

지방분권정책 추진 성과와 과제 실증연구

김 성 호 (전국시도지사협의회 정책연구실장)

I. 문제제기

1991년 지방의회 선거와 1995년 단체장을 포함한 동시지방선거를 통하여 지방자치가 본격적으로 재 시행되었다. 노태우 정부 때는 지방자치법을 전면 개정하여 지방자치에 대한 제도적인 틀을 마련하였고, 문민정부 시대는 단체장까지의 전면적인 지방선거를 실시하여 외형적으로 완전한 지방자치를 실현하였다. 그리고 국민의 정부 이후 지방이양추진위원회, 지방분권추진위원회 등을 통해 지방분권을 추진하고 있다.

지방분권은 실질적 지방자치 실현을 위해 중앙권한의 지방이양이라고 할 수 있다. 따라서 최근 지방자치에 관한 논의는 실질적 지방자치의 실현이라는 관점에서 접근할 때 지방분권이라는 개념과 큰 차이를 두지 않는다. 이러한 지방분권은 최근의 논의를 살펴보면, 민주성과 효율성이라는 행정이념의 양 측면에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 효율성 관점은 지방정부를 국가경쟁력 강화 수단으로 보는 시각을 의미하며, 민주성 관점은 지방자치의 전통적 개념으로서 보충성원리에 의한 주민자치의 실현이라는 측면이다.

효율성 관점에서 지방분권이 요청되는 배경을 살펴보면, 세계경제시스템의 변화에 따라 중앙집권체제로 운영되었던 근대적 국가운영 방식에 대한 변화가 요청되고 있다는 것이다. 즉, 국제질서의 기준으로 작용하던 이데올로기가 종식되고 각국의 경제적 이익이 국제질서의 주요 기준으로 대치되었다. 최근 우리나라가 추진하는 자유무역협정(FTA)은 이러한 추세를 반영한 것이다. 국가 역할의 변화는 경제 블록화라는 지역화가 변화됨에 따라 더욱 가속되고 있으며, 국가의 경제발전을 위한 중앙정부의 역할과 통제가 제한될 수밖에 없다. 그러므로 주요 선진국은 종래의 국가의 역할을 지방정부를 통해서 우회적으로 달성하려는 것이다. 특히, 유럽연합(EU)의 탄생과 함께 경제적 관점에서 지방분권이 요구되고 있다. 지역정부가 경제적 권한을 가지면, 지역정부 간의 경쟁을 통하여 지역의 발전정책을 주체적으로 유도할 수 있고, 이러한 건전한 상호경쟁관계 속에서 지역 간 경제적 역량도 길러지게 되며, 결국 국가의 글로벌 경쟁력도 강화된다는 주장이다.

민주성 관점에서 지방분권에 대한 요구를 살펴보면, 지방분권은 실질적 지방자치의 실현을 가능하게 하는 것으로서, 이에 대한 논거로 제시되는 것이 보충성의 원칙¹⁾(subsidiarity)이다. 보충성 원칙은 정치성 원리로서 지방분권의 가장 기본이 되는 기초지방정부의 자율적 행·재정권 행사를 정당화 하고 중앙집권체제에 대한 반대논리이다.

이처럼 지방분권은 효율성과 민주성이라는 행정이념의 양 측면에서 요구되고 있으며, 이명

1) 1975 보충성 원칙이 틴데만 보고서(Tindemann-Bericht)를 통하여 유럽차원에서 처음으로 언급된 이후, 지난 1992년 마스트리흐트(Maastricht)조약이 체결되면서, 유럽공동체(EC) 조약에 명시적으로 수용되었다.

박 정부뿐만 아니라 지난 정부에서도 지방분권을 국정과제 중 우선순위로 정하여 추진하였다. 그런데 이에 지방분권 추진에 대한 평가에 관한 연구에 의하면 지방분권 추진에 대해서 부정적인 평가결과를 제시하고 있다. 대체적으로 대통령이나 정치권 또는 행정관료 등의 추진의지가 약하기 때문인 것으로 평가하고 있다.

지방분권 추진이 대통령, 국회의원, 행정관료 등의 의지의 문제라고 한다면, 이는 분권추진의 장애요인이 분권추진 체계나 절차의 문제가 아니라 지방분권에 대한 국민의 정치적 열망이 낮은 것으로 이해될 수 있다. 즉, 지방분권이 중앙권한의 지방이양이라는 성격을 가지므로 중앙정부 또는 국회가 지방정부나 지방의회에 권한을 이양한다는 것은 국민의 정치적 욕구와 결부되지 않고서는 불가능하다는 것이다. 따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 일반 국민의 지방자치와 지방분권과제 대한 의식과 지방분권과제의 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 지방분권 평가

지방분권 추진에 대해 평가한 연구는 다수 발견되는데 대부분 참여정부 지방분권 추진에 대한 평가이다. 이를 시기적으로 구분하면 크게 중간평가와 결과에 대한 평가로 구분된다. 먼저 중간평가와 관련된 논문(김순은, 2005; 이기우, 2007; 이승중, 2005; 정순관, 2007.4; 하혜수, 2005)은 평가의 관점이 각각 다르다. 강형기 외(2005)에서는 참여정부 2년의 지방분권 정책에 대하여 주요 선도과제(11과제)를 중심으로 평가하고 있다. 김순은(2005)은 참여정부가 출범한 이후 추진되었던 지방분권 정책의 내용과 성과를 평가하고 문제점과 과제를 제시하고 있는데, 정책 평가 기준을 정책의 내용, 정책집행의 과정 및 절차, 정책집행의 성과, 정책성과의 영향 등으로 구분하고 접근하고 있다. 이기우(2007)는 지방분권과제별로 추진개요, 추진성과, 추진의 문제점과 과제로 나누어 검토한다. 이승중(2005)은 노무현 정부의 분권정책을 추진과제, 기구 및 추진성과로 나누어 개괄적으로 평가한다. 정순관(2007)은 지방분권 정책이 민주성의 제고라는 큰 틀 속에서 이해되고 평가되어야 한다고 하면서, 민주적 평가모델에 따른 지방분권정책의 추진과정에 대한 평가를 하고 있다. 하혜수(2005)는 참여정부의 지방분권 추진과정을 평가하기 위하여 효과성, 절차적 민주성, 기대충족도, 권한이양과 책임성, 차등분권 등을 준거기준으로 하여 평가하고 있다. 이밖에 참여정부 지방분권의 추진을 외국과 비교 평가하는 연구도 있다. 김순은(2004)은 일본과의 비교를 통해 정부혁신지방분권위원회의 명칭 및 참여정부의 지방분권 추진전략을 분석한다. 임승빈(2005)은 지방분권의 성과가 일본과는 다르다고 주장하면서 그 원인에 대해 분석하고 있다.

