

행정기능 지방이양의 과제

A Task of the Administrative Function Transfer

박종관
백석대학교 법정학부

Jong Gwan Park(633127@hanmail.net)

요약

자치분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 적절하게 배분하는 것이지만 단순한 행정사무 및 재원이 양에 그치는 것이 아니다. 본 논문은 행정사무 지방이양의 과제를 살펴보기 위해 우선, 관련 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 공무원들을 대상으로 기능이양 정도의 평가와 이양방향 등을 살펴보았다. 마지막으로 기능이양을 위한 과제를 도출하였다.

기능이나 사무이양 활성화를 위해서는 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원, 중앙정부와 지방정부간의 기능이양을 위한 역할분담 노력, 지방의 책임성 증대, 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착이 필요하다. 또한 기능이양문제를 확대하기 위해서는 사무배분체계를 새롭게 세워야한다. 이러한 체계의 논의는 재정이양과 더불어 지역형평성 문제도 고려해야 할 것이다.

기능이양을 통한 지방분권을 위해서는 무엇보다도 관련 집단의 인식전환이 필요하다. 기존의 연구에서 그리고 우리나라의 경험에서 살펴 볼 수 있듯이 지방분권은 장기적인 시간이 요구되고 중앙 뿐 아니라 관련 이해관계자들의 참여와 협조가 중요하다.

■ 중심어 : | 지방분권 | 행정기능 | 기능이양 | 이양 |

Abstract

Local decentralization is a rational allocation of power and responsibilities between the state and local governments, but it is not just a transfer of administrative affairs and transfer of funds. In order to look at the task of moving administrative affairs to the districts, this paper first considered the relevant prior study. Next, we looked at the assessment of the level of function transfer and direction of transfer for government employees. Finally, the task for the transfer of functions has been drawn.

Revitalizing functions or affair transfers requires the president's firm will and continued support, efforts to divide roles between central and local governments, increased responsibilities of local governments, revitalizing civic participation and establishing democracy. In addition, in order to expand the function transfer problem, the affair allocation system must be newly established. The discussion of such a system should take into account the issue of regional equity as well as financial transfers.

Localization through transfer of functions requires, among other things, a change in perception of the relevant groups. Local decentralization requires long-term time and the participation and cooperation of not only the central but also related stakeholders are important, as seen in existing studies and in the nation's experience.

■ keyword : | Decentralization | Administrative Affairs | Function Transfer | Transfer |

* 이 논문은 2020학년도 백석대학교 학술연구비 지원을 받아서 작성됨

접수일자 : 2020년 05월 04일

심사완료일 : 2020년 06월 09일

수정일자 : 2020년 06월 09일

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

I. 서론

지방분권은 중앙정부와 지방정부의 권한과 책임을 적절하게 배분하는 것이지만 단순한 행정사무 및 재원 이양에 그치는 것은 아니다. 자치분권은 정치 및 행정과 더불어 경제, 사회, 복지 등 다양한 영역을 포괄하고 있다. 더 나아가 자치분권은 국가구조 및 관련된 사람을 바꾸고 문화까지 바뀌어야 하는 것이다.

1995년 본격적인 자치시대를 맞이한 이후부터 자치분권을 위한 다양한 노력이 있었다. 그러나 역대정부와 문재인정부의 노력에도 불구하고 분권화는 현재까지 절름발이 구조이다. 기능배분은 대부분 국가위주로 되어 있고 재원배분도 78%가 국가위주로 되어 있다. 조례제정권은 있지만 범위가 한정되어 있다. 따라서 지방이 지역실정에 맞는 조례제정도 어려운 실정이다.

중앙 집중의 구조적 문제 때문에 지방이 추진하는 거의 모든 업무가 중앙으로부터 내려오는 지침에 따라 이루어지고 있다. 본 연구는 경험적 자료를 통해 우리의 현황을 실증하고, 현재 진행 및 논의되고 있는 기능이 양의 문제점과 방향을 살펴보고 그 과제를 모색하는데 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 분권화와 기능분담

대체로 기초 자치단체(municipalities)는 접근성(proximity)에 기반을 둔 서비스를 제공하고 관리하며, 차상위 및 상위의 지자체(예: region, county, department)는 일출효과 관련 영역(예: 보건, 도로 또는 경제발전)을 담당하는 추세이다. EU국의 환경 관련 업무(수자원, 쓰레기, 도로, 도시계획 등)는 로컬수준에서 관리된다. 이 영역의 지방정부지출규모는 전체 정부지출의 75%를 차지한다[1]. 경제개발, 문화, 관광의 경우 공유 또는 동일하게 분담하고, 이 분야에서 지방정부의 지출규모가 다소 증가하는 추세이다.

