

지방분권의 필요성과 과제

박종관(백석대학교 법정학부)

I. 지방분권 의의

지방분권은 중앙정부와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것이다. 지방분권의 핵심적인 문제는 지역주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하며 자기 책임 하에 집행되도록 하는 것이다. 따라서 지역의 핵심 주체인 지역주민의 적극적인 지지와 참여, 공무원들의 적극적인 노력이 매우 중요하다.

우리나라는 1995년 본격적인 지방자치시대를 맞이한 이후부터 지방분권을 위한 많은 노력이 있었다. 몇 가지를 살펴보면, 참여정부는 2004년 「지방분권특별법」을 제정하여 지방분권과제를 선정하고 정부혁신지방분권위원회 중심으로 ‘지방분권 로드맵’을 수립하여 분권제도의 도입과 과제를 추진하였다. 2004년 주민투표제도 도입을 시작으로 주민소송제와 주민소환제를 시행하고 지방분권모델 시범도로 제주특별자치도를 출범시키는 등 지방분권과제를 실천하였다.

이명박정부는 지방분권을 추진해 오면서 제기되어 온 문제점을 해결하기 위해 100대 국정과제에 “지방분권의 확대”를 중심과제로 선정하였다. 그리고 「지방분권특별법」을 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화 시키는 노력과 더불어 지방분권추진체계를 재편하는 등 지속적으로 지방분권을 위한 노력을 하였다.

이러한 분권노력에도 불구하고 우리나라의 지방자치는 아직까지 절름발이형 구조를 면하지 못하고 있다. 사무배분은 대부분 국가위주로 되어 있고 국가사무와 지방사무의 관계도 모호하며, 사무의 효율성을 기대하기 어렵다. 또한 재원배분도 80% 정도가 국가위주로 되어 있고 지방세원을 확충할 수 있는 여지가 거의 없는 구조로 되어있다. 조례제정권은 있지만 범위가 한정되어 있어 지방이 스스로 지역실정에 맞는 조례제정도 어려운 실정이다.

문제는 지방분권이 단순한 행정사무의 이양과 재원이양에 그치는 것이 아니라는 점이다. 지방분권은 정치와 행정부분은 물론 경제, 사회, 복지 등 다양한 분야를 포괄하고 있다. 즉, 지방분권은 지역정치와 경제, 복지 뿐 아니라 지역주민들의 삶에 질에 이르기까지 많은 영향을 미치는 문제이다. 이러한 측면을 고려하면서, 본고는

우리나라 지방분권의 현황을 문제점 중심으로 살펴보고 지방분권과제를 제시하고자 한다.

II. 지방분권 필요성과 선행연구

1. 지방분권의 필요성과 분권추진의 어려움

1) 지방분권의 필요성

먼저, 우리나라 중앙집권의 고질적인 문제인 비효율과 과부하의 해소 이다. 즉, 중앙집권의 비효율과 중앙정부의 과부하 문제를 해소하고 궁극적으로 선진일류국가 실현을 위해 과감하고 체계적인 지방분권이 필요하다.

다음으로, 국가운영 패러다임의 전환도 필요하다. 즉, 국가운영의 패러다임도 과거 중앙정부의 일방적인 통제와 규제를 벗어나 지방자치단체와의 협력이 필요하다. 이와 더불어 시민단체 및 주민의 참여와 역할도 점차 확대되어야 할 필요가 있다.

그다음으로, 풀뿌리 민주주의 확대의 필요성이다. 지방분권은 풀뿌리 민주주의를 훈련하고 실천하는 장으로서의 역할과 함께 민주주의 수준을 가늠하는 척도이다. 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역에서 중앙 집중 현상이 심각한 실정에서 균형 있는 지역개발과 지방자치의 내실화를 위하여 지방분권의 필요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다.

