

[20대 총선 정당 공약평가]

10. 지방분권 공약

1. 평가단

손희준(청주대 행정학과 교수/경실련 지방자치위원장)

이기우(인하대 법학전문대학원 교수)

소순창(건국대 행정학과 교수)

김삼수(경실련 정치사법팀장)

2. 각 정당별 공약 비교표

세부의 제	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
균형발전		<ul style="list-style-type: none"> ○국회 세종시 이전 ○국토균형발전 추진 -지역특화 국가전략산업클러스터 지정 및 집중지원 -위상 강화된 '국토균형발전 시·도지사협의회' 설립 ○기업 지방이전·투자 촉진 -입지·설비 투자지원 확대 -지역별 주력산업 및 지역연고산업 육성 -노후 산업단지 환경개선 	공약없음	<ul style="list-style-type: none"> ○중앙-지방협력회의 제도화 -정책결정시 지방과의 협의의무화 -지방재정 악화시키는 사업 지자체 실질적 거부권 부여 ○'지방재정부담심의위원회' 강화 ○사회보장제도 사전 협의·조정제도 폐지
지방재정	<ul style="list-style-type: none"> ○지자체 자주재원 확충 -카지노 등 사행산업 레저세 과세대상 추가 -비과세·감면 정비 ○지자체 재정건전성·형평성 강화 -대규모투자사업 사전·사후관리체계 강화 -지방재정정보 투명한 공개 -지방회계통계센터 운영활성화 -지자체 행사·축제 총액한도제 도입 -재정조정제도 개선 ○「지방세법」 등 지방세 관련법령 개정 	<ul style="list-style-type: none"> ○자주재원 확충으로 세수기반 강화 -국세:지방세간 세목 조정 -지방소비세 규모 부가가치세의 20%이상으로 확대 -지방세 비과세·감면을 15% 이하로 축소 -지방세 신세원 발굴, 정액세율의 현실화 ○이전재원 조정 -지방교부세율 상향 및 교부세 제도 개선 -국고보조사업 정비 -실질적 포괄보조금제도도입 -사회복지비용 국고부담강화 -무상보육 등 국고보조사업에 대한 국고보조율 인상 ○지방재정 건전성 강화 -지방세·세외수입 체납징수를 제고, 세출구조 조정 통한 지출절감 -축제예산 등 지자체 예산낭비사업 근절 	공약없음	<ul style="list-style-type: none"> ○영유아보육, 기초연금, 기초생활보장 사업 국가책임제 ○지방소비세 전환율 20%인상 및 배분기준 확대 ○지역개발세, 지역관광세 등 신규세원 발굴·과세권 부여 ○중앙정부에 의한 지방세 비과세·감면 금지 -지방세 비과세·감면시 재원보전대책 마련 및 사전협의 의무화 -지방세감면 조례 관련 불필요한 규제 철폐 ○지방교부세 법정률 5%인상 ○자치구에도 보통교부세 직접 교부 ○특별교부세 폐지, 재난안전교부세 증액 ○긴급재정관리제도(지자체 파산제) 추진 중단

