

IPA분석을 통한 지방분권정책의 중요도와 만족도에 관한 실증분석*

The Empirical Study on 'the Local Decentralization Policy' by
IPA(Importance and Performance Analysis)

소 순 창** · 이 창 섭*** · 한 형 서****

So, Soon-Chang · Lee, Chang-Sub · Han, Hyung-Seo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방분권정책에 관한 이론적 배경
- III. 연구설계 및 방법론
- IV. 지방분권정책에 관한 IPA분석
- V. 결론 및 정책제안

본 연구는 다양하게 논의되어 온 지방자치 및 분권의 정책에 대하여 제도의 설계자인 공무원과 제도의 수혜자인 지역주민이 어떠한 인식의 차이가 있는지를 분석하였다. 본 연구의 목적과 연구 질문을 중요도와 만족도(수행도)라는 차원에서 IPA(Importance and Performance Analysis)라는 분석도구를 통하여 밝혀내고자 한다.

이 연구에 사용된 자료는 경기도(2016년)와 서울특별시(2017년)의 지역주민과 공무원을 대상으로 설문조사를 통하여 수집한 것이고, SPSS의 통계프로그램을 통하여 분석한 것이다.

본 연구에서 결과 분석은 IPA 분석도구를 통하여 두 그룹 간 만족도와 중요도의 차이를 도식

* 본 논문은 이창섭(2017)과 양영철 외(2016)가 생성한 자료를 활용하였으며, 본 논문은 2016년도 건국대학교 KU학술연구비 지원을 받아 수행됨.

** 주저자, 건국대학교 행정학전공 교수

*** 공동교신저자, 전 서울특별시의회 의원

**** 공동교신저자, 중원대학교 경찰행정학과 교수

논문 접수일: 2019. 2. 23, 심사기간: 2019. 2. 23 ~ 2019. 3. 25, 게재확정일: 2019. 3. 25.

화하였다. IPA분석의 결과에 따르면 가장 우선적으로 정부가 집중적으로 노력해야 할 정책으로 '자치재정권의 확대'이다. 더불어 '자치조직권의 강화', '중앙과 지방간 협력회의', '자치계획권의 확대', 그리고 '중앙행정권한의 지방이양' 등이 우선적으로 추진되어야 할 과제이며, 또한 공무원과 지역주민의 만족도 역시 우선적으로 집중관리해야 할 영역이다.

이와 같이 본 연구의 분석결과에 근거한 지방분권정책의 제언은 지역의 문제(일)를 재정-조직-사무(계획)의 종합행정이 가능하도록 제도적 보완을 하는 것이다. 특히, 자치재정권, 자치조직권, 그리고 자치사무권이 지자체에 이양되어야 지역의 현안들을 자율적으로 처리할 수 있다. 따라서 이러한 자치권은 지역문제를 해결하고 처리한다는 측면에서 무엇보다도 우선적으로 지방정부에 주어져야 한다.

본 연구는 연구의 대상, 설문내용, 그리고 연구결과에 대한 인과관계라는 점에서 한계가 있다. 그러나 이에 대한 한계를 극복하기 위하여 연구대상의 확대, 연구내용의 다양화와 세분화, 연구결과에 대한 인과관계의 추적을 위한 면접조사 등이 필요한 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 지방자치제도, 지방분권, IPA분석, 재정분권

This study analyzed the differences in perception among local officials, who are the beneficiaries of the government officials and the system designers on various policies of local autonomy and decentralization. The purpose and research questions of this study are analyzed through analysis of the importance and performance analysis(IPA) in terms of importance and satisfaction (performance).

The data were collected through questionnaires of local residents and civil servants in Gyeonggi Province(2016) and Seoul Metropolitan City(2017), and it was analyzed through SPSS statistics program.

In this study, the analysis of the results showed the difference of satisfaction and importance between the two groups through the IPA analysis tool. As a result of the IPA analysis, the first policy that the government intends to concentrate on is the expansion of autonomous authority. In addition, issues such as strengthening self-governing right, central and regional cooperation meeting, expansion of autonomy planning authority, and local transfer of central administration authority are priorities as well. Nevertheless, the satisfaction level of civil servants and local residents is low thus, this is the first priority to concentrate.

The suggestion of the decentralization policy based on the analysis result of this study needs institutional complement to allow the problem of the local area possible as the general administration of finance - organization - works(policy). In particular, autonomous authority, self-governing authority, and self-governing

authority can be transferred to the local government to deal with local affairs autonomously. Therefore, such autonomy should be given to local government first and foremost in terms of addressing and dealing with regional problems.

This research has limitations in which it is a causal relationship between the subjects of the research, the contents of the questionnaire and the results of the research. In order to solve this problem, it is necessary to expand the subject, diversify and segment the contents of the research, interviews, etc. are needed.

□ Keywords : Local Autonomy System, Local Decentralization, IPA(Importance and Performance Analysis), Finance Decentralization

I. 서론

지방자치제도는 1991년에 새롭게 실시하였으니, 이제 30년을 눈앞에 두고 있다. 지방자치 제도는 일정한 지리적 경계 내에서 지역주민들이 지방의회의원과 단체장 선거를 통하여 선출 하고 지역의 현안들을 자율적으로 처리해 가는 통치양식이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치는 지역주민의 삶과 밀접한 관계를 갖게 되었고, 이제 지역의 중요한 일들을 스스로 결정하는 자치역량이 함양되어 가고 있다.

그러나 여전히 중년을 앞두고 있는 지방자치제도가 현실적인 측면에서 아직 보완되어야 할 부분이 많으며, 해결되어야 할 제도적인 문제점이 적지 않다. 특히 무엇보다도 지방자치제도에 대한 지역주민들의 체감도가 낮을 뿐만 아니라 이해도의 온도차가 크다. 또한 제도적인 측면에서 지방자치제도는 지역의 일을 지역주민들이 스스로 결정하는 입법권, 그리고 지역문제(일, 사무, 기능)를 스스로 처리하기 위한 재정권, 인사권, 조직권이 매우 제한적인 한계를 갖고 있다.

이러한 상황에서 역대정부는 지방자치 및 분권에 대한 다양한 정책들을 제시하고 추진해 왔지만 그 결실은 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 이것은 지방자치제도의 발전을 위하여 개별적 과제에 치중하여 거시적인 방향 없이 임기응변적인 개혁에 그치는데 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 지방자치의 발전은 종합적이고 미래지향적인 지방자치발전계획의 수립이 전제 되어야 한다.

이를 위하여 박근혜정부는 “지방자치발전위원회”를 통하여 “지방자치발전 종합계획”을 수립하였으나, 지방정부의 규모와 역량을 구체적으로 고려하지 못한 계획(최진혁, 2017)이라는 비판을 받았다. 그래서 문재인정부도 국정10대과제에 자치분권을 강화하겠다고 천명하였으며, 자치분권 비전 및 5대 핵심전략과 자치분권 추진과제 등 자치분권 로드맵(안)을 발표하였다(행안부, 2017).

이러한 맥락에서 본 연구는 역대 정권들이 제시한 지방분권정책들이 그 결실을 맺지 못하고 명분론에 빠져 구호로 끝나는 경우가 많다는 것을 고려해(소순창, 2011: 40), 제도 및 정책의 수혜자인 “지역주민”(국민)의 입장과 제도 설계의 당사자인 “공무원”의 입장이 어떻게 상이한지를 IPA(Importance Performance Analysis) 기법을 통하여 분석하고자 한다. 더불어 이러한 분석을 통하여 양자 간의 차이가 어떻게 다르고, 이러한 차이를 통하여 제도의 우선순위를 도출하여 향후 정책의 입안 및 결정에 기여하고자 한다.

본 연구는 경기도(양영철외, 2016)와 서울특별시(이창섭, 2017)의 설문조사를 통하여 분석하였다. 경기도와 서울특별시의 지역주민과 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 것이다. 양 지자체의 제도설계 및 집행을 담당한 공무원과 설계된 제도의 수혜자인 지역주민과의 갭(gap)이 어느 정도인가를 밝혀내고자 한다.