마지막으로 지방의 창의성제고를 위한 분권의 필요성 이다. 과거 중앙 일변도의 정책추진과 집행은 지방의 창의성과 혁신을 저해하는 부작용을 낳았다. 따라서 지방분권을 통해 지방의 창의성을 발휘하게 함으로써 지역의 창의적인 것이 가장 한국적인 것이 되고 전 세계에 당당히 맞설 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 분권 추진의 어려움

위와 같이 지방분권의 필요성에 동감하면서도 지방분권추진에서는 극복해야 할 사안들이 많다. 먼저 지방분권의 추진이 어려운 이유를 살펴보고 장을 달리하여 지방분권 과제를 다루도록 한다.

첫째는 역대정부의 지방분권은 주민 참여를 중심 가치로 주민자치에 중점을 두었다는 점이다. 따라서 각종 주민의 참여제도와 참정권이 확대되었으나 중앙과 지방 상호간의 사무, 재원 등의 합리적 배분은 소홀하게 다룬 측면이 있다.

둘째로 사회구성원들이 중앙집권적 사고방식에서 탈피하지 못하였다는 점이다. 중앙을 구성하는 모든 분야에서는 중앙적 시각과 사고로 해석하여 지방자치의 비효율 등 부정적인 단면을 부각시키거나 강조하고 있으며 지방에 대한 지나친 염려로

권한을 지방으로 이양하는데 소극적이었다.

중앙부처의 중앙권한의 지방이양에 소극적인 사례를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 지방분권추진위원회에서 이양을 확정하여 법령 개정을 추진토록 요구한 이양대상사무 총 1,262개 중 66개 사무(5%)만이 법령개정(이양)이 완료되고 나머지 1,196개 사무(95%)는 아직까지 추진 중에 있어 지자체 및 주민들의 분권 체감도가 낮게 나타나고 있는 실정이다.

<표 1> 기능이양 추진실태

점검대상(100%)	완료(5%)	국회계류(22%)	부처 입법준비(73%)		
			소계	'11년	'12년
1,262개 사무	66	277	919	662	257

자료 : 지방분권추진위원회

※ 국회계류 277 : 소관 상임위 239, 소관 상임위 법안심사소위 32, 법사위 6

셋째, 지방공무원들의 소극적 대응도 중요한 문제 중의 하나이다. 즉, 사무나 기능배분을 위한 논의과정에서 지방공무원들은 적극적으로 사무를 가져가기 위한 노력보다는 예산과 인력의 부족을 이유로 기능배분에 소극적인 대응을 하고 있다. 반면 중앙정부의 공무원들은 기능이양 보다는 유지를 위해 매우 적극적이고 다양한 노력을 전개하고 있다.

<표 2> 부처별 이행현황

부처별	미이양 사무	이양 완료	국회 계류	입법준비중				재심사	입법 불가
				계	'09 상반기	'09 하반기	10년		
계(17)	280	57	62	147	4	127	16	2	12
교육과학기술부	8	1	1	6	4	2			
외교통상부	9								9
행정안전부	12	3		9		9			
문화체육관광부	13	4	5	4		4			
농림수산식품부	16		13	3		3			
지식경제부	16	15	1						
보건복지가족부	32		9	20		4	16		3
환경부	20			20		20			
노동부	4			4		4			
국토해양부	33	4	20	9		9			
공정거래위원회	7			7		7			
경찰청	1							1	
소방방재청	25	25							
방송통신위원회	14			14		14			
문화재청	5	5							
산림청	33			32		32	1	1	

식품의약품안전청	32		13	19		19			
----------	----	--	----	----	--	----	--	--	--

자료: 지방분권백서(2009)

넷째, 이양이 확정된 기능에 대한 부처별 이행 또한 어려운 과제 중의 하나이다. 지방분권추진위원회에서 이양이 확정되었다 하더라도 부처에서 이양을 위한 입법노력도 소극적일 뿐 아니라 국회에서의 처리도 더딘 상황이다. 참고로 1999년부터 2008년까지 실시한 지방이양확정 이후 미 이양사무 280개에 대하여 17개 중앙행정기관을 대상으로 법령개정 등 이양 이행상황에 대한 중앙부처 점검결과는 <표 2>과 같다. 즉, 국회계류나 입법준비사무 재심사 등 다양함을 알 수 있다. 따라서 이양확정 후에도 이양을 위한 부처점검 등 다양한 노력이 필요한 실정이다.

