

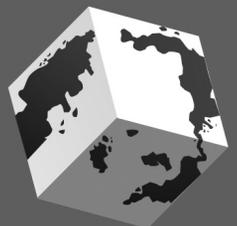
현 정부 지방분권정책의 평가와 과제

*A Study on the Evaluation and
Measure of Decentralization Policy
in the Present Government*

Gyeonggi Research Institute

정책연구 2011-03

조성호 외



연구책임 | 조성호 (경기개발연구원 연구위원)

공동연구 | 이용환 (경기개발연구원 연구위원)
이현우 (경기개발연구원 연구위원)
인영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)
윤태웅 (경기개발연구원 연구위원)



정책연구 2011-03

현 정부 지방분권정책의 평가와 과제

- 인 쇄 2011년 1월
- 발 행 2011년 1월
- 발 행 인 좌승희
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원, 2011
I S B N 978-89-8178-606-9 93350



현 정부 지방분권정책의 평가와 과제

현 정부에서는 정권 초기 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정하여, 기존의 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하고 대통령소속 지방분권촉진위원회를 발족하는 등 강력한 지방분권정책 추진 체계를 확립한 바 있다. 그러나 현 정부의 지방분권정책이 현재까지 보여주고 있는 추진실적에 대하여 중앙정부 및 소속기관과 학계의 견해가 상반되고 있다.

따라서 본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책들 가운데 중앙행정권한의 지방 이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충 등 세 가지 분야에 대하여, 효과성 평가를 실시하였으며, 그 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째로 중앙행정권한의 지방이양에 대한 평가 결과, i) 사무이양 분야에 대해 총 3,365건의 국가사무 지방이양을 계획하였으나, 1,178건에 대한 이양사무 확정이 이루어졌고 이 가운데 4건만 이양이 완료된 것으로 나타났다. ii) 사무구분 및 사무배분 체계 분야에 대해서는 위임사무 폐지 및 이양의 노력이 원활히 이루어지지 않았고, 명확한 사무배분의 기준과 원칙 재정립에 따른 지방이양심의가 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가되었다.

둘째로 특별지방행정기관의 기능조정에 대한 평가 결과, 1단계 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3개 분야 이관에 대해서는 관련 법령 개정이 완료되어 업무이양에 따른 인력과 재원이 이양되었으나, 특별지방행정기관의 단위사무 중 단순 집행적 성격의 사무가 이양된 것이며, 2단계 정비대상에 대한 추진계획은 아직 구체화되지 않고 있는 것으로 평가되었다.

셋째로 자치재정권의 확충에 대한 평가 결과, i) 국세와 지방의 합리적 조정

분야에 대해 지방소비세 도입과 지방세 세목체계의 간소화는 원활히 추진된 반면, 지방소득세 도입 및 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대는 지방세수 및 납세자의 세부담에 변화가 없는 것으로 평가되었다. ii) 지방교부세 제도 개선 분야에 대해 특별교부세 부분에서는 재해취약지역 등에 사전예방사업이 가능해지게 된 반면, 보통교부세·분권교부세·지역발전교부세 부분은 지방재정의 확충 및 건전성·책임성 등에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 평가되었다. iii) 지방재정의 투명성·건전성 제고 분야에 대해서는 기존의 이중적인 결산보고체계가 개선되어 중복 및 상호모순 등의 기존 문제점이 개선된 것으로 평가되었다.

이상의 평가결과를 토대로, 현 정부의 지방분권정책이 향후에 소기 계획한 바를 충실히 집행해 나가기 위한 분야별 개선과제를 제시해 보면, 다음과 같다.

첫째로 중앙행정권한의 지방이양 측면에서, 사무이양에 따른 단위사무별 소요비용을 측정하기 위한 ‘(가칭)사무이양 재정평가위원회’를 구성하여 지속적인 재정 지원 방안을 개선해 나가야 할 것이고, 광역자치단체 중심의 사무배분 체계화가 이루어지도록 해야 할 것이며, 권한배분에 관한 법률을 제정하는 과정에서 국회 및 중앙정부가 보충성원칙을 지키지 않고 지방정부의 권한을 침해할 경우, 헌법재판소에 규범적 통제를 위한 권한쟁의심판청구권을 행사해야 할 것이다.

둘째로 특별지방행정기관의 기능조정 측면에서, 중앙정부는 확고한 의지를 가지고 특별지방행정기관의 지방이양을 추진해야 할 것이고, 필요한 인력 및 재원을 국가에서 지원해 주어야 할 것이다. 또한, 필요한 교육과 훈련을 지방자치단체 차원에서 실시하여 전문성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째로 자치재정권의 확충 측면에서, i) 지방자치단체의 과세자주권이 확충되어야 할 것이고, 지방소득세·소비세의 기능을 강화하여 지방세 세수의 안정성과 신장성을 제고해야 할 것이다. ii) 지방자치단체에 대한 인센티브를 확대하는 방향으로의 지방교부세의 개선이 필요하다. iii) 원가회계준칙 제정이 마련되어야 할 것이고, 기초자산 및 부채 평가기준이 재정립 되어야 할 것이며, 복식부기 회계제도에 대한 체계적인 관리가 이루어져야 할 것이다.

키워드

현 정부의 지방분권정책, 중앙행정권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충, 효과성 평가



차례

■ 제1장 서론 / 3

제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5

■ 제2장 이론적 검토 및 분석틀 설정 / 9

제1절 정책결과 평가에 대한 이론적 검토	9
1. 정책결과 평가의 개념	9
2. 정책결과 평가의 역사적 전개와 유사 개념	10
3. 정책결과 평가의 과정	13
4. 정책결과 평가의 기준	14
제2절 선행연구 검토 및 분석틀 설정	18
1. 지방분권정책 평가에 관한 선행연구 검토	18
2. 분석틀 설정	23

■ 제3장 중앙행정권한의 지방이양 / 27

제1절 추진 계획	27
1. 중앙행정권한 지방이양의 의미	28
2. 사무구분 및 사무배분 체계의 의미	29
3. 중앙행정권한 지방이양의 실무상 추진상황	31
제2절 추진 실적	32
1. 중앙행정권한의 지방이양을 위한 사무총조사 결과	32
2. 지방이양사무의 발굴 실적	33
3. 사무구분 체계의 개선 실적	34
제3절 평가	36
1. 사무이양에 대한 평가	36
2. 사무구분 및 사무배분 체계 개선에 대한 평가	37
3. 총괄 평가	39

제4절	개선 과제	42
	1. 사무이양 촉진을 위한 개선과제	42
	2. 사무구분 및 사무배분 체계화를 위한 개선과제	44
제5절	소 결	46

■ 제4장 특별지방행정기관의 기능조정 / 51

제1절	추진 계획	51
	1. 특별지방행정기관의 현황	51
	2. 특별지방행정기관 정비추진계획	53
제2절	추진 실적	57
	1. 1단계 정비대상 추진 실적	57
	2. 2단계 정비대상 추진 실적	60
제3절	평가	61
제4절	개선 과제	63
	1. 특별지방행정기관 지방이관을 위한 기본과제	63
	2. 단계별 특별지방행정기관 지방이관을 위한 보완사항	65
제5절	소 결	66

■ 제5장 자치재정권의 확충 / 71

제1절	추진 계획	71
	1. 국세와 지방세의 합리적 조정	71
	2. 지방교부세 제도 개선	78
	3. 지방재정의 투명성·건전성 제고	81
제2절	추진 실적	84
	1. 국세와 지방세의 합리적 조정	84
	2. 지방교부세 제도 개선	88
	3. 지방재정의 투명성·건전성 제고	91
제3절	평가	94
	1. 국세와 지방세의 합리적 조정	94
	2. 지방교부세 제도 개선	100
	3. 지방재정의 투명성·건전성 제고	104

제4절	개선 과제	105
	1. 국세와 지방세의 합리적 조정	105
	2. 지방교부세 제도 개선	107
	3. 지방재정의 투명성·건전성 제고	109
제5절	소 결	110

■ 제6장 결론 및 정책건의 / 115

■ 참고문헌 / 119

■ 표차례

<표 2-1> 정책결과 평가의 유사개념	12
<표 2-2> 정책결과 평가의 기준	16
<표 2-3> 지방분권정책 평가에 대한 통시적 선행연구 종합	20
<표 2-4> 지방분권정책 평가에 대한 분야별 선행연구 종합	22
<표 3-1> 중앙행정권한 지방이양 분야에 대한 지방분권과제	28
<표 3-2> 「지방자치법」상 사무구분에 관한 근거	30
<표 3-3> 국가·지방자치단체간 단위사무 배분 현황	33
<표 3-4> 중앙행정권한 지방이양의 효과성 평가 결과	41
<표 4-1> 특별지방행정기관 현황	52
<표 4-2> 특별지방행정기관 유형별 설치수와 변화추이	52
<표 4-3> 특별지방행정기관 정비 T/F 운영 현황	54
<표 4-4> 특별지방행정기관의 정비방안	56
<표 4-5> 1단계 특별지방행정기관 이양사무	58
<표 4-6> 국도·하천 분야 인력이관 규모	58
<표 4-7> 국가관리 무역항 이관 현황	59
<표 4-8> 해양항만 분야 인력이관 규모	59
<표 4-9> 식의약품 분야 인력이관 규모	60
<표 4-10> 특별지방행정기관 기능조정의 추진 경과	62
<표 4-11> 특별지방행정기관 기능조정의 효과성 평가 결과	63
<표 5-1> 지방재정 확충 분야에 대한 지방분권과제	71
<표 5-2> 국세와 지방세의 합리적 조정 분야 세부과제	72
<표 5-3> 연도별 국세와 지방세의 비중 변화	73
<표 5-4> 중앙정부와 지방정부의 지출 현황	73
<표 5-5> 지방소득·소비세 도입방안	75
<표 5-6> 지방세의 성질별 세목구성 현황(2010년)	76
<표 5-7> 지방세 세목체계 간소화 방안	77
<표 5-8> 국세와 지방세의 합리적 조정 분야의 세부 추진계획	78
<표 5-9> 2009년도 지방교부세 규모	80

<표 5-10> 지방교부세 제도 발전적 개편의 주요내용	81
<표 5-11> 지방소득·소비세 추진실적	86
<표 5-12> 지방자치단체 재무분석 지표	92
<표 5-13> 지방소비세 도입에 따른 세수변동 규모	94
<표 5-14> 지방세의 수도권 비중	96
<표 5-15> 국세와 지방세 합리적 조정의 효과성 평가 결과	100
<표 5-16> 경제개발분야 비중 확대	101
<표 5-17> 기준재정수요액의 구성요소별 변화 추이	101
<표 5-18> 지방교부세 제도 개선의 효과성 평가 결과	103
<표 5-19> 지방재정 투명성 및 건전성 제고의 효과성 평가 결과	105

■ 그림차례

<그림 1-1> 연구의 흐름도	6
<그림 2-1> 정책평가 개념의 역사적 전개	11
<그림 2-2> 분석틀	24
<그림 5-1> 지방재정지압도 변동추이	95
<그림 5-2> 국세, 지방세 비중 - 소득, 소비과세 비중	96

제 1 장

서 론

- 제 1 절 연구의 배경 및 목적
- 제 2 절 연구의 범위 및 방법

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후 세계화와 지방화라는 외부 환경변화에 대응하기 위해 세계 각국은 기존의 국가 및 중앙정부 중심의 행정체제로부터 탈피하여 지역 및 지방정부 중심의 실질적인 지방자치를 실현하기 위한 각고의 노력을 기울이고 있다. 또한, 경제의 개방화에 대한 대응주체로서 지역(region)의 중요성이 새롭게 인식되면서, 지역이 주도하여 경제권 형성 및 경제적 공간을 구성하고, 긍정적 외부효과를 발생시키는 지방정부 중심의 행정체제가 중요하게 인식되고 있다(조성호, 2010: 1).

우리나라에서도 이러한 외부환경의 변화에 따라, 국민의 정부 이후 실질적인 지방분권체계의 확립을 위해 다양한 노력을 기울여 오고 있으나, 아직까지 우리나라의 지방자치제도는 절름발이형 구조에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 즉, 행정사무의 약 72%가 국가사무로 되어 있고, 자원배분의 약 80%가 국가에 편중되어 있기 때문에 여전히 중앙집권적 행정체제로부터 벗어나고 있지 못하다는 비판이 지속되고 있는 것이다(지방분권촉진위원회, 2010: 5).

이에 따라, 현 정부에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 정권 초기 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정한 바 있으며, 특별지방행정기관의 기능조정, 중앙행정권한의 지방이양, 지방재정의 확충 등을 세부 추진과제로 선정하였다(제17대 대통령직인수위원회, 2008). 또한, 국민의 정부 시절에 제정된 기존의 「지방분권특별법」을 정권 초기인 2008년 2월 29일에 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여, 과거 ‘정부혁신지방분권위원회’와 ‘지방이양추진위원회’로 이원화¹⁾ 되어 있던 지방분권 추진체계를 ‘대통령소속 지방분권촉진위원

1) 참여정부 시절, 지방분권 추진체계를 ‘정부혁신지방분권위원회’와 ‘지방이양추진위원회’로 이원화하여 운영한 바 있으며, ‘정부혁신지방분권위원회’는 지방분권 추진기능을, ‘지방이양추진위원회’는 지방이양기능을 각각

회'로 일원화 하는 등 강력한 추진체계를 확립하였다(지방분권추진위원회, 2010: 5).

현 정부 지방분권정책의 분야별 추진실적을 개략적으로 살펴보면, 특별지방행정기관 가운데 국도하천·해양항만·식의약품 등 3개 분야에 대한 기능·인력·예산의 지방이관을 2010년 6월 30일에 완료하였다(김성호, 2010: 41). 또한, 「지방분권추진에 관한 특별법」 제6조(사무배분의 원칙) 및 제10조(권한이양 및 사무구분체계의 정비)에 입각하여 총 1,178개 사무에 대한 지방이양을 확정하였으며, 지방재정의 확충을 위해 지방소득세·소비세를 도입하여 국세와 지방세를 합리적으로 조정하였고, 지방교부세제도를 개선하였으며, 지방재정의 투명성·건전성을 제고하였다(지방분권추진위원회, 2010: 104-143).

그러나 현 정부의 지방분권정책이 보여주고 있는 현재까지의 추진실적에 대하여, 중앙정부 및 소속기관과 학계의 견해가 상반되고 있는 실정이다. 즉, 주요 정책 집행주체인 행정안전부 등의 중앙부처와 대통령소속 지방분권추진위원회에서는 긍정적으로 평가하고 있는 반면, 대다수의 학자 및 연구자들은 다소 부정적으로 평가하고 있는 것이다.²⁾

따라서 본 연구에서는 현 정부 초기부터 현재에 이르기까지, 지방분권정책에 대한 당초계획 대비 실적을 중심으로 중간점검 및 평가를 실시하여, 개선과제를 도출해 보고자 한다.

본 연구의 결과는 현 정부의 지방분권정책이 향후 보다 실질적으로 집행되어 나가는데 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단되며, 나아가 우리나라의 지방분권 및 지방자치의 발전에도 커다란 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

담당하도록 하였다(정부혁신지방분권추진위원회, 2007).

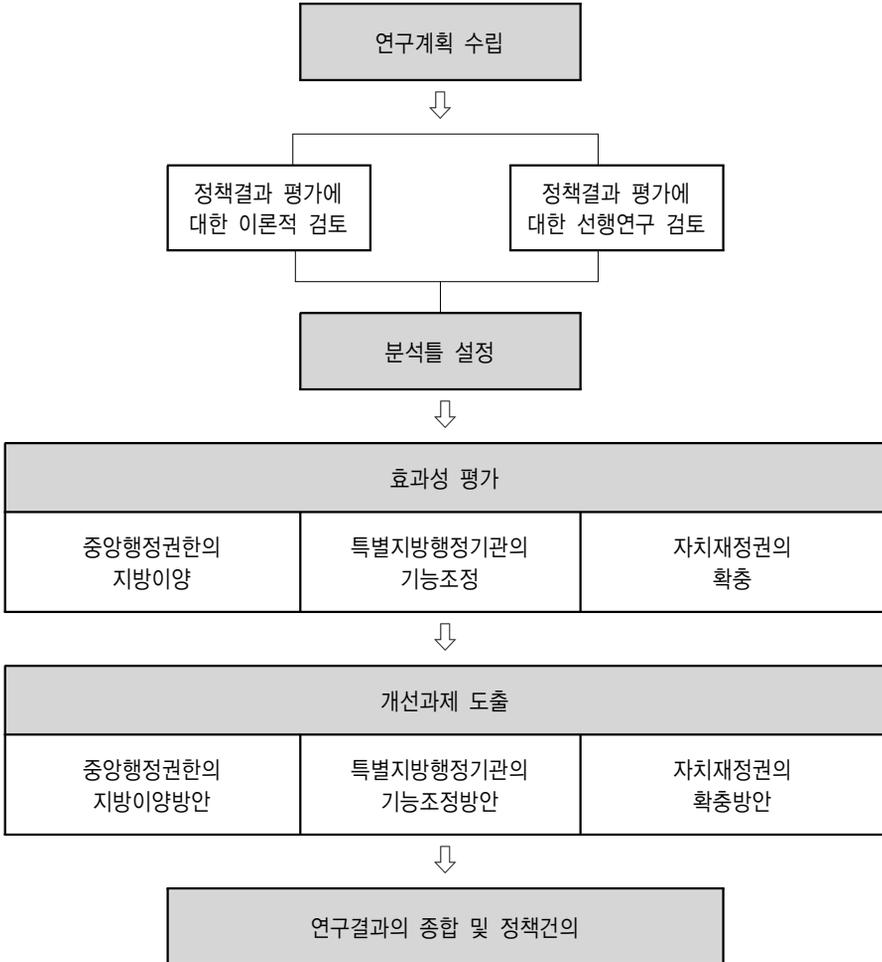
2) 현 정부의 지방분권정책에 대한 학계의 부정적 평가근거로서, 특별지방행정기관의 기능조정과 관련하여 기관을 이관한 것이 아니라, 사무 및 인력 일부를 위임한 것에 불과하고 예산의 보전이 불분명하며 내용이 단순 집행적 사무에 국한되어 있다는 점(전국시도지사협의회, 2010: 4; 김성호, 2010: 41; 조성호, 2010: 15), 중앙행정권한의 지방이양과 관련하여 2008년 이후 실제 이양이 완료된 사무는 34건으로서 약 3% 수준에 불과하다는 점(김성호, 2010: 40), 지방재정의 확충과 관련하여 여전히 조세법률주의에 의해 지방세 세목 및 탄력세를 적용권한이 없고, 국가와 지방간 심각한 재정불균형이 지속되고 있다는 점(손희준, 2010a: 85; 김성호, 2010: 44; 조성호·이현우·신중호, 2010: 3) 등을 들 수 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 현 정부의 지방분권정책에 대한 평가를 실시하고자 하기 때문에, 연구의 시간적 범위를 현 정부가 출범한 2008년 2월 25일부터 2010년 12월 31일 현재까지의 약 3년 동안으로 설정하였고, 우리나라를 연구의 공간적 범위로 한정하였다. 또한, 현 정부에서 계획 및 추진 중인 지방분권정책의 다양한 분야들 가운데 지방자치의 발전에 영향을 많이 미치고, 논란이 지속되고 있는 중앙행정권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충 등 세 가지 분야를 평가하는 것으로 연구의 내용적 범위를 국한하였다.

이를 위해, 현 정부의 지방분권정책 가운데 중앙행정권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충 등 세 가지 분야에 대한 정책목표달성도를 평가하는 효과성 평가기법을 활용하였고, 구체적으로 당초 계획(목표) 대비 현재까지의 실적을 중심으로 평가를 실시하였다. 아울러, 본 연구에서는 전반적으로 각종 정부발간보고서, 전문서적, 단행본, 학술논문, 연구보고서, 정기간행물 등 2차 자료 중심의 문헌조사방법을 동원하였으며, 해당 분야 전문가와 중앙 및 지방행정기관 소속의 담당 공무원 등에 대한 심층면접조사(interview)도 병행하여 그 결과를 활용하였다.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



제 2 장

이론적 검토 및 분석틀 설정

- 제 1 절 정책결과 평가에 대한 이론적 검토
- 제 2 절 선행연구 검토 및 분석틀 설정

제2장

이론적 검토 및 분석틀 설정

제1절 정책결과 평가에 대한 이론적 검토

정책평가는 그 목적에 따라서 여러 가지 유형으로 구분되지만 일반적으로 정책과정 평가와 정책결과 평가로 크게 두 가지로 나누어진다(Suchman, 1967; Franklin & Trasher, 1976; Nachmias, 1979; 노화준, 1997; 정정길 외, 2009; 유 훈, 2002). 즉, 정책평가 대상을 정책과정으로 하는지 혹은 정책결과로 하는지에 따라 구분되는 것이다.

본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책을 평가하는데 있어, 정책결정이나 정책집행 등의 정책과정이 아닌 정책결과에 대한 평가를 실시하고자 한다. 따라서 이 부분에서는 정책결과 평가의 개념, 정책결과 평가의 역사적 전개와 유사 개념, 정책결과 평가의 과정, 정책결과 평가의 기준 등에 관하여 살펴보고자 한다.

1. 정책결과 평가의 개념

정책평가는 1960년대 중반 미국의 Johnson 행정부가 주도한 ‘위대한 사회(great society)’에 대한 정책사업의 평가를 통해 확산·정착되었다(Palumbo & Nachmias, 1983). 정책평가에 대한 이론적 논의가 충분하게 이루어지지 못하였음에도 불구하고, 정책평가가 정착될 수 있었던 것은 정치적·현실적 필요성에 의한 것이라 할 수 있다. 그러나 정책평가가 많은 인력과 비용이 투입되었음에도 불구하고, 그 결과와 활용도가 만족스럽지 못하게 나타남으로 인해 1980년대에 들어 ‘정체성의 위기’를 맞게 되었다. 이에 따라, 1980년대 정책평가의 이론적 토대를 재정립하고자 하는 연구가 다양하게 이루어졌다. 당시 정책평가에 대해 가장 쟁점이었던 것은 정책평가의 대상이 무엇인가에 대한 것이었다. 정책평가에 있어 정책

평가 대상에 따라 정책평가 개념을 협의와 광의로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 협의의 정책평가는 정책평가를 목표의 달성도 측면에서만 접근한 것을 의미한다. 이는 특정 정책이 정책집행을 통해 당초 추구한 정책목표를 달성하였는가에 초점을 맞추고 평가를 진행하는 것을 의미한다. Franklin & Trasher(1976: 21)는 정책목표의 달성도만을 정책평가의 대상으로 제시하였으며, Suchman(1967)은 정책목표의 달성도에 더하여 정책목표를 달성하기 위한 투입요소까지 정책평가의 대상으로 제시하였다.

다음으로, 광의의 정책평가는 정책목표의 달성도에 더하여 정책이 직면하고 있는 문제점과 정책의 집행으로 인해 나타나는 개선 효과에 더해 부작용까지도 포함하는 것을 의미하며(Franklin & Trasher, 1976: 22), 여기서 나아가 정책평가를 어떤 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는 사회적 과정을 의미하기도 한다(노화준, 1997: 26).³⁾ 이와 같이, 광의의 측면에서 정책평가는 정책평가에 정책목표의 달성도뿐만 아니라 정책과정에 대한 평가까지 포함하고 있다. 이러한 내용을 종합해 볼 때, 정책평가란 협의로는 정책효과에 대한 평가이고, 광의로는 정책의 전 과정 또는 여러 측면에 대한 평가라 볼 수 있다(김명수, 2000).

본 연구의 목적은 현 정부 지방분권정책에 대한 현재까지의 결과를 평가함으로써 향후 지방분권정책이 원활히 집행되는데 유용한 정보를 제공하고자 하는데 있다. 따라서 본 연구에서는 정책결과 평가의 개념을 앞서 제시된 정책평가의 개념 가운데, 협의의 측면인 ‘정책의 목표달성도’로 정의하고자 한다.

2. 정책결과 평가의 역사적 전개와 유사 개념

정책결과 평가의 지속적인 발전과 변화, 국가별 특성에 따라 정책평가의 개념은 다양하게 나타나고 있다. 여기에서는 정책결과 평가를 상대적으로 일찍부터 추진한 미국, 캐나다, 영국, 독일 정책평가의 역사적 전개와 정책결과 평가의 유사 개념인 사업평가(program evaluation), 성과감사(audit), 성과검토(performance review)를 살펴보았다.⁴⁾

3) 정책평가를 사회간섭(social intervention)의 개념화와 설계, 집행 및 효용을 사정(assess)하기 위하여 사회과학적 연구절차를 응용하는 것으로 정의한 Rossi & Freeman(1982)도 광의의 측면에서 정의하고 있다.

4) 김준한(1999)은 미국, 캐나다, 영국, 독일의 정책평가 역사적 전개과정을 검토하고 감사, 사업평가(프로그램

정책평가의 역사적 전개를 간략히 살펴보면, 다음과 같다.⁵⁾ 일찍이 1950~1960년대에는 정부의 책무성 확보를 위한 사업평가가 등장하였다.⁶⁾ 그러나 이 당시에는 평가를 위한 자료의 부족, 평가체계 및 능력의 미흡, 관료의 저항으로 인해 평가가 원활하게 이루어지지 못하였다. 1970~1980년대 평가대상이 효과성(목표달성도)으로부터 효율성과 집행과정까지 확대되는 등 평가범위가 확장되었고, 정부 책무성 확보에서 나아가 정책비용 통제 및 집행과정의 개선을 위한 점검이 강조되었으며, 감사의 범위가 전통적 감사에서 벗어나 정부 활동의 효율성 및 효과성에 대한 평가가 시작되었다. 1980년대 중반 이후 1990년대 들어서며, 대부분의 OECD 국가들은 성과관리 체계를 도입하게 되었는데, 이 당시 미국을 비롯하여 캐나다와 영국 등에서는 성과점검(performance monitoring)과 성과검토(performance review)를 행정개혁 수단으로 추진하였다. 이 때 결과 지향적 관리, 내부적 관리 성과가 아닌 외부적 서비스 효과 지향, 평가와 환류 강조, 정부 전 업무로의 확장을 강조한 점은 기존의 행정개혁에 대비되는 특징이라 할 수 있다. 또한, 감사의 경우에 1980년대 이후 성과관리체계의 도입에 따라 성과감사가 일반화되었다.

〈그림 2-1〉 정책평가 개념의 역사적 전개

1950년대	1960년대	1970년대	1980년대
책무성	책무성/계획	비용통제/개선	결과/서비스
(전통적) 감사	(범위 확장/일반적 평가 활동 강화)		성과 감사
	사업평가	(범위 확장/엄격성 완화)	성과 검토
(일상적 점검/보고)		점검(결과 측정 강조)	성과 점검

자료 : 김준한(1999: 232).

평가, 점검(monitoring)이 정책평가를 구성하는 핵심적 요소로 제시하고 이러한 내용을 토대로 정책평가 개념의 재정립을 시도하였다. 이러한 접근은 역사적 흐름에 따라 변화하는 정책평가의 개념을 유사개념을 토대로 종합하여 정책평가 개념의 재정립을 시도한 것이다. 그러나 본 연구의 경우, 정책결과 평가에 초점을 맞추었기 때문에 정책결과 평가의 유사개념인 사업평가, 감사, 성과검토에 대해 살펴보았다.

- 5) 정책평가의 역사적 전개와 유사개념에 대한 내용은 김준한(1999)의 내용을 요약한 것임을 밝힌다. 자세한 내용은 김준한(1999) 및 Rist(1990a, 1990b)의 내용을 참고하기 바란다.
- 6) 정책과 사업에 대해 명확히 구분한다면 사업은 정책의 하위 개념이라 할 수 있다. 정책을 구성하는 세부 사업들의 개별적 평가를 통해 특정정책이 평가된다고 볼 때, 사업평가 역시 하위 개념으로 볼 수 있다(김명수, 2000).

정책평가의 유사개념이라 할 수 있는 사업평가, 점검, 감사, 성과감사, 성과검토, 성과점검 가운데 정책평가 결과의 특성인 사후평가에 해당하는 사업평가, 성과감사, 성과검토에 대해 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

<표 2-1> 정책결과 평가의 유사개념

구 분	정책결과 평가 (1950~1960년대 사업평가) <협의의 정책평가>	사업평가 (1970년 이후 사업평가) <광의의 정책평가>	성과감사	성과검토
평가목적	정책의 책무성 확보	정책집행 및 결과의 책무성	정책집행의 합법성 확보	집행과정 및 결과 점검
평가대상	정책결과	정책집행 및 결과	정책집행(정책결과)	정책집행(정책결과)
평가기능	환류(학습)	환류(학습)	통제(환류)	학습(통제)
평가내용	효과성	효과성(효율성)	합법성(효율성)	정확성(효과성)
평가자	외부기관 (운영기관)	외부기관 (운영기관)	외부기관 (상급기관)	운영기관 (상급기관)
평가시기	사후평가	사후평가	사후평가	사후평가
평가활용자	사업책임자 (사업운영자)	사업책임자 (사업운영자)	외부통제자 (사업책임자)	사업운영자 (사업책임자)

주 : 괄호 안은 부차적인 중요성을 나타냄.
자료 : 김준한(1999: 238) 수정·보완.

첫 번째로 사업평가의 경우, 1950~1960년대 초창기 순수한 사업평가는 정책 효과에 대한 평가를 통해 정부 활동의 책무성을 점검하고, 이를 바탕으로 정부활동의 지속·확대·축소 여부를 결정하기 위한 것으로서 협의의 정책평가, 즉 정책결과 평가와 동일한 개념이었다. 그러나 1970년대를 거치면서 평가대상이 정책과정까지 확대되면서 광의의 정책평가 개념으로 확대되었고 이후 1980년대 성과관리의 등장에 따라 나타난 성과결과에 대한 검토와 동일한 개념으로 볼 수 있다.

7) 1970년대 이후의 점검과 성과점검은 결과의 측정을 강조하지만 엄격한 의미에서 집행과정에 대한 점검을 의미하므로, 정책결과 평가와 차이가 있다.

두 번째로 성과감사의 경우, 기존의 회계검사와 직무감찰 등 합법성 중심의 전통적 감사에서 나아가 감사대상을 정부의 활동과정과 결과를 대상으로 효과성 및 효율성을 감사하는 것으로 확대된 것으로 의미한다. 그러나 이러한 감사기조의 전환에도 불구하고 여전히 감사활동은 정부활동의 윤리적 책무성을 확보하기 위한 합법성 감사를 중심으로 이루어지고 있는 실정이다.

세 번째로 성과검토의 경우, 기존의 1980년대 성과관리 체계의 도입에 따라 지속적으로 이루어지는 성과점검 결과를 종합하여 성과를 판단하는 작업을 의미하는 것으로 성과관리 체제에서 이루어지는 사업평가라 할 수 있다.

이러한 개념을 종합해 볼 때, 본 연구에서의 정책결과 평가와 유사한 것은 1950~1960년대 나타난 사업평가이며, 1970년대 이후 그 범위가 확장된 사업평가와 성과관리의 등장에 따라 나타난 성과감사 및 성과검토는 평가의 목적, 대상, 기능 등 세부적인 내용에 있어서 정책결과 평가와 차이가 있다고 볼 수 있다.

3. 정책결과 평가의 과정

정책결과 평가의 과정 역시 연구자의 따라 구분이 매우 다양하게 이루어지고 있다. 여기에서는 Nachmias(1979)의 정책평가 과정에 관한 견해를 토대로, 유훈(2007)이 제시한 목표확인, 평가기준 선정, 인과모형 설정, 연구설계, 자료수집, 자료의 분석과 해석의 6단계 평가과정을 중심으로 평가과정을 살펴보았다.⁸⁾

첫째, 목표의 확인은 정책이 추구하는 목표를 확인하는 것으로 정책이 법률의 제정을 통해 이루어진 경우 법령에 명시된 내용이나 법률 제정의 배경과 경과 등을 검토하여 정책목표를 확인하고, 법률의 제정이 아닌 경우 관련 집단이 해당 정책을 어떻게 이해하고 있는가를 검토하거나 정책참여자들이 제시한 목표를 확인하여 정책목표를 확인해야 한다.

둘째, 평가기준의 선정은 평가대상 정책의 특성을 고려하여 가장 적합한 평가기준을 선정하는 것이다. 평가기준을 선정하는데 있어서 평가결과의 수준이 산출, 성과, 임팩트 어디에 해당하는 것인가도 결정해야 한다.

8) Nachmias(1979)와 유훈(2007)의 정책결과 평가 과정은 정책결과에 대한 평가과정만으로 구성한 것이다. 타 연구의 경우 평가결과의 환류를 포함하기도 하는 등 차이를 보이지만 평가과정의 유형화에 차이가 있을 뿐, 기본적인 내용에 있어 큰 차이를 보이고 있지는 않다(오석홍, 2008).

셋째, 인과모형의 설정은 정책목표와 결과(산출, 성과, 임팩트)와 관련된 변수를 토대로 인과모형을 설정하는 것으로, 세부적으로 연구대상이 되는 문제와 관련이 있는 변수들의 선정, 변수 간 관계의 설정, 변수간 관계에 대한 명제의 설정이 이루어져야 한다.

넷째, 연구설계는 설정한 인과모형을 토대로 관련 자료를 수집·측정·분석하기 위한 계획을 수립하는 것이다. 인과모형의 수립과 가설설정이 이루어진 경우, 실험설계에 의하여 정책결과를 평가하는 것이 가장 정확한 평가결과를 얻을 수 있지만 현실적으로 정책의 통제집단을 설정하는 것이 불가능한 경우가 많다. 이에 실험설계를 추구하되, 현실적으로 실험설계가 불가능한 경우 준실험설계가 이루어지도록 연구를 설계하는 것이 바람직하다.

