

「지방자치 관련 6개 학회 · 서울연구원 공동세미나」

지방자치정부 20년 기념

미래지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 세미나

일시 2014년 4월 22일(화) 09:30~18:10

장소 한국언론진흥재단(프레스센터) 기자회견장(19층)

주최 한국지방자치학회

주관 서울연구원, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회,
한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회

후원 지방자치발전위원회, 지역발전위원회, 전국시도지사협의회, 한국거버넌스학회

Program

□ 1부 : 개회 및 라운드테이블(09:30~12:30)

시간	순서		
9:30~10:00	등록		
개회식 10:00~10:45	개회사	이창현(서울연구원장)	총괄진행: 소순창
	환영사	정순관(한국지방자치학회장)	
	축사	심대평(대통령 소속 지방자치발전위원장)	
		이원중(대통령 소속 지역발전위원장)	
		이해영(한국 행정학회장)	
	기조연설	정세욱(명지대학교 명예교수)	
라운드 테이블 10:45~12:25	미래 지방자치발전을 위한 라운드테이블		사회: 양영철 (前한국지방자치학회장)
	미래 지방자치발전을 위한 종합구상안		의제발굴 TF팀장: 소순창(건국대)
	토론	우명동(한국지방재정학회장), 이원희(서울행정학회장), 이상철(한국지방정부학회장), 오준근(한국지방자치법학회장), 최재성(한국사회복지행정학회장), 김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장), 김정훈(KBS해설위원), 박창식(한겨레신문논설위원)	
12:25~12:30	※ 미래지방자치 발전을 위한 서울분권의제 발표		사회 : 정순관(순천대)

□ 2부 : 지방자치 관련학회 연합세미나(13:30~18:10)

시간	순서		
1세션 13:30~15:10	지방자치행정 20년의 성찰과 미래		사회: 정순관(순천대)
	발표1. 지방자치 20년의 평가와 과제		김순은(서울대)
	발표2. 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조		소순창(건국대)
	발표3. 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙지방의 복지기능 부담방안		박광덕(세명대)
	토론: 우명동(한국지방재정학회장), 이시원(前한국지방정부학회장), 류경기(서울시 행정국장), 안성호(지방분권개헌국민운동공동대표)		
	coffee break(15:00~15:10)		
2세션 15:20~16:40	미래 지방자치발전을 위한 구조		사회: 최병대(한양대)
	발표1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향		정준현(단국대)
	발표2. 내일의 자치를 위한 중앙지방 간 재정관계의 정립과제		이재원(부경대)
	토론: 최재성(한국사회복지행정학회장), 박창식(한겨레신문논설위원) 고계현(경실련사무총장), 김홍환(전국시도지사협의회 연구위원),		
	coffee break(16:30~16:40)		
3세션 16:50~18:10	미래 지방자치발전을 위한 자치역량		사회: 이달곤(가천대)
	발표1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로		이원희(한경대)
	발표2. 지방의회 위상제고를 위한 발전과제: 지방자치법 개정을 중심으로		최근열(경일대)
	토론: 강기홍(한국지방계약학회장), 한인섭(한국거버넌스학회 연구위원장), 김찬동(서울연구원 연구위원), 김정훈(KBS해설위원)		

Contents

개회식

개회사	2
환영사	3
축사	4

[기조연설] ‘지방자치행정 20년의 성찰과 미래 제도설계’	9
--	---

1부: 라운드 테이블

1. 미래지방자치발전을 위한 종합구상안	16
(라운드테이블 토론문)	47
2. 서울분권의제 15	62

2부: 지방자치 관련 학회 공동세미나

[1세션]

1. 지방자치 20년의 평가와 과제	84
2. 새로운 지방분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조	107
3. 미래지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방의 복지기능 분담방안	136
(1세션 토론문)	160

[2세션]

1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향	181
2. 내일의 자치를 위한 중앙·지방간 재정관계의 정립 과제	197
(2세션 토론문)	227

[3세션]

1. 지방자치와 주민의 삶 : 주민참여 장치를 중심으로	233
2. 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제: 지방자치법 개정을 중심으로	258
(3세션 토론문)	279

개회식

개회사: 이창현 (서울연구원)

환영사: 정순관 (한국지방자치학회 학회장)

축사 1: 심대평 (지방자치발전위원회 위원장)

축사 2: 이원종 (지역발전위원회 위원장)

축사 3: 이해영 (한국행정학회 회장)

『기조연설』 지방자치행정 20년의 성찰과 미래 제도설계(정세욱 명지대 명예교수)

개 회 사

안녕하십니까?

금년은 지방자치정부가 부활한지 20년이 되는 해입니다. 1991년에 지방의회가 복원되고, 1995년에 지방자치단체장이 선거로 선출됨으로써 기관분리형의 지방자치정부가 구성된지 20년이 되는 해입니다.

지난 20년간의 지방자치단체는 지방자치정부로서의 경험을 통하여 주민이 행복하고 주민이 참여하는 지방자치를 위해 노력해 왔습니다. 다양한 지방인재들이 발굴되었고, 지방의 리더십이 형성되었습니다. 지방의 역량이 향상되었습니다.

지방자치에 대한 비판과 문제점도 지적되고 있지만, 지방자치의 성숙을 위해서는 거쳐야 할 학습과정이라고 생각합니다. 지방자치를 향한 방향성은 후퇴할 수 없습니다. 지방자치정부로서의 20년의 경험을 바탕으로 이제 지방자치단체는 성년식을 거쳐서 성인이 되어야 합니다. 성년이 된 지방자치단체는 앞으로 중앙정부와 지방정부가 수평적인 관계를 가질 수 있어야 하며, 지방공공정책과 공공서비스의 공급을 위하여 대등한 역할분담을 할 수 있는 때가 무르익고 있다고 봅니다. 즉 중앙정부와 지방정부가 수평적 거버넌스(governance)를 구축할 시기가 되고 있습니다. 이는 새로운 거버넌스의 형성이 가능하게 되는 것입니다.

이번에 개최하는 지방자치관련 학계의 연합세미나는 ‘미래지방자치발전을 위한 종합구상안’을 발표합니다. 이것은 7개의 지방자치관련 학계의 대표적인 학자들이 모여서 한국의 미래지방자치발전을 위한 고뇌와 지혜를 모은 것입니다. 또 6개의 지방자치관련 학회장님들이 함께 ‘미래지방자치발전을 위한 서울의제’를 발표하고자 합니다. 이 내용이 국회의 지방자치발전에 관한 논의와 대통령소속 지방자치발전위원회의 논의에 반영되기를 기대합니다.

감사합니다.

2014. 4. 22

서울연구원 원장 이 창 현

환 영 사

올해는 지방자치정부가 부활된지 20년이 되는 해입니다. 오늘 지방자치 부활 20년을 기념하는 연합학술대회에 귀하신 여러분과 자리를 같이하게 되어 기쁨마음을 감출수가 없습니다.

먼저 학술대회 준비를 위해 애써주신 이창현 서울연구원 원장님과 관계연구원님들에게 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또 바쁘신 중에도 축사로 마음을 같이해주신 심대평 위원장님, 이원중 위원장님, 그리고 이해영 학회장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 이 세미나는 7개 학회가 공동으로 참여하는 연합세미나형식을 갖추고 있습니다. 그래서 모두가 주최자이고 주관자이고 후원자들이라고 생각합니다. 그동안 각 학회별로 1~2명의 회원들이 참여하는 T/F를 구성하여 미래의 지방자치성숙을 위해 논의될 수 있는 의제들에 대해 토론하여 왔고, 학회별로 기획세미나를 개최하여 현장의 의견들도 들어왔습니다. 이 과정을 잘 수행해주신 각 학회 회장님들께도 감사드립니다.

그동안 지방자치는 성년이 된 세월만큼이나 성장해왔고 또 발전되어왔습니다. 그러나 아직도 지방자치의 성숙을 가로막는 중앙집권적 정치적 편향이 있고, 제도적 제약요인들이 있는 것도 현실입니다. 지방정치는 넘쳐나고 있지만 지방자치는 왜소해지는 현실을 주목할 시기라고 생각합니다. 이제 한국의 미래 사회발전에 추동력을 줄 수 있는 지방자치의 성숙을 위해 '자치의 감성'뿐만 아니라 '자치의 이성'도 성장할 수 있도록 제도적 틀의 재구조화를 논의할 시기라고 생각합니다.

오늘 발표될 각 주제들은 이러한 사고에서 출발한다고 생각합니다. 그동안 각 학회별로 논의되고 연구되어온 주제들에 대해 활발한 토론과 제안들이 이루어져서 좋은 결과들이 도출되기를 바랍니다. 미래 지방자치의 성숙에 오늘의 이 연합학술세미나가 많은 아이디어를 제공하고 제도변화에 큰 힘이 되기를 바랍니다.

다시한번 이 학술대회가 개최될 수 있도록 애써주신 이창현 원장님과 관계자분들, 그리고 각 학회 회장님들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2014. 4. 22

한국지방자치학회 회장 정 순 관

축 사 1

여러분 안녕하십니까.

지방자치발전위원회 위원장 심대평입니다.

오늘 한국지방자치학회가 주최하고 서울연구원의 5개 학회 공동주관으로 지방행정관련 학계의 권위 있는 전문가들을 모시고 지방자치정부 20년 기념 세미나를 개최하게된 것을 매우 뜻 깊게 생각하고 진심으로 축하드립니다.

아울러 지방자치에 관한 이론정립과 정책연구, 제도개선과 사회적 공론화를 위해 혼신의 노력을 다하고 계시는 한국지방자치학회 정순관 학회장님을 비롯한 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

1991년 지방의회 부활과 1995년 본격적인 지방자치 실시로 지역주민이 행정주체로 등장하고 지역의 다양성과 특색을 살린 지역발전 추진 기반이 마련되는 등 많은 발전이 있었습니다.

하지만 민선6기를 앞둔 지방자치의 현실은 지방재정의 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있고, 재정과 사무가 20%인 이른바 2할 자치에 머물러 있어 여러 가지 한계를 안고 있는 것도 사실입니다.

진정한 지방자치는 바로 지역주민이 스스로 결정하고 추진하여 지역발전을 이끌어가는 것으로 지방정부가 자치사무를 자기권한으로 처리함으로써 자치역량을 발휘할 수 있는 제도가 필요합니다. 그 동안 중앙정부가 주도하고, 지방이 따라가는 종속적인 관계였다면 앞으로 '희망의 새 시대'로 나아가기 위해서는 지방이 주도하고 중앙정부가 지원하는 국가와 지방이 상생하면서 국가발전을 이끌어 가는 패러다임으로 변해야 합니다.

지방의 발전이 국가발전으로 이어지고, 나아가 국민행복으로 이어지는 선순환 구조를 만드는 것이 시대적 소명입니다.

이러한 시대적 요청에 따라 지난해 10월 23일 지방자치발전위원회가 발족되어 지방자치발전과제들을 본격 논의해 나가고 있습니다.

현재, 위원회는 전체 행정사무를 대상으로 새로운 판별기준에 따라 권한과 책임을 명확히 구분할 수 있도록 제로베이스에서 국가사무와 지방사무로 2분화하는 재분류 작업을 진행 중에 있으며, 20%인 현행 자치사무 비율을 4년후 인 2018년까지 OECD 평균수준인 40%까지 단계적으로 이양해 나가고자 「(가칭)지방일괄이양법」 제정을 준비 중에 있습니다.

금년 상반기에 지방자치발전 20대과제별 개편안을 담은 『지방자치발전 종합계획』을 마련하여 대통령과 국회에 보고하는 한편, 후속조치로 중앙부처 및 지방자치단체의 실천계획 수립과 이행상황 점검·평가를 통한 실행력 확보에도 위원회의 역량을 집중할 계획입니다.

이러한 과제들을 제대로 실행하기 위해서는 법률 제·개정 등 국회의 적극적인 입법조치가 뒷받침되어야 합니다.

지난 2월 국회에 설치된 지방자치발전 특별위원회에서 입법과제에 대한 국회차원의 논의와 공감대 형성이 되도록 노력해나갈 계획입니다.

또한 중앙부처와 지방정부, 학계, 언론의 적극적인 협조와 참여가 있어야만 지방자치 발전을 앞당길 수 있을 것 입니다. 여러분들의 많은 성원과 협조를 부탁드립니다.

아무쪼록 오늘 세미나에서 자치발전을 위한 지혜와 의지를 모아 자율과 창의가 보장되는 성숙한 지방자치를 꽃피우는 계기가 되기를 여러분과 함께 기원합니다.
감사합니다.

2014. 4. 22

지방자치발전위원회 위원장 심대평

축 사 2

1995년 6월 지방자치단체장 선출로 지방자치의 온전한 모습을 갖춘지 올해로 이십 년째를 맞게 되었습니다. 처음 기대와 우려 속에 실시된 지방자치는 어느덧 민선5기를 마무리하고 올해 6월 민선6기가 출범하게 되었습니다. 길지 않은 시간 많은 변화와 성장을 거듭해 왔습니다. 이렇게 뜻 깊은 시기에 한국지방자치학회와 서울연구원이 “지방자치정부 20년 기념 세미나”를 개최하게 되어 기쁘게 생각하고, 진심으로 축하합니다.

지난 20년간 지방자치단체는 지방정부로서의 다양한 경험을 통해 청년으로 성숙하게 되었습니다. 이 과정에서 공무원 중심의 행정서비스 공급이 수요자인 주민 중심으로 전환되고 있습니다. 지방 행정에 대한 주민 참여가 확대되면서 내 고장 살림 전반에 대한 지역주민의 관심도 높아졌습니다. 이러한 분위기는 사회적 환경변화와 맞물려 시민사회의 성장을 촉진하였고, 다양한 주체들이 함께 중요한 이슈에 대해 고민하고 해결하는 협력적 로컬거버넌스 구축과 지방자치에 대한 역량도 많이 커졌습니다. 이제 지역은 스스로 개성 넘치는 특화자원을 발굴·브랜드화 하고 내부의 창조적 역량을 강화하며 지역공동체를 회복하는 등 ‘자립적 지방자치’를 위해 고심하고 있습니다.

하지만, 이러한 적지 않은 성과에도 불구하고 지방자치를 바라보는 시선이 항상 호의적인 것만은 아닙니다. 선호시설 유치에는 적극적인 반면 기피시설 입지는 무조건 반대하는 지역이기주의나 선심성 시책 또는 전시행정과 재원 낭비 등이 지방자치 발전에 부정적 영향을 미쳤기 때문입니다.

지방자치를 둘러싼 정책환경은 변화하고 있습니다. 세계화와 지방화의 흐름 속에서 21세기 국가경쟁력의 원천은 지역에 있습니다. 지역발전이 곧 국가경쟁력으로 이어지는 시대인 것입니다. 지역 특색에 기반한 자원의 고부가가치화, 지역인재 육성 등이 날로 중요해지고 있고, 이를 통한 일자리 창출과 주민 삶의 질 제고가 중요한 정책목표가 되고 있는 지금, 지방정부야말로 지역발전의 핵심주체인 것입니다. 어느 누가 지방정부만큼 그들 지역에 대해 잘 알고 또 잘 할 수 있겠습니까?

이에 대응해 지난해 박근혜 정부는 “국민에게 행복을, 지역에 희망을”이라는 비전과 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’를 발표하였고, 본격적 추진을 위한 후속작업을 진행해 왔습니다. 그리고 3월 12일 제5차 무역투자진흥회의 및 지역발전위원회 연석회의에서 발표된 ‘지역 주도의 맞춤형 지역경제 활성화 대책’에 그 결과를 담았습니다. 여기서는 주민의 삶의 질 향상과 지역일자리 창출을 위한 두 가지 전략을 제시하였는데, 그 하나가 사군이 자율적으로 구성한 56개 지역행복생활권별로 체감도가 높은 사업을 다양하게 전개하는 것이고, 다른 하나는 사도 차원에서 미래성장동력 강화를 위한 특화발전 프로젝트를 추진하는 것입니다. 중앙정부는 규제완화와 제도개선, 세제, 인력 등 인센티브 강화, 혁신기업도시 등 거점개발 활성화를 통해 맞춤형으로 지원하게 됩니다.

이렇게 지역발전정책의 패러다임이 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 상향식 시스템으로 전환되고 있습니다. 이러한 때에 우리의 지방자치도 시대 변화에 맞추어 좀 더 성숙한 모습을 갖추어야 할 것입니다. 이를 위해서는 첫째, 지방정부 스스로 자율성에 뒤따르는 책임성을 높여 나가야 합니다. 특히 각종 정책과 사업 과정에 대한 투명성과 일관성 유지, 그리고 지방재정의 건전성 제고를 위해 노력해야 할 것입니다. 둘째, 지역민심을 정확하게 파악해야 합니다. 주민이 실제 느끼는 정말 불편한 것, 힘든 것, 필요한 것, 바라는 것이 무엇인지 세심하게 살피는 자세와 노력만이 진정한

소통을 가능하게 할 것입니다. 셋째, 지방정부는 중앙정부와 주민 간 가교이자 정부 국정과제 수행의 중요한 파트너라는 인식 제고가 필요합니다.

이번 지역발전정책은 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 형태로 추진됩니다. 이를 위해 지역발전위원회는 지방정부가 정책에 대한 주민의 이해를 돕고 자발적 참여와 협조를 이끌어 내 주민행복과 지역희망의 성과를 거두고 장기적으로는 국민통합과 선진강국으로 발전하도록 적극 지원할 것입니다.

오는 6월 4일 전국동시지방선거를 통해 새로운 지방정부가 구성됩니다. 이렇게 중요한 시기에 이번에 개최하는 지방자치관련 학계의 연합세미나에서 좋은 ‘미래지방자치발전을 위한 종합구상안’이 발표되기를 기대합니다. 또한 이번 세미나를 통해 지방자치 20년의 성과를 검토하고, 향후 지방자치 발전방향을 모색할 대안과 정책들이 많이 발굴되어, 지난 20년간의 지방자치 기반 위에 새로운 20년을 설계할 수 있기를 기대합니다. 그래서 새롭게 시작할 지방정부와 지방의회가 이러한 정책방안과 구상을 바탕으로 ‘행복하고 희망이 넘치는 지역만들기’에 노력하고, 지역발전위원회도 적극 지원하도록 노력하겠습니다.

