

우리나라에서의 분권화 개혁의 현황과 과제: 분권화를 위한 시민사회단체의 역할

국민대 교수 김 병 준

I. 들어가는 말

- 21세기를 눈앞에 두고 있는 오늘의 시점에 있어 '분권화'는 국가경영 혁신의 가장 중요한 과제가 되고 있다. 앞서 가는 거의 모든 나라들이 분권적 질서와 이를 기반으로 하는 자율과 경쟁원리를 앞세운 정치·행정개혁을 서두르고 있으며, 이를 통해 국가와 시민사회의 관계까지 재정립하는 노력을 보이고 있다. 미국과 일본을 포함하여 세계 각 국에서 일어나고 있는 지속적인 분권화 조치들과 1980년대 이후 학계와 관계의 큰 관심을 모으고 있는 '거버넌스(governance)' 논의가 이러한 개혁경향과 인식의 전환을 말해주고 있다.
- 분권화 논의와 개혁에 있어 우리나라도 예외는 아니다. 1980년대이래 분권화 개혁의 필요성이 지속적으로 지적되어 왔으며, 최근 들어 이러한 논의는 비록 소수 학자에 의해서 이긴 하나 '연방화론'이 대두될 정도로 발전하고 있다.¹⁾ 정부 또한 이러한 논의를 기반으로 1990년대 이후 중앙정부의 권한과 기능을 지방으로 이양하는 노력을 계속해 왔으며, 1998년 12월에는 분권화를 가속화시킬 목적으로 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률(이하 지방이양촉진법)」을 제정하고 이에 의거 지방이양추진위원회를 구성하여 운영해 오고 있다.
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 우리나라의 분권화는 일본을 비롯한 세계 여러 나라와 비교할 때 지지부진한 모습을 면치 못하고 있다. 곧 이어 본문에 소개가 되겠지만 지방이양의 축이라 할 수 있는 지방이양추진위원회는 시민사회단체와 학계 등의 지대한 관심에도 불구하고 그 기대된 역할을 다하지 못하고 있다. 또 이양에 있어 중요한 역할을 담당하고 있는 중앙부처의 공무원들과 중앙정치인, 그리고 지방공무원들 또한 나름대로의 이해관계와 분권화에 대한 인식의 부족으로 적극적인 자세를 보이지 않고 있다.
- 이러한 지지부진한 모습은 곧 지방화와 분권화를 염원하는 많은 사람들을 실망시켰던 바, 최근에는 중앙정부를 비롯한 관계기관과 관계자들이 권한과 기능의 지방이양에 보다 진지한 자세로 임할 것을 촉구하는 운동이 벌어지고 있다. 지난 3월 경실련과 참여연대 등 350여 시민사회단체가 참여한 '지방자치현장'의 선언이나, 지난 9월 대학교수 등 2,800명의 지식인들이 참여한 '분권화를 위한 전국지식인 선언'은 그 대표적인 예이다. 이들 단체들과 지식인들은 모두 지금과 같은 상황을 그대로 방치해서는 안 된다는 점을 분명히 하고 있으며, 분권화를 위한 모든 노력을 경주해 나갈 것을 천명하고 있다.

1) 박세일, "세계화시대의 지방자치", 지방자치실무연구소 총회기념 토론회 발제논문, 1994년 3월 11일, 중소기업중앙회 국제회의실.

- 자칫 분권화 문제를 두고 시민사회단체나 지식인 집단과 정부가 갈등을 일으킬 수 있는 상황에까지 이르고 있다고 하겠는데, 오늘 이 자리에서는 우리의 분권화 수준이 과연 어느 정도에 와 있는지, 또 앞으로 어떠한 노력이 기울여져야 하는지를 이야기해 보기로 한다.

II. 분권론 vs 반분권론

1. 분권론

- 우리 사회에 있어 국가와 지방자치단체간의 권한 및 사무배분과 관련하여서는 크게 규범론과 상황론, 그리고 합리적 선택론이라 부를 수 있는 다양한 인식이 존재해 왔다.
- 먼저 규범론은 국가와 지방자치단체간의 권한 및 사무를 배정하는데 있어서 지방자치단체, 특히 기초공동체에 가까운 기초지방자치단체에 되도록 많은 권한 내지는 사무를 배분해 주어야 한다는 입장이다. 현상학과 해석학의 논리나 앞서 설명한 보충성의 원칙 등이 밀접한 관련이 있다고 하겠는데, 이러한 논의를 제기하는 측은 사무의 처리 권한이 원칙적으로 기초 공동체 또는 기초 정부에의 자기책임적인 처리 권한에 속함을 강조한다. 그리고 기초공동체와 기초 정부의 능력이 그에 미치지 못할 경우 국가와 상위 정부가 이를 지원하는 등 처리능력과 처리환경을 조성할 것을 강조하고 있으며, 국가와 상위 정부의 개입은 원칙적으로 최소화할 것을 주장하고 있다.
- 상황론은 세계화와 정보화 등으로 인해 국가가 적극적인 역할을 하는 시대가 지나고 있다는 논리로부터 시작하여 지역주민의 정치능력 신장 등을 들어 지방자치와 분권화를 가속화시키는 것이 국가와 지역사회 발전에 도움이 된다는 시각을 담고 있다. 하나의 예가 되겠지만 세계화와 지방화를 연계시키고 있는 최근의 많은 글들이 이에 속한다고 하겠다.
- 끝으로 합리적 선택론인데, 이는 주로 행정업무 처리의 효율성과 생산성의 관점에서 지방자치단체가 잘 처리할 수 있는 권한 및 사무는 지방자치단체에 배분하고, 국가가 처리하는 것이 옳은 것은 국가로 하여금 처리하게 하자는 것이다. 지방분권이 지니는 규범적인 측면이나 지방행정과 지역사회 상황 등을 분석하기보다는 주로 사무와 권한의 종류와 그에 따른 '무임승차' 등의 문제에 큰 관심을 보이고 있는 입장이다. 인간의 합리적인 선택행위에 큰 관심을 두고 있는 공공선택이론가 등이 이에 해당한다. 공공선택이론가들은 인간의 합리적 선택행위를 통해 분권적 체제의 우월성을 설명하는데 큰 기여를 해 왔다. 집권적 조직이 갖는 정보왜곡의 문제를 지적하고 '발로하는 투표(vote by feet)' 등의 개념과 함께 자율과 경쟁의 논리를 강조한 것 등은 그 대표적인 공헌이다.

2. 반분권론

- 오랫동안 우리사회에서는 국가의 기본적인 운영체제와 관련하여 분권적 체제보다는 중앙 집권적 체제를 지지하는 논리가 상당히 강한 양상을 나타내었다. 특히 정치사회적인 상황을 들어 지방분권을 반대하는 논리가 상당히 강한 지지를 받았다. 한동안 남북대치라는 특이한 상황이 분권화와 지방자치의 실시를 유보하는 중요한 근거가 되었는데, 지방재정의 열악함이나 지방행정에 대한 지역주민의 낮은 관심 등도 분권화가 추진되어서는 안 되는 상황적 이유로 설명되곤 했다. 이 역시 규범론과 상황론 그리고 합리적 선택론 등으로 이해될 수 있겠는데, 이를 일부 정리해 보면 다음과 같다.

가. 외부효과(externality) 문제와 관련된 주장

중앙정부가 수행하고 있는 사무(기능)의 많은 부분이 지방자치단체의 입장에서는 외부효과가 큰 사무(기능)이므로 함부로 이양할 수가 없다. 즉 외부효과가 큰 만큼 지방자치단체간의 갈등을 유발하거나(부정적 외부효과, negative externality effects의 경우) 무임승차(긍정적 외부효과, positive externality effects의 경우) 행위가 일어날 가능성이 있고, 이로 인해 사무(기능)이 원활하게 수행되지 못할 가능성이 있기 때문이다.

나. 지방자치단체의 행정능력 및 재정능력과 관련된 주장

지방자치단체의 행정능력이 떨어지기 때문에 지방자치단체로 사무(기능)을 이양하기가 곤란하다. 현재 지방자치단체 소속 공무원의 능력은 중앙공무원에 비해 현저한 차이를 보이고 있다. 이를 무시하고 사무(기능)을 이양하는 경우 심각한 문제가 발생할 수 있다. 재정능력 또한 고려하지 않을 수 없다. 즉 열악한 지방자치단체의 재정능력을 생각할 때 사무(기능)의 과감한 이양은 불가능하다. 특히 이 점과 관련하여 지방자치단체 스스로 사무를 이양 받기를 꺼려하고 있음에 주의할 필요가 있다.

