「한국지방행정학보」 제3권 제1호(2006. 8): 25-42

지방선거 이후의 지방정부 운영방향

Exploring Future Directions for Local Governments Following Local Election

최 영 출 (충북대 행정학과 교수) · 정 규 호 (충북대 대학원 박사과정수료)

This paper explores the potential circumstances in relation to the change of the relationships between central and local governments following the local election which took place in May 2006 and suggests some policy directions which local governments can take to minimize the political instability at local level. In doing this, this study attempts to clarify complicated political situations facing local governments, using system dynamics model and examines them from local political point of view. It concludes that the local election results may cause some political instability if the local governments can not effectively cope with the change of power relationship between the executive and councillors.

키워드 : 지방선거, 정부간 관계, 권력관계, 지방정치

Key Words : local election, the relationships between central and local governments, power relationships, local politics

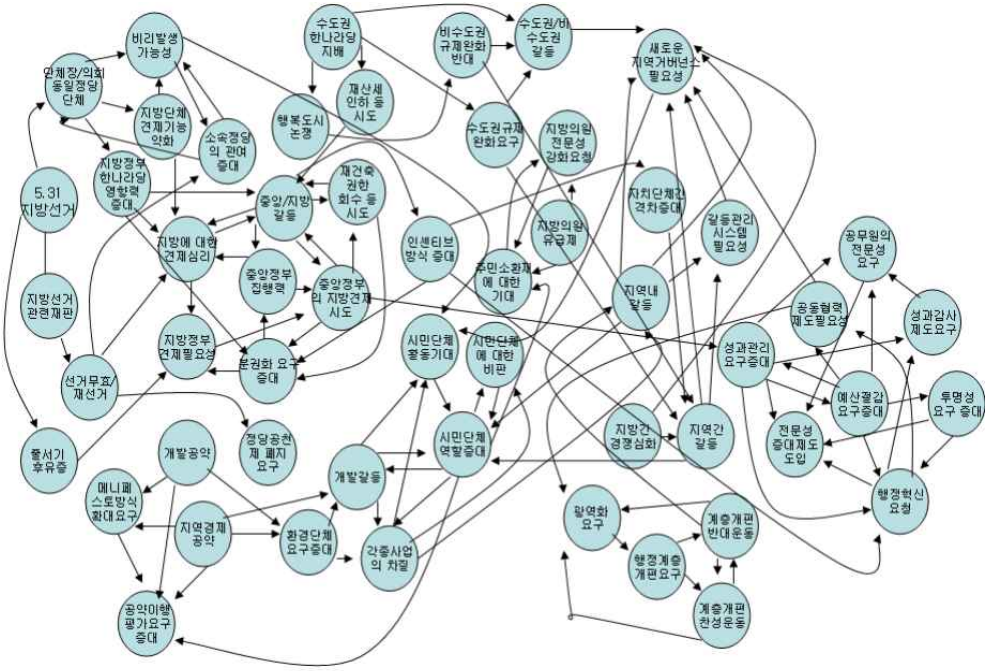
I. 서 론

지난 5.31 선거에서 한나라당은 광역단체장의 75%, 기초단체장의 67%, 광역의원의 76%, 기초의원의 56.2%를 차지함으로써 지방권력의 많은 부분을 차지하게 되었다. 이로써 중앙권력을 차지하고 있는 열린우리당과 지방권력의 많은 부분을 차지하게 된 한나라당의 구분은 더욱 뚜렷하게 되었다. 이러한 결과에 대하여 지방정부론적 입장에서는 중앙정부와 지방정부간의 갈등, 지방단체내에서의 견제와 균형의 문제, 동일정당이 지방행정권력과 의회권력을 가지게 됨으로써 발생할 수 있는 비리우려, 정당공천제 폐해로 인한 지방정부의 중앙정치에의 예속, 수도권과 비수도권간의 갈등 등 여러 가지 유형의 크고 작은 문제점들이 발생될 수 있을 것이라고 지적하는 사람

들이 많다. 이러한 시각에서 본 연구는 5.31 지방선거결과와 지방자치관련 제도의 변화 등 향후 예견되는 제반 정치, 경제, 사회적 환경변화와 이와 관련하여 지방정부가 당면할 과제를 예측하면서 지방정부가 향후 어떻게 대응해 나가는 것이 바람직스러운지를 검토해 보기로 한다.

II. 지방정부 환경변화의 시스템다이나믹스 인과지도

이하에서는 5.31 지방선거결과 및 지방자치단체 관련 제도의 변화를 고려하면서 향후 전개될 정치, 경제, 사회적 환경의 변화와 지방정부관련 제 요소들의 변화상황을 예측해 보기로 한다. 이를 위해서는 시스템다이나믹스 방법론을 적용해 보기로 한다. 시스템다이나믹스는 하나의 분석틀로서 시스템의 구성요소들 사이의 순환적 인과관계와 피드백을 강조한다. 특히 이는 하나의 문제에 접근하는데 있어서 부분에 집착하기보다는 전체와 관련해서 부분의 역할을 강조하는 사고틀이며 분석틀이다(김도훈회, 1999). 이러한 시스템다이나믹스를 이용해서 향후 지방정부 환경변화 및 제 요소들의 변화를 예측해 보면 아래 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 시스템다이나믹스에 의한 지방정부 환경변화 예측

향후 환경변화와 관련하여 다음과 같은 특징을 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 동일

