

# 자치와 분권을 위한 분권네트워크의 지방분권 비전과 전략

## 1. 지방분권 추진 현황과 내용

참여정부는 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이라는 비전을 제시하며 '자립형 지방화'를 균형발전 전략으로 내세우고 있다. 보다 더 핵심으로 접근하면

□자립형 지방화가 우선적 과제로 제기되고 있으며 이는 행정적, 정치적 의미의 지방분권 보다는 자원과 인구의 분산이라는 경제적 개념이 강조된 복합형 지방분권 정책을 추진하고 있다.

□행정적 개념의 지방분권은 재정분권, 권한이양 등 균형발전의 주체라 할 수 있는 지방자치단체에게 과감하게 추진되고 있으며 지방분권의 이념적 핵심인 주민참여는 제한적 틀속에서 추진되고 있다

□현재 지방분권특별법, 균형발전특별법, 주민투표법을 성안중에 있으며 지역특화발전특구법 이 지역경제 활성화 정책 차원에서 추진되고 있다. 또 연말까지 공공기관 이전 지역을 확정할 계획으로 되어 있어 경제분권은 실행단계 직전에 놓여 있다.

□행정분권은 상대적으로 더디거나 제한적이다. 교육자치제, 자치경찰제 등이 지방분권 로드맵에 포함돼 있으나 실현가능성이 적고 주민소환제, 발안제 등은 정치권의 이해관계로 표류할 가능성이 높으며 반드시 관철한다는 정부의 의지도 약하다. 지방분권의 핵심적 이념이라 할 수 있는 풀뿌리 직접민주주의를 강화하는 제도나 정책은 뒷전으로 밀려나 있다.

## 2. 지방분권은 무엇을 어떻게 변화시킬 것인가?

□정부의 지방분권 의지는 대단히 강하다. 특히 행정수도 이전이 가시화되는 시점에서 지방분권의 변화가 본격적으로 일어날 것으로 예상된다.

□참여정부가 발표한 지방분권 일정표에 의하면 2003년 까지는 법령내에서 추진할 수 있는 제반 정책을 가시화하고 2004년에는 법제화를 통해 일부 정책은 시범실시하고 나머지 주요 정책은 실행단계에 놓일 것으로 예상된다. 2004-2005년이 지방분권의 본격적인 추진시기라 할 수 있어 지역에서 지방분권을 체감할 수 있을 것이다

□지방분권이 추진되면서 가장 크게 변화되거나 직접적인 변화를 가져올 것으로는 자치단체의 혁신이라 할 수 있다. 재정과 행정권의 권한이 대폭 이양되면서 본격적인 변화와 혁신의 과정이 진행될 것으로 보여진다.

□다음으로 주민의 자발적 참여와 주민 통제가 이루어질 것으로 보인다. 그러나 현재의 조건에선 제한적인 혁신에 그칠 것으로 예상된다.

□지역발전과 지역경제의 변화는 일정한 시기가 필요할 것으로 보여져 당장 가시화 되기는 어려울 것이다. 이 문제는 향후 지방분권 성공 여부에 대한 심각한 논쟁을 야기시킬 것으로 보인다.

□성공적인 수도이전과 지역혁신이 본격적으로 일어난다면 지방분권이 지역주민들에게 새로운 패러다임으로 자

리매김할 것이다. 새로운 형식과 내용의 ‘제2의 새마을 운동’ 이 될 것인지는 2005년에 평가될 것이다.

### 3. 참여정부 지방분권의 문제점

□한국적 상황에 맞는 분권 정책에 가깝기 보다는 수입형 분권정책에 가깝다. 일단 현 정부가 추진하고 있는 지방분권특별법을 비롯한 제반 법률안의 골격이 일본등의 외국 사례를 그대로 적용시키고 있다. 재정경제부가 추진하고 있는 ‘지역경제특화발전법’의 경우는 일본의 관련 법률을 글자 하나 안 틀리고 베꼈다.

□ 영국, 일본 우리 나라의 지방분권 비교표

	영 국	일 본	우리나라
지방분권 기본이념	보완성의 원리 지역의 강력한 민주적 리더쉽	정부간 역할의 명확화 지역의 자주성, 자립성, 개성, 활력있는 지역	전 국이개성있고골고루 잘사는 사회의 건설
지방분권의 성격	정치적 분권	행정적 분권	행정, 경제적 분권
지방분권의 주체	정당, 정치인	지방분권추진위원회	지방분권추진위원회 국가균형발전위원회
정치적 지지의 정도	정당과 수상의 적극적 지지	수상의 적극적 지지	대통령의 강력한 지지
주민참여의 정도	매우 적극적	미미	미미
체제조건	통일	통일	분단

우리가 주목해야 할 점은 영국의 경우처럼 주민참여가 적극적인 조건에서 추진되었고 주민참여가 미미했지만 행정적 분권만을 목표로 추진했던 일본에 비교한다면 한국의 지방분권은 정부의 강력한 의지만이 존재하고 있다는 점에서 다른 나라에서 추진된 지방분권과는 상당한 차이가 있다. 이 과제를 어떻게 해결하는가가 우리의 핵심 관건이다.

