

노무현 정부의 지방분권정책 평가

이승종^{**}

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 분석틀로서의 지방자치 개념요소
- III. 지방분권정책의 현황 및 평가
- IV. 균형발전정책의 평가
- V. 결론

〈要 约〉

본 논문은 노무현 정부의 분권정책(지방자치정책)을 추진과제, 기구 및 추진성과로 나누어 개괄적으로 평가한 것이다. 전반적으로 볼 때, 추진과제의 기획 또는 선정은 과제의 포괄성, 전향성 등에 있어서는 역대 어느 정부보다 긍정적으로 평가되지만, 추진과제의 불균형성, 추진체계의 비효율성 등과 함께 계획의 실천이 미흡하다는 문제가 있다. 이는 향후 분권과제의 실천을 위한 정책노력이 배가될 것을 요구하는 것이다. 그러나 균형발전정책을 분권정책과 연계하여 논할 때 이같은 유보적 평가조차 내리기 어렵게 된다. 분권정책과 균형발전정책의 병렬추진은 정책목표가 상충하는 정책을 병렬 추진한다는 계획상의 한계, 균형발전을 별도로 추진하는 만큼 분권의지를 침해하게 된다는 점에서 치유하기 어려운 심각한 문제를 안고 있기 때문이다. 양 정책의 병렬적 추진은 실천 이전에 계획부터 근본적 문제가 있으며, 이러한 상황에서는 균형발전정책의 실천노력 강화가 오히려 문제가 된다. 이에 대한 치유책은 양 정책을 병렬적으로 추진하여 불필요한 부작용을 증폭시키기보다는 통합적인 시각에서 정책과제와 추진기구의 유기적 연계를 찾는 것으로부터 다시 시작하는 것이다.

【주제어: 지방자치, 지방분권, 노무현 정부】

* 본 논문은 2005년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 행정대학원 교수

I. 서 론

노무현 정부는 지방분권 로드맵(청사진)을 발표하고(2003년 7월) 이를 실행하기 위한 다양한 정책방안을 추진하거나 검토하는 한편, 이러한 정책노력을 뒷받침할 제도적 장치로서 지방분권특별법을 제정하는 등(2004년 1월) 지방분권에 대한 적극적 의지를 명시적으로 천명하여 왔다. 이러한 정책의지는 일단 그 적극성에 있어서 과거의 정부에 비하여 상당히 전향적인 것으로 평가된다(소진광, 2005: 25). 그러나 이미 정부가 출범한지 2년여의 기간이 경과하였음에도 불구하고 의욕적으로 제시하였던 분권정책과제가 실현되지 않음으로 인하여 과연 노무현 정부의 의욕적인 분권청사진이 제대로 실현될 수 있을 것인지에 대한 회의적 시각이 팽배해지고 있다. 특히 지방자치 10주년에 즈음하여 정부, 자치단체, 민간연구기관 등에서 지금까지의 지방자치 성과에 대한 평가적 의견을 모으는 과정에서 노무현 정부의 집권기간 동안 획기적인 변화가 발견되지 않음으로써 현 정부의 분권 성과에 대한 실망감마저 배태되고 있는 실정이다. 물론 아직도 노무현 정부의 분권개혁이 완성된 것은 아니며, 소기하는 분권정책의 구체화를 위해서는 좀 더 연구와 협의가 필요한 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하고 집권세력의 저항이 만만치 않고, 정치권의 지지가 담보되지 않는 상황에서 최소한 분권진영의 조바심이 커지고 있는 것 또한 사실이라 하겠다.

이와 관련하여 이하에서는 현 정부의 분권정책의 현황에 대하여 지방분권 로드맵을 중심으로 살펴 본 다음, 분권정책의 추진에 있어서 고려해야 할 개선과제가 무엇인가에 대하여 추진과제, 추진기구, 일정 및 성과 등으로 나누어 검토할 것이다. 구체적 논의에 앞서 먼저 지적할 것은 지방분권 로드맵으로 구체화된 현 정부의 분권정책은 분권이라는 이름을 내걸고는 있지만 실제로는 좁은 의미의 분권정책이 아니라 지방자치 전반에 대한 정책 청사진이라는 점이다. 이는 로드맵이 중앙과 지방간의 분권문제만 아니라 지방정부의 자치역량 강화, 시민사회 활성화, 지방정부간 협력관계 등 지방자치 전반에 걸친 사안에 대한 정책과제를 동시에 제시하고 있는데서 알 수 있다. 이와 같이 분권으로 표현된 노무현 정부의 지방자치정책에 대한 논의를 위해서는 먼저 지방자치가 무엇인가에 대하여 규정할 필요가 있

다. 이하에서는 지방자치에 대한 개념규정을 하고 이를 노무현 정부의 분권정책 과제를 평가하는 도구로 삼는다. 아울러 분권정책과 병렬적으로 추진되고 있는 균형발전정책에 대한 평가도 논의에 대상에 포함한다.

II. 분석틀로서의 지방자치 개념요소

노무현 정부의 분권정책(즉, 지방자치 정책)을 평가하기 위해서는 지방자치의 개념규정이 선행되어야 한다. 지방자치에 대한 개념화 없는 분권정책의 평가는 타당성이 결여될 것이기 때문이다. 이와 관련, 이하에서는 지방자치의 일반적 개념규정을 넘어 지방자치의 개념요소를 밝힘으로써 각 요소별로 정부의 분권정책이 여하히 진행되고 있는가에 대한 분석틀로 삼는다. 지방자치가 무엇인가에 대하여는 논자에 따라 차이가 있지만 일반적으로 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역 내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정”으로 이해된다(한원택, 140; 최창호, 45). 이러한 전통적 견해는 기본적으로 지방자치를 단체자치와 주민자치라는 두 가지 차원에서 파악하는 것이다. 여기에서 단체자치란 상위정부에 대한 지방정부의 자율성 측면에 관한 것으로서 상위정부와 지방정부간의 분권/집권이 핵심문제가 되며, 주민자치는 지방정부에 대한 시민사회의 투입측면에 관계되는 것으로서 참여/통제가 핵심문제가 된다. 그리고 이러한 이해에 기초하여 지방자치는 상위정부로부터의 “분권”과 지방정책과정에 대한 시민의 “참여”로 요약된다.

그러나 이같은 전통적 견해는 지방의 자율성과 관련된 요소로서 상위정부로부터의 분권측면만을 강조함으로써 지방자치에 대한 적실한 이해를 방해하고 있다. 구체적으로 전통적 견해는 지방에 대한 제약은 대부분 상위정부로부터 오며, 따라서 상위정부로부터의 분권만 이루어지면 지방정부의 자율성이 확보될 것임을 암묵적으로 전제하고 있다. 그러나 지방정부의 자율성에 대한 제약은 상위정부 이외에도 지배집단, 타 지방정부, 심지어는 외국으로부터도 온다. 그리하여 Gurr와 King(1987: 57)은 지방정부의 자율성에 대한 제약요인으로서 상위정부에 의한 제약(제2유형)과 함께 사회경제적 요인에 의한 제약(제1유형)을 제시한 바 있다. 이렇듯 오늘

날 지방의 자율성 개념은 지방정부가 외부의 영향력으로부터 독자적으로 행동할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 확장되었으며 (Gottdiener, 1987), 상위정부와 지방간의 관계에서만이 아니라 지방정부의 권능에 영향을 미치는 제 요인과의 총체적 관계에서 파악되고 있다.¹⁾

강조할 것은 지방자치는 기본적으로 지방의 자율성을 전제로 하여 수행되는 것인 바, 그 자율성이 위에서 지적한 바와 같이 상위정부와의 관계 뿐 아니라 다른 외부요인과의 관계의 제약 하에 있는 것이라면, 당연히 상위정부로부터의 분권 이외에 다른 외부요인과의 관계측면이 지방자치의 이해에 포함되어야 한다는 점이다. 그렇다면 어떠한 외부요인이 지방자치의 개념에 포함되어야 하는가? 생각건대, 이질화된 현대자본주의사회의 구성상의 특징을 고려할 때, 특히 관심을 가져야 할 외부요인은 기업, 지역토호 등의 지배집단이다.²⁾ 물론 지배집단에는 이들 외에도 정치, 사회, 군, 종교분야의 다양한 엘리트집단이 포함될 것이지만 이들 집단의 현저성이 가장 클 것이다(Wolman & Goldsmith, 1992: 42).