마지막으로 이번 행사를 준비해 주신 이창현 서울연구원장, 정순관 한국지방자치학회장과 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사를 드립니다. 감사합니다.

2014. 4. 22

지역발전위원회 위원장 이원종

축 사 3

한국의 지방자치정부의 부활 20주년을 기념하는 세미나를 한국지방자치학회와 서울연구원이 공동으로 기획하고 개최하게 됨을 진심으로 축하드립니다. 특히 학술적이면서도 실천적으로 한국지방자치의 중심축을 형성하고 있는 대통령소속 지방자치발전위원회와 지역발전위원회, 한국지방재정학회, 지방정부학회, 지방자치법학회, 전국시도지사협의회 등에서 후원하는 “지방자치정부 20년의 평가에서 본 새로운 지방자치의 유형과 리더십”을 주제로 하는 오늘의 학술회의는 한국지방자치 연구와 실천의 큰 분수령이 될 것입니다. 왜냐하면 대통령을 중심으로 하는 위원회에서부터 시작해서 지방자치의 관련 법령과 재정에 이르기까지 성공적인 지방자치의 핵심적인 변수를 논의하고 실천방안을 제안하고 있기 때문입니다.

구체적인 세부 프로그램에서도 발제하고 논의하고 있듯이, 한국의 20년 역사의 지방자치를 현재뿐만 아니라 미래적 관점에서 객관적이고 사실적으로 평가하고 이에 따라서 그 발전 대안과 방법을 이번 세미나가 제안하고 있습니다. 이것은 지방자치를 위한 커다란 이정표를 제공하는 것입니다. 더구나 지방자치의 중심변수인 지방거버넌스의 성공적 리더십을 표창하면서 분권형 국가실현의 지방자치의 제도와 체계 및 법령, 중앙과 지방정부간의 관계, 재정자치, 복지자치, 참여자치 등 총합적이면서도 동시에 미시적이고 구체적 실천방안도 제안하는 이번 학회는 명실 공히 지방자치에 관한 담론과 성찰의 장이 되고 있습니다.

한국의 지방자치의 역사는 20년이라는 숫자의 역사보다 비교할 수 없는 장구한 실천 역사를 가지고 있습니다. 중앙집권적인 왕조국가 시대에서도 한국은 ‘우리의 삶은 우리의 손으로’라고 하는 자치의 철학과 비전을 항상 지켜왔습니다. 비록 법과 제도로 체계화시키고 조직화시킨 오늘날과 같은 자치는 아니라고 할지라도 산 따라 물길 따라 고을마다 골골마다 자신의 고유한 전통과 문화와 언어와 법도를 지금까지도 지키고 있습니다. 이것이 진정한 한국지방자치의 산실이요 법통입니다. 이것을 성찰하고 현재의 규격화된 자치에 어떻게 접목하여 실천할 것인가 하는 것을 논의하고 찾아내는 오늘의 세미나는 분명히 한국지방자치의 성공 열쇠를 제공할 것으로 확신합니다. 이와 같은 확고한 자치정신과 철학과 비전을 제시하는 세미나 개최를 거듭 축하드립니다.

감사합니다.

2014. 4. 22

한국행정학회 회장 이해영

기 조 연 설

지방자치행정 20년의 성찰과 미래 제도설계

정 세 옥 (명지대 명예교수/한국지방자치학회 고문)

오늘 지방자치행정 20주년에 즈음하여 관련 학회 및 단체가 공동으로 그동안의 성과를 되돌아 보고 향후 지방자치의 발전방향을 모색하기 위한 학술세미나를 개최하게 된 것을 의의 깊게 생각합니다.

I

중앙정부가 독점해 오던 공공서비스 공급을 1995년에 244개 지방정부와 분담하게 된 이후 주민의 지위가 ‘통치의 객체’에서 ‘통치의 주체’로 바뀌면서 지방정부들은 보다 양질의 공공서비스를 제공하려고 경쟁을 벌여왔습니다. 관선시대와는 달리 지방이 눈에 띄게 달라졌고, 공무원들은 친절해졌습니다. 민선단체장들은 여론을 수렴하여 지역 특성을 살린 발전전략을 수립·추진하는데 주력했습니다. 도시공간구조의 배치, 생활인프라 및 생활환경 개선, 주민의 삶의 질 향상이 괄목할만 하게 이루어졌고, 주민생활 불편이 줄었습니다. 기업유치, 국내외 자본유치를 통한 지역경제 활성화를 위해 경쟁을 벌였습니다.

지방자치행정의 변화가 중앙정부의 발상을 바꾸고 변화시키기도 했습니다. 2002년 한·일월드컵을 앞두고 수원시장이 전통적 화장실을 개선하는 일에 착수하자 중앙정부가 지원에 나서 전국적 개선운동으로 확산되었고 마침내 화장실문화를 혁신했습니다. ‘국민의 알 권리’에 대응하는 ‘정부의 알려줄 의무’를 내세워 오래 전부터 행정정보공개에 필요성이 제기됐지만 이를 묵살해 온 중앙정부는 1991년 청주시가 「행정정보공개조례」를 제정하자 시장에게 재의요구, 소의 제기를 하도록 지시했습니다. 그러나 대법원이 적법판결을 내린 후 정보공개조례는 전국 지방정부들에게 파급되었고, 마침내 중앙정부도 1996년 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 제정했습니다. 한 시(市)가 전국의 변화, 중앙정부의 변화까지 몰고 온 것입니다.

그러나 지난 20년 동안 역기능도 만만치 않았습니다. 수평적 ‘3권분립주의’에 기초한 상호 견제-균형관계가 행정권력의 비대화로 인하여 붕괴됨에 따라 중앙과 지방간의 권력분할에 의한 수직적 권력분립주의가 중요시되었습니다. 그러나 우리나라는 강력한 중앙집권체제여서 지방은 권한도 미약하고, 중앙에 대한 견제장치도 없습니다. 사무의 성질상 지방정부가 결정해야 할 사항을 중앙정부가 결정하고 지방정부는 집행만 하기도 했습니다. 지방정부가 각 부처장관의 승인을 받는 과정에서 계획이 수정되어 지역특성이 무시되기도 했고, 사업 차질, 행정처리 지연, 이로 인한 민원(民

怨) 발생 등 피해가 드러났습니다.

지방정부는 자체수입으로 지출을 충당하지 못했습니다. 국세와 지방세 비율은 8:2로 세원이 국가에 과(過)편중 되었고 국가가 지방에 재원을 나눠주는 재정운용구조입니다. 부동산 관련세의 세율을 국가가 정하고, 일방적으로 인하하여 지방세수는 불안정하고 열악했습니다. 지방은 지방세수를 늘리려는 자구노력을 하기 보다는 중앙정부로부터 재원을 더 타내는데 주력했습니다. 불요불급한 경비를 절감하기 보다는 행사성 경비, 타당성 없는 대규모사업, 호화청사 건설 등에 예산을 낭비했고, 민자유치사업으로 부채가 불어났습니다. 지방정부의 행-재정능력을 고려하지 않고 모든 지방정부가 동일한 사무를 처리하도록 획일화한 것도 지방재정 악화의 원인이었습니다.

지방정치인의 자질문제가 끊임없이 제기되었고 주민의 신뢰를 잃었습니다. 급기야 기초수준의 지방자치치는 필요치 않다는 여론이 일기도 했습니다.

II

먼저 미래지향적 지방행정체제개편이 필요합니다. 여기에는 두가지 요구가 충족되어야 합니다. 하나는 소규모 기초정부를 두어 지방공동체를 유지하고 주민 가까이에서 생활편익과 복리를 증진하여 근린민주주의(démocratie en proximité)를 구현하라는 요구입니다. 다른 하나는 대규모 광역정부를 두어 역량을 집중하고 규모의 경제에 부응하며 ‘국경없는 무한경쟁시대’에 지역경쟁력과 국가경쟁력을 갖추라는 요구입니다. 다수의 선진국들은 2계층제를 채택하여 두가지 요구를 충족하고 있습니다.

정치권에서는 시·군을 각각 농촌지역 30만명, 중소도시 70만명, 인구 50만 이상 대도시 100만명 규모로 통폐합하여 60~70개의 통합시·군으로 개편하려고 합니다. 그러나 시·군·자치구의 인구는 평균 21만명, 선진국의 광역정부 규모여서 풀뿌리자치를 하기에 너무 넓은데, 이들을 또 통합하면 풀뿌리 자치는 실현될 수 없습니다. 마산-창원-진해 3개시는 정부주도로 통합되었지만 갈등만 키웠을 뿐 통합의 시너지 효과는 드러나지 않았습니니다. 지난 20년 동안 약 80개 시·군을 통합했으나 그 효과는 미지수입니다. 더구나 시·군통합으로 도가 폐지되면 지역경쟁력은 더 악화될 것입니다. 통합시·군은 광역정부의 경쟁력도, 기초정부의 민생행정도 소홀하게 만들 것입니다.

현 기초자치단체는 적정규모는 아니지만 이를 분할하기 어려울 것이므로 유지해야 할 것입니다. 기초정부의 구역을 넘는 광역행정수요가 생기면 시·군통합이 아니라 지방자치법이 제시한 다양한 협력방식으로 지방정부간 협력을 통하여 대처하도록 해야 할 것입니다. 선진국에서는 관련 지방정부들이 협력하여 특별구, 도시공동체(communauté urbaine), 지방자치단체조합 등을 설치하여 처리하고 있습니다. 일본의 도도부현(都道府縣) 개편안, 독일의 주(州)통합안을 감안할 때, 시·도를 인구 700~1,500만 규모의 4~6개 광역정부로 통폐합하는 것이 바람직합니다. ①서울, ②인천-경기-강원, ③광주-전북-전남, ④부산-대구-울산-경북-경남을 묶는 것이 그 예입니다.

기업도시·혁신도시 지정, 과학벨트 유치, 동남권 신공항건설 등 중앙정부의 국책사업이 발표될 때마다 자기 지역으로 유치하려고 나서 지역 간 갈등이 첨예화되었습니다. 원인은 중앙정부가 권력과 재원을 과점하고 이를 지역에 배분하기 때문입니다. 어느 나라든 지역 간의 갈등과 지역감정은 다 있습니다. 영국, 이탈리아, 스페인은 역사적으로 지역 간 전쟁까지 치른 적이 있고, 벨기에,

스위스는 지역 별로 민족과 언어가 달라 지역감정의 골이 우리나라보다 더 깊습니다. 그렇지만 이들 나라에서는 지역별로 광역정부를 설치하여 경쟁적으로 지역발전을 해나가도록 하고 있습니다. 프랑스, 스페인이 대표적인 예입니다(Région; comunidad autónoma). 국가사업을 유치하려고 지역 간 갈등을 일으키는 게 아니라 광역정부에게 모든 권한과 재원을 보장하여 광역정부가 그 책임 하에 스스로 필요한 사업을 추진하고 있습니다. 전술한 4~6개 광역정부 설치안은 분배투쟁으로 인한 지역갈등이나 지역포폴리즘을 해소할 것입니다.

지방정부는 인구, 면적, 지리적 특성, 주민의 관심사항과 행정수요, 재정력이 각각 다릅니다. 그럼에도 지방자치법은 244개 지자체의 지방정부형태를 획일화하였습니다. 인구 천만명이 넘는 대도시 서울에 적합한 정부형태가 인구 2만~3만명 규모의 농촌자치단체(양구군, 장수군, 군위군)에도 적합한지 의문입니다. 같은 기초자치단체라도 인구 112만명인 수원시와 인구 1만8천명인 경북 영양군의 정부형태를 동일하게 하도록 하는 것은 무리입니다. 미국에서는 주민들이 지방정부형태를 선택하는 예가 많으며, 대도시와 읍·면의 정부형태가 각각 다릅니다. 독일은 주(州)마다 지방정부형태를 달리 하고 있습니다. 강시장-의회형은 주로 대도시정부, 의회-관리관형은 전문경영인에 의한 시정관리를 하려는 지방정부, 의회-집행위원회형은 지방의회가 의원 중에서 집행위원회를 구성하여 집행하게 하려는 지방정부, 위원회형은 소규모 지방정부가 각각 채택하는 추세입니다. 우리나라도 3~4개 지방정부형태의 메뉴만 지방자치법에 제시하고 각 지방정부가 주민의사에 따라 스스로 지방정부형태를 선택하도록 해야 할 것입니다.

지방분권을 촉진해야 합니다. ‘세계화=지방화’ 패러다임은 이미 1980년대부터 지구상에 몰아쳐 지방분권을 가속화시켰습니다. ‘국경없는 무한경쟁시대’에 중앙정부가 전국적 관점에서 조정·통제할 여지가 줄었고, 광역정부가 나서서 경쟁해야 하는 상황이 되었습니다. 우리나라처럼 국가가 지방정부에 권한과 재원을 조금씩 떼어주는 하향적(top-down) 분권방식으로는 국제경쟁에서 이길 수 없습니다. 모든 권한의 시원(始原)은 기초정부라는 발상의 전환이 필요합니다. 기초정부가 행사하기 곤란한 권한에 한하여 광역정부가 보충적으로 행사하고, 광역정부도 행사하기 곤란한 권한만을 국가가 처리한다는 상향적(bottom-up) 권한배분방식으로 지방분권의 틀을 새로 짜야 합니다. A.토플러가 지적한 바와 같이 미래의 정치질서는 지방분권이기 때문입니다.

자치경찰제를 실시하고 왜곡된 교육자치제를 바로 잡아야 합니다. 국가경찰은 국가적 관심사항인 소요진압, 테오방지 등 ‘사회적 질서’ 유지에는 주력하겠지만, 지방적 관심사항인 절도·강도의 체포, 밤거리 통행의 안전 등 ‘개인의 안전’에는 소홀할 수 있습니다. 시국(時局)치안은 국가경찰 몫이지만, 민생(民生)치안은 자치경찰 몫입니다. 올해 6월말 시·도의회 임기만료로 제주특별자치도를 제외하고 교육의원제는 폐지되지만, 시·도교육감 직선제는 유지됩니다. 한 지방정부에 시·도지사와 시·도교육감이란 ‘머리 둘 달린 기형적 조직’은 존치되므로 이를 바로잡아야 합니다. 그 해결방안으로는 ①시·도지사가 시·도의회 동의 얻어 임기 4년의 시·도교육감을 임명하는 방법, ②시·도지사가 시·도의회 동의 얻어 교육부시장·부지사를 임명하는 방법 중에서 선택해야 합니다.

지방정부는 헌법이 정한 바에 따라 자치사무에 관한 입법권을 가지도록 하고 법률로서도 이를 침해하지 못하도록 보장해야 합니다. 시·도의 부시장·부지사를 국가공무원으로 보하고 대통령이 임명하는 것은 자치조직의 원리에 어긋나므로, 시·도지사가 시·도의회 동의 얻어 임명토록 하고, 기초지방정부의 부시장·부군수·부구청장도 시장·군수·구청장이 시·군·구의회의 동의를 얻어

임명하도록 지방자치법을 개정해야 합니다. 지방의회 사무처(국·과)장 및 사무직원을 자치단체장이 임명토록 한 것은 마치 국회사무총장 이하 사무처 직원들을 대통령이 임명토록 하는 것 같이 조직원리에 배치되므로 이를 지방의회의장이 임명하도록 정상화해야 합니다. 지방공무원 의회행정직렬을 신설하고, 시·도별로 의장들로 ‘의회공무원인사위원회’를 구성하여 의회공무원의 인사교류 등을 관장하게 해야 합니다. 지방정부가 법률이 정한 작위의무 또는 부작위의무를 위반한 때에는 중앙정부는 그 의무의 이행 또는 그 취소·정지를 명하는 소를 대법원에 제기할 수 있게 해야 합니다.

환경규제는 강화하고 경제규제는 푸는 것이 세계적인 추세인데, 지방정부는 지역경제를 활성화 한다면서도 규제장치를 만들어 기업의 투자와 일자리 창출을 가로막고 있습니다. 지방정부가 조례 개정을 지체하여 법령에서 폐지된 규제를 존치시키기도 합니다. 더 심각한 것은 지방의 일선공무원들이 집단민원을 의식하거나 감사에 지적될 것을 우려해 소극적으로 업무를 처리하거나 법령에 근거도 없는 자료를 요구하는 등 그릇된 행태와 관행에 따른 규제를 하여 막대한 피해를 입히는 점입니다. 중앙정부 위임사무의 해석과 재량권 남용으로 근거 없는 규제를 하기도 합니다. 이런 조례와 규칙, 일선공무원의 과잉규제로 인하여 기업들은 시간상, 재산상의 막대한 손실을 입고 기업이익을 잃고 있습니다. 이처럼 규제를 양산한다면 지방분권을 해도 효과가 없습니다. 실제로 중앙정부 규제(1만5269건)보다 지자체 규제가 투자와 일자리 창출을 저해한다며 중앙정부가 조례·규칙 등 244개 지자체의 등록규제(5만2541건)의 약 10%를 연내에 폐지하기로 한데서 그 심각성을 알 수 있습니다. 그러므로 사회적 약자들을 지원하는 규제 이외의 규제를 지방공무원들이 하지 못하도록 조치해야 합니다. 규제 담당 지방공무원들이 무사안일주의적 근무태도를 버리고, 기득권을 내려놓도록 의식개혁교육을 실시해야 합니다. 민간인이 참여하는 새로운 거버넌스 체제를 구축해야 할 것입니다.

지방정부는 법률에 따라 지방세의 종목과 세율을 조례로 정할 수 있어야 합니다. 지방정부에게 과세자주권을 부여하여 재정계획을 수립하게 하고, 세금을 더 걷어 사업을 확장할 것인가, 세금을 적게 걷어 사업을 줄일 것인가를 스스로 결정하게 해야 합니다. 복지사무는 전국적으로 통일적 시행을 요하는 국가사무인데 그 소요비용의 일부 또는 전액을 지방정부가 부담해서는 안 되며 국가가 그 전액을 부담해야 할 것입니다. 중앙정부가 국가사무의 처리비용을 지방정부에 전가하면 지방재정의 압박요인이 되므로 국가가 비용을 부담하든지, 국가가 처리하든지 명확히 해야 합니다. 프랑스에서는 중앙정부가 권한을 지방으로 이양할 때 이양하는 시점에 그 사무처리를 위해 국가예산에 계상되어 있는 예산전액을 동시에 지방에 이양하도록 헌법(제72-2조 제4항)에 규정하고 있음을 유념해야 할 것입니다.

