

역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가*

Evaluation of Decentralization Tasks and Achievements of Past Governments

김 홍 환** · 정 순 관***

Kim, Hongwhan · Chung, Soongwan

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석틀
- III. 지방분권정책과제 평가
- IV. 결론

문재인 정부에서도 역대정부와 같이 지방분권을 국정과제로 추진하고 있다. 특히, 지방분권에 대한 정책추진의지가 역대정부에 비해 강하다. 이러한 맥락에서 이 글은 역대정부의 지방분권과제의 적절성과 추진성과를 평가하고 이를 통해 문재인정부의 지방분권정책의 방향을 모색하고자 한다. 선행연구와 이론적 검토를 통해 지방분권의 개념을 명확히 설정하였고, 연구 분석틀을 구축하였다. 지방분권과제 적절성에 대한 평가는 중앙권한의 지방이양 여부와 지방자치단체 수요반영여부로 설정하였다. 지방분권 정책의 성과는 해당 과제의 추진성과를 기준으로 평가하였다. 평가결과의 시사점을 제시하면 첫째, 지방분권과제가 보다 분명하게 정의되고 지방의 요구에 대응적일 때 그 성과도 높다는 것이다. 둘째, 지방분권 추진세력들의 지속적인 노력이 있을 때 그 성과도 높게 나타났다. 이를 보여주는 사례는 이명박 정부에서 가장 두드러지게 나타났다. 이명박 정부는 지방분권 추진의지가 다른 정부에 비해 미흡하다고 평가됨에도 불구하고 교육의원제도 폐지, 지방소득세 및 지방소비세 도입, 특별지방행정 기관 지방이양 등 여타 정부에 비해 성과가 많았다. 이러한 결과는 지방분권과제들이 성과를 내기 위해서 지방분권과제들의 적절성 확보와 함께 사회변화를 요구하는 시민단체와 지식층 등 지방분권단체들이 활성화될 수 있도록 체계적인 관리가 중요함을 시사하고 있다할 것이다.

□ 주제어: 지방분권, 분권과제, 지방분권 평가, 정부간 비교

* 이 논문은 2017년 순천대학교 학술연구비로 연구되었음.

** 주저자

*** 교신저자

논문 접수일: 2018. 3. 12, 심사기간: 2018. 3.12~2018. 3. 22, 게재확정일: 2018. 3. 22

Moon Jae-in is promoting local decentralization as a national task. In particular, it has strong willingness to implement policies on decentralization compared to the previous governments. Therefore, this study evaluates clearness, responsiveness and performance of decentralization tasks of the past governments and seeks strategies of decentralization policy of the present government.

The results of this study show as follows; First, the more the tasks of decentralization are near the definition of decentralization, the more the performance is high. Second, the more the tasks are responsive to the local governments, the more the performance is high. Third, the more the forces of decentralization are activated, the performance is high.

The good case with this perspective is Lee Myung-bak administration. Even though the Lee Myung-bak administration was judged to be somewhat lacking in terms of decentralization, it was more successful than other governments, such as the abolition of education councilors, the introduction of local income and consumption taxes, and the abolition of local administrative agencies.

□ Keywords: Decentralization, The tasks of Decentralization, Evaluation of Decentralization.

I. 서론

유럽의 영국, 프랑스 및 일본 등은 지방분권 개혁을 지속적으로 추진하고 있다. 이는 국가 운영체제 개편을 통한 국가경쟁력 강화 측면에서 요구되었고, 이러한 개혁이 국가경쟁력 제고에 기여하였다고 평가 받는다(배준구, 2004; 김순은, 2010a; 이기우, 2007).

우리나라는 1991년 지방의회를 구성하고, 1995년 자치단체장 선거를 통해 명실상부한 지방자치제도를 도입하여 운영하고 있다. 이 과정에서 지방자치제도의 구현을 위한 다양한 의견이 정치과정에 투입되었고, 이에 국민의 정부는 1999년 “중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률(이하 지방이양촉진법)”을 제정하면서 지방분권을 추진하게 된다.

이후 노무현 대통령 후보는 “자율과 분권의 지방화시대” 라는 기치 아래 포괄적이고 종합적인 지방분권 공약을 제시하였고, 참여정부는 지방분권 로드맵을 통해 지방분권 추진방향을

7대 기본방향으로 제시하였고, 이를 바탕으로 주요과제 20개를 선정하였으며, ‘지방분권5개년 종합실행계획’을 통해 20개 과제를 세분화하여 47개 분권과제를 발표하였다.

이명박 정부에서도 192개 국정과제 및 이명박 정부 100대 국정과제 등을 발표하면서 지방분권을 국정과제의 하나로 제시하였으며, 이는 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 법제화한다. 당시 제시된 주요 과제는 중앙권한 지방이양, 사무구분 체계 개선, 자치경찰 도입, 특별행정기관 정비, 자치입법권강화, 교육자치제도 개선, 지방교부세제도 개편, 국세-지방세조정 등이다. 참여정부의 지방분권과제와 비교하면 큰 차이점 없다.

박근혜 정부에서도 지방분권과제를 제시하는데, 지방행정제도 개선과제로서 국가와 지방사무의 구분 명확화, 현시성 높은 사무의 획기적인 지방이양을 제시하였고, 지방재정확충 과제로서 지방소비세 인상 등을 통한 지방세 비중확대, 지방재정조정제도 개편을 통한 지역간 불균형 해소 등을 제시하였다. 이는 국정과제 제114(지방재정 확충 과제) 제115(지방분권 강화 과제)로 구체화 된다. 이러한 지방분권과제는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정을 통해 구체화하였고, 이의 추진을 위한 지방자치발전위원회를 설치한다.

문재인정부에서도 지방분권은 중요 국정목표로 제시하였다. 선거운동과정에서 연방제수준의 지방분권을 수차례 강조하였고, 100대 국정과제에서는 국정기조로써 고르게 발전하는 지역, 이의 실현을 위한 전략으로서 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권에서 획기적인 자치분권 추진과 참여의 실질화, 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권, 교육 민주주의 회복과 교육자치 강화, 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 등을 제시하였다.

이처럼 지방자치 부활 이후 현 정부에 이르기까지 국정과제의 하나로서 지방분권을 선정하여 추진하고 있는데, 제시된 지방분권과제의 내용을 살펴보면 지방분권을 가장 적극적으로 추진하였던 참여정부가 제시하였던 지방분권과제와 크게 달라졌는지 의문이 있다. 이는 참여정부 이후 지방분권정책이 큰 성과를 거두지 못했다는 것을 방증하는 것이라고 판단된다. 이에 이 연구에서는 역대 정부에서 제시한 지방분권과제의 적절성에 대해 분석하고, 과제 추진 성과를 평가하고자 한다. 연구의 시간적 범위로서 역대정권은 국민의 정부에서부터 박근혜 정부를 의미하며, 지방분권과제 적절성 분석대상은 역대 정부의 지방분권 추진기구에서 제시한 지방분권과제이다.

II. 이론적 논의 및 분석틀

1. 지방분권의 의의

지방분권과제로서의 적절성을 평가하기 위해서는 지방분권의 의의를 명확히 할 필요가 있다. 이에 지방분권에 대한 개념을 살펴보고자 한다. 지방분권은 추상단계가 높기 때문에 연구자 및 관점에 따라 다양한 정의가 가능한 다의적이고 다차원적인 개념이다. 먼저 분권(decentralization)에 대한 개념정의를 내용적 측면에 한정하여 살펴보면 권한의 배분정도 또는 권한의 분산화 등으로 규정된다(Smith, 1985; 최영출, 2013: 370). 이를 바탕으로 지방분권(local decentralization)에 대한 개념을 살펴보면, 분권의 개념과 크게 다르지 않으나 정부간 관계에 초점을 둔다는 점에서 차이점이 있다. 김익식(1990: 1378)은 지방분권의 개념을 중앙정부와 지방정부간 권한배분의 상태로 정의하고 있으며, 이와 유사하게 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 이전되는 정부구조상의 변화로도 정의된다(Ahmad, 2008: 3). 이밖에 국가의 지리적 계층구조상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도로 정의되기도 한다(Smith, 1985). 최병대(2013: 7)도 지방분권(decentralization)을 “중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로서 통치상의 권한이 지방정부에 분산되어 있는 체제를 의미하는 것으로 중앙집권(centralization)과 상반되는 개념이다”라고 하고 있다.

지방분권을 다양한 종류로 구분하는 시각도 확인할 수 있는데, O'Neill(2005)은 지방분권을 정치적 권한과 재정적 권한의 두 가지 차원에서 논의하고 있고, 이를 바탕으로 지방분권 유형에 관해 정치적 분권(devolution), 권한위임(delegation), 지방분권(decentralization) 등으로 구분하고 있다. 또한, Schneider(2003)는 지방분권화의 구성개념으로서 정치, 재정, 규제 구분하였으며, 최병대(2013: 7)는 자치적 분권과 행정적 분권으로 구분한다.

지방분권에 대한 평가를 살펴보면, 지방분권이 정치권력의 권한배분(Manor, 1999: 1)을 통한 정부를 개혁하는 수단(Fagut, 2004: 867-893)이며, 21세기에 들어서 지방분권은 정치체제를 바꾸는 ‘조용한 혁명(The Quiet Revolution)’으로 전개되고 있다고(Campbell, 2001)도 평가한다. 또한, 국가의 문제해결 능력을 제고하기 위해서는 중앙집권보다는 민주적 참여가 중심이 되는 지방분권형 정부운영체계 구축이 보다 효과적이라고 보고 있다. 즉, “지방분권은 중앙집권에 비하여, 지방의 특수성과 실정에 적실한 행정을 할 수 있고, 민주통제를 강화하고 행정의 민주화를 실현할 수 있으며, 지방자치단체와 주민들의 창의성과 사기(士氣)를 향상시키고 애향심(愛鄉心)을 고취하는 등의 이점이 있다”(최병대, 2013: 7)는 것이다.

지방분권에 대한 평가의 시각을 보다 확대하면, 지방분권의 필요성과 맥이 닿아있다. 결국

지방분권이 왜 필요한가에 대한 논의이다. 이와 관련하여 재정연방주의에서는 재정분권(fiscal decentralization)이 작고 효율적인 정부(공공부문)를 가져온다고 주장한다(Oates, 1972: 1993). 재정적 권한이 강화된 지방정부의 존재는 주민의 통제권 강화 등을 통해 서비스 공급의 효율성과 공공지출의 효과성을 가져오고, 이를 통해 경제성장에 기여한다는 것이다. 즉, 지방분권을 공공재정의 효율성 제고 측면을 강조하고 있다. 공공경제학 측면에서도 이와 유사한 관점을 제시한다. Brennan & Buchanan(1980)은 리바이어던 모델(Leviathan model)을 설정하면서 ‘정부는 조세수입의 극대화를 통해 시민들을 착취하는 독점적 존재’라고 하고 있다. 그렇다면, 정부는 독점적 지위로 인해 불가피하게 그 규모가 증대될 수밖에 없는데, 재정분권을 통해 권한을 지방이양하면 정부규모를 억제할 수 있다고 볼 수 있다. 또한, 재정분권은 지방정부간 경쟁을 촉진하여 정부의 비대화를 방지하고, 더하여 세율의 인하와 공공재의 생산효율화에 기여할 수 있다고 주장한다.