영국은 중앙과 지방정부 간 기능배분이 비교적 잘 이루어진 국가이다. 그럼에도 정부 간 기능분담은 오랜

역사동안 변천해 왔으며, 그 변화과정에서 주민수요, 경제원리, 정치적 역학관계가 복합적으로 작용하게 된다 [2]. 중앙정부는 국방, 외교, 사법, 통화관리, 사회보장, 산업·교통 등 국가차원의 거시적 기능을 담당하고, 반면에 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지·편익의 미시적 기능을 담당한다.

표 1. 영국(잉글랜드) 지방정부의 권한

비대도시 카운티	비대도시 디스트릭트	대도시 디스트릭트 및 기타 단층단체	광역권던시 (GLA)
-교육 -전략적 계획 -교통, 도로 -소방 -소비자 보호 -쓰레기 처리 -소규모 보유지 -사회서비스 -도서관	-지역계획 -주택 -건축규제 -레저 등 -환경 보건 -쓰레기 수거 -공동묘지 및 화장	-옆의 모든 기능 담당 -소방서비스는 공동기구에 의해 행사	-교통, 공간개발 -경제발전 -환경 등

자료: DLTR(2002: 65), 박종관 외(2012)

2. 선행연구의 검토

첫째, 자치분권의 필요성이나 과제를 중심으로 연구한 유형이 있다. 이 유형은 김병국(2003)연구와 김성호(2009)연구가 있다[3][4]. 둘째, 지방분권의 수준분석과 과제와 관련된 유형이다. 이 유형들은 김익식(1990), 홍준현 외(2005), 금창호(2009)를 들 수 있다[5-7].

셋째, 광역자치단체 중심의 자치분권 강화를 강조하는 유형이다. 이 유형으로는 민현정·형시영(2005)연구, 조성호 외(2005) 연구, 김성배·진영환(2006)연구, 신도철(2008)연구 등이 있다[8-11]. 넷째, 자치분권정책과 제 평가 일환으로 지방이양을 부분적으로 다룬 연구로 강재호(2010), 이창균(2010), 소순창(2011), 유경화(2013), 최근열(2013) 등을 들 수 있다[12-16]. 다섯째, 몇몇 해외연구자들도 기능분권을 강조하는 연구로, Berman & Martin(1988)과 Zimmerman(1995), Wolman & Goldsmith(1990)가 있다[17-19]. 여섯째, 최근 사무기능이양에 대한 인식 연구로 박종관(2013)과 명성준 외(2018)이 있다[20][21].¹⁾

1) 본 연구와 선행연구와의 차이로는 우선, 기능분석 연구를 종합화 했으며, 공무원을 중심으로 실증적인 연구를 수행하여 우리나라

표 2. 선행연구의 종합

구분	연구자
지방분권의 필요성과 과제 연구	김병국(2003), 김성호(2009)
지방분권의 분석과 과제연구	김익식(1990), 홍준현 외(2005), 금창호(2009)
광역단체 중심의 지방분권 연구	민현정·형시영(2005), 조성호 외(2005), 김성배·진영환(2006), 신도철(2008b)
지방이양을 부분적으로 다룬 과제	강재호(2010), 이창균(2010), 소순창(2011), 유경화(2013), 최근열(2013)
기능배분을 강조하는 해외 연구	Berman & Martin(1988), Zimmerman(1995) Wolman & Goldsmith(1990)

3. 측정지표

선행연구의 유형 중 두 번째는 기능이양의 수준분석 및 과제와 관련된 연구물들이 주를 이룬다. 이 연구들은 중앙과 지방의 권한배분 또는 이양 수준의 측정과 이에 따른 과제를 제시하고 있다. 다만, 연구별로 측정 대상이나 방법 또는 기법이 상이하다. 이를 바탕으로 본 연구는 기능이양 수준과 과제를 측정하기 위한 분야별 지표를 도출과 더불어 보다 종합적인 실증연구를 수행했다.