다섯째, 자료의 수집은 정책결과 평가를 위한 평가자료를 수집하는 것이다. 여기서는 면접, 설문 등 다양한 조사방법 가운데 평가대상 정책, 인과모형 및 세부변수의 성격을 고려하여 적절한 자료수집 방법을 결정해야 한다.

마지막으로 자료의 분석과 해석은 수집된 자료를 분석하고 해석하는 것으로 앞서 설정한 인과모형과 관련하여 수집한 자료를 연구설계에서 결정한 분석기법을 통하여 분석하고 이를 해석하여 정책결과 평가를 산출하는 과정이다.⁹⁾

4. 정책결과 평가의 기준

정책결과 평가를 진행하는데 있어 평가대상의 정책이 가지는 성과와 효과는 매우 다양하게 나타날 수 있기 때문에 단일 기준에 의한 평가는 불가능하며 다양한 평가기준이 사용되게 된다(Suchman, 1967; Poland, 1974; Dunn, 1994; Brewer & deLeon, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980).

선행연구에서 제시하고 있는 다양한 정책결과 평가기준들을 살펴보면, 먼저 Suchman(1967)은 노력(effort)·성취량(performance)·성취한 일의 적정성(adequacy of performance)·효율성(efficiency)을 평가기준으로 제시하였으며, Poland(1974)는 효율성·효과성·필요성(appropriateness)을, Brewer &

9) Nachmias(1979)는 정책평가에서 변화, 예측, 인과 관계에 초점을 두는 경우 회귀분석이 가장 적절하고 효과적인 분석 방법이라고 제시하기도 하였다.

deLeon(1983)은 효율성·형평성·충분성(adequacy)·효과성을, Dunn(1994)은 효과성·효율성·충분성(adequacy)·형평성·대응성(responsiveness)·필요성(appropriateness)을, Nakamura & Smallwood(1980)은 목표달성·효율성·수혜자 대응성(clientele responsiveness)·주민의 만족(constituency satisfaction)·체제 유지(system maintenance)¹⁰⁾를 제시하였다.

각각의 평가기준에 대해 간략하게 살펴보면, i) 효과성은 목표의 달성 정도를 의미하는 것으로 효과성을 측정 기준으로 삼을 경우, 정책평가는 정책이 정책목표를 얼마나 달성했는지, 의도했던 결과를 어느 정도 가져왔는지를 중심으로 평가가 이루어진다. ii) 효율성은 투입 대비 산출의 비율을 의미하는 것으로 일정한 투입으로 더 많은 산출을 추구하거나 또는 일정한 산출을 추구하기 위해 적은 투입을 들이는 것이다. 신공공관리(New Public Management)의 패러다임으로 인해 공공부문에서 경제성을 추구하는 경향이 강해짐으로 인해 효율성이 평가의 중요한 기준으로 사용되고 있다. iii) 충분성은 정책집행을 통해 나타난 결과를 직접적인 결과, 즉 정책산출(policy outputs)이 정책목표의 달성에 얼마나 기여하였는가를 평가하기 위한 기준이다. 충분성 측면에서의 평가는 구체적으로 정책집행의 결과를 정부가 수행한 정책의 내용을 의미하는 정책산출과 정부활동이 야기한 실제 결과를 의미하는 정책효과(policy outcomes or impacts)로 구분하여 살펴보고, 정책산출이 정책효과에 기여한 정도를 측정하여 평가를 실시한다. iv) 형평성은 분배의 공정성을 의미하는 것으로 정책에 투입된 비용과 편익, 나아가 사회 내 권력과 부의 재분배에 얼마나 기여하였는가를 평가하기 위한 기준이다. 형평성은 재분배 정책이 얼마나 많은 효과를 나타냈는지를 위한 평가기준으로 사용된다. v) 대응성은 정부의 대국민 대응을 의미하는 것으로 정책집행의 결과가 정부를 향한 국민의 기대에 얼마나 부응하는가를 평가하기 위한 기준이다. 대응성에 따른 평가는 정책집행의

10) Nakamura & Smallwood(1980)는 기존 선행연구에서 제시하지 않은 주민의 만족과 체제 유지를 정책결과 평가의 기준으로 제시하였다. 간략히 살펴보면 먼저 주민의 만족은 주민(유권자)들이 특정 정책에 대해 얼마나 만족하고 있는가를 의미하는 것이다. 이 기준에 의하면 정책의 성공 유무는 정책결과에 대해 유권자들이 얼마나 지지를 받고 있는가에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 다음으로 체제 유지는 평가대상 정책이 체제 유지에 얼마나 이바지 하고 있는가를 측정하고자 하는 기준이다. 체제 유지는 거시적 수준에서 국가나 국제 사회의 안정에 얼마나 기여하였는가를, 미시적으로는 개별 집행 담당기관의 안정 및 활력유지에 얼마나 기여하였는가를 평가한다. 이들은 체제 유지 기준이 효과성, 효율성, 주민만족, 수혜자 대응성을 모두 포함하는 개념이라고 제시하였다.

결과가 특정 개인이나 집단의 선호나 가치를 충족시킨 정도를 중심으로 이루어진다. 마지막으로, vi) 필요성은 정책목표의 바람직한 정도를 의미하는 것으로 집행된 정책이 추구하였던 목표가 사회문제를 개선하기 위해 적합한 것인지 혹은 적절한 수준인지를 평가하기 위한 기준이다. 이러한 필요성은 대개 정책결과에 대한 본격적인 평가에 앞서 이루어진다. 이상의 내용들을 종합적으로 정리해 보면, 다음의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 정책결과 평가의 기준

기준	개 념	선행연구
효과성	정책의 목표달성도	Suchman(1967), Poland(1974), Brewer & deLeon(1983), Nakamura & Smallwood(1980), Dunn(1994)
효율성	정책목표를 달성하기 위해 투입된 비용 대비 산출의 정도	Suchman(1967), Poland(1974), Brewer & deLeon(1983), Nakamura & Smallwood(1980), Dunn(1994)
충분성	성과의 달성이 목표 달성에 기여한 정도	Suchman(1967), Brewer & deLeon(1983)Dunn(1994)
형평성	정책의 비용과 편익의 형평적인 배분 정도	Brewer & deLeon(1983), Dunn(1994)
대응성	정책의 성과가 특정 집단의 선호나 가치를 충족시킨 정도	Nakamura & Smallwood(1980), Dunn(1994)
필요성	정책목표의 바람직한 정도	Poland(1974), Dunn(1994)

이상의 평가 기준들 가운데, 정책의 목표달성도를 중심으로 하는 효과성 평가는 정책목표 대비 정책집행의 결과를 살펴봄으로써 이루어지는 정책결과 평가를 의미한다.¹¹⁾ 이러한 효과성 평가는 주로 정책집행에 따른 결과를 중심으로 실시하는 평가로서, 앞서 살펴본 협의의 정책평가와 동일한 개념으로 볼 수 있다. 또한, 효과성 평가는 정책평가가 최초로 등장한 1950~1960년대의 사업평가 중심의 정책평가와 유사하기 때문에(김준한, 1999; Rist, 1990a; 1990b), 다른 정책결과

11) 정책평가가 이루어지는 시점에 따라 정책집행의 사전과 사후에 따라 사전평가와 사후평가로 구분할 때, 효과성 평가는 정책집행 사후에 정책집행 결과를 평가하기 때문에 사후평가에 포함된다.

평가 방법들 가운데 가장 역사적 전통성과 유래가 깊다고 볼 수 있다.

이러한 효과성 평가의 유용성을 살펴보면, 정책목표 대비 정책집행의 결과를 점검하여 정책의 계속, 확장 또는 감축과 같은 중대한 정책결정을 하는데 의미 있는 정보를 제공한다는 것이다. 그 외에 효과성 평가의 유용성에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다(노화준, 2007).

첫째, 정책대상이 되는 현상에 있어 어떤 변화를 가져왔는지의 여부와 그 정도를 구체적으로 점검할 수 있다는 것이다. 효과성이 아닌 다른 관점에서의 평가는 정책을 통해 나타난 변화보다는 정책과정 상에서의 비효율이나 문제점 도출을 중심으로 이루어진다.¹²⁾ 그러나 효과성 평가는 정책이 추구하였던 정책목표의 달성, 즉 정책집행을 통해 나타난 변화 가운데 정책의 효과를 중심으로 평가가 이루어지기 때문에 해당 정책으로 인한 변화와 그 정도를 명확하게 평가할 수 있다.

둘째, 정책과 관련된 일련의 변화가 해당 정책의 집행에 의해 나타난 것인지를 확인할 수 있다. 정책결정 과정을 통해 정부는 사회에서 문제시 되는 현상을 정책문제로 설정하고, 이를 개선 또는 완화하는 것을 정책목표로 설정하여 이러한 목표를 달성하기 위한 정책을 결정하게 된다(정정길 외, 2009). 사회에서 문제시 되는 정책문제는 정부의 정책이 아닌 다른 사회현상에 의해 변화될 수 있으며, 특정한 사회현상에 의해 매우 큰 변화가 수반될 수도 있다. 따라서 정책의 목표와 결과만을 단순히 비교하는 경우, 정책평가에 있어서 큰 오류를 불러일으킬 수 있다. 그러나 효과성 평가를 실시하는데 있어서 실험평가 혹은 준실험평가를 통해 실시하는 경우, 해당 정책과 관련된 일련의 변화가 정책에 의해서 나타난 것인지 아니면 다른 요인에 의한 것인지 파악할 수 있다(King, Morris & Fitz-Gibbon, 1987).

셋째, 정책과 관련된 일련의 변화가 해결하고자 하는 사회문제의 해결 및 개선에 적합한 것이었는지 여부를 확인할 수 있다. 효과성 평가는 대개 정책집행을 통해 나타나는 정책산출을 통해 이루어진다. 그러나 정책산출과 정책효과간 인과관계가 미흡한 경우, 정책평가는 해당 정책을 정확하게 평가하였다고 볼 수 없다. 효과성 평가는 해당 정책의 명확한 효과를 측정하기 위한 산출자료를 선정·수집하는 과정이 수반되므로, 보다 정확하게 평가할 수 있는 절차적 유용성을 제공한다.

12) 예를 들어, 효율성 평가는 정책의 투입(input) 대비 산출(output)을 중심으로 평가함으로써 정책집행 과정이 효율적으로 이루어졌는지를 살펴본다.

따라서 본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책을 평가하는데 있어, 효과성 평가를 활용하여 당초 정권 초기에 계획했던 내용들에 대한 현재까지의 실적을 살펴 보고자 한다. 다시 말해, 현 정부 지방분권정책의 각 분야별로 계획(목표) 대비 실적을 평가하여 그 결과를 도출함으로써, 향후 보다 실질적인 지방분권정책이 집행되어 나갈 수 있도록 유용하고 다양한 정보를 제공하고자 하는 것이다.

제2절 선행연구 검토 및 분석틀 설정

1. 지방분권정책 평가에 관한 선행연구 검토

1) 통시적 연구

강형기·허훈(2006)은 “한일 지방분권정책 현상과 평가”에서 양국의 지방자치가 최근에 지방분권정책을 어떻게 추진하고 있고, 추진의 방법이나 추진한 결과는 어떠한가를 지방분권이론의 틀에 맞추어 비교분석하고 평가해보고자 접근하고 있다. 구체적으로 지방분권정책에 대하여 평가하기 위해 접근한 준거는 추진배경, 추진내용, 추진결과라는 단계로 구분하여 기본방향과 주요과제로 선정된 내용을 파악하고 이에 대한 각각의 추진결과의 정도를 분석하고 있다.

노승용(2007)은 “참여정부 균형발전과 지방분권 정책의 분석 및 전망”에서 참여정부가 의도한 지방분권과 균형발전의 내용을 점검하고 그 공과를 체계적으로 분석하기 위하여 지방분권의 7개 기본방향과 20개 주요과제에 대하여 추진과제, 추진체제, 추진절차 및 방식의 관점으로 구분하여 그 성과를 측정하고 있다.

전영평(2008)은 “참여정부의 지방분권 평가와 새정부의 과제”에서 참여정부의 지방분권화 정책에 대한 분권로드맵의 내용을 평가하고 있는데, 기본방향과 개별 주요과제들에 대하여 통시적인 접근을 통해 긍정적인 부분과 부정적인 부분으로 구별하여 분석하고 있다.

금창호(2009a)는 “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제”라는 연구에서 현 정부의 올바른 지방분권정책 수립 및 추진을 위해, 참여정부가 추진한 지방분권정책을 사무, 조직·인사, 재정의 세 분야로 구분하여 추진과정과 결과에 대해 평가하고 있다. 즉, 각 영역에 대하여 참여정부가 제시하고 있는 목표 대비 구체적

과제의 추진정도를 분석하고 있다.

김순은(2003)은 “지방분권 정책에 대한 평가”에서 지방정부의 역할과 기능을 강화하기 위하여 지방분권정책이 절실히 요구되고 있다고 보고, 지방분권정책의 절차와 과정 등 추진과정에 초점을 두고 분석하고 있다. 이를 위해 거시적 관점에서 분권정책 로드맵의 분석과 미시적 관점에서 절차적 정당성을 확보하기 위한 정책관계자들의 참여과정 등 두 가지 관점에서 분석하고 있다.

전영평(2003)도 “참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 관계”에서 참여정부의 지방분권화 정책의 내용과 의미에 대해 지방분권로드맵을 중심으로 평가하고 있다.

이승중(2005)은 “노무현 정부의 지방분권정책 평가”에서 노무현 정부의 분권정책과 균형발전정책의 병렬추진상의 상충으로 인한 불필요한 부작용을 증폭시키기 보다는 통합적인 시각에서 정책과제와 추진기구의 유기적 연계가 필요하다고 보고, 노무현 정부의 분권정책을 추진과제, 기구 및 추진성과로 나누어 개괄적으로 평가하고 있다. 평가기준으로는 추진과제의 기획·선정 상에 있어서는 합리성, 적절성, 포괄성, 전향성, 참여를, 추진기구에 대하여는 전문성, 통합성, 정치적 권위를, 추진일정 및 성과에 대해서는 실천가능성, 제도화의 정도를 통해 분석하고 있다.

김병국(2005)은 “선진 지방자치 비전 및 정책과제”에서 민선 지방자치 10년간의 제도와 운영실적을 종합평가하여 한국 실정에 맞는 선진지방자치 확립을 위한 정책방향을 제시하고자 접근하고 있다. 이 연구에서는 평가기준으로 2대 자치요소인 지방분권, 자치역량, 주민참여를 통해, 2대 성과인 주민복지 증진과 지역경쟁력 강화를 달성하기 위해 자치요소와 자치성과의 16개 항목을 대상으로 평가를 실시하고 있다. 즉, 자치요소에서는 지방분권에 대해 행정분권, 재정분권, 자치입법권을, 자치역량에 대해서는 내부운영역량, 기관협력역량, 지역개발역량을, 주민참여에 대하여는 지역사회참여, 지방정치참여를, 자치성과에서는 주민복지증진에 대해 일반행정, 보건복지, 환경관리, 문화체육, 도시관리, 주민안전을, 지역경쟁력제고에 대해 산업경쟁력 강화, 지역격차해소 등 16개 항목을 설정하여 평가하고 있다.

권경득·우무정(2009)은 “참여정부 지방분권정책의 실태 분석”라는 연구를 통해 현 정부에서 지방의 자율성 강화 방안을 모색하기 위해 이전 정부별 중앙과 지방간 기능배분의 목표와 방향 및 추진체제로 구분하여 그 실태를 분석하고 있다.

〈표 2-3〉 지방분권정책 평가에 대한 통시적 선행연구 종합

구 분	연구자	평가내용	평가기준
통시적 연구	전영평 (2003)	정책결과 평가	지방분권로드맵 중심의 효과성 평가
	김순은 (2003)	정책과정 평가	지방분권정책의 추진과정 평가
	이승중 (2005)	정책과정 평가 정책결과 평가	추진과정 평가 추진성과 중심의 효과성 평가
	김병국 (2005)	정책결과 평가	민선 지방자치 10년간 운영실적 중심의 효과성 평가
	강형기·허 훈 (2006)	정책결과 평가	추진결과 중심의 효과성 평가
	노승용 (2007)	정책과정 평가	추진절차·방식 중심의 정책과정 평가
	전영평 (2008)	정책결과 평가	지방분권로드맵 중심의 효과성 평가
	금창호 (2009a)	정책결과 평가	목표 대비 추진정도의 효과성 평가
	권경득·우무정 (2009)	정책과정 평가	추진체계 중심의 정책과정 평가

2) 분야별 연구

(1) 중앙행정권한의 지방이양

하정봉·소진광(2007)은 “중앙정부 사무의 지방이양에 대한 실태분석”에서 국가사무의 지방이양 추진에 대한 종합적인 관점에서의 실태분석을 하고 있다. 그 영역 및 평가내용으로는 이양사무의 선정에 대하여 준비 및 사전 고려, 이양의 타당성을, 이양사무의 관리에 대하여는 이양추진과정, 이양후 사후관리를, 사무이양의 성과에 대하여는 효율성 측면, 민주성 측면으로 구분하여 평가하고 있다.

조성호(2009)는 “중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구”에서 국민의 정부와 참여정부의 중앙권한 이양정책의 과정에 초점을 두어 평가를 시도하고 있다. 평가항목은 정책결정의 경우 결정주체, 정책집행의 경우 집행주체, 집행대상, 집행환경으로 구성하고 각각의 평가항목에 대한 세부 평가변수를 선정하여 분석하고 있다.

(2) 특별지방행정기관의 기능조정

안경섭(2009)은 “특별행정기관의 지방이관에 대한 실증분석 : 산림청을 중심으로”에서 특별지방행정기관의 문제점을 제도적·운영적 측면에서 살펴보고, 개선 방안으로 특별지방행정기관의 지방이관에 대한 이론적 근거를 제시하고 있다.

오재일·한장희(2008)는 “특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰”에서 우리나라는 주요 선진국들과 비교해 볼 때 특별지방행정기관이 남설되고 있는 국가 중의 하나라고 파악하면서, 이로 인해 지방자치체계상의 배치, 기능중복 현상의 가중, 종합행정 구현의 곤란, 서비스의 질 저하 등 광역행정 수행상 곤란한 상황의 직면 가능성, 주민통제 및 외부평가의 곤란, 권한과 책임의 괴리현상 등의 문제점이 나타나고 있다고 지적하고 있다. 이러한 현행 특별지방행정기관의 문제점을 해결하기 위해서는 보충성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 수요자 편익과 참여증진의 원칙이라는 기준으로 체계적인 정비가 이루어져야 한다고 보고 있다. 특히 참여정부에서의 특별지방행정기관의 정비를 위한 다양한 노력에도 불구하고 성공을 거두지 못한 것으로 평가하고 있는데, 그 원인으로 지방분권화정책에 대한 실질적인 지원 미흡, 지방분권화 정책에 대한 대통령의 관심 저하와 주무부처의 지원 미흡, 전략적 선택의 실패 등에 의한 것으로 분석하고 있다.

김재훈(2008)은 “특별행정기관 지방이관 추진전략”에서 기존의 중앙권한 지방이양 정책에 대한 시도가 기대한 수준에서의 효과를 내지 못하면서 지방분권 효과를 극대화할 수 있는 분야로 특별지방행정기관의 지방이관이 대안으로 제시되어 왔다고 보고 있다. 이에 따라 현 정부의 1단계 이관 대상 3개 분야의 효율적 운영방안의 제시와 2단계 지방이관 관련 8개 분야별 주요쟁점을 분석하여 향후 추진전략을 제시하고 있다. 즉, 각 분야별로 특별지방행정기관과 자치단체의 현황을 파악하여 그 주요기능의 수행실태를 비교한 후, 역대정권별 추진전략을 분석하고 있다.

(3) 자치재정권의 확충

이상용·하능식(2007)은 “참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가”에서 참여정부가 추진한 재정분권정책의 실적을 통해 지방재정 구조의 적정화(중앙과 지방간 재원배분, 과세자주권, 지방정부 자율적 의사결정의 재정적 권한), 지방재

정 운영의 자율성과 책임성의 제고 정도를 기준으로 평가하고 있다.

김재훈(2007)은 “참여정부의 재정분권 평가”에서 참여정부의 재정분권에 대한 체계적이고 포괄적인 평가를 위해 초기에 수립한 로드맵 상의 재정분권과제 모두를 평가함으로써 포괄적인 평가를 시도하고 있으며, 다양한 기준에 입각해서 각각의 분권과제들을 평가함으로써 각 과제들이 가져오는 서로 다른 효과들까지도 평가하고자 하였다. 재정분권의 평가를 위해서 동원한 평가기준은 자율성, 민주성, 효율성, 형평성 및 충분성으로써 각각의 개혁과제에 적용하였다.

김태열(2008)은 “지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 개편방안”에서 참여정부에서 추진하였던 재정분권의 실적을 미약한 것으로 평가하고, 신정부에서의 지방재정강화를 위한 재정분권정책에 대하여 새로운 개편방향과 방안을 제시하고자 하였다. 여기에서 우리나라의 중앙 대 지방재정의 구성 비율이 61.2% : 38.8%로 선진국에 비하여 매우 열악한 수준으로 파악하고 있다. 특히 지방재정조정제도에 있어 지방정부의 자율성이 단순한 집행중심의 재정기능을 수행하는 구조적 취약성을 극복하지 못하여 매우 취약한 것으로 분석하고 있다.

〈표 2-4〉 지방분권정책 평가에 대한 분야별 선행연구 종합

구 분	연구자	평가내용	평가기준
중앙행정권한 지방이양	하정봉·소진광 (2007)	정책결과 평가	효율성 평가
	조성호 (2009)	정책과정 평가	정책결정·집행·환경에 대한 정책과정 평가
특별지방 행정기관 기능조정	오재일·한장희 (2008)	정책결과 평가	효과성 평가
	김재훈 (2008)	정책결과 평가	효과성 평가
	안경섭 (2009)	정책과정 평가	제도적·운영적 측면 중심의 정책과정 평가
자치재정권 확충	이상용·하능식 (2007)	정책결과 평가	효과성 평가
	김재훈 (2007)	정책결과 평가	지방분권로드맵 중심의 효과성 평가
	김태열 (2008)	정책결과 평가	효과성 평가

이상의 지방분권정책 평가에 대한 통시적 선행연구 및 분야별 선행연구들을 종합적으로 검토한 결과, 대다수의 연구들이 목표(계획) 대비 실적을 중심으로 하는 효과성 평가를 실시하고 있는 것으로 분석된다. 따라서 본 연구에서는 전영평(2003; 2008), 김병국(2005), 강형기·허훈(2006), 김재훈(2007), 금창호(2009a) 등의 선행연구들과 같이, 효과성 평가에 입각하여 현 정부 지방분권정책의 해당 분야별 당초 계획 대비 실적을 평가해 보고자 한다.

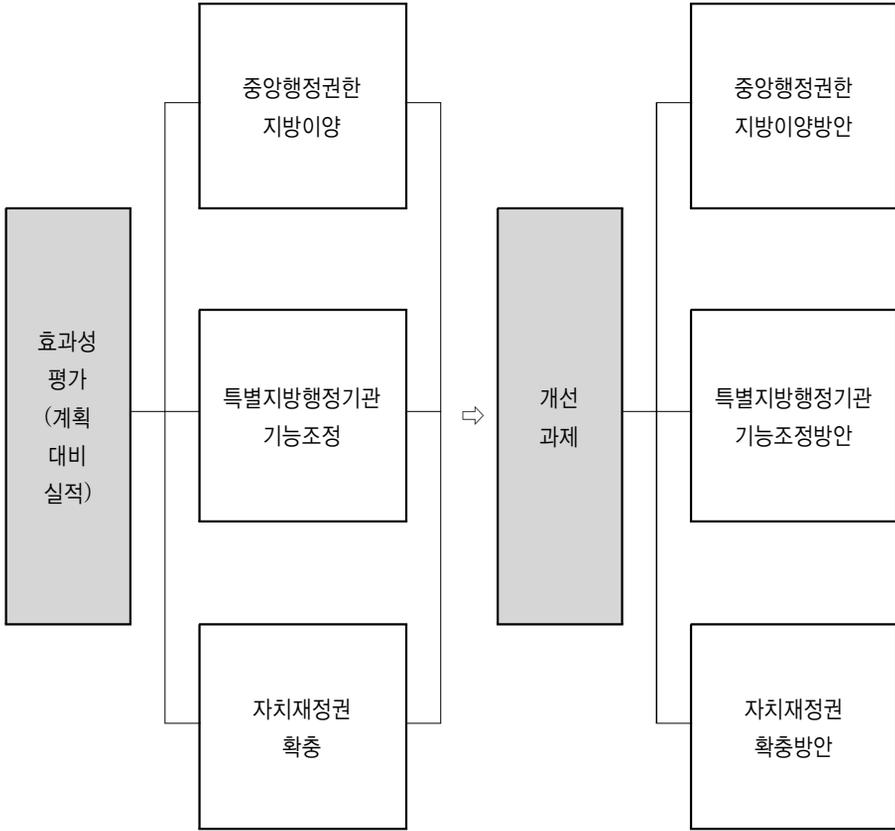
2. 분석틀 설정

본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책에 대한 중간점검 및 평가를 실시해 보고자 한다. 주요 평가대상 분야는 i) 중앙행정권한의 지방이양, ii) 특별지방행정기관의 기능조정, iii) 자치재정권의 확충 등의 세 가지 분야로 국한하였는데, 그 이유는 다른 분야들에 비하여 이들 세 가지 분야가 지방자치의 발전과 직접적인 연관성이 매우 높음에도 불구하고, 현재에 이르기까지 지속적인 논란을 초래하고 있기 때문이다.

그리고 이상의 세 가지 분야에 대한 현 정부의 지방분권정책을 평가하는데 있어, 앞서 살펴본 다양한 정책결과 평가의 기준들 가운데 정책의 목표달성도를 중심으로 하는 효과성 평가를 활용하고자 한다. 본 연구에서 효과성 평가를 활용하고자 하는 이유는 계획(목표) 대비 실적을 평가하여 그 결과를 도출함으로써, 우리나라의 지방분권정책이 향후 보다 원활하게 집행되어 나가는데 유용하고 다양한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 판단되기 때문이며, 지방분권정책 평가에 관한 선행연구 검토를 통해서도 효과성 평가가 가장 일반적이고 보편적으로 활용되고 있는 것으로 분석되기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책 가운데 i) 중앙행정권한의 지방이양, ii) 특별지방행정기관의 기능조정, iii) 자치재정권의 확충 등의 세 가지 분야에 대한 효과성 평가를 실시하고자 하며, 문제점을 도출하여 향후 개선과제를 제시해 보고자 한다. 이를 종합하여 본 연구의 분석틀을 제시해 보면, 다음의 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 분석틀



제 3 장

중앙행정권한의 지방이양

- 제 1 절 추진 계획
- 제 2 절 추진 실적
- 제 3 절 평 가
- 제 4 절 개선 과제
- 제 5 절 소 결

제3장

중앙행정권한의 지방이양

제1절 추진 계획

현재 우리나라의 지방자치단체는 자치사무와 위임사무를 처리하고 있으나, 명확한 사무구분이 되어 있지 않은 상황에서 사무이양과 관련하여 지방자치단체의 국정감사 거부, 경비부담 요구와 같은 논란들이 발생한 바 있다. 또한, 국가사무의 지방자치단체로의 위임에 따른 국가위임사무 수행의 과다, 국가관여 범위의 불명확함에 의한 지방자치단체의 자치권 침해가 되는 내용들이 빈번하게 지적되어 왔다.

특히, 이러한 문제에 대하여 현 정부는 정부운영 초기에 「지방이양촉진법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하고, 제10조 제1항의 “원칙적으로 위임사무를 폐지하고 ‘자치사무’와 ‘국가사무’로 이분화하여야 한다”는 규정을 통해 위임사무의 폐지를 국정과제로 추진하게 되었다. 그런데 위임사무를 폐지하기 위해서는 직접적으로 1,200여 개 이상의 개별 법률을 각각 제·개정 하는 방법 밖에는 없다. 그러나 우리나라는 사무처리에 대한 책임소재와 경비부담 주체의 불투명함 등으로 인하여 더욱 사무구분 및 사무배분 체계 개선이 어려운 실정이다.

민선 지방자치 16년을 지나고 있는 현재 지방자치 시대에 부합하는 국가와 지방자치단체간 효율적 관계 정립 및 자치단체의 자율성을 우선적으로 확보해 주어야 한다는¹³⁾ 정치적 과제도 끊임없이 제기되어 왔다. 따라서 지방분권화 시대에 부합하는 국가와 지방자치단체간 새로운 사무구분과 그에 따른 합리적 사무배분 체계를 신속하게 정립하여 ‘중앙행정권한의 지방이양’을 통한 중앙과 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체 상호간의 효과적인 기능(역할)분담에 의한 행정효율성을 더욱 제고해야 한다.

2008년 2월 출범한 현 정부는 이전 정부의 「지방분권촉진에 관한 특별법」을

13) 이는 「지방분권촉진특별법」의 제6조(사무배분의 원칙)에 해당된다.

통해서 전(前) 정부의 지방이양추진위원회와 정부혁신지방분권위원회를 통합 운영하는 강력한 체제로 기존의 지방분권 정책들을 확대 및 강화시키고자 하였다.

이에 따라, 현 정부에서는 지방분권 추진체제가 비교적 단순화 되어 「지방분권 촉진에 관한 특별법」의 전면 개정 하에 지방분권촉진위원회가 지방분권의 총괄·조정 및 심의를 담당하였고, 중앙행정권한의 지방이양 등 분권의 방향 설정 및 성과평가를 공표하는 역할을 수행하도록 하였다. 물론, 지방이양사무에 대한 심의 결정은 지속적으로 이행하는 기본업무이기도 하다. 그리고 중앙정부와 행정안전부는 지방분권 과제의 실질적 추진 주체가 되며, 이를 이행하기 위하여 관계기관 등 의견수렴을 통한 대안 마련 후, 이를 지방분권촉진위원회의 심의를 거쳐 이행하도록 하였다.

요컨대, 현 정부에서는 ‘중앙행정권한의 지방이양’ 분야의 추진계획에 따른 세부과제를 ‘국가사무의 지방이양 지속 추진’과 ‘사무구분 및 사무배분 체계의 정비’ 등 두 가지로 설정하여 추진 중에 있다.

〈표 3-1〉 중앙행정권한 지방이양 분야에 대한 지방분권과제

분 야	과 제	주요 분석 및 평가 대상
중앙행정권한 지방이양	사무이양 추진	- 사무총조사에 따른 중앙사무의 지방이양 지속 추진
	사무구분 및 사무배분 체계 개선	- 위임사무 정비에 따른 사무구분체계 개선 - 단체위임사무 폐지, 기관위임사무 폐지, 법정수임사무 신설 등에 따른 법령체계 재정비 - 위임사무 폐지에 따른 국가의 관여수단과 방법 제도화

1. 중앙행정권한 지방이양의 의미

효과적인 분권화의 첫 출발은 중앙사무의 지방이양에 있으며 이는 ‘중앙권한’의 지방이양, 즉 사무배분을 의미한다. 세부적으로 설명하면, 다음과 같다.

국가와 지방자치단체간 사무배분의 의미란, 국가 법령에 규정한 행정권을 이행하는데 있어서 국가와 지방자치단체가 법령상 처리할 수 있는 각각의 권리·책임·의무를 근간으로 분담해서 사무를 처리하는 것을 말한다. 즉, 국가(중앙정부와 그 소속기관)와 지방자치단체는 법령에 근거한 역할분담을 통해서 사무를 수행한

다. 이러한 사무배분 수행체계 하에서 지방자치단체는 법적으로 사무를 집행할 수 있는 법상 권리와 능력(재량권, 법규제정권)을 부여받아 이를 실천한다.¹⁴⁾ 지방분권체제 하에서 이러한 법적 권한의 배분(중앙행정권한의 지방이양)은 입법권자(및 법령)에 의해서 지방자치단체에 부여된 법령에 의한 사무이행 능력이다(Faure, 1998: 17).

이것으로 지방자치단체는 국가 법체계에 따라서 자율적으로 관할지역 주민생활에 대하여 지역통치권을 행사할 수 있는 능력을 가짐과 동시에, 그 관할지역 내 행정주체인 주민의 의지를 대리하여 결정할 수 있는 합법적 대표권을 행사한다. 그렇기 때문에 사무배분체계는 이러한 법적 권한을 수직적으로 배분하는 방식이다.

이러한 사무배분체계를 ‘중앙행정권한의 지방이양’이라고 하는데, 2008년 폐지된 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」 제2조에 의하면, 중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 의미한다. 그리고 이를 다시 2008년 2월 29일 전면 개정된 현 정부의 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조에서는 ‘지방분권’이라는 용어를 통하여 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것으로 강조하였다.

2. 사무구분 및 사무배분 체계의 의미

우리나라 국가 전체의 사무를 구분하고 이를 배분하는 기준 근거는 「지방자치법」에 규정하고 있다. 국가사무는 「지방자치법」 제11조 각호에서 예시한 바와 같이, 지방자치단체 사무로는 그 처리가 곤란한 사무들로서 자치사무를 제한한 것으로 예를 들면, 국가준립사무, 전국통일사무, 전국규모사무, 고도기술 및 재정규모가 큰 사무 등이다.

지방자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무는 주로 「지방자치법」 제

14) 우리나라 「헌법」 제117조 제1항의 조례제정권은 「헌법」이 직접 보장하는 지방자치단체의 자치권능을 의미한다(서원우, 1997: 253).