II. 지방분권정책에 관한 이론적 배경

1. 역대정부의 지방분권정책

이승만 대통령은 한민당 국회의원들이 지지를 철회하자 새로운 지지 세력을 규합하기 위하여 자유당을 창당했다. 1952년에는 우리나라 최초로 시읍면의회와 도의회 선거를 실시하였다. 처음 실시된 지방의회 선거에서 자유당, 대한국민당, 대한청년단, 대한독립촉성국민회 등 친이승만 세력이 절대다수를 차지하였다(손봉숙, 1985). 그 후 자유당정권의 3.15부정선거, 4.19혁명, 이승만정권이 몰락하면서 제2공화국의 민주당정권이 출범하였지만 민주당내 분열(민주당과 신민당)과 함께 정치적으로 혼란한 상황에서 박정희의 군사쿠데타가 일어나면서 지방자치제도는 꽃을 피우기도 전에 30년간 중단된 역사적 단절을 겪게 되었다.

30년간 중단되었던 지방자치제도가 1991년 노태우정권에서 시군구 및 시도의회의원의 선거를 계기로 부활하였다. 이어 김영삼정부는 1995년 지방선거 당시 기초자치단체장과 광역

자치단체장의 선거를 실시해야 함에도 불구하고 소극적인 태도를 보이다가 결국 4년간의 임기를 3년으로 단축하여 실시하였다(소순창, 2011).

한편 김대중정부는 대선 당시부터 지방자치와 국가균형발전에 대한 의지가 확고하였으며, 100대 국정과제 중에서 정부·법무·행정 분야에 지방자치제도와 관련된 6개 과제¹⁾를 발표하였다.

이어서 노무현정부는 “정부혁신·지방분권위원회”를 통하여 지방분권 로드맵을 발표하였고, 3대 추진원칙과 4대 전략에 기초해 7개 분야 20개 추진과제를 선정하였다. 지방분권 로드맵에서 먼저 7대 기본방향으로 중앙-지방간 권한 재분배, 재정분권화의 추진, 지방정부의 자치역량강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계정립²⁾을 제시하였고, 20개의 주요 과제와 33개의 세부과제를 선정하여 추진하였다.

이명박정부는 100대 국정과제로 지방행정체제의 개편, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입 등을 발표하였다. 또 지방분권의 추진을 통하여 “창의와 활력이 넘치는 지역사회”를 달성하고, ① 주민 삶의 질 향상, ② 지방자치 역량 확대, ③ 지역경쟁력 강화, ④ 공동체 민주시민의식 제고 등을 주요 목표로 설정하였다.

이명박정부는 “지방분권추진위원회”에서 각 부처로부터 지방분권과제의 실행계획을 받아서 4개 중점과제, 20개 세부과제를 설정하였다. 지방분권 4개 중점과제는 ‘중앙-지방간 기능 재배분’, ‘지방재정 확충 및 건전성 제고’, ‘지방조직의 통합성 제고’, 그리고 ‘자치역량 강화’이며 각 중점과제마다 세부과제를 선정하여 추진하였다.

박근혜정부는 ‘지방분권추진위원회’를 ‘지방자치발전위원회’로 개편하고, 지방자치발전을 위한 종합계획을 발표하였다. 지방자치발전 종합계획은 지방자치발전 비전 및 정책목표의 수행을 위한 세부 정책과제로 4가지 분야에서 20개의 세부과제³⁾를 설정하였다.

1) ① 자치경찰제 도입 등 치안능력 강화, ② 지방자치단체의 자율성과 주민의 직접 참정제도를 확대, ③ 지방행정 계층구조개편과 조직축소 추진, ④ 지역간 분쟁조정기능 강화, ⑤ 지방재정확충과 지방세제 전면개편, ⑥ 정부기능의 민간이관·지방이양 확대 및 일선기관 정비 등 지방자치제도와 관련된 것이다.

2) 지방분권 추진기반 강화, 중앙권한의 획기적 지방이양, 지방교육자치제도 개선, 지방자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 정비, 지방재정력 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화, 지방재정운영의 투명성 및 건전성 강화, 지방자치권 강화, 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화, 지방의정 활성화, 지방선거제도 개선, 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립, 지방정부에 대한 평가제도 개선, 다양한 주민참여제도 도입, 시민사회 활성화 기반강화, 중앙-지방정부간 협력체제 강화, 지방정부간 협력체제 강화, 정부간 분쟁조정 기능강화 등이다.

3) 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 특별지방행정기관 정비, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 지방선거제도 개선, 지방의회 활성화 및 책임성 제고, 지방자치단체 평가제도 개선, 지방자치단체 간 행정협력체제 정립, 자치경찰제도 도입,

박근혜정부도 역대 정부와 마찬가지로 정권 초기에는 지방분권을 강력하게 추진하겠다는 의지를 보였으나, 지방분권의 실질적 추진은 이렇다 할 큰 성과를 내지 못하고 정권을 마무리 하였다.

새롭게 출범한 문재인정부는 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’을 국가비전, 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제(487개 실천과제)로 발표하였다. 5대 국정목표 중에서 지방분권정책과 관련된 국정목표는 ‘고르게 발전하는 지역’으로 설정하였으며, 20대 국정전략 중에서는 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’과 ‘골고루 잘사는 균형발전’이 자치분권과 균형발전의 내용이라고 할 수 있다(국정기획자문위원회, 2017).

문재인정부의 지방분권정책은 ‘고르게 발전하는 지역’과 관련 국정과제 중에서 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’에 있는 4대 국정과제와 주요 세부과제를 살펴보면 알 수 있다.

국정과제 중 ‘지방분권 및 자치’에 관한 과제로는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’⁴⁾, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’⁵⁾, ‘전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전’⁶⁾ 등이 이에 해당한다.

이와같이 역대정부에서 논의되었던 지방분권정책의 내용을 나열하면 12개의 지방분권정책의 세부적인 내용으로 분류할 수 있다. ① 중앙행정권한의 지방이양, ② 특별지방행정기관의 이관, ③ 자치경찰제도의 도입, ④ 일반자치와 교육자치의 연계, ⑤ 중앙과 지방간 협력회의, ⑥ 자치입법권의 확대, ⑦ 자치재정권의 확대, ⑧ 자치조직권의 강화, ⑨ 자치계획권의 확대, ⑩ 주민참여제도의 강화 및 확대, ⑪ 기관구성의 다양화, ⑫ 지방분권형 헌법 개정 등이다.

2. 선행연구

2005년은 자치행정을 실시한지 20주년을 맞이했던 해였다. 정부에서는 다양한 행사를 진행하였고, 지방자치의 성과에 대하여 대체적으로 긍정적인 평가를 내 놓았다(행정자치부,

특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 대도시 특례제도 개선, 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 도의 지위 및 기능 재정립, 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 대도시 특례제도 개선, 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 도의 지위 및 기능 재정립, 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴 등으로 분류된다.

- 4) 자치분권 기반 확보, 국가기능 지방이양, 주민직접참여제도 활성화, 마을자치 활성화 등을 들 수 있다.
- 5) 국세-지방세 구조 개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑기부제 활성화, 주민참여예산제의 확대 등이 필요하다.
- 6) 세종시 육성, 혁신도시 중심 클러스터 육성, 산업단지 혁신 등이 대표적인 사례이다.

2005). 한편 국민들은 지방자치에 대하여 31%만이 긍정적이고, 27%는 부정적이라고 생각하고 있다(지방자치발전위원회, 2017: 12). 지방자치제도는 지역주민들에게 행정서비스를 제공하는 하나의 시스템이라고 할 수 있다. 그런데 시스템을 설계하고 운영하는 정부는 긍정적이라고 평가하는데, 이에 반하여 시스템을 통하여 행정서비스를 제공받는 고객들은 상이한 평가를 하고 있다.

행정서비스의 제공자와 수혜자가 서로 다른 평가를 하고 있다는 것은 분명 지방자치 및 분권에 대한 인식에 차이가 크기 때문이라고 생각한다. 한편 시민단체와 전문가들 또한 올바른 지방자치의 실현을 위하여 실천적인 측면과 이론적인 측면에서 다양한 노력을 기울여 왔지만 그들 또한 지방자치 및 분권정책의 평가에 대하여 일반국민들과 크게 다르지 않다.

