

KALGS

2015 제1회 지방분권포럼

지방분권적 국가운영: 중앙과 지방의 새로운 역할 모색

| 일 시 | 2015년 3월 26일 (목)

| 장 소 | 한국프레스센터 기자회견장 (19층)

개 회 사

안녕하세요.

오늘 한국지방자치학회와 경기개발연구원이 공동으로 주최하는 2015년도 제1차 “지방분권포럼”에 참석해주신 내외 귀빈 여러분에게 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

특히 바쁘신 중에도 불구하고 축사를 위해 참석해주신 행정자치부 정재근 차관님, 포럼 사회를 맡아주신 지방자치실천포럼 공동 대표이신 박재창 교수님, 발제를 맡아주신 최병대, 임승빈 교수님과 토론을 맡아주신 김순은, 최승범 교수님, 채문석 YTN편집위원님, 박성준 JTBC아나운서 팀장님, 이현우 박사님, 문영훈 행정자치부 제도과장님에게 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 “지방분권 포럼” 공동 주최를 마련해주신 경기개발연구원 임해규 원장님에게 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

최근 우리 사회에서 발생하고 있는 크고 작은 사건들의 많은 부분이 정부수립이후 지속되어 온 중앙집권적인 국가운영방식이 초래한 적폐라는 점에 대해 사회적 공감대가 형성되어 가고 있는 것 같습니다.

한편으로는 국가경영의 패러다임 전환을 통해 국가개조의 가능성에 대한 논의도 일어나고 있습니다. ‘점증적 지방분권’이라는 지금까지의 접근방식은 한계를 노정하고 있어서 보다 근본적인 ‘지방분권적 국가운영방식’에 대한 논의가 학자들을 중심으로 제기되고 있습니다.

이러한 맥락에서 한국지방자치학회와 경기개발연구원은 “지방분권적 국가 운영: 중앙과 지방의 새로운 역할 모색”을 주제로 상아탑의 학자, 실무자 및 각계각층의 전문가를 모시고 중앙정부와 지방정부의 새로운 역할을 모색하는 소중한 토론의 장(場)을 마련하였습니다. 참석하신 모든 분들이 논의과정에 적극적으로 참여하셔서 우리나라 지방자치 발전을 위한 지혜를 모아주시기를 진심으로 기대합니다.

바쁘신 가운데에도 귀중한 시간을 내어 참석해주신 내외 귀빈 여러분에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2015. 3. 26

한국지방자치학회 회장 권 경 득



환 영 사

안녕하십니까? 경기개발연구원장 임해규입니다.

만물이 생동하는 따뜻한 봄날 화창한 날씨에 지방자치전문가를 모시고 지방분권에 관한 국가운영이란 주제로 포럼을 개최하게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

주지하고 계신바와 같이 우리나라는 1995년 지방자치의 부활이후 성년이 되는 20돌을 눈앞에 두고 있습니다. 1990년대 이후 전 세계적으로 확산된 지방분권추진은 우리나라에서도 지난 20여년간 많은 우여곡절을 겪으며 상당한 발전을 이룩한 것도 사실입니다.

지방분권은 지역주민의 삶의 질을 향상시키고자 하는데 그 목적이 있다고 볼 수 있으며, 최근에는 정보공개와 주민참여 확대 노력이 적극적으로 추진되고 있는 상황입니다.

다양한 형태의 규모와 문화를 가진 지역성 및 지역정체성을 반영시키는 지방자치의 실현은 특정 자치단체 고유의 문제가 아닌 전국 지방자치단체의 희망입니다.

따라서 지역성을 지방자치의 실현을 위해서는 먼저 현재의 중앙집권적 구조의 탈피가 우선되어야 하는데 누구도 의심치 않을 것입니다.

이러한 지방분권은 중앙과 지방 간 역할 배분이 선행되어야 하며, 역할에 충실한 사무배분이 이루어지며, 이에 따른 자원배분이 가능할 때 지방자치가 실현될 것입니다.

오늘 발제를 맡으신 두 분 발표자와 토론자, 참석하신 내외빈께 감사의 말씀을 드리며, 아울러 참석하신 모든 분들에게 가정의 평안과 건강을 기원합니다.

감사합니다.

2015. 3. 26

경기개발연구원장 임 해 규



축 사

안녕하십니까?

행정자치부 차관 정재근입니다.

한국지방자치학회 2015년도 제1차 지방분권포럼 개최를 진심으로 축하드리며, 이번 포럼을 준비해 주신 권경득 학회장님과 지방자치학회, 경기개발연구원 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

한국지방자치학회는 '88년 창립 이래 지방자치의 발전을 위한 학문적 연구와 실천을 선도하며 지방자치의 주요 이슈를 다루는 열린 토론의 장 마련에 힘써 온 것으로 알고 있습니다. 오늘 포럼 역시 지방자치의 핵심이라 할 수 있는 중앙과 지방간 사무배분 추세를 분석하고 새로운 방향을 모색한다는 점에서 매우 뜻 깊은 자리가 될 것이라 생각합니다.

올해는 민선 지방자치가 실시된 지 20주년이 되는 매우 의미있는 해입니다. 지난 20여 년간 시행된 지방자치의 성과를 되돌아보고 지방자치의 패러다임의 전환을 고민해야 하는 시기입니다. 이에 따라 행정자치부는 지방자치 실시 전후 주민생활 변화 분석, 전문가 평가 등을 통해 지방자치가 나아갈 새로운 길을 모색하고자 합니다. 학회 차원에서도 지방자치 20년에 대한 학술적 논의가 이어질 수 있도록 적극적 관심과 참여를 부탁드립니다.

현재 지방자치는 저출산고령화 등 사회구조 변화로 인해 혁신의 필요성에 직면해 있습니다. 지금까지의 지방자치가 민주주의의 확장과 자치제도 정착에 초점을 두었다면 미래의 지방자치는 주민 삶의 질 개선에 집중하는 공동체 중심의 생활자치가 되어야 합니다.

지방이 가진 자원과 문화를 바탕으로 각자의 특성과 여건에 맞추어 행재정을 꾸려나가고 지역공동체가 중심이 되어 주민이 행복한 지방자치를 만들어 가야 합니다. 이를 위해 행정자치부는 각종 공동체 사례의 유형화 및 성과 공유, 주민자치회, 대동, 책임읍면동 모델의 개발과 시범 실시를 통해 현장·생활 밀착형 조직 개편을 추진하고자 합니다. 새롭게 시작하는 제도들이 성공적으로 정착하여 운영될 수 있도록 아낌없는 관심과 조언을 당부 드립니다.

오늘 함께하신 전문가 여러분들의 심도 있는 논의와 토론을 통해 중앙과 지방이 국정운영의 동반자로서 주민이 행복한 생활자치를 실현할 수 방안이 도출될 수 있기를 희망하며, 행정자치부도 성숙한 지방자치 실현을 위하여 다양한 지원을 해 나가겠습니다. 참석하신 여러분 모두의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2015. 3. 26

행정자치부 차관 정 재 근

CONTENTS

발표자료1	중앙정부와 지방정부의 역할과 책임 : 역대 정권별 사무이양의 추세분석 최병대 (한양대학교 행정학과 교수)	1
발표자료2	집권과 분권의 2분법적 사고를 넘어서 임승빈 (명지대학교 행정학과 교수)	25

발표자료1

2015 제1회 지방분권포럼

중앙정부와 지방정부의 역할과 책임

: 역대 정권별 사무이양의 추세분석

최병대 (한양대학교 행정학과 교수)

중앙정부와 지방정부의 역할과 책임 : 역대 정권별 사무이양의 추세분석

최 병 대

한양대학교 행정학과 교수
(전)한국지방자치학회장

2015. 3. 26(목)

지방자치의 목적

☐ 지방자치의 궁극적인 목적은?

- 주민의 복지증대? How?
- 전국적 평준화? 지역적 평균화 or 차별화?
- Similarities & Differences

☐ 지방자치의 종속변수(Y)는?

- 그럼 독립변수(X)는?
- 독립변수는 통제될(할) 수 있는가? Who?

중앙정부와 지방정부

☐ 중앙정부

- Rule making
- National minimum

☐ 지방정부

- Local rule making
- Civil minimum

* 지방자치 : 지방은 실체, 자치는 변환장치

지방자치의 핵심가치

☐ 주민자치가 요체

- 자율의사 주체성, 자율행위 결정성, 자기책임성

☐ 핵심가치

- 다양성 : 다양성을 통한 경쟁과 협조(경쟁적 다원주의)
- 창의성 : 지역의 잠재력을 기반
- 경쟁성: 다수 정부간 경쟁을 통한 효율화 도모

* Tiebout Model(voting by feet) &
맹모삼천지교(孟母三遷之教)

집권 & 분권

□ 집권의 장점

: 전국적 통일성, 강력한 추진력, 능률성(기계적), 기능별 전문성 제고, 광역에 걸친 대규모 사업추진에 용이

□ 분권의 장점

: 지방의 특수성 반영, 정치/행정의 민주화, social efficiency, 행정능력 제고 훈련, 사기제고

* 한국 : 지방정부가 아닌 지방자치단체

- residual power가 아닌 중앙정부에 의해 부여된 delegated power

각 국가의 國稅 對 地方稅 비율

(단위 : '09년 기준, %)

	일 본	미 국	독 일	한국	한국 (2011)
국 세	53.4	47.8	51.5	78.5	78.6
지방세	46.6	52.2	48.5	21.5	21.4

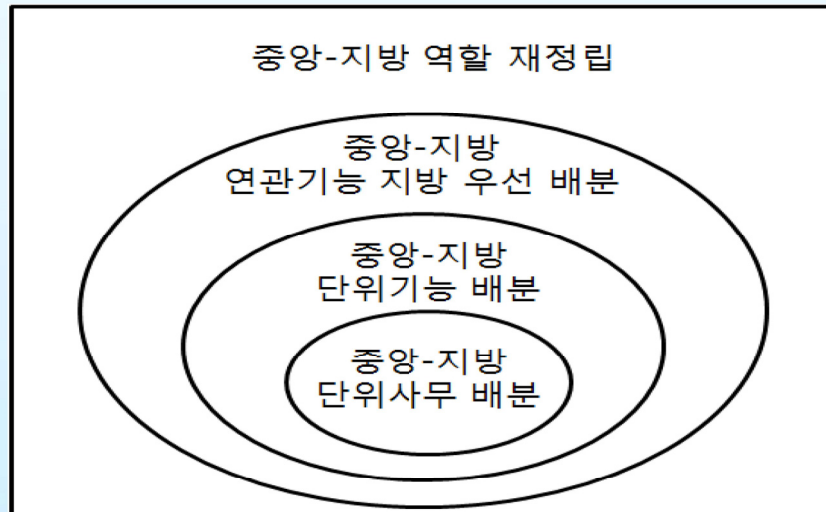
* 주: OECD, Revenue Statistics('11년)

□ 예산 사용액 기준 - 국가예산 : 지방예산 : 지방교육예산

- (2012) 42.8 % vs 42.2 % vs 15.0 %
- (2014) 42.3 % vs 42.8 % vs 14.9 %

중앙정부와 지방정부의 역할

□ 중앙 - 지방간 역할 분담위계 체계



중앙정부와 지방정부간 기능배분에 대한 모형

□ 정부간 관계 모형: Wright 모형

구 분	Wright모형		
	포괄형	중첩형	분리형
관계	종속적(dependent)	상호의존적(interdependent)	독립적(independent)
권위	계층(hierarchy)	협상(bargaining)	자치(autonomy)
사무분담	고유사무 약 위임사무 강	고유사무 상대적 강 위임사무 상대적 약	고유사무 중심
재정관계	종속	상호의존성	분리
인사관계	종속	분리 및 상호교류	분리
형태	중앙 지방	중앙 지방 	중앙 지방

지방자치에 대한 중앙과 지방의 관점

□ 중앙의 관점과 지방의 관점 차이

	지방의 관점	중앙의 관점
중앙으로 부터 지방으로	지방의 자립성 강조/ 배분적 균형 (distributive balance)	지방의 의존성 강조/ 평균적 균형 (equal balance)
중앙-지방간 상호교차	다양성에 의한 지방의 자율성/지방균형 (차별화의 이점) (local balance)	통일성에 의한 국정운영의 조정/ 국가균형(평균적 풍요) (national balance)

* 자료: 소진광 외(2011)

중앙 & 지방간 사무배분 실태

□ 법령상 사무총조사 결과(2002년, 2009년): 3할 자치

구 분		2002	2009	증감
전체사무		41,603	42,316	713 (1.7%)
국가사무		30,240 (72.7%)	30,325 (71.7%)	-85 (-0.3%)
지방사무	광역사무	5,318	5,075	-243 (-4.6%)
	기초사무	2,950	4,360	1,410 (47.8%)
	공동사무	3,095	2,556	-539 (-17.4%)
지방사무 계		11,363 (27.3%)	11,991 (28.3%)	628 (5.5%)

* 자료: 최병대(2012)

중앙 – 지방간 정권별 사무이양 실태 분석 : 1988-2012

□ 1991년~1998년: 지방이양합동심의회: 문민정부(광의)

지방이양합동심의회('91~'98)								
정권	노태우정부 ('88~'93)		문민(김영삼)정부 ('93.2~'98.2)					
연도	'91	'92	'93년 이전	'94	'95	'96	'97	'91~'97 합계
이양완료	1	1	429	353	66	41	3	894
미이양	5	3	36	94	44	41	58	281

- 1993년과 1994년에 비교적 많은 사무이양이 이루어진 것은,
노태우정부에서 문민정부로 정권이 교체된 영향
- 정권교체 이후 시간이 지남에 따라 중앙행정기관의 사무이양 활동은
매우 미미함.

