



민선 지방자치 30년, 성찰과 제안

박진우 수원시정연구원 연구위원
p8638511@suwon.re.kr

요약

- 민선자치 실시 30년에도 불구하고, 지방자치에 대한 시민체감 수준 낮음**
 - 분권수준 평가 시 40점 만점에 OECD 주요국 평균 19.0점, 대한민국 13.2점
 - 지방자치 관련 각종 제도에 대한 시민의 부정적 참여 경험 잔존
- 지방의 입장을 충분히 반영하지 않은 중앙주도의 지방자치제도 개선**
 - 지방의 요구가 거의 반영되지 않은 지방자치법 전부 개정
 - 기능 중심의 포괄적 사무이양이 아닌 개별사무 위주의 단편적 이양

정책제언

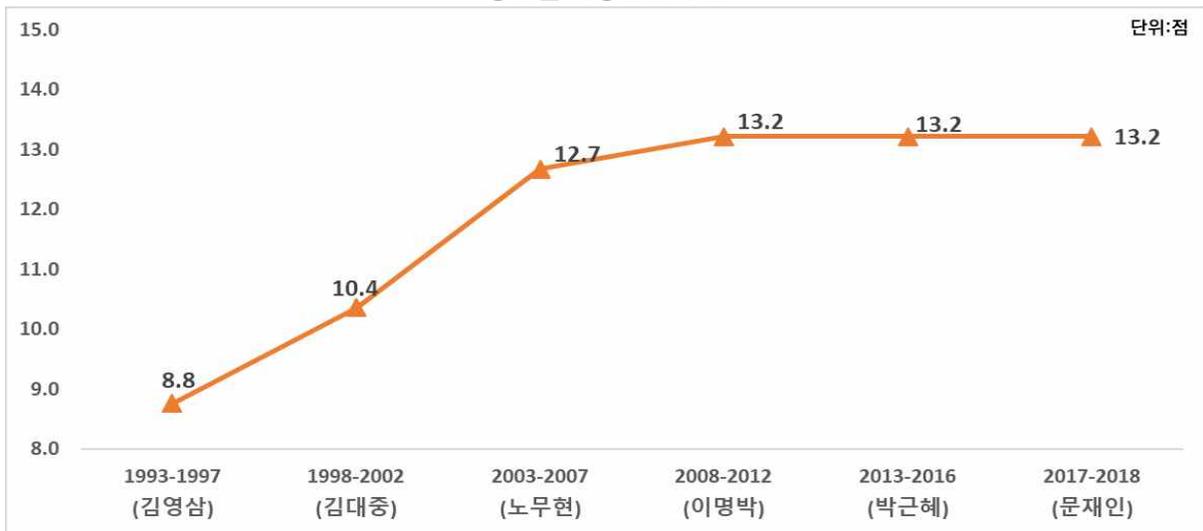
- 관련 법률 제·개정을 통해 지방정부의 입법·행정·재정 자율성 확대 건의**
 - (입법권) 상위법령을 위반하지 않는 선에서 지방 특성을 반영한 조례 제정권 보장
 - (행정권) 중앙은 국가 전체의 전략적 과제에 집중하고, 이외의 기능은 지방으로 이양
 - (재정권) 현행 8:2 국세 및 지방세 구조를 6:4 수준으로 개선
- 연방제 수준의 지방분권 개헌 시도를 통해 명실상부한 지방자치 실현**
 - 지방분권 지향성 헌법 전문 명시하여 지방분권국가 선언
 - 보충성의 원칙과 사무이양 부담원칙 명시
- 상기 정책대안 추진과 병행하여 수원특례시만의 차별화 된 역할 수행**
 - 차등분권 실현 관점에서 지방자치 운영 모델 다양성 확대 건의
 - 지방자치 개선 공감대 형성 차원에서 지역 내부의 성공 정책 및 행정운영(새빛 청년존, 새빛민원실, 수원페이 성과 등) 모델 발굴 및 확산
 - 수원을 포함한 5개 특례시와 50만 이상 대도시 간 협력을 통한 對분권 운동 전개

