

전략연구 2012-22

지방분권 국민 공감대 형성·확산 전략

이정만

(공주대학교 행정학과)

발간사

우리나라는 지방자치가 부활된 이래 지방분권정책을 나름대로 추진해왔으나 아직 ‘결정권 없는 지방자치, 세원 없는 지방자치, 인재 없는 지방자치’라는 비판을 벗어나지 못하고 있습니다. 다만, 몇 차례의 분권개혁을 거치면서 시민사회와 학계 등의 노력에 힘입어 지방분권의 당위성과 주요 개혁과제에 대한 일반 주민·국민들의 이해가 점차 높아져 가고 있는 것은 희망적인 일이라고 하겠습니다.

우리나라 역대 정부의 지방분권정책 추진과정을 보면 지방분권의 당위성에 대해서는 대체로 공감하면서도 구체적인 대안 선택 단계에서 중앙 관료·정치인·재계·언론 등 이른바 집권연합세력의 반대에 부딪쳐 분권개혁이 제대로 추진되지 못하고 좌초되어왔습니다. 결국 이전과 같은 개혁의 실패를 되풀이하지 않고 분권개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방분권을 저해하는 집권연합세력에 맞설 수 있는 분권연대의 힘을 키우지 않으면 안 될 것입니다.

분권연대의 힘을 키우기 위해서는 이 연구에서 강조하고 있는 중앙집권의 폐해와 지방분권의 필요성에 대한 국민적 공감대의 창출이 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 지방분권을 지향하는 다양한 시민사회조직의 결집과 연대, 그리고 개혁 추동력은 지방분권에 대한 국민 다수의 이해와 지지 없이는 불가능하기 때문입니다.

충청남도는 안희정 도지사의 지방분권에 대한 강한 의지에 따라 지방분권을 도정의 주요 과제로 설정하고 지방분권 개혁과제를 발굴하여 적극적으로 중앙정부 및 주요 정당에 제안해 왔습니다. 우리나라 지방분권개혁의 부진 요인을 다각도로 분석하고 지방분권에 대한 국민 공감대 형성의 관점에서 개혁과제를 도출하고자 한 이 연구도 이러한 충청남도의 지방분권 추진 노력의 연장선상에서 이루어졌습니다.

아무쪼록 이 연구가 우리나라 지방분권개혁의 힘 있는 추진을 위한 실천 전략의 개발에 기여할 수 있기를 기대하며 연구를 맡아주신 이정만 교수님과 연구 진행 과정에서 많은 조언과 자문을 아끼지 않으신 관련 전문가, 공무원 여러분께 감사드립니다.

2012년 12월 31일

충남발전연구원장 박 진 도

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 지방분권정책을 주요 국정 과제로 채택·추진하였으나, 전반적으로 개혁의 성과가 부진한 상태로 지방분권·지방자치의 수준은 크게 나아지고 있지 못하다. 그런 가운데서도 몇 차례의 분권개혁을 거치면서 분권 정책을 둘러싼 논의는 상당 부분 축적되어 왔으며 분권정책의 기본 방향과 큰 틀에 있어서는 정부, 학계나 시민단체 등에서 어느 정도의 공감대가 형성되어 가고 있다. 그런데도 구체적인 대안 선택의 단계에서 지방으로의 권한과 자원의 이동에 소극적인 중앙 관료·정치인 등의 저항과 반발에 부딪쳐 용두사미형 개혁이 거듭되고 있는 상황이다.

따라서 이전의 개혁 실패를 되풀이 하지 않고 성공적인 분권개혁의 추진을 위해서는 바람직한 분권개혁과제의 도출 못지않게 개혁 추진의 장애요인을 분석하고 그에 대한 실천적 전략을 모색하는 전략적 접근이 요구되는 단계에 와있다고 할 수 있다. 특히 분권개혁을 둘러싼 갈등구도를 고려할 때 분권개혁을 효과적으로 추진해가기 위해서는 분권개혁에 대한 기득권 세력의 저항과 반발을 극복해낼 수 있는 방안의 모색이 우선적으로 요구된다.

이른바 반분권 집권연대세력에 맞서기 위해서는 중앙집권의 폐해와 지방분권의 필요성에 대한 광범위한 국민적 공감대의 형성이 무엇보다 중요하다. 지방분권에 대한 일반 국민의 이해와 지지 없이는 반분권 집권연대세력의 조직적인 저항을 극복할 개혁 추진력을 확보하기 어렵기 때문이다.

이러한 문제인식 하에 이 연구에서는 우리나라 지방분권개혁의 부진 요인을 다각도로 분석하고 그를 토대로 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성의 관점에서 개혁 과제를 도출하는 데에 연구의 목적을 둔다.

이와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 이 연구에서 진행할 주요 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방분권개혁의 내용과 구성 요소를 이해하기 위해 지방분권의 개념과 유형에 대한 이론적 검토 작업을 진행한다. 기존에 다소 혼선을 빚고 있는 지방분권의 의미를 지방정부의 자율성의 관점에서 정립하고자 한다. 그리고 이 연구의 기본적 문제인식인 지방분

권의 당위성과 필요성을 입증해 줄 수 있는 지방분권의 논거를 우리나라 현실의 관점에서 정리한다.

둘째, 역대 정부의 지방분권개혁의 추이와 성과를 검토하고 분권개혁이 제대로 추진되지 못하고 개혁의 성과가 부진한 요인을 다각도로 분석한다. 분권개혁추진체계의 기능 및 위상 등 법제도적 차원에서의 분석에 그치지 않고 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 미흡을 개혁 실패의 중요한 요인으로 보고 그에 대한 요인 분석에 초점을 맞춘다.

셋째, 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 실패 요인 분석에 근거하여 지방분권의 당위성과 분권개혁의 필요성에 대한 국민적 관심과 공감대를 높이기 위한 전략적 과제를 모색한다.

2. 주요 연구내용

1) 지방분권개혁의 부진 요인 분석

지방분권개혁의 부진 요인으로는 역대 정부에서 분권개혁 의지가 가장 강했던 것으로 평가 받는 노무현 정부의 분권개혁을 대상으로 정책 내용, 정책 주체, 정책 과정 및 환경적 요인으로 나누어 분석하였다.

지방분권개혁의 부진 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정책 내용적 측면에서는 지방정부의 역할을 포함한 분권개혁의 비전 및 실체적 목표 제시의 미흡, 개혁과제의 실현 가능성 및 난이도에 대한 고려 부족, 분권개혁과 지역균형발전정책의 충돌 등이 주요 요인으로 지적되었다.

둘째, 정책 주체적 측면에서는 개혁추진기구의 이원적 운영, 개혁추진기구의 조직 구성상의 문제, 대통령의 정책 지원의 약화, 각계의 협력 확보를 위한 개혁추진기구의 전략과 리더십의 부족 등이 지적되었다.

셋째, 정책 과정적 측면에서는 분권개혁 지원 세력의 연대 형성 실패, 정치권 및 국회의 협력 확보 실패, 분권에 대한 국민적 공감대 형성 미흡, 지방정부의 적극적 협력 유도 실패 등이 제기되었다.

넷째, 환경적 요인으로는 지방분권에 대한 일반 국민의 소극적·부정적 입장, 분권개혁 촉발 계기의 부재 및 대통령 리더십의 실추 등이 지적되었다.

2) 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인 분석

지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인으로는 지방분권의 의미나 내용에 대한 국민 체감성 부족, 지방분권의 부작용에 대한 우려, 지방정부의 역량 및 책임성에 대한 강한 불신, 주민 배제의 개혁추진 과정 등으로 분석되었다.

지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 국민 인식 조사에서 아직 지방분권의 의미나 내용에 대해 잘 모른다는 비중이 인지의 비중보다 월등하게 높게 조사되는 바, 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 기본적인 조건이 아직 성숙되지 못한 것으로 나타났다.

둘째, 지방분권으로 얻을 수 있는 이점보다 부정적 효과가 더 클 수 있다는 분권개혁에 대한 소극적·회의적 입장이 일반 국민들의 정서에 강하게 남아 있는 점도 지방분권의 당위성과 필요성에 대한 국민적 공감대 형성의 걸림돌로 작용하고 있다.

셋째, 지방정부의 역량 및 책임성 등에 대해 국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 오히려 중앙정부보다 더 깊은 회의와 불신을 받고 있는 점을 지적할 수 있다. 지방분권에 소극적이거나 반대적인 입장을 가진 사람들은 현재 우리나라 지방정부의 윤리성 및 자치 역량으로 보아서는 지방분권이 진전되면 방만하고 비효율적인 재정운영과 토호 중심의 폐쇄적 권력구조를 고착화하는 병폐를 초래할 것이라고 우려하고 있다.

넷째, 분권의 최종수혜자이며 자치의 주체인 주민들의 의견과 요구를 수렴하고 반영하는 절차가 미흡함으로써 주민들의 자발적 관심과 참여가 부족하고 국민 공감대 형성이 어려웠다고 할 수 있다.

3) 지방분권에 대한 국민 공감대 형성을 위한 전략 과제 모색

지방분권에 대한 국민 공감대 형성과 확산을 위한 전략적 과제로서는 분권개혁의 비전 및 실체적 목표의 제시, 국민 체감형 분권과제의 발굴·홍보, 반분권 연합세력의 실체 규명, 분권개혁에 대한 각계의 지지·협력 확보, 분권개혁의 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계, 지방정부에 대한 불신 해소를 위한 지방혁신 의제의 제안 및 실행 등이 제시되었다.

지방분권에 대한 국민 공감대 형성을 위한 전략 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 분권개혁과제의 제시에 그칠 것이 아니라 분권개혁을 통해 이루고자 하는 앞으로의 국가와 지역사회의 모습을 제시함으로써 분권개혁의 비전과 필요성을 공유할 수 있도록

록 해야 한다. 특히 분권체제 하의 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 관한 방향성 제시 등을 통해 지방분권에 대한 국민적 담론을 창출할 필요가 있다.

둘째, 분권개혁의 의미와 내용을 일반 주민들도 쉽게 이해하고 관심과 공감을 유도할 수 있도록 분권개혁의 효과를 일반 주민들이 체감할 수 있는 의제를 발굴하고 알리는 노력이 필요하다. 나아가 분권개혁의제 발굴·선정에 주민들이 참여할 수 있는 참여형 분권개혁모델을 만들어내는 한편 생활공간 가까이에서 쉽게 참여하고 자치를 체감할 수 있는 근린생활자치(동네자치) 활성화를 위한 내실 있는 의제 발굴도 중요하다.

셋째, 분권개혁에 대한 소극적이고 회의적인 반분권 집권연합세력의 반대 논리의 이면에 존재하는 기득권 유지·옹호를 위한 정치경제적 동기를 밝힘으로써 집권체제의 모순과 분권개혁의 필요성에 대한 공감대를 만들어낼 필요가 있다. 특히 반분권 연대 동맹의 토대가 되고 있는 국고보조금의 정치경제적 성격은 집권연합세력의 반분권 논리의 실체를 밝히는 좋은 소재가 될 수 있다.

넷째, 분권개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성을 위해서는 시민사회단체, 지방정부 및 정치권 등의 적극적인 관심과 협력을 얻어낼 필요성이 있다. 그리고 이를 위한 분권개혁추진기구의 전략적 노력이 요구된다.

다섯째, 분권개혁의 부작용에 대한 우려에 대해서는 우선 분권의 부작용으로 지적되는 문제들의 상당 부분은 오히려 중앙집권체제의 산물이고 이런 문제들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이 적정한 지방분권개혁에 있음을 설득하는 노력과 함께 분권개혁 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계가 요구된다.

여섯째, 지방분권과 관련하여 불신의 대상이 되고 있는 지방정부의 자치 역량과 윤리성 및 책임성 제고를 위한 혁신적 개혁안을 지방정부 스스로가 제안하고 실행에 옮기는 ‘수신제가형’ 개혁 전략이 요구된다.

3. 결론 및 시사점

분권개혁이 갖는 정치 갈등적 측면에서 보면 분권개혁이 부진한 가장 커다란 이유는 분권을 원하는 세력보다 원하지 않는 세력 또는 집단이 더 강하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 분권개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 합리적이고 현실적인 개혁 과제의 도출 못지않게 지방분권의 당위성과 필요성에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성을 통하여 반

분권 집권연합세력의 저항을 극복할 수 있는 전략 모색이 요구된다.

이러한 관점에서 지방분권개혁의 부진 요인에 대한 분석을 토대로 지방분권의 최종 수혜자인 주민의 관점에서 지방분권에 대한 국민 공감대 형성에 초점을 맞춘 분권개혁 프로그램을 설계한다면 성공적인 분권개혁의 추진에 기여할 것으로 기대된다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
 제2장 지방분권의 의의 및 지방분권개혁의 추이	5
1. 지방분권의 의의 및 논거	5
1) 지방분권의 개념 및 유형	5
2) 20세기 후반기 이후 지방분권화의 배경	7
3) 지방분권의 논거	8
2. 지방분권개혁의 추이와 성과	11
1) 노태우·김영삼 정부	12
2) 김대중 정부	13
3) 노무현 정부	14
4) 이명박 정부	17
 제3장 지방분권개혁의 부진 요인	20
1. 지방분권개혁 추진 영향 요인	20
2. 지방분권개혁의 부진 요인	21
1) 정책 내용적 요인	21
2) 정책 주체적 요인	23
3) 정책 과정적 요인	24
4) 환경적 요인	26
3. 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인	28
 제4장 지방분권 국민 공감대 형성·확산 전략	32

1. 분권개혁의 논거 및 실체적 목표의 명확한 제시	32
1) 지방분권의 논거 정립·확산	32
2) 지방분권의 비전 및 기본 방향 제시	34
2. 국민체감형 분권역제 발굴·홍보	36
3. 반분권 연합세력의 실체 규명	37
1) 국고보조금의 현황	38
2) 국고보조금의 정치경제적 성격	40
4. 분권개혁에 대한 각계의 지지·협력 확보	42
5. 분권개혁 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계	44
6. 지방정부에 대한 불신 해소를 위한 지방혁신 의제 제안 및 실행	46

제5장 결론	48
---------------------	-----------

참고문헌	57
-------------------	-----------

표 목 차

<표 1> 노무현 정부 7대 분야 20개 지방분권과제	16
<표 2> 이명박 정부 4대 분야 20개 지방분권과제	18
<표 3> 지방분권개혁 추진 영향 요인	21
<표 4> 지방분권의 의미나 내용의 인지 정도	28
<표 5> 지방분권 용어 인지 정도	29
<표 6> 국고보조사업 성격별 규모 추이	39

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지방자치 부활 이래 20여 년 동안 역대 정부에서 지방분권정책을 주요 국정 과제로 채택·추진하였으나, 전반적으로 개혁의 성과가 부진한 상태로 지방분권·지방자치의 수준은 크게 나아지고 있지 못하다. 특히 국민의 정부 이래 대통령 직속의 지방이양추진위원회, 정부혁신지방분권위원회, 지방분권추진위원회 등의 구성을 통해 적극적으로 분권개혁을 설계하고 추진해왔으나 개혁 추진의 속도와 성과에 대해서는 전체적으로 당초의 계획과 기대에 미치지 못하고 미흡하다는 평가를 받고 있다.

따라서 향후 새롭게 시도될 지방분권개혁이 종전과 같은 좌절을 반복하지 않기 위해서는 그간의 지방분권개혁이 미흡한 결과로 일단락된 개혁의 부진 요인을 분석하고 그에 기초한 실패 극복을 위한 실천 전략의 모색이 요구된다고 할 수 있다. 사실 이제 몇 차례의 분권개혁을 거치면서 분권정책을 둘러싼 논의는 상당 부분 축적되어 왔으며 분권정책의 기본 방향과 큰 틀에 있어서는 정부, 학계나 시민단체 등에서 어느 정도의 공감대가 형성되어 있다고도 할 수 있다. 그런데도 구체적인 대안 선택의 단계에서 지방으로의 권한과 자원의 이동에 소극적인 중앙 관료·정치인 등의 저항과 반발에 부딪쳐 용두사미형 개혁이 거듭되고 있는 상황이다.

이제는 바람직한 분권개혁과제의 도출 못지않게 개혁 추진의 장애요인을 분석하고 그에 대한 실천적 전략을 모색하는 전략적 접근이 요구되는 단계에 와있다고 할 수 있다. 분권개혁의 좌절·실패 요인에 관한 연구는 그리 많지 않은 가운데 선행연구에서는 주로 지방분권이 부진한 이유를 중앙정부의 부처이기주의 및 기득권 유지 성향, 지방분권개혁추진체제의 구성 및 운영의 문제 등을 지적하고 있다. 그 가운데서도 분권개혁에 미온적이고 반대적인 중앙 관료·정치인, 대기업, 중앙언론 등 이른바 반분권 연대세력의 저항과 반발을 효과적으로 관리·극복하지 못한 분권개혁추진체제의 역량과 전략의 문제가 가장 큰 것으

로 지적되고 있다¹⁾.

중앙지방관계는 권력관계의 측면을 강하게 띠고 있고 중앙지방관계의 개편은 기존의 권력구조를 변동시키는 것으로서 분권개혁에 대해서는 그로 인해 권력기반을 침식당하게 되는 세력의 저항과 반발을 수반하게 된다. 이러한 분권개혁이 갖는 정치 갈등적 측면에서 보면 분권개혁이 부진한 가장 커다란 이유는 분권을 원하는 세력보다 원하지 않는 세력 또는 집단이 더 강하기 때문이라고 할 수 있다(박진도, 2012 : 46).

이러한 분권개혁을 둘러싼 갈등구도를 고려할 때 분권개혁을 효과적으로 추진해가기 위해서는 분권개혁에 대한 기득권 세력의 저항과 반발을 극복해낼 수 있는 방안의 모색이 우선적으로 요구된다. 그러기 위해서는 합리적이고 현실적인 개혁 과제의 도출을 통하여 반분권 세력을 설득하고 동의를 얻어내는 작업도 필요하겠지만 분권개혁에 대한 국민적 지지를 통해 반분권 세력을 압박해낼 수 있어야 한다. 이를 위해서는 분권개혁의 비전과 당위성에 대한 광범위한 국민적 공감대의 형성이 필요하다.

결국 지방분권개혁 성패의 주요 관건은 지방분권의 실질적 수혜자이며 분권개혁의 주요 동력원이 되는 지역주민(국민)의 공감대 형성이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 선행연구에서 강조하는 분권추진체제의 역량과 전략과 관련하여 중요하게 검토되어야 할 사항은 반분권 연대세력의 저항과 반발에 대한 직접적인 대응 전략 못지않게 반분권 연대세력을 압박할 만한 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성과 확산을 위한 전략이라고 판단된다. 이렇게 종전의 실패를 반복하지 않고 성공적인 분권개혁추진을 위해서는 지방자치·지방분권에 대한 국민적 공감대를 형성·확산함으로써 이른바 ‘아래로부터의 지방분권개혁’을 도모하는 방안의 마련이 시급하게 요구되고 있다. 또한 대통령 선거를 앞둔 현시점에서 전국민적 공감대의 형성을 통해 정치적으로 지방분권의 의지를 가진 국정책임자를 선택하도록 함으로써 신정부의 핵심정책으로 채택하게 할 필요성도 대두되고 있다.

