

# 박근혜정부의 지방자치 발전대안 연구

-정부 3.0의 관점에서-

## Alternatives for the Advanced Local Autonomy in Park Geun-Hye Administration from the Viewpoint of Gov 3.0

하 혜 수 (경북대학교 행정학부 교수)

### *Abstract*

**Hyue-Su Ha**

This study examined the alternatives for the advancement of local autonomy and local decentralization in Park Geun-Hye administration from the viewpoint of gov3.0. As a governmental management philosophy, gov3.0 focuses on the overlapping and blurring of boundaries between producers and consumers in public service, and it also underlines the service on demand that consumers' needs determine the types and contents of public service. Moreover, it pays attention not to the implementation of given goals, but to the setting of the right goals. Accordingly, Park administration should lay emphasis on national competitiveness and citizen happiness through local decentralization. It should also push forward the asymmetrical decentralization that the level of devolution is tightly linked to the capacity, acceptance, and performance of local governments. Next, central-local government should shape a good governance in enlargement of local decentralization and local self-government, and similarly, local government also should induce citizens to take part in the process of local decentralization. Additionally, Park administration should improve local financial responsibility in accordance with increased authority, thereby enhancing the soundness and transparency of local financial operation. Finally, it should try to focus on local self-reliance and capacity-building by the local-driven approach in reorganization of local government system.

주제어: 박근혜정부, 정부3.0, 지방자치, 지방분권

Keywords: Park Geun-Hye Administration, Gov3.0, Local Autonomy, Local Decentralization

## I. 서론

우리나라의 지방자치제도는 1952년 처음으로 실시되었는데, 이승만대통령의 국회내 간선이 불가능해짐에 따라 대통령 직선제 개헌을 관철하기 위해 다분히 전략적인 목적으로 도입되었다고 할 수 있다. 이후 1961년 5.16 군사쿠데타로 인해 중단되다가 1991년 30년만에 지방자치제가 부활되었으나 국민들의 민주화 요구와 대정부 투쟁의 산물로서 위로부터 주어졌다는 특색은 그대로였다(김익식, 2008: 11-12). 이러한 특징으로 인해 우리나라의 지방자치제는 중앙-지방정부간 관계(central-local government relationship)라는 단체자치의 측면에 많은 관심이 집중된 반면 지방정부-주민간 관계라는 주민자치의 측면에 대해서는 주민투표제와 주민소환제 등 다양한 제도의 도입에도 불구하고 그 관심이 상대적으로 적었다고 볼 수 있다.

지방자치제는 1991년 부활된 이후 문민정부, 국민의 정부, 참여정부, 이명박정부 등 4개 정부를 거치는 동안 크고 작은 변화를 겪었다. 문민정부는 지방선거를 실시하는 것에 만족하여 중앙권한의 이양에는 소극적이었고, 국민의 정부는 지역균형발전, 즉 지방분권 보다는 분산에 중점을 두었으며, 참여정부에서는 국정의 기본방향을 지방분권에 두는 등 지방자치 및 지방분권에 역점을 두었다고 할 수 있다(소순창, 2011). 이명박정부 들어 지방분권에 대한 강조는 참여정부에 비해 약화되었으나 지방분권촉진특별법과 지방행정체제개편에 관한 특별법이 제정되는 등 지방자치 및 지방분권에 대한 정책은 계속되었다. 특히 지방소비세 신설과 특별행정기관 이관 등의 지방자치과제뿐만 아니라 시·군통합 등 지방행정체제개편 과제를 추진하였다. 박근혜정부에서도 지방재정 확충과 지방분권 추진을 140대 국정과제에 포함시키고 있다.

어떤 정부든 지방자치 과제를 효과적으로 추진하기 위해서는 국정철학 및 정부비전과의 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 박근혜정부는 국정철학으로 국민행복을 설정하고, 정부비전으로 정부3.0을 제시하고 있다. 수요자인 국민의 눈높이에 맞는 맞춤형 서비스를 통해 국민의 행복을 창조하겠다는 것이 핵심내용이다. 그렇다면 지방자치 역시 이러한 국정철학 및 정부비전과의 연계성을 갖도록 해야 할 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 정부3.0의 개념과 내용을 고찰하고, 박근혜정부의 지방자치 공약 및 실천과제를 평가한 후 정부3.0에 부합하는 지방자치의 발전 대안을 제시하고자 한다.

## II. 분석을 위한 관점

### 1. 정부3.0의 추진배경과 의의

#### 1) 정부3.0의 추진배경

국민중심의 맞춤형 서비스를 지향하는 정부3.0이 추진되는 배경을 보면, 첫째, 행정환경의 변화와 새로운 도전이다. 대한민국은 현재 고용률 정체와 사회적 양극화 심화 등에 의해 경제적 저성장과 사회적 위기감이 고조되고 있다. 이러한 구조적 상황은 기존의 대응 방식으로는 타개하기 어려운 복잡다기한 사회문제를 초래하고 있다. 즉 기후·환경 변화, 에너지·식량 부족, 저출산·고령화 등 부처간·기관간 공동대응이 필요한 과제가 급증하고 있다. 지식정보사회로의 전환에 따른 정부-국민간 관계도 변화하고 있다. 정부와 민간의 관계가 일방향적 관계에서 협력관계로 변화하고 있고, 모바일·SNS 등의 확산에 따라 정책에 대한 참여와 투명성 요구 등이 증대되고 있다. 그에 따라 과거 정부의 일방적 서비스나 정부와 국민의 양방향 상호작용에서 벗어나 정보의 공개와 공유, 참여확대, 그리고 공동결정을 강조하는 방향으로 정부운영의 기초변화가 요구되고 있다(안전행정부, 2013).

둘째, 우리 정부의 질적 수준 저하와 국민의 요구 증대이다. 우선 공공정보에 대한 접근성 제약으로 정책의 투명성과 수용성이 저하되고 있다. 국제투명성기구 부패인식지수 순위는 2008년 40위에서 2010년 39위로 하락하였고, 2012년 다시 45위로 떨어졌다. 정부내 부처간 칸막이로 인해 적시성 있고 효과적인 정책 및 서비스 제공이 어려운 실정이다. 국제경영개발원(IMD)의 발표에 의하면 2012년 우리나라의 국가경쟁력은 22위이고, 정부효율성은 25위이다. 그에 비해 우리 국민의 만족도는 매우 낮은 실정이다. 2012년 갤럽조사에 의하면, OECD국가 중 자살률과 이혼율은 1위이고, 국민행복지수는 97위이다. 이러한 상황에서 정부부처의 협업(collaboration)을 강화하여 칸막이를 해소하고, 다양하고 분절화된 수요자들의 개인화된 선호와 욕구를 파악하여 수요자의 기대와 눈높이에 맞는 맞춤형 서비스를 제공할 필요성이 증대되고 있다(안전행정부, 2013).

셋째, 스마트시대의 도래이다. 최근 정보통신 기술의 발전으로 인해 전자정부의 도약이 이루어졌고, 그에 따라 정부조직 스스로 생각하고 가치를 창출하는 일이 가능해졌다. 데이터의 진화, 정보처리능력의 고도화, 스마트조직의 등장은 정부의 서비스에 있어서 획기적인 변화를 가져왔다(황종성, 2013: 506-509). 이러한 스마트시대는 국민중심의 맞춤형 서비스를 가능하게 해 주는 기술적 기반을 형성하였다고 볼 수 있다. 스마트기술은 인간적으로 혹은 합리적으로 사고하고 행동하는 기술이라고 할 수 있는데, 이러한 스마트기술이 보편화된 스마트시대는 데이터의 질적·양적 성장과 더불어 정보처리능력의 폭발적인 증대를 통해 빅데이터의 분석과 처리가 가능해졌다. 이러한 빅데이터의 분석과 처리는

국민의 개인화된 선호와 욕구의 파악을 용이하게 하고 새로운 일자리의 창출을 촉진하여 국민중심의 맞춤형 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

