

선진국의 지방분권제도와 시사점

곽용선 · 현대경제사회연구원 주임연구원

지방자치제도가 실시된 지 만 2 년이 경과하였는데, 그동안 많은 문제점이 노출되었다. 이러한 문제점을 해결하고 지방자치제의 발전을 위한 전제 조건인 제도적·비제도적인 조건의 완비가 필요하다. 이를 위해 지방자치 선진국들인 미국·영국·프랑스·독일의 지방자치와 지방분권 사례를 살펴보고자 한다. 이들 국가들의 사례를 통해 본 결과, 지방정부 형태의 다양성, 국토의 균형있는 발전을 위한 노력, 정부 기능의 지방분권과 민영화의 병행 등이 주요 특징으로 나타났다. 이에 따라 지방의회 기능의 활성화, 수도권 집중 현상의 완화, 지방분권화와 민영화의 조화, 그리고 통일에 대한 사전 대비 등을 위한 방안이 요구된다.

머리말

지방자치제도가 부활되어 실시된 지 만 2 년이 경과하였다. 제도 실시 이후에 등장한 많은 문제, 예를 들면 지방자치단체간 혹은 중앙·지방정부간의 갈등, 지역간 경제력의 격차 문제, 현행 조세제도 하에서의 중앙·지방간 재정적 불균형, 님비(not in my backyard)나 핼피(please in my front yard) 현상으로 나타나는 지역이기주의 등의 문제는 지방자치제도

의 건전한 정착과 발전을 저해하고 있는 것으로 보인다. 또한 그로 인해 과연 지역 주민의 의사가 그 지역 발전에 반영된다는 지방자치제 본연의 의미를 살릴 수 있을지에 대한 의문도 발생하고 있다.

그러나 보다 근본적인 문제는 전술한 문제들에 그치지 않는다. 지방자치제도가 발전하기 위한 두 가지 전제 조건은 법률 등 제도적인 여건과, 시민 의식의 성숙이라는 비제도적인 여건의 완비라고 할 수 있다. 그런데 우

리나라의 경우, 조선시대 이후 오랜 기간 동안의 중앙 집권적인 통치 형태로 말미암아 단시간 내에 이러한 전제 조건을 충족시킨다는 것은 불가능한 일이다. 따라서 인위적으로 개선이 가능한 제도적인 여건을 먼저 완성시킨 후 이를 바탕으로 비제도적인 여건을 충족시키는 것이 순서인데, 그러한 순서를 밟지 않은 것 또한 사실이다.

지방자치제라는 것이 단순히 그 국가의 민주화 정도를 나타내는 척도라기 보다는 이제는 분권화·민간화와 더불어 시장 경제를 기반으로 국가 경영의 효율성을 제고하려는 움직임으로 파악하는 것이 옳을 것이다. 따라서 보다 조속히 지방자치제도의 정착을 위해 노력하는 것이 바람직하며, 이를 위해 우선 빠른 시일 내에 제도적인 여건을 완성하는 방안을 모색해야 할 것이다.

이러한 제도적인 여건, 구체적으로 권한 분담을 규정하는 법률, 지방재정제도, 갈등 조정 기구 등을 원칙적으로 강제하는 지방분권제도를 확립하는 것이 우선되어야 할 것이다. 이러한 작업을 위해 지방자치 선진국들의 지방분권제도를 살펴보고, 이를 통해 우리나라의 지방 분권화에 의미를 가지는 제도에 대해 언급하고자 한다.

선진국의 지방분권제도 사례

본 고에서 살펴볼 선진국은 100년 이상 지방자치제를 실시해왔거나, 지방제도에 대해 오랜 역사를 가진 나라들인데, 이들 국가의 사례가 직접적으로 우리나라의 경우에 적용되지는 않을 것이다. 이는 우리나라처럼 일시에 모든 제도를 정비하여 지방자치제를 '시작'한 것이 아니라, 100년이 넘는 오랜 시간에 걸쳐 많은 시행착오를 겪고 민주주의에 대한 시민 의식을 쌓으면서 그 과정 중에 자연스럽게 지방자치제가 '정착'된 것이기 때문이다.

