「한국지방행정학보」 제7권 제2호(2010. 12): 121-148

이명박 정부의 지방자치분야 2년 정책추진과정평가와 향후 방향*

A Study on Evaluating the Local Autonomy Policy Agends of the Lee Myung Bak Administration

최 영 출 (충북대학교 행정학과 교수)

Abstract

Young-chul Choi

This paper aims to examine what policy issues have primarily been adopted in the filed of local autonomy since Lee Myung Bak Administration took office in 2008, to evaluate what achievements they have made, and to put forward policy implications for central government to take into consideration in making decisions about policy agenda to be addressed. In doing so, it employes Network Text Analysis Method to derive key words written in the papers presented for two years from 2008 to 2009 in KALA(Korean Association for Local Autonomy), which is a representative academic society dealing with local government issues in Korea. And also, it adopts AHP (Analytical Hierarchy Process) method to prioritise the future policy agenda regarding local government and suggests a couple of policy ideas which can be applied at central level.

키워드: 이명박 정부, 지방자치 과제, 지방자치분야 평가, 향후과제

Key Word: Lee Myung Bak Administration, Local Autonomy Policy Agenda, Policy Evaluation for Local Government Issues

---

* 이 논문은 대통령직속 미래기획위원회가 2010년 4월 26일 개최한 세미나 발표논문내용을 일부 수정 보완한 것임.

I. 서론

지방자치제도는 각 지방자치단체가 가지고 있는 지역별 다양성과 특수성에 대한 인정을 전제로 하여 지방이 처한 자기들의 문제를 스스로 해결하게 하고, 이를 통하여 국가 전체 발전에도 기여하게 하고자 하는 제도라고 할 수 있다. 1991년 지방의회의 부활을 기점으로 한다면 우리나라 지방자치제도도 이제 약 20년 정도의 발전과정을 거치고 있다. 아직 역사적 발전과정이 짧은 편이기에 지방자치제도가 정착하기 위해서 개선해야 할 과제도 많이 있다고 할 수 있다. 이명박 정부는 2008년 2월 대통령직 인수위원회가 마련한 193개의 국정과제를 근간으로 하여 2008년 10월 100대 국정과제를 제시하고 이를 추진해 오고 있다. 이 국정과제 속에 지방자치제도는 지방분권과 지역경제 활성화라는 전략으로 구체화되어 세부과제가 수립되어 추진되어 오고 있다. 본 연구에서는 이명박 정부의 집권 3년차까지 추진되고 있는 지방자치제도 개선과정 전반에 대한 개괄적 평가를 해보고 향후 지방자치제도 개선방향을 거시적으로 제시해 보고자 한다. 다만, 본 연구에서는 지방자치제도의 개별 과제별로 철저하게 성과평가 논리에 따라 평가하지는 않으며, 지금까지 추진과정에서의 내용들을 개괄적으로 살펴보고, 향후 추진방향을 거시적으로 제시해 보는데 초점을 두고자 한다.

II. 분석의 틀

1. 분석범위

지방자치 분야의 정책성과라고 할 때 어디까지를 분석의 범위로 설정할지부터 검토해야 할 것이다. 이를 위해서 두 가지를 검토해 보기로 한다. 우선, 이명박 정부가 100대 국정과제 속에서 개선하려고 하는 지방자치제도의 내용을 검토하는 것이고, 두 번째는 국정과제 속에서 포함되어 있지는 않더라도 중요한 제도로서 개선을 요하는 과제는 무엇인가를 다른 방법으로 검토해 보는 것이다.

1) 100대 국정과제 속에서의 지방자치제도

이명박 정부의 100대 국정과제 속에서 지방자치제도는 '지방분권을 확대하고 지역경제를 살리겠습니다'라는 전략2에 포함되어 있다. 전략2에 포함되어 있는 지방자치제도 개선관련 국정과제 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 국정과제 속에서의 지방자치분야 정책과제

번호	과제명		추진시한	주관기관
6	지방행정체제를 개편하겠습니다.	• 계층구조의 단순화 및 규모의 적정화	12하	행안부
		• 국가경쟁력 제고를 위한 기능재배분	12하	행안부
7	지방정부의 권한을 늘리겠습니다	<1> 중앙권한 지방이양 • 지방이양 추진기구 및 시스템 정비	08 하	행안부
		• 지방이양과제의 적극적인 발굴	12 하	행안부
		• 지방이양 절차의신속한 진행	12 하	행안부
		<2> 기관위임사무폐지		
		• 기존 기관위임사무의 정비	12하	행안부
		새로운 사무구분체계 마련 및 법령정비	12하	행안부
		<3> 중앙-지방간 국정협력시스템 구축		
		• 대통령-시도지사 고위정책협의회 설치	08상(완료)	행안부
		<4> 지방자치단체 평가제도 개선		
		• 지자체 통합평가체계 구축	08상(완료)	행안부
		• 07년 하반기 합동평가 시범실시	08하	행안부
		• 08US 통합, 합동평가 실시	09상	행안부
		<5> 특별지방행정기관의 지방중심 개편		
		• 정비대상기관의 선정원칙과 정비방향 설정	08상(완료)	행안부
		• 우선 정비대상기관 선정 및 정비방안 마련	08상(완료)	행안부
		• 관련 법령 정비	09상	행안부
8	광역경제권을 구축하겠습니다	<1> 광역경제권 구축을 통한 지역경제활성화		
		• 지역발전정책 기본구상과 전략수립	08하(완료)	공동(재정, 국토, 지경, 행안)
		• 광역경제권 선도프로젝트추진	12하	공동
		• 광역권 신성장 선도사업 추진	09상	지경부
		• 광역경제권 인력양성 사업 추진	09상	교과부
		• 지역갈등사업 협력원활화 사업 추진	12하	행안부
		• 광역경제권 연계사업의 활성화	12하	공동
		• 규제개혁 등 시장친화적 지역경제활성화 촉진	12하	(행안, 국토, 농식품)
		• 낙후지역을 신발전지대로 전환	12하	(행안, 국토, 농식품)

번호	과제명		추진시한	주관기관
		<2> 2012 여수세계박람회 성공적 개최		
		• 박람회 개최를 위한 제도적 기반마련	08상(완료)	국토부
		• 세계적 랜드마크 조형물 건립	11하	국토부
		• 필수인프라 건설(SOC 전시장, 엑스포타운)	12상	국토부
		국내외 홍보활동강화	12상	국토부
		<3> 제주특별자치도 추진		
		• 국방, 사법, 외교 MD을 제외한 중앙행정권한의 단계적 이양	11하	총리실
		• 국제적 기준에 부합하는 규제자유지역화를 위한 획기적 규제정비	11하	총리실
		• 특별자치도 기반구축을 위한 행, 재정지원	11하	총리실
9	지방재원을 확충하겠습니다	<1> 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화		
		• 지방세 구조개편 검토	10상	행안부
		• 세목체계 간소화, 세원불균형 완화 등을 위한 지방세 체계 개편	10상	행안부
		• 신세원 발굴 등 과세자주권 확대	10상	행안부
		<2> 지방교부세 제도의 발전적 개편		
		• 도로보전분 기간연장	09상	행안부
		• 분권교부세 기한만료(09년말)에 따른 제도개선	09하	행안부
		• 지방교부세 법정률 인상	12하	행안부
		• 광역시 자치구보통교부세 직접 교부	12하	행안부
		• 특별교부세 제도개선	12하	행안부
10	자치경찰제도를 도입하겠습니다	• 자치경찰법 제정	08하	공동(행안, 경찰)
		• 시범실시(1년간)	09하	공동(행안, 경찰)
		• 전국 확대실시(자치단체별 선택적 실시)	10하	공동(행안, 경찰)

자료: 청와대 홈페이지

위의 <표 1>에서 보는 바와 같이 국정과제 속에 포함되어 있는 지방자치제도 개선과제들은 크게 지방행정체제 개편, 지방정부의 권한확대, 광역경제권 구축, 지방재원확충, 자치경찰제 도입 등 5대 과제, 40대 세부과제라고 할 수 있겠다.

2) 지방자치학회의 학술세미나 발표논문 주제

국정과제 속에 포함된 지방자치제도외에도 현실적으로 국민들이 중요하게 생각하는 지방자치제도들이 있을 수 있다. 이러한 제도들도 어떻게 개선되고 있는지에 대한 평가와 분석이 필요할 것이다. 이러한 과제들을 선정하기 위해서는 다양한 방법들이 있을 수 있으나, 본 연구에서는 한국지방자치학회에서 2008년 이후 지금까지 수행한 학술세미나에서 발표된 논문의 주제를 검토하여 중요한 지방자치 제도과제들을 선정해 보기로 한다.

한국지방자치학회는 지방자치를 연구하는 학자와 실무자, 지방의회 의원 등 지방자치에 관련된 사람들의 대표적인 학술적 집단이므로 이 학회에서 많이 다루어지고 있는 주제들이 중요한 사회적 이슈로 되고 있다고 볼 수 있다. 학회보에 실린 논문주제들을 대상으로 할 수도 있으나, 학회보는 엄격한 게재심사를 거침으로 인하여, 시대적으로 중요성을 가진 논문이라 하더라도 게재에서 제외될 수 있는 경우가 많다. 학술세미나는 정기 및 기획세미나를 통하여 현실적으로 중요성이 있는 논제들이 많이 다루어지기 때문에 학술세미나에서 발표된 주제가 오히려 본 연구의 성격에는 부합된다고 하겠다.

