

# 지방분권 실태 진단분석: 서울특별시를 중심으로



## 연구진

금창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

강영주(한국지방행정연구원 수석연구원)

윤태섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

## 연구 요약

### 1. 연구설계

#### 1) 연구목적

- 서울시의 분권수준 측정 및 제고방안 마련
  - 서울시의 분권수준을 객관적으로 측정하고, 그 결과에 기초하여 분권을 강화하기 위한 정책대안 마련

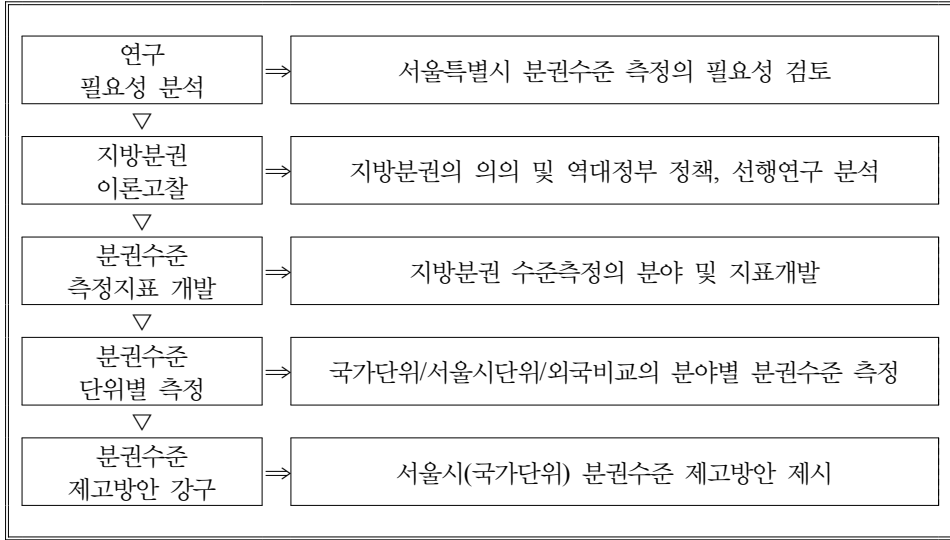
#### 【 과업지시서 내용 】

- 분권수준 측정을 위한 분권지표 마련
  - 입법, 재정, 조직, 인사, 사무배분 등 분야별 측정지표 마련
- 분권화지표에 따른 현재 분권수준 진단분석
  - 국가 분권수준, 서울-타 지자체 비교를 통한 서울 분권수준, 해외비교
  - 실제 사례 등 제시를 통한 현재 분권수준 실태분석
- 분권수준 향상을 위한 과제 및 실현방안
  - 서울시 분권수준의 제고를 위한 핵심과제 및 실현대안 개발

#### 2) 연구체계

- 연구논리의 단계별 구성
  - 서울시의 분권수준 측정에 관한 필요성을 분석하고, 분권수준 측정을 위한 지표의 개발을 통해 실제 서울시의 분권수준의 측정과 그에 따른 개선 방안을 제시함

【 연구의 체계도 】



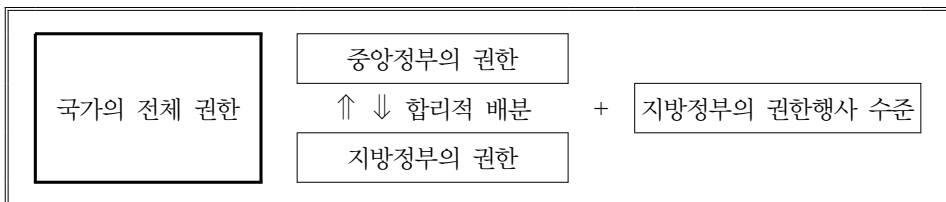
2. 지방분권에 관한 고찰

1) 지방분권의 개념

○ 적극적 의미의 분권개념

- 지방분권은 중앙정부와 지방정부간의 합리적이고 규범적인 권한배분을 의미하지만, 이양된 권한에 대한 지방정부의 적절한 행사를 위한 자체적인 노력까지 포괄하는 개념으로 간주

【 지방분권의 개념구조 】



## 2) 지방분권과 정부유형

### ○ 중첩형에서 분권논의 필요

- 지방분권의 수준은 대등형에서 가장 높게 그리고 포괄형에서 가장 낮게 나타나며, 중첩형은 중간수준을 상정하고 있으며, 중첩형에서 분권논의 제기 필요

【 정부간 관계유형별 특성비교 】

구분	포괄형	중첩형	대등형
관계특징	일방적 의존관계	상호 의존적 관계	상호 독립적 관계
행동유형	중앙집권적/계층적	협상	완전자치/자율적
사무	위임사무 중심	자치·위임사무 연계	자치사무 중심
인사	종속적 관계	상호교류 관계	독립적 관계
재정	종속적 관계	상호의존 관계	독립적 관계
분권수준	낮은 분권화	중간 분권화	높은 분권화

## 3) 역대정부의 분권정책

### ○ 노무현 정부에서 본격적인 분권정책 수립

- 노무현 정부에서 체계적인 분권정책을 본격적으로 수립, 이후 이명박 정부와 박근혜 정부 등에서 지방분권 정책의 승계

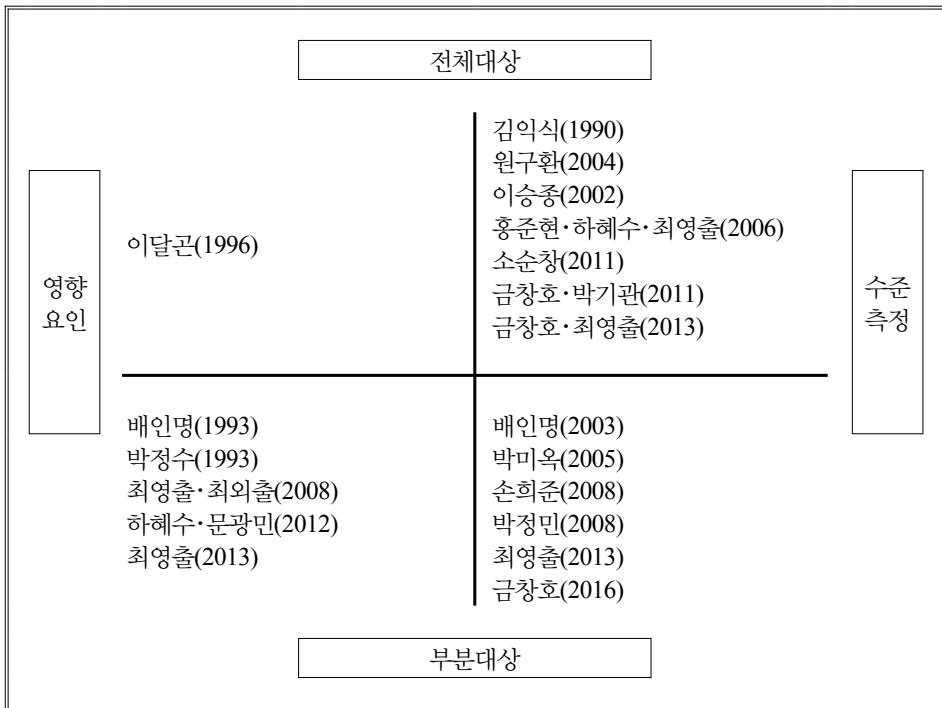
【역대정부의 분권정책 비교】

비교대상	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
추진근거	정부조직관리지침 (국무총리훈령)	중앙행정권한인지방이양촉진등에관한법률	- 지방분권특별법 - 중앙행정권한인지방이양촉진등에관한법률	- 지방분권촉진에 관한 특별법 - 지방행정체제개편에 관한 특별법
추진이념	지방자치 정착	복리증진 지역발전	보충성의 원칙 국가경쟁력 강화	국가경쟁력 강화
추진주체	지방이양합동심의회	지방이양추진위원회	정부혁신지방분권위원회 지방이양추진위원회	지방분권촉진위원회 지방행정체제개편추진위원회
추진방식	단위사무의 이양	단위별 사무이양	단위별 사무이양	단위별 사무이양
추진절차	단위사무에 대한 망라적 검토	지방이양기본계획	지방분권추진로드맵 지방분권5개년종합실행계획	지방분권계획
지방분권 성격	행정적 분권	행정적 분권	행정적 분권	행정적 분권
정치적 지지	그리 높지 않음	그리 높지 않음	대통령의지 매우 강함	그리 높지 않음
주민참여	YMCA전국연맹, 경실련 등	YMCA전국연맹, 경실련, 참여연대 등	시민사회연대회의, 지방분권국민운동 구성 및 참여	경실련, 참여연대, 지방분권국민운동 등
지방참여	적극적 참여 통로미흡	지방정부의 참여확대	지방4단체* 및 개별지방정부의 참여제도화	지방4단체 및 개별지방정부
지방분권 평가	단위사무의 숫자로는 매우 많음	지방이양성과가 높지 않음	주민참여제도, 제주특별자치도, 교육자치개선, 재정자율성 등	특별지방행정기관 정비(3개 기관)
지방분권의 의의	지방분권의 실시	새로운 체제 출범	지방분권 제도화	지방분권 정책승계

4) 선행연구의 분석

- 지방분권에 관한 선행연구는 수준측정에 대한 연구가 다수를 차지
  - 지방분권에 관한 연구대상에서 특정분야를 중심으로 한 부분대상의 연구가 그리고 연구내용에서는 영향요인보다는 수준측정에 대한 편중현상이 발생

【 선행연구의 대상과 내용실태 】

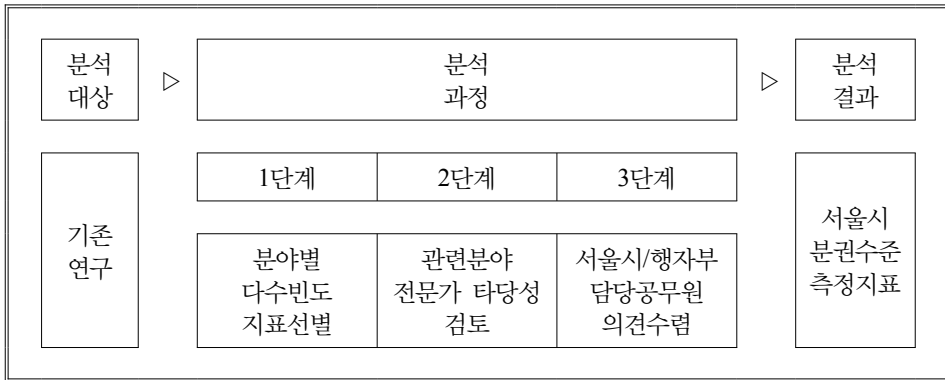


### 3. 분권수준 측정지표의 설계

#### 1) 접근방법

- 기존연구 중심의 단계적 접근
  - 기존연구를 대상으로 분야별 다수빈도와 전문가 타당성 검토 및 담당공무원 의견수렴의 단계적 절차를 거쳐서 측정지표의 최종 확정

【 지표설계의 접근방법 】



#### 2) 단계별 검토결과

- 기존연구에서 제시된 분권수준 측정지표의 분권분야별 실태
  - 행정분권 23개 지표, 조직분권 13개 지표, 재정분권 74개 지표, 입법분권은 제시된 지표 부재



【 기존연구의 측정지표 분류 】

입법분권		조직분권	13개
<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법 검토</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>인사에 관한 의사결정능력</li> <li>추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력</li> <li>전체 공무원 중 지방공무원의 비율</li> <li>정규직 공무원 수</li> <li>지방행정능력도로서 전체 공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등</li> <li>지방자치법 검토</li> <li>국가와 지방간 인적자원배분</li> <li>국가일선기관의 비중</li> <li>조직·인사에 대한 국가의 관여</li> <li>전체 공무원 대비 지방공무원 비율</li> <li>자치단체 소속 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율</li> <li>전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율</li> <li>전체 특별지방행정기관 공무원 정원 중 지방이양 가능한 9개 분야 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율</li> <li>중앙의 승인 없이 설치되는 조직·정원의 비율</li> </ul>	
행정분권	23개	재정분권	74개
<ul style="list-style-type: none"> <li>기능의 추가, 삭제, 변경 능력</li> <li>지방정부의 충수</li> <li>인구 10만명당 지방정부 수</li> <li>면적 1km<sup>2</sup>당 지방정부 수</li> <li>지방정부당 평균 인구규모</li> <li>지방정부당 평균 면적규모</li> <li>서비스책임범위</li> <li>감독</li> <li>서비스 표준</li> <li>비공식적 조언과 지침</li> <li>공영주택 수</li> <li>기능적 권한이양의 정도</li> <li>지방정부단위의 밀집도 등</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>조세부과 및 징수능력</li> <li>정부일반회계 중 지방정부지출비율</li> <li>총교육비지출</li> <li>총의료비지출</li> <li>총주택·지역후생비지출</li> <li>총사회비지출</li> <li>기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율</li> <li>정부의 세입(자체세입+보조금) 중 지방정부 세입의 비율</li> <li>정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입의 비율</li> <li>정부세수입 중 지방세수입의 비율</li> <li>재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 국가사무 대 지방사무</li> <li>▸ 자치사무 비율</li> <li>▸ 국가와 지방간 사무배분</li> <li>▸ 사무배분의 내실화</li> <li>▸ 지방에 대한 국가의 관여</li> <li>▸ 전체사무 대비 지방(자치+위임)사무 비율</li> <li>▸ 전체사무 대비 자치사무 비율</li> <li>▸ 전체 위임사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>▸ 전체 공동사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>▸ 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>준, 지방채 등)</li> <li>▸ 총지출</li> <li>▸ 순자본지출</li> <li>▸ 자본지출</li> <li>▸ 세외수입</li> <li>▸ 기업지원에 대한 보조금</li> <li>▸ 소득재배분 수준</li> <li>▸ 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력</li> <li>▸ 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율</li> <li>▸ 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육세출 중 지방의 교육세출비율</li> <li>▸ 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율</li> <li>▸ 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율</li> <li>▸ 수직적불균형지표: 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중</li> <li>▸ 비조세자율성지표: 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율</li> <li>▸ 중앙과 지방간 세입배분</li> <li>▸ 중앙과 지방간 세출배분</li> <li>▸ 지방교부세 규모</li> <li>▸ 의존재원시 지방교부세 비중</li> <li>▸ 재정수입·지출측면 각종 제도변화</li> <li>▸ 총정부지출 중 지방정부의 지출비율</li> <li>▸ 총세입 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 수직적 불균형정도</li> <li>▸ GDP 중 지방정부의 지출비율</li> <li>▸ GDP 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 총지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율</li> <li>▸ 총지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율</li> <li>▸ 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율</li> </ul>
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 지출배정의 분권화 정도</li> <li>▸ 세입배정의 분권화 정도</li> <li>▸ 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도</li> <li>▸ 재원이전제도에 대한 분권화 정도</li> <li>▸ 지방정부 지출</li> <li>▸ 지방자치단체 세입</li> <li>▸ 지방재정운영의 재량성</li> <li>▸ 재정자립도</li> <li>▸ 국세와 지방세 비율</li> <li>▸ 중앙정부 지출대비 지방정부 지출규모</li> <li>▸ 이전재원 대비 자체재원 규모</li> <li>▸ GDP 대비 자치단체 지출비율</li> <li>▸ 총 정부지출 대비 자치단체 지출비율</li> <li>▸ 총 정부 조세수입 대비 자치단체 세입비율</li> <li>▸ 전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 수 비율</li> <li>▸ 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율</li> <li>▸ 총 지방채 중 중앙의 승인없이 발행한 지방채 비율</li> <li>▸ 지방자치단체 일반회계예산 중 자주적으로 사용 가능한 재정비율(재정자주도)</li> <li>▸ 지방세입규모 비중</li> <li>▸ 국세 및 지방세 비율</li> <li>▸ 자주재원에 의한 인건비 총당율</li> <li>▸ 재정자립도</li> <li>▸ 지방세출규모 비중</li> <li>▸ 용도제한 없는 일반재원 규모</li> <li>▸ 제도변화 지표</li> <li>▸ 지방정부 지출비율</li> <li>▸ 기능별 세출분담 비율</li> <li>▸ 수직적 재정불균형도</li> <li>▸ 지방세입규모 비중</li> <li>▸ 인건비 총당비율</li> <li>▸ 지방세출규모 비중</li> <li>▸ 일반재원 비중</li> </ul>
--	--

○ 분권분야별 측정지표 도출

- 행정분야는 ① 국가사무대비 지방사무의 비율, ② 자치사무의 비율, 조직 분야는 ① 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율과 ② 지방배치 공무원의 비율, 재정분야는 ① 중앙과 지방간 세입배분과 ② 중앙과 지방간 세출배 분 및 ③ 재정자립도(수직적 불균형) 등을 채택

【 추출방법의 적용결과 】

구분		다수 빈도	전문가 검토	담당 공무원 의견 수렴	종합
입법 분야	▸ 지표부재	×	×	×	
행정 분야	▸ 국가의 감독(관여)	○	×	×	×
	▸ 기능적 권한이양	○	×	×	×
	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율(위임사무 포함)	○	○	○	○
	▸ 자치사무 비율	○	○	○	○
조직 분야	▸ 인사에 관한 의사결정 능력	○	×	×	×
	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	○	○	○	○
	▸ 지방배치 국가공무원 비율(신설)	-	○	○	○
재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	○	○	○	○
	▸ 중앙과 지방간 세출배분	○	○	○	○
	▸ 재정자립도(수직적 불균형)	○	○	○	○
	▸ GDP 중 지방정부의 지출비율	○	×	×	×
	▸ 용도제한 없는 일반재원 규모	○	×	×	×

### 3) 측정지표의 확정

#### ○ 단계별 검토결과 채택

- 정량적 측정지표를 원칙으로 하되, 일부분야의 정성적 측정 추가

#### 【 측정지표의 확정 】

분야	측정지표
입법분야	▸ 정성적 측정
행정분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율
	▸ 자치사무 비율
조직분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율
	▸ 지방배치 국가공무원 비율
	▸ 정성적 측정
재정분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분
	▸ 중앙과 지방간 세출배분
	▸ 재정자립도(수직적 불균형)

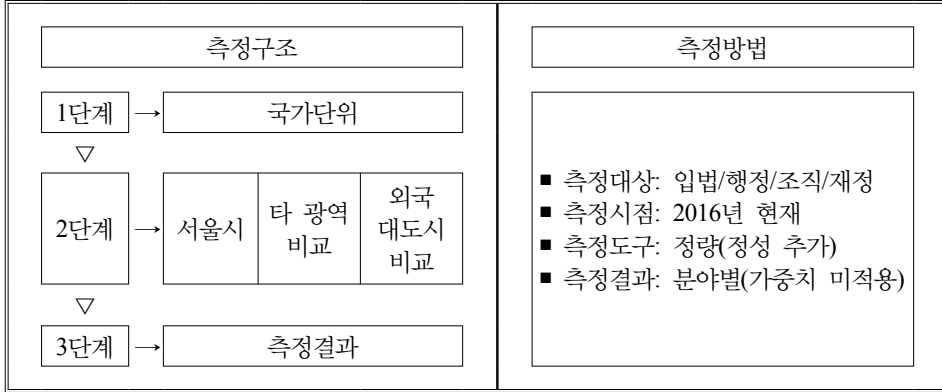
## 4. 지방분권 수준의 측정

### 1) 측정모형

#### ○ 서울시의 객관적 분권수준 측정방법 적용

- 측정구조는 1단계의 국가단위 및 2단계의 서울시 등 도시단위 비교측정을 통해 객관적 결과를 도출하고, 측정방법은 대상과 시점, 도구 및 결과의 합리적 설정

【 지방분권 측정모형 】



2) 국가단위 분권수준

○ 분권분야별 편차발생

- 전반적으로 30% 수준의 분권실태

【 국가단위 분권수준 종합 】

분야	측정치표
입법분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치법규 제정근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수국가 : 헌법, 한국 : 법률</li> </ul> </li> <li>■ 자치법규 허용범위                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수국가 : 포괄적, 한국 : 제한적(법령의 범위 안, 지방자치법 제22조)</li> </ul> </li> </ul>
행정분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방사무 비율(외국 비교 불가, 단위사무 기준 측정국가 부재)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 65.5%(30,143건), 지방 34.5%(15,862건)</li> </ul> </li> <li>■ 자치사무 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 67.7%(31,161건), 자치 32.3%(14,844건)</li> </ul> </li> </ul>
조직분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방공무원 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 36.25%(370,245명/1,021,347명) 2015년 기준, OECD 30개 국가 중 18위 (2005년 기준)</li> </ul> </li> <li>■ 지방배치 국가공무원 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(국가) : 3612(지방)</li> </ul> </li> <li>■ 조직관리지침(기구 및 정원규정)</li> </ul>

분야	측정지표
	- 기구설치 제약, 기준인건비 등을 측정
재정분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙과 지방간 세입배분               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체세입 중 지자체 세입 : 37.7%(OECD 30개 국가 중 7위)</li> <li>- 지방세입 중 지방세 비율 : 21.4%(OECD 30개 국가 중 14위)</li> </ul> </li> <li>■ 중앙과 지방간 세출배분               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체세출 중 지자체 세출 : 33.9%(OECD 30개 국가 중 10위)</li> </ul> </li> <li>■ 재정자립도(수직적 불균형)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 세입 중 보조금 비율 : 57.8%(OECD 30개 국가 중 24위)</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 서울시 등 분권수준

#### ○ 측정지표

- 비교 가능성 및 자료 구득성 등을 기준으로 측정지표 선별

#### 【 서울시 등 단위 측정지표 】

구분	내용	서울시	광역비교	외국비교	
측정 내용	입법 분야	▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	행정 분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 자치사무 비율	측정	측정	비측정
	조직 분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 지방배치 국가공무원 비율	측정	측정	비측정
		▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	측정	측정	측정
		▸ 중앙과 지방간 세출배분	측정	측정	측정
		▸ 재정자립도	측정	측정	측정

#### ○ 서울시 분권수준의 상대적 양호

- 여타 광역시 또는 외국 대도시에 비해 전반적 분권수준 양호

【 서울시 등 도시단위 분권수준 측정결과 】

내용	서울시	광역비교(평균)	외국비교
▸ 자치사무 비율	자치사무 51.1%	좌동	-
▸ 지방배치 국가공무원 비율	1(국) : 9,527(지)	1(국) : 3,612(지)	-
▸ 중앙과 지방간 세입배분 (자체재원비율)	75.39%	33.52%	- 뉴욕: 73.16% - 도쿄: 74.48% - 런던: 77.44%
▸ 중앙과 지방간 세입배분 (지방세비율)	72.16%	32.30%	- 뉴욕: 65.02% - 도쿄: 69.09% - 런던: 6.76%
▸ 중앙과 지방간 세출배분 (자체사업비 비율)	58.50%	51.59%	
▸ 재정자립도	80.70% <sup>1)</sup>	39.41%	-
▸ 재정 의존도 (보조금 비율)	24.61%	66.48%	- 뉴욕: 26.84% - 도쿄: 25.52% - 런던: 22.56%

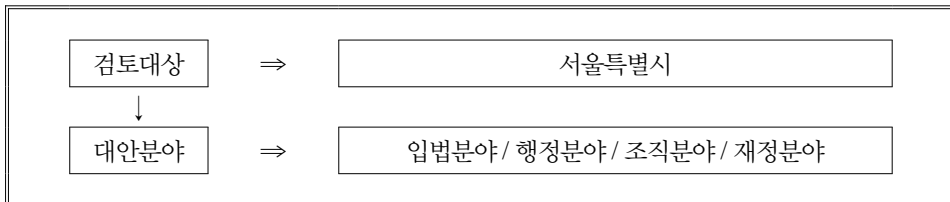
5. 지방분권수준 제고전략

1) 기본방향

○ 분권분야별 제고전략 수립

- 서울특별시를 대상으로 분권분야별 제고전략 수립

【 정책대안설계의 기본방향 】



1) 세외수입체제 개편 후 재정자립도를 기준으로 함



2) 분야별 분권수준 제고대안

○ 입법분권

- 분권형 헌법개정을 통한 제정근거와 허용범위의 제고전략을 도모(「지방자치법」 제22조 개정)

【 외국의 헌법상 지방분권 관련규정 】

헌법	지방분권 명문규정
독일연방 기본(헌)법	제28조-2 법률에 근거한 조례제정권 인정 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정
이탈리아 헌법	제5조 지방자치권 인정 제114조 지방정부 종류의 명문화
스페인 헌법	제137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제150조 자치지역정부에 법률제정권 위임
영국	1998년 정치분권법에서 지역의회에 2차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	제1조 지방분권 조직에 기초한 국가임을 선언

○ 행정분권

- 통상적 제고방안 : 자치경찰 및 특별지방행정기관 정비를 통한 자치사무 확대(기존의 지방자치발전위원회 등의 정책기조)
- 특례적 제고방안 : 서울특별시의 특성에 기초한 차등분권 적용(「서울특별시 행정특례」의 개정 보완)

【 외국의 차등분권 적용사례 】

구분	영국	일본	미국
제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모범자치단체제도</li> <li>• 최고가치제도</li> <li>• 종합평가제도</li> <li>• 지역평가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별시제도</li> <li>• 구조개혁특구제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분선점제</li> </ul>
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과평가에 의한 차등 분권</li> <li>• 주민서비스의 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 능력에 따른 자율성 제고</li> <li>• 정책의 효율성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 자율성 제고</li> <li>• 중앙정부 정책의 효율성 제고</li> </ul>

구분	영국	일본	미국
방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부와 지방정부가 협의를 통해 목표를 정하고 이를 기준으로 업무평가를 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방과 중앙 정부가 협의를 통해 권한을 이양</li> <li>• 중앙정부의 주도하에 지방정부의 분권이 이루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에 의한 제한적 범위 내에서 분권이 이루어짐</li> <li>• 분권은 성과를 토대로 지속성 여부 판단</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 향상</li> <li>• 지방정부의 자율성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 통제 약화</li> <li>• 지방정부의 자율성 신장 기대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 효율성 증대</li> <li>• 지방정부의 자율성 강화</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정한 평가지표의 개발이 지속적으로 필요</li> <li>• 실적위주의 업무평가로 인한 지역 간 격차가 벌어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 자의성이 개입할 여지가 있음</li> <li>• 분권의 진행 속도가 느림</li> <li>• 성과평가의 부분이 빠져 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 정책수행에 따른 비용 증가</li> <li>• 지방정부의 분권이라는 목적이 약해짐</li> </ul>

○ 조직분권

- 기구설치 범위제약 : 폐지(외국의 전반적 사례 준용)
- 정원책정 비용제약 : 정원책정 변수보완(조직 건전성 확보를 위해 다수 국가 활용)

○ 재정분권

- 세입분권 : 국세의 지방세 추가이양 및 세외수입 과목 발굴 등
- 세출분권 : 국고보조사업 (의무성국고보조사업)에 대한 중앙정부 차원의 제도개선
- 재정자립도 : 세입분권 확대를 위한 지방세입 확충노력을 통해 지방자치단체의 재원의존도를 저하

# 차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제3절 연구의 체계도	6
제2장 지방분권에 관한 이론고찰	7
제1절 지방분권의 의의	9
1. 지방분권의 개념	9
2. 지방분권의 목적	13
3. 지방분권의 구성요소	14
4. 정부간 관계와 지방분권	15
제2절 각국의 지방분권 경향	21
1. 추진전략과 방법의 전환	21
2. 프랑스의 지방분권 개혁사례	21
3. 일본의 지방분권 개혁	23
제3절 역대정부의 지방분권 정책	24
1. 지방분권 추진체제	24
2. 지방분권 추진정책	25
3. 정부별 분권정책의 비교	29
제4절 선행연구의 분석	31
1. 선행연구의 실태	31



2. 선행연구의 한계 .....	32
<b>제3장 지방분권수준 측정지표의 설계 .....</b>	<b>35</b>
제1절 접근방법 .....	37
제2절 기존연구의 분석 .....	39
1. 기존연구의 개관 .....	39
2. 기존연구의 분류 .....	44
제3절 추출방법의 적용 .....	48
1. 다수빈도 지표선별 .....	48
2. 관련분야 전문가 타당성 검토 .....	51
3. 담당공무원 의견수렴(행자부/서울시) .....	53
제4절 측정지표의 확정 .....	54
1. 추출방법의 적용결과 .....	54
2. 측정지표의 확정 .....	55
<b>제4장 지방분권수준의 측정 .....</b>	<b>57</b>
제1절 측정모형 .....	59
제2절 국가단위 분권수준 측정 .....	60
1. 측정설계 .....	60
2. 입법분야 분권수준 .....	61
3. 행정분야 분권수준 .....	63
4. 조직분야 분권수준 .....	64
5. 재정분야 분권수준 .....	74



제3절 서울시 등 도시단위 분권수준 측정	81
1. 측정설계	81
2. 행정분야 분권수준	83
3. 조직분야 분권수준	84
4. 재정분야 분권수준	88
제4절 지방분권 수준측정의 종합	116
1. 국가단위 분권수준	116
2. 서울시 등 도시단위 분권수준	117

**제5장 지방분권수준 제고전략** .....119

제1절 기본방향	121
제2절 분야별 정책대안 설계	122
1. 입법분권의 제고	122
2. 행정분권의 제고	125
3. 조직분권의 제고	127
4. 재정분권의 제고	128

