

# 참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제

## The Evaluations and Tasks on the Decentralization Level in Participatory Government

금 창 호\*  
Geum, Chang-Ho

### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 문제의 제기
- II. 지방분권에 관한 논의
- III. 지방분권수준의 분석
- IV. 지방분권을 위한 발전과제

참여정부는 이전 정부들에 비하여 지방분권에 대해 보다 강력한 정책적 추진의지를 보여 왔다. 출범초기에 47개의 지방분권과제를 선정하고, 임기5년간 지속적인 정책적 추진 노력을 경주하였다. 그러나 새로운 정부가 들어서고도 여전히 지방분권에 관련된 여러 가지 정책들이 수립되고 있다. 이는 결과적으로 참여정부에서 추진한 지방분권 정책이 만족할만한 수준에 이르지 못한 것을 말한다. 따라서 현 정부에서 올바른 지방분권 정책을 수립 및 추진하기 위해서는 참여정부의 지방분권 정책을 평가하여 문제점을 규명할 필요가 있다. 여기에서는 참여정부의 지방분권 정책을 사무, 조직·인사 및 재정의 세 가지분야로 구분하여 추진과정과 결과에 대해 평가하고, 그 결과에 기초하여 새로운 정부에서 추진할 과제를 제시한다.

□ 주제어: 지방자치, 지방분권, 분권수준

\* 한국지방행정연구원, 연구위원

논문 접수일: 2008. 11. 10 심사기간(1, 2차): 2008. 11. 12~2009. 3. 18, 게재확정일: 2009. 3. 20

The Participatory Government has performed decentralization policies more strongly than any other governments in Korea. Also in the early of Lee Myongbak government, 47 decentralization tasks has been selected and endeavored continuously to perform those ones for 5 years during its term of office. But even in the new government, a lots of decentralization policies still have been establishing. It means that the decentralization policies which had been propelled in Participatory Government did not get to the satisfactory level yet. Therefore, in order to establish and perform the right decentralization policies in this government, it is necessary to evaluate the decentralization policies and define those problems. In this study, the decentralization policies of Participatory Government will be evaluated by areas of business, organization and staffing, and budgeting on the propelling process and its results. And the tasks need to be performed in this government will be suggested on the basis of evaluation results of decentralization policies in the Participatory Government.

□ Keywords: Local Autonomy, Decentralization, Decentralization Level

## I . 문제의 제기

지방분권에 대한 논의는 1991년 지방자치가 실시된 이래 지속적으로 제기되어 온 과제의 하나이다. 특히, 적정수준의 지방분권은 지방자치의 기본이념을 실현하기 위한 전제적 토대인 동시에 지방자치의 내실을 도모하기 위한 핵심적 요건이기도 하기 때문이다. 특히, 1980년대 이래 선진국들 대부분이 지방분권을 강화하기 위한 정책적 조치들을 취해 온 것<sup>1)</sup> 역시 우리 나라의 지방분권을 확대하기 위한 관심과 노력에 기폭제 역할을 하여 왔다. 예를 들면, 일본의 경우 2000년 「지방분권일괄법」의 시행으로 475개 법률을 일괄 개정하여 중앙정부와 지방자치단체간 관계를 재정립하고, 기관위임사무를 폐지하는 등의 조치를 취했고, 프랑스 역시 1982년 「지방분권법」의 제정 이후 40여개의 지방분권 개혁법률을 제정하였으며, 이후 새로운 단계의 지방자치 실천을 위해 2003년 헌법개정을 단행하여 국가조직의 지방분

1) 1980년대 이후 인구 500만 이상의 75개국 가운데 12개국을 제외하고는 모두 지방분권 정책을 수립 및 실시하고 있어 지방분권이 세계적인 발전추세로 평가되고 있다(Kingsley, 1996).

권화, 보충성의 원리 및 권한이양 등을 명시하였다. 물론 선진국들의 지방분권 정책은 각국의 개별적 사정에 따라 차별화된 이유들이 존재하겠지만, 전반적으로는 중앙정부의 권한과 기능을 지방자치단체로 이양하는 지방분권을 국가경쟁력을 강화하는 유효한 수단으로 활용하고 있다.

우리 나라 역시 1991년 이후 역대 정부를 거치면서 지방분권을 국정과제의 하나로 추진하여 왔다. 문민정부에서는 그동안 뚜렷한 명분도 없이 연기되어 왔던 광역 및 기초단체장의 선거를 통해 지방자치의 전면적 실시를 주도하였다. 이후 국민의 정부에서는 100대 국정개혁과제의 하나로 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현을 채택하였고, “지방이양위원회”를 설치하는 등의 노력을 보여 왔다. 또한 지방분권을 국정과제의 핵심으로 부상시킨 참여정부에서는 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시하였다. 그리고 5년간의 노력을 통하여 「지방분권특별법」의 제정,<sup>2)</sup> 제주특별자치도의 추진 및 대도시특례제도의 강화 등 일부 과제를 달성하였다.

그럼에도 불구하고, 지난 역대 정부에서 추진한 지방분권의 성과가 실제 기대한 수준에 이를 만큼 충분한 것으로 평가되지는 않고 있다. 다시 말하면, 우리 나라의 지방자치가 실효성을 확보하거나 장기적 관점에서 보다 발전적 형태로 전환되기 위해서는 무엇보다 지방분권이 한층 확대될 필요가 있는 것으로 지적되고 있다. 따라서 적정수준의 지방분권을 실현하기 위해서는 이제 막 출범한 실용정부 역시 역대 정부에 이어 지방분권에 대한 정책적 노력을 경주할 필요가 있다. 물론 이와 같은 기대를 반영하여 실용정부도 지방분권에 대한 개혁과제를 제시하고 있다.

따라서 여기에서는 실용정부의 지방분권 정책이 보다 실효성을 가질 수 있도록 올바른 정책적 좌표를 제시하고자 한다. 이를 위해서 참여정부를 중심으로 지방분권 정책을 개관하고, 지방분권 달성수준을 제시함으로써 이를 기초로 실용정부가 지방분권 정책에서 어디에 역량을 집중할 필요가 있는지를 제시하고자 한다. 더불어서 참여정부의 지방분권이 소기의 목적을 달성하지 못하였다면, 그 원인이 어디에 있는지를 규명하여 향후 정책에 반영될 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

2) 「지방분권특별법」은 지방분권의 보다 강력한 추진을 위하여 2008년 2월에 「지방분권촉진에관한특별법」으로 대체되었다.

