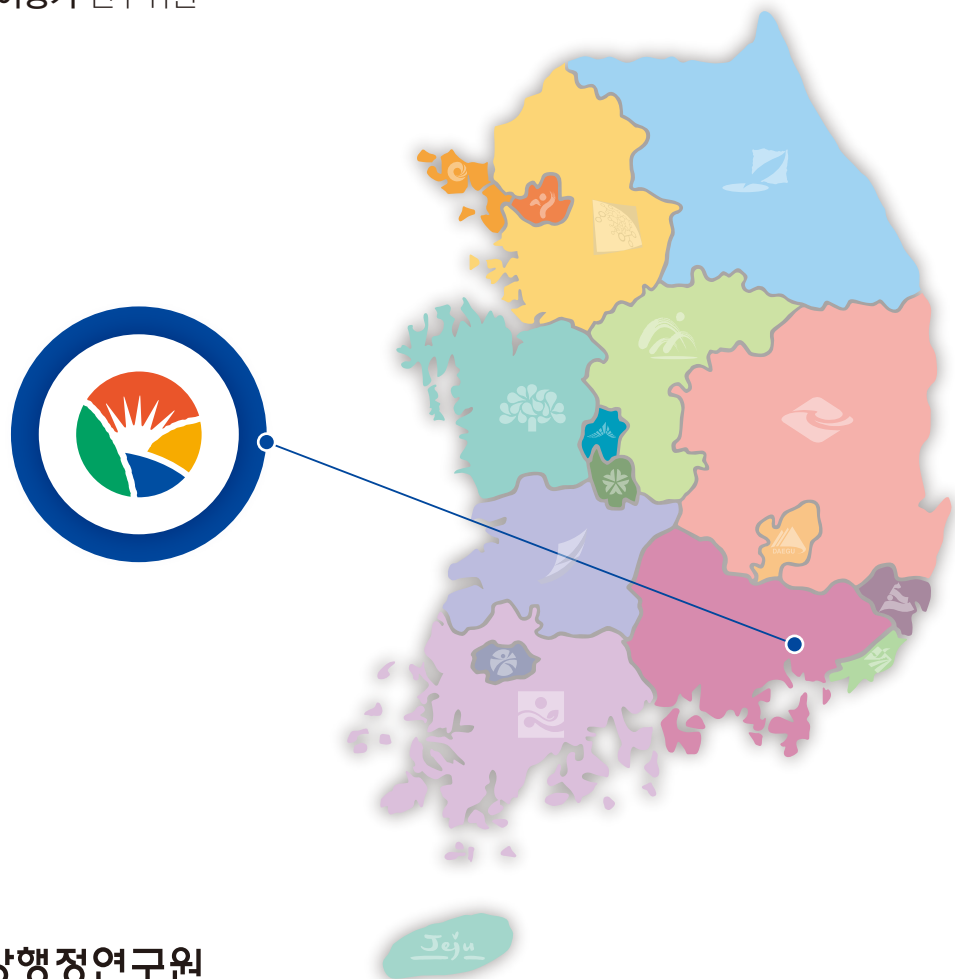




# 선도적 자치분권 실현을 위한 분권촉진 방안 연구

고경훈 수석연구원 이병기 연구위원





## **I. 서론**

1. 연구배경 및 목적
2. 연구내용 및 방법

## **II. 지방분권에 대한 이론적 논의**

1. 지방분권 개념
2. 지방분권 필요성과 의의

## **III. 지방분권(기능이양, 재정분권, 자치분권) 제도적 분석**

1. 국가의 지방 사무이양(기능이양)
2. 재정분권
3. 자치분권

## **IV. 경상남도의 지방분권 과제와 전략**

1. 지방행정 분야의 과제와 전략
2. 지방재정 분야의 과제와 전략
3. 균형발전 분야의 과제와 전략

## **V. 결론**

1. 연구의 함의
  2. 정책적 제언
-

## I. 서론

### 1 연구배경 및 목적

- 우리나라에서 본격적으로 지방자치가 실시된 1995년 이후, 새 정부가 출범할 때마다 ‘작고 효율적인 정부구현’이라는 기치 아래 중앙권한의 지방이양에 대한 논의가 쟁점으로 등장하였음(조성호, 2009). ‘작고 효율적인 정부’는 과도하게 집중되어 있었던 중앙권한에 대하여 지역의 자율성 등을 고려한 분권화 정책을 통해서만 실현될 수 있기 때문임(조성호, 2009)
- 이는 중앙정부가 지방을 국가 경영의 동반자로 인식하지 않고 일방적으로 중앙이 결정하면 지방은 따르는 수직적 구조를 고착시킨 결과로써 중앙 독점이 수도권 독점 논리로 직결되어 지역 불균형도 더욱 심화되고 있는 상황임(김광석 외, 2014)
- 현재 우리나라의 수도권 집중화는 인구의 50%, 금융의 67%, 대기업 본사의 88%로 세계적으로 그 사례가 없을 정도임(김관용, 2014)
- 세계화, 지방화, 지식정보화 시대를 맞이하여 전세계적으로 국가운영 패러다임의 변화가 요구되고 있는 상황에서 국가의 경쟁력 제고를 위해서 중앙집권중심, 규제 중심, 통제 중심 패러다임을 지방분권 중심, 자율 중심, 협치 중심 패러다임으로 전환시켜 나가야하며, 그 중 지방자치와 지방분권이 중심이 되어야 함
- 지방분권은 중앙정부의 획일적인 관료주의와 그로 인한 과부하로 인하여 국가기능의 마비를 극복하고 행정 효율성과 창의성을 신장시키기 위하여 피할 수 없는 시대적, 국가적 과제로서 주민들의 수요와 욕구가 반영되며 주민들의 참여가 확대되는, 주민들과 친밀한 정부를 구현하기 위해 지방정부의 활동의 장은 확대되어 나가야 함
- 많은 선진국들이 지방분권형 국가운영체제로 개편을 하며 국가경쟁력의 제고에 힘쓰고 있는 지금 우리나라 또한 지방자치단체를 국가발전 원동력으로 활용하기 위해서는 중앙 집권적 국가운영체제를 지방분권적으로 신속히 개편할 필요가 있음(지방분권촉진위원회, 2013)

- 문재인 정부에서도 지방자치와 지방분권에 대한 필요성을 강조하고 있는 가운데 지난 2017년 10월 26일 제5회 지방자치의 날 기념식에서 문재인대통령은 새정부는 수도권과 지방이 함께 잘사는 강력한 지방분권 공화국을 국정목표로 삼겠다고 발표하였음
  - 문재인정부는 지방분권 강화를 위한 방안으로 첫째, 명실상부한 지방분권을 위해 지방분권 개헌 추진, 제2국무회의를 제도화하고 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권의 4대 지방 자치권을 헌법화하고 지방자치단체를 지방정부로 개칭하는 내용도 헌법에 명문화되어야 한다고 주장함
  - 둘째, 국가기능의 과감한 지방이양을 위해 내년부터 ‘포괄적인 사무이양을 위한 지방이양일괄법’의 단계별 제정 추진을 통해 개헌과 별도로 실질적인 지방분권을 확대하겠다고 하였음
  - 또한 국세와 지방세 비율을 7:3으로 이루고, 장기적으로 6:4 수준이 되도록 개선하여 열악한 지방재정을 지원하고 고향사랑 기부제법 제정도 추진 및 자치경찰제와 교육지방자치등 지방자치의 영역을 확대하겠다고 함
  - 셋째, 국가균형발전을 한 차원 더 높이기 위한 혁신도시 사업의 강력한 추진을 통해 전국 각지의 혁신도시들이 지역경제 활성화와 지역 성장의 거점이 되도록 하여 하겠다고 함
- 이러한 문재인정부의 지방분권에 대한 강력한 의지는 정부의 국정 과제인 “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”을 효과적으로 시행토록 하고 지방이 원하는 자치분권에 대한 단계적·전략적 실천방안이 요구됨
- 지방분권은 다양한 각도에서 이해되고 실현될 수 있으나, 무엇보다 국가사무의 지방이양이 그 중심에 있다 할 수 있음(한국지방행정연구원, 2011)
- 일본의 경우 1995년 『지방분권추진위원회』가 설치되고, 2001년에 해체되기까지 일련의 제도개혁에 의해서 국가와 지방의 관계를 ‘중앙집권 시스템’에서 ‘분권형 시스템’으로 전환하였음(한국지방행정연구원, 2011). 중앙정부와 자치단체의 관계가 ‘상하주종’의 관계에서 ‘대등협력’의 관계로 변화하였으며, 자치단체의 자기결정권을 확대하고, 자기책임성을 확보하는 방향으로 진행되었음

- 지방분권은 다양한 각도에서 이해되고 실현될 수 있으나, 무엇보다도 국가사무를 지방으로 이양시키는 과업이 중심에 있다고 할 수 있음
- 그러나 아직까지 명확한 기준설정의 미미로 인해 사무와 그러한 사무의 수행 상에 필요한 비용이 연계되지 못한 실정임. 이로 인해 비용보전 없는 사무이양은 행정공백으로 나타나 효과성을 침해할 뿐만 아니라 지방분권에 대한 부정적 인식을 확산시키고 있음. 궁극적으로 비용보전 없는 사무이양은 지방분권을 오히려 역행한다 할 것임(고경훈, 2014)
- 행·재정 지원이 없이 지방이양을 할 경우 지방자치단체는 업무만 증가하게 되어, 오히려 지방자치단체가 지방이양 사무발굴에 소극적·부정적이 되고, 이양된 기능이 효과적으로 집행되지 못하던 것을 근본적으로 방지하는 것이 필요하기 때문임(홍준현, 2000)
- 선언적 지방분권의 한계를 극복하고, 실천적 차원에서 지방분권의 실효성을 확보하고자 중앙행정권한의 지방이양 촉진을 위한 관계법률 정비 및 지원에 관한 법률(안) 마련을 통해 행정적 재정적 지원 방안을 모색할 필요가 있음(고경훈, 2014)
- 지방이 원하는 주민 밀착형 자치분권을 위한 지방형 기능이양을 조기에 실현하기 위한 방안도출과 기능이양, 자치분권, 재정분권에 대한 실행과정에서 각 정부부처의 소극적 입장을 극복할 수 있는 지방의 대응논리 개발이 필요
- 지방이 필요한 기능에 대한 우선순위의 선정을 통해 주민이 원하는 기능이양의 조기실현을 위한 효율적인 대응논리 마련 필요

