

호주의 지방행정개혁 연구

시드니사무소

김남진

해외연구보고서를 준비하면서

지방자치단체의 국제화를 지원하는 고유의 업무를 수행하면서 시간을 쪼개 보고서 준비를 병행하는 것이 생각보다 쉽지 않았다. 우리나라 말고 우리나라 사람을 상대로 일한다 하더라도 과제에 따라서는 쉽지 않은 판에, 서툰 외국어를 사용하면서 업무를 추진하는 것이 얼마나 번거롭고 많은 시간이 소요될 것인지는 상상하기 어렵지 않다. 2년이 모르는 사이에 훌쩍 지나가 버렸다.

이런 점 때문에 당초 파견당시 구상했던 연구 범위에서 많이 후퇴하게 되었다. 행정개혁의 모범으로 평가되는 뉴질랜드 사례를 다루지 못한 점이 못내 아쉬운 점이다. 또한 연구 대상이 된 빅토리아주 행정개혁의 성과에 대한 구체적 평가 자료들을 두루 살펴 볼 여유를 찾지 못하였다. 그리고 행정구역 통폐합이 결정된 이후 이행기 과도 지방정부의 역할이나 업무 추진과정을 살펴보지 못한 점도 부족한 점이다. 성과관리시스템과 관련해서는 주정부의 시스템을 살펴보지 못하였다. 전체적으로 말하자면 연구 주제들에 대하여 논의 과정을 횡적으로 일별하는 데에 그쳤고, 종적인 측면에서의 심도 있는 논의가 턱 없이 부족했다는 평가가 나올 수밖에 없을 것이다.

앞으로 이와 같은 부족한 점들에 대해서는 장래 좀 더 깊이 있는 연구의 기회가 주어진다면 두루 살펴 볼 수 있으면 좋겠다는 생각을 하며, 우리나라에서도 지방정부의 행정개혁 논의와 관련하여 외국의 사례를 참고하게 될 경우에는 이 보고서가 조금이나마 참고가 되기를 바란다.

차 례

I. 서론	
1. 연구의 목적	
2. 연구의 범위	
3. 연구의 방법	
II. 호주 지방정부의 이해	
1. 호주 지방정부의 설치 연원	
2. 지방정부의 설치 근거	
3. 지방정부의 역할 및 기능	
4. 지방정부의 규모와 다양성	
5. 법령 체계	
가. 일반법	
나. 개별법	
III. 호주의 지방행정 개혁 (1) - 지방정부통폐합	
1. 호주의 정부개혁의 배경	
2. 빅토리아주의 지방정부 통폐합 과정 고찰	
가. 개요	
나. 빅토리아주 지방정부 통폐합 과정 고찰	
1) 개혁의 전주곡(1979~1981)	
2) 노동당 정부의 개혁시도(1982~1986)와 좌절	
3) 1989년 지방정부법의 제정	
4) 새로운 정부와 전면적 개혁	
가) 1990~1992년의 시기	
나) 1992년 자유-국민당 연립정권의 태동	
다) LGB의 성립	
라) LGB의 통폐합 의견 수렴	
마) 결과	
다. 빅토리아주 지방정부 통폐합 평가	
1) 사회경제적 배경	
2) 주정부의 우월적 지위	
3) 빅토리아주의 특수성	
4) 구조조정 논의의 역사적 축적	

5) 의회를 장악한 집권여당	
6) 공개 토론을 통한 의견수렴	
7) 성숙한 시민의식	
8) LGB의 능숙한 업무추진	
3. 퀘즐랜드주 지방정부 통폐합 과정 고찰	
가. 개요	
나. 통폐합 과정 고찰	
1) 지방정부연합의 SSS 프로그램	
가) SSS의 추진 배경	
나) SSS의 제안 (개혁 방안)	
다) 경계조정 또는 합병시의 추진단계 제안	
라) 주정부에 대한 지원 요구	
마) LGAQ 특별 총회	
2) 주정부의 개혁시도	
가) 시장들에 대한 지방정부부 장관의 서한과 답신	
나) 주 재무공사의 보고서	
(1) 개요	
(2) 보고서의 주요 내용	
(가) 목적	
(나) 다른 주에서의 연구결과 검토	
(다) 재정건전성의 정의	
(라) 재정건전성의 측정	
(마) 등급 평가 결과	
(바) 총괄 평가	
다) 통폐합 개혁 추진 발표	
3) LGAQ와 지방정부 측의 반박	
가) 반박 용역 보고서의 준비	
나) 용역 보고서의 내용	
(1) 재정건전성 검토에서의 “약함” 등급과 관련	
(2) 용역보고서의 제안	
4) 지방정부 개혁위원회(LGRC)의 보고서	
가) LGRC의 구성	
나) LGRC의 권고안	
(1) 통폐합 권고 (요지)	
(2) 통폐합에 따른 대표성 보완장치 (커뮤니티 보드의 설치)	

(3) LGAQ에 의한 통폐합 대안 모델에 대한 LGRC의 반박	
(가) 다목적 지방정부 연합체 모델	
(나) 행정서비스 공유 모델	
(다) 전략적 동맹체 모델	
4) LGRC의 권고안을 둘러싼 통폐합 찬반	
가) LGAQ의 반응	
나) 학계의 이론가	
다) 정치권의 공방	
5) 통폐합 법안의 주의회 상정 및 확정	
가) 법안 상정 및 확정	
나) 시민들의 반응	
6) 향후 일정 및 이행기 관리	
다. 퀸즐랜드주 지방정부 통폐합 평가	
1) 통폐합 추진배경 및 동기	
(가) 주정부의 공식입장	
(1) 내용적 측면	
(2) 절차적 측면	
(나) 비공식적 이유	
(1) 주정부의 계획된 통폐합	
(2) 정치적 동기	
2) 통폐합에 따른 순기능과 역기능	
가) 순기능	
나) 역기능	
3) 새로운 지방정부의 기능 정립	
가) 전통적인 지방정부의 기능	
나) 새로운 지방정부의 기능	
4) 지방정부의 제도적 보장과 연방헌법의 인식문제	
5) 지역주민의 정치참여	

IV. 호주의 지방행정 개혁 (2) - 성과관리시스템

1. 연방정부의 성과 관리시스템	
가. 연방공무원법의 제정 및 개정 역사	
1) 1902 공무원법	
2) 1922 공무원법	
3) 1999년 공무원법	
나. 연방정부의 성과관리시스템	

1) 조직구성의 유동성을 통한 성과관리	
가) 일반적 원칙	
(1) 인력 재배치(move)	
(2) 직위 해제(suspension)	
(3) 면직(termination)	
(4) 정년퇴직(retirement)	
나) 고위직의 유동성 확보와 성과관리	
(1) 각 부차관 및 정부기관장	
(가) 각 부차관 및 정부기관장(agency heads)의 책임	
(나) 성과기반 고용계약	
(다) 연간 성과평가 및 보상	
(라) 면직	
(2) 고위공무원단(senior executive service, SES)	
(가) 고위공무원단 제도의 도입	
(나) 고위공무원단 직위의 임용	
(다) 고위공무원의 과원(redundancy)	
(라) 리더쉽 개발훈련	
(3) 비 고위공무원(non-SES employee)	
2) 연간 업무성과 관리시스템	
가) 규정	
나) 원칙	
다) 일반적 체계	
라) 성과에 대한 보상	
마) 불만족스런 성과에 대한 관리	
2. 지방정부의 성과 관리시스템	
가. 지방공무원의 신분관계	
1) 지방정부의 기관구성 및 조직 관련 규정	
2) 공무원의 종류와 신분관계	
가) 사무총장(general manager)	
나) 고위공무원(senior staff)	
다) 기타 공무원	
나. 지방정부의 성과관리시스템	
1) 근거 규정	
2) 성과관리시스템의 운용	
가) 운용절차	
나) 평가자와 피평가자	

- 다) 적용 범위
- 라) 평가의 내용
- (1) 피평가자의 업무내용(job description) 확인
- (2) 지난 12개월간의 평가(총괄)
- (3) 성과평가 (구체적)
- (4) 직장관계 문제점/이슈
- (5) 향후 12개월간의 목표(새로운 목표)
- (6) 향후 12개월간의 교육훈련
- (7) 보수 변동의 여부
- (8) 평가 요약

- V. 결론 및 시사점
- 1. 지방정부 통폐합과 관련하여
- 2. 성과관리시스템과 관련하여

<참고문헌>

I. 서론

1. 연구의 목적

호주는 200여년 전에 영국의 식민지배를 통해 모든 정치, 행정의 역사가 새롭게 시작된 나라이다. 즉, 식민지배 이전의 원주민의 역사와 문화는 사실상 현대 국가적 관점에서 아무런 의미가 없으며, 이런 점에서 호주는 백지 상태에서 정치, 행정제도 등이 새롭게 펼쳐나간 것이나 마찬가지다.

호주 사람들은 자신들을 매우 실제적(practical)이라고 한다. 이 말은 호주는 수천 년에 걸친 오랜 역사로 인해 형성되는 어떤 문화적, 형식적 이데올로기에 의해 행동양식 또는 생활양식이 크게 지배되지 않으므로, 실제 생활에 필요하다고 생각하면 그것을 곧바로 실천하고 필요하지 않으면 그대로 버리게 된다는 의미이다. 이것은 곧 합리성(rational)이라는 말과도 통한다. 비즈니스 영역에서 실제적인 것은 높은 수익을 달성하는 것이고, 그 수단은 비용의 절감과 수익의 극대화, 즉 효율성을 통해 달성된다. 따라서 다른 외적인 영향을 고려할 필요도 없이 수익을 높일 다른 수단이 있으면 그것은 곧바로 실행에 옮겨지게 된다.

행정도 서비스를 공급하는 비즈니스의 주체이고 관리의 영역인 이상 같은 논리의 연장선상에서 있다고 볼 때, 호주는 행정개혁을 둘러싼 의제와 논리, 논쟁 등이 다른 정치적, 문화적 외적 영향이 최소화 된, 원형이 잘 보존된 국가라고 할 수 있으며, 이 점에서 가장 좋은 연구 대상이라고 할 수 있다.

우리나라에서도 1997년말 IMF 경제위기를 거치면서 행정개혁은 꾸준히 관심사가 되어 왔다. 종종 사경제의 효율성과 비견되면서 공공부문의 효율성을 강화하라는 요구가 제기되었으며, 경제 위기를 타개하기 위한 수단으로 각종 정부개혁 방안이 시행되어 왔다.

그러나 우리나라는 현대적 행정제도를 도입한 역사가 일천할 뿐만 아니라 본격

적인 행정개혁의 단초를 열기 시작한 것도 겨우 10년이 채 못 되는 등 정부개혁의 역사적 경험 측면에서나 그 개혁의 성과에 있어서도 미진한 실정이다.

예를 들면 하드웨어적 측면의 감축행정의 경우 자치단체통폐합 차원의 대대적 구조개혁은 일부 도농복합시군의 통폐합에 그쳤고, 대부분은 단지 정원을 통한 인력감축을 일부 시도해 봤을 뿐이다. 물론 2006년 제주특별자치도의 탄생 과정에서 주민투표 절차를 통하여 본격적인 도시군 통합이 이루어지기는 하였으나 제주도가 갖는 지리적, 인구적, 경제 산업적 위상 등을 감안했을 때 전국적 영향력을 가지고 전면적으로 국가 이슈화하지는 못하였다.

소프트웨어적 측면의 정부개혁 측면에서도 과거 김대중 정부하에서 목표관리제를 추진하기도 하였으나 조직의 성과를 한 차원 높인다는 목표를 달성하지 못했으며, 참여정부의 출범과 함께 공식 폐지되었고 2006년부터 성과관리제가 시행되고 있으나 고위직에 한정된다는 점 및 계급제적 전통하의 보수적 행정문화를 감안했을 때 어느 만큼 소기의 성과를 거둘 수 있을 지는 매우 의문이다.

하지만 행정개혁은 시기의 문제일 뿐 불가피한 대세라고 할 수 있으며, 따라서 행정개혁 분야의 모범적 국가라 할 수 있는 호주의 지방 행정개혁의 성과를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

이와 같은 배경 하에 본 보고서는 호주 지방행정개혁에 관하여 하드웨어적 측면, 즉 조직의 슬림화를 위한 구조조정(structural reform)의 측면에서 지방정부 통폐합(amalgamation)과정을 고찰하고, 소프트웨어적 측면, 즉 성과관리제(performance management system)의 도입 시행 측면 등 양 측면에서 살펴보고 취사선택의 관점에서 우리나라에서의 시사점을 발견하고자 하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위

이 글은 논의의 대상적 범위 측면에서는 지방정부 부문의 행정개혁만을

대상으로 하고 있다. 또한 주제의 범위라는 측면에서는 지방정부 행정개혁을 하드웨어적 구조조정 차원의 행정구역통폐합과 소프트웨어적 성과혁신 차원의 성과관리시스템으로 대별하여 논의를 전개하고 있다.

행정구역통폐합의 경우에는 빅토리아주와 퀸즐랜드주의 사례를 대상으로 논의하였다. 그 이유는 호주에서 발생한 유례없는 전면적 통폐합 사례이기 때문이다. 빅토리아주 사례는 1990년대 행정개혁의 대표적 사례라고 한다면 퀸즐랜드주는 이 글을 쓰는 동안에도 계속되고 있는 현재진행형이다. 양측의 사례를 비교할 경우 개혁을 둘러싼 의제 등이 더욱 더 분명해 질 것으로 보인다.

성과관리시스템의 경우는 지방정부의 시행 사례를 소개하는 수준에 그치고 있다. 이것은 행정구역통폐합과 같이 역사적 과정이나 각종 논쟁의 대상이기 보다는 무엇이 어떻게 시행되고 있나 라는 것이 관심의 초점일 수밖에 없기 때문이다. 그러나 이해를 돕기 위해 연방 정부의 사례를 도입부에 소개함으로써 그 취지를 더욱 분명히 하고자 하였다.

3. 연구의 방법

연구 주제의 성격상 주로 자료 및 문헌에 대한 조사가 주된 연구 방법이다. 자료를 수집하고 이를 호주 지방행정개혁의 과정이나 흐름에 따라 고찰하는 과정 중심적 논의 전개이다. 어떤 의제 자체를 깊이 천착하여 논리적으로 정부, 가부를 따지는 것이 아니라 논의의 배경, 논의의 경과와 결과를 일별하고 그에 대한 필자의 주관적 의견을 덧붙이는 형식이다.

필자는 지방자치단체의 국제 교류를 현지에서 중개하고 주선하는 업무를 맡았기 때문에 현지인들, 특히 연방, 주, 지방정부의 고위관료, 공무원집단, 의원 등과 접촉할 기회가 많았다는 점에서 그들의 의견을 생생히 들을 수 있었던 것은 매우 큰 행운이며, 이 점이 설문조사 등 과학적 연구 방법이 결핍된 점을 보완해 주고 있다고 할 수 있다.

II. 호주 지방정부의 이해

1. 호주 지방정부의 설치 연원

호주의 최초 지방정부의 설치는 자연발생적 성격을 띠고 있다. 공식적으로 호주에서의 최초의 지방정부는 아들레이드 시(Adelaide Corporation)가 설치된 1840년 10월로 거슬러 올라간다. 이후 1842년 7월에 시드니시(City of Sydney)가 설치되고, 다음 달에 멜번시(Town of Melbourne)가 설치되었다.¹⁾

계속해서 19세기 후반부를 통틀어 각 주에 걸쳐 식민정부 통치체제가 확립되는 가운데 수적으로 증가하기 시작하여 연방정부 성립 후 10년째인 1910년에는 전 호주를 통틀어 1067개에 달하는 방대한 숫자의 지방정부가 탄생되었다.

2. 지방정부의 설치 근거

우리나라와 달리 호주는 지방자치에 관한 연방차원의 헌법적 근거를 갖고 있지 않다. 1901년 연방 성립 시 연방헌법 제51조에서 기존 주정부가 갖고 있는 권한 중 일부를 양도 받았는데 이 권한들은 이민(immigration), 외교(foreign affairs), 국방(defence), 관세(customs) 및 물품세(excise), 국제 및 주 간 무역(international and interstate trade), 통화(currency) 따위들이었다. 이에 따라 지방정부에 관한 법적, 제도적 차원의 근거는 각 주의 법령 하에 놓이게 되었다.

이처럼 각 주정부가 지방정부에 관한 법적 설치 권한을 갖고 있기 때문에 추후 지방정부 통합 작업은 주정부가 주도권을 가지고 추진하게 되는 배경이 된다.

1) Department of Transport and Regional Service, Australian Government, 『Local Government National Report 2003-04』, p 1,

3. 지방정부의 역할 및 기능

흔히 전통적으로 호주에서의 지방정부의 핵심적 역할인 도로 관리(roads), 자산세 징수(rates), 쓰레기 처리(rubbish)를 빚대어 3R 정부라고 하였다. 이는 지역의 주민들로부터 자산에 기초한 세금을 징수하여, 도로 유지관리와 쓰레기 처리에 충당한다는 의미이다. 그러나 해가 갈수록 지방정부의 역할은 지역주민의 건강, 복지, 안전, 편의시설의 설치 등으로 확장되고 있으며 더 이상 위와 같은 전통적 정의는 부합하지 않는다고 한다.²⁾

오늘날의 지방정부의 기능에 대해 연방정부 지방행정 관장부서인 연방 지역교통부(Department of Regional Service and Transportation)는 다음과 같이 그 기능을 분류하고 있다.

- 건설관리(도로 건설 및 유지관리, 교량건설, 쓰레기 수거 관리)
- 주민여가(골프장, 수영장, 스포츠 시설, 여가시설, 캠핑장 관리)
- 주민건강(수질 검사, 음식물 검사, 방역, 화장실, 소음관리, 애완동물 관리)
- 지역사회 서비스(아동복지시설, 노인복지시설, 가정폭력 피난처 시설 관리·상담)
- 빌딩관리(안전성검사, 인·허가, 행정 제재)
- 도시발전 계획수립 및 개발계획 승인
- 기타 시설관리(비행장, 채석장, 묘지, 주차장 관리)
- 문화시설(도서관, 예술관, 박물관 관리)
- 상하수도(일부 주에서 관장)

미국, 영국, 캐나다 등 OECD 주요 국가의 지방정부와 달리 호주의 지방정부는 병원, 교육행정, 경찰 등의 업무를 맡지 않고 있다. 따라서 그만큼 그 역할과 기능은 상대적으로 좁다고 할 수 있다.

2) 위의 책, p 2.

4. 지방정부의 규모와 다양성

아래 도표에서 보듯 한반도 면적의 37배나 되는 거대한 대륙에 남한 인구의 절반도 안 되는 2천만명이 거주하고 있는 만큼 인구 규모에 있어서는 우리나라 지방자치단체에 비교되지 않으며 관할 면적은 매우 넓을 뿐만 아니라 도시 지역과 농촌 산림지역 지방정부간 편차가 매우 크다.

<표1> 호주 지방정부의 인구규모(단위 : 명)

주별	지방정부수	최소인구	최대인구	평균인구
뉴사우스웨일즈(NSW)	175	57	270,109	37,941
빅토리아(Vic.)	80	789	198,164	60,906
퀸즐랜드(QLD)	157	57	917,216	23,613
서호주(WA)	142	143	177,962	13,573
남호주(SA)	74	73	152,106	20,544
타즈마니아(Tas.)	29	868	62,582	16,297
북부직할지(NT)	64	0	73,856	3,122

자료 : 지방정부연간백서 2003~04 (호주 연방정부 지역교통부 발간 2005)³⁾

<표2> 호주 지방정부의 관할면적(단위 : km²)

주별	지방정부수	최소면적	최대면적	평균면적
뉴사우스웨일즈(NSW)	175	0	53,511	4,046
빅토리아(Vic.)	80	0	22,082	2,843
퀸즐랜드(QLD)	157	0	117,084	11,153
서호주(WA)	142	2	378,533	17,515
남호주(SA)	74	0	8,902	2,107
타즈마니아(Tas.)	29	80	9,750	2,379
북부직할지(NT)	64	0	22,142	951

자료 : 지방정부연간백서 2003~04 (호주 연방정부 지역교통부 발간 2005)⁴⁾

위 표에서 이상한 점은 지방정부 최소면적이 "0"으로 표시되어 있는 점인데 그 이유는 실제로 지방정부 관할 면적이 없다는 의미가 아니고 원주민 집단구역과 같이 어떤 지방정부의 경우는 경계가 불확실하여 면적을 표시할 수가 없기 때문이다. 그만큼 국토가 광대하나 인구가 적어 사람이 거주하지 못하는 땅이 많다는 의미이기도 하다.

3) 위의 책, p 5,

4) 위의 책, p 5,

5. 법령 체계

가. 일반법

호주의 지방정부를 규율하는 일반법은 각 주에서 제정한 지방정부법이다. 각 주마다 지방정부법이 별도로 제정되어 있다. 1980~90년대 행정개혁의 영향으로 각 주에 걸쳐 전면 개정을 한 바 있으며, 대체로 빅토리아주 지방정부법이 모델케이스로 평가된다.

호주의 지방정부법은 우리나라의 지방자치법과는 달리 그 규율 범위가 매우 광범위하다. 즉 그 대강을 열거하면 아래와 같다.

- 지방선거, 지방의회의 회기/ 회의 운용
- 지방정부의 조직 구성 (지방의회의 조직권, 조직진단 의무 등)
- 지방공무원의 임용(CEO, Senior 등)
- 지방세의 부과/징수 절차
- 회계 및 입찰
- 지방정부의 책임성 제고수단 (Planning/Reporting)
- 윤리, 행동강령(Code of Conduct)
- 토지관리(토지의 분류 - 환경계획 및 평가법과 연계)

우리나라의 지방자치법, 지방재정법, 계약관계법령, 지방세법, 지방공무원 임용령 등 지방행정과 관련된 대부분의 사항이 이 단일 법령에 규정되어 있다. 그 만큼 법령이 자세하고 치밀하지는 않다는 면도 내포하고 있다.

나. 개별법

지방정부의 행정을 규율하는 개별법으로는 우선적으로 환경계획 및 평가법⁵⁾을 들 수 있다.⁶⁾ 이 법은 제목에서 추정되는 것과는 달리 환경관리만

5) Environmental Planning and Assessment Act 1979

6) 각 주마다 입법이 독립적으로 이루어지므로 호주의 대표주라고 할 수 있는 뉴사우스웨일즈주의 경우를 예시하

을 규율하는 법이라기보다는 우리나라의 도시계획법과 같은 토지관리 및 개발행위와 관련한 행위제한, 기타 생활환경, 동식물 환경 등 포괄적인 사항을 담고 있다. 입법 목적을 통해 법의 규율 범위를 살펴보면 다음과 같다.

- 공동체의 사회적, 경제적 복지 증진을 위해 농지, 자연 상태의 토지, 산림, 광물, 수자원, 도시(cities), 읍면(towns), 마을(villages)을 포함한 자연적·인공적 자원들을 적절하게 관리, 개발 보존하기 위함
- 토지의 정합적이고(orderly) 경제적인 이용 및 개발을 증진하기 위함
- 공적 목적을 위한 토지의 공급
- 통신시설 등의 보호, 공급 및 조정
- 지역사회 서비스 기제 및 시설의 공급 및 조정
- 멸종위기 종의 보호를 포함한 동식물의 보호 및 보존
- 생태적으로 지속가능한 개발(ecologically sustainable development)의 장려
- 서민주택의 공급 및 보존
- 주와 지방정부간 환경 계획에 있어서의 책임을 안배
- 환경계획 및 평가에 있어 공중의 참여기회 증진

그 외에 지방정부의 행정을 규율하는 주요 법령은 도로법(Roads Act)⁷⁾, 산불법(Rural Fires Act)⁸⁾ 등이 있다.

고 있다.

7) 도로의 위계와 관리청 등에 대하여 규율하고 있다.

8) 산간지방이나 산림지역 등에서 산불이 발생했을 때 진화와 관련된 사항 및 의용소방대 같은 규정을 담고 있다.

Ⅲ. 호주의 지방행정 개혁 (1) - 지방정부통합

1. 호주 정부개혁의 일반적 배경

다른 선진국의 경우처럼 호주의 정부개혁 또한 경제의 침체가 본격적인 정부 혁신의 배경이 되었다. 1980년대에 들어 호주는 국제경쟁력 약화와 전통적인 생산물 가격의 하락으로 고실업, 고인플레이션의 스태그플레이션(stagflation)에 시달리며 최초로 마이너스 성장률을 기록하게 되었다. 이에 호주 정부는 경제구조를 개편하고 균형예산을 달성할 필요성을 절감하고 이는 이후에 추진된 공공부문개혁의 배경이 되었다.⁹⁾

1980년대 중반부터 전 세계적으로 공공부문에 대한 개혁이 중요이슈로 등장하고 신자유주의, 통화주의 패러다임이 정부개혁의 중심패러다임으로 자리잡으면서 공공부문이 너무 비대하고 경제의 회복을 위해서는 정부규모의 축소가 필요하다는 생각이 사회전반을 지배하게 되었으며 작은 정부에의 지향과 사기업의 경영기법을 공공부문에 도입하자는 주장이 생겨났다. 이때부터 본격적으로 시작된 호주의 정부개혁은 그 커다란 흐름을 지금까지 유지하며 지속되고 있다고 한다.

시장적 가치, 즉 자유, 개인주의, 효율성, 경쟁, 실적주의 등을 강조하며 신자유주의는 정부부문에 대한 개혁에도 적용되어 민주적 분권화, 정치와 행정의 현장화, 경쟁과 혁신을 통한 자원의 효율적 배분을 강조하는 정부개혁의 필요성이 증대되었다. 즉 공공부문에 있어서도 기업가 정신이 강조되면서 정부서비스의 효율성과 경쟁력을 제고하는 것이 큰 과제로 대두되게 된 것이다.

2. 빅토리아주의 지방정부 통합과정 고찰

9) 한국지방행정연구원, 『책임운영기관 등 선진행정 개혁사례 연구(요약본)』, p 11.(인터넷 자료 : [http://gangjin.go.kr/si_bbs/file/tmp/최종보고서\(요약\).hwp](http://gangjin.go.kr/si_bbs/file/tmp/최종보고서(요약).hwp))

가. 개요

지방정부 통폐합의 배경도 연방정부나 주정부의 행정개혁의 배경과 궤를 같이 한다. 1980년대 경제 불황이 개혁 추진의 직접적 배경이다. 연방정부 지역교통부가 발간한 지방정부 연보 2003-04에서도 호주의 지방정부개혁에 있어 가장 특징적인 측면은 비용대비 효과적인 서비스 공급(more cost effective local service)이라는 논리를 가지고 지방정부통폐합을 추진해 왔다¹⁰⁾는 점을 지적하고 있다.

예를 들면 뉴사우스웨일즈, 빅토리아, 남호주, 타즈마니아 등 거의 모든 주에서 그 강도에 있어서는 차이가 있다 할지라도 지방정부 통폐합을 추진해 왔다. 아래 표에서 보듯이 연방 성립 후 10년부터 1991년까지 80년간에 걸쳐 지방정부의 숫자는 약 20% 감축되었으며, 1991년부터 13년에 걸쳐 2004년까지는 약 27%의 감축이 진행되었다.

<표3> 호주 지방정부 수의 변동¹¹⁾

주 별	1910년	1991년	2001년	2004년	91년/04년 비교백분율(%)
합계	1067	826	622	603	-27.1
뉴사우스웨일즈(NSW)	324	176	172	152	-13.6
빅토리아(Vic.)	206	210	79	80	-61.9
퀸즐랜드(QLD)	164	134	125	125	-6.7
서호주(WA)	147	138	142	142	2.9
남호주(SA)	175	122	68	68	-44.3
타즈마니아(Tas.)	51	46	29	29	-37.0
북부지역지(NT)	지방정부 미설치	지방정부 미설치	7	7	비교 불능

자료 : 지방정부연간백서 2003-04 (호주 연방 지역교통부 발간 2005)¹²⁾

이와 같은 지방정부 통폐합 작업은 1991년부터 본격적으로 추진되었는데 빅토리아주에서 가장 극적인 모습을 보였다. 위의 표에서 보듯 빅토리아주의 지방정부는 1991년 대비 2004년 현재 거의 1/3 수준으로 줄어들었다. 따라서

10) Department of Transport and Regional Service, Australian Government, 앞의 책, p 68,

11) 여기에서 각 주의 지방정부수 통계는 원주민 지방정부수와 연방정부의 재정보조금에 의해 운영되는 기관들의 숫자를 제외한 것이다. 따라서 앞서 <표1>과 <표2>의 지방정부수와는 일치하지 않는다. (위의 책, p 68 주)

12) 위의 책, p 68,

이하에서는 빅토리아주의 경우를 중심으로 통폐합의 배경과, 진행과정 등을 살펴보기로 한다.

나. 빅토리아주 지방정부 통폐합 과정 고찰

1) 개혁의 전주곡(1979~1981)

1979년 베인즈 보고서(Bains Report)가 빅토리아 주정부 지방정부부 장관에게 제출되었다.¹³⁾ 베인즈 보고서는 베인즈를 위원장으로 하는 빅토리아주 지방정부의 역할, 구조 및 행정에 관한 검토위원회(the Board of Review of the Role, Structure and Administration of Local Government in Victoria)의 공식 활동 결과 보고서로서 이 보고서는 빅토리아주의 지방정부는 포괄적인 개혁이 필요하다며 다음과 같이 지방정부 통폐합의 당위성을 설명하고 있다.

“다른 주에 비해 변화가 되지 않았으며 보수화되었다. 빅토리아주의 지방행정체제는 20세기 사회변화에 적응하는데 실패하였다. 지방정부 경계들은 지역사회의 이익이나 실용적인 행정 서비스 가능성을 전혀 반영하지 못한 채 지속되고 있다.”¹⁴⁾

또한 이 보고서는 주로 구조적 문제점을 지적하여 210개(멜번시 광역권에 만 53개 지방정부가 존재)에 달하는 지방정부가 지나치게 많으며, 이로 인해 중복된 기능을 수행하는 행정기관들이 증식(proliferation)되고 있다고 지적하였다.