사무이양 실태 분석 : 국민의 정부

□ 국민정부(DJ): 지방이양추진위원회

지방이양추진위원회('99.8.31~'08.9.1)				
정권	국민정부('98.2~'03.2)			
연도	'00	'01	'02	'00~'02 합계
이양확정	185	176	251	612
이양완료	2	92	138	232

- 지방이양을 국정개혁 100대 과제로 선정, 국가·지방사무 전수조사 실시 등
- 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기반 및 지방분권의 기틀을 마련
- 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」 제정(99.1.29)
- 대통령 직속 “지방이양추진위원회” 를 1999년 8월에 발족

사무이양 실태 분석 : 참여정부

□ 참여정부(노무현): 정부혁신지방분권위원회

정부혁신지방분권위원회('03.4.7~'08.6.1)						
정권	참여정부('03.2~'08.2)					
연도	'03	'04	'05	'06	'07	'03~'07 합계
이양확정	478	53	203	80	88	902
이양완료	172	204	436	44	131	987

- 지방분권추진 체계를 “정부혁신지방분권위원회” (지방분권의 큰 틀과 과제를 담당)와 기존의 “지방이양추진위원회” (구체적인 기능이양 작업을 수행)로 이원화
- 기능이양의 목표로 국가사무와 지방사무의 비중을 60:40의 구조가 될 수 있도록 지방사무의 비중을 높이고자 노력
- 이양이 가장 활발: 약 1천건 이양완료

사무이양 실태 분석 : MB정부

□ 이명박정부: 지방분권촉진위원회

지방분권촉진위원회('08.12.02~)						
정권	이명박 정부('08.2~ '12.12)					
연도	'08	'09	'10	'11	'12	'08~'12 합계
이양확정	54	697	481	277	78	1,587
이양완료	118	81	135	232	197	763

- 대통령소속의 “지방분권촉진위원회” 를 출범
- 타 정권대비 실제 이양이 완료된 것은 상대적으로 미약, 이양확정은 高
- 지방이양에 대한 적극적인 의지 부족 및 중앙정부 관료들의 소극적인 태도
- 국정기조가 경제적 효율에 치중(광역경제권 구상 시도 등)

분야별 사무이양 실태 분석

지방이양합동심의회															
구 분	28개 부처	합계	지방이양합동심의회												
			노태우정부		문민정부										
			'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97						
지방이양 원료건수			894	1	1	429	353	66	41	3					
국가관리 분야 (107건)	외교국방	외교통상부 통일부	0 0												
	국내질서	법무부 해양경찰청 경찰청	0 0 0												
	정책조정 정부운영	행정안전부 국가정보원	107 0		62	25	13	5	2						
	경제기획조정	기획재정부 공정거래위원회	7 0		2	5									
	산업통상	농림수산식품부 농촌진흥청 중소기업청 산업자원부 지식경제부	111 0 0 73 33		83	8	4	16							
산업경제 분야 (562건)	재정금융	금융위원회	0												
	사회간접자본	국토해양부	338		1	81	236	20							
	과학기술지식 정보	통계청 특허청	0 0												
	교육문화	문화재청 교육과학기술부 문화체육관광부 방송통신위원회	0 26 30 0			7	2	9	8						
	사회문화 분야 (225건)	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						
사회문화 분야 (225건)	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1						

지방이양추진위원회																							
구 분	28개 부처	합계	지방이양추진위원회							정부혁신지방분권위원회							지방분권촉진위원회						
			국민정부		참여정부					이명박정부		박근혜정부					문재인정부						
			'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
지방이양 원료건수			1,709	2	92	138	172	204	436	44	131	118	81	135	156								
지방이양 확정건수			3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277								
국가관리 분야 (125)	외교국방	외교통상부 통일부	9 4																				
	국내질서	법무부 해양경찰청 경찰청	2 4 14		2																		
	정책조정 정부운영	행정안전부 국가정보원	91 1	11	2		33	11	10	4													
	경제기획조정	기획재정부 공정거래위원회	30 16		6	15																	
	산업통상	농림수산식품부 농촌진흥청 중소기업청 산업자원부 지식경제부	237 2 30 136	14	60	6	27	8	39	8	11	2	22	23	17								
산업경제 분야 (562)	재정금융	금융위원회	12																				
	사회간접자본	국토해양부	770	31	33	75	152	12	12	20	6	9	119	194	107								
	과학기술지식 정보	통계청 특허청	1 4																				
	교육문화	문화재청 교육과학기술부 문화체육관광부 방송통신위원회	28 152 138 58		6				5	2	9	11		55	20								
	사회문화 분야 (225)	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	84 465 252 78 83 48		20	5	71	89	2	2	3	20	182	55	16								
사회문화 분야 (225)	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1														
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1														
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1														
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1														
	복지후생	고용노동부 환경부 보건복지부 식품의약품안전청 여성가족부 소방방재청	9 39 121 0 0 0		9 20 114	7		11	1														

분야별 사무이양 실태 분석의 특징

□ 국가관리 분야

- 외교와 국방, 국내질서 및 정부운영 등 중앙정부에서 처리할 사무가 상대적으로 많음. 따라서 지방이양 확정·완료 사무가 상대적으로 적은 편.

□ 산업경제 분야

- 사회간접자본 중심으로 세분야 중 가장 많은 지방이양을 함.
- 그러나 경제기획조정이나 재정금융은 상대적으로 저조한 실적을 나타냄

□ 사회문화 분야

- 사회문화: 교육과학기술부 > 문화체육관광부 > 방송통신위원회 순
- 복지후생: 환경부 > 보건복지부 순

이양방향 별 사무배분 실태

□ 1991~1997년 : 문민정부(노태우 & 김영삼)

- 국가 → 광역이 가장 많음 <554개(62%)>

구 분	합계	지방이양합동심의회						
		노태우정부		문민정부				
		'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
미이양	281	5	3	36	94	44	41	58
지방이양 완료건수	894	1	1	429	353	66	41	3
I 국가→ 광역(시도)	554	1		277	230	26	17	3
II 국가→ 기초(시군구)	164		1	62	69	16	16	
III 국가→ 광역+기초	75			34	24	13	4	
IV 기타	22			14	3	2	3	
V 폐지	79			42	27	9	1	

이양방향별 사무배분 실태

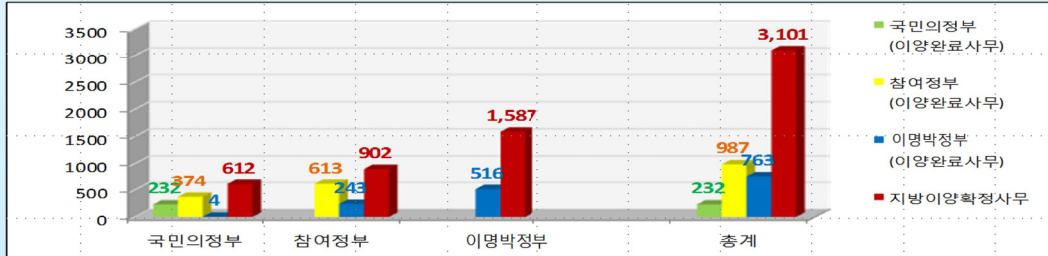
□ 2000년 ~ 2011년 : 국민, 참여, MB정부

- 국가 → 광역이 가장 많음 <1,660건(55%)>, 참여정부에서 가장 많이 이양됨

구 분			지방이양추진위원회			정부혁신부방분권위원회					지방분권촉진위원회				
			국민정부			참여정부					이명박정부				
유형		합계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
연도별 소계			3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277
Ⅰ	국가→ 광역 (시도)	이양완료	805	87	72	126	191	45	86	9	23	41	106	19	
		미이양	855			1	7		3	11	2	8	439	267	117
Ⅱ	국가 →기초 (시군구)	이양완료	158	4	5	15	84	3	9	6	3		25	4	
		미이양	69				5						23	11	30
Ⅲ	국가→ 광역+ 기초	이양완료	139	7	15	6	81	3	7	2	3		6	9	
		미이양	221						7		1	1	31	67	114
Ⅳ	광역→ 기초	이양완료	610	87	83	101	109	2	80	50	48	2	38	10	
		미이양	160		1				9	1	8	2	29	94	16
Ⅴ	기타 (폐지, 환원)	이양완료	6			2	1		2	1					
		미이양	0												

역대정부 이양완료 현황

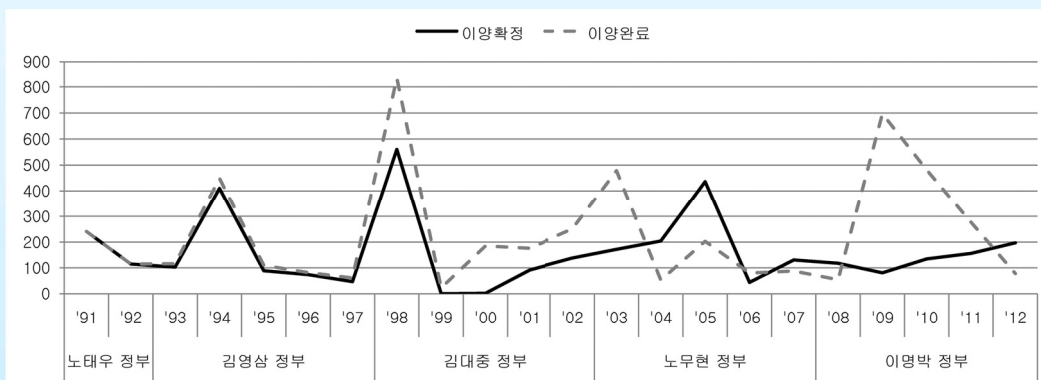
구 분	이양확정	이 양 완 료				미완료
		소계	국민의 정부	참여 정부	이명박 정부	
계	3,101	1,982	232	987	763	1,119
국민의 정부	612	610 (99.7%)	232 (38%)	374 (61%)	4 (0.7%)	2 (0.3%)
참여 정부	902	856 (94.9%)	-	613 (68%)	243 (26.9%)	46 (5.1%)
이명박 정부	1,587	516 (32.5%)	-	-	516 (32.5%)	1,071 (67.5%)



중앙-지방 사무이양 실태 : 종합

□ 참여정부시기에 가장 많이, 복지분야 이양이 많음

- 90년대의 지방이양은 법적 강제수단이 없어 기능배분의 노력이 미흡했고,
- 2000년 들어서 법제도적 기틀과 추진체계의 노력으로 비교적 활발
- 국가관리사무<집행중심사무, 산업경제, 사회문화사무 특히 복지사무가 다



정권별 사무이양의 특성

□ 노태우 정부

- 중앙-지방간 사무이양에 대한 논의가 태동
- 제도적 기반이 미약하여 관련부처에서 주관하는 형태
- 사무이양에 대한 실적이 역대 정권 별 최저

□ 김영삼 정부

- 지방화 시대에 부응하여 집권초기 반짝 효과
- 여전히 사무이양에 대한 제도미비 및 강제력 미확보
- 수사 (修辭)적 사무이양으로 실질적 이양효과 미흡
- 이양관련 사무발굴을 총리실에서 주관하는 형태

정권별 사무이양 특성

□ 김대중 정부

- 사무이양을 위한 **제도적 기반** 마련
- 지방이양을 **국정 100대 과제로** 선정 및 사무 전수조사(2002) 실시
- 이양사무의 발굴 및 이양에 적극적
- 상대적으로 이양건수가 높음

□ 노무현 정부

- 참여정부는 기본적으로 분권형 정부 지향(**목표치 : 4할 자치**)
- 사무이양 목표의 구체화 및 가장 적극적인 이양 추진
- 이양사무 발굴뿐만 아니라 **이양완료에 심혈** 기울임