행정의 양대이념을 효율성과 민주성으로 나눌 수 있다. 이러한 재정연방주의 또는 공공경제학적 시각은 행정의 효율성을 강조하는 시각이다. 지방분권의 의의로서 행정의 민주성을 강조하는 시각도 있다. 김석태(2013: 1-24)는 지방분권을 실질적 지방자치 실현을 위한 수단으로 보고, 지방자치의 필요성을 연방주의 보충성 원칙, 제퍼슨의 자치사상, 토크빌의 민주주의 학교론 등을 제시하고 있다. 즉, 행정의 민주성 제고를 위해서는 주민에 뜻에 따른 공공행정을 수행하는 지방자치가 수단이 되며 지방분권은 이러한 지방자치가 실질적으로 구현될 수 있게 하는 과정으로 논의하고 있다.

지방분권에 대한 다양한 논의를 바탕으로 개념을 정의하면, 지방분권은 행정의 효율성과 민주성을 제고시키는 정치체제인 지방자치의 기반을 확립하는 과정이며, 이를 위하여 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것이라 할 수 있다. 이 글에서 지방분권과제를 평가할 때 이러한 개념정의를 따라 진행하고자 한다.

2. 지방분권 평가관련 선행연구

1) 지방분권 수준에 대한 평가

지방분권에 대한 평가는 크게 지방분권 수준에 대한 평가와 지방분권정책 추진에 대한 평가로 구분할 수 있다. 먼저 지방분권 수준에 대해 평가하는 연구를 살펴보고자 한다. 지방분권 수준에 대한 평가는 어떤 국가의 중앙-지방간 권한배분 정도를 평가하는 것이다. 이러한 시각은 전통적인 정부간 관계론에서 논의한 것과 유사한데, 공공서비스 생산·전달과정에서 지방정부의 역할이 점차 확대됨에 따라 중앙-지방관계는 통제적 관계가 아니라 중앙과 지방

은 상호작용해야 한다는 것이다. 왜냐하면, 대부분의 서비스는 지방정부를 통해 제공되어야 하나 전국적으로 통일되어야 하는 최저 기준이 있기 때문이다. 이러한 관점에서 중앙과 지방 간의 관계가 재정, 기능 등이 어떻게 구조화 되어 있는가를 지방분권 수준에 대한 평가기준으로 제시되었다.

Berman & Martin(1988)과 Zimmerman(1995)은 지방분권수준을 재정측면은 조세부과 및 징수능력, 기능적 측면은 지방정부 운영에서의 기능의 변경 가능성, 인사적 측면에서 인사에 관한 의사결정, 구조적 측면은 조직구조의 변경에 대한 자율성 등으로 평가하였다. 김익식(1990)은 지방분권의 수준을 비교하면서 지방자치의 토대라는 개념을 도입한다. 토대란 지방자치제도가 구현되고 있는가에 대한 접근으로서 지방자치단체의 총수 및 인구 등에 대한 구조적 토대, 정부지출 중 성질에 따른 비율을 기능적 토대, 정부 세입 중 지방정부 세입 비중을 재정적 토대, 전체공무원 중 지방공무원의 비율을 인사적 토대로 정리하였다. 한편, Wolman & Goldsmith(1990)는 제도적 지위, 기능배분, 중앙 통제 수준을 지방분권 정도를 평가하는 지표로 제시하였고, Ebel & Yilmaz(2002)은 지방분권의 요소를 구분하여 정치분권, 행정분권, 재정분권 등으로 제시하였다. 홍준현 외(2006)은 중앙-지방간 인적자원의 배분, 조직·인사에 대한 관여, 사무의 배분, 재정배분 등으로 기준으로 조직·인사, 사무배분, 재정 등으로 구분하여 지방분권 수준을 평가하였다. 고광용(2006)은 지방분권을 평가하는 기준으로 조직인사, 사무배분, 재정 등을 제시하였고, 세부지표는 지방 및 자치사무비율, 지방공무원의 비율, 재정적 측면에서 세입과 세출의 비율 등으로 구성하였다. 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 지방분권 수준에 대한 평가 기준

구분	평가기준	
	범주	내용 및 세부지표
Berman & Martin(1988) Zimmerman (1995)	재정측면	조세부과 능력, 징수능력
	기능측면	기능의 추가·삭제·변경 능력 여부 및 정도
	인사측면	자율적 인사가능 여부 및 정도
	구조측면	입법적 조치 없이 조직구조 변경 가능 여부
김익식 (1990)	구조적 토대	지방정부 수, 평균인구, 평균면적
	기능적 토대	정부일반회계 중 지방 지출비중, 총교육비지출, 총사회비 지출
	재정적 토대	정부세입 중 지방정부 세입비중, 지방세입 중 지방세 비중
	인사적 토대	전체 공무원 중 지방공무원 비율
Wolman & Goldsmith (1990)	제도적 지위	권능 밖의 일(Ultra Vires), 딜런의 원칙(Dillon's Rule) ¹⁾
	기능 배분	서비스 책임 범위, 감독, 서비스 표준 등
	통제 기제	재정적 통제 수준, 비공식적 조언·지침의 유무 및 역할

구분	평가기준	
	범주	내용 및 세부지표
Ebel & Yilmaz (2002)	정치분권	시민자유, 정치권리, 민주적 다원시스템
	행정분권	행정구조, 행정시스템, 주민참여
	재정분권	재정자원, 재정자치, 재정적 의사결정
홍준현 외 (2006)	조직인사	국가와 지방간 인적자원 배분, 국가일선기관의 비중, 조직인사에 대한 국가의 관여
	사무배분	국가-지방 사무배분, 지방에 대한 국가의 관여
	재정	국가-지방 재정배분, 지방재정 운영의 재량성
고광용 (2016)	사무분권	국가사무 대 지방사무 비율, 지방사무 중 자치사무 비율
	인사분권	전체공무원 대비 지방공무원 비율, 지방정부소속 지방직 공무원 비율
	재정분권	국가 총세입 중 지방세입, 국가 총 세출 중 지방 세출

자료: 정정화(2017, 5p)에서 수정·보완

선행연구에서 제시한 지방분권 수준에 대한 평가기준은 지방자치단체의 조직·인사의 자율성, 재정적 자율성, 사무의 자율성 등으로 구분할 수 있다. 각각을 살펴보면, 조직·인사의 자율성은 그 운영에 있어 지방자치단체의 재량성 보장의 정도 등 질적 평가이다. 재정운영의 자율성은 양적 접근으로 국가 총 지출에서 지방지출의 규모를 재정역량이며, 질적 접근으로서 해당 재정역량하에서 지방자치단체의 재량성 정도에 대해 평가한다. 사무의 자율성이란, 양적 측면에서는 국가 총 행정행위에서 있어서 지방의 행정집행의 규모이며, 질적 접근에서는 기능의 변경 등이 가능한 행정권한의 제도적 보장정도로 정리할 수 있다.

다만, 이러한 지방분권 수준에 대한 평가는 국가간 비교의 관점에서 기준이 제시되기에 거시적이라는 특성을 가진다. 즉, 세부적이며 동태적인 접근이 아니라 횡단면적 접근이므로 개별 국가의 지방분권 수준에 대한 미시적 평가에는 한계를 가진다 할 것이다.

2) 지방분권 정책추진에 대한 평가

지방분권 정책을 평가하는 연구의 유형은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 개별정권을 중심으로 지방분권 추진체계 및 성과를 평가하는 연구이다. 둘째, 역대정부의 지방분권 추진정책을 바탕으로 각 정부 간에 비교하는 연구이다. 개별 정부의 지방분권 추진을 평가하는 연구를 연구대상적 관점에서 보면 크게 참여정부와 이명박정부를 대상으로 하고 있다. 김영삼 정부에 대한 연구(김순은, 2018) 및 박근혜정부에 정부에 대한 연구(최근열, 2018; 정정화, 2017)는 다양하지 않다. 참여정부에 대한 평가 연구(강재호, 2010; 하혜수, 2005; 권영

1) 지방자치단체의 권한은 주 헌법 또는 법에 명기된 것에 한한다는 원칙

주, 2009; 이기우, 2007; 김순은, 2005; 이승중, 2005; 권경득·우무정, 2010, 정순관, 2007)가 가장 많은 등장하는데. 이들 연구의 경향은 발표시기에 따라 논점이 구분된다. 정권 초반기에는 대체로 추진과정의 민주성, 추진체계의 적합성 등을 평가기준으로 하고 있으며, 집권후반기 이후에는 지방분권 정책 전체를 조망하면서 장애요인을 분석하는 방향으로 전개된다. 이명박 정부의 지방분권을 평가하는 연구(김익식, 2008; 이창균, 2010; 김순은, 2010b)의 경향을 살펴보면, 정권 중반기에 발표된 것들로서 이전의 정권들과 비교하면서 한계점을 도출하고 지방분권정책의 추진 내용 및 방향을 제안하고 있다.

본 연구와 유사한 방법론을 활용하는 연구로서, 역대정부의 지방분권 추진을 비교하는 연구는 참여정부와 이명박 정부 2개 정부를 비교하는 연구(김순은 2010a)와 국민의 정부 이후부터 역대정부를 전체적으로 비교하는 연구(소순창, 2011; 소순창·이진, 오재일, 2018; 2016; 육동일, 2010; 정정화, 2017)가 있다. 참여정부와 이명박 정부의 비교·평가 결과를 살펴보면, 김순은(2010a: 231-256)은 정책내용, 집행과정 및 절차, 집행성과, 연계정책과 지방분권과의 적합성 등을 기준으로 평가한다. 소순창(2011: 47-48)은 지방분권 정책의 성과평가의 기준으로서 효과성, 민주성, 대응성을 제시하고 있으며, 박기관(2014)은 정책집행의 성공적인 추진요인으로 합리적인 정책설계, 정책관련 집단의 지지, 정책결정자의 의지, 집행담당자의 역량, 집행조직의 효율성 등 5개 기준을 제시하고, 이와 같은 기준에 따라 노무현정부와 이명박정부의 지방분권정책을 평가하였다. 금창호·박기관(2014)은 김대중·노무현·이명박 정부의 특별지방행정기관에 대한 정비정책을 평가하면서 박기관(2014)의 평가기준을 따르고 있다. 소순창·이진(2016)은 김대중·노무현·이명박정부에서 추진한 자치경찰, 교육자치, 특별지방행정기관 등 세 가지 분권과제를 대상으로 성과를 평가하는데, 평가기준으로는 소순창(2011)과 유사하게 정책의 효과성, 민주성, 대응성 등을 제시하였다.

