

역대 정부의 지방분권 정책의 평가*

소 순 창

The study studied policies of local decentralization in the past twenty years in terms of the philosophy and orientation of local decentralization, the proposing institutions of local decentralization policies, and the core policy in local decentralization ; Delegation of central administrative power to local governments. This research studied how much different are these policies of local decentralization in terms of past several governments.

The philosophy and orientation of local decentralization, the proposing institutions of local decentralization policies and the volume and orientation of delegation of administrative power are different in each governments. The military government and Kim YoungSam Government generally took passive policies of local decentralization. Kim DaeJoong Government made stepping- stones of local decentralization for next governments. And Rho MuHyun government had taken many policies of local decentralization, however these policies had not completed as each perfect policies. Finally, Lee MyongBak government has taken lukewarm policies of local decentralization. Therefore these local decentralization should steadily carry out as substantial projects of local decentralization for local governments in the future.

* 이 논문은 2011년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

주 제 어 : 지방분권, 중앙행정권한, 지방이양.

key words : Local Decentralization, Central administrative power, Delegation to local governments

I. 서론

지난 30년간 중단되었던 지방자치제도가 1991년 3월 26일 시·군·구의회의원과 같은 해 6월 20일 서울특별시·도의회의원이 선거를 통해서 새롭게 선출됨으로써 다시 시작되었다. 지방자치제도가 발아기(1948년 8월-1960년 6월), 변혁기(1960년 6월-1961년 5월), 그리고 30년간의 중단기(1961년 5월-1988년 4월)를 거쳐서 1991년에 지방의회만 다시 부활하게 된 (1988년 4월-1994년 3월) 것이다(소순창, 2002:43-58).

이렇게 새롭게 실시된 지방자치제도는 군사정부를 거쳐서 문민정부, 국민의 정부, 참여 정부, 그리고 현재 이명박정부에 이르기까지 강산이 두 번이나 바뀌는 세월을 보내게 되었다. 그럼에도 불구하고 아직도 지방자치제도에 대하여 우려의 목소리들이 적지 않다. 그러나 우려하는 목소리 속에는 제도중단의 요구라기보다는 제도개선에 대한 기대와 소망이 있어 왔다는 것을 부인할 수 없다.

과거의 지방분권 운동은 대체적으로 ‘당위론’에 입각하여 이루어져 왔다. 이제는 지방분권의 주장이 당위론을 극복하고 ‘실리’를 위한 운동으로 전개되어야 할 시기에 이른 것이다. 이제는 지난 20년간의 지방분권에 대한 논의와 주장들이 실제로 지역주민들을 위한 열매로 맺어져야 할 시기이다. 사변적인 논의와 주장에서 벗어나 실리 있는 지방자치 시스템을 운영하고 구축해 나가야 할 것이다.

역대 정권들이 지방자치 및 지방분권에 대하여 기대와 함께 시작되었지만 대부분 실망으로 끝나게 된 경험이 적지 않다. 지방분권을 주장하였지만 명분이나 구호에 그치는 경우가 있었으며, 또 중앙집권적 사고와 기득권층에 부딪쳐 그야말로 구호로 끝나는 경우가 많았다. 역대정권들이 지방분권의 시스템 구축에 실패한 핵심적인 근거에는 중앙에서 지방으로의 권력배분이 있기 때문이다. 그러나 여기에서 문제를 찾는 것은 지방분권의 주장이 당위론으로 끝날 수 있다는 한계에 부딪친다. 중요한 것은 지방분권 및 지방자치를 통하여 지역주민들이 얻을 수 있는 실리를 찾아내고, 그러한 시스템을 구축해 나가는 것이다.

본 논문은 지방자치 20년을 맞이하여 역대정부가 추진해 온 지방자치 및 지방분권에 대한 성과를 평가하고자 한다. 지난 20년간은 군사정부, 문민정부, 국민의 정부, 참여정부, 그리고 현재의 이명박정부에 이르고 있다. 그러나 본 논문은 지방분권이 본격적으로 시작된 국민의 정부, 참여정부와 함께 현 이명박정부의 지방분권 정책에 대해서 주로 살펴보고자 한다. 물론 지방자치를 새롭게 시작한 것은 군사정부에서 시작되었고, 문민정부를 지나서 오늘에 이르렀지만 군사정권하에서는 지방자치제도가 민주화의 거센 요구에 떠 밀려서 수동적으로 시작되었고(소순창, 2002:54),¹⁾ 문민정부는 지방자치제도를 실험적으로 3년간 해

1) 1987년 정부여당이 대통령선거의 요구를 수용한 “6·29선언”을 하지 않으면 안 되게 만든 민주화 운동은 지방자치법의 전문개정을 촉구하는 요인이 되었다. 즉 지방자치의 실시는 민주화의 중요한 일부분으로서 간주할 수가 있어서 그 결과로 얻은 일종의 전리품이라고 할 수 있다(소순창, 2002:54).

보자는 의도²⁾에서 지방의회의원과 자치단체장의 임기를 3년으로 제한하였다. 뿐만 아니라 군사정권과 문민정부에서 실시한 지방분권에 대한 관련 정책도 매우 미흡하고, 소극적이어서 그 이후의 정권들과 함께 평가하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 본 논문은 주로 국민의 정부, 참여정부, 그리고 이명박정부의 지방분권에 대하여 전반적으로 평가하고, 추진되었던 분권과제를 평가하고자 한다.

이러한 역대 정권의 지방분권정책에 대한 평가를 통하여 지방자치 실시 20년 이후 지역 주민들의 실리를 위한 제도적 틀을 모색해 보고, 지역주민들의 실리를 위하여 지금까지 진행되어 온 분권정책의 추진방향을 가늠해 보고자 한다.

II. 연구 분석의 틀

1. 선행연구의 검토

지방분권정책에 대한 평가는 정권별(강재호, 2010; 권영주, 2009; 이기우, 2008; 이창균, 2010; 김순은, 2005; 김재훈, 2007; 노승용, 2007; 김순은, 2010; 황혜신, 2005), 내용별(김익식, 2008; 김재훈, 2007; 노승용, 2007; 소순창, 2004; 손희준, 2011, 육동일, 2010; 이시철, 2006; 정순관외, 2004; 조성호, 2009; 하혜수, 2005), 그리고 국가별(김순은, 2003; 강형기·허훈, 2006; 김순은, 2007; 배준구, 2007)로 연구되어 왔다.

먼저, 정권별 선행연구 대부분은 참여정부의 지방분권 정책을 분석하였으며(강형기, 2010; 권경득·우무정, 2009; 권영주, 2009; 김재훈, 2007; 노승용, 2007; 이기우, 2008; 하혜수, 2005), 그 이전의 정권과 비교하는 연구들(황혜신, 2005)도 있었다. 대부분 참여정부의 지방분권정책에 대한 연구들은 참여정부가 많은 분권과제를 발굴하여 추진하였으나 성과가 미미한 수준에 멈추고 말았다는 평가를 하였다. 역량의 부족과 외부적 환경의 문제가 추진력있는 성과를 거두지 못했다는 평가이다.

또한 최근의 연구로는 이명박정부의 지방분권 정책에 대한 분석을 이전의 정부와 비교하면서 앞으로의 방향에 대한 제안을 하는 연구들(김순은, 2010; 박재목, 2011; 이창균, 2010)이 있다. 이명박정부에 대한 선행연구들은 정권 중반기에 이전의 정권들과 비교하면서 한계점을 도출하여 이명박정부가 추진해야 할 내용과 방향에 대해서 진단하고 방안을 제시한 것이다. 그러나 최근의 연구(소순창, 2011; 손희준, 2011; 조성호, 2010)에 의하면 이명박정부의 지방분권 정책에 대한 태생적인 한계와 의지의 부족을 지적하면서 그 성과를

2) 문민정부에서는 1995년 6월 27일 지방선거를 전국동시지방선거로 시행하여 지방의회의원과 자치단체장을 선출하여 의결기관과 집행기관을 구성하게 되었다. 그러나 애석하게도 그들의 임기를 3년간으로 제한한 것은 지방자치의 역사에 매우 불명예스러운 사건이며, 많은 사람들이 문민정부가 지방자치에 대하여 부정적이었던 인식한 계기가 되었다.

거두기에는 정책적 의지가 미온적이라는 평가이다.

마지막으로, 외국 지방분권의 사례를 평가하고 그 방향을 제시하면서 한국적 시사점을 제시하는 논문(강형기·허훈, 2006; 김순은, 2003; 김순은, 2007; 배준구, 2007)들이 있다. 먼저 강형기·허훈(2006)은 한국과 일본의 지방분권정책의 추진배경, 과정, 내용, 그리고 결과를 분석하였다. 양국은 모두 정도의 차이는 있으나 중앙-지방관계 재정립뿐만 아니라 지방 내부의 혁신에서도 큰 변화를 겪고 있으며, 지방분권정책이 국가주도로 이루어지고 있어서 자발적인 분권 수용과 정책수립에 대한 참여의 한계가 있었다는 평가이다(강형기·허훈, 2006:25). 또 김순은(2003)은 일본 지방분권을 평가하여 한국적 시사점을 도출해 내었다. 먼저 지방분권을 통하여 국가관, 정부간의 변화, 기관위임사무제도의 폐지, 그리고 지방정부의 자치권이 확대되었다는 평가이다. 그럼에도 불구하고 자주결정권이 여전히 제약되어 있으며, 세·재정관계의 개혁이 미흡하여 여전히 지방정부가 재정적인 어려움을 겪고 있고, 새롭게 법정수탁사무를 신설하여 중앙정부가 지방정부를 관여할 수 있는 여지를 남겨주고 있는 한계를 갖고 있다(김순은, 2003:323-329)고 평가하였다.

김순은(2007)은 영국 지방정부의 성과관리제도를 연구하여 새롭게 변화된 중앙정부와 지방정부간의 관계를 설명하고 있으며, 이러한 성과관리제도를 통하여 강력하고 생동감 넘치며 혁신적인, 그리고 대응적인 지방정부를 만드는 데 노력하였다는 것이다. 영국의 지방정부는 이러한 제도를 통하여 강화되는 권한에 비례하여 책임성도 높아지게 되어 권한과 책임이 일치하는 지방분권의 기본원칙을 지키려는 시스템을 도입하였다는 평가를 하였다(김순은, 2007:140).

