



선진 국가경영체제 구축을 위한 지방분권 심포지움

2010. 11. 15(월) 13:30~17:00

코리아나호텔 글로리아홀(7층)

주 최 | 경제정의실천시민연합, 한국지방정부학회

주 관 | 경기개발연구원

후 원 | 제주특별자치도의정회



■ 제주특별자치도 경험과 과제 1

강 창 민 (제주발전연구원 연구위원)

1. 서론	3
2. 제주특별자치도의 이념과 전략	4
3. 제주특별자치도 진단 및 한계	10
4. 제주특별자치도 성공적 추진을 향후 과제	17
5. 결론	24
참고문헌	25

■ 현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제 27

김 성 호 (전국시도지사협의회)

1. 서론	29
2. 이론적 검토	31
3. 분권정책의 평가	39
4. 하반기 지방분권과제 추진방향	47
5. 결론	51
참고문헌	53

■ 지방분권과 국가경쟁력 55

박 경 원 (서울여자대학교 행정학과 교수)

1. 문제의 제기	57
2. 지방분권	58
3. 국가경쟁력	61
4. 지방분권의 추진 전략	62
5. 맺음말	63
참고문헌	65

A 3D map of Jeju Island, rendered in a light gray color with white outlines, showing the island's unique shape and surrounding waters. The map is positioned in the upper right quadrant of the page, with its base extending towards the bottom right corner.

제주특별자치도 경험과 과제

강창민(제주발전연구원 연구위원)

1. 서론 / 3
 2. 제주특별자치도의 이념과 전략 / 4
 3. 제주특별자치도 진단 및 한계 / 10
 4. 제주특별자치도 성공적 추진을 향후 과제 / 17
 5. 결론 / 24
- 참고문헌 / 25

제주특별자치도 경험과 과제

강 창 민
(제주발전연구원 연구위원)

1. 서론

국제자유도시는 지방화 시대에 국제적 경쟁력을 갖추어 제주발전의 새로운 원동력을 창출하자는 21세기 제주의 비전이다. 그러나 2002년부터 국제자유도시를 추진하여 왔음에도 불구하고 제도적 기반과 정부지원의 미흡으로 그 성과에 대한 비판과 한계가 지적되고 있다. 지방화 시대에 제주가 새로운 도약을 위해 각고의 노력을 함에도 불구하고 실천효과의 별로 없었던 것은 여러 가지 이유가 존재하겠지만 무엇보다 변화된 여건에 걸 맞는 제도적 틀이 부재했기 때문이다.

시대가 변하고 상황이 바뀌면 그에 맞는 법과 제도가 존재해야 함에도 불구하고 여전히 낡은 관행과 틀 속에서 벗어나지 못했기 때문이다. 새술은 새부대에 담아라라는 속담이 있듯이 지방화, 정보화, 세계화 시대에 부응할 수 있는 새로운 제주의 옷이 필요하다. 제주특별자치도의 구상은 과거 낡은 틀을 벗고 새로운 옷으로 갈아입으려는 시도에서 시작된 것이다.

제주특별자치도의 등장은 2003년 출범한 참여정부의 지방분권 로드맵과 맥을 같이 한다. 특히 지난 참여정부의 차등적 지방분권은 지역의 여건과 특성에 부합된 지방자치 실시로 지역 스스로가 경쟁력을 갖춘 자립형 지역발전체제를 구축하는 것이다. 이러한 참여정부의 지방분권 전략은 제주도의 국제자유도시 추진의 제도적 한계를 극복하기 위한 변화의 노력과 맞물려 지방분권의 선도적 모델인 제주특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

지방자치의 본질이 지역의 문제는 지역 스스로의 결정에 의해 해결하는 것이지만, 여전히 중앙집권적 성향이 강해 자치의 본래적 의미를 구현하기에는 한계가 있는 것이 현실이다. 제주가 국제자유도시를 추진하는데 어려움을 겪었던 것도 자치에 대한 제도적 기반이 부족했기 때문이다. 제주가 국제자유도시라는 비전을 달성하기 위해서는 자치에 대한 혁신적 변화가 이루어져야 한다. 그렇지 않고서는 지금의 한계를 뛰어넘을 수 없을 것이다. 제주특별자치도의 추진은 국제자유도시의 한계를 극복하고 새로운 도약을 하기 위한 제도적 틀을 만드는 것이다.

2006년 7월 이러한 배경과 노력을 토대로 제주특별자치도가 출범하였고 벌써 2년이 다되어 가고 있다. 제주특별자치도는 다른 지역과 차별화되고 특별한 무언가를 기대하고 있었고 이를 통해 제주가 한 단계 도약할 수 있을 것이라고 희망하고 있었다. 하지만 4년 6개월이 경과되고 있는 시점에서 적지 않은 성과를 가져온 것도 사실이지만 동시에 제주특별자치도에 대한 한계와 일각에서 조심스런 비판에 직면하고 있다. 중앙정부는 제주특별자치도가 많은 중앙권한을 제주에 이양하였음에도 불구하고 그 역량과 성과에 대해서 반신반의하고 있는 반면에 제주지역에서는 고도의 자치권에 대한 근본적인 의심을 갖고 있다. 즉, 다른 자치단체와 차별화된 자치권을 가진 것이 아니라 지난 참여정부의 지방분권 로드맵에 대한 실험적 성격이 강하지 않았나 하고 인식하고 있으며, 이로 인한 계층구조 개편은 실패했다는 생각도 하고 있다. 이런 상호 간의 인식 차이를 극복하지 않고는 특별자치도의 정책적 목표를 달성하기 어려울 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 제주가 원래 지향하고자 하였던 특별자치도의 모습과 현실의 모습을 기술하면서 그 차이와 차질을 발견하고, 향후 성공적 특별자치도의 모습을 만들 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

2. 제주특별자치도의 이념과 전략¹⁾

1) 제주특별자치도의 개념과 법적지위

제주특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이면서 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체이다²⁾. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을위한 특별법 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 기술하고 있다.

과거 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서 제주도는 「제주국제자유도시 특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이며, 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적

1) 이하에서 설명하는 제주특별자치도는 제주특별자치도의 본래적 철학과 이상을 설명하기 위해 제주특별자치도 설치 이전에 특별자치도 추진 논리와 전략을 중심으로 기술하고 있음.

2) 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있음.

으로 추진하여 세계적인 국제휴양관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 함을 명시하였다.

제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 함. 즉 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 논리에서 특별자치도가 탄생하게 된 것이다.

특별자치도는 단방제 국가체제 하에서 운영되는 자치단체의 일종이라고 볼 수 있다. 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구³⁾와는 다소 다른 개념으로 보아야 하는 것이 타당하다. 연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다름. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다.

마지막으로 특별자치도는 특수 목적에 근거한 특례가 인정되는 자치단체이다⁴⁾. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지역의 특수성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있음을 강조하였다.

특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음의 <표 2-1>와 같음.

3) 홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있음.

4) 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정 특례가 부여되어 있음.

〈표 2-1〉 특별자치도와 유사제도의 비교

구분		특별자치도	특별자치단체	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시
근거		특별법 또는 특례법	지방자치법	연방헌법	Basic Law	특례규정
담당 기능		종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○	○
	사법	×	×	○	○	×
	국방	×	×	○	×	×
	외교	×	×	×	×	×
독자적 헌법		×	×	○	×	×
권한특례		○	×	×	×	○
시범자치		○	×	×	×	×

자료) 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 추진전략(2004)

특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특수한 지방자치형태이며 현실의 유사제도를 고려하면, 수도로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특례가 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

이상의 개념을 기초로 제주특별자치도에 대한 법적지위를 검토해보면, 우선 제주특별자치도가 상이한 여러 국가의 제도와 공통된 점은 연방의 원리하에 설치된 것으로 볼 수 있으며(김순은, 2006), 제주도행정체제법과 제주특별자치도 특별법 내용을 토대로 매우 독특한 특례를 갖는 지방정부라고 할 수 있을 것이다(강재호, 2006)

또한 제도의 형식이 특례의 형태를 띠는 차원에서는 일본의 개혁특구와 우리나라의 경제특구와 유사한 측면도 지니고 있다.

2) 제주특별자치도의 이념

제주특별자치도는 국제자유도시 기반 조성단계에서부터 번번이 타 지역과의 형평성이라는 한계에 부딪혀 제주지역의 특성을 극대화할 수 있는 특례를 확보하기 어려웠고, 각 분야를 종합적으로 포괄할 수 있는 큰 틀이 부족하다는 점 또한 더 큰 성취를 가로막는 장애물로 지적되면서 제주지역 사회는 지역실정에

적합한 정책을 스스로 입안·실행할 수 있는 자율권과 국제자유도시 구상을 실현할 수 있는 획기적인 특례에 대한 필요성이 제기되었다. 그것이 바로 ‘제주형 자치모형’ 탐색이다. 이에 제주도는 2002년 ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성하여 제주의 여건과 특성을 반영하고 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 ‘제주형 자치모형’을 개발하려는 노력을 전개하였다.(제주발전연구원, 2004: 3) 이 제주형 자치모형 탐색은 제주지역에 적합한 제주만의 자치계층구조를 모색하는 것으로서 국제자유도시의 성공적 건설과 혁신적 행정시스템을 구축하려는 지방혁신 노력인 것이다. 이런 지방혁신 노력이 노무현대통령의 강력한 지방분권정책과 맞물리면서 제주특별자치도가 탄생한 것이다.

당시 제주특별자치도를 추진하면서 설정한 근본 이념은 다음의 세 가지 원칙에서 출발한다.

첫째, 분권의 방식으로 포괄이양 원칙이다. 중앙정부의 행정기능이 제주특별자치도로 이양될 때에는 실제로 이양된 사무들이 지방정부에서 완결적으로 수행될 수 있어야 함을 의미한다. 과거 중앙집권체제에서 지방자치단체는 중앙정부의 일선행정기관으로 인식되었고 이에 따라 각종 행정기능 이양은 단순한 세부 행정업무에 대한 위탁대행에 그쳐 지방정부의 입장에서는 행정업무량만 증대되고 주도적인 정책기획 및 관리기능을 수행할 수 없었던 한계가 있을 수밖에 없었다.

따라서 제주특별자치도를 추진함에 있어 중앙정부의 권한과 기능을 제주특별자치도로 이양할 때에는 지방정부가 자주적인 결정과 책임으로 처리할 수 있도록 포괄적 기능 이양 원칙이 적용되어야 함을 주장하였다.

둘째, 자기책임성의 원칙이다. 중앙정부로부터 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 지방정부 스스로의 자기책임이 명확히 설정되어야 한다. 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 함을 필수요인이다.

따라서 제주특별자치도 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위한 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스 관리제도들을 체계적으로 정비해야 하며 자기책임의 원칙에서는 지방이양의 논리에 부합되는 기능들은 일괄적으로 모두 지방으로 이양되어야 함을 의미한다.

셋째, 제주특별자치도의 추진의 정당성을 확립하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도간 성과를 기초로 한 결과지향적 원칙이다. 보충성 원칙에 내재되어

있는 공동체 가치 및 규범적 당위성 논리와 경제적 합리성을 추구하는 ‘신공공 관리주의’에서도 집권보다는 분권화가 효율적이기 때문에 분권적 정부를 지향하고 있고, 이는 행정의 과정(활동)보다 결과지향적인 정부 혹은 높은 성과를 창출하기 위해서는 분권화된 행정체제를 갖추어야 가능하다.

따라서 제주특별자치도가 결과지향적 정부를 확립하기 위해서는 전략기획과 집행과정에서 재량 확대, 구체적 성과와 구체적 책임, 그리고 정부간 성과계약이 필요하다고 주장하였다.

3) 제주특별자치도 추진 기본방향

여기서 제시하는 제주특별자치도의 추진 기본방향은 초기 특별자치도를 추진하는 과정에서 본래 의도하였던 이상적 수준에서 특별자치도의 내용을 담고 있다. 우선 제주특별자치도 추진의 근본적 방향과 전략은 자치권의 확대이다. 지방분권의 특례 적용하여 제주도의 의지와 정책성과를 조건으로 분권 또는 자치권 부여에 있어서 특례를 부여하는 것이다. 단기적으로 국제자유도시의 구현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하도록 하고, 그에 상응하는 자치단체의 권한을 강화하고, 장기적으로 자치단체의 역량강화와 자립도를 고려하여 홍콩과 유사한 형태의 자치모형을 구현하고자 하였다. 자치단체의 위상과 지위를 강화하여 홍콩과 미국의 주정부 수준은 아니더라도 서울특별시에 적용되는 특례의 수준과 비슷한 지위를 확보하는 것이었다.

둘째, 자치입법권의 확대이다. 법령에 위반되지 않는 한, 법률의 위임 없이도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 조례를 제정할 수 있도록 하고자 하였다. 법률제정에 관한 의견제시권을 확대하고, 현행 법률 및 시행령 규정 사항을 조례로 대폭 위임하여 관광, 교육, 의료, 1차산업, IT 및 BT관련 첨단 산업, 환경 등 제주의 핵심역량을 스스로 기획·집행할 수 있도록 하고자 하였다.

셋째, 자치조직권의 확대이다. 제주도의 여건에 맞게 탄력적으로 조정하여 수요대응성과 지역경쟁력을 제고할 수 있도록 하기 위함이다. 제주도에 대해서는 조직설치기준(실·국·본부, 과·담당관 등)과 직급별 기준, 보수, 기타 인력 관리 등의 기준을 완전히 자유롭게 하거나 탄력적으로 적용하도록 할 수 있게 하고, 중요 직위에 대하여 외국 국적을 가진 우수한 인재를 채용할 수 있도록 하고, 보수규정의 특례를 인정하여 능력에 맞는 대우가 이루어지도록 하는 것이다.

넷째, 자치재정권의 확대이다. 재정수입의 안정성을 고려하되, 장기적으로

자치역량 제고에 기여하는 방안을 모색하도록 하는 방향에서 자주재원을 확충하고, 지방교부세 특례 적용, 제주형 국고보조금 특례 등을 추진하였다. 특히 특별자치도를 추진하는 과정에서 소요되는 재원확보를 위해 우선적으로 중앙정부의 예산지원을 어떻게 확보할 것인가가 매우 중요한 검토사항이었다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제하는 것이었다. 불이익 배제의 원칙이라는 것이 과거와 비교했을 절대적 지원액이 감소하지 않으면 된다는 소극적 해석이 아니라 사무 이전에 따른 예산, 그리고 자치경찰제 시범적 도입에 따른 비용, 그리고 특별행정기관의 사업비에 대한 안정적 확보가 이루어지지 않으면 불이익이라는 적극적 해석을 통한 의미를 뜻하는 것이었다.

다섯째, 시범적 지방분권의 선도이다. 시범적 자치경찰제 도입하여 제주특별자치도에서 자치경찰제를 시범 도입하여 성과분석과 문제점의 보완을 통하여 전국적으로 확산시키고자 하였다. 국제자유도시가 구현되면서 무비자입국, 무역사범, 밀수, 해외 범죄와의 연계 등의 가능성이 있기 때문에 자치경찰제의 실시와 경찰체제의 혁신이 요구될 것이며 국제관광휴양도시로의 전환에 따라 관광경찰제의 도입과 운영 필요성을 제기하였다. 그리고 특별지방행정기관의 특별자치도로의 통합·정비이다. 지방국토관리청, 지방중소기업청, 지방환경관리청 등 지방자치단체와 중복적인 사무를 수행하고 있는 특별지방행정기관을 비롯한 자치단체의 통합이 필요한 특별지방행정기관을 통합·정비할 필요가 있었다. 제주특별자치도에 있어서 시범적으로 특별지방행정기관과 자치단체의 통합을 추진하고 그 성과를 기초로 다른 자치단체로 확대하고자 하였다. 통합이관시 중요하게 고려할 점은 특별지방행정기관의 자치단체 통합에 있어서는 일부 기능적 이양(위임)전략보다는 조직과 인력을 자치단체에 통합하고, 그에 따른 조직, 인력, 예산 등을 일괄적으로 이양하는 방안을 추진하였다.

여섯째, 지역역량 강화와 자치단체의 혁신제고이다. 이를 위해 제주특별자치도의 강화된 권한에 대하여 합리적으로 견제할 수 있도록 지방의회의 기능과 권한을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 하였다. 또한 도민주도적 주민참여와 통제체제 강화를 위해 주민투표, 주민소환제 등을 추진하였다. 지방정부의 정책결정에 대한 주민의 참여를 확대하고, 지역과 주민의 삶에 중대한 영향을 미치는 주요 정책에 대해서는 주민투표(Referendum)에 의해 결정하도록 하는 방안을 확대하는 것이다.

일곱째, 단계적 규제완화를 통한 자유시장경제모델 구축이다. 관광산업의 활성화를 위하여 출입국 관리제도를 개선하고, 특별자치도 스스로의 노력으로 세계적 규모의 종합 관광·휴양지를 조성할 수 있는 여건을 조성함. 도 전역을 국제회의도시로 지정, 국제컨벤션산업을 육성하고, 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한 이양하는 것이다. 또한 국제자유도시에 적합한 교육 서비스 제공을 위해 초·중·등과정 외국 교육기관 설립을 허용하고 내국인 입학 비율을 조례로 정할 수 있도록 위임하는 것이다. 특화된 양질의 의료서비스 모델 개발·육성을 위해 특별자치도가 희망(도조례 + 지사승인)할 경우, 외국은 물론 국내 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 진입 규제를 완화하는 것이었다.

3. 제주특별자치도 진단 및 한계

1) 제주특별자치도 진단

2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 현재 4단계 제도개선을 추진하고 있는 중이다. 그 동안의 제도개선의 핵심내용은 1단계 제도개선은 행정내부 효율성을 증대하기 위한 재정과 조직 의 자치권이 확대되고, 특별행정기관, 자치경찰, 감사위원회 신설 등을 주요 핵심내용으로, 2단계는 제주핵심산업에 대한 규제완화로 특히 교육 및 의료부문에 대한 특례와 국제자유도시 여건 조성을 위한 항공자유화 등을 주요 핵심내용으로 하고 있다. 3단계 제도개선은 종전 개별사무 중심에서 기능별 일괄이양 방식으로 관광3법이 이양되고 제주영어 교육도시 조성을 위한 법적 기반 등이 주요 핵심사항이었다.