## II. 지방분권에 관한 논의

### 1. 지방분권의 의의

지방분권을 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미<sup>3)</sup>한다는 것에는 특별한 이견이 존재하지 않는다(Smith, 1985; Hoggett, 1996). 다만, 이 경우에도 지방분권은 소극적인 측면과 적극적인 측면으로 구분이 되고 있다. 다시 말하면, 지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 단순히 권한이 이양된 상태를 의미하기도 하지만, 이양된 범위 내에서 권한을 행사하는 측면까지 포함하는 것으로 간주할 수도 있다(홍준현 외, 2005). 이와 유사한 시각에서 지방분권을 해석하는 것이 Clark(1985)의 개념이다. 그에 따르면, 지방분권은 중앙정부와 지방정부간 관계에서 구체적인 수권의 필요 없이 지방정부가 의도적이고 목표 지향적으로 행사할 수 있는 주도적 권력과 중앙정부의 통제나 감독에 대한 두려움 없이 지방정부가 행사할 수 있는 소극적 권력으로 구분하고 있다. 그러나 적극적 의미에서 지방분권을 해석할 경우 지방자치단체의 수권능력에 대한 논란이 초래될 수 있어 여기에서는 지방분권을 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 객관적 상태만을 의미하는 것으로 규정하고자 한다. 다만, 중앙정부와 지방정부의 객관적인 권한배분의 정도를 실제로 하되, 그러한 권한배분의 정도가 다수가 기대하는 규범적 수준과 부합되는 상태로 간주한다.

한편, 이와 같은 지방분권은 다양한 목적 또는 효과를 확보하기 위하여 활용된다. 특히, 다원론자들은 지방분권을 민주성과 효율성을 확보할 수 있는 최선의 장치로 간주하고 있다(Smith, 1985). 대체적으로 지방분권의 효용은 다음과 같은 효과에서 찾고 있다(김성배, 2005). 우선, 지방분권은 국가운영을 통합관리시스템으로부터 분권·분업형 시스템으로 전환하여 생산성을 향상시키는 효과를 가져온다는 것이다. 정부의 방대한 조직운영 측면에서 볼 때, 중앙집권적·통제적 관리방식보다는 분업적 관리시스템이 보다 효율적이라는 것이다. 둘째, 지방분권은 가장 정보를 많이 가진 자가 각종 정책에 대한 의사결정의 주도권을 행사함으로써 정책결정의 합리성을 제고한다는 것이다. 지역의 발전을 위해서는 가장 정확한 정

3) 물론 분권에 대해서는 다양한 주체간의 권한배분을 나타내는 측면이 없지 않다. 지방정부로의 분권, 파견기관 등 현장사무소 부문에의 권한이전, 민간부분이나 자발적인 부문에의 공공기능 이양 등 중앙정부의 부담을 경감하는 다양한 형태의 분권이 존재하는 것으로 보고 있다(정용하, 2006).

보를 보유한 지방자치단체가 주요한 정책결정에서 주도적 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 것이다. 셋째, 지방분권은 지역주민의 자발적 참여를 촉진하여 민주주의 성숙을 가져올 것이라는 점이다. 특히 민주주의의 발전을 위해서는 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여가 보장되고 활성화되도록 제도적 장려 및 지원체제의 구축이 필요하다는 것이다. 넷째, 지방분권은 국토의 균형적인 발전을 촉진하여 국가의 경쟁력을 높이게 된다는 것이다.<sup>4)</sup> 지방의 활력증진을 통한 균형발전과 경쟁력 향상은 지방분권이 전제될 경우에 가능하다는 것이다.

## 2. 지방분권의 분석기준

지방분권의 적정수준에 대한 규범적 상태를 제시하기는 곤란하다. 일반적으로 시대에 따라서 그리고 국가에 따라서 지방분권의 수준은 달리 해석되는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고, 지방분권 정책을 수립하기 위해서는 현재수준을 판단하기 위한 기준은 필요하다. 이를 위해 활용할 수 있는 접근방법은 두 가지로 제시할 수 있다. 하나는 공시적 접근방법으로 현재시점을 기준으로 분야별 국가간 비교를 도모하는 것이다. 즉, 사무배분이나 조직인사 분야를 대상으로 국가간 지방분권의 수준을 상호 비교함으로써 특정국가의 현재적 수준을 파악하는 것이다. 다른 하나는 통시적 접근방법으로 특정의 양 시점을 기준으로 분야별 변화추이를 비교하는 것이다. 즉, 사무배분 등 특정분야를 대상으로 일정기간 동안의 지방분권 변화량을 분석함으로써 지방분권의 확대정도를 파악하는 것이다. 지방분권의 수준측정에 관한 기존논의를 중심으로 살펴보면, 김익식(1990)과 IMF(2001) 및 World Bank(2000)등은 공시적 접근방법을 그리고 홍준현 외(2005)의 연구는 통시적 접근방법에 기초하고 있다.

<표 1> 지방분권 수준분석의 기존논의

구분		측정지표	
공시적 접근	김익식(1990)	구조적 토대	- 지방정부의 총수 - 인구 10만명당 지방정부수 - 면적 1만km <sup>2</sup> 당 지방정부수 - 지방정부당 평균인구규모 - 지방정부당 평균면적규모

4) 지방분권이 균형발전을 통한 국가 경쟁력 강화를 제고한다는 주장에 대해서는 논란의 여지가 있다. 즉, 지방분권과 균형발전의 병렬추진은 정책목표의 상충으로 오히려 시너지 효과를 저하시키는 한계를 지닐 수도 있다는 것이다(이승중, 2005).

		기능적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부일반회계 중 지방정부지출비율</li> <li>- 총교육비지출</li> <li>- 총의료비지출</li> <li>- 총주택·지역후생비지출</li> <li>- 총사회비지출</li> <li>- 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율</li> </ul>
		재정적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율</li> <li>- 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입의 비율</li> <li>- 정부세수입 중 지방세수입의 비율</li> </ul>
		인사적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 공무원 중 지방공무원의 비율</li> </ul>
	IMF(2001)	국가수준의 재정분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율</li> </ul>
		지방수준의 재정분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율</li> <li>- 수직적불균형지표: 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중</li> <li>- 비조세자율성지표: 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율</li> </ul>
	World Bank(2000)	주요지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총정부지출 중 지방정부의 지출비율</li> <li>- 총세입 중 지방정부의 세입비율</li> <li>- 수직적 불균형정도</li> <li>- GDP 중 지방정부의 지출비율</li> <li>- GDP 중 지방정부의 세입비율</li> </ul>
		세입/보조금 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율</li> <li>- 총지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율</li> </ul>
		지출구성부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총지방정부 지출에서 차지하는 비율</li> </ul>
		질적지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지출배정의 분권화 정도</li> <li>- 세입배정의 분권화 정도</li> <li>- 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도</li> <li>- 재원이전제도에 대한 분권화 정도</li> </ul>
	통시적 접근	홍준현·하혜수·최영출(2005)	조직인사
사무배분			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 지방간 사무배분</li> <li>- 사무배분의 내실화</li> <li>- 지방에 대한 국가의 관여</li> </ul>
재정			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 지출</li> <li>- 지방자치단체 세입</li> <li>- 지방재정운영의 재량성</li> </ul>

여기에서는 후자의 방법인 통시적 접근방법을 통하여 우리 나라 지방분권의 현재수준을 분석하고자 한다. 이는 공시적 접근방법의 한계와 연구의 편의에 근거한 것이다. 공시적 접근방법의 경우 비교대상 국가의 자료획득 여부에 따라 지표의 대표성이 상실될 개연성이 매우 높고, 국가간 통치구조의 차이에 따라 단순 비교가 곤란할 경우가 발생한다. 또한 본 연구의 목적은 원칙적으로 실용정부의 지방분권 정책의 방향을 수립하는 것에 주된 초점이 있으므로 통시적 접근방법을 통한 변화추이의 분석만으로도 충분하다.