1) 우리나라 지방분권정책의 한계와 그 요인에 대한 연구는 주로 참여정부의 지방분권개혁을 주 대상으로 하고 있는 연구가 많은데 권영주(2009), 허훈(2008), 이용환(2008), 이기우(2007), 김순은(2005a, 2004a), 임승빈(2005), 하혜수(2005) 등의 연구를 참고하기 바람.

이러한 문제인식 하에 이 연구에서는 우리나라 지방분권개혁의 부진 요인을 분석하고 그를 토대로 분권개혁에 대한 국민적 공감대 형성의 관점에서 성공적인 지방분권개혁의 추진을 위해 요구되는 전략적 과제를 도출하는 데에 연구의 목적을 둔다.

2. 연구의 범위 및 방법

이 연구에서는 지방분권개혁의 내용과 구성 요소를 이해하기 위해서 우선 지방분권의 개념과 유형에 대한 이론적 검토 작업을 진행할 것이다. 여기서 지방분권의 의미를 지방정부의 자율성의 문제로서 지방정부의 자율적 결정의 정도와 자율적 결정 대상의 범위라는 분권의 질적·양적 측면의 2가지 요소에 의해 결정되는 점을 강조한다. 이러한 분권의 개념에서 비추어 보았을 때 단지 우리나라 지방정부 재정규모의 상대적 크기에 주목하여 재정분권의 수준이 높은 것으로 평가하는 이른바 적정 재정분권 논의는 분권의 한 측면만을 봄으로써 분권의 본질적 요소를 간과하는 한계를 갖고 있음을 지적하고자 한다. 그리고 이 연구의 기본적 문제인식인 지방분권의 당위성과 필요성을 입증해 줄 수 있는 지방분권의 논거를 우리나라 현실의 관점에서 정리해보았다.

이러한 이론적 논의를 거쳐 우리나라 지방분권개혁의 추이와 성과를 검토하고 과거 역대 정부의 분권개혁 표방에도 불구하고 지방분권이 실현되지 못한 개혁 실패 요인을 국민적 공감대 확보 문제에 초점을 맞추어 다각도로 분석하고자 한다. 분권개혁추진체계의 기능 및 위상 등 법제도적 차원에서의 분석에 그치지 않고 개혁에 대한 국민적 공감대 확보 실패를 개혁 실패의 중요한 요인으로 보고 그에 대한 요인 분석에 초점을 맞추고자 한다.

지방분권개혁의 부진 요인으로서 분권개혁 의지가 가장 강했던 것으로 평가 받는 참여정부의 분권개혁을 대상으로 정책 내용, 정책 주체, 정책 과정 및 환경적 요인 등으로 나누어 분석하고자 한다. 정책 내용적 측면에서는 지방정부의 역할을 포함한 분권개혁의 비전 및 실체적 목표 제시의 미흡, 개혁과제의 실현 가능성 및 난이도에 대한 고려 부족, 분권개혁과 지역균형발전정책의 충돌 등이 지적될 것이다. 정책 주체적 측면에서는 개혁추

진기구의 이원적 운영, 개혁추진기구의 조직 및 구성상의 문제, 대통령 지원의 약화, 각계의 협력 확보를 위한 전략과 리더십 부족 등이 주요 요인으로 분석된다. 정책 과정적 측면에서는 분권개혁 지원 세력의 연대 형성 실패, 정당 및 국회의 지지 확보 실패, 분권에 대한 국민적 공감대 형성 미흡, 지방정부의 협력 확보 실패 등이 지적될 것이다. 환경적 요인으로서 지방분권에 대한 소극적·부정적 입장, 분권개혁 촉발 계기의 부재 및 대통령 리더십의 실추 등이 주요 요인으로 분석된다. 그리고 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인으로는 지방분권의 의미나 내용에 대한 일반 국민의 인지 부족, 지방분권의 부작용에 대한 강한 우려, 지방정부의 역량 및 책임성에 대한 강한 불신, 주민 배제의 개혁추진 절차 등이 지적될 것이다.

이러한 국민적 공감대 형성 실패 요인 분석에 근거하여 지방분권에 대한 국민적 관심 제고와 공감대 형성·확산을 위한 실천적 전략을 모색하고자 한다. 지방의 관점에서 집권의 폐해와 지방분권의 당위성을 검토하고 주민의 관점에서 공감대 형성을 위한 전략적 과제를 도출하고자 한다. 국민 공감대 형성과 확산을 위한 전략적 과제로서는 분권개혁의 비전 및 실제적 목표의 제시, 국민 체감형 분권과제의 발굴·홍보, 반분권 연합세력의 실제 규명, 분권개혁에 대한 각계의 지지·협력 확보, 분권개혁의 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계, 지방정부에 대한 불신 해소를 위한 지방혁신 의제의 제안 및 실행 등이 제시될 것이다.

이 연구에서는 문헌연구와 함께 관련 전문가 및 현장 실무자와의 면담 조사 방법을 병행하고자 한다. 지방분권개혁에 관한 기존 관련 연구문헌 및 자료 조사·분석을 통하여 지방분권개혁의 부진 요인과 개혁 과제에 대한 기본적인 내용을 검토하고자 한다. 그리고 분권개혁과정에 참여했던 경험이 있는 관련 전문가 및 공무원, 그리고 일반 시민과 접촉면이 두터운 분권운동 시민단체 관계자들과의 면담·자문을 통해 분권개혁의 문제점 진단 및 국민 공감대 형성을 위한 실천 전략의 타당성과 적실성을 제고하고자 한다.

제2장 지방분권의 의의 및 지방분권개혁의 추이

1. 지방분권의 의의 및 논거

지방분권정책 내지 지방분권개혁의 주요 내용을 이해하고 분석하기 위해서는 우선 지방분권의 개념과 구성 요소를 파악해볼 필요가 있다.

1) 지방분권의 개념 및 유형

중앙집권·분권은 중앙정부와 지방정부 간의 권한 및 자원의 배분 양상에 초점을 맞춘 개념으로 지방분권은 지방정부에 권한과 자원이 많이 배분되어 지방정부의 자율성이 보장되어 있는 상태를 말한다. 지방분권은 지방정부의 자율성의 문제로서 지방정부의 자율적 결정의 정도와 자율적 결정 대상의 범위라는 분권의 질적·양적 측면의 2가지 요소에 의해 좌우되는 것으로 볼 수 있다. 자율적 결정의 정도란 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있는 재량의 폭을 의미하며 정부 활동과 관련한 지방정부 권한의 크기와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 수준에 따라 달라진다.

한편 자율적 결정 대상의 범위는 주어진 자율적 결정권한이 미칠 수 있는 지방 사무와 재원 등의 크기에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있다. 즉 지방분권의 수준은 자율적 결정 정도 및 자율적 결정 대상 범위와 일정한 함수 관계(지방분권의 수준 = f (자율적 결정의 정도, 자율적 사무 및 재원 등의 크기))에 있다. 결국 지방정부에게 정부 활동과 관련한 결정 권한이 많이 배분되어 있으면서 그 자율적 결정 권한을 실제로 행사할 수 있는 사무, 인력, 그리고 재정 등의 규모가 클 때 지방분권의 정도가 높다고 할 수 있고 그 반대의 경우는 중앙집권의 정도가 높다고 할 수 있다.

지방분권은 분권의 대상 내용에 따라 크게 정치적 분권, 행정적 분권 및 재정적 분권으

로 나눌 수 있고 일반적으로 지방정부의 독자적 자기결정권을 중시하는 하는 정치적 분권을 행정적 분권에 포함시켜 분권의 유형을 행정적 분권과 재정적 분권으로 대별하는 경우가 많다. 정치적 분권은 정치권력의 이양을 의미하며 지역 주민들의 다양하고 복잡한 선호와 요구를 중앙정치의 간섭과 통제 없이 지역 차원에서 독자적으로 자율적으로 의제화하고 결정할 수 있는 권한과 과정이 존재하는 상태를 의미한다. 정치적 분권은 주민대표기구로서의 지방정부의 독자성과 관련된 포괄적인 개념이지만 제도적으로는 지방정부가 단순한 집행권을 갖는 것이 아니라 최종적인 결정권한을 이양 받는 것으로서 지방선거를 통한 독자적인 지방정부 구성권, 자치입법권의 부여·강화, 정당공천제의 개선, 그리고 주민참여권 강화 등을 주요한 정책 수단으로 한다²⁾.

행정적 분권은 행정적 권한 및 자원의 이양을 의미하며 주로 지방정부의 사무, 조직 및 인사 등에 관한 지방정부 자율성의 문제이며 사무 처리와 관련된 자율성은 앞에서 본 정치적 분권에서의 자치입법권의 확대 등과 겹치는 부분이 많다. 사무, 조직 및 인사 등에 관한 지방정부의 권한 확대와 그 권한 행사에 대한 중앙정부 통제의 폐지·축소, 그리고 사무이양을 통한 행정적 권한 행사 대상인 지방정부의 자치사무의 확대 등을 주요 정책 수단으로 한다. 재정적 분권은 재정 권한 및 자원의 배분 상태를 기준으로 한 것으로서 지방정부가 세입 및 세출과 관련된 결정 권한이 많이 배분되어 있으면서 그 자율적 결정 권한을 실제로 행사할 수 있는 재량적 세입 및 세출의 규모가 클 때 재정분권의 정도가 높다고 할 수 있고 그 반대의 경우는 재정집권의 정도가 높다고 할 수 있다(이정만, 2008 : 385). 결국 재정적 분권은 세입 및 세출의 권한 확대와 자율적 재원의 확대를 주요 정책 수단으로 한다.

지방분권정책 내지 지방분권개혁은 이러한 정치적·행정적·재정적 분권을 통한 지방정부

2) 정치적 분권과 행정적 분권을 지방분권의 방식 차이에 따른 분류로 이해하는 견해도 없지 않다. 즉 정치적 분권을 지방정부에게 정책결정 및 집행적 권한과 더불어 최종적인 책임까지 완전히 이양하는 권한이양(devolution)으로 이해하는 한편, 최종적인 책임은 중앙정부가 갖고 있으면서 부분적인 정책결정 및 집행에 관한 중앙정부의 권한을 지방정부에 맡기는 권한위임(delegation)을 통한 분산(deconcentration)행정적 분권으로 이해하는 입장이다. 그러나 여기서는 이른바 권한위임은 분권이 아닌 사무배분의 한 방식으로 보고 권한이양만을 분권의 방식으로 이해하고 정치적 분권과 행정적 분권은 지방분권의 대상에 초점을 맞춘 분권의 유형으로 본다.

의 자율성 제고를 위한 정책수단을 마련하고 그 추진방안을 설계한 일련의 정책군(policy set)이라고 할 수 있다.

이러한 지방분권의 의미와 관련하여 지적하고 싶은 것은 우리나라 지방재정의 규모가 다른 국가와 비교하여 상대적으로 큰 점에 주목하여 재정분권의 수준이 높은 것으로 평가하는 중앙재정 관료와 일부 재정학자들이 있으나 이는 단순히 재정의 양적 측면에서만 접근한 입장으로서는 재정적 자율성을 핵심으로 하는 재정분권의 의미를 제대로 파악한 견해로 보기 어렵다는 점이다. 지방정부의 재정 규모가 큰 것은 지방정부의 재정적 활동량이 큰 것을 의미하는 것으로서 그 자체를 지방정부의 재정적 자율성을 의미하는 재정분권으로 이해하는 것은 잘못된 해석이다. 우리나라 지방재정의 문제는 오히려 큰 규모의 지방세출을 대규모의 중앙정부 이전재원에 의존하고 있는 이른바 세입과 세출의 괴리·비대칭성에서 초래되는 자율성의 제약이며 그의 극복이 재정분권의 핵심적 과제라고 할 수 있다.

2) 20세기 후반기 이후 지방분권화의 배경

1980년대 이후 세계 동시적으로 진행되고 있는 지방화 내지 지방분권의 이면에는 20세기 후반기의 국민국가를 둘러싼 세계 경제 질서의 변화와 사회경제적 변화가 있다. 구체적으로는 시장경제의 세계화에 따른 국민국가의 퇴조와 산업구조의 재편에 따른 보편적 서비스(universal service)의 증대를 지적할 수 있다(神野, 1998 : 110-125).

20세기 후반기 자본자유화 및 무역자유화 등 시장경제의 세계화 진전에 따라 국경을 넘나드는 사람, 물자, 자본의 이동을 규제할 수 있는 국민국가의 국경관리 능력이 약화됨에 따라 중앙정부가 소득재분배 기능과 경제안정화 기능을 수행할 능력을 상실해가면서 중앙집권 패러다임도 퇴조되는 경향을 보여왔다.

한편 국민경제의 성장으로 선별적 복지서비스 수요 줄어드는 반면에 산업구조의 전환에 따라 여성의 사회 진출이 확대되고 지역공동체가 해체됨에 따라 그동안 가족과 지역커뮤니티의 무상노동에 의해 지탱되어 온 육아나 양노와 같은 보편적 서비스의 성격을 갖는

새로운 공공서비스의 수요가 증가되어왔다. 이와 같은 공동체 기능의 쇠퇴와 함께 생활수준의 향상에 따라 육아나 양노에 국한하지 않고 의료, 교육 문화, 환경 위생, 스포츠 여가 생활 등 다양한 영역에 걸쳐서 보편적 대인 서비스 수요가 분출하고 있다. 이러한 대인 현물급부 서비스의 수요는 지역마다 다르고 서비스 전달 비용도 크기 때문에 중앙정부보다 주민에게 가까이 있는 지방정부가 주민참여를 기초로 서비스 수요를 파악하고 그 공급을 결정해가는 것이 보다 효율적이다.

이렇게 국민국가의 국경관리 능력의 약화로 인해 중앙정부의 기능은 축소되는 반면에 보편적 서비스의 수요 증대에 대응하여 대인 현물급부 서비스를 중심으로 지방정부의 기능이 확대되면서 지방정부의 권한과 재원 확대, 즉 지방분권의 필요성이 증가되고 있다(이정만, 2009 : 62-4).

이와 함께 현대행정국가에서 정부기능의 팽창으로 인해 시민사회의 영향력이 상대적으로 약화되어 왔는데 1970-80년대부터 정부실패와 시장실패의 새로운 대안으로 시민사회가 새롭게 부활하기 시작하였다. 시민사회의 부활로 전통적 관주도의 국가운영 패러다임에서 민관협력의 네트워크를 중시하는 새로운 거버넌스로 행정의 패러다임이 전환되고 있다. 동시에 세계화·정보화의 물결 속에서 지방의 기능이 강화되는 지방화가 진행되면서 지역 단위의 거버넌스, 즉 로컬 거버넌스가 중시되고 있다. 로컬 거버넌스 시스템의 구축을 위해서는 지방정부와 지역 시민사회가 지역의 문제를 스스로 결정하고 해결할 수 있는 권한과 자원을 보유할 수 있는 분권체제의 구축이 전제될 필요가 있다.

3) 지방분권의 논거

지방분권의 이점을 둘러싸고는 아직 긍정적 측면을 강조하는 입장과 부정적 측면을 부각하는 입장 간의 논란이 계속 되고 있다. 그런데 양측의 견해는 서로 상반된 견해라고 보기보다는 지방분권이 갖고 있는 양면성의 한 측면을 각각 주장하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다시 말하면 지방분권의 이점에 대한 긍정적 견해와 부정적 견해는 다 같이 일리가 있

는 주장이며 제도의 설계와 실행에 따라서 제도의 성과가 달라질 수 있는 것으로 이해하는 것이 타당하다.

지방자치와 지방분권의 우위성을 강조하는 긍정적 입장의 논거도 시대와 상황에 따라 변화되어왔다. 예컨대 근대적 지방자치제도가 생성되기 시작한 근대입헌민주주의체제에서는 지방분권이란 중앙권력으로부터 시민의 자유와 권익을 보호하는 광의의 민주성 차원에서 옹호되었다면 20세기 후반기의 지방화 시대에서는 정부 운영의 효율성 증진을 위한 정부혁신의 효과적인 수단으로 강조되고 있다. 여기서는 지방분권의 당위성 내지 필요성을 옹호하는 논거로서 논의되는 것들 가운데서 현재 우리나라의 상황에서 적합하다고 판단되는 것들을 몇 가지로 정리해보고자 한다.

첫째, 중앙정부와 지방정부간 적정 역할 분담을 통한 국가운영 경쟁력 제고를 위해서이다. 오늘날 정부기능은 양적으로 팽창하고 질적으로 복잡화되는 특징을 보이고 있기 때문에 중앙정부가 지역적 사무까지 일일이 관여하는 집권적 행정시스템으로서는 중앙정부의 과부하를 피할 수 없게 되어 정작 중앙정부의 고유한 본래의 기능인 외교·국방·거시경제 관리 기능을 제대로 수행하기 곤란하다(안성호, 2011 : 3-4). 게다가 사회경제적 조건에 따라 지역마다 행정수요와 정책·사업 우선순위가 다를 수 있는 지역 사무를 중앙정부가 획일적으로 결정하고 처리하는 시스템으로서는 지역 공공서비스 공급의 효율성도 달성할 수 없다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 기능 재배분을 통하여 중앙정부는 전국적이고 전략적인 국정과제에 집중할 수 있고 지방정부는 지역문제 해결에 주체적으로 대응함으로써 국정 운영의 효율성과 경쟁력을 높일 수 있는 분권형 국가운영시스템이 요구되고 있다.

둘째, 주민주권 강화와 지방정부의 대응성 및 책임성 향상을 위해서이다. 지역의 문제 해결과 지방정부 운영에 지역 주민의 적극적 관심과 참여를 이끌어 내고 주민주권을 강화하기 위해서는 우선 지방정부에게 스스로 결정하고 처리할 수 있는 결정 권한과 자원을 보장하는 지방분권이 요구된다. 특히 시민사회가 성장하고 정부와 시민사회의 관계가 변화된 오늘날에 있어서는 지방분권의 의미는 지방정부로의 권한 이양만이 아니라 그 권한 행사에 대한 시민의 참여·통제를 적극 보장하는 ‘관에서 민으로’의 권력 이양이 강조되고 있

다. 이렇게 분권화된 지방정부의 의사결정과정에 대한 주민참여를 통해 행정에 대한 주민의 감시를 강화할 수 있고 이는 결국 지방정부의 투명성, 대응성, 책임성, 그리고 효율성을 높이는 방향으로 작용할 것이다. 지역 주민이 직간접으로 참여하고 지켜보는 행정이 그렇지 않은 경우보다 주민의 요구에 더 민감하게 반응할 것이며 결과적으로 행정의 대응성 및 효율성도 증대될 것은 쉽게 예측 가능하다(김병준, 2012 : 27). 또한 중앙집권체제 하에서 이루어지는 국고보조사업의 배분을 둘러싼 관-관 부패와 관-업 유착 비리의 구조적 요인을 제거함으로써 지방정부의 청렴성 및 윤리성 제고가 기대된다.