이상의 논의로부터 지방자치에 대한 적실한 이해를 위해서는 지방과 상위정부와의 관계(분권/집권), 지방과 시민사회와의 관계(참여/통제)에 추가하여 지방과 지배집단과의 관계가 추가되어야 한다는 점을 알 수 있다. 이 추가적 관계에 있어서는 지방정부의 지배집단에 대한 “중립/종속” 여부가 핵심문제가 되며, 지방자치는 지방정부의 지배집단에 대한 “중립”을 요소로 포함하게 된다. 환언하면, 지방자치는 지방정부가 지배집단의 영향력에 대하여 중립적인 입장을 견지하여 편파적인 정책대응을 하지 않는 의미를 포함하게 된다는 것이다. 또한 이 요소는 단체자치, 주민자치 측면과 비교하여 ‘정부자치’로 명명할 수 있을 것이다. 첨언할 것은 여기에서 “중

1) 사회경제적 제약요인에는 지역의 경제적여건, 지배집단(주로 기업), 정치문화, 지방의 정부구성 등이 포함된다(Wolman and Goldsmith, 1992: 42).

2) 지배집단외의 요인도 고려될 수 있을 것이다. 그러나 지방자치의 재개념화에 있어서 지방정부와 다른 요인들과의 관계가 지배집단과의 관계만큼 중요하지는 않을 것이다. 시민과의 관계는 시민이 지방정부의 구성원이라는 점을 고려할 때, 제약요인이기보다는 자기결정에의 참여관계로 이해하는 것이 타당할 것이다. 동급 지방정부와의 관계 역시 지방의 자율성에 대한 제약요인이기보다는 지방정부가 갖는 자율성의 크기에 따라 좌우되는 종속변수적 성격이 크므로 지방자치의 개념에서 제외되어도 무방할 것이다.

립”이란 용어가 지배집단과 일반시민간의 중간자적 입장을 의미하는 소극적 의미로 사용되기 보다는 오히려 일반시민을 위한 우대정책(affirmative policy)을 천명하는 의미로 이해되어야 한다는 점이다. 이는 지배집단과 일반시민과의 자원과 권력의 격차를 고려한다면 당연한 요청이다. 왜냐하면 지방정부가 중간자적 입장을 취하는 상황에서 지배집단과 일반시민과의 관계는 필연적으로 강자의 논리가 지배하게 되고 이에 따라 심각한 사회적 불평등이 조장됨으로써 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지의 증진이 불가능하게 될 것이기 때문이다.

요컨대, 지방자치는 상위정부로부터의 ‘분권’, 지방정책과정에 대한 시민의 ‘참여’, 및 지방정부의 지배집단에 대한 ‘중립(또는 계충중립성)’으로 새롭게 정의되는 것이며, 이러한 견해는 지방의 자율성에 대하여 보다 포괄적인 관점을 취한다는 점에서 상위정부에 대한 지방의 자율성과 시민의 참여만을 내포한 전통적 견해와 차별된다.³⁾

새로운 지방자치의 개념화에 대한 이해를 위하여 각 요소의 특징을 비교하여 정리하면 <표1>과 같다.

<표 1> 지방자치의 구성요소

요소	자치측면	관계	이슈	관련이념
분권	단체자치	상위정부-지방	분권/집권	능률, 민주
참여	주민자치	주민-정부	참여/통제	민주, 능률
중립	정부자치	정부-지배집단	중립/종속	평등

3) 세가지 요소 중 분권은 지방자치가 성립하기 위한 필요조건의 성격이 강하며, 참여와 중립은 지방자치가 지방자치의 실시 목적에 부합하도록 하는 충분조건의 성격을 띤다는 점에서 구별할 수 있다.

III. 지방분권정책의 현황 및 평가

이하에서는 노무현 정부의 분권정책을 ①추진과제, ②추진기구, ③추진 일정 및 성과로 나누어 살펴본다. 추진과제와 추진일정에 대하여는 로드맵에 제시된 내용을, 추진기구에 대하여는 로드맵의 정책과제와 추진기구를 담은 지방분권특별법의 내용을 대상으로 논의한다.⁴⁾

1. 추진과제

1) 현황

노무현 정부는 2003년 7월에 제시한 지방분권로드맵에서 지방분권을 21세기 지식정보사회, 세계화 현상, 그리고 시민사회의 성장이 요구하는 새로운 패러다임이라고 전제하면서,⁵⁾ 지방분권의 추진원칙, 전략, 세부과제, 및 과제별 추진일정 등을 제시하였다.

지방분권의 추진원칙으로는 ① 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 전제로 한 '선분권 후보완의 원칙', ②주민에 가까운 정부에 우선하는 '보충성의 원칙', 그리고 ③중대단위 사무를 단위로 하는 '포괄이양의 원칙' 등 3대 원칙이 제시되었다.⁶⁾

이같은 추진원칙에 따라 4가지 추진전략이 제시되었다. ①분권의 유발 효과가 큰 선도적 과제의 우선 추진, ②지방분권과 행정개혁, 전자정부구축, 재정 및 세제개혁의 연계추진, ③혁신과 기능이양에 대한 인센티브체계 구축을 통한 중앙부처의 자발적 참여 유도, ④정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론수렴을 통한 국민적 공감대 형성 등을 제시하고 있다. 이때 선도적 과제로는 경찰 및 지방교육행정의 분권화, 특별지방행정기관의 정비 등이 강조되고 있으며(양영철, 2004), 분권의 정착을 위하여 재정분권

- 4) 기본적으로 지방분권특별법은 로드맵이 제시한 정책과제를 담는 동시에 이를 추진하기 위한 추진기구와 정부간 역할분담 등에 대하여 규정하고 있다.
- 5) 이같은 분권형 패러다임은 통치에서 협치, 관치에서 민주, 중앙에서 지방, 소외에서 참여로의 변화를 요구하는 것으로 규정하고 있다.
- 6) 정부혁신지방분권위원회(2003)가 제시한 "참여정부 지방분권의 비전과 추진방향"에서는 개별자치단체의 특성에 맞추어 차등적으로 자율성을 부여하는 '차등적 접근의 원칙'을 추가하고 있다.

이 강조되고 있다.

추진과제는 7개 분야의 20개 주요 추진과제가 제시되었다(괄호 안은 주요추진과제임). ① 중앙-지방정부간 권한재배분(지방분권 추진기반강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도 개선, 특별지방행정기관 정비), ② 획기적 재정분권의 추진(지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정운영의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성, 건전성 확보), ③ 지방정부의 자치행정역량강화(지방자치권 강화, 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화), ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선(지방의정 활성화, 지방선거제도 개선), ⑤ 지방정부의 책임성 강화(지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립, 지방정부 평가제도 개선), ⑥ 시민사회활성화(다양한 주민참정제도 도입, 시민사회 활성화 기반강화), ⑦ 협력적 정부간관계 정립(중앙-지방간, 지방정부간 협력체계 강화, 정부간 분쟁조정기능 강화) 등이 그것이다.⁷⁾

2) 평가

전반적으로 볼 때, 지방분권로드맵에 나타난 분권실천의지는 역대 어느 정부보다 긍정적으로 평가할 만하다. 추진원칙이나 추진전략도 이론을 제기하기 어려울 정도로 합리적인 수준에서 제시되고 있다. 물론 추진원칙 중에서 ‘선분권 후보완의 원칙’은 분권수요에 대한 측정을 선행한 후에 필요한 만큼 분권하는 것이 낭비와 시행착오를 줄일 수 있다는 점을 고려할 때 문제가 없지 않으나 지금까지 분권에 대한 중앙정부의 거부적 태도를 고려할 때 일용 수긍이 가는 원칙으로 수용할 수 있다고 본다.

추진전략에 있어서 선도적 과제의 선정 역시 적절한 것으로 평가된다. 한정된 추진역량과 자원을 고려할 때 과급효과가 크고 핵심적 정책과제로 제기되어 왔던 몇 가지 과제--중앙권한의 획기적 지방이양, 획기적 재정분권--를 우선 추진과제로 정한 것이기 때문이다.

7개분야의 20개 추진과제도 긍정적으로 평가된다. 이들 과제목록에는 그간 학계에서 요구하던 과제들이 상당수 반영되어 있다. 획기적 기능이양

7) 추진과제에 대하여 최진혁(2003)은 단체자치/주민자치, 행정적 관점/정치적 관점을 기준으로 성격분류를 하고 있어 참고가 된다.

