

# KLSI

## ISSUE PAPER

www.klsi.org

### 지방분권에 대한 공무원노조 간부 인식 조사

이명규 | 한국노동사회연구소 부소장

[목차]

I. 서론

II. 공노총 간부의 지방자치 인식 설문 결과

III. 결론: 설문 요약과 공무원노조의 역할

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층  
전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/klsiedit

## <요 약>

“연방제 수준의 강력한 지방분권”을 추진하겠다고 공약한 문재인 정부는 우리 삶을 바꾸는 자치분권이라는 비전하에 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회건설을 목표로 제시하였다. 그러나 문재인 정부의 지방분권 개헌은 지난해 좌절되었다. 자칫하다가는 문재인 정부에서도 지방분권이 역대 정부처럼 ‘명분’과 ‘구호’에 그치고 말 수 있는 상황이다. 다만 개헌이 좌절된 이후 문재인 정부는 지방이양일괄법 제정안을 국회에 제출하고, 자치경찰제 도입을 위해 경찰법 개정안을 마련했다. 자치분권 종합계획에 담긴 33개 과제를 제도적으로 추진하기 위해 31년만에 지방자치법 전부개정안을 정부입법 형태로 발의한 부분은 평가할만한 대목이다. 그러나 2017년 여야의 합의에도 불구하고 지방이양일괄법 제정은 지연되고 있고, 지방자치법 전부개정안의 국회통과 여부는 불투명하다.

이 연구는 공무원노조 간부들의 지방분권 정책에 대한 인식 및 노조의 역할에 대한 의견 조사이다. 여러 공무원 노동조합 중 본 연구 대상 노동조합은 대한민국공무원노동조합총연맹이다. 대한민국공무원노동조합총연맹은 크게 국가직, 지방직(광역, 기초) 교육청, 국회직 등 5개 조직으로 구성되어 있다. 그런데 공무원들은 그 신분에 따라 지방분권에 대해 다른 인식과 견해를 갖고 있다. 그러므로 지방분권 정책에 대한 공노총의 통일된 정책 대안을 마련하기 위해서는 핵심 간부들의 의견 및 견해를 파악하는 것이 중요하다.

지방분권에 관한 공노총 간부 인식 조사 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현행 지방자치제도에 대한 인식에서 응답자들은 지방분권 수준이 ‘매우 낮다’ 또는 ‘낮다’고 평가하는 의견이 절반 이상(63.24%)으로 지배적이었다. 지방분권 수준이 미흡한 이유로는 ‘재정이양이 적극적으로 이루어지지 않음’을 가장 비중 높게 꼽았고, ‘현재의 사무이양만으로는 지자체 부담만을 가중시킴’, ‘중앙부처가 권한을 이양하지 않음’을 다음 순으로 지적했다. 현행 지방자치제도의 문제점으로는 ‘재정의 분권화’, ‘행정의 분권화’, ‘자치입법권’순으로 ‘미흡’하다고 지적하였다.

둘째, 중앙-지방정부 간 (협력) 관계에 대한 인식에서 정부간 협력관계 형성의 중요 요인에서는 ‘재원배분의 적정화’(89.85%)가 가장 높았고, ‘사무배분의 적정화’(79.02%)가 그다음이었다. 정부간 관계에서 가장 중요한 요소는 ‘기능배분’과 ‘재정관계’였다. 이 결과는 앞서 협력관계에서 제기되었던 ‘사무배분’과 ‘재원배분’이 중요하다는 지적과 일맥상통한다.

셋째, 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한 이양의 정도에 대한 의견은, 충분

하다는 의견이 9.84%에 불과했고, 불충분하다는 의견이 44.62%, 보통이 45.54%였다. 특히 기초자치단체 공무원의 절반 이상(58.73%) 응답자가 권한 이양이 불충분하다고 응답하였다. 권한 이양이 불충분한 이유의 제도적 측면 원인은 ‘재정 및 인력은 이양하지 않아서’가 가장 높았고, ‘실제로 중요한 권한은 이양되지 않아서’가 다음이었다. 그리고 주체적 측면에서는 ‘중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움’이 가장 높았고, ‘중앙부처의 지방자치제 분권인지 부족’이 그다음으로 지목되었다. 지방분권의 활성화를 위해서는 중앙정부의 책임이 막중함을 알 수 있다. 다만, 중앙공무원은 지방자치단체의 재정적·행정적 준비 부족에 대해서도 매우 중요하게 생각하고 있음을 지적한다.

넷째, 중앙-지방정부 간 재정적 관계이다. 중앙정부와 지방자치단체 간 재정적 관계에 대해 전반적으로 만족한다는 의견은 2.81%에 지나지 않았다. 반면 응답자 가운데 64.69%는 중앙정부와 지방자치단체 간 재정적 관계에 대해 불만이 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 재정적 어려움의 원인에 대해서는 ‘자체 세원 부족’이 가장 비중이 높았다. 그런데 중앙공무원과 광역·기초자치단체 공무원 간에는 재정적 어려움에 대해서 차이가 났다. 중앙공무원은 ‘지방자치단체장의 선심성 예산 집행’, ‘지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패’, ‘지방자치단체 예산운영 상의 낭비적 요소’에 높은 비중을 두고 있다. 즉, 중앙공무원은 지방자치단체의 재정적 어려움을 ‘제도적 요인’이 아니라 ‘지방자치제의 주체적 역량 부족’에서 찾고 있다. 이러한 결과는 지방재원 확충을 위한 효과적 방안에서도 반영되었다. 중앙공무원은 ‘자체 낭비요소 줄이기 및 재정 운영의 효율성 제고’와 국세의 지방세 이양을 가장 높게 효과적이라고 한 반면, 광역·기초자치단체 공무원은 국세의 지방세 이양과 지방교부세 비율 확대를 효과적이라고 했다.

중앙과 지방정부 간 재정적 관계의 심각성에 대해서는 중앙-지방의 불공평한 세원 배분이 가장 높은 비중으로 심각하다고 지적되었고, 그다음은 낮은 지방교부세율이었다. 그러나, 중앙공무원의 경우 무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치, 지방재정조정제도의 불합리한 운영을 가장 심각하다고 지적하여 광역·기초자치단체 공무원과 뚜렷한 차이를 보인다. 중앙-지방 공무원 간 가장 큰 인식의 차이가 나는 것이 바로 재정적 관계이다. 재정적 관계에 대해서는 중앙-지방 간에 문제의 원인이 다르고 이러다 보니 그 해법에서도 다르다는 것을 알 수 있다.

국세와 지방세의 비중에 대해서는 절반에 가까운 응답자가 ‘6대4’의 비중을 선택하여 국세와 지방세 비중(현 8대2)을 조정하여 지방재정 확충해야 할 필요성을 제기하였다. 다만, 국세와 지방세 비중에서 광역자치단체 공무원은 ‘5대5’를, 중앙·기초자치단체 공무원은 ‘6대4’를 지지하여 차이가 났다.

다섯째, 지방분권 시대를 맞는 노동조합의 과제로는 자치단체장에 대한 견제기능 강화, 부패척결과 공직사회 개혁, 지방의회의 합리적 운영을 위한 감시 활동, 행정의 민주화가 높은 비중을 차지했지만, 공공서비스 기능 강화와 주민자치를 위한 지역시민단체와의 연계 강화에 대한 지지도는 상대적으로 낮다.

이 결과를 바탕으로 지방분권에 대한 응답 조합원의 종합적 태도를 간략히 정리해보고 노동조합의 과제를 도출해보고자 한다. 현재 지방분권 수준은 매우 낮다. 가장 큰 원인은 재정 이양이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 지방분권에서 중앙-지방정부 간 협력적 태도는 매우 중요하지만, 극히 비협조적이라고 인식하고 있는데, 중앙과 지방의 이해관계가 다르고, 재정적 고려가 불충분한 탓으로 응답자들은 인식하고 있다. 이러한 비협조적 태도 인식은 조직 관계에도 반영되어 중앙과 지방의 관계는 '수직적 관계'이고, 광역이나 기초자치단체의 자율성이 매우 낮은 것으로 느낀다.

지방분권의 확대와 강화를 위한 '핵심'은 무엇보다도 사무와 재정의 분권화(권한의 이양)가 제대로 이루어져야 하는데, 이에 대해서 응답자들은 불만족하고 있다. 재정과 인력이 이양되지 않거나, 실제로 중요한 권한은 이양되지 않은 탓에 권한 이양도 여전히 불충분하다고 지적한다. 주체적으로는 현재의 권한을 가진 중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움과 분권 의지 부족도 권한 이양을 어렵게 하는 요인으로 작동하고 있다.

지방분권에 대한 가장 큰 불만은 재정적 관계에서 드러나는데, 재정 관계 불만은 지방자치단체 공무원이 중앙공무원보다 압도적으로 높았다. 지방자치단체의 자체 세원은 부족하고 국세와 지방세 간의 세목 불균형 등이 지방자치단체의 재정적 어려움을 가중시킨다고 생각하지만, 일부에서는 지방자치단체장의 예산 운영에서의 비합리성을 지적하기도 한다. 따라서 국세의 지방세 이양과 지방교부세 비율 확대 등의 대책이 시급히 요구된다고 인식한다. 또한, 국세와 지방세의 비중은 6대4로 조정해야 한다는 인식이 높다.