9조 제1항에서 ‘관할구역의 자치사무’라고 규정하고 있고, 지방자치단체의 존립의 목적에 속하는 사무, 자기의 책임과 부담으로 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 포괄적 의미의 사무, 법령으로 위임되지 아니한 사무로서 주로 주민에 대하여 서비스를 제공하는 비권력적 사무¹⁵⁾ 등을 의미한다. 자치사무도 광역자치단체사무와 기초자치단체사무로 구분하며, 광역자치단체는 주로 광역적 사무, 보완적 사무, 조정적 사무를 수행하고(「지방자치법」 제10조 제1항1호), 자치구사무가 아닌 특별시·광역시의 사무들에 대해서는 동법 시행령 제9조 관련 별표에 예시하였다. 특별히 기초자치단체 사무 중 인구 50만 이상의 시에 대한 도사무 특례를 인정하였다(동법 제10조 제1항2호). 그리고 지방자치단체의 ‘공동사무’ 및 ‘공통사무’에 관한 규정도 보여주고 있다.

위임사무는 「지방자치법」상 크게 ‘기관위임사무’와 ‘단체위임사무’의 두 가지로 구분되며, 특히 기관위임사무는 「지방자치법」 제11조에 의거하여 국가사무로서의 성격을 갖기 때문에 사무를 수입한 지방자치단체의 장(長)은 사무를 위임한 국가 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관 지위에서 사무를 처리한다. 이상의 구분을 간단히 정리해 보면, 다음의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 「지방자치법」상 사무구분에 관한 근거

사무구분	현행 「지방자치법」상 사무구분 표현
국가사무	개별법상 국가가 처리하는 사무 국가사무의 예시: 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무(지방자치법 제11조 각호)
자치사무	지방자치단체는 관할구역의 자치사무를 처리한다(지방자치법 제9조제1항 전단) 지방자치단체의 사무(동법 제103조 전단, 제166조) 지방자치단체의 소관사무(동법 제151조 전단) 지방자치단체의 자치사무(동법 제171조)
위임사무	법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(지방자치법 제9조제1항 후단) 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 (국가사무와 시·도의) 사무(동법 제41조제3항) 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무(동법 제103조 후단) 위임된 사무(동법 제141조) 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무(동법 제167조)

15) 예외적인 단서조항으로, “다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 「지방자치법」 제22조 후단에 규정하고 있다.

사무구분	현행 「지방자치법」상 사무구분 표현
공동사무	지방자치단체간 공동으로 처리하거나 또는 요청하여 수행하는 사무(동법 제147조) 지방자치단체가 “공동처리 및 그 처리가 요청되는 사무”(공동사무)로 언급하고, 이에 대한 처리방식으로 행정협의회(제152조), 자치단체조합(제159조), 전국협의회(제165조)를 활용하도록 규정
공동사무	지방자치단체에 공통적으로 적용되는 사무(동법 제10조 1항): ‘지방자치단체의 운영에 관한 사무’(동법 제9조제2항1호에 규정)
위탁사무	소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하는 사무(동법 제151조 후단)

3. 중앙행정권한 지방이양의 실무상 추진상황

우리나라의 사무배분은 사무 용어의 개념이¹⁶⁾ 불분명하여 기능과 혼용하여 사용하였으며, 자치단체의 사무를 단순히 지방사무로 표시하여 단체위임사무인지 또는 자치단체 고유사무인지의 구분도 없었고, 또한 지방사무라는 용어는 특별지방행정기관 또는 보통지방행정기관의 사무도 지방사무가 될 수 있는 막연한 개념으로 보였다. 과거의 단편적인 사무배분 조사는 지방마다 차이가 있는 임의적 선택사무 또는 자치사무에 대하여 정형적인 형태나 사무의 범위 등을 정할 수 없게 되었다. 그렇게 되면 결과적으로 결국 대·중·소 기능분류와¹⁷⁾ 단위사무 수준의 부정확성으로 인하여 통계상으로 조사되는 국가사무 및 지방사무의 건수는 허구일 수밖에 없게 된다.

이것은 지금까지 사무배분이 권한배분의 개념으로 인식되지 않고 있기 때문에 지방이양 정책의 여러 측면에서 논리적 결함을 보이게 된 것이라고 판단된다. 즉,

16) 사무는 문서를 맡아서 다루는 업무나 일로 인식되면서, 서류(문서)에 관한 업무나 작업 활동으로서 일정한 업무공간 속에서 이루어지는 문서의 생산 유통 보존 등과 관련된 서류작업이라고 정의할 수 있다. 그러나 현대사회에서의 사무의 본질적 의미로 서류(문서)에 관한 일로부터 조직의 의사 결정과 관련된 일련의 정보를 동원 관리 보존하는 업무 또는 작업활동이라고 하는 기능적 측면을 강조하는 말로 이해될 수 있다(정재욱, 2001: 71). 따라서 사무는 조직의 합리적인 의사결정이나 효율적인 조직관리를 위하여 필요한 정보를 다루는 일련의 작업이나 활동과정이고(조석준, 1997), 행정기능의 수행과정에 있어서 작동하는 개별단위조직들이 효과적으로 의사결정을 할 수 있도록 일련의 정보처리와 관련된 활동이나 업무형태로 나타나기도 한다(박연호, 1997).

17) ‘기능’의 정의 또한 각 학자마다 다양하게 분류하고 있으므로 공통적이고, 종합적인 차원의 분류가 어려울 바, “정부의 기능은 유사한 성질을 가진 또는 동일한 목적을 달성하기 위하여 수행되는 사무들의 집합 또는 구체적으로는 제도상 또는 사실상 담당, 처리하는 행정사무”로 정의하면서 ‘사무’와 동의어로 인지하고 있다.

권한의 개념으로서의 사무이양이 법률을 적용하고 공공정책을 실현할 수 있는 법적 수단으로 활발하게 정의되지 못하였다. 그 결과, 법률과 규칙 등 정책집행을 위한 중앙정부기관과 지방행정기관, 지방자치단체 간 임무와 책임들의 연계가 부정확하게 이어져 있었던 것이고, 그에 따른 영향으로 지방자치단체의 세제 및 재정제도도 여전히 자치분권에 적합하지 못하게 운영되고 있다.

그리하여 궁극적으로 자율권을 보장하기 위해서는 단순한 기능이양으로서의 사무배분이 아닌 권한의 분권화(수권작용)를 통한 사무배분이 되어야 하고, 그러기 위해서 행정적 차원뿐만 아니라 궁극적으로는 정치적 의지에서 실천이 이행될 필요가 있다.

그렇다면 사무배분은 권한배분의 개념으로 인식해야 한다. 이러한 사무배분은 중앙행정권한 지방이양의 핵심이며, 이와 관련해서 현재 가장 협력이 긴밀하게 필요한 분야이면서도 그러한 조화와 협력이 어려운 분야가 교육과 일반행정 분야라고 할 수 있다. 물론, 이에 대해서도 먼저 지방자치단체와 교육청, 국가 상호간의 사무구분과 사무배분이 체계화되어야 국가의 핵심사무를 지방자치단체로 이양함으로써 합리적인 국정통치 운영체계가 유지될 수 있을 것이기 때문이다.

제2절 추진 실적

1. 중앙행정권한의 지방이양을 위한 사무총조사 결과

행정안전부(2009a)에 따르면, 2009년 현재 총 사무수는 42,320개로 국가사무가 30,215개(71.4%)이고, 지방사무는 12,105개(28.6%)이다.

이를 다시, 2009년 조사의 '신규기준'에 따라 국가의 위임사무를 세분화하여 재분류하게 되면 국가사무는 28,980개(68.5%), 지방사무는 11,817개(27.9%)이고, (가칭)법정수입사무는 1,523(3.6%)가 된다. 그러나 다음의 <표 3-3>에서 보는 바와 같이, 여전히 지방자치단체가 수행하는 사무에 비해서 국가사무의 비율은 지방자치 시행 20년이 지난 현재에도 약 70%를 넘고 있다. 통계적으로 보아도 불균형적 관계로 나타나고 있어서 국가사무의 지방자치단체로의 대폭적 지방이양이 더욱 필요하다.

<표 3-3> 국가·지방자치단체간 단위사무 배분 현황(1994년~2009년)

구 분	1994년 총무처 조사	2002년 행정자치부 조사	2009년 행정안전부 조사
대상 법령	3,169개	3,353개	4,038개
총 사무수	15,774개	41,603개	42,320개
분야별 사무수	<ul style="list-style-type: none"> · 국가수행사무: 11,744개 (75%) · 지방수행사무: 4,030개 (25%) <ul style="list-style-type: none"> - 지방고유사무: 2,110개(52%) - 지방위임사무: 1,920개(48%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가수행사무: 30,240개 (73%) · 지방수행사무: 11,363개 (27%) <ul style="list-style-type: none"> - 시도사무: 5,318개 (47%) - 시군구사무: 2,950개 (26%) - 시도/시군구사무: 3,095개(27%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가수행사무: 30,215개 (71.4%) · 지방수행사무: 12,105개 (28.6%) <ul style="list-style-type: none"> - 시도사무: 5,026개 (41.5%) - 시군구사무: 4,422개 (36.5%) - 시도/시군구사무: 2,657개(22%)

자료 : 지방이양추진위원회(2002), 행정안전부(2009a).

2. 지방이양사무의 발굴 실적

법령상의 기관위임사무 1,527건에 대해 지방분권추진위원회에서 1차로 심의를 완료하여 602건을 이양하기로 하였으며, 나머지 사무에 대해서는 2011년도 계속심의를 하거나 새로운 사무구분인 ‘(가칭)법정수임사무’로 전환을 검토하기로 하여 기관위임사무 폐지를 위한 토대를 마련하였다.

또한, 2009년 사무총조사 연구용역을 보완하기 위한 용역을 2010년 추진하여 현행법령상 정비 대상 기관위임사무를 정확히 파악할 수 있었다. 그리고 사무구분 체계 개선방안을 법률로 구체화한 ‘지방자치법 개정검토안’을 마련하여 학계 및 지방자치단체와의 공감대를 형성하였고, 지방분권추진위원회의 심의·의결을 거치는 등 법정부적 협조체계 구축 토대를 마련하였다(지방분권추진위원회, 2010: 92-94).

지방이양이 결정된 사무의 실효성을 제고하기 위하여 지방분권추진위원회에서 심의·의결한 지방이양 대상사무는 대통령의 재가를 거쳐 확정하고 해당 부처에서는 법령개정 등 후속조치 계획을 수립하여 통보하도록 하는 시스템을 구축하였으며 정확한 심의를 위하여 심도 있는 논의가 필요한 과제에 대하여는 전담 소위원회, 실무소위원회, T/F 등을 구성하여 해당 과제를 논의하였다.

특히, 노동 분야 19개 기능 125개 사무(근로기준, 노동위원회 기능, 진폐의 예방기능, 근로자 직업능력개발·직업안정·장애인고용촉진 기능 등)에 대하여는 ‘고용노동부 소관 지방이양대상사무 검토 소관위원회’를 구성하여 사무를 중점 검토하였으며, 전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 한국경영자총연합회, 관계 전문가 등의 의견을 5회에 걸쳐 수렴하는 등 노력을 기울였다.

그리고 2009년 4월 ‘지방이양대상사무 발굴 T/F팀’을 구성하여 10차례의 회의를 통해 노동·환경·산림 등 지방자치단체와 연계되는 이양대상사무 1,261개를 발굴하였으며, 지방자치단체의 실질적인 권한을 확대하면서 주민들의 편익과 행정 효율이 증대될 수 있는 사무 2009년 697개, 2010년 481개 총 1,178개 사무를 이양 확정하였다(지방분권촉진위원회, 2010: 95).

3. 사무구분 체계의 개선 실적¹⁸⁾

중앙행정권한 지방이양의 주관부처인 행정안전부에서는 크게 두 가지 방향으로 사무구분체계 개선을 추진하여 왔다. 첫째는 현행 법령상 기관위임사무를 국가로 환원하거나 지방자치단체에 이양하는 것으로 정비하여 기관위임사무를 폐지하는 것이다. 둘째는 기관위임사무 폐지에 따라 사무구분체계를 단순·명료하게 개선할 수 있는 방안을 마련하고 이를 위한 법령을 개정하는 것이다.

행정안전부는 우선, ‘기관위임사무의 폐지’를 위하여 우선 현행 법령상 기관위임사무 현황을 자체적으로 파악하였다. 그 결과, 2008년 3월 현재로 1,128건의 기관위임사무를 발굴하였다. 1,128건의 기관위임사무를 국가환원 또는 지방이양 등으로 정비하기 위하여 지방자치단체의 의견수렴을 거쳐 지방분권촉진위원회에 2009년 3월 지방이양심의 등을 요청하였다.

이후 2009년도에는 사무총조사 연구용역을 실시하여 6,011건의 지방이양 대상사무 등을 발굴하였고, 2010년 6월에 행정안전부 자체조사를 통해 현행 법령상의 기관위임사무 현황을 다시 정비하였다. 그 결과, 1,527건의 기관위임사무 목록을 작성하고, 2010년 7월 지방분권촉진위원회에 기관위임사무 이양심의를 추가로 요청하였다. 이에 따라, 지방분권촉진위원회는 2009년에 행정안전부에서 요청한

18) 이 부분은 지방분권촉진위원회(2010)의 내용 중심으로 수정 및 보완하였다.

1,128건을 포함한 총 1,527건의 기관위임사무를 심의하여 607건을 지방이양, 97건은 국가환원 등으로 결정하였고 기타 823건은 심의보류 또는 계속심의로 결정하였다. 이외에도 행정안전부는 2009년 사무총조사 이후 법령 제·개정 상황 등을 반영하고 일부 조사내용을 보완하기 위하여 2010년에 사무총조사 보완연구용역을 실시하였다(지방분권촉진위원회, 2010).

사무구분체계 개선방안의 주요내용은 사무구분체계를 ‘국가사무’와 ‘자치사무’로 단순·명료하게 하고 종전의 ‘기관위임사무’ 등의 국가위임사무는 폐지하는 것이다. 다만, 기관위임사무를 대체할 새로운 사무구분으로 ‘(가칭)법정수임사무’를 도입하기로 하였다.

또한, 새롭게 도입되는 ‘(가칭)법정수임사무’에 대해서는 종전 기관위임사무와 달리 조례 제정과 지방의회의 관여를 허용하고, 국가의 포괄적 감독도 제한하여 지방자치단체의 자율성을 제고하는데 중점을 두었다. 그리하여 이러한 ‘사무구분체계 개선방안’이 법·제도적으로 구체화되기 위해서는 학계 및 지방자치단체 그리고 관계 중앙행정기관의 공감대 형성이 먼저 필요하다는 인식 하에, 행정안전부에서는 2009년 10월 사무구분체계 개선방안을 담은 ‘지방자치법 및 관련 법률 개정 검토안’을 마련하여 지방자치법학회, 지방자치학회, 공법학회 소속 전문가들과 워크숍을 실시하고, 2009년 11월에는 한국지방행정연구원과 공동으로 전문가 및 지방자치단체 공무원들이 참여한 토론회를 개최하기도 하였다.

사무구분체계 개선을 위해서는 「지방자치법」 외에 개별 법정수임사무의 근거법인 190여개 이상의 법률 개정이 필요하므로 「지방이양일괄법」과 연계하는 것으로 지방분권촉진위원회와 2010년 4월 협의를 완료하였으나, 법률의 일괄개정은 국회에서의 소관 상임위 문제 등이 있어 추진이 곤란하다는 결론을 내리고, 「지방자치법」을 우선 개정하고 다른 개별 법률은 순차적으로 개정하여 2012년까지 사무구분체계 개선을 완료하기로 방침을 정하였다.

이에 따라 행정안전부에서는 「지방자치법」 개정을 위한 입법계획(안)을 마련하여 지방분권촉진위원회 사무구분체계 개선 T/F 심의(2010년 3월, 2010년 10월 등 2회), 행정안전부 관련 부서 의견수렴(2010년 7월) 등을 거쳤으며, 특히 2010년 6월에는 전국을 4개 권역으로 나누어 지방자치단체 공무원을 대상으로 「지방자치법」 개정검토안을 설명하고 의견을 수렴하기도 하였다.

그러나 실질적인 개선을 위해서는 앞서 언급한 바와 같이, 「지방자치법」 뿐 아니라 190여개 이상의 법률 개정을 필요로 하고 있기 때문에 우선적으로 「지방자치법」상 ‘위임사무’의 개념과 용어가 폐지되고, 이를 대체하는 새로운 사무구분 및 사무배분 체계가 도입되어 입법적으로 ‘법정수임사무’ 등이 규정되어야 했지만, 그러한 관련조항의 제·개정 결과를 실행하지 못하였고, 또한 개별법을 주관하고 있는 각 중앙행정부처의 실질적인 협조도 결실을 맺지는 못하였다.

제3절 평가

1. 사무이양에 대한 평가

중앙권한의 지방자치단체로의 권한 배분을 위한 사무이양을 추진하기 위해서는 지역의 현장 중심, 수요자 중심으로 추진해야 하고 이를 위해서는 사전에 현지실태에 대한 정확한 인식이 필요하고,¹⁹⁾ 지방분권촉진위원회에서는 이를 적극적으로 반영하고자 쟁점사안에 대하여 현지 방문, 관계자 의견수렴 등을 계획하였다.

한편, 중앙행정권한의 이양과 관련한 기타 여러 관계부처에서는 국정과제 수행 차원에서 적극적인 협조 의사를 표명하였으나, 단순·집행적 사무를 제외한 권한 이양 등에 대하여는 이견을 제시하면서 이양결정이 순조롭지는 않았다.

이에 지방자치단체에서는 일률적이고 양(量) 위주의 사무이양과 사무이양시 행정적 재정적 지원이 원활하지 않을 것에 대한 우려를 지속적으로 제기하고 있다, 사실상 이해관계가 깊은 일부사무에 대하여는 소관 중앙행정기관의 법령개정 등 후속조치가 지연되고 있기 때문이었다.

사무이양을 촉진하기위하여 지방분권촉진위원회에서는 이양사무에 대한 지방자치단체의 운영실태 점검을 시행하였고, 그 결과 2009년 11월 11일부터 12월 4일까지 제1, 2실무위원과 지방분권지원단 합동으로 제주도를 제외한 15개 시·도, 1,359건의 이양완료사무 전반을 대상으로 실시했다. 점검결과 지방이양이 완료된 사무는 신고·면허·인허가 등 대부분이 집행적 단순사무로서 이양 전후 업

19) 지방분권촉진위원회 출범 이후, 총 13회의 현지실태조사를 실시하여 총 7개 분야, 13개 기능에 대한 사실조사, 의견수렴 과정을 거쳐 위원회에 그 결과를 보고하였다(지방분권추진위원회, 2010: 96).

무의 연속성 확보로 추진되고 있었다.

그러나 지방이양에 따른 재정적 지원이 병행되지 않아,²⁰⁾ 실질적인 지방이양에는 미치지 못하고 있다는데 대부분의 지방자치단체가 공감하였다.

2. 사무구분 및 사무배분 체계 개선에 대한 평가

먼저, 사무구분상의 문제점 차원에서 보면 단위사무 설정기준 정립을 하지 못한 채, 과거의 문제점을 가지고 그대로 지방이양을 추진하여 왔다. 국가와 지방자치단체에 대한 사무조사 때마다 ‘사무’와 관련한 ‘단위사무’의 명확한 기준이 없어서 통계조사를 위한 개별 단위사무를 분리하기가 어려워 2002년 조사는 물론 2009년 조사 때에도 각 조사자마다 다른 기준을 적용하여 왔다.²¹⁾

또한, 지방이양 심의과정에서도 여전히 명확한 사무구분 기준이 결여되어 있었다. 보통 공무원과 학계에서는 지방자치단체의 사무를 대부분 간단하게 지방사무로 알고 있기 때문에 단체위임사무인지, 또는 지방자치단체의 (고유)사무인지를 구분하는 것에도 익숙하지 않았다. 「지방자치법」과 같은 실정법상에서 지방사무라고 할 경우에는 ‘자치사무’(「지방자치법」 제9조 제1항), ‘관할구역의 자치사무’(지방자치단체의 고유사무), ‘자치단체가 처리할 수 있는 사무’(동법 제9조제2항), ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’(단체위임사무 : 동법 제9조제1항), ‘시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무’(기관위임사무 : 동법 제102조, 제103조, 제104조) 등도 포함된다. 뿐만 아니라 자치사무 및 위임사무의 개념 및 법적 근거가 모호하다. 위임사무는 지방자치법상 크게 기관위임사무와 단체위임사무 2가지로 구분하였으나, 두 위임사무에 대한 개념을 구체적으로 법에 명기하지 않았고

20) 예를 들면, ‘수산업 지도기능’ 이양에 따른 청사 신축비 20억원 미확보 등이다.

21) 모호한 개념의 문제는 지속적으로 지적된 바 있다. 한국지방행정연구원(1997) 조사에 있어서 사무구분의 경우, 처리권한과 책임의 귀속이 존재하는 사안을 사무로 구분하였고, 국가전속처리사무를 따로 구분하고 있다(외교, 국방, 통일, 과학기술 등). 자치단체 공무원들에 대하여 사무의 유형에서 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무, 공동사무, 시도위임사무, 시도재위임사무 등의 구분을 설문조사하였으나 그 결과는 이들 사무 종류간의 명확한 개념정립이 부재한 관계로 사무의 종류에 대한 구분가능 정도가 현저하게 떨어졌던 사례도 있다(홍준현, 2000: 32). 2002년도 한국지방행정연구원의 사무전수조사에서는 현행 법체계상 개념정립이 어려운 이러한 단위사무의 개념을 법조문에 근거하여 조작적으로 통일된 개념화를 시도하여 조사하였다(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002: 97-108). 그러나 2008~2009년 조사에서도 이 문제에 대한 명확한 해결방안은 제시하지 못하였다(한국지방행정연구원, 2009).

여전히 위임사무에 대한 폐지를 이행하지 못하였으며, 따라서 새로운 사무구분체제로 잠정 결정되었다는 ‘법정수임사무’의 도입도 법령상 실무적으로 구체화되지는 못하였다.

나아가 사무체계의 개선을 위해서는 사무구분의 법문표현과 규정방식의 통일성 및 명확성 등을 확립해야 했으나, 이점에 대해서도 큰 성과가 없었다. 사무구분의 문제는 실정법상 법문표현과 그 규정방식에 있어서 명확성과 통일성이 결여되어 나타난다. 한편, 위임사무의 존재 때문에 나타나는 여러 가지 문제점도 많다.²²⁾ 현대사회에서 지방자치의 존립목적이 어디까지인가를 실제로 밝혀내기란 쉽지 않다. 더구나, 시대의 변화에 따라 자치사무와 위임사무간 한계도 고정적이지 않다. 이러한 상황에서 자치사무와 위임사무의 구별은 실정법상 법령으로 지방자치단체에 사무처리 권한을 부여하는 경우, 포괄적으로 부여하고 있느냐(자치사무), 아니면, 개별적으로 위임한 것이냐(위임사무)하는 방법의 차이에서 구할 수밖에 없다.

사무배분 체계상 문제점으로 지적되었던 광역자치단체와 기초자치단체간 중복적 배분에 대해서도 큰 해결안을 제시하지 못하고, 우선적으로 중앙행정기관의 지방자치단체로의 이양에 초점을 두어, 두 자치단체 간의 합리적인 사무배분 결과에 대해서는 여전히 미흡한 측면이 상당수 발견되었다. 그 이유를 보면, 국가사무와 지방사무, 지방자치단체 상호간에 배분되는 사무 등에 있어서 상호간의 구분 기준이 「지방자치법」에 명시되어 있지만 여전히 법적 기준이 불명확하기 때문이었다. 예를 들면, 「지방자치법」 제11조에 국가사무의 처리제한을 열거하고, 동법 제10조 제1항1호에 광역자치단체의 사무처리 기준을 규정하였으나 열거된 사무가 기초자치단체가 수행하는 사무와 상호 배타적이지 않고 중복적으로 나타나 있다. 또, 광역 및 기초자치단체간 사무배분 기준을 정하고 있지만(「지방자치법」 제10조 제3항, 시·도·시·군·구간 불경합의 원칙 및 기초자치단체 우선의 원칙), 중앙정부와 광역자치단체간 사무배분 기준도 명시하지 않고 있기 때문에 문제가 되고 있다.

22) 행정법학적 관점에서 기관위임사무로 인한 역기능은 다음과 같다. 첫째, 위임사무는 지방자치단체를 국가의 하급기관으로 전락시키게 한다. 이에 대한 원인으로서는 각급 부자치단체장에 대한 인사권이 중앙정부에 있고, 위임사무 수행에 관한 정부의 지방자치단체 대한 지도·통제권의 존속, 자치단체에 대한 보조금(장려보조금, 교부금)과 기관위임사무와의 결부로 인한 예산화의 지속 등이 문제가 되고 있다. 둘째, 위임사무가 증가할 경우 권한과 책임의 불리를 가져와 국가와 지방자치단체 사이의 행정책임의 소재를 불분명하게 한다. 셋째, 수입자는 자치단체의 자치(고유)사무만큼 책임을 느끼지 않게 되며, 주민(지방의회) 통제권의 범위를 벗어나게 된다(김남진, 1992).

3. 총괄 평가

지방이양을 통한 사무배분 이행 결과들로부터 몇 가지 종합해 볼 수 있다. 먼저, 우리나라는 사무배분에 관한 법적 기준이 「지방자치법」 시행령 제8조(별표1)에 구체적인 사례들이 예시되어 있지만, 시·도와 시·군·구간의 사무들이 중복되어 있어서 국가로부터 자치사무로 이양할 때, 또 국가의 위임사무 형태로 시도와 시군구에 배분할 때에도 포괄적 처리를 위한 총체적 이양원칙이라든지, 기관위임사무로 지정할 경우 그 소요비용 전액을 부담하는 법규정(「지방재정법」 제21조 제2항 및 제28조) 등과 같은 사무배분의 기본원칙들이 제대로 지켜지지 못하고 있다(지방분권촉진위원회, 2010).

그리고 2001년 이후 국가에서 시·도로 이양 결정된 사무들의 내용을 살펴보면, 주로 현지성(지역성)이 강하고 집행적 성격이 대부분인 지방사무의 내용들이 대부분이다. 이러한 사무들은 이미 효율성과 행정의 간소화, 주민편의를 위한 원칙에 의하여 시·도와 시·군·구 등에 자치적으로 사무를 처리하도록 했어야 하지만, 대부분 국가의 시·도 및 시·군·구로의 위임과 재위임사무 형태로 이행되고 있었던 사항들이었다.

예를 들면, 국가 및 시·도 공동사무에서 시·도사무로 결정한 안건(동물병원 진료부·검안부 검사) 등은 시·군·구에서 수행하기에는 전문성을 필요로 한다는 판단 하에 시·도사무로 결정하였던 바 있다. 국가사무에서 시·도 및 시·군·구 사무로 이양을 결정한 안건(유료도로 통행료 징수)은 책임행정과 효율성이 주요 근거로 제시되었고, 국가사무를 시·도로 위임을 결정한 사무(항만의 지정 및 고시)는 지역성을 인정하여 위임처리로 결정한 바 있었다. 국가에서 시·군·구로 이양 결정된 사무(영화상영의 제한 및 영업정지, 축산폐수의 처리 등)들의 심의내용을 살펴보면, 현지성이 높은 집행적 성격의 사무이거나 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로서, 주민복리의 증진과 사무처리의 책임성 제고를 이양의 주요 근거로 제시하였음을 짐작할 수 있다.

이와 같은 이양사무 사례에서 보듯이, 중앙부처가 지방에 이양하는 사무는 대기능 또는 중기능(중앙부처의 과 수준의 종합적 업무) 중심의 이양이라기보다는 단순집행의 단위사무가 주된 이양대상이었고, 대부분 기관위임사무로 이미 지방에

서 수행하고 있는 사무들이 대부분이었다. 관계 중앙부처의 주(主)가 되는 사무(primary function)의 이양이 어렵고, 단순 집행적 기능의 종(從)이 되는 사무(secondary function)가 이양되는 원인의 하나는 주된 사무를 이양하더라도 관련 조문의 일괄이양 등이 이루어지지 않기 때문이다.

이는 또한, 「헌법」 제117조에서 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 한 명시적 규정의 제한적 해석에 의하여 여전히 우리나라는 ‘법령 보호 우선’이 적용되는 법체계 운영 현실의 한계 때문이기도 하다. 이와 비교해서, 일본의 「헌법」 제94조에서는 ‘법률의 범위 내’에서 자치권 행사를 보장하고 있고, 독일의 「헌법」 제28조 제2항에서도 지방자치단체가 ‘법률의 범위 안에서 자율적 책임 하에’ 자치권을 결정할 수 있도록 보장한 ‘자치권 보호 우선’의 (사무배분) 법체계와 확연히 대조된다(전기성, 2008: 56).

이러한 현실에서 지방이양 과정에서 중앙정부와 시·도 및 시·군·구간의 사무배분 방식은 중앙정부의 사무를 우선 확정하고, 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배정하며 다시 시·도사무를 먼저 선정하고 그 나머지를 시·군·자치구 사무로 배정하는, 때로는 일방적이면서 하향식 체계의 사무배분으로 인하여 상급기관과 하급기관간의 수직적 관계를 유지함으로써 대부분 중요한 사무가 국가사무화(국가의 위임사무화) 되었고 결국, 지방자치단체의 사무 범위는 매우 협소하게 되어 왔기 때문이다.²³⁾ 이러한 현실적 상황은 결과적으로 중앙부처가 지방자치단체에 대한 사무수행 능력을 불신하거나 자기 방어논리에 의해서 핵심적이고 중요한 권한의 사무이양을 기피하게 되면서 필연적으로 지역주민과 지방자치단체 등 수요자 중심의 사무배분 보다는 공급자 위주의 이양결과를 가져오게 되었다.

또한, 시·도와 시·군·구간 중복적 사무배분 상황도 시·군·구로의 사무이양시 의무부담이 가중되어 본연의 기능으로 주민과 가장 가까워서 서비스를 제공해야 할 주요 사무분야에서 기초자치단체가 소외되거나 이행상황이 어려운 처지가 되는 상태로 기초자치단체에 불리한 불균형적 사무부담이 이루어지기도 하였다.²⁴⁾

23) 2008년 기준으로 우리나라 법률 수는 1,254개(이외의 법령에는 대통령령 1,637개, 총리령 72개, 부령 1,361개)이며, 기초자치단체의 조례 수는 평균 186개, 시도의 경우는 평균 250여 개 수준인 바, 법률 수와 조례 수를 단순 비교하면 조례는 23%이고, 나머지 77%는 법률이므로 이 부분에 대해서 지방자치단체의 조례를 선점하여 제정할 수 없는 국가사무의 법률 영역으로 추정되므로 이러한 내용들이 이미 자치사무의 범위를 상당히 제약하고 있는 상황이다(전기성, 2008: 38).

이러한 문제점 중에서도 지방공무원들이 가장 많이 지적하는 사항의 하나는 행·재정 지원의 부족이다. 원칙적으로, 자치사무를 제외하고 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체에 대하여 법령상 경비부담은 국가 및 상급자치단체가 각 사무별로 소요비용 전액을 부담하도록 규정하고 있다(「지방재정법」 제21조 제2항 및 제28조). 그러나 실제로는 교부금 등으로 포괄적으로 부담하고 있어서 재정적 지원이 충분하다고는 볼 수 없다(홍준현 외, 2009; 안영훈, 2009). 그렇기 때문에 사무수행과 관련하여 생기는 수입에 대해서는 국가수입이 되어야 원칙이지만, 사무처리비용을 제대로 교부하지 않기 때문에 사용료·과태료·과징금의 지방자치단체 귀속을 인정하고 있는 상황이다(「지방재정법」 제29조·제31조·제32조).

〈표 3-4〉 중앙행정권한 지방이양의 효과성 평가 결과

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
중앙행정 권한 지방이양	사무이양	<ul style="list-style-type: none"> - 획기적이고 대폭적인 사무 이양 추진 - 위임사무의 대폭 이양 또는 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 697개 사무이양 결정 - 2010년 481개 사무이양 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부가 2009년 1,984건의 국가사무를 광역자치단체로, 1,381건의 국가사무를 기초자치단체로 이양하여 총 3,365건의 국가사무 지방이양을 계획하였으나, 실제로는 1,178건을 이양확정하여, 4건만 이양완료됨 - 또한, 위임사무의 대폭 이양 또는 폐지를 계획하였으나 큰 성과 없음

24) 2009년 기관위임사무에 관한 사무이행 실태를 조사하는 과정에서도 시도의 기관위임사무 중 상당수가 시·군·구로 재위임되어 있는 상황을 발견할 수 있었다(안영훈·이삼주·이영희, 2009; 홍준현 외, 2009).

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
중앙행정 권한 지방이양	사무구분 및 사무배분 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 위임사무명의 폐지 - 새로운 사무구분 및 배분체계의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 위임사무 목록 작성 - 새로운 사무구분 체계 도입안 마련 - 사무배분체계 재정립 위한 원칙 정리 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘법정수입사무’의 체계화를 지방자치법상 도입하지 못하였고, 관련법령제·개정도 이행 못함 - 사무배분체계 재정립을 위한 사무배분 기준과 원칙의 정립안 등에 대해서도 명확한 지방이양 심의가 이행되지 못함

제4절 개선 과제

1. 사무이양 촉진을 위한 개선과제

국가와 지방자치단체간 적극적인 사무배분 즉, 중앙행정권한의 지방이양을 위해서는 최우선적으로 여러 가지 합리적인 배분수단을 강화할 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체가 수행하는 자치사무의 범위를 확대해야 한다. 「지방자치법」 제11조에서 지방자치단체가 처리하는데 제한을 둔 국가사무 분야를 오히려 국가사무의 범위로 제한하고 이 분야 이외의 사무들에 대해서는 지방자치단체에 우선권을 줄 수 있도록 ‘시·군·구 우선 처리의 원칙(「지방자치법」 제10조 제3항)’에 의한 국가사무 범위의 제한규정화가 필요하다. 동시에 시·도와 시·군·구의 사무종류를 중복적으로 예시한 「지방자치법」 시행령 제8조(별표1)는 폐지하거나 지방분권촉진위원회 심의를 거쳐 시·도와 시·군·구의 자치사무로 재정비하도록 한다. 왜냐하면, 이들 예시분야는 상당 부분 상징적 열거에 불과하고 현실적으로 각 개별법에서 이를 적용하고 있으므로, 폐지하여 자치사무의 범위를 확장시켜야 하기 때문이다.