물론 공무원(중앙/지방)과 지역주민들이 다른 평가를 하고 있는 것은 분명하다. 중요한 것은 이렇게 상이한 평가보다는 서로 다른 평가 및 인식이 지방자치 및 분권의 정책을 추진하는 과정에서 동력을 저하시키고, 궁극적으로는 지방자치의 방향성을 잃고 마는 위기에 처할 수 있다는 것이다. 동일한 현상을 바라보면서 인식의 차이가 있고 이러한 인식의 차이는 겉으로 명확하게 드러나지 않기 때문에 정책을 계획하고 추진하는 과정에서 간과할 수 있다. 지난 20년간 지방자치 및 분권정책을 추진하여 왔지만 공무원, 일반국민들의 인식의 차이가 있고, 정책의 수혜자인 일반국민들의 평가가 낮은 것은 이러한 인식의 차이를 간과하여 발생한 것이라고 할 수 있다.

본 연구는 지금까지 제기된 지방분권의 정책(과제)들을 망라하고, 그 과제들의 수행도(만족도)와 중요도를 공무원과 지역주민들을 대상으로 조사하여 그들 간의 인식의 갭(gap)을 IPA(Importance Performance Analysis)(Martilla, J.A. & James, J.C., 1977)라는 분석 도구를 통하여 밝혀내고, 향후 지방자치 및 분권 정책의 체계적인 추진을 위한 전략과 방향을 도출할 수 있다는 문제의식에서 출발하였다.

예를 들면, ‘기관위임사무제도의 폐지’라는 분권 과제의 중요도와 수행도(만족도)에 대하여 공무원과 지역주민(일반국민)들 간의 차이를 밝혀내고, 이러한 객관적인 자료를 근거로 향후 정책의 체계적인 추진을 할 수 있을 것으로 사료된다.

또한 지방자치 및 분권 정책추진이 개별적으로 제기되어 왔다. 분권 정책들 간의 갈등이 일어나고 있는 배경을 간과해 왔다. 이것은 종합적이고, 체계적인 지방자치제도의 구현을 어렵게 하고, 그 방향성을 잃게 하는 위기감에 직면하게 되었다. 따라서 지금까지 제기되고 있는 다양한 정책(과제)들을 당사자들 간 갭(gap) 분석과 함께 지방자치 및 분권 정책에 대한 종합적인 정책 지도(policy map)를 도출해야 할 필요성이 제기되고 있다.

본 연구는 도출된 IPA의 정책 지도를 통하여 새로운 방안을 찾는데 있어서 지금까지와는 다르게 지방자치 및 분권 정책 중에서도 ‘중요하지만 수행도(만족도)가 낮은 과제들’과 ‘이해

당사자(stake-holder) 간의 차이(gap)가 낮아서 합의가 형성된 과제들'을 발굴하고 최우선적으로 추진하여 우리 사회의 당면 과제를 해결하고, 처방하는데 기여하고자 한다.

본 연구는 선행연구와 크게 내용적인 측면과 방법론적인 측면에서 차별화되어 있다.

먼저, 내용적인 측면에서 상당한 차이점을 갖고 있다. 기존의 선행연구들은 지방자치 및 분권 과제를 중심으로 추진 성과를 평가하는 것이 대부분이었다. 지방자치 및 분권 과제에 대하여 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; 손희준, 2011, 육동일, 2010; 이시철, 2006; 정순관 외, 2004; 조성호, 2009; 하혜수, 2005), 그리고 국가별(김순은, 2003; 강형기·허훈, 2006; 김순은, 2007; 배준구, 2007)로 연구하였다. 선행연구들은 개별적인 정책과제에 대한 평가에 그치고 있기 때문에 전체 지방자치 및 분권 정책들 간의 관계, 그리고 공무원과 지역주민들에 의해서 어떠한 평가를 받고 있는지를 종합적으로 도식(graphic)화 하지 못하였다. 이러한 연구들은 단지 부분적이고 단편적인 분석에 그쳤다.

본 연구에서는 전체 지방자치 및 분권 정책들 간의 관계, 그리고 공무원과 지역주민들에 의한 평가를 종합적이고, 입체적으로 도식(graphic)화함으로써 앞으로 지방분권 정책을 체계적으로 추진하는데 기여하고자 한다.

〈표2-1〉 선행연구와의 차이점

	선행연구	본 연구의 차이점
내용적 측면	• 개별적 정책(과제)에 대한 정권별, 내용별, 국가별 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적 정책(과제) 간의 관계를 종합적으로 분석 • 공무원, 지역주민들 간 인식의 차이를 종합적으로 분석 • 개별 정책간, 이해 당사간의 관계를 분석하여 종합적인 지방자치 및 분권 정책의 지도(map)을 도식화
방법론적 측면	• 설문조사를 통한 개별과제의 평가	• IPA 기법을 통하여 ① 우선적으로 추진해야 할 정책과제, ② 점진적으로 추진해야 할 정책과제, ③ 현 수준을 유지하면서 추진해야 할 정책과제, 그리고 ④ 지나친 투자를 지양해야 할 정책과제를 유형화하여 종합적이고, 체계적인 정책 추진에 기여

둘째, 방법론적인 측면에서는 여러 가지 차이점을 갖고 있다. 기존의 선행연구들은 제도와 정책의 평가에 대하여 개별적인 평가 및 연구에 그쳤다. 그러나 본 연구에서는 지방자치 및 분권 정책들을 공무원과 지역주민들을 통하여 종합적으로 분석할 수 있는 IPA 기법을 활용하고자 한다. IPA분석 기법은 '마케팅', '관광', '사회복지', 그리고 '교육' 분야에서 많이 활용하

였다. 미래의 '중요도'와 현재의 '만족도'(수행도)를 비교하여 지방자치 및 분권 과제 중에서 그동안 잘 이루어진 과제를 발굴하고, 앞으로 중요한 과제를 발굴하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 본 연구의 IPA 기법은 지방행정 분야에서는 선구적인 분석기법이라고 할 수 있을 것이다(주효진·조주연, 2012; 최영출·이지혜, 2014; 김필두·류영아, 2014).

3. 본 연구의 독창성

지금까지 지방자치 및 분권 과제는 '명분'으로 주장되어 왔다. 앞으로 지방자치 및 분권정책이 국가의 미래를 설계하고 국가발전에 이바지할 수 있는 '실리'의 시스템으로 구현되어야 한다(소순창, 2011: 64-65). 또한 지방자치 및 분권에 대한 다양한 정책과제들이 제안되고, 논의되고, 추진되어 왔지만, 과연 이러한 정책들이 대한민국의 미래를 위해서 얼마나 중요하고, 필요한지에 대해서는 공무원과 지역주민들의 인식의 차이가 많다. 그 밖에 지방자치 및 분권 과제들의 우선순위를 고려하여 어떻게 종합적이고 체계적으로 추진할 것인가에 대한 연구도 미흡했다.

따라서 본 연구에서는 지금까지 제기된 다양한 정책과제의 중요성과 만족도 및 수행도를 조사하기로 한다. 이러한 조사를 토대로 앞으로 지방자치 및 분권정책 중에서 ① 어떤 것이 집중적으로 노력해야 하는지, ② 어떤 정책이 현 수준을 지속적으로 유지해야 하는지, ③ 어떤 정책이 점진적으로 개선해야 하는지, 그리고 ④ 어떤 정책이 지나치게 투자되고 있는지를 분석하고자 한다.

이러한 분석결과는 앞으로 지방자치 및 분권과제들 중에서 ① 우선적으로 추진해야 할 정책과제, ② 점진적으로 추진해야 할 정책과제, ③ 현 수준을 유지하면서 추진해야 할 정책과제, 그리고 ④ 지나친 투자를 지양해야 할 정책과제 등으로 선별하여 종합적이고, 체계적인 추진 로드맵을 만드는데 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

이와 같이 다양한 지방자치 및 분권정책을 중요도와 만족도의 기준으로 4가지로 유형화하는 것은 서비스를 제공하는 정부와 서비스의 수혜자이고 고객인 일반국민들의 인식의 갭(gap)을 줄이고 궁극적으로 지방자치 및 분권정책을 통하여 지역발전과 국가발전을 도모하고 일반국민들의 행복을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구설계 및 방법론

1. 연구설계

본 논문의 분석을 위한 설문조사는 경기도의 경우, 2016년 전체 737명 중에서 지역주민 388명(52.6%), 공무원 349명(47.4%)을 대상으로 하였고, 서울특별시의 경우, 2017년 전체 846명 중에서 지역주민 335명(39.6%), 공무원 511명(60.4%)을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

설문조사에서 사용되는 조사항목은 부록(부록1, 2)에 제시된 바와 같이 지방자치제도와 지방분권 정책에 대한 논의 내용을 망라하였고, 그 중요도와 만족도를 공무원과 지역주민들에게 각각 설문하였다.