〈그림 3-1〉 제주특별자치도 추진과정

1단계 제도개선 (2006 특별법 제정) 1,062건	재정·조직·인사 등 자치분권 확대 - 행정 내부 효율성 증대 특별행정기관 이관, 자치경찰, 감사위원회 등 신설 - 보다 종합적인 행정시스템 구축
2단계 제도개선 (2007 특별법 개정) 278건	“4+1 핵심산업”에 대한 차별화 확대 - 외국 교육, 의료기관 설립·운영 규제 대폭 완화 항공 자유화, 법인세 특례, 면세지역 확대 등 국제자유도시 여건 조성 확대
3단계 제도개선 (2009 특별법 개정) 365건	제도개선 방식의 획기적 전환 - 권한, 규제 개별사무 이양 → 분야별, 기능별 일괄 이양 (관광3법 일괄 이양) - 향후 지역개발 등 지역특화 분야 및 재정 등 독립적인 체계가 필요한 분야로 확대 추진 교육·의료산업 특구를 지향한 획기적 규제완화 - 제주영어교육도시 내 국제학교의 설립과 운영에 대한 전반적인 자율성 확보 - 외국의료기관 설립, 운영상 자율성 확대 권한 이양, 규제 완화의 폭과 깊이 확대 - 사전 협의, 승인 등 폐지 - 자치도 성과에 대한 재정 인센티브 세부기준 마련 등 자치재정권 강화 논의 확대
4단계 제도개선 (2010 특별법 개정) 2,152건	자치 분권 개선 - 자치경찰 및 교육감 권한 확대, 감사 위원회 운영 서비스 산업 인프라 제도 지속 보완 - 관광객 부가가치세 사후 환급제 도입, 민·군 복합형 관광미항 건설 관련 지원 근거 신 성장산업 육성 지원 제도 마련

4단계 제도개선은 119개 법률에 대한 일괄이양 및 관광·교육·의료 등 개별과제를 포함한 2150건의 제도개선 사항이 반영되었고, 입도 관광객이 제주 지역에서 소비하는 서비스와 특정재화에 대해 부가가치세 사후환급제를 담고 있다. 또한 의료서비스 질 향상 및 의료산업의 국제 경쟁력 확보를 위해 도내 일정한 지역(의료특구)에 투자개방형 병원(영리병원) 개설이 허용되고, 유아교육에서부터 고등교육까지 국제적 교육환경 조성을 위해 영어교육도시 내 외국 대학·대학원 분교 설립시 영리법인 허용 등을 담고 있으나 아직 국회에 계류 중에 있는 상태이다.

제주특별자치도 추진을 위한 4차례의 제도개선은 자치분권을 위한 제도개선과 제주핵심산업인 관광, 교육, 의료, 1차산업 등에 대한 규제완화와 투자유치 촉진을 위해 총 3,857건이며, 특히 핵심산업 육성과 투자유치를 더욱 활성화하기 위한 과제가 핵심을 이루고 있다.

〈표 3-1〉 제주특별자치도 기본구상과 그간의 제도개선 내용

구 분	기본구상 ('05. 5)	제도개선 ('06~' 10)	미반영
자 치 입법권	▶ 특별법에 규제완화 필요법률 열거 → 조례로 규제 폐지·완화 ▶ 일괄이양 추진 → 조례제정범위 실질적 확대	▶ 법률단위 일괄이양 - 관광3법(3단계) - 119개 법률(4단계) * 1~4단계 제도개선 : 3,857건	없음
자 치 재정권	▶ 지역징수 국세액의 이양 검토 - 국세 전액 또는 일부 재원 편입 - 지방소득세·소비세 시범 실시 ▶ 지방교부세 등 이전재원 특례 - 제주지역 특수성 반영 기준 마련 - 포괄보조금 지원	▶ 지방세의 특별자치도세 전환 - 세율조정권 등 활용, 투자유치 ▶ 광특 제주계정, 교부세 법정률 특례 - 제주계정 : 편성방식 등 자율성 - 법정률 : 국세증가에 따른 안정성	지역징수 국세 이양, 포괄보조금 등 이전재원 특례, 교부세 법정률 인상 등
자치 조직	▶ 모든 기구·정원 관련 자율권 보장 ▶ 교육자치·지방경찰제도 최대한 조례 위임 ▶ 국가 특별행정기관 원칙적 설치 금지 → 주요 특행기관 이관 검토 * 제주자치도, 18개 기관 이관 희망	▶ 기구·정원 등 조직관리 및 인사 · 보상체계 등 자율성 강화 ▶ 교육자치제 및 자치경찰제, 독립된 감사위원회 설치 ▶ 7개 특별행정기관 이관	일부기관 미이관 사무 존치(시험분석 등), 자치경찰 기능 미흡(국비지원 부족 등), 직급 기준 등 자율성 제한 상존
규제 자유	▶ 홍가포르(Honggapore)프로젝트 추진 - 모든규제를 Negative System으로 전환(Zero Regulation : 각종 법제·관행 등의 글로벌 스탠더드 지향) - 각종 조세감면(Duty Free) - 접근성 확대(No Visa) - 영어공용화(With English)	▶ 규제자유화 추진 - 1~4단계 규제완화 : 3,857건 * 4단계 제도개선(법률 일괄이양)은 네거티브 시스템 원칙적 적용 ▶ 투자유치를 위한 조세감면 확대 ▶ 무비자 국가범위 확대(180개국) ▶ 영어상용화 추진	규제의 네거티브 시스템 확대, 도전역면세화, 법인세율 인하 등
핵심 산업	▶ “3+1 핵심산업” 육성 - 관광 : 체험형 국제 종합관광·휴양지 조성을 위한 프로젝트 추진 - 교육 : 우수 교육기관 유치 위한 범정부적 지원(영리법인 허용 검토) - 의료 : 선진의료, 실버산업 유치 제도 개선(영리법인 의료기관 설립허용 등) - 첨단 : IT산업 중점 육성, 생물자원 산업화	▶ “4+1 핵심산업” 육성 - 관광 : 관광3법 이양, 관광객 부가세 환급제 도입 - 교육 : 제주영어교육도시 조성, 초·중등교육기관 규제완화 - 의료 : 의료특구 지정 및 투자개방형병원, 의료산업 규제완화 - 1차 : 농업진흥지역 해제 - 첨단 : 첨단과학기술단지 조성, 벤처기업 집적시설 지정지역 규제완화	교육분야 과실송금

자료) 도청 내부자료(2010. 6)

제도개선 중 가장 주목할 부분은 지금까지 개별사무방식으로 권한이양 방식을 벗어난 기능중심의 일괄이양이 이루어졌다는 점에서 향후 제주특별자치도의 자치권을 확보하기 위한 새로운 틀을 확립하였다는데 가장 큰 성과와 의미가 있을 것이다. 그동안 1·2단계 제도개선과정을 평가하면서 늘 지적되어왔던 개별사무중심의 권한이양이 제주특별자치도 취지와 그 효과를 상당부분 훼손하였다는 점을 기능중심으로 이양방식을 전환함으로써 특별자치도 본래적 취지로 돌릴 수 있다는 가능성을 보여주었다고 볼 수 있다.

종합적으로 4단계까지 제도개선과정을 거치면서 상당히 많은 권한이 제주에 이양되었지만, 이양의 행태는 과거 중앙정부의 권한이양행태와 크게 다르지 않았다고 볼 수 있다. 물론 3단계 제도개선 중 관광3법에 대한 포괄적 이양은 형식적 차원에서 긍정적 측면이 있으나 내용적 차원에서는 여전히 개선이 필요한 부분이 많다고 판단된다⁵⁾. 3차례 제도개선으로 인해 특별자치도에 대한 성과는 행정자치분야는 많은 성과가 있었지만, 국제자유도시 및 핵심산업과 관련한 경제자치에 대해서는 체감수준이 낮은 것으로 판단되며, 핵심규제분야에 대한 특별한 무언가가 부족한 것이 사실이다. 특히 2단계 제도개선의 핵심인 전지역면세화, 법인세 인하, 항공자유화 등의 제도개선과제는 전국적 차원의 형평성, 국내 조세체계 등의 문제로 원래 취지와 부합하지 않는 방향에서 결정되어 제주입장에서는 정부의 특별한 지원도, 자율도 없이 특별하지 않은 특별자치도라는 부정적 평가도 있는 게 사실이다. 3단계 제도개선과정에 있어서도 원래 개정(안)에 포함되어 있었던 주요 내용들이 삭제되었다는 점입니다. 특히 제주영어교육도시 조성의 핵심조항인 외국 영리법인의 유치활성화의 수단이 될 수 있는 과실송금허용이 삭제되었다는 점입니다. 이는 제주가 해외 명문학교를 유치하는데 상당한 걸림돌이 될 것으로 예상되며 향후 이를 보완 대체할 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요하다.

지역적 차원의 많은 노력에도 불구하고 칼자루를 쥐고 있는 중앙정부의 전향적 자세가 부족한 것도 향후 특별자치도를 성공적으로 추진하는데 많은 한계로 작용할 것으로 보인다. 예를 들면, 자치도에 대한 법적 지위의 문제, 재정지원의 문제, 핵심규제완화의 문제 등에 있어서는 지역적 차원보다 중앙적·전국적 차원의 논리가 우선시되어 획기적 분권모델을 지향하는데 한계가 있다.

무엇보다 제주도민의 입장에서는 특별자치 실시로 가장 크게 체감하고 있는

5) 특히 카지노설립 권한 불허, 제주관광기본계획의 법적 근거 미흡, 국가적 차원의 재정지원 부재 등 관광산업 진흥을 위한 매우 핵심적 사항은 여전히 과제로 남아있음.

부분은 과거 기초자치단체인 시·군 폐지로 인한 광역화일 것이다. 특별자치도 제도개선의 최종 수혜자는 도민과 관련 고객들(기업 및 투자자, 관광객 등)임을 감안할 때 제도개선 효과가 도민들의 긍정적으로 체감하는 수준에서 나타나야 제도개선의 시너지 효과가 발생할 것이다. 이는 제주특별자치도 제도개선을 통한 내용적 차원의 자치권을 효과적으로 운용되지 못할 경우 도민들은 자칫 구조적 차원의 행정구조로만 이해되고 과거와 비교하는 편향적 인식으로 향후 성과에 대한 도민 공감대를 형성하는데 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 상당한 자치권을 중앙정부로부터 이양받고 많은 특례적 조치들이 취해졌지만, 실제 고객인 도민, 기업인, 관광객들이 이양된 권한으로 인한 양질의 서비스를 제공받지 못한다면 특별자치도의 의미는 단순히 행정구조로서 특별자치도로 밖에는 생각지 않는다는 것이다.

제주도민들은 제주특별자치도가 홍콩특별행정구 혹은 미국의 주정부수준의 자기 결정권을 가진 국가내의 하나의 국가로 인식하고 있었으며, 제주도도 이와 같은 논리로 제주특별자치도를 홍보하였다. 이에 따라 제주특별자치도에 거는 기대 수준은 상당히 높았다고 할 수 있다. 따라서 제주도를 정말 특별한 지역으로 만들기 위한 정부의 적극적 지원과 제주특별자치도의 혁신적 노력이 이루어지지 않을 경우 특별자치도의 제도개선에 대한 도민의 평가는 높지 않을 것이다.

〈표 3-2〉 제도개선 미반영 주요과제⁶⁾

미반영 과제	사 유	소관부처
1] 자치권 분야		
■ 자치조직권에 관한 특례 중 제외된 직급기준 이양	■ 읍면동장 직급을 4급으로 상향할 경우 행정시 본청과장(5급)과의 지휘체계 문제 등 직급 인플레이 우려	행정안전부
■ 기 이관 특행기관의 미이관 사무 * 해상안전/해양항만청, 시험분석/중기청	■ 국제협약, 전문성 문제 등 지방정부 수행 불가	행정안전부
■ 헌법개정을 통한 자치도 강화방안	■ 포괄적 위임 금지, 주민의 권리의무 관련 입법 한계	행정안전부
2] 재정분야		
■ 국세의 특별자치도세 전환	■ 타 자치단체와 차별하여 국세를 부과하지 않는 것은 위헌 소지	기획재정부
■ 국가예산의 법정률 지원	■ 보조금 중 특별회계, 기금사업은 별도의 개별법에 정해진 사업에 따라 세입·세출의 편성이 이루어지므로 기술적 곤란	기획재정부

6) 1단계에서 4단계까지 계속 이관을 요구했던 권한(사무)이지만 계속 중앙정부와 국회에서 채택이 되지 않고 있는 사무

미반영 과제	사 유	소관부처
■ 법인세를 인하(영업이익에 관계없이 단일세율 10% 적용)	■ 법인세는 국세이므로 국가의 과세권이 미치는 모든 지역에 동일하게 적용해야 하며, 차등 적용 시 위헌 소지	기획재정부
■ 보통교부세 법정률 3% 개선(3% 초과시 추가교부)	■ 타 자치단체와의 형평성 저해	행정안전부
■ 국고보조금(균특회계 제주계정) 지방비 부담기준 적용완화	■ 차등 지원시 타 시도의 추가요구로 재정운영 곤란	기획재정부
■ 도 전지역 면세화	■ 조세체계 근간 훼손우려 및 타지역과의 형평성 문제제기 반대 ■ 내국인 면세점, 골프장 입장객에 대한 특별소비세 면제 등 지원하고 있으며, 외국인 관광객에 대해서는 사후 환급 등을 통해 국외반출 재화에 대한 부가세·특소세 등을 면세하고 있음	기획재정부
■ 제주선박등록특구제도에 의한 국제선박 승선선원 보수 비과세	■ 현재 여타 국외근로자에 비해 우대 증으로 추가지원시 과세형평성 저해	기획재정부
■ 제주 지역맥주의 주세율 경감(72% → 30%)	■ 국제협약(WTO의 보조금 금지, FTA 내국인 대우 등) 위배 소지	기획재정부
■ 꽃자왈 공유화 법인의 특수법인 지위확보	■ 지정기부금 단체로 조세특례 적용 증으로 현행 조세지원으로 충분	기획재정부 행정안전부 환경부
[3] 교육분야		
■ 학교회계 잉여금의 타회계 전출(과실송금)	■ 교육의 이윤추구로 교육의 본질 훼손 우려 * 부처에서 수용하였으나, 3단계 특별법 국회심의 과정에서 삭제	교육과학기술부
[4] 관광분야		
■ 관광객전용 카지노	■ 타지역과의 형평성, 국민정서를 고려할 때 내국인 카지노 허용은 시기상조(관광3법 일괄이양시 본 제도만 불수용)	문화관광부
[5] 교통분야		
■ 화물자동차 운송사업용자동차의 자동차등록증과 자동차 등록번호판 반납의무	■ 허가권자(장관)와 사용정지 권한(도지사)이 상이하게 되므로 법체계상 문제가 있음	국토해양부
■ 화물자동차 운송주선사업 허가(변경허가)	■ 이양시 화물자동차 운송시험 허가 제한 등 업무가 무력화 될 가능성이 큼	국토해양부
■ 화물자동차 운송사업 허가(변경허가)	■ 이양시 화물자동차 운송시험 허가 제한 등 업무가 무력화 될 가능성이 큼	국토해양부
■ 자동차 유상운송의 금지 및 사용제한	■ 운수업의 영역문제 발생 등으로 운송질서 혼란	국토해양부
■ 공항시설 사용료 감면(도민 이용료의 1/2 감면)	■ 한국공항관리공단의 독립채산제 운영으로 공항확장 등의 투자재원 확충이 필요하여 감면 불가 (차관회의결과 삭제)	국토해양부

자료) 도청 내부자료(2010. 6)

2) 제주특별자치도 한계

(1) 도민들의 기대수준 미충족

제주도민들은 제주특별자치도가 홍콩특별행정구 혹은 미국의 주정부수준의 자기 결정권을 가진 국가내의 하나의 국가로 인식하고 있었으며, 제주도도 이와 같은 논리로 제주특별자치도를 홍보하였다. 이에 따라 제주특별자치도에 거는 기대 수준은 상당히 높았다고 할 수 있다. 그리고 제주특별자치도 기본계획안에도 장기적인 과제로 추진한다는 전제를 달고 있지만 제주도를 규제자유지역화 하기 위해 도전역면세지역화, 항공자유화 등 파격적인 내용을 담고 있었으나 실질적인 법안과정에서 누락되다 보니 특별자치도의 규제완화에 대한 평가는 높지 않다. 특히 제주도민들은 이상적 자유시장 모델 구축을 통한 국제자유도시를 완성하기 위한 접근은 다른 자치단체와의 형평성을 고려하여 소극적이라는 평가를 하고 있다.

(2) 쟁점관련 규제완화의 후퇴

교육·의료 등 일부 쟁점은 이해집단 반발 등으로 당초 취지가 약화되거나 부분적으로 반영되었다. 특히 국내 영리법인의 교육·의료기관 설립 등은 부처·국회 등 관계기관 및 이해집단의 이견으로 반영되지 못하였다. 또한 제주지역에서도 교육과 의료개방에 대한 총론적 합의는 있었지만 그 개방수준에 대한 도민적 합의를 도출하지 못함으로써 획기적인 개방화를 도모하는데 부정적 영향을 주었을 것으로 사료된다. 또한 관광객 전용 카지노 도입, 관광객 부가 가치세 사후 환급제 등은 관련부처와의 협의과정에서 미반영되거나 축소되는 등 주요 쟁점사항들은 여전히 미흡한 실정이다.

(3) 협의, 동의 등의 형식으로 중앙부처의 간여 상존

특별자치도 특별법 제192조⁷⁾(의료기관 개설 등에 관한 특례)3항, 동법 제198조⁸⁾(의료인의 의료기관 비전속 진료허용에 관한 특례) 등과 같이 협의, 동의 등의 형식으로 제주특별자치도에 대한 간섭⁹⁾을 여전히 유지하고 있다. 민원인의

7) 제1항의 규정에 의하여 의료기관의 개설을 허가하고자 하거나 제2항의 규정에 의하여 도조례를 정하고자 하는 때에는 미리 보건의료정책심의회에 심의를 거쳐야 하며, 이 경우 도지사는 그 심의를 거치기 전에 보건복지부장관의 승인을 얻도록 하고 있다.

8) 제1항의 규정에 의한 의료행위의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관과 협의를 거쳐 도조례로 정할 수 있도록 했다.