최근 참여정부 지방분권 정책 결과에 대한 평가를 시도하는 연구(권영주, 2009; 권경득·우무정, 2009; 강제호, 2010)가 일부 진행되었다. 권영주(2009)는 참여정부 47개 분권과제의 성과평가에 있어 정책의 유형, 집행능력, 정책이 요구하는 변화의 크기, 정책이 초래하는 혜택

의 유형, 정책에 대한 순응, 정치체제의 구조 및 정권특성 등 총7개의 변수를 시간적 요인, 내용적 요인, 환경적 요인 등으로 구분하여 평가하고 있다. 권경득·우무정(2009)은 참여정부 지방분권 과제 중 중앙사무의 지방이양과제를 중심으로 평가하고 있다. 평가 방법은 이양된 지방사무의 소관분야별·부처별로 분석하고, 주요 지방이양사무의 이양 내용을 분석하고 있다. 강재호(2010)는 참여정부의 분권추진의 결과를 중앙-지방관계, 주민-지방관계로 나누어 평가하고 있다. 즉, 개별적 분권과제의 측정보다는 분권정책의 추진결과를 전체적 관점에서 평가한다.

다만, 이명박 정부의 분권정책을 평가하는 논문은 많지 않다. 이창균(2010)과 김순은(2010)의 논문정도가 발견된다. 참여정부에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같이 중간평가 및 최종적인 성과평가가 다양한 측면에서 시도된 것을 고려하면 자못 납득하기 어려운 결과다. 특히, 이창균(2010)은 지방분권추진위원회의 입장을 그대로 전하고 있어 학문적 객관성은 다소 결여되어 있다 하겠다. 김순은(2010)은 이명박 정부의 지역정책을 지역균형발전과 지방분권 관점에서 평가하고 있다. 따라서 지방분권과제별 구체적 평가는 다소 소홀하며, 이명박 정부의 지방분권은 지역발전정책의 일환으로 추진되고 있다는 평가를 내리고 있다.

지방분권 평가에 관한 선행연구는 지방분권추진 과정 또는 절차에 초점을 맞추는 연구(김순은, 2005; 정순관, 2007, 하혜수 2005;)와 지방분권 정책의 성과에 초점을 맞추는 연구(이기우, 2007; 권영주,2009; 이창균, 2010; 권경득·우무정, 2009)의 연구로 구분할 수 있다.

2. 지방분권의식 조사

지방분권에 관해 의식조사를 실시한 사례는 학술연구에서는 많지 않았다. 학술논문으로서 조사연구는 권영주(2009)의 연구가 있다. 권영주(2009)는 참여정부 분권과제의 성패요인에 관한 연구를 수행하면서 지방분권 정책의 과제별 성패(종속변수)를 지방분권 전문가에 대한 설문조사를 통해 구하고 있다.

이밖에 사례는 경실련(2006), 전국시도지사협의회(2009)²⁾ 등이었다. 먼저 경실련(2006)의 조사를 살펴보면, 경실련은 민선 4기를 구성하는 5. 31 지방선거를 맞아 참여정부에서 가장 강조한 지방분권 국정과제와 관련하여 정부가 수립한 “지방분권 5개년 종합실행계획의 추진 정도와 내용을 평가”하였다. 조사대상은 지방자치학회 회원에 대한 전문가 대상 설문조사를 기초로 경실련 지방자치위원회 검토를 거쳐 참여정부의 지방분권 이행에 관한 평가와 제도 개선 과제를 제시하였다.

전국시도지사협의회(2009)의 조사는 지방분권추진 전략을 마련하기 위한 것으로서 전문가와 일반국민을 구분하여 인식조사를 수행하고 있다.

2) 조사연구의 경우 경실련(2006)의 자료는 보도자료로 배포되었고, 전국시도지사협의회((2009)는 용역자료로서 엄격한 의미의 학술연구라고 하기 어렵다.

3. 선행연구 검토

이러한 선행연구에 대해 지방분권과제 평가 대상, 연구방법 등 크게 두가지 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 선행연구의 대부분이 지방분권과제 평가 대상을 지방분권촉진위원회³⁾에서 제시하고 있는 지방분권과제를 대상으로 하고 있다. 그러나, 현재 지방분권촉진위원회의 지방분권과제를 보면 “자원봉사활동 장려·지원” 등의 항목도 있다. 앞서 지방분권의 개념규정에서 가장 중요한 요소로서 중앙권한의 지방이양이라는 점을 확인하였는데, “자원봉사활동 장려·지원”이 중앙권한의 지방이양과 큰 관계가 없는 것으로 보인다. 따라서 지방분권과제에 대한 명확한 이론적 검토가 부족하다는 한계가 있다.

둘째, 연구방법의 한계로서 권영주(2009)의 연구를 제외한 대부분의 연구가 질적연구방법을 사용하고 있다는 것이다. 분권의식 조사를 한 경우는 경제정의실천시민연합과 전국시도지사협의회 자료가 있다.

연구방법과 관련하여 개별 분권과제의 추진 내용에 대한 연구는 질적 연구방법이 보다 필요하고 유용할 수 있으나, 지방분권 전체에 대한 평가를 시도하는 연구에서는 연구자의 주관보다는 객관성을 유지할 필요가 있으므로 양적 연구방법도 필요한 것으로 생각된다. 특히, 지방분권이 중앙-지방간 권한의 변화를 의미하므로 권한변화의 정도는 개별 연구자마다 다를 수 있기 때문에 지방분권 평가 및 방향에 대한 연구가 주로 질적 연구방법이 사용되고 있는 것은 한계로 지적할 수 있다.

Ⅲ. 연구 분석틀

1. 지방분권 과제

1) 국정과제에서의 지방분권 관련 과제

본 연구는 지방자치와 지방분권과제 대한 의식과 지방분권과제의 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하는 것을 목적으로 한다. 특히, 선행연구 검토를 통해 그동안의 지방분권과제에 대한 연구가 지방분권과 관련이 없는 과제가 다수 포함된 지방분권촉진위원회의 지방분권과제를 대상으로 하고 있다는 한계를 지적하였다. 따라서 지방분권과제 선정에 대한 구체적 설정이 필요하다.

이명박 정부의 분권과제 역시 다양하게 제시되었다. 최초 2008년 2월에 대통령직 인수위원회에서 192개 국정과제를 발표하였고, 이후 2008년 10월 192개 국정과제를 재정리한 이명박 정부 100대 국정과제를 통해서도 확인할 수 있다. 192개 국정과제 내용은 크게 5대 국정지표로서, 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부 등을 제시하였다.