한국지방자치학회에서 개최한 춘계, 추계, 하계, 동계 학술대회 및 기획세미나에서 발표된 총 논문 수는 2008년도에 84편, 2009년, 95편, 2010년 30편이다. 이 논문들의 제목을 내용 분석해 봄으로써 지방자치제도의 개선과 관련된 정책과제들을 파악할 수 있다. 본 연구에서는 학술대회에서 발표된 논문제목에서 도출된 핵심어의 출현횟수 및 이러한 핵심어와 동시에 출현하는 단어들의 출현빈도를 분석한다. 이를 위해서 KRKWIC 프로그램 및 Netminer 프로그램을 활용한다.

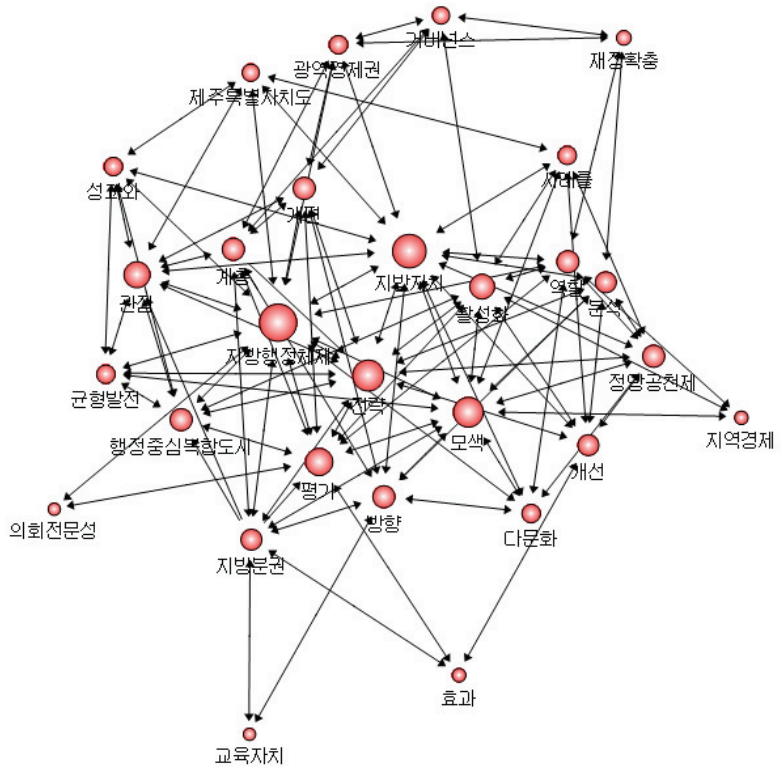
핵심어 출현 및 이들 핵심어와 같이 공출현(co-occurrence)한 단어들의 관계를 정리하면 아래 <그림 1>과 같다. 즉, 아래 그림은 논문제목에서 기본적으로 많이 출현한 단어들과 이 단어들과 같이 출현한 단어와의 관계분석 결과이다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이, 제도와 관련된 핵심단어를 빈도수 기준으로 제한하여 정리하면, 지방행정체제, 지방자치, 행정중심복합도시, 정당공천제, 균형발전, 지방분권, 지역경제, 재정확충, 광역경제권, 거버넌스, 제주특별자치도, 교육자치, 의회전문성, 다문화 등이다. 아울러 이러한 핵심단어들과 같이 출현한 단어들은, 개편, 성과, 활성화, 개선, 방향, 사례 등으로서 이러한 제도들의 개선과 향후 방향과 많이 관련되어 있다고 할 수 있다. 제도개선 정책과제라는 면에서 보면, 100대 과제에서 선정된 것과 많이 공통점을 가지고 있으나 일부 차이가 나는 점도 있다. 즉, 100대 과제에는 포함되어 있지 않으나, 학계에서 중요시 하고 있는 주제들은, 행정중심복합도시, 균형발전, 정당공천제, 교육자치, 의회전문성 등이라고 할 수 있다. 이러한 주제들은 100대 과제 속에 포함되어 있지는 않으나 학계에서는 중요하게 다루고 있는 주제들이라고 할 수 있다.

3) 분석대상 제도의 선정

본 연구에서는 지방자치제도의 분석대상 과제로서 100대 과제에 포함된 것과 지방자치학회의 학술세미나의 주요 주제들을 종합하여 아래와 같이 선정하기로 한다.

- o 지방행정체제 개편
- o 지방분권(지방이양)
- o 행정중심복합도시
- o 균형발전
- o 정당공천제
- o 교육자치
- o 자치경찰
- o 광역경제권
- o 재정확충
- o 지역경제 활성화
- o 의회전문성



<그림 1> 논문제목에서 나타난 주요 핵심어간 공출현 빈도 네트워크

4) 분석방법

(1) 언론사 설문조사 결과

이명박 정부가 들어선 이후 선정된 11개 정책과제들이 어떻게 추진되어 오고 있는지에 대한 전반적 평가를 하기 위해서 내일신문사가 2009년 12월 29일 및 30일에 실시하여 분석한 전화 인터뷰조사결과를 활용한다. 이 조사는 한국지방자치학회 회원 50명을 대상으로 하여 이명박 정부의 지방정책 전반에 대해서 의견조사를 한 것이다. 언론사에서 학자나 일반국민들을 대상으로 설문조사를 하는 경우가 있으나 대부분 특정한 주제(가령, 행정중심복합도시의 원안, 수정안 지지여부 등)를 대상으로 하는 경우가 많기 때문에 이들 주제들을 별도로 수집하여 처리하기가 어려운 점이 있다. 그러나 이 언론사의 의견조사는 본 연구에서 포함된 정책과제가 대부분 포함된 의견조사이며 한국지방자치학회 이사급 전문가를 대상으로 한 것이고, 비교적 최근의 조사라는 점에서 시사 하는 바가 있다고 생각된다. 물론 일반국민이 아니라 지방자치를 전공하는 학자들로만 표본이 구성되었다는 점에서 대표성면에서 다소 문제점이 있으나 개괄적인 측면에서의 현황파악 및 향후 방향설정에는 도움이 된다고 할 수 있겠다.

(2) AHP 의견조사 결과

기존에 수행한 언론사의 조사결과에 대한 인용과 더불어, 향후 이명박 정부가 우선순위를 두어야 할 지방자치제도 관련 정책의 우선순위를 파악하기 위하여 10명의 전문가들에게 AHP 조사를 실시하였다. 많은 설문응답자를 확보하는데 현실적 어려움이 있기 때문에 수도권 5명, 비수도권 5명으로 구성된 지방자치 전문가들을 대상으로 향후 정책의 우선순위를 도출하고자 하였다.

5) 분석기준

이명박 정부의 지방자치제도 추진성과의 평가대상을 선정한 후 이에 대한 평가 및 향후 방향을 논의하기 위한 기준으로서는 아래 <표 2>와 같은 지표를 적용한다. 제도적 개선노력이 완전히 끝난 정책과제라기 보다는 아직 추진 중인 과제들이 대부분이기 때문에 정책평가라는 측면보다는 정책화 및 정책집행단계에서의 과정 평가적 성격이 강하다고 할 수 있다. 이러한 평가를 위해서 설문조사나 다른 심층적인 방법을 적용할 수 있겠으나 여러 가지 여건상 본 연구자의 주관적 평가결과를 바탕으로 한다.

다만, 일부의 정책과제들은 국정과제에 포함되지 않거나 또는 정부에서 이에 대한 추진을 구체적으로 하지 않은 경우도 있다. 이러한 경우에는 분석기준을 적용하기가 어렵다. 따라서 본 연구에서는 분석기준 적용이 가능한 범위 내에서만 살펴보기로 한다.

III. 언론사에 의한 평가와 전문가 의견조사

1. 언론사에 의한 평가

1) 전반적 평가

이 언론사에서 실시한 조사결과에 의하면, 이명박 대통령이 지난 2년간 실시한 '지방정책 수행에 대한 평가점수'는 100점 만점에 평균 '48.4점'에 그쳤다. 지난 2년간 지방정책 평가를 1~5점 사이로 나타내달라는 질문에 전문가들이 준 평균점수는 2.42점이었다. 2점을 준 전문가가 50명 중 18명(36%)으로 가장 많았고 3점을 준 14명(28%)이 뒤를 이었다. 1점과 4점은 각각 10명(20%)과 7명(14%)이었다. 5점을 준 사람은 한 사람에 불과했다.

<표 2> 분석기준

구분	지표	세부평가요소	비고
정책화 단계	정책의 일관성	관련 대선공약 때와 정책내용면에서 어느 정도 부합하는가?	정성적 평가
	정책의 대응성	고객의 요구, 선호, 가치를 어느 정도 반영하는가?	
	재정적 실행가능성	경제적 재원의 확보, 조달 가능성이 있는가?	정성적 평가
정책집행단계	추진체계의 적절성	해당 정책추진 조직, 예산, 인력이 적절한가?	
	집행실적의 적절성	계획대비 집행실적은 적절한가?	
	당사자 갈등관리의 적절성	추진과정에서 이해관계당사자들의 갈등관리는 적절한가?	

자료: 최영출(2009).

이명박 정부가 가장 잘한 지방정책은 '없다'가 14명(28%)으로 가장 많았다. "지방분권 추진법이 있기는 했지만 제대로 추진된 게 없다"고 한 경우도 있으며, '행정체제개편 및 자율통합'이라고 답한 전문가는 7명(14%)으로 나타났다. 소비세 도입 등 지방재정의 확충이라고 답한 전문가는 6명(12%)으로 뒤를 이었다. 세종시 수정 추진(4명·8%), 광역경제권 활성화(4명·8%)라고 답한 전문가도 있었다.