박근혜정부를 중심으로 역대정부와 비교하는 정정화(2017)는 추진기구와 추진성과로 크게 구분하고, 추진기구 지표로서 대통령의 의지, 정책목표, 추진과정 및 전략, 관련 집단의 지지로 구분하고 있고, 추진성과는 목표의 달성정도를 제시한다. 오재일(2018)은 참여정부에서 문재인정부까지를 대상으로 하고 있으며, 목표와 비전 및 성과를 기준으로 평가한다. 정부간 비교평가연구를 중심으로 평가기준을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 지방분권 정책추진 평가 기준

구분	평가기준	
	범주	내용
김순은 (2010a)	정책의 내용	추진목적, 추진목표, 추진과제, 추진체계
	집행과정과 절차	분권추진 로드맵, 관련 특별법
	집행의 성과	세부과제의 달성 정도
소순창 (2011)	효과성	목표달성정도, 지방분권 철학 및 방향
	민주성	의사반영 여부 및 의사반영 절차
	대응성	주민의 편익과 만족도
금창호·박기관 (2014)	정책설계	지방분권과제의 합리성
	정책결정	정책결정자의 의지(정책기조), 정책관련 지지
	정책집행	집행조직의 효율성, 집행담당자 역량
소순창·이진 (2016)	정책의 효과성	목표 달성정도
	정책의 민주성	이해관계자 의견반영
	정책의 대응성	정책이해관계자의 만족도
정정화 (2017)	정책목표와 추진과제	정책목표의 합리성, 추진과제의 적합성
	정책결정자 의지	대통령의 철학과 의지, 국정과제 중 중요도
	추진기구	추진기구의 효율성(법적지위, 기능 등)
	추진과정과 추진전략	의견수렴 등 과정의 민주성, 추진전략의 적절성
	정책관련 집단 요구·지지	정치권, 국회 등의 협력 및 지방, 학계 등의 지지
	추진성과	추진과제에 대한 이행실적

자료: 정정화(2017, 6p) 참고하여 작성

지방분권 정책추진 평가에 관한 선행연구의 세부 평가기준을 정리하면, 지방분권정책으로서의 성격, 목표의 달성정도, 정책이해관계자의 의견반영, 정책결정자의 추진의지 등으로 구분된다. 즉, 지방분권 정책의 성격과 평가 지표의 범주를 정책의 내용, 효과성, 정책목표 등으로 구분하거나, 목표의 달성정도라는 평가지표를 집행의 성과, 효과성, 추진성과 등으로 구분하였으나, 세부적 평가의 대상은 크게 다르다고 할 수 없다.

3. 연구 분석틀

지방분권에 대해 평가하는 선행연구를 살펴보았다. 선행연구의 다양한 시사점에도 불구하고 일부 제한점이 있다는 판단이다. 첫째, 각 정부의 개별 지방분권과제에 대한 구체적 평가의 미흡이다. 하나의 정부를 대상으로 하거나, 다수의 정부를 비교하는 경우에서 분권과제의

적절성을 평가의 대상으로 하고 있다. 그러나 개별 분권과제에 대한 적절성 평가는 발견하기 어렵다. 예를 들면, 정정화(2017, 9)는 추진과제의 적합성 평가에 있어 국민의정부 3개 분야, 참여정부 7개분야 47개 과제, 이명박정부 4개분야 20개 과제, 박근혜정부 4개분야 20개 과제 등으로 나열하면서 거시적으로 살펴보기는 하나, 각 정부에서 제시한 지방분권과제의 개별 내용에 대해서는 별도의 분석을 시도하지 않는다. 김순은(2010a: 6)은 참여정부와 이명박정부를 정책의 내용, 집행과정, 집행성과 등으로 구분하여 분석함으로써 분석의 기준을 제시했으나, 지방분권과제에 대해서는 양 정부의 과제가 유사하다고 언급할 뿐 개별 과제의 내용에 대한 분석은 제시하지 않는다. 소순창(2011)의 연구에서도 지방분권과제에 대한 세부적 평가가 제시되지 않았으며, 금창호·박기관(2014: 6-7)의 연구에서도 이명박정부와 참여정부의 지방분권과제를 비교하고 있으나 개별 분권과제에 대한 평가는 논의하지 않았다. 즉, 지방분권이라는 추진목표와 그에 대한 적합성을 평가하는 선행연구가 다양한 관점에서 역대정부의 지방분권정책을 평가하고 있어 다양한 시사점을 제공하나, 역대정부가 제시한 개별적 과제의 구체적 내용 및 성과에 대한 분석은 다소 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 선행연구의 유산을 보다 발전시키기 위해서는 각 정부의 개별 지방분권과제의 지방분권과제로서의 적절성을 평가할 필요가 있다는 판단이다.

둘째, 개별정부의 지방분권과제의 전체적 평가가 다소 미흡하다는 것을 제한점으로 들 수 있다. 즉, 연구대상인 정부가 제시한 지방분권과제가 해당 정부의 정책목표에 대비하여 이를 실현할 수 있는 적절한 수단이었는가에 대한 전체적 관점에서의 검토가 다소 부족하다는 것이다. 물론 개략적인 평가는 제시하고 있다. 예를 들면, 정용하(2006: 95-119)는 참여정부의 지방분권정책을 국민의 정부까지의 지방분권정책과 비교하면서, “참여정부는 국민의 정부와 달리 추진목표와 방법들이 구체적이었다(정용하, 2006: 114)”라고 평가하였고, 김순은(2010a: 6)도 지방분권과제 중 ‘지방분권의 홍보 및 공감대 확산’은 지방분권 과제라기보다는 지방분권의 추진전략에 가깝다고 평가한다. 또한 박근혜 정부에서 제시한 지방분권과제인 “특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능개편, 시군구 통합 과제”에 대해 많은 연구(배준구, 2016; 박재울, 2015; 김홍환, 2015; 안성호, 2014)에서 “지방자치에 역행하고 효율성 위주의 중앙집권적 시각”이라고 평가하기도 한다. 그러나 개별정부의 전체 지방분권정책을 전체적 관점에서 평가하는 접근은 찾기 어렵다. 따라서, 개별정부의 지방분권과제를 목표와 성과 측면에서 전체적으로 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

셋째, 지방분권과제에 대한 평가기준으로서 이해관계 반응을 제시하고 있으나 대체로 시스템 측면에서 이해관계자의 의견반영 가능성을 평가하거나 정책수립과정에서 이해관계자 의견의 반영여부를 평가기준으로 한다. 즉, 실질적 이해당사자의 요구를 기준으로 하지 않았다는 제한점을 지적할 수 있다. 예를 들면, 정정화(2007: 12)는 “종합계획 수립과정에 지역주민,

지방정부, 분권단체, 지역전문가, 소관부처 등 다양한 이해관계자가 참여했으며 공감대 확산을 위해 각종 세미나, 대학생 자치토크, 자치현장 토론회 등이 개최되었다”라고 이해관계자의 의견반영을 평가하고 있고, 소순창(2011: 53)은 대응성을 평가기준의 하나로 제시하고 있으나, “위원회에 다양한 전문가들의 활동을 통하여 절차적 민주성을 확보하면서 과제를 추진하였으나, 지역주민들이나 지방정부가 체감하는 느낌은 미흡하였다고 할 수 있다”라고 명확한 기준을 설정하지 않고 있다. 김순은(2010b)은 지방분권 집행의 과정 및 절차에 대한 평가기준으로 하나로 민주성을 제시하는데, 절차의 민주성 측면과 이해관계자의 참여유도, 추진실적 공개, 거시적 과정 공개 등을 평가기준으로 한다. 즉, 정책의 대상자²⁾의 요구를 실질적으로 제시하고 이것이 얼마나 반영되었는가에 대한 평가는 없다. 따라서, 지방분권정책의 평가에 있어 정책대상자의 요구를 확인하고 이것이 반영되었는가를 살펴보는 것은 의미를 가진다고 할 수 있다.

이러한 선행연구의 제한점을 고려하여 이 연구는 크게 두 단계로 진행하고자 한다. 첫 번째 단계는 각 정부가 제시한 모든 지방분권과제가 실질적으로 지방분권의 의미를 담고 있는지에 대한 평가이며, 두 번째 단계는 해당 과제의 성과평가이다.

첫 번째 단계에서의 지방분권과제로서의 적실성 평가와 관련하여 기준은 크게 두 가지로 구성하고자 한다. 하나는 이론적 논의를 통해 검토한 바와 같이 역대 정부에서 제시한 지방분권과제가 지방분권의 개념정의에 비추어 볼 때 그에 부합하는가이다. 즉, 중앙권한을 지방에 이양하는가이다. 이를 통해 각 정부의 개별 지방분권과제에 대해 평가하고자 하며 선행연구의 제한점을 극복하고자 한다. 다른 하나는 수요자의 요구이다. 즉, 정책대상자인 지방자치단체가 원하는가와 관련된 것으로서 정책대상자는 지방자치단체 협의체인 대한민국의 지방자치단체협의회와 전국시장군수구청장협의회를 선정하고자 하며, 수요는 그들이 국회의원 선거, 대통령 선거 등과 관련하여 공약으로 요구한 정책과제를 바탕으로 비교·평가하고자 한다. 지방자치단체협의체의 제안사항이 중앙-지방관계 개선에 대한 실질적 수요자의 요구라고 할 수 있기 때문이다. 이를 통해 지방분권정책 수요자의 실질적 요구와 이의 반영을 확인하고자 한다.

두 번째 단계로서의 성과평가는 역대정부의 지방분권과제 중 실질적 지방분권과제에 해당하는 과제들이 제시하였던 목적이 당해 정부기간 내에서 이루어졌는가를 평가한다. 이를 바탕으로 선행연구의 제한점이었던 개별 정부에 대한 전체적 관점에서의 평가가 이루어질 수 있을 것이다. 이를 간략히 표현하면 다음과 같다.

2) 지방분권정책의 종국적 대상은 모든 정책들이 그렇듯이 국민이나, 1차적 정책대상자는 지방분권을 “중앙 권한이 지방으로 이양되는 것”이라고 할 때 지방자치단체라고 할 것이다.

〈표 3〉 평가절차 및 기준

구분	내용	
1단계	지방분권정책 적절성 평가	1차: 중앙권한을 지방에 이양하는가?
		2차: 지방자치단체의 요구를 반영한 과제인가?3)
2단계	성과평가	1단계에서 실질적 지방분권과제로 선정된 과제의 목표대비 실적

전국시장군수구청장협의회와 대한민국시도지사협의회 홈페이지 분석4)을 통해 확인한 지방분권과제는 다음과 같다.