기초선거후보 정당공천제를 금지해야 합니다. 주민들의 일상생활을 챙기는 기초지방선거에 정당이 개입하여 결정할 사항이 없고, 특정지역의 생활정치를 위한 정책프로그램도 없습니다. 더구나 구미제국의 정당들과는 달리 한국 정당들은 지방에 당원이 거의 없습니다. 이러한 과두적(寡頭的)·비민주적 정당들이 지난 20년 동안 하향적 후보공천을 해 오면서 정치의 지방분권과 풀뿌리자치가 실종되었습니다. 공천헌금 비리가 만연되었습니다. 한 여론조사결과 지자체장의 72.9%, 지방의원의 88.2%가 정당공천을 부패유발의 원인이라고 응답했듯이 공천헌금 비리는 기초단체장과 의원 비리, 공무원 비리로 확산되었습니다. 지역구국회의원은 지자체의 중요한 행정처분, 공사입찰, 공

무원인사, 지방의회의 원(院)구성, 안전의 심의·의결에까지 깊이 관여했습니다. 기초의회는 단체장 견제기능을 못했거나 단체장 발목잡기로 주민들에게 피해를 주었습니다. 정당공천제는 청렴하고 유능한 인재의 지방정치무대 진출을 가로막았습니다. 지방선거는 지역일꾼을 뽑는 선거가 아니라 중앙정치의 축소판, 정당간의 사활을 건 각축장이었습니다. 기초단체장과 의회의원들은 지역구국회의원에게 예속되었고, 지방자치는 벼랑끝 위기로 내몰렸습니다. ‘주민을 위한 자치’가 아니라 ‘지역구국회의원(정당)을 위한 자치’였습니다.

정치권은 기초선거 정당공천제를 폐지하라는 국민, 학계, 시민단체의 끈질긴 요구에 역행하여 2005년 기초의원선거에도 이를 확대했습니다. 지난 2012년 대선 당시 유력한 여-야 대선후보들은 기초선거 정당공천배제를 공약했고, 대선 이후 국회 정치개혁특위가 가동됐습니다. 민주당은 당원투표를 통해서 확정되었으나, 새누리당은 이를 번복했습니다. 기초선거 정당공천 폐지를 명분으로 탄생한 새정치민주연합 역시 국민과 당원의 뜻을 이유로 공천유지로 돌아섰습니다. 여-야가 공약했던 기초선거 정당공천 폐지는 원점으로 되돌아갔습니다. 지방자치를 위기에서 구하려면 기초선거 정당공천제는 반드시 없애야 합니다.

국민의 정치역량을 어떻게 제고할 것인가도 고민해봐야 할 과제입니다. 지방자치 성년이 되었지만 국민의 민주정치역량과 자치정신은 별로 향상되지 못했습니다. 후보를 검증하지 않고 정당만 보고 찍는 투표행태로 인하여 부도덕하고 부패·무능한 사람을 당선시켜 지역발전을 저해하고 지방재정을 탕진하기도 했습니다. 자치단체장과 의원이 주민의 지탄을 받더라도 다음 선거에서 공천만 받으면 또 찍어주었고, 선거가 끝난 후 “손목을 잘라버리겠다”며 후회하기도 했습니다. 투표는 하지 않고 ‘잘못 뽑았다’며 비판을 했습니다. 주민의 정치적 무관심과 낮은 투표율이 지방자치 후진성의 원인입니다. 일부 시·군과 도에서 정당이 아니라 인물을 보고 투표하여 무소속 후보가 당선된 것은 긍정적 신호라고 봅니다.

III

헌법은 제117조와 제118조에 의하여 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으나 구체적 내용은 거의 없습니다. 정치권이 시·군을 통폐합하여 70개정도로 만들고 1층제로 하겠다는 등 당리당략에 따라 지방자치의 골간을 뒤흔들고 입법권을 남용해도 헌법은 지방자치를 보호하지 못했습니다. 그러므로 헌법을 개정하여 다음 내용을 담아야 할 것입니다.

- ① 지방의 주권은 주민에게 있다. 지방정부는 지역의 이해관계에 관한 모든 사항을 자주적으로 결정하고 책임을 진다.
- ② 지방정부의 종류와 2계층제
- ③ 지방자치의 최저수준을 보장하는 내용: 기초정부로부터 광역정부, 국가로의 상향적 방법으로 권한배분에 관한 기본적 사항을 규정하여 지방분권국가임을 분명히 한다. 자치사무에 대하여는 중앙정부가 법률로서도 침해하지 못한다.(이것이 지방자치의 진정한 제도적 보장).
- ④ 지방정부는 헌법이 정한 바에 따라 자치사무에 대한 입법권을 가진다.
 - 지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 지방정부형태를 자주적으로 선택한다.
 - 지방정부가 법률이 정한 작위의무 또는 부작위의무를 위반한 때에는 중앙정부는 법률이 정

하는 바에 따라 그 의무의 이행 또는 그 취소·정지를 명하는 소를 대법원에 제기할 수 있다 (자치행정권).

-지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 조세의 종목을 신설, 폐지하거나 세율을 정한다.

- ⑤ 지방정부는 다른 지방정부에 대하여 지시하거나 감독하지 못한다. 다만, 권한의 행사가 여러 지방정부의 협력을 필요로 하는 때에는 지방정부는 법률이 정하는 바에 의하여 상호 협력하여 처리하여야 한다.
- ⑥ 지방정부는 중앙정부로부터 재정지원을 받으며, 그 재원을 법률이 정한 조건 하에서 자유롭게 사용할 수 있다.
- ⑦ 중앙정부가 지방정부에 권한을 이양하는 때에는 그 이양하려는 시기에 국가예산에 계상되어 있는 당해 사무의 처리에 관한 예산 전액을 동시에 이양하여야 한다.

1부. 미래 지방자치 발전을 위한 라운드테이블

주제발표. 미래 지방자치 발전을 위한 종합구상안(소순창, 김찬동)
『서울분권의제 15』 발표

1부(라운드테이블) 주제발표

미래지방자치발전을 위한 종합구상안 :7개 학회 15개 의제를 중심으로

소순창(건국대학교)

김찬동(서울연구원)

I. 한국사회의 당면과제

2013년부터 2018년까지 국제적으로 장기 저성장이 예측되고 있다. 한국의 경우에도 차기 정부가 들어서는 시점에서는 경제 성장률이 3% 내외에 지나지 않을 것이라는 예측이 우세하다.

세계최대 미래학회인 “World Future Society”는 완벽한 남녀평등이 실현됨에 따라 여성동등권의 주장이 의미를 잃게 되며 가족붕괴가 가속화되고 있으며 가족구조는 보다 더 다양하고 복잡한 구조로 변하게 될 것이다. 서구 복지국가들의 복지비용 증가는 사실상 가족구조의 파괴 때문에 온 것이다. 이미 우리나라도 1인 가족이 급증하고 있으며 결혼하는 4쌍 가운데 1쌍, 인구의 3%가 다문화가정으로 구성되어 있다.

따라서 지방자치는 중앙과 지방의 권력다툼이 아닌 지역공동체를 하나의 가족의 개념으로 접근하여 경제공동체와 복지공동체로 만들어야 하는 과제에 직면하고 있다.

장기적인 저성장으로 일자리 부족현상이 지속될 것으로 예상되며 고용없는 저성장이 지속되어 젊은이들의 좋은 일자리를 창출하여야 할 당면과제가 있다. 이러한 고용 없는 저성장은 전국적으로 중앙과 지방 관계없이 국가적인 문제로 대두되고 있다. 기존의 중앙집권적인 성장전략시스템으로는 한계가 있으며, 또한 중앙부처에 맡겨서 해결할 수 없다는 것도 과거의 경험을 통해서 알 수 있다. 따라서 새로운 정부운영방식이 필요한 상황이다.

우리 사회의 저출산 고령화 수준은 국가적인 재앙으로까지 예견되고 있어 이를 해결하지 않고 우리 사회가 일류 선진국으로 갈 수 없는 당면과제로 남아 있다. 이러한 저출산 고령화 수준은 대도시 및 도시지역보다 지방 및 농촌으로 갈수록 보다 더 심각한 상태이다.

저출산 고령화는 출산장려정책 뿐만 아니라 고령화에 대처해야 하는 이중적인 정책대안이 제시되어야 한다. 경쟁이 심하고 생활부담이 높은 수도권 및 대도시로의 젊은층이 집중되어 저출산 고령화 문제가 심화되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 비수도권 및 소도시 및 농촌의 활성화 정책도 동시에 제시되어야 할 필요가 있다.

우리 사회의 또 하나의 당면과제로 공교육 활성화를 들 수 있다. 수도권 및 지방의 대학경쟁이 공정하지 못하다는 점을 감안한다면 지방대학의 활성화를 통한 지방경쟁력 및 국가경쟁력을 강화하는 정책대안이 필요하다. 지방에서는 대학이 지역경제의 활성화를 위해서 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

전국적으로 공교육의 활성화가 당면과제이지만 특히 지방의 대학은 형해화(形骸化) 수준에 머물러 있다.. 지방대학이라는 한 가지 이유 때문에 경쟁력이 떨어지고 입시경쟁률이 떨어지고 있는 상황은 수도권으로 모든 것들이 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안이 필요하다.

우리 사회가 안고 있는 문제 중의 또 다른 심각한 문제점은 국가부채가 극심하다는 점이다. 정부 발표에 따르면 2011년도 기준 정부부채는 774조원, 공기업 부채는 463조원, 지방정부 부채는 18조원 등으로 대한민국의 총 부채 규모는 약 1,255조원에 달해 이미 한 해 국가예산의 약 3배에 육박하고 있다.

더욱 심각한 사실은 금융투자업계와 한국은행에 따르면 2012년도 6월말 기준 정부, 기업, 가계의 부채 합계는 2천 962조원으로, 명목 국내총생산(GDP)의 233.8%에 달하고 있다.

이렇게 막대한 부채의 대부분이 국토해양부의 토목개발과 주택사업에 의하여 발생했다는 점은 자명하다. 그럼에도 불구하고 2013년도 국토해양부의 예산은 27조 1940억 원이 되어 4대강 사업이 종결된 것을 감안하면 순수하게 국토해양부 예산은 약 7-10% 증액된 것이고 추경예산까지 고려한다면 2013년도에도 막대한 예산이 토목사업에 투입되었다. 핵심적인 문제는 비단 국토해양부 뿐만이 아니라 농림수산식품부, 보건복지부, 심지어는 문화체육관광부에 이르기까지 건설 사업을 집행한다는 데 있다.

따라서 국가적 단위에서 SOC에 대한 전면적인 재검토가 필요한 시점이다. 장기적인 측면에서는 지방정부 및 지역이 창조적이고 자립할 수 있는 방향으로 ‘균형발전정책’보다는 ‘지방분권정책’이 우선적으로 추진되어야 한다. 우선적으로 우리 사회의 주요 당면과제인 ‘고용(지역산업육성)’, ‘복지(품격복지)’, 그리고 ‘교육(인재육성)’ 문제를 지방정부가 스스로 해결할 수 있는 정부운영시스템을 구축해야 할 것이다.

빅 데이터 시대에서 정부는 2.0에서 정부 3.0으로 가야하는 당면 과제에 직면하고 있다. 지방자치 역시 웹기반과 소통과 통합의 자치행정을 구현하는 3.0 시대에 직면하고 있다. 이를 위해서는 지방정부 및 지역이 창조적이고 자립할 수 있는 방향으로 새로운 분권형 국가를 위한 정책을 만들어야 할 것이다.

마지막으로, 비효율적이고, 무력하며, 피로감에 쌓여 있는 정부를 혁신하여 효율적이고, 역량있고, 활력있는 정부로 재창조할 필요성이 대두되고 있다.

중앙정부로 집중되어 있는 정부운영방식을 혁신하여 새로운 시대에 알맞은 중앙정부와 지방정부간의 혁신적인 역할 재정립이 절실하게 요구되고 있다. 정부조직개편도 중앙부처 차원 안에서만 방안을 찾는 것은 한계가 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 차원에서 혁신적인 대안을 모색할 수 있다.

II. 지방자치구조의 왜곡현상

지방자치정부가 재도입된지 20년이다. 앞으로 미래 지방자치발전을 위하여 지난 20년간의 지방자치를 되돌아보고, 문제점을 분석하고, 해결방안으로서 방향을 잡아야 할 때이다. 지난 20년간의 지방자치정부의 경험을 통하여 많은 성과가 있었지만, 오히려 지방자치가 퇴보하고 있다는 비판도 있다.

지방자치의 구조가 왜곡되었기에 시간이 흐를수록 지방자치는 더욱 퇴보하고 있다는 것이다. 이는 비정상이다. 왜곡된 것을 정상으로 되돌릴 수 있도록 그 현상을 정확히 진단하고 이에 대한 원인분석을 통해 다시는 왜곡된 현상이 나타나지 않도록 구조를 정상화시켜야 할 것이다.

왜곡된 현상을 살펴보자. 첫째 지방자치정부 재도입 20년임에도 불구하고 지방자치정부의 재정자립도는 더 떨어지고 있고, 재정력지수도 떨어지고 있다. 즉 1995년에 재정자립도가 66.4%였던 것이 2013년도에는 51.1%로 오히려 15.3%포인트 더 의존적이 된 것이다. 지방자치가 퇴행하고 있다. 재정력지수도 2005년에 0.666에서 2013년에는 0.561로 떨어져서 지방자치정부의 재정력이 퇴행하고 있다.

〈표 1〉 지방자치단체 일반 회계 세입구조 변화 추이

(단위 : %, 조원)

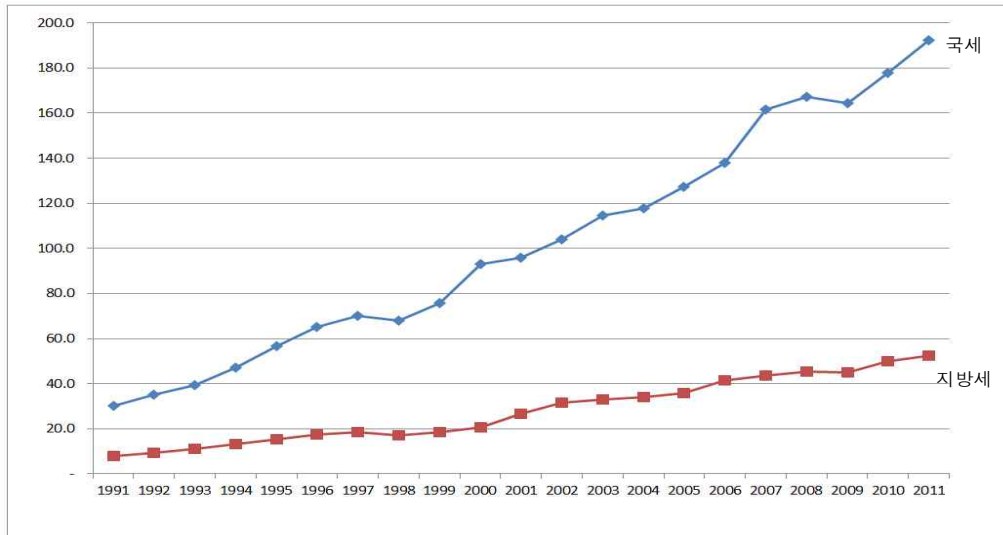
	1995	2005	2010	2011	2012	2013
지방세	41.8	36.1	37.1	39.8	44.0	41.9
세외수입	24.6	29.2	21.0	13.1	10.3	11.1
지방교부세	15.5	20.1	20.9	23.8	23.9	24.5
조정교부금및재정보전금						
지방양여금	5.1	-	-	-	-	
보조금	8.8	13.8	19.7	20.8	21.4	21.9
지방채	4.2	0.8	1.3	2.4	0.4	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	36.7	99.7	135.0	127.7	122.3	128.2
재정자립도	66.4	65.3	58.1	52.9	54.3	51.1
재정자주도	81.9	85.3	79.0	76.8	78.2	76.6
재정력지수		0.666	0.607	0.614	0.583	0.561

주 : 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음
자료 : 안전행정부 재정고

두 번째로 지방자치정부 20년임에도 불구하고 지방자치가 진전되기 보다는 중앙집권이 더 강화되는 현상이 나타나고 있다. 명실(名實)이 일치하지 않는 것이다. 겉으로는 지방자치를 실시한다고 해놓고서는 실제로는 국가가 더욱 권한을 강화해 버린 것이다. 그리고선 지방자치정부에 대한 불신을 나타내면서 지방정부의 무능을 해결하기 위해서는 중앙정부가 더욱 통제를 강화해야 한다는 주장을 하고 있는 것이다. 국가는 지방세의 증가세보다 더 높은 비율로 국세를 신장시켰다. 국세와 지방세의 신장폭의 차이는 점점 더 커져간다. 다음의 표는 국세와 지방세의 신장추이를 대변한다.

〈그림 1〉 국세와 지방세 수입 신장 추이

(단위 : 조원)



주 : 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음
 자료 : 안전행정부 재정고

세 번째의 왜곡현상은 헌법구조이다. 지방자치가 실시되기 이전에 개정되었던 헌법이 여전히 지방 자치가 실시되고 난 이후에도 그대로 남아있어 지방자치의 발전을 저해하고 있다는 점이다. 즉 지방자치이전의 헌법구조가 지방자치이후의 변화된 상황을 반영하지 못함으로서 지방자치이전의 행 태를 그대로 답습하게 만든 것이다. 지방자치는 미숙아에 머물 수밖에 없는 법제도적 상태이다. 이를 대변하는 것이 헌법에 지방자치에대한 규정이 2개에 불과한 것이다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
 ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방자치로서의 입법권을 인정하고 있지 않으며, 지방자치단체의 종류까지도 헌법적으로 보장하고 있지 않고 법률에 종속하게 해 둔 것이다. 의회를 두지만, 의회의 조직, 권한, 의원선거까지도 법 률로 변경가능한 것이다. 다시말해 지방자치로서 헌법이 보장한 것은 의회를 둔다는 것과 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정하는 정도인 것이다. 그 외에는 법률에 종속되어 있다. 헌법 상의 위상을 가지고 보장되는 것이 아주 제한적인 것이다.