## 2 연구내용 및 방법

### 1) 연구내용

- 본 연구는 현재 미추진 “지방일괄이양법”에 대한 조기 추진 대응방안을 도출하기 위하여 기능이양, 재정분권, 자치분권을 통해 지방자치단체의 대응성 및 실행력 제고를 통한 지방이양사무의 성공적 정착방안을 마련하는 데 있음

- 이를 위한 주요 연구내용 및 범위는 다음과 같으며, 각 세부 내용에 대한 구체적인 사항을 제시하고자 함(고경훈, 2014)
  - (기능이양) 현재 미추진 “지방일괄이양법”에 대한 조기 추진 대응방안 연구
    - 특별행정기관의 기능이양 방안연구
  - (재정분권) 지방세 신설 및 교부세 조정을 통한 지방의 재정자치 확보방안
    - 지방재정의 건전성 확보방안
  - (자치분권) 분권개헌, 지방자치법 개정 등과 관련 민간단체, 전문가들과의 연대·공조 체제를 통한 지방의 대응방안
    - 분권개헌 관련 법률개정안 도출 및 분권 운동의 효율적 대처방안

## 2) 연구방법

- 연구수행 목적의 효과적인 달성을 위하여 사무이양 경향성과 관련된 최근 국내·외의 기존 문헌(이론, 실태, 방법론)을 면밀히 검토하고 실현 가능한 지방분권과제를 도출해 내기 위해 다음과 같은 다각적 방법을 활용함
  - 첫째, 관련된 선행연구, 통계연보 그리고 정부발간물 등 서지적 방법을 활용함
  - 둘째, 지방분권과 관련한 선진국 사례를 검토함으로써 국내 지방자치 발전을 위하여 적용 가능한 방안을 발굴하고자 함
  - 전문가 및 공무원, 자문기관들의 언론보도, 기사 자료 등을 수집하여 경상남도를 비롯한 광역지방자치단체의 지방분권 추진의 한계와 필요성을 도출하고 이를 바탕으로 한 지방분권 추진의 타당성을 제고하는데 기여하고자 함
- 공식적 및 비공식적인 문헌의 수집과 분석을 통하여 중앙사무의 지방이양 현황 및 운영 실태에 대하여 경험적인 분석을 시도함

## II. 지방분권에 대한 이론적 논의

### 1 지방분권 개념

- 지방정부라는 용어는 현대국가에서 하나의 일반적인 용어로 사용되고 있으며, 최근에는 정치발전과 행정개혁의 중요한 쟁점으로 부상되고 있어 이제 지방정부는 현대사회에서 국가가 당면하고 있는 일반적 문제들을 그대로 축소하여 지역단위 차원에서 제기하고 있는 실정임(박대성, 2010)
- 우리나라에서도 분권화에 대한 정책적 논의는 1980년대 후반 이후 정치현실과 행정·정치 학계 두 부문에서 중요성을 확대시켜 왔음(전인철, 2013)
- 현실적으로는 1991년 지방의회의 구성과 1995년 6월 단체장 직선 이후 분권화 현상이 가시화됨으로써 이제 지방은 하나의 실질적이고 정치적 현상으로 실존하게 되었음(박대성, 2010)
- 지방분권의 개념은 중앙과 지방의 관계에서 시작되며 중앙집권에 대항하는 세력이자 가장 기본적인 인간가치의 수호자로서 주목을 받기도 하며, 개인의 의지와 능력을 자율적으로 유도하여 사회발전에 적극적으로 참여하도록 하는 원리에 기초하고 능률적인 작은 정부로 전향하는 것임(Selsick, 1957)
- 지방분권의 개념은 선진국과 후진국을 막론하고 그 구체적인 개념에 대해서는 상당한 차이를 보이고 있음(전인철, 2013)
- 선진국의 분권화는 “지방정부로의 분권화에서 한 걸음 더 나아간 지방정부로부터의 분권화”라는 의미를 지니고 있으며 개발도상국의 분권화의 의미는 여전히 중앙정부로부터 지방정부에의 권한위임이라는 범주에 머물러 있음(김재계, 2002)
- 지방분권은 통치의 권능을 중앙정부에 집중시키기지 않고 지방자치단체에 대한 권한분배를 인정하는 제도로서 중앙집권에 대응하는 말로써 권한분배가 국가기관내부의 상·하간, 중앙·지방간 행하여지는 건인가, 그렇지 않으면 국가와는 독립적인 법인격이 존재하는 단체 사이에서 행하여지는 것인가에 따라 권한분권과 자치분권으로 나눌 수 있음



- 민주주의 실현을 위해서는 권력의 기능적 분립과 권력의 지역적 분립이 요구되는데, 후자가 바로 지역적 분립으로서 지방분권임(전인철, 2013)
- 우리나라는 지방자치의 제도적 분권화에 대한 틀은 구축되었지만 아직 진일보한 지방분권을 위한 지방자치정부의 재정적 분권화에는 이르지 못했다는 견해가 우세함
- 지방정부의 재정자립도는 선진국에 비해 낮은 편이며, 지방정부의 재정자율권에 많은 제약이 가해지고 있는 점 등도 개선해 나가야할 점으로 지적되고 있는 실정이며 또한 도·농간 심각한 재정능력 격차도 지방분권 신장에 장애가 되고 있음(권오성, 2004)

## 2 지방분권 필요성과 의의

- 강력한 중앙통제를 통해 중앙정부에 예속되는 형태를 취함으로써 업무를 몇몇 기관에 분산시키거나 집행업무의 일부에 대한 의사결정권만을 이전시키는 기능 분산형 국가가 있는 반면에 일정한 범위와 정치적 권한을 지방에 이양시키되 행정적 분권을 행하여 낮은 분권수준을 유지하거나 입법적 분권을 행하여 높은 분권수준을 유지하는 기능 이양형 국가가 존재하기 때문임(박대성, 2010)
- 우리나라 헌법도 자치분권으로서의 지방분권을 인정하고 있는데 일반적으로 지방분권은 두 가지 이유에서 그 필요성이 인정됨
  - 첫째, 장대하고 복잡한 국가의 통치기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 그 일부를 지방에 배분하여 지역적으로 주민의 의사에 따라 수행하도록 하는 것이 효과적이라는 현실적인 이유임
  - 둘째, 국가의 기능이 주민의 신변에 보다 가깝게 느끼고, 주민이 직접 참여하고 통제할 수 있는 지역사회에서 이루어지게 함으로써 민주주의가 실현될 수 있다는 정치적·이념적 이유에서임(이규환, 2009)



- 우리나라에서도 민주주의 진전과 시민사회의 성장이라는 변화 속에서 분권형 국가운영 패러다임으로 전환되는 것이 시대적 요청으로써 우리나라에서 지방분권이 필요한 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 국내적으로 민간부문의 성장에 따른 민주화에 대한 지속적인 요구증대와 수도권 집중화의 심화로 인해 분권형 국가운영체제의 요구가 점증하고 있는 현 시점에서 중앙 집권적 획일적 생산체제로는 이러한 요구에 대응하기 어렵기 때문에 분권적인 체제 하에서 자율적인 의사결정과 다양한 창조성을 실현할 수 있도록 분권형 국가발전은 도모할 필요가 있음(전인철, 2013)
  - 둘째, 지방자치단체로 지방이양 실적미비, 교육·경찰자치 미진, 지방의회의 자치입법권 제약 등의 문제점을 가지고 있는 바, 중앙정부의 축소를 의미하는 정치적 지방분권을 도모할 필요성이 제기됨(김병국, 2003)
  - 또한 재원의 국세편중, 국고보조금의 지역적 수요 불일치, 과세자주권의 제약 등의 문제점을 가지고 있어 재정분권을 통한 지방의 재원확충을 도모해야 할 필요성이 있음(박대성, 2010)
  - 셋째, 다층구조의 행정체제를 운영하고 있는 현 행정체제에서는 고비용 저효율이라는 문제점을 내포하고 있어 지방행정체제의 효율성 확보수단으로서 지방분권의 촉진이 요구됨(전인철, 2013)
  - 또한 지역 간 불균형으로 인한 정치·사회적 문제의 대두로 지역 간 갈등이 야기되고 국정통합성과 지방자율성이 상충하는 현상이 초래되기 때문에 지방의 경쟁력 제고를 위해서 지방분권은 필요함(김병국, 2003).

### III. 지방분권(기능이양, 재정분권, 자치분권) 제도적 분석

#### 1 국가의 지방 사무이양(기능이양)

##### 1) 사무이양의 개념

- 중앙사무의 지방이양은 중앙정부가 수행하는 사무를 지방자치단체에게 이양하는 것을 의미
  - 이양은 지방자치단체가 독립된 주체로서 자주적으로 시책을 선택 및 결정하며, 그 결과에 대해서 책임지는 것
- 사무를 자주적으로 결정 및 처리할 수 있는 권한을 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전하는 것이므로, 지방자치단체가 중앙정부의 정책적인 의도에 따라서 사무를 수탁 받아 집행하는 사무의 위임과는 구별됨
  - 다시 말해서 중앙사무의 지방이양이란 집중된 중앙의 권한을 지방으로 분산함으로써 지방의 기능 및 역할을 대폭 확대하고 지방자치에 부합하는 행정의 분권화와 자율화를 구현하기 위한 것임(권선택, 2004)
  - 또한 복잡하고 전문화되고 있는 정부기능을 중앙과 지방이 합리적으로 분담하여 수행함으로써 행정기능의 효율적인 수행체제를 확립하고 국가경쟁력을 강화하는데도 매우 중요한 역할을 담당함(행정안전부, 2017)

##### 2) 사무배분의 의미

- 국가의 공공사무들 중에는 본질적으로 중앙정부가 수행해야 할 사무와 지방자치단체가 수행해야 할 사무가 있으며 중앙정부 또는 자치단체가 수행하는 것이 상대적으로 보다 효율적인 사무가 있는데, 이들 사무들을 잘 분류하여 국가사무와 지방자치단체 사무로 나누고, 처리에 관한 궁극적 권한을 중앙정부와 지방자치단체에 부여하는 것을 사무배분이라고 함(한국지방행정연구원, 2015)