따라서 지방분권의 수준분석은 사무배분과 조직인사 및 재정배분 분야를 대상으로 다음과 같이 설정하고자 한다. 우선, 각 분야별 참여정부의 제시목표를 기준으로 목표의 달성수준을 분석하여 현재수준을 파악한다. 그리고 보다 구체적으로는 해당분야의 목표를 달성하기 위하여 제시된 구체적 과제들의 추진여부를 분석하여 내용을 보완하고자 한다. 이는 본 연구의 초점이 참여정부의 지방분권 정책을 통하여 지방분권의 현재수준을 파악하고자 하는 것에 목적을 두고 있기 때문이다.

<표 2> 지방분권 수준의 분석기준

영역	분석기준
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참여정부의 제시목표</li> <li>- 구체적 과제의 추진정도</li> </ul>
조직인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참여정부의 제시목표</li> <li>- 구체적 과제의 추진정도</li> </ul>
재정배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참여정부의 제시목표</li> <li>- 구체적 과제의 추진정도</li> </ul>

### III. 지방분권수준의 분석

#### 1. 참여정부의 지방분권 목표

참여정부의 지방분권은 세 가지의 핵심적 요소에 기반하여 추진되었다(정부혁신지방분권위원회, 2004). 우선, 지방분권의 원칙으로 주민생활과 밀접한 권한은 주민에 가까운 정부로 배분한다는 “보충성의 원칙”과 지방정부와 시민사회의 자율역량에 대한 신뢰를 바탕으로

선분권을 추진한다는 “선분권·후보완의 원칙” 그리고 중·대단위 사무를 중심으로 이양한다는 “포괄성의 원칙”이 그것이다. 이와 같은 원칙에 입각하여 5개의 추진전략을 수립하였는 바, 다음과 같다. 재정분권 등 선도적 과제를 우선적으로 추진하고, 지방분권을 정부혁신과 연계하여 추진하며, 분권과 병행하여 합법성 및 국가목표의 통일성을 보장하는 중앙정부의 정책반영수단을 강구하며, 혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제를 구축하여 중앙부처의 자발적 참여를 유도하며, 정치권·시민사회·학계·언론 등 여론을 적극 수렴하여 지방분권에 대한 국민적 공감대를 형성 및 확대하는 것 등이다. 한편, 지방분권의 추진체계를 구축함에 있어 주요 이해관계자간 파트너십을 형성하였다는 점이다. 즉, 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 각 중앙부처, 지방4단체 협의체(전국시장군수구청장 협의회, 전국시도지사 협의회, 전국시군구의회의장 협의회, 전국시도의회의장 협의회), 학계, 시민사회, 연구기관 등이 포함된 “협력형 네트워크 파트너십”을 말한다.

〈표 3〉 참여정부 지방분권 추진요소

구분	내용
추진원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보충성 원칙</li> <li>- 선분권·후보완 원칙</li> <li>- 포괄성 원칙</li> </ul>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선도적 과제의 적극적 추진</li> <li>- 정부혁신 작업과 연계 추진</li> <li>- 국정의 통일성 확보 추진</li> <li>- 중앙부처의 자발적 참여 유도</li> <li>- 국민적 공감대 확대</li> </ul>
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력형 네트워크 파트너십</li> </ul>

이를 통해 7개 분야 총 47개 과제를 선정하여 최대 2008년까지 완료함으로써 “분권형 선진국가”를 달성하겠다는 계획을 수립하였다. 지방분권 과제가 모두 달성될 경우에 나타날 “분권형 선진국가”의 모습은 다음과 같다. 지방사무의 비중이 27%에서 40%로 확대되고, 재정의 중앙의존에서 자립형으로 전환되며, 충분한 자치권이 부여된 정부와 신뢰받는 지방의정 그리고 주민에 대해 책임지는 지방정부로 탈바꿈한다는 것이다. 또한 주민이 공동생산자로 참여하는 협치형 지방행정이 구현되고, 정부간 관계에서는 상호 협력적 구조가 확립된다는 것이다.

<표 4> 참여정부 지방분권의 목표

구분	현재	5년후
권한배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙정부 의존적 문제해결</li> <li>- 지방사무 : 27%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방정부 중심의 문제해결</li> <li>- 지방사무 : 40%</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의존적 지방재정</li> <li>- 중앙재정 48 : 지방재정 52</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자주적 지방재정</li> <li>- 중앙재정 45 : 지방재정 55</li> </ul>
자치권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치권이 제한된 지방정부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 충분한 자치권이 부여된 지방정부</li> </ul>
의정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기반이 취약한 지방의정</li> <li>- 주민대표성 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 신뢰받는 지방의정</li> <li>- 주민대표성 확보</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙에만 책임지는 지방정부</li> <li>- 중앙통제 과다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민에 대해 책임지는 지방정부</li> <li>- 내부 자율통제 중심</li> </ul>
주민참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제한된 주민참여</li> <li>- 공급자 위주의 지방행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공동생산자로서의 주민</li> <li>- 협치형 지방행정</li> </ul>
정부간 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 갈등적 정부관계</li> <li>- 협력적 행정문화 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상호협력적 정부관계</li> <li>- 쌍방향적 상시 소통구조</li> </ul>

## 2. 사무배분 수준분석

### 1) 추진경과 및 현황

사무배분이 1991년 지방자치의 실시이래 지속적으로 관심을 받아 온 것은 사실이다. 그러나 본격적으로 정부의 정책으로 제시된 것은 국민의 정부부터이다. 국민의 정부에서는 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」<sup>5)</sup>을 제정하고, 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현 등을 약속하였으나, 임기 5년간 지방이양이 결정된 사무는 779개에 불과하였고, 자치경찰제도는 “지방이양위원회”에서 논의조차 되지 못하였다.

이후 참여정부가 출범하면서 사무배분에 관한 정부의 노력이 구체화되는 동시에 역량을 집중하였다. 참여정부는 분권 로드맵을 통하여 사무배분을 역점과제로 제시하였다. 중앙정부와 지방정부간 권한 재배분에 해당되는 과제로는 ① 지방분권 추진기반 강화, ② 중앙권한의 획기적 지방이양, ③ 지방교육자치제도 개선, ④ 지방자치경찰제도의 도입, ⑤ 특별지방행정기관의 정비 등이다.

