

지방분권의 방향과 과제

Direction and Task of the Decentralization of Power

박종관
백석대학교 법정학부

Jong Gwan Park(633127@hanmail.net)

요약

지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하는 것으로 본 논문은 한국형 분권 국가 추진을 위해 우선, 분권화와 관련된 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 학자나 전문가를 대상으로 지방분권 정도의 평가와 분권방향 등을 살펴보았다. 마지막으로 지방분권을 위한 과제를 도출하였다.

지방분권 과제는, 첫째, 조직구성의 자율성 확대이다. 지방자치단체의 조직구성은 지방의 직무의 내용에 따라 정해지는 것이 바람직하다. 둘째, 인사운영(정원운영)의 자율권 확보이다. 지방자치단체의 정원과 인력관리는 중앙이 획일적으로 통제하기보다는 지방이 주체적으로 처리하는 것이다. 또한 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 것이 필요하다. 셋째, 재정분권 확대이다. 재정분권 확대는 우선, 자치재정권의 확충으로 법률이 정하는 범위 내에서 조례에 의해 자율적으로 세율을 결정할 수 있어야 한다. 다음으로 국세의 지방세 전환을 통한 재정분권 확대 등이 필요하다. 또한 재정분권의 확대를 위해 지방소득세와 지방소비세의 확대가 필요하다. 지방분권은 어느 한 분야의 분권으로 이루어지는 것이 아니고 조직, 인사, 재정 등 다양한 분야의 기능을 이양하는 등 많은 노력이 필요하다.

■ 중심어 : | 지방분권 | 자율성 | 인사운영 | 재정분권 |

Abstract

This paper with Korean to promote decentralized countries, considered previous studies related to decentralization. Next, with target scholars and professionals looked at the evaluation of the degree of decentralization and the direction. Last deduced the task of decentralization.

The decentralization task is first, expansion of organizational autonomy. The organization of local government determined based on the content of the job is desirable. Second, the personnel operating is secured autonomy. Local government officials and staff is independent and uniformly control. And it is necessary to recruit such as checks and supervision of the relevant local councils and civil society.

Third, the financial decentralization is the expansion. The expansion of fiscal decentralization First, determined the expansion of municipal law prescribed by the regulations within the scope of local autonomy. Next, the local switch through national expansion of fiscal decentralization is necessary. In addition, the expansion of fiscal decentralization need the expansion of the local income tax and the expansion of local consumption tax.

■ keyword : | Autonomy | Decentralization | Human Resources Management | Financial Decentralization |

* 이 논문은 2014년 백석대학교 대학연구비에 의거하여 수행된 것임

접수일자 : 2014년 04월 24일

수정일자 : 2014년 05월 19일

심사완료일 : 2014년 05월 20일

교신저자 : 박종관, e-mail : 633127@hanmail.net

I. 서론

지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것이다. 지방분권은 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하며 자기책임하에 집행하는 것이다. 이 과정에서 주민의 지지와 참여, 공무원들의 적극적인 노력이 필요하다.

1995년 본격적인 지방자치시대를 맞이한 이후역대정부는 지방분권을 위한 많은 노력을 하였다. 그럼에도 불구하고 사무배분은 대부분 국가위주로 되어 있고 국가사무와 지방사무의 관계도 모호하여 사무의 효율성을 기대하기 어렵다. 재원배분도 78%가 국가위주로 되어 있다.

지방자치단체가 추진하는 다수의 업무가 아직도 중앙정부의 지시에 따라 이루어지고 있는 실정이다. 본 연구는 이러한 관점에서 현재 진행되거나 논의되고 있는 지방분권의 추진방향을 살펴보고 조직, 인사 및 재정적 측면에서 지방분권을 위한 과제를 모색하고, 향후 지방분권을 추진하는데 이용될 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구의 검토

지금까지 우리학계에서 진행된 지방분권에 관한 선행연구¹⁾는 다양한 측면으로 접근하고 있으나 크게 세 가지 유형으로 나누어 분류할 수 있을 것 같다[1].