다. 지역주민 및 지방의회의 참여의식과 통제력과 관련된 주장

지역의 주민사회의 참여의식과 통제능력이 낮기 때문에 권한이양이 이루어지는 경우 지방자치단체장의 권한만 강화시켜주는 결과를 낳을 수 있다. 지방의회 또한 적절한 통제능력을 지니지 못하고 있으며, 있다고 하더라도 지역유지들이 대거 진출하고 있는 상황에 비추어 볼 때 지역사회 일부계층의 이익만 대변할 가능성이 크다.

라. 지역간 형평성의 보장과 관련된 주장

분권화가 이루어지는 경우 지역간의 불균형이 더욱 악화될 가능성이 있다. 즉 자원이 골고루 분배되지 못한 상황에 있어 분권화는 부익부 빈익빈의 현상을 낳을 가능성이 크다. 따라서 분권화는 어느 정도 형평성을 달성한 후에 진행시키는 것이 현명하다.

3. 최근의 경향

- 최근에 들어 논리적으로는 분권론이 반분권론에 비해 강한 힘을 얻고 있다. 양상은 적지 않은 변화를 보이고 있다. 지방선거에 따르는 문제와 지방공무원의 능력 등 상황적 이유를 들어 분권화를 반대하는 움직임이 여전히 강하게 자리잡고 있기는 하나, 세계화와 정보화 등의 시대적 변화를 들어 분권화가 불가피할 뿐 아니라 그 속도를 가속화시켜야 한다는 논리도 강한 설득력을 얻고 있다.
- 더 나아가 보충성의 원칙과 같이 규범적인 입장에서 분권화를 강조하는 논리도 지속적으로 확산되고 있으며, 실제 이러한 논리를 바탕으로 한 자치단체 우선의 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙이 강조되고 있다. 사무와 권한의 배분을 지방자치단체의 재정능력이거나 지역사회의 정치적 역량 등과 상황적 요건을 감안하면서 추진할 것이 아니라, 오히려 그 반대로 배분을 전제로 한 후 그에 따른 지방자치단체의 능력 고양이나 지역사회 역량 향상 문제가 논의되어야 한다는 입장이 강해지고 있는 것이다.
- 이러한 상황 아래 앞서 제기한 반분권론자들의 주장에 대해서도 강한 비판이 제기되고 있다. 일부 소개하면 다음과 같다.

가. 외부효과와 관련된 주장에 대한 반론

외부효과의 문제는 특별지방자치단체의 형성이나 국고보조금의 활용 등으로 해결해 나가야 할 사안이지, 결코 지방자치의 활성화와 분권화를 가로막는 장애요소가 될 수 없는 사안이다. 미국과 같이 지방자치단체의 규모가 작은 경우 더욱 심각한 외부효과의 문제가 있음에도 불구하고 우리와 비교가 되지 않을 정도의 분권화를 이루고 있다. 특별지방자치단체(특별구, 학교구) 등과 같은 제도적 장치와 각종의 보조금 사업 등을 통해 외부효과를 내부화(internalize) 하는 등의 조치를 취하기 때문에 외부효과는 큰 문제가 되지 않고 있다.

우리의 경우는 이러한 제도적 활용에 대한 고려를 하지 않은 채 지역이기주의 등 외부효과문제에 따른 문제들을 마치 지방자치와 분권화 그 자체의 문제인양 오도하는 경우가 적지 않다. 참고로 특별지방자치단체만 하더라도 미국의 경우 3만5천개 가까운 특별구(special districts)와 1만3천여개의 학교구(school districts)가 있다. 일본도 일부사무조합이 2천7백7십여개에 이르고 있으며, 55개의 이르는 광역연합도 그 수가 점차 늘고 있다. 이에 비해 우리는 단 한 개의 특별지방자치단체도 존재하지 않고 있는 실정이다(김포쓰레기매립조합이 있었으나 국가공단으로 전환되었음). 시각의 전환이 절대적으로 필요한 시점이다.

나. 지방자치단체의 행정 및 재정능력에 대한 반론

지방자치단체 공무원의 능력이 일반적으로 중앙공무원에 비해 떨어지는 것은 틀림없는 사실이라 할 수 있다. 그러나 최소한 다음과 같은 두 가지 사실을 고려하지 않으면 안 된다.

첫째, 지방자치단체 공무원의 능력이 떨어지는 것은 중앙집권체제로 인한 것이라는 점

이다. 중앙정부가 지역적 현안에 대한 중요한 결정을 모두 다 할 뿐 아니라 지방자치단체를 중앙정부의 일선기관화 시킨 상태에서 지방공무원의 기획능력과 경영능력이 신장될 수 없었다. 향후로도 이러한 구도를 그대로 유지하는 경우 지방자치단체 공무원의 능력 신장은 있을 수 없으며, 이는 지방화와 분권화가 국제경쟁력 강화에 필수적인 요건이 되는 시점에 있어 큰 문제가 될 수 있다.

둘째, 지방자치의 실시 이후 지방자치단체 공무원의 행정능력이 크게 신장하고 있다는 사실이다. 대도시 지역 지방자치단체 공무원의 능력은 이미 중앙정부 공무원의 평균적인 능력을 넘어서는 경우가 많다. 향후 분권화가 심화되는 경우 지방자치단체간의 경쟁이 강화되면서 창의성과 경영능력이 크게 신장될 것으로 보인다. 또 개방형 임용제가 강화되는 등 자치단체장의 인사권이 강화되는 경우 지방자치단체 공무원의 능력은 중앙정부 공무원의 능력을 크게 앞지를 수 있다. 어떤 의미에서는 지방공무원의 이러한 능력 향상을 위해서라도 지방화와 분권화는 필수적인 일이 된다. 미국을 비롯한 자치 선진국의 경우 행정개혁에 있어 중앙정부가 아닌 지방정부가 선도적 역할을 하고 있음에 많은 것을 느낄 필요가 있다.

아울러 재정능력에 대해서도 달리 생각할 필요가 있다. 지방자치단체의 재정능력 강화는 지방교부세율의 인상 등 중앙정부의 정책적 조치에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 사안이다. 결국 중앙정부의 지방화, 분권화의 대한 의지의 문제이다. 이러한 의지의 문제를 마치 분권화와 지방화의 장애요소로 이야기하는 것은 곤란하다.

다. 지역주민사회의 통제능력 등에 관한 주장에 대한 반론

지역주민의 통제력과 참여의식이 낮은 것 자체가 분권화가 제대로 이루어져 있지 않기 때문이다. 즉 모든 것이 중앙정부에 의해 이루어지다 보니 지역주민 역시 중앙정부에만 관심을 가지게 되는 것이다. 또 그동안 중앙집권적 관행 속에 지역주민은 시민으로서의 교육과 훈련을 받지 못한 채 강력한 권위주의 정부의 '통제의 대상' 통치의 대상이 되어 왔었다. 올바른 시민으로서의 자세를 배우고 익힐 기회조차 가지지 못했다.

오히려 최근 지방자치가 심화되어 가면서 주민사회의 통제력이 커지고 있음을 볼 수 있다. 고양시의 러브호텔 공방만 해도 지역주민의 통제력이 크게 성장했음을 보여주는 것이다. 중앙정부의 의한 통제보다 몇 배, 몇 십 배 강한 통제를 지역주민이 행하고 있는 것이다. 향후 자치권이 확대될 경우 이러한 경향이 강화될 것임은 두말할 필요도 없다. 지방자치와 함께 그동안 성장할 기회를 가지지 못했던 '풀뿌리'가 이제야 자라기 시작하는 것이다.

라. 지역간 불균형 심화 주장에 대한 반론

분권화가 지역간 불균형을 심화시킬 가능성이 있는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 이러한 문제는 중앙정부의 정책과 의지로 완화시켜 나갈 문제이지 분권화를 미루는 이유는 될 수 없다. 즉 지방양여금 제도와 지방교부세 제도의 강화, 지역균형 개발을 위한 국토 개발 정책 등을 통해 완화해 나갈 문제이다.

