

제3차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum

지방분권 개혁의 과제



- 일시 | 2017년 3월 31일(금), 15:00~17:00
- 장소 | 한국행정연구원 스마트워크센터 1층 대회의실(신관)
- 주최 | 한국행정연구원, 한국행정학회



제3차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum

지방분권 개혁의 과제

- 일시 | 2017년 3월 31일(금), 15:00~17:00
- 장소 | 한국행정연구원 스마트워크센터 1층 대회의실(신관)

• 한국행정연구원(KIPA)과 한국행정학회(KAPA)가 「정부혁신 포럼」을 개최합니다. •

본 포럼은 정부의 역량 강화를 위해 노력하고 있는 KIPA와 한국 행정학을 대표하는 KAPA가 지속적인 담론을 통해 정부혁신 이슈에 대한 주제를 발굴하고 적실성 있는 방안을 모색하기 위해 마련하였습니다. 대한민국이 더 큰 변화의 기로에 선 상황에서 계속적으로 포럼을 개최하여 토론의 폭을 넓혀나갈 것입니다. 여러분의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

프로그램

일 정	세부 내용
15:00~17:00	• 사회 박중훈 박사(한국행정연구원)
	• 인사말 정윤수 원장(한국행정연구원)
	• 발표자 김순은 교수(서울대학교, 전국지방분권협의회 공동대표)
	• 토론자 정순관 교수(순천대학교) 소순창 교수(건국대학교) 하현상 교수(국민대학교) 김선기 부원장(한국지방행정연구원) 윤종진 국장(행정자치부) 임성근 박사(한국행정연구원)

사전신청
등록 안내

- 기간 2017년 3월 30일(목)까지
- 방법 (Tel) 02-2007-0642 (E-mail) islim@kipa.re.kr
- 담당자 임인선 연구원(행정관리연구부)

Contents

발표문

우리나라 지방분권의 과제	1
김순은 교수(서울대학교, 전국지방분권협의회 공동대표)	

토론문

1. 정순관 교수(순천대학교)	29
지방분권 개혁의 과제	
2. 소순창 교수(건국대학교)	35
차기 정부의 지방분권정책의 방향과 추진과제	
3. 하현상 교수(국민대학교)	43
우리나라 지방분권 개혁의 과제	
4. 김선기 부원장(한국지방행정연구원)	49
지방분권 개혁의 과제	
5. 윤종진 국장(행정자치부)	55
지방분권 논의와 지방자치 발전방향	
6. 임성근 박사(한국행정연구원)	61
지방분권 개혁의 과제	

우리나라 지방분권의 과제

김순은 교수
서울대학교, 전국지방분권협의회 공동대표

I. 서론

1930년대 대공황을 거치면서 국가의 역할이 새롭게 조명되었다. 경제의 중요성이 크게 부각되면서 국가의 역할에 경제 활성화가 포함된 이후 현재까지 많은 국가들이 경제정책을 국정의 최우선 과제로 삼고 있다. 국가재정을 통한 경제정책의 시행으로 적자재정을 관행화한 탓에 대부분의 선진국들이 재정적자의 어려움을 겪고 있다.

제2차 세계대전 종전 이후에는 전후 부흥을 위한 경제에 대부분의 국가가 몰두하기도 하였다. 시장의 실패와 빈부의 격차가 격심해 짐에 따라 계층 간, 지역 간의 소득 재배분이 중요시되었다. 뿐만 아니라 최대 다수의 최대 행복 등 사회복지의 영역이 점진적으로 국가의 역할로 논의되었다. 이를 위하여 현대적 의미의 누진적인 소득세가 미국을 중심으로 도입되기 시작하였다. 미국은 1913년 헌법수정조항 제16조의 규정으로 소득세가 공식적인 세제로 도입되었다. 제2차 세계대전 이후에는 영국을 중심으로 사회복지국가의 건설이라는 대의 하에 국가의 역할이 더욱 강화되었다. 미국도 1960년대 위대한 사회(Great Society)의 건설이라는 목표 하에 사회복지의 확장에 동참하였다.

국가의 역할이 확대되고 이에 소요되는 재정이 주로 부채로 충당되면서 1970년대 말 영국을 시작으로 국가의 부채문제가 새로운 정책과제가 되었다. “요람에서 무덤까지(from the cradle to the tomb)”라는 구호 하에 사회복지의 건설을 추진하였던 영국은 1970년 말 IMF 구제금융을 요청하는 비상사태가 발생하였다. 이러한 상황 하에서 선거에서 승리를 거둔 대처수상은 신공공관리라는 이론 하에서 집권적인 개혁을 강력하게 추진하였다. 그러나 이러한 집권적인 개혁은 1997년 노동당의 블레어 총리가 취임하면서 지방분권적인 개혁으로 전환되었다. 이와 유사한 국가적 위기는 일본에서도 발생하였다. 국가 부채의 증가와 경제적 침체 가시화 현상이 맞물리면서 일본은 국가위기를 타개하고자 대대적인 정부혁신을 추진하였다. 이 중 지방분권 개혁이 정부혁신의 한 부분을 차지하였다(김순은, 2003a). 본 연구는 1980년대부터 시작된 우리나라 정부별 지방분권의 특징과 성과를 분석하고 지방분권의 향후 과제를 논의하였다.

II. 우리나라 정부별 지방분권의 특징과 성과

1. 1999년 이전의 지방분권: 지방자치의 점진적 도입기

우리나라의 지방분권은 각 정부별로 지방분권을 담당하는 별개의 기구가 존재하였다. 1999년 이전에는 지방이양합동심의회, 국민의 정부에는 지방이양추진위원회가 구성되어 2008년까지 유지되었다. 노무현 정부는 정부혁신지방분권위원회가 지방분권의 핵심적 역할을 수행하였고 이명박 정부가 출범하면서 지방분권추진위원회가 설치되었다. 박근혜정부가 출범하면서 지방자치발전위원회

회로 대체되었다. 시기별로 군사정부의 수동적 지방분권, 문민정부의 소극적 지방분권, 국민의 정부의 디딤돌 지방분권, 참여정부의 미완의 지방분권, 이명박 정부의 미온적 지방분권으로 구분하여 논의하기도 한다(소순창, 2011).

1999년 이전의 지방분권은 전두환정부, 노태우정부 및 김영삼 대통령의 문민정부가 여기에 속한다. 전두환 정부와 노태우 정부의 지방분권 정책은 중앙정부의 행정기능과 권한을 지방으로 이양하는 것을 전제로 하고, 지방분권의 필요성이 제기되자 정부는 1991년 지방이양합동심의회를 구성하였다. 지방이양합동심의회는 총 3,701건의 행정사무를 분석하여 54%에 해당하는 2,008건을 지방이양 대상사무로 선정하여 1997년까지 894건을 이양하였고 281건은 미이양건으로 남겼다(최병대, 2015). 지방이양 대상사무를 기준으로 81.6%의 성과를 거둔 셈이다. 그럼에도 지방이양합동심의회는 기구의 제도상 위상이 미약하여 구속력 있는 지방분권을 추진하기에 한계가 있다는 비판이 주를 이루었다(김병준, 1999). 이 시기의 가장 대표적인 특징은 지방자치의 외형적 토대가 갖추어졌다는 점이다. 민주화의 요구 사항 중에 지방자치의 재개가 포함되었던 점을 바탕으로 1987년 6.29 선언으로 1991년 지방의회가 구성되었다. 1995년 김영삼 정부의 선출직 단체장 선거가 더해지면서 비록 권한이나 재정적인 측면에서는 많은 비판이 제기되지만 외형적으로는 지방자치의 틀을 갖추게 된 것이다(김순은, 2015). 선출직 지방자치의 재개된 지 20여년이 되는 현 시점에서 지난 20여년의 지방자치를 되돌아보면 긍정적 평가와 동시에 부정적인 평가도 가능하다. 그럼에도 지방분권의 측면에서 보면 지방정부의 위상이 크게 제고되었다는 정치적 성과가 있었음은 부정하기 어렵다. 비록 제도적인 관점에서 지방정부의 정치적 권한이 크게 신장되지는 못했지만, 지방정부의 정치적 위상이 크게 제고된 것이 괄목할 만한 성과이다.

2. 김대중 정부의 지방분권: 지방분권의 제도적 도입기

김대중 정부의 출현은 우리나라의 민주화와 지방자치, 지방분권과 지역균형발전의 측면에서 다양한 의미를 지니고 있다. 김대중 대통령은 호남출신의 야당대표로서 지방자치의 재개를 주장하면서 민주화 운동에 헌신하였다. 김대중 대통령의 당선은 지방자치가 정권교체에 기여함으로써 우리나라의 민주화에 기여하였음을 실증적으로 보여 주었다. 김대중 대통령은 지방분권보다는 지역균형발전에 초점을 두는 정책에 비중을 두었다(김순은, 2015). 기존의 경부선 축의 발전모형이 영·호남 발전의 불균형을 낳았기 때문에 상대적으로 낙후되었던 호남출신의 김대중 대통령은 지역균형발전을 강조한 것이다. 당시 지방분권은 지방분산을 포함하는 지역균형발전의 도구로서 간주되었다. 김대중 정부에 들어서면서 상대적으로 발전에 뒤쳐졌던 호남지역에 집중적인 투자가 이루어져 지역균형발전의 관점에서는 커다란 변화가 이루어졌다. 지방분권은 1999년 “중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 법률”을 제정으로 가시화되었다. 이 법에 따라 지방이양추진위원회가 설치되었으며 해당 기구는 이명박 정부의 지방분권추진위원회가 설립될 때 존속하면서 행정권한의 지방이양을 담당하는

법정기구였다.

김대중 정부가 국정을 수행하는 동안 지방이양추진위원회가 2회에 걸쳐 구성되었다. 김대중 정부의 지방이양추진위원회는 2001년 3월부터 10개월에 걸쳐 법령상의 국가사무 전수조사를 실시하는 성과를 거두었다. 전수조사의 결과 41,603개의 국가사무 총수 중 중앙사무는 73%인 30,240개, 지방사무는 27%인 11,363개임을 확인하였다. 이러한 내용은 향후 중앙권한의 지방이양을 검토하는 기본적 자료가 되었다(소순창, 2011). 국민의 정부는 지방이양 확정사무로 612건을 확정하였고 이 중에서 232건에 대하여 지방이양을 완료하였다(최병대, 2015). 그러므로 김대중 정부는 지방분권을 추진을 위한 제도의 도입을 시도한 정부라고 평가할 수 있을 것이다.

3. 노무현 정부의 지방분권: 지방분권의 혁신적 실행기

농촌의 불우한 가정에서 유복자로 태어난 앤드류 잭슨 대통령은 엽관제(Spoils system)를 도입하여 미국정치의 부패를 해결하는데 기여하였다. 그는 유권자의 확대를 통하여 대중정치의 발전에 기여하였다. 또한 공공교육의 기회를 확대함으로써 소외계층을 배려하는 정치를 구현하여 미국 민주주의를 한 단계 발전시켰다. 이러한 성과를 토대로 그 시대를 잭슨식 민주주의(Jacksonian Democracy)라고 긍정적으로 평가하고 있다. 미국의 잭슨 대통령을 역할모델로 삼은 한국의 대통령이 노무현 대통령이다.

노무현 대통령은 개인의 정치적 철학과 김대중 정부의 지방분권 정책에 대한 비판을 토대로 지방분권 정책을 발전시켰다. 종전에는 크게 주목을 받지 못했던 지방분권과 지역균형발전이라는 이슈를 중심으로 그는 2002년 대통령 선거를 준비하였다. “자율과 분권의 지방화시대”라는 공약집의 제목으로부터도 노무현 대통령의 지방분권에 대한 의지를 가늠할 수 있었다. 따라서 제16대 2002년 대통령 선거는 행정수도의 건설과 지방분권이 중요한 쟁점이었다(이승중, 2005; 이기우, 2007; 김순은, 2010a).

참여정부는 국정의 최우선 순위를 지방분권과 지역균형발전에 두었다. 전지를 위하여 2003년 지방분권특별법을 제정하고 대통령령에 기초하여 대통령의 직속 자문기구로서 정부혁신지방분권위원회를 구성하였다. 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 참여정부는 ‘참여정부의 지방분권 비전과 추진방향’이라는 지방분권 계획서, 지방분권특별법, 지방분권 촉진 로드맵, 지방분권 5개년 종합실행계획을 순차적으로 발표하면서 지방분권을 실행하였다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 참여정부의 지방분권 추진은 비교적 명시적인 실행계획을 지니고 있었다. 참여정부의 지방분권 개혁은 7개 기본방향, 20개 기본과제, 47개의 세부과제와 추진일정의 명시 등의 특징을 갖추었다. 비록 로드맵에서 명시한 일정대로 성과를 거두지는 못했지만 이 때 수립한 계획들의 핵심 사항은 정권이 바뀌어도 크게 변하지 않은 채 이어지고 있음을 고려할 때 자료로서의 가치는 매우 컸다. 이명박 정부는 4개 분야 20과제로, 박근혜 정부도 4개 분야 20개 과제를 지방분권의 기본과제로 선정한

것에서 확인할 수 있다. 이 중에서 2006년 출범한 제주특별자치도의 설치와 주민직접참여제도의 강화를 위한 제도개선이 주목할 만한 성과였다. 제주특별자치도는 출범 후 5차례에 걸쳐 행정관할을 계속적으로 이양을 받고 있어 여타의 시·도에 비하여 4,500여 개의 특례가 인정되는 특별자치도로 거듭났다. 여타의 시·도에서는 추진하지 못하는 사업들이 제주특별자치도에서는 가능하게 되어 지방자치의 선도 또는 시험적인 시금석(test-bed)이 되고 있다(양영철 외7, 2016).

이러한 긍정적 측면 이외에 2005년 참여정부가 기초지방의원의 선거에 정당공천을 허용함으로써 오히려 지방자치의 발전에 부정적인 영향을 미쳤다는 비판이 현재에도 제기되고 있다(김순은, 2014). 당시에는 기초지방의원 선거에 중선거구제를 도입하고 정당공당을 허용하여 특정지역에서도 여·야간에 의석배분이 가능케 하려는 의도로 진행되었다. 중선거구제도의 도입으로 의석배분의 다양화는 이루어졌으나(김순은, 2010b) 정당공천으로 지방자치의 자율성이 훼손되어 정당공천제의 폐지가 강력하게 제기되고 있는 것이다. 참여정부에서는 정부혁신지방분권위원회가 지방분권에 관한 종합적 계획을 수립하고 실행하는 컨트롤타워로서의 역할을 수행하면서 중앙행정관할의 지방 이양은 국민의 정부가 설치된 지방이양추진위원회가 계속적으로 담당하였다. 지방이양추진위원회는 2003년부터 2007년까지 지방으로 이양할 사무로 902건을 확정하였으며 987건의 사무를 지방으로 이양을 완료하였다.

종합하자면, 참여정부의 계획은 종합적·체계적이었으며 내용도 매우 개혁적인 사항을 포함하고 있었다. 비록 교육감 선거로 왜곡되기는 하였으나 교육 및 경찰자치를 의욕적으로 추진하였다. 중앙행정사무의 지방이양도 987건으로 가장 의욕적으로 추진되었다. 예정대로 수도권 규제완화에 해당할 만한 수준의 지방분권이 이루어지고 행정수도의 건설이 추진되었더라면 현재와 같이 행정중심복합도시로 변형되지는 않았을 가능성도 있었다. 참여정부 이후의 2개의 정권의 사례를 보더라도 향후에는 참여정부만큼 지방분권에 관심을 두는 정부는 흔치 않을 것이다.

노무현 정부의 지방분권에 대한 혁신적 시도에도 불구하고 계획에 비교하여 성과가 크지 않았던 것은 노무현정부의 정치이념과 지방분권 정책의 부조화, 국가균형발전과의 정책혼선, 탄핵정국, 국민의 지지부족과 무관심이 원인이었다(김순은, 2017). 노무현 정부는 정권의 출범 초기부터 국부의 신장보다는 부의 균형적 배분 등 형평성의 가치에 매우 큰 비중을 두었다. 형평성의 제고 등 사회정의의 구현이라는 목표 아래 채택된 다양한 정책들은 반시장적이고 비경쟁적이며 중앙집권적 요소를 띠게 된다. 이러한 특성은 경제정책, 사회복지정책, 부동산 정책, 교육정책 등을 통하여 구체적으로 표출되었다. 작은 중앙정부의 구현과 시장친화적인 경쟁적인 요소를 내재하고 있는 지방자치와 지방분권 정책은 노무현 정부의 정권의 정치적 이념과 부합되지 않는다는 점을 알 수 있다. 오히려 정부 초기부터 강력하게 추진하였던 국가균형발전정책과 당시 비중을 두었던 지방정부의 혁신정책이 노무현 정부의 이념과 매우 부합하는 정책이라고 할 수 있다.

