

# 신정부 분권과제와 추진방향

## : 자치분권

The Moon Jae-in Government Decentralization Task and Direction  
: Decentralization

임 승 빈\*  
Lim, Suhng Bin

### ■ 목 차 ■

- I. 국가-지방-시민의 권력관계 재편
- II. 중앙정부와 지방과의 관계 변화
- III. 문재인 정부의 행·재정 분권 과제와 분석
- IV. 맺으며

국가 경쟁력 향상은 정부의 범위 설정보다 이를 집행 할 수 있는 역량에 있다. 문재인 정부가 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)로의 과감한 이행을 하고 있다. 문재인 정부의 지방으로의 행·재정 분권은 어느 정도 방향성이 중앙과 지방의 역할관계 재정립을 하고 있으나 시민과의 파트너십 내지 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)를 확장시키는 분권 과제는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이미 시작된 네트워크 사회, 사이버민주주의, SNS세상이 갖는 수많은 수평적 집단지성의 의사결정 방식의 장점을 살려야 할 것이다. 현 정부에서는 공론화 위원회 등 과감한 시민권력 민주주의로 이행하려고는 하나 이를 지속하기 위해서는 중앙-지방자치단체-시민사회의 관계를 지위 내지 위치적 관점에서 기능과 관계적 관점으로 바꾸고 수평적으로 그리고 집단지성을 살릴 수 있도록 제도화시키느냐가 중요한 과제이다. 그런 측면에서 현 정부의 중점과제는 중앙정부로서는 한계에 다다랐기 때문에 지방으로 그리고 시민사회로의 행정적 재정적 분권이 핵심적인 정책수단이 되어야 할 것이다.

\* 명지대 행정학과 교수

논문 접수일: 2017. 7. 3, 심사기간: 2017. 7. 3~2017. 9. 25, 게재확정일: 2017. 9. 25

□ 주제어: 지방분권, 정부역량, 시민권력, 정부공론화위원회

Improving national competitiveness lies in the ability to enforce this rather than setting the scope of the government. The Moon Jae-in government is making a drastic transition to empowerment democracy. However, it is no exaggeration to say that there is almost no decentralization task to expand the partnership with citizen or the empowerment democracy. We must take advantage of the many horizontal collective intelligence decision - making methods that network society, cyber - democracy and SNS world have already started. In order to sustain this, it is necessary to change the relationship between the central-local government-civil society from the position of status or position to the function and relationship perspective, and to make horizontal and collective intelligence. It is an important task to institutionalize them so that they can be saved. In this regard, the central government's central task is to reach the limits of the central government, so administrative fiscal decentralization to the local and civil societies should become a key policy tool.

□ Keywords: decentralization, government capacity, citizen empowerment, Government Policy Coordination Committee

## I. 국가-지방-시민의 권력관계 재편

### 1. 국가발전은 정부가 제도와 학습사회의 설계자일 때 가능

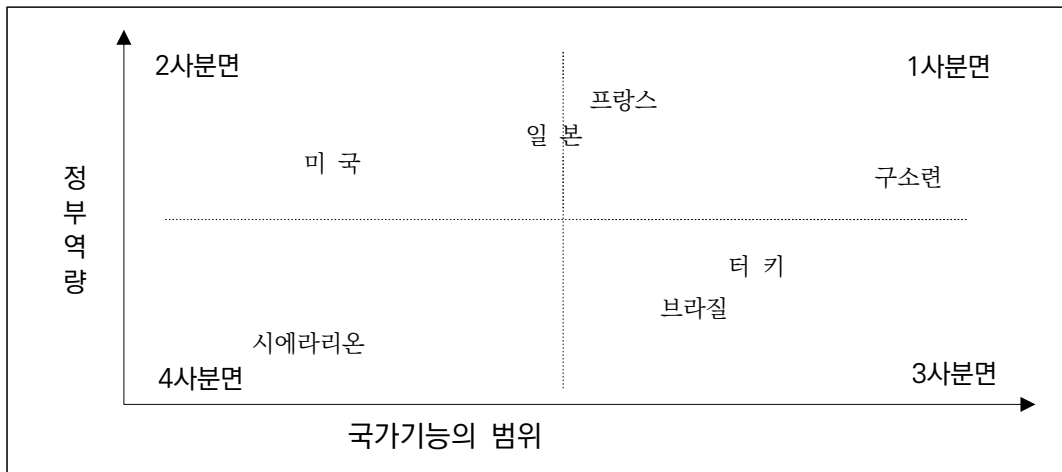
국가의 역할 변화는 1, 2차 세계대전 그리고 1970년대의 정부의 재정적자를 경험하면서 영·미를 비롯한 상당수의 국가는 적극적 국가에서 작은 정부를 지향했던 점은 주지하는 바와 같다. 국가와 시장과의 관계를 지배하는 경제 이론도 시장자유주의에서 공공경제(public economy), 신공공관리(NPM) 그리고 이제는 공유경제라는 용어까지 탄생시켰으나 이 역시 뚜렷하게 자리 잡고 있지 못하다는 점 역시 주지하는 바와 같다. 한편으로는 경제성장이 한계가 오면서 각국에서는 국가와 사회와의 관계, 사회화 시키는 국가의 제도적(institution) 역량에 관하여 관심을 기울이고 있다. 즉, “향후 변화하는 국제 사회 속에서 어떠한 제도들이 국가(경제)발전의 길잡이이며,