다른 한편 현재의 지역간 불균형 역시 강력한 중앙집권체제의 산물임을 잊어서는 안 된다. 중앙정부에 권한이 모여있는 상태에서 수도권 중심의 인구이동이 일어났으며, 이로

인해 인적 물적 자원의 심각한 편재현상이 나타나게 되었음을 상기할 필요가 있다. 오히려 권한이 지방으로 분산되는 경우 수도권 집중현상이 오히려 완화될 가능성이 있음에 유의할 필요가 있다. 2,800여명의 지식인이 참여한 분권화 선언의 취지도 바로 이 점을 상기시키기 위함이었음을 잊어서는 안 된다.

- 반분권 논리의 약화는 보는 사람에 따라 다르겠지만 우리사회가 안고 있는 문제들을 생각할 때 바람직한 일로 받아들여진다. 실제 우리나라에 있어서의 과도한 중앙집권화 현상은 더 이상 방치해서는 안 되는 상태에까지 이르렀다. 하나의 예가 되겠지만 중앙정부의 입법기구인 국회의 경우 실제 회의를 한 날은 일년 중 불과 5-60일 정도에 불과하다. 이 짧은 시간에 국회는 각 상임위원회마다 적게는 2-30건 정도에서 많게는 100건 이상의 안건을 처리한다. '날치기'가 아닌 한 처리할 수 없는 상황임을 쉽게 짐작할 수 있다. 심각한 입법공백 현상이 중앙정부 차원에서 일어나고 있는 것이다.²⁾
- 이러한 입법공백의 문제이외에도 분권화를 촉진해야 하는 이유는 수없이 많다. 민권이 크게 성장되고 세계화와 정보화가 빠르게 진행되는 시점에 있어 중앙집권적 체제는 실제로 그 명분을 잃고 있다. 정보력과 창의성이 곧 경쟁력을 의미하는 시대에 있어, 또 시민사회가 지니고 있는 자원의 공적 활용이 국가 생존의 필수불가결한 요소가 되는 시대에 있어 확실성을 바탕으로 하는 집권적 구도는 그 한계를 분명히 하고 있기 때문이다.

III. 우리나라에 있어서의 분권화 개혁의 전개

1. 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률(지방이양촉진법) 제정이전의 분권화

- 일본만 하더라도 1995년에 지방분권추진법을 제정하고, 이 법에 의해 지방분권추진위원회를 중심으로 “기관위임사무의 폐지”를 골자로 하는 파격적인 분권화를 추진해 왔다. 1999년에는 지방분권추진위원회의 권고안을 바탕으로 지방분권일괄법을 제정하는 등 분권화 개혁을 서두르고 있다. 오랫동안 유지되어 왔던 “일극중심체제(一極中心體制)”를 벗어나 지역사회와 지방자치단체의 역할과 자기책임성을 강조하는 근본적인 개혁을 시도하고 있는 것이다.

2) 참고로 지방의회의 경우를 보면 대부분의 경우 광역 120일, 기초 100일의 법정 회의일수를 채우고 있다. 서울시 의회를 예로 들면 1997년 한 해 동안 본회의를 33일간 열었고 상임위원회와 특별위원회 회의를 95일간 열었다. 본회의의 총 회의시간은 81시간 19분으로 회의가 있는 날의 평균 회의시간은 2시간 34분이었다. 또 상임위원회와 특별위원회의 총 회의시간은 178시간 58분으로 매 회의일 평균 회의시간이 1시간 49분인 것으로 나타나고 있다. 출석률도 비교적 좋은 편이다. 제4대(1995. 7 - 1998. 6)의 경우에는 본회의의 평균 출석율이 90%이었다. 상임위원회의 경우도 다소 차이가 나기는 하지만 국회와 비슷한 평균 80% 이상의 출석률을 보인 것으로 나타나고 있다. 서울특별시의회, 『의정백서』, 1998. pp. 49-79.

- 우리 사회에서도 1990년대에 들면서 정보화와 세계화 등에 대한 논의와 함께 분권화 개혁은 중요한 국가 개혁과제의 하나가 되어 왔다. 보기에 따라서는 지방자치의 부활시킨 그 자체가 분권적 질서 확립을 위한 역사적 전환이라 할 수 있다.
- 그러나 그럼에도 불구하고 1990년대의 분권화 작업은 새로운 시대가 요구하는 수준에 따라가지 못하였다. 지방선거가 실시되고 이러한 선거에 의해 지방의원과 지방자치단체장이 선출되기는 하였으나 지방자치단체의 행정권능과 재정능력은 여전히 제약된 상황에 있어 지방자치의 의미를 제대로 살리지 못하고 있었던 것이다.
- 단적으로 아래의 <표-1>과 <표-2>는 우리나라에 있어 분권화 개혁이 얼마나 느리게 이루어져 왔나를 보여주고 있다. 사실 사무와 권한의 문제를 숫자로 따지는 데에는 무리가 따른다. 하나의 사무와 권한이 다른 사무와 권한에 비해 수십 배 또는 수백 배 중요한 의미를 지니기 때문이다. 그러나 이러한 숫자는 상황과약을 위한 참고자료로서 매우 중요한 의미를 지닌다고 하겠는데, 지방이양촉진법 제정이전의 8년간의 자료, 즉 1991년부터 1998년에 이르는 기간의 자료를 보면 지방으로 1994년과 1998년을 제외하면 사무이양 자체가 거의 되지 않고 있었다고 할 정도로 그 속도가 느렸음을 알 수 있다. 1991년 기준으로 법정상의 사무의 수가 모두 1만6천건 가까이 되었고, 그 중 중앙정부가 직접 처리하는 것으로 분류되는 국가사무가 1만건 이상, 그리고 중앙정부가 강력한 통제권을 행사하는 지방위임사무가 2천건 이상이였음을 생각할 때 결코 강한 분권화가 이루어져 왔다고 할 수 없는 상황이었다.

<표-1> 연도별 사무 지방이양 실적(1991 - 1998)

년도	건수
1991	241
1992	115
1993	116
1994	449
1995	110
1996	82
1997	61
1998	834

<표-2> 소관 부처별 사무이양 실적(1991-1997)

사무이양현황	완료사무	추진중사무	비고
총 계	1,027	147	
재정경제부	7	11	
행정자치부	126	9	
교육부	36	12	
문화관광부	54	20	
농림부	120	13	
산업자원부	35	3	
환경부	39	1	
보건복지부	127	8	
노동부	9	1	
건설교통부	343	45	
해양수산부	54	19	
조달청	1	1	
산림청	76	4	

*자료: 행정자치부

2. 지방이양촉진법 제정 이후의 분권화 작업

1) 법제정의 배경

- 지방이양촉진법의 제정은 한마디로 보다 과감한 지방이양을 추진하기 위한 조치였다. 법 제정 이전의 지방이양 작업은 두 가지 점에서 뚜렷한 한계를 지니고 있었다. 중앙과 지방간의 권한 및 사무이양을 위한 원칙이 제대로 설정되어 있지 않은 상태였다는 것이 그 하나이며, 추진체계가 제대로 정비되어 있지 않다는 것이 또 다른 하나였다.
- 먼저, 원칙과 관련된 문제인데, 사무이양이 빠르고 합리적으로 이루어지기 위해서는 사무 재배분 작업이 구체적으로 추진되기 전에 분권화에 대한 국민적 공감대 형성과 이에 바탕을 둔 사무 재배분의 대원칙이 정해져 있어야 한다. 즉 세계화와 정보화를 포함하는 거대한 시대적 변화 속에서 국가와 시민사회의 역할과 상호관계가 어떻게 정립되어야 하며, 중앙정부와 지방정부의 관계가 어떻게 정립되어야 하는지 등에 대한 국민적 합의 내지는 공감대가 형성되어 있어야 하는 것이고, 그 위에 다시 지방자치단체와 지역 시민사회의 역할을 얼마나 강화할 것인가에 대한 대원칙이 설정되어 있어야 한다. 그리고 한발 더 나아가 이러한 대원칙 아래 구체적인 작업을 위한 소원칙과 소소원칙 등이 정해져 있어야 한다.
- 원칙이 정립이 중요한 이유는 간단하다. 사무이양 또는 재배분 자체가 속성상 권력자원의 이동을 의미하는 바, 이양과정에서 이러한 권력의 이동에 영향을 받는 이해관계 세력의 반발과 함께 대립과 갈등이 일어날 수 있기 때문이다. 원칙이 정해져 있지 않은 경우 이러한 반발과 대립은 당연히 보다 극단적인 형태를 띠게 된다. 재배분의 결과 또한 예상치 않은 방향으로 나타날 수 있다. 원칙이 없는 상태에서 재배분 작업은 제 관계집단의 힘의 균형만을 반영하게 될 가능성이 크기 때문이다. 중앙 각 부처를 비롯한 중앙집권지향 세력의 힘이 분권체제 지향세력의 힘보다 훨씬 강한 우리의 상황에 있어 이는 곧 올바른 분권화 작업이 이루어질 수 없음을 의미하게 된다. 정부의 분권화 개혁의지가 높다고 해도 실제 집행과정 또는 재배분 과정에서 이러한 개혁의지가 왜곡되어 버리기 때문이다.
- 제 원칙 중에서도 특히 향후 국가운영의 중심 축이 지방자치단체가 되어야 한다는 지방자치단체 중심의 배분원칙을 확실히 설정하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그렇지 못한 경우 강력한 정치경제적 힘을 행사하는 중앙집권 선호 세력의 방어적 자세를 넘을 수가 없기 때문이다. 일본과 유럽 제국 등 많은 국가들이 앞 다투어 '기초자치단체 우선의 원칙'과 '보충성의 원칙' 등을 천명하는 이유가 여기에 있다.³⁾