1 대한민국 지방자치 현실과 한계

□ 지방자치 실시 30년, 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 지방분권 성과 미흡

- 각 정권별로 지방분권 강화를 외쳤으나, 지방자치 초기를 제외하고 지방분권 수준은 크게 개선되지 못함
 - 이명박 정부 시기를 기점으로 분권 지수는 개선 없이 정체 국면 지속
 - 지방분권 의지가 강했던 노무현 정부 시기에 지방분권 수준이 큰 폭으로 개선

<정권별 지방분권 수준>



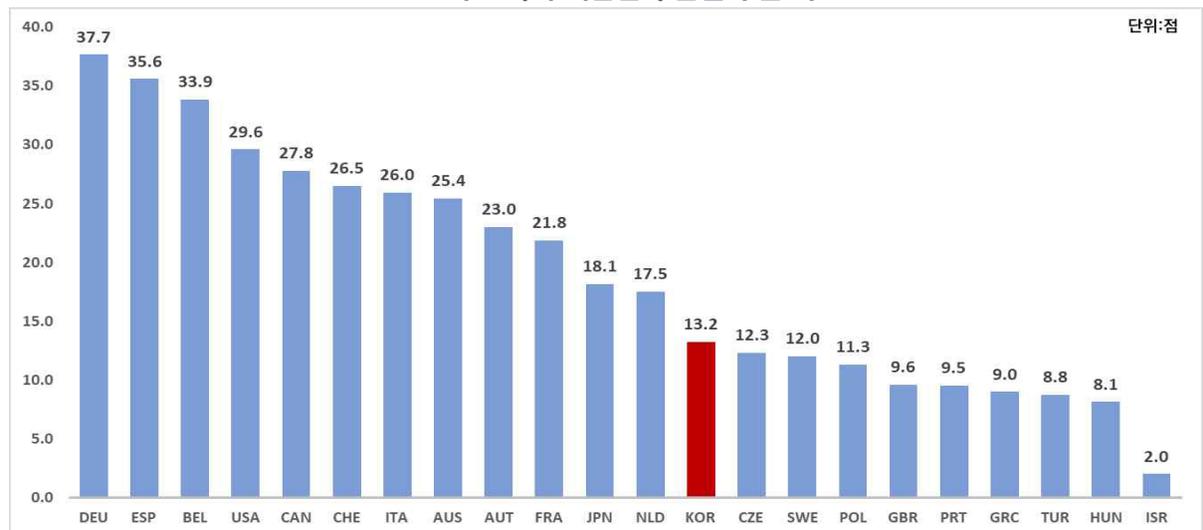
| 주 : 연도별 분권수준 데이터가 2018년까지 제공된다는 점에서 문재인 정부의 분권 수준은 2년 치 평균으로 계산

| 출처: Regional Authority Index (2021)

○ 최근 대한민국의 분권 수준(13.2점)은 OECD 주요국 평균(19.0점) 수준 비해 낮은 수준 유지 중

- 단방제 국가에 비해 연방제 국가의 분권 수준이 높음
 - 연방제 국가 ⇨ 독일 37.7점, 벨기에 33.9점, 미국 29.6점, 캐나다 27.8점, 스위스 26.5점