표 3. 기능이양 수준 및 방향의 측정 지표

지표	세부지표(7개)
기능 및 사무이양	-지방사무에 대한 국가의 관여 정도 -국가와 지방간 사무배분 정도 -국가와 지방간 사무배분 미진 이유 -국가와 지방간 사무배분 방향 -특별행정기관의 지방이양 정도 -특별행정기관의 지방이양 방향 -국가사무와 지방사무 이양 배분비율

III. 실증조사 자료 분석

1. 조사설계

본 연구는 2019년 4월 7일부터 23일까지 약 20일간 충청남도 연수원의 분야별 연수 공무원들을 중심으로 설문조사를 실시하였으며, 조사현황은 [표 4]와 같다. 조사 자료는 코딩작업으로 정리하였으며, SPSS 통계프로그램을 이용하여 빈도분석과 교차분석 등을 실행하

라 분권의 실적으로 필요한 측면을 제시한 점임.

였다.

추출된 표본의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성별로는 남성 149명 76.0%, 여성 47명 24.0%로 남성이 여성의 3배 이상으로 나타났다. 둘째, 연령별로 볼 때, 40대가 90명 46.2%로 제일 높고 50대가 67명 34.4%로 그 다음으로 들어났다. 셋째, 직급으로 볼 때, 6급 공무원이 96명 49.5%로 제일 많으며, 7급 공무원이 66명 34.0%로 나타나 조사에 응한 대다수의 인원이 이들 직급인 것으로 분석된다.

표 7. 표본의 인구 사회학적 특성

변수	비율		
	구분	빈도	유효비율
성별	남성	149	76.0
	여성	47	24.0
연령	20대(19세포함)	3	1.5
	30대	34	17.4
	40대	90	46.2
	50대	67	34.4
	60대 이상	1	0.5
직급	5급 이상	2	1.0
	6급	96	49.5
	7급	66	34.0
	8급	21	10.8
	9급	9	4.6

2. 기능 및 사무이양 분야 분석결과

1) 직무의 성격에 따른 기능의 부여방향

직무성격에 따른 권한 우선순위를 정리한 것이 [표 8]이다. 국방·외교·안보기능, 경제/산업개발 기능, 교육, 교통/통신 인프라 기능, 환경보전기능은 국가기능으로 분석할 수 있다. 그리고 보건·복지, 문화관광, 환경보전, 주택/도시·지역개발기능은 기초기능으로 분석할 수 있다.

표 8. 직무성격에 따른 권한 우선 순위

기능	국가	광역	기초
국방, 외교, 안보	175(99.4)	0(0.0)	1(0.6)
경제/산업개발	110(65.5)	37(22.0)	21(12.5)

2) 지방분권을 위한 기능이양의 과제는 아래의 기능분야별로 매우 많고 다양하며, 이 기능별 세부 과제는 더욱더 많다. 따라서 본 연구는 기능이양의 방향을 주로 제시한다.

보건, 복지	61(35.3)	30(17.3)	82(47.4)
교육	93(54.7)	28(16.5)	49(28.8)
교통/통신 인프라	89(52.7)	40(23.7)	40(23.7)
문화, 관광	16(9.2)	43(24.9)	114(65.9)
환경보전	55(31.6)	25(14.4)	94(54.0)
주택/도시·지역개발	40(23.0)	45(25.9)	89(51.1)

2) 기능 및 사무이양

기능 및 사무이양과 관련해서는 첫째, 역대 정부의 지방사무에 대한 국가의 관여 정도를 물어 보았다. 그 결과 많이 관여 107명 55.7%, 매우 많이 관여 23명 12.0%로 약 67.7%가 국가의 간섭이 심했다는 평가를 내리고 있다. 적게 관여 16명 8.3% 매우 적게 관여 3명 1.6%로 나타났다.

성별로 보면 남녀 비스한 정도로, 연령별로는 50대, 40대 및 30대가 관여가 심한 것으로 평가하고 있다. 직급으로 볼 때는 전 직급이 공이 많이 관여가 높게 나와 관여가 높았던 것으로 평가한 것으로 나타났다.