한국의 성숙한 지방자치발전을 위해서는 지방자치의 본질에 비추어서 왜곡되고 비정상화된 것을 바르게 교정해야 하고, 정상화해야 할 것이다. 자치가 시민을 시민답게 만들고 행복하게 만들어 주는 기반이라고 할 때, 자치의 발전은 국민행복에도 기여할 것이다. 자치(自治, autonomy)는 스스로가 만든 법에 스스로가 따르는 것으로 가장 효율적인 다스림의 방법이다. 의존적이고 통제적 인 통치(統治)가 강화되면, 일시적인 효율성은 높아지는 것으로 보이나, 장기적으로는 부패와 무능

이 만연하게 되어 결국 국가의 멸망으로 이어지는 것이다. 조선시대 왕정의 끝이 식민지로 이어졌다는 역사의 교훈을 명심할 필요가 있다. 민주정은 공화적 자치(republic autonomy)이다. 공화적 자치가 가장 국가의 경쟁력을 높이고, 시민의 역량을 향상시키며, 가장 인간을 인간답게 하는 정치적 제도이다.

미래의 지방자치발전을 위하여 국가든 지방이든, 시민이든 학계든 충분한 숙의를 통하여 의제를 형성하고 비전을 세워야 할 것이다.

Ⅲ. 지방분권국가의 구현을 위한 핵심의제(들)

지금까지 지방자치 및 분권에 대한 의제들은 정부, 지방협의회, 그리고 시민사회단체 등에서 다양한 내용들이 제기되어 왔다. 이러한 내용들은 다양하게 논의되어 왔으나 큰 틀에서는 유사한 의제들이 제기되어 논의되었다.

1. 지방자치발전위원회

대통령소속의 지방자치발전위원회는 국민의 정부, 참여정부를 거쳐서 현 정부에 이르기까지 중앙 권한의 지방이양이라는 과제를 담당하여 왔다. 그동안 활동해 왔던 지방이양추진위원회, 정부혁신·지방분권위원회, 그리고 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 발전적으로 통합하여 특별법에 의하여 설치되었다.

위원회는 세 개의 분과위원회로 구성된다. 자치제도분과위, 지방분권분과위, 행정체제개편분과위가 그것이다. 지방분권분과위원회에는 중앙권한이양실무위원회가 있다. 이러한 개혁의제를 형성해 가는 과정을 실무적으로 보좌하기 위하여 ‘지방자치발전기획단’이 있다. 기획단은 2개의 국으로 구성되는데, 지방분권국과 행정체제개편국이 그것이다. 지방분권국은 4개의 과로 구성되고 분권제고, 자치기획, 자치경찰추진 등이 그것이다. 행정체제개편국에서는 기능개편과가 주된 조직이다.

위원회의 주된 목적은 성숙한 지방자치이다. 지방자치가 제대로 되어야 지역주민이 행복해진다는 철학과 가치를 가지고 지방자치제도개혁과 분권이양을 하겠다는 것이다. 여기에 더해서 행정체제에 대한 전반적인 개혁도 의제로서 다루겠다는 것이다. 주요한 키워드는 권한이양, 자치책임성, 생활자치, 미래행정체제로 나눌 수 있을 것이다.

먼저, 권한이양분야에서 구체적인 추진과제로서 제시한 것으로는 자치사무와 국가사무의 구분체제 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정비 등을 들고 있다.

둘째, 자치책임성이다. 자치기반을 다지고 책임성을 높이겠다는 것이다. 지방재정확충 및 건전성 강화, 지방선거제도개선, 지방의회 활성화 및 책임성 강화, 지방자치단체평가제도 개선, 지방자치단체간 행정협력체제 정립이다

셋째, 주민중심 생활자치의 구현이다. 이를 위해 자치경찰제도도입, 교육자치와 지방자치 통합, 읍면동주민자치회 도입, 지자체간 행정구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍면동통합을 과제로 제시하고 있다.

넷째, 미래지향적 행정체제의 마련이다. 구체적인 추진과제로서는 특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편, 대도시특례제도개선, 지방자치단체기관구성 형태 다양화, 도의 지위 및 기능재정립, 시군구통합 및 통합지자체 특례 발굴이다. 이를 표로 정리하면 <표2>와 같다.

<표 2> 지방자치발전위원회의 분권의제

분야	추진과제
권한이양	자치사무와 국가사무의 구분체계정비
	중앙권한 및 사무의 지방이양
	특별지방행정기관의 정비
	국가와 지방자치단체의 협력체제 정비
자치책임성	지방재정확충 및 건전성강화
	지방선거제도개선
	지방의회 활성화 및 책임성 강화
	지방자치단체평가제도 개선
	지방자치단체간 행정협력체제 정립
주민중심생활자치	자치경찰제도도입
	교육자치와 지방자치 통합
	읍면동주민자치회 도입
	지자체간 행정구역 경계조정 제도개선
	지방자치단체 소규모 읍면동통합
미래지향적 행정체제개편	특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편
	대도시특례제도개선
	지방자치단체기관구성 형태 다양화
	도의 지위 및 기능재정립
	시군구통합 및 통합지자체 특례 발굴

2. 전국시도지사협의회

전국시도지사협의회에서도 지속적으로 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 그 중 몇 개를 소개하면 다음과 같다. 실질적 지방분권을 실현하기 위한 공동선언문을 2012년 10월에 발표한 적이 있다. 당시 대통령후보자들에게 공약으로 채택하도록 요청한 것이다. 여기서 지방분권추진체제를 구축하고 지방분권과제 추진을 제도적으로 의무화하며, 자체재원을 중심으로 지방재정제도를 전면 개편하도록 요청한 것이다.

1. 지방분권 추진체계 구축
2. 지방분권 과제 추진을 제도적으로 의무화
3. 자체재원 중심으로 지방재정제도를 전면 개편

지속적으로 전국시도지사협의회는 지방분권의제들을 제시하고 있다. 최근에는 구체적인 의제를 제시하고 있다. 국회와 정당에 지방분권 추진기구를 설치하고 지방재정확충 방안을 모색하며, 지방자치제도개선으로서 지방자치와 교육자치의 일원화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관이관, 조례입법권 범위확대 등을 구체적으로 제시하고 있다. 또 무엇보다도 지방분권형 헌법 개정을 제시하고 있다.

1. 국회 및 정당의 지방분권 추진기구 설치
2. 지방재정 확충방안 모색
3. 지방자치 제도개선(지방자치-교육자치 일원화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 이관, 조례입법권 범위확대 등)
4. 지방분권형 헌법개정

3. 지방4대협약체

전국지방4대협약체에서도 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 지난 18대 대통령 선거 후보자들에게 지방분권정책을 공약으로 채택할 것을 촉구하는 공동성명서를 발표하면서 다음과 같은 의제를 제시하고 있다. 지방분권형 헌법개정추진, 지방분권추진체계 구축, 기초지방선거의 정당 공천제를 폐지하고, 자치입법권과 조직권을 강화하도록 한 것이다. 또 자체재원 중심으로 지방재정이 근본적으로 확충 개편되어야 하면, 영유아보육사업의 지방재정부담에 대한 완화대책을 마련하도록 한 것이다.

자치발전의제들이 점차로 복지정책이나 재정분야로 구체성을 더해가는 것을 알 수 있다.

1. 지방분권형 헌법개정 추진
2. 지방분권추진체계 구축
3. 기초지방선거 정당공천제 폐지하고 자치입법권과 조직권 강화
4. 자체재원 중심으로 지방재정이 근본적으로 확충, 개편
5. 영유아보육사업 지방재정부담 완화대책 마련 촉구

4. 시민단체

부산분권혁신본부에서는 2013년 12월 30일에 지방분권국가 실현을 위한 10대 정책의제를 제시하고 있다. 시민단체에서도 지방분권형 헌법 개정을 공통적으로 제안하고 있다. 기초지방선거에 대한 정당공천제의 폐지, 지역정당 설립의 자유권확대, 지방분권과 균형발전 추진기구의 재정비 등을 제시하고 있다. 지방분권형 지방행정체제개편과 함께 근린주민자치의 제도화도 의제로서 제시하고 있다. 특히 재정관계의 개편을 주장하고 있는 점도 주요한 의제로 등장하고 있다.

1. 지방분권형 헌법개정
2. 기초지방선거 정당공천제 폐지
3. 지역정당 설립 등 지역정치결사 자유권 확대보장
4. 지방분권과 균형발전 추진기구 재정비
5. 광역권 양질의 일자리 창출
6. 지방분권형 지방행정체제 개편
7. 근린주민자치 제도화
8. 중앙-지방 간 재정관계 개편
9. 지역권역별 전국적 세계적 명문대학 육성과 지역권역별 대학발전시스템 구축
10. 비수도권 광역경제권의 육성

균형발전지방분권전국연대라는 시민단체에서도 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 여기서는 분권 의제만이 아니라 균형발전에 대한 의제가 포함되어 있는 것이 특징적이다. 18대 대선을 위한 지방분권의제로서 제시된 것에 공통적으로 들어가는 것이 분권형 헌법, 자치재정권, 기초지방선거 정당

공천폐지, 자치입법, 조직권 강화, 근린자치, 자치경찰제, 강력한 분권추진기구 등이다. 여기서 특징적으로 제시된 것은 보편적 생활복지권, 지방대학육성, 지역언론지원, 수도권관리체제운영 등이다.

□ 18대 대선을 위한 지방분권 11대 정책의제

1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현
2. 기관 위임사무 폐지 및 자치입법·조직권 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보
3. 세원 이양 및 재정 자율성 확대 통한 자치재정권 확립
4. 기초 지방선거 정당 공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리 주민자치 활성화 추진
5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치 중심의 지방행정체제개편 추진
6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영
7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화
8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현
9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진
10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영
11. 강력한 지방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

균형발전지방분권전국연대는 19대총선에서도 지방분권과 균형발전을 위한 10대의제를 제시하고 있다. 2012년 3월에 제시한 것인데, 여기서도 지방분권국가로서의 헌법개정, 재정균형, 읍면동준 자치단체화, 기초정당공천폐지 등을 공통적으로 제시하고 있다. 여기서 특징적으로 제시한 것은 지방거점대학육성, 지역최소기준선 설정, 지역언론, 지역균형발전체제 등을 의제로 제시하고 있다.

□ 19대 총선을 위한 지방분권 및 균형발전 10대 의제제안

- 지방분권국가와 지역균형발전의 이념을 명기한 헌법개정
- 지방거점대학 획기적 육성
- 지방대학 및 현지 주민의 우선 고용특례
- 지방분권 실현과 재정균형 달성
- 마을공동체 실현과 읍면동의 준자치단체화
- 지방자치체제 개편 시도 폐기와 기초자치단체 정당공천 폐지
- 지역 최소기준선 설정과 집행
- 지역언론과 지역문화 활성화
- 지역균형발전 추진체제 구축
- 수도권의 합리적인 관리를 위한 제도와 기구설치

시민단체가 독자적으로 이렇게 지방분권의제를 제시하는 단계를 넘어서 이제는 지방4단체와 공동으로 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 2012년 11월에 지방분권개헌국민운동은 지방4단체와 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 여기서도 역시 지방분권형 헌법개정은 공통적으로 들어가고 재정, 의회, 근린자치 등의 의제들을 제시하고 있다.

1. 지방분권형 헌법개정
2. 기초지방선거 정당공천제 폐지
3. 지방분권추진기구 강화
4. 자치입법권 강화
5. 자주재정권 강화
6. 근린주민자치제도화

IV. 분권의제의 논의과정

1. 논의과정

미래 지방자치발전을 위해서 국가차원, 지방차원, 그리고 시민사회차원에서 분권의제들의 논의 되어 왔다. 공통적인 의제와 상이한 의제들이 제기되었다. 본 보고서 및 의제발굴은 지방자치 관련학회들이 공동으로 ‘미래 지방자치발전을 위한 의제발굴’이라는 차원에서 이루어졌다. 한국지방자치학회를 비롯하여 지방자치관련의 7개의 학회(한국행정학회, 지방정부학회, 서울행정학회, 지방재정학회, 지방자치법학회 사회복지행정학회)가 공동 작업팀을 구성하였다.

각 학회차원에서 논의를 위하여 다음과 같은 프로세스를 거쳤다. 다양한 분야의 지방자치관련의 전문가의 자문회의를 2차례에 걸쳐서 실시하였고, 지방자치 관련의 유관기관의 주요의제를 검토하였다. 그리고 각 학회의 지방자치발전 관련의 연구경향을 파악하여 주요한 의제를 논의하였다. 본 의제들은 이러한 논의과정을 통하여 발굴하였다.

〈표 3〉 각 단체와 기관들의 분권의제 종합

	지방자치발전위원회	지방4단체	시민사회단체 (부산분권혁신본부)	전국시도지사협의회
권한 이양	자치사무와 국가사무의 구분 체계정비			
	중앙권한 및 사무의 지방이양	자치조직권강화		
	특별지방행정기관의 정비			특행기관이관
	국가와 지방자치단체의 협력 체제 정비			
		자치입법권강화		조례입법권확대
		지방재정부담완화대책(영 유아보육사업중심)		
자치 책임 성	지방재정확충 및 건전성강화	자치재원중심으로 지방 재정확충개편	중앙-지방재정관계 재편	지방재정확충방안
	지방선거제도개선			
	지방의회 활성화 및 책임성 강화			
	지방자치단체평가제도 개선			
	지방자치단체간 행정합의체제 장립			
주민 중심 생활 자치	자치경찰제도 도입			자치경찰제도입
	교육자치와 지방자치 통합			교육자치일원화
	읍면동주민자치회 도입			
	지자체간 행정구역 경계조정 제도개선			
	지방자치단체 소규모 읍면동 통합			
		기초지방선거정당공천제 폐지	기초지방선거정당공천제 폐지	
			근린주민자치 제도화	
			지역별 명문대학 육성	

	지방자치발전위원회	지방4단체	시민사회단체 (부산분권혁신본부)	전국시도지사협의회
미래 지향 적행 정체 제	특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편			
	대도시특례제도개선			
	지방자치단체기관구성 형태 다양화			
	도의 지위 및 기능 재정립		지방분권형지방행정체제 개편	지방분권형헌법개정
	시군구통합 및 통합지자체 특 례 발굴			
		지방분권형헌법개정추진	지방분권형헌법개정	
		지방분권추진체제구축	지방분권추진기구재정비	지방분권추진기구
			지역정당설립자유권확대	
			광역경제권육성	

2. 논의의 틀

미래 지방자치발전의 위한 비전은 향후 10년 내지는 20년을 내다 보면서 한국의 지방자치가 나아가야 하고 도달해야 할 청사진을 그려 보고자 했다. 이를 위해서는 현재의 현황과 문제점이 정확히 진단되어야 하고, 이의 원인을 찾아보아야 할 것이다. 그러한 원인들로는 행태적이거나 조직적인 것일 수 있고, 제도적이거나 철학적인 것일 수 있다.

본 과제에서는 기본적으로 자치의 시각을 가지고 민주성이란 철학과 가치를 우선하면서, 주민과 시민의 관점에서 상향적으로(Bottom-up)으로 미래지방자치발전의 구상안을 그려보도록 했다.

미래의 지방자치발전의 종합구상은 기본적으로 자치행정구조와 재정적인 틀을 진단하면서 시작하고자 한다. 지방자치의 현황을 가장 잘 표현해 주는 것도 재정적인 중앙의존상황인 것 같고, 이 같은 상황이 발생하게 된 배경에는 우리사회가 당면하고 있는 고용없는 저성장, 저출산고령화의 문제와 연결되어있다. 따라서 구조, 재정, 그리고 복지분야의 내용이 핵심적인 의제로 논의되었다.

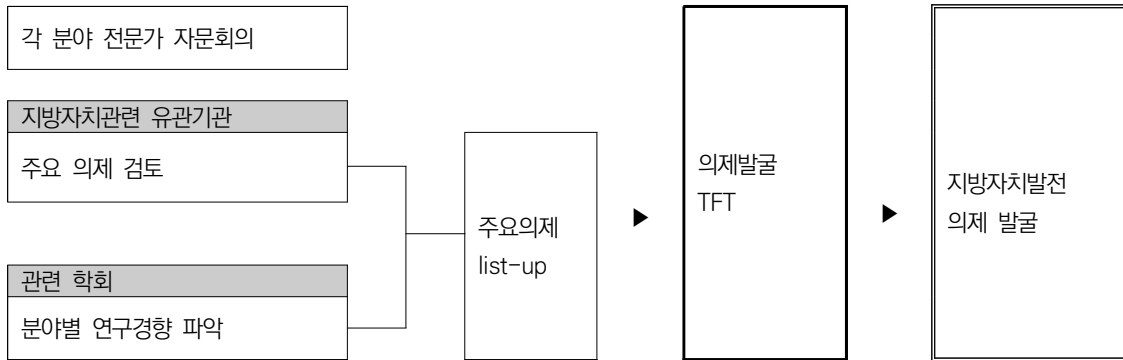
그리고 지방자치의 발전은 시민사회의 참여에 달려있다. 시민들이 자치에 대한 철학적 관심과 함께 지방자치의 필요성에 대한 인식전환이 필요할 것이다. 주민참여의 활성화는 지방의 다양한 모습으로 표현될 것이다.

마지막으로 이러한 모든 논의는 궁극적으로 법제도의 정비로 완결될 수 있다. 따라서 법제를 가장 최종적인 분야로서 제시한다.

〈표 4〉 분권의제 발굴 TFT의 구성과 일정

TFT 참여 학회		한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회 (총 7개 학회)	
구성	팀장	소순창(건국대 한국행정학회, 한국지방자치학회)	
	팀원 (8명)	김순은(서울대 한국지방자치학회), 김동건(배재대 한국자치법학회), 최근열(경일대 한국지방정부학회), 이재원(부경대 한국지방재정학회), 박광덕(세명대 한국사회복지행정학회), 이원희(한경대 서울행정학회), 김찬동(서울연구원)	
회의 일정	구분	일시	주제
	1차 미팅	2014.03.18	의제설정 관점 및 방향 등 논의
	2차 미팅	2014.03.25	재정 및 복지부문 주요 의제 논의
	3차 미팅	2014.04.01	행정구조 및 체계부분 주요 의제 논의
	4차 미팅	2014.04.07	서울과 지방간의 관계설정 부분 주요 의제 논의
	5차 미팅	2014.04.14	주요 정리 내용 검토 및 보완 논의

〈그림 2〉 분권의제의 발굴과정



3장에서는 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 지방자치발전의 미래 청사진으로서의 종합구상안을 제시해 보고자 하는데, 이는 4장에서 제시할 것이다.