본 연구는 전국을 대상으로 실시한 설문조사가 아니라 서울특별시와 경기도의 공무원과 지역주민을 대상으로 조사된 자료이기 때문에 공간적 한계와 분석의 한계가 있음을 이해할 필요가 있다.

2. 연구방법론

본 연구는 공무원과 지역주민들에게 지방자치 및 분권 정책(과제)들에 대하여 인식을 조사하는 연구이다.

IPA(Importance-Performance Analysis)방법은 Martilla와 James(1977)에 의하여 성취도 분석에서 처음 시작되었다. 이런 연구방법은 경영 분야의 마케팅 관점에서 소비자의 만족도를 파악하기 위한 목적으로 빈번하게 활용되었다. 상품이나 서비스가 지니고 있는 속성들의 상대적인 중요도와 수행도를 동시에 비교·분석하여 소비자의 인식을 파악함으로써 정해진 인력과 예산으로 우선적으로 해결해야 할 것과 지양해야 할 것을 결정하는데 유용한 정보를 제공한다.

IPA 방법은 평균값과 매트릭스를 이용하기 때문에 어려운 통계적 기법 없이 쉽고 빠르게 결과를 도출할 수 있는 강점이 있다. 구체적 방법은 먼저 중요도-수행도를 측정하고 후 X축과 Y축을 기준으로 2차원 도표에 표시하고, 그 위치에 따라 의미를 부여한다(Martilla, J. A. and James, J. C., 1977). <그림3-1>과 같이 그래프에서 제시된 4분면의 구간별 분포에 따라 그 속성의 의미가 부여된다.

도출된 정책과제에 대하여 지역주민-공무원들에게 설문조사를 실시하여, 정책과제별 IPA 분석(Importance Performance Analysis)을 시행한다.

〈그림3-1〉 IPA 분석(Importance-Performance Analysis: IPA)의 도식화

높음 ↑ 중요도 ↓ 낮음	제2사분면	제1사분면
	집중노력영역(Concentrate here) 높은 중요도-낮은 수행도	지속유지영역(Keep up the good work) 높은 중요도-높은 수행도
	제3사분면	제4사분면
	점진개선영역(Low Priority) 낮은 중요도-낮은 수행도	과잉노력영역(Possible Overkill) 낮은 중요도-높은 수행도
	낮음 ← 수행도 → 높음	

출처 : Martilla, J. A. and James, J. C., (1977).

조사를 위한 설문대상은 경기도와 서울특별시의 공간적 권역으로 한정하여 대표성 있게 선정하여 설문조사를 실시하였다. ① 지방정부 공무원 중에서 경기도와 서울시 지방공무원, ② 지역주민 중에서 경기도와 서울시에 거주하는 지역주민에게 설문조사를 실시하였다.

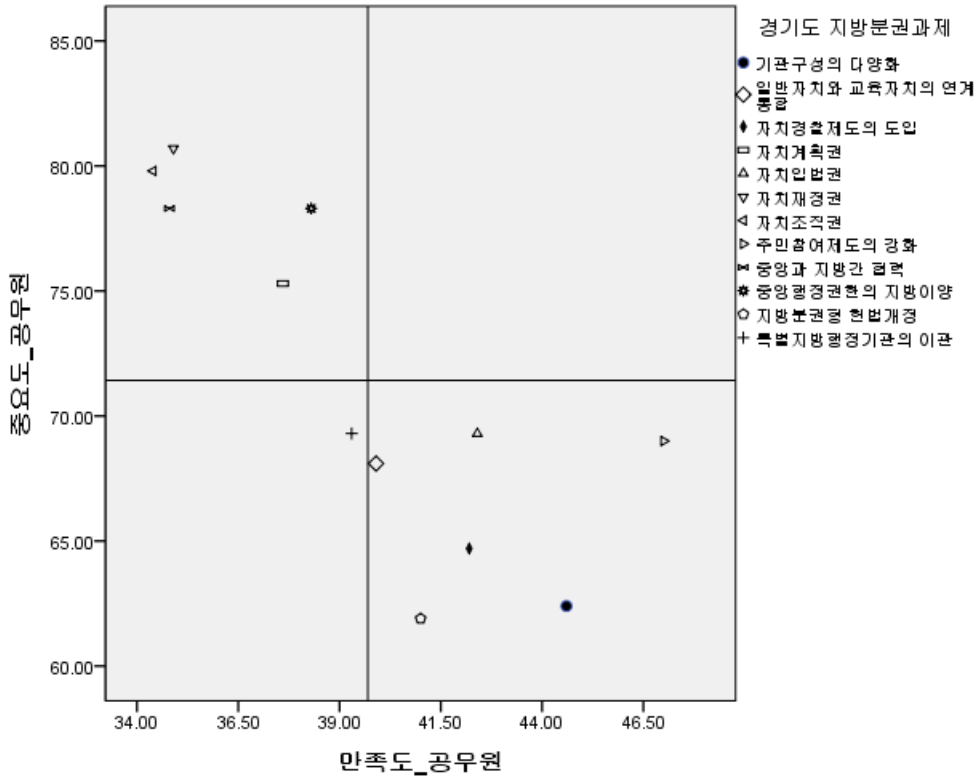
이 연구의 자료처리 및 통계분석은 SPSS 22.0 프로그램을 사용하였으며, 공무원과 지역주민 간 IPA분석과 두 그룹의 종합적인 IPA(Importance Performance Analysis)분석을 통하여 지방자치제도와 지방분권의 내용을 도식화하여 분석하였다.

IV. 지방분권정책에 관한 IPA분석

1. 경기도의 분석

경기도 공무원들을 대상으로 조사한 지방분권정책에 대한 IPA분석결과는 다음과 같다. 먼저, ‘중앙행정권한의 지방이양’, ‘자치재정권’, ‘중앙과 지방 간 협력’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’이라는 분권과제는 최우선적으로 개선해야 할 과제로 나타났다(그림4-1).

〈그림4-1〉 경기도 공무원의 지방분권 정책에 대한 IPA분석 결과

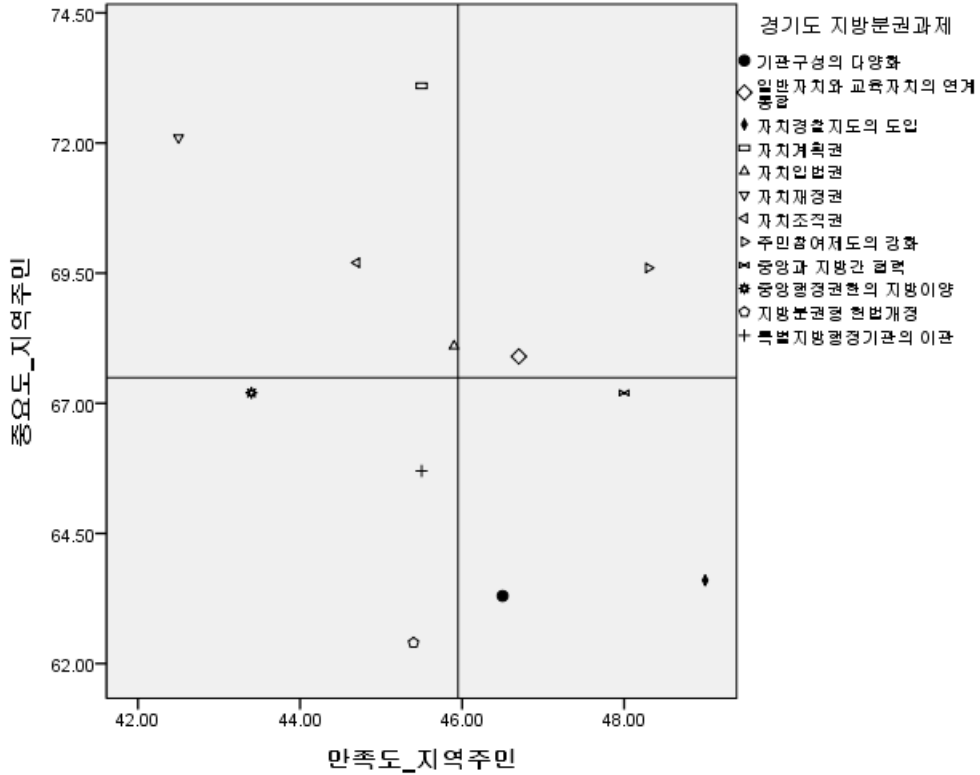


한편 ‘자치경찰제도의 도입’, ‘일반자치와 교육자치의 연계’, ‘자치입법권’, ‘주민참여제도의 강화’, ‘기관구성의 다양화’, ‘지방분권형 헌법 개정’이라는 지방분권정책은 만족도는 높지만 중요도가 낮아서 지방분권 과제로는 지나치게 과잉 노력해야 할 필요는 없는 과제라고 평가 된다.