		<ul style="list-style-type: none"> -재정위기관리제도 개선 -지방공기업 재무 건전성 관리 강화 		
권한이양	<ul style="list-style-type: none"> ○'지방일괄이양법' 제정 -국가및지자체 책무, 사무 이양에 따른 인력·재정 지원, 대상법률 및 사무 등 명시 -대상사무: 20개부처, 109개 법률, 633개 사무 ○대도시 특례 확대 -50만·100만 대도시 행정 권한(사무특례) 대폭 확대 -사무특례 확정후 세부 행정·재정운영특례 마련 ○대도시 명칭 및 지정기준 검토 ○'지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법' 개정 	<ul style="list-style-type: none"> ○'지방일괄이양법' 단계별 제정으로 지방 권한 확대 ○개별 단위사무 아닌 기능 중심 사무발굴 및 이양추진 ○규제완화 및 주민생활 불편해소 사무를 중심으로 지방이양 ○지방분권특별위원회 상설화 ○'중앙-지방협의체' 설치·운영으로 중앙-지방 포괄적 협의채널 구축 ○자치입법권, 자치조직권 등 자치권 확대 ○50만 이상은 '특례시', 100만 이상은 '특정시'로 대도시 명칭부여 ○주민자치회 설치·운영 ○지방의회 권한 강화, 지방의원의 전문성 및 책임성 제고 ○중앙과 지방에 경계조정 전담기구 설치 	공약없음	<ul style="list-style-type: none"> ○사무이양 및 자치행정권 확대 -국가사무:지방사무 허용 7:3에서 6:4로 확대 -중앙정부의 자치사무 조사권, 취소 지시권, 사전승인권 폐지 ○자치인사·조직권 강화 -중앙정부의 과도한 인사권 제약 폐지 -기구·정원 기준 등을 지방 자치단체 조례로 결정 ○조례입법권 보장 등 자치입법권 강화
자치경찰제	<ul style="list-style-type: none"> ○기초자치단체 자치경찰제 도입 -학교·성·가정폭력 등 사회적 약자 보호와 방범·질서유지 등 생활 밀착형 사무 62개, 특별사법경찰 사무 23종 발굴 -소요재원 지방으로 이양, 과태료징수 이관, 자치경찰 단속 범칙금 자치단체 귀속 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○주민 중심의 친화적 책임치안의 구현을 위해 우리 실정에 맞는 지방자치경찰제 도입 	공약없음	○시군구에 자치경찰제 도입
교육자치	<ul style="list-style-type: none"> ○교육 자주성, 전문성, 정치적 중립성 보장 - 교육감 직선제폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ○교육자치와 지방자치의 연계·협력 강화 등 추진 	공약없음	
주민참여 및 지방자치 활성화		<ul style="list-style-type: none"> ○'주민참여예산제' 제도화 ○시민참여방송 지원 ○지역미디어센터, 공동체 라디오 활성화 ○방통위원 및 이사 선임시 지역인사 포함. ○'지역신문발전지원특별법'을 '일반법'으로 전환 ○지역신문발전위원회 권한 및 위상 강화 ○소외지역 유희공간 소규모 복합형 문화공간 확대 -폐교, 폐시설 활용(관광진흥기금 융자지원) ○문화인프라 확충으로 지역문화 격차 해소 -'찾아가는 문화예술', '실버극장', 권역별 스포츠체 	공약없음	<ul style="list-style-type: none"> ○주민참여예산제 확대 ○단체장 선거와 지방의원 선거 분리 ○지방의원 비례대표 확대와 연동형 정당명부제 도입 ○지방 고위공직자에 대한 인사청문회 도입 ○지방의회 직속의 독립적 합의제 감사위원회 설치로 행정부 감사기능 강화 ○지방의회 직렬신설 및 인사권 독립 ○전문위원 확충, 의회조사처 신설, 공동보좌관제 도입 ○주민조례 제정·개폐 청구 기준 강화

		협센터 ○노후 상수도시설 개선	○주민투표 청구요건 완화 ○주민소환제도 소환발의요건 완화 ○주민참여지수 개발 ○주민참여 인센티브제 도입 ○읍면동 주민자치회 직선제 도입
--	--	---------------------	---

3. 평가지표

평가 지표	세부 평가 기준
공약의 가치성 (개혁성)	- 지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가? - 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가? - 국민의 참여와 권익을 강화하는 정책인가?
	정책공약이 나라의 바람직한 미래상을 담고 있는가?
공약의 구체성	- 공약이 구체적이고 완결적인가, 적절한 범위인가? - 임기동안의 연도별 추진 계획이 잘 제시되었는가? - 제시한 공약의 목표는 적절하게 제시되어있는가? - 공약에 따른 예산 배분 계획 및 자원 확보 방법이 적절한가?
	정책공약이 육하원칙에 의거 명확하게 유권자가 이해할 수 있는가?
공약의 적실성	- 공약 목표가 국가 현황에 적정하게 설정되어있는가 - 공약이 해당 정책 환경과 얼마나 부합하는가 - 권한에 부합하고 임기내 달성가능(실현가능)한 공약인가
	정책공약이 시급성과 정책 환경에 부합하고 실현 가능한가?