9) 환경영향평가, 카지노 허가, 의료기관 개설, 우어장 지정, 공유수면 매립 등 관련 중앙행정기관의 장과의 사전

입장에서는 제주도지사에게 일차적으로 서류를 제출하고, 또한 관련부처와 제주도지사간의 협의과정에서 다시 서류를 제출하여야 하므로 관계부처에서만 허가를 받는 경우보다 오히려 불편하다는 의견이 나오고 있다. 또한 현행 법률 일괄이양 방식과 중앙권한 및 사무 이양방식은 단순히 과거 개별사무 중심의 이양에서 묶음 형식으로 전환되었을 뿐 권한 및 자율성의 확대를 위한 한계가 존재하며, 규제개혁 관련 권한이양시 권한이양의 대상만 바뀌었을 뿐 권한의 속성까지 이양되지 못함 부분이 존재한다. 즉, 중앙정부의 기존 규제를 그대로 제주도로 이양하는 형태이다. 아래 <현행 사례 1>과 같은 형태를 유지할 경우, 제주도지사의 권한으로 규제의 폐지 또는 규제 내용의 전환이 불가능하다.

<현행 사례 1> 특별법 제171조(「관광진흥법」에 관한 특례) ① 「관광진흥법」 제5조제1항 (...중략...) 따른 문화체육관광부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.

(4) 국가이익과 제주이익 충돌과 중앙정부에 대한 불신 형성

제주특별자치도의 규제완화에 있어서 1차적으로 규제완화의 내용을 정리하고 이를 해당부처와의 의견조정을 통해 확정되었다. 하지만 중앙정부가 규제완화 수준에 대한 가이드라인을 제시하지 않음으로써 규제완화에 대한 접근을 국가라는 거시적인 틀보다는 제주지역 차원의 미시적 차원에서 접근됨으로써 국가이익과의 충돌문제가 발생하였다. 이로 인해 제주에서 제시된 규제완화가 좌절되면 제주도민들은 중앙정부가 제주특별자치도에 대한 추진의지가 없다는 생각을 하게 되었으며, 이는 중앙정부에 대한 불신을 형성하게 하는 원인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

4. 제주특별자치도 성공적 추진을 향후 과제

단·중기적으로는 현정부하에서는 이념적 차원의 자치분권보다는 제주특별자치도를 실용적 차원으로 재포장하여 특화된 산업육성을 위한 핵심규제 완화를 위한 제도개선 전략으로의 전환이 필요하며, 장기적으로는 특별자치도의 법적

협의 또는 승인규정(제171조, 제176조, 제192조, 제198조, 제230조, 제231조, 제246조, 제299조)을 삭제하여 권한과 책임의 제주 귀속이 이루어져야 할 것이다.

위상을 강화하기 위한 헌법적 수준의 지위확보를 위한 전략적 노력이 수반되어야 할 것이다.

현행 법체계 속에서 보충성의 원리에 입각한 포괄적이고 기능중심의 권한이양이 한계가 있을 수 있지만, 중앙과 제주특별자치도간 권한배분은 향후 대한민국 지방자치의 발전을 위한 큰 틀에서 선형적이고 전향적으로 접근할 필요성이 있다. 또한 특별법 취지에 부합될 수 있도록 향후에도 형식적 일괄이양에서 핵심권한이 포함된 내용까지 포함한 권한이양 접근이 필요하다.

무엇보다 특별자치도의 재정 안정성을 확보하기 위해서 현 교부세 3% 법률규정에 대한 수정과, 국세의 일부 세목을 지방세로 이전하는 방안 등의 조세자율권의 확보를 통해 제주특별자치도의 재정적 기반을 확충하기 위한 가장 현실적 방안 등도 적극 검토해야 할 것이다.

제도개선이 몇 단계까지 이어질지 모르겠지만 지금까지 경험한 제주특별자치도의 추진과정의 시행착오를 통해 향후 성공적 추진을 위한 과제에 대해 간략하게 정리하고자 한다.

(1) 현행법제도의 한계극복을 위한 차별화된 위상확보

현행 헌법, 법률시스템으로는 제주특별자치도 추진에 대한 정부 의지를 실현하기 위한 파격적 특례, 차등적 지원에 대한 근본적 한계를 노정하고 있다. 따라서 지역형평성 논리를 극복하고 현행 법률의 한계를 극복하기 위해서는 궁극적으로 헌법상 특별자치도의 법적 위상 및 지위에 대한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 현행 특별법도 363조로 매우 많은 조항을 담고 있어 향후 계속적 제도개선이 이루어질 경우 특별법이 담고 있을 내용도 너무 방대해질 것이다. 따라서 특별법의 내용적 측면의 제도개선도 중요하지만 형식적 측면의 법제개편을 위한 노력도 필요하다고 보며, 헌법적 지위확보를 위한 작업과 병행하여 접근하는 것이 중요하다고 판단된다.

제주특별자치도는 출범 당시와 달리 여러 요인으로 인한 장애로 말미암아 성공적인 안착에 여러 한계가 제기되고 있다.(표명환, 2008) 그 중심에는 현행 법체계상 주어지는 헌법적 한계가 자리하고 있다. 그 대표적인 것으로, 첫째 제주특별자치도법 제10조 제3항 및 지방자치법 제2조 제1항 제1호에 의하여 성립된 제주특별자치도의 법적 지위로부터 야기되는 한계를 들 수 있다. 특별법에 제시되고 있는 제주특별자치도는 일반적 광역자치단체와는 달리 고도의 자치권이 부여된 지역, 선도적 지방분권을 시범적으로 시행하는 특례가 인정되는

지역으로서 의미를 가지고 있지만, 지방자치법에서는 그 어떤 특별함도 찾을 수 없는 자치단체 종류로만 명시되어 있다. 이는 특히 제주특별자치도 추진상에 있어서 제주특별자치도에 부여된 ‘특례’를 둘러싼 타지방자치단체와의 형평성 문제의 논란을 불러일으키는 원인이 되고 있다. 둘째, 자치권 보장의 한계이다. 특별법 1조에서 고도의 자치권 보장을 규정하고 있고, 지방자치법 제117조 2항¹⁰⁾은 제주특별자치도의 특례 인정에 관한 근거를 두고 있다. 그러나 헌법 117조는 조례제정권에 한계 규정에 따라 특례에 대한 규정의 여지가 없기 때문에 제주특별자치도의 자치입법권 확대는 특별법 12조 1항¹¹⁾에 의해 사무에 대한 권한 이양을 통한 자치입법권이 확대되고 있을 뿐이다. 이와 같은 자치입법권의 확대는 타 지방자치단체와 비교할 때 상대적 확대만을 의미할 뿐 출범 당시의 연방주 수준의 자치권 보장과 조세법률주의, 죄형법정주의 등 헌법상 한계로 원래 취지와는 상당한 차이가 있는 것이다.

제주특별자치도법의 권한이양규정과 관련하여, 특히 권한이양방식과 이양된 권한의 실질적 확보와 관련한 헌법적 한계가 문제시 되고 있다. 현재 특별법상의 권한이양은 헌법 제75조 및 95조의 포괄위임의 금지 원칙에 따라 개별적 열거적 방법을 취하고 있으며¹²⁾, 이에 따라 이양하고자 하는 개개의 권한에 대해 각각 법률에 나열하고 있다. 따라서 이러한 권한이양의 방식은 특별법의 규정 내용을 방대하게 하고 빈번한 법 개정이 이루어져야만 하는 한계를 가진다.

이상의 제주특별자치도법의 헌법적 한계의 문제는 현행 법체계상 법률이 아니라 헌법의 개정만을 통하여 근본적으로 해결되어질 수 있으며, 나아가 이를 통한 해결이 지방분권의 선도와 제주특별자치도의 성공을 위한 궁극적 전제 조건이다.

(2) 제도개선 방식의 전환

1, 2, 3단계 권한이양의 행태는 과거 중앙정부의 권한이양행태와 크게 다르지

10) 지방자치법 제117조 2항에서 제주특별자치도의 지위, 조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다라고 규정하고 있어 특례인정에 대한 근거를 두고 있음.

11) 제주특별자치도 특별법 제17조 1항에서 지원위원회는 제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립 사무를 제외한 사무에 대하여 제주의 지역여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 이양 하도록 규정되어 있음.

12) 헌법재판소는 「헌법 제75조는 " 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다 "고 규정하여 위임입법의 헌법상의 근거를 마련함과 동시에 위임은 구체적으로 범위를 정하여 하도록 하여 그 한계를 제시하고 있다. 이는 행정부에 입법을 위임하는 수권법률의 명확성 원칙에 관한 것으로서 법률의 명확성원칙이 행정입법에 관하여 구체화된 특별한 규정이라고 할 수 있다.」 고 판시하고 있다(헌재 2007.4.26. 9004헌가29).

않다고 판단되며, 물론 3단계 제도개선 중 관광3법에 대한 포괄적 이양은 형식적 차원에서 긍정적 측면이 있으나 내용적 차원에서는 여전히 개선이 필요한 부분이 많다고 본다. 현행 법체계 속에서 보충성의 원리에 입각한 포괄적이고 기능 중심의 권한이양이 한계가 있을 수 있지만, 중앙과 제주특별자치도간 권한 배분은 향후 대한민국 지방자치의 발전을 위한 큰 틀에서 선협적이고 전향적으로 접근할 필요성이 있다.

또한 특별법 취지에 부합될 수 있도록 향후에는 일괄적으로 이양하는 접근이 필요하다. 예를 들면 단계적으로 행정자치권 및 지역개발 권한을 일괄이양하며, 재정 및 세제 관련 권한의 일괄 이양, 궁극적으로는 국방과 외교 이외의 권한을 일괄적으로 이관할 수 있어야 할 것이다.

더불어 실질적 이양 권한을 처리하기 위한 비용이 제대로 산정이 안된 상태에서 권한 이양이 이루어질 경우 제주자체 부담이 커질 수 있다. 향후 자치경찰, 특별행정기관의 이관 등을 비롯한 권한 이양시 이양권한별 소요비용을 산정할 수 있는 모델을 개발하여 활용할 필요가 있다.

제도개선의 방식과 관련하여서는 현행 제주도가 건의하고 중앙정부가 지원하는 방식으로서는 획기적 구상의 한계 및 각 중앙부처의 반대 논리에 직면할 가능성이 있다. 따라서 제주도와 중앙정부 공동으로 제도개선 중장기 마스터 플랜을 수립하여 분야별 로드맵에 따라 단계적으로 추진하는 것이 효과적일 것이다¹³⁾. 이를 통해 중앙정부의 국정철학에 입각한 제주도의 창의적인 아이디어 발굴 및 가시적 성과의 제시는 특별자치도의 추진에 탄력을 확보할 수 있다. 그러기 위해선 현실을 인정하고 장기적인 관점에서 각 단계별 세부전략을 마련하여 특별자치도를 추진하는 것이 필요하다. 공동으로 수립한 특별자치도의 지향점은 완전한 자치권 확보를 통한 국제자유도시 건설이며, 이를 달성하기 위한 각 단계별 목표를 설정하는 것이다. 즉, 모든 것을 일시에 마련하겠다는 접근은 한계가 있다. 최종 지향점인 목표 달성을 위한 각 단계별 목표량이 달성될 수 있는 범위 내에서의 선택과 집중을 요한다 하겠다.

(3) 안정적 재원확충을 위한 조세자율권 확보

현재의 제주특별자치도의 재정기반은 교부세법정률, 제주계정 등 신설제도에도 불구하고 여전히 취약한 상태이다¹⁴⁾. 특별자치도 출범에 따른 시군폐지에

13) 제주특별자치도와 중앙정부간 정례협의회를 구성 운영하는 것도 권한이양 추진방식을 개선하는 좋은 방안임.

14) 제주는 총인구 56만, 1·3차산업 위주(97%)의 소규모 지역경제로서 자체적 재원조달 등 재정자립기반이 열악함.

대한 인센티브 미비, 자치경찰·감사위·의회기능 강화 등 신설제도, 권한이양에 따른 자치사무(사업) 증가를 충당할 새로운 재정지원 특례가 절실한 실정이다.

현재 제주특별자치도의 조세자율권은 특별법 제9장 자치재정 분야에 조세특례 조항을 두고 있으나, 장기적으로 안정된 세입과 세원을 확충 마련하기 위해서는 특별법 제4조의 국세의 세목이양 조항을 충분히 활용할 필요가 있다. 따라서 조세자율권의 확보는 국세의 일부 세목을 지방세로 이전하는 방안을 통하여 접근하는 것이 제주특별자치도의 재정적 기반을 확충하기 위한 가장 현실적 방안이다.

국세의 지방세 이전과 관련하여 현행 세법 관련 틀을 유지하면서 타 지역과의 형평성 문제를 극복하기 위해서는 현 제주특별자치도특별법에 일부 세목의 국세이양 규정을 명문화하여 특별법 우선원칙에 입각한 논리로 접근하는 것이 바람직하다.

조세자율권을 확충하기 위해서, 새로운 지방세목 도입, 현 지방세에 대한 과표 및 세율조정권 확보 등을 통해 지방세입을 확충할 확충 방안을 검토할 수 있지만 납세자에 대한 세부담을 증가시키는 부담으로 실현가능성이 크지 않다. (제주발전연구원, 2007)

탄력세율의 확대방안 등은 제주특별자치도민들의 세수 부담이 증가한다는 점과, 관광세와 입도세 등 기존에 검토되어 온 신세원 발굴은 자칫 조세수출(tax export)로 이어져 관광비용의 증대를 초래하여 관광객의 감소 등 부정적인 파급효과를 초래할 수 있어 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

국세의 일부 세목 이전은 소득세, 특별소비세, 부가가치세, 법인세 등을 고려할 수 있음. 소득세의 지방소득세화 또는 특별소비세, 부가가치세의 지방소비세화 보다는 법인세를 이전받는 것이 특별자치도에 가장 효과적이라고 판단된다¹⁵⁾. 외국인 투자유치, 관광객 유치 등을 통하여 지역경제를 활성화 하는 것이 제주특별자치도의 세입기반여건을 조성하는 것이 근본적 처방책이기 때문이다.

제주특별자치도에 지원되는 국가예산 등은 특례조항이 있다고 하더라도 일정 부분 특혜라는 인상을 가질 수 있기 때문에 다른 지방자치단체의 저항이 존재할 가능성이 있고, 또한 세원이양 등의 경우 우리나라의 조세체계를 기준으로 할 때 다른 지방자치단체와 제로섬 게임(zero-sum game)을 하게 될 수밖에 없기 때문에 어려움이 존재한다. 이러한 점을 고려한다면 보다 근본적으로 세입을

제주 재정자립도 25.9%(08년 기준, 전국 14위) 따라서 과감하고 자율적인 재정·세제 정책이 절대적으로 필요
15) 특별소비세 및 부가가치세 등의 세원을 통해 지방소비세 신설 논리는 전국적 차원에서 이미 진행 중에 있으며, 실제 도입시에도 제주특별자치도에의 재정확충에 큰 효과가 없는 것으로 판단되며, 제주특별자치도의 입장에 서는 지방소비세 도입·신설보다는 전지역 면세화 방안과 관련하여 추진하는 것이 상대적으로 바람직함.

확충할 수 있는 법인세 이양 대안을 마련할 필요가 있으며, 이는 세입기반이 마련될 경우 국가에서 지원하는 규모가 축소되어도 자립할 수 있는 여건을 마련할 수 있기 때문에 보다 근본적이면서도 적극적인 대안이라 판단된다.

그러나 이는 제주특별자치도의 의사와 관계없이 국가에 의하여 이루어지는 것으로 제주특별자치도의 여건변화를 즉각적으로 반영할 수 없다는 단점을 가지고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 법인세를 제주특별자치도세로 권한 이양하는 방안을 마련하고, 이를 통해 자율적인 법인세율 조정이 가능하도록 하는 방안을 병행 검토할 필요가 있다. 즉, 법인세를 제주특별자치도에 이양함으로써 세율을 조정할 수 있는 권한을 주되 현실적인 장애요인 등이 존재하는 바, 감면기간 연장 및 감면에 대한 권한을 도지사에 허용하여 적극적으로 대응할 수 있도록 하는 대안을 마련할 필요가 있다.

권한이양 확대에 따른 실질적 행·재정지원과 권한이양에 상응하는 적정수준의 재정지원 확보가 수반되어야 할 것이다. 일정범위 내 국세 중 일부 세목의 세율 조정·감면권한 등 부여를 통해 안정적인 재정 유지를 위한 재정상 특례 인정이 필요하다. 또한 정부와 협약을 통하여 제주도 기준재정규모 산정하고, 제주도 기본재정수입으로 기준재정규모를 충당하지 못할 경우 부족분에 대하여 정부가 포괄보조금 형식으로 보전하는 한시적 재정총액 포괄지원제도 도입을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 광역경제특별회계·보통교부세 개편과 연계하여 정부재정지원체계 개편과 연계한 안정적 재정지원 확보가 요구된다.

(4) 핵심규제완화를 통한 경쟁력 강화

제주 산업경쟁력제고를 위한 규제완화를 중심으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 전지역 면세화, 법인세 인하, 항공자유화 등 2단계에서 미반영된 사항 뿐만 아니라 관광, 교육, 의료, 1차산업, 첨단산업 등을 육성하고 경쟁력을 갖출 수 있도록 제도개선이 필요하다. 또한 제주 접근성 제고를 위한 시설 및 인프라 구축을 위한 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 투자를 제고하기 위한 규제완화 뿐만 아니라 신공항 건설, 크루즈 항만 등 접근성을 획기적으로 개선할 수 있는 인프라, 교육산업 활성화를 위한 전제요인으로 영어교육도시의 적극적 지원, 제주의 청정환경을 최대한 활용할 수 있는 저탄소 녹색성장 거점도시, 국제적 수준의 관광시설 등 제주국제자유도시로서의 위상을 갖출 수 있도록 정부차원의 인프라 시설 투자도 필요하다.

