

## 지방정부의 분권화 논리와 과제 \*

### The Logic and Task of the Decentralization in Local Government's Perspectives

류 재 현(신라대학교 행정학과)

본 연구는 분권화에 관한 논의가 이제 지방의 아젠다에만 머물 것이 아니라, 국가적 차원에서 심각하게 고려되어야 한다는 시대적 당위성에 직면하여, 그리고 분권화에 대한 입장과 이해들이 다양하다는 인식 하에서, 분권개혁의 주요 주체가 되는 지방정부의 관점에서 5가지로 분권화의 논리를 정리하였다. 그리고 지방정부 관점에서의 분권화논리가 시사하는 분권의 필요성과 함의 하에, 이를 분권개혁운동으로 전화시켜 분권화를 현재화하여야 하는 것이 중요하다는 점에서, 먼저 총론적으로 지방주권이념의 확립을 위해 '지역시민주의'라는 이데올로기를 제시하였으며, 다음으로 지방정부에게 주어지는 분권개혁의 6가지 실천적 과제를 검토하였다.

주제어 : 분권화, 지방정부, 분권개혁, 지역혁신, 지역사회경영

## I. 서 론

새로운 밀레니엄과 새로운 세기가 시작되는 원년을 지나면서, 우리는 세기말에 느꼈던 변화의 충격보다 더 강하게, 아니 마치 지각변동이라도 하는 것 같은 코페르니쿠스적 변화를 겪고 있다. 그 중 하나로 20세기의 집권화 경향이 대치되어 21세기는 분권화라는 통치패러다임이 자리하는 것 같다. 이유는 후술하겠지만, 그것은 환경적 변화에 적응하여 생존하고 발전하기 위한 통치의 효율성에서 기인한 것이라 할 수 있다.

한국의 경우, 분권화에 관한 논의는 지방자치화의 주요 아젠다로 등장하여, 지역의 발전, 균형적 국토발전, 수도권집중의 폐해라는 논리 하에서 분권개혁운동이 대다수의 지방정부로 확대되어 가고 있는 상황이다. 뿐만 아니라, 국가적 차원에서도 이제 분권화가 지방의 아젠다에만 머물 것이 아니라 국가전체의 주요 통치아젠다로 자리하여, 분권정책의 대안개발과 실행 및 실천과제로 대치될 시점에 이르렀다고 생각할 수 있다.

그러나 아직까지도 그 필요성이나 논리체계가 정립되어 있지 않다고 할 수 있다. 더욱이 분

\* 이 연구는 2002년도 신라대학교 연구비로 이루어졌음.

권개혁의 목표나 성과가 중앙정부에 비해 상대적으로 절실한 지방정부에 있어서, 그리고 분권 개혁의 진행과정에서 무언가 내놓아야 하는가의 의식에 사로잡혀 환경적 추세에 떠밀려 상대적으로 소극적이고 다소 방어적인 중앙정부의 분권개혁에 관한 시각과 태도를 불식시키기 위해서, 분권개혁의 논리와 전략 개발은 시급하다고 할 수 있다.

분권화를 바라보는 입장과 이해관계들은 주체별로 다양하다고 할 수 있다. 국가사회, 중앙정부, 지역사회, 지방정부, 국민, 지역주민, 공공부문, 그리고 민간부문 등에 따라 상이할 것이다. 현재까지의 분권화 진행에서는 상대적으로 힘의 우위에 있는 국가 또는 중앙정부의 눈치를 살피면서, 비위에 거슬리지 않는 범위 내에서 분권화에 관한 논의가 이루어지고 있었다고도 볼 수 있다. 물론 이러한 조심스러움은 현실적으로 얻어낼 수 있는 작은 것에서부터 출발하여야 한다는 점진주의적 관점의 합리화에 기인하기도 한다.

따라서 본 연구의 목적은 다양한 분권화 논의 속에서 지역사회, 지역주민 및 민간부문의 입장을 지향하는 지방정부의 관점에서 분권화 논리를 명백히 정리해 보고, 분권개혁과정에서 다소 현실가능성이 낮을 수도 있지만 분권개혁의 완성을 앞당겨야 한다는 의미에서 규범적으로 실천과제를 제시하고자 하는 데에 있다.

## II. 지방정부의 역할변화와 한계

### 1. 21세기적 메가트랜드와 통치패러다임

20세기 후반부터 나타나기 시작한 사회적 환경의 변화로 우리는 세계화, 지방화, 정보화 및 기술화 등을 메가트랜드로서 특징지었고, 금세기 들어 그 변화의 폭과 속도는 가공할 정도로 증대되고 있다. 이러한 양상은 사회적으로 네트워킹화, 디지털화, 다양화와 복잡화, 새로운 통합과 분화, 무한계 및 무한경쟁 등으로 표현되고 있다.

또한 사적부문 환경의 변화양상으로는 짧아진 기술패러다임 주기, 국경없는 기업환경, 관련 집단간의 장벽파괴, 무한한 성과달성, 그리고 생존을 위한 협력과 경쟁전략 등으로 제시되고 있다. 공공부문 환경의 변화양상으로는 분권화, 재원의 한계, 공공서비스 수요의 다양화, 그리고 공공서비스 공급에 있어서의 독점성 상실 등을 언급하고 있다.

이러한 환경변화로 공공부문의 역할과 기준에도 새로운 패러다임이 작용하고 있다. 첫째, 정부의 역할이 '큰정부(big government)'에서 '작은정부(small government)'로 기대되고 있다. 둘째, 재원의 확보근거가 더 이상 강제설 및 회생설에 따를 수 없고, 국민이 '세금지불자(taxpayer)'라는 인식의 확산으로 재원확보에 어려움을 겪고 있다. 셋째, 행정이념의 우선순위가 수단지향의 '능률성'에서 목표지향의 '효과성' 또는 '생산성'으로 대체되고 있다. 넷째, 공공서비스 공급주체가 중앙정부 및 공공부문 위주에서 지방정부 및 민간부문 위주로 이행되고 있다(류재현, 1996: 71-72). 다섯째, 공공서비스 공급기준이 공급자 및 법률기준에서 고객지향 및 성과지향으로 나아가고 있다. 여섯째, 공공서비스의 수요유형에 있어 '내소날미니멈(national minimum)'보다는 '시빌미니멈(civil minimum)'의 형태가 증대되고 있다(松下圭一, 1993: 284-285). 일곱째, 환경관련성은 폐쇄성 및 비대응성에서 개방성 및 대응성으로 전화하고 있다. 마지막으로 통치유형이 '거버먼트(government, 통치)'에서 '거버넌스(governance, 협치)'로 지향하고 있다(박재욱·류재현, 2000: 35).

동시에 이러한 새로운 통치패러다임 하에서 지방·중앙정부 간의 관계와 역할도 새로이 조명되고 있으며, 그 방향은 탈중심화와 지역중심주의 사회(Maffesoli, 2000: 58), 즉 지역주민지향으로 나아가고 있다. 중앙정부에 비해 특히 지역주민에게 일차적이고 직접적으로 책임을 지며, 소용돌이의 장이라고 불리는 급변하는 환경 속에서 부침과 생멸의 책임을 직접 지는 지방정부는 이제 자기혁신을 이루지 않는 한 그 생존이 어렵다. 따라서 위임적 통치패러다임에서의 단순한 지역사회관리가 아니라 분권적 통치패러다임에서의 역동적인 지역사회경영으로 나아가야 한다.

## 2. 지역사회경영의 한계와 분권화논의

지역사회경영의 방향과 과제에 대한 논자들의 규범적인 견해를 요약하자면, 첫째, 지방정부의 경영혁신이 요구된다. 둘째, 지방주의의 확립이 시급하다. 셋째, 시정이념의 르네상스와 정책경영체제로의 정립이 요망된다. 넷째, 고객서비스지향의 행정이 이루어져야 한다 등이다. 즉, 지역사회 및 지방정부에 주어진 역할과 과제는 지역주민을 위한 지방화, 분권화, 경영화 및 전문화로 초점이 모아진다. 그러나 이렇게 주어진 지역사회경영개혁의 과제를 당위적으로는 인식하지만, 그 실행에는 여러 가지 한계를 노정하고 있다. 그 중에서도 권한, 자원, 인력 등의 한계가 가장 본질적이며, 지방정부 자체의 노력만으로는 해결하기 어렵다고 논의되어 왔다(류재현, 2001b: 6-7).<sup>1)</sup>

먼저, 권한문제를 보면, “전통적으로 중앙집권화가 뿌리깊게 통치의식으로 자리해 왔다.” “지방정부의 지역경영능력에 회의를 가진다.” “지역개발권이 중앙에 있다.” “사무배분이 중앙정부 관점에서 이루어지고 있다” 등이 표출되고 있다.