둘째, 광역자치단체의 사무권한을 선택과 집중의 전략적 방식으로 설정할 수 있도록 한다. 그러기 위해서는 우선 「지방자치법」 제10조에서 규정하고 있는 시·도의 사무에 대한 보다 명확한 재정비가 필요하다. 현재 우리나라 광역자치단체의 지위가 사실상 모호하기 때문에 이를 강화하는 차원의 개선이 되어야 한다. 선진국

에서는 광역자치단체와 같은 지위를 가진 지방정부들은 지역을 대표하는 주체가 되면서 지역주민을 위한 자치대표권을 폭넓게 행사하도록 하고 있다. 프랑스와 같은 분권형 단일국가에서도 부분적으로 강력한 지역정부 체제의 존재성을 인정하고 유지하려는 경향을 추진하고 있고,²⁵⁾ 우리나라는 최근에 제주특별자치도 실시를 통해서 이와 유사한 방향으로 발전하려고 시도하고 있다. 광역자치단체에 대하여 자치입법권을 강화하게 하면 광역의회는 지역 특성에 맞는 법령을 제정하거나, 해당 지역에 직접적으로 관련이 있는 입법권을 행사함으로써 자율적으로 정책을 집행할 수 있는 역량도 강화될 수 있다. 이러한 권한을 통해 지역 중심의 광역적 기능 수행체제가 확립될 때 광역자치단체는 주로 국토개발, 경제발전, 전문직업교육, 지역간 철도 및 대중교통 경영, 교육과 사회복지 등의 분야에 사무를 집중할 수 있을 것이고, 아울러 지역경제발전을 통해서 국가의 경쟁력도 충분히 확보될 수 있을 것이다. 이와 같이, 중간자치단체의 역할이 분명해야만 더욱 효과적인 사무배분이 실행되고, 더불어 기초자치단체의 권한도 그 지역주민의 요구에 따라서 더 적절하게 대응을 할 수 있는 운영체제로 발전하는 이점을 가질 수 있다.

셋째, 중앙권한의 지방이양을 추진할 때에 사전적, 사후적 보완 조치를 강화한 제도적 개선방안도 적극 실천해야 한다. 즉, 사전적으로 사무배분 과정에서 법령사전심사를 제도화하여 운영할 필요가 있다. 지방분권을 좀 더 가속화시키기 위해서는 직접 국가와 지방에서의 정책과 사업을 주관하고 추진하는 근거가 되는 각 중앙행정기관의 소관 법령에 대하여 우선적으로 법령의 제·개정(안)을 대상으로 중앙과 지방간 및 지방자치단체 상호간 사무의 구분과 배분의 합리성 여부를 사전에 검토해서 행정비용 감축과 효율성 저하방지 등의 효과를 높여 나가야 한다. 따라서 법령 제·개정시 국가와 지방자치단체간 적정한 사무배분이 되도록 사전검토 함으로써 장애요인 또는 부정적 사안들을 미리 제거하고 더욱 빠르게 지방분권화가 추진될 수 있도록 법령사전심사제도를 운영해야 한다. 그리고 후속적인 보완조치로 가장 중요한 사항의 하나는 우리나라의 경우, 국가와 지방자치단체 간 지방이양이 결정되면 사무이양에 따라 발생된 비용의 모든 순증가액에 대하여 자원 이전을 통해서 보전해야 한다는 법적 후속 조치이다. 재정지원 문제를 해결하기 위해서 현

25) 프랑스에서는 2014년까지 레지옹 및 데парта망의 지방의원 겸직, 22개 레지옹을 15개 수준으로 통합·축소하고자 하는 개혁안을 2010년에 지방행정체제 개편위원회가 대통령에게 제시한 바 있다.

정부는 2009년 폐지 예정이었던 분권교부세를 5년 연장하여 주로 노인장기요양보험, 결식아동급식비, 장애인요양시설 등 복지업무에 재투자하고 있다. 2010년 분권교부세 예산에 예년과 비슷한 1조 2,000억 원을 반영하고 있다(2009년 예산 1조 2,305억원으로 지방교부세 감축에 따른 10.7% 감소). 이외에도 정부는 지방재정력 강화를 위해 지방소비세의 부가가치세 비중을 20%로 상향 조정하고 교부세율을 높여 지방재원을 확충하겠다는 입장인 것은 하지만, 예산 지원상 인·허가 등 단순 집행적 성격의 사무는 처리경비가 적고 계량화가 어려워 사무마다 재원보전이 쉽지 않을 전망이다. 보다 획기적인 사무배분 해결방향을 검토하는 것이 필요하다.

2. 사무구분 및 사무배분 체계화를 위한 개선과제

정부가 사무구분 개선을 위하여 ‘위임사무’를 폐지하고, ‘법정수임사무’를 도입하고자 한 목적은 지방자치단체의 자율성을 확대한다는 취지에서 그리고 지방의회가 사무처리를 위한 조례제정권과 감독권을 행사할 수 있도록 함으로써 지방자치단체가 수행하게 되는 ‘법정수임사무’를 지방자치법상 명시적으로 규정하여 재정부담의 주체를 분명히 하면서, 그 사무처리를 위한 정부와의 관계도 현재의 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환하는 효과를 가져올 수 있다는 판단 때문이었다. 사무구분 및 사무배분 체계의 개선에 필요한 주요 개선과제를 제안하면, 다음과 같다.

첫째, 사무구분상 법령표현의 명확화가 필요하다. 지방자치단체사무로서 실제 그 내용과 범위 등을 보면 단일 개념을 갖고 있지 않거나 모호하기 때문에 법률용어로는 사용하지 않는 것이 바람직하다. 즉, 사무구분을 명확하게 하기 위해서 관련된 조항, 사무위임 및 사무이양에 따른 경비부담 기준 및 원칙 등에 관한 조항들을 일관성 있게 법령상 정비할 필요가 있다.

둘째, 사무 예시 57개 분야의 삭제 등으로 자치사무 개념의 확대가 요구된다. 우리나라 「지방자치법」에서 자치사무를 57개 분야로 예시한 내용 중 상당부분은 상징적 열거에 불과하고 현실과 맞지 않는 내용이 많으므로, 일본 「지방자치법」 개정시 이를 폐지한 경우와 마찬가지로 우리도 삭제할 것을 고려해야 한다. 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있는 「지방자치법」 제9조~제11조 등도 불필요한

종류별 사무 예시, 표현의 불명확함을 보이고 있으므로 폐지 또는 재정비를 고려한다. 그리하여 지방자치단체의 사무 범위를 명확하게 하기 위한 법조문 개정이 필요하다(「지방자치법」 제10조 제3항 사무의 중복배제 원칙에 대한 규정 준수). 즉, 「지방자치법」 제9조 제1항의 ‘자치사무’ 용어를 개정하고, 제10조에서 지방자치단체의 종류별 사무를 ‘시·도사무’와 ‘시·군 및 자치구 사무’로 구분하고 있으므로, 이를 사무구분의 기준 용어로 규정하여 정리한다. 예를 들면, 「지방자치법」상 법문 표현의 경우 ‘지방자치단체의 사무’를 ‘시·도, 시·군 및 자치구 사무’로 하여 사무 수행주체별로 각각 권한을 규정하게 한다.

셋째, 다른 소극적인 방법으로는 국가사무의 기준과 범위(기능, 분야)를 사전에 명확하게 한정하면 그만큼 지방자치단체의 자치사무 범위가 확대된다. 마찬가지로 광역자치단체의 사무의 기준과 범위도 명확하게 정리한다면, 자연히 기초자치단체의 자치사무 범위도 명확해지면서 제한 규정이 축소될 수 있다. 그러한 논리 하에서 「지방자치법」 제10조와 제11조에서 시·도사무와 국가사무의 내용과 범위를 명백히 규정하고, 그와 관련된 개별법 정리도 함께 해야 한다.

넷째, 보다 적극적인 방법으로 정부가 추진하고자 하는 본래의 이행과제인 단체위임사무 및 기관위임사무의 폐지 및 자치사무화를 적극 실천해야 한다. 단체위임사무와 기관위임사무의 혼란을 없애기 위해서, 첫 단계로는 단체위임사무와 기관위임사무를 ‘위임사무’로 통합한다. 즉, 기관위임사무와 단체위임사무의 구분을 없애고 모두 위임사무로 통합하여 일원화 하면 일단 사무를 구분할 때, ‘국가사무’ 및 ‘위임사무’와 ‘시·도 및 시·군·자치구 사무’ 등 3가지로 사무 종류가 단순화된다. 위임사무를 없애거나 이의 명칭을 변경하지는 학자들도 있으나, 실질적으로 국가행정체제상 국가사무인 위임사무를 없앨 수 없기 때문에 현 단계에서는 위임사무를 규정하는 절차와 방식, 범위 등을 제한하는 법규정을 명문화 하는 것이 필요하다. 단체위임사무와 기관위임사무간 구분이 없다고 해서 지방자치단체와 국가에 커다란 피해가 돌아오지 않을 것이지만, 중앙부처의 입장에서 볼 때 단체위임사무에 대한 이행결과를 담보할 수 없는 상황이 발생할 수 있으므로, 2단계에서는 원칙적으로 단체위임사무를 폐지하고 이를 모두 위임사무화로 정리한 후 국가사무로서의 성격과 기준에 근거하여 재분류하고, 이를 법령개정에 반영하도록 한다. 그리고 장기적으로는 사무배분 원칙과 기준에 준한 이양절차를 거쳐 자치사무화, 위임사무

화, 국가직접 수행사무 등으로 재분류하여 이양하는 방안을 검토한다. ‘자치단체의 사무’와 ‘위임사무(국가의 위임사무 및 시·도의 위임사무 포함)’간 구별은 현 단계의 법체계상 반드시 필요한 사무구분이므로 남겨두거나 필요한 경우부터 신속하게 ‘법정수입사무’로 전환함으로써 단체위임사무를 폐지한 새로운 사무구분의 정비내용을 「지방자치법」 개정에 반영하도록 한다.

제5절 소 결

중앙행정기관의 지방이양 추진을 위하여 사무구분 체계 개선과 지방이양대상 사무 발굴 및 국가위임사무의 폐지 등 주요과제 14개를 중심으로 관련과제의 법률안들을 국회에 상정하였다(특별지방행정기관 기능조정에 관한 법률시행령 4개 개정완료 등).²⁶⁾

정부는 또한, (가칭)법정수입사무 정의 및 도입절차, 조례제정범위 확대, 국가의 포괄적 지도·감독 제한 등과 같은 「지방자치법」 관련 중앙기관의 지방이양 사항들에 대한 법률안 초안 제·개정을 통해서 지방자치권을 확대하고자 노력하였다. 특히, 교육자치와 일반 지방행정을 통합 조정하기 위한 방안으로 학교 자율화 3단계 방안을 계획하고 추진하였다.²⁷⁾

그리고 지방의회의 자치입법권 확대를 위해서 부분적이지만 조례제정 근거를 부령에 두고 있는 것을 정비(44건 중 34건 협의 완료)함으로써 지방정부의 자치입법권 확대에 기여한 바 있다. 지방재정과 관련해서도 지방소비세와 지방소득세 도입이라는 새로운 지방재정 확충방안을 결정, 2010년부터 이행함으로써 지방분권을 가속화하고 있다.

그러나 사무이양에 따른 단위사무별 소요비용을 정확하게 계산할 수 없는 경우도 있기 때문에 이에 대한 사후적 보완조치를 운영할 필요가 있다. 사무이양 후 재정지원을 하였다고 해도 향후 3년 정도의 기간을 두고 이양된 사무를 수행함에 있어서 비용의 증감으로부터 발생하는 각 지방자치단체의 지출총액 운영에 대하여

26) 예를 들면, 국도·해양항만분야 9개 법률시행령 법제처 심사, 식의약품 분야 3개 법률시행령 등이다.

27) 학교장의 교원 초빙권 확대, 교사 전출·전보요청권 부여 등에 관하여 교육공무원임용령개정안 마련 및 입법예고(2009년 10월)를 한 바 있다.

행정안전부 재정책임자, 지방자치단체 대표, 기획재정부 예산책임자 등을 중심으로 한 ‘(가칭)사무이양 재정평가위원회’를 구성하여, 사무이양 후 재정지원 효율성 등을 사후적으로 평가, 검토하여 지속적으로 재정지원 방안을 개선해 갈 수 있도록 정례화 하는 방안도 필요하다.

마지막으로, 거시적인 개선방안을 고려해 본다면 다음과 같다. 즉, 선진국과 같은 정상적인 중앙권한의 지방이양을 추진하기 위해서는 「헌법」 개정을 통해서 우선적으로 국회와 광역자치단체 간 입법권을 분점할 수 있도록 「헌법」상 새로운 ‘지역정부(도·자치단체 중심의 사무배분 체계화)’ 제도화가 필요하다.

이러한 사례는 스페인과 이탈리아의 지방분권 제도에서 「헌법」상 중앙정부와 그 지역을 대표하는 ‘도(지역, 광역) 지방자치단체’에 잘 규정되어 있는 점을 살펴보면 알 수 있다. 국가의 입법권은 기본 원칙만 제정하고, 지역과 밀접하게 관련된 권한에 대해서는 ‘전권한성(총괄적 권한) 원칙’을 적용하여 도(지역, 광역) 자치단체 및 기초자치단체의 권한에 귀속시키는 권한배분체계를 규정하는 것이 제도적으로 중요한 원칙이다.

따라서 광역의회의 법률적 행정관할 범위에 속한 기초자치단체들에 대해서는 기초자치단체로서의 자치조례권, 자치조직·인사권, 전권한성, 기초자치단체 우선의 원칙인 보충성원칙 등으로 보장해 주고, 도(지역·광역) 자치단체는 지역정부로서 지역 전체에 적용하게 될 2차적 성격의 법령을 제정·운영하도록 자치입법권을 확대하면 향후 지방분권의 강화가 촉진될 수 있다.

또한, 권한배분에 관한 법률을 제정하는 과정에서 국회 또는 중앙정부가 보충성원칙을 지키지 않고 지방정부의 권한을 침해할 경우, 지방자치단체로 하여금 헌법재판소에 규범적 통제를 위한 권한쟁의심판 청구권을 행사할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그리고 국가의 법적 대행권(substitution power)은 법률에 근거하여 명백하게 중앙부처 장관의 재량적 범위를 제한하고, 기초자치단체에 대한 국가의 사전 지도·감독권은 완전히 폐지하도록 한다. 오히려 도(지역·광역) 자치단체가 입법적 미비사항을 보여도 광역자치단체 차원에서 해결이 가능하도록 하여 상대적으로 도(지역·광역) 자치단체에 대한 국가의 사전적 합법성 감독권은 폐지하고, 「헌법」 또는 법률에 근거한 예외적인 사후적 합법성의 감독권만 최소화 하는 장치를 유지하게 한다. 예를 들면, 전국적으로 국민위생, 공공안전 또는 사법체계 및

경제질서 등을 보호하기 위하여 도(지역·광역) 자치단체가 법률위반, 「국제법」 위반, 「유럽연합법」 위반시 또는 위험한 상황이 발생할 경우에는 국가의 대집행이 가능할 수 있도록 하되 이 경우에도 법률에 근거하여 보충성원칙, 상호협력원칙 등을 지킬 수 있는 절차를 규정하는 보완조치 등이 필요할 것이다.

제 4 장

특별지방행정기관의 기능조정

- 제 1 절 추진 계획
- 제 2 절 추진 실적
- 제 3 절 평 가
- 제 3 절 개선 과제
- 제 3 절 소 결

제4장

특별지방행정기관의 기능조정

제1절 추진 계획

1. 특별지방행정기관의 현황

‘특별지방행정기관’은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할 구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조). 중앙정부의 특별지방행정기관은 지방자치단체의 자치사무는 처리하지 않으며 중앙정부의 특정한 사무를 지역적으로 처리하기 위하여 설치되는 것으로 중앙정부의 직접적인 지방행정청을 의미한다.

우리나라의 특별지방행정기관은 2010년 기준 총 5,099개소이며, 업무성격에 따라 노동행정기관 47개소, 세무행정기관 182개소,公安행정기관 2,056개소, 현업행정기관 1,987개소, 기타행정기관 348개소가 있다²⁸⁾. 직제별로는 1차 특별지방행정기관이 253개소, 2·3차 특별지방행정기관이 4,846개소가 있다²⁹⁾.

그리고 특별지방행정기관에 종사하고 있는 공무원은 2010년 기준 총 206,804명이다. 노동행정기관에 4,765명, 세무행정기관에 2,305명,公安행정기관에 136,837명, 현업행정기관에 30,487명이 종사하고 있다.

28) 특별지방행정기관은 기준에 따라 여러 유형으로 분류하고 있는데 사무의 성격에 따라 행정사무기관(노동, 세무,公安, 기타행정기관)과 현업행정기관으로 나눈다. 행정사무기관은 행정의 지시·감독적 사무를 수행하는 기관이고, 현업행정기관은 해당 행정의 집행적 사무를 수행하는 기관이다(이장희·정상완, 2003).

29) 특별지방행정기관은 직제상 1·2·3차 기관으로 나누고 1차기관은 기획과 관할구역 내 업무총괄, 2·3차 기관에 대한 감독업무, 지방사무소에 대한 지역별 업무분장, 소속기관 복무 및 인사, 예산관리, 본부와 지방사무소간 연계업무를 수행하며 그밖에 기관에 따라서는 2·3차 기관의 관할 외 지역에서 2·3차 기관과 동일한 업무를 수행하는 경우도 있다. 2차 기관과 3차 기관은 1차 기관이 제시하는 기본 방침에 따라 지시사항을 수행하고 있으며, 2·3차 기관의 차이는 관할지역의 규모 또는 범위에 따른 분류로서 기능상으로는 큰 차이가 없다(김익식, 2002).

<표 4-1> 특별지방행정기관 현황

(단위 : 개소, 명)

구 분	총계(개)	1차 기관	2·3차 기관	정원
총 계	5,099	253	4,846	206,804
노동행정기관	47	6	41	4,765
세무행정기관	182	53	130	2,305
공안행정기관	2,056	75	2,462	136,837
현업행정기관	1,987	-	1,990	30,487
기타행정기관	348	119	223	11,665

자료 : 지방분권촉진위원회(2010).

이러한 특별지방행정기관의 설치수의 변화추이를 살펴보면 1994년까지 7,915개소로 증가하다가 1995년 총 7,247개소에서 2001년 6,477개소, 2008년 4,579개소로 감소하는 것으로 나타났다³⁰⁾.

그러나 2008년 특별지방행정기관 정비안이 발표된 이후 2010년까지의 특별지방행정기관 유형별 설치추이를 살펴보면, 2008년 4,579개소, 2009년 4,620개소, 2010년 5,099개소로 증가하고 있음을 알 수 있다. 정원 역시 2008년도 201,591명, 2009년 205,007명, 2010년 206,804명으로 계속 증가하고 있다.

<표 4-2> 특별지방행정기관 유형별 설치수와 변화추이

(단위 : 개소)

구 분	1985년	1987년	1994년	1995년	2001년	2008년	2009년	2010년
총 계	3,053	6,895	7,915	7,247	6,477	4,579	4,620	5,099
노동행정기관	41	54	58	59	46	46	47	47
세무행정기관	167	170	202	202	173	182	182	182
공안행정기관	377	3,888	4,493	3,804	3,438	1,952	2,056	2,056
현업행정기관	2,247	2,185	2,559	2,575	2,456	1,987	1,987	1,987
기타행정기관	221	598	603	3,019	2,774	412	348	348

자료 : 행정자치부(2002), 행정안전부(2009b), 지방분권촉진위원회(2010).

30) 농림수산부, 수산청 등 중앙기능이 지방으로 이양되면서 특별지방행정기관의 수가 대폭 감소하였다.

2. 특별지방행정기관 정비추진계획

1) 특별지방행정기관 정비 추진배경

지방에 일반행정기관이 설치되어 있음에도 불구하고 특별지방행정기관을 별도로 설치하는 이유는 현대의 행정기능이 양적으로 팽창할 뿐만 아니라 질적으로 전문화되어 있어 전문분야의 행정을 보다 효율적으로 수행해 나가기 위해서였다. 따라서 특별지방행정기관은 그 사무의 전문성이나 관할구역의 특수성으로 인하여 특히 필요로 하는 경우에 한하여 설치되는 일종의 예외적인 기관이라고 할 수 있다(이장희·정상완, 2003).

그러나 특별지방행정기관의 순기능에도 불구하고 중앙정부가 특별지방행정기관을 통해 집행적인 사무를 직접 수행하고 있어 지방행정의 책임성 및 종합성을 저해하고, 하나의 특별행정기관이 여러 자치단체에 걸쳐 민원서비스를 제공함에 따라 행정서비스의 현지성 및 지역적 특성을 반영하지 못하거나 지방의 분권 요구 수용 및 정부의 분권의지를 구체화하는데 상당한 걸림돌이 작용한다는 인식이 존재하였다(이현우 외, 2008).

따라서 특별지방행정기관 운영에 대한 문제점³¹⁾이 제시되면서 지방이양의 필요성에 대한 근거가 되었다. 특별지방행정기관의 지방이양은 1959년 처음으로 제기된 이래 특별지방행정기관의 기능조정 및 지방이관은 매우 오랫동안 논의되어온 것으로 역대 정부에서도 특별지방행정기관의 정비를 위해 다양한 방안을 논의하고 추진하였다.

국민의 정부인 1998년 10월 기획예산위원회에서 경영진단 등의 정비안을 마련하였고, 2003년 참여정부시기에는 정부혁신지방분권위원회 내 별도 T/F를 구성하여 관계부처·지방자치단체·전문가·관련단체 등이 참여하는 회의를 100여 차례 개최한 바 있다. 그러나 특별지방행정기관의 정비는 이루어지지 못하였다(지방분권추진위원회, 2010).

현 정부는 행정효율성을 제고하고 지방의 자치역량을 강화하기 위해 2008년

31) 대표적인 문제점으로 지방행정의 종합성 상실, 비민주성, 중복행정으로 인한 행정의 비효율성, 지방자치 발전방해, 지역특성 미반영 등을 제시할 수 있다(소진광·이승중·이기우·윤두섭, 2002; 이장희·정상완, 2003; 김성호, 2006; 양영철, 2009).

에 본격적으로 지방분권을 추진하면서, 특별지방행정기관의 정비를 추진하게 되었다. 대통령소속 지방분권촉진위원회의 출범(2008.12.02)과 동시에 각 부처로부터 분권과제 실행계획을 제출받아 4개 분야 20개 세부과제를 최종 확정하여 추진하였다. 지방분권종합실행계획에 따라 4개 분야 20개 세부실천 과제를 실현하기 위해 소위원회 및 T/F를 탄력적으로 구성·운영하고 있다.

특별지방행정기관의 정비를 위한 지방분권촉진위원회 내 특별지방행정기관 정비 T/F는 현지성이 높고 주민생활 편의와 밀접한 집행적 기능분야 8개 지방청, 201개 기관의 원활한 지방이양을 지원하기 위해 구성되었으며(이창균, 2010; 전국시도지사협의회, 2010), 제3실무위원장을 팀장으로 실무위원 6명, 외부전문가 2명으로 구성되었으며 총 6회 회의를 개최하였다. 주요기능은 특별지방행정기관의 정비대상 및 추진방법, 현황분석, 기능 검토, 실행대안, 추진전략 방안 등 특별지방행정기관 정비에 대한 분야별 구체적 실행방안에 대한 연구 및 검토를 추진하고 있다(지방분권촉진위원회, 2010).

<표 4-3> 특별지방행정기관 정비 T/F 운영 현황

차수	일자	회의 안건
1	2009.03.11	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방행정기관 정비를 위한 기본방향 논의 - 인사·조직·예산의 합리적 이관 등
2	2009.03.18	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방행정기관 정비 T/F 구성 및 운영방향 설정 - 분야별 전담위원을 선정하여 Project형 특행정비방안 연구 특별지방행정기관 정비대상 및 추진방법 논의
3	2009.03.30	<ul style="list-style-type: none"> 특행 정비방안 구성 체계 논의 - 현황·문제점, 기능분석 검토, 실행대안, 추진전략 등 기능 분석을 위한 단계별 기준분석 기법 논의
4	2009.04.08	<ul style="list-style-type: none"> 5개 분야 책임위원별 특행 정비방안 구체화 수준 논의 - 특행 과 단위 사무까지 기능분석을 통한 정비대상사무 발굴
5	2009.04.27	<ul style="list-style-type: none"> 기능분석 기법 보완 및 의견조정 - 민영화 가능성, 기능 중복성, 이관 적합성, 비교 우위성, 분야 특이성 순으로 우선순위 순차 적용 대안에 대한 이관규모 분석·산출
6	2009.05.13	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 실행방안 초안에 대한 의견 조정 방안 검토 시 추가적 고려사항 논의 및 검토

자료 : 지방분권촉진위원회(2010).

2) 특별행정기관 정비계획³²⁾

2008년 2월 대통령직 인수위원회는 ‘특별지방행정기관 정비’를 핵심국정과제로 채택하고 이관 검토대상 8개 분야를 선정하였다. 정비대상인 8개 분야는 국도·하천, 노동, 보훈, 산림, 식의약품, 중소기업, 해양항만, 환경 분야로 세무·공안·현업기관 등 전국적 통일성 및 정책집행상의 전문성이 필요한 분야를 제외한 총 195개 기관 11,048명(2009년 6월 기준)을 대상으로 하였다.

행정안전부는 국정과제 추진을 위한 기본계획을 수립하고 3월과 4월에 걸쳐 시·도 합동작업단을 구성하여 특별지방행정기관 정비에 관한 지방자치단체의 의견을 수렴하였다. 이어서 4월과 5월에는 8대 분야별로 관계부처 및 지방자치단체 공무원과 간담회를 하는 등 이해관계자와의 소통을 추진하였다. 지방분권촉진위에서도 제3실무위원회를 중심으로 사업성과 관리필요, 변화관리계획수립 등 전반적인 특별지방행정기관 정비방안과 함께 노동·보훈·산림·중기·환경 등 5개 분야별 정비를 위한 구체적인 실행방안을 논의하였다.

한편, 행정안전부는 5월에서 7월까지 관계부처·단체, 노조, 자치단체, 국회(당·정 협의 등) 이해관계자들의 의견수렴과정을 거친 후, ‘특별지방행정기관 정비방안’을 국가균형발전위원회의 지역발전정책 보고회의에서 결정하였다.

발표된 정비안에 따르면, 국도·하천, 해양항만, 식의약품 3개 분야의 업무를 우선 이관하고 나머지 5개 분야는 2단계로 정비를 추진하기로 하였다. 우선추진 대상인 1단계 3대 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)는 이관대상 업무의 성격과 이관효과, 자치단체의 의견 및 운영능력 등의 여건을 종합적으로 검토하여 선정하였다. 우선 추진 대상인 국도·하천 등 3대 분야의 정비방향은 관리·집행적 성격의 업무는 이관하고 종합적 계획 기능 및 고도의 전문성이 필요한 업무는 중앙정부 업무로 존치하는 것이다. 그리고 2단계 추진대상인 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)는 기능·인력의 효율화 및 규제완화를 위한 조치를 추진할 계획이다.

32) 이 부분은 지방분권촉진위원회(2010)의 내용을 중심으로 작성하였다.

<표 4-4> 특별지방행정기관의 정비방안

- 3개 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)
↳ 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적 기능 우선 이관
- 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)
↳ 기능·인력 효율화 및 규제완화(환경, 산림분야 등) 우선 조치

(1) 국도·하천 분야

현재 우리나라의 도로현황을 살펴보면, 도로전체의 총 길이는 1,025,061km이며, 이중 약 17%인 17,328km가 국도이고, 나머지 약 83%인 84,733km가 지방도이다. 국도 중 고속도로는 한국도로공사, 일반국도는 국토해양부와 그 소속기관인 지방국토관리청이 각각 관리하고 있다. 또한, 지방도로 중 광역시 도로는 광역자치단체가, 시·군 도로는 기초자치단체가 관리하고 있다.

그리고 하천의 경우, 전체 하천 29,749km 중 10%에 해당되는 2,998km의 국가하천은 지방국토관리청에서 관리하고, 91%를 차지하는 26,751km의 지방하천은 지방자치단체가 각각 관리하였다.

이렇게 이원화된 관리체계를 간선기능이 약한 국도의 공사, 점·사용 인·허가, 7대 하천(안성천, 형산강, 태화강, 삽교천, 만경강, 동진강, 탐진강)의 공사·관리 기능을 지방으로 이양하되 광역적 조정 및 재원의 효율적 배분이 필요한 국도·하천계획, 5대 하천 및 간선기능이 강한 국도 관리, 건설품질관리기능은 중앙정부에서 직접 수행하도록 결정하였다.

(2) 해양항만 분야

해양개발 체제는 5년·10년 단위의 항만기본계획을 수립하면 이에 맞춰 국토해양부 소속기관인 지방해양항만청에서 연도별 개발계획을 수립하고 직접 개발업무를 담당하는 국가주도의 개발체제였다. 지방자치단체의 도시계획이 국가가 수립한 항만개발계획에 맞춰 수립되다 보니, 지역발전과 연계되기 힘든 구조였다.

총 29개 무역항 중 14개 항만만을 국가관리항(국가관리항만 : 부산, 인천, 경인, 평택·당진, 군산, 광양, 울산, 포항, 목포, 마산, 동해·묵호, 대산, 여수, 장항)으로 존치하고 15개 무역항의 개발·운영, 해양환경 감시기능 등을 지방으로 이관

하되 광역적 조정 및 항만계획, 해상안전 등 계획기능과 안전 관련 분야는 중앙정부에서 직접 수행하기로 하였다. 항만개발기능이 지방으로 이관됨에 따라 국가차원의 전체적인 항만 수급조절과 지역발전의 조화를 도모할 수 있게 하였다.

(3) 식의약품 분야

식품과 의약품의 수입·유통·소비 단계별 안전관리 업무는 중앙정부인 식품의약품안전청에서 맡고 있다. 식약청 본청에서는 식의약품 안전관리와 인·허가 등에 대한 기준과 지침을 마련하고, 지방식약청과 지방자치단체에서는 식약청 본청의 기준과 지침에 따라 식품관리를 하고 있었다. 관할지역 식품업소의 인·허가와 위생관련 지도·단속 등의 업무는 지방식약청과 지방자치단체로 이원화되어 있었다.

지금까지의 이원화된 구조를 지방이 효율적으로 잘 할 수 있는 현지 집행적 성격의 식의약품 지도·단속 기능은 지방으로 일원화한다. 식약청은 수입식품안전관리 및 식의약품 전문품질관리(HACCP, GMP 등) 기능을 수행하며, 전국적·광역적 차원의 식품위해사고 발생에 효과적으로 대응하기 위해 안전관리정책기능 광역감시 기능을 더욱 강화한다. 이는 지도·단속 등 집행분야의 중복 기능은 일원화하여 효율성을 높이고 주민편의를 제고하는 한편, 인력재배치를 통해 식의약품 안전관리 정책과 감시활동은 더욱 강화하려는 것이다.

제2절 추진 실적

1. 1단계 정비대상 추진 실적

특별지방행정기관 정비를 위한 1단계 추진대상인 국도·하천 등 3개 분야는 관련 법률 개정을 2009년 12월까지 완료하였으며 관련 시행령 또한 2010년 5월까지 개정완료 하였다. 이렇게 개정된 법령을 근거로 총 208명(식의약품 101명, 국도·하천 48명, 해양·항만 59명)의 인력을 이관하고 개정된 「국가균형발전특별법」을 근거로 광역·지역발전특별회계로 예산을 편성하여 재원을 지원하게 되었으며 더불어 원활한 업무수행을 위한 장비의 이관도 이루어질 수 있게 되었다. 1단계로 이양이 계획된 특별지방행정기관의 사무는 다음의 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 1단계 특별지방행정기관 이양사무

구 분		중기능
해양항만	항만개발운영	공사 계약·집행·관리, 항만배후·수송시설개발, 항만재개발
	선원선박	해상운송사업 등록 및 지도
	해양환경	공유수면매립면허, 해역수질 개선, 개항단속 및 관공선 관리
국도하천	도로건설관리	국도건설사업, 도로점용 등 인·허가, 도로 유지보수
	하천공사관리	하천개수공사, 하천점용 등 인·허가, 재해대책 수립·시행
식의약품	식품	인·허가(식품첨가물제조업, 식품조사처리업), 식품위생 및 식중독 예방 교육·홍보, 식품업소 지도·점검, 위해우려식품 수거 및 시험분석, 식품 등 수입판매업 신고수리
	의약품	지도·점검, 수거 및 시험분석

자료 : 금창호(2009b).

1) 국도·하천 분야

국도하천 분야 중 도로는 간선기능이 약한 도로(25.4% : 총 11,503km 중 2,918.7km)의 공사, 점·사용 인·허가 등을 이관하였으며, 하천은 안성천, 형산강, 태화강, 삽교천, 만경강, 동진강, 탐진강 등 7대 국가하천에 대한 하천공사 및 관리기능을 위임하였다(한강, 금강, 낙동강, 섬진강, 영산강 등 5대 하천 제외). 그리고 48명의 인력이 지방자치단체로 이관되었다.

<표 4-6> 국도·하천 분야 인력이관 규모

구 분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
연장(km)	2,919	156.5	499.6	231.4	329.1	258.7	599.8	469.2	374.4
인력(명)	48	5	9	5	6	5	8	6	4

자료 : 전국시도지사협의회(2010).