(5) 중앙정부의 공감대 및 자치역량 제고

중앙정부가 제주특별자치도에 대한 권한이양 및 지원을 하는 과정에서 정책 목표에 공감대와 이를 추진하기 위해 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 제주특별자치도에 대한 방향과 원칙의 설정은 중앙정부, 국회, 제주특별자치도간의 신뢰와 협력관계가 전제되어야 할 것이다. 특별자치도추진의 비전·목적 및 철학을 공유하는 정책의 일관성을 유지하는 필요조건이다. 제주특별자치도의 외적 환경변수, 예를 들면 정치환경의 변화, 새로운 지역경쟁구도 등으로 특별자치도의 이상과 철학을 왜곡되거나 변질되지 않기 위해서, 그리고 이상과 현실 수준과의 차질을 최소화하기 위해서는 신뢰를 기반으로 한 중앙정부와의 파트너십이 매우 중요하다. 신뢰관계를 구축하는데는 협상과 타협의 기술도 매우 중요하며 필수적이다. 향후 대중앙정부와의 협상시에도 스스로의 자구노력이 전제된 합리적인 협상기술이 새로운 정부간 관계를 설정하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

제주특별자치도를 완성하기 위해서는 중앙정부의 일방적 지원과 노력에 의존할 수 없다. 초기 제주특별자치도의 추진 이념인 자기책임성이 전제되어야 할 것이다. 즉 권한에 따른 지역 스스로의 책임과 역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 향후 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 할 것이다.

제주지역의 자치역량은 단순히 지방자치단체장이나 지방의회의 노력만으로 높이는 것에는 한계가 있으며 민간부문의 이에 대한 자각과 더불어 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 따라서 제주지역 발전의 주체들이라 할 수 있는 언론, 기업, 시민단체, 도민들은 자치역량 수준을 높이기 위한 각자의 역할과 노력을 다해야 할 것이며, 이를 위한 민관협력체제를 구축하는 것이 바람직한 방향이다. 제주지역 자치역량 강화는 제주특별자치도의 성공열쇠로서 결코 소홀히 할 수 없는 과제이다. 즉, 제주가 특별자치도를 통해 21세기 비전인 국제자유도시를 완성하기 위해서는 자치역량 강화가 전제되어야 한다는 것이다. 이에 대한 정책적 관심이 제고되어야 할 것이다.

5. 결론

제주특별자치도가 출범한지 벌써 3주년을 맞고 있는 시점에서 과거 4년 전과 비교하여 얼마만큼 변화하였는지 평가하고 생각하는 것은 쉽지 않다. 작금의 시대가 정말 빠르게 변화하는 속도의 시대라지만 제주의 역사적 사건인 특별자치도 태동과 지금의 모습은 얼핏 크게 달라진 것이 없을 수 있다. 그러나 특별자치도의 추진은 제주를 새롭게 변모시키고 있으며 눈에 보이지는 않지만 도민의 삶에 질에 직간접으로 영향을 미치고 있다.

특별자치도 추진을 통해 실제 많은 성과를 가져온 것도 사실이지만, 도민들이 체감하는 경제, 사회적 효과는 기대에 부응하지 못한 점이 있는 것이 현실이다. 국제자유도시가 단기간에 완성되는 것도 아니고 아직은 그 초석을 하나하나 만들어가는 과정에 있기 때문에 특별자치도의 성과에 대해 객관적으로 평가하기는 무리가 있다고 본다. 중요한 점은 제주특별자치도의 구체적 비전과 전략을 가지고 어떻게 체계적으로 가져갈 것인가 하는 것이다. 도민들의 삶은 한순간에 바뀌어지는 것은 아니며 시나브로 변화되어 가는 것이라 생각한다. 분명한 것은 우리가 특별자치도를 추진하면서 그 변화가 과거에 비해 절대적으로 나아져야 하며 한층 변모된 모습을 가져와야 한다는 것이다. 동시에 이에 맞는 역량도 갖추어야 한다. 아무리 국제적 기준의 제도와 인프라가 갖추어져 있어도 이를 운영할 도민들의 자치역량과 열린 시각이 부족하다면 사상누각에 불과할 것이기 때문이다.

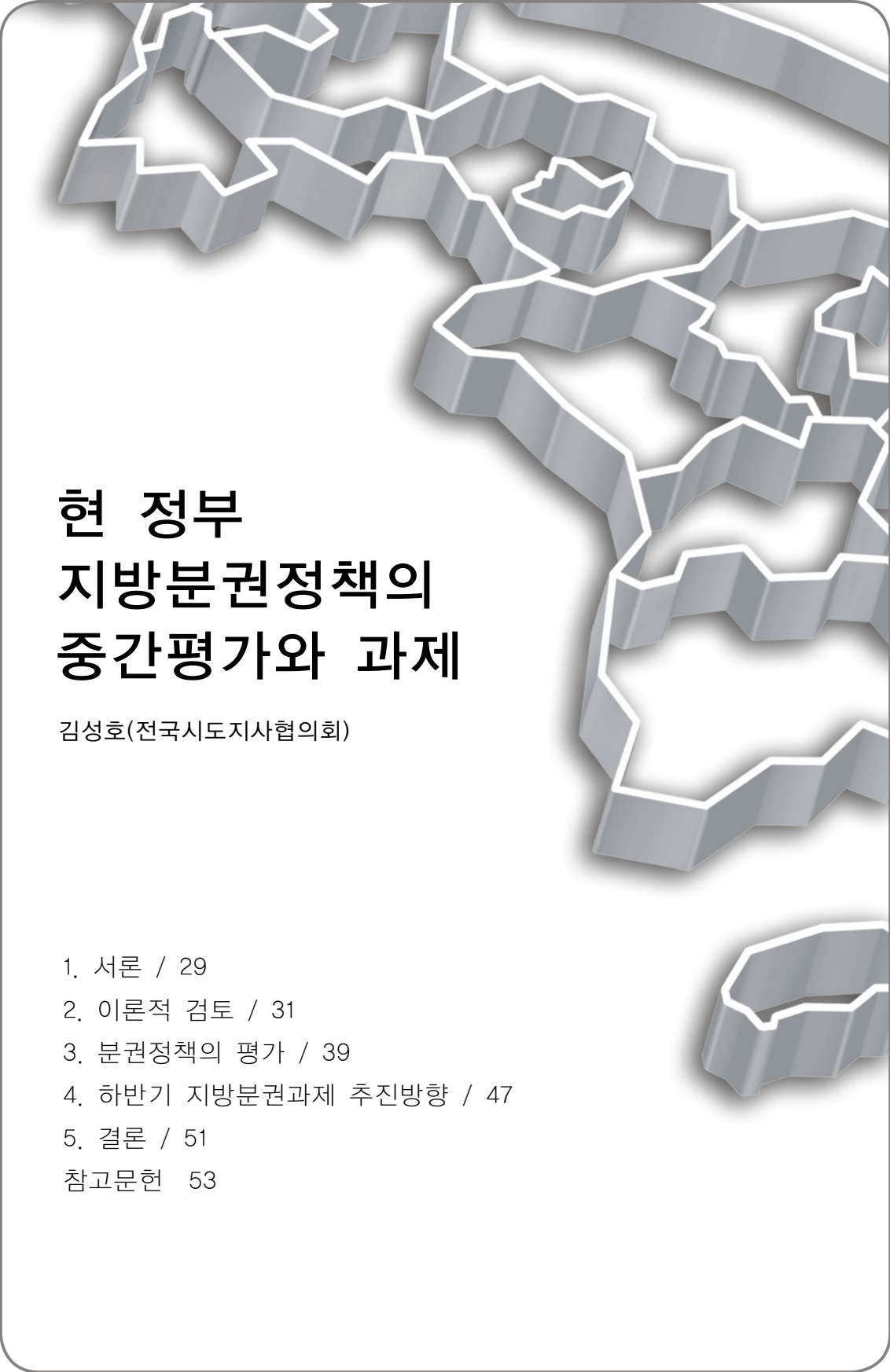
제주가 변방의 고립된 섬이 아니라 동북아 주요거점도시로서 위상과 기능을 위해서는 우리 스스로 결정할 수 있는 자치권과 역량 그리고 특별자치도 핵심 산업 육성을 통해 국제도시 인프라를 완성하여 궁극적으로 제주도민의 삶의 질을 높이고 제주민의 자긍심과 정체성을 가지는 것이라 생각한다. 특별자치도를 통해 제주, 제주도민이 어떻게 변하였는지도 중요하지만 적극적 참여와 의지로 어떤 모습으로 변화시킬 것인지에 대한 적극적 태도가 더욱 중요하다고 생각한다.

현재 이명박 정부는 과거 참여정부시절과는 차별화된 지역발전정책을 발표하면서 향후 제주특별자치도 전략에 대한 수정이 불가피할 것이다. 과거 참여정부 시절의 균형발전정책이 균형과 분산에 초점을 두었다면, 현 정부의 지역발전 키워드는 경쟁과 효율에 바탕을 둔 광역분권형 국가운영이다. 참여정부에서 특별자치도가 태동하였지만, 국정기조가 전혀 다른 정부에서 성장하고 있다.

제주의 입장에서 중요한 점은 우리가 왜 특별자치도를 추진해야 하는지에 대한 명확한 목표는 변하지 말아야 한다는 것이다. 어떻게 추진해야 할 것인가는 큰 그림 속에서 전략적으로 제주특별자치도는 대한민국에서 왜 특별한가에 대해 끊임없이 설득하면서 전략적으로 수정해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 국무총리실(2010), 제주특별자치도 성과평가 보고서.
- 김순은(2007), '제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망', 「제주특별자치도 을 위한 법률적·제도적 지원 방안」 2007 국회공동토론회 자료집.
- 윤양수(2007), 「지방자치법과 제주특별자치도법」. 제주: 온누리.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 참여정부 지방분권 추진현황 및 향후 계획.
- 정부혁신지방분권위원회(2005), 「참여정부의 지방분권」
- 제주도(2005), 「제주특별자치도 기본계획안」
- 제주발전연구원(2004), 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안).
- 제주특별자치도(2006), 「제주국제자유도시종합계획보완계획」.
- 제주특별자치도(2007), 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
- 제주특별자치도(2010). 인수위 내부 보고자료.



현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제

김성호(전국시도지사협의회)

- 1. 서론 / 29
- 2. 이론적 검토 / 31
- 3. 분권정책의 평가 / 39
- 4. 하반기 지방분권과제 추진방향 / 47
- 5. 결론 / 51
- 참고문헌 53

현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제

김 성 호
(전국시도지사협의회)

1. 서론

1) 연구의 필요성

지방분권은 민주성과 효율성이라는 행정이념의 양 측면에서 요구되고 있다. 효율성 관점은 세계경제 시스템 변화에 따른 국가경쟁력 확보라는 측면이며, 민주성은 지방자치의 전통적 개념으로서 보충성원리에 의한 주민자치의 실현이라는 측면이다.

먼저 세계경제시스템의 변화와 관련하여 살펴보면, 최근 들어 중앙집권체제로 운영되었던 근대적 국가운영 방식이 경제적 요인에 의해서 변화가 요청되고 있다는 것이다. 즉, 국제질서의 기준으로 작용하던 이데올로기가 종식되고 각국의 경제적 이익과 논리가 주요 기준으로 대치되었다. 최근 우리나라가 추진하는 자유무역협정(FTA)은 이러한 추세를 반영한 것이다. 그런데 자유무역협정은 전통적인 국가의 역할로서 관세를 통한 자국의 산업보호를 포기하는 것이다. 이러한 변화는 경제블록의 지역화가 가속화됨으로써 주요 경제활동주체의 단위가 변화될 수밖에 없다. 즉, 국가의 경제발전을 위한 중앙정부의 역할과 통제가 제한될 수밖에 없으며, 따라서 종래의 국가의 역할을 지방정부를 통해서 우회적으로 달성할 수 있다는 것이다(김주완, 2001). 따라서 지방정부는 국가경쟁력의 확보와 지속적인 국가발전을 위한 중요한 대안으로 떠오르고 있다(강형기, 1999: 김판석, 2000).

전통적 시각으로서 민주성 관점에서의 지방분권의 요구에 대해 살펴보면, 지방분권은 실질적 지방자치의 실현을 가능하게 한다는 것이다. 이에 대한 논거로서 제시되는 것이 보충성의 원리이다. 보충성의 원리는 보완성이라고도 하며, '정책 결정은 그 형성 과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 범위에서 가장 낮은 수준으로 실천해야 한다고 하는 사고방식'으로 정의된다. 구체적으로는 최소 단위의 정치 공동체가 하는 의사결정권을 존중하고, 상위단위의 개입을 최소한으로 하려는 것이다. 이 개념은 1991년 네덜란드에서 열린 유럽공동체(EC) 정상회담인 마스트리히트조약(1992년 조인)에서도 언급되었다.

이처럼 지방분권이 행정이념이 양 측면에서 요구되었기 때문에 참여정부에서는 지방분권을 최우선 국정과제로 채택하였다. 참여정부는 지방분권 로드맵에서 7대 지방분권 추진 기본방향과 20대 주요 과제를 선정하였고, 나아가 '지방분권5개년 종합실행계획'을 통해 47개 분권과제를 추진하였다. 다만, 분권과제의 추진 결과에 대해서는 제주특별자치도의 설치 등 일부 과제에 대해서는 어느 정도의 성과를 거두었으나, 자치입법권의 확대, 자치조직권의 강화, 분권형 도시계획체제의 구축, 특별지방행정기관의 지방이관 등에서는 미흡한 것으로 평가된다(권영주, 2009).

본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책을 중간평가하고 하반기 추진과제를 제안하고자 한다.

2) 연구범위 및 방법

2010년은 임기 현 정부의 반환점이므로 지금까지 국정운영에 대한 평가가 필요하다. 특히, 지방분권은 중앙권력의 지방이양이므로 다른 국정과제에 비해 중앙관료 및 중앙정치인의 이해관계가 복잡할 수밖에 없다. 그러므로 객관적 평가를 통해 하반기 분권과제의 추진방향을 모색하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구의 시간적 범위는 이명박정부 출범부터 2010년 6월까지이다.

연구대상은 대통령직 인수위원회 192개 국정과제('08. 2. 5), 현 정부 100대 국정과제('08. 10. 7) 및 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조~제16조 등에서 지방분권과제 등이다. 구체적으로는 위의 국정과제를 세부적으로 제시한 지방분권촉진위원회의 분권과제를 대상으로 한다. 다만, 이론적 검토를 통해 지방분권의 의미를 명확히 하여 지방분권과 관련 없는 과제는 제외하도록 하겠다.

연구방법은 크게 두가지로 구분할 수 있다. 이는 과제의 성격에 따라 달라질 수 있는데, 자치경찰제 도입 등과 같이 제도 도입을 통해 일괄적으로 달성될 수 있는 과제와 중앙행정권한의 지방이양과 같이 지속적으로 추진해야 하는 과제가 있기 때문이다. 그러므로 첫 번째 유형의 과제의 경우는 도입, 비도입 등 질적으로만 평가할 수 있으며, 두 번째 과제는 달성정도 즉, 양적으로 평가할 있다. 다만 첫째 유형의 과제평가와 관련해서는 제도도입을 위한 노력 정도를 고려하여야 한다.

2. 이론적 검토

1) 지방분권의 의의

지방분권과제는 지방분권을 달성하기 위한 정책수단으로 이해할 수 있다. 따라서 분권 및 지방분권에 대한 검토가 필요하다. 분권(decentralization)은 개념의 추상단계가 지방분권보다 높기 때문에 학자에 따라, 관점에 따라 다양한 정의가 가능하며, 다의적이고 다차원적인 개념이다. 다만, 내용적 측면에 한정하면 분권은 권한의 분산화 또는 권한의 배분정도로 규정된다(Stanyer, 1976; Smith, 1985; Hoggett, 1996).

이에 따라 지방분권(localdecentralization)의 개념도 다양하게 정의되고 있는데, 크게 정부간 관계에 초점을 맞추는 시각과 권력의 분산에 초점을 맞추는 시각으로 구분할 수 있다. 대체적인 시각은 정부간 관계에 초점을 맞추고 있다. 먼저 이에 대한 시각을 살펴보면, 김익식(1990: 1378)은 지방분권의 개념을 중앙정부와 지방정부간 권한배분의 상태로 정의한다. 이와 유사하게 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 이전되는 정부구조상의 변화로 정의되고(Conyers, 1984), 국가의 지리적 계층구조상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도로 정의되기도 한다(Smith, 1985). 홍준현 외(2006)도 지방분권화를 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도에 초점을 맞추고 있다. 이를 통해 보다 적극적으로 지방분권의 개념을 정의하는데, 중앙정부와 지방정부간 권한배분의 정도뿐만 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않거나 통제에 대한 염려 없이 그러한 권한을 행사할 수 있는 정도로 정의하고 있다.

반면 소수이나 권력 자체에 초점을 맞추는 시각이다. Walle(2002)는 지방분권을 정책결정권한이 주민의 선출에 의해 구성되는 지방정부(지역정부)에게 이양하는 것으로서 정치적 분권(devolution) 또는 민주적 분권으로 정의한다. O'Neill(2005)은 정치적 권한과 재정적 권한의 두 가지 차원에 기초하여 지방분권의 유형을 권한위임(delegation), 정치적 분권(devolution), 지방분권(decentralization)으로 구분하면서 재정적 권한과 정치적 권한이 동시에 이양된 지방분권이 가장 효과적인 분권유형이라고 주장한다.

한편, 지방분권촉진특별법에서는 지방분권을 '국가 및 지방정부의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방정부의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다'라고 규정하고 있다. 이는 앞서 살펴본 권력의 분산 및 정부간

권한배분에 초점을 맞추는 것과는 약간의 의미차가 있는 것으로 보인다. 즉, 합리적 권한배분, 기능의 조화 등의 용어에서 이론적 의미의 지방분권 논의가 중앙-지방관계를 경쟁적으로 보는 것과는 달리 협조적 관계로 보고 있다.

지방분권에 대한 다양한 정의를 정리하면, 지방분권은 중앙-지방정부간 수직적 권한의 배분으로서 내용적으로는 행정적, 재정적 권한의 이양을 의미하는 것이다.

따라서 본 연구에서는 지방분권의 의미를 중앙정부와 지방정부간 권한배분의 정도뿐만 아니라 중앙권한의 지방이양 의지를 포함하는 것으로 규정하고자 한다.

2) 선행연구 검토

지방분권 추진에 대해 평가한 연구는 다수 발견된다. 그런데 대부분의 연구가 참여정부 지방분권 추진에 대한 평가이다. 이를 시기적으로 구분하면 크게 중간 평가와 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 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 비교평가하는 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.