셋째, 경쟁과 선택을 통한 지방정부 운영의 효율성 증대를 기하기 위해서이다. 지방정부가 지역 공공서비스의 내용과 부담의 수준을 독자적으로 결정하고 서비스를 공급하게 되면 공공부문에서도 이른바 시장의 ‘선택과 경쟁’의 원리가 작동하게 되어 지방정부의 효율성이 제고될 수 있다. 티보(C. M. Tiebout)의 발로 하는 투표(voting with feet) 가설에 따르면 재정적 부담과 서비스의 내용이 다른 차별적인 재정프로그램이 지역 마다 다양하게 제공된다면 소비자가 자기 맘에 맞는 물건을 쇼핑하는 것과 마찬가지로 부담자 선택번호에 부합되는 지역으로 이주하여 그 지역의 재정프로그램을 선택하여 공공서비스를 향유할 수 있게 된다(Tiebout, 1956). 그렇게 되면 보다 많은 주민과 기업을 유치하기 위해 지방정부는 양질의 서비스를 값싸게 제공하기 위해 노력하게 되고 이는 지방정부간의 경쟁을 유발하게 되고 이것이 결국 지방정부의 정책과 경영을 개선시킨다 M.리이다. 물론 주민의 거주이전에 현실적 제약이 존재하는 with 이러한 가설이 그대로 적용되기는 어려운 측면이 없지 않지만 어려운 ·확일적 지역 공공서비스공급시스템보다는 분권 ·차별적 지역 공공서비스공급시스템이 경쟁과 선택의 원리에 의해 지방정부의 경영 효율성과 주민만족도를 제고함으로써 전체 공공부문의 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 논리는 부인하기 어려울 것이다.

또한 재정분권을 통해 수익과 부담의 관계를 명확히 함으로써 중앙정부 의존적 재정시스템 하에서 야기되는 주민과 지방정부의 도덕적 해이감(moral hazard)으로 인한 재정운영의 비효율성을 극복할 수 있다. 방만한 재정운영과 부정부패의 구조적 요인이 되고 있는 국고보조사업을 감축하고 자기부담과 자기책임을 기본으로 하는 분권형 재정운영시스템의

구축을 통하여 중앙·지방재정을 포함한 전체 국가재정의 건전성과 효율성을 제고하는 데에 기여할 수 있다.

서구의 역사 발전 과정을 보면 대체로 정치행정의 효율성이 강조되는 시대에는 중앙집권이 상대적으로 강조되는 한편 정치행정의 민주성이 강조되는 시대에는 지방분권이 강조되었으나 20세기 후반부터는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 공공부문의 효율성이 강조되는 20세기 후반기에 접어들면서 예전의 패턴과 달리 지방분권, 지방화가 새삼 강조되고 있는데 이는 지방분권이 정치행정의 민주성보다 공공부문의 혁신을 통한 경쟁력, 효율성 제고를 위한 정부혁신의 차원에서 더 그 중요성이 부각되고 있음을 의미한다. 이는 세계화, 정보화, 고령화 등의 사회 환경 변화에 대응한 효율적인 국가운영시스템으로서 지방분권이 내포하는 ‘선택과 경쟁’의 원리가 새롭게 주목되기 시작한 데에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

넷째, 지방의 활력 회복과 국가 균형발전을 도모하기 위해서이다. 심각한 수도권의 과밀 집중을 완화하고 지역간 균형발전을 도모하기 위해서도 지방의 활력을 강화시킬 수 있는 지방분권이 시대적 과제로서 요청되고 있다. 심각한 수준의 수도권 과밀 및 지역간 불균형을 해소하기 위해서는 다양한 정책 노력이 필요하지만 무엇보다 그간의 중앙정부 시혜적인 지원에 대한 의존적 체질에서 벗어나 자기 책임 하에 주도적으로 지역 발전을 이끌어 나갈 수 있는 분권적·자율적인 지역경영시스템의 구축이 요망된다. 최근의 실증 연구 등에 따르면 지방분권이 적절한 지방정부간 재정조정제도에 의해 보완된다면 지역 경제 성장과 지역간 불균형 시정에 긍정적으로 기여한다는 연구 결과들이 이를 뒷받침하고 있다 (김희창·권영성, 2009; 권오성, 2004).

2. 지방분권개혁의 추이와 성과

우리나라에서 지방분권정책 내지 지방분권개혁이 본격적으로 추진된 것은 대통령 직속의 분권개혁추진기구가 신설된 김대중 정부 시기부터라고 할 수 있으나 그 출발점은 지방

의회의 구성으로 지방자치가 부활된 1991년 국가사무의 지방이양을 위한 지방이양합동심의위원회의 설치로 거슬러 올라간다. 이하에서는 노태우 정부부터 현재 이명박 정부에 이르기까지의 지방분권개혁의 추이와 성과 및 한계를 간략히 짚어보고자 한다.

1) 노태우 · 김영삼 정부

지방이양합동심의회의는 지방자치 실시에 대응하여 지방으로의 이양 대상 사무를 조사·발굴하여 이양 작업을 추진하기 위해 1991년 노태우 정부 시 국무총리 훈령으로 당시 총무처(현 행정안전부) 소속 심의기구로 설치되어 1999년 김대중 국민의 정부에서 지방이양추진위원회가 설치될 때까지 유지된 우리나라 최초의 지방분권 추진기구라고 할 수 있다.

위원장은 당시 총무처 조직국장(이후 소관국의 변경에 따라 행정자치부 행정관리국장, 자치지원국장으로 변경됨)이 맡고 심의위원들은 주로 관계부처 및 지방자치단체 과장급 공무원 및 민간 전문가로 구성된 민관 합동심의회의의 성격을 띤다. 그러나 기구 설치가 법령에 근거를 둔 것이 아닌 데다 총무처 소속으로 총무처 국장이 위원장이었던 관계로 동격인 다른 부처의 입장을 조율할 만한 조직적 위상을 갖추지 못한 한계를 안고 있었다(김병준, 2002 : 94-8).

위원회 업무를 지원해줄 상설 사무국도 마련되지 않아 위원회의 업무를 효율적으로 체계적으로 추진하기도 어려운 여건이었다. 이양 사무에 대한 후속 이행 조치를 위한 제도적 장치도 미흡하여 중앙부처의 반대나 비협조로 위원회에서 최종 확정된 이양 사무에 대해 각 부처가 필요한 법령의 제개정 작업을 미루는 경우도 적지 않았다. 지방이양의 원칙도 없이 중앙정부 편의 위주로 이양 사무가 선정되고 사무 이양에 따른 행재정 지원도 결여되어 이양 사무 발굴에 지방정부가 적극적으로 나서지 않거나 일방적 중앙 업무의 지방전가로 인한 업무부담의 과중에 따른 노골적 거부 내지 반대를 하는 경향마저 보였다.

1991년에서 98년까지 1,600여건의 사무가 지방으로 이양되었지만 지방정부의 입장이 반영되지 못한 채 기능 위주의 패키지형 사무 이양이 아니라 단위사무 위주의 집행업무 중

심의 이양 등으로 지방정부의 실질적 자율성 신장으로 이어지지 못하고 주민이 느끼는 체감 효과도 미미했다. 게다가 사무 이양 후에 그만한 혹은 그 이상으로 국가사무 내지 위임사무가 증가하는 이른바 요요 현상이 나타나 국가사무 대비 지방사무의 비중이 개선되지도 못하였다.

결국 이 시기의 지방분권정책은 지방자치제도의 부활과 함께 분권화를 위한 논의가 나름대로 활성화되었다는 데에 의의를 찾을 수 있지만 중앙정부의 권한 및 사무의 지방 이양 정책은 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다(이용환, 2008 : 49).

2) 김대중 정부

김대중 정부는 지방분권을 국정개혁 100대 과제의 하나로 선정하고 이를 효과적으로 추진하기 위해 법적인 근거를 마련하고 본격적인 지방분권개혁을 추진하였다. 1999년 1월 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률(지방이양촉진법)을 제정하고 동법에 근거하여 지방이양을 전담하는 기구로 지방이양추진위원회를 동년 7월 설치하였다. 지방이양추진위원회는 이전의 지방이양합동심의회의의 제도적·조직적 한계를 극복하기 위하여 지방이양촉진법에 설치 근거를 마련하여 대통령 직속 기구로 설치되고 효율적인 위원회 활동을 위하여 상설 지원 사무국을 두었다.

지방이양추진위원회는 지방 이양의 기본방향과 원칙을 설정하고 중앙행정권한의 지방이양 대상을 심의·의결하고 국가와 지방 간, 광역과 기초자치단체 간의 사무 배분을 결정하는 등 지방분권의 중추적 역할을 담당하였다. 지방이양의 원칙으로서는 지방정부의 여건 및 능력 고려, 지방정부 의사의 존중, 관련 사무의 일체적 이양, 지방정부 우선의 원칙 등을 설정하였다. 또한 관련 법령의 개정 등 사무 이양에 요구되는 조치를 요구, 촉구할 수 있고 필요한 법령의 개정을 건의할 수 있는 권한을 부여하는 한편 지방이양시 이양 받은 사무를 지방정부가 원활히 처리할 수 있도록 행재정적 지원 조치를 강구하도록 규정하였다.

이렇게 이전의 지방분권추진기구와 비교해보았을 때 기구의 위상 및 권한이 격상되었음에도 불구하고 위원회 구성상의 문제 및 정치적 의지의 약화 등으로 인해 지방 이양 실적은 저조한 실적으로 끝났다³⁾. 사무 이양 이외 지방교부세율의 상향조정을 통한 지방재정 확충, 주민조례개폐청구 및 주민감사청구제 도입 등 주민참여제도의 개선 등에서 부분적인 성과를 거두었으나 기본적으로 행정기능의 이양에 초점을 맞춘 행정적 분권의 성격이 강했다(이용환, 2008 : 50-1). 특히 재정분권의 기초가 되는 세원의 지방이양이나 자치입법권 및 지방자치의 큰 틀을 바꿀 수 있는 정치적으로 민감한 교육 및 경찰권한의 이양 등에 대해서는 논의가 제대로 이루어지지 못하는 한계를 보였다.

행정기능의 지방이양에 있어서도 지방분권의 당사자인 지방정부의 자발적 참여와 국민적 공감대 형성을 얻지 못한 채 단위사무 중심의 이양으로 양적으로나 질적으로 저조한 결과를 보이는 한계를 노정했다. 이는 지방이양촉진법이 원래 사무 이양이라는 비교적 좁은 영역을 주 대상으로 하고 있는 데다 지방이양추진위원회가 분권개혁을 강력히 추진하기에는 그 구성과 위상 등에서 여러 가지 구조적 한계를 안고 있었고 중앙 관료들의 소극적인 자세에서 비롯되었다고 볼 수 있다(김병준, 2002 : 101-6).

다만, 이전과 달리 지방분권을 위한 법제도적 근거를 마련하고 대통령 직속의 지방이양추진위원회의 설치를 통해 분권화 정책의 의지를 명확히 제시한 점은 이전의 정부와 차별성을 갖고 있다고 할 수 있다.

3) 노무현 정부

노무현 정부는 지방분권을 지역균형발전과 함께 핵심 국정과제로 설정하고 정부혁신지방분권위원회(지방분권전문위원회)를 대통령 직속기구로 설치하고 정부혁신의 차원에서 적극적으로 추진하였다.

참여정부의 분권개혁 추진 기구는 정부혁신지방분권위원회와 기존의 지방이양추진위원

3) 김대중 정부 시절 지방이양추진위원회에서는 612건을 이양 확정하였고 그 중에서 610건을 필요한 법률적 조치까지 마련하여 완전 이양하였다(소순창, 2011 : 51). 그런데 시도에서 시군구로 이양된 사무가 상당수 차지하고 중앙정부 국가사무의 지방이양은 절반에도 미치지 못한 것으로 조사되었다(김병준, 2002 : 100).

회의 이원적 체제로 운영되었다. 정부혁신지방분권위원회가 지방분권개혁의 기본 방향을 설정하고 개혁을 실행하기 위한 계획을 수립하고 추진해가는 업무를 담당하고 지방이양추진위원회는 국가사무에서 지방사무로 이양해야 할 사무를 발굴하여 심의·확정하고 지방이양을 추진하는 업무를 전담하였다. 지방이양추진위원회는 주로 단위사무 위주의 지방이양 업무를 담당한 반면 정부혁신지방분권위원회는 분권개혁 전반을 다루는 한편 대규모 기능 내지는 사무 이양에 수반되는 제도적 사안들을 주로 다루었다(김병준, 2012 : 383).

2003년 7월에 ‘참여정부 지방분권추진 로드맵’을 발표하고 이 로드맵을 구현하기 위하여 2004년 1월 5년 한시법의 지방분권특별법을 제정하여 대통령 직속의 지방분권추진기구 구성의 근거를 마련하고 권한 및 사무의 이양, 특별지방행정기관의 정비 등 지방분권의 주요 추진과제를 명시하였다. 공식적으로 법명에도 ‘지방분권’이라는 용어가 사용된 것은 정부 수립 이후 처음 있는 일이었다.

지방분권추진 로드맵은 지방분권정책의 강력한 추진을 뒷받침할 지방분권의 3대 원칙으로 ① 권한의 이양 후 지방정부의 수권역량을 강화하는 선분권 후보완의 원칙, ② 주민의 생활과 밀접한 권한을 주민에게 가까운 정부에 이양하는 보충성의 원칙, ③ 중·대 단위의 사무를 포괄적으로 이양하는 포괄성의 원칙을 천명하였다. 추진전략으로는 선도과제 우선 추진, 정부혁신작업과 연계 추진, 중앙부처의 자발적 참여 유도, 국민적 공감대 확대를 내세웠다.

지방분권추진의 기본방향(7항목)과 주요과제(20항목)를 제시했는데 7대 개혁 분야는 1) 중앙지방간 권한 재배분, 2) 획기적 재정분권의 추진, 3) 지방정부의 자치역량 강화, 4) 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 5) 지방정부의 책임성 강화, 6) 시민사회 활성화, 7) 협력적 정부간 관계 정립이었고 20개 주요 과제는 <표 1>과 같다.

<표 1> 노무현 정부 7대 분야 20개 지방분권과제

분야	과제
중앙-지방간 권한 재배분	지방분권 추진기반 강화
	중앙권한의 획기적 지방이양
	지방교육자치제도의 개선
	지방자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 정비
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화
	지방세정제도 개선
	지방재정의 자율성 강화
	지방재정운영의 투명성·건전성 확보
지방정부의 자치행정역량 강화	지방자치권 강화
	지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	지방의정 활성화
	지방선거제도 개선
지방정부의 책임성 강화	지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립
	지방정부에 대한 평가제도 개선
시민사회 활성화	다양한 주민참여제도 도입
	지방공무원 교육훈련제도 개선
협력적 정부간 관계 정립	중앙-지방정부간 협력체제 강화
	지방정부간 협력체제 강화
	정부간 분쟁조정기능 강화

자료 : 정부혁신지방분권위원회. (2003).

노무현 정부는 역대 어느 정부보다 지방분권개혁에 많은 관심과 노력을 기울인 정부로서 개혁의 성과를 떠나 지방분권개혁과제를 체계적으로 정리·의제화한 최초의 정부로 평가할 수 있으나 실적 면에서는 당초의 계획에는 미치지 못한 미흡한 성과로 일단락되었다. 사무이양, 국고보조사업의 이양 및 자치조직권의 신장, 주민투표법제정·주민소송제·주민소환제의 도입 등 지방정부 행정·재정적 자치권의 신장과 주민참여제도의 정비 면에서는 나름대로의 성과를 얻은 것으로 평가 받고 있다. 그러나 당초 개혁과제로 제시했던 특별지방행정기관의 정비, 지방자치경찰제 도입, 국세의 지방세 이양 등은 관련 부처의 소극적

태도와 반발, 국회의 입법 거부와 함께 참여정부의 개혁 추동력 약화와 맞물려 진척을 보지 못하였다.

사무 이양에 있어서도 지방이양위원회는 참여정부 시절 901개의 중앙권한 이양을 확정했으며 그 중 696개 사무가 법령의 개정을 통해 이양 완료되었다. 그러나 이런 성과가 국가 총 사무 중 지방사무의 비율을 개선하지 못했기 때문에 지방분권화의 의미 있는 진척으로 평가 받고 있지 못하다. 국가 총 사무에서 지방사무가 차지하는 백분비는 1994년 25.0%에서 참여정부가 출범하기 직전 해인 2002년 28.2%로 증가했다가 참여정부 마지막 해인 2007년 27.0%로 오히려 감소했다(안성호, 2011 : 12-3). 이런 실망스런 결과가 부분적으로 단위사무의 판단기준 상위에 기인할 수 있지만, 주로 국가사무가 이양된 사무 수를 능가해 양산되었기 때문이다.

결국 이양사무의 비중 및 수가 기대에 미치지 못하는 데다 지방이 원하는 핵심적 사무는 제외되거나 사무이양에 따른 행재정적 지원의 미흡 등으로 지방정부의 적극적 협력을 유도하지 못한 채 초기에 보인 정책 의지에 비하면 사무이양도 저조한 성과로 일단락된 것으로 평가 받고 있다.

4) 이명박 정부

이명박 정부는 노무현 정부의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를 통합하여 지방분권추진위원회로 일원화하였다. 중앙행정권한의 지방이양추진 등에 관한 법률을 폐지하는 한편 지방분권특별법을 전면 개정하여 2008년 2월 5년 한시법의 지방분권추진에 관한 특별법(이하 지방분권추진특별법)을 제정하고 이 특별법에 근거해 동년 12월 지방분권정책의 총괄·조정·심의기구로서 대통령 소속의 지방분권추진위원회를 출범시켰다. 동 위원회는 종래 정부혁신지방분권위원회(2008년 6월 1일 폐지)와 지방이양추진위원회(2008년 9월 1일 폐지)의 기능을 종합적으로 수행하게 되었는데 10명의 위원으로 구성되며, 산하에 4개의 지방분권추진실무위원회와 사무지원기구로서 지방분권지원단을 두고 있다.

지방분권촉진위원회는 4대 분야 20개 세부과제로 지방분권과제를 제시했는데 4대 분야로서는 1) 권한 및 기능 재배분, 2) 지방재정 확충, 3) 자치역량 강화, 4) 협력 및 공감대 확산이고 20개의 세부과제의 내용은 <표 2>와 같다.

7대 분야 20개 세부과제의 내용은 노무현 정부에서 제시한 주요 과제와 대동소이한 것들로서 대부분 노무현 정부가 계획했다가 제대로 추진하지 못했던 분권과제들이다. 이는 지방분권의 관점이나 우선순위, 실제의 추진 의지에 있어서는 차이를 보이고 있지만 정권담당자의 교체에도 불구하고 공식적으로 내세우는 지방분권개혁과제들은 연속성을 나타내고 있다. 이는 이제 지방분권개혁과제에 대해서는 정책집단 사이에 나름대로 일정한 합의와 공감대가 형성되어 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 이명박 정부 4대 분야 20개 지방분권과제

분야	과제
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 홈페이지(<http://www.pcd.go.kr/>)

이명박 정부의 지방분권촉진위원회에서 확정된 지방사무 이양 건수는 1,505 건으로 적지 않지만 이양 완료된 건수는 2012년 6월 현재 305건, 이행을 20%로 매우 저조한 데다(지방분권촉진위원회, <http://www.pcd.go.kr/section/board/content.htm>) 다른 분야의 성과도 미흡한 편으로 전반적으로 매우 미온적인 분권정책의 추진으로 평가된다(소순창, 2011 : 57-61).

다만 지방재정 분야에 있어서 2010년 1월 1일부로 지방소득세와 지방소비세 제도를 도입했는데 지방소득세 제도는 기존 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합해 3년 동안 기존 과세표준과 세율을 그대로 유지하기로 했다. 따라서 지방소득세 도입으로 인한 지방세수와 납세자의 조세부담 및 지방자치단체의 과세권에는 전혀 변화가 없다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는 방식으로 부가가치세수의 5%로 정했다⁴⁾. 지방소비세가 지방세로 도입되었지만 과세표준이나 세율에 대한 지방정부의 재량적 권한은 전혀 없이 국세의 일부를 일정한 기준에 의해 배분해주는 교부세의 성격을 지니고 있다.