배준구(2007)는 프랑스의 지방분권 이후의 지역계획체제에 대한 연구를 하였다. 지역계획이 국가수준, 지역수준에서 이루어지며, 중앙정부와 지방정부간의 새로운 관계가 형성되었다고 한다. 종전의 중앙집권체제 때와는 달리 새로운 분권화된 계획체제를 갖추게 되었다는 것이다. 계획화의 과정에서 지역계획 내지 광역행정의 수요에 부응하기 위하여 기존의 광역자치단체인 데парта망 위에 새로운 광역자치단체인 레종을 신설하였고, 이들 레종의 역할을 강화하여 분권화된 새로운 계획체제를 수용하였다. 그러나 이에 대한 순기능과 역기능은 다른 차원에서 평가되고 있다(배준구, 2007:164-166). 외국의 지방분권 정책의 평가에서 볼 수 있는 것은 대부분의 외국 지방정부가 개혁과정에 있으며, 기본적으로 지방정부의 권한과 함께 책임도 강화하는 방향으로 진행되고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 지방정부에 시장 메카니즘을 도입하는 신공공관리적(new public management) 입장에서 정부를 운영하는 전략적 모색을 추진하고 있다.

2. 지방분권 정책의 평가시기

1991년 군사정부 당시 지방의회가 새롭게 부활한 이후, 2011년 6월 현재에 이르기까지

지방자치 20년의 세월이 흘렀다. 그리고 1995년 6월 27일 4개의 전국동시지방선거를 계기로 본격적인 지방자치제도가 시행되었다. 민선 제1기(1995.7.1-1998.6.30)가 문민정부에서 시작된 것이다.

<표-1> 역대 정부와 민선의 비교

년도	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
정부	군사 정부		문민정부				국민의 정부				참여정부				이명박정부						
민선	지방의회 구성		민선1기		민선2기			민선3기			민선4기			민선5기							
추진 기구	지방이양합동심의회				제1기 (이양위)		제2기 (이양위)		제3기 (이양위)		제4기 (이양위)		제1기 (촉진위)		제2기 (촉진위)						

민선 제2기(1998.7.1-2002.6.30)는 지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 조직과 인사행정의 자율성을 확대하였고, “중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률”의 제정을 통하여 “지방이양추진위원회”가 설치되었다. 본격적으로 중앙행정권한의 지방으로의 이양을 통한 지방분권정책을 추진하기 시작하였다(육동일, 2010:5).

민선3기(2002.7.1-2006.6.30)는 2002년 6월 제3회 전국동시지방선거를 통하여 시작되었으며, 2003년 2월 참여정부가 출범하였다. 참여정부는 정부출범과 함께 지방분권을 주요 국정과제로 선정·추진하기 위하여 “정부혁신·지방분권위원회”를 설치하였으며, 국민의 정부에서 출범했던 “지방이양추진위원회”와 함께 지방분권정책을 추진하였다.

역대정부들 중에서 참여정부는 지방분권을 국정의 주요과제로 선정하였고 이를 추진하기 위하여 적극적이었다(강재호, 2010:312). 참여정부의 지방분권은 구체적인 성과보다도 분권개혁을 위한 중요한 이정표를 세우고 미래 국가발전의 방향이 될 지방분권에 관한 국민적 담론을 확산시켰다는 점에서 의의가 있다(육동일, 2010:6).

제4기(2006.7.1-2011.6.30)는 참여정부에서 시작되었으며, 4개의 지방선거 모두에서 중앙정당들이 공천하는 ‘정당공천제’가 도입되었으며, 제주특별자치도가 시행되었다. 참여정부는 다양한 지방분권 정책들을 시행하였거나 시도되었다. 참여정부는 다양한 지방분권정책의 추진에도 불구하고 성과에 대해서는 만족할만한 평가를 받지 못하고 있다(이기우, 2008). 2008년 새롭게 출범한 이명박정부는 2008년 “지방분권특별법”을 전면 개정하여 동년 12월에 “지방분권촉진위원회”를 출범시켜 참여정부에서 “정부혁신·지방분권위원회”와 “지방이양추진위원회”로 이원화되었던 지방분권정책 추진기구를 일원화하였다. 지방분권을 단순히 추진하는 것이 아니라 촉진시킨다는 차원에서 위원회를 “지방분권촉진위원회”로 개칭하였다는 것이다(이창균, 2010:143). 그러나 이명박대통령은 2009년 8·15경축사에서 시민사회단체나 학계 전문가들이 우려하고 있는 ‘지방행정체제개편’의 필요성을 강조하여 지

방분권정책에 대한 우려를 갖게 하고 있다. 그 후, 이명박정부는 “지방행정체제개편 추진 위원회”를 두어 지방분권·지방자치에 대한 추진기구를 이원화하였다.

마지막으로, 민선5기(2011.7.1-현재)는 2011년에 지방선거를 통하여 이명박정부 후반에서 시작되었다. 이미 이명박정부는 2008년 출범하였지만, 지방분권정책을 추진하고 있는 “지방분권추진위원회”가 하는 사업이 미미한 수준에 머물고 있다.

본 연구는 역대 정권 중에서 국민의 정부, 참여정부, 그리고 이명박정부를 중심으로 이들 정권들이 추진한 지방분권정책을 평가하고자 한다. 더불어 군사정부와 문민정부는 지방분권정책에 대한 국정방향 및 국정철학에 대해서 역대 다른 정권과 비교하고자 한다.

3. 평가내용에 관한 이론적 배경

본 연구는 지방분권에 관련된 몇 가지 핵심적인 내용을 중심으로 역대 정권의 지방분권 정책을 평가한다. 모든 지방분권정책들을 평가하기에는 한계가 있기 때문에 세 가지의 내용을 중심으로 평가하고자 한다.

1) 지방분권의 철학과 방향

먼저, 역대 정부들이 지방분권에 대한 철학과 방향이 제대로 설정되어 있는지를 평가한다. 일반적으로 국가별 지방분권에 대한 어떠한 철학을 갖고 있는가에 따라서 지방분권의 정책이 상이해질 수 있다. 역대 정부를 살펴보면 김영삼정부에서는 단체장 및 지방의원의 임기가 3년인 적이 있었다. 지방분권에 대한 부정적이거나 미온적인 철학을 갖고 있는 정부에서는 적극적이고 능동적인 지방분권 정책을 추진하기 어렵다. 문민정부에서 김영삼대통령은 단체장을 스스로 자신이 임명하고자 하는 국정운영철학을 갖고 있었다. 그러나 당시 지방자치 및 분권에 대한 사회적 필요성을 대통령이 거스를 수 없었기 때문에 3년간 실험적으로 해 보자는 타협안을 제시한 것이다(소순창, 2002). 한편 참여정부에서 분명한 분권철학과 국정 주요 과제로 지방분권을 설정하고 시작하였기 때문에 지방분권 정책을 추진하는 점에서는 역대 어느 정권에 비하여 강력하였던 것이다. 지방분권에 대한 철학과 방향이 중요하다는 것을 말한다.

또한 대부분의 선행연구에서도 지방분권 정책을 평가하는 경우에 분권에 대한 배경 및 철학 등에 대한 분석을 병행하였다(이기우, 2008; 황혜신, 2005; 김익식, 2008; 김순은, 2005; 2010; 강형기·허훈, 2006; 노승용, 2007). 지방분권 정책을 추진하는 과정에서 분명한 분권철학과 방향에 대한 설정 및 인식은 지방자치 및 지방분권을 추진하는 과정이나 방향을 가늠하는데 있어서 중요한 내용이라고 할 수 있다.

2) 지방분권정책의 추진기구

다음으로, 지방분권정책을 추진하는 기구에 대해서 평가한다. 이는 지방분권정책을 추진하기 위해서는 제대로 된 기구가 없이는 분권 추진이 쉽지 않고, 있다 하더라도 해당 기구가 실질적으로 지방분권을 위해서 제대로 작동하고 있지 않으면 무의미한 기구일 수 있다.

아무리 분명한 지방분권의 철학과 방향이 정해져 있다고 하더라도 이를 추진하기 위한 기구 및 추진기구의 법적 근거가 없으면 지방분권 정책은 요원한 것이 될 수 있다. 역대 정권 중에서 국민의 정부, 참여정부, 이명박정부는 법적인 근거를 통하여 지방분권의 추진 기구를 설치하였다. 이러한 법적 추진기구를 통하여 정권별로 지방분권 정책을 추진해 왔던 것이다. 최초의 지방분권 추진기구는 “지방이양합동심의회”로 동 심의회에서는 법률적 근거가 없는 민관 합동의 비상설 협의체였던 관계로 제도적 뒷받침이 되지 않아 강력하고 체계적인 지방분권이 추진되지 못하였다(김익식, 2008:1000). 그 이후 김대중정부에서는 지방분권 추진기구의 법제화가 진행되어 법률에 의거하여 지방이양을 전담하는 기구인 “지방이양추진위원회”를 설치하여 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기본방향을 설정하고, 지방이양 대상을 심의·의결하는 역할을 수행하였다. 한편 참여정부는 지방분권 및 지방분권 정책을 추진하는 법적 기구로 “지방이양추진위원회”와 “정부혁신·지방분권위원회”를 설치하여 지방분권 정책을 강력하게 추진하였다. 전자는 구체적인 중앙정부 기능에 대한 지방이양 작업을 추진하였으며, 후자는 행정자치부를 비롯하여 관계 부처가 협조하는 방식으로 지방분권의 큰 틀과 제도적인 과제를 담당하여 양자는 상호보완적인 관계에 있었다(김익식, 2008:1001). 마지막으로 이명박정부는 “지방분권추진위원회”를 설치하여 기존의 “지방이양추진위원회”가 수행하였던 중앙행정권한의 지방정부로의 이양심의를 의결하는 역할을 하였다. 더불어 지방행정체제를 개편하는 것을 목표로 “지방행정체제개편추진위원회”가 “지방행정체제개편에관한특별법”에 근거하여 설치되어 ‘지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획’을 마련하여 대통령과 국회에 제출하는 역할을 수행하고 있다.

지방분권 정책을 추진하는 기구에 대한 분석은 다양한 연구들(황혜신, 2005:13; 김순은, 2005:107; 2010; 강형기·허훈, 2006; 노승용, 2007:54-55; 김익식, 2008)이 있다. 이러한 다양한 연구들은 지방분권을 추진하는 추진체계를 분석하는 논문들로 지방분권 정책을 평가하는 하나의 핵심 요소로 추진기구를 분석하고 있다.

