

## 지방정부의 개혁과 중앙정부의 역할에 관한 연구\*

양 영 철 (제주대학교 행정학과)

새 정부가 들어서자마자 지방정부에 대한 개혁작업이 각 분야의 개혁과 마찬가지로 빠른 속도로 진행되고 있다. 현재 지방정부는 새로 지방자치가 실시된지 7년이 지났지만, 과거의 중앙집권시 처럼 중앙정부 위주로 권한과 기능이 배분되었기 때문에 지방정부는 매우 취약한 상태이다. 본 논문은 지방정부가 경쟁력이 약한 반면에 중앙정부는 지나치게 비대해진 현재의 상태로는, 중앙정부는 물론이거니와 다른 분야의 개혁도 성공할 수 없다는 전제하에서 지방정부의 개혁을 위한 중앙정부의 역할 재정립에 대하여 연구하였다. 이러한 인식하에 본 논문은 지방자치의 현주소를 중앙정부와의 관계에서 분석을 한 후에 현재 중앙정부의 개혁추진 과정의 문제점과 개선방안을 중심으로 연구를 하였다. 본 연구의 시작과 결론은 역대 중앙정부가 실시한 지방정부의 개혁실패 원인은 중앙정부중심의 권력과 행정구조를 개편하지 않은 상태에서 실시하였기 때문이라고 본다. 따라서 새 정부의 국민정부는 중앙정부 위주의 권한과 기능대분을 지방정부의 중심으로 파급하게 전환할 대안이 지방정부의 개혁은 성공할 수 있으며 그것이 국가경쟁력을 제고시키는 지름길이라는 관점에서 그 방안을 모색하였다.

### I. 서론

#### 1. 연구목적과 의의

오랜 숙원의 열망이었던 지방자치가 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거를 기점으로 본격적으로 실시되어 오고 있다. 지방자치는 지역에 관한 일 중 일부를 지방자치단체에 위임 또는 이양하여 지역주민들의 힘과 자원에 맡겨 처리하게 하는 제도인 주지의 사실이다. 이렇듯 지방자치제도는 국가가 위임 또는 이양한 사항과 당연히 지방자치단체에 속한 사항을 지방정부가 국가에 종속적인 관계에서 그 업무를 처리하는 것이 아니라 수평적 관계에서 처리하는 것을 지방자치운영에 가장 근본적인 전제로 삼는다. 그러나 이러한 전제는 우리 나라 지방자치제도하에서는 거부를 당하고 있다. 현실은 지방과 중앙과의 관계는 과거 오 천년과 마찬가지로 종속적 관계가 전혀 변하지 않고 있으며, 그래서 여전히 중앙집권 때나 마찬가지로 중앙정부가 권한이 집중되어 있다. 지방의 행정, 정치, 경제, 사회 등 각 분야도 중앙정부에 의해 여전히 획일적 방법에 의해 처리되고 있으며, 그토 인한 병폐도 계속 누적되고 있다.

국내외의 상황은 대변혁을 이루고 있다. 지방화는 보편적인 개념이며 지방화의 속성과 일치하는 세계화와 정보화가 진행된 지 이미 오래다. 시민들의 의식수준을 비롯한 능력수준은 정부의 수준을 넘는 소위 시민사회가 21세기 상징적 의미로 전달되고 있는 실정이다. 이러한 변혁

\* 이 논문은 1997년도 제주대학교 발전기금 학술연구비에 의해 연구되었음.

의 충격에도 불구하고 우리 나라의 중앙과 지방정부간 관계는 오지부동이다. 이러한 관점에서 우리 나라의 중앙과 지방과의 관계를 보면 도전해 오는 시대적 흐름에 응전을 기피하는 것이라고 할 수 있다. 도전에 응전을 기피하는 사회는 퇴보가 유일한 해답인 점은 우리는 잘 알고 있다. 퇴보는 또한 경쟁력이 없는 부실한 정부를 양산할 뿐일뿐 경약관화하다. 전반적인 분야에서 과감한 변화가 없이는 지방뿐만 아니라 중앙정부의 미래는 없다고 해도 과언이 아니다. 모두가 변화는 절대 필요하다고 하는 구호는 요란한데 실행은 전혀 이루어지지 않고 있다 (Berman, 1997).

이러한 분위기 속에서 국민정부가 지난 2월 25일 새트 탄생하였다. 새로운 국민정부는 50년 만에 야당에 의한 정권교체라는 대과업을 이루어 낸 정부로서 출발은 화려한 박수 속에서 태어났다. 그러나 이 정부가 풀어야 할 숙제는 역대정부의 수준과는 판이하게 다른 매우 어려운 문제들 꼭 차여 있다. 새로운 정부는 당장은 6·25이후 최대의 국난이라고 하는 IMF시대를 종식시키는 것에서부터 지역과 계층간의 극심한 불균형과 갈등해소, 국가경쟁력 향상 등 풀어야 할 문제가 산적해 있다.

본 연구자는 이러한 문제의 해답은 지방의 활성화에서 우선 찾아야 한다고 생각한다. 지방의 활성화가 선행되지 않고서는 지금 이 정부가 안고 있는 과제는 들어갈 길이 없다는 의미다. 왜냐하면 IMF를 가져온 근본적인 원인도 중앙정부의 비대로 인한 관치금융과 일부론 시장개입으로 인한 전형적인 정부의 실패에서 왔기 때문이다. 지역간 계층간의 갈등도 중앙집권화로 인한 수도권 중심의 지역정책으로 일관해 온 결과의 산물이며, 정부의 경쟁력약화도 OECD 가입국에서 뿐만 아니라 아시아 개발도상국가 중에도 최하위 경쟁력으로 평가받고 있는 중앙정부의 무능과 그로 인한 지방정부의 허약함에서 명백하게 찾아 볼 수 있다.

이는 지방이라는 국가의 뿌리가 취약해 절대로 취약하기 때문에 오는 당연한 결과인 것이다. 새로 출범한 정부는 국민의 정부를 내세우면서 지방의 활성화를 위하여 대대적인 개혁정책을 집행하겠다고 공언을 하고 있다. 그러나, 지금까지 모든 정부가 선거를 전후해서 지방을 활성화시키는 일을 제일의 국정목표로 삼겠다고 하는 것은 으레 있는 일이지만 현 정부에 대한 기대는 다른 정부와는 다르다. 왜냐하면 김대중 대통령을 비롯한 집권여당의 세력 대부분은 근 30여 년간 지방과 마찬가지로 항상 중앙에서가 아니라 변방에서 살아 왔기 때문에 지방의 허약함과 수모를 누구보다도 잘 알고 있다라는 점에서도. 또한 이러한 인식을 대통령과 집권여당이 확연하게 가지고 있음은 대통령선거 공약에서 뿐만 아니라 집권을 준비하는 과정에서도 쉽게 볼 수 있었다. 그러한 기대에 어긋나지 않기 위하여 정부와 여당은 개혁의 프로그램에 지방의 분야를 중점사항으로 설정하여 추진하고 있음도 사실이다.

본 연구는 이러한 기대 하에서 출발하였다. 그러나 아무리 좋은 의도와 과감한 개혁정책을 추진하려는 정부라 해도 출발선상에서 설정된 개혁목표와 계획이 적시성이 확보되지 않으면 개혁의 집행과정도 어렵거니와 설령 집행했다하더라도 국민의 기대와는 빛나갈 수 있다. 본 연구자가 출범한지 몇 개월밖에 안된 정부의 개혁에 대해서 논의하는 이유도 바로 여기에 있다. 따라서 본격적으로 지방정부개혁을 추진하려는 정부에게 개혁의 방향을 바람직하게 설정할 수 있는 하나의 대안을 제시하려는 것이 본 연구의 목적이며 의의이다.

## 2. 연구의 내용과 범위

본 연구의 전체는 지금처럼 지방정부가 취약하고 능력이 부족한 것은 여러 원인에 기인하지만 중앙정부에 더 큰 원인이 있다는 점에서 출발하였다. 이처럼 본 연구의 주 대상과 발의를 중앙정부가 두는 것은 주지하는 바와 같이 지금까지 문화적으로나 제도, 행태면에서 보아도 중앙정부가 지방정부에 미치는 영향은 어떤 변수 보다도 결정적이라는 점이다. 새로운 정부드 형태 추진하고 있는 지방정부의 개혁을 중앙정부가 중심적으로 추진하고 있다. 즉, 다른 나라처럼 지방정부의 개혁사례가 중앙정부의 개혁방향과 방법에 영향을 미치는 하의상달식이 아니라 중앙정부가 철저하게 지방정부의 개혁을 주도하는 상의하달방식으로 진행되고 있는 것이다. 따라서 지방정부의 개혁방향과 그리고 성패여부는 중앙정부의 의지에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 지방정부의 개혁을 논하는 본 연구가 지방정부의 내적인 요소인 지방정부의 역할보다도 외적요소인 중앙정부의 역할을 중심연구내용과 범위로 삼은 소이가 여기에 있다.

본 연구의 내용은 우선 현재의 지방정부의 모습을 살펴보았다. 왜 지방정부가 이처럼 의소하고 주민의 요구하는 수요를 충족시킬 능력을 갖지 못한 무기력한 정부가 될 수밖에 없는지에 대해서 중앙정부와의 역학관계 관점에서 우선 살펴보았다. 여기에서는 주로 중앙정부가 제도적인 측면에서 지방정부의 자율성을 비합리적으로 제약하고 있는 요소들을 중심으로 살펴보았다.

그 다음으로는 지방정부가 왜 개혁을 하여야 하는가 라는 개혁의 당위성을 모색하였다. 이러한 당위성을 설정한 다음에 현재 새로운 정부가 지향하고 있는 지방정부의 개혁방향과 연계를 시켰다. 그것은 지방정부의 개혁 당위성과 중앙정부의 개혁방향이 일치여부를 살펴보기 위한 것이다. 당위성과 실제 집행방향간에 괴리가 생겼을 때는 개혁의 효과와 적실성이 미미해질 수밖에 없기 때문이다.

마지막으로 본 연구는 현재 나타나고 있는 개혁방향과 개혁의 당위성간에 괴리를 수정할 수 있는 대안을 중앙정부의 역할을 중심으로 살펴보았다.

본 연구는 앞에서 기술한 것처럼 지방정부의 개혁의 당위성과 함께 중앙정부의 역할이 두었기 때문에 연구범위는 자연히 중앙정부와 지방정부간에 역학적 관계(dynamic relations) 중에서도 중앙과 지방정부간에 기능배분과 통치형태에 초점을 두어 분석하였다. 이 분석을 토대로 중앙정부의 어떤 부분이 지방정부를 비합리적이고 권위적으로 지배하고 있으며 지방정부의 능력제고를 가로막는 장애요인으로 작용하고 있는지를 찾아 이를 극복하는 방안을 모색하는 것을 연구내용과 범위로 삼았다. 그러므로 본 연구에서는 지방정부의 중요 개혁주체인 지방정부와 제 구성요소의 역할과 기능에 대해서는 일단은 제외시켰다.

본 연구는 공무원의 면담과 문헌연구, 그리고 본 연구자가 그 동안 연구해왔던 사항들을 중심으로 진행하였다. 따라서 본 연구도 분석적이기보다는 서술적 연구라고 할 수 있다.

1) 행정자치부는 1998년 6월 18일 전국 시·도 조직관계자 회의를 개최하여 지방조직개편추진 지침을 하달하였다. 이 지침에는 기존 조직구조와 운영의 문제점을 지적한 것은 물론이거니와 시·도는 물론이거니와 시·군·구과 읍·면·동 조직과 직원을 감축하는 원칙과 방법까지도 지시하고 있다. 뿐만 아니라 행정자치부는 지시한 사항을 8월말까지 실행계획을 다시 행정자치부에 제출하여 허가를 득한후에 각 지방의회에 승인을 받도록 하는 철저한 상의하달식 행정개혁이 이루어 지고 있다.

## II. 지방자치단체의 현 주소

### 1. 취약한 경쟁력

현재 우리 나라의 지방은 지방정부뿐만 아니라 지방의 각 분야가 경쟁력이 극도로 부족하다는 큰 약점을 갖고 있다. 이와 같은 결과는 중앙정부가 극기증실, 그리고 대도시 중심의 발전 전략을 지속적으로 수행하여 온 때문이라 할 수 있다. 특히 이러한 경향은 경제발전을 추진하는 과정에서 더욱 심하였으며, 이 결과는 결국 다른 부문에 영향을 주어 지방의 모든 부문이 경쟁력을 약화시키고 있는 것이다. 구체적인 내용을 보자.

지금까지 우리의 경제발전은 국가에 의해 주도되어 왔다. 주요 정책결정권한이 국가에 집중된 반면 지방은 국가전략을 집행하는 하부적인 역할만을 담당하였다. 그 결과 국민경제 전체로는 짧은 기간 내에 압축성장을 이루어내는 성과가 있었으나, 서울을 중심으로 하는 수도권 일극(uni-polar)에 거의 모든 경제력과 경제활동이 집중되었다.

