

연구논문

한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제*

조 인 영**
이 병 량***

- I. 들어가며
- II. 지방자치 이후 한국의 중앙정부-지방정부 관계:
분권 과제의 구조
- III. 중앙정부와 지방정부 관계와 관련한 몇 가지 질문
- IV. 마치며: 자치와 분권을 위한 새로운 접근

〈요약〉

이 연구는 지방자치 이후 한국의 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정에서 중요한 과제로 대두되고 있는 분권의 구조를 밝히고자 하였다. 그리고 바로 이 분권이라는 과제가 한국 지방자치가 직면한 문제의 해결을 어렵게 하는 잘못 설정된 지향점이 아닌가 하는 의문을 제기하였다. 지방자치의 도입에도 불구하고 한국의 지방정부는 여전히 재정적인 측면을 비롯한 다양한 영역에서 중앙정부에 의존하고 있으며 그 의존성은 오히려 심화되고 있다. 이러한 상황에서 지방정부 간의 격차도 더욱 커지고 있다. 이 연구는 이와 같은 격차에서 발생하는 지방정부 간 이해관계의 분화가 분권의 과제를 더욱 어려운 것으로 만들고 있다는 점을 지적하였다. 이 연구는 분권 과제의 곤란성을 더욱 심화시키고 있는 요인으로 지방정부의 역량 측면에도 주목하였다. 단체장의 막강한 권한에 의한 지방 관료제의 정치화 현상, 역량 정체 등은 풀뿌리 민주주의에도 행정서비스의 효율성 제고에도 부정적인 영향을 미칠 수 밖에 없다. 이는 현재의 지방자치가 풀뿌리 민주주의와 주민에 대한 행정서비스 수준의 제고에는 크게 기여하지 못하고 있지만 지방정부와 단체장에게는 충분한 권한을 주고 있는 현실의 반영으로 해석될 여지도 있다. 지방정부의 주민들이 지방자치가 줄 수 있는 ‘차이’에 대해 수용할 준비가 되어 있지 않고 여전히 중요하고 어려운 문제는 중앙정부가 해결의 주체로 나서야 한다고 보는 것은 이와 같은 현실에 대한 인식에서 출발하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 중앙정부-지방정부 관계의 현실은 현재 일반적으로 합의가 되고 있으며 또 규범적으로 올바른 것으로 여겨지고 있는 분권의 강화라는 과제를 근본적인 수준에서 다시 고민할 필요가 있음을 드러내 주고 있다.

[주제어: 분권, 중앙정부-지방정부 관계, 지방자치, 지방정부의 역량, 지방 관료제]

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018 S1A3A2075609)

또한 이 논문은 국회미래연구원의 연구보고서 『국가의 민주적 질 제고를 위한 개혁(2020.12.31.)』에 저자들이 참여한 원고를 학술논문의 형식으로 수정·보완하여 2021년 한국행정학회 하계 학술대회에서 발표한 것에 기초하였음을 밝힌다.

** 제1저자, 연세대학교 글로벌행정학과 조교수(iycho@yonsei.ac.kr)

*** 교신저자, 경기대학교 사회과학대학 행정학전공 교수(libertas@kyonggi.ac.kr)

I. 들어가며

한국의 지방자치제도는 민주화의 산물이다. 1961년 5월 16일 군사정변 직후 <군사혁명위원회 포고> 제4호에 의해 전국의 지방의회가 해산되고, 이듬해인 1962년 12월 26일 개정된 헌법을 통해 무기한 유보되었던 지방자치제도는 1987년의 민주화 운동의 결실인 9차 개정 헌법에서 다시금 제도적으로 보장받기에 이르렀다. 이후 지방자치법의 개정 등을 통해 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 6월 27일에는 지방의회와 지방자치단체장의 선거가 전국적으로 동시에 열리면서 한국의 지방자치는 명실상부하게 제도화되었다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

이처럼 본격화한 지 25년이 넘어가는 한국의 지방자치가 그야말로 지방의 자치로 이어지고 있는지에 대해서는 부정적인 평가가 주를 이루고 있다. 이러한 부정적인 평가의 근거는 지방자치를 통해 기대하고자 하는 바에 따라 다양하지만, 그 핵심은 한국은 여전히 중앙정부가 지방정부¹⁾를 다양한 방식으로 통제하고 있는 반쪽의 자치라는 점에 있다.²⁾ 이 때문에 지방자치의 제도화에도 불구하고, 여전히 존재한다고 여겨지는 중앙정부에 대한 지방정부에 대한 통제를 완화하고 중앙정부와 지방정부의 관계를 정상화하고자 하는 시도 역시 지속되고 있는 것이 현실이다. 이처럼 지방자치에 걸맞은 중앙정부와 지방정부 관계의 형성은 ‘분권’이라는 명료한 지향점을 향하고 있다. 이는 비록 현재 답보 상태에 머무르고 있지만 문재인 정부가 추진하고자 하였던 헌법 개정에 담겨 있는 기본 정신 중 하나가 ‘분권국가’라는 점을 통해서도 확인할 수 있다.³⁾

1) 한국의 경우 중앙정부와 상대되는 개념으로 지방정부라는 표현이 옳지 않다는 주장이 있다. 엄밀한 의미에서 한국의 지방정부는 사법권이 존재하지 않고 또 입법권, 재정권, 조직권 등이 제한되어 있어 정부라기보다는 지방자치단체로 규정하는 것이 옳을 것이다. <지방자치법>에서도 지방자치의 수행 주체를 지방자치단체로 명확히 규정하고 있기도 하다. 그러나 이 글에서는 이런 엄밀한 구분을 적용하지 않고 중앙정부에 상대되는 지방자치 수행의 주체를 지방정부로 통칭하고 법적인 개념을 그대로 사용할 경우 등에 한하여 지방자치단체라는 개념을 혼용해서 사용하고자 한다.

2) 예를 들면 서울시의 청년수당과 성남시의 청년배당을 둘러싼 중앙정부와 지방정부와의 갈등 사례에 대해 분석한 박순종·신현두(2019: 84)는 한국의 중앙정부와 지방정부의 관계는 여전히 계층제에 가깝고 “지방자치제도의 부활과 부단한 분권화의 노력으로 인해 우리나라 지방정부가 상당한 정책 자율성을 갖고 있으며, 이러한 시대적 변화로 인해 정부간 관계가 네트워크 거버넌스로 변화하고 있다는 일부 주장은 아직 시기상조인 것으로 판단”된다고 결론을 내리면서 이는 기존의 연구 결과와 대체로 일치하는 것이라는 점을 지적하고 있다.

3) 문재인 정부는 집권 초기 연방제 수준의 자치분권을 실현하겠다는 의지를 밝히면서 이를 헌법의 개정을 통해 구체화하겠다는 전략을 제시하였다. 문재인 정부의 분권에 대한 의지는 2017년 10월

이런 상황을 전제로 할 때 현재 한국에서 중앙정부와 지방정부 관계에 대한 이해와 평가, 그리고 이를 바탕으로 한 개혁의 초점은 분권이라는 과제에 맞추어져 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 전제로 이 연구는 먼저 민주화와 그 산물로서 지방자치의 실시라는 중앙정부와 지방정부와의 권력관계의 변화 속에서 분권이라는 과제가 어떻게 정립되어 있는지를 확인한다. 즉 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 분권의 구조가 어떻게 형성되어 있는지를 밝히려는 것이다. 이 연구는 이와 같은 구조를 규명하는 과정에서 우리가 직면하고 있는 과제, 즉 한국에서 중앙정부-지방정부 관계의 개혁이라는 과제가 어떠한 성격을 지니고 있는지를 확인하고자 한다. 그 과정에서 이 연구는 혹시나 분권이라는 자명해 보이는 지향점이 잘못된 것이거나 혹은 달성할 수 없는 것은 아니었는지 질문하고자 한다. 이와 같은 질문을 던지고자 하는 이유는 그간 전가의 보도처럼 사용되었던 분권의 과제와 또 실제의 추진에도 불구하고 여전히 같은 문제와 같은 해결책이 제시되고 있는 상황에 대한 근본적인 검토가 필요한 상황이 되지 않았나 하는 문제의식에서 찾을 수 있을 것이다. 또한 이 연구는 분권이라는 화두를 중심으로 한국의 중앙정부-지방정부 관계를 둘러싸고 있는 몇 가지 쟁점 혹은 모순을 드러내고자 한다. 이를 통해 향후의 논의를 진전시킬 수 있는 논쟁을 불러일으키고 현재 상황을 벗어날 수 있는 개선과제에 대한 논의를 보다 구체화하고자 한다.

27일 발표된 행정안전부의 『자치분권 로드맵(안)』을 통해 확인할 수 있다(행정안전부, 2017). 여기서는 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정 체계 구축 등의 핵심 전략 추진을 통해 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 실현하고 이를 지방분권형 개헌으로 지원하겠다는 계획이 구체적으로 명시되어 있다(행정안전부 자치분권 로드맵(안) 사이트 참조, <https://www.mois.go.kr/localselfgov/s01.html>, 2021. 6. 4. 일자). 그러나 현재까지 이루어진 자치분권의 추진 상황은 긍정적으로만 평가하기 어렵다. 물론 2020년 12월 9일 국회에서 통과된 <지방자치법> 전부 개정안은 기존의 한국 지방자치제에 일정한 변화를 가져올 수 있는 내용을 담고 있는 것으로 기대되고 있다. 그러나 그 구체적인 진전의 방향은 시행령의 개정 내용이 어떤 것일지를 확인해야 하는 상황이고, 또 기본적으로 그 골격에서 연방제에 버금가는 지방분권의 내용을 담고 있는가에 대해서는 회의적이다. 또한 문재인 정부의 잔여 임기를 고려하였을 때 지방분권형 개헌도 난망한 상황이다. 분권에 대한 문재인 정부의 의지가 얼마나 남아 있는지를 회의적으로 바라보게 하는 단적인 증표는 현재까지도 행정안전부의 『자치분권 로드맵(안)』이 (안)을 떼지 못하고 있다는 점이다. 또한 관련 홈페이지의 자료의 부실, 특히 2017년 이후 관련 보도자료가 하나도 없는 상황 등도 분권에 대한 문재인 정부의 의지에 대해 긍정적으로 평가하기 어렵게 만들고 있다(행정안전부 자치분권 로드맵 사이트, <https://www.mois.go.kr/localselfgov/index.html>, 2021.6. 4. 참고).

II. 지방자치 이후 한국의 중앙정부-지방정부 관계: 분권 과제의 구조

이미 언급하였듯이 ‘분권’은 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 개혁 과제에서 핵심적인 의미를 지니고 있다. 연방제 수준의 자치분권이라는 비전의 모호성에도 불구하고 분권국가는 헌법 개정의 지향점이어야 할 뿐만 아니라 한국 지방자치의 미래여야 하는 것으로 여겨지고 있다. 그렇다면 ‘분권’은 어떤 의미를 지니고 있을까? 이 장에서는 분권의 개념과 의미를 논의하고 더불어 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 분권이 지니는 구체적인 상황에 대해 정리할 것이다. 이를 통해 분권의 과제가 그 외면적인 명료함과 달리 도달하기 매우 어려운 과제임을 드러내 보이고자 한다.

1. 분권의 개념과 의미

교과서적인 의미에서 지방자치를 정의하자면 “한 국가의 일정 지역에 거주하는 주민이 그 지역과 관련된 공공 분야의 일을 스스로 결정하고 처리하는 것”이다(이종수 외, 2015: 409). 이런 정의에는 지방정부의 운영이 지역 주민의 의사와 참여를 통해서 이루어져야 한다는 점과 더불어 국가 내부에 별도의 공공단체가 국가로부터 일정한 권한과 재원을 넘겨받아 자율적으로 사무를 처리할 수 있어야 한다는 점이 전제되어 있다(이종수 외, 2015: 409). 즉 지방자치는 필연적으로 중앙정부와 구분되는 지방정부의 존재를 전제로 성립한다는 것이다. 그리고 당연히 지방정부는 지역과 관련된 공적인 일을 스스로 결정하고 집행하기 위한 권한을 보유하여야 하고 이는 중앙정부의 공적 사무 결정과 처리에 있어 일정한 제한 혹은 유보가 존재하게 된다. 이처럼 공적 사무 결정 및 처리를 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 권한의 범위, 혹은 그를 둘러싼 권력관계는 지방자치의 매우 중요한 쟁점이 될 수밖에 없다. 특히 한국의 경우처럼 중앙집권적 정부체제를 유지하다가 일정한 시점부터 지방자치를 실시하기로 하고 지방정부를 창설한 경우 중앙정부의 권한을 어디까지 지방정부에게 부여할 것인가의 문제, 즉 분권의 문제는 지방자치의 핵심을 이루게 된다.⁴⁾

4) 물론 지방자치는 진공 속에 존재하는 것이 아니라 역사와 환경의 산물이다. 예를 들어 지방자치의 모범으로 여겨지는 미국의 경우 지방자치의 활성화를 위하여 혹은 온전한 지방자치를 위하여 연방 정부의 권한의 어느 부분까지 지방정부에 위임한다는 식으로 중앙정부-지방정부 관계가 구축된 것은 아니다. 미국의 지방자치는 그야말로 다양하게 성립하고 발전한 지역의 정부 형태 및 운영 방식이 인정되고 수용된 형태로 전개되어 왔기 때문이다(전영평,

분권은 용어는 사전적으로 “권력이나 재원의 이양”을 의미하는 개념이다. 그렇다면 지방자치에서 중요한 의미를 지닌 지방분권은 “중앙에서 지방으로 결정권이 ‘이양’ 되는 것”이라거나, 혹은 “중앙정부로부터 지방정부로 권한과 재원이 ‘이양’ 되는 현상”으로서 상위 정부와의 관계에서 독립성과 자율성을 의미하는 개념으로 정의될 수 있을 것이다(이승종, 2003: 76-78; 염명배, 2004: 25-26; 이병량, 2007). 이와 같은 분권은 지방자치의 전제 조건으로서뿐만 아니라 그 자체로 ‘좋은 것(good)’으로 받아들여지고 있기도 하다. 즉 분권은 중앙집권이 드러내는 문제를 치유하는 동시에 국가의 발전과 좋은 거버넌스의 형성으로 이어지지는 치료제와 같은 역할을 한다는 것이다⁵⁾(유재원, 2018).