표 9. 지방사무에 대한 국가의 관여 정도

구분		매우 많이 관여		많이 관여		그저 그렇다		적게 관여		매우적게 관여		계	
빈도		23		107		43		16		3		192	
비율		12		55.7		22.4		8.3		1.6		100	
성별	남	20	13.7%	84	57.5%	31	21.2%	8	5.5%	3	2.1%	146	100.0%
	여	3	6.7%	23	51.1%	11	24.4%	8	17.8%	0	0.0%	45	100.0%
연령	20대*	0	0.0%	1	33.3%	1	33.3%	1	33.3%	0	0.0%	3	100.0%
	30대	1	3.2%	17	54.8%	7	22.6%	5	16.1%	1	3.2%	31	100.0%
	40대	13	14.8%	52	59.1%	18	20.5%	4	4.5%	1	1.1%	88	100.0%
	50대	8	11.9%	37	55.2%	15	22.4%	6	9.0%	1	1.5%	67	100.0%
	60대이상	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	100.0%
직급	5급 이상	1	50.0%	1	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	100.0%
	6급	17	17.9%	52	54.7%	17	17.9%	7	7.4%	2	2.1%	95	100.0%
	7급	5	7.9%	36	57.1%	15	23.8%	6	9.5%	1	1.6%	63	100.0%
	8급	0	0.0%	12	60.0%	6	30.0%	2	10.0%	0	0.0%	20	100.0%
	9급	0	0.0%	6	66.7%	2	22.2%	1	11.1%	0	0.0%	9	100.0%

둘째, 현재 국가와 지방간 사무배분 정도이다. 이 분야와 관련해서는 사무배분이 부족하다 84명 43.8%, 매우 부족하다 17명 8.9%로, 약 52.7%가 사무배분이 부족하다는 평가를 내리고 있다. 부족하지 않다 22명 11.5%, 매우 부족하지 않음 5명 2.6%가 응답할 정도로 국가의 사무가 많다고 하고 있음을 알 수 있다.

표 10. 현재 국가와 지방간 사무배분 정도

구분	빈도	비율
매우 부족하다	17	8.9
부족하다	84	43.8
그저 그렇다	64	33.3
부족 않음	22	11.5
매우 부족 않음	5	2.6
계	192	100.0

셋째, 국가와 지방간 사무배분이 미진한 이유 부분이다. 이 분야와 관련해서는 정치권 의지 부족 103명 54.8%, 중앙공무원 의지부족 34명 18.1%로, 지방정치권 의지부족 34명 18.1%로 각각 나타났다³⁾.

표 11. 국가와 지방간 사무배분이 미진한 이유

구분	빈도	비율
정치권 의지부족	103	54.8
지방정치권 의지부족	34	18.1
중앙공무원 의지부족	34	18.1
지방공무원 의지부족	14	7.4
기 타	3	1.6
계	188	100.0

넷째, 국가와 지방간 사무배분의 방향이다. 사무배분의 방향에 대한 공무원들의 의견은 이양 필요 117명 61.3%, 대폭이양 필요 47명 24.6%, 약 85.9%가 이양이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 이양 불필

3) 지방공무원의 의지 부족은 14명(7.4%)로 나타나고 있는데, 필자가 지방분권추진위원회에서 경험한 것과는 다른 결과가 나왔다. 즉, 지방공무원의 의지도 약하다고 판단한다.

요 9명 4.7%, 대폭이양 불필요 6명 3.1%로 약 7.8%가 이양이 불필요하다는 응답을 하고 있다.

표 12. 국가와 지방간 사무배분 방향

구분	빈도	비율
대폭이양 필요	47	24.6
이양 필요	117	61.3
그저 그렇다	12	6.3
이양 불필요	9	4.7
대폭 이양 필요	6	3.1
계	191	100.0

3) 특별행정기관의 이양

첫째, 기관 지방이양정도 평가 이다. 특별행정기관의 지방이양에 대한 공무원들의 의견은 부족하다 104명 54.2% 매우 부족하다 16명 8.3%로, 약 62.5%가 이양이 부족하다는 의견을 제시하고 있다. 부족하지 않다고 응답한 공무원은 9명 4.7%로, 대다수가 특별행정기관의 이양이 필요하다는 데에 동의하고 있음을 알 수 있다.