2) 해양항만 분야

해양항만 분야는 부산, 인천, 경인, 평택·당진, 군산, 광양, 울산, 포항, 목포, 마산, 동해·목호, 대산, 여수, 장항 등 14개 항만을 제외한 나머지 항만에 대해

항만개발 및 공유수면관리 등 항만관리 권한을 위임하였다. 그리고 59명의 인력이 지방자치단체로 이관되었다.

<표 4-7> 국가관리 무역항 이관 현황

지역	존치무역항(14)	이관 무역항(15)
인천	인천, 경인	-
경기	평택·당진	-
충남	대산, 장항	태안, 보령
전북	군산	-
전남	목포, 여수, 광양	완도
경남	마산	삼천포, 통영, 고현, 옥포, 장승포, 진해
부산	부산	-
울산	울산	-
경북	포항	-
강원	동해·목호	속초, 옥계, 삼척, 호산
제주	-	제주, 서귀포

<표 4-8> 해양항만 분야 인력이관 규모

구분	합계	부산	인천	충남	전남	경남	경북	강원	제주
이관무역항	15	-	-	2	1	6	-	4	2
연안항		1	2	2	10	1	3	1	5
인력(명)	59	-	-	3	11	23	1	17	4

자료 : 전국시도지사협의회(2010).

3) 식의약품 분야

식의약품 분야에서는 식의약 관련 업소 지도·점검 및 시험분석기능 등 현지 집행업무인 식의약품 지도·단속 업무를 위임하였다. 그리고 101명의 인력이 지방자치단체로 이관되었다.

〈표 4-9〉 식의약품 분야 인력이관 규모

시·도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
인력(명)	9	6	6	6	6	7	5	9	6
시·도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계	
인력(명)	7	6	6	6	6	7	3	101	

자료 : 전국시도지사협의회(2010).

2. 2단계 정비대상 추진 실적

2단계 추진대상인 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)의 경우 기능·인력 효율화를 위해 광역화, 계층 축소, 인력재배치를 추진하고 있으며, 기능 이관에 앞서 관계기관 협의를 통해 일부 분야의 기능·인력을 효율화하고 지방에 대한 규제합리화 조치를 추진하고 있다. 규제합리화를 위해 지방환경출장소 7개소 폐지, 환경성평가제도 개선, 산지관리제도 개선 등을 추진하고 있다.

먼저, 환경 분야에서는 8개 출장소를 폐지·개편하였으며, 환경성 평가제도를 개선하여 사전환경성 검토와의 중복절차를 조정하는 등 절차를 간소화하였다. 산림 분야에서도 규제합리화를 위해 산지전용 허가기준의 탄력적 적용, 허가절차 간소화 등 관련 시행령을 개정하였다. 이와 함께 환경·노동·산림 등 5개 분야에서 868개의 이양 대상사무를 발굴하여, 255개의 이양을 결정하였다(이창균, 2010).

이렇게 산림, 환경, 노동, 중기, 보훈 5개 분야에 대해 기능·인력 효율화 및 규제 합리화 작업을 지속적으로 추진할 계획에 있다. 노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경 분야의 집행적 권한이양 확대를 추진하고 지방자치단체가 수행하는 것이 효율적인 사무를 지속적으로 발굴·이양할 계획이다. 아울러 행정환경 변화에 대응한 계층 축소 및 조직개편은 단계적으로 추진할 계획이다. 이 경우에 지방이양과 연계, 특별지방행정기관 기능·인력 효율화, 지방행정체제 개편에 따른 기관 통·폐합, 사무이양 등이 과제가 되고 있다(이창균, 2010).

2010년 10월 1일부터 시행된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」은 제39조에서 특별지방행정기관 관장 중앙행정기관의 장이 법 시행일로부터 1년 이내에 특별지방행정기관 사무의 이양계획을 지방행정체제 개편위원회에 제출할 것을 규정함에 따라, 행정안전부에서는 앞으로 지방행정체제 개편과 연계하여 특별지방행

정기관의 발전방향을 모색하고 중앙과 지방 모두가 상생·발전할 수 있도록 노력을 기울일 것이다(지방분권촉진위원회, 2010).

그리고 향후 지방분권촉진위원회에서는 지방자치단체의 자주권 및 자율권 신장을 위한 노력을 확대해 나갈 계획이며, 지방자치단체에서 체감하는 수준 향상을 위해 지방분권의 내실화에 초점을 두고 추진해 나갈 계획이다. 또한 지방분권과제가 일정대로 추진될 수 있도록 지방분권과제의 종합점검 및 소관부처를 지속적으로 촉진·지원하는 동시에, ‘지방의회의 전문성 및 책임성 강화방안’ 등 핵심적인 분권과제에 대하여 연구 T/F를 구성하여 중점 논의하는 등 체계적인 관리와 지방분권에 대한 사회적 관심 고취 및 공감대 확산을 위해 다양하고 적극적인 홍보활동과 실질적인 지방분권 추진으로 주민의 편익 증진과 함께 지방의 발전과 국가 경쟁력 강화를 도모할 계획이다(지방분권촉진위원회, 2010).

제3절 평가

특별지방행정기관 정비계획에 따르면 특별지방행정기관의 정비가 단계별로 이루어진다. 먼저 1단계인 국도·하천, 해양항만, 식의약품 3개 분야의 업무를 우선 이관하고 나머지 5개 분야는 2단계로 정비를 추진하기로 하였다.

본 정비계획에 따라, 우선추진 대상인 1단계 3대 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 시설관리, 인·허가 등 집행적 기능의 지방이관 추진을 위해 관련 법령(11개 법률, 15개 시행령)의 개정과 해당 부처의 직제개정 및 조례 개정이 완료되었다. 또한, 특별지방행정기관 기능조정(인력 208명, 재원 3,969억원 이관) 관련 법령을 개정·완료하여 업무이양에 따른 인력 및 재원의 이관이 추진되었다.

지방분권촉진위원회에서 2010년 7월 19일에 배포한 보도자료에 따르면, 특별지방행정기관의 기능조정을 위한 세부과제들의 추진단계에서 ‘1단계 분야 관련 법령 개정 및 이관 완료’과제는 추진완료 되었고, ‘1단계 이관 효과분석 및 향후 특행 발전계획 수립’과제는 정상추진 중이라고 밝히고 있다. 또한, ‘2단계 분야 광역화·계층 축소 검토’과제는 추진완료 되었고, ‘2단계 분야 규제합리화 검토’과제 역시 추진완료 되었으며, ‘지속적 지방이관 등 특행 제도발전 모색’과제는 정상추진 중이라고 밝히고 있다.

〈표 4-10〉 특별지방행정기관 기능조정의 추진 경과

세부 과제명	추진시한	추진단계
1단계 분야 관련 법령 개정 및 이관 완료	2010년 상반기	완료
1단계 이관 효과분석 및 향후 특행 발전계획 수립	2010년 하반기	정상추진
2단계 분야 광역화·계층 축소 검토	2009년 상반기	완료
2단계 분야 규제합리화 검토	2009년 하반기	완료
지속적 지방이관 등 특행 제도발전 모색	2012년 하반기	정상추진

자료 : 지방분권추진위원회 보도자료, 2010년 7월 19일자.

그러나 1단계 분야 관련 법령 개정이 완료된 것이고, 나머지 5개 분야에 대해서 지방분권추진위원회에서 광역화·계층 축소 및 규제합리화를 검토하여 기본적인 정비방안은 마련하였으나, 구체적인 추진일정은 수립되지 않은 상태이다.

그리고 현재 추진 중인 특별지방행정기관 기능조정의 주요 내용을 살펴보면, 먼저 해양·항만 분야의 경우 항만개발운영은 국가의 계획에 따라 추진되는 집행적 업무이며, 해상운송사업 등록 및 지도와 같은 기능도 단순 집행적 성격의 업무이다. 그리고 해역수질개선, 개항단속 및 관공선 관리 역시 단순 집행적 성격의 업무이다. 즉, 국도·하천, 해양항만, 식의약품 분야의 기능 가운데 특별지방행정기관으로부터 지방자치단체로 이관된 대다수의 사무들은 집행적 성격의 업무가 대부분이고, 종합적 계획을 수립하거나 예산을 관리하는 업무는 여전히 중앙정부의 업무로 존치되어 있다.

이렇게 특별지방행정기관의 기능조정은 단순히 특별지방행정기관이 수행하던 사무의 이양, 관련 인력과 재원을 이양한 것이다.

즉, 이관된 사무를 수행하기 위한 인력·재원의 이양을 함께 고려하고 있는지, 이관되지 않은 기능들이 과연 지방자치단체에서 수행할 수 없는 기능들인지, 지역 실정과 주민의견을 토대로 최대한 자유롭고 창의적인 정책결정·집행을 할 수 있는 기능들이 이관되었는지 측면에서는 다소 미흡한 부분이 있다. 또한, 국가와 지방자치단체간 합리적으로 역할을 분담하여 지방의 다양성과 창의성이 존중되는 지방자치를 실현하기 위한 지방분권적 측면에서 살펴본다면 특별지방행정기관의 지방이양 조치내용 역시 다소 미흡한 부분이 있다.

따라서 특별지방행정기관의 지방이양을 중앙정부가 보다 확고한 의지를 가지고 지방분권강화 차원에서 추진할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 행정환경 변화에 대응한 지방분권화를 단계적으로 추진해야 할 것이다. 이 경우에 지방이양과 연계, 특별지방행정기관 기능·인력 효율화, 지방행정체제 개편에 따른 기관 통·폐합, 사무이양, 인력 및 재원 지원 등이 함께 고려되어야 할 것이다.

<표 4-11> 특별지방행정기관 기능조정 효과성 평가 결과

단계	분 야	추진계획	추진실적	평 가
1 단계	국도·하천	시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행기능 우선이관	- 관련 법령(11개 법률, 15개 시행령) 개정 - 해당 부처의 직제개정 및 조례개정 완료 - 인력 208명, 재원 3,969억원 이관	- 1단계는 관련 법령을 개정 완료하여 업무이양에 따른 인력 및 재원의 이관을 추진하였음 - 그러나 1단계 이관실적은 특별지방행정기관의 단위 사무 중 일부를 이관하는 형태로써, 분권화의 취지에는 미흡함 - 2단계는 구체적 일정이나 실적이 없음
	해양항만			
	식의약품			
2 단계	노동	기능·인력 효율화 및 규제완화 (환경, 산림분야) 우선 조치	- 기본적 정비방안은 마련하였으나, 정비대상에 대한 구체적인 추진일정은 수립되지 않은 상태	
	보훈			
	산림			
	중소기업			
	환경			

제4절 개선 과제

1. 특별지방행정기관 지방이관을 위한 기본과제

1) 인력 이관 및 정원 재조정

특별지방행정기관이 지방자치단체에 이관될 경우, 해당 중앙정부에서는 기능 수행에 필요한 인력을 지방자치단체에 배치해주어야 한다. 또한, 광역적 관리가 필요한 업무의 경우, 이관사무를 시·도로 일괄 이양하는 등 인력 이관은 지방자치단체 관내에서 수행되는 업무의 규모 등을 충분히 고려하여 지방자치단체 정원을 조정해야 한다.

2) 재정 이관 병행

지방자치단체가 이관 받은 기능을 수행하기 위해서는 재원이 필요하다. 특별지방행정기관의 지방이양은 국가가 수행해야 할 사무를 지방에 이관하는 것으로 이관된 사무를 수행하는데 필요한 인력 및 재원을 국가에서 충당해 주어야 한다. 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조 제3항에 의하면, “국가는 지방자치단체에 이양한 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다”라고 규정하고 있다.

따라서 지방자치단체에 이관되는 업무의 규모를 고려해서 적절한 재원을 지원해야 한다. 그리고 특별지방행정기관의 기반시설과 관련 장비는 지방자치단체가 관리할 수 있도록 전환해야 한다.

3) 지속적인 정보공유

많은 정보를 보유하고 있는 중앙부처가 특별지방자치단체의 기능이양 이후에도 업무를 원활히 수행하는데 필요한 정보를 지속적으로 지방자치단체에 제공해주어야 한다. 특별지방행정기관이 이관되면 처리하는 사무는 동일하지만 소속이 중앙부처에서 지방자치단체로 변하게 되어 중앙부처 내부 정보망에 접근하는 것이 제한되어 정보공유가 잘 이루어지지 않게 된다.

제주특별자치도의 특별지방행정기관 이양사례에서 일부 이관된 기능에 대한 정보공유가 충분히 이루어지지 않았던 점³³⁾을 살펴볼 수 있듯이 중앙정부와 지속적인 교류가 있어야 할 것이다.

4) 지방자치단체의 교육 및 훈련 강화

특별지방행정기관의 기능을 이양받은 지방자치단체들은 관련 업무에 대한 교육·훈련을 통해 주요 기능을 인식하고 수행할 수 있도록 해야 한다. 특별지방행정기관에서 수행하는 업무들이 전문적인 내용을 포함하고 있기 때문에 원활한 업무수행을 위해서는 관련 분야의 법, 기술 등을 숙지해야 한다. 특별지방행정기관으로

33) 이에 대한 보다 구체적인 내용은 양영철(2009)의 연구를 참조하기 바란다.

있을 때에는 중앙에서 실시하는 교육과 훈련에 참여하여 전문성을 보강하였지만, 지방자치단체로 이관된 이후에는 이러한 기회가 사라질 것이다. 따라서 지방자치단체 차원에서 지속적인 교육과 훈련, 선진국 시찰 등을 통해 전문성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

5) 중앙정부의 강력한 의지

현재 법정개정이 완료된 이관대상의 세부 기능의 범위를 확정하는 등 후속조치를 수립·시행해야 한다. 그리고 2단계 이관 대상인 5개 분야의 이양 대상사무 중 사무이양이 결정된 사무는 지방자치단체에 이관이 되어 수행되는데 차질이 없도록 준비해야 할 것이다. 이러한 특별지방행정기관의 이양은 중앙정부의 의지에 의해 전적으로 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 중앙정부는 확고한 의지를 가지고 특별지방행정기관의 지방이양을 추진해야 할 것이다.

2. 단계별 특별지방행정기관 지방이관을 위한 보완사항³⁴⁾

1) 국토·하천 분야

지방자치단체의 이익을 추구하기 위해 하천 점용 인·허가 등의 남발 우려가 있는 부분은 세부기준을 마련하여 통제해야 한다. 그리고 관리 사각지대 발생 문제를 해결하기 위해 지자체간 경계구역을 관리하는 지방자치단체를 정해야 한다.

2) 해양항만 분야

환경영향평가를 통해 인·허가가 이루어지기 때문에 무분별한 도로·하천점용허가의 남발이 이루어지지는 않겠지만, 환경훼손을 막기 위한 세부기준 등 통제장치를 마련할 필요가 있다. 항만재개발사업의 경우, 수익성을 추구하기 위해 지자체간 가격경쟁 등으로 인해 지방재정 부실을 초래할 수 있으므로 장기적인 차원에서 발전계획을 광역적 차원에서 조정이 필요하다.

34) 이 부분은 김재훈(2008)의 내용을 중심으로 부분 발췌 및 보완하였다.

3) 식의약품 분야

전국적인 차원에서 문제가 발생하였을 경우, 지방자치단체 차원에서 대응에 한계가 있을 수 있다. 따라서 지자체간 조정을 할 수 있는 광역적 조정기구 등 보완이 필요하다. 식의약품 관련 지도·점검에 대한 단속을 강화할 수 있도록 해야 하며 의약품 수거 및 시험분석과 위해우려식품 수거 및 시험분석을 수행하기 위한 전문성을 강화할 수 있도록 해야 한다.

4) 2단계 5개 분야

환경·노동·산림 등 5개 분야 868개의 이양 대상사무를 발굴하여 그 중 255개 사무이양을 결정하였다(이창균, 2010). 따라서 결정된 사항을 시행하기 위한 후속조치들을 수립하여 추진해야 할 것이다. 그리고 관계기관과 협의를 통해 특별지방행정기관이 수행하는 기능 가운데 지방자치단체에 이관하는 것이 적절하지 않은 기능을 제외하고 지방자치단체가 수행하는 것이 효율적인 사무를 지속적으로 발굴·이양할 수 있도록 해야 할 것이다.

제5절 소 결

특별지방행정기관의 기능조정 및 지방이관은 매우 오랫동안 논의되어온 것으로, 역대 정부에서도 특별지방행정기관의 정비를 위해 다양한 방안을 논의하고 추진했었지만 가시적 효과를 거두지는 못하였다.

현 정부는 2008년에, 행정효율성을 제고하고 지방의 자치역량을 강화하기 위해 본격적으로 지방분권을 추진하였으며 이에 따라 특별지방행정기관의 정비도 추진하게 되었다. ‘특별지방행정기관 정비’를 위해 이관 검토대상을 8개 분야(국도·하천, 노동, 보훈, 산림, 식의약품, 중소기업, 해양항만, 환경 분야, 2009년 6월 기준 총 195개 기관 11,048명)로 선정하였다.

발표된 정비안에 따르면 국도·하천, 해양항만, 식의약품 3개 분야의 업무를 우선 이관하고 나머지 5개 분야는 2단계로 정비를 추진하는데, 우선추진 대상인 1단계 3대 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 관리·집행적 성격의 업무는

이관하고, 종합적 계획 기능 및 고도의 전문성이 필요한 업무는 중앙에 존치하는 것을 기본방향으로 하였다. 그리고 2단계 추진대상인 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)는 기능·인력 효율화 및 규제완화 등을 우선 추진하기로 하였다.

이러한 정비계획에 따라 추진한 결과 1단계 추진대상인 국도·하천 등 3개 분야는 관련 법률 개정을 2009년 12월까지 완료하였으며 관련 시행령 또한 2010년 5월까지 개정완료 하였다. 이렇게 개정된 법령을 근거로 총 208명(식의약품 101명, 국도·하천 48명, 해양·항만 59명)의 인력을 이관하였다.

그러나 1단계 분야 관련 법령 개정이 완료된 것이고 2단계 정비대상에 대한 구체적인 추진계획은 구체화되지 않은 상태이다. 그리고 이관되지 않은 기능들이 과연 지방자치단체에서 수행할 수 없는 사항들인지, 지역실정과 주민의견을 토대로 최대한 자유롭고 창의적인 정책결정·집행을 할 수 있는 기능들이 이관되었는지 지방분권 차원에서 살펴본다면 이관내용에 미흡한 부분이 있다.

현재 추진 중인 특별지방행정기관의 정비는 중앙정부의 의지에 의해서 전적으로 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 1단계로 결정된 이관조치내용과 2단계로 추진될 계획들이 신속히 시행될 수 있도록 중앙정부는 확고한 의지를 가지고 특별지방행정기관의 지방이양을 추진해야 할 것이다. 그리고 특별지방행정기관의 이관을 추진하고 지방자치단체에서 이관된 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체에 이관된 사무를 수행하는데 필요한 인력 및 재원을 국가에서 지원해 주어야 할 것이다. 또한, 자치단체의 기능이양 이후에도 지방자치단체가 업무를 원활히 수행할 수 있도록 필요한 정보를 중앙부처에서 제공해 주어야 하며, 지방자치단체에서는 특별지방행정기관에서 수행하는 전문적인 업무들을 수행할 수 있도록 필요한 교육과 훈련을 지방자치단체 차원에서 실시하여 전문성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

이렇게 특별지방행정기관의 지방이양을 통해 현지성이 높고 주민생활 편의와 밀접한 분야, 지방에서 수행하는 것이 효율적이고 지역경제 활성화에 도움이 되는 분야, 지방자치단체와 고객이 우선 요구하는 분야를 지방자치단체에 이관하여 처리함으로써 대민행정서비스를 강화시킬 수 있고 기능 중복에 따른 인력 및 예산낭비를 줄일 수 있으며, 지역특성과 주민요구를 반영할 수 있다면 이를 통해 지방행정발전과 지방의 자치역량을 강화시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

제 5 장

자치재정권의 확충

- 제 1 절 추진 계획
- 제 2 절 추진 실적
- 제 3 절 평 가
- 제 4 절 개선 과제
- 제 5 절 소 결

제5장

자치재정권의 확충

제1절 추진 계획

현 정부에서는 지방분권의 주요과제로서 4개 분야의 20개 세부과제를 설정하였는데, 첫째로 국가와 지방자치단체 상호간의 권한과 기능 재배분을 위한 사무구분체계 개선 등 5개 과제, 둘째로 지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 조정 등 3개 과제, 셋째로 자치역량 강화를 위해 자치입법권 강화 등 6개 과제, 넷째로 관계기관 상호간 협력확대와 지방분권에 대한 국민의 공감대 확산을 위한 정부와 지방자치단체간 협력체계 강화 등의 6개 과제를 포함하고 있다.

이 가운데, 지방재정 확충 분야의 세부과제는 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세 제도 개선, 지방재정의 투명성·건전성 제고 등 3개 과제이다.

<표 5-1> 지방재정 확충 분야에 대한 지방분권과제

분 야	과 제	담당부처	추진근거
지방재정 확충	국세와 지방세의 합리적 조정	행정안전부, 기획재정부	「지방분권촉진 특별법」 제12조
	지방교부세제도 개선	행정안전부, 기획재정부	
	지방재정의 투명성·건전성 제고	행정안전부	

1. 국세와 지방세의 합리적 조정

현재 지방자치단체 재정은 의존재원 중심으로 구성되어 있고 지방재정 규모는 증가된 반면, 지방세 비중은 감소해 자치와 분권원리 구현에 미흡한 실정이다. 특히, 재산과세 위주의 지방세 구조로 지역경제 발전과 지방세수의 연계성이 부족하

고, 지방자치단체간 세원불균형으로 인해 지역균형발전이 저해되고 있다. 이에 따라, 자주재원을 확충해 지방의 책임성과 자율성을 확보하고 지방자치단체간 세원불균형을 완화하는 등 지방재정이 실질적으로 확충되고, 지방자치단체 재정운영의 자율성이 제고되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

따라서 지방세 구조개편은 국세이양과 연계한 대안별 분석 및 구체적 도입방안 모색을 통해 「지방세법」·「소득세법」·「부가가치세법」 등 관련 법률 개정을 추진하여, 선택적 과세제도 확대와 신세원 개발 추진을 위해서 T/F를 구성해 방안을 마련하고, 과세자주권 확대 관련 입법을 추진할 계획이다. 또한, 지방자치단체간 세원불균형 완화를 위해서는 자치단체간 세수현황, 세원 배분실태 분석을 토대로 자치단체 세원재배분 등 세원불균형 완화방안을 마련할 계획이다(제17대 대통령 직인수위원회 내부자료, 2008).

구체적으로 살펴보면, 지방소득·소비세 도입, 지방세 세목 체계의 간소화, 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대 등이 국세와 지방세의 조정을 통한 지방자치단체 재원확충 계획으로 논의되었다.

<표 5-2> 국세와 지방세의 합리적 조정 분야 세부과제

과 제	세부과제
국세와 지방세의 합리적 조정	지방소득·소비세 도입
	지방세 세목 체계의 간소화
	신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대

1) 지방소득·소비세 도입

(1) 추진 배경

현재 지방세 구조는 지역경제에 대한 민감도가 낮은 재산과세 위주(48.8%)로 구성되어 있기 때문에 지방자치단체가 기업 유치나 관광활성화와 같은 노력을 하면 세수가 늘어나야 함에도 불구하고 지방자치단체의 노력이 지방세수 증대로 이어지지 못하고 있다. 즉, 지방세가 자치단체의 지역개발 노력에 대한 인센티브를 제공하

지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 ‘자립적 지역경제’ 체제를 구축하고 ‘실천적 지방자치’를 구현하기 위해서는 자생적 지역발전 구조를 갖추어야 한다.

또한, 지방정부의 재정 현실을 살펴보면 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 결정이 상당부분 단절되어 있다. 국세와 지방세의 비중을 살펴보면, 2010년의 경우 국세가 78%, 지방세가 22%로서 국세 위주로 운영되고 있다.

〈표 5-3〉 연도별 국세와 지방세의 비중 변화

(단위: 억원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
합 계	1,634,431	1,793,380	2,049,834	2,127,857	2,090,957	2,175,666	
국 세	1,274,657	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382	1,704,575	
지방세	359,774	412,937	435,243	454,797	444,575	471,091	
비율	국세	78.0%	77.0%	78.8%	78.6%	78.7%	78.3%
	지방세	22.0%	23.0%	21.2%	21.4%	21.3%	21.7%

주: 2005년~2008년은 지방세연감 기준, 2009년도는 최종예산액, 2010년도는 당초예산액임.
 자료: 행정안전부(2010). 『지방자치단체예산개요』.

그러나 재정사용에 있어서는 <표 5-4>와 같이, 중앙정부의 지출이 약 40%, 지방정부의 지출이 약 60%(지방교육 포함)를 차지하고 있다. 그러므로 이러한 세입과 세출의 불균형을 완화함으로써 재정의 자율성 및 책임성을 강화하기 위해서는 중앙과 지방간 세원 재배분을 통해 지방자치단체의 자주재원 비중을 높여야 한다.

〈표 5-4〉 중앙정부와 지방정부의 지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
중앙정부	1,085,522 (47.2)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)
지방정부	888,928 (38.6)	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)
지방교육	327,642 (14.2)	324,699 (13.4)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)

자료: 행정안전부(2010). 『지방자치단체예산개요』.

이를 위해서는 재산과세 중심의 지방세 구조를 근본적으로 변화시켜 소득·소비과세를 확충시킬 필요가 있다. 소득·소비과세의 국세 집중으로 지방은 기업을 유치해도 세금은 국가에 납부, 관광객이 지방에서 숙박, 물건을 사도 전부 국세로 귀속되는 구조로 지역경제 성과가 지방세수로 연계되지 못하고 있고, 세금은 국가가 80%, 지방이 20%를 거둬들이고 있으나, 사용은 국가가 40%, 지방이 60%를 지출하고 있어 지방의 역할과 기능 강화에도 불구하고, 재정자립도는 지속적으로 하락하고 국가 재정의 의존비율은 증가하고 있다.

이러한 낮은 지방세 비중과 지방재원의 높은 중앙의존도는 지자체의 재정책임성을 저하시키고 도덕적 해이(moral hazard)를 유발할 수 있다. 따라서 세수 신장성이 높고 경기에 민감하게 반응하고 지방주도의 지역경제 활성화체계를 구축하기 위한 핵심적 수단으로 소득·소비과세의 도입이 논의되었다.

(2) 추진 계획

지방소득·소비세 도입은 지방소득세와 지방소비세를 동시에 도입하는 방안의 마련, 국민의 납세부담은 현재와 동일하게 유지, 수도권과 비수도권이 상생 발전할 수 있는 기반의 마련이라는 세 가지 원칙에 준하도록 설계하여 지방재정을 확충할 수 있도록 하는데 있다. 구체적으로 지방소득세와 지방소비세의 도입방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방소비세의 경우 우선 공동세 방식 또는 세액이양방식으로 도입하기로 하였다³⁵⁾. 그 규모는 2010년부터 5%를 이양하여 지방소비세를 신설하고, 2013년에는 5%를 추가적으로 이양하여 부가가치세 10% 규모의 지방소비세를 도입하기로 하였고 지방소비세는 시·도세로 신설하기로 하였다³⁶⁾. 또한 지방소비세는 지역 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 따라 배분하되, 재정격차 완화를 위해 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 달리 적용하기로 하였다.

35) 세원이양방식 대신 세액이양방식으로 정부안을 마련한 것은 세원이양이 지방세의 과세자주권을 실현하고 지역경제와 지방세수를 연계시키는 데 더욱 적합한 방법이라고 볼 수 있으나, 국민의 납세불편과 징세행정비용의 증가 없이 제도 도입을 추진해야 한다는 원칙과 현행 부가가치세 제도를 변화시키지 않는다는 점을 고려하여 세액이양방식을 채택하게 되었다(행정안전부, 2010: 473-474).

36) 부가가치세의 10%를 2단계로 나누어 이양하도록 한 것은 현재의 국가 재정여건을 고려한 것이다.

둘째, 지방소득세의 경우 우선 현 주민세 소득할을 지방소득세로 전환하고 추후 과표 변경 등 과세자주권을 구현할 수 있는 합리적인 지방소득세 제도의 도입을 추진하고자 하였다. 지방소득세의 과표는 소득세액·법인세액 등이며 세율은 10%이다. 또한, 1단계 개편시 소득과세-균등과세 체계로 지방세 세목을 재편하고자 하고 있다.

<표 5-5> 지방소득·소비세 도입방안

구분	방식	키포인트	이양규모
지방 소비세	<공동체 방식> · 부가가치세 10% 이양 - 1단계 : 2010년 5% 이양 - 2단계 : 2013년 5% 추가이양 · 권역별 가중치 적용	· 국가/지방 재정여건을 고려한 단계적 이양 · 지방의 소비행위 촉진에 대해 수도권보다 강한 인센티브 부여	5% 이양시 2.4조원, 10% 이양시 6.43조원
지방 소득세	· 1단계 : 소득할 주민세를 지방 소득세로 전환 · 2단계 : 과세자주권 구현 위한 합리적 보완 방안 마련	· 소득과세와 균등과세 성격에 따라 세목 재편 · 주민세/사업소세 → 지방소득세/주민세로 재편	-

자료 : 행정안전부(2010: 473).

2) 지방세 세목 체계의 간소화

(1) 추진 배경

지방세는 지방자치단체의 자주재원의 근간이며, 지역주민들의 자율적 선택과 자기책임원칙에 기초한 지방자치 이념을 구현하는 중요한 수단이라고 볼 수 있다. 이러한 지방세는 지방자치의 발전과 더불어 그 규모와 내용에서 꾸준한 개선이 이루어져 왔다.

그러나 현재 지방세 규모는 국세의 20%에 불과하며, 세수 규모가 1조원에 이르지 못하는 세목이 7개(농업소득세, 도축세, 면허세, 지역개발세, 공동시설세, 사업소세, 레저세)에 이를 정도로 세목별 규모가 영세하고 동일세원에 대한 중복과세와 부가세적 목적세 등으로 조세체계가 복잡하여 과도한 징세비용과 납세협력비용이 발생하고 납세자가 이해하기 어렵다는 한계가 존재하고 있다. 또한, 현재 지방세 구조를 살펴보면, 다음의 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 지방세의 성질별 세목구성 현황(2010년)

성질별	세목 구성	세수비중
합 계	16개 세목	100.0%
소득과세(1)	지방소득세(주민세, 농업소득세)	16.7%
소비과세(5)	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	19.5%
재산과세(5)		46.2%
- 보유과세(3)	재산세, 특별시분 재산세, 도시계획세(공동시설세)	16.1%
- 거래과세(2)	취득세, 등록세	30.1%
기 타(5)	주민세, 면허세, 자동차세, 지역개발세, 지방교육세(사업소세)	17.6%

주 : 괄호 안의 세목은 폐지된 세목임.
 자료 : 행정안전부(2010a).

우리나라의 지방세목 중에서 재산과세에 해당하는 세목은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 등 재산의 보유과세에 해당하는 것과 취득세와 등록세 등 거래과세 등으로 구성되어 있는데, 이 세목이 세수 전체에서 차지하는 비중은 46.2%로 대단히 높다.

반면, 소득과세는 전체 비중의 16.7%로 주민세 소득할이 대표적인데, 2010년부터 명칭이 지방소득세로 변경되었으며, 농업소득세가 과세 유보되다가 폐지되었다. 또한, 소비과세는 전체 비중의 19.5%에 달하며 2010년에 도입된 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등 5개 세목으로 구성되어 있다.

이와 같이, 현재 우리나라의 지방세 구조는 지나치게 재산과세 중심으로 편성되어 있기 때문에, 세수의 신장성과 탄력성이 매우 낮은 실정이다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 지방세 체계의 단순성 및 투명성을 확보하고, 조세행정의 효율성을 높이기 위하여 지방세 세목 체계를 간소화하는 지방세제 개편을 추진하게 되었다.

(2) 추진 계획

현행 지방세 규모는 국세의 20%에 불과하며, 세수규모가 1조원에 이르지 못하는 세목이 7개³⁷⁾에 이를 정도로 세목별 규모가 영세하고 동일세원에 대한 중복

과세 등으로 인해 조세체계가 복잡한 문제점이 있다. 따라서 지방세 체계의 단순성·투명성을 확보하고 조세행정의 효율성을 높이기 위하여 현재 16개 세목을 11개 세목으로 간소화하는 작업이 진행되었다.

또한, 세원불균형의 완화는 장기적 개선방향으로서 세목배분을 전면 재조정하거나 공동세 도입을 확대하는 방안을 검토 중이다. 지방세목 체계 간소화의 주요 내용은 다음과 같다(심영택, 2008; 이 효, 2009).

첫째, 동일세원에 중복 과세되는 세목은 통폐합한다. 즉 취득세와 등록세를 취득세, 재산세와 도시계획세는 재산세로 통폐합한다. 둘째, 자원조달 기능이 미흡하거나 부가세로 과세되는 목적세를 정비한다. 유사세목 통합은 등록세 중 취득무관 및 정액분과 면허세를 등록면허세로 통폐합하고, 공동시설세와 지역개발세는 지역자원시설세로, 자동차세와 주행세는 자동차세로 통폐합한다. 부가방식의 목적세인 지방교육세는 본세에 통합하도록 한다. 셋째, 사실상 도입 취지를 상실한 영세한 농업소득세와 도축세를 폐지한다. 넷째, 현행대로 유지되는 세목은 주민세, 사업소세, 담배소비세, 레저세 등이다.