현 정부의 지방분권 개헌에 대해서는 응답자의 절반 이상이 '찬성'하고 있고, 응답자들은 노동조합도 현 정부의 지방분권 개헌에 대해서 지지해야 한다고 요구하고 있다. 분권 내용 중 가장 중요한 항목은 지역 간 재정조정제도 도입을 통해서 지방자치단체의 재정적 어려움을 해소해야 함을 강력히 요구하고 있다. 이외에 노동조합이 지방분권을 위한 과제로서는 자치단체장에 대하여 견제기능을 강화하고 부패 척결과 공직사회 개혁에 이바지해야 한다고 인식하고 있다.

# 지방분권에 대한 공무원노조 근무 인식 조사<sup>1)</sup>

이명규 | 한국노동사회연구소 부소장

## I. 서론

우리나라에서 지방자치가 본격적으로 논의되었던 시기는 지금으로부터 20여 년 전인 1995년으로 거슬러 올라간다. 1995년 6월 27일 제1차 전국 동시 지방선거가 실시되어 기초자치 단체장, 기초의회 의원, 광역자치 단체장, 광역의회 의원을 모두 주민이 직접 선출함으로써 실질적인 지방자치를 실현할 것으로 기대됐다.

지방자치가 시행된 지 20여 년이 지났지만, 한국의 지방자치는 여전히 중앙정부 중심의 국가운영 체제가 지속되면서 제대로 자리매김을 하지 못하고 있다는 평가가 지배적이다. 현재 우리나라의 지방자치는 지방분권 수준이 미약한 상태에서, 지방정부나 지방의회가 법·제도적 틀 내에서 ‘주어진’ 만큼의 권한을 행사하는 것이 현실이다. 현재까지 지방자치가 제대로 자리매김하지 못했다는 비판적인 평가가 많은 것은 ‘주어진’ 권한과 재원이 충분하지 못하다는 것이며, 중앙에 상당 부분 의존하기 때문에 독립성과 책임성이 담지 되는 지방의 ‘자치’가 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

권력의 중앙 집중화를 통한 경제개발계획이 한국경제 성장의 원동력이 되었음을 부정할 수 없다. 하지만 그 대가는 혹독했다. 민주화의 후퇴를 비롯하여 획일적인 행정서비스의 제공, 지방에의 사무 위임의 부족, 지역 격차의 심화 유발 등의 폐해가 나타났다. 한국 사회의 고질적인 문제인 양극화와 마찬가지로 중앙정부와 지방정부의 양극화 현상이 지방정부뿐 아니라 한국정치 발전의 발목을 잡고 있다.

“연방제 수준의 강력한 지방분권”을 추진하겠다고 공약한 문재인 정부는 우리 삶을 바꾸는 자치분권이라는 비전하에 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회건설을 목표로 제시하였다. 그러나 문재인 정부의 지방분권 개헌은 지난해 좌절되었다. 자칫하다가는 문재인 정부에서도 지방분권이 역대 정부처럼 ‘명분’과 ‘구호’에 그치고 말 수 있는 상황이다. 다만 개헌이 좌절된 이후 문재인 정부는 지방이양일괄법 제정안을 국회에 제출하고, 자치경찰제 도입을 위해 경찰법 개정안을 마련했다. 자치

1) 이 글은 2018년 대한민국공무원노동조합총연맹 연구용역보고서의 일부를 요약, 정리한 글입니다.

분권 종합계획에 담긴 33개 과제를 제도적으로 추진하기 위해 31년만에 지방자치법 전부개정안을 정부입법 형태로 발의한 부분은 평가할만한 대목이다. 그러나 2017년 여야의 합의에도 불구하고 지방이양일괄법 제정은 지연되고 있고, 지방자치법 전부개정안이 국회에서 통과될지 불투명하다.

물론, 지방자치법 개정안이 문제가 전혀 없는 것은 아니다. 문재인 정부는 애초 개헌을 통해 지방분권을 추진하고자 했으나, 국회에서 처리가 무산되면서 일종의 우회전략으로 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”이라는 비전 아래 2018년 9월 ‘자치분권 종합계획’을 확정하고, 곧바로 지방자치법 전부개정안을 통해 실행계획 추진근거를 마련하고자 했다. 지방자치법 전부개정안의 24개 과제도 긍정적이고 진일보한 측면이 있지만 이를 뒷받침할 재정분권 방향과 세부 시행계획이 마련되어 있지 않은 것은 여전히 갈등과 논란의 소지가 남아 있다. 첫째, 단순히 지방자치법의 전부개정이라는 리모델링이 아닌 ‘지방자치기본법’, ‘지방정부조직법’, ‘지방의회법’ 등 새로운 법률 체계를 구성하는 신축이 필요하다. 지방자치법은 1949.7.4. 제정 이후 57차례 개정이 있었고, 지방자치법시행령은 1949.8.11. 제정 이후 60차례 개정이 진행되었지만, 근본적 변화 없이 시기마다 현실적 문제를 개선하고 보완하는 정도에 그치고 있다. 지방자치 30년이 되는 현시점에서 실질적인 지방자치를 실현하려면 우선 지방자치법 개정이 아닌 지방분권에 대비하기 위해 전면적으로 지방자치제도를 개편해야 한다.

둘째, 윗돌 빼서 아랫돌 괴는 임시미봉책이 아니라 지방교부세 확대 및 국세 대 지방세 비율 6:4 조정, 보편적 복지사업에 대한 국가부담, 지방간 재정격차 보완을 위한 광역공동체 신설 등 종합적 재정분권을 실시해야 한다. 정부가 이번 지방자치법 전부개정안과 함께 발표한 재정분권 계획에 따르면 2019년부터 2020년까지 1단계로 지방소비세율을 현재 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%로 인상하고, 2021년부터 2022년까지 2단계로 지방분권세 등을 포함한 국세-지방세 7:3 개편 및 지방재정조정제도 개편으로 추가적인 지방 자체 재원 확충방안을 마련한다는 계획이다. 여기서 쟁점은 지방소비세율 인상 및 지방조정제도를 통해 지방재정 확충을 제시하고 있지만, 지방교부세 조정 내지 감소분에 대한 보완계획은 물론 보육료 및 기초연금 등 보편적 복지사업에 대한 국비 전액 부담 방침 등 핵심적 내용이 빠져 있어 상당한 갈등과 혼선이 빚어질 수밖에 없다.

셋째, 대통령-시도지사 간담회의 제도화를 위한 ‘자치발전협력회의’는 애초 문재인정부 분권 개헌안에서 발표한 대로 의결권을 가진 ‘제2국무회의’로 위상을 명확히 해야 중앙과 지방의 유기적 상생 관계 속에서 지방분권이 가능하다. 넷째, 의회사무처 직원 인사권 독립 문제에서도 의회직렬을 신설할 것인지, 인사교류의 범위는 어디까지 할 것인지를 세부 방안 마련이 필요하며, 국가사무 518개를 지방사무로 이관하겠다는 지방이양일괄법 처리와 동시에 지방행정의 효율적, 통합적 운영을 위한 특별지방행정기관 이양 대상과 범위를 구체적으로 밝혀줘야 한다.

이 연구는 공무원노조 간부들의 지방분권 정책에 대한 인식 및 노조의 역할에 대한 의견 조사이다. 여러 공무원 노동조합 중 본 연구 대상 노동조합은 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 공노총)이다. 공노총은 크게 국가직, 지방직(광역, 기초) 교육청, 국회직 등 5개 조직으로 구성되어 있다. 그런데 공무원들은 그 신분에 따라 지방분권에 대해 다른 인식과 견해를 갖고 있다. 그러므로 지방분권 정책에 대한 공노총의 통일된 정책 방안을 마련하기 위해서는 핵심 간부들의 의견 및 견해를 파악하는 것이 중요하다.

## II. 공노총 간부의 지방자치 인식 설문 결과

설문조사의 모집단은 대한민국공무원노동조합총연맹 산하 국가공무원노동조합, 전국광역시도공무원노동조합연맹, 전국시군구공무원노동조합연맹의 조합원이다. 3개 연맹의 조합원 수에 비례하여 표본을 추출하고, 대한민국공무원노동조합총연맹에서 배포하고 수거하였다. 총 600부를 배포하였고, 수거 부수는 348부이다. 설문조사는 설계 과정에서 연구자들과 총연맹 정책 담당자와 회의를 진행하여 설문지를 설계한 후, 연맹 간부들을 대상으로 1회의 파일럿 테스트를 진행하고, 그 결과를 반영하여 최종 설문지를 구성하였다<sup>2)</sup>.

응답자의 특성을 보면, 남성(77.57%)이 여성(22.43%)에 3배 이상 많고, 응답자 평균 나이는 44.67세였다. 응답자의 소속을 보면, 중앙부처(15.5%), 중앙부처의 산하기관(11.55%), 광역자치단체(34.65%), 기초자치단체(38.3%)였다. 현 직급은 7급이 46.24%로 가장 많고, 6급(38.3%), 8급(10.98%), 9급(4.05%) 순이다. 임용기간은 응답자 가운데 20년 이상이 38.44%로 가장 많고, 10년이상~15년 미만이 32.37%, 15년 이상~20년 미만이 10.69% 등의 순이었다. 노조지위는 노조(지부)간부가 69.1%로 절반 이상을 차지하고, 평조합원 23.62%, 대의원 7.29%가 응답하였다.