표 13. 특별행정기관의 이양 정도 평가

구분	빈도	비율
매우 부족하다	16	8.3
부족하다	104	54.2
그저 그렇다	60	31.3
부족 않음	6	3.1
매우 부족 않음	3	1.6
기타	3	1.6
계	142	100.0

둘째, 특별행정기관의 지방이양 방향 이다. 특별행정기관의 지방이양에 대한 공무원들의 의견은 이양 필요 126명 65.6% 대폭이양 필요 39명 20.3%로, 약 85.9%가 이양이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

표 14. 특별행정기관의 지방이양 방향

구분	빈도	비율
대폭이양 필요	39	20.3
이양 필요	126	65.6
그저 그렇다	18	9.4
이양 불필요	6	3.1
대폭 이양 필요	2	1.0
계	192	100.0

셋째, 국사사무와 지방사무의 이양 비율 방향에 대한 공무원들의 의견이다. 국가와 지방사무는 어느 비율정도로 이양이 이루어지는 것이 바람직한가 하는 질문에 대한 공무원들의 의견은 60:40 54명 28.1, 50:50 50명 26.0%, 55:45 43명 22.4%로 등으로 응답하고 있는바, 공무원들은 지방이 다소 사무가 많거나 최소한 국가와 지방이 동등한 정도의 사무를 나누어 처리할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다.

표 15. 국가와 지방사무 이양 비율 방향

구분	빈도	비율
65:35	12	6.3
60:40	54	28.1
55:45	43	22.4
50:50	50	26.0
45:55	29	15.1
기타	4	2.1
계	192	100.0

3. 기능이양을 위한 과제 및 분석결과의 함의

본 연구 [표 12]에서 나타난 바와 같이 공무원들의 기능배분의 방향에 대한 의견은 대폭이양 필요 47명 24.6%, 이양 필요 117명 61.3%로, 약 85.9%가 이양이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 이러한 의견으로 볼 때 기능 및 사무이양의 확대는 매우 필요하다고 본다. 특히, 중앙정부사무와 지방정부사무의 이양 비율 방향에 대한 공무원들의 의견은 60:40 54명 28.1%, 50:50 50명 26.0%, 55:45 43명 22.4% 등으로 응답하고 있음을 상기할 필요가 있다[표 15].

중앙정부의 기능이양 확대를 위한 방안을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 자치분권을 위한 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이 필요하며, 국회의 지원 또한 필요하다. 즉, 기능의 지방이양 추진에는 최종적으로 국회의 입법과정을 거쳐야 하기 때문에 국회의 적극적인 역할도 중요하다. [표 4] 기능이양 추진실태를 살펴보면, 전체 1,262 개 사무 중 국회 계류 중인 기능이 277(22%)건이나 된다⁴⁾. 일부 기능의 경우 참여정부시

4) 지난번 정부에서부터 추진했던 일괄이양법이 통과되었으나 일괄이양법으로 이양이 가능한 기능은 400건 정도에 불과한 실정이다.

절에 이양이 결정되었으나 국회 입법계류중인 기능도 있다. 물론 여야의 입장차이 등으로 인한 입법지연, 부처의 로비, 많은 법률의 연계 등 다양한 요인이 작용한다 하더라도 국회의 적극적인 법제화 지원이 필요하다.

다음으로 중앙과 지방간의 기능 및 사무이양을 위한 역할분담도 필요하다. 모든 국가사무를 자치사무로 고려하고 자치단체의 능력이 부족한 광역적, 전국적 사무는 중앙에 배정하는 사무배분원칙(보충성)에 따라 분담할 필요가 있다. 또한 국가는 지방이 권한과 사무를 충분히 수행할 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 즉 국가는 지방정부가 자신의 의사에 따라 재량으로 자치사무를 처리할 수 있도록 인력 및 재정적인 수단 등을 보장해 주어야 한다.

그다음으로 자치분권이 이루어지는 만큼의 지방 책임도 증가됨을 알아야 한다. 지방은 스스로 지역에 대한 책임을 져야 한다. 따라서 자치분권 확립을 통하여 중앙정부의 부처마다 관할권을 장악하고 이기적으로 통치하던 과거의 제도와 관행을 개선할 필요가 있다. 지방 현장의 문제는 지역사회에서 종합적·연계적으로 대응하여 처리함으로써 스스로 책임을 지도록 해야 한다.