3) 중앙행정권한의 지방이양

마지막으로, 다양한 지방분권정책들 중에서 중앙정부의 권한을 지방정부에 어떻게, 얼마나 이양시켰는지, 즉 중앙행정권한 지방이양정책에 대해서 평가하고자 한다. 앞서 말한 지방분권의 추진기구가 제대로 설치되어 있다고 하더라도 올바른 방향으로 지방분권 정책을 추진하고 있는지를 평가하는 것은 중요하다. 지방분권의 핵심적인 내용중 하나로 중앙행정권한의 지방이양은 지방정부 입장에서는 어느 정도의 사무(행정권한)를 집행하고 있는지,

뿐만 아니라 어느 행정권한을 수행하고 있는지가 중요하다(김순은, 2010).

예를 들면 어떤 사무는 그것을 수행하는 과정에서 권한(힘)이 생기고, 재정적 수입(돈)이 생기며, 노동(일)의 양이 별로 많지 않는 경우가 있다. 반면 어떤 사무는 그것을 수행하는 과정에서 권한(힘)이 생기지 않으며, 재정적 지출(돈)이 막대하고, 노동(일)의 양은 엄청난 것들이 있을 수 있다. 전자의 사무는 인·허가와 관련된 ‘지역개발사무’와 같은 것이며, 후자는 지역주민들의 니드(need)에 대응해야 하는 ‘사회복지사무’와 같은 것이라고 할 수 있다.

이러한 중앙행정권한 및 사무의 특징 때문에 중앙정부와 지방정부간의 사무배분에 대한 갈등이 심화될 수 있다. 서로가 전자와 같은 사무 및 기능을 선호하는 반면에 후자와 같은 사무와 기능은 서로가 선호하지 않기 때문에 정부간 사무를 둘러싸고 갈등이 심화될 수밖에 없다. 중앙집권적인 체제를 원하는 정권은 후자와 같은 사무는 지방으로 이양하려 하고, 전자와 같은 사무는 중앙정부가 지방정부에 이양하려 하지 않는다는 것이다. 이러한 이해관계 때문에 정권별로 중앙행정권한을 지방정부로 이양하는 사무발굴을 하고 심의·의결하는 추진 기구를 설치해 왔다.

4. 평가기준과 분석틀

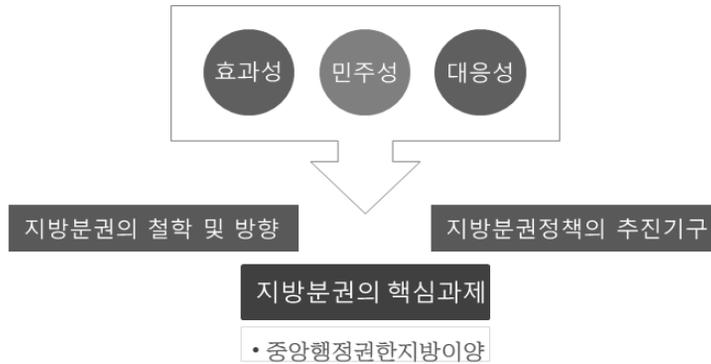
정책의 성과를 평가하기 위해서는 일반적으로 효과성, 민주성, 대응성 등이 고려되지만(하혜수, 2005:25-29), 정책의 특성이나 정책을 집행하는 정부의 역량과 상황에 따라서 다르게 평가를 해야 한다(노화준, 1988; Ammons, 1996; 양기용·김상목, 1998). 이러한 평가기준은 정책을 평가하는 경우에 일반적으로 활용되는 기준으로(Ammons, 1996) 정책이 제대로 의도한 목적을 달성하였는지에 대한 평가를 한다는 점에서 효과성의 기준을 선정한 것이다, 또 이러한 효과를 성취하는 과정에서 지역주민이나 이해당사자들이 어떻게 참여하였는지, 얼마나 참여하였는지를 평가하는 것이 필요하다. 이러한 평가기준은 민주성이라는 기준으로 평가하기로 한다. 마지막으로 이러한 평가기준과 함께 그 결과에 대하여 궁극적으로 이해당사자들이 얼마나 만족하고 있으며, 그들에게 의미있는 성과인지를 평가하는 기준으로 대응성을 평가한다. 대부분의 공적인 정책평가를 이러한 세 가지 기준에 의해서 평가하는 것이 일반적으로 널리 활용되어 왔다.

따라서 본 연구에서는 지방분권정책의 추진을 효과성, 민주성, 대응성이라는 세 가지 기준에 의해서 평가하고자 한다. 먼저, 효과성은 지방분권정책이 원래 정부가 달성하고자 하는 정도를 달성하였는가를 평가할 것이다. 더불어 이러한 목표의 설정은 정부가 추진하고자 하는 정부의 지방분권정책에 대한 철학 및 방향이 제대로 설정되어 있는가에 대하여 평가할 것이다. 따라서 정권이 원래 추진하고자 하는 지방분권정책의 철학과 방향에 대해서 평가하고, 올바른 목표를 설정하였다면 제대로 그 목표를 달성하였는지를 평가하고자

한다.

두 번째로, 지방분권정책이 다양한 이해당사자들, 시민 및 시민단체, 그리고 전문가들의 의견이 충분히 반영되는 민주적 절차를 어느 정도 반영했는지에 대한 절차적 민주성을 평가하고자 한다.

세 번째로, 이러한 지방분권정책은 지역주민들의 편익과 만족도에 얼마나 부응했는지에 대한 주민대응성을 평가하고자 한다. 지역주민들이 얼마나 만족하고 있는지에 대한 평가라고 할 수 있다.



(그림-1) 지방분권정책 평가의 분석틀

III. 군사정부 및 문민정부

1. 군사정부(1987년-1992년) : 수동적 지방분권

1987년 민주화운동의 요구가 전국적으로 확산되자, 당시 민자당 노태우대표는 대통령 직선의 요구를 수용하는 소위 “6·29선언”을 하게 되었다. 이러한 민주화운동에 힘입어 정 부여당은 지방자치법을 전면적으로 개정하게 되었고 국민들이 그동안 요구하였던 지방자 치제도를 수동적으로 실시하게 되었다(소순창, 2002:54).

1991년 3월 26일과 6월 20일 기초의회의원과 광역의회의원 선거를 통하여 새롭게 지방 자치제도가 부활하였다. 지방자치시대를 맞이하면서 중앙집권화되어 왔던 지방행정체제에 중앙정부와 지방정부간의 역할 재정립이 필요하게 되었다(지방이양추진위원회, 2008:2-3). 따라서 당시 총무처는 정부조직관리지침(총리 훈령)에 의거하여 민관 합동기구인 “지방이 양합동심의회”(이하 심의회)를 구성하여 중앙행정권한의 지방이양 작업을 추진하였다.

심의회는 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양 대상사무를 년 1회 조사·발굴하여,

그 사무에 대하여 심의회에서 심의하여 중앙정부의 행정권한을 지방자치단체로 이양하는 작업을 실시해 왔다. 심의회는 1991년에서 1998년까지 총 3,701건을 심의하여 2008건이 지방으로 이양·확정되었다. 당시 총무처에 의하여 조사된 총사무수 17,303건이었으며, 그 중에서 국가사무 12,978건(75%), 자치사무 4,325건(25%)으로 나타났으며, 국가사무 중 1,223건이 지방위임사무로 조사되었다(총무처, 1995;1996).

심의회는 비법정기구로서 체계적인 지방분권이 이루어질 수 없었고, 중앙부처는 물론 지방자치단체의 공무원들도 지방분권에 대한 인식 부족으로 참여가 소극적이었기 때문에 실질적인 지방분권에는 미흡하였다(오희환, 1997:24; 우무정, 2000:2).

2. 문민정부(1993년-1997년) : 소극적 지방분권

1988년 4월 26일 국회의원 선거결과 정부여당은 소수여당으로 정부운영이 어려워지자, 1990년 1월 22일 민자당(노태우), 통일민주당(김영삼), 그리고 신민주공화당(김종필)을 중심으로 3당이 통합하여 여대야소로 바뀌게 되었다. 1992년 대통령선거에서 정부여당이 승리를 거두자 새롭게 문민정부가 출범하게 되었다.

문민정부는 기존의 군사정부에서 시행하였던 수동적인 지방분권정책을 그대로 유지하면서 “지방이양합동심의회”를 지속적으로 운영하였다.

그러나 1995년 지방선거 시기가 돌아오자 문민정부는 소극적인 태도를 보이게 된다. 다시 말해서 기초자치단체장과 광역자치단체장의 선거를 실시해야 함에도 불구하고 소극적인 태도를 보이다가 결국 4년간의 임기를 3년으로 단축하여 실시하게 된다. 단체장의 임기를 3년으로 단축하여 실시된 선거였지만 1995년 6월 27일 4개의 전국동시지방선거를 계기로 명실상부한 지방자치제도가 시행되었다. 문민정부는 지방분권을 위한 특별한 정책이 없었으며 과거의 군사정부에서 수동적으로 시행되었던 지방자치제도를 그대로 실시하는 것에 그쳤다.

IV. 국민의 정부(1998년-2002년) : 디딤돌의 지방분권

1. 지방분권의 철학과 방향

국민의 정부는 대선 당시부터 지방자치와 국가균형발전에 대한 확고한 신념을 제시하였다(정용하, 2006:102-103). 국민의 정부는 지방분권정책을 추진하기보다 분산개념인 지역균형발전에 심혈을 기울여 지역간 불균형적이고, 소외된 지역을 경제적으로 지원하여 그 격차를 줄이려고 노력했다. 이러한 지방정책은 지방의 자주성, 자립성 등을 담보하지 못하고

중앙정부에 의한 시혜적인 분권정책을 추진한 것이다. 분산정책에 집중하고, 경제적 지원을 강조함으로써 진정한 지방분권의 신장에는 기여하지 못하였다.

또한 중앙행정권한의 지방이양도 중앙정부 중심으로 배분하여 지방정부의 자치권이 오히려 훼손되게 되었다. 지방재정에 관련해서도 대부분의 지방자치단체가 지방세 수입으로 인건비도 제대로 충당하지 못하는 구조적 한계를 안고 있었다. 따라서 국민의 정부는 지방분권의 철학 및 방향이 균형발전 및 지방분산에 집중되어 있는 한계를 드러냈다.