특히 이 보고서는 멜번시 광역권의 문제점을 부각시키기 위해 2가지 질문을 던졌는데, 이는 “누가 멜번을 다스리는가”와 “누가 멜번을 대변하는가”라

13) 호주 지방정부의 행정개혁(지방정부통폐합)과 관련한 중요한 보고서들은 빅토리아주의 경우 Mohr(1962), Voumard(1972), Bains Report(1979)가 있고, 뉴사우스웨일즈주의 경우 Barnett Report(1974), 남호주의 경우 Hockledge Report(1970)가 있다. 이는 영국의 경우 Maud(1969), Layfield report(1976)와 비견되며, 영연방의 일원으로서 국가 탄생의 모국인 영국의 영향을 강하게 받은 점을 나타낸다.

14) David Dunstan, *A Long Time Coming*, Local Government Reform in Victoria, The State Library of Victoria, 1998, p 27에서 재인용

는 것이었다. 이 질문들이 함축하는 의미는 생활권에 있어서 하나의 단일 기능을 수행하여야 할 멜번 광역권이 53개나 되는 작은 지방정부로 쪼개어져 비능률, 비효율을 발생시키고 있다는 점을 지적한 것이었다. 이리하여 이 보고서는 멜번 광역시(Greater Melbourne Council)의 설치를 제안하였는데 이는 실행에 옮겨지지 못했다.

그 이유 중의 하나는 비대해진 광역정부가 주정부의 기능을 상쇄시킬 정도로 강력해지는 것을 두려워했기 때문이며, 또 다른 이유는 1981년 당시 주정부 집권 자유당이 의회를 장악하고 있지 못하였으므로 법안을 통과시킬 수 있는 위치에 있지도 않았기 때문이었다.¹⁵⁾

2) 노동당 정부의 개혁시도(1982~1986)와 좌절

1982년 노동당이 집권했을 때 지방정부 개혁은 정책 아젠다가 아니었다. 당시 지방정부부 장관이었던 프랭크 윌크스(Frank Wilkes)는 주 수상인 케인과 가까운 사이가 아니었고, 지방정부부 자체가 핵심부서로 인식되지도 못했다. 따라서 지방정부 개혁은 지지부진하였다.

그러나 1985년 주 선거가 끝난 후 짐 시몬즈(Jim Simmons)가 지방정부부 장관으로 임명된 후 사태는 급반전되기 시작했다. 그는 지방정부 통폐합을 현안으로 상정하고 젊고 유능한 변호사인 스투어트 모리스(Stuart Morris)를 지방정부 경계위원회 위원장으로 임명하였다.

그는 열정을 가지고 지방정부 통폐합을 추진하였다. 그는 『원칙과 추진 계획(Principles and Programme)』이라는 보고서에서 지방정부 통폐합의 당위성을 다음과 같이 요약하였는데¹⁶⁾ 이는 베인즈 리포트가 제기했던 논리의 연장선상에 있다.

15) David Dunstan, 위 논문, p28.

16) Stuart Morris, *The Attempted Reforms of The 1980s*, Local Government Reform in Victoria, the State Library of Victoria, 1998, p41.

- 많은 지방정부들이 재정적으로 취약하다.
지방정부들은 재정의 많은 부분들을 내부적 행정관리에 소모하고 있는 반면 지역주민들의 서비스 공급을 위한 경비 충당 부분이 작다. 많은 지방정부들이 세원의 부족으로 자체 세입보다는 주정부 보조금에 의존하고 있으며 어떤 극단적인 경우 지방정부들은 주정부의 집행기관에 (agents) 불과한 경우들도 있다.
- 현행 지방정부간 불합리한 경계도 도시의 기능과 구조와 불일치하고 있다
인위적으로 도시(town)와 시골(country)을 분할하고, 똑같은 도심(town) 또는 도시(city)에 2개 또는 그 이상의 시청들이 존재하고 있다. 하나의 정합적인 사회적 경제적 단일체를 구성하는 지역을 서로 다른 지방정부로 분할하고 있다. 이는 그 지역 내의 일은 통합적으로 처리한다는 지방정부의 정체성에 정면으로 반하는 것이다. 즉, 지방정부의 규모나 체계가 현재의 실질적 요구와 더 이상 부합하지 않는다는 것이다.
- 이에 따라 작은 지방정부들은 기능적으로 취약하고, 다른 지방정부들과 중복되어 행정비용 측면에서 낭비적이다.
대중교통망, 환경관리 및 효율적 토지 이용측면에서 상호 모순되는 경우가 많다. 지역공동체를 쪼개 놓은 결과 통합적인 행정관리를 불가능하게 만들었고, 이것은 결국 일관되고 정합적인 재정지출을 불가능하게 만들고 있을 뿐만 아니라 지방정부들 간에 낭비적이고 무모한 경쟁을 촉발시키고 있다.

또한 위 보고서는 지방정부 통폐합의 가져올 이점을 다음과 같이 요약하였다.

- 지방정부가 보다 광범위한 기능을 수행할 수 있는 능력의 확충
- 행정비용의 감축

- 지방정부 경계가 단일 공동체를 분할시키기보다는 오히려 통합시킴
- 지방정부들 간의 서비스 공급비용을 보다 균등화시킴
- 보다 질 높은 서비스와 행정관리를 가능케 함
- 도시 계획상의 정합성을 보다 더 강화
- 변화하는 행정수요에 부합하는 재정적 융통성을 강화
- 세금 부담의 공평한 분배
- 지방정부의 재정적, 정치적 자율성을 강화

이와 같이 통폐합의 당위성과 이점을 체계화한 보고서가 발간되기 몇 달 전부터 통폐합 추진을 감지한 측에서부터 반대의 목소리가 집결되기 시작하였다. 반대의 목소리를 높인 자들의 핵심에는 구조조정으로 인해 정치적 기반을 상실할 것을 두려워 한 의원들이 있었다. 특히 농촌지역과 중심도시의 주변부에 위치한 지방정부들이 극렬히 반대하였다. 일단의 의원들이 굴번 그룹(Goulburn Group)이라는 명칭의 단체를 결성하였다.

이 그룹은 나중에 다른 반대 의원들을 연합하여 굴번 연합 그룹(Goulburn Combined Group)으로 명칭을 변경하였으며, 반대의 목소리를 높이고 논리적으로 통폐합의 부당성을 전파하기 위해 마이클 존즈 박사를 영입하였다. 그는 과거 베인즈 리포트가 발표되었을 때 공개적으로 반대했던 인사였다.

굴번 연합그룹은 스튜어트 모리스가 주도하는 지방정부 경계위원회가 『원칙과 추진계획』 보고서를 발표하기 2주 전에 『백서(White Paper)』를 발표하여 통폐합의 부당성을 알리는데 주력하였다. 또한 마이클 존즈는 수많은 회의장에서 통폐합의 부당성을 알리는 연설을 수없이 많이 하였다.

통폐합을 반대한 또 다른 그룹들이 있었는데 그것은 과거 멜번 광역시가 거론될 때마다 통폐합의 대상으로 오르내렸던 사우스 멜번(South Melbourne), 포트 멜번(Port Melbourne), 콜링우드(Collingwood)지역의 의원들이었다. 이들의 반대 움직임은 주 수상에게는 매우 당혹스러운 것이었는데 그 이유는 주 수상의 언론 보좌관이었던 켄 히키(Ken Hickey)가 사우스멜번

시의 시장이었을 뿐만 아니라 구조조정에 강력한 반대자로 등장하였기 때문이었다.¹⁷⁾

이와 같은 반대 움직임 속에 1986년 8월 3일 치러진 빅토리아주 선거에서 노동당 정부는 상당수의 의석을 잃은 가운데 대패하였다. 그리하여 1986년 9월 존 케인 수상은 언론 발표를 통하여 지방정부통폐합은 오로지 자발적인 경우에만 허용할 것이라고 선언하였다. 이로써 1982년부터 1986년까지 5년에 걸친 지방정부 통폐합은 좌절되었다.

3) 1989년 지방정부법의 제정

1982년부터 1986년까지 빅토리아주의 지방정부 통폐합은 시도와 좌절의 기간을 보내었으나 모든 것이 폐기된 것은 아니었다. 비용 대비 효과적인 지방정부는 하나의 시대적 대세였으며 다만 급진적 개혁이 반대자들의 저항과 정치적 절충의 결과 상당히 완화된 형태로 순화된 것뿐이었다.

먼저 1986년 2월 노동당 정부는 『원칙과 추진계획』 보고서에 포함된 내용을 골자로 하는 지방정부법안(Local Government Bill)을 하원에 상정하였고 자유당은 이에 대한 수정 작업을 시도¹⁸⁾했으나 수정안이 확정되지는 못하였다. 그 이유는 이 법안이 상원으로 이송되었다면 자유당이 다수를 차지하고 있었으므로 당연히 수정되었을 것이었지만 시몬스 지방정부부 장관은 자유당의 수정안은 받아들일 수 없다며 법안 이송을 연기한다고 하였다. 이와 같은 매우 정상적이지 않은 행위는 상원과 반대당으로부터 더욱 고립을 자초하였다.

급기야 1986년 9월 2일 집권 노동당의 케인 수상은 강제적 지방정부 통폐합을 포기한다는 선언을 하기에 이르렀고, 지방정부 통폐합을 주도했던 스투어트 모리스 지방정부 경계위원회 위원장은 사임하였다. 이런 연후에 법안은 상원으로 이송되었고 지역주민의 투표결과에 반하는 통폐합을 불가능하게

17) Stuart Morris, 위의 논문, p45.

18) 수정안의 주요 내용은 해당 지역주민 투표결과 통폐합을 반대할 경우 이는 실행될 수 없다는 내용이었다.

하는 자유당의 수정안을 포함하여 가결되었다.

그러나 이에 대해 불만족한 장관은 장관 자신의 제안을 비롯하여 수차례의 세미나 결과들을 포함하는 새로운 법안을 작성하여 의회에 제출하게 되는데 이것이 1987년 지방정부법안(Local Government Bill 1987)이다. 이 법안은 1988년 3월에 이르러서야 의회에서 공론화되었으나 수많은 지루한 논쟁 끝에 지연되었고 1988년 8월에 다시 의회 토론이 재개되었다. 그러나 또다시 수많은 토론이 진행되는 가운데 통과가 다시 지연되었고, 주 선거로 인해 연기되었다가 1989년 3월에 양원의 공개 토론을 거쳐 결국 통과되었다.¹⁹⁾ 이는 빅토리아주 지방행정개혁의 중요한 전기이다.

이 법안은 지방정부의 책임성과 자율성을 강화하는 많은 새로운 내용들을 담고 있었는데 주요 내용은 다음과 같다.

- 예산 및 재정과정의 투명성 강화

예산의 공개규정이 마련되었고, 시민의 의견 표명권한이 마련되었다. 환경 변화에 의해 예산이 수정될 필요가 있을 때에는 추가경정예산이 마련되어야 하고 또한 공개되도록 하였다. 기채가 엄격히 통제되도록 규정되었으며, 예산에 의하지 않을 경우의 기채는 불가능하게 되었다.

- 지방행정연감(Annual Report)의 의무적 발간 및 보고

간단한 재정 보고서가 아니라 지방정부 활동의 전 영역을 포괄하는 보고서를 작성하도록 했다. 또한 실제 지출과 예산 간에 부합 여부를 보고하도록 하였다.

4) 새로운 정부와 전면적 개혁

가) 1990~1992년의 시기

19) 지방정부부 장관의 제안한 사항은 배제되었다.

1990년부터 1992년에 이르기까지 몇 가지 수정 내용을 담은 지방정부법안이 제출되기는 하였으나 지방정부통폐합과는 크게 관련이 없는 미미한 내용에 불과하였다.²⁰⁾

나) 1992년 자유-국민당 연립정권의 태동

1992년 10월에 이루어진 주 선거에서 자유-국민당 연합은 양원을 통틀어 압도적인 승리를 거두었는데 이는 1993년부터 본격적으로 빅토리아를 통치한 케네트 자유-국민당 연합 정권으로 하여금 향후 5년에 걸쳐 강력한 구조조정의 드라이브를 걸 수 있는 안정적 기반을 갖추도록 하였다.

과거 캐인 노동당 정부하의 실패사례로 볼 때 가장 중요한 개혁의 성공요인은 결국 통폐합을 제도적 기반 위에서 완성시키는 입법력을 가지고 있느냐, 즉 의회를 장악하고 있느냐에 달려 있다는 점일 것이다. 그런 점에서 자유-국민당 연립정권은 여유가 있었고 따라서 개혁의 실질적 과정을 추진하게 될 지방정부 위원회(Local Government Board, 이하 LGB)의 기능은 과거 캐인 노동당 정부하의 지방정부 경계위원회(Local Government Commission)와 달랐다.

다) LGB의 성립

LGB의 기능은 자문위원회에 불과하도록 한정되었다. 따라서 LGB의 경계확정에 관한 검토와 공청회와 같은 의견 수렴에 대하여 이해 관계자가 소송을 통하여 제동을 걸 수 없게 되었다. 이 점은 1989년 지방정부법 220H 및 200I 조항에 명시되어 있다.²¹⁾ 따라서 과거 캐인 노동당 정부하의 개혁 시도

20) 지방 선거에 있어 공정성과 후보자의 정직성을 강화하는 내용, 회계 감사를 강화하는 내용, 지방정부 업무 계획(corporate plan)을 마련하는 내용들이다.

21) 빅토리아주 지방정부법 1998 관련조항

"220H. Legal proceedings excluded
No proceedings

- (a) seeking the grant of any relief or remedy in the nature of certiorari, prohibition, mandamus or quo warranto, or the grant of a declaration or an injunction; or
- (b) seeking any order under the Administrative Law Act 1978

에 대해 사사 건진 소송을 통하여 발목을 잡는 일이 불가능하게 되었다. 케네트 정부는 지방정부 경계통폐합과 관련하여 제기되는 의견 차이들을 법원에서 논쟁을 통하여 해소하는 것은 부적절하다고 간주하였던 것이다.

이와 같이 법적 소송으로부터 자유로운 자문기구로서의 LGB의 정체성은 직접적인 이해 관계가 있는 의원들뿐만 아니라 수많은 지역 사회 그룹과 개인들이 활발히 LGB의 공청회에 참가하도록 하는 긍정적 효과를 낳았다.

또한 1993년에 위원장인 레어니 부르크(Leonie Bourke)를 비롯해 8명의 LGB 위원들의 선임이 완료되었는데, 추진기구로서의 LGB 위원들을 선임하는 데에 있어서도 과거 케인 노동당 정부하의 정열적인 추진력을 자랑하는 스튜어트 모리스와는 다른 유연한 인사를 위원장으로 선임한 것이 개혁의 성공 요인의 하나라고 말하고 있다. 즉 사실상 지방정부 경계위원회는 집합적 의사 결정기구로서 의안이 상정되었을 때 위원장은 7명 중의 한 사람에게 불과하였는데도 스튜어트 모리스 개인의 지성과 추진력에 지나치게 의존함으로써 반대파들의 집중적인 질타를 자초하고 말았다는 것이다. 서로 논쟁이 빈발하는 곳에서 협상력은 대단히 중요한 자질이며, 또한 지도자는 수많은 이해 관계자와 많은 시간 동안 토론을 할 준비가 되어 있고 이해관계자의 시각으로부터 문제를 바라볼 수 있는 자질의 소유자여야 한다는 지적이다.²²⁾

더불어 LGB의 유연한 접근 방법은 지방정부 개혁에 대한 이해 관계자들의 태도에도 변화를 가져왔다. 즉 열린 공청회를 통해 의견을 수렴하는 방식을 취했기 때문에 위원회에 의견을 제출하는 지방 의원들도 보다 긍정적인

(whether on the ground of absence of jurisdiction or any other ground) may be brought against any local government panel, or any member of a local government panel, the Minister, or any other person in respect of any review under this Part, or any proceedings relating to such a review or any other act, matter or thing incidental to the conduct of such a review.

220I. Supreme Court limitation of jurisdiction

It is the intention of section 220H to alter or vary section 85 of the Constitution Act 1975.

22) Yebudi Blacher, *State Perspective*, Local Government Reform in Victoria, the state library of victoria, 1998, pp 158~159.

자세로 동료 의원이나 지역사회 관계자들과 상의하였고 그 결과를 LGB에 제출하였다. 지방정부 통폐합이 지방정부의 자율성을 신장시킨다는 인식도 점차 확산되어 갔다. 의견 제출에 있어 과거의 좁은 역할과 기능을 넘어서 농업, 관광, 교육, 상업 및 산업 활동에 관한 지방정부의 기능 확대를 주장하는 의견들도 제출되었다.

라) LGB의 통폐합 의견 수렴

서면 의견 제출이나 공청회를 통한 의견 수렴과정에 앞서 LGB가 고려한 주요 판단 기준들은 다음과 같다.

- 해당 지역에 대한 사회적, 인구통계학적, 지형학적, 경제적, 고용 패턴과 요소들
- 지역 정체성, 기대, 상호 인간적 유대관계를 포함하는 해당 지역에서의 동질성 및 다양성
- 해당 지역에 대한 접근성 및 서비스 공급의 효과성
- 통폐합시 예상되는 해당 지역의 재정적 영향

LGB는 1993년부터 통폐합이 예상되는 다음의 지역들을 검토 대상으로 하여 의견 수렴을 진행하였다.²³⁾

- 바라불/광역 질롱/윈첼시(Barrabool/Greater Geelong/Winchelsea) 경계(1993년 8월)
- 발라라트(Ballart) 경계(1993년 8월)
- 벤디고(Bendigo) 경계(1993년 9월)
- 멜번시 내부(Inner Melbourne) 경계(1993년 10월)
- 남서 빅토리아(South West Victoria) 경계(1994년 3월)

23) LGB 성립이 진행되는 과정 중에 광역 질롱시(City of Greater Geelong)에 관한 의견 수렴이 이미 진행되었다. 이는 1992년 선거 이전 자유-국민당 연합이 선거에 이겼을 경우 추진한다고 이미 선언한 사항이었기 때문이다. 광역 질롱시에 관한 의견수렴의 결과는 The City of Greater Geelong Act 1993에 의해 법제화되었다. 그런데 광역이라는 수식어가 붙었다 하여 우리나라의 광역시와 유사한 의미는 아니며 인구 20만의 도시 내에 9개 지방정부가 있었던 것을 하나로 줄였다는 의미이다. 호주에서는 우리나라와 같은 광역시는 존재하지 않으며 모두 지방정부(local council)에 불과하다.

- 북동 빅토리아(North East Victoria) 경계(1994년 6월)
- 중앙 및 외곽 멜번(Middle and Outer Melbourne) 경계(1994년 7월)
- 깁스랜드(Gippsland) 경계(1994년 7월)
- 북중부 빅토리아(North Central Victoria) 경계(1994년 8월)
- 북서부 빅토리아(North West Victoria) 경계(1994년 8월)

한편 의견 수렴 과정을 통해 이해 관계자들로부터 제기된 공통 이슈들은 다음과 같다.

- 통폐합에 따른 지역 대표성의 훼손
즉, 통폐합으로 말미암아 의원수의 감축이 예상되므로 지역 대표성이 훼손될 수 있다는 것이다. 따라서 의회에서의 의사결정 과정에 지역사회의 의견을 반영할 수 있는 장치가 필요하다.
- 현행 지방정부들의 경계로 인해 분리되어 있는 지역사회를 통합시키기 위한 방안.
특히, 도심 지역에 많은 지방정부가 존재하는 지역에서 제기되는 문제
- 현행 비능률적이고 중복적인 행정관리 체제를 보다 효율적이게 개선시키기 위한 방안

마) 결과

LGB의 검토 결과는 집권 자유-국민당 연립정부의 적극적인 지지와 광범위한 대중의 지지를 받았고 지난 한 세기동안 가장 급진적인 구조조정이라는 평가를 받고 있는 지방정부 통폐합을 성공리에 마무리 짓는 성과를 가져왔다. 1993년부터 1995년 2월까지 겨우 2년 2개월의 짧은 기간에 이루어진 놀라운 결과이다. 지방정부의 숫자는 1993년 9월에 210개였던 것이 1995년 2월에는 78개로 대폭 감축되었다.

이로 인해 지방정부 관할 지역 주민수는 멜번 광역권의 예를 들면 평균 57천명에서 100천명으로 약 2배 증가하였으며, 행정비용의 절감 측면에서도 연간 약 3억달러의 비용이 절감될 것으로 추정되었다.²⁴⁾

물론 일시적 부작용도 노정되었다. 예를 들면 자산관리상의 중복, 통폐합 당한 지역주민의 불만족 표출, 행정관리상의 난맥상 등이 그것이다. 그러나 이는 통폐합 과정에서 나타나는 일시적인 과도기적 현상으로 봐야 할 것이다.²⁵⁾

24) Worthington, Andrew and Dollery, An analysis of recent trends in Australian Local Government. *International Journal of Public Sector Management* 15(6):pp. 496-515.(인터넷 자료 : <http://eprints.qut.edu.au/archive/00002564/01/2564.pdf#search=%22local%20government%20reform%20in%20victoria%20amalgamation%22>)

25) 제주도 시군통합과정에서도 2006년 7월 1일 특별자치도가 탄생하였지만 이후 청사의 재배치 문제, 일시적 민원불편 등이 야기되었다. 그러나 행정비용의 절감 측면에서는 어느 정도 성과를 예상해 볼 수 있으나 아직까지도 어느 만큼의 비용 절감이 이루어지고 있는 것인지에 대한 구체적 분석 작업은 이루어지지 못한 것으로 평가된다.

다. 빅토리아주 지방정부 통폐합 평가

호주의 지방정부통폐합, 특히 빅토리아주 지방정부통폐합의 과정과 그 결과를 평가하는 데에는 여러 가지 측면을 상정할 수 있을 것이다. 그 중 중요한 몇 가지만을 검토해 보면 다음과 같다.

1) 사회경제적 배경

앞에서 일부 언급하였던 것처럼 규모의 경제(economy of scale)를 통한 비용대비 보다 효과적인 지방정부(more cost effective local government)는 국가 전체적으로 경제 불황을 겪고 있던 호주 사회에 있어서 지방정부 통폐합을 둘러싼 논쟁에 있어 가장 공통된 이슈였다.²⁶⁾ 1980~90년대의 경제 불황은 모든 경제주체들에게 효율성을 지상의 가치로 여기도록 압박하는 요인이 되었던 것이다.

2) 주정부의 우월적 지위

앞에서 일부 언급했듯이 호주에서 지방정부의 지위는 연방헌법의 제도적 보장을 받고 있지 못하다. 영국의 식민지배가 정착하는 가운데 각 주가 별도의 국가(state) 형태로 발전하고 있었으며, 연방헌법은 각 주의 권한 중 일부를 양도받는 형식을 취하였기 때문에 지방정부는 여전히 주의 입법적 통제 하에 놓이게 된 것이다.²⁷⁾

이로 인해 호주에 있어서 지방정부는 그 폐치분합이 우리나라와 달리 매우 탄력적으로 추진할 수 있는 여지가 많다. 지난 2005년 4개 시군과 제주도를 병합하여 제주특별자치도를 탄생시키는 과정에서 이루어진 수많은 찬성과 반대운동, 주민투표, 헌법에 보장된 지방자치제에 대한 기본권 침해를 이

26) Stephen Soul and Brian Dollery, An Analysis of the Criteria Used by Australian Local Government Amalgamation Inquiries Between 1960 and 1992(인터넷 자료 : www.une.edu.au/economics/publications/ECONwp00-9.PDF)

27) Brian Dollery, The State of Play in Australian Local Government(인터넷 자료 : www.munimall.net/articles/05/050616australia.pdf)

유로 한 헌법소원 등의 논란과 비교해 볼 때 빅토리아주의 경우 비록 저항이 없었던 것은 아니지만 전면적이고도 방대한 대규모의 지방정부 통폐합이 가능했던 근거에는 이와 같은 법제상의 차이점이 존재하기 때문이다. 우리나라와 달리 주 법으로 통폐합 논란과 관련한 법적 소송을 배제하는 입법을 단행할 수 있었던 것도 주정부의 이니셔티브가 그만큼 강하다는 반증이기도 하다.

3) 빅토리아주의 특수성

빅토리아주가 다른 주에 비해 더 과감한 지방정부통폐합을 시행할 수 있었던 또 다른 이유는 <표3>에서 보듯이 연방성립 이후 근 90년에 걸쳐 지방정부 통폐합을 시도해 본 경험이 없었기 때문이다. 1910년에 206개였던 것이 1991년에 이르는 동안 일부 숫자의 부침은 있었지만²⁸⁾ 결국 210개로 4개가 증가했을 뿐 전략적이고 심도 있는 통폐합은 없었다. 즉 그만큼 사회 경제적 변화에 따른 실제 생활권과 지방정부 경계 간에 불부합의 정도가 심했기 때문이다. 특히 멜번 광역권은 인구가 증가하고 교통 통신이 발달하는 가운데 초기 도시 형성 시기의 생활권과는 그 불부합의 정도가 심대했기 때문이다.

한편 퀸즐랜드주의 경우를 보면 <표3>에서 보듯이 서호주²⁹⁾를 제외하고 지방정부 통폐합 비율이 가장 적은 주가 된다. 퀸즐랜드는 1925년에 19개의 지방정부를 통폐합하여 단일 브리즈번시³⁰⁾를 구성한 경험 이래로 전면적 구조개혁을 단행한 역사가 없다.

따라서 다음 장에서 다루겠지만 퀸즐랜드주가 전면적인 지방정부통폐합에 직면하게 되는 한 이유가 되는 것이다.

28) 1910년 이후 빅토리아주의 지방정부수의 변화는 다음과 같다.

연도별	1910	1918	1928	1938	1948	1958	1968	1978	1991	1995
숫자	206	190	195	196	197	205	210	211	210	78

29) 서호주는 호주 전체 면적의 1/3을 차지하지만 인구는 1/10 수준으로 겨우 190만명에 불과하여 지역 주민이 산재해 있는 등 장래 가까운 시일 내에 지방정부 통폐합이 현안으로 다가 올지는 미지수이다. 설령 통폐합이 이루어지더라도 그것은 주로 도시 지역의 지방정부들을 대상으로 진행될 것으로 추정된다.

30) 브리즈번시는 현재까지 호주 전역을 통틀어 유일하게 우리나라 광역시의 역할과 기능에 부합하는 단일 지방정부로서 인구 100만명을 거느린 대도시이다.

4) 구조조정 논의의 역사적 축적

빅토리아주의 지방정부 통폐합의 성과는 단순히 1993년 집권한 케네트 정부의 노력과 역량만으로 이루어진 것은 아니다. 멀게는 그 배경에 1962년 지방정부 검토보고서(1962 Report of the Commission of Inquiry into Local Government)에서 경계변경을 권고하고 있었고, 1972년에는 지방정부 자문위원회(Local Government Advisory Board, LGAB)가 멜번 도심지역을 중심으로 한 경계변경에 초점을 맞춘 보고서를 발표했으며, 1979년에는 앞에서 논의했듯이 빅토리아 지방정부 통폐합에 관한 중요한 역할을 했던 베인즈 보고서가 발표되었다.

한편 1983년도의 하수처리기관 구조조정법(Sewerage Authorities (Restructuring) Act 1983)은 지방정부 통폐합에 있어 촉매제의 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 이 법으로 인해 빅토리아 전역에 걸쳐 350개에 달하던 하수처리기관을 140개로 대폭 감축하였다. 또한 1985년말 발표된 빅토리아주 『보조금위원회 보고서』는 지방정부를 통폐합 했을 때 규모의 경제가 가져다 줄 재정적 이득을 통계적 분석을 통하여 입증하였으며 그렇지 않았을 경우 다가 올 지방정부의 재정위기를 예측하였다.

특히, 비록 거센 반대에 부딪쳐 실패하기는 하였으나 케인 노동당 정부하의 지방정부 경계위원회의 활동으로부터 많은 도움을 받은 것으로 봐야 한다. 1985년에 발표된 『원칙과 추진계획』 보고서는 이전의 통폐합 논의들을 종합 정리하여 전면적 구조개혁을 위한 범정부 차원의 개혁 시도를 뒷받침하였고, 이들이 주도가 되어 1986년 발의되어 1998년 공포된 지방정부법은 법안 내용 중 일부가 삭제되기는 하였으나 1993년 이후 구조개혁의 견인차가 되었던 LGB의 설치 근거를 마련하였을 뿐만 아니라 지방정부 통폐합의 절차를 명시함으로써 이후 케네트 자유-국민당 연립정권의 구조개혁 노력에 상당한 뒷받침이 되었던 것이다.³¹⁾

31) Worthington, Andrew and Dollery, 앞의 논문(인터넷 자료 : <http://eprints.qut.edu.au/archive/00002564/01/2564.pdf#search=%22local%20government%20reform%20in%20victoria%20amalgamation%22>)

아이러니한 것은 케인 노동당 정부의 구조 개혁에 강력한 제동을 걸었던 자유당이 1992년 선거에 압승을 거둔 후에는 1993년부터 노동당 정부가 마련한 초석 위에 강력한 지방정부 통폐합의 드라이브를 걸었다는 사실이며, 특히 통폐합 주무부 장관이었던 로저 할람(Roser Hallam)은 연립 정권 내부에서도 가장 보수적인 인사였다는 점은 정말 놀라운 점이라 하지 않을 수 없다.³²⁾

5) 의회를 장악한 집권여당

앞에서 일부 언급했듯이 케인 노동당 정부는 의욕은 있었으나 상원을 장악하고 있지 못하였으므로 최종적인 입법화에는 실패할 수밖에 없었으며 결국은 강제적 통폐합 논의를 중단하고야 말았다. 반면에 케네트 자유-국민당 연립정권은 양원을 장악하고 있었으므로 오히려 여유 있게 민주적이고도 공개적인 의견 수렴 절차를 거쳐 최종 입법화에 성공할 수 있었다.

이런 점에서 어떠한 개혁이든 그것이 명분상, 논리상 우월하다 할지라도 정치적 힘의 논리가 뒷받침되지 않았을 경우 실패할 수밖에 없다는 교훈을 남겨 주고 있다고 할 수 있다.