V. 미래 지방자치발전을 위한 의제

미래 지방자치발전을 위한 분권의제는 크게 7개의 분야로 나누어서 현황과 문제점을 살펴보고, 각각에 대한 추진과제를 살펴보았다. 7개 분야에 대한 각각의 분권의제들을 제시하여 논의하고자 한다.

1. 현황과 문제점

1) 재정

① 자주재원중심의 지방재정확충

- ☐ 자율과 책임의 분권재정 원칙에 기초하여 자치재정을 운영하기 위해 무엇보다 자주재원을 중심으로 한 지방세입 확충이 중요하다.
 - 지방세입에서 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 비중이 지속 증대함. 이는 지방 재정자립도를 악화시켜 자치재정의 건전성과 효율성 악화의 핵심 원인이 되고 있음.
 - 국세와 지방세의 비중은 8대 2로서 과거 수십년간 고정된 가운데 중앙정부 목적의 지출경비 혹은 재정정책을 지방세수와 직접 연계시켜, 무늬만 지방세인 경우도 있어 지방세 실질 비중은 더 낮아진 상태임(예, 지방교육세, 자동차세(주행세분) 등)
 - 재산거래 관련 지방세 비중이 높아 부동산 경기에 취약하며 중앙정부의 부동산정책 수단으로서 취득세가 빈번히 활용되어 지방세입의 기반과 안정성이 악화되고 있음.
 - 지방소비세 도입으로 지방세입원이 다양화되었지만 자원배분 단계에서 중앙정부의 조정기능이 상당하여 자주재원으로서 특성이 약화된 상태임.

② 자율과 책임원칙에 기반한 지방재정의 성과관리체계 정립

- 중앙정부 각부처들이 수직적으로 통제하는 보조사업이 과다하여 지방재정사업에서 지자체의 혁신역량이 약화되고 지역주민들에 대한 성과책임이 높아지지 않는다.
- 복지보조금을 비롯하여 중앙정부 각부처로부터 국고보조사업이 지속적으로 확대되어 지방의 자체재원을 잠탈하고 지자체의 재정사업 자율성을 저하시키고 있음.
- 지자체들간 보조금 유치 경쟁에 따라 중앙 재정에서는 공유재의 비극에 따른 비효율성 문제가 지방재정에서 연성예산제약 구조가 형성되고 성과지향적 재정체계를 구축되지 못함.
- 중앙의 관리 감독 기능이 강화될수록 지방재정사업에서는 성과가 낮아지고 재정낭비가 많아지는 악순환이 계속됨. 이러한 현상이 누적되면서 도덕적 해이와 건전성 위기가 발생함.

2) 복지

① 미래 지방자치발전을 위한 중앙-지방 복지가능 분담

- 저출산·고령사회에서는 지방분권은 필수적이며, 특히 기초자치단체에로의 분권화가 요구되는 시점에 있음.
- 우리나라의 사회복지지출은 여전히 OECD 평균은 물론 전체 회원국 중에서 가장 낮은 최하위의 범주에 있어서 복지비 확충이 필요함.
- 이런 수준임에도 중앙정부는 복지비부담으로 인하여 국가사무와 기관위임사무를 공동사무로 처리함으로써 지방정부의 복지비 부담은 늘리면서 중앙의 부담은 줄이려고 함.
- 이러한 복지재정이 수반되지 않은 분권화 추진에 대한 비판이 적지 않아 있음(강혜규, 2006; 박광덕, 2008).
- 허훈(2008)은 참여정부의 지방분권도 “선기능이양, 후 지방분권”의 원칙으로 인하여 기능이양의 부분적인 성과는 있었지만, 지방정부 입장에서는 책임은 주어졌지만, 재정권한이 없는 상황에서 절반의 성공에 그친 “미완의 개혁”이라고 평가함.
- 따라서, 우리나라의 정부간관계에서 분명한 기능배분의 기준이 필요한 시점임.

② 분권형 복지전달체계의 확립

- 지역복지전달체계의 지속적인 논의
- 2006년 정부는 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였다. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스 기능을 복지기능을 포함하는 8대 서비스를 중심으로 하나의 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활종합기획, 서비스 조정·연계, 통합조사 등 주무·총괄기능을 수행하도록 하는 것임.
- 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 희망복지지원단으로 개편되었으며, 금번 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 새로운 것이 아님.
- 이런 과정에서 복지의 갈대기 현상으로 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 업무과중으로 어려움을 겪는 것이 이슈화 되었음.
- 복지전달체계의 확립은 중앙과 지방의 관계도 중요하지만, 무엇보다도 주민에 근거한 전달체계의로의 개편이 이루어져야 할 것임.

3) 자치분야(권한)

- ☐ 경찰 자치가 노무현 정부의 아젠다로 설정된 이후 많은 논의는 있으나, 아직 도입을 하고 있지 못함
 - 교육 자치와 더불어 자치의 정착을 위한 중요한 과제임
- ☐ 경찰 기능의 2원화가 필요함
 - 수사는 중앙정부의 경찰 기능으로 유지하면서 기존의 기능을 인정함
 - 교통 질서, 단속, 안전 등 지역 현안에 대한 공권력을 강화하는 계기가 됨

4) 체제

- ☐ 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기할 수 있다.
- ☐ 국가주도의 지역개발 정책은 수도권에 급격한 성장을 가져왔으며 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 집중되는 문제가 발생함
 - 비수도권 지역의 발전 동력 부족으로 수도권과 비수도권 지역 간 격차가 커지게 되었으며, 이는 지역 간 갈등을 심화시킴
- ☐ 우리사회의 당면과제를 해결하기 위하여 새로운 지방분권체제의 개편 및 중앙-지방정부의 역할 재정립이 필요하다.
- ☐ 세계화 시대의 중앙정부는 외교·국방 역할이 강조됨에 따라 산업경제, 사회문화 등의 국가발전 기능은 지방정부가 담당하는 것이 바람직함
- ☐ 저출산·고령화 현상, 가치의 다원화 등 지방행정 환경의 변화로 인해 지역현안문제를 해결할 수 있는 주체로서 지방정부의 역할이 강조됨

5) 참여

- ☐ 우리나라 주민 직접참여제도는 조례 제정 및 개폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민투표, 주민참여예산제도 등이 도입 되어 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등으로 제도운영의 활성화가 되지 않는다.
 - 주민의 조례 제정 및 개폐 청구 요건이 너무 높고 청구대상도 행정기구의 설치변경사항을 제외하는 것은 너무 과도한 제한으로 주민청구 조례 청구제도의 활성화의 제약요인이 되고 있음
 - 주민감사 청구기간이 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년으로 지방정부의 위법행위가 상당한 기간이 경과 후 발견되는 경우가 많아 너무 짧음
 - 주민소환제도의 경우 비례대표 지방의원이 소환 대상에 제외되어 있고, 자치단체장보다 지방의원 의 경우 소환 청구요건이 높으며 또한 소환 사유가 법령에 명시되지 않은 점 등의 문제점이 있음
 - 주민참여예산제도의 경우 제도의 도입을 법적으로 의무화하고 있으나 대다수 지방자치단체는 주민의 예산편성에 대한 참여가 형식적으로 운영되고 참여예산 범위도 자치단체 자율로 맡겨져 있어 일반회계 예산편성에 한정되어 있음

6) 다양성

- 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정 이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있다.
 - 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해볼 때, 기관대립형 중에 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강시장-의회형에 해당하는 특징을 가지고 있음
 - 자치단체별로 인구규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체에 획일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특징을 지니고 있음
- 우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 획일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분 할 수 있다.
 - 인구규모나 지방자치단체 특성을 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게 되고, 특히 인구 100만명 이상인 수원시 등과 인구 10만명 이하의 시 혹은 인구 5만명 미만의 군간의 정치행정적 환경이 다르고 주민의 행정수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 채택함으로써 행정의 비효율적 측면이 크며, 또한 주민들의 자치단체특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있음
 - 지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한 비대로 인한 지방의회와 자치단체장간의 견제와 균형의 불균형이 야기되고 있으며, 특히 자치단체장 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일 할 경우 상호간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있음(예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등)

7) 법제

- 지방자치법 제112조는 “지방자치단체의 조직의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로” 정하도록 규정함. 대통령령인「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 매우 구체적이고 획일적 조직설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직자치권을 극도로 제약하고 있음
- 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직과 인력배치상황을 답습해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설·변경하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있음
 - 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준은 각 지방자치단체가 특색있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사를 어렵게 하고 있음
 - 중앙의 기준에 따라 획일화되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함
- 지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 지방행정을 함에 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기능이 행정계획이다. 지방행정을 자치적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 자치적으로 추진하는 기능은 지방

자치의 핵심기능이다.

- 현행 지방자치법은 지방자치단체의 계획자치권의 보장에 관한 아무런 언급을 하지 아니하고 있다. 실제로 지방자치단체가 계획자치권을 행사하려면 그 영역과 각각의 자치사무의 행정영역에 있어 계획권한을 선점할 수 있어야 한다. 그러나 각각의 영역마다 이미 중앙의 법률이 선점하고 있어 지방자치단체의 지위는 중앙의 법률에 따라 중앙이 계획한 틀 안에서 최소한의 계획만을 수립할 수 있을 뿐이다. 경우에 따라서는 아무런 계획기능이 부여되지 아니한 채 중앙의 계획을 그대로 집행만 하도록 강요되기도 한다.

2. 추진과제

1) 재정

① 자주재원중심의 지방재정확충

- 국세 대 지방세 비중을 현행 8대 2에서 7대 3으로 조정해야 한다.
 - 자주재원 중심의 지방세입구조를 강화하기 위해서 국세와 지방세의 세수 비중 구조를 7대 3으로 우선 설정하고, 재원중심성 원칙에 따라 정부간 재정기능을 재조정함.
 - 지방세 확충방안으로, 지방소비세 확대, 소득세의 공동세원화를 통한 지방소득세 확충, 주세의 이양, 담배소비세의 각종 제세공과금을 지방세로 일괄 이양 등이 있음.
 - 지방소비세의 세수 배분에서 징수지주의 요소를 강화하여 지방의 소비활동이 해당 지자체 지방세원으로 직접 연계되는 정도를 높임.
 - 징수율이 현저히 낮은 중앙정부의 각종 부담금 가운데 지방자치단체가 징수위탁하는 세외수입을 지방세로 전환(예, 환경개선부담금을 지방환경세로 전환)
- 지자체 중심의 지방세정을 활성화해야 한다.
 - 중앙정부 목적 사업의 지방세 감면 조치를 금지하는 조항을 지방세기본법에 명문화 : 부동산경기활성화를 위한 취득세 감면 정책은 지자체의 자율 결정으로 전환.
 - 지방재정의 보육료 부담을 지원하기 위해 희망하는 대도시 자치단체에 한하여 (가칭)지방보육세(지방세 감면분을 과세대상으로 설정) 신설.
 - 각종 지역개발사업 및 지역규제의 지방세 영향평가를 실시하여 지자체의 사회 경제 정책과 지방세수 기반 확충 관계를 명확히 규명하고, 세수 극대화를 위한 정책수단을 개발.

② 자율과 책임원칙에 기반한 지방재정의 성과관리체계 정립

- 국고보조사업의 대폭적인 지방이양과 성과계약형으로 정부간 관계를 재정립하여 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성 확대해야 한다.
 - 2000년대 중반 분권개혁때 300여개의 국고보조사업이 최근 1,000여개로 확대되었음. 소규모 영세보조금은 폐지하고 지자체가 희망하는 보조사업들은 원칙적으로 지방으로 이양. 특히 지특회계 지역개발계정사업은 우선적으로 지방 이양(과거 분권교부세사업에서 지자체가 희망하지 않는 사업 중심으로 이양했던 문제에 주의)
 - 국고보조방식으로 중앙과 지방간 재정 및 성과관리를 공유해야 하는 경우에는 정부간 성과계

약체계를 설계하고 재정지원을 위해 포괄보조방식을 도입함(예, 사회서비스교부금)

- 적절한 지방재원 조치 없이 지방재원을 징발하는 방식의 복지보조사업들의 재정지원 및 운영 방식을 전면 재검토하고 중앙·지방간 새로운 복지재정관계를 정립함.
- ☐ 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방성과관리체계 구축·운영해야 한다.
- 지방재정사업 관리를 위해 결과지향적인 성과주의혁신을 강화함. 지역현안 해결 중심으로 재정사업의 성과목표를 설정하고(예, 출생률 증가, 지역소득 증대, 일자리 확충 등), 정기적으로 성과를 측정하여 주민들에게 공개함.
- 대규모 지방재정 투자사업에 대해서는 기대효과와 실제 성과간 격차를 정기적으로 공식 평가하여 계획실패(혹은 목표달성 실패) 현상이 발생한 경우에는 재정책임이 수반되는 재정사업책임제도를 설계·운영함.
- 중앙정부의 각종 재정관리제도에서 수직적 관리 통제 요소를 완화하고 지자체가 자율적으로 운영하는 재량 영역 확대(예, 중기지방재정계획의 수립시기와 관련 재정패널티 개선)

2) 복지

- ☐ 보건복지업무에 대한 기능배분을 통하여 새로운 역할배분이 필요하다.
- 서울시의 경우 보건복지분야 사무의 구성은 국가사무 52%로 가장 많고, 자치사무 27%, 공동사무 21%로 구성됨
- 이는 1994년의 기관위임사무와 단체위임사무, 공동사무의 비중과 비교해 볼 때 지방이양이 오히려 후퇴한 것으로 나타남
- 기관위임사무는 비중이 크지 않지만 상대적으로 인·허가 업무의 비중이 큰 반면, 자치사무는 일반행정 업무의 성격을 갖는 것으로 역할 분담
- 중앙정부는 인·허가 중심으로 권한을 유지하고 있는 반면에 지방정부는 행정서비스 중심으로 역할 분담이 되어 있음
- ☐ 칸막이와 깔대기현상을 해소해야 한다.
- 칸막이로 인한 국민 불편과 낮은 복지체감도를 개선 할 필요성이 있으며, 복지깔대기로 인한 사회복지사와 복지전담공무원의 업무과중을 해소해야 함
- 이는 복지사업의 증가에 따른 복지인력의 부족 등으로 국민들은 비효율성을 지적하면서 보다 통합적인 효율적 서비스를 요구하고 있음
- ☐ 복지전달체계에서 중앙의 컨트롤 타워 역할의 중요성 같은 지역단위에서의 컨트롤타워의 역할의 설정이 필요하다.
- 지역의 주민센터를 중심으로 활용 하는 방법, 현재 진행되고 있는 4가지 모형, 즉 기능보강형, 통합형, 거점형, 부분거점형 등에 대한 심도 깊은 분석을 통해 효율적인 모형을 적용 할 필요가 있음

3) 자치분야(권한)

- ☐ 현행의 중앙 경찰제도 중 일부를 기초자치단체의 기능으로 전환한다.
- ☐ 기초자치단체 별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정하도록 해야 한다.

- 총액인건비 제도의 연장에서 운영, (가칭)자치치안대 단장은 개방형의 4급 상당으로 운영함

4) 체제

- ☐ 지방분권국가 구현을 위한 새로운 신평역체제의 수립해야 한다.

○ 광역연합의 형성

- 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도 간에 형성
- 광역적 사무를 추진하기 위해 기존의 자치단체 형태를 유지하면서 기능적 통합을 추진하므로 자치단체의 부담이 적다는 장점이 있음

○ 광역시와 도의 통합

- 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속도의 관할로 환원하여 1특별시 9시도체제를 형성함
- 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위함

○ 초광역자치체의 형성

- 도 자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체로서, 도는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개 도를 통합하여 형성함
- 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전, 충남, 충북), 초광역지자체4(광주, 전남, 전북), 초광역지자체5(대구, 경북), 초광역지자체6(부산, 울산, 경남)를 제안할 수 있음

5) 참여

- ☐ 주민의 조례 제정 및 개폐 청구제도의 활성화해야 한다.

- 주민의 창의성 제고 및 주민발의 활성화를 위해 청구 서명자 수를 현행보다 완화 할 필요가 있음
- 주민의 청구는 자치입법권의 범위 내에서 폭 넓게 허용하는 것이 바람직함으로 현행 청구제의 대상으로 되어 있는 “행정기구의 설치·변경사항”은 삭제할 필요가 있음

- ☐ 주민감사 청구기간의 연장

- 공무원 징계소멸시효가 2년에서 3년으로 연장된 점을 감안하여 주민감사청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있음

- ☐ 주민소환제도의 개선

- 지방의원의 비리도 계속 증가하고 있음을 감안하여 소환 청구요건을 기초자치단체장 수준으로 (투표 청구권자 총수 100분의 15이상) 완화하여 지방의원 비리, 권한남용 등 통제 수단으로 주민소환제도의 적극적 활용
- 비례대표 지방의원도 지역구 지방의원과 동등한 지위, 권한, 권리, 의무가 있음을 감안하여 주민소환대상에 포함시켜야하며, 주민소환 결정은 광역비례대표는 사·도·전체, 기초비례대표는 사·군·구 전체를 대상으로 주민투표를 실시하여 결정함
- 법령에 주민소환 사유를 예시적으로 열거하되, 소환사유를 명확하게 정할 경우 주민참여를 제

한 할 수 있으므로 소환사유 마지막에 ‘~ 등’ 으로 소환범위를 넓게 정의하는 열거주의를 채택 할 필요가 있음

☐ 주민참여예산제도 운영의 효율화

- 예산편성에 대한 주민참여의 활성화를 위해 주민참여예산위원회 심의절차의 의무화 및 위원선정의 대표성 강화
- 주민의 예산 참여범위를 일반회계는 물론 특별회계기금, 지방채 발행까지 포함을 의무화가 필요함

6) 다양성

☐ 자치단체 유형별 기관구성 표준모형(안) 마련해야 한다.