5) 물론 국민의 정부 이전에도 당시 총무처 산하에 “지방이양합동심의회”를 설치하고, 사무배분에 관한 노력을 경주하였다. 동 위원회에서는 1991년부터 1998년까지 7년간 총 3,701건을 심의하여 그 가운데 2,008건을 지방에 이양키로 확정하였다.

지방분권 추진기반의 강화에서는 「지방분권특별법」이 제정되고, 분권수준의 측정을 위한 지표가 개발되며, 제주특별자치도가 도입됨으로써 부분적인 성과를 거두었으나, 기관위임사무의 폐지 및 자치단체 관할구역의 합리적 조정 등은 실현되지 못하였다. 그럼에도 불구하고, 여타 과제에 비하여 지방분권의 추진기반을 강화하기 위한 과제는 상당수준 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 또한 중앙권한의 획기적 지방이양에서는 개별법의 개정을 통한 사무이양의 한계를 보완하기 위하여 「지방분권일괄법」의 제정을 도모하였으나 결국 국회의 반대로 무산되고, 임기 5년간 973건의 개별사무의 이양만 완료하였다. 지방교육자치제도의 개선은 기존의 교육행정과 일반행정의 분리에서 초래되는 여러 가지 부작용을 해소하는 것에 목적을 두었으나, 「교육자치법」의 개정<sup>6)</sup>에도 불구하고 교육행정과 일반행정의 연계성을 강화하는 것은 실현되지 못했다. 지방자치경찰제도의 도입은 교통과 방법 등 생활치안을 지방자치단체로 이양하여 주민과 함께 하는 치안행정체제를 구축하기 위한 것으로 기초자치단체를 실시단위로 결정하였으나, 2006년 7월부터 제주특별자치도에만 도입되었을 뿐 전국적인 실시는 유보되고 있는 실정이다. 특별지방행정기관의 정비는 지방자치단체와 유사 및 중복기능을 해소하여 지역주민들의 접근성을 제고하려는 목적으로 국민의 정부에 이어서 참여정부에서도 역점을 두었으나, 중앙부처의 소극적 대응으로 정비대상기관만을 선정하고,<sup>7)</sup> 실제 정비는 실현되지 못했다.

6) 개정된 「교육자치법」에 따르면, 교육의원 및 교육감을 주민직선으로 선출하되, 교육의원의 경우 주민직선에 관한 사항을 따로 법률로 정하도록 하고, 교육감의 경우 「공직선거법」상 시도지사 선거의 무소속후보자에 관한 규정을 준용토록 하고 있다.

7) 특별지방행정기관의 정비대상 선정내역은 다음과 같다. 우선, 전체이관 대상은 지방중소기업청과 지방식품의약품안전청이 선정되었고, 이관후 대체 사무소의 신설이 필요한 대상은 지방국토관리청과 지방해양수산청이며, 일부 이관 대상은 지방노동청과 지방환경청이다.

<표 5> 사무배분의 추진경과

추진과제	실행	미실행
지방분권 추진기반 강화	·지방분권특별법 제정('04) ·분권수준 측정지표개발 ·제주특별자치도 도입('06)	·기관위임사무 폐지 ·자치단체 관할구역 합리적 조정
중앙권한의 획기적 지방이양	·개별사무이양(973건)	·지방분권일괄법 제정
지방교육자치제도 개선	·지방교육자치에 관한 법률	·교육행정과 일반행정 통합
지방자치경찰제도 도입	·제주특별자치도 실시	·전국 확대 실시
특별지방행정기관 정비	·정비대상 확정 -전체 이관(2개 분야) -이관후 대체사무소 신설(2개 분야) -일부 이관(2개 분야)	·특별지방행정기관 정비

전술한 과정을 거쳐서 확정된 중앙정부와 지방자치단체간 사무배분의 실태는 다음과 같다. 즉, 2007년 12월 현재 국가와 지방간 사무배분 비율은 73% 대 27%로 국가사무가 다수를 차지하고 있다.

<표 6> 국가와 지방간 사무배분 실태

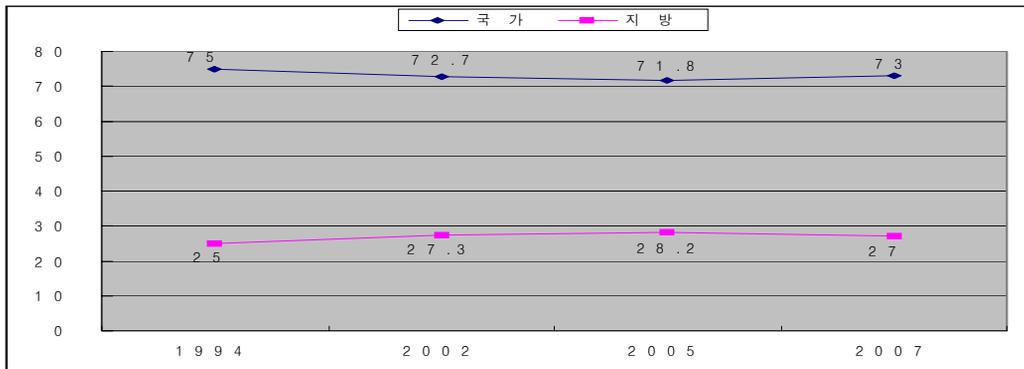
국가/지방사무 총계		41,603(100.0%)	
국가사무 (30,240건, 73%)		중앙부처사무	17,172
		특별행정기관	3,798
		산하기관/소속기관	9,090
		국가사무 민간위탁	180
지방사무 (11,363건, 27%)	시도사무 (5,318)	시도자치사무	2,365
		국가사무의 시도위임사무	947
	국가사무/시도사무	2,006	
시군구사무 (2,950)	시군구자치사무	2,370	
	국가사무의 시군구위임사무	210	
지방사무 (11,363건, 27%)	시군구사무 (2,950)	국가사무의 시군구 재위임	13
		시도자치사무의 시군구 위임	128
		국가/시군구 사무	229
	시도/시군구사무 (3,095)	시도/시군구 사무	1,443
		국가사무의 시도/시군구위임	141
		국가/시도/시군구 사무	1,511

자료 : 지방이양추진위원회(2007).

## 2) 사무배분 평가

참여정부의 지방분권 정책에서 사무배분의 목표는 지방사무의 비중을 종래의 27%에서 40% 수준까지 제고하겠다는 것이다. 이를 위하여 지방분권의 추진기반을 강화하는 동시에 사무배분을 확대하기 위한 다각적인 과제들을 선정 및 추진한 것이다. 그럼에도 불구하고, 임기 5년간의 성과에 따르면, 지방사무의 비중은 개선되지 못한 것으로 나타나고 있다. 지난 몇 년간의 사무배분 추이를 보면, 전체 사무에서 지방사무가 차지하는 비중이 1994년 25.0%에서 2002년에는 28.2%로 증가하였다가 2007년에는 27.0%로 오히려 감소하고 있다. 참여정부 동안 개별사무의 이양 등이 있었음에도 불구하고, 이러한 결과가 나타난 것은 단위사무의 판단기준의 상이 등이 원인일 가능성이 있지만, 결국 참여정부의 사무배분 정책은 성공하지 못했다는 결론을 내릴 수밖에 없다.