〈표 4〉 지방자치단체장 협의체의 지방분권 과제

구분	시장군구구청장협의회 (2017년 대선 중심 정리)	시도지사협의회 (2016총선, 2017년 대선 중심 정리)
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 지방분권 헌법개정 ▷ 자치제도 개혁 <ul style="list-style-type: none"> • 기초지방선거 정당공천제 폐지 • 자치조직권 확대 • 지방사무 일괄이양법 제정 • 지방자치교육자치 일원화 • 지방자치단체 조례제정범위 확대 • 국회 지방자치상설 특위 설치 • 중앙-지방협력회의 설치 ▷ 지방재정제도 개혁 <ul style="list-style-type: none"> • 지방소비세 규모 21% 확대 • 부동산분 양도소득세 지방세 전환 • 지방교부세 법정률 22%로 인상 • 지방교부세 자치구 교부 • 4대 기초복지 전액국비지원 • 기준보조율 개편 및 포괄보조 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 자치제도 개편 <ul style="list-style-type: none"> • 자치조직권 확대 • 중앙권한의 지방이양 및 사무구분 체계 정비 • 특별지방행정기관 지방이관 • 지방자치-교육자치 일원화 • 자치입법권 확대 • 광역-기초 자치경찰제 도입 ▷ 지방재정확충 <ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세율·소방교부세 인상 • 지방소득세 및 지방소비세 등 확대 • 지방세 과세대상 확대 등 신세원 발굴 • 국고보조사업 구조조정 ▷ 지방자치단체 국정참여 강화 <ul style="list-style-type: none"> • 지방재정부담 완화를 위한 지방참여 보장 • 중앙-지방 협력회의 설치 • 국회 지방분권특별위원회 설치 ▷ 지방분권 개편

공약요구사항은 지면의 한계로 2016년 2017년 사항을 중심으로 정리하였다. 이러한 한계로 인하여 역대정부가 이러한 정책적 요구를 반영할 수 없다는 시점의 문제점을 지적할 수 있다. 그러나 지방자치단체장 협의체의 공약요구사항이 지속적으로 크게 변화하지 않는다는 점과 이러한 정책요구가 개별적으로 지속적으로 이어져왔다는 점에서 이전 정부에서도 이와 유사한 정책적 수요를 충분히 반영할 수 있었다고 판단된다. 따라서 위에서 정리한 지방분권과제를 기준으로 지방분권과제의 적절성을 평가하고자 한다.

3) 지방자치단체 등이 요구하지 않았다하더라도 지방분권과제일 수는 있다.

4) 2018년 3월 8일 검색

Ⅲ. 지방분권정책과제 평가

1. 국민의 정부

국민의 정부에서 지방분권을 별도의 국정과제로 선정한 것은 아니다. 다만 100대 국정과제 중 지방분권과 관련된 과제가 제시되어 있다. 따라서 현재의 시각에서 앞서 설정한 연구 분석틀을 적용하기에는 한계가 있다. 즉, 지방분권과제를 제시하였다면 이에 대해 적절성을 평가할 수 있겠으나, 지방분권과제를 별도로 제시하지 않았기 때문에 이를 적용하기 어렵다. 다만, 평가의 대상으로 한 것은 국민의 정부에서 지방이양추진위원회가 출범하였고, 이후부터 지방분권이 국가적 과제로 등장하였기 때문이다.

〈표 5〉 국민의 정부 100대 국정과제 중 지방분권과제

분야	실천과제
정부부문 ⁵⁾	중앙권한의 지방이양 확대방안 마련
	자치경찰제 도입추진

이에 대한 추진성과를 평가하고자 한다. 첫째, 국민의 정부가 내세운 중앙권한의 지방이양 확대방안 마련에 성과를 살펴보면, 1991년도에 정부조직관리지침(국무총리훈령)에 근거하여 가장 먼저 성립된 지방분권기구인 지방이양합동심의회를 지방이양추진위원회로 법정화 한 것을 들 수 있다. 구체적 활동을 살펴보면, 1991년 이후 1998년까지 총 3,701건을 심의하여 이 중 2008건을 지방으로 이양·확정하였고, 국민의 정부 기간 동안 지방이양추진위원회의 지방이양실적은 610건이다. 따라서 국민의 정부에서 추진한 ‘중앙권한의 지방이양 확대방안 마련’은 성과가 높다고 평가할 수 있다. 둘째, 자치경찰제 도입에 관한 의제이다. 국민의 정부에서 도입논의가 시작될 당시 자치경찰제는 광역자치경찰제였다. 즉, 시·도 경찰청을 광역자치단체 산하로 두는 방안이었으나, 실질적으로 추진되지 못했다. 따라서 ‘자치경찰제 도입 추진’에 대해서는 성과가 있다고 할 수 없다.

종합적 평가를 제시하면, 지방분권과제가 독립된 과제로 인식되는 못했다는 한계와 현재의 지방분권과제와 비교할 때 다소 미흡한 것은 사실이나 지방분권과제를 정책의제화 했다는 점은 높은 평가를 할 수 있다.

5) 국민의정부 국정과제는 경제부문, 정부부문, 사회부문, 미래부문 등 4대부문 10대전략 대과제 100개로 구성되어있다.

2. 참여정부

1) 지방분권과제의 적절성 평가

참여정부 지방분권 정책의 출발은 공약사항의 이행을 위해 참여정부 국정원리를 크게 4대로 제시하면서 이중 하나로 분권과 자율을 선정한 것으로 볼 수 있다. 이는 100대 국정과제에서 보다 구체화되는데 제23대 국정과제부터 제30대 국정과제까지 총8개로 제시되었다. 주요 내용을 살펴보면, 교육자치제도 개선 및 자치경찰제도 도입, 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선, 특별지방행정기관 정비, 조세개혁(국세-지방세 조정), 지방의정활동기반 정비·강화 등이다. 이러한 국정과제는 지방분권이 중앙권한의 지방이양이라는 관점에서 본다면 대부분 중앙권한의 지방이양을 목표로 하기에 지방분권과제로서 적합하다고 할 수 있다. 그러나 '지방분권 5개년 종합실행계획'에서 제시된 47개 지방분권과제는 지방분권특별법에서 요구하는 분권과제 및 지방분권특별법에서 요구하는 과제 외에도 각 부처가 자체적으로 선정한 사항도 지방분권 로드맵 상의 과제로 제시되었기에 지방분권과제로서 부적합한 과제도 제시되었다.

이에 대해 지방분권과제로서의 적절성을 평가하고자 한다. ①사무구분체계 개선 및 중앙행정권한의 지방이양강화는 국가사무를 자치사무로 전환한다는 점에서 중앙-지방간 권한의 이동이 발생한다. 또한, 지방자치단체장 협의체의 공약요구사항에도 반영되어 있다. ②대도시특례제도 강화는 대도시의 특례의 강화내용이 대체로 도의 권한을 대도시로 이양한다는 점에서 중앙-지방간 권한이동과는 거리가 있다⁶⁾. 또한 지방의 요구사항에도 포함되어 있지 않다. ③제주특별자치도 추진은 중앙행정권한을 지방에 이양하는 일종의 시범실시로 중앙의 권한이 지방에 이양되는 측면이 있다. 다만, 지방의 요구사항에는 포함되어 있지 않다. ④교육자치개선, 자치경찰제도입, 특별행정기관 정비는 중앙권한을 지방에 이양하는 효과가 있다. 또한 지방의 요구사항에도 적시되어 있다. ⑤지방교부세 법정률 상향, 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세제도 개선, 지방세의 신세원 확대, 지방세 비과세·감면축소, 재산세와 종합토지세 과표 현실화, 국고보조금 정비, 지방자치단체예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선 등의 과제는 중앙권한의 지방이양과 관련이 있다. 다만, 지방교부세제도 개선은 교부세 운영체계를 개선하는 것으로서 중앙권한이 지방에 이양하는 효과는 발생하지 않으며, 재산세와 종합토지세의 과표현실화 과제 역시 권한의 이동은 있다고 보기 어렵다. 다만, 지방교부세제도 개선과 관련해서 지방의 요구는 확인된다. ⑥지방재정 평가기능 강화, 지방양여금

6) 대도시 특례가 매우 다양한데, 일부 중앙권한을 지방으로 이양하는 내용도 포함되어 있다.

제도 개선, 지방자치단체 예산지출 합리성 확보, 지방자치단체 복식부기회계제도 도입, 재정 투명성·건전성 강화 등의 과제는 중앙의 권한이 지방에 이양되는 효과는 없다. 또한 지방의 요구도 확인되지 않는다. 특히, 지방양여금제도 개선은 지방교부세율 상향과 더불어 이루어진 재정개혁의 하나였으나 이와 관련하여 분권교부세제도가 도입되었으며, 그 결과 지방재정 징발의 수단이 되었다는 점을 고려할 필요가 있다. ⑦자치입법권 확대, 분권형 도시계획체계 구축, 자치조직권 강화 등은 중앙권한의 지방이양과 관련이 있다. 다만 분권형 도시계획 체계 구축은 지방의 수요에서는 확인할 수 없다. ⑧지방자치단체 혁신체계 구축, 지방공무원 인사제도 개선, 지방공무원 교육훈련 혁신, 중앙-지방간 인사교류 활성화, 지방자치단체 인사공정성 제고 등 지방인사 관련 과제는 중앙권한의 지방이양과 관련이 없다. 오히려 지방의 자유로운 인사운영권한을 침해하는 수단이 된다고 할 수 있다. 이와 함께 지방의 요구에서도 확인하기 어렵다. ⑨지방의정활동 기반강화, 지방선거제도 개선 등 지방의회와 관련된 사항은 중앙권한의 지방이양과 관련이 있다. 왜냐하면 지방의정활동 강화의 내용이 중앙정부의 지방의회 운영에 관한 권한을 지방의회로 이양하는 내용이기 때문이며, 지방선거제도 개선은 선거공영제, 후원회제 도입 등이 내용이기 때문이다. 다만, 지방선거제도 개선은 중앙행정권한의 지방이양이 아니라 중앙정치권력의 지방이양이라는 측면에서 일반적 지방분권과제와 성격이 다소 다르다. ⑩지방자치단체감사체계 개선은 지방자치단체에 대한 중복감사를 축소하겠다는 것이므로 중앙권한의 지방이양과 관련이 있다. 다만 지방의 요구에는 확인할 수 없다. ⑪주민감사 청구제도 활성화, 주민소환제도 도입, 주민소송제도 도입, 주민자치제도 개선, 조례 제·개폐청구제 개선, 지방자치단체에 대한 평가제도 개선, 자원봉사활동 장려·지원, 주민투표제도 도입, 지역내 전문가의 정책과정 참여확대 등 주민의 지방자치단체 견제활동을 보장하는 내용은 지방자치발전에 중요한 도구이다. 다만, 이러한 정책이 중앙권한의 지방이양과는 거리가 있다. 즉, 중앙의 권력이 지방에 이양되는 내용이 아니다. 또한 지방자치단체의 요구사항에도 확인할 수 없다. ⑫중앙-자치단체간 협력체제 강화, 중앙-지방 및 지방-지방간 분쟁 조정기능 강화, 지방정부간 협력체제 강화 등 거버넌스 개편과제는 중앙이 지방의 의견을 보다 잘 반영하기 위한 기제이므로 중앙권한의 지방이양과 다소 관련이 있다고 할 수 있다. 다만, 지방자치단체간 협력체제 강화는 중앙권한의 지방이양 현상이 발생하지 않으나 이와 관련하여 시도 지사협의회가 요구내용에는 포함되어 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 6〉 참여정부 47개 지방분권과제