<OECD 주요국과 대한민국 분권 수준 비교>

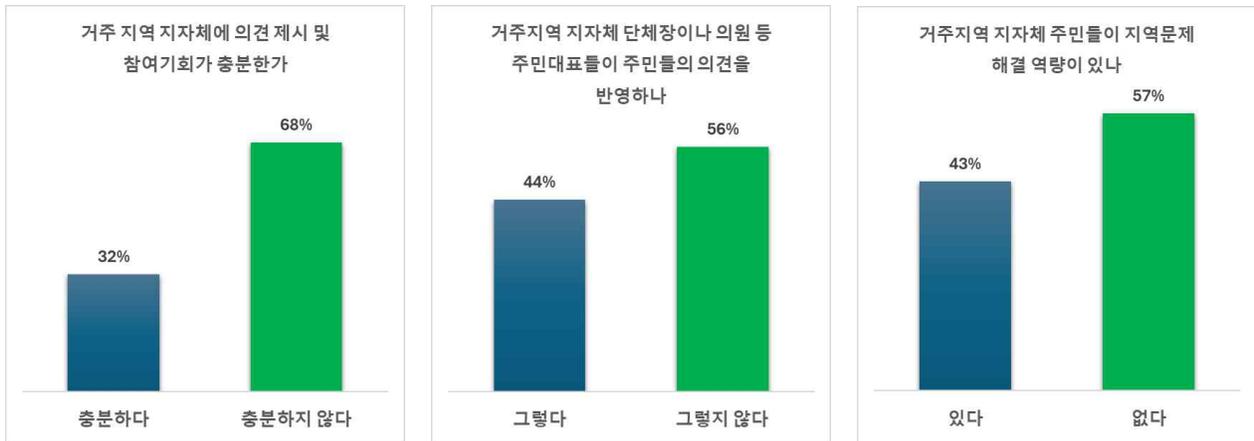


| 출처: Regional Authority Index (2021)

□ 지방자치에 대한 지역주민의 평가는 부정적

- 최근 설문조사 결과에 따르면, 지방자치 제도 전반에 대해 주민의 부정적 인식 수준 높은 것으로 나타남
 - 특히, 거주 지역 지자체에 대한 의견 제시 및 참여기회에 대한 불만이 가장 높음

<지방자치 제도에 대한 시민인식 수준>



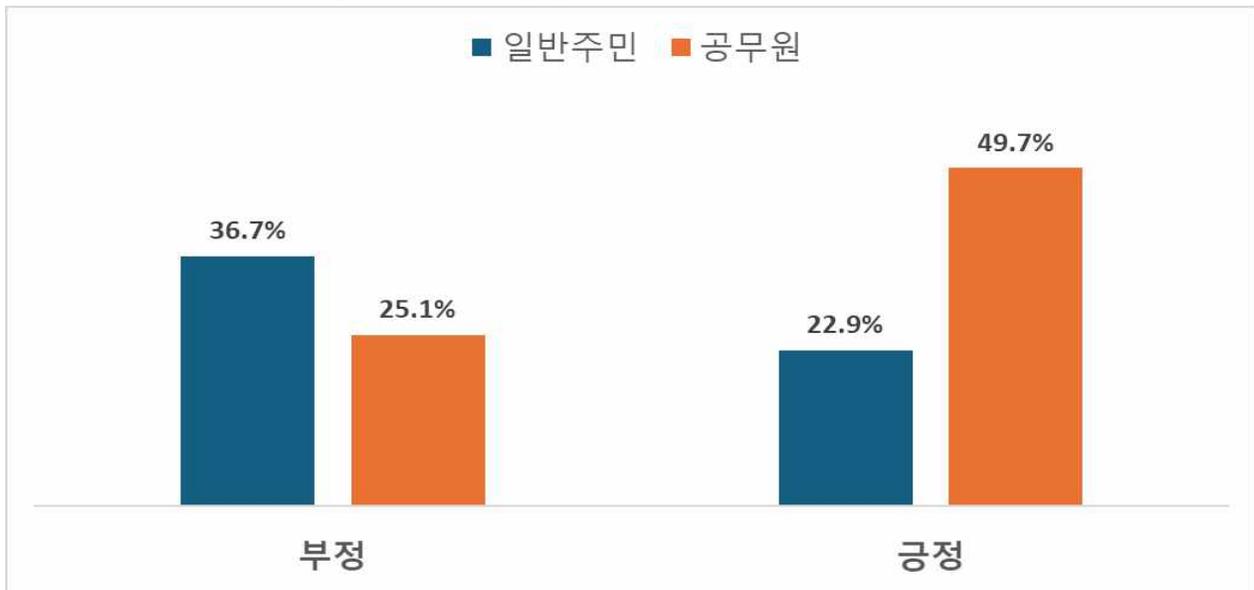
| 주 : 전국 만 18세 이상 1,000명 대상 (2024년 9월 27~30일)

| 출처: 한국리서치 (2023). 여론속의 여론

○ 지방자치 제도에 대한 부정적 인식 수준은 지방자치에 대한 체감도를 낮추는 요소

- 일반주민 1,000명 중 36.7%, 지방자치가 지역주민 삶의 질 제고에 기여하지 못했다고 응답
- 이에 반해 지방공무원의 응답 비중은 상대적으로 작음 (266명 중 25.1%)