6) 공개 토론을 통한 의견수렴

의회를 장악하고 있다는 여유가 뒷받침하고는 있었지만 일반 대중, 이해관계자와의 공개적인 토론을 통하여 통폐합을 추진한 점은 중요한 성공 요인으로 평가된다. 즉 통폐합이 시대적 대세이며 당위이고 또한 논리적으로도 규모의 경제를 통해 비용을 절감하면서 질 높은 행정서비스를 제공받을 수 있다는 점이 입증된다면 반대자의 목소리는 힘을 잃게 마련이다.

7) 성숙한 시민의식

32) Yebudi Blacher, 앞의 논문, p 155.

공개 토론을 통한 의견 수렴이 가능했던 것은 토론과 회의를 통한 문제 해결이라는 서구 문화가 호주 국민의 의식을 지배하고 있었기 때문이다. 목소리를 높여 상대방을 압도하면 된다는 식의 억지보다는 이론과 논리를 갖추어야 일반 대중에게 받아들여진다. 케인 노동당 정부하에서 반대파들이 결성되었을 때에도 켈기 대회나 군중집회를 통해 시위하기 보다는 통폐합 추진 주체의 보고서 발표에 앞서 반대론자를 영입하여 논리 개발에 발 빠르게 착수하였고, 이를 바탕으로 시민 공청회, 강연회 등을 통해 반대논리 전파에 주력했던 점을 상기할 필요가 있다.

8) LGB의 능숙한 업무추진

LGB의 원활한 업무 추진에 대하여 평가하지 않을 수 없다. 2년 2개월이라는 짧은 기간에 그토록 수많은 검토와 주민의견수렴을 끝낼 수 있었던 것은 레어니 부르크(Leonie Burke) 위원장을 비롯한 8명의 위원들의 조화롭고 능숙한 업무처리가 있었기 때문이다. 앞에서 일부 언급한 바와 같이 개인의 개성과 능력보다는 위원 전원의 조화와 융통성 있는 업무처리가 집단적 의사결정에는 가장 중요한 요소라는 점이 강조되어야 할 것이다.

3. 퀸즐랜드의 지방정부 통폐합 과정 고찰

가. 개요

퀸즐랜드주의 지방정부 통폐합은 호주에서 가장 최근에 발생한 행정개혁 사례이다. 앞장에서 살펴보았듯이 지방정부 차원에서 전면적인 행정개혁은 1990년대에 빅토리아주에서 발생하였으나, 크고 작은 행정구역 통폐합은 전주에 걸쳐서 보편적인 현상이며, 퀸즐랜드주의 경우에는 1925년 단일 브리즈번시의 탄생 선례가 있다.

그런데 2007년도에 발생한 퀸즐랜드주의 지방정부 통폐합은 무엇보다 그 추진배경이란 측면에서 흥미를 끈다. 그 이유는 호주가 유례없는 경제적 호황을 누리고 있는 때에 발생했다는 점이다. 빅토리아주의 경우는 1980년대 이래 전반적인 경제적 불황이 공공부문의 개혁을 요구하게 된 배경이 되었다. 그러나 퀸즐랜드는 서호주와 더불어 급속히 인구가 증가하면서 호주 경제 성장의 동력을 형성하고 있었다는 점에서 행정개혁 배경에 관심이 쏠리지 않을 수 없게 한다.

두 번째로는 빅토리아주의 행정개혁은 처음부터 주정부가 전면에서 나서 추진되었으나 퀸즐랜드주의 경우에는 비록 주정부의 간접적 영향이 없었던 것은 아니지만 그 표면적 과정에 있어서는 퀸즐랜드주 지방정부연합(Local Government Association of Queensland, 이하 LGAQ)을 필두로 한 지방정부 부문에서 개혁논의가 먼저 이루어졌다는 점이다. 빅토리아주의 경우 1980년대 노동당 정부, 1990년대 자유-국민 연립정부하에서 모두 주정부가 주도권을 가지고 행정개혁이 추진되었다. 그렇다면 왜 지방정부 부문에서 개혁논의가 먼저 제기되었으며, 또 개혁 논의 이니셔티브를 지방정부 부문이 먼저 주도하였음에도 왜 나중에 주정부가 주도권을 넘겨 받고 강제적 통폐합을 밀어붙이게 되었는가하는 점이 논의되어야 할 과제이다.

세 번째로 왜 일부 통폐합이 아닌 전면적 통폐합이어야만 했는가의 의문

이다. 지금도 뉴사우스웨일즈주에서는 전면적 통폐합 보다는 부분적이고 점진적인 방법을 택하고 있다. 전면적인 수술을 단행했어야 하는 특별한 이유가 있었는가 하는 점이 탐구과제이다.

퀸즐랜드주의 지방정부 통폐합 과정을 고찰함에 있어서는 항상 이상과 같은 문제의식을 가지면서 살펴 볼 필요가 있다. 그리고 통폐합 과정에 대한 고찰은 빅토리아주의 경우와 마찬가지로 시간적 순서에 따라 고찰할 계획이며, 다음 절에서는 관찰자의 입장에서 통폐합 배경 등에 대하여 비판적으로 살펴보고자 한다.

나. 통폐합 과정 고찰

1) 지방정부연합의 SSS 프로그램³³⁾

가) SSS의 추진 배경

2005년 3월 3일 LGAQ는 집행부 결정에 의해 『퀸즐랜드 주 지방정부의 크기, 형태와 지속 가능성에 관한 보고서 토론허자료』 (**SIZE, SHAPE AND SUSTAINABILITY OF QUEENSLAND LOCAL GOVERNMENT DISCUSSION PAPER**, 약어로 SSS로 불림)를 언론에 발표하였다. 이 자료는 같은 해 5월에 개최된 LGAQ 특별 총회를 앞두고 SSS의 주요 사항을 요약하고 미리 회원 지방정부들에게 회람 및 토론허자료 사전 배포의 목적으로 제공된 것이다.

이 자료에서 LGAQ는 퀸즐랜드주 지방정부들이 자발적으로 개혁에 나서지 않으면 안 되는 이유를 다음과 같이 역설하였다.

“왜 퀸즐랜드주 지방정부들이 지방정부의 크기, 형태, 지속가능성과

33) 『퀸즐랜드주 지방정부의 크기, 형태 및 지속가능성』(SIZE, SHAPE AND SUSTAINABILITY OF QUEENSLAND LOCAL GOVERNMENT) 이라는 제목의 LGAQ에 의해 지도된 지방정부 부문의 자발적인 지방정부개혁 프로그램의 이름이다. 이하 SSS라 부른다.

관련한 개혁에 이니셔티브를 쥐는 것이 중요한가를 살펴 볼 때 여러 요인들이 존재한다. 최근 몇 년간 주정부의 이니셔티브에 의해 지방정부의 구조 변화 이슈를 강제하고 있는 점도 하나의 고려사항이다.

퀸즐랜드주 지방정부들은 일반서비스 및 사회간접자본의 공급에 있어 그 범위 및 질 모두를 확대해 왔다. 이것은 지역주민들의 기대 수준이 높아진 이유이기도 하며 각종 사회적 표준들과 법적인 요구 수준들의 변화 때문이기도 하였다. 이 결과 지방정부의 지방세율의 상향 필요성이 커졌으며, 특히 (연방 및 주의) 보조금이 줄어들고 있는 지방정부들의 경우는 특히 그러하였다.

2002년에 퀸즐랜드주 지방정부 보조금 위원회에 의해 착수된 보조금 산정 방식에 대한 재검토 결과 주 전체에 걸쳐 상당한 수의 지방정부들이 보조금 수준의 감축으로 고통에 직면해 있다. 이 지방정부들 중의 다수가 세입기반 충당에 있어 보조금 의존 비율이 상대적으로 높다.

사회간접자본시설 및 자산들을 효과적으로 유지해야 하는 것은 많은 지방정부들이 직면하고 있는 또 다른 어려움 중의 하나이다. 사회간접자본시설의 교체에 있어서의 재원부족문제는 회계기준의 변화뿐만 아니라 전면적 관리계획(Total Management Plans)³⁴⁾ 때문에 표면으로 부상하게 되었다.

지방정부에 대한 기능들의 이양 및 이와 수반한 새로운 법령적 요구들은 지난 수십 년간 지방정부들에게 행정적 과부하의 원인이 되었을 뿐만 아니라 이러한 요구들을 이행하기 위해 새롭고 전문적인 기술들을 익혀야 하는 과제를 주었다.

34) 전면적 관리계획이란 퀸즐랜드주 정부가 고안한 것으로서 단기 및 장기적 관점에서 비용대비 효과적이고 질이 높은 서비스를 유지 발전시키기 위하여 상하수도 서비스 공급기관에 의해 도입된 통합된 전략적 계획 및 사업계획을 말한다.(<http://www.lgp.qld.gov.au/?id=3195>)

연합의 추정에 의하면 이양된 기능들과 함께 새롭게 변화된 행정 환경에 의한 요구수준을 만족시키기 위해서는 퀸즐랜드주 지방정부 전체적으로 연간 25백만 달러의 재원과 350명 이상의 공무원 추가증원이 필요하다.

주 남동부 지역 및 몇몇 해변 도시들은 인구가 급속히 증가 중이지만 다른 지역에서는 인구 감소를 겪고 있다. 인구 증가가 없는 저개발 지역 지방정부들이 겪고 있는 문제점은 고령화이다. 65세 이상 인구 비율이 증가하고 있다.

많은 연구들이 저개발, 원거리 지역 지방정부들이 적합한 자격을 갖춘 인력을 구하는 데 있어서 갖는 문제점을 지적해 왔다. 인력 채용의 문제는 주요 이슈이며 이는 도시계획, 기술, 보건, 재정, 행정 등 모든 업무 분야에 걸쳐 있는 문제이다.³⁵⁾

위에 인용된 발표문에 의하면 퀸즐랜드주 지방정부들이 갖고 있는 현안은 재정문제이다. 즉 상급기관으로부터의 기능이양, 새로운 행정영역의 확대 등으로 재정수요는 급증하였음에도, 상급기관으로부터의 보조금의 감소 등으로 재원부족에 시달리고 있다는 점이다. 덧붙여 저개발, 원거리 지역에서의 기초 행정수요 충당을 위한 인력부족 부분도 지적하고 있다.

그러면서 발표문 서두에서 이와 같은 도전에 직면하여 지방정부가 이니셔티브를 가지고 개혁 작업에 스스로 먼저 나서야 한다고 역설하는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 또한 발표문에서 짐작할 수 있듯이 이 용역이 수행된 2005년에도 주정부에 의해 지방정부 개혁에 대한 강도 높은 요구가 이미 있었고, 이에 대비하여 먼저 지방정부가 이니셔티브를 쥐고 이를 추진해 나가야 한다고 주장하고 있는 점이 눈에 띄는 점이다.

LGAQ의 SSS 프로그램에는 전체 156개 지방정부 중 118개 지방정부가 참여하였다.

35) LGAQ, 『Size, Shape and Sustainability of Queensland Local Government』 Discussion Paper, 4쪽

나) SSS의 제안 (개혁 방안)

위와 같은 문제의식 및 배경 하에 추진된 용역 보고서는 현안 해결을 위해 다음과 같은 개혁 방안을 제안하였다.

- 지방정부간 업무 협약을 통한 자원의 공유(Resource sharing through service agreements). 일단의 지방정부가 그룹을 구성하여 그룹 전체를 위하여 기능들을 배분하는데 동의할 경우 가능하다.
- 공동 기업 설립을 통한 자원의 공유(Resource sharing through joint enterprise). 규모의 경제를 실현하기 위하여 지방정부들이 공동기업을 설립하고 참여 지방정부 경계 전체에 걸쳐서 기능
- 지방정부간 자발적 합병 (Merger/amalgamation, where Councils join together voluntarily)
- 지방정부간 경계 조정(Significant Boundary Change which may also include joint arrangements)

위와 같은 제안과 함께 연합 용역 보고서는 “서비스 공급에 있어 효율성을 향상시키는 대안들을 고려함에 있어 중요한 점은 효율성 향상의 결과가 지방정부부문에 대한 고용기회의 감축으로 이어져서는 안 되며, 서비스 개선과 재투자에 활용되어야 한다.”³⁶⁾는 점을 강조하고 있다.

다) 경계조정 또는 합병시의 추진단계 제안

LGAQ가 제안한 4가지 방안 중 지방정부간 경계조정과 합병은 가장 급진적인 것이며, 이는 선출직 의원 선거구의 감축과 공무원 수의 감축을 의미하는 것으로서 그 파장이 심각할 수밖에 없다. 이에 따라 연합은 다음과 같은

36) LGAQ, 위 보고서, 5 쪽

단계적 추진을 제안하고 있다.³⁷⁾

- 가능한 대안들을 탐색하고 경계조정 및 합병 대상을 탐색(Explore Options and Partners)
- 정보수집, 연구 및 분석(Information Gathering, Research and Analysis)
- 지역사회 주민들의 참여(Community Engagement)
- 지방정부들이 구조 변화를 결정(Councils Determine Structural Change Option)

그리고 지방정부들이 상호간 경계조정이나 합병 대안을 선호하는 경우에도 그 결정은 오직 해당 지방정부에 맡겨야 한다고 주장하고 있다. 아울러 현행 퀸즐랜드주 지방정부법상 지방정부 경계 조정 또는 합병은 지방정부부장관이 선거관리위원회(the Electoral Commissioner)에 검토 요청할 필요가 있으며, 특히 해당 지방정부들이 경계조정이나 합병을 최선의 대안으로 선택한 경우일지라도 해당 지방정부 경계내 주민투표에서 과반수를 획득한 경우에만 추진해야 한다는 점을 강조하고 있다.³⁸⁾

라) 주정부에 대한 지원 요구

주정부에 대해서도 개혁 작업과 추진과 관련한 인센티브 등 요구사항도 제기하고 있다.³⁹⁾

- 재정 보조금 지급의 (현재 수준) 유지 보장(guarantees in relation to maintenance of financial assistance grants)

37) LGAQ 위 보고서, 5쪽

38) LGAQ 위 보고서, 6쪽

39) LGAQ 위 보고서, 6쪽

- 구조 변화를 지원하는데 필요한 시설들을 위한 자본적 보조금의 상향 (increased rates of capital works subsidies for facilities required to support structural change)
- 개혁 작업에 착수하는 지방정부에 대하여 잠재적 어려움을 완화하기 위한 재정지원 신청시 우선권 보장(higher priority for councils undertaking reform in access to funding programs to assist in mitigating potential adverse impacts on communities)

그리고 신속한 개혁 완수를 위해 주정부에 대하여 2~3년의 시한을 설정하여 지원할 것을 제안하고 있다.

마) LGAQ 특별 총회

LGAQ가 SSS 토론 자료를 언론을 통해 배포한지 약 3달 후인 5월 31일 LGAQ 특별 총회가 브리즈번시에서 개최되었다.

LGAQ는 이 회의 개최전 회람자료에 대해 사전 질문 사항 등을 신청하도록 회원 지방정부들에 공고하는 등 의견 수렴 절차를 거쳤으며, 이 날의 회의 결과에 대한 보고서를 발표하였다. 보고서의 내용 중 특기할 만한 사항은 다음과 같다.

- 기본원칙(fundamental principle) 이라는 제목 하에 “주정부는 지방정부 통폐합(amalgamation of councils)과 같은 구조 개혁(structural reform)을 강제적으로 추진해서는 안 된다는 점을 재확인하고, 모든 개혁적 변화는 지방정부들 자신이 이해 당사자간의 동의 하에(통폐합의 경우에는 해당 지역내 선거권자의 과반수의 찬성을 요함) 추진해야만 한다는 점”을 강조
- 개혁 검토 과정에 대하여 다음을 강조

1. 오픈되고 투명한 것(Is open and transparent)
2. 이해 당사자들에 의해 제기된 검토 대안들에 대하여 객관적인 평가를 제공할 것(provides for the objective assessment of the review options identified by the parties)
3. 미리 결과를 예단하지 말 것(is not based on a preconceived outcome)
4. 광범위한 주민 참여 보장(involves extensive community engagement)

이 외에는 회람 자료에 기 나온 사항을 반복하고 있다.

2) 주정부의 개혁 시도

가) 시장들에 대한 지방정부부 장관의 서한과 답신

2007년 3월 프레이저 지방정부부 장관은 퀸즐랜드주 지방정부 시장들에게 공식 서한을 보내 LGAQ가 주도해 온 지금까지의 지방정부 개혁에 대해 스스로 평가해 주도록 하였다. 그 결과 대부분의 지방정부에서 개혁성도가 미미하며, 따라서 차기년도 지방선거 이전까지 두드러진 개혁성도가 없을 것이라는 평가가 나왔다.

시장들로부터의 답신들 중의 몇 개를 인용해 보면 다음과 같다.

- “(a) 록햄튼시와 그 주변 지방정부들에 대한 포괄적인 SSS 프로그램 검토 결과는 2007년 10월 31일까지 완료될 것으로 기대되고 있음
 (b) 이스터 연휴기간과 현재 일정에 따른 SSS프로그램의 진행 상황을 감안할 때 차기 지방선거는 2008 10월경으로 연기할 것을 지지함”⁴⁰⁾

40) Fitzroy Shire Council CEO의 프레이저 장관에 대한 답신

“개혁 프로그램은 작은 지방정부들에게는 자원배분과 관련한 우려를 함축하고 있으므로 그들은 개혁 스케줄을 맞출 수 있을지 걱정하고 있으며, 따라서 SSS 프로그램은 2008년 초 선거 이후에도 계속 가동시키거나 선거를 연기해야 할 것으로 생각됨. 그리고 현재 지방정부법에 대한 검토가 진행되고 있으므로 가장 적절한 방안은 지방선거를 2009년까지 연기하는 것이며, 그렇게 되면 비슷한 시기에 개정법이 시행될 수 있을 것임”⁴¹⁾

“SSS 프로그램에 대한 검토 완료와 관련한 현재 시점에서의 일정은 2007년 7월 31일까지 검토 초안 보고, 2007년 10월 19일까지 일반 시민의 의견 수렴 및 최종보고서 제출, 2007년 10월말까지 시의회가 최종 검토하는 것으로 잡고 있음⁴²⁾

“우리들의 희망사항은 포괄적인 SSS 프로그램 검토가 하루 속히 끝나쳐지는 것임. 그러나 모든 검토사항을 2007년 10월말까지 마쳐야 한다면 그것은 너무나 일정이 촉박하여 검토사항에 대하여 충분한 분석을 할 수 없을 뿐만 아니라 일반 시민에 대한 의견수렴도 미흡할 것으로 생각되므로, 우리 입장에서는 약 12개월간의 기간을 더 주기를 바람”⁴³⁾

위에서 인용한 몇 개의 사례에서 알 수 있듯이 시장들의 의견들 대부분은 SSS 프로그램에 의한 검토 마감시한의 연기와 이에 따른 차기 지방선거의 연기였다. 그렇기 때문에 퀸즐랜드정부는 이에 근거하여 스스로의 이니셔티브에 의해 통폐합을 추진하겠다는 의지를 밝히게 된다.

나) 주 재무공사의 보고서

(1) 개요

41) Mackey City Council 시장의 프레이저 장관에 대한 답신

42) Pine Rivers Shire 시장의 프레이저 장관에 대한 답신

43) City of Gladstone 시장의 프레이저 장관에 대한 답신

2007년 4월에 퀸즐랜드주 재무공사 (Queensland Treasury Corporation, 이하 QTC)⁴⁴⁾에 의한 『퀸즐랜드주 지방정부들에 대한 재정건전성 검토 중간보고서』 (Interim Report 『Financial Sustainability Review of Local Governments in Queensland, 이하 중간 보고서)가 주정부에 제출되었다. 이 중간 보고서는 문서 접수일자 상으로는 2007년 4월 19일, 그러니까 피터 비티 수상과 프레이저 지방정부 장관 공동 명의의 강제적 지방정부 통폐합 발표가 이루어진 지 2일 후에 접수된 것으로 나타나 있으나 그 내용은 이미 양자에게 보고되어졌을 것으로 추측된다.

퀸즐랜드 주정부 산하 지방정부에 대한 재정건전성 여부를 검토하는 이 보고서의 내용이 하루아침에 이루어질 수는 없는 것인 이상, LGAQ의 SSS 프로그램이 진행되는 동안 적어도 2007년초 또는 2006년말에 이미 주정부에 의해 용역이 의뢰되었을 것으로 짐작되며, 이는 주정부가 자기 스스로의 주도에 의해 지방정부 개혁을 추진하고자 하는 의도를 갖고 있었던 것으로 추정하게 하는 이유가 된다.

(2) 보고서의 주요 내용

(가) 목적⁴⁵⁾

이 보고서의 목적은 SSS 프로그램에 참여한 지방정부들에 대하여 재정건전성 검토 결과를 제공하는 것이라고 밝히고 있다.⁴⁶⁾

(나) 다른 주에서의 연구결과 검토⁴⁷⁾

44) Queensland Treasury Corporation (QTC)는 1988년 퀸즐랜드주 재무공사법 (the Queensland Treasury Corporation Act 1988) 에 의해 설치되었으며 이 때 주정부 개발청 (the Queensland Government Development Authority) 으로부터 주정부의 재정 및 부채관리 전담 기능을 양수하였다. 최초에는 주정부 재무부 산하의 기관으로 기능하였으나 1991년 7월의 개혁 조치로 퀸즐랜드주 중앙 재무관리 담당 기관으로 독립하여 오늘에 이르고 있다.

45) QTC, 중간보고서, 3쪽

46) 이 중간 보고서가 발간된 시점에서는 단지 94개 지방정부에 대하여 검토를 완료하였으며, 120개 전체 SSS 프로그램 참가 지방정부들에 대한 검토는 2007년 6월까지라고 밝혔다.

지방정부의 재정건전성 이슈는 비단 퀸즐랜드주만이 봉착하고 있는 것이 아니기 때문에 뉴사우스웨일즈, 남호주, 서호주에서도 이와 관련한 선행 연구 결과가 있었고 국가 전체 차원에서는 지방정부연합 (Australian Local Government Association, 이하 ALGA)의 연구 결과가 있었음을 지적하면서 이 연구 결과들에 의하면 약 30~50%의 지방정부들이 재정적으로 안정적이지 않다고 하였음을 언급하고 있다.

한편 QTC는 이 연구결과들은 전체적인 산업적 관점에서 연구를 진행하였으나 개별 지방정부들의 자체적 재정건전성 관련 전망 정보를 포함하지 않았으며, 또한 사회간접 자본시설들의 유지관리와 관련한 재정적 차질 전망에 대해서는 가정에 의존하여 접근하고 있다는 점에서 다르다는 점을 강조하였다. 즉 QTC는 자신들의 연구가 미래 전망, 역사적 정보, 벤치마킹 데이터, 경제적 정보 측면에서 차별적임을 강조하고 있다.

(다) 재정건전성의 정의

지방정부에 있어 재정적으로 건전하다 안하다는 것의 개념은 사람에 따라 다를 수 있기 때문에 QTC는 개념적 정의로서 남호주 재건전성 검토 그룹 (The South Australian Sustainability Review Group)이 사용한 정의를 따르고 있다고 말하고 있다. 이에 따르면 그 개념은 다음과 같다.

“경제적으로 심각한 또는 사회적으로 불안정한 수입구조나 지출구조의 조정 없이 예측 가능한 개발과 불가예측적인 재정적 쇼크를 감당해 낼 수 있는 능력 (being able to manage likely developments and unexpected financial shocks in future periods without having at some time to introduce economically significant or socially destabilising revenue or expenditure adjustments)”⁴⁸⁾

47) QTC, 중간보고서, 4쪽

48) QTC, 중간보고서, 5쪽

이를 구체적으로 지방정부들에 적용하면 다음과 같이 된다.

- 단기, 중기, 장기적 관점에서의 재정적 감당 능력 (meet its financial commitments in the short, medium and long term)
- 지방정부의 사업 환경 및 일반적인 경제적 환경 하에서 불가예측적인 경제적 쇼크와 어려움의 변화를 관리해 내는 것(manage unforeseen financial shock and adverse changes in local government and general economic conditions)
- 핵심사업의 위기를 관리해 내는 것(manage core business risks)

(라) 재정건전성의 측정⁴⁹⁾

지방정부의 재정건전성을 측정할 하나의 지표가 있는 것이 아니기 때문에 폭넓은 재정적 지표들을 사용했다고 한다. 그것들은 다음과 같다.

- 자본적 수입 이전의 경상비의 상황 (경상적 수입에 의하여 경상적 서비스를 감당할 수 있는 정도)
- 재정적 신축성 (수입을 조정함에 의하여 변화하는 환경에 대응할 수 있는 능력)
- 지역 공동체의 균등성 (경상비의 사용, 자본적 지출, 서비스 공급, 자산의 감가상각 및 유지관리를 통하여 지역 공동체의 내부 가치를 관리하는 것)
- 자금 유동성 (만기 상황에서 현금 공급을 할 수 있는 능력)

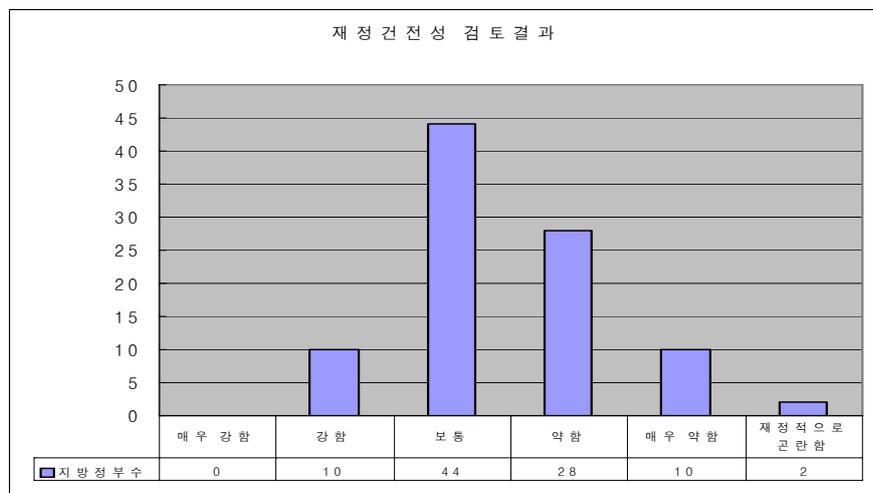
49) QTC, 중간보고서, 6쪽

- 산업적, 광역적, 지역적 경제적 요소들 (지역의 소득수준, 인구성장 및 인구통계상 타 요인들을 포함하여 당해 지방정부 및 지역사회에 대한 경제적 영향력의 정도)
- 벤치마킹 (주정부 지방정부부에 의해 수집된 자료들의 분석과 비교)
- 광역적 경제 현황(개별 지방정부의 SSS 프로그램에 대한 경제적 분석 결과를 제공하기 위하여 QTC는 주정부 재무부 산하의 경제적 통계학적 연구실에 참여해 왔다고 함)

QTC는 재정건전성 평가 등급 설정에 있어 일관성을 유지하기 위하여 각 개별 지방정부의 재정 자료들이 일련의 벤치마킹 자료들과 대비하여 평가되도록 분석틀을 고안했다고 말한다.

(마) 등급 평가 결과⁵⁰⁾

QTC는 지방정부들을 매우 강함(very strong), 강함(strong), 보통(moderate), 약함(weak), 매우 약함(very weak), 재정적으로 곤란함(financially distressed)의 6등급으로 나누어 분석 대상 94개 지방정부들을 평가한 결과 다음과 같은 결과를 얻었다.



50) QTC, 중간보고서, 7쪽

또한 QTC는 6개 등급 중에서 부정적인 3등급, 즉 약함, 매우 약함, 재정적으로 곤란함의 내용적 의미를 다음과 같이 설명하였다.⁵¹⁾

구분	내용
약함	<p>약함이라고 규정되는 핵심 요소는 재정적 쇼크나 재정적 역경을 관리함에 있어서 장기적 관점에서의 한계가 있음</p> <p style="text-align: center;"><영향 요소들></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 약한 지역적 인구통계 2. 대부분의 회계년도중 과거 적자 또는 적자 전망 3. 낮은 자체 재정수입 4. 지역 공동체의 내부가치 악화전망 (지방정부간 균등성 악화) 5. 대부분의 지방정부에서 미래 자본적 지출 및 자산관리 평가액과 재정적 전망을 상호 연계하는 통합된 자산관리계획을 갖고 있지 못함 6. 당해 지방정부 운영에 소요되는 경비를 반영하지 않은 재정수입 증가율에 대한 정책결정(과거 5년간). 대부분의 경우 재정증가율이 소비자물가지수(CPI) 상승치 또는 그 이하를 반영 7. 자산 관리에 있어 미해결과제가 산적 8. 도넛 형태의 지방정부(다양한 형태의 도시 지방정부들) 9. 평균 유동성(감가상각비 보다도 적은 경상경비지출이 3~6개월) 10. 사업 위기를 관리할 능력이 제한적 11. 과거 1~2년간에 있어서 빈약한 전망 계획 능력 12. 주로 도로 자산과 관련한 감가상각에 관한 심각한 이슈 13. 매우 적은 인구 14. 이웃 도시 지방정부에 대한 의존성, 이에 따른 급속한 성장이 예상되나 심각한 사회간접자본 확충 의무 가중
매우 약함	<p>매우 약함이라고 규정되는 핵심 요소는 재정적 쇼크나 재정적 역경을 관리함에 있어서 단기적 또는 중기적 관점에서 한계가 있고 장기적 관점에서는 매우 한계가 있음</p> <p style="text-align: center;"><영향 요소들></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “약함”에 해당하는 요소들 전부 2. 규모의 경제 편익 없이 자체적으로 상하수도, 쓰레기처리를 감당해야 할 소규모 마을, 타운들을 갖고 있는 지방정부들 3. 문제점들을 치유하고자 하는 노력의 부재
재정적으로 곤란함	<p>재정적으로 곤란함이라고 규정되는 핵심 요소는 재정적 쇼크나 역경을 관리할 능력이 없음을 말함</p> <p style="text-align: center;"><영향 요소들></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 위의 “약함”과 ‘매우 약함’의 모든 요소가 포함 2. 유동성 측면에서 감가상각비보다 적은 경상경비의 지출을 감당할 수 있는 자금 유동성이 3개월 미만 3. 매우 가난한 지역경제 (한때 경제적으로 부강한 지역이었을지라도) 4. 정책결정 능력의 부재 5. 성과 측면에서 과거 수년간 빈약한 정책결정의 조합에 의한 결과가 산출

51) QTC, 중간보고서, 7~9쪽

(마) 총괄 평가⁵²⁾

QTC는 전체적으로 지방정부의 재정건전성 이슈에 대하여 다음과 같은 평가를 내렸다.