- 행정사무배분의 필요성은 중앙정부와 지방자치 단체 간에 있어서 국민, 즉 주민을 위한 행정의 민주화와 효율적 운영확보라고 하는 기능적 측면의 문제로 파악할 수 있음(한국 지방행정연구원, 2011)
- 사무배분의 필요성에 근거하여 다음과 같이 3가지 사무배분의 실익을 기대할 수 있는데, 첫째, 행정행위에 대한 책임소재를 분명하게 하는 것으로, 중앙정부와 지방자치단체간의 명확한 사무구분이 없을 경우, 해당 행정사무의 수행이 가져올 결과에 대하여 누가 책임을 질 것인가를 판단하기 곤란하기 때문임(오용식, 2006). 둘째, 지방자치단체의 고유한 사무를 법으로 명확히 규정함으로써, 자치단체의 자율권을 확대시킬 수 있으며, 셋째, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 분명히 함으로써, 과도한 간섭을 배제하고 업무수행에 필요한 경비부담의 주체를 명료화 할 수 있음(고경훈, 2014)

### 3) 사무이양의 종류

- 지방자치단체가 수행하는 업무들은 지역민방위, 지역주택개발 및 주택 관련 기능, 도시 계획, 지방도로 및 하천관리, 공원·녹지, 공공교육시설, 주거환경 관련규제 기능, 주민 생계복지 관련 기능, 사회복지시설, 보건진료·위생, 상가지역 및 공장지대 등의 지역개발 촉진 기능, 교통 편의시설, 지역경제 등이 있음(고경훈, 2014). 중앙과 지방간 기능분담 현황, 정부 간 기능을 어떻게 배분할 것인가에 대한 기준은 지방분권촉진특별법 제6조 제2항에 규정되어 있으나, 추상적으로 열거되어 있을 뿐 구체적 준거가 적시되어 있지 않음(한국지방행정연구원, 2011)
- 지방자치법 제11조에서 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가기능을 규정하고 있는데, 이에 속하는 기능은 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체가 자치기능으로서 처리하지 못한다는 것을 의미함(한국지방행정연구원, 2011). 이를 반대로 해석하게 되면 같은 조에 규정되어 있지 않은 기능은 법률에 특별한 규정이 없다면 원칙적으로 지방자치단체의 기능으로 보아야 한다는 것임(한국지방행정연구원, 2011)
- 역대 정부에서 담당하고 있는 기능들은 도시계획, 종합토지이용계획, 상·하수도, SOC 확충의 지원, 전문 교육 및 기술교육, 고등학교·농업고등교육기관 지원, 환경영향평가, 종합병원, 공적 부조, 수질오염 및 대기오염, 토지이용, 대중교통, 조세 및 지방세율 조정, 건축규제 등이 있음(한국지방행정연구원, 2011)

- 그리고 기초자치단체에서 담당하고 있는 기능들에는 지역민방위, 지역주택 개발 및 주택 관련 기능, 도시계획, 지방도로 및 하천관리, 공원·녹지, 공공교육시설, 주거환경 관련규제 기능, 주민생계복지 관련 기능, 사회복지시설, 보건진료·위생, 상가지역 및 공장 지대 등의 지역개발 촉진 기능, 교통 편의시설, 지역경제 등이 있음(한국지방행정연구원, 2011)

#### 4) 국가의 지방 사무이양(기능이양) 방안

##### ☑ 선 분권·후 보완의 원칙

- 과감하게 분권하여 기회를 주자 그리고 후에 미흡한 부분은 치유하자는 선 분권 후보완의 원칙은 자치단체와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고 있는데, 그동안 지방분권은 시민사회와 자치단체에 대한 회의적이고 부정적인 시각 때문에 원만하게 추진되지 못했음(한국지방행정연구원, 2011). 따라서 지방분권으로 인하여 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권조치를 하고 자치단체와 시민사회가 분권으로 초래된 부작용을 자체적으로 치유해나갈 수 있는 자정능력을 갖추도록 보완해서 부작용을 해소한다는 방침인 것임
- 선 분권·후 보완을 통하여 자치단체가 자율적으로 사업을 추진하고 나아가 성숙된 정치 주체로서 자신의 문제를 해결할 수 있는 자생력을 갖도록 하자는 표현이기도 함(고경훈, 2014)

##### ☑ 법정수임사무 도입

- 정부 관여 범위를 명확하게 할 필요에 의하여 법정수임사무 도입이 이루어지게 되면 기존 기관위임사무에 대한 중앙정부의 포괄적 지휘감독권을 없애고 중앙-지방 간 관계를 공정하고 투명하게 재설정하여야 함
- 국가의 관여가 법령의 근거를 요한다는 법정주의 원칙, 지방자치법에 관여의 일반적 규정을 두며 관여는 그 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 것이어야 하며, 지방자치단체의 자주성과 자립성을 배려하여야 한다는 일반법주의의 원칙 등을 규정할 필요가 있음(손진상, 2013)

- 법정수임사무에 대하여 종전의 기관위임사무와는 다르게 조례의 제정 및 지방의회의 행정사무감사 및 조사가 가능하게 하여 국가의 관여범위와 수단을 법률로써 명확히 규정하여야 함
- 법정수임사무는 국가에서 처리하는 사무이지만 적정하게 처리하기 위해 시·도 또는 시·군·구가 수임하는 지방자치단체의 사무이며, 조례 제정 및 개정이 가능하며 지방의회의 행정사무감사 및 조사가 허용되어야 함

### ☑ 지방일괄이양법 제정

- 현재 기관위임사무가 폐지되고 법정수임사무가 도입될 경우 기관위임사무를 규정하고 있는 총 200개 이상의 법률 개정이 필요함(손진상, 2013)
- 지방자치발전위원회에서 확정된 지방이양대상 사무에 대하여 국회가 각각 개별 법률을 의결해야 하는 절차를 거치고 있기 때문에 시간이 많이 소요되고, 결과상의 왜곡이 발생하는 현상이 나타날 수 있음
- 프랑스와 일본의 경우 기관위임사무를 포함하여 이양대상 사무와 관련된 개별 법률을 일괄 개정 가능한 제도를 마련하였음

### ☑ 국가관여 일반원칙 수립

- 위임사무는 국가의 사무였으나 법정수임사무는 지방자치단체의 사무이며 법령에 의해 명확히 규정해야 함, 따라서 기관위임사무에 대해서는 계층적 행정기관 내부에서 일반적으로 인정되는 포괄적이고 무제한적인 지휘·감독권이 인정되나, 법정수임사무에 대해서는 장관의 관여가 원칙적으로 일반적 규칙에 따라야 하며, 공정하고 투명한 관계로 변화해야 할 것임(손진상, 2013)
- 국가관여의 일반원칙으로서 법정주의 원칙, 일반법주의 원칙, 공정·투명원칙 등의 설정을 통해 분권화된 사회 건설과 지방자치단체의 자주성·자립성을 발휘할 수 있도록 관련 법제도의 정비가 필요함
- 국가와 지방자치단체의 관계는 상하관계에서 대등하고 협력적인 관계로 발전되어야 한다는 점에서 지방자치법 제9장 국가의 지도 및 감독이라는 명칭을 국가의 관여라고 변경하여야 함

- 즉 국가의 관여는 일반적인 원칙, 관여 기본유형, 관여 절차 등에 관하여 명확하게 하고 국가에 의한 포괄적 지도 및 감독권을 삭제하고 국가관여의 일반원칙을 설정이 필요함

#### ✔ 일반행정과 교육행정간 유기적 협력체계 구축

- 지방자치단체의 일반행정과 교육행정간 유기적 협조관계 구축을 통해 교육재정지원을 비롯하여 학교부지확보, 학교주변정화, 교육시설의 설치 및 관리 등에 있어서 일반행정의 적극적 지원이 필요함(손진상, 2013)
- 학교급식의 우수식재료에 대한 예산과 유통에 대한 지원등에 관한 협력을 강화하는 것을 포함하여 주 5일 수업의 전면적인 실시에 뒤따르는 방과 후 프로그램 개발 및 예산지원에서 협력을 강화하고 시·도와 해당 교육청 간의 교육재원에 관한 협력채널을 구축해야 함
- 현재의 교육감 선거제도를 임명제, 공동등록제, 러닝메이트 등으로 전환하고 시·도지사 와 교육감 간 교육정책에 관한 공조 강화를 통하여 효율적인 교육 투자와 지원을 위하여 일반자치와 교육자치 간의 협력체계 구축이 요구

#### ✔ 광역자치단체 단위의 자치경찰제 도입

- 자치경찰제의 도입 방향으로서 국가경찰과 지방경찰의 관계는 지방국가경찰과 지방자치경찰 일원화하여 지방자치경찰행정청을 별도로 설치하지 않고 기존의 지방경찰청을 지방화하는 방법과 지방국가경찰과 지방자치경찰을 이원화하여 기존의 지방국가경찰청은 존치시키고 민생경찰·교통경찰을 위해 지방자치경찰청을 별도로 설치하는 대안이 가능(손진상, 2013)
- 광역자치단체를 중심으로 재정 확충 방안을 도입하는 것을 검토해 볼 수 있으며 정부가 지역별 재정자립도를 고려하여 대책 마련을 한다면 지역 간의 경찰서비스 격차를 줄여야 할 것임

#### ✔ 보충성 원칙에 입각한 특별지방행정기관 정비

- 보충성의 원칙을 적용함에 있어서는 자치단체의 업무처리 능력이 기준이 되므로 자치단체의 수권권력의 기반조성이 중요한 변수가 되는데, 즉, 지방자치단체의 자치역량이 향상됨에 따라 권한배분의 정도도 달라질 수 있게 됨



- 보충성의 원칙을 통하여 한편으로는 업무수행의 효율성을 높이고 다른 한편으로는 하위 공동체의 자율성 제고를 통한 다양한 문제해결 방식의 도입으로 정책의 성과를 비교할 수 있도록 하여 자치단체의 역량을 강화하는데 기여함(지방혁신분권위원회, 2005)
- 특별지방행정기관이 수행하는 업무를 분석하여 지방정부가 처리할 능력이 있는 사무는 지방자치단체에 이양하고, 지방자치단체가 독자적으로 수행하기 어려운 사무는 지원을 통하여 지방자치단체가 수행하도록 하는 것이 가능한지를 검토해야 함(손진상, 2013)
- 국가, 지방, 국세, 국가조직, 통화, 물가, 금융정책, 도량형, 기상, 원자력, 우편, 고속국도, 철도, 항공, 국가종합계획 등에 대해서만 국가의 고유한 입법권을 인정하고 그 밖의 기능은 시·도가 입법권을 행사할 수 있도록 업무분장을 조정해야 함