<그림 1> 사무배분의 추이



자료 : 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원(2005).

## 3. 조직인사 수준분석

### 1) 추진경위 및 현황

조직인사에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하기 위한 노력은 지방자치단체의 끊임없는 요청도 있었지만, 역대 정부에서도 개편의 노력을 기울이지 않았다. 지방자치가 실시되기 이전까지 “개별승인제”에 의하던 것이 6공화국에서 “기준정원제”로 전환되고, 문민정부에서 “총정원제”의 도입과 이를 보완하기 위한 “표준정원제”가 실시되었으며, 국민의 정부에

서 잠시 “개별승인제”로 환원되었다가 참여정부에서 “총액인건비제”가 도입되었다. 이처럼 조직인사는 지방분권의 내실화를 위해서는 매우 중요한 요소인 까닭에 여타의 요소에 비하여 중앙정부와 지방자치단체간 긴장과 대립이 상대적으로 격화된 양상을 보이기도 하였다.

<표 7> 자치조직권의 변천

기간	내용
6공 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개별승인제</li> </ul>
6공화국	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총정원제 도입(1988)</li> </ul>
문민정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총정원제 도입(1994.12)</li> <li>■ 자체적인 조직진단실시 의무화(1994.12)</li> <li>■ 시도 공통필수기구 이외 조직설치 승인권 폐지(1995.12)</li> <li>■ 시군구 직렬조정 승인권 시도지사에게 이양(1995.12)</li> <li>■ 표준정원제 도입(1997.1)</li> <li>■ 5개년 중기기본인력운영예회 시행(1997.2)</li> </ul>
국민의 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 표준정원제 운영중단, 개별승인제 환원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- IMF에 따른 국정개혁과 지방행정조직의 개혁</li> </ul> </li> <li>■ 공통필수기구제 전면 폐지(1998.8)</li> <li>■ 시군구 기구설치시 시도지사 승인권 폐지(1999.9)</li> </ul>
참여정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 표준정원제 보완 및 시행(2003.5)</li> <li>■ 총액인건비제 도입 시범실시(2005.2)</li> <li>■ 총액인건비제 전면실시(2007.1)</li> </ul>

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2007).

실제 참여정부에서는 조직인사에 대한 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위하여 기구 및 인력 운영에 관한 두 가지의 핵심적 조치를 계획하였다. 하나는 기구 및 인력운영에 관한 중앙정부의 각종 승인권을 폐지하는 것이고, 다른 하나는 “총액인건비제”를 도입하여 자치권이 충분히 보장된 지방정부를 구현하는 것이다. 우선, 조직운영기준 및 승인권한에 대해서는 2004년부터 제도개선 작업을 시작하여 임기동안 총 15개 권한을 폐지 또는 이양하였다. 그리고 “총액인건비제”는 2004년도에 연구용역을 통해 기본안을 마련하고, 2005년과 2006년의 2차에 걸친 시범실시를 거쳐 2007년부터 전면적으로 실시하였다. 이처럼 조직인사에 대한 권한을 지방자치단체에 대폭 이양하는 것에 따라 적절한 책임성을 확보하기 위하여 지방의회와 지역주민에 의한 통제를 강화하고, 조직평가 진단시스템을 개발하여 운용할 계획을 수립하였다.

<표 8> 조직인사의 추진경과

추진과제	실행	미실행
승인권 이양	· 한시기구설치 등 15개 권한 폐지	
총액인건비제 도입	· 총액인건비제 도입('07)	

전술한 정책추진을 통하여 확정된 조직인사에 대한 지방자치단체의 자치권 현황은 다음과 같다. 우선, 조직운영기준에 관한 권한 중에서 본청기구설치기준과 직급별·직종별 정원책정기준이 폐지되고, 승인권한 중에서 한시기구 설치승인권을 비롯한 13개 권한이 이양되었다. 또한 총액인건비제는 2007년부터 모든 지방자치단체에 전면적으로 실시되었다.

<표 9> 조직인사 현황

	기준	근거법령	존폐유무
운영기준	부단체장의 정수	지방자치법 및 동시행령	존치
	부단체장의 직급기준	지방자치법 시행령	존치
	본청기구설치기준	기구정원규정	폐지
	시도 보조·보좌기관 등의 직급기준	기구정원규정	존치
	시군구 보조·보좌기관 등의 직급기준	기구정원규정	존치
	소속기관 및 하부행정기관의 장, 보조·보좌기관 등의 직급기준	기구정원규정	존치
	의회사무기구 설치기준 및 직급기준	기구정원규정	존치
	직급별, 직종별 정원책정기준	기구정원규정시행규칙	폐지(조례로 규정)
승인권한	한시기구 설치승인권	기구정원규정	폐지
	기술직렬 조정승인권	기구정원규정	폐지
	합의제기관 설치승인권	지방자치법 시행령	폐지
	자문기관 설치 승인권	지방자치법 시행령	폐지
	직속기관 설치 승인권	지방자치법 시행령	폐지
	출장소 설치 승인권	지방자치법 시행령	폐지
	사업소 설치 승인권	지방자치법 시행령	폐지
	별정직 정원책정 승인권	기구정원규정	폐지
	4급 이상 정원책정 승인권	기구정원규정	폐지
	시군구 5급정원책정 승인권	기구정원규정	폐지

	보정정원 초과 정원책정 승인권	기구정원규정	폐지
	교육공무원 정원책정 승인권	기구정원규정	폐지
	농업기술센터 폐지시 사전협의권	기구정원규정	존치
	직종별·직급별 정원책정 기준초과책정 협의권	기구정원규정시행규칙	폐지
총액인건비제		전면실시	

## 2) 조직인사 평가

참여정부의 지방분권 정책에서 조직인사의 목표는 충분한 자치권을 보유한 지방정부를 구현하는 것이다. 조직인사에 관한 충분한 자치권의 정도를 객관적으로 판단하기는 어렵지만, 지역특성에 부합하는 기구 및 인력운영이 가능한 지방정부를 구현하는 것으로 간주한다면, 참여정부의 조직인사에 관한 정책적 평가는 다음과 같이 내릴 수 있을 것이다. 종래에 비하여 기구 및 정원책정에 관한 다수의 승인권이 이양되었고, 더욱이 총액인건비제가 도입됨으로써 인력규모의 탄력성을 확보한 것으로 평가할 수 있다. 이는 달리 말하면, 기존의 어느 역대정부에 비해서도 조직인사에 관한 획기적인 지방분권이 달성된 것으로 판단된다. 다만, 법령상으로는 분명 대폭적인 지방분권이 달성되었지만, 행정안전부의 “조직운영지침”에 의거 직접적인 관여장치를 마련한 것은 아쉬운 대목이다.