및 재정분권과 같은 선도과제 외에도 지방정부의 역량강화, 시민사회 활성화 등 지방자치의 정착발전을 위하여 고려해야 할 요소들이 광범하게 포함되어 있는 것이다. 이와 같이 광범한 분권과제가 포함될 수 있었던 것은 현정부의 분권의지와 함께 로드맵 작성과정에 분권진영의 학자들이 다수 참여한 결과이기도 하다. 아울러 로드맵은 분권추진과제를 제시하는데 그치지 않고 추진과제별로 추진일정까지 제시함으로써 분권추진의 실현성에 대한 기대를 보다 구체화하였다는 점도 평가된다.

이러한 평가에도 불구하고 지방분권로드맵은 다음과 같은 한계를 보인다.

첫째, 추진과제가 지방자치의 요소를 균형적으로 반영하지 못하고 있다. 앞에서 제시한 지방자치의 개념화에서 보았듯이 지방자치를 분권, 참여 및 계층중립성으로 이해할 때, 지방분권로드맵은 명칭이 제시하는 바와 같이 상대적으로 분권에 초점을 맞추고 있으며 참여는 제한적으로 다루고 있다. 계층중립성은 가장 소홀히 취급되고 있다. 이러한 접근은 일응 정당한 측면이 없지 않다. 분권은 지방자치의 존립요건이라는 점, 과소분권 상태에서 일차적으로 시급한 것은 분권의 신장이라는 점, 한정된 자원의 제약 하에서 모든 요청을 단번에 성취하기 어렵다는 점 등을 고려할 때 그러하다. 그럼에도 불구하고 분권 일변도의 지방자치정책을 그대로 수용하기는 어렵다. 지방자치는 분권만이 아니라 참여와 계층중립성을 필수요소로 포함하고 있기 때문이다. 따라서 분권정책의 기조를 존중하면서도 참여의 확대 나아가서 계층중립성 제고를 위한 고려가 적정선에서 이루어졌어야 했다.

보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 로드맵은 지방분권에 관한 한 상당히 전향적인 추진과제를 제시하고 있다. 즉, 로드맵은 지방정부의 권한 강화를 최우선의 주요과제로 제시하면서 분권의 유발효과가 큰 선도적 과제로서 지방교육자치제, 지방자치경찰제, 특별지방행정기관의 정비 등 그간 관심과 요구가 커던 정책을 명시적으로 제시하고 있다. 중앙-지방정부간 권한재배분과 아울러 획기적 재정분권을 주요 과제로 제시한 것은 그간 기능이양시 필요한 재원이 수반되지 않음으로써 지방정부가 해당 기능을 원활히 수행하는데 장애가 커다는 점과 전반적으로 지방재정력이 취약한 현실을 고려할 때 적절한 것이라 하겠다. 아울러 지방정부의 자

치행정역량강화가 주요 과제로 제시된 것 역시 아무리 기능과 재정의 분권이 이루어지더라도 지방정부의 수권능력이 없을 경우에 그같은 분권이 무색해지고, 경우에 따라서는 집권체제보다 더 큰 낭비와 혼란을 가져올 수 있다는 점을 고려할 때 바람직한 것으로 평가된다. 지방의회 강화를 위한 추진과제가 제시된 것도 그간 집행기관 우위체제에서 제대로 기능을 발휘하지 못한 지방의회의 역량강화를 통하여 균형적인 집행기관-의결기관관계가 정립될 필요가 있었다는 점에서 평가할 만하다.

주민참여에 대하여도 어느 정도 배려가 이루어진 것으로 평가된다. 주민소환제에 대하여는 도입의 검토를 제시하는 선에 그쳤지만 주민투표, 주민발안제 등에 대하여는 명시적으로 도입의사가 천명되고, 시민사회의 첨병인 시민단체의 지원이 과제로 제시된 것은 주목할 만하다. 다만, 소위 풀뿌리 민주주의의 근간인 근린사회 차원의 대표체계에 대한 고려가 이루어지지 않은 것은 아쉬운 부분이다.

그러나 지방정부의 계층중립성에 대하여는 언급이 전혀 없다. 물론 이분야는 분권과 참여와 전혀 무관하게 논의될 사안이 아니며 따라서 행·재정제도의 개선, 또는 지방정부의 책임성 강화기반에 대한 정책과정에서 병행하여 고려될 수도 있는 사안이다. 그럼에도 불구하고 로드맵은 지방정부의 계층중립성 요구에 대한 명시적인 고려를 제시하지 않음으로써 지방정부의 계층중립성이 경시될 소지를 크게 하였다. 이러한 한계에 대한 관심은 외환위기 이후 사회 내 계층격차가 커지고 있는 상황을 고려할 때 특히 강조될 필요가 있다 하겠다. 이를 위한 추진과제로서 예컨대, 무분별한 개발정책의 규제, 소외계층을 위한 복지정책 확대, 정보공개를 통한 행정책임성의 확보, 시민감시활동의 강화, 공직윤리의 강화 등이 제시될 수 있었을 것이다.

둘째, 기본적으로 가용자원과 추진역량을 충분히 고려하지 않고 추진과제를 망라적으로 제시하고 있다. 물론 로드맵은 위에서 언급한 바와 같이 획기적 권한이양과 재정분권을 선도과제로 제시하고 있어 나름대로 자원과 역량의 제약에 관심을 둔 것으로 보인다.⁸⁾ 그러나 실제 추진계획

8) 시간이 경과하면서 정부혁신지방분권위원회는 지방교육자치제 개선, 지방자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비 등을 선도과제로 구체화시키는 변화를 보인다.

에서 선도과제에 대한 고려가 드러나지 않고 있다. 로드맵은 ‘시기별 추진과제 종합’이라는 제하에 20개 주요 추진과제별로 추진시기(2003~2007)를 제시하고 있다. 그러나 제시된 추진일정표는 선도과제와 여타 과제의 구별없이 2003~2004년 개편안 마련, 2004~2005년 법제화 및 실시, 2005~2006년 평가 및 보완으로 추진일정이 거의 획일화되어 있다. 선도과제와 여타 과제 간의 차별이 없음은 물론, 여타 과제에 대하여도 과제 간 우선순위에 대한 고려없이 거의 병렬적으로 추진일정이 제시되고 있으며, 모든 추진과제가 현 정부의 임기 내에 완결될 것으로 예정하고 있다. 이는 자원과 추진역량에 대한 전략적 고려가 불충분함을 드러내주는 것이다. 생각건대, 자원과 역량의 제약 하에서 그 많은 과제가 단기간 내에 일률적으로 입안되고 실행되고 보완될 수 있으리라 기대하는 것은 지나치게 낙관적이라 하겠다. 물론 이와 같은 추진일정은 분권추진에 대한 강력한 의지의 표현일 수 있으므로 부분적으로는 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 이보다는 의욕이 앞선 현실성 떨어지는 추진계획이라는 점에서 비판받을 부분이 더 크다. 기본적으로 이와 같은 한계는 기본적으로 분권과제의 실현을 단기적 시각에서 접근한 때문에 비롯된 것이다. 한정된 시간의 제약 하에서 과제가 추진일정을 차별화하기란 균원적으로 어려웠을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 로드맵의 전향적 과제와 방향까지 평화할 필요는 없다. 다만, 자원제약을 고려하여 추진과제간 기능적 연관도를 작성하고 이에 기초하여 과제간 우선순위를 명확하게 하여 전략적 추진계획을 작성하였으면 하는 아쉬움이 있다. 또한 현 정부의 임기 내에서의 단기적 관점이 아닌 보다 중장기적 관점에서의 추진계획의 수립이 바람직하였을 것이다. 보다 구체적으로, 과급효과가 큰 핵심과제에 역량을 집중하여 단기간 내에 추진하고 상대적으로 우선순위가 떨어지는 과제를 보다 중장기적 관점에서 시행하게 하는 추진일정이 보다 현실적이었을 것이다.

2. 추진기구

1) 현황

노무현 정부 분권정책의 핵심추진기구는 대통령 자문기구인 정부혁신지방분권위원회이다. 로드맵은 정부혁신지방분권위원회가 분권정책의 핵

심추진기구로서 지방분권정책의 방향설정, 구체적 실천전략의 제시 기능을 담당하는 것으로 제시하고 있다. 물론 정부혁신지방분권위원회만이 분권정책 추진기구로 제시된 것은 아니다. 국회, 시민단체, 언론은 제도화, 개혁협력, 여론형성주도를; 관련부처는 정책·제도연구, 실행계획 수립을; 지방정부와 지방4대협의체는 분권정책의 지지기반, 위원회와 협조체제 구축 기능을 담당하는 것으로 예정되어 있다. 그러나 분권정책을 전반적으로 기획하고 추진하는 핵심 추진기구는 정부혁신지방분권위원회이므로 이하에서는 동 위원회를 중심으로 논의한다.