이처럼 분권을 통해 기대할 수 있는 좋은 것은 매우 다양한 차원에서 논의되고 있다. 예를 들면 전영평(2008: 226)은 국내에서 이루어진 기존의 관련 논의들을 정리하여 분권을 강화해야 한다는 주장에서 분권이 1) 주민의 민주주의 학습에 도움이 되고, 2) 행정서비스의 효율성을 제고하며, 3) 자치단체 간의 경쟁을 유발하고, 4) 지역의 다양성을 확보할 수 있는 한편 5) 국가와 지역 사회의 발전에 도움을 준다는 근거를 발견할 수 있다고 정리하였다. 이처럼 주로 분권 강화 논리의 차원에서 제기된 국내 연구의 주장과는 별도로 외국의 연구에서도 분권의 가치는 자율성, 민주주의, (시민) 참여, 효율성, 책임성, 대표성, 공동체적 일체감 등 다양하게 논의되어 온 것 역시 사실이다(Sharpe, 1970; Goldsmith, 1992; Kjellberg, 1995, Martinez-Vazques & McNab, 2003).

특히 분권은 용어 그 자체로 그 대척점에 서 있는 ‘집권’이라는 용어에 대비되어 권한의 배분을 통하여 환경의 변화나 고객의 요구에 유연하게 잘 대응할 수 있으면서도 참여를 통해 다양한 의견을 수용할 수 있는 방편이라는 인상을 지니고 있다. 토크빌(A. D. Tocqueville)의 유명하고도 전통적 논의에 근거하지 않더라도 분권이 민주주의 혹은 민주주의의 발전에 핵심이 되는 조건이라는 점에 대해서는 별다른 이견이 존재하지 않는다.⁶⁾ 그런 의미에서 분권은 풀뿌리 민주주의 그 자체를 의미하기도 한다.

2008: 233-236).

5) 지방분권은 지역 주민의 수요를 반영한 공공재 공급을 가능하게 한다고 보는 오츠(Oates)나 지방정부 간의 공공재 공급에서의 경쟁과 주민의 선택을 통하여 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다고 보는 티부(Tiebout)의 주장 등은 분권을 지지하는 전통적인 논리가 되고 있다(Oates, 1972; Tiebout, 1956).

6) 한국의 지방분권의 현실에 대해 비판적으로 평가하고 있는 유재원(2018: 8)에 따르면 분권이 민주주의에 기여하는지에 대한 반대의 논리도 얼마든지 존재한다고 한다. 특히 일반 시민의

그뿐만 아니라 분권은 공공재의 공급에서도 티부(Tiebout, 1956)에 의해서 논의된 바 있듯이 경쟁을 통한 효율성을 달성할 수 있는 조건으로 인식되고 있다. 요약하자면 분권은 민주주의와 효율성이라는 쉽게 조화되지 않는 가치를 동시에 달성할 수 있는 유효한 전략이자 목표로 받아들여지고 있다는 것이다.

2. 한국에서 지방분권 과제의 구조

한국은 지방자치의 실시 이후 출범한 정부마다 정도의 차이는 있지만, 분권을 매우 중요한 과제로 설정하고 또 실제로 이를 실천해왔다.⁷⁾ 그런데 이를 자세히 검토해 보면 한국의 경우 분권 과제는 동일한 주민을 대상으로 제공되는 행정서비스의 제공 주체가 누가 되어야 하는가의 문제를 중심으로 설정되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 한국의 지방자치가 그것이 없던 상태에서 제도의 정비를 통해서 새롭게 주입된 역사를 가졌기 때문에 나타나는 귀결이다. 즉 모든 행정서비스의 제공 주체가 중앙정부였던 상황에서 지방자치의 도입을 통해 지방정부가 구성되었고 또 새로이 구성된 지방정부가 맡아야 할 일이 무엇인가를 정하는 것이 곧 분권 과제의 핵심이 되었던 것이다. 또한 새롭게 지방정부가 맡게 된 일을 수행하기 위해서는 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양이 필연적으로 이루어져야 했고 그 이양의 정도가 분권의 정도를 의미하게 되었다. 결국 한국에서의 분권 과제는 주민에 대한 행정서비스의 제공, 다시 말하면 정부의 사무를 중심으로 중앙정부-지방정부를 어떻게 설정해야 하는가를 중심으로 설정되었다.

문제는 정부의 사무를 수행하기 위해서는 그에 상응하는 재원이 존재해야 한다는 점이다. 그런 의미에서 한국에서의 분권과 관련된 과제는 재원의 이양에 초점을 맞춘 재정분권을 중심으로 추진되어왔다. 넓은 의미에서 재원의 이양으로 정의될 수 있는 재정분권은 가장 근본적인 수준에서는 중앙정부의 세원을 지방으로 이양하는 것을 포

요구가 아니라 중앙의 정치세력에 의해 하향적으로 도입된 분권은 권위주의 강화의 촉진제가 될 수 있다고 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 분권의 민주주의적 가치 혹은 민주주의에 대한 기여는 교과서적인 차원에서 또 이론적 차원에서 일반적으로 수용되고 있는 일종의 규범인 것이 사실이다.

7) 전영평(2008: 226)은 이에 대해 한국의 지방분권은 지방자치와 동의어가 될 정도이며 그로 인해 한국의 지방자치 논의와 실천이 지방분권의 논의와 실천으로 점철되는 정도에 이르렀다고 하면서 이를 분권 집착적 사고방식이라고까지 평가하고 있다.

함하여, 이에 수반하여 지방정부가 독립적으로 재원을 조달하고, 이를 자율적으로 운용하는 재정기능의 독립이 이루어진 상태를 포함하고 있다. 이는 정부의 모든 의지와 행위가 궁극적으로는 재원의 조달과 운용에 의해 현실화되고 표현된다는 점을 고려한다면 재정분권은 지방분권의 핵심일 뿐만 아니라, 지방자치의 불가결한 조건이라 할 수 있다(이병량, 2005).

그런데 왜 여전히 분권의 과제는 미완의 상태에 놓여 있고 또 여전히 지방자치를 위한 기본 과제로 새삼스럽게 논의되고 있을까? 이는 한국에서 중앙정부에서 지방정부에로의 재원의 이양, 즉 재정분권이 기본적으로 두 가지 상충된 목표를 동시에 충족시켜야만 하는 과제이기 때문이다. 왜냐하면 지방정부로의 재원 이양, 혹은 재정분권은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형 문제를 해소하는 동시에 지방정부 간의 수평적 재정 불균형의 문제를 해소해야 하는 과제이기 때문이다. 그런데 재정분권의 이 두 가지 과제는 어떻게 서로 상충이 되어있을까?

기본적으로 국가의 전체 사무를 중앙정부와 지방정부로 나누었다면 이를 수행하기 위해 소요되는 재원 역시 중앙정부와 지방정부가 비례하여 조달하여 사용할 수 있어야 할 것이다. 이와 관련한 재정분권의 과제가 바로 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형의 문제를 규정한다. 그런데 한국의 경우 잘 알려져 있듯이 중앙정부와 지방정부의 재원 배분이 수행하는 사무에 비례하여 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황은 먼저 중앙정부와 지방정부가 사무 처리를 위해 동원할 수 있는 가장 기본적인 재원인 국세와 지방세의 비중을 통해 확인할 수 있다.

〈표 1〉 국세와 지방세 비중(1995~2019)

(단위: 조원)

	1995	2005	2015	2016	2017	2018	2019
조세	72.1	163.4	288.9	318.1	345.8	377.9	383.9
(GDP대비,%)	16.5	17.1	17.4	18.3	18.8	19.9	20.0
국세	56.8	127.5	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5
(국세 비중,%)	78.8	78.0	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4
지방세	15.3	36.0	71.0	75.5	80.4	84.3	90.5
(지방세 비중,%)	21.2	22.0	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6

출처: e-나라지표 국세 및 지방세 비중 항목

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123 (2021. 6. 7. 검색)

위의 〈표 1〉은 지방자치가 본격적으로 실시되기 시작한 1995년 이후 통계 자료가

제공되고 있는 2019년까지의 국세와 지방세 비중의 추이를 보여주고 있다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이 지방자치가 시작된 해인 1995년의 약 72.1조 원의 전체 조세액 중 국세는 약 56.8조 원으로 78.8%를 차지하고 있었다. 반면 같은 해의 지방세는 15.3조 원으로 전체 조세액의 21.2% 수준에 머무르고 있었다. 그런데 이러한 국세와 지방세의 비중은 2019년까지 큰 변화 없이 유지되고 있다. 박근혜 정부 시절인 2015년의 경우 전체 조세액(약 288.9조 원) 중 국세와 지방세의 비중이 각각 75.4%(약 217.9조 원)와 24.6%(약 71.0조 원)로 다소간의 변화가 나타나기도 했으나 다시 지방세의 비중이 축소되는 경향이 나타나고 있는 것으로 확인되고 있다.⁸⁾ 이는 가장 최근 연도인 2019년의 경우 전체 조세액 약 383.9조 원 가운데 국세가 약 293.5조 원으로 76.4%, 지방세가 약 90.5조 원으로 23.6% 수준에 머무른 것으로 알 수 있다.

세원의 비중이 이처럼 대체로 8:2 정도로 나누어지는 상황이라면 중앙정부와 지방정부의 지출도 대체로 그와 비슷한 수준을 유지하고 있어야 할 것이다. 정부의 지출은 달리 말하면 정부가 하는 일을 화폐적으로 표현하는 것이기 때문에 이는 중앙정부-지방정부의 사무나 권한의 배분 정도를 나타내는 것이기도 할 것이다. 그런데 현실은 한국의 중앙정부-지방정부의 지출 수준이 세원의 비중과는 크게 차이가 나고 있음을 보여주고 있다. 아래의 <표 2>는 한국 지방정부의 지출이 전체 조세액에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 여기서 주목할 만한 점은 한국의 재정구조 상 중앙정부의 예산액 가운데 상당한 규모가 지방정부에 이전되고 있다는 사실이다.⁹⁾ 따라서 지방정부가 실제로 사용하는 재원의 규모는 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 재원인 교부금, 국고보조금 등을 포함하여 산정할 필요가 있다. 아래의 <표 2>는 한국의 중앙정부의 지방이전 재원 규모와 함께 지방정부의 지출액과 총조세 대비 비중을 함께 보여주고 있다.

8) 박근혜 정부에서는 국세인 부가가치세 수입의 5%에서 11%로 지방소비세 재원 확대(2013)한 조치와 등록면허세 인상(2014), 담배소비세 인상(2015) 등의 지방세 확대 조치가 취해졌다. 박근혜 정부의 경우 일반적으로 지방분권에 대한 의지가 강하지 않았던 것으로 평가되고 있음에도 불구하고 이외에도 다양한 지방세 확대를 위한 과제를 수행하여 지방세의 비중이 다소 높아진 것으로 나타나고 있다(권오성·탁현우, 2018: 189). 그러나 이와 같은 조치를 통한 지방세 확대 성과도 일시적인 수준에 머물러, 전체 조세액 중 지방세의 비중은 다시 감소 경향을 보이는 것으로 확인되고 있다.

〈표 2〉 한국의 지방정부 지출 자원 규모(1995~2020)

(단위: 조원)

	1995	2005	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지방이전재원	22.5	59.5	120.9	128.4	144.9	149.6	170.4	177.2
- 교부금	13.7	43.8	74.8	81.7	97.1	99.4	111.6	111.6
- 양여금	4.9	-	-	-	-	-	-	-
- 국고보조금	3.9	11.3	46.1	46.7	47.8	50.2	58.8	65.6
- 광특회계	-	4.4	-	-	-	-	-	-
지방가용재원	37.8	95.5	191.9	203.9	225.3	233.9	258.3	268.2
(총조세 대비, %)	52.4	58.8	66.4	64.1	65.2	63.2	67.5	70.0

출처: e-나라지표 중앙정부 지방이전 자원 규모 항목

[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043\(2020. 10. 27. 검색\)](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043(2020. 10. 27. 검색))

위의 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 지방자치 실시 이후 중앙정부에서 지방정부로 이전된 재원의 규모는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1995년 교부금, 양여금, 보조금을 합하여 약 22.5조 원의 수준이었던 지방 이전 재원의 규모는 2020년에는 약 8배에 달하는 약 177.2조 원에 달하고 있다. 이와 같은 지방 이전 재원 규모의 확대는 지방정부의 가용재원의 규모를 꾸준히 증가시키고 있는 동시에 총 조세 가운데 지방정부의 사용 비중도 높이고 있는 것으로 확인되고 있다. 이는 1995년의 경우 총 조세 대비 지방정부의 사용액의 비중이 52.4% 수준이었던 것이 꾸준히 증가하여 2020년에는 70.0% 수준까지 이른 것으로도 잘 알 수 있다.

9) 예를 들어 2020년의 중앙정부와 지방정부의 재정사용액 세부 내역은 아래의 표와 같이 정리되고 있다(행정안전부, 2020: 11). 아래의 표를 통해 확인할 수 있듯이 현재 중앙정부는 지방정부에 지방교부세와 국고보조금을 이전하고 있다. 더불어 중앙정부와 지방정부가 지방교육에도 교육재정교부금과 보조금의 형태로 이전되는 재원이 존재한다. 이러한 이전재원을 감안한 재정 사용액의 경우 중앙정부와 지방정부의 비중은 역전되어 지방정부의 재정사용액이 중앙정부에 비해 약 10% 이상 커지는 것을 확인할 수 있다. 이런 상황은 단지 2020년에 국한된 것이 아니고 지방자치 실시 이후 꾸준히 유지되고 있는 것이다.