그리고 최근 참여정부 지방분권 정책에 대한 종합적 평가를 시도하는 논문(권영주, 2009; 권정득·우무정, 2009; 강재호, 2010)들이 일부 발견된다. 권영주(2009)는 참여정부 47개 분권과제의 성과평가에 있어 정책의 유형, 집행능력,

정책이 요구하는 변화의 크기, 정책이 초래하는 혜택의 유형, 정책에 대한 순응, 정치체제의 구조 및 정권특성 등 총7개의 변수를 시간적 요인내용적 요인과 환경적 요인으로 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 이양내용을 분석하고 있다. 강재호(2010)는 참여정부의 분권추진의 결과를 중앙-지방관계, 주민-지방관계로 나누어 평가하고 있다. 즉, 개별적 분권과제의 측정보다는 분권정책의 추진결과를 전체적 관점에서 평가한다.

그런데 현 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 제기된 것을 고려하면 자못 납득하기 어려운 결과다. 다만, 이창균(2010)은 지방분권추진위원회의 입장을 그대로 전하고 있어 학문적 객관성은 다소 결여되어 있다 하겠다. 김순은(2010)은 현 정부의 지역정책을 지역균형발전과 지방분권 관점에서 평가하고 있다. 따라서 지방분권과제별 구체적인 평가는 다소 소홀하며, 현 정부의 지방분권은 지역발전정책의 일환으로 추진되고 있다는 평가를 내리고 있다.

3) 연구 분석틀

1) 분권과제 도출

현 정부의 분권과제는 다양하게 제시되었다. 최초 2008년 2월에 대통령직 인수위원회에서 192개 국정과제를 통해 발표하였고, 이후 2008년 10월 192개 국정과제를 재정리한 현 정부 100대 국정과제를 통해서도 확인할 수 있다. 또한 2008년 2월에 제정된 지방분권추진에 관한 특별법 제10조~제16조에서 이를 구체적으로 확인할 수 있다. 먼저 대통령직 인수위원회에서 발표한 192개 국정과제 중 분권과제를 살펴볼 필요가 있다. 192개 국정과제 내용은 크게 5대 국정지표로서, 활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부 등을 제시하였다. 각 국정지표별 핵심과제, 중점과제, 일반과제로 구분하여 개별 국정과제를 제시하고 있는데, 분권과제는 주로 섬기는 정부의 핵심과제, 중점과제, 일반과제 등에서 9개 과제가 제시되어 있다. 이를 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 대통령직 인수위원회 192개 국정과제 중 분권과제

국정지표	전략	국정과제
인재대국	일반과제	지방교육 자치의 내실화
섬기는 정부	핵심과제	특별지방행정기관 정비
	중점과제	지방교부세제도의 발전적 개편 지방재원확충 및 세원불균형 완화 중앙권한 지방이양 중앙·지방간 국정협력시스템 구축
	일반과제	자치경찰도입 기관위임사무 폐지 지방정부 등의 자율적 감시체계 확립

현 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-지방 재원재배분과 관련 과제 및 자치경찰제 도입 등이 국정과제에서 제외된다.

〈표 2〉 현 정부 100대 국정과제상의 분권과제

전략 2	구분	과제명
지방분권확대	지방행정 체제개편	계층구조 단순화, 규모적정화 국가경쟁력제고를 위한 기능배분
	지방정부 권한강화	중앙권한 지방이양 기관위임사무 폐지 중앙-지방 국정협력시스템 구축 지방정부 평가제도 개선 특별지방행정기관 정비

이러한 현 정부의 분권과제는 2008년 2월에 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조~제16조에서 구체적으로 확인할 수 있다. 시기상으로 보면, 192개 국정과제에 대한 법적조치의 성격이 강하다고 할 수 있다. 지방분권촉진법상의 분권과제를 구체적으로 살펴보면, 제10조는 중앙권한 및 사무의 지방이양, 위임사무 폐지 등을 규정하고 있으며, 제11조는 특별지방행정기관의 지방이양, 교육 자치제도 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 지방정부의 협력체제 정립 등을 제시하고 있다. 지방분권촉진위원회에서는 이를 세부적으로 정리하여 아래와 같이 분권과제를 제시하고 있다.

그런데 지방분권촉진위원회가 제시하고 있는 과제 중 중앙-지방간 권한배분과 관련이 없는 과제는 지방분권과제에서 제외할 필요가 있다. 평가기준은 중앙으로부터 지방으로의 권한배분과 관련되어 있는 사항은 분권과제로 하며, 제도 개선 사항은 분권과제에서 제외하고자 한다. 이러한 기준에 따라 분권촉진위원회의 분권과제를 중앙-지방 권한배분과 관련하여 적정성을 평가하면 다음과 같다.

〈표 3〉 지방분권촉진위원회 분권과제에 대한 적정성 평가

분 야	분권촉진위의 분권과제	적정성
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	×
	지방정부 평가기준 마련 및 진단·평가	×
	지방자치행정체제 정비	×
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방정부간 협력체제 강화	△
	분쟁조정 기능 강화	×
	특별지방정부제도 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 구체성도 없고, 지방의회의 조례 제정권 확대 등과 같은 내용이 아니므로 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 지방정부간 협력체계 강화와 관련되어 살펴보면, 구체적 내용으로 대통령 주재 시-도지사회의를 들고 있다. 이는 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. 지금까지의 논의를 정리하여 현 정부 지방분권과제를 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 현 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 지방정부간 협력체계 강화
	지방분권 홍보 및 공감대 확대

(2) 평가방법 및 기준

지방분권은 중앙권한을 지방으로 이양하는 것, 또는 이양한 상태로 보는 것이 가장 일반적이다. 따라서 분권정책의 평가와 관련해서는 중앙권한이 얼마나 지방으로 이양되었는가를 분석하는 것이 된다. 그런데 중앙권한의 지방이양의 방법, 즉 정책적 수단은 다양할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 논란을 피하기 위해 참여정부의 지방분권 정책의 추진목표를 평가기준으로 하고자 한다. 또한 앞서 제시한 바와 같이 과제의 성격에 따라 정성적, 정량적 평가 기준이 다르게 적용되어 질 수 있다. 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 평가기준 및 방법을 기준을 설정하고자 한다.

첫째, 사무구분체계의 개선과제에 대한 평가기준을 제시하면, 가칭 사무배분법¹⁾의 제정, 기관위임사무 폐지 및 (가칭)법정수임사무 도입 등으로 볼 수 있다. 따라서 평가기준은 사무배분법 제정, 기관위임사무 폐지 및 법정수임사무 도입 등이 될 것이며, 정성적 평가로서 이를 위한 정부의 구체적 활동, 즉 정책의지 정도가 될 것이다.

둘째, 중앙행정권한의 지방이양과제는 이양과제의 수로서 정량적 평가가 가능하며, 이양과제의 질로서 정성적 평가가 가능하다. 지방분권추진위원회가 지방이양사무를 발굴·평가하여 지방이양하고 있으므로 이전 년도와 비교하여 평가할 수 있다.

셋째, 특별지방행정기관 기능조정 과제이다. 이 과제에 관한 참여정부의 입장은 9개 특별지방행정기관²⁾의 지방이관이었다. 따라서 평가기준은 각 중앙부처별 이관 정도이며 정성적·정량적 평가가 가능하다.

넷째, 교육자치제도 개선과제의 평가기준은 교육감 선임방식 조례위임, 교육위원회 폐지 등 교육자치와 지방자치의 일원화와 조치이며 평가방법은 정성적이다.

다섯째, 자치경찰제 도입은 제도도입 여부가 평가기준이다. 다만, 평가에 있어서 제도도입 의지를 정성적으로 평가하여 반영한다.

여섯째, 국세와 지방세의 합리적 조정과제의 평가기준은 세부과제로서 제시된 지방소득·소비세 도입 여부이다. 다만 이 과정에서 지방정부에 순증이 있었는지에 여부가 반영되어야 한다. 국세-지방세 조정의 기본적 목표가 지방가용재원

1) 사무배분법은 현행 지방자치법상 국가사무처리제한 규정이 있으나 사무배분 기준으로 적용되지 못하고, 자치사무 예시는 사무배분기준 기능이 취약하여 시도-시군구간 사무구분 및 배분기준을 제시하지도 못하고 있어 실효성있는 사무배분의 원칙과 기준을 정하는 법률제정이 필요하다. 외국에서는 이처럼 중요한 사항은 헌법규정사항인데 헌법개정이전에는 특별법으로 규정하여 시행하여야 할 필요가 있다. 가칭 사무배분법은 국가-광역-기초간 사무권한의 범위를 명확히 설정하여 행정책임성 및 지방권한을 보장하는 것을 목적으로 한다.

2) 중소 기업, 국토관리, 식의약, 해양수산, 환경, 노동, 산림관리, 보훈, 통계 등

확충에 있기 때문에 지방재정 감소부분에 대한 보전조치로서 지방소득·소비세가 도입되었다면, 국세-지방세의 합리적 조정이라고 할 수 없다.

일곱째, 지방교부세제도 개선과제의 평가기준은 교부세법정률 상향이며, 정량적·정성적 평가가 가능하다.

여덟째, 자치입법권 확대는 참여정부 분권과제 추진목표였던 지방자치법 제22조 단서조항의 삭제³⁾여부가 판단기준이다. 이와 함께 동조의 ‘법령의 범위안’을 “법령에 위반되지 아니하는 한도 안에서”로 개정해야 하는 필요성도 제기되고 있다. 따라서 정성적 평가대상이다.

아홉째, 정부 및 자치단체간 협력체계 강화 과제에 대한 평가기준은 제도적 수준의 중앙-지방간 협력체계 도입 및 비제도적 활동이며 정성적으로 평가한다.

열 번째, 지방분권 홍보 및 공감대 확대는 국민의 지방분권 필요성에 대한 인식을 고취하는 것으로 이해될 수 있는데, 정량적으로는 여론조사 등을 통해서만 확인할 수 있다. 다만, 이를 위한 구체적 활동이 있었는지 정성적으로 평가할 수 있으나, 정책목적 달성정도에 대한 평가가 불가능하다는 문제가 있다. 지금까지 논의한 각 개별 분권과제에 대한 평가기준 및 방법을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 과제별 평가기준 및 방법

분 야	분 권 과 제	평가 기준	평가 방법
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	사무배분법, 위임사무폐지	정성
	중앙행정권한의 지방이양	사무이양 수·내용	정성·정량
	특별지방행정기관 기능조정	지방이관 내용	정성·정량
	교육자치제도 개선	지방자치-교육자치 일원화	정성
	자치경찰제도 도입	제도 도입 여부	정성
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	제도도입 및 내용	정성·정량
	지방교부세제도 개선	법정률	정성·정량
자치역량 강화	자치입법권 확대	자치법 제22조 단서 등	정성
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방간 협력체계 강화	제도 도입, 비제도 활동	정성
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	정책의지	정성

분권과제의 평가는 위에서 제시한 평가방법에 따라 분야별로 제시하고자 한다. 그리고 각 개별과제의 최종적 평가는 잘됨, 보통, 미흡 등 3단계로 구분하여 간략히 제시하고자 한다.

3) 지방자치법 제22조 단서삭제 여부가 조례제정권 범위에 영향을 미치지 않는다는 의견도 있다.

3. 분권정책의 평가

1) 권한 및 기능 재배분

(1) 사무구분체계 개선

사무구분체계 개선과제의 정책목적은 가칭 사무배분법 제정에 있음을 앞서 확인하였다. 이와 관련하여 지방분권촉진위원회에서는 사무구분 정비를 위한 법령상 사무를 '09년 6월부터 12월까지 한국지방행정연구원을 통해 총조사⁴⁾ 하였다. 다만, 조사결과는 2010년 6월 현재 공개되지 않고 있다. 이와 함께 행정안전부는 2009년 11월 기관위임사무 폐지, 법정수임사무 도입방안 등을 논의하는 토론회를 개최하였다. 행정안전부가 밝힌 사무구분체계 개선방향은 지방정부에서 실제 업무를 수행하면서 조례제정의 제한, 중앙정부의 포괄적 감독 등으로 자율성을 침해받는 요인이 되어온 기관위임사무 등의 국가위임사무를 폐지하고, 사무구분을 국가사무와 자치사무로 단순 명료하게 개선한다는 것이다. 구체적 시한으로서 2012년까지 현재의 기관위임사무는 폐지되고 자치사무화 하거나 국가사무로 환원하겠다는 것이다. 다만, 종전 기관위임사무 중 국유재산 관리업무와 같이 지방정부에서 처리하는 것이 불가피한 사무는 새로운 사무영역인 (가칭) 법정수임사무로 처리하게 된다. 그런데 이는 지방자치법과 관계 법령의 개정사항이다. 따라서 사무구분체계 개선과제는 위임사무 폐지 및 법정수임사무 도입을 대통령 임기 말인 2012년까지 완료한다는 의지가 있으며, 구체적 정책 활동을 추진하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 중앙·광역·기초정부에 대한 명확한 사무구분기준을 정하여 사무배분 관련 법령제개정시 적용할 수 있는 사무배분법 제정과는 관련이 없으므로 전체적인 평가를 내린다면 보통이라고 할 수 있다.

(2) 중앙행정권한의 지방이양

중앙행정권한의 지방이양 과제와 관련하여 정량적 평가는 이양건수의 연도별 추진현황을 통해 평가할 수 있다. 정성적 평가는 지방이양 내용에 대한 평가가 되어야 하나, 이양건수가 약 1,000건으로 그 수가 매우 많으므로 본 연구에서는 개략적인 평가만 시도하겠다. 다음 표는 사무의 지방이양 현황으로서 2009년 5월 현재이다.

4) 사무 총조사와 관련하여 사무의 중요성 정도 및 구분기준의 일반화가 어렵기 때문에 무의미하다는 평가가 일반적이다.

〈표 6〉 중앙행정권한 지방이양 연도별 추진현황

구 분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
이양확정	2,507	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	242
이양완료	1,440	185	175	250	466	52	158	59	61	30	4	-
추진 중	1,067	-	1	1	12	1	45	21	27	24	693	242
이양완료율	57%	100%	99%	100%	97%	98%	78%	74%	69%	56%	1%	0%

자료 : 지방분권촉진위원회 내부자료('10년 5월 현재)

이양확정건수를 살펴보면, 총 이전 정부 때보다 비약적으로 증가한 것을 확인할 있다. 국민의 정부는 총312건('00년~'02년), 참여정부('03년~'07년)에서는 902건의 이양확정된 반면에 현 정부에서는 2년 3개월이라는 비교적 단시간임에도 불구하고 993건이 이양확정 되었다. 그런데 문제는 법령개정 등 완전한 이양을 의미하는 이양완료 건수에 있다. 아래 표는 이양확정 건수 및 비율을 정부별로 정리한 것이다.

〈표 7〉 정부별 사무의 지방이양 건수 및 비율

구 분	계	국민의 정부	참여정부	현 정부
이양확정	2,507	612	902	993
이양완료	1,440	610	796	34
추진 중	1,067	2	106	959
이양완료율	57.4%	99.7%	88.2%	3.4%

위의 표를 살펴보면 국민의 정부 때는 이양이 확정되면, 당해 연도에 바로 제도적 조치가 수반되어 이양이 완료된 비율이 매우 높다. 참여정부는 그 비율이 국민의 정부에 비해 다소 낮아졌으나, 현 정부에서는 이양이 확정된 이후에도 제도적 조치가 수반되지 못하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 이양확정건수가 993건이나 이양완료 건수는 34건에 불과하여 그 비율이 3.4%수준에 머물고 있는 것이다.

내용적 측면에서 살펴보면, 지방정부에서는 중앙행정권한의 지방이양에 있어 재정·인력이 수반되지 않기 때문에 지방이양에 소극적이다. 또한 그 내용이 권한의 확대가 아니라 단지 업무 부담만 가중시키는 단순 기능에 불과하다는 것이다. 따라서 중앙행정권한의 지방이양과제는 미흡으로 평가된다.

(3) 국가의 특별지방행정기관 이관

국가의 특별지방행정기관 이관은 참여정부에서부터 지속적으로 제기되어온 분권과제이나, 조직을 이관해야 하므로 중앙부처의 이해관계가 첨예한 사항이다. 따라서 매우 소극적으로 추진되어온 것이 사실이다.

현 정부에서는 지난 2008년 7월 지역발전정책 보고회의에서 특별지방행정기관 정비방안을 결정하였다. 내용을 살펴보면, 정비대상기관은 중소기업, 노동, 환경, 산림, 보훈, 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 8대 분야 201개 기관으로 선정되어 있다. 이는 지난 참여정부의 특별지방행정기관 이관 대상 중 통계분야만 제외된 것으로서 대체적으로 유사하다. 이날 결정된 사항은 특별지방행정기관 이관은 단계별로 시행한다는 것이다. 1단계로 중앙은 정책적·광역적 기능 수행, 현지성 높은 집행적 기능은 지방이관'이라는 기본방향에 따라 우선 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3개 분야 중 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적인 기능기관을 결정하였다. 이를 위해서는 15개 법령 개정이 필요하였으며, 이는 2010년 6월 30일에 완료되었다. 이관내용을 분야별고 구체적으로 살펴보면, 첫째 국도하천 분야 중 도로는 간선기능이 약한 도로(25.4% : 총 11,503km 중 2918.7km)의 공사, 점·사용 인·허가 등 이관하였으며, 하천은 안성천, 형산강, 태화강, 삽교천, 만경강, 동진강, 탐진강 등 7대 국가하천에 대한 하천 공사 및 관리기능을 위임하였다(한강, 금강, 낙동강, 섬진강, 영산강 등 5대 하천 제외). 둘째, 해양항만 분야는 부산, 인천, 경인, 평택·당진, 군산, 광양, 울산, 포항, 목포, 마산, 동해·묵호, 대산, 여수, 장항 등 14개 항만을 제외한 나머지 항만에 대해 항만개발 및 공유수면관리 등 항만관리 권한을 위임하였다. 셋째, 식의약품 분야에서는 식의약 관련 업소 지도·점검 및 시험분석기능 등 현지 집행업무인 식의약품 지도·단속 업무를 위임하였다. 다만, 이관된 사무내용과 관련해서는 국도분야의 비용보전이 불분명하고, 항만관리 분야도 관리비용을 지방정부가 부담해야 하는 문제 등으로 인해 동해안 지역 관련 지방정부가 이관내용에 대해 난색을 표하였다.

특별지방행정기관 정비과제에 대한 평가는 중앙정부 해당 부처별로 조직의 축소로 인해 정책저항이 심하다는 것을 고려하면, 비록 1단계 조치내용이 불충분하더라도 보통으로 평가할 수 있다.