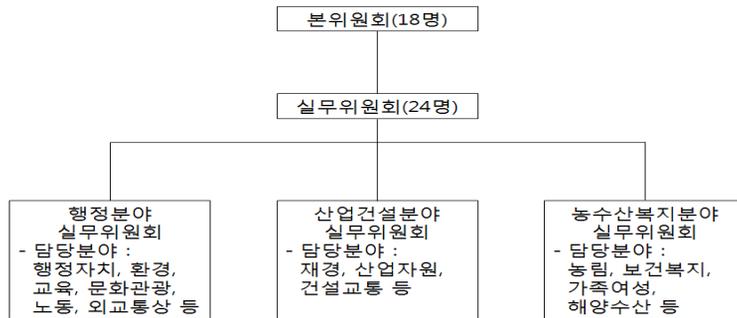
그러나 국민의 정부는 “지방이양”을 국정개혁 100대 과제로 선정하였고, 국가·지방사무의 전수조사를 실시하는 등 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기반 마련 및 지방분권의 기틀을 마련하였다.

2. 지방분권정책의 추진기구

국민의 정부는 지방분권정책을 추진하는 기구로 “지방이양추진위원회”를 출범시켰다. 1999년 1월 29일 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 “중앙행정권한지의지방이양촉진등에관한법률”을 제정하여 이 법률에 의거하여 지방이양을 전담하는 기구로 대통령소속하에 심의·의결기능을 가진 “지방이양추진위원회”를 8월 30일에 발족하였다.

위원회는 학계, 경제계, 사회단체, 연구단체 등 각계 민간전문가와 관계부처장관, 지방자치단체장 등 총 20명으로 구성되었으며, 지방이양의 기본방향을 설정하고 중앙행정권한의 지방이양 대상을 심의·의결하고, 국가사무와 지방사무, 광역과 기초자치단체간의 사무배분을 결정하는 등 지방분권의 중추적 역할을 담당하였다(지방이양추진위원회, 2008:16).

또 본위원회의 심의·의결사항에 대한 사전검토 등 위원회의 효율적인 지원을 위하여 실무위원회가 구성되었다. 실무위원회는 본위원회에 상정할 안건의 사전검토·조정과 전문적인 조사·연구 및 본위원회가 위임한 사항처리가 주된 역할로 상정된 안건에 대하여 심도 있는 심의를 통해서 본위원회의 심의·의결기능을 지원하고 있다. 실무위원회는 행정자치·외교통상·국방·교육·문화·관광·노동 등 일반 행정과 환경에 관한 사항을 다루는 ‘행정분과위원회’, 재정·산업·건설·교통 등에 관한 사항을 관장하는 ‘산업·건설분과위원회’, 그리고 농림·보건복지·가족여성·해양수산에 관한 사항을 분장하는 ‘농수산·복지분과위원회’로 구성되어 각각의 기능을 담당하였다.



(그림-2) 지방이양추진위원회 체계도

제1·2기 위원회(1999년 8월-2001년 9월, 2001년 9월-2003년 9월)는 기본적인 지방이양 여건을 마련하는데 집중하였으며, 국민의 정부는 ‘지방이양’을 100대 국정과제로 선정하여 국가·지방사무의 전수조사를 실시하는 등 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기반 마련 및 지방분권 분위기를 조성하게 되었다. 위원회는 1, 2차에 걸쳐서 ‘지방이양추진 기본계획’을 수립하여 지방이양 대상사무의 발굴을 추진하였다. 2001년 3월에서 2002년 1월에 걸쳐 법령상 단위사무에 대한 전수조사를 실시하여 총 41,603개 사무 중에서 국가사무 30,240개(73%), 지방사무 11,363개(27%)로 구성되어 있다는 것을 밝혀냈다. 위원회는 이를 토대로 지방이양 사무발굴의 이해당사자들에게 직접 이양대상 사무를 발굴하도록 하여 지방자치단체 2,229개, 연구 용역을 통한 전문가 2,505개, 위원회 자체적인 발굴 1,861개, 그리고 ‘시·군·구청장협의회’ 941개를 각각 발굴하여 이양대상사무로 심의하게 되었다(지방이양추진위원회, 2008:381).

3. 중앙행정권한 지방이양

국민의 정부에서는 “지방이양추진위원회”의 활동이 제1·2기에 걸쳐서 이루어졌다. 제3기(2004년-2006년)는 참여정부, 그리고 제4기(2006년-2008년)는 참여정부의 후반기와 이명박정부의 초기에 걸쳐서 활동을 하였다. 따라서 국민의 정부에서 실시되었던 실적은 참여정부에서 이루어졌던 제3기 “지방이양추진위원회”와 함께 종합적으로 평가하기로 한다.

<표-2> 단위사무의 전수조사

구분	1994년 ³⁾	2002년 ⁴⁾
대상법령	3,169개	3,353개
총 사무수	15,774개	41,603개
단위사무	- 국가사무 : 11,744개(75%) 중앙부처 : 8,188개 특별지방행정기관 : 2,469개 부속기관 : 521개 민간위탁 등 : 566개 - 지방사무 : 4,030개(25%) 자치사무 : 2,110개 위임사무 : 1,920개	- 국가사무 : 30,240개(73%) 중앙부처 : 17,172개 특별지방행정기관 : 3,798개 산하(소속)기관 : 9,090개 민간위탁 : 180개 - 지방사무 : 11,363개(27%) (위임사무 1,311개 포함) 시도 : 5,318개 시군구 : 2,950개 시도/시군구 : 3,095개

자료 : 지방이양추진위원회(2002:8; 2003:63-65).

* : 1994년과 2002년 단위사무 전수가 15,774개에서 41,603개로 많아진 것은 조사방법의 차이에 나타난 것임. 자세한 내용은 각주 3)과 4)를 참조.

1994년 사무조사에서는 국가사무 11,744개(75%) 지방사무는 4,030개(25%)에서 2002년 조사의 결과는 국가사무 30,240개(73%), 지방사무 11,363개(27%)로 조사되었다<표-2>. 1994년 조사는 “정부조직법”에 따른 중앙행정기관의 직제에 의한 사무분장에 근거하였고, 2002년의 조사결과는 법령의 조항에 규정된 사무에 근거한 조사이다. 따라서 통일된 기준이 적용되지 않아 단언할 수는 없지만 지방사무가 25%에서 27%로 다소 증가한 것을 볼 수 있다.

국민의 정부에서 “지방이양추진위원회”를 통하여 중앙정부의 행정권한을 지방으로 이양한 건수를 보면 <표-3>과 같다. 위원회는 심의를 통하여 총 612건을 이양확정하였고, 그 중에서 610건을 법률적인 작업까지 완료하여 지방으로 완전히 이양한 것이다. 이양완료 비율이 99.7%로 이양확정한 건수를 대부분 이양완료한 것이다.

<표-3> 국민의 정부의 중앙행정권한 지방이양 성과

구분	2000	2001	2002	계
이양확정	185	176	251	612
이양완료	185	175	250	610
추진중	-	1	1	2

자료 : 지방분권추진위원회(2010); 조성호(2011:3); 박재목(2011).

3) 1994년 단위사무 전수조사는 총무처가 실시한 것이다.

4) 2002년 단위사무 전수조사는 2001년 지방이양추진위원회가 한국지방행정연구원에 위탁하여 이듬해에 공표한 것이다. 1994년의 조사는 “정부조직법”에 따른 중앙행정기관의 직제에 의한 사무분장에 근거한 것이고, 2002년의 조사결과는 법령의 조항 하나하나에 규정된 사무에 근거했다고 하는 조사방법의 차이에 기인한 것이다.

그러나 제1·2기에 걸쳐서 “지방이양추진위원회”는 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기본적 여건을 마련하고 지방분권 및 지방이양을 위한 분위기를 조성했다고 평가할 수 있다(지방이양추진위원회, 2008:393). 또 지역주민들이나 지방자치단체에서 볼 때 지방이양에 대한 체감이 미흡한 수준에 머물고 있었다고 평가할 수 있다.

V. 참여정부(2003년-2007년) : 미완의 지방분권

1. 지방분권의 철학 및 방향

참여정부는 지방분권의 기본방향을 ‘통치에서 협치로’, ‘관에서 민으로’, ‘중앙에서 지방으로’, ‘소외에서 참여로’ 설정하고 추진하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008:25). 또 참여정부는 국정핵심과제로 지방분권을 설정하고, 국정운영의 기본방침으로 ‘원칙과 신뢰’, ‘공정과 투명’, ‘대화와 타협’, ‘분권과 자율’을 들고 있다(제16대 대통령직인수위원회, 2003:44-45). 지방분권을 기초로 지역사회, 지방정부, 그리고 중앙정부를 혁신하여 국가를 재구조화하는 ‘분권형 선진국가’를 이룩하는 정책기조를 취하였다(정부혁신·지방분권위원회, 2008:39).

참여정부는 지방분권의 추진 원칙으로 ‘선분권 후보완의 원칙’, ‘보충성의 원칙’, 그리고 ‘포괄성의 원칙’을 제시하였다. 먼저, ‘선분권 후보완의 원칙’은 그동안 지방분권이 시민사회와 지방정부에 회의적이고 부정적인 시각 때문에 지지부진하였다는 점을 인식하여 제시된 것이다. 그래서 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 기반으로 먼저 지방분권을 추진하고 다소간의 문제는 추후에 보완한다는 원칙이다.

둘째, ‘보충성의 원칙’은 기능(사무)을 이양하는 원칙으로 지역주민에게 가장 가까운 지방자치단체에게 우선적으로 관할권을 인정하는 국가조직원리이다. 민간이 처리할 수 있는 경우에는 국가기관이 관여해서는 안 되며 가까운 지방자치단체가 처리할 수 있는 기능을 상위 자치단체나 중앙정부가 관여해서도 안 된다는 원칙이다. 이 원칙을 적용함으로써 지방자치단체의 업무수행의 효율성과 자율성을 제고할 수 있다는 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2008:40).