## 3. 재정배분 수준분석

### 1) 추진경위 및 현황

재정배분에 대한 역대 정부의 노력은 자주재정의 수준을 재고하는 동시에 재정운영의 자율성을 강화하는 것에 초점을 맞추어 왔다. 문민정부 시기에는 재정배분에 대한 중앙정부의 정책적 노력보다는 지방재정을 확충하기 위한 지방자치단체의 자구적 노력이 보다 뚜렷한 특징을 보이고 있다. 특히, 각종 경영사업의 추진을 통해 자체수익을 확대하는 노력들이 경주되어 왔다. 이후 국민의 정부에서는 중앙정부에서 정책적 개선을 통해 재정배분에 대한 개선노력을 기울였다. 가장 특징적인 제도개선은 교부세율의 인상을 들 수 있다. 1999년 12월 「지방교부세법」을 개정하여 1983년부터 시행되어 온 지방교부세율을 13.27%에서 15%로 상향조정함으로써 지방재정을 안정시키고 지방자치단체간의 재정편차를 극복하는데 일정수준

기여한 것으로 평가되고 있다. 여타 지방분권 정책과 마찬가지로 재정배분 역시 참여정부에서 보다 뚜렷한 정책적 개선이 추진되었다.

참여정부에서 재정배분과 관련하여 추진한 정책으로는 지방재정의 확충과 불균형 시정, 지방세정제도의 개선, 지방재정 자율성의 확대, 지방재정의 건전성 및 투명성 확보 등이다. 지방재정의 확충과 불균형을 시정하기 위하여 ① 지방교부세 법정율의 단계적 상향조정, ② 지방교부세제도 개선, ③ 국세와 지방세의 합리적 조정, 그리고 지방세정제도의 개선을 위하여 ① 지방세의 신세원 확대, ② 재산세와 종합토지세의 과표 현실화, ③ 지방세 비과세·감면 축소 등이 추진되었다. 또한 지방재정의 자율성을 강화하기 위하여 ① 국고보조금 정비, ② 지방예산편성지침 폐지 및 보완, ③ 지방채 발행승인제도 개선, ④ 지방양여금제도 개선, 그리고 지방재정 운영의 투명성 및 건전성을 강화하기 위하여 ① 지방재정 평가기능 강화, ② 자치단체 복식부기회계제도 도입, ③ 자치단체 예산지출 합리성 확보, ④ 재정운영 투명성·건전성 강화 등이 추진되었다.

지방재정의 확충과 불균형을 시정하기 위한 조치에서는 지방교부세 법정율을 19.24%로 인상하고, 지방교부세 산정공식의 항목을 통폐합하며, 재산세의 일부를 공동세로 전환하였으나, 국세의 지방세 이양은 추진되지 못하였다. 지방세정제도의 개선에서는 지역개발세에 원자력 관련항목을 신설함으로써 신세원의 확대에 기여하였고, 재산세의 과표를 현실화하였다. 지방재정의 자율성을 강화하기 위한 조치로 국고보조금을 정비하고, 지방예산편성지침을 폐지하며, 지방채발행 총액한도제를 도입하고, 지방양여금을 폐지하였다. 지방재정 운영의 투명성 및 건전성을 강화하기 위한 조치에서는 지방재정 분석 및 진단제도를 강화하고, 2007년부터 복식부기제도를 전면 도입하였으나, 재정출납관의 독립성을 강화하거나 지방채 발행시 신용평가제를 도입 적용하는 것은 실행되지 못하였다.

<표 10> 재정배분의 추진경과

추진과제	실행	미실행
지방재정력 확충 및 불균형 완화	·지방교부세 법정율 19.24%로 인상 ·지방교부세 산정공식의 항목 통폐합 ·재산세 일부의 공동세화	·국세의 지방세 이양
지방세정제도 개선	·지역개발세에 원자력 관련항목 신설 ·재산세 과표 현실화	

지방재정의 자율성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국고보조금 정비</li> <li>·지방예산편성지침 폐지</li> <li>·지방채발행 총액한도제 도입</li> <li>·지방양여금 폐지</li> </ul>	
지방재정 운영의 투명성·건전성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방재정분석 및 진단제도 강화</li> <li>·복식부기제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재정출납관 독립성 강화</li> <li>·지방채 발행시 신용평가제</li> </ul>

## 2) 재정배분 평가

재정배분에 대한 참여정부의 분권정책은 여타 분야에 비하여 추진실적이 상대적으로 양호한 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 평가는 주로 분권로드맵에서 목표로 제시되었던 정책들이 상당부분 실행된 것에 근거하고 있다. 특히, 지방세정제도의 개선에서 신세원의 확대와 재산세의 과표 현실화가 달성되었고, 지방재정의 자율성 강화를 위한 노력에서도 지방예산편성지침을 폐지하고, 지방채 발행 총액한도제를 도입함으로써 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 한층 신장시킨 것으로 평가되고 있다(김재훈, 2007: 24). 그러나, 자주재원의 확충과 관련된 성과는 상대적으로 저조하다. 지방세수를 획기적으로 증가시킬 수 있는 국세의 지방세 이양이 추진되지 못한 점은 향후 지방자치단체의 자체재원 확충을 위한 과제로 대두될 것이다.

# IV. 지방분권을 위한 발전과제

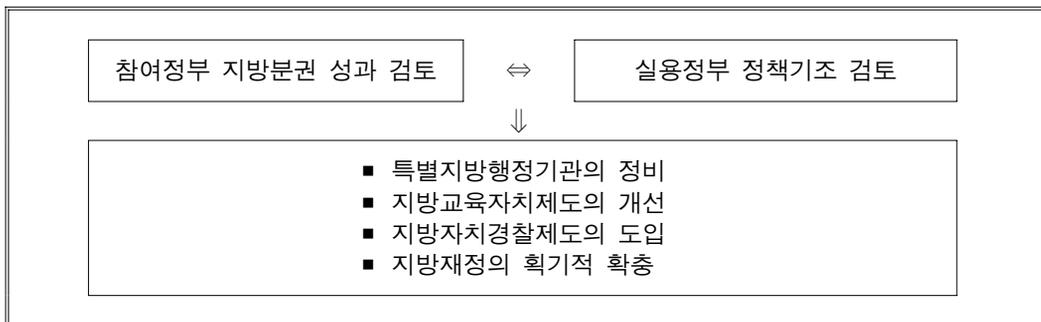
## 1. 검토방향

실용정부의 지방분권은 “지역발전정책”<sup>8)</sup>의 한 부분으로 수용되어 있다. 참여정부에서 지방분권이 국정과제의 한 축으로 제시된 것에 비하면, 그 비중이 상당수준 축소된 감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 실용정부 역시 역대정부들과 마찬가지로 지방분권에 대한 정책적 의지를 보이고 있다.