□ 이명박 정부

- 이전 정부에 비해 사무이양에 대해 상대적으로 소극적
- 이양사무 **발굴은 많이** 한 편이나 이들 사무에 대한 **이양완료 실적이 저조**

중앙-지방간 사무이양 실태분석을 통한 문제점

□ 사무이양상의 문제점

0 사무이양상의 특징

- **용두사미형** 이양 : 초기에만 반짝 활발
- **양적 실적 위주**에 치중, 정부 관료들의 소극성
- 단위사무 중심 접근으로 이양한계 노정

0 정부간 관계의 문제

- 많은 업무와 권한이 중앙에서 시도나 시군구로 위임이나 지도감독이 이루어지는 수직적인 통제의 형태
- 현재 지방의 사무이양은 중앙적 시각에서 집권화·전문화 등의 이유로 지방으로의 분권화·지방화를 외면하는 경향

중앙-지방간 사무이양상 문제점

0 사무관할에 대한 기준의 불명확

- 공동사무나 위임사무의 경우 여러 계층의 정부형태가 이양에 대한 이해관계에 얽혀있는 경우가 많음
- 상위계층은 하위계층에 대해 권한은 이양하지 않고 책임만 부과하는 경향

0 사무종류별 특성 불명확

- 중앙과 지방의 공동사무 같은 경우, 정부간 책임을 회피하게 되거나 이양이 이루어지더라도 사후관리가 어려움
- 지방이양에 있어 비용부담의 주체, 감독수단, 기준, 조례제정 여부 등이 중요함에도 불구하고, 법령상 명확하게 규정하고 있지 않음

중앙-지방간 사무이양상의 문제점

□ 지방이양 추진상의 문제

0 지방이양 추진체계의 소극적인 역할 수행

- 이양추진에 있어 구체적인 목표수준에 대한 기준없이 방향만 제시
- 법적 뒷받침이 미흡, 내부적으로도 위원회의 의지와 노력이 부족

0 지방이양에 대한 지방자치단체의 소극적인 참여

- 인력과 비용 지원 문제
- 중앙부처와의 갈등 회피
- 집행사무 위주의 지방이양
- 지방자치단체의 특성을 고려하지 않은 획일화된 사무이양
- 중앙정부의 지방자치단체 자치역량 부족 인식

중앙-지방간 사무이양상의 문제점

□ 지방이양 사후관리의 문제

0 법령개정의 어려움

- 이양확정 사무가 위원회의 의결로 확정되더라도 법령개정 절차가 어려움
- 예: '동물용 의약품 도매상 허가 등' 15년이 지나도 이양완료 되지 못함

0 행정적·재정적 지원의 문제

- 지방자치단체가 적극적으로 참여하기 위해서는 행재정적 지원이 필수
- 지원이 없다면? 지자체의 업무부담, 행정서비스의 질을 떨어뜨릴 우려
- 포괄적 기능이양이 아닌 단위사무 이양으로 행재정지원이 어려움

0 중앙-지방의 이양 사후관리에 대한 관심 부족

- 정권교체나 위원회 신설시에만 관심이 높음. 지속적 이양에 대한 관심필요

선진국과 한국의 중앙-지방정부간 역할분담

□ 선진국과 한국의 중앙-지방정부간 특성 비교

구분	선진국	한국
형태(집권 또는 분권)	- 분권형 System	- 집권형 System
중앙-지방 간 관계	- 상호 기능적 협력관계 - Governance(합다)체제 - 상호 관여 · 감독 금지원칙	- 수직적, 상하 · 지휘관계 - 국가중심의 통치체제 - 관여 · 감독의 포괄적 허용
기능배분 방식	- 자치단체 우선의 원칙 - 자율체계: 기초에서 위로	- 중앙 우선의 원칙 - 법체계: 중앙에서 아래로
사무배분 특성	- 분리형(separated type) - 명확한 사무배분(one set화)	- 중첩형(overlapping type) - 불명확한 사무 배분(partial set)
보충성의 원칙 적용여부	보충성의 원칙을 철저히 준수	지자체가 처리할 수 있는 사무도 중앙이 결정권 · 승인권, 또는 중복처리 허용
기관위임사무 존치	없음	있음
특례(대도시) 제도의 허용	허용필요성 무(예외, 일본)	허용

중앙 – 지방 상생을 위한 역할분담 모형

□ 기본방향: 두바퀴 모형으로의 전환

구분	두 바퀴 모형
관계	독립적(independent)
권위	자치(autonomy)
사무분담	고유사무 중심 협의를 의거 법정수임사무 가능
재정관계	분리원칙 협의를 의거 조정가능
인사관계	분리원칙 협의를 의거 조정가능
형태	

※ 기본 전제 및 특징

- 중앙(앞바퀴)과 지방(뒷바퀴)에 서로 소통하는 기어 연결
- **두바퀴 모형(기어가 있는 두바퀴 자전거형)의 핵심 : 이상을 지향하되, 환경변화에 능동적으로 대응**
- 중앙의 역할이 중요한 시점에는 앞바퀴 기어를, 지방의 역할이 중요할 때에는 뒷바퀴 기어를 높여 여건변화에 탄력적, 능동적 대응 가능

※ 기능 및 자원배분의 5:5가치 지향

- 아직까지 우리나라는 중앙(앞바퀴)에 중심축
→ 뒷바퀴쪽으로 기어를 이전시켜 양자 균형에 초점
- 지방정부, 국민, 주민의 눈높이 시각 필요
- 중앙:지방의 5:5의 명확한 구분은 어렵겠지만 이상적으로 대등한 구조로의 지향이라는 점

상생을 위한 중앙-지방 역할분담은? How?

- 중앙정부는 - 족쇄철회를, 입법분점을
- 지방정부는 - 권한과 책임을
- 커뮤니티(주민)는 - 철저한 모니터링을
→ 이를 위한 (제도적) 기반구축

□ 기본방향

- 중앙-지방간 사무배분이 아닌 기능배분의 일반원칙의 정립
- 획일적이며 기속적인 제도를 탈피할 수 있는 제도 보장
- 지자체의 특수성을 고려한 차별론적 접근의 보장

중앙-지방 상생발전의 길 : 기본방향

- 선 자율, 후 책임 - 문제 발생시 사후통제 장치 확보
 - 법적 체계의 경직성을 극복하기 위해서 가능한 포괄적인 규정을 허용
 - 국가는 기준 제시, 기본적으로 선자율(open system)에 기반
 - 중앙과 지방간 기능 재배분은 결과적으로 지방정부의 권한강화와 동시에 지방의 자기책임무성이 한층 강화되도록 제도 구축
 - 문제발생시에 한하여 사후건제나 통제
 - 일정기간 경과 후 각 지자체에서 자율로 인해 문제가 발생하는 경우 - 주민들 제도변경/철회 등의 요구 가능토록
 - 중앙정부는 이들 사례를 모아 민·관 합동으로 구성된 “중앙-지방 상생발전위원회” 에서 제도를 정비

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ "중앙-지방 상생발전위원회“(의결기관)의 설치

- 지방자치발전위원회를 폐지, 중앙-지방 상생발전위원회로 개편.재구성
- 위원회 인원: 30인 전후, 민(민간), 공(공익), 관(정부)의 대표 등 : 공익대표가 과반수 이상으로 구성
- 위원회 운영의 공개화, 일정기간 공론화 과정이 필요
- 최소한 연간 1회 이상 의무적으로 기능이양 상황에 대한 청문과정 필요

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 획일적 제도에서 탄력적/차별적인 제도의 도입

- 지방자치의 장점은 중앙정부 중심의 획일성 극복,
지역의 특색을 살릴 수 있는 다양성의 창출,
탄력적, 개방적인 시스템으로 개편
- 폐쇄형(close system)보다는
개방형(open system) 또는 메뉴형(menu system)의 도입
- 개방형 또는 메뉴형에서 제도선택은? : 주민

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 다양성 확보를 위한 차등이양

- 지방자치의 본질은 **차별화의 이점**을 극대화 하는 것
- 차등적인 이양은 **지방행정체계를 다양화**, **지방의 자율성을 높이며**
- 장기적으로 **지역균형발전을 도모**
- **같은 계층의 지자체 간에도 특성, 능력을 고려하여 각기 다른 기능을 수행**

□ 영.미의 차등이양제도 활용 필요

- 미국의 부분선점제(partial preemption): **하향식(top-down)**
- 영국의 Beacon Council: **상향식(bottom-up)**
- * 결정은? : 중앙-지방 상생발전위원회(의결기관)에서

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 분권헌법 제정 : 헌법 등 근본적인 제도적 걸림돌 제거

- 헌법 117조, 지방자치법 15조 및 35조 등
- 대부분의 선진국들은 헌법에 지방자치에 대한 제도적 보장을 강화
- 헌법을 개정하면서 지방정부의 권능과 독립성을 헌법에 명시

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 지방분권 일괄이양 특별법의 제정

- 지방이양특별법 제정 필요.
- 이양이 확정된 사무의 경우, **일정기간(3년)이 경과한 경우에는 자동 이양이** 완료될 수 있도록 하는 특별조항을 신설
- **기능이양에 대한 주체와 관할에 관한 사항은 법령에 명확하게 규정**
- 법령개정의 어려움이 있다면, **조례를 만들어 사무이양 시 권한의 소재 구분**

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 기능위주의 포괄적 (package) 일괄 이양방식에서의 전환

- **현재** : 기능에 대한 완전한 권한과 기능이양보다는
기능내 **단위사무 중심**의 이양의 비중이 더 많이 이양되고 있는 실정
- 이는 **부수적인 집행사무만 이양되는** 결과를 초래, **행재정적 지원의 어려움**
- 따라서 **개별사무가 아닌 포괄적(package) 이양방식**으로 전환

중앙-지방 상생발전의 길 : 분권전략

□ 지방이양 사후관리를 위한 행재정적 지원 동시이양

- 중앙에서 지방으로 기능이양시,

해당 기능 처리에 필요한 **인력과 재원도 동시에 이양**

- 사무이양에 따른 지방자치단체의 수용성과 이양사무처리의 원활화,
자치역량의 제고를 도모

중앙과 지방

□ 중앙정부의 역할 : 통조림에 갇힌 사고(思考)인가?

- 왜 “미래창조부” 인가?

□ 지방정부의 역할 :

- 왜 지방은 Close door인가?

- 應病與藥 : 병에 따라 신속하게 처방할 수 있도록!

〈외국사례〉 무엇이 자치인가?

□ 미국의 최장수 시장: 무어시장 63년간 봉직

- 미국 텍사스주 리치먼드(인구 12,000명) 시장인 힐마 무어.
- 2012년 12월 사망(92세)하기까지 연속 63년간 재임.
- 사망소식에 전 시민이 진심으로 애도
- 1949. 9 보컬시장을 뽑는 집회에 참여했다가 얼떨결에 시장에 추대됨.
- 이때부터 2년 임기의 시장에 32번 연속으로 당선
- 당선비결: 그는 인터뷰에서 “나는 60여년간 단 2가지 원칙을 가지고 선거에 나선다. 하나는 내가 할 수 있는 것만 약속하는 것. 다른 하나는 거짓말을 하지 않는 것이다” 라고 하였다.
- 주민들은 무어 시장의 공적을 기리기 위해 2008년 시청 앞에 동상을 세움.
- 무어 시장은 목장일을 하면서 부업으로 시장직을 수행.
- 단 한번도 이권문제로 논란을 빚은 적이 무. 공과 사를 철저히 구분

〈한국사례〉 구멍 난 지방자치, 그 결과는?

□ 바늘도둑이 소도둑 유도하는 입법부/중앙정부

- 18대 국회 법률안 13,913건 중 : 가결 2,353(16.9%), **폐기 11,045(79.4%)**
- 국회는 정당간 정쟁으로 국민의 권익 실종, **입법 사각지대 - 지방정부가 나서야**

□ 교통사고 시 서로간 덮어씌우려는 의도가 지배적

- 2006. 1 ~ 2007. 6 교통사고 운전자 242명 대상
- 거짓말탐지기 조사 결과, 120명(49.6%)에서 거짓반응 (00지방경찰청)
- 교통사고 발생시 양자 간 대응방법, 그 결과는?
- **위증에 무감각**; 위증 16, 무고 39, 사기 26배(인구 고려시 X 3배)
- 0 고소사건 수는 일본의 57배(인구대비 155배)**
- 〈인구 1만명 기준, 한국은 134.1명, 일본은 0.86명(무려 155배나 차이)〉

지방자치는?

☐ 지방정부는 차별화된 Credit를 가질 수 있는가?