부가가치세의 일부 이양을 통한 지방소비세 신설은 재정분권의 관점보다는 국세 감면에 따른 지방재원 손실로 인한 지방재정운영의 곤란을 덜어주기 위한 방책의 일환으로 결정된 측면이 강하다. 그러나 비록 과세자주권의 신장이 없는 데다 세원이양의 수준이 미흡하지만 그간 논의를 거듭해 오던 지방소비세 및 지방소득세의 도입은 나름대로 긍정적으로 평가할 만하다.

4) 지방소비세수는 시·도별 민간최종소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 소비지표에 의해 시·도별로 배분함으로써 시·도별 세수격차를 완화하기로 했다. 소비지표에 적용되는 가중치는 수도권(서울·인천·경기)은 100%, 비수도권 광역시는 200%, 비수도권 도는 300%로 정했다. 아울러, 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권 간의 재원 불균형을 완화하기 위해 2010년부터 10년 동안 수도권의 지방소비세수 중 매년 3천억 원씩 지역상생발전기금으로 조성하여 비수도권 시·도를 지원하기로 했다(문병근, 2010 : 142-3).

제3장 지방분권개혁의 부진 요인

1. 지방분권개혁 추진 영향 요인

정책집행이론 및 행정개혁이론 등에서 제시되고 있는 정책집행 및 행정개혁에 영향을 미치는 요인은 정책의 목표 및 수단과 관련된 정책 내용적 요인, 정책 조직 및 담당자와 관련된 정책 주체적 요인, 정책결정자 및 정책관련 집단의 지지 확보 등과 관련한 정책 과정적 요인, 그리고 정책추진체계를 둘러싼 환경적 요인들로 대별된다⁵⁾.

이를 지방분권개혁에 적용하면 정책 내용적 요인으로 분권개혁의 목표 및 정책 수단의 적합성과 실현가능성, 정책 주체적 요인으로서 지방분권추진체계의 위상 및 개혁추진전략, 정책 과정적 요인으로서 개혁 추진 절차, 반분권 세력의 저항 극복 및 국민적 지지 확보, 그리고 환경적 요인으로는 지방분권 및 지방정부에 대한 국민의 인식 등이 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다. 구체적으로는 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

이하에서는 역대 어느 정부보다 강력한 개혁 의지를 보이며 다양한 분권과제를 추진하였음에도 불구하고 당초의 계획에 미치지 못한 저조한 성과를 보인 참여정부의 지방분권 개혁에 초점을 맞추어 개혁 추진의 부진 요인을 분석하고자 한다.

5) 지방분권개혁 추진 영향 요인은 주로 김순은(2003a)과 권영주(2009) 연구에서 다루고 있는 이론적 논의와 분석 내용을 참고로 재구성하였다. 김순은(2003a) 연구에서는 정책목표, 정책수단, 정책결정자 및 정책관련 집단의 지지 정도, 집행조직과 관련된 요인들, 그리고 환경적 요인들을 분권정책의 집행에 영향을 미치는 주요 요인으로 설정하여 일본의 분권개혁을 사례로 분석하고 있다. 한편 권영주(2009) 연구에서는 내용적 요인과 환경적 요인으로 구분하고 내용적 요인으로서 정책의 유형, 집행능력, 정책이 요구하는 변화의 크기, 정책이 초래하는 혜택의 유형을, 환경적 요인으로는 정책에 대한 순응, 정치체제의 구조 및 정권 특성, 시간적 요인을 하위 변수로 하여 참여정부의 분권정책을 사례로 전문가 설문조사와 통계학적 방법을 통해 분석하고 있다.

<표 3> 지방분권개혁 추진 영향 요인

구분	하위 요인
정책 내용적 요인	개혁 목표 및 수단의 적합성 및 실현가능성
정책 주체적 요인	개혁 추진 기구의 위상 및 정책 의지
	개혁 추진 기구의 구성 및 권한
	개혁 추진 기구의 개혁 추진 전략
	지원 관료조직의 협력
정책 과정적 요인	개혁 추진 절차
	개혁 연대 세력의 형성
	국민적 공감대 형성
	정치권 및 국회 지지의 확보
	지방정부의 적극성·수용성
환경적 요인	정치경제적 상황
	지방분권에 대한 국민의 인식
	지방정부에 대한 국민의 인식

2. 지방분권개혁의 부진 요인

1) 정책 내용적 요인

첫째, 분권개혁의 비전 및 목표의 제시가 미흡했던 점을 들 수 있다. 참여정부의 분권개혁 비전으로 제시된 것은 “지방활력을 통한 분권형 선진국가”(지방분권추진로드맵)의 건설과 “지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것”(지방분권특별법)으로 정리할 수 있다. 그런데 분권개혁의 목표로 제시된 ‘분권형 선진국가’나 ‘국가경쟁력 제고’가 국정효율성에 치우친 신공공관리론적 이미지가 강한 데다 분권의 수단적 가치·과정적 목표에 불과하고 궁극적으로 분권·자치를 통해 실현하고자 하는 국가 및 사회의 내용적 실체가 담겨져 있지 못하다.

특히 지방정부의 자율성과 혁신을 강조하고 있지만 그 자율성과 혁신을 바탕으로 이른바 ‘분권형 선진국가’에서 지방정부가 분담해야 할 역할과 기능, 바람직한 지역사회의 존재

형태 등에 대한 방향 제시가 미흡하다.

결국 참여정부에서 제시한 분권개혁의 비전은 분권개혁을 통해 추구하고자 하는 분권형 국가의 이념적 철학을 제시하지 못함으로써 분권개혁의 당위성과 시급성을 강하게 부각시키지 못하는 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다. 이는 또한 분권개혁에 대한 국민적 관심과 공감을 불러일으키는 데에도 부정적으로 작용한 것으로 평가된다.

둘째, 개혁과제의 실현가능성 및 난이도에 대한 고려가 부족했던 점이다. 참여정부는 지방분권 추진 로드맵에서 7대 기본방향(분야)과 20대 주요 과제를 설정하고 추진 과제별로 추진 일정을 제시하고 있다. 지방자치 전 분야에 걸쳐 개혁과제를 종합적으로 제시하면서 각 과제에 대한 추진 일정을 명시하고 있는 점은 과거 역대 정부의 분권개혁과 차별성을 보이는 측면으로 평가 받을 수 있다. 그러나 이후 개혁 추진 과정과 성과에 비추어 보면 개혁 추진 역량과 현실적 여건을 충분히 고려하지 않은 채 많은 과제를 백화점식으로 나열하고 있었다는 비판을 피하기 어렵다.

그것은 개혁과제의 성격이나 난이도에 관계없이 20개 주요 과제의 추진 단계·일정을 거의 비슷하게 획일적으로 편성하고 있었던 데에서도 드러난다. 결국 로드맵에서 제시된 추진 일정은 그 이후 추진 과정에서 대부분 연기 수정되었고 연기 수정된 대로 실행에 옮겨진 과제마저도 매우 제한적인 수에 그치는 결과로 나타났다.

이런 결과는 여러 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 것이지만 당초 분권개혁 추진 계획 자체가 제약된 역량과 자원, 현실적 여건, 분권개혁의 곤란성 등을 고려한 실현가능성에 대한 깊은 고민 없이 설계된 데에 원인이 큰 것으로 보인다(박철한, 2006 : 4).

셋째, 분권개혁과 균형발전정책의 충돌 현상을 들 수 있다. 참여정부는 분권개혁과 국가균형발전정책을 핵심적 국정과제로 설정하고 양자를 동시에 통합적으로 추진하고자 했다. 그런데 분권개혁과 국가균형발전정책은 정책의 목표 및 정책 수단, 그리고 정책을 둘러싼 갈등구도가 상이함으로써 결과적으로 분권개혁의 추진에 부정적으로 영향을 미친 것으로 평가된다(김순은, 2005 : 50-61; 이기우, 2007 : 219).

특히 균형발전정책을 둘러싼 수도권과 비수도권, 그리고 지역 상호간의 대립과 갈등을 초래함으로써 지방정부간에 형성되었던 분권개혁 연대마저 와해되는 결과를 초래하였다.

게다가 양 정책의 추진 과정에서 추진 기구 간의 경쟁, 추진 리더십의 혼선 등으로 인하여 정책 조정이 잘 안 되는 상황에서 참여정부 중반 이후부터 정치적 호응도가 높고 정책 추진이 비교적 용이한 균형발전정책으로 국정의 중점이 이동하면서 분권정책은 동력을 잃어 가는 양상을 보였다(허훈, 2008 : 15).

2) 정책 주체적 요인

첫째, 개혁추진기구의 이원적 운영체제로 인한 문제점을 들 수 있다. 참여정부의 분권개혁 추진 기구는 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회의 이원체제로 운영되었다. 정부혁신지방분권위원회가 분권개혁 전반을 다루면서 지방분권개혁의 기본 방향의 설정과 기본계획의 수립과 함께 대규모 기능 내지는 사무 이양에 수반되는 제도적 사안들을 주로 다루는 반면 지방이양추진위원회는 단위 사무 위주의 지방이양 사무를 발굴하여 심의·확정하는 업무를 전담하였다.

업무의 분담 관계나 조직의 위상, 실제의 활동 등을 고려하면 참여정부의 핵심적인 분권개혁 추진 기구는 정부혁신지방분권위원회였다고 할 수 있다. 그런데 양 기구는 나름대로 역할을 분담하고 있었으나 기능이 중복되는 부분이 많아 인력과 재정의 낭비뿐만 아니라 사무 이양의 기본 계획과 시행 업무 간의 연계성 부족으로 인한 집행력 약화되는 문제점이 초래되었다(이용환, 2008 : 69-70). 또한 이원적 기구 편성은 사무 이양 추진 과정에서 비토 포인트(veto point) 수를 증가시킴으로써 사무 이양의 폭과 속도를 떨어뜨리는 결과를 야기하였다.

둘째, 정부혁신지방분권위원회의 조직 및 구성상의 문제이다. 정부혁신지방분권위원회가 행정개혁, 인사개혁, 재정·세제개혁, 전자정부 업무와 더불어 지방분권을 다루고 있었기 때문에 위원회 내부의 유기적 통합 조정이 어렵고 위원회 차원에서 지방분권 의제에 전념하기 어려운 위원회의 조직 구성을 보였다(박철한, 2006 : 4). 실제로 위원회 내부 분야별 전문위원 사이에 불필요한 갈등과 대립을 가져오고 지방분권 관련 과제가 다른 전문위원회의 반대로 무산되는 사례가 많았다(김순은, 2005b : 39; 허훈, 2008 : 9).

또한 정부혁신지방분권위원회는 중앙부처의 당연직 위원이 많았던 데다 지방분권에 적극적인 인사로 분류될 수 있는 인사는 소수에 불과했던 관계로 관련 부처의 반대 속에서 분권개혁 논의를 지속적으로 이끌어가기에는 한계가 있었고 참여정부 중반 이후 국정의 중심축이 정부혁신으로 이동하면서 지방분권 논의도 위축되기 시작하였다.

셋째, 대통령의 강력한 지지가 지속되지 못한 점이다. 참여정부는 중반기 이후 집권당 내 노선 갈등과 함께 야당 및 언론과의 대립 마찰 등 여러 가지 정치적으로 어려운 상황이 연속되는 가운데 대통령에 대한 국민 지지율 하락하면서 초기에 보인 지방분권에 대한 강력한 지지가 지속되지 못하였다. 개혁 추진 기구로서 대내외의 권위를 인정받기 위해서는 법제도적 지위 및 권한도 중요하지만 그 이상으로 중요한 것이 최고 국정책임자인 대통령의 강력한 지원이라고 할 수 있는데 이를 확보 유지하지 못하였다. 이로 인해 정부 중반 이후 지방분권 관련 위원회의 활동이 위축되고 관련 부처의 비협조로 분권개혁 추진에 어려움이 가중되었다.

넷째, 개혁추진기구의 전략과 리더십 부족 문제이다. 정부혁신지방분권위원회는 분권에 소극적인 중앙 관료·정치인들의 협력과 분권의 당사자인 지방정부의 자발적 동조를 얻어내는 데에 성공적이지 못하였다. 또한 반분권 세력의 저항과 반발을 극복할 수 있는 언론의 협조나 국민 공감대 형성을 위한 효과적인 전략과 리더십을 발휘하지 못한 것으로 평가 받고 있다.

3) 정책 과정적 요인

첫째, 분권개혁 지지 세력의 연대 형성·확산에 실패한 점이다. 중앙지방관계는 권력관계의 측면을 강하게 띠고 있고 중앙지방관계의 개편은 기존의 권력구조를 변동시키는 것으로서 분권화 개혁에 대해서는 그로 인해 권력기반을 침식당하게 되는 세력의 저항과 반발을 수반하게 된다. 그런데 참여정부는 개혁 추진 과정에서 개혁 반대 세력에 맞설 수 있는 개혁 지지·지원 세력의 연대 형성에 성공하지 못하였다.

참여정부가 적극적인 분권개혁 의지를 보이며 개혁을 추진하던 정부 출범 초기에 시민 사회 분권화 세력은 관망하는 자세로 전환하고 있었다(이기우, 2007 : 218). 정부혁신지방 분권위원회 소속 지방분권전문위원회 구성을 보면 교수 등 학자 출신이 90% 이상소속지하면서 시민사회의 분권추진 운동세력과 218인 연계 고리를 마련하지 못하였다(허훈, 2008 : 14; 임승빈, 2005 : 905). 그리고 정부 중반 이후부터는 시민사회의 주요 세력의 활동 전선이 분권정책보다는 균형발전 쪽으로 옮겨가면서 시민사회 분권운동은 휴면 상태에 들어갔다. 결과적으로 참여정부는 그간 역량을 축적해 왔던 시민사회의 분권추진동u08개혁 추진의 동력으로 활용하지 못한 것으로 평가 받고 있다.

둘째, 정치권·국회 협력을 확보하지 못한 점이다. 분권개혁 과제의 대부분은 법제도의 정비를 수반하는 바, 입법조치를 통해 완성된다고 할 수 있기 때문에 분권개혁의 효과적인 수행을 위해서는 정치권·국회의 협력과 지지가 필요한데 참여정부는 이러한 정치적 지지 확보에 성공하지 못하였다.

참여정부 분권개혁추진체계의 구성과 개혁 추진 과정을 보면 국회와의 협의·연계 과정이 제도적으로 마련되어 있지 않은 데다 개혁추진기구의 활동 과정에서 정치권의 지지와 협력을 얻기 위한 별도의 노력은 매우 부족했던 것으로 판단된다. 분권개혁 추진 일정도 개혁과제의 난이도와 관계없이 거의 일률적으로 노무현 정부 임기에다 맞추고 있었던 점에서도 분권개혁을 초당적·국가적 과제로 인식시키기에는 걸림돌로 작용하였다. 그런 이유로 지방이양사무의 일괄적 이양을 위한 지방일괄이양법 등 분권개혁 관련 입법이 국회의 반대로 무산되는 사례가 나타나고 그것이 결국 분권개혁의 추동력을 실추시키는 데에 일조하였다.

셋째, 분권에 대한 국민 공감대 형성이 미흡했던 점을 들 수 있다. 지방분권에 대한 우호적 환경이 조성되지 않은 상황에서 분권개혁에 대한 반대와 저항을 극복하는 유력한 방안의 하나는 지방분권의 당위성 내지 비전에 대한 국민적 공감대 형성이라고 할 수 있다.

그런데 참여정부의 분권개혁과제는 시민사회 및 지역사회 등 국민적 요구에 의해 국정 의제로 부상되었다기보다는 집권자의 철학과 의지가 강하게 작용하여 채택된 측면이 강하다. 개혁 추진 과정에서도 지방분권의 필요성과 당위성에 대한 폭넓은 국민의 이해를 구하

는 데에 성공하지 못하고 지방정부의 부정적 모습이 언론에 집중 부각되는 상황에서 오히려 지방분권의 부정적 시각이 여론을 주도하는 측면이 있었다. 결국 참여정부는 지방분권에 대한 국민적인 담론을 긍정적으로 형성해 내는 데 성공하지 못한 것으로 평가 받고 있다(이기우, 2007 : 219; 허훈, 2008 : 15-6).

넷째, 지방정부의 적극적 관심·협력을 유도하는 데에 실패한 점이다. 지방분권 개혁 과정에서는 분권의 대상이며 자치의 주체인 지방정부의 적극적인 인식과 협력이 요구되는데 특히 참여정부에서는 지방이양 대상 사무의 조사·발굴 작업을 일차적으로 지방정부의 사무 이양 건의를 바탕으로 진행하였는데 지방정부의 소극적인 자세로 중앙정부 부처의 반대 논리를 극복하지 못하고 중간에서 좌절된 경우가 많았다(김병준, 2002 : 104-6).

이러한 지방정부의 분권개혁에 대한 소극적인 태도는 여러 가지 차원에서 설명될 수 있으나 우선 지방 공무원들의 분권개혁의 필요성에 대한 인식 부족과 중앙정부 분권화 의지에 대한 의구심 등으로 인한 분권개혁에 대한 회의적 자세를 들 수 있다. 원래 지방 공무원들은 지방분권에 대해서 호의적 태도를 갖고 있다고 볼 수 없다. 왜냐하면 지방분권으로 지방공무원들은 일(사무)의 양이 늘어날 수밖에 없으며, 그에 따른 책임감과 의무 또한 절대적으로 확대되기 때문이다(소순창, 2004 : 86).

특히 사무 이양에 따른 재원조치나 인력 보강 조치가 불분명한 데서 지방분권을 중앙정부의 부담 전가로 인식하는 경향이 강했던 이유와 함께 참여정부에서 지방분권과 지방정부혁신이 동시에 추진되면서 지방 관료 사회에서 분권이 지방정부의 성과 창출 책임과 업무 부담 증가로 이어질 수 있다는 인식이 팽배하게 됨에 따라 분권에 대해 소극적이고 방어적인 자세를 갖게 된 것으로 분석된다.

4) 환경적 요인

첫째, 지방분권에 대한 일반 국민의 소극적·부정적 입장이 강하다는 점이다. 남북분단, 과거 지방자치 경험에 대한 부정적 이미지, 경제성장 우선적 가치관 등에 따른 지방분권의 부작용에 대한 우려가 큰 편이다. 그에 더하여 지방정부의 부패와 무능에 대한 국민적 불

신이 중앙정부에 대한 불신보다 더 큰 편이다. 이러한 지방분권의 부작용에 대한 우려와 지방정부에 대한 불신이 더해지면서 분권개혁의 당위성과 필요성에 대한 공감대 형성의 걸림돌이 되고 있다.

둘째, 분권개혁 촉발 계기가 부족했던 점이다. 지방분권개혁에 대한 저항과 반발은 매우 조직적이고 강하기 때문에 분권개혁을 촉발하고 지속적으로 추동하게 하는 정치경제적 상황 계기가 필요한데 노무현 정부 시절에는 그러한 외부 추동 요인이 실체화되지 못하였다 (김순은, 2004b : 40).