[표 1] 응답자의 인구학적 속성

		인원	비중
성별	남자	249	77.57
	여자	72	22.43
(만)나이	평균	44.67세	
응답자 소속	중앙부처	51	15.5
	중앙부처의 산하기관	38	11.55
	광역자치단체	114	34.65
	기초자치단체	126	38.3
현직급	6급	134	38.73
	7급	160	46.24

2) 설문의 주요 내용은 2017년 한국행정연구원에서 진행한 <<정부간 관계의 효과적 운영방안 연구>>의 실태조사 설문 내용을 참조하였다.

		인원	비중
	8급	38	10.98
	9급	14	4.05
임용기간	1년미만	4	1.16
	1년이상~5년미만	33	9.54
	5년이상~10년미만	27	7.8
	10년이상~15년미만	112	32.37
	15년이상~20년미만	37	10.69
	20년이상	133	38.44
노조지위	평조합원	81	23.62
	대의원	25	7.29
	노조(지부)간부	237	69.1

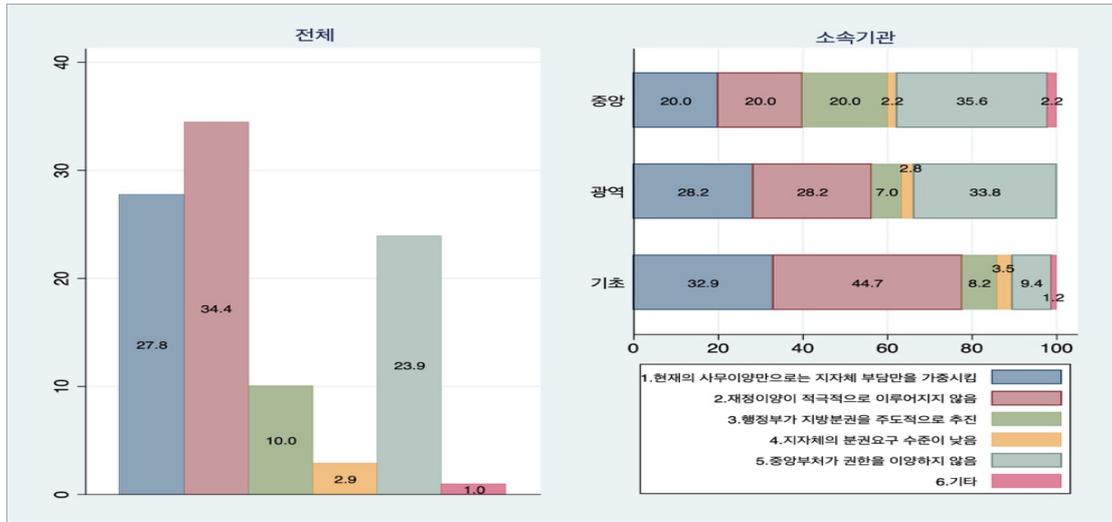
### 1. 현 지방분권 수준에 대한 평가

[표 2]는 ‘현 지방자치제도 하에서 지방분권 수준의 정도’를 ‘매우 낮다’부터 ‘매우 높다’까지 5점 척도로 물어본 결과이다. 전체 응답자 가운데 ‘부정적(매우 낮다 또는 낮다)’인 의견 비중이 63.24%, ‘긍정적(매우 높다 또는 높다)’ 응답 비중은 7.47%로 나타나서 절반 이상의 응답자가 현재 지방분권 수준을 낮은 것으로 평가하고 있다. 지방분권 수준에 대한 평가를 소속기관별로 살펴보면, 소속기관이 어디냐에 상관없이 낮게 평가하고 있으나 국가-지방(광역+기초)간에 약간의 차이가 있음을 알 수 있다.

[표 2] 현 지방분권 수준에 대한 평가

		소속기관			전체
		중앙	광역	기초	
현 자치제도하에서 지방분권의 수준	매우 낮다	11.63	13.51	27.42	18.38
	낮다	41.86	50.45	41.94	44.86
	보통	37.21	28.83	24.19	29.28
	높다	9.3	5.41	5.65	6.54
	매우 높다	0.00	1.80	0.81	0.93
응답자수		86	111	124	321
%		100	100	100	100
평균(점수)		2.44	2.32	2.10	2.27
부정적(%)=(①+②)		53.49	63.96	69.36	63.24
긍정적(%)=(④+⑤)		9.3	7.21	6.46	7.47

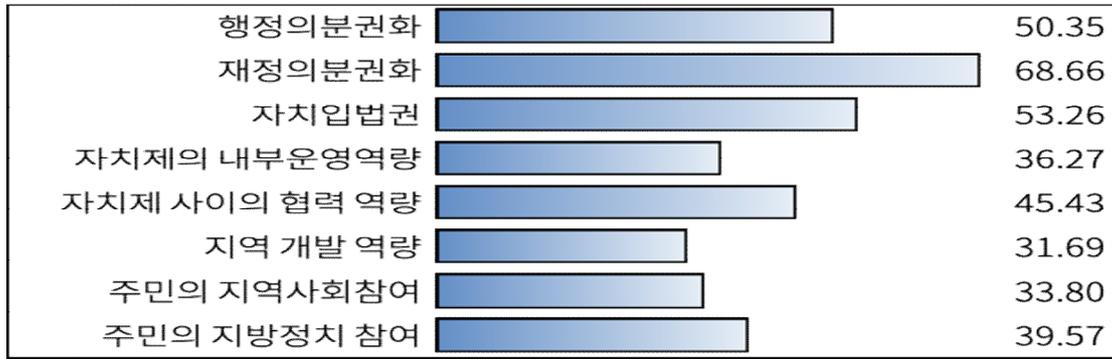
[그림 1] 지방분권 수준이 미흡한 이유



지방분권 수준이 ‘매우 낮다’와 ‘낮다’고 대답한 응답자만을 대상으로 하여, 지방분권 수준이 미흡한 이유에 대해서 물어보았다. 재정이양이 적극적으로 이루어지지 않음이 34.4.%로 응답자 비중이 가장 많고, 현재의 사무이양만으로는 지자체 부담만을 가중시킴(27.8%), 중앙부처가 권한을 이양하지 않음(23.9%), 행정부가 지방분권을 주도적으로 추진(10%) 순이었다. ‘재정 이양과 제대로 된 사무 및 권한 이양’이 지방분권의 척도임을 알 수 있다. 그런데, 원인을 소속기관별로 나누어 살펴보면, 소속기관에 따라 핵심 원인에 대해서 서로 달리 생각하고 있다. 중앙공무원(35.6%)과 광역자치단체 공무원(33.8%)은 ‘중앙부처가 권한을 이양하지 않기 때문’을 가장 큰 원인이라고 생각하는 반면, 기초자치단체 공무원의 44.7%는 ‘재정이양이 적극적으로 이루어지지 않는다’고 지적하고 있다.

지방자치제도가 활성화되기 위해서는 지방자치제도를 구성하는 객관적, 주체적 요인들이 활성화되어야 할 것이다. 현행 지방자치제도의 각 요인들에 대해서 어떻게 생각하는지 살펴보았다. [그림 2]는 ‘현행 지방자치제도의 요소에 대한 평가’를 ‘아주 미흡하다’부터 ‘매우 향상되었다’까지 5점 척도로 질문하고, ‘아주 미흡’과 ‘미흡’에 응답한 비중을 합한 결과이다. ‘재정의 분권화’가 전체 응답자 중 68.66%로 가장 비중이 높고, 자치입법권(53.26%), 행정의 분권화(50.35%), 자치제 사이의 협력 역량(45.43%), 주민의 지방정치 참여(39.57%), 자치제의 내부운영 역량(36.27%), 주민의 지역사회 참여(33.8%), 지역 개발 역량(31.69%) 등의 순이었다.

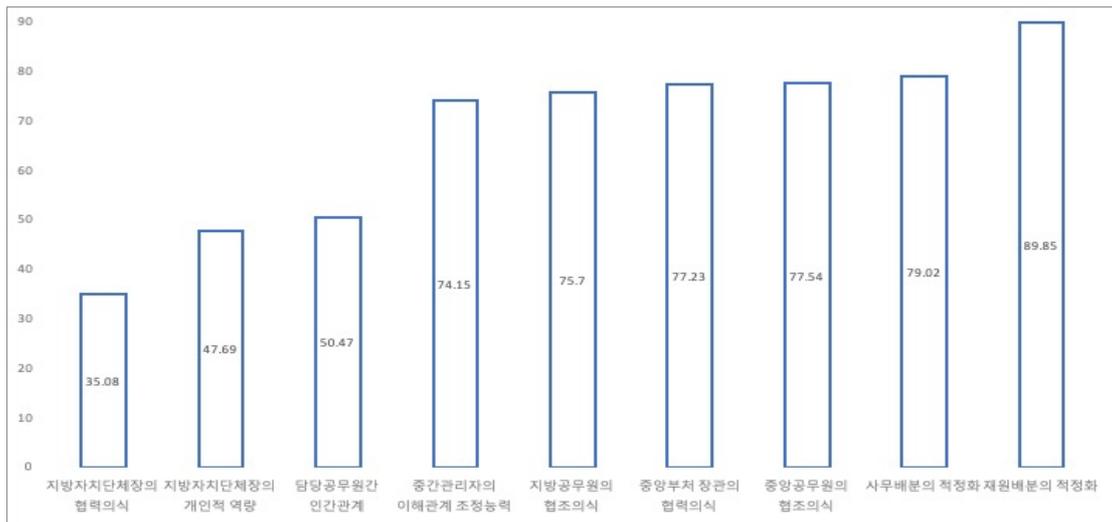
[그림 2] 현행 지방자치제도의 문제점



## 2. 중앙-지방정부 간 협력관계 형성의 중요 요인

[그림 3]은 중앙정부와 지방자치단체가 협력관계를 맺는데 사무배분의 적정화, 재원배분의 적정화, 중앙부처 장관의 협력의식, 지방자치단체장의 협력의식, 지방자치단체장의 개인적 역량, 중앙부처나 지방자치단체 중간 관리자의 업무상 이해관계 조정능력, 중앙공무원의 협조의식, 지방공무원의 협조의식, 담당 공무원간의 접촉을 통해 쌓은 인간관계가 각각 어느 정도 중요한지를 묻고 있다.