3) 참여정부의 지방이양추진위원회와 MB정부의 지방분권촉진위원회의 기능이 유사하므로 이를 따로 구분하지 않고 지방분권촉진위원회라 하겠다.

각 국정지표별 핵심과제, 중점과제, 일반과제로 구분하여 개별 국정과제를 제시하고 있는데, 분권과제는 주로 섬기는 정부의 핵심과제, 중점과제, 일반과제 등에서 9개 과제가 제시되어 있다. 이명박 정부 100대 국정과제에서는 내용이 대폭 수정된다. 바로 지방행정체제개편이 분권과제로 포함되게 된다. 구체적으로는 국정지표 중 섬기는 정부, 전략2에서 지방행정체제개편, 지방정부 권한강화로 구분하여 제시된다. 192개 국정과제와 비교하여 살펴보면, 지방행정체제개편을 포함하면 7개 분권과제이며, 이를 제외하면 5개 분권과제이다. 이때 중앙-지방재원재배분과 관련 과제 및 자치경찰제 도입 등이 국정과제에서는 제외되었다. 이를 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 1> 이명박 정부 지방분권 과제

구분	분야	과제 명
100대 국정과제	지방행정 체제개편	계층구조 단순화, 규모적정화 국가경쟁력제고를 위한 기능배분
	지방정부 권한강화	중앙권한 지방이양 기관위임사무 폐지 중앙-지방 국정협력시스템 구축 지방자치단체 평가제도 개선 특별지방행정기관 정비
192개 국정과제 192개 국정과제	인재 대국	지방교육 자치의 내실화
	섬기는 정부 섬기는 정부	특별지방행정기관 정비
		지방교부세제도의 발전적 개편 지방재원확충 및 세원불균형 완화 중앙권한 지방이양 중앙·지방간 국정협력시스템 구축
		자치경찰도입 기관위임사무 폐지 지방자치단체 등의 자율적 감시체계 확립

2) 지방분권촉진특별법상 지방분권 과제

이러한 이명박 정부의 분권과제는 2008년 2월에 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조~제16조에서 보다 구체적으로 표현되었다. 시기상으로 보면, 192개 국정과제에 대한 법적 조치의 성격이 강하다고 할 수 있다. 지방분권촉진법상의 분권과제를 살펴보면, 제10조는 중앙권한 및 사무의 지방이양, 위임사무 폐지 등을 규정하고 있으며, 제11조는 특별지방행정기관의 지방이양, 교육자치제도 개선방안 마련, 자치경찰제도 도입 등에 대해 규정하고 있다. 제12조는 지방재정의 확충 및 건전성 강화와 관련되어 있으며, 제13조는 조례제정범위 확대, 지방선거제도 개편 등이 제시되어 있다. 제14조는 주민참여의 확대, 제15조는 자치행정역량 강화, 제16조는 국가와 지방자치단체의 협력체계 정립 등을 제시하고 있다. 지방분권촉진위원회에서는 이를 세부적으로 정리하여 다음과 같이 분권과제를 제시하고 있다.

<표 2> 지방분권촉진위원회 지방분권 과제

분 야	분 권 과 제
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 : 지방분권촉진위원회(2011)

3) 지방분권과제 적정성 평가

앞서 이론적 검토를 통해 지방분권 개념을 정의하였다. 본 연구에서의 지방분권이란 중앙 정부와 지방정부간 권한배분의 정도뿐만 아니라 중앙권한의 지방이양 의지를 포함하는 것으로 규정하였으며 중앙권한의 지방이양에 초점을 맞추는 것으로 제시하였다. 따라서, 지방분권촉진위원회가 제시하고 있는 과제 중 중앙권한의 지방이양과 관련이 없는 과제는 지방분권과제에서 제외할 필요가 있다. 평가기준은 중앙으로부터 지방으로의 권한배분과 관련되어 있는 사항은 분권과제로 하며, 지방정부의 권한을 축소시킨다거나, 권한배분과 전혀 관련이 없는 제도개선 사항은 분권과제에서 제외하는 것이다. 이러한 기준에 따라 분권촉진위원회의 분권과제를 중앙-지방 권한배분과 관련하여 적정성을 평가하면 다음 표와 같다.

<표 3> 지방분권촉진위원회 분권과제에 대한 적정성 평가

분 야	분권촉진위의 분권과제	적정성 평가
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	△

○ : 권한배분 사항, △세부내용 검토 필요, ×권한배분 아닌 사항

위의 표 중 권한배분과 관련하여 △표시한 내용은 보다 구체적 세부내용을 살펴보아야 한다. 첫째 분권촉진위(2009) 자료를 바탕으로 지방교부세제도의 개선을 살펴보면, 분권교부세 5년 연장에 관한 내용이다. 따라서 중앙재정의 지방이양이라는 측면에서 그 재원의 규모가 크지 않다고 하더라도 분권과제로 평가할 수 있다. 둘째, 지방의회의 전문성·자율성에 관련해서는 지방의회제도 중장기 방안 마련이라고 제시되어 있다. 이는 지방의회의 조례제정권 확대 등과 같은 내용이 아니므로 제도개선 과제이지 분권과제라 할 수 없다. 셋째, 주민직접 참여제도 보완과 관련된 세부내용은 주민소환관련 법률 개정으로 제시하고 있다. 이는 주민-지방간 관계로서, 중앙-지방간 권한배분과는 관련이 없는 내용이다. 따라서 분권과제라고 할 수 없다. 넷째, 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화는 중앙으로부터의 지방에 대한 권한의 직접적 배분이라고 할 수는 없으나, 정책과정에 지방정부 의사를 반영하겠다는 것으로 이해될 수 있으므로 분권과제라고 할 수 있다. 마지막으로 지방분권 홍보 및 공감대 확대를 살펴보면, 언론 및 관련단체 등을 통한 대국민 홍보 강화라고 되어 있으므로 지방분권과제로 볼 수 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 4> 이명박 정부 실질적 지방분권 과제

분 야	실질적 분권과제
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선
	중앙행정권한의 지방이양
	특별지방행정기관 기능조정
	교육자치제도 개선
	자치경찰제도 도입
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정
	지방교부세제도 개선
자치역량 강화	자치입법권 확대
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화
	지방분권 홍보 및 공감대 확대

2. 조사표 설계

본 연구는 지방자치 및 지방분권 대한 인식과 지방분권 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하는 것을 목적으로 하고 있으므로 조사내용은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 지방자치 및 지방분권에 대한 인식은 지방자치 일반에 대한 평가 및 지방자치 필요성 등에 대한 인식 조사이다. 둘째, 지방분권 추진방향에 대한 정책적 함의를 구하기 위해서는 각 개별 분권과제에 대한 인식 및 의견 조사가 필요하다. 다만, 앞서 논의한 지방분권과제의식조사의 결과를 살펴보면, 전문가 조사를 실시한 경실련(2006)의 경우는 용어의 문제가 발생하지 않았으나, 전국시도지사협의회(2009)의 조사 중 일반인 대상 조사문항은 구체적 지방분권과제를 질문하기 보다는 내용이 포괄적으로 표현되어 있어 조사결과의 신뢰성에 다소 의문이 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 조사내용을 명확히 하고자 앞서 제시한 표<4>의 이명박 정부 실질적 지방분권 과제의 내용 중 표현이 어려운 부분은 조사내용에서 제외시켰으며, 구체적 조사 내용은 다음 표와 같다.

