

한국 지방분권의 현황과 과제

하혜수/한국지방행정연구원장, 경북대 교수

I. 서론

○ 분권(decentralization)의 개념

- 권한분산(deconcentration): 정부내 권한분산 및 중앙정부-일선기관의 권한배분관계. 관료제적 분권, 집행적 분권, 행정적 분권(?)
- 지방분권(local decentralization): 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 것. 정치적 분권(?)
- 민간화(privatization): 정부-시민사회간 권한배분 관계, 민영화, 민간위탁, 협치(governance) 등도 포함

○ 지방분권의 개념

- 정치적 분권(political decentralization): 정치적 결정권의 지방이양 --- 주민대표(단체장과 의원) 구성권의 지방이양과 법규 제정권의 이양 포함
- 행정적 분권(administrative decentralization): 자치조직권, 자치인사권, 사무처리권 등의 이양
- 재정적 분권(fiscal decentralization): 재정적 권한의 지방이양 --- 세입분권(조세권의 이양)과 세출분권(지출권의 이양) 포함

II. 지방분권의 현황

1. 정치적 분권

1) 정치적 분권의 개념

- 정치적 권한의 지방이양을 의미함
- 정치적 권한은 주민의 선출권, 법규제정권, 주민의 통제력, 주민대표의 자율성 등으로 정의됨

- 대표적으로 지방정부 대표(자치단체장과 지방의원) 구성권을 중앙(임명)에서 지방(주민선출)으로 이양하는 것으로 정의함

2) 정치적 분권의 측정

- 측정지표1: Hooghe, et al.(2010), Shair-Rosenfield, et al.(2014) 등은 대표 구성에 따라 0에서 4까지 척도화 --- 단체장(중앙임명 0, 의회선출 1, 주민선출 2), 의회(부재 0, 간접선거 1, 직접선거 2)
- 측정지표2: Rodríguez-Pose & Ezcurra(2011)는 주민이 통제할 수 있는 자치단체의 수를 기준으로 정치적 분권화를 측정함.
- 측정지표3: 대표의 정치적 자율성 --- 정당공천제의 존재, 유급보좌관 등 실제 권한행사의 측면 강조

3) 정치적 분권의 현황과 성과

○ 대표구성 측면

- 1991년 지방의회만 구성(단체장 임명직)
- 1995년 단체장 직선 --- 이후 단체장과 지방의회의 주민직선 기조를 유지하고 있음

○ 입법적 분권

- 1991년부터: ‘법령’의 범위 안에서 조례제정 --- 법률뿐 아니라 행정입법(시행령, 시행규칙)의 범위 안에서만 조례 제정 가능
- 헌법상 자치입법권 제약: 조세법률주의, 죄형법정주의, 법률유보주의 --- 지방분권헌법 필요성 대두
- 일본은 ‘법령’이 아닌 ‘법률’의 범위 안에서 자치법규(조례)를 제정할 수 있도록 하고 있음.

○ 주민통제력: 지방행정체제개편

- 1995년 시군통합(40개), 1998년 3여통합, 2010년 창마진 통합, 2014년 청주-청원 통합 등
- 주민통제력은 감소하였다고 할 수 있으나 최근 읍면동 자치 부활 움직임 포착

○ 정치적 자율성

- 1991년 기초의원 정당공천 배제에서 2006년부터 기초의원까지 정당공천제 도입. 유급보좌관제는 다수 법률안 제출에도 불구하고 도입 실패
- 지방의회 사무기구 인사권 미흡: 1994년 의장 추천, 2006년 별정직과 기능직 사무기구장(사무총장 및 사무국장)에게 위임

2. 행정적 분권

1) 행정적 분권의 개념

- 지방정부의 행정권한을 중앙에서 지방으로 이양하는 것
- 행정적 권한: 자치조직권, 자치인사권, 사무처리권 등

2) 행정적 분권의 측정

- 측정지표1: Hooghe, et al.(2010), Shair-Rosenfield, et al.(2014) 등은 제도적 자율성(행정기능상 자율성)과 정책자율성(지자체가 책임지는 정책의 범위)을 기준으로 지표 구성
- 측정지표2: Bodman(2011)은 인력비중에 초점을 두고 전체 공무원 중 지방공무원의 비중으로 측정함
- 측정지표3: 전체 사무 중에서 지방사무의 비중 --- OECD 선진국과의 비교준거 부재

3) 행정적 분권의 현황과 성과

○ 자치사무 비율

- 1994년 25%, 1996년 26%, 2002년 27%, 2009년 28.3%로 상승하였고, 2013년 32.3%로 증가
- 2013년 현재 국가 전체사무 46,005건 가운데 지방사무는 15,862건이며, 자치사무는 14,844건임

<표 1> 지방사무 및 자치사무의 비율

전체사무	국가사무	지방사무	
		자치사무	위임사무
46,005건	30,143건	14,844건	1,018건
100.0%	65.5%	32.3%	2.2%

자료: 지방자치발전위원회(2013).