## 2 재정분권

### 1) 재정분권 개념과 의의

- 지방분권은 중앙정부와 지방정부간 역할과 재원을 어떻게 배분할 것인가를 결정하는 것이 중요하며, 지방분권의 실현을 위해서 재정권한의 확대 즉, 재정분권이 최우선으로 전제되어야 함
- 재정분권에 대해 다양한 학자들에 의해 개념화되었는데, 송상훈(2012)은 지방정부가 기능을 수행하기 위하여 필요한 재원의 조달과 지출에 관한 의사결정을 중앙정부로부터 독립하여 스스로 처리할 수 있는 권한과 주민의 선호에 부응하는 행정서비스를 제공할 때 효율성과 책임성을 확보하는 것이라고 하였음(신동필, 2017)
- 재정분권이 중요하다고 강조되는 있는 이유는 Tiebout(1956), Oates(1972), Musgrave(1983) 등의 재정연방주의론자들이 제시한 견해들에 기초를 두고 있음<sup>1)</sup>

1) 재정연방주의(fiscal federalism)란 한 나라의 정부 구조를 중앙정부와 각급 지방정부로 구성하고 각급 정부에 재정의 기본적인 기능을 적절히 분담시킴으로써 전체적으로 바람직하게 재정 기능을 수행하고자 하는 것을 의미함, 1980년대를 전후하여 신자유주의적 사회 분위기를 배경으로 재정면에서 철저한 분권화 논리에 바탕을 두고 보다 많은 재정기능을 지방정부로 나누어 줄 것을 요구하는 재정 연방주의를 신연방주의(new federalism)라고 함(우명동, 2016; 신동필, 2017).



- Tiebout(1956)는 재정분권이라고 명확한 표현은 사용하지 않았지만, 공공서비스를 분권적으로 공급할 경우 더 높은 효율성이 제고될 수 있다고 하였음. 분권화된 체제에서는 지방정부들 간의 경쟁이 이루어지는 것이기 때문에 시장을 통하여 형식적으로 얻어지는 것이 아닌 일종의 시장 메커니즘과 유사한 파레토 효율(Pareto efficiency) 달성이 가능할 수 있음
- Oates(1972)는 공공서비스의 지리적 외부효과가 없다면, 각 지역에서 서비스를 공급할 경우에 소요되는 비용이 중앙정부가 서비스를 공급할 때 소요되는 비용과 동일하면 해당 공공서비스는 중앙정부 차원에서 모든 지역에 대하여 일정 양을 공급하는 것보다는 각 지방정부가 자체판단으로 적절 양을 공급하는 것이 더 효율적이라는 분권화정리(Decentralization theorem)를 주장하며 중앙정부와 지방정부 간 역할분담이 정당하다고 봄
- 중앙정부에 의한 독점적 재정운영보다는 분권화된 시스템 하에서 자치단체의 건전하고 효율적인 재정운영을 통한 자치단체 간 경쟁을 유도하고 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로서 재정운영의 효율성이 증진될 수 있다고 보았음(Musgrave, 1981; 조기현, 2003)
- 행정자치부의 발표<sup>2)</sup>에 따르면, 전국 기초자치단체 226곳 가운데 약 30%에 해당하는 75곳은 자체수입으로 해당지역 공무원의 인건비를 해결하지 못할 정도로 재정상황이 열악한 것으로 나타났으며, 2016년 예산 대비 자체수입 비율인 재정자립도는 전국 평균 52.5%, 예산 대비 자체수입에 지방교부세를 더한 비율인 재정자주도는 74.2%를 보임
- 따라서 재정분권은 중앙정부의 재원이 지방정부로 이전되는 것뿐만 아니라 지방정부의 재정운영에 대한 자율성을 확보하고 책임성을 강화하는 권한의 이동을 포함해야 함
- 종합적으로 재정분권은 지방정부가 조세 및 지출에 있어서 중앙정부로부터 간섭이나 통제를 받지 않고 독립적으로 재원을 확보하고 이렇게 확보된 재원을 자율적으로 사용할 수 있는 권한이라는 의미를 지님(차주현, 2011)
- 현실적으로 지방자치제도를 시행하고 있는 우리나라에서 재정분권은 각 지방자치단체들이 스스로 자신의 지역적 특성과 지역주민의 선호에 맞는 정책을 개발하고 추진할 유인을 가지게 함(신동필, 2017)

2) 행정자치부(<http://www.moi.go.kr>) 2016.2.24. 보도

## 2) 재정분권 필요성

- 우리나라 지방자치단체의 열악한 재정현실로 인해 지역발전을 위해 필요한 사업은 고사하고, 자체재원을 통한 인건비조차 지급하지 못하고 있는 실정으로 이런 상황 속에서 지방자치단체에 의한 실효성 있는 지방자치의 추진을 기대하는 것은 현실적으로 무리일 것임(신동필, 2017)
- 지방자치가 정상적으로 작동하기 위해서 각 지방자치단체에 맡겨져 있는 지방정부 기능이 효과적으로 추진될 수 있도록 충분한 재원의 뒷받침이 있어야 한다는 것임
- 재정분권의 시행은 지역의 특수성을 고려하여 사회후생을 제고하는 것으로 지역주민들의 삶의 질을 향상시키는데 목적이 있는 만큼 이를 달성하기 위해 무엇보다도 지방자치단체는 지방세를 중심으로 하는 자주재원을 어느 정도 확보하고 있느냐가 중요함(Oates 1993; 손희준 외, 2008)
- 또한 재정분권은 지방자치단체의 재정운영의 자율성과 더불어 이에 상응하는 책임성과 업무수행 능력을 향상시켜 재정건전성을 개선하는 효과가 있음(Bird, 1993; 차주현, 2011)
- 지방자치단체의 자율성 증대는 중앙정부에 대한 책임성으로부터 벗어나서 해당 지역의 특성에 맞는 정책 및 사업을 강구하여 지역주민들의 의사가 재정운영과정에 투영될 수 있도록 우선적으로 고려할 가능성이 높음(신동필, 2017)

## 3) 재정분권 강화방안

### ☑ 국고보조금의 지방교부세화

- 국고보조금이 증가하면 용도지정 및 지방비부담의 조건 때문에 지자체의 재정자율성을 저해하고 지방비 부담 과중으로 재정운영의 경직성이 심화됨(김광석 외, 2014)
- 재정분권은 지방자치단체의 재정력을 향상시키고 자율성을 증대시키는 방향으로 추진되어야 하며, 이러한 시각 하에서 국고보조금의 증가는 지방분권을 저해하는 요소임
- 국고보조금제도를 전면적으로 수정하여 자율재원인 지방교부세로의 교부금화가 필요하고 이러한 재편 작업을 통해 국고보조금 축소와 함께 지방교부세율을 인상하여 지방 차원의 자율재원을 확대해야 함

### ☑ 양도소득세 지방이양

- 국세인 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 대해 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방자치단체가 부과 징수하는 것이 용이하므로 토지와 주택 거래의 양도소득을 지방으로 이양하여 지방소득세로 흡수하는 것이 바람직함(김광석 외, 2014)
- 양도소득세의 정책과세적인 성격을 감안할 경우, 세수를 중앙과 지방이 동시에 공유하는 공동세제도 방식으로 도입하게 되면 중앙과 지방 사이에 협력 관계를 공고화함으로써 국가 재정 운용 전반에 유연성과 탄력성을 향상시키는 효과를 기대할 수 있음

### ☑ 지방소비세율을 부가가치세의 20%로 인상

- 국세와 지방세의 조정으로 지방세의 비중을 확대하기 위해서는 지방재정의 확충 효과가 큰 지방소비세를 확대하는 것이 우선이며 향후 단계적으로 지방소비세율을 20%까지 인상하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 국세의 지방세 이양으로 지방세를 중심으로 하는 지방재정을 확충하여 국세 대 지방세의 8:2 구조를 7:3이상의 구조로 전환하여 지자체의 재정적 자립을 증대시킴과 동시에 지자체의 재정책임성을 강화할 필요가 있음(김광석 외, 2014)
- 지방소비세 비중을 확대한다면 지방세수 증가로 인하여 재정자립도 개선이 도모될 수 있을 것이며, 현행 재산과세 중심의 지방세 구조를 소비과세 중심으로 개편함으로써 지방세수의 안정성과 신장성을 확보 가능할 것임
- 또한 지방소비세의 권역별 가중치와 지역상생발전기금을 통해 지역 간 재정 격차를 완화하는 재정 형평화 효과도 발생할 것임

### ☑ 지방소득세의 독립세 전환 및 확대

- 지방소득세가 지방세로의 역할을 하여 지방재정 확충에 기여하도록 현재의 부가세 방식에서 지자체가 독립적으로 과세할 수 있는 독립세로의 전환하여 지자체의 지역경제 활성화와 일자리 창출등과 지방세의 연계 구조를 강화해야 함(김광석 외, 2014)

- 행정안전부와 기획재정부 사이의 협의를 통하여 국세와 지방세 간 조정이 필요하며, 지방 소비세와 지방소득세를 규정하고 있는 현행 「지방세법」 제69조 및 제86조의 개정이 필요
- 지방소득세가 독립세로 전환된다면 지방소득세는 지방 고용 창출 효과나 기업유치 효과 등의 지역경제 활성화에 일조할 수 있게 될 것이며 지방자치단체는 지방소득세의 과세표준 산정과 세액 산출과정에서 주민들의 소비 확대나 소득 확대, 기업 유치 등을 위한 감면이나 공제, 탄력세율을 조례로 제정하는 조세정책수단을 가질 수 있게 될 것임