정당중심의 지방정부구조를 띠는 지방정부들이 많아지게 되었고 이러한 지방정부들에 대한 견제필요성이 더욱 커질 것이다. 광역단체장-광역의회-기초단체장-기초의회가 모두 한 정당의 소속인 단체들의 수가 많아짐에 따라 각종 비리발생 우려와 전횡등에 대한 견제필요성이 많이 제기될 것이다. 둘째, 지방권력을 한나라당이 많이 차지함에 따라 중앙정부의 지방정부 견제심리가 크질 것이고 이와 관련한 중앙정부와 지방정부 간 갈등도 생길 가능성이 많아질 것이다. 중앙정부는 지방정부를 견제하기 위한 여러 가지 장치를 개발하는데 관심을 많이 쏟을 것이다. 재건축사업인허가 권한의 중앙정부 환수시도, 수도권 자치단체들의 재산세 인하문제를 둘러싼 갈등 등이 이에 해당된다. 셋째, 수도권과 비수도권 자치단체들끼리의 갈등도 크질 것이다. 수도권 자치단체들은 수도권 규제완화, 행정중심복합도시의 반대 등을 내걸고 비 수도권 자치단체와 첨예하게 대치할 가능성이 있다. 넷째, 지방정부내의 행정혁신요청은 내외부로부터 더욱 커질 것이다. 성과관리제도의 강화, 예산절감요구 증대, 투명성 요구 증대 등의 요인들은 지방정부의 행정혁신을 지속적으로 요구할 것이다. 다섯째, 시민단체의 역할은 더욱 강화될 것이다. 지역간 및 지역내 갈등이 많아질 소지가 생겨서 갈등중재자로서의 역할 기대 및 지방공직자에 대한 주민소환제의 도입은 주민소환제의 발의나 서명운동 등에 있어서 시민단체의 활동에 대한 요청으로 이어질 가능성이 많다. 여섯째, 광역이나 기초 할 것 없이 거의 모든 당선자들이 지역경제 활성화, 기업유치, 일자리 창출 등의 경제관련 공약을 제기하였고 이러한 공약들은 기업유치를 둘러싸고 지역간 갈등을 유발하게 될 것이며 이러한 갈등들은 새로운 지역문제해결 거버넌스의 필요성을 제기할 것이다. 일곱째, 지난선거에 처음 등장한 메니페스토 운동으로 인하여 당선자들은 매년 혹은 임기후 당초 선거때 제시했던 공약들에 대한 평가를 받을 것이며 이러한 현상은 지방정부로 하여금 약속을 지키게 하는 풍토를 조성하는데 기여함과 동시에 급조된 비현실적인 공약들을 이행해야 하는 문제 때문에 혼란, 낭비 등의 현상이 발생될 수 있을 것이다.

III. 중앙-지방정부간 관계변화와 잠정적 갈등상황

이하에서는 향후 지방정부에 예상되는 쟁점을 정리해 보기로 한다.

1. 중앙과 지방간 관계

1) 중앙정부와 지방정부 갈등문제

중앙정부와 지방정부간 소속정당이 다름으로 인하여 갈등이 발생할 수 있을 것이라

는 지적이 많다. 그러나 서울 및 일부 수도권의 지방자치단체를 제외하고는 중앙정부의 재정지원에 전적으로 의존해야 할 상황이기 때문에 중앙과 지방간 갈등은 우려하는 것만큼 심각하지는 않을 것이라고 본다. 이러한 갈등관계는 지방정부의 지배구조를 통해서 분석이 가능할 것이다. 아래 <표 1>은 5.31 지방선거후 당선자들의 소속정당중심으로 분류해 본 것이다.

<표 1> 지방정부의 지배구조(전체 246개 지방자치단체: 광역 16, 기초 230)

구분	중앙/국회		광역		기초		비고(기초기준)
	중앙정부	국회(지역구)	광역단체	광역의회	기초단체	기초의회	
중앙-지방일체형(I)	O	O	O	O	O	O	열린우리당 4개
국회-지방일체형(II)		O	O	O	O	O	한나라 86 민주당 6 열린우리당 4
지방일체형(III)	X	X, △	O	O	O	O	한나라 68 민주당 9
광역일체형(IV)			O	O			15(16개중)
기초일체형(V)					O	O	182(230개중)
국회-지방대립형(VI)		X	X		X		9

주1: △는 한 자치단체내에 2개 이상 지역구가 있고 이 지역구 국회의원이 모두 동일 소속정당이 아니고 혼합형태로 되어 있는 경우
주2: 지방의회의 경우에는 동일정당이 과반이상인 경우 O로 표시함
주3: 빈칸은 고려하지 않은 것임

우선 유형I의 경우는 중앙-지방일체형으로서 중앙정부-지역구 국회의원-광역단체장-광역의회-기초단체장-기초의회의 모든 연결고리가 소속정당면에서 일치하는 형태로서 열린우리당의 기초자치단체 4개(순창군, 전주시, 익산시, 진안군)가 포함된다. 이러한 유형은 중앙정부와 지방정부간 갈등이 거의 없을 것이며 사업추진 등에 있어서 가장 안정적인 형태가 될 것이다. 유형II는 국회-지방단체 일체형으로서, 중앙정부를 고려하지 않은 상태에서 지역구 국회의원-광역단체장-광역의회-기초단체장-기초의회가 동일정당소속을 의미하는 것이다. 여기에는 모두 96개의 기초단체가 포함된다. 이 경우에는 열린우리당의 4개를 제외한 92개의 기초자치단체(한나라 86, 민주당 6)는 비록 중앙정부와 정당소속은 다르다 하더라도 국회의 지원을 받을 수 있으므로 사업추진에는 큰 어려움이 없을 것이다. 다만, 사안별로 중앙정부와 갈등관계에 놓일 가능성은 많을 것이다. 특히 국회의 지원하에서 중앙정부와의 갈등이 정치적으로

이어질 가능성도 있을 것이다. 유형 III 은 지방일체형으로서 광역단체-광역의회-기초단체-기초의회가 동일 정당소속이므로 지역내 문제에 있어서는 큰 어려움은 없을 것이나 지방단체 집행부에 대한 견제부실우려가 제기될 것이다. 동일 정당이 광역부터 기초까지 단체장과 의회를 지배하는 유형하에서는 설령 비례대표로 소수의 타 당 소속의원이 있다 하더라도 견제 부실우려는 발생될 수 있을 것이다. 유형 IV는 광역일체형으로서 다른 변수는 고려하지 않은 채 광역단체와 의회가 동일 정당소속에 속하는 유형인데, 사업추진에 있어서는 비교적 안정적인 형태가 될 것이나 이 역시 견제부실문제가 제기될 것이며 유형 V의 기초일체형도 같은 형태가 될 것이다. 유형 VI 국회-지방대립형으로서 국회의원과 광역단체장, 기초단체장이 모두 소속정당이 다른 유형으로서 예산확보나 사업추진에 있어서 다소의 어려움이 예상되는 구조라고 할 수 있다.