지역균형발전정책은 배분정책이며 지방분권정책은 구성정책에 속한다. 전자는 주로 자원의 배분에 초점이 모아지며 후자는 국가의 통치구조와 밀접하게 관련되어 있다. 이러한 차이점으로 인하여

두 정책의 비중이 대통령 탄핵 소추 이후 급격히 국가균형발전으로 쏠리게 되었다.

지방자치의 발전이 미흡한 원인 중의 하나로 권한의 부족이 논의되고 이를 해결하기 위한 지방분권이 1980년대 이후 지속적으로 제기되어 2016년 박근혜 정부까지 이어지고 있다. 앞 장에서 논의하였듯이 제도적 여건과 정부의 의지가 노무현 정부만큼 견고했던 정부도 없다. 그럼에도 노무현 정부의 지방분권 추진은 커다란 성과를 보이지 못했다. 지방분권을 포함하여 지방자치의 발전이 미흡한 데에는 국민들의 지지부족과 무관심이 주요한 원인이었다(김순은, 2010c).

4. 이명박 정부의 지방분권: 지방분권의 미온적 조정기

제17대 대통령 선거에서는 지방분권이 중요한 이슈가 되지 못했다. 지방분권은 이명박 대통령 후보의 20대 공약에도 포함되지 않았다. 다만 의례적인 수준에서 자치권의 신장, 지방재정의 확충, 행정권한의 지방이양 등이 공약사항으로 제시되었다. 그 중 특히 광역경제권의 형성이라는 새로운 지역발전체제를 공약으로 제시하였다(이창균, 2010). 이명박 정부의 지방분권에 대한 제도적 기반은 이전 노무현 정부에서 제정된 지방분권특별법이 소멸된 이후 국회의원이 발의한 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법(이하 지방분권촉진법)’에 있었다. 2008년 12월 늦게 출범한 지방분권촉진위원회는 참여정부의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 통합하여 추진기구의 효율성을 높일 것으로 기대되었다. 그런데 이명박 정부는 2010년 제정된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 “지방행정체제개편법”)이라는 행정체제와 지방분권을 다루는 새로운 제도를 도입하여 지방분권보다는 행정체제에 초점을 두는 양상을 보였다. 이명박 정부는 지방분권을 지방분권촉진법과 지방행정체제개편법이라는 2개의 제도적 토대 위에 실시되었다. 이에 따라 지방분권의 추진기구도 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편위원회로 이원화되기도 하였다. 지방분권촉진위원회는 ‘지방분권 비전 및 과제별(4개 분야 20개 과제) 추진계획’을 통하여 분류방식이 상이하지만 참여정부의 내용과 유사한 추진과제를 발표하였다. 새로운 과제로서 지방자치행정체제 정비, 특별지방자치단체의 도입 및 활용, 지방분권의 홍보 및 공감대 확산이 포함되었다. 지방자치행정체제의 정비를 위하여 2010년 지방행정체제개편법이 제정되고 지방행정개편위원회가 구성되었다. 지방행정체제개편위원회는 2012년 6월 대통령에게 보고할 지방행정체제개편 기본계획을 확정하였다. 그 내용은 시·군·구 통합, 대도시의 기능조정, 대도시의 사무특례를 주요 내용으로 하는 2012년 중점과제 및 근린자치와 도의 기능조정에 초점을 둔 2013년 중점과제로 대분되었다. 종전과 구별되는 역점 과제는 시·군·구의 자율통합원칙과 근린자치의 활성화였다.

이명박 정부의 지방분권 성과로는 2010년 도입된 지방소비세와 창원·마산·진해의 통합을 들 수 있을 것이다. 부가가치세의 5%를 적립하여 지방소비세로 전환하는 개혁은 지방재정의 확충에 크게 기여하고 있다. 창원·마산·진해의 통합은 여러 논란에도 불구하고 성공적으로 통합에 이른 사례가 되었다. 지방사무 이양의 측면에 대해서는 지방이양추진위원회가 해체되고 그 대신 지방분권

촉진위원회가 발족되어 지방이양 사무를 추진하였다. 1,587건의 사무에 대하여 지방이양을 확정하였고 이 중에서 763건의 사무에 대한 이양을 완료하였다(최병대, 2015). 이명박 정부 때에는 지방분권촉진위원회와 행정체제개편위원회가 양립하여 지방분권의 시너지를 높이는 대신에 오히려 지방분권을 미온적으로 조정하는 시기였다.

5. 박근혜 정부의 지방분권: 지방분권의 정책적 시련기

제18대 대통령 선거에서도 지방분권은 유권자의 큰 관심을 끌지 못했고 대통령 선거의 쟁점으로 부상되지 않았다. 대통령 선거에서 승리한 박근혜 대통령도 지방분권에 대하여 커다란 관심을 보이지 않았다. 복지정책이 지방재정을 더욱 악화할 것이라는 예상 속에 박근혜 정부가 출범하였다. 누리과정을 둘러싼 2014년과 2015년 중앙정부와 지방정부의 갈등이 이를 적절하게 대변하고 있다.

박근혜 정부는 지방분권촉진법과 지방행정체제법에 의하여 이원화된 지방분권의 추진체제를 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’의 제정으로 단일화하여 추진체제의 효율성을 제고하려고 하였다. 2013년 9월 이법에 의한 지방자치발전위원회가 출범하게 되면서 지방분권의 추진체제가 수립되었다. 지방자치발전위원회는 2013년 10월 30일부터 12월 24일까지 17 시·도 등 다양한 의견수렴을 위하여 자치현장 토크를 실시하였다. 이를 토대로 2014년 6월 지방자치발전 20개 과제별 추진방안을 마련하고 2014년 7월부터 10월 사이에 관련부처 협의 및 지방정부의 의견을 수렴하였다. 지방자치발전위원회는 2014년 11월 24일 지방자치발전 종합계획(안)을 의결하였다. 위원회의 의결을 거친 지방자치발전 종합계획은 2014년 2월부터 12월까지 총 4회에 걸쳐 국회 지방자치발전 특별위원회의 논의를 마치고 2014년 12월 2일 국무회의의 의결을 받았다. 최종적으로 지방자치발전위원회는 12월 8일 지방자치발전 종합계획을 발표하였다. 일련의 절차를 통해 알 수 있듯이 종합계획의 마련이 관계자의 숙의와 국무회의의 의결을 거쳤다는 특징을 지녔다(지방자치발전위원회, 2015).

‘성숙한 지방자치를 위한 청사진: 지방자치발전 종합계획’의 내용은 크게 4개 분야·20개 과제로 이전의 위원회가 마련하였던 계획과 크게 다르지 않다. 강력한 지방분권 기초확립과 실천이라는 기본방향 하에 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 특별지방행정기관 정비, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립이 제시되었다. 또한 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화라는 기본방향 하에 지방재정 확충 및 건전성 강화, 지방선거제도 개선, 지방의회 활성화 및 책임성 제고, 지방자치단체 평가제도 개선, 지방자치단체 간 행정협력체제 정립이 포함되었다. 주민중심의 생활자치·근린자치 실현이라는 기본방향 하에는 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치의 연계·통합 노력, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합이 있었다. 마지막으로 미래지향적 지방행정체제 구축이라는 기본방향 하에 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능개편, 대도시 특례제

도 개선, 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 도의 지위 및 기능재정립, 시·군·구 통합 및 통합지자체 특례 발굴 등이 포함되어 총 20개 세부과제가 결정되었다. 이 중에서 2013년 박근혜 정부는 전국 31개 읍·면·동의 공모를 받아 선정하고 특별교부세를 지원하였다. 현재는 시범실시 확대 등이 결정되지 않고 있지만 주민자치회의 시범실시와는 별개로 공동체 활성화 정책이 실행되고 있다. 그 외 과제에 대해서는 연구 수준에 머물러 있으며 구체적인 실행계획에 대한 집행은 이루어지지 않는 것으로 미루어 볼 때 지방자치발전위원회의 종합계획도 계획의 수준에 머무는 것이 아닌가 하는 의구심을 떨치기 어렵다. 참여정부의 지방분권에 대한 혁신적 의지가 이명박 정부의 조정기를 거쳐 박근혜 정부에 들어 시련기를 맞고 있다. 영국과 일본이 지방분권을 재정위기를 타개하는 국정의 중요수단으로 인식하고 지속적인 지방분권을 추진하는데 비하여 박근혜 정부는 지방분권은 물론 지방자치에 대한 적극적인 의지가 높지 않았다. 오히려 박근혜 정부 들어서는 복지정책의 강화로 지방정부의 대응자금 비율이 높아져 지방재정은 더욱 어려워지고 있다(손희준, 2014). 지방정부의 재정력이 계속적으로 약화되는 상황 하에서 중앙정부는 지방정부에게 주민세 등의 상향을 압박하고 있으며 실제로 많은 지방정부에서 주민세를 상향하고 있다. 향후 지방분권과 지방재정의 빅딜을 통하여 현재의 지방재정과 지방분권을 동시에 해결해야 하는 시점이 다가오고 있다.

우리나라와 유사하게 중앙집권적인 체제를 유지하다가 1980년대 이후 지방분권으로 전환하는 일본의 사례를 중심으로 우리에게 주는 시사점을 논의하면 다음의 장과 같다.

Ⅲ. 일본 지방분권의 내용과 특징

1. 지방분권의 배경

일본의 지방분권은 시기별로 크게 3단계로 나누어 논의할 수 있다. 지방분권의 개혁을 위해 새로운 제도적 장치를 마련하고, 새로운 정부가 출범하는 시점을 기준으로 구분한다. 따라서 일본의 지방분권은 1995년 지방분권추진법, 2006년 지방분권개혁추진법, 2009년 민주당 정부의 출현을 기점으로 대분할 수 있다. 제1기는 1995년 지방분권추진법이 제정된 이후 2005년까지의 개혁시기로서, 이 시기의 지방분권의 추진배경은 증가하는 재정적자의 규모를 축소하는 것이었다. 중앙정부의 행정권한을 지방정부로 이전하여 중앙정부의 기능을 축소하고 이로 인한 재정삭감이 주요한 배경이 되었다(佐佐木, 1999; 新藤, 1999). 그 결과 제1기 개선된 지방분권 개혁은 1999년 지방분권일괄법이라는 결실을 맺었으나 재정개혁은 이루어지지 못했다. 이 시기에 고이즈미 수상은 취임과 함께 성역 없는 구조개혁을 주장하였다. 지방이 해결할 수 있는 것은 지방으로, 민간부문이 해결할 수 있는 것은 민간으로 이양한다는 기본철학 하에서 국고보조금 개혁, 지방으로의 세원이양, 지방교부세 개혁을 하나로 묶어 추진하였다. 이를 3위 1체 개혁이라고 한다. 국고보조금개혁과 세원이양은

지방분권 과제라고 할 수 있으며 지방교부세 개혁은 재정재건개혁으로 평가되었다.

제1기 지방분권 개혁은 1999년 지방분권일괄법과 3위1체 개혁의 성과를 낳았다. 그러나 이에 대한 평가는 “총론 중의 서론” (成田, 1995), “미완성의 개혁” (西尾, 1999), “개혁의 제1단계” (新藤, 1999), “개혁의 제1라운드” (佐藤, 2002)라는 표현에서 보는 바와 같이 불완전한 것이었다. 이러한 비판을 토대로 제2기 지방분권개혁추진법의 제정이 이루어져 지방분권 개혁이 연속성을 지니게 되었다. 지방분권개혁추진법에 따라 2007년 4월 지방분권개혁추진위원회가 구성되었다. 지방분권 개혁추진위원회는 2010년 3월 해체될 때까지 4차에 걸친 지방분권의 권고안을 제출하였다. 지방분권 개혁추진위원회가 활동했던 3년간 비록 권고안이 실행되지는 못했지만, 2009년 9월 민주당 정부의 출범으로 제3기 지방분권 개혁으로 이어지는 징검다리 역할을 하였다.

민주당 정부는 지방분권개혁추진위원회가 제출한 4차의 권고안 가운데 “지역주권의 확립”이라는 항목을 우선적으로 제도화하는 전략을 채택하였다. 이 항목이 민주당 정부의 슬로건과 부합하였기 때문이다. 민주당 정부의 지방분권 개혁은 중앙정부의 지방정부에 대한 규제를 완화하는 것이었다 (김순은, 2011). 민주당 정부가 주창한 지역주권론은 주민자치를 강화하여 지역주민이 주권자임을 천명하는 것이었다. 이를 위하여 지방분권개혁추진위원회가 제안한 사항 중 주민자치와 밀접한 사무를 이양하는 것에 초점을 두었다. 2013년 4월에 아베 자민당 정부는 내각부 특명담당대신(지방분권개혁)의 결정에 의하여 지방분권개혁유식자회의가 설치하였다. 자민당 정부도 지난 20여년 지속되어온 지방분권 개혁을 계승하였다.

2. 지방분권의 내용

일본은 전후 분권적인 민주정부를 수립하려는 미국의 압력에도 불구하고 행정적인 장치를 이용하여 중앙집권체제를 유지하는데 성공하였다. 일본의 행정적인 장치는 기관위임사무, 지방사무관 제도, 필치규제제도였다. 제1기 지방분권의 주요한 내용은 이러한 행정적인 장치를 제거하는 것이었다. 지방사무관 제도가 폐지되었고 필치규제는 대폭적으로 축소되었다. 기존의 공공사무, 단체위임사무, 행정사무, 기관위임사무가 전면적으로 폐지되고 자치사무와 법정수탁사무로 재편되었다. 자치사무는 공공사무, 단체위임사무, 행정사무 및 255건의 기관위임사무를 통합한 사무이며 법정수탁사무는 275건의 기관위임사무가 전환된 것이었다(김순은, 2003b). 여기에 정부 간 관여가 법정주의, 일반법주의, 공정·투명의 원칙에 따라 행해져야 한다는 것과 분쟁처리의 기구가 설치된 것도 주요한 성과였다.

재정개혁은 2002년부터 시작되어 2006년까지 국고보조금, 세원이양, 지방교부세 개혁으로 이어져 국고보조금은 총 4.7조 엔이 개선되어 3조 엔은 일반재원화 (세원이양에 대응), 7,900 엔은 교부금화, 9,900억 엔은 삭감되었다. 세원이양은 소득세로부터 개인주민세로 세원을 이양하였다. 2007년도부터 개인주민세 소득할을 10%로 조정하고 도·도·부·현에 4%, 시·정·촌에 6%를 배정하

였다. 지방교부세에 대해서는 지방재정계획의 세출재검토, 지방교부세 산정기준의 간소화, 행정개혁 성과의 반영 등으로 지방교부세를 삭감하였다. 2004년도 12%, 2005년도 4.5%, 2006년도 6.5%를 억제하여 3년간 5.1조 엔을 삭감하는 결과를 낳았다.

제2기의 성과는 지방분권개혁추진위원회가 제출한 4차에 걸친 권고안이다. 제1차 권고안의 내용은 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 것이었으며 여기에는 보충성의 원리와 이중행정의 배제라는 원칙이 적용되었다. 이 중 마을 만들기가 핵심주제였다. 제2차 권고안은 지방정부의 완전성에 관한 것을 주요한 내용으로 다루고 있으며 여기에는 자치입법, 자치행정, 자치재정권의 확대가 포함되어 있다. 제3차 권고안은 중앙정부의 지방정부에 대한 규제가 과도하다는 제2차 권고안의 내용을 바탕으로 829항에 관한 구체적인 내용과 함께 중앙정부와 지방정부 간에 지방분권 등을 논의할 제도적 차원의 협의의 장이 필요하다는 것을 제시하였다. 제4차 권고안은 주로 지방재정의 확충에 관한 것으로 지방교부세의 총액조정이 포함되었다.

민주당은 지역주권론의 주장 하에 2011년 4월 제1차 지방분권일괄법과 ‘국과 지방의 협의의 장’법을 제정하였고 2011년 8월 제2차 지방분권일괄법을 제정하였다. 제3차 지방분권일괄법은 국회에 제출하였으나 회기종료로 자동·폐기되었다. 제1, 2차 일괄법의 주요 내용은 조례제정권의 확대, 기초 지방정부로의 권한이양, 보조금의 일괄교부세화 확대, 직할사업부담금의 폐지, 원자력발전피난자특별법과 대도시지역특별구설치법 등의 제정을 통하여 지방정부의 기본구조에 대한 변경, 국과 지방의 협의의 장 설치 등의 가시적인 성과가 있었다(岩崎, 2013). 민주당 정부는 지방이 주역이 되는 국가의 형성이라는 이념 하에 지방정부로의 권한이양, 완전한 지방정부의 구현, 지방행정의 종합성 확보, 지방의 활성화, 자치능력의 배양을 주요 과제로 선정하였다.

