연구보고서 2024-02

지방이양정책의 진단 및 평가 연구:
사무이양정책 및
지역맞춤형 특례정책을 중심으로

주희진
고경훈
전대욱
유수동



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방이양정책의 진단 및 평가 연구:
사무이양정책 및 지역맞춤형 특례정책을 중심으로

연구진 주 희 진(부연구위원)
고 경 훈(연구위원)
전 대 욱(연구위원)
유 수 동(부연구위원)

발행일 2024년 12월 31일

발행인 육 동 일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)투데이기획 044-862-0242

ISBN 978-89-7865-538-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

현대 사회의 정책문제는 그 복잡성과 다변성으로 인해 중앙정부의 일괄적인 해결이 어려운 상황입니다. 이러한 복잡한 문제들을 보다 효과적으로 해결하기 위해서는 지역의 특수성과 필요를 반영한 지방자치가 중요하며, 이에 따라 우리나라 정부는 중앙집권적인 권한을 지방자치단체로 이양하는 노력을 지속적으로 기울여 왔습니다.

그럼에도 불구하고, 지방이양은 여전히 많은 문제에 직면해 있습니다. 중앙정부의 권한 집중 문제는 여전히 해결되지 않았으며, 지방자치단체 차원에서도 실질적인 사무이양은 미흡한 상황입니다. 특히, 지방이양의 효과성에 대한 의문은 계속해서 제기되고 있으며, 정책의 실효성을 높이기 위한 논의는 여전히 진행되고 있는 실정입니다. 이러한 배경에서 본 연구는 지방이양정책을 평가하고, 정책 시행 과정에서 발생하는 여러 가지 문제를 분석하며, 향후 지방이양을 더욱 효과적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하는 데 목적을 두고 있으며, 우리나라 지방이양정책의 추진 과정에서 발생하고 있는 다양한 문제를 다각도로 현장감 있게 제시하고 있습니다. 또한 지방이양정책이 바람직한 방향으로 추진되기 위한 주요 요인을 동태적 분석의 측면에서 밝힘으로서 우리나라 지방이양정책의 미래 방향성을 제시하고 있습니다.

본 연구가 지방이양정책의 효과적인 실행을 위한 이론적 기초와 실천적 방향을 제시하여 중앙행정권한의 지방이양을 위한 중요한 이정표가 될 수 있기를 바라며, 마지막으로 보고서 작성을 위해 끝까지 노력한 연구진의 노고에 감사드립니다.

2024년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

중앙정부 주도로 사회문제를 해결하는 방안과 수단은 보편성과 전문성을 특징으로 갖는다. 하지만 현대사회의 정책문제는 엉성한 구조(ill-structured)를 띤 매우 복잡한 난제들이 대부분이기 때문에 지역의 다양한 문제를 지역이 주도적으로 해결해 나갈 수 있도록 하기 위하여 우리나라는 중앙권한을 지방자치단체로 이양하기 위한 노력을 지속적으로 기울이고 있다.

그러나 여전히 중앙정부에 대한 권한 집중의 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 지방이양을 위한 노력에도 불구하고 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 적극적인 사무이양은 여전히 미흡한 수준으로 이루어지고 있으며, 심지어 지방이양의 효과성에 대한 의문 역시 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 우리나라 지방이양정책을 평가하고 다양한 측면에서 발생하는 문제점을 도출하여 효과적인 지방이양정책의 추진방향을 모색하고자 하였으며, 주요 연구결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

지방이양정책의 평가모델은 지방이양정책의 각 단계별 고려 사항을 토대로 개발하였으며, 특히 지방이양정책에 대한 평가를 위하여 6가지 기준(경제적 규제완화, 지방공무원 역량강화, 효율성 증진, 지방분권 증진, 적합성 제고 및 대응성 확보)을 토대로 평가지수를 도출하였다.

이러한 지방이양정책평가모델을 적용하여 정책단계별 지방이양정책의 문제점을 분석한 결과, 광역과 기초 모두 유사한 문제점이 지적되었다. 첫째, 과정적 측면에서 재원조치의 불충분성, 기관위임사무·집행적 성격 위주의 사무 이양에 따른 문제, 전문성에 대한 우려, 적기의 지방이양의 어려움 및 단위사무 위주의 이양 등이 도출되었다. 지방이양정책의 결과적 측면에는 대체로 긍정적인 평가가 나타났다. 특히 지방이양의 타당성에 대해서는 모든 이양방식에서 타당성이 있다는 응답이 다수 나타났고, 지방이양정책으로 인한 행정주체 등의 관심 변화도 유의미하게 높아졌다고 응답하였다. 셋째, 지방이양정책의 영향적 측면에서는 특히 지역의 특성을 고려하지 않은 정책의 추진은 오히려 지역 간 격차를 심화시킬 수 있다는 점에서 면밀한 검토가 필요하며, 지방자치단체가 주도적으로 이양된

권한과 업무를 수행할 수 있는 자율권이 확대될 필요가 있다는 점이 제기되었다.

한편, 기능별 지방이양정책의 평가지수를 비교하면, 각 기능별로 지방이양 평가지수가 다르게 나타나는 것으로 나타났고, 광역/기초에 따라 균등이양방식과 차등이양방식의 평가지수 역시 다르게 나타났다. 특히 주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 영역의 경우 지방이양 평가지수가 높게 나타났으며, 균등이양방식이 보다 효과적인 것으로 나타났다. 반면, 지역적 특색이 반영될 필요가 많은 기능에 대해서는 차등이양방식이 보다 효과적인 것으로 나타났다.

마지막으로 지방이양정책의 성과와 파급효과를 제고시키고 환류를 강화하기 위한 방안을 모색하기 위한 동태분석 결과, 중앙행정기관의 정책저항과 지방자치단체로의 재정보전 조치 등이 지연될 경우 지방이양정책의 효과성이 낮아질 수 있음을 밝혔다. 또한 주요 정책수단을 토대로 시나리오 분석을 실시한 결과, 정책의 성과 및 파급효과를 가장 두드러지게 창출하는 정책수단은 분권정책의 추진, 차등분권에 대한 지자체의 노력 강화, 재정분권 노력 강화, 중앙행정기관의 이양정책에 대한 저항의 통제 순으로 나타났다.

이상의 논의를 토대로 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 먼저 제도적 측면의 제언으로 첫째, 지역의 여건과 사무특성 등을 반영한 유연한 지방이양방식을 고려할 필요가 있다. 둘째, 단위사무 대신 기능중심의 지방이양정책을 추진할 필요가 있으며, 이를 위하여 포괄적인 권한 이양이 가능할 수 있는 법 규정이 마련되어야 한다. 셋째, 지방이양 초기단계에서의 재원조치 방안 마련 및 재정분권을 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 다만, 재원보전은 수단적 조치라는 원칙 하에서 원활한 지방이양의 토대 마련을 목표로 이루어져야 할 것이다. 넷째, 우리나라 지방이양 정책의 효과를 측정할 수 있는 수단으로서 지방이양정책 평가지수를 활용할 수 있을 것이다. 다만, 인식조사에 기반하고 있는 본 평가지수의 한계를 보완할 수 있는 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

운영적 측면에서의 정책적 제언으로 첫째, 지방이양사무에 대한 사후관리 등 체계적 관리방안이 모색될 필요가 있다. 지금까지는 지방으로 권한이나 사무가 이양된 이후에 대한 관심은 전무한 실정이다. 따라서 지방이양 이후에 대한 면밀한 검토를 위한 체계를 구축

하여 보다 바람직한 방향으로 지방이양정책으로 추진할 필요가 있다. 둘째, 전문성 등 지방자치단체의 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위하여 지방자치단체의 역량 강화를 위하여 컨설팅, 교육훈련 등의 지속적인 지원방안이 모색될 필요가 있다. 마지막으로 지방이양정책의 주민체감도를 높이고 주민들이 보다 긍정적으로 지방이양정책을 인식할 수 있도록 하는 홍보 등의 방안도 모색해야 한다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구의 배경 필요성 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 5

제2절 연구의 범위 및 구성 ····· 7
1. 연구의 범위 ····· 7
2. 연구의 방법 ····· 8
3. 연구의 흐름 ····· 9

제2장 이론적·제도적 접근 및 연구의 분석틀

제1절 지방이양에 대한 이론적 논의 ····· 13
1. 지방이양의 의의 ····· 13
2. 지방이양 방식의 논의: 균등이양과 차등이양 ····· 16
3. 지방이양의 원칙과 주요 쟁점 ····· 27
4. 지방이양과 재정보전 ····· 29

제2절 우리나라의 지방이양정책 ····· 34
1. 우리나라의 지방이양 추진 경과 ····· 34
2. 지방이양에 대한 재원이양: 제1차 「지방일괄이양법」 재정지원 ····· 37

제3절 연구의 분석틀 ····· 41
1. 지방이양정책의 유형 구분 ····· 41
2. 연구의 분석틀 ····· 42

제3장 지방이양정책의 평가 및 지방이양정책 평가모델의 제시

제1절 조사 설계 ····· 47
1. 조사 목적 ····· 47
2. 평가 기준 및 조사 과정 ····· 48

제2절 중앙권한 지방이양에 따른 평가기준 전문가 가중치 조사 ····· 53
1. 중앙권한 지방이양 평가 기준 중요도 ····· 53
2. 중앙권한의 지방이양 평가기준 AHP 분석 결과 ····· 54

제3절 중앙권한 지방이양에 따른 공무원 설문조사 ····· 56
1. 응답자 현황 ····· 56
2. 지방이양정책 효과에 대한 평가 ····· 56
3. 중앙권한의 지방이양 과정 평가 ····· 65
4. 중앙권한 지방이양 결과 평가 ····· 76

제4절 중앙권한의 지방이양정책 평가지수 및 지방이양 평가모델 ····· 85
1. 지방이양정책 평가지수의 함의 ····· 85
2. 지방이양정책 평가지수의 활용 ····· 87
3. 지방이양정책의 평가모델 제시 ····· 88

제4장 단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 광역단위

제1절 조사 설계 ····· 93
1. 조사 개요 ····· 93
2. 조사 대상 및 내용 ····· 95

제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석 ····· 97
1. 실태분석 ····· 97
2. 심층분석 ····· 102
3. 지방이양정책 평가지수의 도출 ····· 110

제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석 ····· 114
1. 실태분석 ····· 114
2. 심층분석 ····· 118
3. 지방이양정책 평가지수의 도출 ····· 125

제4절 소결: 광역단위 지방이양정책의 문제점 진단 ····· 129
1. 과정적 측면 ····· 129
2. 결과적 측면 ····· 130
3. 영향적 측면 ····· 131

제5장 단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 기초단위

제1절 분석의 틀 ····· 135
1. 조사 개요 ····· 135
2. 조사 대상 및 내용 ····· 136

제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석 ····· 139
1. 실태분석 ····· 139
2. 심층분석 ····· 143
3. 지방이양정책 평가지수의 도출 ····· 158

제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석 ····· 164
1. 실태분석 ····· 164
2. 심층분석 ····· 166
3. 지방이양정책 평가지수의 도출 ····· 181

제4절 소결: 기초단위 지방이양정책의 문제점 진단 ····· 187
1. 과정적 측면 ····· 187
2. 결과적 측면 ····· 188
3. 영향적 측면 ····· 189

제6장 지방이양정책의 성과·파급효과에 관한 동태분석

제1절 분석 개요 ····· 193

제2절 정책 전과정에 대한 모델링 ····· 195
1. 중앙행정기관의 권한이양과 지방자치단체 ····· 195
2. 차등분권과 지역적합성 ····· 199
3. 지방이양정책의 성과와 파급효과 ····· 201

제3절 동역학 작용에 관한 추론 ····· 204
1. 중앙행정기관과 지방자치단체로의 영향관계 ····· 204
2. 성과 및 파급효과로의 영향관계 ····· 207
3. 시스템 행태에 대한 추론 ····· 208

제4절 실험설계 및 시나리오 분석 ····· 210
1. 수리모델링(mathematical model) ····· 210
2. 실험을 위한 입력값 추정 및 설정 ····· 214
3. 시나리오 분석 ····· 217

제5절 소결 및 시사점 ····· 226
1. 분석결과 요약과 분석의 의의 ····· 226
2. 정책제언 ····· 227

제7장 결론

제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의 ····· 233
1. 지방이양정책의 평가 및 지방이양정책 평가모델의 제시 ····· 233
2. 지방이양정책의 심층분석 결과: 광역단위 ····· 236
3. 지방이양정책의 심층분석 결과: 기초단위 ····· 240
4. 지방이양정책의 성과·파급효과에 대한 동태분석 결과 ····· 244

제2절 정책적 제언 ····· 246
1. 제도적 측면 ····· 246
2. 운영적 측면 ····· 252

참고문헌 ····· 257

부록
부록1: 지방이양 정책평가를 위한 공무원 설문조사 ····· 261
부록2: 지방이양 정책평가를 위한 전문가 AHP 설문조사 ····· 267
부록3: 지방이양정책의 성과진단을 위한 전문가 조사 ····· 272

Abstract ····· 289

표 목차

〈표 2-1〉 지방이양의 긍정적 효과와 부정적 효과 ····· 16
〈표 2-2〉 역대 정부의 이양확정 사무 중 이양완료 사무 비율 ····· 18
〈표 2-3〉 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 총괄 ····· 20
〈표 2-4〉 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무의 이양 전 수행형태 ····· 21
〈표 2-5〉 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 이양방향 ····· 21
〈표 2-6〉 지방자치단체 특례의 내용 ····· 23
〈표 2-7〉 지방이양사무 비용평가 방법(안) ····· 33
〈표 2-8〉 역대 정부의 지방분권 과제 ····· 36
〈표 2-9〉 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 ····· 38
〈표 2-10〉 제2차 「지방이양괄이양법」에 따른 이양사무 ····· 40
〈표 2-11〉 지방이양방식 및 지역에 따른 유형 구분 ····· 42

〈표 3-1〉 전문가 대상 조사설계 ····· 50
〈표 3-2〉 전문가 대상 조사항목 ····· 51
〈표 3-3〉 공무원 대상 조사설계 ····· 51
〈표 3-4〉 공무원 대상 지방이양 정책평가 항목 ····· 52
〈표 3-5〉 중앙권한 지방이양 평가중요도 1순위 ····· 53
〈표 3-6〉 중앙권한 지방이양 평가중요도 1순위+2순위 ····· 54
〈표 3-7〉 중앙권한 지방이양지수 평가중요도 AHP 결과 ····· 54
〈표 3-8〉 공무원 응답자 현황 ····· 56
〈표 3-9〉 지방이양을 위한 전문성에 대한 교차분석 결과 ····· 68
〈표 3-10〉 지방이양과정을 위한 전문성에 대한 기관유형*지역유형 집단간 차이 ····· 68
〈표 3-11〉 지역유형별 지방이양 시기의 적절성에 대한 종합평가 교차분석 결과 ····· 71
〈표 3-12〉 기관유형*지역유형별 재원조치의 충분성에 대한 종합평가 교차분석 결과 ····· 73
〈표 3-13〉 기관유형*지역유형별 지방이양 타당성에 대한 종합평가 교차분석 결과 ····· 77
〈표 3-14〉 지역유형별 지방이양 타당성에 대한 종합평가 교차분석 결과 ····· 78
〈표 3-15〉 중앙권한 지방이양정책 평가지수 산출 결과 ····· 86

〈표 4-1〉 본 연구의 지방자치단체 대기능(10개 분야) ····· 94
〈표 4-2〉 조사 대상 및 내용: 광역단위 ····· 95
〈표 4-3〉 개별이양사무 현황: 위임사무비율(광역단위) ····· 97
〈표 4-4〉 개별이양사무 현황: 사무수행체계별 특성(광역단위) ····· 99
〈표 4-5〉 1차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(광역단위) ····· 100
〈표 4-6〉 2차 「지방일괄이양법」에 따른 지방이양 추진 현황 ····· 100
〈표 4-7〉 국가균형발전 특별회계(지역균형발전 특별회계) 추이 ····· 103
〈표 4-8〉 기능별 균등이양정책의 영향적 측면 조사결과(광역단위) ····· 111
〈표 4-9〉 균등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수(광역단위) ····· 112
〈표 4-10〉 제주특별자치도의 특례사항 ····· 114
〈표 4-11〉 세종특별자치시의 특례사항 ····· 115
〈표 4-12〉 강원특별자치도의 특례사항 ····· 116
〈표 4-13〉 전북특별자치도의 핵심산업 및 특례 ····· 117
〈표 4-14〉 제주특별법의 1~6단계 중앙권한이양 추진 현황 ····· 118
〈표 4-15〉 제주특별법의 5~6단계 제도개선에 따른 소요비용 산출 ····· 119
〈표 4-16〉 제주특별자치도 제도개선 소요기간 ····· 120
〈표 4-17〉 특별자치시·도 특별법상 특례 ····· 124
〈표 4-18〉 기능별 차등이양정책의 영향적 측면 조사결과(광역단위) ····· 126
〈표 4-19〉 차등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수: 광역단위 ····· 127

〈표 5-1〉 조사 대상 및 내용: 기초단위 ····· 137
〈표 5-2〉 개별이양사무 현황: 부처별(기초단위) ····· 139
〈표 5-3〉 개별이양사무 현황: 기능별(기초단위) ····· 140
〈표 5-4〉 개별이양사무 현황: 사무수행체계별(기초단위) ····· 140
〈표 5-5〉 1차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(기초단위) ····· 142
〈표 5-6〉 2차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(기초단위) ····· 143
〈표 5-7〉 기능별 균등이양정책의 영향적 측면 조사결과(기초단위) ····· 159

〈표 5-8〉 균등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수: 기초단위 ····· 163
〈표 5-9〉 인구 50만 이상 대도시 특례 현황: 부처별 ····· 164
〈표 5-10〉 인구 100만 이상 대도시 특례 현황: 부처별 ····· 165
〈표 5-11〉 인구감소지역 특례 현황: 부처별 ····· 166
〈표 5-12〉 기능별 차등이양정책의 영향적 측면 조사결과(기초단위) ····· 182
〈표 5-13〉 차등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수(기초단위) ····· 186

〈표 6-1〉 정책실험을 위한 참조동태: 지방사무와 국가사무 ····· 215
〈표 6-2〉 정책실험을 위한 참조동태: 지방재정과 국가재정 ····· 216
〈표 6-3〉 정책실험을 위한 외생변수 추정치 및 입력값 ····· 217
〈표 6-4〉 정책실험을 위한 시나리오 설정 ····· 219
〈표 6-5〉 시나리오간 비교: 지방 사무의 비중(APL, 0.01%) ····· 220
〈표 6-6〉 시나리오간 비교: 지방 재정의 비율(FPL, 0.01%) ····· 220
〈표 6-7〉 시나리오간 비교: 이양사무 지역적합성(LCD) ····· 220
〈표 6-8〉 시나리오간 비교: 지자체·지방공무원 역량(CGOL) ····· 221
〈표 6-9〉 시나리오간 비교: 지방행정 효율성·대응성(ERL) ····· 222
〈표 6-10〉 시나리오간 비교: 지역경제 활성화(OID) ····· 223
〈표 6-11〉 시나리오간 비교: 분권정책 추진(DPD) 환류 ····· 224
〈표 6-12〉 시나리오간 비교: 민감도 순위 종합 ····· 225

〈표 7-1〉 지방이양정책에 대한 공무원 설문조사 결과 종합 ····· 235
〈표 7-2〉 지방이양정책 평가기준의 중요도 및 평가지수의 도출 ····· 236
〈표 7-3〉 기능별 지방이양정책 평가지수(광역단위) ····· 239
〈표 7-4〉 기능별 지방이양정책 평가지수(기초단위) ····· 243

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름 ····· 10

[그림 2-1] 기능이양의 개념구조 ····· 14
[그림 2-2] 기능이양의 개념변천 ····· 14
[그림 2-3] 시·군·구의 특례를 둘 수 있는 지정절차 ····· 26
[그림 2-4] 대도시 특례의 구조 ····· 27
[그림 2-5] 비용평가전문위원회 비용산정 대상 및 방법 ····· 39
[그림 2-6] 제4장, 제5장 지방이양정책의 분석(광역/기초) 대상 및 연구방법 ····· 43
[그림 2-7] 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성 ····· 44

[그림 3-1] 중앙권한 지방이양평가 중요도 ····· 53
[그림 3-2] 중앙권한 지방이양 평가 기준 가중치 중요도 ····· 55
[그림 3-3] 지방이양정책 효과에 대한 전체 인식 ····· 57
[그림 3-4] 지방이양정책 효과에 대한 기관유형별 설문 ····· 57
[그림 3-5] 지방이양정책 효과에 대한 지역유형별 평가 ····· 58
[그림 3-6] 경제적 규제완화 효과에 대한 평가 ····· 59
[그림 3-7] 경제적 규제완화 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 59
[그림 3-8] 지방공무원의 역량 강화 효과에 대한 평가 ····· 60
[그림 3-9] 지방공무원 역량강화 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 60
[그림 3-10] 지방행정의 효율성 증진 효과에 대한 평가 ····· 61
[그림 3-11] 지방행정의 효율성 증진 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 61
[그림 3-12] 지방분권의 효율성 증진 효과에 대한 평가 ····· 62
[그림 3-13] 지방분권의 효율성 증진 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 62
[그림 3-14] 지방행정의 적합성 제고 효과에 대한 평가 ····· 63
[그림 3-15] 지방행정의 적합성 제고 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 63
[그림 3-16] 지방행정의 대응성 확보 효과에 대한 평가 ····· 64
[그림 3-17] 지방행정의 대응성 확보 효과에 대한 유형별 평가 비교 ····· 64

[그림 3-18] 중앙권한 지방이양 과정 전체 평가 ····· 65
[그림 3-19] 중앙권한 지방이양 과정에 대한 기관 유형별 평가 ····· 65
[그림 3-20] 중앙권한 지방이양 과정에 대한 지역 유형별 평가 ····· 66
[그림 3-21] 지방이양을 위한 전문성에 대한 평가 ····· 67
[그림 3-22] 지방이양을 위한 전문성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 67
[그림 3-23] 담당부서의 적극성에 대한 평가 ····· 69
[그림 3-24] 담당부서의 적극성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 69
[그림 3-25] 지방이양 시기의 적절성에 대한 평가 ····· 70
[그림 3-26] 지방이양 시기의 적절성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 70
[그림 3-27] 지자체의 지방이양 희망 정도에 대한 평가 ····· 71
[그림 3-28] 지방이양 희망정도에 대한 유형별 평가 비교 ····· 72
[그림 3-29] 재원조치의 충분성에 대한 평가 ····· 72
[그림 3-30] 재원조치의 충분성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 73
[그림 3-31] 조직과 인력 역량의 충분성에 대한 평가 ····· 74
[그림 3-32] 조직과 인력 역량의 충분성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 75
[그림 3-33] 유관사업 포괄이양 정도에 대한 평가 ····· 75
[그림 3-34] 유관사업 포괄이양 정도에 대한 유형별 평가 비교 ····· 76
[그림 3-35] 종합적 관점에서 중앙권한 지방이양의 타당성 평가 ····· 76
[그림 3-36] 종합적 관점에서 중앙권한 지방이양의 타당성에 대한 유형별 평가 비교 ····· 77
[그림 3-37] 지방이양 이후 변화에 대한 전체 평가 ····· 78
[그림 3-38] 지방이양 이후 변화에 대한 기관 유형별 평가 ····· 79
[그림 3-39] 지방이양 이후 변화에 대한 지역 유형별 평가 ····· 79
[그림 3-40] 지자체 담당조직과 인력에서의 변화에 대한 평가 ····· 80
[그림 3-41] 지자체 담당조직과 인력에서의 변화에 대한 유형별 평가 비교 ····· 80
[그림 3-42] 지자체 사업능력배양 '노력'에서 변화에 대한 평가 ····· 81
[그림 3-43] 지자체 사업능력배양 '노력'에서 변화에 대한 평가 비교 ····· 81
[그림 3-44] 지방자치단체장의 '관심' 변화에 대한 평가 ····· 82

[그림 3-45] 지방자치단체장의 '관심' 변화에 대한 평가 비교 ····· 82
[그림 3-46] 지방의회의 '관심' 변화에 대한 평가 ····· 83
[그림 3-47] 지방의회의 '관심' 변화에 대한 평가 비교 ····· 83
[그림 3-48] 지역주민 및 시민단체의 '관심' 변화에 대한 평가 ····· 84
[그림 3-49] 지역주민 및 시민단체의 '관심' 변화에 대한 평가 비교 ····· 84
[그림 3-50] 중앙권한 지방이양정책 평가지수 산출 ····· 85
[그림 3-51] 지방이양정책의 평가모델 ····· 89

[그림 4-1] 국가균형발전 특별회계(지역균형발전 특별회계) 추이 ····· 120
[그림 4-2] 국무조정실 제주특별자치도 성과평가 결과 ····· 122

[그림 6-1] (모형1) 중앙행정권한(사무)의 지방이양과 지방분권화 ····· 196
[그림 6-2] (모형2) 중앙행정권한(사무)의 지방이양과 역이양 ····· 198
[그림 6-3] (모형3) 지방이양정책에 있어서 지역맞춤형 특례부여 ····· 201
[그림 6-4] (모형4) 지방이양정책의 성과와 파급효과 ····· 203
[그림 6-5] 전체 모형의 피드백 구조 ····· 205
[그림 6-6] 저량-유량모델(Stock-Flow Diagram) ····· 213
[그림 6-7] 기본값 시뮬레이션(base-run)의 행태 ····· 218
[그림 6-8] 시나리오간 비교: 이양사무 지역적합성(LCD) ····· 221
[그림 6-9] 시나리오간 비교: 지자체·지방공무원 역량(CGOL) ····· 222
[그림 6-10] 지방행정 효율성·대응성(ERL) ····· 223
[그림 6-11] 시나리오간 비교: 지역경제 활성화(OID) ····· 224

[그림 7-1] 지방이양방식별 지방이양정책 평가지수 비교(광역단위) ····· 239
[그림 7-2] 지방이양방식별 지방이양정책 평가지수 비교(기초단위) ····· 243
[그림 7-3] 지방이양정책 단계별 지방이양사무 이력관리 체계(예시) ····· 253



1

서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구의 범위 및 구성

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 필요성

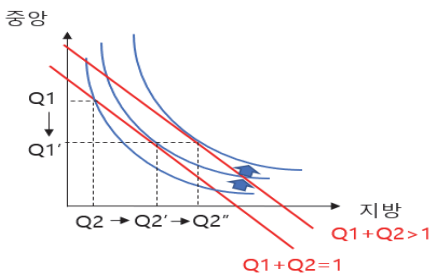
중앙정부 주도로 사회문제를 해결하는 방안과 수단은 보편성과 전문성을 특징으로 갖는다. 하지만 현대사회의 정책문제는 엉성한 구조(ill-structured)를 띤 매우 복잡한 난제들이 대부분이다. 이러한 정책문제의 복잡성으로 인해 중앙정부가 정한 획일화된 정책으로는 어느 지역에도 맞지 않는 정책을 펴게 될 위험성이 높아진다(조성호, 2019).

지방분권을 향한 움직임은 우리나라뿐만 아니라 세계적인 흐름으로 이미 정착되어 있다. 지방분권에 대한 일치된 개념은 없지만 그 중에 하나는 중앙권한(사무)를 지방자치단체로 이양하는 것이라는 점에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있으며, 우리나라 역시 중앙권한을 지방자치단체로 이양하기 위하여 지속적인 노력을 하고 있다.

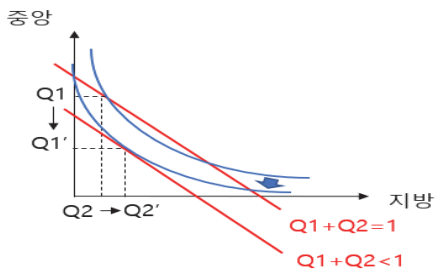
중앙행정권한의 지방이양이란 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관이 수행하고 있는 사무를 지방자치단체의 사무로 하여 독립적인 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것이다. 중앙행정권한의 지방이양이 필요한 이유에 대하여 홍준현(1999)은 점점 더 복잡해지고 전문성이 요구되는 정책문제를 해결하기 위해서는 중앙과 지방이 합리적으로 기능을 분담하여 수행하는 체제가 가장 효율적이고 적절한 정부 운영 방법이라고 언급한 바 있다. 또한 지방이양을 통하여 각 지방자치단체는 확대된 자치 권한을 가지고 해당 지역의 여건에 맞는 행정 및 재정서비스를 주민에게 제공할 수 있을 것이다(최진혁, 2020). 이에 대해 Oates(1972)는 분권화 이론을 통하여 분권으로 달성되는 사회적 후생을 언급하기도 하였다.

중앙정부의 사무가 지방자치단체로 이양되면 동시에 고려되어야 하는 것은 이양되는 기능의 규모에 상응하는 비용이 이양되어야 하고, 인력과 기구가 확대되어야 한다

는 것이다. 그러나 중앙기능을 지방자치단체로 이양 완료하였거나 추진 중임에도 불구하고 충분한 수준의 재정보전이 이루어지지 않았다는 점은 우리나라 지방이양정책의 추진 과정에서 발생하는 주요한 문제점으로 지적된다[1]. 즉, 지방재정에 대한 보전이 없는 상태에서 중앙정부의 사무가 이양되었다면 그리고 향후 지속적으로 이양된다면 열악한 지방재정은 더욱 열악해질 수밖에 없을 것이다. 이는 지방재정을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다. 이를 Oates의 분권화 이론에 적용하여 살펴보면, 지방이양이 되면서 재원 등이 함께 이전하면 공공행정서비스의 공급량이 전보다 늘어나 주민의 삶의 질이 향상될 수 있으나, 재원보전 등이 함께 이루어지지 않는 지방이양의 경우 오히려 후생 수준을 낮출 수 있을 것이다.



- 권한 및 재원이 동시에 이양되는 경우 (Q1의 감소분만큼 Q2가 증가하는 경우) 주민 삶의 질 증가 가능
- 재원·조직이 같이 이양되어 서비스공급수준이 전과 동일하거나 또는 증가하였을 때,
- 즉, **Q1'+Q2'≥1**



- 권한은 이양되었으나 재원이 이양되지 않은 경우, 서비스공급량 하락으로 주민 삶의 질 하락 가능
- 즉, **Q1' + Q2' 〈 1**

한편 우리나라는 김대중 정부로부터 박근혜 정부에 이르기까지 3,101개의 사무를 이양하기로 확정하였고, 이 중 2,349개의 사무를 이양 완료하였다.[2] 또한 문재인 정

1) 중앙부처는 지방교부세, 지방소비세액의 인상 등의 방식으로 중앙정부의 기능이양분에 대한 재정보전이 이루어졌다고 하지만, 라휘문(2021)은 지방교부세는 열악한 지방재정의 보전기능과 지방자치단체 간 재정격차 완화기능을 수행하기 위하여 도입한 제도이기 때문에 기능이양에 따른 재원보전과 직접적인 관련성이 없는 제도라고 지적하기도 하였다.

2) 한국지방행정연구원과 행정안전부는 이양사무 전수조사를 실시하고 있으며, 2025년 2월 현재 이양된 사무는 총 4,886개로 조사되었다. 그러나 현재 데이터 검증 과정 중에 있으며, 이에 따라 이양사무

부는 미이양사무 752건 중 「지방일괄이양법」의 제정을 통해 2021년 400건을 일괄 이양하였다. 특히, 문재인 정부에서는 「지방자치법」 개정을 통하여 사무배분의 기본원칙을 명확히 하였다. 즉, 사무배분의 기본원칙 하에 중앙정부의 기능이 지방자치단체로 이양될 수 있는 기틀이 마련되었다고 볼 수 있다. 또한 윤석열 정부 역시 '지방시대 실현을 위한 지방분권 강화'를 국정과제로 선정하여 국가-지방 기능조정, 차등분권의 차원에서 국가-시·도-시·군·구 사무배분 기준의 보완과 특례시·시·군·구에 맞춤형 특례 부여 등을 포함하고 있다.

그러나 여전히 중앙정부에 대한 권한 집중의 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 지방이양을 위한 노력에도 불구하고 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 적극적인 사무이양은 여전히 미흡한 수준으로 이루어지고 있으며, 심지어 지방이양의 효과성에 대한 의문 역시 지속적으로 제기되고 있다. 또한 이양방식에 따라 어떠한 효과가 나타나는지에 대한 명확한 판단 준거도 없는 실정이다. 이에 차등분권의 차원에서 지방이양과 지역맞춤형 특례가 근본적인 정책 목표인 지방분권과 지역발전에 기여할 수 있는지에 대한 면밀한 분석과 평가가 필요한 시점이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 지방이양정책을 평가하는 것을 목적으로 하며, 이를 통하여 효과적인 지방이양정책의 추진방향을 모색하는데 있다.

특히 우리나라의 지방이양정책은 오랜 기간동안 추진하여 왔음에도 불구하고 여전히 추진되는 과정에서 갈등과 비효율이 발생하고 있으며, 이에 따라 지방이양을 통하여 달성하고자 하는 효율성과 자율성 등이 강화되었는가에 대하여서는 여전히 확답을 주지 못하고 있는 실정이다. 예컨대, 지방정부에서 요구하는 지방이양정책의 수준은 독립적이고 자율성을 가지고 지역의 사무를 수행할 수 있을 정도의 권한의 이양을 요구하는 반면, 중앙정부에서는 단순 집행과 처리 수준의 사무가 대부분 이양됨에 따라 오히려 지방정부에서 지방이양을 적극적으로 바라지 않는 사례도 발생하고 있다.

건수 및 세부 사항의 갯수가 변동될 수 있기 때문에, 본 연구에서는 2022년이 취합된 사무이양 건수를 토대로 분석하였다.

이에 본 연구는 실효성 있는 지방이양정책을 실현하기 위하여 차등분권과 맞춤형 분권의 차원에서 바람직한 미래방향을 제시하고자 한다. 특히 그동안의 지방이양 및 이양사무에 대한 논의는 어떠한 사무가 이양되었는지에 대한 실태분석 및 어떠한 사무가 어떠한 방식으로 이양되어야 하는가에 초점이 맞추어졌지만, 이러한 사무들이 어떻게 중앙에서 지방으로 이양되는지에 대한 과정적인 측면 및 실질적으로 지역사회에 미친 경제·사회적 영향 등을 고려한 종합적인 분석·평가시스템은 부재한 상황이다.

이에 본 연구는 다음과 같은 연구목적을 가진다. 첫째, 지방이양정책을 전반적으로 평가하기 위한 지방이양정책의 평가모델을 제시하고 지방이양정책의 과정적, 결과적, 영향적 측면에서 발생하고 있는 각종 문제를 탐색 및 지방이양정책의 전반적 효과를 평가한다. 둘째, 광역단위와 기초단위로 구분하여 우리나라 지방이양정책을 분석한다. 이때 지방이양방식에 따라 균등이양방식과 차등이양방식으로 구분하고, 앞서 제시한 평가 모델에 적용하여 지방이양사무의 단계별·기능별로 문제점 등을 파악한다. 셋째, 정책의 전과정 차원에서 지방이양정책의 성과·파급효과의 범위와 환류과정에 대한 동태적인 분석을 통하여 전반적인 지방이양정책의 환류 촉진을 위한 시사점을 제시하고자 한다. 마지막으로 이상의 분석을 토대로 맞춤형 분권을 실현하기 위한 지방이양정책의 미래 방향을 제언하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 다음과 같다. 먼저 시간적 범위는 우리나라의 지방이양이 구체적으로 진행된 이후부터 최근까지의 제도적 변화의 흐름과 현 시점에서의 지방이양정책의 현황을 분석하고, 향후 중장기적 차원에서의 미래 방향을 논의하고자 한다.

본 연구의 공간적 범위는 원칙적으로 전국의 광역단체와 기초단체를 아우른다. 제3장의 지방이양정책을 총괄적으로 평가하기 위하여 전국 지방자치단체를 대상으로 설문조사를 실시한다. 또한 제4장과 제5장의 기능별 지방이양정책의 평가를 위하여 전체 자치단체에 이양이 완료된 사무를 대상으로 한다. 한편 차등이양방식에 따른 지방이양정책에서 광역단위는 4개의 특별자치시·도를 대상으로 하며, 기초단위는 「지방자치법」 등에 특례가 명시되어 있는 대도시(인구 50만, 100만 이상) 및 인구감소지역으로 한정하여 분석을 실시한다.

본 연구의 내용적 범위로서 첫째, 지방이양이 완료된 사무에 대한 분석을 실시하기 위하여 역대 정부부터 진행되어 왔던 우리나라 지방이양정책 전반을 분석하며 이를 위하여 지방이양에 대한 개념적 논의 및 선행연구 분석, 역대 정부의 지방이양정책의 추진 경과 등을 분석한다.

둘째, 지방이양정책을 전반적으로 평가하고 문제점을 진단하기 위한 지방이양정책의 평가모델을 제시한다. 이때 지방이양정책 평가모델이란, 지방이양정책의 과정적 측면, 결과적 측면 및 영향적 측면에서 발생하는 각종 문제를 탐색하고, 각각에서 어떠한 문제점이 발생하고 있는지에 대한 실증적 조사를 통하여 지방이양이 완료된 사무의 정책적 효과를 구체적으로 분석하여 지방이양 추진의 타당성을 확보하고 바람직한 지방이양의 방향을 제시한다.

셋째, 광역단위와 기초단위로 구분하여 우리나라 지방이양정책을 평가한다. 이때 지방이양방식에 따라 균등이양방식과 차등이양방식으로 구분하여 이양방식에 따른 지방이양정책의 실태 등의 차이를 분석한다. 또한 앞서 제시한 지방이양정책의 평가모델을 적용하여 광역단위와 기초단위에서 지방이양사무의 기능별로 지방이양의 과정적,

결과적, 영향적 차원에서의 시사점을 도출함으로써, 우리나라 지방이양정책의 현황 및 문제점을 진단하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

넷째, 정책의 전과정 차원에서 지방이양정책의 성과·파급효과의 범위와 환류과정에 대한 동태적인 분석을 통하여 전반적인 지방이양정책의 환류 촉진을 위한 시사점을 제시한 후, 이상의 분석을 토대로 맞춤형 분권을 실현하기 위한 지방이양정책의 미래 방향을 모색하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 지방이양정책의 평가과 바람직한 미래 방향을 제시하기 위하여 문헌조사와 정책 비교분석, 사례연구 등을 주된 방법론으로 수행하며, 설문조사와 담당자·전문가 인터뷰 등을 통해 제도적 변화의 필요성 및 개선방안 등에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

먼저, 지방이양정책의 개념 및 제도 등에 관한 이론 논의 및 선행연구에 관한 분석을 수행한다. 우선 지방이양정책과 관련된 최근의 주요 연구동향을 제시하며, 지방이양의 개념적 논의 및 역대 정부의 지방이양정책의 추진 경과, 법제 변화 등을 통한 제도적 분석을 실시한다. 이를 통하여 우리나라 지방이양정책의 분석을 위한 연구의 틀을 제시한다.

본 연구는 세 개의 소주제로 구분하여 수행된다. 첫 번째 소주제는 우리나라 지방이양정책에 대한 총괄적인 평가와 각 분야별 평가지수의 도출을 통하여 지방이양정책의 평가모델을 제시한다. 이를 위하여 지방자치 분야 전문가를 대상으로 AHP 분석을 실시하여 지방이양정책의 평가기준에 대한 가중치를 도출하고 이를 토대로 전국의 공무원을 대상으로 지방이양정책에 대한 설문조사를 실시하여, 지방이양 평가지수를 도출한다. 이상의 두 가지 결과를 토대로 우리나라 지방이양정책의 평가모델을 제시한다.

두 번째 소주제는 광역단위와 기초단위에서 이루어지고 있는 지방이양정책을 구체적으로 평가한다. 이를 위하여 지방이양방식에 따라 균등이양방식과 차등이양방식으로 구분하여 문헌연구 등을 통한 지방이양 실태를 분석한다. 또한 앞서 제시한 평가모델을 적용하여 지방이양사무의 기능별로 어떠한 차이가 존재하는지 심층적으로 평가한다.

세 번째 소주제인 지방이양정책의 성과·파급효과에 대한 동태분석을 위하여 정성적 분석과 정량적 분석을 실시한다. 먼저 정성적 분석은 시스템 다이내믹스 방법을 활용하며, 정량적 분석에서는 시나리오 분석을 실시한다.

아울러 원활한 연구수행을 위하여 전문가 의견조사 및 자문회의 등을 수행함으로써 분석결과에 대한 피드백과 조언을 통해 보다 엄밀하며 실제적인 연구결과를 도출하고자 한다. 이 외에도 연구진 회의 및 다양한 연구관리 절차와 과정을 통하여 보다 타당한 연구결과를 도출하기 위한 노력을 병행하고자 한다.

3. 연구의 흐름

이상의 논의를 토대로 우리나라 지방이양정책의 평가 및 진단을 위한 연구의 흐름을 제시하면 다음과 같다.

그림 1-1 연구의 흐름

<table>
<tr><td colspan="2">서 론</td><td>▶</td><td colspan="3">• 연구배경 및 목적
• 연구방법</td></tr>
<tr><td colspan="2">이론적·제도적 검토</td><td>▶</td><td colspan="3">• 지방이양의 의의
• 지방이양의 주요 쟁점
• 우리나라 지방이양정책의 추진 경과</td></tr>
<tr><td>지방이양정책 평가</td><td>• 공무원·전문가 설문조사
• 평가기준 도출 및 가중치 부여</td><td>▶</td><td colspan="3">지방이양정책의 평가모델 제시</td></tr>
<tr><td rowspan="3">지방이양정책 심층분석</td><td rowspan="3">광역
기초</td><td rowspan="3">x</td><td rowspan="3">균등이양방식
차등이양방식</td><td rowspan="3">▶</td><td>실태분석</td><td>이양사무 특성 분석</td></tr>
<tr><td>심층분석</td><td>문제점 진단
(과정, 결과, 영향측면)</td></tr>
<tr><td colspan="2">• 지자체 규모/기능별 이양사무 차이 진단
• 지방이양정책 추진의 문제점 진단</td></tr>
<tr><td>지방이양정책의 성과·파급효과에 관한 동태분석</td><td>• 정책 전과정에 대한 모델링
• 동역학 작용에 관한 추론
• 실험설계 및 시나리오 분석</td><td>▶</td><td colspan="3">지방이양정책의 전반적 효과와 환류 촉진을 위한 시사점 제시</td></tr>
<tr><td colspan="2">결 론</td><td>▶</td><td colspan="3">(전제) 보충성·맞춤성·기능성·행재정지원의 원칙
우리나라 지방이양정책의 성공적 추진을 위한 개선방안 제시</td></tr>
</table>



2

이론적·제도적 접근 및 연구의 분석틀

제1절 지방이양에 대한 이론적 논의
제2절 우리나라의 지방이양정책
제3절 연구의 분석틀

제2장 이론적·제도적 접근 및 연구의 분석틀

제1절 지방이양에 대한 이론적 논의

1. 지방이양의 의의

중앙행정권한(중앙사무)의 지방이양에 대한 이론적 근거는 Ter-Minassian(1997)이 주장하는 정부의 서비스 공급은 그 서비스 수혜자를 가장 잘 대표할 수 있는 기관이 책임져야 한다는 주장에서 시작되었다. 또한 Woloman & Goldsmith(1990)은 사무배분을 분권을 위한 하나의 방법으로 인식하고 중앙정부와 지방정부의 행정적 권한이양 정도로 정의하고 있고, 하정봉(2008)은 사무배분의 정의를 중앙행정기관에서 분담받은 사무에 대해 지방이 권한과 책임을 행사하는 것이라고 정의하고 있다.

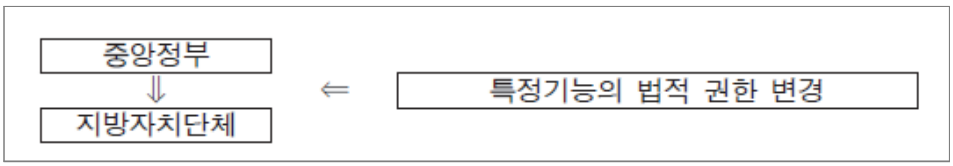
한편, 「지방자치법」 제11조에서는 중앙의 사무를 지방자치단체로의 이양을 위하여 '사무배분'의 원칙을 제시하고 있으며, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 지방자치분권 과제의 추진을 위하여 중앙의 권한 및 사무를 지방자치단체에 이양하는 것을 '권한이양'의 표현을 사용하고 있다.

이와 같이 중앙행정권한의 지방이양은 다양한 법률에서 다수의 용어로 혼용되고 있어서 논자에 따라 각기 다르게 사용하고 있다. 예를 들면, 국가와 지방자치단체간의 권한과 책임을 합리적으로 배분하는 지방분권의 과정적 행위를 사무배분과 기능배분, 기능이양, 권한이양 등의 용어로 혼용하고 있다.

예컨대, 기능이양은 기능과 이양의 두 가지 용어가 복합적으로 구성된 통합적 개념을 가진 구조이다. 기능은 일반적으로 분할이 불가능한 최소단위의 다수사무로 구성된 일련의 집합적 업무 단위를 의미하고, 이양은 특정 기능의 법적 권한의 변경을 발생시키는 제반의 법률적 행위를 말하는 것이다. 전술한 논의에 따르면, 기능이양은 기능에 대한 법적 권한의 변경을 초래하는 일련의 법률적 행위를 의미하는 것으로 규정할 수 있다. 다만, 기능이양은 유사한 의미의 위탁 또는 위임과 달리 중앙정부와 지방자치단체에서만 논의되는 것이 일반적이다. 즉, 중앙정부에서 지방자치단체로 특정의 기능에

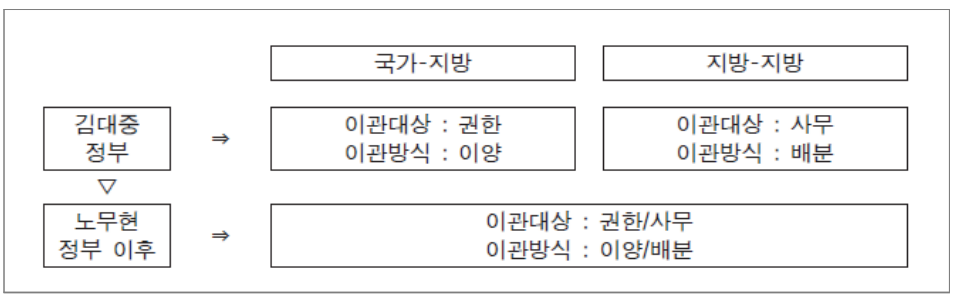
대한 권한의 법적 변경을 초래하는 일련의 법률적 행위를 지칭할 때 기능이양의 개념을 적용하는 것이다.

그림 2-1 기능이양의 개념구조



전술한 관련 법률에 규정된 내용에 따르면, 용어의 혼용이 초래된 원인은 다음과 같은 연유에 기인한 것으로 판단된다. 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」(現 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」)에서 국가와 지방간에는 권한으로 표기되고, 지방자치단체 상호 간에는 사무로 규정된 사항이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」)에서 부터는 이관대상인 권한과 사무와 이관방식인 이양과 배분을 통합하여 적용하고 있다. 이는 기본적으로 국가와 지방의 권한 또는 사무의 배분을 단위사무의 조사에 기초하여 추진하였던 것에서 비롯된 것으로 추측된다.

그림 2-2 기능이양의 개념변천



그러나 용어 사용의 혼란을 회피하고, 개념적 명확성을 도모하기 위해서는 다음과 같은 통일적 원칙의 수립이 필요하다. 먼저, 이관대상으로 기능과 사무가 혼용되어 있으나, 권한의 실질적 내용이라는 측면을 고려하였을 때 기능으로 통일하는 것이 바림직할 것이다. 또한 이관방식과 관련하여 기존에는 이양과 배분 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있으나, 이양은 이관대상의 소속을 변경하는 동태적 개념임에 반해 배분은 이관대상의 변경결과를 나타내는 정태적 개념에 근접하므로 지방분권의 차원에서는 이양으로 통일하는 것이 타당하다. 따라서 지방분권의 차원에서 접근하는 경우에는 국가와 지방간 권한의 이관은 기능이양으로 통일하는 것이 바람직하다.

한편, 정부 간 사무를 어떻게 배분할 것인가에 대한 기준은 구체적으로 마련되어 있지 않은 상태이다. 다만, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 기능은 원칙적으로 시군 및 자치구의 기능으로 하고, 시·군·구가 처리하기 어려운 기능은 특별시 광역시·도 및 특별자치도의 기능으로 하며, 시·도가 처리하기 어려운 기능은 국가의 기능으로 각각 배분하여야 한다고 규정되어 있을 뿐이다.

「지방자치법」 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가기능을 규정하고 있는데, 이에 속하는 기능은 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체가 자치기능으로서 처리하지 못한다는 것을 의미한다.

한편, 지방분권촉진위원회에서 실시한 지방이양의 효과에 대한 조사결과에 의하면 지방으로 이양된 사무가 민원편익과 행정의 효율성 측면에서 긍정적 효과를 보이는 등 전반적으로 순조롭게 집행되고 있는 것으로 나타났다. 물론 지방이양으로 인해 정책집행이 마비되는 사례는 없었으나, 행·재정 부담 문제로 인한 부정적 측면은 일부 공존한다.

그럼에도 전반적으로 지방이양을 바라보는 종합적 시각이 긍정적으로 나타나고 있고 지방의 자율성 제고, 행정의 효율성 도모 및 주민참여와 만족도 향상이라는 관점에서 원활히 추진되고 있는 것으로 판단된다.

표 2-1 지방이양의 긍정적 효과와 부정적 효과

긍정적 효과	부정적 효과
• 민원편익 증진 – 등록, 신고, 인허가 등 업무처리 기간 단축 – 민원인의 다양한 욕구 충족 등 • 행정의 효율성 향상 – 절차 간소화, 지역실정에 맞는 정책 집행 – 지방자치단체 재량권이 주민접근성을 높여 주는 효과로 작용 • 지방의 자율성 증대 – 불필요한 중앙의 지도감독이 사실상 협조 관계로 전환 – 지방자치단체와 지방의회의 관심이 높아지고 주민참여 폭의 큰 변화 • 권한 및 책임소재 명확화 – 국가와 지방간 사무배분을 통한 지방권한 강화 – 기존위임사무의 지방이양으로 사무의 책임소재 구분 • 기타 – 지방세수 증대, 전문성 향상	• 지방자치단체 재정부담 증가 – 전반적 재원부족으로 사업의 대폭 축소 불가피 – 지방재정여건에 따라 사무관리 편차 발생 • 지방공무원의 관심도 · 전문성 부족 – 지방이양 본래의 목적에 소극적 태도 및 업무과중으로 기피 – 관련업무의 기술이전 노력 등 전문성 습득에 인색 • 지역주민의 관심과 신뢰 미흡 – 지방이양 후 주민체감도의 변화에 큰 차이가 없다는 반응 – 서비스의 질적 수준에 대한 기대치 미달 • 불명확한 사무구분의 비효율성 – 공동사무 등으로 인한 업무 추진시 혼선 및 책임회피 사례 잔존 – 공동사무는 국가가 재정분담 노력보다 감독권 강화 경향이 높음 • 기타 – 이양소요기간 장기화로 이양효과 미흡

출처: 지방분권촉진위원회(2012)

2. 지방이양 방식의 논의: 균등이양과 차등이양

자치분권위원회에서는 제1차 「지방일괄이양법」의 제정을 통하여 사무 400개의 사무를 이양한 바 있다. 이때 이양사무는 전국 공통사무와 개별적용사무로 구분하였는데, 전국 공통사무는 모든 지방자치단체에 적용되는 사무이고, 개별 적용사무는 특정 또는 일부 지방자치단체에만 적용되는 사무, 즉, 지역특성을 고려할 필요가 있는 사무로서 이는 다시 특정 지방자치단체에만 적용되는 사무와 일부 지방자치단체에만 적용되는 사무로 구분하였다.

이하에서는 이와 같은 논리로서 모든 지방자치단체에 적용되는 전국 공통사무로는 균등이양의 방식으로, 특정 또는 일부 지방자치단체에만 적용되는 사무로서 개별적용사무는 차등이양의 방식이라는 논리로 이하에서 논의하고자 한다.

1) 균등이양

(1) 지방이양 전담기구를 통한 균등이양

정부수립 이후 중앙집권적 정치행정체제 속에서 지방자치단체가 자율과 책임을 갖고 수행해야 하는 일을 국가(중앙정부)에 지나치게 의존해 왔다. 1991년 지방의회 재구성에 따른 지방자치 부활 이후 1994년에 분석한 사무 구분에 따르면 사무 총수가 1만 5,744개이며 국가가 직접 처리하는 사무는 1만 1,744개(75%), 지방자치단체에 위임한 사무는 1,820개(12%), 지방자치단체가 자주적으로 처리할 수 있는 사무는 2,100개(13%)였다.

그동안 우리나라는 권한의 불균형 해소 및 지방분권 추진을 위하여 꾸준히 중앙행정권한의 지방이양을 국정과제로 선정하여 추진해왔다.

중앙행정권한의 지방이양은 1986년 국무총리산하에 지방자치실시연구위원회를 설치하면서 시작되었다(최근열, 2017). 이후 노태우 정부는 1991년 국무총리 훈령으로 총무처에 지방이양합동심의회를 설치하여 권한이양 대상 사무를 매년 조사 및 발굴하고 합동 심의하였지만, 비법정기구라는 한계로 획기적 사무이양은 이루어내지 못했다(행정자치부, 2015). 김대중 정부는 지방이양을 지방분권의 추동으로 보았고, 1999년 1월 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」과 1999년 7월 동법 시행령이 제정됨에 따라 지방이양추진위원회가 중앙사무의 지방이양을 담당하도록 법적 근거를 마련하였다(행정자치부, 2015). 2000년에는 사무이양 심의·의결기구인 지방이양추진위원회를 설립하여 정권 차원에서 사무이양을 체계적으로 발굴 및 추진하였다. 노무현 정부는 어떤 정부보다 강력한 지방분권 기조를 내세웠다. 실무추진기구인 지방이양추진위원회를 그대로 둔 채 2004년 1월에 제정된 「지방분권특별법」에 근거하여 지방분권정책 수립 및 이행을 총괄할 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회를 출범시키고 사무이양 작업을 가속화하여 이양성과를 높여 나갔다(권경득 외, 2009). 이명박 정부는 사무 구분의 명확화를 주요 목표로 하여 지방사무 중 위임사무를 폐지하는데 역점을 두었다. 지방사무이양 추진체계인 정부혁신지방분권위원회를 폐지하고 그 대신 2008년 2월에 제정한 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 근거로 한 지방분권촉진위원회를 설립하였다. 이에 따라 지방사무비율은 하락하였으나 자치사무비율이 크게 증가하였다

(행정자치부, 2009; 최근열, 2013). 박근혜 정부는 2013년 5월에 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조(권한이양 및 사무구분체계 정비 등)를 근거로 한 지방자치발전위원회를 구성하여 중앙권한의 지방이양을 추진하였다(행정자치부, 2015). 한편 문재인 정부는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 근거로 대통령소속 자치분권위원회가 중앙행정권한의 지방이양을 추진하였다.

이처럼 역대 정부에서는 지방이양 전담기구를 통해 지방분권정책의 핵심과제인 중앙행정권한의 사무이양을 지속적으로 추진해 왔다. 그 결과 국가사무 대비 지방사무의 비중이 1994년 13.4%, 2002년 22.2%, 2009년 24.1%, 2017년 32.3%로 꾸준히 증가해 왔다.

그러나 개별 단위사무의 지속적 이양에도 불구하고 교육자치, 자치경찰 및 특별지방행정기관 정비 등 핵심과제의 실질적 성과가 미흡하다는 문제점이 지속적으로 제기되었다. 또한 이양사무 특성상 법령개정을 통해 완료되기 때문에 이양이 확정되더라도 대부분 단기간에 이양이 완료되는 경우가 드물었다. 역시 정권별로 살펴보면, 이양확정사무의 경우 국민의 정부 612개, 참여정부 902개, 이명박 정부가 1,587개이지만, 법령개정을 통해 이양이 완료된 사무는 국민의 정부 611개(99.8%), 참여정부 875개(97.0%), 이명박 정부 1,003개(63.2%)로 나타났다. 문재인 정부에서는 155건의 사무이양을 확정하였으나 같은 문재인 정부 기간에 이들 이양이 확정된 사무가 실제 이양완료 된 것은 없었고, 다만 과거 이명박 정부에서 이양이 확정했던 사무 291건을 「지방일괄이양법」을 통해 이양을 완료하였다.[3)]

표 2-2 역대 정부의 이양확정 사무 중 이양완료 사무 비율

구 분	이양확정	이양완료						미완료
		소계	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	
계	3,256	2,489	232	987	763	209	291	767
김대중 정부	612	611 (99.8%)	232 (37.9%)	374 (61.1%)	4 (0.7%)	1 (0.2%)	-	1 (0.2%)

3) 해당 수치는 2022년에 조사된 자료를 토대로 작성하였으며, 2025년 2월 현재 총 사무이양 건수는 4,886건으로 조사되었으나, 조사가 완료되지 않았기 때문에 본 연구에서는 제시하지 않았다.

구 분	이양 확정	이양완료						미완료
		소계	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	
노무현 정부	902	875 (97.0%)	-	613 (68.0%)	243 (26.9%)	19 (2.1%)	-	27 (3.0%)
이명박 정부	1,587	1,003 (63.2%)	-	-	523 (33.0%)	189 (11.9%)	291 (18.3%)	584 (36.8%)
박근혜 정부	0	0	-	-	-	-	-	0
문재인 정부	155	0	-	-	-	-	-	155 (100%)

출처: 홍준현 외(2023) 지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구

(2) 「지방일괄이양법」에 의한 균등이양

「지방일괄이양법」은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 자치분권위원회가 지방이양을 결정한 중앙정부의 권한과 사무를 신속하고 효율적으로 이양할 수 있도록 「물가안정에 관한 법률」 등 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무의 이양을 일괄하여 개정하려는 목적으로 2020년 2월 제정되었다.

「지방일괄이양법」은 국가의 사무나 권한을 지방으로 이양하기 위해 개정이 필요한 개별법들을 하나의 법률에 담아 일괄 개정하는 것으로, 사무의 이양은 최종적으로 해당 사무를 규정하고 있는 법률의 개정을 통해 이루어지는데, 개별법률의 개정을 통한 이양은 시간과 노력이 많이 소요되고 법률 개정을 강제하는 수단을 두고 있지 않기 때문에 장기 미이양된 사무들이 계속 축적되는 문제가 있었다. 실제로 앞서 살펴본 바와 같이 지방이양 전담기구를 통하여 역대 정부에서도 중앙행정권한의 지방이양을 위하여 많은 노력을 기울였음에도 불구하고, 미완료된 사무가 지속적으로 발생하였다는 점도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

참여정부 때에도 지방이양을 위해 개별 법률의 개정보다 일괄 개정이 효과적이라는 판단하에 「지방일괄이양법」 제정이 추진되었으나, 당시 국회는 일괄입법 개정 방식은 상임위원회 소관주의에 위배된다는 입장이었고, 이후 국회의 2개 특별위원회에서 해당 법률안에 대한 보고와 공청회 등을 실시하였으나 구체적인 법안 심사권이 없다는 이유로 일괄이양법의 제정은 답보상태에 머물렀던 바 있다(임현, 2021). 이후 2012년에

는 「지방분권특별위원회 설치를 위한 국회법 일부 개정 법률안」이 국회에 제출되었으나 통과되지 못하였고, 19대와 20대에도 동일한 이유로 입법방안을 마련하지 못하였다.

이러한 과정을 거쳐 문재인 정부에서는 국회 운영위원회에서 법안을 접수하고, 심사 시 「국회법」 제83조에 따른 관련 위원회의 의견제시를 통해 다른 상임위원회의 법률안 심사권한을 제한하는 문제를 해소하기 위한 노력이 이어졌다(국회 운영위원회, 2018: 16). 구체적으로 의안과 관련된 12개 위원회는 총 66개 법률, 571개의 이양 대상 사무 중 400개 사무에 대해서는 수용, 160개에 대해서는 불수용, 11개 사무에 대해서는 미제출 의견을 제출하였다. 이에 최종적으로 관련 위원회가 수용 의견을 제시한 400개 사무를 일괄 이양하는 「지방일괄이양법」이 제정되었다.

「지방일괄이양법」에 따라 16개 부처, 46개 법률, 400개 사무가 이양되었다. 구체적으로 살펴보면 법률 수로 보면 국토교통부(9개), 해양수산부(7개), 행정안전부(6개), 산업통상자원부(4개)의 순이며, 사무 수로 보면 해양수산부(135개), 국토교통부(70개), 여성가족부(51개), 문화체육관광부(26개)의 순으로 나타났다.

표 2-3 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 총괄

부처	법률	사무수	부 처	법률	사무수
기재부	1	4	복지부	3	12
교육부	2	15	환경부	2	5
과기부	1	2	여가부	1	51
국방부	1	1	국토부	9	70
행안부	6	20	해수부	7	135
문화부	3	26	식약처	1	3
농림부	2	2	소방청	1	1
산업부	4	22	산림청	2	31
			합 계	46	400

400개 이양사무의 이양 전 수행형태를 살펴보면 253개 사무(63.2%)는 기관위임사무, 96개 사무(24.0%)는 국가직접수행 및 51개 사무(12.8%)는 시도에서 수행하고 있었다.

표 2-4 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무의 이양 전 수행형태

구 분	국가수행	기관위임사무 (국가→시도)	시도수행
사무수	96	253	51
비율(%)	24.0	63.2	12.8

출처 : 행정안전부 내부자료(2024)

위의 400개 사무는 1차 「지방일괄이양법」에 따라 394개 사무(87.2%)가 국가에서 지방자치단체로 이양되었고, 51개 사무(12.8%)가 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양되었다.

표 2-5 1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 이양방향

구 분	합계	국가 → 시도	국가 → 시도, 시군구	국가 → 시군구	시도 → 시도, 대도시	시도 → 시군구
사무수	400	242	57	50	27	24
비율(%)	100.0	60.5	14.2	12.5	6.8	6.0

출처: 행정안전부 내부자료(2024)

그동안 사무의 이양에도 불구하고 그에 필요한 행정인력 및 재정의 이관이 이루어지지 않았다는 문제점이 제기되었는데, 제1차 「지방일괄이양법」에서는 이러한 문제를 해결하고자 하는 적극적인 노력이 병행되었다는 점에서 특징을 가진다. 자치분권위원회는 인력 및 재정 소요 사항을 사전에 전문적으로 조사·평가할 수 있도록 하는 내용을 부칙에 규정하였다. 이에 근거하여 이양사무 비용평가전문위원회는 지방분권법 제46조 및 동법 시행령 제21조의2에 규정된 전문위원회의 하나로 2020년 설치되었다. 비용평가전문위원회는 제1차 「지방일괄이양법」에 의하여 이양된 400개의 사무 중 비용이 발생하는 신규이양사무 87개를 대상으로 재정지원 규모를 산정하였다. 이는 원가계산 방식[4]을 적용하고 지역별 가중치를 부여하여, 총 154,936백만 원(인건비 3,963

4) 원가계산방식은 단위사무별 예산소요인력을 조사하고, 1인당 (표준)인건비를 적용하여 지역별(시·도)별 가중치를 부여하는 방식을 취하였다.

백만 원, 경상비 1,189백만 원, 사업비 149,784백만 원)을 산정하였다. 그리고 이러한 신규이양사무에 대한 재정지원은 2021년도 균형발전특별회계 포괄보조금에 산정액을 증액 반영하여 교부하였고, 보조금의 관리는 행정안전부가 담당하고 있다.

제1차 「지방일괄이양법」의 제정 이후 현재까지 이양대상 사무의 발굴과 추진, 관계기관 간 협의가 지속되고 있다. 또한 동법에서 규정한 균등이양방식의 정례화·지속화를 위해 제2차 「지방일괄이양법」의 제정을 추진하고 있다. 대통령직속 자치분권위원회(現지방시대위원회)는 이를 위하여 2021년 위원회의 심의·의결을 거쳐 입법예고 및 법제처 사전심사를 마쳤다. 그러나 일부 정치권의 반대 등으로 제정이 용이하지 않게 되자, 관련 12개 법안을 국회 상임위원회별로, 즉 정부 부처별로 일괄처리를 시도하였고, 그 결과 정부부처별로 개별 법안별 개정이 진행되고 있다. 2차 일괄이양을 위한 12개 법률안이 개정되면 추가적으로 13개 부처 261개 사무가 지방으로 이양될 전망이다.

2) 차등이양

(1) 특례제도의 개요

지방이양 정책은 국정기조 하에서 균등이양의 방식에 대한 정책적 드라이브와 함께 지속적으로 추진되었다. 균등이양 방식은 중앙행정기관의 이양에 있어서 각 지역에 대해 균등한 권한의 이양으로 본다면, 지역맞춤형 분권정책을 위해서 2020년대 이후에는 지역별로 차등적인 권한이양에 관한 논의가 본격화되기 시작하였다. 이러한 논의에 앞서 이미 차등적인 권한이양은 지방자치단체에 대한 특례제도를 통해 시도되었다. 특례 제도는 2000년대 초반부터 논의되고 2000년대 중반 이후 광역지방자치단체를 필두로 적용되기 시작하였으며, 2010년대에서는 기초지방자치단체로 확장되었다.

특례제도는 지방자치의 다양화를 의미하며 지역맞춤형 분권제도로서 차등분권의 논의 이후 더욱 주목받고 있다, 특례(特例)의 사전적 의미는 '특별한 예'로서, 현행 법체계에서 일반적 규율인 법령, 규정에 대해 특수하고 예외적인 경우를 규정하는 법령 또는 규정을 의미한다. 지방자치단체에 관한 특례는 지방자치단체에게 표준적으로 부여된 자치권의 수준과는 달리 지방자치단체의 특성을 고려하여 추가적으로 차등을 두는 제도라 할 수 있다. 즉, 동 제도는 특수한 지방자치단체에게 법·제도의 특별한 예외를 부여함으로써 일반지방자치단체와 구별되는 특수한 지방자치단체에 적용되는 지

방자치의 제도운영과 지원체계 등의 특수성에 대한 인정과 이에 대한 국가차원의 지원을 의미한다(최지민 외 2022).

'특례'라는 용어는 지방자치의 본격재개의 신호탄이 된 1988년 「지방자치법」의 전부개정에서 처음으로 사용되었다. 동법에서는 "서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다"라고 규정하였다. 현행 「지방자치법」제197조에서는 서울특별시·세종특별자치시·제주특별자치도의 지위·조직 및 운영에 대한 특례와 제198조에서는 인구 100만 이상 대도시와 50만 이상 대도시, 행정수요의 특수성과 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 시·군·구에 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대한 특례의 부여를 규정하고 있다.

지방자치단체에 대한 특례는 일반적으로 자치권을 대상으로 적용되었다. 개별법에서 규정한 자치법규 제정 범위를 조정하기 어려우므로 실효성이 없는 자치입법권을 제외하고, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권이 특례부여의 범위로 인정된다. 지방자치단체에 적용되는 특례는 자치권의 수준을 특정한 목적이나 기준 등에 따라 차등화시키는 것을 의미(금창호 외, 2021)하므로 일괄이양과 같은 균등이양 방식이 아닌 차별화된 차등이양 방식으로 이해할 수 있다. 즉, 지방자치단체에 관한 특례는 지방자치단체에게 표준적으로 부여된 자치권의 수준과는 달리 지방자치단체의 특성을 고려하여 추가적으로 차등을 두는 제도라 할 수 있으며, 이는 지역맞춤형 분권정책을 의미한다.

표 2-6 지방자치단체 특례의 내용

구분	개념	방식	사례
사무 특례	특정 사무처리 권한에 대한 추가 부여	권한이양	인구 100만 대도시 특례, 인구 50만 대도시 특례
조직 특례	특정 조직관리 권한에 대한 추가 부여	권한이양	인구 100만 대도시 특례, 제주특별자치도 특례
재정 특례	특정 국가재원의 추가적인 지원	재원지원	제주특별자치도 특례, 지역특구
지도·감독 특례	지도·감독의 주체 변경	규제변경	지역특구

출처: 유수동·전대욱(2022: 21)

지방자치단체의 특례제도는 특례대상을 분류하는 기준에 따라 크게 포괄적 방식, 부분적 방식, 개별적 방식으로 구분된다. 포괄적 방식은 특정한 기준에 의해 지방자치단체를 유형화하여 유형별로 동일한 다양화를 적용하는 방식이다. 지방자치단체를 인구규모, 산업구조 등의 기준으로 분류하고, 동일한 유형의 지방자치단체에 동일한 내용의 특례를 적용하는 것이다. 부분적 방식은 지방자치단체의 역량과 의지, 여건 등을 고려하여 선별적으로 지방자치단체의 다양화를 적용하는 방식이라 할 수 있다. 포괄적 방식처럼 일정한 기준에 의해 특례의 대상을 하향식 또는 획일적으로 적용하는 것이 아니라, 각 지방자치단체의 개별적인 역량 및 의지 등에 의해 상향식 또는 선별적으로 적용하는 것이다. 개별적 방식은 특정한 개별법을 제정함으로써 특정 대상에게 특례를 적용하는 방식이다. 국가의 정책적인 목적 달성을 위해 특례법 등 특정한 개별법에 의해 특례의 적용대상을 선정하는 것으로 상향식 또는 하향식으로 볼 수 있다.

(2) 광역단위 : 특별자치시·도에 대한 차등이양

특례정책은 특별한 행정수요에 부응하기 위한 방식으로, 우리나라에서는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 구분하여 적용하고 있다. 광역지방자치단체의 특례정책은 지방분권과 지역균형발전을 위한 국정기조의 일환으로, 현행 지방자치 제도 하에서는 특별자치시·도의 설치·운영을 기초로 하고 있다(금참호·박재희, 2019). 특별자치시·도의 설치 및 운영에 대한 법적 근거는「지방자치법」제12장 제199조부터 제211조까지이다. 또한 서울특별시 및 대도시 등과 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례에 대한 법적근거는 동법 제192조 제2항에 두고 있다.

광역지방자치단체인 시·도 중에 특별자치시·도는 특별한 행정수요에 따라 특례를 부여할 필요가 있는 지역을 의미한다. 특별자치시·도는 수도인 서울특별시를 제외하고 4개 지역이 존재한다. 특별자치시는 수도인 서울시와 새롭게 조성된 세종특별자치시이며, 특별자치도는 광역시가 존재하지 않은 권역의 도 지역으로서 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역을 의미한다. 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 책임 하에 지역을 운영하는 특별지역을 의미한다.

특별자치시·도에 관련 정부정책은 다음과 같다. 첫째, 노무현 정부에서 제주와 세종과 같은 광역단위의 특례에 대해 논의하여 발전되었다. 지방분권 정책과 균형정책의 핵심과제로 추진된 제주특별자치도가 출범하였고 더불어 균형정책의 일환으로 세종특

별자치시가 포함되어 운영지역이 확대되었다. 둘째, 이명박 정부와 박근혜 정부는 광역지자체의 특례적용에 대한 논의가 다소 주춤했지만 기초자치단체를 대상으로 지방행정체제개편과 지자체간 통합 등 특례지원을 논의하였다. 셋째, 문재인 정부는 자치분권의 과제로 제주특별자치도와 세종특별자치시의 특례제도의 재정비가 제시되었다. 넷째, 윤석열 정부에서는 2023년 강원특별자치도가 설립되었고, 2024년 전북특별자치도가 설치되었다. 특별자치시·도의 설치는 해당 지역의 특수성을 감안한 특별자치시도 설치에 관한 특별법의 제정을 통해 이루어졌으며, 관련 특별법에는 지역특성을 감안한 특례를 규정하고 있다.

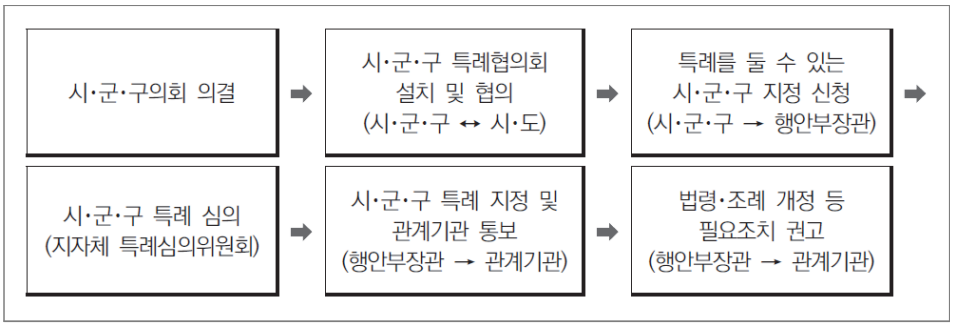
(3) 기초단위 : 시군구 및 대도시에 대한 차등이양

광역지방자치단체인 시·도 중에 특별자치시·도는 특별한 행정수요에 따라 특례를 부여할 필요가 있는 지역을 의미한다. 특별자치시·도는 수도인 서울특별시를 제외하고 4개 지역이 존재한다. 특별자치시는 수도인 서울시와 새롭게 조성된 세종특별자치시이며, 특별자치도는 광역시가 존재하지 않은 권역의 도 지역으로서 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역을 의미한다. 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 책임 하에 지역을 운영하는 특별지역을 의미한다.

기초자치단체의 특례제도 도입의 법적 근거는 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」이다. 기초지방자치단체에게 부여되는 특례 제도는 전술한 바와 같이 「지방자치법」 제197조에 따라, 인구 50만 이상의 대도시와 100만 이상의 대도시 및 특별한 행정수요에 직면한 시·군·구를 대상으로 한다.

시·군·구 특례제도는 2022년 전부개정된 「지방자치법」에서 지방행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형있게 발전시키고자 하는 목적으로 규정되었다. 시·군·구 특례를 부여하는 기준은, 동법 시행령 제119조에 따라 자연적 또는 사회적인 행정수요의 특수성이 존재하거나, 지역발전 전략의 추진에 있어서 특례가 필요하거나, 인구감소지역의 지원에 관한 현행 법체계에서 규정된 지원책 외에 추가적인 특례가 필요하거나, 이 세 가지 경우 중 하나를 충족해야 한다. 아울러 동법 시행령 제120조 및 제122조에 따라 심의를 통해 특례부여 절차가 수행된다.

그림 2-3 시·군·구의 특례를 둘 수 있는 지정절차



출처: 유수동·전대욱(2022: 21)

대도시에 관한 특례는 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거하고 있다. 그 취지는 기초지방자치단체 중 인구가 밀집된 대도시의 경우, 기초지방자치단체이지만 광역지방자치단체에 준하는 행정수요의 특수성을 감안하며, 동시에 지역경쟁력 제고를 위한 지역거점 도시의 육성 등의 취지에 따라 도입되었다.

통상 지역거점이 되는 대도시 지역은 특별시나 광역시와 같은 광역지방자치단체로 지정되었고, 그 외에는 도 지역의 기초지방자치단체로서 존재한다. 이러한 자치계층과 관련된 제도가 지방자치 본격실시 이후 큰 기조의 변화가 없이 지속되었는데, 시간이 흐르면서 생활권·경제권의 변화는 도 지역의 기초지방자치단체 중 인구가 집중되어 마치 준광역시와 같은 대도시인 기초지방자치단체를 야기시켰다. 이와 같은 인구밀집 기초지방자치단체에서는 특·광역시와 같은 광역지방자치단체의 기능 중 일부를 직접 수행할 필요성이 대두되었다.

따라서 대도시 특례제도는 이러한 대도시인 기초지방자치단체에 대한 기준을 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시로 구분하여 특례를 부여하고 있다. 인구 50만 이상 대도시 또는 이에 준하는 인구 30만 이상이며, 동시에 면적이 1,000㎢ 이상인 대도시에 관한 특례는 기본특례로서 「지방자치법」 제14조 제1항 제2호에 따라 도가 처리하는 사무의 일부로 규정된 사무특례이다. 반면 인구 100만 이상의 대도시에는 이러한 기본특례에 부가특례를 추가하여 부여한다.

그림 2-4 대도시 특례의 구조



출처: 유수동 외(2022)

인구 100만 이상의 대도시는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제58조 제1항 제2조와 같이 "특례시"로 칭하며, 제59조부터 제62조까지 규정된 바와 같이 사무, 보조기관 등을 포함한 조직, 재정특례 등을 둘 수 있다. 한편 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제4조 제2항에서는 인구 50만 이상의 대도시에는 기초지방자치단체임에도 불구하고 광역지방자치단체가 설립하는 지방자치단체 출연기관으로서 정책연구원을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

3. 지방이양의 원칙과 주요 쟁점

1) 사무배분의 원칙

「지방자치법」에서는 사무배분의 기본원칙으로 중복배제의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄적 배분의 원칙을 제시하고 있다(「지방자치법」 제11조). 구체적으로는 국가는 지방자치단체가 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분해야 한다(제11조 제1항). 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다고 보충성의 원칙을 명시하고 있다(제2항). 또한 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록

관련 사무를 포괄적으로 배분해야 한다고 명시하고 있다(제3항).

이에 따라 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하에서는 지방분권균형발전법이라 한다)에서는 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양해야 한다고 명시하여 중앙행정권한의 지방이양 추진의 법적 근거를 제시하고 있다.