□지방분권 추진 주체와 파트너 설정이 잘못되어 있다. 일단 정부의 추진 주체는 형식상 집행부처가 행자부(행정분권), 산자부(경제분권)이지만 실질적인 밑그림을 그리고 있으며 향후 주체는 국정과제팀들이다. 이들의 핵심주체와 구성은 교수들로 이루어져 있고 파트너는 자치단체와 교수 중심의 분권운동본부이다. 학자 그룹의 역할이 중요하다는 점에서 동의하지만 이들의 ‘그림과 실행’ 모두를 맡으려 하고 있고 일부 그룹은 광역자치단체들의 보호막아래에서 그들의 대변인 역할로 전락됐다. 지역 주민과 현장의 소리를 담아내지 못한 ‘무지개빛 청사진’이 어떻게 실패하고 무산되었는지는 그동안 우리가 슬하게 겪어온 지역의 현실이기도 하다.

□수도권과 비수도권의 관계에 대한 전략과 원칙이 없다. 현재 참여정부는 이 둘의 관계를 상생의 관계로 삼고 있지만 상생을 현실화 시킬수 있는 전략과 프로그램이 부재하다. 대통령의 의지와는 무관하게 경제회생을 우선으로 삼고 있는 정책라인은 수도권 공장 증설과 대학 인허가를 허용하려는 입장이다. 이같은 정책혼선은 현실과 이론의 충돌이며 이러한 현상에 대한 일관된 원칙이 없다.

□수도권이 갖고 있는 매리트는 금융과 정보, 물류로 압축할 수 있으며 2004년 고속전철이 개통되면 행정수도 이전의 효과가 반감될 가능성이 높다. 다시말해 현재의 수도권 매리트가 여전히 존재한채 신행정수도 부지는 수도권 전철구역에 편입되는 현상을 초래할 수 있다. 다시말해 ‘충정권역을 추가한 새로운 수도권역의 확장’으로 역부메랑을 맞을 수 도 있다. 행정부처는 분산됐지만 ‘돈과 자원과 인구’ 가 분산되지 않을 가능성도 높다.

□주민통제(풀뿌리 직접민주주의)에 대한 정책 접근이 소홀하다. 경제분권에 사실상 초점을 둔 참여정부는 빠

르고 직접적인 효과를 보기위해 자치단체를 파트너로 삼고 있다. 이러한 이유로 인해 자치단체에 대한 민주적 통제 방식에는 대단히 인색한 실정이다. 지방분권의 동력을 주민들에게 찾지 않고 자치단체에 찾고 있는 현재의 분권 정책은 수정되어야 한다

□현재대로하면 지역분권이라는 개념은 지역사회의 내적 구성에 대한 기존 질서를 용인하고 있다. 이로 인해 지역사회 내 지배/피지배관계는 더욱 심각한 갈등과 대립을 낼 수 있다. 따라서, 지역사회 내 권력의 균점과 이를 제도적으로 뒷받침하는 지역 민주주의의 정립이 없다면 지역의 자원과 권력은 소수의 기득권들에게 블랙홀처럼 빨려들어갈 것이다.

□지방분권과 지역발전의 실질적인 핵심매개체로 삼고 있는 지역혁신시스템에 대한 전략과 입장이 없다. 아직 이 문제에 대한 공식적인 입장이 나오지 않았지만 광역과 기초단체간의 타협으로 절충형이 나올 가능성이 높다. 산업혁신의 개념을 지역사회에 그대로 적용시키는 문제도 냉정히 검토해보아야 한다. 우리 정서에는 새로운 개념의 지역혁신시스템이 창조되어야 한다.

□ 지역균형발전에 대한 참여정부의 모델은 지방이 전략을 주도하고 중앙은 여건을 조성하는 <자주적, 상향적, 합의적, 그리고 내발적 발전모델>이라고 말하지만 중앙정부가 전략을 주도하고, 그것을 시혜적 차원에서 지방에 분배하는 <지도적, 하향적, 강제적, 그리고 의존적 발전모델>에 가깝다. 이 문제를 심각하게 고민하지 않으면 안된다. 무엇이 자주적인지(자치단체의 보호막에 있는 분권운동본부를 말하는지), 무엇이 상향적인지(자치단체가 중심이된 분권 추진을 말하는지), 그리고 내발적 발전모델(지역 유지들로 구성된 지역혁신시스템이 내발전 모델을 말하는지)이 지역의 현실은 그 경계가 분명하지 못하다.

## 4. 우리의 과제와 전략

□주민참여와 직접민주주의에 대한 전략과 정책을 분명하게 세워야 한다

-주민통제 없는 지방분권은 무의미하다. 그러므로 주민소환제, 주민감사제 등의 관철을 과제로 설정하여야 하며 지방자치단체 정책입안과정에서 주민참여가 보장되어야 한다. 이에 대한 정책대안을 검토해보기로 하자.