## 2) 정부3.0의 개념 정의

정부3.0의 개념을 이해하기 위해서는 숫자 3.0의 의미부터 명확히 할 필요가 있다. 원래 1.0, 2.0, 3.0의 숫자는 인쇄에서 초판, 재판 등의 판(version)을 의미하고, IT분야에서는 소프트웨어(SW)나 하드웨어(HW)의 개발단계 및 순서를 의미한다. 여기서 소수점 앞의 숫자는 주번호이고, 소수점 뒤의 숫자는 부번호이다. 따라서 저서 또는 제품의 내용과 기능이 크게 바뀌면 1.0, 2.0 등과 같이 주번호가 변경되고, 제품의 간단한 결함과 오류가 수정된 경우 1.0, 1.1 등과 같이 부번호가 변경된다. 웹(WEB)의 발전단계를 예를 들어 살펴보면, 웹1.0에서는 공급자의 일방향 정보제공이 이루어졌고, 웹2.0에서는 공급자와 수요자의 양방향 정보교환(SNS 등)이 가능해졌으며, 그리고 웹3.0에서는 수요자의 개인적인 요구에 부응한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있게 되었다(류광택 외, 2012: 320-322). 웹2.0이 데이터와 정보중심의 상호작용, 즉 SNS를 통한 연결과 사회적 참여에 중점을 두었다면, 웹3.0은 개별 수요자에게 적합한 정보와 지식의 제공, 즉 추천과 개인화에 중점을 두고 있다.

자본주의의 발전과정도 이러한 관점에서 설명할 수 있다(류광택 외, 2012: 322-324). 자본주의1.0은 시기적으로 18세기 스미스(Adam Smith)로부터 1929년 대공황까지의 자본주의체제를 지칭하며, 정부는 시장에 직접 개입하기보다는 치안과 제도적 여건 조성 등 최소한의 역할에 그쳐야 한다는 인식이 지배하였다. 자본주의2.0은 시기적으로 1930년대 뉴딜정책부터 1970년대 석유파동 직후까지의 자본주의체제를 지칭하며, 정부는 시장에 적극적으로 개입하여 통제·관리해야 한다는 인식이 지배하였다. 자본주의3.0은 시기적으로 1980년대부터 2008년 금융위기 때까지의 자본주의체제를 지칭하며, 정부는 시장에 과도하게 개입하지 않아야 한다는 인식이 지배하였다. 마지막으로 자본주의4.0은 시기적으로 2008년 세계 금융위기 이후의 자본주의체제를 지칭하며, 정부는 시장의 복잡성과 불확실성을 고려하여 공공정책의 유연성을 확보해야 하고, 정부와 민간부문의 동반자적 관계설정이 중요하다는 인식이 지배하였다.

정부3.0의 개념도 웹이나 자본주의, 특히 웹의 발전과 밀접한 관련성을 갖는다. 웹의 발전이 1.0에서 3.0으로 발전하였듯이 정부도 1.0에서 3.0으로 발전하였다고 볼 수 있다. 웹1.0(일방향 정보제공)에서 웹2.0(양방향 정보제공)을 거쳐 웹3.0(개인화된 맞춤형 정보제공)의 진화과정과 유사하게 정부 역시 1.0(일방향 서비스제공)에서 2.0(양방향 서비스제공)을 거쳐 3.0(맞춤형 서비스제공)으로 발전하였다는 것이다. 이러한 점에서 정부3.0은 서비스 수요자인 국민의 개별적 특성과 요구를 고려하여 개인화된 맞춤형

서비스에 중점을 두는 정부역할 및 정부관을 지칭한다.<sup>1)</sup> 정부3.0의 특징을 좀 더 자세히 서술하면 다음과 같다.

첫째, 정부3.0에서는 공급자와 수요자의 경계가 명확하지 않다. 정부1.0에서 정부는 공급자이고 국민은 수요자인데, 이러한 구도는 정부2.0에서도 크게 달라지지 않는다. 그러나 정부3.0에서는 공급자와 수요자의 경계가 모호해진다. 즉 정부는 공급자이지만 때때로 수요자인 국민과 공동으로 정책을 결정하고 서비스를 생산한다. 정부와 국민의 협치 체제인 거버넌스(governance)에서 서비스 공급이 결정되고 집행되는 상황에서는 공급자와 수요자의 경계가 분명하게 드러나지 않는다.

둘째, 정부3.0에서는 서비스 공급자든 수요자든 단일체(monolithic)가 아니라 다중체(多重體)이다. 정부1.0과 정부2.0에 있어서 정부(공급자)와 국민(수요자)은 각각 단일체로서 선호와 요구가 동일한 것으로 간주하였지만, 정부3.0에 있어서 공급자 및 수요자는 각각 그 구성이 다양할 뿐만 아니라 선호와 욕구 또한 서로 다르다고 간주한다. 즉 공급자들은 다양한 정부부처 및 기관들로 구성되어 있으며 서로 다른 명령과 결정에 의해 칸막이 현상을 유발하고, 수요자들도 소득, 성별, 사회적 지위 등에 의해 서로 다른 기대와 욕구를 가지고 있다. 따라서 공급자들은 상호 유기적인 협업을 통해 다양한 수요자의 개별적인 요구에 대응해야 한다.

셋째, 정부3.0에 있어서 공공서비스의 제공방식은 국민중심의 맞춤형이다. 정부1.0에서는 정부의 일방적인 서비스제공이 이루어졌고, 정부2.0에서는 정부와 국민의 양방향적 서비스제공이 이루어졌다면, 정부3.0에서는 양방향의 서비스제공에 그치지 않고 국민중심의 서비스제공, 더욱이 국민 개개인의 개성화된 수요를 고려한 맞춤형 서비스를 제공하게 될 것이다.

넷째, 정부3.0은 정책혁신(policy innovation)에 중점을 두고 있다. 정부1.0은 업무자동화와 민간관리기법의 도입을 통한 프로세스혁신에 중점을 두었고, 정부2.0은 열린정부 및 민관협력을 통한 서비스전달에 초점을 두었다면, 정부3.0은 지식조직과 스마트 정부를 통해 문제해결능력을 제고하는데 초점을 두고 있다(황종성, 2013: 510). 정부1.0과 정부2.0에서는 설정된 목표의 달성과정에서 직면하는 문제점과 걸림돌을 제거하여 정부의 성과를 제고하는데 주된 관심이 있었다면, 정부3.0은 주어진 목표의 달성에 기여하는 지원역할에서 더 나아가 올바른 목표설정과 정책결정을 통해 국민의 만족과 행복을 제고하는데 초점을 두고 있다.

1) 정부3.0의 개념은 포괄범위를 기준으로 협의와 광의로 구분된다. 협의의 정부3.0은 전자정부3.0을 의미하고 광의의 정부3.0은 국정운영방식의 개선을 포함한다(방민석, 2013: 148-149).

## 2. 분석을 위한 준거기준

정부3.0의 특징을 지방자치에 적용하면, 첫째, 중앙정부와 지방정부 그리고 주민은 공급자이면서 수요자이다. 국가정책의 결정, 지방교부세와 보조금 등 재정지원, 그리고 통제와 감독 등에 있어서 중앙정부는 공급자이고, 지방정부와 주민들은 수요자이다. 그러나 정책의 집행, 자원의 동원, 세금징수 등에 있어서는 거꾸로 지방정부와 주민들은 공급자이고, 중앙정부가 수요자이다. 지방정부와 주민간의 관계도 이와 유사하다. 따라서 단체자치(중앙정부와 지방정부간 관계)와 주민자치(지방정부와 지역주민간 관계)에 있어서 고정된 공급자와 수요자는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서는 중앙-지방정부간 거버넌스(governance), 지방정부-주민간 거버넌스, 그리고 중앙-지방정부-주민간 다층적 거버넌스(multi-governance) 체제가 효과적으로 구축될 필요가 있다. 중앙정부는 국가정책, 특히 국책사업, 재정지원사업, 권한이양 등 지방정부와 주민들의 이해관계에 중요한 영향을 미치는 정책의 결정과 집행에 있어서 수직적 관계가 아닌 수평적이고 상호협력적인 관계를 구축하여 공동으로 결정하는 방식으로 전환해가야 한다. 특히 주민들의 생활과 직결되는 정책의 결정에 있어서는 수평적인 네트워크 및 거버넌스를 구축해야 하며, 주민배심원제, 공론조사 등 주민참여적 의사결정을 광범위하게 활용해야 한다. 중앙권한의 이양심의에서도 지방자치단체의 의견뿐만 아니라 지역주민과 기업들의 의견을 반영해야 하고, 더 나아가 중앙부처, 지자체, 지역주민의 거버넌스체제에 의해 권한이양여부를 심의하고 결정하는 방식을 채택할 필요도 있을 것이다.