2013년부터 아베내각은 지방분권의 개혁뿐만 아니라 개혁의 성과를 적극적으로 홍보하여 지방에서의 체감도를 제고하는 데에도 초점을 두었다. 2013년 6월 30일 지방분권 심포지움을 개최하여 정보를 공유하기 시작하였고 SNS를 통한 홍보에도 적극성을 보였다. 2013년 4월 설치된 아베내각의 지방분권개혁유식자회의는 2014년 6월 지방의 개성을 활성화하고 자립하는 지방 만들기라는 대명제 하에 보고서를 제출하였다. 지방분권개혁유식자회의는 지방분권 개혁의 추진방식을 개선하였다. 종전까지의 방식은 유지하는 한편 지방의 발의와 다양성을 존중하여 규제완화와 권한이양의 내용을 지방으로부터 공모하는 “제안모집방식”을 추가하였다. 2014년 기점으로 126개 지방정부가 953개의 항목을 지방분권의 대상으로 제안하였다(總務省, 2014). 뿐만 아니라 전국에 일률적으로 이양하는 방식이 어려울 경우 희망하는 지방정부에게만 이양하는 선택방식(손들기 방식)도 채택하였다. 아베내각이 출범 한 이후에는 2013년 6월 제3차 지방분권일괄법이 제정되었고 2014년 5월 제4차 지방분권일괄법이 성립되었다. 제3차, 제4차 일괄법의 주요 내용은 중앙정부로부터 지방정부로, 광역지방정부로부터 기초지방정부로 이양하는 사무를 이양하는 것이다. 최종적으로 2015년 6월 26일 기점으로 제5차 지방분권일괄법이 제정되어 2014년 제4차 지방분권일괄법에서 도입된 “제안모집방식”에 의한 지방분권의 추가적 제도적 정비가 이루어졌다.

3. 지방분권의 특징

1) 정책적 분권의 계승

명치유신 이후 수립한 중앙집권체제 이전의 일본의 정치와 행정체제는 연방제에 가까운 분권국가였다. 300여개의 봉건영주들이 거의 독자성을 유지한 분권체제가 265년 동안 유지되었다. 명치유신 이후 부국강병을 앞세운 근대국가를 지향한 명치유신의 개혁가들은 전통적인 분권체제를 지양하고 프러시아의 모델을 참고로 중앙집권체제로 전환하였다. 중앙집권체제 위에 수립된 군벌정권이 제2차 세계대전을 일으키자 전후 일본에 진주하였던 맥아더 군사령부는 전쟁의 원인이 되었던 중앙집권체제를 자유·민주적 분권체제로 전환하려고 하였다. 그런데 일본은 기관위임사무, 지방사무관제도, 필치규제를 존속시킴으로써 교묘하게 중앙집권체제를 유지하는데 성공하였다. 중앙집권체제를 바탕으로 제2차 세계대전의 패망 이후 일본은 세계가 주목할 만한 경제성장을 이룰 수 있었다. 그러나 경제적 성장의 이면에는 환경과 공해, 노동과 인권, 보건과 복지라는 측면에서 사회적 문제가 양산되었다. 이러한 시대상황이 정책적 분권운동이 태동한 시대적 배경이었다.

일본의 지방정부는 환경과 공해, 노동과 인권, 보건과 복지에 대하여 중앙정부에 앞서 관심을 갖고 대처방안을 제시하였다. 중앙정부의 법령보다 강력한 조례를 제정함으로써 환경과 공해문제를 해결하기 시작하였으며, 행정절차를 민주적으로 규정함으로써 인권의 신장에도 기여하였다. 주목할 점은 중앙정부가 제도적으로 권한을 이양하기 이전 지방정부가 중앙정부에 앞서 선도적 조례 등의 조치를 취한 것이다. 이러한 선례를 정책적 분권이라고 하며 훗날 1999년 지방분권일괄법이라는 제도적 분권으로 이어지는 역사적 자산이 되었다(新藤, 1999).

2) 행정분권

1995년 지방분권추진법 이후 현재까지 진행되고 있는 일본의 지방분권은 근본적으로 행정부의 집행권을 이양하는 행정분권에 속한다. 다시 말해 중앙정부의 정책결정 권한인 입법권을 지방으로 이양하기보다는 행정부의 정책집행권을 지방으로 이양하는 행정분권이었다. 1999년 지방분권일괄법은 주로 전후 논란이 되었던 기관위임사무, 지방사무관 제도, 필치규제가 개혁의 대상이 되었으며 3위 1체 개혁은 재정개혁에 초점을 두었다.

민주당 정부가 추진한 지역분권개혁은 외적으로는 정치적 분권에 가까웠다. 국민의 주권을 지역으로 되돌려 주고 지역이 스스로의 권한에 기초하여 주민자치를 구현한다는 것이 기본철학이었기 때문에 지역의 정책형성권이 강화되는 정치적 분권이라고 할 수 있었다. 실질적인 관점에서는 지역 주권을 실현할 수 있는 구체적인 제도적 조치가 이어지지 못해 민주당의 지방분권은 구호에 그친 개혁이 되었다. 다만 중앙정부가 지방정부를 정책의 파트너로 인정하고 중앙정부와 지방정부의 협의의 장을 제도적으로 설치한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다(김순은, 2011). 아베 정부가 출범한 이후의 지방분권도 지방정부가 요구하는 손들기 방식이나 제안모집방식 등 개혁의 절차에는 변화가 있었다. 그럼에도 내용적인 측면에서는 기존의 행정분권의 범위를 벗어나지 못하고 있다.

3) 기존 행정체제의 존중과 단계적 이양

지방분권과 행정체제는 매우 밀접한 관계를 갖는다. 행정체제는 지방분권의 내용을 담는 용기에 해당하기 때문이다. 일본에서도 적절한 행정체제에 관한 논란이 오랫동안 지속되었다. 초광역체제를 위하여 도주제, 연방제, 부현합병제 등이 논의되었고 도시지역을 위하여 동경도제, 지정도시제, 광역연합제, 중핵시제, 특례시 등 다양한 대도시제도론과 시정촌합병론이 논의되어 왔다. 행정체제의 개편에 관한 논의도 지방분권과 같이 고도의 복잡성과 정치성을 띠고 있다. 이러한 점으로 인해 지방분권과 행정체제에 관한 논의를 동시에 진행하는 것은 전략상 바람직하지 않다는 가정 하에 기존의 행정체제를 유지하는 전략을 사용하였다. 1995년부터 개시된 제1기 지방분권은 도·도·부·현이라는 광역지방정부로의 권한을 목표로 추진되었다. 제2기 지방분권 특히 민주당 정부가 이후 개시된 제3기 지방분권은 시·정·촌이라는 기초지방정부에 초점을 두고 지방분권이 추진되어 왔다.

4) 제안공모방식에서의 전환

2013년 아베정부가 출범한 이후 변화된 지방분권의 주요 특징은 추진방식의 변화이다. 종전에는 지방분권을 추진하는 추진체제가 전문적인 연구를 통해 보고서 혹은 제안서를 작성하고, 이를 중심으로 행정부 안이 만들어져 입법화되는 절차와 방식으로 이루어졌다. 지방분권에 대한 내용이 실제로 기대하는 지방정부 차원의 수요와는 무관하게 추진되는 경우도 있었다. 이러한 문제를 극복하여 중앙정부가 추진하는 지방분권의 내용과 지역의 수요를 일치시키기 위하여 아베내각은 지방분권의 공모방식을 채택하였다. 지방정부가 필요로 하는 행정권한을 중앙정부에 직접 신청하면 중앙정부의 연구와 심의를 거쳐 확정하는 절차와 방식으로 변화한 것이다. 126개 지방정부가 953개의 항목에 해당하는 지방분권의 요구안을 공모하였다. 아울러 지방정부 전체에 적용되는 평등적 지방분권과 더불어 특정 지방정부에만 적용되는 차등분권의 실시도 병행하고 있다. 특정 지방정부는 전체의 지방정부에 적용하는 대신에 해당 지방정부에게만 적용되는 지방분권의 요구안을 제출할 수 있다. 이러한 방식을 손들기 방식이라고 한다. 이 제도는 2014년 도입되었다. 2015년 1월 “2014년 지방으로부터의 제안에 대한 대응방침”이라는 각의를 통해 2015년 6월 제5차 지방분권일괄법을 통해 추가적 제도정비가 이루어졌다. 제5차 개정에서는 19개의 법률이 개정되어 중앙정부로부터 도도부현, 도도부현으로부터 시정촌에 각각 권한이 이양되었다.

2016년 5월 “지역의 자주성 및 자립성을 제고하는 개혁의 추진에 관한 정비법(제6차 일괄법)”이 제정되었다. 제6차 일괄이양법에서는 사무와 권한의 이양을 위하여 11개의 법률, 규제완화를 위한 법률이 4개 개정되었다. 이들 지방분권 내용이 지방창생과 관련되어 진행되고 있다는 점이 주요 특징이다.

IV. 지방분권의 향후과제

1. 지방분권의 과제

1) 시·도의 기능재고: 초광역체제¹⁾

(1) 도와 시·군간 기능 분리

도와 시·군 간 기능 분리안은 17개 특별·광역시 및 도를 자치단체로 존치하고 시군구 통합에 따라 도의 기능만 재정립하는 방안이 핵심이다. 광역자치단체인 도는 중앙과 기초자치단체 간 경우 전달 기능 위주의 행정을 담당하고 국가와 도/시군 간의 사무중복으로 차별화된 지방자치 수행이 어려워진다. 광역자치단체와 기초자치단체의 수행 기능 중복의 문제부터 우선적으로 해결할 필요가 있다. 지방분권과 사무가 위임되면 도와 시·군 간의 책임소재 불분명에 따른 책임전가와 업무지연 등이 발생하여 지방자치단체 간 책임성 및 자율성 확보가 시급하다. 특히, 단위사무 중심의 사무이양의 문제는 국가(장관), 시도(지사), 시(장)·군(수)·구(청장)가 분담해 수행하기 때문에 책임소재 불분명할 가능성이 높다. 따라서 단위사무보다 큰 단위기능 중심으로 전환이 필요하며, 사무수행체계를 정비한 후 법령으로 체계화하는 것이 바람직하다. 도 기능 전환을 위한 명확한 사무구분체계의 기준과 원칙 마련이 필요한데, 도의 기능 전환은 지방분권이 성숙되고 시군 통합이 충분히 이루어진 후에 점진적으로 추진할 필요가 있다.

단지, 사무이양은 국가통합성(전국 통일 처리업무, 전국규모, 고도의 전문성을 요하는 업무)에 해당되지 않는 국가기능을 지역에 이양하고 지역통합성(도 단위 통일성, 경제성, 효율성, 광역성 등)에 해당되지 않는 도 기능은 보충성의 원칙하에 시군에 이양한다는 원칙을 전제로 추진되어야 할 것이다(한동효, 2013).

(2) 도의 광역화와 기능 재고

도의 광역화 방안은 광역시와 도 통합, 도와 도간 통합을 추진한 후 도의 기능을 재정립하는 방안으로서, 지방분권과 행정체제 개편 등으로 이층제적 행정체제 구축을 위해서는 지금의 시도는 좀 더 광역적으로 재구획할 필요성이 있다는 것이다. 그러나 우선적으로는 소프트웨어(software)적인 광역적 협력체계 구축을 추진해 나가야 할 것이고, 하드웨어(hardware)적인 광역자치단체간 통합은 상대적으로 많은 비용, 주민 간 갈등, 이해관계 조정의 어려움 등을 수반하므로(이승중, 2008), 중·장기적 방안으로 고려되는 것이 바람직할 것이다.

프랑스를 비롯하여 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 잉글랜드 등의 region 단위에 설치되어 있는 지방정부 내지 quango 등은 특히 지역개발 내지 지역경제의 발전을 견인하는 역할을

1) 필자의 「21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향」(2013)의 요약부분임

되고 있다. 그리고 아직 실현되지는 않았지만 일본에서도 전국에 10개 전후의 도나 주를 설치하지는 이른바 도주제론(道州制論)이 재개되고 있다. 광역자치단체의 역할 강화방안으로서 관할 구역을 확대함으로써 규모의 경제(economics of scale) 실현가능성을 높이려는 광역자치단체간 통합을 도모하는 한편, 신지역주의(new regionalism)에 입각하여 중앙정부와 광역자치단체, 그리고 광역자치단체 상호간에 유기적인 협력체계를 구축해 나가는 데 목적이 있다. 또한 통합된 도의 자치역량 제고로 많은 권한 이양이 가능해져 지방분권을 촉진시킬 수 있다는 장점을 갖고 있다.

그러면 새로 태어나는 도에는 어떤 기능을 맡길 것인가? 이에 관해서는 두 가지의 안을 생각할 수 있다. 하나는 영국의 GLA나 RDA처럼 그 기능을 특정 분야에 한정하는 방식이고 다른 하나는 현재 일본의 지방제도조사회가 권고하고 있는 것처럼 다소 포괄적인 권능을 인정하는 방식이 있다. 전자의 방식에 따르면 현행 시도의 자치사무는 기본적으로 모두 관할구역 내의 기초정부에 이양하고, 도는 광역계획과 조정 역할에 순화하도록 한다. 다시 말해 주민에 대해 직접 서비스를 제공하거나 계획 등을 집행하는 일은 모두 주민 곁에 있는 기초정부에 맡긴다는 것이다. 예컨대 영국의 RDA의 주요 기능은 지속가능한 개발, 경제개발, 기술과 고용, 공간계획, 교통, 폐기물, 주택, 보건, 문화·관광, 생물다양성에 관한 광역적인 전략을 수립하는 것으로 예정되어 있다.

미국의 대도시권 광역위원회 형태도 같은 맥락의 시사점을 갖고 있다. 미국에서 광역은 'Region'으로 표시되며 여기에는 많은 지방정부가 포함되어 있으며, 이들 정부들 간 광역행정기구를 구축하여 광역행정 수요에 대응하고 있다. 일반적으로 광역정부(regional government)로도 지칭되기도 하는 광역행정기관의 기원은 대도시권의 정치적 분절화(fragmentation)에 대응하기 위해 구축되었다. 미국의 광역행정은 대도시와 주(state)를 초월한 인접 카운티 교외지역을 포함하는 대도시 광역권(metropolitan areas)이 형성되면서 그 필요성이 증대해 갔다. 대도시권은 연방에서 지정된 대도시권계획조직(Metropolitan Planning Organization)을 가지고 있는데, 예컨대 연방정부 교통예산의 지역적 지출을 결정하는 기관이다. 광역계획위원회 및 기타 광역기관의 이름으로 광역수준의 종합계획에 관여하고 그 영향력은 지역에 따라 상이하다. 여기에는 네 가지 형태가 있는데 (Hitchings, 1998), 분류기준은 공식적인 지역계획, 기초 지방정부에 대한 감독권 및 책임성, 그리고 광역계획에 부합하는 기초지역계획의 변경 요구권의 여부 등이다. 첫째, 특별위원회형(ad hoc.)으로서 문서화된 계획서는 없지만 토지이용에 대해 공동 대처하며 주로 포럼 형식으로 운영되고 있다. 두 번째는 자문형(advisory)인데 지역계획 기능 외에는 특별위원회형과 유사하다. 세 번째는 감독형(supervisory)인데, 광역기관에게 광역계획을 수행하는 책임권이 위임되어 있다. 실질적 집행권은 기초지방정부에 있으나 광역기관이 감독권을 행사하고 있다. 네 번째 유형은 권위형(authoritative)으로서 광역계획권과 관리권 모두를 갖고 있다. 미네소타주의 미니애폴리스와 세인트 폴의 트윈도시, 오레곤의 포틀랜드 대도시권이 여기에 해당된다. 이 두 광역대도시 기관은 지방정부와는 별개로 구축되어 있으며, 미네소타의 광역위원회 위원은 주지사에 의해 임명되나 포틀랜드는 주민 직선에 의한 위원으로 구성된다.

이와 달리 일본의 도주제 논리에 따르면 새로 태어나는 도주는 도주 내의 교통기반의 정비, 수계관리, 국토보전관리, 환경관리, 산업폐기물대책, 광역방재, 재해응급대책, 복지·건강 등에 관한 광역적인 계획·기준의 책정, 의료감시, 경제산업진흥, 고용·노동기준, 광역경찰 등에 관한 사무·사업을 완결적으로 떠맡는다는 것이다.