다음으로 자원문제를 보면, “중앙정부에 어떻게 로비를 해서라도 보조금을 많이 받아와야지.” “시정부도 이제 잘못하면 부도가 날 수도 있다.” “시장의 능력평가는 중앙정치에서의 영향력에 달려 있다.” “품목별 예산제도에 의해 정책 및 사업 중심의 예산편성 및 계획예산제도의 도입이 실질적으로 어렵다.” “집행에 있어서도 법률적 근거나 중앙정부의 지침에 따라 소극적 관리를 하는 것이 현명하지, 괜히 적극적 경영을 하다가는 회계적 책임만 추궁 당할 수 있다.” “사무이양으로 일단 전가되었지, 그에 상응하는 자원배분은 되지 않고 있다” 등이 회자되고 있다.

그 다음으로 인력문제를 보면, “시장의 눈치를 형식적으로만 보지 시장의 정책지향이나 정치적 가치에 대해서는 고려할 줄 모른다.” “시장의 임면권은 시민에게 있지만, 공무원의 임면권은 중앙정부에 있다.” “승진기회나 줄서기가 다음 민선장에서 있을 수 있으니까, 조용히 있어야지.” “보직순환제로 일을 조금 할만하면 부서를 옮겨야 된다.” “외부전문가나 NGO종사자들은 원론적 수준에서 또는 전문성을 갖추었다고 하지만 현실성이나 실용성의 측면에서 영양가 없는 제안만 한다.” “시민단체 중의 시정참여자들은 시민에 대한 대표성을 가지고 있는가.” “공무원들은 전문성도 없으면서 관우위적 권위에 의해 일을 처리하려고 한다.” “전문가라고 불리려고 자기 일의 정당화 수단으로만 생각하지 정보조차도 잘 주려고 하지 않는다.” “지방공무원들은

1) 지역사회경영개혁에 있어서 여러 가지 한계 중, 권한, 자원, 인력 등의 한계가 가장 결정적이라는 근거는, 본 연구자가 1994년부터 1997년까지 부산광역시 정책개발실 연구위원으로 재직하면서, 그리고 이후 현재까지 공식, 비공식적으로 지역사회경영개혁과 정책개발에 참여하면서 얻어진 경험에 기인한 것이다. 동 과제에 대한 각종 회의와 논의에서 항상 상기 3가지 한계에 관한 답변이 이루어져 왔다.

능력이 떨어진다”하는 식의 불만들을 토로하고 있다.

상기 세 가지 한계들이 시사하는 방안들은 결국 분권화에 초점이 모아진다. 즉 지방정부의 지역사회경영개혁은 지역내부적 게임일 뿐만 아니라 중앙정부를 상대로 하는 장기적 시일이 소요되는 게임이다. 분권화가 개혁의 목표는 아니지만 가장 선행되어야 할 수단이 된다.

집권의 논리는 행정의 통일성 실현, 국민에 대한 공평성 확보, 그리고 국가의 강력한 리더십 발휘의 가치를 높이 인정하는 것에서 출발한다. 그러나 20세기를 관철하여왔던 결과, 행정이 획일화되었고, 국민의 자치의식이 결여되었으며, 민중통제도 이루어지지 않았다는 결점이 발생하였다. 반면 분권의 논리는 행정의 신속성의 실현, 종합성의 실현, 그리고 다양성의 실현에 있다. 이러한 효과에 대한 가치를 인정하고 국민과 가까운 정부에게 정책결정권을 맡기고, 국민의 정치참여에 의한 자치체 활동을 통제하게 하는 것이 분권국가의 이미지이다. 환언하면 통일성, 공평성으로 실현시킬 수 있는 최저생활보장보다도 다양성, 종합성에 의한 최소생활보장의 실현에 보다 큰 가치를 부여하는 것이다(박기관 역, 2000: 26-27).

사사키 노부오(佐佐木信夫)는 분권의 가치를 세 가지 시점에서 논의하였다. 첫째, 거시적 시점에서, 생활자중심의 국가를 만들기 위해, 지역스스로 창의개발과 주체성을 최대한 발휘할 수 있는 사회시스템으로 전환할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 미시적 시점에서, 공공서비스의 소비자(지역주민)에 대한 가치의 창조, 즉 소비자이익의 확대에 대한 것이다. 셋째, 국가적 차원의 시점에서, 분산형 지역형성에 기여할 수 있다는 점이다.

또한 그는 21세기 일본의 국가경영스타일은 집중과 집권이 아닌 분산과 분권의 원칙 하에서 이루어져야 한다고 생각하고 있다. 모든 기능을 3대도시권<sup>2)</sup>에 집중시켜 민간과 자치체를 수축화하여 국가가 끌고 나가려는 호송선단방식의 시대적 사명은 이미 끝났다고 보았다. 이제 활력이 넘치는 일본으로 재건하려면 모든 기능의 분산과 권력의 분권이 불가피하며, 사령탑이 이끄는 하나의 거대한 주식회사인 일본보다는 지식집약형인 중소형의 효율적인 선단기업이나 지방자치체와 제휴로 이끌어 가는 편이 훨씬 낫다고 하였다(박기관 역, 2000: 16-24).

한편, 구미 각국에서 지배적인 통치양식으로 최근 거론되어, 분권적 통치패러다임으로 이해되는 거버넌스는 논자에 따라 국가역할의 최소화, 기업주의적 통치, 신공공관리 등의 의미로 다양하게 사용되기도 한다(박재욱·류재현, 2000: 35). Stoker(1998)는 거버넌스의 개념을 집권화된 국가와 지방간의 직접적인 연계성을 갖는 낮은 유형의 정부로서 상정되는 관료적 위계체제로부터 연합, 파트너십 또는 네트워크 등과 같이 느슨하고 보다 상호작용적인 행정구조로의 이행을 지적하는 것으로 이해했다. Goodwin과 Painter(1996)는 반드시 국가의 공식적인 주체만 아니라 다양한 공간적 범주내에서 정책과 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자 전체를 포함하는 광범위한 제도적 범위에 초점을 두고 있다.

따라서 하나의 통치양식으로 지방의 정치적 구조와 과정으로 이해할 수 있는 로컬 거버넌스(local governance) 개념을 상정할 수 있는데, 이것은 지방분권화의 새로운 표상으로 지방자치를 대치하여 지방협치 또는 지방공동경영의 개념으로 표현될 수 있을 것이다. 로컬 거버넌스는 단순한 시민참여개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회구성원인 시민집단간의 ‘관계’에 근거하여 공사간의 구분없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 나가는 방식이다. 그 특징은 지방정부를 중심으

2) 일본은 2차세계대전 이후, 태평양벨트지역에 위치한 도쿄(東京), 나고야(名古屋), 오사카(大阪)라는 3대도시권의 번영을 통해 경제대국건설의 기관차역할을 감당하게 하였다.

로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 상기의 3자에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워킹을 통해 반영, 조정, 통합해 나가는 것이다(박재욱·류재현, 2000: 34).

신부족주의(neo-tribes)로 요약되는 새로운 사회학적 패러다임을 주창한 Maffesoli(2000: 54-83)는 포스트모던시대를 특징짓는 가설로 탈중심화와 지역중심주의 사회를 제시하면서, “중장기적으로 볼 때, 국가는 결국 빈 조개껍데기처럼 존재는 하지만 알맹이는 없는 상징적 형태로 남게 될 것이다. 따라서 실제 생활이 이루어지는 도시가 매우 중요한 공간으로 떠오르게 되며, 미래 사회는 상징적인 국가와 각 구성원들이 공감대를 형성하는 도시중심의 공동체만이 남게 될 것이다. 이러한 상황이 도래하면 지방분권화는 매우 자연스럽게, 그리고 완전하게 실현될 것이다”라고 하였다.