첫째, 지방분권의 필요성이나 과제를 중심으로 연구한 유형으로는 김병국(2003)연구와 김성호(2009)연구가 있다[2][3]. 둘째, 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 유형들은 김익식(1990), 홍준현 외(2005), 이희주(2005), 금창호(2009)를 들 수 있다[4-6]. 셋째, 광역자치단체 중심의 지방분권 강화를 강조하는 유형으로는

민현정·형시영(2005)연구, 조성호 외(2005) 연구, 김성배·진영환(2006)연구, 신도철(2008)연구 등이 있다 [7-10]. 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 1. 선행연구의 종합

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

2. 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 2. 지방분권 수준 및 방향의 측정 지표

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

III. 실증조사 자료 분석

1. 조사설계

본 연구는 2012년 7월 12일부터 20일까지 약 18일간

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.

한국지방자치학회, 한국공공행정학회 등의 회원을 대상으로 설문조사를 하였으며, 조사현황은 [표 3]과 같다. 설문내용은 측정 지표를 중심으로 조직분권, 인사분권, 재정분권 3분항씩을 조사했다. 조사자료는 코딩작업을 통하여 정리하였으며, SPSS 통계프로그램을 이용하여 빈도분석과 교차분석 등을 실시하였다.

표 3. 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
	40대	47	33.3
	50대	58	41.1
	60대 이상	10	7.1
직업	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 이 들인 것으로 분석된다.

표 4. 현재 조직분권 정도¹⁾

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	59.0	6.0	7.8	0.0	100.0
	여	10.0	70.0	10.0	10.0	0.0	100.0
연령	20대(만19세)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	30대	34.8	34.8	8.7	21.7	0.0	100.0
	40대	36.2	51.1	6.4	6.4	0.0	100.0
	50대	19.3	71.9	5.3	3.5	0.0	100.0
	60대이상	10.0	70.0	20.0	0.0	0.0	100.0
직업	교수(전임)	19.6	66.7	13.7	0.0	0.0	100.0
	강사	55.6	44.4	0.0	0.0	0.0	100.0
	연구원	16.7	74.1	0.0	9.3	0.0	100.0
	단체 종사자	77.8	0.0	11.1	11.1	0.0	100.0
	기타	35.3	29.4	11.8	23.5	0.0	100.0

2. 분석결과

1) 조직분권

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

그다음으로 조직분권이 미진한 이유이다. 이 분야와 관련해서는 중앙의 지방조직 통제 필요성 70명 50.0%로, 지방의 무분별한 조직 확대 가능성 42명 30.0%, 기능 및 사무이양 미흡 24명 17.1%로 각각 응답하고 있으며, 중앙정부의 지방조직의 통제필요성이 가장 심한 이유로 평가를 내리고 있다. 성별로 보면 남성과 여성 공히 중앙정부의 지방조직의 통제필요성을 이유로 들고 있다. 연령별로는 20대와 50대는 지방의 무분별한 조직 확대 가능성을, 그 외 나머지 그룹은 중앙정부의 지방조직의 통제 필요성을 각각 미진 이유로 꼽고 있다. 직업으로 볼 때는 법학자는 기능 및 사무이양의 미흡을 미진유로 꼽았으며, 그 외의 모든 직업군이 중앙정부의 지방조직의 통제필요성이 조직분권이 미진한 이유로 들고 있음을 알 수 있다.

표 5. 조직분권이 미진한 이유

구분	빈도	비율
지방의 무분별 조직확대 가능성	42	30.0
중앙의 지방조직 통제 필요성	70	50.0
지방공무원의 확대 연계 차단 필요	1	0.7
기능 및 사무이양의 미흡	24	17.1
기타	3	2.1
계	140	100.0

마지막으로, 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 6. 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.

그 다음으로, 지방 인사분권이 미진한 이유이다. 이 분야와 관련해서는 중앙의 지방인력 통제 필요성 59명 45.4%, 지방의 무분별한 인력증대 가능성 49명 37.7%, 기능 및 사무이양 미흡 9명 6.9%로 각각 응답하고 있는

표 7. 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

며, 중앙정부의 지방 인력 통제필요성이 가장 심한 이유로 평가를 내리고 있다. 성별로 보면 남성은 지방의 무분별한 인력증대 가능성을 여성은 중앙의 지방인력 통제 필요성을 이유로 들고 있다. 연령별로는 20대는 지방예산의 증대 차단필요성을 30대와 60대는 지방의 무분별한 인력증대 가능성을, 40대와 50대는 중앙의 지방인력 통제 필요성을 각각 미진 이유로 꼽고 있다.