그것들은 어떻게 설계해야 하는가?”하는 물음에 답하여야 한다고 주장하기도 한다(Fukuyama, 2004). 물론, 이때의 제도 설계는 그 사회의 문화와 사회구조에 관한 통찰력을 갖는 것이 중요하지 제도의 동형화(isomorphism)와 같이 다른 국가의 제도를 가져온다고 해서 성공할 수는 없는 것이다. 한편으로는 학습효과와 국가의 경제발전에 관한 상관성에 대해 분석적으로 접근한 연구성과도 있다. ‘불평등의 대가’의 저자이면서 노벨경제학상 수상자로서 유명한 스티글리츠와 브루스 교수 등이 공저한 ‘창조적 학습사회’에서 그들은 다음과 같이 주장하고 있다(Joseph E. Stiglitz·Bruce C.Greenwald, 2015, 김민주·이엽 옮김, 2016). 애로우에 따르면 경제발전에 성공한 국가들은 평균성과와 최고성과의 간격이 적다는 것이다. 문제는 시장 스스로가 학습과 혁신을 효율적인 수준으로 만들거나 반복적인 현상으로 만들고 있는가 아니라면 정부는 제도화를 통해 어떤 개입을 필요로 하는 가 라는 점이다. 애로우 교수의 언급에 의하면 사회의 발전은 기술진보인데 두개의 요인으로 연구개발과 행동학습을 적시하고 있다. 정부의 역할은 어떻게 하면 학습경제와 학습사회를 구축하는지 그리고 사회후생을 강화하기 위하여 사회적 제도화를 위한 정부의 역할을 강조하는 것이다. 로버트 솔로우(1957)는 자본축적에 대한 기술진보의 상대적 중요성을 수량화했으며 자본축적은 한명의 노동자가 만들어내는 생산량의 최대 3분의 1 정도만 설명가능하다는 점을 수리적으로 증명했다. 이렇게 해서 생산성 증대에 이르게 되는 다양한 종류의 기술진보가 이뤄진다는 것이다. 개발도상국과 선진국의 차이 즉, 1인당 국민소득의 차이는 지식의 차이에 기인한다는 것이다. 지식과 학습에 있어서 시장은 비효율적이라는 증명을 애로우가 증명하듯이 스티글리츠 등이 강조하는 바는 선진국과 개발도상국의 차이는 부존자원의 차이가 아니라 지식의 차이이며 지식은 새로운 배움과 경험의 축적이 학습화되는 것이라고 정의하고 있다. 따라서 정부의 역할은 자기 주도적이 아닌 제도와 학습사회의 설계자로서 강조되는 것이다.

## 2. 국가기능의 범위와 정부역량의 변화

다음의 <그림 1>은 국가기능의 범위와 정부역량을 X축과 Y축으로 놓았을 때의 각국의 위치를 표시하는 것이다<sup>1)</sup>.

<그림 1> 국가 영역과 정부역량과의 관계



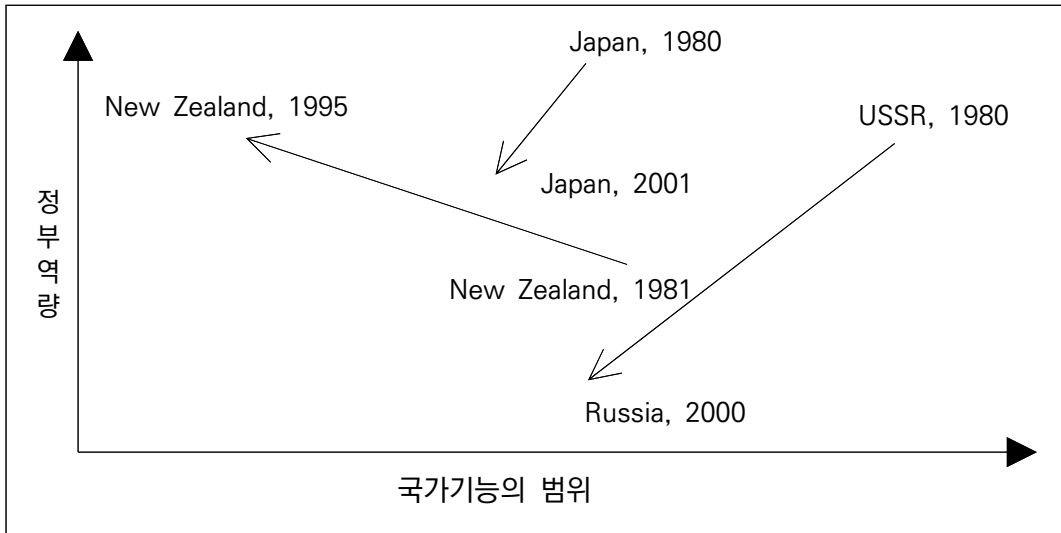
출처: F.Fukuyama(2004: 13).

경제학적 관점에서 볼 때, 1사분면이 제한된 범위의 국가 기능과 강력한 제도적 효율성이 조화를 이루는 최적의 위치(optimal position)이다. 그러나, 유럽의 선진국가들에서는 자신들이 조세부담이 될지언정 1, 2사분면에 위치하는 것에 만족할 수 있다. 한편, 경제적 성과 면에서 볼 때, 최악의 위치는 4사분면으로 비능률적인 국가가 제대로 감당할 수도 없는 대규모 활동 영역을 떠맡는 경우이다(대다수의 개발도상국가들이 이 위치에 있음). 단일 국가 내에서도 행정 부처별로 국가적 역량이 다르기 때문에, 어떤 국가를 사분면에 정확하게 배치하는 것은 사실 불가능하다<sup>2)</sup>.

1) 박두용·임승빈 외(2010), 산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화 방안, 한국산업안전공단 연구보고서, 126쪽. 임승빈(2007a),

2) 박두용·임승빈 외(2010), 산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화 방안, 한국산업안전공단 연구보고서, 127쪽. 임승빈(2007b)에서 재인용.