가장 잘못한 점은 '세종시 수정 추진 등 지역균형발전의 후퇴'라고 답한 전문가가 19명(38%)으로 다수를 차지했다. 또 '지방자치에 대한 철학과 정책 자체가 부재하다'고 답한 전문가가 13명(26%)에 달해 이명박 정부의 지방정책에 대한 근본적인 불신을 드러냈다. '행정구역 자율통합의 일방적 추진'이라는 응답이 12명(24%)으로 뒤를 이었다. 일부 응답자는 "지역균형발전을 가장 잘못했다"며 "세종시 문제 등 지방정책은 효율성이라는 논리로 설명하면 맞지만 효율성 차원으로만 볼 수 있는 문제가 아니다"고 주장한 경우도 있었다.

2) 향후 추진과제에 대한 의견

'민선5기 핵심과제'로 '올바른 주민대표 선출'을 가장 많이 꼽았으며, 이를 위해 정당공천을 배제해야 한다는 의견을 낸 전문가들이 많았다. 민선4기에 대해서는 지방자치가 정착단계에 접어들었다는 평가와 함께 지방자치가 오히려 후퇴했다는 평가가 비슷한 수준으로 나왔다. 전문가 14명(28%)은 '민선5기의 핵심과제'를 묻는 질문에 '정당공천을 배제하고 주민들이 올바른 대표를 선출할 수 있도록 해야 한다'는 의견을 냈다. 이어 '주민참여 활성화 및 지방의회 역할 강화'(20%) '지방재정 확충 및 지방의 자율권 강화'(18%) '지역 특성에 기반 한 경쟁력 강화'(18%)에 대한 요구도 많았다. 이밖에 '지방경제 활성화' '부정부패 척결' '복지·환경 분야 강화' '지역 이기주의 극복' 등을 주요 과제로 꼽았다.

3) 언론사 평가의 정리

이 언론사가 실시한 전화설문결과를 보면, 이명박 정부 2년 동안의 지방자치제도 전반에 대한 평가는 부정적인 것으로 나타나고 있다. 개별 사안에 대해서는 응답자들 별로 처한 상황적 인식의 차이나 학문적 배경 등의 차이로 인하여 인식상의 차이가 발견된다고 할 수 있다. 가령, 지방행정체제개편 및 자율통합정책에 대해서는 가장 잘한 정책면에서 2위를 차지하고 있으나 또 한편에서 못한 정책면에서도 3위를 차지하는 등 입장차이가 큰 것을 알 수 있다.

향후 과제에 대해서는 '올바른 주민대표 선출', '정당공천배제', '지방의회 역할 강화', '지방재정확충' 등과 관련된 제도들이 개선되어야 함을 강조하고 있다고 할 수 있다.

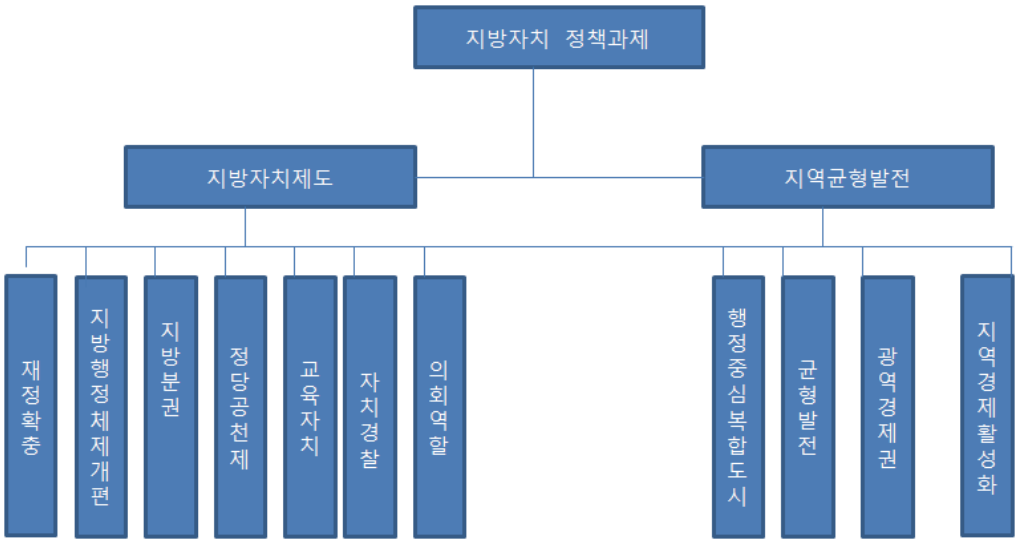
2. AHP 전문가 의견조사

1) 주요과제별 계층화

집권 3년차 이명박 정부가 지방자치분야에서 우선적으로 추진해야 할 정책과제 도출

을 위해서 지방자치 분야 전문가 10명을 대상으로 AHP 방법에 의한 전문가 의견조사를 실시하였다. 이를 위해서 11개 주요정책과제를 분야별로 구분 짓고 이를 아래 <그림 2>와 같이 계층화를 시도하였다.

<그림 2> 지방자치분야 정책과제들의 계층화



AHP는 일반적인 응답자를 대상으로 하는 것이 아니라 해당 분야에 대한 전문지식을 가지고 있는 대상자들에게 실시함으로 많은 수를 대상으로 할 필요가 없다[1]. 본 연구에서는 수도권과 비수도권에서 근무하는 지방자치전문가 10명을 대상으로 AHP 설문을 실시하였다.

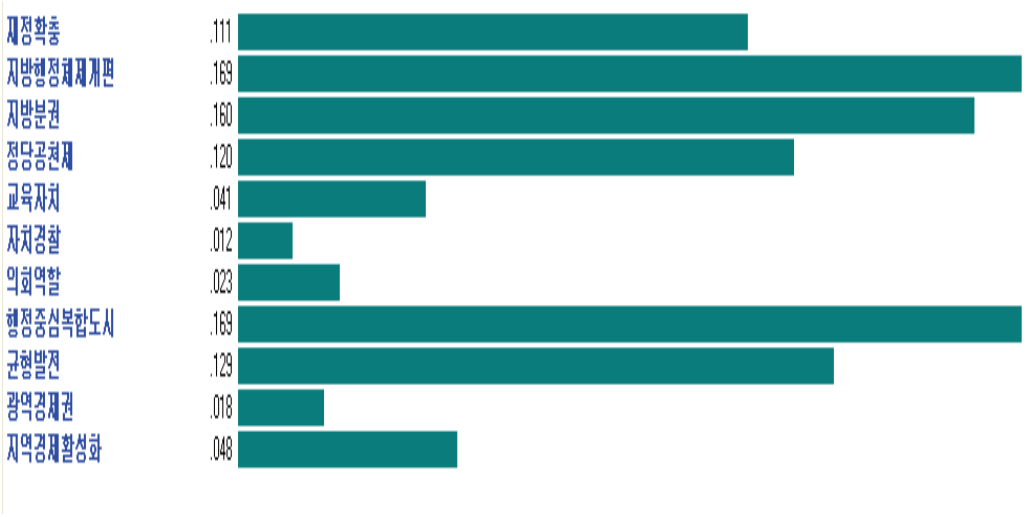
이어서 수집된 자료를 놓고 논리적 일관성 여부를 검토하기 위하여 일관성 비율(consistency ratio: CR)을 구하였다.[2] CR의 값이 10%이내이면 쌍비교(pairwise comparison)는 일관성을 갖는 것으로 판단하고 20%이내일 경우는 용납할 수 있으나(tolerable) 그 이상이면 일관성이 부족한 것으로 판단하였다(이창효, 2000: 256-7).

1) 개별 조건들에 대한 개념적 명확성을 이해시키기 위하여 상세한 사례를 들면서 응답자들에게 개별적으로 설명해 주는 과정을 거치는 것이 필요하다. 응답자들이 이해하지 못하는 경우에는 각종 다양한 정책사례들을 많이 제시하여 충분히 개념에 대해 인지할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

2) AHP 방법을 사용하는데 있어서 우선순위는 의사결정자의 판단에 따른 이원비교에 근거를 두고 있는데, 의사결정자가 실시한 판단의 일관성이 우선순위의 신뢰도에 결정적인 역할을 하기 때문에 일관성을 검증할 필요가 있다. 이를 위해 일관성 비율(Consistency Ratio)을 채택하고 있는데, 자세한 절차는 이창효(2000: 141-143) 참조.

2) 주요 정책과제별 우선순위

AHP 방법을 통한 향후 이명박 정부의 지방자치제도 관련 우선정책과제들의 우선순위를 보면 아래 <그림 3>에 나타나 있다. 지방행정체제개편과 행정중심복합도시가 같은 점수를 받아서 가장 중요한 정책과제로 제시되고 있다. 그 다음과제는 지방분권, 균형발전, 정당공천제, 재정확충 등의 순서로 이어지고 있다.



<그림 3> 지방자치제도 정책과제 우선순위

위의 우선순위 가중치를 표로 정리해 보면 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 지방자치제도 정책과제 우선순위

순위	정책과제	가중치	비고
1	지방행정체제개편	0.169	
1	행정중심복합도시	0.169	
3	지방분권	0.160	
4	균형발전	0.129	
5	정당공천제	0.120	
6	재정확충	0.111	
7	지역경제활성화	0.048	
8	교육자치	0.041	
9	의회역할	0.023	
10	광역경제권	0.018	
11	자치경찰	0.012	

위의 표에서 보는 바와 같이, 가장 중요한 정책 우선순위 과제는 지방행정체제개편과 행정중심복합도시 문제로 나타나고 있다. 지방행정체제개편은 행정안전부가 자치단체 자율통합 정책을 작년도에 추진하여 마산, 창원, 진해 3개 도시가 하나로 통합된 바 있다. 정치권에서도 계속 추진해 오고 있는 과제로서 국민적 공감대는 상당히 형성되었다고 볼 수 있다.