표 8. 지방 인사분권이 미진한 이유

구분	빈도	비율
지방의 무분별한 인력증대 가능성	49	37.7
중앙의 지방인력 통제 필요성	59	45.4
지방예산의 증대 차단 필요성	4	3.1
기능 및 사무이양의 미흡	9	6.9
기타	9	6.9
계	130	100.0

마지막으로, 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	빈도	비율
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	빈도	비율
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 평가이다. 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	빈도	비율
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
기타	3.5	5
계	99.9	142

넷째, 세입세출의 분권방향이다. 세입세출의 분권방향에 대한 전문가들의 의견은 분권 필요 84명 60.0%, 대폭분권 필요 48명 34.3%로, 약 94.3%가 분권이 필요

하다는 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	빈도	비율
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
기타	0.0	0
계	100.0	140

V. 지방분권을 위한 과제

1. 조직구성의 자율성 확대

현행의 기구설치에 대한 중앙정부의 규제는 시도의 인구규모를 중심으로 상한선을 두고 있으며, 기구설치 기준에 해당하는 인구수가 2년 연속 미달할 경우에는 6개월 이내에 그 기구를 감축해야 한다. 물론 이러한 기구설치 범위를 초과하는 경우 한시기구를 설치할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 한시기구설치도 많은 문제가 따르고 있다. 박혜지는(2006)한시기구 승인제는 한시기구 설치승인에 장기간이 소요되기 때문에 한시기구 설치의 기본취지인 신속성과 대응성을 보장하지 못하고, 중앙의 미승인시 사업추진이 불가능한 사례가 발생할 수 있다고 지적한다[11]. 또한 대도시의 경우 본청의 실국수를 엄격히 제한하고 있으며, 자치단체의 인구규모에 따른 상위 직급의 연속성이 없어 조직 및 인사 운영에 어려움을 호소하고 있다.

따라서 [표 6]에서 분석된 바와 같이 지방자치단체의 조직구성은 직무의 내용에 따라 정해져야 하는 것이 바람직하다. 즉, 지방자치단체의 실·국·본부 및 과·담당관의 수나 설치 여부 등을 법령으로 정하여 획일화시키는 것은 타당하지 못하다. 따라서 장기적으로는 자치조직권을 강화할 수 있도록 법령을 개정하여 지역특성을 반영한 자치조직권을 조례에 의해 자율화 할 수 있도록 규제를 완화하거나 기구설치 기준을 폐지하는 것이 바

랍직하다고 본다.

2. 인사운영(정원운영)의 자율권 확보

중앙정부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의해 지방자치단체별 행정수요나 지역적 특성을 반영하지 않고 지방자치단체의 조직, 정원, 직급 등 자치조직권을 제한하고 있다. 또한 1997년 지방공무원표준정원제도, 2007년 총액인건비제도의 시행으로 중앙정부의 통제를 최소화하고자 하였으나, 실질적으로 지방정부의 자율성이 제약되고 있는 실정이다. 따라서 [표 9]에서 제시된 바와 같이 지방정부의 인사권 확대 등의 방향에서 개선이 필요하다.

행정안전부(구 행정자치부)는 2003년 5월부터 표준정원제를 도입하여 실시하고 있다[12]. 그러나 지방자치단체의 정원과 인력관리는 중앙이 획일적으로 통제하기보다는 지방이 주체적으로 인력수급계획을 세우고 이에 대한 견제와 감독은 당해 지방의회와 시민단체, 지역 주민에게 맡기는 것이 필요하다. 따라서 중앙정부의 법령에 의한 공무원 종류별, 직급별 표준정원제도를 폐지하고 관련 부분을 조례사항으로 위임하거나[12][13], 중앙정부나 다른 지방자치단체에 영향을 미치는 범위에서만 국가가 정한 표준정원제도가 구속력을 갖도록 적용범위를 축소하는 방안도 검토할 필요가 있다.