〈그림 2〉 국가 기능의 범위

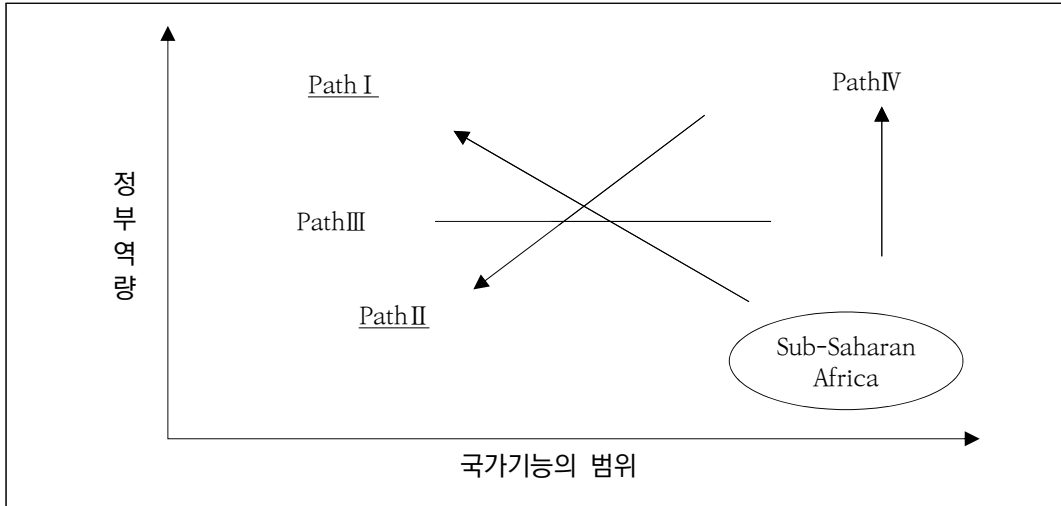


출처: F.Fukuyama(2004: 14). 임승빈(2007) 재인용

상기 <도표 2>는 시간경과에 따라 정부역량과 국가기능 범위의 변화가 이동할 수 있다는 것을 의미한다(임승빈, 2007a). F. Fukuyama(2004)는 국가발전에 있어 동일한 기능을 수행하는 국가들 가운데 발전의 격차 원인을 그 사회의 제도의 속성에서 기인한다고 주장하고 있다. 제도의 속성으로써 다음의 4가지를 제시하고 있다. (1) 조직 설계 및 관리 (2) 정치체제 설계 (3) 합법성의 토대 (4) 문화적·구조적 요소 등이다(임승빈, 2011).

이상의 국가의 역할과 방향에 관한 논의를 종합해 보면 미래의 한 국가가 경쟁력을 갖추려면 국가(중앙정부) 주도의 영역 설정과 역할은 축소시켜야 하며, 대신에 지방과 시민사회의 창의력을 도와주는 제도(집행력을 갖춘 제도)를 강화시켜야 한다는 것이다(임승빈, 2007b). 따라서, 국가 발전(경제발전)에 있어 사회의 여러 집단과 국가와의 유기적 관계가 중요하며 이를 통제하는 가치체계가 중요하다고 일찍이 주장한 T. Parsons(Politics and Social Structure, 1969)의 혜안은 놀랍다(임승빈, 2007b). T.Parsons와 F.Fukuyama의 제도의 중요성과 공공영역과 사회 영역(시민사회영역과 기업 등)의 유기적 관계를 중시하는 것은 사회적 가치체계가 국가발전에 매우 중요하다는 S.Huntington(Culture Matters, 1994)의 주장과 같은 맥락이기도 하다. 국가 실패의 사례를 보면, 외부 세력이 제도에 대한 수요를 창출하는 능력에는 중대한 제약이 따르며, 결국 제도 건설이나 개혁에 대한 기존 지식을 개발도상국가에 전수하는 능력에도 제약이 따를 수밖에 없다(F.Fukuyama의 37쪽 전계서로부터 인용, 임승빈, 2011).

〈그림 3〉 국가의 개혁방향



출처: F.Fukuyama(2004: 16).

따라서 최적의 국가 개혁경로는 국가의 영역의 범위를 줄이는 반면, 집행력(공권력)은 강화하는 것(Path I)인데, 많은 나라들이 실제로 범위와 집행력(공권력)을 다 줄이고 남동쪽(Path II)으로 이동하는 것이다(임승빈, 2011). 행정적(국정관리), 경제적 효율성에 입각하여 국가 기능의 범위를 줄이는 것과 국가의 집행력(공권력)을 늘리는 것 중 어느 것이 더 중요한가. 한 국가가 Path I과 PathIV 가운데 하나를 선택해야 한다면 어떤 경로를 택해야 더 큰 성장을 이룩할 수 있을까 그에 대한 답은 사회적으로 국가의 집행력이 잘되고 있어 사회질서가 유지시켜야 하는 것이다(김범준, 2015: 4). 국가의 영역을 PathII로 할 것이냐 혹은 PathIV로 할 것이냐의 선택은 당면한 그때의 현안문제와 국제정세에 따라 달라질 것이지만 중요한 점은 집행력이 담보된 국가의 기능이 있어야 한다는 것이다.

### 3. 시민권력 민주주의(Empowerment democracy) 사회의 도래

상기 〈그림 1〉의 1, 2사분면에 위치하는 국가들, 〈그림 2〉의 국가기능 범위의 축소임에도 불구하고 선진국으로 유지하는 국가들 모두의 공통점은 지방자치를 훌륭히 수행하고 있는 국가들이다. 지방자치의 장점은 정책과정이 이해집단들과 가까워 집단지성이 가능하고 정책피드백 역시 빨라 학습사회로의 이행이 용이한 체제 구축이 가능하기 때문이다. 즉, 전통적 관료제에서의 의사결정 과정과 구조인 피라미드 형태가 빠른 듯 보이나 버텨에서 어퍼로 올라갈 때 의견과

의사결정의 병목현상(traffic jam)이 발생해서 시간지연과 잘못된 결정이 발생할 가능성이 크다는 것이다(김범준, 2015: 4-5). 이는 집단지성이라는 용어의 창시자인 피에르 레비가 언급했듯이 “구소련과 같은 전체주의 체제 몰락은 그 사회가 갖고 있는 역량들의 유동적, 협동적 수행이라는 새로운 형태에 부딪혀 좌초했다고 볼 수 있다. 전체주의는 집단지성을 구축할 수 없었던 것이다”라는 그의 지적과 일맥상통하다(피에르 레비·권수경 옮김, 2002: 27). 이를 조직에 대비해 보면 하위구조에 의사결정 권한이 나눠질 경우라는 가정을 한다면 초기에는 결정시간이 걸리나 추후에는 결정과 수용에 이르는 비용과 효과가 오히려 앞서는 상황이 될 수도 있다는 사실이다. 다시 김범준의 저서를 인용하면 이는 물리학에서도 운동의 법칙에서도 증명이 되고 있으며 물리학자 Dirk Helbing의 2000년 논문주제가 ‘탈출상황에서의 공포’에서 보면 논문의 전산 시뮬레이션에서 정확한 정보를 효과적으로 전달하는 것이 재난탈출에서 적용해 볼 때 위기탈출에서도 집단지성이 유효하다는 것이다. 즉, 출구가 어디인지에 대한 올바른 정보의 중요성이 보다 중요한 것을 강조하고 있다(김범준, 2015: 12). 집단지성은 대개가 옳다는 논증으로 사전의논 없이도 대중에게 무대위의 어떤 이의 몸무게를 맞춰 쓰라하고 평균값을 내면 놀랄 정도로 비슷하다는 것이다. 개미의 법칙과 페르마의 법칙 등의 사례를 보면 집단지성의 힘. 집단지성은 정보화의 유목적 공간이 확장됨에 따라 맹위를 떨치고 있다. SNS 등은 ‘지리적 영토나 제도나 국가의 영토도 아니며 그것은 인식, 지식, 사유의 힘으로 이루어진 보이지 않는 공간으로서 존재론적 자질 및 사고방식들이 개화하고 이동한다’(박규현, 2009, 권수경 옮김, 2002: 20)는 그의 의견에 전적으로 동의한다.

