

## 지방분권 강화를 통해 지방의 자율성과 책임성을 높여야

주재복(한국지방행정연구원 수석연구원)

### 지역경쟁력이 국가경쟁력이다.

21세기 지방화, 세계화, 지식정보화 시대를 맞이하여 세계적으로 국가 운영 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 지방화, 세계화, 지식정보화 사회에서 국가의 경쟁력을 강화하기 위해서는 과거의 통제 중심, 중앙 중심, 관 중심, 규제 중심의 패러다임을 협력 중심, 지방 중심, 민 중심, 자율 중심의 패러다임으로 변화시켜 나가야 한다는 것이다. 주요 선진국들은 획일적이고 권력적인 중앙행정 중심에서 탈피하여 지방의 다양성과 활력을 바탕으로 하는 새로운 성장 동력 확보에 주력해 나가고 있다. 우리나라도 중앙부처의 권한을 축소하고 지방의 자율성과 책임성을 강화하기 위하여 지속적으로 지방분권을 추진하여 왔다. 지난 참여정부에서는 지방분권을 국정 핵심 과제로 선정하여 7대 기본 방향 하에 20대 주요 분권과제를 선정하여 추진하였다. 그러나 전문가들은 정부의 의지만큼 지방분권이 효과적으로 추진되었는지에 대해서 의문을 제기하고 있다.

### 참여정부의 지방분권정책, 과제는 많았고 성과는 없었다.

참여정부는 지방분권과 관련된 모든 주제를 거의 빠짐없이 발굴하여 분권과제로 제시하였다. 즉, 중앙-지방간 권한 재배분, 획기적인 재정분권의 추진, 지방정부의 자치역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부관계 정립 등 7대 기본방향 하에 20대 주요 과제를 분권과제로 선정하여 추진하였다. 참여정부의 지방분권정책은 제주특별자치도 출범, 주민투표 및 주민소환제 도입 등 일부 과제에 있어서 성과를 창출하기는 하였으나 지방분권과제를 우선순위 없이 지나치게 나열식으로 추진하여 과제별로 구체적인 성과를 거두지는 못하였다는 평가를 받고 있다. 특히 국가와 지방간 관계 재정립을 위한 핵심 과제인 특별지방행정기관의 정비, 국세와 지방세 조정, 기능 중심의 사무이양 등 지방분권의 핵심적인 과제에 있어서는 성과를 내지 못하였다. 따라서 지방분권에 대한 국민체감도는 오히려 저하되었다는 비판을 받고 있다. 또한 지방분권으로 인한 부작용에 지나치게 신경 쓴 결과 선분권·후보완 원칙이 훼손되고 오히려 분권보다는 분산과 균형에 치중하였다는 평가를 받고 있다.

### 지방분권의 현주소, 아직도 중앙정부 중심이다.

이와 같이 참여정부의 강력한 지방분권 추진 의지에도 불구하고 여전히 중앙행정 권한의 과도한 우위 현상은 현재에도 지속되고 있다. 지방이양추진위원회의 지속적인 권한이양 발굴 작업(1,288건)에도 불구하고, 국가와 지방의 사무 비율이 73

대 27이라는 2002년도 사무조사의 비율은 큰 변화 없이 유지되고 있는 실정이다. 또한 국세와 지방세의 비율 역시 79.2 대 20.8로 지난 정부 5년간 큰 변화가 없었다. 특별지방행정기관의 유지, 기관위임사무에 대한 포괄적 국가 감독의 인정 등으로 지역의 종합행정이 어렵고, 경찰 및 교육 분야에 대한 자치단체장의 역할과 권한이 없는 등 아직까지도 실질적인 자치권 행사를 저해하는 제도가 지속되고 있다. 이명박 정부는 지금까지 추진되어 온 지방분권정책의 문제점을 인식하고 국민과 지방이 체감할 수 있는 지방분권을 추진하기 위하여 자율과 책임 중심의 지방분권 추진전략을 새롭게 수립하였다.

### **이명박 정부의 지방분권 기본이념은 자율과 책임이다.**

이명박 정부의 지방분권은 기본적으로 자율과 책임에서 출발한다. 즉, 지방분권 추진에 관한 특별법에 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다”고 명시하고 있다.

이러한 기본이념 하에서 이명박 정부는 국민과 지방이 체감할 수 있는 지방분권을 추진하기 위하여 다섯 가지의 지방분권 추진전략을 수립하였다(지방분권추진위원회).

첫째, 성과중심의 알찬 분권이다. 정치·경제·사회적 여건 및 시급성·효과성 등을 고려하여 과제별 우선순위를 부여하고, 중앙과 지방이 함께 경쟁력을 높일 수 있는 생산적인 분권을 도모하자는 것이다.

둘째, 국민과 소통하는 분권이다. 국민 및 각계의 다양한 의견이 분권과정에 반영될 수 있도록 추진체계를 개선하고, 핵심 과제의 성과 창출로 분권 체감도를 높이고 언론매체 및 토론회 등을 통해 분권에 대한 국민공감대를 확산시켜 나가자는 것이다.