미국의 경우 독립 당시부터 13개 주가 연방 국가의 형태로 자연스럽게 지방자치가 이루어졌고, 독일의 경우도 비스마르크가 통일을 이룬 뒤 연방 국가를 형성하여 지방자치에 대한 역사가 길다. 이와 비슷하게 영국은 잉글랜드와 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드가 서로 독자적인 지방자치제도를 가지고 있다. 이에 비해 프랑스의 경우, 지방자치의 기초는 19세기 초에 마련하였으나, 실제 지방자치제도는 오랜 연구를 거쳐 1982년부터 실시되었으며, 현재도 계속하여 개선 중에 있어서 비교적 우리나라와 비슷한 부분이 많은 나라라고

〈표 1〉 사례 대상 국가 주요 비교

구분	미국	영국	프랑스	독일
국가 형태	연방 국가	단일 국가	단일 국가	연방 국가
정체	공화제, 대통령중심제	입헌군주제, 내각책임제	공화제, 대통령중심제	공화제, 내각책임제
지방자치 실시 시기	1776년	1888년	1982년	1947년

할 수 있다.

하지만, 이러한 차이점에도 불구하고 선진 제국의 사례 분석을 통해 우리나라의 지방자치제도 및 지방 분권화를 확대하기 위한 충분한 시사점을 얻을 수 있으리라고 판단된다.

1) 미국의 경우

우선 미국의 경우 가장 큰 특징은 州가 지방자치단체가 아닌 準국가적인 기능을 가진 단위라는 점이다. 따라서 미국의 州는 우리나라의 광역자치단체인 道와는 그 성격이 다른데, 이는 미국의 연방법에는 지방자치에 대한 별도의 규정이 없다는 의미이다. 따라서 미국의 지방자치제도는 연방정부의 수준이 아닌 주정부의 수준에서 파악해야 하며, 각 州별로 약간씩 성격을 달리하고 있다. 하지만, 나름대로의 일정한 틀을 유지하고 있는데, '주정부-카운티

(county)-자치단체(municipality), 준자치단체(quasi-municipality)'의 골격이 근간을 이룬다. 물론, 각 자치단체의 명칭이나 면적 및 인구 규모 등은 주의 특성에 따라 심한 편차를 보이고 있다.

이러한 차이에 더하여 보다 의미있는 것은 각 지방정부의 운영 형태가 여러 가지라는 점이다. 즉, 정부체제의 다양성¹⁾을 주요 특징으로 꼽을 수 있다. 미국의 지방자치단체는 '단체장-지방의회(mayor-council)형', '지방의회-관리인(council-manager)형', '단체장-행정관(mayor-administrator)형', '위원회(commission)형' 등 다양한 정부 형태를 이루고 있다. 미국 지방자치제도의 또 하나의 특징은 자치 업무에 대한 주민 참여가 두드러진다는 점이다. 이것은 특히 지역 개발 및 지역 환경 개선 사업에서 자주 나타나는데, 이는 자기 고장의 정치적·경제적 발전에 대해 높은 관심을 보이는 시민의

1) 김필두 역(1996), 「외국의 지방분권제도」, 한국지방행정연구원 참조.

식과 무관하지 않다.

이렇게 볼 때, 미국 지방자치제도의 특징은 각 지역의 특성에 맞는 다양한 지방정부체제의 운영과, 자치 행정의 주민 참여에 대해 주민이 적극적으로 요구하는 동시에, 지방정부는 이를 정책적으로 권장 및 보장하고 있다는 것으로 요약할 수 있다.