<'지방자치가 주민의 삶을 개선했는가'에 대한 시민 인식 수준>



| 주 : 보통이라는 응답을 제외하고, 긍정(매우그렇다, 그렇다)과 부정(매우 그렇지 않다, 그렇지 않다)으로 응답을 재계산('보통' 의견 일반주민 40.4%, 지방공무원 25.2%)

| 출처: 한국지방행정연구원 (2024). 자치분권 실현을 위한 지방정부 책임성 강화 방안

2 지방자치에 대한 시민체감도가 낮은 이유

□ 지방자치 주체인 지방의 참여가 배제된 중앙 주도의 제도 개선

- 약 32년 만에 지방자치법이 전부 개정됐으나, 지방정부와 지방의회의 요구가 거의 반영되지 못함
 - 기능분권의 명확화, 자치입법권 확대, 지방의회의 독립성과 전문성 강화 등 핵심 요구 미반영

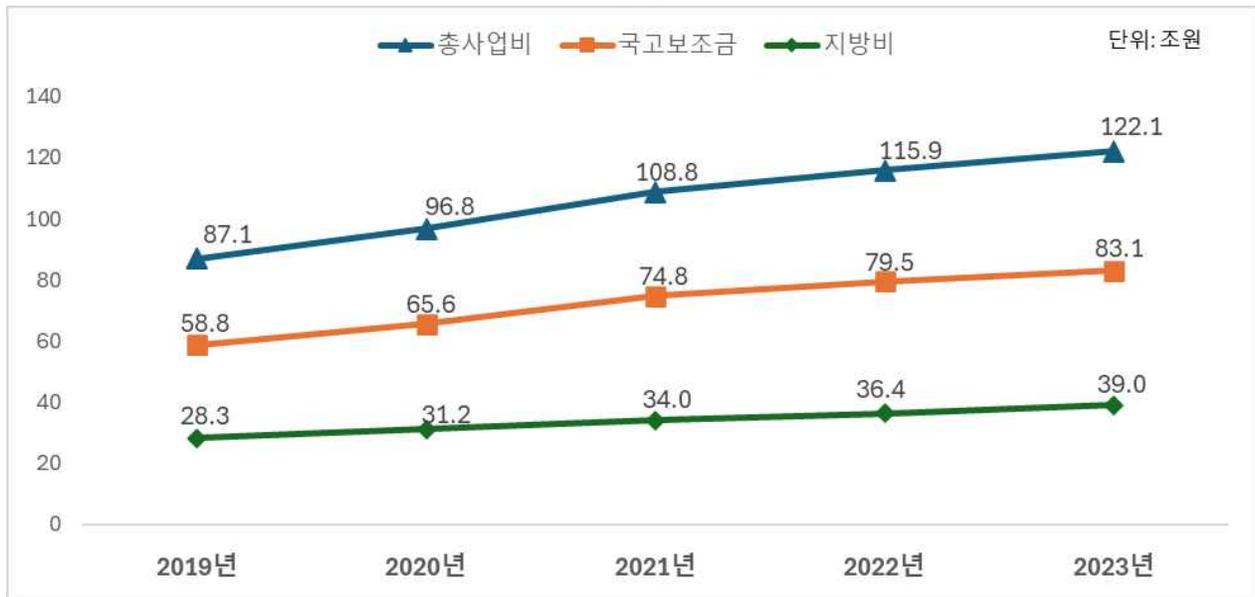
<지방자치법 전부 개정 당시, 지방의 요구사항 예시>

| 구분 | 지방의 요구사항 |
|------------------|---|
| 기능 분권의 실질적 진전 부족 | • 지방정부가 요구한 사무배분의 헌법적·법률적 보장이 이뤄지지 않음 |
| 자치입법권 확대 요구의 미수용 | • 조례 제정 범위 확대 및 독립적 입법권 보장 요구에도 불구하고, 개정안은 상위법에 종속되는 기존 체계 유지 |
| 의회 독립성 확보 미진 | • 인사권 독립에도 불구하고, 의회사무기구의 전문성 강화나 예산편성 자율성 등 실질적 독립 기반은 부족 |

○ 자율과 책임보다 관리와 통제가 강조된 기형적 분권 추진

- 국고보조사업, 정부업무평가와 같은 지방정부의 행정 운영 자율성을 제약하는 중앙정부의 간접 통제 증가
- 실제로 중앙사업 추진 시 지방재정 일부를 매칭해서 추진해야 하는 국고보조사업 증가로 지방재정이 갈수록 취약
- 그 결과, 지방공무원은 지방행정에 대한 중앙정부의 통제가 더 강화됐다고 인식¹⁾