〈표〉 중앙정부와 지방정부의 재정사용액 실제(2020년)

(단위: 억원)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육
예산서상 규모		3,862,379(54.1%)	2,532,263(35.5%)	739,014(10.4%)
이전 재원 중계 내역	계 (△1,812,398)	△1,698,465	△136,229	22,296
	① 중앙정부 → 자치단체	△1,103,180 [지방교부세 522,068 국고보조금 581,112]	(1,101,193) 중 1,987 ¹⁾ [지방교부세 493,705 국고보조금 607,488]	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△595,285 [교육교부금 553,722 ²⁾ 교육보조금 1,247 + 유아교육지원특별 40,316보통	-	(579,933) 중 15,347 [교육교부금 535,140 교육보조금 7,954 학령연장특별 36,843]
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△138,216 [전출금(의무) 107,733 보조금(재량) 30,478]	(131,267) 중 6,949 ³⁾ [전출금(의무) 117,302 보조금(재량) 13,963]
재정 사용액		2,163,914(40.7%)	2,396,034(45.0%)	761,310(14.3%)

이처럼 재정에 있어서 중앙정부-지방정부 관계에서 나타나고 있는 특징은 정부의 행정서비스 제공에 소요되는 재원의 조달 측면에서는 중앙정부가 압도적으로 우위에 있는 반면 지방정부가 이 재원을 더 많이 사용하고 있다는 점이다. 따라서 중앙정부는 지방정부에 재원의 이양을 통해 지원하게 되고, 이는 당연히 지방정부의 입장에서는 재정적 자율성의 약화로 이어지게 된다. 그런 의미에서 중앙정부에 집중된 재정적 권한을 지방정부로 분산하는 재정 분권은 중앙정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형을 해소하기 위해 반드시 필요한 것으로 여겨진다. 지방정부가 지역의 주민들에게 필요한 행정서비스를 스스로 결정하여 제공할 수 있는 역량을 강화한다는 측면에서 재정 분권은 지방자치 혹은 분권의 가장 우선적인 과제로 여겨지기도 한다.

이처럼 재정 분권의 과제는 어떤 의미에서 매우 간단한 해답을 지니고 있는 것으로 보인다. 위의 상황을 통해 논리적으로 도출할 수 있는 그리고 현실적으로도 빈번하게 논의되고 있는 대안은 중앙정부와 지방정부의 기본 재원인 국세와 지방세의 비중을 조정하는 것이다. 한국의 지방자치는 중앙정부와 지방정부의 사무와 권한이 처음부터 따로 있었던 것을 수용한 것이 아니라 중앙정부가 독점하던 사무와 권한을 지방자치 실시와 지방정부의 설립으로 분배하는 역사를 가져왔다. 따라서 국세와 지방세의 비중도 사무와 권한의 비중에 따라 조정이 가능한 것이다. 이런 문제 인식은 문재인 정부의 분권 계획에서 국세-지방세 비중을 현재의 8:2 수준에서 6:4 수준으로까지 개편하겠다는 것으로 구체화되고 있기도 하다(자치분권위원회, 2018). 그리고 또 이와 같은 분권의 방향은 이전에도 꾸준히 논의되어 왔다. 그런데 이와 같은 명확하고 쉬운 대안이 현재까지 제대로 현실화되지 못하고 있을까? 그 이유는 바로 지방정부와 지방정부 간의 수평적 재정 불균형이 존재하는 상황에 있다.

지방정부와 지방정부 간의 수평적 재정 불균형의 원인인 기본적으로 세원의 불균형한 분포와 관계되어 있다. 잘 알려져 있듯이 한국의 수도권 집중 현상은 산업화 이후 지속되어 오고 있다. 그리고 그러한 경향은 지방자치의 실시와는 관계없이 지속되어 오고 있다. 그 결과 2020년 서울, 경기, 인천을 지칭하는 수도권의 인구가 전체 인구의 50%를 넘는 일이 벌어졌다.¹⁰⁾ 인구의 집중은 그와 상응하게 산업 및 경제, 사회 활동의 집중으로도 이어졌다. 예를 들면 2019년의 연구 결과이긴 하지만 권영섭 외(2019: 191)에 따르면 1,000대 대기업 본사의 74.8%와 고용보험 신규가입자의 60.8%가 수도권에서 집중되어 있고 소비의 측면에서도 개인카드 소비지출의 81%가 수도권에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그 결과 수도권 이외의 많은 지역은 소멸

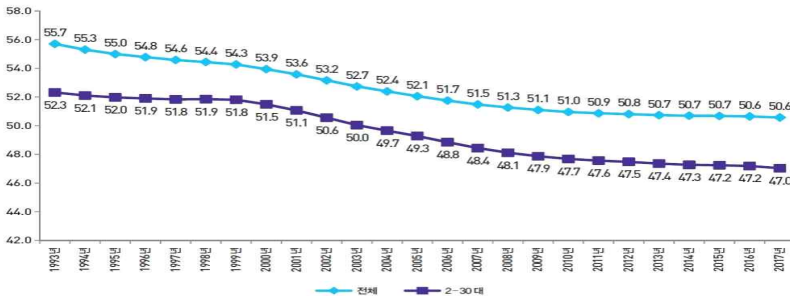
위기에 놓여 있을 정도로 심각한 상황에 놓여 있는 것으로 보고되고 있기도 하다.¹¹⁾

이처럼 수도권으로의 집중 현상이 심화하면서 수도권을 중심으로 한 지방정부와 그 외 지역의 지방정부 간에는 세원의 격차 그리고 그로 말미암은 재원 조달 능력도 더욱 확대되고 있다. 이는 지방정부의 재정력을 보여주는 가장 기본적인 지표인 재정 자립도를 통해 확인할 수 있다. 아래의 <표 6>은 자료가 제공된 2001년 이후 한국 지방정부의 재정자립도를 광역자치단체를 기준으로 정리한 표이다.¹²⁾

- 10) 수도권 인구 집중 경향은 아래의 그림을 통해서 확인할 수 있다. 특히 눈에 띄는 점은 20~30대의 청년 인구의 비중이 비수도권에서 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 20~30대 청년 인구의 경우 2004년 이미 비수도권의 비중이 50% 이하로 떨어졌다. 이는 비수도권의 경제 활동 수준을 반영하는 것이기도 하고 또한 수도권의 인구 집중이 향후에도 지속할 수 밖에 없는 상황을 반영하기도 한다.

<그림> 수도권 대비 비수도권의 상대 인구비중의 변화 추이

(단위 : %)



출처: 이상호(2018: 4)

- 11) 관련하여 한국고용정보원에서 개발한 소멸위험지수라는 지표가 활용되고 있다. 소멸위험지수는 (20~39세 여성인구 수/65세 이상 고령 인구 수)로 구하는데 이 지수가 0.5에 미치지 못하면 소멸 위험 지역으로 분류된다. 참고로 위의 지수를 적용하여 분류된 소멸 위험 지역은 기초자치단체를 기준으로 2013년 7월 기준 75개에서 2018년 6월 기준 89개로 증가하였다(이상호, 2018). 한편 최근 보도에 따르면 같은 지수에 의해 분류된 소멸 위험 지역은 2020년 5월을 기준으로 105곳으로 증가하였고 그 가운데 92.4%인 97곳이 비수도권 지역이었다(“위기의 대한민국: 인구소멸 위험 지역 100곳 넘었다.” 『한국경제신문(인터넷판)』, 2020. 10. 7.).
- 12) 재정자립도는 일반회계의 세입 중 지방자치단체의 자체 수입인 지방세와 세외수입의 비율로 정의되는데 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로 일반적으로 활용되고 있는 지표이다. 재정자립도가 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미한다.

〈표 3〉 한국 지방정부의 재정자립도 변화 추이(2001~2020)

광역자치단체	2001	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전국	57.6	56.2	52.2	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4
서울특별시	95.6	96.1	85.8	84.3	84.7	85.0	84.3	82.2	81.4
부산광역시	74.4	73.4	57.6	56.8	60.1	60.1	58.7	56.7	54.8
대구광역시	75.3	73.9	56.3	53.1	57.1	56.6	54.2	51.6	50.5
인천광역시	77.7	70.0	70.4	64.4	67.0	65.4	67.0	64.6	59.8
광주광역시	63.6	60.6	47.5	49.3	51.5	49.2	49.0	46.8	45.3
대전광역시	74.9	75.0	56.3	54.9	55.0	57.1	54.4	48.2	46.0
울산광역시	76.4	69.9	67.2	72.0	72.2	69.9	66.0	59.7	56.2
세종특별자치시	-	-	-	54.8	59.0	70.5	69.2	72.7	64.8
경기도	78.0	76.2	72.8	66.6	67.4	70.1	69.9	68.4	64.8
강원도	29.8	27.5	27.1	25.9	27.1	29.1	28.7	28.6	28.8
충청북도	36.5	31.7	33.7	34.8	35.2	38.1	37.4	35.9	34.8
충청남도	30.5	32.7	36.6	35.2	38.7	39.3	38.9	37.8	38.3
전라북도	27.7	25.1	24.6	27.6	29.7	28.6	27.9	26.5	30.1
전라남도	22.0	19.9	20.6	22.8	23.8	26.2	26.4	25.7	28.1
경상북도	31.3	29.6	29.3	30.0	33.3	32.7	33.3	31.9	32.1
경상남도	39.5	37.5	42.9	43.3	43.5	45.0	44.7	40.5	40.0
제주특별자치도	33.6	39.3	26.1	36.4	38.2	39.6	42.5	36.5	40.1

출처: 통계청 국가통계포털 재정자립도 항목(2020. 10. 28. 검색)

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N

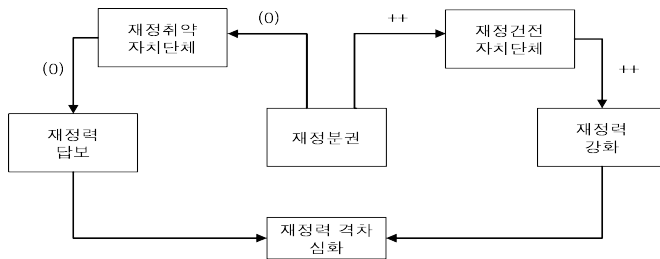
위의 〈표 3〉에서 확인할 수 있듯이 한국의 지방정부의 재정자립도는 2001년 이후 경향적으로 하향하고 있는 모습이 나타나고 있다. 지방정부의 재정자립도 하향은 중앙 정부와 지방정부의 수직적 재정 불균형의 증표가 되는 것이다. 그러나 여기서 더 중요한 점은 지방정부-지방정부 간의 수평적 재정 불균형 역시 매우 심각하고 또 해소의 여지가 보이지 않는다는 사실이다. 2020년을 기준으로 보았을 때 특별시와 광역시 가운데 서울(81.4%)과 인천(59.8%)이 재정자립도가 각각 1, 2위를 기록하고 있다. 특히 2001년만 하더라도 인천과는 비슷한 수준이었던 타 광역시의 재정자립도는 급격하게 하락하면서 2005년에는 부산, 대구, 대전에 뒤지고 울산과 거의 같은 수준이었던 인천의 재정자립도 수준이 2020년에는 확고한 2위에 오른 점을 발견할 수 있다. 한편 도의 경우는 2001년 이후 경기도가 재정자립도 수준에서 압도적인 1위를 차지하면서 비슷한 수준의 도도 나타나고 있지 않은 상황이 확인되고 있다. 이와 같은 지방정부-지방정부 간 수평적 재정 불균형은 지방세 수입으로 해당 지방정부의 인건비를 충당하지 못하는 지

방정부의 수를 통해서도 확인할 수 있다. 2020년을 기준으로 전체 자치단체의 26.7%에 해당하는 65곳의 자치단체가 지방세를 포함한 자체 수입으로 인건비를 충당하지 못하고 있는데 그 가운데 수도권 자치단체는 인천 동구와 용진군 2곳에 지나지 않는 반면 나머지 63곳의 자치단체는 비수도권에 분포하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹³⁾

그렇다면 이러한 상황은 한국의 지방자치에서 분권이라는 과제의 추진을 어떠한 방식으로 구조화시키고 있을까? 이는 아래의 <그림 1>, <그림 2>와 같이 도식화할 수 있다.

<그림 1>에서 볼 수 있듯이 한국에서 재정분권은 지방정부에 두 가지 방향으로 영향을 미치게 된다. 우선 상대적으로 재원의 원천이 풍부하여 재정상황이 좋은 지방정부의 경우에는 재정분권을 통한 중앙정부로부터의 재원이양이 재정력 강화에 긍정적인 효과를 미치게 된다. 그러나 재원의 원천이 빈약하고 그 결과 재정상황이 취약하고, 이런 추세가 이어지고 있는 지방정부의 경우에는 중앙정부로부터의 재원의 이양을 포함한 재정분권이 재정력 강화에 미미한 영향을 미치거나 거의 영향을 미치지 못하게 될 것이다. 그렇게 된다면 이들 지방정부 간의 재정력 격차는 더욱 심해지고, 그 결과 공공재 공급에서도 상당한 양적·질적 차이가 나타나게 된다. 이러한 상황은 필연적으로 지방정부의 불균형한 발전과 격차로 이어지게 될 수밖에 없다(이병량, 2005: 225).

<그림 1> 지방분권 순환도



* ++ 기호는 재정분권이 재정건전자치단체의 재정력 강화에 긍정적으로 작용한다는 의미임

** (0) 기호는 재정분권이 재정취약자치단체의 재정력 강화에 미치는 영향이 미미함을 의미함

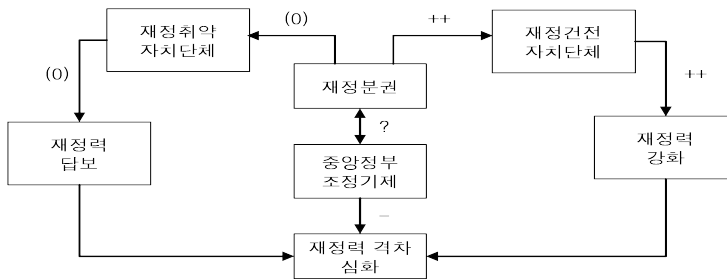
*** 출처: 이병량(2005: 224)

이런 이유로 중앙정부는 지방정부 간의 재정력 격차를 축소하기 위한 조정기제의

13) 지방재정통합공개시스템인 지방재정365 사이트의 해당 항목에서 검색한 내용을 바탕으로 정리하였다. 해당 사이트의 주소는 다음과 같고 검색일은 2020년 10월 29일이다(http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg500.xml&pjipyu=G10014).