다섯째, 지방이양에 따른 재정이양이 이루어지지 않아 지방자치단체로부터 지방분권에 따른 반발을 불러오기도 했다. 특히 복지사무의 이양으로 지방정부의 재정이 악화되어 많은 문제를 야기하고 있다.

2. 선행연구 검토

지금까지 우리학계에서 진행된 지방분권에 관한 선행연구¹⁾는 다양한 측면으로 접근하고 있으나 크게 세 가지 유형으로 나누어 분류할 수 있을 것 같다.

첫째, 지방분권의 필요성이나 과제를 중심으로 연구한 유형으로는 김병국(2003) 연구와 김성호(2009)연구가 있다. 둘째, 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 유형들은 김익식(1990), 홍준현 외(2005), 이희주(2005), 금창호(2009)를 들 수 있다. 셋째, 광역자치단체 중심의 지방분권 강화를 강조하는 유형으로는 민현정·형시영(2005)연구, 조성호 외(2005) 연구, 김성배·진영환(2006)연구, 신도철(2008)연구 등이 있다. 이상의 선행연구 검토한 결과 대다수의 연구들이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지방분권을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이 가운데 광역자치단체 중심의 지방분권 강화를 강조하고 있는 연구가 많다.

<표 3> 선행연구의 종합

구 분	연구자
지방분권의 필요성과 과제 연구	김병국(2003), 김성호(2009)
지방분권의 분석과 과제연구	김익식(1990), 이희주(2005), 홍준현 외(2005), 금창호(2009)
광역단체 중심의 지방분권 연구	민현정·형시영(2005), 조성호 외 (2005), 김성배·진영환(2006), 신도철(2008b)

1) 지방분권은 중앙에 집중된 권력을 분산하여 국도가 종합적으로 발전할 수 있으며, 지방의 참여 등 다양한 장점이 있다. 분권과 집권논쟁은 분권주의자와 집권주의 통합주의와 분리주의 등 다양한 논쟁이 있다.

3. 측정지표

선행연구의 두 번째 유형에서는 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 연구물들이 주를 이루고 있다. 이러한 유형들은 주로 중앙과 지방의 권한배분 수준의 측정과 이에 따른 과제를 제시하고 있다. 다만, 연구별로 측정 대상이나 방법이 상이하다. 본 연구에서는 지방분권 수준과 지방분권의 과제를 측정하기 위한 분야별 지표를 도출하였다.

<표 4> 지방분권 수준 및 방향의 측정 지표

지 표	세부지표
조직분권	- 조직의 분권 정도 - 조직의 분권 방향
인사분권	- 인사의 분권 정도 - 인사의 분권 방향
재정분권	- 세입의 분권 정도 - 세입/세출의 수평적 분배 정도 - 세입세출 분권 방향

III. 지방분권 실증 분석

1. 조사설계

본 연구는 2012년 7월 12일부터 20일까지 약 18일간 한국지방자치학회, 한국공공행정학회 등의 회원을 대상으로 설문조사를 하였으며, 조사현황은 <표 5>와 같다. 설문내용은 측정 지표를 중심으로 조직분권, 인사분권, 재정분권 2문항 또는 3문항을 조사했다. 조사자료는 코딩작업을 통하여 정리하였으며, SPSS 통계프로그램을 이용하여 빈도분석과 교차분석 등을 실시하였다.