한국의 경우, 분권화 논의와 분권개혁과정을 살펴보면, 1980년대이래 분권화와 개혁의 필요성이 지속적으로 지적되어 왔고, 정부 또한 이러한 논의를 바탕으로 1990년대 이후 중앙정부의 권한과 기능을 지방으로 이양하는 노력을 계속해 왔으며, 1998년 12월에는 분권화를 가속화시킬 목적으로 ‘중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률’을 제정하고 이에 의거 ‘지방이양추진위원회’를 구성하여 운영해 오고 있다. 그러나 이를 폐지하고 새로운 지방분권특별법을 제정해야 한다는 일련의 주장이 제기되었다. 현재 재정경제부가 중심이 되어 이를 추진 중에 있으나 재정경제부안 역시 그 실효성에 많은 논란이 제기되고 있다(박영강, 2002: 52-53).

한국의 중앙집권적 상황에서 분권화 개혁의 실효성을 높이기 위해서는 분권에 대한 바르지 못한 시각과 중앙집권적 이해관계를 가진 집단을 대치하여 분권개혁의 주체로 무엇보다도 연대체제가 필요하다는 인식이 최근 확산되고 있다. 현재 추진되고 있는 분권화를 위한 연대체제로는 대체로 세가지 형태를 들 수 있다(박영강, 2002: 54). 첫째는 지방정부의 연대체제로서 영호남시도지사협의회와 전국시장군수구청장협의회 등이 있으며, 공식적인 경로를 통하여 지방분권을 위한 정책제의를 하고 있다. 둘째는 참여자치시민연대와 같은 NGO로서 의정감시활동, 낙선운동, 후보자에 대한 정책질의 등의 활동을 통하여 지방분권운동을 촉진하고 있다. 셋째로는 지식인집단으로 조직화의 정도는 비교적 낮으나 분권선언 등을 통하여 여론을 주도하고 있으며, 대표적인 활동으로는 2001년 7월 한국지방자치학회의 ‘지역균형발전선언’과 2001년 9월 부산과 경남 등 7개 권역에서 1천명이 참가한 ‘전국 지역지식인 선언’ 등이 있다.

이상과 같이 다차원적 맥락에서 논의되는 분권화가 갖고 있는 다양한 분권의 개념적 범위와 의미 및 논리를 종합해 보면, 첫째, 정치학적 해석으로, 분권화는 지방자치의 능력범위를 확대시켜, 지방정부의 정치적 구조와 과정을 혁신하고 다양화시키는 계기가 되며, 시민의 정치적 참여나 기본권 보장 및 권력의 견제와 균형이라는 민주주의의 가치를 증대시키는 필요조건으로 작용한다고 간주할 수 있다.

둘째, 경제학적 해석으로, 분권화는 주민선호에 맞는 산출물의 공급, 정부간 경쟁의 촉진, 공공서비스 공급에서의 혁신과 실험의 촉진 등으로 사회적 비용을 감소시킬 수 있으며(전상경, 2002: 31-32), 산업경제의 지역적 분업과 협업으로 국가경쟁력을 강화시킨다고 할 수 있다.

셋째, 사회학적 해석으로, 분권화는 분산형 지역형성에 기여함으로써 균형적 국토발전의 단초가 되며, 지역발전의 자율성을 높임으로써 지역갈등을 해소시키고, 지역의 생존과 번영에 대한 책임성과 독자성을 제고함으로써 사회적 조류의 변화에 대하여 탄력적 적응을 가능케 하며, 최소생활보장의 실현과 생활자 중심의 사회시스템 구축에 기여한다고 말할 수 있다.

넷째, 행정학적 해석으로, 분권화는 행정수요에 대하여 행정의 신속성, 대응성, 접근성, 종합

성 및 다양성을 증대시키고, 지방행정의 정책적·관리적 효율성을 높인다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 지방정부 관점에서의 분권화논리

다양하게 논의되고 해석되는 분권화의 논리 중에서, 국가사회 및 중앙정부의 관점에서도 제 기할 수 있는 논리를 제외시키고, 지역사회 및 지역주민의 입장을 지향하는, 그리고 분권화의 촉진에 비교적 강한 영향요인으로 판단되는, 즉 지방정부 관점에서의 분권화논리를 직관적으로 정리하면 다음과 같이 5가지로 요약될 수 있다. 세계화현상, 좋은 통치양식, 민주주의, 지방주의, 그리고 효율적인 시빌미니멈적 공공서비스공급 등을 그 논리로 상정할 수 있다. 물론 그 논거는 지방·중앙정부간 관계의 수평적 모델<sup>3)</sup> 지방정부의 공공서비스 공급체계의 비교우위<sup>4)</sup> 그리고 지역주민지향의 통치모드<sup>5)</sup> 등을 전제할 때에 가능한 것이다. 또한 5가지 요인은 분권화의 독립변수로 작용하기도 하고, 종속변수가 되기도 한다. 왜냐하면, 이러한 요인들은 분권화의 조건적 논리로 기여하기도 하고, 결과적 논리로도 기여하기 때문이다.

#### 1. 세계화(globalization)로서의 분권화

세계화와 지방화는 상치되는 개념으로 파악하기 쉬우나, 지역사회 또는 지방정부가 국가를 대체하여 세계화 속의 행위주체단위가 되었다고 생각하면 이해가 될 것이다. 1950년대에 이미 어떤 미래학자가 미래사회의 사회구성체계에 대하여, "현재사회의 구성은 개인, 가족, 지역사회, 국가, 세계의 순으로 이루어져 있지만, 미래사회는 가족과 국가의 의미가 퇴색하여 그 구성은 개인, 지역사회, 세계의 순으로 구성될 것이다"라고 예측한 바 있다. 즉 현재와 미래의 개인적 생활활동의 시간적 범위를 보면, 일일생활의 대부분을 지역사회(직장, 학교, 레저 등)에서 보내고, 공간적 범위를 보면, 통신 및 운송수단의 확대와 디지털화로 지구촌이 그 대상이 된다(류재현, 2001a: 9).

Maffesoli(2000: 73)는 지역중심주의와 탈중심화 사회의 가장 구체적인 형태를 일상생활에서 찾아 볼 수 있다고 생각하고 있다. 즉 전통적인 국가나 거대구조는 해체되어가고 집중화된 중앙의 힘은 약화되어 가는 반면, 시민들의 삶의 방식은 취미나 여가 등의 선택적 친목그룹 중심으로 편성되어 가는 중요한 사회적 변화를 신부족주의의 등장으로 설명하였다.

따라서 개인들의 이해관계와 생존은 지역사회와 세계사회 및 해외지역사회에 직결될 수밖에 없고, 국가사회 및 중앙정부 중심의 집권화에서 지역사회 및 지방정부 중심의 분권화로 이행할

- 3) 지방·중앙정부간의 수직적 모델에서는 중앙정부가 허용하는 상당히 제한된 범위에서 만의 분권화가 가능하기 때문이다. 예를 들면, 사무의 이양보다는 사무의 위임형태로, 또는 권한과 재원의 본질적 양여 보다는 보조의 형태 등과 같이 잔여적·소극적 분권만이 이루어질 가능성이 많다.
- 4) Oates의 분권화정리에서는 "특정공공재의 소비가 지리적으로 전체인구 중의 일부주민에만 한정되고, 각 구역에서의 그 공공재의 산출수준에 대한 공급비용이 중앙정부와 해당 지방정부에서 똑같다면, 중앙정부가 모든 구역에 걸쳐서 균일하게 정해진 어떠한 수준의 산출수준을 공급하는 것보다도 지방정부가 그 해당지역에서 파레토 효율적 수준의 산출물을 공급하는 것이 언제나 더 효율적이거나 혹은 최소한 중앙정부만큼 효율적이다"라고(전상경, 2002: 33-34) 지방정부의 공공재 공급의 비교우위를 설명하고 있다.
- 5) 지역주민에 가까운 정부에게 정책결정권을 맡기고, 지역주민의 정치참여에 의하여 당해 정부를 통제하게 하는 분권국가의 이미지 또는 거버넌스적 통치유형의 철학에 동조하지 않는다면, 분권의 의미는 그 이유가 없을 것이다.

수밖에 없는 과도기적 환경에 우리는 살고 있다. 결과적으로 정부기능의 재조명과 지방·중앙 정부간 관계의 변화를 요구하고 있다.