2) 영국의 경우

영국의 지방자치는 1888년에 제정된 지방자치법이 시초를 이루어, 이후 많은 개선이 있었는데, 특히 대처의 보수당 정권 하에서 수도인 런던을 중심으로 하는 개편이 있었다. 영국의 사례를 보기에 앞서 염두에 두어야 하는 것은 영국은 단일 국가이면서도 연방 국가의 형태를 띠고 있다는 점이다. 즉, 영국을 구성하고 있는 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 가운데서 잉글랜드와 웨일즈는 유사한 제도를 가지고 있으나, 스코틀랜드와 북아일랜드는 별도의 법률과 제도를 유지하고 있다. 이러한 지역간 차이는 미국의 경우처럼 州마다 차이가 있으면서도 일정한 골격을 유지하는 것이 아니라 완전히 별개의 국가처럼 차이가 나는 것이어서, 영국의

지방분권제도를 하나의 틀로서 일괄적으로 설명하기는 불가능하다. 따라서 런던을 포함하고 있는 잉글랜드의 사례를 분석하는 것이 일반적이다.

영국 지방정부가 가지는 특징은 지방의 회의 기능과 조세권에서 찾을 수 있다. 영국의 지방의회는 의결 기관인 동시에 집행기관의 성격을 가지고 있어서 지방정부 운영에 주체적인 역할을 담당하고 있다. 또 영국의 지방정부는 조세 징수에 있어서 상당히 독자적인 권한을 가지고 있다. 따라서 영국은 각 지방자치단체의 특성과 경제력에 따라 지방세율이 다르며, 주민의 조세 부담 정도도 모두 다르다.

영국의 지방자치에 있어서 또 하나의 특징은 수도 런던에 대한 정책이다. 1986년에 영국 정부는 종전의 大런던(Great London Council)을 세분하여, 32 개의 런던바러(London Borough Council)와 런던시(City of London)로 분리하였다. 이에 따라 많은 정부 기능이 이양되었는데, 특히 영국의 경우에는 이러한 자치단체뿐만 아니라 각종 위원회, 공단, 공사 등 특정한 공공 서비스를 공급하기 위한 법적 단체가 존재한다는 점이 특이하다. 이들은 그 지역의 특성에 따른 특정 서비스의 공

급을 위해 한시적으로 존재하는 기관이라는 것이 일반적인 공사나 공단과 다른 점이다.

3) 프랑스의 경우

프랑스의 지방 분권 사례는 특히 우리가 눈여겨보아야 한다. 왜냐하면 프랑스의 지방자치는 비록 그 뿌리는 19세기 초에 나폴레옹에 의해 이루어졌지만, 실제로 지방자치제가 실시된 것은 1982년부터로 비교적 역사가 짧으며, 현재도 제도 개선을 위해 노력하고 있기 때문이다. 따라서 프랑스의 경험을 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점이 많을 것으로 짐작할 수 있다.

프랑스의 지방자치제도는 중앙정부 밑으로 '레종(region)-데파르트망(departement)-코뮌(commune)'의 3단계체제를 이루고 있다. 각 자치단체장은 지방의회 의원들의 비밀 투표로 선출되며, 따라서 지방의회 선거에서 다수를 차지한 정당의 대표가 선출된다. 이로 인해 지방정부에 대한 의회의 견제가 거의 불가능한 편이다.

프랑스의 지방자치제도의 가장 큰 특징은 중앙정부에 의한 통제 정도가 다른 국가에 비해 강하다는 점을 들 수 있다. 즉,

중앙정부는 지방의회에 대한 해산권, 시장에 대한 해임권 등 '기관에 대한 통제' 권과 아울러, 행위의 집행력 발생 시점에 대한 규정, 행정재판소에 의한 사후 통제, 영리를 목적으로 하는 기업에 대한 투자의 사전 허가 등 '행위에 대한 통제' 권을 가지고 있다. 이러한 중앙정부에 의한 지방 통제는 지방 재정에 대해서도 그대로 적용된다. 즉, 사회당 정부에 의해 시작된 분권화 개혁으로 지방정부에 대한 권한 이양을 비롯한 많은 제도가 개선되었으나, 재정의 경우에는 아직 지방자치단체의 자율권이 미흡한 편이다. 따라서 중앙정부가 부담금 혹은 보조금의 형식으로 지방자치단체에 교부하고 있다.