<표 5> 표본의 인구 사회학적 특성

변수	비율		
	구분	빈도	유효비율
성별	남	118	85.5
	여	20	14.5
연령	20대(만 19세 포함)	3	2.1
	30대	23	16.3

직업	40대	47	33.3
	50대	58	41.1
	60대 이상	10	7.1
	교수(전임강사 이상)	51	36.2
	강사(시간강사, 겸임교수)	9	6.4
	연구원	54	38.3
	지방자치관련 단체 종사자	10	7.1
	기타	17	12.1

본 연구를 위해 추출된 표본의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성별로 볼 때, 남성 118명 85.5%, 여성 20명 14.5%로 남성의 비율이 여성의 3배 이상이다. 둘째, 연령별로 볼 때, 50대가 58명 41.1%로 제일 높고 40대가 47명 33.3%로 나타났다. 셋째, 직업으로 볼 때, 연구원이 54명 38.3%로 이며, 전임강사 이상인 교수가 51명 36.2%로 나타나 조사에 응한 대다수의 인원이 이들로 분석된다.

2. 분석결과

1) 조직분권

<표 6> 현재 조직분권 정도²⁾

구분		매우 부족하다		부족하다		그저 그렇다		부족 않음		매우 부족 않음		기타		계	
비율		26.2		58.9		7.1		7.1		0.7		0.0		100.0	
빈도		37		83		10		10		1		0		141	
성별	남	28.2	33	59.0	69	6.0	7	6.8	8	0.0	0	0.0	0	100.0	117
	여	10.0	2	70.0	14	10.0	2	10.0	2	0.0	0	0.0	0	100.0	20
연령	20대(만19세)	0.0	0	100.0	3	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	3
	30대	34.8	8	34.8	8	8.7	2	21.7	5	0.0	0	0.0	0	100.0	23
	40대	36.2	17	51.1	24	6.4	3	6.4	3	0.0	0	0.0	0	100.0	47
	50대	19.3	11	71.9	41	5.3	3	3.5	2	0.0	0	0.0	0	100.0	57
	60대이상	10.0	1	70.0	7	20.0	2	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	10
직업	교수(전임)	19.6	10	66.7	34	13.7	7	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	51
	강사	55.6	5	44.4	4	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	100.0	9
	연구원	16.7	9	74.1	40	0.0	0	9.3	5	0.0	0	0.0	0	100.0	54
	단체 종사자	77.8	7	0.0	0	11.1	1	11.1	1	0.0	0	0.0	0	100.0	9
	기타	35.3	6	29.4	5	11.8	2	23.5	4	0.0	0	0.0	0	100.0	17

먼저, 지방조직분야에 대한 것으로, 현재 조직분권의 정도 평가이다. 현재 지방조직의 분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 부족하다 83명 58.9%, 매우 부족하다 37명 26.2%로 약 85.1%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이,

2) 본 연구의 <표 6>부터 <표 12>까지는 <표 6>의 형태이나 논문의 형태에 맞추기 위하여 <표>를 축소 조정하였음을 밝힌다.

연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 조직분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 강사그룹이 현재 조직 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있음을 알 수 있다.

그다음으로, 조직분권의 방향이다. 조직분권의 지방이양 방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 94명 67.1%, 대폭분권 필요 29명 20.7%로, 약 87.8%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 여성이, 연령별로는 20대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다.

직업으로 볼 때는 강사 그룹의 100%가 분권의 필요성을 가장 강조하고 있으며, 전공별로 볼 때는 법학과 정치학 전공자의 100%가 지방이양이 필요하다는 방향에 동의하고 있다.

<표 7> 조직분권의 방향

구분	빈도	비율
대폭분권 필요	29	20.7
분권 필요	94	67.1
그저 그렇다	6	4.3
분권 불필요	10	7.1
대폭 분권 불필요	1	0.7
기타	0	0
계	140	99.9

2) 인사분권

먼저, 지방 인사분권의 정도에 대한 평가이다. 현재 지방정부의 인사분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 부족하다 80명 56.3%, 매우 부족하다 14명 9.9%로 약 66.2%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 인사분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 강사그룹이, 현재 인사 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있다.