3) 보충성의 원칙은 크게 두가지 의미를 지닐 수 있다. 첫째는 소극적인 의미에서 기초 공동체 또는 기초 정부가 할 수 있는 일을 상급 정부나 상급 공동체가 관여해서는 안 된다는 것을 의미한다. 업무처리능력의 여부와 관계없이 개별적인 사회구성단위의 활동을 파괴하거나 박탈해서는 안 된다는 관점에서의 논의이다. 보충성의 원칙이 갖는 두 번째 의미는 보다 적극적인 의미로써 상급 정부 또는 상급 공동체가 기초 정부 또는 기초 공동체가 일차적으로 활동할 수 있는 조건을 갖추어 줄 수 있도록 지원해 주어야 한다는 것을 의미한다. 예컨대 재정적인 여건 등을 조성해 줄 것을 의미하는 것이다. 이러한 보충성의 원칙에 의하면 모든 공공사무

- 이러한 원칙 및 소원칙 등과 관련하여 지방이양촉진법 제정 이전의 사무 재배분 체계는 많은 문제점을 안고 있었다. 무엇보다도 먼저, 세계화와 정보화 등으로 표현되는 시대적 변화와 이러한 변화에 대한 대응으로서 분권화가 갖은 의미에 대한 인식부족과 분권운동 집단의 정치경제적 힘의 부족 등으로 분권화 이념을 반영하는 대원칙을 세울 수가 없었다. 많은 경우 분권화와 이를 통한 지방자치의 활성화는 민주화의 한 수단 정도로 인식되고 있는 정도였다. 즉 세계화와 정보화 시대에 있어 국가 경쟁력을 유지·강화하기 위한 피할 수 없는 선택이라는 인식이 크게 부족한 상황이었다. 심지어 일부 학자들을 포함한 지식인 계층에 있어서까지 분권화 개혁은 민주화의 한 수단일 뿐 국가경쟁력이나 효율성과는 오히려 배치된다는 인식도 강하게 자리잡고 있었다.
- 대원칙이 세워지지 않은 상태에서 소원칙과 소소원칙 또한 명확히 규정될 수 없었다. 우리나라의 경우 이러한 원칙은 오로지 지방자치법에 규정되어 있는데, 지방자치법상의 이러한 원칙들은 분권적 철학을 담고 있지 않을 뿐만 아니라 개념의 모호성 등으로 인해 원칙으로서의 의미를 지니지 못하고 있었다. 사무배분의 개념조차도 모호하게 정의되어 있는 실정이었다.⁴⁾
- 원칙의 문제에 이어 재배분사업을 처리하는 기구와 처리 절차에도 적지 않은 문제가 있었다. 우선 기구문제부터 살펴보면, 재배분 사업은 기본적으로 행정자치부(정부기구개편 전에는 총무처)에 소속된 기능이양합동심의위원회에서 처리했었다. 그러나 이 위원회는 권한 및 사무이양을 제대로 처리할 수 있는 위상을 지니지 못하고 있었다.
- 위원은 상임이 아닌 것은 물론 임기제로 임명되는 것도 아니었다. 매년 1회 12월 초에 열리는 2 - 5일간의 회의를 위해 일시 위촉되는 것이 통례였다. 일시 위촉된 위원은 적게는 수십 건에서부터 많게는 수백 건에 달하는 사무에 대한 이양을 검토해야 했으며, 때로는 스스로 잘 알지 못하는 부처의 사무까지 검토하지 않으면 안되었다. 전문적이고 깊이 있는 검토가 이루어지기 힘든 상황이었다. 독자적인 사무발굴과 재배분 업무의 전문적이고 연속적인 수행을 위한 독자적인 사무국도 갖추지 않고 있었음은 물론이다.
- 회의는 행정자치부 행정국장(중앙부처 통합 전에는 총무처 조직국장)이 주재하였으며, 중앙행정기관과 지방자치단체의 의견을 개진하기 위해 참석하는 공무원들은 대부분 사무관 급이었다. 참석자 누구도 당해 기관의 최종적인 입장을 전달할 입장에 있지 못하였다.
- 아울러 위원회 자체가 총무처 소속이었던 바 다른 중앙행정기관의 행위를 구속하기가 힘이 들었다. 특히 건설과 산업경제기능, 그리고 재정관련 기능 등의 이양문제에 있어서는

의 처리 권한은 법률에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 기초지방자치단체의 권한에 속하게 된다. 공공사무를 국가사무로 배분하는데 오히려 법령의 근거가 필요하며, 이와 같이 국가사무로 규정하기 위해 국가는 그 특별한 사유를 입증해야 한다. 이기우, 『지방자치이론』, 서울: 학현사, 1996, pp. 224-237.

- 4) 중앙정부와 시·군·자치구간 사무배분 실태에 관한 조사가 조사기관마다 상이하게 나타나고 있는 것으로 조사기관마다 단위사무를 다르게 개념을 조작화한 때문인데, 그 근본적인 이유는 사무배분의 정의가 모호함에 기인한다.

더욱 그러했는데 1995년의 경우는 위원회에서 이양하기로 결정한 42건의 건설관련 기능이 언론에 보도까지 된 이후에도 해당 부처의 반발로 심의위원들의 동의없이 보류·처리 되는 일도 있었다.

- 중앙행정기관이 이양 결정된 사무에 대해서도 필요한 법령개정을 서두르지 않는 경우가 자주 발생하곤 하였는데, 위원회는 이러한 경우에 있어서도 이행촉구를 위한 그 어떠한 법률적 권한도 지니지 못했다.
- 분권화와 관련하여 적극적인 입장을 표명해야 할 지방자치단체가 제 목소리를 내지 못했다는 것도 기능이양합동심의위원회 체제의 큰 문제였다. 지방자치단체의 장은 위원회에 중앙정부가 처리하거나 지방정부에 위임하여 처리하고 있는 특정 사무나 권한에 대해 지방이양 시킬 것을 요구할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 많은 지방자치단체들이 이양 가능성에 대한 회의적인 태도와 함께 이양 또는 재배분 요구 자체를 망설였다. 또 이양 요구를 한 경우에 있어서도 그 의견을 위원회에 참석하여 직접적으로 전달할 기회를 얻기가 힘들었다. 대부분 광역자치단체의 기획관련 부서 공무원을 통해 간접적으로 전달되는가 하면, 많은 안건을 일시에 처리되는 관계로 그나마 발언기회를 얻기가 쉽지 않았다.
- 결국 기능이양합동심의위원회 체제 아래에서의 중앙정부와 지방정부간 사무배분은 중앙정부의 의견이 지방자치단체의 의견보다 크게 반영되는 상태로 운영되었다고 할 수 있다. 권한 이양을 추진하는 총무처(현 행정자치부)와 지방자치단체의 입장을 지원하는 내무부(현 행정자치부), 그리고 일시 위촉된 위원 일부가 지방자치단체의 입장을 대변하곤 했지만 집권적 행정구도에 강한 집착을 보이는 각 부처와 소속 공무원들의 입장을 제어하기가 힘이 들었다. 또 위원회 자체가 그러한 위상을 지니지 못하였으며, 기능이양에 적극적인 입장을 보였던 총무처와 내무부 역시 스스로의 기능을 이양하는 문제에 있어서는 소극적으로 돌아서곤 하였다.