<표 5-7> 지방세 세목체계 간소화 방안³⁸⁾

구 분	현행 : 16개 세목	개선 : 11개 세목
중복과세 통·폐합	① 취득세 ② 등록세(취득관련분) ③ 재산세 ④ 도시계획세	① 취득세 ② 재산세
유사세목 통합	② 등록세(취득무관분) ⑤ 면허세 ⑥ 공동시설세 ⑦ 지역개발세 ⑧ 자동차세 ⑨ 주행세	③ 등록면허세 ④ 지역자원시설세 ⑤ 자동차세
현행유지	⑩ 주민세(균등할, 소득할) ⑪ 사업소세(재산할, 종업원할) ⑫ 담배소비세 ⑬ 레저세 ⑭ 지방교육세	⑥ 주민세(균등분, 재산분) ⑦ 지방소득세(소득분, 종업원분) ⑧ 담배소비세 ⑨ 레저세 ⑩ 지방교육세
폐지	⑮ 도축세 ⑯ 농업소득세	(폐지)
신설	-	지방소비세

자료 : 행정안전부(2010: 479).

37) 여기에는 농업소득세, 도축세, 면허세, 지역개발세, 공동시설세, 사업소세, 레저세 등이 포함된다.

38) 지방소득·소비세 도입 및 농업소득세 폐지는 2010년부터, 그 외 세목 개편은 2011년부터 시행된다.

3) 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대

지방세의 과세자주권 확대는 장기적으로 지방세제가 자치단체의 지역적 특성을 살려 지역의 수요와 실정을 감안할 수 있도록 하여 지방세의 유연성과 신세원을 발굴할 수 있도록 하는 것이다. 주요 내용으로는 탄력세율 제도를 확대하고 지역적 특색에 맞는 신세원을 발굴할 수 있도록 지역자원시설세에 선택적 과세제도를 확대하는 방안을 검토하고 있다(이 효, 2009: 18).

다시 말해, 「지방세법」은 과세대상, 납세의무자, 세율범위, 과세표준 등의 기준을 정하고 지방자치단체에서 조례로써 과세여부를 결정하는 것이다. 예를 들어, 지역개발세의 경우 해저자원, 화력발전, 카지노 등 지역특정 세원을 과세할 수 있도록 하는 것이다.

<표 5-8> 국세와 지방세의 합리적 조정 분야의 세부 추진계획

과 제	세부과제		추진 계획
국세와 지방세의 합리적 조정	지방소득세, 소비세 도입	지방 소비세	<ul style="list-style-type: none"> • 부가가치세 10% 이양 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 : 5% 이양(2010년) - 2단계 : 5% 추가 이양(2013년) • 권역별 가중치 적용
		지방 소득세	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계 : 소득할 주민세 → 지방소득세 • 2단계 : 과세자주권 구현을 위한 합리적 보완 방안 마련
	지방세 세목 체계의 간소화		<ul style="list-style-type: none"> • 현행 16개 지방세목 → 11개 세목으로 축소
	신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대		<ul style="list-style-type: none"> • 탄력세율 제도 확대 • 선택적 과세제도 확대

2. 지방교부세 제도 개선

1) 추진 배경

지방교부세는 지방의 총수입 중 20% 정도를 충당함과 동시에 국가가 특정 목적이나 용도를 지정하지 않고 교부하는 재원이라는 점에서 지방재정에서 갖는 의미가 매우 큰 제도이다.

그동안 지방교부세 제도의 개선을 통한 지방교부세의 법정율이 인상³⁹⁾되고

사회문화·복지 분야에 대한 지원이 강화되는 등 지방재정 운영의 자율성 확대에 큰 진전이 있었으며 자치단체의 실질적인 재정책충 및 자율성 확대에 기여했다는 평가를 받고 있다.

그러나 급증하는 재정수요로 인해 자치단체의 부담이 증가하고 있으며 지방교부세의 재원보전율⁴⁰⁾이 증가하는 추세에 있다고는 하지만 아직 자치단체 재원부족분의 89.2%만 지원되고 있는 상황이라 실질적인 재원보장 기능이 아직까지는 미흡하다. 그리고 일반재원으로 지원되고 있어, 자치단체의 효율적 재정 운영과 경쟁을 유도하는 효과가 취약하다는 지적을 받고 있다.

또한, 지역경제 살리기 등 국가 주요시책 추진에 따른 재원의 직접 지원 기능이 부재하기 때문에 국가의 정책목표를 지방으로 파급하고, 국가와 지방간의 연계 강화를 위한 역할이 미흡하다고 지적되고 있다. 따라서 이러한 문제들을 해소하기 위해서 지방교부세의 발전적 개편을 추진하고자 계획하였다(행정안전부, 2008; 350-351).

2) 추진 현황

현재 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구분하여 운영하고 있다. 지방교부세 재원의 법정률은 내국세 총액의 19.24%이며 이의 재원으로 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)가 운영되고 부동산교부세와 지방양여금 도로보전분은 별도의 재원으로 운영되고 있다⁴¹⁾.

구체적으로 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행 경비의 부족분을 보전하는 재정부족액 보전분(22조 847억원)과 「지방양여금법」 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업의 마무리를 위한 재원(8,500억원)으로 구성된다. 특별교부세는 보통교부세의 획일적인 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원으로서 2009년도 재원규모는 9,202억원이다. 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보전하기 위한 재원으로

39) 지방교부세 법정률의 변화 : 내국세 총액의 15%(2000) → 19.13%(2005) → 19.24%(2006)

40) 지방교부세 재원보전율의 변화 : 86.2%(2005) → 86.5%(2006) → 88.4%(2007) → 89.2%(2008)

41) 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액이 지방에 배분되고 지방양여금 도로보전분은 2006년 이후 매년 8,500억원의 재원으로 운영되고 있다.

로 내국세의 0.94%에 해당하는 1조2,253억원이다. 또한 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 것으로 2009년에는 1조4,882억원이다.

<표 5-9> 2009년도 지방교부세 규모

(단위 : 천원)

구 분	배분비율	2008년 예산 (정산분 포함)	2009년 예산 (정산분 포함)	증감률
법정분 합계	내국세의 19.24%	28,213,686,000	25,186,858,138	-10.73%
보통교부세	96%+ 별도 정액	25,795,852,000	23,032,062,000	-10.71%
재정부족액 보전	96%	24,945,852,000	22,182,062,000	-11.08%
도로보전분	정액	850,000,000	850,000,000	0.00%
특별교부세	4%	1,039,411,475	924,253,676	-11.08%
분권교부세	내국세의 0.94%	1,378,422,525	1,230,542,672	-10.73%
부동산교부세 (예비비 포함)	중부세 전액	3,702,166,000 ⁴²⁾	3,425,421,511 (1,860,000,000)	-7.48%

자료: 행정안전부(2010: 450).

3) 추진계획

지방교부세 제도의 발전적 개편을 위한 주요 추진내용을 살펴보면 다음과 같다 (이 효, 2009: 19; 제17대 대통령직인수위원회, 2008).

첫째, 구조적으로 재정이 취약한 광역시 자치구에 교부세를 직접 교부할 수 있도록 하는 등 재정력이 약한 지방자치단체의 기본적 행정수요 90% 이상을 보전할 수 있는 방향으로 지방교부세 법정률을 인상한다.

보통교부세는 인센티브의 합리적인 운영으로 자치단체 세출절감 및 세입증대를 유도하는 등 재정운영의 건전성과 책임성을 제고하도록 개선한다. 이를 위해 보통교부세의 기존재정수요 측정항목에 있어서 지역경제 수요비중을 2008년 24.9%에서 2009년 30%로 상향 조정한다.

둘째, 특별교부세는 특정교부세로 명칭을 변경하고, 재정력 지수, 낙후도 지수

42) 2009년 부동산교부세 중 816,859백만원은 헌법재판소 결정에 따른 중부세법령 개정으로 불용된다.

등 객관적인 기준을 토대로 대상사업을 5~6개 사업군으로 블록화하여 포괄 지원 하는 방안을 검토하고, 재정성과 평가와 특별교부세 성과수요를 연계할 수 있는 방안을 마련한 후 「지방교부세법」의 개정을 추진할 계획이다.

셋째, 지방양여금 도로보전분은 지원기간을 2011년까지 3년 연장하여 기 계획된 사업을 마무리하고 새로운 수요에 적극적으로 대처하여 지역 SOC의 안정적 기반을 구축하도록 개선한다.

넷째, 지역발전교부세를 신설할 계획이다. 이는 지방교부세제도를 지역경제활성화(정부정책)와 연계운영하고, 분권교부세의 시한만료(2009년)에의 대응 차원에서 신설하는 것이다. 재원은 교부세 총액의 10% 규모이고 대상사업은 지역경제 활성화와 관련한 사업이다. 예를 들면 도로, 교량, 상하수도, 중소기업, 기반시설 등 규모가 크고 파급효과가 큰 사업을 추진하기 위한 재원으로 활용한다.

<표 5-10> 지방교부세 제도 발전적 개편의 주요내용

100대 국정과제		주요 추진사항
실천과제 항목	추진시한	
지방양여금 도로보전분 기간 연장	'09년 상반기	지방교부세법 일부개정법률안 입법예고
분권교부세 기한만료에 따른 제도 개선	'09년 하반기	지역발전교부세 신설 추진
지방교부세 법정률 인상	'12년 하반기	2% 인상(공약사항)
광역시 자치구 보통교부세 직접 교부	'12년 하반기	-
특별교부세 제도 개선	'12년 하반기	지방교부세법 일부개정법률안 입법예고

자료: 이 효(2009: 19).

3. 지방재정의 투명성·건전성 제고⁴³⁾

1) 추진배경

1995년 민선 이후 지방재정의 건전성·효율성·투명성 확보를 위해 발생주의 복식부기 회계제도를 도입해야 한다는 시민단체와 학자, IMF 등 국제기구 등의 요구에 따라 정부회계제도 개혁을 위해 국민의 정부를 거쳐 참여정부 국정과제로

43) 이 부분은 지방분권촉진위원회(2010) 및 행정안전부(2010)의 내용을 중심으로 작성하였다.

채택하여 2007년부터 복식부기 회계제도를 전면 시행하게 되었다. 이에 따라 우리나라의 모든 지방자치단체는 발생주의 복식부기 회계에 의한 재무보고서를 작성하여 외부에 공시함으로써 지방재정 운영에 대한 투명성 및 건전성을 제고할 수 있는 계기가 마련되었다.

복식부기 회계제도는 지방자치단체의 재정운영의 성과(수익, 비용)와 재정상태(자산, 부채, 순자산)를 거래가 발생한 시점을 기준으로 차변과 대변으로 나누어 계리함으로써 회계처리의 오류를 최소화 하고, 회계기간 종료 후에는 재정상태보고서·운영보고서·순자산변동보고서 등의 재무제표를 산출하는 제도이다. 지방자치단체의 정책결정자 뿐만 아니라 외부 이해관계자에게 발생주의에 의한 충실한 통합재정정보를 제공할 수 있게 된 것이다.

그러나 지방자치단체의 발생주의·복식부기 회계제도는 기존의 예산회계제도를 대체한 것이 아니라 보완하는 방식인 이원적 시스템(Dual System)으로 도입되었다. 이로 인하여 기존의 예산회계제도인 세입세출결산제도, 채권회계, 채무회계, 공유재산 및 물품회계 등과 발생주의 복식부기 회계에 의한 재무보고서의 내용이 상이하다. 왜냐하면, 회계적 거래에 대하여 현금주의와 발생주의는 인식시점과 인식기준 및 평가방법 등이 다르기 때문이다. 지방자치단체에서는 실체는 동일하나 인식기준에 따라 이원적이 결산정보를 산출하게 되어 업무담당자 뿐만 아니라 외부에서 자치단체의 재정통계를 이용하는 정보수요자도 혼란을 겪게 되는 문제점이 발생하게 되었다.

2) 추진계획

2008년 모든 지방자치단체는 발생주의 복식부기 제도에 기반하여 2007년 회계연도 재무보고서를 작성하였다. 그러나 우리나라 지방재정시스템이 현금주의 단식부기에 기반해 있기 때문에 어렵게 도입한 재무보고서에 대한 인식부족으로 활용성이 미흡하였고 일각에서는 기존의 예산회계제도와와의 상충문제, 개념적인 혼란 등을 경험하게 되었다.

이에 따라, 현금주의 단식부기인 기존의 예산회계제도와 발생주의 복식부기 회계제도인 재무회계는 근본적으로 인식기준이 다르기 때문에 이를 이해하고 복식

부기 제도를 안정적으로 정착시켜 재무정보의 활용성을 극대화하는 노력이 필요하게 되었다. 따라서 기존의 예산회계 제도와 새로운 재무회계를 지방재정의 틀 안에서 조화시키고 가능한 혼란을 최소화하여 지방재정의 건전성과 투명성, 효율성을 제고하기 위한 대안마련이 시급하였다. 이 과정에서 다음과 같은 사안들이 논의되었다.

첫째, 예산회계 결산과 재무회계 결산 간의 차이를 조정하고 중복문제를 해소하는 것이 필요하였다. 이는 예산회계 결산과 재무회계 결산간 회계적 거래를 인식하는 시점, 화폐단위로 평가하는 방법, 관리범위가 상이하기 때문에 정보생산자나 이용자의 이해가능성을 제고하기 위해서는 결산내용의 중복문제를 해소하는 것 뿐만 아니라 서로 다른 사항을 합리적으로 조정하는 방안이 필요하였다.

둘째, 발생주의 복식부기 회계제도에 기반한 재정통계를 활용하여 지방재정의 건전성을 관리하고 투명하게 공개하는 방안이 필요하였다. 이를 위해 지방자치단체의 재정상태와 재정운영결과, 회계책임성 분야에 대한 분석지표를 개발하고 지방재정공시제도를 활용하여 재무분석 지표를 공시하는 방안을 모색하게 되었다.

셋째, 지방자치단체의 결산보고서 모델에 대한 연구가 필요하게 되었다. 예산회계제도와 재무회계제도의 근본적인 차이로 인하여 결산서를 완전히 통합하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다. 다만 발생주의 복식부기에 의한 지방자치단체 재무보고서는 세입세출결산서의 첨부서류로서의 지위를 가지고 있기 때문에 중요한 결산서류로서의 인식이 저조하여 활용성이 미흡한 측면이 있었다. 따라서 예산회계결산서와 재무보고서의 결산체계를 합리적으로 통합하는 방안이 필요하게 되었다.

이에 따라, 행정안전부는 2008년 말 발생주의 복식부기에 의한 2008회계연도 결산에 대비하고자 지방자치단체 결산작성지침을 개선하여 결산서식 등을 조정하는 등의 방법으로 예산회계결산서와 재무회계결산서 간의 차이를 임시적으로 조정하고자 하였다.

또한, 2009년 9월에는 복식부기 발전방안을 마련하였고, 2009년 11월에는 2008년도 결산을 마치고 축적된 노하우를 바탕으로 예산회계와 재무회계간 연계강화를 위한 예산회계와 재무회계간 차이조정 방안을 마련하였고, 2009년 12월 30일 지방자치단체 회계기준을 개정하였다. 그리고 예산회계결산서와 재무회계결산서의 이원적인 결산체계를 일원화하기 위한 통합 결산보고서 모델을 마련하였다.

제2절 추진 실적

1. 국세와 지방세의 합리적 조정

1) 지방소득·소비세 도입

(1) 추진과정

현 정부에서 핵심과제로 추진해 온 지방소득·소비세 도입과정을 살펴보면, 우선 2008년 3월 행정안전부 업무보고 시 지방소득·소비세 도입 계획을 대통령 보고하였고, 2008년 12월에는 지방소득·소비세 도입을 포함한 ‘지방재정 지원제도 개편 추진계획’을 발표하였으며, 2009년 2월부터 4월까지 지역발전위원회에 민간전문가로 특별위원회를 설치, 도입방안을 논의한 결과 지방소득·소비세 동시 도입 필요성을 정부에 건의하였다.

이후 2009년 4월부터 8월까지 총리실 중심으로 관계 부처간 협의를 진행하여 정부안을 마련하였으며, 2009년 9월에는 당·정 협의, 지방자치단체 의견수렴을 거쳐 정부안을 확정·발표하였고, 9월 28일 「지방세법」 등 관련 8개 법률 개정안이 국무회의를 통과하여 9월 30일 국회에 접수되었으며(배인명, 2009: 6), 정기국회의 심의·의결을 거쳐 2010년 1월 1일에 공포되면서 지방소득·소비세가 운영되었다(행정안전부, 2010: 472-473).

(2) 추진실적

지방소득·소비세 도입은 세 가지의 기본원칙을 가지고 설계되었다. 첫째, 지방소득세와 지방소비세를 동시에 도입하되, 국가재정과 지방재정 여건을 고려하고 제도의 성공적인 정착률을 위해 단계적으로 도입하고자 하였다. 둘째, 국민의 납세 부담은 현재와 동일하게 유지하되 징세비용을 최소화하는 방안을 마련하고자 하였다. 셋째, 지역간 세원분포의 불평등을 감안하여 수도권과 비수도권이 상생 발전할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 하였다.

먼저 정부가 발표한 지방소비세 도입의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다(이영희·김대영, 2009: 27-28).

첫째, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는 방식으로 도입하되 규모는 부가가치세수의 5%로 결정한다. 다만, 2013년부터 지방소비세 규모를 현행 부가가치세의 5%에서 10%로 확대한다.

둘째, 지방소비세수는 시도별 민간최종소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 소비지표에 의해 시도별로 배분한다. 가중치를 두는 이유는 비수도권 자치단체에 상대적으로 많은 세수가 배분되게 하여 시도별 세수 격차를 완화하기 위함이다. 소비지표에 적용되는 가중치는 수도권(서울·인천·경기) 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 결정하였다.

셋째, 지방소비세 도입에 따라 지방교부세율은 현행 19.24%에서 18.97%로 0.27% 인하한다. 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하며, 지방교육재정교부금도 감소한다. 따라서 지방교육재정교부금의 감소를 보전하기 위해서 교부율을 현행 20%에서 20.27%로 0.27% 인상한다. 이러한 지방교육재정교부금 보전을 위한 교부율 인상은 지방교부세율을 인하함으로써 상쇄시켜 중앙정부의 추가적인 재원손실이 발생하지 않도록 하였다.

넷째, 지방소비세를 광역·기초간 재정조정제도인 재정보전금의 재원에 포함시켜 지방소비세 도입으로 인한 시군의 지방교부세 감소를 보전하도록 한다. 지방소비세는 시·도세이므로 기초자치단체에는 세수의 증가를 발생하지 않는다. 그러나 지방교부세의 규모 축소와 지방교부세율 인하로 기초자치단체인 시군의 지방교부세가 감소한다. 따라서 시·군의 지방교부세 감소를 보전하기 위하여 지방소비세를 재정보전금의 재원에 포함시켜, 시·도의 지방소비세수의 27%분을 시군에 재정보전금으로 교부되도록 한다.

다섯째, 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권간의 재원 불균형을 완화하기 위하여 2010년부터 10년간 수도권의 지방소비세수 중 일정부분을 출연하여 매년 3,000억원씩 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권 시도를 지원하도록 한다. 지역발전상생기금은 비수도권 자치단체의 SOC 사업 등에 대해 포괄보조금 형태로 재정지원하거나 비수도권 자치단체가 지역현안 사업(기업유치 및 투자촉진, 지역 SOC 조성 등)을 위하여 대규모의 자금이 필요한 경우 장기 저리로 자금을 융자하는 데 사용될 예정이다.

지방소득세는 2010년 현행 주민세 소득할과 사업소세 중업원할을 통합하여

도입하되, 3년간은 현행 과세표준과 세율을 그대로 유지하는 것이다. 이는 지방소득세라는 세목이 신설되었어도 사실상 지방세수의 변화나 납세자의 조세부담의 변화도 발생하지 않고 또한 자치단체의 과세자주권을 제고시킬 수 있는 여지도 발생하지 않게 된다.

그러나 2013년부터는 지방자치단체의 과세자주권을 확충하고, 국세로부터의 영향을 차단하기 위하여 현행 국세인 법인세와 소득세의 부가세 형태로 운영되고 있는 주민세 법인세할, 소득세할 등을 독립세 형태로 전환하는 방안을 추진할 예정이다.

〈표 5-11〉 지방소득·소비세 추진실적

구 분	추진실적	비 고
지방 소비세	<ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세의 5%를 세원으로 하여 분여방식 채택 - 소비지표로 민간최중소비지출 선정 - 지방소비세를 재정보전금 재원에 포함시켜 시·군의 지방교부세 감소를 보전 - 수도권과 비수도권의 재원불균형 환화를 위해 수도권 지방소비세수 중 일부를 출연하여 지역상생발전기금 조성 	- 2013년 10%로 상향조정
지방 소득세	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세목 가운데 소득과세적 성격을 가진 주민세 소득합과 사업소득 중업원할을 통합하여 지방소득세라는 명칭으로 신설 형태 도입 - 지방소득세의 과세표준과 세율은 현행과 동일하게 유지 - 2013년부터 지방소득세의 과세자주권을 강화하고, 과세표준을 소득세액 또는 법인세액에서 개인소득액, 법인소득액으로 변경하고 지방정부의 세율결정권을 강화 	-

2) 지방세 세목 체계의 간소화

「지방세법」 분법과 지방세목 체계 간소화 등을 주요 내용으로 하는 ‘지방세법 전부개정안’이 2010년 2월 26일 국회를 통과하여 2011년 1월 1일부터 시행된다. 이에 따라, 「지방세법」을 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」으로 분법하고, 현행 16개 지방세목을 11개로 간소화하였다.

분법화된 「지방세법」은 납세자 세부담을 종전과 동일하게 유지하면서 성격이 유사한 세목들을 통폐합하여 16개 세목을 11개 세목으로 간소화하였다. 취득을

원인으로 하는 과세는 취득세로 통합하였다. 이에 따라, 그 동안 취득세와 등록세(취득관련분)를 각각 신고·납부하던 것을 취득세로 통합함으로써 한 번에 신고·납부가 가능하도록 하였다.

그리고 재산세와 도시계획세는 재산세로 통합하고, 취득행위가 없는 취득무관분 등록세와 면허세는 등록면허세로 통합하였다. 그 외에도 지방목적세 중 자치단체의 임의과세 세목인 공동시설세와 지역개발세를 지역자원시설세로 통합하였으며, 자동차와 관련된 과세인 자동차세와 주행세는 자동차세로 통합하였고 도축세는 폐지하였다(김대영, 2010).

또한, 도축세 폐지로 감소한 세수의 보전을 위해 지방자치단체에 대한 농림사업 우선지원 방안을 마련하였고, 세목별 세수귀속은 기본적으로 현행의 틀을 유지하되 세원 불균형 완화를 위해 일부 세목귀속을 조정하였다. 즉, 특별시세 중 등록세의 일부가 등록면허세로 통합되면서 자치구세로 전환됨에 따라, 강남-강북간 세수격차가 심화되는 것을 방지하기 위하여 자치구세로 전환되는 도시계획세분 중 일부를 특별시 세수로 귀속하는 한편, 지역간 세수불균형이 심한 사업소세는 특별시세로 전환되었다.

이와 같이, 세목의 간소화가 이루어졌지만 각 세목별 납세자의 세부담은 증가하지 않으며, 지방세액도 현행 수준이 유지된다.

3) 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대

신세원 발굴 등을 통한 과세자주권을 확대하기 위한 내용으로는 화력발전에 대한 과세(2010년 4월 지방세법 개정안 행정안전위원회 상정), 공동시설세 과세대상 확대(용역 중) 등 신세원 발굴을 추진하고 있다(이창균, 2010: 8). 특히 화력발전 과세에 대한 신세원 발굴시 관련 업계의 반발이 있었는데, 주민공청회, 국회 상임위 설명 등을 통하여 화력발전 과세의 타당성에 대한 공감대를 형성하여 지방세법 개정(화력발전과세)을 위한 전국 시·도지사 공동건의문을 2009년 2월 9일에 채택하게 되었다(행정안전부, 2010: 10-11).

2. 지방교부세 제도 개선⁴⁴⁾

1) 보통교부세 산정방식 개선

첫째, 기업유치 및 지역경제 인프라 지원이다. 녹색성장과 일자리를 창출할 수 있는 SOC 투자 등 인프라 구축사업, 신시장 창출 지원 및 R&D 투자사업 등 지역경제 활성화를 위하여, 주요산정 항목 가운데 경제개발분야에 대한 비중을 24.9%(2008년 13.7조원)에서 30%(2009년 17.1조원)로 상향하여 지역경제 활성화에 실질적인 도움이 되도록 하였다. 특히, 기업유치 및 지원을 위한 지방자치단체의 적극적인 역할을 유도하기 위하여 '사업체 및 종사자 수 증가율'을 기초로 산정하는 지역경제 활성화 분야 수요항목을 신설·반영하였다.

둘째, 행정환경 변화와 주민복지 증진이다. 보통교부세 수요규모 산정시 2008년도에는 3년 평균 교부세 증가율을 적용하였으나, 2009년도에는 당초 정부예산 증가율(6.05%)을 반영하였으며, 기준재정수요 측정항목 중 성격이 유사한 항목을 기존의 4개 분야 17개 세항목에서 4개 분야 16개 세항목으로 단순화하였다.⁴⁵⁾ 또한, 실질적인 행정수요를 반영하기 위하여 유동인구에 대한 수요를 보정하였고, 개발행위 제한으로 인한 지역경제 발전 저해 및 세수감소 부분을 보전해 주기 위하여 접경지역·백두대간보호지역 등 규제지역 수요를 보강하였다.

셋째, 지방재정 운용의 건전성과 책임성 확보이다. 자치단체의 자구노력에 의한 세입증대 및 세출절감 등을 반영하는 인센티브 항목을 보강·확대하여 지방자치단체의 재정건전화와 재정운영의 책임성을 높이도록 하였다. 이를 위하여, 지방청사(면적) 관리운영 항목의 반영비율 상향 조정(100% → 200%), 건전재정운영 항목 신설, 생활폐기물 처리비용 절감 인센티브 항목 신설, 교부세 감액기준 확대(10% → 100%), 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충의 인센티브 반영비율 확대(70% → 100%)를 반영하였다.

넷째, 도로보전분 지원기간 연장이다. 지방도로 정비사업에 대한 재정지원 방식이 2005년도부터 지방양여금에서 지방교부세로 변경됨에 따라 이미 계획되어

44) 이 부분은 행정안전부(2010)의 내용을 중심으로 수정·보완하였다.

45) 17개 세항목 → 16개 세항목(도로유지비 + 교통관리비 ⇒ 도로교통비), 13개 단위 → 12개 단위(도로의 면적+자동차 대수 ⇒ 자동차대수)

시행중인 도로정비사업 완공을 위하여 2005년부터 2008년까지 매년 8,500억원 씩 3조 4,000억원을 지방교부세 재원에서 별도로 지원하였으나, 추진 중이던 도로 사업 중 일부가 미완료되어 2011년까지 연장하였다.

2) 특별교부세 산정방식 개선

첫째, 재해예방사업 지원 근거 마련 및 시책수요 신설이다. 기존의 특별교부세 재해대책수요는 복구수요 예산으로만 교부할 수 있어 사전 예방사업에 한계를 가짐에 따라 재해예방사업 지원 근거를 마련하여 재해취약지역 등에 사전 예방사업이 가능하도록 하였다. 또한, 국가적 장려사업 및 국가·지방간 연계 협력사업 등 국가 시책 동참의 유도하고 중앙과 지방의 상생·협력을 위하여 지역현안과 재해대책수요 항목에 시책수요를 신설하는 한편, 경쟁과 성과 중심의 행정을 운용하기 위하여 지방행정 및 재정운영이 우수한 단체 등에 대해서는 특별교부세 지원 근거를 마련하였다.

둘째, 배분내역 공개와 사후관리 기능 강화이다. 특별교부세의 투명성 제고를 위하여 배분기준, 배분사유, 배분내역, 집행실적 등을 국회 소관 상임위원회에 보고토록 규정함에 따라 2009년부터 국회 행정안전위원회에 지방자치단체별 상세내역을 보고하고 있다.

3) 분권교부세 운영

분권교부세는 2005년도에 149개 국고보조사업을 지방에 이양하면서 재원보전을 위해 도입된 제도로 2009년까지 운영한 후 2010년부터는 보통교부세로 통합되도록 되어 있었다.

그동안 지방이양사업은 사회복지사업의 수요 및 재정소요가 당초 예측을 훨씬 초과함에 따라 지방자치단체의 재정 부담이 크게 가중되었다.⁴⁶⁾ 또한, 이미 지방에 이양된 사업임에도 불구하고 법령 개정 등에 따라 국가가 별도 재원 대책을 마련하지 않고 사업내용을 확대 변경하는 경우가⁴⁷⁾ 빈번하여 지방재정의 부담이 크게

46) 지방이양 이후 분권교부세는 연평균 약 10%씩 증가하였으나, 사회복지사업의 지방비 부담은 연평균 약 30%씩 증가하고 있다.

가중되고 있는 실정이다.

이에 따라 국가사무의 성격이 큰 지방이양사업에 대해 국고 환원하는 방안을 지역발전위원회 주관 하에 지방재정제도 개편방안의 안건으로 상정하여 관계 부처 간 논의를 하였으나, 지방분권 취지 및 지역별 재정여건에 따른 복지서비스 격차 등을 우려하여 분권교부세의 운영기한을 5년간(2010년~2014년) 연장키로 하였다. 특히, 복지수요의 부족재원에 대해서는 관련부처와의 협의를 통해 지방이양사업을 구조조정함으로써 마련하기로 하였다.

구체적으로 살펴보면, 우선 2010년도에는 관계 부처의 방침에 의거 이미 통합 운영되고 있는 사업, 지방자치단체가 예산을 전혀 편성하지 않아 현재 추진되지 않는 사업 등은 통폐합하였다. 또한, 사업별 수요와 무관하게 인구수 및 재정력지수 등에 의거 산정이 이루어지는 일반수요는 폐지하고, 국고보조방식의 형태를 띠고 있는 특정수요의 과다한 비중의 재원 축소 등 분권교부세 대상사업(149개)에 대한 구조조정을 실시하였다.

4) 부동산교부세 운영

첫째, 세수감소분 보전기준 개선이다. 2009년 재산세제 개편에 따른 재산세 세율 인하, 공정시장가액비율 결정 및 목적세율 인하 등으로 인해 일부 지방자치단체에서 2008년에 비해 재산세 등 세수감소가 예상됨에 따라 지방재정 여건을 고려하여 부동산교부세로 일정 부분 재원을 보전토록 하였다.

둘째, 부동산교부세의 세수감소분 보전 제외 추진이다. 내국세의 일종인 부가가치세의 일부를 지방에 이양하여 광역시·도세인 지방소비세를 도입키로 함에 따라, 기초자치단체에서는 재원증가 없이 지방교부세만 감소하게 되어 있다. 이를 해소하기 위하여, 부동산교부세 전액이 기초자치단체에 귀속될 수 있도록 부동산교부세의 세수감소분 보전을 제외하는 「지방교부세법」 개정안을 마련하여 국회에 제출하였다.

47) 2006년부터 아동급식 대상자를 5만명에서 56만명까지 확대하기로 하였다.

3. 지방재정의 투명성·건전성 제고⁴⁸⁾

2007년부터 시행된 발생주의 복식부기 회계제도 도입으로 지방재정의 효율성과 건전성, 회계 책임성, 재정운영의 투명성을 확보하게 되었다.

이에 따라, 2009년에는 기존의 예산회계와 차이나는 사항을 제도적으로 개선하기 위한 방안을 마련하고, 예산회계결산서와 재무회계결산서의 대조조사를 통하여 보다 정확한 재무정보를 제공하기 위한 품질관리를 시행하였다. 또한, 모든 지방자치단체의 2008년 재무보고서를 분석하고 언론에 브리핑을 실시하여 자치단체 재무정보에 대한 많은 관심을 불러일으켰다.

한편, 내부적으로 발생주의 복식부기 회계제도에 대한 장기 발전방안을 수립하고, 원가계산준칙 마련, 사업예산과의 연계, 재무분석지표 고도화 등을 추진하기 위하여 재무회계선진화 위원회를 구성·운영하였다.

1) 예산회계와 재무회계의 차이조정 방안 마련

예산회계와 재무회계는 개념과 인식, 평가방식이 상이하기 때문에 현행 이원적인 결산체계에서는 재정정보에 대한 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 혼란을 최소화하기 위해 우선, 2008년도 지방자치단체 결산에서는 예산회계와 재무회계간 차이를 알 수 있도록 결산서식을 변경하여 자치단체에 통보하였다(2009년 2월).

또한, 예산회계와 재무회계간 차이나는 사항에 대하여 용어일치, 자산가액평가 방식 조정 등 중기 제도적 개선방안을 마련(2009년 11월)하여 향후 통합결산체계 구축을 위한 토대를 마련하고자 하였다. 예를 들어, 재무회계의 ‘대여금’ 명칭을 예산회계상 ‘융자금’으로 명칭을 변경하였고, 재무회계 결산서에 포함되나 예산회계에서 관리하지 않던 자산 등을 공유재산 회계에서 별도로 관리하도록 하였다.

그리고 공유재산과 복식부기 자산이 대장에 화폐단위로 표시된 가치가 상이하고 가격개정방식도 상이함에 따라 2009년 12월 공유재산법령을 개정하여 향후 지방자치단체 회계기준을 따르도록 하였다.

48) 이 부분은 지방분권촉진위원회(2010) 및 행정안전부(2010)의 내용을 중심으로 작성하였다.

2) 재무정보 품질관리

지방자치단체 결산작업이 완료되고 모든 자치단체가 일제히 재무정보를 2009년 8월말에 공시함에 따라, 행정안전부는 약 2주간 재무회계결산과 예산회계결산을 상호 대조조사하여 재정통계의 정확성과 완결성을 기하고자 하였다.

재무보고서는 현행 예산회계결산서(현금주의, 단식부기)를 기본으로 발생주의 항목을 추가하여 작성되기 때문에 정보가 서로 밀접히 관련되어 있다. 세부적으로 예산회계와 재무회계의 재정자금, 채권과 자산, 채무와 부채, 세입세출외현금과 장단기보관현금 등의 대조조사를 통한 검증결과를 지방자치단체 소속 공무원들과 공유함으로써, 이원화된 회계제도로 인한 이해 부족과 혼란을 해소할 수 있는 계기가 되었다.