- 상당한 수의 지방정부들이 과거 또는 미래 전망에 있어 자본 항목을 고려하지 않을 경우 경상적 적자를 기록하였다. 대부분의 경우에 있어서 이와 같은 결과들에 영향을 미치는 요소는 감가상각분을 계상하는 것과 관련된 것으로 보이며 이것은 유용한 내구수명 추정, 자산의 평가, 잔존가치 추정 등의 적절성 등을 포함한다. 감가상각의 효과는 지방정부들이 풀어야 할 주요한 이슈이다.
- 대다수 지방정부에 있어서 재정운용의 초점은 당해 회계연도에 있다. (현금 회계적 접근 방식)
- 몇몇 예외적인 경우는 있으나, 일반적으로 3년 또는 5년 이상의 장기적 재정전망은 빈약하다.(이를 수행하기 위한 적절한 수단과 과정의 결핍)
- 많은 지방정부들이 미래 자본적 지출 및 자산관리 평가액과 재정적 전망을 상호 연계하는 통합된 자산관리계획을 갖고 있지 못하였다.
- 역사적으로 많은 지방정부들이 행정운영에 소요되는 진정한 기본적인 비용들을 인식하지 못했다. 이 상황은 조금 개선되고 있는 것으로 보인다. 많은 지방정부들이 LGAQ의 비용지수(물자들의 가격변동 움직임 반영함), 근로조건협상, 인구증가의 영향 등을 고려하고 있기 때문이다.
- 대부분의 지방정부들에 있어 매우 낮은 부채 수준. 만일 합법적으로

52) QTC 내부보고서 9~10쪽

사용된다면 부채는 유동성 관리에 많은 도움을 줄 수 있다.

- 주요 프로젝트에 대하여 위기관리, 전 공정에 걸친 비용부담 등을 포함한 사업개발은 산발적이다.

이와 함께 QTC는 퀸즐랜드주 지방정부들이 타 주에 비해 재정운용에 있어서 다음과 같이 몇 가지 유리한 점이 있음을 지적하고 있다. 이는 마치 이러한 유리한 여건이 있었으면서도 재정건전성 확보를 위한 대책 마련이 미흡했음을 간접적으로 책망하는 것처럼 비쳐진다.

- 퀸즐랜드주의 지방정부법이 다른 주에 비해 재정운용을 위한 정책수단을 융통성 있게 제공하고 있다.(특히 NSW 주에서의 지방세율 인상 한도제⁵³⁾를 거론)
- 주정부와 지방정부간 좀 밀접한 관계
- LGAQ의 구매대행을 통해 규모의 경제에 따른 이익⁵⁴⁾ 및 QTC를 통한 부채 및 투자서비스 활용
- 상하수도 서비스의 공급 및 이 활동을 통한 수수료의 수입(대부분의 다른 주에서는 지방정부들이 이 서비스를 담당하지 않음)
- 지속적인 경제 발전의 편익 (많은 지방정부가 경험한 사실임)

다) 통폐합 개혁 추진 발표

2007.4.17 퀸즐랜드 주정부는 주 수상 피터 비티와 지방정부부 장관 앤드

53) 소위 rate capping이라고 부르는 제도로서 당해 회계연도의 지방세(rate) 세율 한도를 지방정부 스스로 결정하지 못하고 지방정부부 장관이 그 한도를 결정하도록 권한이 부여되어 있고, 각 지방정부는 이 한도 내에서만 세율을 인상하도록 하는 제도이다.

54) 각 지방정부의 개별적 구매를 지양하고 LGAQ에 구매 위탁을 함으로써 동일한 물자를 집합적으로 구매함으로써 얻는 협상력의 증가에 의한 단가의 하락 등을 지칭한다.

류 프레이저 공동 명의로 퀸즐랜드주 지방정부에 대한 역사적 개혁에 착수할 것이라며 다음과 같이 발표했다.⁵⁵⁾

“퀸즐랜드주에 걸쳐 1,100명 이상의 선출직 의원들을 보유하고 있는 157개의 지방정부들은 백년래 처음으로 포괄적인 개혁에 들어갈 것이다. 주수상 피터 비티와 지방정부부장관 앤드류 프레이저는 앞으로 3개월동안 주 전체에 걸쳐 지방정부들의 장기적 재정건전성을 확보하기 위한 경계 조정작업을 추진할 7명으로 구성된 지방정부 개혁위원회를 설치할 것이라고 발표했다. 지방정부 개혁위원회의 주요 임무는 주 전체에 걸쳐 이웃 지방정부간의 경계합병에 관한 권고안을 마련하는 것이다.

오늘의 발표는 지방정부 자신들에 의해서 추진된 SSS 프로그램(자발적인 규모, 형태 그리고 건전성 프로그램)에 대한 평가에 뒤이어 나온 것이다. 이 프로그램에 따르면 지방정부 자신들이 자신들을 개혁하고자 하는데 실패했다고 말하고 있다.

SSS 과정에 관련된 지방정부들 다수에 대한 QTC의 재정건전성 검토 결과 43%가 재정적으로 약함(weak) 또는 매우 약함(very weak)이거나 재정적으로 곤란(financially distressed)하다는 결과가 나왔다.

퀸즐랜드주는 호주에서 지방정부들에 대한 전면적 개혁 작업에 착수하는 마지막 주가 될 것이다.

너무 많은 지방세 납세자들이 필수적 행정서비스를 담당하고 있으나 재정적으로 취약한 지방정부 경계 내에 거주하고 있다. 퀸즐랜드는 현재 인구가 400만으로 과거 50년 동안 인구가 세배로 증가하였으나 지방정부 체계는 시간 변화에 따라 움직여 오지 않았다.

퀸즐랜드주 내의 157개 지방정부들 가운데 88개는 주민수가 겨우

55) 주정부 공보실 언론보도자료 (<http://statements.cabinet.qld.gov.au/MMS/StatementDisplaySingle.aspx?id=51404>)

5,000명 이하이며, 이는 큰 구도에서 볼 때 존립하기 어렵다. 단순히 말해서 비효율적인 지방정부가 너무 많다. 사회는 지난 100년간 급속하게 변화해 왔으나, 우리들은 지난 100년 전에 만들어진 지방정부 경계 내에서 기능하고 있다.

현존하는 지방정부 경계들은 교통 및 통신체계가 아주 낮았던 시대에 고안된 것이다. 예를 들면 오늘날 겨우 1시간이면 될 거리지만 하루를 들였어야 했던 시기에 설계된 경계인 것이다. 퀴즐랜드의 인구와 경제가 지속적으로 성장하고 있는 이 시기에 우리 지방정부 행정체계는 결코 규모의 현대화를 경험해 보지 못했다.

앞으로의 개혁 작업은 공개되고 투명할 것이며, 주 의회의 표결에 의해 결론지어질 것이다.

새로운 지방정부에서는 더 많은 사람들이 지역사회 사회간접자본시설이나 지역서비스를 제공하는 분야에 종사하게 될 것이므로 행정관리보다는 일선 서비스 제공분야에 강조점을 두게 될 것이다.

QTC에 의한 재정건전성 검토 용역결과는 재정적으로 확연히 건전하지 않은 지방정부 체계를 지적하고 있다. 이것은 단지 현재 해당 지방정부들, 주정부, 지방정부 납세자들이 골치를 앓고 있다는 것일 뿐만 아니라 즉각적이고도 광범위한 구조개혁 작업의 필요성을 말하는 것이다.

SSS 과정에 의해 야기된 작업을 완수하기 위하여 위원회 설치가 불가피하다.

오늘날 퀴즐랜드, 즉 현대적이고 번영하는 퀴즐랜드는 과거 지방정부가 광범위하게 탄생하던 시기의 퀴즐랜드와 너무 다르다.

QTC의 재정건전성 검토 용역결과는 LGAQ에 의해 발주된 Price Waterhouse Coopers의 용역보고 결과와도 맥락을 같이하는 것이다. 그 용역 보고서는 지방정부들이 전 주에 걸쳐서 중요한 재정 건전성 도전에 직면해 있으며 개혁이 없이는 30%가 존립가능하지 않을 것임을 보여 주었다.

SSS 과정은 지방정부 자신들에 의하여 지방정부연합을 통하여 촉발된 것이다. SSS 프로그램은 지방정부들이 자신들의 장기적 생존가능성을 자발적으로 평가하고 이웃 지방정부들과의 합병, 경계조정 또는 비용절감을 위해 자원을 공유하는 것과 같은 개혁수단들을 반추해 보는 좋은 기회였다.

여러 사람들의 최선의 노력에도 불구하고 자발적인 과정을 통해서 거의 성취될 결과가 없을 것임이 분명하다. 지금이야말로 주정부가 다음 지방 선거일까지 필수적인 개혁 작업이 이루어지도록 리더십을 제공하기 위해 나설 때이다.

지방정부개혁위원회 위원장은 전 선거관리위원장 밥 롱랜드(Bob Longland)에 의해 지도되고, 6명의 다른 위원들과 일하게 되며, 8월 1일까지 주정부에 보고하게 될 것이다. 지방정부 경계조정 및 합병안이 9월 이전에 주 의회에 제출될 것이다.

개혁작업에 의해 퀸즐랜드 주민들에게 보다 안전하고 효율적이며 재정적으로 안정된 지방정부가 주어지게 될 것이다.⁵⁶⁾

개혁작업 추진과 관련하여 발표문에는 몇 가지 중요한 메시지가 담겨있다.

첫째, 개혁의 배경 또는 원인에 관한 설명이다. 이와 관련하여 현행 지방

56) 2007년 4월 17일자 퀸즐랜드주정부의 보도자료 (피터 비터 주수상 겸 무역장관과 앤드류 프레이저 지방정부, 계획 및 스포츠 장관 공동 명의의 성명)

정부 체계 및 경계가 100년전 고안된 이래 변화 없이 노후화되어 현행 사회 변화를 담아 내지 못하고 있다는 점, 규모의 경제와 같은 현대화가 필요하다는 점, 검토 용역 결과 상당한 수의 지방정부가 재정적으로 취약하다는 점, 특히 재정건전성 문제와 관련해서는 지방정부 자신이 주도권을 가지고 수행한 용역 결과에서도 30%가 장기적으로 존립하기 어려울 것이라는 진단을 내렸다는 점을 인용하고 있다는 점이다.

즉 개혁 작업은 주정부가 독단적으로 일방적으로 추진하는 것이 아니라 지방정부의 자발적 요청이었다는 점을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 지방정부 자신이 재정건전성 문제를 제기하고 이의 해결을 요구하였음에도 자발적으로 노력한 결과가 보잘 것 없었으며, 따라서 주정부의 간섭이 불가피하였음을 말하고 있다.

둘째, 개혁 작업의 실무 밑그림을 완성해 나갈 주체로서 지방정부 개혁위원회의 설치 및 위원 구성을 예고한 점이다.⁵⁷⁾

셋째, 개혁 작업 일정을 명시하고 있다. 즉 2007년 5월 1일부로 지방정부 개혁위원회가 본격 가동되고 그 결과보고서는 8월1일 이전에 장관에게 도달될 것이므로, 위원회의 작업기간은 겨우 3개월이다.

이처럼 공동 발표문은 개혁 착수의 배경 및 그 추진주체, 개혁일정을 요약하고 있는 문건으로서 아주 중요하다고 할 수 있다.

3) LGAQ와 지방정부 측의 반박

가) 반박 용역 보고서의 준비

QTC 재정건전성 검토결과와 이에 기초한 지방정부부의 강제적 통폐합 추진발표에 충격을 받은 LGAQ와 지방정부측은 이에 대한 반박논리 생산에

57) 현행 퀸즐랜드주 지방정부법 제3장 제1A관 (Chaper3 Part 1A)은 지방정부 경제 개혁과 관련한 내용을 규정하고 있는데, 제159의C 내지 E는 지방정부개혁위원회의 설치에 관하여 규정하고 있다.

착수하였다. LGAQ는 용역회사 McGrathnicol에 의뢰하여 “QTC에 의해 이루어진 재정건전성 검토 결과에 따른 “약함”이 함축하는 의미”라는 긴 제목의 용역보고서를 발간하게 된다.

LGAQ는 지방정부부가 퀸즐랜드주 지방정부들이 재정건전성 측면에서 다수가 취약하기 때문에 강제적 통폐합에 착수한 것이라고 보고, 강제적 통폐합을 전면적으로 단행해야 할 만큼 재정적으로 취약하지는 않다는 것을 입증해 보이려고 했기 때문이다.

용역 보고서는 보고서가 검토하고자 하는 범위라는 부분에서 다음과 같이 과제를 제시하고 있다.

- QTC의 재정건전성 보고서에서 제시된 “약함”의 정의
- 재정건전성 검토보고서에서 “약함” 등급에 속한 지방정부들에 있어 그러한 평가가 내려지게 된 재정적 또는 비재정적 요소들
- 재정적으로 “약함”이라고 평가가 내려지게 된 주변 환경들의 범위를 특정하는 것을 포함한 재정건전성 검토과정의 실제적 적용
- 중장기적 전망하에서 지방정부의 해체라는 맥락에서의 “약함”이 함축하는 의미
- QTC의 정의에 따른 “약함” 등급이 사기업에서 함축하는 의미
- QTC의 정의에 따른 “약함”의 경우 사기업의 경우 고려할 수 있는 치료적 방안들
- 위 분석결과에 따른 전반적 의미와 결론들

나) 용역 보고서의 내용

(1) 재정건전성 검토에서의 “약함” 등급과 관련

용역 보고서는 재정건전성 검토에 대한 검토 요약이라는 부분에서 다음과 같이 검토결과를 요약하고 있다.

“QTC의 재정건전성 검토보고서는 폭넓은 양적 척도와 질적 고려요소들에 대한 평가를 포함하여 포괄적인 검토를 진행한 것으로 보인다. 그러나 어떠한 요소도 “약함”이라는 등급을 책정하는 데에 있어 결정적인 것은 없었다.

중요한 것은 “약함”이라고 평가된 어떤 지방정부는 장래 불가예측적인 쇼크에 의해 심각한 재정수입 및 지출상의 조정요인이 발생하더라도 2~5년간의 중기 재정 전망에 있어 충분히 존립할 수 있는 능력을 갖추고 있는 것으로 나타났다. 그리고 “약함” 등급으로 평가된 21개의 지방정부의 경우 양적 척도의 측면에서 뿐만 아니라 질적 고려요소들 측면에서 수많은 다양성을 나타내고 있다는 점이다.

따라서 개별 지방정부들이 재정적으로 “약함”이라고 평가된 이유들이 각 개별정부마다 다르며, 이 점은 서로 다른 행정 환경과 각 개별정부들의 다양한 성격을 반영하는 것이다.”⁵⁸⁾

(2) 용역보고서의 제안

용역 보고서는 이에 따라 지방정부들이 처한 여건을 개선하기 위한 치료적 방안으로 다음과 같이 몇 가지를 제안한다.

- 정보와 조정체계의 개선
- 직원들의 업무능력 개선, 특히 자산관리분야

58) 용역보고서 4장 9절 “Summary of the FSR Process”

- 주민들과의 의사소통 개선, 이에 따라 지방정부들의 재정환경에 대한 주민들의 인식 확장
- 비용증가에 수반한 재정수입(지방세 인상)의 정당화
- 책임의 공유, 아웃소싱, 경쟁입찰 등을 통한 비용의 감축
- 자본적 프로젝트를 진행하기 위해 예측 가능한 범위에서 이자 부담능력이 상당한 한에 있어 기채의 활용

4) 지방정부 개혁위원회의 보고서

가) 지방정부 개혁위원회(Local Government Reform Commission, 이하 LGRC)의 구성

비티 수상과 프레이저 장관의 전면적 지방정부개혁 발표문에서 선언한 대로 LGRC가 설치되어 2007년 5월 1일부터 활동을 개시하였는데 구성된 위원 면면을 보면 다음과 같다.

위원명	경력
Bob Longland(위원장)	전직 퀸즐랜드주 선거관리위원장 (13년간 선거관리위원회 봉직)
Leo Hielscher	전직 퀸즐랜드주 재무공사 이사장 (정부부문 재무, 은행 등 경력 50년)
Terry Mackenroth	전직 퀸즐랜드주 부수상, 재무장관 (주 의원 27년 봉직)
Di McCauley	전직 퀸즐랜드주 지방정부부 장관 (주 의원 12년 봉직)
Tom Pyne	전직 퀸즐랜드주 지방정부연합 회장, 전직 케언즈 시장
Bob Quinn	전직 퀸즐랜드주 자유당수 (주 의원 17년 봉직)
Kevin Yearbury	전직 퀸즐랜드주 선거관리위원장, 전직 지방정부부 차관

나) LGRC의 권고안

LGRC의 권고안은 7월 27일 발표되었다. 당초 활동 시한으로 잡은 8월 1일보다 며칠 일찍 보고서가 완료된 셈인데 그 주요 내용들을 살펴보기로 한다.

(1) 통폐합 권고 (요지)

- 퀸즐랜드주 전체에 걸쳐 지방정부의 수를 157개에서 73개로 통폐합 (브리즈번시 포함)
- 퀸즐랜드주 전체에 걸쳐 지방의원수를 1,250명에서 526명으로 축소 (브리즈번시 포함)

LGRC의 개혁 권고안은 빅토리아주의 통폐합 (210개 지방정부를 78개로 축소) 사례와 비교하여 손색이 없을 만큼 가히 급진적이랄 수 있다. 특히 지방정부개혁위원회의 활동기한이 겨우 3개월도 안된 상황에서 이와 같은 결과를 내었다는 것은 호주 정치, 행정의 특이성을 감안하더라도 도저히 상상이 가지 않는 결과라 할 것이다.

(2) 통폐합에 따른 대표성 보완장치 (커뮤니티 보드의 설치)

LGRC는 행정구역 통폐합에 의해 수반되는 의원수의 대폭 감축에 따른 대표성 문제를 보완하기 위해 커뮤니티 보드의 설치를 권고하고 있다.

커뮤니티 보드의 설치와 관련한 법적 장치를 마련함에 있어 고려해야 할 사항으로 LGRC는 다음을 지적하고 있다.

- 커뮤니티 보드는 법적으로 퀸즐랜드주 지방정부 조직내 구성요소로

설치되어 있지 않다

- 그러나 지방정부가 적절한 문제들에 대하여 설치가 필요하다고 생각할 때에는 커뮤니티 보드 또는 위원회의 설치를 허용한다.
- 커뮤니티 보드는 당해 지방정부에 관한 문제에 대하여 설치되어야 하고, 커뮤니티 보드 또는 위원회의 멤버는 당해 지방정부 또는 지방의원에 의해 임명되어야 하며 의장은 지방의원이 되어야 한다. 커뮤니티 보드는 주민 직선에 의한 선출직어서는 안 된다. (전체적 의미에서는 해당 지방정부가, 개별적으로는 해당 지방의원이 커뮤니티 보드가 채택한 결정에 대하여 전체 지역사회에 책임을 져야 한다)
- 해당 지방정부 또는 개별 지방의원에 의해 설치된 커뮤니티 보드의 구성원들에 대하여 금전적 보상이 이루어져서는 안 된다. 부수적으로 발생한 실비보상은 당해 지방정부의 문제이다.

이와 같은 권고안을 마련함에 있어 LGRC는 많은 제안을 받았다고 한다. 그 중 LGAQ의 제안사항을 검토하면서 다음과 같이 자신들의 입장을 정리하였다.

LGAQ는 뉴질랜드 지방정부의 커뮤니티 보드의 조직 및 기능에 대한 분석을 LGRC에 제출하였는데, 이는 지방정부 조직의 정식 한 부분으로 설치되고 멤버들이 주민 직선으로 설치되는 경우를 제안한 것이었다. 이에 대한 LGRC의 평가는 다음과 같다.

- 지방정부 의원들뿐만 아니라 커뮤니티 보드 멤버들을 주민 직선으로 선출해야만 한다는 점에서 또 하나의 행정계층을 창설하는 것과 같은 잠재성이 있다
- 지방위원들의 역할, 권한, 책임성들을 혼란스럽게 할 뿐만 아니라 지

방의원들을 대신하여 커뮤니티 멤버들이 정치 놀음을 하는 경우에는 지방의원들의 기능을 무력화시킬 수 있다

- 지방의원들에 대한 금전적 보상을 하고 있는 터에 추가적으로 납세자들에 대해 비용부담을 시킨다는 점이 있다.(뉴질랜드 지방정부들은 커뮤니티 보드 멤버들에 대한 보수 충당을 위해 부담금 징수방안을 도입하기 시작했다)

위와 같이 LGAQ가 뉴질랜드 지방행정에서 도입한 것과 같은 법정 기구로서의 커뮤니티 보드를 설치할 것을 제안한 것에 대하여 일축하면서도 커뮤니티 보드가 오로지 무보수로서 주민 대표성을 보완하는 기능만을 담당한다면 이를 허용할 수 있다는 것이 LGRC의 입장이라고 이해된다.

(3) LGAQ에 의한 통폐합 대안 모델에 대한 LGRC의 반박

LGRC는 통폐합 대안으로 많은 의견이 제출되었는데 그 중 LGAQ가 제안한 3가지 모델을 평가 대상으로 분석했다고 하며 이에 대하여 그 요지를 하나 하나 소개하고자 한다. 3가지 모델은 각각 다목적 지방정부 연합체 (multi-purpose joint local governments) 모델, 행정서비스 공유(shared services arrangements) 모델, 전략적 동맹체(strategic alliances) 모델이다.

(가) 다목적 지방정부 연합체(multi-purpose joint local governments, 이하 MPJLGS) 모델

LGAQ가 제안한 MPJLGS는 여러개의 지방정부들이 위원회(board)를 구성하여 각각의 회원 지방정부들의 공통 사안을 처리하는 형태이다. LGAQ는 이와 같은 위원회(board)가 법정 기구여야 하며 그렇게 함으로써 각 회원 지방정부의 분파적 행동으로부터 자율성을 획득할 수 있을 것이라고 제안하였다.

그러나 LGRC는 다음과 같은 논리로 MPJLGS와 같은 모델이 통폐합 대안이 될 수 없다고 일축하였다.

- 또 하나의 법정 조직을 지방정부 조직 내에 설치하는 것은 또 하나의 행정계층을 창설하는 것이나 같다. 이와 같이 또 하나의 부수적 행정계층을 창설함으로써 소요되는 비용은 통폐합을 통해 탄생하는 단일정부가 수행하는 서비스 활동에 소요되는 비용보다 상회할 것이다.
- MPJLGS는 결국 이중 비용을 소요하게 한다. 왜냐하면 MPJLGS는 각종 규정을 실행하고, 회계 처리를 해야 하며, 보고서 작성 등을 하는데 소요되는 인력을 운용해야만 할 것이다. 이러한 비용들은 지방정부들이 법적으로 자신들의 활동에 수반하여 충당하여야 할 비용들이다. 별개의 관료조직을 설치함이 없이 이러한 기능을 충분히 수행할 수 있는 지방정부 단위⁵⁹⁾가 불필요한 곳에 소요되는 납세자들의 세금을 절약할 수 있게 할 것이다.
- MPJLGS 속으로 회원정부의 대표성이 용해된다고 하지만, 지방의원들이 자신들의 기능과 정책 결정 권한을 다른 행정계층에게 넘기려 하지 않을 것이다. 왜냐하면 법적으로 의원들에게 부여된 정책 영향력으로부터 소외되는 것을 바라지 않을 것이기 때문이다.
- 또 하나의 법적으로 보장된 행정계층의 창설은 회원 지방정부간 법적 권한, 서비스의 공급, 성과를 둘러싼 논쟁과 갈등을 불러일으킬 것이다. 어떤 제안들에 의하면 이와 같은 갈등들은 별도의 독립적 해소절차를 통해 해결될 수 있다고도 한다. 그러나 당 LGRC는 갈등이 해소되는 동안 소요되는 비용, 관료제, 정책수행 마비 등을 고려할 때 갈등 해소를 위한 독립 행정조직 설치에 따른 어떠한 이점도 발견하지 못한다. 왜냐하면 그와 같은 문제들은 규모와 능력을 갖춘 단일 지방정부가 형성될 때 해소될 수 있는 문제들이기 때문이다.

59) 통폐합에 의해 단일화된 지방정부를 뜻함

덧붙여 LGRC는 향후 설치되는 통합 단일 지방정부가 현존하는 많은 연합체들의 기능을 대체할 것이기 때문에 필요하지 않을 것이라는 점을 지적한다. 이에 따라 대부분이 존속을 마치게 될 현존하는 연합체들은 아래와 같이 모두 14개가 된다.

연합체명	법적 기반	관련 지방정부	권고안
Caloundra-Maroochy Water Supply Board	지방정부 경계령 2005 ⁶⁰⁾	Caloundra Marooch	지방정부 통폐합 확정과 함께 폐지
Dalby-Wambo Aerodrome Board	상동	Dalby Wambo	상동
Dalby-Wambo Library Board	상동	Dalby Wambo	상동
Dalby-Wambo Saleyards Board	상동	Dalby Wambo	상동
Emerald-Peak Downs Saleyards Board	상동	Emerald Peak Downs	상동
Esk-Gatton-Laidley Water Board	상동	Esk Gatton Laidley	연합체 운영이 지속될 수 있으나 새로운 지방정부 경계를 반영
Gladston-Calliope Aerodrome Board	상동	Gladston Calliope	상동
Goondiwindi-Waggamba Aerodrome Board	상동	Goondiwindi Waggamba	상동
Goondiwindi-Waggamba Community Cultural Board	상동	Goondiwindi Waggamba	상동
Mission Beach Marine Facilities Joint Board	상동	Cardwell Johnston	상동
Nagoa River Flood Plain Board	상동	Broadsound Emerald Peak Downs	연합체 운영이 지속될 수 있으나 새로운 지방정부 경계를 반영
Rockhampton District Saleyards Board	상동	Fitzroy Livingston Mt Morgan Rockhampton	상동
Roma-Bungil Show Ground Saleyards Board	상동	Roma-Bungil	상동
Townsville-Thuringowa Water-Board	지방정부법 Chapter 2A	Townsville-Thuringowa	상동

60) 지방정부법(Local Government Act) 아래에서 행정부 (지방정부부)가 제정하는 법령을 Regulation이라 함

(나) 행정서비스 공유(shared services arrangements) 모델

행정서비스 공유 모델이란 LGAQ가 다목적 지방정부연합체 모델과 함께 행정구역 통폐합 대안 모델로 제시한 것으로서 여러 지방정부가 공통적으로 수행하는 행정업무를 공통적으로 아웃소싱함으로써 비용을 절감하는 방식이다. 그 종류는 간단하게는 여러 지방정부가 엔지니어링 전문가를 공통으로 사용하거나 또 광범위하게는 구매, 재정관리, 자산관리, 지방세 및 급료지불과 같은 행정업무를 대행하도록 하는 것에 이르기까지 다양하다. 이를 통해 규모의 경제를 통한 경비절감이 가능하게 된다. 실제로 현재 퀸즐랜드 지방정부들은 LGAQ를 구매대행 공급자로 활용하고 있으며, 다른 사기업의 공급자를 활용하기도 한다.

LGRC에 의하면 LGAQ를 비롯한 이 모델 찬성론자들은 이 모델의 장점으로 통폐합에 따라 발생할 실직사태를 회피하면서 효율성을 성취할 수 있는 모델이라고 주장하고 있다면서 그 자신 이 모델이 갖고 있는 경비절감적 측면의 장점을 인정하면서도 통폐합의 대체 모델이라고 할 수는 없다고 한다. 그 이유에 대해서 다음과 같이 말한다.

- 좀 더 크고, 증강된 능력을 보유한 보더 더 활력있는 지방정부가 그 경계내에 직업기회를 보장할 더 좋은 여건에 있다. 좀 더 강력해진 지방정부에 의해 창조되는 규모의 경제는 반드시 외부 조직에게 기회를 제공하기 보다는 그 지방정부 경계 내에서 확보될 수 있을 것이라고 한다.
- 또한 지방정부가 어떠한 기능들을 아웃소싱한다손 치더라도 좀 더 강력해진 통폐합된 지방정부가 서비스 공급자를 더욱 더 잘 관리할 수 있고, 공급되는 서비스의 질과 성과의 수준을 보장할 수 있을 것이다. 또한 협상력도 더 향상될 것이다.

- 더 강력해진 통폐합된 지방정부가 직업의 보장 및 재배치에 있어 더 많은 가능성을 창조한다.

즉 LGRC는 서비스 공유모델의 가치는 충분히 인정할 수 있으나 통폐합된 지방정부 환경하에서도 보다 더 유용하게 사용할 수 있다는 점에서 통폐합을 대체하는 모델은 아니라고 말한다. 실제로 서비스 공유모델은 지방정부 통폐합과 대척점에 있는 반대 논리라기보다는 규모의 경제에 기반한 유사한 논리를 안고 있다고 봐야 한다. LGRC도 이 점을 지적하여 “공유된 서비스 모델에 의해 제공되는 효율성은 여기저기 산재된 기능들이 하나의 또는 한정된 장소에 집적되는 데서 발생하는 것이다.”⁶¹⁾라고 한다.

(다) 전략적 동맹체(shared services arrangements) 모델

전략적 동맹체 모델 역시 LGAQ에 의해 제안되었다. 그런데 이 모델의 양태는 다양하여 일의적으로 정의하기는 어려우며, 대개 다음의 요소를 내포한다고 한다.