2) 사무배분의 원칙에 있어서의 주요 쟁점사항

홍준현(2023)은 사무배분의 원칙을 수행기관 등을 토대로 몇 가지로 구분하여 제시하고 있다. 첫째, 사무이양기관 중심의 배분에 있어서 중앙정부 중심의 사무배분은 사무이양에 있어 중앙정부의 의지를 적극적으로 고려하고 있다는 점에서 초점을 맞추며 사무의 종류에 따른 일반기준에 대한 내용을 제시하고 있다. 이는 사무의 종류(자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무 등)에 따라 사무이양 방법이 달리 제시된다는 점을 선행연구를 통해 제시하고 있으나, 이에 대하여 「지방분권균형발전법」은 이양 과정에서 위임사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다고 명시하고 있다(제33조 제1항).

둘째, 사무배분의 전권한성으로서 사무를 어떻게 개별적으로 이양하는지에 대한 구체적인 규정이나 지침에 대한 내용이 없기 때문에 사무배분의 원칙에 대한 추가적인 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이에 대해 민기 외(2017)는 사무배분에 대한 개별적인 지침이 없기 때문에 오히려 중앙에서 권한을 가지고 지방에서 사무의 처리만 하게 되는 위임사무의 형태를 촉진하게 되는 부작용이 있다는 비판을 제기한 바 있다. 또한 이와 관련하여 사무의 위임과 이양에 대한 개념적 차이도 논의된다. 즉, 사무의 위임은 중앙이 사무의 권한을 가지고 있으나 지방자치단체가 이를 처리하기 때문에 사무위임의 상대를 언제든지 변경될 수 있지만 이양은 사무의 권한을 완전하게 지방자치단체에 이양하는 것을 목적으로 하며, 그 권한은 지방자치단체가 확정하여 지속적으로 갖는다는 의미를 가진다고 지적한 바 있다.

셋째, 사무배분에 있어서의 보충성의 원칙과 관련하여 이는 기본적으로 이양의 사무를 수행하는 권한은 중앙정부가 가지는 것이 아니라 지방자치단체가 가진다는 관점에서 접근한다. 즉, 지방자치단체가 현재 어떤 사무를 담당하고 있는지에 대한 것과 지

역의 사무 수요가 무엇인지에 대한 정확한 수요에 기반한 이양 방식이 보충성의 원칙과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 그러나 이에 대해 정주택(2003)은 우리나라의 지방이양은 중앙과 지방사무의 구분이 뚜렷하지 않고, 지방자치단체의 건의 등을 통한 사무발굴로 이루어지는 지방이양이 충분히 이루어지지 않는다고 지적한 바 있다.

넷째, 사무배분의 중복배제의 원칙 및 포괄성의 원칙과 관련하여. 사무가 이양될 때에는 지방자치단체가 단독으로 업무를 수행할 수 있도록 해야 한다는 것을 주요 내용으로 한다. 즉, 사무의 정책/기획, 운영, 평가 등이 동시에 이양되어야 한다는 것이며, 중앙정부에서는 지방자치단체의 기능 및 사무의 속성에 의한 발굴을 통하여 독립적으로 사무를 수행할 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다고 지적하고 있다(정주택, 2003).

다섯째, 사무배분의 참여 원칙과 관련하여 지방이양은 지방자치단체의 여건을 고려하여 협의를 통한 사무배분이 이루어져야 한다는 점이다. 즉, 사무를 배분할 때에는 지방자치단체를 먼저 고려하여 충분히 의견을 청취한 후, 여건과 능력에 따라 이양해야 한다는 원칙이다. 특히 본 원칙은 지방자치단체에 대한 이양이 일괄적으로 이양될 것인지, 혹은 지방의 의견에 따라 일부만 이양할 것인지 등에 대한 차등이양의 근거를 제시하기도 한다(홍준현, 2001).

4. 지방이양과 재정보전

1) 지방이양에 따른 재정보전의 필요성 논의

중앙정부의 기능을 지방자치단체에 이양한다는 것은 지방분권을 한다는 것을 의미한다. 이는 국가의 통치 권력이 중앙정부에 집중되지 않고 지방자치단체로 분할하여 지방자치단체에 더 많은 권한을 부여하고 보장하는 것을 의미한다. 한편, 중앙정부는 중앙정부의 기능을 지방자치단체에 이양할 경우 상응하는 기구와 인력 그리고 재원의 이양 노력을 전개하여야 한다. 이에 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서도 지방자치단체로 이양된 권한 및 사무가 원활하게 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행해야 한다고 명시하고 있다(제33조 제3항).

만약 재원의 이양이 없는 상태에서 기능이양만 이루어질 경우 발생할 수 있는 현상

은 무엇이 있을까? 첫째, 지방자치단체로 이양된 중앙정부의 기능을 지방자치단체가 정상적으로 추진하지 못하였을 경우 그 책임을 누가 져야 하는가에 대한 고민이 있어야 한다. 중앙정부의 기능을 지방자치단체로 이양하기 전에 중앙정부는 이미 기구와 인력 그리고 재원의 부족으로 인해 이양된 중앙정부의 기능을 지방자치단체가 수행하지 못할 가능성이 존재한다는 것을 고려하여야 한다. 만약 기능이양에 따른 충분한 재원이양을 하여야 함에도 불구하고 이러한 조치를 취하지 않은 채 기능이양을 하였고, 이로 인하여 정상적으로 기능이 작동되지 않았다면 누구의 책임이라고 볼 수 있는지 고민해 보아야 한다. 즉, 지방이양이 당초 목표한 바대로 성과를 달성하지 못하였을 때, 과연 지방자치단체에만 책임을 부과하는 시스템이 옳은지에 대한 성찰이 필요하다.

둘째, 어떠한 대가도 지불하지 않은 채 내가 수행하여야 할 일을 다른 사람에게 넘길 수 있다면 굳이 내가 그 일을 하려고 하는 사람이 얼마나 될 것인지를 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 즉, 기구와 인력 확대 그리고 재원의 이양 없이 중앙정부가 수행하는 기능만, 특히 그 기능(사무)이 중앙에서 처리하기 힘들거나 귀찮은 것이라면 중앙정부 차원에서는 지방이양을 더욱 확대하고자 할 것이다. 그러나 재원 등의 이양이 없는 상태에서 이양받는 지방자치단체는 기능의 이양을 거부할 것이며, 이양하려는 자와 이양받으려는 자 간의 간격은 더욱 커질 것이다. 실제로, 우리나라서도 이양사무를 발굴하고 확정하는 과정에서도 오히려 지방자치단체가 이양받지 않으려는 행태를 보이기도 한다는 점에서 이와 같은 문제를 치밀하게 검토할 필요가 있다.

셋째, 그동안 우리나라의 역대 정부에서도 지방이양을 위한 다양한 시도를 기울였으며, 실제로 많은 사무가 이양되었다. 그러나 몇 건의 이양사무를 발굴하여 이양 조치하였다는 것을 홍보하는 데 초점을 맞추었을 뿐이라는 지적이 있는 것과 같이(라휘문, 2021) 지방이양에 따른 재원보전에 대한 고려는 상대적으로 미흡하였고, 이러한 과정에서 달성된 지방이양은 오히려 지방자치단체의 재정여건을 어렵게 할 수 있다는 지적도 제기되고 있다.

2) 「지방일괄이양법」에 따른 재정지원[5)]

앞서 살펴본 바와 같이, 제1차 「지방일괄이양법」은 지방으로 이양된 사무에 대하여 인력 및 재정 소요 상황을 산정하여 교부할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 즉, 지방이양에 따라 실제 추가 업무가 발생하고 인력 지원이 필요하다고 판단되는 사무에 대하여 별도의 비용평가를 시행하였다. 그 결과 신규이양사무 87개에 대하여 총 154,936백만 원(인건비 3,963백만 원, 경상비 1,189백만 원, 사업비 149,784백만 원)을 산정, 2021년도 균형발전특별회계 포괄보조금에 산정액을 증액 반영하여 교부하였다.

그러나 이러한 비용평가와 관련하여 여전히 많은 한계가 나타나고 있으며, 이는 이후 제2차 「지방일괄이양법」에 따른 비용평가에서도 추가적인 검토가 필요한 사항으로 지적되고 있다.

(1) 기관위임사무 비용평가와 재정지원

제1차 「지방일괄이양법」에서 재정지원 사무는 신규이양사무만을 대상으로 하고 있다. 제1차 「지방일괄이양법」을 통해 이양된 사무는 국가사무의 지방이양(96개), 기관위임사무의 지방이양(253개), 시도사무의 시·군·구 이양 등(51개)으로 구분되는데, 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 기관위임사무는 비용평가대상에서 제외된 것이다. 기관위임사무를 비용평가 대상에서 제외한 이유를 살펴보면, 기관위임사무는 지방이 이미 수행하고 있고, 지방교부세 등으로 이미 그 비용이 반영되었다고 볼 수 있어 비용 산정 및 지원이 불필요하다는 입장이다. 즉, 보통교부세의 기준재정수요액 산정 시 기초수요에 기준인건비를 반영하여 위임사무에 대한 인건비를 간접적으로 지원하고 있다는 주장이며, 국가는 지방자치단체의 자치사무와 기관위임사무 등을 수행하는데 필요한 재원을 지방소비세, 교부세, 재정분권(국세의 지방세 이양 등) 등을 통해 이미 보장을 하고 있다는 점이다.

이에 반해 비용보전이 필요하다는 입장도 동시에 제기되고 있는데, 기관위임사무가 자치사무화 될 경우 자치단체의 책임에 의한 업무 수행으로 추가 비용이 발생한다는

5) 이하의 내용은 지방시대위원회 내부자료(「권한이양 비용평가 주요쟁점 및 향후과제」)를 토대로 작성하였다.

점이다. 이러한 주장은 앞서 교통교부세의 기초수요 산정 시 기준인건비에 위임사무 수행 인건비가 반영되었다는 근거가 불충분하다고 지적한다. 또한 교부세가 교부되지 않는 단체의 경우 오히려 역차별의 소지가 있다는 점도 지적하고 있다.

이러한 상반된 주장에도 불구하고 제1차 「지방일괄이양법」의 비용평가는 이견이 팽배하게 제기됨에 따라 기관위임사무는 비용평가대상에서 제외하였으나, 제2차 「지방일괄이양법」에 대한 비용평가 논의에서도 동일한 문제에 대한 검토가 요구되고 있다.

(2) 비용평가 방법

제1차 「지방일괄이양법」에서의 비용평가는 원가계산의 방식을 채택하였으나, 인건비 산정의 정교성과 체계성 부족 등 기존의 방식에 대한 추가적인 검토가 필요하다는 지적이 제기되고 있다.

제1차 「지방일괄이양법」 당시의 자치분권위원회의 비용평가전문위원회에서는 원가계산 대안, 유사사례의 적용 대안 및 기준인건비와 사무비중을 고려하는 대안 등이 논의되었다. 먼저 원가계산에 의한 방법은 조사표에 의한 담당자가 직접 응답하여 조사하는 방법으로 실무자가 직접 응답하는 방식으로 가장 정확한 응답을 받을 수 있다는 장점에도 불구하고, 전수조사에 따른 시간과 비용의 과다소요, 작성자 주관 개입 소지가 다분하다는 등의 문제가 지적되었다. 둘째, 유사사례를 적용하는 방법은 기 수행중인 위임사무에 대한 비용 조사 후 유형별로 비용평가 모형을 구축하는 방법이지만, 정교한 모델 구축의 어려움 및 현실과의 격차 발생 우려 등의 한계가 지적되었다. 마지막으로 기준인건비와 사무비중을 고려하는 방법은 총 사무 중 이양사무의 비중을 산정한 후 기준인건비에 비중을 적용하여 계산하는 방법이다. 이는 기준인건비 내 총사무 현황을 파악하기 어렵다는 현실적인 한계점이 지적되었다.

표 2-7 지방이양사무 비용평가 방법(안)

산정 방식(안)	수행방법	장 · 단점
(1안) 원가계산	조사표에 의한 담당자 직접응답 조사 (전수 또는 표본조사)	(장점) 가장 정확한 방법(데이터 신뢰성 확보 전제) (단점) - 전수조사에 따른 시간과 비용 과다 소요 ※ 단, 표본조사 시 전수조사보다 시간과 비용 절약은 가능 - 작성자 주관 개입 소지 다분 - 데이터 누락, 이상치에 따른 오류발생 가능성 큼 - 신규이양사무의 경우 예측치로만 작성(정확성 부족)
	• 제1차 지방일괄이양법 이양사무 중 "신규이양사업" 비용평가(표본조사 : 서울, 경기)	
(2안) 유사사례 적용법 (모형적용)	기 수행 중인 위임사무에 대한 비용 조사 후 유형별 비용평가 모형 구축 (회귀분석모형, 유형모델)	(장점) - 모형 구축 시 신속하고 일관성 있는 비용산정 가능 - 주기별 업데이트로 일정기간 사용가능 (단점) - 정교한 모델 구축이 어려움 - 지역의 행정적 환경 및 사무특성 반영에 실질적 한계 - 실제 업무량, 비용과 오차 발생
(3안) 기준인건비 + 사무비중	총사무중 이양사무의 비중 산정 후 기준인건비에 비중 적용 계산	(장점) 장기간 시행하고 있는 기준인건비제 자체에 대한 신뢰성은 기 확보 (단점) - 기준인건비 내 총사무 현황 파악이 어려움 - 총사무 재조사시 시간과 비용 과다 소요

출처: 지방시대위원회 내부자료

(3) 재정지원 방안(비용조달 방안)

제1차 「지방일괄이양법」 사무에 대한 재정지원은 단기적인 방안(균형발전특별회계 포괄보조금 형식)에 그쳐 향후 중장기적인 재정지원 원칙의 마련이 필요하다. 당초 1·2단계 재정분권과 같은 자체재원 확충을 통한 재정지원 원칙이 정립되어야 한다는 의견과 지방이양교부세와 같이 별도 계정의 이양사업 재정지원방안이 마련되어야 한다는 의견으로 양분되었으며, 이에 대한 추가 논의가 필요할 것으로 보인다.

제2절 우리나라의 지방이양정책[6)]

1. 우리나라의 지방이양 추진 경과

김대중 정부는 1998년 2월 '100대 국정개혁' 과제 중 하나로 '중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도 실현'을 채택하고 분권화 수요를 파악하였다. 더불어 국가사무와 지방사무를 전수조사하였다. 이를 바탕으로 중앙과 지방의 기능을 재조정하는 과제를 제시하고 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 작업을 추진하게 된다(김연수, 2006). 이러한 기능 조정의 목적은 중앙과 지방간 또는 광역지방자치단체와 기초자치단체간 합리적 역할을 분담하기 위해서이다. 1999년 1월 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」을 제정하고 이를 근거로 지방이양 추진기구로 「지방이양추진위원회」를 같은 해에 8월에 설립하였다. 지방이양추진위원회의 주요 업무는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분 등에 관한 기본계획 수립과 시행에 관한 사항 지방이양의 기본방향 설정 및 그 대상을 심의·의결하며 국가와 지방의 사무소관과 광역과 기초정부간 사무배분을 결정하였다.

노무현 정부는 대통령직인수위원회 때부터 국정원리 4가지 중 하나로 삼아 분권과 자율이라는 가치를 국가방침으로 정했다. 또한 중요한 국정과제는 정부혁신과 지방분권으로 채택하였다. 노무현 정부는 출범과 동시에 '정부혁신지방분권위원회'를 설립하고 지방분권 로드맵을 작성하여 추진상황을 점검하는 등 추진하였다. 또한 '정부혁신지방분권위원회'의 목적은 국정 전반에 걸친 혁신을 통해 국가 발전을 도모하고 지방자치 실현을 위해 지방분권에 대해 대통령을 자문하기 위함이다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 75). 2003년 4월, 국무회의에서 대통령령으로 규정되고, 2003년 12월 국회에서 「지방분권특별법」이 제정되었다. '정부혁신지방분권위원회'는 사무이양을 위한 계획·정책을 수립하였고, '지방이양추진위원회'는 실무적으로 이양사무를 발굴, 심의·확정하였다. 또한 중앙부처는 이에 따라 사무를 이양하고 지방자치단체는 수용하는 방식으로 추진하였다. 노무현 정부는 사무이양을 위해 2004~2005년 「지방일괄이양법」을 제정하였다. 노무현 정부는 국가사무와 지방사무의 비중을 6:4 구조로

6) 우리나라 지방이양정책의 구체적 추진 현황은 제4장과 제5장에서 각각 실태분석을 통해 논의하고 있기 때문에 내용의 중복을 방지하고자 본 절에서는 생략하고자 한다.

하여 지방사무의 비중을 높이는 것을 목표로 하였고, 이에 따라 기능 위주의 포괄적 이양 기조로 5년간 총 900건 이상의 사무를 이양하였다(정부혁신지방분권위원회, 2006: 183).

이명박 정부는 국정과제와 핵심과제로 '지방분권의 확대'를 추진하였다(제17대 대통령직인수위원회, 2008). 이를 추진하기 위해 「지방분권특별법」을 개정하여 2008년 2월 29일 「지방분권촉진에 관한 특별법」을, 6월에 '지방분권촉진에 관한 특별법 시행령'을 제정하였다. 이에 따라 "정부혁신·지방분권위원회"와 "지방이양추진위원회"를 통합하여 하나의 "지방분권촉진위원회"로 2008년 12월에 출범하였다. 지방분권의 총괄·조정 및 심의를 담당하게 하고 중앙행정권한의 지방이양 등 분권방향 설정 및 성과평가를 공표하는 역할을 수행하였다. 하지만 2010년 10월 1일 시·군·구 통합, 지방분권 강화 등을 위한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되었다. 이 법에 근거하여 2011년 2월 16일 '지방행정체제개편 추진위원회'가 설치되었다. 지방행정체제개편 추진위원회는 지방행정체제 개편 기능을 담당하는 것으로 지방행정체제에 관한 내용을 담은 '지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획'을 마련하여 대통령과 국회에 제출한다는 목표를 설정하였다.

박근혜 정부는 「지방분권촉진에 관한 특별법」이 5년 한시법의 시한 만료가 도래되어 지방분권과제 중복 등으로 논란이 있었던 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 통합하여 2013년 5월 28일 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다. 이에 따라 기존에 이원화된 대통령 소속의 '지방분권촉진위원회'와 '지방행정체제개편추진위원회'를 '지방자치발전위원회'로 일원화하였다. 2013년 9월 출범한 대통령 소속 지방자치발전위원회에서는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조~제17조에 나타난 지방분권 추진과제를 중심으로 2014년 12월 4개 분야 20개 과제를 핵심으로 한 '지방자치발전 종합계획'을 발표하였다. 박근혜 정부는 지방분권과제 중 핵심적 과제는 '중앙권한의 지방이양'과 '지방재정 확충'을 택하였다. '지방자치발전위원회'는 기관위임사무의 폐지를 포함한 중앙행정권한 및 사무의 지방이양과 관련해서 국가 총사무 조사 및 재배분을 완료하였고, 「지방일괄이양법」 제정을 통해 자치사무의 비율을 40%까지 확대하는 방안을 제시하였다(정정화, 2017).

문재인 정부의 국정 과제의 5대 목표 중 '고르게 잘 사는 지역'을 추구하여 지방분

권과 지역균형발전의 추진을 제시하였다. 그리고 2018년 3월 자치분권형 헌법 개정안을 마련하여 헌법 개정을 추진하였으나 실패하였다. 이후 기존의 「지방분권특별법」을 개정하여 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정하였다. 이 법에 따라 '대통령 소속 자치분권위원회'가 설치되었고, 2018년 9월 '자치분권 종합계획'을 수립하여 공포하였다. '자치분권위원회'는 문재인 정부의 자치분권정책 총괄 기구로 국정과제의 실현을 위해 2018년 3월 자치분권 종합계획을 수립했다. 자치분권의 국정과제 중 하나인 자치분권의 구체적인 실현을 위해 6대 전략과 33개 과제를 선정하였다. 자치분권 종합계획에는 새로운 국가발전 전략으로 자치분권 체제 확립을 선언하였다. 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고 지역이 주도적으로 성장을 이룸으로써 국가 발전을 선도하도록 하겠다는 것이다. 그리고 주민의 정책 과정참여 확대로 주민 중심 지방자치 운영체제를 확립하고, 주민자치 활성화로 주민이 스스로 자신이 삶을 바꾸고 주민 주권을 구현하고자 하였다(김준형, 2022: 140-141).

표 2-8 역대 정부의 지방분권 과제

구 분	비전	과제	추진기구
김대중 정부		• 중앙권한의 지방이양 확대방안 마련 • 자치경찰제 도입추진	지방이양추진위원회
노무현 정부	지방활력을 통한 분권형 선진 국가	• 중앙-지방정부간 권한 재배분 • 획기적 재정분권의 추진 • 지방정부의 자치행정역량 강화 • 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 • 지방정부의 책임성 강화 • 시민사회의 활성화 • 협력적 정부간 관계 정립	정부혁신·지방분권위원회 지방이양추진위원회
이명박 정부	창의와 활력이 넘치는 지역사회	• 권한 및 기능 재배분 • 지방재정 확충 • 자치역량 강화 • 협력 및 공감대 확산	지방분권촉진위원회 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	• 강력한 지방분권 기조 확립과 실천 • 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 • 주민중심 생활자치·근린자치 실현 • 미래 지향적 지방행정 체제 구축	지방자치발전위원회

구 분	비전	과제	추진기구
문재인 정부	우리 삶을 바꾸는 자치분권	• 주민주권 구현 • 중앙권한의 획기적인 지방이양 • 재정분권의 강력한 추진 • 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 • 자치단체의 자율성과 책임성 확대	자치분권위원회

2. 지방이양에 대한 재원이양: 제1차 「지방일괄이양법」 재정지원[7)]

중앙정부의 사무를 지방자치단체로 이양하는 것, 즉 지방이양정책을 추진하는 것은 단순히 사무만을 이양하는 것을 의미하지 않는다. 다시 말하면 지방이양정책이라 함은 기존에 중앙정부가 수행하고 있는 사무를 지방자치단체로 이양하면서 이와 관련한 권한까지 이양하는 것을 의미한다. 또한 원활한 사무의 수행을 위하여 필요한 행·재정적 기반을 마련하는 방안의 모색 역시 매우 중요한 과정이라고 할 수 있다.

그러나 그간의 우리나라 지방이양정책을 살펴보면, 중앙기능을 지방자치단체로 이양 완료하였거나 추진 중인 사무에 대한 충분한 수준의 재정보전이 이루어지지 않았다는 것이 학자와 실무자들의 일반적인 견해이다(라휘문, 2021). 지방재정에 대한 보전이 없는 상태에서 중앙정부의 사무가 지속적으로 이양된다면 지방재정의 수준을 더욱 열악하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 실제로 지방자치단체의 많은 실무자들이 사무는 지방으로 이양되었지만 이를 수행하기에 충분한 수준의 다양한 지원은 미흡한 수준이라고 불만을 제기하기도 한다.

하지만 이양되는 사무에 대한 재원 등의 보전은 매우 어려운 일이며, 이에 따라 많은 노력에도 불구하고 소극적인 행태가 나타났다. 그 이유에 대하여 라휘문(2021)은 첫째, 중앙정부에서 수행하고 있는 기능을 단위로 해서 지방자치단체로 이양한 것이 아니라 기능을 구성하고 있는 단위사무별로 이용이 이루어졌기 때문이라고 지적한다. 즉, 중앙정부의 예산서는 기능을 중심으로 예산이 편성되어 있기 때문에 단위사무별로 소요비용을 평가하는 것은 쉽지 않은 접근이라는 지적이다. 둘째, 중앙정부로부터 이양된 단위사무의 비용이 이양사무별로 산정하게 되면 매우 소규모이기 때문에 소극적

7) 이하의 내용은 라휘문(2021) 「문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의, 지방이양비용평가와 과제」의 내용을 발췌하여 정리·보완하여 작성하였다.

일 수밖에 없다. 즉, 비용보전의 필요성이 주장되기는 하지만 소극적인 수준에 지나지 않을 수밖에 없다고 지적한 바 있다.

이러한 어려움에도 불구하고 자치분권위원회에서는 「지방분권특별법」의 개정('20.1.29. 시행)과 「지방일괄이양법」의 제정('20.2.18. 공포)을 통하여 자치분권위원회의 심의·의결사항에 지방이양사무 비용 관련 사항을 추가하였고, 리를 전문적으로 검토하기 위하여「지방분권특별법 시행령」을 개정('20.5.4.시행)하여 위원회 내에 지방이양비용평가전문위원회를 구성할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

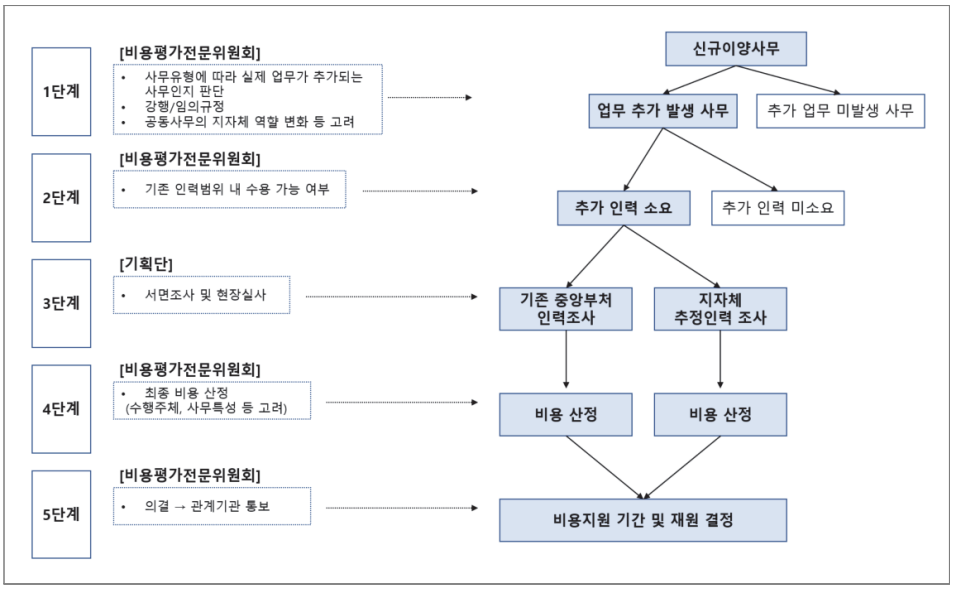
2020년 「지방일괄이양법」의 제정을 통하여 400개의 사무가 이양되었다. 이는 국가사무의 지방이양이 96개, 기관위임사무의 지방이양이 253개 및 시도사무의 시·군·구 이양 등이 51개로 구성된다.

표 2-9 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무

이양대상	이양유형		
	국가사무 지방이양	기관위임사무 지방이양	시도사무 시·군·구 이양
400개 사무	96개	253개	51개

이 중 비용평가전문위원회에서는 87개의 신규이양사무를 대상으로 비용평가를 하였다. 이때 신규이양사무란 신규이양사무 중 국가·지방의 공동사무나 단순 시행주체 명료화 등 9개의 사무 및 기관위임사무는 제외하고, 사무의 지방이양에 따라 추가적으로 인력이나 비용이 발생하는 사무만을 선정한 것이다.

그림 2-5 비용평가전문위원회 비용산정 대상 및 방법



출처: 지방시대위원회 내부자료

제1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 비용평가는 원가계산방식을 적용하였고 지역별 가중치를 부여하였다. 원가계산방식은 단위사무별로 예상되는 소요인력을 조사하여, 1인당 (표준)인건비를 적용하는 방식으로, 소요인력(안)은 중앙부처와 지자체 표본조사(서울·경기)를 실시하여 기준값을 정하고 지역(시·도)별 가중치를 부여하였다. 원가방식에 의하여 비용을 평가하기 위해서는 인건비와 경상비, 사업비를 산정해야 하는데, 인건비는 앞서 언급한 바와 같이 단위사무별로 예상되는 소요인력에 대하여 1인당 인건비(7급 15호봉 기준, 59,481천원)을 곱하여 산정하였다. 경상비는 신규이양사무 수행에 필요한 인력 운용에 수반되는 경상적 경비(일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비를 합산)를 의미하며, 인건비 대비 30%를 적용하였다[8]. 사업비는 「지방일괄이양법」 관련 이양사무의 중앙부처 예산에 편성된 사업비를 기준으로 산정하였다.

8) 해당 기준의 근거는 2018년 한국지방행정연구원의 연구용역 기초자료 추계치를 적용하여 산정하였다.

그 결과 총 154,936백만원의 비용이 산정되었다. 구체적으로 살펴보면 인건비는 사무별 예상 소요인력 66.6명을 비롯하여 3,963백만원으로 산정되었고, 경상비 1,189백만원, 사업비 149,784백만원으로 산정되었다. 이렇게 산정된 비용은 2021년도 균형발전특별회계 포괄보조금(지역자율계정) 및 2단계 재정분권(지방소비세 4.3%p)에 반영되었다. 다만, 교부방식에 대해서는 중장기적인 차원에서 지방자치단체의 자율성을 담보할 수 있는 다양한 방안(지방이양교부세 신설, 이양사업 포괄보조금 도입 등)이 지속적으로 논의되고 있다.

현재 지방시대위원회 내에 비용평가전문위원회가 설치·운영되어 제2차 「지방일괄이양법」('22.1.25. 국회 법안 제출)을 통하여 13개 부처, 12개 일괄이양법안(36개 개별법률), 261개 사무에 중 111개의 신규이양 사무에 대하여 향후 비용평가가 이루어질 예정이다.

또한 국조실 등이 주관하는 67개 이양사무 중 조치가 완료된 43개 사무를 제외한 20개의 사무가 신규 비용평가 대상으로 논의되고 있다.

표 2-10 제2차 「지방이양괄이양법」에 따른 이양사무

이양대상	이양유형			
	신규이양	기관위임	시도수행	대도시특례
43개 기능 261개 사무	22/111	12/28	9/62	11/60

제3절 연구의 분석틀

1. 지방이양정책의 유형 구분

우리나라 지방이양정책을 이양방식과 지역의 범위에 따라 다음 [그림 2-3]과 같이 구분할 수 있다. 이양방식으로는 균등이양과 차등이양으로 구분되며, 지역으로는 일반지역과 특별히 고려하는 지역으로 구분된다. 이때 특별히 고려하는 지역은 일반적으로 '특례'라는 이름으로 불리는 사무가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

먼저, 균등이양방식에 따른 지방이양은 다시 개별이양과 일괄이양으로 구분할 수 있다. 개별이양은 역대 정부에서 그동안 추진되어 이양이 완료된 사무로써, 현재까지 2,489개의 이양완료사무가 이에 해당한다. 반면 일괄이양은 「지방일괄이양법」이나 「지방자치법」, 「인구감소지역지원특별법」 등에 명시되어 있는 이양사무를 의미한다. 이는 다시 지역의 범위에 따라 구분될 수 있는데, 「지방일괄이양법」에서 이양된 사무와 같이 지역의 특성과 무관하게 일률적으로 적용되는 경우와 「지방자치법」, 「인구감소지역지원특별법」등 일정한 조건을 갖춘 지역에만 적용되지만, 해당 기준을 충족하는 지역에는 획일적으로 이양되는 경우로 구분할 수 있다.

두 번째로는 차등이양방식이다. 차등이양방식에 의하여 이양된 사무는 해당 지역의 특성을 반영하여 지역별로 차등적으로 이양되는 사무를 의미한다. 예컨대, 일반지역에서는 각 지방자치단체가 자체적으로 발굴하여 건의하는 방식으로 이양되는 사무가 이에 해당한다. 또한 특별히 고려되는 지역에서는 광역단위의 경우 특별자치시·도의 특별법에 명시되어 있는 각종 특례가 이에 해당하고, 기초단위에서는 인구 규모에 따라 「지방자치법」에서 명시되어 있는 대도시 특례 및 인구소멸지역에서 적용되는 인구감소지역특례 등이 이에 해당한다.

표 2-11 지방이양방식 및 지역에 따른 유형 구분

방식 \ 지역		일반지역(사무이양)		특별히 고려하는 지역(특례)			
				대도시 특례		특별자치시·도 특례	인구소멸 지역 특례 등
		시·도	시·군·구	인구 50만 이상	인구 100만 이상		
균등 이양	개별이양	이양완료 사무 2,489개					
	일괄이양	제1차 지방일괄이양법에 의한 400개 사무		지방자치법, 제2차 일괄이양법 등			인구감소 지역지원 특별법 등
차등 이양	맞춤형 특례	지자체 발굴·건의·협의		의견수렴·건의 가능		각 특별법 명기	시·군·구 특례에 포함

2. 연구의 분석틀

이상의 논의를 토대로 우리나라 지방이양정책의 진단 및 평가를 위한 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

먼저 지방이양 및 지방이양정책에 대한 이론적·제도적 검토를 통하여 우리나라 지방이양정책의 주요 이슈 등의 검토를 토대로 제3장에서는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 지방이양정책의 평가를 위한 평가기준 및 평가지수를 도출한다. 또한 전문가 조사를 통하여 평가기준에 대한 가중치를 부여하여 지방이양정책 평가모델을 제시한다.

제4장과 제5장에서는 제3장에서 제시한 평가모델을 토대로 광역단위와 기초단위로 구분하여 지방이양정책의 실태를 분석하고 각 단계에서 발생하고 있는 문제점을 기능별로 구분하여 진단한다.

그림 2-6 제4장, 제5장 지방이양정책의 분석(광역/기초) 대상 및 연구방법

지방이양정책의 심층분석: 단계별·기능별 지방이양정책의 분석

균등 이양 방식	• 개별이양방식에 따른 이양
	• 지방일괄이양법에 따른 일괄이양
차등 이양 방식	• (광역) 특별자치시·도 특례 • (기초) 대도시(50만, 100만), 인구감소지역

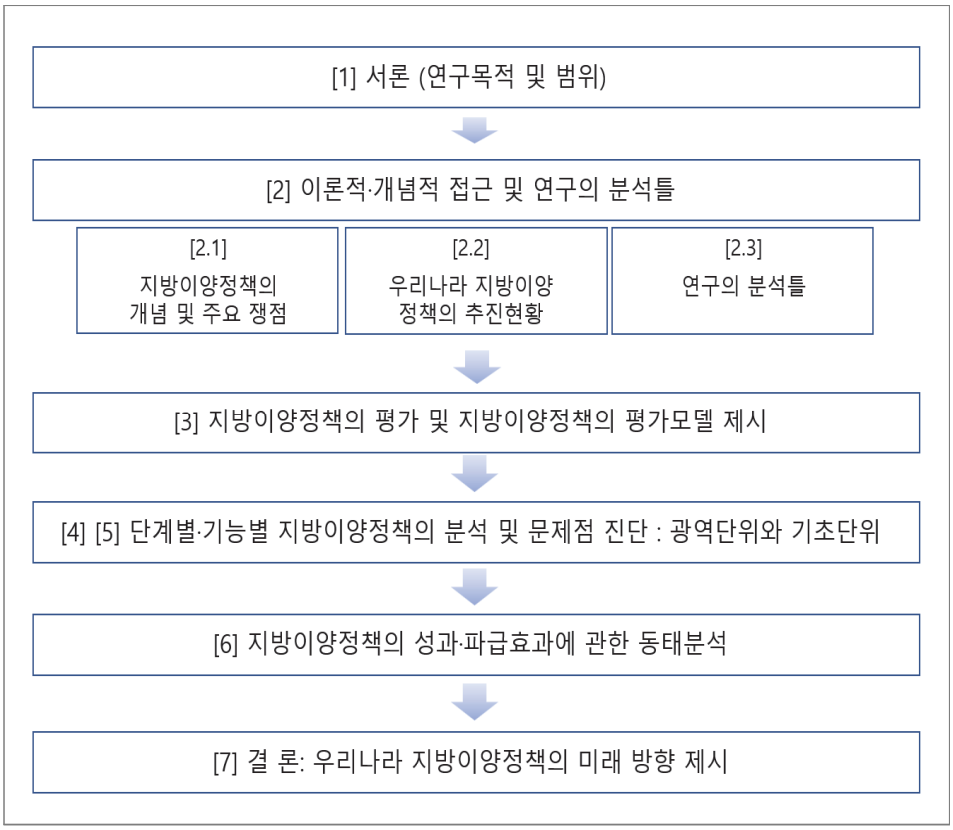
▶

구분	실태분석	심층분석
분석 기준	단계별·기능별	
분석 목적	• 지방이양사무 현황파악 • 단계별·기능별 지방이양사무 및 특성 차이분석 • 지방이양 문제점 진단	
분석 방법	• 문헌검토 • 현황분석	• 담당자 인터뷰 • 전문가 조사
분석 내용	• 이양사무 배분 분포 • 이양사무 특성 비교	• 과정 측면 • 결과 측면 • 영향 측면 • 지방이양지수 도출

마지막으로 제6장에서는 동태적 관점에서 정책의 전과정에서의 지방이양정책의 성과·파급효과의 매커니즘을 파악하여 지방이양정책의 전반적인 효과와 환류 촉진을 위한 시사점을 제시한다.

이상의 논의를 토대로 본 연구의 전반적 연구의 흐름을 제시하면 다음과 같다.

그림 2-7 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성





3

지방이양정책의 평가 및 지방이양정책 평가모델의 제시

제1절 조사 설계
제2절 중앙권한 지방이양에 따른 평가기준 전문가 가중치 조사
제3절 중앙권한 지방이양에 따른 공무원 설문조사
제4절 중앙권한의 지방이양정책 평가지수 및 지방이양 평가모델

제3장 지방이양정책의 평가 및 지방이양정책 평가모델의 제시

제1절 조사 설계

1. 조사 목적

증앙권한의 지방이양이 진행되어 오면서 지방이양 사무에 대한 효과분석(2016, 고경훈)은 연구가 진행되었으나 지방이양 정책과 특례 정책에 대한 객관적이고 실증적인 평가는 이뤄지지 못했으며, 특히 구체적 지표와 지수를 활용한 척도를 통한 평가는 찾아보기 어렵다. 지난 20여 년 간 많은 사무가 지방 이양 완료되었고, 이러한 사무들이 실질적으로 지역사회에 미친 경제·사회적 영향과 주민편익 증진도 등을 종합적으로 고려한 평가시스템의 구축이 필요한 상황이다. 또한 「지방자치법」 전면개정으로 국가사무가 지방으로 이양됨에 따라 지방이양의 실질적 효과를 검증하고 지방분권 정책의 타당성 확보를 위한 연구의 필요성 높아지고 있다.

이에 제3장에서는 지방이양 정책 및 특례정책의 '지방이양 평가지수' 도출을 통해 지방이양 정책의 효과에 대해 평가하고 이를 통해 개선이 필요한 부분을 도출하고자 한다. 지방이양이 완료된 사무의 정책적 효과를 구체적으로 분석하여 사무이양 추진의 타당성을 확보하고 바람직한 지방이양의 방향을 제시하기 위한 연구가 필요하며, 이를 위한 기초자료를 제공하기 위해 설문조사를 실시하였다.

구체적으로 살펴보면, 조사는 먼저 지방자치 분야 전문가를 대상으로 한 지방이양 정책의 평가기준에 대한 가중치 분석을 실시한 후, 지자체 공무원 대상 설문조사를 통해 지방이양에 대한 효과, 타당성 등을 종합 분석하고, 이를 토대로 지방이양 평가지수를 도출하였다.

여기서 지방이양 평가지수는 지방이양 평가기준의 가중치 값과 각 평가기준에 대한 공무원 설문조사의 응답률을 곱하여 도출하였으며, 이를 통해 사무이양 및 특례정책에 대해 '평가지수'를 도출하는 방식을 따른다.

※ 지방이양 평가지수 = 평가기준의 가중치 × 평가기준에 대한 응답률

2. 평가 기준 및 조사 과정

1) 평가기준[9)]

(1) 경제적 규제 완화

경제적 규제완화는 본원적 기업 활동에 대한 규제로서 크게 진입규제, 가격규제, 그 밖의 영업활동에 대한 정부의 규제를 완화하는 것을 의미한다. 예컨대, 사업설립의 자유, 시장에서의 가격결정, 영업활동의 자유 등을 들 수 있다. 불필요한 규제는 불합리하고 비효율적인 기업 활동을 유발시킨다. 그럼에도 불구하고 지방이양정책에 대한 그동안의 논의는 지역의 특수성을 외면하는 중앙집권적 행정에 대한 불만, 중복적인 규제, 부처할거주의에 대한 불만이 제기된 바 있으며, 정부활동에 대한 예측가능성이 지극히 낮아 투자의사결정 등에 지장이 많다는 지적도 제기되고 있다. 따라서 본 연구에서는 경제적 규제완화 기준을 통해 중앙행정권한이 지방으로 이양된 이후 지역 내 기업에 대한 불필요한 규제가 완화되고 기업의 여건이 개선되었는지 판단한다.

(2) 지방공무원 역량 강화

지방공무원의 역량 강화는 자치단체 공무원의 전문성 강화, 자치단체 공무원의 정책개발 능력 강화 등을 판단하는 근거로서, 중앙의 권한을 이양받아 자치단체가 사무를 처리하게 되면서 지방공무원들의 전문성 및 문제해결 능력이 강화되었는가를 판단한다. 지방자치제도가 정착되어 가는 과정에서 많은 국가사무가 지방으로 이양되며, 규제완화 등을 통해 자치단체의 업무가 확대되고, 운영의 자율성이 높아지고, 또한 중앙에서 통일적으로 운영하던 여러 제도가 자치단체의 자율성이 높아지는 방향으로 개편되고 있다. 따라서 지방자치단체가 보유하고 있는 인력이 이러한 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 이에 상응하는 지방공무원의 역량강화가 필요하다. 이를 위하여 구체적으로 자치행정을 위해 인적자원 양성 및 기획역량 제고, 중앙·지방간의 협력체제 강화를 위한 지방공무원 역량강화가 중요하며, 자율적인 조직관리와 행정의 책임성·투명성 확보에도 중요한 조건이라고 할 수 있다.

9) 지방이양 평가기준은 “대도시 특례확대를 위한 연구(고경훈, 2011)”, “지방이양 완료사무 효과분석(고경훈, 2016)” 등을 참고하여 작성하였다.

(3) 지방행정의 효율성 증진

지방행정의 효율성 증진은 지양사무의 자체처리 비율, 사무처리 비용 감소 정도를 판단 근거로 사무처리 권한이 지방으로 이양됨에 따라 결재단계가 축소되고 사무 처리의 시간과 비용이 절감되었는지 판단한다. 지방자치 실시의 긍정적 측면으로서 중앙집권형 획일적 행정에서 오는 비효율을 제거할 수 있다는 점이 있다. 또한 분권화된 자치지역이 스스로의 정책 결정과 집행을 통해 주민서비스 제공의 효율성을 증진시킬 것을 기대할 수 있다. 또한 지방이양은 복잡한 관료적·행정적인 절차를 단순하게 하는데 도움을 주고, 지역적인 상황과 필요에 대해 정부 공무원들의 민감성과 대응성을 높일 수 있다. 따라서 지방이양에 따른 자체처리 비율과 사무처리 비용 감소나 절차 감소정도를 판단하여 지방행정의 효율성 증진에 대한 판단이 필요하다.

(4) 지방분권의 효과성 증진

지방분권의 효과성 증진은 중앙권한이 지방으로 이양됨으로써, 지방이 자율적으로 결정할 수 있는 권한이 강화되고 이를 뒷받침 할 수 있는 행·재정적 지원이 이루어지며, 지방자치단체의 중요한 의사결정에 주민참여기회가 확대되고 나아가 풀뿌리 민주주의가 확립되어 가는 결과를 가져온다. 지방분권이 효과적으로 이루어지기 위해서는 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 자치행정권의 강화가 요구되며 중앙권한의 지방이양이 지방분권의 효과성을 증진시키기 위해서는 특히 지방자치단체에 대한 행·재정적 지원이 강회되어야 한다.

(5) 지역 적합성 제고 효과

지역의 적합성 제고 효과는 지방으로의 사무이양이 해당 지역이 당면한 사회문제 혹은 지역 현안을 해결하는데 얼마나 효과가 있었는지를 파악하기 위한 기준이다. 흔히 지방분권의 현지성의 원칙이 이러한 기준과 관련 깊으며, 현장의 문제해결은 중앙부처보다 지역사정과 지역에 관한 정보를 많이 보유하고 있는 지방자치단체가 더욱 효과적으로 지역의 문제와 현안을 해결하는데 경쟁력이 있다는 의미이다.

(6) 지방행정의 대응성 확보

지방행정의 대응성 확보는 자치단체 행정행위의 책임소재 명확화 정도를 판단 근거로, 자치단체가 이양사무의 원처리권자로 지정되어 지역의 문제해결을 위한 주도적 역

할을 행사하면서 행정의 책임성이 명확해졌는지에 대한 기준이다. 지방자치단체의 대응성 확보는 궁극적으로 지방을 자율적으로 다스리며, 책임도 같이하는 조화로운 지방자치제도의 확립을 가능하게 하는 요인으로 볼 수 있다. 즉, 지방이양에 따른 자율성 확대와 그에 따른 책임성에 대한 기대의 증대로 이어질 수 있다. 또한 자치단체에 대한 감사체계 구성, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제도의 도입, 주민소환제도의 도입, 자치단체에 대한 평가제도 개선 등의 세부효과가 발생한다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 지방행정의 책임성 확보 여부를 통하여 중앙행정권한의 지방이양으로 지방자치단체의 주도성과 책임성의 제고 여부를 판단한다.

2) 조사 대상

(1) 전문가 대상 조사

전문가 대상 조사를 위한 모집단은 지방분권 및 지방자치분야 전문가를 대상으로 실시하였으며, 이들은 지방자치를 전공하는 교수와 연구자 및 공무원으로 구성되었다. 조사방법은 이메일조사와 모바일 조사를 병행하였다. 조사 도구는 구조화된 설문지를 이용하였고 조사기간은 2024년 6월 한달간이다.

표 3-1 전문가 대상 조사설계

구 분	세부내용
모집단	지방분권 및 지방자치의 전문가
표본추출	지방자치 전공자 중심의 전문가 리스트 기반 조사
표본크기	최종 완료 표본수 21명
조사방법	이메일 조사(CAWI, Computer Aided Web Interview) 모바일 조사(CAMI, Computer Aided Mobile Interview)
조사도구	구조화된 설문지(Structured questionnaire)
조사기간	2024년 6월

전문가는 중앙권한의 지방이양 평가 기준 설정을 위한 7개 평가기준간 우선순위를 설정하고, 중앙권한 지방이양 평가기준간 AHP를 통해 기준별 가중치를 조사하였다.

표 3-2 전문가 대상 조사항목

구 분	세부내용
A. 중앙권한 지방이양 평가기준 우선순위	7개의 평가기준 간 우선순위
B. 중앙권한 지방이양 평가기준 간 AHP 문항	경제적 규제완화 효과
	지방공무원의 역량강화 효과
	지방행정의 효율성 증진 효과
	지방분권의 효과 증진 효과
	지역 적합성 제고 효과
	지방행정의 대응성 확보 효과

(2) 공무원 대상 조사

공무원 대상 조사를 위한 모집단은 전국 지방자치단체 공무원이다. 표본 크기는 289명이며, 조사방법은 이메일조사와 모바일 조사를 병행하였다. 조사 도구는 구조화된 설문지를 이용하였고 조사기간은 2024년 6월 한달간이다.

표 3-3 공무원 대상 조사설계

구 분	세부내용
모집단	전국 광역자치단체 및 기초자치단체 지방공무원
표본크기	최종 완료 표본수 284명
조사방법	이메일 조사(CAWI, Computer Aided Web Interview) 모바일 조사(CAMI, Computer Aided Mobile Interview)
조사도구	구조화된 설문지(Structured questionnaire)
조사기간	2024년 6월

공무원 대상 조사 내용은 먼저 중앙권한의 지방이양에 대한 정책효과 평가, 중앙권한의 지방이양 과정에 대한 평가, 중앙권한의 지방이양 결과에 대한 평가 등 크게 3가지 범주로 구분하였다. 그리고 각 범주별 효과와 적절성, 충분성, 타당성, 자치단체 및 의회의 관심 변화 등을 논리적으로 연계하여 총 22개 세부 항목으로 구성하였다.

표 3-4 공무원 대상 지방이양 정책평가 항목

구 분	세부내용
A. 중앙권한 지방이양 정책효과 평가	경제적 규제완화 효과
	지방공무원의 역량강화 효과
	지방행정의 효율성 증진 효과
	지방분권의 효과 증진 효과
	지역 적합성 제고 효과
	지방행정의 대응성 확보 효과
B. 중앙권한의 지방이양 과정 평가	지방이양을 위한 전문성
	담당부서의 적극성
	지방이양 시기의 적절성
	지자체의 지방이양 희망정도
	재원조치의 충분성
	조직과 인력 역량의 충분성
	유관사업 포괄이양 정도
C. 중앙권한의 지방이양 결과 평가	종합적인 지방이양의 타당성
	지자체 담당조직과 인력에서 변화
	사업 투자재원 배분 “분위기”에서 변화
	지자체 사업능력배양 “노력”에서 변화
	지방자치단체장의 “관심” 변화
	지방의회의 “관심” 변화
	지역 주민 및 시민단체들의 “관심” 변화
	중앙권한 지방이양 이후 가장 많이 변화한 것
	중앙권한 지방이양 관련 개선의견

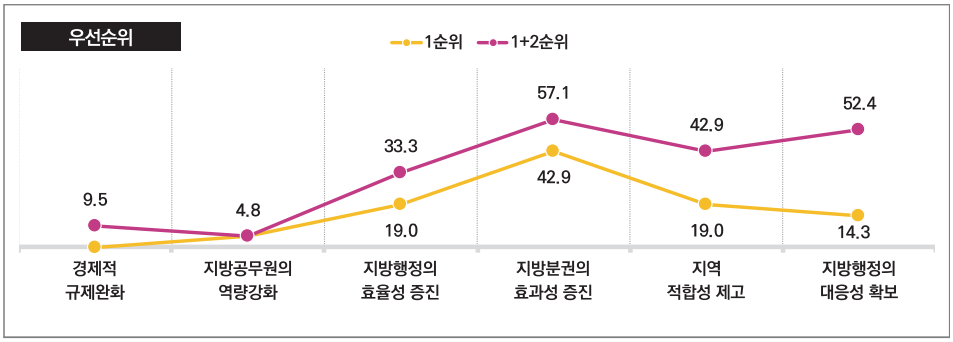
설문 조사에 대한 분석은 기본적으로 각 집단별 응답에 대한 기술통계와 AHP 분석을 실시하였고, 집단별 평균비교 또는 교차 분석 등을 통해 통계적으로 유의성이 있는 경우 본문에 기재하는 방식으로 진행하였다.

제2절 중앙권한 지방이양에 따른 평가기준 전문가 가중치 조사

1. 중앙권한 지방이양 평가 기준 중요도

6가지 평가기준에 대해 전문가들은 '지방분권의 효과 증진'(42.9%)을 가장 중요한 1순위 평가기준으로 꼽았다.

그림 3-1 중앙권한 지방이양평가 중요도



1순위 평가기준 중 두 번째로 높은 순위는 '지방행정의 효율성 증진'과 '지역 적합성 제고'가 동일하게 19%인 것으로 나타났고, 다음으로 지방행정의 대응성 확보 순인 것으로 나타났다.

표 3-5 중앙권한 지방이양 평가중요도 1순위

(단위: %)

전체	사례수 (명)	경제적 규제완화	지방공무의 역량강화	지방행정의 효율성 증진	지방분권의 효과 증진	지역 적합성 제고	지방행정의 대응성 확보
전체	21	0.0	4.8	19.0	42.9	19.0	14.3

1순위와 2순위를 합해도 순위의 변동은 없이 “지방분권의 효과 증진”이라고 응답한 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 다만, 1순위와 2순위를 포함할 시 1순위에서 14.3%로 중요도 순위가 4위였던 “지방행정의 대응성 확보”가 52.4%로 두 번째로 중요한 순위에 포함되는 특징을 보인다.

표 3-6 중앙권한 지방이양 평가중요도 1순위+2순위

(단위: %)

전체	사례수 (명)	경제적 규제완화	지방공무의 역량강화	지방행정의 효율성 증진	지방분권의 효과 증진	지역 적합성 제고	지방행정의 대응성 확보
전체	21	9.5	4.8	33.3	57.1	42.9	52.4

2. 중앙권한의 지방이양 평가기준 AHP 분석 결과

6가지 평가기준 각각에 대해 2개씩 짝을 지어 상대적 중요도를 묻고 AHP분석을 실시한 결과 “지방분권의 효과 증진”의 중요도가 가장 높은 것으로 나타났다.

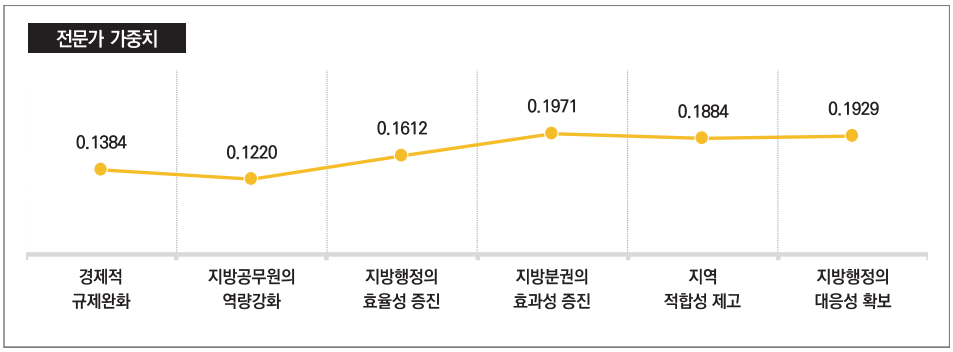
표 3-7 중앙권한 지방이양지수 평가중요도 AHP 결과

결과	가중치	곱	비율	순위
경제적 규제완화	0.1384	0.8311	6.0061	5
지방공무의 역량강화	0.1220	0.7327	6.0058	6
지방행정의 효율성 증진	0.1612	0.9685	6.0069	4
지방분권의 효과 증진	0.1971	1.1844	6.0078	1
지역 적합성 제고	0.1884	1.1320	6.0082	3
지방행정의 대응성 확보	0.1929	1.1586	6.0076	2
합계	1.0000	-	-	

주: 소수점 넷째 자리로 반올림하여 최종 가중치를 확정함

순위별로 보면 “지방행정의 대응성 확보”가 2순위, “지역적합성 제고”가 3순위인 것으로 나타났다.

그림 3-2 중앙권한 지방이양 평가 기준 가중치 중요도



제3절 중앙권한 지방이양에 따른 공무원 설문조사

1. 응답자 현황

본 조사에 응답한 공무원은 총 284명이다. 광역자치단체 공무원이 98명으로 34.5%, 기초자치단체 공무원이 186명으로 65.5% 차지하는 것으로 나타났다. 지역 유형을 대도시형과 농촌형으로 구분하면, 대도시형은 176명(62.0%). 농촌형은 108명(38.0%)이다.

표 3-8 공무원 응답자 현황

구 분		사례수(명)	비율
전체		284	100.0
기관유형	광역자치단체	98	34.5
	기초자치단체	186	65.5
지역유형	대도시형	176	62.0
	농촌형	108	38.0
기관유형* 지역유형	광역-대도시형	68	23.9
	광역-농촌형	30	10.6
	기초-대도시형	108	38.0
	기초-농촌형	78	27.5

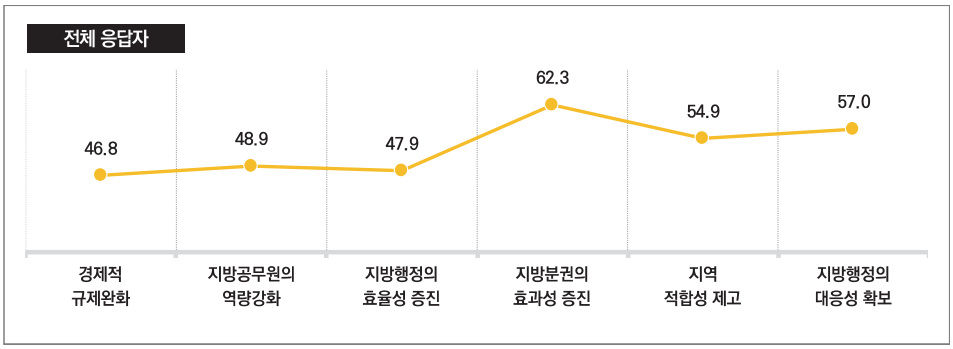
주: 7대 광역시(서울·부산·대구·인천·광주·대전·울산) 및 경기도는 대도시형, 그 외 지역은 농촌형으로 구분

2. 지방이양정책 효과에 대한 평가

1) 이양정책 효과 평가 종합 결과

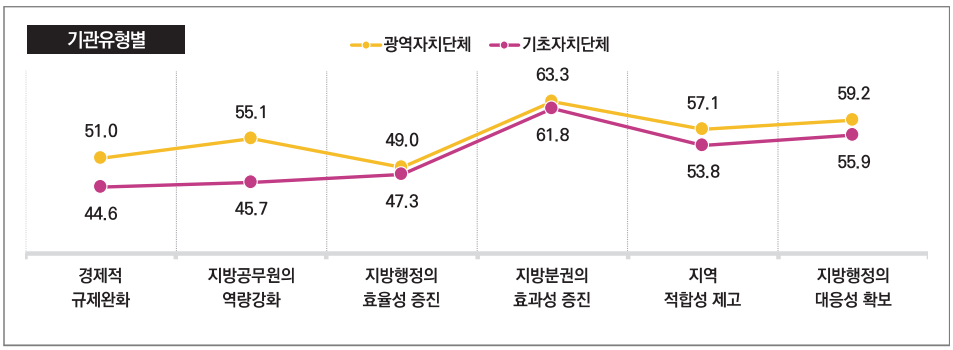
전체 응답 결과, 지방이양 정책의 효과를 6가지 항목으로 구분해 설문한 결과 지방분권의 효과 증진 효과가 있다고 응답한 비중이 62.3%로 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로는 지방행정의 대응성 확보(57.0%), 지역 적합성 제고(54.9%) 순으로 나타났다.

그림 3-3 지방이양정책 효과에 대한 전체 인식



기관 유형별 응답 결과, 전반적으로 기초자치단체의 긍정평가가 광역자치단체에 비해 근소하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 한편 두 집단간 인식의 차이가 가장 크게 나타나는 부분은 지방공무원의 역량 강화 부분으로 광역자치단체의 긍정평가는 55.1%인데, 기초자치단체는 45.7% 수준으로 나타났다.

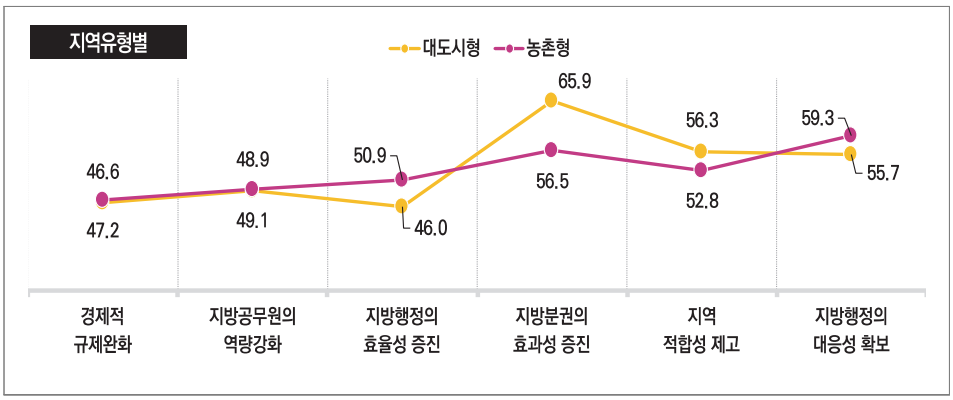
그림 3-4 지방이양정책 효과에 대한 기관유형별 설문



지역 유형별 응답 결과, 대도시형은 지방분권의 효과 증진에 대한 긍정 평가가 가장 높은 반면, 농촌형은 지방행정의 대응성 확보에 대한 긍정 평가가 가장 높은 것으로 나타났다. 대도시형은 농촌형에 비해 지방분권의 효과 증진, 지역 적합성 제고에 대한

긍정 평가가 상대적으로 높고, 나머지 4가지 항목에서는 농촌형의 긍정 평가가 더 높은 것으로 나타났다.

그림 3-5 지방이양정책 효과에 대한 지역유형별 평가

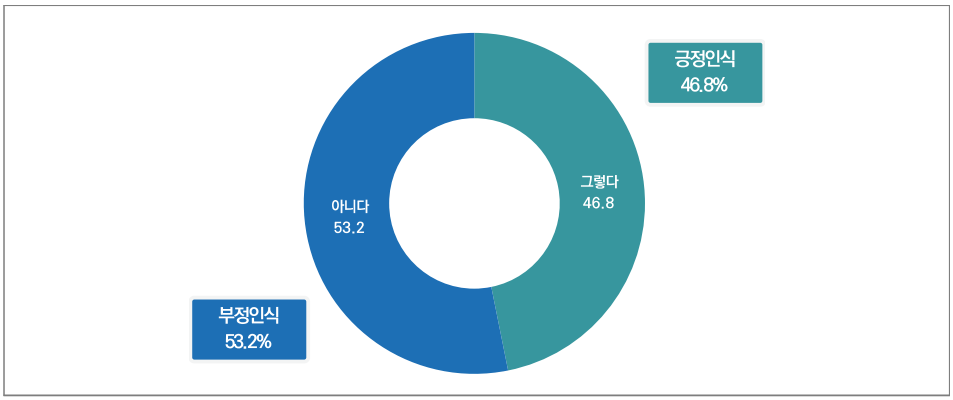


2) 효과 세부 항목별 분석

(1) 경제적 규제완화 효과

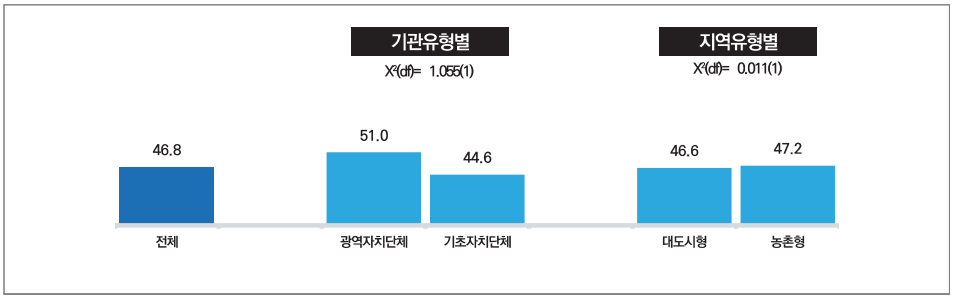
경제적 규제완화 효과에 대하여 지방이양을 통해 지역 내 기업에 대한 불필요한 규제가 완화되고 기업 여건이 개선되었는지를 물었을 때 전체 응답자의 46.8%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-6 경제적 규제완화 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 6.4%p 높고, 지역 유형 별로는 농촌형이 대도시형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 0.6%p 높은 것으로 나타났다.

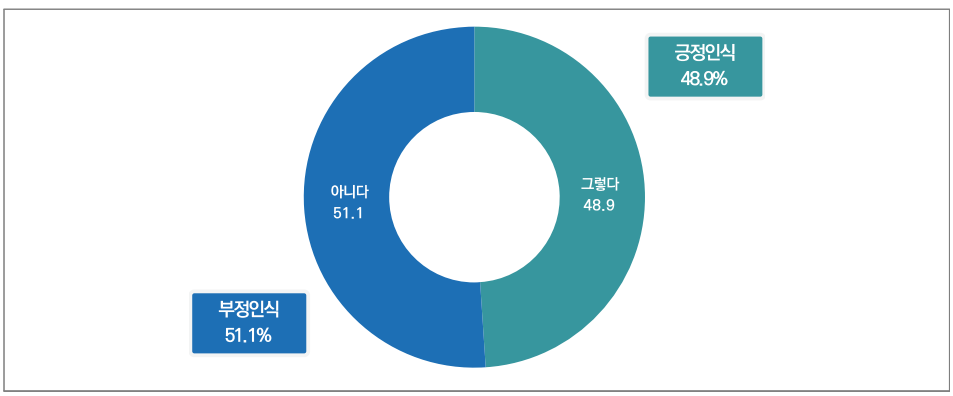
그림 3-7 경제적 규제완화 효과에 대한 유형별 평가 비교



(2) 지방공무원 역량강화 효과

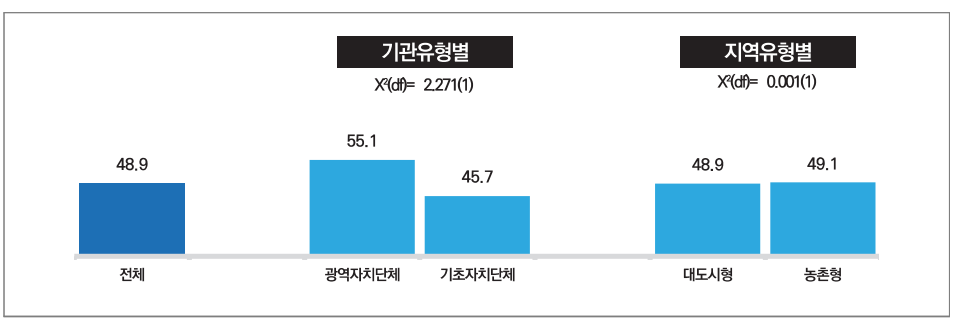
지방공무원 역량강화 효과에 대하여 중앙권한이 지방으로 이양되어 이를 수행하기 위한 지방공무원의 역량과 전문성이 강화되었는지를 물었을 때 전체 응답자의 48.9%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-8 지방공무원의 역량 강화 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 9.4%p 높고, 지역 유형 별로는 농촌형이 대도시형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 0.2%p 높은 것으로 나타났다.

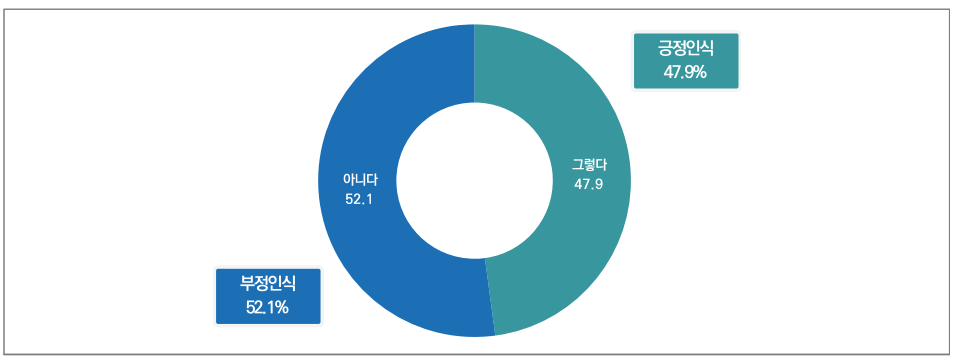
그림 3-9 지방공무원 역량강화 효과에 대한 유형별 평가 비교



(3) 지방행정의 효율성 증진 효과

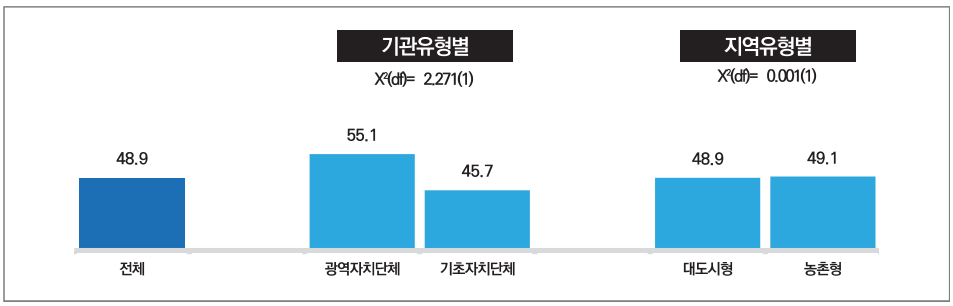
지방행정의 효율성 증진 효과에 대하여 사무처리 권한이 지방으로 이양되어 결재단계가 축소되고 사무처리의 시간과 비용이 절감되었는지를 물었을 때 전체 응답자의 47.9%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-10 지방행정의 효율성 증진 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 1.7%p 높고, 지역 유형 별로는 농촌형이 대도시형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 4.9%p 높은 것으로 나타났다.

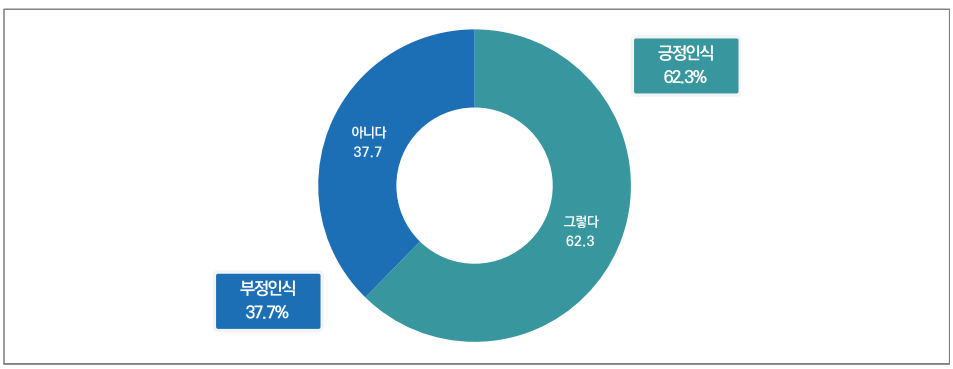
그림 3-11 지방행정의 효율성 증진 효과에 대한 유형별 평가 비교



(4) 지방분권의 효율성 증진 효과

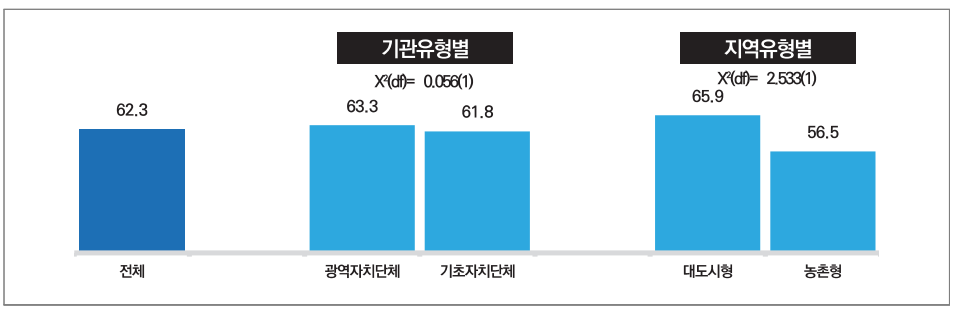
지방분권의 효율성 증진 효과에 대하여 중앙권한의 지방이양이 지방분권 및 지방자치 실현과 지역발전에 기여하였는지를 물었을 때 전체 응답자의 62.3%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-12 지방분권의 효율성 증진 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 1.5%p 높고, 지역 유형 별로는 대도시형이 농촌형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 9.4%p 높은 것으로 나타났다.

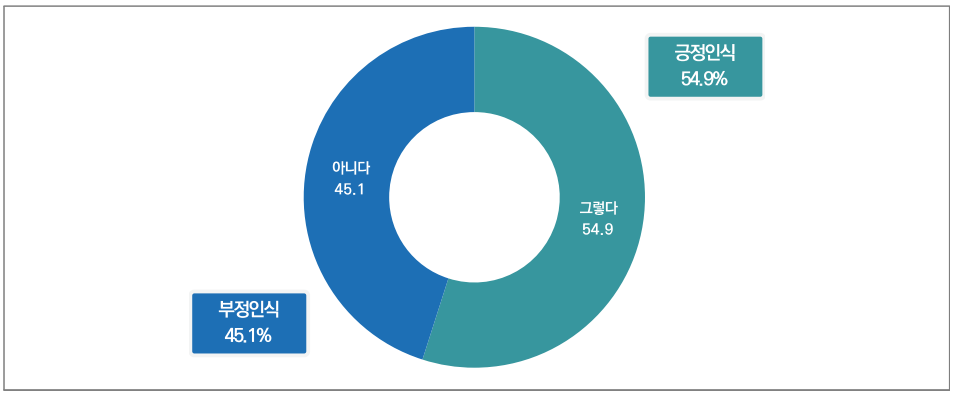
그림 3-13 지방분권의 효율성 증진 효과에 대한 유형별 평가 비교



(5) 지역적합성 제고 효과

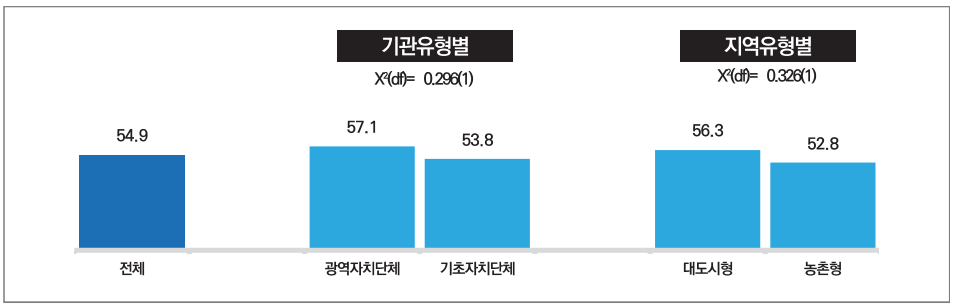
지역적합성 제고 효과에 대하여 이양 완료된 사무들은 지역이 당면한 문제를 해결하는데 적합하였는지를 물었을 때 전체 응답자의 54.9%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-14 지방행정의 적합성 제고 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 3.3%p 높고, 지역 유형 별로는 대도시형이 농촌형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 3.5%p 높은 것으로 나타났다.

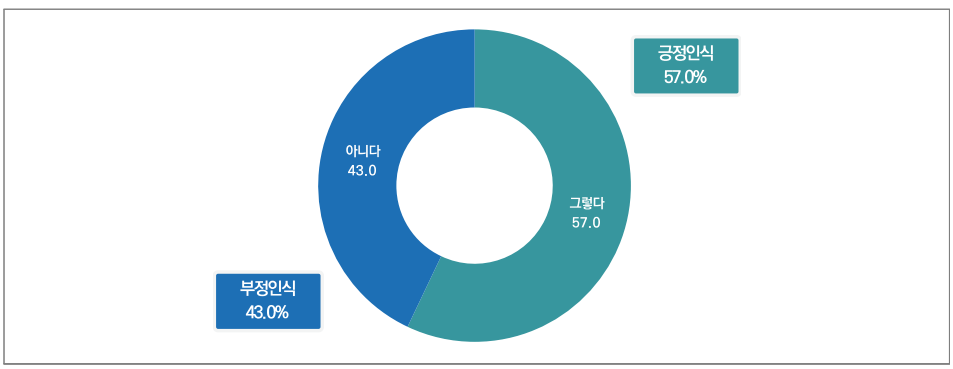
그림 3-15 지방행정의 적합성 제고 효과에 대한 유형별 평가 비교



(6) 지방행정의 대응성 확보

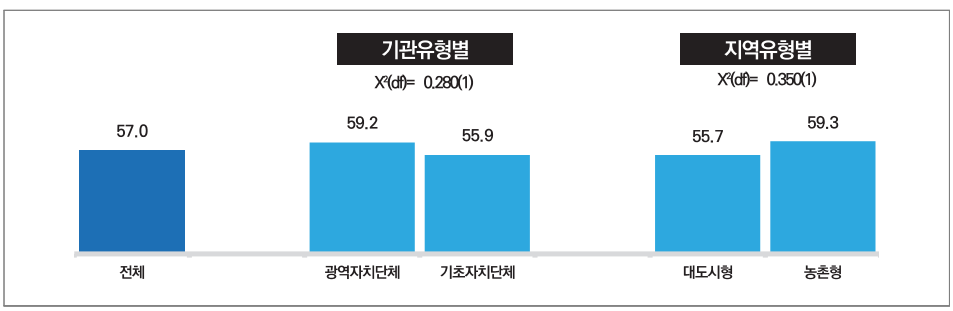
지방행정의 대응성 확보에 대하여 자치단체가 이양사무의 원처리권자로 지정되어 지역의 문제해결을 위한 주도적 역할을 행사할 수 있게 되는 등 책임성이 명확해졌는지를 물었을 때 전체 응답자의 57.0%가 그렇다고 응답하였다.