총액인건비제도의 산정방식을 획일적으로 총 정원을 기준으로 하는 인건비 총액 산정이 아닌, 지역별 재정력 혹은 예산총규모 대비 인건비 기준으로 전환하여 지방행정 수요에 적용하도록 할 필요도 있다. 자치단체의 재정력과 행정업무량, 도시화수준에 따라 인건비총액을 일반총예산의 일정 비율내로 상한선을 둠으로서 그 한도내에서 각 자치단체의 실정에 맞는 인력관리를 하도록 할 수 있다.

3. 재정분권 확대

[표 12]에서 제시된, 재정분권 확대는 다양한 측면의 논의가 가능하다. 우선, 지방분권을 위해 가장 중요한 요소 중의 하나가 자치재정권의 확충일 것이다²⁾. 자치

재정이 중요한 이유는 책임성 있는 재정운영을 통해 지방의 경제적 효율성이 증진될 수 있으며, 지역경제성장도 이를 수 있기 때문이다.

다음으로 재정분권의 확대를 위한 방안 중 중요한 것은 지방정부의 조례에 의한 과세자주권을 확대하는 것이다. 이를 위해서 필요한 것이 지방세제의 혁신이다. 지방세제 혁신의 기본방향은 지방정부의 기능 확대에 맞게 세원확충 및 과세자주권의 확보라는 재정적 측면이 강조되어야 한다. 지방세제 혁신방안은 국세와 지방세의 전면적 세원재배분을 전제로 검토되어야 한다.³⁾ 이 문제는 결국 지방소득세⁴⁾와 지방소비세⁵⁾의 활성화 내지는 확대로 귀결된다.

문제는 정부가 2010년 지방소비세와 지방소득세를 도입함으로써 지방정부의 과세자주권 확충을 도모하였지만 오히려 지방정부의 재정자립도는 1992년 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세라는 것이다. 또한 재정분권 확대에 있어서 고려해야 할 중요한 요소 중의 하나가 지방정부간 부익부 빈익빈 문제의 해결이다. 즉, 인구나 산업시설이 많은 대도시와 그렇지 않은 농어촌 지역의 자치단체 간 재정자립 불균형의 문제를 해결하기 위한 다양한 방안이 마련되어야 한다⁶⁾.

나고 있다. 즉, 이들의 연구에서 나타난 지방분권 관련 측정항목 중요성 종합(평균값)을 보면, 중앙권한의 지방이양 4.67, 자치입법권 강화 4.36, 자치재정권 확충 4.68로 각각 나타났다[14].

- 3) 지방의 재정력 강화를 위한 대안모색의 기본 방향은 국민들의 조세 부담을 추가적으로 증대시키지 않으면서, 중앙정부와 지방정부간 재원의 재배분 방안을 모색하되, 가능한 한 지역간 재정력 격차를 완화할 수 있는 방안이 검토되며, 이러한 방향에서는 기존의 지방소비세와 지방소득세 도입방안을 주요 대상으로 할 수밖에 없다[15].
- 4) 지방소득세는 종전의 지방소득세 소득할 부분을 지방소득세 소득분으로 전환하고 구지방소득세 종업원분부분을 지방소득세 종업원분으로 전환하여 지방소득세로 신설된 것이다. 소득분은 소득의 원천에 따라 과세하는 소득세분과 법인세분으로 구분이 되는 것이며, 종전의 농업소득세분은 폐지가 되었다.[16]
- 5) 지방소비세는 2010년에 국세인 부가가치세의 5%를 세원으로 하여 시도별로 도입되었으며, 소비자 원칙을 적용하여 소비자표를 기준으로 시도별로 세수를 안분한다. 현행 소비자표는 민간최종소비지출에 지역별 가중치를 곱하여 산정한다. 즉, 소비자표는 시도별 소비규모를 반영하는 소비만영지표인 민간최종소비지출에 재정조정 기능을 부여한 정책지표인 지역별 가중치(서울·인천·경기 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 곱하여 산정한다.
- 6) 이러한 문제점 즉, 지방재정의 구조적 취약성 보완 및 안정적 지방재원 확충을 위하여 2010년에 지역발전상생기금을 마련했으나 기금의 적기 수납 및 배분 미흡, 사전 기금운용계획 수립에 기초한 시도별 전략적 재원활용 미흡, 소비세 도입, 교부세 배분기준 변경 등

2) 조성호·윤태웅의 연구에 의하면 광역공무원과 전문가들이 지방분권방안 중에 가장 중요한 것을 재정분권으로 인식하는 것으로 나타

VI. 결론

지금까지 한국형 분권국가 추진 방향과 과제를 행정·재정적 측면에서 고찰해 보았다. 지방분권은 권력을 중앙 정부에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시키며 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 보다 강화되도록 하는 정부 간 역할배분의 원리를 의미한다.