(4) 교육자치제도 개선

교육자치제도 개선과 관련해서는 정부의 정책목표가 다소 불분명하다. 이창균(2010)에 의해 제시된 교육자치제도 개선 관련 지방분권추진위원회의 활동을 정리하면, 2008년 시도교육청 국장급이상 장학관 임용권 등 시도교육감 위임, 지역교육청의 국과 명칭을 지역여건에 따라 지원관팀으로 변경가능하도록 한 것, 학교장의 교원 초빙권을 20%(자율학교는 50%)까지 확대하고 학교장의 교사 전입전보유에 요청권을 부여 한 사례 등이다. 따라서, 교육자치제도의 개선과제의 목적이 단위학교의 자율성을 확대, 교육부로부터 교육감 권한 강화, 지방자치와 교육자치 일원화 등이 혼재되어 있다. 지방분권촉진특별법에서는 국가가 지방 교육에 대한 지방정부의 권한과 책임을 강화하고 주민참여 기회를 확대할 수 있도록 교육자치제를 개선하라는 명확한 정책방향을 제시하고 있다. 이러한 관점에서 2010년 2월에 개정된 교육자치법은 교육의원제를 2014년 이후 폐지하는 것으로 되어있어 교육자치와 지방자치의 일원화에 한걸음 다가선 조치이나 교육감 직선제는 지방정부의 권한과 책임을 강화하기는커녕 역행하는 제도를 개선하지 못한 아쉬움이 남아 있다. 따라서 현 정부의 교육자치제 개선과 관련한 지방분권의 추진은 보통이라고 평가할 수 있다.

(5) 자치경찰제도 도입

자치경찰제 도입은 국민의 정부 이후 시도 중심의 자치경찰제를 추진해왔다. 그런데 참여정부 이후 시군구 중심 자치경찰제로 방향을 전환하여 도입을 추진하였다. 현 정부에서도 시군구 중심 자치경찰로 추진하려는 것으로 보인다.

지방분권의 의미를 고려할 때 국가경찰조직이 지방정부와 합리적으로 권한을 배분하는 자치경찰제 도입이 지방분권과제로서의 의미를 지닌다. 즉, 국가경찰 조직 및 사무를 국가-시도-시군구 경찰로 재편하고 사무를 각각 재배분하여야만 지방분권의 추진이라고 할 수 있을 것이다. 그런데 정부가 추진하려는 것으로 보이는 시군구 단위의 자치경찰제는 국가경찰의 조직 및 사무는 그대로 두고 기존 지방정부가 수행하던 특사경 업무와 방법, 교통 업무 등을 수행하게 하는 것이므로 지방분권과제의 추진이라고 하기 어렵다. 그러므로 자치경찰제 추진은 미흡이라고 평가할 수 있다.

2) 지방재정 확충

지방재정확충과 관련된 분권과제는 국세와 지방세 합리적 조정과제와 지방교부세제도 개선과제 등 2개이다. 그런데 지방재정은 양적으로 측정될 수 있으므로 이를 통합하여 검토하는 것이 필요하다.

첫째, 국세와 지방세 합리적 조정과제를 살펴보면, 국세와 지방세의 수직적 불균형은 다양한 측면에서 문제로 지적되어왔다. 이를 해결하기 위해서 참여정부는 국세인 부가가치세를 지방세로 이전하기 위해 지방소비세를 도입하고자 하였으나 정부 각 부처별 이해관계와 지방정부간 수평적 불균형 문제를 이유로 지연되었다. 그런데 2010년 국세인 부가가치세가 지방세인 지방소비세로 이양되며, 현 소득할 주민세가 지방소득세로 전환되었다. 구체적인 내용을 살펴보면, 행정안전부는 2009년 9월 16일 이명박 대통령 주재로 열린 제2차 지역발전위원회 회의에서 ‘지방재정 지원제도 개편방안’을 보고하였고, 이를 통해 2010년부터 지방소득·소비세를 도입하기로 최종 확정된 것이다. 지방소득세는 현행 소득할 주민세의 명칭변경이며, 지방소비세는 부가가치세의 5%가 이전된 것이다. 이와 같은 국세의 지방세 이전은 지방분권의 추진과 관련하여 정성적으로 평가하면 매우 의미있는 조치라고 할 수 있으나 정량적 검토가 필요하다. 왜냐하면, 제도적 조치의 결과가 지방재정의 확충으로 나타나야만 하기 때문이다.

이와 별도로 2008년 정부는 소득세와 법인세를 인하하였고, 부동산 교부세의 재원이 되는 종합부동산세제를 개편하였다. 이에 따라 지방재정 수입은 감소하게 되었다.

〈표 8〉 '08년 세제개편에 따른 지방재정 수입 변동액

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	합계
지방소득세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
합계	-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,714

자료 : 국회예산정책처(2010), 주 : 지방소득세는 구 주민세

이밖에 부동산 경기침체로 취득·등록세가 2009년에 1.8조원이 감소하였고, 지방세 비과세·감면비율(액)이 2005년 8.9%(3.5조원)에서 2008년 19.9%(11.3조원)로

확대되어 지방세입이 지속적으로 감소되었다. 이와 함께 2008년 세계경제위기에 따라 지방정부는 경기대응을 위해 세입이 7.0조원 감소됨에도 불구하고, 정부의 적극적 예산조기집행 및 적자재정 편성 요구에 2008년 최종예산은 당초대비 19.2조원 증액 편성(적자재정 운영)하였다. 그런데 지방소비세의 도입효과는 약2조원에 불과하다.

둘째, 교부세제도 개선과 관련하여 지방분권촉진위원회에서 주장하는 성과는 분권교부세를 연장하였다는 것이다. 그런데 특히, 최근 사회복지 분야의 예산 증가율을 살펴보면, 중앙정부는 12.2%임에 비해 지방정부는 17.1%에 달하고 있다. 반면 전체예산증가율은 중앙정부 9.7%, 지방정부 6.6%로 사회복지 비용이 지방정부에 과중한 부담을 주고 있는 상황이다. 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 9〉 사회복지 분야 중앙-지방 예산 증가 현황

(단위 : 억원, %)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	증가율
정부총지출(조원, A)	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	9.7
복지재정(B)	507,709	560,261	613,848	688,176	804,151	12.2
비중(B/A)	18.2	25.0	25.7	26.2	26.6	-
지방순계 예산(C)	1,070,625	1,154,722	1,119,864	1,249,664	1,375,349	606
복지예산(D)	128,858	153,220	172,825	216,658	241,455	17.1
비중(D/C)	12.0	13.3	15.4	17.3	17.6	

자료 : 국회예산정책처(2010)

이와 같은 상황이므로 사회복지 지방이양사업의 수행을 위한 분권교부세의 연장조치가 불가피할 수밖에 없었다. 따라서 지방재정확충과 관련한 분권과제 추진에 대해 평가한다면, 정성적 측면에서는 지방소득·소비세 도입 등으로 잘됨으로 평가할 수 있으나, 양적측면에서는 오히려 지방재정의 중앙의존도가 확대 되었으므로 종합적으로 미흡이라고 할 수 있다.

3) 자치역량 강화

자치역량 강화와 관련한 지방분권과제는 자치입법권의 범위확대이다. 참여정부에서 자치입법권 범위 확대 과제의 정책목표는 지방자치법 제22조 단서조항의 삭제였다. 지방자치법 제22조는 “지방정부는 법령의 범위 안에서 그 사무에

관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하고 있다. 지방자치법 제22조 단서조항에 의해 지방의회에서는 조례의 법령위반을 우려하여 조례제정이 제한되고 있는 실정이기 때문이다. 이와 함께 ‘법령의 범위 안에서’를 “법령에 위반되지 아니하는 한도 안에서”로 개정하는 것도 조례제정권 범위 확대와 관련하여 지속적으로 제기되어왔다. 그런데 조례제정권 범위 확대와 관련한 현 정부의 활동은 조례규칙심의회 운영규정(부령)을 폐지하고 제정권을 지자체규칙으로 이양한 사례, 조례제정 근거 부령 44건 중 관계부처와 협의하여 34건을 정비한 사례 등이다.

현재, 조례제정권 범위확대 및 단서삭제를 위한 지방자치법 개정안이 국회에 발의되어 있다. 첫째 조례제정권의 범위에 대하여 행정안전위원회 검토보고서에서는 조례제정의 범위를 “법령에 위반되지 아니하는 한도 안에서”로 개정하는 것은 대법원의 판례⁵⁾에서 일관되게 「지방자치법」에서 말하는 “법령의 범위 안”이라는 의미는 “법령에 위반되지 아니하는 범위 안”이라는 의미임을 판시하고 있으므로 개정의 실익이 없다고 하고 있다. 그러나 권경석 의원은 부령이 조례의 범위를 제한하고 있다고 지적하면서 실태조사 요구한 바, 있다.

둘째, 지방자치법 제22조 단서삭제와 관련해서는, 행정안전위 검토보고서에서 단서조항을 삭제함으로써 조례제정 범위를 확대하여 자치입법권을 강화할 수 있을 것으로 보이나, 이는 「헌법」 제12조제1항⁶⁾의 죄형법정주의, 제37조제2항⁷⁾의 법률유보의 원칙 등을 감안할 때 신중한 검토가 필요한 것으로 의견을 제시하고 있으나 이와 관련한 학계의 학설상 지지도의 변화를 고려하지 않았다.

따라서, 조례제정권 범위확대와 관련하여 실질적으로 조례제정권의 범위를 제한하고 있는 지방자치법 제22조 단서삭제, 동법제27조 벌칙규정 개정 등과 관련해서는 구체적 활동이 없으므로 미흡으로 평가할 수 있다.

4) 협력 및 공감대 확산

협력 및 공감대 확산 분야의 지방분권과제는 정부 및 지방간 협력체제 강화와

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

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

7) 헌법 제37조제2항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

지방분권 홍보 및 공감대 확산 등이다. 그런데 이는 지방분권과제의 의미를 명확히 적용할 경우, 중앙권한의 지방이양과 직접적 관련이 없으므로 지방분권 과제라고 하기는 어렵다. 다만, 지방분권 추진에 긍정적으로 작용할 수 있는 제반사항이라는 점에서 평가의 필요성은 있다 하겠다.

첫째, 정부 및 지방간 협력체계 강화과제에 대해 살펴보면, 참여정부에서의 정책목표는 지방4대 협의체와의 정책협조가 주된 내용이었다. 그런데 현 정부에서는 이 과제는 제외되고, 대통령-시도지사회의 정례화가 추가되었다. 이와 관련한 구체적 활동을 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 10〉 대통령 주재 시·도지사회의 개최 내역

회차	일자 및 장소
제1차	2008년 5월 2일, 청와대
제2차	2008년 12월 4일, 청와대
제3차	2009년 3월 21일, 중앙공무원교육원
제4차	2009년 9월 16일, 청와대
제5차	2010년 3월4일, 청와대
제6차	2010년 7월 23일, 청와대

이밖에도 행정안전부 차관과 시도 부시장·부지사회의가 매일 지속적으로 개최되고 있어, 비공식적이나 중앙-지방간 정책협의 창구가 개설되었다고 볼 수 있다. 따라서 지방4대 협의체와의 공식적 정책협의 기구 마련에는 미흡하지만, 정부 및 지방간 협력체계 강화 과제는 대통령 주재 시도지사회의 개최, 지방 중심의 광역경제권 사업추진 등을 고려할 경우, 잘됨으로 평가할 수 있다.

둘째, 지방분권 홍보 및 공감대 확산과제에 대해서 살펴보고자 한다. 지방분권 추진위원회에서는 이와 관련하여, 2009년 상반기 지방분권추진상황 결과를 홈페이지를 통해 공표하였고 위원회 주요 결정사항을 역시 홈페이지를 통해 수시로 홍보하고 있으며, 지방4대협의체·학회·전문가 등과 합동 토론회, 세미나 개최 등을 개최하고 있다고 한다. 그런데 지방분권 홍보 및 공감대 확산 과제는 결국 국민의 의식전환을 목적으로 해야 한다는 점에서 본 과제에 대한 평가는 미흡이라고 할 수 있다.

4. 하반기 지방분권과제 추진방향

본 연구에서는 정부가 지방분권과제라고 할 수 없는 제도개선 사항까지 분권과제로 간주해 왔다는 점을 문제로 지적하였다. 이는 지방분권의 의미를 명확히 설정하지 않았기 때문에 발생한 문제라고 생각된다. 따라서 향후 지방분권 추진에 있어서는 지방분권촉진특별법상 분권과제를 중심으로 명확하게 중앙권한의 지방이양에 해당하는 사항을 선정하여 추진해야 할 것이다. 이러한 점을 고려하여 개별 지방분권과제의 정책추진방향을 제시하고자 한다.

1) 사무배분체계 개선

기관위임사무 폐지를 중심으로 하는 사무구분체계 개선과제는 국가사무, 시·도 사무, 시·군·구 사무를 구분하는 원칙과 기준을 정하는 가칭 사무배분법을 조속한 시일 내에 제정할 필요가 있다. 지방자치법상 사무배분의 원칙, 자치사무의 예시, 그리고 시도사무 기준, 국가사무 처리제한 기준 등은 중앙정부 각 부처별 법령상 사무배분 원칙과 기준으로 적용되지 않고 있다. 가장 큰 이유는 이처럼 중요한 사항이 지방자치법에 규정되어 있어 중앙정부 각 부처의 입법상 사무배분 원칙과 기준으로 활용되지 않고 있다. 특히 법제처 법령심사에서도 간과되고 있다.

사무배분체계개선은 위임사무폐지와 더불어 가칭 사무배분법의 제정을 통해 중앙정부 각 부처의 법령 제개정시 사무배분법상의 사무배분의 원칙과 기준이 적용되었는지 실효력있게 심사하는 제도를 도입하여야 할 것이다.

2) 지방이양촉진위원회 이양성과 도출 위한 운영방식 개선

중앙권한의 지방이양 과제는 국민의 정부, 참여정부에서 용두사미로 끝나고 말았는데 그 이유에 대하여 대부분의 학자 및 지방정부에서는 단위사무 중심의 지방이양이라고 진단하고 있다. 또한 지방정부에서도 단순 기능 중심의 사무이양은 자원·인력이 수반되지 않으므로 적극적 지방이양을 꺼리고 있다. 따라서 단위사무 중심보다는 지방정부의 의견을 적극 반영하여 지방분권촉진특별법상의 분권과제별 심의·의결 및 기관(인력 및 자원)을 포함한 기능중심의 이양 필요하다. 특히 지방분권촉진위원회가 양적으로는 어느 정부 보다 많은 지방이양을 심의·의결·확정하였으나 특별지방행정기관 이관 등 핵심분권과제 대부분은 다루어지지 않고 있는 실정이다.

3) 특별지방행정기관 이관

국정운영 비효율의 온상인 특별지방행정기관을 이관하기 위해서는 사무의 위임이 아니라 기관의 이관이 필요하다는 것이다. 현재, 이관대상을 8대 분야로 설정한 것은 지난 정부에서부터 일관된 것으로서 기본적으로 이 분야가 지방정부와 기능이 중복되거나 지방정부가 수행하는 것이 보다 적합하다고 판단되었기 때문이다. 따라서, 특별지방행정기관의 정비를 위해서는 먼저 지방정부의 기능과 중복수행되고 있는 집행적 사무를 지방정부로 이관하고, 반드시 국가가 수행해야 할 사무를 사후적으로 중앙정부로 이관하는 것이 바람직하다. 프랑스, 일본 등에서도 특별지방행정기관 이관이 중요한 국정과제라는 점을 고려하여 전향적인 조치가 필요하다.

4) 지방행정과 교육행정의 일원화

교육자치제도는 지방교육에 대한 지방정부의 권한과 책임을 강화함으로써 수요자 중심의 실질적 교육자치제가 운영될 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 최근, 주민직선된 교육감과 시·도지사의 정책방향이 다를 경우 교육자치행정이 원활하게 시행되지 못하는 사례가 발생하고 있다. 이는 한 개의 의회에 두 개의 집행부가 있기 때문에 발생하는 문제이다. 따라서, 교육자치와 지방자치의 일원화를 위해 교육감 직선제를 폐지하고 다른 방식으로 민주적 정당성을 확보하는 방안의 마련이 필요하다. 아울러 교육행정조직과 지방행정조직의 일원화 방안을 마련하여야 한다. 즉, 시·도 시·군·구와 시·도 교육청, 지역교육청과의 연계 또는 통합방안 마련이 필요하다.

5) 시도-시군구 단위 자치경찰제 도입

현재 정부가 추진하고자 하는 시군구 중심 자치경찰은 기능이 교통, 방법 등에 제한되어 치안서비스 제고 효과가 미미할 뿐만 아니라 보건, 위생, 환경 등 각종 단속업무는 이미 지방정부에서 시행하던 특별사법경찰업무로서 민생 치안범죄 예방효과는 미미할 것으로 평가하는 것이 일반적이다. 특히, 지방분권의 본연의 의미를 고려하면 국가경찰의 기능·조직 등의 재편이 필요하다. 지방분권 과제로의 의미를 갖지 못한다. 따라서, 자치경찰제는 중앙집권적 국가경찰제의 분권을 통해 경찰인력, 자원, 장비 재배치하여 시도-시군구경찰제로 도입되어야 한다.

6) 지방재정 확충

자주적 지방재정 확충의 정책방향은 지방정부의 재정에 대한 자율과 책임을 확보하기 위하여 지방세의 가격기능을 회복할 수 있도록 국고보조금, 지방교부세, 지방세 등 3대 지방세입구조에 대한 분석을 통해 국세-지방세 개편이 추진되어야 할 것이다.

단기적으로는 지방정부가 수행하는 사회복지 분야에서 저출산·고령화 등으로 인해 급증한 재정수요에 대한 대책이 조속히 마련되어야 한다. 또한 최근 도입된 지방소비세의 규모를 부가가치세의 20% 수준으로 확대하고, 레저세 과세 확대 등 신세원 개발이 필요하다.