### ✓ 지방특별소득세 도입

- 우리나라에서 지방자치가 복원된 이후 법정외 세목제도의 도입이 주장되었으나, 현행 헌법 제59조의 조세법률주의에 배치되는 이유로 도입되지 못하였음(김광석 외, 2014)
- 법정외세목제도의 경우 지방자치단체들이 자율적으로 주민들의 선택에 의해 새로운 세목을 발굴해낼 수 있는 제도임
- 지방자치단체의 과세자주권과 관한 헌법상의 규정들이 개정되지 않는다면 해당 제도의 도입은 한계가 있음에도 법정외세목제도의 연장선으로 현실 대안으로 고려될 수 있는 것이 임의과세 형식의 지방특별소비세임
- 지방특별소비세의 과세대상으로 고려할 수 있는 것은 도축세, 면허세, 레저세의 과세대상인 경마, 경정, 경륜 등 도박장, 골프장, 스키장, 기타 대규모 유흥오락시설의 입장행위 등이 있음
- 특수하게 지역에 분포된 자원에 대해서 자치단체들이 요구했던 관광세, 광고세, 컨테이너세, 온천세 등도 지방특별소비세의 과세대상으로 고려될 수 있음
- 지방특별소비세를 도입할 경우, 과세대상과 제한세율을 포괄적으로 설정하고 구체적인 과세대상과 세율은 지역의 특성에 따라 지방의회에서 조례로 결정하게 하는 방식을 채택 하면 자치단체의 과세자주권을 제고할 수 있음(김광석 외, 2014)

### ✓ 지방세 비과세·감면에 대한 지방정부의 자주권 제고

- 중앙정부의 획일적인 지방세 비과세·감면 정책은 지역적 특성을 반영하지 못해 지방세 비과세·감면의 효율성을 저하시키고 지방재정에 직간접적인 영향을 미침(김광석 외, 2014)

- 부동산 활성화를 위한 취득세 및 등록세 감면, 유가 안정을 위한 유류세 인하 등과 같이 지방정부의 지방세 수입에 영향을 미치는 세목에 대한 비과세·감면을 지양해야 함(임상수 외, 2011)
- 비과세 및 감면제도의 경우 직접 지방세 수입을 줄이고 중앙정부는 줄어든 수입을 보전하기 위해 교부세를 지원하는 과정에서 자원배분의 왜곡이 나타날 수 있음
- 중앙정부에 의해 정해지는 획일적인 지방세지출보다는 각 지방자치단체의 재정, 경제적 상황 등을 고려하여 분야별로 정해지는 지방세지출이 더욱 효율적이라 할 수 있음(이명수 외, 2015)

### 3 자치분권

#### 1) 지방분권 개헌의 필요성

- 1990년대 이후로 역대 정부에서는 지방분권 정책을 추진해왔으나 중앙집권적인 법제도와 고착화된 관행으로부터 크게 벗어나지 못하였으며 그동안 법률적인 차원에서 시도되어 왔던 지방자치 제도화 노력에 한계가 존재함이 드러나고 있는 것임
- 지방분권을 성공적으로 추진하고 선진국 수준으로 지방자체제도를 수립하기 위해서 정치적·국민적 합의에 기초하여 ‘지방분권 원리의 헌정화’를 이루는 지방분권형 개헌이 요구된다는 인식이 확산되고 있음
- 프랑스는 1982년부터 지방분권을 추진해오다가 2003년 지방분권형 개헌을 단행한 것과 가장 지방 분권적이라 불리는 스위스와 독일이 2004년과 2006년 지역정부의 권한을 대폭 강화하는 개헌을 단행한 것을 눈여겨 볼 필요가 있음(김광석 외, 2014)
- 현행 헌법에서는 제117조와 제118조에서 지방자치에 대한 보장을 하고 있으나 예정하고 있는 헌법의 지방분권에 대한 종류와 수준은 중앙정부 차원에서 결정된 정책을 단순 집행하는 행정적인 분권에 그치고 있음



- 많은 선진국들은 지식정보사회에서의 국가경쟁력을 제고하기 위하여 분권형 광역자치 정부를 심화해오고 있는데 이는 지방분권형 개헌으로부터 출발해야함

## 2) 지방자치법 개정

- 지방자치단체가 지방자치와 지방분권을 실현하기 위해서는 법적 근거인 지방자치법의 존재가 중요하나, 현행 지방자치법은 지방자치의 필요성 및 지방의 새로운 요구를 제대로 수용하거나 반영하지 못하고 있음(김광석 외, 2014)
- 지방자치법은 지방자치 자체에 초점을 맞추기 보다는 자치계층의 일원화 와 같이 더 큰 범위의 지방자치에 초점이 맞춰져 있기 때문에 지방자치의 확대와 지방 분권의 차원에서는 특별한 성과가 없으며 지방자치에 대한 적극적인 추동력을 상실되었다고 할 수 있음

## 3) 지방자치제도 보장의 전적인 법률유보

- 국민의 기본권 보장 영역에서는 헌법 제37조 제2항 후단에 의하여 법률에 의하여 기본권을 제한하는 경우에도 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 보장하고 있으나, 기본권 이외의 영역에서는 이러한 본질적인 내용의 보장을 규정하고 있지 않아 법률에 의해 제도의 본질적 부분의 침해가 발생할 수 있음
- 헌법은 ‘주민의 복리에 대한’ 사무를 지방자치단체의 수행권한에 맡기고 있으나, 실질적으로는 결국 지방자치단체의 사무인지 국가의 사무인지를 법률규정에 의존하여 해결 하도록 하고 있고, 「지방자치법」제9조 제2항에 의해 개별법령이 우선하므로 사실상 국가의 개별법령에 의한 지방자치단체의 사무범위의 축소가 발생할 수 있음
- 현행 헌법 제117조 제2항에서 지방자치단체의 종류를 법률에 위임함으로써 정치적 고려에 의하여 지방자치단체의 종류를 달리 결정할 수 있게 되어 지방자치단체의 지위가 불안정해지는 결과가 발생
- 결국 이러한 문제점들은 모두 우리 헌법이 지방자치에 관한 지침과 한계로서의 기능을 충실히 할 수 있을 만큼의 내용을 규정하지 않고 전적으로 법률에 위임하고 있기 때문에 발생하는 것임

#### 4) 입법기관 내 지방의견 반영 시스템 부재

- 제도의 형성을 법률에 부여하고 있으므로 입법권을 가진 국회에서 충분히 이해 당사자의 이익을 고려하여 입법하여야 하는 바, 국회 입법과정에서 필수적으로 이해당사자의 이해 관계를 고려하고 반영할 수 있도록 제도적 장치 마련이 필요
- 이를 위해 국회에 지방의 이해관계를 대변할 수 있는 예를 들어 지방의 대표로 구성되는 상원을 설치한다거나, 입법과정에 필수적으로 지방의 의견을 듣고 반영할 수 있는 절차를 마련하는 등 국회 구조의 변화가 필요
- 현행 헌법상의 중앙집권적 입법기관 구성과 정책결정 구조를 개선하여 헌법의 통치구조 전반에 걸쳐 지방분권·지방자치의 원리를 구현하여야 한다는 점에서 지방분권형 개헌이 필요

#### 5) 지방의회 의정활동 지원체제 개선

- 지방의회 활성화는 지방분권의 중요한 어젠다로써 지방분권회는 중앙집권적 행정시스템의 한계를 인식하고 ‘근접성의 민주주의’를 구현해야 한다는 요구가 함께 작용하고 있음 (김광석 외, 2014)
- 앞으로 국가사무의 지방이양이 확대되어 자치사무 수가 늘어나서 법정수임사무가 도입 된다면 지방의회가 해당 사무와 관련된 조례를 재정 및 개정할 수 있고 행정사무감사 및 조사도 허용됨
- 이는 지방자치단체의 종합행정을 더 충실하게 수행하기 위한 토태가 됨으로써 지방의회의 권한과 역할이 확대됨에 따라 지방의회의 활동도 활발해질 것이고, 의정활동을 지원하는 전문인력의 배치와 확충 등이 요구가 발생할 것으로 예상됨



## 6) 자치분권 강화방안

### ✓ 분권형 헌법 개정

- 헌법상에 대한민국이 지방분권국가임을 명시한 규정을 통해 관련된 모든 법률이 헌법에 따라 개정 및 제정되어야 함
- 대한민국은 민주공화국임과 함께 지방분권국가라는 헌법 조항에 기초해 외교·국방 및 거시경제정책 등을 제외한 모든 국정이 분권 원리에 따라서 운영되어야 하고 이러한 지방분권 개헌은 통일시대를 대비하는 차원에서 의미를 갖게 됨

### ✓ 헌법에 지방자치권 보장 명문화

- 헌법전문과 총강부문에 지방자치와 분권의 이념을 천명하고 각 장에는 지방자치단체의 4대 자치권(조례권, 조직권, 재정권, 계획권)을 명문화해야 함(김광석 외, 2014)
- 헌법의 전문과 총강의 경우 헌법 및 국체의 기본방향을 설정하는 핵심영역으로서 여기에 지방분권 이념을 천명하고 지방분권형 국가임을 선언하는 것이 매우 중요함
- 헌법 조항에 지방자치단체의 자치권을 명문화하여 보장함으로써 일반 법령으로부터 지방자치단체의 자치권을 보장하고 보호하는 것이 필요

### ✓ 헌법 제117조 개정 : 법령 우위 조항의 개정

- 헌법 제117조 1항에는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리 하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 명시되어 있음
- 법령의 범위 안에서 조례를 정할 수 있도록 함은 시행령과 시행규칙에 의한 조례 제약 등의 자치입법권을 약화시키고 있음
- 이는 현행 헌법 내 지방자치의 최대 독소조항으로 법령의 범위 안에서 법률의 범위 안에서 개정하고 국가사무와 지방사무의 구분에 대한 근거규정을 추가하는 것도 필요함 (김광석 외, 2014)

### ☑ 지방자치기본법 제정

- 기본법은 당해분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고 정책내용으로서 목표, 이념 등을 실현하기 위한 시책 내지 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해분야의 정책의 책정 내지 조정에 관한 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 함(박영도, 2003)
- 이러한 기본법의 형식이 일종의 프로그램법 내지 계획법이고, 특정 분야의 정책을 개괄적으로 선언하고 해당 정책을 실시하고 그에 따른 관계자의 책무를 선언함으로써 관계정책을 체계화
- 지방자치기본법에는 사무배분에 관해 예시적 열거주의에 입각한 명확한 기준 제시를 통해 단위사무의 규정, 국가와 지방의 사무배분 원칙 명시, 법정수입사무 도입 등 사무구분체계 정립, 사무총조사 실시 관련 제도 정비, 사무이전 관련 재원의 명시, 자치사무 관련 조례제정권 인정 등 사무배분과 관련된 제반 제도를 체계적으로 정립할 필요가 있음(김광석 외, 2014)