그림 3-16 지방행정의 대응성 확보 효과에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 그렇다고 응답한 비중이 3.3%p 높고, 지역 유형 별로는 농촌형이 대도시형에 비해 그렇다고 응답한 비중이 3.6%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-17 지방행정의 대응성 확보 효과에 대한 유형별 평가 비교

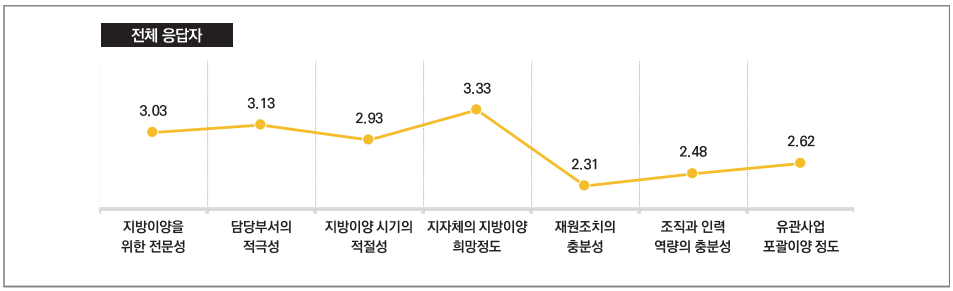


3. 중앙권한의 지방이양 과정 평가

1) 과정 평가 종합 결과

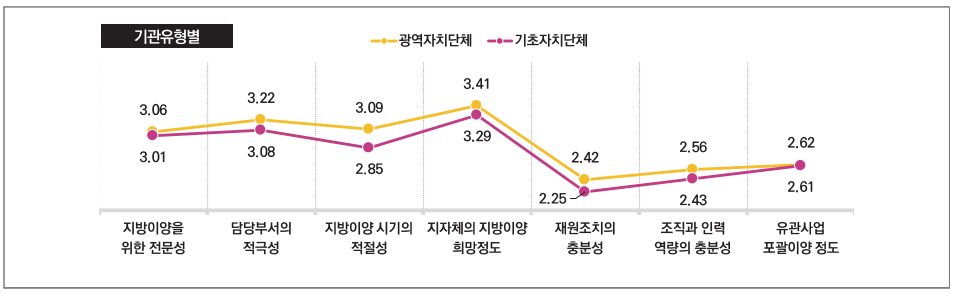
전체 응답 결과. 중앙권한의 지방이양 과정에 대한 7가지 항목에 대해 물었을 때 '지자체의 지방이양 희망정도' (3. 33점)가 가장 긍정적이고 '재원조치의 충분성' (2. 31점)이 가장 부정적인 것으로 나타났다.

그림 3-18 중앙권한 지방이양 과정 전체 평가



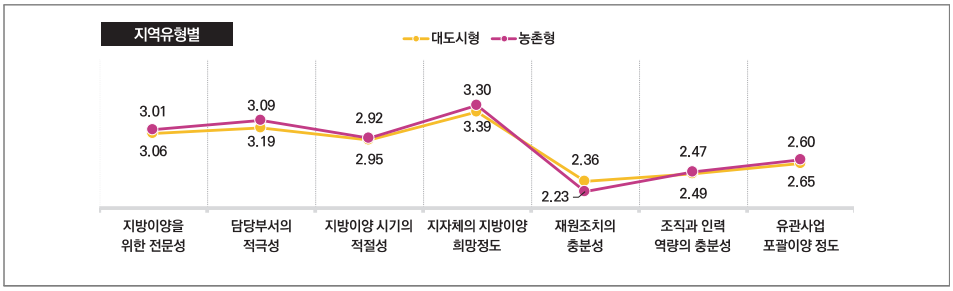
기관 유형별 응답 결과, 모든 항목에서 광역자치단체의 긍정평가가 기초자치단체에 비해 높은 것으로 나타났다. 두 집단간 인식의 차이가 가장 크게 나타나는 부분은 '지방이양시기의 적절성' 으로 0. 24%p의 차이가 나타났다.

그림 3-19 중앙권한 지방이양 과정에 대한 기관 유형별 평가



지역 유형별 응답 결과, 지역유형에 구분 없이 지자체의 지방이양 희망정도에 대한 긍정도가 가장 높았으며, 전반적으로 대도시에 비해 농촌형의 긍정도가 높았다. 단, 재원조치의 충분성에 대한 긍정도는 대도시형이 농촌형에 비해 0.13%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-20 중앙권한 지방이양 과정에 대한 지역 유형별 평가

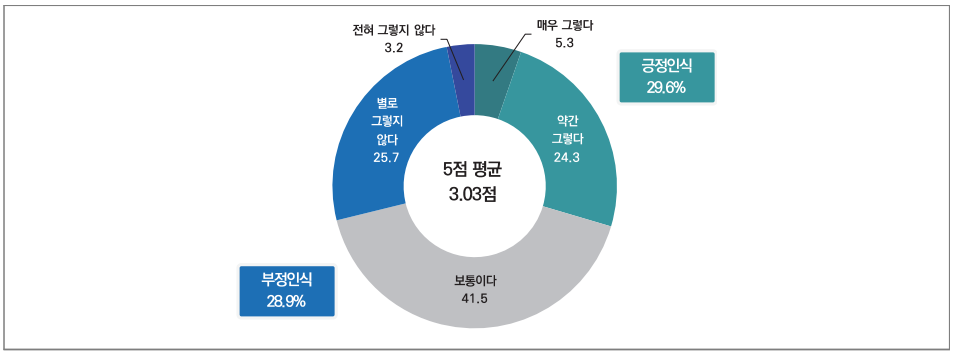


2) 지방이양 과정 세부 항목별 분석

(1) 지방이양을 위한 전문성

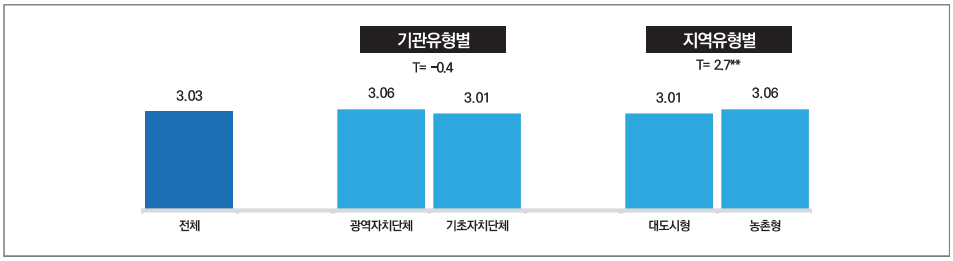
지방이양을 위한 전문성에 대하여 중앙부처 사무의 지방이양을 위해 전문성 등에서 충분히 준비가 되어 있었는지를 물었을 때 전체 응답자의 29.6%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 긍정평가와 부정평가의 차이는 0.7%p 차이밖에 되지 않으며, 보통이라고 응답한 비중이 41.5%로 가장 크게 나타났다.

그림 3-21 지방이양을 위한 전문성에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.05%p 높고 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.05%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-22 지방이양을 위한 전문성에 대한 유형별 평가 비교



교차분석을 실시한 결과 광역자치단체와 기초자치단체간 전문성에 대한 응답차이가 통계적으로 유의한 수준($\chi 2 = 9.753$, $p = 0.045$)에서 발생되는 것으로 나타났다. 두 집단간 응답 수준의 순위 차이는 없으나 기초자치단체의 경우 지방이양을 위해 전문성에서 충분한 준비가 전혀 되어 있지 않다고 응답한 사례가 있는 반면, 광역자치단체는 없는 것으로 나타났다.

표 3-9 지방이양을 위한 전문성에 대한 교차분석 결과

(단위: 명, %)

전체		광역자치단체	기초자치단체	전체
매우 그렇다	빈도	6	9	15
	비율	2.11	3.17	5.28
약간 그렇다	빈도	26	43	69
	비율	9.15	15.14	24.30
보통이다	빈도	34	84	118
	비율	11.97	29.58	41.55
별로 그렇지 않다	빈도	32	41	73
	비율	11.27	14.44	25.70
전혀 그렇지 않다	빈도	0	9	9
	비율	0.00	3.17	3.17
전체	빈도	98	186	284
	비율	34.51	65.49	100.00

기관 유형과 지역유형을 기준으로 평균비교를 실시한 결과 각 집단간 응답의 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 발생되는 것으로 나타났다(F=1.612, p=0.024)

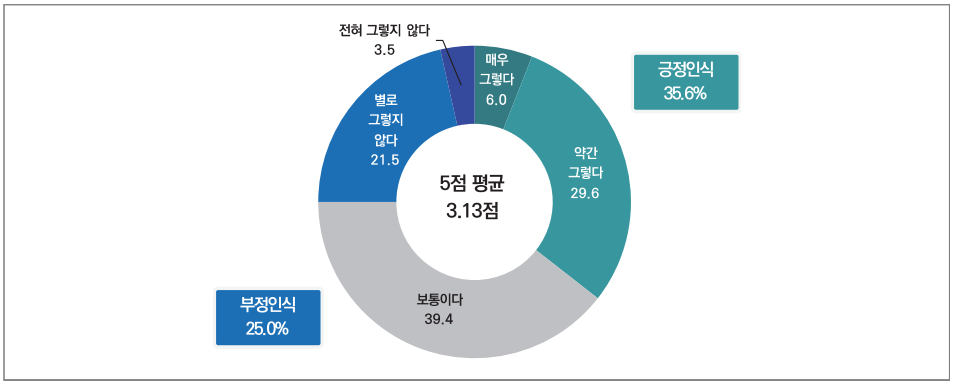
표 3-10 지방이양과정을 위한 전문성에 대한 기관유형*지역유형 집단간 차이

전체		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간	(조합)	48.539	32	1.517	1.612	0.024
집단-내		236.193	251	0.941		
합계		284.732	283			

(2) 담당 부서의 적극성

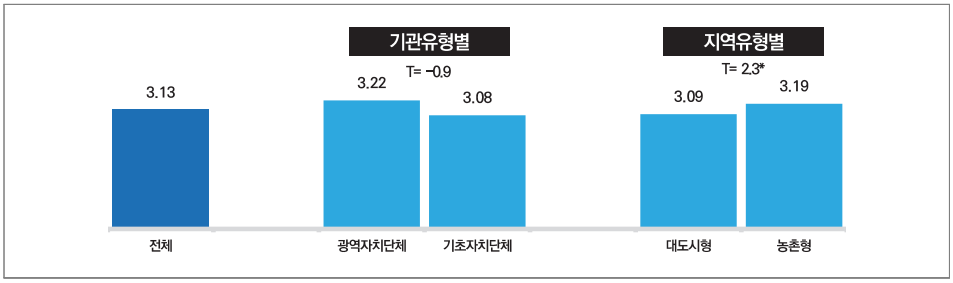
담당 부서의 적극성에 대하여 중앙권한을 소관하는 우리 지자체의 담당부서는 차질 없는 중앙부처 사무의 지방이양을 위해 적극적으로 준비하였는지를 물었을 때 전체 응답자의 35.6%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 긍정평가와 부정평가의 차이는 10.6%p 차이로 두 평가의 차이는 꽤 큰 것으로 나타났다.

그림 3-23 담당부서의 적극성에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.14%p 높고 지역유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.01%p 높은 것으로 나타났다.

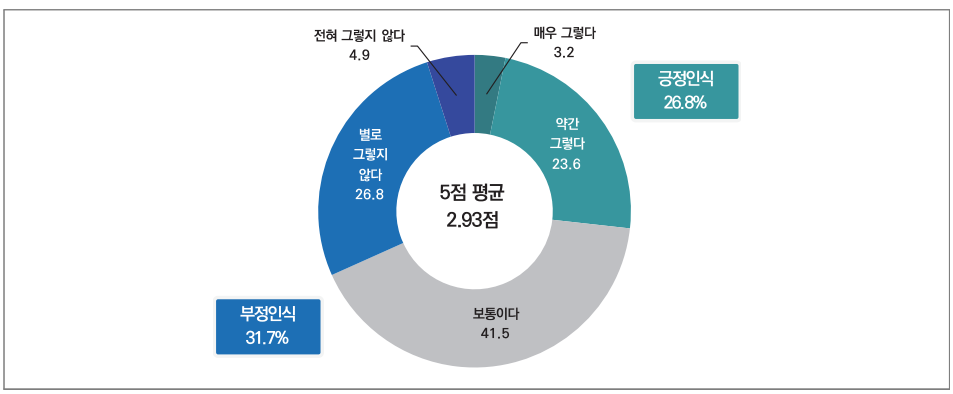
그림 3-24 담당부서의 적극성에 대한 유형별 평가 비교



(3) 지방이양 시기의 적절성

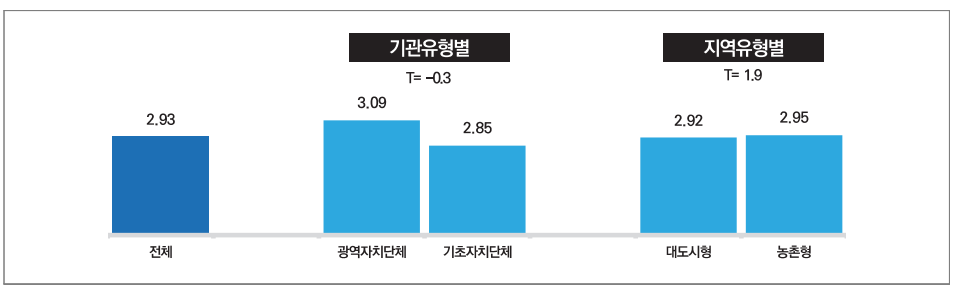
지방이양 시기의 적절성에 대하여 중앙부처 사무의 지방이양 시기는 어느 정도 적절하였는지를 물었을 때 전체 응답자의 26.8%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 긍정평가와 부정평가의 차이는 4.9%p 차이인데, 특징적인 것은 부정적인 평가의 비중이 긍정적인 평가에 비해 크다는 점이다.

그림 3-25 지방이양 시기의 적절성에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.24%p 높고 지역유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.01%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-26 지방이양 시기의 적절성에 대한 유형별 평가 비교



지역유형을 기준으로 평균비교를 실시한 결과 각 집단간 응답의 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 발생되는 것으로 나타났다(F=4.624, p=0.032)

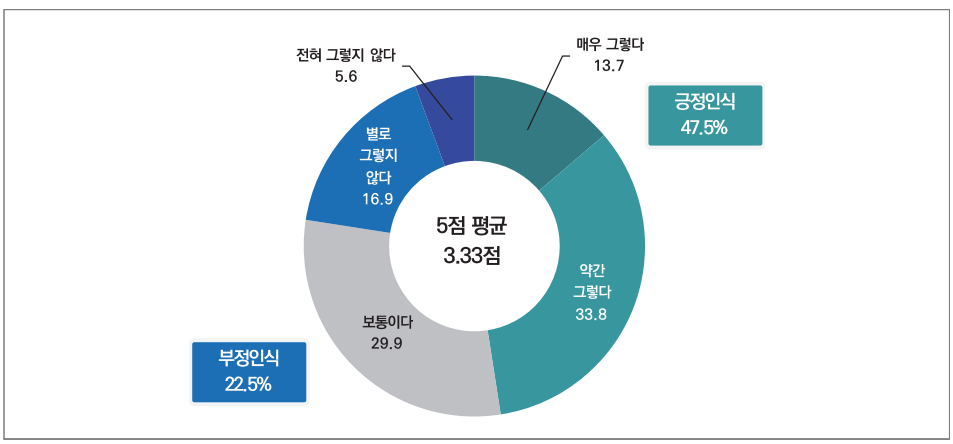
표 3-11 지역유형별 지방이양 시기의 적절성에 대한 종합평가 교차분석 결과

전체		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간	(조합)	3.770	1	3.770	4.624	0.032
집단-내		229.958	282	0.815		
합계		233.729	283			

(4) 지자체의 지방이양 희망 정도

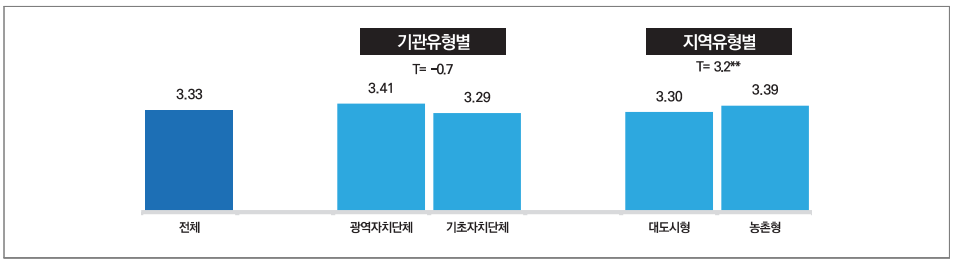
지자체의 지방이양 희망정도에 대하여 소속 지자체에서 중앙부처 사무의 지방이양을 희망했는지를 물었을 때 전체 응답자의 47.5%(매우+약간)가 그렇다고 응답하였다. 긍정평가가 부정평가에 비해 25.0%p 큰 것으로 나타났으며, 부정평가는 보통이라고 응답한 평가보다 더 작은 것으로 나타났다.

그림 3-27 지자체의 지방이양 희망 정도에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.12%p 높고 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.09%p 높은 것으로 나타났다.

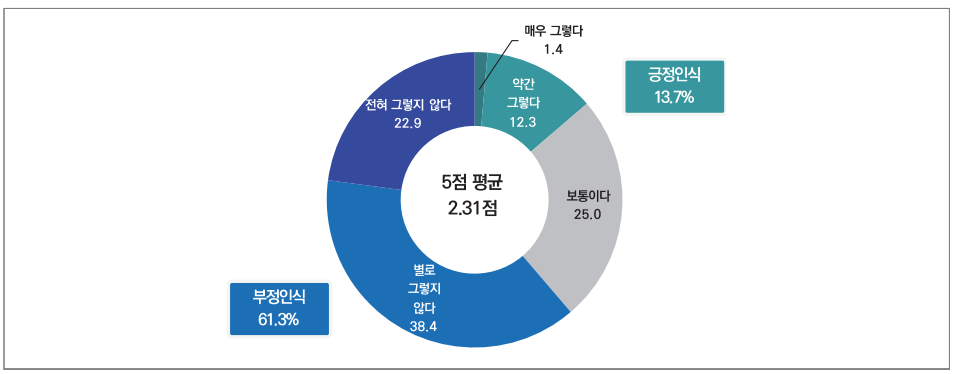
그림 3-28 지방이양 희망정도에 대한 유형별 평가 비교



(5) 재원조치의 충분성

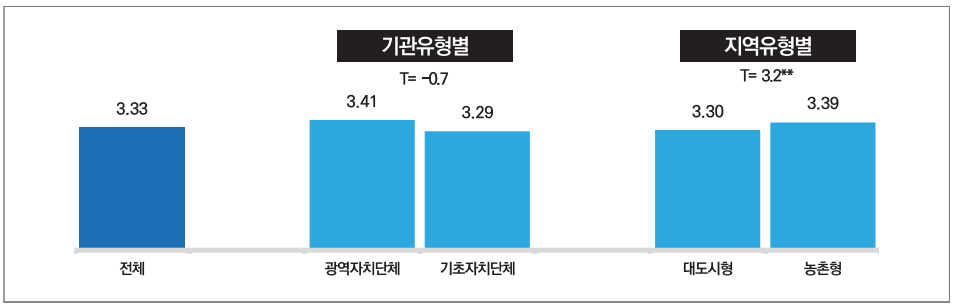
재원조치의 충분성에 대하여 최근 행정수요 변화를 고려할 때 중앙부처 사무의 지방이양에 따른 재원조치는 충분했는지를 물었을 때 전체 응답자의 13.7%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 이 항목은 긍정 평가보다 부정평가가 47.6%p 더 크게 나타났으며, 긍정평가의 비중은 보통이라고 응답한 집단보다도 그 비중이 더 큰 것으로 나타났다.

그림 3-29 재원조치의 충분성에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.17%p 높고 지역유형별로는 대도시형이 농촌형에 비해 0.13%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-30 재원조치의 충분성에 대한 유형별 평가 비교



기관유형과 지역유형을 종합해 교차분석을 실시한 결과 각 집단간 재원조치의 충분성에 대한 평가 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 발생되는 것으로 나타났다(χ^2=23.839, p=0.021).

광역 대도시형과 기초농촌형은 재원조치의 충분성에 대해 매우 그렇다고 응답한 사례가 전혀 없는 것으로 나타났다. 또한 광역 농촌형 그룹만 '전혀 그렇지 않다'고 응답한 비중이 가장 높은 반면, 타 자치단유형에서는 '별로 그렇지 않다'고 응답한 비중이 가장 큰 것으로 나타났다.

표 3-12 기관유형*지역유형별 재원조치의 충분성에 대한 종합평가 교차분석 결과

(단위: 명, %)

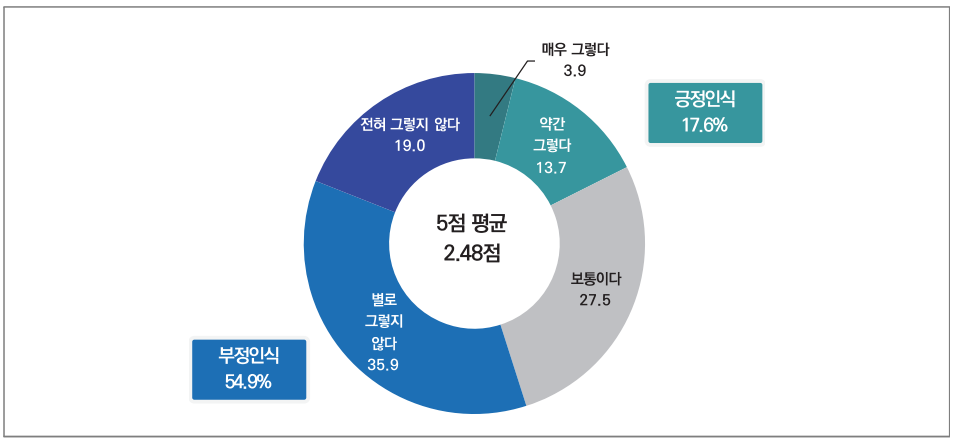
전체		광역-대도시형	광역-농촌형	기초-대도시형	기초-농촌형	전체
매우 그렇다	빈도	0	1	3	0	4
	비율	0.00	0.35	1.06	0.00	1.41
약간 그렇다	빈도	14	5	8	8	35
	비율	4.93	1.76	2.82	2.82	12.32

전체		광역-대도시형	광역-농촌형	기초-대도시형	기초-농촌형	전체
보통이다	빈도	18	4	26	23	71
	비율	6.34	1.41	9.15	8.10	25.00
별로 그렇지 않다	빈도	27	7	46	29	109
	비율	9.51	2.46	16.20	10.21	38.38
전혀 그렇지 않다	빈도	9	13	25	18	65
	비율	3.17	4.58	8.80	6.34	22.89
전체	빈도	68	30	108	78	284
	비율	23.94	10.56	38.03	27.46	100.00

(6) 조직과 인력 역량의 충분성

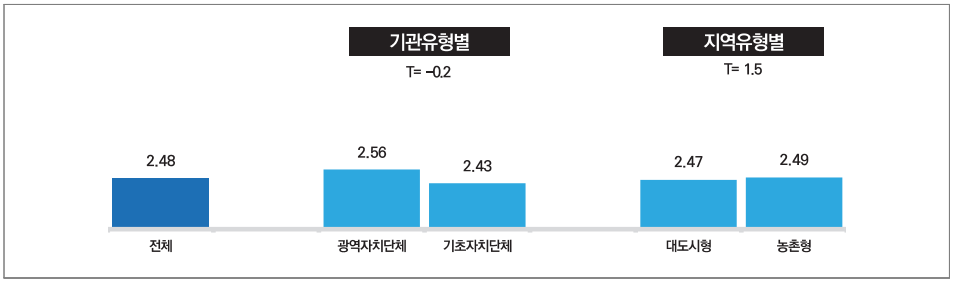
조직과 인력 역량의 충분성에 대하여 이양 받은 중앙부처 사무를 자율적으로 수행할 조직과 인력의 역량이 충분한 상태인지를 물었을 때 전체 응답자의 17.6%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 이 항목 역시 부정평가가 긍정평가에 비해 37.3%p 높은 것으로 나타났다. 특히 긍정 평가의 비중은 '보통'이라고 응답한 집단의 비중보다 더 적은 것으로 나타났다.

그림 3-31 조직과 인력 역량의 충분성에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.13%p 높고 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.02%p 높은 것으로 나타났다.

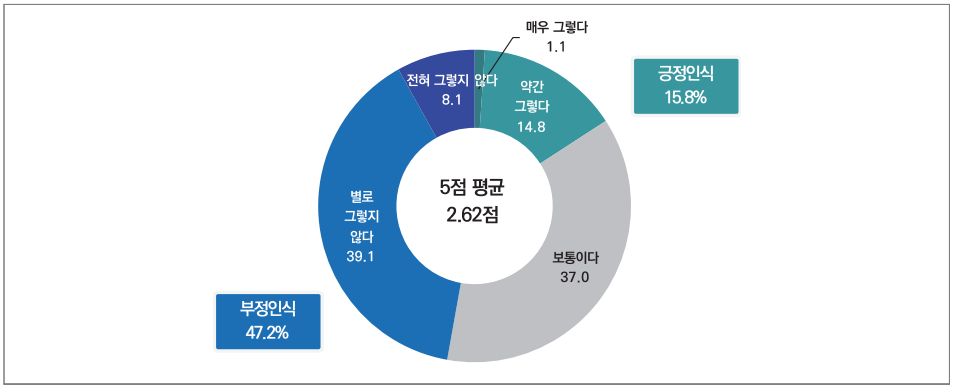
그림 3-32 조직과 인력 역량의 충분성에 대한 유형별 평가 비교



(7) 유관사업 포괄이양 정도

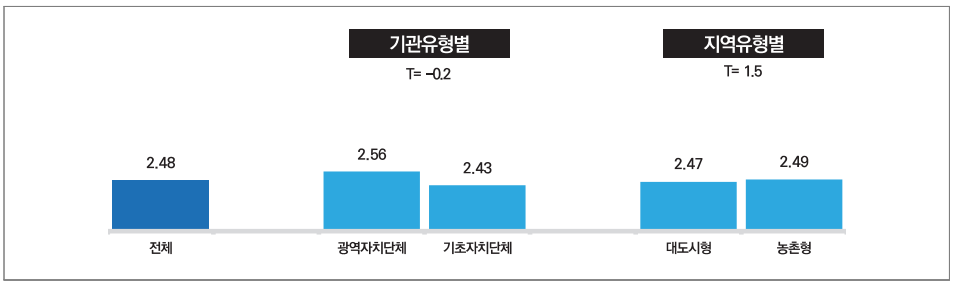
유관사업 포괄이양 정도에 대하여 이양 받은 중앙부처 사무와 밀접히 연계되어 있는 다른 유관 사업/사무들도 함께 포괄적으로 이양되었는지를 물었을 때 전체 응답자의 15.8%(매우+약간)만이 그렇다고 응답하였다. 부정평가가 긍정평가에 비해 31.4%p가 높은 것으로 나타났다.

그림 3-33 유관사업 포괄이양 정도에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.01%p 높고 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.05%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-34 유관사업 포괄이양 정도에 대한 유형별 평가 비교

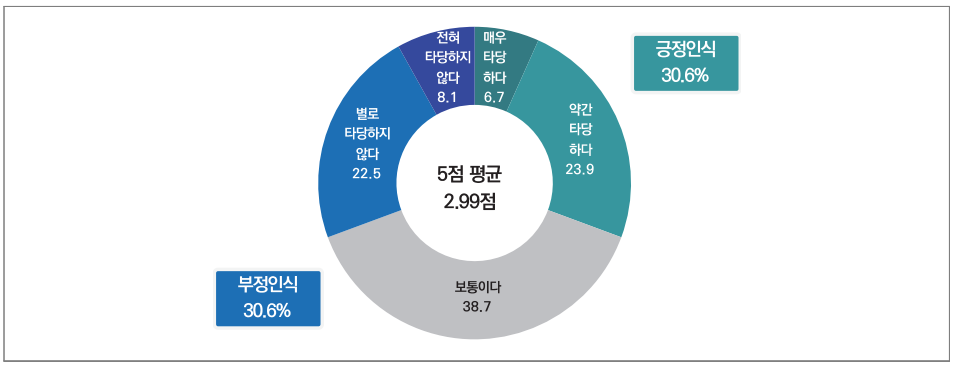


4. 중앙권한 지방이양 결과 평가

1) 종합적 관점에서의 중앙권한 지방이양의 타당성 평가

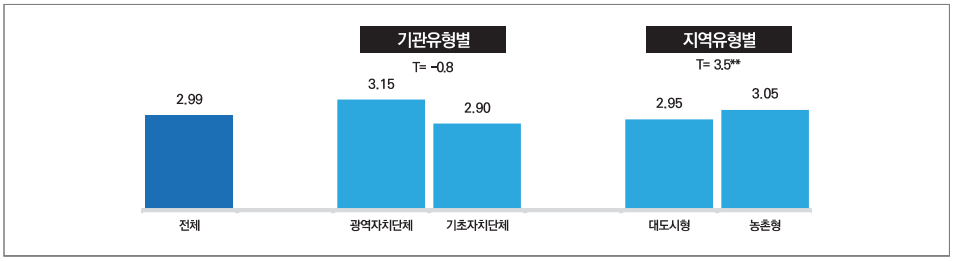
종합적인 관점에서 중앙권한의 지방이양 타당성에 대한 평가에서 30.6%만 긍정적으로 평가했으며 보통이라는 응답은 38.7%, 5점 만점으로 환산시에는 2.99점 수준인 것으로 나타났다.

그림 3-35 종합적 관점에서 중앙권한 지방이양의 타당성 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.25%p 높고 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.01%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-36 종합적 관점에서 중앙권한 지방이양의 타당성에 대한 유형별 평가 비교



기관유형과 지역유형을 종합해 교차분석을 실시한 결과 각 집단간 지방이양의 타당성에 대한 평가 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 발생되는 것으로 나타났다(χ^2=21.270, p=0.047).

모든 유형에서 '보통'이라고 응답한 비중이 가장 크나 광역-대도시형과 광역-농촌형은 긍정적인 평가의 비중이 높은 반면, 기초-대도시형과 기초-농촌형은 부정적인 평가의 비중이 더 높은 것으로 나타났다.

표 3-13 기관유형*지역유형별 지방이양 타당성에 대한 종합평가 교차분석 결과

(단위: 명, %)

전체		광역-대도시형	광역-농촌형	기초-대도시형	기초-농촌형	전체
매우 그렇다	빈도	4	7	5	3	19
	비율	1.41	2.46	1.76	1.06	6.69
약간 그렇다	빈도	22	6	21	19	68
	비율	7.75	2.11	7.39	6.69	23.94
보통이다	빈도	21	10	46	33	110
	비율	7.39	3.52	16.20	11.62	38.73
별로 그렇지 않다	빈도	16	5	28	15	64
	비율	5.63	1.76	9.86	5.28	22.54

전체		광역-대도시형	광역-농촌형	기초-대도시형	기초-농촌형	전체
전혀 그렇지 않다	빈도	5	2	8	8	23
	비율	1.76	0.70	2.82	2.82	8.10
전체	빈도	68	30	108	78	284
	비율	23.94	10.56	38.03	27.46	100.00

또한 지역유형을 기준으로 평균비교를 실시한 결과 각 집단간 응답의 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 발생되는 것으로 나타났다(F=3.986, p=0.047)

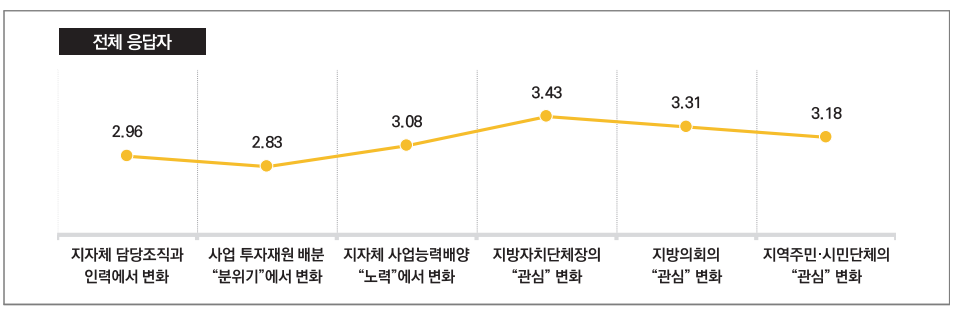
표 3-14 지역유형별 지방이양 타당성에 대한 종합평가 교차분석 결과

전체		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
집단-간	(조합)	4.180	1	4.180	3.986	0.047
집단-내		295.763	282	1.049		
합계		299.944	283			

2) 지방이양 이후 변화에 대한 평가 종합결과

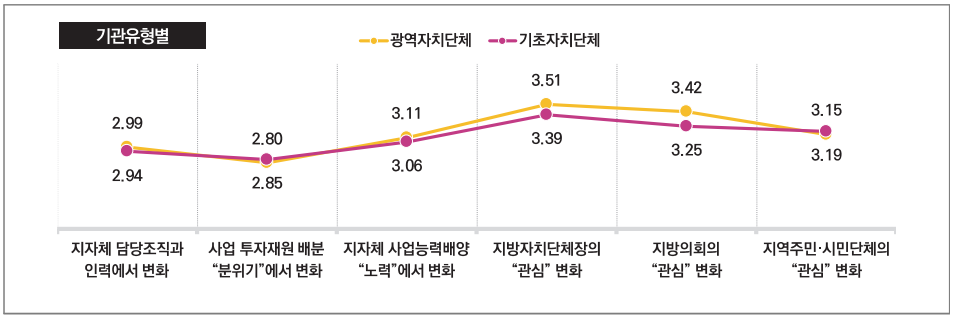
전체 응답 결과, 지방이양 이후 변화에 대한 7가지 항목에 대해 물었을 때 '지방자치단체장의 관심'(3.43점)의 변화에서 그렇다는 응답이 가장 강하고 '사업 투자재원 배분 분위기'(2.83점)의 변화는 상대적으로 덜한 것으로 나타났다.

그림 3-37 지방이양 이후 변화에 대한 전체 평가



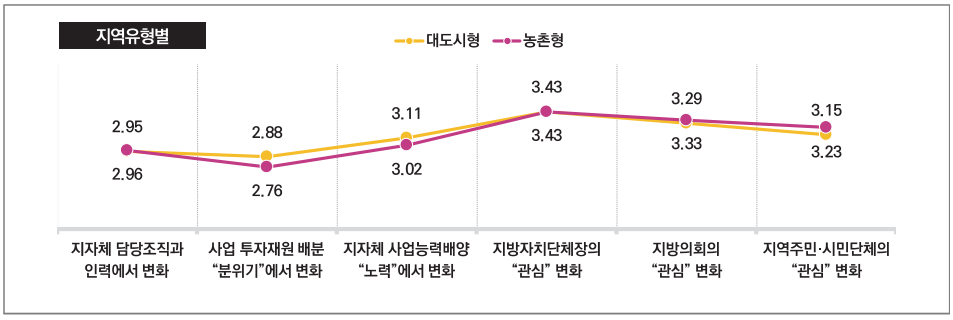
기관 유형별 응답 결과, 모든 항목에서 광역자치단체와 기초자치단체 모두 전체 응답과 유사한 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 두 집단간 평가의 차이가 가장 크게 나타나는 부분은 지방의회의 "관심" 변화로 광역자치단체가 기초자치단체 비해 0.17%p가 높은 것으로 나타났다.

그림 3-38 지방이양 이후 변화에 대한 기관 유형별 평가



지역 유형별 응답 결과, 지역유형에 구분 없이 지방자치단체장의 "관심" 변화는 동일한 점수가 도출되었다. 두 유형별 평가의 차이가 가장 크게 나타나는 부분은 사업투자재원 배분 "분위기"에서의 변화로 두 집단간 갭은 0.12%p 수준이다.

그림 3-39 지방이양 이후 변화에 대한 지역 유형별 평가

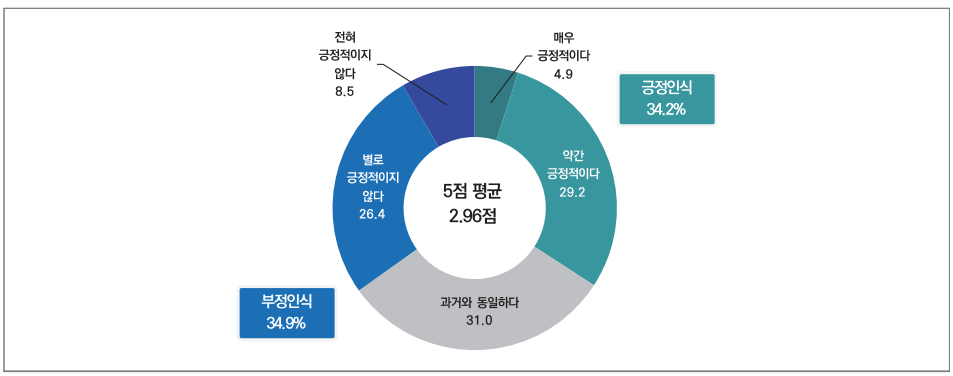


3) 지방이양 이후 변화 세부항목별 결과

(1) 지자체 담당조직과 인력에서 변화

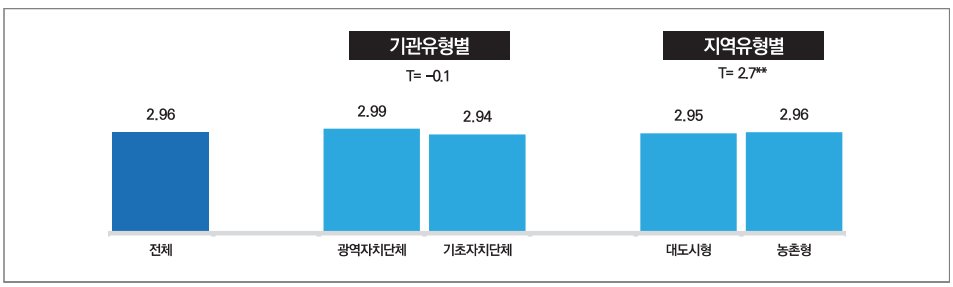
지자체 담당조직과 인력에서 변화에 대해서는 전체 응답자의 34.2%(매우+약간)가 긍정적으로 변화했다고 응답하였다. 반면, 전체 응답자의 34.9%는 부정평가를 갖고 있으며, 부정평가를 갖는 비중이 긍정평가에 비해 근소하게 더 큰 것으로 나타났다.

그림 3-40 지자체 담당조직과 인력에서의 변화에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.05%p 높고, 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.01%p 높은 것으로 나타났다.

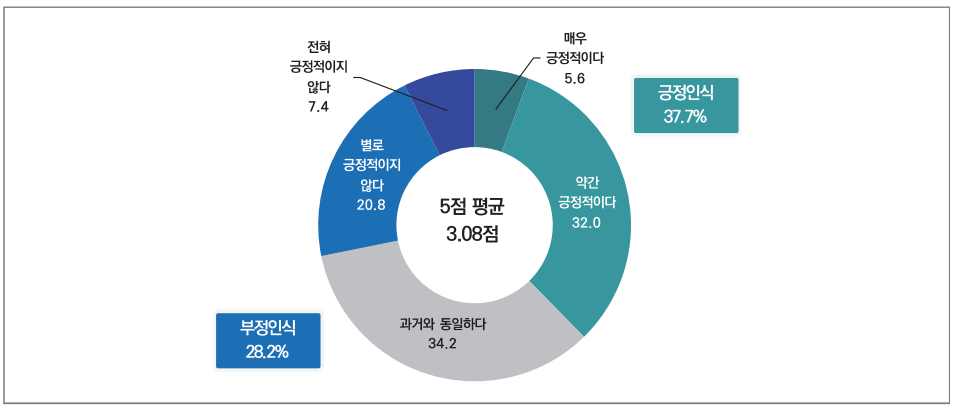
그림 3-41 지자체 담당조직과 인력에서의 변화에 대한 유형별 평가 비교



(2) 지자체 사업능력배양 '노력'에서 변화

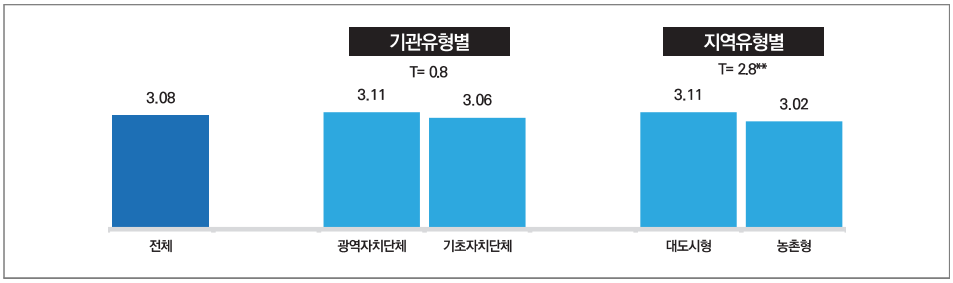
지자체 사업능력배양 "노력" 변화에 대해서는 전체 응답자의 37.7%(매우+약간)가 긍정적으로 변화했다고 응답하였다. 한편, 28.2%는 부정평가를 갖고 있으며, '보통'이라고 응답한 비중이 가장 큰 것으로 나타났다.

그림 3-42 지자체 사업능력배양 '노력'에서 변화에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.05%p 높고, 지역 유형별로는 대도시형이 농촌형에 비해 0.09%p 높은 것으로 나타났다.

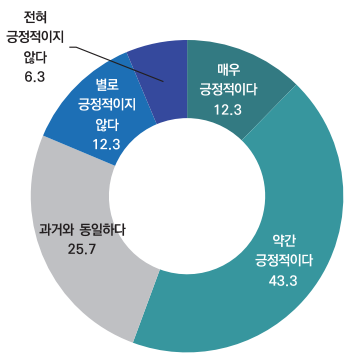
그림 3-43 지자체 사업능력배양 '노력'에서 변화에 대한 평가 비교



(3) 지방자치단체장의 '관심' 변화

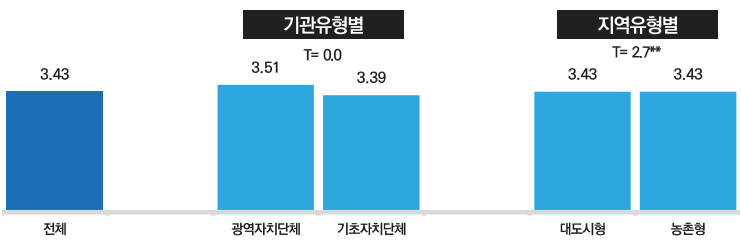
지방자치단체장의 "관심" 변화에 대해서는 전체 응답자의 55.6%(매우+약간)가 긍정적으로 변화했다고 응답하여 긍정변화에 대해 공감하는 응답자가 전체의 절반을 넘는 것으로 나타났다.

그림 3-44 지방자치단체장의 '관심' 변화에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.12%p 높고, 지역 유형별로는 대도시형과 농촌형이 동률인 것으로 나타났다.

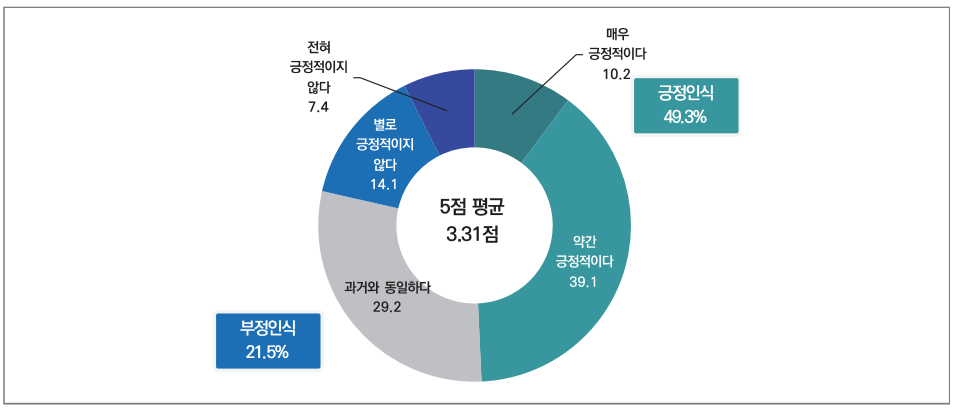
그림 3-45 지방자치단체장의 '관심' 변화에 대한 평가 비교



(4) 지방의회의 '관심' 변화

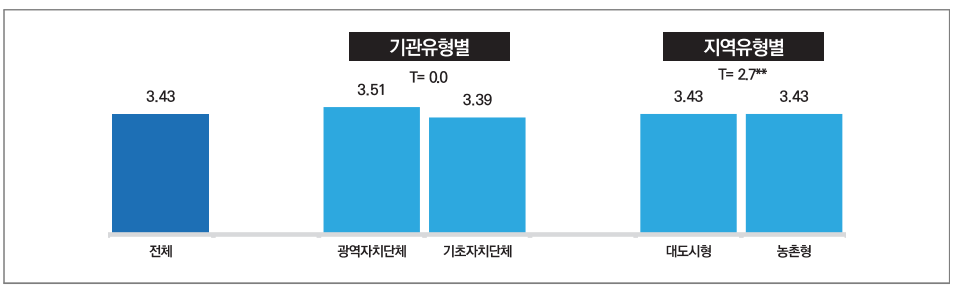
지방의회의 "관심" 변화에 대해서는 전체 응답자의 49.3%(매우+약간)가 긍정적으로 변화했다고 응답하여 긍정변화에 대해 공감하는 응답자가 전체의 절반 수준인 것으로 나타났다. 한편 부정평가도 21.5%나 되는 등 적지 않은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

그림 3-46 지방의회의 '관심' 변화에 대한 평가



기관 유형별로는 광역자치단체가 기초자치단체에 비해 긍정도가 0.17%p 높고, 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.04%p 높은 것으로 나타났다.

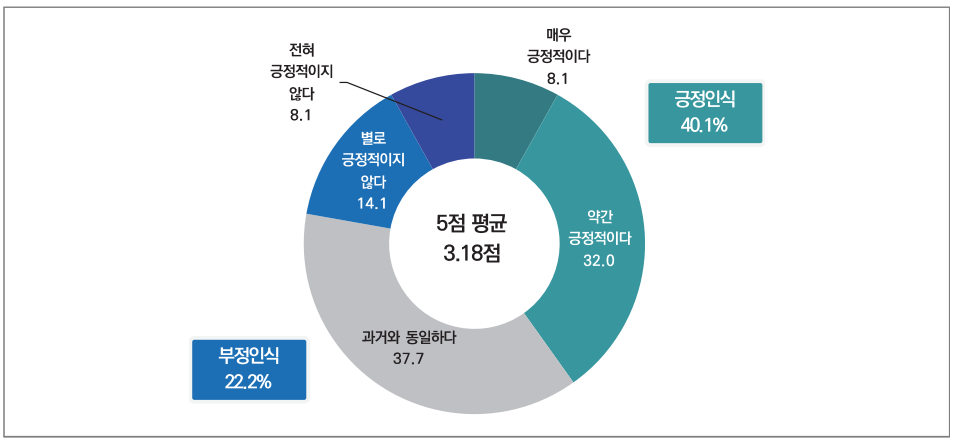
그림 3-47 지방의회의 '관심' 변화에 대한 평가 비교



(5) 지역주민 및 시민단체들의 '관심' 변화

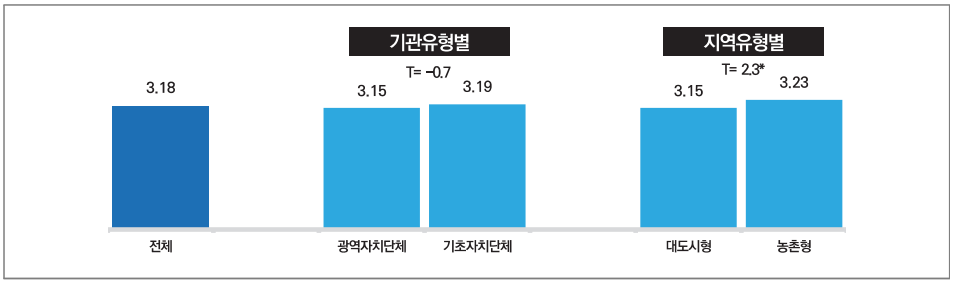
지역 주민 및 시민단체들의 "관심" 변화에 대해서는 전체 응답자의 40.1%(매우+약간)가 긍정적으로 변화했다고 응답하였다. 이 역시 긍정평가가 높기는 하지만 부정평가도 22.2%를 차지하는 것으로 나타났다.

그림 3-48 지역주민 및 시민단체의 '관심' 변화에 대한 평가



기관 유형별로는 기초자치단체가 광역자치단체에 비해 긍정도가 0.04%p 높고, 지역 유형별로는 농촌형이 대도시형에 비해 0.08%p 높은 것으로 나타났다.

그림 3-49 지역주민 및 시민단체의 '관심' 변화에 대한 평가 비교



제4절 중앙권한의 지방이양정책 평가지수 및 지방이양 평가모델

1. 지방이양정책 평가지수의 함의

최종적으로 산출된 중앙권한 지방이양 평가지수는 51.0237이다. 지방공무원의 6개 평가기준에 대한 효과의 응답비율에 전문가 AHP 분석을 통해 산정된 가중치를 반영하여 최종적으로 중앙권한 지방이양 평가지수를 산출하였다.

그림 3-50 중앙권한 지방이양정책 평가지수 산출



지수산출결과, "지방분권의 효과 증진" 지수가 12.3점으로 가장 높은 결과가 도출되었고, "지역 적합성 제고"가 10.34점으로 두 번째, "지방행정의 대응성 확보"가 8.24점으로 세 번째 수준으로 나타났다. 단, "경제적 규제완화", "지방행정의 효율성 증진", "지방공무원의 역량강화" 항목은 8점 미만인 것으로 나타났다.

표 3-15 중앙권한 지방이양정책 평가지수 산출 결과

전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	지방행정 효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	지방행정의 대응성 확보
평가기준 응답율(%)	46.8	48.9	47.9	62.3	54.9	57.6
평가기준 가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143
평기기준별 지수	6.4771	5.9658	7.7215	12.2793	10.3432	8.2368
최종 지수	51.0237					

주: 지방공무원 평가결과는 6개 평가기준에 대해 효과가 있다고 응답한 비율을 의미함

위 지수를 통해 중앙권한의 지방이양 정책 효과에 대한 다음과 같은 평가 결과를 도출할 수 있다.

먼저 전체적으로 우리나라의 중앙권한의 지방이양 정책평가 결과는 평균 51점 정도에 해당하는 수준임을 의미한다. 아울러 각 기준별 평가지수를 통해 각각의 의미를 살펴보면 다음과 같다.

각 기준별로 우리나라 중앙권한의 지방이양은 지방분권의 효과 증진이 가장 높은 성과를 거두었고, 뒤를 이어 지역적합성 제고, 지방행정의 대응성 확보가 뒤를 잇는 결과를 가져왔다. 이는 중앙권한의 지방이양 정책이 그 목표를 달성하기 위하여 가장 중요한 전제조건은 지방분권의 효과를 증진시키기 위한 노력이라는 점을 의미한다. 즉, 지방분권을 위한 중앙정부의 지방자치단체의 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치조직권을 강화하기 위한 노력이 필요하며, 이를 뒷받침할 수 있는 행·재정적 지원이 이루어져야 지방이양 정책이 성공할 가능성이 높다는 사실을 내포하고 있다.

더불어 중앙권한의 지방이양은 해당 지역의 현안과 지역사회 문제를 해결하는데 기여할 수 있는 방향으로 전개되어야 함을 내포하고 있다. 즉, 획일적인 지방이양보다는 지역의 현실에 적합하고 지역의 문제해결에 부합되는 이양정책이 성공가능성이 높음을 의미하고 있는 것이다.

세 번째로 지방이양 정책은 지방자치단체의 대응성과 행정의 책임성을 제고하는데 기여할 수 있고 기여해야 한다는 것을 의미한다. 중앙정부에서 지방자치단체로 많은 권한이 이양될 때 지방자치단체는 더욱더 주민에 대한 책임성과 대응성을 가지고 지방행정을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

지방이양 평가점수가 가장 낮은 지방공무원 역량 강화는 이양된 사무를 직접 수행해야 하는 지방자치단체 공무원의 입장에서 역량과 전문성이 미흡한 상태에서 이루어진 지방이양은 소기의 효과를 거두기 어렵다는 사실을 증명하는 분야이다. 즉, 지방자치단체 공무원들이 역량과 전문성을 확보해서 지방이양 사무를 수행할 때 지방이양 정책이 소기의 성과를 거둘 수 있음을 의미한다.

2. 지방이양정책 평가지수의 활용

위의 평가결과를 토대로 향후 지방이양 정책 평가지수의 활용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방이양 정책 평가지수를 통해 각 지방자치단체별로 지방이양의 수준을 진단에 활용할 수 있다. 이는 시도간 비교뿐 아니라 시군구 자치단체에도 적용 가능하며 나아가 지방이양을 추진하는 각국의 지방이양 수준을 진단하고 평가하는 데 활용할 수 있을 것이다.

또한 이 지수를 통해 지방이양 정책을 추진하는데 있어서 각 자치단체별로 미흡한 분야를 도출하여 이를 환류하여 해당 분야를 집중적으로 보완할 수 있는 정책의 우선순위를 파악하는데 활용할 수 있을 것이다.

그리고 시계열적 조사와 분석을 통해 이 값들이 축적된다면 우리나라 지방이양 정책 나아가 지방분권에 대한 평가의 실증적 데이터로서 활용이 가능할 것이다.

마지막으로 지방이양정책 평가지수는 지방이양의 중요한 성과관리 도구로 활용될 수 있다. 중앙권한이 지방으로 이양된 지 20년 가까운 시간이 흘렀지만 지방이양 정책 혹은 지방으로 이양된 사무가 지방자치단체에 어떤 영향을 가져왔는지 성과관리 혹은 이력관리가 미흡한 상황에서 이러한 평가지수는 지방이양 성과관리의 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

3. 지방이양정책의 평가모델 제시

이상의 논의를 토대로 지방이양정책의 평가모델을 제시하면 다음과 같다.

지방이양정책은 정책의 일반적인 프로세스의 과정에서 이해할 수 있다. 즉, 지방이양정책에 대하여 정책형성의 단계는 이양사무를 발굴·건의하고, 이에 대하여 심의·의결 및 확정하는 단계로 볼 수 있다. 정책집행의 단계는 확정된 이양사무에 대하여 법률 개정 등을 통하여 최종적으로 이양이 완료되어 실제 지방자치단체에서 집행이 되는 단계를 말한다. 마지막으로 정책평가 및 환류단계는 지방이양이 완료된 후 지방자치단체에서 실제로 해당 사무를 집행·평가·환류하는 단계로 구분할 수 있다.

본 연구에서 제시하는 평가모델은 지방이양정책의 각 단계에서 정책을 분석·진단·평가할 수 있는 수단으로써 제안하고자 한다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 지방이양정책의 형성단계인 발굴·건의 및 심의·의결·확정 단계에서의 성과를 살펴보기 위해서는 정책의 과정적인 측면에 초점을 맞출 필요가 있다. 즉, 중앙행정권한이 지방으로 이양되기 위해서는 우선적으로 지방자치단체가 이양을 받을 수 있는 사전적인 준비가 되었는지 여부에 대하여 판단하여야 한다. 또한 이양되는 사무가 지방자치단체가 직면한 문제 해결을 위하여 바람직할 수 있는지 여부를 판단하여야 하며, 이를 위하여 시기의 적절성, 사무의 성격 및 이양권한의 범위 등에 대한 검토가 필요하다. 뿐만 아니라 중앙정부의 차원에서도 원활한 지방이양과 성공적인 사무의 수행을 위하여 중앙행정권한의 이양으로 추가적으로 발생하는 비용에 대한 적절한 조치가 이루어졌는지 여부에 대하여 검토하여야 한다.

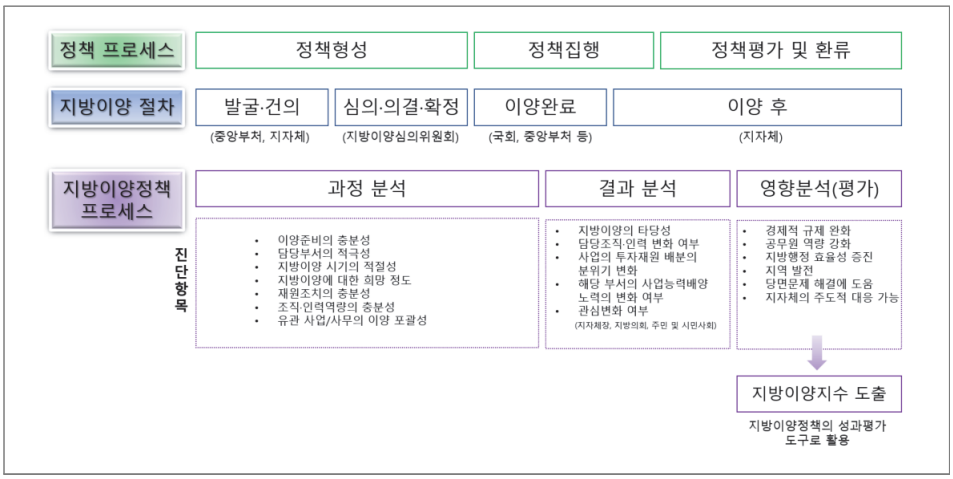
둘째, 정책집행의 단계로서 지방이양이 완료되고 해당 사무가 지방자치단체에서 집행되는 단계에서는 지방이양정책의 결과적 측면에 초점을 맞춘 검토가 이루어져야 한다. 이를 위하여 해당 지방이양이 타당한지 여부와 더불어 지방이양으로 인하여 각종 변화가 긍정적으로 발생하고 있는지에 대하여 검토하여야 한다.

마지막으로 정책평가 및 환류단계에서는 지방이양이 이루어진 뒤 보다 장기적인 측면에서의 영향에 대하여 검토하여야 한다. 즉, 당초의 지방이양정책이 추구하고자 하는 목적(규제완화, 지방공무원 역량 강화, 효율성 증진, 지방분권 증진, 지역 적합성 제고, 대응성 강화 등)을 중앙행정권한의 지방이양으로 실제로 달성하였는지 여부에

대하여 검토하여야 한다.

또한 이 단계에서는 전반적인 우리나라의 지방이양정책의 성과를 수치적으로 평가하여 확인할 수 있도록 본 연구에서는 지방이양정책 평가지수를 제안하였다. 이를 통하여 지방이양정책의 영향적 측면의 각 평가기준에 대한 응답을 기준으로 우리나라 혹은 지역별 지방이양정책의 성과를 평가 및 비교할 수 있는 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

그림 3-51 지방이양정책의 평가모델



4

단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 광역단위

제1절 조사 설계
제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석
제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석
제4절 소결: 광역단위 지방이양정책의 문제점 진단

제4장 단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 광역단위

제1절 조사 설계

1. 조사 개요

광역자치단체에 대한 지방이양 및 특례를 평가하고, 지역맞춤형 사무이양 및 특례정책을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 분석의 틀을 설정하였다.

첫째, 광역자치단체 대상 이양사무 및 특례사무를 추출한다. 이때 이양방식에 따라 균등이양방식과 차등이양방식으로 구분하여 균등이양방식은 역대 정부에서부터 진행되어 이양이 완료된 개별사무 및 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 중 광역자치단체를 대상으로 하는 사무를 추출한다. 또한 차등방식에 따른 지방이양정책은 특별자치시·도를 분석 대상으로 하여 개별 특별법에 제시된 특례 등을 포함하여 대상사무를 추출한다.

둘째, 추출한 광역자치단체 대상 이양사무 및 특례사무의 현황 및 특성을 분석한다. 지방이양 및 특례 사무에 대해 심층적인 사례분석을 통해 구체적인 특성과 한계 등을 분석한다. 이를 위하여 정부기능분류모델(BRM)을 활용하여 전대욱 외(2023)이 제시한 지방자치단체의 10가지 대기능[10]으로 구분하여 제3장에서 도출한 지방이양 평가지수를 활용하여 단계별·기능별로 지방이양정책을 분석한다.

10) 전대욱 외(2023)는 지방자치단체의 주 업무를 참조하여, 업무참조모형(LBRM)의 13개 대기능 및 행정안전부 조직진단 8대 기능을 10대 대기능으로 재분류하였다. 구체적으로 업무참조모형에서 조직진단 8대 기능을 참조하여, 일반행정지원의 기획조정 및 행·재정 기능, 사업경제 중 농림·해양수산을 분리시켰고, 과학기술분야는 산업경제·중소기업으로, 보건 및 복지분야는 보건·복지로, 지역개발 및 교통·통신 등은 지역개발분야로 통합시켰다.

표 4-1 본 연구의 지방자치단체 대기능(10개 분야)

구분		구분
일반 행정지원	[1] 기획조정(7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보
	[2] 행·재정(8)	일반관리, 세무, 회계·관리, 민원, 시민소통·민관협력, 정보·통신·통계, 의회, 대외협력
[3] 산업경제·종소기업(7)		상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 과학기술, 에너지, 미래산업
[4] 농림·해양·수산(4)		농업, 축산, 수산, 임업
[5] 문화·체육·관광(6)		문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육·청소년
[6] 보건·복지(7)		보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지
[7] 환경보호·관리(5)		기후변화대응, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상·하수도
[8] 도시·주택(7)		도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설, 공원녹지
[9] 지역개발(3)		도로, 교통·운송, 하천(소호)
[10] 소방·방재·민방위(3)		안전·방재(치수), 민방위, 특별사법경찰

출처: 전대욱 외(2023)

또한 이양사무의 특성을 세분화하여 각 기능별로 이양된 사무가 어떠한 특성을 가지는지 등 기능별 사무들의 전반적인 특성을 파악한다. 또한 제1차 「지방일괄이양법」에 따라 이양된 사무 중 추가적으로 비용이 발생하는 87건의 사무에 대하여 자치분권위원회 비용평가전문위원회에서 비용을 산정하여 교부한 바 있기 때문에, 이에 대한 실태분석도 실시하고자 한다.

셋째, 광역자치단체에 대한 이양사무에 대한 심층분석을 실시한다. 이는 공무원 및 전문가를 대상으로 질적분석의 방식으로 진행되며, 지방이양정책의 과정적 측면, 결과적 측면 및 영향적 측면으로 구분하여 살펴본다. 앞서 제3장에서는 전체 지방이양정책에 대한 인식을 정량적으로 파악하였다면, 본 절에서는 지방이양이 된 사무를 기능별로 구분하여 심층적으로 분석함으로써, 기능별 지방이양 사무의 특성에 따라 어떠한 문제점이 제기되는지를 추가로 논의하고자 한다. 심층분석을 위한 분석의 틀은 다음 [그림 4-2]와 같으며, 심층분석을 위한 세부질문은 [부록]에 제시하였다.

넷째, 광역자치단체 대상 맞춤형 이양정책 및 특례정책의 문제점과 개선방안을 도출한다. 이를 통해 사무이양 및 특례정책의 문제를 해결하고, 지역특성에 적합한 맞춤형 정책을 위한 방향성을 제시한다.

분석결과를 바탕으로 광역자치단체를 대상으로 하는 지방이양 및 특례의 현황과 한계를 명확히 파악하고, 지역맞춤형 사무이양 및 특례정책의 발전방향을 제시한다. 이를 통해 지방자치단체의 자율성과 책임성을 강화하고, 지역특성에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 조사 대상 및 내용

광역자치단체를 대상으로 하는 지방이양정책 및 특례의 과정적·결과적·영향적 측면에 대한 진단 및 평가를 위해 시·도 공무원 및 전문가를 대상으로 심층분석을 실시하였다. 균등이양방식과 차등이양방식을 각각 진단 및 평가하고 문제점을 도출하였으며, 이를 바탕으로 지방이양의 바람직한 개선방향을 제시하고자 하였다.

조사대상의 구성은 다음과 같다. 전체 20명의 전문가와 담당자를 대상으로 심층인터뷰를 실시하였고, 구체적인 구성을 살펴보면, 남성이 12명(60.0%), 여성이 8명(40.0%)이고, 대학교수 4명(20.0%), 연구기관 6명(30.0%), 공무원 10명(50.0%)를 구성된다. 심층인터뷰에 응답한 10명의 공무원은 5급이 6명(60.0%), 6급 4명(40.0%)으로 조사를 실시하였다.

표 4-2 조사 대상 및 내용: 광역단위

	구 분		표본구성	
			명	%
조사 대상	전 체		20	100
	성별	남	12	60.0
		여	8	40.0
	소속기관	대학	4	20.0
		연구기관	6	30.0
		공무원	10	50.0
		기타	-	
	직급 (공무원에 한함)	4급 이상	-	
		5급	6	60.0
		6급	4	40.0
		7급	-	
		8-9급	-	

	구 분	주요 항목
조사 내용	과정 측면	• 이양준비의 충분성 • 담당부서의 적극성 • 지방이양 시기의 적절성 • 지방이양에 대한 희망 정도 • 재원 조치의 충분성 • 조직·인력역량의 충분성 • 유관 사업/사무의 이양 포괄성
	결과 측면	• 지방이양의 타당성 • 담당조직과 인력의 적극성 • 사업의 투자재원 배분의 분위기 변화여부 • 해당 부서의 사업능력배양 노력의 변화여부 • 관심 변화 여부 (지자체장, 지방의회, 주민 및 시민단체)
	영향 측면	• 경제적 규제 완화 • 공무원 역량(전문성) 강화 • 지방행정 효율성 증진 • 지방분권의 효과 증진 • 지역 적합성 제고 • 지방행정의 대응성 확보

제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석[11)]

1. 실태분석

1) 개별이양방식에 따른 이양

개별이양방식을 통해 2023년 2월까지 지방이양된 이양사무 중 광역지방자치단체 대상 이양사무 중 위임사무는 총 816개로 전체의 63.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 위임사무이양의 비율이 가장 높은 부처는 방송통신위원회, 농촌진흥청 및 통계청(100%)으로 나타났고, 그 뒤로는 여성가족부(94.1%), 산업통상자원부(87.0%), 해양수산부와 식품의약품안전처(83.7%)의 순으로 나타났다.

지방이양사무와 관련하여 그간의 많은 논의에서 이양되는 사무가 기관위임사무인 경우 이미 지방자치단체에서 처리하고 있는 사무이기 때문에 지방이양이 보다 원활하다는 장점이 있으나, 그만큼 체감하기 어렵다는 지적이 제기되어 왔다. 본 분석 결과, 전체 이양완료된 사무 중 63.7%가 위임사무라는 점을 보았을 때, 역대 정부에서 추진하였던 지방이양은 여전히 기관위임사무의 비율이 절반 이상을 차지한다는 것을 확인할 수 있다.

표 4-3 개별이양사무 현황: 위임사무비율(광역단위)

(단위: 개, %)

구분	이양사무	위임사무	위임사무 비율(%)	구분	이양사무	위임사무	위임사무 비율(%)
국토교통부	285	210	73.7	고용노동부	10	0	0.0
환경부	220	159	72.3	기획재정부	18	8	44.4
해양수산부	129	108	83.7	문화재청	11	0	0.0
보건복지부	38	25	65.8	방송통신위원회	14	14	100.0

11) 이하의 내용은 행정안전부가 제공한 데이터를 토대로 홍준현 외(2023)의 「지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구」에서 수정구축한 2,489개의 이양완료사무 목록을 토대로 작성하였다. 한국지방행정연구원과 행정안전부는 이양사무 전수조사를 실시하고 있으며, 2025년 2월 현재 이양된 사무의 총 건수는 4,886건으로 조사되었으나, 조사가 완료되지 않았기 때문에 본 연구에서는 2022년에 조사된 데이터를 토대로 분석하였다.

구분	이양사무	위임사무	위임사무 비율(%)	구분	이양사무	위임사무	위임사무 비율(%)
농림축산식품부	52	19	36.5	과학기술정보통신부	17	0	0.0
산림청	121	53	43.8	공정거래위원회	2	0	0.0
산업통상자원부	92	80	87.0	중소벤처기업부	11	7	63.6
문화체육관광부	59	31	52.5	소방청	11	2	18.2
행정안전부	34	6	17.6	외교부	6	0	0.0
교육부	89	40	44.9	농촌진흥청	1	1	100.0
여성가족부	17	16	94.1	통계청	1	1	100.0
식품의약품안전처	43	36	83.7	총계	1,281	816	63.7

출처: 홍준현 외(2023) 수정

개별이양사무에 대해 사무의 특성을 분석하면 다음과 같다. 지방이양사무에 대한 기존의 지적을 살펴보면, 단순 처리에 해당하는 사무가 다수를 이룬다는 점이 있다. 특히, 단순집행과 관련된 사무는 대체로 기존에도 기관위임사무의 형태로 위임되는 경우가 많았기 때문에 앞선 분석과도 일맥상통한 측면이 있다.

또한 제3장에서의 결과와 같이 많은 지방자치단체들이 지방이양을 통해 기대하는 바는 지역의 특성에 맞는 사업을 주체적으로 형성, 집행, 관리하는 역할임에도 불구하고, 실제 이양되는 사무는 집행에 치우쳐져 있어 기대와 실제의 괴리가 발생하고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 한다. 이에 따라 사무가 이양되는 과정에서 실제 많은 지방자치단체에서 오히려 이양을 거부하는 상황이 발생하기도 한다.

본 분석 결과를 보면, 집행과 관련한 사무가 전체의 89.4%를 차지하고 있어 위와 같은 지적을 실제 사무의 형태를 통하여 확인할 수 있다. 또한 집행 중에서도 인/허가(29.7%)와 징계/처벌(22.6%)가 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났으나 당초 지방자치단체가 지방이양을 통해 기대하는 정책·기획의 사무는 전체의 단 3.7%에 불과할 뿐이다.

또한 대부분의 이양사무가 집행과 관련한 사무이기 때문에 이를 수행하기 위한 추가적인 인력과 비용 등이 필연적으로 요구된다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 실제로 사무가 지방으로 이양되는 과정에서 재원이 보전되는 경우는 제1차 「지방일괄이양법」에 따라 균형발전특별회계를 통한 비용보전 외에는 전무한 상황이기 때문에 우리나라

지방이양정책의 오랜 추진에도 불구하고 기대하는 바와 같은 성과를 얻기 어려운 구조일 수 밖에 없다.

표 4-4 개별이양사무 현황: 사무수행체계별 특성(광역단위)

구분	이양사무 수	구분		이양사무 수
정책·기획	52(3.7%)	집행	**인/허가**	**416(29.7%)**
조사	14(1.0%)		지도/감독	267(19.1%)
평가	7(0.5%)		지원/육성	75(5.4%)
기타	111(7.9%)		**징계/처벌**	**316(22.6%)**
			알선/중재	4(0.3%)
			고지/고시	67(4.8%)
			급부/서비스	70(5.0%)
			계	1251(89.4%)

주: 기관 간 보고·전달, 지도·감독, 협의·조정

2) 「지방일괄이양법」에 따른 이양

(1) 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양

「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(이하 「지방일괄이양법」)이 오랜 기간의 추진 노력 끝에 2020년 제정, 2021년에 시행되었다. 「지방일괄이양법」의 제정은 그동안 자치분권을 추진하는 중요한 수단이자 상징으로 인식됐으나, 국회의 문턱을 넘지 못하여 번번이 좌절되다가 2020년에 제정된 것이다. 「지방일괄이양법」의 제정은 과거 지방이양심의기구에서 이양하기로 결정한 사무들 중 장기간 미이양된 사무들을 이 법률을 통해 조속히 이양을 추진할 수 있다는 점에서 큰 의미를 가진다(임현, 2021: 116).

1차 「지방일괄이양법」에서 광역자치단체를 대상으로 하는 지방이양 사무는 17개 부처 281개 사무인 것으로 나타났다. 소관부처에 따라 해양수산부가 112개(39.86%)로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 그 뒤로 여성가족부(36개, 12.81%), 국토해양부(34개, 12.10%), 산림청(31개, 11.03%) 등의 순으로 나타났다.

표 4-5 1차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(광역단위)

구분	이양사무 수		구분	이양사무 수	
	개수	비율(%)		개수	비율(%)
기획재정부	4	1.42	보건복지부	11	3.91
교육부	15	5.34	환경부	5	1.78
과학기술정보통신부	2	0.71	여성가족부	36	12.81
국방부	1	0.36	국토교통부	34	12.10
행정안전부	7	2.49	해양수산부	112	39.86
문화체육관광부	2	0.71	소방청	1	0.36
농림축산식품부	1	0.36	산림청	31	11.03
산업통상자원부	19	6.76			

(2) 제2차 「지방일괄이양법」에 따른 이양

2021년 제2차 「지방일괄이양법안」이 자치분권위원회에서 심의·의결됨에 따라 제2차 지방이양사무의 일괄이양은 국회에서의 계류 등으로 현재까지 진행되고 있다. 다만, 2021년 10월 일괄법 방식에 대한 상임위 소관주의(국회법) 위반 논란으로 절차가 일시 중단된 후, 2022년 1월 부처별 일괄법으로 변경 추진되었으며, 현재까지 국회 심의 등이 진행되고 있다.

제2차 「지방일괄이양법」에 따라 이양되는 사무는 13개 부처, 36개 법률 및 261개 사무이며, 이 중 광역자치단체를 대상으로 하는 사무는 95개이다.

표 4-6 2차 「지방일괄이양법」에 따른 지방이양 추진 현황

부처명	법안명	사무수	추진현황
행정안전부	비영리민간단체 지원법 일부개정법률안	15개	공포 ('23.4.27 시행)
문화체육 관광부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 관광진흥법 등 2개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (관광진흥법, 독서문화진흥법)	7개	공포 ('23.5.4 시행)
농림축산 식품부	농어촌정비법 일부개정법률안	6개	상임위 상정

부처명	법안명	사무수	추진현황
산업통상자원부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (경제자유구역법, 액화석유가스법, 이러닝산업법, 전기공사업법)	11개	상임위 상정
보건복지부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 공중위생관리법 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (복지부: 공중위생관리법, 국민건강증진법, 노인장기요양보험법, 심뇌혈관질환법) (질병청: 감염병예방법)	14개	상임위 상정
질병관리청			
환경부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법 등 8개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (도서생태계법, 물환경보전법, 자연환경보전법, 지하수법, 폐기물관리법, 폐기물시설촉진법, 환경교육법, 환경기술산업법)	35개	상임위 상정
고용노동부	근로복지기본법 일부개정법률안	1개	공포 ('23.6.11 시행)
중소벤처기업부	벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안	1개	상임위 상정
국토교통부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 건설기계관리법 등 6개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (건설기계관리법, 건설기술진흥법, 도시교통정비법, 물류시설법, 여객자동차법, 자동차관리법)	75개	상임위 상정
해양수산부	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안 (마리나항만법, 무인도서법, 수산식품산업법, 수중레저법, 항만재개발법)	75개	상임위 상정
식약처	마약류 관리에 관한 법률 일부개정법률안	19개	공포 ('23.6.11 시행)
공정거래위원회	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 일부개정법률안	2개	상임위 상정

출처: 행정안전부 내부자료(2024)

2. 심층분석

1) 지방이양정책의 과정적 측면

균등이양방식의 지방이양정책의 과정적 측면에 대한 전문가와 담당자의 심층인터뷰 결과, 과정적 측면에 대하여는 성과보다는 우려 및 지적이 다수 제기되었다.

첫째, 그동안 우리나라 지방이양정책의 추진 과정에서 지방자치단체 차원에서 문제점으로 가장 빈번하게 지적되었던 사항은 중앙권한 및 사무는 지방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 대한 보전비용이 이전되지 않았다는 점이었다. 장기적인 측면에서 이양된 사무는 자체사무로서 지방자치단체에서 처리할 수 있어야 하지만, 단기적인 측면에서는 그동안 국가에서 수행하던 사무를 다양한 이유로 지방으로 이양됨에 따라 소요되는 비용에 대해서는 일정 기간동안 비용의 보전이 필요하다는 주장이다.

그럼에도 불구하고 그동안 이에 대한 보전에 대한 관심은 미흡하다가 제1차 「지방일괄이양법」의 제정·추진으로 이양사무에 대한 비용이 최초로 보전되었다. 이는 신규이양사무(87개)에 대하여 발생하는 비용에 대하여 재원을 지원한다는 것으로 총 154,936백만 원이 2021년 국가균형발전 특별회계 포괄보조금에 산정액을 증액 반영하여 교부되었다.

그림 4-1 국가균형발전 특별회계(지역균형발전 특별회계) 추이

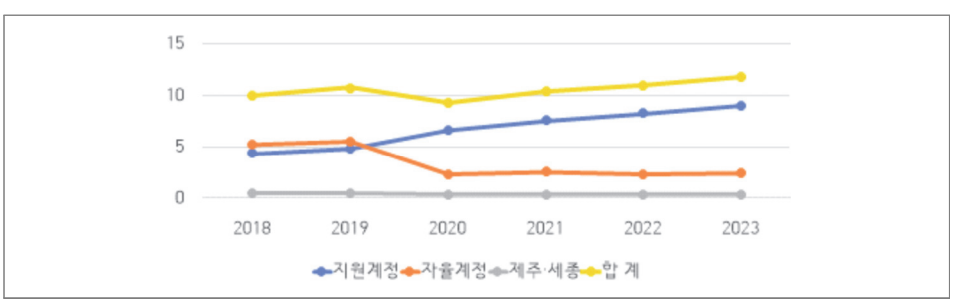


표 4-7 국가균형발전 특별회계(지역균형발전 특별회계) 추이

(단위: 조 원)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
지원계정	4.3	4.8	6.6	7.5	8.2	9.0
자율계정	5.2	5.5	2.3	2.5	2.3	2.4
제주·세종	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
합 계	**9.9**	**10.7**	**9.2**	**10.3**	**10.9**	**11.7**
증액률	-	8.1	-14.0	12.0	5.8	7.3

하지만 실제 국가균형발전 특별회계의 증액 추이를 살펴보면, 2020년에 감액된 규모만큼 2021년에 증액된 것을 볼 수 있다. 따라서 일부 지방자치단체에서는 해당 증액분이 지방이양에 따른 증액분으로 체감하기 보다는 기존의 사업수행에 따른 사업예산으로 인식하는 경향이 있었다. 이러한 인식은 결국 지방이양에 따른 충분한 재원보장이 되지 않았다는 인식으로 연결될 수 있으며, 궁극적으로 중앙정부의 적극적인 지방이양정책과 이를 실행하기 위한 기반 마련에도 불구하고 과정상의 충분한 지원이 미흡하였다는 상반된 인식의 결과가 도출되는 문제를 야기할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 제1차 「지방일괄이양법」으로 재원보전이 되었다고 중앙정부에서는 홍보하고 있는데, 실제 일하는 현장에서는 이 예산이 어디에, 얼마큼 왔는지 알 수가 없어요.
- 그냥 원래 하던 사업 그대로 수행하고 있을 뿐, 그래서 이양되어 내려온 이 사무에 얼마만큼의 추가 예산이 배정되었는지는 우리는 알 수가 없습니다.
- 지방이양으로 약 2조원 정도 재원이 보전된 것으로 알고 있는데, 어느 지역에 어느 정도 배분되었는지, 그리고 각 지자체별로, 각 사업별로 소요되는 비용이 다 다를텐데 이에 대한 고려는 충분히 되지 않은 것 같아요.