○ 지방공무원 비율

- 전체 공무원(교육공무원 포함) 대비 지방공무원 비율은 2002년 35.4%, 2005년 36.9%, 2007년 35.73%, 2009년 34.86%로 감소, 2015년 36.25%로 다시 증가
- 2007년부터 2009년까지는 전체 공무원 수가 감소하였으나 지방공무원 감소 폭이 더 커 지방공무원 비율이 감소하였음

<표 2> 전체 공무원 대비 지방공무원 비율

연도	총계	지방	비율(%)
2007	975,012	348,376	35.73
2008	968,684	338,435	34.94
2009	970,690	338,394	34.86
2010	979,583	343,218	35.04
2011	981,927	345,753	35.21
2012	990,423	350,638	35.40
2013	998,940	358,792	35.92
2014	1,010,310	363,404	35.97
2015	1,021,347	370,245	36.25

- OECD 국가 비교: 2005년도 기준으로 한국의 지방공무원 비율은 36.9%로 21개 국가 중에서 4번째로 낮은 수준임. 1995년 대비 2005년의 지방공무원 비율 변화를 살펴보면, OECD 17개 국가 중에서 지방정부 공무원의 비율이 증가한 국가는 11개 국가이고, 감소한 국가는 6개 국가인데, 한국은 감소한 것으로 나타남

<표 3> OECD 국가별 지방공무원 비율

국가	국가공무원 비율(%)	지방공무원 비율(%)	순위
오스트레일리아	11.4	88.6	1
미국	13.0	87.0	2
캐나다	13.6	86.4	3
스웨덴	14.7	85.3	4
일본	15.8	84.2	5
독일	16.5	83.5	6
벨기에	18.4	81.6	7
스페인	19.1	80.9	8
핀란드	22.0	78.0	9
네덜란드	27.5	72.5	10
오스트리아	32.5	67.5	11
헝가리	35.0	65.0	12
노르웨이	35.8	64.2	13
프랑스	46.8	53.2	14
체코	47.2	52.8	15
영국	50.7	49.3	16
이탈리아	57.4	42.6	17
한국	68.8	36.9	18
포르투갈	77.3	22.7	19
아일랜드	88.1	11.9	20
터키	88.4	11.6	21

주: 지방공무원 비율이 높은 순.

○ **자치조직권**

- 지방자치단체의 조직분권을 제약하는 중앙정부의 관여는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 동 규정 시행규칙 및 지방자치단체 조직관리지침 등을 들 수 있음
- 1987년까지 「개별승인제」에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법개정」에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년 「표준정원제」로 전환되었으며, 2007년 「총액인건비제」가 도입되었음
- 2014년부터는 「기준인건비제」를 도입하여 기준인건비 내에서 정원관리의 자율화를 도모하는 동시에 현안수요 대응을 위해 추가적으로 1~3%의 자율적

운영범위를 허용하고 있음

- 선진국의 경우 정원책정에 관한 관련규정은 두고 있으나, 기구설치는 가급적 지자체의 자율관리를 허용하고 있음
- 일본에서는 기구설치 표준모델을 제시하고 있으나 조례에 의해 자율적으로 설치하도록 하고 그 결과만 총무대신에게 신고하도록 하고 있으며, 영국의 경우에는 지방정부의 자율권을 보장하고 있음

<표 4> 일본과 영국의 지자체 조직관리 사례

구분	조직관리 방식	행정 지표
일본	기구·정원 자율화, 직제변경 신고 및 참고지표만 제시 (간접적 통제)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (기구) 조례로 자율화, 표준모델을 제시, 직제 변경시 총무대신에게 신고 ▶ (정원) 총무성에서 참고지표로 적정 정원 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 회귀분석(인구, 면적), 유사단체비교(주민1인당 공무원원수), 라스파이 레스지수(중앙-지방 급여수준 비교)
영국	기구 자율화, 정원은 간접통제 (간부층 규모 등)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (기구) 수석행정관 권한, 운영예산 절감이 결정 기준 ▶ (정원) 지자체 권한, 인건비가 주요 결정 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙에서 지자체와 협의하여 간접 통제 가능