- 도로, 상수도 등 사회간접자본 시설 및 기타 일련의 서비스공급에 대한 계획 및 프로그램에 있어 보다 더 정연한 접근방법
- 보다 더 효율적인 자원의 활용
- 보다 더 장기간에 걸친 업무계약

한편 위의 요소를 가진 대표적인 전략적 동맹체의 예로서 뉴사우스웨일즈주 뉴잉글랜드 및 헌터밸리지역에 소재한 지방정부들간의 서비스 공급에 있어서의 전략적 제휴⁶²⁾를 예로 들기도 한다.

61) LGRC 보고서 47쪽

62) Hunter Integrated Local Area Council은 헌터 밸리 지역 13개 지방정부간 전략적 동맹체로서 이들 지방정부들은 교육훈련(training), 구매(purchasing), 기록물 보관창고(regional records storage), 인력관리(human resources), 쓰레기처리(waste) 업무를 공유한다. New England Councils Strategic Alliance는 뉴잉글랜드지역 4개 지방정부들간의 전략적 동맹체로서 이들은 공동입찰(joint tendering), 핵심지원기능(core support

이에 대하여 LGRC는 어떤 입장일까? LGRC는 전략적 동맹체가 2개 또는 그 이상의 지방정부가 책임과 비용지출에 있어 공유한다면, 그리고 결합된 또는 파트너적인 접근방식이 기존의 전통적인 계약방식을 넘어 비용상의 효율과 사회적 편익을 실현시킬 수만 있다면 협력적 서비스 공급관리에 있어 유용한 도구라는 점을 인정한다.⁶³⁾

그러면서 저개발지역, 멀리 떨어진 원방지역의 지방정부들에게 이 방식은 특히 가치 있다고 말하고, 이 모델에 의한 이점은 통폐합된 지방정부들에게도 똑같이 적용되며, 좀 더 향상된 능력을 가진 더 큰 지방정부의 경우 이와 같은 전략적 동맹으로부터 얻을 이점이 더욱 클 것이라고 말한다.⁶⁴⁾

그 이유로 LGRC는 다음과 같이 말하고 있다.

규모 있는 지방정부의 경우 계획, 프로그램 수립, 업무수행 결과의 공급에 대하여 보다 더 전략적이고 응집력 있는 접근을 가능케 한다.

- 좀 더 나은 능력을 보유한 지방정부, 특히 인력자원 측면에서 보다 나은 능력을 보유한 지방정부는 관련된 지방정부들과 서비스 공급자와의 교환관계에 있어 보다 평등한 교환을 가능하게 해 준다.
- 지방정부 수가 보다 더 적을수록 협상에 관계된 상대방의 수를 줄이고 업무를 계획함에 있어 복잡성도 줄일 수 있다.
- 지방정부 수가 보다 더 적을수록 적은 행정비용이 전망된다.
- 참여 지방정부의 수가 축소되면 인력배치의 합리성을 가져오고 작업

functions)들을 공유한다. 현재 NSW주에는 약 70개에 이르는 전략적 동맹체들이 있다고 한다.(NSW주 지방정부, Structural Reform of Local Government in New South Wales, 9쪽. www.dlg.nsw.gov.au/dlg/dlgHome/documents/Information/040915%20Local%20Government%20Report.pdf)

63) LGRC 보고서 48쪽

64) LGRC 보고서 48쪽

계획에 있어 융통성을 증대시킨다.

따라서 LGRC는 전략적 동맹체 모델이 그 자체 장점을 갖고 있는 것을 인정하면서도 통폐합 대체논리 또는 대항논리라기 보다는 통폐합된 경우에 다 유용한 모델임을 주장하면서 LGAQ의 제안 수용을 거절하고 있다.

4) LGRC의 권고안을 둘러싼 통폐합 찬반

LGRC의 권고안이 발표되자 이 안이 그대로 주의회를 통과할 경우 통폐합 대상자로 전략하게 된 해당 지방정부와 지방정부의 대리인격인 LGAQ가 격앙된 반대의 목소리를 높였으며, 2007년말 연방 총선을 앞두고 하워드 수상을 비롯한 정치권에서도 정치적 계산을 염두에 둔 발언들이 쏟아져 나왔다.

따라서 여기에서는 통폐합의 직접 이해 당사자인 LGAQ, 통폐합 대상이 된 지방정부 중 강력한 목소리를 높인 당사자, 학자들, 연방 정치권, 일반 국민의 반응 등을 하나하나 일별해 보기로 한다.

가) LGAQ의 반응

LGRC 보고서가 발표된 날 LGAQ는 긴급 보도자료에서 “지방정부가 지도에서 지워졌다”는 제목하에 다음과 같이 성토했다.

“퀸즐랜드주에서 지방정부가 광역정부로 대체되었다. LGRC가 이유 없이 체계의 전면적 도살을 계획했다. 앞으로 우리가 알고 있는 지방정부는 더 이상 존재하지 않게 되었다. 우리가 갖게 된 것은 광역정부이다. 공통된 이해를 가진 지역 공동체는 그들이 의지해 왔던 지방의원들을 잃게 되었다. 그 대신에 남겨진 것은 선출되지 않은 관료제이다.(중략) LGRC의 보고서는 오만하게도 지난 100년간에 걸쳐 이루어진 지역공동체의 작용 방식과 이해관계를 무시했다. ...(중략)

보고서는 주정부의 감축주의, 경제적 합리주의자의 가장 나쁜 측면을 담고 있다.”⁶⁵⁾

나) 학계의 이론가

학계의 반응은 주로 반대의 입장이 언론에 오르내린다. 그 이유는 지방정부가 개혁 드라이브에 밀려 수세에 있는 입장에서 주정부의 찬성논리를 뒷받침하는 이론가보다는 반대 입장에 있는 이론가들을 전면에 내세우는 것이 논쟁의 균형을 맞추는 차원에서 합리적인 때문으로 풀이된다.

주로 언론에 오르내리는 이론가는 뉴 잉글랜드 대학의 브라이언 돌리 교수로서 호주에서는 지방행정분야에서 인정을 받는 이론가이다. 특히 통폐합을 비롯한 지방행정개혁 분야에 많은 논문을 발표한 바 있으며, 퀸즐랜드주 통폐합과 관련해서도 3편의 소논문을 발표하였다. 주된 내용을 소개하면 다음과 같다.

“퀸즐랜드주 지방정부개혁위원회(LGRC)에 의해 제공된 급진적 통폐합과 관련하여 어떠한 일반적 결론들이 이끌어내어질 것인가? 3가지 관점이 타당할 것 같다.

첫째로 LGRC의 보고서는 오랜 기간동안 변함없이 강제적 통폐합을 권고해 온 다른 주에서의 공식 보고서와 유사하다는 점이다. 이런 점에서 퀸즐랜드주 LGRC는 다른 주에서의 구조조정의 경험으로부터 배운 것이 아무것도 없다는 황폐한 결론에 도달하지 않을 수 없다.

둘째로 LGRC의 보고서는 구조조정에 대한 호주의 다른 주나 국제적 저작물들을 무시했다는 점이다. 마치 퀸즐랜드가 우주의 다른 차원에 분리되어 존재하는 것 같은 느낌을 준다.

65) 2007.7.27일자 LGAQ 보도자료 (<http://www.lgaq.asn.au/LGOnline/includes/printthispage.jsp?path=/lgaq/newsReleases/2007/LocalGovtWipedoffTheMap.html&banner=1&circular=0&publishDate=27-07-07>)

셋째로 LGRC가 지방정부의 효과성(effectiveness)을 증진시키기 위한 수단으로서 내세운 통폐합이 가져 올 장밋빛 전망에 대해 아무런 경험적 증거도 이끌어내지 못하고 있다는 점이다.

하지만 남호주(2005), 뉴사우스웨일즈(2006), 서호주(2006), 타즈마니아(2007)에서의 주정부 주도의 지방정부에 대한 재정건전성 검토보고서 뿐만 아니라 PWC⁶⁶⁾의 지방정부에 대한 재정건전성 검토보고서에서도 이구동성으로 구조조정은 호주 지방정부의 재정건전성을 치료할 수 있는 만병통치약이 아님을 나타내고 있다. 실제로 PWC 용역보고서는 대규모 지방정부 통폐합을 경험한 주 즉 빅토리아주나 남호주, 뉴사우스웨일즈주와 대규모 통폐합을 경험하지 않은 서호주나 퀸즐랜드주 모두 재정건전성 문제를 안고 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 전 호주에 걸쳐서 지방의 사회간접자본이 매우 취약한 상황이 있기 때문에 지방정부 차원을 넘어 수십억 달러의 재정이 투입되어야 이러한 상황을 치료할 수 있을 것이다. 만일 재정건전성 문제를 해결하기 위한 다른 주에서의 구조조정이 실패했다면 어째서 퀸즐랜드에서는 성공할 수 있다고 기대해야만 하는가?⁶⁷⁾

통폐합을 찬성하는 측의 주장은 언론에 많이 오르내리지 않았다. 특히 LGRC가 보고서를 발표한 이후에 대부분의 미디어를 모니터링 해 보았으나 특별한 보도내용을 접할 수 없었다. 퀸즐랜드주정부의 강제적 통폐합 발표 이후 수시로 언론보도 등을 모니터링 하는 가운데 유일하게 발견한 자료가 다음의 내용이다.

“합병할 것이냐 아니냐, 이것이 새롭게 구성된 LGRC가 수개월내에 답변해야 할 질문이다. 이에 대한 퀸즐랜드 지역정책 전문가의 답변은 평이하다. 합병해야 한다는 것이다. 이와 같은 답변을 한 사람은 중앙 퀸즐랜드대 지역경제 및 발전학과의 교수인 존 룰페이다. 그의

66) Pricewaterhousecoopers 용역 회사를 말함

67) Brian Dollery, Chong Mun Ho and James Alin, A Critical Appraisal of the Queensland Reform Commission's Final Report, pp 18~19. (<http://www.une.edu.au/clg/wp.htm>)

의견을 요약하면 다음과 같다.

통합에 의해 세 가지 편익이 기대된다. 지방정부를 보다 효율적으로 경영할 수 있는 경제적 편익이 있다. 이것은 모든 다른 비즈니스 활동과 마찬가지로, 규모가 클수록 더 많은 효율성이 존재한다.

과소평가되기는 하지만 다른 큰 편익은 보다 유능한 인력을 지방정부 안으로 유입시킬 수 있다는 것이다. 지금 현재 모든 지방정부가 고급 엔지니어, 건강관리자, 안전관리자 등을 원한다. 지방정부가 통폐합되어 규모가 커지더라도 여전히 이와 같은 서비스를 제공해야 하는데, 이 경우 통폐합된 규모 있는 정부는 이와 같은 인력을 광범위한 지역에 걸쳐 분산 제공할 수 있다.

또 다른 편익은 규모 있는 지방정부라야 주정부나 연방정부를 상대로 강력하게 협상해 나갈 수 있다는 점이다. 지금 현재 어떤 지방정부들은 너무 작아서 전혀 협상력을 가지고 있지 못하다.“⁶⁸⁾

찬성 논리라기보다는 통폐합이 가져 올 편익을 열거한 수준이라고 할 수 있을 것이다.

다) 정치권의 공방

퀸즐랜드주의 강제적 통폐합은 중앙 정치권의 정치 공방도 불러 일으켰다. 연방 총선이 연말에 예정되어 있고, 지지율이 야당에 미치지 못하는 형편에서 야당 당수인 노동당의 케빈 러드의 고향이 퀸즐랜드주라는 점에 착안하여 유권자의 표를 이끌어내기 위한 하워드 자유-국민 연립정권의 선거전략의 일환 때문이었다. 몇 가지 뉴스 보도를 인용하면 다음과 같다.

“하워드 총리는 자신이 퀸즐랜드주 지방정부 통폐합에 간섭하는 배경

68) ABC뉴스 인터넷 언론보도 (<http://www.abc.net.au/capricornia/stories/s1907967.htm>)

에 대하여 야당 당수인 케빈 러드가 노동당 정부의 통폐합 시도에 반대하는 퀸즐랜드주 주민들을 지지하려고 나서지 않기 때문이라고 말했다. 그는 만일 주민들이 (통폐합 찬성여부에 대하여) 투표하려고 한다면 호주 선거관리위원회는 투표를 치러지게 하고 그 비용을 부담할 것이라고 말했다.”⁶⁹⁾

“케빈 러드 노동당 당수가 퀸즐랜드주 전체에 걸쳐 대규모 항의가 전개됨에 따라 퀸즐랜드주의 강제적 통폐합 과정을 주의 깊게 살펴 볼 것이라고 말했다. 케빈 러드의 약속은 일요일 약 2000여명의 주민들이 포트 더글라스⁷⁰⁾에, 또 수백명이 누사와 선샤인코스트 지역에 집결하여 반대를 표명함에 따라 이루어진 것이다. 만일 지방정부 통폐합이 있어야 한다면 최선의 방법은 지방정부 스스로가 자발적으로 하는 것이다. 둘째로 지방정부의 경제성을 성취하는 것에 관한 나의 입장은 항상 지방정부들이 연합(pooling)하는 것, 즉 자발적인 통폐합을 통해서 또는 핵심 서비스들에 대하여 공동 구매를 통해서 하는 것이라는 점을 말해 왔다.”⁷¹⁾

“퀸즐랜드주 수상 피터 비티는 2008년 3월로 예정된 지방선거와 관련하여 이달 말⁷²⁾까지 개혁법안을 통과시키길 원한다고 말했다. 그는 지방정부 통폐합과 같이 서로 엇갈리고 어려운 이슈를 만나게 될 때 주민들은 변화를 싫어하게 되며 주민들이 개혁법안을 좋아하길 기대하지는 않지만 이것은 지방정부들을 위해서나 주민들을 위해서나 좋은 것이라고 말했다. 그리고 그는 연방 총선 운동이 일어나기 전에 통폐합 의제를 사람들의 관심에서 벗어나도록 하기 위해 노력하고 있다는 비난을 부정하며, 케빈 러드 연방 노동당수가 집권하는 기회에 타격을 입히지 않을 것이라고 말했다. 그러면서 통폐합은 독립 지방

69) 시드니모닝헤럴드 8월 7일자 보도 (<http://www.smh.com.au/news/national/besieged-pm-sweeps-states-in-hunt-for-voters/2007/08/07/1186252708313.html>)

70) Port Douglas (퀸즐랜드 북부 도시 이름)

71) 시드니모닝헤럴드 2007년 8월 5일자 (<http://www.smh.com.au/news/NATIONAL/Rudd-vows-to-look-at-council-merges/2007/08/05/1186252541226.html>)

72) 2007년 8월말을 말함

정부개혁위원회의 권고에 기초하여 자신의 정부가 내린 결정이며 연방과는 무관하다고 말했다.”⁷³⁾

정치권의 공방에 대한 학계의 평가는 다음과 같다.

“퀸즐랜드주정부의 통폐합 시도에 대한 하워드 연방 수상의 정치적 개입에 대해 지방정부 법률 전문가인 시드니 공대 이안 엘리스 존스는 다음과 같이 말했다.

하워드 수상이 전통적으로 주정부 소관사항인 문제를 복잡하게 만들고 있다. 지방정부는 주정부의 입법적 피조물이며 또 그렇게 되어야 한다. 주정부가 지방정부의 존재 자체를 원하는지, 어떤 종류의 지방정부를 원하는지, 얼마나 많은 수의 지방정부를 원하는지와 같은 것은 주정부가 결정할 일이다. 보다 큰 지방정부가 작은 규모의 지방정부보다 낫나 아니냐의 논쟁에 들어갈 필요가 없다.

영국이나 미국의 예에서 볼 때 보다 큰 규모의 지방정부가 반드시 규모가 작은 지방정부보다 더 효율적이지는 않다는 증거들은 상당히 많다. 하지만 하워드 수상은 연방정부의 권한을 부적절하게 사용하고 있으며, 지방정부는 주정부의 문제이며 전적으로 주정부가 법적으로 통제할 권한이 있다는 정파적 견해를 초월한 전통에 대해 위험한 선례를 만들고 있다.”⁷⁴⁾

이처럼 전문가의 견해는 지방정부 통폐합을 정치적 이해에 따른 공방으로 몰고 가는 데에는 반대하고 있는 것이 대체적인 것으로 풀이된다.

5) 통폐합 법안의 주의회 상정 및 확정

73) 시드니모닝헤럴드 2007년 8월 6일자(<http://www.smh.com.au/news/NATIONAL/Qld-govt-pushing-through-council-reforms/2007/08/06/1186252599338.html>)

74) 시드니모닝헤럴드 2007년 8월 7일자(<http://www.smh.com.au/news/NATIONAL/PM-intervening-in-Qld-councils-dispute/2007/08/07/1186252690005.html>)

가) 법안 상정 및 확정

LGRC의 권고안은 2007년 8월 9일 주 의회에 상정되었고, 다음날인 8월 10일 확정되었다. 한마디로 전광석화와 같은 진행이라고 할 수 있을 것인데, 웨스트민스터제 의회민주주의에 있어 의회 과반수를 점유한 집권당이 결심만 하면 얼마나 강력한 추진력을 확보할 수 있는가하는 점을 여실히 보여주고 있다고 하겠다.

특히 퀸즐랜드주의 경우 단원제를 채택하고 있는 관계로 상원에서의 검토나 만일의 경우 상호 의견이 다를 경우 의견조정 에 따르는 기간을 염려할 필요도 없이 단숨에 일이 진행된 점은 매우 이채롭다. 이는 빅토리아주 행정개혁에서 1986년 케인 노동당 정부가 상원의 반대를 예상하여 스스로 개혁포기를 선언했던 사실을 상기시키고 있다.

그런데 특히 언급해야만 할 사항은 비티 노동당 정부가 개혁법안을 통과시키면서 지방정부들로 하여금 통폐합 찬반 연부에 대한 투표를 진행하지 못하도록 하는 규정⁷⁵⁾을 개혁법안에 집어넣었다는 사실이다.

바로 이 점이 강제적 통폐합이 논리적, 경제적 측면에서 타당성이 있느냐 여부를 떠나 지방정부 및 많은 사람들로 부터 비난을 자초하고 심지어는 연방 정치권의 정치적 공방까지 불어들이게 된 연유가 된다. 특히 일반 시민들이 개혁법안 통과에 대한 반응을 볼 때 이 점은 더욱 확연히 드러난다.

나) 시민들의 반응⁷⁶⁾

75) Local Government Reform Implementation Act 2007 제11장 159조HY 제1항

“An existing local government must not conduct a poll in its area, or a part of its area, if the question the subject of the poll relates to anything that is, or is in the nature of, a reform matter, or the implementation of a reform matter.”

76) ABC 뉴스 인터넷판에 게시된 일반 시민의 댓글 모음이다. (<http://abc.net.au/news/stories/2007/08/10/2001269.htm?section=justin>)

법안 통과에 따른 시민들의 반응을 몇 가지 소개하면 다음과 같다. 반응들은 ABC 방송국의 홈페이지에 게시된 댓글들이다.

“피터 비티 수상이 완전히 일을 잘못 처리했고 선거구도 잘못 처리했다. 이것은 더 이상 지방정부통합(나는 어쨌거나 이에 찬성하는 사람이다) 문제가 아니다. 이것은 기초적인 민주주의의 문제이며 논쟁에서 자기의 목소리만 들어야 한다는 피터 비티의 오만과 그의 잘못된 신념에 관한 문제이다. 지방정부 통합 건은 문제가 아니다. 문제는 정치권이 반대자의 목소리를 침묵하도록 고안된 법안을 통과시킬 권한이 있느냐의 문제이다.”⁷⁷⁾

“선샤인코스트 시의 통합에 대하여 마지막 법안 수정이 이루어지기 전까지는 신경 쓰지 않았다. 어떻게 민주주의 정권의 정치인들이란 사람들이 투표하는 행위를 금지할 뿐만 아니라 법률안에 반대하려는 사람들을 위협할 수 있는가?”⁷⁸⁾

“지금 피터 비티의 반대자들이 피터 비티가 독재자라고 비난하고 있는데, 수년전 야당이 집권하고 있을 때도 똑같은 상황이 있었지 않은가?”⁷⁹⁾

“지방정부의 개혁과 비효율적 지방정부들의 통합 문제는 새삼스러운 것이 아니고 빅토리아주에서도 퀸즐랜드주와 비슷한 방식으로 케네트 자유당 정부에 의해 성공적으로 이루어진 적이 있다. 그 성과들 중의 하나는 개선된 서비스 공급이었다.”⁸⁰⁾

“이것은 넌센스다. 퀸즐랜드주 통합 법안 통과에 의해 제거된 그렌빌시 (the Sire of Grenville) 주민의 이야기를 인용해 본다. ”우리가

77) Jim Paradies, 10 Aug 2007 3:07:53pm

78) Dale Williams, 10 Aug 2007 2:05:36pm

79) Peter Greer, 10 Aug 2007 11:29:58am

80) Barry Suridge, 10 Aug 2007 10:43:32am

그렌빌시라는 지방정부에 속해 있었을 때에는 아주 평범한 시민들이 화합 속에 동료 주민들과 함께 시를 경영했다. 비록 그렌빌시가 자기 자신이 유지관리해야 할 도로를 담당하는 직원들과 기계장비들을 보유하고 있기는 했지만 지방세는 낮게 책정되었으며, 모든 일이 잘 돌아갔다. 하지만 우리가 골든 플레인스 시(the Golden Plains Shire)에 통합하게 되면서부터 몇 개의 서비스가 감축되었고 지역주민들의 피부에 와 닿지 않는 낮은 도시계획들이 우리들을 압박하기 시작했다. 큰 투자가 이루어지기 시작했다. 작은 마을에 사는 주민들은 더 이상 자신들에게 최선이 무엇인지에 대하여 결정할 권한을 갖지 못하게 되었다. 대신에 덩지가 커진 지방정부가 결국에는 대규모 개발을 밀어붙이게 되었다. 그 와중에 결국에 이득을 보는 자들은 토지개발업자들과 대규모 개발계획에 따른 지방세 인상에 즐거워하며 시에서 커피를 즐기는 자⁸¹⁾들이다.”⁸²⁾

“Barry 군의 의견에⁸³⁾ 반대한다. 우선 재정적으로 강력한 지방정부들의 웹사이트를 한번 보라. 현재 강제적으로 통합하게 되는 지방정부들이 반드시 재정적으로 취약한 지방정부들이 아니다. 여기 북부 퀸즐랜드에 4개의 지방정부가 있다. 그들은 자신들의 재정적 문제들을 잘 관리할 수 있는 높은 능력을 갖고 있다. 그리고 이 지방정부들의 경계는 수백년 동안 정해진 채 고정된 것은 아니었다. 오늘날과 같은 성공적 결과를 낳기 위해 자발적인 동의하에 진화해 왔다. 이제 우리는 엄청나게 큰, 외관상으로 타즈마니아주 만큼 큰 지방정부를 갖게 되었다. 경계간 거리는 섬뜩하다. 이처럼 넓은 지역을 커버하기 위한 서비스에 소요되는 재정적 환경적 고비용 때문에 개선된 서비스의 공급이 낮아질 것이라고 생각되지 않는다. 더 크다고 해서 반드시 더 나은 것은 아니다.”⁸⁴⁾

81) 공무원들을 지칭하는 것임

82) James Sinnamon, 10 Aug 2007 11:05:55am

83) 앞의 댓글에 나온 Barry Suridge를 지칭한다

84) julie, 10 Aug 2007 4:29:39pm

“비티 노동당 정부의 지방정부개혁에 의해 통폐합하게 된 지역 공동체의 민주적 권리에 대해 존 하워드가 피터 비티보다 더 사랑한다고 생각하지 않으며 그 반대도 아니라고 생각한다.

나는 피터 비티와 존 하워드가 도저히 상종할 수 없는 정치적 원수라고도 생각하지 않는다. 결국 올해 초에 피터 비티가 뭐라고 말했는가? 퀸즐랜드주 집권 노동당수이면서도 자유당 소속인 브리즈번시장 캠벨 뉴먼을 지지한다고 하지 않았는가? 모두들 이기적인 관점에서 행동하는 것이기 때문이다. 따라서 퀸즐랜드 지방정부개혁이 노동당 정권에 의해 추진되고 있고 이것에 반대한다고 해서 금년 연방총선에서 노동당이 집권하기를 원하지 않는다고 말할 필요는 없다.”⁸⁵⁾

“피터 비티 정권은 무너져야 한다. 이것이 마지막 몸부림이다. 피터 비티 정권이 무너져야 할 뿐만 아니라 케빈 러드⁸⁶⁾가 집권에 실패하는 것도 이제는 가능성의 문제가 아니라고 감히 말한다. 이제 퀸즐랜드에서 민주주의는 죽었다.”⁸⁷⁾

“나는 피터 비티가 지방정부 통폐합 문제를 연방 총선이 끝날 때까지 기다리지 못한 것을 결코 이해할 수가 없다. 어제 ABC 방송국과의 인터뷰에서 피터 비티의 언급과는 달리 퀸즐랜드에는 정치의 개념에 대해 초보적인 이해는커녕 연방과 주의 차이가 뭔지도 모르는 유권자들이 많이 있다. 이번 다가오는 연방 총선에서 퀸즐랜드 주 지역에서 노동당이 패배하게 된다면 나는 다음의 주 총선에서는 결코 노동당에 표를 던지지 않겠다. 피터 비티, 당신은 지금까지는 잘해 왔다. 하지만 당신이 결정이 연방 총선에 악영향을 미치게 된다면 당신의 과거 성취는 물거품이 될 것이다.”⁸⁸⁾

“피터 비티 정권이 민주주의 원칙을 파괴하면서까지 통폐합 찬성여부

85) James Sinnamon, 10 Aug 2007 10:08:52am

86) 연방 노동당수의 이름

87) Geoff Sanders, 10 Aug 2007 9:23:28am

88) BettyMay, 10 Aug 2007 9:34:02am

에 대해 주민 투표에 부치려고 하는 지방정부들을 위협하는 이유는 유권자의 90%가 통폐합에 반대하는 결과가 나올 것을 두려워하기 때문이다.”⁸⁹⁾

“통폐합에 반대하는 자들은 긍정적 사고방식을 갖고 있지 않다. 호주에는 너무 많은 지방정부들이 존재한다. 우리는 지나치게 많은 통치, 행정서비스의 중복을 제거해야 할 필요가 있으며, 그런 점에서 우리 납세자들은 피터 비티를 영웅으로 만들어야 한다. 지방정부 통폐합은 필요 없이 세금을 낭비하는 지방정부들을 정리해야 할 많은 필요에서 발생한 것이다.”⁹⁰⁾

“Ron⁹¹⁾의 의견에 반대한다. 나는 선샤인코스트 지역에 산다. 아마도 남동 퀸즐랜드 지역에서 가장 빠르게 성장하고 있는 지역이고 인구가 가장 빠르게 늘어나고 있는 지역이다. 그런데도 우리는 통폐합에 의해 수많은 이슈들, 그러니까 급속한 개발 이슈로부터 인구 제한, 녹색 지대의 보호 등에 이르기까지 많은 이슈들을 처리하기 위해 지금보다 더 적은 수의 대표자들⁹²⁾을 가져야 할 운명이다. 앞으로 개발 지상주의 지방정부를 탄생시키고 선샤인코스트 지역이 귀중하게 여겨 온 생활환경들을 파괴할 것이라고 생각해 보라. 이것이 우리가 두려워하는 것이다.”⁹³⁾

“호주인들은 망각하길 좋아한다. 모든 사람들이 금방 잊어버릴 것이다. 나는 사람들이 어느 지역에 통폐합된 새로운 지방정부 청사가 들어 선다느니를 가지고 이야기 거리를 삼는 것을 보고 놀랐다. 당신들은 재정적으로 건전하고 강력한 지방정부들을 창설하기 위해 통폐합을 단행했으면서 이제는 불필요하게 된 수백만 달러짜리 시설물들을

89) Neil Ennis, 10 Aug 2007 9:34:14am

90) Ron, 10 Aug 2007 10:12:31am

91) 앞의 댓글을 쓴 사람

92) 지방의원들을 말함

93) Geoff Sanders, 10 Aug 2007 10:43:33am

어디에 붙여야 할 것인지를 두고 다시 고민하고 있다.”⁹⁴⁾

“나는 모든 사람들이 자유로이 의견제시를 할 권리가 있다고 생각한다. 하지만 Ron⁹⁵⁾이 납세자의 돈에 대하여 걱정하고 있다면 왜 당신은 관료주의에 찌든, 효율성이 적은 주정부 부처들에 대해서는 언급하지 않고 있는가? 주 정부는 여러분 지역구마다 변함없이 3명의 대표자들을 선출하고 있다. 지방정부들은 대부분 당신의 지방세(rate)에 의해 재정수입을 잡고 있지만 다른 세금(tax)에 의존하고 있지 않다.⁹⁶⁾ 그리고 한 가지 더 첨언하자면 만일 당신이 백분율로 환산한다면 tax보다도 rate로부터 더 많은 가치를 받고 있다. 다른 한 가지는 당신은 현재 퀸즐랜드주민들에게 논점이 되고 있는 바가 무엇인지를 놓치고 있다는 점이다. 집권당에 대해 우리가 문제 삼고 있는 것은 통폐합도 아니고 직업 또는 서비스의 축소, 통폐합 실행과정의 고비용 등이 아니라 아돌프 히틀러 식의 정권에 의해 퀸즐랜드주민들이 침묵을 강요당하고 있다는 점이다. 피터 비티는 주민들이 자신과 다른 생각을 갖는 것이 그렇게 두려운 것인가? 그리고 아마도 당신은 당신의 폭넓은 의견, 즉 호주에는 지방정부수가 너무 많다 라는 점을 더 명확히 하고 싶을 것이다. 나는 당신이 앞으로 퀸즐랜드에서 살기 바라며, 화장실 휴지조각이 아리저리 훑날리고 계약자가 전기 스위치를 잘라 버렸을 때 당신이 익숙해져 있는 현재의 서비스를 공급받기에는 통폐합된 지방정부는 너무 멀다는 사실을 느끼게 될 것이다.”⁹⁷⁾

“지방정부 통폐합은 건전한 경제적 방향으로의 순리라는 Ron의 의견에 대하여. 논리적으로 당신은 2~3개의 지방정부를 통폐합하여 하나의 큰 지방정부를 탄생시키는 것이 행정서비스 공급에 있어 비용을 절감하게 될 것이라고 생각할지 모르지만 계속해서 목격한 실제 상황

94) BJ, 10 Aug 2007 11:52:11am

95) 앞에 댓글을 단 Ron을 지적하고 있음

96) 지방정부의 재원은 크게 rate(지방세), fees and charges(세외수입), grants(연방 및 주의 보조금), loans(차입금) 4가지로 나누어진다. 그런데 이 중에서 세입의 주원천인 rate를 tax라고 이름 붙이지는 않고 연방 정부나 주 정부의 각종 세금에는 tax라는 이름을 붙인다. 글쓴이는 이 점을 지적하고 있다.