과 제 명	과제적합성		과 제 명	과제적합성	
	권한 이양	수요 반영		권한 이양	수요 반영
사무구분체계 개선	○	○	자치입법권 확대	○	○
중앙행정권한의 지방이양	○	○	자치조직권 강화	○	○
대도시특례제도 강화			분권형 도시계획체계 구축	○	
제주특별자치도 추진	○		자치단체 자체혁신체제 구축		
교육자치제도 개선	○	○	지방공무원 교육훈련 혁신		
자치경찰제도 도입	○	○	지방공무원 인사제도 개선		
특별지방행정기관 정비	○	○	지방자치단체 인사공정성 제고		
지방분권화 지표개발 및 분권수준측정			중앙-지방간 인사교류 활성화		
자치단체 관할구역 합리적 조정			지방의정활동 기반 강화	○	
지방분권특별법 제정			지방선거제도 개선		○
지방교부세 법정률 단계적 상향조정	○	○	자치단체에 대한 감사체계 개선	○	
지방교부세제도 개선		○	주민감사청구제도 활성화		
국세와 지방세의 합리적 조정	○	○	주민소송제도 도입		
지방세의 신세원 확대	○	○	주민소환제도 도입		
재산세와 종합토지세 과표 현실화			자치단체에 대한 평가제도 개선		
지방세 비과세감면 축소	○	○	조례 제·개폐청구제 개선		
국고보조금 정비	○	○	주민자치제도 개선		
지방예산편성지침 폐지 및 보완	○		자원봉사활동 장려·지원		
지방채 발행승인제도 개선	○		지역내 전문가의 정책과정 참여확대		
지방양여금제도 개선			주민투표제도 도입		
지방재정 평가기능 강화			중앙-자치단체간 협력체제 강화	○	○
자치단체 복식부기회계제도 도입			지방정부간 협력체제 강화		
자치단체 예산지출 합리성 확보			중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화	○	
재정운영의 투명성·건전성 강화			-		

주: bold체는 지방분권과제로서 지방이 요구하는 과제

적절성 평가결과를 정리하면, 47개 과제 중 21개 과제가 지방분권과제로서 적절하며 여타의 과제는 지방분권과제와 다소 거리가 있다. 물론 주민감사청구제도 개선 등 주민참여활성화와 관련된 과제는 지방자치발전 과제로서의 의미를 지닌다.

2) 지방분권과제의 성과평가

참여정부 지방분권과제의 목표는 지방분권 로드맵(2003)에서 확인할 수 있다. 개별 과제에 대해 평가한다면, 사무구분체계 개선은 기관위임사무 폐지 등 국가사무와 자치사무간 엄격한 분리를 목적으로 하였으나, 결국 사무구분체계의 변화는 없었다. 중앙행정권한의 지방이양은 지방이양합동심의회, 지방이양추진위원회의의 활동을 의미하는 것이 아니라 일괄법 제정과 선 재정분권 추진이 목표였으므로 미흡하다고 할 수 있다. 제주특별자치도 추진은 완료되었으며, 교육자치제도의 개선은 당초, 교육자치와 지방자치와의 연계였으므로 교육감직선제 도입 등의 성과에도 불구하고 목표를 달성하지 못했다. 특별지방행정기관도 부처반발로 무산 되었고, 국세-지방세 이양도 이루어지지 못했으며, 재정분야 과제는 당시 과제목표는 달성하였으나 이후 지방이양사업의 지방재정부담이 확대되었다. 즉, 제주특별자치도 추진, 지방교부세법정률 인상, 지방세 비과세·감면 축소, 국고보조금정비, 지방자치단체예산편성지침폐지 등을 성과가 있다고 평가할 수 있다. 이와 관련한 구체적인 참여정부의 평가는 권영주(2009)의 연구결과를 대신하고자 한다.

〈표 7〉 참여정부 지방분권과제의 목표달성 평가

과제명	목표	달성정도	참고
사무구분체계 개선	기관위임사무 폐지 등	미흡	2.16
중앙행정권한의 지방이양	일괄법 제정 및 선 재정분권	미흡	2.67
제주특별자치도 추진	제주특별자치도 도입	달성	3.67
교육자치제도 개선	교육행정과 지방행정 연계	미흡	2.56
자치경찰제도 도입	국가-자치경찰 역할분담, 실시	미흡	2.17
특별지방행정기관 정비	유사중복 기능 통폐합 등 일괄이관	미흡	1.89
지방교부세 법정률 단계적 상향조정	법정률 인상	달성	3.16
국세와 지방세의 합리적 조정	국세의 지방세 이양	미흡	1.95
지방세의 신세원 확대	지역개발세 신세목 확대	미흡	1.77
지방세 비과세감면 축소	비과세·감면 규모 축소	보통	2.42
국고보조금 정비	보조사업 정비 및 자주재원화	달성	2.92
지방예산편성지침 폐지 및 보완	지방예산편성지침 폐지	달성	3.53
지방채 발행승인제도 개선	개별승인제 폐지, 신용평가제 도입	미흡	2.74
자치입법권 확대	법령의 조례제정 근거 확대	미흡	2.64
자치조직권 강화	지방공무원, 조직관련법 개정	미흡	2.75
분권형 도시계획체계 구축	도시계획 관련 지방권한 강화	미흡	2.29
지방의정활동 기반 강화	의원신분제도 개선, 인사권강화	미흡	2.83

과제명	목표	달성정도	참고
지방선거제도 개선	선거공영제, 후원회제 도입	미흡	2.44
자치단체에 대한 감사체계 개선	공공감사에 관한 법률 제정	미흡	2.16
중앙-자치단체간 협력체제 강화	대통령-단체장 간 회의 정례화	미흡	2.48
중앙-지방, 지방간 분쟁 조정기능 강화	갈등분쟁 조정기구 활성화	미흡	2.57

주: 권영주(2009: 25)의 지방분권과제 추진에 대한 전문가 평가결과 인용

3. 이명박정부

1) 지방분권과제의 적절성 평가

이명박 정부에서도 지방분권과제가 다양하게 제시되었는데, 인수위원회의 192개 국정과제에 포함되어 발표하였고, 이러한 192개 국정과제를 100대 과제로 정리한 이명박 정부 100대 국정과제에서도 확인할 수 있다. 최소 192개 국정과제에서 지방분권과제를 살펴보면, '5대 국정지표 섬기는 정부'의 핵심·중점·일반과제 등에서 9개 지방분권과제를 도출할 수 있다. 이것이 다시 100대 국정과제로 재편되었다.

이명박 정부에서는 지방분권 추진기구로서 지방분권추진위원회를 구성하는데 지방분권추진위원회가 제시하는 지방분권과제는 아래 표와 같다. 과제의 적정성을 평가하면 ①권한 및 기능재배분 과제는 모두 중앙권한의 지방이양과 관련되어 있다. 지방의 요구사항에서도 확인할 수 있다. ②지방재정확충 관련 과제는 국세와 지방세의 합리적 조정과제만이 중앙의 권한이 지방에 이양되는 효과가 있다. 지방교부세제도 개선과 관련하여 지방의 요구를 확인할 수 있다. ③자치역량강화 관련 과제는 자치입법권 확대, 지방선거제도 개선, 지방의회의 전문성·자율성 강화 등은 중앙권한의 지방이양과 관련이 있고, 시도의회 및 시군자치구의회 등에서 요구하는 사항⁷⁾이다. 다만, 여타의 과제는 앞서 참여정부 분권과제에서 논의한 바와 같이 중앙권한이 지방에 이양되는 과제라고 할 수 없다. ④협력 및 공감대 확산 관련 과제 중 중앙정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 과제만이 중앙의 의사결정과정에서 지방의 의견을 반영하겠다는 것이므로 다소간의 중앙권한의 지방이양 효과가 있다고 할 수 있다. 이와 관련한 지방의 의견도 확인할 수 있다.

7) 앞서 지방자치단체장 협의체의 요구사항에는 나타나지 않았으나 지방의회의장협의체를 중심으로 의정비 현실화 등을 요구하고 있다.

〈표 8〉 이명박정부 지방분권 과제의 적절성

분야	분권과제	권한 이양	수요 반영
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	○	○
	중앙행정권한의 지방이양	○	○
	특별지방행정기관 기능조정	○	○
	교육자치제도 개선	○	○
	자치경찰제도 도입	○	○
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	○	○
	지방교부세제도 개선		○
	지방재정의 투명성·건전성 제고		
자치역량 강화	자치입법권 확대	○	○
	지방의회의 전문성·자율성 강화		
	주민직접참여제도 보완		
	지방선거제도 개선		○
	지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가		
	지방자치행정체제 정비		
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화	○	○
	분쟁조정 기능 강화		
	특별지방자치단체제도 도입·활용		
	지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선		
	자원봉사활동 장려·지원		
	지방분권 홍보 및 공감대 확대		

자료: 지방분권추진위원회

주: bold체는 지방분권과제로서 지방이 요구하는 과제

2) 지방분권과제의 성과평가

이명박 정부의 지방분권과제의 추진성과를 평가하고자 한다. 첫째, 사무구분체계 개선은 국가사무와 자치사무로 단순 명료하게 개선한다는 것인데, 그간 지방자치단체에서 행정처리과정에서 조례제정이 제한되며, 중앙정부에 의해 포괄적 감독을 받아야 하는 기관위임사무 등의 국가위임사무를 폐지하겠다는 것이었다. 그러나 현재에도 이러한 사무구분체계는 유지되고 있어 목표를 달성하지는 못했다고 평가할 수 있다.

둘째, 중앙행정권한의 지방이양은 중앙사무의 지방이양 확대를 의미하는데, 이양확정 건수가 많다. 이양완료율이 32.5%로 다소 낮지만 이는 사무이양의 과정이 법령개정을 수반하므로 단기간(1-2년)에 사무가 완료되기 어렵다는 한계점을 고려하여야 한다.

〈표 9〉 2012년 12월 현재 지방이양건수

구분	이양 확정	이 양 완 료			미완료	
		소계	국민의정부	참여정부		이명박정부
계	3,101	1,982	232	987	763	1,119
국민의 정부	612	610(99.7%)	232(38%)	374(61%)	4(0.7%)	2(0.3%)
참여 정부	902	856(94.9%)	-	613(68%)	243(26.9%)	46(5.1%)
이명박 정부	1,587	516(32.5%)	-	-	516(32.5%)	1,071(67.5%)

자료: 지방자치발전위원회

셋째, 특별지방행정기관 이관은 지속적으로 제기되어온 과제이나 가시적인 성과가 나타난 적이 많지 않다. 그런데 이와 관련하여 이명박 정부에서는 2008년 7월 지역발전정책보고회에서 특별지방행정기관 정비방안을 결정하였고, 이중 해양·항만, 국도·하천, 식의약품 등 3개 분야의 지방이관을 결정·추진하였다. 내용을 살펴보면, 시설관리, 지도·단속, 인·허가 등 집행적인 기능 등으로 결국 기관위임사무 형태로 운영될 수밖에 없다는 한계가 있으나, 특별지방행정기관 조정에 대한 중앙정부의 저항을 고려할 때 성과라고 평가하는 것이 타당하다.