일본의 경우 1990년대의 지방분권개혁이 전후 몇 차례에 걸쳐 시도되었던 분권개혁과 달리 일정한 성과를 거둘 수 있었던 요인에는 여러 가지가 지적될 수 있지만 무엇보다 1990년대 초반 일본이 봉착하게 된 심각한 정치경제적 위기 상황을 지적할 수 있다. 패전 후 고도경제성장을 구가하던 일본이 1970년대의 오일쇼크 이후 안정적 저성장체제를 유지하다가 1980년대 말 버블경제의 붕괴 이후 출구를 찾기 어려운 경기침체와 함께 정관계의 부정부패사건이 잇따르면서 전후체제의 근본적인 구조개혁의 절박감(a sense of urgency)이 사회 전반으로 확산되었다. 그러한 상황 속에서 정치경제개혁의 돌파구의 하나로서 지방분권이 유력한 대안으로 부상하게 되고 이후 전후 40년 가까이 지속되어 온 자민당 일당 집권체제가 붕괴되는 정계개편과 함께 지방분권개혁이 더 추동력을 얻게 되는 과정을 거쳤다.

그런데 노무현 정부 시절 때에는 김대중 정부 때도 마찬가지였지만 사회경제적 변혁의 요구에 따라 분권개혁이 진행되었기보다는 대통령의 정치적 소신과 의지에 따라 ‘위로부터’ 추진된 측면이 강하다. 결국 대통령의 소신이 바뀌거나 의지가 꺾이게 되면 지방분권 개혁의 추동력을 상실하게 되는 운명을 거칠 공산이 큰데 노무현 정부도 그런 경우에 해당된다고 할 수 있다.

셋째, 대통령 리더십의 실추이다. 대통령 탄핵 파문, 집권당 내부의 분열 및 야당과의 격한 대립, 대통령 국정 수행에 대한 국민적 지지율의 급락 등에 따른 대통령의 리더십이 손상을 입으면서 대통령이 적극 추진하고자 하였던 개혁 의제도 힘을 잃기 시작하였다.

3. 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인

첫째, 분권개혁의 의미나 내용에 대한 일반 국민의 체감성이 부족한 점이다. 전국 16개 시도 주민을 대상으로 설문조사한 결과를 보면, 지방분권이라는 용어에 대한 인지 정도는 높은 것으로 나타났으나 지방분권의 의미나 내용에 대한 인지 정도는 낮은 것으로 조사되었다(이용환, 2008 : 125-30).

지방분권의 의미나 내용에 대해 ‘거의 모르는 편’이 32.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘알고 있는 편’(24.4%), ‘보통’(22.4%), ‘전혀 모름’(16.1%), ‘잘 알고 있음’(4.9%) 순으로 나타났다. 결국 지방분권의 의미나 내용에 대한 비인지(48.3%)가 인지(29.3%)보다 월등하게 높게 조사되었다⁶⁾.

<표 4> 지방분권의 의미나 내용의 인지 정도

(단위 : 명, %)

응답자수	모름		보통	알고 있음	
	전혀 모름	거의 모르는 편임		알고 있는 편임	잘 알고 있음
2,500	48.3		22.4	29.3	
	16.1	32.2		24.4	4.9

자료 : 이용환(2008), 127

2011년 전국시도지사협의회에서 전국민을 대상으로 한 조사에서도 지방분권이라는 용어에 대한 인지를 묻는 질문에 43.9%가 내용을 안다고 답한 반면에 용어 자체는 들어 봤으나 내용을 잘 모른다는 응답을 포함하면 지방분권의 내용에 대해 잘 모른다는 비율이 전체의 56%에 달하고 있는 것으로 조사되었다(김성호, 2011 : 11).

6) 이 조사에서 특이한 것은 지방자치단체별로 지방분권의 의미나 내용의 인지 정도에 큰 차이가 있다는 점이다. 전남(54.5%), 광주(53.3%), 대전(47.5%), 강원(44.7%)은 알고 있음의 비율이 50% 내외로 높은 반면에 제주(9.8%), 충남(15.0%), 대구(16.0%), 전북(16.9%), 인천(17.7%) 등은 평균 이하의 아주 낮은 수준을 보이고 있다(이용환, 2008 : 127). 따라서 전체 지방자치단체의 평균적 인지 정도를 갖고 일반적 인지 정도가 낮은 것으로 평가하는 데에는 다소 신중한 자세가 요구된다.

<표 5> 지방분권 용어 인지 정도

(단위 : 명, %)

응답자	잘 모름			알고 있음	
	들어 본 적 없음	들어는 봤음	용어만 앎	내용 약간 앎	매우 잘 앎
1,077	56			43.9	
	9.7	17.8	28.5	37.1	6.8

자료 : 김성호(2011), 11

지방분권의 주요 의제는 사실 전문가나 관련 공무원들이 아니면 그 의미를 이해하기 어려운 전문성을 띤 내용들이 많아 일반 주민들이 쉽게 체감하기 어려운 측면이 있다. 분권을 중앙정부와 지방정부 간의 이른바 ‘관과 관의 문제’로만 이해하는 경향이 강하다. 결국 지방분권에 대한 일반 주민(국민)들의 체감 정도가 매우 낮다고 할 수 있으며 공감대 형성을 위한 기본적인 조건이 아직 성숙되지 못한 것으로 판단된다.

둘째, 분권개혁의 부작용에 대한 우려가 강하다는 점이다. 우리의 현실에서는 지방분권으로 얻을 수 있는 이점보다 부정적 효과가 더 클 수 있다는 분권개혁에 대한 소극적·회의적 입장이 일반 국민들의 정서에 강하게 남아 있는 것이 사실이다. 과거 1공화국 시절의 지방자치에 대한 부정적 이미지와 그 이후의 권위주의 정치체제 하의 지방자치에 대한 부정적 교육·홍보로 인해 지방분권·지방자치는 국가경쟁력이나 국정의 효율성과는 배치된다는 인식이 아직도 강하게 남아 있다.

또한 남북분단이라는 군사적 대치 상황에서 국가의 안위를 지키기 위해서는 집권적이고 안정적인 통치시스템이 필요하고 민주적 가치는 다소 희생되더라도 어쩔 수 없다는 인식이 여전히 남아 있다. 게다가 우리나라의 후진적 정당구조, 정치문화, 지역주의 및 시민의식 등에 비추어 지방자치가 지역 민주주의 발전에 기여하기보다는 파벌주의 및 토호 중심의 폐쇄적 권력구조를 고착화하는 병폐를 초래할 것이라는 비관적 견해도 팽배해 있다.

그리고 효율적인 경제발전을 최우선적인 국가과제로 인식하는 국민이 많은 상황에서 지방분권을 할 경우 통합적인 국정 운영을 어렵게 하여 국정의 비효율성을 초래하고 경제발

전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 강하다(김순은, 2003b : 14-5).

상기의 설문조사에서도 지방분권의 필요성에 대해서는 대체로 수긍하지만 지방분권의 부작용에 대해서도 각 지역에 권한이 분산될 경우 통합적인 국정을 수행하기 곤란하며, 지방재정의 수요가 증가할 우려가 있고, 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등이 초래될 우려가 있다는 지적이 제기되고 있다. 이러한 지방분권개혁의 부작용에 대한 우려는 뒤에서 언급하는 지방정부에 대한 불신이 더해지면서 분권개혁의 당위성과 필요성에 대한 공감대 형성의 걸림돌이 되고 있다.

셋째, 지방정부에 대한 강한 불신이다. 지방정부의 역량 및 책임성 등에 대해 국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 오히려 중앙정부보다 더 깊은 회의와 불신을 받고 있다고도 할 수 있다. 지방분권에 소극적이거나 반대적인 입장을 가진 사람들은 현재 우리나라 지방정부의 윤리성 및 역량으로 보아서는 지방분권이 진전되면 지방정부 및 지방공무원들이 강화된 권력 및 재량권을 활용하여 주민 복지를 증진시키기보다는 예산을 낭비하고 권한을 오남용하여 더 안 좋은 결과를 초래할 것이라고 우려하고 있다.

앞에서 언급한 설문조사에서도 지방분권의 원활한 추진을 위해 해결되어야 할 과제로서 ‘지방자치단체의 능력 함양’(35.5%)을 제일 우선적으로 꼽고 있다. ‘분권에 대한 중앙정부의 적극적 의지’(30.3%), ‘국회를 비롯한 정치권의 결단’(25.0%), ‘시민사회의 촉구’(8.8%) 등 다른 어떤 외부적 요인보다 지방정부의 수권 능력을 문제시하고 있고 그것은 현 지방정부의 분권 수용 능력에 대한 불신이 그만큼 강하다는 것을 반증하고 있는 것으로 볼 수 있다(이용환, 2008 : 141-3).

중앙정부의 의지 부족이 가장 결정적 요인임에도 불구하고 일반 국민들은 지방정부의 자치권 수행 능력 및 도덕성을 문제시하고 있는 것은 사실 인식의 옳고 그름을 떠나 지방정부에 대한 불신이 크다는 것을 알 수 있다. 물론 뒤에서 언급하듯이 국민들이 지방정부의 과제로 인식하고 있는 지방정부의 역량 문제정부짚쫓 집권은 의 산물인 성격이 강하고 분권은 로의 이행을 통해 해결될 수 있정부문제임에도 불구하고 지방정부 역량에 대한 국민적 불신이 분권개혁에 소극적 입장을 낳고 그것이 또 지방정부의 역량을 위축시킴으로써 지방정부에 대한 불신을 증폭시키정부악순환이 발생하고 있다. 지방정부의 역량에 대한 인과 관계를 떠나 지방정부에 대한 국민의 신뢰떠나이는 지방분권에 대한 국민적 공감대

형성은 어려울 것으로 보을 증이는 결국 분권개혁 추진의 장애 요인으로 작용할 것으로 내다보인다.

넷째, 주민배제의 분권개혁추진과정이다. 분권의 최종수혜자이며 자치의 주체인 주민들의 의견과 요구를 수렴하고 반영하는 절차가 미흡함으로써 주민들의 자발적 관심과 참여가 부족하고 국민 공감대 형성이 어려웠던 것으로 판단된다.

제4장 지방분권 국민 공감대 형성·확산 전략

분권에 대한 국민 공감대 형성 부진의 요인 분석을 토대로 지방분권의 최종 수혜자인 주민(국민)의 관점에서 분권개혁을 설계할 필요가 있다. 앞에서 분석한 지방분권개혁 부진 요인을 토대로 지방분권에 대한 국민 공감대 형성과 확산을 위한 전략적 과제를 도출하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

1. 분권개혁의 논거 및 실체적 목표의 명확한 제시

앞에서 본 바와 같이 참여정부에서 제시한 분권개혁의 비전과 목표에는 분권개혁을 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 실체적 내용을 담지 못함으로써 분권개혁의 당위성과 필요성을 강하게 부각시키지 못한 측면이 있다. 특히 분권체제 하의 지방정부의 역할에 대한 방향성 제시가 미흡한 관계로 분권개혁에 대한 일반 국민들의 관심을 이끌어내는 데에 역부족이었다.

따라서 차제에는 분권개혁과제의 제시에 그칠 것이 아니라 분권개혁을 통해 이루고자 하는 앞으로의 국가와 지역사회의 모습을 제시함으로써 분권개혁의 필요성을 공유할 수 있도록 하여야 한다.

1) 지방분권의 논거 정립·확산

21세기 현대국가에서 지방분권이 요구되는 논거를 사회경제적 환경 변화와 정부 기능 변화를 둘러싼 거시적·미시적 맥락에서 규명할 필요가 있다.

1980년대 이후 세계 동시적으로 진행되고 있는 지방화 내지 지방분권의 이면에는 20세기 후반기의 국민국가를 둘러싼 세계 경제 질서의 변화와 사회경제적 변화가 있다(神野, 1998 : 110-125). 구체적으로는 시장경제의 세계화에 따른 국민국가의 퇴조와 산업구조의 재편에 따른 보편적 서비스(universal service)의 증대를 지적할 수 있다.

20세기 후반 자본자유화 및 무역자유화 등 시장경제의 세계화(globalization) 진전에 따라 국경을 넘나드는 사람, 물자, 자본의 이동을 규제할 수 있는 국민국가의 국경관리 능력이 약화되고 있다. 이로써 중앙정부가 소득재분배 기능과 경제안정화 기능을 수행할 능력을 상실해감에 따라 이른바 ‘국민국가의 황혼’ 현상이 발생하고 있다는 것이다. 이러한 국민국가를 둘러싼 구조적 변화가 복지 지출 증가에 미치지 못하는 세수 부족과 재정위기를 가져오는 한편 사회복지 기능을 중심으로 한 중앙정부의 활동과 능력을 위축시킴으로써 중앙집권적 사조의 퇴조를 불러왔다.

한편 중앙정부가 주로 수행해왔던 선별적 복지서비스(selective service) 수요가 국민소득의 증진에 따라 감소되는 반면에 보편적 대인복지서비스 수요가 증가하고 있다. 이는 시장경제의 세계화 속에서 진행되어온 산업구조의 전환과 함께 그간 가족과 지역공동체에서 무상노동을 제공해온 여성들의 사회 진출이 높아짐에 따라 가족이나 지역사회의 공동생활 기능이 축소되고 있기 때문이다.

이제까지 가족과 지역공동체의 무상노동에 의해 지탱되어온 육아나 양노 등이 공공서비스의 지원 없이는 유지 곤란하게 되고 결국 정부가 이러한 공동체 기능을 대신하거나 지원하는 공공서비스를 공급하지 않을 수 없게 된다. 이렇게 공동체의 공동 작업이나 상호부조에 의해 공급되어온 공동체 서비스는 빈곤자에 한정되어 공급되는 선별적 서비스가 아니라 지역사회 주민 누구나가 향유하는 보편적 서비스의 성격을 지니고 있다. 이러한 보편적 서비스는 공동체 기능의 쇠퇴와 함께 생활수준의 향상에 따라 육아나 양노에 국한하지 않고 의료, 교육·문화, 환경·위생, 스포츠·여가활동 등 다양한 서비스에 걸쳐 그 수요가 분출하고 있는 추세이다.

이와 같은 보편적 서비스 수요에 대해 중앙정부는 종전과 같이 현금급부에 의한 서비스를 제공할 능력도 상실되어 가는 데다 서비스의 성격상 중앙정부가 공급하기도 곤란하다. 보편적 서비스는 지역사회의 특성에 따라 그 수요가 다양하고 차별적이다. 게다가 보편적 서비스는 그 성격상 서비스 그 자체를 급부하는 현물급부가 중심이 될 수밖에 없다. 이러한 현물급부, 즉 서비스 급부의 수요는 의사결정에 대한 주민참여의 기회가 부족한 중앙정부에서는 제대로 파악하기 어렵다. 결국 의사결정에 대한 주민참여가 용이한 주민에게 가까이 있는 지방정부가 주민참여를 기초로 서비스 수요를 파악하고 그 공급을 결정해가는 것이 효율적이다.

결국 국민국가의 국정관리 능력의 약화로 인해 중앙정부의 기능은 축소되는 반면에 보편적 서비스의 수요 증대에 대응하여 지방정부의 기능이 확대·강화되고 있으며 그에 상응하는 권한과 자원 배분의 필요성이 증대되고 있다. 이러한 중앙정부와 지방정부의 기능변화를 초래하는 세계경제질서의 변화와 사회경제구조의 변화가 1980년대 이후 세계 동시적으로 진행되고 있는 지방화 및 지방분권의 이면에 존재하는 구조적 요인이 되고 있다(이정만, 2009 : 62-4).

한편 현대국가의 민주성 및 효율성 증진을 위한 효과적인 정부혁신의 한 수단으로서의 지방분권의 필요성·당위성이 검토될 필요가 있다. 특히 우리나라의 집권·분산적 재정시스템이 빚어내는 재정운영의 비효율성과 부패 등의 구조적 폐해를 극복하는 정부혁신의 효과적인 수단으로 강조되어야 할 것이다. 이러한 지방분권의 논거 정립과 홍보를 통해 지방분권개혁의 절박감(a sense of urgency)을 조성할 필요가 있다.

2) 지방분권의 비전 및 기본 방향 제시

분권개혁을 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 사회는 어떤 사회이며 그런 사회를 실현하기 위해 추구해야 하는 분권개혁의 기본 노선을 둘러싼 국민적 담론을 창출할 필요가 있다.

사실 이제까지 지방분권개혁이 추구하는 궁극적인 지향점에 대한 깊은 논의 없이 개혁이 추진됨에 따라 개혁 추진 과정에서 방향성 상실, 개혁과제 상호간, 과제와 전략 간의 정합성을 확보하지 못한 채 개혁 추동력이 상실되는 경험을 반복해왔다. 분권개혁과제의 제시에 그칠 것이 아니라 개혁을 통해 이루고자 하는 궁극적인 실체적 목표를 제시함으로써 분권개혁의 전체를 관통하는 개혁의 비전과 기본 철학을 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 분권개혁의 당위성과 필요성을 강하게 부각시키는 한편 분권개혁에 대한 공감대를 확산시키는 전략이 요구된다.

오늘날 세계 각국의 분권개혁의 기본 노선은 영미식의 '신자유주의적 지방분권'과 북구

식 ‘분권형 복지정부(공동체) 지향 지방분권’으로 대별할 수 있다(池上, 2004 : 17-8). ‘신자유주의적 지방분권’은 재원보장 없는 사무권한 이양 등을 통해 치안, 소방, 도로 등 생활 관련 지방공공재의 효율적·경쟁적 공급시스템의 구축과 정부기능 축소를 통한 효율적 작은 정부를 지향한다. 반면 ‘분권형 복지정부(공동체)’ 지향의 적극적 분권개혁은 과세자주권과 재원보장을 전제로 한 분권체제를 통한 복지·교육 등 재분배적 대인사회서비스의 전국적 확충과 협력적 복지공동체를 지향한다.

주요 선진국가의 분권개혁의 동향에 대한 비교 연구 등을 통해 우리나라에 적합한 분권개혁의 기본 노선을 모색할 필요가 있다. 다만 세계화·저출산·고령화 등과 같은 사회경제적 환경 변화에 따른 정부기능의 변화와 보편적 대인사회서비스 수요의 증가 등을 고려하면 분권형 복지공동체 지향의 분권 철학이 요망된다고 할 수 있다. ‘분권형 복지공동체’ 실현을 위해 요구되는 사회경제적 환경 변천 역할 및 권한 재 배 등에 관한 토의 활성화, 국민적 담론 창출을 통하여 지방분권의 당위성과 긴급성에 대한 공감대를 형성·확산해 갈 필요가 있다.

1990년대 중반의 일본 지방분권개혁의 성공 요인의 하나로도 지방분권추진의 목적·기본이념, 지방분권추진을 위한 중앙정부와 지방정부의 책무, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 명시함으로써 지방분권에 대한 명확한 비전을 제시하고 있는 데에서 찾을 수 있다(김순은, 2003b : 13-4). 지방분권추진법 제1조에서 지방분권추진법의 목적을 규정하면서 지방분권추진의 목적으로 ‘국민이 여유와 풍요를 실감할 수 있는 사회의 실현’에 있음을 밝히고 있다. 지방분권추진의 기본이념으로서는 “중앙정부와 지방정부가 함께 공통의 목적인 국민복지 증진을 위해 상호 협력하는 관계에 있음을 인식하여 —중앙정부와 지방정부가 분담하여야 할 역할을 명확히 하고 지방정부의 자주성 및 자립성을 높여 개성 넘치며 활력이 가득한 지역사회의 실현”을 기본으로 한다고 규정하고 있다.