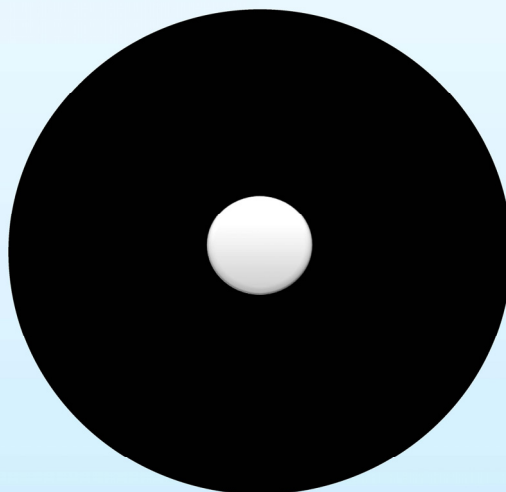
- Tiebout Model과 지방자치
- Milk론 & 생수론

☐ 지방정부의 파산, 독배(毒杯)인가?

- Detroit시 180억불 부채(2013)로 파산
- Art Museum : 작품판매 이자상환시도 → 800만불 Donation, 0 0 0 0 marking으로 연결 등

무엇일까요?

☐ Quiz : 이것은 무엇입니까?



『신은 자연을, 인간은 권력을, 지역을 기반으로 만들고
확산시켰다』

“물이 담는 그릇에 모양이 달라지듯, 지방자치를
담는 그릇도 각양 각색이어야 한다”

- 감사합니다 -

발표자료2

2015 제1회 지방분권포럼

집권과 분권의 2분법적 사고를 넘어서

임승빈 (명지대학교 행정학과 교수)

집권과 분권의 2분법적 사고를 넘어서

임승빈(명지대 행정학과 교수)

I. 들어가며

경제협력개발기구(OECD)는 2060년까지의 장기 세계 경제전망 보고서에서 한국 국내총생산(GDP) 성장률이 2030년까지 2.7%유지, 2031년부터 1.0%로 추락할 것으로 예측했다. 이는 급격한 고령화로 인하여 생산가능 인구가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 따라서 이미 정부예산에서 저출산 고령화 등으로 인하여 세출이 증가하고 세입이 감소하고 있다는 사실은 새로운 사실도 아니며 현상 진단 자체는 이미 진부하다고도 할 정도이다. 문제는 원인에 대한 정확한 진단과 탈출방법이다. 과연 지방자치단체에 자치를 강화시킨다고 해서 지금의 세출증대와 세수감소의 위기를 극복할 수 있을까. 아니면 집권을 통한 효율성을 강화시켜 분배의 논리를 키우는 것이 타당한가 하는 논의가 분분하다.

그러나 문제의 핵심은 집권적 주장이 되든 분권적 주장이든 현상을 정확히 파악해야만 대안 모색이 가능하다는 점이다. 따라서 집권과 분권의 규범적 논의를 할 때 우리는 흔히 자치입법권의 범위, 자치단체의 권한의 범위, 자치단체의 조직 및 인사권한을 기준으로 한다. 본고에서도 이 세 가지 논쟁점에서 과연 우리나라가 집권형 국가인지 혹은 분권형 국가인지를 진단해보고 우리의 현실을 사회구조의 변화라는 측면에서 현황을 파악하고 새로운 지방자치를 위한 대안모색을 하고자 한다.

II. 집권과 분권에 관한 규범적 논의들의 한계

1. 자치입법권한 해석에 대한 2분법적 견해

실질적인 지방자치제도의 보장은 단체장 및 의회를 주민직선으로 구성하는 데에 끝나지 않고 지방행·재정의 분권화 달성으로서 가능하다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이는 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 그 재산을 관리하기 위해 필요한 여러 가지 권한들, 즉 소속 공무원에 대한 임면을 비롯한 인사고권 예산 및 재정고권, 조직고권, 계획고권, 자치입법고권 등 포괄적인 권한을 행사할 수 있다”는 것을 의미한다. 이러한 내용 중 하나가 자치재정권이다. 따라서 지방정부의 파산을 선고할 수 있는 권한은 중앙정부에 있지 않고 주민에 있어야 한다는 점은 원칙이다. 따라서 현행 지방자치법 제22조 ‘법령의 범위 안에서’는 법률의 우위 및 상위법 우선의 원칙에 따른 제한으로 자치입법권 축소에 저촉되며 단서조항에서도 자치사무에 대해서도 시행규정을 대통령령이나 부령에 위임하는 등 ‘법령의 과도한 입법선점’으로 자치입법권을 침해한다는 것이 분권론의 주장이다.

그러나 정보공개법, 주민투표법, 청소년위해상품판매금지법 등은 모두 자치단체의 조례가 먼저였으며 자치법 22조 조항에 의해 자치입법이 극도로 제한된다는 해석은 과하다고 볼 수 있다는 게 또 집권의

논조이다. 재정분권만 하더라도 자치재정권을 폭 넓게 인정하고 있는 미국에서조차도 지방자치단체 파산 및 회생 절차를 담은 연방파산법이 있다. '연방파산법 9장(Chapter 9)'은 1934년에 제정하게 되며 이 법의 기본정신도 자치단체의 회생에 있다. 일본도 그 취지는 마찬가지이다. 예를 들어 개인파산제도의 핵심이 개인을 파산에서 회생시키려는 데에 있지 파멸시키려는 데에 그 목적이 있지 않는 것과 같이 건전재정을 유도하기 위해서는 지방자치단체의 재정파산제도에 관한 도입이 필요하다는 것을 의미한다. 이론적으로 보면 자치단체의 재정위험성은 강도와 지속성이라는 기준으로 재정압박→재정고통→재정파산으로 진화한다. 다음의 <표 1>에서 보여지는 바와 같이 일본의 경우 지방세 비중이 우리나라의 2배에 달하는 43.1%에 달하기 때문에 재정파산제도 도입의 의미가 없는 것은 아니고 역으로 우리나라 자치단체들의 재정자립도가 매우 낮기 때문에 어차피 국가가 보증을 서기 때문에 지방자치단체에 재정파산제도가 도입이 무의미하다는 주장도 설득력이 없다. 특히, 우리나라의 경우는 지방교부금 및 세외수입을 자체재원으로 볼 수 있으므로 지방자치단체의 재정운영의 책임도 결코 적다할 수 없다.

<표 1> 한국과 일본의 지방세 비중 비교

연도	1995	2002	2006	2011
한국	21.2	23.3	20.7	21.4
일본	38.0	42.3	40.0	43.1

자료:재정경제부, 조세개요, 각 년도; 日本 總務省, 地方財政白書, 각 년도

즉, 지방자치단체의 조례제정 범위의 확대문제와 행·재정분권과는 실제로 관련성이 희박하다는 점이다. 행·재정분권을 실시하고 있는 미국, 우리보다 행·재정분권이 큰 일본마저도 재정파산제도가 도입이 되고 있는 것이다. 따라서 자치입법 범위의 제약은 분명히 있으나 이를 논하기 전에 우선 강구되어야 할 점은 단체장 및 지방의원들이 필요한 사업을 조정하는 것이 선행조건이고 지방자치법 22조 때문에 지방자치가 이루어지지 않는 것은 아니므로 집권과 분권의 논쟁에서 벗어나야 한다.

2. 자치단체 기능수행 범위에 대한 2분법적 견해

우리과 같은 단방제 국가에서 외교, 사법, 국방과 같이 일부기능을 제외하고는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간의 어느 정도의 중복을 피할 수는 없다. 유럽의 각국 간을 비교한 다음의 <표 2>는 이를 잘 나타내 주고 있다.

〈표 2〉 국가별 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 기능수행 방식의 비교

국가	교육	주택	보건/병원	복지	청소	관광	소방
Belgium	PM	RM	PM	MP	M	RMP	M
Denmark	C	CM	C	CM	M	SCM	M
Finland	M	M	M	SM	M	M	SRM
France	N(DM)	M	S	MD	M	SDM	M
Greece	N	N	N	NM	M	NM	N
Germany	SM	SM	C	SM	M	SM	M
Ireland	N	CB	N	N	CM	M	CM
Italy	P	PM	R	RPM	PM	RPM	M
Netherlands	M	PM	PM	M	M	PM	M
Norway	CM	M	C	M	M	M	M
Portugal	N	N	N	N	NM	NM	NM
Spain	PM	M	SRM	RM	PM	NRPM	NRM
Sweden	M	M	C	M	M	MC	M
Switzerland	CAM	M	CAM	M	M	CAM	CA
UK	(CM)	M	N	NC	CM	CM	CM
대한민국	중앙/시도	중앙/광역/기초	중앙/광역/기초	광역/기초	기초	중앙/광역/기초	광역
일본	기초	광역/기초	광역/기초	기초	기초	광역/기초	기초

주: C=County, M=Municipal, N=National, S=State, R=Regions, P=Provincial, D=Department(F), CA=Canton. 한국과 일본의 경우에는 필자가 기입하였음.

자료: OECD(1977) *Managing Across Levels of Government*. <http://www.oecd.org/puma/malg/malg1997>. Peter John (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications. p.36의 Table 2.2를 인용. 임승빈 (2012) 재인용.

상기 〈표 2〉는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 기능수행 방식은 정책기능 비교가 아닌 집행기관의 유무를 나타낸 것이다. 우리에게 주는 시사점은 우리나라가 다른 나라들에 비하여 광역자치단체와 기초자치단체에서 지방행정 서비스 집행부문이 중복되고 있다는 것을 보여주고 있다. 특히, 우리나라의 경우 중앙정부 마저도 중복되게 나타나는 것은 〈표 2〉에서 보여 지는 바와 같이 중앙정부가 특별지방행정기관을 다수의 분야에서 보유하고 직접 집행기능을 수행하고 있다는 것을 시사하고 있다. 그러나 문제는 후술하겠으나 중앙부처들 간의 사업의 중복성이 심각하다는 점이다. 사회복지 사업의 경우만 보더라도 2014년도 기준으로 부면 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 농림식품부, 교육부, 국가보훈처, 중소기업청 등 7개 부처 53개 사업으로서 총 3조4,567억 원의 예산이 투입되고 있다는 점이 집권과 분권의 논쟁 이전에 다뤄져야 할 과제이다.

3. 자치단체 조직과 인력규모에 대한 2분법적 견해

다음의 〈표 3〉은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에서 고용하고 있는 인력구성의 비율을 비교한 것이다. 이것을 살펴봄으로서 실제적으로 어느 정도의 규모로 상호간에 기능 수행이 구분되어 있는 것을 알 수 있다. 2014년 기준으로 우리나라는 국가·지방 행정부공무원 98만 3869명으로서 당시 안전행정부(현재의 행정자치부)이 본 조사 대상에는 제외됐지만 헌법기관 종사자 2만 2605명을 합한 전체 공무원 수는 100만 6474명으로 처음으로 100만명을 돌파했다. 이는 휴직인원 4만 7987명이 포함된 수치로 실제 2014년 근

무인원은 95만 8487명이다. 이 가운데 2014년 현재 28만 7,879명으로 전체 공무원 숫자 가운데 약 29%정도이다. 그러나 대부분의 국가들이 교육공무원이 지방직을 고려하면 2014년 기준으로 초, 중, 고등학교 교원수는 44만 2822명이다. 기간제교사는 2014년 4만 5541명으로 2만명 정도이다. 따라서 다음의 <표 3>의 유럽의 공무원 분류기준에 맞춰 우리나라 교원은 시도교육청 소속으로 분류해서 작성했다.

<표 3> 국가별 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 인력구성의 비율 비교

국가	북부/남부형	중앙/광역자치단체 /기초자치단체	%
Belgium	S	C	33.2
		R	39.9
		Local	26.8
Denmark	N	C	27.1
		L	70.8
Finland	N	C	25.0
		L	75.0
France	S	C(1)	74.4
		Sub-national	18.4
Germany	N	Federal	11.9
		Land	51.0
		local	37.1
Greece	S	C(2)	85.3
		L	14.7
Ireland	N	C	87.3
		L	12.7
Italy	S	C	63.0
		Regional	23.0
		L	14.0
Netherlands	N	C	72.4
		L	27.6
Norway	N	C	26.0
		L	74.0
Portugal	S	C	86.0
		L	14.0
Spain	S	C	47.1
		Regional	31.4
		Local	14.0
Sweden	N	C	17.3
		L(3)	52.9
Switzerland	N	Federal	32.5
		Cantonal	39.0
		Local	28.4
UK	N	C	47.7
		L	52.3
한국(4)	S*	C	19.3
		광역(시도)(6)	14.9(+44.2)=59.1
		기초(시군구)	21.6

주: C=Central, N=North type, S=South type, R=Regions, L=Locals. C(1)는 보건을 포함. C(2)는 공사공단을 제외함. L(3)은 자유코문 도시정부를 포함. 한국(4)는 2007.12.31일 행정자치부 연보 기준으로 필자가 기입. 한국의 경우 광역(시도)(6) 공무원 숫자는 시도교육청의 인원을 합산한 것임. 자료: OECD(1977) *Managing Across Levels of Government*. <http://www.oecd.org/puma/malg/malg1997>. Peter John(2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications. p.38의 Table2.3을 참조하여 재편집했음. 임승빈(2012)재인용.