중앙과 지방정부간의 갈등이라는 측면에서 본다면 중앙정부에 대한 재정의존도가 높은 우리나라 지방정부들의 경우 독자적인 활동에는 한계가 있어서 우려하는 수준의 갈등관계는 발생되지 않을 것이다. 다만, 사안별로 가령, 재산세 인하 문제 등과 관련해서 중앙정부와 지방정부간 갈등의 소지는 있을 것이다. 이러한 갈등은 유형 II에 속하는 지방자치단체로서 수도권에 소재하고 있는 자치단체들의 경우 많이 나타날 소지가 있을 것이다. 그러나 이러한 수준의 갈등은 어느 나라에서나 발견될 수 있는 성격으로서 우려할 수준은 아니라고 생각한다.

2) 지방정부의 중앙정치 예속

유형 I과 유형 II에 해당되는 지방자치단체의 경우 중앙정치에 지방정부가 예속될 가능성은 클 것이다. 정책과 공약으로 선택된 것이 아니라 정당의 색깔로 당선된 단체장과 지방의원들은 주민보다도 정당에 줄을 서서 충성하려는 경향이 있을 것이기 때문이다. 이 경우, 지방단체장들은 향후의 공천문제를 의식해서 중앙정당의 영향을 받을 가능성은 커지며 가령 공무원의 인사문제 등에서도 중앙당이 개입할 소지가 있을 것이다. 이 문제는 결국 기초단체의 공직자에 대한 정당공천배제의 필요성으로 이어질 것이다.

2. 지방과 지방간 관계: 수도권과 비수도권 갈등

서울, 인천, 경기 등 수도권 자치단체장들의 경우 광역이든 기초이든 대부분은 수도권 규제완화, 행정중심복합도시에 대한 제동을 선거공약으로 내건바 있다. 이는 비 수

도권 자치단체들의 공약과 정반대 현상이다. 이로 인한 수도권-비수도권 갈등은 중앙과 지방간의 갈등이상으로 커질 가능성이 있다. 동시에 모든 당선자들이 기업유치, 지역경제 활성화 등을 공약으로 내 건 바 있는데 수도권 기업들의 비 수도권으로의 이전을 위한 각종 규제 및 세제조치 등의 결정에 있어서 분쟁과 갈등의 소지가 커질 것이다. 이러한 수도권, 비수도권 갈등은 중앙정치를 상대로 치열한 로비전으로 이어져서 우리사회의 또 다른 분열 현상을 낳을 가능성도 있을 것이다.

3. 지방내 관계

1) 공직사회 줄서기 후유증

신임 자치단체장들은 공무원 중에서 자기와 경쟁관계에 있었던 후보자를 지원해 준 공무원들에 대한 보복성 인사를 할 가능성이 있으며 이로 인해 공직사회가 크게 술렁일 가능성이 있다. 현직 단체장의 영향 아래에 있던 공무원들로서 지원요구를 거절하기 어려운 부분도 있었을 것이고 또는 자신의 영달을 위해 자발적으로 특정 후보를 지원함으로써 스스로 정치적 중립성을 훼손시켰던 것이 사실일 것이다. 그러나 이에 대한 보복성 인사가 행해질 경우 또 다른 갈등과 분열을 발생시킬 수 있을 것이다.

2) 메니페스토 이행문제

지난 선거에서는 정책선거를 표방하면서 메니페스토 운동이 큰 관심을 모은 바 있다. 비록 정당에 의한 투표행태로 이어지는 바람에 실질적인 영향을 미치지 못했다고 하더라도 메니페스토에 의한 정책선거는 바람직하다고 본다. 영국의 경우 메니페스토는 2년여에 걸쳐 검토를 거친 끝에 작성되나 우리나라의 경우에는 선거에 임박하여 급조를 한 관계로 외형은 메니페스토를 갖추었다고 하더라도 내실면에서는 공약으로서의 문제투성이인 경우가 많다. 공천결정이 선거 한 두달전에 이루어진 제도하에서 공약은 급조될 수 밖에 없었고 개별 공약의 사업타당성분석은 원천적으로 이루어질 수 없는 실정이다. 따라서 실현가능성이 없던지, 투입대비 산출면에서 비효율을 낳을 수밖에 없는 많은 공약들을 선거공약이라는 이유로 무리하게 추진할려고 하는 경우 공약이행 평가면에서는 좋은 평가를 받을지 모르나 예산낭비와 비효율성이라는 새로운 문제로 대두될 가능성이 있다.

3) 주민소환제의 이슈화

주민소환에 관한 법률안이 국회를 통과(2006년 5월2일)하였고 2007년 7월부터 시행이 예정되어 있다. 입법화를 거친 지방단체장 및 지방의원들에 대한 주민소환제

가 내년부터 시행되면 지방자치단체에서는 시민단체를 중심으로 문제가 있는 지방공직자들에 대한 주민소환제의 적용을 시도할 것이다. 현재 주민소환법은 구체적 청구사유를 명시하지 않고 있으며 발의요건도 청구서명인 수가 시행되기에 까다롭다는 지적이 많다. 가령, 청구서명인 수는 시도지사는 청구권자 총수의 100분의 10이상, 시장군수구청장은 청구권자 총수의 100분의 15이상, 시도의원 및 시군군의원은 청구권자 총수의 100분의 20이상으로 하고 있는데(제7조 제1항) 이에 대해서 발의요건을 완화시킬 필요성이 많이 제기될 것이다.