<표 8> 지방 인사분권 정도에 대한 평가

구분	빈도	비율
매우 부족하다	14	9.9
부족하다	80	56.3
그저 그렇다	29	20.4
부족 않음	14	9.9
매우 부족 않음	0	0.0
기타	5	3.5
계	142	100.0

그다음으로, 인사분권의 방향이다. 인사분권의 지방이양 방향에 대한 전문가들의

의견은 분권 필요 85명 59.9%, 대폭분권 필요 16명 11.3%로, 약 71.2%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 남성이, 연령별로는 20대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다. 직업으로 볼 때는 강사 그룹이 분권의 필요성을 가장 강조하고 있다.

<표 9> 인사분권의 방향

구분	빈 도	비 율
대폭분권 필요	16	11.3
분권 필요	85	59.9
그저 그렇다	26	18.3
분권 불필요	12	8.5
대폭 분권 필요	0	0.0
기타	3	2.0
계	142	100.0

3) 재정분권

첫째, 세입분야 분권 정도 평가이다. 현재 지방정부의 세입분야의 분권 정도에 대한 전문가들의 의견은 매우 부족하다 68명 47.9%, 부족하다 63명 44.4%로 약 92.3%가 분권이 부족한 것으로 평가하고 있다. 특히 이번 전문가 조사에서 매우 부족하다는 5단계에 응답자가 가장 많이 모인 것이 특징이다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대와 60대 그룹의 전문가들이 세입분야의 분권이 부족한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 관련단체 종사자 그룹이 현재 세입 분야의 분권정도가 부족하다고 응답하고 있다.

<표 10> 세입분야 분권 정도 평가

구분	빈 도	비 율
매우 부족하다	68	47.9
부족하다	63	44.4
그저 그렇다	3	2.1
부족 않음	8	5.6
매우 부족 않음	0	0.0
기타	0	0.0
계	142	100.0

셋째, 자치단체간 세입세출의 배분정도 평가 이다. 현재 지방정부 간의 세입세출의 배분정도에 대한 전문가들의 평가의견은 불평등하다 76명 53.5%, 매우 불평등하다 48명 33.8%로 약 87.3%가 불평등한 것으로 평가하고 있다. 성별로는 남성이, 연령별로는 20대 그룹의 전문가들이 세입세출의 배분이 보다 불평등한 것으로 응답하고 있다. 직업별로는 관련단체 종사자 그룹이 현재 자치단체간 세입세출분야의 배분정도가 더 불평등하다고 응답하고 있다.

〈표 11〉 자치단체간 세입세출의 배분정도

구분	빈 도	비 율
매우 불평등	33.8	48
불평등	53.5	76
그저 그렇다	3.5	5
불평등하지 않다	5.6	8
매우 불평등 하지 않다	0	0
기 타	3.5	5
계	99.9	142

넷째, 세입세출의 분권방향 이다. 세입세출의 분권방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 84명 60.0%, 대폭분권 필요 48명 34.3%로, 약 94.3%가 분권이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 성별로 보면 남성이, 연령별로는 20와 60대의 전문가들이 이양 필요성에 동의하고 있다. 직업으로 볼 때는 강사와 관련단체 종사자 그룹이 분권의 필요성을 가장 강조하고 있다.

〈표 12〉 세입세출의 분권방향

구분	빈 도	비 율
대폭분권 필요	34.3	48
분권 필요	60.0	84
그저 그렇다	0.0	0
분권 불필요	5.7	8
대폭 분권 불필요	0.0	0
기 타	0.0	0
계	100.0	140

IV. 지방분권의 과제

1. 분야별 분권과제

지방분권 과제를 분야별로 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 조직구성의 자율성 확대이다. 지방자치단체의 조직구성은 지방의 직무의 내용에 따라 정해져야 하는 것이 바람직하다. 따라서 장기적으로는 자치조직권을 강화할 수 있도록 법령을 개정하여 지역특성을 반영하여 자치조직권을 조례에 의해 자율화 할 수 있도록 규제를 완화하거나 기구설치 기준을 폐지하는 것이 바람직하다.