2) 지방이양촉진법의 주요내용

- 지방이양촉진법은 앞서 언급한 사무 및 권한 재배분의 기구와 절차, 그리고 원칙 등을 전면 재검토함으로써 하루 빨리 시대적 변화에 대응할 수 있는 분권적 국가운영체제를 정비하자는 뜻에서 제정되었다. 따라서 이 법률은 제1조에서 법제정의 목적이 ① 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체로 최대한 이양하는 한편, ② 지방자치단체간의 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고, ③ 이를 통해 주민생활의 편익을 도모하는 것을 목적으로 하고 있음을 천명하고 있다. 국가와 지방자치단체간의 권한 재배분 뿐만 아니라 지방자치단체간의 권한 재배분을 통하여 자치단체의 자율성을 신장시키는 것을 기본취지로 하고 있는데, '최대한'의 이양을 강조하고 있다는데서 비교적 강한 분권화 의지가 담겨 있다고 할 수 있다.

○ 이러한 목적을 달성하기 위해 이 법률은 먼저 중앙권한의 지방이양과 지방자치단체간의 사무배분에 있어서 지켜져야 할 원칙을 다음과 같이 규정하고 있다(법 제3조).

1. 지방자치법 제9조 제2항 각 호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리하도록 할 것
2. 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사를 존중할 것
3. 지방자치단체가 이양 받은 사무를 자주적인 책임과 결정 아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것
4. 지방자치법 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것
5. 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것
6. 시·군·자치구가 처리하는 사무 중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조 제1항 제1호 각 목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것 등

○ 위의 원칙 중에는 다분히 상징적인 의미만을 지니는 것이 없지는 않지만 전반적으로 지방자치단체의 의사를 존중할 것과 이양대상이 되는 사무 일체를 이양하여 사무처리의 일체성을 확보할 수 있게 할 것, 그리고 지방자치법 제9조 2항의 정신을 존중할 것 등을 천명한 것은 적지 않은 의미를 지닌 것으로 판단된다.

○ 지방이양촉진법은 사무 및 권한 재배분을 위한 구체적인 조치로서 대통령 직속의 지방이양추진위원회의 설치를 규정하고 있다. 이 위원회의 설치는 그동안 권한 및 사무이양을 다루어 온 행정자치부의 기능이양합동심의위원회가 지닌 권한과 위상의 한계를 인식한 데 따른 것으로 권한 및 사무이양에 관해서는 향후 대통령이 직접 책임을 진다는 뜻을 담고 있다.

○ 지방이양추진위원회는 과거의 기능이양합동심의위원회에 비해 그 위상이나 기능, 그리고 권한이 크게 신장된 것이라 할 수 있다. 특히 위원회로 하여금 중앙행정기관의 이행여부를 점검·촉구할 수 있도록 하고, 국무총리로 하여금 필요한 법령개정조치를 취하도록 권의할 수 있도록 한 것은 매우 의미 있는 일로 판단된다.

3) 법 제정이후의 성과

○ 그러나 막상 지방이양추진위원회가 구성되고 그 활동을 시작하면서 분권화에 대한 기대는 다시 한번 꺾이고 말았다. 위원회가 기능상 한계를 보이는 등 여러 가지 점에서 문제가 나타나기 시작했고, 실제 그 활동의 결과 또한 결코 만족스러운 수준이 아니었다.

○ 참고로 지방이양추진위원회의 실적을 보면 1999년 하반기에 활동을 시작한 이래 2001년 8월 제9차 본회의에 이르기까지 모두 441건의 사무를 이양하기로 결정하였다. 적지 않은 수라 할 수 있기도 하겠으나 법 제정 당시의 기대에 비추어 볼 때 결코 만족스러운 수준

이 아니다. 더욱이 이양하기로 결정한 441건중 시도가 시군구로 이양된 것을 제외한 국가사무의 지방이양은 불과 200여건에 불과하다(국가에서 시도로 이양한 사무 208건, 국가에서 시군구로 이양한 사무 13건, 국가에서 일부 시도로 이양한 사무 7건, 국가에서 시도와 시군구로 이양한 사무 3건, 등). 이 역시 숫자로만 이야기하기에는 무리가 있는 부분이지만, 보기에 따라서는 법 제정이전의 기능이양합동심의위원회의 실적에도 미치지 못하는 수준이라 할 수 있다.

IV. 부진의 원인과 대책

1. 추진체계상의 문제

1) 지방이양촉진법의 한계

- 지방이양촉진법은 그동안의 중앙집권적 관행과 국회 등 주요 국가정책기구의 분권화에 대한 보수적인 경향 등을 감안할 때 제정 사실 그 자체만으로도 많은 의미를 담고 있다. 그러나 강력한 지방분권을 추진하기에는 여러 가지 점에서 부족한 부분이 있다. 우선 일본의 지방분권추진법 등과 비교할 때 법 제정의 목적이나 사업의 구체성 등에 있어 다소 차이를 보이고 있다. 우선 아래의 <표-3>에서 보는 바와 같이 법제정의 목적에 있어 ‘지방분권’ 일반을 포괄하는 일본의 지방분권추진법과 달리 지방이양촉진법은 ‘사무배분’이라는 비교적 좁은 영역을 그 대상으로 하고 있다. 그 결과 재정부문에 대한 규정이 일본의 지방이양촉진법 보다 다소 약하게 규정되어 있다.⁵⁾ 또 후술하겠지만 추진하여야 할 작업의 구체성과 주체, 그리고 분권화 작업을 추진할 기구로서 구성되는 위원회의 위상과 기능에 있어 다소 차이를 보이기도 한다.

<표-3> 한·일 분권화추진 법률의 주요 내용 비교

5) 이는 일본의 지방분권추진위원회와 우리의 지방이양추진위원회의 내부조직을 비교하는 경우 잘 드러난다. 지방분권추진위원회는 내부조직으로 ‘행정관계검토 그룹’ ‘보조금·세재원 검토 그룹’ 그리고 ‘지방행정체제 등 검토 그룹’ 등 3개의 분과 외에, ‘지역가꾸기 부회(地域づくり部會)’와 지역활성화 부회(くらしづくり部會) 등 지역사회 전반의 발전을 같이 도모하기 위한 부회도 같이 두고 있다. 이에 비해 우리의 지방이양추진위원회는 행정권한 및 기능의 이양과 직접적으로 관련이 있는 조직만을 두고 있다.

비교 항목	지방이양촉진법 (한 국)	지방분권추진법 (일 본)
법 제정 목적	·사무의 합리적 배분 ·이를 통한 지방자치단체의 자율성 제고	·지방분권의 기본이념 정립 ·국가와 지방자치단체간 책임명확화 및 지방자치단체 자율성 제고 ·분권화관련 기본시책 결정 ·분권체제 정비계획 추진
기본이념 및 원칙천명	·지방자치단체 우선의 원칙 ·기초지방자치단체 우선의 원칙 ·자치단체 능력향상의 위한 국가의 의무 규정	·국가와 지방자치단체의 기본적·일반적 역할 규정 ·국가의 행·재정지원 의무 ·지방자치단체의 경영혁신 및 시민참여 고양 의무
분권화 관련주요 사업규정	·권한 및 사무이양 ·이양을 위한 계획 작성 (재정지원계획 포함)	·권한의 위양(委讓) ·필치규제 완화 및 폐지 ·국가관여 축소 및 폐지 ·보조금제도 등 개혁
기구구성	지방이양추진위원회 (대통령직속)	지방분권추진위원회 (총리직속)
제정년도	1999년	1995년
법률의 시한	규정없음	한시법(5년후 실효)

○ 이러한 문제점과 함께 법률 그 자체가 구체적인 분권화의 목표를 규정하는 것이 아니라 권한 및 사무이양 작업을 위한 기본원칙의 천명과 함께 권한 및 사무이양을 위한 기구로서의 지방이양추진위원회를 구성하는 것을 주 내용으로 하고 있다는 점에 주의를 할 필요가 있다. 즉 기본적으로 위원회 구성에 관한 법률이라 할 수 있는 것이다.