4) 비리발생 가능성 문제

단체장과 지방의회의원 다수가 같은 정당으로 구성되어 있는 지방자치단체가 많음으로서(광역의 경우 16개중 15개, 기초의 경우 230개 중 182개) 지방권력의 비리발생가능성이 많이 지적되고 있다. 이는 중요한 문제로서 지방의회의 본래기능인 집행부에 대한 견제기능 부실이 우려된다. 주민소환제의 활성화를 더욱 필요하게 만드는 요인이기도 하며 이에 대해서는 다양한 노력이 필요할 것이다. 특히 한나라당의 경우 지방권력의 많은 부분을 차지함에 따라 지방자치단체장이나 의회의 비리는 곧 바로 한나라당에 대한 비판으로 이어질 것이기 때문에 중앙당이 소속 단체장이나 지방의원들에 대한 정기적 모니터링 등 일정한 관여의 필요성이 요청될 것이고 이와 관련한 개입조치가 대두될 것이다.

5) 행정혁신에의 요구 강화

메니페스토 운동의 연장선상에서 시민단체들이 단체장들에 대한 공약의 이행평가에 더욱 관심을 가질 것이고, 비리발생에 대한 견제필요성의 요청으로 자치단체에 대한 투명성요구, 전문성 증대요구, 예산절감 등 행정혁신의 요청은 더욱 강해질 것이다. 중앙정부 입장에서도 획일적인 예산배분이 아니라 성과와 능력에 기초한 인센티브 제공방식 등 유인정책의 수단이 늘어날 것이므로 지방자치단체입장에서는 이러한 행정혁신을 위한 구체적 노력을 하지 않을 수 없을 것이다.

이상에서는 향후 지방정부 전체적으로 볼 때 쟁점이 될 수 있는 사안들을 예상해 보았다. 이 외에도 현재의 광역-기초 2계층제에서 인접한 몇 개의 자치단체를 통합하여 단층자치단체로 변경시키려는 정치권의 노력도 장기적으로는 시도될 것이다. 현재의 계층구조가 안고 있는 문제점과 이에 대한 대안으로서 단층제에 대한 공론화 과정도 장기적으로는 있을 것으로 예상된다.

IV. 결론 : 지방정부의 향후 운영방안

1. 중앙정부/지방정부 전체적 입장에서의 방향

개별 지방정부 입장이 아니라 지방정부 전체적 입장에서 볼 때 이상에서 제기한 상황변화 및 쟁점들을 고려해서 향후 지방정부의 운영방안을 제시해 볼 수 있을 것이다.

1) 지방정부 연합체 구성

지방자치선진국의 경우 지방정부들의 목소리가 중앙정부의 정책결정과정에 내실있게 반영될 수 있도록 하기 위해 지방정부 연합체가 구성되어 있으며 이러한 연합체는 법적 성격을 지니고 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부에 영향을 미치는 정책을 결정할 때 지방정부연합체의 동의를 이끌어 내기 위하여 지속적인 자문문서(consultation document)를 내게 하고 동의를 구한 상태에서 지방정부의 중요정책을 결정한다. 예를 들면, 영국의 경우에는 LGA(Local Government Association)이라는 조직이 있고 모든 지방정부들이 모든 회원으로 가입해 있으며 이 LGA는 영국 중앙정부가 지방정부에 영향을 미치는 정책을 결정할 때 협상의 카운터파트로서 기능을 수행한다. 우리나라의 경우에는 현재 전국시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 도의회협의회, 시군구의회 협의회 등 4단체로 지방정부의 의견을 개진할 수 있는 단체들이 있으나 분산되어 지방의 힘이 실리지 못하고 있으며 지방의 사안에 대하여도 각각 다른 목소리를 내는 경우도 있다. 또 의견반영 수준도 의견의 개진수준에 머물고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 영국의 경우와 같이 지방정부 관련 4개의 조직을 통합하여 가칭 '지방정부연합체'를 구성하고 이 연합체가 중앙정부의 지방의견반영을 위한 카운터파트로서 역할을 할 수 있도록 법적 기구로서 인정해 주는 방안이 필요하다. 아울러 이러한 지방정부연합체에는 각 지방간 분쟁이나 갈등이 있을 때 이를 자체적으로 해결할 수 있는 원칙이나 기준등을 적용하는 분쟁조정위원회 등을 구성하게 하고 수도권과 비수도권간의 갈등이나 개별 지방정부간의 갈등이나 분쟁이 생길 때 지방수준에서 해결할 수 있는 자체적 해결장치로서 역할과 기능을 갖게 하는 것이 필요하다고 생각한다.

이러한 지방정부 연합체는 중앙과 지방간의 갈등이 생길 때 지방의 목소리를 하나로 묶어서 내게 함으로써 실효성이 있는 조직으로서 기능할 수 있을 것이다.