필요성을 절감하게 되고, 이는 다양한 형태의 중앙정부 주도의 재정조정기제로 나타나게 된다. 결국 한국의 지방재정이 처하고 있는 문제를 해결하기 위해서는 재정분권과 재정분권이 발생시킬 수 있는 지방정부 간의 수평적 재정불균형을 완화하기 위한 중앙정부의 재정조정기제가 상호작용하는 대안이 필요한 것이다. 그런데 문제는 재정조정기제의 작동이 중앙정부의 지방재정에서의 권한 강화로 이어질 가능성이 높다는 사실이다. 이러한 구조에서는 자율적인 재원의 조달과 운용을 통한 지방정부의 자율성 강화라는 재정분권의 목표는 퇴색할 수 밖에 없다¹⁴⁾(이병량, 2005: 225-226).

〈그림 2〉 분권과 조정기제 순환도



* ++ 기호와 (0) 기호는 위의 〈그림 3〉과 같은 의미임

** - 기호는 중앙정부의 조정기제가 재정분권이 야기할 수 있는 재정력 격차의 심화를 완화하는 방향으로 작용한다는 의미임

*** 출처: 이병량(2005: 226)

14) 한국 지방자치에서 분권의 이러한 구조는 국책연구기관에서 이루어진 분권과제와 관련된 보고서에서도 확인할 수 있다. 이 연구는 균형발전을 풀뿌리 민주주의, 경제성장, 공공서비스 효과성, 재정규율 등과 함께 지방분권의 하위 목표 중 하나로 설정하면서 이러한 분권의 목표와 이를 실현할 수단과의 상호 연계성을 검토하고 있는데 아래의 표에서 제시된 것과 균형발전의 목표는 수단의 차원에서 다른 분권 목표와 거의 완전히 상충한다(권오성·탁현우, 2018: 141).

〈표〉 재정분권의 목표와 수단의 연계성

구분	풀뿌리 민주주의	균형발전	경제성장	공공서비스 효과성	재정규율
지방세 규모 확대	○	×	○	○	○
지방세 자율성 확대	○	×	○	○	○
신세원발굴 등 자체노력	○	×	○	○	○
지방지출 자율성 확대	○	△	○	○	○
지방예산제도 개편	○	△	○	○	○
주민참여 재정공개 확대	○	△	△	○	△
중앙정부 사전계획 및 심사	×	○	×	×	○
중앙정부 모니터링 및 평가	×	○	×	×	○
지방채 발행	○	×	○	○	×
지방교부세 규모 확대	△	○	△	△	△
보조금의 합리적 개편	△	△	△	△	△
수평적 형평성 제고	△	○	△	△	△

이처럼 분권을 추진하는 것이 지방정부 간의 불균형으로 이어지는 이와 같은 구조 속에서, 한국의 지방자치를 지방자치답게 만들기 위한 과제로 분권을 지속적으로 제기하는 것은 합당한 것일까? 이러한 질문의 제기가 오히려 한국의 지방자치와 중앙정부-지방정부 관계가 지닌 문제를 더욱 어렵게 하는 것이 아닐까? 지방자치 실시 이후 출범한 정부마다 추진된 분권의 과제가 결국에는 비슷한 자리를 맴도는 이유는 이와 같은 구조적 한계를 고려하지 않은 잘못된 지향점에 있는 것이 아닐까?

Ⅲ. 중앙정부와 지방정부 관계와 관련한 몇 가지 질문

위의 장에서 이 글은 지방자치 실시 이후 한국의 중앙정부와 지방정부 관계에서 가장 핵심적인 과제가 된 분권의 구조를 정리하고자 하였다. 요약하자면 한국에서의 분권은 중앙정부-지방정부 관계만이 아니라 지방정부-지방정부 관계에서 나타나는 불균형으로 인하여 균형의 과제와 교착이 되어 그 자체만을 지향할 수 없는 구조에 놓여 있다는 것이었다. 그리고 이러한 구조가 오히려 문제를 더욱 어렵게 만들지 않나 하는 의문을 제기하였다. 이 장에서는 이와 같은 상황에 대한 인식을 전제로 현재의 단계에서 한국의 중앙정부-지방정부 관계에서 짚고 넘어가야 할 몇 가지 사실을 질문의 형태로 확인하고자 한다.

1. 중앙정부-지방정부 관계는 어떻게 변화하였는가?

한국의 중앙정부-지방정부 관계를 진단하고 이를 개혁하기 위하여 먼저 던져져야 할 기본적인 질문은 지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방정부의 관계는 어떤 변화가 있었을까 하는 것이다. 이러한 질문은 지방자치 실시가 가져온 변화와 맥락이 닿아 있지만 그것과 완전히 일치하는 것은 아니다. 사실 이 질문은 우리가 지방자치에 대해 하는 기대 혹은 이념형으로서의 지방자치가 무엇이고 그 속에서 중앙정부와 지방정부의 관계는 어떤 것이었느냐의 것과 관계가 된다. 그런데 사실 이념형으로서 지방자치, 특히 그 속에서 중앙정부-지방정부 관계라는 것에 대한 완전한 합의란 존재하지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 대체로 지방자치를 통해서 기대할 수 있는 것은 풀뿌리 민주주의의 발전, 지방의 경제적 발전, 공공서비스 수준의 제고, 주민의 참여와 민주적

역량 강화, 지방정부의 역량 강화와 중앙정부와의 협력 등으로 요약할 수 있다.

그런데 위와 같은 기대의 충족 여부는 대체로 객관적인 지표로 평가되기 힘든 것으로 정성적인 평가에 의존할 수밖에 없다. 그런 이유로 한국의 지방자치의 수준에 대한 평가는 현재의 지방자치에 대한 평가자의 의견에 매우 크게 좌우되는 것이 현실이다.¹⁵⁾ 아주 최근의 평가는 아니지만, 행정자치부와 한국지방행정연구원이 지방자치 20년을 맞아 실시한 『지방자치 20년 평가』는 일반 국민 1,002명과 국가 및 지방공무원, 관련 학자, 시민단체, 지방자치단체장, 지방의원 등 정책집단 600명을 대상으로 한국의 지방자치의 현실에 대해 다양한 각도에서 평가하였다. 이 평가의 결과를 종합하면 거의 전 영역에 걸쳐 지방자치 이후 다양한 변화가 이루어졌지만, 그에 대한 평가는 긍정적이지 않은 것으로 나타났다. 모든 영역을 일일이 나열할 수 없지만 대체로 전 영역에 걸쳐 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가의 비중이 높은 것이 현실이었다.¹⁶⁾ 아래의 <표 4>는 그 가운데 위에서 제시한 지방자치에 대해 기대할 수 있는 것과 관련한 항목을 중심으로 평가의 결과를 보여주고 있다.

<표 4> 한국의 지방자치 성과에 대한 평가(2015)

		일반국민(단위: %)			정책집단(단위: %)		
		긍정	보통	부정	긍정	보통	부정
지방민주주의	참여결정권한	35.3	25.9	38.7	44.7	30.8	24.4
	주민의견 반영	32.6	29.1	38.2	58.0	21.0	21.0
	지방선거 공정성	33.6	28.3	38.0	52.2	22.2	25.6
	민주적 지방행정	37.8	24.2	38.0	41.0	37.1	22.0
	지방자치의 기여도	33.3	40.3	26.3	61.6	25.1	13.4
지방행정	예산 및 인력 효율 운영	30.1	26.2	43.6	50.0	24.2	25.7
	전반적 행정개혁	34.6	26.7	38.6	45.9	37.2	16.8
	지방자치의 기여도	30.4	41.0	28.5	55.1	30.3	14.7
시민역량	주민의 의지와 관심	42.4	24.5	33.1	54.6	24.3	21.0

15) 사실 한국의 지방자치의 현실을 뚜렷하게 긍정적으로 평가하는 경우는 극히 드물지만, 어느 정도의 일정한 의의를 부여하는 일반적 경우와 달리 전영평(2003)이나 유재원(2018) 등은 매우 비판적인 입장에서 한국의 지방자치를 평가하고 있기도 하다.

16) 정부 차원에서 이루어진 종합적인 지방자치 평가의 한계 때문인지, 경우에 따라 이 평가에 대한 무리한 해석이 이루어지기도 하였다. 예를 들어 지방 민주주의의 발전과 관련된 항목은 긍정적인 평가와 부정적인 평가, 보통 수준의 평가에서 보통 수준과 긍정적인 평가를 합산하여 부정적인 평가가 긍정적인 평가를 상회하고 있다는 식의 해석이 이루어지기도 하였다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

지역경제	주민참정권 변화	38.4	29.0	32.5	47.4	27.8	24.9
	전반적 시민의식	39.4	26.6	33.9	38.7	43.0	18.4
	지방자치의 기여도	31.9	41.5	26.5	60.6	24.2	15.2
	지역경제의 변화	33.4	32.4	34.1	30.3	42.8	26.8
	지방자치의 기여도	30.1	38.1	31.8	52.2	22.5	22.4

출처: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015) 재정리

위의 <표 4>에서 확인할 수 있듯이 시민의 경우 시민역량 영역을 제외한 대부분 영역에서 부정적인 평가가 긍정적인 평가를 앞서고 있다. 이는 적어도 시민의 관점에서 지방자치 이후 풀뿌리 민주주의나 공공서비스 수준, 지역의 경제적 발전의 측면에서 지방자치를 통해 기대하고 있는 바람직한 변화가 이루어지지 않은 것으로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 또한, 시민의 경우에는 이와 같은 부정적인 평가와 더불어 해당 영역의 성과에 지방자치가 기여한 바에 대해서도 매우 부정적인 평가를 내리고 있는 것으로 확인되었다. 이에 반해 정책집단의 지방자치의 성과에 대한 평가는 시민에 비해 우호적인 것으로 나타나고 있다. 다만 정책집단의 경우, 지방자치가 해당 영역의 지방자치의 성과에 기여한 정도에 대해서는 실제 성과에 비해 매우 긍정적으로 평가하고 있다는 사실을 발견할 수 있다.¹⁷⁾ 요약하자면, 한국 지방자치의 현실에 대한 평가는 전반적으로 그다지 긍정적이지 않으며, 특히 시민에게는 지방자치 이후 이루어진 다양한 측면의 지방의 변화도 역시 지방자치에 의한 것으로 인정되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다.

그렇다면 이 글에서 주목하고자 하는 중앙정부-지방정부 관계의 변화에 대해서는 어떻게 평가할 수 있을까? 정성적인 평가를 제외한 객관적인 지표에 근거하자면 일단 지방자치의 실시는 공공적인 사무의 배분에 있어서 일정한 변화를 보여주고 있다. 현재의 수준이 충분한 것인지에 대한 논란의 여지는 존재하지만, 지방자치 실시 이후 10%대에 머물렀던 지방사무의 비중은 2017년을 기준으로 30%를 상회하는 수준으로 확대된 것으로 나타나고 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015; 권영섭 외, 2019).¹⁸⁾ 그런데 위의 장에서 자세히 언급한 바 있듯이 지방정부가 자신의 사무를 처

17) 지방자치의 종합적 성과(일반 국민 긍정 31.2%, 정책집단 긍정 56.3%)를 비롯한 대부분의 영역에서 일반 국민에 비해 정책집단의 지방자치 성과에 대한 평가가 훨씬 더 긍정적으로 나타났다. 또 여러 변화에 대한 지방자치의 기여에 대한 입장도 정책집단이 훨씬 더 긍정적이라는 점은 매우 흥미롭다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 정책집단의 지방자치에 대한 이와 같은 긍정적인 평가에 대해서는 다른 질문을 통해서 다시 다루도록 할 것이다.

리하는데 필요한 재원을 동원하는 데 있어서는 지방자치 실시 이후 개선이 이루어지지 않은 사실이 여전히 확인되고 있다. 단적으로 지방정부의 재정적 상황을 보여주는 지표인 재정자립도는 지방자치의 실시에도 불구하고 지속적으로 악화 추세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방자치가 실시되던 해인 1995년 63.5%였던 재정자립도는 2000년 59.4%로 떨어져 50%대로 진입한 후 지속적으로 악화하여 2020년 현재 50.4% 수준으로까지 하락하였다(이병량, 2005; 권영섭 외, 2019). 이는 기본적으로 지방정부가 하는 일은 늘어나고 있음에도 불구하고 지방정부가 이를 스스로의 재정적 역량으로 처리할 수 있는 능력은 감소하고 있다는 점을 단적으로 보여주고 있다. 실제로 위의 장에서도 언급한 바 있듯이 지방정부의 기본적인 재정적 역량을 보여준다고 할 수 있는 지방세의 비중은 1995년 이후 꾸준히 20% 초반에 머무르고 있는데 반해, 중앙정부의 기본 재원인 국세의 비중은 80%에 근접하는 수준에서 변화하지 않고 있다. 반면 정부의 지출 측면에서는 1995년 당시 50%에 미치지 못했던 지방정부 지출이 현재는 60% 수준으로 확대되었다.¹⁹⁾

즉, 지방자치의 실시에도 불구하고, 여전히 중앙정부에 지방정부가 의존할 수밖에 없는 상황에는 변화가 없다는 사실을 확인할 수 있다. 하는 일이 늘어나고 그에 상응하여 지출도 늘어나는 지방정부는 중앙정부에 재정적으로 의존할 수밖에 없고, 이는 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 유지하는 원인이 되고 있다.