**참고문헌** ..... 130

# 표 차례

<표 1-1> 과업지시서 요청사항 .....	4
<표 1-2> 연구의 범위 .....	5
<표 1-3> 연구의 방법 .....	5
<표 2-1> 지방분권 개념의 접근시각 .....	9
<표 2-2> 실정법의 지방분권 개념 .....	11
<표 2-3> 지방분권 유사개념의 정의 .....	12
<표 2-4> FED·IGR·IGM의 개념비교 .....	16
<표 2-5> 정부간 관계유형별 특성비교 .....	20
<표 2-6> 각국의 지방분권 경향 .....	21
<표 2-7> 프랑스의 지방분권 개혁 .....	22
<표 2-8> 일본의 지방분권 개혁 .....	23
<표 2-9> 역대정부의 지방분권 추진체제 .....	25
<표 2-10> 역대정부의 지방분권 정책 .....	26
<표 2-11> 역대정부의 분권정책 비교 .....	30
<표 3-1> 지방분권 지표에 관한 기존연구 .....	39
<표 3-2> 기존연구의 측정지표 분류 .....	44
<표 3-3> 분권수준 측정지표의 빈도실태 .....	48
<표 3-4> 전문가 타당성 검토내역 .....	51
<표 3-5> 전문가 타당성 검토결과 .....	52
<표 3-6> 담당공무원 의견수렴 결과 .....	53
<표 3-7> 추출방법의 적용결과 .....	54
<표 3-8> 측정지표의 확정 .....	56
<표 4-1> 국가단위 측정지표 .....	61
<표 4-2> 국가단위 입법분야 분권수준 측정기준 .....	61
<표 4-3> 국가별 자치법규 제정근거 .....	62
<표 4-4> 국가단위 지방사무의 비율(2013년 기준) .....	63





<표 4-5> 국가단위 자치사무의 비율(2013년 기준) .....	64
<표 4-6> 전체 공무원 현황 .....	65
<표 4-7> 전체 공무원 대비 지방공무원 비율 .....	66
<표 4-8> OECD 국가별 지방공무원 비율(2005년) .....	67
<표 4-9> 국가별 지방공무원 비율 변화(1995년 대비 2005년) .....	68
<표 4-10> 지방배치 국가공무원 비율 .....	70
<표 4-11> 지방배치 국가공무원 현황 .....	71
<표 4-12> 시·도의 실·국·본부 설치기준 .....	73
<표 4-13> 외국의 조직관리 사례 .....	73
<표 4-14> 국가단위 지자체 세입비율 .....	74
<표 4-15> 국가단위 지자체 지방세 비율 .....	76
<표 4-16> 국가단위 지자체 세출비율 .....	78
<표 4-17> 국가단위 보조금 비율 .....	80
<표 4-18> 서울시 등 도시 단위 측정지표 .....	82
<표 4-19> 광역자치단체 자치사무 배분실태 .....	84
<표 4-20> 지자체별 지방배치 국가공무원 비율 (2015년) .....	85
<표 4-21> 지자체별 지방배치 국가공무원 현황 (2015년) .....	86
<표 4-22> 해외 주요도시 부단체장제도 비교 .....	87
<표 4-23> 자체재원비율 산출방식 .....	89
<표 4-24> 지방자치단체 자체재원비율 현황 .....	89
<표 4-25> 동종단체(시·도)와 자체재원비율 비교 .....	90
<표 4-26> 유사단체(특·광역시)와 자체재원비율 비교 .....	91
<표 4-27> 지방세비율 측정방식 .....	92
<표 4-28> 동종단체(시·도)와 지방세비율 비교 .....	93

<표 4-29> 유사단체(특·광역시)와 지방세비율 비교	94
<표 4-30> 자체사업비 비율 측정방식	95
<표 4-31> 동종단체(시·도)와 자체사업비 비율 비교	96
<표 4-32> 유사단체(특·광역시)와 자체사업비 비율 비교	97
<표 4-33> 재정자립도 측정방식	98
<표 4-34> 광역자치단체의 재정자립도 실태 (2016년 당초예산기준)	99
<표 4-35> 동종단체(시·도)와 재정자립도 비교 (2016년 당초예산기준)	99
<표 4-36> 유사단체(특·광역시)와 재정자립도 비교 (2016년 당초예산기준)	101
<표 4-37> 서울특별시의 세입구조	103
<표 4-38> 영국지방정부 세입분류	109
<표 4-39> 국가단위 분권수준 종합	116
<표 4-40> 서울시 등 도시단위 분권수준 측정지표	117
<표 4-41> 서울시 등 도시단위 분권수준 측정결과	118
<표 5-1> 기존의 지방분권형 헌법개정 내용	123
<표 5-2> 외국의 헌법상 지방분권 관련규정	124
<표 5-3> 외국의 차등분권 적용사례	126





## 그림 차례

<그림 2-1> 지방분권의 개념구조 .....	11
<그림 2-2> 지방분권의 목적 .....	14
<그림 2-3> 정부간 관계유형 .....	19
<그림 2-4> 선행연구의 대상과 내용실태 .....	32
<그림 3-1> 지표설계의 접근방법 .....	38
<그림 4-1> 지방분권 측정모형 .....	59
<그림 4-2> 전체 공무원 대비 지방공무원 비율 .....	66
<그림 4-3> OECD 국가별 지방공무원 비율(2005년) ..	68
<그림 4-4> 국가별 지방공무원 비율 변화(1995년 대비 2005년) .....	69
<그림 4-5> 지방자치단체 조직관리의 변천과정 .....	72
<그림 4-6> 서울특별시 지방세 체계 .....	103
<그림 5-1> 정책대안설계의 기본방향 .....	121

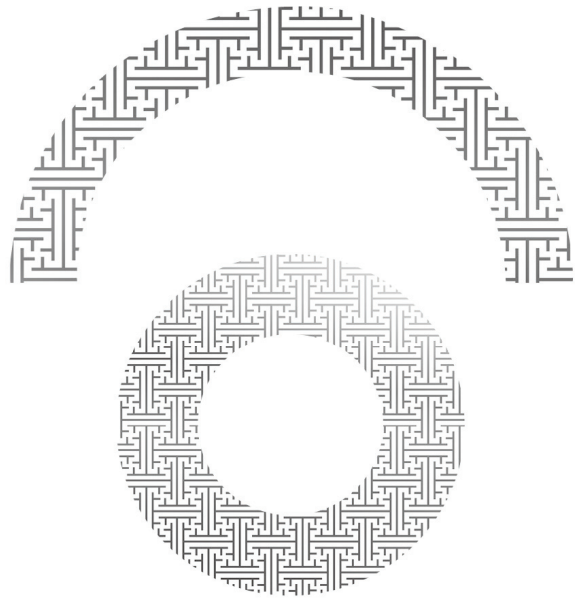


# 제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구의 목적

- 일반적으로 지방자치는 지방자치단체가 보유하는 적정수준의 배타적 권한을 기초로 당해사무를 효율적으로 처리하는 제도임
  - 지방자치단체가 보유하는 배타적 권한은 국가전체의 권한을 대상으로 수행주체의 적정성을 판단하는 권한배분을 통해서 확보하게 되고, 이를 실현하기 위한 시스템으로 적용되는 것이 지방분권임
- 우리나라는 1991년 지방자치의 부활 이래 지방자치의 지속적 발전을 위한 전략의 하나로 역대정부에서 공히 지방분권을 주요 정책으로 수립하여 왔음
  - 특히, 노무현정부에서 처음으로 보다 포괄적이고 체계적인 분권정책을 수립하였고, 이후 이명박정부와 박근혜정부에서도 정책적 승계를 유지하고 있음
- 그럼에도 불구하고, 우리나라의 지방분권은 지방자치의 실질적인 구현에 충분한 수준을 확보하고 있지 못한 것으로 평가되고 있음
  - 사무배분은 국가전체 대비 자치사무가 30% 수준이고, 자치재정은 다수의 기초자치단체가 자체수입으로 인건비 해결이 어려운 실정이며, 여타의 다양한 국가차원의 간섭으로 지방자치단체의 자율적 운영이 제약되고 있는 실정임
- 이에 따라 여기에서는 지방분권의 현재적 수준을 객관적으로 측정하고, 그 결과에 기초하여 분권수준을 제고할 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 함
  - 즉, 분권수준을 측정할 수 있는 분야별 객관적 지표를 마련하고, 이에 기초하여 국가단위 및 서울시 단위의 분권수준을 측정하고, 나아가 외국과의 분권수준 비교를 통해서 분권수준을 제고할 수 있는 정책대안을 마련하는 것임

<표 1-1> 과업지시서 요청사항

- 분권수준 측정을 위한 분권지표 마련
  - 입법, 재정, 조직, 인사, 사무배분 등 분야별 측정지표 마련
- 분권화지표에 따른 현재 분권수준 진단·분석
  - 국가 분권수준, 서울-타 지자체 비교를 통한 서울 분권수준, 해외비교
  - 실제 사례 등 제시를 통한 현재 분권수준 실태분석
- 분권수준 향상을 위한 과제 및 실현방안
  - 서울시 분권수준의 제고를 위한 핵심과제 및 실현대안 개발

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

#### ○ 공간범위

- 서울특별시(국가) : 기본적으로는 국가단위를 대상으로 분권수준을 측정하나, 중점적인 분석대상은 서울특별시의 분권수준 측정에 있으므로 서울특별시를 연구의 공간적 범위로 설정하고, 분권수준의 제고를 위한 특화적 대안마련에 초점을 두고자 함

#### ○ 대상범위

- 지방자치단체 자치권 : 일반적으로 지방자치단체의 배타적 권한인 자치권은 입법과 조직, 행정 및 재정 등으로 구성되므로 자치권의 구성요소 전제를 대상범위로 설정하는 것이 원칙이나, 측정 가능성 등을 고려하여 기존 연구를 분석한 후 최종적인 대상범위를 설정함

#### ○ 내용범위

- 분권수준 측정 : 자치권을 기준으로 서울특별시의 분권수준을 측정하는 것이 핵심적인 내용범위이나, 이를 위해서 분권수준 지표의 설계와 국가단위 및 외국비교 등의 추가적 분권측정, 분권수준의 제고를 위한 정책대안 마련 등을 연구의 내용범위에 포함시킴

&lt;표 1-2&gt; 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울특별시</li> <li>- 의뢰기관 중심의 제한적 범위 설정</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치권</li> <li>- 원칙적 : 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권</li> <li>- 현실적 : 분석가능한 분권지표 선택</li> </ul>
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분권수준 측정</li> <li>- 원칙적 : 서울특별시 분권수준 측정 및 대안제시</li> <li>- 부가적 : 외국 및 타 광역과 비교분석</li> </ul>

## 2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
- 문헌조사 : 지방분권을 비롯한 분권수준 측정을 위한 이론분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
  - 면담조사 : 서울특별시의 분권수준을 측정하기 위한 최적의 지표도출을 위하여 서울특별시의 관계자 및 추가적으로 행정자치부 관련부서의 담당자를 대상으로 의견을 수렴하는 면담조사를 실시함
  - 브레인스토밍 : 서울특별시의 분권수준을 측정하기 위한 지표개발 및 지표의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

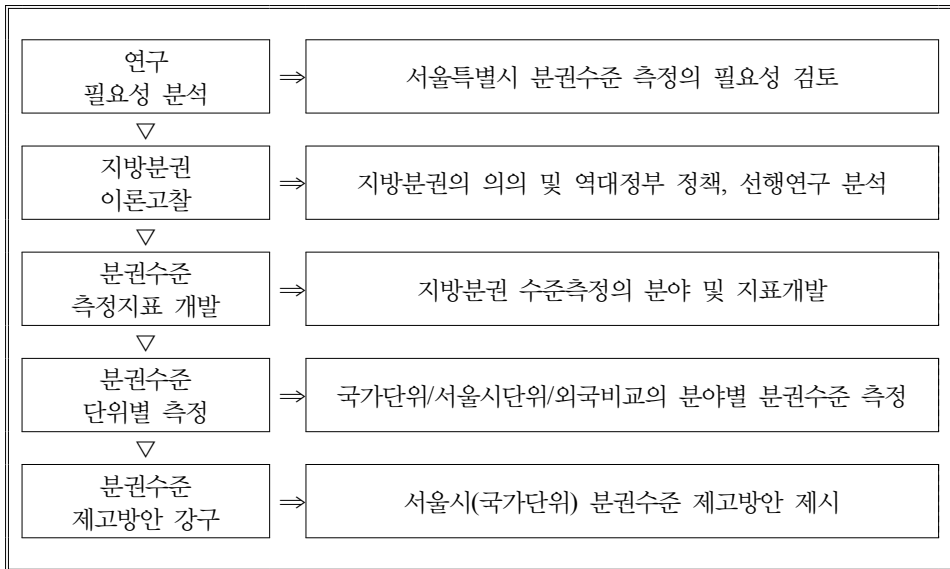
&lt;표 1-3&gt; 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각종 기존논의의 검토</li> </ul>
면담조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울특별시 및 행정자치부의 관계자 의견수렴</li> </ul>
브레인스토밍	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울특별시 분권수준 측정지표의 개발 및 타당성 검증</li> </ul>

### 제3절 연구의 체계도

- 서울특별시를 중심으로 한 분권수준 진단을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
  - 서울특별시의 분권수준 측정의 필요성을 도출하고, 지방분권에 관한 이론 및 역대정부의 정책을 분석하여 분권수준의 측정을 위한 분야 및 지표를 도출하고, 이의 적용을 통하여 서울특별시의 분권수준 진단 및 외국과 타 광역과의 비교분석을 실시하고, 그 결과에 기초하여 분권수준 제고를 위한 대안을 모색함

<그림 1-1> 연구의 체계도





# 제2장

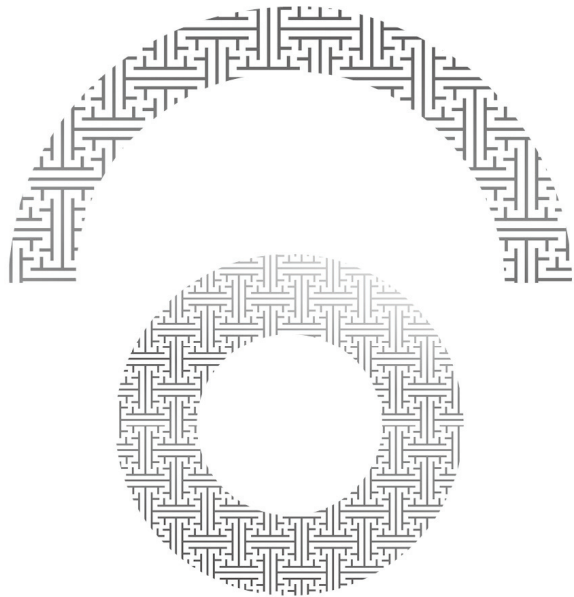
## 지방분권에 관한 이론고찰

제1절 지방분권의 의의

제2절 각국의 지방분권 경향

제3절 역대정부의 지방분권 정책

제4절 선행연구의 분석





## 제2장

## 지방분권에 관한 이론고찰

## 제1절 지방분권의 의의

## 1. 지방분권의 개념

- 일반적으로 지방분권은 관점에 따라 매우 다양한 논의가 제시되고 있으나, 크게 보면 두 가지 측면에서 접근되고 있음
  - 하나는 소극적인 접근방법으로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분에 초점을 두고 있으며(Diana Conyers, 1984; Brian Smith, 1985; 김익식, 1990; 배인명, 1993; 김호섭, 2001; 최영출, 2013), 다른 하나는 적극적인 접근방법으로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분에 더하여 지방정부의 자체적인 권한행사 노력을 포함하는 것으로 간주하는 것임(Clark, 1985; 임명배, 2003; 정병길, 2004; 홍준현·하혜수·최영출, 2006; 금창호, 2016)

&lt;표 2-1&gt; 지방분권 개념의 접근시각

구분	연구자	개념
소극적 접근: 중앙과 지방의 권한배분	Diana Conyers(1984)	▸ 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이 이전되는 정부구조상의 변화
	Brian Smith(1985)	▸ 국가의 지리적 계층구조 상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도
	김익식(1990)	▸ 중앙정부와 지방정부간의 권한배분 상태
	배인명(1993)	▸ 중앙정부로부터 재정적 및 법적으로 자치적이고, 독립적인 정부단위의 창출 또는 강화의 권한이양만 의미
	김호섭(2001)	▸ 조직 내부에서의 권한위임 정도와 의사결정과 관련된 몇 가지 속성의 분배
	최영출(2013)	▸ 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로

구분	연구자	개념
		중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도
적극적 접근: 중앙과 지방의 권한배분+배분권한 의 행사노력	Clark(1985)	▸ 중앙과 지방정부간 관계에서 구체적 수권의 필요없이 지방정부가 의도적이고 목표 지향적으로 행사할 수 있는 주도적 권력과 중앙정부의 통제나 감독에 상관없이 지방정부가 행사하는 소극적 권력으로 구분
	임명배(2003)	▸ 지방자치단체가 중앙정부 간섭에서 벗어나 자주성을 가지고 독자적으로 권한을 행사할 수 있는 상황
	정병걸(2004)	▸ 자율성에 기반을 둔 상향적 통고
	홍준현·하혜수·최영출 (2006)	▸ 중앙정부와 지방정부간 권한배분 정도뿐 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않거나 염려 없이 권한을 행사할 수 있는 정도
	금창호(2013/2016)	▸ 중앙정부와 지방정부의 권한배분에 더하여 이양된 권한의 행사노력까지 포함

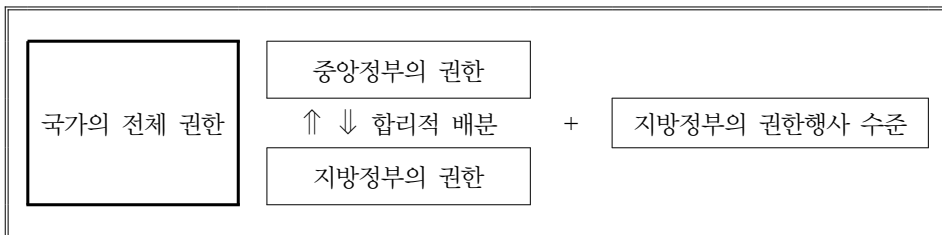
- 다만, 「지방분권특별법」 등의 실정법에서는 지방분권을 중앙정부와 지방정부간의 합리적 권한배분 상태로 규정하여 소극적 접근에 초점을 두고 있음
  - 지방분권에 관한 개념을 명시적으로 규정한 「지방분권특별법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」 및 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 동일하게 지방분권을 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 조화를 이루도록 하는 것으로 간주하고 있음
  - 이는 기본적으로 지방자치의 실시초기에 중앙정부의 권한을 보다 적극적으로 지방정부에 이양하는 것에 초점을 두는 정책적 고려일 뿐 이양된 권한이 지방정부를 통해서 보다 적극적으로 행사되는 점들을 명시적으로 고려한 것은 아닌 것으로 판단됨

&lt;표 2-2&gt; 실정법의 지방분권 개념

구분	내용
「지방분권특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>
「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>
「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>

- 전술한 이론적 논의와 실정법의 규정을 감안하면, 지방분권의 개념은 보다 적극적인 접근을 통해서 규정하는 것이 타당함
- 즉, 지방분권은 기본적으로 중앙정부와 지방정부간의 합리적이고 규범적인 권한배분을 의미하지만, 이양된 권한에 대한 지방정부의 적절한 행사를 위한 자체적인 노력까지 포괄하는 개념으로 간주하는 것이 바람직함

&lt;그림 2-1&gt; 지방분권의 개념구조



- 한편, 지방분권은 자치권과 자율성 등의 다양한 유사개념과 혼용되고 있어서 보다 명확한 개념정립을 위해서는 이들과의 개념적 구분이 필요함(홍준현 외, 2004).
  - 자치권은 법적 실체간의 권한배분 관계에 기초한 것으로 하위법적 실체가 상위법적 실체로부터 하위법적 실체의 운영에 필요한 권한을 확보하는 과정을 말하는 것으로 지방분권과 교환적으로 사용이 가능하며
  - 통제는 지방분권의 추진과정에서 하위법적 실체의 분권화로 인하여 파생될 수 있는 다양한 문제들을 최소화하고 방지하기 위하여 상위법적 실체가 보유하는 일정한 제재수단을 의미하며
  - 자율성은 법적 실체간의 관계에 국한하지 않고 공공 또는 민간조직을 막론하고 특정조직의 운영에 필요한 권한의 확보정도를 말하는 것이며
  - 정부관리능력(governing capacity)은 하나의 정치체제가 기대역할을 수행하는 능력을 말하는 것으로 상위법적 실체로부터 부여받은 자치권에 더하여 하위법적 실체의 자체적인 노력을 통해 확보한 총합적인 능력을 의미함

<표 2-3> 지방분권 유사개념의 정의

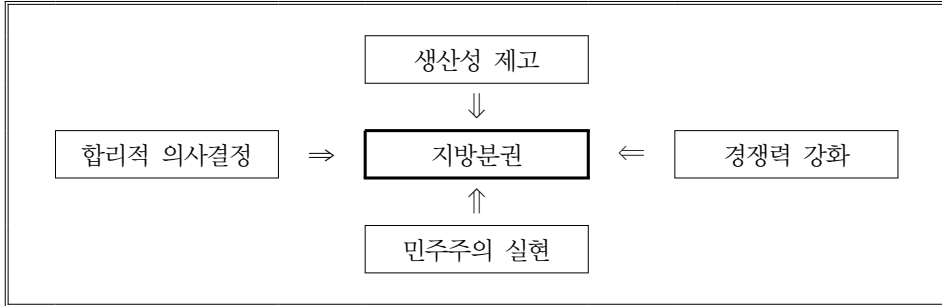
구분	내용
자치권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법적 실체간의 권한배분 관계</li> <li>- 하위법적 실체가 상위법적 실체로부터 하위법적 실체의 운영에 필요한 권한을 확보하는 과정으로 지방분권과 교환적 사용이 가능</li> </ul>
통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상위법적 실체의 제재수단</li> <li>- 하위법적 실체의 분권화로 인하여 파생될 수 있는 다양한 문제들을 최소화하기 위하여 상위법적 실체가 보유하는 일정한 제재수단</li> </ul>
자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특정조직의 운영권한</li> <li>- 일반적으로 특정의 조직이 운영에 필요한 권한의 확보수준</li> </ul>
정부관리능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정치체제의 규범적 역할수행 능력</li> <li>- 상위법적 실체로부터 부여받은 자치권에 더하여 하위법적 실체의 자체적인 노력을 통해 확보한 총합적 능력</li> </ul>

자료 : 홍준현 외(2004).

## 2. 지방분권의 목적

- 이와 같은 지방분권은 다양한 목적 또는 효과를 확보하기 위하여 활용되고 있음
  - 특히, 다윈론자들은 지방분권을 민주성과 효율성을 확보할 수 있는 최선의 장치로 간주하고 있음(Smith, 1985)
- 대체적으로 지방분권의 목적은 국가별로 차이가 있지만, 다음과 같은 효과에서 찾고 있음(김성배, 2005)
  - 우선, 지방분권은 국가운영을 통합관리시스템으로부터 분권·분업형 시스템으로 전환하여 생산성을 향상시키는 효과를 가져 온다는 것으로, 정부의 방대한 조직운영 측면에서 볼 때, 중앙집권적·통제적 관리방식보다는 분업적 관리시스템이 보다 효율적이라는 것이고
  - 둘째, 지방분권은 가장 정보를 많이 가진 자가 각종 정책에 대한 의사결정의 주도권을 행사함으로써 정책결정의 합리성을 제고한다는 것으로, 지역의 발전을 위해서는 가장 정확한 정보를 보유한 지방자치단체가 주요한 정책결정에서 주도적 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 것이며
  - 셋째, 지방분권은 지역주민의 자발적 참여를 촉진하여 민주주의 성숙을 가져올 것이라는 점으로, 특히 민주주의의 발전을 위해서는 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여가 보장되고 활성화되도록 제도적 장려 및 지원체제의 구축이 필요하다는 것이며
  - 넷째, 지방분권은 국토의 균형적인 발전을 촉진하여 국가의 경쟁력을 높이게 된다는 것으로, 지방의 활력증진을 통한 균형발전과 경쟁력 향상은 지방분권이 전제될 경우에 가능하다는 것임

<그림 2-2> 지방분권의 목적



### 3. 지방분권의 구성요소

- 지방분권은 전술한 바와 같이 국가전체의 권한을 중앙정부와 지방정부가 적절하게 배분하는 의미를 가지고 있으며, 지방정부에 배분된 권한을 자치권으로 규정하고 있음
  - 즉, 지방분권을 통해서 지방정부의 권한으로 분류된 일련의 권한을 지방정부의 자치권으로 간주할 수 있으며, 여기에는 자치입법권과 자치조직권, 자치행정권 및 자치재정권 등이 포함되고 있음
- 자치입법권은 지방자치단체가 자치법규를 자주적으로 정립할 수 있는 권한을 의미함
  - 지방자치단체의 자치법규로 협의의 자주법은 조례만을 의미하지만, 일반적으로 조례와 규칙이 모두 인정되고 있음
- 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구와 정원, 보수 및 사무분장 등을 자신의 조례 또는 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권리를 말함
  - 자치조직권의 범위는 국가별로 달라서 영미계 국가는 상대적으로 광범위하고, 대륙계 국가는 제한적인 것이 특징이며, 한국의 경우에는 대륙계와 유사하게 대통령령 등을 통해서 특정의 조건을 부여하는 제한적 범위 내에서 인정하는 특징을 가짐



- 자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 국가의 간섭을 받지 않고 처리하는 권한을 의미함
  - 자치행정권의 대상사무는 협의의 관점에서는 지방자치단체의 관할구역 안의 자치사무를 의미하고, 광의의 관점에서는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로 간주되고 있음
- 자치재정권은 지방자치단체가 행정수행에 필요한 경비에 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고, 자율적으로 사용할 수 있는 권한을 말함
  - 자치재정권은 지방자치단체가 재원을 취득하기 위하여 주민에게 명령하고 강제하는 권력작용과 동시에 그 재산을 관리하고 수입 및 지출을 실행하는 관리작용을 포함하는 것임

#### 4. 정부간 관계와 지방분권

##### 1) 정부간 관계의 의의

- 정부간 관계(IGR: Inter-Government Relations)는 지방자치의 실시를 통한 권력의 분점현상이 전제된 개념적 용어임
  - 즉, 지방자치가 실시되지 않은 단일형 정부체제에서는 명령통일의 원칙에 기초하여 정부간의 관계라는 개념 자체가 성립하지 않기 때문임
- 일반적으로 정부간 관계라는 용어는 1930년대부터 미국에서 사용되기 시작한 것임
  - 경제공황 이후 연방정부의 기능이 확대되고, 이로 인해 주정부와의 관계가 급격히 변화되면서 제기된 것임
  - 이후 1960년대에 법률 등에 공식적인 개념으로 사용되다가 1980년대 이후 보편적인 개념으로 등장한 것임
- 그럼에도 불구하고, 정부간 관계는 다수가 합의하는 명확한 개념을 형성하지는 못하였음

- 예를 들면, 정부간 관계는 미국 연방체제 내에서 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 일어나는 상호작용과 행위의 총체라거나, 정부간 관계는 상급정부가 하급정부와 재정을 포함한 여러 가지 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정으로 간주하는 것 등이 그것임
  - 그리고 정부간 관계는 연방주의(Federalism), 정부간 관리(IGM: Inter-Government Management) 등과도 개념적 혼동을 초래하고 있는 실정임
- 이상의 논의에 기초하면, 중앙정부와 지방자치단체를 비롯한 정부간 관계는 다음과 같이 개념화할 수 있음
- 즉, 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 발생하는 종적 관계와 동태적 과정에서 발생하는 행위와 상호작용의 형태로 규정할 수 있음

<표 2-4> FED·IGR·IGM의 개념비교

구분	FED	IGR	IGM
포함단위	▸ 국가-주 ▸ 주 상호간	▸ 국가-주-지방 ▸ 주-지방 ▸ 국가-지방 ▸ 지방 상호간	▸ 정부간 관계의 단위를 기본으로 하며, 행정연결망의 정치·공공민간부문의 혼합
권위관계	▸ 국가가 최고권위	▸ 정부간 계층질서	▸ 비계층의 연결망
갈등해결 방법	▸ 법/법원/선거	▸ 시장/게임/동맹	▸ 거래/협상/토론
가치	▸ 목적(임무)	▸ 관점(정책과 행정)	▸ 산출물, 프로그램 결과(관리)
정치적 요소	▸ 고도의 정치(당파주의)	▸ 정책결정(조정)	▸ 집행(문제해결)
주도자	▸ 선거직의 정치인	▸ 일반행정인	▸ 정책전문가

자료 : 금창호 외(2015).