- 한국적 현실에서 보면 광역자치단체의 경우 앞으로도 기관대립형을 유지할 수밖에 없다고 보고 기초자치단체를 대상으로 인구재정규모 및 지리적 특성 등에 따라 자치단체를 유형화하고 각 특성을 반영하여 몇 가지 표준모형(안)을 제시함
- 표준모형(안)은 예를 들어 인구 50만명 이상 대도시(강시장-의회형, 시장직선-책임행정관형), 인구 50만명 이하 일반도시(약시장-의회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이상 일반농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이하 과소농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 자치구(시장간선-책임행정관형, 시장직선-행정관형)
- 표준모형(안)은 정부가 각 자치단체의 규모별 적합한 기관구성방식 모형의 가이드라인을 제공하는 것으로 강제적 적용을 위한 것은 아님

☐ 지방자치단체 기관구성형태에 대한 주민선택권 부여해야 한다.

- 지방자치단체의 기관구성형태의 선택은 지역주민이 주민투표를 통해 결정되어야 함

☐ 지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법이 필요하다.

- 입법방식으로 지방자치법 개정, 새로운 지방자치기본법제정, 미국 현장제 방식 등을 들 수 있는데 입법목적성(자율선택성), 입법가능성(법체계 적합성, 법제 연계성, 법제간편성), 현실적합성(개편 실현성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정을 통한 채택은 개편의 실현성이라는 현실적 어려움이 있고, 현장제의 경우도 법제구조상 한국의 현실에 맞지 않는 점에서 지방자치법 개정에 의한 접근방법 선택함. 즉 지방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성형태를 취하는 자치단체에게 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합함

7) 법제

☐ 현행 지방자치법을 지방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정해야 한다.

○ 현행 지방자치법 제112조 제2항 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”는 규정을 완화하여 개정 필요

- 대통령령으로 정하는 획일적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고, 이 경우 지방자치단체의 조직자치권이 활성화될 수 있음
- 국, 과 등 피라미드식 획일적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 기준을 지방자치단체에

강요하는 것이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 근접행정조직인 지방자치의 특성에 맞는 조직자치권을 부여하도록 입법 개선 필요

- 지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있음
- 계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권이다. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법 작업이 필요하다. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 중지를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 뒷받침하고 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조문화함으로써 실현될 수 있다.

3. 7대 분야 15대의제의 발굴내용

지방자치 관련 7개 학회 의제 발굴팀은 아래의 표와 같이 7대분야 15개의 핵심의제를 발굴하여 정리하였다.

〈표 5〉 지방분권의제의 분류

분야(대분류)	의제(중분류)
1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치 패러다임 전환	① 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여
2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대	② 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선	③ 교육자치와 지방자치의 연계·협력
4. 지역중심의 복지패러다임으로 구현	④ 기초단위의 자치경찰 실시
5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁	⑤ 지방재정확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입
6. 지방자치정부 구성의 다양성	⑥ 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
7. 실질적 주민자치를 위한 지방자치관련 법 혁신	⑦ 미래지방자치 발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담
	⑧ 분권형 복지서비스전달체계의 확립
	⑨ 지방자치단체의 자치조직권 확대
	⑩ 자치입법권 및 규제자치권 강화
	⑪ 지역발전을 위한 계획자치권 실현
	⑫ 주민직접참여제도 활성화
	⑬ 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성
	⑭ 지방정치 활성화를 위한 건전한 정당경쟁관계의 형성
	⑮ 분권형 헌법으로의 개정

Ⅵ. 미래 지방자치발전을 위한 종합구상

1. 원칙

미래 지방자치발전은 기본적으로 지역주민의 관점에서 구상하려고 한다. 또 당장 당면한 문제해결보다는 장기적으로 한국의 지방자치가 발전해 나가야 할 비전을 제시하려고 한다. 물론 이러한

비전은 현실과 유리된 것을 제시하는 것은 아니다. 각 분야의 전문적 학자들이 현실의 문제인식과 구조에 대한 정확한 체험위에서 제시하는 것이다. 앞으로 한국의 지방자치가 10년 혹은 20년의 미래시점에서 도달해 있기를 바라는 그림들을 제시해 보려고 한다.

또 여기서 제시하는 미래지방자치발전의 종합구상은 정부영역이 아닌 사회영역 특히 학계를 중심으로 한 전문가들의 연합적 제안이라는 점에 의미가 있다. 지방자치발전위원회에도 물론 전문가들이 참여하지만, 논의의 틀 자체가 국가의 관점에서 참여하여 제시하는 방안들이고, 지방자치단체의 경우에는 현재의 지방자치단체의 책임을 맡고 있는 지방의 관점이라고 한다면, 여기서 제시하는 방안들은 학계가 어떤 제약을 가지지 않은 상태에서 여야를 구분하지 않고 공통적으로 지향해야 할 방안을 가급적 제시하려고 노력하였다는 점이다.

또 여기서 제시하는 지방자치발전의 종합구상은 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하는 거버넌스의 시각으로 제시되었다. 일방적인 지방정부만의 입장에서 제시하는 것도 아니고, 중앙정부만의 입장에서 제시하는 것도 아니어야 한다. 국가운영과 책임은 중앙정부와 지방자치정부가 협력하고 역할분담을 해서 함께 거버넌스 해야 하는 것이다. 그리고 궁극적인 국가의 주권자는 국민과 주민의 행복에 기여하도록 해야 할 것이다.

앞에서 제시한 의제들이 미래에 한국의 지방자치가 논의해야 할 주요한 이슈를 제시한 것이라고 한다면 여기서 제시할 것은 특히 이 의제와 관련하여 중점적으로 제도설계를 제시하는 것이라고 할 수 있다. 7개의 분야에 한정해서 제시하게 될 것인데, 여기서는 각각의 분야들의 제도설계안이 상호 공유하는 부분들이 있기에 이에 대한 분석을 제시한 후에 구체적인 분야별 제도설계안을 정리해 보려고 한다. 각 분야별 제도설계안은 이 세미나의 제2부의 각 세션에서 발제될 내용들이다. 여기서는 주요한 제도설계안의 핵심부분만을 제시하여 토론의 소재로 삼고자 한다.

지난 20년간의 지방자치에 대한 전반적 평가를 다음과 같이 정리하고 앞으로의 종합안 구상에 대한 기본방향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

2. 종합구상의 분야별 주요 내용

1) 중앙과 지방의 지방자치 본질에 부합하는 거버넌스 패러다임

현재까지의 패러다임은 1988년 지방자치의 틀로서 지방자치에 대한 부정적·소극적 입장의 결과였다면 향후에는 새로운 관점에서 지방자치발전의 패러다임을 제시하여야 한다.

지금이야말로 중앙정부는 헌법과 지방자치법의 새로운 제도적 틀을 검토할 시점이다. 1990년대 이후 논의된 지방자치의 발전방안을 보면 가장 큰 걸림돌로 우리나라의 헌법이 지방자치의 적극적 실현을 규정하고 있지 않다는 점이 지적되었음은 앞에서 논의하였다. 우리나라가 분권형 자유민주주의임을 천명하고 이를 위한 구체적인 제도적 장치가 헌법에서 규정되어야 한다. 이에 따라 지방자치법이 이루어진다면 21세기 새로운 차원의 지방자치의 발전을 모색할 수 있을 것이다. 여기에는 분권형 연방제, 지방자치의 본질, 지방정부의 권한 등을 포함하여 다양한 방안들이 검토되어야 한다.

이러한 패러다임은 중앙-지방관계를 상하의 수직관계로 인식하기보다는 상호간 대등한 국정의 파

트너라는 인식에 기초하여야 한다. 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이며 국정과제의 성공적 수행은 중앙-지방의 협력적 관계에서 이루어진다는 것은 이미 곳곳에서 확인되었다. 지방의 경쟁력을 통합하여 국가의 경쟁력으로 발전시킬 수 있는 패러다임이 전환이 이루어져야 한다. 현재 지방자치 발전위원회가 지향하는 “지방이 주도하고 중앙이 지원하는 협력적 상생관계”가 적합한 모형이 될 수 있다(심대평, 2014). 영국의 중앙-지방 협약서(Central-local concordant), 일본의 중앙-지방 정책 포럼 등이 대등한 관계를 전제한 중앙-지방의 대표적인 사례이다.

지방정부는 자율과 책임이라는 지방자치의 고유한 원리를 충실히 실천하는 자세가 무엇보다도 중요하다. 자율과 책임에 기초를 둔 지방자치가 지역의 발전을 위하여 지방정부 간 선의의 경쟁을 펼치되 지나친 지역 이기주의가 지방정부간의 협력과 소통을 저해해서는 안 될 것이다. 아래로는 주민참여의 주민자치, 횡으로는 지역 간의 소통과 협력 등이 원숙하게 이루어지는 지방자치로 발전되어야 한다. 지역이 지역문제에 대한 책임의식의 강화가 튼튼한 지방자치의 기초가 될 것임을 명심하여야 한다. 중앙의존적인 도덕적 해이를 지방에서부터 방지하는 것이 지방자치의 근본을 수립하는 것이다. 외국의 경우 국제적 행사의 유치가 주민투표를 통하여 결정되는 것은 지방자치가 깊어져야 할 책임의 중요성을 단적으로 보여주는 사례이다(김순은, 2014:19-20).

2) 자치행정체제개편분야의 구상

우리나라의 지방행정체제는 그 인구나 면적이라는 측면에서 볼 때 이미 대규모 자치단체라는 것을 인식해야 한다. 또 역대 지방행정체제의 개편사례들이 추구하고자 하는 목표들도 그렇게 큰 효과를 얻지 못하였다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 이러한 상황을 감안한다면 앞으로 있을 지방행정체제 개편의 방향을 예측 할 수 있을 것이다.

먼저, 현재의 시군을 통합하는 것은 비현실적인 측면이 있다. 앞에서도 외국사례와 비교를통해서 알 수 있는 바와 같이 현재도 대규모의 자치단체인데 또 3-4개의 자치단체를 통합하는 것은 현실성이 떨어지고 민주성, 효과성, 그리고 통합성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 자치단체의 자율적 운영 또한 어려워질 것이다.

둘째, 광역시와 '도'의 통폐합은 신중하게 고려하여 추진할 필요가 있다. 현재 광역시와 도가 서로 생활권 및 경제권이 상당부분 중복되어 있다는 점을 고려한다면 통합의 방향으로 추진될 필요가 있다(이승중,2008).

셋째, 시도에게 실질적인 자치기능을 부여해 주어야 한다. 현재는 시도가 시군구를 감독, 조정, 기획하는 기능을 중점적으로 하고 있다. 이러한 상황에서는 도의 폐지론이 대두될 수밖에 없다. 일본의 도주제론이 새롭게 실질적으로 논의되고 있는 것은 일본의 시정촌 통폐합은 지역의 경제활성화와 행정효율성 및 민주성을 담보할 수 없으며, 모든 것을 중앙정부가 통제하는 것은 이미 시대착오적인 발상이라는 것이다. 실질적인 중앙정부의 국방 및 외교 기능 이외에는 '도'라는 지방정부에서 수행하도록 해야 한다는 것이다. 우리도 광역시도의 통합을 통하여 일각에서는 초광역권역의 설치를 제안하기도 한다(이동우,2003).

넷째, 획기적인 분권적 입장에서 중앙정부와 지방정부간의 기능을 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재의 시군 통합안은 궁극적으로는 중앙집권적인 시스템을 공고히 하겠다는 의지가 담겨있

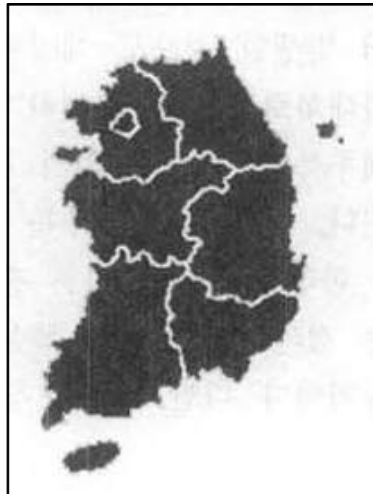
다. 예를 들면, 사군을 통합하고, 도를 폐지하면 통합된 사군을 중앙정부의 기관이 '광역행정청'을 통하여 관리하겠다는 것은 지방정부를 중앙정부의 통제아래에 두겠다는 발상이다. 따라서 지방분권을 통한 국가경쟁력을 제고할 수 있는 지방행정체제의 개편을 모색해야 할 것이다(소순창, 2014:30).

새로운 분권형 국가를 위한 2단계 방식으로 광역중심으로 지방행정체제 개편을 추진할 수 있다.

① 단기적 전략

먼저, 단기적(1-2년)으로 전국 17개 시도를 현재의 5+2 광역경제권협의회의 기능과 조직, 예산 배정권한을 강화시켜 서울+경기+인천권역, 충북+충남+대전+세종권역, 전북+전남+광주권역, 경남+부산+울산권역, 경북+대구권역, 강원특별권역, 그리고 제주특별권역 7개의 초광역지방정부연합체로 개편하여 추후 새로운 분권형 국가를 강화할 수 있는 시스템을 사전에 구축하고 중앙정부(부처)와 초광역지방정부연합체의 역할 및 기능의 재정립 방안을 추진한다.

〈그림 3〉 지방분권형 국가의 지방자치행정체제



② 장기적 전략

다음으로, 장기적(3-5년)으로는 기존의 17개 시도(市道)를 발전적으로 통·폐합하여 상기 6개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)로 통합한다. 7개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)는 국가 전체 기능 가운데 80%(2012년 현재 70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성을 확보한다.

광역자치단체의 초광역화와 더불어 한편으로는 풀뿌리 민주주의의 모체인 기초자치단체의 권한과 책임을 강화시켜 특별시 및 광역시의 69개 자치구는 자율적인 통폐합을 유도하여 명실상부한 기초자치단체로서의 역할 부여. 시군 지역의 경우에는 읍·면·동 자치를 강화시켜 근린주민자치를 정착시키도록 한다.

3) 재정분야의 구상

1세대 이론에 기초한 국내의 정부간 재정관계는 재정사업의 성과관리와 건전성관리 모두를 위협할 수 있다. 변화된 환경 속에서 재정사업의 성과와 건전성을 높이기 위해서는 머스그레이브-오

우츠의 전통적인 1세대 정부간 재정관계 모델 대신 성과와 책임에 초점을 맞추는 2세대 모델을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 세 가지 원칙에 대한 합의가 필요하다.

첫째, 재정 문제와 해결해야 할 사회 경제 문제에 대한 현재의 상황을 중앙과 지방이 모두 정확하게 인식하는 문제상황 공유가 전제되어야 한다. 예산은 경제적 자원배분 과정인 동시에 정치적 권력의 배분이기 때문에 주체들간 상호작용 속에서 문제 상황에 대한 인식 격차가 상당하다. 중앙과 지방이 공동으로 협력하여 당면한 문제를 해결해야 하는 상황에서, 문제인식을 공유하지 못하면 중앙과 지방간 신뢰관계가 형성되지 않아 합리적인 정부간 재정관계를 재설계하는 것은 현실적으로 쉽지 않게 된다.

둘째, 중앙과 지방의 기능분담과 같은 형식적인 관계에서 실제 지역에서 발생하고 있는 문제 자체에 초점을 맞추는 문제해결형 정부간 재정관계가 필요하다. 지방정부의 역할과 권한이 많아야 한다는 자치와 분권에서는 재정의 측면을 넘어 민주주의와 시민권의 상위 가치 비중이 더 크다. 하지만 현실의 수직적인 권력관계에서는 실제 해결해야 하는 지방의 문제를 해결하려는 관심은 상대적으로 약화될 수 있다. 정치와 권력에서 주민들이 필요한 문제해결을 잘하는 재정 주체가 상대적으로 유리할 수 있도록 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계로 전환해야 한다.

셋째, 중앙과 지방재정은 지역주민들에게 봉사하는 성과 경쟁의 재정파트너로서 관계를 형성해야 한다. 이는 전통적인 수직적인 관리 감독체계에서 수평적인 기능 협력체제로 전환을 의미한다. 지방재정에서는 중앙정부의 재정이 안고 있는 재정공유재의 병리를 인식하고 공공재원에 대한 약탈적 유치경쟁을 자제해야 한다. 중앙정부 역시 지방재정에 부정적인 영향을 미치는 각종 재정 조치에 대해서는 우선 협의하는 의무를 제도적으로 보장해야 한다. 중앙과 지방간의 재정파트너십을 형성·작동하는 전제조건 혹은 인센티브는 지역의 경제적 개발과 주민들의 복지증진이 되어야 한다.

이와 같은 2세대 모델의 접근방법과 대안을 고려하면 지금의 1세대형 정부간 재정관계 제도들은 대폭적으로 개편되어야 한다.

첫째, (지방세) 지방세 중심의 세입구조를 강화하고 세수와 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대해야 한다. 현재와 같은 정부간 재정관계를 유지하기 위해서라도 최소한 중앙정부의 국세 신장률과 동일한 정도의 지방세 신장률이 유지되어야 한다. 나아가 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 가격기능이 강화될 수 있는 방향으로 지방세입에서 지방세의 비중과 역할이 확대되어야 한다. 구체적으로는 지방소비세의 재원을 확대하고 지자체간 자원배분에서 징세지주의를 강화하는 방안, 지방자치 부활의 상징이었던 담배와 관련된 제세공과금들을 담배 소비세로 일원화하는 방안, 50% 수준의 징수율에 그치는 환경개선부담금의 지방환경세 전환, 지방세 감면세액을 과표로 하는 지방보육세 신설, 주세의 지방세 환원 등과 같이 실제 세입 확충 규모가 있고 자주재원 중심의 국세-지방세 관계 개편 원칙을 선언할 수 있을 정도의 의미있는 조치들이 필요하다.