넷째, 지방자치 교육자치의 일원화이다. 가장 의미 있는 변화는 교육의원제도를 폐지한 것이다. 2010년 교육자치법 개정을 통해 교육의원제를 2014년 이후 폐지하고 일반위원회로 전환한 것이다. 기존에는 교육자 또는 교육행정가 출신만이 교육의원에 입후보할 수 있었으나, 일반 주민이 교육의원이 될 수 있도록 개편되는 것이다. 따라서 일반자치와 교육자치간의 일원화를 위한 진보라고 평가할 수 있다.

다섯째, 자치경찰제 도입에 대해서도 적극적인 움직임이 있었다. 지방분권촉진위원회는 자치경찰제도 도입을 위해 노력 하였다, 통합 창원시에 자치경찰제 도입을 추진하는 등 지방행정체제 개편과 연계시켰다. 왜냐하면, 지방행정체제가 변경될 경우 현행 지방행정시스템을 기반으로 자치경찰제를 도입하는 것은 적절하지 않기 때문이다. 그런데 여기에는 문제점을 지적할 수 있는데 있는데 자치경찰제 도입을 위한 행정단위가 기존의 시·도 광역에서, 시·군·구 기초로 변경되었다는 점이다. 실질적 경찰행정이 지방자치단체로 이양되기 위해서는 시·도 중심으로 논의되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면 기초단위를 자치경찰 단위로 도입을 논의 하는 경우 제주 자치경찰과 같이 일종의 관광경찰 형태이 도입과 연계되어 있어 실질적 방범, 교통, 생활안전 등의 실질적 경찰기능을 수행할 수 없기 때문이다. 특히, 지자체간 재정격차도 전국적으로 크게 질적 차이가 없어야 하는 경찰서비스의 격차발생의 요인이 된다. 따라서 자치경찰제 도입에 대한 노력에는 낮은 평가를 할 수밖에 없다.

여섯째, 국세와 지방세 조정에 대한 평가이다. 이와 관련하여 이명박 정부의 가장 의미있는 성과라고 할 수 있는데, 2010년 지방소득·소비세가 도입되었다. 구체적으로는 2009년 이명박

대통령이 주재한 제2차 지역발전위원회 회의에서 행자부는 ‘지방재정지원제도 개편방안’을 보고하였고 이때 지방소득·소비세 도입이 결정되었다. 즉, 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양하고, 소득할주민세의 명칭을 지방소득세로 변경한 것이다. 다만, 이러한 조치가 2008년 정부의 소득세·법인세를 인하함에 따라 내국세가 감소하였고, 내국세에 연동되어 있는 지방교부세가 감소하였기 때문에 이에 대한 재원보전조치의 하나로서 이루어졌다는 것을 고려하여야 한다. 당시 종합부동산세 개편까지 합산하면, 2012년 한해에만 약8조원이 감소(국회예산정책처, 2010)된 것으로 나타났다. 정리하면, 지방소비세 도입은 국세-지방세 조정에 있어 매우 의미 있는 것으로 평가할 수 있지만, 중앙정부에 의한 소득·법인세 인하에 따른 지방교부세 등의 보전이라는 점은 고려되어야 한다.

일곱째, 자치입법권 확대에 대해 살펴보고자 한다. 조례입법권은 「지방자치법」 제22조 관련 사항으로서 우리나라의 경우 “법령의 범위 안”으로 제한하고 있다. 이와 관련하여 “조례제정의 범위를 ‘법령에 위반되지 아니하는 한도 안에서’로 개정하는 것은 대법원의 판례⁸⁾에서 일관되게 「지방자치법」에서 말하는 ‘법령의 범위 안’이라는 의미는 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안’이라고 판시하고 있으므로 개정의 실익이 없다고 하고 있다. 또한, 「지방자치법」 제22조 단서를 삭제할 경우 「헌법」 제12조제1항⁹⁾의 죄형법정주의, 제37조제2항¹⁰⁾의 법률유보의 원칙 등을 훼손할 가능성이 있다고 보고 있다. 결국 이와 관련하여 구체적 조치가 이루어지지 않았고, 따라서 성과가 있다고 할 수 없다.

여덟째, 지방의회의 전문성·자율성 강화 및 지방선거제도 개선과제 관련이다. 지방의회의 전문성 강화와 관련하여 광역의원 보좌관제 도입 등이 지속적으로 요구되었고, 선거제도 개선과 관련해서는 기초지방선거 정당공천제 폐지 등이 요구되었으나 이루어지지 않았다. 따라서 성과를 내지 못했다고 할 수 있다.

마지막으로 정부 및 지방자치단체간 협력체계 강화이다. 이명박정부에서 자치단체장과 대통령과의 비정기적 회합이 개최되었다. 일종의 상견례나 간담회 수준이었으나 그간 이러한 종류의 회합이 많지 않았다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 다만, 정부 및 지방자치단체간 협력체계는 제도도입을 의미하나 이러한 제도개선은 이루어지지 않아 성과가 있었다고 할 수는 없다.

이명박정부의 지방분권과제에 대한 평가에서는 고려해야할 정치사회적 상황에 주목해야할

8) 대법원, 2000추29 선고, “지방자치법 제15조(현행 제22조)에서 말하는 ‘법령의 범위 안’이라는 의미는 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안’이라는 의미로 풀이되는 것으로서……”.

9) 헌법 제12조제1항 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포, 구속, 압수수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌, 보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

10) 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

필요가 있다. 지방분권과제의 추진에 순방향적 영향요소와 역방향적 영향요소가 상당히 분명하게 상존해 있었다. 우선 역방향적 요인들을 살펴보자. 이명박후보는 상당한 표차이로 대통령에 당선되어 2008년 2월 이명박정부가 출범한다¹¹⁾. 당선 초기 서울시장 출신이라는 점 때문에 지방분권에 대한 기대가 작지 않았다. 그러나 국회의 여소야대의 상황에서 BBK특검이 출범하여 수사가 진행되고 있었고, 그 해 4월 미국산 쇠고기파동이 일어났다. 이러한 상황에서 4월 총선이 시작되어 정치적 격랑기를 맞게 된다. 또 2007년 미국의 서프라이임 모기지 사건으로 2008년 9월 세계금융위기라는 파고가 닥쳐오게 된다. 한편으로 국내적으로 세종시 행정수도이전 문제로 수도분할이라는 국민분열 여론이 증폭하게 된다. 여기에 이명박 정부 내내 한반도 대운하프로젝트가 일종의 계륜으로 작용되기도 한다. 이러한 일련의 사태는 ‘승자의 저주’라는 말로 표현되기도 했다. 이러한 정치적 격랑기는 지방분권의 확대라는 국정과제가 국정의 중심에 서는 것을 방해해온 요인들이라고 볼 수 있다.

그럼에도 이명박정부의 지방분권과제의 성과평가가 평가받을 수 있었던 것은 순방향적 요인들이 지속적으로 작동하고 있었기 때문이다. 한편으로 참여정부에서부터 시작된 많은 지방분권과제들이 정부의제로 상존·확대되었고, 또 한편으로 지방분권추진 세력들이 더욱 활성화 되는 시기였다고 할 수 있다. 환언하면 이명박정부 출범과 함께 기존에 있었던 지방이양추진 위원회와 정부혁신지방분권위원회를 지방분권추진위원회로 통합하여 출범시킨 이명박정부는 기존의 지방분권추진과제를 상당부분 존속시켰고, 2011년 2월에는 지방행정체제개편위원회를 출범시켜서 ‘지방행정체제개편’이라는 정부정책으로 지방분권에 대한 관심을 전국적으로 확산하는데 크게 기여하였다. 이러한 관심은 시민단체와 지식층을 중심으로 한 분권세력들이 활성화되는데 기여하게 된다. 또한 분권관심세력들의 활동무대는 지방분권추진위원회와 지방행정체제개편위원회를 중심으로 더욱 확장되었고, 결과적으로 많은 정치사회적 역방향요인에도 불구하고 지방분권 과제들이 성과를 내는데 영향을 주었다고 할 수 있다.

4. 박근혜 정부

1) 지방분권과제의 적절성 평가

박근혜정부 지방분권 과제는 2012년 새누리당 대선공약집 “새누리의 약속”에서 지방행정제도 개선 및 지방재정확충 등을 공약으로 제시되었고, 이러한 공약은 박근혜 정부 출범과 발표된 140대 국정과제에서 구체적으로 제시되었다. 내용을 살펴보면, 제114대 지방재정 확충

11) 당시 이명박후보는 48.7%, 이회창후보는 15.1%로 보수층이 62.8%의 득표를 얻었고, 정동영후보와 이득표차가 532만표로 나타났다.

과제, 제115대 지방분권 강화 과제 등이며 박근혜정부 지방분권추진기구인 지방자치발전위원회는 사무구분체계정비, 지방재정확충 및 건전성 강화, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 특별지방행정기관 정비 등 20여개 과제로 세분화하였다.

이러한 과제의 지방분권과제로서의 적절성을 평가하고자 한다. 첫째, 핵심과제 중 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비, 국가와 지방자치단체 간 협력체제 정립 등의 과제는 앞서 논의한 바와 같이 중앙권한을 지방이양한다는 측면에서 지방분권과제라 할 수 있으며, 지방의 요구에서도 확인할 수 있다. 그러나 지방행정체제개편과 관련된 과제는 중앙권한이 지방에 이양하는 효과가 없으므로 지방분권과제라고 할 수 없다. 또한 이와 관련한 지방의 요구도 확인할 수 없다.

〈표 10〉 박근혜 정부 지방분권과제 적절성

분야	과제명	권한이양	수요반영
핵심과제	자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	○	○
	중앙권한 및 사무의 지방이양	○	○
	지방재정 확충 및 건전성 강화	○	○
	교육자치와 지방자치 연계·통합 노력	○	○
	자치경찰제도 도입	○	○
	대도시 특례제도 개선		
	특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편		
읍·면·동 주민자치회 도입			
일반과제	지방의회 활성화 및 책임성 제고		
	지방선거제도 개선	○	○
	지방자치단체 간 관할구역 경계조정제도 개선		
	국가와 지방자치단체 간 협력체제 정립		○
	특별지방행정기관 정비	○	○
	지방자치단체 평가제도 개선		
	지방자치단체 간 행정협력체제 정립		
	주민직접참여제도 강화		
	지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합		
시·군·구 통합 및 통합지자체 특례 발굴			
미래발전과제	지방자치단체 기관구성 형태 다양화		
	도의 지위 및 기능 재정립		

자료: 지방자치발전위원회, 2014(자치발전종합계획)

주: bold체는 지방분권과제로서 지방이 요구하는 과제

2) 지방분권과제 성과평가

지방분권과제의 추진성과를 살펴보고자 한다. 첫째, 자치사무와 국가사무 구분체계 정비이다. 이와 관련하여 박근혜 정부에서 가장 역점적으로 추진한 것은 일괄이양법 제정이었다. 구체적으로 살펴보면, 지방자치발전위원회는 기존 이양결정된 사무 중 기관위임사무 폐지에 초점을 두고 이양확정사무 중 지방이양이 이루어지지 않은 기관위임사무에 대해, 「(가칭)지방일괄이양법」을 통해 이양하고자 한 것이다. 2014년 기준 일괄이양법 대상은 총 20개 부처, 124개 법률, 728개 사무¹²⁾이며, 이 중 기관위임사무가 409개로 전체의 56%를 차지하였다. 이양방향은 국가에서 지방으로의 이양 대상사무가 658건으로 전체의 90%이며, 광역에서 기초로의 이양 대상사무가 70건으로 전체의 10%를 차지하였다(지방자치발전위원회 내부자료, 2014¹³⁾). 다만 결과적으로 일괄이양법은 추진되지 못하였다.