7) 자치입법권 범위 확대

자치입법권 범위 확대를 위해서는 지방자치법 제22조 “법령의 범위”를 “법령에 위반하지 않는 범위”로 구체화 하고 동법 단서조항의 삭제가 필요하다. 동조 “법령의 범위”는 대법원에서 “법령에 위반하지 않는 범위”로 판시하고 있으므로 “법령에 위반하지 않는 범위”로 개정하는 것이 실익이 없다고 할 수 있다. 그렇다면 지방정부가 요구하는 대로 “법령에 위반하지 않는 범위”로 개정하는 것이 필요하다. 또한 단서삭제와 관련하여 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙 제정은 법률의 입법소관사항이 아니라 조례의 입법소관사항이므로 이를 법률 유보하는 것은 자치입법권에 대한 명백한 침해이다. 이 단서조항 때문에 법령 위반조례의 우려 때문에 법령공백상태임에도 불구하고 소극적으로 대처하는 경향이 나타난다. 또한 만약 조례입법권의 한계를 벗어날 경우에도 행정쟁송, 위헌법령심판, 헌법소원 등 구제절차가 마련되어 있으므로 지방자치법 제22조 단서삭제로 인한 기본권 침해 위험은 극히 제한적이다. 따라서 법률과 조례는 헌법에 의하여 보장된 민주적 정당성을 지닌 의회입법이므로 지방자치법 제22조 단서는 삭제되어야 한다. 아울러 조례위반행위에 대해서는 과태료 벌칙만을 부과 할 수밖에 없어(지방자치법 제27조) 실효성확보가 미흡하여 조례의 법규범 및 실효성 확보 기능을 지나치게 제한되어 있다는 것이다. 따라서 조례가 법규성을 가지기 위해서 조례위반행위에 대한 벌칙을 1년 이하의 징역, 금고, 5백만원 이하의 벌금, 구류, 과료 등으로 다양화할 필요가 있다.

8) 지방정부의 국정참여 확대

정부 및 지방간 협력체계 강화를 위해서는 현재 비공식적으로 이루어지는 대통령 주재 시·도지사회의의를 법령으로 제도화하여 논의·합의된 안건은 국정에 반영될 수 있도록 하여야 한다.

이와 함께 국회 및 행정부의 정책결정 및 입법과정에 지방정부가 참여할 수 있도록 제도화해야 한다. 이를 위해서는 지방자치법, 국회법, 법제처 법제업무 운영규정 등을 개정하여 지방정부의사 반영 절차를 의무화 하는 것이 필요하다.

9) 국회 내 지방분권특별위원회 신설

지방분권촉진특별법상 대통령 소속 지방분권촉진위원회가 지방분권과제별 대안을 마련하여도 특별법의 입법취지에 부합되는 국회의 대응 기구가 없어 개별 상임위원회에서 개별적으로 심사하게 될 경우, 17대 국회의 경우, 특별법상의 입법취지가 반영되지 않는 사례가 발생하여 특별법 입법취지가 무력화 된 사례가 발생하였다. 국회에 가칭 지방분권특별위원회가 설치되어야 할 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방분권촉진특별법에 의거하여 기관위임사무의 폐지와 일괄이양법률의 심사는 수개의 상임위원회 소관과 관련되며, 그 내용이 중앙정부 각 부처의 이해관계와 관련된 사항이므로 안건의 효율적 심의를 위해서는 해당 상임위원회 보다는 특별위원회에서 심사하는 것이 합리적이고 중립적이라는 점에서 특별위원회 구성이 불가피하다. 둘째, 특히 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제 도입, 교육자치제 개선, 국세-지방세 조정, 중앙정부와 국회의 정책 및 입법 과정에 대한 참여제 도입 등 분권과제는 국회가 개별 상임위원회에서 따로 다루기보다는 지방의 경쟁력 강화를 위한 지방분권 관점에서 관련 제도와 법률을 심사하는 것이 타당하므로 특별위원회의 구성이 필수적이다. 그러므로 지방분권을 실효력있게 추진하기 위해서는 국회 내에 지방분권특별위원회를 구성하여 입법을 추진하는 것이 반드시 필요하다.

10) 지역대표형 양원제 도입을 포함한 지방분권형 헌법개정

선진국에서는 분권과 지방자치를 국가의 기본적 규범으로 헌법에 명시하고 있으나, 대한민국 헌법에서는 법률에 위임한 규정이 지나치게 많을 뿐만 아니라 두 조항만 두고 있어 형식적이다. 물론 헌법 개정만이 능사는 아니다. 그러나

헌법을 고치지 않고서는 진정한 의미의 실효적인 지방자치와 분권화를 실현시킬 수 없기 때문에 헌법을 지방자치 친화적으로 바꾸는 길을 강구하지 않을 수 없는 것이다.

지방분권에 친화적인 헌법을 만들기 위해서는 지방자치에 장애가 되는 헌법적 요소들을 제거하는데 그치지 말고, 헌법에 지방자치의 적극적·실효적 구현을 위한 확고한 거점을 마련함으로써 장기적으로 헌법 자체를 자치분권형 헌법으로 변모시켜 나가는 노력이 계속되어야 한다. 그래야만 ‘경쟁력 있고 선진적인 민주주의,’ 그리고 ‘더 잘 작동하는 민주주의’를 이루기 위한 국가제도적 변혁과 국가운영시스템의 선진화가 이루어질 수 있을 것이다. 이를 위해서는 입법 독재를 할 수 있는 단원제 국회를 지방대표형 양원제를 포함한 지방분권형 헌법으로 개정하여야 할 것이다.

11) 지방분권 홍보와 공감대 확대

마지막으로 지방분권 홍보 및 공감대 확대를 위해서는 지방분권의 필요성에 대한 국민의 관심을 높이고 인식의 전환이 필요하다. 국가경쟁력위원회 등 여타의 국가위원회는 TV를 통한 정책광고를 하기도 하는데 지방분권추진위원회에서도 이러한 활동을 고려해야 할 것이다. 또한 지방분권과 국가경쟁력간의 관계 등 지방분권의 필요성에 대한 학계의 연구를 지원해야 한다.

5. 결론

지방분권이 단지 행정의 민주성 확보뿐만 아니라 행정 효율성 제고라는 측면에도 긍정적으로 작용한다는 것이 일반적이다. 따라서 국민의 정부 이후 지방분권은 주요 국정과제로 제시되어 왔다. 특히, 참여정부에서는 국정의 최우선 과제로 지방분권을 추진하였다. 그러나 체감할 수 있는 지방분권까지 나아가지 못했다는 것이 일반적 평가이다. 현 정부도 지속적으로 지방분권을 국정과제로 선정하여 추진하고 있다. 따라서 참여정부의 전철을 밟지 않기 위해서는 집권 전반기에 즈음하여 지방분권 추진에 대한 평가를 통해 집권 후반기 추진방향을 재설정할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 현 정부의 분권과제를 본연의 지방분권 개념을 통해 분권과제로서의 정책목표를 고려하여 현재까지의 추진상황을 각 과제별로 평가하였다. 이를 정리한 것인 다음 표이다.

〈표 11〉 과제별 평가결과

분야	분권과제	평가 결과
권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	보통
	중앙행정권한의 지방이양	미흡
	특별지방행정기관 기능조정	보통
	교육자치제도 개선	보통
	자치경찰제도 도입	미흡
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	미흡
	지방교부세제도 개선	
자치역량 강화	자치입법권 확대	미흡
협력 및 공감대 확산	정부 및 지방간 협력체제 강화	잘됨
	지방분권 홍보 및 공감대 확대	미흡

전반적인 평가를 각 분야의 중요도를 고려해야 하나, 양적으로 측정되기 어렵다는 한계가 있다. 다만, 지방재정 확충, 자치경찰제 도입, 자치입법권 확대, 중앙행정권한의 지방이양 등의 과제가 정부 및 지방간 협력체제 강화, 지방분권 홍보 및 공감대 확대 확산 등의 과제보다는 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 전반적인 평가를 내린다면 현 정부의 전반기 지방분권 추진은 다소 미흡한 것이 아닌가 한다.

현 정부가 정권하반기에 지방분권 과제별 분권추진 방향과 대안을 제안하였다. 실효성 있는 지방이양과 사무배분법 제정, 지방자치법제22조 및 단서조항 개정으로 자치입법권 범위 확대, 지방재정확충을 위한 레저세 신설, 국세-지방세 조정을 위한 지방세입구조 개선, 시도-시군구 단위 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 이관, 지방정부에 권한과 책임을 부여하는 지방교육자치제도 개선, 국정참여, 지방분권을 지원하기 위한 국회 차원의 지방분권특별위원회 설치, 지방대표형 양원제 도입을 포함한 지방분권형 헌법개정 등을 제안하였다.

참고문헌

- 강재호, 2010, 노무현 정부의 지방분권, 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집
국회예산정책처, 2010, 지방정부 재정난의 원인과 대책
권경득, 우무정, 2009, 참여정부 지방분권정책의 실태분석 -중앙사무의 지방
이양을 중심으로- 한국지방자치 학회보 - 제21권 제2호(통권66호)
권영주, 2009, 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구 한국지방
자치 학회보 제21권 제1호(통권65호)
김순은, 2010, 현 정부의 지역정책분석·평가 및 과제 : 지방분권과 지역균형발
전을 중심으로, 한국행정학회 제21회 국정포럼 발표논문집
김순은, 2004, 정부혁신·지방분권개혁 한·일간 비교분석, 한국행정학회 2004년
춘계학술대회 발표논문
김순은, 2005, 지방분권정책의 평가와 과제, 「한국거버넌스학회보」 제12권
제2호, 한국거버넌스학회
김익식, 1990, 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정-지방분권이론의정립을위한
시론, 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398
이기우, 2007, 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로, 2007년도
서울행정학회 동계학술대회 발표논문
이승중, 2005, 노무현 정부의 지방분권정책 평가, 「행정논총」 제43권 제2호,
서울대학교 한국행정연구소
이창균, 2010, 현 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제, 한국지방자치학회,
2010년도 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집
임승빈, 2005, 1990년대 이후 한국과 일본의 지방분권정책에 관한 비교연구,
「일본연구논총」 제22권 현대일본학회·국민대일본학연구소
임승빈, 2008a, 신정부의 지방자치 과제와 추진체계, 한국행정학회 2008년도
춘계학술대회 발표논문집
임승빈, 2008b, 새정부의 지방자치 과제, 지방행정연구소 「자치행정」 2008년
6월호(통권243호)
정순관, 2007, 참여정부 지방분권정책의 평가와 과제: 민주적 평가모델의 관점
에서, 2007년도 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문
주용학, 2008, 차기정부의 지방정책과제 : 업그레이드된 지방분권정책 추진,
지한국지방자치학회 2007년 동계학술대회 자료집

지방분권추진위원회, 2009, 지방분권과제 ' 09년 하반기 중간점검 결과
 하혜수, 2006, 지방분권 개념의 다차원적 특성에 관한 연구, 「지방정책연구」
 4(1): 89-114
 하혜수, 2005, 참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰, 2005년도
 한국거버넌스학회 주최 영·호남 공동학술대회 자료집
 행정안전부, 2007, ' 07. 2/4분기 지방분권과제 추진상황 보고

Administration and Development. 4(2): 187-197.

Conyers, Daiana.(1984), Decentralization and Development: A Review of
 the Literature. Public

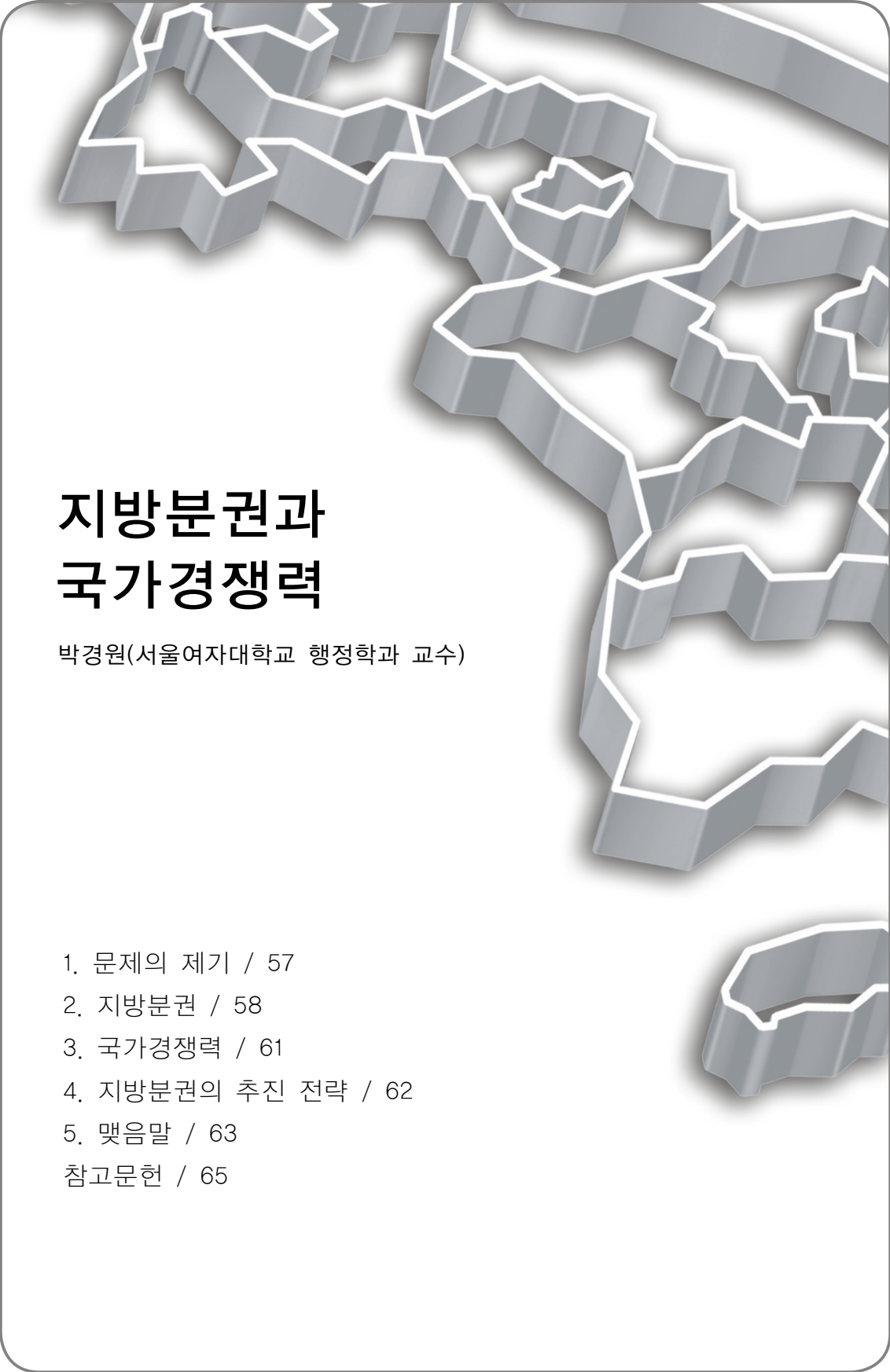
Hoggett, P.(1996), New Modes of Control in the Public Service. Public
 Administration. 74(1).

O'Neill, Kathleen.(2005), Decentralizing the State: Elections, Parties,
 and Local Power in the Andes. New York: Cambridge Univ.
 Press

Smith, Brain C.(1985), Decentralization: the Territorial Dimension of
 the State. London: Allen & Unwin.

Stanyer, J.(1976), Administration. London: Fontana.

Walle, John van der.(2002), Decentralization, Trends and Constraints.
<http://www.kit.nl/smartsite.shtml?ch=fad&id=6164>.



지방분권과 국가경쟁력

박경원(서울여자대학교 행정학과 교수)

- 1. 문제의 제기 / 57
- 2. 지방분권 / 58
- 3. 국가경쟁력 / 61
- 4. 지방분권의 추진 전략 / 62
- 5. 맺음말 / 63
- 참고문헌 / 65

지방분권과 국가경쟁력

박 경 원
(서울여자대학교 행정학과 교수)

1. 문제의 제기

지방자치 실시 20년이 되어가는 시점에서 지방분권과 국가경쟁력을 논의함에 있어서는 두가지 느낌이다. 하나는 지방자치의 근간이라 할 수 있는 지방분권의 문제를 논함은 의미있는 일이고, 단순히 지방분권의 문제만 아니라 지방분권과 국가경쟁력과의 관계를 논함은 그 의미가 더욱 크다. 다른 하나는, 지방자치 20년, 그리고 민선 5기를 맞은 현재 시점에서도 아직 지방분권의 문제를 주요 주제로 다루어야 하는가 하는 점이다.

그동안 꾸준히 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하는 노력이 이루어져 왔고, 지방자치 실시 초기에 비해 어느 정도 분권이 진전되었다고 볼 수 있다. 김대중 정부의 지방이양추진위원회의 활동과 노무현 정부의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회의 활동을 통해 지방으로의 사무 이전이 이루어져왔다. 이명박 정부에 들어서는 지방분권촉진위원회를 통해 활동을 하고 있다. 관련된 주요 법 제정을 보면, 1999년의 지방이양촉진법, 2004년의 지방분권특별법 제정, 2006년의 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 제정되었다.

그러나 국민적 느낌이나 관계 전문가들의 평가를 보면, 아직 제대로 된 지방분권이 이루어지고 있지 못하다는 것이다. 지방정부의 입장에서 보면, 권한과 재원이 따라오지 않는 사무의 이전이 다수를 차지하고 있어 부담만 증대되고 있고, 진정한 분권이 이루어지고 있지 못하는 것이다. 이러한 문제에 대한 그 동안의 처방은 지방기능 일괄 이양법의 제정을 통해 한 번에 이양을 하자는 견해와 헌법적 개정을 통해 근본적인 지방분권을 이루어가자는 견해가 대표적이다.

여기서 논의가 필요한 부분은 지방분권과 국가경쟁력과의 관계이다. 그동안 중앙집권이 강했던 우리나라에서 지방분권은 당연한 요구이고 과제임은 분명하다.

더하여 지방자치의 선진국이라 할 수 있는 국가들에서도 지방분권이 더욱 요구되고 있는 것은 현대의 우리 사회의 특징인 세계화, 지방화, 정보화의 흐름 속에서 국가간 경계의 약화와 지역블록화, 지역간 경쟁 심화, 급변하는 환경 등 환경변화 속에서 국가경쟁력과 지역경쟁력을 높이기 위해서는 과감한 지방분권이 요구되고 있기 때문이다.