전국토의 11.8%에 불과한 수도권에 전 인구의 45.1%가 모여 있으며, 우리 나라의 생산의 46.0%를 수도권이 담당하고, 금융대출은 64.2%를 차지하고 있다.

이러한 불평등은 구체적인 면을 보면 더욱 심각함을 알 수 있다. 서울에만 5인 이상 고용업체의 43%, 조세수입의 약 52.7%, 법인세의 72.9%, 근로자원천과세징수액의 약 52.7%, 전국 예금잔고의 61.6%, 전국 도매업자수의 57.2%, 전국 자동차 수의 40%, 전국 병원베드 수의 48.7%, 정규대학의 36.7% 등 경제, 문화, 교육 전반에 걸쳐 막강한 집중도를 보이고 있다(대한국토·도시계획학회편, 1992).

이와 같은 수도권 밀집과 지역간 격차, 그리고 사회 각 부문에 배여 있는 중앙집권적인 의식과 행태는 우리 경제·사회의 전반적인 효율성을 떨어뜨리는 고비용·저효율의 원인으로 작용하고 있다. 이에 따라 지방정부는 세계시장의 치열한 경쟁에서 이기기 위하여 반드시 필요한 창의력과 변화에 유연한 적응능력이 매우 취약한 상태로 있다(재정경제원·한국개발연구원, 1997).

지방행정의 기능을 수행하는 지방행정체제도 경쟁력이 없고 중앙정부에 여전히 의존적이다. 법령상 국가와 지방간의 사무배분 비율을 보면 지방은 19%에 불과하다. 지방위임사무 8%를 합해야 27%로서 지방자치단체가 기획하면서 할 일이 우선 절대적으로 부족하다. 지방자치단체가 실제로 수행하는 사무를 보아도 50% 이상이 국가사무로서 과거 국가사무를 처리하기 위한 일선행정기관의 모습이 여전히 남아 있다.

경제적인 측면만 보더라도 우리 지방은 선진국은 물론 경쟁상대국과 비교할 때 기업활동의 여건 면에서 매우 불리한 실정이다. 아래에서 보는 바와 같이 트지가격이 해외의 경쟁지역에 비해 너무 높고 기업활동에 필요한 기본 인프라가 매우 부족하다. 특히 각종 행정규제에 까다로운 공장설립 절차가 기업의 지방입지를 제약하는 요인으로 작용하고 있다(재정경제원·한국개발연구원).

- 한국 부산 녹산 : 226달러
- 일본 센다이 : 126달러
- 말레이시아 폰타양 : 48달러
- 중국 청도 : 9.2 - 25.3달러

또한, 지방에 입지하는 기업일수록 상대적으로 과도한 준조세를 부담하고 있다. 중소기업청의 [중소기업준조세 실태조사(96년)]에 의하면 수도권 중소기업의 경우 연간 평균 기부금 부담이 247만 4천원임에 반하여 지방의 중소기업의 경우 연간 평균 기부금은 431만 4천원으로 수도권 중소기업에 비해 2배에 가까이 부담하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정력이 취약하여 일부 지역사업추진을 당해 지역에 입주한 기업으로부터의 기부금들에 의존하는 관행에 그 원

인의 일부가 있는 것이다.

이러한 지방중소기업체의 어려움에 불구하고 지방자치단체의 입장에서 보면 재정력이 취약하고 토지개발·세제 등 지역경제와 관련된 각종 권한이 국가에 집중되어 있어 지방자치단체 스스로의 자본으로 자기 지역의 투자여건을 개선해 나가기가 매우 어려운 실정이다. 지방자치단체의 재정력을 보면 전체 가용재원 중 실질적인 지방재원(교육관련 이전재정 포함)이 54%에 달하나 지방자치단체간 격차가 매우 심해서 일선 자치단체의 재정력이 매우 취약하다. 현재 지방재정의 자립도가 평균 63%에 불과하고, 지방자치단체의 자체 세원으로 인건비조차 감당하지 못하는 자치단체가 전체 자치단체의 20%에 이르고 있다. 반면에 교부세, 양역금, 보조금 등 현행의 재정지원방식은 자치단체의 자발적인 경제활성화 노력을 촉진하는 지정적인 유인으로 작용하기에 미흡하다.

또한 으렛동안 국가가 경제발전전략을 주도하는 과정에서 지방자치단체는 주요한 정책결정에 참여하지 못하였고, 그 결과 지방자치단체의 정치·행정능력이 아직 미흡한 상태인 것이 사실이다. 그리고 지방자치제의 실시로 경영마인드와 지역경제의 활성에 대한 의욕이 체고되고 있으나 아직은 지방자치의 경향이 일천하여 지방차원의 경제활성화를 내서서 주도할 민간주체도 제대로 형성되어 있지 못한 실정이라고 하겠다(재정경제원·한국개발연구원).

## 2. 여전히 중앙정부중심의 제도

1991년 4월 30년만에 시·군 의회가 개원하여 지방자치가 실시되기도 7년이 넘어간다. 이제 제2기 지방자치단체장 선거가 금년 6월 4일에 실시될 정도로 본격적으로 지방자치제는 실시되고 있지만 중앙과 지방정부간의 관계는 대부분 과거 수직적 관계를 그대로 유지하고 있다. 정치적 자율권은 고사하고 행정적·기능적 권한도 여전히 중앙에 의해서 완전히 통제받고 있다. 중앙정부가 제도적으로 지방자치단체를 얼마나 규제하고 있는가를 몇 가지 사항단 살펴보자(구병삼, 1991).

### 1) 헌법에서의 자치권의 제약

우리 나라 헌법 제117조 제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."고 규정하고 있다. 이 조항은 지방자치단체의 존재근거가 될과 동시에 지방자치단체의 기능과 권한의 범위를 한정짓는 근거가 되는 것이다. 다시 말하면, 이 조항에 의거하여 지방자치단체는 주민의 복리와 재산을 관리하는 것에 관해서만 권능을 행사할 수 있다고 지방자치단체의 사무의 범위를 한정시켜 놓고 있다. 이 뿐만 아니라 이 조항의 "법령의 범위 내에서"라는 조문은 지방자치 입법권의 제정범위를 법과 령이 허락하는 범위로 그 한계를 정하고 있다. 이로서 지방자치단체는 자치입법권은 주민의 복리와 재산관리만을 대상으로 하는, 그것도 중앙정부가 정해준 범위 내에서만 행사할 수 있도록 하여 지방자치단체의 자치입법권을 극도로 제한하고 있다.

### 2) 법령에 의한 자치입법권의 제약

중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 처리할 수 있는 주민의 복리에 관한 사무, 즉 자치행정권의 범위에 대한 견해는 다양하고 또 극가다다 상이하다. 영·미 등 국가에서는 지방자치

단체가 처리하는 사무는 광역자치단체의 사무나 기초자치단체의 사무를 탁월하고 원칙적으로 전부 자치사무로 하고 극히 예외적으로 국가사무를 위임받아 처리하기 때문에 자치행정권의 범위는 극히 넓다 하겠다. 그러나 자치체가 발전하지 못한 나라에서는 지방자치단체가 처리하는 사무 가운데 국가사무가 큰 비중을 차지하고 지방자치단체에 대한 중앙정부의 관여도 매우 엄중하므로 자치행정권의 범위가 좁다 하겠다.

우리 나라는 중앙정부가 여전히 자치행정권에도 심하게 관여하여 자치시대이전과 다름이 없다는 평가를 받고 있다. 지방자치단체는 자치행정권이 보장되지 않으므로 지방자치단체가 할 수 있는 것은 거의 없다는 불평을 하는 것도 바로 중앙정부가 자치행정권에 대한 실한 관여 때문인 것이다. 그러한 법률조항 중 결정적인 규제조항을 보면 다음과 같다.

첫째, 과도한 자치사무의 제한과 관여이다(김동훈, 1996).

현행 지방자치법 제9조(자치사무)는 “① 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.” 라고 규정하여 지방자치단체의 자치사무에 대해서 규정하고 있다.

이 조항에서는 지방자치사무로 57개를 예시하여 중앙정부가 과거처럼 관여를 하지 못하도록 제도화하고 있으며 단서조항을 두어 지방자치단체와 중앙부처가 이해관계에서 충돌이 있을 때는 항상 중앙부처가 유리할 수 있도록 각 부처는 제정 또는 개정하는 각종 법률과령마다 지방자치단체의 자치권을 제한하는 조항을 설치하고 있다. 본 연구자가 공무원들과 면담을 통하여 보면 대부분의 지방공무원들은 이 예외조항이야 말로 지방자치제도를 발달시키는데 주요 장애요인이라고 주장하였다.

둘째, 지방정치와 자율권의 심한 제한이다.

현행 지방자치법 제 15조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다.” 라고 규정하여 조례의 제정은 법령의 위임이 있을 때만 가능하도록 하여 조례제정의 범위를 매우 좁게 제약하고 있다. 또한 주민의 권리와 의무에 관한 사항도 조례의 제정범위에서 제외시킴으로서 지방자치의 주인인 주민들이 그들의 권리와 의무에 대한 규정도 자율적으로 정할 수 없도록 하는 모순을 자아내고 있다(김영기, 1997). 결국 지방자치단체의 지방정치의 범위는 중앙정부가 각종의 장치를 통하여 심하게 제한하고 있음을 알 수 있다.

이 외에도 중앙정부는 지방의회의 의결사항에 대해서 곳곳에서 유·무형의 규정과 관례를 두어 많은 제약을 가하고 있다.(지방자치법 제 159조참조).<sup>2)</sup>

셋째, 대통령령을 비롯한 각종 령에 의해 지방정부의 제약도 매우 실한 편이다. 중앙정부가 지방자치단체의 자치권을 제약하는 방식은 헌법과 법률에 이해서만 이루어 지지 않는다. 대통령령을 비롯하여 부령 등 시행령에 의해서 중앙정부가 지방자치단체의 자치권을 심하게 제약하고 있는 사례들은 비일비재하다. 헌법과 법률은 국민들의 관심과 입법부의 의지가 집중되는 편이나 대통령령을 비롯한 시행령에 대해서는 국민과 국회의 견제가 매우 적은

2) 이 법에는 지방의회의 의결사항이 법령에 위반하거나 공익을 현저하게 해한다고 인정될 때는 행정자치부장관이나 상급자치단체장은 제의나 제소를 할 수 있다고 규정하고 있다. “공익을 현저하게 해한다”는 조항은 강자중심이 해석이 될 가능성이 있는 조항으로서 중앙정부가 개입할 소지가 많으며 실제로 이 부분에 대한 제소가 매우 많은 편이다.

편이다. 이러한 결과 집행부의 의지가 중심이 되어 시행령이 작성되게 마련이다.

더욱 가관인 것은 규정과 지침이 어찌면 법령에 비해 중앙정부가 지방자치단체를 자의적으로 통제하는 역할을 하고 있다는 점이다. 규정과 지침은 외부기관이나 국민의 통제, 즉 외부통제를 거의 받지 않기 때문에 중앙정부는 자신의 통제를 편타하게 하기 위하여 각종의 규정과 지침을 양산하고 있는 것이다. 면접에 의하면 대부분 지방정부공무원들은 실행 중앙정부가 행정개혁을 과감하게 하였다 하더라도 결국에는 이러한 규정과 지침을 이용하여 국민들의 눈을 피하면서 여전히 지방정부를 통제할 것이라고 예측을 하고 있었다.

### 3. 책임과 권한의 심한 불일치

상기와 같은 제도와 환경 때문에 지방자치단체의 자치 입법권과 자치 행정권에 대한 중앙정부의 심한 통제는 다음과 같은 형태로 나타나고 있다.

#### 1) 과도한 국가업무와 파소한 지방사무

학자들을 비롯한 지방자치단체장, 지방의회의원과 주민들은 거의 모두가 민선자치시대가 2년이 지나갔지만 과거 중앙집권시대에 비해 달라진 것이 없다는 데 동의하고 있다. 그들은 "중앙정부의 각종 제약과 통제 아래서 지방정부가 할 수 있는 일은 별로 없다"는데 동의하고 있는 상황이다. 즉, 지방자치가 실시되고 있지만 지방자치단체 차원에서 할 수 있는 일은 별로 없다는 얘기다. 이는 총무처에서 분석한 <표 1> 국가와 지방자치단체간 사무배분비율을 보면 쉽게 알 수 있다(하석진, 1997).

1994년 총무처가 정부의 35개 부처에서 수행하고 있는 법령상의 사무를 조사한 바에 의하면 <표 1>에서 보는 바와 같이 국가의 총 사무 수는 15,774개에 나타났다. 이 중 중앙정부가 직접 관장하는 국가사무는 11,744개(75%)이며, 중앙정부의 권한에 속하나 업무편의상 지방자치단체의 장에게 위임하여 수행하는 기관위임사무는 1,920개(12%)이고, 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 지방사무(자치사무와 단체위임사무)는 2,110개(13%)이다. 또 1996년 조사에 의하면 지방위임사무는 줄어들고 지방사무가 약간 (6%)가 늘어났지만 지방사무는 국가사무에 비해 절대적으로 적다. 즉, 중앙정부는 할 일이 많은데 지방자치단체는 할 수 있는 일 범위 자체가 적다는 의미다.