8) 실용정부가 선언하고 있는 “지역발전정책”은 광역화, 협력화 및 분권화의 세 가지 축으로 구성되어 있다. 즉, 지역의 경쟁력을 제고하기 위하여 지방의 단위를 보다 확대하고, 지역간 협력사업을 활성화하며, 이를 지원하기 위한 시스템으로 지방분권을 보다 강화할 필요가 있다는 논리로 구성되어 있다.

따라서 실용정부의 지방분권 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 정책방향을 설정하는 것이 바람직하다. 즉, 참여정부에서 지방분권 과제로 선정 및 추진하였음에도 목표를 달성하지 못한 분야를 대상으로 실용정부의 정책기조에 부합하는 과제를 핵심적인 추진과제로 선정하는 것이다. 이는 지방분권의 효용성이 비록 크지만, 특정정부의 정책기조에 따라 그 내용이나 비중은 달라질 가능성이 많다는 점을 고려한 것이다. 이러한 점들을 감안하여 사무배분과 조직인사 및 재정배분에 대하여 살펴보면, 사무배분에 보다 역점을 두고 지방분권 추진과제를 선정하는 것이 바람직하다. 이는 전술한 참여정부의 지방분권 분석에서 나타난 바와 같이 조직인사와 재정배분에 대한 자율권은 상당수준 진전이 있었으나, 사무배분은 상대적으로 미흡한 수준을 보이고 있기 때문이다. 그리고 실용정부 역시 지방분권과 관련하여 사무배분에 관련된 과제를 역점과제로 선정하고 있다. 즉, 대통령선거공약과 청와대 미래비전기획위원회 및 행정안전부가 거론하고 있는 지방분권 역점과제에는 단기과제로 특별지방행정기관의 정비, 지방교육자치제도의 개선, 지방자치경찰제도의 도입 등이, 그리고 장기과제로 자치단체 기관구성 자율권 부여, 지방재정의 획기적 확충 및 경쟁력 없는 시·군의 자율통합 유도 등이 포함되어 있다. 따라서 실용정부의 임기 내를 기준으로 지방분권 과제를 제시하면, 특별지방행정기관의 정비, 지방교육자치제도의 개선, 지방자치경찰제도의 도입 등과 같다. 다만, 장기과제로 분류된 것은 단기과제에 비하여 목표달성에 소요되는 기간이 상대적으로 길다는 것이 정책추진의 시작이 늦다는 것은 아니다. 따라서 장기과제로 분류된 과제 가운데서도 지방자치단체 입장에서 매우 긴급하고도 시급한 과제에 해당하는 것은 실용정부의 분권과제로 검토하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 보면, 지방재정의 획기적 확충은 비록 장기과제로 분류되어 있다하더라도 지방분권 검토과제에 포함하는 것이 타당하다.

<그림 2> 실용정부의 지방분권과제 검토



## 2. 특별지방행정기관의 정비

### 1) 필요성

실용정부의 국정운영철학인 “작은정부 큰시장”의 구현을 위해서는 정부기능 중 지방자치단체가 더 잘 수행할 수 있는 기능은 지방으로 그리고 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 민간으로 이양할 필요가 있다. 이러한 측면에서 중앙과 지방자치단체의 기능이 중복 수행되는 특별지방행정기관의 기능 및 인력에 대한 정비를 행정효율성을 높이고, 대민서비스의 향상을 확보할 필요가 있다.

특별지방행정기관의 정비는 참여정부에서도 사무배분을 위한 주요 과제로 선정 및 추진하였으나, 실제 성과를 거두지 못했다. 더욱이 참여정부에 이어서 실용정부 역시 특별지방행정기관의 정비를 주요한 정책과제의 하나로 제시하고 있다.

### 2) 주요내용

우선, 특별지방행정기관의 기능분석 및 의견수렴 등을 거쳐서 정비대상을 선정하는 작업을 실시하여야 한다. 그간 실용정부에서 추진한 특별지방행정기관의 정비대상 및 정비방향은 다음 같다. 즉, 중소기업, 보훈 등 지원기능은 지방자치단체로 창구를 일원화하고, 국도·하천, 해양항만 등 관리기능은 국가기간시설관리 외의 기능은 지방자치단체로 이관하며, 환경, 식의약 등 사회적 규제기능도 현지 집행적 기능은 적극적으로 이관하며, 고용지원 기능 등은 지방자치단체에 위임하는 것이다.

이 밖에 특별지방행정기관의 기능정비에 따른 기구·정원의 조정 및 인력·예산 등 후속 조치에 대한 면밀한 계획도 사전에 수립되어야 한다. 즉, 이관 및 잔류기능에 따른 현행기구 및 정원의 합리적 조정, 이체인력은 자치단체별로 적정배분 후 지방직으로 전환, 이관관련 예산은 안정적·지속적으로 지원되도록 관계부처와의 협조가 추진되어야 한다.

〈표 11〉 실용정부의 특별지방행정기관 정비대상

기 관 명	정비대상기관	인 원(명)
8개 지방청	201개 기관	11,130
지방중소기업청	지방청(11)	372
지방국토관리청	지방청(5), 사무소(18), 출장소(10)	1,465
지방노동청	지방청(6), 지청(40)	4,808
지방해양항만청	지방청(11), 해양사무소 등(15)	1,456
지방환경청	지방청(8), 출장소(8)	823
지방식품의약품안전청	지방청(6), 수입식품검사소(7)	630
지방보훈청	지방청(5), 보훈지청(19)	830
지방산림청	지방청(5), 국유림관리소(27)	746

### 3. 지방교육자치제도의 개선

#### 1) 필요성

지방교육자치제도의 개선은 다음과 같은 점에서 역점과제로 선정될 필요가 있다. 우선, 교육자치에 대한 책임행정의 실현이다. 현재 광역수준에서만 교육자치가 이루어지고, 자치단체장과 교육감간 불명확한 권한분배로 주민의 의사전달과 책임성 확보가 어려운 실정이다. 따라서 자치단체장과 교육감간 지방교육에 대한 효율적 권한 배분과 상호 협조적인 교육자치 추진체계의 마련이 필요하다. 둘째, 일반재정과 교육재정의 분리로 인한 비효율성의 해결이다. 재원의 조달주체와 사용주체가 일치하지 않음으로 인해 교육집행기관의 '도덕적 해이'의 조장과 중복비용이 발생될 우려가 많다.