[그림 3] 중앙-지방정부 간 협력관계 형성의 중요 요인

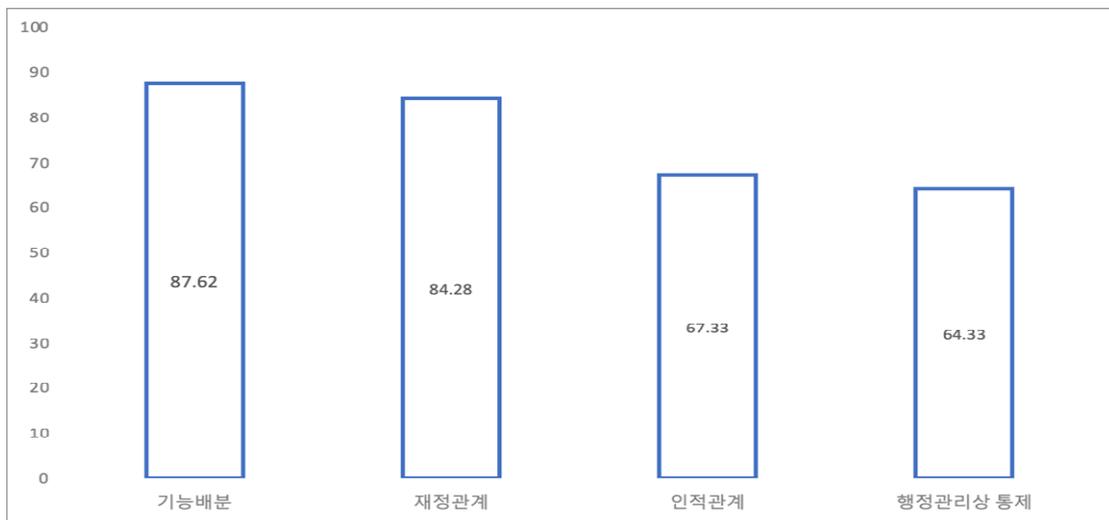


중앙정부와 지방자치단체 간 협력관계를 위한 아홉 가지 항목 가운데 정부간 협력관계에 가장 중요한 요소는 ‘재원배분의 적정화’가 89.85%로 가장 높았다. 다음으로 ‘사무배분의 적정화’가 79.02%, 중앙공무원의 협조의식이 77.54%, ‘중앙부처 장관의 협력의식’이 77.23%, ‘지방공무원의 협조의식’이 75.7%, ‘중앙 및 지방 중간관리자의 업무상 이해관계 조정능력’이 74.15%, ‘담당공무원 간 접촉을 통해 쌓은 인간관계’가 50.47%, ‘지방자치단체장의 개인적 역량’이 47.69%, ‘지방자치단체장의 협력의식’이 35.08%로 나타났다. 순위에서 알 수 있듯 응답자의 대부분은 재원배분이 가장 중요한 요소라고 인식하고 있으며 사무배분의 적정성, 중앙공무원과 중앙부처 장관의 협조의식이 중요한 요소라고 응답했지만, 지방자치단체장의 역량과 협력의식은 협조적 관계 형성에 중요한 역할을 하지 못할 것으로 판단하고 있다.

### 3. 중앙-지방 관계에서 중요한 요소

다음으로 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서 기능, 재정, 인사, 행정관리상의 통제가 각각 어느 정도 중요한지를 물었다. [그림 4]를 보면 권한 이양 등 ‘기능배분’이 중요하다는 응답이 87.62%로 가장 높고, 지방재정조정제도, 예산 통제 등 ‘재정관계’(84.28%), 인사권 등 ‘인적관계’(67.33%), 지시 감독 등 ‘행정관리상의 통제’(64.33%) 순으로 나타났다. 이와 같은 결과로 알 수 있듯이 응답자의 대다수는 정부간 관계에서 권한 이양을 포함하여 기능배분이 다른 어떤 요소보다도 중요한 요소라고 인식하고 있음을 알 수 있다.

[그림 4] 중앙-지방관계에서 중요 요소 종합



#### 4. 중앙과 지방정부 간 기능적 관계

[표 3]은 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분정도에 대한 인식에서 ‘국가 사무가 지나치게 많다’는 의견은 11.35%, ‘국가사무가 많다’는 의견은 28.53%로 국가사무가 많다는 의견은 전체의 39.88%로 나타났다. 반면 ‘자치사무가 많다’는 20.86%, ‘자치사무가 지나치게 많다’는 의견은 13.5%로 자치사무가 많다는 의견은 33.36%로 나타났다. ‘국가 사무와 자치사무가 적절히 배분되어 있다’는 의견은 25.77%이다.

소속기관별로 보면, 중앙공무원 가운데 국가사무가 지나치게 많거나 많다는 의견은 58.62%였고, 광역자치단체 공무원 가운데 국가사무가 지나치게 많거나 많다는 의견은 37.72%였다. 반면, 기초자치단체 공무원은 자치사무가 지나치게 많거나 많다는 응답이 55.2%로 중앙공무원과 광역자치단체 공무원과는 대조적인 의견을 나타냈다.

[표 3] 중앙-지방 간 사무배분의 정도

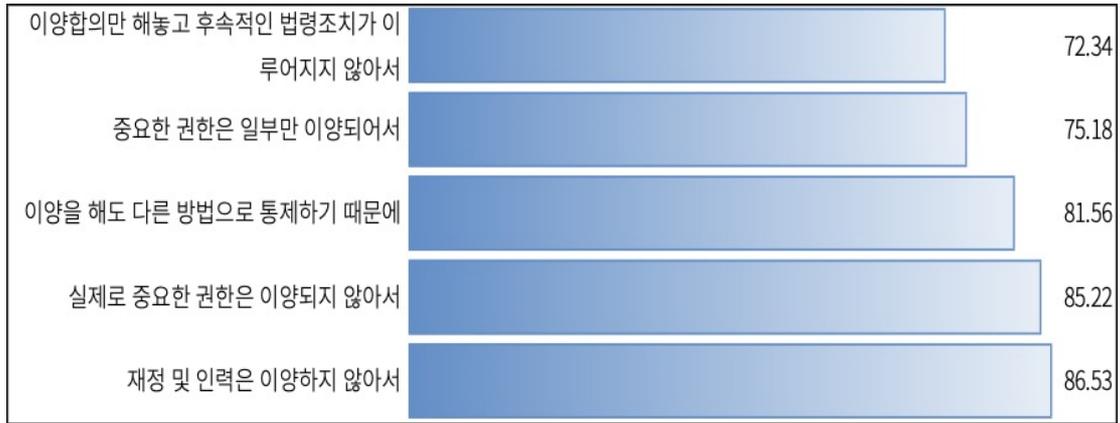
	소속기관			전체	
	중앙	광역	기초		
중앙-지방 사무배분	국가>>>>자치	17.24	9.65	8.8	11.35
	국가>>자치	41.38	28.07	20	28.53
	국가=자치	35.63	28.95	16	25.77
	국가<<자치	2.30	23.68	31.2	20.86
	국가<<<<자치	3.45	9.65	24	13.5
응답자수	87	114	125	326	
%	100	100	100	100	
평균(점수)	2.33	2.96	3.42	2.97	
국가사무(%)=(①+②)	58.62	37.72	28.8	39.88	
자치사무(%)=(④+⑤)	5.75	33.33	55.2	34.36	

[표 4]는 권한 이양의 수준에 대한 질문이다. 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한이양의 정도 평가는 불충분하다는 응답이 44.62%였고, 보통이 45.54%, 충분하다가 9.84%였다. 대체로 불충분하거나 보통이라고 응답하고 있는 것이다. 소속별로 보면, 불충분하다고 응답한 자가 중앙공무원은 31.39%, 광역자치단체는 38.94%인 반면 기초자치단체 공무원은 58.73%로 권한 이양의 수준에 대해서 기초자치단체 공무원이 불충분하다고 생각하고 있다.