3. 재정적 분권

1) 재정적 분권의 개념

- 재정적 권한을 지방정부로 이양하는 것
- 재정적 권한에는 세입(조세)관련 권한과 세출(지출)관련 권한을 포함 --- 세입분권과 세출분권

2) 재정적 분권의 측정

- 측정지표1: 지방세의 비율(전체 조세에서 차지하는 비율) --- Eyraud & Lusinyan(2011), Escolano, et al.(2012) 등 대다수 학자들이 사용
- 측정지표2: 이전재원 비율(정부의 총지출에서 이전재원이 차지하는 비율) --- Rodden(2002), Baskaran(2010) 등이 사용
- 측정지표3: 특정보조금 비율(이전재원 중 특정보조금이 차지하는 비율) --- 하혜수 외(2014) 사용

3) 재정적 분권의 현황과 성과

○ 재정분권 추진노력

- 2001년 국세의 지방세 이양(지방교육세, 주행세율 인상 등), 2004년 주행세율 인상(11.5%에서 17.5%로), 2010년 지방소비세 도입(부가가치세의 5%), 2014년 지방소비세 비중을 부가가치세의 5%에서 11%로 인상 추진
- 그러나 취득세 50% 감면조치에서 보듯 중앙정부의 일방적 조치는 여전 하며, 부가가치세 인상도 취득세 감면분을 보전한 것임

○ 세입분권

- 전체 일반정부의 세입에서 지방정부의 세입이 차지하는 비율로 측정함
- OECD 30개 국가 중에서 한국은 37.7%로 7위를 차지하고 있으며, 일본과 미국에 비해서는 낮으나 여타 선진국에 비해서는 높게 나타나고 있음

<표 5> OECD 지방정부 세입비율 비교

순위	국가	세입비율(%)
1	Canada	63.5
2	Japan	59.3
3	Switzerland	52.4
4	United States	49.8
5	Sweden	43.2
6	Australia	41.2
7	Korea, Republic of	37.7
8	Spain	37.2
9	Finland	36.1
10	Germany	35.2
11	Belgium	30.9
12	Iceland	30.4
13	Austria	30.3
14	Poland	29.6
15	Italy	28.4
16	Netherlands	28.1
17	United Kingdom	26.2

순위	국가	세입비율(%)
18	Czech Republic	24.9
19	Latvia	24.3
20	Norway	21.9
21	Hungary	19.8
22	Slovenia	19.5
23	Slovak Republic	18.3
24	Israel	14.2
25	Portugal	14.1
26	Luxembourg	12.2
27	Turkey	11.2
28	Chile	11.2
29	New Zealand	10.4
30	Greece	7.4

출처: IMF GFS(2012).

- 지방정부 세입 중에서 지방세가 차지하는 비율은 OECD 30개 국가 중에서 한국은 21.4%로 14위를 차지하고 있으며, OECD 평균(23.56) 수준에 미달함 (극단적으로 낮은 터키와 헝가리를 제외한 OECD 평균은 25.1%임)

<표 6> OECD 지방세 비율 비교

순위	국가	지방세 비율(%)
1	Canada	55.4
2	Switzerland	52.3
3	Spain	52.2
4	Germany	48.5
5	United States	47.5
6	Japan	42.8
7	Sweden	40.9
8	Finland	33.0
9	Austria	32.8
10	Iceland	30.1
11	Latvia	29.0
12	Czech Republic	25.5

순위	국가	지방세 비율(%)
13	Italy	22.1
14	Korea, Republic of	21.4
15	Slovak Republic	19.7
16	Australia	19.7
17	Poland	19.0
18	Slovenia	18.1
19	Belgium	15.8
20	Norway	15.7
21	Hungary	10.2
22	Israel	9.1
23	Portugal	9.1
24	New Zealand	7.4
25	Chile	6.7
26	Luxembourg	6.7
27	Netherlands	6.2
28	United Kingdom	5.9
29	Turkey	2.8
30	Greece	1.0

출처: IMF GFS(2012).