둘째, 인사운영(정원운영)의 자율권 확보이다. 지방정부는 자치조직에 대한 중앙정부의 획일적인 통제로 지방의 조직 뿐 아니라 인력운영의 자율성이 침해되고 있

다. 그러나 지방자치단체의 정원과 인력관리는 중앙이 획일적으로 통제하기보다는 지방이 주체적으로 인력수급계획을 세우고 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 것이 필요하다. 또한 총액인건비제도의 산정방식을 획일적으로 총 정원을 기준으로 하는 인건비 총액 산정이 아닌, 지역별 재정력 혹은 예산총규모 대비 인건비 기준으로 전환하여 지방행정 수요에 부응하도록 할 필요가 있다.

셋째, 재정분권 확대이다. 재정분권 확대는 우선, 자치재정권의 확충으로 법률이 정하는 범위 내에서 조례에 의해 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 하는 방안, 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권 확대 등이 필요하다. 또한 재정분권의 확대를 위해 지방소득세와 지방소비세의 확대가 필요하다.

2. 기타 분권과제

분야별 분권 과제를 제외한 일반적인 분권과제를 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이다. 이명박 정부는 100대 국정과제에 “지방분권의 확대”를 중심과제로 선정하는 등 많은 활동을 하고 있었다. 그러나 대통령의 의지와 상관없이 부처에서의 추진은 따로 도는 느낌이 들기도 한다. 지방분권 촉진위원회에서 이양이 결정되고 대통령 재가가 난 사안들을 부처에서 새로운 논리로 이양불가를 이야기 하는 경우가 종종 있기 때문이다. 부처별 이양실태 점검을 나가 보면, 이양이 매우 더디거나 정체되고 있는 경우가 많다. 대체로 법제처에서 특정 기능을 이양할 경우 법체계가 맞지 않아 이양 불가 의견이 왔다는 공문을 제시하는 경우도 있고, 특정 사안에 대해서는 부처가 이양 반대의견을 정립했다는 대응 등 다양하다. 따라서 법제처도 이양 불가의 의견이 아닌 법체계 개정 방향제시, 부처반대의견 제시의 경우 불이익 조치 등 다양한 추진전략이 활용될 수 있도록 대통령의 지속적인 지원이 필요하다.

둘째, 국회의 지원이다. 기능의 지방이양 추진에는 국회의 적극적인 역할도 매우 중요하다. <표 1> 기능이양 추진실태를 살펴보면, 전체 1,262사무 중 국회 계류중인 기능이 277(22%)건이나 된다. 일부 기능의 경우 참여정부시절에 이양이 결정되었으나 국회 입법계류중인 기능도 있는 실정이다. 물론 여야의 입장차이 등으로 인한 입법 지연, 부처의 로비 등 다양한 요인이 작용한다 하더라도 국회의 적극적인 지지와 법제화 지원이 필요하다.

셋째, 많은 연구를 통한 이양전략 개발이 필요하다. 홍준현 교수의 연구인 “기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점” 연구와 같은 연구가 많이 이루어져야 한다. 왜냐하면 가능하면 이양하지 않으려는 중앙정부의 부처와 이 핑계 저 핑계 대면서 일을 받지 않으려는 일부 지방공무원들의 논리에 대응하면서 기능이양을 할 수 있어야 하기 때문이다. 특히 이양되어야 할 사무의 사업비 등의 변화가 이양에 미치는 영향 등의 연구가 필요하다고 사료된다. 이러한 연구를 통해 특정 단위업무가 지방에 이양될

때 소요되는 인력, 예산 등 이양에 필요한 다양한 부분을 연구해서 기능이양에 활용 할 필요가 있기 때문이다. 현재는 정부의 법령상 사무총조사, 기타 지방분권촉진위원회 3실무위원회에서 다양한 연구가 이루어지고 있으나 이것만으로는 부족하다.