2) 성과감사제도의 도입/실시

지방정부에 대한 감사는 필요한 제도임에도 불구하고 지금까지는 중복감사, 법규중심의 감사, 정치적 고려가 있는 감사 등의 측면에서 많은 비판을 받아 왔다. 중앙정부가 지방정부에 대해서 견제할 필요성은 지방정부가 중앙정부에 대해서 가지는 것과 같다. 또 주민의 세금으로 공급되는 공공서비스가 효율적이면서 품질면에서 양호해야 함은 당연하다. 즉, 분권화를 하되 지방정부에게 책임을 묻는 제도는 필요한 것이다. 이를 담보하기 위해서는 우리나라도 지방자치선진국처럼 성과감사체제로 바뀌어야 한다. 이에 대한 모델은 영국의 종합감사제도(Comprehensive Performance Audit)가 될 수 있다. 철저한 독립성이 유지되는 감사기관이 법규중심이 아니라 성과중심으로 감사를 행하고 이에 대한 결과를 공표하여 자치단체를 서열화하며 성과평가가 양호한 자치단체에게는 가령, 향후 5년동안 감사면제, 지방채 발행의 한도폐지, 기타 재정상의 특례조치 등 인센티브를 제공하고 반대로 성과가 부실한 단체에게는 정상회복계획(recovery plan)의 마련이나 심지어는 개별 서비스 제공권의 박탈과 같은 패널티가 주어진다. 다만, 영국의 경우에는 감사를 하는 경우 감사기관의 철저한 독립성이 유지되고 평가지표 설정과정에서 지방정부연합체와 완전 합의하며 동시에 정치적으로 악용되는 점이 없다는 점이다. 즉, 지방감사가 정치적 목적과 연관되어 있다는 논쟁자체가 발생되지 않는 점이 우리나라와는 완전히 다르다고 할 수 있다. 이러한 점만 담보된다면 지방정부에 대한 성과감사제도의 도입은 필요하다고 하겠다. 이를 통해서 중앙정부는 정치적 요인이 아닌 성과를 기초로 지방정부 견제를 할 수 있을 것이다.

3) 주민소환제

현행 주민소환제법상으로는 소환사유가 명시되어 있지 않아서 공약불이행이나 정책실패, 무능력과 같은 사유가 포함될 지에 대한 논란은 있다. 그러나 개별적 사유에 따라 주민의 여론을 반영하여 처리된다면 지방정부에 대한 견제장치로서 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 현재의 발의요건은 지나치게 까다롭다는 지적이 있으며 현재와 같은 동일정당소속의 단체장과 의회가 지배하는 단체가 많은 경우에는 주민소환제가 큰 역할을 할 수 있을 것이므로 이를 보다 활성화하기 위해 발의요건을 완화하는 것이 필요하다고 생각한다.

2. 개별 지방정부 입장에서 운영방향

이하에서는 개별 지방정부 입장에서 향후의 운영방향을 생각해 보기로 한다. 물론 개별 지방정부가 처한 상황이 다르기 때문에 획일적으로 방향을 제시할 수는 없다.

다만, 향후 발생되는 상황변화를 고려하면서 많은 지방자치단체에게 공통적으로 해당될 수 있는 향후 운영방향을 제시해 본다면 다음과 같다.

1) 지방정부의 운영방향으로서 '기업(起業)지방정부' 설정 필요

대부분의 지방단체장들은 선거공약에서 '일자리 창출', '지역경제 활성화', '기업유치' 등을 내건 바 있다. 그렇다면 이를 어떻게 실천시킬 것인가? 필자는 우리나라의 모든 지방정부들의 운영방향내지 이념은 '기업(起業)지방정부'가 되어야 한다고 생각한다. 여기서 '기업'(起業)이란 한자가 의미하듯이 회사를 의미하는 기업(企業)이 아니라 '업'(業)을 일으키는 것을 의미한다. 즉, 먹고살 수 있는 일을 만들고 이를 촉진시키는 것을 의미한다. 이는 반드시 공업도시를 지향하라는 것이 아니며 지역의 부존자원이 어떠한 것이든 인적, 물적 자원을 일자리로 연결시킬 수 있어야 한다는 것이다. 이것이 가능하려면 자치단체 조직의 직제도 이에 부응할 수 있도록 만들어야 할 것이며 모든 사업예산편성은 말할 것도 없고 공무원 교육훈련이나 심지어 지역의 사회단체에 대한 지원금을 결정하는데 이르기 까지 이러한 '기업지방정부'의 이념이 투영되도록 해야 한다는 것이다. 사람이 찾아오지 않는 지역은 죽은 도시나 마찬가지이다. 업을 일으켜 일자리로 연결되도록 할 때 그 도시는 활력있고 살아 있는 도시가 될 수 있을 것이다.

이러한 지방정부의 운영방향으로서 '기업지방정부'를 실천하기 위한 수단은 여러 가지가 있을 수 있다. 이하에서는 필자가 가장 중요하다고 생각되는 2가지만 제시하기로 한다.

(1) 지역차원의 '노사정 거버넌스' 및 '노사평화지대' 설치

비수도권은 최근에 급격한 인구유출 및 그로 인한 각종 산업의 약화로 어려움을 겪고 있다. 이에 대한 비수도권의 지금까지의 대응방식은 수도권에 대한 규제강화 조치가 가장 큰 주류를 이루었다. 공장총량제의 철저한 이행 등이 그런 류의 것이다. 이는 그 자체로서 의미가 없는 것은 아니나 지금까지 나타난 수도권규제강화 조치는 수도권 기업들이 비수도권으로 이전하는 것이 아니라 중국이나 기타 외국으로 이전하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이는 제로섬 게임이 아니라 오히려 마이너스 게임이 될 수 있다. 이제는 더 이상 수도권규제강화라는 네거티브 전략에 치중할 것이 아니라 지역자체에서 포지티브 전략을 통해 새로운 친기업환경 설정을 위한 노력을 획기적으로 해야 할 때라고 생각한다. 그 한 가지 방편은 지역차원의 '노사평화지대'설치이다.

