

아프리카 지방 분권화의 현실과 과제

이한규(한국외국어대 아프리카연구소 HK연구교수)

작성일 : 2015년 3월 30일

■ 지방분권화는 지역 실정에 맞는 발전을 모색하기 위해 지역주민의 자발적인 참여의식을 통해 지방정부가 주민에 더 가까이 서비스를 제공하는 것임

- 원칙적으로 중앙정부의 정책 결정 권한과 집행에 대한 책임의 일부가 지방정부로 이양되는 것임.
 - 지방분권화는 민주주의 발전의 가장 중요한 근간이며, 지역주민의 참여를 통해서 사회적 민주주의를 실천해가는 중요한 방법임.
- 지방분권화는 정치 분권화, 행정 분권화, 재정 분권화로 나누어짐.
 - 정치 분권화는 선거에 의한 시장 선출 및 시 의회 또는 지역 의회 등을 통한 정책 결정권의 분산을 의미함.
 - 행정 분권화는 지역주민에게 자체적인 공공 서비스 제공에 필요한 권한과 책임을 기초 자치 단체에 재분배하는 것임.
 - 재정 분권화는 지방정부나 자치단체가 간접세, 상업 혹은 토지에 대한 세금 징수의 권한을 행사하는 것임.

■ 현대 아프리카 지방분권화의 의미

- 아프리카에서 분권화는 중앙정부의 관리 파견을 통한 지방자치단체(이하 '지자체')의 관리, 지방의회 의원 및 시장의 임명, 정책 결정 과정에서의 지역주민 참여 제한 등이 부가적으로 수반되고 있으며 대부분이 불어권 지역이 이에 해당함.
 - 이처럼 초기 단계에 있는 아프리카 분권화 현상은 각 국가가 그들의 정치 · 사회 · 경제적 여건에 따라 다르게 나타나고 있음. 그러나 지자체의 재정 권한 이양은 정치적 분권화의 이양을 의미하는 것이기 때문에 대부분 아프리카 국가에서는 매우 신중한 태도를 보일 수밖에 없음.
 - 그러나 분권화가 가지는 공통의 의미로는 첫째는 지방, 지역, 혈연, 종족, 종교 등의 다양한 이해관계를 조정할 수 있음(말리와 니제르는 분권화를 통해서 지역 주민들에게 지역의 공공 프로그램을 통제할 수 있도록 하면서 국민통합과 정치적 안정의 환경을 조성할 수 있게 하였음).
 - 둘째, 분권화는 지역발전을 위해 지역주민이 직접 참여할 수 있는 여건을 만들어 준다는데 있음.
 - 셋째, 중앙정부가 지방의 자원 동원을 쉽게 할 수 있어 지역 발전 참여에서 마을 사람들의 공감대를 얻기 쉬움.
 - 그러나 이러한 의미와 더불어 아프리카의 실제 환경에서는 분권화가 정착하는 데 필요한 여건 조성이 여전히 쉽지 않음.