행정중심복합도시는 소위 세종시 문제로서 지금도 여전히 쟁점으로 남아 있으며, 이 문제에 대해서 확실한 매듭을 지어야 한다는 견해 표명으로 보인다. 이어서, 지방분권, 균형발전, 정당공천제, 재정확충, 지역경제 활성화 등이 이어지고 있다. 그 다음으로는 교육자치, 의회역할, 광역경제권, 자치경찰의 순으로 우선순위가 정해지고 있음을 알 수 있다.

IV. 정책과제별 추진성과 평가 및 향후 추진방향

아래에서는 11개 지방자치분야 정책과제별로 지금까지의 추진과정을 간단히 살펴보고 향후의 방향에 관하여 필자의 견해를 제시해 보기로 한다.

1. 지방행정체제 개편

1) 추진과정

지방행정체제 개편과제는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 행정안전부가 중심이 되어 추진했던 자치단체 간 자율통합정책이고 나머지 하나는 정치권에서 논의되어 온 바로서 자치계층 축소를 포함한 보다 넓은 의미의 행정체제개편이다. 이를 나누어 살펴본다.

자치단체 간 자율통합은 행정안전부가 2009년 8월부터 추진해 왔다. 행안부의 자율통합지원 절차에 따라, 당초에는 총 18개 지역 46개 지방자치단체가 통합하겠다고 나섰지만 실제로 통합에 성공한 경우는 마산, 창원, 진해(창원시) 1개 곳에 지나지 않았다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 가장 큰 이유는 국회와 기초의회가 주민의 의견을 고려하지 않은 채 정략과 이기주의에 편승한 것이라고 할 수 있다. 지역의회는 주민들의 통합 찬성여론이 높은데도 불구하고 자기들의 이기주의로 주민의 의사와는 동떨어진 반대의결을 하였으며[3], 국회는 여러 가지 정치적 상황과 맞물리는 가운데 자율통합을 지원할

3) 가령, 청주청원의 경우를 보면 청원군 지역주민들의 65%이상이 통합에 찬성하는데도 불구하고 청원군 의회는 만장일치로 통합반대 의결한 것이 대표적인 사례이다.

수 있는 지원법[4]안을 통과시키지 않음으로써 자율통합을 제도적으로 뒷받침을 하지 못하였다. 자율통합의 추진결과를 살펴보면 <표 4>와 같이 나타난다.

한편, 자치계층 축소를 포함한 보다 넓은 의미의 지방행정체제 개편은 정치권에서 논의되어 왔다. 현재 국회에서 지방행정체제개편 특별위원회가 가동 중에 있으며, 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 4월안으로 처리할 계획으로 있다고 한다. 아직 확정된 것은 아니지만, 이 법의 주요내용은 시군구를 인구, 면적, 경제, 지리적 여건을 고려하여 2-5개씩 통합해서 광역화하고 읍면동을 주민자치회 구조로 전환하며, 통합 시에는 경찰, 교육자치권 부여, 행정, 재정적 인센티브 제공 등이 포함되는 것으로 되어 있다.

2) 정책화 및 정책집행 단계

지방행정체제 개편은 이명박 정부가 대통령공약에서 지방행정을 효율적으로 운영하겠다는 바를 밝힌 바 있으며 100대 국정과제에도 포함되어 있어서, 정책의 일관성면에서 볼 때, 타당하다고 볼 수 있다. 정책의 대응성 측면에서 보면, 다양한 이해관계자들의 의견이 서로 엇갈리고 있는 것이 사실이다.

<표 4> 지역별 자율통합추진결과

도	시군	결과	비고
경기	남양주, 구리시	주민의견조사서 무산(구리반대)	
	성남, 하남, 광주시	통합찬성의결, 국회에서 보류	
	의정부, 양주, 동두천시	주민의견조사서 무산(양주반대)	
	안양, 의왕, 군포, 과천	주민의견조사 찬성(과천제외)했으나 선거구 조정 문제로 포기	
	수원, 화성, 오산	지방의회서 무산(화성, 오산시 의회 반대)	
	이천, 여주군	주민의견조사서 무산(여주반대)	
	안산, 시흥	주민의견조사서 무산(시흥반대)	
충북	청주, 청원군	청원군 의회 반대	청원군 주민 65%이상 찬성
	괴산군, 증평군	주민의견조사서 무산(증평반대)	
충남	천안, 아산	주민의견조사서 무산(아산반대)	
	홍성군, 예산군	주민의견조사서 무산(예산반대)	
	공주, 부여군	주민의견조사서 무산(공주반대)	

4) 자치 단체간 자율통합을 지원하기 위한 지원 법안으로서 행정안전부안, 민주당 노영민의원안, 한나라당 이범래의원안 등 모두 5개 법안이 국회에 제출되었으나 통과되지 못하였다.

도	시군	결과	비고
전북	전주, 완주군	주민의견조사서 무산(완주반대)	
전남	목포, 무안군, 신안군	주민의견조사서 무산(무안, 신안반대)	
	여수, 순천, 광양, 구례군	주민의견조사서 무산(광양반대)	
경북	구미, 군위군	주민의견조사서 무산(군위반대)	
경남	창원, 마산, 진해, 함안군	통합합의(함안군 제외)	창원시
	진주, 산청군	주민의견조사 찬성했으나 선거구 조정문제로 포기	

자료: 행정안전부

그러나 거의 100년 전의 농경시대적 행정수요에 맞게 만들어진 지금의 지방행정체제는 오늘날의 교통통신의 발전이나 주민에 대한 서비스 전달방식의 변화를 반영해 주지 못하고 있는 것이 사실이다. 이러한 입장에서 보면, 정책의 대응성 측면에서도 부합한다고 볼 수 있다. 정책추진에 필요한 재원의 확보나 조달가능성면에서는 문제가 거의 없다고 보여 진다.

물론, 행정안전부의 자율통합추진에 대하여 일부에서는 추진과정에서 자율통합이 아니라 타율적 통합이라는 지적을 하기도 하였다. 인센티브를 부여하는 것부터 자율통합이 아니라는 주장이다.

그러나 자치단체 간 통합으로 인하여, 교부세 산정과정에서 통합 전에 받던 혜택들을 고려하지 않으면 통합 전 자치단체가 유리하기 때문에 통합의 필요성을 전혀 가질 수 없는 것이 현실이다. 이러한 점 때문에 통합으로 인하여 가져 올 수 있는 불이익을 반영해 준다는 점과 국가전체적인 측면에서의 편익을 고려하여 제시한 인센티브는 문제가 될 성질이 아니라고 본다.

지방자치선진국이라고 할 수 있는 영국에서도 지방자치단체 간 통합은 자치단체의 지방의회를 비롯한 지방정치인들의 이기주의적 행태로 인하여 소위 DIY (Do It Yourself) 방식으로는 해결될 수 없다고 하고 있다(최영출, 2005). 그 결과, 영국과 캐나다와 같은 나라에서도 자치단체 간 통합은 중앙정부의 강력한 드라이브로 실시되었으며, 지방정부 스스로의 추진동력에 의하여 이루어지지 않았다.

아울러, 자율통합의 추진과정에서 공무원 조직으로만 추진한 것이 아니라, 전문가와 지방의 언론인등으로 구성된 자율통합지원위원회를 구성하여 추진단계마다 지역의 사정을 반영하고 동시에 자문위원회의 자문을 받아서 계획수립과 집행을 진행시켜 나간 점, 현재의 지방자치법과 주민투표법이 가지고 있는 현실적 한계점, 그리고 해당 자치단체의 공무원과 지방의회의 노골적인 이기주의적 반대행동들을 감안하면, 집행과정에서

의 추진주체가 가지는 문제점은 크지 않다고 판단된다. 오히려, 새로운 자치단체 간 자율통합의 모델을 행정안전부가 제시하였다는 점에서 평가받을 일이라고 생각한다.

추진체계의 적절성면에서 보면, 자율통합은 행정안전부 자치제도과가 주무 부서로서 정책추진, 조직, 인력, 예산 등의 면에서는 추진하는데 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 다만, 추진과정에서 이해관계당사자 특히, 기초 지방의회의원들의 기득권 유지를 위한 각종 방해노력들을 적절히 제어하지 못함으로써 일부 지역에서는 갈등이 발생되기도 하였다.

3) 향후 추진방향

우선, 자치단체 간 자율통합정책면에서는 자율통합지원법이 조속히 국회에서 통과되어야 하는 것이 필요하다. 현재의 지방자치법이나 주민투표법에서 지방자치단체 통합에 관련된 규정이나 주민투표규정은 비현실적인 측면이 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국회에 계류 중인 자율통합지원법이 조속히 통과되어야 한다. 한편, 계층구조개편을 포함하는 넓은 의미의 지방행정체제는 현재 국회에서 특위가 구성되어 특별법을 마련 중에 있다. 여기서 관건은 도의 존폐문제이다. 이 문제는 대단히 첨예하게 대립되어 있으나 핵심은 '위인설관'이 되어서는 안 되는 것처럼, '위도설관'이 되어서도 안 된다는 점이다. 중앙과 지방간의 기능배분을 먼저 해 두고 그 다음 도의 존폐문제를 다루는 것이 순서라고 생각한다(최영출, 2009).