## 2) 정부간 관계의 구조

- 정부간 관계에 대한 특성을 규명하기 위한 서구의 이론적 논의는 크게 연방제 국가인 미국을 대상으로 한 연구와 단방제 국가인 영국을 대상으로 한 연구로 구분됨(이승모, 2009)
  - 미국의 논의는 연방주의(Federalism)에 기초하여 정부간 관계론(Intergovernmental Relations), 정부간 관리론(Intergovernmental Management)으로 진행되어 왔음
  - 이에 비해 영국의 논의는 웨스트민스터 모형(Westerminster Model)에서 권력의존모형(Power Dependence Model)으로 변화되어 왔음
- 정부간 관계에 대한 이론과 모형은 다양하지만, 여기에서는 대표적으로 Wright가 제시한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보고자 함
  - Wright(1982)는 상태(designation), 관계(relationship), 권위(authority)를 중심으로 대등형(Coordinate model), 포괄형(Inclusive model), 중첩형(Overlapping model)으로 구분하였음
- 첫째, 대등형(Coordinate model)은 연방정부와 주정부 사이에 분명하고 확실한 경계가 있고 독자의 고유영역이 분명해 두 정부사이의 관계가 독립적이고 자율적임
  - 대등형의 핵심은 1860년 미국 Iowa주 대법관 출신인 Dillon이 제시한 ‘딜론의 원칙(Dillon's Rule)’<sup>2)</sup>인데, 이 원칙은 연방정부와 주정부간 권력상의 분리를 주장하여 주정부의 독립성을 강조하면서 지방정부에 대한 주정부의 법적인 우위를 대변하는 것임
  - 대등형(Coordinate model)을 채택하고 있는 국가에서는 지방정부가 원칙적으로 중앙정부로부터 분리되어 있으며, 지방정부의 기능영역은 중앙정부

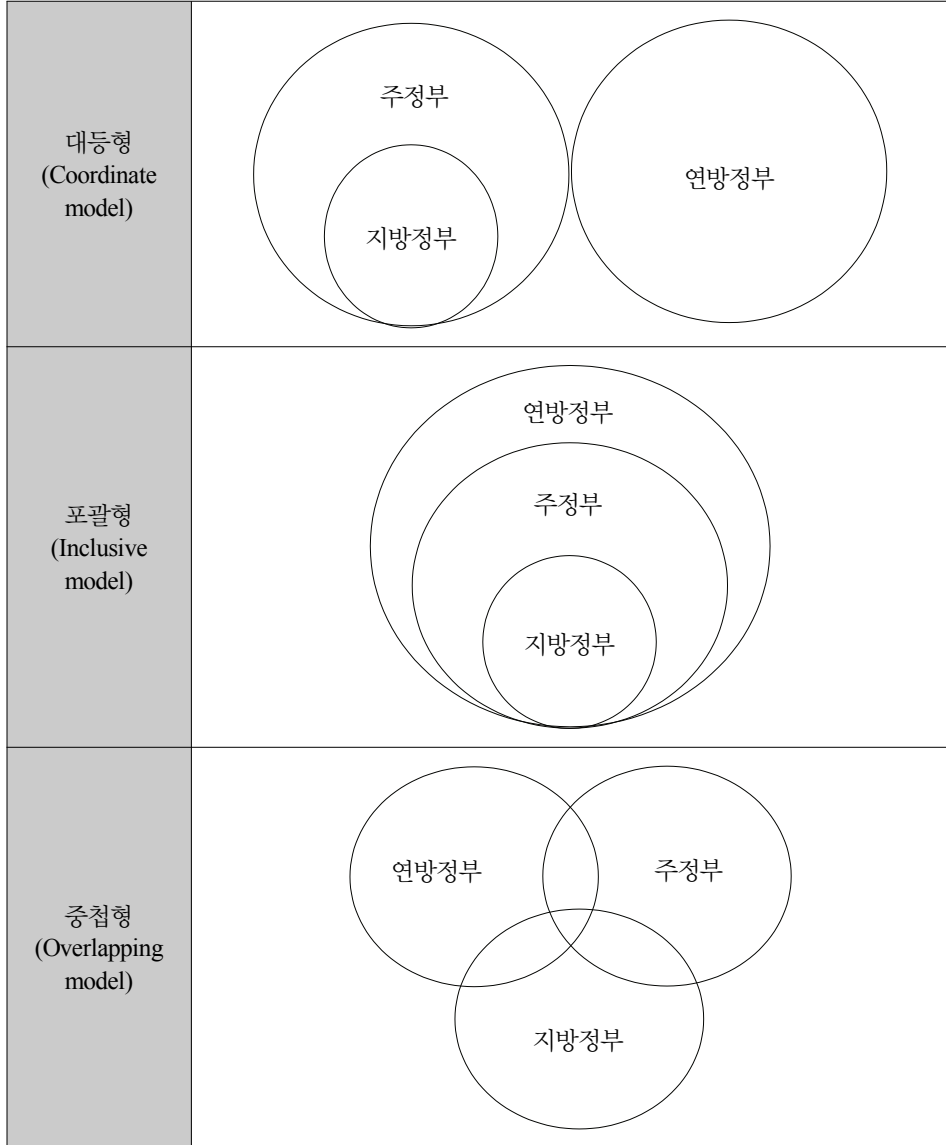
---

2) 딜론의 원칙의 주요내용은 1) 지방정부는 명시적으로 부여된 권한만을 행사한다. 2) 지방정부는 주정부의 창조물에 불과하다. 3) 지방정부가 사용할 수 있는 권한(권력)은 주정부가 부여한 것 밖에는 없다. 4) 지방정부는 주의회의 의지에 대한 대리인에 불과하다(Grumm & Murphy, 1974).

와 명백히 구분되어 있고 지방정부는 충분한 자율성을 가짐

- 둘째, 포괄형(Inclusive model)은 연방정부와 주정부, 지방정부의 순으로 그 기능과 역할이 줄어드는 것을 의미하며, 자연히 국가의 권력도 연방정부에 집중되어 있음
  - 1960년대 미국 상원의원이었던 Joseph Clark(1961)에 따르면, 연방정부는 국가고유의 업무를 비롯한 모든 정부업무를 담당해야한다고 하며, 따라서 행정조직이 행정수반으로부터 말단기관에 이르기까지 계층적 구조로 되어 있으므로 지방정부는 중앙정부의 일선기관화되어 그들로부터 강력한 통제와 감독을 받게 됨
  - 다만, 포괄형(Inclusive model)을 채택하는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 각각 그들의 권한과 기능을 확대하기 위하여 노력하는데, Wright(1982)의 표현을 빌리면 마치 관료들의 권한다툼과 유사함
- 셋째, 중첩형(Overlapping model)은 정부간에 영역이 중첩되어 있을 뿐 아니라 중첩된 영역을 제외한 각 정부의 고유영역의 크기 또한 작음
  - 각 정부가 사용할 수 있는 권력이나 영향력은 상당히 제한적이기 때문에 협상이나 타협 등의 정책 수단이 사용되며, 주요 특징으로는 1) 제한된 권력, 2) 상호의존성, 3) 한정된 고유 영역, 4) 협상, 5) 경쟁과 협력의 동시성 등임(Wright, 1982)
  - 중첩형(Overlapping model)을 채택하고 있는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 기능과 자원을 공유하고 있으므로 상호의존관계 또는 상호교환관계를 가지고 있으며, 따라서 중복되는 기능과 권한사항에 관해서는 중앙정부나 지방정부가 독자적으로 처리할 수 없으며, 양자간의 협의로 처리해야함

<그림 2-3> 정부간 관계유형



### 3) 정부간 관계유형과 지방분권

- 지방분권의 수준은 전술한 정부간 관계유형별로 각기 다르게 나타날 것으로 전제되어 있음
- 기본적으로 지방분권의 수준은 대등형에서 가장 높게 그리고 포괄형에서 가장 낮게 나타나며, 중첩형은 중간수준을 상정하고 있음

<표 2-5> 정부간 관계유형별 특성비교

구분	대등형	포괄형	중첩형
관계특징	상호 독립적 관계	일방적 의존관계	상호 의존적 관계
행동유형	완전자치/자율적	중앙집권적/계층적	협상
사무	자치사무 중심	위임사무 중심	자치·위임사무 연계
인사	독립적 관계	종속적 관계	상호교류 관계
재정	독립적 관계	종속적 관계	상호의존 관계
분권수준	높은 분권화	낮은 분권화	중간 분권화

## 제2절 각국의 지방분권 경향

### 1. 추진전략과 방법의 전환

- 세계 각국의 지방분권 경향은 국가별로 여건의 차이에도 불구하고 1980년대 이후 분권을 확대하는 정책기조를 나타내고 있음
  - 세계 각국의 지방분권 개혁은 대체적으로 지방분권의 성격을 국가경쟁력을 강화하는 새로운 통치구조의 전환으로 간주하는 동시에 과거 어느 때보다 지방분권을 강력하게 추진하는 경향임

<표 2-6> 각국의 지방분권 경향

구분	기존	현재
국가경영주체	▸ 중앙	▸ 지방
지방분권 추진목적	▸ 지방 자율성	▸ 국가 경쟁력
지방분권 추진내용	▸ 부분적	▸ 전면적
지방분권 추진방법	▸ 점진적	▸ 획기적

### 2. 프랑스의 지방분권 개혁사례

- 프랑스의 지방분권 개혁은 1082년 「꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 지방정부의 권리와 자유에 관한 법」의 제정이래 최근까지 지방의 자율성을 확대하는 정책기조를 유지하여 왔음
  - 특히, 1983년 「권한배분과 재정관계에 관한 법」의 제정을 통해서 권한이양과 재정이전에 관한 구체적 근거를 마련하고, 2003년 「프랑스공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법수정」을 통해서 직접민주주의 원칙을 획기적으로 도입하였음

<표 2-7> 프랑스의 지방분권 개혁

연 도	법 률	주요내용
1982. 3	- 꼬뮈, 데파르망, 레지옹 지방정부의 권리와 자유에 관한 법	- 국가의 자치단체 사전통제 폐지 - 임명지사 제도 개혁
1982. 7	- 지역회계원에 관한 법	- 지역회계원의 창설과 기능
1982. 7	- 계획의 개혁에 관한 법	- 국가, 지역 및 지방계획체계 정비와 계획계약제 도입
1982. 12	- 파리, 마르세이유, 리옹의 행정조직 및 선거에 관한 법	- 3대 대도시 특수지위 부여와 구의회 및 구청장 선거
1983. 7	- 꼬뮈, 데파르망, 레지옹, 국가간권한 배분에 관한 법	- 권한 배분 체계의 변경과 권한배분의 명확화
1983. 12	- 권한배분과 재정관계에 관한 법	- 권한이양과 재정이전 방법
1984. 1	- 지방공무원의 지위에 관한 법	- 중앙과 지방공무원의 권리 및 의무 동등 보장
1984. 7	- 지방공무원의 교육훈련에 관한 법	- 지방공무원 교육훈련의 개선
1987. 7	- 지방공무원에 관한 규정의 개정법	- 지방공무원 교육훈련의 개선
1988. 1	- 지방분권화의 개선에 관한 법	- 재정통제, 교부금제의 일부 수정 - 꼬뮈간 협력방식의 보완
1992. 2	- 지방의원직무수행조건에 관한 법	- 지방의원의 직무수행 수당, 연수, 퇴직연금 규정
1992. 2	- 지방행정에 관한 기본법	- 지방행정민주화(정보공개, 주민참여) - 지자체간 협력 개선
1994. 6	- 꼬뮈의 예산절차 및 회계에 관한 법	- 예산 및 회계방식으로 <M 14>지침 도입
1995. 2	- 국토계획 및 개발 기본법	- 국토계획 및 개발의 기본방향정립, 지방재정균형조정
1999. 6	- 지속가능한 국토계획 및 개발 기본법	- 사회발전, 경제적 능률성 및 환경보호를 결합한 국토의 균형개발
1999. 7	- 꼬뮈간 협력간소화 및 강화에 관한 법	- 기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화
2003. 3	- 프랑스 공화국의 분권화된 조직에 대한 헌법 수정	- 지방자치단체의 책임성 증대, 직접 민주주의 원칙 도입 및 해외 자치단체 법규 조정



### 3. 일본의 지방분권 개혁

- 일본도 전술한 프랑스와 마찬가지로 1990년대 이후 대폭적인 지방분권을 국가의 핵심정책의 하나로 추진하여 왔음
  - 일본의 지방분권은 5차에 걸친 지방분권추진위원회의 권고에 따라서 2000년에 「지방분권일괄법」이 시행됨으로써 획기적인 분권확대가 이루어지는 동시에 지속적인 시·정·촌의 합병으로 지방자치단체의 행·재정능력을 강화하여 왔음

<표 2-8> 일본의 지방분권 개혁

연 도	주요내용
1993. 06	- 지방분권추진에 관한 결의(중의원, 참의원)
1993. 10	- 제3차 행정개혁심사 : 규제완화와 지방분권에 중점
1994. 09	- 지방분권추진에 관한 의견서(지방6단체)
1994. 12	- 지방분권추진에 관한 대강(大綱) 방침(각의 결정)
1995. 07	- 지방분권추진법 시행, 지방분권추진위원회 발족
1996. 12	- 기관위임사무제도 폐지, 국가관여의 새로운 규칙, 권한위양
1997. 07	- 제2차 권고 - 사무구분, 국가지방관계조정규칙, 필치(必置)규제, 도도부현과 시정촌의 관계, 행정체제 정비, 보조금, 세재원
1997. 09	- 제3차 권고 - 지방사무관, 사무구분(주둔군용지특별조치법)
1997. 10	- 제4차 권고 - 계쟁(係爭)처리수속, 사무구분, 국가관여, 권한위양
1997. 12	- 기관위임사무제도 폐지 후 지방공공단체사무의 바람직한 형태 등에 관한 대강
1998. 05	- 지방분권추진위원회 지방분권추진계획 각의결정
1998. 11	- 제5차 권고
1999. 03	- 지방분권추진도모를위한관계법률정비등에관한법률안 (일명 지방분권일괄법안) 각의결정 - 제2차 지방분권추진계획 각의결정
1999. 07	- 지방분권일괄법 성립
1999. 07 ~ 12	- 시정촌합병특별예에관한법률 개정 - 시정촌합병추진본부 및 간사회 설치 - 시정촌합병추진을 위한 보조금제도 신설
2000. 04	- 지방분권일괄법 시행

### 제3절 역대정부의 지방분권 정책

#### 1. 지방분권 추진체제

- 1991년 지방자치의 부활이후 역대정부에서 공히 지방분권을 확대하기 위한 정책을 추진하여 왔음
  - 역대정부의 지방분권 정책은 기본적으로 관련법령에 근거하여 관련정책을 전담하는 기구를 설치하여 대응하여 왔음
- 김영삼정부 이후 역대정부에서 지방분권 정책을 관장하기 위한 근거법령과 전담기구의 내역을 살펴보면, 다음과 같음
  - 김영삼정부에서는 「정부조직관리지침(국무총리훈령)」에 근거하여 지방이양합동심의회를, 김대중정부에서는 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」에 근거하여 지방이양추진위원회를, 노무현정부에서는 「지방분권특별법」에 근거하여 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를, 이명박정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를, 현재의 박근혜정부에서는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방자치발전위원회를 설치하여 운영하고 있음
  - 김대중정부부터는 지방분권 정책의 전담기구를 대통령 소속으로 지위를 격상시켰고, 노무현정부부터는 기능배분 외에도 지방분권의 전반을 정책 내용으로 포함하였음

&lt;표 2-9&gt; 역대정부의 지방분권 추진체제

구분	근거법령	추진기구
김영삼 정부	「정부조직관리지침(국무총리훈령)」	▸ 지방이양합동심의회
김대중 정부	「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」	▸ 지방이양추진위원회
노무현 정부	「지방분권특별법」	▸ 정부혁신·지방분권위원회 ▸ 지방이양추진위원회
이명박 정부	「지방분권촉진에 관한 특별법」 「지방행정체제개편에 관한 특별법」	▸ 지방분권촉진위원회 ▸ 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」	▸ 지방자치발전위원회

## 2. 지방분권 추진정책

- 역대정부의 지방분권 정책은 실질적으로 노무현정부에서 처음으로 체계적인 설계가 이루어진 것으로 간주할 수 있음
  - 즉, 김영삼정부에서는 실질적인 분권정책이 수립되지 못하였고, 김대중정부에서는 중앙기능 지방이양 과제로 중앙기능의 지방이양, 지방의 자율적 행정역량 강화를 위한 교육자치제 및 자치경찰제 도입과 지자체의 고객지향적 서비스 강화를 위하여 중앙부처 소속의 특별지방행정기관의 기능이양을 추진하였으나, 역시 체계적인 분권정책을 수립한 것은 아님
- 체계적인 분권정책이 수립된 노무현정부 이후 현재까지의 정부별 분권정책을 살펴보면, 다음과 같음
  - 노무현정부는 국정운영의 4대 원리의 하나로 “분권과 자율”을 채택하고, 이에 기초하여 “지방의 활력을 통한 분권형 선진국가의 건설”을 지방분권 정책의 목표로 제시하고, 분권형 선진국가를 건설하기 위한 지방분권의 국정과제로 7개 분야의 47개 과제를 선정하였으며
  - 이명박정부는 100대 국정과제의 하나로 지방분권을 채택하였으며, “창의와 활력이 넘치는 지역사회를 통해서 선진일류국가의 건설”을 지방분권

정책의 목표로 제시하고, 4개 분야 20개 과제를 지방분권의 국정과제로 채택하였으며

- 박근혜정부도 이전정부의 지방분권 기초를 계승하여 4개 분야 20개의 지방분권 과제를 채택하되 이명박정부에서 달성되지 못한 과제들에 대하여 근린자치와 시민사회를 강화하기 위한 과제들을 포함시킴

<표 2-10> 역대정부의 지방분권 정책

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
중앙-지방 간 권한 재배분	사무구분체계 개선	사무구분체계 개선	자치사무와 국가사무의 구분체계 정비
	중앙행정권한의 지방이양	중앙행정권한의 지방이양	중앙권한 및 사무의 지방이양
	대도시특례제도 강화		대도시특례 개선
	제주특별자치도 추진		
	교육자치제도 개선	교육자치제도 개선	교육자치와 지방자치 연계 통합
	자치경찰제도 도입	자치경찰제도 도입	자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 기능조정	특별지방행정기관 기능조정	특별지방행정기관 정비
	지방분권 지표개발 및 분권수준 측정제도 도입		
	지방자치단체 관할구역 합리적 조정		지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도개선
	지방분권특별법 제정		
재정분권 및 운영건전화	지방교부세 법정을 단계적 상향조정		지방재정 확충 및 건전성 강화
	지방교부세제도 개선	지방교부세제도 개선	
	국세와 지방세의 합리적 조정	국세와 지방세의 합리적 조정	
	지방세의 신세원 확대		
	재산세와 종합토지세		

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
	과표 현실화		
	지방세 비과세·감면 축소		
	국고보조금 정비		
	지방예산편성지침 폐지 및 보완		
	지방채 발행승인제도 개선		
	지방양여금제도 개선		
	지방재정 평가기능 강화		
	자치단체 복식부기회계제도 도입		
	자치단체 예산지출 합리성 확보		
	재정운영 투명성·건전성 강화	지방재정의 투명성·건전성 제고	
지방정부의 자치행정 역량강화	자치입법권 확대	자치입법권 확대	
	자치조직권 강화		지방자치단체 기관구성 형태 다양화
	분권형 도시계획체계 구축		
	자치단체 자체혁신체제 구축		
	지방공무원 교육훈련 혁신		
	지방공무원 인사제도 개선		
	지방자치단체 인사공정성 제고		
	중앙-지방간 인사교류 활성화		
	지방의정활동 기반 강화	지방의회의 전문성·자율성 강화	지방의회 활성화 및 책임성 제고

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
	선거제도 개선	지방선거제도 개선	지방선거제도 개선
		지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가	지방자치단체 평가제도 개선
		주민직접참여제도 보완	
		지방자치행정체제 정비	
			도의 지위 및 기능 재정립
			특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편
지방정부의 책임성 강화	자치단체에 대한 감사체계 개선		
	주민감사청구제도 활성화		
	주민소송제도 도입		
	주민소환제도 도입		
	자치단체에 대한 평가제도 개선		
시민사회 활성화	조례 제·개폐청구제도 개선		
	주민자치제도 개선		주민직접참여제도 강화
	자원봉사활동 장려·지원		
	지역내 전문가 정책과정 참여확대		
	주민투표제도 도입		
협력적 정부간 관계정립	중앙-지방간 협력체제 강화	정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화	국가와 지방자치단체의 협력체제 정립
	지방정부간 협력체제 강화		지방자치단체간 행정협력체제 정립
	중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화	분쟁조정기능 강화	
		특별지방자치단체제도 도입활용	

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
		지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선	
		자원봉사활동 장려·지원	
		지방분권 홍보 및 공감대 확산	
근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화			읍면동 주민자치회 도입
			지방자치단체 소규모 읍면동 통합

### 3. 정부별 분권정책의 비교

- 역대정부의 분권정책은 기본적으로 지방분권을 확대한다는 동일한 목적에 근거하고 있지만, 구체적인 내용에 있어서는 상이한 특징을 보이고 있음
  - 지방분권의 추진근거에서는 김영삼 정부이후 역대정부에서 법률의 형식을 확보하고 있지만, 노무현 정부와 이명박 정부에서는 각기 다른 2개의 법률이 제정되었고, 추진주체 역시 노무현 정부와 이명박 정부에서 이원화되었음
  - 지방분권에 대한 대통령의 정책적 의지에서도 노무현 정부를 제외하면 높은 비중을 차지하지 못했으며, 이에 따라 분권정책의 평가에서도 노무현 정부를 제외하면 역대정부 공히 긍정적 평가를 받지 못하고 있음

<표 2-11> 역대정부의 분권정책 비교

비교대상	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
추진근거	정부조직관리지침 (국무총리훈령)	중앙행정권한이지방이양촉진등에관한법률	- 지방분권특별법 - 중앙행정권한이지방이양촉진등에관한법률	- 지방분권촉진에 관한 특별법 - 지방행정체제개편에 관한 특별법
추진이념	지방자치 정착	복리증진 지역발전	보충성의 원칙 국가경쟁력 강화	국가경쟁력 강화
추진주체	지방이양합동심의회	지방이양추진위원회	정부혁신지방분권위원회 지방이양추진위원회	지방분권촉진위원회 지방행정체제개편추진위원회
추진방식	단위사무의 이양	단위별 사무이양	단위별 사무이양	단위별 사무이양
추진절차	단위사무에 대한 망라적 검토	지방이양기본계획	지방분권추진로드맵 지방분권5개년종합실행계획	지방분권계획
지방분권 성격	행정적 분권	행정적 분권	행정적 분권	행정적 분권
정치적 지지	그리 높지 않음	그리 높지 않음	대통령의지 매우 강함	그리 높지 않음
주민참여	YMCA 전국연맹, 경실련 등	YMCA 전국연맹, 경실련, 참여연대 등	시민사회연대회의, 지방분권국민운동 구성 및 참여	경실련, 참여연대, 지방분권국민운동 등
지방참여	적극적 참여 통로미흡	지방정부의 참여확대	지방4단체* 및 개별지방정부의 참여제도화	지방4단체 및 개별지방정부
지방분권 평가	단위사무의 숫자로는 매우 많음	지방이양성과가 높지 않음	주민참여제도, 제주특별자치도, 교육자치개선, 재정자율성 등	특별지방행정기관 정비(3개 기관)
지방분권 의의	지방분권의 실시	새로운 체제 출범	지방분권 제도화	지방분권 정책승계

\*주 : 지방4단체는 대한민국의도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국 시군자치구의회협의회를 의미함

자료 : 정부혁신지방분권위원회(2007)

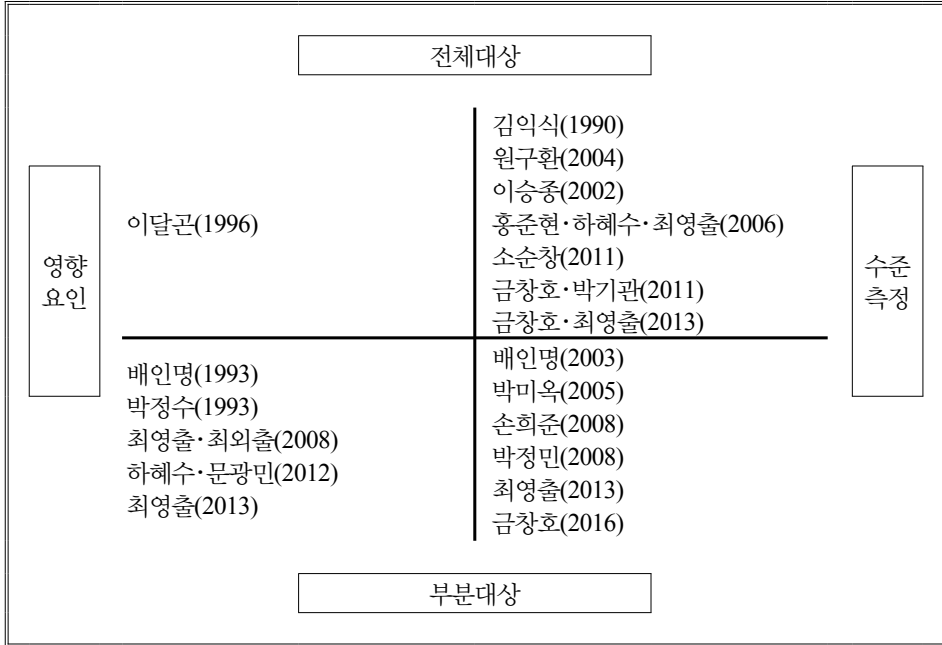


## 제4절 선행연구의 분석

### 1. 선행연구의 실태

- 지방분권에 관한 연구는 역대정부의 지방분권 정책이 수립 및 추진되면서 활발하게 전개되어 왔음
  - 이러한 기존연구들은 노무현정부에서 체계적인 분권정책이 수립된 이후부터 증가되어 왔음
- 지방분권에 대한 기존연구를 연구의 대상과 내용을 기준으로 유형화하면, 지방분권의 특정분야를 대상으로 수준 또는 성과를 측정하는 연구가 다수를 이루고 있음
  - 특히, 분석내용에서 지방분권의 영향요인보다 수준측정이 다수인 이유는 연구대상의 관심도에 따른 것으로 판단되고 있음
  - 예를 들면, 지방분권의 영향요인은 지방자치 선진국을 중심으로 충분한 논의가 이루어져 왔던 것에 비하여 지방분권의 수준측정은 대체적으로 우리나라를 대상으로 하고 있어서 기존의 논의가 많지 않았고, 나아가 지방분권의 수준에 대한 사회적 관심이 높았던 것에 기인한 것으로 간주됨

<그림 2-4> 선행연구의 대상과 내용실태



## 2. 선행연구의 한계

- 전술한 바와 같이 지방분권에 관한 선행연구는 대상과 내용 기준으로 다수가 이루어져 왔음
  - 전반적으로는 연구내용에서 지방분권의 수준을 측정할 수 있는 지표를 도출하는 연구가 다수를 차지하고 있음
- 이와 같은 지방분권에 관한 선행연구는 관심의 증가에도 불구하고, 다음과 같은 한계를 내포하고 있음
  - 즉, 지방분권에 관한 연구대상에서 특정분야를 중심으로 한 부분대상의 연구가 그리고 연구내용에서는 영향요인보다는 수준측정에 대한 편중현상이 발생되고 있다는 것임

- 특히, 지방분권에 관한 수준측정은 분권확대를 위한 정책대안의 설계에는 도움이 되나, 분권의 당위성을 설득할 수 있는 명확한 논거마련에 기여할 수 있는 영향요소에 관한 연구가 상대적으로 미흡하다는 점이 선행연구의 커다란 한계로 지적할 수 있을 것임
- 또한, 지방분권의 수준측정에 대한 연구가 다수임에도 불구하고, 실제 분권수준의 측정보다는 분권수준의 측정을 위한 지표개발에 관한 연구가 다수를 차지함으로써 현실적인 분권수준을 파악하는 것에도 한계가 있음
- 따라서 본 연구를 통해 지방분권의 수준을 객관적으로 파악하고 그 결과에 기초하여 분권수준을 제고할 수 있는 정책적 개선방안을 제시하고자 함



# 제3장

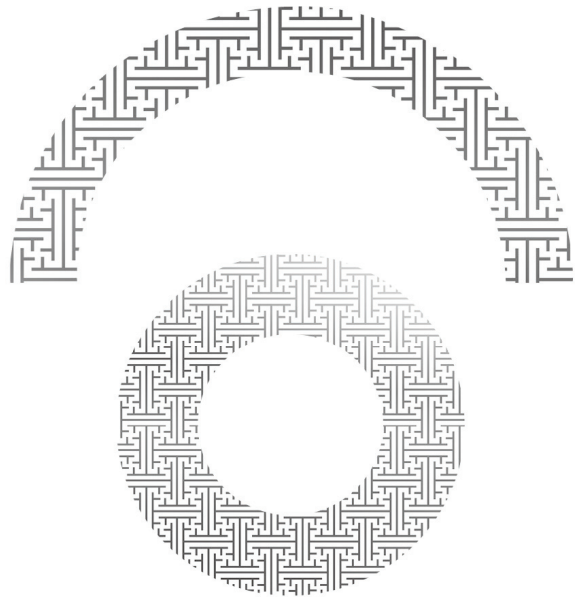
## 지방분권수준 측정지표의 설계

제1절 접근방법

제2절 기존연구의 분석

제3절 추출방법의 적용

제4절 측정지표의 확정





## 제3장

## 지방분권수준 측정지표의 설계

## 제1절 접근방법

- 서울특별시의 지방분권 수준을 객관적으로 측정하기 위한 핵심적인 도구는 체계적이고 합리적인 측정지표임
  - 지방분권을 구성하는 제반요소의 수준은 이를 측정하는 측정지표를 통해서 보다 명확하게 도출될 수 있기 때문임
- 다만, 지방분권의 수준을 측정하는 측정지표의 설정은 측정지표의 선택에 따라서 측정결과의 객관성이 달라질 수 있기 때문에 보다 합리적인 지표의 선정이 요청되고 있음
  - 예를 들면, 지방분권을 측정하는 다수의 지표 가운데 보다 분권수준이 진전된 요소를 측정하는 지표를 대표지표로 선정하게 되면, 지방분권의 수준이 전반적으로 높게 측정되는 결과를 초래할 수도 있는 것이므로 분야별 지표의 대표성이 중요한 의미를 가지게 되는 것임
- 이에 따라 서울특별시의 지방분권 수준을 측정하는 지표의 설정은 다음과 같은 단계적 접근방법에 기초하여 도출하고자 함
  - 1단계로 기존의 지방분권 지표에 관한 연구를 포괄적으로 검토하여 분권 분야별로 가장 빈번하게 적용된 측정지표를 선정하고, 2단계로 선별된 측정지표를 대상으로 관련분야 전문가들의 워크숍을 통해서 타당성을 검토하고, 3단계로 서울특별시와 행정자치부의 담당부서 공무원의 의견을 수렴하여 최종적으로 측정지표를 확정하고자 함
- 다만, 측정지표를 적용하여 분야별 지방분권 수준을 도출할 때 지표별 및 분야별 가중치는 적용하지 아니함
  - 일부 연구에서는 분야별 또는 전체의 지방분권 수준을 나타내기 위해서