4. 총평

- 새누리당은 지방분권에 대해 부정적이며, 지방분권과 지방자치를 정착시킬 의지도 보이지 않음. 지방에 대한 인식과 고려가 거의 없음. 전형적인 중앙집권적이며, 수도권 중심의 기득권 유지를 위해 지방분권 공약은 “끼워넣기식 공여지책의 공약”에 불과함. 세부 공약으로 ‘지방자치 강화’를 위해 지방재정 확충 및 대도시의 특례확대, 중앙권한과 사무의 지방이양 일괄법 제정, 자치경찰제 실시 등이 주요 내용임. 지방자치가 활발해지고 지방경제가 튼튼해진다는 슬로건을 제시했지만, 입법권의 확대나 지방세확충방안 등 절실한 분야의 공약이 부실하고 개혁적이지도 않음. 이명박 정부때부터 제시했던 공약이 대부분으로 집권당으로서 제시한 공약들을 벌써 이행했어야 함. 재탕 삼탕으로 공약이행가능성은 높지 않음.
- 더불어민주당은 ‘지방분권’보다는 ‘균형발전’에 더 치중하는 듯 한 인상임. 상대적으로 종합적이고, 개혁적으로 보이나 보수정당으로서의 한계를 벗어나지는 못함. 많은 공약을 나열하

고 있으나 구체성이 떨어짐. 충청권 인심을 반영하려는 듯 국회의 세종시 이전과 수도권과 지방의 상생발전을 위한 기업의 지방이전과 투자확대를 전면에 내세우고, 지방재정 확충과 중앙권한 이전 등 지방분권을 강화하는 등의 공약을 내세웠음. 또한 지역방송과 문화 및 지방의 노후상수도사업을 집중 조명하여 ‘선택과 집중’식 공약을 제시하고 있음.

- 정의당은 현실정치에 대한 비판과 정치권력 구조에 대한 문제점을 잘 인식하고 있어, 전반적인 공약의 내용이 체계적이며 짜임새가 있음. 자치구 교부세와 같은 것은 매우 획기적인 공약임. 그러나 공약내용이 지나치게 국민들에게 더 많은 서비스와 혜택을 주겠다는 ‘선심성 퍼주기식 공약’의 위험성이 높고, 실제로 임기 내 실현가능성도 낮아 보임.
- 국민의당은 20대 총선에 대비하여 지방분권공약을 제시하지 않아, 실망스러운 지방분권외제의 인식을 보여줌. 공당으로서의 기능을 제대로 하는 것인지 의구심이 들 정도로 평가의 실익이 전혀 없음. 창당한지 얼마 되지 않는다는 점을 감안하더라도 지나치게 빈곤함.
- 지방분권의 과제들은 권력의 분산이라는 점에서 어려운 과제이지만 새누리당은 분권의지 미흡, 더불어민주당은 앞으로 구체적인 공약을 제시할 필요성이 있으며, 국민의 당은 지방분권에 대한 철학과 의지가 의심받을 수 있을 정도로 준비되지 못함. 정의당의 공약이 가장 구체적이고, 개혁적이라는 점에서 높은 평가를 받을 수 있음
- 과세권이나 지방분권 헌법개정과 같은 근본적인 개선방안을 제시한 정당은 없어 아쉬움. 특히 기초지방선거 정당공천배제는 지난 대선 때 박근혜 후보와 문재인 후보, 안철수 대표의 공약이었는데, 불과 3년 전이었다는 점을 감안하면 이를 실천하지 않은 것에 대한 사과나 해명 없이 공약에서 제외한 것은 공당으로서 신뢰를 심각히 손상하는 것임. 다른 공약도 신뢰하기 어려운 측면이 있음.