<표 5> 국민인식조사 조사표 설계

구분	지방분권 과제	조사 내용	척도
지방자치 지방분권 인식	-	지방자치 후 서비스 개선도	비례(5점)
		지방자치의 필요성	비례(5점)
		지방자치 수준 정도	비례(5점)
		지방자치 정착 장애 요인	명목
		지방분권 용어 인지	비례(5점)
분권과제별 인지정도 필요성	자치입법권 확대	조례의 지위에 대한 평가	비례(5점)
		조례의 적절한 지위	명목
	자치경찰제 도입	자치경찰제 도입 필요성	비례(5점)
		자치경찰제 도입 방법	명목
	국세지방세 조정 교부세제도 개선	지방재정 확충방안	명목
		지방재정자율성 수준에 대한 평가	비례(5점)
		적절한 지방재정 자율성 수준	비례
	교육자치제도 개선	지방자치-교육자치 일원화 필요성	비례(5점)
		교육감 선출방식 선호도	명목
	특·지·행 기능조정	특·지·행 지방이관 필요성	비례(5점)
	중앙-지방 협력체계 강화	지방정부 입법 참여 필요성	비례(5점)
지방자치행정체제 정비 ⁴⁾	단층제 개편방안에 대한 인식	비례(5점)	

앞서 제시한 지방분권과제 중 제외된 것은 사무구분체계 개선, 중앙행정권한의 지방이양, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 등이다. 사무구분체계 개선의 경우 일반국민을 대상으로 기관 위임사무, 위임사무, 법정수임사무 등의 전문용어 설명이 매우 곤란하므로 제외하였으며, 중앙행정권한의 지방이양도 현행제도를 설명해야만 이해가 가능하므로 제외하였다. 또한 지방분권 홍보 및 공감대 확대도 본 연구 자체가 이에 대한 검토이므로 조사대상에는 포함시키지 않았다. 그리고 사회 인구학적 통제변수는 성별, 연령, 거주 지역, 학력으로 구분하였다.

3. 조사 설계 및 분석방법

조사대상은 만 20세 이상 전국민을 대상으로 하였으며, 표본의 크기는 95% 신뢰구간에서 오차범위 ± 3.1%인 1070명으로 하였다. 조사방법은 전화면접조사로 하고 조사기간은 2010년 12월 15일~17일까지 3일간 실시하였다. 조사기간을 단기간으로 한정된 것은 조사기간이 길어질 경우, 지방자치단체에 대한 부정적 언론기사 등에 영향이 나타날 수 있기 때문에 최대한 단기로 하였으며, 표본 추출방법은 16개 시·도 및 연령에 따른 비례표출 방법을 활용한다.

4) 지방행정체제개편 관련 내용은 앞서 지방분권과제에서는 제외하였으나, 사안의 시의성을 고려하여 조사대상으로 포함시켰다.

<표 6> 조사 설계

구분	내 용
조사 대상	만 20세 이상 전국 16개 시/도의 대한민국 국민
표본 크기	1,070명
표본 오차	95% 신뢰구간에서 ± 3.1%
조사 방법	전화면접조사
조사 기간	2010년 12월 15일~17일(3일)
표본 추출	지역(시/도), 연령에 따른 비례층화 추출

분석은 SPSS 18.0 프로그램을 활용하였고, 분석결과는 교차분석 자료를 바탕으로 기술통계 중심으로 제시한다.

IV. 설문결과 분석

1. 지방자치·지방분권에 대한 인식

지방자치에 대한 일반적 인식 및 지방분권이라는 용어에 대한 인지도 살펴보기 위해 조사를 실시하였다. 먼저 지방자치 후 서비스 개선도 평가 결과를 살펴보면, 전체 응답자 중 44.2%가 지방자치 실시 후 행정서비스가 개선되었다고 평가하였다. 반면 서비스 수준이 악화되었다고 평가한 응답자는 3.2%에 불과하였다.

<표 7> 지방자치 실시 후 서비스 개선도 평가

구분	매우 악화	악화	변화 없음	개선	매우개선	합계
빈도	6	28	568	454	23	1,079
비율 (%)	0.6	2.6	52.6	42.1	2.1	100.0
	3.2		52.6	44.2		100.0

다른 나라에 비해 우리나라 지방자치제도 정착 수준을 묻는 질문에는 응답자의 69.7%가 우리나라 지방자치 수준이 낮다고 하였으며, 4.1%만이 지방자치 수준이 높다고 응답하였다. 우리나라 지방자치 수준이 낮다는 것이 일반적 인식임을 알 수 있다.

<표 8> 지방자치 제도 정착 수준

구분	매우 낮음	낮음	비슷	높음	매우 높음	합계
빈도	82	663	280	42	2	1,069
비율 (%)	7.7	62.0	26.2	3.9	0.2	100.0
	69.7		26.2	4.1		100.0

현재, 우리나라 국정운영시스템을 고려할 때 지방자치의 필요성을 묻는 설문 결과에는 필요하다는 답변이 55.6%에 달했으며, 불필요하다는 답변은 15.4%였다. 전반적으로 지방자치는 필요하다는 의견을 가진 것으로 판단할 수 있다.

<표 9> 지방자치 필요성

구분	매우 불필요	불필요	중립	필요	매우 필요	합계
빈도	44	122	195	600	118	1,079
비율	4.1	11.3	18.1	55.6	10.9	100.0
(%)	15.4		33.5	66.5		100.0

지방자치 제도 정착의 장애요인에 관한 질문에는 가장 중요한 요인을 2개 이내로 중복 선택이 가능하도록 했다. 응답 결과를 살펴보면, 주민의 자치의식 부족 및 무관심을 가장 41.7%로 응답하고 있어 가장 중요한 원인으로 꼽았다. 이밖에 응답결과를 살펴보면 지방의회 역량부족 32.8%, 단체장의 역량부족 30.5%, 지방정부 권한부족 24.8%, 중앙정부의 중앙집권 의지 25.2% 등 비교적 고르게 분포하고 있어 선정된 요인이 대부분 높은 상관관계가 있는 것으로 보인다.