노사문제는 기업활동을 하는 기업인 입장에서 가장 어려운 문제 중의 하나이다. 이러한 문제를 지역차원에서 자체적으로 해결하는 노력이 필요하다는 점이다. 이 개념은 지역내의 일정한 산업지대를 가칭 '노사평화지대'로 설정하고 이 지역에서는 기존의 노사가 해결당사자로서 해 오던 각종 노사문제를 지역원로, 학계, 시민단체 등이 참여하는 지역차원의 가칭 '노사정 거버넌스'가 대행하도록 하자는 것이다. 이 노사정 거버넌스가 근로조건, 임금문제 등을 종업원 측을 대행해서 처리해 주는 것이다. 아울러 이 노사평화 지대안에서 활동하는 기업들의 종업원들에게는 지역에서 조례를 만들어서 지역차원의 각종 패키지화된 지원프로그램으로 지원해 주는 것이다. 가령, 일정한 기금으로 종업원들의 자녀들에게 장학금을 지급한다던지, 지역의 보건소 방문팀을 특별 구성하여 종업원 가족에게 정기적으로 찾아가는 방문보건 서비스를 제공한다던지 등 지역이 가지고 있는 시설들을 최대한 활용하여 팩키지화된 지원을 해 줌으로써 친기업환경을 조성하자는 것이다. 이렇게 하여 유치된 기업은 결국 지역에 대한 세수증대, 전후방 파급효과 증대, 인구유입 효과 증대 등 결국에는 지역전체에 도움이 되며 이는 지역주민의 복지증진과 연결될 것이다. 종업원에 대한 지원규모가 클수록 주민의 동의를 구해야 할 일이며 단체장 입장에서는 주민투표를 거쳐서 결정을 할 만큼 파격적인 지원책이라도 강구하는 적극적 자세가 필요하다고 생각한다. 이는 지역별로 차별화되게 발전할 수 있을 것이며 우선 시범지역이라도 실시하여 점차적으로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

비수도권 지역에서 이러한 노사평화지대 하나만 제대로 설치하여 운영된다면 이는 엄청난 유인효과를 가져올 것이라고 생각한다. 물론 이를 위해서는 현재 특별행정기관으로서 지방노동청이 가지고 있는 기능들이 지방으로 이양되어야 할 것이며 시민들의 높은 사회적 자본수준이 요구됨은 물론이다. 아울러 시민단체가 적극적으로 나서서 설득하는 과정 등이 필요할 것이며 노사문제에 대해서 평소 가지고 있는 인식상의 큰 전환이 요청되는 일이다. 이것이 성공한다면, 우리나라 공간내에서 이 장소에 있는 기업을 저 장소로 옮기는 제로섬내지 마이너스 게임이 아니라 외국기업을 유치하는데 있어서나 외국에 나가 있는 우리나라 기업들도 다시 들어오게 할 수 있는 유인으로서 큰 기능을 할 수 있을 것이다. 이것이 서로 상생할 수 있는 새로운 차원의 노사문화가 아닌가 생각하며 이러한 친기업환경의 조성은 노사가 같이 공존하면서 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 윈윈전략이라고 생각한다.

(2) 기업활동 영향평가제도의 도입

이 제도 역시 친기업환경 조성책으로서의 기능과 관련된다. 지방정부의 모든 정책을 결정하는데 있어서 구체적 사업이 과연 기업(起業)활동을 하는데 어떠한 영향을

미치는지를 사전에 분석하고 기업(起業)활동에 미치는 악영향을 최소화하자는 취지이다. 이는 교통영향평가나 환경영향평가제도처럼 특정 사업이 기업활동에 미치는 영향을 사전분석하여 악영향을 최소화함으로써 친기업활동 분위기를 조성하자는 것이다.

2) 지방정부의 지배구조유형별 차별화된 전략 필요

위의 <표 1>에서 제시한 바와 같이 7월 1일 출범하는 민선 제4기 지방정부는 지배구조상으로 볼 때 다양하다. 각 지방정부는 자신들의 처한 지배구조를 고려하면서 중앙정부에 대한 예산사업 설득이나 자치단체 내에서 각종 사업 추진할 때 이러한 여건을 고려하여 차별화된 전략개발을 할 필요가 있다.

3) 선거공약에 대한 재검토 및 이행계획서 작성

앞으로는 단체장으로 선출되었다 하더라도 선거당시 제시했던 공약에 대한 매년도 및 임기종료와 더불어 종합평가함으로써 선거공약의 이행여부가 대단히 중요한 의미가 될 것이다. 이번에 메니페스토 운동이 큰 관심을 가진 결과 선거공약들이 많이 외형을 갖추어 제시되었으나 현실적으로 급조된 결과 실천성이나 경제적 타당성 면에서는 많은 문제가 있다. 이를 무리하게 추진하여 더 큰 비효율과 예산낭비를 발생시키는 대신에 처음부터 새로 재평가를 실시하여 수정하더라도 현실성있게 이행계획서를 수립할 필요가 있다.

4) 행정혁신의 지속적 추진

지방정부에게는 행정혁신이 지속적으로 요청될 것이다. 요청되는 행정혁신의 범위는 대단히 포괄적이어서 다 망라하긴 어려우나 우선 시급한 것은 자치단체간 협력을 통한 공공시설의 공동이용(공설운동장, 체육관 등), 혐오시설의 빅딜과 같은 협력적 방법에 의한 예산절감, 공동문제 해결 등의 노력이다. 영국의 경우 지방정부들은 부동산이나 장비들을 공유하기도 하고(예를 들면 컴퓨터) 공동구매활동을 하기도 한다(joint purchasing schemes). 예를 들면, 영국 남서부 자치단체들의 경우 「물품구매 및 분배 컨소시엄」(Consortium for Purchasing and Distribution, CPD)을 공동으로 형성하여 물품을 공동구매함으로써 운영경비를 줄이고 경제성을 도모한 것을 지적할 수 있다. 이 외에도 교육 및 주택분야 등에서 컨소시엄을 형성한 사례 및 EC(European Community)의 재정지원 프로그램에 대해 공동입찰을 하는 사례(Avon 및 Gloucester 카운티의 경우)등도 있다(Byrne, 1994).

5) 통합적 리더쉽 발휘

정치적 중립성을 유지하지 않고 특정 후보를 선거지원한 공무원들의 경우 도덕적 비판을 당하는 것은 당연하다. 아울러 법률적 문제가 되는 경우에는 법적 제재를 받아야 할 것이다. 그러나 당선자들은 법률적 문제에 연루된 경우를 제외하고는 대승적 차원에서 통합적 리더쉽을 발휘하여 모든 공무원들을 감싸안고 더욱 열심히 일하게 할 수 있는 관용과 아량을 베풀어야 할 것이다. 보복성 인사는 새로운 보복을 낳고 공직사회의 분열과 이는 또 다른 갈등을 낳을 것이다.