## 2. 좋은 통치(good government)로서의 분권화

통치패러다임의 변화에서 볼 때, 좋은 통치란 무엇인가? 그것은 국가와 시대와 전통 및 환경의 함수이다. 예를 들면, 영미법국가에서는 가급적 사적자치의 원칙에 따라 통치자가 국민의 생활에 관여 폭을 줄이는 '적은 통치(less government)'가 좋은 통치라는 전통을 갖고 있으며, 반면 대륙법국가에서는 성문법에 기초한 열거주의 또는 포괄주의에 따라 통치자가 국민의 생활에 관여 폭을 크게 하는 '많은 통치(more government)'가 좋은 통치라는 전통을 갖고 있다.

또한 18세기 근세국가는 국가통일과 해외시장개척을 위해 절대, 통치, 경찰국가라는 압제적 통치가 미덕이었고, 19세기 근대국가는 민주주의와 '보이지 않는 손'에 의한 자율의 존중으로 자유, 입법, 야경국가라는 소극적, 방임적 통치가 미덕이었으며, 그리고 20세기 현대국가는 경제발전과 전쟁수행 및 복지향상 등을 위해 '규모의 경제효과'와 중앙집권화가 요구되는 직능, 행정, 복지국가라는 적극적, 봉사적 통치, 즉 '큰 통치(big government)'가 미덕이었다. 그러나 1980년대 이후부터는 어떠한 통치전통을 가졌던 간에 국가의 역할에 대한 국민의 기대는 커지면서 정부규모와 재정은 작기를 바라는 '작은 정부(small government)', 즉 작지만 효율적인 정부가 미덕이었다.

결국 집권화가 좋으나, 분권화가 좋으나는 시대적, 국가적 상황의 소산이다. 현재의 환경변화와 상황은 분권화의 추세로 대부분의 국가가 나아가도록 하고 있다. 그 이유는 뒤에서도 부분적으로 설명되었지만, 분권적 통치패러다임이 지역주민의 입장에서 더 효율적이며, 국가적 입장에서도 결과적(총합적)으로 국가경쟁력을 향상시킬 수 있기 때문이다. 이때 분권화의 진행에는 두 가지의 진행축을 생각할 수 있다. 하나는 중앙정부로부터 지방정부로의 분권이며, 다른 하나는 공공부문으로부터 민간부문으로의 분권이다.

후자의 예로는 민영화(privatization), 제3섹터, NGO, 거버넌스 등이 있다. 요컨대, 거버넌스 개념은 거버먼트의 변화된 의미로 이해될 수 있으며, 이는 통치(governing)의 새로운 과정으로 볼 수 있다(박재욱·류재현, 2000: 3). 이와 같이 관우위적인 발상이 퇴조하고 후자로의 분권화가 진행될 수 있는 것은 작은 국가의 규모를 능가하는 능력을 가진 민간부문의 발현, 그리고 공공부문에 비해 상대적으로 우위를 점할 수 있는 정보·기술력, 순발력, 시의성, 탄력성과 효율성 등에 기인한다.

## 3. 민주주의(democracy)로서의 분권화

자치화와 분권화가 동일개념은 아니지만 그 궤는 같이한다. 형식논리에서 중앙집권화에 반대되는 지방분권화는 지방정부의 자치권 강화의 단초가 된다. 또한 "지방자치는 민주주의의 학고이다"라는 브라이스(James Bryce)의 말과 '풀뿌리 민주주의(grassroots democracy)'라는 용어를 볼 때, 분권화가 민주화의 필요조건이 된다는 것은 지나친 비약이 아닐 것이다.

현실적으로 볼 때, 세계사적 민주화 흐름 속에서 지금 민주주의는 국가정치(high politics)차원에서 지방정치(low politics)차원으로 확산되고 있으며, 그리고 한국사적 흐름 속에서도 현재의 지방자치제는 1987년의 민주화운동의 소산이고, 지방자치제란 민주주의를 심화, 발전시키는

제도적 계기로 인식되고 있다.

특히 국민국가의 위상 및 역할의 퇴조와 더불어 시민사회의 성장과 광범위한 민주성 요구가 대두되고 있으며, 이는 NGO나 시민단체 등을 통해 의회민주주의의 강화 및 자치행정으로의 다양하고 광범위한 시민참여 요구로 나타나고 있다. 따라서 제도권의 정치영역이 대의민주주의의 위기와 생활정치의 활성화 요구를 수용하기에는 탄력성과 유연성에 있어 한계에 부딪치고 이에 따라 민주화를 위한 이중전략, 즉 정당중심의 제도권 정치의 민주적 개혁과 시장과 시민에 의한 비제도권 정치의 참여가 동시에 제기되기 때문이다(박재욱·류재현, 2000: 1). 이것이 전술한 바 있듯이 민간부문으로의 분권이다.

또한 근대민주주의의 본질적 의미에서 볼 때, 민주주의란 개인주의에서 출발한다. 즉 민주주의의 최고이념은 '개인의 인간다운 삶'의 추구, 휴머니즘을 상정한다. 이를 위해 제일 중요한 하위이념으로는 자유를 강조한다. 이때의 자유는 '위로부터의 자유', 즉 '통치로부터의 자유'를 의미한다. 역사적으로 통치와 권력에 대한 좋지 못한 부정적 경험은 가급적 위로의 집권화가 아니라 밑으로의 분권화를 민주화라고 인지하고 있다.

#### 4. 지방주의(localism)로서의 분권화

WTO체제로의 세계경제질서개편은 마치 중세봉건사회의 와해과정에서 그 논리를 유추할 수 있다. 중세봉건사회에 있어서 길드라는 수공업자조합과 상업종사자들은 잉여생산물의 판매를 위해 시장의 확보가 중요했다. 그러나 봉건영토의 협소한 경계는 이들의 활동범위를 제한하고 있었다. 즉, 이중과세, 도량형과 화폐단위의 차이, 운송망의 한계 등이 그것이다. 상대적 고부가가치산업에 종사했던 이들은 힘있는 봉건영주에 정치자금을 지원하여 그들을 강한 상비군을 가진 절대군주로 탄생시켰다. 또한 그들로 하여금 국가 또는 민족 통일을 명분으로 통일국가를 달성시킴으로써, 이들은 봉건영토의 협소한 경계를 무너뜨려 시장을 확대시켜나갔다. 이와 비슷하게, 지금의 세계화도 다국적기업이 국가의 경계를 무너뜨리는 과정으로 이해해도 될 것이다.

즉, 종래처럼 대부분 국민국가의 중앙정부를 통해 자본투자나 대외통상관계가 이루어지던 차원에서 국민국가 내부의 다양한 지역적 이점을 찾아 지방정부와 직접적인 관계형성을 선호하는 차원으로, 국제자본의 '장소 마케팅(place marketing)' 개념이 성립되고 있기 때문이다(박재욱·류재현, 2000: 1).

그러나 제일적(齊一的) 절대국가의 성립과 같이 단일의 세계적 통일국가의 성립은 또 다른 메가트랜드인 모든 분야에서의 다양화 추세와 사회적 복합관련현상의 증대, 그리고 지구촌을 완벽하게 묶을 수 있는 제일적 통신운송망의 미발달 등에 의하여 제한을 받는다. 따라서 전술한 바 있듯이 지역사회가 국가적 경계를 뛰어넘어(boardless) 세계화 속의 주요 행위주체단위로 부상될 수밖에 없는 것이다.

이때 지역단위의 입장에서 보면, 자생적 메카니즘의 구축과 함께 지역내부의 혁신과 발전이 필연적인 것이 된다. 또한 지방정부는 지역발전, 특히 지역경제발전을 이루어내기 위하여 정책경영과 해외경영을 주요 과제로 인식하게 된다. 이를 위해서는 무엇보다도 행위주체로 행사할 수 있는 분권화가 선행되어야 하고, 동시에 지역발전의 목표와 동력이 될 수 있는 지역아이덴티티가 구축되어야 하며, 그리고 제일적인 국가적 관점에서가 아니라 독특한 지방적 이익과 논리 및 관점이 개발되어야 한다. 그것이 곧 지방주의이며,<sup>6)</sup> 또한 그것을 이루어내기 위해서는 지방정치메카니즘의 구축과 활성화가 요구된다.