본 연구에서는 도 폐지문제에 대한 대안 선택기준으로서 한 가지 가정을 하기로 한다. 즉, 지금까지는 중앙정부와 지방정부간 기능배분에 대한 명확한 정부방침이나 논의가 없었다. 향후에도 중앙과 지방의 기능배분 상태를 현재 그대로 유지할 것인지, 아니면 이보다 대폭 분권화를 실시할 것인지에 대한 논의가 없다는 것이다. 마치 집을 지을 때, 누가 살 집인지를 생각해 두고 집을 지어야 하는 것과 같은 이치이다. 신혼부부가 살 집인지, 아니면 3대가 같이 살집인지, 아니면 4인 가족이 살 집인지를 먼저 결정하고 이 구성원에 맞는 집을 지어야 한다는 것이다. 지금처럼 중앙과 지방간의 기능배분에 대한 명확한 결정이 없이 지방행정체제를 논의하면, 일단 집을 지어 놓고 그 집 크기에 맞는 집 소유주를 찾아 나서는 것과 같다는 것이다.

무조건 도를 없애지 말자 라든지, 반대로 없애야 한다든지 하는 주장이 안고 있는 문제점이 바로 이 같은 경우라고 생각한다. 따라서 무엇보다도 중요한 것은 향후의 지방분권화에 대한 지어야 방침 내지는 큰 방향에 관한 것이 설계되어야 한다는 것이다. 그러나 지금까지 이에 대한 큰 설계는 없다. 그래서 두 가지 가정을 하기로 한다.

① 가정 1: 중앙과 지방간의 기능배분 수준은 현재 수준에서 비슷하던지 약간의 분권

화가 더 진행된다고 가정하는 경우임.

제주특별자치도의 경우를 사례로 들면 간단하다. 제주특별자치도는 인구가 56만이면서도 현재 15개 시도가 가지고 있는 기능 외에 추가로 1천 가지 이상의 단위사무를 수행하고 있다. 즉, 15개 다른 시도보다 훨씬 지방분권화가 되어 있다는 점이다. 가령, 현재 농업진흥화가 지정권한은 장관이 하게 되어 있으나 제주특별자치도만 도지사 권한으로 이양되었다. 현행 농업진흥화가안 1만 m2 와 진흥화가 밖 20만m2 인 경우 장관과 반드시 협의해야 했지만 제주특별자치도의 경우에는 도지사가 행사할 수 있다. 물론 다른 시도는 그렇지 않다. 행정 분야의 경우, 도의회 의장, 부의장에 대한 불신임 의결 시 행정안전부 보고의무도 제주특별자치도의 경우에는 해당되지 않는다. 이런 식으로 제주특별자치도의 경우에는 다른 15개 시도보다 훨씬 많은 분권화가 되어 있다는 점이다.

즉, 향후의 중앙과 지방과의 기능배분 수준이 지금보다 높아도 제주특별자치도 수준 정도에 그친다면 인구 60만 이상의 통합시가 제주특별자치도 만큼 기능수행을 못한다고 어떻게 할 수 있는가? 현재만 해도 60만 이상 시는 10개이며 시군통합이 이루어진다면 이보다 훨씬 많아질 것이다. 그렇다면, 이러한 시에게는 도가 현재 수행하는 권한을 행사해도 문제가 없다는 것이다. 이렇게 되면, 즉, 현재 수준보다 조금 더 진전된 수준의 분권화를 가정한다면 도를 없애고 통합 시와 중앙정부가 곧 바로 연결되는 단층제를 추진하는 것이 오히려 업무추진에 훨씬 바람직하다고 볼 수 있다.

② 가정 2: 제주특별자치도보다 더 많은 분권화를 가정하는 경우

현재의 제주특별자치도 보다도 더 많은 권한, 가령, 제주특별자치도의 경우, 외국의료기관 개설 때, 보건복지부 장관과 사전 협의를 하도록 되어 있는 것을 사전협의도 없이 시도지사에게 이양시켜 주는 것과 같은 경우나 카지노 설립권한을 지방에 주는 것과 같은 경우이다. 이러한 것처럼, 지금보다 대폭 분권화된 상태를 가정한다면, 도는 있어야 될 것이며 70개 정도의 통합 시에 이러한 권한을 준다는 것은 문제가 있다고 본다.

즉, 지금보다 획기적 수준의 분권화-준 연방제 수준은 아니라도-를 가정한다면 도는 있어야 하며, 오히려 지금보다 더 큰 광역단체로 통합되는 것이 바람직하다고 생각한다. 이 경우, 우리나라 전체를 4개 내지 5개 정도의 권역으로 구분하여 준 연방제적인 강소국형 국가로 나가야 한다는 주장 (신도철, 2008)도 제시되고 있다. 우리나라로 친다면 현재의 5+2광역경제권 단위의 도 행정체제가 만들어지는 것을 상정할 수 있다.

즉, 이러한 기능배분을 전제로 도의 존폐 문제를 논의하는 것이 바람직하며, 이러한 과정 없이, 무조건 도를 유지시키는 것을 전제로 한다던지, 반대로 도를 없애는 것을 전제로 하고 지방행정체제 개편을 논의하는 것은 비현실적이며 비논리적이라고 생각한다.

2. 지방분권

1) 추진과정

이명박 정부 들어와서 지방분권촉진특별법이 제정되었고, 지방분권을 촉진할 기구로서 대통령직속으로 지방분권촉진위원회가 설치되었다. 이 위원회에서는 중앙권한 중 지방으로 이양할 사무를 발굴하였는데, 2009년에만 697건의 이양사무를 확정하였다. 이는 지난 10년 동안 지방이양이 이루어진 사무 총수인 2,265건의 약 30%에 달하고, 최근 5년간 이양된 건수의 약 77%에 이른다. 사무건수로만 보면 지방이양이 많이 이루어지고 있다고 하겠다. 아울러, 국도, 하천, 해양항만, 식의약품 등 3개 분야의 특별지방행정기관(특행) 업무가 지방이관 되도록 되어 있는 것도 나름대로의 성과라고 할 수 있겠다.

2) 정책화 및 정책집행단계

지방분권 역시 정책의 일관성이나 정책의 대응성, 재정적 실행가능성면에서는 부합한다고 할 수 있다. 아울러 추진체계 면에서 보면, 지방분권촉진위원회가 기능적으로는 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 집행실적 면에서 보면, 단순한 사무건수 면에서는 충분히 의미가 있다고 할 수 있으나 문제는 이양 확정된 사무들은 현재 기초자치단체수준에서 위임받아서 처리하고 있는 기관위임 사무가 대부분이며, 전략산업의 결정이나 대형 인허가권과 같은 실질적인 면에서의 분권은 내용적인 면에서 너무나 미흡하다는 것이 대체적인 견해이다.

또 하나의 문제점은 중앙권한을 지방으로 이양할 시, 기초자치단체가 수행할 수 있는 권한인데도 불구하고 도로 이양한다는 사실이다. 이는 보충성의 원칙에 부합되지도 않을 뿐만 아니라, 기초 자치단체 입장에서는 시어머니를 둘이나 가지게 되는 것과 마찬가지이다.

3) 향후 추진방향

지방분권의 기준을 정하는데 있어서는 대폭적인 발상의 전환이 필요하다고 생각한다. 즉, 보충성의 원칙을 제대로 적용시켜서 기초 자치단체 우선으로 사무를 철저히 배분시키는 전면적인 발상전환이 필요하다. 현재의 도가 수행하는 사무들은 기초자치단체가 수행하더라도 문제가 없는 것이 대부분이다. 위에서 언급한 바와 같이, 인구 56만의 제주특별자치도가 1100만의 경기도가 수행하는 사무를 다 수행하고 있다. 여기에 더하여 특별자치도이기 때문에 경기도가 수행하지 않고 있는 1000 건 이상의 사무를 더 수행해도 아무 문제가 없는 경우를 보면 쉽게 이해가 갈 수 있다.

3. 정당공천제

1) 추진과정

지방정치인들에 대한 정당공천폐지문제 역시 오랫동안 학계나 시민단체에 의해서 요구되어 왔다. 그러나 정부의 국정과제 속에 포함되어 있지도 않을 뿐만 아니라 정부가 주도적으로 이 정당공천제를 다루고 있지도 않다. 이는 정치권의 동의가 전제되어야 하는데, 정치권에서 기본적으로 반대하고 있기 때문이다.

2) 향후 추진방향

정당공천제에 대해서는 크게 두 가지의 견해가 있다. 하나는 지방정치인 특히, 기초의회의원들에 대한 정당공천은 폐지해야 한다는 주장과, 정당공천제를 폐지하면, 후보가 난립하고 책임정치가 이루어지지 않기 때문에 유지해야 한다는 주장이다. 이에 대한 향후 추진방향으로서는 첫째, 정당공천제를 완전히 폐지하는 방안, 둘째 정당공천제대신 후보자로 하여금 지지하는 정당표방을 하게 하는 정당표방제를 채택하는 방안, 셋째, 정당공천제를 유지하되, 제도적으로 보완하는 방안을 들 수 있다. 셋째 대안을 보다 구체적으로 본다면, 정당공천제를 유지하되, 정당이 공천에 대한 책임을 실질적으로 지도록 하는 방안으로서 가령, 자기 정당이 추천한 지방정치인이 임기 중 비리나 기타 불법행위로 사법처리를 받게 되면, 이렇게 사법 처리된 지방정치인의 성격 (단체장인지, 지방의원인지, 그리고 광역인지, 기초인지)이나 그 숫자에 비례하여 정당이 받는 국고보조금을 삭감하도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이렇게 하면, 공천을 하는 정당이 도덕성이나 기타 조건들을 엄격히 할 수 밖에 없을 것이다.