셋째, 지방경쟁력을 강화하고 차별화시키는 분권이다. 지방이 충분한 권한과 재정을 바탕으로 지역경제 발전을 위해 창의적으로 경쟁하는 풍토를 조성하고, 21세기 지방화·세계화·지식정보화 시대에 대응할 수 있도록 지방행정시스템을 개선해 나가자는 것이다.

넷째, 중앙과 지방간, 지방 상호간 상생·협력의 파트너십 구축이다. 중앙정부 중심의 일방적 분권을 지양하고 지방의 다양한 국정 참여경로를 확대하여, 지역간 분쟁조정 기능의 강화 및 지역간 협력사업의 활성화를 통하여 동반 발전을 추구해 나가자는 것이다.

마지막으로 권한·책임에 걸맞은 자치역량 제고이다. 시장원리를 적용해 행정부패, 예산낭비, 불편·불만 등 주민 관심 분야를 집중 개선함으로써 지방의 자율적

변화를 적극 유도하고, 지방자치단체 내의 견제와 균형을 도모하고 평가제도 합리화 및 차등적 인센티브의 강화로 지방정부의 책임성을 제고해 나가자는 것이다.

**법정수임사무의 도입으로 지방의 자율과 책임이 강화된다.**

특히 이명박 정부는 중앙행정 권한의 획기적인 지방이양을 위하여 기관위임사무의 폐지를 추진하고 있다. 지방분권촉진에 관한 특별법에 “기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 국가사무와 자치사무로 이분화하여야 한다.”는 규정을 두어 지방이양에 대한 강력한 의지를 표명하고 있다. 이와 아울러 권한 및 사무의 포괄적·일괄적 이양 및 행정적·재정적 지원 역시 의무화하고 있다. 그리고 불가피하게 국가사무와 자치사무로 구분하기 곤란한 사무는 법정수임사무로 대체한다는 것이다. 지방분권촉진위원회에서는 2009년 3월까지 1,128건의 기관위임사무를 검토한 결과 지방이양 493건, 국가환원 121건, (가칭)법정수임사무 대상 514건으로 심의·의결하였다.

<표> 주요 부처별 기관위임사무 현황(2009년 3월 기준)

부처명	사무수	개별법령상 위임사무		주요 위임사무
		근거법령수	위임사무수	
국토해양부	363	34	319	도로·하천관리 개발부담금 징수 등
환경부	209	23	207	수질관리, 폐기물 단속 등
농림수산식품부	118	24	84	농수산물 유통, 농지전용 허가 등
지식경제부	67	15	62	산업단지, 광업권, 조광권 등
교육과학기술부	67	8	27	교원자격검증 등
국가보훈처	62	8	62	유공자 처우 등
보건복지가족부	47	8	33	전염병 관리 등
산림청	61	8	54	공유지 보호 등
문화재청	21	1	20	문화재 발굴·조사 등
행정안전부	22	5	11	행정사 자격 시험실시 권한 등

법정수임사무 역시 기관위임사무처럼 중앙정부가 지방에 사무를 맡기고 지도·감독권 등을 행사하지만, 지방자치단체가 어느 정도 자율성을 갖고 사무를 처리할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 법정수임사무가 신설되면 지방의회는 사무를 처리할 수 있는 구체적인 조례를 만들 수 있고 감독권도 가지게 된다. 그리고 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지도 및 감독은 법령에 구체적인 근거가 있는 경우에만 할 수 있다. 이와 같이 기관위임사무가 폐지되면 지방사무가 확대되고 국가와 지방자치단체의 관계가 수평적이고 협력적인 관계로 재정립될 것으로 기대된다. 또한 기관위임사무가 폐지되고 법정수임사무가 도입되면 지방자치단체는 보다 자율적으로 자치권을 행사할 수 있다.

**지방의 자치역량 강화와 중앙의 행·재정 지원이 조화를 이루어야 한다.**

이와 같이 지방분권이 강화되면 지방자치단체에서도 자치권 확대에 대비하여 자

치역량을 강화해 나가는 적극적인 자세가 필요하다. 먼저 현재 기관위임사무로 수행하고 있는 업무가 법정수임사무로 전환될 경우 업무 수행에 어떤 변화가 나타날 것인지를 면밀히 점검하고 사전에 철저한 대비를 하여야 할 것이다. 예를 들면, 조례를 제정하여야 할 사무, 보다 면밀한 의회의 감시가 필요한 사무, 중앙의 지도·감독권 약화에 따른 책임성 강화가 필요한 사무를 사전에 점검하고 시나리오를 작성하여 대응해 나가야 한다. 중앙정부에서도 기관위임사무가 폐지되고 법정수임사무가 도입되는 과정에서 철저한 대비를 하여야 할 것이다. 먼저 사전에 정확한 사무총조사를 통하여 완벽한 사무 DB를 구축하여야 할 것이다. 현재 추진중인 사무총조사가 시간적인 제약에 쫓겨서 DB가 졸속으로 구축된다면 법정수임사무의 도입은 물론 향후 기능별 지방이양도 난관에 부딪칠 것이다. 그리고 법정수임사무 도입에 따른 행·재정적 지원방안을 적극적으로 강구하고 자치사무의 확대에 따라 예상되는 혼란을 줄일 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.