셋째, ‘포괄성의 원칙’으로 소단위 사무이양에서 포괄적으로 대단위 및 기능별 사무이양을 해야 한다는 것이다. 문민정부에서는 국가사무를 지방정부로 이양할 경우에 개별적인 소단위의 사무 위주로 이양하는 방식을 택하였다. 그러나 이러한 소단위의 사무이양방법은 중앙정부와 지방정부의 역할정립이라는 차원에서 비합리적이다. 따라서 참여정부는 관련 사무를 묶어서 기능별 내지는 대단위의 사무로 포괄적으로 이양한다는 원칙을 채택하였다.

참여정부는 이상의 기본적인 원칙을 통하여 지방분권 로드맵을 작성하였다. 로드맵에서

먼저 7대 목표로 중앙-지방간 권한 재분배, 재정분권화의 추진, 지방정부의 자치역량강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계정립을 제시하였고, 20개의 주요 과제와 33개의 세부과제를 선정하였다.

<표-4> 참여정부의 지방분권 추진 기본방향과 과제

기본방향	주요과제
I. 중앙-지방정부간 권한 재배분	1. 지방분권 추진기반강화
	2. 중앙권한의 획기적 지방이양
	3. 지방교육자치제도 개선
	4. 지방자치경찰제도 도입
	5. 특별지방행정기관 정비
II. 획기적 재정분권의 추진	6. 지방재정력 확충 및 불균형 완화
	7. 지방세정제도 개선
	8. 지방재정의 자율성 강화
III. 지방정부의 자치행정역량 강화	9. 지방재정운영의 투명성, 건전성 강화
	10. 지방자치권 강화
IV. 지방의정 활성화 및 선거제도 개선	11. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화
	12. 지방의정 활성화
V. 지방정부의 책임성 강화	13. 지방선거제도 개선
	14. 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립
VI. 시민사회의 활성화	15. 지방정부에 대한 평가제도 개선
	16. 다양한 주민참여제도 도입
VII. 협력적 정부간 관계정립	17. 시민사회 활성화 기반강화
	18. 중앙-지방정부간 협력체계 강화
	19. 지방정부간 협력체계 강화
	20. 정부간 분쟁조적 기능강화

자료 : 정부혁신·지방분권위원회(2008).

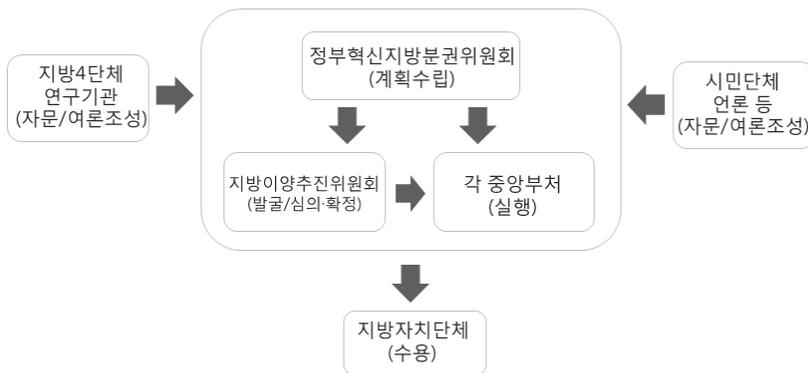
참여정부는 지방분권을 위한 의지와 철학 그리고 방향은 대체적으로 바람직하게 설정되어 있다는 일반적인 평가이다. 그러나 지방분권에 관련된 대부분의 과제를 망라하고 있어서 제한된 임기 중에 추진할 수 있을 것인가에 대한 우려가 현실로 나타나는 한계점을 드러냈다. 지방정부의 효율성 강화를 위해서 지방분권을 추진하거나, 위원회에 다양한 전문가들의 활동을 통하여 절차적 민주성을 확보하면서 과제를 추진하였으나, 지역주민들이나 지방정부가 체감하는 느낌은 미흡하였다고 할 수 있다.

2. 지방분권정책의 추진기구

참여정부는 지방분권정책을 추진하는 기구로 국민의 정부 시절부터 출범한 제3·4기(제3기 2004년-2006년, 제4기 2006년-2008년)의 “지방이양추진위원회”와 2003년 2월에 참여정부와 함께 출범한 “정부혁신·지방분권위원회”가 있었다.

“지방이양추진위원회”는 군사정부시절부터 있어왔던 “지방이양합동심의회”의 태생적인 법적 한계를 극복하기 위하여, 1999년 1월 29일 국민의 정부시절에 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 “중앙행정권한이양추진등에관한법률”을 제정하여, 대통령소속하에 심의·의결기능을 가진 위원회로 같은 해 8월 30일에 발족하였다. “지방이양추진위원회”는 제3기(2004년-2006년)는 참여정부, 그리고 제4기(2006년-2008년)는 참여정부의 후반기와 이명박정부의 초기에 걸쳐서 중앙행정권한을 지방으로 이양하는 작업을 추진해 왔다.

특히 참여정부는 2003년 2월에 출범하여 정부혁신과 지방분권의 과제들을 담당하는 “정부혁신·지방분권위원회”를 대통령의 직속으로 설치하였다. 동 위원회는 지방분권 로드맵을 작성하여 지방분권에 대한 다양한 정책을 추진하여 왔다. 그래서 양 위원회가 다음과 같은 차원에서 업무를 분담하여 추진하여 왔던 것이다(그림-3). “지방이양추진위원회”는 국가사무를 지방사무로 이양해야 할 내용들을 발굴하여 심의·확정하는 업무를 추진하였으며, “정부혁신·지방분권위원회”는 지방분권정책을 수행하기 위한 계획을 수립하고 직접 추진해 나가는 업무를 담당하였다.



자료 : 권경득·우무정(2009:10).

(그림-3) 참여정부의 지방분권정책 추진체계

지방자치를 새롭게 실시한 1991년 이래 지방정부의 자치사무를 확대하기 위한 노력이

지속적으로 진행되어 왔다. 특히 참여정부가 출범한 이후에는 중앙정부의 기능을 지방정부로 이양하기 위한 로드맵을 작성하고 기존의 “지방이양추진위원회”뿐만 아니라 대통령 직속기구인 “정부혁신·지방분권위원회”를 통하여 전면적이고 획기적인 지방분권정책을 추진하였다.

3. 중앙행정권한 지방이양

먼저 2002년과 2007년의 단위사무의 전수를 비교해 보면<표-5>, 국가사무는 73%에서 66.9%로 줄어들었고, 반면 지방사무는 27%에서 33.1%로 증가한 것을 알 수 있다. 전수조사의 오차를 감안한다 하더라도 지방사무가 6% 정도 증가한 것은 지속적인 국가사무의 지방사무로의 발굴과 이양작업을 통해서 이루어진 결과라고 할 수 있을 것이다.

<표-5> 단위사무의 전수조사

구분	2002년 ⁵⁾	2007년 ⁶⁾
대상법령	3,353개	3,353개
총 사무수	41,603개	41,603개
단위사무	- 국가사무 : 30,240개(73%) - 지방사무 : 11,363개(27%)	- 국가사무 : 27,833개(66.9%) - 지방사무 : 13,770개(33.1%)

자료 : 지방이양추진위원회(2002.8; 2003.63-65), 행정안전부 내부자료(2008).

구체적으로 살펴보면<표-6>, 2007년 12월 현재 1999년 이후, 9년간 총 5,707개의 지방이양 대상사무를 발굴하여 26.7%인 1,577개 사무에 대해 지방이양을 결정하였으며, 이 중 지방이양이 확정된 사무는 1,514건으로 분석되었다. 또한 1,514건 중 이양완료 사무는 1,441건(80.4%)이며, 여전히 지방이양 추진 중인 사무는 19.6%인 108개로 나타났다(지방분권추진위원회, 2010).

<표-6> 참여정부의 중앙행정권한 지방이양 성과

구분	2000-02	2003	2004	2005	2006	2007	계
이양확정	612	478	53	203	80	88	902
이양완료	610	466	52	158	59	61	831
추진중	2	12	1	45	21	27	106

자료 : 지방분권추진위원회(2010); 조성호(2011.3); 박재목(2011).

5) 2002년 단위사무 전수조사는 2001년 지방이양추진위원회가 한국지방행정연구원에 위탁하여 이듬해에 공표한 것이다.

6) 2007년 자료는 행정안전부 내부자료 권경득·우무정(2008)을 재인용한 것이다.

특히 참여정부 이후, 지방이양을 완료한 사무건수는 총 949건으로 참여정부 이전의 이양완료 사무건수인 240건의 4배 이상으로 증가하였다. 이는 참여정부 임기내 확정된 사무건수 902건보다 많은 것으로 이전 정부에서 확정된 일부 대상사무까지 이양을 완료하였다는 것을 의미한다<표-7>.

<표-7> 참여정부 부처별 지방이양 확정사무 이행상황(2007년 9월말 기준)

부처명	이양 확정	이양완료(참여정부)			미이양 현황**			
		계	이전	임기 내	계	입법 절차	내부 검토	재심사 등
계	1481*	1189*	240	949	292	82	191	19
공정거래위원회	14	4	0	4	10	3	7	0
청소년위원회	12	12	0	12	0	0	0	0
재정경제부	21	21	0	21	0	0	0	0
교육인적자원부	40	21	4	17	19	5	10	4
과학기술부	12	12	12	0	0	0	0	0
외교통상부	9	0	0	0	9	0	9	0
법무부	2	2	0	2	0	0	0	0
행정자치부	85	57	11	46	28	2	21	5
문화관광부	103	93	8	85	10	0	10	0
농림부	124	112	62	50	12	1	11	0
산업자원부	118	100	61	39	18	2	16	0
정보통신부	29	23	0	23	6	0	6	0
보건복지부	182	116	21	95	66	40	26	0
환경부	192	190	16	174	2	1	1	0
노동부	22	19	0	19	3	0	3	0
여성가족부	17	15	0	15	2	0	2	0
건설교통부	232	206	31	175	26	12	14	0
해양수산부	144	136	11	125	8	0	7	1
소방방재청	33	8	1	7	25	16	9	0
문화재청	11	6	2	4	5	0	5	0
산림청	66	23	0	23	43	0	34	9
중소기업청	9	9	0	9	0	0	0	0
해양경찰청	4	4	0	4	0	0	0	0

자료 : 지방이양추진위원회 내부자료(2007).

* : 2007년 9월말 기준 통계로 동년 4/4분기 실적이 반영되지 않아 <표-8>의 수치와 차이가 있음.