둘째, 균등이양방식의 지방이양정책에 대한 전문가와 담당자의 심층인터뷰 결과, 이양된 사무의 성격에 대한 문제제기도 빈번하게 나타났다. 앞서 제시한 지방이양사무의 실태분석 결과와 같이, 지방이양된 사무 중 대부분은 기관위임사무인 것으로 나타났는데 전문가 및 담당자의 심층인터뷰 결과에서도 동일한 사항에 대한 문제가 제기되

었다. 즉, 이미 지방자치단체에서 위임을 받아 수행하고 있던 사무가 이양되었기 때문에 지방자치단체 입장에서는 근본적인 권한을 이양받았다고 체감하기 어렵다는 지적이 나왔다. 또한 대부분 집행적 성격의 사무, 절차적 성격의 사무의 사무가 이양되어 오히려 체감되는 업무의 양만 증가하였을 뿐 권한이 확대되었다고 체감하기는 어렵다고 응답하였다.

[인터뷰 내용]

- 이양되는 사무가 솔직히 무엇인지 체감하기 어렵습니다. 원래 우리는 그 사무들을 이미 국가로부터 위임받아서 수행하고 있었던 사무였거든요.
- 대부분 집행적 성격의 사무가 많아서 오히려 업무만 늘어났을 뿐, 근본적으로 해당 사무와 기능을 수행할 수 있는 권한 자체가 확대되었다고는 생각되지 않습니다.
- 지방자치단체 입장에서는 오히려 중앙에서 처리하기 귀찮은 사무들만 이양한 것이 아닌가 하는 의구심이 들 정도입니다.
- 당초 지방이양이라고 하는 것은 해당 사무나 기능을 총괄적으로 지자체가 자율적으로 결정하여 수행할 수 있는 전반적 권한인데, 실제 이양된 사무의 면면을 살펴보면 근본적인 결정 권한은 여전히 중앙이 가지고 있고, 이를 집행하는데 보다 수월한 정도의 권한만 이양된 것이 아닌가 하는 생각도 듭니다.

셋째, 지방이양의 과정에서 지방자치단체가 해당 사무를 수행할 수 있는지에 관한 전문성 등에 관한 의견도 다수 제기되었다. 이는 지방이양의 심의·의결 과정에서 특히 중앙부처 중심으로 문제제기가 다수 이루어졌다. 이양대상 사무에 대한 심의·의결서의 내용 중 해당 사무에 대한 중앙부처의 의견은 약 절반 이상의 비율로 이양에 대하여 부동의 혹은 조건부 동의를 제시하였다[12]. 또한 부동의(반대 등)나 조건부 반대에 대한 논리로서 해당 사무를 수행하기 위해 전문지식 등이 요구되지만 지방자치단체의 전문성이 아직 확보되지 않았다는 취지 등을 제시한 바 있다.

12) 해당 데이터는 본 연구원에서 수행하고 있는 과제를 위하여 행정안전부로부터 제공받은 1999년부터 2012년까지 「지방이양추진위원회 등의 심의안건」(이양완료사무 총 3,557건)을 토대로 분석한 것이며, 현재(2024.10월) 데이터 구축 작업 중에 있어 정확한 비율값은 데이터 구축이 완료된 이후 확정될 예정이다.

[지방이양사무 심의의결서 내용]

- 00사무의 추진을 위한 요건 등이 까다롭고 구체적인 수치로 되어 있지 않으며, 개념적인 현 상태 파악 사항이 많아 단순 집행의 성격보다는 전문적인 지식이 필요하다는 점에서 지방자치단체로의 이양에 우려가 있음
- 전문적인 지식이 필요한 분야에 대하여 자칫 민원 불만 원인 또는 관리주체의 전문성 시비를 유발할 수 있음

또한 지방자치단체에서도 이러한 전문성에 대한 우려의 응답도 함께 제기되었다. 다양한 사무가 지방으로 이양되었으나, 지방자치단체에서 해당 사무를 원활하게 수행할 수 있는 전문성이 여전히 미흡하다는 것이다. 이러한 전문성에는 담당 공무원의 역량뿐만 아니라 해당 사무를 수행할 수 있는 인력, 조직 등이 체계적으로 마련되지 못하였다는 응답도 제시되었다. 또한 이러한 문제는 지방으로 사무가 이양되는 과정적인 측면에서 뿐만 아니라 이양된 이후에도 여전히 정비가 미흡한 부분도 있다는 지적도 있었다.

[인터뷰 내용]

- 많은 사무에 대하여 지방이양이 지속적으로 이루어지고 있는데, 솔직히 처음 지방이양이 될 때 과연 지방자치단체에서도 이를 받을 수 있는 역량이 있는지 확신이 들지는 않았습니다. 물론 지금은 과거에 비하여 공무원 역량도, 지자체의 역량도 많이 향상되었지만 여전히 부족한 것은 사실이거든요.
- 사무가 이양되면 지방자치단체 입장에서는 업무가 증가한 것이고, 이렇게 증가한 업무를 수행할 수 있는 최소한의 인력과 조직이 구비되어야 하는데, 지방이양이 될지 확실치 않은 상황에서 이를 미리 대비할 수는 없죠.
- 그런데 문제는 지방이양을 받기 전에 인력과 조직 등을 구비할 수 없다면, 적어도 이양을 받은 이후에라도 구비되어야 할텐데, 특히 규모가 작거나 사무의 내용 등에 따라서 그렇지 못한 경우도 빈번하게 발생합니다.
- 결국 같은 인력으로 더 많은 업무를 수행할 수밖에 없는 상황이고, 그렇다 보면 업무를 수행할 수 있는 역량에는 한계가 존재하니까 업무의 과다, 행정서비스 품질 등에 영향을 미칠 수밖에 없는 악순환이 발생할 우려도 있습니다.

2) 지방이양정책의 결과적 측면

균등이양방식에 따른 지방이양정책에 대한 결과적 측면에 대한 전문가 및 담당자 심층인터뷰 결과 지방이양에 대하여서는 전반적으로 타당하다고 인식하는 것으로 나타났다. 이는 제3장에서의 설문결과에 비하여 긍정적인 인식이 더 높게 나타나는 것으로 볼 수 있는데, 이는 심층인터뷰 대상자가 지방이양사무를 직접 담당하는 공무원이기 때문에 보다 긍정적인 인식이 강한 것으로 사료된다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양정책은 과정적으로 혹은 사후적으로 아직 보완할 점은 많지만 그럼에도 불구하고 방향성에 대해서는 타당하다고 생각됩니다.
- 지방자치 및 지방분권 발전을 위해서 지방이양은 매우 타당하며 앞으로도 지속적으로 더욱 노력해야 합니다.

또한 지방이양으로 인하여 지방자치단체의 변화 역시 어느 정도 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 지방이양에 대한 관심 증가, 지방자치·지방분권에 대한 사회적 요구 확대 등에 따라 지방자치단체의 역할과 중요성이 강조되고 있으며, 이러한 변화에 발맞추어 지방자치단체 역시 보다 적극적인 모습으로 변화하고 있다고 응답하였다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양이 되면 아무래도 지역에서도 이를 수행하기 위하여 더 많은 노력을 쏟는 것 같아요. 실제로 딱 지방이양에 대응한다기 보다는 전반적인 지방자치와 지방분권을 위하여 별도의 부서도 신설하는 등 적극적으로 노력하고 있거든요. 이러한 노력 중 하나로 지방이양사무도 적극적으로 발굴하려고 하는 등의 노력은 확실히 증가하고 있는 것 같아요.
- 지방이양이 단순히 사무만이 아니라 중앙행정권한을 이양한다는 측면에서 특히 지자체장이나 지방의회에서의 관심이 높은 것 같아요.

그러나 이러한 관심이나 인식의 변화는 행정주체 등에 한정되어 있다는 지적도 제기되었다. 즉, 지방이양에 대한 중앙과 지방차원의 노력은 공공의 영역에서만 이루어지

고 있을 뿐, 주민 등이 이를 체감하지는 못하는 것 같다는 응답이었다. 이는 이양되는 사무의 내용이 대부분 행정적인 측면에서의 사무일 뿐 주민들이 개별적인 사무를 모두 인식하고 이를 체감하기에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문으로 사료된다. 다만, 사회복지 등 주민의 생활에 밀접한 영역에 대한 지방이양으로 사무처리절차 등의 간소화 등으로 인한 주민들의 일정 부분 있을 것이라는 응답도 함께 제시되었다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양으로 주민들이 이를 알 수 있거나 체감하기는 쉽지 않지요. 이양되는 사무가 대부분 공공부문에서 수행하는 '업무'에 대한 사항이 많기 때문에 이를 주민들이 알지는 못하지요.
- 복지분야나 허가 등 주민의 삶에 밀접하게 영향을 미치는 영역이나, 혹은 주민들이 쉽게 접할 수 있는 행정서비스 분야에 대한 지방이양에 대해서는 분명히 주민들도 체감하는 바가 있을 것이라고 생각해요.

3) 지방이양정책의 영향적 측면

첫째, 지방이양사무의 발굴 및 건의에서 가장 높은 비중을 차지하는 분야로서 경제적 규제 완화가 있다. 규제완화로 인하여 보다 지방자치단체가 자율적인 업무 수행이 가능할 수 있기 때문이다.

경제적 규제 완화에 대한 전문가 및 담당자 심층인터뷰 결과 역시 균등이양방식으로 인한 지방이양이 경제적 규제 완화에 긍정적인 영향을 가진다는 응답이 다수 제시되었다. 또한 경제적 규제 완화를 위한 지방이양이 지속적으로 이루어져야 한다는 의견도 제기되었다.

하지만 균등이양방식의 특성상 지역의 특성을 반영한 규제완화라기 보다는 모든 지역에 해당되는 내용이기 때문에 오히려 지역적 차이가 부각될 수 있다는 우려도 함께 제기되었다. 또한 지방자치단체가 요구하는 수준의 규제 완화와 중앙에서 바라보는 규제 완화 수준이 매우 상이하고, 또한 지방으로 인하여 완화되는 규제의 수준 역시 지방자치단체가 기대하는 수준과는 차이가 있다는 점이다. 이러한 차이로 인하여 실제 지방이양이 완료되었다 하더라도 지방자치단체에서 체감하는 이양의 수준이나 효과는 당초보다 훨씬 미미할 수 있다는 지적이 제기되었다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양의 취지가 경제적 혹은 사회적 규제를 완화하여 지방자치단체의 자율적 운영을 도모한다는 점에서 그동안의 지방이양정책은 경제적 규제 완화 측면에서 분명히 성과가 있는 것을 보입니다.
- 지방자치단체 입장에서는 규제 완화가 매우 중요하기 때문에 이에 대한 중앙정부에 대한 건의는 현재까지 지속적으로 이루어지고 있고, 앞으로도 계속될 것입니다.
- 그런데 문제는 규제 완화에 대한 기대와 실제가 매우 차이가 있다는 점입니다. 실제 지방에서 요구하는 규제 완화보다 중앙에서 인식하는 규제완화 수준, 혹은 실제 지방이양으로 완화되는 규제의 수준은 매우 큰 차이를 보이고 있습니다.
- 이러한 차이 때문에 지역 입장에서는 지방이양으로 인한 규제 완화 수준이 너무 미미하다고 느낄 수 있고, 더 나아가 지방이양의 효과에 대해서도 훨씬 약하게 체감할 수도 있습니다.

둘째, 지방이양정책으로 지방공무원의 역량 강화, 지방행정의 효율성과 지방분권의 효과 증진 등에 대해서는 긍정적인 성과가 있다는 의견이 제시되었다. 그동안 입안·승인·집행 등의 권한이 이원화되어 행정절차 수행에 장기간이 소요되었으나 지방이양으로 인하여 행정절차가 단축되어 이로 인한 행정효율성이 증대되었고, 그 과정에서 업무를 수행하기 위한 지방공무원의 역량 역시 과거와 비교하였을 때 크게 증대되었다는 것이다. 또한 이러한 일련의 과정 속에서 지방분권의 효과 역시 증진되었다는 응답이 다수를 차지하였다.

하지만, 지방이양사무의 대부분이 단위사무 위주로 이양되었기 때문에 지방행정의 효율성을 극대화하는 데에는 한계가 존재한다는 문제도 지적되었다. 기능위주 혹은 포괄적인 권한이 이양되어야 하고, 이를 통하여 지방자치단체가 각자의 여건에 맞도록 집행방안을 수립하여야 하는데, 현재의 지방이양정책은 단위사무 위주로 이루어지다 보니 한계가 있다는 지적이다.

[인터뷰 내용]

- 전국적으로 수행하는 사업에 대하여 기존에는 입안 및 승인권한 등이 이원화되어 행정절차 이행에 많은 기간이 소요되었지만, 이러한 행정절차가 확실히 줄어들어 행정 효율성이 증대되었습니다.
- 해당 사무에 대하여 기존에도 지자체에서 행정업무를 수행하고 있기 때문에 이를 일원화하여 업무의 연속성과 수요자 편의를 고려하여 이양이 되어야 할 것입니다.
- 지방이양으로 인하여 지방자치단체의 자율적 사업 수행이 가능해짐에 따라 보다 적극적이고 주도적인 역할을 수행하고 있다는 점에서 지방이양정책은 지방분권의 효과를 증진하는 것으로 볼 수 있습니다.
- 현재의 지방이양은 단위사무 위주로 이루어지기 때문에 효율성을 극대화하는데에는 한계가 있습니다.
- 포괄적인 권한의 이양, 기능 위주의 이양이 이루어지고, 그 안에서 각 지역의 여건에 맞는 집행방안을 수립하여야만 지방행정의 효율성이 극대화될 수 있겠지만, 현재의 이양 방식으로는 한계가 있습니다.

셋째, 지역 적합성 제고 및 지방행정의 대응성 확보에 대해서는 우려의 의견이 다수 제시되었다. 균등이양방식의 특성상 법률의 개정을 통하여 지방이양이 이루어지며, 그 과정에서 각 지역의 여건을 반영할 수는 없기 때문에 지역 적합성 측면에서는 상대적으로 미흡하다는 의견이다. 예컨대, 같은 내용의 사무라 하더라도 지역에 따라 수행하는 방향이나 방식이 다르고, 주민의 수요 역시 매우 다를 수 있지만, 균등이양방식은 이러한 차이점을 포착하기 어렵다는 것이다. 따라서 이러한 측면에서 보았을 때 전반적인 측면에서 지방이양은 여러 가지 긍정적인 성과를 가질 수 있으나, 보다 지역의 차이를 고려하여 적합성을 확대시킬 수 있는 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

[인터뷰 내용]

- 균등이양방식이라는 것이, 지역의 특성을 개별적으로 고려한다기 보다는 관련 법령의 개정을 통하여 모든 지역에 동일하게 적용되는 내용이기 때문에 지역적합성과는 크게 관계가 없는 것으로 보입니다.
- 지역적합성을 고려하기 위해서는 차등이양방식으로 가는 것이 맞겠지만, 차등이 필요한 사무에 대해서는 차등이양방식으로, 일괄적으로 모든 지역에 해당될 수 있는 사무는 균등이양방식으로 가는 것이 맞겠지요.

3. 지방이양정책 평가지수의 도출

1) 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 조사 결과

균등이양방식에 따른 영향적 측면에 대하여 전문가 및 담당자를 대상으로 실시한 설문을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 전체적으로 지방이양정책에 대한 설문 결과 '대응성 확보(평균 3.95)'가 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 '지역 적합성 제고(3.87)', '지방분권 효과 증진(3.77)' 등이 높게 나타났다.

기능별로 살펴보면, 기획조정 분야의 경우, '지방 공무원 역량강화'가 4.10으로 가장 높게 나타났으며, '대응성 확보'도 4.05로 높게 나타나고 있으나, 경제적 규제 완화는 2.60으로 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다. 행·재정 분야의 경우, '지역의 적합성 제고(3.90)', '효율성 증진(3.85)', '지방분권 효과 증진(3.80)' 등이 높게 나타나고 있으며, 산업경제·중소기업의 경우, '지방분권 효과 증진(4.05)'과 '경제적 규제 완화(4.00)'가 높게 나타나고 있다. 농림·해양·수산 분야의 경우, '지역 적합성 제고'와 '대응성 확보'가 4.15로 높게 나타나고 있으며, 문화·체육·관광의 경우, '지방분권 효과 증진'이 4.35로 가장 높게 나타나고 있다. 보건·복지의 경우, '지역 적합성 제고'와 '대응성 확보'가 3.85로 높게 나타나고 있는 반면, '경제적 규제완화'는 1.75점으로 낮게 나타나고 있다. 환경보호·관리 분야의 경우, '지자체의 주도적 대응 기능(3.67)', '지방행정 효율성 증진·이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.37)' 등의 순으로 나타났다. 도시·주택 분야의 경우, '지방분권 효과 증진(3.85)'과 '지자체의 주도적 대응 기능(3.73)'이 높게 나타나고 있으며 지역개발의 경우, '지방분권 효과 증진(4.35)', '경제적 규제완화(4.30)'가 높게 나타나고 있다. 소방·방재·민방위 분야의 경우, '지자체의 주도적 대응 기능(3.55)', '지역 적합성 제고(3.45)'가 높게 나타났다.

표 4-8 기능별 균등이양정책의 영향적 측면 조사결과(광역단위)

(N=20)

구분	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보
기획조정	2.60	4.10	3.20	3.40	3.85	4.05
행·재정	2.95	3.45	3.85	3.80	3.90	4.20
산업경제 중소기업	4.00	2.80	3.20	4.05	3.90	3.80
농림해양 수산	3.30	3.05	2.80	3.95	4.15	4.15
문화체육 관광	3.35	3.15	3.10	4.35	4.15	4.15
보건복지	1.75	3.50	3.55	3.55	3.85	3.85
환경보호 관리	2.80	3.20	3.00	3.20	3.85	3.85
도시주택	3.50	3.30	3.30	3.85	3.45	3.75
지역개발	4.30	3.80	3.55	4.35	4.15	4.15
소방방재 민방위	2.45	3.40	3.15	3.15	3.45	3.55
평균	3.10	3.38	3.27	3.77	3.87	3.95

2) 지방이양정책 평가지수의 도출

각 기능별로 나타난 평가지수를 통해 균등이양방식에 의한 지방이양정책의 전반적인 성과를 평가할 수 있다. 문화·체육·관광기능의 평가지수는 86.74점으로 가장 높게 나타나고 있으며 구 뒤로 행·재정(86.16점), 보건·복지(81.88점), 지역개발(80.53점)의 순으로 나타나고 있어 이러한 기능에 대해서는 균등이양방식에 의한 지방이양정책이 어느 정도 긍정적인 성과를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 특히 앞선 심층인터뷰 결과 주민의 생활에 밀접하게 영향을 미치는 기능의 경우 지방이양정책의 주민 체감도가 높을 수 있다고 언급한 바 있으며, 문화·체육·관광이나 보건·복지기능은 주민들의 체감도가 높은 영역이라는 점에서 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

반면, 소방·방재·민방위 기능은 66.66점으로 가장 낮게 나타났고, 환경보호·관리기능도 69.59점으로 타 기능에 비하여 낮은 점수를 보이고 있다. 즉, 이러한 영역에 대해서는 균등이양방식의 지방이양정책이 기대에 미치지 못하고 있다고 볼 수 있다. 특히 환경보호·관리는 중앙정부의 각종 규제로 인하여 지방자치단체로의 지방이양에 한계가 있다는 점에서 이러한 결과가 도출된 것으로 사료되며, 소방·방재·민방위 기능은

균등이양의 방식보다는 보다 지역의 특성에 맞는 맞춤형 사업이 이루어질 필요가 있다는 점에서 설문결과를 유추할 수 있다.

또한 가중치의 차이에도 불구하고 각 기준별 평가지수의 평균은 큰 격차를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 균등이양방식에 의한 지방이양정책은 전반적으로 지방이양정책의 취지를 어느 정도 균형있게 달성하고 있다고 해석할 수 있다.

표 4-9 균등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수(광역단위)

(N=20)

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
기획 조정	보통이상 응답률(%)	47.6	95.2	81.0	81.0	85.7	95.2	76.99
	평가기준별 지수	6.59	11.61	13.06	15.97	16.15	13.61	
행·재정	보통이상 응답률(%)	81.0	95.2	81.0	95.2	95.2	95.2	86.19
	평가기준별 지수	11.21	11.61	13.06	18.76	17.94	13.61	
산업경제·중소기업	보통이상 응답률(%)	81.0	66.7	71.4	81.0	95.2	95.2	78.38
	평가기준별 지수	11.21	8.14	11.51	15.97	17.94	13.61	
농림·해양·수산	보통이상 응답률(%)	76.2	66.7	42.9	95.2	95.2	95.2	75.92
	평가기준별 지수	10.55	8.14	6.92	18.76	17.94	13.61	
문화·체육·관광	보통이상 응답률(%)	95.7	95.7	71.4	95.2	95.2	95.2	86.74
	평가기준별 지수	13.24	11.68	11.51	18.76	17.94	13.61	
보건·복지	보통이상 응답률(%)	95.2	85.7	71.4	85.7	85.7	95.7	81.88
	평가기준별 지수	13.18	10.46	11.51	16.89	16.15	13.69	
환경보호·관리	보통이상 응답률(%)	42.9	71.4	71.4	76.2	85.7	85.7	69.59
	평가기준별 지수	5.94	8.71	11.51	15.02	16.15	12.26	
도시·주택	보통이상 응답률(%)	81.0	85.7	81.0	81.0	71.4	85.7	76.41
	평가기준별 지수	11.21	10.46	13.06	15.97	13.45	12.26	
지역개발	보통이상 응답률(%)	95.8	85.7	71.4	85.7	85.7	85.7	80.53
	평가기준별 지수	13.26	10.46	11.51	16.89	16.15	12.26	
소방·방재·민방위	보통이상 응답률(%)	42.9	85.7	61.9	76.2	76.2	76.2	66.66
	평가기준별 지수	5.94	10.46	9.98	15.02	14.36	10.90	

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
기준별 평가지수 평균		10.23	10.17	11.36	16.80	16.42	12.94	77.93

주1: 보통이상 응답률은 각 평가기준에 대하여 지방이양의 영향이 보통 이상(3점 이상)이라고 응답한 비율을 의미함

주2: 평가기준별 지수 = 평가기준별 보통이상 응답률 x 가중치

주3: 최종지수 = Σ평가기준별 지수

제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석

1. 실태분석

1) 제주특별자치도

제주특별자치도는 1991년 제정된 「제주특별자치도개발특별법」에 제주국제자유도시의 건설이라는 목적을 가지고 출범에 대해 논의하였다. 이를 바탕으로 2003년 노무현 정부가 추진한 분권화 정책으로 2006년(06.07.01)에 출범하였다. 2006년 2월 22일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정을 통해 특별자치도의 운영과 권한부여의 법적토대가 마련되었다. 제주특별자치도의 특례 부여에 대한 주요 내용은 아래와 같다.

표 4-10 제주특별자치도의 특례사항

구 분	주요내용
지방의회	• 도의원 정수 종례로 자율화(41명 범위 내) • 정책자문위원(21명) 설치 • 도의회 의장에게 소속직원 인사권 부여 • 부지사, 감사위원장에 대한 인사청문회 허용
지방조직	• 기준인건비 적용 제외 • 실·국 등 기구 설치 자율화, 직렬 통합·신설 등 인사권 부여 • 독립 감사위원회 운영(중앙감사 배제, 지사 소속, 직무 독립)
지방재정	• 보통교부세 총액 3%법정률 도입 • 지역발전 특별회계 내 '제주특별자치도 계정' 신설 • 지방세 일정 세목에 대해 세율 100% 범위 내 조례로 가감 • 지방의회 의결로 지방채 발행한도 초과 발행 가능
자치경찰	• 성숙한도로·교통·행정, 주정차 단속 사무 • 음주측정 허용, 통행의 금지·제한권 부여 • 즉결심판청구 권한 부여 • 단기체류 외국인 관광객 운전허용 지방자치, 행복한 지역주민
특행기관	• 특별지방행정이관 사무이양 : 7개소 458개 사무 ※ 국토관리, 노동, 환경, 보훈, 해양수산, 중소기업, 고용

출처: 금창호·박재희(2019)

2) 세종특별자치시

'세종특별자치시설치 등에 관한 특별법'에 규정한 특별자치시로서 2012년 7월 1일에 출범하였다. 2010년 12월 27일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제정을 통해 특별자치도의 운영과 권한부여의 법적토대가 마련되었다. 세종특별자치시 설립의 목적은 국가균형발전을 달성이다. 세종특별자치시의 추진은 국가균형발전을 달성하기 위한 정책이되, 기본적으로는 수도권의 과밀현상을 해소하기 위한 목적도 존재하였다(최지민 외 2022). 세종특별자치시의 특례부여에 대한 주요내용은 아래와 같다.

표 4-11 세종특별자치시의 특례사항

구 분	주요내용
행정사무 위탁	• 세종특별자치시나 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리 가능
특별지원	• 중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별 지원 가능
지방재정	• 시장은 광역시세 및 구세 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과·징수 • 행정안전부장관은 2023년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세의 기준 재정수요액을 보정 • 교육부장관은 2023년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금기준재정 수요액을 보정 • 시장은 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 비전출 가능
행정조직	• 성숙한도로·교통·행정, 주정차 단속 사무 • 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정 수요를 감안 시조례로 결정 가능
감사위원회 설치	• 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하는 시장 소속 하의 독립된 감사위원회 설치

출처: 금창호·박재희(2019)

3) 강원특별자치도

강원특별자치도의 설립추진을 추진하게 된 배경은 상대적으로 낙후된 지역경제를 극복하기 위한 전략의 일환이고, 평화라는 가치를 포함한 것에서 보듯이 다각적인 추진배경을 제시하고 있다. 19대 대선에서 문재인 후보의 선거공약으로 제시된 후 실현 가능성에 대한 기대감이 높아진 것이 일차적인 추진배경으로 제시되고 있다(금창호·박재희, 2019). 강원특별자치도의 특례부여에 대한 주요내용은 아래와 같다.

표 4-12 강원특별자치도의 특례사항

구 분	주요내용
행정사무 위탁	• (사무위탁) 도지사·교육감 소관사무 및 법령상 위임사무 일부를 다른 자치단체(장)에게 위탁 처리 가능
지방재정	• (균특회계 별도계정) 국가보조사업 등 소요 비용에 대해 별도 계정 설치 지원 가능
자치감사	• 도지사 소속 감사위원회 설치
지방행정	• (주민투표 청구요건) 청구권자 총수의 1/30 이상 1/5이하 범위에서 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 청구(청구요건 완화) ※「주민투표법」상 청구요건 : 청구권자 총수의 1/20이상 1/5 이하 범위에서 조례로 정하는 수 이상의 서명 • (인사교류) 공무원 정수의 5/100 범위에서 타 자치단체·국가기관·공공단체 등과 교류 • (파견) 강원자치도와 타 기관 간 파견사유·기간·절차 등의 조례 위임 • (지역인재 선발채용) 조례에 따라 지역대학졸업(예정)자 공무원 임용 *대상자 선발 → 수습(3년 이내) → 7급이하 임용(시보임용 면제)
시·군 특례	• 강원자치도 내 시·군에 대한 사무특례 부여 요청(對 행안부) 및 지원 • 사무특례 부여 시·군 수행 사업에 대한 행정적·재정적 지원

출처: 강원특별자치도(https://gs.gwd.go.kr/gws/gwsspp/specialBill)

4) 전북특별자치도

전라북도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 규제혁신을 통한 글로벌 생명경제도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가 발전에 이바지하는데 목적이 있다(전북특별지차도).

2022년 12월 28일 국회 본회의에서 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」

이 통과됨으로써, 2024년 1월 18일 종전의 '전라북도'는 '전북특별자치도'로 출범하였다. 전북특별자치도의 비전은 '글로벌 생명경제도시 전북특별자치도'입니다.

2023년 12월 8일 통과된 전북특별법 전부개정안은 5개 핵심산업과 이를 뒷받침할 3개 기반의 특례로 구성되어 있다. 전북특별자치도의 특례 발굴 경과는 다음과 같다. 먼저 2023년 1월 31일 총 비전을 실현할 전략 방향(3+1, 자본, 사람, 인프라, 자치)별 세부 특례 144건을 발굴하였다.

둘째, 전북특별자치도는 지원위원회 제출과 별도로 「전북특별법」 공포와 동시에 2023년 1월부터 3월까지 전북도와 전북연구원이 협력하여 비전을 설정하고, 14개 시군, 도의회, 전북도교육청, 유관기관 등이 참여하여 655개 특례를 발굴하였다. 655건의(전북형 498건) 발굴 특례를 전문가 및 담당 부서 협의를 통하여 불요불급 특례를 정비하고 유사 특례를 병합하여 298조로 법제화하였다.

셋째, 2차 정리를 통하여 법제화된 298건의 특례에 대하여 부처별 협의, 분야별 전문가 자문, 법 전문가의 법 개정에서 기준 협의, 선도 특례별 세미나 등을 거쳐 의원발의 전부개정안으로 232개 조문으로 구성된 법률안을 확정하였다. 232개조 구성된 「전북특별법」 전부 개정안을 2023년 8월 30일에 한병도·정운천 의원이 각각 대표발의로 발의하여 통과되었다.

표 4-13 전북특별자치도의 핵심산업 및 특례

구 분	주요내용
5대 핵심 산업	• 농생명산업: 전북이 대표적으로 선도하고 있는 '농업'을 특화 발전 • 문화관광산업: 전북의 문화적 강점을 바탕으로 문화관광산업 육성 • 고령친화산업: 초고령사회 대한민국의 고령친화 新산업 선점 • 미래첨단산업: 미래 에너지 기반 육성(신·재생에너지, 수소, 이차전지) • 민생특화산업: 지역경제 활력을 더하는 생활밀접형 지역특화산업
3대 기반특례	• 인프라: 5대 핵심산업을 육성할 14개 전북형 지구·특구·단지 지정 • 인 력: 외국인 특별고용 등 우수인력 유입 및 양성으로 안정적 인력기반 확보 • 제 도: 인·허가 특례 등 핵심산업 지원을 위한 제도적 기반 마련

출처: 전북특별자치도(https://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk?menuCd=DOM_000000101009001000)

2. 심층분석

1) 지방이양정책의 과정적 측면

첫째, 재원 조치의 충분성과 관련하여 제주특별자치도의 경우를 살펴보면, 제주특별법 제125조 제2항에 따라 중앙행정기관의 권한이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 국가균형발전특별법의 국가균형발전 특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 하고 있다.

2006년 제주특별법에 제정된 이후로 6단계까지 제도 개선 추진현황 및 제주특별법 제도개선 및 권한이양에 따른 소요비용을 산출하면 다음과 같다(재정성과연구원, 2023).

표 4-14 제주특별법의 1~6단계 중앙권한이양 추진 현황

구분	1단계 ('06.2.21. 제정)	2단계 ('07.8.3. 개정)	3단계 ('09.3.25. 개정)	4단계 ('11.5.23. 개정)	5단계 (15.7.24. 개정)	6단계 ('19.12.10. 개정)
이양 건수	1,062건	278건	365건	2,134건	698건	123건
주요 내용	- 특별자치도 출범 - 자치분권 확대 - 자치모범도시 등	- 핵심산업 중심 규제완화 - 국제자유도시 여건 확대 등	- 관광 3법 일괄 이양 - 영어교육 도시 지정 등	- 교육·의료·투자 진흥 등 특례 확대 - 법률 일괄이양 등	- 추가 권한 이양 - 입법체계개선을 통한 전부 개정 등	- 권한 추가 이양 - 미비점 보완 등
소요 비용	연 103억 원		연 23억 원	연 94억 원	연 18억 원	
지원위	연 83억 원		연 23억 원	연 87억 원	-	-
비용 보전	300억 원(MICE 사업 등)			240억 원(제주해양치유센터)		

출처: 제주특별자치도 내부자료(2024)

5~6단계 제도개선에 따른 소요비용 산출을 구체적으로 살펴보면, 총 821건 중 단순 법조문 변경 등 미수행 사무를 제외하고 327건의 소요비용을 산출한 결과 연 18억 원이 소요되는 것으로 분석되고 있으나, 위의 권한이용에 따른 소요비용 및 비용보전 현황에서 볼 수 있듯이, 별도의 특별회계 계정을 가지고 있는 제주특별자치도 역시 이

양에 따른 소요비용이 온전하게 보전되지 못하고 있는 것을 볼 수 있다.

한편, 제주와 세종은 지역균형특별회계가 실제로 운영되고 있으나, 강원과 전북의 경우 특별법에서만 명시되어 있기 때문에 이 마저도 형식적이라는 우려도 있다.

표 4-15 제주특별법의 5~6단계 제도개선에 따른 소요비용 산출

(단위: 건, 백만 원)

사무유형	수행건수	인건비	경상비	사업비	소요재원
법적특례	13	377	44	17	438
특행기관 특례	154	238	28		266
신설특례	100	453	272	63	788
권한이양	20	246	-		246
사무이양	40	57	4		61
합 계	**327**	**1,371**	**348**	**80**	**1.799**

출처: 제주특별자치도 내부자료(2024)

둘째, 광역단위의 차등이양방식의 경우 특별자치시·도 특별법으로 이양사무를 명시하고 있으며, 이를 위하여 해당 지방자치단체(제주, 세종, 강원, 전북)에서는 특별법 제·개정을 위하여 적극적으로 지방이양 사무를 발굴하고 이를 반영하기 위하여 노력하는 것으로 나타났다. 다양한 특례(분권특례·산업특례)를 위하여 지방자치단체뿐만 아니라 정치권과 학계 등에서도 활발하게 논의가 이루어지고 있으며, 실제로 최초의 특별법 제정 이후 지속적인 특례발굴 노력을 통하여 특별법 개정 등 제도 개선이 이루어지고 있다. 예컨대, 제주도의 경우 제7차에 거친 제도 개선 노력이 있었고, 강원과 전북 역시 특별법 전부개정을 통하여 지속적으로 특례를 확대하기 위한 노력을 기울이고 있다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식의 경우 특별법으로 특례사무가 명시되어 있기 때문에 각 지방자치단체에서는 매우 적극적으로 특례를 발굴하고 이를 특별법에 반영하려고 노력하고 있습니다.
- 이러한 노력은 특별법의 제정 이후 개정이 여러번 이루어지고 있고, 강원과 전북 등은 전부 개정하는 등을 보면 확인할 수 있습니다.

셋째, 지방이양 시기의 적절성이나 이양 포괄성에 대해서는 부정적인 의견에 다수 제기되었다. 제주도의 제도개선 소요기간을 보면, 최소 9개월에서 최대 3년 2개월이 소요된 것으로 나타났으며, 제도개선에 필요한 소요기간 역시 지속적으로 길어지고 있는 것을 볼 수 있다. 이때 제도개선 소요기간은 과제를 확정하고 국회의 의결을 거쳐 최종 공포될 때까지 소요되는 기간을 의미한다[13]. 제주특별자치도에서 과제를 확정한 이후 공포(본회의 통과)까지의 소요기간이 오래 걸린다는 것은 그만큼 지역에서 필요한 과제 수행에 필요한 권한이 적기에 이양되지 못하였다는 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 적기에 이양되지 못하는 경우 해당 사무의 지역 적합성이나 대응성 등을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있을 것으로 보인다.

표 4-16 제주특별자치도 제도개선 소요기간

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계
시기	'06.2.21. 제정	'07.8.3. 개정	'09.3.25. 개정	'11.5.23. 개정	15.7.24. 개정	'19.12.10. 개정	'23.6.21. 본회의 통과
소요기간	-	9개월	1년 2개월	1년 10개월	2년 4개월	3년 2개월	-

출처: 강창민(2023). p. 59

제주특별자치도 뿐만 아니라 세종특별자치시와 강원·전북특별자치도 역시 특례의 변동이 있을 때마다 특별법을 개정하는 방식으로 확대하고 있는데, 이는 특례 사무가 특별법에 개별위임의 방식으로 명시되어 있는 것이 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 단위 사무 위주로 위임이 이루어짐에 따라 특례사무를 확대하기 위해서는 해당 사무를 특별법이 개별적으로 명시해야 하고 이를 위한 법 개정 절차가 필요한 것이다. 이러한 과정에서 앞서 살펴본 바와 같이 소요기간이 오래 걸릴 수 밖에 없으며 이에 따른 문제가 발생한다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 기능위주의 포괄적 방식으로 이양이 이루어진다면 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이라는 방안이 제기되기도 하였다.

13) 제도개선 소요과정은 과제확정→의회동의→지원위 제출→정부안 확정→국회제출→국회의결→공포 등으로 이루어진다.

[인터뷰 내용]

- 현행 특별법에 의한 특례 사무를 보면 모두 개별적으로 명시되어 있어요. 그러다 보니 사무의 변동이나 혹은 추가 발굴을 하더라도 특별법의 개정이 선행되어야 하는 것이지요. 당연히 법 개정을 위해서는 중앙부처뿐만 아니라 국회와의 소통과 협의가 필요하고 이에 따라 소요기간은 계속 늘어날 수밖에 없는 악순환이 계속됩니다.
- 개별 단위사무 위주의 위임은 여러 문제가 있습니다. 특히 사무가 변화에 따라 거쳐야 하는 절차가 매우 복잡합니다. 기능위주의 위임이나 포괄적 방식의 위임으로 지방이양이 된다면 현행과 같은 절차로 인해 발생하는 문제점을 해결할 수 있을 것입니다.

2) 지방이양정책의 결과적 측면

차등이양방식에 따른 지방이양정책에 대한 결과적 측면에 대한 전문가 및 담당자 심층인터뷰 결과 지방이양에 대하여서는 전반적으로 타당하다고 인식하는 것으로 나타났고, 지방이양으로 인하여 지방자치단체의 변화 역시 어느 정도 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식으로 인한 지방이양은 특히나 지방자치단체의 적극적 역할을 전제로 이루어진다는 점에서 지방자치단체 등의 관심은 상당히 큰 것으로 보입니다.
- 포괄적 이양에 비하여 차등이양은 지역이 스스로, 지역의 특성에 적합한 내용을 담고 있기 때문에 매우 타당하다고 생각합니다.

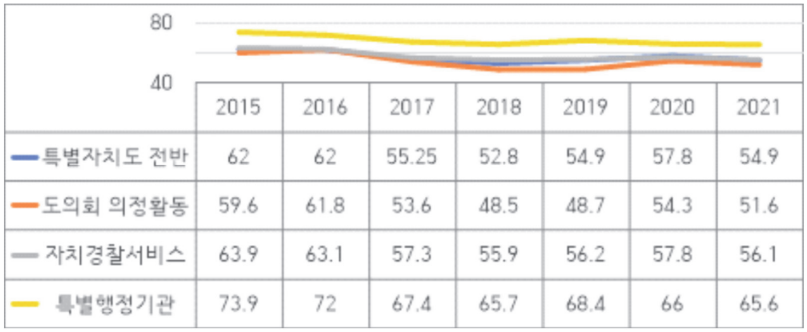
균등이양방식과 비교하였을 때 주민 등의 인식 변화도 상대적으로는 높게 나타난다고 전문가 및 담당자 심층인터뷰 결과 도출되었다. 특별자치시·도가 설치되고 특별법을 제·개정 하는 단계에서 주민들과 지속적으로 소통하고, 정보를 제공하는 과정에서 주민들의 인식도 크게 변화한다는 점에 주요 내용으로 제시되었다. 이에 따라 균등이양방식에 비하여 차등이양방식의 경우 주민들의 인식하는 변화가 보다 크게 나타날 것이라고 응답하였다. 다만, 국무조정실에서 수행한 제주특별자치도에 대한 성과평가 결과 만족도가 지속적으로 하락하고 있다는 점에서 주민 체감도와 만족도는 정비례하지

않을 수 있으며, 지속적으로 체감도 및 만족도를 향상시킬 수 있는 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

[인터뷰 내용]

- 특별자치시·도가 설치되거나 중요한 변경사항에 대해서 지자체에서 적극적으로 주민설명회 등을 개최함으로써 균등이양방식에 비하여 상대적으로 주민들의 체감도는 높은 것 같아요.
- 주민들에게 구체적인 행정서비스에 대한 변화는 잘 체감하기 어렵다 하더라도 특별자치시·도가 되었다는 것만으로도 일정 부분 인식의 변화는 있지 않을까 싶습니다.

그림 4-2 국무조정실 제주특별자치도 성과평가 결과



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
특별자치도 전반	62	62	55.25	52.8	54.9	57.8	54.9
도의회 의정활동	59.6	61.8	53.6	48.5	48.7	54.3	51.6
자치경찰서비스	63.9	63.1	57.3	55.9	56.2	57.8	56.1
특별행정기관	73.9	72	67.4	65.7	68.4	66	65.6

3) 지방이양정책의 영향적 측면

첫째, 차등이양방식에 따른 지방이양정책의 결과로서 경제적 규제 완화에 대한 긍정적인 평가가 다수 나타났다. 특별자치시·도 특별법상 특례는 조직자율권, 재정특례 등과 같은 등의 분권특례와 지역발전을 위한 각종 산업을 운영하는데 적용될 수 있는 산업특례로 크게 구분할 수 있다.

특별자치시·도 특별법상 특례를 살펴보면, 제주와 강원의 경우 산업특례가 명시되어 있어 지방이양으로 인하여 규제 완화의 측면에서 긍정적으로 볼 수 있다. 하지만 세종과 전북의 경우에는 별도의 산업특례가 명시되어 있지 않기 때문에 특별법에 의한

차등이양 자체만으로 규제 완화를 기대하기는 어렵다는 의견이 제기되었다.

[인터뷰 내용]

- 제주와 강원의 경우에는 여러 산업특례가 특별법에 명시되어 있기 때문에 분명히 규제 완화의 효과를 볼 수 있을 것으로 보이고, 기대됩니다. 하지만 세종과 전북의 경우 별도의 산업특례가 주어지지 않았기 때문에 차등이양방식에 의한 이양정책만으로는 규제가 완화되었다고 보기는 어려울 것 같습니다.

둘째, 지방행정의 효율성 및 지방분권의 효과 증진에 대하여서도 대체적으로 긍정적인 평가가 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이 특별자치시·도 특별법에는 분권특례와 산업특례가 명시되어 있는데, 정도의 차이는 있지만 모든 지역에서 분권특례가 명시되어 있으며, 이러한 행·재정적 특례로 보다 지역에 적합한 행정을 할 수 있다고 볼 수 있다.

다만, 제주의 경우에는 다른 지역에 비하여 상대적으로 폭넓게 분권특례가 인정되어 보다 자율적인 운영이 가능하지만, 세종은 그에 비하여 한정된 범위에서만, 강원과 전북의 경우에는 형식적인 수준에서의 분권특례만 부여되고 있어 실질적인 측면에서의 지방분권 효과에 대하여서는 보다 면밀하게 접근할 필요가 있다는 응답도 제시되었다.

[인터뷰 내용]

- 특별자치시·도 특별법이 가지는 중요한 의미 중 하나로서 분권특례를 부여받았다는 점입니다. 분권특례는 행·재정상의 특례를 말하기 때문에 타 지역에 비하여 상대적으로 보다 자율성이 높다고 볼 수 있을 것입니다
- 지역에 따라 분권특례의 정도가 상당히 크게 차이가 납니다. 제주도의 경우 지역의 여건에 맞게 실제로 자율적인 운영이 가능한 정도의 분권특례가 주어져 있지만, 세종시부터는 한시적 조항으로 실질적인 분권특례가 있다고 보기 어렵고, 강원과 전북은 그마저도 없는 실정이지요.

표 4-17 특별자치시·도 특별법상 특례

구 분	분권특례	산업특례
제주	• 자치조직 – 행정기구설치 자율성, 기준인건비 적용배제, 직군직렬구분 특례, 직위분류 특례, 인사교류 등 • 자치재정 – 보통교부세 정률, 교육재정교부금, 도세 및 지방세, 세율조정 및 감면, 지특회계 설치 등 • 자치입법 – 예외인정 • 자치교육 – 교육위원회 설치 및 구성, 교육재정 • 자치경찰 – 일원화, 이원화 • 주민자치 – 주민투표, 조례 제개정 및 폐지청구, 주민소환, 주민참여예산제	• 국제자유도시의 개발 및 기반 조성 – 개발계획, 개발센터, 외국인의 자유왕래, 교육환경 조성, 세계 평화의 섬 지정 • 산업발전 – 관광 및 문화 진흥, 농업·식품산업·임업 등 진흥, 지식경제산업의 진흥, 의료·보건복지 및 보훈의 증진, 환경보전, 고용 및 노동서비스 증진, 토지 이용 및 교통·항만 등 개선, 소비자 보호 및 소방·안전 강화
세종	• 자치조직 – 행정수요 고려, 인사교류 등 • 자치재정 – 보통교부세(가산수요, 한시), 지특회계 설치, 교육재정교부금 • 주민자치 – 조례 제개정 및 폐지청구, 주민참여예산제	–
강원	• 자치조직 – 지역인재 선발채용, 인사교류 등 • 자치재정 – 지특회계 설치 • 주민자치 – 주민투표, 주민참여예산제	• 미래산업글로벌도시 개발 및 조성 – 첨단과학기술육성, 산림이용지구 지정, 교육환경 조성 등 • 산업발전 – 농업·식품산업·임업 등 진흥, 탄소중립 등 지속가능발전(환경), 군사보호 등
전북	• 자치조직 – 지역인재 선발채용, 인사교류 등 • 자치재정 – 지특회계 설치 • 주민자치 – 주민투표, 주민참여예산제	–

출처: 주희진 외(2023), p. 42 수정

셋째, 지역의 적합성과 대응성 확보 차원에서도 차등이양방식에 의한 지방이양은 대체적으로 긍정적인 평가가 나타났다. 이는 특례 사무의 발굴단계부터 각 지역이 주도적으로 참여하였고, 이에 따라 지역의 여건과 특성에 맞는 특례가 반영되었다는 점에서 기인할 수 있다. 예컨대 제주도의 경우 특별지방행정기관이 이관됨에 따라 도로표지판 표기기준 사무가 이관되어 제주 특성에 맞는 도로관리, 수질 및 수생태계 환경기준의 독자적 기준 마련·적용, 타 지역에 비해 규모가 작은 제주지역의 소기업 여건을 반영한 기업지원시책을 수립하는 등의 긍정적인 성과가 제시된 바도 있다(고경훈 외, 2023: 117). 또한 자치조직권이 부여됨에 따라 자율적 행정기구를 설치(세계유산본부, 해녀문화유산과 등)하는 등 지역에 맞는 정책을 추진하고 있는 것으로 나타났다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양으로 가장 큰 효과는 지역의 특성을 반영하여 지역 적합성 높은 업무를 수행할 수 있다는 점일 것 같습니다.
- 제주도의 경우 특별법에 따른 특례로 지역 적합성 높은 정책을 많이 추진하고 있습니다.

3. 지방이양정책 평가지수의 도출

1) 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 조사 결과

차등이양방식에 따른 영향적 측면에 대하여 전문가 및 담당자를 대상으로 실시한 설문을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 전체적으로 지방이양정책은 '대응성 확보(평균 3.70)'가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났고, 그 뒤로 '지역 적합성 제고(3.54)', '지방분권 효과 증진(3.46)', '지방공무원 역량 강화(3.22)' 등의 순으로 나타났다.

다음으로 기능별로 살펴보면, 기획조정 분야의 경우 '지방 공무원 역량강화'와 '대응성 확보'가 각각 평균 3.55로 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 지역 적합성 제고가 3.30으로 높게 나타났다. 행·재정의 경우, '효율성 증진(3.75)'와 '대응성 확보(3.70)'가 가장 높게 나타나고 있으며, 그 뒤로 '지역 적합성 제고(3.60)', '지방공무원 역량 강화(3.40)' 등의 순으로 나타나고 있다. 산업경제·중소기업의 경우, '경

제적 규제완화'가 3.80으로 다른 영역과 달리 가장 높게 영향을 미치는 항목으로 도출되었으며, 그 뒤로 '지방분권 효과 증진(3.70)', '지역 적합성 제고'와 '대응성 확보'(3.35)의 순으로 나타났다. 농림·해양·수산 분야의 경우, '지방분권 효과 증진'과 '대응성 확보'가 각각 3.70으로 가장 높게 나타나고 있으며, '대응성 확보(3.95)', '지방분권 효과 증진' 및 '지역 적합성 제고'(3.85)가 높게 나타나고 있다. 보건·복지의 경우, '대응성 확보'(3.75)가 타 항목에 비하여 월등하게 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 환경보호·관리 분야의 경우 '대응성 확보'(3.65), '지역 적합성 제고'(3.55)가 높게 나타나고 있으며, 도시·주택 분야의 경우 '대응성 확보'(3.85)와 '지방분권 효과 증진'(3.55)이 높게 나타나고 있다. 지역개발의 경우, '지방분권 효과 증진'(4.15), '대응성 확보'(4.05)가 타 항목에 비하여 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 소방·방재·민방위 분야의 경우 '지역 적합성 제고' 및 '대응성 확보'(3.45), '공무원 역량 강화(3.40)', 가 높게 나타났다.

표 4-18 기능별 차등이양정책의 영향적 측면 조사결과(광역단위)

(N=20)

구분	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보
기획조정	2.05	3.55	2.65	2.95	3.30	3.55
행·재정	2.55	3.40	3.75	3.35	3.60	3.70
산업경제·중소기업	3.80	2.90	3.05	3.70	3.35	3.35
농림·해양·수산	3.10	2.95	3.00	3.70	3.60	3.70
문화·체육·관광	3.15	3.05	3.10	3.85	3.85	3.95
보건·복지	2.15	3.30	3.25	3.10	3.35	3.75
환경보호·관리	2.50	2.80	3.15	3.20	3.55	3.65
도시·주택	3.20	3.25	3.25	3.55	3.45	3.85
지역개발	3.65	3.60	3.10	4.15	3.85	4.05
소방·방재·민방위	2.25	3.40	3.25	3.05	3.45	3.45
평균	**2.84**	**3.22**	**3.16**	**3.46**	**3.54**	**3.70**

2) 지방이양정책 평가지수의 도출

각 기능별로 나타난 평가지수를 통해 차등이양방식에 의한 지방이양정책의 전반적인 성과를 평가할 수 있다. 전반적으로 기능별로 평가결과가 매우 다르게 나타났다. 경제적 규제 완화, 지방공무원 역량 강화, 효율성 증진에 대한 평가지수가 상대적으로 낮은 점수를 기록한 것은 차등이양방식의 지방이양정책이 해당 효과와 관련된 충분한 성과를 내지 못하였음을 보여준다. 반면, 지역 적합성 제고, 지방분권 효과 증진 및 대응성 확보의 측면에서는 상대적으로 긍정적인 평가를 받았다. 본 세 가지 평가기준의 가중치가 높은 것을 감안한다 하더라도, 보통이상의 응답률이 타 영역에 비하여 높게 나타나고 있어 특히 균등이양방식과 달리 차등이양방식은 해당 지방자치단체의 특성 등을 고려하여 지방자치단체가 주도적으로 지역 경쟁력을 제고하기 위한 노력이 반영된다는 점에서 지방이양정책의 효과가 어느 정도 나타났다고 볼 수 있다. 예를 들어, 문화·체육·관광분야(78.65점), 지역개발(77.60점), 행·재정(75.10점) 등의 분야에서는 차등이양방식을 통한 효과가 잘 나타나고 있다고 볼 수 있다. 반면, 환경보호·관리(60.75점), 소방·방재·민방위(65.50점), 기획조정 및 보건복지(65.74점)의 영역에서는 차등이양방식이 상대적으로 적은 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이러한 영역은 대체로 중앙정부의 종합적이고 일관성 있는 정책의 추진이나 이미 지방자치단체에서 지방사무로서 수행하고 있는 사무가 다수인 분야로 볼 수 있는바, 이양사무의 기능에 따라 이양방식의 차이에 따른 효과도 달라질 수 있음을 확인할 수 있다.

표 4-19 차등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수: 광역단위

(N=20)

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
기획 조정	보통이상 응답률(%)	38.1	85.7	52.4	66.7	85.7	85.7	65.74
	평가기준별 지수	5.27	10.46	8.45	13.15	16.15	12.26	
행·재정	보통이상 응답률(%)	52.4	66.7	81.0	85.7	85.7	95.2	75.10
	평가기준별 지수	7.25	8.14	13.06	16.89	16.15	13.61	

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
산업경제·중소기업	보통이상 응답률(%)	81.0	66.7	76.2	71.4	85.7	85.7	74.11
	평가기준별 지수	11.21	8.14	12.28	14.07	16.15	12.26	
농림·해양·수산	보통이상 응답률(%)	57.1	57.1	52.4	95.2	95.2	95.2	73.63
	평가기준별 지수	7.90	6.97	8.45	18.76	17.94	13.61	
문화·체육·관광	보통이상 응답률(%)	66.7	76.2	71.4	85.7	95.7	95.7	78.65
	평가기준별 지수	9.23	9.30	11.51	16.89	18.03	13.69	
보건·복지	보통이상 응답률(%)	23.8	76.2	71.4	76.2	76.2	85.7	65.74
	평가기준별 지수	3.29	9.30	11.51	15.02	14.36	12.26	
환경보호·관리	보통이상 응답률(%)	33.3	52.4	61.9	66.7	76.2	85.7	60.75
	평가기준별 지수	4.61	6.39	9.98	13.15	14.36	12.26	
도시·주택	보통이상 응답률(%)	71.4	85.7	71.4	61.9	71.4	85.7	69.76
	평가기준별 지수	9.88	10.46	11.51	12.20	13.45	12.26	
지역개발	보통이상 응답률(%)	85.7	85.7	61.9	85.7	85.7	85.7	77.60
	평가기준별 지수	11.86	10.46	9.98	16.89	16.15	12.26	
소방·방재·민방위	보통이상 응답률(%)	33.3	85.7	71.4	76.2	76.2	66.7	65.50
	평가기준별 지수	4.61	10.46	11.51	15.02	14.36	9.54	
기준별 평가지수 평균		7.51	9.01	10.82	15.20	15.71	12.40	70.66

주1: 보통이상 응답률은 각 평가기준에 대하여 지방이양의 영향이 보통 이상(3점 이상)이라고 응답한 비율을 의미함

주2: 평가기준별 지수 = 평가기준별 보통이상 응답률 x 가중치

주3: 최종지수 = Σ평가기준별 지수

제4절 소결: 광역단위 지방이양정책의 문제점 진단

전문가와 담당자를 대상으로 실시한 조사 결과를 토대로 광역단위 지방이양정책의 문제점을 제시하면 다음과 같다.

1. 과정적 측면

첫째, 과정적 측면에서는 이양방식(포괄, 차등)과 상관없이 다양한 문제가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 가장 많이 지적된 사항으로서 지방이양에 따른 재원조치가 충분하지 않다는 것이다. 지방이양정책으로 인하여 중앙정부에서 수행하고 있던 각종 사무가 지방자치단체로 이양됨에 따라 지방자치단체의 입장에서는 필연적으로 업무가 증가될 수 밖에 없다. 물론 이양사무 중 기관위임사무가 많은 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 인력과 조직 등의 확대는 불가피하다. 이에 대하여 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 지방이양 당시 지방이양 비용평가가 이루어졌으며 균특회계(현 지특회계) 자율계정 등으로 보전이 된 사례를 보더라도 재원보전이 얼마나 중요한지 확인할 수 있다.

많은 전문가와 담당자 역시 비용보전 등 재원조치가 충분하지 않다는 것을 지적하였다. 비용보전이 되지 않은 그동안의 지방이양정책의 문제점을 지적하는 한편, 비용보전이 이루어졌던 제1차 「지방일괄이양법」에 의한 지방이양 역시 여전히 충분하지 못하다는 지적이 다수를 이루고 있다. 또한 차등이양방식에서 역시 이러한 문제는 동일하게 지적되었다. 특별자치시·도 특별법에 의한 차등이양 역시 이에 따른 비용이 충분하게 보전되기 못하고 있다는 담당자의 의견이 다수 제기되었다.

하지만 지방이양으로 인하여 지방사무가 된 이후 언제까지 또는 어느 정도 재원을 보전하는 것이 충분하고 합당한지에 대한 이견도 함께 제기되었다. 특정 사무가 지방이양된 직후에는 지방자치단체가 수행할 수 있는 여건을 만들 수 있도록 일정 부분 재원을 보전하는 것은 필요하겠지만, 중앙정부에 대한 재원보전을 무조건적으로 요구하는 것 역시 바람직하지 않다는 것이다. 또한 지방이양사무에 대한 비용보전은 어디까지나 보완적인 수단으로서 적용되어야 하며, 지방으로 이양되는 사무를 받아서 원활하게 운영할 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 하는 보다 중요할 것이다.

둘째, 지방이양된 사무에 대한 지적도 제기되었다. 특히 균등이양방식의 경우 지금

까지 지방으로 이양된 사무의 특성을 살펴보면 기관위임사무의 비중이 높게 나타나고 있다. 따라서 과거에도 지방자치단체가 수행하던 업무가 이양됨으로써 지방이양으로 지방자치단체의 수행 권한이 높아졌다기보다는 업무의 양만 증가하였다는 지적이 제기되기도 하였다.

반면 차등이양방식의 경우에는 산업특례 등에서 해당 분야의 기능을 수행하기 위한 전반적인 권한이 이양되었다는 점에서 균등이양방식에 비하여서는 보다 넓은 범위의 권한이 이양되었다고 판단할 수 있다.

셋째, 전문성에 대한 인식으로서, 특히 균등이양방식의 경우 사무의 이양을 심의하는 과정에서 중앙정부 차원의 우려가 다수 제기되었다. 즉, 특정 사무의 수행에 전문성이 요구되거나 해당 사무를 수행하기에 지방자치단체의 전문적 역량 미흡 등을 이유로 지방이양에 부동의 의견이 다수 제출되었다. 또한 모든 지역에 이양되는 균등이양방식의 경우 각기 다른 지방자치단체의 여건과 특성, 역량 등이 고려될 수 없기 때문에 지역간의 격차가 발생할 수 있다는 우려도 제기되었다.

넷째, 지방이양에 대한 지방자치단체의 적극적인 노력에 대하여 차등이양방식에 대해서 보다 긍정적인 평가가 나타났다. 즉, 차등이양방식의 경우 해당 지방자치단체에서 관련된 특례 등을 부여받기 위하여 보다 적극적으로 발굴하고 준비하는 등의 노력을 기울인다는 의견도 제시되었다.

마지막으로 이양시기의 적절성과 이양 포괄성과 관련하여 특히 차등이양방식에서 많은 의견이 제기되었다. 제주특별자치도의 제도개선 소요기간을 보면 상당히 오랜 시간이 걸리는 것으로 나타났으며, 이에 따라 적기에 대응하는데 한계가 있다는 지적이다. 이는 특별법에 특례 사항이 개별적으로 명시되어 있는 현행 체계에 기인하는 것으로 특별법의 개정이 이루어져야 하는 현 시점에서는 필연적으로 오랜 기간이 소요될 수밖에 없다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 단위시무 위주의 개별적 위임보다는 기능 위주의 포괄적 위임이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

2. 결과적 측면

지방이양정책의 결과적 측면의 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방이양

의 타당성에 대해서는 균등이양방식과 차등이양방식 모두 타당하다고 전문가 및 담당자는 응답하였다.

둘째, 지방이양정책으로 인한 지방자치단체장, 지방의회 등의 인식 변화 역시 모든 이양방식에서 변화가 있다는 의견이 주를 이루었다. 특히 지방이양으로 인하여 지방자치단체의 권한과 역할이 확대됨에 따라 지방자치단체의 이에 대한 관심이 더욱 증대되고 있다는 것이다.

셋째, 위의 두 결과와 달리 주민의 인식 변화에 대해서는 다른 의견이 도출되었다. 균등이양방식에서는 지방이양정책으로 주민이 체감하는 데에는 한계가 있다는 지적이 나왔다. 그 이유로는 대부분 이양되는 사무가 행정업무에 치중되어 있기 때문에 주민들이 직접 체감하기는 어렵기 때문이라는 점이다. 다만, 사회복지나 인·허가 등 주민들의 생활에 밀접한 행정서비스의 이양의 경우에는 일부 주민들이 체감할 수 있으며, 이로 인해 지방이양정책에 대하여 인식의 변화가 있을 수 있다는 의견이 제기되었다.

반면, 차등이양방식에 의한 지방이양정책은 균등이양방식에 비하여 상대적으로 주민이 체감하는 정도가 높고, 이로 인한 인식의 변화 역시 있을 수 있다는 의견에 제기되었다. 특별자치시·도의 출범이나 제도 개선을 위한 법 개정 등의 과정에서 지방자치단체는 적극적으로 주민들에게 홍보하고 설명한다. 또한 이양되는 사무의 내용 역시 지역의 특성을 반영하거나 지역 발전을 위한 사무가 다수 있기 때문에 상대적으로 주민들이 더 높게 체감할 수 있다는 것이다. 다만, 지역주민의 체감도와 인식의 변화가 반드시 만족도 향상으로 이어지는 것은 아니기 때문에 체감도 향상과 더불어 만족도도 제고하여 지방이양정책에 대한 주민의 인식 변화가 긍정적인 방향으로 이루어질 수 있는 방안 마련이 필요할 것이다.

3. 영향적 측면

지방이양정책의 영향적 측면의 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경제적 규제 완화의 경우 모든 이양방식에서 대체로 긍정적인 영향을 미친다고 전문가와 담당자는 응답하였다. 지방이양정책은 중앙정부가 가지고 있는 권한으로 인한 과도한 규제를 지방으로 이양시킴으로써 규제를 완화한다는 목적을 가지고 있기 때문에 이러한 측면

에서 일정 부분 긍정적인 영향이 있을 수 있다는 것이다.

하지만 균등이양방식의 경우 지역의 여건을 고려하지 않기 때문에 오히려 지역적인 차이를 부각시킬 우려가 있다는 점이 지적되었다. 또한 차등이양방식의 경우도 산업특례가 부여된 제주와 강원의 경우 일정 부분 긍정적인 영향이 있는 것으로 보이거나 기대된다는 응답에 비하여, 세종과 전북의 경우에는 산업특례의 부재하기 때문에 이러한 영향을 기대하는 데에는 한계가 있다고 지적한 바 있다.

둘째, 지방공무원의 역량 강화, 지방행정의 효율성 증진 및 지방분권의 효과에 대해서는 대체로 지방이양정책이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 과도한 규제나 불필요한 행정절차가 지방이양으로 일정 부분 해소될 수 있다는 점에서 지방행정의 효율성 증대 효과가 있으며, 이러한 과정에서 지방 공무원의 역량 역시 강화될 수 있다는 것이다.

그러나 앞서도 지적한 바와 같이 우리나라 지방이양정책은 단위사무 위주로 이루어지고 있기 때문에 실질적으로 지역 여건에 맞는 사업을 기획하여 집행·운영하는 데에는 태생적인 한계가 있다는 지적이 제기되었다. 또한 차등이양방식의 경우 분권특례가 특별법에 명시되어 있기는 하지만 제주도를 제외한 세종과 강원, 전북의 경우 한시적이거나 형식적으로 명시되어 있을 뿐이어서 실효성 있는 자치분권이 이루어질 수 있을지에 대한 우려도 제기되었다.

셋째, 지역 적합성 제고 및 지방행정 대응성 확보에 대하여 균등이양방식의 경우 대부분 우려하는 응답이 나타났다. 수도권과 비수도권, 비수도권 내에서 지역의 여건에 따라 차이가 크게 나타나고 있지만, 균등이양방식은 이러한 상황을 고려하지 않기 때문에 지역에 적합한 사무가 이양되기보다는 사무이양의 당위성, 종합성 등에 보다 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 따라서 지방이양에 따라 지방행정의 대응성이 높아지는 데에도 한계가 존재한다는 지적이 제기되었다.

반면 차등이양방식의 경우는 지방이양정책이 어느 정도 긍정적인 영향을 미친다는 응답이 다수 제출되었다. 특별자치시·도의 출범이나 특별법을 제·개정 하는 단계에서 해당 지방자치단체는 주도적으로 지역에 맞는 산업을 발굴하고 이를 발전시키기 위한 특례를 도출하는 과정에서 지역 적합성 높은 사무의 이양이 이루어질 수 있다는 것이다.



5

단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 기초단위

제1절 분석의 틀
제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석
제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석
제4절 소결: 기초단위 지방이양정책의 문제점 진단

제5장 단계별·기능별 지방이양정책의 심층분석: 기초단위

제1절 분석의 틀

1. 조사 개요

기초자치단체에 대한 지방이양 및 특례를 평가하고, 지역맞춤형 사무이양 및 특례정책을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 분석의 틀을 설정하였다.

첫째, 기초자치단체 대상 이양사무 및 특례사무를 추출한다. 이때 이양방식에 따라 균등이양방식과 차등이양방식으로 구분하여 균등이양방식은 역대 정부에서부터 진행되어 이양이 완료된 개별사무 및 「지방일괄이양법」에 따른 이양사무 중 기초자치단체를 대상으로 하는 사무를 추출한다. 또한 차등이양방식은 인구 50만 이상 대도시 및 인구 100만 이상 대도시(특례시), 인구감소지역 지원 특례를 포함하여 대상사무를 추출한다.

둘째, 추출한 기초자치단체 대상 이양사무 및 특례사무의 현황 및 특성을 분석한다. 지방이양 및 특례 사무에 대해 심층적인 사례분석을 통해 구체적인 특성과 한계 등을 분석한다. 이를 위하여 정부기능분류모델(BRM)을 기반으로 전대욱 외(2023)가 제시한 지방자치단체의 10가지 대기능[14]을 활용하여 각각의 기능별로 이양사무의 분포를 살펴본다. 다만, 명확한 구분이 어려운 경우에는 정부기능분류모델(BRM) 상 기능 분류를 활용하였다. 또한 이양사무의 특성을 세분화하여 각 기능별로 이양된 사무가 어떠한 특성을 가지는지 등 기능별 사무들의 전반적인 특성을 파악한다.

셋째, 기초자치단체에 대한 이양사무에 대한 심층분석을 실시한다. 이는 공무원 및 전문가를 대상으로 질적분석의 방식으로 진행되며, 지방이양정책의 과정적 측면, 결과

14) 전대욱 외(2023)는 지방자치단체의 주 업무를 참조하여, 업무참조모형(LBRM)의 13개 대기능 및 행정안전부 조직진단 8대 기능을 10대 대기능으로 재분류하였다. 구체적으로 업무참조모형에서 조직진단 8대 기능을 참조하여, 일반행정지원의 기획조정 및 행·재정 기능, 산업경제 중 농림·해양수산을 분리시켰고, 과학기술분야는 산업경제·중소기업으로, 보건 및 복지분야는 보건·복지로, 지역개발 및 교통·통신 등은 지역개발분야로 통합시켰다.

적 측면 및 영향적 측면으로 구분하여 살펴본다. 앞서 제3장에서는 전체 지방이양정책에 대한 인식을 정량적으로 파악하였다면, 제5장에서는 기초자치단체를 대상으로 지방이양이 된 사무를 기능별로 구분하여 심층적으로 분석함으로써, 기능별 지방이양 사무의 특성에 따라 어떠한 문제점이 제기되는지를 추가로 논의하고자 한다. 심층분석을 위한 조사대상 및 내용은 다음의 [표 5-1]과 같으며, 심층분석을 위한 세부질문은 [부록]에 제시하였다.

넷째, 기초자치단체 대상 맞춤형 이양정책 및 특례정책의 문제점과 개선방안을 도출한다. 이를 통해 사무이양 및 특례정책의 문제를 해결하고, 지역특성에 적합한 맞춤형 정책을 위한 방향성을 제시한다.

분석결과를 바탕으로 기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양 및 특례의 현황과 한계를 명확히 파악하고, 지역맞춤형 사무이양 및 특례정책의 발전방향을 제시한다. 이를 통해 지방자치단체의 자율성과 책임성을 강화하고, 지역특성에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 조사 대상 및 내용

기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양정책 및 특례의 과정적·결과적·영향적 측면에 대한 진단 및 평가를 위해 시·군·구 공무원 및 전문가를 대상으로 심층분석을 실시하였다. 균등이양방식과 차등이양방식을 각각 진단 및 평가하고 문제점을 도출하였으며, 이를 바탕으로 지방이양의 바람직한 개선방향을 제시하였다. 시·군·구의 경우, 통일외교 등 국가의 고유 기능을 제외한 대부분의 기능에서 지방이양이 이루어졌고, 지방이양에 대해 224개 시·군·구의 통합된 의견을 도출하는 것은 현실적으로 어려운 상황이다. 따라서 모든 기능에 대해 심층분석을 진행하여 다양한 지역별 특성과 요구를 고려한 종합적인 접근을 최대한 반영하고자 하였다. 특히, 차등이양방식에 대한 진단 및 평가를 위해 차등이양의 대상이 되는 대도시 및 인구감소지역에 속하는 지방공무원 및 전문가를 대상으로 분석을 진행하여 균등이양방식에 대한 분석결과와 비교할 수 있는 차별화된 접근을 시도하였다. 이처럼 균등이양방식과 차등이양방식을 종합적으로 진단 및 평가함으로써 기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양정책 및 특례에 대한 문

제점과 개선방향을 심층적으로 접근하고자 하였다.

조사대상의 구성은 다음과 같다. 전체 30명의 전문가와 공무원을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였고, 구체적인 구성을 살펴보면, 남성 20명(66.6%), 여성 10명(33.3%)이며, 대학 6명(20.0%), 연구기관 13명(43.3%), 공무원 11명(36.6%)으로 구성되었다. 공무원의 경우 5급 2명(18.2%), 6급 4명(36.3%), 7급 5명(45.5%)으로 구성되었다.

표 5-1 조사 대상 및 내용: 기초단위

	구 분		표본구성	
			명	%
조사 대상	전 체		30	100
	성별	남	20	66.6
		여	10	33.3
	소속기관	대학	6	20.0
		연구기관	13	43.3
		공무원	11	36.6
		기타	-	-
	직급 (공무원에 한함)	4급 이상	-	-
		5급	2	18.2
		6급	4	36.3
		7급	5	45.5
		8~9급	-	-

	구 분	주요 항목
조사 내용	과정 측면	• 이양준비의 충분성 • 담당부서의 적극성 • 지방이양 시기의 적절성 • 지방이양에 대한 희망 정도 • 재원 조치의 충분성 • 조직·인력역량의 충분성 • 유관 사업/사무의 이양 포괄성
	결과 측면	• 지방이양의 타당성 • 담당조직과 인력의 적극성

	구 분	주요 항목
		• 사업의 투자재원 배분의 분위기 변화 여부 • 해당 부서의 사업능력배양 노력의 변화 여부 • 관심 변화 여부(지자체장, 지방의회, 주민 및 시민단체)
	영향 측면	• 경제적 규제 완화 • 공무원 역량(전문성) 강화 • 지방행정 효율성 증진 • 지방분권의 효과 증진 • 지역 적합성 제고 • 지방행정의 대응성 확보

제2절 균등이양방식에 따른 지방이양정책 분석[15)]

1. 실태분석

1) 개별이양방식에 따른 이양

균등이양방식을 통해 2023년 2월까지 지방이양된 이양사무 중 기초지방자치단체 대상 이양사무는 총 1,281개로 나타났다. 소관부처에 따른 이양사무는 보건복지부(181개, 14.1%)가 가장 많은 것으로 나타났고, 국토교통부(158개, 12.3%), 환경부(150개, 11.7%), 농림축산식품부(134개, 10.5%), 해양수산부(133개, 10.4%) 등의 순으로 나타났다.

표 5-2 개별이양사무 현황: 부처별(기초단위)

구분	이양사무 수	구분	이양사무 수	구분	이양사무 수
경찰청	5(0.4%)	문화재청	30(2.3%)	외교부	3(0.2%)
고용노동부	19(1.5%)	문화체육관광부	88(6.9%)	중소벤처기업부	1(0.1%)
공정거래위원회	14(1.1%)	방송통신위원회	11(0.9%)	통일부	4(0.3%)
교육부	6(0.5%)	보건복지부	181(14.1%)	특허청	4(0.3%)
국가정보원	1(0.1%)	산림청	61(4.8%)	해양수산부	133(10.4%)
국토교통부	158(12.3%)	산업통상자원부	82(6.4%)	행정안전부	96(7.5%)
기획재정부	12(0.9%)	식품의약품안전처	24(1.9%)	환경부	150(11.7%)
농림축산식품부	134(10.5%)	여성가족부	64(5.0%)		

출처: 홍준현 외(2023) 재수정

개별이양방식에 의한 기초자치단체 지방이양을 정부기능분류모델(BRM)을 활용하여 기능별로 분석해보면 다음과 같다. 농림해양수산 기능과 관련된 사무가 229개(17.9%)로 가장 많았으며, 환경보호·관리(214개, 16.7%), 보건(181개, 14.1%), 지역개발(146개, 11.4%), 산업경제·중소기업(138개, 10.8%) 등의 순으로 나타났다.

15) 이하의 내용은 행정안전부가 제공한 데이터를 토대로 홍준현 외(2023)의 「지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구」에서 수정구축한 2,489개의 이양완료사무 목록을 토대로 작성하였다.

표 5-3 개별이양사무 현황: 기능별(기초단위)

구분		이양사무 수	구분		이양사무 수
공공질서 및 안전		19(1.5%)	산업경제·중소기업		138(10.8%)
농림해양수산		229(17.9%)	일반공공행정		27(2.1%)
문화체육관광	교육	6(0.5%)	지역개발	수송 및 교통	96(7.5%)
	문화체육관광	104(8.1%)		지역개발	146(11.4%)
보건·복지	보건	181(14.1%)	환경보호·관리		214(16.7%)
	사회복지	121(9.4%)			

출처: 홍준현 외(2023) 재수정

개별이양사무에 대해 사무의 특성을 정책·기획, 조사, 집행, 평가, 기타로 구분하여 분석해보면 다음과 같다. 사무특성이 집행인 경우가 1,114개(87.0%)로 가장 많았으며, 기타(96개, 7.5%), 정책·기획(48개, 3.7%), 조사(18개, 1.4%), 평가(5개, 0.4%)의 순으로 나타났다. 집행 사무에 대한 지방이양이 대다수를 차지하여 단순 집행 업무에만 집중하게 되는 문제가 있어 기초자치단체가 정책을 개발하거나 지역특성에 맞는 창의적인 정책과 행정을 펼치는데 한계가 존재한다. 또한 자체적으로 정책을 기획하거나 정책·사업의 효과를 평가하는 기회가 부족하기 때문에, 장기적으로 기초자치단체의 역량 강화와 효율적인 행정 운영을 저해할 수 있다. 종합해보면, 개별이양방식에 따른 지방이양은 집행사무에 치중함에 따라 기초자치단체의 지역에 적합하고 실효성 있는 정책기획·개발을 뒷받침할 수 있는 제도적 지원이 부족한 것으로 평가할 수 있다.

표 5-4 개별이양사무 현황: 사무수행체계별(기초단위)

구분	이양사무 수	구분	이양사무 수
정책·기획	48(3.7%)	평가	5(0.4%)
조사	18(1.4%)	기타	96(7.5%)
집행	1,114(87.0%)		

주: 기관 간 보고·전달, 지도·감독, 협의·조정

2) 「지방일괄이양법」에 따른 이양

(1) 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 이양

코로나19 등 새로운 행정환경 변화에 대한 적극적 대응, 주요 정책에 대한 지방자치단체 참여권 제도화, 인구 50만 이상 대도시 및 인구 100만 이상 대도시(특례시)에 대해 특례를 두는 등 현장중심의 정책결정 및 행정서비스 제공을 촉진하기 위하여 중앙행정권한 및 사무 등의 지방일괄이양을 위한 법률을 제정하게 되었다. 2020년 2월 18일 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」 제정 이후 2020년 6월 9일까지 5번의 개정이 이루어졌으며, 2021년 1월 1일 시행되어 개별법 개정을 통해 해당 법률은 폐지되었다.