<표 10> 지방자치제도 정착의 장애요인

구분	지방정부 권한 부족	단체장 역량부족	지방의회 역량부족	주민 무관심	중앙정부 집권의지
빈도	268	330	355	451	273
비율(%)	24.8	30.5	32.8	41.7	25.2

지방분권이라는 용어에 대한 인지를 묻는 질문에는 43.9%가 내용을 안다고 답했으며, 용어 자체는 들어 봤으나 내용을 잘 모른다는 응답을 포함하면 전체 56%에 달하고 있어 지방분권이라는 용어에 대한 인지도는 다소 부족하다고 판단된다.

<표 11> 지방분권 용어 인지

구분	들어본 적 없음	들어는 봤음	용어만 앎	내용 약간 앎	매우 잘 앎	합계
빈도	105	192	307	400	73	1,077
비율	9.7	17.8	28.5	37.1	6.8	100.0
(%)	27.5		28.5	43.9		100.0

이상의 지방자치에 대한 일반적 평가 및 지방분권 개념의 인지에 대한 질문 중 5점 척도로 구성된 지방자치 후 서비스 개선도 평가, 지방자치 필요성 정도, 우리나라의 지방자치제도 정착 정도의 평가, 지방분권 용어의 인지 등을 사회 인구학적 배경을 기준으로 정리할 수 있다. 이러한 정리는 각 응답에 대해 사회 인구학적 변수의 영향을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

첫째, 지방자치 실시 후 지방자치단체의 행정서비스의 변화를 묻는 질문에는 남성 3.46, 여성 3.39로 남성이 여성보다 행정서비스 개선에 대해 긍정적으로 평가하였다. 연령별로 살펴보면, 40대가 3.52로 서비스 개선정도에 대해 가장 긍정적으로 평가하고 있으며, 40대를 기준으로 양측으로 서비스 개선정도에 대한 평가가 다소 낮아지고 있으며, 20대는 3.30으로 가장 낮게 평가하고 있다. 거주 지역에 따라서는 큰 차이가 발생하지 않았으며, 학력별로는 대학원 이상에서 지방자치 후 서비스 개선 정도를 3.75로 답해 평균 3.43에 비해 높은 평가를 하고 있다.

둘째, 지방자치 필요성에 대해서는, 성별차이는 발생하지 않았다. 연령별로는 20대가 3.90으로 답하고 있고, 60대 이상은 3.41점으로 답하고 있어 연령이 낮을수록 지방자치의 필요성이 크다고 응답하였다. 거주 지역별로는 시(市) 3.63, 구(區) 3.54, 군 3.48로 큰 차이는 없지만 농촌지역보다 도시지역이 다소 지방자치의 필요성에 공감하고 있는 것으로 판단할 수 있으며, 학력별로는 대학원 이상이 4.18, 고졸 미만이 3.40으로 학력이 높을수록 지방자치 필요하다고 응답하고 있다.

셋째, 지방자치수준의 평가와 관련해서는 평균 2.27점으로 전반적으로 낮다고 인식하고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 성별로는 남성 2.17, 여성 2.38로 남성이 보다 지방자치수준에 대해 낮게 평가하였다. 연령별, 거주 지역별은 큰 차이점이 있다 할 수 없으며, 학력별로는 대학원 이상 2.00, 고졸미만 2.47 등 고학력일수록 지방자치 수준이 낮은 것으로 인식하고 있다.

마지막으로 지방분권 용어의 인지와 관련해 살펴보면, 남성 3.38, 여성 2.87로 성별차가 있는 것으로 나타났고, 연령 또한 60대 이상 2.86, 30대 3.29 등 약간의 차이가 있는 것으로 보인다. 거주 지역별로는 도시부가 시 3.18, 구 3.15등 군 2.73에 비해 인지도가 높은 것으로 나타났다, 학력별로는 대학원 이상 3.95, 고졸미만 2.12로 뚜렷한 격차가 발생하고 있다.

지방자치 현황 평가 및 지방분권 용어의 인지와 관련한 조사결과를 살펴보면 연령, 학력, 거주지역 등의 변수에 영향을 받는 것으로 판단된다.

<표 12> 지방자치 및 지방분권에 대한 인식

구분	분류	지방자치 후 서비스 개선도	지방자치 필요성	지방자치 수준 평가	지방분권 용어 인지
성별	남성	3.46	3.58	2.17	3.38
	여성	3.39	3.58	2.38	2.87
연령	20대	3.30	3.90	2.29	3.14
	30대	3.46	3.72	2.22	3.29
	40대	3.52	3.59	2.24	3.23
	50대	3.45	3.41	2.28	3.09
	60대 이상	3.38	3.23	2.33	2.86
거주 지역	시(市)	3.42	3.63	2.27	3.18
	군(郡)	3.43	3.48	2.35	2.73
	구(區)	3.44	3.54	2.26	3.15
학력	고졸미만	3.40	3.40	2.47	2.12
	고졸	3.38	3.43	2.27	3.08
	대졸	3.46	3.73	2.21	3.47
	대학원 이상	3.75	4.18	2.00	3.95
합계		3.43	3.59	2.27	3.14

2. 주요 분권과제별 인지정도 및 필요성

설문 대상 주요 분권과제는 앞서 지적했듯이 전문적인 내용으로서 구성된 사무구분체계 개선, 중앙행정권한의 지방이양, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 등의 지방분권과제는 제외하였다. 인식조사 대상 지방분권과제는 자치입법권 확대, 자치경찰제 도입, 지방재정현황에 대한 평가, 교육자치제도 개선, 특별지방행정기관 기능조정, 지방정부 입법과정 참여 등 총 6개 과제이다. 또한 지방행정분야의 지속적 관심 대상인 지방행정체제 정비과제도 조사대상에 포함하였다.

첫째, 자치입법권 확대와 관련해서는 두 가지 설문을 실시하였다. 하나는 현재 조례의 지위에 대한 평가이며, 이에 대해 부정적으로 평가한 응답자를 대상으로 한 조례의 적절한 지위에 관한 질문이다. 먼저 현재 부령보다 하위 법령⁵⁾인 조례의 지위에 대한 평가를 살펴보면, 적절하다는 평가가 30.9%, 부적절하다는 평가는 31.3%로 큰 차이가 나타나지 않았다.

5) 조례의 법적 지위가 법령의 하위라는 의미는 실제 행정과정에서는 부령보다도 하위 규범으로 운영되고 있다.