### ☑ 자치조직권의 헌법상 보장

- 지방자치단체의 조직구성 자율권을 헌법상으로 보장함으로써 지방자치단체 기관구성의 다양한 형태를 유지할 수 있게 함
- 획일적으로 지방자치제도가 구성되지 않고 기관통합형, 매니저형 등의 다양한 형태를 구성할 수 있도록 헌법에 자치조직권의 인정사안을 명문화해야 함
- 지방조직관리에 대한 최소한의 기준만을 법률로 규정하고 대폭적인 권한이양을 행함으로써 자율형 조직 관리체계를 구축해야 하며 기구 설치권과 정원관리권을 지방자치단체에 완전 이양해야 함
- 지역에 따라 필요하다면 특정업무를 전담하는 부단체장을 둘 수 있어야 함, 장기적으로 기관의 자기선임원칙에 따라 부단체장의 임용권은 자치단체장에게 주되, 일본의 경우처럼 지역 스스로의 필요에 따라 국가공무원을 발탁해 갈 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있음(김광석 외, 2014)

### ☑ 지방자치법 제22조 개정 : 명령에의 위임 제한

- 지방자치법 제22조 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’를 ‘지방자치단체는 법률의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’로 개정이 필요함
- 동법 제22조 ‘주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다’는 단서조항을 삭제해야 함
- 법률에 의한 근거가 없거나 입법의 공백이 있는 분야에 대해서 지방자치단체가 조례 제정을 통하여 적극 대응할 수 있게 해야 함
- 단서조항 대신 ‘지방자치단체가 조례를 제정해 적극 대응할 수 있도록 해야 한다’는 단서조항 대신 ‘지방자치단체는 행정사무의 처리에 관하여 법률에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 조례로 제정한다. 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항도 또한 같다’는 조항을 삽입해야 함

### ☑ 지방의회 사무기구의 인사권 독립

- 지방의회 사무기구에 대한 사항은 지방자치법과 지방자치법시행령, 지방자치단체 행정기구와 정원등에 관한 규정에서 규정하고 있음(김광석 외, 2014)
- 지방의회가 충분히 전문성을 발휘할 수 있게 하기 위해서 지방의회가 지방의회 사무기구에 대한 권한을 가지고 있어야 함
- 기관대립형 구조에서 지방의회 사무기구에 대한 인사권을 의회의장이 가지고 있어야 하지만 우리나라 지방자치법에는 지방자치단체장이 지방의회 사무직원의 임명권을 행사함으로써 사무직원이 소신을 가지고 의회에 대하여 지원 역할을 하는데 한계가 존재
- 지방의회 사무직원에 대한 인사권과 마찬가지로 단체장이 전문위원에 대한 인사권도 가지고 있으며 별정직 전문위원의 경우만이 사무기구 장에게 위임되어 있음
- 향후 지방의회 의장에게 지방의회 사무직원에 대한 인사권을 귀속시키는 쪽으로 개정하고 조례에 필요 사항을 정할 수 있게 지방자치법 제92조가 개정되어야 함

## IV. 경상남도의 지방분권 과제와 전략

### 1 지방행정 분야의 과제와 전략

- 경상남도 주도로 현재 국회에서 논의 중인 개헌에 지방분권적 요소를 담아야 함
  - 헌법에서 대한민국이 지방분권국가라는 점을 명확히 하고, 국회를 양원제로 개편하여 지역대표로 구성되는 상원을 설치하며, 헌법상 부족함에 대하여 지방자치의 요소를 보다 강화하여 규정하는 것이 필요함
  - 시·도지사들이 소속된 정당이 다르다 하더라도 대한민국의 발전을 위해서 지방분권이 절실히 필요하고 이것을 헌법에 반영하여야 한다는 점에서 한결같이 입장을 같이 하고 있으므로 경상남도가 앞장서서 이를 조직화하고 긴밀한 네트워크를 구축해야 함
- 지방분권 개헌과 병행하여 제도적 개선과제들을 집중적으로 추진하여야 함
  - 경상남도 의회의 조례제정권한 확대를 통한 자치입법권을 강화하여야 함
  - 부단체장의 정수 및 사무분장, 지방정부 행정기구 및 정원 등에 관한 제반 사항을 조례로 결정하도록 자치조직권을 확대하고,
  - 중앙정부에 대해 도가 앞장서서 권한 이양을 요구하며, 도로 이양할 사무발굴에 적극적으로 나서야 할 것임
  - 또한 사무이양에 따른 자원·인력 등이 동반 이양되도록 소요재원과 필요인력을 추정하여 중앙정부에 적극적으로 요구해야 할 것임
  - 아울러 특별지방행정기관의 기능·자원·인력 및 기술·정보 등을 경남으로 일괄 이양을 요구해야 함

- 특별히 지방재정 분야에서는 먼저 국세와 지방세의 세목조정을 통해 극단적으로 불균형한 국세와 지방세의 비율을 조정하여야 함
  - 최소수준의 사회복지사업은 국비로 추진하여 국고보조사업을 대폭 축소함과 동시에 유사한 성격의 보조 사업을 통합하여 포괄보조금제로 운용하여야 함. 지방분권의 실현은 지방정부의 주장만으로는 이루어질 수 없음. 국회는 물론 중앙정부와의 긴밀한 논의를 통해 달성될 수 있음
- 이를 위해서 경상남도가 주도적으로 국정의 최고책임자인 대통령과 지방행정의 책임자인 시·도지사들이 협의를 통해 지방정책을 결정하는 협의체, “중앙·지방협력회의”를 구성할 필요가 있음

## 2 지방재정 분야의 과제와 전략

- 첫째, 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부가가치세 등 중요 세원에 대하여 지방정부에서도 필요에 따른 과세를 가능하도록 헌법에서 보장해야 함. 중앙과 지방간에 수직적인 중복과세를 허용해야 함
- 둘째, 위임사무의 수행에 필요한 비용은 위임한 정부가 부담하도록 하여야 함. 사무를 위임하여 놓고 그 비용의 일부 또는 전부에 대해 그 비용을 부담시키는 것은 배달부에게 물건 값의 일부 또는 전부를 부담하도록 하는 것처럼 부당함
- 셋째, 지역 간 재정격차 문제 해결을 위한 헌법적인 규정이 필요함. 재정이 상대적으로 풍부한 지역의 세금 중 일부를 재정이 상대적으로 빈약한 지역으로 이전시키는 수평적인 재정조정제도와 국가가 지방재정을 보완해주는 수직적 재정조정의 근거를 헌법에 보장해야 함
- 우리나라에서 수평적 지방재정조정은 수도권에 의한 재정조정제도인 지역상생발전기금이 유일함(안권욱, 2015)
  - 2010년 지방소비세가 도입되면서 지역상생발전기금은 수도권과 지방 간 재정력 격차 문제가 더 격화될 것이며, 그 해소방안으로 도입됨

- 재원 규모의 경우 2010년에 2,840억원, 2011년에 3,307억원, 2014년에는 3,406억원으로 다소 지나친 정도로 적기 때문에, 재정조정기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있는 상태로 평가 됨
- 현재 우리나라의 지방재정 조정의 경우 수직적 재정조정을 근간으로 하고 있는 것으로 보고 있음
- 지방재정조정 기능의 본래적 취지 및 기능은 무엇보다 지방정부간의 재정력 격차를 조정하거나 지방정부의 재원부족을 보충하는 데 있음(안권욱, 2015)
  - 일반적으로 사용되는 지방재정 조정은 정부 간 세원배분에 의해 재정조정 기능의 문제점과 한계를 수정·보완하기 위해 추가적인 재정조정 기능에 의해 제한되어야 함
- 독일의 경우 세원분리체제 하에서 연방정부, 주정부, 지방자치단체 등 각 자치계층은 그들의 고유한 독립세원인 여러 종류의 단독세원을 향유함(안권욱, 2015)
  - 배타적인 분리체제 원칙에 의한 세원배분의 경우 각 자치계층들이 자주적인 정치적·행정적인 지위에서 재정권한을 누릴 수 있는 자율성 확보에 토대를 두고 있음
- 공동세원은 무엇보다 연방국가 전체의 동질성 확보 및 유지를 위한 협력적 연방제(kooperativer Föderalismus)에서 비롯된 것임(안권욱, 2015)
  - 공동세원(Gemeinschaftssteuer)이란, 수직적인 정부 간 관계의 측면에서, 하나의 세목의 조세수입이 둘 이상의 자치계층 등에, 다시 말해서, 독일의 경우 연방정부, 주정부, 지방자치단체 등에 귀속되는 세원임
  - 독일 정부 간 세원배분의 주요한 특징 중에 하나가 바로 공동세원제도가 타 국가들에 비하여 잘 발달되고 폭넓게 적용되고 운용되고 있다는 것임
  - 공동세원으로는 소득세, 법인세, 부가가치세, 자본수익세등의 세목이 이에 속함. 소득세는 근로소득세와 부과세방식으로 부과되는 소득세를 포함하고 있음. 법인세는 부과세 방식에 의하지 않은 수익과세와 법인세를 포함하고 있음



- 지방재정조정에 있어 경상남도가 중추적 역할을 할 수 있도록 하기 위해서, 중앙정부에 의한 재정조정을 기능을 제한하는 규정을 둘 필요가 있음(안권욱, 2015)
  - 즉, 중앙정부에 의한 재정조정의 기능을 경상남도를 비롯한 광역자치단체에 의한 재정조정을 보완하는데 제한하는 규정을 둘 필요가 있음
  - 지방재정조정에 있어서 광역자치단체가 중추적인 기능을 수행하기 위해서는 광역자치단체 세원이 획기적으로 증액되어야 하는 것이 전제임
  - 지방재정조정 재원에 대한 명칭은 ‘지방재정조정 교부금’(지방교부금)이라고 명확하게 하여야 함