1차 「지방일괄이양법」에서 기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양 및 특례는 14개 부처 34개 법률 152개 사무인 것으로 나타났다. 소관부처에 따라 법무부는 1개 법률 1개 사무, 행정안전부는 2개 법률 13개 사무, 문화체육관광부는 3개 법률 13개 사무, 농림축산식품부는 2개 법률 7개 사무, 산업통상자원부는 2개 법률 3개 사무, 보건복지부는 5개 법률 6개 사무, 환경부는 5개 법률 25개 사무, 고용노동부는 1개 법률 1개 사무, 국토교통부는 7개 법률 36개 사무, 해양수산부는 2개 법률 18개 사무, 중소벤처기업부는 1개 법률 1개 사무, 식품의약품안전처는 1개 법률 19개 사무, 질병관리청은 1개 법률 8개 사무, 공정거래위원회는 1개 법률 1개 사무에 대한 지방이양 및 특례가 부여되었다.

소관부처에 따른 이양사무는 국토교통부(36개, 23.7%)가 가장 많은 것으로 나타났고, 환경부(25개, 16.4%), 식품의약품안전처(19개, 12.5%), 해양수산부(18개, 11.8%), 행정안전부·문화체육관광부(13개, 8.6%) 등의 순으로 나타났다.

표 5-5 1차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(기초단위)

구분	이양사무 수	구분	이양사무 수
법무부	1(0.7%)	고용노동부	1(0.7%)
행정안전부	13(8.6%)	국토교통부	36(23.7%)
문화체육관광부	13(8.6%)	해양수산부	18(11.8%)
농림축산식품부	7(4.6%)	중소벤처기업부	1(0.7%)
산업통상자원부	3(2.0%)	식품의약품안전처	19(12.5%)
보건복지부	6(3.9%)	질병관리청	8(5.3%)
환경부	25(16.4%)	공정거래위원회	1(0.7%)

(2) 제2차 「지방일괄이양법」에 따른 이양

정부는 2020년 2월 18일 이후 두 번째로 「지방일괄이양법」 제정을 추진하여 일괄이양방식의 사무이양을 제도화하여 효과적인 지방이양을 도모하고자 하였다. 2차 「지방일괄이양법」은 주민에게 가장 가까운 곳에서 행정이 이루어짐으로써 지방자치단체가 다양한 개별적인 여건을 정책에 반영할 수 있도록 하고, 주민의 수요에 보다 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 방향으로 추진되었다.

2차 「지방일괄이양법」에서 기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양 및 특례는 12개 부처 26개 법률 138개 사무인 것으로 나타났다. 소관부처에 따라 행정안전부는 1개 법률 15개 사무, 문화체육관광부는 2개 법률 6개 사무, 산업통상자원부는 1개 법률 1개 사무, 보건복지부는 3개 법률 4개 사무, 환경부는 5개 법률 27개 사무, 고용노동부는 1개 법률 1개 사무, 국토교통부는 6개 법률 35개 사무, 해양수산부는 2개 법률 18개 사무, 중소벤처기업부는 1개 법률 1개 사무, 식품의약품안전처는 1개 법률 19개 사무, 질병관리청은 1개 법률 9개 사무, 공정거래위원회는 1개 법률 2개 사무에 대한 지방이양 및 특례가 부여되었다.

소관부처에 따른 이양사무는 국토교통부(35개, 25.4%)가 가장 많은 것으로 나타났고, 환경부(24개, 19.6%), 식품의약품안전처(19개, 13.8%), 해양수산부(18개, 13.0%), 행정안전부(15개, 10.9%) 등의 순으로 나타났다.

표 5-6 2차 「지방일괄이양법」 현황: 부처별(기초단위)

구분	이양사무 수	구분	이양사무 수
행정안전부	15(10.9%)	국토교통부	35(25.4%)
문화체육관광부	6(4.3%)	해양수산부	18(13.0%)
산업통상자원부	1(0.7%)	중소벤처기업부	1(0.7%)
보건복지부	4(2.9%)	식품의약품안전처	19(13.8%)
환경부	27(19.6%)	질병관리청	9(6.5%)
고용노동부	1(0.7%)	공정거래위원회	2(1.4%)

2. 심층분석

1) 지방이양정책의 과정적 측면

균등이양방식에 따른 과정적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다. 첫째, 국가사무의 지방이양은 시·군·구의 수요(요구)로 이양이 결정되는 프로세스는 아니었다. 대다수 지방분권을 소관하는 대통령 소속 위원회(지방시대위원회, 자치분권위원회 등)의 심의과정을 통해 사무이양이 이루어졌다. 심의과정에 있어 시·군·구의 요구가 온전히 반영된 것은 아니었으며, 해당 부처의 승인이 가장 결정적으로 작용하였다. 또한 시·군·구의 지방이양 건의사항은 개별 지자체별로 제출한 건에 대하여 위원회 차원에서 심의과정을 통해 이양을 결정한 것이었다. 즉, 지방이양 사무가 이양을 받게 되는 모든 시·군·구의 요구로 이루어진 것은 아니라고 평가할 수 있다. 예를 들어, 「폐기물관리법」에 따른 폐기물 전용용기 제조업 등록 등의 사무와 관련하여 특정 시·군·구는 지방이양을 요구하였으나, 다수의 시·군·구는 반대하였음에도 불구하고, 제1차 「지방일괄이양법」을 통해 지방이양이 이루어진 바 있다. 이를 고려해보면, 시·군·구로의 지방이양 결정과정은 일부 시·군·구의 요구가 반영되었을 수는 있지만, 최종적으로는 중앙정부의 정책적 판단과 해당 부처의 승인이 더 큰 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다. 따라서 지방이양은 각 시·군·구의 요구에 따른 결과라기보다는 중앙정부의 정책적 필요와 전략에 따라 이루어진 측면에서 설명될 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 사실 국가사무의 지방이양이 개별 (기초)지자체에 요구에 의해 이루어졌다고 보기는 어렵습니다. 중앙정부나 자치분권위원회에서 결정되는 걸로 알고 있습니다.
- 실제로 지방이양과정에서 우리 224개 지자체의 통일되고 일치된 의견을 반영한다는 것은 불가능에 가까워요. 그래서 시·군·구 단위의 지방이양이 어떤 과정에서 어떻게 이루어지는지 들어본 적이 없는거 같아요.
- 저희가 느끼는 부분은 개별 중앙부처의 판단이나 동의가 지방이양을 결정하고 있다고 생각하고 있어요. 기초자치단체의 경우에는 더 그런거 같아요.

둘째, 지방이양은 시·군·구의 요청이 아닌, '보충성의 원칙'을 기반으로 그 여부를 판단하였다. 시·군·구가 더 효율적으로 해당 사무를 처리할 수 있거나 주민과 밀접한 사무인 경우 등 시·군·구의 수용 여부와 관계없이 이양하는 것이라 할 수 있다. 이러한 점에서 시·군·구가 해당 사무를 이양받을 수 있는 역량과 전문성을 보유하였는지, 이를 위한 노력을 하고 있는지 등은 전형적으로 중앙부처가 이양불가를 판정할 때 활용되는 논리라는 지적도 존재한다. 이처럼 시·군·구로의 지방이양은 시·군·구의 수요와 의견을 반영한 것이 아니라, 중앙정부의 정책적 판단에 따라 이루어졌다는 사실을 보여주는 것이다. 결국 지방이양의 결정과정은 시·군·구의 요청이나 준비 상태보다는 중앙정부의 정책적 필요성과 판단에 의해 주도되었으며, 이는 중앙집권적 관점에서 지방분권이 이루어지는 한계를 드러내는 부분으로 평가할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 어떤 사무에 대해 지방이양이나 특례에 대한 의견을 조회하면, 우리 시·군·구는 전문성이나 역량이 부족하고, 전국적인 통일을 위해서도 지방이양이 어렵다는 느낌을 많이 받아요.
- 여전히 중앙부처가 필요한 경우에만 시·군·구에 사무를 이양하는 경향이 있다고 봅니다. 지방이양 결과가 결국에는 기존에 시·군·구가 하고 있던 위임사무가 대부분이었던걸 보면 그런 생각이 듭니다.
- 지방이양 결정과정에서 우리가 이양받을 준비가 잘 되어 있는지, 역량을 갖추었는지보다는 중앙정부가 전략적으로 판단했던거 같아요. 그래서 지방이양이 꼭 지방분권을 의미하는 건 아니라고 생각이 들어요.

셋째, 현재까지 지방으로 이양된 사무, 특히 시·군·구로의 이양사무는 대다수가 전문성과 관련이 없다. 지방이양은 시·군·구의 요구가 아닌 그 해당사무가 시·군·구가 수행하는 것이 더 적합하다고 판단될 경우, 자치분권위원회(現 지방시대위원회) 등과 같은 대통령 소속 위원회의 결정으로 이양이 확정되었다. 예를 들어, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제57조 제3항에 따른 "성범죄자로 취업제한 명령을 선고받은 자에 대한 각종 시설에 대한 취업사실의 점검·확인" 사무는 제1차 「지방일괄이양법」 제정 이전까지 기관위임사무로서 시·도 및 시·군·구에서 수행 중이었다. 당시 자치분권위원회에서 해당 기관위임사무의 지방이양을 결정하였고, 이 과정에서 모든 시·도 및 시·군·구가 지방이양을 찬성한 것은 아니었다. 특히, 시·군·구로 이양된 사무의 대다수는 시·군·구의 의지, 지역주민 수요·요구 등과는 무관한 경우가 많았고, 현실적으로 전국의 모든 시·군·구가 동의할 수 있는 사례를 찾기는 어렵다. 또한 대다수의 이양사무는 시·군·구의 전문성과는 무관한 단순 행정업무이며, 소수의 전문성이 필요한 사무는 이미 기관위임사무로 시·군·구가 수행하고 있다.

[인터뷰 내용]

- 지금까지 지방(시·군·구로)으로 이양된 사무 중에서 전문성과 관련된 사무는 찾아보기 어렵다고 생각이 듭니다. 단순 접수 사무같은 것들이 시·군·구로 이양되었다고 생각됩니다.
- 지방으로 이양된 사무들은 그 전에 이미 기관위임사무로 시·군·구에서 수행하고 있는 경우가 많죠. 시·군·구에서 처리하고 있었는데 이런 것들을 전문성을 고려해서 지방이양을 했다는 건 이해하기 어려워요.
- 전문성과 관련이 있는 사무가 이양이 되었다면 특행기관(특별지방행정기관) 사무나 업무를 시·군·구에 이관하거나 이양했어야 합니다.

2) 지방이양정책의 결과적 측면(단·중기적 측면)

균등이양방식에 따른 결과적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다. 첫째, 지방이양의 타당성은 중앙정부가 주도적으로 정책을 결정함으로써 지방이양 정책방향의 일관성을 확보할 수 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 이는 중앙정부의 전략적인 목표에 따라 지방이양정책이 단계적으로 이루어질 수 있다는 점을 의미한다. 그러나 이 과정에서 시·군·구의 개별적인 요구가 충분히 반영되지 못하였

고, 자율성의 부족으로 인해 각 시·군·구의 상황을 고려한 지방이양이 이루어지지 못하였다는 평가가 있다. 따라서 균등이양방식에 따른 지방이양 효과는 모든 시·군·구에 동일하게 적용되기보다는 일부 시·군·구에 혜택이 집중되는 상황이 발생할 수 있다는 점에서 한계가 존재한다. 또한 지방이양은 시·군·구가 중앙정부나 시·도의 승인이나 결정 없이 직접적이고 신속한 의사결정을 내릴 수 있게 함으로써 보다 신속한 대응을 가능하게 만든다. 이는 행정절차를 단축하고 지역주민의 요구에 빠르게 응답할 수 있는 기반을 마련해준다. 또한 시·군·구가 해당 지역에 특화된 정책을 수립하고 시행할 수 있는 권한을 갖게 되므로, 지방자치의 자율성을 확대하여 지역맞춤형 정책을 펼칠 수 있다. 이로 인해 지방행정의 효율성이 전반적으로 높아질 가능성이 크기 때문에, 지방이양은 타당하다 볼 수 있다. 더불어 중앙정부 또는 시·도가 담당하던 업무가 시·군·구로 이양됨에 따라 지역문제를 보다 가까이서 해결할 수 있어 업무수행 및 문제해결능력이 높아지게 될 가능성이 있다. 이러한 점에서 지방이양은 타당하다 할 수 있다. 그러나 지방이양된 업무를 효과적으로 수행하기 위한 자원과 인력의 부족은 여전히 시·군·구에게 도전과제로 남아 있다. 따라서 시·군·구가 새로운 권한을 충분히 활용하기 위해서는 지속적인 중앙정부 및 시·도의 지원이 필요하다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양은 시·군·구가 정책을 독립적으로 설계하고 집행할 수 있는 권한을 확대하는 중요한 과정입니다. 이를 통해 지방자치가 강화되고, 시·군·구의 자율성과 책임성이 증대되기 때문에 그동안의 지방이양정책은 어느 정도 타당하다 할 수 있습니다.
- 지방이양은 지방행정의 대응성을 크게 강화하는 요소로 작용한다는 점에서 바람직했다고 생각해요.
- 시·군·구의 자율성을 강화한다는 측면에서 앞으로 더 지방이양이 많이 이루어져야 해요.

둘째, 시·군·구의 담당 조직과 인력은 중앙정부의 정책결정에 따라 움직이게 될 가능성이 크다. 중앙정부가 지방이양정책을 주도하고 있기 때문에 시·군·구 조직의 자율성은 상대적으로 경직되어 있으며, 이를 바탕으로 적극적인 포괄적인 지방이양정책의 추진보다는 중앙정부의 지침이나 정책결정을 기다리게 되는 경우가 많다. 이는 시·군·구 조직과 인력이 균등이양방식에 따른 지방이양 측면에 있어 독립적이고 자율적인 역

할을 수행하기 어려운 구조를 만들어내고 있다고 평가할 수 있다. 또한 지방이양 이후 시·군·구의 행정조직과 인력은 더욱 적극적으로 변화되어야 한다는 요구를 받아왔다. 지방공무원들은 새로운 권한과 책임을 부여받으면서 자발적으로 역량 강화를 추구하게 되었으며, 특히 법적·행정적 전문성을 요구받는 상황이 늘어났다. 이와 동시에 이전에는 중앙정부나 시·도의 지침을 따랐던 공무원들이, 이제는 독자적으로 의사결정과 집행을 할 수 있는 자율성이 확대되면서 더욱 적극적으로 지역 내 문제해결에 나서게 되었다. 이러한 변화는 지방자치의 실질적 강화를 촉진하는 중요한 요인 중 하나로 작용된다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양은 이전보다 더 많은 권한과 책임을 부여하기 때문에, 공무원들이 더 적극적으로 업무를 수행할 동기를 부여할 수 있어요.
- 지역 내 문제를 스스로 해결해야 한다는 책임감은 공무원들의 업무 효율성과 적극성을 높이는 요소로 작용할 수 있습니다.
- 지방이양 후 시·군·구의 조직과 인력은 자율성을 바탕으로 더욱 능동적으로 변화되어야 한다는 점이 강조되고 있습니다.

셋째, 균등이양방식에 따른 효과가 일부 시·군·구에만 집중될 가능성이 높기 때문에, 투자재원의 배분 역시 특정 시·군·구에 유리하게 이루어질 수 있다. 이는 중앙정부의 정책적 판단과 승인이 주요 결정 요인으로 작용하기 때문이다. 예를 들어, 지방이양을 통해 경제적 규제가 완화된 지역은 경제적 활동이 활성화되고, 이에 따른 투자재원 배분의 변화가 나타날 수 있다. 반면, 경제적 규제 완화의 혜택을 받지 못한 지역은 상대적으로 사업의 투자재원 배분 변화가 이루어지지 않을 가능성이 있다. 한편, 시·군·구로의 지방이양 이후 시·군·구는 지역별로 다양한 우선순위를 가지고 재원을 배분하게 된다. 이 과정에서 지방공무원들은 재원 배분에 대한 더 큰 책임감을 가지고 의사결정에 참여하고자 한다. 그러나 재정적인 자립도가 낮은 시·군·구에서는 여전히 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 현실이 있다. 이로 인해 시·군·구의 자율적인 투자재원 배분에 한계가 존재한다.

[인터뷰 내용]

- 해당 지역에 도움이 되는 지방이양사무는 시·군·구의 정책우선순위에 맞춰 효과적으로 활용할 수 있죠.
- 그런데 재정 자립도 등 재정적·인력적인 제한이 있는 시·군·구는 투자재원의 배분에서 자율성을 저해당할 수밖에 없습니다.
- 재원 배분은 지역 특성에 보다 적합하게 이루어져야 한다는 점이 강조되고 있는데, 한정된 자원을 최적화해야 하기 때문에 많이 도전적이에요.

넷째, 균등이양방식을 통해 특정 시·군·구가 지방이양의 효과를 인식하게 되었다면, 해당 시·군·구는 이를 효과적으로 활용하기 위한 사업능력배양에 더욱 집중할 것이다. 그러나 지방이양 효과가 제한적이거나 특정 지역에 집중된다면, 일부 시·군·구는 그 효과를 체감하지 못하고, 오히려 사업능력배양에 따른 동기가 떨어질 수 있다. 따라서 균등이양방식의 효과가 지역 간 균등하게 이루어지지 않는다면, 사업능력배양에도 불균형이 발생할 수 있다. 또한 지방이양은 재정적 자율성도 함께 요구되는 만큼, 시·군·구는 자원을 보다 효율적으로 배분하려는 노력을 기울이고 있다. 지역 상황에 맞는 맞춤형 정책을 추진하기 위해서는 재정 자원의 투입이 필수적이기 때문에, 투자재원의 효율적 배분을 통해 사업을 진행할 필요성을 인식하게 되었다. 과거에는 중앙정부 및 시·도의 통제에 따라 재원이 배분되었다면, 이양된 권한을 통해 시·군·구는 자체적인 재정 운용방안을 마련하고, 지역 특성에 맞는 자원배분방식을 요구받고 있다.

[인터뷰 내용]

- 시·군·구 공무원들은 지방이양에 따라 새로운 업무가 이양되는 경우에는 업무를 효과적으로 수행하기 위해 해당 분야의 전문성을 강화하고, 새로운 법규와 정책을 숙지하여야 합니다. 이 과정에서 업무 담당자들은 자연스럽게 사업능력이 향상될 수 있습니다.
- 시·군·구는 다양한 사무를 이양받으면서 이전보다 사업능력을 배양할 필요성이 커졌어요.
- 그러나 예산 및 인력 부족으로 인해 일부 시·군·구에서는 사업능력 배양이 원활하지 않을 수도 있고, 이로 인해 지방이양에 따른 지역 간 격차가 오히려 발생할 수 있다는 우려가 있어요.

다섯째, 지방이양이 확대되면서 지방자치단체의 장과 지방의회의 관심 또한 변화되고 있다. 중앙정부나 시·도에 의존하던 과거와는 달리, 시·군·구 단위에서의 정책 수립과 집행이 더욱 강조되면서 지방자치단체의 장과 지방의회는 지역사회의 요구와 기대에 맞는 정책을 개발하고자 하는 의지가 강해지고 있다. 이러한 변화는 지방행정의 투명성과 책임성을 높이는데 기여하고 있다. 또한 이양된 권한을 효과적으로 활용할 수 있는 지방공무원의 역량 강화를 요구하는 경우도 있다. 일부 지방자치단체의 장과 지방의회 등은 이양된 권한을 지역발전을 도모할 수 있는 기회로 인식하는 경우가 있으며, 이를 바탕으로 시·군·구에 더 많은 역할을 요구하는 경우도 존재한다. 그러나 일부 시·군·구에서는 지방이양에 대한 이해나 관심 부족으로 인해 관심에 큰 변화가 없는 경우도 있다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양으로 인해 지방자치단체의 장과 지방의회, 주민 등이 관심을 가지게 되면 지방행정의 효율성에 대한 요구가 증대될 수밖에 없어요.
- 지역주민들에게 더 가까이에서 행정서비스를 제공하는 시·군·구의 역할에 대한 요구가 커지고 있습니다.
- 그런데 지방이양에 따른 지역의 관심 변화는 지방자치단체마다 상이할 수밖에 없다는 점을 기억하셔야 합니다. 특히 시·군·구는 더 그렇습니다.

3) 기능별 지방이양정책의 영향적 측면 (장기적 측면)

균등이양방식에 따른 영향적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다.

(1) 경제적 규제 완화

시·군·구로의 균등이양방식이 경제적 규제 완화 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 주도적 결정은 시·군·구의 경제적 규제 완화의 일관성을 확보하는데 기여한 것으로 평가할 수 있다. 시·군·구로의 지방이양과정은 시·군·구의 개별적인 요구에 의해서가 아니라, 중앙정부의 정책적 판단과 해당 부처의 승인에 의해 이루어졌다. 이는 중앙정부가 경제적 규제 완화를 보다 일관적으로 전략적으로 추진할 수 있는 환경을 조성했을 가능성을 시사한다. 중앙정부의 일관된 원칙과 판단에

따라 이루어진 지방이양은 지역별로 상이한 규제 정책이 남발되는 것을 방지하고, 국가 차원의 일관된 규제 완화 정책이 시행될 수 있는 기반을 마련하였다고 평가할 수 있다.

둘째, 경제적 규제 완화의 효과가 일부 지역에만 집중될 가능성이 있다고 평가할 수 있다. 시·군·구별로 요구사항이 상이함에도 불구하고, 일부 시·군·구의 요구가 반영되어 지방이양이 이루어졌다면, 특정 지역에서만 규제 완화의 혜택을 누리는 상황이 발생할 수 있다. 예를 들어, 폐기물 전용용기 제조업 등록 사무의 지방이양은 일부 시·군·구의 요구에 의해 이루어졌지만, 다른 시·군·구는 반대했다는 점에서 이를 확인해 볼 수 있다. 이러한 상황에서 해당 지역에서는 관련 규제 완화로 인해 경제적 활동이 활성화될 수 있지만, 반대했던 지역에서는 동일한 효과를 기대하기 어려울 수 있다. 이로 인해 지역 간 경제적 불균형이 심화될 가능성이 있다.

셋째, 시·군·구의 자율성 부족이 규제 완화의 실질적 효과를 저해할 수 있다. 지방이양이 중앙정부의 정책적 필요에 의해 결정되었다면, 시·군·구는 실질적인 자율권을 갖지 못하게 될 가능성이 있다. 이는 시·군·구가 지역 특성에 맞는 규제 완화 정책을 추진하는데 한계로 적용할 수 있으며, 경제적 규제 완화의 효과가 제한적일 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 지방이양 사무가 지역의 경제적 요구와 맞지 않는다면, 규제 완화에도 불구하고 실질적인 경제 활성화로 이어지지 않을 수 있다.

결론적으로, 시·군·구로의 지방이양이 중앙정부의 판단에 의해 이루어진 만큼, 경제적 규제 완화의 효과는 중앙정부의 전략적 목표에 따라 달라질 수 있다. 이는 일부 지역에 집중된 규제 완화 효과와 시·군·구의 자율성 제약이라는 이중적 문제를 초래할 수 있으며, 이러한 점을 보완하기 위한 중앙과 지방 간의 협력이 필요할 것이다.

[인터뷰 내용]

- 중앙정부는 과도한 규제, 특히 경제적 규제 완화에 대해서는 소극적인 입장을 보이는 것 같아요. 이러한 점이 지방이양과정에서도 나타난 것 같아요.
- 경제적 규제 완화가 이루어지면 전국에서 상이한 정책이 난립할 것이라는 걱정은 당연하죠. 어떻게 보면 가장 큰 권한을 이양하는 것인데 어떤 결과가 나타날지도 모르고, 관리가 어렵게 될 거에요.
- 어떤 지역에만 그 혜택이 집중되거나, 아니면 어떤 지역은 피해를 볼 수도 있습니다. 그래서 좀 경제적 규제와 관련된 지방이양은 신중하게 접근하는 것 같습니다.

(2) 지방공무원의 역량 강화

시·군·구로의 균등이양방식이 지방공무원의 역량 강화 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방공무원의 전문성 강화이다. 국가 및 시·도 사무가 시·군·구로 이양되면서 지방공무원은 이전보다 더 다양한 업무를 수행하게 되었고, 이는 자연스럽게 해당 분야에 대한 전문성을 요구하게 되었다. 특히, 중앙정부가 주도적으로 결정한 지방이양과정에서 새로운 책임과 권한을 부여받은 지방공무원들은 이를 효과적으로 수행하기 위해 해당 분야의 전문 지식을 습득하고, 관련 법규와 정책을 심도 있게 이해할 필요가 생겼다. 이로 인해 지방공무원의 업무 능력이 향상되고, 전문성이 강화되는 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 책임감과 주도성의 향상이다. 지방이양과정에서 시·군·구가 국가 및 시·도로부터 권한을 부여받게 되면서, 시·군·구 지방공무원들은 더 큰 책임감을 가지게 될 것이다. 이는 지방행정의 효율성을 높이고, 지역주민의 요구에 보다 적극적으로 대응할 수 있는 기반을 마련해 줄 것으로 기대된다. 지방공무원들이 지역특성에 맞는 정책을 개발하고, 이를 집행하는 과정에서 주도적인 역할을 수행하게 되면, 이들의 행정 역량이 자연스럽게 강화될 것이다.

셋째, 실무 경험의 확대이다. 지방이양을 통해 이전에는 중앙정부 및 시·도가 담당하던 사무를 직접 수행하게 되면서, 시·군·구 지방공무원들은 실무 경험을 쌓을 기회를 더 많이 갖게 된다. 이는 이론적인 지식뿐만 아니라 실제 상황에서의 문제해결능력을 키울 수 있는 중요한 기회라 할 수 있다. 다양한 문제를 현장에서 직접 다루고, 그에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 시·군·구 지방공무원들은 실무 역량을 강화하게 되고, 이러한 경험은 장기적으로 지방행정의 질을 높이는 데 기여할 것이다.

그러나, 이러한 긍정적인 효과와 함께 몇 가지 도전 과제가 존재한다. 자원과 인력의 부족으로 인해 일부 시·군·구에서는 새로운 업무를 효과적으로 수행하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한 중앙정부 및 시·도의 지원이 충분하지 않을 경우 시·군·구 지방공무원들의 업무 과중이 발생할 수 있으며, 이는 오히려 역량 강화의 걸림돌이 될 수 있다.

결론적으로, 국가 및 시·도 사무의 시·군·구 이양은 지방공무원의 역량 강화를 촉진할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있지만, 이를 위해서는 충분한 교육과 훈련, 그리고

중앙정부 및 시·도의 지속적인 지원이 필요하다. 이를 통해 시·군·구는 더욱 전문성을 갖춘 행정 역량을 강화하게 되고, 궁극적으로 지역발전과 주민 삶의 질 향상에 기여할 것이다.

[인터뷰 내용]

- 어떤 분야에서는 지방이양으로 인해 지방공무원들이 이전보다 훨씬 다양한 업무를 맡게 되었습니다. 아무래도 업무처리를 위한 전문성이 요구받게 될 수밖에 없고, 자연스럽게 맡은 분야에 대해 더 깊이 이해하고 관련 법규와 정책을 숙지해야 하는 상황이 많아졌다고 생각합니다.
- 이전보다 권한이 늘어난 만큼 그에 따르는 책임도 커지는 것은 당연합니다. 그래서 업무능력이 전반적으로 향상될 수밖에 없을 것 같습니다.
- 지방이양에 따라 새로운 업무를 이관받게 되면 역할과 업무 범위가 늘어나기 때문에 시·군·구 공무원 전체적인 측면에서는 역량이나 전문성 강화나, 역량을 강화할 수 있는 좋은 기회라고 생각해요.

(3) 지방행정의 효율성 증진

시·군·구로의 균등이양방식이 지방행정의 효율성 증진 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방행정의 신속한 의사결정과 대응력 향상이다. 국가 및 시·도 사무가 시·군·구로 이양되면서, 시·군·구는 중앙정부 및 시·도의 결정이나 승인 등을 기다리지 않고도 자체적으로 의사결정을 내릴 수 있게 되었다. 이는 지역 내 현안 문제에 대한 신속한 대응을 가능하게 하며, 주민들의 요구에 빠르게 응답할 수 있는 환경을 조성할 수 있다. 예를 들어, 특정 지역에서 긴급한 환경 문제가 발생했을 때, 시·군·구가 즉각적인 조치를 취할 수 있다면, 중앙정부 및 시·도의 개입을 기다리는 시간적 지연을 줄일 수 있다. 이는 행정의 효율성을 높이는 중요한 요소이다.

둘째, 시·군·구의 책임성 강화이다. 국가 및 시·도 사무가 시·군·구로 이양되면서, 시·군·구는 보다 많은 권한을 가지게 되었고, 이에 따라 책임도 커졌다. 시·군·구는 자신의 지역에서 발생하는 문제를 직접 관리하고 해결해야 하므로, 보다 책임감 있게 행정을 수행할 수밖에 없다. 이는 행정서비스의 품질을 높이고, 주민들에게 더 나은 공공서비스를 제공하는 결과로 이어질 수 있다. 책임성이 한층 강화된 시·군·구는 자원 배분과 정책 집행에서 더욱 효율적이고 효과적인 방법을 모색하게 되며, 이는 전체

적인 행정 효율성의 증대로 연결될 수 있다.

셋째, 지역특성에 맞는 맞춤형 정책 수립의 가능성이다. 중앙정부 및 시·도가 일괄적으로 시행하는 정책은 모든 지역에 동일한 효과를 발휘하기 어려울 수 있다. 그러나 지방이양을 통해 각 시·군·구가 지역특성에 맞는 정책을 수립하고 시행할 수 있게 되면, 지역 주민의 필요와 요구에 더욱 적합한 행정서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어, 농업 중심의 지역과 산업 중심의 지역이 각각의 특성에 맞는 지원 정책을 독립적으로 추진할 수 있게 되면, 자원의 효율적 활용이 가능해지고, 정책 효과도 극대화될 수 있다.

넷째, 행정서비스의 접근성 개선이다. 국가 및 시·도 사무가 지방으로 이양되면서, 주민들은 필요한 행정서비스를 중앙정부가 아닌 가까운 시·군·구에서 직접 제공받을 수 있게 되었다. 이는 주민들의 서비스 접근성을 높이고, 행정 절차를 간소화하여 시간과 비용을 절감하는 데 기여한다. 시·군·구가 지역 내에서 필요한 서비스를 직접 제공함으로써 주민 만족도가 높아지고, 행정 서비스의 효율성이 전반적으로 향상될 수 있다.

다만, 이러한 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 점도 있다. 시·군·구 간 역량 차이로 인해 일부 지역에서는 이양된 사무를 효과적으로 처리하지 못할 가능성이 있다. 이로 인해 지역 간 행정 서비스의 질적 차이가 발생할 수 있으며, 이러한 격차를 줄이기 위한 중앙정부 및 시·도의 지원과 지방지차단체 간 협력체계 구축이 필요하다.

결론적으로, 국가 및 시·도 사무의 지방이양은 지방행정의 효율성을 크게 증진시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 이를 통해 시·군·구는 신속하고 책임감 있는 행정을 수행할 수 있으며, 지역특성에 맞는 맞춤형 정책을 통해 주민들에게 더 나은 서비스를 제공할 수 있게 된다. 그러나 이러한 효과를 지속적으로 유지하고 확대하기 위해서는 시·군·구의 역량 강화와 중앙정부 및 시·도의 적절한 지원은 필수적이다.

[인터뷰 내용]

- 아무래도 이전보다는 신속한 의사결정과 대응력이 향상되겠죠. 그전에는 시·도를 거치거나 결정을 기다렸었어야 했는데, 빠르게 해결할 수 있다는 것이 가장 좋은 점이라 할 수 있어요.
- 어떻게 보면 지방이양은 지역주민들과 가장 가까운 거리에 있는 시·군·구에게 권한을 이양하는 것이니까, 그렇게 되면 효율적으로 행정서비스를 제공할 수 있죠.
- 지방이양의 가장 큰 이점은 지방행정의 효율성을 높일 수 있다는 것입니다. 좀 더 신속하고 책임감 있게 행정을 수행하면서 지역주민들에게 더 나은 서비스를 적시에 제공할 수 있다고 생각합니다.

(4) 지방분권의 효과 증진

시·군·구로의 균등이양방식이 지방분권의 효과 증진 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 실질적 강화이다. 지방이양을 통해 시·군·구는 중앙정부 및 시·도로부터 더 많은 권한을 이양받아 지역의 정책과 행정을 독자적으로 운영할 수 있는 권한이 확대되었다. 이는 지방자치의 실질적 강화를 의미하며, 시·군·구가 자신의 지역에 맞는 정책을 설계하고 실행할 수 있는 자율성이 커졌음을 의미한다. 시·군·구의 권한 확대는 주민들의 의견이 행정에 반영될 가능성을 높이며, 이를 통해 민주적 의사결정과정이 강화된다. 이러한 권한의 확대는 지방분권의 핵심 목표 중 하나인 지방자치와 자율성의 실현에 기여합니다.

둘째, 시·군·구의 책임성과 효율성 증대이다. 지방분권이 강화되면서 시·군·구는 중앙정부 및 시·도의 지침이나 감독에 의존하지 않고, 지역의 문제를 스스로 해결해야 할 책임을 지게 된다. 이는 지방정부의 책임성과 효율성을 동시에 높이는 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 지역 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 직접 제공해야 하는 상황에서 시·군·구는 더 높은 수준의 책임감을 가지고 행정을 수행하게 되며, 이 과정에서 효율성을 극대화하는 다양한 방법을 모색하게 된다. 이러한 책임과 자율성의 증가는 시·군·구가 독립적으로 성장하고 발전할 수 있는 기회를 제공하며, 지방분권의 효과를 극대화할 것으로 기대된다.

셋째, 지역 간 균형발전 촉진이다. 국가사무의 지방이양은 중앙정부의 일률적인 정책 집행에서 벗어나, 각 지역이 자신의 상황에 맞는 발전전략을 수립할 수 있게 한다. 이는 지역 간 균형 발전을 촉진하는 중요한 요인이 될 수 있다. 지방분권의 강화로 인

해 시·군·구는 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 독자적인 발전을 도모할 수 있으며, 이를 통해 지역 간 격차를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 특히, 지방이양을 통해 시·군·구가 주도적으로 지역 경제를 활성화할 수 있는 기회를 갖게 되면서, 지역의 특성을 살린 맞춤형 발전 전략이 가능해질 것이다.

넷째, 주민 참여와 민주주의의 확대이다. 지방이양이 이루어지면서 시·군·구의 권한과 책임이 커짐에 따라, 지역 주민들이 행정에 참여할 수 있는 기회도 증가한다. 이는 지방분권의 중요한 목표 중 하나인 주민참여의 확대를 촉진하며, 지역주민들의 의견이 실제 정책에 반영되는 비율이 높아지게 할 것이다. 지역주민들은 자신들의 생활에 직접적인 영향을 미치는 결정 과정에 참여함으로써, 지방자치의 민주적 요소가 강화되고, 지역사회의 정치적 성숙도 또한 높아질 수 있다. 이러한 과정은 지방분권의 효과를 증진시키는 중요한 역할을 한다.

그러나, 지방분권의 효과를 극대화하기 위해서는 시·군·구 간의 역량 차이와 자원 불균형을 해결하는 것이 필수적이다. 일부 시·군·구는 이양된 사무를 효과적으로 처리할 능력이 부족할 수 있으며, 이는 지방분권의 긍정적 효과를 제한하는 요인이 될 수 있다. 따라서 중앙정부 및 시·도는 시·군·구의 역량을 강화하고, 필요한 지원을 제공함으로써 지방분권의 효과를 전국적으로 균등하게 증진시킬 필요가 있다.

결론적으로, 국가 및 시·도 사무의 지방이양은 지방분권의 효과를 증진하는 데 중요한 기여를 했다고 평가할 수 있다. 이를 통해 지방자치가 실질적으로 강화되고, 지역 간 균형 발전이 촉진되며, 주민 참여와 민주주의가 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 긍정적 효과를 지속하고 확대하기 위해서는 시·군·구의 지속적인 역량 강화와 적극적인 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양은 시·군·구가 보다 독립적으로 자율적으로 지역의 정책과 행정을 운영할 수 있는 기회를 얻는 것이라 생각합니다.
- 지역주민이 원하는 것은 시·군·구가 즉각적으로 제공할 수 있어야 해요. 지방분권도 그런 맥락이라고 생각하고, 그런 측면에서 지방이양이 효과가 어느 정도 있다고 생각해요.
- 실질적인 지방자치를 위해서는 우리가 직접 처리할 수 있는 사무들이 많아져야 해요. 지방이양이 중요한 역할을 할 수밖에 없죠.

(5) 지역 적합성 제고

시·군·구로의 균등이양방식이 지역 적합성 제고 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자원의 효율적 배분과 활용이다. 지방이양을 통해 시·군·구는 지역 내 자원을 보다 효율적으로 배분하고 활용할 수 있다. 이는 중앙정부 및 시·도의 일괄적인 자원 배분 방식에서 벗어나, 각 지역의 필요에 따라 자원을 조정하고 투입할 수 있게 함으로써, 지역 적합성을 높이는 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 특정 지역에서 환경 보호가 중요한 이슈라면, 해당 시·군·구는 이를 위한 예산과 인력을 집중적으로 배분할 수 있다. 이는 지역 자원의 최적화를 통해 지역 주민들에게 보다 적합한 공공서비스를 제공할 수 있게 한다.

둘째, 지역 주민의 참여와 의견 반영 강화이다. 지방이양이 이루어지면, 시·군·구는 중앙정부 및 시·도보다 지역 주민들의 의견을 더 잘 반영할 수 있는 위치에 있게 된다. 이는 주민들이 직접적으로 행정에 참여하고, 그들의 요구와 필요가 지역 정책에 반영될 수 있는 기회를 증가시킨다. 주민들의 의견이 반영된 정책은 지역 적합성을 높이는 중요한 요소가 되며, 이는 행정 서비스의 질을 향상시키고 주민 만족도를 높이는 결과를 초래한다. 지역주민들이 자신들의 생활에 직접적인 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있게 되면, 그 지역의 특성과 상황에 맞는 정책이 자연스럽게 도출될 수 있다.

셋째, 지역 경쟁력 강화이다. 시·군·구가 지역의 특성을 고려한 정책을 수립하고, 자원을 효율적으로 활용할 수 있게 되면, 해당 지역의 경쟁력이 강화될 수 있다. 각 지역이 자신만의 강점을 살려 독자적인 발전전략을 추진할 수 있기 때문에, 지역 경제와 지역사회 전반의 활성화로 이어질 수 있다. 이러한 지역 경쟁력의 강화는 장기적으로 국가 전체의 균형발전에도 기여하며, 지역 간 상호 협력과 경쟁을 통해 더 나은 성과를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

결론적으로, 시·군·구로의 지방이양은 지역 적합성을 제고하는 데 중요한 역할을 할 것으로 평가할 수 있다. 이를 통해 각 지역은 고유한 특성에 맞는 맞춤형 정책을 수립하고, 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 기회를 가지게 되며, 주민 참여를 통해 더욱 효과적인 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다. 이러한 지역 적합성 제고는 지역 경쟁력 강화를 통해 전체 국가의 균형 발전에도 기여할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 요즘 지역맞춤형 정책이나 사업이라는 말이 많아졌어요. 시·군·구에서 그런 것들을 하려면 권한을 많이 줘야하죠. 이전보다는 많아진 것 같아요.
- 지자체끼리도 경쟁하는 상황인데, 각 지역에 적합한 전략이나 정책을 추진할 수 있도록 지방이양이 이루어져야 합니다. 권한이 있으면 자연스럽게 지역특성에 맞는 정책이나 서비스를 적극적으로 개발할 수 있을 것입니다.

(6) 지방행정의 대응성 확보

시·군·구로의 균등이양방식이 지방행정의 대응성 확보 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 현장 중심의 신속한 의사결정이다. 지방이양을 통해 시·군·구는 지역 내 문제에 대해 신속하게 대응할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 이는 긴급한 사안이나 지역 특수 상황에 대해 보다 빠르게 의사결정을 내리고, 즉각적인 조치를 취할 수 있는 여건을 마련해준다. 예를 들어, 자연재해나 환경 문제 등 예상치 못한 상황이 발생했을 때, 시·군·구가 신속하게 대응할 수 있다면 피해를 최소화하고 주민들의 안전을 보호하는 데 큰 도움이 된다. 이는 지방행정의 대응성을 크게 강화하는 요소로 작용한다.

둘째, 지역 문제에 대한 맞춤형 대응이다. 지방이양으로 인해 시·군·구는 지역의 특성과 필요에 맞는 정책을 수립하고 실행할 수 있는 자율성이 확대되었다. 이는 중앙정부 및 시·도가 일괄적으로 적용하는 정책보다 지역 주민의 요구와 상황에 적합한 해결책을 마련할 수 있게 하며, 보다 정교하고 효과적인 대응이 가능해진다. 예를 들어, 농업이 주요 산업인 지역에서는 농업 지원 정책을, 도시 지역에서는 교통이나 주거 문제 해결을 우선적으로 다룰 수 있다. 이러한 맞춤형 대응은 지방행정의 효율성을 높이는 동시에, 지역 주민들의 실질적인 문제 해결에 기여할 수 있다.

셋째, 주민과의 직접적인 소통과 피드백 강화이다. 지방이양을 통해 시·군·구는 주민들과 더 가까운 거리에서 소통할 수 있게 되며, 주민들의 의견을 신속하게 수렴하여 정책에 반영할 수 있는 체계를 갖추게 된다. 이는 지방행정의 대응성을 더욱 높이는 효과를 가져온다. 지역주민들이 제기하는 문제나 요구 사항에 대해 시·군·구가 직접 대응할 수 있는 구조가 마련되면, 정책의 실행 속도가 빨라지고, 주민들의 만족도도

높아지게 된다. 이러한 소통의 강화는 지방행정이 지역사회와 긴밀히 연결되어 있음을 보여주며, 지방행정의 대응성을 한층 더 높이는 결과를 낳을 수 있다.

결론적으로, 국가 및 시·도사무의 지방이양은 지방행정의 대응성을 확보하는 데 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 이를 통해 시·군·구는 지역 특성에 맞는 신속하고 효과적인 대응을 할 수 있게 되었으며, 지역주민들과의 소통을 강화하고, 책임 있는 행정을 수행할 수 있는 기반을 마련하였다. 이러한 대응성의 확보는 지역사회의 안정과 발전에 기여하며, 지방행정의 전반적인 질을 향상시키는 중요한 요소로 작용할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 현장중심 대응이 어느정도 강화된다는 것이죠. 이전보다는 빠르게 대응할 수 있겠죠.
- 지역주민들의 요구나 상황에 적극적으로 대응할 수 있고, 해결책을 결정하고 피드백을 받기에도 수월하다고 할 수 있어요.
- 아무래도 지방이양이 이루어지면 주민들과 더 가까운 거리에서 소통할 수 있는 기회를 가질 수 있다고 생각합니다.

3. 지방이양정책 평가지수의 도출

1) 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 조사 결과

균등이양방식에 따른 영향적 측면에 대한 진단 및 평가를 전문가 및 공무원 대상으로 실시한 설문을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 전체적으로 지방이양정책은 '지자체의 주도적 대응 기능(평균 3.54)'과 '지방행정 효율성 증진(3.48)'에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 다음으로 '지역발전(3.38)', '공무원 역량(전문성) 강화(3.35)', '이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.31)', '경제적 규제 완화(2.60)'의 순으로 나타났다.

다음으로 기능별로 살펴보면, 기획조정 분야의 경우, '지방행정 효율성 증진(3.93)'이 가장 높았으며, '공무원 역량(전문성) 강화(3.70)', '지역발전·지자체의 주도적 대응 기능(3.60)', '지역발전(3.37)' 등의 순으로 나타났다. 행·재정 분야의 경우,

‘지방행정 효율성 증진(3.77)’, ‘공무원 역량(전문성) 강화(3.43)’, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.40)’ 등의 순으로 나타났다. 산업경제·중소기업의 경우, ‘지역발전(3.83)’, ‘경제적 규제 완화(3.80)’, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.70)’ 등의 순으로 나타났다. 농림·해양·수산 분야의 경우, ‘지역발전·지자체의 주도적 대응 기능(3.53)’, ‘지방행정 효율성 증진(3.40)’ 등의 순으로 나타났다. 문화·체육·관광의 경우, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.60)’, ‘지역발전(3.57)’, ‘지방행정 효율성 증진(3.37)’ 등의 순으로 나타났다. 보건·복지의 경우, ‘공무원 역량(전문성) 강화·지자체의 주도적 대응 기능(3.13)’, ‘이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.03)’ 등의 순으로 나타났다. 환경보호·관리 분야의 경우, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.67)’, ‘지방행정 효율성 증진·이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.37)’ 등의 순으로 나타났다. 도시·주택 분야의 경우, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.73)’, ‘지역발전(3.67)’, ‘이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.57)’ 등의 순으로 나타났다. 지역개발의 경우, ‘지역발전(4.03)’, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.80)’, ‘이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.73)’ 등의 순으로 나타났다. 소방·방재·민방위 분야의 경우, ‘지자체의 주도적 대응 기능(3.27)’, ‘지방행정 효율성 증진(3.10)’, ‘공무원 역량(전문성) 강화·이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.07)’ 등의 순으로 나타났다.

표 5-7 기능별 균등이양정책의 영향적 측면 조사결과(기초단위)

(N=30)

구분	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보
기획조정	1.93	3.70	3.93	3.37	3.33	3.60
행·재정	2.13	3.43	3.77	3.17	3.07	3.40
산업경제·중소기업	3.80	3.43	3.57	3.83	3.43	3.70
농림·해양·수산	2.57	3.30	3.40	3.53	3.23	3.53
문화·체육·관광	2.40	3.33	3.37	3.57	3.17	3.60
보건·복지	1.93	3.13	3.00	2.83	3.03	3.13
환경보호·관리	3.17	3.37	3.47	3.37	3.47	3.67
도시·주택	2.83	3.30	3.53	3.67	3.57	3.73
지역개발	3.40	3.47	3.63	4.03	3.73	3.80

구분	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보
소방·방재·민방위	1.87	3.07	3.10	2.47	3.07	3.27
평균	**2.60**	**3.35**	**3.48**	**3.38**	**3.31**	**3.54**

설문조사 결과를 통해 얻을 수 있는 균등이양방식을 통한 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 쟁점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기초단위에 대한 균등이양방식에 따른 지방이양정책은 지방행정의 효율성과 지자체의 주도적 기능 강화를 촉진하는데 중요한 역할을 한 것으로 평가되었다는 점에서 앞으로도 자율적인 지방자치역량 강화를 위해 지방이양이 이루어져야 한다는 사실을 입증한다. 특히, 기획조정, 행·재정, 산업경제·중소기업, 지역개발 등 다양한 분야에서 이양정책이 지방행정의 효율성 향상과 지자체의 주도적 대응 기능 강화에 기여한 것으로 나타났다. 이는 시·군·구가 더욱 신속하고 효과적으로 지역주민의 요구에 대응할 수 있는 기반을 마련했다는 의미로, 지방자치의 실질적 강화에 중요한 역할을 하였음을 시사한다. 이러한 점에서 시·군·구가 자율적·독립적·효율적으로 정책을 수립하고 실행할 수 있도록 중앙부처 및 시·도의 권한을 지속적으로 이양해야 한다는 필요성을 뒷받침하고 있다.

둘째, 공무원 역량(전문성) 강화가 기초단위 지방이양정책의 중요한 효과로 나타났으나, 대부분의 분야에서 평균에 하회하는 점수를 기록함에 따라 지방이양과 함께 지방공무원에게 전문교육과 훈련 기회를 제공하고, 이양된 사무를 효과적으로 처리할 수 있는 시스템을 구축 및 지원하는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 즉, 지방이양정책이 지방공무원의 전문성을 어느 정도 강화하는데 기여하였으나, 보건·복지, 소방·방재·민방위 분야에서는 낮게 평가되어 해당 분야에서의 역량 강화를 위한 준비 또는 역량을 펼칠 수 있는 사무에 대한 지방이양이 필요하다는 점을 확인하였다.

셋째, 지방이양정책이 지역발전과 당면한 문제해결에 도움이 된다는 긍정적 효과에 대한 인식이 나타난 만큼, 이를 더욱 촉진하기 위해서는 지역별로 특화된 발전전략을 지속적으로 지원할 수 있는 차등적인 지방이양, 즉 특례를 발굴할 필요가 있다. 특례와 같은 지역별 맞춤형 지방이양정책을 통해 각 지역의 특성과 자원을 고려한 맞춤형 발전전략 수립 및 추진을 지원하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 지원이 중요하다 할 수 있다. 한편, 각 기능별로 지방이양정책의 효과가 다르게 나타난 점도 주목할 만하

다. 산업경제·중소기업과 도시·주택, 지역개발 등의 분야에서는 지역발전 효과에 대한 인식이 높게 나타났으나, 보건·복지, 소방·방재·민방위 분야에서는 지역발전 효과에 대한 인식이 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 각 분야의 이양사무의 성격과 정책목표에 따라 지방이양정책의 효과가 다르게 나타날 수 있음을 의미한다. 이처럼 지방이양정책은 차별화된 접근이 필요하다.

마지막으로, 경제적 규제 완화의 영향의 미미하다는 결과는 지방의 경제적 자율성을 확보하기 위한 추가적인 노력이 필요함을 시사한다. 경제적 규제 완화는 지역경제 및 지역사회에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소로 권한이 상당하다 할 수 있는데, 이러한 이유로 관련 권한의 지방이양이 원활히 이루어지지 않는 경향이 있는 것으로 판단된다. 따라서 실질적인 지방분권을 위해서는 경제적 규제와 관련된 중앙정부 및 시·도의 권한을 지역적 특수성을 고려하여 시·군·구로 차등적으로 이양하는 것이 필요하다.

2) 지방이양정책 평가지수의 도출

각 기능별로 나타난 평가지수를 통해 균등이양방식에 의한 지방이양정책의 전반적인 성과를 평가할 수 있다. 전반적으로 일부 기능에서 기대에 미치지 못하는 점이 확인되었다. 경제적 규제 완화, 지방공무원 역량 강화, 대응성 확보에 대한 평가지수가 상대적으로 낮은 점수를 기록한 것은 균등이양방식의 지방이양정책이 이들 분야에서 충분한 성과를 내지 못하였음을 보여준다. 반면, 효율성 증진, 지방분권 효과 증대, 지역 적합성 제고와 관련된 평가지수는 비교적 긍정적인 평가를 받았다. 이는 시·군·구가 일부 기능에서 자원 배분과 의사결정을 보다 신속하고 적절하게 수행하게 되었다는 것을 의미하며, 지역의 특성과 요구에 적합한 정책 추진이 강화되었다는 점을 시사한다.

특히, 산업경제·중소기업 기능에서 나타난 최종지수(84.26)는 균등이양방식에 의한 지방이양정책이 해당 기능에서 긍정적인 영향을 미쳤다는 평가를 뒷받침하기도 한다. 이는 경제적 규제 완화와 효율성 증진이 상호작용하여 나타난 결과로 해석될 수 있다. 반면, 보건복지 기능의 낮은 지수(61.78)는 균등이양방식에 의한 지방이양정책이 해당 기능에서 충분한 성과를 거두지 못하고 있음을 보여준다. 이는 보건복지 분야

의 특성상 중앙정부의 정책결정 및 위임사무 등으로 인해 핵심 부문의 정책 및 사업 추진에 있어 시·군·구의 자율적인 결정과 서비스 제공이 수행되지 못하고 있다는 점을 시사한다. 따라서 보건복지 기능에 대한 정책적 개선과 함께 시·군·구의 자율성을 강화해야 할 필요성이 제기된다.

전반적으로 균등이양방식의 지방이양정책을 통해 시·군·구에 이전보다는 더 많은 권한이 부여되었으나, 기대에 미치지 못한 결과들이 두드러진다. 특히, 지방공무원 역량 강화와 경제적 규제 완화에서의 낮은 평가는 지방이양정책의 성공적인 정착을 저해하는 주요 원인 중 하나로 분석된다. 지방이양정책의 성공 여부는 단순한 권한의 이양에 그치지 않고, 이양된 권한을 효과적으로 활용할 수 있는 시·군·구의 제도적·역량적 준비와 지원이 동반되어야 한다. 시·군·구 공무원의 역량과 자원을 체계적으로 강화 및 지원하는 것이 지방이양정책의 성공에 있어 핵심 과제라 할 수 있다.

표 5-8 균등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수: 기초단위

(N=30)

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
기획 조정	보통이상 응답률(%)	23.33	96.67	96.67	86.67	83.33	68.67	73.20
	평가기준별 지수	3.23	11.79	15.58	17.08	15.70	9.82	
행·재정	보통이상 응답률(%)	30.00	90.00	93.33	83.33	80.00	86.67	74.05
	평가기준별 지수	4.15	10.98	15.04	16.42	15.07	12.39	
산업경제·중소기업	보통이상 응답률(%)	90.00	90.00	90.00	90.00	83.33	90.00	84.26
	평가기준별 지수	12.46	10.98	14.51	17.74	15.70	12.87	
농림·해양·수산	보통이상 응답률(%)	50.00	93.33	90.00	90.00	83.33	90.00	79.13
	평가기준별 지수	6.92	11.39	14.51	17.74	15.70	12.87	
문화·체육·관광	보통이상 응답률(%)	36.67	93.33	93.33	90.00	86.67	96.67	79.40
	평가기준별 지수	5.08	11.39	15.04	17.74	16.33	13.82	
보건·복지	보통이상 응답률(%)	23.33	76.67	70.00	66.67	73.33	76.67	61.78
	평가기준별 지수	3.23	9.35	11.28	13.14	13.82	10.96	
환경보호·관리	보통이상 응답률(%)	66.67	90.00	96.67	76.67	90.00	93.33	81.21
	평가기준별 지수	9.23	10.98	15.58	15.11	16.96	13.35	
도시·주택	보통이상 응답률(%)	56.67	86.67	90.00	86.67	86.67	90.00	79.20
	평가기준별 지수	7.84	10.57	14.51	17.08	16.33	12.87	
지역개발	보통이상 응답률(%)	73.33	86.67	93.33	93.33	90.00	90.00	83.99
	평가기준별 지수	10.15	10.57	15.04	18.40	16.96	12.87	
소방·방재·민방위	보통이상 응답률(%)	23.33	80.00	76.67	50.00	86.67	83.33	63.46
	평가기준별 지수	3.23	9.76	12.36	9.86	16.33	11.92	
기준별 평가지수 평균		6.55	10.78	14.35	16.03	15.89	12.37	75.97

주1: 보통이상 응답률은 각 평가기준에 대하여 지방이양의 영향이 보통 이상(3점 이상)이라고 응답한 비율을 의미함

주2: 평가기준별 지수 = 평가기준별 보통이상 응답률 x 가중치

주3: 최종지수 = Σ평가기준별 지수

제3절 차등이양방식에 따른 지방이양정책 분석

1. 실태분석

1) 인구 50만 이상 대도시 특례

인구 50만 이상 대도시 특례는「지방자치법」제198조 제1항 및「지방자치법 시행령」제10조 제3항을 근거로 특례 부여 및 처리사무를 규정하고 있다. 여기에서는 균등이양 및 개별이양방식을 제외하여「지방자치법」에서 규정된 인구 50만 이상 대도시 특례를 중심으로 논의하고자 한다.

대도시에 관한 특례는「지방자치법」제198조 등에 그 법제적 근거가 있으며, 인구규모를 기준으로 인구 50만 이상 대도시, 인구 100만 이상 대도시로 구분하고 있다. 대도시에 관한 특례는 기본적으로 이원적인 구조를 통해 특례가 부여되고 있다(금창호, 2021). 1차적으로는 인구 50만 이상 대도시에 대한 기능적 특례를 통해 기본적인 특례를 부여하고(「지방자치법」제14조 제1항 제2호), 2차적으로는 인구 100만 이상 대도시에만 국한되는 부가적인 특례를 부여하고 있다(「지방자치법」제198조 제2항 제1호). 인구 50만 이상 대도시 특례에 적용되는 법률은 총 25개이다.

소관부처에 따른 특례사무는 국토교통부(68개, 52.3%)가 가장 많은 것으로 나타났고, 환경부(34개, 26.2%), 문화체육관광부(13개, 10.0%), 중소벤처기업부(5개, 3.8%) 등의 순으로 나타났다.

표 5-9 인구 50만 이상 대도시 특례 현황: 부처별

구분	특례사무 수	구분	특례사무 수
국토교통부	68(52.3%)	해양수산부	3(2.3%)
문화체육관광부	13(10.0%)	행정안전부	3(2.3%)
산업통상자원부	4(3.1%)	환경부	34(26.2%)
중소벤처기업부	5(3.8%)		

2) 인구 100만 이상 대도시 특례

인구 100만 이상 대도시 특례는 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호 및 「지방자치법 시행령」 제10조 제4항을 근거로 특례 부여 및 처리사무를 규정하고 있다. 여기에서는 균등이양 및 개별이양방식을 제외하고 「지방자치법」에서 규정된 인구 100만 이상 대도시 특례를 중심으로 논의하고자 한다.

인구 100만 이상 대도시에 대해서는 인구 50만 이상 대도시에 적용되는 특례와 더불어 추가적인 특례를 부여하고 있다(유수동·박현욱, 2023). 인구 100만 이상 대도시 특례에 적용되는 법률은 50만 이상 대도시 특례를 포함하여 총 33개이다.

소관부처에 따른 특례사무는 국토교통부와 행정안전부(3개, 33.3%)가 가장 많은 것으로 나타났고, 소방청(2개, 22.2%), 농림축산식품부(1개, 11.1%)의 순으로 나타났다.

표 5-10 인구 100만 이상 대도시 특례 현황: 부처별

구분	특례사무 수	구분	특례사무 수
국토교통부	3(33.3%)	행정안전부	3(33.3%)
농림축산식품부	1(11.1%)	소방청	2(22.2%)

3) 인구감소지역 특례

인구감소지역 특례는 「인구감소지역 지원 특별법」 제5장(인구감소지역에 대한 특례)을 근거로 특례 부여 및 처리사무를 규정하고 있다. 여기에서는 2024년 8월을 기준으로 「인구감소지역 지원 특별법」 및 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」에서 규정된 인구감소지역 특례를 중심으로 논의하고자 한다. 2024년 8월 13일 「인구감소지역 지원 특별법」 일부개정법률(안)이 입법예고 되어 있으나(행정안전부공고 제2024-1179호), 연구 시점을 고려하여 이를 제외하고자 한다.

인구감소지역에 대한 특례는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 「인구감소지역 지원 특별법」에 그 법제적 근거가 있으며, 인구감소지역은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역을 말한다. 인구감

소지역에 대한 특례는 기본적으로 인구감소지역의 정주 여건 개선, 지역활력 도모, 국가균형발전 기여 등의 목적에서 이루어지고 있다. 크게 부문별 지역 기반 확충에 관한 특례를 통해 기본적인 특례를 부여하고, 행정적·재정적 지원에 관한 내용으로 구성되어 있다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제21조부터 제28조까지 인구감소지역의 보육, 교육, 의료, 주거·교통, 문화, 외국인, 노후·유휴시설 관리, 산업단지 등의 분야에 관한 특례를 규정하고 있다. 구체적으로 국공립어린이집 우선 설치 등 보육기반 확충, 유치원·학교 교육 경비 보조 등 교육기반 확충, 의료취약지 거점의료기관 지정 및 우선 지원 등 의료기반 확충, 공공임대 주택의 우선 공급 등 주거·교통기반 확충 등에 관한 특례를 규정하고 있다. 인구감소지역에 적용되는 특례는 다른 법령에 규정된 것보다 완화된 규제기준을 인구감소지역에 적용하고 있는 것이 특징이다.

소관부처에 따른 인구감소지역에 대한 사무·지원 특례는 교육부가 15개(41.7%)로 가장 많은 것으로 나타났고, 행정안전부(7개, 19.4%), 보건복지부(5개, 13.9%), 국토교통부(3개, 8.3%), 문화체육관광부·법무부(각 2개, 5.6%), 기획재정부·해양수산부(각 1개, 2.8%)의 순으로 나타났다.

표 5-11 인구감소지역 특례 현황: 부처별

구분	특례사무·지원 수	구분	특례사무·지원 수
교육부	15(41.7%)	문화체육관광부	2(5.6%)
행정안전부	7(19.4%)	법무부	2(5.6%)
보건복지부	5(13.9%)	기획재정부	1(2.8%)
국토교통부	3(8.3%)	해양수산부	1(2.8%)

2. 심층분석

1) 지방이양정책의 과정적 측면

차등이양방식에 따른 과정적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다. 첫째, 인구규모를 기준으로 대도시를 중심으로 하는 차등분권이 논의되었다. 1998년 4월 인구 50만명 이상 시(대도시)에 대한 특례가 도입되었다. 「지방자치법」

전부개정 시, 보건의료, 지방공기업, 주택건설 등 18개 분야의 42개 사무를 대도시에서 직접 처리할 수 있는 권한이 부여되었다. 이를 통해 대도시는 그동안 기초자치단체(시·군·구)로서 권한이 제한적이었으나, 일부 사무를 자체적으로 처리할 수 있도록 함으로써 대도시의 자치역량 강화를 위한 첫 걸음을 내딛었다. 2004년에는 「지방자치법」 개정을 통해 제161조의2를 신설하여 대도시라는 명칭을 법적으로 규정하게 되었다. 이후 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정, 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 통해 인구 100만명 이상의 대도시에 대한 특례 규정이 마련되었다. 주요 내용으로는 건축물 허가 권한, 지역개발채권 발행 등의 권한을 인구 100만명 이상의 대도시에 부여하는 것이었다. 이는 대도시의 행정수요를 보다 적절하게 처리하기 위한 중요한 전환점이 되었다. 기초자치단체(시·군·구)인 대도시가 광역자치단체(시·도)와 유사한 행정 기능을 수행할 수 있도록 점진적으로 권한을 확대하는 계기가 마련된 것으로 볼 수 있다.

이후 2018년 9월 자치분권위원회는 대도시 특례 확대를 주요 과제 중 하나로 포함하는 '자치분권 종합계획'을 발표하였다. 특히, 인구 100만명 이상의 대도시의 행정수요를 광역자치단체(시·도) 수준으로 끌어올리기 위한 정책방향을 제시하였다. 이는 지방분권을 확대하고 대도시의 자치역량을 끌어올리기 위한 목적이었으며, 행정수요, 즉 인구규모를 기준으로 차등분권방식을 통해 지방이양을 추진하는 것이었다. 자치분권위원회는 2019년 '자치분권 시행계획'을 통해 189개의 사무를 대도시에 이양하는 방안을 제시하며, 대도시 특례의 법제화를 추진하였다. 또한 교통, 복지, 건축 등 다양한 분야에서 새로운 특례를 발굴할 계획을 발표하였다. 이는 기초자치단체(시·군·구)의 자치권을 확장하려는 구체적인 조치로서 차등분권, 즉 대도시 특례 확대에 대한 보다 적극적인 입법 및 정책 추진을 예고한 것이었다. 이 계획은 단순히 특례를 부여하는 것이 아니라, 각 대도시의 실질적인 행정수요를 반영하는 방향으로 지방이양정책이 전환되었다는 것을 의미한다.

[인터뷰 내용]

- 우리나라 차등분권은 인구규모를 중심으로 논의가 진행되어 온 것 같아요. 대도시, 그 중에서도 특례시에 대한 논의가 가장 활발하죠. 아무래도 행정수요가 기준이 될 텐데, 이걸 가장 설명하기 쉬운게 인구니까요.
- 자치분권위원회랑 자치분권 종합계획이 대도시 특례에 힘을 실어주었다고 생각합니다.
- 대도시는 일반 시·권·구랑 비교해서 특별한 행정수요가 있고, 대도시로서 많은 기능이 요구되고 있어요.

둘째, 인구 100만명 이상의 대도시(특례시)를 중심으로 차등분권이 논의되었다. 2019년 3월 29일 정부는 인구 100만명 이상인 일반시를 특례시로 지정하는 내용이 포함된 「지방자치법」 전부개정안을 국회에 제출하였다. 특례시는 기초자치단체(시·군·구)의 지위를 유지하면서도 광역자치단체(시·도)에 준하는 권한을 가질 수 있도록 설계되었다. 이는 특례시 도입을 통해 인구 100만명 이상 대도시가 처한 행정적 제약을 해소하고, 도시의 경쟁력을 강화하기 위한 중대한 변화를 의미하는 것이었으며, 지방자치가 단순한 행정분권을 넘어서 도시발전을 촉진하는 자치의 새로운 모델을 제시한 것으로 평가할 수 있다.

이후 2021년 1월 12일 인구 100만명 이상 대도시를 특례시로 지정하는 내용을 포함한 「지방자치법」이 전부 개정되었다. 정부는 특례시가 직접 처리할 수 있는 사무를 발굴하고 이를 법제화하기 위한 작업을 진행하였다. 다만, 다른 지방자치단체의 재원 감소를 유발하거나, 시·도의 권한을 침해하는 특례는 제외하고자 하였다. 특례시가 법적으로 도입된 것은 대도시의 자치권 확장에 있어서 매우 중요한 사건이라 할 수 있다. 이는 인구와 행정수요가 폭발적으로 증가한 대도시들이 자치적으로 그 수요에 대응할 수 있는 권한을 법적으로 보장받았다는 것을 의미한다. 다만, 재정적·법적 제약이 있는 상황에서 구체적인 특례의 내용이 완전히 확정되지 않아 실제 실현에는 여전히 한계가 존재하였다.

[인터뷰 내용]

- 특례시는 출범 준비과정에서도 수원시, 고양시, 용인시, 창원시가 함께 주장을 많이 했던 것 같아요.
- 지방자치법에 특례시가 규정되어서 법적 근거가 있으니까, 그래도 이전보다는 큰 변화가 있었다고 할 수 있죠.
- 특례시가 주장한 당초 목적은 준광역 정도의 권한을 가져오는 것이었습니다. 아직 많이 부족하고 앞으로도 계속 특례가 발굴되어야 합니다.

셋째, 인구 100만명 이상의 대도시는 특례시에 대한 특례사무 발굴과정에 참여하였고 의견이 일부 수용되었으며, 특례시뿐만 아니라, 자치분권위원회, 중앙정부, 국회도 적극적으로 참여하여 특례시 특례 부여를 위해 노력하였다는 점을 주목할 만하다. 2021년 7월부터 12월까지 정부는 수원시, 고양시, 용인시, 창원시 등 4개의 인구 100만명 이상 대도시와 함께 '특례시 지원협의회'를 구성하여 86개 기능의 383개 사무를 발굴하였다. 그리고 정부는 발굴된 특례사무에 대해 관계부처, 경기도, 경상남도의 의견수렴을 거쳐 자치분권위원회에 심의를 요청하였다. 자치분권위원회는 2021년 7월 23일 제34차 본회의에서 특례사무로 3개 기능의 6개 단위사무를 의결하였으며, 「지방일괄이양법」 입법예고과정에서 3개 기능의 21개 단위사무로 변경되었다. 2021년 11월 5일 제35차 본회의에서는 5개 기능의 106개 단위사무를 특례시 사무로 의결하였다. 이와 같은 '특례시 지원협의회'와 특례사무 발굴·심의과정은 특례시 출범을 위한 구체적인 행정 작업이 본격적으로 시작된 시점으로, 자치역량을 발휘하기 위한 실질적인 권한을 확보하기 위한 중요한 과정을 의미하였다.

한편, 2021년 11월 30일 정부는 특례시가 목표로 하는 특례사무 발굴과 운영을 위한 본청에 실·국을 한시적으로 설치할 수 있는 규정을 입법 예고하였다. 이는 특례시의 조직 역량을 강화하여 실질적인 행정수행능력을 확보하고자 하는 중요한 움직임으로, 특례시의 자치권 강화를 위해 반드시 필요한 조치로 평가할 수 있다. 또한 같은 시기 백혜련 의원과 박완수 의원이 각각 8개, 16개의 특례를 포함한 개정안을 발의하였는데, 이는 특례시의 특례 권한을 법제화하기 위한 법률안이 국회에서 본격적으로 논의된 것으로 중요한 의미를 가진다.

[인터뷰 내용]

- 2021년을 기점으로 중앙정부와 국회까지도 특례시에 많은 관심을 가지게 된 것 같아요.
- 특례시가 특례사무를 발굴하는데 중요한 역할을 했고, 이런 점이 이전과는 좀 달랐던 것 같습니다.
- 국회까지 나서서 특례시 권한 강화를 주장했다는 걸 보면 당시에 논의가 상당히 진지하고 구체적인 방향으로 흘러간 것 같아요.

넷째, 최근 인구감소지역에 대한 특례를 위해 사무발굴 및 법제화 노력이 이루어져 차등분권이 강조되고 있다는 점은 긍정적이나, 중앙부처와 국회를 중심으로 특례가 논의되고 있다. 2022년 6월 10일에 제정된 「인구감소지역 지원 특별법」은 인구감소로 인한 지방소멸위기에 대응하기 위해 마련되었다. 인구감소지역을 지원하는 법적 근거를 제공하여 기존에 단편적으로 이루어졌던 지원을 체계적으로 하기 위한 목적이었다. 특히, 인구감소지역의 정주여건 개선을 위해 보육, 교육, 의료, 주거·교통, 문화, 외국인, 노후·유휴시설 관리, 산업단지 등의 분야에 관한 특례를 두었다. 그러나 인구감소지역의 특성상 농산어촌 등이 많고, 해당 지역을 대상으로 한 유사한 특례들도 이미 추진되고 있어서(「귀농어·귀촌 활성화 지원에 관한 법률」 제15조, 제16조; 「여객자동차 운수사업법」 제23조 제1항 제10호, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조 등) 추가적인 특례 발굴이 요청되는 상황이었다. 이에 제21대 국회에서는 「인구감소지역 지원 특별법」에서 규정하고 있는 인구감소지역 지원 특례를 보완하는 개정안을 발의하였다. 보육기반 확충 사업에도 지방소멸대응기금에서 지원이 가능하도록 하는 안(이개호 의원 대표발의, 2022. 11. 15.), 문화기반 시설 확충을 위해 인구감소지역 중 농림지역에 박물관 또는 미술관을 설립하는 안(김형동 의원 대표발의, 2023. 01. 16), 교육기반 확충을 위해 필요한 경비를 우선적으로 확보해 지급하는 안(서동용 의원 대표발의, 2023. 02. 06) 등이 있었다.

이후 정부는 지방소멸에 효과적으로 대응하고 지역활력을 높이기 위해 인구감소지역에 국민·기업이 체감할 수 있는 맞춤형 규제 특례를 발굴하였다. 인구 성장기에 만들어진 다양한 규제가 여전히 지역 실정에 맞지 않게 적용되어 특례 확대의 필요성이 제기된다는 점에서였다. 행정안전부와 국무조정실을 중심으로 지방자치단체, 전문가 등의 의견을 수렴하고, 중앙부처 자체 발굴 등의 협업을 거쳐 '인구감소지역 규제특례

확대 방안'을 마련하였다. 2024년 7월 18일 국무총리 주재로 진행되는 제42차 국정현안관계장관회의에서 '인구감소지역 규제특례 확대 방안'이 확정·발표되었다. 규제 특례 확대 방안에는 재정 투입이나 장기적인 추진과제보다는 국민·기업이 실제로 체감할 수 있는 특례 확대방안이 담긴 것이 특징이라 할 수 있다. 이후 2024년 8월 13일 정부는 「인구감소지역 지원 특별법」의 미비점을 보완하고 추가 특례를 반영하기 위해 인구감소지역 지원 특별법 일부 개정 법률(안)을 입법예고 하였다. 추가 특례로는 '노후주택 철거비용 지원', '도서주민 차량 선적비 지원, 내항 여객선에서 화물선까지 확대', '소외도서 지역의 신규항로 개설 신속 처리', '공유재산 및 물품에 관한 사용료·대부료 감면', '수도권에서 거주목적으로 이주 시 임업용 산지 주택건축 허용', '지방소멸대응사업 관련 시설 건립 시 용적률·건폐율 완화', '작은도서관 설치기준 완화', '휴양콘도미니엄업 객실 기준 완화', '미활용 폐교재산의 지자체 무상 양여 허용', '인구감소지역 이전 초기 중견기업 산업단지 임대료 감면(행정안전부공고 제2024-1179호)'이 그 내용이었다. 이와 같은 인구감소지역 지원 특례발굴을 위한 과정을 살펴보면, 인구감소지역에 속한 시·군·구가 주도하기 보다는 중앙부처와 국회를 중심으로 논의와 결정이 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 해당 시·군·구의 역할은 다소 제한적이었고, 상향식 방식으로 차등분권이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 인구감소지역에 대한 특례는 인구감소지역 지원 특별법이 중요한 역할을 했어요. 법에 특례 내용이 규정되어 있었으니까요.
- 국회에서 많은 관심을 가진 것 같아요. 그래서 힘이 많이 실린 것 같고요.
- 인구감소지역에 실질적인 도움이 되는 현실적이고 필요한 특례들이 많이 이루어지면 좋을 것 같아요.

2) 지방이양정책의 결과적 측면(단·중기적 측면)

차등이양방식에 따른 결과적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다. 첫째, 차등이양방식은 시·군·구의 특성을 고려하여 권한을 이양하기 때문에, 각 지역의 실질적인 상황에 적합한 정책효과를 달성하는데 기여할 수 있다. 이는 균등이

양방식에 비해 지방이양의 타당성을 높이는 요인으로 작용한다는 평가도 있다. 대도시나 특례시는 경제적 권한을 더 많이 확보함으로써 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 반면, 인구감소지역의 경우에는 보다 강화된 규제 완화나 맞춤형 특례가 필요하므로 각 지역의 특성을 고려한 지방이양방식으로서 타당성을 더 높일 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식은 지역별로 그 효과가 상이하게 나타난다고 생각합니다. 지역의 특수성도 다르지만 활용 역량에서 차이를 보이기 때문입니다.
- 인구감소지역에는 규제 완화가 필요하고, 재정적인 지원도 많이 필요합니다. 이러한 점에서 인구감소지역에 대한 특례는 어느정도 도움이 될 수 있다고 생각합니다.
- 차등이양방식은 균등이양방식에 비해서 지역발전을 위해 더 필요한 정책이라고 생각해요.

둘째, 차등이양방식은 특히 대도시에서 이양된 권한을 적극적으로 활용할 수 있도록 유도한다. 대도시의 경우, 이미 충분한 기획 능력과 재정 자립도를 갖추고 있어 이양된 권한을 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 크다고 할 수 있다. 반면, 인구감소지역에서는 이러한 적극성이 상대적으로 낮을 수 있으며, 이양된 권한을 제대로 활용할 수 있는 조직과 인력이 부족한 경우도 많다. 따라서 차등이양방식이 조직과 인력의 적극성에 미치는 영향은 시·군·구마다 달라질 수밖에 없다.

[인터뷰 내용]

- 특례시 같은 경우에는 권한 이양을 많이 요구하고 있습니다. 역량을 갖추고 있는데, 앞으로 더 특례를 많이 부여해줘야 합니다.
- 차등이양방식은 대도시와 인구감소지역에서 그 효과가 매우 다르게 나타날 수밖에 없어요.
- 무엇보다도 이양된 권한을 효과적으로 활용할 수 있도록 조직 역량과 인적 자원을 강화할 필요가 있습니다.

셋째, 차등이양방식은 시·군·구가 사업투자 재원을 보다 효율적으로 배분할 수 있게 도와준다. 특히, 대도시는 상대적으로 재정 자립도가 높아 투자 재원을 보다 자유롭게 사용할 수 있지만, 인구감소지역은 재정 자원이 부족하여 중앙정부의 재정 지원 없이

는 사업 추진이 어려운 경우가 많다. 이로 인해 차등이양방식에 따른 사업투자 재원의 배분 행태는 시·군·구마다 상당히 다르게 나타날 수 있다. 대도시, 특히 특례시에서는 보다 적극적인 재원의 활용을 추구하는 반면에, 인구감소지역에서는 여전히 제한적일 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식은 시·군·구가 자신들의 사업투자 재원을 보다 효율적으로 배분하는데 도움이 될 수 있어요.
- 특례시의 경우, 이양된 권한을 통해 자유롭게 사업을 추진할 수 있는 여건이 마련되어 있습니다.
- 인구감소지역은 재정적 어려움을 보완할 수 있는 재정적 지원뿐만 아니라, 기술적·인적 지원도 필요해요.

넷째, 차등이양방식은 각 지역의 특성과 필요에 맞춰 권한이 이양되는 경향이 있어서, 해당 부서는 자신에게 부여된 권한을 보다 집중적으로 활용할 수 있다. 이러한 권한 이양은 부서 내에서 사업능력 배양에 대한 책임감을 강화하는 역할을 한다. 균등이양방식이 모든 지역에 균등하게 권한을 배분하는 것과는 달리, 차등이양방식은 자원의 선택과 집중을 통해 공무원들이 부여된 권한을 효율적으로 활용할 수 있도록 장려하는 구조를 만든다. 이에 따라 부서는 권한 활용을 극대화하기 위한 기획 능력, 실행력 등을 강화하는 경향이 있다. 그러나 대도시와 같은 자원이 풍부한 지역에서는 사업능력이 크게 배양될 수 있으나, 인구감소지역이나 자원이 부족한 지역에서는 충분한 성과를 내기 어려울 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 대도시는 풍부한 인력과 재정을 통해 이양된 권한을 효율적으로 관리하고 실행하면서 부서의 사업 능력이 지속적으로 성장할 수 있는 기회를 가지게 됩니다.
- 소규모 시·군·구는 전문인력과 자원의 부족으로 사업능력 배양에 한계가 있을 수 있습니다.
- 각 부서는 해당 지역의 특성에 맞춰 특정 분야에서 전문성을 배양하게 됩니다.