로드맵은 정부혁신지방분권위원회의 존재와 대강의 기능을 제시하는 외에 위원회의 구체적 기능과 추진방식 등에 대하여 언급하고 있지 않으며, 이는 후에 제정된 지방분권특별법에서 구체화된다.⁹⁾ 정부혁신지방분권위원회의 기능은 ① 지방분권의 기본방향설정 및 추진계획의 수립에 관한 사항, ② 지방분권특별법에 제시된 지방분권추진과제의 추진에 관한 사항, ③ 지방분권계획 수립 및 추진사항의 점검 및 평가 등에 관한 심의기능을 수행하도록 규정되어 있다(18조).

정부혁신지방분권위원회는 위원장을 포함하여 20인 이상 30인 이내의 위원으로 구성하며, ① 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 직위에 있는 공무원, ② 지방분권에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자, ③ 지방협의체에서 추천하는 자 등으로 구성하되 위원장은 민간인이 담당하도록 하였다(19조).

정부혁신지방분권위원회의 세부 구성은 다음과 같다. 위원회는 본위원회와 전문위원회로 이원적으로 구성되어 있는데, 본 위원회는 정부혁신·지방분권 방향과 전략 논의 및 과제별 추진계획 확정을 담당하고, 전문위원회는 의제발굴·검토를 하도록 기능을 분화하고 있다. 전문위원회는 다시 혁신분권기획전문위원회와 혁신분권평가전문위원회로 이원화되어 있다. 전자는 정부조직의 정비, 인사행정시스템의 쇄신, 지방분권과제, 재정·예산·조세제도 개혁, 전자정부 등을 연구·검토하며, 후자는 위원회

9) 단, 지방분권특별법(17조)은 “지방분권추진과제의 종합적·체계적 추진에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 지방분권추진을 위한 위원회를 둔다.”라고만 언급하고 있으며 이 위원회가 정부혁신지방분권위원회를 명시적으로 지칭하는지는 명시적으로 밝히지 않고 있다. 입법적 미비라 할 것이다(김순은, 2004).

추진 사항의 점검 및 평가를 담당한다.¹⁰⁾

정부혁신지방분권위원회는 심의사항과 분권정책추진상황에 대하여 대통령에게 보고하도록 되어 있다. 보고된 추진과제는 대통령이 주재하는 ‘국정과제회의’를 통해 점검되고 결정된다. 위원회는 보고 이후 보고내용을 즉시 관계 부처와 지방자치단체에게 통보하여야 한다. 이때 통보를 접한 중앙행정기관의 장은 신속히 실천계획을 수립하여 정부혁신지방분권위원회에 제출하고, 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 취하도록 의무화되어있다(20조). 이에 대하여 정부혁신지방분권위원회는 관계 중앙행정기관의 추진이행상황을 점검·평가할 권한을 갖는다. 다만, 필요한 조치에 대하여 권고할 권한은 있으나 시정조치를 할 권한을 갖지는 않는다(21조).

2) 평가

지방분권특별법은 민간인이 위원장을 담당하게 함으로써 부처이기주의의 폐해나 분권에 대한 중앙의 저항을 완화하기 위한 최소한의 조치를 취한 것으로 평가된다. 또한 정부혁신지방분권위원회 위촉에 있어 지방협의체에서 추천하는 자를 포함시킨 것은 지방의 주요 이해사항의 추진에 대한 지방의 의견투입기회 부여라는 점에서 긍정적이다. 이러한 고려는 지금까지 지방자치의 시행과정에서 지방에 영향을 미치는 제 정책의 수립과정에서 지방의 목소리가 공식적으로 반영될 기제가 전무하였다는 점에서 진일보한 것으로 평가된다. 전반적으로 정부혁신지방분권위원회는 입안과정에서 내부에서의 수평적 의견교환 뿐 아니라, 관련 전문가, 관련 중앙부처, 지방정부, 지방협의체, 시민단체 등의 의견을 활발히 수렴하는 노력을 기함으로써 과거 권위주의적 개혁행정풍토의 개선에 상당 부분 기여한 것으로 평가된다.

정부혁신지방분권위원회를 본 위원회와 전문위원회로 이원화하여 과제 발굴과 심의확정 기능을 이분화한 것도 전문성과 통합성의 조화를 기한 것

10) 현 전문위원회 체제는 2005년 5월에 개편된 결과이며, 개편 이전의 전문위원회는 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세제개혁, 전자정부전문위원회 등으로 나누어 있었다.

으로 평가된다. 다만, 전문위원회를 분권정책분야별로 구분하여 편성한 것은 전문성을 살려 분권과제를 발굴 입안하게 했다는 장점에도 불구하고,¹¹⁾ 전문위원회간 입장충돌에 따른 과제의 왜곡 내지는 추진지연 등의 부작용을 노정한 문제점이 있다.

이외 추진기구로서의 위원회 체제의 한계를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 위원회 결정의 실효성이 약하다. 물론 지방분권특별법에 정해진 절차대로라면 위원회는 분권정책의 추진에 관하여 상당한 영향력을 발휘할 수 있도록 되어 있다. 즉, 정부혁신지방분권위원회가 입안하고 이를 대통령에 보고하고 부처에 통보하면 그대로 시행되도록 되어있을 뿐 아니라, 관련 부처의 이행상황에 대하여 정부혁신지방분권위원회가 점검·평가할 권한을 갖고 있기 때문이다. 정부혁신지방분권위원회가 중앙행정기관의 조치를 시정할 직접적 권한은 갖고 있지 않지만 최소한의 실효적 권한은 확보되어 있는 셈이다.

그러나 후술하는 바와 같이 분권과제의 실제 이행실적이 저조한 상황이 말해주듯이 정부혁신지방분권위원회는 법에서 예정한 만큼 실효적 권한행사를 하지 못하고 개선안을, 그것도 상당히 위축된 수준에서 만드는 수준에 그쳤다(심익섭, 2004). 그의 원인은 정부혁신지방분권위원회의 제안에 대한 청와대 비서실 또는 총리실의 영향력 행사, 이해관계 기관 및 집단의 저항, 제안 자체의 타당성 미흡, 정부혁신지방분권위원회의 취약한 위치 등 다양한 원인이 포함될 것이다. 그러나 가장 근본적 원인은 정부혁신지방분권위원회가 분권과제의 원활한 추진에 필요한 정치적 권위를 확보하는데 실패한데 있는 것으로 사료된다. 정부혁신지방분권위원회는 어디까지나 대통령 자문기구이며 따라서 정부혁신지방분권위원회의 권력은 기본적으로 대통령의 전폭적 신뢰와 지지에서 도출된다 할 것이다. 그러나 지금까지의 분권과제 추진상황을 돌이켜보면 대통령은 정부혁신지방분권위원회의 제안에 전폭적 지지를 보내기 보다는 이해관계집단 또는 관련 부처의 의견조율을 우선시하는 경향을 보였다. 즉, 대통령은 관련 부처와의

11) 이와 관련, 위원회 구성이 전문가 위주로 구성되어있고 공무원, 민간인 참여는 형식화되어있다는 지적도 있다(권해수, 2005). 다만, 위원회의 주 기능이 입안기능이라는 점에서 전문가의 참여는 불가피한 점이 있다.

합의된 안을 요구하거나, 관련부처와 정부혁신지방분권위원회의 별개안을 복수로 국정과제회의에 상정하도록 함으로써 그만큼 정부혁신지방분권위원회의 권위를 위축시켰다. 이러한 배경 하에서 정부혁신지방분권위원회는 실효적 권한을 행사하는 기구이기 보다는 단순히 과제의 제안기구로 자리매김하였으며 그나마 관련 부처, 청와대 비서실 등의 영향력을 행사로 제안의 자율성마저 충분히 확보하지 못하였다. 그리고 이는 분권과제의 추진이 원활하지 못한 주요 원인으로 작용하였다.