둘째, 정부3.0에서는 공급자든 수요자든 다중체를 전제하고 있다. 이러한 전제는 중앙정부와 지방정부의 관계(단체자치)나 지방정부와 주민간의 관계(주민자치)에 있어서 모두 중요하다. 중앙정부의 권한이양에 있어서 지자체의 능력과 수권의지가 상이한 만큼 권한이양에 대한 욕구도 다양하다. 따라서 모든 지자체를 대상으로 획일적인 권한이양을 추진할 것이 아니라 지자체의 다양한 욕구를 고려한 맞춤형 지방분권이 필요하다. 지방정부와 주민간 관계의 측면에서도 주민들의 소득, 학력, 그리고 소지역 특성에 따라 이해관계가 다르고, 동일한 소득군 내에서도 정책사안별로 욕구가 달라질 수 있다. 따라서 지방정부는 중앙부처, 특별행정기관, 그리고 여타 공급집단들과 상호 유기적인 협업을 통해 다양한 수요자의 개별적인 요구에 대응해야 한다. 주민자치의 관점에서든 적극적인 참여자뿐만 아니라 소극적인 참여자나 소외된 참여자에 대한 배려가 필요할 것이다.

셋째, 정부3.0은 정책혁신과 올바른 목표의 설정을 통해 주민의 욕구충족과 문제해결에 중점을 두고 있다. 이는 주어진 목표의 달성과 정책집행에 중점을 두는 방식에서 탈피하여 올바른 목표설정과 정책결정을 통해 국민의 만족, 더 나아가 국민행복을 높이는데 초점을 두고 있다. 이러한 기초를 지방자치에 적용하면, 지방분권은 중앙정부와 지방정부

간 권력다툼이 아닌 주민의 서비스만족, 삶의 질 개선, 지역발전, 그리고 국민행복에 초점을 두어야 한다. 따라서 사무 및 권한의 이양, 특별지방행정관서의 이관, 국세의 지방세 이양 등에 있어서도 주민의 불편사항 해소, 주민의 만족감 제고, 그리고 지역발전을 통한 주민행복의 실현이라는 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 중앙정부나 지방정부 중 어디에서 권한을 행사하든 지역발전과 주민의 삶의 질을 높이는데 기여하는 것이 중요하다.

이상의 논의를 바탕으로 박근혜정부의 지방자치 발전대안을 위한 분석틀을 제시하면 다음 표와 같이 요약할 수 있다.

〈표 1〉 분석을 위한 준거기준

구분	준거기준	세부기준
행위자 관계	· 수요자와 공급자의 경계 모호 · 수평적 관계	· 의사결정: 공동결정, 거버넌스 · 지방분권: 주민주도, 지방주도
행위자의 특성	· 다수의 공급자 · 원자화된 수요자	· 맞춤형 지방자치 · 차등적 지방분권
정책지향	· 정책혁신과 올바른 목표 설정	· 문제해결과 주민행복 · 자립강화, 권한과 책임의 조화

표에서 보는 바와 같이 정부3.0은 행위자 관계에서 공급자와 수요자의 혼재 및 수평적 관계를 전제로 하고 있으므로 공동결정이나 거버넌스 기제가 강조되는데, 그에 따라 지방분권이나 지방자치에 있어서도 중앙과 지방의 협력적 의사결정, 지방주도의 지방자치 과제 발굴, 주민의 의사결정 참여확대 및 주민주도의 지방분권 과제 제안 등이 이루어져야 할 것이다. 그 다음 정부3.0은 행위자 특성 면에 있어서 다중의 공급자와 원자화된 수요자를 전제하고 있는데, 그에 따라 지방분권이나 지방자치에 있어서도 지역의 여건과 자치역량에 따른 맞춤형 지방자치와 차등적 지방분권 등이 추진되어야 할 것이다. 아울러 정부3.0은 정책지향에 있어서 주어진 목표의 달성(정책집행)보다는 정책혁신과 올바른 목표설정에 관심을 갖는데, 지방분권과 지방자치의 추진에 있어서도 문제해결과 주민행복, 지역자립강화, 그리고 권한과 책임의 조화 등을 지향해야 할 것이다.

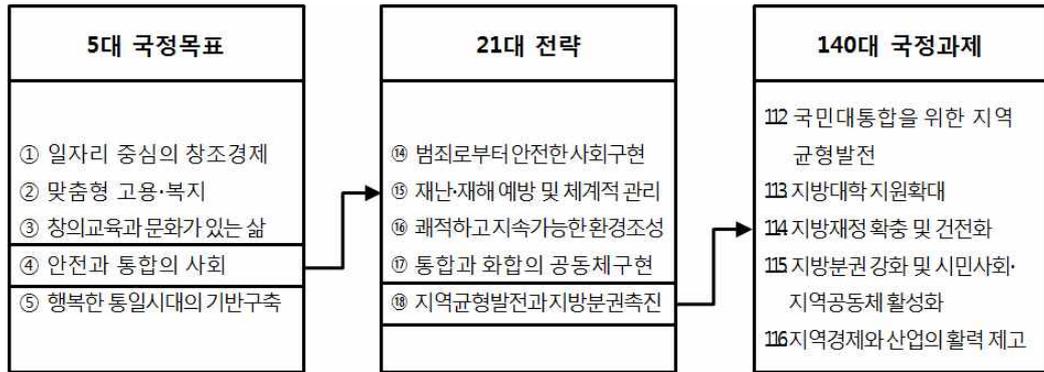
### Ⅲ. 박근혜정부의 지방자치 발전대안: 정부3.0의 관점에서

#### 1. 박근혜정부의 지방자치 공약 및 실천과제 분석

##### 1) 박근혜정부의 지방자치 공약 및 실천과제 현황

박근혜정부도 역대정부처럼 지방자치를 대신공약으로 제시하였고, 인수위에서도 지방재

정확충과 지방분권 강화 등을 국정과제에 포함하였다. 지방자치관련 공약을 고찰하기 전에 박근혜정부의 국정과제 중에서 지방자치가 차지하는 위상을 살펴보면, 다음 그림과 같다.



〈그림 1〉 박근혜정부의 지방자치관련 국정과제

그림에서 보는 바와 같이 박근혜정부는 5대 국정목표, 21대 전략, 140대 국정과제를 제시하였는데, 지방자치는 140대 국정과제 중 지방재정 확충과 건전화(114번 과제), 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화(115번 과제)에 포함되어 있다. 이 두 과제는 지역균형발전 과제들과 함께 21대 전략 중 지역균형발전과 지방분권 촉진 전략에 속해 있고, 지역균형발전 및 지방분권촉진 전략은 범죄로부터 안전한 사회구현 등 다른 4개의 전략과 함께 안전과 통합의 사회라는 국정목표에 속해 있다. 따라서 지방자치의 핵심 과제는 지방재정 확충과 건전화, 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화로서 지역균형발전과 지방분권촉진 전략을 통해 안전과 통합의 사회라는 국정목표의 달성에 기여하도록 위치되어 있다.

지방자치 공약을 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째, 지방재정 확충 및 건전화이다. 이는 지방자치단체의 자체재원 비중 확대, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화를 포함한다. 먼저 자체재원의 확대를 위해 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고 이전재원을 축소하여 재정자립도를 제고하겠다는 것이다. 또한 취득세 중심의 지방세구조에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편하고, 비과세 감면 축소, 체납징수를 제고, 세외수입 관리체계를 강화한다는 것이다. 그 다음 지방재정조정제도의 개선은 보통교부세 산정시 지역발전 정도 등에 따라 수입산정을 차등화하고, 특별재정보전금을 폐지하며, 분권교부세는 지방교부세와 통합하고 현재의 관련 사업 대부분은 지방사무로 전환한다는 것이다. 아울러 지방재정의 건전성 및 투명성 강화를 위해 지방채무 및 지출 관리 강화, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출, 중앙 투·융자 사전심사대상 확대, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전과정 공

개 의무화, 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리 등을 추진하겠다는 것이다.