마지막으로 ‘특별지방행정기관의 이관’이라는 과제는 만족도를 제고하여 점진적으로 제고해야 할 과제로 나타났다.

다음으로 경기도 지역주민의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 경기도 지역주민들은 지방분권 정책에 대하여 IPA분석을 한 결과, ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’, ‘자치입법권’이라는 분권과제는 최우선적으로 개선해야 할 과제라고 생각하고 있다.

〈그림4-2〉 경기도민의 지방분권 정책에 대한 IPA분석 결과



한편 ‘중앙과 지방간 협력’, ‘자치경찰제도의 도입’, ‘기관구성의 다양화’라는 지방분권 과제는 지나치게 과잉 노력해야 할 필요가 없는 과제이다. 그리고 ‘중앙행정권한의 지방이양’, ‘특별지방행정기관의 이관’, ‘지방분권형 헌법 개정’의 과제는 만족도를 제고하여 점진적으로 개선해 나가야 할 분권 과제라고 평가된다.

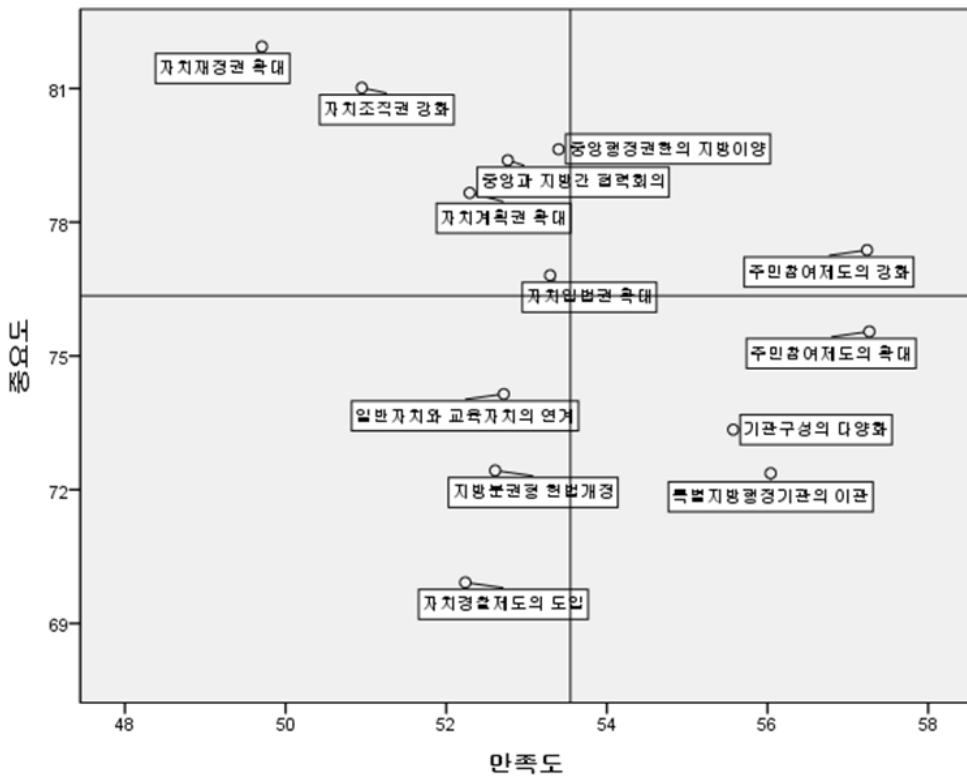
마지막으로 ‘일반자치와 교육자치의 연계’, ‘주민참여제도의 강화’라는 분권 과제는 만족도와 중요도가 높기 때문에 지속적으로 현상유지 하도록 해야 할 것이다.

종합적으로 경기도의 공무원과 지역주민 모두 지방분권정책 중에서 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’이라는 분권과제는 최우선적으로 개선해야 할 분야로 인식하고 있음을 알 수 있듯이 지방분권정책 중에서 위 3가지 정책은 핵심적으로 추진되어야 할 중요과제라는 것을 인식해야 할 것이다.

2. 서울특별시의 분석

먼저 공무원의 지방분권 정책에 대한 IPA 분석을 도식화한 것을 보면 (그림4-3)과 같다. 각 지방분권 정책에 대하여 공무원의 중요도와 만족도에 대한 인식을 통하여 도식화한 것이다. 중요도와 만족도가 모두 높은 제1사분면은 지속 유지 영역으로 '주민참여제도의 강화'라는 정책은 현 수준을 유지하면서 추진해야 할 과제이다.

〈그림4-3〉 서울시 공무원의 지방분권 정책에 대한 IPA분석 결과

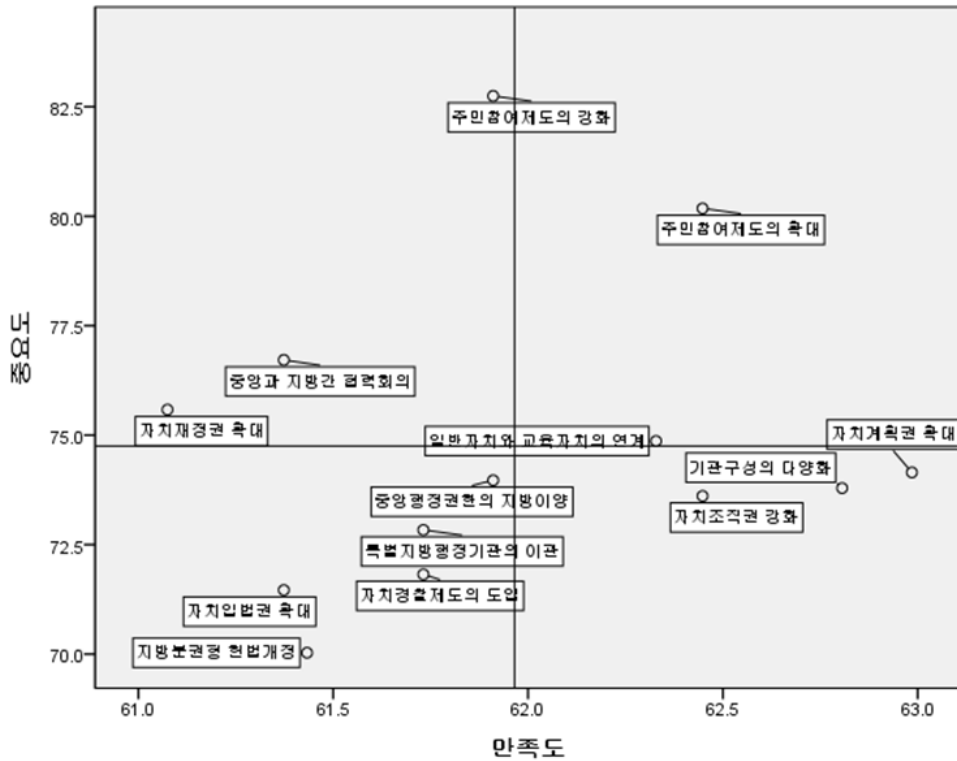


또 '자치재정권의 확대', '자치조직권의 강화', '자치계획권의 확대', '중앙과 지방간 협력회의', 그리고 '중앙행정권한의 지방이양'의 지방분권 정책들은 가장 우선적으로 집중 노력해야 할 과제들이다.