이러한 문제를 완화하기 위해서는 동 위원회를 본래 자문위원회의 취지에 맞게 순수 자문기관으로 활용하는 대신 위원회의 제안에 대하여 대통령이 전폭적인 지지와 신뢰를 보냄으로써 제안의 실효성이 제고되도록 할 것이 요구된다. 결정된 제안의 집행은 당연히 관련 부처가 책임을 져야 한다. 이렇게 함으로써 자문위원회가 집행에 간섭한다는 비판도 줄일 수 있고, 위원회 역시 한정된 역량을 제안에 집중할 수 있게 될 것이다. 아울러 자문위원회의 입안과정에서 관련 부처나 청와대에서 과도한 영향력을 행사를 자제하여 위원회가 자율적으로 분권정책을 입안하도록 보장할 것도 요구된다. 물론 결정된 정책을 집행해야 할 기관으로서 위원회의 제안수립과정을 방관할 수는 없는 노릇이며 일정한 의견투입은 필요하다. 또한 위원회로서도 제안의 실효성 확보 차원에서라도 관계 기관의 의견을 적극 수렴할 필요가 있다. 현재는 관련 기관의 의견투입 노력이 과다하여 관련 기관간 갈등이 증폭되면서 분권정책의 내용이 왜곡되거나 위축됨은 물론 분권정책의 추진이 지체되는 양상을 보이고 있어 개선이 요구된다.

전자는 분권정책추진의 효율성 강화에 강점이 있을 것이나 개혁의 폭과 행정민주성 제고에 제약이 있을 것이고, 후자는 분권정책추진의 효율성에는 제한적일 것이나 개혁의 폭과 행정 민주성 확보에 이점이 있을 것이라는 점을 비교형량하여 양자 간의 선택이 이루어질 것이다.

둘째, 가장 근본적인 문제점은 동 위원회가 정부혁신과 지방분권을 동시에 추구하고 있다는 점이다. 정부혁신지방분권위원회는 ‘정부혁신’과 ‘지방분권’을 동시에 유기적으로 추진하자는 취지로 구성된 것이라 볼 수 있다. 문제는 정부혁신과 지방분권이 유기적으로 연계되기 어렵지 않다는 것이다. 정부혁신은 기능적 측면에서의 혁신을 추구하지만, 지방분권은 기능적 측면에서의 혁신을 추구하면서도 일차적으로 중앙과 지방간의 공간

적 분할을 전제로 한 기능적 혁신을 추구하는 것이기 때문이다. 그러므로 공간적 분할이 개재되는 한, 양 혁신차원은 상호 부합되지 않는 측면이 발생할 개연성이 크며, 이 경우 혁신과제 자체가 좌초되거나 불필요하게 자연되는 부작용을 낳게 된다. 실제로 이러한 우려는 현실화되어 나타났다. 재정세제분권, 특별지방행정기관의 정비 등의 추진과정에 있어서 정부혁신 관련 전문위원회와 지방분권관련 전문위원회 간에 기본적인 방향대립이 일어났던 것이 그 예이다.

셋째, 정부혁신지방분권위원회의 기능이 지방이양추진위원회의 기능과 중복된다. 이양추진위원회는 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’에 의거 김대중 정부 때부터 설치되어 있는 분권기구(1999년 8월 설치)인데 이를 그대로 존치하면서 분권관련 위원회를 추가로 설치하여 (2003년 4월) 기능중복이라는 비판을 냥고 있다. 이에 대하여 감사원은 2005년 5월 발표한 대통령 소속 위원회의 운영 및 예산집행 실태 감사결과에서 양 위원회의 기능중복 해소방안을 마련하도록 통보한 바 있다. 물론 양 기관의 기능이 정확히 중복되는 것은 아니며 순기능이 없는 것도 아니다. 일반적으로 지방이양추진위원회는 개별 기능단위로 분권화를 추진하며, 후자는 보다 광범한 기능의 분권과제의 발굴 및 입안을 추진하고 있기 때문에 상호보완적으로 기능할 여지가 있다. 또한 정부혁신지방분권위원회가 심의기관인데 비하여 지방이양추진위원회는 심의 및 의결기관으로 성격을 달리 한다. 그럼에도 불구하고 양 기관은 공히 분권관련 과제를 다루며 이들 과제는 별개의 기구보다는 통합된 기구에서 유기적인 연계성을 확보하여 추진하는 것이 보다 효과적일 것으로 사료된다. 이러한 이유에서 과거 지방분권특별법의 입안과정에서 양 기관의 통합안이 검토된 바 있다. 다만, 통합안의 잠재적 효과성에도 불구하고 기존 기구의 개편보다는 분권추진기구의 신설이 보다 용이하고 상징성이 크다는 이유에서 분리설치가 되었다는 점을 회고할 때, 향후 연계를 통한 효과성 제고요구에 대한 검토가 바람직하다 하겠다.

3. 추진 일정 및 성과

1) 현황

앞에서 언급한 바와 같이 로드맵은 ‘시기별 추진과제 종합’이라는 제하

에 20개 주요 추진과제별로 추진시기(2003~2007)를 제시하고 있다. 로드맵은 추진과제를 현 정부의 임기 이내에 완결할 예정으로 있어 과제간 시행일정에 큰 차이는 없으며, 대체로 2004년 중반부터 2004년말까지 추진을 마련하고, 2005년말에서 2006년 중반까지 법제화를 하며, 2006년 이후에 평가 및 보완작업을 하는 것으로 예정되어 있다. 로드맵에 제시된 주요 추진과제의 추진일정을 정리하면 다음과 같다.

① 정부간 권한배분

지방분권 추진법령 정비 : 2003~2004

기관위임사무 폐지 : 2004~2005

일괄이양법 제정 : 2004(1차), 2005(2차), 2006(3차)

지방교육자치제 개선방안 마련, 확정 : 2004~2005

지방자치경찰제 도입방안 마련, 확정 : 2004~2005

특별지방행정기관 정비 : 2004~2006

② 재정분권

국고보조금사업 정비 및 자주 재원화 : 2003~2005

지방교부세 법정률 인상 : 2004~2005

지방예산편성지침 폐지 : 2004~2005

지방채발행 개별승인제도 폐지 : 2004~2005

복식부기제 전면 실시 : 2005

③ 자치역량 강화

조례제정근거 확대 : 2003~2004

도시계획권 확대 : 2003~2004

자치조직권 확대 : 2003~2005

정부간, 민관간 인사교류 활성화 : 2004

안식년제 도입검토 : 2004

④ 지방의정 활성화와 선거제도 개선

의회사무기구 인사권 강화 : 2004

전문위원회 개선 : 2003-2004

지방의원 신분제도 개선 : 2003-2004

선거공영제 강화, 선거구제 개선 : 2006

⑤ 지방정부의 책임성 강화

중복감사 해소방안 마련 : 2003-2004

주민감사청구제도 활성화 : 2003-2004

주민소송제 도입 검토 : 2005

평가 전문기관 지정 등 : 2004

자체평가 시스템 확립 : 2003-2004

⑥ 시민사회 활성화

주민투표법령 제정 : 2003-2004

주민소환제 도입 검토 : 2004

참여예산제 도입 : 2004

자원봉사활동기본법 제정 검토 : 2004

비영리민간단체육성지원법 개선 : 2004

⑦ 합리적 정부간 관계 정립

중앙정부 입법과정에 참여 보장 : 2004

조합제도 활성화 : 2004

특별지방자치단체 제도 도입 검토 : 2004

국가통합조정위원회 설치검토 : 2004

정부간 협력 및 분쟁 해결을 위한 법률제정 검토 : 2005.

2) 평가

지방분권 로드맵에 제시된 추진일정은 개선안의 마련, 이해관계의 조정, 집행에 소요되는 기간 등을 고려할 때 매우 의욕적이다. 문제는 실천이다. 실천가능성을 진지하게 고려했다면, 모든 과제를 단기간 내에 달성하려 하기보다는 핵심과제에 한정하여 추진일정을 보다 전향적으로 조기화하는 대신 시급성이 높지 않은 과제의 추진일정을 보다 여유있게 했어야 한다.

특히 핵심과제들은 정권 초기를 넘게 되면 분권개혁의 성공이 어려워질 것이라는 점도 감안하여 일정을 조기화하는 것이 중요하다. 요컨대, 일정계획에 있어 선택과 집중이 필요했다는 것이다(이종원, 2004). 이와 관련, 정부가 의욕적인 분권공약을 하였기 때문에 단기간 내에 가시적 성과를 보이려하는 과정에서 졸속 추진이 불가피해질 것이라는 우려는 매우 타당하다(소영진, 2004).

2005년 5월말 현재, 주요 추진과제별로 가시적으로 관찰가능한 제도를 중심으로 일정대비 추진상황을 요약정리하면 <표2>와 같다. 분석기준은 로드맵에 제시된 일정 이내에 추진된 경우는 ‘적기 시행’, 시행은 되었으나 일정이 지연된 경우는 ‘지연 시행’, 기일이 경과하였음에도 불구하고 시행되지 않거나 실시하지 않기로 결정된 과제는 ‘미 시행’으로 분류하고 해당되는 추진과제를 적시하였다.