우리나라도 더 이상 머뭇거리지 말고, 중앙정부와 지방정부와의 권한 배분 문제를 근본적으로 정리할 필요가 있다. 지방분권으로 지역간 도시간 경쟁력을 강화시키고, 지역적 특색에 맞고, 지역주민의 의사가 반영될 수 있는 로컬거버넌스 구축으로 자치의 철학과 삶의 질 향상이라는 두 가지 가치를 동시에 끌어올릴 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 헌법 개정을 통한 지방분권의 틀을 마련하고, 지방자치법과 관련 법률의 개정을 통해 자치입법, 자치재정, 자치행정의 측면에서 지방분권이 강화될 수 있는 제도개선이 이루어져야 한다. 더불어 강화된 지방분권으로 인한 폐해를 막기 위한 장치의 마련도 병행되어야 하고, 중앙정부와 지방정부간의 국정협력관계의 제도화와 지방정부간의 협력거버넌스 체계의 구축도 시급하다.

이러한 문제의식하에 이 글에서는 지방분권이란 무엇을 말하며, 국가경쟁력은 무엇이고, 지방분권과 국가경쟁력과의 관계는 어떻게 볼 수 있으며, 국가경쟁력을 높이고 지방자치를 발전시키기 위한 지방분권은 어떻게 이루어져야 할 것인가에 관한 논의를 다루고자 한다.

2. 지방분권

1) 지방분권이란?

지방분권이란 무엇을 의미하는가에 관하여 다양한 견해가 존재한다. 일반적으로는 중앙정부와 지방정부간의 권한 배분관계의 측면에서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미한다.

지방분권은 절대적인 개념이 아니라 상대적이다. 안용식(2006: 65-66)은 지방분권이라는 것은 국가권력의 집권성 또는 분권성의 정도에 의해서 결정되는

상대적인 개념으로 지방자치단체와 국가 간의 관계에서 논의되어야 할 정책의 결정권한이 지방에 비교적 많이 유보되어 있는 조직형태를 의미한다.

즉, 지방분권은 분권화는 집권화와 함께 하나의 연속선상에서 이해되는 개념이다. 중앙과 지방간의 관계에서 의사결정이 어디에서 이루어지고 있느냐 하는 것이다. 중앙집권은 결정권한이 중앙정부에 비교적 많이 유보되고 상대적으로 지방정부가 재량권을 거의 지니지 못하는 경우를 말한다. 지방분권이란 결정권한이 지방정부에 비교적 많이 배분되어 있는 것을 의미한다. 분권화의 두 번째 개념은 특정의 계층을 전혀 언급하지 않은 채 의사결정관 관련된 몇 가지 속성에 비추어 분권화를 파악하는 것이다. 즉, 의사결정에 참여하는 직위의 수나 참여적 의사결정의 영역, 혹은 참여의 정도에 따라 분권화를 가늠하는 것이다.(임승빈, 2010:13-14).

지방분권은 중앙정부가 정치·행정적 또는 지리적 계층구조상 하위수준에 있는 행위주체나 기관에게 정치적, 재정적 권한을 이전하는 행위를 포함하며, 중앙정부의 정치적, 재정적 권한이 지방정부로 이전되는 과정을 의미하거나 그러한 권한이전이 이루어진 결과 지방정부로 더 많은 권한이 이전된 상태를 의미하게 된다(하혜수, 2009:36).

강명구(2009)는 지방분권은 중앙집권에 대으아는 용어로서 통치의 기능을 중앙정부에 집중시키지 않고, 지방자치단체에 권한 배분을 통하여 일정의 지역주민과 그 정부(대표기관)의 자기결정권을 확충하여 지역의 정치행정에 자기결정·자기책임의 원칙을 확립하는 것이라고 정의하고 있다.

한편 지방분권은 지방정부내에서의 지역사회가 민주적이고 효율적으로 운영되는 시스템을 말하며, 개인의 창의성이 지방정부에 전달될 수 있는 시스템이어야 하는 것이다(임승빈, 2010: 13). 이러한 견해는 단순히 지방정부에 자율권을 부여하는데 그 뜻이 있는 것이 아니라, 궁극적으로 그와 같이 지방정부에 부여된 권한과 임무가 지역주민 내지 지역사회의 특성을 반영하여 “지역주민들의 삶의 질을 제고”시키는데 그 뜻을 두고 있다고 보는 것(우명동, 2010:94)과 유사하다.

지방분권이 지방정부에 부여하는 자율성의 차원을 넘어, 지역사회의 특수성에 바탕을 두고, 지역주민 내지 지역사회가 가지고 있는 ‘관계적 자산’과 ‘상호의존성’을

활용하여 지역경제 제 주체들의 상호연관성을 제도시킴으로써 궁극적으로 지역 주민의 삶의 질을 제고시키는데 이르고 있는지 여부가 중요한 의미를 지니는 것으로 볼 수 있다(우명동, 2010:95).

2) 지방분권의 현실에 대한 평가

1991년 지방의회가 구성되고 1995년 민선시대가 열리면서 지방분권에 대한 논의의 확산과 더불어 꾸준히 지방분권정책이 추진되어 왔다.

1991년에 지방분권을 위한 노력의 일환으로 최초의 지방분권기구인 ‘지방이양 합동심의회’가 구성되어 중앙의 권한을 지방정부로 이양하는 작업이 추진되었다. 이후 정부는 1999년에 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률’을 제정하고 ‘지방이양추진위원회’를 설치하여 지방이양을 지속적으로 추진해왔다. 참여정부에 들어서는 ‘정부혁신지방분권위원회’가 설치되어 ‘지방이양추진위원회’와 함께 보완적인 관계에서 지방분권작업과 지방이양작업을 추진하였다. 이명박 정부에서도 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’제정과 함께 ‘지방분권촉진위원회’를 발족시켜 추진하고 있다.

권경득·우무정(2009)은 중앙사무의 지방이양에 대한 실태분석을 통해 중앙과 지방간의 기능배분 실적의 저조, 행정·재정의 포괄적 이양 미흡, 지방의 특성 고려 미흡, 및 3대분권과제(교육자치제, 자치경찰제, 특별지방행정기관의 기능이양)의 지방이관 저조를 문제점으로 지적하였다.

특히 지방분권을 가장 적극적으로 추진하였던 참여정부의 지방분권에 대한 전문가 설문조사(2008년 7월 실시)에서 전문가들은 5점 만점에 평균 2.59로 지방분권 성과에 대해 매우 낮게 평가하고 있다. 비교적 높게 평가한 과제는 주민소송제도의 도입, 제주특별자치도 추진, 주민소환제도의 도입, 주민투표제도의 도입, 지방분권특별법의 제정, 지방예산편성지침 폐지 및 보완 등으로 나타나고 있으며, 낮게 평가한 과제는 지방세의 신세원 확대, 지방자치단체관할 구역의 합리적인 조정, 국세와 지방세의 합리적인 조정, 자치경찰제의 도입, 특별지방행정기관의 정비, 대도시 특례제도의 강화, 자치입법권의 확대, 지방자치단체의 인사공정성 제고 등이었다(김익식, 2008).

이기우(2010)는 이러한 노력은 세부적인 행정기능을 지방으로 이양하는 ‘행정적

분권'에 한정되었고, 지방의 문제를 지방이 책임을 지고 결정하고 그 책임을 감수하는 '정치적 분권'은 이루어지지 않았다고 평가하고 있다.

3. 국가경쟁력

1) 국가경쟁력이란?

국가경쟁력은 기업이나 산업수준에서 사용되던 경쟁력의 개념을 국가적 수준에서 도입한 개념이다. 국가경쟁력의 개념에 대한 학자들간의 합의는 존재하지 않으며, 일부에서는 국가경쟁력 개념의 허구성을 주장하기도 한다. 그러나 IMD, WEF 등에서 매년 국가경쟁력의 순위를 발표하고 있고, 선진국에서도 국가경쟁력의 중요성을 인식하고 있는 경향이다.

국가경쟁력이란 기업의 경쟁력을 지속시킬 수 있는 제반여건을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력으로 정의하면서 경제운영성과, 정부효율성, 기업경영효율성, 발전인프라 등 네 가지 영역으로 구분할 수 있으며, 하나의 국가가 다른 나라에 비해 비교우위적으로 지속적 경제성장을 이룩할 수 있는 정책과 제도 등 국가의 총체적 능력으로 볼 수 있다. 따라서 국가경쟁력은 한 나라의 경제성장과 국민의 삶의 질을 확보하여 지속가능한 발전을 가능하게 하는 국가의 총체적 능력으로서 거버넌스(사회자본), 인적자원(교육수준), 경제자유도, 정부효율성, 기업의 혁신역량 등을 포함하는 개념으로 볼 수 있다(하혜수, 2009:36).

2) 지방분권과 국가경쟁력

21세기 현대사회는 세계화, 지방화, 지식정보화의 키워드로 표현되고 있는데, 이는 지역경제의 블록화와 무한경쟁시대로 특징지어지고 있고, 이러한 환경에서 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 중앙집권적인 현행 국가행정 및 권력체제로서 무한경쟁이 요구되는 국제사회의 경쟁에 대응할 수 없다. 중앙정부가 지역의 세세한 문제까지 일일이 챙기느라 국가역량을 소진하다 보니 국가가 정작 역점을 두고 해결해야 할 외교, 국방, 금융, 통상 등 생활의 큰 문제를 해결하기에는 역부족이고 중앙정부가 모든 문제를 해결하려고 하다가 어느 하나의 문제도 제대로 해결해 내지 못하는 과부하로 인한 기능마비를 초래한다(이기우, 2010: 14).

따라서, 오늘날 지방정부는 국가간 경쟁을 좌우하는 핵심주체로 부상하고 있기 때문에 강력한 자치권과 역량을 가진 지방정부의 창출이 중요하게 인식되고 있다. 지방행정체제개편의 목적도 지방정부의 자치역량 강화에 기여하는 중앙권한의 획기적 이양을 통해 지방분권국가체제를 구축하고, 그를 통해 국가발전과 국가경쟁력을 제고하는데 두어야 한다(하혜수, 2009: 34).

지방분권은 기본적인 지방분권의 가치인 자기책임의 실현, 경쟁을 통한 효율화와 지역경제발전, 위험의 분산과 권력의 안정, 권력남용의 방지 및 생활인프라와 지방문화 발전외에, 김형기(2001: 506-514)는 지방분권이 절실히 요청되는 이유를 지방의 총체적 위기 극복을 위하여, 지방자치의 내실화를 위하여, 지역혁신을 위하여, 복지공동체 실현을 위하여, 지역통합과 민족통합으로 들고 있다.

4. 지방분권의 추진 전략

지방분권을 추진하기 위한 방안은 중앙정부로부터 지방정부로 사무를 이양하기 위한 논의가 주로 이루어져왔다. 그러나 개별사무의 이양으로는 획기적인 지방분권이 이루어지기 어렵다고 보고, 일본의 분권개혁을 모델로 한 ‘지방일괄이양법의 제정’(소순창, 2004)을 주장하기도 한다.

‘제주특별자치도’는 성과에 대한 논의는 다소 다를 수 있으나, 일보 진전한 것이라고 볼 수 있다.

한편으로는 더 나아가, 근본적으로 지방자치의 정착과 지방분권을 실현하기 위해서는 헌법적 개정을 통해 지방분권을 이룩하자는 주장이다. 이는 프랑스 사례를 기초로 하여 최근 여러 선진 국가들의 예를 통해 상당히 구체적으로 개정안을 제시하고 있다.

이기우(2010)는 국가의 형태를 단일국가에서 연방제적 형태로 전환하여 지방분권을 해야 한다고 주장하고 있는데, 한국에서의 지방분권논의는 그동안 단일국가를 전제로 하고 행정권의 지방분권에 한정하여 중요정책은 여전히 중앙이 결정하고 지방은 중앙이 일방적으로 결정한 정책을 집행하는 하급기관에 불과하게

되었는데, 지방분권의 핵심은 입법권으로 상징되는 정책결정권의 배분에 있기 때문에 단일국가의 테두리를 벗어나는 경우에만 가능하게 된다고 주장하고 있다.

김성호(2007)는 헌법상 중앙집권적인 국가권력구조로 인한 문제점으로, 광범위한 국가의 법령선점론이 지방자치단체 입법권 무력화, 중앙정부-지방자치단체간 사무·권한·책임 불분명, 국가위주의 재정체도로 지방자치단체의 국가 의존 구조화, 국가의 입법 및 정책결정에 지방자치단체 참여 배제, 및 지방자치단체에 대한 비합리적인 국가감사 체제 운영을 지적하고 있으며, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 헌법개정시, 국가-지방자치단체간 합리적 관계재정립을 위한 입법권의 배분, 중앙-지방자치단체간 적정한 사무의 배분, 중앙-지방자치단체간 국세와 지방세 세원을 포함한 적정한 재원의 배분, 제도개선사항: 중앙-지방자치단체간 감사 체제 재조정, 및 국가의 입법 및 정책결정과정에 대한 국정참여 제도의 도입을 주장하였다.

이밖에, 지방분권이 실효를 거두기 위해서는 지방정부의 역량이 충분해야 가능하다는 논리에 따른 지방정부의 역량 평가 및 향상을 위한 논의도 지방분권 논의에서 활발하게 진행되고 있다(이승중 외 2008). 또한 국가경쟁력과 지방분권의 조화를 위한 거버넌스 체계의 확립(김순은, 2007; 박우서, 2001; 박재욱, 2008)과 지방분권시 효율성을 확보하기 위한 지방자치단체 개편 논의(하혜수, 2009) 등도 한 축을 형성하고 있다.

5. 맺음말

지방분권은 시대적 요구이며, 국가경쟁력을 신장시키기 위한 필요조건이다. 21세기 무한경쟁사회, 국가보다는 도시와 지역이 경쟁의 주체가 되는 사회에 있어서 더 이상 중앙정부가 대부분의 결정권을 갖고 있는 체제로서는 국가경쟁력을 확보하기 어렵다.

중앙정부와 지방정부간의 관계가 더 이상 수직적 관계, 종속적 관계로 가서는 바람직하지 못하다. 이제는 수평적 정부간 관계(IGR: intergovernmental relations) 속에서 파트너십의 관계로 발전해야 한다.

이를 위해 헌법 개정 논의가 본격화될 경우, 지방자치와 관련한 심도 있고 현실적인 개정안이 마련되어야 할 것이다. 그동안 점진적인 지방분권의 논의가 실효를 거두는데 한계를 가지고 있기 때문에 자치권의 보장을 획기적으로 확보하고, 지방정부의 역량강화와 효율성 확보를 위한 제도개선이 뒤따라야 할 것이다.

지방분권에 있어 간과하지 말아야 할 것은 로컬거버넌스의 문제이다. 현재 지방분권이 낮은 수준에서도 여러 가지 문제들이 발생하고 있는데, 강화된 지방분권의 경우 국가와의 갈등 악화라던가, 지방정부의 정책실패 등의 문제가 크게 대두될 수 있다. 앞의 지방분권에 대한 논의에서 보았듯이 진정한 지방자치와 지방분권이 이룩되기 위해서는 주민참여의 활성화와 진정한 소통, 그리고 좋은 거버넌스의 구축을 여하히 만들어내느냐의 문제이다.

참고문헌

- 강명구. 2009. “한국의 분권과 자치: 발전론적 해석,” 지방행정연구, 제23권 제3호, 3-23.
- 권경득·우무정. 2009. “참여정부 지방분권정책의 실태 분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제21권 제2호, 5-28.
- 권영주. 2006. “일본의 시정촌 통합,” 한국지방정부학회 2006년도 하계학술대회 발표논문.
- 금창호. 2009. “참여정부 지방분권정책 평가와 향후 발전과제,” 지방행정연구, 제23권 제1호, 3-25.
- 김성호. 2007. “국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구: 경기도를 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제19권 제4호, 113-135.
- 김순은. 2005. “지방분권특별법의 의의와 한계,” 한국지방자치학회보, 제17권 제3호, 25-49.
- _____. 200 . “도시 거버넌스의 구축요건: 부산광역시를 중심으로,” 1-27.
- 김익식. 2008. “이명박 정부의 지방분권정책: 추진과제, 체제 및 전략을 중심으로,” 67-87.
- 김형기. 2001. “지방분권과 대안적 지역경제발전 모델,” 이정식·김용웅 편. 세계화와 지역발전. 서울: 한울 아카데미.
- 박우서. 2001. “지역발전과 민관협력형 지역거버넌스 구축,” 이정식·김용웅 편. 세계화와 지역발전. 서울: 한울 아카데미.
- 박재욱. 2008. “광역권의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의,” 지방행정연구, 제22권 제3호, 3-29.
- 소순창. 2004. “지방분권을 위한 기능별 지방일괄이양법의 제정,” 한국지방자치학회보, 제16권 제4호, 71- 90.
- 우명동. 2010. “폴라니(K. Polanyi)의 논의 틀이 지방분권에서 갖는 함의: 행정구역개편 논의를 중심으로,” 한국지방재정논집, 제15권 제1호, 91-138.

- 이기우. 2004. “지방자치단체의 분권화: 독일의 구역자치제도를 중심으로,” 한국 지방자치학회보, 제16권 제2호, 147-166.
- _____. 하승수. 2007. 지방자치법. 서울: 대영문화사.
- _____. 2010. “연방제적 지방분권의 발상,” 경기개발연구원, CEO Report.
- 이승종 외. 2008. 지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제. 서울: 박영사.
- 임승빈. 2010. 지방자치론. 서울: 법문사.
- 정부혁신지방분권위원회. 2008. 참여정부의 지방분권. (정부혁신지방분권 종합 백서 04).
- 정세욱. 2002. 지방자치학. 서울: 법문사.
- 정일섭. 2010. 한국지방자치론(3정판). 서울: 대영문화사.
- 조동성. 2003. “국가경쟁력 제고를 위한 기본 정책방향,” 이용기 외. 경제구조개혁과 국가경쟁력. 서울: 나남.
- 조성호. 2009. 민선5기의 지방분권 이슈와 과제. 경기개발연구원.
- _____. 2010. “제주도형 지방분권 모델의 평가와 시사점,” 경기개발연구원, Policy Brief.
- 최봉기. 2010. “한국지방정부의 발전을 위한 지방정부의 역할과제,” 한국행정논집, 제22권 제2호, 427-454.
- 최진혁. 2008. “지방분권(개혁)을 위한 헌법개정에 관한 연구: 프랑스 사례를 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제20권 제2호, 77- 101.
- 하혜수. 2009. “지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구,” 한국지방자치학회보, 제21권 제3호, 33-52.
- 한국지방자치학회 편. 2010. 한일 지방자치 비교 서울: 대영문화사.

Memo

Memo

Memo

Memo

Memo

Memo