<표 13> 조례의 지위에 대한 평가

구분	매우 부적절	부적절	중립	적절	매우적절	합계
빈도	32	299	400	190	136	1,057
비율 (%)	3.0	28.3	37.8	18.0	12.9	100.0
	31.3		37.8	30.9		30.8

조례의 법적 지위가 매우 적절하다는 응답자를 제외하고 실시한 조례의 적절한 지위에 대해서는 법률과 동등해야 된다는 의견이 40.9%였으며, 법률보다는 하위이나 대통령령보다는 상위여야 한다는 의견이 25.1%, 대통령령 보다는 하위이나, 부령보다는 상위여야 한다는 의견이 34.0%로 조사되었다. 법률과 동등하거나 대통령령보다 우위를 가져야 한다는 의견이 66%에 달하고 있어, 조례의 법적지위를 상향하자는 의견에 대부분 공감하고 있는 것으로 판단된다.

<표 14> 조례의 적절한 지위

구분	법률과 동등	법률-대통령령 중간 규범	대통령령-부령 중간 규범	합계
빈도	355	218	295	868
비율(%)	40.9	25.1	34.0	100.0

둘째, 자치경찰제도 도입과 관련한 의식조사이다. 이와 관련한 설문은 자치경찰제 도입의 필요성 및 도입방안 두 개의 설문을 구성하였다. 먼저 자치경찰제 도입 필요성에 대한 설문 결과를 살펴보면, 자치경찰제 도입이 필요하다는 의견 47.3%, 불필요하다는 의견 31.1%로 필요하다는 의견이 많았다.

<표 15> 자치경찰제 도입 필요성

구분	매우 불필요	불필요	중립	필요	매우필요	합계
빈도	228	86	218	381	96	1,009
비율 (%)	22.6	8.5	21.6	37.8	9.5	100.0
	31.1		21.6	47.3		100.0

자치경찰제 도입이 전혀 필요 없다는 응답자를 제외하고 실시한 자치경찰제 도입방안에 대한 질문에는 시·도 및 시·군·구로 나누어 이관해야 한다는 의견이 38.1%로 가장 높았고, 시·도로 이관이 필요하다는 의견은 34.6%, 시·군·구로 이관해야 한다는 의견은 27.3%로 조사되었다.

<표 16> 자치경찰제 도입 방안

구분	시·도로 이관	시·군·구 이관	시·도 및 시·군·구 이관	합계
빈도	275	217	303	795
비율(%)	34.6	27.3	38.1	100.0

셋째, 지방재정과 관련한 설문은 세 가지로 실시하였다. 지방재정자율성 수준에 대한 평가, 적절한 지방재정자율성 수준, 지방재정 확충방안 등이다. 먼저 현행 20%정도인 지방재정 자율성⁶⁾에 대한 평가 결과를 살펴보면, 재정자율성이 매우 낮다는 평가가 65.2%였으며, 반면 높다는 평가는 6.5%에 그쳤다.

<표 17> 지방재정 자율성에 대한 평가

구분	매우 낮음	낮음	적절	높음	매우 높음	합계
빈도	123	573	302	45	25	1,068
비율 (%)	11.5	53.7	28.3	4.2	2.3	100.0
	65.2		28.3	6.5		100.0

적절한 지방재정 자율성에 대한 설문에는 20%~40% 수준이 되어야 한다는 응답이 47.0%로 가장 높았으며, 다음으로는 41%~60%가 되어야 한다는 응답이 25.6%를 차지했다. 전체 평균은 지방재정자율성이 37.19%가 되어야 한다고 조사되었다.

<표 18> 적절한 지방재정자율성 정도

구분	20%미만	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	합계
빈도	231	482	263	43	7	1026
비율(%)	22.5	47.0	25.6	4.2	0.7	100.0

지방재정 확충방안을 묻는 질문에는 국세의 지방세로의 이양 41.7%로 가장 많은 선택을 하였으며, 교부세율 확대도 40.4%로 유사한 비율로 응답되었다. 다만, 지방자치단체가 적절한 세목을 신설할 수 있도록 하자는 의견에 대해서는 17.9%만이 응답해 신세목 도입에 대해서는 부정적인 것으로 판단하고 있다.

6) 구체적인 내용은 김홍환(2010)참조

<표 19> 지방재정 확충방안

구분	교부세율 확대	국세-지방세 이양	지방세 신설	합계
빈도	396	409	176	981
비율(%)	40.4	41.7	17.9	100.0

넷째, 교육자치제도 개선과 관련해서도 두 개의 설문을 구성하였다. 하나는 지방자치와 교육자치 일원화 필요성에 대한 것이며, 다른 하나는 일원화에 ‘매우 반대’한다는 응답자를 제외한 응답자만을 대상으로 교육감 선임방식에 대해 질문하였다. 먼저 지방자치와 교육자치의 일원화 필요성에 대한 응답을 살펴보면, 찬성 의견이 41.5%, 반대의견 32.9%로 찬성의견이 많았다.

<표 20> 지방자치-교육자치 일원화 필요성 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	250	98	271	364	75	1,058
비율 (%)	23.6	9.3	25.6	34.4	7.1	100.0
	32.9		25.6	41.5		100.0

‘매우 반대’로 응답자를 제외한 나머지 응답자를 대상으로 지방자치와 교육자치의 통합방안으로 교육감 선임방식을 설문하였는데 응답결과를 살펴보면, 시도의회에서 교육감을 선출해야 한다는 의견이 29.5%로 가장 높았으며, 시도의회의 동의를 얻어 시도지사가 임명해야 한다는 의견이 26.9%, 시도지사와 러닝메이트로 선출해야 한다는 의견이 26.0% 등으로 그 뒤를 이었다.

<표 21> 교육감 선거방식 개선방안

구분	시도지사와 러닝메이트	시도의회동의 시도지사 임명	시도지사 임명	시도의회 교육감 선출	합계
빈도	199	206	135	226	766
비율(%)	26.0	26.9	17.6	29.5	100.0

다섯째, 특별지방행정기관 기능조정과 관련해서는 특별지방행정기관에 대한 설명이 다소 어려우므로 설문을 “현재 우리나라는 지방에 지방국토관리청, 지방산림청, 지방중소기업청 등 지방자치단체에 소속되지 않고, 중앙정부에 소속된 하부기관이 다양하게 존재합니다. 이를 지방자치단체에 이관해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?”라고 구성하였다. 응답결과를 살펴보면, 찬성의견 40.6, 반대의견 31.7%로 찬성의견이 높은 것으로 조사되었다.