<국고보조금 증가 추이>



| 출처: 행정안전부

1) 공무원 설문조사 결과에 따르면, 2020년 대비 2023년에 자치재정, 조직, 인사, 자치입법 영역에서 모두 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여 정도를 높게 인식하는 공무원 비율이 상승한 것으로 나타남(한국행정연구원, 2023)

□ **분권의 성과가 축적되지 못하고 원점(Zero-Base)에서 다시 시작**

- 각 정부별 지방분권 관련 법률 제·개정, 추진조직 구성, 계획 수립 등이 연속성 없이 분절적으로 추진
 - 정부마다 정권 초기에는 경험 부족에 따른 시행착오, 정권 말에는 추진 동력 상실 반복
- 일례로 이전 정부에서 의결을 확정된 이양사무²⁾가 새 정부로 넘어오면서 이양되지 못하는 상황 발생
 - 수원을 포함한 4개 특례시장은 지방시대위원회 우동기 위원장에 이전 정부(자치분권위원회)에서 既 의결된 특례사무를 조속히 이양해 달라고 건의했으나(2023.11.23.), 원점에서 다시 논의

<역대 정부의 지방분권 추진>

| 구분 | 김영삼 정부 | 김대중 정부 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 | 문재인 정부 |
|-------|-------------|--------------------------|------------------|---------------------|-------------------------|---------------------------|
| 법률명 | 지방자치법 개정 | 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률 | 지방분권특별법 | 지방분권촉진에 관한 특별법 | 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 | 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 |
| 제·개정일 | 1994.12.20. | 1999.1.29. | 2004.1.16. | 2008.2.29. | 2013.5.28. | 2018.3.20. |
| 조직 | 지방이양합동 심의회 | 지방이양추진 위원회 | 정부혁신지방분권위원회 | 지방분권촉진 위원회 | 지방자치발전 위원회 | 자치분권위원회 |
| 계획 | - | 지방이양 기본계획 | 지방분권 5개년 종합 실행계획 | 지방분권 기본방향 설정 및 추진계획 | 지방자치발전 종합계획 | 자치분권 종합계획 |

주: 김영삼 정부 시기의 경우, 지방자치법 개정은 총 3차례에 걸쳐 진행

□ **기능중심의 포괄적 사무이양이 아닌 개별사무 위주의 단편적 이양**

- 이양된 사무가 정책결정사무보다 집행사무에 치중되어 있어, 지역특성을 반영한 자율적 정책집행이 어려움
- 지방에 이양 완료된 사무 중에서 86.9%가 집행사무라는 것은 이러한 현실을 보여줌(홍준현 외, 2023)

<중앙정부의 이양사무 유형>

| 구분 | 개수 | 비중 |
|-----------------------|--------------|---------------|
| 조사 | 32 | 1.2% |
| 기관간 관여(지도·감독/협업·조정 등) | 208 | 7.7% |
| 정책/기획 | 100 | 3.7% |
| 집행(인·허가/지도·감독 등) | 2,334 | 86.9% |
| 평가 | 12 | 0.4% |
| 합계 | 2,686 | 100.0% |

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

- 권한이양에 상응한 인력 및 재정 지원 미흡으로 지방공무원이 새로운 사무 수용을 꺼리는 ‘학습된 병리 현상’ 발생(조성호, 2018)