둘째, 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화이다. 이를 위해 먼저 지방이 진정한 국정파트너가 되는 국정운영방식으로의 전환을 통해 지방분권을 강화하고 상생협력체계를 구축하겠다는 것이다. 지방분권 추진체계 및 관련 제도 개선을 통해 지방이 주도하는 진정한 지방자치를 실현하고, 국가와 지방사무의 명확한 구분을 위해 「지방자치법」을 개정하며, 주요 정책에 대한 중앙-지방간 충분한 협의 및 상호협력을 유도하기 위한 소통의 장을 제도화한다는 것이다. 그 다음 다양한 사회문제 해결과 안정적 국정운영을 위해 시민사회 및 지역공동체의 활성화를 통해 사회적 자본을 구축한다는 것이다. 시민사회·지역공동체의 활성화를 위해 정부-시민단체간 협력 강화, 주민자치회 중심의 지역공동체사업 추진, 비영리 민간단체 공익활동 지원의 내실화, 시민단체의 자생력 강화 및 나눔활동 활성화 등을 추진할 계획이다.

지방자치발전위원회는 박근혜정부의 대선공약 및 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 기초하여 지방자치 실천과제를 도출하였는데, 다음 표와 같다.

〈표 2〉 박근혜정부의 지방자치 실천과제

전략과제	세부과제
강력한 지방분권 기조확립과 실천	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비</li> <li>◆ 중앙권한 및 사무의 지방이양</li> <li>◆ 특별지방행정기관 정비</li> <li>◆ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립</li> </ul>
자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 지방재정 확충 및 건정성 강화</li> <li>◆ 지방선거제도 개선</li> <li>◆ 지방의회 활성화 및 책임성 제고</li> <li>◆ 지방자치단체 평가제도 개선</li> <li>◆ 지방자치단체간 행정협력체제 정립</li> </ul>
주민 중심 생활자치·근린자치 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 자치경찰제도 도입방안 마련</li> <li>◆ 교육자치 개선</li> <li>◆ 읍·면·동 주민자치회 도입</li> <li>◆ 지자체간 행정구역 경계조정 제도 개선</li> <li>◆ 주민 직접 참여제도 강화</li> <li>◆ 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합</li> </ul>
미래 지향적 지방행정체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편</li> <li>◆ 대도시 특례제도 개선</li> <li>◆ 지방자치단체 기관구성 형태 다양화</li> <li>◆ 도의 지위 및 기능 재정립</li> <li>◆ 시·군·구 통합 및 통합지자체 특례 발굴</li> </ul>

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(제7조-제17조)에는 주민의 자발적 참여

를 통한 자율과 책임 속에 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 간의 역할을 분담하여 내실 있는 지방자치를 실현하도록 규정하고 있다. 이러한 규정에 근거하여 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체간의 사무배분, 시범적·차등적 지방분권 실시, 특별지방행정기관의 지방이양, 교육자치와 지방자치의 연계·통합, 자치경찰제도의 도입, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 지방의회의 권한 강화 및 인사권 독립 등 지방선거제도 개선, 주민참여제도 확대, 자치행정의 역량 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등 10개 과제를 도출하였다.

또한 특별법(제18조-제43조)에는 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 지방행정체제개편의 추진을 규정하고 있는데, 이러한 규정에 근거하여 특별시·광역시 자치구·군의 통합, 도의 지위 및 기능 재정립, 시·군·구의 통합 및 특례 발굴, 읍·면·동 주민자치회 설치, 대도시 특례제도 개선 등 5개 과제를 도출하였다. 나머지 지자체간 행정구역 경계조정, 주민직접 참여제도 강화, 소규모 읍면동 통합, 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 지방자치단체간 행정협력체제 정립 등 5개 과제는 특별법에 규정된 15개 과제를 추진하는데 있어서 기반이 되는 과제이거나 밀접한 관련성을 갖는 과제라고 할 수 있다.

## 2) 박근혜정부의 지방자치 공약 및 실천과제 분석

박근혜정부가 제시한 지방자치 공약과 실천과제를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치관련 공약이 국정수행에서 차지하는 위상을 보면, 140대 국정과제에 지방재정확충과 지방분권 추진이 포함되어 있고, 국정목표 달성을 위한 21대 전략에도 지역균형발전 및 지방분권추진이 포함되는 등 국정수행에서 적지 않은 위상을 차지하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 역대정부와 비교하면, 노무현정부에는 미치지 못하고, 국민정부나 이명박정부와 유사한 수준임을 알 수 있다(소순창, 2011; 최근열, 2013). 국민의 정부는 국정개혁 100대 과제에 지방이양을 포함하였고, 이명박정부는 100대 국정과제를 발표하면서 섬기는 정부분야에 지방행정체제개편, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 정비 등을 포함한 바 있다. 참여정부는 국정운영의 4대 기본방침(원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율) 속에 분권과 자율을 포함시키고, 지방분권을 국정핵심과제로 설정하였다.

둘째, 지방자치의 핵심공약으로 지방재정력 확충과 지방분권(사무이양)을 제시한 것은 적절한 것으로 평가된다. 즉 지방재정력 확충 중에서 자체재원의 비중 증대를 강조한 것은 지자체의 실질적 자율성을 확보할 수 있다는 점에서, 그리고 권한이양 중에서 국가사무와 지방사무의 구분체계의 정비를 강조한 것은 기관위임사무의 폐지 및 법률에 근거한 국가의 감독과 통제의 합리화를 꾀할 수 있다는 점에서 바람직한 방향으로 평가된다. 그러나 우리나라 지방자치의 근간을 뒤흔들 수 있는 기초선거에 있어서 정당공천제 폐지는

선거공약으로 강조되었으나 국정과제에서 제외되어 아쉬움을 남기고 있다. 정당공천제는 지방선거에 있어서 정당의 책임 있는 후보추천과 그 결과에 대한 책임을 담보하는 장치로서 정당정치를 떠받치고 있다는 점에서 필요한 측면이 있다. 그러나 기초단위의 선거과정 에 대한 정당의 불순한 개입으로 인해 풀뿌리 지방자치의 근간이 훼손되고 있는 점을 고려할 때 근본적인 개혁이 요구되고 있다.

셋째, 지방자치의 실천과제를 보면, 대체로 역대 정부에서 제시된 과제의 반복이 주류를 이루고 있다. 물론 지방분권을 포함한 지방자치는 단시일 내에 달성할 수 없는 특성 때문에 지속적으로 추진되어야 한다는 점에서 이해될 수 있지만 그래도 국정목표와 철학에 맞게 새로운 과제가 포함될 필요가 있다. 이러한 점에서 보면, 박근혜정부의 지방자치 실천과제는 그 명칭과 내용에 있어서 차별화되는 정도가 낮은 것으로 평가된다. 박근혜정부의 지방자치 실천과제를 역대 정부와 비교하기 위해 노무현정부 및 이명박정부의 지방자치 실천과제를 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 3〉 노무현정부와 이명박정부의 지방자치과제 비교

노무현정부		이명박정부		
7대 기본방향	20대 주요과제	4대 분야	20대 과제	
중앙-지방정부 간 권한 재배분	지방분권 추진기반 강화	권한 및 기능 재배분	사무구분체계 개선	
	중앙권한의 획기적 지방이양		중앙행정권한의 지방이양	
	지방교육자치제도 개선		교육자치제도 개선	
	지방자치경찰제도 도입		자치경찰제도 도입	
	특별지방행정기관 정비		특별지방행정기관 기능조정	
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화	지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	
	지방세정제도 개선		지방교부세제도 개선	
	지방재정의 자율성 강화		지방재정의 투명성·건전성 강화	
	지방재정운영의 투명성·건전성 강화			
지방정부의 자치행정역량 강화	지방자치권 강화	자치역량 강화	자치입법권 확대	
	지방정부 내부혁신 및 공무원 역량 강화		지방의회의 전문성·자율성 강화	
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	지방의정 활성화		주민직접참여제도 보완	
	지방선거제도 개선		지방선거제도 개선	
지방정부의 책임성 강화	지방정부에 대한 민주적 통제 체제 확립		지자체 평가기준 마련 및 진단·평가	
	지방정부에 대한 평가제도 개선			