<표 1> 법령상 사무의 배분비율 변화

(단위 : 사무수, %)

계	연 도	국가 사무	지방위임사무	지방사무
15,774 (100%)	1994. 1.	11,774(75%)	1,920(12%)	2,110(13%)
	1996.12	11,599(73%)	1,211( 8%)	2,964(19%)

자료: 총무처, 국가사무총람, 1996

이러한 내용을 국가기관의 수행기능과 자치단체 수행기능으로 구분하여 살펴보면, <표 2>에서 보는 바와 같이 국가의 총 사무(15,774개 사무) 중 국가기관이 수행하는 사무는 11,744개

(75%)로서 이 중 중앙기관이 직접 수행하는 사무는 8,188개(52%)이고, 소속기관위임 및 민간위탁사무 등은 3,556개(23%)이다. 지방사무와 기관위임사무 등 지방자치단체가 수행하는 사무는 4,030개(25%)로 나타나 있다.

〈표 2〉 국가기관의 수행사무와 자치단체 수행사무의 구분

(단위 : 사무수, %)

총사무수	국가기관 수행			자치단체 수행		
	소 계	중앙기관	소속기관	소 계	지방사무	기관위임사무
15,774 (100%)	11,744 (75%)	8,188 (52%)	3,556 (23%)	4,030 (25%)	2,110 (13%)	1,920 (12%)

총무처: 국가사무총람, 1994에서 분석

이를 성질별로만 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

총무처 국가사무총람(1994년)에 의하면, 사무배분 관련 법령에 규정된 지방자치단체가 수행하는 사무는 총 4,030개의 사무이다. 이 중에서 지방사무는 52%인 2,110개 사무이고, 기관위임사무는 48%인 1,920개의 사무이다.

결국, 지방자치단체는 자기일 반, 국가일 반을 수행하고 있다는 말이다.

### 2) 과도한 중앙예산과 빈곤한 지방재정

행정의 혈액이라고 할 정도로 절대 필요한 재정도 그 배분비율에서는 절대적으로 중앙우선의 원칙이 이루어지고 있다. 재원의 규모와 항목은 물론이거니와 재정의 통제도 또한 중앙정부의 위주와 편리성에 의하여 이루어지고 있는 것이다. 이것은 관치시대의 자치나 민선시대의 자치나 진일배하다.

이 표를 보면, 국세와 지방세의 비율이 각각 80%와 20%로 지방이 절대 세원부족이라는 것을 알 수 있다. 심지어 70년대와 80년대는 15%이하인 것을 볼 때 지방의 빈곤함이 얼마나 오랫동안 누적되어 왔는지를 알 수 있다. 재정의 규모를 보면 더욱 중앙과 지방간의 재정배분이 얼마나 불균형적으로 이루어지고 있는 지에 대하여 알 수 있다. 따라서, 지방자치단체는 재정적으로 보면 중앙정부에 의존 또는 종속될 수밖에 없는 것이다(김영기, 1997).<sup>3)</sup>

### 3) 중앙공무원 중심의 공직자 규모

끝으로 지방과 중앙정부간의 차이를 알 수 있는 지표로서 공무원의 수를 보면 알 수 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 행정기관에 근무하는 공무원의 수가 절대적으로 중앙이 많다는 점이다. 교각 37.2% 만이 지방에 근무하고 있다는 말이다. 이는 역시 양적인 절에서

3) 참고로 1996년도 우리 나라의 순계예산(일반회계+특별회계)는 119조9725억원이었다. 이 중 지방예산은 36%인 47조2498억원이었고 국가예산은 64%인 85조3083억이었다. 이 비율은 독일과 일본의 예산규모를 비교해 보면 거의 정반대의 비율이다. 일본은 지방재정이 61.8%이며, 독일약 62%로 지방재정이 훨씬 많은 편이다. 조창현, 지방자치론(서울:박영사, 1991), pp.340-3.

의 차이일 뿐 질적인 면에서는 이 차이가 더욱 크다. 다시 말하면 직급에서의 차이는 더욱 크다는 의미이다. 1994년 현재, 중앙에 근무하는 1급공무원수는 145명, 2급은 610, 3급은 552명인데 반해, 지방은 각각 17명, 24명, 27명일 따름이다(통계청, 1995).

〈표 3〉 우리 나라 국가와 지방공무원 비율

공무원 총수	국가공무원 수	지방공무원수
889,762 명	558,489 명	331,273 명
100%	62.8%	37.2%

결론적으로 말해 중앙정부는 권한뿐만 아니라 조직과 예산, 인원까지 독차지하고 있는 반면에 지방정부는 국가일선기관 다량 국가일을 대행해 주는 역할을 과도하게 수행하고 있어 원사상태에 빠져 있는 모습이다.

### Ⅲ. 지방정부의 개혁 당위성

앞에서 기술한 바와 같이 지방화, 세계화, 정보화의 흐름이 대세인 현재와 미래는 지방이냐 말로 모든 분야에서 중심적 위치에 있어야 한다는 것을 알았다. 그럼에도 불구하고 아직도 지방정부는 단순한 중앙정부의 일선기관의 위치에 머물고 있을 따름이다. 그러나 지방정부는 반드시 현재의 모습에서 탈피하여야 한다. 그래서 미래의 사회에 적응력이 뛰어난 조직으로 다시 태어나야만 한다. 이를 위해서는 지방정부는 개혁을 하여야 한다. 지방정부가 왜 개혁을 하여야 하는 당위성 중 주요한 것 두 개만 설명하면 다음과 같다.

#### 1. 지역발전과 지방정부의 위상

지방에서 보면 지방정부(지방자치단체)는 거대한 조직 중에 조직이다. 다시 말하면, 지방정부는 지방의 각 부문에 커다란 영향을 미치는 조직인 것이다. 세 가지 이유가 바로 이를 증명해 준다(Stouffer, 1991).

##### 1) 최대의 고용주

지방정부는 지방에서는 최대의 고용주 중에 하나다. 〈표-4〉과 〈표-5〉에서 보는 바와 같이 부산광역시 정부는 기능직 이상만 약 17천 여명을 고용하고 있다. 경남은 26천명에 가까운 공무원이 지방정부에 근무를 하고 있다. 여기에서 교육자치기관인 교육청에 근무하는 교원과 일반공무원수를 합하면 고용자는 각각 약 4만 1천명과 5만 8천명이 된다. 이 규모는 현재 경남지역 내 1인 이상 사업체 기초통계조사에 의하면 사업장 204,827개에 1백2만 명이 종업원을 고용하고 있는 것과 비교하면 종업원수가 매우 많음을 알 수 있다. 제주도의 경우에는 4천7백 명의 공무원이 지방정부에 근무하고 있다. 그러나 이 숫자는 일용직을 합하면 약 6천명에 이르고 있다. 여기에서 교육자치단체에 근무하고 있는 공무원 수를 합하면 약 1만3천명을 넘고 있다. 현재

제주도내에 1천명이상 고용하고 있는 기업은 하나도 없으며 5백명 이상 종업원을 고용하고 있는 기업도 2개 정도에 불과한 것을 보면 지방정부는 지역에서는 최대의 고용주라고 할 수 있다.

〈표 4〉 부산·경남·제주지역총생산액과 예산 및 공무원 수

지 역	지역 총생산액(십억)	예 산 총 액 (백만)	공무원수(96년도)
부산광역시	20,895.0십억(95년도)	4,029,277백만원(95년)	17,341명
경상남도	36,384.8십억(94년도)	4,847,839백만원(95년)	25,705명
제 주 도	3,126 십억(94년도)	862,477백만원(95년)	4,763명

자료: 각 지방정부에서 발간한 백서참조

2) 최대의 소비자

지방정부는 일년에 많은 돈을 소비한다. 이 소비는 지역경제에 커다란 영향을 주고 있음은 당연하다. 경기가 침체했을 때는 민간부문이 우선 위축될 수밖에 없기 때문에 정부의 지출방향은 침체된 지역경제를 회생시키는 결정적인 역할을 한다.

앞의 표를 보면 지역총생산에 지방정부의 지출규모가 약 2-30%정도로 크다. 여기에다가 교육자치기관의 예산을 합하면 지방자치단체의 예산은 지역총생산액에 약 3-40%에 달한다.

비교가 가능하기 위하여 95년도 지방자치단체의 예산과 94년도 지역총생산액을 원용하였다. 부산은 지역총생산액이 20조 8천 9백 5십억에다가 부산광역시 예산은 약 4조이다. 지역총생산액 대비 예산은 약 20% 수준이다. 경남은 약 36조의 지역총생산액에 경남자치단체의 예산 총액은 4조8천억으로 13%수준이다. 고용자의 수와 마찬가지로 교육자치기관도 지방자치단체에 속하기 때문에 교육자치기관의 예산을 합하면 그 규모는 대폭 증가된다. 교육자치기관의 예산을 나타내는 〈표-5〉을 보면 그 규모가 30%내외임을 알 수 있다. 제주도는 지역총생산액은 3조1천억이며, 지방자치단체예산총액은 8천6백억이다. 지역총생산액 대비 예산은 약 28%에 달한다. 여기에다 교육자치예산을 합하면 통상 제주도 지방자치단체예산 총액은 도민총생산액에 약 45%에 달한다.

〈표 5〉 부산·경남·제주교육자치단체의 공무원과 예산내역

지 역	공무원수			예산(97년)
	교원	일반직	합계	
부 산	19,157	4,228	23,385	11,832억원
경 남	25,481	6,986	32,467	16,266억원
울 산	7,857	1,333	9,190	3,584억(98예산)
제 주	3,942	1,374	5,216	2,363억원

자료 : 각 교육청 통계집에서 본인이 작성

### 3) 최대의 정치경제 주역

지방정부는 정치경제학의 입장에서 보면 지역에서는 어느 단체보다도 큰 역할을 하고 있다. 지방세에 대한 권한이 중앙정부로부터 완전하게 지방정부로 이양되어 있지는 않았지만 세금부과와 산정 등 지역경제에 미치는 중요한 결정권을 갖고 있다. 뿐만 아니라 각종 인·허가권, 면허와 지도, 각 부문에 대한 규제 등 지방정부가 영향을 미치는 부문은 특히 우리 나라와 같이 정부가 비대해진 국가에서는 더욱 심하다.

또한 지방정부는 지방정치와 중심지이다. 지방의 이익을 국가에 대변할은 물론이거니와 지역 주민들의 의지와 희망을 관련 정책에 반영하며, 지역내의 갈등을 해소하는 등 자원의 동원과 배분에 결정적인 역할을 수행하고 있다. 따라서 지방정부가 얼마만 한 능력을 소유하고 있는냐에 따라서 지역의 특성을 살리는 자원동원과 배분을 이룩할 수 있으며 그것은 결국 지역의 생존과 번영, 지역주민의 삶의 질을 제고시키는 것과 직결이 된다.

종합적으로 말하면, 지방정부는 지방에 있어서는 권력까지 갖고 있는 가장 큰 자원이자 할 수 있다. 이 거대한 조직이 어떠한 방향으로 움직이느냐 하는 것이 결국 지방의 미래를 결정짓는다고 할 수 있다. 다시 말하면 지방이 살기 위해서는 지방에서 가장 위상이 큰 지방정부가 개혁을 주도해야 한다는 것은 당연한 이치인 것이다.

## 2. 세계화, 정보화, 시민사회와 지방정부의 역할

세계화, 정보화, 지방화, 그리고 시민사회의 공통점은 권력의 분산이라는 점이다(Van Sant, 1997). 세계화는 국가의 경계가 없는 지역중심의 경제운동을 의미한다. 세계화는 자본주의적 생산 및 교환의 기본단위가 되는 기업조직과 경영의 공간적 범위가 전지구적으로 확대되는 것을 그 핵심으로 하고 있다. 따라서, 경제영역을 중심으로 하여 진행되고 있는 세계화는 필연적으로 국가 영토의 일부인 지방의 세계적 노출을 초래하게 되고, 지방이 새로운 경쟁의 단위와 주체로 등장하게 된다. 이와 같이 세계적 차원에서 전개되는 무한경쟁이 효과적으로 대처해 나가기 위해서는 지역단위의 총체적 경쟁력 제고가 중요한 과제로 등장하게 된다(정진호 외, 1995).

또한 정보화는 시간과 공간의 무한정 확대를 의미하기 때문에 경직된 국가로서는 적응하기가 부적합하며, 지방화는 정책결정의 힘을 지방으로 이양하는 것이기 때문에 중앙정부의 축소를 의미하는 것이다. 시민사회는 국가와 시장의 실패에 대한 대안인 시민이 주도하는 사회를 의미한다(Salamon and Anheier, 1997). 이러한 흐름에 적응하지 못하면 부실한 국가란 양산할 뿐임은 명약관화하다 하겠다(Kamensky, 1996; 서삼영, 1996).