### 1)풀뿌리 직접 민주주의의 확대

▶통?반 단위에서 ‘주민회의(반상회)’를 상설화를 시키고 이?통장의 직선 선출을 유도하여 이들로 구성된 읍면동 주민자치위원회를 구성해 지방자치단체의 주요 정책을 사전에 자문받거나 동의를 구하도록 해야한다.

▶기존의 읍면동의 권한과 인력은 물론 시대흐름에 맞는 새로운 기능과 권한을 추가하여 실질적인 기초단위의 행정분권으로 전환되어야 한다.(최근 광주 광산구 의회에선 동기능 복귀를 의결)

### 2)주민통제가 강화되어야 한다

▶자치단체에 대한 주민평가와 감사제가 실시되어야 한다. 현재 일부 지역에서 실시되고 있는 ‘시민감사관제’를 상설 주민감사기구로 확대하고 자치단체에 대한 주민평가제도를 도입해 확실한 주민통제가 이뤄지도록 해야 한다.

▶지방의회에 대한 주민참여를 제도적으로 보장하여야 한다. 지방의회 상임위원회에 전문가가 참여할 수 있도록 하여 의안 심의 및 의결에 참여토록 하여야 한다.(독일에서 시행)

□지역발전전략 주체와 주민 참여를 보장해야 한다

1)지역혁신시스템을 폐기하고 '지역발전위원회'를 구성하여야 한다

산업시스템을 지역사회에 적용하는데 한계가 있다. 지역발전위원회로 대체하고 지역혁신시스템 구성과 활동은 산?학을 중심으로 자율적인 활동을 지원하는 가이드 수준으로 맡겨야 한다. 광역과 기초단체에 모두 구성하여 운영하지만 광역의 역할은 상호협력관계로 설정하고 기초단위 지역발전위와 중앙정부가 직접 관계로 설정되어야 한다.

2)지역발전 주체를 육성하여야 한다

지역혁신을 주도할 이노베이터를 양성하여 내발적인 지역발전 리더들을 육성해야 한다. 육성 대상은 선출직 이?통장, 주민자치위원, 아파트 입주자 위원, 분권관련 NGO 등을 꼽을 수 있다. 지역의 대학이나 자치단체에서 육성프로그램을 만들어 지역발전지도자로 성장시켜 이들이 지방분권과 지역발전의 주체로 나서야 할 것이다. 우리 시대의 새마을 지도자가 필요한 것이다.

□현실성 있는 균형발전 전략을 세워야 한다

1)수도권 규제와 지방 이전 유인책 방안

수도권 규제는 현실적인 경제여건을 감안해 한시적으로 허용하고 이후엔 강력한 규제를 통해 수도권 확대를 억제하여야 한다. 그렇지 않으면 지방분권은 헛수고로 끝날 것이다. 특히 금융, 정보산업에 대한 업종은 반드시 규제되어야 한다. 또한 지방 이전 유인책은 지역에서 전략산업으로 결정한 업종의 기업에 대해서는 특혜수준의 유인책을 제공할 권한을 중앙정부가 넘겨주어야 할 것이다.

2)생활권?경제권 단위 공동전략 추진에 대한 우선권을 주어야 한다

행정구역이 다르지만 현실적으로 행정구역 통합이 안된다면 중복개발을 피하고 상생의 공동발전전략을 추진할 수 있는 공동발전위원회를 만들고 지역발전전략을 세운다면 이들 지역에 대해서는 우선적 지원과 권한을 제도적으로 보장해주어 효율적인 지역발전시스템으로 바뀌어나가도록 유도해내야 할 것이다.

## 5. 분권네트의 진로와 역할

□지방분권 파트너가 되어야 한다

우리는 참여정부의 성공을 위해서가 아니라 지역을 살리기 위해서 지방분권에 참여해야 한다. 그렇기 때문에 정부가 추진하는 지방분권의 파트너가 되어야 한다. 이것은 당위성에 근거한 것이지만 대단히 중요한 문제인 식이라고 본다. 또한 파트너가 되기 위한 우리의 혁신과 노력이 전제되어야 한다. 우리가 정부의 파트너로 인정을 받고 안받고의 문제는 부차적인 것에 불과하다. 우리는 지역분권과 지역 발전을 위해 무엇을 준비해왔는지부터 고민을 시작해야 할 것이다. 지방분권은 시혜의 산물이 아니라 누군가는 반드시 가지 않으면 나오지 않는 길이기 때문이다.

□지방분권 지도자가 되어야 한다

주민자치와 지역발전을 위한 지도자가 되어야 한다. 그것이 지방분권 시대에 우리가 맡아야 할 역할이다. 지역을 통합하고 민주적 절차와 합의를 통해 지역의 공동체가 살아나고 살기 좋은 곳으로 만들 수 있는 분권시대에 맞는 주류적 사고와 혁신이 필요하다.