이러한 중앙정부에 의한 지방정부 통제는 지방자치제도의 역사가 짧고, 게다가 프랑스는 정치인의 겸직을 허용하고 있어서 중앙 집권적인 경향이 강하기 때문인 것으로 보이나, 점차 지방정부의 권한이 증대되는 방향으로 진전되고 있다.

4) 독일의 경우

미국과 같은 연방제 국가인 독일의 지방자치제도가 본격적으로 실시된 것은 2차

세계대전이 끝난 후인 1947년부터이다. 19세기 말에서야 비로소 통일을 이루었던 역사적인 특성상, 독일의 지방자치는 나름대로의 전통을 지니고 있다. 독일의 지방자치단체는 '주정부-크라이스(Kreis)-게마인데(Gemeinde)'의 체계를 형성하고 있는데, 연방제 국가답게 각 주의 역사와 전통에 따라 지방자치제도는 조금씩 상이한 모습을 보이고 있다. 즉 '시의회(Magistrat)형', '남독일식 의회(Süddeutsche Ratsverfassung)형', '사무장(Gemeindedirektor)형', '시장(Bürgermeister)형' 등이 각 주의 특성에 따라 실시되고 있으며, 같은 제도라 하더라도 세부적인 사항에서는 모두 다른 모습을 보이고 있다.

이와 함께 독일 지방자치의 가장 큰 특징은 국토의 발전이 특정 지역에 치우치지 않고 균형있게 이루어지도록 유도된다는 점이다. 대표적인 예로 많은 국가 기관이 연방 수도인 본과 가장 대도시인 베를린 이외의 전국 각 지역의 도시에 골고루 분산 배치되어 있다는 것을 들 수 있다. 특히, 서부 지역의 집중을 막고 구동독 지역의 발전을 꾀하기 위해, 신설되는 연방 기구의 배치나 기존 기구의 이전 등을 실

시하고 있다.

최근 들어서는 사회 복지 정책에 대한 개혁의 일환으로 지방자치단체로 이관된 업무가 대폭 증가하였는데, 중앙정부나 주 정부의 통제를 받는 업무가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 기초단체의 자율권이 그만큼 줄어든 데 반해, 재정에 대한 지방 이양은 이루어지지 않아 통일 이후 독일이 겪고 있는 경제적 부담이 그대로 지방정부에 전가되는 결과를 가져왔다. 이에 더해 통일 이후 새롭게 편입되어 1995년부터 부활·실시되고 있는 구동독 지역 5개 주에서의 지방자치제도 정착이 중요한 과제로 부상하고 있다.

주요 기능의 중앙·지방정부간 분담 정도

사례 분석의 대상이 되고 있는 국가들의 중앙정부와 지방정부에 의해 공급되고 있는 각종 행정 서비스 기능의 분담 정도를 살펴보면 <표 2>와 같다. 국가별로 특징을 살펴보면, 우선 미국은 하급 자치단체로 내려갈수록 지방정부의 기능이 더욱 강화되고 있다. 특히, 주택이나 소방 서비스 등은 최하위 자치단체에 의해 공급되고 있다. 영국의 경우에는 광역자치단체에 의한

〈표 2〉 중앙·지방정부간 주요 기능 분담 비교

구분	미국				영국				프랑스				독일			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
교육	●		●	●	●	●						●		●	●	
사회 서비스		●	●			●				●		●	●			●
주택				●		●	●					●		●	●	●
교통		●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	
경찰			●	●	●	●			●					●	●	
소방				●		●						●		●	●	●
청소				●		●						●				●

자료: 임성일(1996), 「영국의 지방정부」.

주: 미국·독일의 경우 I은 연방정부, II는 주정부, III, IV는 지방정부를 의미하고, 영국·프랑스의 경우는 II는 광역지방정부, III, IV는 기초지방정부를 의미함.