그리고 이러한 지방정부의 재정적 의존성의 심화는 지방정부의 규칙 제정이나 행정서비스 제공에도 영향을 미치고 있다. 먼저 지방정부는 주민을 위해 필요한 일을 발굴하고 이를 제도화하는 수단으로서의 자치입법권에서의 중앙정부의 통제를 수용할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 이는 헌법과 지방자치법에 의해 법령의 범위 혹은 법령의 위임이라는 형태로 조례 제정 권한의 제약으로 구체화되고 있는데, 이와 같은 제약이 지방정부의 지역 현안에 대한 낮은 대응성으로 이어질 가능성에도 불구하고 이러한 조항은 변화 없이 유지되고 있다.²⁰⁾ 이와 같은 입법적 제약과 또한 위에서 논의

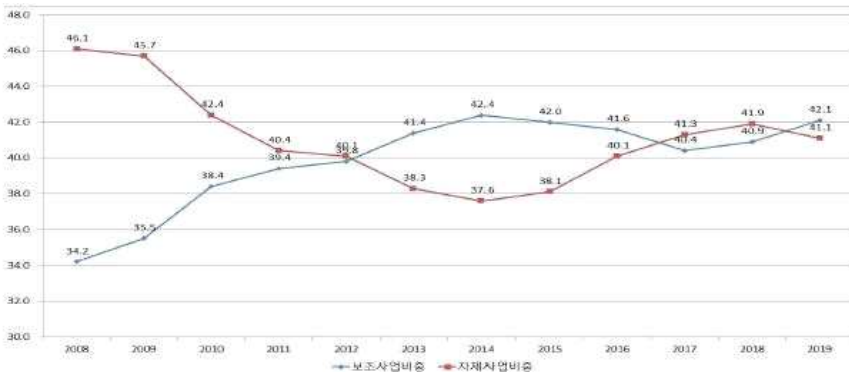
18) 2017년 기준 전체 공공사무 46,005건 중 국가사무는 31,161건으로 67.7%를 차지하는 반면 지방사무는 14,844건으로 32.3%를 차지하고 있다(권영섭 외, 2019).

19) 이 때문에 문재인 정부는 재정분권의 일차적 목표를 중앙정부와 지방정부의 세원의 비중을 '7대3'으로 맞추는 것에 두고 있기도 하다. 그러나 현재로서 이런 목표는 달성이 난망한 것으로 보인다.

20) 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 "법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정하고 있고 지방자치법 제22조는 위와 같은 헌법 조항의 원칙을 수용하면서 특

된 재정적 제약은 지방정부가 주민을 위해 스스로 행정서비스를 발굴하여 제공하는데도 제약을 가하고 있다. 아래의 <그림 3>은 자료가 제공되는 2008년 이후 지방정부의 자체사업과 보조사업의 비중을 보여주고 있다.

〈그림 3〉 한국 지방정부의 자체사업과 보조사업 비중 변화(2008~2019)



출처: 권영섭 외(2018: 180)

위의 <그림 3>에서 확인할 수 있듯이 지방정부가 지역의 수요를 반영하여 행정서비스를 제공하는 자체사업의 비중은 부침이 있으나 2008년의 46.1% 수준에서 점차 하향하는 경향이 나타나고 있다. 반면 중앙정부의 정책목표 수행을 위해 재정적 지원에 의해 수행된 보조사업의 비중은 2008년 34.2%에서 지속적으로 상향하는 경향이 뚜렷하게 보인다. 그 결과 2012년부터는 지방정부의 자체사업과 보조사업의 비중이 역전되는 현상이 나타나게 되었고 이러한 현상이 2017년과 2018년 다시 미세하게나마 자체사업의 비중이 높아졌으나 2019년을 기준으로 다시 보조사업의 비중이 높아진 모습이 확인되고 있다.

결국 지방자치의 실시에도 불구하고 한국의 지방자치는 성과의 측면에서 바람직한 상태에 도달했다고 보기 어려운 상황에 놓여 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 상황에서 중앙정부-지방정부 관계 역시 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존성이 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방정부가 주민에 대해 제공하는 행정서비스의 측면에서도 중앙정부에 대한 지방정부의 의존성을 온존하거나 혹은 강화하

히 주민들에게 의무를 부과하거나 별칙을 정하는 경우 “법령의 위임”을 필요조건으로 제시하는 등의 유보 조건을 두고 있다.

는 결과로 이어지고 있는 것으로 귀결된다.

2. 지방정부는 지방정부로 통칭할 수 있는가?

이제까지 이 글은 중앙정부에 상대되는 개념으로 지방정부라는 개념을 통칭하여 사용하였다. 물론 형식적인 차원에서 중앙정부의 상대 개념으로서 지방정부 개념을 사용하는 것은 당연할 것이다. 그런데 한국의 지방정부는 지방정부라는 하나의 명칭으로 통칭하기에는 이해관계와 성격이 너무 극명히 나누어지고 있는 것으로 보인다.

먼저 이해관계의 측면에서는 관할 범위 내에서의 공적 사무를 스스로 결정하여 처리할 수 있을 정도의 여력, 특히 재정적 여력이 있는 지방정부와 그렇지 않은 지방정부와의 이해관계의 분화이다. 이는 주로 서울시와 경기도를 중심으로 한 수도권 지방정부와 그 이외의 지방정부 간의 재정력 격차를 중심으로 벌어지는 일이라는 하지만 같은 수도권 내에서도 발생하고 있다. 특히 지방자치 이후 역대 정부에서 분권과 동시에 추진된 균형 정책에도 불구하고 한국에서 서울시와 경기도를 중심으로 수도권 집중 현상은 더욱 가속화되고 있는 것이 현실이다. 특히 2020년에는 최초로 수도권의 인구가 전체 인구의 50%를 초과하기도 하였는데, 인구의 집중은 그에 수반한 세원의 집중을 의미하는 것이기도 하기에 이는 필연적으로 지방정부 간의 재정력 격차로 귀결될 수밖에 없다. 그런데 이와 같은 상황에서 재정 분권이 추진된다면 그 결과 수도권과 비수도권의 격차는 더욱 커지게 된다. 위에서도 이미 언급했지만, 중앙정부의 세원인 국세를 지방정부에 이양하여 지방세로 전환하는 재정분권은 전체적으로 지방정부의 재정에 긍정적인 영향을 미치지만, 세원이 풍부한 지방정부와 그렇지 않은 지방정부의 재정적 격차의 심화로도 귀결된다.²¹⁾ 아래의 <표 5>와 <표 6>은 이와 같은 상황을 단적으로 보여준다.

21) 남기찬(2020: 8)에 의하면 문재인 정부의 재정분권(안)이 실현되면 2017년 기준으로 6개에 머무르고 있는 불교부단체가 17개까지 늘어날 수 있다고 한다. 불교부단체는 중앙정부의 교부세를 받지 않아도 되는 자치단체로 자립적인 재정 운영이 가능한 자치단체를 의미한다.

〈표 5〉 중앙정부의 재원 이양의 효과²²⁾

구분		금액	지방정부 재원 배분	
			수도권	비수도권
지방세	재원 이전 전	약 76조 원	42.2조 원(55.2%)	34.2조 원(44.8%)
	재원 이전 후	약 88조 원	50.0조 원(56.6%)	38.4조 원(43.4%)

출처: 남기찬(2020: 4) 용어 일부 수정

위의 〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 현재 국세로 구분되어 있는 소득세와 법인세의 10%를 지방정부의 재원으로 이전하는 경우, 수도권의 지방정부에는 약 7.8조 원의 재원 증가 효과가 나타나지만 비수도권의 지방정부에는 4.2조 원의 재원 증가 효과만 나타나는 것으로 예측되고 있다.

〈표 6〉 재원 이양에 따른 교부세 감소의 결과

구분	수도권 vs 비수도권		특별시·광역시 vs 도	
	수도권	비수도권	특별시·광역시	도
교부세 감소액	-1.9조 원 (16.0%)	-10.1조 원 (84.0%)	-2.2조 원 (18.7%)	-9.8조 원 (81.3%)

출처: 남기찬(2020: 4) 용어 일부 수정

〈표 6〉는 〈표 5〉에서 이루어진 중앙정부로부터 지방정부로의 재원 이양의 결과 나타나게 되는 교부세 감소의 결과를 보여주고 있다. 교부세는 기본적으로 지방정부의 기존 재정수요 지출을 지원하기 위한 재원으로 현재 지방정부 간의 재정적 격차를 완화하고 주민들에게 기본적인 행정서비스를 제공하기 위한 핵심적인 재정조정의 방편이다. 이와 같은 교부세의 재원은 내국세의 19.24%와 종합부동산세로 이루어져 있다. 위의 〈표 5〉에서 보는 것과 같은 국세의 지방세로의 재원 이전이 이루어지면 교부세의 재원이 되는 내국세가 감소하기 때문에 전체 교부세액의 규모는 줄어들게 된다. 〈표 6〉에서 보는 것과 같이 교부세액 규모의 축소 역시 비수도권이나 특별시나 광역시보다는 도에 훨씬 크게 영향을 미치게 된다.

결과적으로 현재 논의되고 있는 방안을 포함한 재정분권은 수도권의 지방정부와 비수도권의 지방정부의 재정적 격차를 심화시키게 되는 것이다. 이런 상황이다 보니 수도권을 중심으로 한 지방정부와 비수도권 지방정부의 분권을 둘러싼 이해관계는 분

22) 국세 재원의 이전은 소득세와 법인세의 10%를 기준으로 산정한 것이다(남기찬, 2020: 8).

화될 수밖에 없다.²³⁾ 그 결과 수도권 지역의 지방정부는 말 그대로의 분권, 즉 세원 및 자치권의 이양을 요구하고 있는 반면, 그 외의 지방정부는 자치권의 이양을 요구하면서도 세원의 이양보다는 중앙정부의 개입에 기반한 세원 배분의 형평성을 강조하는 상황이 나타나게 된다.

이러한 수도권과 비수도권 지방정부 간 이해관계의 분화는 단순히 큰 맥락에서 분권과 균형의 요구에 대한 갈등을 넘어 구체적인 사안에 대한 이해관계의 분화로 이어지기도 한다. 예를 들어 박근혜 정부에서 추진하였던 재정력 반영 비율 확대와 불교부단체 특례 폐지를 내용으로 하는 조정교부금 제도 개편 등 지방정부의 재정적 형평성을 강화하기 위한 중앙정부의 개편안에 대해 수원시, 성남시 등 수도권 지방정부가 강력하게 반발하였다. 이 사안은 중앙정부와 해당 지방정부 간의 정치적 대립이라는 구도를 형성하여 당시의 야당이 이에 적극적으로 개입하기도 하였다. 그러나 현실적으로는 경기도 내의 지방정부에서도 해당 개편안을 지지하는 견해가 상당수 존재하였고, 또한 당시 같은 야당 소속의 광역 및 기초자치단체에서도 해당 개편안을 지지하는 입장이 광범하게 존재하기도 하였다.²⁴⁾

이런 이해관계의 분화는 중앙정부와의 관계에서 지방정부를 하나의 집단으로 보고 문제를 해결하기는 어렵다는 것을 함축한다. 그런데 이러한 문제를 더욱 복잡하게 하는 요인은 지방정부의 구분이 단순히 수도권과 그 외의 지역으로 나누어지지 않는

23) 지역상생발전기금을 둘러싼 수도권 지방정부와 비수도권 지방정부의 입장의 차이도 이러한 이해관계 분화의 사례라고 할 수 있다. 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세의 도입에 따른 지방정부 간의 재정격차 완화를 위해 도입된 제도로 지방소비세 세율 5%분에 대하여 수도권의 3개 지방정부(서울시, 인천시, 경기도)가 지방소비세수의 35%를 출연하여 2019년까지 10년간 약 3조 8천억 원이 조성되었고, 이를 '상대적 손익규모'와 '재정여건' 등을 고려하여 비수도권을 중심으로 배분하는 형태를 취하여 왔다. 그런데 이와 같은 지역상생발전기금은 수도권 지방정부 입장에서는 일방적인 재원 출연으로 받아들여지고 있고 따라서 제도의 변화를 요구하고 있다(박충훈·이용환, 2019). 관련해서 인용한 박충훈·이용환(2019)의 연구를 보면 이 제도와 관련한 수도권 지방정부의 입장이 잘 드러나고 있다.

24) 여기에 대해서는 『한국경제신문(인터넷판)』, 2016년 6월 3일자 기사 “지방재정 개편이 뭉길래: 자체를 편갈려 ‘전투 중’”를 참고하라. 한편 이와 같은 수도권과 비수도권 지방정부 간의 이해관계 분화는 지역 간의 갈등 상황으로도 진전되는 것으로 나타나고 있다. 2018년 1월 발표된 ‘공공갈등의식조사’에 따르면 2017년에 수도권-비수도권 갈등은 한국사회의 오래된 지역 갈등인 영호남 갈등보다 더 심각한 것으로 조사되었다고 한다. 조사 결과에 따르면 2016년까지만 해도 영호남 갈등(52.7%)에 비해 낮은 수준이었던 수도권-비수도권 갈등(51.5%)의 심각성 인식 수준이 2017년 55.0%로 영호남 갈등의 심각성 인식 수준인 50.7%를 넘어서고 있다(“수도권·지방 갈등 심각: 경제력 격차가 주원인.” 『컨슈머뉴스(인터넷판)』, 2018. 1. 25.).

다는 사실이다. 잘 알려져 있듯이 한국의 지방정부는 중앙집권의 유산으로 특별시, 광역시, 그리고 도와 이를 구성하는 자치구와 시·군으로 이중적이고 중첩적으로 구성되어 있다. 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되는 지방정부의 중첩성은 그 자체로도 동일한 주민을 대상으로 하는 공적인 일의 내용과 수준을 어떻게 구분할 것인가에 관한 혼란을 낳기도 하지만, 중앙정부가 재원과 권한을 이양할 분권의 대상을 누구로 할 것인가와 관련한 어려움을 낳기도 한다. 특히 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계 설정이 두 지방정부 간의 재정력 등의 격차에 기반하여 조정교부금 등의 또 다른 재정적 지원을 중심으로 광역자치단체가 기초자치단체를 직·간접적으로 통제하고 영향을 미치는 방식으로 이루어져 있다는 점에서 그 어려움은 더욱 가중되고 있다.²⁵⁾ 이러한 상황은 중앙정부-지방정부의 축소된 관계가 지방정부에서 그대로 나타나고 있다는 사실과 함께 주민의 삶에 미치는 영향을 공유하고 있는 이들 지방정부 가운데 어디가 분권 혹은 지방자치의 주체가 되어야 하는가 하는 질문을 던지고 있다.