## 5. 시빌미니멈(civil minimum)으로서의 분권화

현재 각국의 국정목표는 대체로 국민들의 '삶의 질 향상'에 두고 있다. 즉, 국민의 최소한의 생활권 보장으로서 사회보장과 사회복지 수준의 개량과 제도화, 높은 수준의 교육과 문화적 공공서비스 제공, 그리고 어메니티(amenity)와 같은 쾌적한 생활공간 창출 등을 목표로 하고 있다. 이러한 유형의 공공서비스를 제공해야 할 최소한의 수준을 우리는 시빌미니멈이라고 부르며, 그것은 일본의 1970년대 지방자치정책수립에서 기준이 되었다.

새로운 복지서비스의 수요는 시장원리의 전사회적 확대와 구조조정으로 인해 예상되는 필연적인 시장실패의 부분에 대한 대응이라고 할 수 있다. 예를 들면, 빈부격차로 인한 사회적 양극화의 심화와 도시빈민층의 증대 및 상대적 박탈감의 강화, 그리고 지식정보사회의 도래에 따른 지식소유자와 비소유자 간의 노동양극화에 대비한 재훈련, 고용 및 사회적 보장책 마련의 필요성 등이다. 그리고 새로운 환경서비스의 수요는 국내적 환경조건의 개선 뿐만 아니라 국가간 환경조건의 개선 및 제품생산의 환경비용 증가로 국제적 압력의 강화에 대한 대응을 요구하고 있으며, 새로운 문화서비스의 수요는 지방특색문화산업의 육성을 목표로 하는 영화, 애니메이션, 디자인 등 상품으로서의 문화산업의 지역적 활성화를 요청하고 있다(박재욱·류재현, 2000: 2).

이와 같은 시빌미니멈적 공공서비스는 상대적으로 하드웨어적이고, 단순하며, 물질적이고, 무차별적 수요와 경제성의 논리가 적용되는 국방, SOC 및 경제분야 등에서의 공공서비스인 내쇼날미니멈과 달리 소프트웨어적이고, 복잡하며, 정신적이고, 차별적 수요와 적실성의 논리가 적용되는 특성을 가지고 있다. 따라서 이러한 공공서비스의 공급주체로는 누가 효율성이 있으며, 수요자의 만족도가 높을까? 당연히 확실성과 원격성을 가진 중앙정부보다는 구체성과 근접성 및 대응성을 가진 지방정부와 민간부문이 공급시간(imperative)과 서비스배달체계(delivery system) 및 고객지향(client-oriented)에 있어서 공급주체로 비교우위에 설 것이다.

또한 Oates(1972)는 그의 분권화정리에서 "어떤 주어진 인구규모에서, 국가전체 내에서의 개입수요의 다양성이 증가할수록, 그리고 공공재소비자의 지리적인 묶음이 그 재화의 수요측면에서 더욱 동질적으로 될수록 특정공공재의 분권화된 공급으로부터 얻을 수 있는 이득은 더욱 커진다"고 설명하고 있다(전상경, 2002: 35).

이러한 점들은 공공서비스공급에 있어 신자유주의적인 경쟁원리의 도입과 시장성의 강화 추세에서의 당연한 귀결이며, 따라서 효율적 공급주체인 지방정부와 민간부문으로의 행재정적 분권화가 요구됨을 시사한다.

## IV. 지방정부의 분권개혁과제

지방정부 관점에서의 분권화논리가 시사하는 분권의 필요성과 함의를 인정할 때, 이를 개혁운동으로 전화시켜 분권화를 현재화하는 것이 중요하다. 따라서 지방정부는 분권개혁의 목표를 명확히 설정하고, 이를 달성할 수 있는 분권개혁의 수단으로서의 실천과제를 구체화하여 실행할 필요가 있다.

6) 이때의 지방주의란 지역이기주의나 지역감정이 아닌 지역시민들의 풍토적 정서를 바탕으로 하는 지역공동체에 대한 일체감과 정치행정적 자율성 및 문화적 독자성을 의미한다.

## 1. 분권개혁의 이념

지방정부의 분권개혁과제에서 무엇보다 중요한 것은 우선적으로 지방주권이념을 확립하는 것이다. 즉 지방정부는 지방주권과 분권에 대한 명확한 이념을 가지고 지역사회경영에 자신감과 의지를 가지는 것이다(並河信乃, 1996: 12-14). 예를 들어, 일본의 경우, 성공한 단체장으로 평가가 내려지는 이즈모(出雲)시의 이와쿠니 데쓰도 시장이나 구마모토(熊本)현의 호소카와 모리히로 지사 등에 대해서는 그 성공요인으로 다른 어떤 것보다도 지방정부의 단체장으로서 뚜렷한 철학과 소신을 가지고 시정을 개혁했다는 점이다. 이들은 지방정부의 단체장으로서 지방자치와 지방분권에 대해 교과서적인 원론적 수준이 아니라 지역발전을 위한 이념적 좌표축을 설정하고 이를 구체적인 정책역량으로 전화시키는 능력을 가졌던 것이다.

지방주권이념은 지역발전을 위한 전략을 내재적 관점에서 모색하고 추진할 수 있는 원동력이 되는 것으로, 그 표상으로 '지역시민주의'라는 이데올로기를 제시하고자 한다.<sup>7)</sup> 지역시민주의의 이념적 방향성은 지역시민의 시민공동체 의식을 매개로 하여 지역사회의 위기에 대응하기 위한 자발적 참여와 관심을 유도하도록 구성되어야 하며, 또한 지역발전을 통해 국가발전을 도모한다는 의미와 차원에서 지역이기주의와는 구별된다(박재욱·류재현, 2000: 7).

지방분권의 목적이 되는 지역시민주의라는 지방주권이념 하에서 지방정부의 지역사회경영개혁이 이루어져야 한다. 사사키 노부오(佐佐木信夫)는 자치체 개혁의 체계로 자치체의 세가지 기능으로 파악하고, 각각의 개혁과제를 제시했다. 첫째, '사업체'의 개혁이다. 이는 양적 개혁의 측면으로, 자치체의 감량화책, 행정수요의 발생억제책, 公·共·私의 역할화를 과제로 제시했다. 둘째, '정책체'의 구축이다. 이는 질적 개혁의 측면으로, 정책형성력의 향상책, 정책맨의 육성책, 정책제고의 축적책을 과제로 제시했다. 셋째, '정치체'의 구축이다. 이는 주민자치의 측면으로, 의회대표제의 재고, 수장·의회관계의 재구축, 주민의 직접참가의 촉진을 과제로 제시했다(박기관 역, 2000: 106-112).

관념적으로 자치체자립을 추구하는 지방주권이념은 중국적으로 '자치체기구가 시민의 자치정부로 되는 것'을 의미하며, 따라서 지방행정체도의 가치서열에서 시정촌(市町村)우선주의의 확립을, 즉 지방행정메카니즘의 역전을 타카요세 쇼조(高壽昇三)는 제시하였다. 그는 시정촌우선의 지방행정제도개혁을 위해, 지방행정제도에 있어 도주제(道州制)반대와 일층제(一層制)추진을, 사무배분에 있어 부현(府縣)사무의 시정촌사무화(市町村事務化)를, 재원배분에 있어 시정촌우선(市町村優先)의 재원배분을 강조하였다(高壽昇三, 1998: 4-6).

지방주권화의 관점에서 분권개혁의 대상은 보편적으로 제시하고 있는 지방자치권의 내용 중에서 현실적으로 이루어지지 않고 있는 것에 초점을 두면 될 것이다. 일반적으로 지방자치권의 내용에서 자치입법권으로는 조례제정권·요강제정권·조례제정개폐청구권을, 자치행정권으로는 수장선거권·직접청구권·공무원임면권을, 자치재정권으로는 예산편성권·과세자주권·사용료수수료설정권을 적시하고 있다(高壽昇三, 1998: 51). 한국의 지방자치 현실에서 심각하게 부족감을 느끼는 것은 직접청구권, 공무원임면권, 과세자주권, 사용료수수료설정권 등이다.

7) 예를 들면, '부산시민주의'가 그것이다. 지방분권에서 나아가 지방주권을 논의할 때, 공법학자들은 주권이 '불가분의 공리'에 따라야 하기 때문에, 지방주권이란 표현은 학술적으로 개념상 시민주권을 의미한다고 한다.