2. 국민체감형 분권외제 발굴·홍보

분권개혁의 의미와 내용을 일반 주민들도 쉽게 이해하고 관심과 공감을 유도할 수 있도록 분권개혁의 효과를 일반 주민들이 체감할 수 있는 의제를 발굴하고 알리는 노력이 필요하다. 발굴에 그치지 않고 일반 국민들을 대상으로 홍보하는 노력이 필요한데 이와 관련해서는 언론, 학계, 시민단체의 역할이 중요하다. 특히 지역 주민들의 지방분권개혁에 대한 관심은 언론에 의해 결정된다고 볼 수 있기 때문에 언론의 협력과 공감을 얻는 일이 매우 중요하게 작용할 것으로 생각된다.

국민체감형 분권외제의 예로서는 우리나라 국민들이 가장 큰 관심을 갖고 있는 자녀 교육 및 지역 방범·치안 등과 연계한 교육 및 자치경찰 관련 분권과제가 있을 수 있다. 예컨대 교육자치와 관련하여서는 농어촌 지역 및 중소도시의 지역 현안의 하나인 소규모 학교 통폐합 정책과 고교 입시제도 등이 주민 체감성이 높은 분권 의제가 될 수 있다.

교육적 관점에서 뿐만 아니라 침체 일로에 있는 농어촌 지역사회의 존립·발전의 측면에서도 많은 문제점이 지적되고 있는 소규모 학교 통폐합 정책이 지역 주민 및 학부모의 의견을 무시한 채 강행되고 있는데, 이는 교육재정, 교육과정은 물론이고 학급 편성 및 교원 정원 배분 권한까지 장악한 중앙정부 교육당국의 일방적인 정책 추진에 따를 수밖에 없는 집권적 교육시스템의 결과라고 할 수 있다.

또한 최근 비평준화 고교 입시 제도를 택하고 있는 중소도시에서 고교 평준화를 요구하는 지역 주민들의 의견이 묵살됨으로써 학부모들의 불만이 누적되고 도시 인구 유출의 한 요인이 되고 있는 사례도 늘고 있다. 이렇게 지역 주민 및 학부모들의 다수 의견이 고교 입시 정책에 제대로 반영되지 못하는 데에는 중앙집권적 교육시스템과 함께 해당 지역 교육 수요자들의 의사가 반영되기 어려운 광역자치단체인 시도 단위의 교육자치가 이루어지고 있는 데에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

따라서 해당 지역의 주민 및 학부모들의 의사와 교육 수요가 지역 교육 정책에 적극 반영되기 위해서는 획일적인 중앙집권적 교육행정시스템을 시군 단위의 분권적 교육행정시스템으로 개혁해야 된다는 점을 부각시킴으로써 분권개혁에 대한 관심과 지지를 유도할

수 있을 것으로 기대된다.

또한 토지이용 및 건축, 기업 활동 등과 관련하여 불필요한 중앙정부의 관여로 야기되는 불합리한 중복적 인허가제도나 복잡한 민원사무 절차 등에 대한 분권적 개선안 제시로 관심을 유도할 수도 있을 것이다.

나아가 집권시스템의 폐해를 가장 쉽게 공감할 수 있는 것은 국고보조사업을 둘러싼 구조적 비리와 재정 낭비 문제라고 생각되며 이러한 사례의 발목을 통한 집권시스템의 폐해와 재정분권의 필요성에 대한 공감을 이끌어 낼 수 있을 것으로 본다.

일본의 경우도 1980년대 후반 국고보조사업의 배분을 둘러싼 정관업의 비리 사건이 언론에 크게 보도되면서 국민들이 집권시스템의 폐해와 한계에 대한 문제인식을 공유하게 되고 이것이 분권개혁에 대한 지지로 나타나 분권개혁의 성공에 기여한 것으로 평가되고 있다. 이 과정에서 언론의 협력과 공감을 얻는 일이 매우 중요하며 일단 지방분권에 우호적인 지역 언론의 협력 확보를 위한 노력이 필요할 것이며 일본의 경우에도 지역 언론이 분권개혁 공감대 구성에 크게 기여한 것으로 분석되고 있다(김순은, 2004b : 62).

한편, 지방분권의 비전과 목표, 추진과제 등을 발굴·선정하는 과정에서 주민(국민)들의 의견을 수렴할 수 있는 다양한 통로와 채널을 구축하고 적극적으로 의견을 반영하고 모니터링·피드백하는 노력이 요구된다(이용환, 2008 : 169-70). 분권개혁 과정에 주민 참여를 확대함으로써 지방분권에 대한 이해와 관심을 높이는 한편 자치의식을 제고할 필요가 있다. 이와 관련하여 주민들이 생활공간 가까이에서 쉽게 참여하고 자치를 체험할 수 있는 근린생활자치(동네자치)의 내실화를 위한 의제 발굴도 중요하게 작용할 것으로 보인다.

3. 반분권 연합세력의 실체 규명

분권개혁에 대한 소극적이고 회의적인 반분권 연합세력의 논리의 이면에 존재하는 기득권 유지·옹호를 위한 정치경제적 동기를 밝힘으로써 집권체제의 모순과 분권개혁의 필요성에 대한 공감대를 만들어낼 필요가 있다. 이러한 관점에서 반분권 연합 동맹의 토대가

되는 국고보조금의 정치경제적 성격은 반분권 연합세력의 반분권 논리의 실체를 밝히는 좋은 소재가 될 수 있다.

1) 국고보조금의 현황

2005~2012년까지 국고보조금(국고보조금과 광역·지역발전특별회계 지원금 포함)은 연평균 10.3% 증가하여 2012년도 예산 기준으로 33.2조원으로 동기간 중앙정부 총지출 증가율 6.5%를 상회하고 중앙정부 예산(일반회계 및 특별회계)에서 차지하는 비중이 계속 증가하여 2012년도 예산 228.1조의 14.9%를 차지하고 있다(국회예산정책처, 2011a : 7-8). 국고보조금은 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등 일반재원 지방이전재원의 동기간 연평균 증가율 7.2%보다 빠른 속도로 증가하고 있다.

국고보조사업은 통상적으로 일정한 지방비 부담을 수반하는데 앞에서 본 바와 같이 국고보조금 자체도 지속적으로 증가하는 데다 국고보조사업비에서 차지하는 지방비 비중도 계속 증가함에 따라 지방 예산에서 차지하는 국고보조사업비의 비중도 증가 일로에 있다. 지방정부 예산 규모(일반회계 및 특별회계)에서 국고보조사업비가 차지하는 비중이 2005년 17.9%, 2006년 18.7%, 2007년 21.1%, 2008년 21.0%, 2009년 26.7%, 2010년 33.4%로 계속 증가해오고 있다(손희준·강인재, 2011 : 212).

그런데 이 수치는 지방정부 전체의 평균치이고 국고사업비 비중이 낮은 서울특별시, 수도권권의 부유한 몇몇 시를 제외하면 대개 50% 내외의 수준을 보이고 지방정부 본연의 주된 살림이라고 할 수 있는 일반회계만을 기준으로 하면 70%까지 높아진다. 결국 대부분의 지방정부 예산의 50~70% 금액을 중앙정부가 사업의 목표와 내용을 정하고 사업 시행 과정을 감독·통제하는 국고보조사업에 지출하고 있는 셈이다.

국고보조금의 지출 분야를 보면 2012년도 예산 기준으로 사회복지·보건 분야에 16.2조원(49.0%)로 가장 많고 농림수산·산업 등의 분야 5.8조원(17.5%), SOC(교통물류 등) 분야 4.2조원(12.5%), 환경 분야 3.7조원(11.1%), 문화 및 관광 분야 1.5조원(4.4%), 공공질서 및 안

전 분야 0.9조원(2.8%), 일반공공행정 분야 0.9조원(2.6%)의 순이다.

국고보조금 소관 부처별로 보면 보건복지부의 예산이 15.6조원(48.8%)으로 가장 규모가 크고, 국토해양부 4.1조원(12.3%), 농림수산식품부 4.0조원(12.0%), 환경부 3.6조원(10.8%), 문화체육관광부 1.2조원(3.6%), 행정안전부 1.0조원(3.0%), 산림청 0.9조(2.7%) 등의 순으로 나타난다(국회예산정책처, 2011a : 10-2).

한편, 국고보조사업의 성격에 따라 경상보조와 자본보조⁷⁾로 나누어 보면 2008년~2012년의 추이를 보면 대체로 경상보조와 자본보조는 55 : 45의 비율을 보인다(국회예산정책처, 2011a : 30). 사회간접자본 확충이나 경제개발 관련 투자 등 자본형성적 지원금이 전체 보조금의 절반 가까이를 차지하고 있으며 지방비 부담까지를 합치면 지방정부의 세출에서 차지하는 자본형성적 세출의 규모와 비중은 더 늘어날 것으로 보인다. 이는 지역에서 수행되는 국고보조사업의 내용이 도로 건설, 하천 정비, 상하수도시설 및 각종 공공시설 개선 사업 등과 같은 SOC 토목건설 사업의 비중이 높은 사실과 상통한다.

<표 6> 국고보조사업 성격별 규모 추이

(단위 : 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012
경상보조	139,798 (56%)	160,088 (55%)	173,926 (55%)	181,227 (56%)	185,712 (56%)
자본보조	109,814 (44%)	133,971 (45%)	142,466 (45%)	142,062 (44%)	145,899 (44%)
합계	249,612	294,059	316,392	323,289	331,611

자료 : 국회예산정책처(2011a : 30)

7) 경상보조는 보조금의 관리에 관한 법률에 따른 보조금 중 자치단체에 대한 경상적 지원과 자치단체를 통하여 민간에게 지급하는 경상적 지원으로 자본적 경비를 제외한 보조금을 말하고 자본보조는 자치단체에게 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급하는 보조금과 자치단체를 통하여 민간에게 지급하는 자본형성적 보조금을 의미한다(국회예산정책처, 2011b : 208).

2) 국고보조금의 정치경제적 성격

국고보조금은 지방정부의 재정적 외부효과의 내부화를 통한 자원배분의 효율성 제고, 국가적 사업의 장려 및 지방정부 간 공공서비스의 형평성 제고라는 국가 재정 운영상의 합리적 목적 이면에 성장 위주의 중앙정부 재정정책의 침투와 지방정부 통제, 중앙정부 관료 조직의 영향력 확대, 지역의 '표' 획득을 위한 중앙정치인의 수단으로 활용되는 정치경제적 성격을 지니고 있다.

국고보조사업은 기본적으로 중앙정부의 정책 목표와 의도가 반영된 사업으로서 중앙정부의 경제성장 우선의 경제정책노선에 따라 도로, 항만 등의 산업기반시설의 확충과 지역 개발 등 경제개발 관련 사업의 비중이 높다. 제약된 과세자주권과 취약한 재정기반으로 지방정부 자체 재원으로 독자적 사업 수행이 곤란한 지방정부로서는 국고보조금 획득에 사활을 걸 수밖에 없는 현실이다. 국고보조지원금을 확보하기 위한 로비 활동은 자치단체장의 가장 중요한 업무로 간주되고 있고 현재 16개 시도 모두와 39개 시군이 국고보조사업 획득을 위한 중앙부처 및 국회 로비의 전초 기지로 서울사무소를 두고 있는 데에서도 반증된다(안성호, 2011 : 6).

그리고 국고보조사업의 지방비 부담액은 다른 사업에 우선하여 예산에 편성하여야 함으로써 지방재정을 중앙정부 경제정책에 동원하고 재정적으로 지방정부를 통제하는 효과적인 수단으로 기능한다. 이는 실제 지방정부의 세출이 국고보조사업에서 비중이 높은 SOC 투자 등 토목건설 분야 지출이 매우 높은 반면에 주민들의 삶의 질에 직접적 영향을 주는 사회복지, 교육, 의료, 환경, 문화 등 대인 사회서비스 지출이 취약한 결과로 나타나고 있다(박진도, 2007 : 365-9). 이러한 국고보조금은 지방정부의 정책 우선순위를 왜곡할 뿐만 아니라 방만한 재정운영을 부추기고 국고보조금 배분을 둘러싼 관-관부패 및 관-업 유착 비리를 야기하는 병폐를 보이고 있다.

국고보조금의 신청·교부·감독은 중앙정부 -> 시도 -> 시군구의 계층적 채널을 통해 이루어짐으로써 기관위임사무와 함께 중앙정부를 정점으로 하는 중앙통제체제의 제도적 기반

이 되고 있다. 지방자치 실시 이후 조직·인사에 관한 중앙정부의 통제 권한이 약화됨에 따라 중앙통제 수단으로서의 국고보조금의 배분권의 비중이 상대적으로 더 커지고 있다. 중앙통제 권한의 수단으로서 뿐만 아니라 국고보조금은 소관 부처의 예산과 조직의 규모 및 위상에도 영향을 미치는 재원으로서 예산극대화의 전략을 추구하는 중앙부처의 조직 이익에도 직결된다.

한편 국고보조금은 정치인들이 출신 지역구의 이익을 국가예산에 반영하고 정치자금 및 지지표를 확대하기 위한 이른바 ‘표밭에 뿌리는 비료’로 활용됨으로써 국가 전체적으로 보면 비효율적인 자원배분을 초래할 뿐만 아니라 사업권 배정을 둘러싼 업자들과의 부정한 거래, 비리의 구조적 요인으로 작용한다(전상경, 2011 : 330-4). 정치인들은 주민들의 표를 획득하기 위하여 자신의 출신 지역구에 보다 많은 국고보조금을 배정 받기 위한 보조금 획득의 정치(pork-barrel politics)⁸⁾에 주력한다. 특히 지역 토목건설 업자를 중심으로 한 지역의 유력 세력을 포섭하는 가운데 사업권 배정을 매개로 한 정치자금 확보의 효과적인 수단이 되고 있다. 이러한 국고보조금 획득의 정치로 인해 사업의 타당성과 효율성이 떨어지는 보조금사업이 확대되고 정치인과 업자 간의 유착관계에 의한 부패와 비리의 토양이 되는 사례가 많다.

결국 국고보조금은 지방정부 통제·지배 수단의 확보를 위한 중앙관료조직과 정치자금·지지표 확보를 위한 정치인, 그리고 사업적 이익을 위한 업자들 간의 동맹을 형성하는 토대로 작용한다. 이러한 철의 삼각동맹(iron triangle) 관계에 있는 중앙관료, 정치인, 그리고 관련 업자들이 기득권 유지를 위한 반분권 연대를 형성한다. 이들 반분권 연대세력의 반분권 논리의 이면에는 국고보조금을 둘러싼 기득권 유지를 위한 이권정치적 성격이 강하게 존재한다고 할 수 있다. 이런 의미에서 국고보조금의 축소·정비를 주요 내용으로 하는 지방분권은 지방정부의 자율성 제고와 재정의 효율성 제고라는 정부혁신의 성격으로서 뿐만

8) 특정 지역구를 위한 선심성 사업 혹은 정치자금 후원자를 위한 낭비성 사업을 지칭하며, 일명 ‘구유통 정치’, ‘돼지여물통정치’라 한다. 로그롤링(log-rolling)과 함께 이권법안(利權法案)을 속칭하는 의회 용어로서 원래 ‘돼지고기를 담는 통’이란 뜻으로, 이권이나 정책교부금을 받아내기 위해 모여든 의원들이 마치 농장주가 돼지고기 통에 넣어 절인 한 조각의 고기를 던져 줄 때 모여드는 노예와 같다는 뜻에서 유래되었다(전상경, 2011 : 330).

아니라 정치행정의 부정부패의 구조적 근원을 제거하는 정치개혁의 성격도 지니고 있다.

이와 같이 지방통제의 주요 기제로 기능하고 있는 국고보조금을 둘러싼 반분권 연대의 실체를 규명함으로써 반분권 논리의 기득권 옹호의 정치경제성, 중앙집권의 폐해와 함께 지방분권의 당위성을 강하게 전달할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 분권개혁에 대한 각계의 지지·협력 확보

반분권 세력의 저항을 극복할 수 있는 분권개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성을 위해서는 언론을 포함한 시민단체, 지방정부 및 정치권 등의 적극적인 관심과 협력을 얻어 낼 필요가 있다. 지방분권에 대한 각계의 관심과 협력은 지방분권 논의를 활성화하고 분권 개혁에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 개혁 추동력 확보에 기여할 것이다.

앞에서 지적한 바와 같이 중앙지방관계는 권력관계의 측면을 강하게 띠고 있고 중앙지방관계의 개편은 기존의 권력구조를 변동시키는 것으로서 분권화 개혁에 대해서는 그로 인해 권력기반을 침식당하게 되는 세력의 저항과 반발을 수반하게 된다. 이에 대항할 수 있는 분권연대세력의 형성을 위하여 시민사회의 분권운동세력을 결집하고 분권과제를 범 국민적 의제로 발전시켜가야 할 필요가 있다.

시민사회의 적극적인 참여는 지방정부의 투명성이나 민주성 확보 면에 있어서 아직 많은 문제점과 한계를 안고 있는 우리의 현실을 고려할 때 지방분권이 야기할 수 있는 부패와 비효율과 같은 부작용을 최소화하기 위한 시민통제를 위해서도 요구된다. 또한 지방분권의 목표가 ‘지방정부에 의한 관최소가 아니라 ‘지방정부를 통한 주민의 자최소임을 생각하면 분권개혁에 시민사회의 참여와 통제는 당연한 것이라고 할 수 있다.

분권개혁을 범국민운동으로 확산하는 허브 역할을 전국시도지사협의회 등 지방4단체가 주도적으로 수행할 필요가 있다. 1990년대 중반의 일본 지방분권개혁 과정에서도 지방분권에 대한 각계의 관심과 지지를 확보할 수 있었던 점이 개혁 성공의 한 요인으로 분석되고 있다(김순은, 2003b : 6-7). 특히 우리나라의 지방4단체에 해당되는 지방6단체(전국도도부현

지사회, 도도부현의회의장회, 시장회, 시의회의장회, 정촌장회, 정촌의회의장회)의 적극적인 문제제기와 대안 제시 활동은 분권개혁의 논의를 활성화하고 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성에 크게 기여한 것으로 평가된다.

그리고 주민에게 가장 가까이 있는 지방정부 및 지방공무원의 지방분권에 대한 적극적 인식과 수용 의지도 지역 주민에게 크게 영향을 미치기 때문에 이를 제고할 필요가 있다. 분권개혁의 필요성과 중요성에 대한 공무원 교육 등을 확대하는 한편 분권개혁 과제 설정 및 개혁 추진 과정에서 지방의 관점이 반영될 수 있도록 지방정부의 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 분권개혁의 중장기적 전략을 수립하고 가급적이면 지방정부가 공통의 이해를 가질 수 있는 개혁과제부터 순차적으로 추진하고 이해대립이 첨예화될 수 있는 개혁과제는 시간을 두고 추진하는 것도 현실적인 전략일 수 있다.

분권개혁의 실효성 확보와 함께 여론의 주목을 얻어내기 위해서는 정당 및 국회 등 정치권의 지지와 협력도 중요하다. 그러기 위해서는 분권적이면서도 초당적인 인사들로 지방분권추진기구를 구성하여 지방분권이 정권차원의 과제가 아님을 이해시켜 개혁의 지속성을 확보하도록 하여야 한다. 지방분권추진기구 구성 시 국회의 동의를 얻고 활동 결과를 정기적으로 국회에 보고하는 것이나 국회 내에 지방분권특별위원회를 구성하여 정부의 지방분권추진기구와 유기적 협력 관계를 형성하는 것도 정치권과 국회의 지원을 얻어 내는 방법의 하나가 될 수 있다.