<표2>에서 보는 바와 같이, 중앙지방간 권한배분 분야에서는 지방분권 특별법의 제정이 일정 내에 시행된 것을 제외하고는 대부분의 과제가 지연 시행되었거나 지체되고 있다. 분권에 대한 중앙의 소극적 태도 내지는 저항이 만만치 않음을 반증해주는 결과라 하겠다. 재정분권 분야의 경우는 지방교부세율인상, 양여금제 폐지, 과표현실화, 국고보조금정비, 지방예산 편성지침 폐지 등의 과제가 일정 내에 추진되는 등 상대적으로 추진실적이 양호한 분야이다. 단, 추진내용에 있어서는 양여금제 폐지와 세원이양 요구에 대한 소극적 대응 등으로 지방의 반발이 큰 실정이다. 지방정부책임 성 강화 분야에서는 주민감사청구제, 주민소송제, 평가전문기관지정, 자체 평가제 등이 적기에 시행되는 등 상대적으로 양호한 추진상황을 보였다. 자치행정역량 강화 분야에 있어서는 조례제정근거확대, 도시계획권확대 등이 시행되지 못하고 있는 등, 상대적으로 추진실적이 미흡한 분야이다. 자치행정역량은 최근 분권과 참여만으로 지방자치의 정착이 어렵다는 자각이 확산되면서 강조되고 있는 요소로서 이에 대한 관심 배가가 요구된다 하겠다. 지방의정활성화: 전문위원회 개선, 의회사무처인사권 개선 등 과제가 아직 시행되지 못하고 있다. 시민사회 활성화에 있어서는 주민투표제가 적기에 시행되었으나, 주민소환제, 참여예산제, 자원봉사활동법 등이 아직 진척되지 못하고 있는 실정이다. 협력적 정부간 관계의 경우, 조합활성화, 국가조정위원회 설치 등이 미시행되는 등 추진실적이 상대적으로 저

〈표 2〉 주요 추진과제의 추진현황

정책분야	주요 추진과제	적기 시행	지연 시행	미시행	비고
중앙- 지방 정부간 권한 재배분	지방분권추진기반강화	지방분권 특별법	시범자치제 (계획확정)	기관위임사무 폐지	
	중앙권한 획기적 지방이양		선제정분권 (일부)	일괄이양법, 차등이양제	
	지방교육자치제 개선		개정안 마련	법제화	
	지방자치경찰제 도입		개정안 마련	법제화	
	특별지방행정기관 정비		개편안 마련	법제화	
획기적 재정 분권의 추진	지방재정력 확충/ 불균형완화	지방교부 세율인상, 양여금제 폐지			양여금제 폐지 반발
	지방세정제도 개선	과표현실화			
	지방재정의 자율성 강화	국고보조금정비, 지방예산 편성 지침 폐지			
	지방재정운용의투명성, 건전성 확보			복식부기 전면실시	시범실시
자치행정 역량강화	지방자치권 강화		총액예산제	조례제정 근거확대, 도시계획권 확대	
	지방정부 내부혁신/ 공무원 역량 강화			안식년제	
지방의정 활성화, 선거제 개선	지방의정 활성화			의회사무기구 인사권강화	
	지방선거제도의 개선			전문위원회 개선	
지방정부 책임성 강화	지방정부의 민주적 통제체계	주민감사청구제, 주민소송제		선거구제 개선안 마련	
	지방정부 평가제도개선	전문기관지정, 자체평가제			
시민사회 활성화	다양한 주민참정제도 도입	주민투표제		주민소환제, 참여예산제	
	시민사회 활성화 기반강화			자원봉사활동 기본법	
협력적 정부간 관계정립	중앙지방간협력체제 강화				불분명
	지방정부간협력체제 강화			조합활성화	
	정부간분쟁조정기능 강화			국가통합 조정위원회	

조한 분야이다.

전반적으로 볼 때, 추진실적이 상대적으로 양호한 분야는 재정분권, 자치행정역량강화 부분이며, 다른 부분은 상대적으로 진척이 늦다. 특히, 자치행정역량강화, 지방의정 활성화, 협력적 정부간관계 분야에서는 적기 시행된 과제가 거의 없다는 점은 주목된다. 또한 추진이 원활한 분야보다는 추진이 지연되고 있는 분야가 많은 실정이다. 특히 지방자치의 선결요건이라 할 수 있는 중앙지방간 권한배분에 있어서 진척이 가장 미흡한 것은 문제시된다.

<표 2>에서 대강 일정 대비 추진상황을 살펴보았거니와 추진일정 달성도만으로 추진성과를 평가하는 것은 한계가 있으며 추진내용에 대하여도 아울러 평가되어야 한다. 명목상으로는 제도화되더라도 실질적 제도화가 미약한 경우가 있을 것이기 때문이다. 실제로 기 시행되었거나 추진 중인 과제의 상당수는 제도화의 명목이 무색할 내용을 담고 있는 것으로 비판받고 있는 바,¹²⁾이러한 경우에는 추진과제의 시행여부만큼이나 제도의 내용이 더 중요하게 되는 것이다. 다만, 어느 정도의 실질적 제도화가 이루어졌는지에 대한 총체적 판단을 위해서는 좀 더 기간이 경과되어야 한다. 현재 까지는 재정분권을 중심으로 일부 과제가 도입되었거나 제도개선의 입안 단계에 있기 때문이다. 더욱이 정부가 사실상의 역점과제로 추진하고 있는 교육자치제 개선, 경찰자치제 도입, 특별지방행정기관 정비 등의 과제는 아직 최종안에 이르지 못하였거나 입법권과 협의과정에 있어 제도의 내용이 확정되지 않은 상황이다. 향후 좀 더 기간이 경과한 후, 계획 대비 제도화 수준에 대하여 본격적 평가를 할 수 있을 것이다.

12) 예컨대, 재정분권이 형식에 그쳤다는 지적은 전자와 관련한 비판이며, 시군구 중심의 교육자치제 시행을 목표로 추진되었던 교육자치제가 현행 광역단위 교육자치제를 근간으로 협의되고 있다는 지적은 후자와 관련한 비판이다.

IV. 균형발전정책의 평가

현 정부는 지방분권정책과 함께 국가균형발전정책을 핵심정책으로 추진하고 있다(심익섭, 2004). 그런데 현 정부는 균형발전정책을 별도로 추진하기 보다는 분권정책과 명시적으로 연계하여 추진하고 있다(전영평, 2003). 이는 2003년 9월 8일 부산에서 개최된 시도지사회의의 발표자료 「참여정부의 21세기 국가발전전략: 분권과 자율의 균형발전국가」에서 쉽게 확인된다. 또한 국가균형발전위원회가 밝힌 지방화전략에 국가균형발전과 지방분권이 병렬적인 정책과제로 포함되어 있는 데서도 재확인된다. 이렇듯, 국가균형발전정책이 지방화 정책의 일환 내지는 지방분권과 밀접한 연관을 갖고 추진되고 있기 때문에 지방분권정책을 논함에 있어서 균형발전정책에 대한 논의를 제외할 수는 없다. 이를 고려하여 이하에서는 지방분권정책과 관련된 측면을 중심으로 균형발전정책에 대하여 추가적으로 논의한다. 단, 같은 맥락에서 균형발전정책 자체에 직접 포함되는 추진과제, 기구, 일정 및 성과는 논의범위에서 제외한다.

1. 현황

공간적으로 우리나라에는 두 가지의 중대한 불균형이 존재한다. 이러한 불균형은 과도한 중앙집권에 따른 중앙과 지방간의 수직적 권력불균형, 집중개발에 따른 지역간 수평적 불균형을 포함하는데 전자는 정치적 불균형, 후자는 경제적 불균형으로 특징지을 수 있다(이승종, 2003). 이러한 문제에 대응하여 현 정부는 정부혁신지방분권위원회로 하여금 지방분권을 추진하게 하는 한편, 국가균형발전위원회로 하여금 지역균형발전(즉, 분산) 정책을 병행 추진하게 하고 있다. 지방분권정책은 지방분권특별법에 의하여, 균형발전정책은 국가균형발전특별법에 의하여 제도적으로 지지되고 있다. 양 정책은 별개의 기구에서 추진되지만 정책목표는 공히 지방문제의 해결에 관련되어 있다. 즉, 지방분권특별법(1조)은 국가발전과 함께 지방의 발전을, 국가균형발전특별법(1조)은 지역간 불균형해소 및 자립형 지방화의 추구를 정책목표로 규정함으로써 공히 지방문제의 해결을 목표로 대상으로 하고 있음을 확인해주고 있다. 다만, 다같이 ‘지방의 발전’을 대상으로 하면서도 접근의 관점은 차이를 보인다. 지방분권정책은 기본적으

로 지방의 창의성과 다양성 존중의 기반 위에서 추진되는 반면(지방분권 특별법 3조), 균형발전정책은 자립형 지방화를 부인하지 않으면서도 균형적 사회발전을 추구함으로써 균형확보 측면에 무게를 두고 있다(국가균형 발전특별법 1조).