사실 지금의 대의민주주의제의 위기는 정치적 참여가 조직, 자금, 사회적 명망 등 유무형의 정치적 자원을 가진 엘리트 집단에 한정되었다는 점에서 출발하고 있다. 일반대중은 이러한 정치적 자원의 부재로 인하여 대부분의 경우 규칙적으로 행해지는 선거를 통해서만 정치적 참여를 하는데 만족해야 한다는 것이다. 그러나 페이스북, 트위터, 카톡 등 스마트 정보통신기술에 의한 시민들의 직접적인 정치참여는 갈수록 보편화되고 있고 이는 기존 대의민주주의 체제의 근간인 정당을 위협하고 정규언론 중심의 매스미디어의 정치사회적 역할을 위협하고 있다. 소셜미디어의 정치참여는 저비용이면서 정당에 의한 오프라인 조직보다 효과적일 수 있다. 하지만 이러한 비관습적 정치참여가 일상화될 경우 매스미디어와 정당 등에 의한 사회 필터링 기능이 무용화되어 갈등조정의 어려움, 이해관계자 대표성 상실, 정책결정과정상 협상비용의 증가, 책무성 위기의 발생 등으로 정책결정의 안정성이 훼손될 우려가 있다(주창범·임승빈, 2011). 아마도 2016년 10월부터 본격화된 광화문 촛불시위를 통한 2017년의 정권교체는 우리 역사상 처음으로 시민권력에 의한 직접민주주의가 달성시켰다 해도 과언이 아니다. 이와 같은 SNS의 보편화는 선거와 같은 관습적인 시민참여에 있어서도 혁명적인 변화를 이끌었다. 이와 같은 직접민주주의 현상을 단순히 대의민주주의의 위기에 대처하는 참여민주주의로 하기에는 그 현상이 매우 복잡하고

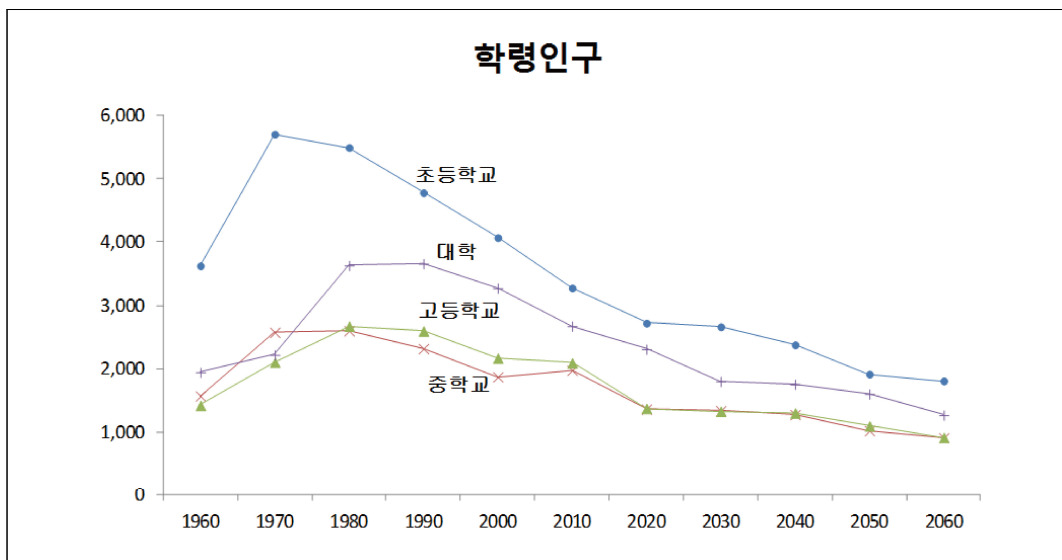
다양해졌으며 많은 이들이 말하는(many talks) 현상(주창범, 2010), 그리고 실제로 권한을 부여하는(empowerment) 현상을 본고에서는 시민권력 민주주의라고 명명하고자 한다. 실제로 신고리5호·6호기의 사업지속과 단절을 공론화 속의민주제(Deliberation democracy)를 통하여 시민 500명이 결정한다는 것은 지금의 문재인 정부가 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)로의 과감한 이행을 하고 있다고 본다.

## II. 중앙정부와 지방과의 관계 변화

### 1. 1995년 민선 지방자치 실시 이후에도 관선 때와 변하지 않는 중앙과 지방과의 관계

출산율이 OECD국가 가운데 최저를 기록하고 있다는 점은 이제 새삼스러운 현상도 아니다. 2050년에는 고령인구(65세 이상)가 생산가능 인구(15-64세 인구) 대비 71.0%를 이르게 될 것이라는(이경은·김순은, 2014). 이미 주지의 사실이다. 이에 따라 학령인구 감소와 지역공동체의 붕괴가 동반되고 있다. 다음의 <그림 4>는 '18년부터 입학자원이 부족할 것으로 예상된다.