#### 2) 주요내용

지방교육자치제도의 개선내용은 다음과 같은 측면에 초점을 두는 것이 타당하다. 우선, 일반자치행정 집행기관과 교육자치행정 중 관리행정을 담당하는 집행기관의 통합을 추진하는 것이다. 이를 통해서 교육자치에 대한 책임성을 명확히 하는 것이다. 둘째, 지역교육 사무에 대한 자치단체장의 권한을 확대하는 방안이 검토되어야 한다. 예를 들면, 교육감의 선출방식을 단체장 선거와 연계하여 러닝메이트제로 운영하는 것도 하나의 방법이다. 셋째, 재정의

효율적 운영과 책임성 확보를 위한 일반자치재정과 교육자치재정의 통합을 추진하는 것이다.

## 4. 지방자치경찰제도의 도입

### 1) 필요성

현재 제주특별자치도에만 실시되고 있는 지방자치경찰제도의 전면적 도입은 다음과 같은 필요성에 근거하고 있다. 첫째, 지방자치의 종합행정 제고로 온전한 지방자치를 구현하기 위함이다. 즉, 지방자치경찰제의 실시로 주민생활과 밀접한 치안서비스를 지방자치단체의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리할 수 있는 집행력을 확보함으로써 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있다. 둘째, 주민의사와 지역특성을 고려한 ‘맞춤형 치안서비스’를 제공하기 위함이다. 지방자치단체가 “책임 있는 지역 치안행정, 지역주민에게 봉사하는 치안행정”을 추진할 수 있는 권한과 책임을 확보함으로써 도시 및 농어촌지역, 유흥업소 밀집지역, 관광지 등 각 지역적 특성에 따라 경찰인력을 적절히 운용해 ‘맞춤형 치안서비스’를 제공할 수 있다. 셋째, 체감치안 개선 및 국가 전체적인 치안역량의 강화이다. 국가경찰이 업무과부하로 인해 소홀할 수밖에 없었던 주민생활 주변의 치안수요에 민감하게 대응함으로써 지역치안에 대한 주민만족도가 향상되고, 국가경찰과 자치경찰과의 선의의 경쟁과 협력을 통해 치안 사각지대가 해소됨으로써 궁극적으로는 전국적인 치안역량이 대폭 강화될 수 있다.

### 2) 주요내용

지방자치경찰제도의 도입을 위한 주요 검토내용은 다음과 같다. 첫째, 시·군·구 단위의 자치경찰 도입에 관한 것이다. 광역단위의 자치경찰 실시에 대한 논의가 있으나, 치안행정의 지역적 특성을 반영하기 위해서는 기초단위의 자치경찰 도입이 바람직하다. 따라서 기초단위에 직속기관으로 자치경찰기관을 설치하여, ‘주민생활중심’의 치안서비스 제공하되, 자치경찰 도입 여부는 조례를 통해 자율적으로 결정토록 한다. 둘째, 그럼에도 불구하고, 광역적 자치경찰 수요에 대응하기 위한 기능보강이 검토되어야 한다. 시·도지사에게 일부 사무에 한해 자치경찰대 통합운영권 및 특별사법경찰 사무의 지원·조정권 등을 부여하는 것이다.

## 4. 지방재정의 획기적 확충

### 1) 필요성

지방재정의 획기적 확충은 다음과 같은 필요성에 지방분권과제로 추진되어야 한다. 우선, 지방자치단체의 재정 자립도가 매우 열악한 상황이라는 것이다. 2008년 현재 전국 지방자치단체의 평균 재정자립도는 53.9%에 불과하고, 특히, 전국 246개 지방자치단체 중 131개 자치단체는 지방세로 인건비조차 충당하지 못하고 있다. 둘째, 세출분권과 세입분권간에 나타나고 있는 괴리현상이다. 현재 국가 대 지방의 재정사용액 비중은 4:6이나 국세 대 지방세의 비중은 8:2로 심각한 괴리현상을 보이고 있다. 특히, 참여정부에서 교부세율 인상 중심의 재정확충을 단행함으로써 지방자치단체의 중앙 의존성을 심화시킨 결과를 초래하였다. 셋째, 재산과세 중심의 지방세 구조로 인해 세수 신장성에 한계를 가지고 있다는 점이다. 지방세 중 소득·소비과세의 비중이 32%에 불과해 경제성장과 연계되지 못하여 세수 신장성에 한계를 보이고 있는 바, 성과와 경쟁중심으로 교부세 제도를 개편하여 지방자치단체의 경쟁력을 강화할 필요가 있다.

### 2) 주요내용

지방재정의 획기적 확충을 위한 주요 검토내용은 다음과 같다. 첫째, 지방소득세·지방소비세 도입이다. 지역경제 활성화와 지방세수의 연계효과를 극대화하기 위해 지방소득세 및 지방소비세를 동시 신설하는 방안이다. 즉, 소득세 및 법인세 일부를 이양받아 지방소득세 도입하고, 부가가치세·개별소비세 일부를 이양받아 지방소비세를 도입하는 것이다. 둘째, 신세원의 개발을 적극 추진하는 것이다. 지방자치단체 유치시설에 대한 과세방안의 검토나 주민기피시설에 대한 과세방안 검토 등이 그것이다. 셋째, 비과세·감면 축소 정비이다. 2009년 12월 31일 일몰시한에 맞추어 비과세·감면 축소를 재정비하고, 「연차적 일몰제」 또는 「차등 일몰제」 도입하는 것이다. 넷째, 교부세 제도의 발전적 개편을 도모하는 것이다. 보통교부세의 산정 시에 경제개발비의 비중을 확대하고, 성과 인센티브를 강화하며, 지역발전교부세를 도입하여 지역경제활성화 분야에 집중 지원하고 지방자치단체 재원운영의 자율성 및 효율성을 제고하는 것이다.

## 【참고문헌】

- 김성배(2005), 지방분권 추진성과와 향후 과제, 국토.
- 김익식(1990), 중앙과 지방정부간의 권한배분에 측정: 지방분권이론의 정립을 위한 시론, 한국행정학보, 24(3).
- 김재훈(2007), 참여정부의 재정분권 평가, 한국지방자치학회보, 19(4).
- 이승중(2005), 노무현 정부의 지방분권정책 평가, 행정논총, 43(2).
- 임승빈(2005), 1990년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구, 일본연구논총, 22.
- 정용하(2006), 한국지방자치의 성격과 수준: 지방분권 분석모델을 기준으로, 지역사회연구, 14(2).
- 홍준현·하혜수·최영출(2005), 지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발, 한국지방자치학회 동계학술대회발표논문집.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획.
- 정부혁신지방분권위원회(2007), 참여정부의 정부혁신: 이론적 접근.
- 정부혁신지방분권위원회(2007), 제도변화로 본 한국의 정부혁신.
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원(2005), 민선 지방자치10년 평가( I ).
- Clark, Gordon L.(1984), *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hoggett, P.(1996), "New Modes of Control in the Public Service", *Public Administration*, 74(1).
- Kingsley, G.T.(1996), "Perspectives in Devolution", *APA Journal* 62(4).
- Smith, B.C.(1985), *Decentralization*, London: George Allen & Unwin.