그리고 '일반자치와 교육자치의 연계', '지방분권형 헌법 개정', 그리고 '자치경찰제도의 도입'이라는 지방분권 정책들은 점진적으로 추진해야 할 과제들이다.

마지막으로 ‘주민참여의 확대’, ‘기관구성의 다양화’, 그리고 ‘특별지방행정기관의 이관’이라는 지방분권 정책들은 이미 과잉 노력하였기 때문에 앞으로 지나친 노력을 지양해야 할 과제들이다(그림4-3).

〈그림4-4〉 서울시민의 지방분권 정책에 대한 IPA분석 결과



다음으로 일반시민의 지방분권 정책에 대한 IPA 분석을 도식화한 것을 보면 (그림4-4)와 같다. 각 지방분권 정책에 대하여 지역주민의 중요도와 만족도에 대한 인식을 통하여 도식화한 것이다.

제1사분면은 지속 유지 영역으로 ‘주민참여제도의 확대’와 ‘일반자치와 교육자치의 연계’라는 정책은 현 수준을 유지하면서 추진해야 할 과제이다.

다음으로 제2사분면의 ‘자치재정권의 확대’, ‘중앙과 지방간 협력회의’, 그리고 ‘주민참여제도의 강화’의 지방분권 정책들은 가장 우선적으로 집중 노력해야 할 과제들이다.

제3사분면의 ‘지방분권형 헌법 개정’, ‘자치입법권의 확대’, ‘자치경찰제도의 도입’, ‘특별지

방행정기관의 이관, 그리고 ‘중앙행정권한의 지방이양’이라는 지방분권 정책들은 점진적으로 추진해야 할 과제들이다.

마지막으로 제4사분면의 ‘자치조직권의 강화’, ‘기관구성의 다양화’, 그리고 ‘자치계획권의 확대’라는 지방분권 정책들은 이미 과잉 노력하였기 때문에 앞으로 지나친 노력을 지양해야 할 과제들이다.

3. 분석의 종합

경기도와 서울특별시의 공무원과 지역주민을 대상으로 설문조사의 결과를 IPA를 통하여 분석한 종합결과는 (표4-1)과 같다. 가장 우선적으로 추진해야 할 집중노력의 영역인 제2사분면의 지방분권정책은 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’, ‘중앙·지방협력회의’, ‘중앙행정권한 지방이양’, ‘자치입법권’, ‘주민참여제도의 강화’이다.

〈표4-1〉 사례분석을 통한 두 그룹 간 “집중노력”의 지방분권정책

	공무원	지역주민	공통의 정책
경기도	자치재정권 자치조직권 자치계획권 중앙·지방협력회의 중앙행정권한 지방이양 ×	자치재정권 자치조직권 자치계획권 × × 자치입법권	자치재정권 자치조직권 자치계획권 × × ×
서울시	자치재정권 자치조직권 자치계획권 중앙·지방협력회의 중앙행정권한 지방이양 ×	자치재정권 × × 중앙·지방협력회의 × 주민참여제도의 강화	자치재정권 × × 중앙·지방협력회의 × ×
공통의 정책	자치재정권 자치조직권 자치계획권 중앙·지방협력회의 중앙행정권한 지방이양	자치재정권 × × × ×	자치재정권

이와 같이 지방분권정책 중에서도 경기도와 서울특별시의 공무원과 지역주민이 공통으로 가장 중요하다고 평가하고 있는 지방분권정책은 ‘자치재정권’이다. 이것은 문재인정부가 추진하고자 하는 국세와 지방세의 비율을 8:2에서 7:3, 6:4까지 지방세의 비율을 확대하고자 하

는 충분한 근거가 되고 있다. 다시 말해서 지방분권정책 중에서 ‘자치재정권’을 확대하지 않고서는 궁극적으로 실질적인 지방분권이 성취되기 쉽지 않다는 것을 공무원이나 지역주민들이 함께 인식하고 있다는 것이다. 따라서 가장 최우선적으로 추진되어야 할 과제는 지방분권 정책이라 생각된다.

다음으로 경기도와 서울특별시 공무원들이 최우선적으로 집중 노력해야 할 지방분권정책으로는 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’, ‘중앙·지방협력회의’, ‘중앙행정권한 지방이양’이라는 과제들이다. 대체로 중앙정부와의 관계에서 자치권을 확대하고 협력할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다.

지자체별로 최우선적으로 추진해야 할 지방분권정책으로 먼저 경기도는 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’이라고 평가한 반면, 서울특별시는 ‘자치재정권’과 ‘중앙·지방협력회의’라고 평가하고 있다. 수도권에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 지방분권정책은 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’(경기도), ‘자치재정권’과 ‘중앙·지방협력회의’(서울특별시)를 선정하고 있다. 인구가 2천만명 정도 집중되어 있는 경기도와 서울특별시를 고려한다면 ‘자치재정권’과 함께 ‘자치조직권’과 ‘자치계획권’이 수도권의 특성을 고려한 조사 결과라고 할 수 있다.

마지막으로, 지자체나 공무원, 지역주민의 구분 없이 그 밖의 최우선적으로 추진해야 할 지방분권정책들은 ‘중앙·지방협력회의’와 ‘중앙행정권한 지방이양’이다. 이들 정책들은 두 지자체 뿐만 아니라 다른 지자체들도 추진되어야 할 지방분권정책들이다. 최소한 이러한 정책들이 지방분권의 핵심적인 우선과제들로 추진되어야 할 것이다(표4-1참조).

〈표4-2〉 사례분석을 통한 두 그룹 간 “지속유지”의 지방분권정책

	공무원	지역주민	공통의 정책
경기도	×	주민참여제도의 강화	×
서울시	주민참여제도의 강화 일반자치와 교육자치의 연계	주민참여제도의 강화 일반자치와 교육자치의 연계	주민참여제도의 강화 일반자치와 교육자치의 연계
공통의 정책	×	주민참여제도의 강화	주민참여제도의 강화

다음으로 지속적으로 유지 관리해야 할 지방분권정책으로는 ‘주민참여제도의 강화’나 ‘일반자치와 교육자치의 연계’라고 할 수 있다. 경기도와 서울특별시의 지역주민들은 ‘주민참여제도의 강화’를 지속적으로 유지 내지는 확대해야 할 과제라고 평가하고 있다. 단 서울시의 공무원과 지역주민들은 ‘일반자치와 교육자치의 연계’를 지속적으로 유지해야 한다는 평가도 함께 하고 있다(표4-2).

〈표4-3〉 사례분석을 통한 두 그룹 간 “점진개선”의 지방분권정책

	공무원	지역주민	공통의 정책
경기도	× 특별지방행정기관의 이관 ×	중앙행정권한 지방이양 특별지방행정기관의 이관 지방분권형 헌법 개정	특별지방행정기관의 이관
서울시	지방분권형 헌법 개정 자치경찰제도의 도입 일반자치와 교육자치의 연계 × × ×	지방분권형 헌법 개정 자치경찰제도의 도입 × 중앙행정권한 지방이양 자치입법권의 확대 특별지방행정기관의 이관	지방분권형 헌법 개정 자치경찰제도의 도입
공통의 정책	×	중앙행정권한 지방이양 특별지방행정기관의 이관 지방분권형 헌법 개정	지방분권형 헌법 개정 특별지방행정기관의 이관

세 번째로 경기도와 서울특별시의 지역주민들은 ‘지방분권형 헌법 개정’, ‘특별지방행정기관의 이관’, 그리고 ‘중앙행정권한의 지방이양’의 과제를 점진적으로 개선해야 할 지방분권정책으로 평가하고 있다. 비교적 중요도와 만족도가 낮지만 향후 중요한 정책과제로 부각될 수 있기 때문이다. 한편 경기도와 서울특별시 공무원은 공통으로 점진개선의 정책으로 ‘특별지방행정기관의 이관’, ‘지방분권형 헌법 개정’, ‘자치경찰제도의 도입’, 그리고 ‘일반자치와 교육자치의 연계’의 과업을 점진적으로 개선해야 한다고 평가하고 있다(표4-3).