<그림 4> 학령인구 예상



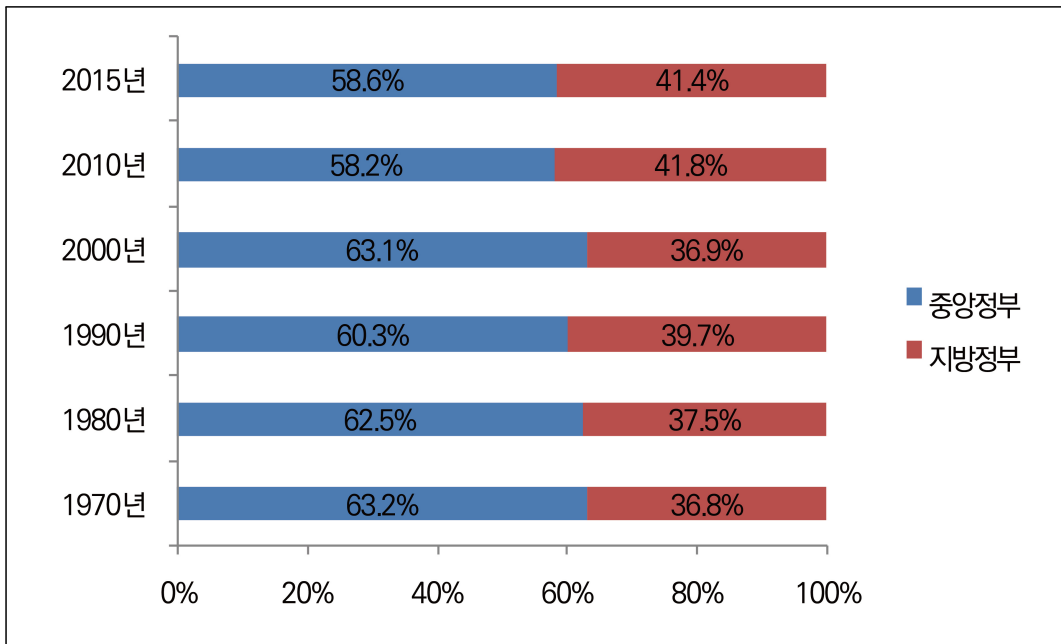


물론 학령인구가 적어진다는 것은 꼭 위기만은 아니다. “1인당 교육비가 증가할 수 있는 기회를 의미하며, 이러한 기회를 맞아 교부금의 새로운 용도를 찾기 보다는 안정적인 운용 속에서 교육의 질을 높일 수 있는 방안들을 모색하는 것이 바람직할 것이라는(김진영, 2016)”이라는 의견에 동의하며 학습사회로의 전환에도 기여할 수 있다고 본다.

이러한 저출산 고령화는 인구급감으로 인한 농촌 커뮤니티는 이미 붕괴되었고 도시공동체도 위험수준에 이르고 있다. 1인 가구 비율이 거의 4분의 1을 차지하고 있으며 2인 가구까지 포함하면 50%를 넘는다는 점은 우리 사회의 가족구성 자체가 변해가고 있다는 점을 시사하고 있다.

그러나 변하지 않는 것이 있다. 1995년도 민선지방자치가 복원되었음에도 불구하고 그 이전의 관선 때의 중앙과 지방의 행·재정 권한과 정도의 차이가 거의 변함이 없다는 점이다. 다음의 <그림 5>와 <표 1>을 보면 1970년에서 2015년까지의 중앙과 지방의 재정지출 비율의 변동 폭은 거의 없다는 것을 알 수 있다. 즉, 1995년 본격적인 지방자치가 부활했음에도 불구하고 중앙정부는 여전히 지방정부를 파트너가 아닌 상·하적 관계로 각종 기관위임사무와 국고보조금의 형태로 중앙과 지방과의 관계가 변동없이 유지되고 있다는 점을 반증하고 있는 것이다.

<그림 5> 연도별 정부 총 재정지출액 비율 변화



〈표 1〉 연도별 정부 총 지출액

	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2015년
중앙정부	4,481억	6조 6,624억	28조 4,951억	109조 1,947억	241조 1,712억	307조 4,092억
지방정부	2,611억	4조 3억	18조 7,589억	63조 8,344억	173조 2,509억	217조 507억

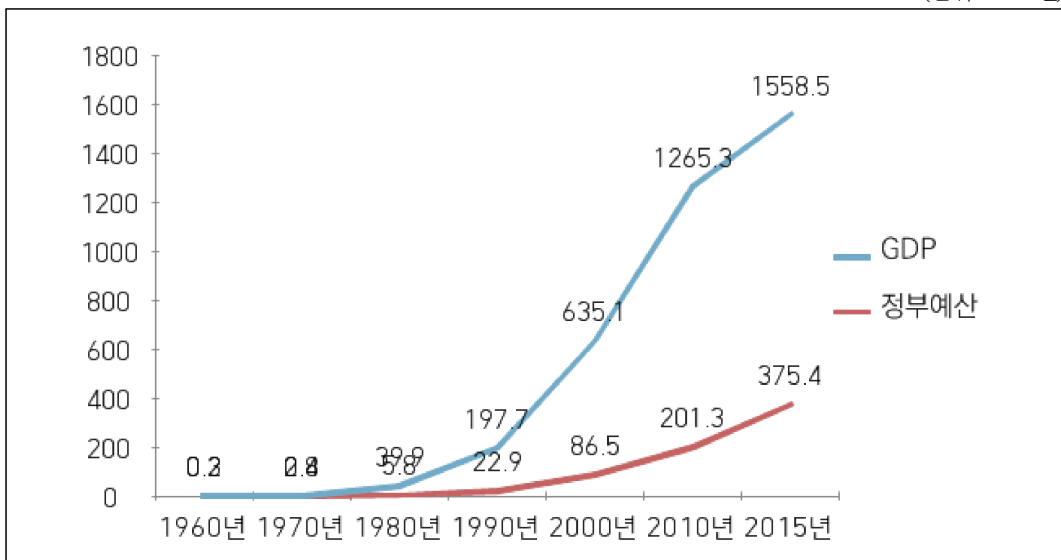
향후 우리나라는 이 상태로만 가면 50만 이상의 대도시가 현재 약 15개 정도이나 향후 전 인구의 7-8할은 대도시에 살게 될 것이며 따라서 이들 인구 50만 이상 대도시들에게는 시도 권한만큼의 행·재정 권한을 부여하여야 하지 않으면 중앙의 행·재정 조정권한이 더욱 커져 지방 자치가 훼손될 수 있는 가능성이 훨씬 커질 것이다.

## 2. 시민사회 역량의 강화가 필요

다음의 〈그림 6〉은 우리나라의 GDP에서 정부예산이 차지하는 비중변화를 약 10년 단위로 추이변화를 나타낸 것이다. 보여 지는 바와 같이 1990년 이전까지는 정부예산과 GDP의 규모의 차이는 거의 없으나 80년대 후반부터 급격하게 GDP의 규모가 확장되고 있다는 것을 볼 수 있다.