지표별 및 분야별 가중치를 적용하는 경우도 있으나, 현실적으로 지표별 및 분야별 가중치를 결정하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 분야별 종합적 분권수준을 제시하는 것이 분권수준을 명확히 제시하는 실질적 효과가 있는 것도 아님

- 따라서 서울특별시의 지방분권 수준의 측정에서는 지표별 분권수준을 도출하는 동시에 지표별 비교결과를 제시하고자 함

<그림 3-1> 지표설계의 접근방법





## 제2절 기존연구의 분석

### 1. 기존연구의 개관

- 분권수준의 측정지표에 관한 기존의 연구는 1990년대 이후로 다수가 제시되어 왔음
  - 기존의 연구에 따르면, 학자들뿐만 아니라 국제기구 등에서 연구목적에 따라 다양한 측정지표들이 연구되고 또한 제시되어 왔음
- 분권수준의 측정지표에 관한 기존의 연구들을 보면, 다수가 합의하는 지표 체계가 존재하는 것은 아님
  - 기본적으로 연구 또는 활용의 목적이 다른 것에서 비롯되는 것이기는 하지만 분권분야별 지표규모의 차이가 크고, 나아가 동일분야에 대해서도 연구자별 측정지표의 차이가 나타나고 있음
- 전반적으로 기존연구에서 제시되고 있는 분권수준의 측정지표는 전반적으로 재정분권이 다수를 차지하고 있음
  - 이는 재정분권의 중요성과 더불어 측정의 용이성 등이 원인으로 판단되나, 결과적으로 지방분권의 균형적 측정이 곤란한 결과를 초래하고 있음

<표 3-1> 지방분권 지표에 관한 기존연구

구분	측정지표	
Zimmerman (1995) Berman & Martin(1988)	재정적 측면	- 조세부과 및 징수능력
	기능적 측면	- 기능의 추가, 삭제, 변경능력
	인사적 측면	- 인사에 관한 의사결정능력
	구조적 측면	- 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
김익식 (1990)	구조적 토대	- 지방정부의 총수 - 인구 10만명당 지방정부수 - 면적 1만km <sup>2</sup> 당 지방정부수

구분	측정지표	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부당 평균인구규모</li> <li>- 지방정부당 평균면적규모</li> </ul>
	기능적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부일반회계 중 지방정부지출비율</li> <li>- 총교육비지출</li> <li>- 총의료비지출</li> <li>- 총주택·지역후생비지출</li> <li>- 총사회비지출</li> <li>- 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율</li> </ul>
	재정적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율</li> <li>- 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입의 비율</li> <li>- 정부세수입 중 지방세수입의 비율</li> </ul>
	인사적 토대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 공무원 중 지방공무원의 비율</li> </ul>
Wolman and Goldsmith (1990)	제도적 지위	Ultra Vires, Dillon's Rule 등
	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스책임범위</li> <li>- 감독</li> <li>- 서비스 표준</li> </ul>
	중앙통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등)</li> <li>- 비공식적 조인과 지침</li> </ul>
Boyne (1993)	지출수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총지출</li> <li>- 순자본지출</li> <li>- 자본지출</li> </ul>
	직접서비스수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정규직 공무원 수</li> <li>- 공영주택 수</li> </ul>
	시장공급수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세외수입</li> <li>- 기업지원에 대한 보조금</li> <li>- 소득재배분 수준</li> </ul>
박정수 (1993)	인적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방행정능력도로서 전체 공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등</li> </ul>
	기능적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능적 권한이양의 정도</li> </ul>
	구조적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부단위의 밀집도 등</li> </ul>

구분	측정지표	
	재정적 측면	- 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력
배인명 (1993)	세입분권화율	- 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율
	세출분권화율	- 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율
	교육기능 분권화율	- 교육기능의 분권화율 - 총 주+지방의 교육세출 중 지방의 교육세출비율
IMF (2001)	국가수준의 재정분권화	- 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율
	지방수준의 재정분권화	- 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입 중에서 자체 지방세가 차지하는 비율 - 수직적불균형지표: 총지방세입 중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중 - 비조세자율성지표: 총지방정부세입 중에서 비조세수입이 차지하는 비율
이승중 (2002)	입법권	- 지방자치법 검토
	조직권	- 지방자치법 검토
	행재정권	- 국가사무 대 지방사무 - 자치사무 비율 - 중앙과 지방간 세입배분 - 중앙과 지방간 세출배분 - 지방교부세 규모 - 의존재원시 지방교부세 비중 - 재정수입·지출측면 각종 제도변화
World Bank(2004)	주요지표	- 총정부지출 중 지방정부의 지출비율 - 총세입 중 지방정부의 세입비율 - 수직적 불균형정도 - GDP 중 지방정부의 지출비율 - GDP 중 지방정부의 세입비율
	세입/보조금지표	- 총지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율 - 총지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위 지방정부로부터의 보조금 비율

구분	측정지표	
	지출구성부문	- 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율
	질적지표	- 지출배정의 분권화 정도 - 세입배정의 분권화 정도 - 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도 - 재원이전제도에 대한 분권화 정도
원구환 (2004)	기능	- 국가사무와 지방사무의 비교(개수/비율)
	조직	- 자치조직권의 법제도적 검토
	재정	- 중앙과 지방의 예산규모 및 비율 - 국세 및 지방세 비중 - 지방교부세 현황 - 지방양여금 및 국고보조금 추이
홍준현·하혜수·최영출(2005)	조직인사	- 국가와 지방간 인적자원배분 - 국가일선기관의 비중 - 조직·인사에 대한 국가의 관여
	사무배분	- 국가와 지방간 사무배분 - 사무배분의 내실화 - 지방에 대한 국가의 관여
	재정	- 지방정부 지출 - 지방자치단체 세입 - 지방재정운영의 재량성
박미옥 (2005)	지방정부의 재정자립수준	- 재정자립도 - 국세와 지방세 비율
	공공재 및 공공서비스 공급수준	- 중앙정부 지출 대비 지방정부 지출 규모
	지방분권과 재정분권화 수준	- 이전재원 대비 자체재원 규모
한국행정연구원 (2006)	조직인사	- 전체 공무원 대비 지방공무원 비율 - 자치단체 소속 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율 - 전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율

구분	측정지표	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 특별지방행정기관 공무원 정원 중 지방이양 가능한 9개 분야 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율</li> <li>- 중앙의 승인이 없이 설치되는 조직·정원의 비율</li> </ul>
	사무배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체사무 대비 지방(자치+위임)사무 비율</li> <li>- 전체사무 대비 자치사무 비율</li> <li>- 전체 위임사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>- 전체 공동사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>- 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율</li> </ul>
	재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDP 대비 자치단체 지출비율</li> <li>- 총 정부지출 대비 자치단체 지출비율</li> <li>- 총 정부 조세수입 대비 자치단체 세입비율</li> <li>- 전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 수 비율</li> <li>- 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율</li> <li>- 총 지방채 중 중앙의 승인없이 발행한 지방채 비율</li> <li>- 지방자치단체 일반회계예산 중 자주적으로 사용 가능한 재정비율(재정자주도)</li> </ul>
	자치입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령상 전체사무 중 자치법규로 위임된 사무 비율</li> </ul>
손희준 (2008)	세입분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세입규모 비중</li> <li>- 국세 및 지방세 비율</li> <li>- 자주재원에 의한 인건비 충당율</li> <li>- 재정자립도</li> </ul>
	세출분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세출규모 비중</li> <li>- 용도제한 없는 일반재원 규모</li> </ul>
	재정운영 자율성과 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도변화 지표</li> </ul>
박정민 (2008)	세출분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 지출비율</li> <li>- 기능별 세출분담 비율</li> </ul>
	세입분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 비율</li> <li>- 재정자립도</li> <li>- 수직적 재정불균형도</li> </ul>
손희준	세입분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세입규모 비중</li> </ul>

구분	측정지표	
(2011)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세의 비율</li> <li>- 인건비 총당비율</li> <li>- 재정자립도</li> </ul>
	세출분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세출규모 비중</li> <li>- 일반재원 비중</li> </ul>

## 2. 기존연구의 분류

- 기존연구에서 제시된 분권수준 측정지표를 분권분야별로 구분하면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 행정분권은 23개 지표, 조직분권은 13개 지표, 재정분권은 74개 지표가 제시되고 있음에 비하여 입법분권은 제시된 지표가 없음
  - 이와 같은 결과에 따르면, 전반적으로 재정분권에 대한 지표로 구성되어 있고, 일부 조직분권과 행정분권에 관한 지표들이 개발되어 있는 반면에 입법분권에 관한 구체적 측정지표는 전무한 상태임

<표 3-2> 기존연구의 측정지표 분류

입법분권	조직분권	13개
<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 지방자치법 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 인사에 관한 의사결정능력</li> <li>▸ 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력</li> <li>▸ 전체 공무원 중 지방공무원의 비율</li> <li>▸ 정규직 공무원 수</li> <li>▸ 지방행정능력도로서 전체 공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등</li> <li>▸ 지방자치법 검토</li> <li>▸ 국가와 지방간 인적자원배분</li> <li>▸ 국가일선기관의 비중</li> <li>▸ 조직·인사에 대한 국가의 관여</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율</li> <li>▸ 자치단체 소속 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율</li> <li>▸ 전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율</li> <li>▸ 전체 특별지방행정기관 공무원 정원 중 지방이양 가능한 9개 분야 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율</li> <li>▸ 중앙의 승인 없이 설치되는 조직·정원의 비율</li> </ul>	
행정분권	23개	재정분권	74개
<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 기능의 추가, 삭제, 변경 능력</li> <li>▸ 지방정부의 총수</li> <li>▸ 인구 10만명당 지방정부 수</li> <li>▸ 면적 1km<sup>2</sup>당 지방정부 수</li> <li>▸ 지방정부당 평균 인구규모</li> <li>▸ 지방정부당 평균 면적규모</li> <li>▸ 서비스책임범위</li> <li>▸ 감독</li> <li>▸ 서비스 표준</li> <li>▸ 비공식적 조연과 지침</li> <li>▸ 공영주택 수</li> <li>▸ 기능적 권한이양의 정도</li> <li>▸ 지방정부단위의 밀집도 등</li> <li>▸ 국가사무 대 지방사무</li> <li>▸ 자치사무 비율</li> <li>▸ 국가와 지방간 사무배분</li> <li>▸ 사무배분의 내실화</li> <li>▸ 지방에 대한 국가의 관여</li> <li>▸ 전체사무 대비 지방(자치+위임)사무 비율</li> <li>▸ 전체사무 대비 자치사무 비율</li> <li>▸ 전체 위임사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>▸ 전체 공동사무 대비 자치사무로 전환된 비율</li> <li>▸ 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 조세부과 및 징수능력</li> <li>▸ 정부일반회계 중 지방정부지출비율</li> <li>▸ 총교육비지출</li> <li>▸ 총의료비지출</li> <li>▸ 총주택·지역후생비지출</li> <li>▸ 총사회비지출</li> <li>▸ 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율</li> <li>▸ 정부의 세입(자체세입+보조금) 중 지방정부 세입의 비율</li> <li>▸ 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입의 비율</li> <li>▸ 정부세수입 중 지방세수입의 비율</li> <li>▸ 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등)</li> <li>▸ 총지출</li> <li>▸ 순자본지출</li> <li>▸ 자본지출</li> <li>▸ 세외수입</li> <li>▸ 기업지원에 대한 보조금</li> <li>▸ 소득재배분 수준</li> <li>▸ 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력</li> <li>▸ 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율</li> <li>▸ 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육</li> </ul>		

	<p>세출 중 지방의 교육세출비율</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율</li> <li>▸ 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입 중에서 자체 지방세가 차지하는 비율</li> <li>▸ 수직적불균형지표: 총지방세입 중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중</li> <li>▸ 비조세자율성지표: 총지방정부세입 중에서 비조세수입이 차지하는 비율</li> <li>▸ 중앙과 지방간 세입배분</li> <li>▸ 중앙과 지방간 세출배분</li> <li>▸ 지방교부세 규모</li> <li>▸ 의존재원시 지방교부세 비중</li> <li>▸ 재정수입·지출측면 각종 제도변화</li> <li>▸ 총정부지출 중 지방정부의 지출비율</li> <li>▸ 총세입 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 수직적 불균형정도</li> <li>▸ GDP 중 지방정부의 지출비율</li> <li>▸ GDP 중 지방정부의 세입비율</li> <li>▸ 총지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율</li> <li>▸ 총지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율</li> <li>▸ 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율</li> <li>▸ 지출배정의 분권화 정도</li> <li>▸ 세입배정의 분권화 정도</li> <li>▸ 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도</li> <li>▸ 재원이전제도에 대한 분권화 정도</li> <li>▸ 지방정부 지출</li> <li>▸ 지방자치단체 세입</li> <li>▸ 지방재정운영의 재량성</li> <li>▸ 재정자립도</li> <li>▸ 국세와 지방세 비율</li> <li>▸ 중앙정부 지출대비 지방정부 지출규모</li> <li>▸ 이전재원 대비 자체재원 규모</li> <li>▸ GDP 대비 자치단체 지출비율</li> <li>▸ 총 정부지출 대비 자치단체 지출비율</li> <li>▸ 총 정부 조세수입 대비 자치단체 세입비율</li> </ul>
--	---



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 수 비율</li> <li>▸ 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율</li> <li>▸ 총 지방채 중 중앙의 승인없이 발행한 지방채 비율</li> <li>▸ 지방자치단체 일반회계예산 중 자주적으로 사용 가능한 재정비율(재정자주도)</li> <li>▸ 지방세입규모 비중</li> <li>▸ 국세 및 지방세 비율</li> <li>▸ 자주재원에 의한 인건비 충당율</li> <li>▸ 재정자립도</li> <li>▸ 지방세출규모 비중</li> <li>▸ 용도제한 없는 일반재원 규모</li> <li>▸ 제도변화 지표</li> <li>▸ 지방정부 지출비율</li> <li>▸ 기능별 세출분담 비율</li> <li>▸ 수직적 재정불균형도</li> <li>▸ 지방세입규모 비중</li> <li>▸ 인건비 충당비율</li> <li>▸ 지방세출규모 비중</li> <li>▸ 일반재원 비중</li> </ul>
--	---

### 제3절 | 추출방법의 적용

#### 1. 다수빈도 지표선별

- 전술한 바와 같이 기존연구에서 제시된 지방분권 측정지표를 대상으로 다수빈도 지표선별은 다음과 같이 도출함
  - 즉, 연구자별 지방분권 측정지표로 제시한 빈도가 2회 이상인 지표 전체를 다수빈도 측정지표에 포함함
- 이와 같은 다수빈도의 개념을 적용하여 도출된 지방분권 측정지표는 다음과 같이 나타나고 있음
  - 기존 논의에서 2회 이상의 빈도를 갖는 분권수준 측정지표는 행정분야 4개 지표, 조직분야 2개 지표 및 재정분야 5개 지표 등으로 나타나고 있음

<표 3-3> 분권수준 측정지표의 빈도실태

분야	지표명	빈도
입법분야	-	-
행정분야	▸ 기능의 추가, 변경 능력	1
	▸ 지방정부의 총수	1
	▸ 인구 10만명당 지방정부 수	1
	▸ 면적 1km <sup>2</sup> 당 지방정부 수	1
	▸ 지방정부당 평균 인구규모	1
	▸ 지방정부당 평균 면적규모	1
	▸ 서비스책임 범위	1
	▸ 국가의 감독(관여)	2
	▸ 서비스 표준	1
	▸ 비공식적 조연과 지침	1
	▸ 공영주택 수	1
	▸ 기능적 권한이양 정도	2
	▸ 지방정부단위의 밀집도 등	1

분야	지표명	빈도
	▸ 국가사무 대 지방사무(위임사무 포함)	2
	▸ 자치사무 비율	2
	▸ 전체 위임사무 대비 자치사무 전환 비율	1
	▸ 전체 공동사무 대비 자치사무 전환 비율	1
	▸ 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율	1
조직분야	▸ 인사에 관한 의사결정능력	2
	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	5
	▸ 지방자치법 검토	1
	▸ 국가일선기관의 비중	1
	▸ 지자체 소속 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율	1
	▸ 전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율	1
	▸ 전체 특별지방행정기관 공무원 정원 중 지방이양 가능한 9개 분야 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율	1
▸ 중앙의 승인없이 설치되는 조직·정원의 비율	1	
재정분야	▸ 조세부와 및 징수능력	1
	▸ 정부일반회계 중 지방정부지출비용	1
	▸ 총 교육비지출	1
	▸ 총 의료비지출	1
	▸ 총 주택/지역후생비지출	1
	▸ 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비용	1
	▸ 정부의 세입(자체세입+보조금) 중 지방정부 세입 비율	1
	▸ 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입 비율	1
	▸ 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등)	1
	▸ 총 지출	1
	▸ 순자본지출	1
	▸ 자본지출	1
	▸ 세외수입	1
	▸ 기업지원에 대한 보조금	1
	▸ 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력	1
	▸ 총 정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율	1
	▸ 총 정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율	1

분야	지표명	빈도
	▸ 교육기능의 분권화율	1
	▸ 지방정부 총 세입에서 자체 지방세 비율	1
	▸ 총 지방정부 세입에서 보조금 및 양여금 비율	1
	▸ 총 지방정부 세입에서 비조세수입의 비율	1
	▸ 중앙과 지방간 세입배분	12
	▸ 중앙과 지방간 세출배분	8
	▸ 지방교부세 규모	1
	▸ 의존재원에서 지방교부세 비중	1
	▸ 재정수입/지출측면 각종 제도변화	1
	▸ 수직적 불균형 정도(재정자립도)	6
	▸ GDP 중 지방정부의 지출비율	3
	▸ GDP 중 지방정부의 세입비율	1
	▸ 총 지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율	1
	▸ 총 지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위 지방정부로부터의 보조금 비율	1
	▸ 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율	1
	▸ 지출배정의 분권화 정도	1
	▸ 세입배정의 분권화 정도	1
	▸ 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도	1
	▸ 재원이전제도에 대한 분권화 정도	1
	▸ 지방재정 운영의 재량성	1
	▸ 국세와 지방세 비율	1
	▸ 전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 수 비율	1
	▸ 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율	1
	▸ 총 지방채 중 중앙의 승인없이 발행한 지방채 비율	1
	▸ 재정자주도	1
	▸ 자주재원에 의한 인건비 충당율	1
	▸ 용도제한 없는 일반재원 규모	2
	▸ 제도변화 지표	1
	▸ 기능별 세출분담 비율	1
	▸ 인건비 충당율	1

## 2. 관련분야 전문가 타당성 검토

- 전술한 기존논의에서 제시된 다수 빈도를 기준으로 도출된 분권수준 측정지표를 대상으로 전문가의 타당성 검토를 추진함
  - 전문가의 타당성 검토는 ① 판단기준의 타당성, ② 제시지표의 판단기준별 부합성, ③ 부재분야(입법분야)의 측정지표 신설 등을 포함하여 실시함
- 관련분야 전문가 5명을 대상으로 실시한 타당성 검토결과는 다음과 같이 나타나고 있음
  - 기존연구에서 도출된 다수빈도 측정지표에 대해서는 행정분야의 ① 국가사무 대 지방사무의 비율과 ② 자치사무의 비율, 조직분야의 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율, 재정분야의 ① 중앙과 지방간 세입배분, ② 중앙과 지방간 세출배분, ③ 수직적 불균형(재정자립도) 등이 특정지표로서의 타당성을 보유한 것으로 판단하였음

<표 3-4> 전문가 타당성 검토내역

구분		분야 대표성	계량 측정성	비교 가능성	종합
입법 분야					
행정 분야	▸ 국가의 감독(관여)	○	×	×	×
	▸ 기능적 권한이양	○	×	×	×
	▸ 국가사무 대 지방사무 비율(위임사무 포함)	○	○	×	○
	▸ 자치사무 비율	○	○	×	○
조직 분야	▸ 인사에 관한 의사결정 능력	○	×	×	×
	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	○	○	○	○
재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	○	○	○	○
	▸ 중앙과 지방간 세출배분	○	○	○	○
	▸ 수직적 불균형 정도	×	○	×	×
	▸ GDP 중 지방정부의 지출비율	×	○	○	×
	▸ 수직적 불균형(재정자립도)	○	○	○	○
	▸ 용도제한 없는 일반재원 규모	×	○	×	×

- 다만, 전술한 바와 같은 다수빈도 측정지표의 타당성 외에 분야별 분권수준을 측정하기 위해서는 측정지표의 추가도출이 필요한 것으로 판단하였음
  - 즉, 조직분야의 분권수준을 측정하기 위한 지표로 지방배치 국가공무원 비율을 신설하고, 정량적 측정을 보완하기 위한 대안으로 분야별 정성적 측정을 고려할 필요가 있다는 것임
  - 다만, 입법, 행정, 조직 및 재정분야 이외에 지방분권의 실질적 상태를 측정하기 위해서는 정치분권에 관한 측정이 필요하다는 일부의 의견이 제시되었으나, 대표성과 계량성 등의 한계로 인하여 최종적인 채택에서는 제외하였음

<표 3-5> 전문가 타당성 검토결과

구분	측정지표	비고
입법 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 측정 불가 및 불필요</li> <li>- 「지방자치법」 제22조에 법령의 범위 안의 규정에 의거 모든 지자체 동일한 수준 규정</li> </ul>	계량측정 및 비교분석 불가 (자치법규 제정근거의 헌법 또는 자치법 규정 등의 정성적 평가 가능)
행정 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 지방사무 비율(채택)</li> <li>▸ 자치사무 비율(채택)</li> </ul>	사무배분 내실화 및 국가관여 등은 현상기술
조직 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 지방공무원 비율(채택)</li> <li>▸ 지방배치 국가공무원 비율(신설)</li> </ul>	특행기관 소속 공무원 비율 등의 추가채택 검토(국가간 비교 곤란으로 제외)
재정 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 중앙과 지방간 세입배분(채택)</li> <li>▸ 중앙과 지방간 세출배분(채택)</li> <li>▸ 재정자립도(수직적 불균형 통합)</li> </ul>	대표성 기준 추출

### 3. 담당공무원 의견수렴(행자부/서울시)

- 다수빈도 지표선별과 전문가 타당성 검토를 통해서 도출한 결과에 대한 담당공무원의 의견수렴은 다음과 같이 제시되었음
  - 기본적으로 전술한 검토결과를 수용하되, 입법분야와 행정분야 및 조직분야의 분권수준을 보다 구체적으로 파악하는 동시에 정량적 측정결과의 한계를 보완하기 위하여 정성적 측정을 병행하는 방법에 대한 충분한 검토가 필요하다는 것임

<표 3-6> 담당공무원 의견수렴 결과

구분	측정지표	담당공무원 의견수렴		비고
		행자부	서울시	
입법 분야	■ 측정 불가 및 불필요	○	○	정성측정 추가검토
행정 분야	▸ 지방사무 비율(채택)	○	○	정성측정 추가검토
	▸ 자치사무 비율(채택)	○	○	
조직 분야	▸ 지방공무원 비율(채택)	○	○	정성측정 추가검토
	▸ 지방배치 국가공무원 비율(신설)	○	○	
재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분(채택)	○	○	타당
	▸ 중앙과 지방간 세출배분(채택)	○	○	
	▸ 재정자립도(수직적 불균형 통합)	○	○	

## 제4절 | 측정지표의 확정

### 1. 추출방법의 적용결과

- 전술한 추출방법의 적용결과를 종합적으로 제시하면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 즉, 다수빈도 지표선별을 대상으로 관련분야 전문가의 타당성 검토와 담당 공무원(행자부/서울시)의 의견수렴 결과를 종합하면, 입법분야의 측정지표는 부재하고, 행정분야는 ① 국가사무대비 지방사무의 비율과 ② 자치사무의 비율, 조직분야는 ① 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율과 ② 지방배치 공무원의 비율, 재정분야는 ① 중앙과 지방간 세입배분과 ② 중앙과 지방간 세출배분 및 ③ 재정자립도(수직적 불균형) 등이 채택되었음
  - 더불어서 입법분야와 조직분야에 대해서는 정성적 측정의 추가를 통해서 정량적 측정결과의 한계를 보완하는 것이 필요하다는 것임

<표 3-7> 추출방법의 적용결과

구분		다수 빈도	전문가 검토	담당 공무원 의견 수렴	종합
입법 분야	▸ 지표부재	×	×	×	
행정 분야	▸ 국가의 감독(관여)	○	×	×	×
	▸ 기능적 권한이양	○	×	×	×
	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율(위임사무 포함)	○	○	○	○
	▸ 자치사무 비율	○	○	○	○
조직 분야	▸ 인사에 관한 의사결정 능력	○	×	×	×
	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	○	○	○	○
	▸ 지방배치 국가공무원 비율(신설)	-	○	○	○



구분		다수 빈도	전문가 검토	담당 공무원 의견 수렴	종합
재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	○	○	○	○
	▸ 중앙과 지방간 세출배분	○	○	○	○
	▸ 재정자립도(수직적 불균형)	○	○	○	○
	▸ GDP 중 지방정부의 지출비율	○	×	×	×
	▸ 용도제한 없는 일반재원 규모	○	×	×	×

## 2. 측정지표의 확정

- 서울특별시의 분권수준을 측정하기 위한 최종적인 지표의 확정은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 입법분야는 정량적 측정지표는 채택하지 않았고, 대신에 정성적 측정을 통해서 자치법규의 분권수준을 측정하고
  - 행정분야는 국가가무 대비 지방사무 비율과 자치사무의 비율을 통해서 행정관리의 분권수준을 측정하며
  - 조직분야는 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율과 지방배치 국가공무원의 비율을 통해서 조직관리의 분권수준을 측정하되, 정성적 측정을 추가적으로 실시하며
  - 재정분야는 중앙과 지방간 세입배분과 중앙과 지방의 세출배분 및 재정자립도를 통해서 재정역량의 분권수준을 측정함

<표 3-8> 측정지표의 확정

분야	측정지표
입법분야	▸ 정성적 측정
행정분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율
	▸ 자치사무 비율
조직분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율
	▸ 지방배치 국가공무원 비율
	▸ 정성적 측정
재정분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분
	▸ 중앙과 지방간 세출배분
	▸ 재정자립도(수직적 불균형)

# 제4장

## 지방분권수준의 측정

제1절 측정모형

제2절 국가단위 분권수준 측정

제3절 서울시 등 도시단위 분권수준 측정

제4절 지방분권 수준측정의 종합





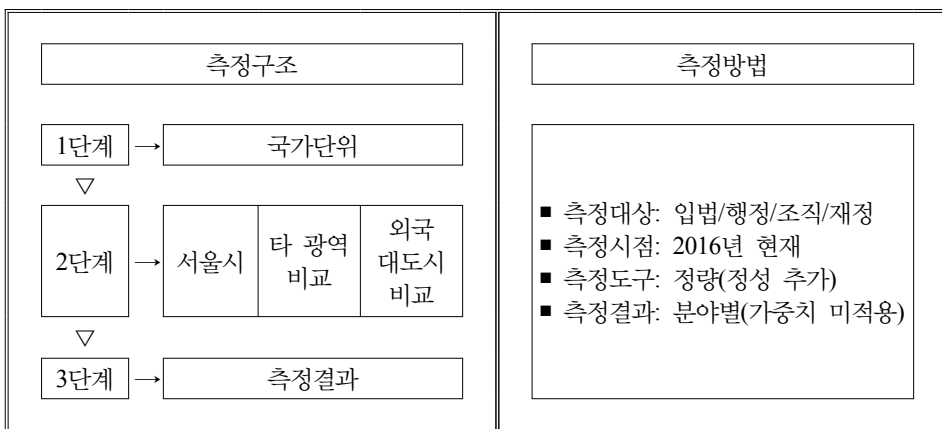
## 제4장

## 지방분권수준의 측정

## 제1절 측정모형

- 서울특별시의 분권수준을 측정하기 위한 전반적인 적용구조는 다음과 같이 설정함
  - 서울특별시 지방분권을 측정하기 위한 기본구조는 1단계로 국가단위의 분권수준을 측정하고, 이를 기초로 서울특별시의 분권수준과 타 광역자치단체와 비교분석 및 외국 대도시와 비교분석을 통해서 최종적으로 서울특별시의 객관적인 분권수준을 도출하고자 함
  - 객관적인 분권수준을 도출하기 위한 측정방법은 입법/행정/조직/재정을 대상으로 2016년 현재시점에서 원칙적으로 정량적 도구를 적용하되 필요분야는 정성평가를 실시하여 분야별 결과를 도출하되, 종합적 분권수준을 위한 지표별 및 분야별 가중치는 적용하지 않음

〈그림 4-1〉 지방분권 측정모형



## 제2절 국가단위 분권수준 측정

### 1. 측정설계

- 국가단위 분권수준의 측정은 우리나라를 포함하여 지방자치를 실시하고 있는 다수의 국가들의 분권수준을 비교분석하는 것에 초점을 두고 있음
  - 즉, 국가를 대상으로 각국의 입법분야와 행정분야, 조직분야 및 재정분야의 분권수준을 비교하여 측정하고자 함
- 전술한 목적에 따라서 국가단위 분권수준의 측정을 위한 설계는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 측정대상은 OECD에 포함된 국가들을 대상으로 하고, 측정내용은 전술한 지표확정에서 제시된 분야별 지표를 적용하되, 국가별 통일성에서 예외적인 사항은 지표별 차별성을 적용함
- 국가단위의 분권수준을 측정하기 위한 과정에서 차별적 적용을 실시하는 지표의 사례는 다음과 같음
  - 입법분야의 분권수준 측정은 정량적 측정이 곤란하므로 자치법규의 제정 범위를 기준으로 정성적 측정을 실시하고
  - 행정분야의 분권수준 측정은 자치사무의 내용이 국가별로 상이할 뿐만 아니라 단위사무를 기준으로 사무구분을 실시하는 사례가 한국에 국한되기 때문에 한국만을 대상으로 측정하며
  - 조직분야의 분권수준은 지방배치 국가공무원의 비율은 한국만을 대상으로 적용하며, 추가적으로 조직관리 지침 등에 따른 분권제한 여부를 정성적으로 측정함