** : 미이양 현황 중 '입법절차'는 입법예고, 법제심사, 국회제출 과정중인 사무를 의미하고, '내부검토'는 소관부처의 법률안 기초 및 관계기관과의 협의 과정중인 사무를 의미하며, '재심사 등'은 위원회에 재심사를 요청하여 처리중인 사무를 의미한다.

2007년 9월말 현재 이양 확정된 대상사무 1,481건 중 292건(19.7%)이 이양되지 않는 것이다. 또 949건의 이양완료 사무의 수는 건설교통부 175건, 환경부 174건, 해양수산부 125

건, 보건복지부 95건, 문화관광부 85건 등으로 나타나 과거 사무이양에 매우 소극적이었던 건설교통부의 사무이양이 가장 많은 것은 지방분권적 입장에서 의미있는 일이다(권경득·우무정, 2009:17). 한편 보건복지부의 사무이양이 95건으로 세 번째인 것은 그만큼 지방정부의 부담이 늘었다는 분석도 가능할 것이다. 따라서 보건복지기능과 같은 사무는 재원의 필요와 인력의 충당이 필요하다는 점에서 참여정부가 추진하려는 인력과 재원도 함께 포괄적으로 이양하는 원칙이 지켜졌어야 했다. 그러나 필요한 재정 및 인력이 이양되지 않아 지방정부 입장에서는 이중적인 부담만 가중되게 되었다(손희준, 2011).

VI. 이명박정부(2008년-현재) : 미온적 지방분권

1. 지방분권의 철학 및 방향

이명박정부는 2008년 10월 7일 정부의 100대 국정과제를 발표하면서 ‘섬기는 정부분야’에 지방행정체제의 개편, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입 등을 포함하였으며, 또 참여정부의 “정부혁신·지방분권위원회”와 “지방이양추진위원회”를 통합하여 하나의 “지방분권추진위원회”로 2008년 12월에 출범함으로써 지방분권의 추진의지를 표명하였다.



출처 : 지방분권추진위원회(2011) 홈페이지(www.pcd.go.kr).

(그림-4) 이명박정부 지방분권정책의 비전과 전략

이명박정부는 지방분권의 추진을 통하여 선진일류국가 건설이라는 국가비전을 달성하는데 있다고 한다. 그리고 선진일류국가 건설을 위한 지방분권 추진의 비전은 “창의와 활력이 넘치는 지역사회”로 정하였으며 ① 주민 삶의 질 향상, ② 지방자치 역량 확대, ③ 지역경쟁력 강화, ④ 공동체 민주시민의식 제고를 목표로 하여 추진하고 있다(그림-4).

이명박정부는 대통령소속 “지방분권추진위원회”의 출범과 함께 각 부처로부터 분권과제의 실행계획을 받아서 과제별로 실무위원회의 검토·조정을 통하여 2009년 2월 위원회의 심의·의결을 거쳐 4개 분야 20개 세부과제를 추진하고 있다. 지방분권 4개 분야는 ‘권한 및 기능 재배분’, ‘지방재정 확충’, ‘자치역량 강화’, 그리고 ‘협력 및 공감대 확산’이며 각 분야마다 세부과제를 선정하여 추진 중에 있다.

<표-8> 이명박정부의 지방분권 과제

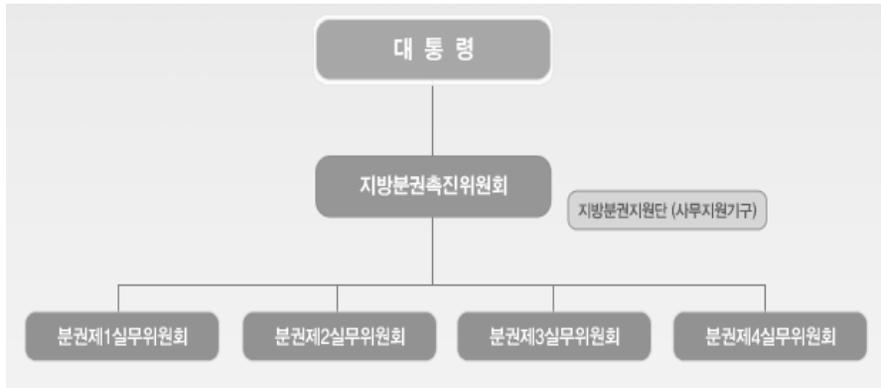
분야	과제	담당부처
권한 및 기능 재배분	1. 사무구분체계 개선	행정안전부
	2. 중앙행정권한의 지방이양	행정안전부
	3. 특별지방행정기관 기능조정	행정안전부
	4. 교육자치제도 개선	행정안전부
	5. 자치경찰제도 도입	행정안전부
지방재정 확충	6. 국세와 지방세의 합리적 조정	행정안전부 기획재정부
	7. 지방교부세제도 개선	행정안전부 기획재정부
	8. 지방재정의 투명성·건전성 제고	행정안전부
자치역량 강화	9. 자치입법권 확대	행정안전부
	10. 지방의원의 전문성·자율성 강화	행정안전부
	11. 주민직접참여제도 보완	행정안전부
	12. 지방선거제도 개선	행정안전부
	13. 지방자치단체 진단·평가	행정안전부
	14. 지방자치행정체제 정치	행정안전부
협력 및 공감대 확산	15. 정부 및 자치단체간 협력체제 강화	행정안전부
	16. 분쟁조정 기능강화	행정안전부
	17. 특별지방자치단체제도 도입·활용	행정안전부
	18. 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	행정안전부
	19. 자원봉사활동 장려·지원	행정안전부
	20. 지방분권 홍보 및 공감대 확대	행정안전부

자료 : 이창균(2010:145)

2. 지방분권정책의 추진기구

이명박정부는 참여정부의 “정부혁신·지방분권위원회”와 “지방이양추진위원회”를 통합하여 하나의 “지방분권추진위원회”로 2008년 12월에 출범함으로써 지방분권정책을 일원화하였다(그림-5).

위원회는 출범과 함께 관계 중앙행정기관, 실무위원회의 검토 및 최종 조정을 통하여 본위원회의 최종 심의·의결를 거쳐 2009년 2월 지방분권 종합실행계획(2009년-2012년)을 확정하였다. 이를 토대로 <표-8>과 같이 세부 분권과제를 추진하고 있다.



출처 : 지방분권촉진위원회(2011) 홈페이지(www.pcd.go.kr).

(그림-5) 지방분권촉진위원회의 기구표

지방분권과제의 추진과제에 따라서 주요 핵심과제에 대해서는 우선적으로 성과창출을 위해서 내·외부 전문가들로 5개의 T/F와 지방재정 발전 소위원회를 구성하고 분권과제별 전담 실무위원을 선정하고 단위과제별로 추진계획을 집중 검토할 수 있도록 과제관리시스템을 구축하여 추진하고 있다.



출처 : 지방분권촉진위원회(2011) 홈페이지(www.clar.go.kr).

(그림-6) 지방행정체제 개편추진위원회

한편, “지방행정체제개편 추진위원회”가 2011년 2월 16일 “지방행정체제개편에관한특별법”에 근거하여 설치되었으며, 2012년 6월 30일까지 지방행정체제에 관한 내용을 담은 ‘지

방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획'을 마련하여 대통령과 국회에 제출한다는 목표를 설정하고 있다.

이 위원회가 출범함으로써 “지방분권촉진위원회”와의 위상이 달라지고 업무의 중복이 불가피하게 일어날 수 있는 문제점이 있다. 최근 특별지방행정기관에 대한 논의가 “지방행정체제 개편추진위원회”에서 본격적으로 검토하고 있다는 것이다(매일경제신문, 2011). 앞으로 이런 점에서 두 위원회의 역할과 업무의 중복에서 갈등이 없지 않을 전망이다. 앞으로 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관에 대한 논의를 할 때 불가피하게 중복되는 상황이 벌어질 것이 분명하다.

3. 중앙행정권한 지방이양

이명박정부의 “지방분권촉진위원회”는 출범이후, 2008년 54건, 2009년 697건, 2010년 481건, 2011년 현재 33건으로 합계 1,265건을 이양·확정하였다. 참여정부의 902건에 비하면 140%를 넘고 있다(박재목, 2011). 그러나 이양완료 건수를 보면 현저하게 낮은 것을 알 수 있다.

<표-9> 이명박정부의 중앙행정권한 지방이양 성과

구분	국민의 정부	참여정부	2008	2009	2010	2011	계
이양확정	612	902	54	697	481	33	1,265
이양완료	610	831	30	4	-	-	<u>34</u>
추진중	2	106	24	693	481	33	1,231

자료 : 지방분권촉진위원회(2010); 조성호(2011:3); 박재목(2011).

이명박정부의 중앙행정권한의 지방이양 성과는 국민의 정부와 참여정부보다 이양확정 건수는 월등히 많은 것을 알 수 있다. 국민의 정부 612건, 참여정부 902건에 비해서 이명박정부는 1,265건으로 나타났다<표-9>. 그러나 이전 두 정부가 이양확정 후에 같은 해에 이양완료를 추진한 것에 비하면 이명박정부의 지방이양에 대한 추진이 매우 미온적이라고 하지 않을 수 없다.

또 국토·하천, 해양·항만, 식·의약품 등 3개 분야의 특별지방행정기관의 업무 이관도 성과로 꼽는 주장(육동일, 2010:12)도 있지만, 과연 몇 개의 사무이양이 성과라고 하기에는 지나친 점이 있다. 역대 정부에서도 빈번히 추진이 무산됐던 특별지방행정기관 이전은 현재 11개 법률 중 항만법 등 9개 법률의 개정공포가 완료된 상태라고 성과로 인정하고(육동일, 2010:12) 있지만, 이것 또한 관련 법률 조문을 살펴보면 완전 ‘이양’이 아니라 ‘위임

에' 불과한 사항이라는 것을 알 수 있다. 따라서 전반적으로 이명박정부가 추진하고 있는 중앙행정권한 지방이양 실적은 매우 미온적이라는 평가를 받을 수밖에 없다.