[표 4] 권한 이양의 수준 평가

	소속기관			전체	
	중앙	광역	기초		
중앙-지방 권한이양 정도	매우 불충분	5.81	3.54	20.63	10.77
	불충분	25.58	35.4	38.1	33.85
	보통	54.65	53.98	31.75	45.54
	충분	11.63	5.31	7.14	7.69
	매우 충분	2.33	1.77	2.38	2.15
응답자수	86	113	126	325	
%	100	100	100	100	
평균(점수)	2.79	2.66	2.33	2.57	
불충분(%)=(①+②)	31.39	38.94	58.73	44.62	
충분(%)=(④+⑤)	13.96	7.08	9.52	9.84	

[그림 5] 권한이양의 불충분성 원인(제도적 측면)



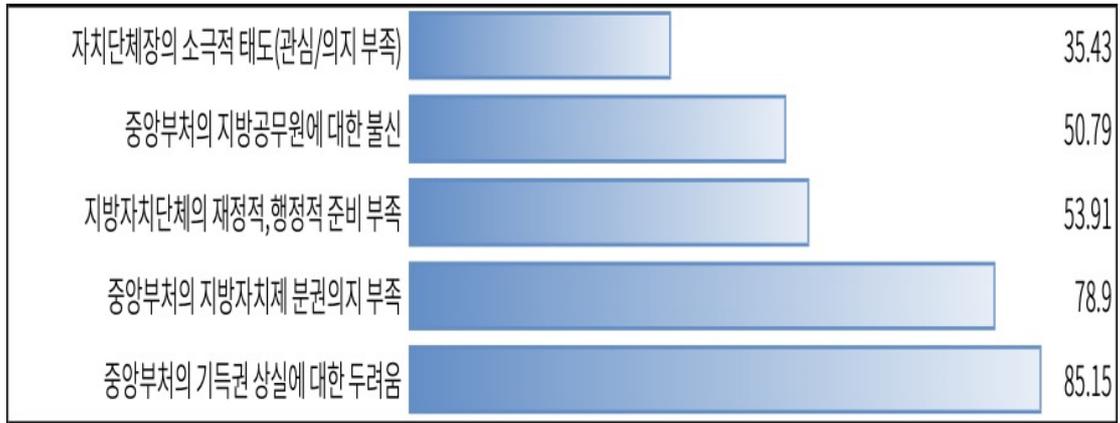
다음으로, 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한이양 정도가 매우 불충분하다 또는 불충분하다고 답한 응답자에 한해 [그림 5]에서는 중앙정부의 권한이양이 불충분하게 이루어지고 있는 주된 이유에 대해 물어보았다. 선택지에는 제도적인 문제를 제시했다. 권한이양이 불충분하게 이양된 주된 각 이유에 대해 ‘재정 및 인력이 이양하지 않아서’ 그렇다는 의견이 86.53%로 가장 높고 다음으로 ‘실제로 중요한 권한은 전혀 이양되지 않아서’(85.22%), ‘이양을 해도 다른 방법으로 통제하기 때문에’(81.56%), ‘중요한 권한 중 일부만 이양되어서’(75.18%), ‘이양 합의만 해놓고 후속적인 법령조치가 이루어지지 않아서’(72.34%) 순으로 나타났다.

소속별로 보면, 중앙공무원은 재정 및 인력은 이양하지 않아서와 실제로 중요한 권한은 이양하지 않아서가 공동으로 92.59%로 가장 높았고, 광역자치단체 공무원은 실제로 중요한 권한은 이양하지 않아서와 이양을 해도 다른 방법으로 통제하기 때문에가 93.02%로 가장 높았다. 반면 기초자치단체는 재정 및 인력은 이양하지 않아서(81.69%), 실제로 중요한 권한은 이양되지 않아서(77.78%) 순이었다.

[표 5] 소속기관별 권한이양의 불충분성 원인(제도적 측면)

항목	중앙	광역	기초
이양합의만 해놓고 후속적인 법령조치가 이루어지지 않아서	81.48	74.42	67.61
중요한 권한은 일부만 이양되어서	85.19	83.72	66.20
이양을 해도 다른 방법으로 통제하기 때문에	74.07	93.02	77.46
실제로 중요한 권한은 이양되지 않아서	92.59	93.02	77.78
재정 및 인력은 이양하지 않아서	92.59	90.70	81.69

[그림 6] 권한이양의 불충분성 원인(중앙-지방 관계 측면)



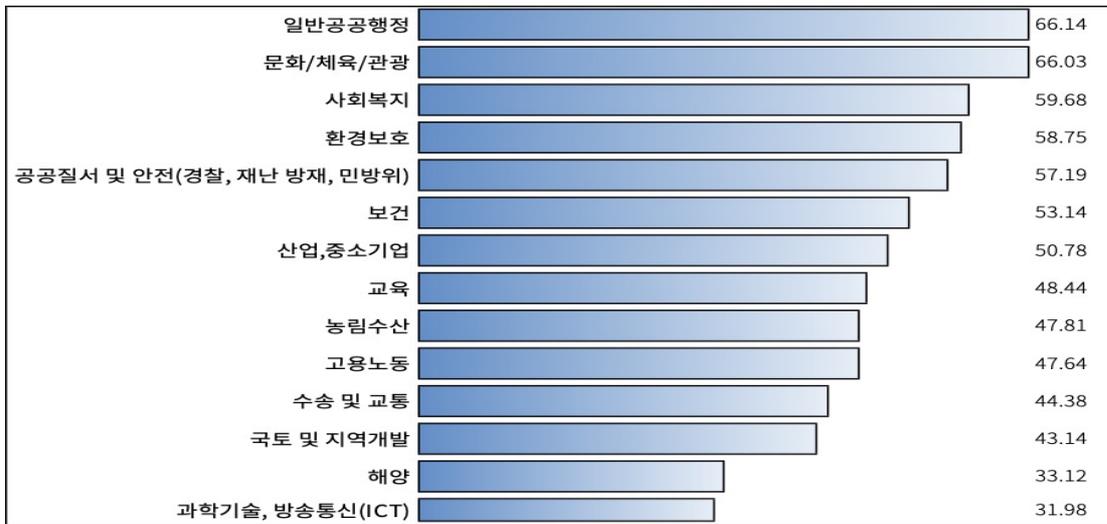
[그림 6]은 중앙정부의 권한이양이 불충분하게 이루어지고 있는 이유를 중앙부처와 지방자치단체와 관련된 의견을 제시하여 동의하는 정도로 파악했다. 제시된 의견은 ‘중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움’, ‘중앙부처의 지방공무원에 대한 불신’, ‘중앙부처의 지방자치제 분권이지 부족’, ‘지방자치단체의 재정적·행정적 준비 부족’, ‘자치단체장의 소극적 태도(관심·의지부족)’의 다섯 가지가 제시되었다. 권한이양이 불충분하게 이루어지는 주체 측면의 결과는 ‘중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움’(85.15%)과 ‘중앙부처의 지방자치제 분권이지 부족’(78.9%)이 가장 높았다. 다음으로 ‘지방자치단체의 재정적·행정적 준비 부족’(53.91%), ‘중앙부처의 지방공무원에 대한 불신’(50.79%)때문이며, ‘자치단체장의 소극적 태도’는 35.43%로 가장 낮았다.

소속기관별로는 광역과 기초 자치단체의 경우 중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움이 각각 95%, 76.92%로 가장 높았던 반면, 중앙공무원은 중앙부처의 지방자치제 분권이지 부족(95.65%)이 가장 높게 나타났고, 지방자치단체의 재정적·행정적 준비 부족(82.61%)도 높게 나타났다.

[표 6] 소속기관별 권한이양의 불충분성 원인(중앙-지방 관계 측면)

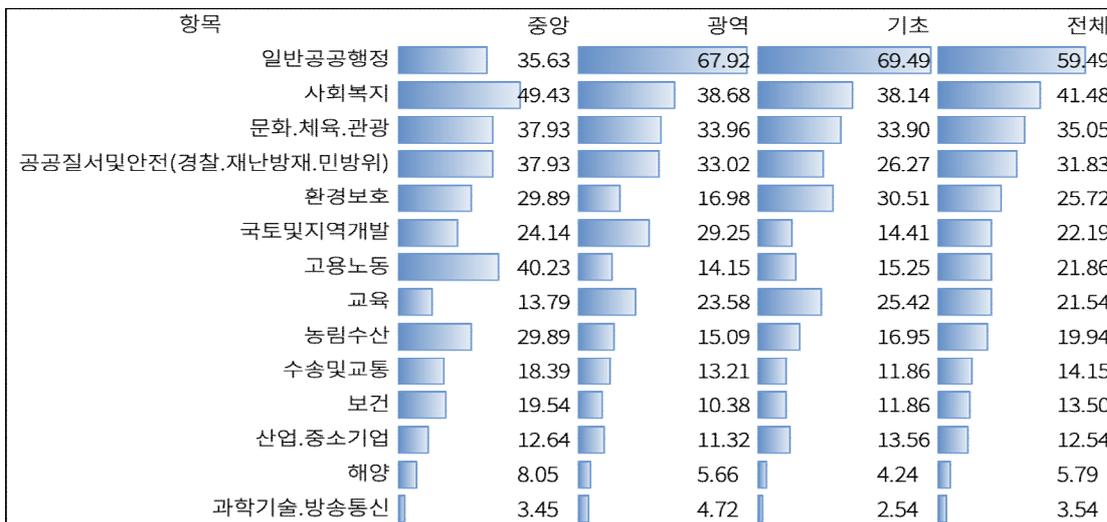
항목	중앙	광역	기초
중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움	91.30	95.00	76.92
중앙부처의 지방공무원에 대한 불신	52.17	47.50	52.30
중앙부처의 지방자치제 분권이지 부족	95.65	80.00	72.31
지방자치단체의 재정적, 행정적 준비 부족	82.61	47.50	47.69
자치단체장의 소극적 태도(관심/의지 부족)	43.48	28.20	36.92

[그림 7] 지방자치단체로 이양할 필요성이 있는 사무



[그림 7]에서는 현재 중앙정부가 일부 또는 전부 수행하고 있는 사무 가운데 지방자치단체로 이양할 필요성이 있다고 판단되는 사무와 이양될 필요성의 정도를 질문하였다. 응답분포를 나타낸 [그림 7]를 보면, 현재 중앙정부가 일부 또는 전부 수행하는 사무 중 지방자치단체로 이양할 필요성이 있는 항목에 대해 ‘일반공공행정’(66.14%)이 가장 높게 필요하다고 응답했다. 다음으로 ‘문화·체육·관광’(66.03%), ‘사회복지’(59.68%), ‘환경보호’(58.75%), ‘공공질서 및 안전’(57.19%), ‘보건’(53.14%), 산업·중소기업’(50.78%), ‘교육’(48.44%), ‘농림수산’(47.81%), ‘고용노동’(47.64%), ‘수송 및 교통’(44.38%), ‘국토 및 지역개발’(43.14%), ‘해양’(33.12%), ‘과학기술, 방송통신’(31.98%) 순이다.