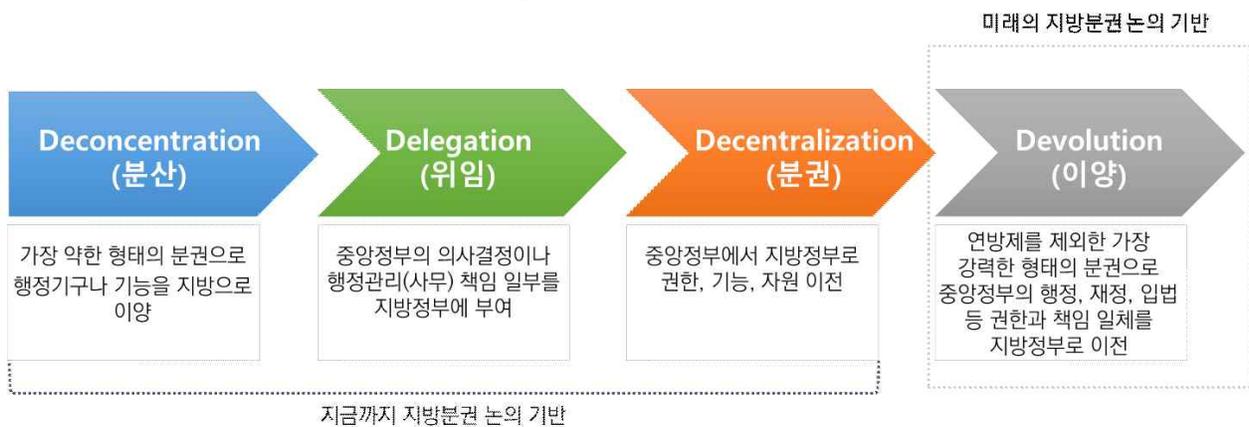
2) ① 대도시권광역교통관리에 관한 사무, ② 옥외광고물 등의 관리, ③ 관광(단지) 지정 및 조성계획 수립 등, ④ 여객자동차터미널사업에 대한 사무, ⑤ 주택가격 안정 규제에 관한 사무, ⑥ 산업단지 개발 등, ⑦ 특별관리해역 연안오염총량관리 총 12건임

3 미래의 지방자치 어떻게 바꾸어야 하는가?

□ (논의초점) 주민이 체감할 수 있는 지방자치를 위해서는 분권 초점 전환 필요

- 지금까지 지방분권은 중앙정부와 지방정부 간 통일성을 이유로 주로 분산, 위임, 분권에 치우쳐져 있었음
- 미래의 지방자치는 중앙의 권한을 지방에 폭넓게 이양하고 자율성을 부여하는 분권 모델 필요
- 특히, 차등분권 논리와 연계한 권한이양 추진을 통해 지방자치 운영 모델의 다양성 확장

<지방분권 논의 초점 전환>



| 출처: Pollitt & Bouckaert(2004). Public Management Reform

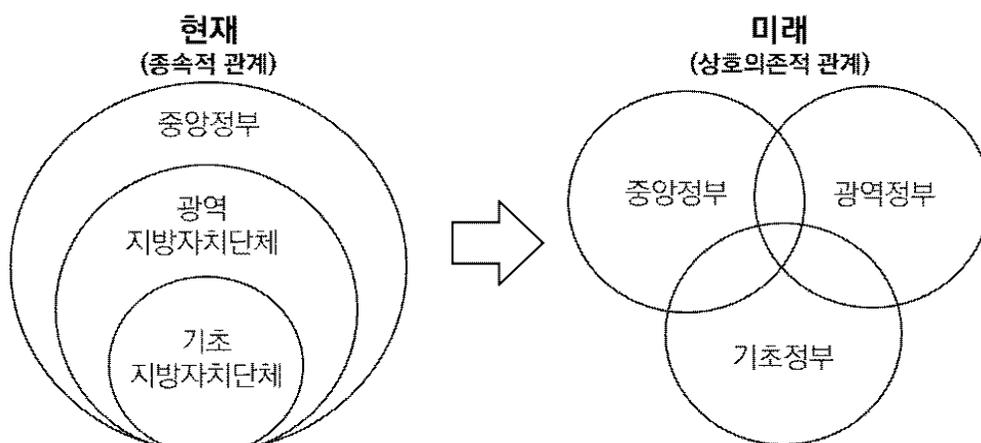
□ (추진주체) 중앙 중심의 제도 개선에서 지방 중심의 제도 개선으로 전환

- 분권의 주체인 지방이 주도하고, 중앙은 지원하는 방식의 지방분권 로드맵 구축
- 전국특례시장협의회, 전국시도지사협의회 등 지방자치 관련 협의체가 중심적 역할 수행

□ (정부간 관계) 수직적 관계에서 수평적 관계로 정부간 관계를 전환

- 지방자치단체를 정부 수준으로 격상하여 지방정부의 국가성 존중

<정부간 관계의 변화 방향>



출처 : D. Wright (1988)