상기의 <표 3>의 분석은 피터 존(Peter John, 2001)이 유럽국가들의 지방자치 형태를 북부형과 남부형의 특색으로 구분하기 위하여 사용한 분석틀이다. 그의 연구 결과에 의하면 북부형 자치단체는 지방공무원이 52.18%를 차지하고 있으며 남부형 자치단체는 32.38%를 차지하고 있어 북부형이 지방분권적이라고 볼 수 있다는 것이다(Peter John, 2001:37-38). 그의 분석틀에 따라 우리나라의 공무원 통계를 활용하여 대입시켜 보았더니 약 81%를 차지하고 있다는 점은 유럽과 비교해 본다면 분권형인 북부유럽형 지방자치단체의 인력수준이다. 물론, 중앙정부가 실질적으로 인건비를 부담하고 있는 단체까지 포함하면 그 수는 더 커질 수도 있다. 이들 준공무원의 형태는 외국의 경우도 다양한 형태로 존재하기 때문에 국가예산 및 자치단체 예산기준으로 정부가 발표한 국가 및 지방공무원은 2014년도 12월 31일 기준에 973,600명이며 이 가운데 275,408명(28.2%)이 지방공무원이다. 전체 지방공무원의 분포 가운데 시도 공무원이 75,763명(27.5%), 시군구 지방공무원이 151,212명(72.5%)을 차지하고 있다.

요약하자면 상기의 <표 3>의 분석틀에 의하면 우리나라는 유럽의 북부형 지방자치, 즉 분권화된 지방자치 체제를 가지고 있으며 일본의 경우도 지방분권화된 북부형 지방자치체제를 가지고 있다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 우리나라의 지방분권은 수준은 올만(Wolman, 1990)의 분석틀인 기능적 측면, 법적 측면, 자원점유의 측면, 그리고 자원의존의 측면에서 본다면 중앙정부에 의존하는 정도가 높지만 인력과 조직은 지방이 큰 유형이라고 말 할 수 있다. 따라서 우리나라의 지방자치단체는 외형적으로는 충분히 분권이 되어 있으나 국가재정에서의 세출의 60%를 차지하고 있지만 세입은 20% 정도에 지나지 않아 중앙정부에 의존성이 강한 지방자치라 해도 과언이 아니다.

Ⅲ. 우리나라 지방자치단체의 사회구조 변화 현상

1. 인구구조의 변화에 따른 세출증대와 세수감소 현상

독일, 이탈리아, 일본 등은 1990년대에 고령화율이 12%로 정도로 고령화 사회로 분류되었으며 일본의 경우는 2010년에 22.7%로 초고령 사회에 진입한 국가가 되었다(UN, 2012). 우리나라 역시 1990년의 고령화율은 5.1%에 불과하였으나 2000년에는 그 수치가 7.2%에 달해 고령화 사회로 진입하였으며, 2014년도 기준 12.70%의 고령화율을 보이고 있다(<표 4>참조). 2017년경에는 고령화율이 14%를 넘어서 고령사회로 진입할 전망이다. 일본과 같이 20%를 넘는 초고령 사회를 목전에 두고 있다(통계청, 2014). 특히, 심각한 문제는 우리나라의 경우 고령화 뿐 아니라 저출산도 동시에 진행되어 출산율이 OECD국가 가운데 최저를 기록하고 있으며 2012년도에는 최초로 생산가능 인구(15-64세 인구)비율이 감소하는 추세를 보이고 있다. 이대로 간다면 2050년에는 고령인구(65세 이상)가 생산가능 인구(15-64세 인구) 대비 71.0%를 이르게 될 것이라고 한다.

물론 이러한 고령화가 자치단체의 세출증대와 세수감소에 직접적인 영향을 미치는 것은 당연하다. 지난 40년 동안 지방재정에서는 두 번에 걸친 재정지출의 우선순위 변화가 있었다. 두 가지 변화 모두에서 사회개발비 항목이 중요한 비중을 차지하고 있다. 복지국가 선언과 지방자치의 부활이 약속되었던 80년대에는 일반행정비와 사회개발비의 비중 전환이 있었다. 이후 90년대말부터 민선단체장체제와 함께 지방자치제가 부활되면서 사회개발비와 경제개발비의 비중 전환이 있었다. 특히 IMF 외환위기에 따른 사회위기 현상들이 급증하였고 사회안전망 구축을 위한 국민기초생활 보장정책들이 본격적으로 추진되었다. 2005년 전후의 시기에서는 노무현 정부에서 지방분권과 사회복지를 국정우선과제로 추진하였다. 중앙정부의 재정 뿐 아니라 지방재정에서도 사회개발비가 급속히 상승하여 2005년도에는 일반회계 전체

예산에서 15.0%를 차지하기 시작했고 2014년도에는 전국 평균 28.21%에 이르러 급속한 상승세를 타고 있다. 이와 같이 자치단체에서 사회복지비용 지출 비중이 증가하게 된 원인은 두 가지 인데 하나는 1인 가구비율이 늘어나고 저출산 고령화로 인하여 세수감소 및 세출증대가 동시에 발생했기 때문이다. 다음의 <표 4>를 보면 전국의 고령화 인구비율은 12.70%이지만 자치단체들 간의 격차가 크다는 점을 알 수 있다. 전남의 경우 고령화지수가 1위 재정자립도가 최하위, 울산은 고령화 지수가 17위로서 최저이며 이는 재정자립도 역시 서울, 인천에 이어 전국 3위라는 점은 고령화지수가 지역의 생산성 지수와는 역비례관계라는 다시 한 번 증명해 주고 있다.

<표 4> 고령인구비율과 재정자립도의 관계

시도별						
	2012		2013		2014	
	고령화	자립도	고령화	자립도	고령화	자립도
전국(평균)	11.74	52.3	12.22	51.1	12.70	44.8
서울특별시	10.84	90.2	11.45	88.8	12.04(12)	80.0(1)
부산광역시	12.50	57.4	13.25	56.6	13.98(7)	51.4(5)
대구광역시	10.94	52.8	11.56	51.8	12.17(11)	46.1(8)
인천광역시	9.39	71.0	9.81	67.3	10.26(15)	62.6(2)
광주광역시	9.85	46.6	10.31	45.4	10.83(13)	41.9(9)
대전광역시	9.38	58.3	9.83	57.5	10.34(14)	49.4(6)
울산광역시	7.47	71.2	7.91	70.7	8.34(17)	61.4(3)
세종특별자치시	15.22	-	14.70	38.8	12.67(10)	47.6(7)
경기도	9.39	72.6	9.77	71.6	10.15(16)	61.2(4)
강원도	15.71	26.9	16.18	26.6	16.57(4)	22.2(16)
충청북도	13.75	34.2	14.13	34.2	14.50(6)	26.6(13)
충청남도	15.27	35.5	15.64	36.0	16.04(5)	30.2(11)
전라북도	16.21	26.0	16.70	25.7	17.24(3)	22.8(14)
전라남도	19.19	21.4	19.64	21.7	20.14(1)	17.4(17)
경상북도	16.21	28.3	16.76	28.0	17.30(2)	22.7(15)
경상남도	12.50	43.3	12.95	41.7	13.40(9)	36.0(10)
제주특별자치도	13.01	28.5	13.36	30.6	13.57(8)	30.1(12)

그러나 사회복지 예산지출과 재정자립도와는 역비례 관계가 아니다. 전남과 강원도의 경우 실제로 사회복지 비용 지출은 전국에서 15, 16위로서 최하위 수준이다. 제주도의 경우는 재정자립도가 낮은 편이기는 하나 사회복지비용 예산비율이 압도적으로 최하위라는 점은 특이하다. 아마도 이러한 원인은 제주도가 전국고령화지수가 8위에 기인하기 때문이라고 해석된다. 그러나 고령화비율이 높은 전남, 경북, 전북, 강원 역시 사회복지 비용예산비율은 전국에서 하위그룹에 속한 것을 보면 사회복지 예산지출과 재정자립도와는 역비례 관계가 아니고 오히려 사회복지 예산 가운데 노인복지 예산에 집중되어 있어 아동, 장애인, 여성 등의 사회복지 예산이 적다는 것을 의미하여 사회복지 예산 안에서 트레이드오프(trade-off)현상이 보여 지고 있다고 분석된다.

〈표 5〉 시도 지자체별 일반회계 중 복지예산 사회보장 비중

시도별	비중					
	2011		2012		2013	
	복지비율	자립도	복지비율	자립도	복지비율	자립도
전국(평균)	25.55	52.3	25.67	51.1	28.21	44.8
서울특별시	29.10	90.2	31.65	88.8	36.30(3)	80.0(1)
부산광역시	33.08	57.4	35.11	56.6	35.42(4)	51.4(5)
대구광역시	35.90	52.8	35.37	51.8	35.30(5)	46.1(8)
인천광역시	30.79	71.0	32.16	67.3	31.92(6)	62.6(2)
광주광역시	36.88	46.6	38.24	45.4	39.11(1)	41.9(9)
대전광역시	34.94	58.3	36.53	57.5	38.76(2)	49.4(6)
울산광역시	24.56	71.2	25.16	70.7	28.44(8)	61.4(3)
세종특별자치시	-	-	18.89	38.8	20.34(14)	47.6(7)
경기도	24.26	72.6	26.07	71.6	31.02(7)	61.2(4)
강원도	19.50	26.9	19.49	26.6	19.92(16)	22.2(16)
충청북도	22.89	34.2	23.28	34.2	24.22(11)	26.6(13)
충청남도	20.56	35.5	19.82	36.0	22.54(12)	30.2(11)
전라북도	23.02	26.0	23.12	25.7	24.31(9)	22.8(14)
전라남도	18.75	21.4	17.57	21.7	20.20(15)	17.4(17)
경상북도	20.39	28.3	19.92	28.0	21.58(13)	22.7(15)
경상남도	21.77	43.3	22.36	41.7	24.27(10)	36.0(10)
제주특별자치도	12.41	28.5	11.67	30.6	13.35(17)	30.1(12)

이와 같은 분석이 가능한 근거는 다음의 〈표 6〉이다. 〈표 6〉의 노인 60세 이상 천명당 노인여가복지 시설수와 재정자립도 관계를 보면 고령화비율과 재정자립도의 건전성이 역비례 관계인 바와 같이 노인 복지시설이 천 명당 가장 높은 전남의 경우 재정자립도 역시 최하위이고 그 뒤를 이어 고령화지수가 10위인 세종특별시가 2위라는 점은 노인복지시설이 과잉 공급되고 있다고 보일 정도로 이상치이다. 그 외의 곳인 전북, 충북, 충남이 천명당 노인여가복지시설수와 재정자립도가 역비례라는 점은 납득이 될 만하다. 이러한 결과를 보면 사회복지비용에 있어 고령화지수가 높은 자치단체일수록 노인여가복지 시설이 많이 공급되고 있는 반면에 아동, 여성, 장애인 여타의 사회복지비용은 전남, 경북, 전북, 충북, 충남 지역에서는 상대적으로 역차별 받고 있다고 해도 과언이 아니다. 2013년도 예산 기준을 보더라도 노인복지 예산 비율이 가장 높은 곳은 전남(2.58%)이었으며 이어 경북이 2.57%로 2위에 올랐고, 전북의 노인복지 예산 2.46%이다. 부산, 대전, 강원, 충북의 노인예산 비율은 모두 2.17%로 동일했다.