<참 고 문 헌>

강형기. (2005). 「논어의 자치학」. 서울: 비봉출판사.

김도훈, 문태훈, 김동환. (1999). 「시스템다이나믹스」. 서울: 대영문화사.

이기우. (2003). 「지방분권과 시민참여」. 서울: 역사넷.

이승종. (2003). 「지방자치론」. 서울: 박영사.

이종수. (2002). 「지방정부이론」. 서울: 박영사.

임성일. 최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.

Audit Commission. (2005). *Local Government National Report December 2005*. Audit Commission.

Behn, R.D. (2003). Why measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, Sep-Oct.

Berman, E. (2002). How useful is Performance Measurement, *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 4.

Davis, M. Performance Measurement in the UK Public Sector: understanding performance indicators. *Journal of Finance and Management in Public Services*, Vol. 3, No. 3.

Hill, A. (2005). *Developments in the Measurement of Public Sector Performance*. HM Treasury.

HM Treasury. (2005). *Choosing the Right Fabric*. HM Treasury.

McAdam, R. and Bailie, B. (2002). Business performance measures and alignment impact on strategy: The role of Business Improvement

Models, *International Journal of Operations and Product Management*, Vol. 22, No. 9/10.

Neely, A. & Adams, C. (2002). The performance prism. Financial Times/Prentice Hall, London.

http://www.audit-commission.gov.uk

<부록> 소속당 기준 분류

<표1> 국회의원·광역단체장·기초단체장 및 광역·기초의회 과반수이상 동일 정당인 자치단체

광역단체(정당)	국회의원	기초단체(정당)	광역단체(정당)	국회의원	기초단체(정당)	광역단체(정당)	국회의원	기초단체(정당)
서울시(한)	한	영등포구(한)	경상북도(한)	한	경산시(한)	전라남도(민)	민	보성군(민)
		강남구(한)			청도군(한)			해남군(민)
		서초구(한)			문경시(한)			회순군(민)
		종로구(한)			예천군(한)	부산시(한)	한	사상구(한)
		용산구(한)			안동시(한)			남구(한)
경기도(한)	한	성남시(한)			영양군(한)			부산진구(한)
		김포시(한)			영덕군(한)			영도구(한)
		파주시(한)			봉화군(한)			연제구(한)
		광주시(한)			울진군(한)			금정구(한)
		포천시(한)			구미시(한)			수영구(한)
		연천군(한)			청송군(한)			해운대구(한)
		과천시(한)			포항시(한)			기장군(한)
		의왕시(한)			상주시(한)			서구(한)
		이천시(한)			성주군(한)			동래구(한)
		여주군(한)			칠곡군(한)			중구(한)
		양평군(한)	경상남도(한)	한	거제시(한)			동구(한)
강원도(한)	한	화천군(한)			통영시(한)			북구(한)
		양구군(한)			고성군(한)			강서구(한)
		인제군(한)			합천군(한)	대구시(한)	한	서구(한)
		강릉시(한)			진주시(한)			중구(한)
		원주시(한)			진해시(한)			남구(한)
		속초시(한)			남해군(한)			달서구(한)
		고성군(한)			마산시(한)			달성군(한)
		양양군(한)			산청군(한)			북구(한)
		춘천시(한)			거창군(한)			동구(한)
충청남도(한)	한	아산시(한)			사천시(한)			수성구(한)
		홍성군(한)	전라북도(우)	우	순창군(우)	인천시(한)	한	연수구(한)
		예산군(한)			전주시(우)	울산시(한)	한	남구(한)
		부여군(한)			익산시(우)			북구(한)
경상북도(한)	한	김천시(한)			진안군(우)			중구(한)
		영주시(한)	전라남도(민)	민	목포시(민)			
		경주시(한)			담양군(민)			
		영천시(한)			고흥군(민)			

※ 기초자치단체 96개(열린우리당 4개, 한나라당 86, 민주당 6개).

<표 2> 국회의원·광역·기초자치단체장 출신 정당이 상이한 자치단체

광역단체명	기초단체명	국회의원	광역단체장	기초단체장	광역의회 (과반이상)	기초의회 (과반이상)
경기도	양주시	열린우리	한나라	무소속	한나라	한나라
충청북도	증평군	열린우리	한나라	무소속	한나라	혼합
	괴산군	열린우리	한나라	무소속	한나라	한나라
	음성군	열린우리	한나라	무소속	한나라	한나라
충청남도	서천군	국민중심	한나라	열린우리	한나라	국민중심
	태안군	열린우리	한나라	국민중심	한나라	국민중심
	당진군	국민중심	한나라	열린우리	한나라	혼합
전라남도	장흥군	열린우리	민주	무소속	민주	민주
인천광역시	강화군	혼합	한나라	무소속	한나라	한나라