둘째, 중앙권한 및 사무의 지방이양에 대해 평가하면, 지방자치발전위원회는 2013년 말에 사무배분 판별기준을 새로이 정립하여, 4,000여개 법령에 근거하고 있는 총 46,005개의 사무를 대상으로 중앙-지방 사무 재배분을 추진하였다. 결과를 요약하면 지방이양으로 처리한 사무가 2,122건이었으며, 이 중 시·도로의 이양이 필요한 사무가 1,378건, 시·군·구로의 이양이 필요한 사무는 480건이었으며, 시·도사무 중 시·군·구로 이양이 필요하다고 결정한 사무가 264건이었다. 또한 현재 지방에서 수행하고 있으나 중앙정부로의 환원이 필요하다고 결정한 사무가 174건이었다. 이를 지방자치발전위원회에서 심의한 결과 박근혜정부에서는 127개 사무가 이양이 필요하다고 결정되었으나, 대통령보고가 이루어지지 않아 확정되지 않았다¹⁴⁾.

셋째, 지방재정확충 및 건전성 강화와 관련해서 살펴보면, 2013년 9월 부가가치세의 지방소비세 전환비율을 5%p에서 6%p확대하여 11%p로 개편하였고, 법인분 지방소득세가 실질적 독립세로 전환되었다. 구체적으로 살펴보면, 지방소비세 확대분은 부동산 경기진작을 위한 취득세를 영구인하에 따른 보전조치라는 점에서 그 의미가 다소 희석될 수 있지만 지방재정 보전방안으로 세원을 이양한 것은 매우 의미 있는 것으로 평가할 수 있다. 다만, 여타의 지방재정확충을 위한 다양한 재정분권정책¹⁵⁾은 계획대로 추진되지 못했다.

넷째, 교육자치-지방자치 연계·통합과 관련해서는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한

12) 부처의견을 고려하여 이후 축소되었다.

13) 일괄이양법에 포함되는 사무의 개수는 각 부처에서 지속적으로 사무이양을 추진하고 있으므로 지속 변경되었다.

14) 2018년 2월 28일 지방자치발전위원회를 통해 유선으로 확인하였다.

15) 지방소비세 규모를 부가가치세의 11%에서 20%까지 단계적으로 확대, 세목신설 및 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면 대폭 축소, 지방교부세율19.24%에서 20.24%까지 상향조정, 국고보조사업정비 등

특별법」 제12조에서 규정하고 있다. 박근혜 정부에서는 이에 대해 당시 여당인 새누리당을 중심으로 교육감 직선제 폐지를 전제로 교육자치와 지방자치의 통합을 추진하였다¹⁶⁾. 그런데 여당의 교육감 직선제 폐지 논의는 지방자치와 교육자치의 일원화와는 무관한 측면에서 제시된 것이다. 소위 좌파교육감에 의해 “정치권의 이념 갈등이 교실까지 녹아들어 교육의 중립성을 훼손하는 문제점이 발생”하기 때문에 교육감을 선거로 뽑지 않아야 한다는 주장이었다. 이러한 주장은 전교조 등 일부교원단체 및 야당 정치인들의 반발을 야기하였다. 이러한 상황을 고려하여 지방자치발전위원회는 1단계로서 교육재정과 지방재정을 통합하고 2단계로 교육행정과 지방행정을 통합하는 방안을 추진하였다. 그러나 구체적 추진성과는 나타나지 않았다.

다섯째, 자치경찰제 도입에 대해 살펴보면, 지방자치발전위원회에서는 이명박 정부 지방분권 촉진위원회에서 추진한 시·군·자치구 기초 단위 자치경찰단 설치를 추진하고자 하였다. 자치경찰의 주요 기능은 해당 지역의 방범 및 교통을 담당하는 65개 사무 및 기존의 특별사법경찰이 수행하던 사무 23종을 통합하여 수행하는 것이었다. 이와 함께 음주운전 단속권 및 즉결심판 청구권 등도 부여하는 것으로 추진하였다. 필요인력은 약 12,000명 ~ 14,000명으로 추산되었고, 자치경찰 설치를 위한 재원은 과태료 징수기관, 자치경찰 단속 범칙금 지자체 귀속, 기존 지방소비세율 인상분 증 여유분 등을 고려하여 증세 없는 자원 확보방안을 제시하였다. 결과적으로 자치경찰도입은 추진되지 못하였다. 내용적 측면에서 평가한다면, 박근혜 정부의 자치경찰제는 기존 시군구 특별사법경찰 업무를 중심으로 자치경찰기능을 부여하고, 교통 등 일부 권한만 지자체에 부여하는 것으로 현재 경찰조직의 사무, 인력, 재원은 그대로 유지되는 안으로 중앙권한의 지방이양과는 다소 거리가 있다고 본다. 또한 실질적으로 추진되지 못해 성과가 있다고 할 수 없다.

여섯째, 특별지방행정기관 지방이관에 관련하여 살펴보면, 박근혜정부에서는 특별한 정책적 방향을 제시하지 않았다. 다만, 지방자치발전위원회에서 특별지방행정기관 수행사무 중 이명박 정부의 지방행정체제개편추진위원회와 지방분권추진기구인 지방분권촉진위원회가 지방이양 또는 위임이 필요하다고 결정한 특별지방행정기관 사무 총103개를 재검토하여 지방이양을 추진한다는 방침이었다. 즉, 기관단위 이양은 검토되지 않았으며, 사무이양만 검토되었다. 그러나 사무이양에 필요한 대통령 보고가 단 한차례로 진행되지 않아 계획에 머물렀다고 할 수 있다.

마지막으로, 국가와 지방자치단체 간 협력체제 정립 관련이다. 이와 관련하여 구체적 대안은 제시되지 않았으나, 대한민국의도지사협의회가 제안한 중앙-지방협력회의가 지방자치발전위원회 차원에서 논의되었다. 즉, 중앙정부의 정책결정이 지방자치단체에 중대한 영향을 줄

¹⁶⁾ <http://v.media.daum.net/v/20150427174347202>

경우 정책결정 과정에 지방자치단체 참여를 제도화하기 위해 의장을 국무총리로하고, 안전행정부장관과 대한민국의도지사협의회장을 부의장으로 하는 ‘(가칭)중앙-지방 협력회의’의 제도 도입을 추진하였다. 그러나 이마저도 추진계획을 밝히는 수준에 머물렀고 실질적으로 추진되지 못했다.

이처럼 박근혜정부에서의 지방분권과제는 사회적 요구의 종합적 설계는 지속되었으나 리더십의 부재 등으로 대부분의 과제가 실현되지 못했다.

5. 평가 종합

지금까지 역대정부가 제시한 지방분권과제의 적절성을 과제정의의 명확성과 자치단체 요구에 대한 대응성이란 측면에서 평가하고, 그들 과제의 추진성과를 살펴보았다. 첫째, 국민의 정부는 지방분권을 국정과제에 포함하였다는 점에서 의미를 부여하였다. 다만, 지방분권에 대한 명확한 인식에서 출발하였다기 보다는 당시 금융위기를 극복하기 위해 규제개혁, 정부축소의 관점에서 지방분권이 고려되었다는 점을 살펴보았다.

둘째, 참여정부는 지방분권을 가장 중요한 국정과제로 제시한 만큼 다양한 지방분권과제를 발굴하고 정리하였다는 점에서 의미를 부여할 수 있었다. 그러나 47개 과제 중 지방이 요구하지 않는 과제가 다수 포함되어 있었고, 이는 실질적 성과평가를 하는데 한계점으로 작용하였다. 특히, 지방재정분야에서 교부세율을 인상은 외형적으로는 높이 평가될 수 있으나 실질적으로는 회의적 평가를 했다. 왜냐하면 당시 15%에서 19.24%로 법정률이 인상되었으나, 지방양여금 폐지분 2.8%p, 사무이양에 따른 분권교부세 0.94%p가 포함되어 있어 실질적 교부세 인상은 0.5%에 불과하였다. 특히, 분권교부세의 사업비는 지속적으로 상승하였으나, 내국세 증가율이 이에 못 미쳐 분권교부세 사업으로 인해 지방비가 매년 1조원 가량이 징발되었다는 점을 고려할 때 이와 관련된 국고보조금 정비, 교부세법정률 인상 등의 성과는 높게 평가할 필수 없었다. 또한 2004년 예산편성지침이 폐지되기는 하였으나 지방의 요구로 2008년 예산편성기준으로 다시 부활되었다는 점도 지적되었다.

셋째, 이명박 정부는 지방분권과제로 제시한 20개 과제 중 10개 과제가 지방분권과제로 적절한 과제였으며, 지방의 수요 반영정도를 살펴보면 자치조직권 등 일부 내용을 제외하고는 대부분을 반영하고 있다. 또한 성과측면에서 사무의 지방이양(중앙행정권한의 지방이양)의 성과가 있었고, 특별지방행정기관도 일부 정리하였다. 또한 교육의원제도 폐지하였으며, 지방소비세와 지방소득세도 도입하였다. 이러한 성과는 지방분권과제의 지속성과 지방분권세력들의 활성화에 기인한 측면이 강하다는 점도 살펴보았다.

넷째, 박근혜정부의 지방분권과제의 적절성을 살펴보면 20개 과제 중 7개 과제이다. 수요

반영 정도를 이명박 정부와 비교하면 자치조직권 외에 지방재정분야가 다소 미흡하게 반영되었다. 성과측면을 살펴보면, 지방소비세를 5%에서 11%로 확대한 것을 성과라고 할 수 있다. 다만, 이는 취득세 세율인하에 따른 지방세수 감소분 보전이었다는 점을 고려할 때 높은 성과라고 하기 어렵다. 종합적으로는 그동안의 지방분권과제들이 지속성을 갖고 있다고 할 수 있으나 리더십과의 연계 등으로 좋은 성과를 내지 못했다.

〈표 11〉 역대정부 지방분권과제 평가

구분		국민의 정부	참여정부	이명박정부	박근혜정부
적절성	규모	2개 과제	47개과제 중 21개(44%)	20개 과제중 10개(50%)	20개과제 중 7개(35%)
	수요 반영 정도	-	수요반영	자치조직권 확대 등 일부 미반영	자치조직권 확대 및 지방재정분야 미흡
성과		중앙권한 지방이양	제주특별자치도 도입 교부세 법정률 인상 국고보조금정비 예산편성지침 폐지	중앙권한 지방이양 특지행 정비 교육-자치일원화 국세-지방세조정	지방재정확충 (소비세 6%인상)

IV. 결론

이 연구는 역대정부 지방분권과제의 적절성과 추진성과에 대한 평가를 기초로 향후 지방분권과제 추진에 대한 시사점을 제시하고자 했다. 이를 위하여 선행연구와 이론적 검토를 통해 지방분권의 개념을 명확히 설정하였고, 연구 분석틀을 구축하였다. 지방분권과제의 적절성 평가는 두 가지 기준 즉, 중앙권한을 지방에 이양하는가와 지방자치단체의 수요를 반영하는가를 기준으로 살펴하였다. 성과는 해당 과제의 추진목적이 달성되었는가를 살펴보았다.