97) sharon, 10 Aug 2007 10:48:04am

은 더 높은 지방세율로 인한 비용증가, 상업적 이익에 중점을 둔 서비스의 집중화, 주민 대표성과는 거리가 더 떨어진 의회와 납세자간의 괴리 등이다. 우리가 지방정부의 의무를 좀 더 집중화되고 높은 단계의 지방정부로 양여해야 한다고 생각한다면 그냥 모든 지방정부를 하루아침에 없애 버리고 그냥 주정부에 모든 것을 맡겨 버리는 것이 나올 것이다.”⁹⁸⁾

6) 향후 일정 및 이행기 관리

2007.4.17 강제적 통폐합 착수선언 이후 2007.8.10 주 의회 통과라는 과정을 거쳐 퀸즐랜드주의 지방정부 통폐합은 결론이 났다. 반대와 찬성여부를 떠나 법은 확정된 것이다.

그러나 통폐합 법안이 통과되기는 하였으나, 통폐합이 실질적으로 완료된 것은 아니다. 통폐합을 할 것이냐 말 것이냐의 논란에 법적인 쐈기를 박은 것이며, 실질적인 통폐합 작업의 시초를 알린 것에 불과하다. 따라서 통폐합 법안이 통과하기까지는 사실상 정치적 영역이며, 법안이 통과한 이후의 이행기 관리는 행정의 영역이다. 이해를 돕기 위해 현재까지의 추진 경과와 앞으로 2008년 차기 총선까지에 이르는 남은 개혁 일정을 요약하면 다음의 표와 같다.

<개혁 일정표(Timeline of reform)>

시기	주요내용
2007년 4월 17일	강제적 지방정부 통폐합 발표 (공동 발표문)
2007년 5월 1일	지방정부개혁위원회 활동 개시
2007년 7월 27일	지방정부개혁위원회의 구조개혁 권고안 지방정부부 장관에게 보고 - 새로운 지방정부의 이름/종류/선거구 등
2007년 8월 9일	새로운 지방정부 경계(안) 주 의회 상정 및 토론 개시
2007년 8월 10일	새로운 지방정부 경계안 확정 (주의회 통과)
2007년 10월~ 2008년 2월	새로운 지방정부 총선시기까지의 과정을 이행하기 위한 지방 과도 위원회(Local Transition Committees)의 설치 및 개혁 작업을 추진할 임시 CEO의 임명 등
2008년 3월 15일	퀸즐랜드주 지방정부 총선 실시

98) Michael, 10 Aug 2007 10:51:25am

다. 퀸즐랜드주 지방정부 통폐합 평가

1) 통폐합 추진배경 및 동기

(가) 주정부의 공식입장

통폐합 추진 배경에 관한 주정부의 공식 입장은 우선 2007.4.17 피터 비티 수상과 앤드류 프레이저 지방정부부 장관의 공동 기자회견문에 잘 나타나 있다. 한편 주정부가 2007년 4월 지방정부 통폐합 착수 발표를 하면서 별도의 웹사이트를 개설하여 “무엇이 퀸즐랜드주 정부가 개혁 프로그램을 착수 하게 했는가?(What led to the Queensland Government’s local government reform program?)”라는 제목의 내용에 자세한 설명이 나와 있다.⁹⁹⁾

위 두 문건에 의한 주장을 요약하면 다음과 같다.

(1) 내용적 측면

- 퀸즐랜드주 지방정부들의 재정적 취약성 (QTC의 재정건전성 보고서)

99) 웹사이트에 게재된 내용은 다음과 같다.

“퀸즐랜드주에서의 지방정부 개혁 필요성은 지방정부 부문 자신들로부터 먼저 제기되었다. 2005년에 LGAQ는 지방정부의 존립가능성에 대하여 염려하면서 주정부와의 파트너십을 추구하는 가운데 지방정부 개혁을 선행하였다. 118개의 지방정부들이 크기, 형태, 존립가능성 검토 프로그램(SSS 프로그램)을 통하여 장기적 전망 하의 자신들의 미래에 대하여 조사하는 것에 동의하였다. 그러나 이 프로그램은 시의적절하게 의미있는 개혁 작업의 성과를 낳지 못했다. 2007년 3월에 지방정부부 장관은 주 산하 모든 지방정부 시장들에게 서한을 보내 SSS 프로그램 아젠다가 성취할 수 있었던 것과 그 성취시점 측면에서 SSS 프로그램에 대하여 평가해 줄 것을 요청하였다. 지방정부들로부터의 답신들은 공개되어 있으므로 누구든지 열람 가능한데, 그들은 SSS를 통해서 상당한 지방정부 개혁이 2008년 지방선거 이전까지 분명히 달성할 수 없을 것이라고 답하였다. 퀸즐랜드주 재무공사(The Queensland Treasury Corporation (QTC))가 105개 지방정부들을 대상으로 재정건전성 검토를 하였는데, 이 중 40%가 재정적으로 약함이거나(financially weak) 재정적으로 매우 약함이거나(financially very weak) 또는 재정적으로 곤란하다(financially distressed)라는 것이 밝혀졌다. 그리고 그외 다른 독립기관들의 보고서들 예컨대 퀸즐랜드 감사원장(the Queensland Auditor-General), 프라이스워터하우스쿠퍼스(PricewaterhouseCoopers), 맥그라스 니콜(McGrath Nichol)의 보고서들도 퀸즐랜드주 지방정부들이 비슷한 재정적 문제점을 갖고 있다고 강조했다. 퀸즐랜드 주민들이 강하고 재정적으로 안정된 지방정부에 다가갈 수 있도록 주정부는 전주에 걸치는 개혁 프로그램을 실행하였다. 주정부는 독립 지방정부 개혁위원회(independent Local Government Reform Commission)를 설치하였으며, 이 기구는 2007년 5월 1일부터 업무에 착수하였으며 그 임무는 퀸즐랜드 지방정부들에게 있어 가장 적합한 구조 및 경계에 관하여 권고안을 마련하는 것이다. 브리즈번시를 제외하고 모든 지방정부들이 검토 대상이다. 지방정부 과도 위원회가 설치되어 앞으로 새로운 지방정부로 향한 길잡이 역할을 할 것이다. 퀸즐랜드 주민들은 2008년 3월 15일 차기 총선에서 새로운 지방정부 체제에서 자신들을 대표할 의원들을 뽑게 된다. 현존하는 지방정부들은 차기 총선까지는 정상적으로 일상 업무처리를 하게 된다.”(<http://www.strongercouncils.qld.gov.au/Whyreform/Background.aspx>)

검토결과 등)

- 많은 지방정부들이 인구 규모 측면에서 소규모 (5,000명 이하) 로서 자체적 존립 여력이 부족
- 현존 지방정부 경계가 사회경제적 변화를 반영하지 못함. 현재 인구가 400만으로 50년 동안 인구가 세배 증가. 현존하는 지방정부 경계들은 교통, 통신체계가 저급하던 시대에 고안된 것

(2) 절차적 측면

- LGAQ의 SSS 프로그램에 의해 지방정부개혁이 지방정부 부문에서 먼저 제기
- 그러나 추진성과가 미흡 (지방정부부 장관이 시장들에게 공식서한을 보내 확인한 결과 2008년 3월 지방 총선 이전에 성과 가시화가 난망)
- 따라서 주정부가 강력한 이니셔티브를 가지고 추진할 수밖에 없었음

(나) 비공식적 이유

공식적으로는 주정부가 LGAQ를 비롯한 지방정부 부문의 개혁 성과가 지지부진한 이유로 이니셔티브를 넘겨받고 강공 드라이브를 펼칠 수밖에 없었다고 주장하고 있으나 여기에는 많은 의문점이 존재한다고 할 수 밖에 없다. 주정부가 계획적으로 이른 시기부터 통폐합을 구상하고 있었다는 판단을 갖게 하는 이유이다.

(1) 주정부의 계획된 통폐합

첫째로 의제와 관련하여 그렇다.

LGAQ의 SSS 프로그램을 비롯하여, 주정부의 강제적 통폐합 발표 이후 LGAQ가 발간한 McGrathnicole 용역보고서는 모두 지방정부의 재정건전성 문제, 즉 현존하는 또는 장래 예상되는 재정 수입 대비 비용 지출 관점에서 중기, 장기 전망 하에 해당 지방정부가 건전한가 여부에 대하여 논의하고 있고, 재정 건전성을 향상시킬 수 있는 대안들에 대하여 논의하고 있다.

그러나 LGRC의 보고서는 사실상 현존하는 지방정부들의 재정건전성 자체에 대하여 치료적 대안을 찾아내는데 중점을 두고 있기 보다는 오히려 광산업을 비롯한 장래 퀸즐랜드 주 전체에 걸친 산업경제적 발전의 거점 역할을 담당하도록 새로운 차원의 광역적 정부를 창설하는데 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 즉 의제 중심이 현존하는 지방정부의 재정건전성 및 이를 치료하기 위한 효율성 문제가 아니라, 차원을 달리하여 현존하는 지방정부와는 질적으로 다른 새로운 기능과 역할을 담당하는 거점 지방정부를 창설하려는 의도가 엿보인다. 즉 과거나 현재 지향이 아니라 미래지향적이다.

따라서 지방정부의 재정건전성 향상 문제는 기능과 역할, 위상이 다른 거점 지방정부가 기능을 발휘하면서 2차적으로, 부수적으로 해결되는 사안이지 중심의제가 아니라는 것이다. 그러기 때문에 LGRC의 보고서도 서문에서도 다음과 같이 언급하고 있는 것이다.

“현재 시점에서 지방정부 개혁은 단순히 재정 건전성 문제가 아니다. 그 이상이다. 많은 제안들에 따르면 현존하는 지방정부 경계들이 한 세기 이상 문제없이 잘 기능해 왔다거나 또는 고장 나지 않은 이상 고칠 필요 없다는 식이었다. 하지만 퀸즐랜드의 지방정부가 장래 수십년에 걸쳐 직면해야만 하는 것은 심각한 변화나 예기치 못한 사건과 관련된 충격을 흡수할 수 있는 능력을 보유함과 동시에 강력한 재정적 균형을 달성해야 한다는 것이다.”¹⁰⁰⁾

100) LGRC 보고서, pp 12~13.

또한 LGRC 보고서가 발표된 이후 LGAQ 회장인 폴 벨이 “퀸즐랜드주에서 지방정부가 광역적 정부로 대체되었다. LGRC가 이유 없이 체계의 전면적 도살을 계획했다. 앞으로 우리가 알고 있는 지방정부는 더 이상 존재하지 않게 되었다. 우리가 갖게 된 것은 광역적 정부이다. 공통된 이해를 가진 지역 공동체는 그들이 의지해 왔던 지방의원들을 잃게 되었다. 그 대신에 남겨진 것은 선출되지 않은 관료제이다.”¹⁰¹⁾라고 평가를 한 이유이기도 할 것이다. LGRC의 보고서에 대한 긍정 부정을 떠나 LGRC가 의도하는 방향을 정확히 읽어낸 올바른 지적이라고 해야 할 것이다.

둘째로는 상당히 짧은 LGRC의 활동 및 최종 보고서 제출기간이다.

LGRC의 활동기간은 2007년 5월 1일부터 같은 해 7월 27일까지 겨우 3개월도 되지 않는다. 이 기간 내에 현행 157개의 지방정부를 73개로 축소하고 새로운 지방정부의 경계, 선거구 및 의원수, 새로운 지방정부의 명칭 등 모든 것을 완결하는 것은 대단히 어려운 작업이며 상당한 기간이 요구되는 난제임이 틀림없다. 그런데 더더욱 어려운 점은 이와 같은 경계 조정의 배경으로 퀸즐랜드 전체를 아래와 같이 7개의 전략 거점지역으로 구분하고 통폐합된 지방정부들을 각각의 지역 아래로 배치시킨 점이다.

- 극서부 퀸즐랜드(Far Western Queensland)
- 북부 반도 및 토레스해협(Northern Peninsula and Torres Strait)
- 내륙 원주민 지역 및 도서(Mainland Indigenous Council and Palm and Mornington island)
- 남중부 퀸즐랜드 광산자원 회랑지구(Southern and Central Queensland Resource Corridor)
- 중서부지역 (Mid Western Region)
- 해변지역 (Coastal Region)
- 남동 퀸즐랜드 (South East Queensland)

101) 2007.7.27일자 LGAQ 보도자료 (<http://www.lgaq.asn.au/LGOnline/includes/printthispage.jsp?path=/lgaq/newsReleases/2007/LocalGovtWipedoffTheMap.html&banner=1&circular=0&publishDate=27-07-07>)

즉, 퀸즐랜드 지방정부 통폐합은 단순히 개개 지방정부의 재건전성 문제가 아니라 과거 100년에 걸친 사회경제적 변화를 반영하면서 장래의 경제 산업적 발전에 부응하기 위한 국토이용의 종합적, 전체적 활용을 염두에 둔 마스터 플랜의 성격을 띠고 있다는 점이다.

이런 면에서 주정부의 지방정부 통폐합은 LGAQ의 SSS 프로그램의 의제를 이어받아 그 연속선상에서 3개월에 걸친 작업 끝에 마무리한 것이 아니라 장기간에 걸친 주정부의 구상을 반영하여 결론에 이른 것이라는 판단을 갖지 않을 수 없다.

<주정부의 거점지역 분할 도면>102)

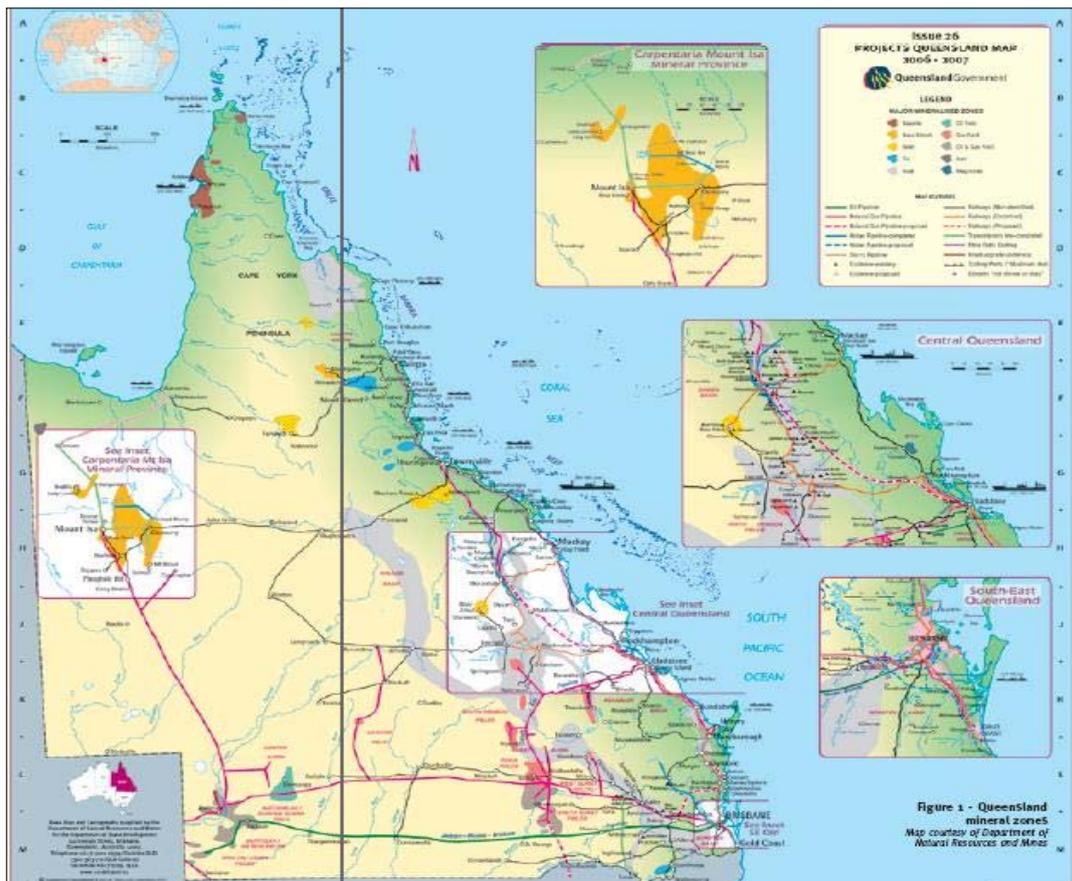


Figure 1 - Queensland mineral zones
Map courtesy of Department of Natural Resources and Mines

102) LGRC 보고서, pp 8~9

셋째로는 금년 지방정부 통폐합은 재정건전성 측면에서 취약한 지방정부만이 타겟이 아니었다는 점이다.

예를 들면 QTC의 검토 보고서에 의하면 재정건전성 검토 결과 모두 강함(strong) 평가를 받은 파인리버스 시(Pine Rivers Shire)¹⁰³, 카볼츄어 시(Caboolture Shire), 레드클리프 시(Redcliffe City) 등 브리즈번 인근에 위치한 3개 도시가 통폐합 대상이 되어 모레톤 광역적 정부(Moreton Regional Council)로 탄생하게 된다.

이렇게 볼 때 퀸즐랜드주의 통폐합 드라이브는 개개 지방정부의 재정건전성 여부와 이를 치유하는 처방적 성격의 조치가 아니라 좀 더 포괄적이고 장기적 차원의 주 전체 발전계획과의 연계 속에서 이루어진 것이 분명해진다.

(2) 정치적 동기

지방정부 부문에서는 주정부의 지방정부 통폐합이 지방정부의 재정 건전성을 치유하기 위한 순수한 동기에서 통폐합을 추진하는 것이 아니며 무언가 정치적 동기가 배후에 있다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

LGAQ의 사무총장인 Greg Hallam은 한 뉴스 기사에서 “비티 정부가 그토록 신속하게 지방정부통폐합을 밀어붙이는 그 자신의 이유가 있다. 신속한 지방정부통폐합 과정의 진행의 저변에 놓여있는 진정한 이유는 금년 말에 이루어질 주정부 의석의 재분배와 관련된 것이다. 금년 10월경에 이루어질 것으로 보이는 주정부 국회의원의 의석 재배치에 영향을 미치기 위한 영악한 마키아벨리식 계획 때문이라고 우리는 믿고 있다.”¹⁰⁴라고 말했다.

103) 브리즈번 공항으로부터 약 30분 거리에 위치한 도시로서 브리즈번 배후도시의 성격을 띠고 인구가 급속히 증가하고 있는 지역이다. 우리나라 대전 동구가 자매결연 후보 도시로 정하고 구청장을 비롯한 대표단 방문이 이루어지는 등 자매결연 체결 성사를 조망하고 있는 중에 퀸즐랜드주정부의 지방정부통폐합 조치로 양도시간의 자매결연 체결은 불가능해지게 되었다. 통폐합 선언이후에는 국제도시간 MOU의 체결 등 일체의 문서적 약속을 하는 것이 금지된다. 어쨌거나 대전 동구는 새롭게 탄생될 지역정부를 대상으로 교류의 연속성을 이어갈 계획이며, 통폐합 대상인 현 3개 도시 시장이 파인리버스시 대표단이 대전 동구를 방문시 서한에 의해 교류의 지속을 약속하기도 하였다.

이것이 사실이든 아니든 주민들의 표에 민감한 정치인의 입장에서 상당한 후폭풍을 가져 올 지방정부 통폐합을 반대를 무릅쓰고 짧은 기간에 마무리 해야 할 이유를 찾기가 그렇게 쉬운 것은 아니다.

Greg Hallam 사무총장은 필자가 2007년 10월 5일 지방자치단체국제화재단 기획연수단을 인솔하고 퀸즐랜드주 지방행정개혁 과정에 관한 브리핑을 받는 자리에서도 명시적으로 이를 언급하지는 않았으나, 주정부의 개혁시도를 정치적 배경과 연결하여 해석하였으며, 같은 이유에서 비록 통폐합 법안이 통과되었으나, 하워드 연방정부와의 협력 하에 주정부의 시도에 대한 찬반 투표를 실시하는 것을 통해 정치적으로 비티 정부의 강제적 통폐합 추진에 대한 정치적 책임을 물어갈 것이라고 말했다. 정치적 책임이 무엇이냐는 질문에 그는 2009년에 이루어질 주 총선에서 지방정부 통폐합을 반대하는 지역에서 집권 노동당의 의원들을 낙선시키는 것이라고 말했다.

그러나 그와 같은 정치적 행위와는 별개로 법안이 통과되었기 때문에 2008년 3월 15일 총선 전까지 통합 지방정부로 행정관리 기능이 순조롭게 이양되도록 최선을 다할 것이라고 말하고 있는 데에서 성숙된 민주주의의 한 단면을 보았다고 해도 과언은 아니다. 이 날의 세미나에 참석했던 LGAQ와 LGMA 등 지방정부 측 인사들은 한결같이 주정부의 강제적 통폐합을 비판하였으나 또한 한결같이 주 총선까지 이행기 동안 주정부와 긴밀히 협력할 것이라는 입장을 표명하고 있었다.

2) 통폐합에 따른 순기능과 역기능

우선적으로 개혁 드라이브를 거는 쪽인 주정부가 내세우는 통폐합의 순기능을 요약하면 다음과 같다.¹⁰⁵⁾

104) <http://www.smh.com.au/news/NATIONAL/Rudd-vows-to-look-at-council-merges/2007/08/05/1186252541226.html>

105) <http://www.strongercouncils.qld.gov.au/Whyreform/Benefitstoreidentsandratepayers.aspx>

가) 순기능

- 좀 더 강력해진 지방정부
- 중복 (재원, 서비스 등의 측면에서) 의 방지, 지방세의 더 나은 사용
- 서비스 중심 행정, 행정 편의주의 배격
- 더 나은 도로나 사회간접자본시설의 유지관리
- 더 나아진 지역 계획 기능
- 지역 대표성의 지속성

위의 열거된 요목들은 주정부가 개설한 지방정부 통폐합 웹사이트에 게시된 것이다. 즉 전반적으로 자원의 중복을 방지하고, 지역 발전계획 기능을 업그레이드시키면서 도로 등 사회간접자본에 대한 유지관리 기능을 향상시킨다는 것이 통폐합이 가져올 이점이라는 것이다.

나) 역기능

한편 요목의 끝에 지역 대표성의 지속성은 논란거리가 된다. LGAQ를 비롯한 지방정부 부문의 통폐합 반대논리는 지역 대표성의 손상이라는 점이다. 그렇기 때문에 주정부도 지역 대표성이 더 신장된다는 표현을 쓰지 못하고 단지 파괴되거나 단절되지는 않고 연속된다는 표현을 쓰고 있는 이유일 것이다.

바로 그런 이유에서 LGRC가 커뮤니티 보드의 설치를 법제화함으로써 지역 대표성을 보완하려고 한 것으로 이해할 수 있다. 즉 의원수가 줄어들고

지역이 광역화되면서 지역의 목소리가 멀어지는 것을 커뮤니티 보드 위원들을 통해 보완한다는 것이다.

또한 반드시 통폐합을 통해 재정 효율성이 향상될 것이냐의 여부는 계속적인 논란거리일 것이다. 학계 이론가¹⁰⁶⁾들이 지적하다시피 복잡다기한 서비스를 공급하는 지방행정 부문에서 반드시 규모의 경제가 실현된다는 경험적 증거가 있느냐의 문제는 논란거리이기 때문이다.

3) 새로운 지방정부의 기능 정립

가) 전통적인 지방정부의 기능

호주에서의 전통적인 지방정부의 정의는 3R이다. 이는 지방세(rate)를 가지고 도로(road)와 쓰레기(rubbish)를 처리하다는 의미다. 이는 가장 기초적인 호주 지방정부의 기능이며 1839년 최초로 호주에서 지방정부가 설립된 이래 150년 이상이 지나면서 지방정부의 기능은 계속적으로 확장되어 왔다.

최근의 지방정부의 기능 또는 사무라 일컬어지는 것들에는 이 글의 서론에서 요목을 나열했듯이 건설관리(도로 건설 및 유지관리, 교량건설, 쓰레기 수거 관리), 주민여가(골프장, 수영장, 스포츠 시설, 여가시설, 캠핑장 관리), 주민건강(수질 검사, 음식물 검사, 방역, 화장실, 소음관리, 애완동물 관리), 지역사회 서비스(아동복지시설, 노인복지시설, 가정폭력 피난처 시설관리·상담), 빌딩관리(안전성검사, 인·허가, 행정 제재), 도시발전 계획수립 및 개발 계획 승인, 기타 시설관리(비행장, 채석장, 묘지, 주차장 관리), 문화시설(도서관, 예술관, 박물관 관리), 상하수도(일부 주에서 관장)에 이르기까지 복잡 다양하게 확장되었다.

나) 새로운 지방정부의 기능

106) 뉴 잉글랜드 대학의 Brian Dollery 교수 등

그러나 퀸즐랜드주의 통폐합에 의해 탄생하게 될 지방정부들은 종래의 지방정부의 기능과는 한 차원 다른 새로운 기능과 역할이 부여될 것이 틀림없다.

이와 관련하여 LGRC의 보고서에서 새로운 지방정부가 수행하게 될 기능의 한 단면을 엿볼 수 있다. 도입 부분에서 보고서는 다음과 같이 지방정부들이 직면할 도전들에 대하여 요약하고 있다.¹⁰⁷⁾

- 서부 퀸즐랜드와 카펜테리아만에 위치한 지방정부들의 경우 지역공동체의 사회적 조직망과 구조와 존립을 유지하는 것
- 저개발 지역의 지방정부들에 있어서는 전통적인 농업생산지역으로부터 강건하고 다양하고 지속가능한 새로운 혁신적 산업들, 즉 임업, 가스추출, 아웃백 관광 (또는 농업과 연계된) 으로의 이행을 도모하는 것. 특화된 또는 틈새시장을 노리는 고부가가치 농업 또는 원예농업 진흥도 이행기의 한 형태가 됨
- 달링 다운스(Darling Downs) 지역으로부터 중부 퀸즐랜드를 지나 보웬(Bowen)에 이르기까지 척추를 형성하는 지역에서의 석탄, 가스, 석유 및 기타 광산자원의 탐사로부터 파생되는 경제적 활동. 이와 같은 대형 프로젝트를 담아내기 위해 수십억 달러를 투입하는 사회간접자본시설이 계획되어 있음
- 거점도시들에 있어서는 퀸즐랜드주의 부유한 광산자원을 추출, 정제, 운반하는 산업과 농업기업 등을 지원하는 서비스 산업들에 의해 추동되는 성장을 관리하는 것
- 해안지역에 있어서는 관광산업, 노령화에 따른 휴양산업 등에 의해 자극된 성장을 관리하는 것

107) LGRC 보고서, pp 7~8

- 남동 쿼즐랜드 지역에 있어서는 호주에서 앞으로 20~30년 동안 가장 빠른 인구 성장지역으로서 이에 따른 성장을 관리하는 것
- 불가예측적이고 잠재적인 기후변화의 영향을 관리하는 것
- 지속가능하고 환경적으로 건전한 발전이라는 지역주민의 수요에 대응하는 것

LGRC가 지방정부들이 장래 직면할 도전이라고 열거한 위 사항들을 일별할 때 새로운 지방정부들의 기능은 종래의 지방정부와는 다른 산업, 비즈니스 지원 활성화 기능으로의 급속한 재편이 예상된다. 즉 종래의 지방정부들의 기능은 물론이고 주 전체의 경제발전과 연계하여 산업 활동을 지원하는 거점 도시로서의 기능을 수행하게 될 것이라는 것이다.

이와 같은 새로운 지방정부는 종래 호주의 지방정부와는 전혀 다른 모습이다.

4) 지방정부의 제도적 보장과 연방헌법의 인식문제

지방정부개혁과 통폐합이 거론될 때마다 지방정부 측면에서 제기하는 이슈가 지방정부의 연방헌법상의 제도적 보장 문제이다. 즉, 호주의 지방정부는 연방헌법상에서는 인식(Recognition) 되지 못하고 있으며 오로지 주정부의 입법적 피조물에 불과하다.

이에 따라 주정부의 의지에 따라 언제든지 폐치분합의 대상이 되며 존립 자체가 안정되지 못하다는 것이다. 심지어는 호주를 대표하는 도시인 시드니 시마저 주정부의 의지에 따라 통폐합을 한 전력이 있다.¹⁰⁸⁾

108) 2004년 2월 6일 남 시드니시(South City of Sydney)와 시드니시(City of Sydney)가 합병하여 현재의 시드니시가 탄생하였다.

이와 같은 형편에서 지방의원을 비롯한 지방정치인들이 지방정부연합(ALGA, Australian Local Government Association) 연례 총회 등 기회가 있을 때마다 연방헌법상의 제도적 보장을 요구하는 것은 그들 입장에서는 당연한 것일 것이다. 연방헌법상의 인식을 통하여 주정부의 입법적 통제에서 벗어나려는 것이다.

또한 지방정부 측에서는 왜 언제나 지방정부만이 행정개혁의 대상이 되어야만 하느냐는 불멘소리도 높이고 있다. 실제로 가장 많은 행정인력과 서비스를 수행하는 주정부야말로 행정개혁의 대상이 되어야만 한다는 주장이다. 주정부야말로 관료제의 총본산이라는 주장이며 우리나라 지방자치단체 연수단을 위한 세미나 등의 필요에 따라 지방정부연합 측의 강사를 초청할 경우에 항상 회자되는 사항이다.