&lt;표 4-1&gt; 국가단위 측정지표

구분		내용	비고
측정대상		OECD 국가	
측정내용	입법분야	▸ 정성적 측정	자치법규 제정근거/허용범위 분석
	행정분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율	한국만 적용
		▸ 자치사무 비율	한국만 적용
	조직분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	
		▸ 지방배치 국가공무원 비율	한국만 적용
		▸ 정성적 측정	조직관리 지침 분석
	재정분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	
		▸ 중앙과 지방간 세출배분	
		▸ 재정자립도	
측정결과		분야별 대한민국 분권수준	

## 2. 입법분야 분권수준

- 입법분야의 국가단위 분권수준의 측정은 자치법규의 제정근거와 허용범위를 기준으로 측정함
  - 즉, 자치법규의 제정근거를 규정한 법률의 단위와 허용범위의 제한성 여부를 기준으로 판단하는 것임

&lt;표 4-2&gt; 국가단위 입법분야 분권수준 측정기준

구분	내용
제정근거	▸ 헌법 ▸ 지방자치법 ▸ 개별법률
허용범위	▸ 제한적 ▸ 포괄적

- 전술한 측정기준에 따르면, 우리나라의 입법분야 분권수준은 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 원칙적으로 자치법규의 제정근거를 여타의 선진국과 달리 헌법이 아닌 법률에 위임하고 있고, 허용범위 역시 「지방자치법」 제22조에 법령의 범위 안에서 제정하도록 하는 동시에 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임을 규정하고 있어서 현저히 제약적인 수준을 나타내고 있음
- 다만, 서울특별시에 국한할 경우에는 전술한 일반적인 자치법규의 제정근거와 허용범위 외에도 각종의 수도권규제를 통한 자치법규의 제약이 이루어지고 있다는 것임
  - 즉, 서울특별시를 중심으로 수도권의 인구 및 경제력 집중을 억제하기 위하여 1982년 제정된 「수도권정비계획법」을 비롯하여 「농지법」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「군사시설보호법」, 「조세특례제한법」, 「지방세법」 등 10여종의 관련법률들이 그것임

<표 4-3> 국가별 자치법규 제정근거

외국 헌법	헌법보장 분권수준	한국헌법
독일 연방기본법	28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 70조 주정부의 법률제정권	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(제117조1항)</li> <li>▶ 자치단체의 종류는 법률로 규정(제117조2항)</li> <li>▶ 자치조직권 및 자치행정권은 법률로 유보(제118조2항)</li> </ul>
이태리헌법	22조 지방자치권 인정 114조 지방자치단체 종류의 명문화 및 인정 117조 region의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정	
스페인헌법	137조 지방자치단체 종류 제시, 자치행정권 인정 150조 자치지역정부에 대한 법률제정권 위임	
영국 지방분권법	1998년 정치적 분권법(스코틀랜드법, 웨일즈법)에 의한 지역국회를 창설하고, 2차적 법률제정권 위임(region의 자치입법권 보장)	
프랑스헌법	1조 지방분권에 기초한 국가임을 선언 37조 지방자치단체의 종류를 명문화하고, 자치단체 상호간의 평등한 법인격을 인정, 자치단체의 자치입법권 및 자치행정권 인정	



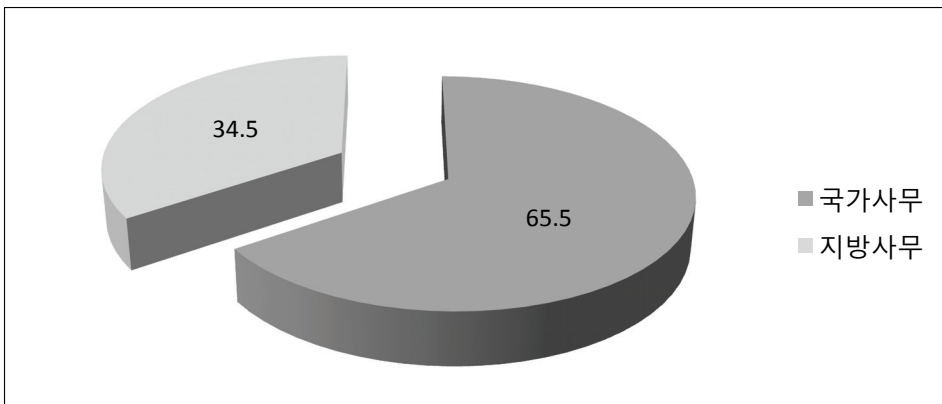
### 3. 행정분야 분권수준

#### 1) 지방사무 비율

- 지방사무의 비율은 국가 전체사무 대비 지방자치단체가 처리하는 사무의 비율을 의미함
  - 이와 같은 지방사무의 개념은 원처리권자가 국가이나 지방자치단체에 위임된 사무도 지방사무에 포함된 것을 의미함
- 2013년 현재 우리나라의 지방사무 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 국가 전체사무 46,005건 가운데 지방사무는 15,862건(자치사무 14,844건, 위임사무 1,018건)으로 34.5% 수준임

<표 4-4> 국가단위 지방사무의 비율(2013년 기준)

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



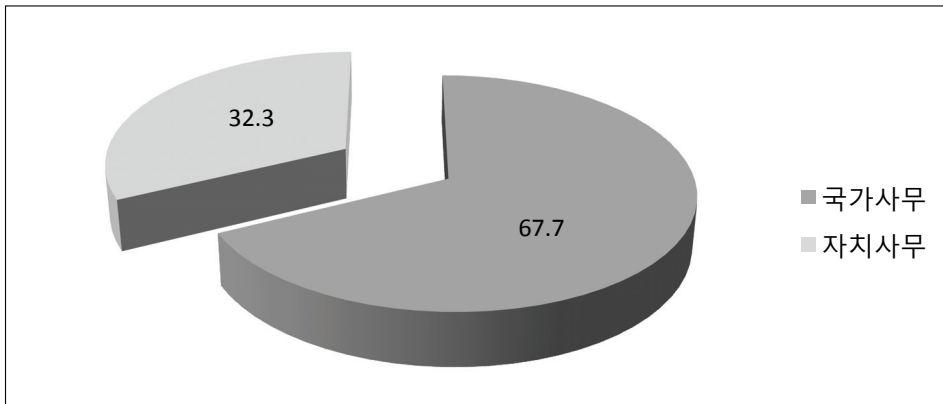
자료: 지방자치발전위원회(2013).

## 2) 자치사무 비율

- 2013년 현재 우리나라의 자치사무 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 국가 전체사무 46,005건 가운데 자치사무는 14,844건으로 32.3% 수준이고, 국가의 직접처리사무와 위임사무는 31,161건(67.7%)임

<표 4-5> 국가단위 자치사무의 비율(2013년 기준)

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



자료: 지방자치발전위원회(2013).

## 4. 조직분야 분권수준

### 1) 전체 공무원 대비 지방공무원 비율

- 전체 공무원 대비 지방공무원 비율은 행정부, 입법부, 사법부 등 정부의 모든 영역에 속한 공무원 수 대비 지방공무원 수를 의미함
  - 지방공무원 수에는 교육공무원 수도 포함하였음

- 공공서비스의 공급에 있어서 관료들의 역할과 기능을 고려할 때, 국가 전체적인 수준에서 중앙과 지방간에 인적 자원(공무원)이 배분된 상태나 정도는 중앙과 지방간 권력배분의 한 지표가 될 수 있음<sup>3)</sup>
  - 국가공무원의 비율이 상대적으로 높으면 집권화의 수준이 높고, 지방공무원 비율이 높으면 분권화 수준이 높다고 할 수 있음
- 최근 지방공무원 수의 비율 변화를 살펴보면, 2007년에 35.73%에서 2009년 34.86%까지 감소하였다가, 2015년 36.25%로 다시 증가하였음
  - 2007년부터 2009년까지는 전체 공무원 수가 감소하였는데, 전체 공무원 수 감소 비율보다 지방공무원 감소 비율이 더 컸으므로 지방공무원 수 비율이 감소하였음

&lt;표 4-6&gt; 전체 공무원 현황

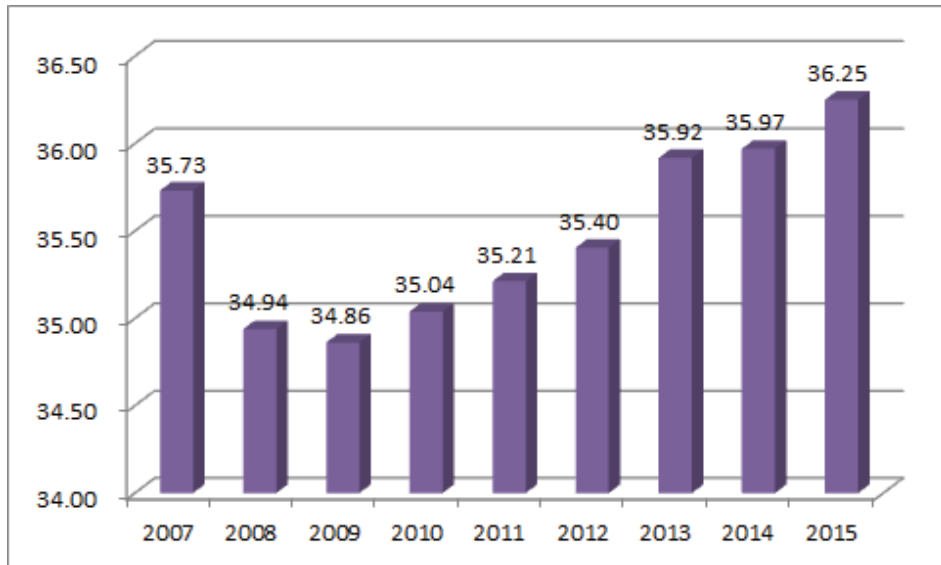
연도	총계	행정부			입법부	사법부	기타
		소계	국가	지방			(현재, 선관위)
2007	975,012	953,090	604,714	348,376	3,469	15,636	2,817
2008	968,684	946,063	607,628	338,435	3,469	16,273	2,879
2009	970,690	947,967	609,573	338,394	3,451	16,393	2,879
2010	979,583	955,890	612,672	343,218	3,848	16,933	2,912
2011	981,927	957,721	611,968	345,753	3,957	17,306	2,943
2012	990,423	966,125	615,487	350,638	3,974	17,343	2,981
2013	998,940	974,518	615,726	358,792	3,993	17,431	2,998
2014	1,010,310	985,512	622,108	363,404	3,993	17,729	3,076
2015	1,021,347	996,080	625,835	370,245	4,006	18,160	3,101

3) 홍준현·하혜수·최영출(2005). 「지방분권수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발」. 한국지방자치학회 학술대회.

<표 4-7> 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

<그림 4-2> 전체 공무원 대비 지방공무원 비율



- 우리나라의 전체 공무원 수 대비 지방공무원 비율을 OECD에 속한 다른 국가들과 비교하여 보면 낮은 것으로 나타나고 있음

- 2005년도 기준으로 한국의 지방정부 공무원 비율은 31.2%로 21개 국가 중에서 4번째로 낮은 수준임
  - 지방공무원 비율이 가장 낮은 국가는 터키이며, 가장 높은 국가는 오스트레일리아로 각각 11.6%, 88.6%로 그 격차가 크게 나타남
- 1995년 대비 2005년의 지방공무원 수 비율 변화를 살펴보면, OECD 17개 국가 중에서 지방공무원 수의 비율이 증가한 국가는 11개 국가이고, 감소한 국가는 6개 국가인데, 한국은 감소한 것으로 나타남

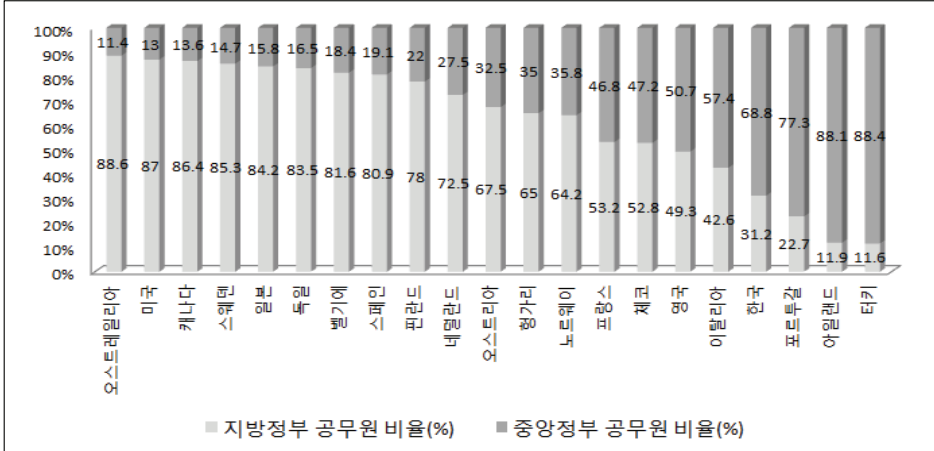
&lt;표 4-8&gt; OECD 국가별 지방공무원 비율(2005년)

국가	중앙정부 공무원 비율(%)	지방정부 공무원 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	31.2	18
포르투갈	77.3	22.7	19
아일랜드	88.1	11.9	20
터키	88.4	11.6	21

주: 여기서의 순위는 지방정부 공무원 수 비율이 높은 순임

자료: Government at a glance 2009 10. Decentralisation of employment 자료를 토대로 작성함

<그림 4-3> OECD 국가별 지방공무원 비율(2005년)



자료: Government at a glance 2009 10. Decentralisation of employment 자료를 토대로 작성함

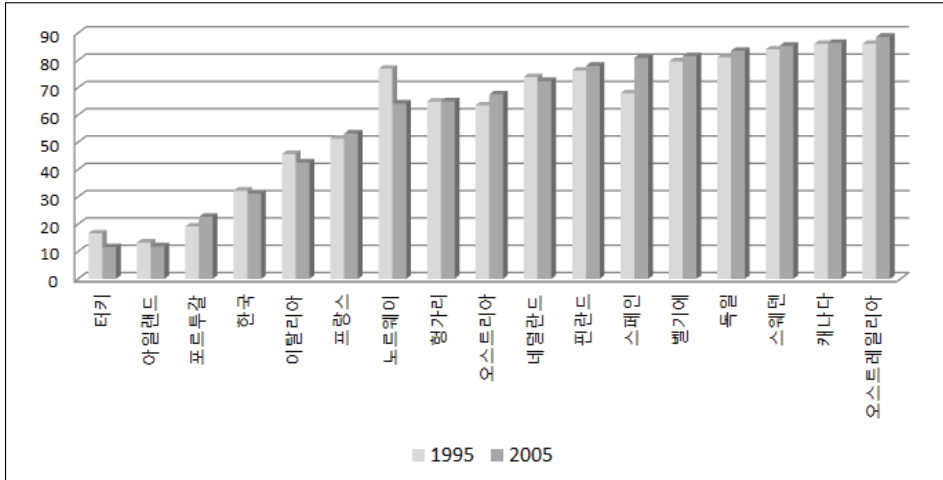
<표 4-9> 국가별 지방공무원 비율 변화(1995년 대비 2005년)

(단위: %)

국가	1995	2005	증가여부
터키	16.7	11.6	감소 (-)
아일랜드	13.3	11.9	감소 (-)
포르투갈	19.2	22.7	증가 (+)
한국	32.3	31.2	감소 (-)
이탈리아	45.7	42.6	감소 (-)
프랑스	51.3	53.2	증가 (+)
노르웨이	76.9	64.2	감소 (-)
헝가리	64.9	65	증가 (+)
오스트리아	63.5	67.5	증가 (+)
네덜란드	73.9	72.5	감소 (-)
핀란드	76.3	78	증가 (+)
스페인	67.9	80.9	증가 (+)
벨기에	79.6	81.6	증가 (+)
독일	81.1	83.5	증가 (+)
스웨덴	84	85.3	증가 (+)
캐나다	86	86.4	증가 (+)
오스트레일리아	86	88.6	증가 (+)

자료: Government at a glance 2009 10. Decentralisation of employment 자료를 토대로 작성함

〈그림 4-4〉 국가별 지방공무원 비율 변화(1995년 대비 2005년)



## 2) 지방배치 국가공무원 비율

- 지방배치 국가공무원 비율은 지방공무원 수 대비 지방자치단체에 소속된 국가직공무원 수의 비율을 의미함
  - 전체 지방공무원 수에 비해 지방에 배치된 국가직공무원 수가 적으므로 100분율로 표기하는 대신 지방공무원 수를 1이라고 할 때, 국가공무원 수가 얼마나 되는지 그 비율로 측정하기로 함
- 지방배치 국가공무원 수는 인사에 관한 결정에 있어서 제약 정도 또는 분권화 정도를 나타내며 지방배치 국가공무원 수가 높을수록 분권화 제약이 크다고 할 수 있음
  - 이러한 국가직에 대해서는 자치단체장이 제청권을 가지는데 불과하고, 소방본부의 국가직과 농업기술원장에 대해서는 단체장이 관여하지 못함
  - 또한 지방직 공무원을 국가직의 직위에 보임하려고 할 경우에는 행정자치부 장관의 승인을 받아야 함

- 지방공무원 수는 2007년 대비 2015년에는 약 2만여 명 정도 증가하였으나 지방배치 국가공무원의 수는 79명에서 82명으로 단 3명이 증가한 것으로 나타나 거의 변화가 없음
- 지방에 배치되는 국가공무원의 직위는 일반행정 분야에서는 행정부시장, 기획관리실장, 지역경제국장, 기획관, 교육관(과장)이며, 소방행정 분야에서는 소방본부장, 소방학교장, 농업행정 분야에서는 농업기술원장과 국장임
  - 2007년부터 2015년까지 일반행정 분야에서 지역경제국장, 기획관, 교육관(과장)에는 해당 인원이 없음

<표 4-10> 지방배치 국가공무원 비율

연도	소계	국가	지방	비율 (국가공무원 : 지방공무원)
2007	275,563	79	275,484	1 : 3487
2008	275,310	79	275,231	1 : 3483
2009	278,382	79	278,303	1 : 3522
2010	279,716	80	279,636	1 : 3495
2011	281,115	80	281,035	1 : 3512
2012	284,437	82	284,355	1 : 3467
2013	287,381	82	287,299	1 : 3503
2014	289,996	82	289,914	1 : 3535
2015	296,273	82	296,193	1 : 3612



&lt;표 4-11&gt; 지방배치 국가공무원 현황

연도	합계	일반행정						소방행정			농업행정		
		소계	행정 부시장 부지사	기획 관리 실장	지역 경제 국장	기 획 관	과장 (교육관)	소계	소방 본부장	소방 학교장	소계	농업 기술 원장	국장
2007	79	33	18	15	0	0	0	22	16	6	24	8	16
2008	79	33	18	15	0	0	0	22	16	6	24	8	16
2009	79	33	17	16	0	0	0	22	16	6	24	8	16
2010	80	33	18	15	0	0	0	23	16	7	24	8	16
2011	80	33	18	15	0	0	0	23	16	7	24	8	16
2012	82	35	19	16	0	0	0	23	16	7	24	8	16
2013	82	35	19	16	0	0	0	23	16	7	24	8	16
2014	82	35	19	16	0	0	0	23	16	7	24	8	16
2015	82	35	19	16	0	0	0	23	16	7	24	8	16

### 3) 조직관리 관여

- 전술한 지방공무원의 비율 및 지방배치 국가공무원의 비율 이외에도 조직분권을 측정할 수 있는 정성적 지표로 지방자치단체의 조직관리에 대한 다양한 관여를 제시할 수 있음
  - 즉, 정량적으로 측정할 수 없는 다양한 국가의 관여를 통해서 지방자치단체의 조직분권을 제약하는 수단들이 존재하기 때문임
- 지방자치단체의 조직분권을 제약하는 중앙정부의 관여로 제시할 수 있는 대표적인 방법이 행정자치부의 관련법령과 지침 등임
  - 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 동 규정 시행규칙 및 지방자치단체 조직관리지침 등이 그것임
- 지방자치단체의 조직관리에 관한 이와 같은 관여는 1991년 지방자치의 부활 이래 총액인건비제가 도입되기 전까지 3차례에 걸쳐 변화되어 왔음
  - 지방자치가 중단된 기간인 1987년까지는 「개별승인제」에 의해 운영되다

가 1988년 제8차 「지방자치법개정」에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년 「표준정원제」로 전환되었으며, 2004년 「총액인건비제」의 도입이 계획됨에 따라 2005년부터 2006년까지의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면실시가 이루어졌음

- 이후 2014년부터는 「기준인건비제」를 도입하여 기준인건비 내에서 정원 관리의 자율화를 도모하는 동시에 현안수요의 대체를 위하여 추가적으로 1~3%의 자율적 운영범위를 허용하고 있음

<그림 4-5> 지방자치단체 조직관리의 변천과정

	1987년	1988년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계 법령	「지방자치에관한임시조치법」	「지방자치단체의지방공무원정원기준등에관한규칙(내무부령)」 「지방행정기관의조직과정원에관한통칙(내무부훈령)」	「지방자치단체의행정기구및정원기준등에관한규정(대통령령)」	「지방자치단체의행정기구및정원기준등에관한규정(대통령령)」	「지방자치단체의행정기구및정원기준등에관한규정(대통령령)」
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관 승인	기준범위 내에서 규칙으로 정함	기준범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력 불균형을 다소 시정	총 인건비 범위 내에서 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

○ 전술한 관련법령에 따라 적용되는 대표적 사례로 지방자치단체의 기구설치 범위에 관한 내용을 보면, 다음과 같음

- 즉, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라서 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치범위와 시·도의 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등을 규제하고, 그 이외의 사항에 대해서는 지방자치단체의 자율적 관리를 원칙으로 하고 있으며, 제주특별자치도는 적용을 받지 않고 있음

&lt;표 4-12&gt; 시·도의 실·국·본부 설치기준

구분		실·국·본부
서울특별시		17개 이내
광역시	인구 350만 이상 - 400만 미만	15개 이내
	인구 300만 이상 - 350만 미만	14개 이내
	인구 250만 이상 - 300만 미만	13개 이내
	인구 200만 이상 - 250만 미만	12개 이내
	인구 200만 미만	11개 이내
세종특별자치시		7개 이내
도	경기도	21개 이내
	인구 300만 이상 - 400만 미만	12개 이내
	인구 200만 이상 - 300만 미만	11개 이내
	인구 100만 이상 - 200만 미만	10개 이내

- 선진외국의 경우 대체적으로 정원책정에 관한 관련규정은 두고 있으나, 기구설치는 가급적 지방자치단체의 자율관리를 허용하고 있다는 점에서 우리나라의 조직분권은 상대적으로 제약되어 있는 것으로 간주할 수 있음
  - 일본에서는 기구설치의 경우 표준모델을 제시하고 있으나, 조례에 근거하여 자율적으로 관리하고, 그 결과만 총무대신에게 신고하도록 하고 있으며, 영국의 경우에는 지방자치단체의 전적인 자율권으로 보장되어 있음

&lt;표 4-13&gt; 외국의 조직관리 사례

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

## 5. 재정분야 분권수준

### 1) 세입분권(Revenue)

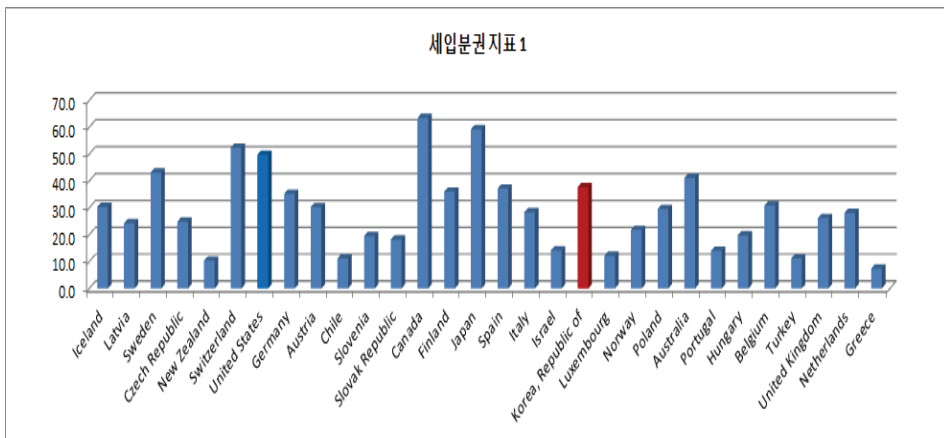
- 재정분야 분권수준에서 국가단위의 세입분권은 다음과 같은 두 가지의 측면에서 측정함
  - 하나는 전체 일반정부부문의 세입에서 지방자치단체의 세입이 차지하는 비율이고, 다른 하나는 지방자치단체의 세입 중에서 지방세가 차지하는 비율임
- 우선, 전체 일반정부부문의 세입에서 지방자치단체의 세입이 차지하는 비율은 다음과 같음
  - OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방자치단체 세입은 37.7%로 7위를 차지하고 있으며, 일본이나 미국에 비해서는 낮으나, 여타 선진국에 비해서는 높게 나타나고 있음

<표 4-14> 국가단위 지자체 세입비율

(단위: %)

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

순위	국가	세입비율
13	Austria	30.3
14	Poland	29.6
15	Italy	28.4
16	Netherlands	28.1
17	United Kingdom	26.2
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: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

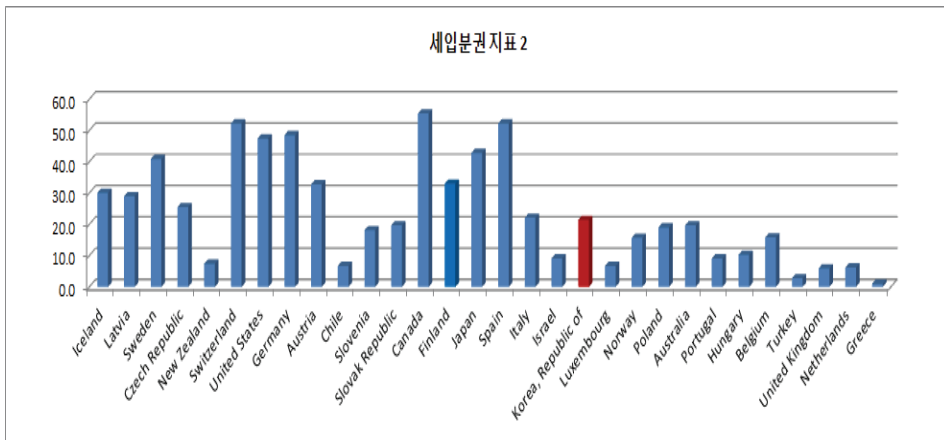
- 다음, 지방자치단체 세입 중에서 지방세가 차지하는 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방세 비율은 21.4%로 14위를 차지하고 있으며, 독일이나 일본 및 미국 등에 비해서는 낮으나, 영국 등에 비해서는 높게 나타나고 있음

<표 4-15> 국가단위 지자체 지방세 비율

(단위: %)

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
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

순위	국가	지방세 비율
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: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

## 2) 세출분권(Expenditure)

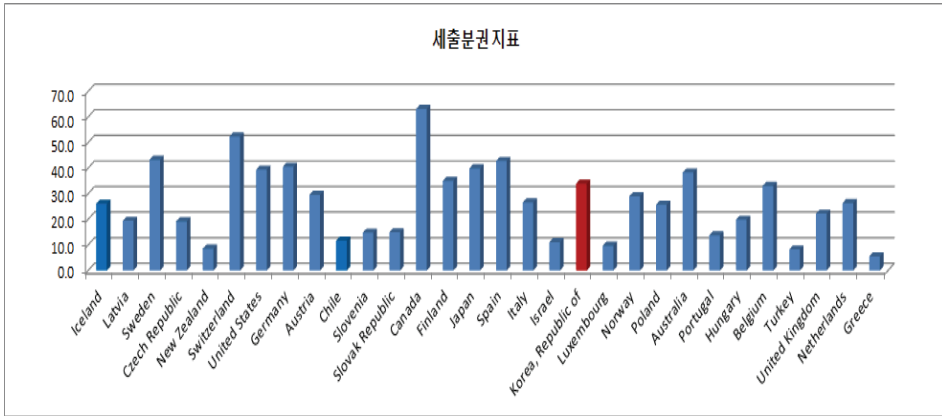
- 재정분야 분권수준에서 국가단위의 세출분권은 다음과 같은 기준에서 측정함
  - 전체 일반정부부문의 세출에서 지방자치단체의 세출이 차지하는 비율로 측정함
- 전체 일반정부부문의 세출에서 지방자치단체의 세출이 차지하는 비율은 다음과 같음
  - OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방자치단체 세출은 33.9%로 10위를 차지하고 있으며, 독일이나 일본 및 미국 등에 비해서는 낮으나, 영국이나 이탈리아 등에 비해서는 높게 나타나고 있음

<표 4-16> 국가단위 지자체 세출비율

(단위: %)

순위	국가 <sup>4)</sup>	세출분권
1	Canada	63.1
2	Switzerland	52.3
3	Sweden	43.3
4	Spain	42.8
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: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