시민사회 활성화	다양한 주민참여제도 도입		지방자치행정체제 정비
	시민사회 활성화 기반 강화		
협력적 정부간 관계 정립	중앙-지방간 협력체제 강화	협력 및 공감대 확산	정부 및 지자체간 협력체제 강화
	지방정부간 협력체제 강화		분쟁조정기능 강화
			정부간 분쟁조정기능 강화
	자원봉사활동 장려·지원		
			지방분권 홍보 및 공감대 확대

표에서 보는 바와 같이 노무현정부의 지방자치과제는 7대 기본방향 20대 과제로 구성되어 있고, 이명박정부의 지방자치과제는 4대 분야 20대 과제로 구성되어 있다. 기본방향 또는 분야는 다르지만, 세부과제의 내용은 유사하다. 다만, 노무현정부에서 제외한 지방행정체제개편이 이명박정부에서 추가된 점이 차이점으로 부각된다. 박근혜정부의 실천과제 중 역대정부와 차이가 나는 부분은 읍면동 주민자치회 도입, 행정구역 경계조정 제도 개선, 읍면동의 통합, 지자체 기관구성 형태 다양화 등이라고 할 수 있지만, 이 역시 역대정부에서 명시적으로 강조하지 않았을 뿐 추진되었던 과제들이라고 할 수 있다.

## 2. 박근혜정부의 지방자치 발전대안

박근혜정부의 지방자치 대안과 과제를 구상함에 있어서 첫째, 국정철학과의 정합성을 고려해야 하고, 둘째, 역대정부의 성과와 과제를 고려해야 할 것이다. 먼저 박근혜정부는 국정철학으로 국민행복을 제시하고 있고 정부의 운영기조로 정부3.0을 제시하고 있는데, 이를 지방자치와 결합하면 지자체 및 주민 중심의 맞춤형 지방자치를 통해 국가경쟁력과 국민행복을 지향해야 하는 것으로 이해할 수 있다. 그 다음 역대 정부의 지방자치 성과를 고려해야 한다. 참여정부는 일반자치와 교육자치의 연계 강화(교육위원회의 광역의회 상임위 전환), 총액인건비제 도입, 제주특별자치도 출범, 주민참여제도 완비(주민투표제, 주민소환제, 주민소송제 등)의 성과를 거두었고(이기우, 2007: 207-217), 이명박정부는 지방소비세 도입, 특별지방행정기관 이관(국도하천, 해양항만, 식의약품), 지방행정체제개편 등에서 일부 가시적인 성과를 거두었다(최근열, 2013; 이창균, 2010; 금창호·최영출, 2012). 이러한 성과를 지속화하고, 미흡한 과제에 대한 자원투입을 강화해야 할 것이다.

### 1) 지방분권의 목표: 국가경쟁력과 국민행복

단체자치, 즉 지방분권의 추진에 있어서 목적가치를 명확히 설정할 필요가 있다. 지방분권과 국가경쟁력의 관계에 대해서는 이론적으로 두 가지 상반되는 시각이 존재한다(하혜수 외, 2013: 65-66). 한편으로 지방분권이 경제성장(GDP)에 긍정적인 영향을 미치고, 나아가 국가경쟁력에 기여한다는 시각이다. 지방분권은 정부의 효율적 운영, 행정의 대응성과 책임성 강화, 그리고 규제완화 등을 유도하여 경제성장과 국가경쟁력을 강화한다는 것이다(Boadway, 2001; Oates, 1993; Garrett & Rodden, 2000; Paytas, 2001). 다른 한편으로 지방분권이 경제성장과 국가경쟁력에 부정적인 효과를 미친다는 시각이다. 지방분권은 거시경제적 안정성 약화, 부패의 증대, 인플레이션, 형평성 저하 등이 초래될 수 있다는 것이다(World Bank, 1998; Fukasaku & De Mello, 1998; Shah, 1997; De Mello, 2000; Stein, 1999; Litvack et. al., 2002; Davoodi & Zou, 1998; Allen, 1990).

실증적 연구 역시 상반되는 결과를 보여주고 있다. 재정분권이 경제 성장에 정의 효과를 미친다는 연구결과(Akai, et. al., 2007; Iimi, 2005)가 있는가 하면, 부의 효과를 미친다는 연구결과(Woller & Phillips, 1998; Davoodi & Zou, 1998; Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2011)도 있다. 그러나 최근 들어 지방분권이 경제 성장 이 아닌 국가경쟁력에 미치는 효과에 관한 연구에서는 긍정적인 측면이 제시되고 있다. 1997년-2008년 동안 26개 OECD 선진국의 패널자료에 근거하여 지방분권이 국가경쟁력에 미치는 효과를 분석한 결과 재정분권(전체 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비율로 측정한 세입분권)이 국가경쟁력(IMD의 국가경쟁력 총점)에 정의 효과를 미치는 것으로 나타난다(하혜수 외, 2013). 또다른 연구로서 정치분권, 행정분권, 재정분권이 경제성장률에 미치는 효과 및 국가경쟁력에 미치는 효과를 분석한 연구(김남일, 2013)에 의하면 재정분권(세입분권)과 행정분권은 경제성장 및 국가경쟁력에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과에 기초할 때 중앙정부와 지방정부간 관계 측면의 단체자치(지방분권)의 추진에 있어서는 중앙-지방간 권력다툼이 아닌 지역발전, 경제성장, 그리고 국가경쟁력에 중점을 두어야 하고, 나아가 국민행복에 궁극적인 관심을 두어야 할 것이다. 국가경쟁력과 국민행복을 위해 지방분권이 필요하다는 당위론적 주장이나 우리나라의 상황에서 적정한 지방분권이 얼마인가에 대한 객관적 논거를 결여한 주장은 설득력을 얻기 어려울 뿐만 아니라 국가발전을 위해서도 바람직하지 못하다. 따라서 행정권한과 재정권한의 이양이 국가경쟁력에 미치는 효과를 과학적으로 분석할 필요가 있고, 나아가 시스템다이내믹스 분석을 통해 지방분권이 국민행복에 미치는 인과적 영향관계와 크기를 객관적으로 파악하여 지방분권 추진을 위한 연차별 전략을 수립할 필요가 있다.

## 2) 맞춤형 지방자치: 대도시특례와 과소지역특례

정부3.0의 비전과 가치를 효과적으로 구현하기 위해서는 지방자치에 있어서도 지역의 특성, 지자체의 역량과 의지, 주민의 자치역량 등을 고려하여 다양성을 추구해야 한다. 즉 지자체의 자치역량과 수권의지 등을 고려한 차등적 지방분권(asymmetrical devolution)을 적극적으로 시도할 필요가 있다(하혜수·최영출, 2002). 자치단체의 성과, 역량, 의지 등에 따라 권한이양의 정도를 달리하는 차등적 지방분권제도는 미국, 영국, 일본, 북유럽 국가에서 발견되는데(Rose, 1990; Scicchitano and Hedge, 1993; Zimmerman, 1993; 總務廳行政管理局, 1993), 적극적 권한이양과 정책의 성과 제고 그리고 지방의 자립 및 책임성 강화를 위해 필요하다는 것이다(하혜수, 2004; 홍준현, 2001; 문대훈·김종래, 2000). 첫째, 차등적 분권제도는 자치능력이 높은 자치단체를 중심으로 권한이양을 추진함으로써 중앙정부의 소극적인 태도를 줄이고, 수권의지를 보인 자치단체를 중심으로 권한이양을 추진함으로써 적극적인 지방분권을 촉진할 수 있다. 둘째, 차등적 분권제도는 지자체의 역량에 상응하는 권한의 이양을 통해 지방자치제의 가치인 자립, 창의, 책임을 강화시킬 수 있다. 셋째, 차등적 분권제도는 지자체의 성과와 수권의지에 기초하여 권한이양의 수준을 달리한다는 점에서 자치단체간 성과 및 혁신 경쟁을 촉진할 수 있다.