## 2. 분권개혁의 실천과제

지방주권이념의 확립이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로서 지방정부에게 주어지는 분권 개혁의 실천적 과제를 정리해 보면, 먼저 지방주권의 이념적 목표가 되는 지방주의의 확립이라는 과제, 다음으로 지방주권의 기능적 목표인 지방정부의 사업체화, 정책체화 및 정치체화로의 과제, 그 다음으로 지방주권 실현을 위한 분권개혁과정에 있어 핵심적 수단이 되는 지방·중앙 정부간 관계와 사무배분의 정향 과제, 그리고 지방·중앙정부간의 권한과 재원의 배분 정향 과제 등과 같이 6가지로 요약된다.<sup>8)</sup> 이러한 주요실천과제와 그 방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회의 혁신을 위해 우선적으로 지방주의의 확립, 시정이념의 정립, 그리고 고객서비스지향의 행정이 총론에서 화두로 다루어져야 한다. 먼저, 지방주의의 확립을 위한, 지역공동체에 대한 일체감 형성과 지역발전을 위한 방향성과 자율성 및 독자성 확보가 절실하다.<sup>9)</sup> 다음으로, 시정이념의 구현을 위해서는 거버넌스적 통치패러다임 하에서 목표설정과 시정과정에 전문가와 시민의 참여가 확대되어야 하며, 정책목표를 효율적으로 달성하기 위한 시정의 정책경영체제로의 전화가 이루어져야 한다.<sup>10)</sup> 그 다음으로, 고객서비스지향의 행정을 위해서는 행정이념과 행정성과의 평가와 기준이 지역주민의 관점에서 재조명되어야 한다.<sup>11)</sup>

둘째, 지방정부가 사업체화로 가기 위해서는 지방자치의 경영화가 필요하다. 타카요세 쇼조(高寄昇三)는 지방자치 경영화의 전제로 정책의 선별, 정책적 기조 및 제도개혁 지향이 이루어져야 하며, 네 가지의 다채로운 경영형태가 폭넓게 작용하는 복합경영의 형성이 필요하다고 하였다. 행정관리로부터 행정책임의 범위와 행정서비스의 선별을 목표로 하는 '정책과학경영', 제3섹터가 아닌 시민참가의 제4섹터 창조를 목표로 하는 '간접방식형 경영', 재원도입 및 재무관리형으로부터 시민통제를 위한 기업적 재무회계로의 변혁을 목표로 하는 '재정운영형 경영', 그

8) 분권개혁과제의 제시는 논자나 개혁주체에 따라 다양할 것이며, 그 초점과 우선순위도 상이할 것이다. 본 연구에서는 앞장에서 논의되었던 지방정부 관점에서의 분권화논리에 따른 시사점, 그리고 앞절에서 논의되었던 지방분권을 넘어서는 지방주권의 이념을 상정하면서 분권개혁과제를 구상하였다. 물론 앞장의 논리와 앞절의 이념에 형성논리로 1:1 대응하는 과제설정은 아니지만 이들을 반영하여 연구의 목적에 맞게끔 재구성하였다. 본 연구에서의 분권개혁과제의 분류체계는 먼저 개혁의 상위목표인 지방주의의 확립이라는 목표인식이 중요하다는 점에서 1가지 과제로 선정하였고, 다음으로 사사끼 노부오가 제시한 자치체개혁의 체계에 착안하여 개혁의 하위목표로 3가지 과제를 채택하였으며, 그리고 그다음으로 개혁의 주요수단으로 지방·중앙정부간의 관계·사무배분·권한·재원배분이 특히 상대적 게임에서 중요하다고 판단하여 이를 2가지 과제로 설정하였다. 본고에서는 분권개혁운동에 있어서의 과정론적 접근에 의한 과제는 제외되었다.

9) 이를 위해서는 ①독자성과 지역적 종합성을 갖춘 지방적 이익과 논리 및 관점이 개발되어야 하고, 중앙정부의 제일적 관점에 의한 분권화가 아니라 지방정부적 관점에서의 분권화가 선행되어야 한다. ②지역아이덴티티를 구축하고 실행할 수 있는 지방정치메카니즘의 형성과 활성화가 요청된다. ③지역아이덴티티를 구현할 수 있는 비전과 실행계획(예, '2020부산플랜')이 지역구성원 모두의 참여를 통하여 도출되어야 한다.

10) 이를 위해서는 ①거버넌스적 통치모드로 전향하여 지역중심적 사고에서 NGO, 지역원로회의, 지역개발전문가, 정책전문가 및 시의원 등의 과정적 시정참여가 확대되어야 한다. ②시정기조로는 시민시정, 생활시정, 가치시정, 정책시정 및 전문시정 등을 상정할 수 있다. ③정책경영체제로의 전환을 위해 기존의 조직, 인사, 재무체제를 정책과 사업단위 기준으로 리스트락처링해야 한다. ④청내 정책전문연구인력을 실국별로 정책분석 및 평가담당자로 배치하든지 또는 실국을 정책서비스부서와 현장서비스부서로 이분시키고 정책서비스부서에는 직업공무원제와 계급제를 배제하여 제로베이스에서 청내인력과 지역인력을 충원시켜야 한다.

11) 이를 위해서는 ①행정이념이 과거의 능률성에서 주민만족성, 대응성 및 생산성으로 대치되어야 한다. ②정책분야별 또는 행정부서별 성과측정지표가 개발되고 공개되어야 한다. ③행정과정에 있어, 즉 계획과 실행 및 평가에 있어 일관된 성과기준이 작용해야 하고, 그 기준설정은 서비스수혜자에 초점이 두어져야 한다.

리고 제도추종형으로부터 자주권 활용을 목표로 하는 '정책활용형 경영'이 그것이다. 또한 이와 같은 경영형태를 실현하기 위한 실천적 과제로서 행정책임론, 주민수요의 계량화와 지표화, 행정수요의 형성, 외곽단체의 활용, 기업 및 주민위탁의 미래상, 계획행정의 가능성, 재무회계제도의 개혁 등을 개진하였다(최외출외 편역, 1995: 5-7). 경영혁신의 내용으로는, 조직운영이념에 고객서비스론적 관점과 성과지향적 관점 및 전략경영적 관점이 반영되어야 하며, 행정의 경영화로 행정마켓팅과 경영수익사업 및 경영혁신기법의 도입이 활성화되어야 하고, 공공서비스 공급 배분체제로 민영화와 민관파트너십 및 계약이 확대되어야 하며, 그리고 감량경영(cutback management)으로서 리엔지니어링과 예산절감 및 다운사이징이 이루어져야 한다(박종화, 1996: 7-23).

셋째, 지방정부의 정책체화 및 정책경영을 위한 효율적 정책네트워크의 구축, 즉 시정개발을 위한 정책정보저장장치와 지역통합적 정책개발장치가 확립되어야 한다. 이를 위한 과제로 먼저, 정책목표관리가 이루어져야 한다. 즉 지방적 이해와 이익 및 논리가 반영된 정책목표의 설정이 필요하고,<sup>12)</sup> 정책목표와 정책수단의 연쇄화와 체계화가 요구되며,<sup>13)</sup> 그리고 정책집행관리수단으로서 업무보고가 행정관리에서 정책관리로 전환되어야 한다.<sup>14)</sup> 다음으로, 정책개발능력을 향상시켜야 한다. 즉 지역총합적 정책네트워크의 구축과 정책정보저장기능을 수행하기 위한 기관의 설립이 이루어져야 하고,<sup>15)</sup> 시장의 정책지향이나 의지를 하부조직에까지 파급해야 하며,<sup>16)</sup> 전행정조직의 정책연구와 정책개발 역량을 강화시켜야 하고, <sup>17)</sup> 시민의 정책개발과 정책참여 기회가 증대되어야 하며,<sup>18)</sup> 그리고 기획부서의 정책개발체제로의 전환이 필요하다.<sup>19)</sup> 그 다음으로 시장의 정책정보 접근기능과 지속참모기능을 강화해야 한다. 즉 정책정보채널의 다양화와 전문화를 구축해야 하며,<sup>20)</sup> 시장은 정책의 가치판단만을 하고 정책의 사실판단은 시장의 정책관련직속참모가 스크린함으로써 시장의 정책관리 부담을 경감해야 한다.<sup>21)</sup>

넷째, 지방정부의 정치체화를 위해서는 로컬 거버넌스체제의 구축과 활성화가 요구된다. DiGaetano와 Klemanski(1999)가 구성한 도시통치체제의 양식을 도식화한 모델에서는 도시 및 국가의 구조화와 재구조화는 결합되면서 외부적 정치경제적 환경을 구성하고, 지방차원에서의 정치적 상호작용과 정책결정에 대한 외부변수로 작용한다고 볼 수 있다. 특정한 정치적, 경제적 환경에 의해 조성된 조건은 도시의 통치배열, 즉 통치연합과 권력구조를 발전시키는 기회변수인 동시에 제약변수이기도 하다. 지역발전을 위한 지방정치메카니즘으로 시정부의 공공이익과 민간부문의 사적이익이 상호간에 조화를 이룬 하나의 통치연합(governing coalition)으로의 결합이 필요하다. 왜냐하면, 공공이익과 사적이익 간에는 크고 작은 갈등이 항상 발생하기 마련이

12) 이를 위해 ①시민정책위원회, ②정책수요조사, ③시정의 부서별 공익성의 기준 개발 등이 요구된다.