4 명실상부한 지방자치 실현을 위한 정책 과제

□ 보충성³⁾과 전권한성⁴⁾ 원칙에 따라 지방정부의 입법·행정·재정 자율성 확대

- (입법권) 자기책임 사무에 대해 지방의회 입법 자율성을 최대한 보장
 - 지역특성을 반영한 정책 수립을 통해 정책 창의성과 수용성 제고
- (행정권) 중앙정부는 국가 전체의 전략적 과제(외교, 국방, 통화 등)에 집중하고, 이외의 기능은 지방으로 이양
 - 국가 전체적으로 행정 효율성과 능률성 제고
- (재정권) 현행 8:2 국세 및 지방세 구조를 6:4 수준으로 개선
 - 재정운영의 책임성과 투명성 강화

<지방정부 자율성 확대 방향>

| 구분 | 현재 (AS-IS) | 미래(TO-BE) |
|----|--|---|
| 입법 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률 범위 내에서 조례 제정 - 지방의회 입법 자율성 제약 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률을 위반하지 않는 선에서 조례 제정 - 지방의회 입법 자율성 최대한 보장 |
| 행정 | <ul style="list-style-type: none"> • 핵심사무와 결정 권한이 중앙정부에 집중 - 주요 정책영역에서 지방정부는 단순 집행적 업무를 담당 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가생존 필수 권한 이외 대부분 권한 지방이양 - 지방정부가 자율성을 갖고 정책기획 및 결정 권한을 행사 |
| 재정 | <ul style="list-style-type: none"> • 의존적 지방재정 (국세 8 : 지방세 2) - 중앙정부 통제로 과세권 행사 사실상 어려움 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 자주성 보장 (국세 6 : 지방세 4) - 법률 범위 내에서 세율 조정 및 세목 신설 보장 |

- 특히, 중앙-지방 간 사무 재편, 광역-기초 간 기능 재편으로 정부간 역할 명확화 추진
 - 광역 지방정부는 거버넌스 기구로서 조정과 지원, 기초 지방정부는 정책기획과 실행을 담당하는 것으로 역할 재조정

<정부간 사무 및 기능 재편>

| 중앙-지방 사무 재편 | 광역-기초 기능 재편 |
|---|---|
| (중앙) 국방, 통일, 외교, 통화, 금융, 산업·통상 등 (지방) 보건·복지, 교육, 문화·체육·관광, 지역개발·경제, 환경 등 | (광역) 거버넌스 기구로서 조정과 지원 (예: 환경, 도로 및 교통, 고등교육 등) (기초) 정책기획과 실행 (예: 지역개발, 초중교육, 보건·복지, 문화·관광 등) |

3) 모든 공공의 사무는 기본적으로 지방정부가 담당하고 국가는 이를 보충하는 역할을 수행해야 함을 강조하는 개념
 4) 지방정부가 중앙정부로부터 권한을 위임받지 않아도 자치사무에 대해 고유하고 포괄적인 권한을 가진다는 원칙을 의미

□ 연방제 수준의 헌법 개정을 통해 지방자치 운영의 근원적 토대 마련

- 권력구조 개편에 매몰된 중앙 중심 개헌 논의에서 벗어나 지방분권 실현을 위한 지방 중심 개헌 추진
- 연방국가인 독일의 경우, 지방자치 및 분권 관련 규정이 전체 헌법조항 수에서 44.2% 차지⁵⁾ (대한민국 2.3%)⁶⁾
- 기존 조문 수정과 새롭게 추가할 조문을 고려하여 분권헌법 개정 추진