2) 읍·면·동 자치의 부활 및 군의 폐지

(1) 지방정부의 다양성과 고령화율(2015년 기준)

인구규모에 따라 기초지방정부를 분류할 경우, 우리나라는 인구규모 5~20만인 기초지방정부가 전체의 35.8%로 가장 많았으며, 그 다음 20~50만, 2~5만 순으로 나타났다. 반면, 인구수의 경우 인구 20~50만인 기초지방정부가 47.6%로 가장 많았으며, 그 다음 50만 이상, 5~20만 순으로 나타났다. 이것을 보아 인구규모가 큰 기초지방정부에 인구가 편중되어 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-1〉 인구규모에 따른 기초지방정부 분류(2015년 기준)

인구규모 ²⁾	기초지방정부 수	구성비		인구(만 명)	구성비		평균고령화율 ³⁾
2만 미만	2	22.1%	0.9%	2.8	3.6%	0.1%	28.3%
2~5만	48		21.2%	175		3.5%	27.0%
5~20만	81	77.9%	35.8%	849	96.4%	17.1%	18.4%
20~50만	72		31.9%	2,373		47.6%	12.3%
50만 이상	23		10.2%	1,579		31.7%	10.2%
합계	226	100.0%		4,980	100.0%		13.2%

출처 : 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

인구규모별 기초지방정부의 구성비를 보면, 총인구의 구성비에 비해 기초지방정부 수의 구성비가 높은 지역은 인구가 2만 미만, 2~5만, 5~20만인 지역이다. 이들 지역(20만 미만)의 경우, 기초지방정부 수의 구성비는 전체 기초지방정부 대비 57.9%이지만 인구수의 구성비는 20.7%로, 인구 대비 단체 수가 약 3배인 것으로 나타난다. 또한 인구규모가 작을수록 총인구 대비 지방정부의 수가 많은 것으로 나타났다. 반면, 인구 20만 명이상 기초지방정부의 경우, 단체 수의 구성비는 42.1%이지만 인구수의 구성비는 79.3%이었다.

인구규모를 소규모 집단(인구 5만 미만)과 대규모 집단(인구 5만 이상)으로 구분하였을 때, 우리나라는 지방정부의 수와 인구 수 모두에서 소규모 기초지방정부의 비중이 작은 편에 해당한다. 인구 5만 미만의 소규모 기초지방정부의 경우 총인구가 전체 인구의 3.6%인 것에 비해 지방정부의 수는

2) 2015년도 주민등록인구기준 자료

3) 인구규모별 평균고령화율=인구규모별 기초지방정부 노년인구의 총합/인구규모별 기초지방정부 총인구의 총합

전체 대비 22.1%를 차지하고 있었다. 이것으로 보아, 인구규모가 적은 기초지방정부의 경우 지역 주민의 수에 비해 지방정부의 수가 상대적으로 많다는 것을 알 수 있다.

반면, 인구 5만 이상의 대규모 기초지방정부의 경우 인구수에 비해 지방정부의 수가 작은 것으로 나타났다. 이들 단체의 수는 전체의 77.9%였으나, 총 인구수는 전체의 96.4%에 달하였다. 따라서 우리나라의 경우 기초지방정부 규모에 따른 인구수의 격차가 큰 편으로 볼 수 있다.

상기 <표 4-1>을 보면 고령화율이 지방정부의 규모별로 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 평균적으로 13.2%의 고령화 사회에 머물고 있지만 인구 5만 미만의 50개 지방정부가 모두 초고령사회에 진입하였으며 인구 5~20만의 81개 지방정부도 고령사회에 진입하였음을 알 수 있다. 인구의 규모가 작은 지방정부일수록 고령화율이 높다. 농촌지역의 지방정부가 인구구성 상 심각한 문제가 될 수 있음을 보여준다. 향후 2030년의 자료를 추계하면 심각성은 더욱 커진다.

(2) 지방정부의 다양성(2030년 기준)

고령사회와 사회자본 연구센터의 2030년 인구추계 결과 자료에 기반하여, 인구규모에 따라 시·군·구 단위에서 그 구성비와 해당 지역의 인구 구성비, 고령화율을 알아보았다(<표 4-2> 참조). 연구 결과, 2030년에는 인구규모 20만 이상인 99개 지역에 총인구의 85%가 거주하는 인구 편중 현상과 인구 5만 이하 지역의 인구 과소 현상이 예상되었다. 특히 인구가 적은 지방정부의 경우 인구고령화 문제가 무척 심각한 것으로 나타났다.

2030년 기준 우리나라 기초지방정부 226개 중 인구가 2만 명 미만에 해당하는 지방정부는 27개, 2~5만에 해당하는 지방정부는 47개로, 이들은 전체의 3할 정도인 것으로 나타났다. 인구 5만 명 미만에 해당하는 이들의 인구 구성비는 전체의 3.4%로서, 지방정부 구성비(32.7%)에 비해서 상당히 적은 수준이라 생각된다. 즉 인구 과소 지방정부가 발생하는 것이다. 게다가 이들 단체의 고령화율은 최소 41%를 상회하는 수준으로 매우 높게 나타났다.

반면 인구 5만 이상에 해당하는 기초지방정부는 무려 67.3%에 이를 것으로 전망된다. 인구 5~20만에 해당하는 지방정부가 59개, 20~50만이 60개, 그리고 50만 이상의 인구를 보유한 지방정부는 33개로 나타났다. 이들 기초지방정부의 인구 구성비는 무려 96.6%에 이르고 있다. 특히 인구 20~50만을 보유한 기초지방정부는 전체 인구의 35% 정도를 차지하고 있으며, 50만 이상 지방정부의 경우 무려 49.7%에 육박하고 있다. 즉 33개의 기초지방정부에 총 인구의 약 절반이 거주하고 있는 셈이며, 인구규모 20~50만 지역까지 합할 경우 93개 지역에 80% 이상 인구가 편중되어 있는 것이다.

결론적으로 향후에도 현행 기초지방정부 226개 체제를 유지할 경우, 2030년에는 특정 지방정부로의 인구 쏠림 현상이 상당히 심각할 것으로 보인다. 아울러 이 과정에서 약 30%에 해당하는 소규모 지방정부, 특히 지방의 군 지역은 인구 과소와 심각한 인구고령화로 인한 행·재정적 지속의 어려움을 경험할 것이며 이는 곧 주민복리의 저하로 이어질 것으로 예상된다.

(3) 대응방안

가. 2만 미만의 지방정부

2030년 될 경우 인구 2만 미만의 지방정부의 고령화율은 47.3%에 이를 것으로 추론된다. 이러한 지역은 지방정부의 지위를 유지하기가 매우 어려울 것으로 보인다. 지방정부의 대표성보다는 행정의 효율성이 무엇보다도 중시되어야 하는 상황이다. 따라서 여기에 해당하는 27개의 군지역은 지방정부의 지위보다는 도의 하위 행정기관으로 전환하는 것을 검토하여야 할 것이다.

〈표 4-2〉 인구규모에 따른 기초지방정부 및 인구 구성비, 고령화율(2030년 기준)

인구규모	기초지방정부(수)	구성비		인구(명)	구성비		고령화율
2만미만	27	32.7%	11.9%	397,075	3.4%	0.7%	47.3%
2~5만	47		20.8%	1,520,996		2.7%	41.4%
5~20만	59	67.3%	26.1%	6,814,844	96.6%	11.9%	26.3%
20~50만	60		26.5%	20,019,721		35.0%	20.9%
50만이상	33		14.6%	28,395,821		49.7%	15.9%
합계	226	100%	100%	57,148,457	100%	100.0%	19.8%

자료: 고령사회와 사회자본 연구센터(2015), 내부 자료.

주: 2030년 추계는 2005, 2010년 인구총조사 결과를 기반으로 H-P 기법을 통해 산출되었으며, 고령화율은 각 인구규모 범주에 해당하는 지방정부들의 65세 이상 인구를 총인구로 나눈 값의 비율임

나. 2-5만의 지방정부

이 그룹에 속한 지방정부는 47개에 달할 것으로 예상된다. 고령화율이 40%에 이르고 있고 인구의 감소는 지속적으로 이루어질 것으로 보인다. 잠정적으로 지방정부의 장의 후보는 쉽게구할 수 있어도 지방의원의 후보는 감소할 것으로 보여 지방정부의 장의 후보들이 지방의원에 입후보하여야 하는 기관통합형의 형태가 적합할 것으로 보인다.

다. 5만 이상의 지방정부

인구 규모 5만 이상의 지방정부는 상대적으로 인구의 규모나 고령화율의 관점에서 문제가 적기 때문에 다양한 형태의 기관구성이 가능할 것으로 보인다. 지방자치발전위원회가 제시하는 다양한 대안 중에서 선택하는 것이 가능할 것이다.

인구 20만 이상의 지역은 지방정부의 장의 전략적 리더십에 기초한 지역발전이 이루어져야 하는 상황이 전개되기 때문에 기관분리형이 적합할 수도 있다. 지역으로 하여금 선택할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.

3) 재정분권: 국가별 국세와 지방세의 비율

국가의 조세구조는 정부별 역할과 기능을 간접적으로 보여주는 자료이다. 2009년 기준으로 주요 국가의 국세와 지방세의 비율은 〈표 4-3〉과 같다. 우리나라가 단연 국세의 비율이 주요 OECD

국가에 비하여 높음을 알 수 있다. 중앙정부가 조세의 징수에서도 지방정부에 비하여 월등히 우월한 역할을 수행하는 것으로 해석이 가능하다. 주요 국가들이 40% 이상의 지방세 구조를 갖고 있는 반면 우리나라는 20%에 머무르고 있다. 우리나라의 지방자치를 2할 자치라고 하는 것은 이러한 조세구조에 기인하고 있다.

〈표 4-3〉 국가별 국세와 지방세의 비율(단위: '09 기준, %)

	일본	미국	독일	한국	한국(2011)
국세	53.4	47.8	51.5	78.5	78.6
지방세	46.6	52.2	48.5	21.5	21.4

자료: 최병대(2015: 5)

그러나 우리나라의 경우 예산사용을 기준으로 하면 중앙정부는 2012년 42.8%, 2014년에는 42.3%로 50%도 되지 않았다. 중앙정부는 국세를 징수하여 지방교부세, 국고보조금 등으로 지방에 이전하고 있다. 중앙정부의 역할 중 지방재정조정이 매우 중요한 역할을 맡을 수 있다. 지방정부는 2012년 42.2%의 일반예산과 15%의 교육예산, 2014년에는 42.8%의 일반예산과 14.9%의 지방교육 예산을 사용하였다.

향후 지방정부의 재정권을 강화하기 위하여 국고보조금의 축소, 지방교부세의 증액, 공동세와 법정외세의 도입, 지방소비세의 증액 등을 상황에 따라 도입할 필요가 있다. 여기에 수평적 재정조정 제도의 도입도 이루어져야 한다.

4) 저출산·고령화정책(출산, 복지, 돌봄, 고령자 복지의 분권화)

전대미문의 저출산·고령사회의 진전으로 인구감소를 목전에 두는 현실은 우리나라의 발전에 적지 않은 부작용을 낳을 것으로 전망되고 있다. 장기에 걸친 경제적 디플레이션이 염려되는 부작용 중의 하나이다. 이에 효과적인 대응은 중앙정부와 지방정부의 협력적 거버넌스를 통해 추진되어야 함은 재론의 여지가 없다.

심화되는 저출산의 현상을 방지하기 위해서는 젊은 세대의 안정적 소득보장과 적절한 근무시간이 절대적으로 요구된다. 비정규직의 확대로 인한 소득의 불안정, 과도한 근무시간으로 인한 직장가정의 불균형 등이 저출산의 중요한 원인 중의 하나이기 때문이다.

공무원의 경우는 안정적 소득은 보장되고 있으나 과도한 근무시간이 문제가 된다. 늦은 시간까지의 잔무처리와 여성 중심의 육아가 개선되지 않고는 여성 공무원들이 결혼과 출산에 적극적일 수 없다. 승진을 앞둔 여성 공무원의 경우 늦은 시간까지의 근무가 일상적으로 이루어지고 있다.

우선 공직사회가 이러한 관행을 개선하고 새로운 일 문화를 만드는 데 모범을 보여야 한다. 일과 출산 및 육아가 양립되기 위해서는 재택근무 등의 유연근무제도, 육아휴직제도 등의 확대 실시가 필요하다. 아울러 과도한 공무원의 업무량을 축소시킬 필요가 있다. 남성 공무원(근로자)도 육아휴

직을 활용하는 문화를 만들어 육아의 양성적 책임을 사회에 뿌리를 내려야 한다. 재택근무 등의 유연근무의 활성화도 매우 중요하다. 재택근무 등은 육아뿐만 아니라 장기요양이 필요한 부모의 돌봄을 위해서도 필요하기 때문이다. 향후 고령자가 급증하면 자연스럽게 장기요양의 대상자도 급증하게 된다. 현재의 장기요양 시설의 규모를 고려할 때 거주지 노화(Ageing in place or community)가 아니곤 해결할 대안이 없다. 이런 상황에서 재택근무 등은 육아뿐만 아니라 고령자 돌봄을 위해서도 반드시 활성화되어야 한다.

우리사회의 과도한 근무시간은 어제 오늘의 일이 아니다. 세계노동기구(ILO)가 근로시간의 단축을 권고할 정도이다. 초과근로시간은 과도한 업무량과 깊은 인과관계에 있다. 따라서 과도한 업무량을 합리적으로 개선하면 근로시간의 단축을 유인할 수 있다.

현재 우리나라의 행정을 보면 공무원들이 고유 업무의 외적 일에 많은 시간을 사용하고 있다. 여기에는 형식적인 평가와 과도한 감사 및 불필요한 관-관 접대 및 의전 등이 포함된다. 이를 합리적으로 개선할 필요가 있다. 정책 및 행정평가의 중요성은 인정되지만 최근의 상황을 보면 평가를 위한 행정이 빈번하게 행해지고 본연의 업무보다 평가를 대비하는데 상당한 시간을 소요하고 있다. 효과도 의심스러운 만족도 조사 등은 합리적으로 축소할 필요가 있다. 국정감사, 감사원감사, 부처감사, 내부감사, 지방의회의 행정사무감사 등 우리나라의 행정은 감사의 홍수에 떠내려가고 있는 실정이다. 감사의 중복을 제거하고 감사의 내실화를 기하여야 한다. 유교문화의 전통과 무관하지 않지만 관-관 접대와 의전은 공무원의 고유업무보다 중시되고 있다. “고유업무를 잘하고 승진을 못하는 경우는 있어도 의전을 잘하고 승진을 못하는 경우는 없다”라는 웃지못할 표현이 우리의 행정현실을 단적으로 보여주고 있다. 불합리한 제도와 관행을 개선한다면 근로시간을 크게 단축시킬 수 있다.

고령사회는 다양성이라는 특징을 지닌다. 고령자의 특성이 다양하기 때문이다. 고령자는 심신의 건강, 경제적 여건, 나이의 분포, 성별 등에서 매우 다양하여 각각 고령자에 대한 행정서비스도 다양화될 수밖에 없다. 고령자에 요구되는 행정서비스의 현장성이 강조되는 이유이다. 소품종 대량생산이 아니라 다품종 소량생산의 방식이 요구되는 것이다.

저출산·고령화는 인구의 감소로 이어지고 있고 특히 농산어촌의 인구감소는 지방의 쇠퇴와 소멸가능성을 낳고 있다. 지방정부가 지역의 공동체를 활성화하고 생활협동조합을 통해 지역사회의 문제를 해결하는 것이 현재 제안되고 있는 대안책들이다.

상기에서 논의를 종합하면 저출산·고령화와 인구감소에 대한 대응방안을 논의함에 있어서 지방정부의 역할이 중시되어야 한다는 것을 알 수 있다. 지방정부가 인사와 조직을 탄력적으로 운영할 수 있는 권한, 감사와 평가의 회수와 방식을 결정할 수 있는 권한, 고령자에 대한 맞춤형 서비스를 생산하고 전달하는 권한 등이 보장되어야 저출산·고령화에 효과적으로 대처할 수 있다. 즉 지방분권체제가 중앙집권체제보다 적실성이 크다.

5) 지방분권의 향후 과제

2014년 12월 지방자치발전위원회는 20개 지방분권 과제를 국무회의의 의결을 거쳐 대통령에 보고하였다. 전국 지방4단체도 단체의 관점에서 시급한 과제를 지방분권 과제로 지정하여 이미 공지하고 중앙정부에 요구하였다(〈부록표 1〉 참조). 그럼에도 중앙정부의 지방분권 개혁은 성과를 이룩하지 못하고 있다. 향후 무엇보다 기초지방선거에서의 정당공천배제, 자치경찰제도의 도입, 교육행정과 일반행정의 통합, 국회 지방분권위원회의 설치 등의 과제가 시급하게 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 아래 과제는 중요성을 감안하여 별개의 절로 구분하였다.

(1) 극강시장-극강의회의 구조 개혁(기관구성의 다양화)

지방의 수준에서 지방정부의 장과 집행부를 효과적으로 견제하고 통제할 수 있는 지방의회의 강화가 필요하다. 건전한 통제와 견제없이 현제와 같은 제약적 지방정부의 장에 의한 지방자치가 될 수밖에 없다. 이를 위하여 지방의회 사무기구의 독립을 적극적으로 추진하여야 한다.