다섯째, 차등이양방식은 시·군·구의 자율성을 강화함으로써 지방자치단체의 장, 지방의회, 주민 및 시민단체 등의 관심을 높이는 역할을 할 수 있다. 차등이양이 의미하는 것은 지역 특성에 맞는 정책을 추진할 수 있는 기회가 늘어난다는 것으로, 이들의 정책 참여와 관심이 증가할 가능성이 커지게 된다. 특히, 특례시에서는 이러한 관심이 더욱 두드러질 수 있으며, 지역주민과 시민단체의 적극적인 정책 참여가 기대되기도 한다. 반면, 인구감소지역에서는 중앙정부에 대한 의존도가 여전히 높기 때문에 관심 변화가 상대적으로 적을 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식이나 균등이양방식은 기본적으로 시·군·구의 자율성을 보다 강화시키는 역할을 합니다. 그런데 아무래도 차등이양방식은 각 지역의 특성에 맞는 정책을 추진할 수 있는 기회를 주기 때문에 지자체장이나 지방의회의 관심이 자연스럽게 생길 수밖에 없습니다.
- 최근 들어, 지역주민들이 직접 체감하는 지역문제 해결을 요구받고 있고, 이러한 의견들은 지자체장이나 지방의회에 많이 전달되고 있어요.
- 대도시에서는 지역주민이나 시민단체들의 역할이 더 크고 조직적이기 때문에, 이들의 정책 참여는 더욱 적극적일 수밖에 없어요.

3) 지방이양정책의 영향적 측면(장기적 측면)

차등이양방식에 따른 결과적 측면을 진단 및 평가하면 다음과 같은 쟁점이 존재한다.

(1) 경제적 규제 완화

시·군·구로의 차등이양방식이 경제적 규제 완화 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대도시 경쟁력 강화를 위한 목적에서 일부 경제적 규제 완화와 관련된 특례가 부여되었으나, 인구규모와 도시적 성격에 맞는 대응력 확보를 위해 보다 많은 특례가 요구된다. 대도시, 특히 특례시는 다양한 경제적 권한을 확대받았다. 물류단지 개발, 환경개선부담금 부과·징수 권한과 같은 일부 경제적 규제 완화가 이루어졌으나, 여전히 많은 규제가 중앙정부에 남아있다. 대도시 특례는 지방분권과 도시 경쟁력 확보를 위한 중요한 기회로 경보다 많은 경제적 규제 완화를 통해 지역의 자립적인 성장과 발전을 도모할 필요가 있다. 대도시 특례가 의미하는 것은 인구규모와 도시적 성격

에 맞는 대응력을 확보하는 것이다. 따라서 더 많은 행정적 권한을 대도시에 이양하여 지역특성에 맞는 경제정책을 자율적으로 추진할 수 있도록 하여야 한다. 이를 통해 대도시의 경제적 성장을 촉진하는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 인구감소 및 지방소멸 위기 대응을 위해 경제적 규제 완화에 주목하고 있다는 점은 긍정적이라 할 수 있다. 인구감소지역에 대한 추가적인 특례는 규제 완화를 중심으로 논의되고 있다. 산업단지 임대료 감면이나 용적률·건폐율 완화는 기업의 입주와 투자 유치에 매력적으로 작용할 수 있다. 이와 같은 경제적 규제 완화는 지역 내 산업 발전을 도모하고, 새로운 일자리 창출을 통해 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있다. 그러나 인구감소지역이라고 해서 모든 지역의 상황은 동일하지 않다는 점을 기억해야 한다. 각 지역의 산업구조나 생활여건, 지리적 특성에 맞는 세부화된 규제 완화 방안이 필요하다. 예를 들어, 농업 중심 지역은 농업과 관련된 경제적 규제 완화를, 관광 중심 지역은 관광과 관련된 경제적 규제 완화가 필요할 수 있다.

셋째, 경제적 규제 완화를 위한 특례는 다른 부문과 연계될 필요가 있다. 규제 완화만으로는 그 효과에 한계가 있을 수 있다. 재정적 지원과 연계된 규제 완화는 더 실효성 있게 작용할 수 있다. 산업단지 임대료 감면과 함께 초기 인프라 구축에 필요한 재정적 지원이 있다면 기업 유치 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 특히, 경제적 규제 완화는 단기적인 성과만을 목표로 하기보다는 장기적인 측면에서 지역발전과 인구 정착을 위한 기반을 마련하는 방향으로 나아가야 한다. 따라서 인구감소지역에 대한 특례가 단순한 규제 완화에 그치지 않고, 지역의 특성과 요구에 맞는 맞춤형 특례를 통해 더욱 실질적이고 지속가능한 효과를 창출할 수 있도록 보다 많은 고민이 필요할 것이다.

[인터뷰 내용]

- 일부 경제적 권한이 확대되었지만, 여전히 중앙정부가 관할하는 많은 규제가 남아 있어요.
- 경제적 규제 완화는 지역경제에 매우 긍정적인 영향을 줄 수 있습니다. 단기적으로는 기업 유치와 일자리 창출로 인한 경제적 효과가 있을 것이고, 장기적으로는 지역의 자립적인 성장이 이루어질 수 있을 것입니다.
- 인구감소지역이라 해서 모두가 동일한 상황에 있는 것은 아니에요. 지역의 산업구조나 특성에 맞게 좀 더 많은 규제 완화 방안이 필요해요.

(2) 지방공무원의 역량 강화

시·군·구로의 차등이양방식이 지방공무원의 역량 강화 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 대도시는 이양된 권한을 잘 활용해서 지방공무원의 역량에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 대도시는 기본적으로 조직과 인력 측면에서 준비가 잘 되어 있었고, 이양된 권한을 보다 효과적으로 수용할 수 있었다. 이는 대도시가 상대적으로 더 많은 자원을 보유하고 있고, 기획·조정 역량이나 재정자립도가 높은 점에서 기인한다. 이러한 역량 덕분에 대도시는 이양된 권한을 잘 활용해서 지역발전에 기여할 수 있었던 것으로 보인다. 다만, 기술적인 전문성이 요구되는 분야에서는 여전히 인력 부족과 기술적 역량이 강화되어야 한다는 문제가 존재한다.

반면, 인구감소지역에 속한 시·군·구는 제도 시행 초기라는 점을 고려하면, 차등이양방식이 지방공무원의 역량 강화에 영향을 미쳤는지 여부를 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 기본적으로 인구감소지역은 이양된 권한을 수행하기 위한 충분한 재정 자원이 부족하며, 전문성을 갖춘 인력과 조직이 매우 부족한 상황이다. 이로 인해 이양된 권한을 적극적으로 잘 활용할 수 있는지, 기대했던 만큼 효과를 낼 수 있는지에 대해서는 판단을 내리기 어렵다고 할 수 있다. 차등이양방식이 대도시와 인구감소지역 간의 역량 격차를 더욱 명확하게 드러낼 수 있다는 점을 고려해 보면, 인구감소지역에 이양된 권한이 충분히 활용될 수 있도록 지방공무원 역량 강화를 위한 추가적인 지원과 교육, 그리고 전문인력의 확보가 반드시 전제되어야 할 것이다.

[인터뷰 내용]

- 차등이양방식은 지역별로 상이한 영향을 미칠 수밖에 없어요. 비교적 대도시는 이양된 권한을 잘 활용할 수 있지만, 인구감소지역은 전문성을 갖춘 인력 확대가 우선적이어야 해요.
- 대도시라고 하더라도 특정 전문분야는 여전히 인력이 부족합니다. 이 부분에 대한 인력 충원이 어렵다고 하더라도 역량 강화를 위한 추가적인 노력이 필요하다고 봅니다.
- 주어진 권한을 어떻게 활용하는지에 따라 공무원 역량이 강화될 수도 있고, 변화가 없을 수도 있을 것 같아요.

(3) 지방행정의 효율성 증진

시·군·구로의 차등이양방식이 지방행정의 효율성 증진 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 차등이양의 대상이 되는 시·군·구나 분야에 따라 지방이양의 효과가 달라질 수 있다. 지방이양정책은 일부 분야에서 지방행정의 효율성을 높이는 등 긍정적인 효과를 거두었으나, 대부분의 시·군·구에서는 기획조정, 재정, 인력 등의 부족으로 인해 단기적인 성과가 제한적일 수 있다. 대도시와 비교적 역량을 갖추고 있는 일부 시·군·구는 차등이양결과에 따라 그 권한을 적극적으로 활용하고자 하였으나, 대부분의 시·군·구는 상대적으로 중앙정부의 정책을 집행하는데 익숙하며, 재정자립도가 낮은 경우에는 중앙정부에 대한 의존도가 여전히 높게 남아 있는 문제가 존재한다. 이로 인해 시·군·구별로 이양성과가 달라지게 된다. 따라서 사무이양에 따른 재정과 인력·조직이 함께 지원되어야 하며, 역량 강화를 위한 지원방안을 마련하여야 한다.

다음으로, 지방행정의 효율성을 뒷받침할 수 있는 재원 및 인력 확충 조치가 충분히 이루어져야 한다. 가장 큰 문제로 제기되는 것은 지방으로 이양된 권한을 효과적으로 활용하기 위한 재원 조치가 충분하지 않았다는 것이다. 재원과 인력이 충분하지 않았기 때문에, 일부 시·군·구에서는 권한을 이양받아도 이를 실질적으로 활용하는데 한계가 있다. 차등이양방식은 시·군·구별로 차별화된 전략이 강조됨에도 불구하고, 이양된 권한을 실제로 수행할 수 있는 인력과 재원이 부족하여 실질적인 성과를 내기 어려운 모습을 보이고 있다. 이처럼 지방이양에 따른 지방행정의 효율성을 제고하기 위해서는 이양사무처리에 적합한 재원과 인력 지원이 확대되어야 한다.

[인터뷰 내용]

- 지방이양은 인력과 재정 지원이 필수적이지만, 이러한 조치는 충분하지 않았다고 생각됩니다.
- 이양을 받으려면 충분한 재정 지원이 필요하지만, 자체적인 재정 확충이 어려워서 효율적인 운영이 어려운 것 같아요.
- 이양된 권한을 실행할 충분한 재원이 부족해요. 이양된 권한에 비해 재원 조치가 부족했어요.

(4) 지방분권의 효과 증진

시·군·구로의 차등이양방식이 지방분권의 효과 증진 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 차등이양방식은 지역별로 서로 다른 필요와 상황을 고려하여 권한을 이양하는 방식을 의미한다. 이를 통해 지방분권이 단순히 중앙정부 및 시·도(광역자치단체)의 권한을 시·군·구로 이양하는 차원에서 벗어나, 실질적인 자치권 확립과 지역특성에 맞는 자율성을 강화하는데 기여할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지방분권의 효과 측면에서 차등이양방식이 갖는 주요 한계 중 하나는 정책기획 및 계획에 대한 권한 이양이 부족하고, 주로 단순한 정책집행사무에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 인구감소지역에 대한 특례 역시 주로 지원을 위한 목적에서 특례가 발굴되고 있다는 점에서 그 방향을 같이 하고 있다. 시·군·구가 자율적으로 정책을 설계하고 실행할 수 있어야 지방분권의 효과가 극대화될 수 있는데, 현재의 차등이양방식에 따른 결과를 보면 실질적인 기획 기능보다는 집행에 초점을 맞추고 있다. 이로 인해 여전히 중앙정부 및 시·도에서 설계한 정책을 수행하는 역할에 그치는 경우가 많다고 평가할 수 있다. 시·군·구가 기획 단계부터 자율적으로 설계하지 못할 경우, 각 지역의 고유한 문제와 특성을 반영한 맞춤형 정책이 나오기 어려울 수 있다. 중앙정부나 시·도에서 기획한 정책을 각 지역에 일괄적으로 적용하는 구조에서는 시·군·구의 자율성과 창의성이 발휘되기 어려울 수밖에 없다.

특히, 대도시는 다양한 사회적 요구와 복잡한 경제구조를 가지고 있지만, 기획이나 계획에 대한 권한이 이양되지 않으면, 장기적인 전략 수립이 어려워진다. 예를 들어, 교통 인프라나 주택 문제를 해결하기 위해 독자적인 정책을 수립하려고 해도, 중앙정부나 시·도의 정책 내에서 추진해야 하기 때문에 보다 근본적인 해결이 어려워질 것이다. 인구감소지역의 경우에는 더 큰 문제로 작용할 수 있다. 인구감소지역에 속한 시·군·구는 정책 기획에 필요한 인력과 자원이 부족한 상황에서 기획에 대한 권한이 이양되지 않으면 지역이 처한 문제를 해결할 수 있는 전략적인 접근이 더욱 어려워질 것이다. 따라서 지방분권의 효과를 증진하기 위해서는 정책기획 권한의 이양이 필수적이다. 이를 통해 역량을 갖춘 시·군·구가 지역의 문제를 적극적이고 창의적으로 해결할 수 있고, 독립적이고 자율적인 정책을 개발하고 실행할 수 있도록 제도적으로 지원하여야 한다.

[인터뷰 내용]

- 어느정도 효과는 있었다고 생각합니다. 그런데 가장 중요한 건 기획 기능이 이양되어야 한다는 것입니다. 그래야 실질적인 지방분권이 이루어진다고 생각합니다.
- 자치권 강화 측면에서 스스로 정책을 만들거나 그래야 하는데, 이런 점은 많이 부족했죠. 그동안 단순집행 사무 중심으로 이양사무가 결정된 것 같아요.
- 정책기획단계에서부터 자율적으로 할 수 있어야 합니다.

(5) 지역 적합성 제고

시·군·구로의 차등이양방식이 지역 적합성 제고 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 차등이양방식은 지역마다 겪고 있는 현실적인 문제와 지역적 특성에 맞춰 권한을 이양하기 때문에, 지역 적합성 제고에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 대도시는 인구가 많고 다양한 사회·경제적 활동이 복잡하게 얽혀있는 만큼 차등이양방식의 효과가 더 두드러질 수 있다. 대도시는 인프라, 교통, 주거, 환경문제 등 여러 복합적인 문제를 동시에 해결해야 하는데, 차등이양방식은 이러한 문제를 해결할 수 있도록 권한을 이양하는 것을 목적으로 한다. 이러한 점에서 지역개발, 환경보호 등의 분야에서 많은 특례가 부여되었으며, 산업중소기업, 문화체육관광 등 다양한 분야에서도 권한 이양이 이루어졌다. 물론, 여전히 더 다양한 분야와 기능, 사무에 대한 이양이 필요한 상황이지만, 차등이양을 통해 지역 적합성을 제고하는데 어느정도 기여한 것으로 평가할 수 있다.

인구감소지역의 경우, 차등이양방식은 지역의 자원과 인프라 부족을 보완하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 인구가 감소하면서 발생하는 지역경제 침체, 지역활력 저하 등의 문제는 인구감소지역에 속한 시·군·구가 당면한 가장 큰 문제라 할 수 있다. 이에 인구감소지역이 필요로 하는 지역경제 및 인구 유입 활성화를 위한 방향에서 특례가 발굴되면서 지역 적합성을 제고하고 위한 노력이 지속되고 있다. 이처럼 차등이양방식은 각 지역의 특성에 맞춤 권한 이양을 통해 대도시와 인구감소지역 모두에서 지역 적합성을 높이는데 중요한 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 대도시든 인구감소지역이든 각 지역의 상황에 맞춰 권한을 이양받으면 그 지역의 특성을 반영한 정책을 더 효율적으로 수립하고 실행할 수 있는 기반이 강화된다고 할 수 있습니다.
- 다양한 분야에서 더 많은 권한이 이양되면 지역에 적합한 정책을 더 효율적으로 추진할 수 있을 거에요.
- 그래도 인구감소지역에 추가적인 특례가 발굴되고 있어서 기대하고 있어요.

(6) 지방행정의 대응성 확보

시·군·구로의 차등이양방식이 지방행정의 대응성 확보 측면에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같다. 차등이양방식은 지방행정의 대응성을 강화할 수 있는 잠재력을 지니고 있지만, 지역 간 역량 차이와 자원 불균형으로 인해 그 효과가 다르게 나타날 수 있다. 대도시 특히, 특례시의 경우 자원을 효과적으로 활용함으로써 지방행정의 대응성을 확보할 가능성이 높다. 이러한 격차는 지방행정의 대응성 확보라는 균등한 지방이양 효과가 발휘되기 어려운 결과를 초래할 수 있다. 더불어 지방이양의 분야마다 상이한 결과가 도출되기도 한다. 산업경제·중소기업 분야나 지역개발 분야의 경우, 지역경제 활성화를 위한 측면에서 이양된 권한을 통해 보다 유연하게 추진될 수 있다. 관광산업이 중요한 지역은 이를 중심으로 지역경제를 재편할 수 있는 기회를 얻었고, 이를 통해 지역주민들의 요구에 대응할 수 있는 긍정적인 요인으로 작용된다. 그러나 지방자치단체의 장의 의지나 정책우선순위에 따라 이양된 권한의 활용, 그리고 이로 인한 지방행정의 대응성 확보는 시·군·구별로 상이한 결과가 나타날 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고, 차등이양을 포함한 지방이양이 결정되는 과정을 고려해 보면, 지방행정의 대응성 확보를 위한 측면에서 많은 효과가 있을 것으로 기대된다. 차등이양에 따라 대도시의 경우에는 일반 시·군·구보다 지역주민들의 요구를 신속하게 반영하고 정책을 실행할 수 있는 기반이 강화되었다. 지역 상황에 맞는 신속한 결정과 집행이 가능해졌고, 이는 지방행정의 실행력 강화로 이어진다. 특히, 지역개발, 환경보호·관리, 문화체육관광 등의 분야에서 대도시의 대응성은 과거보다 훨씬 유연하고 신속해진 것으로 평가할 수 있다.

[인터뷰 내용]

- 기본적으로 지방이양이라는 것은 행정의 대응성을 강화하는 목적에서 이루어진다고 생각해요. 대도시는 그런 측면에서 이전보다 정책이 신속하게 결정될 수 있겠죠.
- 당연히 시·군·구별로 상이한 결과가 나타날 수밖에 없죠. 지역이 처한 상황이 다 다르고, 만약 필요한 부분에 권한이 없으면 구조적으로 대응이 빨라지기 어렵죠.
- 특례시는 더 많은 권한이 필요합니다. 인구 100만명의 행정수요나 요구가 너무 다양하기 때문에 더 빨리 대응해야 합니다.

3. 지방이양정책 평가지수의 도출

1) 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 조사 결과

차등이양방식에 따른 영향적 측면에 대한 진단 및 평가를 차등이양의 대상이 되는 대도시 및 인구감소지역에 속하는 지방공무원, 대도시 연구기관 종사자를 대상으로 실시한 설문을 중심으로 살펴보면, 다음과 같다. 전체적으로 지방이양정책은 '지방행정 효율성 증진(평균 3.65)'과 '지자체의 주도적 대응 기능(3.64)'에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 다음으로, '공무원 역량(전문성) 강화(3.55)', '지역발전·이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(3.47)', '경제적 규제 완화(2.63)'의 순으로 나타났다.

다음으로 기능별로 살펴보면, 기획조정 분야의 경우, '지방행정 효율성 증진(4.00)'이 가장 높았으며, '공무원 역량(전문성) 강화(3.70)', '지자체의 주도적 대응 기능(3.60)' 등의 순으로 나타났다. 행·재정 분야의 경우, '지방행정 효율성 증진(3.70)', '공무원 역량(전문성) 강화·지자체의 주도적 대응 기능(3.50)' 등의 순으로 나타났다.

산업경제·중소기업의 경우, '경제적 규제 완화·지역발전(4.40)', '지자체의 주도적 대응 기능(4.30)' 등의 순으로 나타났다. 농림·해양·수산 분야의 경우, '지자체의 주도적 대응 기능(3.70)', '지방행정 효율성 증진·지역발전(3.60)' 등의 순으로 나타났다. 문화·체육·관광의 경우, '공무원 역량(전문성) 강화·지방행정 효율성 증진·지자체의 주도적 대응 기능(3.40)', '지역발전(3.30)' 등의 순으로 나타났다. 보건·복지의 경우, '공무원 역량(전문성) 강화(2.90)', '지역발전·이양사무가 당면한 문제 해

결에 도움·지자체의 주도적 대응 기능(2.60)' 등의 순으로 나타났다. 환경보호·관리 분야의 경우, '이양사무가 당면한 문제 해결에 도움·지자체의 주도적 대응 기능(4.00)', '지방행정 효율성 증진(3.80)' 등의 순으로 나타났다. 도시·주택 분야의 경우, '이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(4.00)', '지방행정 효율성 증진·지역발전·지자체의 주도적 대응 기능(3.90)' 등의 순으로 나타났다. 지역개발의 경우, '지역발전·이양사무가 당면한 문제 해결에 도움(4.30)', '지방행정 효율성 증진(4.20)' 등의 순으로 나타났다. 소방·방재·민방위 분야의 경우, '공무원 역량(전문성) 강화(3.40)', '지방행정 효율성 증진·지자체의 주도적 대응 기능(3.30)' 등의 순으로 나타났다.

표 5-12 기능별 차등이양정책의 영향적 측면 조사결과(기초단위)

(N=10)

구분	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보
기획조정	1.70	3.70	4.00	3.40	3.20	3.60
행·재정	1.90	3.50	3.70	3.20	3.10	3.50
산업경제·중소기업	4.40	3.80	4.10	4.40	4.10	4.30
농림·해양·수산	2.70	3.50	3.60	3.60	3.50	3.70
문화·체육·관광	2.30	3.40	3.40	3.30	3.00	3.40
보건·복지	1.40	2.90	2.50	2.60	2.60	2.60
환경보호·관리	3.50	3.70	3.80	3.70	4.00	4.00
도시·주택	2.70	3.60	3.90	3.90	4.00	3.90
지역개발	3.90	4.00	4.20	4.30	4.30	4.10
소방·방재·민방위	1.80	3.40	3.30	2.30	2.90	3.30
평균	**2.63**	**3.55**	**3.65**	**3.47**	**3.47**	**3.64**

설문조사 결과를 통해 얻을 수 있는 차등이양방식을 통한 지방이양정책의 영향적 측면에 대한 쟁점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방행정의 효율성 증진에서 가장 높은 평가를 받았다는 점을 고려해 보면, 차등이양이 각 지역의 특성과 상황을 반영하여 보다 효율적인 지방행정을 가능하게 하는데 중요한 기반을 마련하였다는 점을 보여주

는 것이라 할 수 있다. 차등이양방식은 각 시·군·구가 직면한 고유한 문제와 필요를 인식하고, 이에 맞는 자원 배분과 정책집행을 가능하게 한다(유수동·박현욱, 2023). 이러한 맥락에서 개별 시·군·구가 자체적으로 문제를 해결할 수 있는 권한을 보다 명확하고 차등적으로 부여받음으로써 행정절차와 대응 속도가 어느정도 개선된 결과라 할 수 있다. 이는 균등이양방식보다 더 효과적인 지방행정을 가능하게 한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 이처럼 차등이양방식은 개별 시·군·구의 자율성을 강화하고 지역특성을 반영한 맞춤형 정책 집행을 통해 지방행정의 효율성을 높이는데 기여하고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 차등이양방식이 지역발전과 지자체의 주도적 대응 기능 강화 등에 큰 영향을 미친 것으로 평가되고 있다는 점은 지역별로 특화된 발전전략이 차등분권을 통해 더 효과적으로 실행될 수 있음을 의미한다. 차등이양방식은 각 시·군·구가 처한 지역적 특성과 필요를 반영하여 맞춤형 정책을 개발하는데 유리한 환경을 제공한다. 이는 차등이양이 단순한 행정 효율성 증진에 그치지 않고 지역 현안문제에 대해 적극적으로 대응하고 지역발전을 도모할 수 있는 중요한 지방이양정책의 수단으로 작용될 수 있다는 점을 시사한다. 특히, 체계적이고 지역특성에 맞는 전략적인 기획을 통해 시·군·구의 정책 기획력과 실행력을 높이는데 기여할 수 있으며, 이러한 점은 공무원의 전문성 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 지역에 특성과 현안에 맞춘 지역특화 발전전략의 개발과 실행을 통해 공무원은 현장 경험과 전문지식을 축적하게 되어 문제해결능력이 향상되고 결과적으로 더 나은 행정서비스를 제공할 수 있게 된다.

셋째, 차등이양방식에서도 공무원 역량 강화가 중요한 성과로 나타났기 때문에, 이러한 역량 개발을 위한 목적에서도 지방분권이 이루어져야 한다. 시·군·구의 공무원들이 지역발전과 행정의 효율성을 높이기 위해서는 전문성과 실무능력은 필수적이다. 따라서 지역의 다양한 특성과 현안과제들을 해결하기 위해서는 공무원들이 변화하는 환경에 맞춰 지속적으로 학습하고 전문성을 강화할 수 있는 기회가 더 많이 제공되어야 한다. 시·군·구가 처리할 수 있는 사무범위의 확대는 이러한 기회를 제공할 수 있다. 공무원들이 보다 다양한 업무를 수행하게 되면, 실무경험이 쌓여 전문성이 향상되며, 이는 다시 지역발전을 위한 창의적이고 혁신적인 정책개발로 이어질 수 있다. 더불어 이러한 경험은 지역사회의 문제를 보다 깊이 이해하고 효과적으로 대응하는데 도움을

줄 것이다.

마지막으로, 경제적 규제 완화가 여전히 낮은 평가를 받은 것은 균등이양과 차등이양 등 지방이양방식의 차이가 아니라, 시·군·구의 자율성 확보와 자치권 강화에 있어 추가적인 사무발굴 및 이양 노력이 필요하다는 점을 시사한다. 시·군·구가 지역경제 활성화를 위한 다양한 사업과 정책을 개발하고, 이를 실현하기 위해서는 보다 실질적인 권한과 자원이 이양되어야 한다. 특히, 중앙정부의 규제가 강하게 남아 있는 경제적 부문에서는 시·군·구의 역할을 확대하기 위한 추가적인 정책적 조정이 필요하다 할 수 있다. 일률적인 규제는 각 지역의 경제적 특성과 요구에 부합하지 않을 수 있으며, 이로 인해 지역경제의 자율적인 발전이 저해될 수 있다. 결론적으로 경제적 규제 완화에 대한 낮은 평가는 단순히 지방이양방식의 문제를 넘어, 시·군·구의 자율성 확보와 함께 중앙정부의 규제 완화 및 정책적 조정이 함께 이루어져야 함을 강조한다. 이를 통해 지역경제의 자립성과 지역발전을 도모할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

2) 지방이양정책 평가지수의 도출

각 기능별로 나타난 평가지수를 통해 차등이양방식에 의한 지방이양정책의 전반적인 성과를 평가할 수 있다. 전반적으로 기능별로 평가결과가 매우 다르게 나타났다. 경제적 규제 완화, 지방공무원 역량 강화, 대응성 확보에 대한 평가지수가 상대적으로 낮은 점수를 기록한 것은 차등이양방식의 지방이양정책이 해당 효과와 관련된 충분한 성과를 내지 못하였음을 보여준다. 즉, 차등이양의 대상이 되는 시·군·구는 실질적인 권한을 행사함에 있어 여전히 제약을 받고 있으며, 차등이양의 정책적 효과성을 제고하기 위한 추가적인 개선이 요구된다 할 수 있다. 반면, 효율성 증진, 지방분권 효과 증대, 지역 적합성 제고와 관련된 평가지수는 상대적으로 긍정적인 평가를 받았다. 이는 차등이양의 대상이 되는 시·군·구가 일부 기능에서 이양된 권한과 이에 맞는 자원을 보다 효율적으로 활용하며, 이를 바탕으로 지역별 특성에 맞는 정책 추진이 강화되었음을 의미한다. 예를 들어, 산업경제·중소기업(95.01), 지역개발(90.98), 농림해양수산(89.47)과 같은 분야는 높은 최종지수를 기록하며, 이는 차등이양방식을 통해 이양된 권한을 시·군·구가 효과적으로 활용하고 있음을 나타낸다. 반면, 보건복지(42.17)와 소방방재·민방위(61.20)와 같은 분야는 차등이양방식이 충분한 성과를 거

두지 못하고 있음을 여실히 보여준다. 이러한 결과는 균등이양방식에서도 유사하게 나타났기 때문에(보건복지 61.78, 소방방재·민방위 63.46), 중앙정부 주도의 정책결정과 자원 배분이 이루어지는 부문의 특성이 반영되는 것이라 할 수 있다.

종합적으로 볼 때, 차등이양방식의 지방이양정책을 통해 해당 시·군·구의 지역 특성에 맞게 필요로 하는 권한 및 사무들이 이양되었음에도 불구하고 기대하는 성과가 나타나지 못한 점은 지방이양 논의 및 결정과정에서 개별 시·군·구의 의견이 충분히 반영되지 못하였다는 점에 기인하는 것으로 보인다. 차등이양방식은 특정 분야에서는 성공적이었다고 평가할 수 있으나, 일부 분야에서는 여전히 한계를 보이고 있다. 향후 정책적·제도적 개선을 위해서는 차등이양에 대한 권한 및 사무를 결정하는 과정에서 시·군·구가 수평적인 입장에서 참여하여야 하며, 이들의 요구를 적극적으로 검토하고 반영할 필요가 있다. 따라서 개별 시·군·구의 지역 특성을 고려하여 이에 적합한 특례나 맞춤형 권한 이양을 적극적으로 추진하여야 한다. 더불어 성과가 낮은 분야에서는 중앙정부 및 시·도와의 협력을 강화하면서도 시·군·구의 자율성을 보장할 수 있는 새롭고 실질적인 권한 및 사무를 이양하는 노력이 요구된다.

표 5-13 차등이양방식의 기능별 지방이양정책 평가지수(기초단위)

(N=10)

기능	전체	경제적 규제완화	지방 공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 효과 증진	지역 적합성 제고	대응성 확보	최종 지수
	가중치	0.1384	0.122	0.1612	0.1971	0.1884	0.143	
기획 조정	보통이상 응답률(%)	30.00	100.00	100.00	90.00	80.00	90.00	78.15
	평가기준별 지수	4.15	12.20	16.12	17.74	15.07	12.87	
행·재정	보통이상 응답률(%)	40.00	10.00	90.00	90.00	90.00	10.00	57.40
	평가기준별 지수	5.54	1.22	14.51	17.74	16.96	1.43	
산업경제·중소기업	보통이상 응답률(%)	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	95.01
	평가기준별 지수	13.84	12.20	16.12	19.71	18.84	14.30	
농림·해양·수산	보통이상 응답률(%)	60.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	89.47
	평가기준별 지수	8.30	12.20	16.12	19.71	18.84	14.30	
문화·체육·관광	보통이상 응답률(%)	40.00	90.00	90.00	90.00	80.00	100.00	78.14
	평가기준별 지수	5.54	10.98	14.51	17.74	15.07	14.30	
보건·복지	보통이상 응답률(%)	0.00	60.00	40.00	60.00	50.00	50.00	42.17
	평가기준별 지수	0.00	7.32	6.45	11.83	9.42	7.15	
환경보호·관리	보통이상 응답률(%)	80.00	90.00	100.00	80.00	100.00	100.00	87.08
	평가기준별 지수	11.07	10.98	16.12	15.77	18.84	14.30	
도시·주택	보통이상 응답률(%)	50.00	90.00	90.00	90.00	100.00	90.00	81.86
	평가기준별 지수	6.92	10.98	14.51	17.74	18.84	12.87	
지역개발	보통이상 응답률(%)	90.00	90.00	100.00	100.00	100.00	90.00	90.98
	평가기준별 지수	12.46	10.98	16.12	19.71	18.84	12.87	
소방·방재·민방위	보통이상 응답률(%)	30.00	80.00	80.00	40.00	80.00	80.00	61.20
	평가기준별 지수	4.15	9.76	12.90	7.88	15.07	11.44	
기준별 평가지수 평균		7.20	9.88	14.35	16.56	16.58	11.58	76.15

주1: 보통이상 응답률은 각 평가기준에 대하여 지방이양의 영향이 보통 이상(3점 이상)이라고 응답한 비율을 의미함

주2: 평가기준별 지수 = 평가기준별 보통이상 응답률 x 가중치

주3: 최종지수 = Σ평가기준별 지수

제4절 소결: 기초단위 지방이양정책의 문제점 진단

전문가와 공무원을 대상으로 실시한 조사 결과를 토대로 기초단위 지방이양정책의 문제점을 제시하면 다음과 같다.

1. 과정적 측면

앞에서 살펴본 기초자치단체를 대상으로 하는 균등이양방식과 차등이양방식에 대한 실태분석과 심층분석 결과를 종합해보면, 기초단위 지방이양정책의 문제점과 개선방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 시·군·구의 요구가 적극적으로 반영되지 못하였다는 점이다. 기초자치단체를 대상으로 하는 지방이양은 시·군·구의 요구가 직접적으로 반영되었다기 보다는 주로 중앙정부의 정책적 판단에 의해 이루어졌다고 평가할 수 있다. 이러한 과정에서 실제로 시·군·구가 필요로 하는 사무가 아닌, 지방분권을 소관하는 대통령 소속 위원회(지방시대위원회, 자치분권위원회 등)와 중앙부처가 결정한 사무가 시·군·구로 이양되는 문제가 발생한 것으로 보인다. 특정 시·군·구는 이양을 요청하였지만, 다른 시·군·구는 이양을 반대한 사무가 시·군·구로 이양된 사례도 존재한다. 이로 인해 실제 시·군·구의 요구와는 무관한 사무가 이양되는 비효율이 발생하였다고 할 수 있다. 따라서 지방이양 사무를 결정하는 과정에서 시·군·구의 실질적인 요구를 적극적으로 반영하여야 한다. 이를 위해 시·군·구가 주도적으로 참여할 수 있는 협의체를 구성하고 직접 이양사무를 발굴하는 등 각 지역의 수요를 면밀히 파악하여 시·군·구에 적합한 사무가 이양되도록 노력하여야 한다.

둘째, 시·군·구로의 이양과정에서 보충성의 원칙이 강조되었으나, 실제로는 시·군·구의 역량이나 전문성이 충분하지 않은 상황에서 이양이 이루어진 경우도 존재한다. 시·군·구가 그 사무를 처리할 역량이 부족한데도 불구하고 이양이 결정되는 경우, 오히려 시·군·구의 행정능력 저하와 행정서비스의 질 저하로 이어질 수 있다. 업무를 효과적으로 수행하기 위한 경험이나 지식이 부족하여 부작용이 발생할 가능성이 있으며, 이는 결국 주민들에게 제공되는 서비스의 질을 저하시킬 수 있다. 이와 관련하여 지방이양으로 인해 시·군·구의 지방공무원들이 확대된 업무를 담당하게 되었으나, 충분한 교육과 지원 등 준비과정이 부족하였던 것으로 판단된다. 이로 인해 지방공무원들이

새로운 업무를 처리하는데 어려움을 겪기도 하였으며, 이는 지방행정의 효율성 저하로 이어질 수도 있다. 따라서 지방이양의 효과를 극대화하기 위해서는 시·군·구의 역량 강화를 지속적으로 지원하여야 한다. 또한 지방이양 이후에도 지속적인 지원과 컨설팅, 교육훈련 등을 제공하여야 한다. 실무경험을 확대하고 다양한 현장문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하도록 지원하는 것이 필요하다. 특히, 시·군·구가 이양된 권한과 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 재정 지원과 전문인력 배치를 강화하여야 한다.

마지막으로, 특례시와 인구감소지역에 대한 특례 발굴 과정에서도 상향식 접근방식이 아닌 중앙정부 주도의 접근이 지속되었다는 문제점이 존재한다. 특례시의 경우 인구 100만명 이상 대도시와 '특례시 지원협의회' 등이 함께 86개 기능의 383개 사무를 발굴하였으나, 전부수용되지 않았다. 또한 인구감소지역 지원 특례는 특례 발굴과정에서 시·군·구의 역할은 상당히 제한적이었다. 이는 여전히 시·군·구를 대상으로 하는 특례의 결정과정이 중앙정부 주도로 이루어져 지역의 필요와 실정이 충분히 반영되지 못하였다는 것을 의미한다. 따라서 특례 발굴과정에서 시·군·구가 자율적으로 특례를 발굴하고 실제 실현될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해 중앙정부와 시·군·구 간 특례 발굴을 위한 협력체계를 강화해야 하며, '(가칭)특례 사무 발굴 위원회'의 운영을 공식적으로 제도화·정례화하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역 실정에 맞는 특례가 실질적으로 구현되고 시·군·구의 자치역량이 강화될 것으로 기대된다.

2. 결과적 측면

첫째, 시·군·구에게 공동으로 적용되는 지방이양의 효과가 잘 나타나지 않았다는 점이다. 일부 시·군·구에게만 규제 완화의 혜택이 집중되는 문제가 발생하였다. 예를 들어, 특정 시·군·구에서는 경제적 규제 완화 효과가 발생한 반면, 다른 시·군·구에서는 이러한 혜택을 받지 못하는 경우가 발생하였다. 이로 인해 오히려 지역 간 경제적 불균형이 심화될 수 있으며, 특정 지역은 발전하고 다른 지역은 상대적으로 더 많은 어려움을 겪게 될 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 차등이양방식의 적극적인 활용이 필요하다. 차등이양방식은 각 지역의 특성과 필요에 맞추어 권한을 이양하기 때문에, 지역특화발전에 기여할 수 있다. 즉, 지역 간 불균형을 해소하고 지역의 발전을 보다 효과적·효율적으로 지원할 수 있는 기반이 될 수 있다. 따라서 차등이

양방식을 통해 각 지역의 역량과 필요에 의해 권한과 자원을 보다 효율적으로 배분하는 것이 필요하다.

둘째, 지방이양방식의 효과성·효율성을 높이기 위해서는 각 시·군·구에 적합한 재정 및 인력 지원이 동시에 이루어져야 한다. 지방이양정책의 가장 큰 문제 중 하나는 이양된 사무에 적합한 재정과 인력이 지원되지 못하였다는 점이다. 이로 인해 대부분의 시·군·구는 이양된 사무를 효과적으로 수행하는데 필요한 자원을 확보하지 못하고 있으며, 이는 결국 지방이양의 효과 창출이 어려워질뿐만 아니라, 오히려 행정서비스의 질 저하로 이어질 수 있다. 따라서 이양된 사무 및 업무를 성공적으로 수행할 수 있도록 재정적·인적 자원을 적절히 배분하여 지원하여야 한다. 이를 통해 시·군·구의 자율성과 책임성을 동시에 강화할 수 있다. 이처럼 권한과 사무, 재정, 인력에 대한 지원이 함께 뒷받침될 때, 지방이양정책은 더욱 효과적으로 작동할 수 있을 것이다.

마지막으로 차등이양방식, 즉 특례시나 인구감소지역 특례의 확대과정에서 시·군·구가 자치권을 강화하는 중요한 계기가 되었으나, 해당 시·군·구 전체의 자치역량을 강화하는데 한계를 보인 것으로 판단된다. 일부 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 권한을 부여받았으나, 이러한 특례가 실제 자치권 확대를 위한 효과적인 해결책이 되었는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이는 차등분권의 대상이 되는 시·군·구가 현실적으로 필요한 자치권 강화를 체감하지 못하게 만들 수 있다. 차등이양방식의 실효성을 높이기 위해서는 중앙정부 주도의 일방향적인 결정이 아닌, 시·군·구와 지방의회, 지역주민 등의 자발적인 참여와 권한 이양에 대한 자율적인 책임 부여가 핵심이라는 점을 인식할 필요가 있다. 이는 시·군·구의 자치역량을 강화하고, 궁극적으로 지역 주도의 자치분권이 실현되는 기틀이 될 것으로 기대된다.

3. 영향적 측면

첫째, 지방이양정책은 무엇보다도 시·군·구의 실질적인 자율성과 효율성을 증진하기 위한 목적에서 이루어져야 한다. 균등이양방식은 다양한 지방행정 분야에서 효율성을 높이고 시·군·구의 주도적인 역할을 강화하는데 중요한 역할을 하였다. 이를 통해 시·군·구가 주민 요구에 신속하게 대응할 수 있는 기반을 마련하였으나, 일부 기능에

서 충분한 성과를 거두지 못한 부분도 확인되었다. 따라서 지방분권의 실질적인 강화와 시·군·구의 자율적·독립적인 정책 수립을 지원하기 위해 중앙부처 및 시·도 권한을 지속적으로 이양하여야 한다. 또한 차등이양방식은 지역 특성과 필요에 맞춘 정책 추진을 가능하게 하여 행정 효율성을 높이는 효과를 보인 것으로 나타났다. 특히, 산업경제·중소기업 분야에서 긍정적인 성과를 나타냈는데, 이는 지역별 특화된 발전전략 수립을 지원하는 맞춤형 지방이양정책이 필요하다는 점을 시사한다. 각 지역의 고유한 필요와 특성에 따라 차등이양방식을 확대하여 행정 절차를 개선하고 대응력을 강화할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 지방이양과 관련된 지방공무원 강화와 시스템적인 지원이 필요하다. 지방이양정책은 지방공무원의 전문성 강화에 기여했으나, 보건·복지, 소방·방재·민방위 등 일부 분야에서 평균 이하의 평가를 받았다. 이는 지방공무원 전문성 강화를 위한 교육과 훈련의 기회 확대, 이양된 사무를 효과적으로 처리할 수 있는 시스템 지원이 필요함을 시사한다. 특히, 시·군·구의 공무원이 다양한 정책을 수행할 수 있는 환경을 조성하기 위해 실무 경험을 바탕으로 한 역량 개발 기회를 지속적으로 제공하여야 한다. 더불어 지방이양정책의 긍정적인 영향을 지속적으로 확대하기 위해서는 시·군·구 공무원들이 지역의 고유한 자원과 특성을 최대한 발굴하고 활용할 수 있도적 정책적·제도적 기반을 마련하는 것이 요구된다.

마지막으로 지방이양정책의 큰 방향은 차등이양방식으로 전환되어야 한다. 공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 살펴보면, 차등이양방식이 균등이양방식보다 그 효과에 있어 더 높은 평가를 받은 것으로 나타났다. 이는 차등이양방식이 지역의 특성과 필요를 반영하여 더 효율적인 자원 배분과 정책 추진을 가능하게 하였다는 점을 시사한다. 특히, 각 지역의 특성과 현안해결에 맞춘 맞춤형 정책을 개발하는 것이 더욱더 중요해지고 있다. 따라서 차등이양방식을 더욱 확대하여 지역별 특성에 맞는 실질적인 권한 이양을 촉진하여야 한다.



6

지방이양정책의 성과·파급효과에 관한 동태분석

제1절 분석 개요
제2절 정책 전과정에 대한 모델링
제3절 동역학 작용에 관한 추론
제4절 실험설계 및 시나리오 분석
제5절 소결 및 시사점

제6장 지방이양정책의 성과·파급효과에 관한 동태분석

제1절 분석 개요

본 장은 앞선 균등이양 및 차등이양 등 국가 지방이양정책의 효과성에 대한 거시적·미시적 분석에 뒤이어, 정책 전과정(Whole Life-Cycle)의 마지막 단계에 해당하는 성과·파급효과와의 범위와 환류과정에 대한 동태적인 분석을 수행함으로써 전반적인 정책효과와 환류의 촉진을 위한 시사점을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 본 6장에서는 위해 2장 및 4~5장에서 제시한 균등이양 및 차등이양 정책의 추진동향과 3장에서 제시한 지방이양 정책의 효과에 관한 논의를 기초로 정책 추진과 성과·파급효과의 창출 및 환류에 대한 논의를 진행한다.

현재 국가적인 지방이양정책은 앞선 장들에서 고찰한 바와 같이 지난 10여년간 균등이양에 관한 법적 조치 등 정책적 노력에 따라 정책형성(policy formulation) 및 정책집행(policy implementation) 단계를 거쳐 정책산출·파급효과(policy output/impact) 단계에 접어들었다고 볼 수 있으나, 특례 등 차등이양의 경우 아직은 산출·파급효과를 논의하기에는 성급하다고 말할 수 있다.

본 분석에서는 국가의 지방이양정책의 성과관리 및 진단·평가에 있어서 이러한 정책의 추진 과정을 고려하여, 정량적인 성과나 파급효과를 측정하려는 시도보다는 성과·파급효과가 창출되는 동태적 과정과 경로에 대한 탐색을 통해 성과와 파급효과를 극대화시키고 환류를 촉진시키는 전략의 탐색에 초점을 두고자 한다. 따라서 본 분석에서는 정량적·정성적 요인을 동시에 고려할 수 있으며, 성과·파급효과의 창출과 환류의 과정에 대한 분석에 최적화된 시스템 다이내믹스(System Dynamics, 이하 SD로 약칭)를 활용한 분석을 수행한다.

시스템 다이내믹스는 통상적으로 정량적으로 엄밀한 모델링과 시뮬레이션을 추구하는 하드한 방법론(hard SD)과 정성적인 마인드 맵에 의한 동태적 과정에 대한 추론 중심의 시스템 사고(soft SD)로 구분된다(홍영교·장석환, 2007). 본 분석에서는 국가

이양정책 관련 정량화 가능한 이양정책 관련 인자들도 있는 반면 그렇지 않은 경우도 많으므로, 정책 전반에 관한 정성적 분석을 우선적으로 수행하며, 본 연구에서 활용가능한 설문 및 인터뷰 등 1차 자료 및 통계지표 등 2차 자료를 망라하여 정량적으로 측정가능한 주요 변수들을 중심으로 정량적인 분석을 추가적으로 시도한다.

정성적 분석(soft SD)에서는 시스템 다이내믹스의 전형적인 방법론에 따라, 시스템의 동태적인 역학작용을 추론하고 이로부터 전략방안을 모색하는 과정이다. 구체적으로, 1) 시스템을 구성하는 주요 인자들을 정의하고, 2) 이러한 인자들의 동태적 인과관계(dynamic causality)에 대한 규명을 통해 3) 시스템의 마인드 맵(mind map), 또는 인과지도(CLD: Causal Loop Diagrma)를 도출하고, 4) 인과관계의 체인으로 이루어진 이 맵에서 인과관계의 피드백 루프(feedback loop)를 도출함으로써, 5) 피드백에 의한 동태적인 역학작용에 대응하는 전략적 추진방안을 탐색한다.

또한 정량적 분석(hard SD)에서는 1) 정성적 분석에서의 인과관계에 관한 마인드 맵(또는 인과지도)에 기반하여, 정량적인 시뮬레이션(연립미분방정식체계의 근사해법에 의한 결정적 시뮬레이션)을 위한 각 변수의 저량·유량 모델링(SFD: Stock-Flow Diagram), 2) 각종 입력값(parameter 추정치 및 관련 가정치, Stock의 초기조건 등)의 설정을 통해, 3) 베이스런(Base-run 또는 BAU case) 및 4) 각종 시나리오 분석을 통해 시사점을 도출한다.

분석모델의 구성에 있어서 모델의 범위(model boundary)는 국가의 지방이양정책 추진과 관련된 전술한 2장의 이론적 논의를 기반으로 한다. 지방이양을 위한 국가정책의 기조와 성과관리, 균등이양 및 차등이양, 행정권한 및 재정권한의 이양 등 이양방식, 관련된 자치단체의 역량, 효과성·대응성, 지역적합성 등의 산출요인을 고려하는 것은 물론 주민 삶의 질 제고, 지역경제 활성화 등 성과의 최적화와 환류를 포함한다.

제2절 정책 전과정에 대한 모델링

1. 중앙행정기관의 권한이양과 지방자치단체

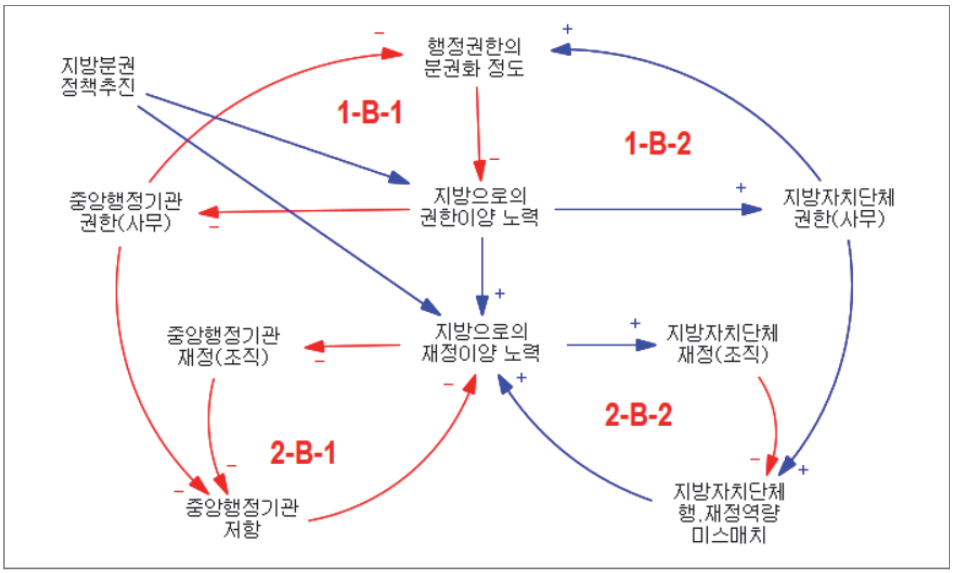
중앙행정권한의 지방이양은 지방분권 정책의 핵심적인 수단(Woloman & Goldsmith, 1990)으로서, 중앙행정권한의 지방이양은 사무이양을 통해 이루어진다(하정봉, 2008)고 볼 수 있다. 우리나라에서 국가의 지방이양정책은으로서의 권한(사무)의 이양은 2장에서 언급한 바와 같이 국가의 지방분권 정책의 핵심적인 수단으로서 역대 정부에서 꾸준히 추진되었다.

중앙행정권한(사무)의 이양은 지난 1986년부터 시작(최근열, 2017)된 이후, 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」의 제정을 계기로 국민의 정부(김대중 정부)부터 문재인 정부까지 지속적으로 추진되어 왔다. 그 결과 국가사무 대비 지방사무의 비중이 1994년 13.4%, 2002년 22.2%, 2009년 24.1%, 2017년 32.3%로 꾸준히 증가(홍준현, 2023)되어 왔음은 2장에서 언급한 바와 같다.

이와 같은 국가의 정책기조로서 추진된 지방분권 정책의 동력(driving force)은 전술한 바와 같이 지방자치 및 분권관련 법령의 제정과 관련된 추진체계의 확보가 바탕이 되었으며, 구체적으로 정부의 사무 중 국가사무 대비 자치사무의 비중과 같은 국정관리의 핵심성과지표(key performance index) 하에서 성과관리가 추진되고 있다. 중앙행정권한의 지방이양정책은 2장 1절에서 언급된 바와 같이 이양사무의 발굴 및 이양대상 확정과 같은 정책 노력은 시차를 두고 이양완료 및 관련 재정권한 이양 등의 조치로 후속된다(라휘문, 2021; 하혜영, 2017; 정주택, 2003).

즉 현행 정책 추진체계에 있어서 분권화의 정도는 국가사무 중 자치사무의 비중과 같은 국정성과 지표로 관리되고 있으므로, 본 모델에서는 행정권한의 이양 현황으로서 분권화의 정도를 중심으로, 이양사무의 발굴·확정과 같은 정책적 노력도가 증가할수록 자치행정권한(사무)이 증가하는 동태적 인과관계와 아울러 권한이양 노력도가 증가하여 이양된 권한(사무)이 증가할수록 중앙행정기관의 권한(사무)이 감소된다는 동태적 인과관계를 고려한다. 결과적으로, 중앙권한(사무)의 이양노력은 중앙의 권한을 줄이고 지방의 권한을 강화시킴으로써 분권화의 정도를 증가시키는 피드백을 형성한다.

그림 6-1 (모형1) 중앙행정권한(사무)의 지방이양과 지방분권화



또한 중앙행정권한(사무)의 지방이양에 있어서 새롭게 권한(사무)을 수행하게 되는 지방자치단체를 위한 재정보전 조치를 고려할 필요가 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제33조 제3항에서 언급된 바와 같이, 이양된 사무의 원활한 처리를 위한 국가의 행·재정적 지원에 관한 의무가 규정되어 있다. 이양사무의 원활한 기능수행을 위한 기구, 인력 및 재원 등을 위한 관련 재정권한의 이양이 필수적이며, 따라서 발굴·확정 등 이양을 위한 노력도는 후속조치로서 재정권한의 이양 노력을 야기시킨다.

한편 중앙행정기관의 입장에서는 행·재정적 권한 약화는 지방이양정책에 대한 정책저항을 야기시킬 수 있다. 하혜영(2017)은 지방이양 정책의 사무배분 기준의 모호성 등으로 지방이양 정책의 정부간 갈등의 가능성을 언급했으며, 박천오(2005)는 행정기관간 정책조정에 있어서 기관 이기주의 행태적 특성을 지적하면서, 행정권한 및 관련된 재정권한의 결과물로서 예산 및 인력규모는 행정기관간 갈등과 저항의 가장 핵심적인 원인으로 제시하고 있다. 따라서 국정기조로서 법률에 의해 정치적으로 중앙행정기

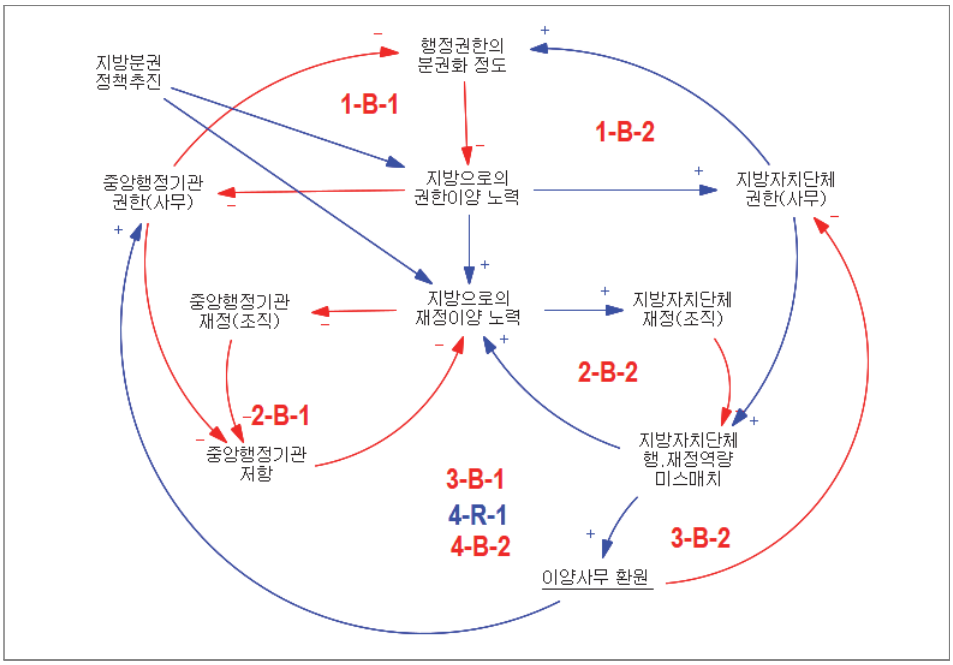
관의 권한(사무)의 이양이 결정되더라도, 후속조치로서 본 보고서 제3장에서의 설문분석 결과[16]와 같이 재정권한의 이양이 원활하지 않은 경우가 많고, 이는 기관이기주의에 의한 정책저항의 결과로 해석될 수 있다.

이상과 같은 시스템 구성요소(변수)와 인과관계는 [그림 6-1]에 제시된 바와 같다. 그림에서는 분권화 정도, 행·재정권한 이양노력도, 중앙·지방의 권한(사무) 및 재정(조직) 등이 핵심적인 변수들로 제시되어 있으며, 변수간 동태적 인과관계[17]에 따라 인과관계 체인에 의한 피드백 루프(feedback loop)로서 1-B 및 2-B로 표기된 4개의 루프가 표시되어 있다. 피드백 루프에 의해 형성되는 동태적 역학작용에 대해서는 다음 절의 시스템 사고에서 자세히 다루고자 한다.

또한 [그림 6-2]에는 이양된 행정권한(사무)에 대비한 지방자치단체의 행·재정적인 역량 수준에 따라 감당가능하지 못한 경우 환원 조치가 이루어지는 피드백 루프(3-B, 4-B 및 4-R)가 표현되어 있다. 행정권한의 이양 이후 후속된 재정권한이 이양이 더딘 경우, 본 보고서 제3장에서의 설문분석 결과[18]와 같이 재정력이 미흡하여 이양된 사무를 지방자치단체가 실질적인 수행이 어려운 경우의 반작용에 관한 것이다. 피드백 루프에 의한 역학작용은 마찬가지로 다음 절에서 자세히 논의하고자 한다.

16) 본 보고서 3장 2절 3의 2)의 5번 항목, [그림 3-27] 및 <표 3-10> 참조하였다.
17) 원인 변수의 증감과 같은 방향으로 결과 변수의 증감을 야기시키는 경우 파란색 화살표로 표시(same direction 또는 positive causal relation을 의미). 반대로 원인 변수가 증가할 때 결과변수가 감소하거나, 원인변수가 감소할 때 결과변수가 증가하는 경우 빨간색 화살표로 표시(opposite direction 또는 negative causal relation을 의미)하였다.
18) 본 보고서 3장 2절 3의 2)의 6번 항목, [그림 3-29] 참조하였다.

그림 6-2 (모형2) 중앙행정권한(사무)의 지방이양과 역이양



김재훈·엄태호·하정봉(2007: 77)에 따르면 지방이양 완료 882개('06.8월 기준) 사무 중 재정지원이 이루어지지 않아 환원된 사무는 14개이며, 안영훈·이영희·이삼주(2008: 2-3)에 따르면 과거 기관위임사무 총 1,128건('08.3월 행안부 자체 파악) 중 환원된 사무는 121건으로 확대되었다[19]. 하혜영(2017)은 사회복지 등 일부 사무에서 행정권한의 이양과 함께 재원이양이 수반되지 않은 사무에 대한 환원을 주장[20]했다는 점을 미루어 볼 때, 지방이양사무의 이양사무의 수행에 있어서 재원이양 등 자치단체의 역량이 받쳐주지 않는 경우 이양사무의 환원[21]이 이루어질 수 있음을 알 수 있다.

19) 상기와 같은 선행연구에서 재정지원 미비로 환원된 사무의 비율은 약 10.7%이다.
20) 시도지사협의회의 사회복지분야 지방이양사무(67건) 환수를 건의('09.09.29), 사회복지 생활시설 운영 국고보조사업 환원 건의서('11.08.26) 등을 제출하였다.
21) 참고로 제주특별법에 의한 특례사무의 환원 사례가 존재하는데, 제주특별자치도의회 관계자에 의하면, 특례사무 일부가 이양 후 환원 조치가 이루어진 사유는 자치단체의 역량이 부족해서 환원되었다기 보다는 자치사무에 부합하지 않기 때문이라는 설명이 지배적이다, 다만 이는 표면적인 이유로

또한 사무의 지방이양에 있어서 재정지원 등· 지방자치단체의 의사와 무관하게 「지방일괄이양법」 등 법률에 의해 하향식으로 이양된 사무에 대한 지방자치단체의 부담과 그에 따른 반작용의 여지는 분명하다고 볼 수 있다(김재훈 외, 2007: 80-81).

본 분석에서는 행정권한의 이양과 재정권한의 이양의 불일치가 현실적인 분권의 장애물로 인식(김순은 2021)되고 있는 만큼, 이러한 불일치로 인한 지방이양정책에 대한 반작용의 기제로서 정성적인 개념모델에서는 환원 또는 역이양을 고려한다.

2. 차등분권과 지역적합성

자치분권 정책에 있어서 지역특성에 따른 차등적 분권이 필요하다는 논의 하에서, 중앙행정권한의 지방이양정책에 있어서도 지역특성을 고려한 지역맞춤형 특례부여를 통한 차등적 이양정책에 관한 논의가 본 연구를 통해 지속되어 왔다. 특례는 법률을 전국적으로 일괄적으로 적용해야 함에도 불구하고 특별한 경우에 대한 예외 조항으로서, 지방자치에 있어서는 자치권의 수준을 특정한 목적이나 기준 등에 따라 차등화시키는 수단을 의미한다(금창호 외, 2021). 요컨대, 특례는, 균등이양 방식의 사무이양과 차별화되며, 지방이양정책에 있어서 특수한 지역에서 그 행정수요에 맞게 특정 중앙행정권한을 부여받는 차등적 지방이양정책이라고 볼 수 있다.

따라서 법률에 대한 특정 지역의 예외적 적용을 위해, 지방자치단체는 지역특성에 맞는 특례를 발굴하고 추진하는 것은 물론 법률을 관장하는 중앙행정기관과의 협의 등의 의지와 노력이 중요하며, 원활한 협력을 통해 지역에 적합한 특정 행정권한(사무), 즉 특례를 부여받는 것이 중요하다. 3장의 설문분석(3장 2절 3의 1, [그림 3-16] 등 참조)에서는 지자체의 이양희망 정도와 지자체 담당부서의 적극성이 지방이양의 과정적 효과성에 가장 긍정적으로 작용했음을 나타내고 있다.

또한 2장에서 언급한 바와 같이 특례를 부여하는 방식으로서 하향식인 포괄적 방식 외에, 부분적·개별적 방식은 상향식으로 볼 수 있다. 대도시 특례와 같은 하향식 방식을 제외하고, 상향식의 경우 지역사회 및 지방자치단체의 의지와 노력이 크게 작용한다고 볼 수 있으며, 이러한 의지와 노력이 지역에 더 적합한 특례의 발굴 및 적용에

볼 수 있고 재원이양이 환원에 근본적인 사유로 볼 수 있다.

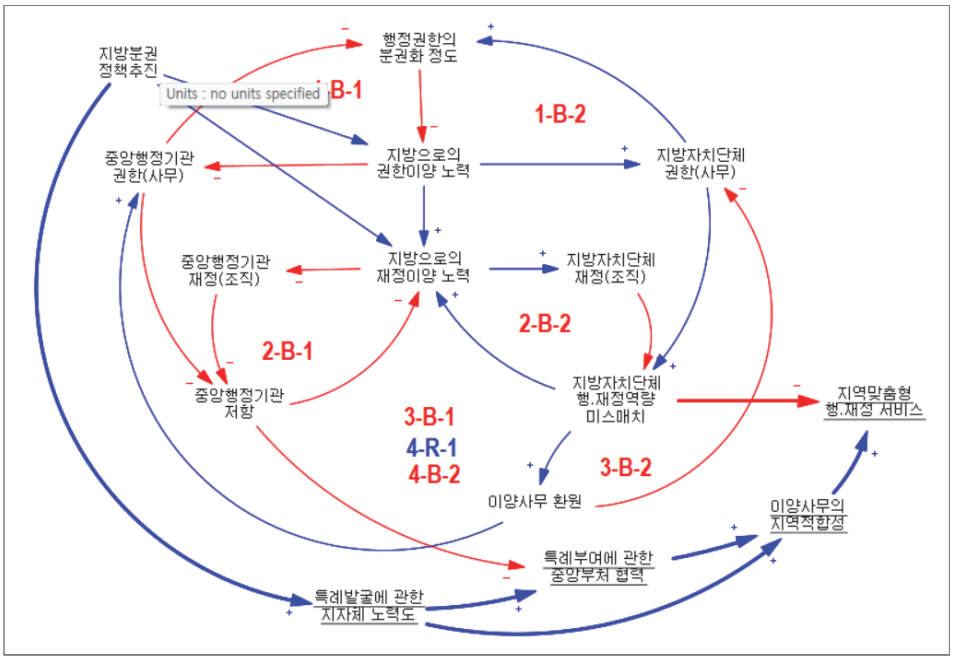
큰 영향을 준다고 볼 수 있다.

현재 특별자치도 등 특정 지역을 위한 특별법 제정이 필요한 개별적 방식의 경우. 지역의 특수성 인정에 대한 지역의 공론화 및 입법 노력이 필수적이며, 「지방자치법 시행령」 제120조 및 제122조 제1항의 시·군·구 특례의 지정기준 및 절차 등에서 자치단체의 적극적인 의지·노력과 부처와의 협의 등이 중요함을 알 수 있다.

또한 지역에 적합한 특례의 발굴과 부여 외에도 지방자치단체의 특례사무에 관한 행·재정권한의 균형적 이양이 서비스의 수준을 결정짓는다고 볼 수 있다. 즉, 지역맞춤형 행·재정 서비스를 위해서는 지방자치단체의 적절한 행·재정적 역량이 뒷받침되어야 하며, 따라서 역량의 미스매치가 커지는 경우 지역맞춤형 서비스가 저하된다고 볼 수 있다. 3장의 설문분석(3장 2절 3의 1), [그림 3-16] 등 참조)에서는 재원조치의 충분성이 지방이양의 과정적 효과성에 가장 부정적으로 작용하고 있음을 제시하고 있는데, 이는 전술한 행·재정 권한의 미스매치가 이양사무의 효과성을 저해함을 시사하고 있다.

이상과 같은 특례 부여, 특례 및 행·재정서비스의 지역적합성에 관한 모델링은 [그림 6-3]에 제시된 바와 같다. 앞선 모델과 마찬가지로 그림에서는 시스템 구성변수와 변수간 인과간계의 방향이 제시되어 있고, 지역맞춤형에 대한 피드백 루프는 궁극적으로 주민과 지역경제에 대한 파급효과와 연계가 되므로 이양성과 및 파급효과와 관련된 다음 모델에서 다룬다.

그림 6-3 (모형3) 지방이양정책에 있어서 지역맞춤형 특례부여



3. 지방이양정책의 성과와 파급효과

앞서 3장에서 논의한 지방이양 정책의 산출 및 파급효과의 고려요인으로 제시된 평가영역은 다음과 같다: 경제적 규제완화, 지방공무원의 역량. 전문성 강화, 지방행정의 효율성 증진(행정과정 단축 등 시간, 비용 절감), 지방분권의 효과성 증진, 지역의 적합성 제고(지역사회 당면문제 해결가능성, 지역여건 부합성 등), 지방행정의 대응성 확보(지자체 주도성, 책임성 등).

우선적으로 중앙행정권한의 지방이양을 통한 지방공무원 또는 지자체의 역량강화는 이양된 행정권한(사무)과 재정권한의 수준에 비례한다고 볼 수 있으며, 권한이 확대될수록 행정 효율성의 제고와 더불어 지방행정에 대한 책임성·주도성 등의 대응성이 제고된다고 볼 수 있다. 본 보고서 3장의 설문조사 분석(2절의 2. 1 및 [그림 3-1] 참조)에서는 지방이양으로 인해 지방행정의 효율성이나 공무원의 역량강화는 효과가 있

다는 비율이 48~49%에 이른다. 또한 지방이양으로 인한 지방행정의 책임성·주도성 등의 대응성 확보에 대한 긍정적인 응답은 57%에 이른다.

이와 같은 지방행정의 양적·질적 효과성은 지방공무원·지자체의 역량뿐만아니라 지역맞춤형 행·재정서비스와 같은 차별화된 지방행정 서비스의 질적 측면에서도에도 영향을 받는다. 즉 지역맞춤형 균형발전을 도모하기 위한 차등적 지방이양정책의 추진은 지방행정 서비스의 질과 효율성의 제고를 통해 주민과 지역기업 등 지역이해당사자에게 실질적인 편익과 지방행정 서비스에 대한 만족도를 제고시킬 수 있음을 의미한다.

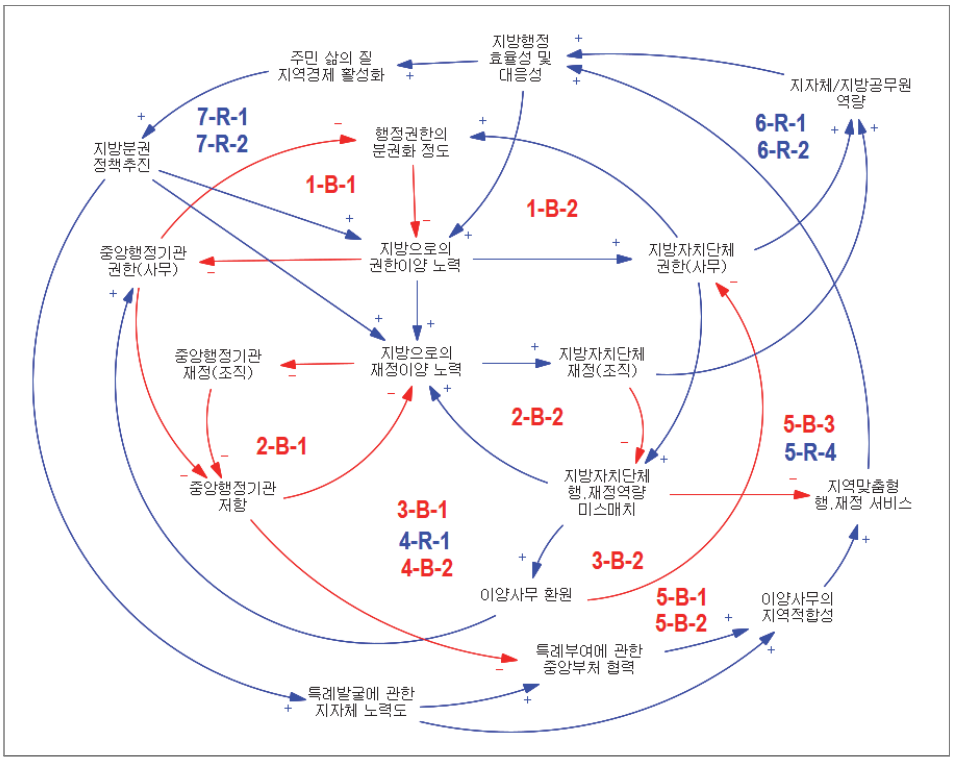
본 보고서 3장의 설문조사 분석(2절의 2. 2)의 (5) 및 [그림 3-12] 참조)에서는 이양 완료된 사무들이 지역의 당면문제 해결에 적합하였는지에 대한 긍정적 인식이 54.9%에 이르며, 본 보고서 제3장의 제3절에서 제시된 전문가 조사에서도 지방이양으로 인한 지역의 문제해결을 위한 주도성·책임성 등 지방행정의 대응성과 아울러 지역의 당면 문제해결에 관한 지역적합성은 상대적으로 지방이양 정책의 정책효과를 결정짓는 중요한 요인으로 제시되고 있다.

또한 권한이양과 특례 등 지방이양정책의 성과는 전술한 바와 같이 우선적으로 지방자치단체 및 공무원의 역량과 전문성 제고를 들 수 있으며, 이는 궁극적으로 지방행정의 효율성 및 대응성의 제고를 통해 궁극적으로 지방행정 서비스의 수요자인 주민 삶의 질 제고와 지역경제의 활성화로 파급된다. 이러한 파급효과는 다시 지방분권에 대한 정책적 압력으로 작용하면서, 지방이양 정책을 강화시키는 방향으로 환류된다고 볼 수 있다.

본 보고서 3장의 설문조사 분석(2절의 4. 2 및 [그림 3-35] 참조) 결과는 이러한 상호작용에 관한 뚜렷한 증거가 제시되지는 않았으나, 전반적으로 이양정책에 대한 지방자치단체의 조직·개인적 역량의 강화를 시사하고 있다.

지방이양 완료 후 지자체 담당부서 및 인력에서의 변화와 지방자치단체의 사업능력 배양 노력도에 대해서는 긍정적인 답변이 5점 척도에서 각각 2.96점 및 3.08점으로 제시되고 있으나, 지방의회·단체장 및 주민의 관심도는 각각 3.43, 3.31, 3.18점으로 상대적으로 높게 제시되고 있으며, 이는 재원이양이 후속되면서 점진적으로 이양정책이 숙성됨에 따라 지자체의 역량이 강화될 수 있음을 시사하고 있다.

그림 6-4 (모형4) 지방이양정책의 성과와 파급효과



제3절 동역학 작용에 관한 추론

전술한 지방이양정책에 관한 마인드 맵(또는 인과지도)에서 미루어 볼 수 있듯이, 시스템 내에서 동태적으로 다양한 변수들이 서로 영향을 주고 받으며 상호작용할 때, 궁극적으로 시스템 내의 주요 변수들은 시간이 지남에 따라 궁극적으로 어떻게 변화할 것인가, 즉 시스템은 어떠한 방향으로 진화할 것인가에 대한 추론이 가능하다.

부연하면, 피드백 루프는 작용 또는 반작용으로 대별되는 역학작용[22]을 일으키는 핵심적인 기제로서, 시스템 내의 다양한 루프들이 서로 엉켜있을 때, 시스템의 한 변수는 다양한 역학작용(루프)을 통해 다른 변수들과 함께 어떻게 변화할 것인가에 대한 시스템의 동태적인 행태를 추론하는 출발점이 된다.

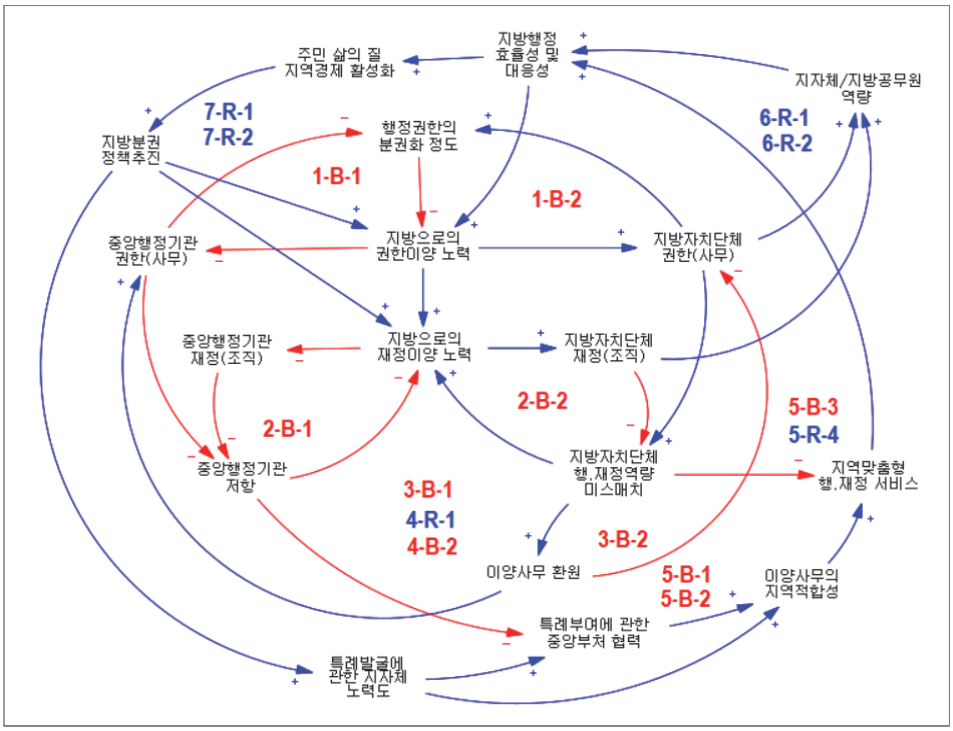
본 절에서는 정책형성·집행부터 환류까지 지방이양정책의 전과정을 구성하는 시스템 내에서 이양의 성과와 파급효과, 환류를 촉진시키기 위한 전략적 지향점을 도출하기 위해, 이러한 피드백 루프로 이루어진 시스템 구조로부터 질적인 추론을 통한 시사점을 도출하고자 한다. 각각의 피드백 루프로 표현되는 동태적 역학작용에 대한 의미는 다음과 같다.

1. 중앙행정기관과 지방자치단체로의 영향관계

지방분권 정책(중앙행정권한의 지방이양 정책)의 추진은 정치적이며 정책적으로 결정되는 외생변수로서, 외부에서 주사를 놓는 것과 같이 시스템 외부에서 이양을 지속시키는 추진동력으로서 작동한다. 이러한 시스템 외부의 외생적인 압력이 가해지는 경우, 시스템의 구조적 특성에 따라 다음과 같은 역학작용들이 발생한다.

22) 한 변수가 변화할 때, 그에 영향을 받는 다른 변수들을 변화시키고, 다시 영향을 받은 변수들의 변화가, 다시 그 자기 자신을 변화시키는 동태적 역학작용을 피드백 루프라고 칭한다. 이러한 피드백 루프에는 한 변수가 증감할 때, 다시 자기 자신을 증감시키는 방향으로 피드백이 오는 루프를 강화루프(reinforcing feedback loop)라고 칭하며, 반대로 한 변수가 증감할 때, 반대로 자기 자산을 감증시키는 반대방향으로의 작용하는 것을 조절루프(balancing feedback loop)라고 칭한다. 즉 역학작용은 한 변수가 증가할 때, 구조적으로 증가를 지속시키는 강화작용과 구조적으로 증가를 억제시키는 조절작용으로 구분된다. 한 변수가 감소할 때, 감소를 강화시키는 방향으로 피드백이 돌아오는 것도 강화작용이며, 반대로 감소를 억제시키면서 스스로를 다시 증가시키는 역학작응은 조절작용이다(Sterman, 2000: 138-192).