우선적으로 자치역량과 수권의지를 갖춘 대도시와 통합 지자체를 대상으로 자치특례를 강화할 필요가 있다. 현재 대도시 특례를 통해 인구 50만명 이상의 대도시에 대하여 차등적 분권을 실시하고 있지만(하혜수 외, 2011: 233-234), 권한의 내용이 부족하며, 특히 재정분권의 내용은 극히 미미하다. 즉 도세의 100분의 10 이하의 범위 하에서 대도시에 교부하고, 100만 이상 대도시에 대해서는 자원시설세를 시세로 하도록 규정하고 있는데 불과하다. 인구 50만명 이상의 대도시와 인구 100만명 이상의 대도시에 대해서는 광역시에 준하는 기능(사무)을 이양하는 등 행정특례를 강화해야 한다. 더욱이 대도시의 자족성과 경쟁력을 강화하기 위해서는 국세의 이양과 도세의 일부 이양 등을 포함하여 지방세에 대한 특례를 강화하도록 해야 할 것이다. 아울러 대도시에 대해서도 자치역량에 따라 권한이양의 수준을 달리하는 특례의 세분화를 시도해야 한다. 지정학적 여건에 따라 통합을 해도 50만명이 되지 않는 지자체도 있고, 통합을 통해 200만명 이상의 지자체도 나올 수 있다. 따라서 인구기준을 보다 세분화하여 그에 상응하는 권한이양을 추진할 필요가 있다. 예컨대, 인구 20만명 이상, 인구 30만명 이상, 인구 50만명 이상, 인구 100만명 이상, 인구 200만명 이상 등으로 분류하고, 그에 상응하는 권한특례를 규정할 필요가 있다.

대도시특례는 일부 지자체에 한정된 이야기이기 때문에 여타 다른 지자체에 적용하기 어렵다. 즉 인구나 지자체의 자치역량이 부족한 지자체의 경우 이러한 대도시와는 달리 마이너스 특례가 필요하다. 이들 과소지역은 특히 재정능력이 취약하기 때문에 재정지원

특례를 강화하는 대안을 적극적으로 검토해야 한다. 과소지역은 재정자립도가 거의 10%대에 머물러 있고, 지방세 수입으로 공무원의 인건비를 충당하기 어려운 지자체들이다. 이들 지자체들은 중앙정부의 이전재원인 지방교부세에 기대어 살아가고 있으므로 국세를 지방세로 전환하는 재정분권이 아닌 국가재정지원 특례를 활용해야 한다. 우리나라는 개발촉진지역(낙후지역)에 대한 지원과 도서지역에 대한 지원을 규정하고 있지만 여전히 미흡한 수준이다. 도서지역에 대한 지원을 보면, 대체로 국가보조금 지원강화를 규정하고 있는 정도이다(하혜수 외, 2011: 237-238). 따라서 과소지역주민들에게 다른 지역주민들과 유사한 수준의 서비스 제공과 삶의 질(quality of life) 수준을 보장하기 위해서는 지방교부세 특례뿐만 아니라 국고보조금의 지원에 있어서도 특례를 강화해야 한다.

### 3) 주민주도의 지방분권 추진

국민의 정부, 노무현정부, 이명박정부 모두 중앙정부 중심의 지방분권방식을 채택하였다. 그에 따라 중앙정부 또는 정치권을 중심으로 지방분권이 추진되었고, 지방정부와 주민의 의견은 효과적으로 반영될 수 없었다. 노무현정부는 지방이양과정에서 지방정부 등 이해관계자의 다양한 참여를 확보하였고(김순은, 2010: 20), 이명박정부에서도 지방정부의 의견을 다각적으로 수렴하였으나 중앙정부 중심의 지방분권 추진방식의 큰 틀을 벗어나지는 못하였다. 더욱이 권한이양 추진과정에 있어서 지방정부의 의견반영이 지방분권의 촉진에 기여하였는지 판단하기 어렵다. 왜냐하면 이양대상 사무에 대한 지자체의 의견이 다른 경우가 많아 이것이 오히려 권한이양을 저해하는 경우도 있었기 때문이다. 실제로 권한이양 심의과정에서 권한을 받게 될 지자체에서 수용하지 않거나 지자체간 의견이 상이할 경우 권한이양에서 제외될 수 있다. 지방분권의 목적은 지역의 발전, 주민의 삶의 질, 기업의 경쟁력 등을 확보하여 국가경쟁력을 제고하는데 있다고 전제할 때 중앙정부 주도의 지방분권 추진방식은 목적의식을 간과한 것이라고 할 수 있다.

박근혜정부에서는 지방분권의 추진에 있어서 주민의 의견을 수렴하는 방식에서 벗어나 주민과 함께 결정하는 거버넌스방식을 도입해야 할 것이다. 정부3.0의 핵심내용 중 하나가 바로 주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 정책의 결정에 있어서 주민과 공동으로 결정한다는 것이다. 지방정부와 주민 그리고 기업의 의견이 정책의 내용을 결정하고 수정할 수 있도록 하는 등 주민주도의 지방분권을 추진하고, 그러한 결과가 주민들에게 체감될 수 있도록 해야 할 것이다. 정부3.0에 있어서 주민은 공공서비스의 생산소비자(prosumers)이자 공동생산자(co-producer)이다. 교육, 경찰, 사회복지 서비스 등은 대면접촉이 필요하기 때문에 공무원과 주민의 공동생산은 서비스의 질과 효율성을 제고할 수 있다. 동일한 차원에서 중앙권한의 지방이양에 있어서도 생산소비자인 기업과 주민의 적극적인 참여가 보장되어야 한다. 또한 지방분권의 추진에 있어서 지방정부의 의견수

럼이 필요한 사안에 대해서는 지방정부의 관료가 아닌 주민들의 의견이 함께 반영되도록 하기 위해 지방분권 주민배심원제를 도입할 필요가 있다. 주민, 기업, 시민단체 대표들이 참여하여 해당 권한의 이양여부에 대해 배심할 경우 지역과 주민이 원하는 방향으로 지방분권을 추진할 수 있을 것이다. 이러한 방식은 사무의 이양뿐만 아니라 교육자치제 개선, 자치경찰제 도입, 특별행정기관 이관 등 지방자치관련 핵심과제의 추진에 있어서도 도입되어야 할 것이다.

#### 4) 재정분권의 추진: 권한강화와 책임성의 조화

지역주민의 다양한 욕구에 효과적으로 대응하기 위해서는 재정권한의 확대와 그에 대한 책임성을 강화해야 한다. 재정권한의 확대를 위해서는 국고보조금이나 지방교부세 등의 이전재원보다는 지방세와 세외수입 등 자체재원이 확충되어야 한다. 박근혜정부도 이러한 점을 인식하여 자체재원의 강화를 공약으로 제시하고 있다. 우리나라는 국세 대 지방세의 비중은 80% : 20%로 중앙-지방정부간 수직적 재정불균형이 심각하며, 더욱이 중앙정부 지출 대 지방정부 지출(지방교육예산 포함)은 거꾸로 40% : 60%이다(이창균, 2012: 99-100). 따라서 세출수준을 높이는 정책보다는 지방정부의 과세자주권 확보에 초점을 두어야 한다는 것이다. 현재 20% 내외로 되어 있는 우리나라의 지방세 비율을 OECD 평균 수준인 40%를 목표로 점진적으로 증대시키는 정책에 대해서도 관심을 가져야 할 것이다. 즉 지방소비세의 비율 증대와 지방소득세의 독립세원화 등 국세의 지방세 이양을 통해 지방정부의 과세자주권을 증대시키는 정책을 추진할 필요가 있다. 재정적 권한의 증대와 더불어 이러한 재원의 투명하고 효율적인 사용에 대한 담보장치도 강화되어야 한다. 재정운영의 건전성과 투명성을 통해 납세자인 국민들에게 양질의 서비스가 제공되고, 이를 통해 정부신뢰를 확보하도록 해야 할 것이다.