본 연구에서는 한국형 분권국가 추진을 위해 우선, 분권화와 관련된 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 학자나 전문가를 대상으로 현재까지 지방분권 정도의 평가와 분권방향 등을 살펴보았다. 마지막으로 지방분권을 위한 과제로 조직구성의 자율성 확대, 인사운영의 자율권 확보, 재정분권 확대 전략 등을 살펴보았다.

지방분권 과제를 보다 구체적으로 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. 지방 정부는 자치조직에 대한 중앙정부의 획일적인 통제로 지방의 조직 뿐 아니라 인력운영의 자율성이 침해되고 있다. 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 총정원을 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.

참고 문헌

- [1] 박종관, “지방분권의 방향과 과제: 기능이양을 중심으로”, 서울행정학회동계학술대회 자료집, pp.334-372, 2013.
- [2] 김병국, *지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향*, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003.
- [3] 김성호, “지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제”, CFE Report. 99, 자유기업원, 2009.
- [4] 김익식, “중앙과 지방정부간 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론”, 한국행정학보, 제24권, 제3호, 1990.
- [5] 홍준현, 하혜수, 최영출, “지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발”, 한국지방자치학회 동계세미나발표논문집, 2005.
- [6] 금창호, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제”, 지방행정연구, 제23권, 제1호, 2009.
- [7] 민현정, 형시영, “광역자치단체의 새로운 역할관계에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 제2권, 제2호, 2005.
- [8] 조성호, *국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구*, 경기개발연구원 연구보고서, 2005.
- [9] 김성배, 진영환, “분권형 지역발전체제 구축”, 국토연구, 제49권, 2006.
- [10] 신도철, “광역분권형 국가운영의 필요성과 제도 개편방향”, 선진화정책연구, 제1권, 제2호, 2008.
- [11] 박해자, “시·도의 자치조직권과 인사권 강화방안”, 전국 시·도지사협의회토론회 자료집, pp.1-25, 2003.
- [12] 행정안전부, *2010년도 지방자치단체예산개요*, 2010.
- [13] 이기우, *지방자치이론*, 학현사, 1996.

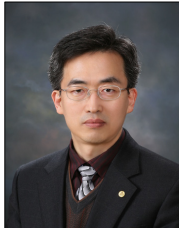
지방재정 지원제도 개편에 따른 비수도권 시·도의 재원증 효과의 실질적 산정이 이루어지지 않는 문제 등이 발생하고 있는 실정이다 [17].

- [14] 안성호, “자치계층 및 구역의 개편을 우려한다,” 부산분권혁신본부토론회자료집, 지방분권의 평가와 새로운 도전, 2006.
- [15] 조성호, 윤태웅, “지역정부 구축을 위한 지방분권에 관한 연구”, 지역정책연구, 제22권, 제2호, 2011.
- [16] 손희준, “지방분권을 위한 지방소득·소비세의 도입방안과 과제”, 한국행정학회 하계학술대회자료집, 2009.
- [17] 전동훈, “지방소득세의 구조와 적용”, 한국지방재정공제회, 2010.
- [18] 장덕희, “지방소비세제도의 발전방안”, 한국지방재정학회세미나자료, 2011.

저 자 소 개

박 중 관(Jong-Gwan Park)

정회원



- 2009년 8월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
 - 20013년 현재 : 백석대학교 법정학부 행정학전공 교수
 - 2010년 1월 ~ 2010년 12월 : 서울행정학회 부회장
 - 2008년 12월 ~ 2013년 2월 : 대통령소속지방분권위원회 실무위원
 - 2012년 1월 ~ 2012년 12월 : 한국공공행정학회장
 - 2014년 3월 ~ 현재 : 대통령소속 지방자치발전위원회 자문위원
- <관심분야> : 구역개편, 성과관리, 사회자본, 정부기능