13) 따라서 ①장기비전계획의 수립과 ②전략경영시스템 및 MBO의 도입 등이 요청된다.

14) 그 예로서 업무계획관리시스템의 도입이 요망된다.

15) 예를 들면, ①정책포럼 및 ②지역연구학회(예, 부산학학회)의 창설.

16) 우선적으로 정책회의의 공개로 최초 정책기안자의 회의참석이 요구된다.

17) 방안으로 ①정책제안실명제와 정책제안포상제, ②정책이슈별 타스크포스의 설치, ③정책연수제의 도입, 그리고 ④정책평가와 실적의 인사고과화가 요망된다. 특히 정책개발연구기능의 강화를 위해 ①정책개발실의 실국별 정책평가제와 ②정책부문별 책임연구제 등이 신설되어야 한다.

18) 이를 위해 ①시정배심원(불특정시민)제도와 시정법정제도, ②정책논단(인론인) 등을 설립해야 한다.

19) 이를 위해 ①기획실의 전략경영시스템화와 정책감사기능화, ②정책심의제 등이 도입되어야 한다.

20) 이러한 예로는 ①시정신문고, ②정책워크샵, ③정책경영, ④정책자문위원회 등을 상정할 수 있다.

21) 그 예로서 시장직속의 정책담당특별보좌관직의 확대와 정책개발실과 같은 정책연구조직의 시장직속화가 요청된다.

## 목 차

- 지방정부의 분권화 논리와 과제/ 류재현 ..... 7
- 지방정부의 상대적 생산성 측정 : DEA에 의한 기술, 배분, 규모 효율성을 중심으로 / 전병관 ..... 23
- 지방자치단체의 재정지출 효과분석/ 김태영 ..... 45
- 90년대 독일 지방정부의 행정개혁/ 박해육 ..... 69
- 중국 지방정부의 토지개혁정책에 관한 연구 : 상해시를 중심으로/ 백승기 ..... 87
- 국민기초생활보장 수급자 선정과정에 대한 분석 : 부산광역시 사회복지전담공무원과 사회복지사의 평가를 중심으로/ 안홍순 ..... 107
- 지방자치단체 행정규제 개혁작업 성과에 대한 대상집단의 인식에 관한 연구 : 충청북도 행정규제개혁 작업을 중심으로/ 김병식 ..... 133
- 대도시 항만관리체계 조정방안에 대한 탐색적 연구/ 정주택 ..... 151
- Public Planning Agency's Work-productivity and Administrative Settings at Local Government/ Won, Sung-Soo · Ahn, Hyug-Keun ..... 167

고, 이러한 갈등의 조정 여부에 따라 전체 도시적 성장과 발전의 가능성이 달려 있기 때문이다 (박재욱, 2000: 63-64). 따라서 정치엘리트와 경제엘리트간의 협력기구로서, 형식적인 사회기구를 재정비하고 실질적인 도시의 권력엘리트가 망라된 공식적, 비공식적 차원의 성장연합기관의 신설을 모색할 필요가 있다. 이것이 지방정부의 자주적 정책네트워크로 기능하고, 명실상부한 시민의 대표성을 갖춘 기구로 발전하며, 중앙정치에 대해 지방적 이해를 관철시키는 압력단체로 순기능해야 할 것이다.<sup>22)</sup>

다섯째, 지방·중앙정부간 관계와 사무배분의 원칙에 있어서의 올바른 정향이 필요하다. 세계화에 따른 지방화는 지방단위의 경제영역과 지방정부의 역할을 크게 신장시켜, 중앙정부의 기능과 역할이 축소되는 방향으로 행정개혁이 이루어지고 있으며, 그리고 지방·중앙정부간 관계에서도 종래의 종속형이 아니라 병존형으로 바뀌어야 하고, 또한 이전과 같은 종속적·일방통행적·확립적 기능이양이나 권한위임이 아닌 상호의존적 기능분립이 요구되고 있다(박재욱·류재현, 2000: 1).<sup>23)</sup> 따라서 사무배분의 원칙에 있어서는 지방정부의 시점이 중시되는 '현지성의 원칙', '보충성의 원칙', '지역적 종합성의 원칙' 등에 우선순위가 주어져야 할 것이다. 이를 위해서는 당해지방정부의 기능분석과 직무분석 및 사무배분수요조사가 필요하다.

여섯째, 지방·중앙정부간의 권한과 재원의 배분에 있어, 즉 지방정부의 지역개발권, 인사권, 재정권에 있어서 '지방반란'을 일으켜야 한다. 왜냐하면, 지방행정제도의 개혁과정에서 혹자들은 단계적 사무이양의 추진, 보조금의 교부금화, 계획계약제도 등과 같이 상당히 현실성 있는 방안들을 제시하지만, 이것은 중앙정부의 시점에서 출발하는 것이고, 지방정부의 시점에서는 결국 지역내부의 또는 지방정부간의 제로섬 게임이라는 한계로 그대로 남기 때문이다. 따라서 이러한 권한에 대해서는 근본적으로 지방정부와 중앙정부 간의 정치경제적 제로섬 게임으로 이해하고, 중앙정부는 전향적으로 양보하여야 한다. 특히, 이러한 권한과 관련된 관계법규들이 지방정부의 관점에서 재조명되어 제도화될 필요가 있다.<sup>24)</sup> 왜냐하면, 이러한 법규들은 지방주권 실현의 핵심적인 수단적 과제가 되기 때문이다. 또한 지방정부의 인사권에 있어서 고려되어야 할 점으로는, 사실상 지방정부에 대한 중앙정부의 인사통제수단으로 작용하는 국가직의 축소와 직제T/O제의 해체 등을 통하여, 시정전문화인력을 확보하기 위한 공직의 개방제 확대, 업관제의 부분도입 및 시장인사권 강화, 전문가에 의한 정책분석평가제 도입, 정책지향형 인사고과제와 교육훈련 적용, 그리고 시민인사평가단 구성 등이 심도있게 논의될 필요가 있다.

- 22) 예를 들어 가칭 '부산성장연합' 또는 '부산발전연대'와 같은 단체를 상징할 수 있으며, 이것이 로컬 거버넌스 체제의 일례로서 지역발전을 위한 이익결집과 조화의 장으로 기능할 수 있을 것이다.
- 23) 예를 들면, 부산시정부의 항만기능에 대한 관할권의 논의에서 볼 때, 국가기능으로 간주하여 타 광역시도와 달리 부산만 항만유발비용을 부담하게 되는 것이다. 그나마 컨테이너세도 한시적인 세목으로 걸뺏으면 국가 경쟁력을 핑계로 없애야 한다고 중앙정부는 주장함으로써 부산시정부는 정치적 게임에 매달리게 된다.
- 24) 예를 들면, '지방자치법' 제11조(국가사무의 처리제한), '지방자치단체에두는국가공무원의정원에관한법률', '지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정', '지방재정법' 제7조(세출의 재원), 제11조의2(지방자치단체의 복권발행등), 제19조(경비부담의 비율등), 제32조(예산의 구분), '지방재정투·융자사업심사규칙', '지방세법' 제2조(지방자치단체의 과세권), '지방교부세법' 제4조(교부세의 재원), '지방양여금법', '국토건설종합계획법', '국토이용관리법', '수도권정비계획법', '산업입지및개발에관한법률', '도시계획법', '개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법', '도시개발법' 등을 제로베이스에서 검토할 필요가 있다.