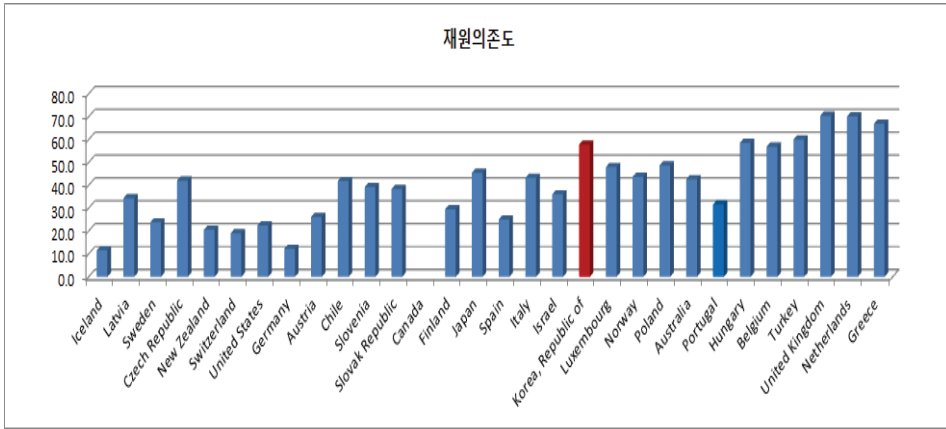
### 3) 재원의존도

- 재정분야 분권수준에서 국가단위의 재원의존도는 다음과 같은 기준에서 측정함
  - 지방자치단체 세입총액 중에서 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비율로 측정함
- 전체 지방자치단체의 세입총액 중에서 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비율은 다음과 같음
  - OECD 30개 국가 중에서 한국의 중앙정부 보조금의 비율은 57.8%로 24위를 차지하고 있으며, 영국 등을 제외한 다수의 선진국들에 비해서 낮은 순위를 나타내고 있음

4) 2016년 현재 OECD 회원국 35개국 중 멕시코, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 에스토니아는 GFS에 자료를 제공하고 있지 않음. GFS는 최근 Fiscal decentralization indicators를 2012년에 발표

<표 4-17> 국가단위 보조금 비율

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: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

### 제3절 서울시 등 도시단위 분권수준 측정

#### 1. 측정설계

- 서울시 등 도시단위의 분권수준 측정은 광역자치단체 단위에서 서울특별시의 분권수준을 보다 객관적으로 파악하기 위한 것에 목적을 두고 있음
  - 즉, 전술한 국가단위와 달리 광역자치단체 단위에서 서울특별시의 분권수준을 다양한 비교분석을 통해서 측정하고자 하는 것임
- 전술한 목적에 따라서 서울시 등 도시단위의 분권수준 측정을 위한 설계는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 측정대상은 서울특별시를 기준으로 국내 여타 광역자치단체와 외국의 대도시를 포함하고, 측정내용은 도출된 지표들 가운데 자료수집의 가능성을 검토하여 선별적으로 적용함
- 서울시 등 도시단위의 분권수준을 측정하기 위한 과정에서 선별적 적용을 실시하는 지표의 사례는 다음과 같음

- 입법분야의 분권수준 측정은 전술한 국가단위와 동일한 이유인 정량적 측정의 곤란성 때문에 배제하고,
- 행정분야의 분권수준은 외국의 경우 단위사무 기준의 측정결과가 부재하므로 서울특별시와 국내의 광역자치단체에 대해서만 자치사무의 비율을 기준으로 측정을 하고, 지방사무비율은 광역 및 기초로 구분하여 측정하지 않으므로 측정에서 제외하며,
- 조직분야의 분권수준은 지방배치 국가공무원의 비율은 서울시와 국내 광역자치단체에 대해서만 적용하고, 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율은 지방자치단체 전체를 대상으로 측정하는 것이므로 제외함

<표 4-18> 서울시 등 도시 단위 측정지표

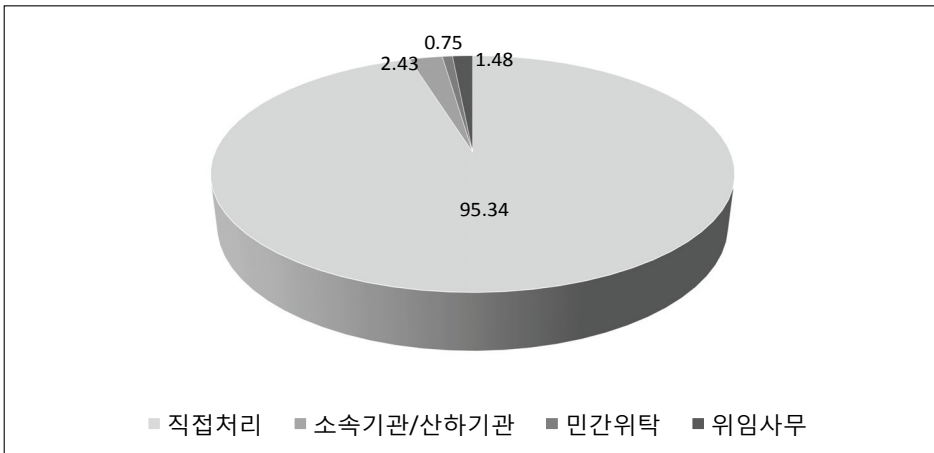
구분		내용	서울시	광역비교	외국비교
측정 내용	입법 분야	▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	행정 분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 자치사무 비율	측정	측정	비측정
	조직 분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 지방배치 국가공무원 비율	측정	측정	비측정
		▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	측정	측정	측정
		▸ 중앙과 지방간 세출배분	측정	측정	측정
		▸ 재정자립도	측정	측정	측정

## 2. 행정분야 분권수준

- 서울시 등 도시단위의 행정분야 분권수준은 다음과 같은 지표를 통해서 측정함
  - 전체 국가사무 가운데 광역자치단체의 자치사무를 측정하되, 세부적인 처리방식도 도출함
- 서울시 등 도시단위인 광역자치단체가 관장하는 자치사무의 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 즉, 광역과 기초를 포함한 지방자치단체의 자치사무 14,844건 가운데 광역의 자치사무는 7,587건으로 51.1%를 차지하고 있음
- 광역자치단체의 자치사무를 처리방식을 기준으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 광역자치단체가 직접 처리하는 사무는 7,342건으로 전체의 95.34%를 차지하고 있고, 광역자치단체의 소속기관이나 산하기관이 처리하는 사무는 187건으로 2.43%를 차지하고 있으며, 114건의 사무는 기초자치단체에 위임되어 있음
- 이러한 결과에 따르면, 서울시를 비롯한 광역자치단체의 자치사무 기준의 분권수준은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 국가전체 사무 46,005건 가운데 서울시를 비롯한 광역자치단체의 자치사무는 7,587건으로 16.5%에 불과하여 분권수준이 매우 낮고, 이의 대부분을 광역자치단체가 직접 처리하고 있음

<표 4-19> 광역자치단체 자치사무 배분실태

구 분	광역사무					총계
	광역자치				광역→기초	
	직접처리	소속기관/ 산하기관	민간위탁	소계		
사무수(건)	7,342	187	58	7,587	114	7,701
비율(%)	95.34	2.43	0.75	98.52	1.48	100.00



자료: 지방자치발전위원회(2013).

### 3. 조직분야 분권수준

- 지방배치 국가공무원 수가 클수록 분권화 제약 정도가 크다고 할 수 있으며, 지방배치 국가공무원 수와 비율은 지자체별로 차이가 있음
  - 서울시는 2015년 현재 국가공무원 수가 5명이며, 지방배치 국가공무원 수가 가장 많은 지자체는 경기도로 9명이고 가장 적은 지자체는 제주도로 2명임
  - 지방공무원 대비 국가공무원 비율을 살펴보면, 서울시가 가장 낮고, 세종시가 가장 높게 나타나고 있음

&lt;표 4-20&gt; 지자체별 지방배치 국가공무원 비율(2015년)

구분	소계	국가	지방	비율 (국가공무원 : 지방공무원)	전국 평균과의 비교
계	296,273	82	296,193	1 : 3612	<b>평균</b>
서울	47,640	5	47,635	1 : 9527	낮음
부산	17,385	4	17,381	1 : 4345	낮음
대구	11,880	3	11,877	1 : 3959	낮음
인천	13,585	3	13,582	1 : 4527	낮음
광주	7,241	4	7,237	1 : 1809	높음
대전	7,197	3	7,194	1 : 2398	높음
울산	5,816	3	5,813	1 : 1937	높음
세종	1,507	2	1,505	1 : 752	높음
경기	48,273	9	48,265	1 : 5362	낮음
강원	16,736	7	16,729	1 : 2389	높음
충북	12,944	6	12,938	1 : 2156	높음
충남	16,781	7	16,774	1 : 2396	높음
전북	16,190	6	16,184	1 : 2697	높음
전남	20,332	6	20,326	1 : 3387	높음
경북	24,981	7	24,974	1 : 3567	높음
경남	22,566	6	22,561	1 : 3760	낮음
제주	5,219	1	5,218	1 : 5218	낮음

자료: 내교장알리미의 자료를 토대로 작성

<표 4-21> 지자체별 지방배치 국가공무원 현황(2015년)

지자체명	합계	일반행정						소방행정			농업행정		
		소계	행정부시장 부지사	기획관리 실장	지역경제 국장	기획관	과장 (교육관)	소계	소방 본부장	소방 학교장	소계	농업 기술 원장	국장
총계	82	35	19	16	0	0	0	23	16	7	24	8	16
서울	5	3	2	1	-	-	-	2	1	1	-	-	-
부산	4	2	1	1	-	-	-	2	1	1	-	-	-
대구	3	2	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-
인천	3	2	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-
광주	4	2	1	1	-	-	-	2	1	1	-	-	-
대전	3	2	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-
울산	3	2	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-
세종	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	9	3	2	1	-	-	-	3	2	1	3	1	2
강원	7	2	1	1	-	-	-	2	1	1	3	1	2
충북	6	2	1	1	-	-	-	1	1	-	3	1	2
충남	7	2	1	1	-	-	-	2	1	1	3	1	2
전북	6	2	1	1	-	-	-	1	1	-	3	1	2
전남	6	2	1	1	-	-	-	1	1	-	3	1	2
경북	7	2	1	1	-	-	-	2	1	1	3	1	2
경남	6	2	1	1	-	-	-	1	1	-	3	1	2
제주	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 내고장알리미

- 지방배치 국가공무원 직위 중에 일반행정 분야에 행정부시장·부지사가 있는데 이는 부단체장 임명에 중앙정부의 관여가 있다는 의미라고 볼 수 있음
  - 우리나라는 부단체장제도를 운영함에 있어 부단체장의 정수, 명칭(행정부시장·행정부지사에 한함), 역할(권한범위), 임명방법, 신분 권한대행 등의 규정을 법에 규정하고 있음
- 외국의 수도 등 주요도시의 부단체장 운영 제도를 살펴보면, 서울특별시와



는 다르게 뉴욕, 도쿄, 베를린의 경우에는 부단체장 임명에 대한 중앙정부의 관여가 전혀 없음

<표 4-22> 해외 주요도시 부단체장제도 비교

주요내용		도시	뉴욕	도쿄	베를린	서울특별시
부단체장 정수	인원(명)		7명	4명	2명	3명
	법적근거		뉴욕 City Center 제7조(1명 이상) 행정명령 No. 111	지방자치법 제161조	베를린 헌법 제56조 제2항	지방자치법 110조, 지방자치법시행령
부단체장 명칭			부시장	동경도 부지사	시장	부시장
부단체장 역할 (기능·권한)	부단체장 업무분장		제1부시장/경제 개발·재건부시장/보건·인적서비스부시장/법률문제부시장/정부문제부시장/운영부시장/교육·지역사회 개발부시장	동경도부지사의 담임사항으로 소관분야 설정	소관부처 담당하며 통치시장 대행	- 행정부시장: 사무총괄, 소속 공무원 감독 등 - 정부부시장: 시장 보좌, 정책과 기획수립에 참여, 정무업무
	독립적인 권한범위		시장으로부터 부여받은 업무 영역	지사의 사무 일부를 부지사가 결정하도록 위임 및 사무집행 (지방자치법 제167조 제2항), 동경도시안 결정규정 제6조	주정책의 기본방향을 고려하여 자기책임 하에 소관부처 운영	대통령령(지방자치법시행령 제73조 관련 별표8)
	권한의 근거		행정명령 No. 111	- 전반적 역할: 지방자치법 제167조 제1항 - 구체적 권한: 동경도 예규	베를린 헌법 제58조 제5항	지방자치법시행령 제73조, 서울특별시부시장 사무분장규칙

주요내용		도시	뉴욕	도쿄	베를린	서울특별시
				(규칙 등)		
부단체장 임기유무	임기유무	임기없음	4년	임기없음	임기없음	
자치단체장 권한대행 여부	권한대행 범위	대행권 없음	도지사의 권한 대행	이론적으로 헌법상 시장의 권한 대행/대행계획에 따른 대행	시장 권한대행 (지방자치법 제111조)	
	권한대행 순서	시장 유고 시 주민 직선인 공보관, 감사관 순으로 대행	근거: 지방자치법 제152조 제1항~제3항 동경도지사의 직무대리순서 규칙	(사망 시) 연장자	행정1부시장 행정2부시장 정무부시장 순서 (지방자치법시행령 제74조)	
부단체장 임명에 대한 중앙정부 관여여부		관여 없음	관여 없음	관여 없음	관여	

자료: 한국지방자치법학회(2014), 「자치조직권 확보를 위한 자치제도 개선방안 연구」, pp. 47-48.

#### 4. 재정분야 분권수준

##### 1) 세입분권

##### (1) 자체재원비율

- 서울시 등 도시단위의 자체재원의 비율은 다음과 같은 방식으로 측정함
  - 자체재원비율은 재정자립도와 달리 지방자치단체 결산자료를 이용하여 실제 지방자치단체가 징수한 자체재원이 세입결산액 대비 차지하는 비율로 측정함

&lt;표 4-23&gt; 자체재원비율 산출방식

## 자체재원비율 산출방식

- ▶ 적용회계 : 일반회계
  - 결산자료 기준
- ▶ 산정공식

$$\frac{\text{지방세 실제수납액} + \text{세외수입 실제수납액}}{\text{자치단체 세입결산액}} \times 100$$

- 지방세 실제수납액 : 지방세 총액 - 과년도 수입 - 지방교육세
- 세외수입 실제수납액 : 경상적세외수입

- 서울시 등 단위의 2014년 회계연도를 기준으로 측정한 자체재원 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 광역자치단체(시·도)의 자체재원의 평균은 33.52%이고, 특·광역시는 44.76%이며, 도는 23.52%로 특·광역시의 자체재원 비율이 도에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음

&lt;표 4-24&gt; 지방자치단체 자체재원비율 현황

구분	시도평균	특별시·광역시	도
평균	33.52%	44.76%	23.52%

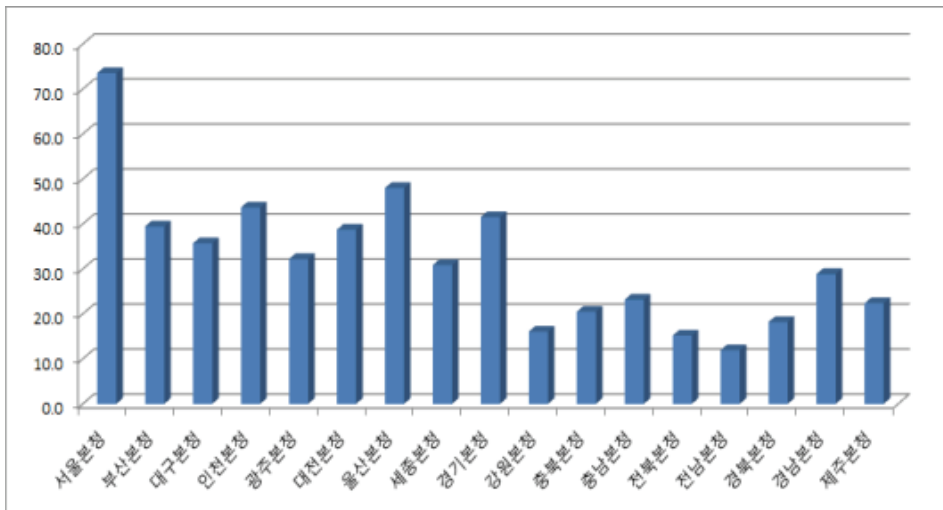
출처: 2015년 지방재정분석 통계자료

- 2014년 기준 서울특별시의 자체재원 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 서울특별시의 자체재원 비율은 75.39%로 시도평균인 33.52%보다 높을 뿐만 아니라 여타 광역자치단체에 비해서도 높게 나타나고 있음

<표 4-25> 동종단체 (시·도)와 자체재원비율 비교

단위 : %

자치단체	자체재원 비율
서울본청	75.39
부산본청	40.43
대구본청	38.36
인천본청	45.14
광주본청	33.12
대전본청	38.61
울산본청	46.94
세종본청	40.12
경기본청	42.98
강원본청	16.96
충북본청	21.10
충남본청	24.87
전북본청	16.56
전남본청	13.59
경북본청	19.69
경남본청	30.17
제주본청	25.76
시도평균	33.52



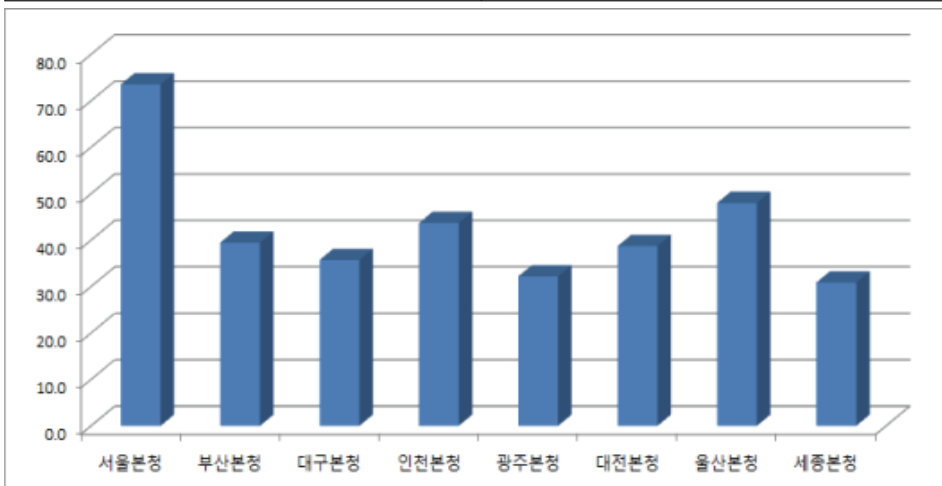
출처: 2015년 지방재정분석 통계보고서 (2014회계연도 결산기준)

- 비교대상을 특·광역시로 제한하여 서울특별시와 비교한 결과는 다음과 같이 나타나고 있음
- 서울특별시를 제외한 여타 특·광역시 가운데 자체재원 비율이 가장 높은 울산광역시가 46.94%이고, 나머지 광역시들은 40% 내외로 서울특별시의 자체재원 비율이 가장 높음

<표 4-26> 유사단체 (특·광역시)와 자체재원비율 비교

단위 : %

자치단체	자체재원 비율
서울본청	75.39
부산본청	40.43
대구본청	38.36
인천본청	45.14
광주본청	33.12
대전본청	38.61
울산본청	46.94
세종본청	40.12
특광역시 평균	44.76



출처: 2015년 지방재정분석 통계보고서 (2014회계연도 결산기준)

## (2) 지방세 비율

- 서울시 등 도시단위의 세입분권을 측정하기 위한 지방세 비율은 다음과 같은 방식으로 측정함
  - 지방자치단체 세입결산액 대비 지방세 실제수납액의 비율로 측정함

<표 4-27> 지방세비율 측정방식

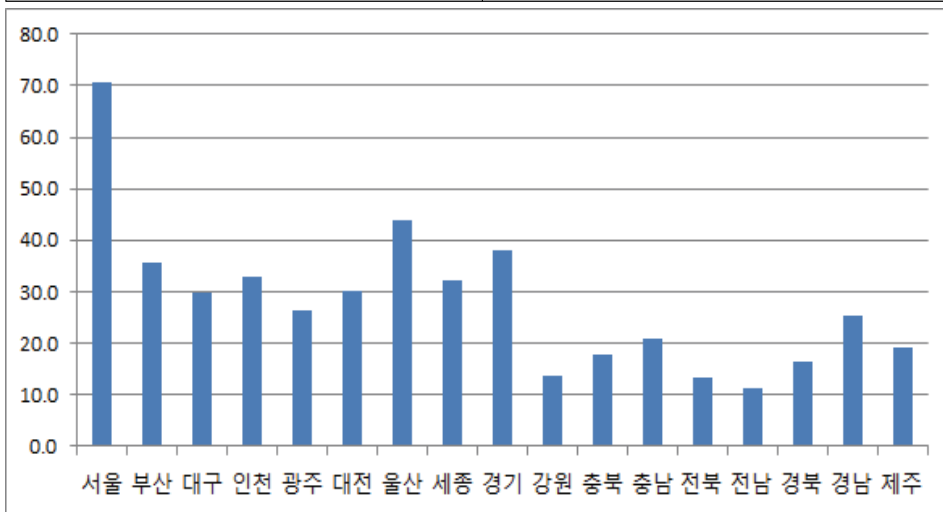
지방세비율 산출방식	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 적용회계 : 일반회계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 결산자료 기준</li> </ul> </li> <li>▶ 산정공식</li> </ul>	$\frac{\text{지방세 실제수납액}}{\text{자치단체 세입결산액}} \times 100$
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 실제수납액 : 지방세 총액 - 과년도 수입 - 지방교육세</li> </ul>	

- 2014년 기준 서울특별시의 세입결산액 대비 지방세 비율은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 서울특별시의 세입결산액 대비 지방세의 비율은 72.16%로 전국 평균인 32.30%보다 높을 뿐만 아니라 여타 광역자치단체에 비해서도 높게 나타나고 있음

&lt;표 4-28&gt; 동종단체 (시·도)와 지방세비율 비교

단위 : %

자치단체	지방세 비율
서울본청	72.16
부산본청	39.37
대구본청	36.99
인천본청	43.89
광주본청	31.77
대전본청	36.75
울산본청	44.73
세종본청	38.55
경기본청	42.49
강원본청	16.37
충북본청	20.53
충남본청	24.33
전북본청	16.11
전남본청	13.19
경북본청	19.30
경남본청	29.53
제주본청	23.00
시도평균	32.30



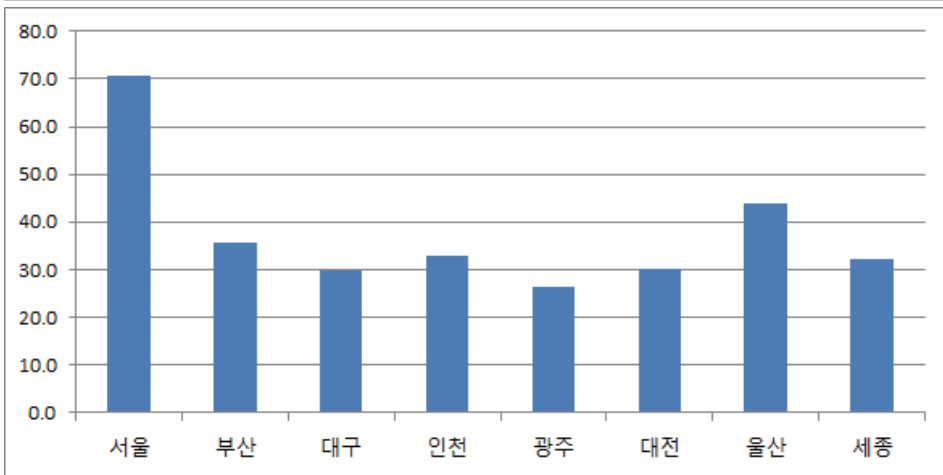
출처: 2015년 지방재정분석 통계보고서 (2014회계연도 결산기준)

- 비교대상을 특·광역시로 제한하여 서울특별시와 비교한 결과는 다음과 같이 나타나고 있음
  - 서울특별시를 제외한 여타 특·광역시 가운데 세입결산액 대비 지방세 비율이 가장 높은 울산광역시가 44.73%이고, 나머지 광역시들은 30%~40% 내외로 서울특별시의 지방세 비율이 가장 높음

<표 4-29> 유사단체(특·광역시)와 지방세비율 비교

단위 : %

자치단체	지방세 비율
서울본청	72.16
부산본청	39.37
대구본청	36.99
인천본청	43.89
광주본청	31.77
대전본청	36.75
울산본청	44.73
세종본청	38.55
특광역시 평균	43.02



출처: 2015년 지방재정분석 통계보고서(2014 회계연도 결산기준)



## 2) 세출분권

- 국비사업비 비중(법정경비 포함)은 지방자치단체가 운영하는 재정 가운데 국비사업비와 법정경비(재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금)등 법령 및 중앙정부의 지시에 의해 운영되는 재정의 비중을 측정함
  - 국비사업비 (법정경비 포함)의 비중이 높다는 것은 지방자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 가용재원이 적으며 중앙정부의 지시 및 법령에 의해 재정 운영의 구속을 많이 받는다는 것을 의미함
- 국비사업비(법정경비 포함)의 내역은 국비사업비와 법정경비(재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금 전출금)임
  - 따라서 자치단체 세출결산총액에서 국비사업비(법정경비 포함)을 제외한 금액의 비율로 자체사업비 비율을 측정함

&lt;표 4-30&gt; 자체사업비 비율 측정방식

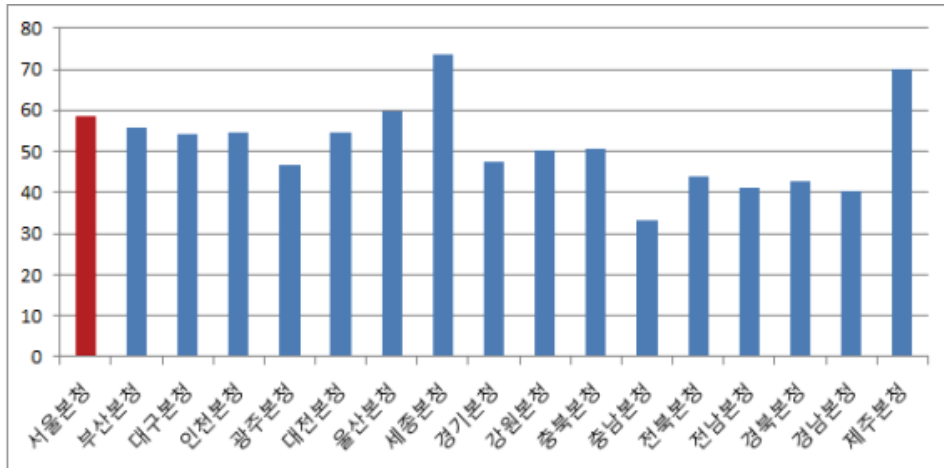
자체사업비 비율 산출방식	
▶ 적용회계 : 일반회계, 기타특별회계	
▶ 산정공식	
$\frac{\text{(세출결산액-국비사업비 (법정경비) 결산액)}}{\text{자치단체 세출결산액}} \times 100$	
- 국비사업비 (법정경비) 결산액: 국비사업비 + 법정경비 (재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금)	

- 세출결산 대비 자체사업비 비율로 재정운영에 있어서의 자율성을 측정하면, 세출결산액에 대한 자체사업비 비율이 높을수록 재정운영에 있어서 재량성이 높은 것으로 판단함
  - 서울특별시는 자체사업비 비율이 58.50%로 비교적 높은 수준을 보이고 있으나, 세종특별자치시와 제주특별자치도 등에 비해서는 상대적으로 낮은 수준임

<표 4-31> 동종단체 (시·도)와 자체사업비 비율 비교

단위: 백만 원, %

자치단체	국비사업비	법정경비	국비사업비 +법정경비	세출 결산액	국비사업비 비율(a)	자체사업비 비율 (100-a)
서울본청	6,575,837	3,149,668	9,725,511	23,436,902	41.50	58.50
부산본청	3,104,928	582,602	3,687,533	8350326.7	44.16	55.84
대구본청	2,249,957	377,455	2,627,414	5729909	45.85	54.15
인천본청	2,555,053	338,189	2,893,245	6373777.1	45.39	54.61
광주본청	1,603,290	256,502	1,859,793	3487689	53.32	46.68
대전본청	1,159,019	240,407	1,399,428	3079958.4	45.44	54.56
울산본청	695,996	223,403	919,399	2282148.7	40.29	59.71
세종본청	193,374	688	194,062	734981.99	26.40	73.60
경기본청	5,377,948	2,779,770	8,157,723	15493885	52.65	47.35
강원본청	1,765,225	167,402	1,932,629	3872303.5	49.91	50.09
충북본청	1,458,230	231,797	1,690,028	3422666.2	49.38	50.62
충남본청	2,765,943	353,272	3,119,218	4668035.8	66.82	33.18
전북본청	2,417,959	252,350	2,670,311	4762160.1	56.07	43.93
전남본청	3,095,682	202,849	3,298,534	5601182	58.89	41.11
경북본청	3,398,377	385,125	3,783,506	6582772.4	57.48	42.52
경남본청	3,210,242	663,281	3,873,526	6497182	59.62	40.38
제주본청	992,430	5,054	997,485	3340853.6	29.86	70.14
시도평균					48.41	51.59



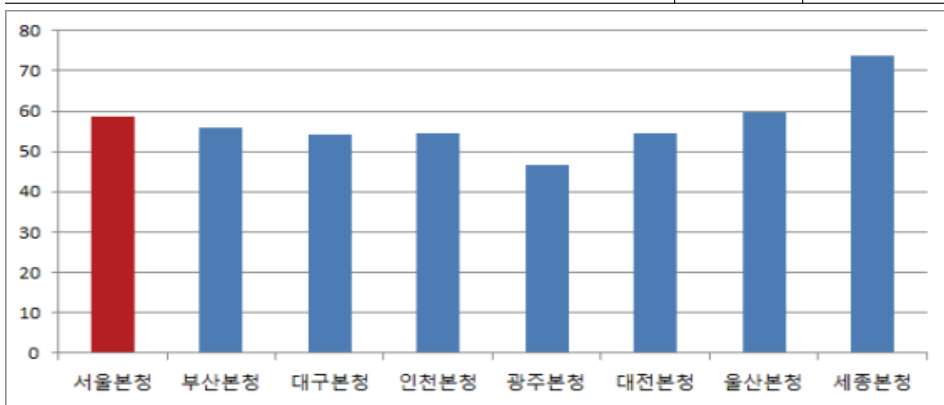
출처: 2015년 지방자치단체 재정분석 통계보고서(2014 회계연도 결산기준)