그림 6-5 전체 모형의 피드백 구조



• 피드백루프 [1-B-1] & [1-B-2] : 분권화 정도에 따른 자연감소

두 피드백 루프의 역학작용은 조절작용(Balancing Loops)이며, 이는 이양이 계속 진행되면서, 점진적으로 이양대상 사무의 발굴이 어려워지거나 또는 이양대상사무의 모집단 중에서 이양되지 않은 사무의 비율이 낮아지면서, 이양속도가 저하되는 작용을 의미한다. 즉, 이양노력도는 초기이후 점진적으로 저하되는 방향으로 피드백이 작용함을 나타낸다(모델에서 분권화 정도 증가 → (권한이양의 유인 감소 및) 권한이양 노력도 감소 → 권한이양 감소 → 분권화 정도 감소).

• 피드백루프 [2-B-1] & [2-B-2] : 재정권한 이양에 대한 정책저항

해당하는 두 개의 루프는 모두 조절작용으로서, 중앙행정기관의 정책저항과 지방자

치단체의 재정력 악화로 인한 권한이양 노력에 대한 반작용을 의미한다. 루프 [2-B-1]은 중앙행정기관의 입장에서, 지방이양의 결과 행정권한 및 재정권한의 약화로 인해 지방이양에 대한 정책저항에 관한 역학작용을 나타낸다(재정이양 노력 증가 → 중앙행정기관 재정이양 증가 및 재정 악화 → 정책저항 강화 → 재정이양 노력도 약화).

또한 루프 [2-B-2]는 지방이양으로 자치단체의 사무증가에 대한 재정이양이 원활한 경우 재정이양의 필요성 저하로 노력도가 저하되는 방향으로 피드백되거나, 또는 재정이양이 지연되는 경우 재정이양에 대한 압박이 강화되며 노력도를 더욱 강화시키는 방향으로 피드백되는 과정을 나타낸다.

• 피드백루프 [3-B-1] & [3-B-2] : 역이양에 따른 정책저항 저감

두 루프는 중앙행정기관의 권한 상실로 인한 정책저항 또는 지방자치단체의 재정이양 압력에 관한 조절자용에 대해 이양사무 환원, 즉 역이양 조치로 이러한 저항이나 압력이 감소하는 작용을 나타내고 있다.

루프 [3-B-1]은 환원으로 인한 중앙행정기관의 저항이 줄어들면서 이양노력도가 다시 증가하고, 이를 통해 지방자치단체의 감소되는 방향으로의 피드백을 보여주고 있다(이양사무 환원 증가 → 중앙행정기관 저항 감소 → 이양 가속화 → 자치단체 재정력 증가 → 환원 감소). 또한 루프 [3-B-2] 이양사무 환원으로 지자체 행·재정 미스매치가 감소하면서 다시 이양사무 환원이 감소되는 방향으로의 피드백을 묘사하고 있다. (이양사무 환원 증가 → 지자체 권한(사무) 감소 및 재정력 강화 → 환원 감소).

• 피드백루프 [4-R(B)-1] & [4-B-2] : 역이양의 반작용으로 분권정책 및 지방이양 강화 또는 중앙행정기관의 저항감소로 역이양 감소

두 루프 중 [4-R(B)-1]은 강화작용을, [4-B-1]은 조절작용이다. 루프 [4-R(B)-1]은 역이양에 따라 중앙행정기관의 권한이 강화되면서 분권화 정도가 역주행하고, 다시 이는 권한이양 노력의 강화를 통해 중앙행정기관의 저항을 강화시키면서 환원사무를 증가시키거나 감소시키는 강화작용과 조절작용이 교차하는 복잡한 역학작용을 보인다.

또한 루프 [4-B-2]는 역이양에 따른 반작용으로서 권한이양 노력의 강화가 지자체의 권한과 재정력을 강화시키면서 환원사무를 감소시키는 방향으로 피드백되는 조절작

용을 나타낸다(이양사무 환원 증가 → 중앙행정지관 저항 감소 → 재정이양 강화 → 자치단체 재정력 증가 → 환원 감소).

2. 성과 및 파급효과로의 영향관계

지방이양정책의 지역적합성 제고를 통해 지역맞춤형 행정·공공서비스의 제고 노력과 성과·파급효과로 연계되는 피드백 루프는 다음과 같다.

• 피드백루프 [5-B-1] & [5-B-2] : 특례관련 중앙부처의 반작용

특례관련 중앙부처의 반작용에 관한 루프 [5-B-1] 및 [5-B-2]는 모두 조절작용을 나타낸다. 분권정책의 추진은 그로 인한 중앙부처의 저항과 협의 부족을 야기시키고, 결과적으로 지방이양의 지역맞춤성 및 분권정책 추진을 약화시키는 방향으로 조절작용이 나타난다.

• 피드백루프 [5-B-3] 및 [5-R-4] : 특례관련 지자체의 과부하

루프 [5-B-3] 및 [5-R-4]는 조절작용과 강화작용이 복합적으로 교차되고 있음을 의미한다. 분권정책의 추진으로 인한 지방자치단체의 과중한 업무로 인한 지역맞춤형 서비스의 저하가, 분권정책 추진을 약화시키거나 약화시키는 복합적인 기제로 작용함을 의미한다.

• 피드백루프 [6-R-1] 및 [6-R-2] : 지방이양으로 인한 지자체 및 공무원 역량(지역문제해결 능력) 강화

루프 [6-R-1] 및 [6-R-2]은 지방이양으로 인한 지자체 및 지방공무원의 역량 강화에 관한 강화작용을 나타낸다. 즉, 분권정책(지방이양정책)의 강화가 자치단체 및 공무원의 개인역량 및 조직역량 강화를 통해 성과를 창출하고, 이는 다시 분권정책(지방이양 정책)을 강화시키는 방향으로의 환류를 묘사하고 있다.

• 피드백루프 [7-R-1] 및 [7-R-2] : 분권정책(지방이양정책)의 지역맞춤성 제고로

인한 성과창출 및 분권정책 강화방향으로의 환류

앞선 [6-R]의 두 루프와 유사한 작용을 나타내는 루프 [7-R-1] 및 [7-R-2]은 분권정책(지방이양정책)의 파급효과가 다시 정책을 강화시키는 강화작용에 관한 루프이다. 분권정책(지방이양정책)을 통해 주민의 삶의 질과 지역경제 활성화 등의 파급효과를 견인하고, 이를 통해 다시 분권정책을 강화시키는 방향으로 강화작용을 나타낸다.

3. 시스템 행태에 대한 추론

이상과 같은 시스템 구조로부터 다음과 같은 추론이 가능하다. 첫째, 지방이양정책의 전과정에 관한 시스템 구조는 조절작용이 풍부한 안정적인 구조를 보이고 있다.

즉, 지방이양정책의 외생적인 정책드라이에 따라 지방이양이 확산되나, 점진적으로 확산속도가 자연적으로 감소되는 조절작용이 지배적인 구조를 보이고 있다. 이러한 시스템의 특징은 시간이 지남에 따라 분권의 정도, 즉 국가사무 대비 지방사무의 비율이 일정한 수준으로 수렴할 가능성을 보이고 있다. 직관적으로 지방이양이 가속화되면서 이양대상사무가 줄어들고, 지방이양정책의 효과가 무르익으면서 적절한 동태적 균형점에 도달할 가능성을 보이고 있다.

둘째, 지방공무원 및 지방자치단체의 역량강화와 같은 일차적인 성과부터 지방행정의 효율성 및 대응성 강화와 같은 궁극적인 성과, 나아가 주민의 삶의 질 제고 및 지역경제 활성화와 같은 궁극적인 파급효과에 관해서는 대부분 강화작용을 보이고 있다.

앞서 조절작용이 풍부하게 작동하는 동태적으로 안정적인 시스템에서 이러한 상승작용을 통해 궁극적인 성과와 파급효과의 창출을 견인할 수 있으며, 분권 정도가 심화될수록 지방이양과 그 성과가 점진적으로 줄어들면서 전술한 일정 수준의 균형점으로 회귀하는 행태가 예상된다. 안정적인 균형점의 수렴은 동시에 정책취지를 달성하면서 이상적인 분권화 정도(steady-state)로 수렴한다는 것을 의미한다.

셋째, 지방이양정책에 있어서 중앙행정기관의 정책저항과 지방자치단체로의 재정보전 조치의 지연 등은 지방이양정책의 효과성을 제약하는 반작용으로 해석할 수 있다. 따라서 전략적으로 지방이양정책의 효과적 추진을 위해서 이와 같은 반작용을 어떻게 해소할 수 있는지에 대한 전략적 고려가 필요하다.

2장의 선행연구 및 정책동향 분석에서 제기했던 바와 같이, 지방이양정책에 있어서 이양대상의 명확화, 자치단체의 역량과 책임성에 대한 담보, 재정보전 조치 등의 쟁점을 시스템 사고를 통해 다시 한번 확인할 수 있다. 또한 2장에서 논의한 바와 같이 과거 지방이양정책 추진의 초기에 이양추진체계의 법적 권한 미흡으로 인한 중앙행정기관에 대한 협상력 저하 등 정책추진의 지연, 단위사무의 이양 과정에서 재원보전을 위한 비용추정의 어려움 등은 정책저항이나 역이양에 대한 욕구 등 반작용으로 해석할 수 있다.

결론적으로, 지방이양정책의 전과정에 대한 시스템 사고를 통해, 정책의 성과와 파급효과가 정책추진을 강화시키는 방향으로 환류과정을 통해 궁극적인 정책취지를 제고시킬 수 있으며, 점진적으로 이상적인 분권수준에 수렴하는 시스템의 진화행태를 추론할 수 있다. 아울러 이러한 효과와 환류를 극대화시키기 위한 제약요인들에 대한 대응 등은 이미 과거부터 추진되어 온 지방이양정책에서 언급된 많은 문제점 및 해소방안 등을 되새길 수 있었다.

그러나 이러한 시스템 구조로부터의 정성적 추론을 넘어, 보다 정량적이며 가시적인 효과 등에 관한 분석을 추가로 수행할 필요가 있다. 이에 관해서는 다음 절에서 논하고자 한다.

제4절 실험설계 및 시나리오 분석

1. 수리모델링(mathematical model)

[그림 6-4]와 같이 제시된 시스템 구조에 관한 시뮬레이션을 위한 수리모델의 구축 과정은 다음과 같다. 우선, 제시된 시스템 구성인자(또는 변수) 중 내생변수와 외생변수를 구분하고, 내생변수는 저량(stock/level)과 유량(flow)으로 구분한다. 아울러, 내생변수 중 저량변수 중심으로, 이를 종속변수로 놓고 종속변수에 영향을 미치는 저량 및 유량변수들을 독립변수로 구성한 선형 또는 비선형 변화방정식(상미분방정식)을 구성한다. 이로부터 전체적인 연립미분방정식 체계를 도출하는 과정으로 요약될 수 있다.

그림에서 제시된 바와 같이, 전체적인 피드백 구조에서 영향을 받지 않은 시스템 외부로부터 결정되는 외생변수는 존재하지 않고 모든 구성인자는 내생변수로 볼 수 있다. 다만 지방이양 정책의 궁극적 성과로 볼 수 있는 '주민 삶의 질 및 지역경제 활성화' 효과가 다시 장기적으로 '지방분권 정책 추진'을 드라이브 한다는 장기적인 피드백 효과에 대해서는 아직 이론적·실제적인 연구가 충분히 축적되었다고 보기 어려우므로 실제로는 이 피드백을 감안한 시뮬레이션을 추진하지 않을 경우, '지방분권 정책추진' 변수는 정책적 의지에 의한 외생변수로 취급될 수 있을 것이다.

내생변수들 중 시스템의 동태적 변화과정에서 정적인 순간에서도 특정 상태를 나타내는 저량변수(stock/level variables)로 볼 수 있는 변수들은 중앙행정기관과 지방자치단체의 '권한(사무)'과 '재정'으로 볼 수 있으며, '행정권한의 분권화 정도'와 '행·재정 권한의 미스매치 정도'와 같은 상태변수들은 상기 저량변수들의 비율로 나타낼 수 있으므로 유량변수로 표현할 수 있다. 이양사무의 '지역적합성', '지자체 및 지방공무원의 역량' 및 '지방행정의 효율성 및 대응성' 등은 저량변수로 볼 수 있다. 반면 행·재정 서비스의 '지역맞춤성', '주민 삶의 질 및 지역경제 활성화'와 같은 변수들은 저량으로 모델링이 가능하나, 시뮬레이션 과정을 감안하여 보다 간단한 형태로 유량으로 모델링을 시도하였다.

이상과 같이 전체 수리모델의 구조는 행정권한 및 재정과 관련된 4개의 저량변수와 이양사무의 지역적합성, 지방행정의 효율성 및 대응성, 지자체 및 지방공무원 역량의 3개의 저량변수로 구성된다(7-stock model). 각 저량변수별 영향관계를 표현하는 변

화방정식은 가급적 가장 간단한 비례관계 또는 선형함수 형태로 표현하면 다음과 같다.

- 중앙행정기관 및 지방자치단체의 행정권한·사무 및 재정권한 (Administration Power and Fiscal Power):
  [행정권한] 중앙행정기관 AP_c , 지방자치단체 AP_l
  [재정권한] 중앙행정기관 FP_c , 지방자치단체 FP_l
  [유량변수] 행정권한의 분권화 정도(Devolution Level) DL, 지방분권 정책추진(Devolution Policy Drive) DPD, 행정권한 분권노력도(Effort of Admin. Power Devolution) EAD 및 재정권한 분권노력도(Effort pf Fiscal Power Devoltion) EFD
  ※ RAP, ER_l, IP_l, RD_c 등은 뒤에서 다룸

$$\frac{d}{dt}AP_i(t) \equiv \dot{AP}_i \cong \frac{AP_i(t+\triangle t) - AP_i(t)}{\triangle t} = \pm p_{1i} EAD \pm q7 RAP$$

$$\frac{d}{dt}FP_i(t) \equiv \dot{FP}_i \cong \frac{FP_i(t+\triangle t) - FP_i(t)}{\triangle t} = \pm p_{2i} EFD$$

$$where \;\; i = c \text{ or } l$$

$$DL = \frac{AP_l}{AP_l + AP_c}$$

$$EAD = p_3 DPD + p_4 DL \;\; (+ p_5 ER_l)$$

$$EFD = p_6 DPD + p_7 EAD - p_8 IP_l - p_9 RD_c$$

- 지방자치단체 행·재정 권한의 미스매치(Imbalance of Powers) IP_l 및 중앙행정기관의 저항(Resistence of Develotion) RD_c, 및 이양사무 환원(Return of Admin, Power) RAP :

$$IP_l = \frac{FP_l}{AP_l} - q_1 \;\; ; \;\; RD_c = q_2 - q_3 AP_c - q_4 FP_c \;\; ; \;\; RAP = q_5 + q_6 IP_l$$

- 차등분권(특례발굴 등)에 관한 지자체 노력도(Effort of Differential Ddevolution) EDD_l . 특례부여 등 중앙부처의 협력(Coopertive Attitude toward Devolution) CAD_c , 이양사무의 지역적합성 증가분(Increasing amount of Local Conformity of

Devolution) LCD_{IC} 및 이양사무의 지역적합성 LCD_I, 지역맞춤형 행·재정 서비스(Customized Service for Locality) CSL :

$$EDD_l = \alpha_1 + \alpha_2 DPD \ ; \quad CAD_c = \alpha_3 + \alpha_4 EDD_l - \alpha_5 RD_c$$

$$LCD_{IA} = \alpha_6 EDD_l + \alpha_7 CAD_c$$

$$\frac{d}{dt} LCD(t) \equiv \dot{LCD} \cong \frac{\alpha_9 LCD_{IA}}{TimeDelayPara} - \alpha_{10} LCD$$

$$CSL = \alpha_8 LCD$$

- 지자체 및 지방공무원 역량(Competence of Local Governments and Officials) CGO_l :

$$\frac{d}{dt} CGO_l(t) \equiv \dot{CGO_l} \cong \frac{\beta_1 AP_l + \beta_2 FP_l}{TimeDelayPara} - \beta_3 CGO_l$$

- 지방행정의 효율성 및 대응성(Efficiency and Responsiveness) ER_l , 주민 삶의 질 및 지역경제 활성화 효과(Outcome and Impact of Devolution Policy) OID :

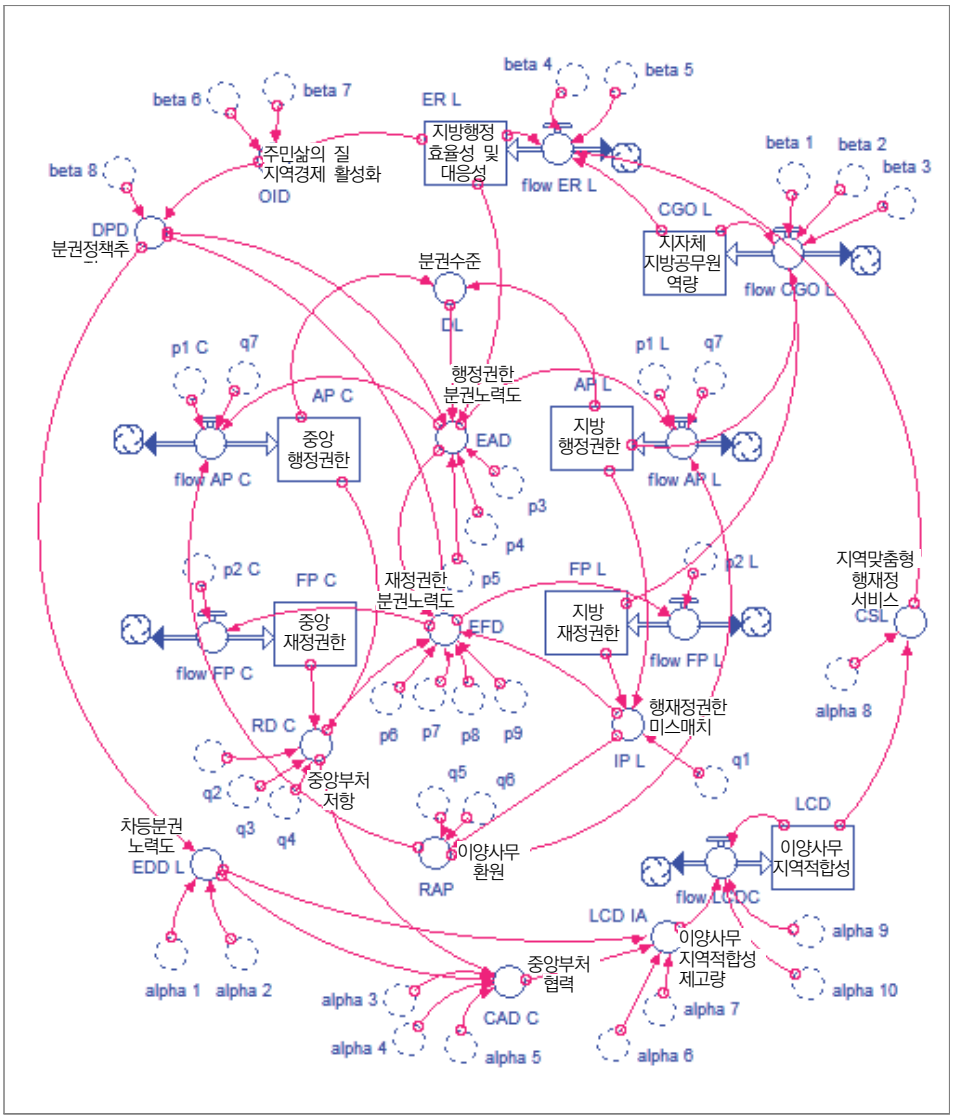
$$\frac{d}{dt} ER_l(t) \equiv \dot{ER_l} \cong \frac{\beta_4 \times CSL \times CGO_l}{TimeDelayPara} - \beta_5 ER_l$$

$$OID = \beta_6 + \beta_7 ER_l \ ; \ (DPD = \beta_8 OID)$$

이상과 같은 연립미분방정식으로 표현된 수리모델을 시뮬레이션을 위한 스톡-플로우 다이아그램(Stock-Flow Diagram)으로 전환하여 매핑한 결과는 [그림 6-6]에 제시된 바와 같다.

매핑은 [그림 6-4] 및 [그림 6-5]의 인과관계와 일관성을 갖도록 추진되었으며, 시스템 다이내믹스 전용 패키지인 Stella 7.0.3에 의해 수행되었으며, 그림에서 저량변수는 상자(box) 형태로, 유량변수는 상자에 대한 유입·유출을 나타내는 화살표에 연결된 원(circle) 형태로 표시되어 있다. 또한 저량·변수로부터 관련된 정보(information)에 의해 발생되는 유량 또는 보조변수들도 마찬가지로 원으로 표시되어 있다. 또한 외생변수 또는 파라메터(parameters)들은 점선으로 표시되어 있다.

그림 6-6 저량-유량모델(Stock-Flow Diagram)



2. 실험을 위한 입력값 추정 및 설정

전술한 수리모델에 의한 정책실험(policy simulation)은 상기 연립미분방정식 시스템의 근사해법에 의한 결정적 시뮬레이션(deterministic simulation)에 해당된다. 따라서 [그림 6-6]에 관한 근사해법을 위해서는 시뮬레이션 기간(duration)과 근사해법을 위한 단위시간(unit time)의 결정, 저량(stock) 변수의 초기값(initial values), 외생변수 또는 파라메터(parameters)의 추정치 또는 설정을 위한 입력값의 결정이 필요하다.

시뮬레이션 기간과 관련하여서는 자료가 존재하며 상대적으로 측정의 신뢰성이 높은 2009년부터 2034년까지 25년의 기간으로 설정하며, 근사해법을 위한 반복계산 주기(iteration time)은 0.01로 설정한다. 본 정책실험은 자료의 제약 등으로 정량적으로 엄밀한 추정치를 제시하기 위한 목적이라기 보다는 지방이양 정책의 효과와 파급효과가 발생되고 환류되는 구조로부터 정책의 효과성을 제고시키기 위한 시사점의 도출을 위한 목적이므로, 정량적인 시점이나 추정치의 엄밀성은 큰 의미가 없다고 볼 수 있다.

저량변수 중 국가사무와 지방사무의 수 및 비율에 관해서는 시뮬레이션 기간 동안 시계열 자료의 확보가 어렵고, 일부 년도에서 존재하는 행정자료의 경우에는 국가-지방 공동사무의 처리 등 집계방식 등에 차이가 남에 따라 연도별 변화추이를 정확하게 반영하고 있는 통계자료는 존재하지 않는다. 다만 일관적으로 시계열로 비교할 수 있는 자료는 4~7년 주기로 간헐적으로 시행되고 있는 행정안전부의 법령사무 총조사의 결과를 비교한 박재희 외(2022: 85)의 결과가 존재한다. 따라서 자료산정 방식의 임의성과 신뢰성 등의 정량적 엄밀성의 문제를 차치하고 해당 자료를 참조동태(reference mode)인 시뮬레이션 기준치로 활용하여, 기타 설문조사 결과 및 행정자료 등을 활용하여 각종 입력값과 추정한다.

표 6-1 정책실험을 위한 참조동태: 지방사무와 국가사무

구분		국가사무(건)			자치사무(건)			
연도	총계	계	국가 사무	위임사무 (국가→ 지자체	계	시도 사무	위임사무 (시도→ 시군구)	시군구 사무
1994	15,744 (100%)	13,664 (86.62%)	11,744 (74.45%)	1,920 (12.17%)	2,110 (13.38%)	-	-	-
2002	48,303 (100%)	35,297 (73.07%)	33,986 (70.36%)	1,311 (2.71%)	13,006 (28.93%)	7,325 (15.16%)	128 (0.26%)	5,553 (11.50%)
2009	47,119 (100%)	33,741 (71.61%)	32,649 (69.29%)	1,092 (2.32%)	13,378 (28.39%)	6,644 (14.10%)	162 (0.34%)	6,572 (13.95%)
2013	46,005 (100%)	31,161 (67.73%)	30,143 (65.52%)	1,018 (2.21%)	14,644 (32.27%)	7,587 (16.49%)	114 (0.25%)	7,143 (15.53%)
2019	76,053 (100%)	50,497 (66.40%)	49,531 (65.13%)	966 (1.27%)	25,556 (33.60%)	13,118 (17.25%)	137 (0.18%)	12,301 (16.17%)
2022	77,242 (100%)	49,048 (63.50%)	48,247 (62.46%)	799 (1.03%)	28,196 (36.50%)	14,623 (18.93%)	139 (0.18%)	13,434 (17.39%)

출처: 박재희 외(2022: 85)

또한 국가재정과 및 지방재정의 규모 또는 비율과 관련된 두 개의 저량변수는 통합재정이 발표된 2013년 이후 제시된 통합재정기준 중앙정부와 지방재정의 사용액[23]을 참조동태로 활용할 수 있다.

<표 6-1>의 지방사무와 국가사무의 비율 및 <표 6-2>의 지방재정과 국가재정의 비율 외에 지자체 및 지방공무원 역량, 지방행정의 효율성 및 대응성과 같은 2개의 저량변수에 대해서는 별도의 측정이나 추정치에 관한 시도를 찾아보기 어렵다. 또한 관련 저량변수의 변화를 감안할 수 있는 적절한 대리변수(proxy) 역시 활용하기 어렵다. 따라서 적합성, 역량이나 효율성·대응성과 관한 저량변수의 경우 임의의 초기값[24]을 설정하고 시뮬레이션을 진행한다. 이와 같이, 본 시뮬레이션의 목적인 정책효과에 대한 분석은 데이터의 한계로 인해 정량적인 엄밀성을 지닌다기 보다는, 어떠한 정책에 초점

23) 국회 예산정책처(2023) 「2023 대한민국 지방재정」의 pp. 79-82.
24) 정책효과 비교를 위해 초기값을 10000으로 설정하였다.

을 두는 것이 더 효과적인가에 관한 정성적인 대안비교의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

표 6-2 정책실험을 위한 참조동태: 지방재정과 국가재정

구 분	합계(억 원, %)	중앙정부 통합재정기준 재정사용액(억원, %)	지방정부 통합재정기준 재정사용액(억원, %)	
			일반재정	교육재정
2013	4,343,513 (100)	2,309,346 (53.2)	1,484,542 (34.2)	549,625 (12.6)
2014	4,501,107 (100)	2,391,283 (53.1)	1,550,954 (34.5)	558,879 (12.4)
2015	4,766,630 (100)	2,560,118 (53.7)	1,643,009 (34.5)	563,503 (11.8)
2016	4,973,646 (100)	2,629,522 (52.9)	1,761,496 (35.4)	582,628 (11.7)
2017	5,172,977 (100)	2,665,102 (51.5)	1,877,982 (36.3)	629,893 (12.2)
2018	5,553,381 (100)	2,792,437 (50.3)	2,067,122 (37.2)	693,822 (12.5)
2019	6,049,543 (100)	2,991,356 (49.4)	2,303,785 (38.1)	754,402 (12.5)
2020	6,571,346 (100)	3,030,202 (51.0)	2,459,593 (37.4)	761,310 (11.6)
2021	7,011,906 (100)	3,733,410 (53.3)	2,532,745 (36.1)	745,751 (10.6)
2022	7,635,649 (100)	3,942,518 (51.6)	2,816,129 (36.9)	877,002 (11.5)
2023	8,019,143 (100)	4,001,738 (49.9)	3,014,526 (37.6)	1,002,879 (12.5)

출처: 국회예산정책처(2023: 82), 행정안전부「지방자치단체 통합재정개요」각년호.

기타 외생변수(parameters)의 경우 3장에서 제시된 설문결과(본 장의 제2절 2.3에서 제시된 수치 참조) 및 제2장의 모델링에서 제시된 수치를 활용하였으며, 설문에서 제시되지 않은 외생변수의 경우 대부분 추정이 어려우므로 상기 참조동태의 변화를 묘사할 수 있도록 회귀분석(regression analysis), 시계열의 내삽(intrapolation) 및 외삽(extrapolapolation)을 통한 추정 등의 통계·수학적 추정법을 활용하여 추정하였다. 기

타 정량적인 추정이 어려운 시간지연 효과 등의 경우 역시 임의의 설정값 등을 활용한 정성적 대안비교를 수행하였다.

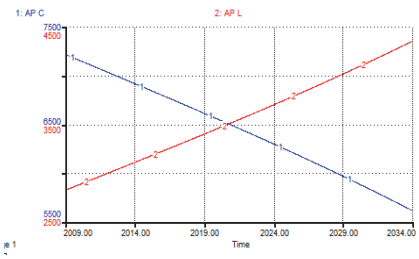
표 6-3 정책실험을 위한 외생변수 추정치 및 입력값

변수	추정치·입력값	근거
p1c, p1L, p2C, p2L,	1, 0.9595, 4.8524, 4.7176	중앙·지방의 사무·재정 비율에 관한 참조동태의 값(연간 비율 변화량)을 계산하여 실험 초기년도(2008-2009 연간 변화량)에 부합하도록 값 입력
p3, p4, p6 p6, p7, p9, q7,	70, 10, 0 0, 0.1, 1, 1	
p8, α1, α2, α3, α4, α8, β1, β4, β7	0.462, 0.374, 0.626, 0.334, 0.666, 0.549, 0.489, 0.525, 0.468	3장의 설문조사 결과 활용. 5점 척도의 경우 백분율로 환산하였으며, 일부 파라메터의 경우 설문조사 결과에 시간지연 파라메터(0.1) 적용. β4의 경우 관련 설문조사 결과(지방행정의 효율성, 대응성)의 산술평균치에 시간지연 파라메터 적용
q1, q2,	1, 1.28,	참조동태에서 실험 초기년도(2009년)의 중앙 및 지방의 사무-재정간 비율을 계산하여 초기값으로 입력
q3, q4, α10, β3, β5	0.0001, 0.0001, 0.01, 0.02, 0.05	저량변수의 입력값에 맞도록 단위 조정값 입력. 일부 저량변수의 자연감소분의 경우 단위조정 및 시간지연 파라메터(0.1)를 적용하여 입력값 산출
q5, q6	7.3232, -7.3587	안영훈 외(2008: 2-3) 선행연구에서 제시된 사무환원률 10.7%를 전제했을 때, 참조동태에서 제시된 연도별 지방이양 건수와 지방자치단체의 행재정 권한의 미스매치에 관한 회귀분석을 수행하여 파라메터를 추정함. (회귀분석 결과 Adj-R2 0.984, F값의 유의수준 0.0000)
α5, α6, α7	1, 1, 1	추정근거가 희박하고 단위조정이 필요없는 경우 시뮬레이션의 편의를 위해 1로 설정

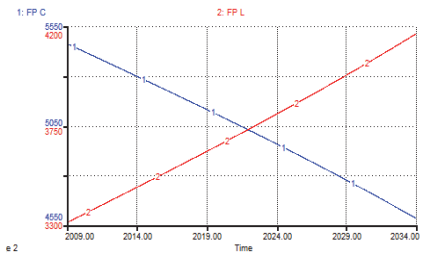
3. 시나리오 분석

상기와 같은 모델링과 각 변수의 추정치 등 입력값을 통해 수행된 본 연구의 기본값 시뮬레이션(base-run)의 결과는 <그림 6-7>에 제시된 바와 같다. 본 베이스런 결과는 정량적 엄밀성을 나타낸다고 보기 어려우나, 그 결과는 참조동태에서 제시된 2023년까지 중앙·지방의 사무 및 재정배분 비율을 적절히 시뮬레이션하고 있으며, 시뮬레이션 종료시점인 2034년에는 현재의 분권추세가 지속되며 중앙-지방간 사무배분 비율이 약 56:43, 재정배분 비율은 46:42 정도로 분권이 진행되고 있음을 나타내고 있다.

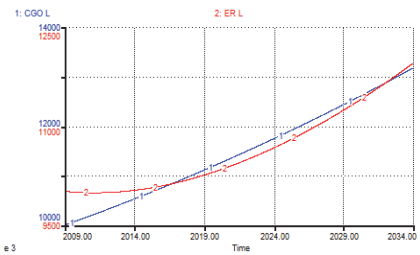
그림 6-7 기본값 시뮬레이션(base-run)의 행태



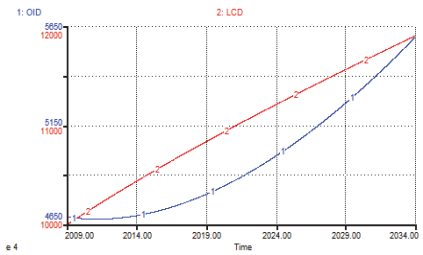
사무배분비율(1중앙, 2지방)



재정지출비율(1중앙, 2지방)



지자체·지방공무원의 역량(1) 및 지방행정 효율성·대응성(2)



지역경제 활성화 효과(1) 및 이양사무 지역적합성(2)

베이스런에서 보이는 정량적인 행태는, 이양정책의 꾸준한 추진으로 인해 성과와 파급효과가 창출되고 피드백되면서 분권의 추진속도가 가속화되는 행태를 보이고 있다. 분권이 진행되면서 중앙행정기관의 저항이나 이양사무의 환원효과는 크지 않은 것으로 나타나고 있으며, 이양정책으로 인한 성과와 파급효과는 우선적으로 지자체·지방공무원의 역량과 이양사무의 지역적합성 제고 효과가 우선적으로 창출되며, 이에 따라 지방행정의 효율성·대응성의 향상과 지역경제 활성화 효과는 시차를 두고 점진적으로 효과를 나타내고 있다,

표 6-4 정책실험을 위한 시나리오 설정

구분	주요내용	실험설계
1	분권정책 추진의 변화	2025년부터 분권정책 추진(DPD)을 기본값 시뮬레이션(base-run) 보다 -10%, -5%, 0%(base-run), 5%, 10%로 변화
2	재정분권 노력의 강화	2025년부터 재정분권 노력(EAD)을 base-run보다 -10%, -5%, 0%(base-run), 5%, 10%로 변화
3	중앙행정기관의 권한이양에 대한 저항의 약화	2025년부터 중앙행정기관 저항에 관한 효과를 base-run보다 -10%, -5%, 0%(base-run), 5%, 10%로 변화
4	차등분권에 대한 지방자치단체의 노력도 강화	2025년부터 지방자치단체 노력도에 관한 효과를 base-run보다 -10%, -5%, 0%(base-run), 5%, 10%로 변화

이상의 기본값 시뮬레이션으로부터 정책효과를 실험하기 위한 시나리오의 설정은 다음과 같다. 우선 시나리오는 2025년부터 정책수단의 변화량을 설정하여 기본값과 비교한다. 또한 정책수단은 본 모델에서 분권정책 추진 드라이브, 이양에 따른 재정분권 노력 강화, 중앙행정기관의 저항에 대한 통제, 지역맞춤형 차등이양에 대한 지자체의 노력도 강화 등을 고려할 수 있다.

아울러 이러한 정책수단의 변화에 따른 이양정책의 성과와 파급효과에 미치는 영향을 감안함으로써 성과창출과 환류를 극대화시키기 위한 이양정책의 효과적인 수단을 논의할 수 있다. 본 연구에서는 이양정책에 있어서 3장 이후에서 논한 기능중심의 이양 또는 유사사업에 대한 균등이양의 추진 등 시뮬레이션이 용이하지 않은 부문을 제외하고, 본 모델에서는 전술한 정책수단들에 관한 정책효과를 실험한다. 즉, 각 정책수단 별로 이양사무의 지역적합성, 지자체·지방공무원의 역량, 지방행정의 효율성·대응성, 지역경제 활성화 효과 등의 성과와 파급효과와 환류에 미치는 영향을 실험한다.

표 6-5 시나리오간 비교: 지방 사무의 비중(AP_L, 0.01%)

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	4046.08	4287.34	4080.88	4351.91	4115.89	4416.59	1
2	4080.79	4351.64	4080.88	4351.91	4080.98	4352.18	3
3	4080.89	4351.99	4080.88	4351.91	4080.86	4351.83	4
4	4080.76	4351.23	4080.88	4351.91	4080.99	4352.59	2

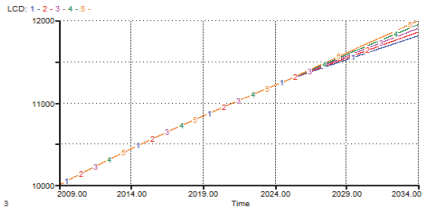
표 6-6 시나리오간 비교: 지방 재정의 비율(FP_L, 0.01%)

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	3997.55	4133.73	4014.69	4165.57	4031.84	4197.47	2
2	3996.89	4132.71	4014.69	4165.57	4032.49	4198.42	1
3	4014.79	4165.81	4014.69	4165.57	4014.58	4165.33	4
4	4014.63	4165.24	4014.69	4165.57	4014.75	4196.91	3

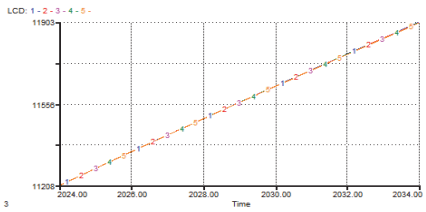
표 6-7 시나리오간 비교: 이양사무 지역적합성(LCD)

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	11578.95	11810.53	11630.31	11902.01	11681.70	11993.63	2
2	11630.76	11903.45	11630.31	11902.01	11629.87	11900.58	3
3	11639.63	11920.42	11630.31	11902.01	11621.00	11883.61	4
4	11547.26	11752.42	11630.31	11902.01	11713.41	12051.82	1

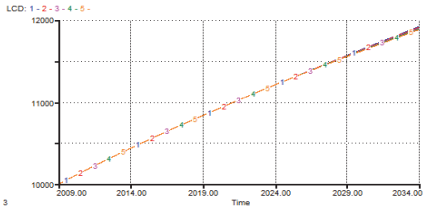
그림 6-8 시나리오간 비교: 이양사무 지역적합성(LCD)



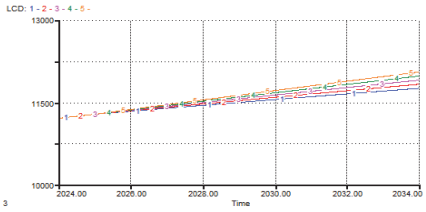
1: 분권정책 추진



2: 재정분권 노력 강화



3: 중앙부처 저항통제

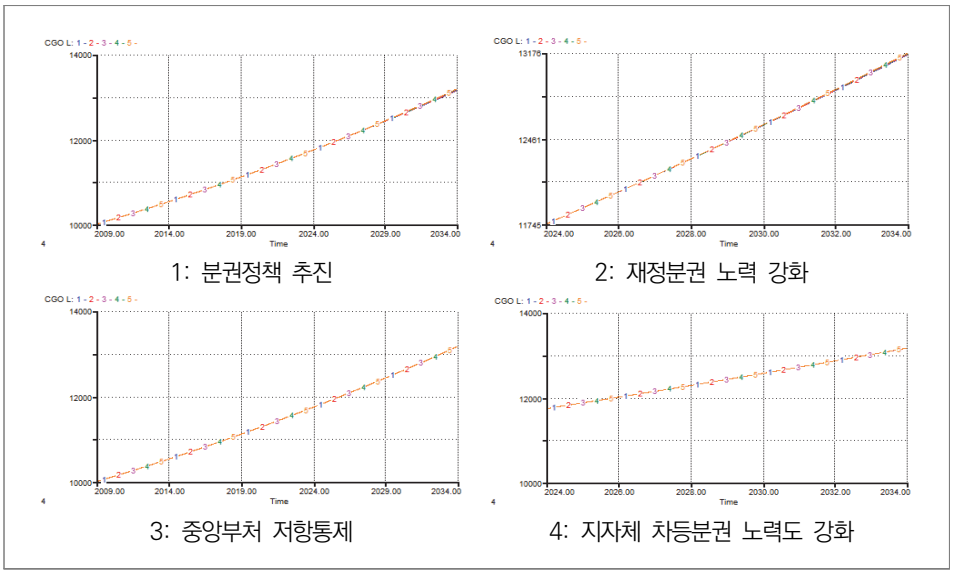


4: 지자체 차등분권 노력도 강화

표 6-8 시나리오간 비교: 지자체·지방공무원 역량(CGO_L)

시나리오	−10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	12568.44	13149.78	12574.50	13169.31	12580.55	13188.86	1
2	12572.41	13162.59	12574.50	13169.31	12576.58	13176.03	2
3	12574.51	13169.35	12574.50	13169.31	12574.48	13169.26	4
4	12574.49	13189.20	12574.50	13169.31	12574.51	13169.42	3

그림 6-9 시나리오간 비교: 지자체·지방공무원 역량(CGO_L)



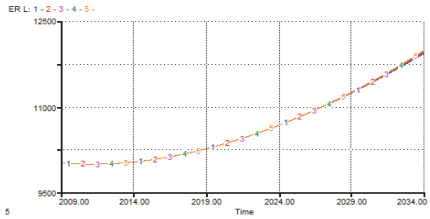
<표 6-7>은 이양사무의 지역적합성 제고에 가장 효과가 큰 것으로 시나리오 3(차등분권에 관한 지방자치단체의 노력도 강화)이 제시되고 있고, <표 6-8>은 지자체 및 지방공무원의 역량강화에 있어서도 마찬가지의 결과를 보이고 있다.

<표 6-9> 및 <표 6-10>에서도 지방행정 효율성·대응성(ERL)에 있어서 시나리오 3(자치단체의 차등분권 노력도 강화)가 효과적임을 알 수 있다.

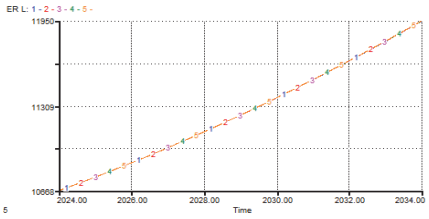
표 6-9 시나리오간 비교: 지방행정 효율성·대응성(ER_L)

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	11362.10	11924.08	11369.66	11949.00	11377.22	11973.98	2
2	11369.52	11948.22	11369.66	11949.00	11369.80	11949.79	3
3	11370.88	11953.13	11369.66	11949.00	11368.43	11944.88	4
4	11358.33	11913.34	11369.66	11949.00	11380.99	11984.69	1

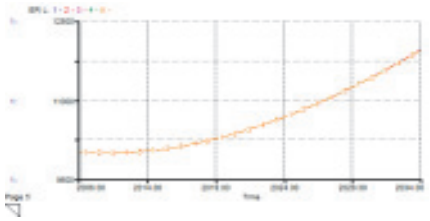
그림 6-10 지방행정 효율성·대응성(ER_L)



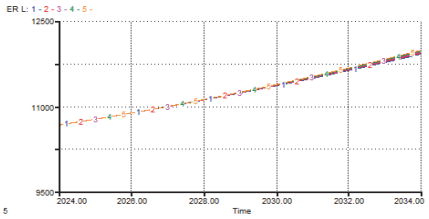
1: 분권정책 추진



2: 재정분권 노력 강화



3: 중앙부처 저항통제

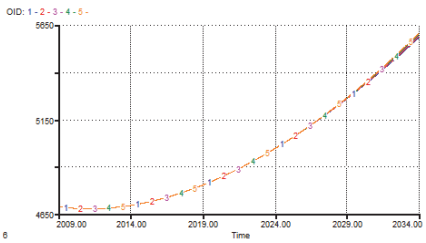


4: 지자체 차등분권 노력도 강화

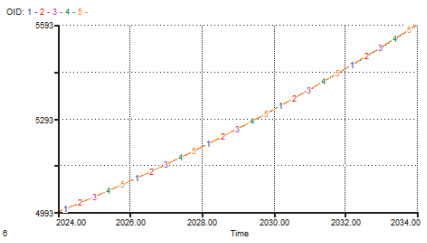
표 6-10 시나리오간 비교: 지역경제 활성화(OID)

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	5317.99	5581.00	5321.53	5592.67	5325.07	5604.35	2
2	5321.47	5592.30	5321.53	5592.67	5321.60	5593.03	3
3	5322.10	5594.60	5321.53	5592.67	5320.96	5590.73	4
4	5316.23	5575.98	5321.53	5592.67	5326.83	5609.37	1

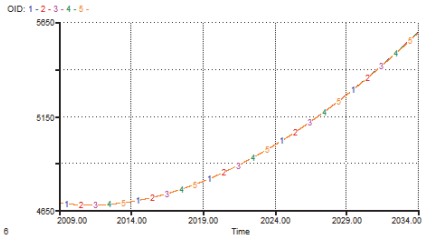
그림 6-11 시나리오간 비교: 지역경제 활성화(OID)



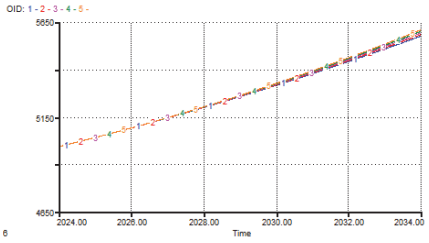
1: 분권정책 추진



2: 재정분권 노력 강화



3: 중앙부처 저항통제



4: 지자체 차등분권 노력도 강화

<표 6-11>에서는 상기와 같은 이양정책의 성과 및 파급효과가 분권정책 추진(DPD)으로 환류되는 데에 있어서 가장 효과적인 수단은 시나리오 1(분권정책의 추진)이 이양정책의 환류과정에 있어서 가장 큰 효과를 보여주고 있다.

표 6-11 시나리오간 비교: 분권정책 추진(DPD) 환류

시나리오	-10% 변화		0% 변화(base-run)		+10% 변화		민감도 (순위)
	2030	2034	2030	2034	2030	2034	
1	0.98	1.00	1.06	1.12	1.17	1.23	1
2	1.06	1.12	1.06	1.12	1.06	1.12	2
3	1.06	1.12	1.06	1.12	1.06	1.12	2
4	1.06	1.12	1.06	1.12	1.06	1.12	2

이상의 각각의 정책수단의 효과성에 대한 정책변수 및 정책성과·파급효과의 변화를 종합적으로 제시한 것이 <표 6-12>에 제시된 바와 같다. 표로부터 정책의 성과 및 파급효과를 가장 두드러지게 창출하는 정책수단은 분권정책의 추진, 차등분권에 대한 지자체의 노력 강화, 재정분권 노력 강화, 중앙행정기관의 이양정책에 대한 저항의 통제 순임을 알 수 있다.

표 6-12 시나리오간 비교: 민감도 순위 종합

구 분	각 시나리오의 효과성(순위)			
	1: 분권정책 추진	2: 재정분권 노력 강화	3: 중앙부처 저항통제	4: 지자체 노력도 강화
지방사무의 비중(AP_L)	1	3	4	2
지방재정의 비중(FP_L)	2	1	4	3
이양사무 지역적합성(LCD)	2	3	4	1
지자체·지방공무원 역량(CGO_L)	1	2	4	3
지방행정 효율성·대응성(ER_L)	2	3	4	1
지역경제 활성화(OID)	2	3	4	1
분권정책 추진(DPD) 환류	1	2	2	2

제5절 소결 및 시사점

1. 분석결과 요약과 분석의 의의

이상과 같이 시스템 다이내믹스 분석을 통하여 지방이양 정책의 성과와 파급효과를 제고시키고 환류를 강화하기 위한 정책지렛대를 모색하였다. 분석은 본 연구의 3장 이후 지속된 지방이양 정책의 성과평가를 위한 프레임 워크에 기반한 시스템 다이내믹스 모델링 및 사뮬레이션 분석이 수행되었으며, 정책수단에 대한 시나리오 설정을 통해 정책효과의 제고방안을 탐색하였다.

정성적인 인과지도(CLD: Causal-Loop Diagram)에서는 지방이양 정책에 관한 시스템 영역을 설정하고 전술한 프레임워크의 주요 정책효과들이 창출되고 파급되는 경로에 대한 모델링이 시도되었고, 이를 통해 지방이양 정책의 시스템이 갖는 구조적 특성과 행태적 예측 등 시스템 사고를 통해 정성적인 분석이 수행되었다. 지방이양 정책에 대한 개념적인 접근을 통해 궁극적으로 분권의 이상적 수준인 동적 안정상태(steady-state)로의 수렴을 예측할 수 있으며, 그 과정에서 정책저항이나 이양사무의 환원과 같은 부작용이 제어될 때 정책성과 및 파급효과가 피드백되면서 선순환 고리가 형성된다는 사실 등을 유추할 수 있었다.

아울러 보다 정량적인 시나리오 분석 등을 수행하기 위하여, 이와 같은 마인드맵에 기초하여 이를 연립미분방정식 시스템으로 모델링하였다. 또한 근사해법에 의한 결정적 시뮬레이션(deterministic simulation)을 위하여 저량·유량지도(SFD: Stock-Flow Diagram)로 치환하고, 선행연구와 본 보고서의 앞선 장에서 수행했던 분석결과 등을 활용하여 시뮬레이션을 위한 각종 추정치 등 입력값을 산출하였다. 이와 같은 과정을 통해 기본값 실험(base-run simuation) 결과를 도출하고, 정책효과를 비교할 정책수단들에 관한 시나리오 설정을 통해 정책효과를 제고시키고 환류를 강화시킬 수 있는 정책전략을 연구하였다.

본 분석에서 모의실험의 대상이 된 시나리오는 2025년부터 주요 정책수단을 현 수준이 지속된다는 것을 전제로 한 기준치(base-run case) 대비 -10% ~ +10%로 변화시키켰을 때를 전제하였다. 즉 1) 국정기조로서의 분권정책 추진을 현재 수준에서 -10%~+10%까지 5%씩 변화시는 경우, 2) 재정분권 노력도를 마찬가지로 변화시키

는 경우, 3) 중앙행정기관의 권한약화에 대한 정책저항의 경우 마찬가지로 변화시키는 경우, 4) 지방자치단체의 차등분권 노력도를 변화시키는 경우 등 총 4가지의 시나리오를 설정하였다. 또한 시나리오에 대한 모의실험을 통해 정책수단별 민감도를 비교함으로써 정책효과의 상대적인 크기를 비교하였다.

다만 이러한 정량적 분석은 한계가 존재한다. 지방사무 및 지방재정의 비중과 같은 정량적인 자료가 존재하는 경우를 제외한 다수의 시스템 변수에 있어서 추정 또는 대리변수 등의 활용이 어려운 경우가 다수 존재하였으며, 따라서 시뮬레이션의 결과는 정량적이라기 보다는 동적 행태에 대한 파악과 정책효과에 대한 우선순위 분석과 같은 다소 정성적으로 분석결과를 활용할 수 밖에 없다는 한계가 존재한다. 아울러 본 분석에서 시도한 이양정책의 시스템 영역 이외의 다른 변수들, 예컨대 권한이양에 있어서 단일 사무가 아닌 기능 중심의 포괄적 이양의 효과 등을 고려하기 쉽지 않았으며, 따라서 분석결과는 제시된 모델의 범위 내에서 해석되고 활용될 필요가 있다.

2. 정책제언

본 분석에서의 정책수단에 관한 효과성 비교의 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방이양정책의 성과를 견인하고 환류를 강화시키기 위해서는 국가수준에서 분권정책 기조의 추진이 타 정책수단에 비해 효과적인 것으로 나타났다. 둘째, 분권정책의 지속적 추진 외에 지방자치단체의 차등분권에 대한 관심과 노력의 효과성이 컸으며, 셋째 재정분권의 노력도 강화 등도 동시에 추진될 필요가 있음을 알 수 있었다.

이는 2장 이후의 논의와 같이 지방자치의 본격적인 도입 이후 추진되어 온 균등이양정책에 관한 드라이브가 국정 기조로서 지속될 필요가 있으며, 최근 시도되고 있는 맞춤형 자치모델의 추구를 통한 차등분권의 정착과 이를 위한 지자체의 역량 및 책임성 강화가 중요한 정책과제로 대두된다. 아울러 권한이양에 따른 재정분권의 위한 국가적인 노력 또한 이양정책의 취지와 성과를 제고시키는 중요한 수단으로 볼 수 있다.

국정기조로서 균등이양과 지역맞춤형 차등이양의 원활한 추진을 위하여 우선적으로 분권정책과 관련된 거버넌스 구조를 강화시킬 필요가 있다. 본 분석을 통해 중앙행정기관의 이양정책에 대한 협조나 이양사무의 지역적합성 제고를 위한 중앙-지방간 원

활한 협력은 지자체·지방공무원의 역량과 지방행정의 효율성·대응성을 제고시키는 데에 효과적임을 알 수 있다. 특히 향후 인구감소·지방소멸이라는 행정환경의 변화를 맞아 지방행정에 있어서 효율성·대응성의 제고와 회복력(resilience)을 갖추어야 함은 주지의 사실이다.

이를 위해서는 권한이양과 관련된 지속적인 드라이브와 함께 이를 위한 중앙과 시·도 및 시·군·구의 거버넌스 체계의 구축과 지속적인 공론화가 요구된다. 분권정책을 담당하는 행정안전부·지방시대위원회를 중심으로 시·도 및 초광역권 관계자의 상설 협의체를 구축하고, 각 시·도는 관할 시·군·구를 포괄한 지역협의체를 구축하며 지속적인 이양기능·사무의 발굴과 추진, 이양의 효과성 제고를 위한 역량강화 등의 추진체계를 구축할 필요가 있다.

특히 최근에는 지방자치단체간 연계·협력이나 구조적인 지방행정체제의 개편, 행정수요의 광역화에 대응하기 위한 초광역권의 형성 등이 강조되고 있으므로, 지자체간 연계·협력사무 또는 사업의 추진과 동시에 관련된 행·재정권한의 이양을 위한 노력이 요구된다. 국가차원에서 인구감소·지방소멸 등에 대응하는 지역균형발전 정책과 분권정책의 통합적 추진에 있어서, 특히 시·도 및 초광역권의 관련된 특례 등 지역맞춤형 권한 이양은 매우 중요함에도 불구하고, 지역발전·지방소멸대응 계획은 재정투자사업에 치중되고 있는 실정이다.

행정환경과 수요의 변화에 따라 지역의 특화발전과 지역경쟁력의 제고를 위해서는 단순한 재정투자사업을 뛰어넘어 지역여건에 부합하는 차등적인 권한이양이 병행될 때 효과적일 것이다. 본 분석에서 이양정책의 궁극적인 성과와 파급효과는 지방행정 역량의 제고와 이를 통한 지역맞춤형 서비스의 제공, 궁극적인 지역경제 활성화 및 주민 삶의 질의 개선이라고 볼 수 있다. 따라서 재정투자를 뛰어넘는 지역맞춤형 분권과 분권형 균형발전의 추진을 위해서는 권한이양에 관한 추진체계와 거버넌스의 구축 등을 통한 체계적 접근과 관리가 필요하다.

향후 인구감소·지방소멸에 따른 지방자치단체의 행정인력 감소 등의 충격에 대비하기 위한 스마트행정의 도입 외에도 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 기능의 재배분과 협력이 강화될 필요가 있다. 현재 분권과제는 주로 중앙행정기관과 지방자치단체간의 권한에 관한 논의가 주류를 이루고 있으나, 지방행정의 변화에 따른 시·도의

시·군·구 기능에 대한 지원이나 보완 등이 강화될 전망이므로 광역-기초간 기능적 연계부문에 대한 권한의 재배분 등이 특히 시·도의 분권과제에서 중요하게 다루어져야 한다.

또한 상기와 같은 협력체계 내에서 법령이나 관련 제도의 개선 등 장기간에 걸친 이양 과정을 체계적으로 관리할 수 있는 기반의 구축이 필요하다. 이양정책의 효과와 환류를 제고시키기 위해서는, 이양기능·사무의 발굴과 관계기관간 협력, 제도개선을 통한 행·재정 권한이양의 이행, 이양된 기능·사무의 지역적합성 제고와 자치단체·지방공무원의 서비스 개선 등은 오랜 시간이 소요되고 지속적인 관심과 추진·관리가 필요하다, 따라서 이러한 과정을 공유하고 체계적으로 관리할 수 있는 전문기관 및 정보시스템의 구축·운영이 필요하다.

전문기관은 이양기능·사무의 체계적 관리를 위한 지원 기능은 물론 이양기능·사무의 지역적합성과 지방행정의 효율성·대응성, 지역경제 활성화 효과를 모니터링하고 환류를 제고시키는 기능을 수행할 필요가 있다. 아울러 권한이양과 관계된 이해당사자, 즉 중앙행정기관과 지방자치단체, 행정안전부·지방시대위원회, 전문기관 등이 정보공유를 통해 지식행정을 가능하게 하고 이양과제의 이행관리를 원활하게 할 수 있도록 정보시스템의 구축이 이루어져야 한다. 중앙행정기관의 기능·사무 중 지방자치단체에 이양이 필요한 사무를 발굴하고 건의하는 창구를 일원화·공식화하고, 관계기관간 협의이력이나 관련의견은 물론 권한이양을 위한 제도개선의 경과사항이나 조치 등 이행과정 전반에 걸친 관리가 가능하도록 시스템의 구축이 이루어질 필요가 있다.



7

결론

제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의
제2절 정책적 제언

제7장 결론

제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의

중앙정부 주도로 사회문제를 해결하는 방안과 수단은 보편성과 전문성을 특징으로 갖는다. 하지만 현대사회의 정책문제는 엉성한 구조(ill-structured)를 띤 매우 복잡한 난제들이 대부분이기 때문에 지역의 다양한 문제를 지역이 주도적으로 해결해 나갈 수 있도록 하기 위하여 우리나라는 중앙권한을 지방자치단체로 이양하기 위한 노력을 지속적으로 기울이고 있다.

그러나 여전히 중앙정부에 대한 권한 집중의 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 지방이양을 위한 노력에도 불구하고 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 적극적인 사무이양은 여전히 미흡한 수준으로 이루어지고 있으며, 심지어 지방이양의 효과성에 대한 의문 역시 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 우리나라 지방이양정책을 평가하고 다양한 측면에서 발생하는 문제점을 도출하여 효과적인 지방이양정책의 추진방향을 모색하고자 하였으며, 주요 연구결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

1. 지방이양정책의 평가 및 지방이양정책 평가모델의 제시

1) 지방이양정책에 대한 공무원 설문조사 결과 종합

첫째, 과정적 측면에 대한 설문조사 결과, 지방자치단체의 지방이양 희망 정도(3.33점)가 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 담당부서의 적극성(3.13점), 지방이양을 위한 전문성(3.03점) 등의 순으로 나타났다. 반면, 재원조치의 충분성(2.31점)과 조직·인력 역량의 충분성(2.48점), 유관사업의 균등이양 정도(2.62점)는 보통 이하로 나타났다.

기관 유형별 응답결과를 비교하면, 광역자체단체의 긍정적 평가가 기초자치단체에

비해 전반적으로 높게 나타나고 있으며, 대도시형과 농촌형의 비교 결과 대도시형에 비해 농촌형의 긍정도가 전반적으로 높게 나타났다.

둘째, 결과적 측면에 대한 설문조사 결과 지방이양정책은 단체장의 관심(3.43점)에서 가장 큰 변화가 나타났다고 응답하였고, 그 뒤로 지방의회의 관심변화(3.31점), 주민 등의 관심변화(3.18점) 등의 순으로 나타났다. 반면 조직·인력의 변화나 투자재원배분의 분위기의 변화(2.83점)는 상대적으로 약하게 나타난다고 응답하였다.

지방이양의 타당성에 대하여 광역지자체가 기초자치단체에 비해, 대도시형이 농촌형에 비하여 긍정적인 답변이 더 많이 나타났다. 또한 지방이양정책으로 인한 변화에 대한 항목에서는 모든 항목에서 광역자치단체와 기초자치단체, 대도시형과 농촌형이 유사한 패턴으로 나타났다.

셋째, 영향적 측면에 대한 설문조사 결과, 지방이양정책은 지방분권을 증진시킨다(62.3%)는 응답이 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 그 뒤로 지방행정의 대응성 확보(57.0%), 지역적합성 제고(54.9%), 지방공무원의 역량 강화(48.9%), 지방행정의 효율성 증진(47.9%) 등의 순으로 나타났다.

또한 광역자치단체와 기초자치단체 간 차이를 보면, 전반적으로 광역자치단체가 지방이양정책의 영향에 대하여 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났고, 평가기준간의 편차도 더 작게 나타났다. 대도시형과 농촌형 간 차이를 보면 지방행정의 효율성 증진 및 대응성 확보를 제외하고 나머지 평가기준에서 대도시형이 긍정적으로 평가하는 것으로 나타난 반면, 평기기준간 인식의 격차는 농촌형이 더 적게 나타났다.

표 7-1 지방이양정책에 대한 공무원 설문조사 결과 종합

구분		전문성	담당부서 적극성	시기의 적합성	**지방이양 희망정도**	**재원조치 충분성**	조직, 인력 역량 충분성	포괄이양 정도
과정적 측면	응답결과(점)	3.03	3.13	2.93	**3.33**	**2.31**	2.48	2.62
	순위	3	2	4	**1**	**7**	6	5
구분		지방이양 타당성	조직·인력 변화	**투자재원 배분 분위기 변화**	사업능력 배양노력 변화	**단체장의 관심변화**	지방의회의 관심변화	주민 등의 관심변화
결과적 측면	응답결과(점)	2.99	2.96	**2.83**	3.08	**3.43**	3.31	3.18
	순위	5	6	**7**	4	**1**	2	3
구분		**경제적 규제완화**	지방공무원 역량강화	효율성 증진	**지방분권 증진**	적합성 제고	대응성 확보	-
영향적 측면	응답결과(%)	**46.8**	48.9	47.9	**62.3**	54.9	57.0	-
	순위	**6**	4	5	**1**	3	2	-

주: 영향적 측면의 응답결과는 '성과가 있다'의 응답 비율을 의미함

2) 지방이양정책의 평가지수의 도출

전문가를 대상으로 중앙권한의 지방이양 평가기준의 중요도를 분석한 결과, 지방분권의 효과 증진의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 그 뒤로 지방행정의 대응성 확보, 지역 적합성 제고, 지방행정의 효율성 증진 등의 순으로 나타났으며, 이에 대한 각각의 가중치를 도출하였다.

이러한 가중치를 활용하여 공무원이 지방이양정책의 영향에 대한 응답비율을 토대로 지방이양정책 평가지수를 도출하면 약 51.02점으로 나타났다. 이는 각 평가기준에 대하여 지방이양정책의 영향이 있다고 응답한 비율에 가중치를 곱하여 도출한 값으로, 우리나라 지방이양정책 전반에 대한 평가지수로 활용할 수 있을 것이다[25].

이를 세부 평가기준별로 나누어 살펴보면, '지방분권 증진'의 평가지수가 12.28점으로 가장 높게 나타났고, 그 뒤로 지역 적합성의 제고(10.34점), 대응성 확보(8.24점), 지방행정 효율성 증진(7.72점) 등의 순으로 나타났다.

25) 다만 본 결과값은 공무원 289명을 대상으로 설문조사를 실시하여 도출한 값으로 우리나라 지방이양정책의 전반에 대한 점수로 보기에는 한계가 있으나, 지방이양정책 평가지수를 개발하고 시범 적용하였다는 점에서 의의가 있다.

표 7-2 지방이양정책 평가기준의 중요도 및 평가지수의 도출

구분	경제적 규제완화	지방공무원 역량강화	효율성 증진	지방분권 증진	적합성 제고	대응성 확보
가중치	0.1384	0.1220	0.1612	0.1971	0.1884	0.1929
우선순위	5	6	4	1	3	2
평가기준별 지수	6.4771	5.9658	7.7215	12.2793	10.3432	8.2368
최종 지수	51.0237					

2. 지방이양정책의 심층분석 결과: 광역단위

1) 지방이양정책의 문제점 진단

첫째, 과정적 측면에서 도출된 주요 문제점으로 균등이양방식과 차등이양방식에서 공통적으로 지적된 사항으로는 비용보전 등 재원조치의 불충분성, 기관위임사무·집행적 성격 위주의 사무 이양에 따른 문제, 전문성에 대한 우려, 적기의 지방이양의 어려움 및 단위사무 위주의 이양 등이 도출되었다. 이러한 과정적 측면에서의 문제점은 지방자치단체가 충분히 준비되지 못한 상황에서 지방이양이 이루어지고 있다는 점을 시사하며, 이러한 지방이양의 결과 정책의 효과 등이 당초의 기대나 목표보다 미흡하게 나타날 수 있다는 점에서 과정적 측면에서의 해결방안 모색이 시급한 것으로 판단된다.

다만, 과정적인 측면에서 제기되었던 문제점은 많은 경우 보완적인 수단에서의 미흡이 지적되고 있기 때문에 지방이양정책의 효과를 높이기 위해서는 중앙정부와 지방정부 모두 지방이양을 위한 단단한 토대를 마련하는 것이 중요할 것이다.

둘째, 지방이양정책의 결과적 측면에는 대체로 긍정적인 평가가 나타났다. 특히 지방이양의 타당성에 대해서는 모든 이양방식에서 타당성이 있다는 응답이 다수 나타났고, 지방이양정책으로 인한 행정주체 등의 관심 변화도 유의미하게 높아졌다고 응답하였다.

하지만 주민 등의 관심변화에 대해서는 모든 이양방식에서 우려의 목소리가 제기되었는데, 이는 이양되는 사무가 대체로 행정적인 측면에서 고려되고 있는 경우가 대다수이며, 지역의 특성이나 여건을 고려하여 지역 적합성 높은 사무가 차등적으로 이양

되지 못하는 상황에서 주민들이 지방이양정책을 실제로 체감하는 데에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 차등이양방식에 대한 주민 등의 관심 변화에 대하여 전문가와 담당자가 일관되게 상대적으로 높은 관심 변화가 있다고 응답하였다는 점에서도 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

다만, 차등이양방식 역시 주민의 관심에 변화가 있다는 것을 의미할 뿐, 이것이 긍정적인 변화라고 장담할 수 없다는 점에서 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다. 예컨대, 제주특별자치도에 대한 국무조정실의 성과평가 결과 주민의 만족도는 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다는 점에서 주민의 관심 변화나 체감도가 긍정적인 성과로 이어지지는 않을 수 있기 때문이다. 주민의 관심이 높아졌음에도 불구하고 체감되는 행정서비스의 수준이나 양이 기대에 미치지 못할 경우 오히려 지방이양정책에 대한 부정적 평가가 나타날 수 있다는 점에서 주민들의 체감도와 만족도를 증진시킬 수 있는 방안 모색이 필수적이다.

셋째, 지방이양정책의 영향적 측면에서 경제적 규제 완화에 대해서는 대체로 긍정적인 영향이 있는 것으로 나타났다. 하지만 지역의 특성을 고려하지 않은 규제 완화나 혹은 형식적인 측면에만 그치는 경우 오히려 지역 간 격차를 대비할 수 있다는 점에서 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

또한 지방공무원의 역량, 지방행정의 효율성 및 지방분권의 효과에 대해서도 지방이양정책이 대체적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 이를 위해서는 보다 지방자치단체가 주도적으로 이양된 권한과 업무를 수행할 수 있는 자율권이 확대될 필요가 있다는 점을 지적하였다.

마지막으로 지역 적합성 제고나 지방행정의 대응성 확보 차원에서는 지역의 여건이나 격차 등을 고려하지 않은 상태에서의 포괄적 이양에 대한 우려가 있을 수 있다는 점이 도출되었다. 이러한 측면에서 차등이양방식은 상대적으로 보다 긍정적으로 평가되기도 하였다. 하지만 사무의 특성이나 내용 등에 따라 균등이양방식과 차등이양방식 중 적합한 방식으로 유연하게 적용되어야 할 것이다.

2) 기능별 지방이양정책 평가지수의 비교

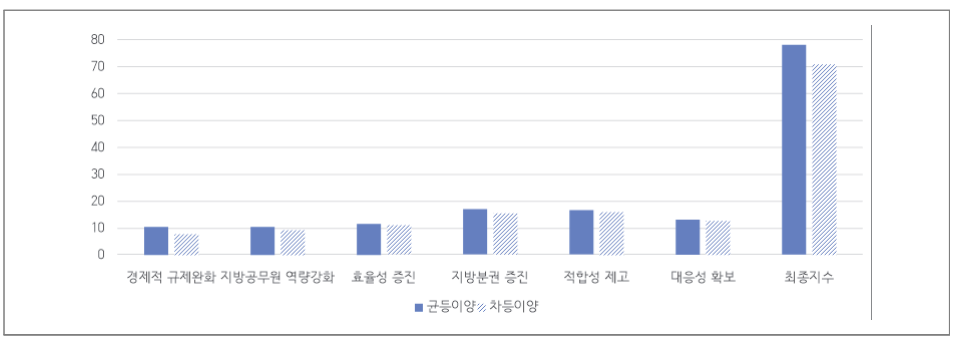
광역단위에 대하여 기능별 지방이양정책 평가지수를 비교하면 다음과 같다. 최종지수를 기준으로 보았을 때 균등이양방식의 경우 문화·체육·관광(86.74점), 행·재정(86.19점)이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 뒤로 보건·복지(81.88점), 지역개발(80.53점), 산업경제·중소기업(78.38점) 등의 순으로 나타나고 있다. 차등이양방식의 경우 역시 문화·체육·관광이 78.65점으로 가장 높게 나타나고 있으며, 지역개발(77.60점), 행·재정(75.10점), 산업경제·중소기업(74.11점) 등의 순으로 나타나 균등이양방식의 경우와 유사한 패턴을 보이는 것으로 나타났다.

모든 기능에 대한 지방이양정책의 평가지수를 종합하여 살펴볼 때, 균등이양방식은 평균 77.93점으로 나타난 반면, 차등이양방식은 70.66점으로 나타나, 전문가 및 담당자를 대상으로 설문조사한 결과에서는 오히려 균등이양방식이 차등이양방식보다 더 높은 지수가 나타났다. 이러한 차이는 특히 경제적 규제 완화의 항목에서 균등이양방식에 비하여 차등이양방식의 지수가 크게 차이나는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 앞서 심층인터뷰 결과 차등이양방식의 경우 제주와 강원과 같이 특별법에 산업특례가 있는 경우도 있지만, 세종·전북과 같이 산업특례가 없는 지역의 경우 오히려 타 지역에 비하여 규제 완화 효과를 보지 못하고 있다는 인식이 영향을 미치는 것으로 사료된다. 하지만, 이 외의 모든 항목에서도 차등이양방식의 평가지수가 전반적으로 낮게 나왔다는 점에서 보다 심도 깊은 논의가 필요할 것으로 보인다.

표 7-3 기능별 지방이양정책 평가지수(광역단위)

구분	경제적 규제완화		지방공무원 역량강화		효율성 증진		지방분권 증진		적합성 제고		대응성 확보		최종지수	
	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등
기획 조정	6.59	5.27	11.61	10.46	13.06	8.45	15.97	13.15	16.15	16.15	13.61	12.26	76.99	65.74
행·재정	11.21	7.25	11.61	8.14	13.06	13.06	18.76	16.89	17.94	16.15	13.61	13.61	86.19	75.1
산업경제·중소기업	11.21	11.21	8.14	8.14	11.51	12.28	15.97	14.07	17.94	16.15	13.61	12.26	78.38	74.11
농림·해양·수산	10.55	7.9	8.14	6.97	6.92	8.45	18.76	18.76	17.94	17.94	13.61	13.61	75.92	73.63
문화·체육·관광	13.24	9.23	11.68	9.3	11.51	11.51	18.76	16.89	17.94	18.03	13.61	13.69	86.74	78.65
보건·복지	13.18	3.29	10.46	9.3	11.51	11.51	16.89	15.02	16.15	14.36	13.69	12.26	81.88	65.74
환경보호·관리	5.94	4.61	8.71	6.39	11.51	9.98	15.02	13.15	16.15	14.36	12.26	12.26	69.59	60.75
도시·주택	11.21	9.88	10.46	10.46	13.06	11.51	15.97	12.2	13.45	13.45	12.26	12.26	76.41	69.76
지역개발	13.26	11.86	10.46	10.46	11.51	9.98	16.89	16.89	16.15	16.15	12.26	12.26	80.53	77.6
소방·방재·민방위	5.94	4.61	10.46	10.46	9.98	11.51	15.02	15.02	14.36	14.36	10.9	9.54	66.66	65.5
평균	10.23	7.51	10.17	9.01	11.36	10.82	16.80	15.20	16.42	15.71	12.94	12.40	77.93	70.66

그림 7-1 지방이양방식별 지방이양정책 평가지수 비교(광역단위)



3. 지방이양정책의 심층분석 결과: 기초단위

1) 지방이양정책의 문제점 진단

첫째, 시·군·구의 실질적인 요구가 지방이양의 전반적인 과정과 결정과정에서 충분히 반영되지 못하였다는 문제점이 존재한다. 시·군·구를 대상으로 한 지방이양이 시·군·구의 직접적인 요구에 기반했다기 보다는 중앙정부의 정책적 판단에 따라 이루어진 경우가 많다. 이로 인해 실제 시·군·구의 필요와는 무관한 사무가 이양되는 비효율이 발생하였다. 지역마다 필요한 행정서비스가 다르지만, 중앙정부에 의해 일괄적으로 결정된 이양사무가 모든 지역에 적용되는 경우가 존재한다. 이로 인해 불필요한 업무 부담이 생기거나 중요한 지역 현안이 반영되지 않는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 지방이양과정에서 시·군·구의 실질적인 요구를 더욱 적극적으로 반영할 필요가 있다. 이를 위해 시·군·구가 주도적으로 참여할 수 있는 협의체를 구성하고, 지역의 수요를 면밀히 파악하여 각 지역에 적합한 권한과 사무가 이양될 수 있도록 노력하여야 한다. 또한 시·군·구의 요구가 반영될 수 있도록 중앙정부와 시·도, 시·군·구 간 지속적인 소통체계를 구축하는 것도 중요하다.

둘째, 지방이양과정에서 보충성의 원칙이 중요하게 다루어졌으나, 실제로는 시·군·구의 역량과 전문성이 충분하지 않은 상황에서도 이양이 이루어진 경우가 있다. 이러한 상황은 시·군·구의 행정능력 저하와 행정서비스의 질 저하로 이어질 수 있으며, 지방공무원들이 새로운 업무를 처리하는데 어려움을 겪는 문제도 발생한다. 복잡한 행정절차나 고도의 전문성이 요구되는 업무가 이양된 경우, 시·군·구의 기존 역량만으로는 원활한 수행이 어려울 수 있다. 이에 지방이양의 효과성을 높이기 위한 시·군·구의 역량 강화를 위한 지원이 필요하다. 지방이양 이후에도 지방공무원들이 해당 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지속적인 교육과 훈련을 제공하고, 필요한 경우 외부 전문가의 컨설팅을 받을 수 있도록 지원하여야 한다. 또한 시·군·구의 역량 강화를 위한 재정적 지원과 기술적 지원이 함께 이루어져야 지방이양이 성공적으로 이루어질 수 있다.

셋째, 지방이양의 효과가 일부 시·군·구에만 집중되거나 특정 지역에 규제 완화 혜택이 편중될 가능성도 제기된다. 이는 지역 간 경제적 불균형을 심화시키고, 발전된

지역은 더욱 성장하는 반면, 상대적으로 열악한 지역은 행정서비스와 규제완화의 혜택에서 소외될 수 있다는 우려가 존재한다. 예를 들어, 산업 인프라가 부족한 농촌 지역보다 이미 인프라가 갖추어진 도시 지역이 규제 완화 혜택을 더 많이 받는다면, 지역 간 격차는 더욱 심화될 것이다. 따라서 이러한 불균형 문제를 해결하기 위해 차등이양 방식을 적극적으로 활용하여 각 지역의 역량과 필요에 맞게 권한과 자원을 효율적으로 배분할 필요가 있다. 이를 통해 각 지역의 실질적인 수요를 반영하면서도, 지방이양의 효과성을 극대화하여 지역 간 균형발전을 촉진할 수 있을 것이다.

넷째, 지방이양정책의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 시·군·구별로 적합한 재정과 인력 지원이 필수적이다. 시·군·구는 시·도에 비해 상대적으로 열악한 재정과 인력 조건을 갖추고 있으며, 시·군·구마다도 차이가 존재하기 때문에 지역 간 편차가 크게 나타난다. 재정자립도가 낮은 지역은 필수 공공서비스 제공에 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 차이를 고려하지 않고 지방이양이 이루어질 경우, 행정서비스의 질 저하나 이양사무의 원활한 수행에 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 지방이양 이후에도 이양된 사무를 성공적으로 수행할 수 있도록 재정적·인적 자원을 충분히 지원하여야 한다. 특히, 이양된 사무가 새로운 전문성을 요구하는 경우, 이에 대응할 인력을 확보할 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 이를 통해 시·군·구의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 여건을 마련하고, 권한과 사무, 재정, 인력 지원이 함께 조화를 이루어 지방이양정책이 보다 효과적이고 지속가능하게 작동할 수 있도록 노력하여야 한다.

2) 기능별 지방이양정책 평가지수의 비교

기초단위에 대하여 기능별 지방이양정책 평가지수를 비교하면 다음과 같다. 최종지수를 기준으로 보았을 때 균등이양방식의 경우 산업경제·중소기업이 84.26점으로 가장 높게 나왔고, 그 뒤로 지역개발(83.99점), 환경보호·관리(81.21점), 문화·체육·관광(79.40점), 도시·주택(79.20점) 등의 순으로 나타났다. 차등이양방식의 경우 균등이양방식과 마찬가지로 산업경제·중소기업이 95.01점으로 가장 높게 나타났고, 지역개발(90.98점), 농림·해양·수산(89.47점), 환경보호·관리(87.08점) 등의 순으로 나타났다.