또, 정당이 공천한 지방정치인의 비리로 보궐선거나 재선거를 하게 되면, 그 지방정치인을 공천한 정당은 후보자를 내지 못하도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이렇게라도 하여 비리를 저지른 지방정치인을 공천한 정당에 대하여 책임을 지워야 하나, 현재는 정당이 아무런 책임을 지지 않고 있는 상태이다.

4. 교육자치

1) 추진과정

교육자치분야에서는 무엇보다도 지난 2월 18일 국회를 통과한 '지방교육자치법'개정안을 들 수 있다. 이 개정안의 내용은 이번 6월 지방선거에 한해서 주민직선으로 시, 도 교육의원을 선출하되 다음 선거부터는 교육의원 제도를 폐지키로 하는 '교육의원 일몰제'를 골자로 하고 있다. 또 이번 선거에서 교육경력 및 행정경력이 5년 이상인 자는 교육감과 교육의원 선거에 입후보할 수 있도록 했으며, 다음 선거부터는 교육감의 교육경력

자격제한을 폐지하기로 했다.

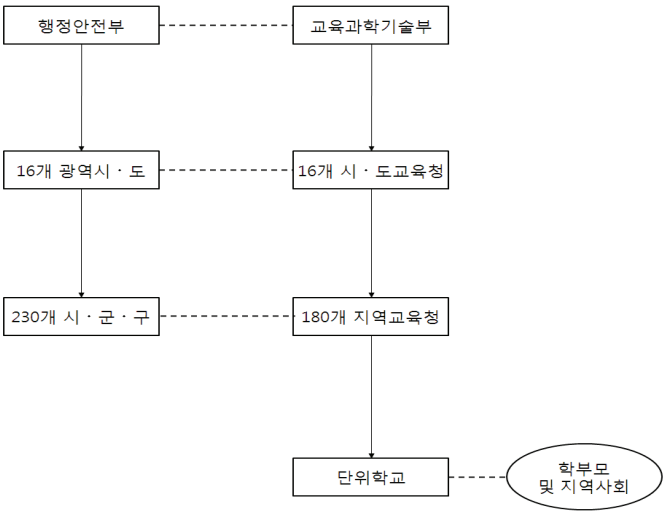
2) 향후 추진방향

교육자치 분야의 향후 방향은 단지 교육의원 선거에 국한할 것이 아니다. 교육감 선거 방식도 재검토해야 할 것이다. 아울러 교육감 선거도 시도지사와 러닝메이트로 하는 방안도 보다 구체적으로 논의해 보아야 할 것이다. 보다 근본적으로는 교육 자치를 일반자치로부터 계속 분리시킬 것인지도 논의해 보아야 할 것이다. 일반자치와 교육자치는 미국과 같은 분리식 보다는 오히려 유럽식의 통합형이 우리나라에는 보다 적합하다고 생각한다. 앞으로는 일반자치 영역 속에 교육자치를 통합시키는 방향을 진지하게 검토해 보아야 할 것이다.

과거에는 교육이 주로 학교와 교사들에 의해서 이루어졌다고 할 수 있다. 이러한 경우에는 교육행정의 독자성과 자주성이 보장되고 외부의 간섭이나 정치적 영향으로부터의 배제 필요성이 더욱 컸다고 할 수 있다. 그러나 현재의 교육환경은 완전히 달라졌다. 교육서비스를 일반행정의 지원이나 연계협력 없이 제공되기가 어렵게 되었다. 특히, 중요시되고 있는 평생교육 같은 것은 일반행정적 지원이 없이는 어렵다. 교육서비스도 일반자치의 영역 내에서 협력적으로 이루어질 때 보다 큰 시너지 효과를 가져올 수 있을 것이다. 이를 위한 몇 가지 모형을 제시해 보고자 한다.

(1) 현재의 일반자치와 교육자치 관계 모형

현재 우리나라의 지방교육행정체제를 단순화된 모형으로 제시하면 아래 <그림 4>와 같다.



자료: 최영출 외 (2009: 106).

<그림 4>현행 지방교육행정체제 모형

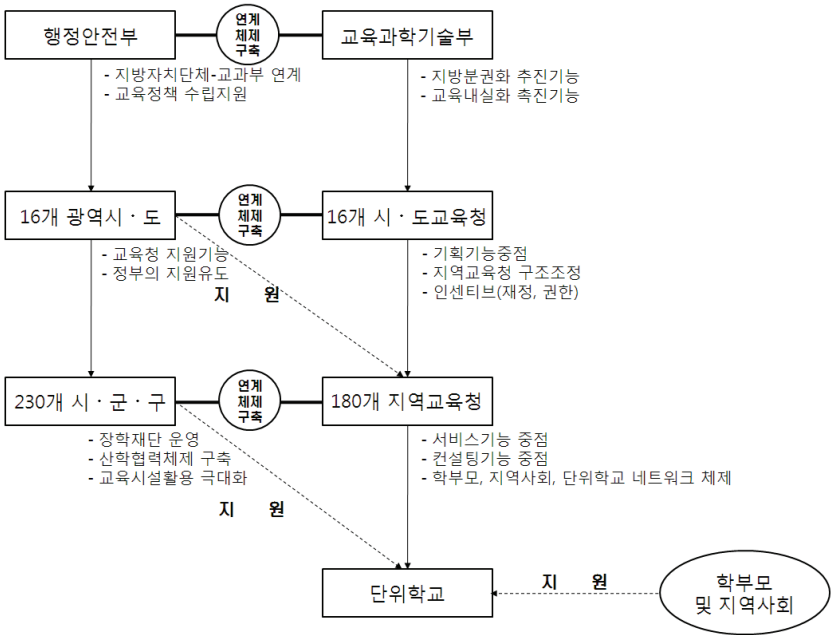
지방교육행정체제는 일반자치와 교육자치의 두 축을 중심으로 이루어져 있는데, 중앙정부 수준에서는 교육과학기술부와 행정안전부를 중심으로 구성되어 있다. 광역자치단체는 총 16개 시·도와 시·도교육청이 직·간접적으로 관련되어 있다. 기초 자치단체 차원에서는 일반자치의 경우 230개 시·군·구를 중심으로 운영되지만 교육자치는 하급교육행정기관인 180개 지역교육청을 중심으로 단위학교와 연계되어 있다.[5)]

아래 모형에 제시된 일반자치와 교육자치 관련 기관들은 각기 분리되어 간접적인 관련을 맺고 있을 뿐이다.

(2) 개편대안 모형

① 모형1 : 연계체제 구축형

이 [모형 1]은 연계체제 구축형 으로서 현재의 지방교육행정체제는 그대로 유지하면서 일반자치단체와의 연계체제만 강화하는 형태를 의미 한다 (<그림 5> 참조).



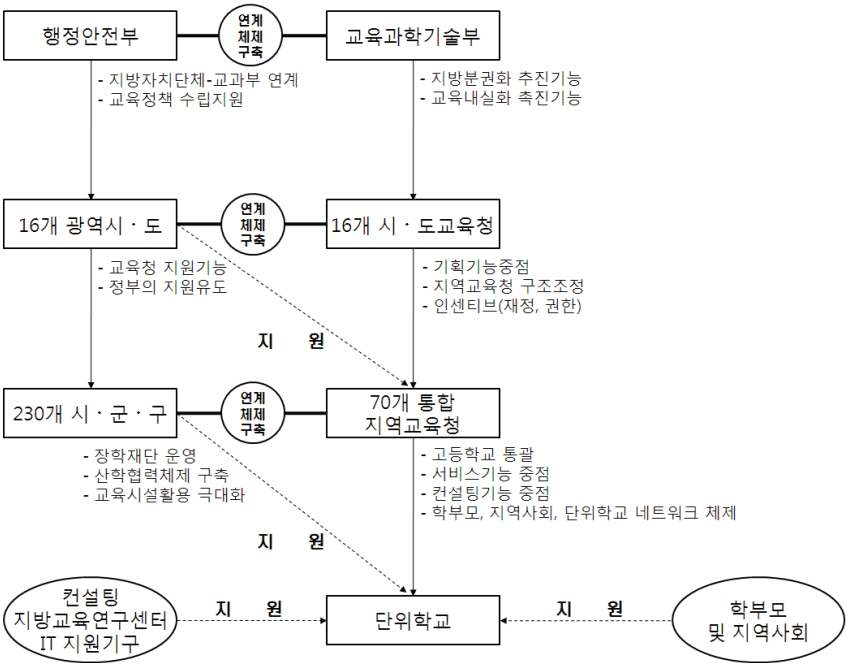
자료: 최영출 외 (2009: 107).

<그림 5> 모형 1: 연계체제 구축형

5) 우리나라 지방행정체제는 3층 구조이고 지방교육행정체제는 2층 구조로 이루어져 있으므로, 기초자치단체와 지역교육청은 같은 차원일 수는 없다. 왜냐하면 지역교육청은 시·도교육청의 하부행정기관에 불과하므로 법정기초자치단체와는 구별되어야 할 것이기 때문이다. 그러나 이 연구는 기초단위에서의 교육자치도 이루어져야 한다는 관점에서 지역교육청과 기초자치단체를 동일한 차원에 위치하여 모형을 구상하였다.

② 모형 2: 지역교육청 통합형

이 [모형 2]는 일반행정과 교육행정의 기관 및 기능분리는 그대로 유지하면서 16개 시·도교육청은 기획중심으로 개편하고 180개 지역교육청의 수를 인구, 학생 수 등의 여러 기준을 사용하여 70개 수준으로 통합하는 형태이다. 이는 [모형 1]과 큰 틀에서는 기본적으로는 같은 유형이기 때문에 동일 유형으로 분류할 수도 있을 것이다. 그러나 기존 지역교육청을 통합한다는 면에서는 다른 점이 있기 때문에 새로운 모형으로 분류하여 처리한다(<그림 6> 참조).