평가결과의 시사점을 제시하면 평가결과의 시사점을 제시하면 첫째, 지방분권과제가 보다 분명하게 정의되고 지방자치단체의 요구에 대응적일 때 그 성과도 높다는 것이다. 둘째, 지방분권 추진세력들의 지속적인 노력이 있을 때 그 성과도 높게 나타났다. 이를 보여주는 사례는 이명박 정부에서 가장 두드러지게 나타났다. 이명박 정부는 지방분권 추진의지가 다른 정부에 비해 미흡하다고 평가되에도 불구하고(김순은, 2010a) 교육의원제도 폐지, 지방소득세 및 지방소비세 도입, 특별지방행정기관 지방이양 등 여타 정부에 비해 성과가 많았다. 이는 참여정부의 지방분권 정책이 시간적 요인에 의해 이명박정부에서 완성된 것이라는 측면도 있고,

지방분권 추진을 열망하는 지방과 학계 및 시민사회단체의 지속적인 노력이 성과를 거둔 것으로도 이해될 수 있다.

이러한 결과는 지방분권과제들이 성과를 내기 위해서 지방분권과제들의 적절성 확보와 함께 사회변화를 요구하는 시민단체와 지식층 등 지방분권단체들이 활성화될 수 있도록 체계적인 관리가 중요함을 시사하고 있다할 것이다.

문재인정부의 지방분권 추진과제는 아래 표와 같이 많은 과제가 나열되어 있다. 여기에서 실질적으로 중앙권한이 지방에 이양되는 과제가 무엇인가 분석하고 선택과 집중을 통해 이를 중점적으로 추진할 필요가 있다.

〈표 12〉 문재인 정부 자치분권 과제

과제명	과제명
• 중앙·지방사무 구분기준 정립	• 지방세 체납징수 및 주민참여 강화
• 자치분권 사전협의제 신설	• 지방의회 역할 확대
• 기능 중심의 포괄적 지방 이양	• 자율적·탄력적 자치조직권 확대
• 광역단위 자치경찰제 도입	• 지방공무원 역량 강화
• 제주특별자치도 분권모델 완성	• 자치단체 투명성·책임성 강화
• 교육자치와 일반자치 연계 강화	• 혁신 읍면동 추진
• 지방소비세·지방소득세 확대	• 주민투표 제도 활성화
• 신세원 발굴 등 자체노력 강화	• 주민소환 제도 활성화
• 고향사랑 기부제 도입	• 주민참여예산제 적용범위 확대
• 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대	• 주민 조례개폐청구제도 개선
• 지역상생발전기금 확대	• 자치단체 간 협약제도 도입
• 지방교부세 역할강화 및 제도개선	• 광역연합제도 도입
• 국고보조사업 등 개편	• 자치단체와 특행기관 간 협업 강화
• 지방재정제도 자율성 제고	• 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원
• 재정정보 공개 확대	• 사회혁신적 갈등관리제도 확산

특히, 참여정부 시절 지방분권이 확대됨에 따라 지방의 책임성을 강화한다면서 다양한 지방통제장치가 도입되었다. 그런데 문제는 실질적인 지방분권은 이루어지지 않았고 지방통제장치만 도입하게 되었다는 평가이다. 더욱이 문제가 되는 것은 이러한 장치가 지방에 실질적인 권한이 없기 때문에 주민통제장치가 실제 가동되지 않는다는 데에 있다. 재정정보공개 및 주민소환제도 등을 예로 들면, 지방이 주민의 세금을 어떻게 쓰는지 감시하고 여기에 대해 평가하라는 것이 통제장치의 취지이다. 그러나 현실 측면에서 보면 지방세를 통해 지방재정을

충당하지 못하므로 주민의 세금이 아니라 중앙정부나 상위정부의 보조금으로 지방재정을 운영하게 된다. 이러한 체계에서는 주민의 참여가 제한적일 수밖에 없고, 그렇기에 통제장치도 작동하지 않게 된다. 특히, 보조금 중심의 지방재정구조에서는 보조금에 대한 주민통제가 이루어지지 않아 지방자단체장의 제왕적 행태로 이어질 수 있는 개연성을 높이고 있다.

논의를 정리하면 지방자치가 실질적으로 구현되는 체계에서 주민에 의한 지방자치단체 통제가 이루어질 수 있다는 점에서 중앙권한의 실질적인 지방이양에 초점을 맞춰 과제를 추진해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강재호. (2010). 노무현 정부의 지방분권. 「한국지방자치학회 하계학술대회 자료집」, 301-315.
- 고광용. (2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구: 김대중 정부부터 이명박정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(1): 63-91.
- 국회예산정책처. (2010). 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」. 서울.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 「한국지방자치 학회보」, 21(2): 5-28.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치 학회보」 21(2): 5-30.
- 금창호·박기관. (2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 「한국정책연구」, 14(1).
- 김석태. (2013). 지방분권 사상과 한국의 지방자치, 지방정부연구」 19(4): 1-24.
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- _____. (2010a). 참여정부와 이명박 정부의 지방분권 비교·평가. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 231-256.
- _____. (2010b). 이명박 정부의 지역정책분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로. 「한국행정학회 제21회 국정포럼 발표논문집」, 15-24.
- _____. (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로. 「지방정부연구」, 15(2): 73-96.
- _____. (2018). 김영삼 정부의 지방자치 성과. 「2018 지방분권과 균형발전 비전회의 자료집」
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정; 지방분권 이론의 정립을 위한 시론. 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398.
- _____. (2008). 지방분권 추진체계 및 전략 개선방안. 「한국지방자치학회 2008년 하계학술대회 발표논문」.
- 김흥환. (2015). 지방분권 정부위원회의 평가와 과제. 「지방자치20주년 국회토론회」.
- 박재울. (2015). 지방자치발전계획의 주요 쟁점과 실천과제. 「한국지방정부학회 2015년 춘계학술대회 발표논문」.
- 배준구. (2004). 프랑스의 지방분권 개혁. <한국사회와 행정연구>. 14(4): 23-48.
- _____. (2016). 박근혜정부의 지방자치 추진 현황과 과제. 「한국지방정부학회 동계학술대회발표논문」.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 소순창·이 진. (2016). 지방분권정책의 오뒷세이아: 자치경찰, 교육자치, 특별지방행정기관을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 27(1): 95-118.

- 안성호. (2014). 참여정부 지방분권정책의 평가와 교훈. 『한국사회와 행정연구』, 25(3): 1-33.
- 오재일. (2017). 바람직한 지방분권의 방향성. 『2018 지방분권과 균형발전 비전회의 자료집』
- 육동일. (2010). 지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향. 『한국지방자치학회 “공명선거 국민 토론회”』, 3-31.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. 『서울행정학회 학술대회 발표 논문집』, 197-228.
- 이승중. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가, 『행정논총』, 43(2): 351-379.
- 이창균. (2010). 이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. 『한국지방자치학회 하계학술대회 자료집』, 141-157.
- 정용하. (2006). 한국지방자치의 성격과 수준:지방분권의 성격과 모델을 기준으로. 『지역사회연구』 14(2): 25-119.
- 정정화. (2017). 박근혜정부의 지방분권정책 평가와 과제. 『한국자치행정학보』 31(3): 1-23.
- 정순관. (2007). 참여정부 지방분권정책의 평가와 과제: 민주적 평가모델의 관점에서. 『2007년도 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 35-49.
- 최근열. (2018). 박근혜 정부의 지방분권정책의 특징. 『한국지방자치학회 학술대회』
- 최병대. (2013). 중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권, 『의정연구』 19(1): 5-38.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석:재정적 분권을 중심으로, 『지방정부연구』 17(2): 369-389.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로. 『한국행정연구』, 14(2): 131-158.
- 허 훈. (2008). 참여정부의 지방분권평가: 한국의 분권추진의 특성과 과정을 중심으로 『2008년도 한국지방자치학회 동계학술대회 및 총회자료집』
- 홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 『지방정부연구』, 10(2): 7-30.

Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio, and Vito Tanzi. (2008). Local Service Provision in Selected OECD
 Brennanan, G. and J. Buchanan. (1980). The Power of Tax: Analytical Foundation of
 a Fiscal Constitution, Cambridge, Cambridge University Press.

Campbell, T. (2001). The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities
 with Decentralization in Latin America and the Caribbean. University of Pittsburgh Press.

Ebel, R. D. & S. Yilmaz. (2002). Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview.
 Policy Research Working Paper. Washington, D.C.: The World Bank.

Faguet, Jean-Paul. (2004). “Does decentralization increase government responsiveness to local
 needs? Evidence from Bolivia”. Journal of Public Economics. Vol. 88: 867- 893.

- J. A. G. Griffith. (1966). *Central Departments and Local Authorities*, London:Allen & Unwin: 17-18.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington, DC.
- Oates, W. (1993). "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, XLVI.
- _____. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Neill, Kathleen. (2005). *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Schneider, Aaron. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 38(3): 32-56.
- Smith, Brain C. (1985). *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin.
- Walle, John van der. (2002). Decentralization, Trends and Constraints. <http://www.kit.nl/smartsite.shtml?ch=fad&id=6164>.
- Wolman, Harold & Michael Goldsmith. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, 26(1): 3-27.
- Zimmerman, Joseph F. (1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. New York: Praeger.

김홍환(金洪煥): 서울시립대학교에서 행정학박사(지방자치단체의 재정자율성 측정지표 개발 및 적용에 관한 연구, 2010, 서울시립대) 학위를 취득하고 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 정부간 관계 등이며, 주요논문으로는 "지방자치단체 파산제 도입 관련 이해관계자간 입장 및 논점분석"(한국사회와 행정연구, 2014), "지방교부세 재정형평화기능 분석"(한국지방재정논집, 2016), "지방재정법 상의 사무유형에 따른 경비부담:적용의 한계와 요인분석을 중심으로(한국지방재정논집, 2017)" 등이 있다(hong7140@hanmail.net).

정순관(鄭淳官): 전남대에서 행정학박사(도시서비스공급 민영화의 전제분석, 1992, 전남대)학위를 취득하고 현재 순천대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책이론과 복지정책론, 사회과학방법론 등이며, 주요 논문은 "계약요인인 공공서비스의 성과에 미치는 영향(한국정책학회보, 2004)", 지방행정구역개편 의제에 대한 비판적 논의(한국거번스학회보, 2005), 지방행정체제 개편논의: 주장의 혼재와 지역의 선택(한국정책연구, 2009) 등이 있다(chung9933@gmail.com).