둘째, (지방교부세) 지방재정의 형평화 기능을 수행하는 원칙을 현재 행정관리 수요 보정에서 주민들을 위한 공공서비스 지출수요 대응을 위한 재정보정으로 전환해야 한다. 구체적으로는, 공무원수를 기준으로 산정하는 일반행정분야의 인건비 보정 비중을 대폭 축소하고 해당 인력에 대한 경비들은 실제 담당하는 업무 중심으로 분산하여 지출 수요를 재산정하고 재원을 보정해야 한다.¹⁾

1) 예를 들어, 기준재정수요 산정시 일반행정비 부문을 대폭 축소하고 지방공무원이 담당하는 업무 분야(예, 사회

기준재정수요의 측정단위들을 물리적인 여건(수급자수, 공무원수, 자동차수 등)에서 해결해야할 문제상황(지역낙후도, 출산율, 고령화율, 실업률 등)으로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, (국고보조금) 국고보조금제도는 대폭적인 정비가 필요하다. 특정사업의 개별적인 기준보조율의 적정성에 대한 지엽적인 논쟁 보다는 기본 체계에 대한 개편이 필요하다. 중앙-광역-기초의 중층적인 국고보조사업의 재정관리체계를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과책임성을 강화해야 한다. 법정기준보조율이 규정되지 않은 분야에서는 국고보조사업은 원칙적으로 지방비 부담을 요구하지 못하도록 법제화하고 실제 보조사업의 성과중심으로 재정책임을 강화하여 재정공유재 비극 현상을 억제해야 한다. 이는 중앙정부의 재정건전성을 유지하기 위해서도 필요한 조치이다. 지역특별회계의 지역개발계정사업과 같이 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이양하여 현재의 중층적인 보조사업관리 및 재원구성체계를 단순화시켜야 한다. 이 과정에서 중앙정부의 조직과 인력의 지방 이양도 병행되어야 한다.

넷째, (복지보조금) 복지보조금제도는 중앙과 지방간 복지재정관계에 대한 재검토에서 시작해야 한다. 개별보조사업의 적정보조율에 대한 논쟁이나 중앙과 지방간 복지재정부담 책임의 전가 공방은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 지방자치 이전에 형성되었던 잔여적 정책체계로는 지금의 보편적 사회서비스 정책들을 수용할 수 없다. 사회서비스 전자바우처의 사례와 같이 중앙정부의 각종 특별행정기관을 통해 직접 관리기능을 수행해야 하는 사업들을 식별하여 제3의 공급체계를 구축하여 지자체 행정망에 집중되어 있는 복지전달 부담을 분산시켜야 한다. 전자급부시스템이 구축되면 과거 지자체 차원에서 담당했던 개인급부의 지불정산 기능을 중앙정부가 수행하는 것이 상대적으로 효율적이다. 지자체 현장에서는 사례관리를 위해 필요한 경우 수급자의 정보만 공유하면 된다. 복지사업에서 지리적 외부성을 고려하면 사회서비스교부금과 같은 포괄보조프로그램을 운영하고 사회문제해결 지표를 중심으로 정부간 성과계약체계를 설계하는 방안도 대안이 될 수 있다.

다섯째, (포괄보조와 성과계약) 새로운 정부간 재정관계를 형성하는 수단으로서 포괄보조방식을 제대로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적으로, 미국 연방정부와 같이 중앙 개별 부처에서 국고보조사업을 포괄보조와 개별보조의 두 가지 장치를 운영하는 방안이 있다. 현재 포괄보조제도로 안전행정부의 분권교부세, 기획재정부의 지특회계사업이 있다. 하지만 사업의 성과관리에서는 한계가 있다. 직접 사업을 관리하지 않고 재원배분만 관리하기 때문이다. 사업관리를 위해서는 해당 중앙부처에 관련 기능을 실질적으로 위탁해야 하기 때문에 행정관리 비용만 수반되고 필요이상의 재정권력이 남용될 수 있다. 대신, 미국과 같이 정책을 직접 운영하는 주무부서에서 포괄보조프로그램을 직접 관리하는 방안이 대안이 될 수 있다.²⁾

여섯째, (재정사업관리의 자율책임) 지방재정사업의 사전 및 사후 관리를 위해 행정안전부에서는 전국의 자치단체에 대해 표준적으로 적용하는 다양한 재정관리제도들을 운용하고 있다. 재정사업

복지, 농림수산 등)별로 해당 인건비의 재정수요를 배분하는 방식을 구상할 수 있다. 이러한 경우 사회복지 부문에 인력 투입이 많으면 복지사업 관리를 위한 재정지출이 기준재정수요에 보다 많이 반영되어 보통교부세 재원 배분에 유리하게 작용할 수 있다. 이와 같이 지자체에 해결해야 하는 공공서비스 중심으로 기준재정수요 체계를 개편하면 지방자치단체 내부의 인력관리 효율화 효과도 창출할 수 있다.

- 2) 사회복지에서 지리적 다양성은 쟁점이 크기 때문에 보다 신중한 접근이 필요하지만 보편적 사회서비스 사업들은 전국적인 획일적 표준화 사업이 사회적 후생과 효율성을 담보하지 못한다는 점도 매우 중요하게 전제해야 한다. 일상생활은 지방별로 다양하기 때문에 지리적 다양성 확보고 매우 중요하며 이것을 가능하게 하는 제도는 포괄보조와 성과계약이다. 이러한 사례는 과거 교육부의 교육역량강화프로그램과 보건복지부의 지역사회서비스투자사업과 건강증진기금사업에서 확인할 수 있다.

의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 중앙정부로 향하는 수직적으로 설정되어 있다는 점이다. 따라서 현행 지방재정관리제도의 책임 지향 방향을 지역사회와 주민들을 향할 수 있게 전환해야 한다. 중앙정부의 재정관리제도에서 규정하는 지침을 모두 준수해도 지역의 문제가 계속 악화되는 것은 현행 관리제도에 구조적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 중기지방재정계획, 지방재정투자심사, 지방재정공시제도 등과 같은 재정관리제도가 지역주민의 관점에서 설계·운영되어야 한다. 지방재정은 중앙정부의 재정지침을 준수하는 관리책임과 병행하여 지역의 사회 경제적 문제를 직접적으로 해결(지역소득, 실업률, 주민행복 등)할 수 있는 성과책임제도가 마련되어야 한다.

일곱째, (신뢰의 제도화) 정부간 재정관계와 관련된 제도 변화과정에 누적되었던 정부간 불신 문제를 해결하기 위해 정부간 재정신뢰를 보장할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 최근에 발생했던 지방소비세 재원 배분 비율을 둘러싼 안전행정부와 기획재정부의 갈등과 같은 현상이 반복되면 관련 주체들간의 합리적인 소통이 자리매김될 여지가 없어진다. 구체적으로는, 국고보조사업의 지방이양을 추진할 때 분권교부세제도와 같은 지방재정 징발의 부작용을 방지하기 위해서는 제도 개편에 따른 ‘재정불이익배제의 원칙’이 명문 규정으로 제도화되어야 한다. 지방세에 대한 지방정부의 권한을 보장하기 위해서 지방세 감면은 지방조례로서만 가능하게 하고 중앙정부가 지자체 의사에 반대되는 인위적인 감면조치를 할 수 없게 하는 규정도 필요하다.

국고보조사업에서 지방비 부담재원을 우선적으로 지방예산에 배정해야 한다는 규정도 완화하여 지자체의 재량사항으로 개편해야 한다. 이를 통해 중앙정부의 각 부처에서 국고보조사업을 보다 신중하게 설계하고 지방의 자발적 참여를 유도하는 협력적 거버넌스 구축이 가능해진다. 지자체 입장에서는 국고보조사업의 지방비 부담 문제를 상시적으로 재검토할 수 있어, 중앙 각 부처와 수직적으로 연계되어 있는 현행 재정사업 운영체계를 지자체 내부의 부서간 그리고 지방의회와 집행부간 수평적 협력체제로 전환시켜 재정사업에서 자율과 책임을 높일 수 있다(이재원, 2014:28-31).

4) 복지분야의 구상

기관위임사무는 급격하게 줄었으나, 공동사무가 급증하였음을 파악할 수 있었다. 따라서, 재원은 이양되지 않은 상태에서 기능과 사무만을 이양하고 있는 것이 현재의 분권화임을 알 수 있었다. 근본적으로 국가사무와 자치사무가 복지분야의 확대에 따라서 급증하여 왔음을 알 수 있었는데, 이러한 업무가 대부분이 공동사무의 형식으로 자치단체에 깔대기로 물리게 되는 것도 파악할 수 있었다. 이제, 끝으로 앞으로 사무배분과 기능이양, 그리고 자원배분에 있어서 우리가 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 집권과 분권의 선택의 문제에 있어서는 우리나라의 현재의 상황이 복지국가의 형성의 초기라면 집권적 구조가 바람직할 것으로 생각되며,

둘째, 기능배분과 권한이양에 있어서는 기초생활보장업무나 연금업무와 같은 전국적인 통일적 기준으로 실시할 필요성이 있는 업무의 경우에는 중앙정부의 업무로 하고, 대인적 서비스나 가족 등이 하던 기능이 사회적 서비스와 되어 공공서비스로 되는 경우에는 모두 기초자치단체에게 우선적

으로 배정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 앞으로 우리나라는 저출산고령화에 따라서 보다 기초자치단체의 중요성이 대두될 것으로 보이는 데, 이 경우 작은 정부를 고집하게 된다면, 정부의 역할부족에 대한 것을 민간기업과 NGO 등에 의한 서비스로 확대되어야 할 것이다.

끝으로, 이상과 같은 기초자치단체 우선의 여러 가지 역할과 기능을 실행에 옮기기 위하여는 일본에서 추진하였던 것처럼 자치단체의 능력과 관련한 논의가 보다 활성화된 필요성이 있다. 왜냐하면, 자치단체의 능력에 따른 국가내의 다양한 차이가 존재함에 따른 문제가 있을 수 있기 때문이다. 따라서, 자치단체의 합병에 대한 논의도 필요할 것으로 생각되는 데, 여기에 대하여는 일본의 전례가 크게 도움이 될 것이다(박광덕, 2014:25).

5) 지방의회분야의 구상

지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 주민의 대표기관이자 지방자치단체의 최고 의사결정기관 및 집행부의 감사통제기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제를 제시하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 지방의회의 법적권한차원에서 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석하였다.

분석결과를 토대로 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제로는 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌인턴제 도입, 정책연구 기능강화, 지방의정연수원 설립, 자치입법권의 강화, 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회 제도 도입, 의결권의 확대 및 강화, 예산심의권의 강화, 지방의회 및 의원의 책임성 강화 등을 제시하였다.

물론 이와 같은 제도적인 요인 외에도 지방의회의 위상제고를 위해서는 의원들이 의정활동에 필요한 자질(전문성, 도덕성, 봉사정신, 정치성 등)을 갖추어야 하며, 또한 권위적인 자세와 태도, 자신과의 이해관계에 바탕을 둔 의정활동, 무관심과 불성실한 자세, 주위의 압력과 청탁 등을 철저히 지양하고 지방의회가 지방자치단체를 책임지는 한 축으로서 집행부의 견제감시하는 역할을 충실히 하는 동시에 정책개발, 투자유치, 자치권강화 등 활동영역에서 집행부와 동반자 내지 경쟁자로서 이해하고 서로 협력하는 의정활동 행태의 쇄신적인 면모를 갖추어야 한다(최근열, 2014:18).

6) 주민참여분야의 구상

우리의 현실에 적합한 참여 장치를 개발할 필요가 있다. 무조건 외국의 제도를 도입하기 보다는 우리의 토착화된 제도를 개발할 필요가 있다. 그리하여 도입된 제도의 토착화(system embed)를 시도할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 '다수결'과 '투표'에 의한 정책결정은 합리성과 최상의 결과를 제약하기 때문에 갈등관리 선진국에서는 다양한 이해관계자의 '참여'와 '합의'를 통한 정책결정(갈등해소)이 강조되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 참여적 의사결정방법의 활용을 통한 주민자치 및 갈등해소를 도모하는 방식을 통해 한국의 민주주의를 정착하고 지방자치를 성숙시키기 위한 노력이 필요하다.

승자독식의 정책결정은 반대자의 반발을 필연적으로 초래하고 타당성이 있는 소수집단의 견해조차도 배제하여 최상의 정책결정을 어렵게 하는 측면이 있다.

결국 중요한 것은 시민 무관심(civic indifference)을 극복하는 것이고 동시에 지나친 이기주의도 극복하는 것이다. 시민무관심의 주요 원인은 개인이 정치에 영향을 미칠 수 없다는 정치적 효능감의 부족에 기인함을 지적한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 시민들의 정치적 효능감의 증대와 관련될 수 있음을 인지할 때 이를 증대하기 위한 여러 가지 노력이 필요하다. 다만 정치 효능감의 양성은 시민교육을 통한 시민의식의 증진 뿐 아니라 시민들의 실질적인 결정권한의 확대와도 관련된다.

참여가 활성화되기 위해서는 참여 기술과 시민의식의 교육과 개발, 참여에 의한 자기 결정감, 공동체에 대한 소속감과 참여를 수용할 수 있는 정치적·구조적 통로와 대응체제의 구비가 중요하다. 시민참여의 증대는 시민 개인의 창조적 역량을 육성시키고, 정치과정에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있게 하고, 시민의식의 형성에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라 종국적으로 정부에 대한 신뢰를 제고한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 적절히 운영된다면 정부와 시민 모두에게 긍정적인 효과를 가져 올 수 있는 방안이 될 것이다(이원희, 2014:31-32).

7) 자치법제도분야의 구상

기존의 법과 제도를 살펴보게 되면, 우리의 지방자치는 여전히 미성년자의 대우를 받고 있는 것으로 한국지방자치법학회는 판단하고 있다. 그 이유는 국회와 중앙정부가 지방자치단체의 자치권의 범위를 법률과 예산 및 각종 제도의 틀 아래 두어 결과적으로는 마치 후견자인 국회와 중앙정부가 처분을 허락한 재산에 대해 미성년자인 자치단체가 임의로 처분할 수 있도록(민법 제5조 참고)하는 형태를 취하고 있기 때문이다. 이와 같이 국회나 중앙정부의 지방통제를 정당화하는 근거로는 “시기상조”, “지방자치의 미성숙”, “불공정한 지방행정”, “예산낭비와 지방부채” 등이 빈번히 거론된다.

제6기 지방자치단체의 장이 업무를 개시하는 2014년에는 적어도 “시기상조”나 “미성숙”은 언급될 수 없다. 이제는 성년이 되었으므로 국회와 중앙정부는 통제의 역할을 내려놓고 지방자치단체에 많은 것을 맡겨야 한다. 보다 구체적으로는 지방자치단체에 보다 충분한 자치권한이 부여되어야 한다는 뜻이다.

한국 지방자치법학회는 지방자치제도의 근거가 되는 헌법과 지방자치법을 비롯한 각종 법률이 지방자치 활성화에 장애가 되는 요소를 다수 담고 있다고 판단하여 지방자치를 활성화하려면 근본적으로는 헌법의 개정이 선행되어야 한다는 입장이 주류를 이룬다. 그러나 헌법 개정은 여러 가지 변수가 많고, 헌법 개정 과정에서 담을 콘텐츠에 대한 다양한 토론이 필요하다. 헌법 개정을 하지 아니한다고 해서 지방자치가 활성화되지 아니하는 것은 아니다. 법률을 통하여 충분한 자치권을 부여할 수 있기 때문이다.

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 전권한성을 그 기초로 하며, 구체적으로는 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 한국 지방자치법학회의 라운드 테이블은 이들 지방자

치단체의 자치권이 현행의 법률적 토대 하에서는 앞에서 개략적으로 밝힌 바와 같이 다양한 장애 요소에 직면해 있다고 판단하였다.

이 글은 성년이 된 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법과 제도를 개선하는 기본 방향을 제시함을 목적으로 한다. 성년으로서의 자치권을 부여받게 된다면 당연히 그에 상응하는 책임이 따라야 한다. 이와 같은 견지에서 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법제개선방안의 도출도 함께 모색해 보았다(오준근외, 2014:2).

VII. 결론

새로운 분권형 국가를 추진하기 위해서는 몇가지 핵심적인 조치들이 먼저, 국회 지방분권특별위원회를 통하여 분권국가의 실현을 위한 헌법 개정을 논의되도록 하며, 행정부의 지방분권 관련 추진기구와 지방4단체의 협의회가 연대·협력하는 추진체계를 구축해야한다. 분권국가의 규정과 함께 지방원, 지방재정분권확대, 조례입법의 강화를 위한 구체적인 내용을 규정해야 한다.

새로운 분권형 국가를 추진할 수 있는 기구를 신설해야 한다. 현재의 지방자치발전위원회를 통해서 분권형 국가 구축을 실현하기는 역부족이다. 따라서 청와대의 ‘지방분권정책비서관’, 지방자치를 관장하는 ‘지방자치처’, 국회의 ‘지방분권특별위원회’, 그리고 ‘중앙·지방협력회의’ 등 체계적인 추진기구들을 통하여 추진한다.

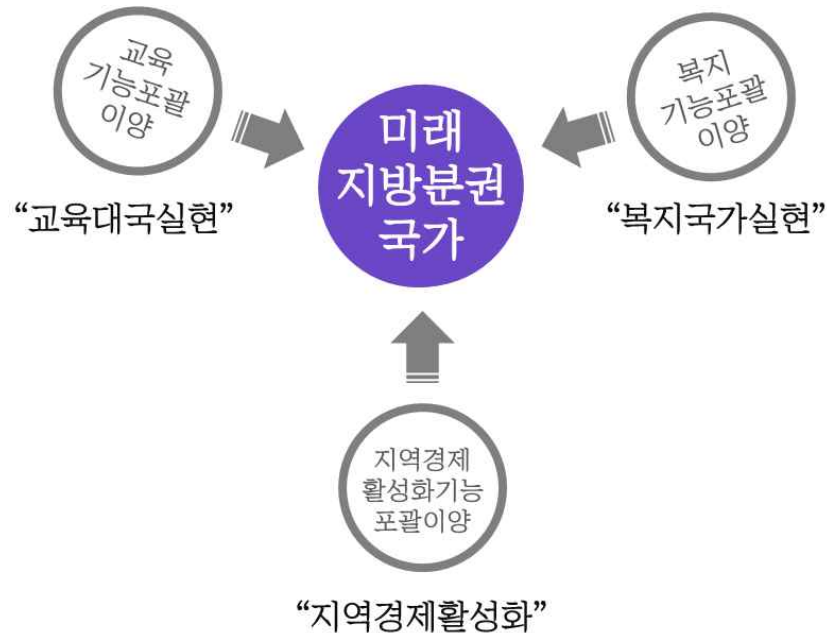
새로운 분권형 국가를 실질적으로 추진할 수 있는 국세와 지방세의 비율을 8:2에서 6:4로 확대하도록 한다. 세출의 재정분권보다는 세입의 재정분권이 실질적인 것이라는 점을 고려한다면 이는 중요한 과제이다.