재정분권의 강화는 지방세의 강화를 통해 지자체의 재정자율성을 증대시키는 효과를 기대할 수 있지만, 국세비중의 축소와 이에 따른 재정조정장치의 약화를 초래하고 세원불균형에 따른 지자체간 재정격차를 심화시킬 수 있다. 따라서 재정적 기반이 취약한 지방자치단체에 대해서는 자체재원보다는 지방교부세 등 자주재원을 증대시키는 이원적 전략(two-track strategy)이 추진되어야 할 것이다. 재정자립도가 낮은 대다수 지방자치단체의 경우 순전히 당해 지방정부 주민들의 부담(지방세, 세외수입 등)만으로 서비스비용을 충당하기 어렵다. 국고보조금, 지방교부세, 조정교부금 등 중앙정부 또는 다른 지방정부로부터의 이전재원에 의존하는 비중이 높은 실정이다. 이러한 이전재원의 비율이 높은 경우 재정운영의 제약을 덜 받고 심리적으로 중앙의존적 성향을 보이는 연성예산제약(soft budget constraint)에 빠질 수 있다.<sup>2)</sup> 아울러 지역주민들도 중앙정부의 이전재

2) 연성예산제약(soft budget constraint)은 원래 적자를 보는 기업에 대한 지속적인 재정지원을 뜻하는데(Konrai, 1979), 중앙정부는 지방정부의 재정곤란에 대하여 계속 관심을 가지고 지원을 아끼지

원에 대해서는 자신의 부담(지방세)으로 인식하지 못하는 재정착각(fiscal illusion)에 빠질 수 있으므로 지자체들도 재정운영의 과정과 성과에 충분한 주의를 기울이지 않는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 수 있다. 지방정부는 자신이 공급하는 공공서비스의 비용을 전부 인식하지 못하기 때문에 지방공공서비스의 한계편익이 한계비용을 초과하게 되고 그 결과 과잉지출하려는 유인을 갖게 된다(전상경, 2006: 327). 이러한 문제에 대응하기 위해서는 광특회계사업에 적용되고 있는 포괄보조금(block grants)을 확대하여 재정운영의 재량을 강화하고, 재정진단과 평가를 통해 재정운영의 건전성과 투명성을 제고하며, 더 나아가 재정운영의 부실과 파탄에 대해서는 엄중한 책임을 묻는 지자체 파산제의 도입에 대해서도 적극적으로 검토해야 할 것이다.<sup>3)</sup>

### 5) 지방행정체제개편: 자립강화와 지방주도

시·군통합 등 지방행정체제 개편도 주민의 편의와 행복을 증대시킨다는 관점에서 접근해야 하는데, 실제적 측면과 절차적 측면이 보완되어야 할 것이다. 첫째, 실제적 측면으로 시군통합은 지방정부의 자립을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다(하혜수, 2009a: 2009b). 따라서 행정효율성을 위해 모든 지자체의 통합에 초점을 둘 것이 아니라 통합으로 인해 지역발전, 시너지효과, 그리고 주민의 삶의 질 개선이 기대될 수 있는 지역을 중심으로 추진되어야 할 것이다. 다른 말로 이러한 효과가 기대되지 않는 지역을 포함한 일률적인 시군통합의 추진은 부적절하다고 볼 수 있다. 시·군통합은 수용체(담을 그릇)의 크기를 키우고, 이는 자치역량과 자립성 강화로 연결되어 지방분권을 견인하는 마중물 역할을 하도록 해야 한다(하혜수, 2013: 9). 사실 시·군통합을 통한 기초자치단체의 광역화는 행정의 효율성뿐만 아니라 지방의 기초체력에 관한 문제로 보아야 한다(윤종인, 2008: 365). 특행이관, 권한이양 등은 지방자치단체의 튼튼한 역량강화와 병행될 때 의미가 큰 것이다. 이러한 관점에서 자치구의 개편에 있어서도 행정의 효율성 기준보다는 주민의 편의와 주민의 만족이라는 관점을 더 중시해야 할 것이다.

둘째, 절차적 측면으로 시군통합은 중앙정부 주도가 아닌 지방주도로 추진되어야 한다. 시군통합 등 지방행정체제개편은 지역발전과 주민의 편의에 중점을 두어야 하고, 이를 담보하기 위해서는 중앙정부와 지자체의 공동결정시스템을 강화해야 한다. 우리나라의 지방행정체제개편은 지자체와 주민의 의견을 수렴하고 있지만 대부분 중앙정부 주도로 추진되고 있다. 먼저 지방행정체제개편의 추진기구 구성에 있어서 지자체의 의견투입기회는 매우 낮다. 즉 지방4대 협의체에서 추진위원의 추천권을 가지고 있는데 불과하다. 일

---

않는다는 것이다.

3) 유재원(2010)도 지방교부세에 의해 도덕적 해이가 발생한다고 진단하고, 그 대안으로 독립채산제의 강화를 통해 지자체의 재정책임성을 강화해야 한다고 주장하고 있는데, 이러한 논리와 맥을 같이하고 있다.

본의 경우 지자체장과 지방의원들이 직접 추진기구에 참여하고 있다는 점에서 지자체통합정책 방향의 결정과 관련된 갈등사안을 사전에 조율할 수 있는 여지가 더 크다(하혜수·하정봉, 2013: 52-53). 그 다음 우리나라는 지방행정체제 개편추진위원회 주도로 통합방안 마련과 권고 등이 이루어지고 있다. 일본의 경우 시·정·촌 주도의 임시합병협의회를 중심으로 통합대상 지자체간 사전협약이 이루어지고, 특히 광역자치단체에게 시·정·촌합병 추진계획수립과 합병권고권이 부여되어 있다. 다시 말해 광역지자체는 해당 지역의 실정을 구체적으로 파악하고 있으며 주민 및 기초지자체와의 관계가 밀접하다는 점에서 보다 적실성 있는 통합대상 지역선정이 가능하다. 이러한 점을 고려할 때 지방행정체제개편은 중앙정부 주도가 아닌 지방정부 및 주민 주도의 접근이 필요하고, 나아가 중앙정부-지방정부-주민이 공동으로 결정하는 거버넌스 체제를 강화해야 할 것이다.

#### IV. 결 론

지금까지 박근혜정부의 지방자치 관련 공약과 실천과제를 분석하고, 정부3.0의 관점에서 지방자치 발전을 위한 추진과제를 제시하였다. 먼저 정부3.0의 관점에서 지방자치를 고찰하면, 첫째, 단체자치(중앙정부와 지방정부간 관계)와 주민자치(지방정부와 지역주민간 관계)에 있어서 고정된 공급자와 수요자는 존재하지 않는다. 중앙정부는 국책사업, 재정지원사업, 권한이양 등 중요한 정책추진에 있어서 지방정부와 공동으로 결정하는 관계로 전환하고, 나아가 지방정부와 주민간 거버넌스를 구축하도록 유도해야 할 것이다. 둘째, 지방분권의 추진에 있어서 이해관계가 상이한 다양한 지방정부를 고려해야 한다. 지자체의 능력과 수권의지가 상이한 만큼 권한이양에 대한 욕구가 다양하므로 모든 지자체를 대상으로 획일적인 권한이양을 추진할 것이 아니라 지자체의 다양한 욕구를 고려한 맞춤형 지방분권이 필요할 것이다. 중앙권한의 이양에 관한 심의에서도 지방자치단체의 의견뿐만 아니라 지역주민과 기업들의 의견을 반영하거나 공동으로 결정해야 할 것이다. 셋째, 정책혁신과 올바른 목표의 설정을 통해 주민의 욕구충족과 문제해결에 중점을 두어야 한다. 지방분권은 중앙정부와 지방정부간 권력다툼이 아닌 주민의 서비스만족, 삶의 질 개선, 지역발전, 그리고 국민행복 등 주민의 만족과 행복에 초점을 두어야 한다는 것이다.