〈그림 6〉 한국의 GDP에서 정부예산이 차지하는 비중변화

(단위: 1조 원)



〈표 2〉 한국의 GDP에서 정부예산이 차지하는 액수

년도	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2015년
GDP	2,500억	2조 7,950억	39조 9,470억	197조 7,120억	635조 1,850억	1265조 3,080억	1558조 5,910억
정부예산	3,430억	4,060억	5조 8,040억	22조 6,890억	86조 4,740억	201조 2,830억	375조 4,000억

즉, 상기 〈그림 6〉과 〈표 2〉가 의미하는 바는 한국의 GDP에서 정부예산이 차지하는 비중이 90년대 이후 급격히 적어졌다는 것이다. 이것이 가지는 의미는 민간부문 등 사기업의 영역이 커지고 시민사회의 역량강화 필요성이 커져 가고 있다는 증거이다. 즉, 정부의 역할은 축소되어야 하며 기업과 시민사회 간의 거버넌스 체제를 구축하여야 한다는 것을 반증하고 있다.

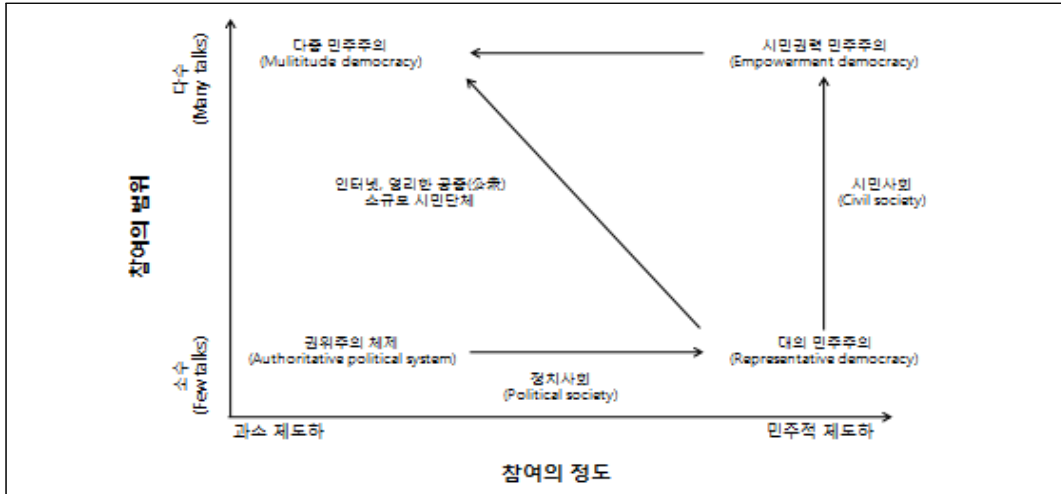
이상의 논의를 종합해보면 국가발전의 동력은 해당 국가의 사회 구조 변화와 4차 산업으로 대변되는 기술의 변화에 어떻게 중앙-지방-시민사회가 유기적 협력관계를 구축하면서 국가의 제도설계를 하느냐 여부에 달려있다고 볼 수 있다. 이와 같은 민주주의 속성의 변화 혹은 정부 역할의 변화를 대변하는 용어가 거버먼트에서 거버넌스, 대의민주제에서 직접민주제로의 확대 등을 거론하고 있다. 제한된 참여에서 확장된 참여, 비제도화에서 제도화로의 이동 등 다중민주주의 시대로 이동되고 있는 것이다<sup>3)</sup>.

본고에서는 스마트폰 등의 기기 확대보급 및 SNS 등의 활용에 의하여 다중민주주의 그리고 시민이 권력이 갖는 직접민주주의 현상에 대한 반향이라는 점에서 문재인 신정부의 지방분권 과제를 검토하고자 하다면 다음 〈그림 7〉이 효용성이 있다.

〈그림 7〉을 우리나라에 적용해 본다면 과거 권위정권 시대에서의 참여의 과소제도화에서 2016년 광화문 촛불시위로 시작된 박근혜대통령의 탄핵, 문재인 정부의 등장은 시민권력 (Empowerment democracy)라고도 볼 수 있다.

3) 이에 대한 더욱 자세한 논의는 주창범(2010), 정책과정 시민참여의 유형, 인지적 정당성 그리고 롱테일 정치, 한국지방자치학회보, 2010.12.31.를 참조바람.

〈그림 7〉 시민참여범위와 제도화에 따른 민주주의체제 변천



출처: 주창범·임승빈. (2011), 정치와 시민사회와의 새로운 소통-소셜 미디어(Social Media)와 비관습적 시민참여를 중심으로-, 2011, 한국정책과학학회 프레스센터 세미나 발제문. 〈그림 4〉를 인용했으며 필자가 일부수정.

### Ⅲ. 문재인 정부의 행·재정 분권 과제와 분석

문재인 신정부가 제시한 100대 과제 중 자치분권과 관련된 자료는 총 4가지이다. 이 중에서 자치분권과 관련된 내용은 크게 자치분권 추진, 지방재정 분권으로 꼽을 수 있다.

〈표 3〉 문재인 신정부의 지방분권 국정과제

	자치분권	지방재정부권
<b>목표</b>	- 중앙-지방 간 협의체신설 - 중앙권한 지방 이양	- 국가와 지방 세입구조 개선 - 지방재정 건전성 확보
<b>주요내용</b>	- 제2국무회의의 제도화 - 헌법 개정을 통한 자치분권 기반 조성 - 지방이양일괄법 제정	- 국세-지방세 비율 6:4로 개선 - 지자체 간 재정 격차 완화 - 지방세, 지방세외수입 체납 징수율 제고 - 고향사랑 기부제법 제정 - 지자체 핵심정책·사업에 주민참여예산제 확대
<b>기대효과</b>	- 4대 지방자치권 보장 - 지방이양, 지방재정 확대 지방분권 실현	- 지방재정 자주역량 제고 - 지방재정 건전성·책임성 확보

출처: 청와대 100대 국정과제(<http://www1.president.go.kr/government-projects>)