○ 세출분권

- 전체 일반정부의 세출에서 지방정부의 세출이 차지하는 비율로 측정함
- 2011년 현재 OECD 30개 국가 중에서 한국은 33.9%로 10위를 차지하고 있으며, 독일이나 일본 및 미국 등에 비해서는 낮으나, 영국이나 이탈리아 등에 비해서는 높게 나타남(지방교부세와 국고보조금은 중앙과 지방에서 이중 계상되어 세출비율이 다소 낮게 산출됨)

<표 7> OECD 지방정부 세출비율 비교

순위	국가 ¹⁾	세출분권
1	Canada	63.1
2	Switzerland	52.3
3	Sweden	43.3
4	Spain	42.8

순위	국가 ¹⁾	세출분권
5	Germany	40.6
6	Japan	39.9
7	United States	39.4
8	Australia	38.3
9	Finland	35.0
10	Korea, Republic of	33.9
11	Belgium	33.1
12	Austria	29.6
13	Norway	29.0
14	Italy	26.6
15	Netherlands	26.4
16	Iceland	26.1
17	Poland	25.7
18	United Kingdom	22.2
19	Hungary	19.9
20	Latvia	19.4
21	Czech Republic	19.2
22	Slovak Republic	14.9
23	Slovenia	14.8
24	Portugal	13.7
25	Chile	11.7
26	Israel	11.1
27	Luxembourg	9.7
28	New Zealand	8.5
29	Turkey	8.2
30	Greece	5.5

출처: IMF GFS(2012).

○ **이전재원: 재정의존도**

- 지방정부의 세입총액 중에서 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비율로 측정함
- OECD 30개 국가 중에서 한국은 57.8%로 24위를 차지하고 있으며, 영

1) 2016년 현재 OECD 회원국 35개국 중 멕시코, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 에스토니아는 GFS에 자료를 제공하고 있지 않음. GFS는 최근 Fiscal decentralization indicators를 2012년에 발표

국 등을 제외한 다수의 선진국들보다 높은 수준을 보이고 있음

<표 8> OECD 국가보조금 비율 비교

순위	국가	보조금비율(%)
1	Iceland	11.6
2	Germany	12.2
3	Switzerland	19.1
4	New Zealand	20.6
5	United States	22.5
6	Sweden	23.8
7	Spain	25.1
8	Austria	26.2
9	Finland	29.6
10	Portugal	31.6
11	Latvia	34.4
12	Israel	36.1
13	Slovak Republic	38.4
14	Slovenia	39.3
15	Chile	41.9
16	Czech Republic	42.1
17	Australia	42.7
18	Italy	43.3
19	Norway	43.8
20	Japan	45.5
21	Luxembourg	48.0
22	Poland	48.7
23	Belgium	57.0
24	Korea, Republic of	57.8
25	Hungary	58.6
26	Turkey	60.1
27	Greece	66.9
28	Netherlands	70.2
29	United Kingdom	70.5
30	Canada	-

출처: IMF GFS(2012).

- 지방교부세 비율: 2000년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24% 등으로 지속적으로 증가함
- 특정보조금 비율: 이전재원 중에서 지자체의 매칭을 조건으로 하는 특정보조금 비율은 2000년 35.7%에서 2010년 33.5%로 약간 감소하고 있음(참고로 2009년 포괄보조금제를 도입하였음)

Ⅲ. 지방분권의 개선과제

1. 정치적 분권 개선과제

○ 지자체 지위다양화

- 자치단체의 인구규모, 면적, 주민의 선택, 재정역량을 고려하여 자치단체의 지위를 다양화함
- 주민대표 구성방식 다양화 추진: 임명직, 단체장만 직선, 단체장 지방의회 선출 등으로(헌법개정 필요)

○ 조례제정 범위 확대

- ‘법률’의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있도록 개선, 대한민국 헌법 제117조 개정
- 법령과 조례의 상충 문제 조정: 법률의 범위 안에서 조례제정권 부여는 시행령과 조례의 충돌 문제 초래 --- 중앙부처의 지자체 조례 존중, 충돌시 대법원 제소 등 조치 필요

○ 정당공천제 폐지

- 정당공천제는 주민대표의 정치적 자율성을 제약하고, 주민의 선택권을 제한함
- 소속정당이 다른 지자체장의 국책사업에 대한 의도적 반대 등으로 불필요한 갈등 양산
- 1단계로 기초자치단체 선거에서 정당공천제를 폐지하고, 2단계로 광역자치단체 선거를 포함하여 전면 폐지 필요

○ 유급보좌관제 도입

- 보좌관제 도입은 지방의원의 전문성과 정치적 결정의 질을 높일 수 있음
- 우선적으로 광역자치단체 및 대도시를 대상으로 개인별 유급보좌관제 도입 검토
- 기관대립형을 채택하고 있는 대다수 선진국의 경우 개인별 유급보좌관을 두고 있음