3. 지방정부는 자치의 주체로서 충분한 역량을 가지고 있는가?

한국의 지방자치에 대한 다양한 논의에서 지방정부의 역량에 대해 주목하는 경우는 많지 않다. 특히 분권의 문제와 관련하여, 재원과 권한을 이양받을 대상인 지방정부가 이를 넘겨받아 지역 주민에게 지금보다 더 나은 공공서비스를 제공하고 지역을 발전시킬 수 있을지에 대한 논의는 거의 없는 것이 현실이다. 대체로 현재의 지방자치의 문제점에 대한 진단은 중앙정부의 지방정부에 대한 통제와 충분하지 못한 권한과

25) 이런 문제는 대체로 특별시, 광역시를 제외하고는 도의 경제적 중심지와 행정적 중심지가 일치하는 가운데 도청과 해당 시청과의 긴장 관계로 이어지기도 하는 한편, 여타 지역의 지방정부 소속 공무원에게는 지역의 중심지로 이전하려는 유인으로 작용하여 낙후 지역 지방정부의 인적 역량을 저하시키는 원인이 되기도 한다. 정주용 등이 수행한 일련의 연구에 따르면 같은 도 내에서 공무원의 중심지 이동 경향은 매우 일관된 모습을 보이는 것으로 나타나고 있다(한승주·정주용, 2013; 정주용·남태우·한승주, 2013). 최근 상대적으로 대규모 지방정부에서 요구하고 있는 특례시와 관련한 논란에서, 광역자치단체와 기초자치단체로 중층화되어 있는 지방정부 계층 간 갈등이 두드러지고 있다. 인구 50만 이상 지역의 지방정부에 한해 재정적 자율권을 광범하게 부여하는 특례시 추진으로 인해 재정적 손실을 입을 입장에 놓인 광역자치단체와 해당 광역자치단체 내의 대규모 기초자치단체 간의 갈등은 지방정부 간의 중첩성이 낳을 수 있는 갈등의 성격을 단적으로 보여주고 있다. 관련해서는 “인구 50만명 이상’ 특례시 추진에 잇단 갈등”(『한겨레신문(인터넷판)』, 2020. 10. 5.) 기사를 참고하였다.

재원의 이양에서 비롯된 것이라고 진단되었다. 물론 지방정부의 차원에서 제왕적인 단체장이나 그에 대한 공무원의 충성으로 인한 지방자치의 왜곡을 지적한 전영평(2003)의 경우나 비슷한 맥락에서 '시장지배자치' 혹은 단체장 독주체제의 문제를 지적한 유재원(2002; 2018)의 논의 등이 존재하는 것도 사실이다. 이들의 연구는 당연히 단체장 혹은 시장 등이 지방정부의 공무원에게도 부정적인 영향을 미치고 있는 점을 현상적으로 지적하고 있기도 하다. 특히 박종민(2002a; 2002b)은 보다 근본적으로 한국의 지방정치의 구조를 분석하면서 지방수준의 정치권력이 지방정부의 공식제도와 일치한다는 결론을 내리고 있다. "권력은 시청에 있지 다른 곳에 있지 않는다"는 것이다. 그리고 이 공식정부의 정점에 있는 시장의 지배체제, 더 나아가 시장의 독주체제가 한국의 지방정치 구조의 핵심이라는 점을 지적하고 있다. 이러한 구조하에서 관료 기구는 시장에 의해 통제되고 그로 말미암아 시장에 종속되고 말게 된다.

이 연구는 위에서 이루어진 진단의 문제의식을 좀 더 진전시킬 필요가 있다고 본다. 현실적으로 시장 혹은 단체장을 정점으로 하면서 지방의 공적인 일을 결정하고 처리하는 주체로서 지방정부의 총체적인 역량이 현재의 수준을 넘어서는 재원과 권한의 이양을 통해 더 나은 지방자치를 구현할 수 있을까? 이러한 질문을 던지는 이유는 지방자치 이후 이루어진 외면적인 지방의 발전이 지방자치 혹은 지방정부의 기여에 의한 것인가를 회의하게 하는 몇 가지 부정적인 경향에 있다.

우선 위의 박종민(2002a; 2002b)의 지적에도 불구하고 지방정치에서 단체장의 독점적인 권한과 이를 통한 지방 관료제의 정치화 현상에는 큰 변화가 없다는 점이다. 이병량·김서용(2019)에 따르면 단체장은 인사권을 중심으로 한 권한의 행사를 통해 지방 관료제를 통제하고 이는 관료제의 정치화로 이어지고 있는 것으로 나타났다. 아래의 인용문은 위의 이병량·김서용(2019)의 연구에서 발췌한 지방정부 관료의 인터뷰 내용의 일부이다.

공무원에 있어서 가장 큰 메리트는 승진이거든요. 승진인데, 우리 단체장이 오게 되면 제일 먼저 하게 되는 일이 피아식별입니다. 제일 먼저...단체장이 미끼를 하나 던집니다. 내가 이렇게 할 건데 하고 그런데 대부분 법적으로 안 되는 걸 던집니다. 그동안 법적으로 안 돼서 누구도 하지 못했던 걸 던져요. 던짐과 동시에 기획, 감사, 인사, 재정 과장들을 공석으로 순간 만들어놓습니다. (그러면 언젠가) 누군가가 이걸 물니다. 근데 그 사람이 나랑 경쟁자인 거면 나도 같이 물게 되죠. 그럼 처음 문 애들은 욕을 먹지만 이 사람들이 주요부서의 과장이나 핵심 팀장으로

이동을 하게 돼요. 이 10여 명이 과장이자 핵심 팀장이 되면 어떤 권한을 가지나면 인사과하고 상관없이 유능한 인재를 가져다가 쓸 수 있어요. 그 사람이 좀 적극적이고 법적인 거 잘 안 따진다고 하면 본청으로 불러들입니다. 철저하게 10여 명이 친위대를 형성하게 되죠. (이병량·김서용, 2019: 18-19)

중앙부처는 보는 눈이 많습니다. 그래서 정치인 장관이 왔더라도 자기 예산을 함부로 못 씁니다. 그런데 도만 되어도 도지사 영향력이 워낙 크니까, 다양한 방법으로 많은 사람들이 와서 일하고요. 상상을 초월할 정도입니다. 제가 000에 와서 사람들이 이야기한 내용인데요. 저한테 이야기할 정도면 다 불만 섞인 이야기이지 만요. 심지어 임기제 수십 명을 실·국별로 다 박아놓습니다. (이병량·김서용, 2019: 12-13)

노골적으로 말하면 보통 단체장은 재선을 위한 프로젝트를 가동합니다. 말할 수는 없지만요. 지방공무원들은 평생 그 자리에 있잖아요. 국가직은 자리가 바뀌지만, 운 좋으면 4년, 운 나쁘면 8년, 12년까지 갈 수 있구요. 그러니까 한 번 찍히면 큰 일 나니까요. 그래서 줄이 딱 서집니다. (이병량·김서용, 2019: 12)

이와 같은 단체장을 정점으로 하는 지방 관료제의 정치화 현상의 결과는 지방 관료의 전문직업적 판단과 사고의 중단, 공직의 전문성 상실 등으로 나타나고 있었다(이병량·김서용, 2019). 이는 그간의 지방자치 경험에도 불구하고 주민의 참여와 시민사회단체 등 지방정치의 활성화, 이를 통한 지방정부의 통제가 여전히 이루어지지 않은 현실을 반영하는 것으로 해석될 수 있기 때문이다. 또한 이는 지방정부가 지방자치의 주체로서 제대로 된 역할을 수행하지 못했다는 점을 반증하는 것이다.

다음으로 지방정부의 역량과 관련하여 지적할 수 있는 점은 위에서 이미 언급한 수도권 집중 현상의 심화이다. 물론 수도권 집중 현상의 심화는 지방자치의 발전과 지방정부의 역량 발휘를 저해하는 요인으로 항상 지적되고 있다. 따라서 이를 해소하기 위한 다양한 제안이 제출되고 있다. 노무현 정부 시기에 추진되었던 행정수도 이전을 비롯하여 이후의 정부에서도 정권의 성격을 막론하고 수도권과 수도권 이외 지역의 격차를 해소하기 위한 다양한 방안들이 모색되었다. 그러나 이와 같은 다양한 방안은 모두 중앙정부의 주도하에 추진된 것일 뿐 이 과정에서 지방정부의 노력은 뚜렷하게 나타나지 않았다. 오히려 이 과정에서 두드러지는 점은 더 많은 배려를 요구하는 비수

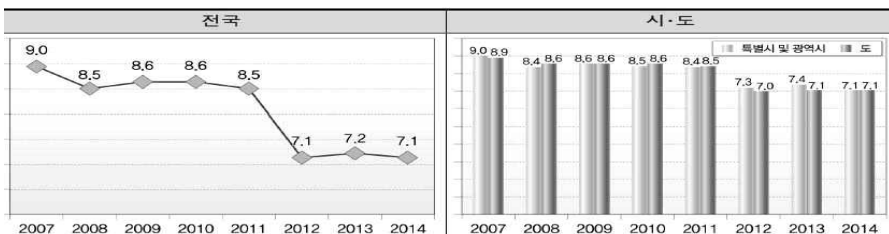
도권 지방정부와 역차별에 대해 반발하는 수도권 지방정부의 갈등이 분출되고 있다는 사실이다.²⁶⁾ 이러한 상황은 그 자체로도 문제이지만 지방자치가 원래는 다양성을 통한 경쟁과 이를 통한 지방정부의 역량 강화와 지방의 발전을 지향하는 것이라는 점에서 문제의 심각성을 더하고 있다. 그 이유는 이와 같은 논의가 이루어지는 것은 한국의 지방자치가 애초에 기대했던 바람직한 결과에 이르지 못하고 있다는 점을 반증하기 때문이다. 이런 상황에서 지방자치 실시 이후 지속되고 있는 수도권의 집중화와 지방의 궤멸을 더 많은 분권을 요구하는 근거로만 주장하는 것은 재고의 여지가 있는 것으로 여겨진다.

셋째로는 지방정부를 구성하고 있는 관료의 역량 측면에서 발견할 수 있는 부정적인 요소이다. 위에서 인용한 바와 같이 지방정부 공무원 가운데 상당수는 지방공무원을 입직의 수단으로 여기고 이를 바탕으로 보다 나은 여건의 지역으로 이동하려고 시도하고 있다. 이는 지방정부의 차원에서는 인적 역량의 지속적인 누출과 손실로 이어질 것이다(정주용·남태우·한승주, 2013). 한편으로 청렴성의 문제도 지방정부의 역량과 관련한 중요한 의미를 지닌다. 행정자치부와 지방행정연구원의 『지방자치 20년 평가』에서 제시된 자료를 보면 2014년 현재 지방정부의 청렴도는 지속적인 하락세를 보이고 있는 것으로 확인되었다²⁷⁾(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015: 66). 또한 아

26) 예를 들어 위에서 예를 들어 특례시와 관련된 논란에서도 광역자치단체와 그에 속한 대규모 기초자치단체 간의 갈등뿐만 아니라 수도권 지방정부와 비수도권 지방정부 간의 갈등도 나타나고 있다. 이는 특례시의 인구 기준을 100만 명에서 50만 명으로 확대하도록 하고, 또 수도권과 비수도권에 다른 기준을 적용해야 한다는 주장이 제기되거나 특별한 필요가 있는 지역의 경우 인구 기준을 20만 명으로 낮추자는 안이 제출되는 등의 과정을 통해서 확인되고 있다. 이러한 과정은 모두 수도권에 집중된 특례시의 지정이 수도권과 비수도권의 격차를 더욱 확대할 것이라는 우려에서 제기된 것이다(하혜영, 2020).

27) 위의 『지방자치 20년 평가』는 국민권익위원회의 조사를 인용하여 아래의 <그림>과 같이 한국의 지방정부의 청렴도 추이를 보여주고 있다. <그림>에서 확인할 수 있는 바와 같이 지방정부의 청렴도 지수는 2007년 이후 꾸준히 하락하고 있다.

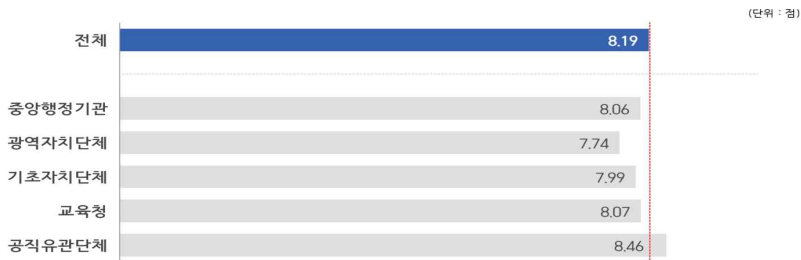
<그림> 한국 지방정부의 청렴도 추이(2007~2014)



출처: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 66)

래의 <그림 4>에서 드러나고 있는 것처럼 가장 최근의 조사 결과인 국민권익위원회의 『2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과』에 따르면 기초자치단체와 광역자치단체는 모든 유형의 공공기관 중 청렴도가 가장 낮은 공공기관으로 측정되기도 하였다(국민권익위원회, 2019).

〈그림 4〉 기관 유형별 청렴도(2019)



출처: 국민권익위원회(2019: 7)

지방정부의 역량 측면에서 드러나고 있는 위와 같은 문제의 결과는 한편으로는 지방정부에 대한 낮은 신뢰로 이어지게 될 것이다. 또한 이는 지방자치에 대한 평가로도 이어질 것으로 추측된다. 위의 <표 4>에서 인용한 바와 같은 지방자치의 성과에 대한 일반 국민의 평가는 그러한 의미에서 해석될 수 있을 것이다. 또한 <표 4>에 나타난 성과에 대한 지방자치의 기여도에 대한 일반 국민의 매우 부정적인 평가 역시 지방정부에 대한 낮은 신뢰에서 비롯된 것일 수 있을 것이다. 이는 국가 및 지방공무원, 관련 학자, 시민단체, 지방자치단체장, 지방의원 등 소위 정책집단에 의한 지방자치의 성과와 기여도에 대한 상대적으로 긍정적인 평가와 뚜렷한 대비를 이루고 있기도 하다(권영섭 외, 2019; 행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 이와 같은 격차는 또 다른 질문으로 이어진다.