[그림 8] 지방자치단체에 책임을 부여하는 것이 나은 사무



[그림 8]은 ‘일반공공행정’, ‘공공질서 및 안전 (경찰, 재난 방재, 민방위)’, ‘교육’, ‘문화·체육·관광’, ‘환경보호’, ‘사회복지’, ‘보건’, ‘농림수산’, ‘산업·중소기업’, ‘수송 및 교통’, ‘국토 및 지역개발’, ‘과학기술·방송통신(ICT)’, ‘해양’, ‘고용노동’의 14개 항목 가운데 지방자치단체에 책임을 부여하는 것이 낫다고 판단하는 사무를 선택하도록 했다. 지방자치단체에 책임을 부여하는 것이 낫다고 판단하는 사무에 대해서 전체 응답자는 일반공공행정(59.49%)을 1순위로 꼽았다. 다음으로 사회복지(41.48%), 문화·체육·관광(35.05%), 공공질서 및 안전(31.83%), 환경보호(25.72%) 등의 순이다. 지방자치단체에 책임을 부여하는 것이 낫다고 판단하는 사무 대부분이 시민과 밀접한 사무인 일반공공행정, 지역경제와 밀접한 관련이 있는 문화·체육·관광분야, 지역 주민의 복지와 관련된 사회복지분야라는 점은 매우 특징적이다.

소속별로는 중앙공무원은 사회복지 > 고용노동 > 공공질서 및 안전 > 문화·체육·관광 > 일반공공행정을, 광역자치단체는 일반공공행정 > 사회복지 > 문화·체육·관광 > 공공질서 및 안전 > 국토 및 지역개발을, 기초자치단체는 일반공공행정 > 사회복지 > 문화·체육·관광 > 환경보호 > 공공질서 및 안전으로 비중이 높아 차이가 났다.

[표 7]에서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한이양의 가장 중요한 기준에 대해 질문하였다. 보기에서 제시한 의견으로는 ‘주민생활과 밀접한 사무’, ‘행정서비스의 공정성 확보’, ‘사무 처리와 경비부담의 일치’, ‘사무 처리의 가능성’, ‘기타’라는 다섯 가지 기준을 제시했다. 권한이양의 주요한 기준으로는 ‘주민생활과 밀접한 사무’가 54.6%로 가장 높고, ‘행정서비스의 공정성 확보’가 24.54%, ‘사무 처리와 경비부담의 일치’가 11.96% ‘사무 처리의 가능성’이 6.13% 순으로 나타나 주민생활과 밀접한 사무를 권한이양할 필요성이 있다는 의견이 다수를 차지했다.

[표 7] 권한 이양의 기준 중 가장 중요한 기준

	중앙	광역	기초	전체	
권한이양의 가장 중요한 기준	주민생활과 밀접한 사무	56.18	53.15	54.76	54.60
	행정서비스의 공정성 확보	29.21	22.52	23.02	24.54
	사무처리와 경비부담의 일치	4.49	15.32	14.29	11.96
	사무처리 가능성	5.62	4.5	7.94	6.13
	기타	4.49	4.5	0	2.76
%	100	100	100	100	
응답자수	89	111	126	326	

[표 8]에서는 이양된 사무를 처리할 때 중앙정부가 사후관리 차원에서 지원해 줄 필요가 있는 항목이 무엇인지 물어보았다. 이양 사무를 처리할 때 중앙정부의 지원이 필요한 항목은 ‘인력·예산 지원’이 87.93%로 가장 높고, ‘정보·기술 지원’(78.02%), ‘구체적 업무처리 지침 부여’(69.96%), ‘교육실시’(62.66%) 등의 비중 순이었다.

[표 8] 이양사무 처리 시 중앙의 지원이 필요한 부분

항목	광역	기초	전체
구체적 업무처리지침 부여	70.91	69.11	69.96
교육 실시	61.82	63.41	62.66
인력·예산 지원	90.82	85.37	87.93
정보·기술 지원	79.81	76.43	78.02
통제범위 조정	56.88	65.04	61.21
조례(안) 제공	56.88	60.16	58.62

## 5. 중앙-지방정부 간 재정적 관계

[표 9]를 보면, 중앙정부와 지방자치단체간 재정적 관계에 대해 ‘매우 만족스럽다’는 응답은 전체의 0.31%로 매우 낮았고 ‘만족스럽다’는 응답도 2.5%로 전반적으로 만족한다는 의견은 2.81%에 지나지 않았다. 반면 ‘매우 불만스럽다’는 의견은 28.75%, ‘불만스럽다’는 의견은 35.94%로 응답자 가운데 64.69%는 중앙정부와 지방자치단체간 재정적 관계에 대해 불만이 있는 것으로 나타났다.

중앙정부와 지방자치단체간 재정적 관계에 대한 인식을 소속기관별로 나누어 보면 현재 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정적 관계 만족도에 대해 중앙부처와 지방자치단체의 큰 차이를 알 수 있다. 특히 재정적 관계에 대한 불만족은 지방자치단체 공무원이 71.91%(광역자치단체 공무원: 69.09%, 기초자치단체 공무원 : 74.4%)로 중앙부처 공무원(44.71%)에 비해 약 1.6배 정도 높았다. ‘매우 만족스럽다’라는 응답은 중앙부처 공무원이 0.0%, 지방자치단체 공무원이 0.43%로 1%에도 미치지 못한다. 반면 ‘매우 불만스럽다’라는 응답은 중앙부처 공무원이 14.12%, 지방자치단체 공무원이 34.04%(광역 : 25.45%, 기초 : 41.06%)로 두 집단 간에 약 2.4배 차이가 나타났다.

[표 9] 중앙-지방 재정 관계 만족도

	소속기관			전체	
	중앙	광역	기초		
중앙-지방 재정적 관계	매우 불만	14.12	25.45	41.60	28.75
	불만	30.59	43.64	32.80	35.94
	보통	51.76	27.27	24.00	32.50
	만족	3.53	2.73	1.60	2.50
	매우 만족	0.00	0.91	0.00	0.31
응답자수	85	110	125	320	
%	100	100	100	100	
평균(점수)	2.45	2.10	1.86	2.10	
불만족(%)=(①+②)	44.71	69.09	74.40	64.69	
만족(%)=(④+⑤)	3.53	3.64	1.60	2.81	

[그림 9]는 지방자치단체들이 재정적 어려움을 겪고 있는 다양한 이유를 ‘중앙의 재정 지원이 감소했기 때문에’, ‘지방자치단체 예산운영상의 낭비적 요소가 있기 때문에’, ‘지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패 때문에’, ‘정책변경 및 경기침체로 인한 지방세수의 감소 때문에’, ‘지방자치단체간 자원배분이 불공평하기 때문에’, ‘지방자치단체장의 선심성(투표권에 편향된) 예산 집행 때문에’, ‘자체 세원이 부족하기 때문에’, ‘국세와 지방세간의 세목이 불균형하기 때문에’의 총 여덟 가지 의견을 제시했다.

[그림 9] 재정적 어려움의 원인



응답분포를 보면, 지방자치단체 재정적 어려움원인에 대해 ‘다소 그렇다’는 응답과 ‘매우 그렇다’의 응답을 합한 값이 가장 큰 항목은 ‘자체 세원이 부족하기 때문에’(73.9%)이다. 다음으로 ‘국세와 지방세간의 세목이 불균형하기 때문에’(69.81%), ‘지방자치단체간 자원배분이 불공평하기 때문에’(65.83%), ‘지방자치단체장의 선심성(투표권에 편향된) 예산 집행 때문에’(58.62%), ‘정책변경 및 경기침체로 인한 지방세수의 감소 때문에’(52.83%), ‘중앙의 재정 지원이 감소했기 때문에’(47.48%), ‘지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패 때문에’(43.71%), ‘지방자치단체 예산 운영상의 낭비적 요소가 있기 때문에’(41.32%) 순이다.

재정적 어려움의 원인에 대한 판단은 소속기관에 따라 차이가 나고 있다. 중앙공무원은 지방자치단체나 단체장을 어려움의 원인으로 주요 원인으로 지목했지만, 광역과 기초자치단체의 경우 제도적 문제점을 지목하고 있다.