2. 평가

분권과 균형발전(분산) 문제는 지방분권의 취약성 및 지역불균형 심화의 현실을 고려할 때, 각각 소홀히 취급하기 어려운 국가적 정책과제이며 이의 해결을 위한 정책노력이 필요함은 물론이다. 문제는 분권과 균형발전 분산은 성격상 모순관계에 있다는 점이다(김태영, 2003; 염명배, 2004). 분권은 수직적 분산행위로서 중앙으로부터 지방으로의 권한과 재원 이양을 주요 내용으로 하며 지방의 자율권을 확대하는 요인으로 작용한다. 반면 분산은 수평적 분산행위로서 주로 중앙정부에 의한 권위적 지방재원배분을 내용으로 하며 따라서 지방정부의 자율권을 제어하는 요인으로 작용한다.¹³⁾ 뿐만 아니라 분권이 중앙과 지방간의 관계에 연관되는 반면, 분산은 수도권과 비수도권의 대립관계에 연관되고 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 상충하는 정책을 우선순위와 상호연관성에 대한 심각한 고려없이 병렬적으로 추진함에 따라 갈등과 비효율이 배태되고 있다.

첫째, 지방화와 관련하여 유기적인 연관을 갖고 추진되어야 할 정책을 별개의 추진기구가 담당하면서 정책갈등을 노정하거나 분리 추진에 따라서 시너지 효과를 내지 못하고 있다(소영진, 2004; 김천영, 2003). 균형발전 특별회계재원의 상당 부분을 양여금과 국고보조금 재원으로 충당하는 과정에서 분권추진기구와 관련부처간의 반발이 커딘 것이 대표적인 예이다. 또한 공히 지방에 대한 이전재원임에도 불구하고 지방교부금은 행자부 소관으로, 균형발전특별회계는 기획예산처 소관으로 되어 있어 원활한 정책

13) 물론 지역균형이 지방정부간에 자발적으로 이루어진다면 지역균형요구는 지방의 자율권을 침해하는 요인으로 작용하지 않을 것이다. 그러나 그러한 가능성은 높지 않다.

14) 현재의 국가균형발전특별법 제정 과정에서 제시된 당초 법안 2조는 지방을 수도권 이외의 지역으로 정의함으로써 수도권과 비수도권의 균열을 조장한다는 비판을 받기도 하였다.

조율도 기대하기 어렵다. 물론, 관점에 따라서는 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합하거나 연계시키면 상충하는 양 정책의 상호간섭효과 때문에 정책효과가 저해될 수 있으므로 오히려 분리기구체계가 바람직한 측면이 있다는 의견이 있을 수 있다. 그러나 그같은 의견은 양 정책이 상호연관성이 없을 때 해당하는 것이며, 정책간 상호관련성이 높을 때 해당될 수 있는 의견은 아니다. 그러므로 가능하다면 양 기관은 통합되는 것이 좋다. 그것도 분권을 저해하지 않는 균형발전정책이 추진되도록 분권기구를 기조로 통합재편되는 것이 좋다(이승종, 2003). 그것이 어렵다면 최소한 양 기구의 정책을 조율하기 위한 연계기제의 마련은 절실하다. 현재는 국정과제회의가 사후적으로 이러한 기능을 일부 수행하고 있다 하겠으나 그와 같이 최종결정의 장에 이르기 전에 사전적으로 양 기구간의 정책조율을 위한 기제가 마련되는 것이 바람직하다 하겠다. 현재의 체제는 결국 양 기구의 정책조율을 대통령의 부담으로 전가한다는 문제도 발생시킨다.

둘째, 보다 근본적인 문제는 분권은 중앙에 대응한 지방의 협력을 촉진하는 반면, 분산은 자원배분을 둘러싼 지방의 거시적 분열 나아가서는 중앙과 지방의 대립을 초래하고 있다는 점이다. 분권정책과는 달리 분산정책의 경우, 발전지역과 낙후지역간의 차별화가 불가피하게 되고 이에 따라 상대적으로 피해를 받는 지역과 상대적으로 이익을 보게 되는 지역간의 충돌과 갈등은 필연적이다. 단적인 예는 2005년 5월 총리주재로 개최된 '수도권발전대책협의회'에서 수도권에 대한 규제완화에 의견을 보인 손학규 경기도지사가 중도퇴장을 한 것이다. 이후 정부는 25개 업종 외국투자기업의 수도권 내 공장 신설 또는 증설을 허용하기로 결정하기에 이른다. 그러나 이와 동시에 비수도권의 13개 시도지사는 수도권 규제에 반대하는 성명을 내기에 이른다(중앙일보 2005.5.9). 결국 분산정책에 따라 지방의 균열, 중앙과 지방의 대립이 생기고 있는 것이다.

물론 균형발전정책을 추진하는 과정에서 단기적으로는 비수도권 지역의 협력이 강화된다는 긍정적 측면이 있다. 그러나 비수도권 지역도 지역 내 격차가 크기 때문에 궁극적으로는 한정된 균형발전재원을 둘러싼 비수도권 지역내의 균열이 예상된다.

모순은 정부부문에서만 일어나고 있지 않다. 시민사회에서도 분권과 분

산에 대한 관심여부에 따라 균열현상이 일어나고 있다. 지역균형발전을 강조하는 지방분권운동본부와 지방분권과 참여를 강조하는 지방분권참여네트워크간의 균열은 대표적 예이다. 물론 양 집단은 모두 분권과 분산의 중요성을 인지하고 있기 때문에 전면 대립으로 가지는 않고 있지만 분권과 분산의 본래적 차이에 기인하여 필연적으로 대립관계에 서고 있다.

이와 같은 정책모순을 어떻게 극복할 것인가? 물론 양 정책요구가 다 중요하다고 하였을 때, 어느 하나를 완전히 방기할 수는 없으며 양 정책을 유기적으로 연계시키는 정책기조가 채택되어야 한다. 가능한 대안은 주 분권-종 분산, 또는 주 분산-종 분권의 두 가지일 수 있다. 그러나 보다 효과적이고 바람직한 것은 주 분권-종 분산정책일 것이다. 구체적으로, 분권정책을 추진하는 과정에서 지역불균형 해소를 위한 고려를 포함하도록 함으로써 양 정책요구에 대한 조화를 기하는 것이 바람직할 것이다. 그 이유는 지방자치는 본래적으로 지방의 자율적 책임을 강조하는 정치제도라는 점, 분산에 대한 고려는 분권정책에 포함될 수 있다는 점(예, 교부금의 차등배분), 분권없이 이루어지는 분산은 결국 지방의 자율적 발전을 봉쇄하게 된다는 점 등을 제시할 수 있다. 이같은 관점은 지방자치의 개념화에 대한 논의에서 제시한 바와 같이 지방자치의 본래적 개념에는 균형발전이 필수개념요소로 포함되어 있지 않다는 점에서도 지지된다. 지방자치하에서 균형발전은 어디까지나 지방의 자율성과 다양성을 전제로 한 내생적 발전에 기반하여야 하는 것이다(이창균, 1995; 임승빈, 2003; 꽈채기, 2003).

V. 결 론

지금까지 노무현 정부의 분권정책을 추진과제, 기구 및 추진성과로 나누어 개괄적으로 평가하였다. 전반적으로 볼 때, 추진과제의 기획 또는 선정은 과제의 포괄성, 전향성 등에 있어서 역대 어느 정부보다 긍정적으로 평가된다고 할 수 있다. 문제는 추진과제의 불균형성, 추진체계의 비효율성과 함께 계획의 실천이 미흡하다는 점이다. 많은 분권과제에 대하여 논의를 착수하였으나 집권 2년여가 지나도록 뚜렷한 가시적 성과가 나타나

지 않음으로 인하여 실망감이 팽배하고 있으며, 심지어는 현 정부가 과연 분권의지를 갖고 있느냐는 의구심마저 제기되고 있는 실정이다. 물론 실천 성과의 부진이 전적으로 정부의 탓만은 아니며 반분권적 사회분위기, 정치권의 협력부족 등에도 일부 기인하는 것이지만 현 정부가 분권과 참여를 대표적 정책기조로 강조하여 왔다는 점을 감안할 때 무엇보다 정부의 책임을 지적하게 되는 것이다.