## V. 결 론

분권화에 관한 논의가 이제 지방의 아젠다에만 머물 것이 아니라, 국가적 차원에서 심각하게 고려되어야 한다는 시대적 당위성에 직면하여, 그리고 분권화에 대한 입장과 이해들이 다양하다는 인식 하에서, 분권개혁의 주요 주체가 되는 지방정부의 관점에서 다음과 같이 5가지로 분권화의 논리를 정리하였다.

첫째, 세계화 현상에서, 개인들의 이해관계와 생존은 국가사회 보다도 지역사회와 세계사회 및 해외지역사회에 직결될 수밖에 없기 때문에, 중앙정부 중심의 집권화에서 지방정부 중심의 분권화로 이행되어야 한다는 점이다.

둘째, 통치패러다임의 변화에서, 작지만 효율적인 '작은 정부'로의 지향은 분권적 통치패러다임으로의 전화를 의미하고, 특히 지역주민의 입장에서 이것은 더욱 효율적인 것으로 간주된다는 점이다.

셋째, 민주주의에 대한 인식에서, 역사적으로 통치와 권력에 대한 좋지 못한 부정적 경험은 가급적 위로의 집권화가 아니라 밑으로의 분권화를 민주화라고 인지하고 있으며, 따라서 분권화와 지방자치화를 형식논리에서 민주화의 필요조건으로 인식한다는 점이다.

넷째, 세계경제질서의 개편과정에서, 지역사회는 개방화에 대응하기 위해 혁신과 발전을 구축해야 하며, 이를 위해 우선 지방정부가 행위주체로 행사할 수 있는 분권화가 선행되어야 할 뿐만 아니라 지방주의라는 지역아이덴티티를 도출하여야 한다는 점이다.

다섯째, 시빌미니멈적 공공서비스의 증대에서, 공급주체로서의 효율성과 수요자만족도라는 측면에서 볼 때, 중앙정부보다는 구체성과 근접성 및 대응성을 가진 지방정부가 비교우위를 가질 수 있으며, 국가전체의 입장에서도 분권화된 공급으로부터 얻을 수 있는 이득이 더욱 커진다는 점이다.

이러한 지방정부 관점에서의 분권화논리가 시사하는 분권의 필요성과 합의 하에, 이를 분권개혁운동으로 전화시켜 분권화를 현재화하여야 하는 것이 중요하다. 이를 위해, 먼저 총론적으로 지방주권이념을 확립해야 한다는 차원에서 '지역시민주의'라는 이데올로기를 제시하였으며, 다음으로 지방정부에게 주어지는 분권개혁의 6가지 실천적 과제를 검토하였다.

첫째, 지역사회의 혁신을 위하여 지방주의의 확립, 시정이념의 정립과 일관성 유지, 그리고 고객서비스지향의 행정체제 구축 등이 이루어져야 한다는 점이다. 둘째, 지방정부가 사업체화로 가기 위하여 지방자치의 경영화와 시정의 경영혁신이 수반되어야 한다는 점이다. 셋째, 지방정부의 정책체화 및 정책경영을 위한 효율적 정책네트워크가 구축되어야 한다는 점이다. 넷째, 지방정부의 정치체화를 위해서는 로컬 거버넌스체제의 구축과 활성화가 요구된다는 점이다. 다섯째, 지방·중앙정부간 관계와 사무배분의 원칙에 있어서 올바른 재정향이 필요하다는 점이다. 여섯째, 지방·중앙정부간의 권한과 재원의 배분에 있어서, 특히 지역개발권, 인사권 및 재정권에 있어서 '지방반란'을 일으켜야 한다는 점이다.

이상과 같이 본 연구는 지방정부 관점에서 분권화논리를 정리하였으며, 그리고 지방정부가 실천해야 할 분권개혁의 목표와 수단을 제시하였지만, 다음과 같은 한계를 지닌 채 진행되었다. 첫째, 일방의 관점에서만 분권화 논리를 전개하였기 때문에, 분권화에 관한 추론에 있어 현실적인 균형감각이 부족하다고 지적받을 수 있다. 둘째, 분권관련용어에 있어, 조작적 정의가 이루어지지 않아 개념사용이 다소 혼동스럽거나 통일되어 있지 않다고 느낄 수 있다. 셋째, 전반적

으로 규범적 접근을 하였기 때문에 실증적이지 못하다고 비판받을 수 있다. 이러한 한계들은 후속연구에서 극복해야 할 과제가 될 것이다.

결론적으로 분권개혁과정에 있어서 몇 가지 첨언하고자 한다. 즉, 분권화에 대한 올바른 인식과 추진운동이 필요하다는 점이다. 첫째, 집권화와 분권화는 단절되는 개념이 아니라 이 둘을 양극으로 하는 연속선상의 어떤 점에서 국가와 시대의 상황함수로서 균형을 이룬다는 점이다. 둘째, 그 균형점의 결정에는 통치의 효율성이라는 기준이 작용해야 한다는 점이다. 셋째, 분권주의자를 분리주의자로 오도해서는 안 된다는 점이다. 넷째, 분권화추진운동을 민선장들은 개인적인 정치적 입지의 강화수단으로만 보아서는 안 된다는 점이다. 다섯째, 집권주의자와 보수주의자들은 분권화가 국가 및 득권을 부인하는 것이 아님을 인식하고, 그 필요성과 운동에 동의하는 것이 필요하다는 점이다. 그리고 여섯째, 분권화추진과정에 있어 가장 핵심적인 사항은 재정권, 즉 과세권을 어떻게 인식하고 안배하느냐 하는 점이다.

다시 한번 강조하지만, 분권화에 관한 논의는 공공부문종사자가 공복(public servants)이며, 국민과 시민은 유권자(voter)이고 세금지불자(tax-payer)이며 소비자(손님은 왕이다)라는 관점에서 출발하여야 한다. 그리고 분권개혁운동의 전개는 지방주권화의 기초에서, 즉 '지방의 시대'에 '지방의 논리'에 따라 '중앙콤플렉스'를 극복하여 지방자치를 완성하여야 한다.

## 참 고 문 헌

- 류재현. (1996). 지방자치시대 지방정부의 기획기능에 관한 연구. 부산광역시. 「시정연구」, 8: 3-23.
- 류재현. (2001a). 메가트렌드로서의 분권화. 「부산일보」. (2001). 1.1:9.
- 류재현. (2001b). 정발전을 위한 전문가의 역할. 부산광역시 정책개발실. 「부산정책개발포럼 발족식」, 1-10.
- 마페졸리(Maffesoli, Michel). (2000). 세계화와 탈중심화. 부산광역시. 「분권과 탈중심화」, 49-79.
- 박기관 역. (2000). 「지방분권과 지방자치」. 서울: 범문사. 佐佐木信夫. (1999). 「地方分權と地方自治」. 東京: 勁草書房.
- 박영강. (2002). 분권화를 위한 지방선거의 쟁점. 부산경남지방자치학회·부산경남울산산제주행정학회. 「민선3기 지방선거와 지방분권」, 51-56, 동계학술세미나 발표논문집.
- 박재욱·류재현. (2000). '로컬 거버넌스'와 시장의 리더십. 한국행정학회. 「국정관리의 새로운 방향과 과제」, 33-47, 하계학술대회 발표논문집.
- 박종화. (1996). 「도시경영론」. 서울: 박영사.
- 전상경. (2002). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 최외출의 편역. (1995). 「지방자치 경영」. 서울: 지역발전연구센터 출판부.
- 松下圭一. (1993). 「政策型思考と政治」. 東京: 東京大學出版會.
- 並河信乃. (1996). 「分權社會の創造」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 高寄昇三. (1998). 「地方自治の行政學」. 東京: 勁草書房.
- DiGaetano, A. and Klemanski, J. S. (1999). *Power and City Governance: Comparative Perspective on Urban Development*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Goodwin, M. and Painter, J. (1996). Local Governance: the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of the Institute British Geographers*. 21: 635-648.