(2) 주민자치와 공동체 활성화(입주자대표회의 적극적 활용)

저출산·고령화의 문제를 지역공동체에서 도움을 줄 수 있는 주민자치의 활성화가 모색되어야 한다. 이와 관련하여 실질적인 주민자치가 되기 위하여 공동주택의 입주자대표회의의 활성화가 필요하다. 공동주택의 관리기구에 머물지 않고 지역 공동체 활성화에 입주자대표회의가 기여할 수 있는 분위기와 제도의 보장을 서둘러야 할 것이다.

2. 지방분권의 절차와 방식

1) 지방분권일괄법의 제정

우리나라는 그 동안 지방이양추진위원회, 정부혁신지방분권위원회, 지방분권촉진위원회, 지방행정체제개편위원회, 지방자치발전위원회가 지방분권을 권고하면 해당 부처가 법령의 개정 등을 추진하였다. 법령의 개정으로 마무리되는 경우에는 행정부가 처리하면 완료되지만 법률의 개정이나 폐지가 수반되어야 하는 경우에는 국회에 개정안이 제출된다.

국회 내에서는 지방분권(안)이 일괄적으로 처리되지 않고 사안별로 분리되어 해당 상임위원회에 회부된다. 상임위원회 심의가 완료되면 법제사법위원회의 심사를 거친다. 이러한 절차가 마무리되는 데에는 장기간이 소요되면 종종 여타의 정치적 이슈로 논의조차 못하는 경우가 많았다. 이러한 번거로움을 해소하고 지방분권안의 신속한 처리를 위하여 일괄이양법의 이양이 제안되고 있다. 국회내에 정치개혁특별위원회와 같은 지위의 상설 지방분권위원회를 설치하고 지방분권위원회의 심의로 해당 상임위원회의 심의를 대체한다면 지방분권안의 신속한 처리를 기대할 수 있다.

2) 지방의 제안방식에 의한 지방분권

이제까지는 지방분권의 추진주체, 위원회 및 해당 부처가 지방분권을 처리하는 방식으로 이루어져 왔다. 지방정부의 의견이 제도적으로 반영된 소지가 없었다. 지방분권에 관한 다양한 건의는 가능하였지만 이러한 건의들이 공식의 의제로 채택되어 추진되는 사례는 매우 적어 지방분권의 체감을 낮추는 원인이 되었다.

향후에는 기존의 방식에 지방의 공모 또는 제안을 받고 이를 의제로 채택하여 추진하는 방식을 추가한다면 지방에 실질적인 도움이 되는 지방분권을 추진할 수 있을 것이다. 지역이 안고 있는 문제를 자율적으로 대응하는데 걸림돌이 되는 각종 규제를 제거하고 대안을 창출할 수 있는 권한을 이양한다면 지방분권의 효과성이 더욱 배가될 것이다.

V. 차기정부의 지방분권 성공요건

1. 지방분권의 성격 이해 및 전략

1) 국가와 지방의 정부간 역할모형 확립

국가의 발전을 위한 정부간 모형으로 중앙정부 중심의 모형, 지방정부 중심의 모형, 중앙-지방 협력모형을 구분할 수 있다. 우리나라의 역사적, 정치적, 제도적 제반사정을 고려할 때 중앙-지방 정부간 협력모형이 보다 적합하다. 이를 부응하는 지방분권이 이루어져야 한다.

2) 지방행정체제개편과 지방분권과의 관계

현재 지방분권을 위하여 지방자치발전위원회가 지방분권과 지방행정체제에 관한 사무를 담당하고 있다. 일본의 사례를 반면교사로 삼아 다음과 같은 점을 유의하여야 한다.

첫째, 지방행정체제개편과 지방분권과의 이론적 관계이다. 우리나라의 현실에 적합한 지방행정체제가 정리된 이후 지방분권이 이루어지는 것이 이론적으로 타당하다. 왜냐하면 지방행정체제는 지방분권을 담는 그릇이기 때문이다. 그러나 양자가 각각 정치적인 관점에서 실현하기 어렵기 때문에 후자가 논의되는 경우 전자에 관한 논의를 중단하는 것이 일본 등 역사적인 경험이었다.

둘째, 물론 차기 정부의 정책적 우선순위에 따라 변하게 됨은 물론이나 지방자치발전위원회의 권한이 더욱 강화되어 지방분권을 강력하게 추진할 수 있어야 한다.

3) 지방분권과 지역균형발전의 관계

이명박, 박근혜 정부 하에서 지역균형발전 정책이 미흡했기 때문에 차기정부의 대응이 주목된다. 만약 지역균형발전정책이 강조될 경우 지방분권을 전략적으로 강조하기가 쉽지 않을 것이다. 만약 그렇게 된다면 지방행정체제개편의 관점에서 지방분권을 추진하는 것이 전략적으로 유리할 수 있다.

지방정부의 자율과 책임 및 지역 경쟁력 강화를 위하여 지역균형발전의 정책비중을 조절할 시점이 다가오고 있다. 무조건적인 지역균형발전은 지역의 도덕적 해이를 높이고 지역의 경쟁력 제고에 저해되고 있음을 참고하여야 한다.

4) 효율과 민주의 오해 불식 및 전략적 선택

이제까지의 논의를 보면 지방행정체제개편과 지방분권 정책을 추진함에 있어서 효율성의 강조는 분권이나 자치에 반하고, 민주성을 강조하는 것은 지역이익을 옹호하는 것이라는 오해가 팽배했다. 지방행정체제개편은 비록 효율성을 강조하고 있지만 지역주민의 편리성이나 지방정부의 효과성 제고를 목표로 한다는 점에서 결코 간과되어서는 안될 것이다. 지방분권의 논의도 지방정부의 효율성 제고를 바탕으로 지방정부의 경쟁력 제고와 밀접하게 관련되어 있다는 점을 인식하여야 한다.

향후 지방분권의 추진에는 민주와 효율을 적절히 조화되어야 하며 상황에 따라서 민주 또는 효율의 가치 중에서 선택하는 전략이 요구된다. 무엇보다도 주민들의 일상생활의 편리와 질을 제고하는 관점에서 선택하여야 할 것이다.

5) 명분과 실익의 조화

그 동안 우리는 지방분권의 과제로서 거시적이고 명분을 앞세운 과제가 다수를 차지하였다. 자치경찰, 자치교육의 보완, 일반행정과 교육행정의 통합, 특별지방행정기관의 정비, 재정분권의 강화, 지방의회의 자주권 확대, 지방행정체제의 개편 등이 대표적인 과제였으며 이에 대한 실행의 실적은 미미한 편이다. 이와 관련된 지방분권이 정치적이며 권력투쟁의 성격을 지니고 있기 때문이다.

상징적이고 명분이 있는 지방분권과 지방행정체제의 개편도 중요하지만 비록 상징적인 측면에서 중요성은 떨어지지만 주민들의 일상생활과 밀접한 과제에도 관심을 가져야 할 것이다. 예를 들면 생활권과 행정권이 격리된 지역의 행정구역 경계조정과 입주자대표회의의 활성화 등 주민자치의 활성화가 대표적이 사례이다.

2. 전략적 로드맵의 작성: 연차적으로 단일과제 집중 추진

지난 정부 때의 지방분권은 체계적인 과제별 로드 맵을 작성하여 모든 과제를 동시에 추진하였다. 이러한 전략이 크게 성공을 거두지 못한 전례를 참고로 연도별 집중과제를 전략적으로 추진하기를 제안한다.

1차년도에는 과제의 성격상 자치경찰의 추진이 적절할 것으로 보인다. 지방정부에 절실히 요구되며 현재 이슈가 되고 있는 검찰의 개혁 등을 감안할 때 검·경 수사권 문제와 동시에 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2차년도 과제로는 광역시의 자치계층을 정리하고 이에 따른 지방의회의 권한을 강화하는 것이 대안을 제안한다. 광역시의 자치구를 폐지하는 것은 시·도 통합의 전제이다. 시·도의 통합을 추진할

경우에 자치구의 지위를 변경하지 않으면 3층제가 되어 행정의 비효율성이 증대될 수 있기 때문이다.

지방정부의 장을 효과적으로 견제할 수 있는 제도로서 사무처(국)의 인사권을 지방의회에 귀속시키는 것이 적절할 것이다. 이와 더불어 지방정부의 경쟁력 강화 차원에서 기초지방정부의 선거에서 정당공천제를 유보하여야 할 것이다.

3차년도의 주요과제로서 자치교육과 일반행정의 통합을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 자치교육이 지방주민에게 주는 중요성과 체감도가 매우 높으나 일반행정을 담당하는 측과 교육행정을 지지하는 측간의 견해차가 크기 때문에 충분한 시간이 요구된다.

4차년도 특별기관행정기관의 정비를 제안하고자 한다. 지역주민들이 느끼는 체감도가 상대적으로 크지 않기 때문이다.

참고문헌

- 고령사회와 사회자본 연구센터. (2015). '15-'30년 지자체 인구추계 정보. 내부 자료.
- 김병준. (1999). 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률의 제정의의와 주요 내용. 「자치행정」, 139:
- 김순은. (2003a). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1): 151-176.
- 김순은. (2003b). 일본 지방분권의 평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.
- 김순은. (2010a). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교·분석. 한국지방정부학회 추계학술대회발표논문.
- 김순은. (2010b). 기초의회 중선거구제의 효과분석. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 27-55.
- 김순은. (2010c). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교·분석. 한국지방정부학회 추계학술대회발표논문.
- 김순은. (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로 「지방정부연구」, 15(2): 73-96.
- 김순은. (2013). 「21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향」. 충남발전연구원 보고서.
- 김순은. (2014). 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 「법정리뷰」, 31(1): 1-34.
- 김순은. (2015). 지방자치 20년의 평가. 「입법과 정책」, 7(1): 57-82.
- 김순은. (2016). 정부역할의 재정립(공저). 서울: 박영사. (6인 공저).
- 김순은. (2017). 노무현 정부의 지방분권 정책평가. 서울대학교 한국행정연구소 보고서.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 손희준. (2014). 지방재정의 평가와 과제. 제6회 한국지방자치학회 지방분권포럼 발표논문.
- 양영철 외7. (2016). 「제주특별자치도 10주년 평가 및 제도개선 발굴연구」. 서울: 한국지방자치학회.
- 이기우. (2007). 참여정부 지방분권정책의 성과와 과제. 한국지방자치법학회 추계학술발표대회 논문.
- 이승중. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 「행정논총」, 43(2): 351-378.
- 이승중. 2008. 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」. 46(3), 서울대학교 한국행정연구소.
- 이창균. (2010). 이명박정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 「참여정부 지방분권 추진 로드 맵: 분권형 선진국가의 건설」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 지방자치발전위원회. (2015). 「성숙한 지방자치를 위한 청사진: 지방자치발전 종합계획」. 서울: 지방자치발전위원회.
- 최병대. (2015). 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임: 역대 정권별 사무이양의 추세분석. 2015년 제1차 한국지방자치학회 주최 지방분권 포럼 발표논문.
- 한동효. (2013). 광역시도 행정체제개편 및 기능재정립, 지방분권정책토론회. 박근혜정부의

지방분권국정과제와 실천적 대안, 국회지방자치발전연구회. 2013. 5. 17.

- 岩崎 忠. (2013). 民主黨政權 地域主權 改革の評價と檢證. 自治總研, 418(8): 1-39.
- 關西經濟連合會. (2003). 「地方の自立と責任を確立する關西モデル」. <http://kankeiren.or.jp>.
- 佐佐木信夫. (1999). 「地方分權と地方自治」. 東京: keisoshobo.
- 佐藤英善. (2002). 「新地方自治の思想: 分權改革の法としくみ」. 東京: 敬文堂.
- 新藤宗幸. (1999). 「地方分權」. 東京: 岩波書店.
- 總務省. (2014). 地方分權の現況. <http://soumu.go.jp>.
- 長沼進一. (2010). 地方政府の役割と活動範圍. 經濟學會誌, 111: 15-28(別冊).
- 成田賴明. (1995). 地方分權と地方分權推進法. 「ジュリスト」, 8-27.
- 西尾 勝. (1999). 「未完の分權改革」. 東京: 岩波書店.


Hitchings, B. (1998). A Typology of Regional Growth Management Systems. *The Regionalists*, 3(1-2): 1-14.

토론회



토론문 1

지방분권 개혁의 과제



정순관 교수
순천대학교



지방분권 개혁의 과제

정순관 교수(순천대학교)

1. 사회문제 해결기제의 구축: 지방분권

20세기 후반부터 세계적으로 나타난 두드러진 현상의 하나는 사회문제를 해결하는 접근방식에서의 변화이다. 즉, 사회문제를 해결하는데 있어서 특정 집단의 주도적 역할에 의한 문제해결 접근이 퇴색하고 이해관계자들의 적극적 참여에 의한 문제해결 접근방식으로의 변화이다.

이러한 시대적 흐름을 반영하고 있는 것이 ‘정부 없는 거버넌스(Governance without Government)’라는 용어라고 할 수 있다. 거버넌스는 여러 가지의 논의가 있지만 일반적으로 ‘공사 영역의 다양한 행위자들이 분리되지 않고 함께 결합하고 조화를 이루어 사회문제를 해결해가는 국정관리 양태’로 정의한다. 물론 좋은 거버넌스(good governance)는 국가를 포함한 관련된 행위주체들 간의 대등한 입장을 가정하는 의사결정과정을 말하는 민주적 거버넌스이고, 거버넌스에 관한 논의의 핵심은 바로 이 민주적 거버넌스의 구축에 있다.

한편 좋은 거버넌스 (good governance)’ 인가는 사회문제를 해결하기 위해 협력을 유도해 낼 수 있는 ‘규칙의 질’에 달려있다. 즉 규칙의 질, 조직역량, 리더십의 기술 등은 모두 좋은 거버넌스를 결정하는데 중요한 영향을 미치는 요인으로 인식되고 있다. 사회문제를 해결하는 기반으로서 좋은 거버넌스는 국가행정체제의 제도적 맥락이다. 또 이를 규정해 주는 관리규칙들은 사실과 가치들이 결합된 공공문제를 취급하는 정책과정에서 한 국가의 다양한 제도들 간 상호작용의 형식과 질을 결정하게 된다. 협력을 유도해낼 수 있는 규칙의 질이 민주적일 때 이를 우리는 민주적 거버넌스라고 할 수 있다.

이와 같은 이론들은 국정관리에서 중앙정부는 243개의 지방정부가 현존한다는 점을 인식해야 한다는 것이고, 그것을 전제로 제도형성이나 의사결정과정을 설계해야한다는 것을 말하고 있다. 이 글에서는 지방행정체제개편에 관한 논의는 지방분권의 추진과 별개의 주제로 다루어져야한다는 점에서 논의에서 제외하기로 한다.

2. 지방자치 전개과정의 특징

1948년 7월 17일 제헌헌법의 공포와 1949년 7월 4일 「지방자치법」의 제정·공포로 시작된 지방자치는 4·19혁명, 5·16 군사구테타, 1987년 6·29선언 등을 거치면서 제도적 틀이 진화해왔다. 이러한 전개과정에서 나타난 두 가지의 특징은 독재권력의 견제와 중앙 의존적 대응이라는 점이다. 지방자치제도가 도입된 배경이 도입당시의 시대적 상황에서 독재권력을 종식시키는 핵심적 대안이었다는

그 숭고한 의미는 지금도 유효하다.

한편, 당시 내무부 등 중앙부처가 중심이 되어 추진된 중앙 의존적 지방자치제도의 설계와 지방분권의 추진은 정부 관료제의 내부효과 등으로 제도적 한계를 잉태하게 했다. 그래서 1948-9년에 제도적으로 시작된 지방자치는 지금까지도 그 근본적 틀은 변화되지 않고 있다는 평가다.

이러한 권력집중에 대한 견제장치로서 지방자치제도의 도입배경과 중앙의존적 제도개혁의 추진 등은 지방자치의 실현을 위한 지방분권의 추진방향을 중앙에 대한 지방의 민주적 통제영역의 확장에 주로 관심을 집중시키는 결과로 이어지게 했고 형식과 절차에 대한 요구에 집중하게 했다. 이러한 배경은 지방자치를 위한 제도적 개혁에 공헌했지만, 우리나라 지방자치의 특징을 형식적 자치, 갈등적 자치, 획일적 자치, 의존적 자치 등으로 자리 잡게 하는 원인이 되었다.