그리고 중앙집권 하에서 관료제가 탄생한 후 지금까지 관료제는 그 구조와 특적 면에서 린 주형이 되어 본적이 없다. 관료제는 항상 자기의 영역을 넓히려고만 노력하였지 그밖의 주민들의 의사를 우선 시하지 않았다(Riggs, 1997). 그러나, 21C는 시민이 사회의 주역이 되는 세기이다. 따라서 시민인 주민들이 행정에 참여를 최대화시킬 수밖에 없는 것이다(Salamon and Anheier, 1997).

이제 지방정부가 세계화, 정보화, 시민사회의 주역이 될 수 있도록 행정개혁이 되어야 한다. 지방정부가 지방의 주역으로 위상이 정립될 수 있도록 파랄직한 행정개혁이 이루어 질 때 국가의 뿌리는 다시 건강하여 질 수 있으며 그리하여 현재의 IMF의 극복에 결연차적 역할을 다

할 것이다.

### 3. 자치단체로서의 역할 수행

지방정부는 자치단체로서의 역할 수행을 가장 중요한 존재의의로 삼는다. 이러한 의미에서 지방정부는 다음과 같은 세 가지 이유 때문에 개혁을 통하여 능력 있는 정부로 태어나지 않으면 안 된다(Bowling and Wright, 1998).<sup>4)</sup>

첫째, 업무를 처리할 수 있는 능력을 지닌 자치단체로 태어나야 한다.

지방정부는 이미 기술한 바와 같이 위임사무를 주로 처리하거나 고유사무일 지라도 중앙정부의 일정한 지침 등에 의하여 수동적으로 사무를 처리해 온 것이 현실이다. 그러나, 새로운 정부가 등장하면서 지방과 중앙정부간에 관계는 새롭게 정립되어 질 것 같다. 새로운 정부는 <중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률>을 제정하여 중앙정부의 많은 기능을 지방정부로 위임 또는 이양키로 하고 있다. 이렇게 위임 또는 이양되는 사무와 기능을 수행하기 위해서도 지방정부는 개혁되어져 능력 있는 자치단체로 태어나야 한다.

둘째, 대응성과 효과성을 제고시키기 위해서도 지방정부는 개혁되어야 한다.

지금까지 우리 나라의 지방과 중앙정부간의 역학관계는 항상 중앙정부가 강한 즉, 구실력이 지나치게 강한 상태였다. 이러한 중앙정부중심의 지배양태는 항상 확실적이고 권위적이어서 새 틀게 등장한 다양하고 민주사회에서는 적합하지 않다. 이러한 부적절한 관계는 자치단체로서의 대응성과 효과성을 살리는데 커다란 장애요인이 되었던 것이다.

따라서 중앙과 지방정부와의 관계 재정립은 그 자체가 지방정부의 행정개혁 선상에서 논의 되어 과거 중앙집권적 통치체제에서 오는 비효율성을 불식시켜야 한다(안병만, 1989).<sup>5)</sup>

마지막으로 지방자치의 중심 의의인 민주주의 실험실(laboratories of democracy)로서의 기능을 충실히 하기 위해서도 지방정부가 개혁을 추진할 수밖에 없다. 앞으로 지방자치가 더욱 진행되어 가면 주민소환, 주민투표 등 주민들이 지방정치에 직접 참여하는 부분이 확대되어 질 수밖에 없다. 그러나 이러한 기능은 지방정부가 이에 상응하는 권한과 능력을 지닐 때만이 수행이 가능한 것이다. 다시 말하면, 지금처럼 취약하고 무능한 지방정부토서는 민주주의 실험실로서의 기능을 다할 수 없기 때문에 중앙과 지방정부의 역할을 재정립하는 개혁이 이루어 져야 한다(Berry, 1994).

4) 이 두교수는 주정부의 행정능력을 50년전과 후를 size(employment), scope(types of agencies), structure(organization), centralcontrol(coordination, oversight), status/significance(policy role), quality(education, experience), representativeness(diversity), responsiveness(program changes, actor's influence) 변수를 가지고 분석하여 달라진 주의 행정능력을 논리 평가하고 있다.  
5) 안병만교수는 정치·행정체제도 일반체제와 마찬가지로 구실력과 원실력이 작용하기 때문에 이 두원관계, 즉 역학관계가 균형과 조화를 이루어 야 한다고 주장하였다. 안교수는 우리 나라는 지금까지는 지나친 중앙집권화로 구실력이 지나치게 강하여 그로 인한 많은 역기능이 발생하고 있기 때문에 원실력을 키울 수 있는 지방자치를 정상적으로 실시해야 한다고 주장한다.

## IV. 새 정부의 지방정부개혁 기초와 실상

### 1. 여당의 지방정부개혁에 대한 기초

현재 집권여당인 새정치국민회의는 대통령선거전에 국민에게 다음과 같은 정강을 발표하였다.

국민회의는 21세기 역사적 대전환기를 맞이하여 우리 나라의 새로운 도약과 변영을 위해서 참여민주주의와 공정한 시장경제를 바탕으로 중도적 극단정당으로 새롭게 출발한다. 우리 새정치국민회의는 낡은 정치를 버리고 새 정치를 추구한다. 새 정치는 참여의 정치, 통일주도의 정치, 21세기의 격전에 대비한 정치이다. 우리 당은 이러한 새 정치를 추구함에 있어서 참여민주주의와 의회민주주의를 발전시키고 안정 속에 개혁을 실현한다. 우리 당은 국민의 참여 속에 언제나 국민과 같이 생각하고 행동한다.

이러한 정강 하에 새정치국민회의는 1997년 5월 19일 전국대의원대회에서 18개의 강령을 채택하였다([www.new97.or.kr/main10-1.html](http://www.new97.or.kr/main10-1.html)). 분야는 정치에서부터 시작하여 21세기까지 모든 부분을 망라하였다. 지방자치제도와 관련된 부분만 살펴보면 다음과 같다.

국민회의는 정치는 참여의 정치를 강령으로 채택하였다. 이의 내용을 간추리면 다음과 같다.

참여의 정치는 국민이 정치의 주체임을 자각하고 모든 정치과정에서 자발적, 적극적으로 참여하며 이러한 참여가 제도적으로 뒷받침될 때 실현된다.

정당의 민주화와 효율화는 참여정치의 선결조건이다. 정당의 구조를 지방화 시대에 맞도록 지역적 분권화를 추진하며, 지방조직의 운영과정이 주민참여를 보장해야 한다.

(중략)

우리는 의회민주주의를 고수하고 국회의원선거의 소선거구제를 지지한다. 참여의 정치는 지방자치의 정착과 발전을 통해 성숙된다. 민주주의 꽃인 지방자치제는 주민의 재발견으로부터 시작된다. 따라서 우리는 교통, 환경, 교육, 주거, 복지 등 주민의 삶과 밀접한 생활문제를 우선적으로 해결할 것이며, 주민생활의 향상을 위해 전력을 다할 것이다. 주민과 함께 뛰고 호흡을 하며 주민으로부터 사랑받는 지방자치가 뿌리를 내릴 때 참여민주주의의 기틀이 제도적으로 확립된다. 우리는 지방자치의 정착과 발전을 선도한다.

이러한 정강과 강령은 정당의 기본방향을 나타내 주는 것이다. 이러한 정강과 강령은 정당이 정권을 획득했을 때는 국정방향이 되는 것이다. 따라서 새로운 정부의 기본국정방향은 바로 상기의 정강과 강령이라고 할 수 있다. 이 정강과 강령으로 볼 때 새 정부의 지방정부에 대한 태도는 참여정치의 실현차원, 즉 정강과 강령의 제일 순위를 실현하는 차원에서 추진할 것이라고 예측할 수 있다.

## 2. 정부의 지방개혁추진계획

대통령선거가 끝나고 대선에서 승리한 국민회의와 자민련은 대통령직인수위원회를 구성하여 각 분야에서 집권을 위한 준비를 하여 나갔다.

이 중에서 대통령직 인수위원회는 신정부가 추진할 개혁과제들을 조기에 밝힘으로써 국민에게 예측가능성과 비전을 제시하고 정부 각 기관에 정책지표를 제시함으로써 일관성 있는 정책 추진을 도모하며, 관련정책을 종합적으로 검토함으로써 정책상호간의 상충을 방지하고 시너지 효과를 극대화하기 위하여 100대 과제를 선정하였다(대통령직인수 위원회, 1998).

100대과제중 지방정부와 관련한 내용을 정리하면 다음 <표 6>와 같다(대통령직 인수위원회).

이 표에서 알 수 있는 바와 같이 새 정부의 지방개혁의 방향은 크게 5가지다.

첫째, 자치경찰제 등 특별일선행정기관을 통폐합하여 지방정부의 권능범위를 확대하여 자치권을 최대화하려 하고 있다.

둘째는 지방행정과 정치 등에 대한 주민들의 참여를 확대하기 위하여 중앙정부의 권한을 대폭 이양하고 지방의회를 활성화시키며 주민투표제 등 주민참여제도를 신설하는 방안이 검토되고 있다.

셋째, 지방정부의 경쟁력제고와 주민편의를 위하여 지방행정체총과 조직을 재편하려 하고 있다.

넷째, 지역간의 분쟁조정기능을 효율적으로 대처하기 위하여 지방정부간의 관계설정에 관한 것을 제도화하려 하고 있다.

마지막으로 현재의 취약한 지방재정을 확충하고 지방재정자립도를 활성화하기 위한 방안들을 모색하고 있다.

이를 종합해 보면 역대 어느 정권보다도 지방개혁을 과감하게 하려 하고 있다.

<표 6> 100대 과제 중 지방개혁과제

정 책 명	필 요 성	추 진 계 획
85. 자치경찰제 도입 등 치안능력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치의 구현이라는 시대적 요청에 부응하면서 경찰의 역량이 효율적으로 발휘될 수 있도록 경찰제도 개선 필요</li> <li>○ 새로운 시대에 국민으로부터 신뢰받는 경찰상을 정립하기 위해 공정하고 엄정한 직무수행 여건 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치경찰제를 도입하여 지역실정에 맞는 책임치안 구현                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리나라 치안특성에 맞도록 국가경찰과 자치경찰의 절충형경찰체제를 구축하여 민주성과 능률성 조화</li> <li>- 국가경찰은 국가안녕·질서유지 관련사무에 대해 자치경찰을 지휘·감독</li> </ul> </li> <li>○ 경찰서의 「과·계」 편제를 지역 치안특성에 맞게 조정하고, 소규모 파출소의광역화 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역에 따라 조직을 특화하여 업무가 많은 분야에 인력 및 예산지원을 강화                                 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고소·고발이 많은 지역(수사과), 학원·노사분규·경호동 경리수요가 많은 지역(경비과), 풍단·해안·절적지역(보안과)</li> </ul> </li> <li>- 치안수요가 현저히 감소한 일선파출소는 통폐합</li> </ul> </li> <li>○ 분야별 전문경찰관 육성, 체계적 직무교육 강화 등 치안서비스개선 5개년계획 수립 추진</li> </ul>

정책명	필요성	추진계획
<p>88. 지방자치단체의 자율성과 주민의 직접참여제도 확대</p>	<p>○지방자치가 실질적으로 이루어질 수 있도록 중앙에 집중되어 있는 권한, 자원, 사무를 지방에 배분</p> <p>○주민의 직접 참여제도를 확대하고 지방의회 기능이 활성화되도록 제도개선 추진</p>	<p>○ 중앙정부의 기능을 지방자치단체에 대폭 이양하여 지방의 자율성 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「중앙행정권한의 지방이양 촉진법」 제정 추진</li> </ul> <p>○ 지방의회를 활성화하기 위해 현행 「의회회·광역제」의 장단점을 검토하여 우리 실정에 맞는 의회체제로 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역지방자치단체부터 [소의회·읍면제] 도입 검토</li> <li>- 의정활동경비 현실화·의회결정의 확대, 회기제도개선 추진</li> </ul> <p>○ 주민의 직접 참여제도를 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민투표법 제정, 주민의 조례제정·개폐청구제도, 주민감사청구제도 및 주민소환제도 도입을 검토</li> </ul>
<p>89. 지방행정계층구조 개선과 조직축소 추진</p>	<p>○주민편의 확보와 국가경쟁력을 강화하는 방향으로 지방행정계층구조 개편방안 연구</p> <p>○지방자치단체의 유사중복기구의 통합 등으로 조직의 경량화 추진</p>	<p>○ 행정계층구조 개편방안 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역과 기초자치단체 상호간의 중복기능을 조정·정리</li> <li>- 도의 기능재정립과 파손한 기초자치단체의 광역화 추진</li> <li>- 읍·면·동의 기능을 지역복지실현 등으로 전환하는 방안 검토</li> </ul> <p>○ 지방행정조직의 축소 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유사중복기구의 통폐합, 기능소외분야 폐지, 단간위락 추진</li> <li>- 인구감소 등으로 행정수요가 줄어든 자치단체 조직 축소</li> <li>- 단순사무보조인력의 감축, 다부동리·규제부서조직 축소</li> <li>- 불요불급한 사업소의 정리</li> </ul>
<p>90. 지역간의 분쟁조정기능 강화</p>	<p>○도로·교통, 환경, 상하수도, 혐오시설 등 광역행정을 효율적으로 수행해야 할 필요성 증대</p> <p>○자치단체간 분쟁조정을 위한 『분쟁조정위원회』가 내무부 및 시·도에 설치되어 있으나 그 기능이 미약</p>	<p>○ 교통, 환경, 상하수도, 쓰레기 등과 관련된 광역행정을 자치단체들이 자율적으로 협의하여 처리할 수 있도록 「광역행정수행기본법」 제정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수해 및 피해 자치단체간의 합리적 자원분담기준 개발</li> <li>- 행정협의회, 자치단체조합설립 등 활성화</li> <li>- 광역행정을 효율적으로 수행하는 지방자치단체에 대하여는 특별보조금 지급 등 재정상의 인센티브 제공</li> </ul> <p>○ 자치단체간의 분쟁조정기능을 강화하는 방향으로 지방자치법 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 분쟁조정위원회의 「실의기능」을 「의결기능」으로 강화</li> <li>- 중앙과 자치단체간 갈등의 조기해결을 위해 급부충당소속하에 (협의조정기구)설치</li> <li>- 「지방자치단체장협의회」 등의 법적 근거 마련</li> </ul>