Ⅶ. 정권별 지방분권정책의 평가

1. 지방분권의 철학과 방향

군사정부는 민주화운동에 의하여 6·29선언을 하게 되었으며 정부여당은 지방자치법을 전면적으로 개정하여 지방자치제도를 수동적으로 실시하였다. 따라서 지방분권의 철학과 방향이 명확하지 않았음을 말한다. 또 문민정부에서는 지방자치제도의 실시를 원래 4년간으로 했어야 함에도 불구하고 3년간으로 제한한 것을 보면 지방분권에 대한 의지가 부족하고, 그 방향이 명확하지 않았음을 말해 준다.

<표-10> 정부간 지방분권의 철학과 방향

	군사정부	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박정부
내 용	불명확	불명확	분산>분권	균형발전>분권	섬기는 정부 지방행정체개편

한편, 국민의 정부는 지방분권과 국가균형발전에 대한 확고한 신념을 갖고(정용하, 2006) 국정을 운영하였다. 그러나 지방분권정책은 분산개념인 지역균형발전에 의해서 우선순위가 뒤로 처지게 되었다. 따라서 지방분산정책에 집중하고, 경제적 지원을 강조함으로써 진정한 지방분권의 신장에는 기여하지 못했다.

참여정부는 국정운영의 기본방침으로 '원칙과 신뢰', '공정과 투명', '대화와 타협', '분권과 자율'을 들고 있고(제16대 대통령직인수위원회, 2003:44-45), 지방분권을 기초로 지역사회, 지방정부, 그리고 중앙정부를 혁신하여 국가를 재구조화하는 '분권형 선진국가'를 이룩하는 정책기조를 취하였다(정부혁신·지방분권위원회, 2008:39). 참여정부도 지방분권 정책이 지방균형발전이라는 정책에 밀려 계획했던 초기의 성과를 거두지 못한 점이 아쉽다.

마지막으로, 이명박정부는 100대 국정과제를 발표하면서 '섬기는 정부분야'에 지방행정체제의 개편, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입 등을 포함하였으며, "지방분권추진위원회"를 통하여 중앙행정권한을 지방으로 이양하고 있다. 위원회는 지방분권 4개 분야로 '권한 및 기능 재배분', '지방재정 확충', '자치역량 강화', 그리고 '협력 및 공감대 확산'을 통하여 각 분야마다 세부과제를 추진 중에 있다. 그러나 세계적인 지방분권 방향과는 달리 지나치

계 자치단체의 광역화 및 통합화 방향으로 지방행정체제를 개편하려는 것은 중앙집권체제로 후퇴하고 있다는 비판을 면치 못하고 있다(소순창, 2010).

2. 지방분권정책의 추진기구

지방자치제도가 1991년 3월 26일과 6월 20일 지방의회의원 선거를 통하여 부활되었으며, 중앙집권체제에서 중앙정부와 지방정부간의 역할 재정립이 필요하였다. 따라서 총무처는 비법정기구이고 민관 합동기구인 “지방이양합동심의회”를 구성하여 중앙행정 권한의 지방이양 작업을 추진하였다. 그러나 심의회는 비법정기구로서 체계적인 지방분권이 이루어지지 못했으며, 중앙부처는 물론 지방자치단체의 공무원들도 지방분권에 대한 인식 부족으로 참여가 소극적이었기 때문에 실질적인 지방분권에는 미흡하였다(오희환, 1997:24; 우무정, 2000:2). 문민정부도 기존의 군사정부에서 시행하였던 수동적인 지방분권정책을 그대로 유지하면서 “지방이양합동심의회”를 운영하였다.

국민의 정부는 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위한 전담기구로 대통령소속하에 심의·의결기능을 가진 “지방이양추진위원회”를 발족하였다. 위원회는 학계, 경제계, 사회단체, 연구단체 등 각계 민간 전문가와 관계부처장관, 지방자치단체장 등 총 20명으로 구성하였고, 지방이양의 기본방향을 설정하고 중앙행정권한의 지방이양 대상을 심의·의결하며, 국가사무와 지방사무, 광역과 기초자치단체간의 사무배분을 결정하는 등 지방분권정책을 추진하였다.

<표-11> 정부간 지방분권의 추진기구

	군사정부·문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박정부
추진 기구	지방이양합동심의회	지방이양추진위원회	지방이양추진위원회 정부혁신·지방분권 위원회	지방분권추진위원회 지방행정체제개편추 진위원회
체계	단독기구	단독기구	이원화기구	이원화기구
법정여부	비법정기구	법정기구	법정기구	법정기구

참여정부에는 지방분권정책을 추진하는 기구로 기존의 “지방이양추진위원회”와 2003년 2월에 “정부혁신·지방분권위원회”가 있었다. “지방이양추진위원회”는 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 대통령소속하에 심의·의결기능을 가지게 되어 있다. 또 참여정부는 2003년 2월에 출범하여 정부혁신과 지방분권을 담당하는 “정부혁신·지방분권위원회”를 대통령의 직속으로 설치하여 지방분권 로드맵을 작성하고 지방분권에 대한 다양한 정책을 추진하였다. “지방이양추진위원회”는 국가사무를 지방사무로 이양해야 할

내용들을 발굴하여 심의·확정하는 업무를 하였으며, “정부혁신·지방분권위원회”는 지방분권정책을 수행하기 위한 계획을 수립하고 직접 추진해 나갔다.

이명박정부는 참여정부의 “정부혁신·지방분권위원회”와 “지방이양추진위원회”를 통합하여 하나의 “지방분권추진위원회”로 2008년 12월에 출범함으로써 지방분권정책을 일원화하였다. 그 후, 이명박정부는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제에 관한 내용을 담은 ‘지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획’을 마련하여 대통령과 국회에 제출한다는 목표로 “지방행정체제개편 추진위원회”를 구성하였다. 다시 지방분권을 추진하는 기구가 이원된 것이다. 두 위원회의 역할과 업무가 중복되어 앞으로 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관에 대한 논의를 할 때 불가피하게 중복되는 상황이 벌어질 것이다.

3. 중앙행정권한 지방이양

군사정부와 문민정부는 정부조직관지침(총리 훈령)에 의거하여 민관 합동기구인 “지방이양합동심의회”를 구성하여 중앙행정권한의 지방이양 작업을 추진하였다. 심의회는 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양 대상사무를 년 1회 조사·발굴하여, 그 사무에 대하여 심의회에서 논의하여 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 작업을 실시해 왔다. 심의회는 1991년에서 1998년까지 총 3,701건을 심의하여 2008건이 지방으로 이양·확정하였다. 총무처에 의하여 조사된 총사무수 17,303건이었으며, 그중에서 국가사무 12,978건(75%), 자치사무 4,325건(25%)으로 나타났으며, 국가사무 중 1,223건이 지방위임사무로 조사되었다(총무처, 1995;1996).

국민의 정부에서는 1994년 사무조사에서 국가사무 11,744개(75%), 지방사무 4,030개(25%)였으나, 2002년 조사에서는 국가사무 30,240개(73%), 지방사무 11,363개(27%)로 조사되었다. 사무구분의 통일된 기준이 적용되지 않았다 하더라도 지방사무가 25%에서 27%로 다소 증가한 것을 볼 수 있다<표-2>. 또한 국민의 정부가 “지방이양추진위원회”를 통하여 중앙정부의 행정권한을 지방으로 이양한 건수를 보면 총 612건을 이양확정하였고 그 중에서 610건을 법률적인 작업까지 완료하여 지방으로 완전히 이양하였다. 이양완료 비율이 99.7%로 이양확정한 건수를 대부분 이양완료하였다.

국민의 정부의 2002년과 참여정부의 2007년 단위사무의 전수를 비교해 보면, 국가사무는 73%에서 66.9%로 줄어들었고, 반면 지방사무는 27%에서 33.1%로 증가하였다<표-5>. 지방사무가 6% 정도 증가한 것은 지속적인 국가사무의 지방사무로의 발굴과 이양작업을 통해서 이루어진 결과이다.

<표-12> 정부간 중앙행정권한의 지방이양 성과

구분	국민의 정부				참여정부						이명박정부				
	00	01	02	계	03	04	05	06	07	계	08	09	10	11	계
이양 확정	185	176	251	612	478	53	203	80	88	902	54	697	481	33	1,265
이양 완료	185	175	250	610	466	52	158	59	61	831	30	4	-	-	34
추진중	-	1	1	2	12	1	45	21	27	106	24	693	481	33	1,231

자료 : 지방분권추진위원회(2010); 조성호(2011:3); 박재목(2011).

또한 2007년 12월 현재 1999년 이후 9년간 총 5,707개의 지방이양 대상사무를 발굴하여 26.7%인 1,577개 사무에 대해 지방이양을 결정하였다. 이 중 이양이 결정된 사무는 902건으로 분석되었다. 또한 902건 중 이양완료 사무는 831건(92.1%)이며, 여전히 지방이양 추진 중인 사무는 19.6%인 296개로 나타났다. 특히 참여정부 이후, 지방이양을 완료한 사무건수는 총 949건으로 참여정부 이전의 이양완료 사무건수인 240건의 4배 이상으로 이는 참여정부 임기내 확정된 사무건수 902건보다 많은 것이다.

이명박정부의 “지방분권추진위원회”는 2008년 54건, 2009년 697건, 2010년 481건 481건, 2011년 현재 33건으로 합계 1,265건을 이양·확정하여, 참여정부의 902건에 비하면 140%를 넘고 있으나(박재목, 2011), 이양완료 건수를 보면 현저하게 낮다. 이명박정부의 중앙행정권한의 지방이양 성과는 국민의 정부와 참여정부보다 이양확정 건수는 월등히 많은 것을 알 수 있으나, 국민의 정부 612건, 참여정부 902건에 비해서 이명박정부는 1,265건으로 나타났다. 그러나 이전 두 정부가 이양확정 후에 같은 해에 이양완료를 추진한 것에 비하면 이명박정부의 지방이양에 대한 추진이 매우 미온적이다.

Ⅷ. 결론 : 비전과 방향

지금까지 지방자치제도가 부활한 1991년부터 현재에 이르기까지 20년간의 지방분권정책에 대해서 개괄적으로 살펴보았다. 2차적 자료에 근거하여 정리한 것이기 때문에 논리의 비약도 없지 않을 것이다. 그러나 이러한 비교평가는 의미있는 작업이고 방대한 분석이지만 20년을 지난 오늘 평가해 보는 것은 의미있는 일이라고 할 수 있다.