그동안 각 정부별로 추진한 지방분권의 성과에도 불구하고 우리의 지방자치는 아직까지 반쪽형 구조를 가지고 있다는 비판을 받고 있는데 중앙정부위주의 사무배분 체계, 국가사무와 지방사무의 관계 모호, 국가위주의 재원배분 체계, 지방세원확충의 사실상 불가능, 조례제정권의 한계 등이 그 주요 내용이다. 이러한 비판은 지방분권의 추진방향이 통합적이고 체계적이었다기 보다는 사안별로 검토되는 분산적이고, 단절적인 지방분권추진에서 오는 결과라고 할 수 있다. 이는 향후 지방분권 추진의 방향이 헌법에서부터 시행령과 조례제정에까지 이르는 체계적인 제도의 틀을 검토하고, 사안별 평가와 추진에서 국정관리체계의 전체적인 틀 속에서 판단하고 추진하는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

3. 지방분권 추진의 전망과 과제

향후 한국사회의 변화는 여러 가지 점에서 주목해야할 것들이 있다. 우선 인구구조의 변화이다. 빠르게 변화되는 노령화의 현상은 많은 사회문제를 야기할 것이다. 특히 기초지방자치단체들에서는 더욱 심각한 문제로 다가오고 있다. 또한 여러 가지 메커니즘 속에서 급격히 증가하는 복지수요이다. 현대사회의 대부분의 문제는 다양성과 사회적 불평등에서 나온다. 그리고 그 문제를 해결하는 가장 호소력 있는 단어가 바로 사회복지라는 것이다. 당연히 제기되는 문제가 재정압박이다. 그러나 누가 부담할 것인가는 항상 ‘움직이는 과녁’으로 남아있다. 더구나 현실화되어가는 경기침체는 이러한 문제를 더욱 어렵게 할 것이다.

이러한 문제들을 어떻게 해결할 것인가에 대한 하나의 해답은 없다. 중요한 것은 문제를 함께 공유하고 대화해야 한다는 것이다. 이제 지방분권의 추진은 바로 그러한 공유와 대화가 있게 하는 제도적 틀을 만들어야 한다는데 더욱 큰 의미를 부여해야 할 것이다. 정부제도의 평가는 궁극적으로 ‘민주적 가치의 달성’이라는 측면에서 이해될 수 있다. 이 가치를 달성하기 위한 민주화의 역사는 일반적으로 선거권의 확장, 민주적 통제영역의 확장, 그리고 신뢰의 확장이라는 세 가지 의미로 전개되어 왔다. 그것들은 모두 참여자들의 대등한 조건과 ‘신뢰의 확장’의 형성과정에 대한 문제다.

신뢰확장의 핵심은 적어도 대등한 상호관계성에서 찾아진다.

미래 지방자치와 지방분권을 추진하는데 있어서 주목해야할 방향은 바로 이 점이다. 중앙과 지방, 지방상호간, 그리고 지방에서의 주민상호간 대등한 관계성의 회복과 구축에 시간과 노력을 투자해야 할 것이다. 결국 중앙과 지방의 협력기제를 어떻게 구축할 것인가는 미래의 국가역량 제고에 매우 중요한 과제다. 이러한 점을 고려하면서 향후 지방자치와 지방분권의 추진에서 관심을 집중해야할 몇 가지 과제들을 논의하면 다음과 같다.

1) 지방분권형 헌법개정

지방자치의 헌법상 보장에 대해 우리나라에서 통설적으로 인정받고 있는 것은 제도적 보장론이다. 이 입장은 제도의 본질유지라는 측면에서는 평가되어지나 제도의 최소보장에 그치는 한계성이 있고, 구체적 장치들이 헌법상 명기되기 어렵기 때문에 정치적으로 왜곡될 가능성이 있다는 비판이 제기되고 있다. 그래서 헌법전문과 헌법조항에 지방분권에 관한 조항을 확대·보완 추가하여 지방분권에 관한 최상위의 제도적 틀을 확립할 필요가 있다.

2) 지방자치기본법의 제정

앞에서도 언급했듯이 향후 지방자치단체가 직면할 많은 변화들, 인구절벽과 노령화, 복지수요증가, 경기침체 등이 예상된다. 이러한 환경변화에 대응하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 지방자치단체에 대한 일반적 관리제도로서의 지방자치법과는 다른 제도적 틀로서 지방자치기본법의 제정이 필요할 것이다. 여기에 기본권적 권리로서의 주민자치 명시, 지방정부의 기본수요 지원에 관한 국가의 책무명시, 자치분권제도 형성에 관한 국민의 청구권 명시, 중앙정부 정책수립에서 자치분권에 주는 영향평가의 의무화, 인구절벽과 노령화로 인한 근린생활의 피폐화(생활사막화)에 대응한 공동체의 유지와 활성화 지원근거마련 등을 담아야할 것이다.

3) 중앙과 지방의 협력회의 설치

현재 중앙과 지방의 협력회의에 관한 법률은 발의된 상태다. 그러나 그 의장을 누가할 것인가에 대한 이견, 참여단체를 어디로 한정할 것인가에 대한 이견으로 지연되고 있다. 필자는 신뢰의 확장이라는 점을 고려하면 이 문제가 그렇게 중요한 가에 대한 의문을 갖는다.

4) 지방과 중앙의 권한의 재배분

권한의 재배분문제는 중앙의존적 지방자치의 전개로 인한 상호 불균형적 권한배분에 대한 인식에서 출발한다. 국가총사무 중 중앙과 지방의 비율은 7: 3으로 중앙에 편중되어 있고, 재정에서는 세입은 중앙과 지방이 8: 2의 분포이나 재정의 사용은 중앙과 지방이 42: 58(지방교육재정포함)이라는 불균형이 현존한다는 것이다. 어느 정도가 이상적인 것인가는 별도로 하고 이러한 불균형에 대한 많은 불만이 있다는 것은 사회적 신뢰의 확장에 장애가 되는 것은 분명하다. 이를 개선하기

위한 제도적 개선 방안들, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 자주권 강화 등 다양한 제도개선안들이 제안된 상태이다.

5) 국회에 지방자치발전특별위원회의 상설화

지방자치와 지방분권의 추진은 상당부분 법률의 제정·개정을 필요로 한다. 대통령소속 지방자치발전위원회에서는 2015년 말에 지방자치발전 종합계획 이행과제의 정부입법 추진을 위해 관계부처에 2016년 정부입법계획 반영 촉구 및 독려를 위한 공문을 발송했는데 여기에는 모두 12개 법률 32건이 포함되어 있다. 각각의 법률은 국회의 해당 상임위원회에서 심사하고 처리하는 과정을 거치게 되어 있어서 다양한 분권과제를 각각 별개로 심의하는 것은 상당한 한계가 있다. 즉, 사회문제해결기제로서의 지방자치라는 보다 종합적이고 체계적인 접근이 어렵고, 이해 당사자인 중앙부처의 의견이 과도하게 영향을 미치는 등 한계를 갖고 있다.

이러한 입법과정의 한계를 극복하기 위해서는 현재 법안의 심사·처리권이 없이 임시적으로 설치되어 있는⁴⁾ 국회 지방자치발전특별위원회를 상설화하고, 여기에 지방자치관련 법안을 심사하고 처리할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다. 그래서 국가사무의 일괄이양 등 지방자치발전 종합계획에 따라 정부가 추진하는 사항들이 보다 원활하게 처리될 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 결어

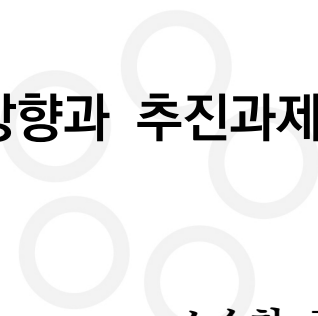
지방자치가 회복된 지 벌써 20년이 넘었다. 건장한 성인이 된 것이다. 그동안 많은 사람들의 노력과 희생으로 우리의 지방자치는 의식과 제도에서 많은 발전이 있었다. 하지만 지방자치의 발전을 위해 아직도 해야 할 일들은 많이 남아있다. 지방자치의 질적 성숙을 방해하는 정치적 도전이 있고, 기득권의 저항이 있는 것도 사실이다.

이제 지방자치는 독재권력의 견제라는 의미에서 사회문제 해결기제로서의 인식변화가 필요한 시점이다. 지방자치와 지방분권은 전체로서의 국가역량을 제고할 수 있는 중요한 국정관리방식이어야 한다. 지방자치를 위해 종합적이고 체계적으로 지방분권이 설계되고 추진되어야 할 것이고, 사회문제 해결을 위해 중앙과 지방이 실질적으로 대등한 참여의 틀 속에서 사회적 공동가치에 대한 문제가 논의될 수 있는 제도적 틀을 마련해야 할 것이다.

4) 현재 국회의 지방자치발전특별위원회는 모두 17명으로 구성되어 있고, 활동기간이 2014. 2.6부터 2015. 6.30으로 되어있었으나 2회에 걸쳐서 그 활동기간이 연장되었다.

토론문 2

차기 정부의 지방분권정책의 방향과 추진과제



소순창 교수
건국대학교



차기 정부의 지방분권정책의 방향과 추진과제

소순창 교수(건국대학교)

I. 서론

한국 사회는 저출산·고령화, 청년실업, 공교육비의 부담증가, 고용 없는 장기 저성장의 위기에 놓여 있다. 한편 중앙집권적인 국가운영은 비효율적인 방향으로 진행되고 있다. 또한 중앙집권세력들(예: 중앙정부, 중앙정치, 중앙언론, 대기업)은 연대하여 중앙집권체제를 공고히 하였고, 국가운영체제가 비정상적·비효율적으로 작동하게 하였다.

이들 중앙집권세력들은 수도권과 비수도권의 격차를 고착화 시키고, 지방자치단체의 자율성을 훼손하며, 장기적으로 국가발전의 동력을 왜곡하는 방향으로 작동하고 있다. 따라서 주민주권의 토대 위에 분권과 자율의 지방자치시스템의 국가개조를 단행해야 하며, 국가균형발전도 중앙정부 주도에서 지역 중심의 발전 패러다임으로 전환한다.

궁극적으로 헌법 개정을 통한 분권공화국으로 국가운영 패러다임을 개조하고, 국가균형발전을 지역 주도로 스스로 추진할 수 있도록 시스템을 개혁한다. 분권과 국가균형발전을 통하여 지방이 건강한 나라, 골고루 잘 사는 대한민국을 지향한다.

II. 기본방향 및 정책과제

1. 대한민국은 자립적 지역연합국가를 지향해야 한다.

기본적으로 지방정부는 국방, 외교의 기능을 제외한 모든 기능을 담당하고, 중앙정부는 국가차원에서 필요한 기획 및 조정의 기능을 담당해야 한다.

우리 한국 사회의 당면과제를 해결하기 위하여 교육, 복지, 지역경제의 주요 3대 기능은 지방정부에 기능, 권한, 인력, 그리고 재정을 포괄하여 우선적으로 이양해야 한다.

새로운 국가균형발전은 지역주도로 추진하고, 광역권역별로 『지역정부연합』을 구성하여 지역에서 자율적으로 운영해야 한다.

『지역정부연합』은 지역의 주요 3대 기능인 교육, 복지, 지역경제의 기능을 자율적으로 추진하도록 시스템을 구축하도록 한다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 기능뿐만 아니라, 관련 재정, 인력,

그리고 권한을 『지역정부연합』에 일괄적 이양하여 예산편성 및 집행, 그리고 정책을 추진한다.

『지역정부연합』은 지역 발전을 자율적으로 추진하여, 궁극적으로 국가균형발전을 도모해야 한다. 이에 따른 구체적인 정책을 제시하면 다음과 같다.

- 교육, 복지, 지역경제에 관련된 기능, 권한, 인력, 그리고 재정을 포괄적으로 이양하는 『기능별 일괄이양법』을 제정
- 교육자치 활성화를 위한 국가교육위원회의 설치
- 일반자치와 교육자치의 연계·통합
- 교육, 복지, 지역경제 등의 기능을 포괄하여 지역의 발전과 국가의 균형발전을 위하여 『국가균형발전원』(부총리급)의 신설
- 자치와 균형발전을 기획·조정하는 지방자치 수석비서관의 청와대 내 설치

2. 지역정부는 행정, 입법, 재정의 자율성을 갖도록 한다.

주민 주권의 토대 위해서 지방정부가 스스로 지역의 일들을 처리할 수 있도록 행정, 입법, 재정의 자율성을 갖도록 한다.

중앙정부는 지방정부가 기본적인 행정기능(civil minimum)을 담당할 수 있도록 하며, 지방세의 비율을 확대한다. 또한 중앙부처 및 기관별로 세분화되어 있는 보조금을 포괄보조금으로 개편한다.

중앙정부는 사무 및 기능을 지방정부로 이양할 경우, 관련 기능을 수행하기 위해 필요한 재정을 함께 이양한다.

중앙정부가 지방정부의 재정수입 및 지출과 관련된 정책의 조정이 필요한 경우, 『중앙·지방의 정책결정 협의체』(신설)의 동의를 얻도록 한다.

이에 따른 구체적인 정책을 제시하면 다음과 같다.

- 국세와 지방세의 비율을 8:2에서 6:4로 조정
- 지방소비세율을 현행 11%에서 장기적으로 20%까지 인상
- 중앙부처의 세부적인 국고보조금을 포괄보조금화
- 지역정부의 주요 3대 기능인 교육, 복지, 지역경제의 기능을 재정을 포함하여 포괄적으로 지방정부에 이양
- 『중앙·지방의 정책결정 협의체』의 설치

3. 중앙정부는 각 지역의 자립적 발전을 위한 기회균등을 보장해야 한다.

기존의 국가균형발전은 중앙정부의 주도로 이루어졌다면, 새로운 시대에는 지방이 주도하되, 지

방분권시스템의 구축을 통하여 추진하도록 한다.

중앙정부에 의한 ‘나눠 주기식’ 국가균형발전은 궁극적으로 지방분권 시스템을 왜곡하고 수도권과 비수도권, 지역 간 갈등 등 사회적 문제를 양산한다는 인식을 공유해야 한다. 뿐만 아니라, 지방정부가 수동적이고, 소극적인 자세로 일관하게 된다는 것을 인식하여 지방정부의 책임성과 자율성을 확보하도록 한다.

지방정부는 비효율적인 중앙집권적 시스템을 개혁하기 위하여 서로 협력한다. 또 지방정부는 국가균형발전을 자율적으로 추진할 수 있는 시스템 구축을 위하여 서로 협력한다.

이에 따른 구체적인 정책을 제시하면 다음과 같다.

- 광역권역별로 지역주도의 『지역정부연합』 구성
- 『지역정부연합』의 장과 의회는 관련 지방정부에서 간접 선출
- 『지역정부연합』은 교육, 복지, 지역경제의 기능을 중앙정부로부터 일괄 이양 받아 예산의 편성 및 집행, 그리고 정책의 추진
- 『국가균형발전위원회』의 설치 : 『지역정부연합』을 보조 및 지원기능
- 개헌을 통한 모든 행정부처와 청와대 및 국회의 세종시 이전

4. 국회는 지방분권 및 균형발전을 지향한다.

지방분권 및 균형발전은 정부주도로 이루어지는 것이 아니라 국회와의 거버넌스를 구축하여 협치하도록 한다.

궁극적으로 국회가 행정부와 협력하여 지방분권 및 균형발전을 도모하여 성장과 균형의 가치를 함께 달성하도록 노력한다.

이에 따른 구체적인 정책을 제시하면 다음과 같다.

- 국회 내 “지방자치·균형발전위원회”의 상설 특별위원회 설치
- 지역의 정책을 반영하기 위하여 지방원을 신설하는 양원제 도입

5. 지역주민의 민주적 자치활동을 보장한다.

지방분권에 대한 주민들의 관심을 제고하고 인식의 변화를 위하여 중앙정부 및 지방정부 차원에서 조직을 만들고, 정기적인 교육 및 홍보를 추진한다. 지방분권에 대한 정기적인 교육 및 홍보를 위하여 교재와 홍보물을 작성한다.

이에 따른 구체적인 정책을 제시하면 다음과 같다.

- 정기적인 교육 및 홍보
- 교육 및 홍보를 위한 교재와 홍보물 작성

Ⅲ. 결론

이상의 내용은 지방분권을 기초로 한 연방정부의 구축을 위한 방향에서 제시한 지방분권의 계획이다. 이에 대한 추진과정과 내용에 대해서는 더 많은 논의가 필요하지만, 이상적인 방향을 설정하고 그러한 방향으로 가는 과정에서 예상되는 문제점을 논의하여 새로운 방향으로의 전환을 도모할 필요가 있다는 점에서 제시한 것이다.

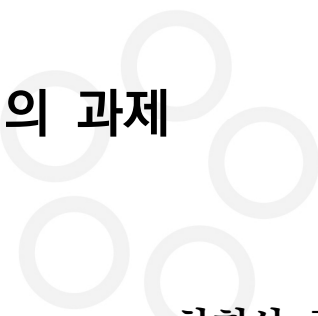
기존의 내용을 보수적인 차원에서 답습하고 논의하는 것은 새로운 이상세계를 볼 수 없는 한계가 있고, 지금까지의 지방분권에 대한 논의가 그런 점에서 답보 상태에 있었다는 것을 반성하는 계기가 되었으면 하는 차원에서 개혁적인 이상적인 제시하였다. 충분한 논의를 더할 필요가 있다.