정 책 명	필 요 성	추 진 제 획
91. 지방 재정확충 과 지방세 제의 전면 적 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방재정확충을 위하여 15개 세목으로 되어 있는 지방세제의 개편</li> <li>○ 지방자치의 조기정착 과 지역균형개발 촉진을 위해 평균 60%에 불과한 지방재정자립도의 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방교부세 교부율 조정결트등 지방재정 확충 방안 강구</li> <li>○ 자주재원 확충을 위해 지방세 제도를 개선             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광, 지하자원 등 새로운 지방세 세원의 발굴</li> <li>- 지방세 이양이 가능한 세목을 발굴, 극세와 지방세간 재배분</li> <li>- 지방세 비과세·감면을 점진적으로 축소</li> </ul> </li> <li>○ 사용료, 수수료의 현실화 등 세외수입 확충             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평균원가보상을 57%에 불과한 사용료 및 수수료를 단계적으로 현실화</li> <li>- 각종 부담금의 징수교부를 인상</li> </ul> </li> <li>○ 지방자치단체장의 과포결정권을 점진적으로 확대             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지관련 취득세·등록세 과세표준은 공시지가의 50~100% 범위에서 시·도지사가 자율결정</li> <li>- 종합토지세 과세표준은 인상을 15% 범위내에서 시장·군수가 결정할 수 있도록 권한 위임</li> </ul> </li> <li>○ 대도시 자치구의 재정조정이 가능하도록 시세와 구세의 세목조정 결트</li> </ul>

### 3. 지방정부개혁의 실상

모두에 기술한 바와 같이 새로운 정부는 50년만에 야당에 의해 정권교체를 이룬 정부로서 커다란 의미를 지닌 정부이지만 개혁을 하는데 많은 장애요인을 지니고 태어난 정부이기도 하다. 우선 자민련과 공동정권이라는 기형적 정권, 여소야대라는 정치적 취약점과 함께 지지기반이 충청과 호남에 편중되어 있어 개혁의 지지층을 광범위하게 확보하기가 구조적으로 취약한 정부다. 뿐만 아니라 새 정부는 IMF의 시대에 태어났기 때문에 실제로 재정의 증발을 비롯한 정책형성과 집행과정에 숭한 어려움을 지니고 있다.

그러나 위기는 또한 기회도 동반하고 있다는 말이 있듯이 현재의 위기는 새로운 정부에게는 개혁을 하는데 좋은 기회라고 생각할 수 있다. 모든 것이 IMF라고 한다면 통하는 시대이기 때문이다. 어떤 정치학자가 IMF가 새 정부에게는 축복(blessing)이라고 한 이유도 바로 여기에 있다. 따라서 새 정부가 하기에 따라서는 새 정부의 지지기반은 특정지역과 계층이 아니라 전국민과 모든 계층이 될 가능성이 있다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 기대와 여건임에도 불구하고 새 정부의 개혁프로그램은 표류하고 있다는 우려를 낳고 있다. 흔히 개혁은 취임하여 6개월 이내에 각국을 잡지 않으면 실패한다는 경험적 교훈이 있다. 그러나 새 정부가 출발한지 3개월이 다가오는 지금은 개혁의 중심시기역야 되는 데도 불구하고 아직도 가닥 잡히는 것은 고사하고 개혁은 풀 건넌 것이 아닌가 하는 우려가 커져 하고 있는 층이 늘어나고 있다. 이러한 우려가 기우가 아니라는 것은 몇 가지 사례를 보면 알 수 있다.

### 1) 출발하기 전에 개혁의지가 변한 사례

새 정부는 정부개편심사위원회(이하는 “정개위”)를 발족시켜서 정부조직의 개혁을 시작하였다. 그러나 정개위의 활동과정은 처음과 끝이 너무나 차이가 컸다. 김대중대통령 당선자의 의중이 처음에는 반영되다가 나중에는 각 부처의 치열한 토비와 언론동원 작전에 벗어나지 못하여 있어야 할 부처와 있어서는 정말 안되는 부처와의 기준이 모호해버렸다. 결국 이런 기혹드 관료들의 영토확장이거나 고수로 끝난 느낌을 많은 국민들은 받고 있다. 원칙이 무너진 채로 작성된 정개위의 개혁안이 국회심의과정에서는 더욱 기형적인 모습으로 탈바꿈하고 말았다(조선일보, 1998.2.17). 여야의 정쟁 속에서 일부 부서가 폐지되고 분할되는 개혁안으로 끝났었다. 이런 개혁안에 중요관심사항이었던 기획예산처를 대통령직속하에 두는 정개위 원안이 국회에서는 대통령산하에는 기획예산위원회를 두고 재정부아래에는 외청형태로 예산청을 두기로 한 것이다. 그 결과 현직 공무원들은 예산에 관련된 정책을 설명하기 위해 자그만치 다섯 군데를 다녀야 한다면서 불평이 대단하다. 계획예산위원회, 예산청, 청와대 정책기획수석실과 경제수석실, 그리고 국무총리 국무조정실에 이르기까지 총총시하다. 공직 내의 욕망 욕을 제일 싫어하는 이들에게는 오히려 후퇴한 개혁이라는 느낌을 갖고 있다(조선일보, 1998.5.8). 지방자치단체의 개편은 지방선거가 끝난 오는 6월에 하기로 개혁의 시기를 미루었다.6)

### 2) 특별지방행정기관의 개혁미진

현재 우리 나라에는 7천3백여 개의 특별지방행정기관이 있으며 예산규모 약 6조에 가깝게 쓰고 있다. 이들의 효율성이 문제가 된지는 이미 오래되어 행정개혁을 할 때마다 개혁대상의 1순위가였다. 우리 나라 특별지방행정기관은 1952년 교육위원회가 설치된 이래 지속적인 증가 현상을 보여 왔다. 1961년과 1981년 정권교체기에 정부조직 개혁작업의 일환으로 두 차례에 걸친 대대적인 정비작업이 있었으나 그 수에 있어서 현저한 감축효과는 달성하지 못하고 있다. 이는 일시적인 정부조직개편이 종료되면 중앙 각 부처의 특별지방행정기관의 설치가 다시 재개되는 악순환이 반복되어 왔던 까닭이다. 1987년 이 당시에 특별지방행정기관수가 3,058개였는데(국무총리행정조정실, 1987) 현재는 두려 7,783개로 늘어났다.

새 정부가 들어서면서도 마찬가지로 특별지방행정기관을 통합 또는 폐기, 지방정부나 민간단체에 이양하여 지방자치단체와의 중복성에서 오는 비능률성도 없애고 지방자치단체의 중활성을 제고하려 하였다. 그렇지만 현재로 보면 이러한 노력도 전혀 결실을 보지 못하고 있다(문상식, 1997).

제주도에는 특별지방행정기관인 제주도건설사무소가 설치되어 운영되고 있다. 여기에다가 극도유지관리사무소가 또한 설치되어 있다. 이번 개혁의 조치로 제주도건설사무소를 폐지하여 익산 극도관리청으로 편입시키는 안을 정부가 추진하였다. 제주도내 관련 이익단체인 건설협회, 상공회의소 등이 진정서와 건의서, 성명을 발표하면서 현행 제도를 유지해 줄 것을 건의하였다. 제주도에는 야당 국회의원만 3명이 있는데 어느 날 너도나도 자신들이 노력하여 제주건설

6) 정부는 지난 행정개혁시에 완성하지 못했거나 왜곡된 부분에 대해서 다시 정리를 하려 하고 있다. 대표적인 것으로 계획예산위원회와 예산청이 통합, 인사위원회 설치 등이다. 얼마나 출속인가를 알수 있다.

사무소는 제주도에 그대로 있기로 중앙정부, 국회건설교통위원회위원장과의 합의를 보았다고 각자 자신의 정치력을 공치사를 하면서 기자회견을 하였다. 그들의 갈대르 제주드건설사무소는 그대로 존치 한다고 중앙정부는 발표하였다. 물론 여당인 국민회의에서도 자신들의 노력이라고 공치사했음은 물론이다(한라일보, 1998.2.6).

다른 하나의 예를 더 들여보면 중앙정부가 개혁의 기준이 마련되어 있는지에 대해서 더욱 의구심을 갖지 않을 수 없다. 제주도에는 철도청 제주드사무소만 없을 뿐 각 부처의 일선기관은 거의 다 있다고 해도 과언이 아니다. 그 중에서도 권역소와 검사소만도 5개나 된다. 국립농산물검사소 제주지소, 국립동물검역소 제주지소, 국립식물검역소 제주지소, 국립수산물검사소 제주지소, 국립 제주검역소 등이다.

이번 개혁에서 정부는 이중에 국립농산물검사소 제주지소를 타지방 지소와 통합하겠다고 발표를 하였다. 이 안이 발표되자 말자 농민단체들이 제주드건설사무소 때와 마찬가지로 존치해 주도록 성명을 계속 발표를 하였다. 결과는 유보된 것으로 발표되었고, 역시 각 정당과 국회의원들은 자신의 공으로 들리기 바빴다.

### 3) 기타 용두사미가 된 개혁사례

재벌개혁과 금융개혁이 재벌과 금융기관이 일단은 소나기를 피해버리는 실사로 내놓은 비현실적인 개혁안에 정부는 이렇지도 저렇지도 못하고 있다. 가장 쉬운 것이라고 예상했던 산하연구기관의 통폐합도 포기하여 경쟁에 맡긴다는 두리 등실한 안으로 봉합하고 있다(한국경제신문, 1998.5.8).

반면에 지방의회 의원정수와 선거구 개편은 성공적으로 끝마쳤다. 광역단체의원정수는 30%정도 줄어서 현재 광역의원정수 962명에서 690명으로 272명을 축소시켰다. 반면에 기초의원정수는 현행 4,541명에서 약 3,500명으로 24%를 줄였다(조선일보, 1998.4.25).

중앙부처에 관련된 조직은 지방에 겨우 10여명밖에 있지도 않은 조직은 중앙조직이라고 손도 못되면서 지방의 유일한 정치지도자 양성기관이요 지방정치의 꽃인 지방의회의원정수는 무급·명예직인데도 불구하고 과감하게 축소시켰다. 중앙정부가 개혁을 인식하는 판점이 여기 있다면 현 정부에게 지방정부 또는 지방의 활성화를 기대하기는 난망하다.

지방자치단체의 예산중 의회비는 총 세출액에 0.4%에 불과하다. 1995년도 전국 지방자치단체의 총세출액은 156,067억원인데 의회비는 666억에 불과하였다(내무부 지방재정경제국, 지방재정연감, 1996 참조). 제주도의 경우의 예산은 겨우 24억에 불과하다. 이것을 도의원 1인당 의정활동비로 나누면 해외여행경비 3백만원에 포함했을 때 겨우 1천8백60만원이 된다(국민일보, 1995.2.12). 이는 결국 도의원 1인당 의정활동비는 추정치로 한달에 약 120만원정도만 소요될 뿐이다.

## V. 바람직한 지방정부개혁을 위한 중앙정부의 역할

정부혁신이 뜨거운 이슈로 등장하게 된 핵심적인 요인으로는 ① 과중한 재정적자와 공공부

채로 인하여 공공부문의 미래성장에 대한 한계인식 고조 ② 세계화 추세에 따라 국가경쟁력에 미치는 정부역할의 중요성 강조 ③ 공공부문의 생산성이 민간부문에 비해 뒤떨어졌다는 인식의 확산 ④ 공공부문이 민간부문에 불필요한 부담을 주고 발전에 걸림돌이 된다는 우려 ⑤ 전통적 처방으로 경제사회문제를 해결할 수 있는 정부능력에 대한 기대 저하 ⑥ 높은 적응성, 선택여지의 확대, 서비스의 질에 대한 시민들의 요구 증대 ⑦ 공공부문 내부 직원들의 불확실구평태 ⑧ 정보기술의 발달 등을 들 수 있다(총무처 직무분석기획단, 1997).