또한 다양한 분야의 시민참여의 활성화와 주민민주주의의 정착이 필요하다. 중앙 주도의 획일적·일방적인 행정관행을 타파하고, 자치정부와 지역 NGO, 그리고 시민이 주체가 되는 신질서의 구축이 필요하다. 중앙과 지방이 협력하고 현장의 행정과 주민이 힘을 합하여 문제를 해결할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 지방 정부는 해당 지역의 특성을 살려서 주민들이 주도적으로 참여하고 처리하도록 해야 하며, 지역 NGO의 역할도 중요하다.

마지막으로 조사 분석결과에 대한 의견이다. 본 조사에서 지방공무원들은 대다수가 기능이양이 미흡하며, 지방자치 발전을 위해서는 획기적으로 기능이양이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 맞는 말이다. 그러나 국가의 중요권력인 기능을 중앙정부가 스스로 내놓은 일은 결코 없다. 그들은 어떤 이유를 들어서든 기능이양을 막으려 한다. 따라서 지방공무원들은 기능을 이양받기 위한 역량 증진 뿐 기능이양을 위한 분권위의 노력에도 힘을 보태는 등 적극적인 노력이 필요하다.

또한 본 조사가 지방공무원의 일반만을 분석한 것이므로 의견의 편중 가능성, 중앙과 전문가의 의견과 다를 수도 있다. 이러한 측면을 보완할 필요도 있으며, 저자는 과거 전문가의 조사와 비교분석한 결과를 발표할 기회를 갖고자 한다.

IV. 결론 및 정책적 함의

지금까지 우리나라의 자치분권 추진 현황, 추진방향 및 과제를 경험적·실증적 자료를 통해 살펴보았다. 즉, 기능, 사무이양 및 특별행정기관 이양을 이론적·실증적 측면에서 고찰해 보았다. 자치분권은 행정권력을 중앙 정부에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시키며, 역할 분담에 있어서도 지방정부에게 역할이 보다 많이 부여될 수 있도록 하는 원리를 의미한다.

1995년 지방자치를 다시 시작한 우리나라는 정부의 모든 기능이 중앙정부에 과도하게 집중이 되어 국가와 지방간 균형발전이 이루어 지지 않고 있다. 그 결과 지방 혹은 지역 간, 수도권과 비수도권 간에 극심한 불균형이 나타나고 있다. 이러한 불균형의 문제를 해결하고 국가의 균형발전, 중앙과 지방의 상생발전을 위하여 실질적인 자치분권이 필요하다.

본 연구에서는 우리나라의 자치분권 추진을 위해 우선, 기존 이론을 기능이양의 필요성, 기능배분의 원칙 측면과 선행연구를 고찰하였다. 다음으로 공무원을 대상으로 현재까지 기능이양 정도의 평가 및 방향, 개선 방안 등을 살펴보았다. 마지막으로 자치분권을 위한 과제로 중앙-지방 간 기능 및 역할 분담, 기타 기능이양 활성화 전략 등을 살펴보았다.

중앙정부의 기능이나 사무이양 활성화를 위해서는 먼저 대통령의 확고한 의지와 지속적인 지원이 필요하다. 그다음으로 중앙정부와 지방정부간의 기능이양을 위한 역할분담 노력, 마지막으로 지방의 책임성 증대, 시민참여의 활성화와 민주주의의 정착이 필요하다. 기능이양문제를 체계화하기 위해서는 사무배분체계를 새롭게 세워야한다. 이러한 체계의 논의는 재정이양과 더불어 지역형평성 문제도 고려해야 할 것이다.

자치분권을 위해서는 다양한 집단의 인식전환이 필

요하다. 기존의 연구 및 우리의 경험에서 살펴보았듯이 분권은 많은 시간이 요구되고 중앙 등 관련 이해관계자들의 참여와 협조가 필요하다. 즉, 자치분권을 위해서는 과거의 방식처럼 중앙 일방적, 정부 일방적, 편협적 사고에서 탈피해야 한다. 그리고 중앙과 지방의 협조 및 협력, 지역주민과 NGO 등 이해관계자 참여, 장기적·전략적 사고로의 인식전환이 필요하다.

본 연구의 정책적 함의로는 지방자치의 형식적 측면과 실질적 측면을 통해서 달성되어야 한다는 것을 이해해야 한다는 것이다. 전자는 헌법의 개정 및 선거를 통해서 달성할 수 있다. 그러나 지방에 권한이 없는 분권은 허상에 불과할 뿐이다. 즉, 지방에서 실질적으로 권한을 행사할 수 있도록 정부 각 부문의 기능이양을 통해 실질적인 분권이 이루어져야 한다는 점이다. 따라서 정부의 핵심 권한이자 권력의 한 요소인 기능이 양이 지방분권에 매우 중요하다.