[표 10] 소속기관별 재정적 어려움의 원인(비중 순위)

비율 순위	중앙	광역	기초
1	지방자치단체장의 선심성(투표권편향)예산 집행	국세와 지방세간의 세목 불균형	자체 세원 부족
2	지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패	자체 세원 부족	지방자치단체간 자원배분의 불공평
3	지방자치단체 예산운영상의 낭비적 요소	지방자치단체간 자원배분의 불공평	국세와 지방세간의 세목 불균형
4	자체 세원 부족	중앙의 재정지원 감소	정책변경 및 경기침체로 인한 지방세수 감소
5	지방자치단체간 자원배분의 불공평	정책변경 및 경기침체로 인한 지방세수 감소	중앙의 재정지원 감소
6	국세와 지방세간의 세목 불균형	지방자치단체장의 선심성(투표권편향)예산 집행	지방자치단체장의 선심성(투표권편향)예산 집행
7	정책변경 및 경기침체로 인한 지방세수 감소	지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패	지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패
8	중앙의 재정지원 감소	지방자치단체 예산운영상의 낭비적 요소	지방자치단체 예산운영상의 낭비적 요소

[그림 10] 지방재원 확충을 위한 효과적 방안



[그림 10]은 지방재원 확충을 위해 논의되거나 정부가 시행하고 있는 사항들에 대해 응답자가 얼마나 효과적이라고 생각하고 있는지를 질문한 결과이다. 지방재원 확충을 위해 정부가 논의하거나 시행하고 있는 것 중 가장 효과적으로 평가된 것은 ‘국세의 지방세 이양(국세와 지방세의 과목 변경)’(78.43%)이다. 다음으로 ‘지방교부세비율 확대’(74.07%), ‘자체 낭비요소 줄이기 및 재정운영의 효율성 제고’(64.79%), ‘지역발전특

별회계 확대'(61.37%)의 비중으로 낮았다. 그런데, 위에 열거한 사업은 응답자의 절반 이상이 효과적이라고 평가했지만 '자치단체 수익사업 확대'(45.49%), '지방세율 인상'(39.25%) 그리고 '지방세 신설 권한 부여'(43.61%)는 효과적이란 평가가 응답자의 절반 이하이다.

[그림 11]은 중앙과 지방의 재정적 관계에서 논의되고 있는 사항을 제시하고 응답자가 각 사항의 심각성을 평가하도록 하였다. 문항에서 제시된 사항은 '중앙과 지방간의 불공평한 세원 배분', '지방재정조정제도의 불합리한 운영', '법령에 명시한 사무경비부담 원칙의 미준수', '예산·결산에 대한 비공식적 자율권 결여', '낮은 지방교부세율', '보조금 교부결정 지연', '무분별한 자치단체수익사업 및 국내외 기업유치', '취·등록세 인하 후 지방재정 보전 방안 수립 미흡', '재원 부담 없는 권한 위임'의 아홉 가지 항목을 제시했다,

[그림 11] 중앙과 지방간 재정적 관계 문제점



응답분포를 보면 현재 중앙과 지방간에 재정적 관계에서 논의되고 있는 여러 사안 중 가장 심각한 것은 '중앙과 지방간의 불공평한 세원 배분'(70.40%)이다. 다음으로 '낮은 지방교부세율'(65.41%), '재원 부담 없는 권한 위임'(58.81%), '지방재정조정제도의 불합리한 운영'(56.29%), '예산·결산에 대한 비공식적 자율권 결여'(50.16%), '취·등록세 인하 후 지방재정 보전 방안 수립 미흡'(47%), '무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치'(43.08%), '보조금 교부결정 지연'(40.88%), '법령에 명시한 사무경비부담 원칙의 미준수'(39.94%) 순이다.

재정적 관계에 대한 문제점(심각성)에 대해서 중앙공무원과 광역·기초 공무원에서는 뚜렷한 차이가 나타났다. 중앙공무원은 '무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치', '지방재정조정제도의 불합리한 운영', '중앙-지방의 불공평한 세원 배분'을 심각하다

고 판단했지만, 광역과 기초자치단체 공무원은 ‘중앙-지방의 불공평한 세원 배분’, ‘낮은 지방교부세율’, ‘재원 부담 없는 권한 위임’을 높은 비중으로 심각하다고 평가하고 있다 ([표 11]).

[표 11] 소속기관별 중앙과 지방간 재정적 관계 문제점(비중 순위)

비율 순위	중앙	광역	기초
1	무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치	중앙-지방의 불공평한 세원 배분	낮은 지방교부세율
2	지방재정조정제도의 불합리한 운영	낮은 지방교부세율	중앙-지방의 불공평한 세원 배분
3	중앙-지방의 불공평한 세원 배분	재원부담없는 권한 위임	재원부담없는 권한 위임
4	재원부담없는 권한 위임	지방재정조정제도의 불합리한 운영	지방재정조정제도의 불합리한 운영
5	낮은 지방교부세율	예결산에 대한 비공식적 자율권 결여	예결산에 대한 비공식적 자율권 결여
6	취등록세 인하 후 지방재정 보전 방안 수립 미흡	취등록세 인하 후 지방재정 보전 방안 수립 미흡	취등록세 인하 후 지방재정 보전 방안 수립 미흡
7	예결산에 대한 비공식적 자율권 결여	보조금 교부결정 지연	법령에 명시한 사무경비부담 원칙의 미준수
8	법령에 명시한 사무경비부담 원칙의 미준수	법령에 명시한 사무경비부담 원칙의 미준수	보조금 교부결정 지연
9	보조금 교부결정 지연	무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치	무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치

[표 12] 국세와 지방세의 비중

	소속기관			전체	
	중앙	광역	기초		
국세와 지방세의 비중	5대5	26.44	51.85	38.40	39.69
	6대4	41.38	36.11	50.40	43.12
	7대3	28.74	8.33	7.20	13.44
	8대2	3.45	3.7	4.00	3.75
응답자수		87	108	125	320
%		100	100	100	100

[표 12]는 국세와 지방세의 비중을 어떻게 나누어야 한다고 생각하는지를 ‘5대5’, ‘6대4’, ‘7대3’, ‘8대2’ 중 선택하도록 한 질문의 결과이다<sup>3)</sup>. 절반에 가까운 43.12%의 응답자가 ‘6대4’의 비중을 가장 지지했고, 다음으로는 ‘5대5’(39.69%), ‘7대3’(13.44%) 등이었다.

3) 통상 국세와 지방세의 구분은 「국세와지방세조정등에관한법률」에서 규정하고 있는데, 국세와 지방세 구분은 부과징수의 주체를 의미하는 것으로, 실제 재정의 규모와는 다르다. 통상 국세의 경우 국세청, 관세청 등 중앙 정부기관을 통해 징수되어 한국은행 국고계좌로 수납되고, 지방세의 경우에는 시·군·구를 통해 징수된다. 현 정부는 자치분권 종합계획(안)에서 지방재정 확충을 위해 현재 8대2인 국세와 지방세 비중을 7대3을 거쳐 6대4로 상향조정할 계획이라고 한다.

소속기관별로 보면, 중앙공무원은 ‘6대4’(41.38%), ‘7대3’(28.74%), ‘5대5’(26.44%)이고, 광역자치단체 공무원은 ‘5대5’(51.85%), ‘6대4’(36.11%), 기초자치단체 공무원은 ‘6대4’(50.4%), ‘5대5’(38.4%)로 응답하였다. 광역자치단체 공무원은 ‘5대5’를, 중앙공무원과 기초자치단체 공무원은 ‘6대4’를 가장 비중 높게 선택하였다.

## 6. 노동조합의 과제

[그림 12]는 ‘지방분권 시대에 공무원노조의 과제’를 ‘전혀 중요하지 않다’부터 ‘매우 중요하다’까지 5점 척도로 질문하고, ‘다소 중요하다’와 ‘매우 중요하다’에 응답한 비중을 합한 비중이다. ‘자치단체장에 대한 견제기능 강화’가 89.23%로 가장 높고, ‘부패척결과 공직사회 개혁’(88.61%), ‘지방의회의 합리적 운영을 위한 감시 활동’(87.7%), 행정의 민주화(85.54%), 정부정책 평가 및 감시 기능(81.17%), 공공서비스 기능의 강화(77.54%), 주민자치를 위한 지역시민단체와의 연계 강화(75.08%) 순이었다.

[그림 12] 공무원노조의 과제

자치단체장에 대한 견제기능강화	89.23
부패척결과 공직사회 개혁	88.61
지방의회의 합리적 운영을 위한 감시 활동	87.70
행정의 민주화	85.54
정부정책 평가 및 감시기능	81.17
공공서비스 기능의 강화	77.54
주민자치를 위한 지역시민단체와의 연계 강화	75.08

## III. 결론: 설문 요약과 공무원노조의 역할

지방분권에 관한 공노총 간부 인식 조사 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현행 지방자치제도에 대한 인식에서 응답자들은 현행 지방자치제도 하에서 지방분권 수준이 ‘매우 낮다’ 또는 ‘낮다’고 평가하는 의견이 절반 이상(63.24%)으로 지배적이었다. 지방분권 수준이 미흡한 이유로는 ‘재정이양이 적극적으로 이루어지지 않음’을 가장 비중 높게 꼽았고, ‘현재의 사무이양만으로는 지자체 부담만을 가중시킴’, ‘중앙부처가 권한을

이양하지 않음'을 다음 순으로 지적했다.

중앙·광역 공무원과 기초자치단체 공무원 간에는 미흡한 원인을 두고 차이가 났다. 중앙·광역 공무원은 중앙부처가 권한을 이양하지 않기 때문임을 가장 비중 높게 지목했지만, 기초자치단체 공무원은 재정이양이 적극적으로 이루어지지 않는다는 가장 높게 꼽고 있다.