## 1. 자치분권

자치분권을 실현하기 위한 제도적 방안으로는 ‘제2국무회’의 제도화 추진, 중앙정부의 사무이양을 제시하였다. 제2국무회의 제도는 중앙정부와 지방정부 간의 협력을 통하여 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하고자 하는 움직임으로 볼 수 있다. 그동안 우리나라의 지방자치단체는 한정된 권한으로 인하여 각 지역특색에 맞는 정책 및 사업을 추진하기 어려웠다. 또한, 대부분의 사무가 중앙정부의 승낙 내지는 지원이 있어야만 가능하였기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등이 심화되었다. 이러한 상황에서 제2국무회의는 중앙정부와 지방자치단체 간의 소통을 증대시킬 것이며, 이는 자치단체의 의견을 국정에 반영할 수 있는 체제를 갖추는 계기가 될 것이다. 이와 더불어 중앙정부의 사무이양을 실현하고자 ‘지방이양일괄법’ 제정을 제안하였다. 그동안 중앙정부는 지방자치단체에 사무이양을 단계적으로 추진해왔으나, 법령의 미비로 명확하게 이양하는 사무에 대한 논의가 이뤄지지 않았고, 개별단위 사무중심으로 이양되어왔다. 또한, 개별단위 사무이양으로 인하여 지방자치단체마다 그 사무가 달랐으며, 이는 자치단체 간 격차와 갈등을 야기하기도 하였다. 이 법을 제정함으로써 개별단위사무가 아닌 기능중심의 사무를 발굴하고 일괄적으로 사무이양을 추진함으로써 이러한 격차를 해소하고, 체계적으로 사무가 이양될 것으로 보인다. 또한, ‘지방이양일괄법’의 내용으로 사무배분 사전협의제를 채택함으로써 균형 잡힌 사무이양이 이뤄지고, 결국 중앙정부의 권한이 단계적으로 지방에 이양되어 지방의 권한을 확대될 것으로 보인다. 또한, 4대 자치권인 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권을 보장하겠다고 밝혔다. 이는 그동안 자치권의 강화차원에서 다뤄졌던 내용이지만 단순한 보장이 아닌 자치권 확대가 이뤄질 수 있도록 지방자치법의 개정도 함께 이루어져야 할 것이다. 물론 이 같은 내용을 포함하여 헌법 개정이 추진되고 있으나, 지방자치기본법 등 관련된 법의 개정도 함께 추진하여 자치기본권의 강화방안을 구체적으로 제시해야할 것이다(정순관, 2017).

현재까지 헌법상 지방자치권은 제도적 보장론으로 인정받는 것이 통설이다. 이 입장은 제도의 본질은 유지되는 것으로 여겨지며, 여기서 보장은 최소한의 보장이라는 한계를 지닌다. 이와 관련된 구체적인 내용들은 헌법적으로 명시하기 어렵기 때문에 그 본질이 왜곡될 가능성도 존재한다. 그렇기 때문에 헌법 개정을 통한 지방자치권의 보장은 헌법전문과 조항에 지방자치분권에 관한 내용을 추가하여 지방자치분권에 관하여 최상위의 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 헌법전문에서 지방자치분권에 관한 명시와 4대 자치권에 대한 내용을 명시하는 것이 지방자치분권을 위한 출발점이 될 것이다.

## 2. 재정분권

지방의 재정자립을 위한 재정분권문제는 그동안 수많은 논의가 있었던 사안이다. 이에 문재인 정부는 국세-지방세 구조개선, 자주재원 확충 등 재정분권을 확대하는 내용의 국정과제를 발표하였다. 현재 국세-지방세의 비율은 약 8:2로 이루어졌으며, 이를 해결하기 위하여 장기적으로 6:4 수준까지 개선하고자 하였다. 이는 국세의 지속적인 지방이양을 바탕으로 국세-지방세 간 세목별로 조정을 통하여 지방소비세의 규모를 확대하는 것이 요구된다. 이에 지방세 비과세·감면율을 15% 이하로 축소하고, 지방세의 신세원을 발굴하는 등 지방세제를 개편하고자 한다. 이전재원 조정을 바탕으로 재전에 균형을 달성하고, 지방자치단체 간 재정 격차를 완화하는 방안을 제시하고 있다. 이를 위하여 현행 지방교부세율의 19.24%에서 상향, 지역상생발전기금 규모의 확대, 지방세입과 거의 맞먹는 국고보조사업 규모의 축소정비 등을 시행하고자 하려고 한다. 또한, 지방자치단체 핵심정책과 사업에서 주민참여예산제를 확대하는 방안도 제시하였다. 또한, 지방재정의 건전성 강화를 도모하기 위하여 지방세 및 세외수입 체납징수율을 제고하고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 등 제시하였고, 세부적으로 고액·상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 활성화를 시행하고자 하였다. 이 밖에도 '고향사랑 기부제법'의 제정을 통하여 지방자치단체 재정을 보완하고, 지역경제를 활성화하고자 한다. 기본적으로 자주재원 확충에 의한 재정분권은 개별 지방세 세목별 개편이나 국고보조금제도의 개편 등 부분균형적 접근 방식이며, 그 한계가 있으리라고 보이나 재정의 중립이라는 조건 하에서는 지방세 비중을 높이는 대신 국고보조금과 지방교부세비율을 낮추는 방식이며, 지방교부세보다 국고보조금 비중을 축소하는 방향이 요구될 것으로 판단된다(윤영진, 2017). 또한, 중앙정부와 지방정부 간 기능 배분을 통한 재정책임의 배분 재조정에서는 교육, 사회복지, 환경 등의 구체적 사업에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간 서비스 제공과 재정 부담의 책임을 분명하게 설정하는 것이 필요하다(윤영진, 2017).

## IV. 맺으며

결론부터 언급하자면 문재인 정부가 추진하고자 하는 행·재정 분권 과제가 본고의 <그림 7>에서 제시하는 바와 같이 다중민주주의 그리고 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)로의 이행하는 지방분권의 경향을 보이고 있는지는 아직은 미흡하다고 본다.

캐나다 정부의 미래정부보고서에서는 SNS 공동체의 국정참여와 견제가 정부중심의 3권 분립

체제의 한계를 극복할 수 있다고 보고 법제도적 근거를 마련하겠다고 한다. 파워블로거와 같은 공동체는 전국, 지역별로 추천을 받아 파워블로거 처럼 상시 운영을 하며, 각종이슈에 국민과 지역주민의 목소리를 정제하여 입장을 포명하고, 정책에 대한 우선순위를 표명하고 있다. 중앙 및 지방정부, 공공기관, 국회 및 의회, 지역공동체에서 쓸 수 있는 정책/국정운영 플랫폼을 구축하여 공공과 국민/지역주민과의 거리를 좁혀야 하며, 수준별로 쉽게 접근하고 지역/생활 이슈를 스스로 결정하는 협치와 self-governance시대로 가야 하는 사회로 변화되어야 하는 주장은 매우 설득력 있다.