넷째, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담이다. 모든 국가사무를 자치사무로 보고 자치단체의 수행능력이 부족한 광역적, 범국가적 사무는 중앙정부로 이양하는 사무배분원칙(보충성의 원칙)에 따라 합리적인 역할을 분담할 필요가 있다. 즉, 업무를 일차적으로 지방에 권한과 사무를 배분해야 한다는 것을 주장하는 것으로 지방에서 스스로 어떤 업무를 수행할 수 없는 경우에만 국가 사무로 환원하는 등 개입하여야 한다는 것이다. 국가는 지방이 권한과 사무를 충분히 수행할 수 있는 여건을 마련해 주어야 할 의무가 있다. 즉 국가는 지방정부가 자신의 의사에 따라 재량으로 일을 처리할 수 있도록 인력 및 재정적인 수단 등을 보장해 주어야 한다.

다섯째, 지방의 책임성 증대이다. 지방이 스스로 지역에 대한 책임을 져야 한다. 따라서 지방분권 확립을 통하여 중앙부처마다 관할권을 장악하고 할거적으로 통치하던 행정제도와 관행을 개선할 필요가 있다. 현장의 문제는 지역사회에서 종합적·연계적으로 대응하여 행정서비스의 신속·효율화를 실현함으로써 지방이 스스로 지역에 책임을 지는 풍토를 정착시켜 나가야 할 필요가 있다.

여섯째, 지방공무원들의 적극적인 자세전환 이다. 현재의 기능이양이 권한은 적으면서 잡무가 많은, 소위 귀찮은 업무위주로 이루어지는 것도 일부 사실이다. 그런데 중앙정부나 중앙공무원들이 자신의 일이자 예산의 일부를 떼어주길 좋아할 사람이 누가 있겠는가? 자신의 일을 이양하면 자신의 자리가 없어질 수도 있다는 위기감을 갖는 공무원과 그 일이 없어도 지방이 돌아간다고 판단하는 공무원의 태도가 같을 수는 없다. 중요한 것은 큰일이건 작은 일이건 지방으로 내려와야 장차 지방의 조직과 인력도 늘릴 수 있고 예산도 확대될 수 있는 것이다. 어떻게 보면 이러한 사소한 일 하나 하나가 지방의 권한을 늘릴 수 있는 핵심임을 이해할 필요가 있다.

일곱째, 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착이다. 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고, 현장의 지방정부와 지역 NGO, 그리고 시민이 주체가 되는 새로운 질서 구축이 필요하다. 즉, 중앙과 지방이 협력하고 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 창조적으로 문제 해결에 임할 수 있게 하는 체제의 구축이 필요하다. 지방정부는 지역의 특성을 살려서 지역주민이 주도적으로 참여하게 하여 주민이 스스로가 주인공으로 살아가도록 해야 하며, 이때 지역 NGO의 역할이 중요하다.

V. 결 론

지방분권은 권력을 중앙정부에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시키며 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 보다 강화되도록 하는 정부 간 역할배분의 원리를 의미한다. 지금까지 지방분권의 추진 필요성과 과제를 다양한 측면에서 고찰해

보았으며, 조직, 인력, 재정분야는 설문조사를 통해서 실증분석을 하였다.

본 연구에서는 지방분권의 추진을 위해 우선, 분권의 필요성과 분권의 어려움, 그리고 분권화와 관련된 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 학자나 전문가를 대상으로 현재까지 지방분권 정도의 평가와 분권방향 등을 살펴보았다. 마지막으로 지방분권을 위한 과제를 분야별 분권과제와 기타 분권과제로 나누어 살펴보았다.