5. 세부평가

- 국민의당은 지방분권 공약내용이 전혀 없어, 평가에 반영하지 못함. 공익정당으로서의 기능을 저버린 처사임.

1) 가치성(개혁성)

① 새누리당

- 복지수요의 급증 등 어려운 지방재정을 확충해야 한다는 지적에 대해 재원확충방안을 제시하기 보다는 엄정한 재정지출관리와 낭비요인 등을 제시하여 지방재정에 대한 부정적 시각을 드러냄.
- 재원확충방안으로 재정통제 등에 중점을 두고 있으며, 카지노 등 레저세 확충과 비과세. 감면 축소 등 대부분 기 추진하고 있는 내용으로 전혀 개혁적이지 않고, 지방재정빈곤을

해소하기도 크게 부족함.

- 지방자치 강화를 위해 재정확충과 건전성 확보, 대도시 특례 확대, 일괄이양법 추진, 자치경찰제 도입 등은 지방자치에 대한 몰이해를 반영하고 있으며, 대부분의 내용이 재탕, 삼탕으로 전혀 새롭지 않음.
- 재정건전성과 형평성 강화는 오히려 지방재정 통제수단을 강화하려는 의도가 있어 보임.
- 일괄이양법의 제정, 50만-100만 도시 특례확대 공약은 차등적 분권으로 긍정적인 측면이 있고, 사회안전 책임을 강화하기 위해 기초자치에 경찰자치를 도입하는 것도 긍정적으로 평가함. 그러나 광역경찰에 대한 언급이 없음.
- 새누리당의 공약들은 이미 참여정부이래 추진해온 지방자치과제로 적극적으로 추진할 필요가 있으나, 재정확충분야, 자치입법분야, 국가사업 재정전가 금지 등 지방자치제약 요인에 대한 공약이 없는 것은 아쉬움.
- 정당공천배제에 대하여 부정적이고, 기초자치단체의 개편을 주장하는 것을 보면 분권의지에 대한 의문을 갖게 함
- 자치단체의 개편에 대한 주장은 분권과 역행한다는 전문가들의 주장이 많음에도 불구하고 당론으로 정해져 있음은 분권철학과 의지에 있어서 문제가 심각한 수준

② 더불어민주당

- 제2차 국토균형발전 및 지역경제 활성화를 위한 상생발전전략 등 전반적인 지역의 고층과 지방재정, 기능이양과 국회이전 등 공약에 전반적인 비전과 내용을 담고자 했음. 국세-지방세간 세목의 합리적 조정, 지방소비세의 규모를 부가가치세의 20% 이상으로 확대 등에 대해 긍정적인 평가를 함
- 국회에 법안심사권을 가진 ‘지방분권특별위원회’를 상설화하고, 중앙-지방 협의체를 구성하는 등 지방의 목소리를 반영하기 위한 공약은 나름 의미 있지만, 과거의 경험상 형식화되었음을 인지해야 함. 실질적 주민자치를 위한 자치권 확대는 적정해 보임
- ‘지방이양일괄법’ 제정공약 역시 3단계로 구상하고 있어 개혁적이며, 지방의 노후 상수도 시설 개선사업 등 주민들의 실생활관련 공약은 참신하기도 함
- 균형발전을 위한 ‘국토균형발전 시도지사협의회’ 구성은 적정하나 구체적이지 않고, 국회이전 역시 최근 분원설치로 축소되고, 정당공천제 유지와 교육자치 등 기득권의 유지와 보수적인 성향은 매우 아쉬움
- 지방재정확충에 대해서 높은 비중을 두고 있음. 재정조정제도의 개선에 대해서도 긍정적으로 평가하나 재정건전성 강화방안 등 축제규제 등 취지와는 다른 실무상의 자율성 억제 우려도 있어 주의가 요구됨
- 자치입법권, 자치조직권 강화 등 자치역량강화에 대해서는 긍정적으로 평가함. 주민참여 제도는 이미 지방재정법에 법제화되어 있고 세부적인 것은 조례로 정하면 됨.