〈표 6〉 노인 60세 이상 천명당 노인여가복지시설수와 재정자립도

시도별	2011		2012		2013	
	노인복지시설	자립도	노인복지시설	자립도	노인복지시설	자립도
서울특별시	2.31	90.2	2.25	88.8	2.19(17)	80.0(1)
부산광역시	3.60	57.4	3.48	56.6	3.37(16)	51.4(5)
대구광역시	3.80	52.8	3.64	51.8	3.52(15)	46.1(8)
인천광역시	3.93	71.0	3.75	67.3	3.66(14)	62.6(2)
광주광역시	6.39	46.6	6.20	45.4	6.10(9)	41.9(9)
대전광역시	3.95	58.3	3.82	57.5	3.80(13)	49.4(6)
울산광역시	6.21	71.2	5.81	70.7	5.51(11)	61.4(3)
세종특별자치시	-	-	13.10	38.8	16.69(2)	47.6(7)
경기도	6.08	72.6	5.70	71.6	5.51(10)	61.2(4)
강원도	9.65	26.9	9.34	26.6	9.15(8)	22.2(16)
충청북도	14.61	34.2	13.83	34.2	13.47(4)	26.6(13)
충청남도	14.01	35.5	13.52	36.0	13.28(5)	30.2(11)
전라북도	16.41	26.0	16.10	25.7	15.82(3)	22.8(14)
전라남도	18.35	21.4	18.14	21.7	18.11(1)	17.4(17)
경상북도	13.20	28.3	12.95	28.0	12.71(6)	22.7(15)
경상남도	12.79	43.3	12.43	41.7	12.16(7)	36.0(10)
제주특별자치도	4.25	28.5	4.15	30.6	4.14(12)	30.1(12)

따라서 〈표 7〉을 보면 고령화지수가 높은 일수록 재정자립도가 낮으며 기타 행정서비스가 나쁠 수 있어 이들 지역에서는 세출증대와 세수감소가 앞으로도 지속될 수 있다는 가정이 가능하다. 〈표 7〉이 보여주는 것은 자체재원에서 가장 중요한 지방세의 시도별 비중을 보면 이 역시 자치단체 간 격차가 상당하다는 것을 알 수 있다. 경기도와 서울이 압도적으로 1, 2 순위이며 광역시 단위에서도 광주와 대전이 하위권이며 도 단위에서도 호남권이 하위권이며 영남권과 상당한 격차를 보이고 있어 이 현상이 가속화되고 있다는 점이다.

〈표 7〉 지방세 시도별 비중

시도별	단위(백만원)		
	2011	2012	2013
총계	52,300,144	53,938,064	53,778,881
서울	12,913,964	13,436,966	12,980,600(2)
부산	3,352,687	3,386,162	3,401,445(4)
대구	1,924,374	2,073,421	2,148,115(8)
인천	2,790,176	2,754,954	2,855,673(5)
광주	1,137,184	1,202,985	1,220,622(15)
대전	1,332,664	1,320,566	1,258,482(14)
울산	1,375,029	1,493,288	1,413,522(12)
세종	-	119,099	216,598(17)
경기	12,957,501	13,288,767	13,301,235(1)
강원	1,272,268	1,344,637	1,330,566(13)
충북	1,371,252	1,443,528	1,431,512(11)
충남	2,297,542	2,307,243	2,226,001(7)
전북	1,407,180	1,456,057	1,457,454(10)
전남	1,580,286	1,622,293	1,599,464(9)
경북	2,397,531	2,499,249	2,563,701(6)
경남	3,609,075	3,504,746	3,605,279(3)
제주	581,431	684,103	768,612(16)

2. 커뮤니티 붕괴

사회적 자본에 대한 이론가로 유명한 로버트 퍼트넘(Robert D. Putnam)의 “Bowling Alone : 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생(2009)”은 미국사회에서 공동체의 해체, 급속한 산업화, 경제적 불평등, 도시화, 범죄, 인종 등의 문제로 흥역을 겪었던 1960년대와 비교하여 지금의 미국사회는 또다시 새로운 형태의 공동체붕괴에 직면하고 있다고 언급한 바 있다. 일본에서도 야마시타 유우스케(山下祐介)교수가 “地方消滅の罅”라는 저서에서 커뮤니티의 붕괴를 지방소멸(地方消滅)이라는 단어로 언급되어 이미 일반화되어 있을 정도이다. 그에 의하면 일본은 2040년도까지 전국의 기초자치단체인 市町村의 과반수가 소멸하지만 그에 대한 정부의 인식과 대처가 잘 못되었다고 지적한 것이다. 그가 이러한 저서를 쓰게 된 동기는 일본의 저명한 지식인들로 구성된 정부위원회 형태인 “日本創成会議”의 좌장격인 마쓰다 리포트(増田レポート)에서 소멸되어 가는 자치단체에 대한 정책으로서 선택과 집중이라는 정부의 단일한 정책이 오히려 지방소멸을 가속화시킨다는 것이다.

우리나라도 예외는 아니고 오히려 미국과 같이 개인과 커뮤니티가족 간 단절, 그리고 일본과 같이 저출산 고령화로 인한 인구의 급감으로 인한 커뮤니티 붕괴가 동시에 발생하고 있다. 다음의 〈표 8〉을 보면 우리나라가 1인 가구 비율이 거의 4분의 1을 차지하고 있어 우리 사회가 확연히 가족구성 자체가 변해가고 있어 갔다는 점을 시사하고 있다.

〈표 8〉 가구원수별 기구수

행정구역별	거처종류별	가구원수별	가구수
전국	계	총계	17,339,422
		1인 가구	4,142,165
		2인 가구	4,205,052
		3인 가구	3,695,765
		4인 가구	3,898,039
		5인 가구	1,078,444
		6인 가구	241,063
		7인 가구 이상	78,894
구분	연도	내용	
1인가구 비율	2010	23.9(%)	
1인가구 수	2010	4,142,165(가구)	

이경은·김순은 등(2014)의 연구에 따르면 “2012년 기준 고령화율이 가장 높은 상위 60개 지방자치단체는 전남 고흥군을 포함한 16개가 고령화율 30%를 넘어섰으며, 나머지 44개의 지방자치단체의 경우에도 초고령사회의 기준인 고령화율 20%를 훌쩍 넘어섰음을 알 수 있다. 고령화율이 가장 높은 상위 60개 기초지방자치단체에서 가장 많이 포함된 광역자치단체는 전남으로 15개, 경북 13개, 경남 9개, 전북 8개, 충남 6개, 충북 5개, 강원 3개, 인천 1개 순이다. 인천의 1개 기초지방정부를 제외하고는 특별시 및 광역시에 해당하는 기초자치단체는 상위 60위 안에 들지 않았다. 이를 볼 때, 특별·광역시 보다는 도 단위에서의 고령화가 더욱 심각한 수준임을 알 수 있다(〈표 9〉 참조)”.

〈표 9〉 고령화율 상위 60개 기초지방정부('12년 기준)

순위	지역	지방정부명	고령화율	순위	지역	지방정부명	고령화율
1	전남	고흥군	33.79%	31	전북	무주군	27.84%
2	경북	의성군	33.25%	32	전북	고창군	27.56%
3	경북	군위군	33.22%	33	전남	완도군	27.38%
4	경남	합천군	32.47%	34	경남	하동군	27.03%
5	경남	남해군	31.74%	35	전남	해남군	26.35%
6	전남	보성군	31.19%	36	충남	부여군	26.23%
7	전남	곡성군	30.97%	37	전북	부안군	26.21%
8	전남	함평군	30.96%	38	전남	담양군	26.05%
9	경북	영양군	30.91%	39	인천	강화군	26.01%
10	경북	예천군	30.68%	40	전남	장성군	25.49%
11	경남	의령군	30.58%	41	충북	영동군	25.27%
12	전북	임실군	30.39%	42	전북	김제시	25.23%
13	경남	산청군	30.38%	43	경남	창녕군	25.13%
14	전남	신안군	30.27%	44	경북	상주시	24.86%
15	경북	영덕군	30.27%	45	전남	나주시	24.45%
16	경북	청송군	30.12%	46	전남	영광군	24.40%
17	충남	청양군	29.55%	47	경북	성주군	24.40%
18	전남	진도군	29.50%	48	충남	금산군	23.97%
19	전북	순창군	29.39%	49	경남	고성군	23.78%
20	경북	봉화군	29.38%	50	경북	울진군	23.57%
21	경북	청도군	29.11%	51	충북	단양군	23.27%
22	전남	구례군	28.75%	52	충남	태안군	23.27%
23	전북	진안군	28.69%	53	충남	예산군	23.25%
24	전남	장흥군	28.62%	54	경북	문경시	23.18%
25	경남	함양군	28.55%	55	경남	거창군	23.12%
26	충북	보은군	28.36%	56	강원	횡성군	23.03%
27	전남	강진군	28.17%	57	경북	고령군	23.02%
28	충북	괴산군	28.16%	58	강원	양양군	22.97%
29	전북	장수군	28.00%	59	강원	영월군	22.71%
30	충남	서천군	27.99%	60	충북	옥천군	22.44%

이러한 현상은 커뮤니티 붕괴로 이어져 지역 내의 민과 관의 거버넌스 구축도 불가능하게 되었다. 예를 들어, 경기도 연천군 청산면의 경우 서울세종로 중앙청사에서 63킬로 정도 떨어져 있고 서울 지하철1호선 소요산역에서 10분 이내의 비교적 도시화된 면단위이며 2014년도 기준으로 인구도 비교적 많은 4,370명(남: 2,233명 여:2,110명)이며 외부로부터의 자원봉사자, 마을기업의 창업 등이 적절한 조건을 갖추고 있다. 또한 서울지하철 1호선 연변에는 크고 작은 대학들이 있어 관한 협력도 유리한 장소이어서 커뮤니티 만들기에 매우 적절한 곳이다.

그러나 커뮤니티 만들기에 필수적인 청산면의 지역 리더들을 보면 사정은 달라진다. 2015년도 3월 현재 청산면의 지역단체장 8명(주민자치위원장, 이장협의회장, 지도자협의회장, 새마을부녀회장, 방위협의회장, 체육회장, 바르게살기위원장, 청산봉사회장), 주민자치위원 17명, 이장협의회 11명, 새마을지도자 24명 총 60명은 모두 60대 후반에서 70대 노인들이며 지역리더로서 더 이상 후계자도 없으며 육성도 안 되는 상황이다. 소위 시민단체라는 NGO단체도 없다. 2008년도 농림축산식품부의 국고보조금을

받아 60억 원을 집행하여 농촌체험마을사업으로 김치마을협동조합을 운영하고 있으나 전국의 체험마을 사업이 실패한 바와 같이 이곳 역시 운영난에 허덕이고 있다. 반면에 인구 4,370명인 청산면에 65세 이상 인구는 1,089명으로서 24.9%인데 경로당은 12곳으로서 약 90명에 한 개의 경로당이 있는 것이다. 반면에, 0세에서 9세까지 아동은 244명인데 어린이보육센터는 단 1곳이다 라는 점은 노인들이 많아서 경로당이 많기도 하지만 노인들 간의 지역 이기주의, 선거 때마다 노인 복지시설을 확대하는 단체장과 지방의원들의 선거권이 있는 노인들에게 선심성 행정의 본보기라고 볼 수 있다. 당연히 어린이 보육환경이 심각하여 젊은 부부는 사설보육원에 맡기든가 이마저도 없으면 자신의 고향에서도 정착하여 살기 어려운 농촌 커뮤니티로 이미 변모하였으며 사회복지 예산집행에 있어서 대상자에 따라서 심각한 불균형이 발생하고 있는 것이다. 이런 상태에서 젊은 층을 대변하는 지역 리더도 없고 당연히 노인중심으로 커뮤니티가 운영되고 있다는 점은 다름 아닌 커뮤니티 붕괴라고 할 수 밖에 없다.

3. 중앙부처의 하향식이면서 관주도적인 국고보조사업

중앙부처의 일률적인 정책이 지역 간 특수성을 소멸시켜 정책실패에 이른다는 기존연구는 매우 많다. 그럼에도 불구하고 중앙부처는 자신들의 존재의 이유도 되며 국회의 법률제정권한 및 시행령 제정권한, 예산배분권한 등을 활용하여 하향식이면서 주도적인 국고보조사업을 집행하고 있다. 자치단체의 가장 큰 예산비중이 되어가고 있는 사회복지비용만 해도 그렇다. 2014년도 기준으로 부면 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 농림식품부, 교육부, 국가보훈처, 중소기업청 등 7개 부처 53개 사업으로서 총 3조4,567억 원의 예산이 투입되었다. 정부예산 뿐만이 아니라 여기에 자치단체의 예산까지 더해져서 전술한 바와 같이 자치단체의 총 재정지출의 30%까지 육박하고 있는 것이다.