○ 이와 같이 지방이양추진위원회의 구성을 주요내용으로 하고 있다는 사실은 권한 및 사무이양 작업의 결과가 법률에 의해서 보장되는 것이 아니라 위원회가 어떻게 구성되어 어떻게 활동하느냐에 달려 있음을 의미한다. 또 권한 및 사무이양을 위한 작업과정에 있어 다양한 이해관계 세력들간의 상호작용에 의해서 작업의 결과가 크게 달라질 수 있음을 의미한다.

2) 지방이양추진위원회의 구성과 역할상의 한계

○ 지방이양추진위원회는 위원장 2인을 포함하여 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되며, 그 아래에 실무위원회를 두고 있다. 위원장은 국무총리와 민간인 위원 중 1인이 공동

으로 맡게 되어 있다.

- 위원회의 이러한 구성은 여러 가지 면에서 한계가 있는 것으로 파악된다. 무엇보다도 우선 전체적인 위원 구성에 있어 분권화를 강력히 추진할 수 있는 체제가 갖추어져 있지 않다.
- 먼저 위원의 구성에 있어 정부측 위원이 4명이나 된다. 이들의 존재는 위원회 결정의 집행력을 높이고 권한 및 사무의 이양에 있어 중심적 위치에 놓여 있는 중앙정부 각 부처와 위원회간의 의사소통을 원활히 한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이들의 존재는 행정조직 특성상 권한 및 사무이양에 있어 오히려 장애요소가 될 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 논의과정에서 보수적 견해가 지나치게 강하게 표출될 가능성이 있기 때문이다.
- 지방이양추진위원회에 참여하고 있는 민간위원들은 제1대 위원과 제2대 위원 공히 적지 않은 문제가 발견된다. 분권화 개혁은 권력의 이동일 뿐만 아니라 사회내의 제 세력들의 정치경제적 이해관계가 얽혀 있는 중요한 일이라는 점에서 민간위원의 분권화 의지는 위원회의 성공적 운영과 관련하여 가장 중요한 사안이 된다고 할 수 있다. 즉 외부로부터 오는 정치경제적 압력을 이겨낼 수 있는 조직적 기반과 함께 중앙행정기관의 보수적인 입장을 설득해 나갈 수 있는 전문성 등을 갖춘 인물들로 구성되어야 할 것으로 판단된다.
- 그러나 현재 구성된 민간위원들은 조직적 기반이라는 점에서 큰 취약성을 안고 있다. 민간위원의 대부분이 전문성과 지역대표성, 그리고 성별상의 대표성 등을 감안하여 영입된 것으로 보이는 바, 이 점에 있어서는 큰 문제가 발견되지 않는다. 전문성이 높은 인사들도 있고 지역적 안배와 성별에 대한 고려도 적절히 이루어진 것으로 나타난다. 자치단체장도 3인이나 포함되어 있다. 분권화에 대한 의지도 비교적 강하게 지니고 있을 것으로 짐작된다. 그러나 문제는 이들 위원들이 대부분 개별적 차원에서 영입된 경우로 시민단체와 지방자치단체장협의회 등의 조직적인 기반을 배경으로 하고 있지 않다는 점이다. 예컨대 자치단체장들만 해도 개별적인 차원에서 임명된 경우이지 자치단체장협의회 의 공론과 추천을 거쳐 임명된 것이 아니다. 이와 같이 개별적으로 영입된 위원들이 권력의 이동인 분권화 개혁을 얼마나 강도 있게, 또 조직차원의 강한 책임성을 지니고 밀고 나갈 수 있을지 의문이다.
- 위원회와 위원의 법률적 위상도 문제가 된다. 우선 임명 절차에 있어 일본과 같은 경우 지방분권추진위원회의 위원은 원칙적으로 상하 양원(중의원, 참의원)의 동의를 얻어 총리가 임명하도록 되어 있다. 그러나 우리의 경우 국회의 동의 없이 대통령이 위촉하도록 되어 있다. 행정기관으로부터의 독립성이나 정치적 중립성 등과 관련하여 상당한 차이가 있을 수 있음을 느낄 수 있다.
- 사무의 조사와 관련하여서도 일본의 지방분권추진위원회는 관계 행정기관이나 지방자치단체로부터 필요한 서류와 자료를 받을 수 있음을 물론 필요한 경우 위원으로 하여금 직

접 관련 행정기관이나 지방자치단체의 업무운영 상황에 대한 조사를 할 수 있게 되어 있다. 반면 우리의 지방이양추진위원회의 경우 자료와 서류의 제출을 요구하고 관계전문가의 의견을 들을 수 있는 정도의 역할만 규정되어 있다.

- 위원회 결정의 구속력 또한 일본의 지방분권추진위원회보다 다소 낮은 것으로 판단된다. 일본의 경우 지방분권추진위원회의 결정(의견과 권고)에 대해 총리가 이를 '존중하지 않으면 안 된다'고 규정하고 있으며, 위원회의 권고사항은 국회에 보고하도록 되어 있다.⁶⁾ 그러나 우리의 경우 국무회의를 거쳐 대통령에 보고하거나(지방이양기본계획 등), 총리에게 건의할 것(중앙행정기관의 이양을 위한 조치를 취하지 않고 있을 때)을 규정하고 있으나 총리와 대통령의 '존중' 의무에 대해서는 아무런 규정이 없다.
- 위원회와 함께 사무기구 등의 지원체계에도 문제가 있는 것으로 파악된다. 현재 지원체계는 위원회 외에 실무위원회, 사무국 지방이양지원팀으로 구성되어 있다. 지방이양팀은 주로 행정자치부 소속의 공무원들로 구성되어 있는데 합리적 분권과 이를 통한 국가운영체계의 혁신이라는 큰 기능을 제대로 지원할만한 인적, 재정적 역량을 지니고 있지 못하다. 사무의 지방이양에 소극적인 중앙행정기관의 협조를 이끌어 내고, 이양업무에 열과성을 다하지 않는 지방공무원들을 독려하는데 한계를 지닐 수밖에 없다.

3) 중앙정부와 지방자치단체 공무원의 소극적인 자세

- 권한 및 사무이양과 관련하여 중앙정부 각 부처 공무원의 역할이 매우 중요하다. 이들이 권한과 사무의 이양에 동의하지 않는 한 이양 그 자체가 어려워질 수밖에 없기 때문이다. 그러나 충분히 짐작할 수 있는 일이지만 중앙정부 각 부처 공무원의 입장은 권한과 사무의 이양에 그다지 호의적이지 못하다. 지방자치단체로의 권한 및 사무의 이양이 권력의 이동을 의미할 뿐 아니라, 구조조정에 대한 압력이 가중되고 있는 현실에 비추어 이들이 스스로 중앙행정권한 및 사무의 이양에 적극적으로 나설 수가 없기 때문이다. 행정자치부를 포함한 일부 부처의 일부 공무원들만이 이러한 작업에 적극성을 떨 가능성이 없지 않으며, 그나마 이들 역시 자신들의 권한 및 사무의 이양에 대해서는 소극적인 자세를 취하고 있다.
- 일종의 아이러니가 되겠지만 지방자치단체 소속의 공무원들 역시 권한과 사무를 이양 받는데 있어 소극적인 자세를 취하는 경우가 적지 않다. 실제로 지방이양추진위원회의 일부 위원들은 지방자치단체와 그 소속 공무원의 소극적인 자세를 지지부진한 분권화의 중요한 원인으로 이야기하고 있다.
- 하나의 예가 되겠지만, 지방이양촉진법이 국회를 통과하고 발표시점을 기다리고 있는 상황에서 행정자치부는 「'99 지방이양대상 사무 조사지침」을 마련하고 이를 근거로 16개

6) 일본 지방분권추진법 제11조: 1.內閣總理大臣は、前條の勸告又は意見を受けたときは、これを尊重しなければならない。 2. 內閣總理大臣は、前條第1項の勸告をうけたときは、これぞ國會に報告するものとする。

시·도와 기초자치단체로 하여금 지방이양대상사무 조사를 실시한 적이 있다. 4월과 5월에 집중적으로 실시된 지방이양 대상사무 조사는 총 10개분야 나누어 진행되었으며, 이양대상 사무를 보다 효과적으로 발굴하기 위해 각 분야별로 비교적 수요가 많이 발생하고 있는 지방자치단체를 지정하는 방법을 택하였다.