〈표4-4〉 사례분석을 통한 두 그룹 간 “과잉노력”의 지방분권정책

	공무원	지역주민	공통의 정책
경기도	일반자치와 교육자치의 연계 자치입법권 주민참여제도의 강화 자치경찰제도의 도입 지방분권형 헌법 개정 기관구성의 다양화 ×	× × × 자치경찰제도의 도입 × 기관구성의 다양화 중앙·지방협력회의	기관구성의 다양화 자치경찰제도의 도입
서울시	기관구성의 다양화 주민참여제도의 확대 특별지방행정기관의 이관 × ×	기관구성의 다양화 × × 자치조직권의 강화 자치계획권의 확대	기관구성의 다양화
공통의 정책	기관구성의 다양화	기관구성의 다양화	기관구성의 다양화

마지막으로 지나치게 과잉 노력한 지방분권정책은 ‘기관구성의 다양화’로 보고 있으며, 향후 이 과제보다도 다른 정책과제를 우선시하는 것이 필요할 것이다. 그러나 문재인정부에서 지방분권 종합계획에 기관구성의 다양화를 추진하고 있음은 지방공무원과 지역주민의 의견과는 상이함을 알 수 있다.

V. 결론 및 정책제안

본 연구의 분석결과는 먼저, 공무원과 지역주민 간 지방자치제도와 지방분권의 내용에 대한 만족도와 중요도의 차이와 IPA 분석을 통한 두 그룹 간 만족도와 중요도의 차이를 도식화하여 분석하였다.

IPA분석의 결과를 통하여 가장 우선적으로 정부가 집중적으로 노력해야 할 정책으로는 ‘자치재정권의 확대’이다. 지방재정의 확충이 없는 지방정부의 원활한 운영이 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

더불어 ‘자치조직권의 강화’, ‘중앙과 지방간 협력회의’, ‘자치계획권의 확대’, 그리고 ‘중앙행정권한의 지방이양’이라는 과제들도 우선적으로 추진되어야 할 과제들이다. 아직도 공무원이나 지역주민의 만족도가 낮아서 가장 우선적으로 집중 노력해야 할 과제들이다.

본 연구의 분석결과를 통하여 지방분권의 정책적 제언을 한다면 지역의 문제(일)를 재정-조직-사무(계획)의 종합행정이라는 측면에서 자치재정권, 자치조직권, 자치사무권이 주어져야 지역의 일들을 자율적으로 처리할 수 있다. 첫째, 자치권은 지역문제를 해결하고 처리한다는 측면에서 무엇보다도 우선적으로 지방정부에 주어져야 하고, 절대적으로 필요하고, 가장 우선적으로 추진되어야 할 분권과제라고 할 수 있을 것이다.

둘째, ‘주민참여제도의 강화’나 ‘일반자치와 교육자치의 연계’는 지속적으로 유지 관리해야 할 과제이다. 또한 ‘주민참여제도의 강화’는 지속적으로 유지 내지는 확대해 나가야 할 것이다. ‘일반자치와 교육자치의 연계’는 서울특별시의 공무원과 지역주민들이 지속적으로 유지 관리해야 한다는 것이다.

셋째, 지역주민들은 ‘지방분권형 헌법 개정’, ‘특별지방행정기관의 이관’, 그리고 ‘중앙행정권한의 지방이양’의 과제를 점진적으로 개선해야 한다고 인식하고 있다. 한편 공무원들은 공통으로 ‘특별지방행정기관의 이관’, ‘지방분권형 헌법 개정’, ‘자치경찰제도의 도입’, 그리고 ‘일반자치와 교육자치의 연계’를 점진적으로 개선해야 한다고 평가하고 있다.

넷째, ‘기관구성의 다양화’는 지금까지 지나치게 과잉 노력한 것이기에 향후 이 과제보다는 다른 정책과제들을 우선시하는 것이 필요하다.

이와 같이 공무원과 지역주민 각각 분석한 IPA의 결과를 종합하면 지방정부의 자치권이 매우 열악하다는 분석이다. 즉, 지방정부의 발전을 위해서는 ‘자치재정권’, ‘자치조직권’, ‘자치계획권’, ‘중앙-지방정부의 사무배분’, 그리고 ‘자치입법권의 강화’가 무엇보다도 시급한 과제라는 평가이다. 또한 이러한 자치권이 확보되면 이를 지원하고 보완할 수 있는 시스템으로 ‘중앙과 지방간 협력회의’가 정례적으로 이루어지고, ‘주민참여제도’도 강화되어야 한다는 정책적 제언이 가능하다.

본 연구는 지금까지 논의되어 왔던 지방분권 정책들을 중요도와 만족도라는 측면에서 IPA 분석의 도구를 통하여 분석하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 분석과정에서 분석내용과 과정, 그리고 분석결과에 대한 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 설문조사자의 한계이다. 경기도와 서울특별시의 공무원과 지역주민을 대상으로 그 분석의 결과의 한계를 갖는다. 둘째, 지방분권 정책과제들은 다양하고 세분화될 수 있으나, 세부적인 다양한 분권과제를 망라하여 분석한 것이 아니고, 다른 과제들을 포함하지 못한 것이 연구의 한계로 지적될 수 있다. 셋째, 본 연구의 분석결과에 대한 인과관계 설명의 부족을 들 수 있다.

마지막으로 향후 연구를 위한 제언을 한다면 연구대상의 확대, 연구내용의 다양화와 세분화, 연구결과에 대한 인과관계의 추적연구가 필요하다고 본다. 앞으로 본 연구를 통하여 제시된 결과가 향후 지방자치제도의 발전 및 지방분권정책의 발전에 기여할 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 강재호. (2011). 노무현 정부의 지방분권. 경성대학교 사회과학연구소. 「사회과학연구」, 27(2): 41-63.
- 강형기·허훈. (2006). 한·일 지방분권정책의 현상과 평가. 「한국지방자치학회보」, 18(3): 5-28.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 5-30.
- 김기현·박영숙. (2010). 정부별 지방자치경찰제와 이명박 정부의 자치경찰제의 과제. 한국행정학회. 추계국제학술대회 발표문, 871-898.
- 김도희·정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계 : 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로, 15(3): 131 -159.
- 김순은. (2007). 영국 지방정부의 성과관리. 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 115-148.
- _____. (2010). 이명박 정부의 지역정책 분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로. 한국행정학회. 「국정포럼」, 21: 15-34.
- _____. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지화에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- 김익식. (2008). 지방분권 추진체제 및 전략 개선방안. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 김재훈. (2008). 특별행정기관 지방이관 추진전략. 한국행정학회. 기획 세미나 발표논문, 2-28.
- 김 철. (2008). 표준조례제도의 법정정책학적 분석: 주민참여예산제 운영조례표준안을 중심으로. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집, 139-125.
- 김필두·류영아. (2014). 「지방자치에 대한 인식 분석」. 한국지방행정연구원 보고서.
- 김흥주. (2008). 교육자치의 과거와 현재 그리고 미래 구상. 한국교육개발원. 「연구보고서」.
- 노승용. (2007). 참여정부 균형발전과 지방분권 정책의 분석 및 전망. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 47-68.
- 배준구. (2007). 지방분권화 이후 프랑스의 지역계획. 「지방자치연구」, 6(1): 147-167.
- 서찬교. (2005). 경찰기능의 분권과 한국형 자치경찰제에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 2(1): 49-71.
- 성병창. (2003). 참여정부의 교육정책 기조와 내용. 「교육비평」, (12): 18-38.
- 소순창. (2004). 지방분권을 위한 ‘기능별 지방일괄이양법’의 제정. 「한국지방자치학회보」, 16(4): 71-90.
- _____. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 손희준. (2011). 지방자치 20년 지방재정 분야의 평가와 과제. <지방자치 20년 성과와 과제 그리고 비전>. 제21차 지방분권 정책 포럼. 전국 시도지사협의회.
- 송건섭·이태중·이승철. (2006). 참여정부 자치경찰제(안)에 대한 비판적 논의. 서울행정학회. 「한