#### ☑ 지방재정조정 교부금의 수혜 대상과 수준

- 첫째, 지방재정조정 교부금의 수혜 대상은 전국 평균보다 당해 지방정부의 재정력이 낮은 광역자치단체와 기초자치단체로 해야 할 것임(안권욱, 2015)
  - 전국 평균보다 재정력이 낮으며, 자주재원을 확보하기 위하여 자구적인 노력이 부족한 지방정부를 지방재정조정교부금 수혜대상으로부터 제외시키는 방안을 적극 검토해야 함
  - 이는 지방재정건전성을 확보를 위한 연성예산제약(soft budget constraint)의 문제 및 재정자기책임성 강화를 위해서 필히 헌법에 명시되어야 할 것임
- 둘째, 교부금 수혜의 수준 역시 재정조정이 이루어지기 이전 지방정부간의 재정력 순위가 바뀌지 않는 범위 내에서 배분해야 함(안권욱, 2015)
- 경상남도의 재정분권 강화를 위해서는 다음과 같은 과제를 실천해야 할 것임
- 첫째, 이전재원 조정 및 재정균형 달성임
  - 주요 방법은 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등임
  - 지방소비세 및 지방소득세의 확대는 수도권으로의 세수편중을 심화시킬 것임. 이를 조정하기 위해서는 지역상생발전기금의 확대로 비수도권으로 세수의 일부를 이전하여 균형발전의 재원으로 활용해야 함



- 지방의 자율성을 저해하는 국고보조 사업을 정비하여 국고보조금의 절감재원 등으로 지방교부세율의 상향 조정으로 국세의 지방세 이양의 효과가 적은 지역에 재원을 보전함으로써 재정격차를 완화하여 균형발전을 추진해야 할 것임
- 둘째, 경상남도의 건전한 재정운용을 위한 지방재정의 건전성 강화도 중요한 실천과제임
  - 자체세입 관리의 건전화를 위해 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고 등을 들 수 있고,
  - 지출의 건전화를 위해 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선 추진을 추진해야 함
  - 지방세 및 세외수입의 체납징수율을 높이기 위해 고액·상습체납자를 대상으로 징수 활동을 강화하고, 자치단체별 및 단위업무별로 운영되는 지방세외수입 업무시스템을 통합하여 운영함으로써 세외수입 관리의 효율성을 높여야 함
  - 예산낭비사업을 근절하기 위해 예산낭비 신고센터 및 국민감시단 활동을 활성화하여 경상남도 스스로 자체 수입 확충의 노력을 하고 예산의 낭비 방지 및 효율적 사용을 위한 적극적인 노력이 있어야 재정이 건전하게 운용됨
- 셋째, 지방재정 보완 및 지역경제 활성화를 위해 고향사랑기부제를 도입하여 고향사랑 기부제법(가칭)을 제정을 주장하여야 함
- 재정분권의 강력한 추진은 시대적 흐름이며 요구임. 지역의 균형발전, 풀뿌리 민주주의 실현, 지방의 재정자립과 재정자율성, 책임성 확보를 위해 문재인정부는 재정분권을 강력히 추진할 예정이며 5가지의 실천과제를 설정하고 있음. 이에 더하여 행정안전부는 지방 재정운영의 자율성 확대를 위한 3개 분야의 규제를 완화하고 대신에 지자체의 재정책임성 강화를 위한 방안 등을 마련할 예정임
- 과거 정부들을 보면 지방재정 확충이나 재정분권의 추진을 계획하였지만 성과가 제한적이었거나 지방재정운영의 규제가 완화되었다가 다시 강화되는 측면도 있었음. 이번 정부에서는 재정분권의 실천과제들이 계획대로 실행되어 강력한 재정분권이 이루어져 실질적인 지방자치가 정착되었으면 함. 이를 위해 경상남도의 주도적 역할 및 시도 연합을 통한 공동의 대응이 요구됨

- 우리나라의 지방재정은 저성장 시대의 도래 등 변화된 상황 때문에 중앙정부의 지원으로 꾸려나가는 이전재원을 근간으로 하는 지방세입트를 더 이상 지속하기 어려운 처지이며, 동시에 당장은 그 구조적 취약성 때문에 자체재원만으로 지방세입을 확보하는 새로운 시스템의 구축도 가능하지 않음
- 우리나라는 지방자치단체의 재정여건과 관계없이 동일한 재정시스템을 통일적으로 적용하는 방식을 고수해오고 있음. 일부이기는 하지만 지방교부세 불교부단체 등 재정여건이 양호한 지역은 지방세 강화를 통해 필요한 만큼의 세입을 확보할 수 있는 가능성이 엿보임. 반면 재정여건이 취약한 지역에 대해 이전재원의 뒷받침 없이 자체재원만을 강화하여 필요한 만큼의 세입을 확보하도록 하는 것은 그 실현이 거의 불가능하며, 이에 해당하는 지방자치 단체로 하여금 지구노력을 통해 자체재원을 늘리도록 기대하는 것도 지역현실과 괴리된 대안 제시가 아닐 수 없음
- 이런 현실을 고려할 때 지방자치단체의 재정여건에 따라 재정시스템을 구분하여 시행하는 맞춤형 재정분권(차등적 또는 이원적 재정분권)의 추진에 대한 심도 있는 검토가 요구됨. 이는 재정여건이 양호한 지방자치단체는 자체재원 중심으로 세입을 구성함으로써 재정 운용의 자율성과 책임성을 높여 재정성과의 향상을 이끌도록 유인하고, 재정력 취약 지방자치단체는 현행처럼 지방세입의 큰 몫을 이전재원으로 지원하되 중장기적으로 자체재원을 늘리는 방안을 강구해야 한다는 것임

#### ✓ 지방 현실과 연계한 맞춤형 재정분권 틀의 구축방안

- 지방자치단체의 취약한 재정여건을 실질적으로 개선하는 재정분권의 실현을 위해서는 우선 지방세입에서 차지하는 자체재원인 지방세의 비중을 높여 주어야 함. 아울러 사회복지비 증대 등을 포함한 지방재정수요의 증가에 대해 지방자치단체가 실효적으로 대처할 수 있도록 이전재원을 함께 확대하는 방안이 강구되어야 함
- 지방세의 확충은 최근의 사회경제 환경 변화 등에 비추어 볼 때 세원공동이용방식을 활성화하는 방안이 그 실행력과 성과를 담보할 수 있을 것임. 이는 지방세 세수증대를 위해서는 지방소비세와 지방소득세를 강화하는 방안이 현실적으로 실효성 있는 높은 대안임을 의미함

### ✓ 도내 시·군간 재정력 격차 완화 장치의 강화

- 지방세를 확충함에 있어 지역 간 세수 격차 문제는 그런 조치의 시행을 장애하는 주요한 요인이 아닐 수 없음. 경남의 경우에도 지방세 세수의 증대에 따라 지역 간 재정력 격차가 심화되는 상황일 때, 다른 지역과 비교하여 세수 증대 폭이 작은 경남의 일부 지방자치단체는 지방세 세수가 최종적으로 증대됨에도 불구하고, 그런 효과를 창출하는 지방세 확충방안에 반대할 가능성도 존재함. 이런 상황을 방지하는 장치로 중앙의 개입과 관계없이 시군 간에 재정력 격차를 조정하는 방안을 마련할 필요가 있음. 또한 지방 소득세의 확충과 관련해서는 늘어난 세수의 일부를 관련 시군들 간의 공동세로 하여 그 재원을 배분함으로써 재정력 격차 완화를 도모하는 등의 대책이 필요하다고 하겠음

## 3 균형발전 분야의 과제와 전략

### ✓ 지방분권에 의한 지역균형발전의 추진 전략

- 경상남도의 지역균형발전을 설계, 추진하기 위해서는 원칙의 설정이 필요
  - 이제 중앙정부는 경상남도의 지역발전정책을 보완해주는 역할을 해야 하는 것임. 지역 발전에 대한 권한을 이양 받은 경상남도가 자기실정과 형편에 적합한 정책을 추진하고 만약 모자라는 부분이 있다면 이를 보완해주는 역할을 해야 함
  - 그렇지 않으면 지역에 적합한 정책이 되지 않을 뿐 아니라 과거처럼 중앙정부의 사업이나 예산을 따오기 위한 정책을 지방정부가 추진 할 수밖에 없고 지역발전에 대한 고민과 책임성도 떨어지게 됨. 특히 국가 통합 차원에서 원천적으로 발전의 여건이 불리한 낙후지역 등에 대한 정책을 지원할 필요가 있음

- EU의 지역균형발전을 위한 대표적 정책인 지역정책은 기존의 국가 간 단위를 넘어 EU-국가-지방정부로 이루어지는 다층적 거버넌스 시스템의 기반위에 외교, 군사, 산업, 복지 차원의 통합을 위한 핵심 전략으로 활용되고 있음
  - 특히 EU회원국 사이의 지방자치 강화 흐름이 급속히 진전되고 있고, 지방정부 차원의 자율성이 빠르게 확대되고 있다는 지역적 환경변화 속에서 유럽연합 전체 차원에서는 통합정책을 통한 지역 균형발전에 초점을 두고 있다고 할 수 있음.
  - 무엇보다 이러한 균형발전 정책은 보충성과 파트너십의 원칙에 근간을 두고 있으며, 지역실정에 맞는 지원 재정을 구분하여 설정 지원하고, 총체적 프로그램 중심으로 지원 하되 수혜지역의 자발적 의지와 노력을 위하여 지방정부 중심의 자율적 지방분권체제를 적극 유도 하고 있다는 점에서 그 특성을 찾을 수 있음
- 유럽을 세계에서 가장 경쟁력 있고, 역동적인 경제권을 만들겠다는 리스본 아젠다에서도 나타나는 것처럼, 건전하고 개방적인 ‘자유경쟁의 원칙’을 지향하고 있다는 점도 특징임
- 따라서 지역의 자치권과 경제역량 등 역량제고 사업을 중심으로 기금을 지원하고 있어, 결과의 배분보다는 지원 대상지역의 역량을 개선하는데 그 지원목적이 있음을 확인 할 수 있음
  - 즉, EU의 지역정책은 무엇보다 유럽 전역의 관점에서 지역 균형발전을 위한 구조 및 투자기금을 설립하고, 정책추진을 위한 핵심 원칙을 제정하여 지역차원에서의 경쟁력 확보뿐만 아니라 지역간 균형발전을 모색하고 있다는 점이며, 이는 ‘분권’과 ‘균형발전’이라는 두 가지 핵심 가치를 동시에 실현하고자 한다는 점에서 주목할 만함