자료: 최영출 외 (2009: 110).

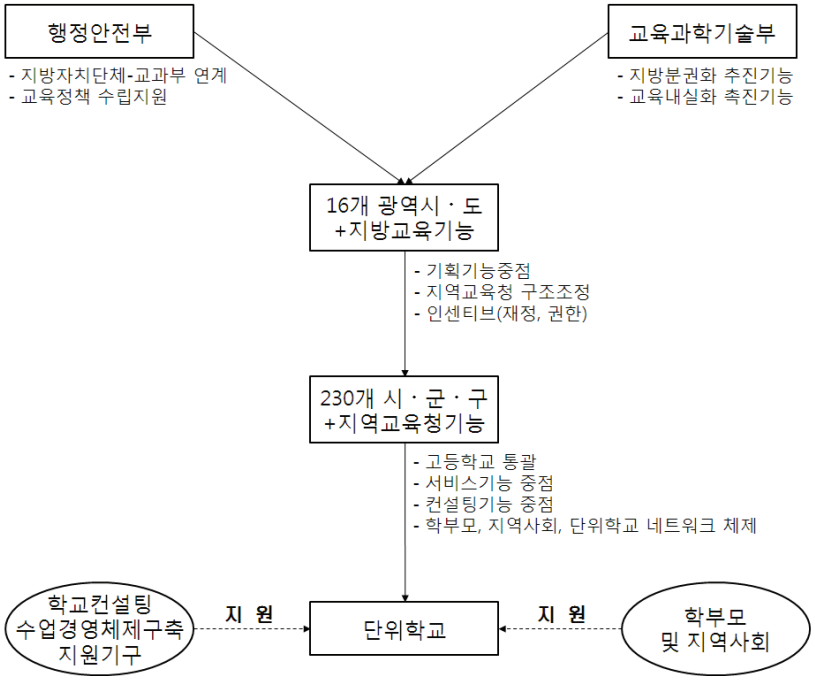
<그림 6> 모형 2: 지역교육청 통합형

③ 모형 3: 기능통합형

이 [모형 3]은 지방행정체제 개편과는 관계없이 교육자치기능을 일반자치기능과 통합하여 수행하는 방식이다. 즉, 지방자치단체의 교육기능을 강화하고 지방교육행정기관을 시·군·구교육국으로 이관하는 형태로서, 시·도교육청 기능은 광역시·도로, 지역교육청 기능은 관할 시·군으로 이양하는 방식에 해당하므로 기능통합형이라고 할 수 있다. 이 경우, 230개 시·군·구가 있으므로 180개의 지역교육청은 기능별로 시·군으로 통합되는 방식을 취하게 된다.

④ 모형4 : 광역시[6] 체제형

이 [모형 4]는 광역자치단체(도)가 없어지고 230개의 시·군·구가 70-80개의 광역시 체제로 전환되는 형태이다. 이 경우, 5+2체제하에서 광역행정청내의 교육관련 부서가 교육에 관한 광역시간의 조정적인 권한을 행사할 수 있을 것이다. 전체적으로는 단위학교 중심으로 교육행정 권한이 이양되는 형태이다. 이 모형은 일반행정 체제 개편과 동시에 이루어져야 하므로, 일반행정 체제 개편이 이루어지지 못할 경우에는 현실적으로 시행되기는 어렵다. 그러나 일반행정 체제 개편이 이루어지지 않더라도, 독립적인 지방교육행정을 처리하는 지역(district)을 설치할 수 있다는 측면에서 볼 때, 미래지향적인 지방교육행정체제 개편 모형으로 검토를 고려해 볼 수 있는 모형이다.



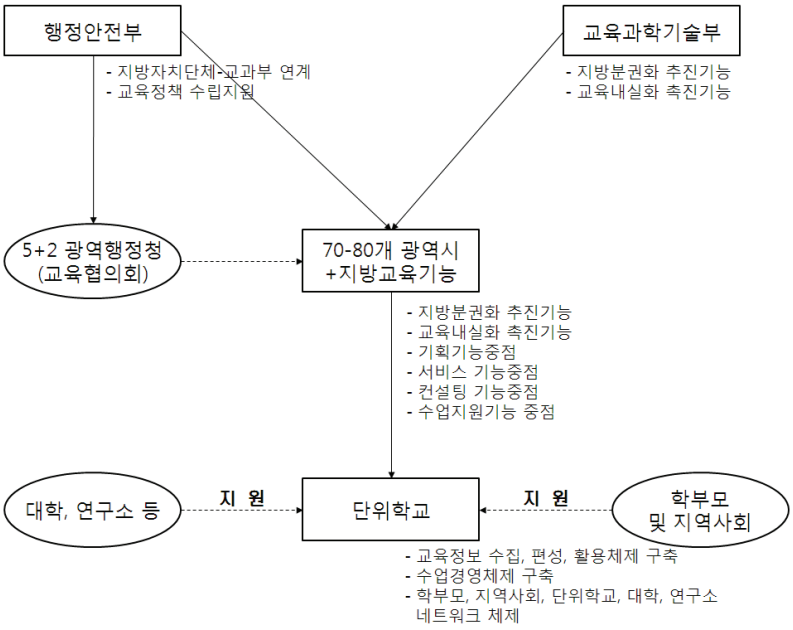
자료: 최영출 외 (2009: 112).

<그림 7> 모형 3: 기능통합형

6) 여기서 '광역시'는 현재 부산광역시와 같은 광역시 개념이 아니라 일부 국회의원이 제안하고 있는 70개 정도의 통합 광역시를 의미한다. 즉, 현재의 기초자치단체 몇 개를 통합하여 인구를 70만 수준으로 만들었을 때 이러한 통합시는 현재 시·도가 수행하는 기능 대부분과 기초자치단체의 기능을 모두 수행한다는 의미에서 광역시로 명칭을 부칠 수 있을 것이다. 여기서 발생되는 개념상의 혼란을 막기 위하여 광역시형 대신에 중역시라는 표현을 쓸 수도 있으나 중역시는 우리나라에서 아직 보편적으로 거론되는 용어가 아니어서 일단 광역시형으로 부르기로 한다.

⑤ 모형 5: 자율적 선택형

이 [모형 5]는 시·도교육청별로 지방교육행정체제 모형에 대한 자율적 선택권을 주고 이들로 하여금 지역 실정에 부합하는 모델을 제시하게 한 후 이들 모형에 대하여 정부가 승인해 주는 방식이다. 선택의 범위를 지역교육청의 통합 정도에 국한할지, 기능적으로 일반자치에 포함시키는 것까지 포함할지 등의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 그러나 현행 법적으로 단순히 지역교육청의 숫자를 줄이는 것 외에 기능 분리 및 통합의 문제나 다른 구조 변동을 가져오는 문제들을 시·도교육청 자체적으로 선택한다는 것은 비현실적일 것이다. 그러나 장기적으로는 지방분권 차원에서 고려를 해 볼 수도 있을 것이다.



자료: 최영출 외 (2009: 115).

<그림 8> 모형 4: 광역시 체제형

⑥ 모형 간 비교

위에서 제시된 5개 모형들에 대한 평가결과를 비교한 결과는 <표 5>와 같다. 이러한 모형들은 기본 형태만 분류한 것일 뿐 실제로는 이러한 대안들의 유사 형태가 복수로 존재할 수 있다. 또한 어떠한 모형을 구상하고 선택하는 과정은 최선의 합리성을 바탕으로 하기보다는 정치적으로 이루어질 가능성도 높다. 따라서 다음과 같은 5개의 지방교육행정체제 모형의 특성과 평가 기준을 참고로 하여 시·도별로 어떠한 모형을 선택할 것인지에 대한 관련 주체들 간의 합의가 매우 중요하다.

5. 자치경찰

1) 추진과정

이미 제주특별자치도에서는 자치경찰제도가 실시되고 있다. 제주를 제외한 다른 지역에서는 2010년 하반기에 시범 실시키로 되어 있다. 그러나 아직 자치경찰을 실시하는데 필요한 여러 법적, 제도적 준비상황은 크게 이루어지지 못하고 있다.

<표 5> 지방교육행정체제 모형별 비교

구분	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
	연계체제 구축형	지역교육청 통합형	기능 통합형	광역시 체제형	자율적 선택형
교육지원체제 적합성	O	O	⊙	◎	⊙
지방교육행정체제 효과성	O	O	⊙	◎	⊙
정치적 실현가능성	◎	◎	O	O	◎
수요자 반응성	⊙	O	◎	◎	⊙
이해관계자의 수용가능성	◎	⊙	O	O	⊙
자원활용체제의 효율성	❍	O	◎	◎	⊙
상황변화에의 대응성	⊙	⊙	◎	◎	⊙

주: ◎ 상(매우 높음), ⊙ 중(보통), ❍ 하(매우 낮음)
자료: 최영출 외 (2009: 119).