- 조사결과 몇 가지 중요한 문제가 발견되었다. 무엇보다 먼저 적극성의 문제가 발견되었다. 이양대상 사무를 조사·발굴하던 시점은 4월과 5월로 지방이양촉진법이 발효되기 이전이었다. 따라서 법률적 입장에서 그 이전의 발굴작업과 큰 차이가 없었던 바, 결과 또한 크게 다를 바 없었을 것이란 판단을 할 수 있다. 그러나 4월과 5월은 실제 지방이양촉진법이 국회를 통과한지 4-5개월이 지난 시점이었으며, 1-2개월 이내에 발효될 예정인 시점이었다. 분권화와 관련하여 결코 과거와 같은 상황은 아니었다. 학계와 시민단체를 중심으로 새로이 마련된 지방이양촉진법이 갖는 의미가 충분히 설명되고 있었고, 새 정부의 분권화 의지가 거듭 천명되고 있는 시점이었다.
- 이러한 상황에 지방자치단체의 집행기관이 발굴한 이양대상 사무가 8백여건에 지나지 않았다. 지방자치단체장과 시민단체 등이 그동안 끊임없이 외쳐 온 분권화 요구에 비해 턱없이 낮은 수준의 요구라 할 수 있다. 특히 세계화와 정보화 등 분권화와 지방화를 요구하고 있는 시대적 변화들을 생각할 때는 더욱 그러하다.
- 숫자와 관계없이 이양대상으로 요구된 권한 및 사무들이 지역사회의 발전과 국가운영체제의 재정립과 관련하여 중요한 의미를 지니는 것이라면 그 나름대로의 의미를 지닐 수 있다. 그러나 이 또한 그렇지가 못한 것으로 판단된다. 대부분의 사무들이 부수적인 의미를 지니는 것이며, 그나마도 중앙정부가 수행하고 있는 권한 및 사무를 새로이 이양받기 위한 것보다는 이미 수행하고 있는 사무에 대한 중앙정부의 관여를 줄여 달라는 요구가 많았다. 즉 위임사무를 자치사무로 전환시켜주거나 중앙정부가 정해 놓은 제한 등을 완화해 달라는 요구가 많다.
- 이양대상으로 조사·발굴된 사무의 이양타당성에 있어서도 적지 않은 의문이 제기된다. 잘 알려진 바와 같이 분권화를 추구한다고 하여 아무 권한이나 사무를 지방자치단체로 이양할 수는 없다. 지방자치단체의 범위를 넘어 이익이나 손해가 크게 발생하는 사무를 지방자치단체의 자치권에 넘기는 경우 외부효과의 문제 등으로 인해 행정상의 심각한 문제를 초래할 수가 있다. 즉 효율성과 공평성, 그리고 생산성 등의 관점에서 볼 때 모든 권한 및 사무는 그 나름대로 적절한 행정 주체에 배분되어야 하는 것이다. 이러한 관점에서 이양대상으로 조사·요청된 사무들이 과연 지방자치단체가 수행해도 좋은 것인가에 대한 의문이 있는 경우가 없지 않았다.
- 지방자치단체의 집행기관이 이와 같이 소극적인 태도와 비합리적인 요구를 하게되는 배경은 여러가지 차원에서 설명될 수 있다. 공무원 개개인의 이기주의와 시간적 제약에서부터 시대적 변화에 대한 이해 부족과 정부의 분권화 의지에 의구심 등 여러 가지 원인이 설명될 수 있다. 실제로 지방공무원들 중에는 사무와 권한이 이양되는 경우 지방자치단체 사무만이 증대될 것을 우려하는 경우가 없지 않다. 또 중앙정부의 분권화 의지에

대한 의구심으로 결국은 이양되지 않을 것이란 생각에 발굴작업 자체에 별 의미를 두지 않는 경우도 많이 발견된다.

- 전문성과 시대적 변화에 대한 인식의 부족도 때로는 큰 문제가 된다. 순환보직 등으로 전문성이 떨어진 상황에 지역사회 발전이나 국가운영체계의 개선이라는 차원에서 이양대상 사무를 발굴한다는 것은 대단히 어려운 일이 된다. 논리적으로도 해당 중앙부처나 중앙공무원에 쉽게 설득 당하는 결과가 초래되기도 한다. 또 시대적 변화에 대한 인식의 부족도 마찬가지이다. 전체적으로 어느 정도의 분권이 이루어져야 되는지에 대한 분명한 시각이 부족하다보니 현재 수행하고 있는 사무 중 일부 불편한 것을 요구하는 수준에 머물게 된다.
- 공무원뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 소극적인 입장이 발생할 수 있다. 예컨대 현행과 같이 인력이나 재원에 대한 고려 없이 사무만이 이양되는 경우, 규범적으로는 지방이양의 필요성에 대해 공감하나 실질적으로는 소극적인 자세를 취할 수밖에 없는 구조적인 문제를 지니고 있는 것이다.

2. 대책: 시민사회의 역할을 중심으로

1) 연대강화를 통한 강력한 'Civic balance' 체제의 구축

- 한국의 중앙집권적 상황과 관련하여 가장 중요한 문제의 하나는 분권화 촉진을 위한 제도개혁이 중앙집권적 성향이 강한 집단에 의해 좌지우지되고 있다는 점이다. 국회와 중앙정부 등 법과 제도개혁의 주도권을 쥐고 있는 기구와 기관들이 중앙집권과 연계된 강력한 이해관계를 지니고 있으며, 일부 중앙언론 등도 분권에 대한 바르기 못한 시각과 함께 그 나름대로의 이해관계를 지니고 있다.
- 이들 집단을 제대로 견제하지 않는 한, 또 이들 집단에 대한 counter-balancing 체제를 구축하지 못하는 한 분권화 개혁은 올바르게 추진될 수 없다고 하겠는데, 이와 관련하여 시민사회와 시민사회단체들은 강력한 연대를 구축하여 이들을 견제할 필요가 있다. 'Civic balance,' 즉 중앙집권체제의 유지를 염원하는 집단들을 견제할 수 있는 힘이 시민사회를 중심으로 구축될 필요가 있다.
- 앞서 이미 언급한 바와 같이 사무와 권력 그리고 재정을 지방으로 이양하는 문제는 다양한 이해관계가 얽혀있기 때문에 단순한 논리와 설득만으로 되지 않는다는 특징을 지니고 있다. 논리와 설득 외에 이들을 직접적으로 압박할 수 있는 정치·사회적 수단을 체계적이고도 조직적으로 찾아 나가야 하며, 또 이러한 수단들을 강력히 적용할 수 있어야 한다.
- 시민사회 일부에서도 지방자치단체장의 행정적 권한의 남용 등을 들어 분권화가 시급함을 주장하고 목소리가 있다. 시민사회단체에 소속된 지식인 중에서도 이러한 주장을

하는 경우가 없지 않다. 그러나 이러한 주장은 두 가지 점에서 크게 잘못된 것이다. 우선 그 하나는 분권화야말로 시민사회의 정치사회의식과 통제력을 강화하는 가장 강력한 수단이라는 점이다. 한국 사회에 있어 시민사회가 올바른 통제력을 지니지 못한 것 자체가 중앙집권체제의 산물이라 할 수 있다. 지금 우리는 분권화가 가속화되면서 시민사회의 통제력이 성장하고 있는 것을 우리 눈으로 목격을 하고 있다. 이러한 상황아래 시민사회의 통제력이 약하다고 해서 시민사회의 통제력 성장을 막아왔던 중앙집권체제의 유지를 주장하는 것은 잘못된 역사인식이라 할 수 있다.