이러한 관점에 따라 박근혜정부의 지방자치 과제를 제시하면, 첫째, 지방분권의 목적을 국가경쟁력과 주민행복에 두어야 한다. 지방분권은 중앙정부와 지방정부의 권력다툼이라는 관점이 아닌 지역발전과 주민행복이라는 거시적 목적의 관점에서 추진해야 한다. 재정분권이 경제성장에 미치는 효과에 대해서는 상반되는 주장이 존재하지만, 선진국으로 가기 위해서는 지방분권이 필수적이라는 주장도 존재한다. 지방분권이 국가경쟁력과 주민

행복에 미치는 효과를 체계적으로 분석하여 지방분권의 추진을 위한 객관적 논거와 단계적 추진전략을 마련할 필요가 있다.

둘째, 지방정부의 특성을 고려하여 자치역량과 수권의지에 따른 맞춤형 지방자치를 추진해야 한다. 특히 자치역량을 갖춘 대도시에 대해서는 플러스 특례를 부여하여 자율성과 권한이양을 강화하고, 과소지역에 대해서는 마이너스 특례를 부여하여 국가의 재정지원 강화 및 서비스대행 시스템을 구축해야 할 것이다.

셋째, 주민주도형 지방분권의 추진이다. 지방분권은 주민의 생활편의와 서비스 만족이 제고되는 방향으로 추진되어야 한다. 중앙부처 중심의 지방분권 추진이나 지방정부의 요구에 의한 지방분권 추진 모두 지역주민의 요구를 반영하기 어려울 것이다. 주민주도의 지방분권 추진, 즉 지방분권의 추진에 있어서 지방주민의 의견을 적극적으로 반영하고, 권한이양여부의 심의에 있어서 지역주민과 함께 결정하는 거버넌스 방식을 도입할 필요가 있다.

넷째, 실질적인 자치를 위해 한편으로 지방재정력, 특히 지방세를 포함한 자체재원을 강화하여 지방정부의 자립과 자율성을 강화하고, 다른 한편으로 국고보조금 등 의존재원을 줄여 지방정부의 연성예산제약(soft budget constraint) 및 지역주민의 재정착각(fiscal illusion)을 감소시켜야 할 것이다. 아울러 재정분권의 추진과 함께 지방재정운영의 투명성과 건전성을 제고하여 지방정부의 도덕적 해이(moral hazard)를 줄이고 권한확대에 상응하는 재정책임성을 강화하도록 해야 할 것이다.

마지막으로, 시·군통합 등 지방행정체제개편에 있어서는 지방의 자립과 자치역량 제고에 중점을 두어야 하고, 중앙주도가 아닌 지방주도의 추진이 필요하다. 시·군통합 등 지방행정체제개편은 행정비용의 절감이나 지방권력에 대한 견제라는 정치적 시각이 아니라 지방분권(권한이양)의 기반강화라는 관점에서 접근해야 한다. 시·군통합은 모든 지역을 대상으로 추진할 것이 아니라 권한이양특례, 지역발전의 시너지효과, 그리고 주민들의 만족감 증대 등이 기대되는 지역을 중심으로 지자체와 주민의 적극적인 참여하에서 이루어져야 할 것이다.

### <참고문헌>

금창호·최영출. (2012). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템 평가. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집.  
 김남일. (2013). 지방분권이 국가경쟁력에 미치는 효과 분석. 경북대학교 행정학박사학위 논문.  
 김순은. (2010). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교평가. 한국지방정부학회 학술대회 자료집.

- 김익식. (2008). 한국 지방자치의 위기구조(危機構造)와 미래구상. 「한국행정학보」, 42(2): 5-30.
- 류광택·이용건·조성배. (2012). 미래 전자정부 모델에 대한 탐색적 연구: 지속가능한 발전을 위한 전자정부3.0의 가치와 개념을 중심으로. 한국정책학회 하계대회 발표논문집.
- 방민석. (2013). '정부3.0'에 대한 개념적 탐색과 법정정책 과제. 「한국지역정보학회지」, 16(3): 137-160.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 「한국행정학보」, 44(1): 179-202.
- 윤종인. (2008). 자율통합을 통한 시군구 광역화 방안 모색. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이기우. (2007). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선방안에 관한 연구. 「재정정책 논집」, 14(3): 93-123.
- 이창균. (2010). 이명박 정부의 특별지방행정기관 정비와 과제. 한국정책학회·한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 발표논문집.
- 전상경. (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율. 「지방정부연구」, 10(1): 325-341.
- 최근열. (2013). 이명박 정부의 지방분권정책 평가와 새 정부의 지방분권 추진과제 및 방향. 「한국지방자치연구」, 14(4): 99-122.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로. 「한국행정연구」, 14(2): 131-158.
- 하혜수. (2013). 시·군통합의 논거: 지방분권의 시각에서. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 7-25.
- 하혜수. (2009a). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 33-52.
- 하혜수. (2009b). 특별시·광역시 자치구의 개편대안 연구: 자치역량의 관점에서. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 93-114.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 지방분권에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 109-127.
- 하혜수·최영출·하정봉. (2011). 지자체 특례제도에 관한 한·일·영 비교: 도서특례를 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 231-251.
- 하혜수·하정봉. (2013). 지자체 통합정책에 대한 한·일 비교 연구: 시·군 통합과 시·정·촌 합병을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 17(3): 45-69.
- 하혜수·하혜영·문광민. (2013). 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향: 소득수준과 정부규모에 따른 비선형적 효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 61-68.
- 홍준현. (2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 「지방지방자치학회보」, 13(3): 5-24.

- 황종성. (2013). Gov3.0: 미래 전자정부 개념정립과 추진전략 모색. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 總務廳行政管理局. (1993). 地方分權特例制度について, 『季刊行政管理研究』, 61: 91-93.
- Akai, N, Y. Nishimura, and M. Sakata.(2007). Complementarity, Fiscal Decentralization and Economic Growth. *Economics of Governance*, 8: 339-362.
- Allen, Hubert J.B. (1990). *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*. The Hague: IULA Publication.
- Boadway, Robbin. (2001). Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.
- Davoodi, Hamid, and Heng-fu Zou. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- De Mello, Luiz R. Jr. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relation: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2): 365-380.
- De Mello, Luiz and Matias Barenstein. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF, Working Paper.
- Fukasaku, Kiichiro, and Luiz R. de Mello. (1998). Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Democracy. In Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann. *Decentralization and Deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Garrett, Geoffrey and Jonathan Rodden. (2000). *Globalization and Decentralization*. Paper Prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Iimi, Atsushi.(2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57: 449-461.
- Konrai, Janos. (1979). Resource-Constrained versus Demand-Constrained System. *Econometrica*, 47: 801-819.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. (2002). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Oates, W.E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, XLVI: 237-243.
- Paytas, Jerry. (2001). Does Governance Matter? The Dynamic of Metropolitan Governance and Competitiveness. <http://ris.hanam.ac.kr/file>.
- Rodríguez-Pose, Andrés & Roberto Ezcurra. (2011). Is Fiscal Decentralization

- Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries. *Journal of Economic Geography*, 11: 619-643.
- Rose, Lawrence E. (1990), Nordic Free-Commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control. Desmond S. King and Jon Pierre, ed., *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications.
- Scicchitano, Michael J. and David M. Hedge. (1993). From Coercion to Partnership in Federal Partial Preemption: SMCRA, RCRA, and OSH Act. *Publius: The Journal of Federalism*, 23(Fall): 107-121.
- Shah, Anwar. (1997). Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Paper Presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development.
- Stein, Ernesto. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*. II(2): 357-391.
- Toth, A.G. (1992). The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty. *Common Market Law Review*. 29: 1079-1105.
- Woller, G. & K. Phillips. (1998). Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Development Studies*, 34(4): 139-148.
- World Bank. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper 1894(Washington: World Bank).
- www.lofin.mofas.go.kr.
- Xie, D, H. Zou and H. Davoodi. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45: 228-239.
- Zimmerman, Joseph F. (1993). Preemption in the U. S. Federal System. *Publius: The Journal of Federalism*, 23(Fall): 1-13.

접수일(2014년 03월 04일)  
수정일자(2014년 03월 28일)  
게재확정일(2014년 04월 16일)