<표 22> 특별지방행정기관 지방이양 주장에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	61	219	359	378	58	1,075
비율 (%)	5.7	20.4	33.4	35.2	5.4	100.0
	31.7		33.4	40.6		100.0

여섯째, 최근 지방세인 취득세를 지방정부와 사전협의 없이 인하하겠다는 방침을 정부가 발표한 것과 관련 있는 지방정부의 입법참여에 관해서 질문하였다. 질문 내용은 “현재, 법률은 국회와 중앙정부에 의해 만들어 지고 있으며, 지방자치단체는 입법과정에 참여할 수 없습니다. 그런데 지방자치단체의 역할을 고려하여 지방정부가 지방관련 입법안에는 의견을 제출하게 하거나, 법률안을 제안할 수 있게 해야 한다는 주장이 있습니다. 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?”라고 구성하였다. 이에 대한 답변을 살펴보면, 찬성의견이 51.2%로 반대의견 16.5%보다 월등히 높게 조사되었다.

<표 23> 지방정부 입법과정 참여주장에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	37	139	271	507	117	1,071
비율 (%)	3.5	13.0	25.3	47.3	10.9	100.0
	16.5		25.3	51.2		100.0

마지막으로 지방행정체제개편 방안 중 단층제 개편안에 대해 설문하였다. 설문결과를 살펴보면, 찬성의견 34.2% 반대의견 42.2%로 반대의견이 많았다.

<표 24> 단층제 행정체제개편안에 대한 평가

구분	매우반대	반대	중립	찬성	매우찬성	합계
빈도	95	357	361	230	29	1,072
비율 (%)	8.9	33.3	33.7	21.5	2.7	100.0
	42.2		33.7	34.2		100.0

지금까지의 분석 중 집단별 평균비교가 가능한 비례척도인 조례의 지위에 대한 평가, 자치경찰제 도입필요성, 지방재정자율성 수준에 대한 평가 및 적절재원 비율, 지방자치-교육자치 일원화 주장에 대한 평가, 특별지방행정기관 지방이양 필요성 주장에 대한 평가, 지방정부의 입법과정 참여 필요성 주장에 대한 평가, 단층제 행정체제개편방안에 대한 평가 등의 설문을 사회 인구학적 배경과 교차 분석한 자료는 다음 표와 같다.

<표 25> 분권과제별 추진필요성과 방향 인식

구분	분류	조례의 지위 평가	자치경찰 필요성	지방재정 자율성	적정한 자율재원	지방-교육 자치통합	특지방 이관 필요성	지방정부 입법참여	단층제 도입 평가
성별	남성	2.88	3.10	2.27	38.74	2.95	3.09	3.47	2.68
	여성	2.93	3.37	2.38	35.45	2.88	3.20	3.52	2.84
연령	20대	2.99	3.10	2.34	35.66	2.76	3.17	3.61	2.63
	30대	2.85	3.17	2.29	38.36	2.85	3.20	3.57	2.73
	40대	2.89	3.28	2.29	39.34	2.89	3.16	3.51	2.77
	50대	2.85	3.17	2.35	35.76	3.13	3.11	3.42	2.90
	60대 이상	2.97	3.41	2.36	36.02	3.01	3.07	3.31	2.77
거주 지역	시(市)	2.98	3.27	2.31	37.11	2.97	3.18	3.51	2.84
	군(郡)	2.69	3.56	2.23	37.76	2.65	3.24	3.32	2.84
	구(區)	2.87	3.13	2.34	37.17	2.92	3.09	3.50	2.67
학력	고졸 미만	2.98	3.70	2.56	32.80	2.94	3.04	3.12	2.89
	고졸	2.86	3.25	2.33	36.58	2.91	3.08	3.47	2.68
	대졸	2.91	3.08	2.27	38.08	2.96	3.23	3.65	2.78
	대학원 이상	3.10	2.68	1.90	46.54	2.30	3.05	3.38	2.75
합계		2.91	3.22	2.32	37.10	2.91	3.14	3.49	2.76

위 표를 바탕으로 살펴보면 첫째, 조례의 지위에 대한 평가에서는 성별, 연령, 학력에 따른 편차는 크게 나타나지 않았으나, 거주지역과 관련해서는 도시부인 시 2.98, 구 2.87에 비해 농촌지역인 군부는 2.69로 도시지역이 현재의 조례의 지위가 부적절하다는 평가가 많았다.

둘째, 자치경찰제 도입 필요성과 관련해서는 남성 3.10, 여성 3.37로 여성이 남성보다 찬성하는 정도가 컸으며, 연령별로는 60대 이상이 3.41로 평균 3.22에 비해 찬성하고 있으며, 거주지역에 따라서는 군부가 3.56으로서 시 3.27, 구 3.13에 비해 찬성하는 비율이 높았다. 연령별로는 고졸미만이 3.70인데 비해 대학원 이상은 2.68에 불과해 가장 큰 차이가 나타나고 있다.

셋째, 지방재정 자율성에 대한 평가에서는 성, 연령, 거주 지역 별로는 큰 차이가 나타나지 않으나, 학력에 따라 고졸미만은 2.56인데 비해 대학원 이상이 1.90으로 학력이 높을수록 지방재정의 자율성에 대해 부정적 평가를 하고 있는 것으로 조사되었다.

넷째, 적정한 자율재원의 규모에 대해서는 평균적으로 37.10%가 되어야 한다는 것으로 조사되었다. 사회 인구학적 배경에 따른 의견의 차이를 살펴보면, 남성 38.74%, 여성 35.45%로 성별에 따라 다소 의견차이가 있었으며, 연령별, 거주 지역별로는 큰 차이가 나타나지 않았다. 그러나 다른 분권과제와 비슷하게 학력에 따라서는 고졸미만이 지방재정의 자율성이

32.80%가 적절하다고 답한데 반해 대학원 이상은 46.54%가 적절하다고 답하고 있어 차이가 큰 것으로 나타났다.

다섯째, 지방자치와 교육자치 통합에 대한 의견에서는 연령별로는 큰 차이는 없으나 연령이 높아질수록 필요성에 공감하는 비율이 높아졌으며, 거주 지역별로는 시 2.97, 구 2.92, 군 2.65로 도시지역이 농촌지역 보다 필요성에 대해 공감하고 있다. 성별은 큰 차이가 없었으며, 학력별로도 큰 차이가 없으나, 대학원 이상에서는 2.30으로 반대의견이 높았다.

여섯째, 특별지방행정기관 이관 필요성에 대해서는 성별, 거주 지역별, 학력별로는 큰 차이가 나타나지 않았으며, 연령별에서는 차이가 크지는 않지만 나이가 많을수록 필요성 주장에 대해 공감하는 비율이 낮아졌다.