일본의 경우도 1993년 6월 중참의원 양원에서 초당파적으로 채택된 헌정사상 최초의 ‘지방분권추진에 관한 결의’가 본격적인 지방분권개혁의 직접적 단초가 되었다. 그리고 사무이양과 분권개혁 관련 475개의 개별법들이 국회에서 일괄법의 형태로 통과됨으로써 가시적인 분권개혁의 성과를 얻을 수 있었던 것도 정치권·국회의 초당파적 지지를 확보한 데에서 가능했다(김순은, 2005b : 45-6).

일본에서는 분권추진기구인 지방분권추진위원회의 위원의 임명에는 중참 양의원의 동의를 얻도록 하고 지방분권추진위원회가 수상에게 권고한 분권개혁에 관한 구체적인 계획을 국회에도 보고하도록 함으로써 분권개혁과정에 대한 국회의 참여와 협력을 유도하였다.

국민적 공감대 형성과 함께 강력한 개혁 추진을 위해서 대통령 선거 과정에서 분권개혁을 주요 정책 이슈로 부각시키고 차기정부의 핵심 국정과제로 채택하게 하는 일도 중요한 과제이다. 대선 후보자들에게 분권개혁 의제들을 주요 선거 공약으로 채택하게 하여 대선 과정에서 분권개혁 논의를 활성화시킴으로써 분권개혁에 대한 국민들의 관심을 고조시키고 개혁의 당위성에 대한 공감대를 불러일으키도록 하여야 할 것이다. 분권개혁에 대한 강한 의지와 비전을 가진 후보자가 국정책임자가 되게 하여 용두사미형 분권개혁의 반복으로 인한 중앙정부 분권화 의지에 대한 의구심과 불신을 불식시킬 필요가 있다.

5. 분권개혁 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계

지방분권에 대한 공감대 형성에 걸림돌이 되고 있는 분권개혁의 부작용에 대한 우려에 대해서는 우선 분권의 부작용으로 지적되는 문제들의 상당 부분은 오히려 중앙집권체제의 산물이고 이런 문제들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이 적정한 지방분권개혁에 있음을 설득하는 노력이 요구된다. 예컨대, 분권의 부작용으로 많이 지적되는 지역 간 불균형, 지방정부의 무능 및 부정부패 등은 분권의 문제라기보다는 중앙집권체제의 산물이거나 조장된 측면이 있음을 이해시킬 필요가 있다(성경룡·박양호 외, 2003 : 104-113).

지역 간 불균형의 심화는 수도권 중심의 집권체제의 산물로서 지역 간 불균형을 시정하기 위해서라도 권한과 자원을 지방으로 분산시키는 분권이 필요하다는 점, 또한 국정 운영의 비효율성을 초래할 수 있다는 지적에 대해서도 정부기능이 팽창되어 중앙정부 혼자서 감당하기 어렵게 된 오늘날의 상황에서 중앙집권적 국정 운영은 오히려 비효율을 초래하는 구조적 요인이기 때문에 중앙과 지방간의 적정한 분담, 그리고 주민 참여와 통제에 의해 효율성을 증대시킬 수 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

또한 지방정부의 무능이란 것도 지방정부에게 기획 능력과 경영능력을 신장시킬 수 있는 기회를 주지 않는 집권체제가 낳은 결과이며 향후에도 이러한 중앙집권체제가 그대로 유지하는 경우 지방공무원의 업무 역량은 신장되기 어렵기 때문에 지방정부의 역량 향상을 위해서도 분권과 자치가 필수적임을 설득하여야 할 것이다.

지방정부의 비리 문제는 심각한 문제이지만 중앙정부의 그것과 비교해보면 편향된 언론

보도 탓도 있는 데다 분권 그 자체의 문제라기보다는 시민적 통제장치가 작동하기 어려운 지역정치의 비민주성에서 초래되는 문제로서 집권적 통제·감독으로 해결될 문제가 아닌 분권과 자치를 통한 시민적 통제 역량의 강화가 필요함을 설득하는 노력이 요구된다.

위에서 언급한 분권개혁 부작용으로 지적되는 문제들에 대한 근본적 요인에 대한 설득과 동시에 분권체제의 합리적 작동을 제약하는 우리 현실의 자치 조건을 감안하여 분권의 부작용을 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 가운데 분권개혁계획을 설계할 필요가 있다. 예컨대 전면적·획일적 분권 추진이 아니라 지방정부의 의지와 역량을 고려하여 지방정부와 개혁과제를 선별하여 차등적으로 분권화를 추진함으로써 분권개혁의 실효성을 제고할 뿐만 아니라 지방정부의 미흡한 자치역량과 의지로 인해 야기될 수 있는 부작용에 대한 우려를 완화시키는 방안이 될 수 있다. 분권화된 권한을 합리적으로 행사하여 성과를 높일 수 있는 자치역량과 자율성을 행사할 의지가 없을 경우 분권화 추진은 어려울 뿐만 아니라 개혁의 효과도 크지 않기 때문이다.

따라서 모든 지방정부에게 공통적으로 이양해야 할 권한과 자치역량이나 정책의지에 따라 차등적으로 이양하는 것이 효과적인 권한을 구분하여 후자에 대해서는 획일적 분권화를 지양하고 자치역량과 분권 수용 의지를 반영하여 차등적으로 분권화하여 지방정부의 자발적인 경쟁과 관심을 유도할 필요가 있다. 이러한 선별적·차등적 분권화 전략은 분권개혁의 실효성을 제고할 뿐만 아니라 지방정부의 미흡한 자치역량(규모)과 의지를 이유로 분권개혁의 부작용을 내세우는 반분권적 저항을 극복할 수 있는 효과적인 방안이 될 수도 있다.

또한 전면적 분권개혁에 따른 부작용의 우려를 완화하고 지방분권 개혁의 현실적 어려움을 고려하여 제약된 역량과 자원의 범위 내에서 가능한 우선과제를 선택하여 역량을 집중함으로써 일정한 성과를 얻은 후에 다른 과제로 확산해가는 선택과 집중의 전략도 필요하다.

지방분권 및 재정분권의 당위성은 인정하지만 우리나라의 큰 지역간 경제력의 격차를 감안하면 재정분권이 오히려 지역간 재정력의 격차를 확대하고 그것이 지역간 불균형을

심화시킬 가능성이 있다는 점은 부인하기 어려운 사실이다. 그러나 분권화로 인해 초래될 수 있는 지역간 불균형 문제는 균형발전정책 및 재정조정정책 등 적절한 정책적 대응에 따라 충분히 극복 가능한 문제이다. 게다가 현재의 지역간 불균형 문제는 수도권 및 공업을 중심으로 한 중앙집권체제의 불균형 경제성장의 산물로서 권한과 자원을 지방으로 분산시키는 분권화를 통해 수도권 집종의 불균형 현상을 완화시킬 수 있을 것이다.

한편 분권 개혁을 추진하는 가운데서도 지역간 재정력 격차를 완화할 수 있는 지방정부 간 수평적 재정조정장치와 같은 보완 장치를 강구하는 한편 세원이양 등 재정분권의 조치를 취하는 경우에도 지역간 재정력의 격차를 심화시키는 결과가 초래되지 않는 방향으로 세수편제 완화형 세원이양 방안 등을 강구하는 노력이 요구된다.

6. 지방정부에 대한 불신 해소를 위한 지방혁신 의제 제안 및 실행

지방정부가 주민들로부터 신뢰를 받지 못하고서는 지방분권에 대한 공감대를 얻기는 어려울 것이다. 지방정부는 행재정적 권한의 강화만을 원하고 그에 상응하는 책임성의 제고는 등한시한다는 비판적 시각이 팽배한 것도 사실이다.

이러한 현실을 감안하면 분권과 관련한 불신의 대상이 되고 있는 자치 역량과 윤리성을 포함한 책임성 제고를 위한 혁신적 개혁안을 지방정부 스스로가 제안하고 개혁과제에 반영하는 ‘수신제가형’ 혁신전략이 요구된다(김순은, 2004b : 44-7). 예컨대 지방공무원의 능력발전을 위한 인사제도의 혁신, 지방정부의 책임성 및 효율성 제고를 위한 정책실명제 및 성과관리평가제도의 정비, 행정과정의 투명성 제고와 주민참여·통제체제 구축을 통한 윤리성 제고 방안 등이 주요 혁신 의제가 될 수 있다.

특히 시민사회가 성장하고 정부와 시민사회의 관계가 변화된 오늘날의 지방분권의 의미는 전통적인 ‘지방정부의 자율성’에 그칠 것이 아니라 지방자치권의 주체로서의 시민의 관점에서 ‘지역주민이 그들의 대표기관인 지방정부를 통하여 지역문제를 스스로 결정하고 처리할 수 있는 (시민의) 자율성’으로 새롭게 재구성할 필요가 있다. 즉 분권의 방향(대상)을 ‘중앙정부에서 지방정부로’로만 이해할 것이 아니라 ‘관에서 민’이라는 방향도 중요하게 고려되어야 한다.

그런 면에서 지방정부로의 권한 이양만이 아니라 지방정부의 책임성 제고를 위한 그 권한 행사에 대한 시민의 참여, 통제 확보를 위한 개혁안을 지방정부가 스스로 제안함으로써 지방분권이 관과 관에 국한된 사안이 아니라 관과 민의 새로운 관계 정립의 문제이며 주민주권을 위한 것임을 주지시킬 필요가 있다.

법제도의 개정을 거치기 전이라도 지방정부가 스스로 자율적으로 책임성·투명성 제고를 위한 혁신 노력을 통하여 주민들의 신뢰를 회복할 필요가 있다. 지방정부는 중앙정부로부터 권한이양을 주장하는 것도 필요하지만 행정혁신을 통해 깨끗한 정부, 일 잘하는 정부, 효율적인 정부로서 지역 주민의 신뢰를 회복하지 않으면 분권은 곤란하다는 점을 인식해야 한다(박진도, 2012 : 46). 예컨대 업무 성과 제고를 위한 인사·평가제도의 혁신, 환경·복지 분야에서의 중앙정부를 선도할 수 있는 정책혁신, 지방정부의 청렴도 제고를 위한 공직자윤리강령 선포와 강력한 이행, 동네자치 활성화, 주민참여예산제도 활성화 등은 법령의 근거 없이도 지방정부의 의지 여하에 따라 스스로 추진할 수 있는 혁신안들이라고 할 수 있다. 이러한 지방정부 스스로의 행정혁신은 지방정부에 대한 신뢰 회복을 통해 분권에 대한 국민적 공감대 형성에 기여할 뿐만 아니라 반분권 세력의 주장을 무력화하는 최선의 방안이기도 하다.

일본의 경우도 1960년대의 혁신자치단체를 중심으로 환경, 보건, 복지 면 등에서 지속적인 정책혁신을 통하여 지방정부의 정책능력 및 책임성에 대한 국민적 신뢰감이 형성되고 이것이 1990년대의 분권개혁의 성공에 크게 기여한 것으로 평가 받고 있다(김순은, 2003a : 22). 이러한 지방정부의 혁신 노력과 성과도 당시에는 중앙정부의 법제도적 뒷받침 없이 자율적으로 추진된 것들이었다.

제5장 결론

지방자치 부활 이래 20여 년 동안 몇 차례의 분권개혁을 거치면서 분권정책의 큰 틀에 있어서는 정책 주체들 간 어느 정도의 공감대는 형성되어 있다고도 할 수 있다. 다만 구체적인 대안 선택 단계에서 반분권 세력의 반발에 부딪쳐 ‘총론 찬성, 각론 반대’의 형태로 용두사미형 개혁이 반복되는 상황이다.

이제는 이상적인 분권개혁과제의 도출 못지않게 개혁 추진의 부진 요인을 분석하고 그것을 극복할 수 있는 실천 전략을 모색하는 전략적 접근이 요구되는 단계에 와 있다고 할 수 있다. 분권개혁이 갖는 정치 갈등적 측면에서 보면 분권개혁이 부진한 가장 커다란 이유는 분권을 원하는 세력보다 원하지 않는 세력 또는 집단이 더 강하기 때문이라고 할 수 있다.

따라서 분권개혁을 효과적으로 추진해가기 위해서는 합리적이고 현실적인 개혁 과제의 도출을 통하여 반분권 세력을 설득하고 동의를 얻어내는 작업도 필요하겠지만 분권개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성을 통해 반분권 세력을 압박해낼 수 있는 전략 모색이 요구된다.

참여정부의 지방분권개혁이 당초의 계획에 비해 부진했던 요인으로서 정책 내용적 측면에서는 지방정부의 역할을 포함한 분권개혁의 비전 및 실체적 목표 제시의 미흡, 개혁과제의 실현 가능성 및 난이도에 대한 고려 부족, 분권개혁과 지역균형발전정책의 충돌 등을 지적할 수 있다.

참여정부에서 제시한 분권개혁의 비전과 목표는 분권개혁을 통해 실현하고자 하는 분권형 국가의 이념적 철학을 제시하지 못함으로써 분권개혁의 당위성과 시급성을 강하게 부각시키지 못하는 결과를 초래하였다고 할 수 있다. 특히 지방정부의 자율성과 혁신을 강조하고 있지만 그 자율성과 혁신을 바탕으로 이른바 분권형 선진국가에서 지방정부가 분담해야 할 역할과 기능, 바람직한 지역사회의 존재 형태 등에 대한 방향 제시가 미흡하다고 판단된다. 이는 분권개혁에 대한 국민적 관심과 공감을 불러일으키는 데에도 부정적으로 작용하였다.

개혁과제가 당초 제시된 일정대로 제대로 추진되지 못한 것은 분권개혁추진계획 자체가 제약된 역량과 자원, 현실적 여건 및 분권개혁의 곤란성 등을 고려한 실현 가능성에 대한 깊은 고려 없이 설계된 데에 원인이 큰 것으로 분석되었다.

참여정부는 분권개혁과 국가균형발전정책을 통합적으로 추진하고자 하였으나 분권개혁과 국가균형발전정책은 정책의 목표 및 정책수단, 그리고 정책을 둘러싼 갈등구도가 상이함으로써 결과적으로 분권개혁의 추진에 부정적으로 영향을 미친 것으로 평가되었다.

정책 주체적 측면에서는 개혁추진기구의 이원적 운영, 개혁추진기구의 조직 및 구성상의 문제, 대통령 지원의 약화, 각계의 협력 확보를 위한 개혁추진기구의 전략과 리더십 부족 등이 주요 요인으로 분석되었다.

정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회가 나뉘어 역할을 분담하고 있었으나 기능이 중복되는 부분이 많아 인력과 재정의 낭비뿐만 아니라 사무 이양의 계획과 시행 업무의 분리로 사무 이양 업무의 실행력이 약화되는 문제점을 초래하였다. 또한 사무 이양 추진 과정에서 비토 포인트(veto point) 수를 증가시킴으로써 사무 이양의 폭과 속도를 떨어뜨리는 결과를 야기하였다.

또한 정부혁신지방분권위원회가 행정개혁 및 인사개혁 등 다른 정부 핵심 업무와 더불어 지방분권을 다루고 있었기 때문에 위원회 내부의 유기적 통합 조정이 어렵고 위원회 차원에서 지방분권 의제에 전념하기 어려운 위원회의 조직 구성이었다. 게다가 중앙부처의 당연직 위원이 많았던 데다 지방분권에 적극적인 인사로 분류될 수 있는 인사는 소수에 불과했던 관계로 관련 부처의 반대 속에서 분권개혁 논의를 지속적으로 이끌어가기에는 한계가 있었다. 결국 지방분권에 소극적인 중앙 관료·정치인들의 협력과 분권의 당사자인 지방정부의 자발적 동조를 얻어내는 데에 필요한 효과적인 전략과 리더십을 발휘하지 못한 것으로 평가되었다.

참여정부 중반기 이후 집권당 내 분열과 함께 야당 및 언론과의 대립 등 여러 가지 정치적으로 어려운 상황이 연속되는 가운데 대통령에 대한 국민 지지율이 하락하면서 초반기에 보인 지방분권에 대한 강력한 지지가 지속되지 못하였던 점도 정부 중반 이후의 지방분권 관련 활동의 위축을 가져온 요인으로 작용하였다.

정책 과정적 측면에서는 분권개혁 지원 세력의 연대 형성 실패, 정치권 및 국회의 협력 확보 실패, 분권에 대한 국민적 공감대 형성 미흡, 지방정부의 적극적 협력 유도 실패 등이 지적되었다.

참여정부는 그간 역량을 축적해 왔던 시민사회의 분권추진동맹을 개혁 반대 세력에 맞설 수 있는 개혁 추진의 동력으로 활용하지 못한 것으로 평가되었다. 또한 분권개혁과제의 대부분은 입법조치를 통해 완성되기 때문에 분권개혁의 효과적인 수행을 위해서는 정치권·국회의 협력과 지지가 필요한데 참여정부 분권개혁추진체계의 구성과 개혁 추진 과정을 보면 국회와의 협의·연계 과정이 제도적으로 마련되어 있지 않은 데다 정치권의 지지와 협력을 얻기 위한 노력이 부족했던 것으로 판단된다. 결과적으로 지방 이양 사무의 일괄적 이양을 위한 지방일괄이양법 등 분권개혁 관련 입법이 국회의 반대로 무산되는 사례가 나타나고 그것이 결국 분권개혁의 추동력을 실추시키는 데에 일조하였다.

지방분권에 대한 우호적 환경이 조성되지 않은 상황에서 분권개혁에 대한 반대를 극복하는 유력한 방안의 하나가 분권개혁에 대한 국민적 공감대 형성이라고 할 수 있는데 개혁 추진 과정에서 지방분권의 필요성과 당위성에 대한 일반 국민의 이해를 구하는 데에 성공하지 못하고 지방정부의 부정적 모습이 언론에 집중 부각되는 등 오히려 지방분권에 대한 회의적 시각이 여론을 주도하는 모습을 보이기도 했다.

또한 분권개혁이 제대로 추진되기 위해서 필요한 분권의 대상이며 자치의 주체인 지방정부의 적극적인 인식과 협력을 얻어 내는 데 성공하지 못한 결과, 지방정부의 소극적인 자세로 중앙정부 부처의 반대 논리를 극복하지 못하고 중간에서 좌절된 경우가 많았다. 이러한 지방정부의 분권개혁에 대한 소극적인 태도는 여러 가지 차원에서 설명될 수 있으나 우선 지방 공무원들의 분권개혁의 필요성에 대한 인식 부족과 중앙정부 분권화 의지에 대한 의구심 등으로 인해 분권개혁에 대한 회의적인 입장, 그리고 사무 이양에 따른 재원 조처나 인력 보강 조치가 불분명한 데서 지방분권을 중앙정부의 부담 전가로 인식하는 경향이 강했던 점이 지적될 수 있다.

환경적 요인으로서 지방분권에 대한 일반 국민의 소극적·부정적 입장, 분권개혁 촉발 계기의 부재 및 대통령 리더십의 실추 등이 지적되었다.

남북분단, 과거 지방자치 경험에 대한 부정적 이미지, 경제성장 우선적 가치관 등에 따

른 지방분권의 부작용에 대한 국민적 우려가 큰 편인 데다 분권개혁을 촉발하고 지속적으로 추동하게 하는 정치경제적 상황 계기가 실체화되지 못하였다.