## V. 결론

### 1 연구의 함의

- 자치분권 실현은 최근 시민사회, 정치계, 학계, 언론계, 문화계 등 여러 다양한 각계각층으로부터 지속적인 지지를 받고 있는 상황 속에서 자치분권 실현을 위하여 국가사무의 지방이양(기능이양), 재정분권, 자치분권의 기본방향과 정책과제 등을 도출하고자 시도하였음
- 지방분권이란 권력을 중앙정부 한곳에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시키며 역할분담에 있어서 지방정부에게 역할의 보다 강화되도록 하는 정부 간 역할배분의 원리를 의미함
- 본 연구에서는 지방분권의 추진을 위해 우선 분권의 필요성과 분권의 어려움, 그리고 분권화와 관련된 선행연구를 고찰하였으며 마지막으로 지방분권을 위한 과제를 분야별 분권과제로 나누어서 살펴보았음
- 먼저 국가 지방사무이양 방안으로 선분권후 보완의 원칙, 법정수임사무 도입, 지방일괄이양법 제정, 국가관여 일반원칙 수립, 일반행정과 교육행정간 유기적 협력체계 구축, 광역자치단체 단위의 자치경찰제 도입, 보충성 원칙에 입각한 특별지방행정기관 정비 등의 과제를 제시함
- 재정분권 강화방안으로 국고보조금의 지방교부세화, 양도소득세 지방이양, 지방소비세율을 부가가치세의 20%로 인상, 지방소득세의 독립세 전환 및 확대, 지방특별소득세 도입, 지방세 비과세 및 감면에 관한 지방정부의 자주권 제고 등임
- 자치분권 강화방안으로 분권형 헌법 개정, 헌법에 지방자치권 보장 명문화, 헌법 제117조 개정(법령 우위 조항의 개정), 지방자치기본법 제정, 자치조직권의 헌법상 보장, 지방자치법 제22조 개정(명령에 의한 위임 제한), 지방의회 사무기구의 인사권 독립 등
- 각 분야별 분권과제를 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이 필요한데, 문재인정부에서도 지방자치와 지방분권에 대한 필요성을 강조하고 있는 가운데 지난 2017년 10월 26일 제5회 지방자치의 날 기념식에서 문재인대통령은 새 정부는 수도권과 지방이 함께 잘사는 강력한 지방분권 공화국을 국정목표로 삼겠다고 발표한 바 있음

- 그러나 대통령의 의지와 상관없이 부처에서의 추진은 매우 미미한 상황으로 지난 정부에서도 대통령 직속 위원회에서 사무이양이 결정되고 대통령의 재가가 난 사안들에 대해 부처에서 새로운 논리를 적용하여 이양불가를 논하는 경우가 종종 발생되었음
- 특히 특정한 기능을 이양할 경우에는 법체계가 맞지 않아서 이양 불가 의견을 법제처로부터 공문을 받았다는 식의 논리와 함께 특정한 사안에 대하여는 부처가 이양을 반대하는 의견을 정했다는 대응 등 다양하다. 따라서 법제처는 이양이 불가하다는 의견이 아니라 법체계 개정의 방향을 제시하거나 부처반대의견을 제시하는 경우의 불이익 조치 등 다양한 전략들이 적용될 수 있도록 대통령의 지속적인 관심과 지원이 필요함
- 둘째, 국회의 지원이 매우 필요하다. 기능의 지방이양 추진에는 국회의 적극적인 역할도 매우 중요한데, 2012년 지방분권촉진위원회가 작성한 기능이양 추진실태를 살펴보면 전체 1,262사무 중 국회 계류 중인 기능이 277(22%)건이나 되며 일부 기능의 경우에는 참여정부시절에 이양하기로 결정이 되었으나 국회에 입법계류중인 기능도 존재하는 실정임
- 이는 물론 여야의 입장차이 등으로 인한 입법지연, 부처의 로비 등 다양한 요인이 작용한다 하더라도 국회의 적극적인 지지와 법제화 지원
- 셋째, 중앙정부와 지방정부간 역할분담으로 모든 국가사무를 자치사무로 보고 자치단체의 수행능력이 부족한 광역적, 범국가적 사무는 중앙정부로 이양하는 보충성의 원칙에 따라 합리적인 역할을 분담할 필요(박종관, 2013)
- 넷째, 지방행정서비스의 신속·효율화를 실현함으로써 지방이 자체 지역에 대하여 책임을 엄수하는 풍토를 정착시켜 나가는 등의 책임성 증대
- 다섯째, 중앙정부의 다양한 기능을 이양받기 위한 지방공무원들의 적극적인 자세전환이 필요하며 중앙정부 주도의 획일적인 행정관행을 타파하고 현장의 지방정부와 시민단체 그리고 시민이 주체가 되는 새로운 질서 구축이 필요함



## 2 정책적 제언

- 문재인 정부의 출범은 지방분권의 획기적 전기를 마련하였음
  - 지방분권의 추진을 위해 중앙-지방간 협력체를 신설하고 중앙권한의 지방이양을 추진하며 제2 국무회의를 제도화하고 헌법 개정을 통한 자치분권의 기반을 강화하며, 지방이양 일괄법 제정을 추진하고 있음
- 이를 뒷받침하기 위해서는 중앙 및 지방자치단체, 공공기관, 국회 및 지방의회, 시민단체 등이 협력적 정책공동체 혹은 정책플랫폼을 마련하고 공공과 지역주민과의 거리를 좁혀야 하며 지역의 문제를 해결하기 위한 협치와 Self Governance를 구축해야 할 것임
- 경상남도의 입장에서도 이를 적극적으로 지원하고 선도하기 위한 경남 정책 공동체를 구상하고 각 행위자들의 적극적 참여를 유도하며 나아가 가칭 “경남형 협치모형” 같은 시민사회와의 협치모델을 공동개발해야 할 것임
- 아울러 관내 시군에 대해서도 적극적으로 도의 권한과 사무를 이양하고 필요한 행·재정적 지원을 제공해야 할 것임
- 이를 실천하기 위해서는 관내 시군과 정책협의체 혹은 정책공동체 조성을 위한 제도적 기반을 마련하고 정책실험을 실시해야 할 것임



## I 참고문헌 I

- 권경득·우무정(2009), 참여정부 지방분권정책의 실태분석:중앙사무의 지방이양을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 제21권 제2호, pp.5-28.
- 권영주(2009), 우리나라 사무구분체계의 개선방안:법정수임사무(가칭)의 도입을 중심으로 「한국지방자치행정학보」, 제23권 제2호, pp.39-62.
- 김광석·오창균(2014), 경상북도 지방분권 추진 방안, 대구경북연구원.
- 김문영(2010), 한국정부의 지방분권정책추진에 관한 비교연구.
- 박대성(2010), 지방분권의 인식에 대한 영향요인분석, 국민대학교대학원
- 박영도(2003), 실험 법률에 관한 고찰, 법제논단
- 박종관(2013), 지방분권의 필요성과 과제, 서울행정학회포럼 2013년 제2호
- 손진상(2013), 지방의회사무기구의 효율적인 운영 및 인사제도 개선방안, 대구경북연구원(2012-57).
- 소순창(2004), 지방분권을 위한 '기능별지방일괄이양법'의 제정, 한국지방자치학회보, 16(4):71-90.
- 안권욱(2015), 지방분권적지방재정조정제도의 확립방안[전자자료]:독일 지방재정조정특성의 특성과 헌법상 제도개선 방향을 중심으로, 한국지방정부학회.
- 안영훈(2015), 지방이양촉진을 위한 선진국의 지방자치법개정, 지방자치발전위원회.
- 안영훈 외(2006), 중앙행정기관관한의 제주특별자치도 이양방안연구, 한국지방행정연구원.
- 유경화(2013), 이명박 정부 지방분권정책 평가:성과와 과제, 현대사회과학연구, 17:119-145.
- 이명수·이철우·박남춘·김민기·충청남도(2015), 자치분권, 21세기 대한민국의 미래:지방자치 20주년기념정책토론회. [전자자료]:권한과 참여로 행복한 자치시대 만들어요!, 이명수 의원실.
- 이주희(2003), 지방분권 관련 제도의 구축:일괄지방이양법 제정 방향과 과제, 지방행정, 52(599):31-40.
- 이혜영(2014), 국가사무의 지방이양의 한계에 관한 연구:지방분권촉진실무위원회의 심의 내용을 중심으로, 현대사회와 행정, 24(2):199-222.
- 임상수·전선형(2011), 지방정부지출의 문제점 및 개선과제-지출의 4대 불균형을 중심으로, 한국지방세연구원.
- 전인철(2013), 우리나라지방분권의 효과적인 추진 방향, 영남대학교행정대학원.
- 정주택(2003), 중앙행정권한지방이양사업의 개선방안, 한국사회와 행정연구, 13(4):167-184.
- 조성호(2009), 중앙권한이양정책의 평가에 관한 연구, 경기개발연구원.
- 조성호(2010), 지방일괄이양법제정시급하다!, 경기연구원CEOReport(2010.11), pp.1-23.
- 지방분권촉진위원회(2013), 지방이양완료 사무자체평가 결과보고.
- 하정봉(2008), 지방이양사무의 특성별 성과 분석:이양 타당도와 집행만족도를 중심으로, 한국행정논집, 20(3):687-712.
- 하정봉·소진광(2007), 중앙정부사무의 지방이양에 대한 실태분석:44개 기능에 대한 공무원 인식조사를 중심으로. 도시행정학보, 20(2):29-55.
- 한국지방행정연구원(2011), 중앙권한의 지방이양에 따른 지방재정현황분석 및 재정지원 방법연구:사무 이양에 따른 비용 추정과 보전방안을 중심으로.
- 허훈(2008), 참여정부지방분권의 추진과정 및 성과와 한계 분석, 한국지방자치연구, 10(1):1-20.
- 홍준현(2010), 기관위임사무지방이양의 실태 및 시사점:소요인력 및 비용추계를 중심으로, 지방정부연구, 14(3):51-79.
- 지방이양추진위원회(2003), 지방이양백서:1999~2003.
- 지방분권촉진위원회(2013), 제2기 지방분권촉진위원회 지방분권백서.
- 지역발전위원회(2009), 지방재정지원제도개편방안.

정책이슈리포트