이와 관련하여 강조할 것은 아직도 우리 사회에는 분권추구세력을 능가하는 집권수호세력이 존재한다는 점이다. 이와 같이 집권세력이 공고한 데 더하여 현 정부에 대한 정치권 및 시민사회의 지지가 확고하지 못한 상황은 분권정책에 대한 낙관적 전망을 불허한다. 이러한 상황에서 불행히도 분권진영은 앞에서 제기한 지방분권과 균형발전 요구에 따른 균열에 더하여, 이상적 분권요구집단과 점진적 분권요구집단과의 균열로 결국 집권세력 앞에서 적전분열을 일으키고 있는 형국이다. 후자의 균열현상은 지방분권특별법안의 마련과정에서 두드러지게 나타났다. 즉, 정부, 시도지사협의회, 시군구청장협의회 등이 대동소이한 안을 제시하면서도 일부 구체적 사안에 대한 합의에 자연함으로써 일치된 합의에 의한 신속한 지방분권특별법안의 마련에 어려움을 겪은 바 있는 것이다. 물론 원칙적으로는 최대한 다양한 분권요구를 수용하는 법안을 마련하는 것이 좋을 것이다. 그러나 집권세력의 반대 움직임을 예정하고 있는 상황에서 이와 같이 상대적으로 작은 사안에 대한 의견대립으로 정책추진을 지연시키는 것은 자칫 소탐대실의 결과를 놓게 된다는 점에서 주의가 필요하다. 바람직하기는 원활한 분권의 추진을 위해서는 분권세력간 사소한 사항에 대한 이견으로 대립하기 보다는 대승적인 양보를 통하여 분권추진을 위한 역량을 결집하는 것이라 하겠다. 그렇게 함에 있어서 모든 분권과제를 전방위적으로 일시에 성취할 수 없는 현실을 고려하여 지방교육자치제, 지방경찰제, 특별지방행정기관의 정비, 사무와 재원의 포괄이양 등과 같은 중요한 과제에 역량을 집중함으로써 이들 선도과제의 성취에 따른 쇄기효과(hatchet effect)를 기대하는 전략적 접근이 요구된다.

이러한 전략적 사고는 지방자치가 만병통치약이 아니라는 인식과도 연관된다. 과집권화된 현실 하에서 집권만큼은 아니겠지만 분권도 문제가 없지 않기 때문이다. 특히 집권적 문화와 전통 하에서 급진적 분권이 가져올

부작용에 대한 우려도 있다는 점을 간과해서는 아니 된다. 따라서 적정분권이 바람직하다는 전제 하에서 전략과제를 책정하고 역량을 결집하는 분권진영의 지혜가 요구되는 것이다. 이러한 지적은 중앙관여의 전면폐지, 보조금의 전면폐지 등과 같은 극단적 요구의 자체를 포함한다.

끝으로, 위에서 현 정부의 분권정책이 계획은 양호하나 실천이 미흡하다고 평가하였는 바, 이는 문제의 해결을 위하여 향후 실천노력의 강화를 요구하는 것에 다름 아니라 하겠다. 그러나 균형발전정책을 분권정책과 연계하여 논할 경우에는 이같은 유보적 평가조차 내리기 어렵다. 분권정책과 균형발전정책의 병렬추진은 정책목표가 상충하는 정책을 병렬 추진한다는 계획상의 한계, 균형발전을 별도로 추진하는 만큼 분권의지를 침해하게 된다는 점에서 치유하기 어려운 근본적 문제를 안고 있기 때문이다. 강조하건대, 양 정책의 병렬적 추진은 실천 이전에 계획부터 근본적 문제가 있으며, 이러한 상황에서는 균형발전정책의 실천노력 강화가 오히려 문제가 될 수 있다. 이에 대한 치유책은 양 정책을 병렬적으로 추진함으로써 불필요한 부작용을 증폭시키기보다는, 보다 통합적인 시각에서 지방분권과 조화되는 균형발전 정책과제의 수립 및 추진기구의 유기적 연계를 확립하는 것으로부터 다시 시작하는 것이다. 구체적으로, 내생적 지역발전 정책의 수용, 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회의 통합 등에 대한 적극 검토가 필요할 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 곽채기. (2003). “국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안”, 한국행정학회, 2003년도 기획세미나 발표논문집-국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권의 역할과 과제.
- 권해수. (2005). “참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰”, *한국사회와 행정 연구*, 16/1: 35-56.
- 김순은. (2004). “지방분권 개혁의 단계별 제도적 이슈”, *한국사회와 행정연구*, 서울행정학회.
- 김천영. (2003). “노무현정부의 지방분권과 국가균형발전 정책방향 제고 : 개념, 목표, 추진주체, 추진체계를 중심으로”, 한국행정학회, 「2003년도 추계학술대회 발표논문집-정부정책의 신뢰와 책임성」.
- 소영진. (2004). “참여와 분권을 위한 정부조직과 운영: 노무현 정부의 분권 혁신추진방향의 문제점과 개선방향”, 한국행정학회, 「2004년도 하계학술대회 발표논문집」.
- 소진광. (2005). *지방자치와 지역발전*. 박영사.
- 심의섭. (2004). “정부혁신 지방분권위원회의 성과와 과제”, *지방행정, 대한 지방행정공제회*.
- 양영철. (2004). “3대 특별법 제정과 국토와 균형발전: 지방분권특별법 제정 과 분권적 국가발전 전략”, 국토, 국토연구원.
- 염명배. (2004). “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정 -국세, 지방세 재분 배문제를 중심으로”, 재정논집, 한국재정·공공경제학회.
- 오재일. (2003). “참여정부의 분권화 정책과 지역사회의 대응”, 한국행정학회, 2003년도 하계학술대회 발표논문집.
- 이승종. (2003). *지방자치론*. 박영사.
- 이승종. (2003). “분권과 균형발전”, *지방행정연구*, 17/3: 73-100.
- 이종원. (2004). “2004 지방행정을 결산한다: 참여정부 지방분권에 대한 평가”, *지방행정, 대한지방행정공제회*.
- 이창근. (1995). “지방분권과 로칼미니멈론: 새로운 지방분권사상의 모색”. *지방행정연구*, 10/3: 121-137.
- 임승빈. (2003). “지방분권과 국토균형간의 조화”. *한국정책학회소식*.

- 정부혁신지방분권위원회. (2003). “참여정부 지방분권의 비전과 추진방향”, 제5회 국정과제회의 보고자료.
- 전영평. (2003). “참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제”. *지방행정연구*. 17(2):3-26.
- 최진혁. (2003). “참여정부 지방분권화 정책(지방분권 로드맵)의 발전적 비평”, 한국행정학회, 2003년도 추계학술대회 발표논문집-정부정책의 신뢰와 책임성.
- 최창호. (1995). *지방자치학*. 삼영사.
- 한원택. (1995). *지방행정론: 이론 · 제도 · 실제*. 법문사.
- Gottdiener, M. (1987). *The decline of urban politics: Political theory of the crisis of the local state*. Beberly Hills: Sage.
- Gurr, Ted R. & Desmond S.King. (1987). *The State and the city*. University of Chicago press.
- Wolman, Harold and Michael Goldsmith. (1992). *Urban politics and policy: A comparative approach*. Blackwell.

Abstract

An Evaluate the Decentralization Policy of the President Rho's Government

Seung-Jong Lee

This paper attempts to evaluate the decentralization policy of the President Rho's regime in terms of its project plans, institutions, and implementation. It can be said that the present regime exceeds previous regimes in that its policies are basically more comprehensive and progressive. The implementation of the prospective projects, however, is disappointing not to mention the imbalance in the distribution of decentralization projects and inefficiency of the propeller institution. This necessitates a reinforced governmental effort for the implementation of the planned projects. Very serious is that the present regime pursues decentralization policy and regional balance policy separately, notwithstanding the fact that those two are conflictual--the former strengthens local autonomy but the latter reinforces centralization. A remedy should be found in reconciliating the two conflictual policies by linking their parallel projects and institutions.

[Key words : Local Autonomy, Decentralization , Rho's Government]