③ 정의당

- ‘지방이 잘 살아야 선진국’이며, 풀뿌리 지방경제를 살리기 위한 공약 및 풀뿌리 지방자치를 주민복지와 주민참여를 통해 달성하겠다는 공약은 지방자치와 분권의 핵심과제를 잘

- 이해하고 있으며, 공약내용 역시 적절하다고 평가됨
- 무상보육, 기초연금, 기초생활보장 예산을 전액 국고보조로 하고, 지방교부세의 법정률을 현행 19.24%에서 24.24%로 인상하는 등 복지예산 확대 및 지방재정 확충방안 역시 매우 개혁적임
 - 과감한 사무의 지방이양과 주민발의/주민투표/주민감사/주민소환 등 주민 직접참여제도의 확대와 지방의원 비례대표 확대와 연동형 정당명부제 도입 등 역시 매우 개혁적이며 주민참여를 기반으로 하고 있음
 - 지방경제를 살리기 위한 미래산업과 풀뿌리 산업을 지방에 전략적으로 배치하고 사회적 경제기반을 활성화하고자 하는 공약과 농어촌부터 고교 무상교육, 지방대 육성방안 등 전방위적인 지방발전방안을 제시함
 - 자치인사 조직권 강화, 자치입법권 강화, 자치경찰제 도입 등도 긍정적으로 평가함. 자치입법권방안 중 법률의 범위 안에서는 법률에 위반하지 않는 범위내로 개정하는 것은 같은 의미이므로 실효성이 없음.

2) 구체성

① 새누리당

- 지방분권과 지역 균형발전을 위한 공약의 체계성과 구체성이 결여되어 있어 공약실천의 지를 확인하기 어려움
- 지방분권을 담보할 지방재정 관련 공약은 투자사업에 대한 관리체계 강화, 재정정도 공개 강화, 행사·축제 총액한도제 도입 등 건전성이라는 미명 하에 이미 행자부가 추진 중인 정책을 나열하고, 재정통제 수단을 강화하려는 의도가 있음
- 지방일괄이양법 역시 지방자치발전위가 기추진중인 사업임
- 교육감 직선제 개선에 대해서는 상당한 구체성을 가지고 있음. 교육자치와 일반자치의 문제는 주민의 불편보다는 행정의 효율성과 재정의 비능률이라는 점이 중요한데 이에 대한 논거보다는 애매한 입장을 제시
- 재정확충방안에 대해서는 구체성이 없고 빈약함. 재정통제에 대해서는 구체적이지만 반드시 긍정적인 측면만 있는 것이 아니라 오히려 바람직하지 못한 방향으로 흘러 지방자율성을 제약할 우려가 있으므로 긍정적으로만 평가하기 어려움
- 기초경찰설치 공약은 어느 정도 구체화되어 있으나 그 업무 등 구체적인 내용은 없음. 광역경찰에 대한 언급은 없음

② 더불어민주당

- 지방소비세를 부가세의 20% 이상으로 확대하고, 무상보육 등 국고보조사업의 보조율 인상을 통한 사회복지비용 국고부담 강화 등은 구체적이라고 할 수 있음
- ‘전국이 더불어 잘사는 균형발전’이라는 틀 속에 지방분권 공약을 포함시켜, 분산과 분권 및 지역방송과 문화 등을 제시한 점은 체계적이고 포괄적이라고 할 수 있으나, 핵심적인

주민참여와 주도적인 지역역할에 대한 인식은 다소 아쉬움

- 국세-지방세 세목조정과 지방교부세율 상향조정 등에 대한 구체적인 내용과 법정율 등을 제시하지 않고, 지방세의 정액세율 현실화와 재정위기관리제도 개선방안의 내용 등이 구체적이지 않음
- 20대 국회 임기 내 추진전략이나 재원확보 방안 등에 대한 구체성은 제시되어 있지 않아 아쉬움. 자치입법권, 자치조직권 등 지방의 자치권 확대는 구체적인 내용이 없어 부정적임.
- 우리 실정에 맞는 경찰제치제도가 무엇인지 언급이 없음