4. 지방정부는 현재의 중앙정부-지방정부 관계를 불편해하고 있는가?

거듭 언급하였지만, 한국 지방자치의 고질적이고 현재적인 문제는 지방정부가 중앙정부의 통제 때문에 충분한 권한과 재원을 가지지 못하고 있는 점에서 기인한다고 진단되고 있다(권영섭 외, 2019). 그 때문에 한국의 지방자치는 반쪽짜리이고 모든 정

부는 지방정부에게 좀 더 많은 권한과 재원을 주고자 분권을 추진하고 있다. 이런 상황이다 보니 지방정부가 중앙정부의 통제로 인해 권한 행사를 제대로 하지 못하는 현재의 중앙정부-지방정부 관계를 불편하게 여길 것이라는 추론은 당연한 논리적 귀결일 것이다.

그러나 현실은 반드시 그렇지 않을 수도 있다는 많은 증거를 보여주고 있다. 이병량·김서용(2019: 20-21)의 연구에서도 밝힌 바와 있듯이 지방의 관료들은 지방자치 실시 이후 지방정부는 인사, 조직, 도시계획 등 다양한 영역에서 매우 큰 권한을 가지고 있으며 그에 수반하여 자율성도 매우 강한 것으로 평가하고 있다. 또한 그 정점에 매우 강력한 자치단체장의 권력이 존재하는 것으로 보고하고 있다. 아래의 인용문은 그와 같은 상황을 뚜렷하게 보여주고 있다.

예를 들어서 2000년대 이후 들어와서 00자치단체 같은 경우는 인구가 늘어나게 되면서 기구가 많이 늘어났고 또 정원도 많이 늘어났습니다. 그리고 자치단체장 입장에서는 또 자율권도 중앙에서 더 많이 내려왔습니다...광역자치단체는 기초자치단체는 주민 생활과 밀접하고 중앙정부는 여러 정책을 기획해서 내려보내는데 광역자치단체는 그 틈 사이에 있지요. 그래도 광역자치단체장 선에서 할 수 있는 일은 어떤 도시계획이나 이런 걸 다 승인받아야 하기 때문에...지방자치가 되고 나서부터 지방의 권한이 그만큼 세졌고 그 권한 중에는 인사와 관련해서도 있고 도시계획 업무, 조직권도 있고 그렇습니다. (이병량·김서용, 2019: 20)

자치단체장이 바뀌면 일단 로고가 다 바뀌어요. 그게 어디까지 영향을 미치냐면요. 버스 수천 대가 다 바뀌어야 되고요. 공무원증의 로고도 그렇습니다. 그뿐만 아니라 정책, 예를 들어 복지다 하면 기존에 하던 거잖아요. 거기에 청년정책이니 지역화폐니 뭐 이런 걸 다 수행해야 되는 거고 등 전반적인 정책에 다 영향을 미치죠. (이병량·김서용, 2019: 20-21)

중앙부처는 상대적으로 국회가 점점 세지지 않습니까. 그래서 정치인 장관이 왔다고 하더라도 자기 예산을 함부로 못 씁니다. 그런데 도만 되어도 도지사 영향력이 워낙 크니까 다양한 방법으로 많은 사람들이 와서 일하고요. 상상을 초월할 정도입니다. (이병량·김서용, 2019: 21)

이는 바꾸어 말하면 지방자치와 중앙정부-지방정부의 관계가 우려하는 것보다는

훨씬 더 많은 권한을 지방정부에게 주고 있다는 사실의 반증이기도 하다. 어떤 의미에서는 지방정부의 입장에서는 더 많은 권한과 더 많은 재원은 매우 반가운 것이기는 하지만 지금의 수준에서도 충분히 만족할만한 수준이라는 것이다.

이와 관련하여 언급할 만한 조사 결과는 위에서도 인용한 바 있는 지방자치 20년을 맞이하여 행정자치부와 한국지방행정연구원이 종합적으로 실시한 평가에 포함된 것과, 분권형 국정운영체제와 관련하여 한국행정연구원(『분권형 국정운영체제와 정부혁신(KIPA 연구보고서 2017-30)』)에서 실시한 중앙정부(454명)와 지방정부(광역자치단체 316명, 기초자치단체 636명) 공무원을 대상으로 한 것이 있다.

먼저 한국행정연구원의 조사 결과에서 중앙정부-지방정부 관계 측면에서 주목할 만한 점을 살펴보면 광역자치단체와 기초자치단체를 포함한 지방정부의 공무원은 현재의 지방자치 수준에 대해 중앙정부 공무원보다 만족의 수준이 낮고 더 많은 자치권을 요구하기는 하였다. 또한 상급기관의 조정/관여의 수준에 대해서도 현재의 수준도 높은 편이라고 여기지만 향후의 변화 방향에 대해서도 기획의 측면을 제외한 집행관리와 평가·감사의 측면에서는 조정 및 관여의 수준을 높여야 한다고 응답하였다.

〈표 7〉 상급기관의 조정/관여 수준 및 방향에 대한 지방정부 공무원 인식

		광역자치단체(단위: %)					기초자치단체(단위: %)				
		매우 높음/ 매우 낮아져야 함	높음/ 높아져야 함	보통/ 현행유지	낮음/ 낮아져야 함	매우 낮음/ 매우 높아져야 함	매우 높음/ 매우 낮아져야 함	높음/ 높아져야 함	보통/ 현행유지	낮음/ 낮아져야 함	매우 낮음/ 매우 높아져야 함
조정/ 관여 수준	기획	13.6	33.9	39.6	11.4	1.6	10.1	39.9	37.4	11.2	1.4
	집행 관리	13.3	41.8	34.5	9.2	1.9	14.3	46.4	32.4	6.3	0.6
	평가 감사	29.4	36.7	27.8	5.9	0.3	30.3	42.8	23.1	3.6	0.2
조정/ 관여 변화 방향	기획	1.3	13.9	38.6	32.3	13.9	2.5	13.7	30.5	41.4	11.9
	집행 관리	13.3	41.8	34.5	9.2	1.3	14.3	46.4	32.4	6.3	0.6
	평가 감사	29.4	36.7	27.8	5.1	0.9	30.3	42.8	23.1	3.6	0.2

출처: 임성근(2017: 224-228)을 재구성함

위의 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 지방정부의 공무원은 광역자치단체와 기초자치단

체의 구분 없이 현재의 중앙정부 등 상급기관의 조정과 관여의 수준이 기획, 집행관리, 평가/감사의 영역에서 기본적으로 높은 편이라고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 이는 기획보다는 집행관리와 평가/감사의 영역에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 그런데 역설적이게도 지방정부의 공무원은 역시 광역자치단체와 기초자치단체의 구분 없이 기획의 영역에서는 상급기관이 조정과 관여의 수준이 낮아지거나 최소한 현행을 유지해야 한다고 보는 반면, 집행관리와 평가/감사의 영역에서는 현재의 수준보다 높아져야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방정부의 구성원인 공무원 스스로가 지방정부는 현실적인 측면에서 집행관리와 평가/감사를 더 많이 받아야 하는 대상으로 인식하고 있다는 점을 보여주고 있다(임성근, 2017).²⁸⁾ 이와 같은 조사의 결과는 지방정부의 공무원 스스로가 한국의 지방정부에서 이루어지는 정책이나 사업의 집행을 신뢰하지 못하고 있음을 드러내 보이는 것으로 해석될 수 있다.

위의 조사보다 흥미로운 것은 행정자치부·한국지방행정연구원(2015)의 조사 결과이다. 분권, 역량, 참여의 대분류 하에 24개 세부 요소²⁹⁾로 한국의 지방자치를 평가한 위의 조사 결과에 따르면 기능의 배분을 포함한 대부분의 영역에서 그간의 한국의 지방자치에 대해 가장 만족도가 높은 집단은 단체장인 것으로 나타나고 있었다.³⁰⁾ 그 결과 <표 8>에서 보는 것과 같이 중앙정부-지방정부의 관계에 대한 전반적인 평가에서도 단체장의 만족도는 여타 집단에 비해 뚜렷하게 높은 경향을 보이고 있었다.

28) 한편으로 사회문제 해결에서 시민사회의 역할, 시민사회 활동에 대한 정부 지원의 필요성에 대해 중앙정부에 비해 지방공무원이 부정적인 입장을 표시하고 있다는 점도 확인이 되었다(임성근, 2017).

29) 이들 세부 요소는 기능배분·자치조직권·지도감독·재정운영 등 분권의 측면, 인사역량·조직역량·정보화 등 역량의 측면, 주민참여·시민사회 등 참여의 측면 등으로 구성되어 있다(행정자치부·한국지방행정연구원).

30) 기능의 배분 결과에 대한 만족도의 결과는 아래의 표와 같다. 본문에서 언급한 것과 같이 단체장은 기능배분을 포함하여 분권을 비롯하여 지방자치의 전반적인 요소에 대해 일관되게 가장 만족하고 있는 집단으로 나타나고 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

〈표〉 현행 지방자치의 기능배분의 결과에 대한 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
국가공무원	6.0	4.0	22.0	37.0	23.0	5.0	3.0	100.0
지방공무원	8.0	6.0	18.0	44.0	20.0	2.0	2.0	100.0
관련 학자	9.0	7.0	37.0	32.0	10.0	3.0	2.0	100.0
시민단체	18.0	35.0	21.0	18.0	5.0	1.0	2.0	100.0
단체장		14.0	15.0	22.0	29.0	19.0	1.0	100.0
지방의원		9.0	30.0	25.0	23.0	13.0		100.0
합계	6.8	12.5	23.8	29.7	18.3	7.2	1.7	100.0

출처: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 217)

〈표 8〉 중앙정부-지방정부 관계에 대한 만족도

구분	← 부정적 응답구간 긍정적 →							합계
	1	2	3	4	5	6	7	
국가공무원	6.0	9.0	16.0	32.0	30.0	6.0	1.0	100.0
지방공무원	8.0	3.0	18.0	52.0	16.0	2.0	1.0	100.0
관련학자	4.0	16.0	39.0	31.0	8.0	2.0	—	100.0
시민단체	18.0	26.0	29.0	13.0	8.0	4.0	2.0	100.0
단체장	—	13.0	8.0	23.0	51.0	4.0	1.0	100.0
지방의원	2.0	12.0	26.0	33.0	17.0	10.0	—	100.0
합계	6.3	13.2	22.7	30.7	21.7	4.7	0.8	100.0

출처: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 448)

반면 부정적인 평가가 가장 높은 집단은 관련 학자와 시민단체로 나타나고 있다. 이는 위의 다른 조사의 결과를 요약한 〈표 4〉를 통해 나타난 지방자치에 대한 일반 국민과 정책집단의 차이와도 연결되는 것으로 보인다. 이와 같은 단체장과 관련 학자와 시민단체의 평가는 모든 요소에서 극명하게 대비가 될 정도로 차이가 뚜렷하게 구분되는 것이기도 하였다.

그렇다면 이러한 조사의 결과는 어떻게 해석하여야 할까? 이는 현재의 한국의 지방자치의 문제가 일반적으로 주장되는 것처럼 지방정부에 권한을 너무 적게 준 것에 있지 않을 수 있음을 보여준다. 오히려 지방정부 혹은 단체장의 입장에서는 현재의 지방자치는 충분한 권한과 재원을 주고 있는 것인지도 모른다. 문제는 이러한 권한의 행사와 재원의 투여가 단체장이나 지방정부에 해당하는 것일 뿐 주민들의 참여와 통제로 이어지지 않는 데 있는 것이 아닐까?

5. 주민들은 지방자치를 원하고 있는가?

지방자치에 대한 주민들의 요구는 당연히 높게 나타나고 있다. 이는 지방자치의 필요성에 대한 국민의 의식을 묻는 설문 조사에서 일관되게 확인되고 있는 사실이기도 하다. 지방정부의 단체장이나 지방의회 의원의 부패 등 지방자치의 부정적 측면에 대한 인식에도 불구하고 지방자치의 실시가 25년을 넘어서면서 규범적인 측면에서 지방자치는 어쩌면 당연한 것으로 여겨지고 있는 것으로 해석이 된다.

그러나 구체적인 측면에서 지방자치나 혹은 이를 위한 분권에 대한 지방정부 주민의 지지 여부에 대해서는 검토의 여지가 있다. 왜냐하면 유재원(2018)의 지적대로 지

방자치는 어떤 의미에서 '차이'를 전제로 하는 것이기 때문이다. 그런데 한국의 지방 정부의 주민들은 차이보다는 평등 혹은 형평을 더 중요시하는 것으로 판단되는 증거가 적지 않아 보인다. 특히 한국의 지방정부의 차원에서 확연하게 드러나는 정책 확산의 경향은 그 구체적인 사례들일 것이다. 역설적이게도 이명박 정부에서 정착된 무상 급식이나 일정 연령의 영유아에 대한 포괄적인 재정 지원, 박근혜 정부에서 중앙정부와 지방정부의 갈등의 초점에 놓였던 지방정부의 청년수당 혹은 청년배당 정책 등은 모두 그러한 사례에 포함되는 것이라고 할 수 있다. 또한 분권을 추진하는 정부에서 추진된 소방직 공무원의 국가직화도 소방직 공무원에 대한 처우 개선의 필요성 때문이기도 했으나 기본적으로 지방정부 간의 균등한 소방서비스에 대한 요구가 강하게 뒷받침되었던 점도 기억할 필요가 있다. 특히 소방직의 국가화에서 표출된 국민의 의식은 소방서비스가 중앙정부의 서비스인 것이 합당한지 지방정부의 서비스인 것이 합당한지의 여부와 관련 없이 중요하고 어려운 문제의 해결은 결국 중앙정부가 담당하는 것이 옳다고 여기고 있는 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려한다면 현재의 상황에서 차이를 전제로 분권을 강화하는 것이 한국 지방자치를 더 나아지게 할 올바른 선택이 될 수 있을까 하는 질문이 제기된다. 또한 지방자치에 대한 규범적 지지와 실제 요구의 간극을 어떤 방식으로 극복해야 하는 것일까 하는 고민도 추가된다.