2. 행정적 분권 개선과제

○ 차등적 권한이양 추진

- 자치단체의 자치역량과 의지를 고려한 차등적 권한이양 추진
- 대도시 특례 강화: 대도시 인구기준을 세분화하고 그에 상응하는 특례 부여 추진
- 외국 차등이양 사례: 미국의 부분선점제, 영국의 모범자치단체, 북유럽의 자유자치단체 등

○ 일괄이양법 제정

- 국가사무의 이양을 위해서는 근거규정인 개별법을 개정해야 하는 문제로 인해 이양과정과 속도가 더딘 편임
- 이러한 문제를 해소하기 위해 일본의 사례처럼 일괄이양법을 제정하여 국가사무의 지방이양을 촉진해야 할 것임
- 일본은 일괄이양법을 제정한 이래 몇 년을 주기로 2차, 3차 개정안을 통해 지속적 일괄이양을 추진하고 있음

○ 기관위임사무 폐지 및 재원이양

- 기관위임사무를 대폭 지방사무로 이양하고, 필요한 경우 법적 근거를 두되 법정수임사무로 명칭을 변경함
- 행정사무의 이양에 따른 재정적 조치를 강화하기 위해 특별회계(권한이양 특별회계)를 설치하도록 함

○ 지방공무원 비율 목표제 도입

- 2005년 우리나라의 지방공무원 비율은 36.9%로 OECD 국가에서 18위를

차지하고 있음

- 단기적으로 지방공무원 비율 50% 목표를 설정하고, 중기적으로는 OECD 평균이자 재정지출비율인 60%까지, 그리고 장기적으로는 일본 수준인 80%까지 확대해야 할 것임

○ 자치조직권 완전이양

- 지방정부의 기구 및 정원에 대한 통제권을 폐지하고 지방정부의 자율에 맡기도록 함
- 지방정부가 기구와 정원을 자율적으로 결정하면, 중앙정부는 사후 진단을 통해 문제점이 발견되면 공시하여 지방의회와 주민들이 통제하도록 유도하도록 함
- 지방정부의 자율적 통제가 어려운 경우 중앙정부의 교부세 및 보조금과 연계시키는 재정적 통제를 도입함
- 일본과 영국의 경우에도 중앙정부에서 표준모델 제시 및 간접통제를 실시하고 있으나 원칙적으로 지방정부의 자율결정에 맡기고 있음

3. 재정적 분권 개선과제

○ 지방세 신설권 이양

- 지방정부의 조례로 새로운 세목과 세율을 정할 수 있도록 허용해야 함
- 대한민국 헌법 제59조의 개정이 필요함
- 실질적인 지방세수 증대효과는 크지 않을지라도 상징적인 의미가 클 것임

○ 지방소비세 확대

- 현재 부가가치세의 11%인 지방소비세를 단계적으로 확대해야 함
- 단기적으로 OECD 평균의 절반인 20%까지 높이고, 중장기적으로 OECD 평균인 40%까지 높이도록 함

○ 국세의 지방세 이양

- 소득세, 법인세 등 국세의 지방세 이양을 적극적으로 추진함
- 일차적으로 재산세 성격(재산거래)인 양도소득세는 지방세로 이양하는 편이 논리적으로 적절함

- 양도세를 지방세로 이양할 경우 매년 8-9조원의 지방세수 증대효과를 꾀할 수 있음

○ 수평적 재정조정 장치 강화

- 국세의 이양을 확대할 경우 세원편재에 따른 재정격차가 심화될 것임
- 이에 대응하여 지자체간 수평적 재정조정을 위한 역교부세 도입 필요
- 신규의 국세이양부터 도입하되 지자체의 재정력에 따른 배분산식을 법률에 규정하여 추진 필요

IV. 결론: 추진전략

○ 지방분권 영향평가제 도입

- 정부에서 수립하는 각종 정책과 입법 등을 대상으로 지방분권을 제약하는 요소의 존재를 사전에 평가함
- 지방분권 영향평가제는 지방분권을 제약하는 신규정책의 차단뿐만 아니라 이미 이양된 권한의 부활에 대한 일출심사제(sunrise law) 기능을 할 수 있음

○ 지방분권 장관책임제 도입

- 부처별 지방분권 목표달성의 책임을 장관에게 부여
- 정부업무평가시 목표달성도를 평가하여 대통령에게 보고하고, 그 결과를 장관 인사 및 부처 성과연봉과 연계하도록 함