현행 지방자치제도의 문제점으로는 '재정의 분권화', '행정의 분권화', '자치입법권'순으로 '미흡'하다고 지적하였다. 그런데 행정의 분권화에 대해서는 소속기관별로 차이가 있는데, 광역·기초자치단체 공무원은 절반 이상(각각 51.55%, 58.49%)이 미흡하다고 했지만, 중앙공무원은 행정의 분권화(37.98%)에 대해서 광역·기초자치단체 공무원보다 비중이 낮았다.

둘째, 중앙-지방정부 간 (협력) 관계에 대한 인식에서 정부간 협력관계 형성의 중요요인에서는 '재원배분의 적정화'(89.85%)가 가장 높았고, '사무배분의 적정화(79.02%)가 그다음이었다. 정부간 관계에서 중요 요소를 <기능배분>, <재정관계>, <인적관계>, <행정관리상 통제>로 나누어 질문하면, 가장 중요한 요소로 기능배분(87.62%), 재정관계(84.28%) 순으로 나타났다. 이 결과는 앞서 협력관계에서 제기되었던 '사무배분'과 '재원배분'이 중요하다는 지적과 일맥상통한다고 할 수 있다.

셋째, 중앙-지방정부 간 기능적 관계는 '국가사무와 자치사무의 배분'에 대해서는 국가사무가 많다(39.88%), 비슷하다(25.77%), 자치사무가 많다(34.36%)로 사무 배분에서 다소나마 '국가사무가 많다'는 응답자 비중이 높았다. 소속기관별로는 중앙공무원의 절반 이상이 국가사무가 많다고 응답한 반면, 기초자치단체 공무원은 자치사무가 많다고 절반 이상 답하였다. 광역자치단체는 근소하게 국가사무가 많다고 하였다.

현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한 이양의 정도에 대한 의견은, 충분하다는 의견이 9.84%에 불과했고, 불충분하다는 의견이 44.62%, 보통이 45.54%였다. 특히 기초자치단체 공무원의 절반 이상(58.73%) 응답자가 권한 이양이 불충분하다고 하여 불만족하고 있음을 알 수 있다.

권한 이양이 불충분한 이유에 대해서는 제도적 측면과 중앙-지방 공무원의 주체적 측면으로 나누어 물어보았다. 제도적 측면에서는 '재정 및 인력은 이양하지 않아서'가 가장 높았고, '실제로 중요한 권한은 이양되지 않아서'가 그다음이었다. 주체적 측면에서는 '중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움'이 가장 높았고, 중앙부처의 지방자치제 분권의지 부족이 그다음으로 지목되었다. 지방분권의 활성화를 위해서는 중앙정부의 책임이 막중함을 알 수 있다. 다만, 중앙공무원은 지방자치단체의 재정적·행정적 준비 부족에 대해서도 매우 중요하게 생각하고 있음을 지적한다.

지방자치단체로 이양하는 편이 나은 사무는 '일반공공행정', '사회복지', '문화·체육·관광', '공공질서및안전'이 높게 나타났다. 다만, 중앙공무원의 경우 '고용노동'을 지방자치단체에 책임을 부여하는 편이 낮다고 하는 비중도 매우 높게 나왔다는 점이 광역·기초자치

단체 공무원과 다른 점이였다. 권한 이양의 중요한 기준으로는 ‘주민생활과 밀접한 사무’가 절반이상을 차지하고 있고, 이양사무 처리 시 중앙의 지원이 필요한 부분은 ‘인력과 예산 지원’이 가장 높았다.

넷째, 중앙-지방정부 간 재정적 관계이다. 중앙정부와 지방자치단체간 재정적 관계에 대해 전반적으로 만족한다는 의견은 2.81%에 지나지 않았다. 반면 응답자 가운데 64.69%는 중앙정부와 지방자치단체간 재정적 관계에 대해 불만이 있는 것으로 나타났다. 특히, 재정적 관계 만족도에 대해 중앙부처와 지방자치단체 공무원 사이에 큰 차이가 났다. 재정적 관계에 대한 불만족은 지방자치단체 공무원이 71.91%로 중앙부처 공무원(44.71%)에 비해 약 1.6배 정도 높았다.

지방자치단체의 재정적 어려움의 원인에 대해서는 ‘자체 세원 부족’이 가장 비중이 높았고, ‘국세와 지방세 간의 세목 불균형’, ‘지방자치단체간 재원 배분 불공평’의 비중이 그다음이었다. 그런데 중앙공무원과 광역·지방기초자치단체 공무원 간에는 재정적 어려움에 대해서 차이가 났다. 중앙공무원은 ‘지방자치단체장의 선심성 예산 집행’, ‘지방자치단체의 무리한 사업 운영 및 실패’, ‘지방자치단체 예산운영 상의 낭비적 요소’을 높은 비중을 두고 있다. 즉, 중앙공무원의 지방자치단체의 재정적 어려움을 ‘제도적 요인’이 아니라 ‘지방자치제의 주체적 역량 부족’에서 찾고 있다고 할 수 있다. 이러한 결과는 지방재원 확충을 위한 효과적 방안에서도 반영되었다. 중앙공무원은 ‘자체 낭비요소 줄이기 및 재정 운영의 효율성 제고’와 국세의 지방세 이양을 가장 높게 효과적이라고 했지만, 광역·기초자치단체 공무원은 국세의 지방세 이양과 지방교부세 비율 확대를 효과적이라고 했다.

중앙과 지방정부 간 재정적 관계의 심각성에 대해서는 중앙-지방의 불공평한 세원 배분이 가장 높은 비중으로 심각하다고 지적되었고, 그다음은 낮은 지방교부세율이었다. 그러나, 중앙공무원의 경우 무분별한 자치단체 수익사업 및 국내외 기업유치, 지방재정조정제도의 불합리한 운영을 가장 심각하다고 지적하여 광역·기초자치단체 공원과 뚜렷한 차이를 보인다.

중앙-지방 공무원 간 가장 큰 인식의 차이가 나는 것이 바로 재정적 관계이다. 재정적 관계에 대해서는 중앙-지방 간에 문제의 원인이 다르고 이리다 보니 그 해법에서도 다르다는 것을 알 수 있다.

국세와 지방세의 비중에 대해서는 절반에 가까운 응답자가 ‘6대4’의 비중을 선택하여 국세와 지방세 비중(현 8대2)을 조정하여 지방재정 확충해야 할 필요성을 제기하였다. 다만, 국세와 지방세 비중에서 광역자치단체 공무원은 ‘5대5’를, 중앙·기초자치단체 공무원은 ‘6대4’를 지지하여 차이가 났다.

여섯째, 지방분권 시대를 맞는 노동조합의 과제로는 자치단체장에 대한 견제기능 강화, 부패척결과 공직사회 개혁, 지방의회의 합리적 운영을 위한 감시 활동, 행정의 민주화가 높은 비중을 차지했지만, 공공서비스 기능 강화와 주민자치를 위한 지역시민단체와의 연

계 강화가 상대적으로 낮게 지지가 되었다.

끝으로, 이 결과를 바탕으로 지방분권에 대한 응답 조합원의 종합적 태도를 간략히 정리해보고 노동조합의 과제를 도출해보고자 한다. 현재 지방분권 수준은 매우 낮다. 가장 큰 원인은 재정 이양이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 지방분권에서 중앙-지방 정부 간 협력적 태도는 매우 중요하지만, 극히 비협조적이라고 인식하고 있는데, 중앙과 지방의 이해관계가 다르고, 재정적 고려가 불충분한 탓으로 응답자들은 인식하고 있다. 이러한 비협조적 태도 인식은 조직 관계에도 반영되어 중앙과 지방의 관계는 '수직적 관계'이고, 광역이나 기초자치단체의 자율성이 매우 낮은 것으로 느낀다.

지방분권의 확대와 강화를 위한 '핵심'은 무엇보다도 사무와 재정의 분권화(권한의 이양)가 제대로 이루어져야 하는데, 이에 대해서 응답자들은 불만족하고 있다. 재정과 인력이 이양되지 않거나, 실제로 중요한 권한은 이양되지 않은 탓에 권한 이양도 여전히 불충분하다고 지적한다. 주체적으로는 현재의 권한을 가진 중앙부처의 기득권 상실에 대한 두려움과 분권 의지 부족도 권한 이양을 어렵게 하는 요인으로 작동하고 있다.

지방분권에 대한 가장 큰 불만은 재정적 관계에서 드러나는데, 재정 관계 불만은 지방자치단체 공무원이 중앙공무원보다 압도적으로 높았다. 지방자치단체의 자체 세원은 부족하고 국세와 지방세 간의 세목 불균형 등이 지방자치단체의 재정적 어려움을 가중시킨다고 생각하지만, 일부에서는 지방자치단체장의 예산 운영에서의 비합리성을 지적하기도 한다. 따라서 국세의 지방세 이양과 지방교부세 비율 확대 등의 대책이 시급히 요구된다는 인식을 가지고 있다. 또한, 국세와 지방세의 비중은 6대4로 조정해야 한다는 광범위한 인식을 갖고 있다.

현 정부의 지방분권 개헌에 대해서는 응답자의 절반이상이 '찬성'하고 있고, 응답자들은 노동조합도 현 정부의 지방분권 개헌에 대해서 지지해야 한다고 요구하고 있다. 분권 내용 중 가장 중요한 항목은 지역 간 재정조정제도 도입을 통해서 지방자치단체의 재정적 어려움을 해소해야 함을 강력히 요구하고 있다. 이외에 노동조합이 지방분권을 위한 과제로서는 자치단체장에 대하여 견제기능을 강화하고 부패척결과 공직사회 개혁에 이바지해야 한다고 인식하고 있다.