■ 아프리카 지방분권화의 현실

- 아프리카 지방분권화는 1990년 ‘수입된 민주화’가 시행되는 1990년부터 본격적으로 시작했지만, 25년이 지난 현재까지 지방 분권화는 제대로 이행되지 못하고 있음.
 - 서구식 의미의 아프리카 분권화는 유럽 식민 지배에서부터 시작되었으며 대표적인 것이 프랑스와 영국 식민 정책임.
 - 유럽인들이 원주민들을 체계적으로 통치·관리를 위해 구역이라는 일정한 지리적 영역을 설정하면서 시작되었음.
 - 유럽 식민 지배 시기의 분권화는 위에서 언급한 분권화의 3대 원칙과 거의 무관하게 원주민들을 통치하기 위해 분리하는 정책의 수단으로 사용되었고, 일반 원주민의 참여는 거의 제한되었음.
- 중앙집권화된 권력의 분산을 의미하는 아프리카 지방분권화는 1990년대 민주화 과정과 함께 본격적으로 시행됨.
 - 독립 이후에도 일부 국가에서는 지방분권화 제도가 있었지만, 중앙집권화로 지역주민의 이익과 요구를 시행하기 위한 재정적인 자립도는 거의 없었음.
 - 비록 지방에 행정적이고 기술적인 서비스를 제공하였다 하더라도 실질적인 공공 서비스에는 못 미치는 수준이었음.
- 탈냉전 이후 아프리카에 ‘강요된’ 민주화와 함께 지방분권화는 헌법 개정과 제도적 개편을 통해 시행되고 있지만, 해결해야 할 문제는 여전히 많음.
 - 첫째는 지역주민이 정당하고 합리적인 방법으로 지자체 업무에 직·간접적으로 참여할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있지만, 지자체의 정책 결정 과정에서는 주민의 참여가 여전히 배제되고 있음.
 - 둘째는 지자체장에 대한 선출 권한의 실질적 이양을 명문화했지만, 분권화의 경험 부족과 지방의 특수한 문화(세습주의, 종족주의, 종교문제 등)로 인해 지자체나 기관이 국가의 통제를 받는 후견적 관계가 여전히 많이 남아 있음.
 - 셋째는 지자체의 자립적인 재정 확보 문제는 한편으로는 자치권 보호라는 측면과 다른 한편으로는 지자체가 지역주민의 생활 수준을 향상시킨다는 점에서 중요하지만, 경제구조가 도시 중심과 도시와 가까운 지역의 플랜테이션 중심이라는 점에서 대부분 아프리카 지자체의 경우 충분한 자원 확보가 어려움.
 - 넷째는 분권화를 통해서 지자체가 주민의 이익을 위해 봉사할 수 있게 하기 위해서는 지역주민으로부터 정당성을 인정받아야 하는데 선거를 통해 타민족 사람이 자신들을 대표하고 자신들의 이익을 보호해 줄 것이라는 인식은 서구 사회처럼 보편화되어 있지 않음.

■ 아프리카 지방분권화 과제

- 아프리카 지방분권화의 과제는 분권화의 보편적 원칙인 정책 결정 권한, 행정 권한, 재정 권한 이양의 법적 보장과 현실적인 실현이 필요하며 이와 함께 아프리카 분권화가 지역주민과 발전을 위해 토착화되고 기능할 수 있는 최소한의 여건 조성이 급선무.
 - 지자체로의 재정 권한 이양에 대한 중앙 정부의 강한 의지와 조건 없는 재정 지원이 필요함. 지역발전을 계획할 수 있는 재정에 대한 지자체의 책임과 권한 및 재원확보는 지역 정치 활동에 활기를 불어넣어 줄 수 있으며, 지역주민의 권리 의식을 강화할 수 있음.

- 기존의 전통제도와 분권화로 발생할 수 있는 문제는 공통의 논의를 통해 해결하는 것이 중요함.
 - 기존의 제도들이 분권화 과정에서 배제되거나 폐지되지 않기 위해 기존의 제도가 새로운 제도에 편입 혹은 바뀌는 과정에서 합리적인 절차와 이 과정에서의 지역주민 참여가 필요함.
 - 분권화는 중앙정부와 밀접한 관련이 있는 지역 엘리트가 중앙 정부의 후견인 역할을 하거나 지역을 통해서 권력의 베이스를 만들려는 의도를 가지지 않도록 제도적인 통제 장치가 필요함.
- 아프리카 지방분권화의 성공과 미래는 서구국가와 국제 금융 기구들이 요구하는 보편주의적 가치와 아프리카 특수주의적 가치의 조율에서 찾아야 함.
 - 지방분권화는 민주주의를 고양하고, 민주주의는 지방분권화를 발전시키지만, 진정한 아프리카 지방분권화는 서구 국가들이 아프리카에 요구하는 보편주의적 사고의 변화가 우선되어야 함.
- 아프리카 중앙정부의 권력을 약화하고 권한을 무조건 이양한다고 지방분권화가 저절로 이루어지는 것은 아님.
 - 아프리카 지방분권화의 발전과 성공은 어느 정도 강한 국가의 토대에서 합의적인 분권화가 진행되어야 함.
 - 지방분권화로 조직이 약해지는 것이 아니라 분권화를 체계적이고 현실성 있게 주도할 수 있는 강한 국가 재건-강한 국가 재건은 중앙집권화된 독재국가가 아님-이 우선될 필요가 있음.