- 비교대상을 특·광역시로 제한하여 서울특별시와 비교한 결과는 다음과 같이 나타나고 있음
- 서울특별시를 제외한 여타 특·광역시 가운데 세출결산액 대비 자체사업비 비율이 가장 높은 세종특별자치시가 73.60%이고, 다음이 울산광역시로 59.71%이며, 나머지 광역시들은 기본적으로 서울특별시보다 낮은 수준을 보이고 있음

<표 4-32> 유사단체 (특·광역시)와 자체사업비 비율 비교

단위: 백만 원, %

자치단체	국비사업비	법정경비	국비사업비+ 법정경비	세출 결산액	국비사업비 비율(a)	자체사업비 비율 (100-a)
서울본청	6,575,837	3,149,668	9,725,511	23,436,902	41.50	58.50
부산본청	3,104,928	582,602	3,687,533	8350326.7	44.16	55.84
대구본청	2,249,957	377,455	2,627,414	5729909	45.85	54.15
인천본청	2,555,053	338,189	2,893,245	6373777.1	45.39	54.61
광주본청	1,603,290	256,502	1,859,793	3487689	53.32	46.68
대전본청	1,159,019	240,407	1,399,428	3079958.4	45.44	54.56
울산본청	695,996	223,403	919,399	2282148.7	40.29	59.71
세종본청	193,374	688	194,062	734981.99	26.40	73.60
특광역시 평균					42.79	57.21



출처: 2015년 지방자치단체 재정분석 통계보고서(2014 회계연도 결산기준)

### 3) 재정자립도

- 재정자립도는 지방세 수입과 세외수입으로 구성되는 자체수입과 일반회계 총 세입과의 비율을 의미함
  - 따라서 재정자립도는 지방자치단체의 재정수입 중 지방세와 세외수입 등 자체적으로 조달(충당) 가능한 재원의 비율로서 지방자치단체가 얼마만큼의 재정을 중앙정부와 대비하여 배분받고 있는지를 측정함<sup>5)</sup>

<표 4-33> 재정자립도 측정방식

재정자립도 산출방식	
▶ 적용회계 : 일반회계	
- 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산 규모로 산출	
- 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출	
▶ 산정공식	
$\frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$	
- 지방세 : 보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입	
- 세외수입 : 경상적세외수입+임시적세외수입	
- 자치단체 예산규모 : 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채+보전수입 등 및 내부거래	

- 광역자치단체의 재정자립도는 세외수입체계의 개편 전후에 따라 다음과 같이 나타나고 있음
  - 세외수입체계의 개편 이전의 시도평균은 49.62%이고 이후의 시도평균은 39.41%이며, 특·광역시외의 세외수입체계 개편이전 평균은 63.33%이고 개편이후의 평균은 52.79%임

5) 국내 비교의 경우 재정자립도를 사용하나, 이후 해외도시 간 비교의 경우 재정자립도와 역의 개념인 재원의존도(보조금비율)를 사용함. 이는 해외도시의 경우 우리와 세입구조 및 항목의 차이로 인하여 우리와 동일한 재정자립도를 산출할 수 없기 때문임

&lt;표 4-34&gt; 광역자치단체의 재정자립도 실태 (2016년 당초예산기준)

구분	전국 평균	시·도 평균	특·광역시 평균	특·광역시 최저	특·광역시 최고
세외수입 체계 개편 전 기준	52.47%	49.62%	63.33%	51.55%	84.73%
세외수입 체계 개편 후 <sup>6)</sup> 기준	46.58%	39.41%	52.79%	41.26%	80.7%

출처: 행정자치부 지방재정365

- 서울특별시의 세외수입체계 개편전후의 재정자립도를 여타 시도와 비교하면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 서울특별시의 재정자립도는 세외수입 개편이전에 84.73%이고 개편이후에 80.70%로 매우 높은 수준이며, 여타 광역자치단체에 비해서도 현저히 높은 수준을 보이고 있음
  - 세외수입체계 개편이후를 기준으로 보면, 서울특별시 이외에 인천광역시가 60.66%, 울산광역시가 56.47%, 경기도가 52.23% 등으로 비교적 높은 수준을 보이고 있음

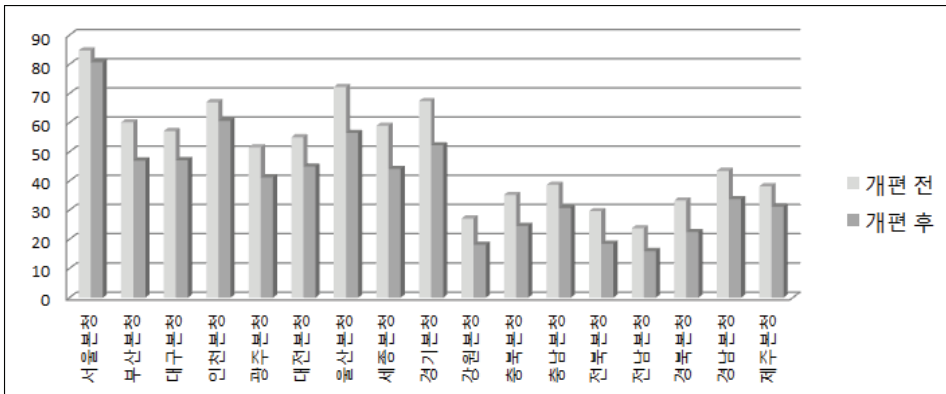
&lt;표 4-35&gt; 동종단체 (시·도)와 재정자립도 비교 (2016년 당초예산기준)

단위 : 백만 원 %

자치단체	자체수입 (A)		자치단체 예산규모 (B)	재정자립도[당초] (A/Bx100)	
	세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후		세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후
서울본청	17,565,202	16,721,022	20,731,316	84.73	80.70
부산본청	5,032,446	4,263,706	8,374,609	60.09	47.02
대구본청	3,320,276	2,941,429	5,814,656	57.10	47.14
인천본청	4,513,582	4,212,303	6,738,739	66.98	60.66

6) 2014년 세외수입 과목체계 개편 이후 실질적 세외수입이 아닌 것으로 판단된 내부거래, 잉여금 등을 세외수입에서 제외

자치단체	자체수입 (A)		자치단체 예산규모 (B)	재정자립도[당초] (A/Bx100)	
	세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후		세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후
광주본청	1,661,059	1,504,260	3,222,395	51.55	41.26
대전본청	1,655,558	1,515,260	3,010,491	54.99	44.96
울산본청	2,089,417	1,802,494	2,892,052	72.25	56.47
세종본청	453,522	339,842	769,120	58.97	44.14
경기본청	17,419,525	15,918,396	25,838,820	67.42	52.23
강원본청	2,254,011	1,859,858	8,302,676	27.15	18.18
충북본청	2,149,625	1,756,222	6,105,461	35.21	24.61
충남본청	3,263,880	2,828,822	8,435,824	38.69	30.78
전북본청	2,432,542	1,935,689	8,202,091	29.66	18.52
전남본청	2,445,027	1,982,973	10,292,427	23.76	15.96
경북본청	4,304,763	3,372,745	12,923,735	33.31	22.47
경남본청	4,962,866	4,176,961	11,410,558	43.49	33.76
제주본청	1,233,873	1,018,494	3,230,767	38.19	31.23
시도평균				49.62	39.41



출처: 행정자치부 지방재정365

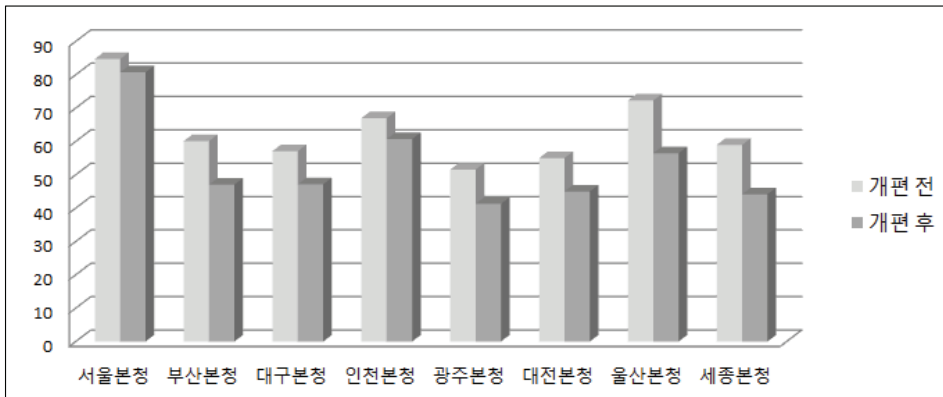
- 비교대상을 특·광역시로 제한하여 서울특별시와 비교한 결과는 다음과 같이 나타나고 있음

- 서울특별시를 제외한 여타 특·광역시 가운데 재정자립도가 가장 높은 인천광역시가 60.66%이고, 여타의 광역시들은 전반적으로 40% 내외의 수준을 보이고 있음

<표 4-36> 유사단체 (특·광역시)와 재정자립도 비교 (2016년 당초예산기준)

단위 : 백만 원 %

자치단체	자체수입 (A)		자치단체 예산규모 (B)	재정자립도[당초] (A/Bx100)	
	세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후		세외수입 체계 개편 전	세외수입 체계 개편 후
서울본청	17,565,202	16,721,022	20,731,316	84.73	80.70
부산본청	5,032,446	4,263,706	8,374,609	60.09	47.02
대구본청	3,320,276	2,941,429	5,814,656	57.10	47.14
인천본청	4,513,582	4,212,303	6,738,739	66.98	60.66
광주본청	1,661,059	1,504,260	3,222,395	51.55	41.26
대전본청	1,655,558	1,515,260	3,010,491	54.99	44.96
울산본청	2,089,417	1,802,494	2,892,052	72.25	56.47
세종본청	453,522	339,842	769,120	58.97	44.14
특광역시 평균				63.33	52.79



출처: 행정자치부 지방재정365

#### 4) 외국 대도시 비교

- 외국 주요 도시의 경우 각국 조세 구조에 따라 세입을 구성하는 지방세 구조가 국가별로 편차가 매우 크기 때문에 상대적 비교를 하는 것은 쉽지 않음
  - 따라서 국제기구(OECD, IMF)가 분류하고 있는 조세분류 체계를 이용하여 각 도시들의 세입예산에서 지방세가 차지하는 비율을 비교하여 재정분권 수준을 측정하고자 함
  - 또한 앞서 국가단위 재정분권 수준 측정에서 사용하였던 지표인 지방자치단체 총 세입 중에서 상위정부로부터의 보조금이 차지하는 비율을 비교하여 재정분권 수준의 측정이 가능함

#### (1) 서울시 세입 구조

##### ① 세입구조

- 서울시를 포함한 우리나라 지방자치단체의 세입구조는 크게 자체재원과 의존재원으로 구성되며, 이중 자체재원은 지방자치단체가 스스로 조성하는 재원으로 자율적으로 사용할 수 있는 재원임
  - 자체재원은 지방세와 지방세의 수입으로 구성되며, 의존재원은 상위정부로부터 이전되는 재원으로 중앙정부와 자치단체 관계에서 지방교부세와 국고보조금이 있으며, 광역과 기초 간에는 조정교부금과 재정보전금이 있음
- 이 중 지방세는 지방자치단체가 지방재정 수입에 충당하기 위해 관할 구역 내의 주민, 재산, 또는 수익, 기타 특정 행위에 대해 아무런 대가나 보상 없이 강제적으로 과징하는 조세를 말함
  - 현행 지방세는 11개 세목이 있으며 취득세, 등록·면허세, 레저세, 지방소비세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등 보통세와 지역자원시설세, 지방교육세 등 목적세가 있음
  - 서울시는 특별시인 광역자치단체로서 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 재산세<sup>7)</sup> 등 8개 보통세와 지역자원



시설세, 지방교육세 등 2개의 목적세를 징수함

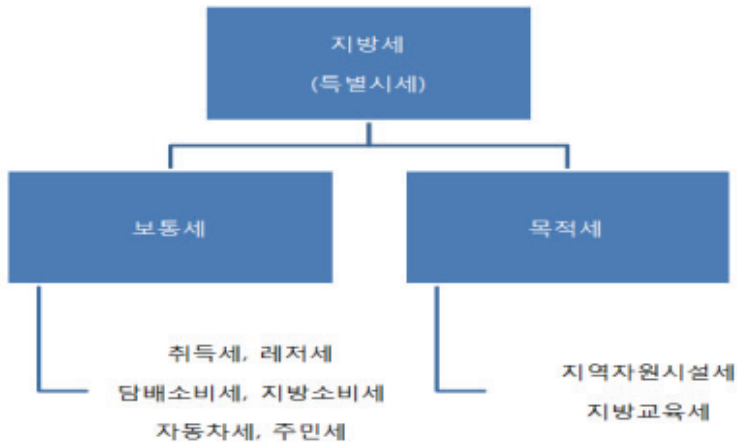
<표 4-37> 서울특별시의 세입구조

단위: 백만 원

구분	Fiscal Year 2014 (결산액)	
	백만 원	Ratio (%)
자체재원	12,415,635	75.39
지방세 수입	11,884,521	72.16
세외수입(경상적세외수입)	531,114	3.22
세입결산액	16,469,207	

\*주: 2015 재정분석 통계자료(2014회계연도 결산기준) 지방세 수입 (지방세총액-과년도수입-지방교육세) 실제수납액 반영분임

<그림 4-6> 서울특별시 지방세 체계



7) 재산세는 자치구와 공동세로 운영

② 분권지표

- 세입분권 (자체재원비율)
  - (산식) 자체재원 (자체재원=지방세+지방세외 수입) / 세입총액
- 세입분권 (지방세 비율)
  - (산식) 총 지방세 수입 / 세입총액
- 재원의존도 (보조금 비율)<sup>8)</sup>
  - (산식) 보조금 (보조금=세입총액-자체재원) / 세입총액

(2) 외국 도시의 세입구조

- OECD는 일반정부 부문 조세체계를 크게 6개 세원으로 분류하고 있음<sup>9)</sup>
  - 6개 세원은 소득과세 (Taxes on Income, Profits and Capital Gains), 사회보장기여금 (Social Security Contributions), 급여과세 (Taxes on Payroll and Workforce), 재산과세 (Taxes on Property), 소비과세 (Taxes on Goods and Services), 기타세 (Other Taxes)로 구분됨
  - 이상의 6개 구분은 다시 소득과세, 재산과세, 소비과세, 기타과세의 4개 분야로 구분될 수 있음 (한국지방세연구원 연구보고서, 2014)
- OECD 주요국의 지방세 세목 구성 역시 일반정부 부문 조세와 같이 소득과세, 재산과세, 소비과세, 기타과세의 4개 분야로 구분되어짐
  - 다만 국가에 따라 부과되는 지방세의 종류는 각기 다름 (예: 캐나다와 스페인의 경우 부유세를 부과하고 있으며, 미국, 독일, 스페인, 이탈리아의 경우 상속 증여세가 지방세 세목임)

8) 국내 자치단체 간 비교 (동종 및 유사단체 비교)시에는 재정자립도를 사용하였으나 해외도시 간 비교 시에는 재원의존도(보조금비율)를 사용함. 이는 해외도시의 경우 세입구조 및 항목이 서로 달라 재정자립도를 우리나라와 같은 방식으로 산출하기 어렵기 때문임

9) OECD 조세체계는 OECD 자료 및 한국지방세 연구원 정책보고서 'OECD 조세체계 연구'의 자료를 인용한 것임

– 영국과 스웨덴의 경우 일반소비세와 개별소비세가 지방세목이 아님

① 뉴욕시 (City of New York)

□ 세입구조

○ 2016 회계연도 본예산 기준 (Fiscal Year 2016 Revenue Budget As Adopted)

단위: USD

Revenue Budget	Fiscal Year 2016 Adopted Budget
City Funds and Capital Transfers	
General Property taxes (재산세)	\$22,384,192,000
Other taxes (기타지방세)	\$29,834,583,519
Miscellaneous Revenues (기타수입)	\$6,538,406,370
<b>Total City Funds</b>	<b>\$58,757,181,889</b>
Other categorical grants (기타 보조금)	\$855,583,364
Transfers from Capital Budget (타 회계 전입금)	\$575,637,498
<b>Total City Funds and Capital Budget Transfers</b>	<b>\$60,188,402,751</b>
Federal and State Funds	
Federal Categorical Grants (연방정부보조금)	\$7,145,594,491
State Categorical Grants (주정부 보조금)	\$12,977,567,860
<b>Net Total Revenue Budget (세입예산 총액)</b>	<b>\$80,311,565,102</b>

□ 분권지표

○ 세입분권 (자체재원 비율)

– (산식) 자체재원 (Total City Funds = General property tax + other taxes + miscellaneous revenues) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

○ 세입분권 (지방세 비율)

– (산식) 총 지방세 (General property tax + other taxes) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

- 재원의존도 (보조금 비율)
  - (산식) (보조금=세입총액-자체재원) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

② 도쿄도

□ 세입구조

- 기준연도: 2014 회계연도
- 2014 회계연도를 기준으로 도쿄도의 세입 결산액 중 도쿄 도세는 69.09%를 차지
  - 일본 전체 지방자치단체의 지방재정 세입 중 지방세 비율이 평균 35.0%<sup>10)</sup>인 것을 감안하면 도쿄도의 지방세 비율은 매우 높은 편임
- 도쿄도는 16가지 세목에 대해 지방세를 부과하고 있음
  - 법인사업세·법인도민세 등 법인세의 비중이 가장 높으며 (23.99%), 다음으로 지방이전세(5.32%) 뒤를 잇고 있음

단위: 100 Million Yen

Revenue Budget	Fiscal Year 2014	
	100 Million Yen	Ratio (%)
Metropolitan Taxes (도쿄도세)	47,349	69.09
2 Corporate Taxes (법인세)	16,442	23.99
Local Transfer Tax (지방이전세)	3,648	5.32
Transferred Municipal Tobacco Tax (담배세 이전분)	0	0.00
Special Local Grants	49	0.07
Local Allocation Tax (지방할당세)	-	-
<b>Sub-Total (General Fiscal Resources) 일반재원</b>	<b>51,046</b>	<b>74.48</b>
Special Grants for Traffic Safety Measures	30	0.04

10) 출처: 도쿄도 웹사이트

<http://www.metro.tokyo.jp/KOREAN/ABOUT/FINANCIAL/financial02.htm>

Revenue Budget	Fiscal Year 2014	
	100 Million Yen	Ratio (%)
Charges and Obligatory Share of Expenses	537	0.78
Charges	1,207	1.76
Fees	235	0.34
National Treasury Disbursements	3,861	5.63
Subsidies to Municipalities Where National Facilities Are Located	0	0.00
Revenue from Property	431	0.63
Contributions	0	0.00
Funds Transferred	665	0.97
Funds Carried Forward	2,529	3.69
Various Other Revenues	6,322	9.22
Metropolitan Bonds	1,670	2.44
<b>Total</b>	<b>68,534</b>	<b>100.0</b>

자료출처: 도쿄도 (<http://www.metro.tokyo.jp/KOREAN/ABOUT/FINANCIAL/financial02.htm>)

#### □ 분권지표

##### ○ 세입분권 (자체재원 비율)

- (산식) 자체재원 (General fiscal resources = Metropolitan Taxes + Local Transfer Tax + Transferred Municipal Tobacco Tax + Special Local grants + Local Allocation Tax) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

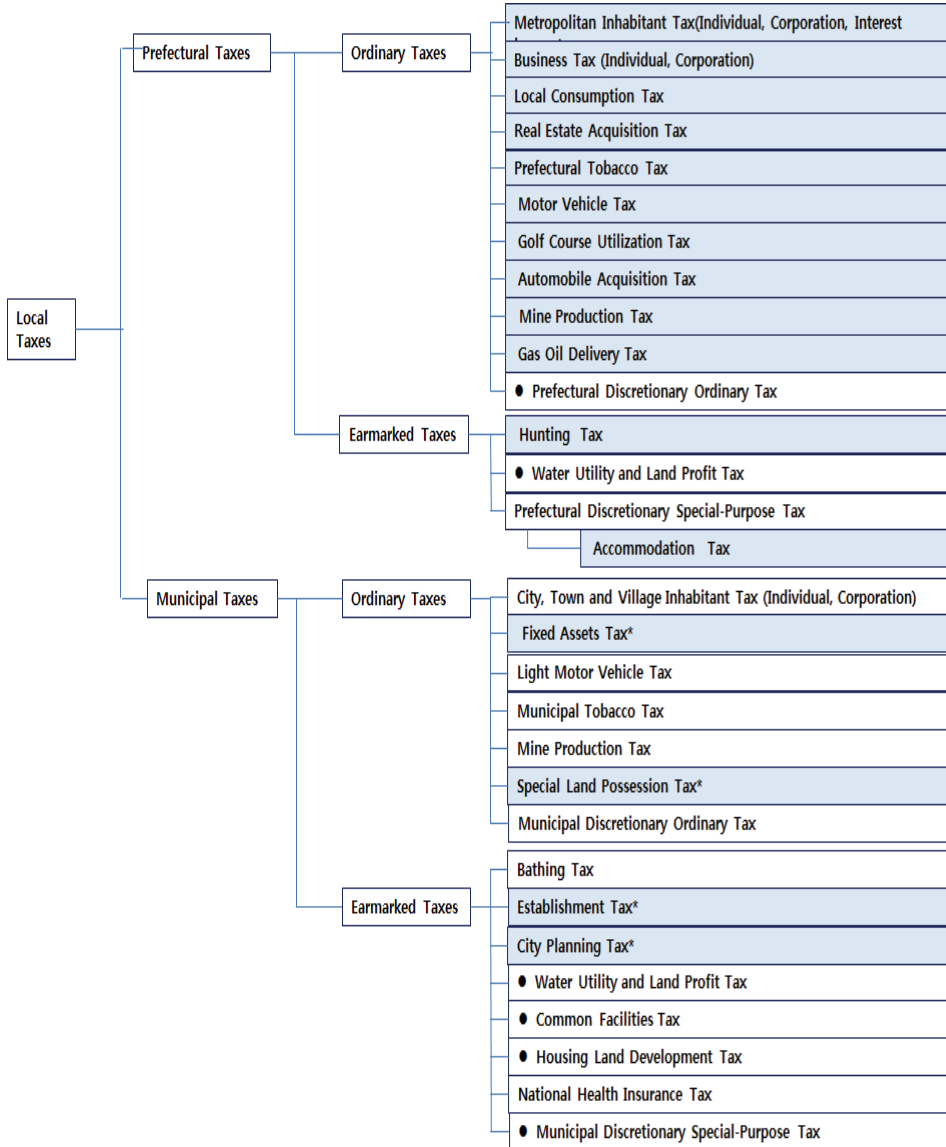
##### ○ 세입분권 (지방세 비율)

- (산식) 총 지방세 (Metropolitan Taxes) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

##### ○ 재원의존도 (보조금 비율)

- (산식) (세입예산총액-자체재원) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

<참고> 일본 지방세 체계



주1: 하늘색은 도쿄도세를 의미

주2: \*는 23구 내에서 도쿄도세이며 시정촌세(법인세)는 23구 내에서 도쿄도세로 과세

주3: 숙박세는 도쿄도가 독자적으로 과세하는 법정 외 목적세

주4: 특별토지보유세는 2003년 이후 새로운 과세를 중지

## ③ 런던시 (The Greater London Authority)

## □ 세입구조

- 영국 지방정부의 세입구조는 크게 지방정부가 스스로 조달하는 자체재원과 중앙정부로부터 지원받는 의존재원으로 구분
  - 자체재원은 지방세수입, 세외수입, 기타수입으로 구성되며 의존재원은 중앙정부의 교부금과 기타 보조금으로 구성

&lt;표 4-38&gt; 영국지방정부 세입분류

자체재원	이전재원
지방세: 카운실세 (Council Tax) 세외수입: 사용료·수수료·부담금·임대수입 기타수입: 이자수입, 기타소득	세입지원교부금 비주거레이트 특정·특별보조금 주택보조금 자본계정보조금 기타보조금

출처: 김익섭 (2014) 재정리

- 영국의 경우 지방정부의 자체재원은 지역에서 확보된 총 소득 (Total income)이라 하며 지방세인 카운실세, 세외수입, 기타수입으로 구성됨
  - 이 중 지방세는 지역의 자산을 대상으로 부과되는 카운실세 (Council Tax) 한 개의 항목으로 구성
  - 기업과 공공기관에 부과되는 비주거레이트 (Non Domestic Rate)의 경우 과거에는 지방세이었으나 1990년 4월 이후 중앙정부 세원인 국세로 이전 되었음. 그러나 비주거레이트의 경우 지역인구수, 기타 사회·경제적 변수 등을 기준으로 하여 다시 각 지역에 보조금 유형으로 배분되므로 실질적으로는 지방정부의 자체재원의 성격을 지님
  - 세외수입의 경우 사용료·수수료·부담금 등과 같이 지방정부가 특정한 서비스를 제공한 대가로 지역주민에게 부과되는 지방세 이외의 수입임
  - 기타수입의 경우 외부이자수입, 자본매각수입, 복권발행수입 등과 같은 기타 세입으로 구성

- 영국 지방정부의 의존재원은 중앙정부에서 지방으로 지급되는 각종 지원금 및 이전지출을 포함하여 총 보조금 소득 (Total grant income)이라 함
  - 의존재원인 총 보조금 소득은 총 의존재원 (Aggregate External Finance), 주택계정보조금 (Housing subsidy), 자본계정보조금 (Capital grant)으로 구성되며, 이 중 총 의존재원은 일반보조금의 성격을 지닌 세입지원교부금 (Revenue support grants), 비주거레이트 (Non Domestic rate) 또는 기업레이트 (Business rate), 기타 특정보조금 (Specific grant)로 구성됨
- 런던시(The Greater London Authority) 세입구조

단위: million Pound

Revenue Budget	Fiscal Year 2016-2017	
	Million Pound	Ratio (%)
Council Tax	774.3	6.76
Fares and traffic income	4,958.4	43.31
Home Office Police General and Formula Grant	1,904.6	16.64
Other general income	1,228.9	10.73
Retained Business Rates	1,043.5	9.11
Transport grant (general element)	435.7	3.81
Home Office Specific grants	385.1	3.36
Business rates income used to fund tariff payment	358.6	3.13
Revenue support grant	168.1	1.47
Use of Reserves	143.7	1.26
Other specific government grants	47.5	0.41
<b>Total</b>	<b>11,448.4</b>	<b>100%</b>

□ 분권지표

- 세입분권 (자체재원 비율)
  - (산식) 자체재원 (General income = Council Tax + Fares and traffic income + Home Office Police General and Formula Grant + Other general income) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)



- 세입분권 (지방세 비율)
  - (산식) 총 지방세 (Council Tax) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)
- 재원의존도 (보조금 비율)
  - (산식) (세입예산총액-자체재원) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)

### (3) 서울시와 외국 도시의 재정분권 수준 비교

#### ① 서울시 (2014)

- 자체재원 비율
  - (산식) (자체재원 = 지방세 + 지방세의 수입) / 세입총액 \* 100 = 75.39%
- 지방세 비율
  - (산식) (총 지방세 수입 / 세입총액) \* 100 = 72.16%
- 재원의존도<sup>11)</sup>(보조금=세입결산총액-자체재원): 24.61%

#### ② 뉴욕시 (2016)

- 자체재원 비율
  - (산식) 자체재원 (Total City Funds = General property tax + other taxes + miscellaneous revenues) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget) \* 100 = 73.16%
- 지방세 비율
  - (산식) 총 지방세 (General property tax + other taxes) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget) \* 100 = 65.02%
- 재원의존도(보조금=세입총액-자체재원): 26.84%

11) 외국도시와의 비교를 위해 재원의존도(보조금비율)는 세입결산총액-자체재원으로 산출하였음

③ 도쿄도 (2014)

○ 자체재원 비율

- (산식) 자체재원 (General fiscal resources = Metropolitan Taxes + Local Transfer Tax + Transferred Municipal Tobacco Tax + Special Local grants + Local Allocation Tax) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget) = 74.48%

○ 지방세 비율

- (산식) 총 지방세 (Metropolitan Taxes) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget) = 69.09%

○ 재원의존도(보조금=세입총액-자체재원): 25.52%

④ 런던시 (2016-2017)

○ 자체재원 비율

- (산식) 자체재원 (General income = Council Tax + Fares and traffic income + Home Office Police General and Formula Grant + Other general income) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget) = 77.44%

○ 지방세 비율

- (산식) 총 지방세 (Council Tax) / 세입예산 총액 (Total Revenue Budget)= 6.76%

○ 재원의존도(보조금=세입총액-자체재원): 22.56%

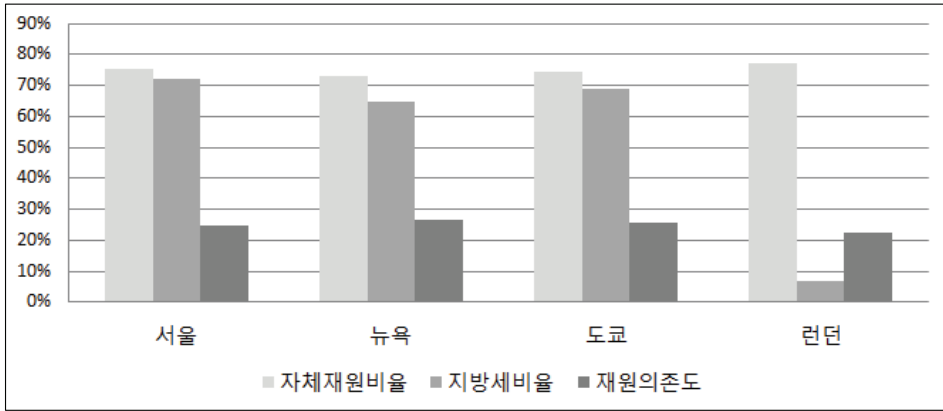
	자체재원비율	지방세비율	재원의존도
서울	75.39%	72.16%	24.61%
뉴욕	73.16%	65.02%	26.84%
도쿄	74.48%	69.09%	25.52%
런던	77.44%	6.76%	22.56%