앞서 언급한 바와 같이 문재인 신정부는 신고리 5호·6호기의 사업지속과 단절을 공론화 속의 민주제(Deliberation democracy)를 통하여 시민 500명이 결정한다는 것은 지금의 문재인 정부가 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)로의 과감한 이행을 하고 있다. 그러나 문재인 정부의 지방으로의 행·재정 분권은 어느 정도 방향성이 중앙과 지방의 역할관계 재정립을 하고 있으나 시민과의 파트너십 내지 시민권력 민주주의(Empowerment democracy)를 확장시키는 과제는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 재정분권 분야에서 지자체 핵심정책·사업에 주민참여 예산제 확대 정도만 보이는데 사실 이 과제는 지방자치단체에서 해야 할 일이지 중앙정부가 추진할 과제는 아니다. 중앙정부-지방자치단체-시민사회의 수직적인 관계를 벗어나 네트워크 사회, 사이버민주주의, SNS를 통한 직접민주주의가 갖는 수평적 집단지성의 의사결정 방식의 장점을 살려야 할 것이다.

즉, 역설적으로 현 문재인 정부는 숙의민주제(Deliberation democracy), 시민권력 민주주의(Empowerment democracy) 등이 구호로 머무를 것이냐 혹은 제도화로 갈 것이냐의 기로에 있다고 본다. 우리나라의 국가 역할과 방향은 국가기능의 범위를 줄이거나 확대시키는 것은 국민적 합의가 필요하나 신고리 5호·6호기 공론화를 통한 국민적 합의를 이끌어내는 노력이 시민권력 민주주의 실험이 실험으로 끝나지 않고 제도로써 착근되기 위해서는 중앙-지방-민간의 거버넌스 체제구축, 학습사회로의 이행을 위한 기반구축, 다양성이 반영 가능한 사회기반구축을 위한 법제도 구축이 필요하다고 본다.

## 【참고문헌】

- 김범준. (2015). 「세상물정의 물리학」, 동아시아.
- 김진영. (2016). 지방교육재정교부금 개선방안에 관한 소고. 기재부중장기재정개혁TF팀발제문.
- 문종열·김기현. (2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구. 「예산정책연구」, 3(1): 163-207.
- 박규현. (2009). 피에르 레비의 '집단지성' 개념을 중심으로 본 디지털 시대의 신학적 전망. 「한국프랑스학논집」, 68: 223-246.
- 윤영진. (2017). 재정분권의 실상과 과제. 한국지방자치학회 주최. 제1차 지방분권포럼.
- 이경은·김순은. (2014). 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제. 한국지방정부학회 2014년 하계학술대회. 2014(8): 516-544.
- 임승빈. (2007a). 21세기 일본의 국가기능 재편과 한국에의 시사점. 서울대학교 행정대학원 「정책 & 지식」, 제330회(2007. 5. 14) 발제문.
- \_\_\_\_\_. (2007b). 21세기 국가기능 재편. 명지콜로키엄, 2007년10월8일 발제문.
- \_\_\_\_\_. (2011). 국가와 시민단체의 역할과 책임성, 경실련주최 2011.4.21. 토론회 발제문.
- \_\_\_\_\_. (2017). 지방자치론 10판. 서울: 법문사.
- 정순관. (2017). 문재인 정부의 지방분권과제, 한국지방자치학회 주최. 제1차 지방분권포럼.
- 주창범. (2010). 정책과정 시민참여의 유형, 인지적 정당성 그리고 롱테일 정치. 한국지방자치학회 보, 2010.12.31.
- 주창범·임승빈. (2011). 정치와 시민사회와의 새로운 소통- 소셜 미디어(Social Media)와 비관습적 시민참여를 중심으로-. 2011. 한국정책과학학회 프레스센터 세미나 발제문.
- Daniel Pink, 김명환 옮김. (2006). 「새로운 미래가 온다」, p.77.에서 필자가 스티브 스티굴리츠의 학습사회 개념을 추가했음을 밝혀둠.
- Joseph E. Stiglitz·Bruce C.Greenwald. (2015). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and*, 김민주·이엽 옮김. (2016). 「창조적 학습사회」, 한국경제신문.
- Thomas Piketty. (2013). *Capital: in the Twenty-First Century*, 장경덕 외 옮김. (2014). 「21세기 자본」, 글항아리.
- A.H. Walsh. (1969). *The Urban Challenge to Government*(New York: Praeger) 58-86.
- Arthur C. Milspaugh. (1936). *Local Democracy and Crime Control*, Washington, D.C.: Brookings Inc..
- Francis Fukuyama. (2004). *State Building: Governance and World Order in the 21st*



*Century*. Cornell University Press.

James W. Fesler. (1949). *Area and Administration*, University of Alabama Press.

Kingdom, John. (1991). *Local Government and Politics in Britain*, London: Philip

Allan.V.D. Lipman. (1949). *Local Government Areas: 1834-1945*, Oxford: Basil Blackwell.

Pierre Levy. (1994). *L'intelligence collective*, 권수경 옮김(2002), 문학과 지성사.

---

**임승빈(林承彬):** 2017년도 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 일본 東京大學에서 석사 및 박사학위를 취득하였다. 박사논문은 1995년에 “包括奉仕型の政策執行に關する研究”로서 學術學박사를 취득하였다. 학문적 관심분야는 지방자치, 정책집행, 지역개발정책 등이며 단독저서로서 「지방자치론」 제10판(2017년, 서울: 법문사), 「정부와 NGO 제3판」(2015년, 서울: 대영문화사), 「행정사 개정판」(2014년, 서울: 대영문화사) 등이 있으며 논문으로서는 “한국의 지방 자치 제도 형성과 동인(動因)분석”(2008년, 한국행정학보), “기초지방자치단체 간(間) 지역격차와 성과비교에 관한 연구”(2008년, 한국지방자치학회보: 한국지방자치학회 논문상 수상) 등이 있다. 정부 및 자치단체의 각종 위원회위원 역임. 현재는 한국지방자치학회장, 행정안전부 정책자문위원. 시민단체 활동으로는 (전)한국YMCA분권과자치위원장을 역임하고 있으며 (전)경실련지방자치위원장, 해외연구는 新戶學院大學 校訪問研究員(2007년), 영국 Birmingham 대학교 CORS센터 방문연구원(2010년), 중국 黑龍江대학교 방문교수(2015년) 등의 경력을 갖고 있다.

E-mail Address: lim0816@mju.ac.kr, ssuhngbin@gmail.com