일곱째, 지방정부 입법참여 필요성에 대한 공감비율을 살펴보면, 전체 3.49로 대체적으로 공감하는 비율이 높았으며, 사회 인구학적 배경별로 살펴보면, 성별, 연령별, 거주 지역별로는 큰 차이가 없었다. 다만, 연령별로 살펴보면 연령이 높아질수록 공감 비율이 다소 낮아지는 것을 볼 수 있다. 학력별로는 대졸 3.65로 중위학력자가 지방정부가 입법과정에 참여해야 한다는 주장에 높은 지지를 나타냈다.

마지막으로 단층제 지방행정체제개편과 관련해서는 평균 2.76으로 대체적으로 부정적 평가를 하고 있으며, 사회 인구학적 배경에서는 큰 차이가 나타나지 않으나 다만 거주 지역별로 시 2.84, 군 2.84, 구 2.67 등 구지역 거주자의 반대의견이 다소 높게 나타났다.

V. 결론 ; 지방분권과제 추진 방향

지방자치 현황에 대한 평가 및 지방분권 용어의 인지에 대한 조사결과를 간략히 정리하면, 다음 표와 같다. 지방자치 후 행정서비스는 개선되었다는 의견이 44.2%로 그렇지 못하다는 의견 3.2% 보다 매우 높게 조사되었다. 그러나 우리나라 지방자치제도가 제대로 정착되었다는 의견은 4.1%인데 반해 정착되지 못했다는 평가가 69.7%로 조사되어 실질적 지방자치가 구현되고 있지 못하다는 평가를 내리고 있다. 또한 우리나라 현실에 비추어 볼 때 지방자치의 필요성에 대한 설문에서는 지방자치가 필요하다는 의견이 66.5%로 그렇지 않다는 의견 15.4%에 비해 매우 높다. 다만, 지방분권이라는 용어를 알고 있느냐는 질문에는 내용을 어느 정도 알고 있는 비율은 43.9%이며, 그렇지 못한 비율이 56.1%로 나타나고 있다. 이는 지방자치 정착의 장애요인을 묻는 설문7)에서 주민의 지방자치에 대한 무관심이 요인이라고 답한 비율이 41.7%인 것과 관계가 있다.

<표 26> 지방자치 현황평가 및 지방분권 인지 조사 종합

구분	부정 의견(%)	중립(%)	긍정 의견(%)	합계(%)
서비스 개선 정도	3.2	52.6	44.2	100.0
자치제도 정착 수준	69.7	26.2	4.1	100.0
지방자치 필요성	15.4	33.5	66.5	100.0
지방분권 용어인지8)	27.5	28.5	43.9	100.0

지방분권과제에 대한 필요성과 추진방향에 대한 설문은 선행연구 검토를 바탕으로 한 지표설계에서 정부가 주장하는 전체 지방분권과제를 중앙-지방간 권한 이양과 관련 있는 과제만을 따로 선정하였다. 이러한 과제 중 설문이 가능한 7개 분야에 대해 설문을 실시하였다. 이를 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 27> 지방분권과제별 필요성 및 추진방향 종합

구분	부정 의견(%)	중립(%)	긍정 의견(%)	합계(%)
조례지위의 적절성	30.9	37.8	31.3	100.0
자치경찰제 도입 필요성	31.1	21.6	47.3	100.0
재정자율 적절성	65.2	28.3	6.5	100.0
지방-교육자치 일원화 필요성	32.9	25.6	41.5	100.0
특지행 이관 필요성	31.7	33.4	40.6	100.0
지방정부 입법참여 필요성	16.5	25.3	51.2	100.0
단층제 체제개편 필요성	42.2	33.7	34.2	100.0

7) 표 <10> 참조

8) 설문 구성을 '중립'까지는 내용을 알지 못한다는 것으로 하였음

조례의 지위에 대해서는 부정평가와 긍정평가가 거의 유사하게 조사되었고, 자치경찰제 도입 필요성과 관련해서는 긍정의견 47.3%로 부정의견 30.9%에 비해 높게 조사되었다. 도입방안은 시도-시군구 이관이 38.1%로 가장 높게 조사되었다. 지방재정의 자율성에 대한 평가에서는 자율성이 너무 낮다는 의견이 65.2%였으며, 반면 높다는 평가는 6.5%에 불과해 지방재정자율성 정도에 문제가 있다는 의견이 매우 많았다. 이와 관련한 지방재정 확충방안에 대한 설문에서는 지방교부세율 확대 40.4%, 국세-지방세 이양 41.7%로 조사된 반면, 지방세 세목 신설은 17.9%로 신규 세목 설치에는 반대하는 것으로 조사되었다. 지방-교육자치 일원화 주장에 대해서는 찬성의견이 41.5%, 반대의견이 32.9%였으나 이를 5점 척도로 계량화하면 2.91로 나타난다⁹⁾. 이는 적극적 반대의견이 23.6%에 달하기 때문이다. 특별지방행정기관 이관 필요성에 대해서는 찬성의견이 40.6%, 반대의견이 31.7%로 대체적으로 찬성의견이 많았다. 지방정부의 입법과정 참여 필요성에 대한 설문에서는 필요하다라는 입장이 51.2%, 불필요하다는 입장이 16.5%로 지방정부의 입법과정 참여에 대해서는 비교적 높은 찬성의견이 확인되었다. 마지막으로 단층제 행정체제개편의 필요성에 대한 설문에서는 반대의견 42.2%, 긍정의견 34.2%로 반대의견이 다소 많은 것으로 조사되었다.

국민의식을 바탕으로 한 지방분권과제 추진과 관련하여 정책적 함의를 제시하면 우선추진 과제, 과제별 추진방향 등으로 구분할 수 있다. 먼저 지방분권과제 추진 우선순위는 지방재정 자율성 제고, 지방정부 입법참여, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 이관, 지방자치-교육자치 일원화, 조례제정권 확대 등이다. 추진방안을 제시하면, 지방재정의 자율성제고를 위해서는 국세-지방세 조정, 지방교부세율 인상을 동시에 추진하여야 하며, 지방정부 입법참여는 정부 및 국회가 지방정부와 관련된 입법을 추진할 경우 지방정부와 사전협의하는 절차를 마련할 필요가 있다. 자치경찰제 도입은 기능에 따라 시도-시군구에 분할하여 이관하는 방안이 타당하며, 지방자치-교육자치 일원화를 위해서는 교육감 선출 방식을 시·도 의회에서 선출하는 방안, 시도지사가 의회 동의를 얻어 임명하는 방안, 시도지사와 러닝메이트 하는 방안 등을 공론화할 필요가 있다.

9) 표 <20>, 표 <25> 참조