2) 향후 추진방향

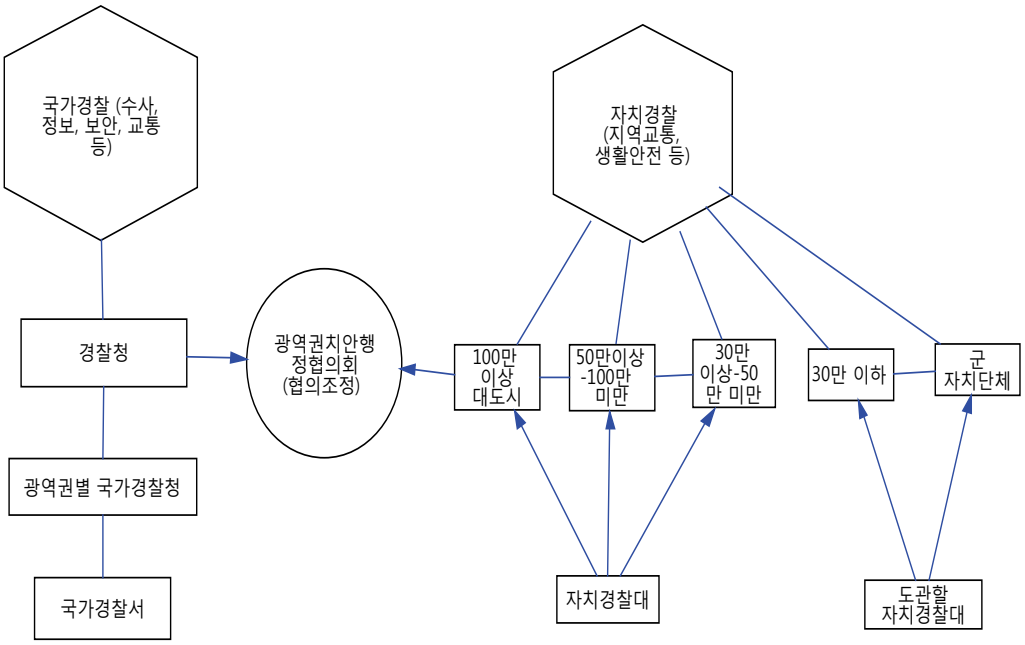
향후에는, 국가경찰과 자치경찰로 이원화 하는 것이 필요하다고 본다. 국가경찰과 자치경찰의 연결고리는 광역권치안행정협의회 (통합시도별로 설치)가 수행하게 할 수도 있다. 즉, 인구 100만대도시, 50만-100만 미만, 30만-50만 미만 도시의 경우로 구분하여 인구규모별로 차등적인 자치경찰제를 수행하게 하는 방안이다. 물론 자치단체에는 제주특별자치도의 경우처럼 자치경찰대를 설치하며, 인구규모별로 자치경찰에 관련된 권한을 차등화 하는 것이다. 이러한 자치경찰의 관할범위에는 생활안전, 지역교통, 지역경비 사무 등을 수행하게 한다. 인구가 아주 작은 경우, 가령, 시군구의 통합 후에도 인구 30만 이하 및 군 자치단체의 경우에는 도 직할 자치경찰대를 운영하여 도의 관할범위를 인정하게 할 수도 있다.

이러한 관계들을 그림으로 나타내 보면 <그림 9>와 같다.

6. 의회역할

1) 추진과정

지방의회와 관련해서는 주로 지방의회의 전문성 약화, 집행기관에 대한 견제기능 약화 등이 많이 지적되어 왔다. 그러나 국정과제나 기타 정부의 정책과제 속에서 지방의회의 전문성 강화문제나 집행기관 견제기능 강화를 본격적으로 다루고 있는 것 같지는 않다. 학계나 시민단체 또는 개별 연구원 수준에서 개별과제로 다루어 오고 있기는 하다.



<그림 9> 자치경찰제의 기본모형

2) 향후 방향

지방의회의 역할강화와 관련해서 제시된 대안으로서는 지방의원에 대한 보좌관제, 지방의회 인사권의 자율성 확보 등이 제시된다. 현재와 같이 지방의회 공무원을 집행기관 공무원을 순환보직 차원에서 임면할 경우 지방의회 의 집행기관 견제는 어려울 수밖에 없다. 이를 위해서는, 의회직렬을 신설하여 지방의회에서 별도로 채용하는 공무원을 두어, 의회의 인사자율권을 강화하는 방안이 있을 수 있다. 이 경우, 서울과 경기도의 경우에는 의회사무직원이 100여명에 이르러 단독으로 운영해도 큰 문제가 없겠으나 많은 시군구의 경우 의회사무직원이 10여명 수준에 이르고 있다. 이러한 경우에는 광역과 기초의회의 직원을 공동운영할 수 있는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다 (임승빈, 2010: 272).

7. 지방재정확충

1) 추진과정

이명박 정부의 100대 국정과제 속에 지방재정확충 과제가 포함되어 있으며, 행정안전부가 계속 이 분야에 대해 개선책을 제시해 오고 있다. 대표적으로는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하는 지방소비세 제도와 지방소득세의 도입이라고 할 수 있다. 지방소비세와 지방소득세제도의 도입은 기업유치 등 경제 활성화 노력이 지방의 세수 증대로 연결되고, 증대된 세수가 지역경제 활성화를 위한 사업에 재투자되는 선순환 구조를 형성하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

2) 향후 방향

지방소비세 도입과 관련한 가장 현실적인 과제는 자치단체 간 재원배분의 형평성이 더욱 악화될 수 있다는 것이다 (정재욱, 2010: 134). 특히, 지방교부세에 대한 의존도가 높은 지방자치단체일수록 지역 내에서 발생하는 소비규모는 적고 지방교부세 의존도가 낮은 자치단체들은 지역 내 소비규모가 클 가능성이 높다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 행안부 에서는 권역별 가중치 및 지역상생발전기금 도입으로 해결하고자 하고 있다. 그러나 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 자연감소분 및 각종 세제개편에 따른 지방교부세액의 감소에 따라 발생하는 지방재정의 급격한 감소를 지방소비세나 지방소득세로 보전할 수 있느냐 하는 것이다. 이에 대한 중장기적인 조치들이 도입되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 이명박 정부가 들어선 이후 지방자치분야에서 이루어진 주요 정책과제별 추진현황을 살펴보고 향후의 과제별 방향을 논의해 보았다. 철저하게 성과평가모형을 제시하여 이 기준에 따라 평가를 한 것은 아니다. 추진과정에 있는 경우가 대부분이며, 일부 과제는 정책과제의 범위에 포함되어 있지도 않다.

따라서, 부득이 지방자치분야에 포함되는 주요 정책과제들에 대해서 개괄적으로 추진과정과 향후 방향에 대해서 논의를 한 데 그쳤다. 향후에 특히 강조점을 두고 추진해야 할 과제들은 지방행정체제개편, 지방분권이 가장 높은 순위를 차지하고 있는 것으로 보인다. 지방행정체제개편이 이루어지기 전에 지방분권의 수준을 먼저 설계하고 이 분권화 수준을 전제로 지방행정체제 개편의 구체적 방안을 마련하는 것이 순서라고 본다. 그

러나 지금은 이에 대한 명확한 논의가 정치권이나 학계에서도 이루어지지 못하고 있는 수준이다. 이와 동시에 중앙권한을 지방으로 이양하는 본다. 그도 중심이 아니라, 지금은 자치단체 우선이라 그 보충성의 원칙에 보다 철저하게 입각하는 것도 필요하다고 생각한다.

<참고문헌>

이창효. (2000). 「집단의사결정론」. 서울: 세종출판사.

임승빈. (2010). 자치단체의 자율통제권 강화방안. 대통령소속 지방분권촉진위원회 주최. 「글로벌시대의 국가경쟁력 향상을 위한 지방분권 심포지움 발표논문집」.

정재욱. (2010). 지방소비세 도입에 따른 자치단체 재원확충 방안: 시군구를 중심으로. 대통령소속 지방분권촉진위원회 주최. 「글로벌시대의 국가경쟁력 향상을 위한 지방분권 심포지움 발표논문집」.

최영출. (2010). 「이명박 정부의 지방자치분야 2년 정책추진과정평가와 향후 방향」. 대통령직속미래기획위원회 주최 발표논문. 서울: 상공회의소.

최영출. 정영수. 김민희. 박수정. (2009). 「지방교육행정체제 개편모형」. 충북대학교 지방교육연구센터 연구보고서.

최영출. (2005). 외국의 단층자치단체의 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(3).

최영출. (2009). 경제, 산업분야 주요정책과제의 모니터링 방향, 「한국정책학회 춘계학술대회 논문집」.

최영출. (2009). 「지방행정체제의 현황과 향후 방항」. 서울대학교 행정대학원 정책 & 지식센터 포럼 발표논문.

Balfour, Danny L., & William Mesaros. (1994). Connection the Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science. *Public Administration Review.* 54(6): 559-564.

Bingham, Richard D., & William M. Bowen. (1994). Mainstream Public Administration Over Time: A Topical Content Analysis of Public Administration Review. Public *Administration Review.* 54(2): 204-208.

Bryer, Thomas A. (2009). Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions. *Public Administration Review.* 69(2): 271-283.

Burt, R. S. (1982). *Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception and Action.* San Francisco: Academic Press.

Carley, K. M., Diesner, Jana., Reminga, Jeffrey., & Maksim Tsvetovat., (2007). Toward an Interoperable Dynamic Network Analysis Toolkit. *Decision Support System.* 43(4): 1324-1347.

Corman, Steven R., Kuhn, Timothy., Mcphee Robert D., & Dooley, Deven J. (2002). Centering Resonance Analysis of Communication. *Human Communication Research*. 28(2): 157-206.

Diesner, J., & K. M. Carley. (2004). Using Network Text Analysis to Detect the Organizational Structure of Covert Networks. *Proceedings of the North American Association for Computational Social and Organizational Science (NAACSOS) Conference*. Pittsburgh. United State of America.

Downe-Wamboldt, B. (1992). Content analysis: Method, applications, and issues. *Health Care for Women International*. 13(1): 313-321.

Freeman, L. (1979). Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification. *Social Networks*. 1: 215-239.

접수일(2010년 09월 10일)
수정일자(2010년 09월 25일)
게재확정일(2010년 10월 07일)