<연방제 수준의 헌법 개정안>

| 구분 | 개헌의제 | 내용 |
|-------------|-----------------|---|
| 기존 조문 수정 사항 | 지방분권 국가 지향성 명시 | <ul style="list-style-type: none"> • (전문) 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, (...중략...), 자유·조화·분권·균형을 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, (...중략...) 1948년 7월 12일에 제정되고 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다. |
| | 지방자치단체의 국가성 인정 | <ul style="list-style-type: none"> • (제117조) 지방정부의 종류는 광역지방정부와 기초지방정부로 하고, 법률로 정하는 바에 따라 자치권의 범위를 달리하는 지방정부를 둘 수 있다. |
| | 지방의회의 헌법적 지위 확립 | <ul style="list-style-type: none"> • (제118조) 지방의회는 해당 지방정부의 입법권과 예산심의권을 가지는 헌법상 기관이다. |
| 신규 조문 추가 사항 | 보충성 원칙 실현 | <ul style="list-style-type: none"> • (제119조) ① 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다. ② 지방정부는 국가의 유지에 필수적인 외교·국방·통화·사법 등의 사무를 제외하고 모든 사무를 원칙적으로 수행할 권한을 가진다. |
| | 자치입법권 보장 | <ul style="list-style-type: none"> • (제120조) ① 지방정부는 헌법 및 법령이 정하는 사무를 자기의 책임 하에 우선적으로 처리하고 재정 및 재산을 관리하며, 조례·규칙 등 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방정부는 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방, 지역계획 등에 관하여 주민복지 또는 지역특성을 고려하여 필요한 경우에는 자치에 관한 규정으로 법률과 달리 정할 수 있다. |
| | 지방세 신설권 | <ul style="list-style-type: none"> • (제59조) ① 조세는 국세와 지방세로 한다. ② 국세와 지방세의 종목과 세율은 법률로 정하되, 지방정부의 여건에 따라 해당 지방정부의 지방세 종목과 세율을 자치에 관한 규정으로 추가한다. |
| | 사무이양 부담 원칙 명시 | <ul style="list-style-type: none"> • (제60조) ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. ② 국가가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가가 부담한다. |

5) 대한민국시도지사협의회 (2022.09) 지방분권형 헌법 개정의 필요성

6) 대한민국 자치분권 조항 비율은 130개 중 3개에 불과(2.3%)

- 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 결정짓는 오늘날 정책 환경에서 지방자치는 지역경쟁력 향상에 필수적 요소임
 - 분권화 수준이 높은 국가일수록 경제성장과 지역균형발전 수준이 높아지는 정비례 관계 발견됨
- 명실상부한 지방자치 실현을 위해, 관련 법률 제·개정과 함께 분권헌법 제정이 필요
 - 지금까지 항구적 지방자치 운영과 국가발전의 새로운 대안으로서 지적된 분권헌법 제정 추진 필요
 - 국민적 차원에서 합의 가능성이 큰 조문과 그렇지 않은 조문을 구분하여 실천 가능한 추진전략 마련 필요
- 지금까지 제시된 미래 지방자치 방향성 설정과 실천과제가 실현되기 위해, 각 지방정부의 노력이 중요함. 특히, 자치분권을 선도하는 수원특례시의 역할은 다음과 같음
 - 첫째, 차등분권 실현 관점에서 「특례시 지원 특별법」 제정 추진
 - 둘째, 특례시 행정에 대한 체감도 개선 차원에서 주민참여 확대, 생활 밀착형 정책 등을 적극 추진
 - 셋째, 지방자치 개선 공감대 형성을 위해, 지역 내부적으로 성공한 정책 및 행정운영 사례(새빛 청년존, 새빛민원실, 수원페이 성과 등) 발굴 및 확산 시도
 - 넷째, 수원특례시를 포함한 5대 특례시와 50만 이상 대도시가 연합하여 對 중앙정부를 상대로 분권운동 전개

■ 참고문헌

대한민국시도지사협의회, 2022.09. 지방분권형 헌법 개정의 필요성. 분권레터.
 한국지방행정연구원, 2024. 자치분권 실현을 위한 지방정부 책임성 강화 방안. 기본연구
 한국리서치, 2023. 우리나라 지방자치, 어디까지 왔고 앞으로의 과제는 무엇인가?. 여론속의 여론
 한국행정연구원, 2023. 지방자치법 전부개정 이후의 정부간 관계, 과연 변했을까? 데이터브리프.
 홍준현·라휘문·조경훈·박지형·문동진·김미선, 2023. 지방이양 완료사무 현황 및 성과평가체계 연구. 행정안전부
 Wright, D.S., 1988. Understanding Intergovernmental Relations. 3rd Edition, Brooks/Cole, Pacific Grove.
 Pollitt & Bouckaert, 2004. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press
 Regional Authority Index, 2021 (<https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index>)

SRI 정책 Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.