③ 정의당

- “권력은 나누고, 집중은 분산시켜, 지역을 주민에게 돌려주겠다”는 정의당의 공약은 매우 적절하며 구체적임.
- 이를 위한 지방재정 확충과 재정의 자주권 실현, 중앙과 지방의 동반자 관계 구축, 과감한 지방분권, 주민참여 확대 및 지방자치의 활성화, 일자리와 교육, 복지를 통한 균형발전 등 세부 공약내용은 매우 체계적이고 전 방위적이나, 실제의 내용은 대부분 참여정부 시절 제시된 공약의 복사판임
- 대부분의 공약내용의 현실진단은 매우 적절하고 구체적이나, 공약실천을 위한 계획과 전략은 매우 추상적임
- 제안한 대부분의 정책에 대해서 구체적인 방안을 제시하고 있어서 긍정적으로 평가함

3) 적실성(실현가능성)

① 새누리당

- 대부분 공약이 기추진 중인 내용이어서 오히려 임기 내 달성은 가능해 보이나, 지역주민들의 요구를 제대로 반영하고 있다고 볼 수는 없음.
- 새누리당은 기본적으로 전근대적인 국가와 국민만 관심을 갖고 있어, 지방과 주민에 대한 이해가 전적으로 부족함
- 전 세계적인 시대정신이라고 할 수 있는 지방분권에 대한 이해가 부족하고, 중앙집권적이며 수도권 중심의 개발전략에서 벗어나지 못해 정책현황에 대한 몰이해를 드러냄
- 가장 중요한 중앙과 지방간 연계, 협력 등 국가 통치구조를 기존의 일방적, 획일적 수직적 통치에서 협력과 조정, 수평적 거버넌스체계로 전환해야 함을 인식 못하고 있음
- 교육감직선제는 민주당이 반대하는 사안으로 실현가능성이 낮아 보임. 민주당과 협상할 수 있는 방안 예컨대 지방자치단체별로 선택가능성을 제시하고 있지 않아 타협가능성이 높지 않아 보임.

② 더불어민주당

- 국토균형발전과 지방분권 과제 등 전반적인 공약의 짜임새는 체계적이고 무엇보다 국회이전 등 현안을 내세워 현실성이 높아 보이기는 하지만, 임기 내 달성가능성은 미지수.

- 지역과 지방의 역량강화 및 지역경제의 회복을 위한 기업의 지방이전 및 투자촉진과 중앙과 지방간 경제조정 전담기구의 설치 등을 포함하고 있어, 단순한 공약제시보다는 지방의 요구를 반영하고자 노력한 점은 평가할 만함
- 공약의 포괄성 측면에서 다양한 내용을 제시하다 보니, 대부분 기추진 중인 내용이 포함되어 주민들의 요구에 대한 부합성은 높지만, 적실성은 낮아 보임
- 지방의 노후 상수도시설 개선사업은 매우 중요하지만, 소요재원이 막대하여 재원확보방안이 구체적이지 않으면 실현가능성이 매우 낮아 보임

③ 정의당

- 정의당의 정강에서 알 수 있듯이, 대부분의 공약에 대한 재원조달 방안이 다소 현실적이지 않고 구체적인 추진전략과 임기 내 공약의 달성 가능성은 다소 희박함
- 대부분 국가의 역할을 강조하면서도 지방재정 확충을 위해 재원을 이양한다면 국가재원은 어디에서 충당하는 것인지 등이 불분명하고 불명확하여, ‘선심성 공약’으로 비추어질 수 있음
- 정의당이 제1야당으로서 자리 잡을지도 미지수인데, 대단히 공격적이고 개혁적인 공약을 과연 임기 내 실현가능할지는 매우 불분명함
- 정의당이 평소에 공약사항에 대한 진지한 공공 논의를 많이 하지 않았고 소수당인 점을 감안하면 독자적인 실현가능성은 높지 않다고 봄.