- 국사회와 행정연구», 16(4): 189-209.
- 양영철. (2008). 자치경찰론. 대영문화사.
- _____. (2013). 박근혜 정부의 자치경찰 도입모델에 관한 연구: 제주자치경찰 운영 쟁점을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 109-132.
- 양영철 외. (2016). 경기도 지방분권 정책과제 종합계획 수립 및 추진방안. 경기도 연구용역보고서.
- 오재일·한장희. (2008). 특별지방행정기관의 재정비에 관한 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 1-33.
- 육동일. (2010). 지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향. 한국지방자치학회. 공명선거 국민 토론회, 3-3.
- 이기우. (2008). 지방분권개혁: 성과와 과제. 한국행정학회 기획 세미나, 180-201.
- _____. (2014). 헌법과 지방교육기관의 구성. 지방자치발전위원회 소위원회 발제자료.
- 이민호. (2013). 중앙지방 협력회의의 효과적 구축방안 한국행정연구원 Issue Paper 통권08.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색. 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
- 이시철. (2006). 중앙권한 지방이양의 현실과 주요 쟁점 : 특별지방행정기관을 중심으로. 한국행정학회. 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006 추계학술대회 발표논문집, 777-795.
- 이시원의. (2014). 자치조직권 확대방안 연구. 한국지방자치학회.
- _____. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석. 「지방정부연구」, 19(1): 353-380.
- 이창균. (2010). 이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. 한국지방자치학회. 하계학술대회 논문집, 141-157.
- 이환범·권용수·최진식. (2011). 우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응. 「한국 지방자치학회보」, 23(3): 127-156.
- 정순관·김창남·박종주. (2004). 지방분권의 추진 내용과 쟁점. 한국거버넌스학회. 심포지엄 자료집, 7-17.
- 조성호. (2009). <중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구>. 경기개발연구원. 정책연구서.
- 조성호·윤준희. (2012). 지방분권을 위한 중앙기능 조정방안. 경기연구원. 「정책연구」, 12:1-125.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구. 「공공사회연구」, 5(4): 5-47.
- 주효진·조주연. (2012). 다문화 교육인력 양성사업의 효과성 분석: 서브퀄(SERVQUAL)과 중요도-성취도 분석(IPA)기법의 적용. 「한국사회와 행정연구」, 23(1): 143-166.

- 최영출·이지혜. (2014). IPA 매트릭스를 활용한 행복도 증진 요인 분석: 제주특별자치도를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(2): 401-423.
- 최우용. (2014). 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰. 「공법학연구」, 15(3): 171-204.
- 하혜영. (2017). 지방분권 강화를 위한 헌법 개정 논의와 과제. 국회입법조사처 이슈와 논점 1390호.
- 하혜수. (2005). 참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰. 한국거버넌스학회. 영·호남 공동학술대회 발표문, 23-44.
- 한국지방자치학회. (2008). 한국지방자치의 이해. 서울: 박영사.
- 황혜신. (2005). 역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교. 한국행정학회. 하계공동학술대회 발표논문집, 6-25.
- Martilla, J. A. and James, J. C. (1977). "Importance-Performance Analysis." *Journal of Marketing*, 41(1): 77-79.

〈정부 자료집, 통계자료집, 보고서〉

- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회개헌특별위원회(개헌특위). (2017). 국회개헌특위 자문위원회 헌법 개정안(신,구조문 대비표).
- 중앙선거관리위원회. (1973). 대한민국선거제도사. 중앙선거관리위원회.
- 지방분권개헌국민회의. (2017). 지방분권 개헌안 설명서.
- 지방자치발전위원회. (2014/2017). 내부자료.
- 지방자치발전위원회. (2015). 지방자치발전 종합계획.
- 지방자치발전위원회. (2015). 2015년 지방자치발전 시행계획.
- 지방분권추진위원회. (2011). 지방분권백서 : 국가경쟁력은 지방분권으로부터.
- 지방이양추진위원회. (2008). 지방이양백서 : 1999-2008.
- 지방이양추진위원회. (2003). 지방이양백서 : 1999-2003.
- 행정자치부. (각년도). 지방세통계연감.
- 행정안전부. (각년도). 지방자치단체 통합재정 개요.
- 행정자치부. (2005). 지방자치박람회 자료집.
- 행정안전부. (2017). 자치분권 로드맵(안).
- 행정안전부. (2008a). 「행정안전백서」. 행정안전부.

소 순 창: 국민대학교에서 행정학박사학위(지방의회의원의 대표활동에 관한 경험적 연구, 1992)를 받고, 일본 도쿄(東京)대학교에서 박사과정을 수료하였다. 현재 건국대학교 글로벌캠퍼스 행정학전공 교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 일본과 영국의 정치행정, 거버넌스, 지방행정, 사회복지정책 등이다. 주요 저서와 논문으로는 「지방정부의 역량과 정책혁신 I: 이론과 실제」(박영사, 2008), 「지방정부의 역량과 경영혁신II」(박영사, 2008), “지방정부의 혁신역량과 성과관리에 관한 연구” (한국지방자치학회보, 2012) 등이 있다(sosoon74@hanmail.net).

이 창 섭: 중원대학교 대학원에서 박사학위를 취득(논문: 지방자치제도의 발전을 위한 IPA의 실증분석)하고, 재선 서울시의원으로 환경수자원위원장과 운영위원장, 한국지방자치학회 지방의회특별위원회 위원장을 거쳐 현재는 (사)함께하는 희망나눔 이사장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방의회, 사회복지 등이다(cs-0025@hanmail.net).

한 형 서: 독일 국립Speyer행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득했고, 현재 중원대학교 경찰행정학과에 재직하고 있다. 주요 관심 분야로는 유럽행정, 의회정치, 지역개발, 그리고 경찰행정 및 외국인 정책 등이다(hanskorea@gmail.com)

부록1 : 경기도 지방분권정책의 중요도와 만족도인식조사에 관한 설문항목

다음은 '경기도 지방분권 종합계획' 대표적인 지방분권 과제입니다. 각 지방분권과제에 대해 선생님이 느끼시는 '미래 지방분권을 위한 과제의 중요성'과 '현재 수준의 과제에 대한 만족도'를 표기해 주십시오. (전체 항목별 체크)

중요도					경기도 대표적인 지방분권 과제	만족도				
① 전혀 중요하지 않다	② 중요하지 않다	③ 그저 그렇다	④ 중요하다	⑤ 매우 중요하다		① 전혀 만족하지 않는다	② 만족하지 않는다	③ 그저 그렇다	④ 만족한다	⑤ 매우 만족한다
①	②	③	④	⑤	중앙정부의 권한 및 사무의 지방자치단체에의 이양	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙정부의 특별지방행정기관을 지자체로 이관	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지자체의 자치경찰제도의 도입	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	일반자치와 교육자치의 연계 (초·중·고·대학 경기도 관할 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙과 지방간 협력 (도지사의 국정참여, 중앙지방간 협력회의)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치입법권 (지자체의 조례제정권 강화)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치재정권(국세의 지방 세로의 이전, 세율조정 및 세원 자율 확보)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치조직권(자율적으로 조직구성 및 인사권 확보)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치계획권 (지역개발 및 발전을 위한 자율권 확보)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	주민참여제도의 강화 (다양한 주민참여제도의 확보)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기관구성의 다양화 (대통령제 및 의원내각제 도입, 여야 연합정부도입, 기관통합형)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방분권형 헌법개정 (지방분권을 천명하는 헌법 개정 등)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기타()	①	②	③	④	⑤

부록2 : 서울특별시 지방분권정책의 중요도와 만족도인식조사에 관한 설문항목

다음은 지방자치단체 지방분권 정책의 대표적인 지방분권과제입니다. 각 지방분권과제에 대해 선생님이 느끼시는 '미래 지방분권을 위한 과제의 중요성'과 '현재 수준의 과제에 대한 만족도'를 표기해 주십시오. (전체 항목별 체크)

중요도					지방정부의 대표적인 지방분권 과제	만족도				
① 전혀 중요하지 않다	② 중요하지 않다	③ 그저 그렇다	④ 중요하다	⑤ 매우 중요하다		① 전혀 만족하지 않는다	② 만족하지 않는다	③ 그저 그렇다	④ 만족한다	⑤ 매우 만족한다
①	②	③	④	⑤	중앙행정권한의 지방이양	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	특별지방행정기관의 이관	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치경찰제도의 도입	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	일반자치와 교육자치의 연계(초·중·고·대학 관할)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	중앙과 지방간 협력회의 (가칭 제2국무회의)	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치입법권 확대	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치재정권 확대	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치조직권 강화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	자치계획권 확대	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	주민참여제도의 강화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기관구성의 다양화	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	지방분권형 헌법개정	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	주민참여제도의 확대	①	②	③	④	⑤
①	②	③	④	⑤	기타()	①	②	③	④	⑤