차기 정부의 지방분권 정책 추진계획

비전	자립적 지역연합국가의 실현				
목표	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 지방분권을 통한 국가성장동력 발굴 및 추진 ◆ 자율과 자치의 지역균형발전 추진 				
전략	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 대한민국은 자립적 지역연합국가를 지향한다. ◆ 지역정부는 행정, 입법, 재정의 자율성을 갖는다. ◆ 중앙정부는 각 지역의 자립적 발전을 위한 기회균등을 보장한다. ◆ 지방분권 및 균형발전을 협력하는 국회를 지향한다. ◆ 지역주민의 민주적 자치활동을 보장한다. 				
분야	자립적 지역연합국가의 지향	지역정부의 행정, 입법, 재정 자율성 보장	지역의 자립적 발전을 위한 기회균등의 보장	지방분권 및 균형발전을 협력하는 국회	지역주민의 민주적 자치활동 보장
실천과제	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 『가능별 일팔이양법』의 제정 ◆ 국가교육위원회의 설치 ◆ 일반자치와 교육 자치의 연계·통합 ◆ 『국가균형발전원』(부총리급)의 신설 ◆ 지방자치 수석비서관의 청와대 내 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국세와 지방세 비율의 6:4로 조정 ◆ 지방소비세율의 20%까지 인상 ◆ 국고보조금의 포괄보조금화 ◆ 공동세 도입 ◆ 교육, 복지, 지역경제의 기능을 재정 포함 일괄적으로 지방 이양 ◆ 『중앙·지방의 정책결정 협의체』의 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 광역권역별 지역주도의 『지역정부연합』 구성 ◆ 『지역정부연합』의 창과 의회 관련 지방정부에서 간접 선출 ◆ 교육, 복지, 지역경제 기능의 예산편성 및 집행 그리고 정책 추진 ◆ 국가균형발전위원회의 설치 ◆ 전 행정부처와 청와대 및 국회의 세종시 이전 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ “지방자치·균형발전위원회”의 상설특별위원회 설치 ◆ 지역을 대표하는 지방원을 신설하여 양원제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 정기적인 교육 및 홍보 ◆ 교육 및 홍보를 위한 교재와 홍보물 작성

토론문 3

우리나라 지방분권 개혁의 과제



하현상 교수
국민대학교



우리나라 지방분권 개혁의 과제

하현상 교수(국민대학교)

김순은 교수님의 발표문 「우리나라 지방분권 개혁의 과제」를 읽고 많은 공부가 되었고 여러 가지를 다시 곰곰이 생각하게 하는 기회가 되었습니다. 지방분권은 지방자치가 공식적으로 도입된 이후로 지속적으로 논의의 대상이었고 더 좋은 정부가 되기 위해서 중앙정부-지방정부 간의 관계와 역할을 개선하기 위한 우리나라의 오랜 핵심주제였습니다. 특히, 대선이 다가오면 항상 일부분 또는 핵심적 공약으로서 지방분권이 논의되었습니다. 이번 대선을 앞두고도 지방분권은 매우 중요한 공약이 될 것으로 예상되며 특히, 저성장사회에 진입한 우리나라의 미래를 재건하는데 지방분권 개혁은 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 생각됩니다. 토론문에서는 우리나라의 정부별 지방분권과 일본의 지방분권의 특징에 대한 부분보다는 지방분권의 향후과제와 차기정권의 지방분권 성공요건을 중심으로 논의를 해보고자 합니다.

최근에 대선후보들의 지방분권에 대한 공약을 보면, 다양한 공약들을 제시하고 있습니다. ‘연방제에 버금가는 분권형 4년 중임제 개헌’, ‘제 2국무회의급 지도자 연석회의 신설’, ‘공정성 회복을 위한 분권형 개헌’ 등을 언급하기도 하며 대부분의 후보들이 입법권, 재정권, 인사권 등 다양한 권한을 지방에 이양하고 국세와 지방세 비율을 6대4, 5대5 등으로 제시하기도 합니다. 그런데 정작, 정권을 잡고 중앙정부를 관리하는 입장에서 얼마나 이러한 공약을 실현할지에 대해서는 의문이 제기됩니다. 박근혜정부도 2012년에 지방재정, 행정체제, 균형발전 등에 대한 다양한 공약을 제시하였으며, 현재와 동일하게 당시 박근혜 및 문재인 후보 등의 지방분권에 대한 공약들은 지극히 선언적이고 구체적인 추진체계나 로드맵이 없다는 비판을 받았었습니다. 그리고 언급하신대로 박근혜 정부에서는 지방분권의 정책적 시련기를 겪었습니다.

지방분권이 유권자들에게 하나의 큰 이슈로서 가시적으로 보여지기 보다는 지방분권 관련 다양한 이슈들이 복합적으로 모여서 국민의 생활을 직접적으로 파고드는 공약이기 때문에 지방분권에 각별한 관심이 없는 후보들에게는 쉽게 외면당하는 것 같습니다. 따라서 지방분권에 대한 공약들이 국정과제로 명시화되어서 적극적으로 추진되게 만드는 것이 필요하다고 봅니다. 전문가들이 지방분권 아젠더가 실질적으로 정부의 핵심정책이 되어서 추진되도록 역할을 해야할 중요한 시점이라고 생각합니다. 이러한 측면에서 이 포럼도 매우 의미있다고 생각을 하며 이러한 내용들이 대선후보자들의 공약에 구체적으로 녹아들어갈 수 있도록 다각적인 노력이 있어야 할 것으로 생각합니다.

개인적으로 지방분권의 궁극적인 목적은 각 지역사회의 주민들이 삶의 질을 증진시키고 지속가능한 행복을 구현하도록 행정적 기반을 만드는 것으로서 지역균형발전과 별개의 이슈가 아니라고 생각합니다. 발표자이신 김순은 교수님께서 지방분권을 위해서는 균형발전 정책의 비중을 전략적으


로 조절할 필요가 있다고 하신 것으로 이해가 되는데, 기존에 우리 정부는 대부분 지방분권과 지역균형발전을 같이 언급하지만 긴밀하게 연계시켜서 행정체제 및 지방분권을 다루지는 않았습니다. 그리고 나눠먹기식 지역발전정책을 추진하여서 실패로 귀결되는 경우가 너무 많았습니다. 그러나 토론자의 입장에서 지방분권과 지역균형발전은 같이 가야하며 지방행정체제개혁과 지방분권은 지역발전과 더 나아가 균형발전을 실현할 수 있도록 긴밀하게 창안되는 것이 바람직하다고 생각합니다. 정부가 말하는 지역균형발전은 수도권 및 대도시 과밀화를 극복하는 지역발전을 의미한다고 볼 수 있는데 이러한 측면에서 지방분권과 지역균형발전은 연계되어야 하며 지역발전 및 균형발전을 실효성있게 구현하기 위한 지방분권이 이루어져야한다고 생각합니다. 예컨대, 자치 재정권을 확대한다고 해도 근본적으로 세원이 없는 자치단체는 오히려 더 취약한 재정여건에 빠질 수도 있습니다. 따라서 이러한 문제는 지역발전정책을 선행적으로 연계시켜서 접근해야할 것입니다. 특히, 최근에 대선 후보들이 제시하는 지역균형발전 공약을 보면, ‘혁신도시 시즌 2’, ‘4차 산업혁명과 연계한 지역특화산업 육성’, ‘지역맞춤형 전략산업 육성’ 등의 선언적인 공약들을 제시하고 있지만 국가차원에서 전체적인 체계를 구성한 후에 스마트 전문화(smart specialization)에 의한 신내생적 발전전략(Neo-endogenous development strategy)을 발굴하여 제시하기 보다는 단편적으로 지역 방문 차에 표를 의식하여 단편적 이슈 중심으로 공약을 선언적으로 제시하는 경향이 있습니다. 그러나 국가 전체 차원에서 책임감을 가지고 효율적으로 지역발전을 구현하기 위한 지방행정체제와 지방분권을 설계할 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 일본의 사례와 발표자께서 언급하신 제안공모방식을 적극적으로 고려하여 각각의 특성에 맞는 지역발전정책을 발굴하고 이것에 맞게 행정체제를 다각화시키는 것도 바람직하다고 생각합니다. 앞으로의 지방자치는 스마트 전문화에 의해서 신내생적 발전전략을 기반으로 지역의 특성에 맞게 다양성이 인정되는 지방행정체제와 지방분권이 이루어질 필요하다고 생각합니다.

그리고 저성장 사회에 진입하면서 행정의 대응성과 주민들의 삶의 질을 높이기 위해서는 현장의 생활행정을 강화시키는 것이 중요하다고 생각합니다. 현장의 생활행정을 적극적으로 지원하고 조정하는 상위 정부는 다양한 형태가 가능하겠지만 정부는 현장대응과 지역특성을 적극적으로 살릴 수 있는 지방행정체제와 분권이 이루어졌으면 합니다. 저성장사회에서는 인구과소 및 과밀지역이 심각한 문제이고 이러한 지역들에 대한 행정대응을 충분히 고려해야하지만 인구를 기준으로 1차원적으로 지방분권과 행정체제를 개편하는 것은 주민들을 위한 행정서비스를 적실성있게 반영하지 못할 것으로 판단됩니다. 인구과소지역과 과밀지역이 늘어나면서 정부가 주민들의 니즈를 적극적으로 발굴하고 적시에 대응하는 것이 갈수록 쉽지 않을 것입니다. 따라서 1차원적으로 인구를 고려한 지방분권과 행정체제를 도입하면서 2차원적으로 주민자치회와 같은 체제를 적극적으로 도입하고 지역공동체 등을 활성화시켜서 지역사회에서 신내생적 발전 전략들이 다각적으로 활성화되는 생태계가 구축되는 현장의 생활행정을 지원하는 지방분권체제가 만들어질 필요가 있을 것이다. 이렇게 함으로서 인구과소지역의 문제도 점진적으로 해결하고 지역주민들의 삶에 직접적으로 영향을 미치

는 정책은 주민들이 스스로 개발·추진·운영하도록 할 필요가 있습니다. 오늘날 중앙부처들이 마을단위의 사업에 직접 참여하는 행정 현상들이 나타나고 있습니다. 그러나 현장의 특성을 전혀 반영하지 못하고 실패하는 경우가 너무 많습니다. 이러한 문제를 해결하는 차원에서도 중앙정부나 광역자치단체가 직접 주민들을 대상으로 사업을 할 것이 아니라 현장의 생활행정을 강화시키고 상위정부는 조정과 지원기능을 강화시키는 지방분권이 추진될 필요가 있을 것입니다. 감사합니다.

토론문 4

지방분권 개혁의 과제



김선기 부원장
한국지방행정연구원



지방분권 개혁의 과제

김선기 부원장(한국지방행정연구원)

사상 초유의 대통령 탄핵의 결과로 조기대선이 확정되고 진보성향의 정치권에 대한 지지가 우세를 보이면서 지방분권과 균형발전에 대한 관심과 기대가 고조되고 있다. 아마도 이 두 가지 국정과제가 보수성향의 정부 보다 진보성향의 정부에서 훨씬 비중 있게 다루어졌던 경험 때문일 것이다. 한국 사회에서 균형발전은 여전히 현재진행형의 과제이다. 균형발전은 역대 정부가 내거는 선거공약의 단골메뉴가 된 지 오래지만 한번 고착된 국토공간의 불균형은 발전관성(development inertia)으로 인하여 좀처럼 완화되지 못하고 있는 실정이어서 차기정부에서도 균형발전을 지방분권과 함께 주요 국정과제로 다룰 공산이 크다

발표문에서는 지방분권의 성공요건에 대한 논의로서 차기정부에서 균형발전정책이 강조될 경우 지방분권을 전략적으로 강조하기 쉽지 않을 수 있음을 지적하고 있는데 실제 유사한 경험을 노무현정부에서 겪은 바 있다. 지방분권과 균형발전의 관계에 대해서는 이론적으로도 논쟁의 여지가 크고 실천적으로도 방향설정이 애매모호한 측면이 없지 않다. 이 글에서는 향후 지방분권과 균형발전의 관계에 대한 미래지향적 방향설정과 함께 분권형 균형발전의 성공요건으로서 재정분권의 중요성에 대해 의견을 제시하고자 한다.

첫째, 선진국 진입의 문턱에 선 우리나라의 향후 지역발전은 지방주도형(분권형) 균형발전을 지향해야 한다. 균형발전의 당위성에는 누구도 이의를 제기하지 않지만 균형발전의 실체가 과연 무엇이고 누가 주도적 주체가 되어야 하는지에 대해서는 같은 생각을 공유하고 있지 않다.

먼저 중앙주도형(집권형) 균형발전은 균형발전의 주도적 역할을 중앙정부에 의존하는 전략을 말한다. 우리나라는 오랫동안 자원과 의사결정 권한을 독점한 중앙집권형 행정체계 하에서 지역발전을 추진해 왔고 지금의 지역격차는 바로 그 산물이기 때문에 해결 또한 중앙정부의 몫이며 중앙정부의 책임과 역할이 커야 된다는 생각은 나름 설득력이 있다. 우선 중앙주도형 균형발전의 시각에서는 지역격차를 지역간 경제적 격차로 보고 그간의 경제성장에 중앙정부가 주도적인 역할을 담당했기 때문에 그 결과로 나타난 경제적 격차의 균형화에도 중앙정부가 효과적일 수밖에 없다는 결자해지의 논리이다. 실제로 그동안 중앙정부는 제도형성의 유일한 주체였으며 그로부터 권력과 자원, 기구, 인력 등의 자원을 독점할 수 있었다. 그리고 이러한 우월성은 지금까지도 크게 바뀌지 않아 균형발전에 대한 의지가 강할수록 중앙정부의 권력과 수단이 갖는 교정적 역할에 의존하고자 한다. 단시간에 불균형의 구조적 틀을 바꾸어 보려는 욕구가 크다면 중앙정부에 대한 의존도도 더욱 커진다. 이 경우 분권은 더 이상 균형발전이 수단이 아니라 그 자체가 우리 사회가 추구해야 할 또 다른 목표로 간주된다. 실제 노무현정부는 지방분권과 균형발전을 국정의 양대 과제로 삼아 정권 차원의 추진의

지를 보였으나 정부의 분권적 노력과는 상관없이 참여정부의 균형발전정책은 실제로는 가장 중앙주도형 시스템의 결과로 규정된다.

반면 지방주도형 균형발전의 입장에서는 무엇보다도 정의롭지 못한 국토공간구조의 폐단을 지적하면서 그 원인이 중앙주도적인 권력, 의사결정, 자원 등의 불균형에서 비롯된다는 점에 주목한다. 예컨대 중앙에 집중된 권력이 각 지역 주민의 삶과 생태환경에 영향을 미치는 의사결정 및 자원배분을 독점하고 있어 지방의 이해에 상충되는 결정으로 인하여 갈등이 유발되고 있으며, 의사결정에 대한 권력의 불균형으로 편익시설은 인구가 많은 발전지역에, 혐오시설은 인구가 적은 낙후지역에 집중되는 경우가 발생하거나, 발전지역의 자원과 생산물은 시장가격에 반영되는데 비해, 식량, 물, 전기 등과 같은 저발전지역의 자원과 생산물은 시장가격에 제대로 반영되지 못하는 현상들이 사례에 해당한다. 그리고 이러한 왜곡된 불균형구조는 바로 중앙에 권력과 자원이 집중되어 있어 지방이 당해지역의 문제에 대해 자기결정권이 부족하고 중앙의 판단과 결정에 종속적이고 수동적일 수밖에 없는 현실 때문에 발생한다고 본다. 또한 균형발전의 의미도 경제적 격차 보다는 총체적인 삶의 질 향상이나 행복도 제고가 더욱 중요하기 때문에 상대적으로 저평가되고 있는 환경, 건강, 문화, 생태 등 금전으로 환산하기 어려운 새로운 가치에 대한 재인식이 필요하다고 주장한다.

지역격차의 양상이 수도권-지방간 격차의 단순구조에서 도농각 격차, 대도시-중소도시간 격차, 구도심과 신개발지간 격차, 도내 시군간 격차 등 다차원적 양상으로 바뀌고 있고 향후의 균형발전에서는 결과의 균형화 보다는 과정의 균형화, 경제적 격차 해소 보다는 삶의 질 격차 해소, 저발전지역의 성장 보다는 지역의 역량 강화, 장소의 번영 보다는 사람의 번영이 중요시 될 것으로 전망되기 때문에 지역발전의 전략적 방향을 중앙주도형 불균형발전 → 중앙주도형 균형발전 → 지방주도형 균형발전으로 선회하여 지자체의 역할을 확대할 필요가 있다.