앞으로 지방자치 및 지방분권에 대한 논의와 운동은 당위론을 극복하고 ‘실리’를 위한 운동으로 전환되어야 한다. 이제는 지난 20년간의 지방분권에 대한 논의와 주장들이 실제적으로 지역주민들을 위한 열매로 결실되어야 한다. 예를 들면 지역주민들의 기본적 사회

적 니즈(needs)에 부응하고, 지역주민들에게 필요한 양질의 서비스를 제공할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다. 지역문제는 지역주민들이 스스로 결정할 수 있는 “자기주도적인 지방자치 시스템”을 구축할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권이 제대로 지방정부에게 위양되어야 하며, 권한을 부여한 만큼 지방자치단체는 책임성도 확보할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 중앙정부와 지방정부의 관계도 ‘분권’, ‘자율’, 그리고 ‘책임’을 확보할 수 있는 시스템을 확보해야 “지방분권이 국가의 경쟁력이다”라는 비전을 달성할 수 있다.

역대 정부들이 지방자치 및 지방분권에 대하여 기대와 함께 시작되었지만 대부분 실망으로 끝나고 말았다. 지금까지 논의한 지방분권정책들이 당위론에 근거한 논의를 위한 것이 아니라, 이 정책들을 실행함으로써 지역주민들에게 실리를 제공할 수 있다는 확신을 가져야 할 것이다.

지방분권의 실리를 위한 시스템을 구축하기 위해서 먼저, 분권의 철학과 방향은 지방정부의 자율성을 충분히 보장해 주면서 그에 따른 책임성을 확보하는 방안을 모색해야 할 것이다. 재정개혁을 통하여 지방교부세를 점진적으로 감축하고 대신 소득세, 법인세를 공유세로 전환하여 지방정부가 필요한 재원을 스스로 조달하도록 유도하는 방안도 모색할 필요가 있다. 이를 통하여 ‘의존적 시스템’을 ‘독립적 시스템’으로, ‘소비적 시스템’을 ‘생산적 시스템’으로, ‘분배지향적 시스템’을 ‘성장지향적 시스템’으로 전환할 수 있도록 해야 한다(유재원, 2007:113).

둘째, 지금까지 중앙행정권한의 지방이양을 심의·의결하는 추진 기구는 사무국의 공무원들이 이양사무를 발굴하여 그것을 토대로 이양을 심의하고 의결하는 일련의 과정을 택하고 있다. 그러나 앞으로는 위원회가 이양사무를 발굴하는 과정부터 주도적으로 관여하고 공무원들은 이를 지원하는 역할에 한정해야 한다. 또한 지방분권 추진 기구는 적극적으로 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 새롭게 정립하는 궁극적인 논의와 연구를 새롭게 해야 할 필요가 있다. 중앙정부가 해야 할 사무(기능)를 제외하고는 대부분의 사무(기능)를 지방정부가 수행해야 한다는 점에서 적극적인 정부 간의 역할정립에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 중앙행정권한의 지방이양이라는 사무의 레벨을 소단위의 사무별로 발굴하여 이양하는 것이 아니라 앞서 논의한 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립을 통하여 대단위 기능별로 중앙행정권한을 지방정부로 이양하는 ‘일괄적 기능이양’의 방법을 모색해야 한다(소순창, 2004). 기능별 일괄이양의 방법은 실질적인 지방분권 및 지방이양이 가능하고, 지방정부의 입장에서도 종합행정이 가능 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강재호. (2010). <노무현 정부의 지방분권>. 2010 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 강형기·허훈. (2006). 한·일 지방분권정책의 현상과 평가. <한국지방자치학회보>. 18(3): 5-28.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태분석 : 중앙사무의 지방이양을 중심으로. <한국지방자치학회보>. 21(2): 5-28.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. <한국지방자치학회보>. 21(1): 5-30.
- 김순은. (2010). 이명박 정부의 지역정책 분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로. 한국행정학회. <국정포럼>. 21: 15-34.
- 김순은. (2007). 영국 지방정부의 성과관리. <한국거버넌스학회보>. 14(2): 115-148.
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰. <한국거버넌스학회보>. 12(2): 95-133.
- 김순은. (2003). 일본 지방분권의 평가와 시사점. <한국지방자치학회보>. 15(3): 313-336.
- 김익식. (2008). 지방분권 추진체제 및 전략 개선방안. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 김재훈. (2007). 참여정부의 재정분권 평가. <한국지방자치학회보>. 19(4): 5-26.
- 노승용. (2007). 참여정부 균형발전과 지방분권 정책의 분석 및 전망. <한국지방자치학회보>. 19(4): 47-68.
- 노화준. (1998). <정책평가론>. 서울: 법문사.
- 매일경제신문. (2011). 업무 겹치는 특별지방기관 지자체로 조직 이양 재검토. 6월 3일자.
- 박용성. (2009). 지방분권촉진 내실화 방안. 한국지방자치학회. 국제세미나 및 하계학술대회 논문집: 127-142.
- 박재목(2011). 이명박 정부 지방분권은 ‘선진 거버넌스’ 핵심인프라. 공감코리아 인터넷 자료 6월 20일 (korea.kr/newsweb).
- 배준구. (2007). 지방분권화 이후 프랑스의 지역계획. <지방자치연구>. 6(1): 147-167.
- 소순창. (2011). 지방자치 20년 분권과제 추진 평가와 과제. <지방자치 20년 성과와 과제 그리고 비전>. 제21차 지방분권 정책 포럼. 전국시도지사협의회.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편 : 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. <한국지방행정연구>. 24(4): 29-58.
- 소순창. (2004). 지방분권을 위한 ‘기능별 지방일괄이양법’의 제정. <한국지방자치학회보>. 16(4): 71-90.
- 소순창. (2002). <지방정부의 이론과 실제>. 서울: 사회과학사.
- 손희준. (2011). 지방자치 20년 지방재정 분야의 평가와 과제. <지방자치 20년 성과와 과제 그리고 비전>. 제21차 지방분권 정책 포럼. 전국시도지사협의회.
- 양기용·김상묵. (1998). 행정서비스 성과평가제도의 도입과 적용: 경기도의 경험과 교훈. <한한국정책학회보>. 7(3): 11-30.
- 우무정. (2000). <지방정부 기획·정책능력의 결정요인에 관한 연구>. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 유재원. (2007). 지방자치의 뉴-패러다임 모색. 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(上): 109-117.
- 육동일. (2010). 지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향. 한국지방자치학회. 공명선거 국민토론회: 3-3.
- 오희환. (1997). 중앙·지방간 사무재배분. <지방자치>. 2월호.

- 이기우. (2008). 지방분권개혁: 성과와 과제. 한국행정학회 기획 세미나: 180-201.
- 이기우. (2008). 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로. 서울행정학회. 동계학술대회 발표논문집: 197-228.
- 이시철. (2006). 중앙권한 지방이양의 현실과 주요 쟁점 : 특별지방행정기관을 중심으로. 한국행정학회. 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006 추계학술대회 발표논문집: 777-795.
- 이창균. (2010). 이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. 한국지방자치학회. 하계학술대회 논문집: 141-157.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). <참여정부의 지방분권>. 정부혁신지방분권 종합백서.
- 정순관·김창남·박종주. (2004). 지방분권의 추진 내용과 쟁점. 한국거버넌스학회. 심포지엄 자료집: 7-17.
- 정용하. (2006). 한국지방자치의 성격과 수준. 한국지역사회학회. <지역사회연구>. 14(2): 95-119.
- 제16대 대통령직인수위원회. (2003). <대화: 제16대 대통령직인수위원회 백서>.
- 조성호. (2009). <중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구>. 경기개발연구원. 정책연구서.
- 조성호·신원득·송상훈·김제국·최용환. (2010). <민선 5기의 지방분권 이슈와 과제>. 경기개발연구원. 정책연구서.
- 조성호. (2011). <한국 지방자치의 당면 과제>. 경기개발연구원. 정책연구서.
- 조성호. (2010). 제주도형 지방분권 모델의 평가와 시사점. 경기개발연구원. <Policy Brief>. 28: 1-19.
- 지방분권추진위원회. (2010). 지방분권백서 : 국가경쟁력은 지방분권으로부터.
- 지방이양추진위원회. (2008). 지방이양백서 : 1999-2008.
- 지방이양추진위원회. (2003). 지방이양백서 : 1999-2003.
- 지방이양추진위원회. (2002). <국가사무 전수조사 용역결과>.
- 총무처. (1995). <1995년도 지방이양합동심의회 안건>.
- 총무처. (1996). <1996년도 지방이양합동심의회 안건>.
- 하정봉. (2009). 초광역지방정부체제 도입방안에 대한 연구. 경기개발연구원 <GRI연구총서>. 11(2): 28-47.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰. 한국거버넌스학회. 영·호남 공동학술대회 발표문: 23-44.
- 황혜신. (2005). 역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교. 한국행정학회. 하계공동학술대회 발표논문집: 6-25.
- Ammons, David N. (1996). *Municipal Benchmarks*. Thousand Oaks: Sage.

[저자소개]

蘇 淳 昌 국민대학교에서 행정학박사학위를 받고(논문: 지방의회의원의 대표활동에 관한 경험적 연구, 1992). 일본도쿄(東京)대학교에서 박사과정을 수료하였다. 한국학술진흥재단 파견 박사후과정(Post-Doctor)으로 일본 게이오(慶応義塾)대학교에서 방문연구원으로 연구하였다. 그 후, 일본 문부성 일본학술진흥회(JSPS)의 초청으로 2년간 일본도쿄(東京)대학교에서 특별연구원으로 연구를 수행하였다. 최근 영국 버밍엄대학교(University of Birmingham)에서 방문연구원으로 1년 6개월 동안 연구하였다. 현재는 건국대학교 행정학과(Glocal Campus)에서 부교수로 재직중에 있다. 주요 관심분야로는 일본과 영국의 정치행정, 거버넌스론, 사회 영, 지방행정 등이다. 지금까지 발표된 저서와 논문으로는 <지방정부의역량과정책혁신: 이론과 실제>(박영사, 2008). <지방정부의 역량과과 영혁신: 국내외 사례연구>(박영사, 2008). <지방정부의 실증연구>(한울, 2001). 지방행정체제개편: 미미한 성과 기나긴 여정(2010). 등이 있다. 연락처는 Tel. 011-9152-8695. E-mail: sosoon74@hanmail.net