주: 서울시 2014 회계연도 일반회계 세입결산 기준

뉴욕시 2016 회계연도 본예산 기준(Fiscal Year 2016 Revenue Budget As Adopted)

도쿄도 2014 회계연도 본예산 기준(Fiscal Year 2014 Revenue Budget)

런던시 2016~2017 회계연도 본예산 기준(Fiscal Year 2016~2017 Revenue Budget)



⑤ 재정분권 측정결과

	세입분권		세출분권	재원의존도 (보조금비율)
개념	전체 세입에서 해당 비교 단위(지방전체 또는 해당도시)가 거두어들이는 재원의 비율		전체 세출에서 해당 비교 단위(지방전체 또는 해당도시)가 운영하는 세출의 비율	전체 세입에서 타 정 부단위 보조금이 차지하는 비율
측정 단위	측정지표			
국가 비교	지방정부 세입 / 국가세입 전체	지방세 / 지방정부세입	지방정부 세출 / 국가세출 전체	보조금 / 지방정부세입전체
국내 비교	자체재원 / 세입총액	지방세 / 세입총액	자체사업비총액 / 세출총액	(세입총액 - 자체재원) / 세입총액
해외 도시 비교	자체재원 / 세입총액	지방세 / 세입총액	-	(세입총액 - 자체재원) / 세입총액

	세입분권 (자체재원)	세입분권 (지방세)	세출분권	재원의존도 (보조금비율)
대한 민국 12)	37.70%	21.40%	33.90%	57.80%
서울	75.39%	72.16%	58.50%	24.61% <sup>13)</sup>
부산	40.43%	39.37%	55.84%	59.57%
대구	38.36%	36.99%	54.15%	61.64%
인천	45.14%	43.89%	54.61%	54.86%
경기	42.98%	42.49%	47.35%	57.02%
미국	49.80%	47.50%	39.40%	22.50%
뉴욕	73.16%	65.02%	-	26.84%
일본	59.30%	42.80%	39.90%	45.50%
도쿄	74.48%	69.09%	-	25.52%
영국	26.20%	5.90%	22.20%	70.50%
런던	77.44%	6.76%	-	22.56%

○ 재정분권 측정 결과를 요약해보면 다음과 같음

- 국가단위 비교 시 우리나라의 재정분권수준은 미국, 일본과 비교해서는 다소 낮은 수준을 보이고 있으며 영국에 비해서는 높은 수준인 것으로 나타남
- 국내단위 비교 시 서울시의 재정분권수준은 동종단체(시·도) 및 유사단체(특·광역시)에 비해 높은 수준인 것으로 나타남
- 해외도시 단위 비교 시 서울시의 재정분권수준은 세입분권(자체재원 비율 및 지방세비율)과 세출분권 측면에서 뉴욕, 도쿄, 런던에 비해 높은 편인 것으로 나타났으며, 재원의존도(보조금비율) 측면에서는 해외도시와 비슷한 수준인 것으로 나타남

12) IMF GFS 자료 기준

13) 국내도시 재원의존도의 경우 해외도시와의 비교를 위해 보조금 = 세입결산총액 - 자체재원으로 계산

- 재정분권 측정 결과 서울시의 재정분권 수준은 국내 동종 및 유사단체에 비해서는 상대적으로 높은 수준을 보이고 있으며, 해외도시와 비교해서도 비슷하거나 약간 높은 수준인 것으로 나타남
  - 다만, 해외도시와의 비교에서는 우리나라와 해외 주요국 간에 지방행정 구조, 예산제도 및 조세제도의 차이가 있으므로 직접적인 수치비교에 있어서 주의를 해야할 것임

## 제4절 지방분권 수준측정의 종합

### 1. 국가단위 분권수준

- 국가단위 분권수준의 측정결과에 따르면, 분권분야별로 한국의 분권수준이 편차를 보이고 있음
  - 다만, 분권분야별로 다소의 편차가 있음에도 불구하고, 전반적으로 분권수준은 30% 가량에 이르고 있음

<표 4-39> 국가단위 분권수준 종합

분야	측정치표
입법분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치법규 제정근거                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수국가 : 헌법, 한국 : 법률</li> </ul> </li> <li>■ 자치법규 허용범위                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수국가 : 포괄적, 한국 : 제한적(법령의 범위 안, 지방자치법 제22조)</li> </ul> </li> </ul>
행정분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방사무 비율(외국 비교 불가, 단위사무 기준 측정국가 부재)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 65.5%(30,143건), 지방 34.5%(15,862건)</li> </ul> </li> <li>■ 자치사무 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 67.7%(31,161건), 자치 32.3%(14,844건)</li> </ul> </li> </ul>
조직분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방공무원 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 36.25%(370,245명/1,021,347명) 2015년 기준, OECD 30개 국가 중 18위 (2005년 기준)</li> </ul> </li> <li>■ 지방배치 국가공무원 비율                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(국가) : 3612(지방)</li> </ul> </li> <li>■ 조직관리지침(기구 및 정원규정)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기구설치 제약, 기준인건비 등을 측정</li> </ul> </li> </ul>
재정분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙과 지방간 세입배분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체세입 중 지자체 세입 : 37.7%(OECD 30개 국가 중 7위)</li> <li>- 지방세입 중 지방세 비율 : 21.4%(OECD 30개 국가 중 14위)</li> </ul> </li> <li>■ 중앙과 지방간 세출배분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체세출 중 지자체 세출 : 33.9%(OECD 30개 국가 중 10위)</li> </ul> </li> <li>■ 재정자립도(수직적 불균형)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 세입 중 보조금 비율 : 57.8%(OECD 30개 국가 중 24위)</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 서울시 등 도시단위 분권수준

- 서울시 등 도시단위의 분권수준 측정은 제시된 모든 지표를 포괄적으로 측정한 것이 아니라, 선별적으로 적용하고 있음
  - 즉, 관련자료의 획득이나 외국의 관련분야의 차별성 등의 비교 가능성 등을 고려하여 측정 가능한 지표만 적용함

<표 4-40> 서울시 등 도시단위 분권수준 측정지표

구분	내용		서울시	광역비교	외국비교
측정 내용	입법 분야	▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	행정 분야	▸ 국가사무 대비 지방사무 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 자치사무 비율	측정	측정	비측정
	조직 분야	▸ 전체 공무원 대비 지방공무원 비율	비측정	비측정	비측정
		▸ 지방배치 국가공무원 비율	측정	측정	비측정
		▸ 정성적 측정	비측정	비측정	비측정
	재정 분야	▸ 중앙과 지방간 세입배분	측정	측정	측정
		▸ 중앙과 지방간 세출배분	측정	측정	측정
		▸ 재정자립도	측정	측정	측정

- 전술한 측정지표를 적용한 결과에 따르면, 서울특별시의 분권수준은 상대적으로 양호한 것으로 나타나고 있음
  - 여타 광역시 또는 외국 대도시에 비해 전반적으로 분권수준이 양호한 것으로 나타나고 있음
- 다만, 이러한 결과는 국내의 여타 광역시에 비해서는 서울특별시의 분권수준이 양호한 것은 분명하나, 외국 대도시와의 비교결과는 재정분권에 국한된 것으로 객관적인 비교결과로 간주하기 곤란함
  - 전술한 바이지만, 국가단위 분권수준 비교에서 재정분권을 제외한 여타분야의 분권에서는 기본적으로 한국의 분권수준이 상대적으로 미흡한 것으

로 나타나고 있기 때문임

- 예를 들면, 자치법규의 경우에는 제정근거와 허용범위 등이 매우 제약적이고, 행정분권에서도 외국에서 일반적으로 나타나고 있는 특별지방행정기관의 관장사무와 자치경찰 및 교육자치 등이 국가사무로 규정되어 있는 동시에 조직분권에서도 다양한 국가관여로 기구설치 등이 제약되고 있는 실정이기 때문임
- 따라서 재정분권에 국한되어 나타나고 있는 상대적 비교우위를 기준으로 서울특별시의 전반적 분권수준으로 확대해석하는 것은 타당하지 못함

<표 4-41> 서울시 등 도시단위 분권수준 측정결과

내용	서울시	광역비교(평균)	외국비교
▸ 자치사무 비율	자치사무 51.1%	좌동	-
▸ 지방배치 국가공무원 비율	1(국) : 9,527(지)	1(국) : 3,612(지)	-
▸ 중앙과 지방간 세입배분 (자체재원비율)	75.39%	33.52%	- 뉴욕: 73.16% - 도쿄: 74.48% - 런던: 77.44%
▸ 중앙과 지방간 세입배분 (지방세비율)	72.16%	32.30%	- 뉴욕: 65.02% - 도쿄: 69.09% - 런던: 6.76%
▸ 중앙과 지방간 세출배분 (자체사업비 비율)	58.50%	51.59%	
▸ 재정자립도	80.70% <sup>14)</sup>	39.41%	-
▸ 재정 의존도 (보조금 비율)	24.61%	66.48%	- 뉴욕: 26.84% - 도쿄: 25.52% - 런던: 22.56%

14) 세외수입체제 개편 후 재정자립도를 기준으로 함

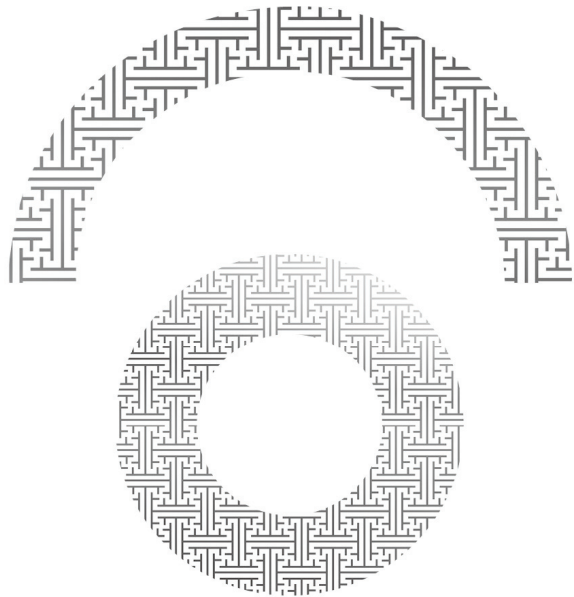


# 제5장

## 지방분권수준 제고전략

제1절 기본방향

제2절 분야별 정책대안 설계





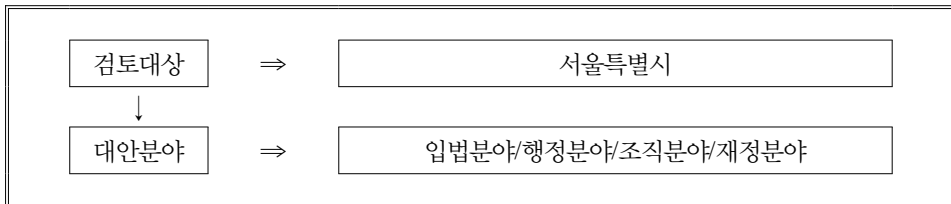
## 제5장

## 지방분권수준 제고전략

## 제1절 기본방향

- 서울특별시의 분권수준을 제고하기 위한 정책적 전략은 다음과 같은 기본 방향에서 모색하고자 함
  - 원칙적으로 서울특별시를 대상으로 하되, 분권분야별 현재적 수준을 기준으로 차별적인 대응전략을 모색하는 것임
- 서울특별시의 분권수준은 입법분야와 행정분야, 조직분야 및 재정분야별로 동일한 수준을 확보하고 있는 것은 아님
  - 따라서 앞에서 분석한 분권분야별 분권수준에 따라서 각기 상이한 제고전략이 수립되어야 정책대안의 실효성을 높일 수 있음
- 다만, 분권수준의 분야별 지표도출에서도 언급한 바이지만, 특정의 분권전략은 서울특별시를 포함한 일반적인 제고전략으로 대체할 수도 있음
  - 특히, 입법분야의 분권수준 제고는 서울특별시만을 대상으로 하는 차별적 대응전략이 현실적으로 가능하지 않기 때문임

〈그림 5-1〉 정책대안설계의 기본방향



## 제2절 분야별 정책대안 설계

### 1. 입법분권의 제고

#### 1) 접근방법

- 입법분권은 기본적으로 서울특별시의 자치법규인 조례와 규칙의 제·개정권 한을 확대하는 것임
  - 자치법규는 원칙적으로 지방자치단체의 법률고권인 조례와 규칙을 의미하므로 이의 제·개정 범위를 확대하는 것이 분권수준을 제고하는 것임
- 서울특별시의 자치법규인 조례와 규칙의 제정범위를 확대하는 것은 두 가지 측면에서 접근할 수 있음
  - 전술한 실태분석에서 지적한 바와 같이 자치법규의 제정근거를 상향 조정하는 것과 제정범위를 포괄적으로 변경하는 것임
- 다만, 자치법규의 분권수준을 제고하는 전략은 기본적으로 두 가지 내용의 연계적 접근이 필요함
  - 즉, 서울특별시의 자치법규의 분권수준 제고는 제정근거와 제정범위의 독립적 검토가 아닌 상호 연계적 검토가 수반될 필요가 있다는 것이며, 나아가 자치법규의 분권수준 제고는 서울특별시만의 독자적 접근이 아니라 우리나라 지방자치단체 전체를 대상으로 하는 포괄적 접근이 바람직함

#### 2) 정책대안

- 서울특별시 자치법규의 분권수준을 제고하기 위한 합리적 정책대안은 분권형 헌법개정을 통해서 확보할 수 있음
  - 분권형 헌법개정의 주된 목적을 지방분권에 국한할 경우 전술한 바와 같이 실질적인 지방자치의 기반을 확립하는데 있음
- 기존에 제시된 연구들에 따르면, 분권형 헌법개정에 포함될 내용은 크게 두

가지로 구분되고 있음

- 하나는 실질적인 지방분권을 강화하는 핵심내용을 포함하자는 것이고, 다른 하나는 이에 더하여 분권국가의 원칙에 관한 내용까지 포함되어야 한다는 것임

<표 5-1> 기존의 지방분권형 헌법개정 내용

구분	대안
강경근(2004)	▸ 자치단체존립/자치사무/객관적 법제도보장/주관적 법적 지위보장
김성호(2007)	▸ 자치입법권/자치행정권/자주재정권/중복감사해소/국정참여제도입
홍준형(2008)	▸ 입법권/사무처리/재정권/국가감사/국정참여
최우용(2008)	▸ 분권국가천명/주권재민명시/사무배분기준/자치입법권/지방재정권/제소권/감사체제/지자체종류/국정참가
허영(2008)	▸ 자치단체보장/자치사무보장/자치기능보장
김해룡(2009)	▸ 자치입법권/조례에 의한 기본권제한 및 벌칙부과/사무배분/지방재원/지자체종류 및 조직고권/입법참여
이기우(2009)	▸ 지자체종류/사무배분/지자체 책임성/지방재정/입법권/기관구성/주민참여
최봉석(2009)	▸ 규정형식/분권원칙/주민주권 및 주민참여/지자체종류/사무배분/입법권/지방재정
김수연(2010)	▸ 지방분권 국가이념/보충성원칙/지자체종류/자치입법권/자주재정권
이종수(2013)	▸ 입법권/사무배분/재원배분/감사범위/국정참여

- 따라서 지방자치의 실질적인 발전을 위해서는 지방분권의 강화를 위한 핵심적 내용뿐만 아니라 분권국가를 지향하기 위한 기본적인 원칙까지 헌법에 구체적으로 명시되는 것은 필요함
  - 그러나 여타의 법률에 비하여 헌법이 가지는 경직성과 나아가 분권국가의 지향성이 구체적으로는 지방분권의 핵심요소들에 의하여 실질적으로 구현된다는 점에서 우선적으로는 자치법규를 비롯한 지방분권의 핵심요소들의 규정에 초점을 둘 필요가 있음
- 분권형 헌법을 통해서 자치법규의 제정근거와 허용범위 등을 강화하는 것은 최근에 나타나고 있는 각국의 일반적인 경향으로 충분한 설득력을 확보

하고 있음

- 영국의 경우에는 정치적 분권을 통해서 스코틀랜드 지역정부에 입법권과 재정자립권 등의 재배분을 명문화하였고, 일본의 경우에도 1999년 「지방분권일괄법」의 제정 이후 지방분권을 강화하고 있으며, 도주제 역시 일부의 비판에도 불구하고 규모경제의 논리를 기초로 대도시권을 중심으로 하는 지역이 세계 경쟁의 주역이 되도록 하는 구상이이며, 프랑스도 1982년 「신지방자치법」과 1983년 「사무배분법」의 제정 및 2003년 「헌법」의 개정을 통해서 총체적 권한이양의 실효성을 확보하고, 지방분권 조직에 의한 단일국가에 명시하고 있음

<표 5-2> 외국의 헌법상 지방분권 관련규정

헌법	지방분권 명문규정
독일연방 기본(헌)법	제28조-2 법률에 근거한 조례제정권 인정 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정
이탈리아 헌법	제5조 지방자치권 인정 제114조 지방정부 종류의 명문화
스페인 헌법	제137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제150조 자치지역정부에 법률제정권 위임
영국	1998년 정치분권법에서 지역의회에 2차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	제1조 지방분권 조직에 기초한 국가임을 선언

자료 : 이종수(2013). 지방분권형 헌법 개정방향. 공공정책과 국정관리, 7(1).

- 다만, 서울특별시는 전술한 일반적 자치법규 확대뿐만 아니라 특례적 제한에 대한 개선이 논의될 필요가 있음
  - 즉, 서울특별시를 비롯한 수도권에 대한 다수의 특례적 제한에 대한 타당성을 검토하고, 목적을 달성한 법령의 폐지와 더불어 과도한 제약에 대한 규제 완화의 완화가 실시됨으로써 자치법규의 범위를 확대하는 효과를 가져올 수 있을 것임

## 2. 행정분권의 제고

### 1) 접근방법

- 행정분권은 기본적으로 서울특별시의 행정관리 권한을 확대하는 것으로 규정할 수 있음
  - 서울특별시의 행정관리 권한은 대표적으로 중앙정부의 관여를 받지 않은 자치사무의 범위를 확대하는 것으로 간주할 수 있음
- 서울특별시의 자치사무를 확대하는 방법은 두 가지 전략으로 접근할 수 있음
  - 하나는 서울특별시를 포함한 지방자치단체 전체를 대상으로 지방적 사무를 지방으로 이양하는 것이고, 다른 하나는 서울특별시의 행·재정능력을 반영하여 차등적 분권을 적용하는 것임
- 전술한 두 가지 접근전략에서 서울특별시의 실정을 감안하면, 차등적 분권의 적용이 보다 실효성을 가질 수 있음
  - 즉, 서울특별시가 보유한 비교우위의 행·재정 능력에 비추어보면, 일반적인 사무이양보다는 차등분권이 실질적인 효과를 확보할 수 있기 때문임

### 2) 정책대안

- 우선, 서울특별시의 자치사무를 확대하기 위한 정책대안으로 검토할 수 있는 것이 지방적 사무의 지방이양을 적극적으로 추진하는 것임
  - 서울특별시를 비롯한 지방자치단체의 자치사무를 확대하기 위한 전략의 일환으로 추진할 지방적 사무의 지방이양은 자치경찰의 도입과 특별지방행정기관의 정비 등이 대표적이고, 나아가 교육자치의 일원화 역시 검토과제에 포함시킬 필요가 있음
  - 자치경찰의 도입과 특별지방행정기관의 정비는 선진외국에 비추어보면, 지방자치단체의 자치사무를 축소하는 대표적인 사례에 해당되나, 역대정부의 분권정책에도 불구하고 실현되지 못한 핵심과제이기도 함
  - 따라서 후술할 차등분권의 적용 이전에도 자치경찰의 도입과 특별지방행

정기관의 정비 등은 반드시 실현시킬 필요가 있음

- 서울특별시의 자치사무를 확대하기 위한 또다른 정책대안으로는 차등분권의 적용을 들 수 있음
  - 일반적으로 차등분권은 특정정책이나 특정기준 또는 유인기제 등을 대상으로 적용되고 있으나, 원칙적으로 지방의 특성을 반영하여 지방의 다양성을 구현하자는 지방자치의 기본이념이기도 함
  - 따라서 서울특별시의 경우 특정기준인 행·재정능력을 기준으로 차등분권을 적용함으로써 수요 대응성을 강화하는 동시에 지역 적합성을 구현할 수 있는 방법이기도 함

<표 5-3> 외국의 차등분권 적용사례

구분	영국	일본	미국
제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모범자치단체제도</li> <li>• 최고가치제도</li> <li>• 종합평가제도</li> <li>• 지역평가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별시제도</li> <li>• 구조개혁특구제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분선점제</li> </ul>
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과평가에 의한 차등 분권</li> <li>• 주민서비스의 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 능력에 따른 자율성 제고</li> <li>• 정책의 효율성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 자율성 제고</li> <li>• 중앙정부 정책의 효율성 제고</li> </ul>
방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부와 지방정부가 협의를 통해 목표를 정하고 이를 기준으로 업무평가를 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방과 중앙 정부가 협의를 통해 권한을 이양</li> <li>• 중앙정부의 주도하에 지방정부의 분권이 이루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에 의한 제한적 범위 내에서 분권이 이루어짐</li> <li>• 분권은 성과를 토대로 지속성 여부 판단</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 향상</li> <li>• 지방정부의 자율성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 통제 약화</li> <li>• 지방정부의 자율성 신장 기대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 효율성 증대</li> <li>• 지방정부의 자율성 강화</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정한 평가지표의 개발이 지속적으로 필요</li> <li>• 실적위주의 업무평가로 인한 지역 간 격차가 벌어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 자의성이 개입할 여지가 있음</li> <li>• 분권의 진행 속도가 느림</li> <li>• 성과평가의 부분이 빠져 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 정책수행에 따른 비용 증가</li> <li>• 지방정부의 분권이라는 목적이 약해짐</li> </ul>



### 3. 조직분권의 제고

#### 1) 접근방법

- 조직분권은 기본적으로 서울특별시의 조직관리 권한을 확대하는 것으로 규정할 수 있음
  - 서울특별시의 조직관리 권한은 대표적으로 기구설치와 정원책정에서 자율적인 의사결정 권한을 확대하는 것임
- 서울특별시의 조직관리 권한을 확대하는 방법은 두 가지 전략으로 접근할 수 있음
  - 하나는 서울특별시의 행정수요 처리에 필요한 기구의 설치범위를 확대하는 것이고, 다른 하나는 서울특별시의 정원책정을 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 것임
- 다만, 전술한 두 가지 접근전략에서 현실적 조건을 감안하면, 차별적 정책 대안 모색을 도모할 필요가 있음
  - 즉, 서울특별시의 기구설치 및 정원책정의 자율성은 일반적인 중앙정부와의 관계를 고려할 때 양자 모두의 개선이 곤란하기 때문임

#### 2) 정책대안

- 우선, 서울특별시의 조직관리 권한의 확대를 위한 기구설치는 가급적 제한 규정이 폐지되는 것에 초점을 둘 필요가 있음
  - 기본적으로 2007년 총액인건비제의 도입과정에서 지방자치단체의 기구설치 범위를 완전히 폐지하는 정책개발이 추진되었으나, 상위직의 남설 등 지방자치단체의 조직관리 건전성을 확보라는 목적 때문에 유지되고 있음
  - 그러나 선진외국의 다수가 기구설치 범위를 제약하는 사례가 부재하다는 점을 감안하면, 단기적 또는 중기적으로 이의 폐지를 행정자치부와 협의해 나가는 것이 필요함
- 정원책정의 경우 서울특별시의 현실적 필요성에도 불구하고, 제도적 개선에

초점을 두는 것이 타당함

- 정원책정은 서울특별시의 행정수요를 효과적으로 처리하는 인력규모의 부합성을 확보한다는 차원에서는 완전한 자율결정이 요청되나, 조직관리의 차등적 분권의 보장 외에는 정원책정 기준의 폐지가 또다른 부작용을 초래할 수 있기 때문임
- 뿐만 아니라 전술한 기구설치와 달리 정원책정은 선진외국에서도 조직관리의 건전성을 확보하기 위하여 적용되고 있으므로 정원책정의 변수를 적실화하여 서울특별시의 행정수요가 합리적으로 반영될 수 있도록 하는 제도개선이 단기적으로 요청됨

#### 4. 재정분권의 제고

##### 1) 세입분권

- 측정결과 서울시의 세입분권은 자체세입비율과 지방세비율 모두에서 국내 동종단체(특광역시)와 해외도시와 비교할 때 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타남
- 그러나, 동종단체 대부분이 서울시와 비교할 때 매우 낮은 수준의 세입분권 지수를 나타내는 점을 감안할 때, 제도적 측면에서 세입분권이 이루어지고 있다고 볼 수 없을 것임
  - 서울시의 사회경제적 여건이 상대적으로 우수하여 이러한 결과가 나온 것일 뿐 세입제도 측면에서 우리나라의 세입분권이 우수하다고 볼 수 없음
  - 이에 국세의 지방세 추가 이양 및 세외수입 과목 발굴 등과 같은 지속적인 지방세입확충 노력이 이루어져야 할 것임

##### 2) 세출분권

- 측정결과 서울시의 세출분권을 나타내는 자체사업비 비율은 58.5%로 동종단체(특광역시)에 상대적으로 다소 높은 수준인 것으로 나타남

- 그러나, 이는 서울시가 상대적으로 타 자치단체에 비해 높은 수준이라는 것을 의미할 뿐 절대로 높은 수준이 아님
  - 향후 자체사업비 비율을 지속적으로 높여 나가는 노력이 필요함
  - 이를 위해 국고보조사업 (의무성국고보조사업)에 대한 중앙정부 차원의 제도개선이 함께 이루어져야 할 것임

### 3) 재정자립도

- 측정결과 서울시의 재정자립도는 국내동종단체(특·광역시) 및 해외도시와 비교할 때 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타남
- 그러나, 상대적으로 높은 재정자립도는 서울시의 양호한 사회경제적 여건에서 기인하는 것으로 국내동종단체 대부분이 서울시와 비교하여 낮은 수준의 재정자립도를 보이는 것을 볼 때 제도적 측면에서 우리나라의 재원의 수직적 불균형 정도가 낮다고 볼 수 없을 것임
  - 재정자립도를 높이기 위해서는 지방세의 국세이양 확대, 지방세율 및 세목 선택의 자율성 보장 등을 통해 제도적으로 재원의 수직적 불균형을 해소하고자 하는 노력이 필요할 것임

## 【참고문헌】

- 금창호·라휘문(2016). 정치분권의 수준과 향후과제. 한국정책연구. 16(1).
- 금창호·박기관(2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 한국정책연구. 14(1).
- 금창호(2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 한국지방행정연구원 세미나 발표문.
- 금창호·최영출(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정학보 27(1).
- 금창호·박종관·최영출(2013). 기초지방선거 정당공천 개선방안. 한국콘텐츠학회논문집. 13(10).
- 금창호·박기관(2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제. 한국정책연구. 12(2).
- 금창호(2009). 참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제. 지방행정연구. 23(1).
- 금창호 외(2009). 대국민 인식조사에 기초한 지방분권 추진전략. 전국시도지사협의회. 기획예산처(2002). 국민의 정부 공공개혁백서.
- 김성배(2005). 지방분권 추진성과와 향후 과제, 국토
- 김익식(1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분에 측정: 지방분권이론의 정립을 위한 시론, 한국행정학보, 24(3).
- 정용하(2006). 한국지방자치의 성격과 수준: 지방분권 분석모델을 기준으로, 지역사회연구, 14(2).
- 정부혁신지방분권위원회(2004). 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행 계획.
- 정재진·김지연(2011). 재정분권정책의 효과성 평가와 발전방안: 재정분권 추진에 따른 재정 건전성을 중심으로. 한국정책연구. 11(3).
- 지방분권촉진위원회(2011). 제1기 지방분권촉진위 지방분권백서.
- 지방자치발전위원회(2014). 지방자치발전종합계획.
- 최영출(2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석: 재정적 분권을 중심으로. 지방정부연구. 17(2).

- 행정자치부·한국지방행정연구원(2015). 지방자치 20년 평가.  
 행정자치부 지방재정통계시스템 (지방재정 365)  
 2015년 지방자치단체 재정분석 통계보고서
- 홍준현·하혜수·최영출(2006). 지방분권 수준측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용.  
 지방정부연구. 10(2).
- Berman, D. R., & Martin, L. L. (1988). State-local relations: An examination of local discretion. *Public Administration Review*, 48(2), 637-641.
- Boyne, G. A. (1993). Central policies and local autonomy: the case of Wales. *Urban Studies*, 30(1), 87-101.
- Clark, Gordon L.(1984), *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Government Finance Statistics, IMF 2011.
- Gurr, T. R., & King, D. (1987). *The state and the city*. Chicago: University of Chicago press.
- Hoggett, P.(1996), "New Modes of Control in the Public Service", *Public Administration*, 74(1).
- IMF(2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Kingsley, G.T.(1996), "Perspectives in Devolution", *APA Journal* 62(4).
- Smith, B.C.(1985), *Decentralization*, London: George Allen & Unwin.
- Wolman, H., & Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, 26(1), 3-27.
- World Bank(2004). *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 3254.
- Zimmerman, J. F.(1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. New York: Praeger.