공공 서비스 공급 기능이 매우 절대적임을 알 수 있다. 즉, 거의 모든 영역에서 광역 자치단체가 관여하고 있다. 프랑스의 경우에는 중앙정부와 최하위 자치단체에 기능이 양극화되어 분담되는 특징을 보이고 있다. 따라서 광역자치단체의 기능이 그만큼 크지 않음을 알 수 있다. 독일은 각급의 자치단체가 골고루 공공 서비스 공급 기능을 담당하고 있다.

이러한 정부 기능의 분담 정도는 그 국가의 역사 및 전통에 따라 차별화되는 것이 일반적이며, 어느 하나의 정형으로 이끌어내는 것은 어렵다. 다만, 연방 국가일수록 지방정부의 권한과 업무가 많으며, 대신 주정부에 의한 지원을 많이 받는다. 이에 반해, 단일 국가는 중앙정부의 기능

이 상대적으로 비중이 높음을 알 수 있다.

시사점

이상의 선진국의 지방 분권 사례를 종합해보면, 우리나라의 현 상황에서 의미를 가지는 몇가지 특징을 도출해볼 수 있다. 우선, 지방정부 형태의 다양성을 들 수 있다. 즉, 각 지역마다 특성에 맞는 정부 형태를 구성하고 있어, 모든 자치단체가 동일하게 '단체장-지방의회형'의 형태를 가지고 있는 우리나라와는 다르다. 특히, 의회 주도형의 정부 형태는 우리나라처럼 의회 다수당과 단체장의 소속 정당이 다를 경우 발생하는 문제를 해결시켜주는 장점을 가지고 있다. 이와 관련하여 지방의회

의 기능에 대해서 재검토할 필요가 있겠다. 현재 우리나라는 지방의회의 역할이 미미한데, 향후 지방의회의 기능 강화를 위해 선거법 개정을 비롯한 지방자치제도의 개선 방안을 강구하여야 한다. 여기에는 단체장의 정당 공천 배제나, 별도의 선거없이 지방의회 선거만으로 단체장을 선출하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 국토의 균형적 발전을 위한 노력이다. 우리나라는 지방자치제 실시 이전부터 균형있는 국토 발전을 위한 노력을 기울여왔지만 사실상 효과가 거의 없었다 해도 과언이 아니다. 이러한 사정은 지방자치제 실시 이후에도 크게 개선되는 조짐이 보이지 않고 있으며, 여전히 서울을 중심으로 하는 수도권에의 집중 현상이 나타나고 있다. 현재 대전으로 정부 기관의 일부를 이전할 예정이지만, 규모가 작거나 상대적으로 비중이 떨어지는 기관이 대부분이어서 큰 효과를 기대하기는 어렵다. 독일의 예처럼 보다 획기적인 시도없이 지방 분권화를 꾀하기는 어려울 것이다.

셋째, 지방 분권화와 관련된 민영화의 문제이다. 80년대 후반 이후 국가마다 시장경제체제의 활성화와 효율성 증대 등의 흐름 속에서 많은 정부 기능을 민간화하려

는 경향을 보이고 있다. 처음에는 중앙정부 차원에서 시작한 민간화가 영국의 경우 이제는 지방정부 수준에서도 이루어지고 있다. 이제 막 지방자치제를 시작한 우리나라는 아직 국가 차원의 민영화도 지지부진한 상황인데, 공공 서비스에 대한 지방 분권화 역시 필요하다. 공공 서비스의 지방 이양과 민영화 가운데 어느 것을 먼저 시행할지는 서비스의 특성에 따라 다를 것이므로, 양자의 조화가 중요한 과제라고 할 수 있다.

끝으로, 독일의 사례에서 한 가지 더 시사점을 찾는다면 남북 통일을 대비하는 노력이다. 통일 이후 즉각적인 지방자치 실시는 어렵다 하더라도 사전에 충분히 준비하는 자세가 필요하다. 특히, 통일 비용의 부담과 관련하여 지방자치단체의 양해를 얻는 작업도 있어야 할 것으로 보인다. ■