※ 기초자치단체 9개

<표 3> 광역단체장과 기초단체장이 동일 정당인 자치단체

광역단체명 (정당)	기초단체명 (정당)	기초의회 과반정당	국회의원	광역단체명 (정당)	기초단체명 (정당)	기초의회 과반정당	국회의원
서울시 (한)	중구(한)	한	무	강원도 (한)	태백시(한)	한	우
	도봉구(한)	한	우		영월군(한)	한	우
	양천구(한)	한	혼합		평창군(한)	한	우
	중랑구(한)	한	우		정선군(한)	한	우
	광진구(한)	한	우		홍천군(한)	한	우
	구로구(한)	한	우		횡성군(한)	한	우
	동대문구(한)	한	우		철원군(한)	한	우
	마포구(한)	한	혼합	충청북도 (한)	청주시(한)	한	우
	강서구(한)	한	우		충주시(한)	한	우
	강북구(한)	한	우		제천시(한)	한	우
	서대문구(한)	한	혼합		단양군(한)	한	우
	관악구(한)	한	우	충청남도(한)	천안시(한)	한	우
	성북구(한)	한	우	경상남도 (한)	창원시(한)	한	혼합
	은평구(한)	한	혼합		김해시(한)	한	혼합
	금천구(한)	한	우	전라남도 (민)	순천시(민)	민	우
	동작구(한)	한	우		여수시(민)	민	우
	노원구(한)	한	우		광양시(민)	민	우
	성동구(한)	한	우		강진군(민)	민	우
	강동구(한)	한	혼합	부산시(한)	사하구(한)	한	혼합
	송파구(한)	한	혼합	울산시(한)	울주군(한)	한	우
경기도 (한)	의정부(한)	한	우	광주시 (민)	동구(민)	민	우
	군포시(한)	한	우		서구(민)	민	우
	안성시(한)	한	우		남구(민)	민	우

	시흥시(한)	한	우		광산구(민)	민	우
	안양시(한)	한	우		북구(민)	민	우
	안산시(한)	한	우	대전시 (한)	중구(한)	한	무
	수원시(한)	한	우		동구(한)	혼합	우
	하남시(한)	한	우		유성구(한)	한	우
	오산시(한)	한	우		서구(한)	한	우
	화성시(한)	한	우		대덕구(한)	한	우
	평택시(한)	한	우	인천시 (한)	계양구(한)	한	우
	용인시(한)	한	혼합		부평구(한)	한	우
	고양시(한)	한	우		남구(한)	한	우
	남양주시(한)	한	우		남동구(한)	한	혼합
	부천시(한)	한	우		중구(한)	한	우
	광명시(한)	한	혼합		동구(한)	한	우
	동두천시(한)	한	우		옹진군(한)	한	우
강원도	동해시(한)	한	국		서구(한)	한	혼합
	삼척시(한)	한	국				

※ 국회의원, 광역·기초단체장 및 광역·기초의회 모두 동일 정당은 제외.
※ 기초자치단체 77개(한나라당 68개, 민주당 9개)

<표 4> 국회의원과 기초단체장이 동일 정당인 자치단체

광역단체명	기초단체명 (정당)	국회의원	광역단체장	광역의회 (과반이상)	기초의회 (과반이상)
경기도	구리시(우)	열린우리	한나라	한나라	한나라
충청북도	진천군(우)	열린우리	한나라	한나라	한나라
충청북도	청원군(우)	열린우리	한나라	한나라	한나라
	보은군(우)	열린우리	한나라	한나라	한나라
	옥천군(우)	열린우리	한나라	한나라	한나라
	영동군(우)	열린우리	한나라	한나라	열린우리
충청남도	보령시(국)	국민중심	한나라	한나라	혼합
	논산시(국)	국민중심	한나라	한나라	국민중심
	계룡시(국)	국민중심	한나라	한나라	한나라
	금산군(국)	국민중심	한나라	한나라	혼합
	공주시(국)	국민중심	한나라	한나라	국민중심
	연기군(국)	국민중심	한나라	한나라	혼합
	서산시(우)	열린우리	한나라	한나라	혼합
경상남도	하동군(한)	한나라	한나라	한나라	혼합
전라남도	구례군(우)	열린우리	민주당	민주당	민주당
	영암군(우)	열린우리	민주당	민주당	민주당
	완도군(우)	열린우리	민주당	민주당	민주당
울산광역시	동구(무)	무소속	한나라	한나라	혼합

※ 국회의원, 광역·기초단체장 및 광역·기초의회 모두 동일 정당은 제외.
※ 기초자치단체 18개(열린우리당 10개, 한나라당 1개, 국민중심당 6개, 무소속 1개).

<표 5> 기초자치단체장과 기초과반의원 정당이 상이한 자치단체

광역단체명	기초단체명	기초단체장	기초의회	광역단체명	기초단체명	기초단체장	기초의회
경기도	구리시	열린우리	한나라	경상남도	함양군	열린우리	혼합
	양주시	무소속	한나라	전라북도	군산시	민주	열린우리
	가평군	무소속	한나라		정읍시	무소속	열린우리
충청북도	증평군	무소속	혼합		고창군	민주	혼합
	진천군	열린우리	한나라		남원시	민주	열린우리
	괴산군	무소속	한나라		무주군	무소속	열린우리
	음성군	무소속	한나라		장수군	무소속	열린우리
	청원군	열린우리	한나라		임실군	무소속	혼합
	보은군	열린우리	한나라		김제시	무소속	민주
	옥천군	열린우리	한나라		완주군	민주	열린우리
충청남도	보령시	국민중심	혼합	전라남도	곡성군	무소속	민주
	서천군	열린우리	국민중심		장성군	무소속	민주
	연기군	국민중심	혼합		함평군	무소속	민주
	서산시	열린우리	혼합		영광군	무소속	민주
	당진군	열린우리	혼합		진도군	열린우리	민주
	청양군	국민중심	혼합		나주시	열린우리	민주
경상북도	군위군	무소속	한나라		무안군	열린우리	민주
	의성군	무소속	한나라		신안군	무소속	민주
	울릉군	무소속	한나라		광양시	민주	혼합
	고령군	무소속	한나라		구례군	열린우리	민주
경상남도	양산시	무소속	한나라		장흥군	무소속	민주
	의령군	무소속	한나라		영암군	열린우리	민주
	함안군	무소속	한나라		완도군	열린우리	민주
	밀양시	열린우리	한나라	울산광역시	동구	무소속	혼합
	창녕군	무소속	한나라	대전광역시	동구	한나라	혼합
	하동군	한나라	혼합	인천광역시	강화군	무소속	한나라

※ 기초자치단체 52개