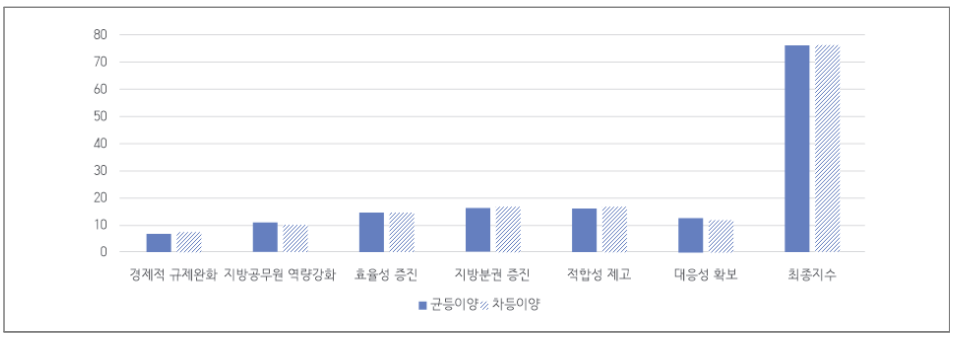
모든 기능에 대한 지방이양정책의 평가지수를 종합하여 살펴볼 때, 차등이양방식은 평균 75.97점으로 나타난 반면, 차등이양방식은 76.15점으로 나타나, 전문가 및 공무원을 대상으로 설문조사한 결과에서는 차등이양방식이 균등이양방식보다 더 높게 나타났다.

하지만 최종지수 및 모든 평가기준 항목에서 균등이양방식과 차등이양방식의 차이가 크게 나타나지는 않고 있어 기초단위 지방이양정책의 경우 이양방식에 따른 효과의 차이가 크지 않은 것으로 해석할 수 있다. 반면, 조사대상이 다르기 때문에 광역단위의 지방이양정책 평가지수와는 절대적인 크기를 비교할 수는 없지만 이양방식간의 차이가 명확한 차이가 존재하는 반면 기초의 경우에는 차이가 미미하게 나타난다는 점을 보았을 때, 지방이양방식의 차이는 기초에서보다는 광역단위에서 보다 더 명확하게 나타난다고 해석할 수 있다. 이는 시·도가 시·군·구보다 높은 수준의 재정적·인적·물적 자원을 바탕으로 각 이양방식이 가진 특성을 더욱 효과적으로 반영할 수 있기 때문인 것으로 보인다. 광역단위에서는 시·도의 독립적인 의사결정 및 정책집행 역량이 시·군·구보다 높아 차등이양방식의 유연성과 맞춤형 정책 수행이 더 큰 영향을 미치는 반면, 기초단위에서는 중앙정부 및 시·도의 지원이 상대적으로 큰 비중을 차지하기 때문에 이양방식의 차별적인 효과가 제한적일 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 지방이양정책을 설계하고 평가할 때는 기초단위와 광역단위의 특성을 충분히 고려하여 각각에 최적화된 방식을 적용할 필요가 있으며, 시·군·구는 재정·행정 역량을 보완할 수 있는 중앙정부 및 시·도의 지원 강화가 필요하다 할 수 있다. 이와 같은 기초단위와 광역단위의 이양방식에 따른 효과 차이에 대한 종합적인 접근은 지방분권의 실효성을 높일 수 있는 중요한 기반으로 작용될 것으로 기대된다.

표 7-4 기능별 지방이양정책 평가지수(기초단위)

구분	경제적 규제완화		지방공무원 역량강화		효율성 증진		지방분권 증진		적합성 제고		대응성 확보		최종지수	
	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등	균등	차등
기획 조정	3.23	4.15	11.79	12.2	15.58	16.12	17.08	17.74	15.7	15.07	9.82	12.87	73.20	78.15
행·재정	4.15	5.54	10.98	1.22	15.04	14.51	16.42	17.74	15.07	16.96	12.39	1.43	74.05	57.40
산업경제·중소기업	12.46	13.84	10.98	12.2	14.51	16.12	17.74	19.71	15.7	18.84	12.87	14.3	84.26	95.01
농림·해양·수산	6.92	8.3	11.39	12.2	14.51	16.12	17.74	19.71	15.7	18.84	12.87	14.3	79.13	89.47
문화·체육·관광	5.08	5.54	11.39	10.98	15.04	14.51	17.74	17.74	16.33	15.07	13.82	14.3	79.40	78.14
보건·복지	3.23	0	9.35	7.32	11.28	6.45	13.14	11.83	13.82	9.42	10.96	7.15	61.78	42.17
환경보호·관리	9.23	11.07	10.98	10.98	15.58	16.12	15.11	15.77	16.96	18.84	13.35	14.3	81.21	87.08
도시·주택	7.84	6.92	10.57	10.98	14.51	14.51	17.08	17.74	16.33	18.84	12.87	12.87	79.20	81.86
지역개발	10.15	12.46	10.57	10.98	15.04	16.12	18.4	19.71	16.96	18.84	12.87	12.87	83.99	90.98
소방·방재·민방위	3.23	4.15	9.76	9.76	12.36	12.9	9.86	7.88	16.33	15.07	11.92	11.44	63.46	61.20
평균	6.55	7.20	10.78	9.88	14.35	14.35	16.03	16.56	15.89	16.58	12.37	11.58	75.97	76.15

그림 7-2 지방이양방식별 지방이양정책 평가지수 비교(기초단위)



4. 지방이양정책의 성과·파급효과에 대한 동태분석 결과

1) 정책 전과정에 대한 모델링 및 동역할 작용에 관한 추론 결과

시스템 다이내믹스 분석을 통하여 지방이양 정책의 성과와 파급효과를 제고시키고 환류를 강화하기 위한 정책지렛대를 모색하였다. 분석은 본 연구의 제3장 이후 지속된 지방이양 정책의 성과평가를 위한 프레임 워크에 기반한 시스템 다이내믹스 모델링 및 사뮬레이션 분석이 수행되었으며, 정책수단에 대한 시나리오 설정을 통해 정책효과의 제고방안을 탐색하였다.

중앙행정기관의 권한이양과 지방자치단체의 관계(지방이양과 역이양), 차등분권과 지역적합성, 지방이양정책의 성과와 파급효과를 고려하여 지방이양정책에 관한 마인드 맵(또는 인과지도)을 도출하였고, 시스템 내에서 동태적으로 다양한 변수들이 서로 영향을 주고 받으며 상호작용할 때, 궁극적으로 시스템 내의 주요 변수들은 시간이 지남에 따라 궁극적으로 어떻게 변화할 것인가, 즉 시스템은 어떠한 방향으로 진화할 것인가에 대한 추론이 가능하다.

분석 결과, 첫째, 지방이양정책의 전과정에 관한 시스템 구조는 조절작용이 풍부한 안정적인 구조를 보이고 있다. 즉, 지방이양정책의 외생적인 정책 드라이브에 따라 지방이양이 확산되나, 점진적으로 확산속도가 자연적으로 감소되는 조절작용이 지배적인 구조를 보이고 있다. 이러한 시스템의 특징은 시간이 지남에 따라 분권의 정도, 즉 국가사무 대비 지방사무의 비율이 일정한 수준으로 수렴할 가능성을 보여주는 결과이다.

둘째, 지방공무원 및 지방자치단체의 역량강화와 같은 일차적인 성과부터 지방행정의 효율성 및 대응성 강화와 같은 궁극적인 성과, 나아가 주민의 삶의 질 제고 및 지역경제 활성화와 같은 궁극적인 파급효과에 관해서는 대부분 강화작용을 보이고 있다.

셋째, 지방이양정책에 있어서 중앙행정기관의 정책저항과 지방자치단체로의 재정보전 조치의 지연 등은 지방이양정책의 효과성을 제약하는 반작용으로 해석할 수 있다. 따라서 전략적으로 지방이양정책의 효과적 추진을 위해서 이와 같은 반작용을 어떻게 해소할 수 있는지에 대한 전략적 고려가 필요하다.

이상의 분석 결과를 토대로 지방이양정책의 전과정에 대한 시스템 사고를 통해, 정책의 성과와 파급효과가 정책추진을 강화시키는 방향으로 환류과정을 통해 궁극적인 정책취지를 제고시킬 수 있을 것으로 추론할 수 있다.

2) 실험설계 및 시나리오 분석 결과

본 분석에서 모의실험의 대상이 된 시나리오는 2025년부터 주요 정책수단을 현 수준이 지속된다는 것을 전제로 한 기준치(base-run case) 대비 -10% ~ +10%로 변화시키켰을 때를 전제하였다. 즉 1) 국정기조로서의 분권정책 추진을 현재 수준에서 -10%~+10%까지 5%씩 변화시키는 경우, 2) 재정분권 노력도를 마찬가지로 변화시키는 경우, 3) 중앙행정기관의 권한약화에 대한 정책저항의 경우 마찬가지로 변화시키는 경우, 4) 지방자치단체의 차등분권 노력도를 변화시키는 경우 등 총 4가지의 시나리오를 설정하였다. 또한 시나리오에 대한 모의실험을 통해 정책수단별 민감도를 비교함으로써 정책효과의 상대적인 크기를 비교하였다.

그 결과, 시나리오 1(분권정책의 추진)이 지방사무에 미치는 영향이 가장 크며, 시나리오 2(재정분권 노력의 강화)가 지방재정에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 제시되었다. 또한 이양사무의 지역적합성 제고에 가장 효과가 큰 것으로 시나리오 3(차등분권에 관한 지방자치단체의 노력도 강화)로 나타났고, 지자체 및 지방공무원의 역량강화 및 지방행정 효율성·대응성(ERL)에 있어서도 시나리오 3(자치단체의 차등분권 노력도 강화)가 효과적인 것으로 나타났다. 한편 이양정책의 성과 및 파급효과가 분권정책 추진(DPD)으로 환류되는 데에 있어서 가장 효과적인 수단은 시나리오 1(분권정책의 추진)이 이양정책의 환류과정에 있어서 가장 큰 효과를 나타냈다.

이상의 내용을 요약하면 정책의 성과 및 파급효과를 가장 두드러지게 창출하는 정책수단은 분권정책의 추진, 차등분권에 대한 지자체의 노력 강화, 재정분권 노력 강화, 중앙행정기관의 이양정책에 대한 저항의 통제 순으로 나타났다.

제2절 정책적 제언

1. 제도적 측면

1) 지역의 여건·사무특성 등을 반영한 유연한 지방이양방식의 적용

(1) 지역여건의 고려

우리나라 지방이양정책은 그동안 법령의 개정 등을 통하여 지역 전체에 동일하게 적용되는 방향, 즉 균등이양방식으로 대부분 진행되었다. 이러한 균등이양방식은 지역에 동일하게 적용되어 지방분권정책의 일관성과 안정성을 확보할 수 있다는 장점이 존재하지만, 반면, 지역의 다양한 특성과 상황을 반영하지 못한다는 한계가 있다. 특히 본 연구에서 제시한 다양한 결과에서도 지역 적합성을 고려하지 않은 지방이양정책은 다양한 문제가 있음을 밝혔다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 차등이양방식으로도 중앙행정권한이 지방으로 이양되고 있다. 특별자치시·도 특례, 대도시 특례 및 인구소멸지역에 대한 특례 등이 이에 해당한다. 이러한 차등이양방식은 지역의 특성을 반영하였다는 점에서 의의가 있고, 해당 지역이 가지고 있는 강점 혹은 해당 지역의 문제를 집중적으로 해결하기 위한 특례 등으로 구성되기 때문에 지역 경쟁력을 제고하는데 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다. 실제로 본 연구의 결과에서도 차등이양방식을 통한 지역 적합성이나 현지성, 대응성 등을 강조하였을 때 지방이양정책의 효과를 극대화될 수 있다는 점을 도출하였다.

그럼에도 불구하고 앞서 언급한 바와 같이, 그동안의 우리나라 지방이양정책은 다양한 지역간 차이를 고려하지 않은 상태로 중앙 주도의 정책이 추진되는 과정에서 많은 문제점이 발생하고 있다. 특히 정책의 형성단계 즉, 특정 사무의 지방이양 필요성이 논의되고 발굴·건의 및 확정되는 과정에서 지방이양의 대상인 지방자치단체의 참여 및 역할은 상대적으로 적었다. 그 결과, 소극적인 지방이양이 이루어지는 경향이 발견되며, 지방이양이 결정된 이후에도 지방자치단체에서의 준비 미비로 지방이양정책의 당초 효과를 기대할 수 없는 악순환이 지속되고 있다.

따라서 지방이양정책의 초기 단계에서부터 지방자치단체의 참여와 역할을 제고할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 지방자치단체가 주도적으로 지방이양정책의 과정에 참여할 수 있는 협의체를 구성하고 직접 이양사무를 발굴하는 등의 지역 수요를 면밀히 파악하여 지역 적합성 높은 이양사무를 발굴할 필요가 있다.

다만, 두 가지 지방이양방식 중 어느 하나가 일방적으로 적합한 방법은 아니라는 점을 주시할 필요가 있다. 해당 사무에 대한 지방이양의 필요성이 지역의 구분 없이 제기되거나, 지방이양의 영향이 전 지역에 걸쳐 나타나는 경우에는 균등이양방식이 보다 효율적이고 정책의 안정성을 높일 수 있다.

하지만 지역사회의 문제를 해결 등을 위한 수요가 특정 지역에서 제기되고 있으나 해당 권한이 중앙정부에 있는 경우, 해당 사무를 수행하는 역량이 지역간 편차가 크게 나타나는 경우 등에서는 오히려 균등이양방식이 비효율성 등 문제를 초래할 수 있다. 인력·재정적 여건이나 전문역량 등이 구비되지 않은 상태에서의 지방이양은 오히려 지방자치단체의 행정서비스의 질을 악화시킬 수 있기 때문에 이러한 경우에는 지역의 여건 등을 반영한 차등이양방식이 보다 효과적일 것이다.

(2) 사무특성 고려

지방이양의 방식을 검토하는데 있어 지역적인 여건을 고려하는 것 뿐만 아니라 사무의 특성도 함께 고려되어야 한다. 그동안의 지방이양정책은 사무의 특성이나 기능분야의 차이에 대한 검토 없이 일괄적으로 지방이양이 이루어졌다. 하지만 앞서 기능별 지방이양정책 평가지수를 보면(제4장, 제5장), 광역/기초별, 기능별로 평가지수가 다르게 나타나고 있다.

행·재정이나 보건복지 등의 영역에서는 차등이양방식보다는 균등이양방식에서 평가지수가 더 높게 나타난 반면, 환경보호·관리, 농림·해양·수산, 산업경제·중소기업 등의 영역에서는 차등이양방식의 평가지수가 더 높게 나타났다.

이러한 결과를 보았을 때, 전반적인 행정의 절차를 개선하거나 모든 지방자치단체에서 공통적으로 높은 수요로 수행하고 있는 보건·복지분야의 경우 효율적으로 사무 등이 이양되는 균등이양방식이 보다 효과적으로 적용될 수 있지만, 지역적 특성이 강하게 반영될 수 있는 분야(산업경제, 환경, 농축산 등)에 대해서는 차등이양방식이 보다

효과적인 것으로 나타났다. 이는 특정한 분야에서의 획일적인 균등이양방식은 오히려 예상치 못한 비효율을 초래할 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 지방이양대상 사무에 대한 심의과정에서 이양대상사무의 특성을 보다 면밀하게 검토하여 어떠한 이양방식이 보다 적합한지에 대한 사전적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

2) 단위사무 대신 기능중심의 지방이양정책 추진

우리나라 지방이양방식은 지방으로 이양되는 개별 단위사무를 나열하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 방식은 지방이양의 내용이 명확하다는 점에서 장점을 가진다. 하지만 지방자치 및 지방분권에 대한 요구가 지속적으로 확대되고 있고 이에 따라 지방에서의 처리가 요구되는 사무의 양이 증가할 것으로 예측되는 현 시점에서 이러한 방식은 한계가 존재한다. 단위사무 중심으로 지방이양사무를 법령에 명시하는 현행 방법은 지방이양이 이루어질 때마다 법령의 개정 절차를 거쳐야 하기 때문이다. 실제로, 역대 정부에서 지방이양이 확정된 사무 중 약 20%는 아직까지 법령의 미개정으로 지방이양이 확정되었음에도 불구하고 이양이 완료되지 않았다. 또한 제2차 「지방일괄이양법」에 의하여 지방이양이 확정된 사무도 현재까지 국회에 해당 개정안이 계류되는 등 법령 개정이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 제주특별자치도의 사례에서도 확인할 수 있듯이, 법령(특별법)의 개정으로 이루어지는 제도 개선에 최대 3년 이상의 시간이 소요되고 있어 정책의 적기 제공에 한계가 존재한다.

또한 단위사무 위주의 지방이양이 주를 이루고 있기 때문에 이양되는 사무 역시 단순 집행업무나 절차 개선 등의 업무가 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 지방이양사무의 가지는 특성은 결국 지방자치단체로 하여금 지방이양정책은 '권한'이 이양되기보다는 '사무' 혹은 '업무'만 넘어오는 것이라는 부정적인 인식을 갖게 하며, 이로 인하여 오히려 지방이양정책을 거부하는 결과가 초래되기도 한다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 학계 등에서 지방이양은 단위사무 위주가 아니라 기능중심으로, 포괄적인 방식으로 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있다. 즉, 지방이양 대상사무를 개별적으로 나열하는 방식이 아닌 기능 중심으로 권한을 이양하는 방식으로 법령에 명시하고, 해당 기능을 수행하기 위해 필요한 각종 사무의 이양도 이에

포함될 수 있도록 포괄적인 법 규정이 마련되어야 한다는 점이다.

이러한 기능 중심의 포괄위임의 방식을 취할 경우, 중앙정부에서 수행하고 있는 사무의 지방이양이 결정될 때마다 법령을 개정해야 하는 수고를 줄일 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체 차원에서도 해당 지역에서 필요한 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 발생하는 다양한 사무에 대하여 보다 자율적이고 주도적으로 추진할 수 있다.

다만, 이를 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 역량과 책임성 제고를 위한 방안의 마련이 필수적으로 요구된다. 그동안의 지방이양사무에 대한 심의·의결과정에서 빈번하게 문제점으로 제적되었던 사항 역시 해당 사무를 원활하게 수행하기 위한 지방자치단체의 역량이나 전문성 등에 대한 우려였기 때문이다. 실제로 전문가 및 담당자에 대한 심층인터뷰에서도 역시 지방이양정책의 타당성에도 불구하고 일부 열악한 지방자치단체는 이양되는 사무를 받기 어려움을 호소하기도 하였으며, 이 때문에 오히려 중앙행정권한의 지방이양을 거부하는 사례도 발생하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체적인 역량강화를 위한 적극적인 노력이 필요할 것이다.

3) 지방이양 초기단계에서의 재원조치 방안 마련 및 재정분권을 위한 노력 강화

지방이양정책을 추진하는 과정에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 사항 중 하나는 지방이양으로 인해 추가적으로 발생하는 비용에 대한 보전이 미흡하다는 점이다. 본 연구의 설문조사나 심층인터뷰, 정책과정에 대한 동태분석 전반에서 이러한 재원조치의 불충분성에 대한 문제는 지속적으로 제기되었다.

중앙행정권한의 권한과 사무가 지방으로 이양됨에 따라 지방자치단체에는 수행해야 하는 자치사무가 증가함에 따라 추가적인 비용이 발생하게 되는 것이고, 이를 위한 인력 등의 확대가 필요할 것이다. 하지만 그동안의 우리나라 지방이양정책은 사무의 지방이양 그 자체에만 집중하고 있을 뿐, 지방이양으로 발생되는 각종 비용 등에 대한 검토는 거의 이루어지지 않았다. 제1차 「지방일괄이양법」의 제정에 이르러서야 최초로 지방이양에 대한 재원보전 검토가 이루어졌으나, 제2차 지방일괄이양에 따른 재원조치를 위한 비용평가는 현재까지도 진행되지 않고 있는 실정이다.

그러나 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 재원조치 역시 지방자치단체에서는 턱없이

부족하다는 불만도 제기되고 있다. 제1차 「지방일괄이양법」에 따른 재원조치는 2021년 균형발전특별회계 포괄보조금(지역자율계정)에 산정하여 교부하였고, 2단계 재정분권(지방소비세 4.3%p 인상)에 반영되었다. 하지만 구체적으로 각 지방자치단체별로 교부된 구체적인 금액에 대하여 알 수 없으며, 이에 따라 지방자치단체에서는 비용보전을 체감할 수 없다는 지적이 제기되고 있다.

특히 재정상황이 열악한 지방자치단체의 경우에는 재원보전에 대한 필요성이 더욱 강조되고 있다. 본 연구에서 수행한 기초자치단체에 대한 심층인터뷰 결과 재원의 보전이 없으면 실질적으로 이양된 사무의 수행이 거의 불가능하다는 답변도 제기된 바 있다.

따라서 실효성 있는 지방이양정책의 추진을 위해서는 지방이양에 따른 추기적 비용에 대한 재원조치 방안이 마련될 필요가 있다. 적어도 이양된 사무를 지방자치단체에서 원활하게 수행할 수 있기 위한 기반을 마련할 수 있는 방안까지 함께 고려하여야만 원활한 지방이양정책을 추진할 수 있다는 점이다.

다만, 지방이양으로 인하여 지방사무가 된 이후 언제부터, 어느 정도의, 그리고 언제까지, 어떠한 방식으로 재원을 보전하는 것이 충분하고 합당한지에 대한 면밀한 검토도 이루어져야 할 것이다. 특정 사무가 지방이양된 직후에는 지방자치단체가 수행할 수 있는 여건을 만들 수 있도록 일정 부분 재원을 보전하는 것은 필요하겠지만, 중앙정부에 대한 재원보전을 무조건적으로 요구하는 것 역시 바람직하지 않기 때문이다. 또한 지방이양사무에 대한 비용보전은 어디까지나 보완적인 수단으로서 적용되어야 하며, 지방으로 이양되는 사무를 받아서 원활하게 운영할 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 하는 보다 중요할 것이다.

4) 지방이양정책 평가지수의 활용

본 연구에서는 우리나라 지방이양정책의 효과를 측정할 수 있는 수단으로서 지방이양정책 평가지수를 제안하였다. 그동안 정성적으로 지방이양정책의 평가가 이루어졌으나 특정 사무나 지방자치단체에 대한 사례분석이 주로 이루어졌으며, 이에 따라 지방이양정책의 효과를 일반화하거나 종합하기에는 한계가 있었다. 그러나 본 연구에서

제시한 지방이양정책 평가지수는 다양한 평가기준을 토대로 지방이양의 효과를 수치로 표시하였다는 점에서 의의가 있다.

이러한 지방이양정책 평가지수를 통하여 각 지방자치단체별로 지방이양의 수준을 진단에 활용할 수 있다. 이는 시도간 비교뿐 아니라 시군구 자치단체에도 적용 가능하며 나아가 지방이양을 추진하는 각국의 지방이양 수준을 진단하고 평가하는데 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 이 지수를 통해 지방이양 정책을 추진하는데 있어서 각 자치단체별로 미흡한 분야를 도출하여 이를 환류하여 해당 분야를 집중적으로 보완할 수 있는 정책의 우선순위를 파악하는데 활용할 수 있으며, 시계열적 조사와 분석을 통해 이 값들이 축적된다면 우리나라 지방이양 정책 나아가 지방분권에 대한 평가의 실증적 데이터로서 활용이 가능할 것이다.

마지막으로 지방이양 정책 평가 지수는 지방이양의 중요한 성과관리 도구로 활용될 수 있다. 중앙권한이 지방으로 이양된 지 20년 가까운 시간이 흘렀지만 지방이양 정책 혹은 지방으로 이양된 사무가 지방자치단체에 어떤 영향을 가져왔는지 성과관리 혹은 이력관리가 미흡한 상황에서 이러한 평가지수는 지방이양정책의 성과관리에 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

다만, 본 연구에서 제안한 지방이양정책의 평가지수 역시 전문가나 담당자의 인식에 근거한다는 점에서 한계가 존재한다. 인식에 기반한 평가지수이기 때문에 정량적 지표에 따른 절대적 지수가 아니라는 점에서 지방이양정책 평가지수는 상대적 평가의 성격을 가지고 있다. 따라서 평가지수를 토대로 한 절대적인 비교에는 한계가 존재하며, 응답자의 이해도에 따라 평가지수가 크게 영향을 받을 수 있다는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 앞서 본 연구에서는 지방이양정책 평가지수를 실제로 활용하여 우리나라 지방이양정책의 수준을 구체적인 수치로 제시하였다는 점에서 함의가 있으며, 이에 따른 우리나라 혹은 각 지방자치단체의 지방이양정책의 추진 실태 등을 시범적으로 어떻게 적용할 수 있는지 보여줌으로써 향후 지방이양정책 평가지수의 활용가능성을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

2. 운영적 측면

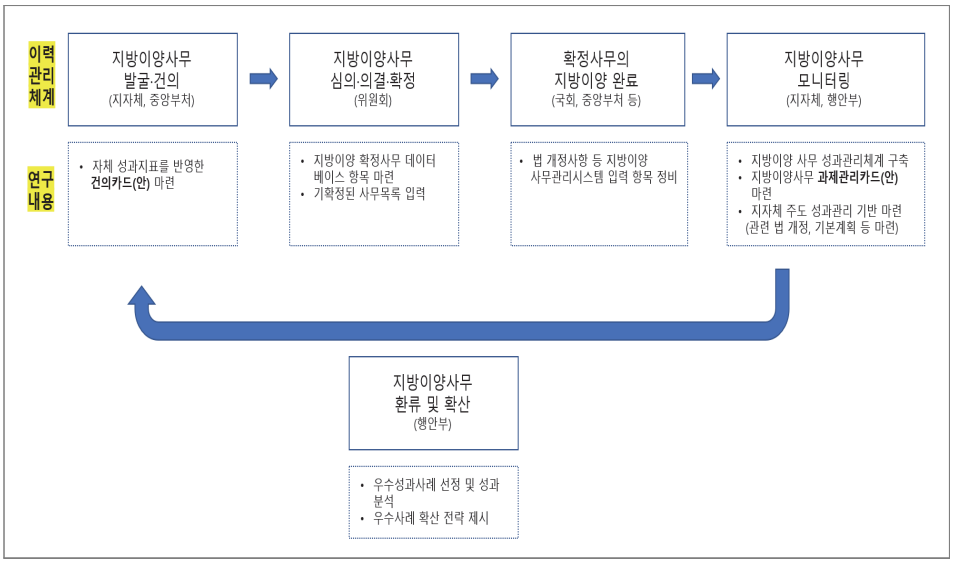
1) 지방이양사무에 대한 사후관리 등 체계적 관리방안 모색

우리나라는 중앙권한의 지방이양을 위하여 그동안 관련 법을 정비하고 지방이양 대상을 심의·의결하는 전담기구를 출범하여 지속적으로 지방이양을 추진하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 지방이양의 全 과정에 대한 장기적 관점에서의 관리체계의 부재로 인하여 지속적이고 체계적인 이양정책에 대한 한계가 지속적으로 제기되어 왔다. 지방이양 전담기구는 법률의 제·개정에 따라 법적 근거를 달리하여 단절적으로 승계됨에 따라 지방이양 관련 자료의 승계가 원활하지 않고, 심지어 지방이양사무의 현황 자료의 구축도 미흡하여 지방이양사무의 현황을 파악하는데 어려움에 직면하고 있다. 특히 지방이양이 확정되었다 하더라도 법률의 제·개정이 완료되어야만 지방이양이 완료되는 이양사무의 특성상 장기적 관점에서의 지속적 관리가 필요함에도 불구하고 한시기구인 전담기구의 특성상 이와 같은 관리체계 구축이 미흡한 실정이다.

또한 중앙권한의 지방이양 뿐만 아니라 해당 사무의 지방이양으로 인하여 정책의 목적을 달성하였는지 등에 대한 지속적인 사후관리 및 이로 인한 환류 등을 통한 발전적인 성과관리체계의 부재로 인하여 이양 이후에 대한 중앙-지방 차원의 관리는 사실상 전무한 실정으로 그동안 지방이양이 완료된 사무가 지역에서 어떻게 운영되고 있는지, 제대로 된 효과를 발휘하고 있는지 혹은 어떠한 문제가 있는지 등에 대한 검토는 이루어지지 못하고 있다.

따라서 중앙행정권한이 지방으로 이양된 이후에도 지속적인 관리체계를 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 1차적으로 사무수행주체인 지방자치단체에서 이양된 사무에 대한 지속적인 관리가 필요하다. 또한 2차적으로는 행정안전부 등의 중앙정부 차원에서도 지방으로 이양된 사무가 원활하게 잘 운영되고 있는지 등에 대한 주기적 모니터링을 통하여 향후 지방이양정책의 개선방안 등을 모색할 필요가 있다.

그림 7-3 지방이양정책 단계별 지방이양사무 이력관리 체계(예시)



이를 위한 방안으로 지방이양사무의 이력관리 등을 통한 지방이양정책의 전 과정에 대한 성과관리체계를 마련할 필요가 있다. 예컨대, 지방이양사무의 발굴·건의단계 에서부터 지방자치단체가 주도적으로 참여할 수 있는 기반을 마련하고 지방자치단체가 자체적으로 추후 이양사무를 관리할 수 있는 성과지표 등을 개발할 수 있도록 해야 한다.

이를 바탕으로 지방이양사무에 대한 심의·의결 및 확정·완료가 되어 지방사무로 이양되면, 지방자치단체가 해당 사무에 대한 지속적인 관리를 할 수 있도록 하여야 한다. 실제로 현행 체계 하에서는 이양된 사무에 대한 실태를 파악하기 위하여 지방자치단체에 문의하려고 해도 해당 사무를 어느 부서에서 누가 담당하는지 등에 대한 정보를 전혀 확인할 수 없는 실정이다. 이러한 지방이양사무의 사후관리는 지방자치단체가 주도적·자율적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 한편, 행정안전부 등 중앙부처는 지방이양사무에 대한 사후관리가 잘 이루어지고 있는지에 대한 종합적인 모니터링을 통하여 우리나라 지방이양정책의 효과를 향상시킬 수 있는 방안을 마련하여 보다 적극적으로 중앙행정권한이 지방으로 이양될 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

2) 전문성 등 지방자치단체의 역량 강화

본 연구의 분석 결과, 균등이양방식의 경우 사무의 이양을 심의하는 과정에서 중앙정부 차원의 우려가 다수 제기되었다. 즉, 특정 사무의 수행에 전문성이 요구되거나 해당 사무를 수행하기 위한 지방자치단체의 전문적 역량 미흡 등을 이유로 해당 사무의 지방이양에 대하여 부동의 의견이 다수 제출되었다. 또한 모든 지역에 이양되는 균등이양방식의 경우 각기 다른 지방자치단체의 여건과 특성, 역량 등이 고려될 수 없기 때문에 지역간의 격차가 발생할 수 있다는 우려도 제기되었다.

이러한 전문성에는 담당 공무원의 역량뿐만 아니라 해당 사무를 수행할 수 있는 인력, 조직 등이 체계적으로 마련되지 못하였다는 응답도 제시되었다. 또한 지방으로 사무가 이양되는 과정적인 측면에서 뿐만 아니라 이양된 이후에도 여전히 정비가 미흡한 부분도 있다는 지적도 있었다.

특히 기초자치단체의 경우, 그 사무를 처리할 역량이 부족한데도 불구하고 이양이 결정되는 경우, 오히려 시·군·구의 행정능력 저하와 행정서비스의 질 저하로 이어질 수 있다. 업무를 효과적으로 수행하기 위한 경험이나 지식이 부족하여 부작용이 발생할 가능성이 있으며, 이는 결국 주민들에게 제공되는 서비스의 질이 저하될 수 있다는 것이다. 심층 인터뷰 결과, 지방이양으로 인해 시·군·구의 지방공무원들이 확대된 업무를 담당하게 되었으나, 충분한 교육과 지원 등 준비과정이 부족하였다는 문제가 표출되었다. 이로 인해 지방공무원들이 새로운 업무를 처리하는데 어려움을 겪기도 하였으며, 이는 지방행정의 효율성 저하로 이어질 수도 있다.

제6장의 지방이양정책에 대한 시나리오 분석에서도 이양사무의 지역적합성 제고를 위하여 차등분권에 대한 지방자치단체의 노력 강화가 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 지자체 및 지방공무원의 역량강화에 있어서도 마찬가지의 결과를 보이고 있어, 지방자치단체의 적극적인 노력이 성공적인 지방이양정책의 수행을 위하여 가장 중요한 항목이라고 볼 수 있다.

따라서 지방이양의 효과를 극대화하기 위해서는 지방자치단체의 역량 강화를 지속적으로 지원하여야 한다. 또한 지방이양 이후에도 지속적인 지원과 컨설팅, 교육훈련 등을 제공하여야 한다. 실무경험을 확대하고 다양한 현장문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하도록 지원하는 것이 필요하다. 특히, 열악한 여건의 지방자치단체가 이양된

권한과 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 재정 지원과 전문인력 배치를 강화할 필요가 있다.

3) 주민에 대한 긍정적 인식 변화를 위한 방안 모색

본 연구의 분석 결과, 지방이양에 대한 중앙과 지방차원의 노력은 공공의 영역에서 주도적으로 이루어지는 반면, 주민 등의 정책에 대한 체감도는 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다.

균등이양방식에 의한 지방이양정책의 경우 대부분 '사무'에 초점이 맞추어져 있고, 주민의 삶에 직접 영향을 미칠 수 있는 정책이나 기능에 대한 권한의 이양이 아니라는 점, 이양사무는 집행적 성격 등의 단순한 사무가 주를 이루고 있다는 점에서 주민이 지방이양정책에 대하여 체감하기에는 현실적으로 매우 어렵다는 것이다.

반면, 차등이양방식에 의한 지방이양정책은 균등이양방식에 비하여 상대적으로 주민이 체감하는 정도가 높고, 이로 인한 인식의 변화 역시 있을 수 있다. 예컨대, 특별자치시·도의 출범이나 제도 개선을 위한 법 개정 등의 과정에서 지방자치단체는 적극적으로 주민들에게 홍보하고 설명한다. 또한 이양되는 사무의 내용 역시 지역의 특성을 반영하거나 지역 발전을 위한 사무가 다수 있기 때문에 상대적으로 주민들이 더 높게 체감할 수 있다는 것이다.

다만, 지역주민의 체감도와 인식의 변화가 반드시 만족도 향상으로 이어지는 것은 아니기 때문에 체감도 향상과 더불어 만족도도 제고하여 지방이양정책에 대한 주민의 인식 변화가 긍정적인 방향으로 이루어질 수 있는 방안 마련이 필요할 것이다.

참고문헌

강창민. (2023). 제주특별자치도 출범 성과 및 향후 전략. 「2023 강원 자치분권 글로벌 포럼 발표자료」, 55-65.

권경득·우문정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 5-28.

고경훈. (2011). 「대도시 특례범위 확대를 위한 연구」. 서울: 지방행정체제개편위원회.

고경훈. (2014). 「중앙행정 권한 및 사무의 지방이양에 따른 소요비용 산정모델 개발과 적용방안 연구」. 서울: 지방자치발전위원회.

고경훈. (2016). 「지방이양 완료사무 효과분석」. 서울: 지방분권위원회.

고경훈·주희진. (2023). 「특별자치도 성과 분석 및 평가」. 한국지방행정연구원.

국회운영위원회. 「지방일괄이양법 국회 운영위원회 검토보고서」.

금창호. (2021). 특례시 특례의 방향. 「자치발전」, 2021(2): 70-79.

김남철 외. (2021). 「국가사무의 지방이양방안 연구」. 행정안전부.

김순은. (2021). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제: 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대. 「지방행정연구」, 35(4): 3-36.

김재훈·엄태호·하정봉. (2007). 「지방이양사무의 행재정 상관성 분석 및 진단」. 한국지방자치학회.

대통령소속 지방자치발전위원회. (2017). 「지방자치발전백서」.

라휘문. (2015). 중앙행정권한의 지방이양과 재원보전에 대한 논의. 「한국지방재정학회 발표 논문집」, (2015): 24-47.

라휘문. (2021). 「지방이양비용평가와 과제. 문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의」. 대통령소속 자치분권위원회 엮음. 조명문화사.

민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 249-274.

박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」, 43(1): 1-28.

배정아. (2021). 「중앙행정권한의 지방이양 현황과 방안. 문재인 정부의 자치분권: 성과와 의의」. 대통령소속 자치분권위원회 엮음. 조명문화사.

안영훈. (2009). 우리나라 사무구분체계 개선 방안 연구. 「지방정부연구」, 13(1):

149-171.

안영훈·이영희·이삼주. (2008). 「기관위임사무 및 법정수임사무 행·재정 지원방안」. 한국지방행정연구원.

유수동·박현욱. (2023). 시군구 특례제도의 차별성과 발전방향: 대도시 특례제도와의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 35(2): 51-70.

전대욱·권오철·김필. (2023). 「인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구」. 한국지방행정연구원.

정주택. (2003). 중앙행정권한 지방이양사업의 개선방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 167-184.

주희진·고경훈·정기용. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현: 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. 한국지방행정연구원

최근열. (2018). 「중앙권한 및 사무의 지방이양. 한국지방자치: 발전과제와 미래」. 지방자치발전위원회 엮음. 박영사.

하정봉. (2008). 중앙행정권한 지방이양사무의 특성에 관한 연구. 「한국정부학회 학술발표논문」, 2008(9): 297-319.

하혜영. (2017). 중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 과제. 「이슈와 논점」, 1280호 (2017. 3. 16.). 국회입법조사처.

행정안전부. (2024). 「지방이양추진위원회 심의안건(1999~2012)」. 행정안전부.

행정안전부. (2024). 「지방이양추진위원회 심의안건(400개 사무 회의자료)」. 행정안전부.

행정자치부. (2015). 「지방자치 20년사」.

홍영교·장석환 (2007). 한국 시스템다이내믹스 연구경향 분석: 7년의 성과와 반성, 그리고 제안. 「한국시스템다이내믹스연구」, 8(1): 25-47.

홍준현. (2001). 「지방행정체제 개편논의의 평가와 대안 제시 연구」. 서울연구원.

홍준현 외. (2023). 「지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구」. 행정안전부.

Ter-Minassian, T. (1997). Decentralizing Government. *Finance & Development,* 34(3): 36-39.

Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics : Systems Thinking and Modeling for a Complex World.* Boston: Irwin McGraw-Hill.

Wolman & Goldsmith. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly,* 26(1): 3-27.

부록1: 지방이양 정책평가를 위한 공무원 설문조사

지방이양 정책평가를 위한 공무원 설문조사

안녕하십니까?

(재)한국지방행정연구원은 지방자치법 전면개정에 따른 국가사무의 지방이양에 따른 지방이양의 실질적 효과를 검증하기 위하여, "중앙권한의 지방이양 정책평가에 관한 연구"를 진행하고 있습니다.

이에 지방분권과 지방자치의 일선 현장에서 근무하시는 여러분을 대상으로 중앙권한의 지방이양 정책의 평가기준 마련 등 **연구의 타당성 확보를 위하여 설문조사**를 실시하고자 합니다.

각 문항은 정답이 없으며 귀하의 소중한 의견은 지방분권 정책의 타당성 확보를 위한 기초자료가 되므로, 성의 있는 답변을 부탁드립니다.

응답 자료는 통계분석을 위해서만 활용되며, **통계법 제8조에 의거하여 비밀이 보장됨**을 약속드립니다.

2024년 6월

♣ 수행 기관 : 한국지방행정연구원
♣ 조사담당자 : 고경훈 연구위원
연구진 : 주희진 부연구위원, 전대욱 연구위원, 유수동 부연구위원
♣ 문의 : 033-769-9849, kukkh@krila.re.kr

Ⅰ. 지방이양정책의 실행으로 인해 나타난 효과에 대한 인식

※ 다음의 사무이양 정책의 평가기준 및 설명을 보시고
중앙권한의 **지방이양정책**이 각 평가기준에 해당하는 **결과를 가져왔다고 생각**하시면 아래 문항의 해당란에 표시(√)해 주십시오.

사무이양 평가기준(안)	설명	그렇다	아니다
경제적 규제완화	지방이양을 통하여 지역내 기업에 대한 **불필요한 규제가 완화**되고 **기업 여건이 개선**되었다.		
지방공무원의 역량강화	중앙권한이 지방으로 이양되어 이를 수행하기 위한 **지방공무원**의 **역량과 전문성이 강화**되었다.		
지방행정의 효율성 증진	사무처리 권한이 지방으로 이양되어 **결재단계가 축소**되고 **사무처리의 시간과 비용**이 **절감**되었다.		
지방분권의 효과성 증진	중앙권한의 지방이양은 **지방분권 및 지방자치가 실현 및 지역발전에 기여**하였다.		
지역적합성 제고	이양완료된 사무들이 **지역이 당면한 문제**를 **해결**하는데 **적합**하다.		
지방행정의 대응성 확보	**자치단체가** 이양사무의 원처리권자로 지정되어 지역의 문제해결을 위한 **주도적 역할을 행사**할 수 있게 되는 등 **책임성이 명확**해졌다.		

Ⅱ. 중앙권한의 지방이양 과정에 대한 인식

※ 중앙권한의 지방이양은 지방자치의 활성화와 중앙과 지방의 협력 증진 등 다양한 효과가 기대되고 있습니다만 앞으로 더욱 성과를 거두기 위해서는 **많은 과제가 해결**되어야 합니다.
이와 관련하여 다음 해당되는 문항에 √하여 주시기 바랍니다.

1. **귀하의 지자체**는 위의 중앙권한을 **이양받기 위해** 전문성 등에서 **충분히 준비**가 되어 있었습니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

2. 당초 위의 **중앙권한을 소관하였던 도의 부서**는 차질없는 **사무이양을 위해** 적극적으로 **준비**하였습니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

3. 당초 위의 중앙권한의 **지방이양 시기**는 **어느 정도 적절**하였다고 판단 하십니까?

① 너무 빠른 편이었다 ② 빠른 편이었다 ③ 보통이었다
④ 늦은 편이었다 ⑤ 너무 늦었다

4. **귀하의 지자체**에서는 중앙정부로부터 위의 중앙권한의 **지방이양을 어느 정도 희망**하였습니까?

① 전혀 희망하지 않았다 ② 약간 희망하였다 ③ 보통이었다
④ 많이 희망하였다 ⑤ 매우 많이 희망하였다

5. 최근 행정수요 변화를 고려할 때 **지방이양에 따른 재원조치는 충분**합니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6. **현재 귀하의 지자체**는 위의 중앙권한을 자율적으로 수행할 **조직과 인력의 역량이 충분한 상태**입니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7. 이양된 사무와 밀접히 연계되어 있는 **다른 유관 사업/사무들도 함께 포괄적으로 이양**되었습니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

Ⅲ. 중앙권한의 지방이양 결과에 대한 인식

8. **종합적인 관점**에서 중앙권한이 **귀하의 지자체로 이양**된 것은 **타당하였다**고 생각하십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 보통이다
④ 비교적 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

9. **귀하의 지자체**에서는 중앙권한의 **지방이양 이후** 다음 항목들은 **어떠한 방향으로 변화**되었습니까?

구 분		매우 부정적	부정적	과거와 동일	긍정적	매우 긍정적
9-1	지자체의 **담당조직과 인력**에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
9-2	사업의 **투자재원 배분 "분위기"**에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
9-3	지자체의 사업능력배양 **"노력"**에서 변화	( )	( )	( )	( )	( )
9-4	**지방자치단체장**의 **"관심"** 변화	( )	( )	( )	( )	( )
9-5	**지방의회**의 **"관심"** 변화	( )	( )	( )	( )	( )
9-6	지역 **주민 및 시민단체**들의 **"관심"** 변화	( )	( )	( )	( )	( )

9-7. 위 여섯 가지 변화 내용 중에서 **가장 많이 변한 것**은 어떠한 내용입니까?
보기 항목 이외 다른 내용을 기입하셔도 됩니다.

10. 중앙권한의 지방이양과 관련되어 **전반의 개선을 위해서 좋은 의견**이 있으시면 말씀하여 주십시오.

Ⅳ. 응답자의 인구통계학적 특성

※ 다음 사항은 통계분류 목적으로만 사용되며 익명으로 처리되어 특정 개인정보는 철저하게 보호됨을 알려 드립니다. 최대한 솔직하게 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

1. 귀하의 **성별**은 무엇입니까?

① 남성 ② 여성

2. 귀하의 **소속**은 어떻게 되십니까?
(시/도 실/국 과/담당관/센터)

3.귀하의 **직급**은 어떻게 되십니까? ( )급

4. 귀하의 **직렬**은 어떻게 되십니까? ( )직

부록2: 지방이양 정책평가를 위한 전문가 AHP 설문조사

지방이양 정책평가를 위한 전문가 AHP설문조사

안녕하십니까?

(재)한국지방행정연구원은 지방자치법 전면개정에 따른 국가사무의 지방이양에 따른 지방이양의 실질적 효과를 검증하기 위하여,"중앙 권한의 지방이양 정책평가에 관한 연구"를 진행하고 있습니다.

이에 지방분권과 지방자치의 전문가이신 여러분을 대상으로 중앙권한의 지방이양 정책의 평가기준 마련등 **연구의 타당성 확보를 위하여 AHP 설문조사**를 실시하고자 합니다.

각 문항은 정답이 없으며 귀하의 소중한 의견은 지방분권 정책의 타당성 확보를 위한 기초자료가 되므로, 성의 있는 답변을 부탁드립니다.

응답 자료는 통계분석을 위해서만 활용되며, **통계법 제8조에 의거하여 비밀이 보장됨**을 약속드립니다.

2024년 6월

♣ 수행 기관 : 한국지방행정연구원
♣ 조사담당자 : 고경훈 연구위원
연구진 : 주희진 부연구위원, 전대욱 연구위원, 유수동 부연구위원
♣ 문의 : 033-769-9849, kukkh@krila.re.kr

※ 본 설문조사표는 지방으로 이양이 완료된 사무의 효과를 분석하기 위한 평가기준의 가중치를 산출하기 위해 작성된 것입니다.

※ 응답하실 때 시 아래의 표에 제시된 6개의 평가기준*들 간의 상대적 중요도에 따라 결정된다는 사실을 염두에 두시고 응답해주시길 부탁드립니다.
* **경제적 규제완화, 지방공무원 역량강화, 지방행정의 효율성 증진, 지방분권의 효과성 증진, 지역의 적합성 제고, 지방행정의 대응성 확보**

※ 응답의 일관성이 유지될 수 있도록 신중한 답변을 부탁드립니다. 본 조사결과는 AHP 기법에 의해 분석될 예정입니다.

1. 다음의 지방이양정책의 평가기준 및 설명을 보시고 **각 기준의 상대적 중요성**을 감안하여 **우선순위**를 **1-7위까지** 기입해주시기 바랍니다.

사무이양 평가기준(안)	설명	상대적 우선순위
경제적 규제완화	중앙권한의 지방이양을 통한 지역내 기업에 대한 **불필요한 규제 완화 및 기업 여건 개선**	
지방공무원의 역량강화	중앙권한의 지방이양을 통한 **담당 지방공무원의 역량과 전문성 강화**	
지방행정의 효율성 증진	중앙권한의 지방이양을 통한 결재단계 축소 등 **사무처리의 시간과 비용 절감**	
지방분권의 효과성 증진	중앙권한의 지방이양을 통한 **지방분권 및 지방자치 실현** 및 **지역발전에 기여**	
지역 적합성 제고	**지역이 당면한 문제를 해결**하는데 **적합한 사무**의 이양	
지방행정의 대응성 확보	자치단체가 이양사무의 원처리권자로 지정됨에 따라 **지역이 문제해결에 주도적 역할 수행** 및 **책임성** 명확	

※ 다음 조사는 A가 B에 대해 상대적으로 얼마나 중요한가를 평가하는 것입니다.
예를 들어, 지방이양 효과분석을 평가하는데 있어 경제적 규제완화가 지방공무원의 역량강화에 비해 상대적으로 "중요"하다고 생각하시면 아래와 같이 "같다(⑨)"를 중심으로 해서 경제적 규제완화(A) 쪽의 ⑤에 √표로 기입해 주시면 됩니다.

예) 번호가 낮을수록 중요성이 크다는 것을 나타냅니다.

평가항목(A)	절대중요		매우중요		중요		약간중요		같다		약간중요		중요		매우중요		절대중요	평가항목(B)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	
경제적 규제완화					√													지방공무원의 역량강화

2. 지방이양 효과분석을 위한 평가기준간의 상대적 중요도 비교

응답해주실 내용은 지방이양 효과분석을 위한 기준간의 상대적 중요도입니다. 이 6개 부문을 2개씩 상호 비교한다면 어느 것이 얼마나 중요하다고 생각하십니까? 해당란에 표시(√)해 주십시오. (**※ 번호가 작을수록 중요성이 크다는 것을 나타냅니다.**)

평가항목(A)	절대중요		매우중요		중요		약간중요		같다		약간중요		중요		매우중요		절대중요	평가항목(B)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	
경제적 규제완화																		지방공무원 역량강화
경제적 규제완화																		지방행정의 효율성 증진
경제적 규제완화																		지방분권의 효과성 증진
경제적 규제완화																		지역여건의 부합성 제고
경제적 규제완화																		지역문제해결의 적합성 제고

평가항목 (A)	절대중요		매우중요		중요		약간중요		같다		약간중요		중요		매우중요		절대중요	평가항목(B)
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	
경제적 규제완화																		지방행정의 대응성 확보
지방공무원 역량강화																		지방행정의 효율성 증진
지방공무원 역량강화																		지방분권의 효과성 증진
지방공무원 역량강화																		지역적합성 제고
지방공무원 역량강화																		지방행정의 대응성 확보
지방행정의 효율성 증진																		지방분권의 효과성 증진
지방행정의 효율성 증진																		지역적합성 제고
지방행정의 효율성 증진																		지방행정의 대응성 확보
지방분권의 효과성 증진																		지역적합성 제고
지방분권의 효과성 증진																		지방행정의 대응성 확보
지역문제 해결의 적합성 제고																		지방행정의 대응성 확보

다음은 통계분류 목적으로만 묻는 질문이오니, 반드시 답변해주시면 감사하겠습니다.

1.귀하의 성별은 무엇입니까? ( )

① 남 성 ② 여 성

2. 귀하의 소속은 어떻게 되십니까? ( )

① 대학 ② 연구기관 ③ 공무원 ④ 기타

부록3: 지방이양정책의 성과진단을 위한 전문가 조사

지방이양정책의 성과진단을 위한 전문가조사

〈조 사 개 요〉

안녕하십니까?

(재)한국지방행정연구원은 지방자치법 전면개정에 따른 국가사무의 지방이양에 따른 지방이양의 실질적 효과를 검증하기 위하여, "중앙권한의 지방이양 정책평가에 관한 연구"를 진행하고 있습니다.

이에 지방분권과 지방자치의 전문가를 대상으로 중앙권한의 지방이양 정책의 평가기준 마련 등 **연구의 타당성 확보를 위하여 심층인터뷰(인식조사)**를 실시하고자 합니다.

각 문항은 정답이 없으며 귀하의 소중한 의견은 지방분권 정책의 타당성 확보를 위한 기초자료가 되므로, 성의 있는 답변을 부탁드립니다.

응답 자료는 통계분석을 위해서만 활용되며, **통계법 제8조에 의거하여 비밀이 보장됨**을 약속드립니다.

2024년 9월

♣ 수행 기관 : 한국지방행정연구원
♣ 연구 책임 : 주희진 박사
♣ 연 구 진 : 고경훈 박사, 전대욱 박사, 유수동 박사
♣ 설문 문의 : (E-mail) iamheejin@krila.re.kr
(연락처) 010-8951-9797

Ⅰ. 중앙권한의 지방이양 과정 측면

분야	주요 검토 문항	개방형
기획조정 ( )	• 이양준비의 충분성	
행·재정 ( )	• 담당부서의 적극성	
산업경제·중소기업 ( )	• 지방이양 시기의 적절성	
농림·해양·수산 ( )	• 지방이양에 대한 희망 정도	
보건·복지 ( )	• 재원 조치의 충분성	
환경보호·관리 ( )	• 조직·인력역량의 충분성	
도시·주택 ( )	• 유관 사업/사무의 이양 포괄성	
소방·방재·민방위 ( )		

Ⅱ. 중앙권한의 지방이양 결과 측면

분야	주요 검토 문항	개방형
기획조정 ( )	• 지방이양의 타당성	
행·재정 ( )	• 담당조직과 인력의 적극성	
산업경제·중소기업 ( )	• 사업의 투자재원 배분의 분위기 변화여부	
농림·해양·수산 ( )	• 해당 부서의 사업능력배양 노력의 변화 여부	
보건·복지 ( )	• 지방자치단체장의 관심 변화 여부	
환경보호·관리 ( )	• 지방의회의 관심 변화 여부	
도시·주택 ( )	• 주민 및 시민단체의 관심 변화 여부	
소방·방재·민방위 ( )		

Ⅲ. 중앙권한의 지방이양 영향 측면

문 3-1. 지방이양정책의 영향에 대한 다음의 세부질문을 참고하여 특별자치시·도 특별법으로 인한 지방이양(차등이양)이 각 기능별로(10가지) 영향이 어느 정도인지 체크해 주시기 바랍니다.

※ 특별법 외 개별사무에 대한 이양(일괄이양)에 대하여 뒤의 설문에 있으니 차이점을 고려하여 응답하여 주시기 바랍니다)

질문	세부질문
해당 분야에서 지방이양정책으로 **경제적 규제가 완화되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 지역경제 활성화를 촉진하는데 어떤 역할을 하였다고 생각하십니까? • 경제적 규제 완화나 사업 환경 개선 등에서 지방이양이 어떻게 기여했습니까? • 이러한 경제적 영향이 장기적으로 지속될 수 있을지에 대한 평가를 어떻게 하십니까?
해당분야에서 지방이양으로 이를 수행하는 **담당 공무원의 역량과 전문성이 강화되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양을 통해 담당 공무원들이 새로운 역량을 개발하거나 전문성을 강화하는데 어떤 기회가 제공되었다고 생각하십니까? • 담당 공무원들의 전문성이나 역량 강화가 특정 분야의 정책 실행에 어떤 긍정적인 영향을 미쳤습니까? • 추가적으로 개발이 필요한 역량이나 전문성은 무엇입니까?
해당분야에서 지방이양을 통하여 **지방행정의 효율성이 증진되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 행정 절차나 서비스 제공에서 어떻게 효율성을 향상시켰다고 생각하십니까? • 효율성 증진이 지방행정의 업무 처리 속도나 품질 개선에 어떤 영향을 미쳤습니까? • 앞으로 더 개선할 수 있는 부분이 있다면 어떤 점이 있습니까?
해당분야에서 지방이양으로 인하여 **해당 지역이 발전하였다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 지방분권 및 지방자치의 강화에 어떤 기여를 하였다고 생각하십니까? • 지방분권이나 지방자치가 지역사회에 어떤 긍정적인 변화를 가져왔습니까? • 지방이양을 통해 지방자치단체가 주도적으로 정책 실행에 참여하는데 어떤 영향을 미쳤습니까?
해당분야에서 지방으로 **이양된 사무가 해당 지역이 당면한 문제를 해결하는데 적합하다**고 생각하십니까?	• 지방이양된 사무들이 지역의 특정 문제 해결에 있어 적합하다고 느끼십니까? • 이러한 사무들이 해결하고자 하는 문제와 그 중요성에 대해 어떻게 평가하십니까? • 추가적으로 해결에 필요한 정책적·제도적 지원은 무엇입니까?
해당분야에서 지방이양으로 **해당 지방자치단체가 주도적으로 대응하게 되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양을 통해 지방자치단체가 정책 실행에서 더 주도적으로 역할을 하게 되었다고 느끼십니까? • 자치단체가 주도적으로 정책 방향성을 결정하고 실행하는 과정에서 어떤 변화가 있었습니까? • 이러한 변화가 정책의 효과성이나 지역 사회에 어떤 영향을 미쳤습니까?

분야	문항		정도 인식	기타 의견
기획조정	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
행·재정	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
산업경제·중소기업	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
농림·해양·수산	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
문화체육관광	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
보건·복지	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
환경보호·관리	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
도시·주택	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
지역개발	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
소방·방재·민방위	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

문 3-2. 지방이양정책의 영향에 대한 다음의 세부질문을 참고하여 위원회에서 심의·의결하여 확정된 개별사무의 지방이양(일괄이양)이 각 기능별로(10가지) 영향이 어느 정도인지 체크해주시기 바랍니다.

분야	문항		정도 인식	기타 의견
기획조정	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
행·재정	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
산업경제·중소기업	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
농림·해양·수산	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
문화체육관광	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
보건·복지	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
환경보호·관리	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
도시·주택	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
지역개발	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

분야	문항		정도 인식	기타 의견
소방·방재·민방위	3-1	경제적 규제 완화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-2	공무원 역량(전문성) 강화	① ② ③ ④ ⑤	
	3-3	지방행정 효율성 증진	① ② ③ ④ ⑤	
	3-4	지역발전	① ② ③ ④ ⑤	
	3-5	이양사무가 당면한 문제 해결에 도움	① ② ③ ④ ⑤	
	3-6	지자체의 주도적 대응 가능	① ② ③ ④ ⑤	

Ⅳ. 인구통계학적 특성

문 4-1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남성 ② 여성

문 4-2. 귀하의 소속은 어떻게 되십니까?

① 대학 ② 연구기관 ③ 공무원 (→ **문 4-3**으로 가시오) ④ 기타

문 4-3. 귀하의 직급은 무엇입니까? (공무원 응답자에 한함)

① 9급-8급
② 7급
③ 6급
④ 5급
⑤ 4급 이상

❍ 성실한 응답에 감사드립니다. ❍

부록4: 지방이양정책의 성과진단을 위한 전문가/담당자 심층인터뷰 세부질문

□ 지방이양정책의 과정적 측면

기능분류	질문	세부질문
공공질서 및 안전 분야	해당분야에서 지방**이양을 받기 위해** 전문성 등 **충분히 준비**가 되었습니까?	• 어떤 전문성과 자격을 갖추기 위해 어떤 노력을 기울였습니까? • 전문성 확보를 위해 추가적인 교육이나 컨설팅 등을 고려했던 사항이 있었습니까? • 현재 갖춘 전문성을 평가하여 부족한 부분이 있다면 이를 보완하기 위한 계획이 있습니까?
	해당분야에서 **담당 부서**는 지방이양을 위해 **적극적으로 준비**하였습니까?	• 지방이양을 위해 담당부서가 수립한 구체적인 준비 계획이 있었습니까? • 준비과정에서 가장 큰 어려움은 무엇이었습니까? • 다른 부서나 이해관계자들과의 협력 및 조정과정에서 발생한 문제나 해결방안은 무엇이었습니까?
	해당분야에서 **지방이양의 시기는 적절**했다고 생각하십니까?	• 지방이양의 시기와 관련하여 추가적으로 고려해야 할 사항이나 개선점은 무엇이었습니까? • 지방이양의 일정이나 시기를 결정하는 과정에서 관련 이해관계자들과의 협력과 소통에 대해 어떻게 평가하십니까? • 지방이양의 시기와 관련하여 잠재적인 위험은 무엇이고, 어떻게 대응해야 할 계획이 있습니까?
	해당분야에서 **지방이양받기를 어느 정도 희망**하셨습니까?	• 지방이양을 받기 위한 목표와 기대치를 설정하는 과정에서 어떤 사항들을 고려했습니까? • 지방이양을 통해 얻고자 하는 주요 이점은 무엇이었습니까? • 지방이양을 통해 예상되는 어려움이나 도전 과제를 어떻게 대응할 계획이 있었습니까?
	해당분야에서 지방에양에 따른 **재원조치는 충분**하였습니까?	• 지방이양을 위한 재원 조치의 충분성을 평가할 때, 어떤 기준을 활용하였습니까? • 추가적인 재원이 필요한 경우, 이를 조달하고 관리하기 위한 계획이 있었습니까? • 재원 조치의 효율성을 높이기 위해 추진한 특별한 방안이나 조치가 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양**사무를 수행하기 위한 조직과 인력역량은 충분한 상태**입니까?	• 지방이양 사무를 원활히 수행하기 위해 필요한 조직적 준비와 인력 관리방안은 무엇이었습니까? • 인적 역량을 강화하기 위한 교육 및 훈련 계획이 있었습니까? • 지방이양 수행을 지원하기 위해 도입된 특정 기술이나 시스템 등 활용방안이 있었습니까?

기능분류	질문	세부질문
	해당분야에서 **다른 유관 사업/사무들도 함께 포괄적으로 이양**되었습니까?	• 지방이양 과정에서 다른 유관 사업 및 사무들과의 협력 및 조정은 어떻게 이루어졌습니까? • 포괄적인 이양을 위해 필요한 조정 절차나 협력 방안을 어떻게 개선하였습니까? • 다른 사업 또는 사무와의 협력 과정에서 발생한 성공 사례나 개선사항들은 무엇이었습니까?
	해당분야에서 지방이양 과정상 **성과와 효과를 평가하기 위한 기준**은 어떻게 설정하였습니까?	• 지방이양의 성과를 평가하고 지속적으로 개선하기 위한 평가 기준과 절차를 수립하였습니까? • 평가결과를 바탕으로 향후 전략 및 정책을 개선하기 위한 계획이 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양 과정상 **협력과 소통에 대해 어떻게 평가**하십니까?	• 지방이양 과정에서 다른 부서나 기관과의 협력과 소통이 원활했던 사례와 그 이유는 무엇이었습니까? • 협력과 소통에서 발생한 주요 도전 과제와 이를 해결하기 위한 전략은 무엇이었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 **기대하는 주요 성과**는 무엇이었습니까?	• 지방이양을 통해 이루고자 하는 주요 목표와 성과는 무엇이었습니까? • 이러한 성과를 달성하기 위한 중요한 전략이나 계획이 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 위한 **준비과정에서 가장 큰 도전과제**는 무엇이었습니까?	• 지방이양 준비 과정에서 가장 큰 도전과제를 경험한 사항은 무엇이었습니까? • 이러한 도전 과제를 극복하기 위해 시도한 해결방안과 그 결과는 무엇이었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 받으면서 발생할 수 있는 **리스크와 이에 대한 관리전략**은 무엇이었습니까?	• 지방이양을 통해 발생할 수 있는 잠재적인 리스크를 예측하고 이를 관리하기 위한 전략은 무엇이었습니까? • 리스크 관리를 위해 특별히 준비한 절차나 방안이 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 얻을 수 있는 **추가적인 혜택이나 부가적인 가치**는 무엇이었습니까?	• 지방이양을 통해 얻을 수 있는 예상치 못한 혜택이나 부가적인 가치는 무엇이었습니까? • 이러한 혜택을 극대화하기 위한 계획이나 전략이 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 얻게 될 **지역사회나 이해관계자들의 예상된 반응**은 무엇이었습니까?	• 지방이양을 통해 예상되는 지역사회나 이해관계자들의 반응에 대해 어떻게 평가하고 있었습니까? • 반응에 따른 전략이나 소통계획이 있었습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 달성하고자 하는 **장기적인 목표와 그에 따른 전략**은 무엇이었습니까?	• 지방이양을 통해 달성하고자 하는 장기적인 목표나 비전은 무엇이었습니까? • 이러한 목표를 실현하기 위해 필요한 전략적 방향성이나 계획은 무엇이었습니까?

기능분류	질문	세부질문
교육분야	(상 동)	
교통 및 분류 분야	(상 동)	
:		

□ 지방이양정책의 결과적 측면(단·중기적 측면)

기능분류	질문	세부질문
공공질서 및 안전 분야	해당분야에서 중앙권한의 **지방이양은 타당하다**고 생각하십니까?	• 중앙권한의 지방이양이 실제로 해당 분야에서 어떤 변화를 가져왔는지에 대해 어떻게 평가하십니까? • 지방이양이 타당하다고 느끼는 이유와 그 근거는 무엇입니까? • 중앙권한의 지방이양에 대해 추가적으로 개선할 점이나 보완할 필요성을 느끼는 부분은 무엇입니까?
	해당분야에서 지방이양 이후 **담당 조직과 인력에서 변화**가 있었습니까?	• 지방이양 이후 담당 조직의 역할이나 구조적인 변화가 있었습니까? • 인력의 역량 강화나 조직문화 등에서 지방이양의 영향을 어떻게 평가하십니까? • 변화된 조직과 인력의 역할에 대해 어떤 긍정적인 영향이 나타났습니까?
	해당분야에서 지방이양 이후 **사업의 투자재원 배분의 분위기가 변화**하였습니까?	• 지방이양 이후 사업에 대한 재원배분과정이나 결정에서 변화된 점을 어떻게 평가하십니까? • 지방이양이 사업의 효율성이나 투명성 등에 어떤 영향을 미쳤다고 평가하십니까? • 재원배분의 분위기 변화가 사업성과에 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 지방이양 이후 **해당 부서(지자체)의 사업능력배양의 노력이 변화**하였습니다.	• 지방이양 이후 사업 능력 향상을 위한 계획이나 사업, 정책이 있었습니까? • 사업능력 배양을 위한 새로운 노력이나 투자가 어떤 결과를 가져왔습니까? • 지방이양을 통해 부서의 전략적 계획이나 능력개발에 대한 방상성이 변화했다면, 그 변화를 어떻게 평가하십니까?
	해당분야에서 **지방자치단체장의 관심에 변화**가 있었습니까?	• 지방이양을 통해 자치단체장의 역할과 관심이 어떻게 변화되었습니까? • 자치단체장이 지방이양을 통해 달성하고자 했던 목표와 그 결과를 어떻게 평가하십니까?

기능분류	질문	세부질문
		• 관심의 변화가 정책 실행이나 지역사회에 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 **지방의회의 관심에 변화**가 있었습니까?	• 지방이양 이후 지방의회의 역할이나 활동에 어떤 변화가 있었습니까? • 지방의회의 이해관계자들이 지방이양에 대해 보여준 반응이나 관심의 변화를 어떻게 평가하십니까? • 이러한 변화가 정책결정과정이나 지역사회에 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 **주민 및 시민단체들의 관심에 변화**가 있었습니까?	• 지방이양을 통해 주민 및 시민단체들의 관심이 어떻게 변화되었습니까? • 지방이양에 대해 보여준 반응이나 참여의 변화를 어떻게 평가하십니까? • 이러한 변화가 지방정책의 실행과 시민들의 삶에 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 달성하고자 했던 **주요 목표**들에 대해 어떻게 평가하십니까?	• 지방이양을 통해 달서하고자 했던 주요 목표들 중 어느 것들이 성취되었습니까? • 성취된 목표들이 지역사회에 어떤 영향을 미쳤습니까? • 아직 달성되지 않은 목표들을 이루기 위한 추가적인 계획이나 전략이 있습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 발생한 **주요 성과나 성공사례**는 무엇입니까?	• 지방이양을 통해 얻은 주요 성과나 성공사례는 무엇입니까? • 이러한 성과를 이루기 위해 특별히 기여한 요소나 성공요인은 무엇입니까? • 이러한 성과가 지역사회나 주민들에게 어떤 긍정적인 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 발생한 **도전과제나 실패사례**는 무엇입니까?	• 지방이양을 통해 발생한 주요 도전과제나 실패 사례는 무엇입니까? • 이러한 도전과제를 극복하기 위한 시도나 실패를 통해 배운 점은 무엇입니까? • 앞으로 비슷한 도전과제를 예방하거나 해결하기 위핸 계획이나 전략은 무엇입니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 **새롭게 도입된 정책이나 프로그램**에 대해 어떻게 평가하십니까?	• 지방이양을 통해 새롭게 도입된 정책이나 프로그램 중 특히 효과적이었던 것은 무엇입니까? • 이러한 정책이나 프로그램이 지역 사회에 미친 변화나 영향을 어떻게 평가하십니까? • 추가적인 개선이나 확대가 필요한 정책이나 프로그램은 무엇입니까?

기능분류	질문	세부질문
	해당분야에서 지방이양을 통해 **개선된 협력과 소통**에 대해 어떻게 평가하십니까?	• 지방이양을 통해 개선된 부서 간 협력과 소통이 어떤 점에서 효과적이었습니까? • 협력과 소통에서 더 발전시킬 수 있는 점이나 개선해야 할 부분은 무엇입니까? • 앞으로 지방이양을 통해 협력과 소통을 강화하기 위한 계획이나 방안은 무엇입니까?
교육분야	(상 동)	
교통 및 분류 분야	(상 동)	
:		

□ 지방이양정책의 영향적 측면(장기적)

기능분류	질문	세부질문
공공질서 및 안전 분야	해당 분야에서 지방이양정책이 **경제적 규제가 완화되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 지역경제 활성화를 촉진하는데 어떤 역할을 하였다고 생각하십니까? • 경제적 규제 완화나 사업 환경 개선 등에서 지방이양이 어떻게 기여했습니까? • 이러한 경제적 영향이 장기적으로 지속될 수 있을지에 대한 평가를 어떻게 하십니까?
	해당분야에서 지방이양으로 이를 수행하는 **담당 공무원의 역량과 전문성이 강화되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양을 통해 담당 공무원들이 새로운 역량을 개발하거나 전문성을 강화하는데 어떤 기회가 제공되었다고 생각하십니까? • 담당 공무원들의 전문성이나 역량 강화가 특정 분야의 정책 실행에 어떤 긍정적인 영향을 미쳤습니까? • 추가적으로 개발이 필요한 역량이나 전문성은 무엇입니까?
	해당분야에서 지방이양을 통하여 **지방행정의 효율성이 증진되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 행정 절차나 서비스 제공에서 어떻게 효율성을 향상시켰다고 생각하십니까? • 효율성 증진이 지방행정의 업무 처리 속도나 품질 개선에 어떤 영향을 미쳤습니까? • 앞으로 더 개선할 수 있는 부분이 있다면 어떤 점이 있습니까?
	해당분야에서 지방이양으로 인하여 **지방분권 및 지방자치, 해당 지역이 발전하였다**고 생각하십니까?	• 지방이양이 지방분권 및 지방자치의 강화에 어떤 기여를 하였다고 생각하십니까? • 지방분권이나 지방자치가 지역사회에 어떤 긍정적인 변화를 가져왔습니까?

기능분류	질문	세부질문
		• 지방이양을 통해 지방자치단체가 주도적으로 정책 실행에 참여하는데 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당분야에서 지방으로 **이양된 사무가 해당 지역이 당면한 문제를 해결하는데 적합하다**고 생각하십니까?	• 지방이양된 사무들이 지역의 특정 문제 해결에 있어 적합하다고 느끼십니까? • 이러한 사무들이 해결하고자 하는 문제와 그 중요성에 대해 어떻게 평가하십니까? • 추가적으로 해결에 필요한 정책적·제도적 지원은 무엇입니까?
	해당분야에서 지방이양으로 **해당 지방자치단체가 주도적으로 대응하게 되었다**고 생각하십니까?	• 지방이양을 통해 지방자치단체가 정책 실행에서 더 주도적으로 역할을 하게 되었다고 느끼십니까? • 자치단체가 주도적으로 정책 방향성을 결정하고 실행하는 과정에서 어떤 변화가 있었습니까? • 이러한 변화가 정책의 효과성이나 지역 사회에 어떤 영향을 미쳤습니까?
	해당 분야에서 지방이양으로 인해 **지역의 사업 환경이 개선**되었다고 생각하십니까?	• 지방이양으로 인해 사업 환경이 어떻게 개선되었다고 느끼십니까? (예를 들어, 행정절차 단순화, 규제 완화, 혜택 제공 등) • 이러한 개선이 지역의 기업 활동에 어떤 긍정적 영향을 미쳤습니까? • 앞으로도 더 개선할 수 있는 사업 환경의 부분이 있다면 무엇입니까?
	해당분야에서 지방이양으로 인해 **지방행정의 혁신적 변화**가 일어나고 있다고 생각하십니까?	• 지방이양이 혁신적 변화를 유도하거나 촉진하는데 어떤 역할을 했다고 생각하십니까? • 혁신적 변화가 어떤 측면에서 나타났습니까? • 이러한 혁신이 지방행정의 전반적 효율성을 향상시키고 있는지에 대해 어떻게 평가하십니까?
	해당분야에서 지방이양을 통해 **지역사회의 참여와 협력이 증대**되었다고 생각하십니까?	• 지방이양이 지역사회의 참여와 협력을 촉진하는데 어떤 역할을 했다고 생각하십니까? • 사회적 기업, 비영리 단체, 주민 단체 등과의 협력이 어떻게 강화되었습니까? • 이러한 참여와 협력이 정책 실행의 효과성을 높이는데 어떤 도움을 주었습니까?
	해당분야에서 지방이양으로 인해 **재정 건전성이 개선**되었다고 생각하십니까?	• 지방이양이 재정 건전성을 개선하는 데 어떤 역할을 했다고 생각하십니까? • 재정 건전성의 개선이 지역발전과 지역주민 복지에 어떤 긍정적 영향을 미쳤습니까? • 앞으로도 지방재정 건전성을 유지하거나 개선하기 위한 추가적인 정책은 무엇입니까?

기능분류	질문	세부질문
	해당분야에서 지방이양을 통해 **지역간 균형발전이 촉진**되었다고 생각하십니까?	• 지방이양이 지역 간 균형발전을 촉진하는데 어떤 역할을 했다고 생각하십니까? • 실제로 지역 간 균형발전이 어떻게 이루어지고 있습니까? • 앞으로 지방 간 균형발전을 더 촉진하기 위한 방법이 있다면 무엇입니까?
교육분야	(상 동)	
교통 및 분류 분야	(상 동)	

Abstract

Diagnosis and Evaluatioan Study of Decentralization Policy: Focusing on the Transfer of Administrative Functions and Regional Customized Special Policies

The measures and methods for addressing social issues under the leadership of the central government are characterized by universality and expertise. However, policy issues in modern society are typically complex and ill-structured, which has led South Korea to continuously work toward transferring central authority to local governments so that local communities can autonomously solve their various regional problems.

Nevertheless, the issue of concentrated power in the central government continues to be raised. Despite ongoing efforts to decentralize, both the central government and locals governments have made limited progress in actively transferring responsibilities. There are even ongoing doubts about the effectiveness of decentralization.

This study aims to evaluate South Korea's decentralization policies, identify the issues that arise from various perspectives, and explore directions for implementing more effective decentralization policies. The main research findings are summarized as follows:

The evaluation model for decentralization policies was developed based on the considerations at each stage of the decentralization process. In particular, to evaluate the decentralization policy, six criteria were established: economic deregulation, enhancement of local government employees' capabilities, improvement of efficiency, promotion of local autonomy, enhancement of appropriateness, and securing responsiveness. These criteria were used to derive an evaluation index for the decentralization policy.

Applying this decentralization policy evaluation model, the study analyzed the

problems associated with decentralization policies at each policy stage. The results revealed similar issues in both metropolitan and local governments.

First, from a procedural perspective, several issues were identified, including the insufficiency of financial measures, problems arising from the delegation of administrative tasks with an executional nature, concerns regarding expertise, difficulties in timely decentralization, and a tendency to focus on unit-based task delegation.

On the outcome side, decentralization policies generally received positive evaluations. In particular, respondents expressed strong support for the validity of decentralization across all methods. They also noted a significant increase in the interest of administrative entities due to decentralization.

Third, from an impact perspective, it was highlighted that policies which fail to consider regional characteristics may actually exacerbate regional disparities. Therefore, careful scrutiny is needed in implementing such policies. It was also suggested that local governments should be granted greater autonomy to independently carry out the powers and responsibilities that have been decentralized to them.

When comparing the evaluation indices for decentralization policies by function, it was found that the decentralization evaluation index varied across different functions. Additionally, the evaluation indices for both uniform and differentiated decentralization methods differed depending on whether the decentralization was for metropolitan or local governments.

In particular, areas directly affecting residents' lives had higher decentralization evaluation indices, and uniform decentralization was found to be more effective in these areas. On the other hand, for functions that require more reflection of regional characteristics, differentiated decentralization was found to be more effective.

Finally, a dynamic analysis aimed at exploring ways to enhance the performance and impact of decentralization policies, as well as to strengthen feedback loops, revealed that the effectiveness of decentralization policies could be reduced if resistance from central administrative agencies and delays in

financial support for local governments occur. Furthermore, scenario analysis based on key policy tools showed that the most effective means for achieving notable policy outcomes and impacts were: promoting decentralization policies, strengthening local government efforts for differentiated decentralization, enhancing fiscal decentralization efforts, and controlling resistance to decentralization policies from central administrative agencies.

Based on the above discussion, the following institutional recommendations are proposed: First, a flexible decentralization approach that reflects regional conditions and the characteristics of tasks should be considered. Second, decentralization policies should focus on functions rather than individual tasks. To achieve this, legal provisions that allow for comprehensive delegation of powers should be established. Third, efforts to establish financial measures during the early stages of decentralization and to strengthen fiscal decentralization should be prioritized. However, financial support should be viewed as a tool to establish a foundation for smooth decentralization, rather than as an end in itself. Fourth, the decentralization policy evaluation index can be used as a means to measure the effectiveness of decentralization policies in South Korea. However, follow-up studies are needed to address the limitations of the current evaluation index, which is based on perception surveys.

And the Operational Recommendations are proposed: First, systematic management measures for post-decentralization tasks should be developed. Until now, there has been no attention given to the tasks or responsibilities transferred to local governments. Therefore, a system should be established to closely evaluate post-decentralization activities, ensuring that decentralization policies move in the right direction. Second, there is a need to strengthen the capabilities of local governments, particularly in terms of expertise. To support this, continuous efforts, such as consulting and training programs, should be explored to enhance the capacity of local governments.