〈표 10〉 중앙부처별 사회복지 사업 수 및 예산 현황

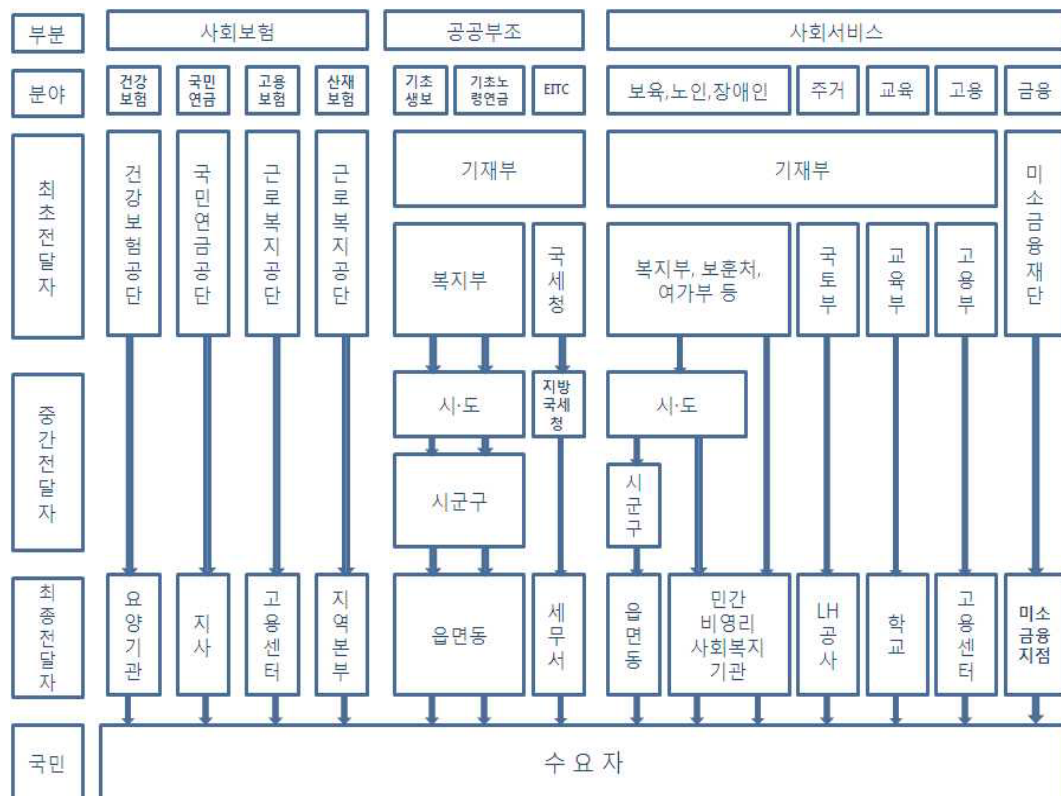
(단위 : 개, 억 원)

구분	사업 수	사회서비스 제공 (연도별 예산)				복지전달체계 운영지원 사업 (연도별 예산)			
		'12	'13	'14	소계	'12	'13	'14	소계
복지부	33	21,833	25,242	27,904	74,979	1,254	1,777	2,312	5,343
여가부	10	1,123	1,506	1,598	4,227	15	15	15	45
고용부	3	566	640	866	2,072	0	0	0	0
농식품부	2	338	399	490	1,227	0	0	0	0
교육부	1	0	0	1,008	1,008	0	0	0	0
보훈처	2	187	225	242	654	0	0	0	0
중기청	2	14	115	117	246	0	0	0	0
합계	53	24,061	28,127	32,225	84,413	1,269	1,792	2,327	5,388

〈표 10〉에서 보여 지는 바와 같이 중앙정부의 예산만 보더라도 사회복지 서비스가 서비스 제공뿐만이 아니라 복지전달체계를 위한 예산만해도 2012년도만 해도 연간 1300억 정도에서 2014년도에 약 1000억이 증액된 2300억 원 정도로 편성되어져 있다. 현재 사회복지 서비스는 지방자치단체를 통해

170개 사업(58%)이 전달되고 있으며, 사회보장정보시스템 확대·구축(2013년.2월), 통합서비스 제공 요구 증가로 지자체 역할이 증대되고 있다. 사회복지업무의 일선 행정기관인 읍면동(3,487개)에 복지담당공무원 평균 2.9명(복지직 2.0명, 행정직 0.9명) 근무하고 있는 실정이다(〈표 1〉참조). 다음의 〈표 11〉은 우리나라의 사회복지서비스 전달체계에 대한 개요인데 이와 같은 사회복지 전달체계는 공공주도와 민간주도로 구성되어 있으며, 아직은 공공주도의 복지서비스 전달이 대부분을 차지하고 있다. 현재 사회복지 서비스라고 하는 노인, 장애인, 아동 등 사회적 약자에게 재활·가사·보육 등 사회서비스 제공이 부처 간 심지어는 부처 내에서도 대상에 따라 별도의 사회서비스 전달체계를 구축하고 있으며 이런 현상은 고스란히 자치단체에서도 유사한 양상으로 전개되고 있다. 중앙정부의 거의 대부분이라고 할 수 있을 정도로 17개 부처 292개 복지사업은 다양한 공공기관을 통해 국민에게 전달되고 있으며, 지방자치단체가 가장 핵심적인 복지전달체계 기능을 수행하고 있다.

〈표 11〉 우리나라 사회복지전달체계



출처: 총리실 주관 관계부처합동자료(2013).

예를 들어, 방과후돌봄 사회복지서비스의 경우는 부처 간 중복서비스의 한 사례이다. 물론 이 사업 뿐만 아니라 복지사업들 간에 상당은 부처 간 사업내용은 유사하고 대상은 동일하지만 부처별 사업추진기관의 상이 사업추진부처가 달라 연계와 협력이 이루어지지 않고 있다는 지적이다¹⁾. 그러나 지역 내의

1) 교육부의 『방과후학교』사업은 전국 학교 중 99.9%가 방과후학교 운영, 전국 학생 중 65.2%가 방과후학교에 참여하고 학교 급별 참여율을 보면 초등학교의 경우 61.8%, 중학교의 61.4%, 고등학교의 74.5%가 방과후학교에 참여하고 있다(교육과학기술부, 2011). 또한, 여성가족부의 『청소년방과후아카데미』사업의 경우도 2005년도부터 시작하여 2011년 현재 전국 200개소에 약 8,100여명의 청소년들이 이용. 주 대상은 초등학교 4학년부터 중학교 2학년으로 맞벌이, 한부모, 취약계층 가정 청소년 교과교육, 특기적성교육, 진로지도, 개인생활지도, 심리상담, 지역사회 참여활동, 급식 및 귀가지도 등 종합적인 서비스를 제공하고 있으며 보건복지부의 『지역아동센터』사업은 학령 전 아동부터 고등학생까지의 전 연령층을 대상으로 하고 있으나 주 대상은 초등학교생이고 소수 중학생 이상 또는 학령전 아동도 포함하고 있다. 이러한 유사한 사업에 대하여 한국청소년정책

지방자치단체 혹은 각종 NGO 등에 의하여 방과후서비스와 유사한 것들이 별도로 추진되고 있고, 시행중인 기관 간 협력이 활발히 이루어지고 있지 않는 것이 현실이다. 때로는 동일 생활권 내 방과 후 학교와 방과후아카데미 및 지역아동센터가 서로 저소득층 청소년을 확보하고자 경쟁하고 있는 것으로 보이기도 한다. 따라서 방과 후 학교의 교과프로그램, 특기적성프로그램 및 초등돌봄교실로는 방과후서비스의 수용을 감당할 수 없고, 학교 교사들의 경우 방과후학교를 확대할 경우 업무과다와 피로누적을 호소하는 경우가 많아 지역사회 내 방과후아카데미나 지역아동센터 등 학교 외 방과후돌봄서비스를 적극 연계하는 것이 매우 필요하다(임승빈, 2014).

심지어는 동일한 부처 내에서의 유사중복 사업도 있다. 예를 들어, 2014년 세월호 참사 이후 해상 재난안전에 관하여 관심도 크고 예산투여가 필요한 사업이지만 이 역시 '해안안전항만사업'과 '항만시설 유지보수사업'과 구별하기 어렵다는 것이 전문가들의 평가이며 사업을 통합할 것을 권고하고 있다. 예를 들어 항만시설유지보수(비총액)사업은 재해에 취약한 노후 항만시설물 보수·보강을 실시하는 사업이다(〈표 12〉참조).

〈표 19〉 항만시설유지보수사업 중 노후 항만시설물 보수보강사업 세부내역

(단위: 백만원)

- 홍도항 동방파제 보강 : 3,000
- 거문도항 동방파제 보강 : 5,000
- 완도항 남방파제 보강 : 3,000
- 옥계항 북방파제 보강 : 5,000
- 구룡포항 방파제 및 호안 보강 : 4,000
- 후포항 동방파제 보강 : 3,000
- 용기포항 구항·신항 서방파제 보강 : 2,524원(준공소요)
- 연평도항 남방파호안, 남방파제 보강 : 1,534(준공소요)
- 여수신항 동방파제 보강 : 5,000

출처 : 해양수산부, 「2014년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」(2013. 9)

이에 비하여 재해안전항만구축사업은 폭풍 지진해일 등으로 인한 침수피해 방지대책 및 외곽시설 보수보강대책 추진을 주요 역점 과제로 선정하고 대규모 자연재해로 인한 피해 재발을 근본적으로 방지할 목적으로 항만시설을 개선하는 사업이다. 그러나 현재 동 사업에서 추진하고 있는 군산항 방파제 보강사업과 2014년 신규로 반영된 여수신항 서방파제 보강 사업은 노후 항만시설을 보강하는 사업이다.

〈표 20〉 여수신항 서방파제 보강 사업 개요

- 목 적 : 노후 항만시설 보강으로 시설물 안전 확보
- 사업내용 : 서방파제 보강 1식
- 사업기간 : 2014년 ~ 2017년
- 사 업 비 : 441억원

출처 : 해양수산부(2013. 9)

이는 대규모 자연재해로 인한 피해 방지라는 목적에 부합하기 보다는 통상 항만시설유지보수사업에서 실시하던 재해취약 노후 항만시설 보강에 부합하는 사업에 해당하는 것이며 향후 양 사업의 구별을 명

연구원의 보고서에 의하면 부처간 사업을 통합할 것을 권고하고 있다. 출처: 한국청소년정책연구원(2011), 방과후돌봄서비스 실태와 개선방안.

확히 하지 않는다면 굳이 분리해서 추진할 이유가 없는 것이다(한국조세재정연구원, 2015).

자치단체가 중앙정부의 국고보조금에 의존하고 있는 비율은 점점 강해지고 있다는 것은 어제 오늘의 일이 아니나 앞서 언급한 바와 같이 2005년 이후 자주재원 보다는 일반재원 중심의 세입을 강화시켜 중앙재정 의존성이 심화되고 있다. 세출 부문 역시 중앙재원에 대한 의존성이 높기 때문에 중앙부처가 사업별로 갖고 있는 평가, 감사, 지도, 감독 등에 의하여 중앙의 통제 기능은 축소되었다고 볼 수 없다. 오히려 앞서 사회복지와 재난안전 사업의 사례들과 같이 부천 간 국고보조사업 급증에 따른 부정적 효과를 보이고 있다. 심각한 점은 보건복지부와는 비교도 안 될 정도로 이렇게 막대한 부채의 대부분이 국토부와 해양수산부의 토목개발과 주택, 도로, 철도, 항만사업에 의하여 발생하고 있다. 2015년도 국토교통부의 예산은 22.7천억원으로 약 3.8%가 전년대비 증액되었다. 해양수산부의 예산도 4조 7,050억 원으로 약 8%가 전년대비 증액되었다. 4대강 사업이 종결된 것을 감안하면 순수하게 국토부와 해양수산부 예산은 약 10% 증액된 것이고 추경예산까지 고려한다면 2015년도에도 막대한 예산이 토목사업에 투입될 것이다. 문제는 이들 중앙부처의 상당수 사업들이 무분별하고 낭비성이 강하며 지역 내에서는 연계성도 매우 떨어져 정책효율성을 물론 정책효과성도 기대 못한다는 것이다(〈표 14〉참조). 비단 국토부와 해양수산부 뿐만 아니라 농림축산식품부, 보건복지부, 심지어는 문화체육관광부에 이르기까지 지역단위에서 건설 사업을 집행한다는 데 있다.

〈표 14〉 예산낭비 신고현황 (2005~2010 상반기)

(단위: 건)

	신고 건수(I+II)		낭비로 판단된 사례(I)	
	건수	비중	건수	비중
1. 조직운영	297	7.0%	43	8.4%
2. 물품,청사	523	12.4%	66	12.8%
3. 건축, 토목	2,415	57.2%	269	52.3%
4. 복지지원	134	3.2%	32	6.2%
5. 산업지원	147	3.5%	20	3.9%
6. 교육지원	103	2.4%	16	3.1%
7. 기타지원	126	3.0%	6	1.2%
8. 축제, 행사	42	1.0%	1	0.2%
9. 대민행정	197	4.7%	33	6.4%
10. 정책, 제도	235	5.6%	28	5.4%
합계	4,219	100.0%	514	100.0%

출처: 한국재정학회, 2010, 『재정집행의 효율성 제고방안 연구-예산낭비신고 및 예산성과금 제도를 중심으로』 p.107-108.