3) 지방자치단체 회계기준 개정

지방자치단체 재무보고서에 대하여 분석지표를 마련하였다. 2008년 회계연도의 결산 작성시 재무분석지표를 함께 산출하도록 하여 지방재정의 건전성을 관리할 수 있는 기반을 마련하였다. 구체적으로, 2008년 회계연도의 결산에 반영된 지방자치단체의 재무분석 지표는 다음과 같다.

<표 5-12> 지방자치단체 재무분석 지표

구분	지표명	산 식
재 정 상 태 지 표	① 총자산 대비 총부채 비율	총부채 / 총자산 × 100
	② 총부채 대비 차입부채 비율	차입부채 / 총부채 × 100
	③ 총부채 대비 실질부채 비율	(총부채-기초단체 융자액)/총부채×100
	④ 재정자금 대비 금융상품 비율	장단기 금융상품/재정자금 × 100
	⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율	현금창출자산 / 총부채
	⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율	재정자금 / 차입부채 × 100
	⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율	유동자산 / 유동부채 × 100
	⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율	미수세금대손충당금 / 미수세금 × 100
	⑨ 단기민간융자금 비율	단기민간융자금/장단기민간융자금× 100

구분	지표명	산 식
재 정 운 용 지 표	① 예산 대비 세출 비율	세출액(일반+ 특별)/예산현액(일반+ 특별)×100
	② 경상비용 대비 이자비용 비율	이자비용 / 경상비용 × 100
	③ 이자수익 대비 이자비용 비율	이자비용 / 이자수익 × 100
	④ 총수익 대비 경상수익 비율	경상수익 / 총수익 × 100
	⑤ 총수익 대비 경상자체조달수익 비율	경상자체조달수익 / 총수익
	⑥ 자체조달수익 대비 채권 비율	미수자체조달수익 / 자체조달수익 × 100
	⑦ 세외수익 대비 채권 비율	미수세외수익(대손충당금 차감후)/세외수익 × 100
	⑧ 총비용 대비 경상비용 비율	경상비용 / 총비용 × 100
	⑨ 지출액 대비 자산취득 비율	자산 취득액 / 지출액 × 100
회 계 책 입 성	① 주민 1인당 총자산	총자산 / 인구수(회계연도말 인구수)
	② 주민 1인당 총부채	총부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
	③ 주민 1인당 실질부채	실질부채 / 인구수(회계연도말 인구수)
	④ 주민 1인당 총수익	총수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	⑤ 주민 1인당 자체조달수익	자체조달수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	⑥ 주민 1인당 지방세수익	지방세수익 / 인구수(회계연도말 인구수)
	⑦ 주민 1인당 총비용	총비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
	⑧ 주민 1인당 기타이전비용	기타이전비용 / 인구수(회계연도말 인구수)
	⑨ 공무원 1인당 총수익	총수익 / 공무원(현원)
	⑩ 공무원 1인당 총비용	총비용 / 공무원(현원)
	⑪ 공무원 1인당 급여	총급여 / 공무원(현원)

자료 : 지방분권촉진위원회(2010).

4) 통합결산모델 수립

지방자치단체 세입세출결산서와 재무보고서의 결산체계를 조화시킬 수 있는 통합결산보고서 모델을 수립하였다. 이에 따라 향후 지방자치단체 결산서는 기존의 세입세출결산 보고서와 재무보고서의 결산총평을 합친 i) 결산개요, ii) 세입세출결산서(기금결산포함), iii) 재무제표, iv) 재정수지보고서 등으로 체계가 개편될 것이다.

또한, 기존에 세입세출결산보고서의 첨부서류인 채권, 채무, 공유재산, 물품에 대한 현재액 보고서는 재무제표의 부속명세서와 통합하고 지방재정위기에 대한 우려를 반영하여 재정수지보고서를 새로이 추가하기로 하였다.

제3절 평 가

1. 국세와 지방세의 합리적 조정

1) 지방소득·소비세 도입의 평가

(1) 지방소득·소비세 도입 효과

지방소득세·소비세 도입에 따른 지방재정의 세수변동 효과를 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 세원으로 하므로 지방소비세가 도입되면 2010년 세입예산 기준으로 약 2조 4,700억원이 중앙에서 지방으로 이전되게 된다.

그러나 이 부분이 모두 지방에 순증되는 것은 아니다. 왜냐하면 지방소비세는 내국세인 부가가치세의 5%를 이양 받는 것이기 때문에 내국세 전체 규모가 줄어들고, 그에 따라 내국세에 연동되어 지방으로 지원되고 있는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 자연적으로 감소하게 될 것이다(행정안전부, 2010: 474-475).

따라서 이러한 지방소비세 도입으로 지방교육재정 규모가 감소하는 것을 방지하기 위하여 지방교육재정교부금의 교부율을 현행 내국세의 20%에서 20.27%로 0.27% 상향조정한 것이다. 또한 이 재원을 자치단체의 재원에서 보전하도록 지방교부세율을 현행 19.24%에서 18.97%로 0.27% 하향조정하였다.

<표 5-13> 지방소비세 도입에 따른 세수변동 규모

(단위 : 조원)

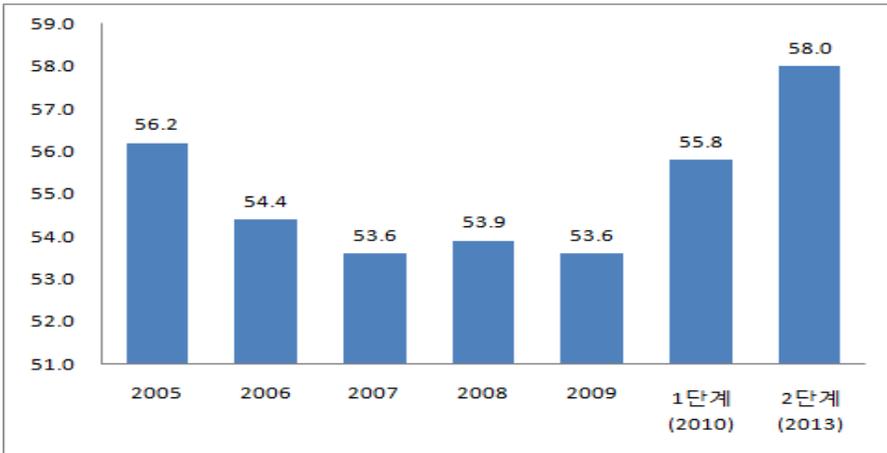
구 분	증 양	일반 자치단체			교육 자치단체
		소 계	수도권	비수도권	
① 지방소비세 도입	△2.47	2.47	0.81	1.66	-
② 지방소비세 도입에 따른 교부세 자연감소(지방교부세+ 지방교육재정교부금)	0.95	△0.47	△0.01	△0.46	△0.48
③ 지방교육재정교부금율 인상(20% → 20.7%)	△0.37	-	-	-	0.37
④ 지방교부세율 유지(19.24%→18.97%→19.24%)	- (0.36)	- (△0.36)	- (△0.01)	- (△0.35)	- (-)

구 분	종 양	일반 자치단체			교육 자치단체
		소 계	수도권	비수도권	
⑤ 시도세 전출금 자연증가	-	△0.13	△0.06	△0.07	0.13
⑥ 지역상생발전기금 출연	-	-	△0.30	0.30	-
⑦ 부동산교부세 배분기준 변경	-	-	△0.07	0.07	-
합 계	△1.89 (△1.53)	1.87 (1.51)	0.37 (0.36)	1.50 (1.15)	0.02 (0.02)

주 : ()는 당초 정부안
 자료 : 행정안전부(2010).

둘째, 지방소득세, 소비세의 도입으로 지난 10년간 지속적으로 하락하고 있던 지방의 재정자립도가 반등할 것으로 예상된다. 큰 폭의 상승이라고 볼 수는 없지만, 지방의 자율성을 제고하기 위한 첫걸음이라는 의미에서 지방자치 역사의 전환점으로 작용할 것이라고 볼 수 있다(행정안전부, 2010: 475).

<그림 5-1> 지방재정자립도 변동추이



셋째, 지역간 세수 불균형이 일정부분 해소되는 효과가 나타날 것이다. 2009년 기준으로 현행 지방세의 수도권 비중은 61%에 해당되고 있지만, 지방소비세는 32.8%에 해당하여 전체 지방세의 수도권 비중을 60% 이하로 하락시키는 효과가 나타날 것이 예상된다(행정안전부, 2010: 475).

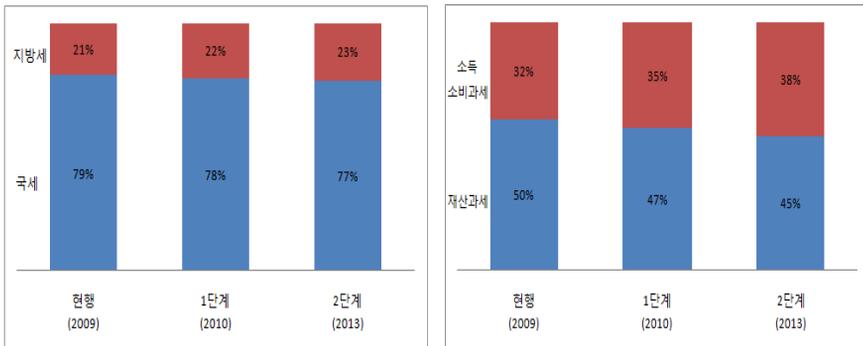
〈표 5-14〉 지방세의 수도권 비중

구분	현 지방세	지방소비세	1단계 (2010년)		2단계 (2013년)	
			▶	▶	▶	▶
수도권비중	61.0%	32.8%		59.8%		58.6%

자료 : 행정안전부(2010).

넷째, 현재 20%에 머무르고 있는 지방세의 비중이 점차 상승하는 효과가 있고, 지방소득, 소비세가 증가함에 따라 재산과세의 비중이 감소하게 됨에 따라 재산과세 중심의 지방세 구조를 개선하는 효과가 나타날 것이다(행정안전부, 2010: 475).

〈그림 5-2〉 국세, 지방세 비중 - 소득, 소비과세 비중



(2) 지방소득·소비세 도입방안의 평가

먼저, 지방소비세 도입에 따른 세원의 선택, 세수의 구속, 과세권의 귀속을 중심으로 지방소비세 도입안을 평가하면 다음과 같다(이영희·김대영, 2009: 154-155; 최병호, 2010: 4-5).

지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원의 일부를 이양 받아서 신설되었으므로 지방세수구조 개선, 지방세입구조 개선, 지방정부의 재원조달 책임과 지출책임 간 괴리 완화, 수도권·비수도권 간 재원 불균형완화에 기여하였다고 볼 수 있다.

구체적으로 첫째, 지방소비세는 부가가치세의 5%를 세원으로 하여 분여방식

을 채택하였다. 이러한 유형의 지방소비세는 세수의 충분성을 보장할 수 있는 바람직한 것으로 판단된다. 더구나 2013년에는 5%를 10%로 상향 조정할 예정이므로 세수의 충분성, 안정성이 제고되며, 지방자치단체의 소비증가와 지방세수의 증가간의 연계성이 강화될 것으로 보여 진다.

둘째, 지방소비세를 소비지 원칙에 충실하도록 운영하려면 소비지표에 의한 세수배분이 필요한데, 이를 위하여 다양한 소비지표가 검토되었지만 민간최종소비지출이 가장 적합한 것으로 제시되었다. 정부에서도 소비지표로 민간최종소비지출을 선정하고 있으므로 세수귀속에 있어서도 정부안은 지방소비세는 소비지 원칙에 충실해야 한다는 주장을 수용하였다고 할 수 있다.

또한, 정부는 자치단체간 세수불균형을 우려하여 지역별 가중치를 반영하도록 하였다. 이러한 배분방식은 부가가치세의 5%를 재원으로 조성한 후, 각 자치단체의 재정수요를 민간최종소비지출로 측정하여 지역낙후도를 가중치에 의해 반영하여 배분하는 이전재원으로 볼 수 있다(주만수, 2009). 즉, 소비지표에 가중치를 반영하여 재정조정기능을 부여한 것으로 지방소비세의 지방세로서의 성격을 훼손시킨다고 볼 수 있다.

셋째, 지방소비세는 시·도세로 도입되므로 기초자치단체에는 세수의 증가는 발생하지 않고 지방교부세만 감소하게 된다. 따라서 지방소비세를 재정보전금의 재원에 포함시켜 시·군의 지방교부세 감소를 보전하도록 한 것은 적절한 조치라고 할 수 있다.

넷째, 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권간의 재원 불균형을 완화하기 위하여 수도권의 지방소비세수 중 일부를 출연하여 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권 시도를 지원하도록 한 것은 적절한 조치라고 평가할 수 있다.

그 다음 지방소득세 도입을 평가하면 다음과 같다(이영희·김대영, 2009: 157-158; 최병호, 2010: 4-5).

첫째, 지방소득세 도입안을 살펴보면, 2010년에 현행 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세를 도입하되, 3년간은 현행의 과세표준과 세율을 그대로 유지하는 방안이다. 이는 지방소득세라는 세목이 신설되어도 사실상 지방세수의 변화나 납세자의 조세부담의 변화도 발생하지 않는다. 다만 2013년부터는 자치단체의 과세자주권을 확충하고 국세로부터의 영향을 차단하기 위하여 현행

국세인 법인세와 소득세의 부가세 형태로 운영되고 있는 주민세 법인세할, 소득세할을 독립세 형태로 전환하는 방안을 추진할 예정이다. 결국, 2010년에 도입된 지방소득세는 지방소득세라는 명칭의 세목만 신설되었을 뿐, 납세의무자인 주민들의 세부담, 총 세수규모, 자치단체별 세수 분포 등에 있어 지방소득세 도입 전과 동일하다고 볼 수 있다.

둘째, 지방소득세의 중심이 되는 현행 주민세 소득할은 소득세액과 법인세액을 과세표준으로 하여 10% 비례세율로 과세한다. 따라서 중앙정부가 정책적 목적으로 소득세나 법인세의 감세를 결정하면, 자치단체의 주민세 소득할도 자동적으로 세수가 감소하게 된다고 볼 수 있다.

이와 같이, 지방소비세 및 지방소득세의 도입과 이와 관련된 일련의 제도 신설에 따라 여러 문제점들이 발생할 수 있으며, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(유태현, 2009: 43-44).

첫째, 수도권과 비수도권 간 상생 발전을 도모할 수 있도록 지역개발사업을 지원할 목적으로 신설되는 지역상생발전기금은 그 규모와 운영방식 등을 고려할 때 소기의 성과를 단정하기 쉽지 않다고 판단된다. 서울, 경기, 인천(수도권)을 제외한 13개 비수도권이 10년간에 걸쳐 조성되는 3조원 정도의 재원(지역상생발전기금) 규모를 활용하여 수도권과 견줄만한 여건을 만들어줄 수 있는 지역개발사업을 실효성 있게 추진할 수 있을지 미지수이다. 또한, 지역상생발전기금의 운용과 관리를 자치단체 조합을 구성하여 자율적으로 시행함에 있어 이해관계가 상이한 시도간의 조화를 장담하기 쉽지 않을 것이다. 나아가 지역 SOC사업 등 비수도권의 지역현안 사업에 필요한 대규모 자금을 장기 저리로 융자하는 방식은 결과적으로 재정력이 취약한 비수도권의 재정 부담을 더욱 가중시키는 부작용을 수반할 수 있다.

둘째, 지방소비세·소득세 도입에 따라 나타나는 228개 기초지방자치단체 세입 규모의 변화에 대한 구체적인 대책의 마련이 미흡하다. 지방소비세 도입에 따라 순증되는 지방재원(약 1.4조원)의 30% 정도(0.5조원)를 재정보전금 제도 개편을 통해 기초자치단체의 몫으로 배정할 예정이다. 그럼에도 불구하고 일부 기초자치단체에 따라서는 오히려 총세입이 감소하는 상황에 직면할 수 있으며, 세입 변동의 크기가 다르기 때문에 불만을 야기할 수 있다. 그러나 이에 대한 적절한 대책을 강구하지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 지방세 세수 신장성 강화의 한 축에 해당하는 지방소득세는 아직 온전한 틀을 확정하지 못하고 있다. 현실적 여건을 고려하여 지방소득세는 현행 주민세 소득할(사업소득 중업원할 포함)의 명칭을 변경하는 수준에서 도입되고 있다. 이와 같은 방식의 지방소득세는 세수 확충기능이 미약할 뿐만 아니라 과세자주권 행사에도 한계가 있음을 감안하여 보다 발전적인 체계의 구축이 요구된다고 볼 수 있다.

2) 지방세 세목 체계의 간소화 평가

그 동안 「지방세법」은 세목 수는 국세와 유사하면서도 단일법으로 되어 있어 세목별 부과·징수 규정, 경감 규정 등을 하나의 법령에서 다루어야 했기 때문에 복잡할 뿐만 아니라 체계적이지 못하는 지적을 받아 왔다. 따라서 지방세 분법은 복잡한 「지방세법」을 기능별로 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」의 세 부분으로 구분하여 정리함으로써 납세자 등 수요자가 이해하는데 많은 도움이 될 수 있다고 본다(이영희, 2010).

분법화된 「지방세법」의 기본취지는 지방세목을 16개에서 11개로 대폭 축소 및 통·폐합하여 세목을 간소화하면서 지방세제에 대한 투명성을 높이는데 있다. 지방세는 세원이 열악하다보니 그 동안 동일한 세원에 중복과세하거나 세수보다 징세비용이 더 큰 세목도 그대로 두고 있어 비효율적이라는 지적을 받아왔다. 따라서 이러한 측면에서 분법화된 「지방세법」은 지금까지 지적되어 왔던 문제를 어느 정도 해소하기 위한 기반을 조성하였다고 볼 수 있다(이영희, 2010).

그리고 지방세제 개편에 따른 지방세 세목 체계의 간소화는 지방세제의 단순성, 투명성을 높임으로써 납세의 세부담 인식을 명확히 하여 조세의 가격기능을 활성화하고 납세협력비용 및 징세비용을 감소시켜 조세행정의 효율성을 증가시킬 것으로 기대된다.

3) 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대 평가

신세원 발굴 등을 통한 과세자주권을 확대하기 위한 방안은 아직 추진 중에 있다.

<표 5-15> 국세와 지방세 합리적 조정의 효과성 평가 결과

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
국세와 지방세 합리적 조정	지방소득세, 소비세 도입	부가가치세 10% 이양 - 1단계 : 5% 이양 (2010년) - 2단계 : 5% 추가 이양 (2013년) 권역별 가중치 적용	- 부가가치세수의 5% - 시·도별 민간최종소비 지출에 권역별 가중치 적용 - 지방교부세율 0.27% 인하 - 지방교육재정교부금 보전을 교부율 0.27% 인상을 재정보전금 재원에 포함 - 지역상생발전기금 조성	- 국세인 부가가치세의 세원 일부를 이양 받아 도입함으로써 지방세구조의 개선, 지방세입구조 개선, 지방자치단체간 재원불균형 완화 등에 기여
	지방소득세	1단계 : 소득할 주민세 → 지방소득세 2단계 : 과세자주권 구현을 위한 합리적 보완 방안 마련	- 주민세 소득할과 사업소세종업원할을 통합하여 지방소득세 도입 - 현행 과세표준과 세율 유지	- 지방소득세라는 세목만 신설되었을 뿐, 지방세수의 변화, 납세자의 세부담 등의 변화가 없음(2013년 2단계 추진 계획)
	지방세 세목 체계의 간소화	현행 16개 지방세목 → 11개 세목으로 축소	- 지방세법 분법 : 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 - 현행 16개 세목 → 11개 세목으로 축소	- 단일법인 지방세법을 3개로 분법화하고, 지방세목을 축소함으로써 지방세 운영구조의 효율성 제고
신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대	탄력세율 제도 확대 선택적 과세제도 확대	- 화력발전에 대한 과세 ('10.4 지방세법개정안 행안위 상정), 공동시설세 과세대상 확대 등 신세원 발굴 추진 중	- 신세원 발굴을 위한 계획이 아직 추진 중에 있음	

2. 지방교부세 제도 개선

지방교부세 제도 개선을 위한 정부의 추진 성과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 보통교부세의 경우 지역개발 수요의 비중을 30%로 상향조정하면서 일반행정, 사회문화복지 분야의 비중은 다소 감소하게 되었지만 경제개발 분야의 비중이 확대되면서 지역경제 활성화를 위한 정부의 정책이 일부 반영되었다고 볼 수 있다.

<표 5-16> 경제개발분야 비중 확대

(단위 : 조원, %)

구분	계	일반행정	사회문화복지	경제개발
2009년(A)	100(56.8)	30.0(17.0)	40.0(22.7)	30.0(17.1)
2008년(B)	100(55.1)	35.1(19.3)	40.0(22.1)	24.9(13.7)
증감(A-B)	-	△5.1(△2.3)	(0.6)	5.1(△3.4)

주 : 경제개발비 측정항목 - 지역경제비, 지역개발비, 도로교통비, 도로개발비, 농림수산비

그리고 정부는 2008년부터 보통교부세의 기준재정수요 측정항목을 대폭적으로 단순화하였다. 2007년까지 모두 9개 항목에 26개 세항목을 두었으나, 2008년부터는 일반행정비, 문화환경비, 사회보장비, 경제개발비 등 4개 항목에 17개 세항목을 두고 있으며, 2010년에는 4개 분야 16개 세항목으로 단순화하였다. 이 과정에서 기준재정수요액의 합이 대폭 증가하게 되었다.

<표 5-17> 기준재정수요액의 구성요소별 변화 추이

(단위 : 백만원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
기준재정 수요액	35,901,111 (100.0%)	37,405,729 (100.0%)	39,501,718 (100.0%)	46,358,321 (100.0%)	54,483,407 (100.0%)	54,913,878 (100.0%)
기초수요	34,106,883 (95.00%)	33,138,769 (88.59%)	34,959,873 (88.50%)	40,140,756 (86.59%)	45,590,090 (83.68%)	46,803,994 (85.23%)
보정수요	1,775,368 (4.84%)	4,499,462 (12.03%)	4,507,199 (11.41%)	6,126,252 (13.21%)	8,834,279 (16.21%)	8,024,792 (14.61%)
인센티브	18,860 (0.05%)	-232,502 (-0.62%)	34,646 (0.09%)	91,313 (0.20%)	59,038 (0.11%)	85,092 (0.15%)

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정 내역, 각 년도.

또한, 자치노력 반영을 위한 인센티브 항목이 강화되었다고 볼 수 있다. 1997년에 도입된 자체노력 반영 인센티브 제도는 수요인센티브 3항목, 수입인센티브 1항목으로 출발한 후 매년 변화를 거듭하고 있다. 최근의 인센티브 항목 변화는

2009년 이후 수요 인센티브 부문에서 두드러지게 나타나는데, 2008년의 4개 항목에서 2009년에 8개 항목, 2010년에 10개 항목으로 매년 평가 항목의 수가 크게 늘어났다. 2009년에는 주로 지방자치단체의 조직과 예산 운영, 지역경제활성화 성과 등이 추가되었으며, 2010년에는 다시 행사·축제성 예산운영 항목과 신재생 에너지 산업 지원 항목이 추가되었다.

이는 지방자치단체의 조직과 재정 운영에 있어서 건전성과 정부 시책의 수용성을 평가하여 반영하는 항목을 강화하는 것으로 볼 수 있다(송상훈 외, 2010: 68). 이러한 변화는 지방재정 운영의 건전화와 책임성 확보에 기여하였다고 볼 수 있다.

그러나 여전히 지방자치단체의 재원부족분을 100% 보전하지 못하고 있는 실정이며, 보통교부세가 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행 경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당 할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전해 주는 재원임을 감안할 때 개선이 필요한 실정이다.

둘째, 특별교부세의 경우 재해의 복구소요 예산만을 교부할 수 있도록 되어 있던 것을 재해예방 사업의 지원근거를 마련함으로써 재해 취약지역 등에 사전 예방사업이 가능하도록 되었다. 또한, 특별교부세의 배분 기준, 배분 사유, 배분 내역 등 집행 실적을 공개하도록 규정함에 따라 지방자치단체의 정치적 배분으로 불리던 특별교부세의 문제점을 개선함으로써 특별교부세 운영의 투명성을 확보 할 수 있게 되었다고 볼 수 있다.

셋째, 분권교부세는 2005년도에 도입하여 2009년도까지 한시적으로 운영하고, 이후 보통교부세로 통합하기로 하였으나, 2014년까지 5년간 운영기한을 연장하기로 하였다. 이는 보통교부세로 통합시 지방이양사업 사회복지수요 증가 등으로 인한 지방자치단체의 재정 부담이 더욱 가중되고, 지역간의 사회복지서비스의 불균형 등이 심화가 우려되는 상황에서 국고보조사업의 지방이양에 따른 지방자치단체 재정부담 문제 해결방안 마련을 위한 시간적 기한을 마련하였다는 것은 큰 의미가 있다.

또한, 분권교부세 대상사업(149개)에 대하여 전반적인 구조조정을 추진하였다. 구체적으로 관계 부처의 방침에 의거 이미 통합 운영되고 있는 사업, 현재 추진되지 않는 사업 등은 통폐합하고, 사업별 수요와 무관하게 인구수 및 재정력지수

등에 의거 산정이 이루어지는 일반수요는 폐지하고, 국고보조방식의 형태를 띠고 있는 특정수요의 과다한 비중의 재원을 축소하였다. 이러한 분권교부세 대상사업 구조조정의 2010년도 제도개편은 「지방교부세법」 시행령 및 동법 시행규칙 등 관계법령 개정과 이를 근거로 2011년도 분권교부세 산정과정의 남아있기는 하지만, 지난 5년간 분권교부세 제도를 운영하면서 나타난 대상사업 구조 및 운영상의 문제점을 개선하였다는데 의미가 있다고 본다.

이를 통하여 다소나마 사회복지수요가 많은 지방자치단체에 좀 더 많은 재원이 배분되도록 분권교부세를 개편한 것은 제도 시행 5년이 지난 시점에서, 그리고 향후 보통교부세 통합이 예정된 상황에서 의미 있는 작업이었다고 평가할 수 있다(지방분권추진위원회, 2010: 137). 그러나 분권교부세의 기간 연장은 국고보조사업의 지방에 이양에 따른 지방재정 부담 문제의 근본적인 해결이 되지 못하며, 5년후 분권교부세 제도의 개편에 대한 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

넷째, 지역발전교부세의 신설은 지역경제 활성화를 위한 정부정책을 유도하기 위해 지방교부세, 국고보조금 등 지역경제 활성화를 위한 여러 제도들과 연계하여 사업성과를 극대화하기 위한 것이었다. 따라서 분권교부세와 지방양여금 도로보전분에 기한 만료에 대응 차원으로 신설하고자 하였던 것이 도로보전분은 2011년까지, 분권교부세는 2014년까지 기간이 연장되었다.

〈표 5-18〉 지방교부세 제도 개선의 효과성 평가 결과

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
지방교부세 제도 개선	보통 교부세	지역경제 수요비중 상향조정 - 09년 24.9% → 30%	- 경제개발분야 비중 24.9% → 30%상향조정 - 보통교부세 수요 산정시 정부예산 증가율 반영 - 기준재정수요 측정항목 개선 - 자체노력 반영을 위한 인센티브 항목 추가	- 경제개발 분야의 비중이 확대되면서, 일반행정, 사회문화복지 분야의 비중이 다소 감소하였음 - 기준재정수요 측정항목을 단순화하면서 기준재정 수요액의 합이 증가함 - 자치노력 반영을 위한 인센티브 항목 강화를 통해 지방재정 건정성, 책임성 확보에 기여

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
지방교부세 제도 개선	특별 교부세	성과, 시책수요 신설 - 지역현안, 재해 대책(현재) → 지역현안, 재해대책, 성과 시책수요	- 재해예방사업 지원 근거 마련 - 시책수요 신설 - 배분내역 공개 및 사후관리 강화	- 기존 재해 복구 사업만 가능하던 것에서 재해 취약 지역 등에 사전 예방사업이 가능해짐
	분권 교부세	분권교부세 제도 개선	- 2014년까지 5년간 기한 연장 - 분권교부세 대상사업 구조 조정(사업의 통폐합, 일반 수요 폐지 등)	- 기간 연장은 국고보조 사업의 지방이양에 따른 지방재정 부담 문제의 근본적인 해결책이 되지 못하며, 5년 후 분권교부세 제도의 개편에 대한 대책 이 필요함
	지역 발전 교부세	지역발전교부세 신설 추진 - 분권교부세와 지방양여금, 도로 사업보전분의 기한 만료와 사업 미종료에 따라 지역발전 교부세 신설 - 보통교부세, 분권교부세 재원 등으로 검토	- 분권교부세 및 지방양여금 도로사업보전분의 기한 연장	- 분권교부세와 지방양여금 도로사업보전분의 기한 연장으로 신설되지 못함

3. 지방재정의 투명성·건전성 제고

지방재정의 투명성 및 건전성 제고를 위하여 도입된 발생주의 복식부기 회계제도의 개선을 위한 정부의 추진 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지금까지 혼란이 제기되었던 채권회계, 채무회계, 공유재산회계 등 분야에서 예산회계와 재무회계간의 개념차이 조정, 지방자치단체 결산작성지침을 개선하여 결산서식 등을 조정하는 방식으로 예산회계결산서와 재무회계결산서 간의 차이를 조정하였다.

이는 복잡한 회계정보가 인식기준에 따른 차이에 의하여 더욱 복잡해지는 현상을 막고, 지방자치단체의 결산정보의 투명성을 높이고, 정보이용자의 이해가능성

을 제고할 수 있도록 합리적으로 제도 개선이 이루어졌다고 볼 수 있다.

둘째, 통합결산보고서 모델의 수립은 별도로 규정되어 있던 세입세출결산서와 재무보고서의 결산체계를 통합함으로써 중복이나 상호모순이 발생하는 문제점을 개선하였다.

「지방재정법」 결산 규정을 보면, 예산회계의 결산과 재무회계의 결산을 별도의 조문으로 규정하고 있어 이러한 제도에서 산출되는 정보를 어떤 범위로 보고할 것인가에 관련하여 많은 문제점이 발생할 수 있다. 즉 예산회계결산과 재무회계결산과의 조정과 체계화에 문제가 있어 결산보고서, 결산시기, 결산 검사 등에 있어 중복되거나 상호모순이 발생할 가능성이 있다. 특히, 이러한 이중적인 결산보고체제는 성과측정과 평가에 있어 문제점이 많이 발생할 수 있다(김진동, 2010: 45-46). 그러므로 기존의 세입세출결산보고서와 재무보고서의 결산체계의 통합은 이러한 문제점을 해결하는데 기여할 수 있다고 본다.

<표 5-19> 지방재정 투명성 및 건전성 제고의 효과성 평가 결과

과 제	분 야	추진계획	추진실적	평 가
지방재정의 투명성· 건전성 제고	발생주의 복식부기 회계제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 예산회계 결산과 재무회계 결산 간의 차이 조정 및 중복해소 - 재정상태와 재정운영결과, 회계책임성 분야에 대한 분석지표 개발, 재무분석 지표 공시 - 이원적인 예산회계결산서와 재무회계결산서의 결산체계 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 결산작성 지침 개선을 통해 예산회계와 재무회계의 차이 조정방안 마련 - 지방자치단체 재무분석 지표 개발 - 통합결산보고서 모델 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 이중적인 결산보고체계를 개선하여 중복이나 상호모순 문제점이 개선됨

제4절 개선 과제

1. 국세와 지방세의 합리적 조정

우리나라의 지방재정 구조는 재원의 중앙편중성, 낮은 지방재정자립도, 지방세 세수 신장성의 미흡, 자주재원 확충의 제약 등으로 중앙정부의 지원 없이는 지역에

서 발생하는 재정수요를 자체적으로 감당하기 어려운 처지에 있다.

그러므로 지방재정의 자율성 및 책임성을 강화하기 위해서는 중앙과 지방간 세원 재배분을 통해 지방자치단체의 자주재원을 확충하여야 한다.

따라서 국세와 지방세의 조정을 통해 지방자치단체의 자주재원의 확충을 모색하기 위해서는 다음과 같은 방안이 고려될 필요가 있다.

우선, 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안이 모색되어야 한다. 지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수 신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 조치가 이루어져야 한다.

구체적인 대안으로서 첫째, 현재 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자율적으로 새로운 세목을 신설하거나 과표 등을 변경할 수 없는 구조에 놓여 있다. 그러므로 지방자치단체로 하여금 각 자치단체의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 확대하는 방안이 검토될 필요가 있다. 둘째, 재정분권의 중요한 요소인 자주성의 측면에서 지방은 지방세에 대한 세율결정권을 행사할 수 있어야 한다. 셋째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공유하면서 그것에 대해 공동 과세하는 공동세 제도의 도입을 늘려 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대해 주어야 한다. 넷째, 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 각 종 정책목적을 구실로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 위축시키고 있다. 다섯째, 현재 목적세인 지역개발세, 공동시설세가 채택하고 있는 임의세제도⁴⁹⁾를 활성화하여 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다(송상훈, 2007: 32-33; 유태현, 2009: 31-32).

다음으로, 지방소득세와 소비세의 기능을 강화하여 지방세 세수의 안정성과 신장성이 제고되어야 한다. 현행 지방세제는 재산과세 중심으로 편성되어 있어 세수신장성 측면에서 볼 때 매우 취약하며, 점증하고 있는 지방재정수요에 대해서도

49) 임의세제도는 지방자치단체가 「지방세법」에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다.

적절한 대응이 어려운 상황이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 지방소득세와 소비세의 도입은 지방의 자주재원의 확대를 통해 지방재정의 구조를 개선하고, 내실 있는 지방자치를 실현할 수 있는 토대를 마련하였다는데 의의가 있다. 그러나 이를 통해 지방의 세수부족 현상과 세수불균형의 완화 등 지방재정의 근본적인 문제가 해결되었다고는 볼 수 없다.