- 아울러 행정권을 남용하는 지방자치단체장에 대한 견제는 마땅히 시민사회의 몫이라는 점을 잊어서는 안 된다. 시민사회의 통제력이 약하다면 그러한 통제력을 높이는데 노력을 기울이면 될 것이지, 분권화 자체를 반대할 이유는 없다.
- 연대를 구성함에 있어서는 지난 3월 있었던 자치현장에 서명한 시민사회단체들과 지식인들, 그리고 9월의 지식인 분권화 선언에 참여했던 지식인 등을 우선 생각할 수 있다. 시민사회단체들은 지식인들의 조언과 협력이 필요하고, 지식인들은 분권화를 위한 강력한 액션 프로그램이 필요하다는 점에서 이들 두 집단이 유기적으로 협력체제를 구축한다면 분권화 운동에 좋은 결과가 있을 것으로 판단된다.
- 아울러 전국시장군수구청장협의회 등 분권화와 관련하여 구체적인 이해관계를 지닌 기구들과도 유기적인 관계를 가질 필요가 있다. 이들 기구들은 그 구성원이 시민사회의 통제 대상이기도 하다는 점에서 모든 면에 있어 상호협력이 가능한 것은 아니다. 그러나 분권화운동에 관한 한 행정적 지원과 정보교환 등 상호협력 할 수 있는 부분이 적지 않다.

2) 분권추진체계 정비를 위한 운동

- 앞서 언급한 바와 같이 현행의 분권추진체제는 여러 가지 점에서 많은 문제점과 한계를 지니고 있다. 따라서 이를 바로잡기 위한 운동을 전개할 필요가 있다. 이와 관련하여서는 무엇보다도 먼저 현재의 지방이양추진위원회에 대해 어떠한 운동을 해 나갈 것인가를 정리할 필요가 있다.
- 지방이양추진위원회와 관련된 운동의 방향은 크게 두 가지이다. 하나는 현행 체제를 유지하는 것을 전제로 이에 대해 정치사회적 압력을 가해 가는 것이다. 위원회의 기능을 강화하는 방향을 법개정 운동을 전개하고, 구성과 운영에 있어 여러 가지 심각한 문제를 노정하고 있는 본위원회에 대해 지속적인 압력을 가해 가는 것 등이다. 가능하다면 일정 시점이 지난 후 그 실적이 미미한 경우 위원회를 완전히 재구성할 것을 대통령에게 건의하고 그 운영의 방식 또한 전면적으로 개선할 것을 건의하는 것도 생각해 볼 수 있다.
- 또 다른 방안의 하나는 지방이양추진위원회를 발전적으로 해체하고 그 대신 지방분권법을 제정하고 그에 입각한 보다 강력한 추진기구를 다시 구성하는 것을 주장하는 방안이다. 현재의 본 위원회의 구성 등을 볼 때 이러한 방안은 매우 설득력이 높다. 현 위원들

의 임기인 2년 동안 그다지 큰 변화가 있지 않을 것 같다는 판단 때문이다.

- 두 가지 안 중 어떠한 것을 택할 것인가에 대해 여러 의견이 있을 수 있다. 그러나 가장 합리적인 대안은 본 위원회가 이제 막 다시 구성이 된 만큼 일정 시점 지켜보는 것이 아닌가 한다. 큰 기대를 걸 수 없는 상황이라는 하지만 오늘의 모임과 같은 이러한 움직임에 자극 받아 그 역할을 강화할 가능성도 없지 않기 때문이다.

3) 사무의 발굴

- 시민사회단체와 지식인들이 중심이 되어 지방이양대상 사무를 발굴해 내는 것도 중요한 과제의 하나가 될 수 있다. 각 분야별 학회 등 우리사회에 논의가 전개되고 있는 개별적 기능과 사무 내지는 권한 등을 모아 '이양대상 권한 및 사무목록'을 작성하고 정부에 이를 이양할 것을 강력히 촉구하면 기대이상의 결과를 얻을 수도 있을 것이다. 마침 지방이양추진위원회와 전국시장군수구청장협의회가 각자 독자적으로 사무발굴을 위한 용역을 발주해 놓고 있으며, 향후 그 결과가 나오면 이를 토대로 일본과 같이 사무와 권한을 일괄적으로 이양하는 방안을 검토하고 있다.
- 이에 맞추어 지식인 사회와 시민사회단체들이 이양대상 사무와 권한에 대한 의견을 내어 놓으면 좋은 효과가 있을 것으로 판단된다. 특히 지식인들은 각기 전공분야에 있어 깊은 지식이 있는 관계로 이와 관련하여 중요한 역할을 할 수 있다. 지식인 선언에 참가한 지식인들이 한 사람 당 한 건씩만 이야기해도 3,000건 가까운 사무와 권한이 발굴될 수 있을 것이다.
- 시민사회단체와 지식인들의 이러한 노력은 중앙정부 각 부처 등 지방이양에 소극적인 기관들을 견제하는 역할을 할 수도 있고, 지방이양에 있어 패배주의에 젖어 있는 지방공무원들을 고무하고 자극하는 역할도 할 수 있을 것이다.

4) 차기정부의 분권화 의지 확보

- 분권화에 대한 다음 정부의 의지를 확보하는 것도 중요한 과제가 될 수 있다. 보다 구체적으로 이야기한다면 대선 주자들에게 분권화 관련 사업들에 대한 중요성을 설명하고 이에 대한 이들의 의지를 확보해 내고, 분권화 관련 사업들을 주요 공약으로 채택하게 하는 것이 중요하다. 지금의 중앙행정권한의 지방이양추진등에 관한 법률과 이에 의한 지방이양추진위원회의 구성 또한 자연스럽게 이루어진 것이 아니라 시민사회단체의 지속적인 문제제기를 1997년 대통령선거의 후보였던 김대중 후보가 받아들임으로써 이루어진 것이다.
- 분권화 작업을 위한 틀을 새로이 짜는 일이나 분권화 추진 일정 등에 관한 사항들에 대한 의견을 모은 후, 이를 주요 대선주자들과 공식·비공식으로 논의하는 것이 지금으로

서는 매우 중요한 과제가 된다. 시민사회단체와 지식인들의 이러한 노력이 없는 경우 대선주자들이 분권화 문제를 중요사업으로 다루지 않을 가능성이 있다는 점에서 더욱 그러하다. 이들을 둘러싸고 있는 국회의원과 중앙정부 관료출신의 참모 등의 입장이 대체로 중앙집권적인데다 후보에 따라서는 그 자신이 분권화의 중요성을 전혀 인식하지 못하고 있는 경우 있을 수 있기 때문이다.

V. 맺는 말

- 하나의 작은 예가 되겠지만, 여권발급 업무를 지방자치단체로 이관할 때 우리사회 일부에서는 어떻게 가장 중요한 국가업무중의 하나인 여권업무를 지방자치단체로 이관할 수 있는냐는 의문을 표시했다. 지방자치단체가 이를 맡게 되면 각종 부조리 등 이와 관련된 잡음이 끊이지 않을 것이라 우려하는 사람도 있었다. 그러나 지금, 어떠한가? 서울의 일부 구청들은 여권이 만기가 된 사람들에게 여권만기가 되었음을 알려주고, 급한 경우 단시간 내에 발급해 주는 등 과거 외무부 여권과에서는 상상도 못하던 서비스를 하고 있다.
- 오랜 권위주의 체제와 중앙집권의 영향으로 우리는 중앙집권의 병에 걸려 있다. 일사불란한 것에 익숙해져 자유분방함의 가치를 잊어버리기 일쑤고 수직적이고, 사회질서를 유지하는 데에는 권력적인 통제 이외에는 다른 방법은 없는 것처럼 여기는 경우도 많다. 이러한 경향 속에 분권적이고 자율적인 체제는 있어서는 안 될 것으로 비하되었다. 같은 맥락에서 '지방'이라는 말도 우리사회에 있어 가장 비하되는 단어의 하나가 되었다.
- 아직도 우리사회에는 집권적 사고와 권력적 통제에 대한 애착을 지닌 사람들이 수없이 많다. 이들은 시장·군수들이 일사불란하게 움직이지 않는 것을 참지 못한다. '지방방송'으로 세상이 시끄럽다고 생각한다. 자율적인 통제체제에 대해서는 원천적으로 부정적이다.
- 지식인들은 이들에게 자율과 자율적 통제체제의 중요성을 이야기해 줄 필요가 있으며 스스로 지니고 있을 지도 모르는 획일적 통제체제의 잔재와 그에 대한 향수를 씻어 낼 필요가 있다. 그리고 자율과 자율적 책임체제의 중요성과 알고도 스스로의 이해관계에 잡혀 역사의 방향을 다시 되돌려 놓으려는 세력에 대해서는 온 힘을 모아 싸워나갈 필요가 있다. 이러한 맥락에서 오늘의 이 모임은 매우 중요한 의미를 지닌다.