이들 예산낭비 분야 중에서 SOC 분야가 차지하는 비중은 매우 크다. 상기 〈표 14〉를 보면 2005년 3월부터 2009년 12월까지 예산낭비신고센터에 접수된 총 7,492건 중 예산과 관련한 4,219건을 분석한 결과 약 57.2%가 건축 및 토목 분야 (도로, 건축물, 토지, 교통, 문화체육시설, 산업단지 포함)와 관련된 예산낭비 사업이었으며 이것은 국민들이 건축 및 토목과 관련한 예산낭비를 심각하게 인식하고 있음을 보여주고 있으며 실제로 예산낭비로 판단된 514 건의 사례 중 약 52.3% 인 269건이 건축 및 토목 분야 (도로, 건축물, 토지, 교통, 문화체육시설, 산업단지 포함)로 나타나고 있다.

IV. 집권과 분권의 2분법적 논의를 넘어서 새로운 대안 모색

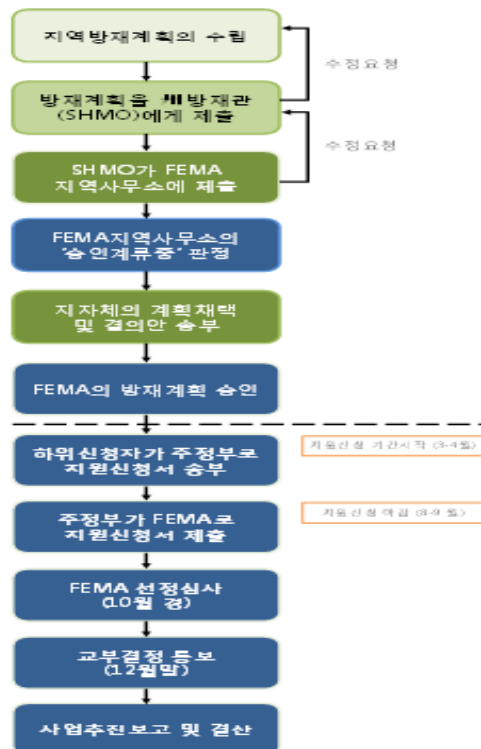
1. 수직적 칸막이 중앙정부에서 수평적 협업행정으로 전환

미국의 연방정부 재난관리청(FEMA) 기본 방향을 보면 연방은 명령하지 않고 지원과 조정을 하는 역할(not command, but support, not command but coordinate)에 머무르고 있다. 지방을 살리기 위해서는 중앙정부가 바뀌어야 한다. 분권론적 시각에서도 전략을 바꿔야 한다. 사무권한의 이양을 바라기 보다는 지방에 간섭하지 말고 중앙정부의 정책들 자체가 진정으로 자치단체에 지원하는 정책인지 먼저 판단하고 그리고 중앙부처 자신들의 정책들을 조정하는 것이 선행되어야 하는 것이다. 정치행정적인 분권에서 물리적 공간으로의 분산정책이 필요할 때이다. 지방을 지키기 위해서라도 지방 스스로가 길을 찾도록 중앙정부는 도와줘야 한다는 논리이다.

우리나라의 국고보조 사업의 비효율성과 비효과성은 이제는 도를 넘었고 정리합리화를 해야만 하는 시기이나 쉽게 정리가 안 되는 점은 부처 간의 수직적 칸막이 행정이 여전히 성행하기 때문이다. 이를 시정하기 위해서는 제주특별자치도의 사례와 같이 중앙부처의 권한을 이양 또는 폐지하는 것이 바람직하고 예산적 관점에서는 지방으로의 포괄보조금(Block Grants)이 확산되어야 할 것이다. 따라서 사회복지 사업의 예만 보더라도 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 농림식품부, 교육부, 국가보훈처, 중소기업청 등 7개 부처 53개 사업은 재조정 되어야 할 것이다.

2. 하향식 관주도에서 상향식 지역주민의 정책이니셔티브 제도 정착화

미국 재난관리청(FEMA)의 지역재난경감계획(Local Hazard Mitigation Plan)사업의 경우 예방사업 예산 가운데 5%를 주민이 정책이니셔티브를 갖고 참여하는 사업에 할당하고 있다(그림 1) 참조).



출처: 안재현(2015), 자연재해예방사업 추진체계 발전방안, 국민안전처 재해경감워크숍 발제문, 2015년3월12일.

일본의 경우도 방재마을 만들기 사업에서 재난관리에서 국고보조사업 예산이 결정되는 프레임워크는 민간의 자율조직이 참여하는 것이 기본으로 되어 있으며 정책이니셔티브 역시 지역사회의 자율적 조직이다. 자치단체에서 도시방재구획단위, 마을단위 방재역량 평가를 실시하고 위험성 정도 판정, 지역특성에 따른 과제 정리, 시민의식 조사에 따른 예방사업 필요부분 파악하고 자치단체의 관련부서 및 시민이 참여하여 '시민부회'를 구성하고 국고보조금을 신청하는 것이다.

우리나라의 많은 국고보조사업이 실패한 원인은 주민참여의 결핍에 있다는 점에 대해서는 수많은 연구결과가 있으므로 지역사회에서의 국고보조사업이 성공적으로 수행되기 위해서는 사업 계획의 초기 단계부터 사업의 완료까지 주민참여가 필수적이다. 이를 위해서 지금과 같은 하향식 관주도 방식에서 지역주민이 정책이니셔티브를 갖는 상향식으로 전환하는 것이 바람직하다고 본다.

3. 공동체주의 재구축

로버트 퍼트넘(Robert D. Putnam)의 "Bowling Alone : 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생"에서 현재의 미국과 같은 거의 같은 문제를 놓고 고민하던 금박 시대(Gilded Age)와 진보의 시대(Progressive Era)의 미국을 반추함으로써 시사점을 찾으려고 한다²⁾. 그 시절 미국도 공동체의 해체, 급속한 산업화, 경제적 불평등, 도시화, 범죄, 인종 등의 문제로 홍역을 치르고 있었지만 시민의 광범위한 참여 의지를 일깨우고 각종 사회 운동으로 그 열기를 끌어들이므로써 새로운 환경에서 공동체를 다시 형성하는 데서 해결 방안을 찾았다는 것이다.

우리나라에서도 2007년 사회적 기업육성법, 2011년 말 협동조합기본법 통과, 2011년 마을공동체를 강조하는 박원순 서울시장의 등장을 계기로 2014년 지방선거에서도 신뢰와 협동을 중시하는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합을 강조하는 단체장의 공약이 풍성했다.

그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 아직까지도 지역사회복지와 공공 서비스 등에 정부차원의 직접적인 서비스제공이나 지방자치단체에 직접적인 지원이 일반적이다. 반면, 미국, 영국과 일본에서는 지역 NPO, 시민단체, 사회적 기업에 대한 지원을 전체적으로, 그리고 자율적으로 관리, 감독할 수 있는 정부와 민간조직의 중간지대에 있는 중간지원조직이 활성화 되어있다. 반관반민의 기금으로 운영하는 중간지원조직을 설립하여 지역 NPO, 시민단체, 사회적 기업 등을 재정적으로 지원해 나간다면, 예산은 절감하면서도 정권과도 중립적이며 복지서비스를 효율적이고 경제적으로 제공할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 이런 중간지원조직이 활성화 되고 특히, 지원을 받은 사회적 기업의 숫자가 늘어난다면 실제적인 일자리 창출 효과도 가져올 수 있을 것이다. 반면, 중간지원조직이 지역사회의 조직들과 행정 파트너십 원칙을 확립할 때 의사결정면에서 개입을 최소화 하는 방안으로 가지 않으면 지역사회의 조직의 자립에 문제가 생기고 문제점이 발생할지도 모른다. 때문에 중간지원조직에서 지역별, 과제별 네트워크로 나뉘, 각각의 특성을 인지하여 상호적 협력 관계를 연계해 가며 구축해 가는 것이 중요한 과제가 될 수 있다. 특히, 우리나라는 중간지원조직의 사회적 인식, 정부와 지역사회의 조직의 파트너라는 인식을 확립하고, 위의 문제점 등을 타산지석으로 삼아서 중간지원조직을 운영해야 할 것이다.

2) 퍼트넘에 의하면 '금박 시대'는 1870~1900년, '진보의 시대'는 1900~1915년에 해당한다. '금박 시대'는 특히 미국 역사에서 산업혁명이라 부를 정도의 엄청난 발전, 빈부 격차, 정치적 부패, 상층 계급의 무절제함으로 이름 높은 시대였다.

V. 결론

사실 지금의 우리 지방자치위기를 인구구조 변화로서 모든 것을 설명하는 옳지 않다. 이보다 적었던 인구에서도 과거의 우리나라 뿐만 아니라 지금도 인구가 적은 국가가 모두가 약소국가가 아니다. 오히려 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등 북유럽 국가는 항상 인구가 적었고 고령화율도 높다. 문제는 지방자치에 대한 논쟁을 규범적으로 접근하지 말고 지방자치의 원래의 의미인 지역공동체 주민들이 자유의 원리로 자치실현이 가능 한지에 대해 질문하는 것이 중요하다.

지금의 우리나라의 지방자치를 묘사해보면 큰집과 많은 사람, 그리고 많은 권한을 지방에 주었긴 하였으나 가족 구성원들이 점차 빠지고 있으며 중앙정부 또한 자치단체와 유사한 권한을 갖고 있으면서 각 부처가 경쟁적으로 자신들의 권한을 국회라는 통로를 통하여 행사하고 있는 것처럼 보인다. 그리고는 아무도 책임을 지지 않고 네 탓만 하고 있다. 이를 치유하기 위해서는 의원입법 형태로 행정부가 제출하는 법안을 제도적으로 막는 근본적인 규제가 필요하며 유사한 중앙부처의 사업은 통폐합하여 포괄보조금화 하는 것이 시급하다고 본다. 지방자치단체에서는 커뮤니티 재생을 위하여 민-민, 관-민, 관-학 등의 진정한 거버넌스를 구축하고 이들 거버넌스 조직에게 권한과 예산을 쥐야한다. 즉, 지방의 지방을 위한 커뮤니티 지방자치가 이뤄지도록 노력해야 할 것이다.

- 참고문헌 -

- 이경은·김순은(2014), 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제, 한국지방정부학회 하계학술대회 발표문.
이 논문은 2013년도 한국연구재단의 한국사회과학연구지원(SSK)에 의하여 연구되었음. (NRF-2013-S1A3A-2043223)
- 이승종(2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 한국지방정책연구소/이달곤 의원실 공동 주최 세미나 발제문, 2008.9.17일, 국회의원회관 대회의실.
- 이원일(1998) “광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로” 한국행정학보
- 이재원(2010), 급증하는 국가 부채에 대응하기 위한 중앙·지방재정 제도 개선방안, 한국지방정부학회 춘계세미나(2010년 5월 14일)
- 임승빈(2007). 21세기 일본의 국가기능 재편과 한국에의 시사점. 서울대학교 행정대학원 제330회 『정책&지식』포럼.
- 임승빈(2011). 정부 간 기능배분에 관한 실험적 적용에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 제18권 제1호, pp.141-158.
- 임승빈(2014), 우리나라 사회복지 민간 전달체계에 현황 및 과제, 지방행정, 2014.1, 서울:지방행정공제회.
- 한국조세재정연구원(2015), 대규모 사회적 재난대응관리 사업군 심층평가보고서.
- F.Fukuyama(2004). *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. NY: Cornell University Press.
- Peter John(2001). *Local Governance in Western Europe*. London:SAGE Publications.
- Wolman, Harold. 1990. “Decentralization: What It Is and Why We Should Care.” In Robert J. Bennett. *Decentralization, Local Governments, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press. 29-4.
- 노구찌유끼오(野口悠紀雄(2010)), 日本を破滅から救うための経済学, ダイヤモンド社.
- 야마시타 유우스케(山下祐介(2014)), 地方消滅の罟, 筑摩新書.



메모

Lined area for writing notes.



This image shows a full-page view of a blank sheet of lined paper, similar to a page from a notebook or memo pad. At the top left, there is a dark gray rectangular header. Inside this header, on the far left, is a small white icon depicting a notepad with a pencil. To the right of this icon, the Korean word "메모" (memo) is written in white. The rest of the page is filled with evenly spaced, light gray horizontal lines, providing space for writing.



메모

Lined area for writing notes.





메모

Lined area for writing notes.



메모

Lined area for writing notes.





메모