IV. 마치며: 자치와 분권을 위한 새로운 접근

이 연구는 지방자치 이후 한국의 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정에서 중요한 과제로 대두되고 있는 분권의 구조를 밝혔다. 이를 통해 분권이라는 과제는 현재의 상황에서 문제의 해결을 어렵게 하는 잘못 설정된 지향점이 아닌가 하는 의문을 제기하였다.

이어서 이 연구는 한국의 중앙정부-지방정부 관계 설정과 관련하여 확인하고 넘어가야 할 다섯 가지의 질문을 던졌다. 이 다섯 가지 질문을 통해 드러나고 있는 상황은 다음과 같이 정리할 수 있다. 지방자치의 도입에도 불구하고 한국의 지방정부는 여전히 재정적인 측면을 비롯한 다양한 영역에서 중앙정부에 의존하고 있으며 그 의존성은 오히려 심화되고 있는 것으로 나타났다. 이는 당연히 지방자치의 실시를 통하여 기

대한 바람직한 중앙정부-지방정부 관계와는 거리가 있는 것이기도 하다. 이러한 상황에서 지방정부 간의 격차도 심화되고 있다. 이는 단지 수도권-비수도권의 격차에 의한 것일 뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에 기인하는 것이기도 한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 격차에서 발생하는 지방정부 간 이해관계의 분화는 분권의 과제를 더욱 어려운 것으로 만들고 있다. 분권 과제의 곤란성을 더욱 심화시키고 있는 요인은 지방정부의 역량 측면에서도 발견되고 있다. 단체장의 막강한 권한에 의한 지방 관료제의 정치화 현상, 역량 정체 등은 풀뿌리 민주주의에도 행정서비스의 효율성 제고에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 이런 상황 속에서도 지방 정부는 현재의 중앙정부와의 관계에서 한편으로는 더 많은 권한을 요구하면서도 한편으로는 안주하고 있는 모습도 보이고 있다. 이는 현재의 지방자치가 풀뿌리 민주주의와 주민에 대한 행정서비스 수준의 제고에는 크게 기여하지 못하고 있지만 지방정부와 단체장에게는 충분한 권한을 주고 있는 현실의 반영으로 해석될 여지도 있는 것이다. 지방정부의 주민들이 지방자치가 줄 수 있는 '차이'에 대해 수용할 준비가 되어있지 않고 여전히 중요하고 어려운 문제는 중앙정부가 해결의 주제로 나서야 한다고 보는 것은 이와 같은 현실에 대한 인식에서 출발하고 있는 것으로 보인다.

위와 같이 요약된 한국 지방자치와 중앙정부-지방정부 관계의 현실은 현재 일반적으로 합의가 되고 있으며 또 규범적으로 올바른 것으로 여겨지고 있는 지방자치 혹은 분권의 강화라는 과제를 근본적인 수준에서 다시 고민할 필요가 있음을 드러내고 있다. 물론 이러한 주장이 지방자치를 더욱 발전시킬 필요성에 대해 의문을 품고 있는 것은 아니다. 그러나 현재 제기되고 있는 과제들을 완수하는 것이 과연 한국의 지방자치를 발전시킬 수 있을 것인가에 대한 의문은 제기하고 있다.

이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 잠정적인 수준에서 한국의 중앙정부-지방정부 관계 재설정 혹은 개선을 위한 과제를 아래와 같이 제기하고자 한다. 먼저 이제까지 그래왔고 현재도 그런 것처럼 한편으로는 중앙정부와 지방정부 간에는 분권의 과제를 추진하고 다른 한편으로는 지방정부 간의 균형도 추진하면서 부가적으로 주민의 참여를 일정 수준에서 제도화하는 등의 방식의 유효성에 대해 심각하게 검토할 필요가 있다. 위에서 논의하였듯이 이러한 접근을 통해서도 어떠한 문제도 풀기가 힘들 것이기 때문이다. 따라서 이 글은 지방자치 혹은 분권에 대한 통합적인 설계를 재고할 것을 제안한다. 지방정부의 서로 다른 상황과 이해를 고려한다면 통합적인 설계 하에서 지방자치 혹은 분권을 추진하는 것은 논리적인 접근이 될 수 없다. 분권을 통해 자

치가 가능하고 이를 요구하는 지방정부에게는 분권형 지방자치를 실시할 수 있도록 하지만, 중앙정부의 조정과 관리 혹은 후견이 요구되는 지방정부에게는 중앙정부-지방정부 협력형의 지방자치를 실시할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것은 어떨까?

이러한 방안의 구체화와 추진의 이전에 선결되어야 할 과제는 두 가지이다. 현재의 지방자치는 지방정부와 단체장을 중심으로 논의되어 온 것으로 여겨진다. 그 때문에 권한과 사무의 이양, 재원의 문제 등이 중심으로 논의되어 왔다. 물론 주민의 참여에 대해서 일정 수준의 논의가 이루어지기는 했지만, 단체장과 지방 관료제를 중심으로 강력하게 형성된 지방 권력의 구조 하에서 주민의 참여는 그물망 안에 갇힐 수밖에 없었다. 따라서 최소한 주민의 실질적 참여를 강화할 수 있는 방안에 대해 심각하게 고민을 할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 참여 방식과 제도가 어떤 상황에 있는지에 대한 진지한 분석이 필요할 것으로 판단된다. 또한 이를 바탕으로 시민사회의 민주적 역량 강화를 위한 방안이 제시될 필요가 있다.

다음 과제는 지방자치와 분권의 주체를 명확히 할 필요가 있다. 이미 지적했듯이 한국의 지방자치가 직면하고 있는 큰 문제 중 하나는 광역자치단체와 기초자치단체의 중층적 구조이다. 이는 효율성의 측면에서 문제일 뿐만 아니라 지방정부의 수준에서 다시금 작은 중앙과 지방의 관계를 복제하고 있다. 또한 이런 관계 속에서 지방자치와 분권의 주체 설정을 곤란하게 하고 있다. 당연히 이와 같은 중층적 구조는 그에 조응하는 정치적 이해관계를 오랜 기간 동안 배태해왔다. 따라서 이 문제의 해결은 매우 어려울 것으로 예측되기도 한다. 그럼에도 불구하고 문제를 보다 근본적 수준에서 해결하기 위해서라면 좀 더 솔직하게 문제를 인정하고 그에 상응하는 큰 변화를 고려할 필요도 있지 않을까? 그 출발점은 예를 들어 중첩적으로 구성되어 권한과 자원 이양의 대상도 불분명하게 하고 지방정부 간의 통제와 의존 관계를 낳고 있는 지방정부의 계층을 일원화하는 것이 될 수 있을 것이다. 지금이 바로 이와 같은 방향에 대한 논의와 그 구체적인 방안에 대해 진지하게 논의할 최적의 시점일지도 모른다.

참고문헌

- 국민권익위원회. 2019. 『2019년도 공공기관 청렴도 측정 결과』
- 권영섭 외. 2019. 『분권형 국정관리 거버넌스 구축방안(경제·인문사회연구회 협동연구총서

- 19-23-01)』 세종특별자치시: 경제·인문사회연구회.
- 권오성·탁현우. 2018. 『지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구(KIPA 연구보고서 2018-18)』 서울: 한국행정연구원.
- 김찬동. 2018. “자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간관계에 대한 소고.” 『도시행정학보』 제31집 제3호, 41-63.
- 남기찬. 2020. “기초자치단체 간 수평재정조정제도 도입을 위한 제언.” 『국토정책Brief(국토연구원)』 제781호, 1-8.
- 박순종·신현두. 2019. “정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로.” 『한국행정학보』 제53권 제2호, 61-90.
- 박종민. 2002a. “성남시 사례.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 287-340. 서울: 나남출판.
- 박종민. 2002b. “한국의 지방정치와 권력구조.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 341-372. 서울: 나남출판.
- 박충훈·이용환. 2019. “재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선.” 『이슈&진단(경기연구원)』 제398호, 1-17.
- 염명배. 2004. “지방분권 및 ‘국가균형발전’과 지방재정: 국세·지방세 재분배문제를 중심으로.” 『재정논집』 제18권 제2호, 23-48.
- 유재원. 2002. “청주시 사례.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, 39-105. 서울: 나남출판.
- 유재원. 2018. “한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색.” 『한국행정학보』 제52권 제3호, 3-28.
- 이상호. 2018. “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권인구이동을 중심으로.” 『고용동향브리프』 2018년 7월호, 2-21.
- 이병량. 2005. “노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계.” 『한국행정연구』 제14권 제4호, 215-242.
- 이병량. 2007. “목표 상충 상황에서 정책대안의 선택: 분권과 균형 사이에서.” 『행정논총』 제45권 제4호, 107-133.
- 이병량·김서용. 2019. “지방 관료제의 정치화에 관한 연구.” 『행정논총』 제57권 제4호, 1-30.
- 이승중. 2003. “분권과 균형발전.” 『지방행정연구』 제17권 제3호, 73-100.
- 이종수 외. 2015. 『새행정학 2.0』. 서울: 대영문화사
- 임성근. 2017. 『분권형 국정운영체제와 정부혁신(KIPA 연구보고서 2017-30)』. 서울: 한국행정연구원.
- 자치분권위원회. 2018. 『자치분권 종합계획(안)』

- 전영평. 2003. “자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제.” 『행정논총』 제41권 제3호, 79-104.
- 전영평. 2008. “한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점.” 『행정논총』 제46권 제2호, 225-254.
- 정주용·남태우·한승주. 2013. “농촌형 지방자치단체 공무원들의 이동과 그 영향에 관한 연구: 충청북도 사례를 중심으로.” 『지방행정연구』 제27권 제4호, 67-92.
- 하혜영. 2020. “지방자치단체 특례시 제도 도입 현황과 주요 쟁점.” 『이슈와 논점(국회입법조사처)』 제1731호, 1-4.
- 한승주·정주용. 2013. “지방자치단체 간 공무원 이동의 현실: 전출 유형과 맥락.” 『한국지방자치학회보』 제25권 제2호, 83-108.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. 2015. 『지방자치 20년 평가』. 서울: 행정자치부·한국지방행정연구원
- 행정안전부. 2017. 『지방자치분권 5년 밑그림 나왔다(보도자료)』, 2017. 10. 26.
- 행정안전부. 2020. 『2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산 및 기금운용 개요』
- Goldsmith, Mike. 1992. “Local Government.” *Urban Studies*, 29(3/4): 393-410.
- Kjellberg, Francesco. 1995. “The Changing Values of Local Government.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 40-50.
- Martinez-Vazques, Jorge & Robert McNab. 2003, “Fiscal Decentralization and Economic Growth,” *World Development*, 31(9): 1597-1616.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Sharpe, L. J. 1970. “Theories and Values of Local Government.” *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Tiebout, Charles. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- 국회의안정보시스템(2020. 10. 26. 검색)
http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5
- 지방재정통합공개시스템 지방재정365(2020. 10. 29. 검색)
http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg500.xml&pJipyu=G10014
- 통계청 국가통계포털 재정자립도 항목(2020. 10. 28. 검색)
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&checkFlag=N

행정안전부 자치분권 로드맵 (2021. 6. 4. 검색),

<https://www.mois.go.kr/localselfgov/index.html>

행정안전부 자치분권 로드맵 비전과 전략 항목(2021. 6. 4. 검색),

<https://www.mois.go.kr/localselfgov/s01.html>

e-나라지표 국세 및 지방세 비중 항목(2021. 6. 7. 검색),

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1123

e-나라지표 국가예산 대비 지방예산 비율 항목(2020. 10. 27. 검색),

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1045

e-나라지표 중앙정부 지방이전 재원 규모 항목 (2020. 10. 27. 검색),

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1043

“수도권·지방 갈등 심각: 경제력 격차가 주원인.” 『컨슈머뉴스(인터넷판)』, 2018. 1. 25.

“위기의 대한민국: 인구소멸 위험 지역 100곳 넘었다.” 『한국경제신문(인터넷판)』, 2020. 10. 7.

“‘인구 50만명 이상’ 특례시 추진에 잇단 갈등.” 『한겨레신문(인터넷판)』, 2020. 10. 5.

“지방재정 개편이 뭐길래: 자체들 편갈려 ‘전투 중’.” 『한국경제신문(인터넷판)』, 2016. 6. 3.

Abstract and Key Words

Issues and Challenges on the Central-Local Government Relations in Korea

Cho, Inyoung

Yonsei University

Lee, ByungRyang

Kyonggi University

This study attempts to clarify the structure of decentralization, emerged as an important task in establishing relations between the central and local government, after the implementation of local autonomy in Korea. It also raises the question that decentralization is a misdirected goal in solving problems the Korean local autonomy faces. Despite the introduction of local autonomy, local governments in Korea still rely on the central government in various areas including finance, and their dependency is rather intensifying. In this situation, the gap between local governments is also widening. This study points out that diverse interests of local governments make decentralization more difficult and focuses on the capacity of local governments as a factor that influences the task of decentralization. The politicization and the stagnation of competency of local bureaucracy have a negative impact on improving the efficiency of administrative services and grassroots democracy. This may be interpreted as a reflection of the reality that the current local autonomy does not significantly contribute to the quality of grassroots democracy and the level of administrative services for citizens, while only giving sufficient authority to local governments and their heads. It seems that residents of local governments are not ready to accept the "difference" that local autonomy can give and that the central government should still intervene as a major actor to solve important problems. In other words, the reality of the central-local government relations reveals the need to reconsider at a fundamental level the task of strengthening decentralization, which is generally agreed upon and considered normatively correct.

[Key Words: local autonomy, central-local government relations, decentralization, competency of local government, local bureaucracy]