■ 아프리카 지방분권화와 한국의 개발 사업 참여

- 아프리카 지방 분권화는 아직 완전하게 자리 잡지 못하고 있지만, 2010년 이후 행정적으로는 농촌 개발 분야에 있어서 지방 정부의 권한이 부분적으로 행사되고 있음.
 - 2010년 이후 농촌 인프라에 대한 정부의 개발 사업이 확대되고 있음에도 불구하고 개발 문제에 있어서는 중앙 정부의 권위보다는 토호 세력(족장 혹은 추장)의 영향력이 여전히 강함.
 - 예를 들어, 임명직 도지사가 있지만 지역 개발 문제와 주민과의 합의에서는 토호 세력들이 여전히 영향력을 행사하고 있다는 점에 유의해야 할 필요가 있음.
 - 아프리카에서 개발 사업은 토지와 관련되어 있으나 대부분의 지방 토지는 전통 공동체 소유로 되어 있다는 점에서 중앙 정부보다는 지방 특히 로컬 정부와의 물밑 교섭이 절대적으로 필요함.
- 해외 기업이 중앙 정부가 계획한 농촌 개발 사업에 참여하고 효율성을 높이기 위해서는 해당 지역에 대한 면밀한 사전 조사(실질적인 로컬 지도자, 이 지도자와 주민과의 관계 등)와 장기적인 준비가 절대 필요함.
 - 개발 사업의 참여를 위해서는 기업의 이윤 창출 목적도 중요하지만, 해당 지역 주민이 절대적으로 필요로 하는 것이 무엇인지 먼저 파악하는 것이 중요하고, 이러한 조사가 바탕이 되는 사업 구상이 절대적임.
 - 특히 중소기업의 투자에 대해 국제연합과 아프리카 정부가 적극적으로 권장하고 있음. 2000년에 해외 중소기업의 투자가 전체 투자에서 8.9%를 차지하였지만, 2013년 현재 16.2%를 차지하고 있다는 점에서 중소기업 해외 진출의 중요한 기회라고 할 수 있음.

참고자료

- Adamolekun, L. 1991. "Promoting african decentralization," *Public Administration and Development*, vol. 11, n° 3 : 285-291.
- Adamolekun, Lapido. 1999. *Public Administration in Africa*. Boulder: Westview Press
- Budan Nignan, Francis et Yirdom Dabire, Jean-Emmanuel et Sawadogo, Baba. 2004. "Au Burkina-faso, la décentralisation s'applique d'abord aux villes," *Téléscope*, Vol.11, n° 3(juin) : 13-17.
- Gaudusson, J. du Bois de. 1990. "La décentralisation en Afrique: nouvelles perspectives," *Encyclopédie Universalis*: 1631-1636.
- Hyden, Goren et Braton, Michael. 1997. *Gouverner l'Afrique, vers un partage de rôles*, Paris: Nouveaux Horizons.
- Ouedraogo, H. M. G. 2003. "Decentralization and local governance: experiences from francophone West Africa," *Public administration and development*, Vol. 23, n° 1: 97-103.
- Zonon, Abdoulaye. 2006. "Comment réduire les écarts régionaux de pauvreté dans le contexte de la décentralisation ?" *Mondes en Développement*, Vol.34, n° 133.