한편 호주에서는 입헌군주제를 폐지하고 공화제로 전환하여야 한다는 의견제시와 맞물려 주정부를 폐지하자는 주장도 나오고 있다. 겨우 2천만명 밖에 안 되는 호주에서 3단계 행정계층은 불필요하다는 주장이다. 아직 보편화되지 못한 주장이기는 하나 장래 행정계층구조 논의가 본격화된다면 전면적이고도 근본적인 차원의 행정효율성 논의차원에서 제기될 가능성이 높은 제안이다.

5) 지역주민의 반응과 정치참여

과연 호주 지방정부 지역주민들의 지방정치 현안에 대한 참여도는 어느 정도일까?

근 2년 가까운 기간 동안 거주하면서 연방, 주정부 공무원, 지방의원, 시장, CEO를 비롯한 공무원 집단, 일반시민 들을 상대로 물어 봤을 때 공통적인 답변은 정치참여도가 무척 낮으며, 지방정부 정치·행정현안에 대해 무지하다는 사실이다.

퀵랜드주에서 벌어지고 있는 지방정부통폐합에 대해서 주민들은 모르거나 관심이 부족하다. 이 이유에 대한 답변 중의 하나는 호주는 가족중심 사회이지 지역공동체 중심 사회가 아니라는 것도 있었다.¹⁰⁹⁾

좀 더 근본적으로는 호주 탄생의 역사와 관련이 있다는 설명이 있다. 즉 호주는 유럽으로부터 식민지 침탈 및 이민에 의해 탄생된 국가로서 지방, 주, 국가 모두 정치적, 경제적 필요에 의해 탄생된 산물이라는 것이다. 이것은 역으로 필요하지 않으면 얼마든지 해체할 수도 있다는 의미이다.

호주에서 지방정부의 설치는 겨우 200년도 되지 않은 시기에 도로건설과 쓰레기 처리라는 필요에 의해서였다. 즉 호주에서의 도시 또는 지방정부는 우리나라와 같이 수천년 내지는 수백년의 역사적 배경 속에서 조상 대대로 공동체 삶의 터전이 됨으로써 지역 정체성을 형성하는 그러한 존재가 아니다. 쉽게 말해서 고향의식이 부족하다.

2007.10.4일 퀵랜드 주정부를 방문했을 때 지방정부부 차관보인 필 클라크씨에게 통폐합과 관련한 지역 주민의 저항 등을 질의했을 때 그의 답변이 그랬다. 즉 호주 사람들은 지역 정착적(land attached) 사람들이 아니다. 그러기 때문에 지방정부 존폐여부가 지역주민들에게 아주 큰 현안이 아닌 것일 뿐 더러 지방정부의 존재 자체가 행정서비스를 공급하기 위한 수단으로서 의미가 있지 지역 주민들 자신의 존재 의미나 정체성, 자긍심과는 거리가 먼 것이다. 또 실제적으로 주민들이 행정기관의 서비스를 이용하는 경우도 적다. 어떤 사람의 경우는 겨우 도서관을 이용하는 것이 가장 주된 행정서비스 요목이라고 한다.

한편 금번 퀵랜드주의 통폐합 논란을 지켜보면서 포트 더글라스시와 누사시의 반대 운동은 대단히 의미 있는 것으로 평가된다. 지역 정체성이 거의 없는 호주에서 지역의 정체성을 이유로 반대운동을 강력하게 전개한 대표적인 지역이기 때문이다. 앞으로 상당한 시간이 흘러 다른 지역들의 경우에도

109) 뉴사우스웨일즈주 지방정부연합 사무총장보 David Hale씨의 의견

역사와 전통이 깊어지고 지역적 정체성이 확고해 질 경우에는 1990년 빅토리아나 2007년의 퀸즐랜드와 같은 주정부 드라이브에 의한 일방적 구조조정을 시도할 경우 지역정체성과 관련된 주민 저항 문제가 새로운 변수로 떠오를 가능성이 많다.

포트 더글라스시나 누사시를 제외한 다른 지역에서는 지방의원이나 공무원과 같은 직접 이해당사자 외의 지역주민들의 경우 적극적인 참여가 많지 않았고 대부분 관망하거나 관심 밖인 경우가 많았다. 다만 통폐합 법안이 주의회를 통과하고, 특히 통폐합 찬반 주민투표 실시를 금지하는 조항이 있다는 것이 알려지면서 퀸즐랜드주의 지방정부통폐합은 퀸즐랜드주에 한정된 이슈가 아닌 전국적 이슈로 확대되었다.

하워드 수상 등 연방 정치권도 끼어들었고, 주요 미디어 웹사이트에 네티즌들의 의견이 속속 올라오는 등 관심이 확대되었다. 그러나 이것은 통폐합 이슈, 즉 통폐합의 찬반이나 정당성 여부에 대한 논쟁이 아니라, 말할 권리를 봉쇄하는 문제, 즉 자신의 의견을 자유로이 표현할 수 있는 국민적 기본권을 말살시키는 문제로 비화하였기 때문이었다.

IV. 호주의 지방행정 개혁 - 성과관리시스템

성과 관리시스템은 도입 시기는 천차만별이지만 호주의 3계층 정부, 즉 연방, 주, 지방정부 모두가 도입하여 시행하고 있다. 여기에서 모델이 되고 있는 것은 연방정부의 공무원법에 의해 정착된 성과관리 시스템이며 이는 주 및 지방정부에 걸쳐 원칙이 되고 있다. 이는 시기적으로 맨 처음 도입되어 확산되었다는 의미가 아니라 제도상의 원형이라는 의미에서다.

따라서 본 연구보고서는 지방정부의 행정개혁에 초점을 맞추고 있으므로 연방정부의 사례를 일별한 후 지방정부에서의 성과관리시스템의 적용 사례를 분석하고자 한다. 주정부의 경우를 포함할 경우 각 주마다의 사례를 종합 분석해야 하는 작업이 선행되어야 하므로 연구범위가 방대해져 시간적, 지면적 제약을 갖고 있는 본 연구 보고서가 수용할 범위를 넘어선다. 각 주의 성과관리시스템은 별도의 독립된 논문으로 분석해야 할 추후의 과제이다.

지방정부의 경우는 그 수로 보나 다양성으로 보나 주의 경우보다 더 어려운 난제이다. 그러나 호주 지방정부의 행정개혁을 논의하는 본 연구에 있어 조직 내부의 성과를 최대화하기 위한 성과관리시스템은 생략할 수 없는 과제이다. 따라서 논의의 경계를 위해 하나의 지방정부(북부직할지 다윈시)를 모델 케이스로 삼아 분석을 해 나갈 계획이다. 지방정부가 다양하기는 하나 제도란 일관된 원칙을 가진 하나의 원형이기 때문에 호주 전 지방자치단체에서 작용되고 있는 다양한 성과관리시스템을 거시적으로 조망하는 데에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

또 다른 문제가 있다. 일반적으로 호주 정부(연방, 주, 지방정부를 막론하고)에서의 성과관리시스템이란 하나의 고정된 제도가 하나의 법령 속에 일관되게 규정된 것이 아니라, 조직의 성과를 향상시키기 위한 수단 전체를 일반적으로 일컫는 말이다. 따라서 성과관리시스템이라는 용어 속에는 조직 구성상의 성과계약, 예산회계 제도상의 성과관리, 조직 구성원의 연간 업무목표 및 수행평가 등을 모두 포함한다.

따라서 이는 광범위하여 하나의 소 논문에서 다룰 수 있는 한도를 넘어선다. 특히 발생주의 예산회계제도의 도입에 의한 재무행정적 성과관리는 전문적 성격을 띠고 있어 깊이 있는 연구에 의해 천착되어야 할 사항이다. 가장 일반적으로 성과관리시스템이란 12개월 단위로 반복 시행되는 연간 업무 성과관리시스템을 의미한다. 즉 각 직원에 대하여 연간 목표를 설정토록 하고 이에 대하여 수행평가 및 피드백을 하는 의미의 좁은 의미의 성과관리시스템을 말한다.

이 연구보고서는 좁은 의미의 성과관리시스템에 초점을 맞추되, 공무원 조직구성상의 이해가 선결되어야 하므로 성과계약의 내용을 일부 논의하는데에 한정하고자 한다.

1. 연방정부의 성과 관리시스템

가. 연방공무원법의 제정 및 개정 역사

호주 연방공무원법은 3번의 제정 및 전면개정의 역사를 갖고 있다. 그것은 1902년, 1922년, 1999년에 각각 공포되었는데 그 개략의 내용은 다음과 같다.

1) 1902 공무원법

1902년의 공무원법은 당시 영국 공무원제, 뉴사우스웨일즈주 공무원제, 빅토리아주 공무원제가 원칙적 모델로 사용되었는데 이 법의 내용 중 중요한 것은 다음과 같다.

- 경력에 기반한 공무원 제도

- 실적주의 공무원 제도
최초 공직 입문 시에는 실적에 근거한 경쟁을 통하여 선발되어야 하고, 실적에 근거한 승진제도를 운영한다.
- 정년 보장
임의적인 해고는 금지되며 해고 시에는 정당한 절차에 의하여야 한다.
- 공무원 제도 운용에 있어 인사처장에게 집중된 인사권

2) 1922 공무원법

1922년 공무원법의 탄생 배경은 인사처장에 집중된 인사제도 운용상의 문제점과 1차대전이 준 충격 때문이었는데, 이와 같은 배경 하에 2개의 전후 왕립위원회 보고서(post war royal commission report)가 새로운 입법안을 내놓았다.

새로운 법은 인사제도 운용에 있어 인사위원회(public service board)의 권한과 각 부 차관(permanent heads)의 권한을 분명하게 구별하면서 “이 법에 의거 각 부 차관은 각 부의 일반적인 업무활동 및 각종 사업에 대해 책임을 지며 부서 업무 전반에 걸쳐 장관을 보좌한다.” 라고 규정하였다는 점이 특기할 사항이다. 또한 이 법은 인사위원회에 공공 서비스의 효율성과 경제성을 평가하고 증진하는 의무를 부가하였다.

이후 1999년까지 70년 동안 이법은 그대로 유지되었고 단지 고용, 승진, 교육훈련, 재배치, 정년과 관련하여 부분적 법 개정이 이루어졌을 뿐이다.

호주 공무원제도에 있어서 콤즈 위원회(Coombs Commission)는 20세기 호주 공무원 제도개혁에 있어 중요한 영향력을 발휘하게 된다. 1970년대 호주 정부 행정에 관한 왕립위원회(royal commission on australian government administration)라는 명칭의 이 위원회는 수많은 제도 개혁을 권

고하였는데 그 중의 하나는 1922년 공무원법 이래 공무원 임용의 전권을 인사위원회에 부여하고 있던 것을 각 부서에 위임하는 것이었다.

그러나 이와 같은 개혁안이 완전한 형태로 구체화된 것은 1999년 공무원법에서였다.

3) 1999년 공무원법

1996년에 들어와 연방정부는 외국의 공무원 제도와 사기업의 제도를 참조하여 호주 공무원 제도의 효율성과 경쟁력을 높이기 위한 수단을 강구하기로 결정하였다.¹¹⁰⁾ 1922년 공무원법 이래 100회가 넘도록 부분적 개정을 거쳐 왔으나 1970~1980년대의 심각한 현장의 다양성과 지역사회 변화를 담아 내지 못하고 있다고 판단했기 때문이었다. 이렇게 해서 광범위한 검토와 외부 자문을 거쳐 1999년 공무원법이 만들어졌는데 그 주요내용은 다음과 같다.

- 최초로 연방공무원의 가치를 규정하였다.
즉, 연방공무원의 서비스와 정부사이, 의회와 지역주민과의 관계에 있어서 정치적 중립성, 높은 윤리적 수준의 유지, 책임성을 반영하면서 국민이 기대를 반영할 수 있는 가치를 담았다.
- 법적으로 강제할 수 있는 윤리 강령(code of conduct)이 고안되었다.¹¹¹⁾
- 정실주의(patronage)와 사적 특혜(favouritism)를 배제하기 위한 실적주의 원칙(merit principle)이 강화되었다.¹¹²⁾

110) 1996년 6월 21일 연방 정부는 포괄적인 호주 공무원제도 개혁을 실시하기 위한 작업에 착수한다고 발표하였다. 이와 같은 개혁 의도를 담은 책이 최고 품질 호주공무원제도를 향하여(towards a best practice australian public service)이다.

111) 연방공무원법 1999 제13조 내지 제15조

112) 연방공무원법 1999 제17조

- 연방인사처장에게 전적으로 부여된 권한을 과거에는 위임의 형식으로 각 기관장(heads of public service agencies)에게 대리 행사토록 되어 있었지만, 이 법에서는 완전히 권한이 양도(fully devolved)되도록 규정하였다.¹¹³⁾
- 공무원의 실적 보호를 위해 실적보호위원회(office of merit protection commissioner)가 설립되었다¹¹⁴⁾
- 몇 가지 용어가 새롭게 규정되었다.¹¹⁵⁾
 1. 연방 각 부(departments) 또는 법적 기관들(authorities)은 정부기관(agency)으로 정의되었다.
 2. permanent heads, 추후 departmental secretaries로 불리었던 공공 기관장(heads of public service organisations) 들은 모두 agency heads¹¹⁶⁾로 명명되었다.
 3. permanent 라는 수식어로 명명하던 경력직 공무원들은 ongoing staff로 변경되었다.
 4. 짧은 기간, 또는 특수 목적을 위해 임시로 채용되는 공무원들은 non-ongoing staff로 명명되었다.

나. 연방정부의 성과관리시스템

113) 연방공무원법 제20조. 이 점이 1999년 공무원법의 핵심이라고 해도 과언이 아니다. 중앙인사기관장에게 집중되었던 인사권이 각 개별부처나 기관장들에게 완전히 이전됨으로써, 각 개별부처나 기관장들은 자기 책임하에 자기 휘하의 직원들에 대한 고용계약의 내용, 조건들을 결정할 수 있게 되었다. 이는 1996년 산업현장관계법 고용계약(employment (the workplace relations act 1996)의 원칙을 도입한 것이다. 산업현장관계법은 호주 전체의 산업현장에 있어 arrangements)에 적용되는데, 임금과 고용조건을 결정하는 데에 있어서 개별기관에 초점을 맞추고 있는 점이 이 법의 주요 특징이다. 이는 시장 친화적인 노동시장의 유연성을 통하여 경제개혁을 성취하고자 한 것이다. 이러한 일반 산업현장의 노동관계를 반영한 1999년 공무원법에 의해 기관장(agency heads)은 채용(staffing), 보수(remuneration), 고용 조건의 내용(terms of conditions of employment)를 결정할 권한을 갖게 되었다.

114) 연방공무원법 1999 제6장

115) 연방공무원법 1999 제7조

116) 여기에서 agency heads는 각 부(departments)에 있어서는 사무차관, 외부 기관(agency)에 있어서는 기관장을 말한다. 즉 장관은 선출직 의원으로서 수상에 의해 임명되는 자이며, 사무차관은 의원이 아닌 성과기반 계약직 공무원이고 집행기관의 기관장도 마찬가지이다.

1) 조직구성의 유동성을 통한 성과관리

가) 일반적 원칙

앞에서도 언급했듯이 일반적으로 성과관리시스템이란 좁은 의미로 12개월 단위로 연간 반복해서 이루어지는 공무원 개인에 대한 업무성과 평가 및 피드백을 말한다. 그러나 이러한 성과평가를 제대로 이해하기 위해서는 공무원에 대하여 발생할 수 있는 신분상 환경이 어떤 식으로 제도화되어 있는지를 살펴보아야만 한다. 즉, 개인적 차원이 아니라 조직 전체의 관리 차원에서 조직의 노후화를 방지하고 신진대사를 원활히 함으로써 조직의 유동성을 확보하기 하기 위한 제도를 살펴보는 것은 넓은 의미에서 조직 전체의 성과를 최대화하기 위한 큰 틀에서의 수단이기 때문이다. 또한 이는 공무원 개인에게는 간접적으로 자신의 업무 성과를 최대로 발휘하도록 견제하는 장치가 된다.

(1) 인력 재배치(move)

연방공무원은 자발적으로 agency head와의 서면 동의에 의해 다른 기관으로 재배치될 수 있다.(Voluntary moves between Agencies) 한편, 연방 인사처장은 서면으로 연방공무원을 강제적으로 다른 기관으로 재배치할 수 있다. 이 때 재배치되는 공무원은 반드시 agency head가 과원임을 연방 인사처장에게 서면으로 통지한 상태여야 한다.

(2) 직위 해제(suspension)

연방 공무원법 제28조에 근거하여 별도 규정에 의해 유급 또는 무급에 의한 직위해제 규정을 만들 수 있다.

(3) 면직(termination)

agency head는 언제든지 소속 연방공무원을 면직시킬 수 있다. 이 경우 ongoing 공무원인 경우에는 반드시 면직의 사유와 근거를 명시해야 하며, 면직될 수 있는 사유는 다음과 같이 법정되어 있다.¹¹⁷⁾

- 공무원이 과원 결정되었을 때(the employee is excess to the requirements of the Agency)
- 공무원이 의무수행을 위한 본질적인 요건을 결여하였거나 상실했을 때(the employee lacks, or has lost, an essential qualification for performing his or her duties)
- 의무이행을 위한 성과가 없거나 만족스럽지 못한 성과를 냈을 때(non-performance, or unsatisfactory performance, of duties)
- 신체적, 정신적 무능력으로 의무를 이행할 수 없을 때(inability to perform duties because of physical or mental incapacity)
- 공직입문 교육훈련 코스를 만족스럽게 이수하지 못했을 때(failure to satisfactorily complete an entry-level training course)
- 연방 공무원법 제22조 제6항에서 부과된 조건¹¹⁸⁾을 만족시키지 못했을 때(failure to meet a condition imposed under subsection 22(6))
- 윤리 강령(Code of Conduct)을 위반했을 때(breach of the Code of Conduct)
- 기타 규정을 위반했을 때(any other ground prescribed by the regulations)

117) 연방 공무원법 1999 제29조

118) 시보임용 조건, 시민권, 자격요건, 보안, 건강 문제를 말한다.

(4) 정년퇴직(retirement)

최소 정년에 도달한 공무원은 언제든지 서면으로 agency head에게 퇴직을 청구할 수 있다. 최소 정년은 55세이며, 다른 규정이 있는 경우에는 다르다.

나) 고위직의 유동성 확보와 성과관리

(1) 각 부차관¹¹⁹⁾ 및 정부기관장¹²⁰⁾

(가) 각 부차관 및 정부기관장(agency heads)의 책임

1999년 공무원법에 의하면 agency heads는 각 부차관(secretaries of departments) 또는 정부기관장들(heads of other agencies)¹²¹⁾을 말한다.

각 부차관은 각 부의 행정관리 및 장관에 대한 보좌를 통하여 장관에게 책임을 진다. 즉 각 부 소관 정부 정책의 제공 및 집행의 책임을 지며, 의회에 대하여 책임을 지는 장관을 만족시켜야 한다. 다른 정부기관장들도 마찬가지로 소관기관의 행정관리에 관하여 장관에게 책임을 진다.

연간 업무성과는 하나의 연보(annual report)로 작성하여 장관에게 제출해야 하고 이는 추후 의회에 제출된다.

(나) 성과기반 고용계약

1984년부터 1994년까지 일련의 법제화를 통하여 과거 지난 한 세기동안 유지되었던 agency heads의 정년보장은 철폐되었고, 지금 현재 1999년 공무

119) 연방공무원법 1999 제7장

120) 연방공무원법 1999 제9장

121) 집행기관(executive), 자문기관(advisory), 연구기관(research)을 포함하여 각 부를 제외한 법정의 기능(statutory function)을 수행하는 연방정부 기관을 총칭한다.

원법에 의하면 각 부 차관들은 5년 이내의 범위 내에서 성과에 기반한 계약에 의해 수상에 의해 임용된다.¹²²⁾

집행기관장들(heads of executive agencies)은 소관 사무차관의 보고에 의해 소관 장관에 의해 5년 이내의 범위 내에서 성과에 기반하여 계약직으로 임용된다.¹²³⁾ 이와 달리 다른 정부기관장(statutory authorities or government boards)들은 소관 장관에 의해 임용되며, 이 때 소관 사무차관의 의견을 구할 수도 있으나 법적 의무는 없다.

고용계약에 의해 임용될 자는 임기동안 각 부내에서 어떠한 성과를 달성하겠다는 내용을 담아야 하며, 이를 만족시키지 못할 경우 업무에 대하여 책임을 지는 대상인 장관의 의견에 따라 재계약이 불가능하게 되므로, 최대한의 능력을 발휘할 수 밖에 없게 된다. 따라서 넓은 의미에서 이는 성과관리에 해당된다.

(다) 연간 성과평가 및 보상

1999년 공무원법에 의해 각 부 차관 및 정부기관장들에 대한 연간 성과평가 제도가 마련되었다.

각 부차관들에 대한 연간 성과평가는 소속 장관의 의견 및 연방 인사처장의 의견을 들어 수상이 평가한다. 각 외부 기관장들에 대한 평가는 소속 사무차관의 의견을 듣고, 수상부 차관 및 연방인사처장의 의견에 근거하여 소속 장관이 평가한다.

평가 기준과 관련하여 공식적으로 확립된 특정 기준은 없으나, 전 정부적 관점에서의 정부 목표와의 부합여부, 장관에 대한 정책보좌 책임, 소속 기관 관리능력, 리더쉽들을 종합적으로 평가한다.

122) 1994년 이전, 즉 정년이 보장되던 시기에는 최적의 인사를 임용하는 데에 있어서 유동성이 막혀 있었기 때문에 다른 편법, 즉 부서를 철폐하고 새로운 부서를 설치하는 방식으로 운용되던 시기도 있었다.

123) 대부분의 agency heads가 5년 이내의 계약직이나 다른 별도 법률에 의한 경우들, 즉 국제청장, 연방 옴부즈만, 감사총장(auditor general)은 예외적으로 5년보다 기 기간동안 계약직으로 임용된다.

성과평가에 대한 보상으로 각 부차관과 외부 기관장들은 연간 보수액의 15%를 넘지 않는 범위 내에서 보너스가 주어진다.¹²⁴⁾

(라) 면직

연방 수상은 계약 기간에도 불구하고 언제든지 서면에 의해 각 부차관을 면직시킬 수 있다. 이는 재직 기간동안 최대한의 업무 성과의 발휘를 촉구할 수 있는 강력한 장치이다. 면직시킬 때에는 수상부 차관인 경우에는 연방인사처장, 다른 부의 차관인 경우에는 수상부 차관의 의견을 들어야만 한다.

외부기관장들인 경우에는 소속 장관이 언제든지 서면으로 면직시킬 수 있고, 이때 소속 차관의 의견을 들어야만 한다.

(2) 고위공무원단(senior executive service, SES)¹²⁵⁾

(가) 고위공무원단 제도의 도입

고위공무원단 제도는 1984년 도입되었다. 이는 고위공무원 직위를 하나의 통일되고도 응집력 있는 그룹으로 분류함과 동시에 외부에 개방함으로써 직위의 유동성과 경쟁력을 제공하기 위한 것이었다.¹²⁶⁾

(나) 고위공무원단 직위의 임용

결원이 발생한 고위공무원단 직위는 연방정부 관보(Gazette)에 공고되어야 하며, 또한 일간신문과 대중 매체를 통해 광고해야 한다. 또한 고위공무원단 채용위원회에는 연방인사처장이 동의한 인사를 포함해야 하고, 나중에

124) 정치적 중립이 요구되는 감사총장, 연방인사처장은 성과평가를 하지 않는다. 사업부서장과 같은 기관들인 경우는 이사회가 성과평가를 한다.

125) 연방공무원법 1999 제4장 제2관 제34조 내지 제38조

126) 외부로부터 충원된 고위공무원은 2000-21년간에는 14%로 최소, 92-93년중 25%로 최대였다. 2005.6.30 현재 전체 SES 공무원은 2,117이다(ongoing 2,025명, non-ongoing 92명).(자료 2005년 호주 통계청)

이 인사는 채용절차가 법령과 지침에 따라 적합하게 이루어졌는지를 인사처장에게 보고하여야 한다. 그리고 임용권을 갖고 있는 agency head가 임용절차를 진행하기 전에 그 직위에 대해 설정한 자격조건이 적합한 지 여부에 대하여 연방인사처장의 승인을 얻어야 한다.

고위공무원단 직위에 대한 임용권은 법적으로 agency head, 즉 각 부차관이나 외부 기관장에게 있다. 즉, 장관의 지침이나 부당한 영향으로부터 자유롭게 법적 장치가 마련되어져 있다.¹²⁷⁾

(다) 고위공무원의 과원(redundancy)

고위공무원이 아닌 경우와 마찬가지로 고위공무원인 경우도 구조조정이나 재배치가 어려울 경우에는 기관의 필요에 따라 과원이 될 수 있다. 과원에 의한 퇴직 보상금의 산출 공식은 다른 공무원의 경우와 마찬가지로 그 보상액의 규모는 연방인사처장의 동의를 요하는 점이 다르다. 또한 다른 공무원들인 경우는 과원 결정이 되더라도 일정기간 다른 직위로 재배치될 수 있는 기회를 찾도록 면직 정지기간이 있지만 고위공무원은 즉시 면직된다.

(라) 리더십 개발훈련

고위 공무원들에게 있어 리더십은 가장 중요한 덕목이기 때문에 연방인사처는 다양한 훈련 프로그램을 제공한다. 예를 들면 오리엔테이션¹²⁸⁾, 아침 특강, 점심 세미나, 다른 기관에서의 교육훈련 등이 시행된다. 교육훈련 기관에서의 훈련비용은 본인이 부담해야 한다.

(3) 비 고위공무원(non-SES employee)

중견관리자(executive level, EL) 및 그 이하 일반직원(APS1~APS6등급)들은 1999 공무원법의 정의상 비 고위공무원(non-SES employee)이다. 이들에게

127) 연방 공무원법 1999 제19조

128) SES 경험이 부족한 자들에게 특화되어 있다

는 일반적으로 적용되는 규정 이외에 특히 공무원법이 규정하는 내용은 없다.

2) 연간 업무성과 관리시스템

가) 규정

1999년 연방공무원법 상 각 개별 정부기관들에서 적용될 성과관리시스템의 개념과 절차를 구체적으로 규정한 것은 없고 단지 제10조(연방공무원의 가치) 제1항 k목에서 “연방공무원은 결과를 성취하고 성과를 관리하는 데에 초점을 둔다”라는 규정을 두고 있을 뿐이다.¹²⁹⁾

일반적으로 성과관리시스템에 대해서는 2001년 관리자문위원회의 연방공무원에 있어서의 성과관리(performance management in the APS)라는 보고서가 구체적인 형식적 틀을 제공하고 있다고 평가된다.¹³⁰⁾

나) 원칙

각 기관들에서 시행되는 성과관리시스템은 다음과 같은 원칙 속에서 운영된다.

- 성과 목표를 구체화하고, 개인적 계획 및 사업 계획을 조직 전체의 계획과 연계시킨다.
- 개인별, 팀별 업무결과를 조직의 가치에 연결된 성과 및 행동과 대비하여 주기적으로 평가한다.
- 성과를 인식하고 성과에 대해 보상한다.

129) the APS focuses on achieving results and managing performance

130) APSC(연방인사처), The Australian experience of public sector reform, p 66.(인터넷 자료 : www.apsc.gov.au/about/exppsreform.htm)

- 부족한 성과에 대해 조언하고 효과적으로 관리한다.
- 개인별, 조직별 역량을 확충하고 개발한다.
- 개인별, 조직별 성과의 공헌도를 수량화하여 평가한다.

다) 일반적 체계

- 통상 12개월(1년) 주기로 운용된다
- 정기적인 토론시간이 운용된다
- 평가시스템은 공개되지만 개인적 평가 결과는 비밀이다.
- 부족한 성과를 낸 자를 관리하기 위한 규정들이 마련되어진다.
- 높은 성과를 낸 자에 대하여 봉급인상 또는 보너스 형태의 보상이 있다.

라) 성과에 대한 보상

모든 기관에 일의적으로 적용되는 보상 방법에 대한 규정은 없다. 이는 1996년 산업관계법이 중앙집중적인 고용관계 규정을 철폐하면서 각 사업장별로 고용조건에 대해 협상하도록 규정하였기 때문이다.¹³¹⁾

그러나 일반적인 보상방식은 다음과 같다.

- 성과에 기반한 승진

131) 이로 인해 1996년 이래 공식적으로 정부대표와 공공부문 노조간의 협상은 없어졌다.

승진의 의미는 기본급의 인상을 받는다.

- 성과에 기반한 보너스
승진이 아니므로 기본급의 인상은 아니지만 1회에 한하여 보너스를 지급받는다.

비금전적 보상도 실시하고 있다.

- 호주의 날 시상 및 메달 수여
- 이달의 공무원상 시상
- agency head의 감사장
- 좀 더 높은 과제의 부여
- 특수 프로젝트 참여기회 부여
- 교육훈련기회 제공
- 여행기회 부여

어떤 기관들인 경우에는 팀별 보상을 병행하는 경우도 있다.

마) 불만족스런 성과에 대한 관리

통상적으로 감독자에 의한 조언(카운셀링)이 실시된다. 개선계획이 마련되어지고, 여기에서 성과의 수준, 시간계획, 달성할 결과들을 명확히 하는 작업들이 시행된다.

필요할 경우에는 agency head는 근무관계를 종료(면직, termination)¹³²⁾시키거나, 강등(reduce the classification)시키거나 다른 업무를 부여할 수 있다.

132) 2001-02년간에 연방정부 전체를 통틀어 2,818명의 면직이 있었다. 이중 2/3는 과원결정에 의한 면직이었고, 나머지는 연방 공무원법 제22조 제6항에서 부과된 조건(당초 임용조건에 불부합한 경우들, 즉 시보임용, 시민권 문제, 자격요건, 보안, 건강문제)인 경우와 불만족스런 성과, 행동규칙 위반의 경우였다.(연방인사처, 앞의 책, p.69)

2. 지방정부의 성과 관리시스템

연방정부의 경우에서 언급했듯이 12개월 단위로 연간 반복해서 이루어지는 공무원 개인에 대한 업무성과관리시스템을 제대로 이해하기 위해서는 공무원에 대하여 발생할 수 있는 신분상 환경이 어떤 식으로 제도화되어 있는지를 살펴보는 것은 매우 필요하다. 개인의 업무란 조직 전체의 큰 틀에서 이루어지는 것이고 공무원의 신분에 관한 제도적 장치는 공무원 개인에게는 간접적으로 자신의 업무 성과를 최대한 발휘하도록 견제하는 장치가 되기 때문이다.