한편 지방분권에 대한 국민 공감대 형성 부진 요인으로는 지방분권의 의미나 내용에 대한 국민 체감성 부족, 지방분권의 부작용에 대한 우려, 지방정부의 역량 및 책임성에 대한 강한 불신, 주민 배제의 개혁추진 과정 등으로 분석되었다.

국민 인식 조사에서 아직 지방분권의 의미나 내용에 대해 잘 모른다는 비중이 인지의 비중보다 월등하게 높게 조사되는 바, 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 기본적인 조건이 아직 성숙되지 못한 것으로 판단된다. 지방분권의 주요 의제는 사실 전문가나 관련 공무원들이 아니면 그 의미를 이해하기 어려운 전문성을 띤 내용들이 많아 일반 주민들이 쉽게 체감하기 어려운 측면이 있다. 특히 지방분권의 문제를 중앙정부와 지방정부 간의 이른바 ‘관과 관의 문제’로만 이해하는 경향이 강하다.

지방분권으로 얻을 수 있는 이점보다 부정적 효과가 더 클 수 있다는 분권개혁에 대한 소극적·회의적 입장이 일반 국민들의 정서에 강하게 남아 있는 점도 지방분권의 당위성과 필요성에 대한 국민적 공감대 형성의 걸림돌로 작용하고 있다. 이는 과거 1공화국 시절의 지방자치에 대한 부정적 이미지와 그 이후의 권위주의 정치체제 하의 지방자치에 대한 부정적 교육·홍보로 인해 지방분권·지방자치는 국가경쟁력이나 국정성의 효율성과는 배치된다는 인식이 아직도 강하게 남아 있기 때문으로 보인다. 또한 남북분단이라는 군사적 대치 상황에서 국가의 안위를 지키기 위해서는 집권적이고 안정적인 통치시스템이 필요하고 민주적 가치는 다소 희생되더라도 어쩔 수 없다는 인식이 여전히 남아 있다. 게다가 우리나라의 후진적 정당구조, 정치문화, 지역주의 및 시민의식 등에 비추어 지방자치가 지역 민주주의 발전에 기여하기보다는 파벌주의 및 토호 중심의 폐쇄적 권력구조를 고착화하는 병폐를 초래할 것이라는 비관적 견해도 팽배한 것이 사실이다.

또한 지방정부의 역량 및 책임성 등에 대해 국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 오히려 중앙정부보다 더 깊은 회의와 불신을 받고 있는 점을 지적할 수 있다. 지방분권에 소극적이거나 반대적인 입장을 가진 사람들은 현재 우리나라 지방정부의 윤리성 및 역량으로 보

아서는 지방분권이 진전되면 지방정부 및 지방공무원들이 강화된 권력 및 재량권을 활용하여 주민 복지를 증진시키기보다는 예산을 낭비하고 권한을 오남용하여 더 안 좋은 결과를 초래할 것이라고 우려하고 있다.

그리고 분권의 최종수혜자이며 자치의 주체인 주민들의 의견과 요구를 수렴하고 반영하는 절차가 미흡함으로써 주민들의 자발적 관심과 참여가 부족하고 국민 공감대 형성이 어려웠다고 할 수 있다.

분권개혁에 대한 국민 공감대 형성과 확산을 위한 전략적 과제로서는 분권개혁의 비전 및 실체적 목표의 제시, 국민 체감형 분권과제의 발굴·홍보, 반분권 연합세력의 실체 규명, 분권개혁에 대한 각계의 지지·협력 확보, 분권개혁의 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계, 지방정부에 대한 불신 해소를 위한 지방혁신 의제의 제안 및 실행 등이 제시되었다.

앞에서 지적된 바와 같이 참여정부에서 제시한 분권개혁의 비전과 목표에는 분권개혁을 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 실체적 내용을 담지 못함으로써 분권개혁의 당위성과 필요성을 강하게 부각시키지 못한 측면이 있다. 특히 분권체제 하의 지방정부의 역할에 대한 방향성 제시가 미흡한 관계로 분권개혁에 대한 일반 국민들의 관심을 이끌어내는 데에 역부족이었다.

따라서 차제에는 분권개혁과제의 제시에 그칠 것이 아니라 분권개혁을 통해 이루고자 하는 앞으로의 국가와 지역사회의 모습을 제시함으로써 분권개혁의 비전과 필요성을 공유할 수 있도록 해야 한다. 우리나라에서 나타나고 있는 세계화·저출산·고령화 등과 같은 사회경제적 환경 변화에 따른 정부기능의 변화와 보편적 대인사회서비스 수요의 증가 등을 고려하면 분권형 복지공동체 지향의 분권 철학이 요망된다고 할 수 있다. 분권형 복지공동체 실현을 위해 요구되는 중앙정부와 지방정부간 역할 및 권한 재배분 등에 관한 국민적 담론의 창출을 통하여 지방분권의 당위성과 긴급성에 대한 공감대를 형성·확산해야 할 것이다.

1990년대 중반의 일본 지방분권개혁의 성공 요인의 하나로도 지방분권추진의 목적·기본이념, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 명시함으로써 지방분권에 대한 명확한 비전을 제시하고 있는 데에서 찾을 수 있다.

분권개혁의 의미와 내용을 일반 주민들도 쉽게 이해하고 관심과 공감을 유도할 수 있도록 분권개혁의 효과를 일반 주민들이 체감할 수 있는 의제를 발굴하고 알리는 노력이 필요하다. 그리고 발굴에 그치지 않고 일반 국민들을 대상으로 홍보하는 노력이 필요한데 이와 관련해서는 언론, 학계, 시민단체의 역할이 중요할 것으로 판단된다. 특히 지역 주민들의 지방분권개혁에 대한 관심은 언론에 의해 결정된다고 볼 수 있기 때문에 언론의 협력과 공감을 얻는 일이 매우 중요하게 작용할 것이다. 이와 관련하여 우선 지방분권에 우호적인 지역 언론의 협력 확보를 위한 노력이 필요할 것이며 일본의 경우에도 지역 언론이 분권개혁 공감대 조성에 크게 기여한 것으로 분석되고 있다.

나아가 분권개혁의제 발굴·선정에 주민들이 참여할 수 있는 참여형 분권개혁모델을 만들어내는 한편 생활공간 가까이에서 쉽게 참여하고 자치를 체감할 수 있는 근린생활자치(동네자치) 활성화를 위한 내실 있는 의제 발굴도 중요할 것으로 판단된다.

한편 분권개혁에 대한 소극적이고 회의적인 반분권 연합세력의 반대 논리의 이면에 존재하는 기득권 유지·옹호를 위한 정치경제적 동기를 밝힘으로써 집권체제의 모순과 분권개혁의 필요성에 대한 공감대를 만들어낼 필요가 있다. 이러한 관점에서 반분권 연합 동맹의 토대가 되는 국고보조금의 정치경제적 성격은 반분권 연합세력의 반분권 논리의 실체를 밝히는 좋은 소재가 된다.

국고보조금은 지방정부의 재정적 외부효과의 내부화를 통한 자원배분의 효율성 제고, 국가적 사업의 장려 및 지방정부 간 공공서비스의 형평성 제고라는 국가 재정 운영상의 합리적 목적 이면에 지방재정을 중앙정부 경제정책에 동원하고 재정적으로 지방정부를 통제하는 효과적인 수단으로 기능하고 있다. 이는 실제 지방정부의 세출이 국고보조사업에서 비중이 높은 SOC 투자 등 토목건설 분야 지출이 매우 높은 반면에 주민들의 삶의 질에 직접적 영향을 주는 사회복지, 교육, 의료, 환경, 문화 등 대인 사회서비스 지출이 취약한 결과로 나타나 지방정부의 정책 우선순위를 왜곡하는 문제를 초래하고 있다.

또한 국고보조금의 신청·교부·감독은 중앙정부 → 시도 → 시군구의 계층적 채널을 통해 이루어짐으로써 기관위임사무와 함께 중앙정부를 정점으로 하는 중앙통제체제의 제도적 기반이 되고 있다. 또한 국고보조금은 정치인들이 출신 지역구의 이익을 국가예산에 반영하고 정치자금과 지지표를 확대하기 위한 이른바 '표밭의 비료'로 활용됨으로써 국가 전체

적으로 보면 비효율적인 재원배분을 초래할 뿐만 아니라 사업권 배정을 둘러싼 업자들과의 부정한 거래, 비리의 구조적 요인으로 작용하고 있다.

결국 국고보조금은 지방정부 통제·지배 수단의 확보를 위한 중앙관료조직과 지지표 확보를 위한 정치인, 그리고 사업적 이익을 위한 업자들 간의 동맹을 형성하는 토대로 작용하고 있다. 이러한 국고보조금을 매개로 한 철의 삼각동맹(iron triangle) 관계에 있는 중앙관료, 정치인, 그리고 관련 업자들의 반분권 논리의 이면에는 국고보조금을 둘러싼 기득권 유지를 위한 이권정치적 성격이 강하게 존재한다고 할 수 있다. 이런 의미에서 국고보조금의 축소·정비를 주요 내용으로 하는 지방분권은 지방정부의 자율성 제고와 재정의 효율성 제고라는 정부혁신의 성격으로서 뿐만 아니라 정치행정의 부정부패의 구조적 근원을 제거하는 정치개혁의 성격도 지니고 있음을 이해시킬 필요가 있다.

또한 반분권 세력의 저항을 극복할 수 있는 분권개혁에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성을 위해서는 시민단체, 지방정부 및 정치권 등의 적극적인 관심과 협력을 얻어낼 필요가 있다. 분권개혁에 대한 이해와 공감대 형성을 위해서는 언론의 적극적인 역할과 함께 시민사회의 분권운동세력의 결집을 통하여 분권과제를 범국민적 의제로 발전시켜가야 할 것이다. 분권개혁을 범국민운동으로 확산하는 허브 역할을 전국시도지사협의회 등 지방4단체가 주도적으로 수행할 필요가 있다.

1990년대 중반의 일본 지방분권개혁 과정에서도 지방분권에 대한 각계의 관심과 지지를 확보할 수 있었던 점이 개혁 성공의 한 요인으로 분석되고 있고 그 과정에서 우리나라의 지방4단체에 해당되는 지방6단체의 적극적인 문제제기와 대안 제시 활동이 분권개혁의 논의를 활성화하고 지방분권에 대한 국민적 공감대 형성에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

그리고 지방분권 논의를 활성화시키는 데에 중요한 역할을 할 수 있는 지방정부 및 지방공무원의 지방분권에 대한 적극적 인식과 수용 의지를 제고하기 위해 분권개혁의 필요성과 중요성에 대한 공무원 교육 등을 확대하는 한편 분권개혁 과제 설정 및 개혁 추진 과정에서 지방의 관점이 반영될 수 있도록 지방정부의 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

한편 분권개혁의 실효성 확보와 함께 여론의 주목을 얻어내기 위해서는 정당 및 국회 등 정치권의 지지와 협력도 중요하다. 그러기 위해서는 지방분권추진기구 구성 시 국회의 동의를 얻고 활동 결과를 정기적으로 국회에 보고하거나 국회 내에 지방분권특별위원회를 구성하여 정부의 지방분권추진기구와 유기적 협력 관계를 형성하는 것도 하나가 될 수 있다. 일본의 경우도 분권추진기구인 지방분권추진위원회의 위원의 임명에는 중참 양의원의 동의를 얻도록 하고 지방분권추진위원회가 수상에게 권고한 분권개혁에 관한 구체적인 계획을 국회에도 보고하도록 함으로써 분권개혁과정에 대한 국회의 참여와 협력을 유도한 것이 분권개혁의 중요한 성공 요인으로 평가되고 있다.

지방분권에 대한 공감대 형성에 걸림돌이 되고 있는 분권개혁의 부작용에 대한 우려에 대해서는 우선 분권의 부작용으로 지적되는 문제들의 상당 부분은 오히려 중앙집권체제의 산물이고 이런 문제들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이 적정한 지방분권개혁에 있음을 설득하는 노력과 함께 분권개혁 부작용에 대한 우려를 반영한 개혁 설계가 요구된다.

분권의 부작용으로 많이 지적되는 지역 간 불균형, 지방정부의 무능 및 부정부패 등은 분권의 문제라기보다는 중앙집권체제의 산물이거나 조장된 측면이 있음을 이해시킬 필요가 있다. 이와 함께 분권체제의 합리적 작동을 제약하는 우리 현실의 자치 조건을 감안하여 분권의 부작용을 최소화할 수 있는 차등적·선별적 접근과 선택의 집중의 전략이 요구된다.

또한 지방분권이 지역간 불균형을 심화시킬 수 있다는 우려에 대해서는 분권개혁과 더불어 세수편제 완화형 세원이양이나 지방정부간 수평적 재정조정장치와 같은 보완 장치를 강구하는 정책 노력이 요구된다.

그리고 분권개혁과 관련하여 불신의 대상이 되고 있는 지방정부의 자치 역량과 윤리성 및 책임성 제고를 위한 혁신적 개혁안을 지방정부 스스로가 제안하고 개혁과제에 반영하는 '수신제가형' 개혁 전략이 요구된다. 예컨대 지방공무원의 능력발전을 위한 인사제도의 혁신, 지방정부의 책임성 및 효율성 제고를 위한 정책실명제 및 성과관리평가제도의 정비, 행정과정의 투명성 제고와 주민참여·통제체제 구축을 통한 윤리성 제고 방안 등이 주요 혁신 의제가 될 수 있다.

나아가 법제도의 개정을 거치기 전에라도 지방정부가 나서서 책임성·투명성 제고를 위한 혁신 노력을 통하여 성과를 보여줌으로써 주민들의 신뢰를 회복해가야 할 것이다. 이러한 지방정부 스스로의 행정혁신은 지방정부에 대한 신뢰 회복을 통해 분권에 대한 국민적 공감대 형성에 기여할 뿐만 아니라 반분권 세력의 주장을 무력화하는 최선의 방안이기도 하다.

일본의 경우도 1960년대의 혁신자치단체를 중심으로 환경, 보건, 복지 면 등에서 지속적인 정책혁신을 통하여 지방정부의 정책능력 및 책임성에 대한 국민적 신뢰감이 형성되고 이것이 1990년대의 분권개혁의 성공에 크게 기여한 것으로 평가 받고 있다.

이러한 분권개혁의 부진 요인과 지방분권 국민 공감대의 형성·확산을 위한 전략적 과제를 고려하여 분권개혁 프로그램을 설계한다면 종전과 같은 분권개혁의 좌절과 부진을 반복하지 않고 보다 실효성 있는 개혁 추진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 국회예산정책처(2011a). 「2012년도 예산안 중점 분석 III」.
- 국회예산정책처(2011b). 「결산분석시리즈10 2010회계연도 결산중점분석 III」.
- 권영주(2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 21(1).
- 권오성(2004). 재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 16(2).
- 김병준(2012). 「지방자치론[수정판]」. 법문사.
- 김병준(2002). 우리나라에서의 분권화 개혁의 현황과 과제 : 분권화를 위한 시민사회단체의 역할. 김형기 엮음. 「지방분권 정책대안」. 한울아카데미.
- 김순은. (2005a). 지방분권 정책의 평가와 과제 : 국가균형발전정책과의 패키지에 대한 비판적 고찰. 한국거버넌스학회. 「한국거버넌스학회보」. 12(2).
- 김병준(2005b). 지방분권특별법의 의의와 한계. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 17(3).
- 김병준(2004a). 지방분권 개혁의 단계별 제도적 이슈. 서울행정학회. 「한국사회와 행정연구」. 15(1).
- 김병준(2004b). 지방분권 개혁의 전략적 접근 - 지역의 관점에서 -. 한국지방정부학회. 「지방정부연구」. 18(2).
- 김병준(2003a). 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인 분석 : 일본의 사례를 중심으로. 한국지방정부학회. 「지방정부연구」. 17(4).
- 김병준(2003b). 일본 지방분권 개혁의 성공 요인 : 1990년대의 개혁을 중심으로. 서울행정학회. 「2003년 하계학술대회 발표논문집」.
- 김희창·권영성(2009). 재정분권화와 지역경제 효율성에 관한 실증분석. 한국지역경제학회. 「한국지역경제연구」. 14.
- 문병근(2010). 지방소비세의 세원배분과 재정효과에 관한 연구. 한국재정정책학회. 「재정 정책논집」. 12(2).
- 박진도(2012). 충청남도 지방분권특별위원회 설치 의의와 과제. 지방행정연구소. 「자치행정」. 2012. 07.
- 박진도(2007). 지방분권과 지방재정개혁 : 농촌지역 기초자치단체의 관점에서. 한국사회경제학회. 「한국경제평론」. 28.
- 박철한(2006). 지방분권정책 : 자치와 분권의 딜레마, 위기의 지방민주주의.
<http://blog.naver.com/ashayeun/120023471737>.
- 성경룡·박양호 외(2003). 「지방분권형 국가만들기」. 나남출판.
- 소순창(2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 23(3).
- 소순창(2004). 지방분권을 위한 ‘기능별 지방일괄이양법’의 제정. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」.

16(4).

손희준·강인재(2011). 「지방재정론」. 대영문화사.

안성호(2011). 지방분권의 논거와 성과, 그리고 과제. 충남발전연구원. 「지방분권연구회 제5차 워크숍 자료집」.

이기우(2007). 참여정부의 지방분권정책 : 성과와 과제를 중심으로. 「2007년도 서울행정학회 동계학술대회 논문집」.

이용환(2008). 「지방분권개혁의 전략과 과제」. 경기개발연구원.

임승빈(2005). 1990년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구. 현대일본학회. 「일본연구논총」. 22권.

이영·현진권(2006). 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가? 「공공경제」. 한국재정학회. 11(1).

이정만(2009). 5 진노 나오히코의 재정분권론. 한국행정학회 재무행정연구회. 「현대지방재정의 주요이론」. 대영문화사.

이정만(2008). 일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과. 「한국행정학보」. 42(1).

이정만 역(2004). 「일본 지방분권 개혁의 도달점」. 두남도서출판.

이현우(2010). 「지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안」. 경기개발연구원.

전상경(2011). 「현대 지방재정론」. 박영사.

정부혁신지방분권위원회. (2003). 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」.

조성호(2009). 「중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구」. 경기개발연구원.

하혜수(2005). 참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰. 한국거버넌스학회. 「2005년도 영호남공동 학술대회 자료집」.

허훈(2008). 참여정부 지방분권의 추진과정 및 성과와 한계 분석. 대한지방자치학회. 「한국지방자치연구」. 10(1)

홍준현·하혜수·최영출(2005). "지방자치와 혁신 : 제1분과: 참여정부 지방분권 정책에 대한 평가 ; 지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발." 한국지방자치학회. 「동계학술대회발표논문집」.

Tiebout, Charles M.(1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*. 64(5).

宮本憲一編(1990). 「補助金の政治経済学」. 朝日選書.

天川晃 (1986).“変革の構想—道州制論の文脈.” 大森弥·佐藤誠三郎編. 「日本の地方政府」 東京大学出版会.

池上岳彦(2004). 「分権化と地方財政」. 岩波書店.

神野直彦. (1998). 「システム改革の政治経済学」. 岩波書店.

지방분권촉진위원회 홈페이지(<http://www.pcd.go.kr>)

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 이정만 공주대학교 행정학과 교수

전략연구 2012-22 · 지방분권 국민 공감대 형성·확산 전략

글쓴이 · 이정만 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)0

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

<http://www.cdi.re.kr>

© 2012, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.