지방자치단체 자주재원의 확충은 늘어나는 지역의 재정수요에 적절히 대응하고, 지방자치단체에 의한 지역경제 활성화 노력이 세수증대로 연계될 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 그러나 현행과 같은 재산과세 중심의 지방세제는 세수의 신장성이 제약될 수밖에 없다. 그러므로 지방세의 신장성 담보를 위해서는 현행 지방세제의 소득과세와 소비과세의 기능을 보다 강화할 필요가 있다.

마지막으로, 지방세제와 지방재정조정제도를 연계하여 개편되어야 한다. 새로운 지방세목을 신설하거나 기존 지방세의 과표 내지 세율을 변경하게 되면 그 과급효과로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등 지방재정조정제도에 적지 않은 변동이 발생하게 된다. 예를 들어 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되면서 지방교부세율은 19.24%에서 18.97%로 인하되었으며, 지방교육재정교부금도 감소되었다.⁵⁰⁾ 지방세제의 개편은 직접적으로 지방세수의 변동을 초래하지만, 간접적으로 지방재정조정제도를 포함한 여러 지방재정 관련 제도에도 상당한 영향을 미치게 되므로, 이에 대한 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 지방교부세 제도 개선

지방교부세는 지방재정에 있어서 부족재원의 보전과 지방자치단체간 재정불균등을 완화할 목적으로 도입되었다. 즉 조세재원의 중앙 집중, 지역간 세원의 불균형 등으로 인해 필요한 재원을 지방세로 충당하는 것이 실질적으로 불가능함에 따라 중앙과 지방간, 지역간 자원 불균형을 해소하고 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하게 하는 기능을 가지고 있다. 그러므로 지방교부세는 이러한 자원보장의 기능과 형평화 기능에 충실할 수 있어야 한다.

50) 지방소비세 도입의 경우는 이러한 변화로 인한 재원손실을 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 교부율은 20%에서 20.27%로 인상하였으며, 동시에 지방소비세를 재정보전금 재원에 포함시킴으로써 지방교부세 감소를 보전하였다.

그러나 급증하는 재정수요로 인해 자치단체의 부담이 증가하고 있으며, 지방교부세의 재원보전율이 증가하는 추세에 있기는 하지만, 아직 자치단체의 재원부족분이 100% 지원되고 있지 못한 상황이라 실질적으로 재원보장의 기능이 아직까지는 미흡하다고 볼 수 있다.

또한, 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정상, 재정상의 수요가 발생하는 경비에 가산해 주는 보정수요액이 지나치게 많은 등 산정과정이 지나치게 복잡하고, 산정방법의 합리성이나 근거가 미흡하다는 지적도 있다.

그러므로 지방교부세가 재원보장과 자치단체간 재정불균형 완화에 기여하기 위해서는 다음과 같은 방안이 고려될 필요가 있다.

첫째, 지방교부세는 지방자치단체간 경쟁과 성과를 유도할 수 있는 인센티브를 확대하는 방향으로 나아가야 한다(행정안전부, 2010: 455). 지방교부세의 인센티브 제도는 재원사용의 자율성에 상응하는 효율성과 책임성을 확보하고 자치단체의 자주재원 확충노력을 촉구하기 위한 기능을 하며, 다른 한편으로는 자주재원 중심의 지방재정구조로의 전환을 위한 유인장치로써 중요한 기능을 한다(윤석완, 2008: 17).

그러나 현재 인센티브제도의 가장 큰 문제점은 자체노력 부문이 별도로 존재하는 것이 아니라 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정에 반영되는 구조이기 때문에, 인센티브제도에 대한 체감도가 낮다는 것이다. 그러므로 자체노력 항목을 기초수요와 보정수요 항목과 분리한 후, 자체노력 수요액과 수입액을 차감한 금액을 자체노력분 재정부족액으로 산정하는 방안이 고려될 수 있다(배인명, 2010: 12).

둘째, 분권교부세의 기간 연장은 국고보조사업의 지방에 이양에 따른 지방재정 부담 문제의 근본적인 해결이 되지 못하므로, 5년후 분권교부세 제도의 개편에 대한 대책이 필요하다. 구체적으로, 분권교부세 사업의 성격에 따라 재분류하여 재원 조달방법을 개선하는 방안으로 지방사무의 성격의 사업은 보통교부세로 통합하고, 국가 위임사무인 경우에는 국고보조금으로 환원하는 방안이 고려될 수 있다. 또한, 모든 사업을 포괄보조금화하거나, 사회복지교부금제도를 신설하는 방안들을 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 재원의 성격과 정책 목적에 따라 지방교부세 제도를 재설계하여 보완할

필요가 있다. 현재 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 운영되고 있으며, 개별제도 간 기능 중복, 한시적 운영, 별도 운영 등 다소 복잡한 체제로 운영되고 있다. 그러므로 지방교부세 제도의 체제를 개편하여 그 역할과 기능을 제고 시킬 필요가 있다. 예를 들어, 지역발전교부세의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 지방교부세 틀 내에는 지역경제 활성화와 연계시킬 수 있는 장치들이 있다. 보통교부세의 기준재정수요 측정항목인 경제개발비와 부동산교부세, 보통교부세의 도로보전분, 특별교부세, 그리고 분권교부세의 일부 등이다. 그리고 지방교부세 틀 밖에서는 국가균형특별회계의 지역발전계정을 들 수 있다. 이와 같이, 분리 운영되는 제도들을 연계, 통합하여 운영할 경우 개별적으로 운영함에 따른 비효율을 제거하고 성과를 극대화시킬 수 있다.

3. 지방재정의 투명성·건전성 제고

지방재정의 효율성과 건전성, 회계 책임성, 재정운영의 투명성 확보를 위해 정부회계제도의 개혁으로 2007년에 발생주의 복식부기 회계제도가 도입되었고, 그 후 2009년에는 시행 후 발생한 문제점들의 제도 개선이 이루어졌다.

그러나 복식부기회계제도가 지방재정에 뿌리내리고, 지방재정의 투명성과 건전성 제고라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 선행되어야 한다(행정안전부, 2010: 469-470).

첫째, 원가회계준칙 제정이 마련되어야 한다. 발생주의 복식부기 재무정보의 유용성을 제고하기 위해서는 사업별 원가계산 및 이러한 분석정보를 예산과정에 반영할 수 있는 제도적 체계가 필요하다. 그러나 지방자치단체의 경우 원가계산준칙이 아직 마련되어 있지 않다. 따라서 성과 지향적 재정운영을 위하여 발생주의 복식부기 회계제도와 사업예산제도를 도입하였으나 성과관리로의 진전이 미흡한 상태이다. 그러므로 국가회계 및 기업회계와 다른 지방자치단체의 특성에 맞는 유용한 원가계산준칙을 마련할 필요가 있다.

둘째, 기초자산 및 부채 평가기준이 재정립 되어야 한다. 실무적 편의성과 비교 가능성을 이유로 한 현재의 평가기준은 신뢰성을 충족시키기에는 한계가 있어 이를 보완할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 정보의 활용가능적 측면에서 볼 때도 불합리

한 측면이 존재하므로, 내부관리 목적으로 공유재산, 물품, 채권, 채무 등과 복식부기 자산·부채가 하나의 체계로 관리될 수 있도록 일원화하는 방안 정립이 필요하다. 또한 외부공시 목적으로는 정보이용자가 수용할 수 있고, 충분히 납득할 수 있는 합리적인 재평가기준 정립이 요구된다.

셋째, 복식부기 회계제도의 체계적인 관리가 필요하다. 민간의 경우 기업회계기준 제·개정을 전담하는 회계기준원이 존재하지만, 지방자치단체 복식부기회계제도인 정부부문의 경우 지방회계기준, 회계처리지침 등 관리를 정부가 전담하여 전문성 확보가 미흡한 실정이다. 그러므로 제도의 전문성과 일관성을 유지하기 위해서는 제3의 기구가 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제5절 소 결

자치재정권 확충에 대한 역대 정부의 노력은 자주재정의 수준을 제고하는 동시에 재정운영의 자율성을 강화하는 것에 초점을 맞추어 왔다. 문민정부 시기에는 재정배분에 대한 중앙정부의 정책적 노력보다는 지방재정을 확충하기 위한 지방자치단체의 자구적 노력이 보다 뚜렷한 특징을 보이고 있다. 특히 각종 경영사업의 추진을 통해 자체수익을 확대하는 노력들이 경주되어 왔다.

이후 국민의 정부에서는 중앙정부에서 정책적 개선을 통해 재정배분에 대한 개선 노력을 기울였다. 가장 특징적인 제도 개선은 교부세율의 인상을 들 수 있다. 1999년 12월 「지방교부세법」을 개정하여 1983년부터 시행되어 온 지방교부세율을 13.27%에서 15%로 상향조정함으로써 지방재정을 안정시키고 지방자치단체간의 재정편차를 극복하는데 일정수준을 기여한 것으로 평가되고 있다(금창호, 2009: 17). 한편, 참여정부 정부에서는 2006년 지방교부세의 법정교부율을 19.24%로 인상하였고, 국고보조사업의 지방이양에 대한 재정을 보전해주기 위하여 분권교부세를 신설하였으며, 종합부동산세의 전액을 재원으로 하는 부동산교부세도 신설하여 운영하였다.

이와 같이 과거 정부의 재정분권 정책과 마찬가지로 현 정부에서도 지방재정의 확충을 위한 정책적 개선이 추진되었다⁵¹⁾. 현 정부의 지방재정 확충과 관련하여 추진한 정책으로는 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방교부세 제도의 개선, 지방재

정의 투명성, 건전성 제고 등 3개 과제이다.

첫째, 국세와 지방세의 합리적 조정을 위하여 지방소비세와 소득세 도입, 지방세 세목 간소화, 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대 등이 추진되었다. 둘째, 지방교부세 제도의 개선으로 지방교부세의 법정율 인상, 특별교부세 제도 개선, 지방양여금 도로보전분 기간 연장, 지역발전교부세 신설, 분권교부세 기한 만료에 따른 제도 개선 등이 추진되었다. 셋째, 지방재정의 투명성 및 건전성 제고를 위하여 발생주의 복식부기 회계제도의 개선이 추진되었다.

이러한 현 정부의 자치재정권 확충을 위한 추진 과제에 대해 지금까지의 추진 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국세와 지방세의 합리적 조정을 위한 조치에서는 지방소비세와 소득세가 도입되었으며, 지방소비세의 경우 우선 부가가치세의 5%가 이양되었으며 2013년 5%를 추가 이양하기로 하였다. 이는 국세인 부가가치세의 세원 일부를 이양 받아 도입함으로써 지방세수구조의 개선, 지방세입구조의 개선, 자치단체간 자원불균형 완화 등에 기여하였다고 볼 수 있다.

또한 지방소득세의 경우는 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세를 도입하였다. 그러나 이번에 도입된 지방소득세는 지방소득세라는 세목만 신설되었을 뿐, 지방세수의 변화, 납세자의 세부담 등의 변화는 도입 전과 동일하다고 볼 수 있다. 다만, 2013년부터 실시 예정인 지방소득세의 2단계 추진계획이 추진되고 있다.

지방세 세목 체계의 간소화를 위해서는 「지방세법」이 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등 3개로 분법 되었으며, 세목체계도 현행 16개 세목에서 11개로 축소되었다. 이는 단일법인 「지방세법」을 3개로 분법화하고, 지방세목을 축소함으로써 지방세 운영 구조의 효율성을 제고하였다고 볼 수 있다. 그리고 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 제도의 확대 방안은 아직 추진 중에 있다.

51) 현 정부의 지방분권의 주요과제는 4개 분야의 20개 세부과제로 첫째, 국가와 지방자치단체 상호간의 권한과 기능 재배분을 위한 사무구분체계 개선 등 5개 과제, 둘째, 지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 조정 등 3개 과제, 셋째, 자치역량 강화를 위해 자치입법권 강화 등 6개 과제, 넷째, 관계기관 상호간 협력확대와 지방분권에 대한 국민의 공감대 확산을 위한 정부와 지방자치단체간 협력체계 강화 등 6개 과제를 포함하고 있다.

둘째, 지방교부세 제도의 개선에서는 보통교부세의 경우 지역경제의 수요 비중이 24.9%에서 30%로 상향조정 되었으며, 기준재정수요 측정항목이 개선되고, 자체노력 반영을 위한 인센티브 항목이 추가되었다. 경제개발 분야의 비중이 확대되면서 일반행정, 사회문화복지 분야의 비중이 다소 감소되었다. 반면 기준재정수요 측정항목을 단순화하면서 기준재정수요액의 합이 증가하게 되었으며, 뿐만 아니라 자치노력 반영을 위한 인센티브 항목을 강화하면서 지방재정의 건전성, 책임성 확보에 기여하였다고 볼 수 있다.

특별교부세의 경우에는 시책수요가 신설되었으며, 이를 통해 기존 재해 복구 사업만 가능하던 것에서 재해 취약 지역 등에 사전예방 사업이 가능해지게 되었다. 또한, 2010년 보통교부세로 통합되기로 되었던 분권교부세는 2014년까지 5년간 기한이 연장되고 분권교부세의 대상사업의 구조 조정이 이루어졌다. 그러나 기간 연장은 국고보조사업의 지방이양에 따른 지방재정 부담 문제의 근본적인 해결책이 되지 못하며, 5년후 분권교부세 제도의 개편에 대한 대책이 필요하다. 그리고 지역발전교부세의 신설과 관련하여서는 분권교부세와 지방양여금 도로사업분의 기간 연장으로 추진되지 못하였다.

셋째, 지방재정의 투명성 및 건전성 제고를 위한 조치로서 발생주의 복식부기 회계제도의 개선 계획은 지방자치단체의 결산작성 지침개선을 통해 예산회계와 재무회계의 차이를 조정하는 방안이 마련되었고, 지방자치단체 재무분석지표가 개발되었다. 또한 현행 이원적으로 운영되고 있는 예산회계결산서와 재무회계결산의 결산체계를 일원화하기 위해 통합결산보고서의 모델이 마련되었다. 이러한 이중적인 결산보고 체계의 개선은 중복이나 상호모순의 문제점이 개선되었다고 볼 수 있다.

이와 같이 현 정부의 자치재정권 확충에 대한 분권 정책은 정권초기 국정지표에서 목표로 제시되었던 정책들이 상당부분 실행되고 있어 추진 실적이 양호하다고 볼 수 있다. 특히 지방자치단체의 자주재원을 확충하는 방안으로 지방소득세와 지방소비세의 도입은 과거 정부들과는 차별화된 성과라고 볼 수 있다.

제 6 장

결론 및 정책건의의

제6장

결론 및 정책건의

현재 세계 각국은 세계화(globalization)와 지방화(localization)라는 환경변화에 적극적으로 대응하기 위해, 기존 중앙정부 중심의 행정체제로부터 탈피하여 지방정부 중심의 지방자치를 실현하기 위한 실질적인 노력을 경주하고 있다.

이에 따라, 현 정부에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 정권 초기 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정한 바 있으며, 기존 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여, 대통령소속 지방분권촉진위원회를 발족하는 등 강력한 지방분권정책 추진체계를 확립하였다.

그러나 현 정부의 지방분권정책이 보여주고 있는 현재까지의 추진실적에 대하여, 중앙정부 및 소속기관과 학계의 견해가 상반되고 있는 실정인데, 중앙부처와 대통령소속 지방분권촉진위원회에서는 긍정적으로 평가하고 있는 반면, 대다수의 학자 및 연구자들은 다소 부정적으로 평가하고 있다.

따라서 본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책들 가운데 중앙행정권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충 등 세 가지 분야에 대하여, 계획(목표) 대비 실적을 살펴보는 효과성 평가를 실시하였으며, 그 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째로 중앙행정권한의 지방이양에 대한 평가 결과, i) 사무이양 분야에 대해 총 3,365건의 국가사무 지방이양을 계획하였으나, 1,178건에 대한 이양사무 확정이 이루어졌고 이 가운데 4건만 이양이 완료된 것으로 나타났다. ii) 사무구분 및 사무배분 체계 분야에 대해서는 위임사무 폐지 및 이양의 노력이 원활히 이루어지지 않았고, 명확한 사무배분의 기준과 원칙 재정립에 따른 지방이양심의회가 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가되었다.

둘째로 특별지방행정기관의 기능조정에 대한 평가 결과, 1단계 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3개 분야 이관에 대해서는 관련 법령 개정이 완료되어

업무이양에 따른 인력과 재원이 이양되었으나, 특별지방행정기관의 단위사무 중 단순 집행적 성격의 사무가 이양된 것이며, 2단계 정비대상에 대한 추진계획은 아직 구체화되지 않고 있는 것으로 평가되었다.

셋째로 자치재정권의 확충에 대한 평가 결과, i) 국세와 지방의 합리적 조정 분야에 대해 지방소비세 도입과 지방세 세목체계의 간소화는 다소 원활히 추진된 반면, 지방소득세 도입 및 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대는 지방세수 및 납세자의 세부담에 변화가 없거나 아직 추진 중인 것으로 평가되었다. ii) 지방교부세 제도 개선 분야에 대해 특별교부세 부분에서는 재해취약지역 등에 사전예방 사업이 가능해지게 된 반면, 보통교부세·분권교부세·지역발전교부세 부분은 지방재정의 확충 및 건전성·책임성 등에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 평가되었다. iii) 지방재정의 투명성·건전성 제고 분야에 대해서는 발생주의 복식부기 회계제도가 도입을 통해 이중적인 결산보고체계가 개선되어 중복 및 상호모순 등의 기존 문제점이 개선된 것으로 평가되었다.

이상의 평가결과를 토대로, 현 정부의 지방분권정책이 향후에 소기 계획한 바를 충실히 집행해 나가기 위한 분야별 개선과제를 제시해 보면, 다음과 같다.

첫째로 중앙행정권한의 지방이양 측면에서, 사무이양에 따른 단위사무별 소요비용을 측정하기 위한 ‘(가칭)사무이양 재정평가위원회’를 구성하여 지속적인 재정 지원 방안을 개선해 나가야 할 것이고, 「헌법」상 새로운 ‘지역정부’를 제도화함으로써 광역자치단체 중심의 사무배분 체계화가 이루어지도록 해야 할 것이며, 권한배분에 관한 법률을 제정하는 과정에서 국회 및 중앙정부가 보충성원칙을 지키지 않고 지방정부의 권한을 침해할 경우, 지방자치단체로 하여금 헌법재판소에 규범적 통제를 위한 권한쟁의심판청구권을 행사할 수 있도록 하는 방안이 도입되어야 할 것이다.

둘째로 특별지방행정기관의 기능조정 측면에서, 1단계로 결정된 이관조치내용과 2단계로 추진될 계획들이 신속히 시행될 수 있도록 중앙정부는 확고한 의지를 가지고 특별지방행정기관의 지방이양을 추진해야 할 것이고, 지방자치단체에 이관된 사무를 수행하는데 필요한 인력 및 재원을 국가에서 지원해 주어야 할 것이다. 또한, 지방자치단체에서는 특별지방행정기관에서 수행하는 전문적인 업무들을 수행할 수 있도록 필요한 교육과 훈련을 지방자치단체 차원에서 실시하여 전문성을

확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째로 자치재정권의 확충 측면에서, i) 국세와 지방세의 합리적 조정을 위하여 지방자치단체의 과세자주권이 확충되어야 할 것이고, 지방소득세·소비세의 기능을 강화하여 지방세 세수의 안정성과 신장성을 제고해야 할 것이며, 지방세제와 지방재정조정제도를 연계하여 개편되어야 할 것이다. ii) 지방교부세 제도의 개선을 위하여 지방자치단체간 경쟁과 성과를 유도하는 인센티브를 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이고, 분권교부세의 기간 연장은 근본적인 해결이 되지 못하기 때문에 5년 후 분권교부세 제도의 개편에 대한 대책 마련이 요구되며, 재원의 성격과 정책 목적에 따라 지방교부세 제도를 재설계하여 보완할 필요가 있을 것이다. iii) 지방재정의 투명성·건전성 제고를 위하여 원가회계준칙 제정이 마련되어야 할 것이고, 기초자산 및 부채 평가기준이 재정립 되어야 할 것이며, 복식부기 회계제도에 대한 체계적인 관리가 이루어져야 할 것이다.

이상의 연구결과는 당초에 현 정부에서 계획한 지방분권정책이 향후 보다 실질적으로 집행되어 나가는데 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단되며, 나아가 우리나라의 지방분권을 통한 지방자치의 발전에도 커다란 기여를 할 수 있을 것으로 사료된다.

그러나 본 연구에서는 현 정부의 지방분권정책 가운데 중앙행정권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충이라는 세 가지 분야에 국한하여 평가를 실시하였다는 한계를 갖는다. 또한, 유관 기관으로부터 자료 획득이 용이하지 못하였다는 점, 명확한 지표 선정에 의한 평가가 수행되지 못하였다는 점 등의 한계를 갖는다. 따라서 향후 현 정부의 지방분권정책이 원활히 집행될 수 있도록 명확한 평가지표 개발, 풍부한 자료의 동원 등에 의한 심도 있는 연구가 진행되기를 기대해 본다.



참고문헌

- 강형기·허 훈(2006). “한일 지방분권정책 현상과 평가”, 『한국지방자치학회보』, 18(3), 한국지방자치학회.
- 경기도의회(2010). 『지방재정자립을 위한 재정확충방안 연구』, 경인행정학회.
- 권경득·우무정(2009). “참여정부 지방분권정책의 실태 분석 : 중앙사무의 지방이양을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 21(2), 한국지방자치학회.
- 금창호·권오철(2007). 『참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제』, 한국지방행정연구원.
- 금창호(2009a). “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제”, 『지방행정연구』, 23(1), 한국지방행정연구원.
- _____ (2009b). “특별지방행정기관의 정비, 효율적인 추진방법은?”, e-KRILA FOCUS, 2009년 11호, 한국지방행정연구원.
- 김남진(1992). 『행정법 I』, 법문사.
- 김대영(2010a). “지방소득세의 성격과 발전 과제”, e-KRILA FOCUS, 2010년 6월호, 한국지방행정연구원.
- _____ (2010b). “2011년 지방세제 개편의 의의와 발전과제”, e-KRILA FOCUS, 2010년 12월호, 한국지방행정연구원.
- 김명수(2000). 『공공정책평가론』, 박영사.
- 김병국(2005). “선진 지방자치 비전 및 정책과제 : 민선 지방자치 10년 평가를 중심으로”, 『한국지방행정연구원 대구·경북세미나 자료집』, 한국지방행정연구원.
- 김성호(2006). “지방행정 개편과 국가의 특별지방행정 기관 정비”, 『지방행정』, 55(929), 대한지방행정공제회.
- _____ (2010). “현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제”, 『선진 국가경영체제 구축을 위한 지방분권 심포지움 발표논문집』, 경제정의실천시민연합·한국지방정부학회·경기개발연구원.

- 김순은(2003). “지방분권정책에 대한 평가”, 『지방행정연구』, 17(3), 한국지방행정연구원.
- 김익식(2002). “특별지방행정기관의 의의와 역할”, 『지방행정』, 51(589), 대한지방행정 공제회.
- 김재훈(2007). “참여정부의 재정분권 평가”, 『한국지방자치학회보』, 19(4), 한국지방자치학회.
- _____ (2008). “특별행정기관 지방이관 추진전략”, 『2008년도 기획세미나 발표논문집』, 한국행정학회.
- 김준한(1999). “정책평가 개념의 재정립”, 『한국행정학보』, 33(4), 한국행정학회.
- 김진동(2010). “지방자치단체 회계제도의 평가와 개선방안”, 『국제회계연구』, 23, 한국 국제회계학회.
- 김태열(2008). 『지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 합리적 개편방안』, 경남발전연구원.
- 노승용(2007). “참여정부 균형발전과 지방분권 정책의 분석 및 전망”, 『한국지방자치학회보』, 19(4), 한국지방자치학회.
- 노화준(1997). 『정책평가론』, 법문사.
- 박연호(1997). 『사무관리신론』, 법문사.
- 배인명(2009). “이명박 정부 지방재정정책에 대한 중간평가와 향후 발전과제 : 이명박 정부의 지방재정정책”, 『지방재정과 지방세』, 24, 한국지방재정공제회.
- 서원우(1997). 『전환기의 행정법 논리』, 법문사.
- 서정섭·신두섭(2008). 『지역발전교부세 및 성과·시책수요 신설』, 한국지방행정연구원.
- 소진광·이승중·이기우·윤두섭(2002). 『특별지방행정기관과 지방자치단체의 관계 재정립 방안 연구』, 한국지방자치학회.
- 손희준(2010a). “민선 5기 지방재정의 방향과 과제”, 『민선 5기 한국지방자치의 새로운 도전과 비전 토론회 발표논문집』, 한국지방행정연구원·서울신문·전국시도지사 협의회.
- _____ (2010b). “민선 5기 지방재정의 환경변화와 전망”, 『지방재정과 지방세』, 30, 한국지방재정공제회.
- 송상훈(2007). 『지방소득세 도입의 타당성 및 방안연구』, 경기개발연구원.

- 송상훈 외(2011). 『분권시대 지방교부세의 발전방향』, 경기개발연구원.
- 안경섭(2009). “특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석 : 산림청을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 21(2), 한국지방자치학회.
- 안영훈(2006). 『지방자치단체의 기관구성 다양화 방안』, 한국지방행정연구원.
- _____ (2009). “사무구분체계 개선에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 13(1), 한국지방정부학회.
- 안영훈 · 이삼주 · 이영희(2009). 『기관위임사무 및 법정수임사무 행 · 재정적 지원방안』, 행정안전부.
- 양영철(2009). “제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제”, 『지방행정연구』, 23(2), 한국지방행정연구원.
- 오석홍(2008). 『행정학』, 박영사.
- 오재일 · 한장희(2008). “특별지방행기관의 재정비에 관한 고찰”, 『한국거버넌스학회보』, 15(1), 한국거버넌스학회.
- 유태현(2009). “이명박 정부 지방재정정책에 대한 중간평가와 향후 발전과제 : 지방 자주 재원 확충의 발전방안”, 『지방재정과 지방세』, 24, 한국지방재정공제회.
- _____ (2010). “지방소득 · 소비세 도입에 따른 지방자치단체의 재정자율성 제고와 측정 방안”, 『지방재정과 지방세』, 28, 한국지방재정공제회.
- 유 훈(2007). 『정책집행론』, 대영문화사.
- 윤석완(2008). “지방자치의 환경변화와 지방교부세의 역할 재정립”, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회.
- 이계식 · 문형표(1995). 『선진국 정부개혁의 전략과 교훈』, 이계식 · 문형표(편), 정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈, 한국개발연구원.
- 이상용 · 하능식(2007). 『참여정부 재정분권 수준의 측정과 정책평가』, 한국지방행정연구원.
- 이성일(2008). “복식부기회계제도 실시의 성과와 과제”, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회.
- 이승중(2005). “노무현 정부의 지방분권정책 평가”, 『행정논총』, 43(2), 서울대학교 행정대학원.

- 이영희·김대영(2009). 『재정분권과 지방소비·소득세』, 한국지방행정연구원
- 이영희(2010). “지방세분법의 의미 및 향후과제”, e-KRILA FOCUS, 2010년 5월호, 한국지방행정연구원.
- 이장희·정상완(2003). “특별지방행정기관의 기능재조정을 위한 대안모색”, 『충북개발연구』, 14(1), 충북개발연구원.
- 이창균(2010). “이명박 정부의 지방분권 방향과 성과 및 과제”, 『2010년도 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집』, 한국지방자치학회.
- 이현우 외(2008). 『특별지방행정기관의 지방이양 대응방안』. 경기개발연구원.
- 이현우(2009). 『분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구』, 경기개발연구원.
- 이 효(2009). “이명박 정부 지방행정 국정과제 : 세재개편 통해 지방재원 확충”, 『지방행정』, 58, 대한지방행정공제회.
- 전국시도지사협의회(2010). 『지방분권과제 재건의 자료』.
- 전기성(2008). 『조례는 법률의 씨앗이다』, 중앙교육진흥연구소.
- 전영평(2003). “참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 관계”, 『지방행정연구』, 17(2), 한국지방행정연구원.
- _____ (2008). “참여정부의 지방분권 평가와 새정부의 과제”, 『경남발전』, 2008년 1월호, 경남발전연구원.
- 정재욱(2001). 『한국자치행정실무관리론 : 이론과 실제』, 대명출판사.
- 정정길 외(2009). 『정책학원론』, 대명출판사.
- 제17대 대통령직인수위원회(2008). 『제17대 대통령직인수위원회 백서』.
- 조석준(1997). 『현대사무관리론』, 법문사.
- 조성호(2009). 『중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구』, 경기개발연구원.
- (2010). 『광역자치단체 역량 강화방안 연구』, 경기개발연구원.
- 조성호·이현우·신중호(2010). 『분권국가 구현을 위한 지방정부의 자치역량 강화방안』, CEO Report, 2010-16, 경기개발연구원.

- 주만수(2009). 『정부의 지방소비세(안) : 조세인가 혹은 이전재원인가?』, CFE Report, 105, 자유기업원.
- 주재복(2003). 『지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 지방분권촉진위원회(2010). 『제1기 지방분권촉진위원회 지방분권백서』. 대통령소속 지방분권촉진위원회.
- 지방이양추진위원회(2002). 『법령상 사무총조사 연구』, 행정자치부.
- 하정봉 · 소진광(2007). “중앙정부 사무의 지방이양에 대한 실태분석 : 44개 기능에 대한 공무원 인식조사를 중심으로”, 『도시행정학보』, 20(2), 한국도시행정학회.
- 한국지방행정연구원 · 한국행정연구원(2002). 『법령상 사무전수조사를 통한 지방이양 대상사무 발굴』, 행정자치부.
- 한국지방행정연구원(2009). 『법령상 사무총조사 연구』, 행정안전부.
- 행정안전부(2009a). 『사무총조사 결과보고서』.
- _____ (2009b). 『2008년 행정안전백서』.
- _____ (2010). 『2009년 행정안전백서』.
- 행정자치부(2002). 『통계연감』.
- 홍준현(2000). “중앙행정권한 지방이양 운영체계의 개선방안”, 『한국지방자치학회보』, 12(2), 한국지방자치학회.
- 홍준현 외(2009). 『지방일괄이양을 위한 행 · 재정적 지원방안 연구』, 한국지방정부학회.

Angela Browne & Aaron Wildavsky(1984). What Should Evaluation Mean to Implementation?, in Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation third edition*, Berkely: University of California Press.

Aaron Wildavsky(1972). The Self-Evaluating Organization, *Public Administration Review*, 32(5).

Bertrand Faure(1998). *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris: LGDJ.

- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law & Richard M. Walker (2004). Toward the Self-Evaluating Organization?, An Empirical Test of the Wildavsky, *Public Administration Review*, 64(4).
- David Nachmias(1979). *Public Policy Evaluation : Approaches and Methods*, NY: St. Martin's Press.
- Dennis J. Palumbo & David Nachmias(1983). The Preconditions for Successful Evaluation : Is there an Ideal Paradigm?, *Policy Sciences*, 16.
- Edward A. Suchman(1967). *Evaluation Research*, NY: Russell Sage Foundation.
- Gary D. Brewer & Peter deLeon(1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood: Dorsey Press.
- Harvard Business School(2006). *Performance management : Manage and Improve the Effectiveness of Your Employees*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- J. Becker, A. C. Kovach & D. Gronseth(2004). Individual Empowerment : How Community Health Workers Operationalize Self-Determination, Self-Sufficiency, and Decision-Making Abilities of Low-Income Mothers, *Journal of Community Psychology*, 32(3).
- Jack L. Franklin & Jean H. Thrasher(1976). *An Introduction to Program Evaluation*, NY: Wiley.
- Melvin M. Mark, Gary T. Henry & George Julnes(2000). *Evaluation : An Integrated Framework for Understanding Guiding, and Improving Policies and Program*, Hoboken, NJ: Jossey-Bass.
- Moynihan Donald R.(2005). Goal-based Learning and the Future of Performance Management, *Public Administration Review*, 65(2).
- Nienabern Jeanne & Aaron Wildavsky(1973). *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs of Money Doesn't grow on Trees*, NY: Basic Books.
- OECD(1999). *Improving Evaluation Practices : Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PAC, January.

- Orvill F. Poland(1974). Program Evaluation and Administrative Theory, *Public Administration Review*, July–August.
- Perrin Burt(2002). *Implementing the Vision : Addressing Challenges to Results-focused Management and Budgeting*, OECD.
- Peter H. Rossi & Howard E. Freeman(1982). *Evaluation : A Systematic Approach, second edition*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Politt Christopher(2002). Evaluation in Europe: Boom or Bubble?, *Evaluation*, 4(2).
- Rist Ray C.(1990a). *Program Evaluation and the Management of Government : Patterns and Prospects across Eight nations*, New Bruswick, NJ: Transaction Publishers.
- _____ (1990b). *Managing of evaluations or managing by evaluations : choices and consequences*, In Rist(1990a). 3-17.
- _____ (2003). Designing and Building a Performance-Based Monitoring and Evaluation System : Structures and Strategies, in Performance Evaluation System and Guidelines with Application to Large-Scale Construction, R&D, and Job Training Investments, World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, *Korea Development institute*, July.
- Robert T. Nakamura & Frank Smallwood(1980). *The Politics of Policy Implementation*, NY: St. Martin's Press.
- Scriven(1972). Pros and Cons About Goal-Free Evaluation, Evaluation Comment, *The Journal of Education Evaluation*, December.
- Simeone Ronald, John Carnevale & Annie Millar(2005). A System Approach to Performance-based Management : National Drug Control Strategy, *Public Administration Review*, 65(2).
- Willam Dunn(1994). *Public Policy Analysis : Introduction*, second edition, Englewood Cliffs: Prentice Hall.