그 동안 정부의 규모는 지속적으로 증가해 왔다. 그러나 이러한 지속적인 정부규모의 증가는 여러 가지 부작용을 자아내었다. 이러한 부작용은 다음과 같은 형태로 나타난 정부개혁의 불가피함을 증명해 주었다.

첫째, 공공부문의 충분한 기여 없이는 그 나라 경제·사회의 목표를 이룰 수 없다는 것이 더욱 명백해졌다. 특히, 경제사정이 악화됨에 따라 정부지출의 성과에 대한 강한 비판과 공공부문의 갈당능력에 대한 근본적인 회의가 대두되었다.

둘째, 지금까지의 정부지출 확대에 인하여 더 이상의 증가를 허용할 수 있는 여지여부문제가 대두되었다. 새로운 서비스와 경비지출에 대한 수요는 다른 부문에서의 상계삭감을 통하여만 가능한 상황이 될 것이다.

셋째, 거대한 공공부문의 규모 자체가 변화에 대한 탄력성과 관리효율을 가르락는 장애요인이 된다는 우려가 팽배해졌다. 이것은 민간부문의 많은 거대기업들이 겪었던 시련을 정부라고 하여 피할 수 없다는 점을 보여 주는 것이다.

공공부문의 문제는 단지 그 규모가 크다는 것뿐만 아니라 그 이상의 것이다. 공공부문의 활동은 경제와 사회의 모든 분야에 영향을 주고, 공공부문의 비효율성은 경제발전의 조건이 되는 정치사회의 응집력을 유지시켜 주는 초석이라 할 수 있으나 빈약한 서비스에서 야기되는 사회적 비용 또는 불편으로 전가될 수밖에 없다는 문제점이 부각된 것이다(총무처 직무분석기획단).

이러한 상황은 우리 나라에도 다분히 해당된다. 해방이후 정부의 비효율성이 계속되었지만 외부의 환경의 변화와 국민의 요구증대로 정부의 비효율성은 확대되었다. 이러한 비효율성이 정부에 대한 강력한 개혁을 요구하게 된 것이다. 새 정부의 개혁도 예외가 아니다. 계속되는 국가경쟁력의 추락으로 공공부문의 비효율성이 어느 때보다 커지고 있는 시점에서 개혁을 단행하지 않을 수 없게 되었다. 더군다나 IMF라는 환란의 위기를 맞이하여 이를 극복하기 위해서는 단호적이고 합리적인 개혁작업이 이루어져야 한다.

그러나 현재로 보면 개혁의 방향은 처음의 의지와는 달리 많이 의욕되고 있음은 이미 기술하였다. 여기서는 지방자치와 관련하여 가장 시급하게 시정되어야 할 개혁대상을 중앙정부의 역할이라는 관점에서 나열하겠다.

## 1. 과감한 행정자치부의 축소

행정자치부의 탄생을 보면 새 정부의 행정개혁이 얼마나 일관성 없이 진행되고 있는지에 대해서 알 수 있다. 행정자치부의 전신은 내무부와 총무처이다. 내무부는 해방이전 일제의 강점기 때부터 지방행정을 통제하는 상징적인 기구였다. 내무부는 지방행정의 권력적 감독기관으로서 모든 분야에 간여와 간섭을 하여 왔다. 지방자치실시 후에도 내무부는 각종의 명과 지질을 통하여 지방자치단체에 대한 간섭의 끈을 놓지 않았다. 내무부는 민방위 등 일부기능 외에는 고유기능이 없고 지방자치시대에 역행하는 규제측면이 강하고, 각 부처의 위일사무를 총괄하려

한다는 문제점에 대해 지적이 많다. 이렇게 지나친 간섭의 결과 내무부는 지방자치단체와 국민들로부터 지방자치실시와 세계화 시대에 가장 먼저 폐지되거나 축소되어야 할 중앙행정기관으로 인식되어 왔다.

총무처는 인사와 조직관리, 정부청사와 문서관리, 의전 등을 주요 업무로 하는 참모조직이다. 그러나 총무처는 일개 “처”라는 단위에 맞지 않게 어느 부에 못지 않은 힘을 가진 기관으로 군림하였다. 총무처는 인사관리를 획일적으로 관리하던서 부처·기관별트 자율성을 크게 침해하고 있다는 지적을 받고 있었다. 또한 조직관리에 대해서는 예산관 등 조직상의 문제를 해결할 수 있는 실질적인 권한과 능력이나, 과학적인 직무분석과 업무진단을 할 능력을 총무처가 가지고 있지 않음에도 부처의 조직에 대해 지나치게 개입함으로써 부처의 자율성만 훼손시킨다는 지적이 많았다. 공무원들을 대상으로 조사한 결과 약 75%내외가 총무처의 인사와 조직관리기능을 적절하게 수행하지 못하고 있다는 비판을 받고 있었다(김광웅·임동욱, 1997).

이러한 두 조직에 대한 인식은 중앙부처 4급과 5급공무원 179명을 대상으로 조사한 결과로 나타났다. 이들의 의견은 폐지되어야 할 중앙행정기관은 공보처(47.2%)를 필두로 내무부(43.1%), 국가보훈처(27.1%), 재정원(21.5%), 통상산업부(19.4%), 총무처(18.1%) 순으로 나타났다(김광웅·임동욱).

이렇게 행정자치부는 국민들과 지방자치단체, 심지어 공무원들도 가장 문제가 많다고 생각하는 내무부와 총무처가 결합하여 탄생된 것이다.

당초 국민회의 대통령공약에도 내무부는 자치청 또는 자치청트 완전히 축소시키는 안이었다. 총무처도 정개위안은 직급을 한 단계로 낮추어 국무총리실 산하로 소속시키며, 업무중 인사부분은 인사위원회에서 전달하도록 하여 기능도 축소시켰다. 그러나 내무부는 다시 더 큰 공룡으로 태어났고, 공무원들은 역시 내무부 불패신화가 또 한번 증명되었다고 빈정되고 있다. 어쩌면 지방자치단체로 보면 가장 최악의 통합인 것이다. 더 흑한 시어머니를 만난 셈이다. 그 관거가 한국능률협회 컨설팅이 1998년 5월 5일 발표한 '98년 행정서비스 국민만족도조사'에서 단적으로 나타나고 있다.

새 정부의 행정서비스에 대한 국민만족도 조사결과 17개 중앙부처중 문화관광부가 가장 높은 점수를 받았고 국방부가 최하 점수를 받았다. 그 순서를 나열하면 문화관광부(48), 과학기술부(45.3), 해양수산부(44.3), 통일부(41.1), 교육부(39.7) 순으로 높았다. 문화관광부의 경우 업무처리 능숙도 및 친절성에서 좋은 평가를 받았다. 국방부(19), 행정자치부(23.88), 재정경제부(23.93) 등 최하위 평가를 받았다. 행정자치부가 17개부처중 16위 이다. 차관급 의정 중에는 중소기업청(50.6), 산림청(45.2)이 서비스 평가가 높았으나 경찰청(14.5), 병무청(15.1)은 낮은 점수를 받았다. 역시 행정자치부산하의 경찰청이 최하위수준이다(동아일보, 1998.5.8).

이렇게 비대해진 행정자치부는 킹슬러의 법칙에 의하여 업무가 배증되고, 이렇게 배증되는 업무는 규제중심이 될 것이며 결국 지방자치단체는 행정자치부에 의해서 점점 규제나 통제를 심하게 받게 될 것이다. 그러면 지방자치제의 발전은 물론이거니와 무력한 지방정부만이 존재하게 될 뿐이다. 이것이 새로운 정부가 지향하는 개혁방향이 아닌 바에야 하루속히 고객에게 인기가 없는 부처인 행정자치부를 폐지하든지, 아니면 대폭 축소하여 처, 또는 청의 수준으로 재구조화 되어야 할 것이다.

## 2. 지방정부의 능력에 대한 중앙정부의 인식전환

정부에 대한 신뢰성은 계속 추락하고 있다. 1964년, 여론조사전문기관이 조사한 바에 의하면 미 국민의 약 75%가 연방정부는 바른 길로 가고 있다고 전적으로 신뢰를 보내고 있다. 그러나 30년이 지난 1995년도 조사에 따르면 이러한 신뢰는 크게 추락되어 있었다. 연방정부는 15%, 주정부는 23%, 기초자치단체인 지방정부는 31%에 국민의 지지가 머물고 있었다. 물론 1997년에 조사한 바에 따르면 이 비율은 각각 22, 32, 38%로 향상되었지만 아직도 정부의 신뢰도는 30년전 보다 절반에도 훨씬 미치지 못하고 있는 것이다. 물론 다른 공공기관이라고 해서 신뢰도가 유지되고 있는 것은 아니다. 캐나다, 영국, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 네덜란드, 노르웨이, 일본 그리고 한국도 마찬가지다(Philip, Zelikow, and King, 1977).

중앙정부가 지방정부보다 더욱 신뢰도가 낮은 것은 비효율적이라는 점이 크게 작용하고 있는 것이다. 중앙정부의 중심은 그 자체가 경직성과 획일성을 지어내기 때문에 유연성과 다양성을 요구하는 현대사회와는 결코 어울리지 않는다. 다시 말하면 비효율성을 산출할 수밖에 없다는 것이다. 업무처리의 복잡성과 중복성이 중앙집권 하에서는 심하게 나타나는 보편적 현상이다. 세제는 기업뿐만 아니라 정부의 경쟁성을 갖추기 위하여 계층과 기구를 과감하게 축소함으로써 비효율성을 줄이려고 전략적인 노력(Vinzant and Vinzant, 1996)을 기울이고 있다는 점이 현재 우리 정부가 갖는 비효율성이 얼마나 큰 문제점인가를 말해 주고 있는 것이다(김병철, 1997).

미국 등 선진국의 행정개혁은 지방정부 혁신 사례 모음집이라고 해도 과언이 아닐 정도로 지방정부가 개혁의 출발점이 되고 있다(김병철).

다시 말하면 중앙정부보다 원천적으로 지방정부의 생산성이 더욱 높다는 결론이 된다. 물론 우리 나라의 중앙정부는 인력의 면에서 지방정부보다 우수한 공무원이 훨씬 많다. 그러나 우수한 공무원이 많다고 반드시 경쟁력과 효율성이 높은 것은 아니다. 오늘날 정부의 가장 근본적인 문제는 공무원이 아니라 정부의 DNA이다(최창현역, 1998).<sup>7)</sup> 아무리 훌륭한 공무원이라 할지라도 나쁜 체제를 기능하도록 만들 수는 없기 때문에 단지 더 좋은 인력을 공무원으로 채용한다고 해서 정부의 문제를 해결할 수는 없다. 가장 공부를 많이한 사람들이 뉴욕 시나 연방정부에서 일하고 있지만 이곳은 모두 가장 업무성과가 낮은 정부이다. 이와는 대조적으로 워싱턴주 햄프턴, 애리조나주 피닉스 및 캘리포니아주 서니베일시 등과 같은 곳은 그곳의 공무원은 뉴욕 시나 연방정부에서 일하는 공무원보다 학력이나 자격조건이 떨어지는 공무원들이지만 좋은 체제에서 근무하기 때문에 좋은 업무성과를 내고 있다는 점이다.

이렇게 지방정부가 비효율적인데는 중앙정부의 나쁜 DNA에 기인할 바가 크다. 몇 가지 예를 보자.

첫째, 중앙정부의 규제의 수가 지방정부의 비효율을 증가시킨다.

중앙정부가 지방정부에 많은 기능을 이양했다고 해서 지방정부의 자율성이 자동적으로 증대되는 것은 결코 아니다. 중앙정부가 설행 행정사무를 지방정부에 이양하였다 하더라도 규제의 수가 워낙 많기 때문에 혼란스러운 실질적인 효과가 나타날 수 없도록 사무배분에 관련된 법령의 수가 <표 7>에서 보는 바와 같이 무려 2,914개나 된다. 특히 규제의 유형이 법률은

7) 오스본씨는 공공체를 유기체로 상정하여 공공조직의 개혁방향을 설명하고 있다. 즉, 유기체에서 가장 중요한 요소는 DNA인 것과 마찬가지로 공공조직에서도 DNA와 마찬가지로 핵심적 요소를 변경시키지 않으면서 공공조직의 개혁을 성공할 수 없다는 주장을 하고 있다.

30%에 불과하고 중앙정부가 통제에 필요한 각종 명과 지침등은 70%에 달한다(한국지방행정연구원, 1996).

〈표 7〉 중앙정부의 지방정부에 대한 사무배분관련 근거

연도	계	법률	대통령령	총리령, 부령, 기타
1996	2,914 (100.0%)	877 (30%)	1,091 (38%)	946 (32%)

이러한 사무배분간에는 중복되거나 때르는 층들이 되어 지방정부트 하여금 많은 혼선과 비능률을 낳는다. 규제의 수가 많은 것이 또한 비능률을 낳고 있는 직접적인 원인이기 때문에 역제의 사무배분의 복잡성, 즉 중앙정부의 비효율적 관여는 역시 지방정부에 많은 비효율적 요인으로 작용할 수밖에 없다.