지방분권의 과제는 다음과 같다. 먼저, 분야별 분권 과제이다. 첫째, 지방자치단체의 조직구성은 지방의 직무내용에 따라 정해져야 하는 등 조직구성의 자율성 확대가 필요하다. 둘째, 획일적인 중앙 통제보다는 지방이 주체적으로 인력수급계획을 세우고 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 등 인사운영의 자율권 확보가 필요하다. 셋째, 법률의 범위내에서 자율적으로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있도록 하는 방안, 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권 확대 등 재정분권 확대가 필요하다.

다음으로 기타 분권과제의 개선이다. 이러한 과제로는 첫째, 지방분권에 대한 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이 필요하다. 둘째, 기능의 지방이양 추진에는 국회의 적극적인 지지와 법제화 등의 지원 또한 필요하다. 셋째, 다양한 분야의 학자들의 참여를 통한 많은 연구와 이양전략 개발이다. 넷째, 중앙정부와 지방정부간의 사무배분원칙(보충성의 원칙)에 따라 합리적인 역할을 분담하는 것이다. 다섯째, 지방 행정서비스의 신속·효율화를 실현함으로써 지방이 스스로 지역에 책임을 지는 풍토를 정착시켜 나가는 등의 책임성 증대이다. 여섯째, 중앙정부의 다양한 기능을 이양받기 위한 지방공무원들의 적극적인 자세전환 이다. 일곱째, 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고, 현장의 지방정부와 지역 NGO, 그리고 시민이 주체가 되는 새로운 질서를 구축하는 등 진정한 민주주의의 정착이다.

지방분권은 중앙의 작은 기능에서 부터 큰 기능에 이르기 까지 다양한 기능과 재원을 지방으로 이양함으로써 실질적으로 이루어 질 수 있다. 이러한 기능과 재원이양은 중앙으로서는 자신의 일과 권한을 뺏기는 측면이 있기 때문에 적극적으로 반대하기 마련이다. 따라서 대통령, 국회, 지방정부, 지역NGO 등 다양한 관련 집단들이 적극적으로 지원해야 가능한 일이다. 특히 지방공무원들도 기존의 소극적 자세에서 벗어나 적극적인 자세로의 전환이 필요하다.

<참고문헌>

- 박종관, “지방분권의 방향과 과제: 기능이양을 중심으로”. 서울행정학회동계학술대회 자료집, 334-372. 2013,
- 김병국, “지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향”. 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003,
- 김성호 “지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제”, CFE Report. 99, 자유기업원, 2009.
- 김익식, “중앙과 지방정부간 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론”, 한국행정학보, 24(3), 1990.
- 홍준현, 하혜수, 최영출, “지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발”, 한국지방자치학회 동계세미나발표논문집, 2005.
- 금창호, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제”, 지방행정연구. 23(1), 2009.
- 민현정, 형시영, “광역자치단체의 새로운 역할관계에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 2(2), 2005.
- 조성호 외, “국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구”, 경기개발연구원 연구보고서, 2005.
- 김성배, 진영환, “분권형 지역발전체제 구축”.국토연구, 49. 2006.
- 신도철, “광역분권형 국가운영의 필요성과 제도개편방향”, 선진화정책연구. 1(2), 2008.
- 박혜자, “시·도의 자치조직권과 인사권 강화방안”, 전국 시·도지사협의회토론회 자료집, 1-25, 2003.
- 행정안전부, “2010년도 지방자치단체예산개요”, 2010.
- 이기우, 지방자치이론, 학현사, 1996.
- 안성호, “자치계층 및 구역의 개편을 우려한다.” 부산분권혁신본부토론회자료집, 지방분권의 평가와 새로운 도전, 2006.
- 조성호, 윤태웅, “지역정부 구축을 위한 지방분권에 관한 연구”, 지역정책연구, 제22권 제2호, 2011.
- 손희준, “지방분권을 위한 지방소득소비세의 도입방안과 과제”, 한국행정학회 하계학술대회 자료집, 2009.
- 전동훈, “지방소득세의 구조와 적용”, 한국지방재정공제회, 2010.
- 장덕희, “지방소비세제도의 발전방안”, 한국지방재정학회세미나자료, 2011.