가. 지방공무원의 신분관계

1) 지방정부의 기관구성 및 조직 관련 규정

호주 지방정부법은 선거관련 규정, 지방정부의 기능, 주민투표, 의원 및 시장과 집행부 등 기관구성, 윤리 강령(code of conduct), 지방세(rates), 세외 수입(fees), 입찰(tendering) 등에 대하여 포괄적으로 규정하고 있다. 우리나라의 지방자치법과, 지방공무원법, 지방세법, 지방재정법 등을 총 망라한 형태이다.

지방정부의 조직구성과 지방공무원의 신분관계를 일반적으로 규정한 법은 각 주정부에서 제정한 지방정부법(local government act)이다.

각 주정부 지방정부법에 의해 의회(council)는 지방정부의 집행부 구조(structure)를 스스로 정할 수 있고(조직권)¹³³⁾ 집행부 수장(general manager) 및 고위 공무원(senior staff)이 배치될 직위를 규정할 수 있다. 의회는 수시로 집행부 구조를 재결정할 수 있으나, 지방선거가 종료된 후 12개월 이내에는 반드시 재결정해야 한다.

133) 뉴사우스웨일즈주의 경우 local government act 1993 제332조

특기할 만한 사항은 각 주 지방정부법에 의해 지방정부에 회사형 모델이 도입되었다는 점이다. 즉, 각 주 지방정부법에 의해 관할 모든 지방정부는 사무총장을 임명해야 한다.

다음 절에서 사무 총장의 임명에 관한 자세한 설명이 있겠지만, 의회가 일반 기업의 이사회에 해당한다면 사무총장은 고용된 전문기업인이다. 이사회에 해당하는 의회는 전략적 방향과 정책결정을 하고 사무총장은 집행의 책임을 진다. 또한 지역주민은 납세자(rate payer)로서 일반 기업의 주주와 같은 지위를 가진다. 기업과 같이 순환적으로 전문고용인(사무총장)은 회사경영의 성과를 가지고 이사회(의회)에 책임을 지고, 이사회(의회)는 자신이 고용한 전문경영인의 경영성과를 가지고 선거를 통해 주주(납세자)에게 책임을 지는 형태이다.¹³⁴⁾

2) 공무원의 종류와 신분관계

가) 사무총장(general manager)

지방정부의 집행부 수장에 대한 법령에 의한 명칭은 사무총장(general manager, GM)이지만 통상 CEO(Chief Executive Officer)라고 부른다. 사무총장은 의회에 의해 1년 이상 5년 이내의 범위에서 성과기반 계약에 의해 임용된다.¹³⁵⁾

임용의 절차가 법정되어 있는데, 사무총장 직위에 결원이 있을 때에는 주 전체에 걸쳐 발행되는 일간신문에 2회 이상 공고해야 한다.¹³⁶⁾

임용시에는 복수의 후보자 중에서 실적주의 원칙에 의거하여 능력, 자질,

134) Kevin O'Toole, Exploring Community Governance in Victorian Local Government, the Australasian Political Studies Association Conference(2003.9.29~10.1) (인터넷 자료 : <http://www.utas.edu.au/government/APSA/KOTOole.doc.pdf#search=%22local%20government%20reform%20in%20victoria%20amalgamation%22>)

135) 뉴사우쓰웨일즈주의 경우 local government act 1993 제338조

136) 뉴사우쓰웨일즈주의 경우 local government act 1993 제348조

경험을 종합하여 임용하여야 한다.

사무총장의 권한은 의회가 결정한 집행부 구조 범위 내에서 직원을 채용하거나 해고할 수 있는 인사권¹³⁷⁾과 함께 전반적인 집행부의 일상업무의 관리권한이 있다.¹³⁸⁾

나) 고위공무원(senior staff)

지방정부 내에는 사무총장 외에 간부급 고위공무원들이 배치되는데 일반 공무원들과 달리 성과기반 계약직이다. 사무총장과 같은 방법으로 1년 이상 5년 이내의 범위에서 성과기반 계약에 의해 임용되거나 사무총장에 의해 임용된다. 즉 사무총장을 제외한 간부공무원(senior staff)을 비롯한 모든 직원에 대한 인사권자는 사무총장이다. 다만, 사무총장이 간부공무원을 임용하거나 면직하고자 할 때에는 의회의 의견을 듣도록 규정하고 있다.¹³⁹⁾

사무총장과 마찬가지로 결원이 있을 때에는 주 전체에 걸쳐 발행되는 일간신문에 2회 이상 공고해야 하며¹⁴⁰⁾, 실적주의 원칙이 적용되는 것도 마찬가지이다.

다) 기타 공무원

137) 즉 지방정부의 조직권 및 사무총장에 대한 임명권은 의회에 있으나, 사무총장을 제외한 나머지 직원에 대한 인사권은 사무총장이 가진다.

138) 의회와 CEO간에는 긴장관계가 잠재적으로 형성되어 있다고 말할 수 있다. 의회가 임용권을 가지고 있는 한에서 CEO는 의회의 정책방향에 순응하고 최초 계약사항에 이를 반영해야 할 뿐만 아니라 해마다 그 성과를 연간 보고서(annual report)로 작성해서 보고해야 하는 의무를 가지고 있으므로 종속적 상하관계라 할 수 있는 반면, 의회가 제시한 정책에 대한 집행권을 자기 책임하에 행사하고 산하 직원에 대한 인사권을 가지고 있을 뿐만 아니라(뉴사우스웨일즈주의 경우 local government act 1993 제335조) 시청 직원에 대하여 의회가 직접 간섭할 수는 없고 반드시 CEO를 통하여 지시하여야 한다(같은 법 제352조)는 점에서 일정한 자율성을 가지고 있으므로, 의회가 자신의 의도대로 정책집행이 이루어지고 있지 않다고 불만을 가지고 있을 경우에는 언제든지 임용계약을 둘러싼 갈등이 수면 위로 부상할 가능성이 잠재되어 있다. 특히 CEO는 엘리트로서 다년간 행정 경험을 쌓은 전문가인 반면, 의원들은 정치적으로 선출되었으나 행정 운영에는 미숙한 점이 있으므로 특정 사안에 대하여 견해차가 발생할 소지가 다분히 있고, 정치적으로 선출된 의원들은 생리적으로 재선과 관련하여 표에 민감할 수밖에 없는 반면 CEO는 중립적으로 지역 전체의 발전을 리드해야 할 위치에 있어 역시 갈등 개연성이 높다. 지난 2006년 5월 2일 시드니 모닝 헤럴드는 시드니시장이 CEO에게 압력을 행사하여 사직케 한 사건과 관련한 의회의원과 시장간의 갈등을 기사화하여 보도한 바도 있다.

139) 뉴사우스웨일즈주의 경우 local government act 1993 제337조

140) 뉴사우스웨일즈주의 경우 local government act 1993 제348조

사무총장에 의해 임용되며 경력직 공무원이다. 그러나 경력직 공무원이라 해서 승진 요인 등 특정 직위에 결원이 발생할 때에 내부 직원들끼리 경쟁한다는 의미가 아니고 모두 외부 공모를 해야 한다. 즉, 내부의 공무원과 외부 지원자가 공개 경쟁을 통해 선발되도록 규정하고 있다.¹⁴¹⁾

일반 공무원의 직무 등급에 대해 지방정부법은 특별한 규정이 없다. 이는 각 지방정부가 스스로 정할 사항이다. 참고로 북부직할지 다윈시청의 공무원의 경우를 예로 들면 다음과 같다.

- 계약직(간부공무원) : Manager급 이상 공무원(CEO, Director, Manager)
- 경력직(실무진) : level 1(최하위 말단) 으로부터 level 8(최고위 실무직원)까지 구분

경력직 공무원은 한번 임용되면 과원 등의 사유로 면직되기 전까지는 공무원 관계가 계속된다. 각 level은 level에 따라 따르나 step 1에서부터 step 6에 이르기까지 등급이 세부적으로 다시 나누어져 있다. 즉 level 1의 경우는 최하 step1에서 step6까지 구분되어 있고, level 8의 경우는 step1에서 step3까지 3등급으로 나뉘어져 있다. 따라서 성과 평가에 의해 탁월한 성적을 발휘하여 승급하더라도 level 1에 있는 사람은 level 1의 step6까지 갈 수 있을 뿐이며, level 2로 승진하기 위해서는 새롭게 level 2에 맞는 경력, 기술, 자격 등을 갖추어 외부 공모자와 경쟁하지 않으면 안 된다.

- 임시직(casual employee) : 말 그대로 편의적으로 여건에 따라 일시적으로 고용하는 자임

141) 뉴사우쓰웨일즈주의 경우 local government act 1993 제337조 제1항

한편 일하는 시간 량에 따라 전일근무자(풀타임), 일부 근무자(파트타임)로 나눌 수도 있다.

나. 지방정부의 성과관리시스템

연방정부, 주정부, 지방정부 모두에 걸쳐 제도의 설계원칙과 보상의 원칙이란 유사할 수밖에 없다. 따라서 일반적 원칙에 대해서는 연방정부를 논할 때에 언급한 바 있으므로 여기에서는 구체적 운용절차가 어떻게 이루어지고 있는지를 북부직할지 다윈시의 예를 들어 살펴보기로 한다.

1) 근거 규정

성과관리시스템은 기본적으로 업무성과와 보상을 연계시키는 제도이다. 그런데 보상이란 근로조건의 범위에 속하는 것으로서 여기에는 설명이 필요하다.

주정부 단위에서는 공공부분 고용 및 관리법(Public Sector Employment and Management Act) 등에 근거하여 공무원의 신분관계를 포함하여 근로조건에 대하여 세부적으로 규정하고 있으나 지방정부 단위에서는 별도의 법령 제정권이 없으므로 연방 정부의 산업관계법(workplace relations act 1996)에 근거하여 연방정부 산업관계위원회(australian industrial relations commission)가 규정한 지방정부 근로자 지침(municipal employees award)과 지방정부 공무원 지침(municipal officers award)에 근거하여 각 지방정부(council)가 직장 노동조합과 협약하에 작성한 협약안(agreement)을 위원회의 승인을 받아 시행하도록 되어 있다.¹⁴²⁾

예를 들어 필자가 2006년 현장근무 (On the job training)를 한 바 있는 노던테리토리의 주도인 다윈시의 성과관리시스템과 관련한 근거 법령들을 살펴보면 다음과 같다.

142) 협약안의 제출 당사자는 각 지방정부 CEO이다.

- 연방정부 산업관계법(workplace relations act 1996)
- 지방정부 근로자(복부직할지) 지침(municipal employees(Northern Territory) award 2003)
- 지방정부 공무원(복부직할지) 지침(municipal officers(Northern Territory) award 2002)
- 다윈시의 근무관계 협약서(Darwin City Council Certified Agreement 2005)

성과관리시스템과 관련한 직접적인 근거는 지방정부 공무원(복부직할지) 지침(municipal officers(Northern Territory) award 2002)의 부록 B(Appendix B)에 있으며, 여기에 그 대강의 절차가 규정되어 있다.¹⁴³⁾

2) 성과관리시스템의 운용

가) 운용절차

다윈시에서 운용하고 있는 절차는 다음과 같다.

① 공무원 근무관계시작(contract of employment)→②3개월간의 시보임용
→③최초 성과평가 →④(6개월 경과후) 360도 다면평가 →⑤(최초 평가후 1
년 경과후 성과평가) 순으로 운용된다.

그런데 한번 공무원관계가 형성되면 과원결정 등의 사유로 퇴직하기 전까

143) 부록 B(Appendix B)의 제목은 “공무원 개발 및 평가체계”이며, 그 내용은 방향(Guidelines)과 목적(Objectives)로 나누어져 있고, 목적은 다시 일반적 목적과 구체적 목적으로 나누어지며, 구체적 목적의 하나의 세목으로 성과관리에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. “성과 관리 - 조직의 생산성을 향상시키고, 성과의 만족한 수준을 평가하며, 봉급(salary)이 성과와 관련되어 지도록 하기 위하여 효율성과 효과성을 증진시키는 방법에 의해 개인의 업무성과를 향상시키는 것”

지는 경력직 공무원으로서 매 1년마다 성과 평가를 받게 된다.

나) 평가자와 피평가자

평가자는 직근 상급자이며 피평가자는 평가자에 대하여 감독을 받는 지위에 있는 자이다.

다) 적용 범위

말단 직원부터 CEO 바로 하위 계급인 senior staff(국장급)까지 적용된다. CEO는 의회에 의하여 계약에 의하여 임용된 집행부 최고위 공무원으로서 자기 이하 공무원에 대한 감독적 지위에 있으므로 매년 운용되는 성과관리 시스템의 적용대상은 아니다. 그는 5년 미만의 범위 내에서 임용되는 성과기반 계약직으로서 계약기간의 성과평가에 의해 재계약되는지 여부가 문제가 될 뿐이다.

라) 평가의 내용

(1) 피평가자의 업무내용(job description) 확인

피평가자가 예, 아니오를 대답한다

(2) 지난 12개월간의 평가(총괄)

- 교육(training) 부분 : 1년전 설정된 교육훈련을 이수했나?(예, 부분적으로, 아니오, 무응답 4가지 중 하나 체크)
- 기술(skills) 부분 : 1년전 평가 당시 또는 6개월전 다면평가지 적시된 기술을 습득했나?(예, 부분적으로, 아니오, 무응답 4가지 중 하나 체크)

- 목표달성 부분 : 1년전 설정된 성과 목표를 달성했나? (예, 부분적으로, 아니오, 무응답 4가지 중 하나 체크)
- 목표변경 부분 : 지난 1년간 당초 설정된 목표의 변경이 있었나?(예, 부분적으로, 아니오, 무응답 4가지 중 하나 체크)
- 서비스 평가 : 지난 1년간의 피평가자의 서비스가 만족할만한 것이었나?(very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나 체크)

(3) 성과평가 (구체적)

- 업무내용 부문
 - 일관성(consistency)
 - 효율성 및 효과성(efficiency and effectiveness)
 - 적시성(timeliness) 등

여러 가지 기준을 좌측 도표에 두고 평가자가 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크하도록 되어 있다.

- 시간관리(time management) 부문
단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크한다.
- 탄력적 업무추진(flexible work practice) 부문
마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크하도록 되어 있는데, 일의 성격과 업무환경에 맞추어 스스로 능동적으로 일하는 가를 평가하는 것이다.

- 지속적 개선(continuous improvement) 부분
 마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크한다.
- 팀워크(team work) 부분
 마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크한다. 협동적 업무추진여부를 평가하는 것이다.
- 안전성(safety) 부분
 마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크한다.
- 업무의 질(quality) 부분
 마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크
- 고객 서비스(customer service) 부분
 마찬가지로 단일항목으로서 very good, good, satisfactory, needs improvement 4가지중 하나를 체크한다.

(4) 직장관계 문제점/이슈

직장 생활 중 문제점에 대한 개선의견을 수렴하는 것이다.

(5) 향후 12개월간의 목표(새로운 목표)

목표(objectives), 추진일정(time frames), 성과(outcome)를 도표에 제시하도록 하고 있다.

(6) 향후 12개월간의 교육훈련

교육훈련의 내용, 추진일정(time frames), 성과(outcome)를 도표에 제시하도록 하고 있다.

(7) 보수 변동의 여부

보수를 변동시킬 필요가 있는가에 대해 질문하고(대답은 예, 아니오, 무응답 중 하나 체크), 현재 보수와 희망하는 보수를 적시도록 하고 있다.

(8) 평가 요약

감독자(평가자)의 의견란(필수)은 필수이며, 기타 관련 director 또는 manager의 의견란이 있는데 이는 보충적인 사항이다.

V. 결론

1. 지방정부 통폐합과 관련하여

호주의 지방정부 통폐합에 관한 연구 결과 다음과 같은 사실들을 얻을 수 있었다고 할 수 있을 것이다.

첫째, 지방정부 행정개혁의 배경과 관련한 것이다.

1990년대 빅토리아주 지방정부 행정개혁의 중심 화두는 행정비용절감 내지는 비용대비 효과적 행정서비스 등 재정건전성 (financial sustainability) 이슈가 중심이었다고 할 수 있다. 하지만 2007년의 퀸즐랜드의 사례는 장래 성장을 지원하는 주체로서 보다 광범위하고 차원 높은 산업지원 기능을 담당할 수 있는 역량 있는 지방정부의 재창설이었다.

재정건전성 이슈가 1990년대 빅토리아주 지방행정개혁의 중심 이슈가 되었던 것은 호주 경제의 전반적 침체¹⁴⁴⁾라는 환경적 요인이 있었기 때문이다. 반면에 2007년의 퀸즐랜드주 지방행정개혁은 경제 침체가 아니라 광산업을 비롯한 경제 활황이 안겨다 준 새로운 과제, 즉 급속히 변화해 가는 경제적, 산업적 변화에 발맞추어 지방정부가 산업적 배후 지원 기능을 수행할 수 있도록 강력히 재무장시키기 위한 필요성이 배경이 되었다.¹⁴⁵⁾ 요컨대 빅토리아주의 경우가 과거 유산의 압박에 의한 처방적 성격의 개혁이었다고 한다면, 퀸즐랜드주의 경우는 미래지향적, 적극적 성격의 개혁이었다고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 관점에서 향후 행정구역 통폐합을 시도한다고 본다면 빅토리

144) 호주는 1990년대에 IMF 구제 금융으로까지 이어지지는 않았으나 금융위기를 동반한 상당한 경제적인 어려움을 겪었다.

145) 물론 주정부의 표면적, 공식적 개혁 착수 배경은 재정건전성 이슈를 둘러싼 LGAQ의 SSS 프로그램의 지지 부진한 성과라고 하고 있으나, LGRC의 보고서 등을 토대로 보다 심층적으로 개혁 착수 배경을 살펴 볼 때에는 단순히 재정건전성 이슈를 넘어선 것이며, 보다 적극적으로 경제산업적, 비즈니스 지원기능을 수행할 주체로서의 광역적 지방정부의 창설을 목표로 하고 있다는 의미이다.

아주의 사례로부터는 규모의 경제 실현, 실제 생활권과 지방정부 경계의 부합 여부, 접근성, 효율적이면서도 질 높은 서비스의 공급가능 범위, 지방정부의 사무의 확대 등 많은 부분에서 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

한편 보다 더 대국적이고 미래지향적 측면에서 볼 때에는 퀘즐랜드주의 사례가 더 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 지방분권의 주체로서 지역의 민주주의를 실현하면서 국가 전체의 경제, 산업의 정합적 발전에 기여할 수 있는 지원기능을 수행하도록 국토를 재편하는 차원의 행정개혁이야말로 앞으로 추진할만한 행정개혁의 과제가 아닌가 생각한다.

둘째, 행정개혁의 추진과정과 관련한 것이다.

빅토리아주에서 지방정부 통폐합이 대규모로 가능했던 이유는 경제적 어려움에 따른 공공부분의 개혁 요구, 규모의 경제에 의한 비용절감 논리에 대한 지역주민의 강력한 지지와 반대 논리의 무력화 등이 있었지만 무엇보다도 상원과 하원을 모두 장악한 집권당의 강력한 드라이브가 작용했기 때문이다. 퀘즐랜드의 경우에는 단원제 국회로서 더더욱 신속한 법안 처리가 가능했다.

요컨대 행정개혁 추진의 최종화 단계라 할 수 있는 입법화를 가능하게 하기 위해 의회의 지원을 확실히 받을 수 있어야 한다는 것이다.

셋째, 지방정부 행정구역 통폐합 논의의 역사적 축척의 필요성과 관련한 것이다.

호주 사회에서 지방정부 통폐합의 경험은 아주 오래된 것이다. 1990년대 통폐합을 전주에 걸쳐 추진하던 시기뿐만 아니라 이미 오래 전부터 논의되고 실행되던 것이었다. 뉴사우스웨일즈주는 1906년에 전 주에 걸쳐 60%의 농촌 지방정부를 통폐합하여 134개로 축소한 경험이 있으며, 이 글에서 연구 소재가 된 빅토리아주의 경우에도 통폐합 논의의 촉매가 되었던 1979년의

베인즈 보고서 이전에도 통폐합 논의가 계속되고 있었다. 퀸즐랜드주 브리즈번시의 통합은 1925년까지 거슬러 올라간다. 한편 1990년대에는 거의 모든 주가 통폐합을 단행한 바 있다. 이처럼 호주에서 행정구역 통폐합은 항상 존재해 왔던 것이다.

그런데, 우리나라와 같이 전면적 행정구역 통폐합의 경험이 없는 나라의 경우에는 어느 날 갑자기 통폐합 이슈를 내놓고 강공 드라이브를 걸 경우에는 국민 전체의 공감을 사기가 어려울 뿐만 아니라 이해당사자들의 저항에 부딪쳐 실패할 가능성이 높다. 따라서 장기 추진을 전제로 의제를 설정하고 그 논의를 국민들에게 공개하여 꾸준히 찬반 논의를 축적해 나갈 필요가 있다. 지방정부 통폐합은 단선적으로 단기간에 시행될 간단한 사안이 아니다.

이와 관련하여 이미 4개 시군을 통합하여 단일 지자체를 탄생시킨 제주특별자치도의 사례에 대하여 성과 측면에서 다각도로 분석할 필요가 있을 것이다. 즉, 이는 통폐합의 필요성, 실효성 여부에 대한 경험적 증거를 제공할 것이기 때문이다.

우리나라의 경우에도 지방정부의 개혁을 둘러싼 논의가 발생할 것이 분명하다. 우리나라의 행정구역은 과거 조선시대와 일제 시대를 거치면서 견고화되었으나 21세기 교통, 통신, 산업 발달 정도에 부합한 것인지는 반드시 검토를 거쳐야 할 것이기 때문이다. 행정구역 개편이 기초 지자체의 폐지나, 광역의 폐지나에 관계없이, 또는 기존 체제와는 전혀 다른 새로운 시스템이냐에 관계없이 새로운 시대적 소명에 어울리는 지방행정구역의 개편이라는 의제는 언제나 유효하기 때문이다.

넷째, 행정구역 통폐합과는 별도로 지방정부의 재건전진성을 향상시키기 위한 대안과 관련한 것이다.

뉴사우스웨일즈주의 경우에는 지방정부부가 해마다 관할 구역의 지방정부의 재정건전성 여부를 상시 모니터링하는 시스템을 운영하고 있으며, 인근

지방정부간 전략적 제휴가 일상화되어 있다. 예를 들면 크게는 발전계획을 공동수립하는 것으로부터 공동입찰, 공동구매, 인력 공동활용 등이다.¹⁴⁶⁾

우리나라의 경우에도 이해당사자의 반대 등 엄청난 에너지를 소모시킬 강제적 통폐합 보다는 먼저 인근 지방정부간 전략적 제휴 모델을 제도화하고 장려하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

다섯째, 시민의식과 관련된 것이다.

특히 빅토리아주의 경험에서 배울만한 것은 행정구역 통폐합 논란 과정에서 비록 많은 반대들이 있었지만 목소리를 높여 단상을 점거하는 식의 물리적 압력 행사보다는 논리에 의한 의견 개진이 주를 이루었다는 점이다. 물론 통폐합을 반대하는 쪽은 자신의 정치적 기반을 상실함으로써 개인적인 불이익을 받게 된 의원들이 중심이 되었지만 결국은 지역주민에 대한 의견수렴, 공청회 과정에서 지역주민의 지지에 의해 수그러들 수밖에 없었다.

결국 지방정부 통폐합 논의에서 그 중심을 차지해야 하는 것은 의원도 공무원도 아닌 납세의 의무를 지는 지역주민일 수밖에 없다. 지역주민의 입장에서 그것이 바람직한 것이냐가 잣대가 되어야 하지 개인의 사적인 이익이 잣대가 될 수는 없는 것이다.

2. 성과관리시스템과 관련하여

호주에서의 성과관리시스템은 하드웨어적 구조조정(부처통폐합 및 지방정부통폐합 등)보다 나중에 각 정부단위로 확산되었다. 이는 조직 내부에서의 성과, 생산성을 최대한 확보해 나가기 위한 장치이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 성과관리시스템은 조직의 유동성이라는 장치와

146) NSW주의 전략적 제휴모델에 대해서는 다음 자료를 참고할 수 있다. (Department of Local Government of NSW, Structural Reform of Local Government in New South Wales (인터넷 자료 : <http://www.dlg.nsw.gov.au/dlg/dlgHome/documents/Information/040915%20Local%20Government%20Report.pdf>))

맞물려 있다. 즉, 고위직에 있어서는 임용 자체가 성과에 기반한 계약이며, 일반 직원인 경우에도 만족스럽지 못한 성과결과가 나온 경우에는 퇴출의 대상이 될 수도 있다.

물론 긍정적인 인센티브로서 승진이나 보수 또는 보너스의 지급 등의 보상이 예정되어 있지만 이는 극히 일부의 공무원의 경우에 해당될 것이며, 대다수의 많은 공무원들에게는 부정적인 성과 결과에 따라 받게 될 불이익이 먼저 눈에 들어 올 수밖에 없는 것이다.

또한 평가란 객관성이 생명이나 누구나 만족할 수 있는 객관적 평가를 한다는 것은 사실상 매우 곤란하다. 그리고 평가는 피평가자가 그 평가를 받아 들이는 문화적 맥락과도 연결되어 있어 상호 토론문화에 익숙하고 약점과 강점을 명백히 표출하는데 익숙한 사회에서도 쉬운 문제는 아니라고 할 수 있다.

현재 우리나라 지방자치단체에서도 고위직에 대하여 직무성과계약제를 추진하는 등 공무원 조직에 상당한 변화가 일어날 전망이지만, 토론문화에 익숙하지 않은 우리나라로서는 그 정착에 상당한 어려움이 예상된다. 그러나 공사 부문을 막론하고 실적에 입각한 공정한 경쟁과 평가는 피할 수 없는 대세라고 할 수 있으며, 이와 같은 과정에서 우리나라 실정에 맞는 시스템을 운용하되 호주의 경우를 포함하여 다른 나라의 운용실태를 벤치마킹하는 것은 의미가 있을 것이다.

다만, 호주의 경우는 사회복지가 견실히 제도화된 나라로서 실업을 비롯한 최악의 경우에 대비한 사회적 안전망이 잘 마련되어져 있다. 반면에 우리나라는 그렇지 못한 실정이다. 따라서 이러한 차이점을 무시하고, 오로지 퇴출 등 불이익 수단을 사용하여 공무원 개개인의 성과를 억지로 짜내려고 한다면 엄청난 내부 반발을 불러일으킬 것이 분명하다.

또한 우리나라는 개인주의적 정서보다는 집단의 조화를 우선시하는 만큼

개인적 보상보다는 팀 단위의 보상을 제도화하는 데에 중점을 둘 필요가 있다.

참고문헌(Bibliography)

1) 단행본

- 한국지방행정연구원, 『책임운영기관 등 선진행정 개혁사례 연구(요약본)』
- (인터넷 자료 : [http://gangjin.go.kr/si_bbs/file/tmp/최종보고서\(요약\).hwp](http://gangjin.go.kr/si_bbs/file/tmp/최종보고서(요약).hwp))
- Australian Public Service Commission, Australian Government, 『The Australian Experience of Public Sector Reform』 (인터넷 자료 : <http://www.apsc.gov.au/about/exppsreform.pdf>)
- Brian Galligan(Edited by), 『Local Government Reform in Victoria』, The state library of Victoria, 1998
- Department of Local Government of NSW, 『Structural Reform of Local Government in New South Wales』, 2004
- Department of Transport and Regional Service, Australian Government, 『Local Government National Report 2003-04』
- Department of Transport and Regional Service, Australian Government, 『Government National Report 2002-03』
- L. Dennis Desautels(FCA Auditor General of Canada), 『Reform in the Australian Public Service 1983-1998』 (인터넷 자료 : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/aus.html>)
- LGAQ, 『Size, Shape and Sustainability of Queensland Local Government Discussion Paper』, 2005
- QTC, 『Interim Report "Financial Sustainability Review of Local Governments in Queensland』, 2007
- LGRC, 『Report of the Local Government Reform Commission of Queensland』, 2007
- McGrathnicol, 『Implications of the “weak” rating as set out in the April 2007 Financial Sustainability Review of Local Governments conducted by Queensland Treasury Corporation』, 2007

2) 논문

- Alan Hunt, *The 1989 Reforms in Context*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Brian Dollery, *THE STATE OF PLAY IN AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT*(인터넷 자료 : www.munimall.net/articles/05/050616australia.pdf)
- David Dunstan, *A Long Time Coming*, Local Government Reform in Victoria, The State

library of Victoria, 1998

- David Smith, *Councillor Perspective*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Leonie Burke and Greg Walsh, *The New Local Government Framework*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Laurinda Gardener and Des Clark, *The City of Melbourne*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Prue Digby and Michael Kennedy, *Chief Executive Officer Perspective*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Roger Hallam, *The Politics of Change*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Robert Maclellen, *Planning Reform*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Rayleen Haig, *Commissioner Perspective*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998
- Stephen Soul and Brian Dollery, *An Analysis of the Criteria Used by Australian Local Government Amalgamation Inquiries Between 1960 and 1992*(인터넷 자료 : www.une.edu.au/economics/publications/ECONwp00-9.PDF)
- Stuart Morris, *The Attempted Reforms of The 1980s*, Local Government Reform in Victoria, the state library of victoria, 1998
- Worthington, Andrew and Dollery, *An analysis of recent trends in Australian local government. International Journal of Public Sector Management*(인터넷 자료 : <http://eprints.qut.edu.au/archive/00002564/01/2564.pdf#search=%22local%20government%20reform%20in%20victoria%20amalgamation%22>)
- Yebudi Blacher, *State Perspective*, Local Government Reform in Victoria, The State library of Victoria, 1998