둘째, 계속되는 중복감사이다.

〈표 8〉에서 보는 바와 같이 감사원, 내무부, 국회 등이 지방정부에 대한 감사를 중복적으로 실시하고 있어 일년에 평균 4개월 정도의 감사를 받고 있는데 감사 준비까지 포함한다면 일년의 반을 감사에 보낸다고 하는 어느 지방공무원의 말이 실감나게 들린다.

〈표 8〉 지방정부 감사일수('94. 10. 1~'95. 9. 30)

(단위 : 일)

광역자치단체					기초자치단체				
평균	대전	광주	충남	경남	평균	서울강남	성남시	광주군	천안시
103	120	70	144	79	124	241	55	100	102

주 : 상기 감사일수에는 기관 전체에 대한 일반감사 뿐 아니라 단위 국·과에 대한 수시감사, 지도 점검, 원조사 등이 포함.

상기 표에서 보는 바와 같이 감사의 평균기간은 광역자치단체인 경우에는 평균 103일인 반면에 기초자치단체는 124일로서 약 20일이 기초자치단체가 많다. 기초자치단체가 많은 것은 상급기관인 광역자치단체에 의한 감사가 있기 때문이라고 할 수 있다. 광역자치단체 중에 충남은 144일로 가장 많은 반면에, 광주는 70일로서 충남의 반에 불과하다. 기초자치단체는 서울강남이 241일로 단연 많았고 성남시는 55일로 서울 강남의 5분의 1에 달한다. 어쨌든 이러한 중복감사로 인한 지방정부의 낭비는 심각한 수준에 도달한지 오래다. 이러한 낭비를 제거하기 위하여 감사가 행정체계의 계층적 순서에 따라 이루어지도록 하는 계층감사제 도입을 권장할 만 하다. 즉 감사원, 행정자치부, 국무총리 및 중앙행정기관은 광역단체에 대해서만 감사를 실시하고 기초자치단체는 광역단체에 의해서만 감사하도록 하는 것이 필요하지 않나 생각된다.

이러한 과도한 감사일정은 하부단체가 준비하는 과정에서 시간적 비용이 매우 높은 것도 있지만 감사로 인한 업무위축도 커다란 문제다. 지방정부수준에서는 주민들을 위한 욕기적인 개

역프로그램을 집행하려고 하여도 해당 공무원들은 잦은 감사 때문에 이 역프로그램이 주민들을 위한 것이냐 여부보다는 우선적으로는 감사에 혹시 걸리는 것이 아닌지를 먼저 생각하여 행동한다는 것이다. 공무원들과의 면담을 해보면 감사에 의한 책임은 단체장이 지는 것이 아니라 결국은 개별적 책임을 지는 것이기 때문에 감사를 우선 의식하는 것은 불가피하다는 것이다. 감사를 먼저 생각하면 자연히 복지부동, 또는 합법성 위주인 소극적으로 일처리를 할 수밖에 없다는 것이다.

제주도에서는 이러한 공무원들의 불안을 제거시키기 위하여 실수인정제를 일찍이 도입을 하여 시행하고 있다. 명백하게 법령을 위반하거나 뇌물을 받고 일을 처리한 경우만을 제외하고는 주민들을 위하여 일을 하다가 법령 또는 규정에 위반되었을 때는 그 행위자체를 낱하지 않는 제도인 것이다. 실수인정제도는 공무원들이 감사를 지나치게 인식하여 복지부동을 하는 것을 막기 위한 것이다(제주도청법무담당관실, 1997).

그러나 이러한 획기적인 제도가 시행되고 있음에도 불구하고 공무원들은 이 규정은 상위 법령에 위반되었을 때는 본인만이 피해를 본다는 생각 때문에 활용되지 못하고 있다. 실제로 중앙부처가 감사를 할 때는 이 규정은 전혀 고려치 않는다는 것이다. 지방정부의 개혁노력이 중앙부처에 의해서 차단되는 좋은 사례라고 할 수 있다.

이 제도가 시행된지 2년이 되어가지런 그중 7개만 이 규정에 적용받고 있다.

### 3. 폐지위주의 특별지방행정기관 개혁

특별행정기관은 업무의 특수성으로 인하여 지방자치단체에서 맡아 처리할 수 없는 한정적인 사무에 대하여 그리고 국가가 직접 처리해야 하는 사무의 지방적 처리를 위하여 설치·운영하는 기관이다. 그러나 실제적으로는 특별지방행정기관의 설치가 전문적 사무의 수행이나 관할법위의 상이성에 근거하기 보다는 중앙정부의 각 부처간 부처할거주의에 의해 경제적으로 증설되어 온 것이 사실이다(한국지방행정연구원, 1996). 그러나 이러한 특별지방행정기관의 남발은 지방행정에 심각한 역기능을 낳고 있다. 기능배분의 중앙집권성, 자치단체와의 유사 또는 중복 기능수행으로 인한 비효율성, 지방행정의 종합성의 저해, 주민참여의 저해 등 많은 문제점을 도출하고 있다. 이제 지방자치단체의 운영의 효율성과 자치권의 확립이라는 차원에서 특별지방행정기관을 엄격한 기준에 의하여 지방자치단체에 통합시켜야 할 때가 이르렀다. 작은 정부와 효율적인 정부가 이 시대에 행정개혁이 모토라는 점을 고려할 때 특별지방행정기관 중 단순히 집행적이거나 그 영향이 지역에 한정되는 것은 과감하게 폐지하고 그 사무를 지방자치사무로 환원시켜야 할 것이다. 중앙정부가 특별지방행정기관을 폐지하지 않고 지역 또는 기관간에 통합하는 방향으로 행정개혁이 이루어지면 고객인 지역주민만 불편할 뿐이고 그렇게 되면 또 언젠가는 분할될 잠재성을 보유하게 된다.

본 연구자가 1997년 11월에 제주도민 1,500명을 대상으로 시범자치에 관한 설문조사를 하면서 특별지방행정기관의 처리여부에 대한 도민여론조사를 한 적이 있다. 이 결과가 다음의 <표 9>이다(양영철, 1998).<sup>8)</sup>

8) 제주도는 지역의 특성을 고려하여 정부의 일부기능, 특히 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체로 흡수하여 운영하는 시범자치실시를 제주도특별법에 명시할 것을 중앙정부에 요구하려고 준비하였다. 이 시범자치는 제주도만을 고려한 것이 아니라 전국에 실시하기 전에 실험적으로 실시하려는 것으로 준비단계에서 추진되었다. 다만 이 안은 지난 대통령선거시에는 각 후보가 제주도시범자치실시를 공약으로 제시하였기 때문에 앞으로 지켜볼 여기가 있다.

〈표 9〉 시범자치대상사무에 대한 도민종합의견

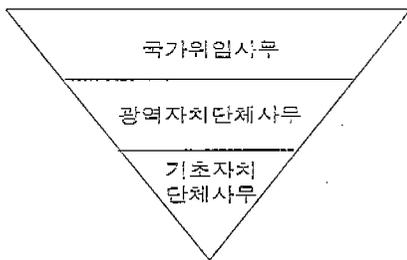
분 야	항목 문항	지방자치단 체에 이양하 여 지방자치 단체가 행사 해야 한다	현행대로 중앙정부 에 있어 야 한다	재정만 중앙정부가 맡고 운영은 지방 자치단체에서 하는 것이 좋다	기 타 (다른 의견이 있으면 적어 주십시오)	모 트 겠 다	무 응 답	합 계
		경 찰	1) 시국치안	218 (17.5)	658 (52.9)	299 (24.0)	2 (0.2)	21 (1.7)
	2) 민생치안	544 (43.7)	315 (25.3)	304 (24.4)	2 (0.2)	19 (1.5)	61 (4.9)	1245 (100.0)
자 치 행 정 권	1) 지방행정기관 조직의 설치, 폐지와 운영에 관한 권한	924 (74.2)	104 (8.4)	120 (9.6)	5 (0.4)	24 (1.9)	68 (5.5)	1245 (100.0)
	2) 지방공무원 인 사에 대한 모 든 권한	956 (76.8)	182 (6.6)	142 (11.4)	0	22 (1.8)	43 (3.5)	1245 (100.0)
	3) 예산편성, 실 의, 집행, 감사 등에 관한 일 체권한	803 (64.5)	149 (12.0)	209 (16.8)	1 (0.1)	25 (2.0)	58 (4.7)	1245 (100.0)
	4) 법정외세의 과징	560 (45.0)	338 (27.1)	160 (12.9)	4 (0.3)	76 (6.1)	107 (8.6)	1245 (100.0)
교 육	1) 초등학교운영 에 관한 일체 권한	714 (57.3)	212 (17.0)	243 (19.5)	1 (0.1)	25 (2.0)	50 (4.0)	1245 (100.0)
	2) 중, 고등학교 운영에 관한 일체권한	637 (51.2)	235 (18.9)	295 (23.7)	3 (0.2)	27 (2.2)	48 (3.9)	1245 (100.0)
	3) 도내 국·공립 대학의 설치운 영에 관한 일 체의 권한	373 (30.0)	397 (31.9)	396 (31.8)	2 (0.2)	22 (1.8)	55 (4.4)	1245 (100.0)
국 토 개 발 관 리	1) 국도건설과 관리	336 (27.0)	330 (26.5)	503 (40.4)	3 (0.2)	23 (1.8)	50 (4.0)	1245 (100.0)
	2) 향만건설과 관리	279 (22.4)	393 (31.6)	492 (39.5)	2 (0.2)	27 (2.2)	52 (4.2)	1245 (100.0)
	3) 공항 건설과 관리	214 (17.2)	485 (39.0)	446 (35.8)	3 (0.2)	24 (1.9)	73 (5.9)	1245 (100.0)
원 업 및 기 타	1) 농촌진흥청의 운영과 관리	647 (52.0)	225 (18.1)	270 (21.7)	3 (0.2)	33 (2.7)	67 (5.4)	1245 (100.0)
	2) 산림행정의 운영과 관리	619 (49.7)	250 (20.1)	280 (22.5)	3 (0.2)	33 (2.7)	60 (4.8)	1245 (100.0)
	3) 보훈행정의 운영과 관리	315 (25.3)	512 (41.1)	318 (25.5)	40 (3.2)	0	60 (4.8)	1245 (100.0)
	4) 병무행정의 운영과 관리	246 (19.8)	626 (50.3)	281 (22.6)	2 (0.2)	30 (2.4)	60 (4.8)	1245 (100.0)
	5) 노동행정의 운영과 관리	465 (37.3)	379 (30.4)	304 (24.4)	3 (0.2)	40 (3.2)	54 (4.3)	1245 (100.0)

상기 표에서 보는 바와 같이 제주도민들은 경찰의 업무중 일부 기능인 시국치안 등 광역적 기능과 병무기능 일부를 제외하고는 예산만 확보된다면 특별지방행정기관의 기능을 지방자치단체의 사무화할 것을 바라고 있었다. 이러한 의견은 공무원들도 마찬가지다. 자치경찰에 대한 지지는 제주도민과 공무원들뿐만 아니라 전국적으로도 무려 75%의 공무원과 국민들이 지지를 보내고 있다(정균환, 1996; 이효, 1996).

앞에서 기술한 바와 같이 특별지방행정기관은 대대적인 행정개혁시에는 거의 반정도가 없어졌다가도 일정기간이 지나면은 원래 상태로 복원되는 정도가 아니라 개혁전보다도 훨씬 많이 늘어나는 대표적인 기관이다. 특별지방행정기관의 수는 시간에 비례하여 늘어나는 것이다. 따라서 이번 행정개혁에서는 전국 특별지방행정기관을 전국지방자치단체장 또는 지방의회가 수용하기로 합의된 것만 잔류를 시키고 나머지는 지방에 이양하거나 파급하게 폐지하는 것만이 이전 정권의 우를 다시 범하지 않게 될 것이다.

#### 4. 중앙과 지방정부간 기능배분의 새 모형 정립

앞에서 본 바와 같이 중앙과 지방정부간 기능배분은 역삼각형이다. 즉 지방자치단체가 수행하는 있는 업무의 비율은 <그림1>과 같이 중앙정부가 50%, 광역자치단체가 30%, 기초자치단체가 20%으로 구성되어 있는 매우 불안한 형태이다. 지방자치는 생활자치이기 때문에 주민과 접하는 기초자치단체에 기능이 많이 배분이 되어 있어야 하는 원칙이 크게 위배된다. 이렇게 불안한 형태는 결국 지방자치 그 자체가 불안을 면하기 어렵다.



<그림1> 역삼각형 사무배분



<그림2> 정삼각형 사무배분

이러한 불안한 자치를 종식시키기 위해서는 중앙과 지방간에 기능배분의 제1원칙은 지역주민과 가장 가까운 자치단체, 즉 기초자치단체가 가장 많은 기능을 우선적으로 배분해야 한다는 것이다. 이러한 원칙에 충실하려고 한다면 현재의 역삼각형 기능배분 구성비율을 <그림2>과 같은 정삼각형인 기초자치단체가 50%, 광역자치단체가 30%, 중앙정부가 20% 정도로 수정 배분되어야 한다는 것이다. 이것이 본 글에서 주장하는 중앙과 지방정부간 기능배분의 새 모형이다. 이를 위해서는 다음과 같은 방안이 모색되어야 한다고 본다.