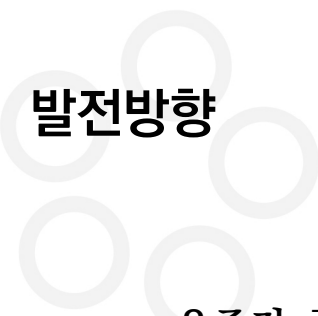
둘째, 지방주도형 균형발전을 정착시키기 위해서는 무엇보다도 재정분권이 선결과제이다. 최근의 분권논의를 보면 행정적 분권 또는 제도적 분권에 치우친 느낌을 갖게 되는데 분권형 균형발전의 핵심요소는 단연 재정분권이다. 우선 국가가 서로 다른 모든 지역의 발전을 재단할 수 있는 전지전능한 존재라는 환상에서부터 벗어나야 한다. 지방정부가 자기결정권을 갖고 당해 지역의 발전의 모습을 스스로 구상하고 만들어 갈 수 있도록 지역발전에 필요한 최소한의 권한과 자원을 갖출 수 있어야 한다. 지역발전과정에서 계획권과 행정권은 점차 분권화되어가는 추세에 있지만 여전히 재정권은 중앙에 크게 의존하는 구조를 탈피하지 못하고 있다. 지방의 반발에도 불구하고 중앙주도형 균형발전이 여전히 무리 없이 지속될 수 있는 것은 중앙정부가 지역발전의 재원과 재정권을 갖고 있기 때문이다. 균특법의 지역발전특별회계가 대표적인 보기인데 지역발전위원회를 비롯한 중앙부처가 지역발전체계를 중앙주도형으로 운영할 수 있는 것은 바로 10조원 규모의 특별회계의 배분권을 중앙정부가 거의 주도하고 있어 지자체가 수동적으로 종속화될 수 밖에 없는 구조의 덕분이다. 지역발전투자를 결정하는 지방재정력의 수직적, 수평적 불균형이 심각하여 중앙의 보조금에 전적으로 의존하지 않을 수 없는 현재의 상황을 구조적으로 개선하고 재정운용에 대한 지자체의 자율권을

확대하지 못한다면 지방이 정의로운 국토공간구조를 실현하는 주체로서 역할을 수행하기는 어렵다.

결론적으로 중앙정부는 지방정부가 스스로 해결하기 어려운 구조적 불균형을 해소하는데 주력하고 그 이후에 얻어지는 결과는 지방이 책임질 몫으로 돌려야 한다. 따라서 지방주도형 균형발전에서 분권과 균형발전은 궤를 달리하는 별개의 요소가 아니라 분권은 균형발전의 필수적인 수단으로 작용한다. 분권을 통해서 지방이 권한과 역량을 확보해야만 비로소 주민이 원하는 발전의 모습을 가꾸어갈 수 있기 때문이다. 향후 지역발전의 궁극적 목표가 주민의 번영과 행복도 증진으로 바뀌어 갈수록 삶의 질에 직결된 체감형 지역발전에 대한 수요도 커지게 되며 그만큼 지방정부의 역할도 훨씬 중요해질 것이 분명하다.

토론문 5

지방분권 논의와 지방자치 발전방향



윤종진 국장
행정자치부



지방분권 논의와 지방자치 발전방향

윤종진 국장(행정자치부)

I. 머리말

1995년 6월 27일 주민이 직접 지역의 대표자를 선출한 제1회 전국 동시 지방선거가 실시된 이래 지방자치가 어느덧 20여년을 지나 성숙기에 이르고 있음. 그간 우리는 ‘지방자치’라는 공통의 목표를 이루기 위해 많은 고민과 논의를 해왔고 끊임없는 노력을 통해 결실을 맺었음.

스스로(自) 참여하고, 결정(治)하는 민주주의의 성숙과 주민의 삶의 질 향상이 이루어졌고, 지역발전의 원동력으로 작용하여 1인당 지역 내총생산(GRDP)이 1995년 9.7백만원에서 2015년 30.8백만원으로 증가하는 등 지역경제 성장을 이끌어 냄.

그러나 최근 국가적 차원의 저성장과 저출산 및 고령화로 인한 인구절벽(Demographic Cliff) 문제가 중요한 화두로 제기되고 있으며, 미국의 경제학자 해리 덴트(Harry Dent)가 한국의 인구절벽 현실화와 경제불황을 예고한 2018년이 어느새 1년여 앞으로 다가옴. 이에 더하여 도시로 밀집되는 인구로 인해 지방의 공동화와 지방소멸 우려가 제기되는 등 지방자치에 위기요소가 많아지고 있음

지방행정의 환경 또한 복잡다기한 형태로 급변하고 있음. 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI)으로 상징되는 4차 산업혁명 시대의 도래는 삶의 방식과 사회양상을 근본적으로 변화시키고 있으며, 주민의 참여욕구 증대와 지방자치단체의 지방분권에 대한 요구가 강화되면서 지방자치는 새로운 국면을 맞이함.

이러한 위기와 환경의 변화는 우리사회로 하여금 새로운 도약을 요구하고 있으며, 이와 관련하여 현재 학계와 시민단체, 정치권을 중심으로 개헌논의와 연계된 지방분권에 대한 논의가 이루어지고 있음. ‘지방분권’은 단순히 권한을 나누는(分權) 것이 아니라, 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 상호 조화를 이루는 것인 바, 이러한 인식을 토대로 우리사회가 직면한 위기를 극복하고 보다 성숙한 사회로 나아가기 위한 과정으로서 지방분권에 대한 진지한 고민이 이뤄져야 함.

II. 지방자치의 발전방향

1. 지방자치단체의 권한 및 역량 강화

지방자치단체의 권한 강화에 있어 국가사무의 지방이양은 매우 중요한 과제임. 그간 약 3천여건의 국가사무가 지방으로 이양하기로 하여 MB정부까지 1,982건이 이양되는 등 중앙과 지방의 역할을 합리적으로 배분하기 위한 노력이 이행되어 왔음. 앞으로도 특별지방행정기관을 지방으로 이관하여 현지성이 강하거나 지방사무와 중복되는 사무는 원칙적으로 이양하고, 사무가 신설될 경우 지방에 미치는 영향에 대한 사전적 검토를 실시하는 등 다양한 방안이 검토될 필요가 있음. 이 과정에서 ‘중앙-지방협력회의’ 등 중앙과 지방의 소통의 장을 활성화하여 대안에 대한 충분한 교감과 합의를 이끌어 내는 것도 중요함

지방재정의 확충과 건전성 강화는 지방자치단체의 역량 제고를 위한 기본 전제임. 그간 정부의 끊임없는 노력으로 국세와 지방세의 비율이 8:2에서 7.5:2.5로 소폭이나마 개선되고 지방자치단체의 재정자립도가 2011년 51.9%에서 2016년 52.5%로 상승하였으나, 향후에도 정부와 지자체의 지속적인 노력이 필요함. 아울러 지방교부세·지방소비세 확대, 지방재정통합 공개시스템 구축 등 지방재정 개선을 위한 실천적 과제들도 지속적으로 검토해야 함

2. 지방자치제도의 다양화

그동안 지역여건이 다름에도 획일적 기준에 따라 운영되었던 지방자치에서 벗어나 지역 실정에 맞는 맞춤형 지방자치를 구현이 필요함.

자치단체의 사무수행 현황을 조사·분석하여, 도(道)와 시·군간 사무 재배분으로 도가 책임감을 가지고 고유의 광역행정기능을 수행 할 수 있도록 개선할 필요가 있음

농어촌 등 인구감소지역에 대해서는 지역별 특성에 맞는 특례를 발굴하는 등 맞춤형 지방자치를 위한 방안을 다각적인 대안을 모색할 필요가 있음.

지역별 고유의 특성을 반영할 수 있는 다양한 지방자치제도가 마련될 때 지역·주민 중심의 진정한 지방자치가 실현될 수 있음.

3. 지방자치단체와 주민의 참여 확대

일각에서는 그간의 지방자치가 중앙 주도의 하향식으로 추진되어 왔다는 비판이 제기되고 있으나, 주민이 체감할 수 있는 진정한 의미의 지방자치는 주민 스스로 참여하고 선도할 때 이루어질 수 있음.

이를 위해 중앙과 지방은 국민생각함, 국민디자인단과 같은 참여플랫폼을 구축하여 주민이 자율적으로 참여하고 의견을 개진할 수 있는 환경을 조성하고, 지역재단 설립, 마을리더 육성 등을 통해 지역공동체의 역량을 제고하며, 공동체 활동의 구심체(Anchoring)로서 주민자치회를 활성화시켜 자생적 지방자치 시스템을 지원해야 함.

4. 지방자치단체간 협력 강화

앞서 언급한 저출산 고령화, 도시로의 인구집중 등으로 인하여 지방자치단체 간에도 인구, 재정규모 등의 편차가 심화되고 있으며, 지방소멸이라는 중대한 위기에 직면해 있음. 이에 지방자치단체간의 협업체계를 구축하여 한정된 인력과 자원을 효율적으로 활용하는 노력이 필요함.

자치단체 간 시설·인력을 공동 활용하거나 연계사무 추진 시 협업조직을 활용하여 행정효율성을 제고하고, 해당 사무를 더 잘 수행할 수 있는 자치단체에 공공위탁하는 등 공생 시스템을 구축하는 방안을 검토할 필요가 있음.

Ⅲ. 맺는말

최근 정치권, 학계 등에서 헌법 개정과 연계하여 지방분권 논의가 다양한 차원에서 이루어지고 있음. 지방자치가 태동한지 20여년이 지난 지금 시점에서 보다 성숙한 지방자치로의도약을 위한 매우 의미 있고 바람직한 방향이라고 생각함.

앞으로의 지방자치는 지방자치단체의 권한과 책임이 조화를 이루며 주민이 주인으로서 적극 참여하는 주민중심의 지방자치가 되어야 하며, 이를 위해 지방자치제도를 지역 여건에 맞게 다양화하고 주민참여 기제를 확대하는 한편 지방자치단체 간 상호협력도 강화할 필요가 있음. 이러한 노력을 통해 ‘주민이 행복한 지방자치’의 실현과 ‘국가경쟁력 강화’를 이뤄내야 함.

지방분권은 자칫 중앙과 지방이 제한된 권한과 재정을 각자의 몫으로 나눠 갖는 제로섬(Zero-sum)으로 비춰질 수 있으나, 중앙과 지방이 각자의 역할을 명확히 인식하고 협력하며 공동의 가치를 창출해내는 포지티브 섬(Positive-sum) 측면에서 논의될 필요가 있음.


즉, 중앙과 지방은 권한과 책임을 나누되 상호 협력함으로써 주민의 삶의 질 제고와 국가경쟁력 강화라는 공동의 목표를 달성할 수 있음.

지방자치와 지방분권에 대한 외국의 사례들을 참고하되 우리나라의 역사와 문화, 지방자치의 경험에 맞는 모델을 고민할 필요가 있음

이를 위해 국민, 중앙과 지방, 학계, 정치권 등이 함께 충분한 논의와 공감대를 형성해야 하며, 이러한 논의들이 성숙한 지방자치를 위한 밑거름이 되기를 기대함.

토론문 6

지방분권 개혁의 과제



임성근 박사
한국행정연구원



지방분권 개혁의 과제

임성근 박사(한국행정연구원)

발제문은 우리나라 지방분권의 특징과 성과를 정부별로 분석, 정리하여, 그 흐름을 잘 이해하는데 도움을 주고 있으며, 특별히 일본 지방분권 사례를 통해서 다양한 시사점을 도출하여 제시하고 있다. 아울러 우리나라 지방분권의 향후 과제에 대해서 구체적으로 제시하고 있어서 지방분권 추진 논의에 도움이 많이 되리라고 생각한다.

발제자, 그리고 토론 내용을 보면 지방분권의 필요성과 방향에 대해서는 큰 이견이 없어 보인다. <표1>를 보면, 분명히 국가공무원, 지방공무원 시민 모두 ‘지방자치’의 필요성에 대해서 높은 비율로 공감하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 지방자치 필요성

	국가공무원		지방공무원		시민		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
필요없음	16	16.0	72	18.0	66	13.2	154	15.4
필요함	84	84.0	327	82.0	434	86.8	845	84.6
합계	100	100.0	399	100.0	500	100.0	999	100.0

출처: 한국지방행정연구원(2014: 84)

그런데 같은 조사에서 ‘중앙의 권한을 지방으로 이양할 필요’를 묻는 질문에 대해서는 중앙정부 권한의 지방이양의 중요도가 생각보다 높지는 않았다. <표2>는 ‘우리나라 중앙정부의 권한이 지방자치단체에게 충분히 이양되는가?’라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 이양하는 것이 중요한가?’라는 중요도를 묻는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것인데, 이를 보면 국가공무원, 지방공무원, 시민 모두 중앙정부 권한의 지방이양의 중요성을 높게 인식하고 있기는 하나 평균값이 4를 넘거나 할 정도는 아니다.

<표 2> 중앙정부 권한의 지방이양(평균값)

구분	지방이양(성과)	지방이양(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.80	3.71	0.004**
지방공무원	2.47	3.77	0.000***
시민	2.46	3.67	0.000***
전체	2.50	3.71	-

출처: 한국지방행정연구원(2014: 127)

한편, 지방자치단체의 재정자립에 대해서는 그 필요성을 공무원과 시민 모두 높은 비율로 공감하고 있는 것으로 보인다. <표3>는 ‘우리나라 지방자치단체의 재정자립 수준이 어느 정도인가?’라는 현 성과를 묻는 질문과 ‘우리나라 지방자치단체가 스스로 재원을 마련하는 것이 중요한가?’라는 중요도를 묻는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것이다. 이를 보면 지방자치단체의 재정자립의 중요도에 대해서 국가공무원은 4.02로 4를 넘어서고 있고, 지방공무원도 3.99로 4에 근접한 수치를 보이고 있다.

<표 3> 지방자치단체 재정자립(평균값)

구분	재정자립(성과)	재정자립(중요도)	유의확률(p)
국가공무원	2.10	4.02	0.002**
지방공무원	2.10	3.99	0.000***
시민	2.21	3.89	0.000***
전체	2.15	3.94	-

출처: 한국지방행정연구원(2014: 126)

위에서 지방자치나 지방분권에 관한 인식도 조사결과를 나열한 것은 인식도에 따라서 지방자치나 지방분권 추진의 필요성 여부를 결정해야 한다고 말하고자 함이 아니다. 지방분권의 필요성에 대해서는 큰 틀에서 대체적인 동의가 이루어졌다고 해도 국가공무원, 지방공무원, 그리고 시민 간에 인식차가 존재할 수 있다는 것을 말하고자 하는 것이다. 또한 같은 국가공무원이나 지방공무원, 시민이라고 해도 편차가 있을 것이다. 따라서 그러한 인식차를 전제로 하여 어떻게 지방분권 추진에 대한 합의를 이끌어 갈 것인가가 중요할 것이다.

다음으로 지방분권이 우리나라가 직면한, 혹은 앞으로 직면할 문제들의 해결책으로서 얼마나 유용할 것인지, 혹은 중앙집권형 행정체제로서는 더 이상 대응하기가 어려워지는 가에 대한 설명이 필요할 것이다. 발제문에서는 그에 대해서는 많은 설명을 하고 있지는 않다. 소규모 지방정부, 특히 지방의 군 지역이 인구과소와 심각한 인구고령화로 인한 행정적 지속의 어려움을 경험할 수 있으므로 규모별로 기관 지위나 형태를 달리해야 한다는 주장을 담고 있는 정도이다. 지방분권은 그 자체가 목적은 아닐 것이며 그로 인해 주민들에게 어떠한 이익이 있는지가 중요할 것이다.

2017년 3월 28일 국무회의에서 ‘2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침’이 의결확정되었는데, 자원배분 중점대상으로 ‘일자리 창출양극화 완화일가정 양립 우선 지원’, ‘4차 산업혁명·신흥시장 진출신산업 투자 강화’, ‘국방 투자·치안서비스재난 예방으로 안심사회 구현’을 열거하였다. 예를 들어 이런 중앙정부의 정책 이슈에 대해서 지방분권이 강화된다면 어떻게 대응 가능한지에 대해서도 설명할 수 있어야 할 것이다. 물론 중앙정부가 해야 할 일과 지방정부가 해야 할 일이 다를 것이므로 모든 정책 이슈를 다룰 필요는 없을 것이다.

한편으로, 이와 관련하여 중앙정부의 역할도 재정립할 필요가 있을지 모른다. 다시 말해서 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 분권과 더불어 중앙정부 내에서 수평적 분권, 혹은 공공의 역할 자체에 대해서도 동시에 논의가 필요할 수도 있을 것이다. 반드시 4차산업혁명이라는 말을 하지 않더라도 우리나라의 행정은 지방분권 이외에도 패러다임의 변화가 필요한 시점에 이르렀다고 생각된다.