* 본 연구는 필자가 2012년 발표했던 논문의 설문을 2019년 지방공무원들의 추가 조사를 통해서 작성한 것임

참 고 문 헌

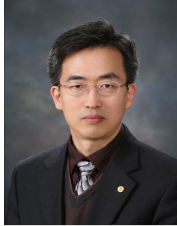
[1] 박종관, 이정훈, 이현우, 지방분권 추진방향과 과제, 한국행정학회동계학술대회 자료집, 2012.
 [2] 임성일, 이창근, 강성재, 이병현, “음식물쓰레기의 산발효액을 이용한 고도 하수처리시 외부 탄소원으로의 적용성 검토,” 한국수처리기술연구회지, Vol.10, No.1, pp.22-30, 2002.
 [3] 김병국, 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향, 한국지방행정연구원, 2003.
 [4] 김성호, “지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책 과제,” CFE Report, Vol.99, 2006.
 [5] 김익식, “중앙과 지방정부간 권한배분의 측정-지방분권이론의 정립을 위한 시론,” 한국행정학보, Vol.24, No.3, pp.1373-1398, 1990.
 [6] 홍준현, 하혜수, 최영출, “지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발,” 한국지방자치학회 동계세미나 발표논문집, 2005.
 [7] 금창호, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전 과제,” 지방행정연구, Vol.23, No.1, pp.3-25, 2009.

[8] 민현정, 형시영, “광역자치단체의 새로운 역할관계에 관한 연구,” 한국거버넌스학회보, Vol.12, No.2, pp.27-52, 2005.
 [9] 조성호, 국가균형발전을 위한 지방분권전략 연구, 경기개발연구원 연구보고서, 2005.
 [10] 김성배, 진영환, “분권형 지역발전체제 구축,” 국토연구, Vol.49, pp.105-115, 2006.
 [11] 신도철, “광역분권형 국가운영의 필요성과 제도개편 방향,” 선진화정책연구, Vol.1, No.2, pp.121-172, 2008.
 [12] 강재호, 노무현정부의 지방분권, 한국지방자치학회 2010년도 하계학술대회 발표논문집, 2010.
 [13] 이창근, “이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제,” 한국지방자치학회 2010년도 하계학술대회 발표 논문집, 2010.
 [14] 소순창, “역대 정부의 지방분권정책의 평가,” 한국지방자치학회보, Vol.23, No.3, pp.39-68, 2011.
 [15] 유경화, “이명박 정부 지방분권정책 평가: 성과와 과제,” 현대사회과학연구, 제17권, pp.119-145, 2013.
 [16] 최근열, “이명박 정부의 지방분권정책평가와 새정부의 지방분권 추진과제 및 방향,” 한국지방자치연구, Vol.14, No.4, pp.99-122, 2013.
 [17] D. R. Berman and L. M. Lawrence, “State-Local Relations: An Examination of Local Discretion,” Public Administration Review, Vol.48, No.2, pp.37-641, 1988.
 [18] J. F. Zimmerman, *State - Local Relations: A Partnership Approach*, New York: Praeger, 1995.
 [19] Wolman, Harold and Michael Goldsmith, “Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom,” Urban Affairs Quarterly, Vol.26, No.1, pp.3-27, 1990.
 [20] 박종관, “지방분권의 방향과 과제: 기능이양을 중심으로,” 서울행정학회동계학술대회 자료집, pp.334-372, 2013.
 [21] 명성준, 주상현, “국가사무의 기능이양에 대한 중앙-지방정부 공무원의 인식 연구,” 한국자치행정학보, Vol.32, No.2, pp.265-288, 2018.

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 31일 : 서울행정학회 부회장
- 2008년 12월 ~ 2013년 2월 : 대통

령소속지방분권위원회 실무위원

- 2012년 1월 ~ 2012년 12월 : 한국공공행정학회장
- 2014년 3월 ~ 현재 : 대통령소속 지방자치분권위원회 자문위원

〈관심분야〉 : 구역개편, 성과관리, 사회자본, 정부기능