첫째, 기능배분에 관련된 지방자치법을 개정하여 중앙과 지방자치단체간, 광역과 기초자치단체간에 기능배분의 조항을 명백히 하며, 기초자치단체우선의 원칙을 명시해야 한다. 특히 집행적 업무는 기초자치단체의 사무가 원칙임을 천명해야 한다.

둘째, 특별지방행정기관의 기능을 광역자치단체로 우선 이양하고, 대신 광역자치단체의 집행

기능을 기초자치단체로 이양을 하던 정삼각형도양의 기능배분형태가 이루어 질 것이라 추정된다. 어느 연구에 의하면 특별지방행정기관의 기능 중 우선적으로 지방자치단체에 이양할 수 있는 것은 전국 약 3천5백개의 지·파출소와 250개에 가까운 경찰서외의에 다음 <표-10>과 같은 기능들이라 한다(정정득, 1997).

〈표 10〉 지방정부에 이양되어야 할 특별지방행정기관

노 동	6지방청, 13지방노동위원회 사무국, 39지방노동사무소
통 계	11통계사무소, 5출장소, 9농수산통계사무소, 142농수산통계사무소 출장소
조 달	10지방청조달지청, 3출장소
보 훈	5지방보훈청, 26보훈지청
산 립	5영림서, 24관리소
병 무	10지방병무청, 3병무지청
건 설	5지방국토관리청, 24건설사무소, 제주개발건설사무소
기 타	25어촌지도소, 11지방공업기술원, 5광산보안사무소

다행히 정부가 지금 제정을 서두르고 있는 <중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법>에 따르면 다음과 같은 내용이 주요 골자이다.

- 자치단체의 능력 고려와 의사존중의 원칙
  - 자치단체의 자주적 결정이 가능하도록 관련사무와 일괄 이양의 원칙
  - 주민복지와 직접 관련된 사무의 기초자치단체 우선 배분의 원칙
- 이 골격이 제대로 지켜진다면 이 모형의 실현가능성은 매우 높다 하겠다.

## VI. 결 론

지금까지 본 논문은 지방정부의 개혁당위성과 함께 지방정부가 추진하고 있는 개혁이 성공하기 위한 전제로서 중앙정부의 역할 변화에 대해서 살펴 보았다. 이를 요약하면, 지방정부가 개혁을 하여야 하는 이유로서는 첫째, 지방에서는 지방정부가 차지하는 영향의 범위가 매우 크기 때문에 그 위상에 맞는 역할을 수행하기 위해서이며, 둘째는 지방화, 정보화 등 새로운 환경변화에 적응력을 키우기 위해서며, 셋째는 지방자치단체로서의 역할을 충분하게 수행하기 위해서이다.

지방정부가 개혁에 성공하기 위해서는 여러 요소들이 있지만 우리 나라의 여건으로 볼 때 중앙정부의 역할이 가장 크고 시급하게 정리되어야 한다. 중앙정부의 역할은 과감한 행정자치부의 축소, 지방정부에 대한 인식전환, 특별지방행정기관의 과감한 폐지, 중앙과 지방간의 새로운 모형정립을 통하여 지방정부의 자율성과 책임성을 증진시켜 주어야 한다는 것이 본 연구

의 요지다.

다행히 중앙정부는 다시 지방정부에 대한 조직개편을 시작하고 있다. 행정자치부가 지난 6월 18일에 각 시·도에 하달한 지방조직 개편 추진지침을 하달하였다. 이 지침에 의하여 지방정부는 과감한 조직통합과 폐지, 공무원 수의 10%이상 축소 등 개혁작업이 한창이다. 뿐만 아니라 중앙정부는 「중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률」의 제정 추진하고 있기 때문에 과거 정권처럼 일회용은 아닌 것이 확실하다.

그러나 이러한 과감한 개혁노력과 제도화에 대한 노력에도 불구하고 본 연구에서 주장하는 중앙정부에 대한 부분은 과감한 모습이 보이지 않는다. 여전히 중앙정부의 권한과 역할, 통치 등의 과감한 축소, 중앙정부의 기능과 인원의 과감한 축소 등 중앙정부에 대한 부분은 변죽만 울릴 뿐 실질적인 행동은 보이지 않는다. 중앙정부가 지방정부에 대한 인식도 여전히, 중앙정부가 지방정부를 주도하는 것도 역대 정권의 방식과 크게 차이가 나지 않는다.

지방정부의 개혁이 성공하기 위해서는 지방정부를 비롯하여 지방공무원과 지방의회의 의원들의 행태, 생각, 신념 등도 개혁되어야 하지만 중앙정부의 개혁, 특히 지방과 중앙정부 간의 역할분배에 있어서 중앙정부의 관여분야가 과감하게 축소되어 제도화하는 것이 우선되어야 한다. 이렇게 될 때만이 중앙정부와 지방정부간의 관계가 일방적인 관계에서 상호의존적이고 조화로운 관계로 정립이 될 것이며, 지방정부의 자율성과 책임성이 신장되어 주민의 복지증진과 국가경쟁력을 제고하라는 이 시대의 숙제가 풀여 질 것이라 사료된다. 이를 위해서 정부는 다음과 같은 정책을 시급하게 시행하여야 한다.

첫째, 현재 중앙정부, 특히 지방정부의 감독기관인 행정자치부가 일방적으로 추진하고 있는 지방정부 개혁작업이 지방정부와의 합의에 의해서 추진되어 져야 한다.

둘째, 「중앙행정권한의 지방정부이양추진에 관한 법률」 제정을 비롯한 지방이양추진위원회의 구성에도 지방정부의 장과 지방의원들의 의사가 반영될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 시·도지사 협의회, 시·도의회 의원협의회와 전국 기초자치단체장과 의원협의회를 각각 신설화 하여 지방에 관한 정책에 직접 관여하도록 하여야 한다.

마지막으로 대통령을 비롯한 정책관련자들이 결단력을 지속적으로 보여야 하며, 단계적 전략 수립이 필요하다.

오늘날 지방정부는 약 50년전에 Allen이 주장한 것 처럼 가장 천하고(tawdriest), 가장 무능력하며(most incompetent), 그리고 가장 바보스럽게 행동하는(most stultifying) 기관이 아니다. 규모, 영향범위, 구조, 위상, 대표성, 책임성 등 질적, 양적 측면에서 국가의 경쟁력과 발전을 결정짓는 가장 중요한 기관이라는 것을 중앙정부는 인식해야 한다(Bowling and Wright, 1998). 이런 인식이 선행될 때만이 지금까지 본연구가 제시한 방안들은 실천 가능할 것이다.

본 논문은 여러 가지 면에서 후속 연구가 필요하다. 본 논문은 현재 지방정부개혁이 진행 중에 작성이 되었기 때문에 개혁을 평가하는데는 한계가 있다. 뿐만 아니라 자료의 한계 상 서술 중심에서 오는 분석적 노력이 부족한 것도 본 논문이 갖는 한계라고 할 수 있다. 이러한 한계는 지방정부 개혁이 집행된 후에 사실적 자료를 가지고 분석을 한다면 본 연구와의 연계가 되어 더욱 알찬 결과가 나오리라 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 김광웅·임동욱. (1997.10.22). 공무원들의 의견을 토대로:안에서 본 정부조직, 그 현실과 대안. 바람직한 정부를 만들어 보자. 한국공공정책학회·바람직한 정부를 연구하는 모임 공동세미나 자료. 173-9.
- 김동훈. (1996). 자치입법권의 실태와 과제. 「지방자치」. 6월호. 10-13.
- 김영기. 「지방자치 행정론」. 서울:대영문화사. 102-104; 188-190.
- 구병삭. (1991). 「지방자치법」. 서울:박영사. 162-168.
- 국무총리행정조정실. (1987). 지방자치제실시연구자료집. 359-361.
- 금상식. (1997). 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립. 한국지방행정연구원 연구 보고서. 제208권. 33-4.
- 김병섭. (1997.10.22). 정부조직개편의 방향과 과제. 한국공공정책학회. 바람직한 정부를 만들어 보자. 세미나자료. 143-144.
- 김병섭. (1997) "기능분석을 토대로:정부조직 개혁의 방향과 과제. 한국공공정책학회·바람직한 정부를 연구하는 모임. 128:148.
- 「동아일보」. 1998년 5월 8일.
- 데이빗 오스본. 피터 블레스리크. 최창현 역. (1998). 「정부개혁의 5가지 전략」. 서울:삼성경제연구소. 100.
- 대한국토·도시계획학회편. (1992). 「지역개발론」. 서울:형설출판사. 345-354.
- 대통령직인수위원회. (1998.2.13). 국민의 정부 품질혁신을 위한 100대 국정과제. 1:54-60.
- 서삼영. (1996.7.5). 전자정부구현의 기본방침. 고객지향정부 구축을 위한 민관합동 대토론회. 국민고충처리 위원회. 326-328.
- 안병만. (1989). 「한국정부론」. 서울:다산출판사. 233-269.
- 양영철. (1998) 시범자치에 관한 연구. 479-80.
- 이 효. (1996). 경찰의 중립화와 자치경찰제의 도입. 지방행정정보. 8월호. 38.
- 정균환. (1996). 「자치경찰」. 서울:신유영사.
- 정정목. (1997). 「지방정부의 새 모습」. 한국공공정책학회·바람직한 정부를 연구하는 모임. 바람직한 정부를 만들자. 213.
- 정진호 외. (1995). 「기업가형 지방경영」. 한국경제연구원. 47.
- 「조선일보」. 김광웅. 미완의 혁명. 1998년 5월 8일 5면.
- 「조선일보」. 1998년 2월 17일자. 14면.
- 「조선일보」. 1998년 4월 25일. 3면.
- 「제민일보」. 1995년 2월 12일. 16면.
- 재정경제원. (1997). 한국개발연구원. 「열린 시장경제로 가기 위한 국가과제」. 서울:일지사. 60:61.
- 제주도청법무담당관실. (1997).
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울:동명사. 3-5.
- 통계청. (1995). 「한국통계연감」. 517.

- 하석진. (1997). 많은 제약에 움츠러 드는 자치행정권. 『지방자치』, 6월호, 14-17.  
<http://www.new97.or.kr/main10-1.html>의 내용에서 발췌  
 『한라일보』, 1998년 2월 6일, 1면.  
 『한국경제신문』, 1998년 5월 8일, 2면.
- 한국지방행정연구원. (1996). 『지방자치단체의 사무배분 및 기능배분에 관한 연구』, 2.  
 한국지방행정연구원. (1996). 『특별 행정기관과 지방자치단체와의 관계정립』.
- 한상진. (1996). 관료적 권위주의로부터 시민사회로-사회적 연대의 조건. 김진현총장 회갑 기념논문집 편찬위원회,
- 한 인. (1996). 『삶의 조건과 미래』. 서울:나남출판사. 423-445.
- Berman, M. Evan. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *PAR*, Vol. 57, No. 2, p. 105.
- Berry, S. Frances. (1994). Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *PAR*, Vol.54, pp.322-29.
- Bowling, K. Cynthia and Wright, S. Deil. (1998). 'Public Administration in the Fifty States : A half-century administrative revolution'. *State and Local Government Review*, Vol.30, No.1, pp.52-53.
- Kamensky, M. John. (1996). Role of Reinventing Government, Movement in Federal Management Reform. *PAR*, Vol. 56, No. 3, p. 249.
- Philip, S. Joseph, Nye, Jr., D. zelikow, and King, C. David. (1997). *Why People Don't Government?* Massachusetts:Harvard university Press, pp.1-2.
- Riggs, W. Fred. (1997). Modernity and Bureaucracy. *PAR*, Vol. 57, No. 4, p. 347.
- Salamon, M. Lester and Anheier, K. Helmut. (1997). The Civil Society Sector, *United Information Service*, May, 9.
- Stouffer, W.B. (1991). *State and Local Politics*, N.Y: HarperCollins: 2-5
- Van Sant, Jerry. (1997) *Government as Stewardship*, Center for International Development Research Triangle Institute.
- Salaman, M.S.Lesster and Anheier, K. Helmut. (1997). The Civil Society Sector, *United Information Service*, May 9.
- Vinzant, C. Janet and Vinzant, H. Douglas. (1996). Strategic Management and Total Quality Management:Challenges and Choices", *PAQ*, SUMMER, pp.202-3.

**양영철:** 제주대학교 행정학과를 거쳐, 서울대학교 행정대학원에서 행정학석사, 건국대학교 대학원 박사 학위를 취득했으며, 켄터키대학에서 교환교수를 하였다. 현재 제주대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야로는 지역정책, 지방정치이며, 저서로서는 계량행정학(역서, 대영문화사, 1987.), 행정정책(공저), 제주도의회사(1998) 등이 있다. 논문으로서 "내생적 개발에 관한 연구(1991)", Between Power and Autonomy(1998) 이 있음.