구체적인 재정분권의 추진전략으로 세원이양 이전에 기관위임사무 폐지 → 국고보조금 폐지 → 세원이양 → 지방교부세 개편이라는 과정을 통하여 지방행정과 지방재정의 개혁을 연동시켜 추진한다. 7개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)는 국가 전체 기능 가운데 80%(2012년 현재 70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성을 확보한다.

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권국가 구현과 함께 국가의 경쟁력을 지방정부의 역량강화를 통하여 이룩하고자 한다.

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장 동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권국가를 구축하여 지방이 스스로 자립하고 자생할 수 있는 경쟁력이 있는 지방정부를 통해 우리 사회가 당면하고 있는 과제들을 해결할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈그림 4〉 미래 지방분권국가의 구현을 위한 핵심과제



이런 분권형 패러다임이 구축되면, 지역경제 활성화를 통하여 일자리를 창출하고, 저출산 고령화 사회에 대응하여 경쟁력있는 복지국가를 건설하고, 지방정부의 교육기능을 강화하여 초중고 및 지방대학이 활성화되고 지방의 경쟁력을 제고할 수 있다. 그래서 지방교육(인재양성)공동체의 실현, 지방복지(품격복지)공동체의 실현, 그리고 지방경제(지역산업육성)공동체의 실현을 가능하도록 한다.

〈참고문헌〉

- 강기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구-창원시를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 55-78.
- 강창민. (2010). 「제주특별자치도 경험과 과제」, 발표논문.
- 구동희. (2010). 우리나라 지방행정체제 개편방안에 관한 비교연구. 「국토지리학회지」, 44(3):327-338.
- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(3): 63-79.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 「사회과학논총」, 7: 235-277, 충남대학교 사회과학연구소.
- 김민훈. (2007). 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. 「법학연구」, 47(2): 191-218, 부산대학교.
- 김병준. (2001). 「한국지방자치론」, 법문사.
- 김석태. (2002). 「광역시·도 통합론 비판과 그 대안」, 제11회 한일 지방자치 국제세미나. 발표논문.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-381.
- 김성준·양덕순. (2008). 제주특별자치도의 성과와 지방자치 발전에 주는 시사점. 「출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전」, 209-236. 발표논문.
- 김성호. (2010). 「현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제」, 발표논문.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2): 47-66.
- 김종래. (2008). 「제주특별자치도 평가와 향후 발전방안」, 한국정책과학회 발표논문.

- 김종래. (2008). 지역발전의 관점에서 본 제주특별자치도의 향후 과제. 「출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전」, 237-261. 발표논문.
- 김효성구동회. (2011). 우리나라 지방행정체제 개편방안 지역 간 연계를 중심으로. 「국토지리학회지」, 45(2):249-264.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 「지방정부연구」, 13(1): 7-25.
- 박기춘·한상연. (2010). 지방행정체제개편 논의현황 및 추진방향. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 99-121.
- 박종관. (2000). 통합시의 조직통합 효과 분석. 「한국 사회와 행정연구」, 11(2): 199-222.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 「한국 사회와 행정연구」, 12(3): 55-77.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1): 167-236.
- 박재욱. (2012). 광역권 발전전략의 활성화를 위한 지방행정체제의 개편 방향. 「한국지방정부학회 발표논문집」, 157-188
- 배인명·이명석·최재승. (2000). 시·군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(1): 139-161.
- 소순창. (2010a). 지방행정체제개편 특별법의 미비점과 향후 과제. 「지방행정」, 59(685): 28-31.
- 소순창. (2010b). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 「지방행정연구」, 24(4): 29-57.
- 소순창·최현선. (2014). 지역행복생활권 관련 해외사례 및 시사점, 지역발전위원회 보고서.
- 안영진. (2011). 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책. 「국토지리학회지」, 45(3): 361-374.
- 양영철. (2008). 「제주특별자치도의 좌표 및 사무」, 197-216.
- 오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 349-371.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 「한국행정학보」, 44(1): 179-202.
- 유재원·손화정. (2010). 지방행정체제 개편: 발상의 전환. 「지방행정연구」, 24(4):59-84.
- 유재원. (2002). 지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고. 「한국정책과학학회보」, 6(2): 119-138.
- 윤성식. (2006). 제주특별자치도의 성공을 위한 제언. 「국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망」, 발표논문.
- 이동우외. (2003). 「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구」, 국토연구원.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석. 「한국 사회와 행정 연구」, 12(3): 79-101.
- 이시원·민병익. (2005). 시·군 통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형분석. 「지방정부연구」, 9(4).
- 이시원·민병익. (2006). 시·군 통합의 재정적 효과 분석. 「지방정부연구」, 10(3): 45-62.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이양재·정영현. (2005). 시·군 행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가에 관한 연구-정성적 분석을 중심으로. 「국토계획」, 40(7): 43-55.
- 이재원. (2000). 「제주특별자치도의 재정구조 : 분권재정」, 45-80.
- 이정만. (2010). 「한국 지방행정 개편 논의의 쟁점과 과제」, 경기개발연구원 연구논총.
- 임승빈. (2009). 「광역경제권 및 행정구역개편을 위한 이론적 논의」, 한국거버넌스학회 기획세미나 발표논문.
- 자유선진당. (2008). 국가구조 및 행정체제 개편을 위한 '강소국연방제' 대토론회. 정책토론 자료집.
- 자유선진당. (2009). '강소국연방제' 어떻게 추진할 것인가?. 정책토론 자료집.
- 장덕희·목진휴. (2010). 도농통합의 효과분석. 「한국정책학회보」, 19(1): 363-401.
- 장황래·김영중. (2013). 시·군 통합의 정책네트워크 분석. 「한국지방자치학회보」, 25(4): 135-171.
- 정영현. (2006). 「행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가」, 박사학위논문 요약문.
- 정원식. (2010). 「행정구역 통합 '롤 모델'을 위한 창원시 행정과제와 발전전략」, 발표논문.
- 조아라. (2010). 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치. 「대한지리학회지」, 45(1): 119-143.

- 조석주·이재기. (2000). 시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구-행정비용 절감효과를 중심으로-. 「한국지방재정논집」, 5(1): 1-33.
- 조성호. (2008). 「지방행정체제 개편관련 단층제(안)의 진단과 분석」, 경기개발연구원 보고서.
- 조성호·박석희. (2009). 지방행정체제 개편에 관한 비용-효과 분석: 시군 통합방안을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(4): 27-53.
- 조성호. (2010). 「제주도의 기초자치단체 폐지에 대한 진단과 분석」, 경기 레포트.
- 진영찬 (2000). 「자료포락분석(DEA)을 통한 행정구역 효율성 분석: 제주지역 읍·면·동을 중심으로」, 발표논문.
- 최봉기. (2010). 지방행정체제개편에 대한 여야 정당인의 비판적 검토와 개선방향. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 29-52.
- 최우용. (2010). 지방행정체제개편의 법률적 과제-관련 특별법안의 내용을 중심으로-. 「공법학연구」, 10(3): 283-313.
- 최창호. (2007). 「지방자치학」, 삼영사.
- 표명환. (2009). 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로-. 「공법연구」, 10(4): 139-168.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 33-52.
- 하혜수. (2007). 자치계층구조개혁의 성공적 추진요인: 영국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 47-68.
- 하혜수·김성호. (2000). 「제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구」, 발표논문, 81-106.
- 한국지방자치학회. (2006). 「21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구-행정계층구조개편을 중심으로」, 연구보고서.
- 한반도선진화재단·일본PHP종합연구소. (2008). 「21세기 광역분권형 국가운영」, 기획세미나 발표논문집.
- 하태열. (2005). 「지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제안」, 국회자료.
- 홍준현. (1997). 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국 사회와 행정 연구」, 8(2): 59-90.
- 허 훈·강인호. (2009). 자치행정체제의 본질과 바람직한 개편방향. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 19-42.
- 마산시. (2008). 「통계연보」.
- 창원시. (2008; 2009). 「통계연보」.
- 진해시. (2009). 「통계연보」.
- 제주도청. (2004). 「제주특별자치도 추진계획」, 제주도청 보고서.
- 제주도. (2005; 2006; 2007). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008a; 2009). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008b). 「제주도 행정조직 변천사」.
- 제주특별자치도지원위원회. (2007). 「제주국제자유도시 출범 1년 추진 성과 및 향후 계획」.
- 제주도. (2005). 「제주특별자치도 기본계획안」.
- 제주발전연구원. (2006). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)」.
- 제주특별자치도. (2006). 「제주국제자유도시 종합계획 보안계획」.
- 제주특별자치도. (2007). 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
- 행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획」, 자체보고서.
- Fesler, J. (1964). Area and administration. Alabama: University of Alabama Press.
- Millsbaugh, A.C. (1936). Local Democracy and Crime Control. Washington D.C.: Brookings Inc.
- 江口克彦. (2008). 「日本が取り組む「地域主権型道主制」」, 한반도선진화재단. 「21세기 광역분권형 국가운영」, 23-40.

1부. 라운드테이블 토론문

1부(라운드테이블) 토론문 1

우명동(한국지방재정학회 회장)

우리나라 지방자치, 지방분권, 지방재정 관련 여러 학회가 공동으로 “미래 지방자치발전”을 위한 주요의제를 논의하는 자리를 갖는다는 자체가 지방자치와 지방분권의 발전을 위해 큰 의미를 갖는다고 생각된다. 이번 학술세미나에서 제시되고 있는 의제들은 정치, 행정, 법적인 측면과 아울러 그 물적 기초를 이루는 재정적인 측면을 아우르는 그야말로 지방분권과 관련된 주요한 이슈를 포괄하는 중요한 의제들이므로 판단된다. 이에 본 평자는 개별적인 의제에 대해서 평가하기 보다는 한국지방재정학회 회장으로서 지방분권과 지방재정의 문제를 다룰 때 고려해야 할 기본적인 사항이라 판단되는 내용에 대한 견해를 제시함으로써 본 의제에 대한 종합토론에 갈음하고자 한다.

1. 지방재정행위의 성격을 제대로 인식하는데서 지방재정과 지방분권 내지 지방자치의 문제를 풀어가는 틀을 찾아야 한다는 점을 제시하고자 한다.

먼저 지방재정행위는 지방정부에 의해서 독자적으로 행해지는 행위가 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 행해지는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 점이다. 이렇게 볼 때, 지방재정행위가 지방분권을 뒷받침하는 물적 기초로서의 역할을 제대로 수행하는지 여부를 평가하기 위해서는 지방재정행위의 적절성 여부를 평가하기 이전에 중앙과 지방과의 재정관계를 확인하고 점검하는 것이 긴요하다는 점이다. 그것은 중앙과의 관계에서 지방재정행위가 자율성을 갖지 못하도록 지방재정운영의 틀이 짜여 있는 경우 지방재정행위를 아무리 건전하게 하고자 하더라도 그 운신의 폭이 크지 않을 것이기 때문이다. 한편 지방재정행위는 단순한 지방정부만의 행위가 아니라 지역사회 내지 지역경제와의 관계 속에서 행해지는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 점이다. 이렇게 볼 때, 지방재정행위의 적절성 여부를 평가하기 위해서는 지방재정과 지역경제와의 관계가 어떠한 관련을 맺도록 제도화되어 있는지 여부를 확인하고 점검하는 것이 긴요하다는 점이다. 그것은 지방재정행위의 성과가 지역경제활동의 성과와 유기적 관련성이 취약한 틀을 갖고 있는 경우 지방재정운영의 틀을 어떻게 구상하더라도 그 행위는 지속가능성을 가질 수 없기 때문이다.

2. 지방재정행위도 하나의 사회현상으로서 사회현상분석의 기본이 되는 ‘현상과 본질’사이의 관계를 인식하고 접근해야 그 본래 모습을 확인할 수 있다는 사실을 언급하고자 한다.

지방재정행위는 지방정부의 재정행위임은 주지의 사실이다. 그러나 다 같이 지방재정행위라 하더라도 지방분권을 통해 지방자치가 행지는 나라에서는 그것은 현상적인 모습으로서 단순히 지방정부의 재정행위라는 차원을 넘어서서 지방자치 내지 지방분권의 물적 기초로서의 기능을 수행하는데 뜻이 있다는 사실 또한 주지의 사실이다. 그런데 지방자치 내지 지방분권의 본질은 지역의 문제를 지역사회의 의지를 담아 해결해나감으로서 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는데 그 뜻이 있다. 이러한 맥락에서 보면 지방재정 운영과정에서의 문제를 확인하고 대처해나가기 위해서는 단순히 ‘현상적’으로 나타나는 지방재정행위 자체보다 ‘본질적’으로 그러한 지방재정행위가 행해지는 과정에서 지역사회의 의사가 반영되는 틀이 갖추어져 있는지 여부를 확인하고 점검하는 것이 보다 긴요하다는 사실을 인식하는 중요하다 하겠다.

1부(라운드테이블) 토론문 2

누구를 위한 분권과 자치인가

이원희(서울행정학회 회장)

선거가 지방자치의 모든 것이 아니다

지방자치를 실시하면서 자치단체의 장을 선출하고 의회를 구성하고 있다. 지방의 권력구조를 선거를 통해 구성하고 있는 것이다. 그러나 1990년대 정치권력의 변화와 정치적 민주화의 과정에서 지방자치가 도입되는 과정에서 주민의 삶에 대한 고려보다는 정치적 과정으로 전개되었다. 하향식 공천과정과 결합되어 우리의 지방자치는 정치적 고려에서 전개되어 주민의 삶과 유리된 채 발전되어 왔다.

과열되는 지방선거에 비해 주민이 지방자치의 과정에서 보이지 않고 있다. 이제 주민이 주인이 되는 지방자치를 설계하기 위한 반성과 노력을 다시 생각해 보아야 한다. 권력을 향하는 그들의 잔치가 아니라 주민이 주인되는 지방자치가 되는 조건을 설계해야 한다.

수입된 참여 장치가 현실에 착근하지 못하고 있다

주민참여와 관련한 모든 장치가 도입되어 있다. 조례 제정개폐 청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소송 등 오랜 시간을 통해 발전하여 온 서구의 직접 참여 장치는 모두가 도입되어 있다. 그리고 주민참여예산도 법적 근거를 가지고 도입되었다.

그러나 이런 장치가 제대로 작동하지 못하고 있다. 주민 갈등을 해소하는 장치로 작동되지 못하고 오히려 갈등을 증폭시키는 요인이 되기도 한다. 무조건 제도를 도입하기 보다는 우리의 현실에 맞는 장치가 무엇인가를 생각해야 한다. 우리의 지방자치가 어디로 가고 있는가를 다시 생각할 필요가 있다.

지방자치의 조건은 무엇인가

우리는 지방자치를 실시할 준비가 되어 있는가. 권력과 권한을 내 주어야 할 중앙 부처 공무원, 지역에 기반한 정책을 집행해야 할 지방 공무원, 지역을 가꾸어 가야할 주민 등의 의식과 행태는 지방자치를 실시할 조건에 적합한가. 선거를 통해 형성되는 지방권력 구조는 지역에 뿌리를 두고 주민의 삶을 제고하는 노력을 하고 있는가.

지방자치를 위한 재원도 부족하다. 교육과 경찰의 자치는 아직 논의만 하고 있다. 중앙의 각종 규제 권한은 여전히 지역을 구속하고 있다.

지방을 통해 중앙의 권력이 형성된 것이 아니라, 중앙의 권력이 형성되고 나서 지역으로 권력이 분산되는 과정에서 자치와 분권은 정상적 궤도를 형성하지 못하고 있다. 그러한 과정에서 주민은 여전히 지방자치의 관객으로 남아 있다.

산업화의 과정에서 민주적 의식을 형성할 기회를 갖지 못했던 주민들이 자치를 받아드릴 준비가 부족한 점도 있다. 지나친 경쟁의식과 이로 인한 피해의식은 협상의 기술을 개발시키지 못하고 있다. 자치가 자칫 지역 간 갈등을 유발시키는 과도기적 현상을 노정하고 있는 것도 사실이다.

주민이 주인으로서 나서야 한다

자치와 분권은 그냥 주어지지 않는다. 관심과 학습이 필요하다. 우리의 경제력 발전 속도에 따라서 지역에 대한 관심이 제고되는 것도 긍정적이다. 자발적 참여가 이루어지고 있다. 지역 공동체 사회에 대한 관심을 근거로 다양한 형태의 자발적 모임이 발전하는 것도 긍정적이다.

자치를 위한 새로운 어젠다의 핵심에는 주민이 있어야 한다.

1부(라운드테이블) 토론문 3

이시원(경상대, 前한국지방정부학회 회장)_ (代)이상철 한국지방정부학회장

1991년 지방의회가 시작한 기점으로 하면 25년째이고, 1995년 자치단체장 주민직선을 기점으로 하면 올해로 지방자치가 20년째를 맞이한다. 그리고 올해는 제6회 동시지방선거가 있는 해이다. 사람으로 치면 성년을 맞이하는 셈이다. 성년이 되면 자율적인 판단권과 책임의 범위가 넓어진다. 그러나 성년의 문턱에 들어선 우리나라 지방자치는 자치적인 권한과 책임이 미미하여 성년이라는 타이틀을 부치기가 부끄럽다. 1991년 지방의회의 출범으로 발걸음을 떤 후, 1992년에 출범한 김영삼 정부, 1997년에 출범한 김대중 정부에서도 지방자치를 국정 의제로 설정하여 지방자치의 도약을 내세웠으나 유감스럽게도 가시적인 성과를 이루지 못한채, 구호에 그치고 말았다. 지방분권을 국정의 핵심가치로 내세운 노무현 정부에서 그나마 몇 가지 가시적인 성과가 있었으나 호랑이를 그리려다 고양이도 제대로 그리지 못한 형국이었다는 비판이 일기도 하였다. 이후 이명박 정부에서는 지방분권추진위원회를 구성하여 지방분권에 대한 관심을 보이기는 하였으나 별다른 성과없이 뜨거운 감자처럼 다루어 왔다는 것을 부인할 수 없다. 현재의 박근혜 정부도 이명박 정부의 연장선에서 지방분권을 정치적인 의제로 다루고 있으나 어떻게 논의가 진전되고 있는지 제대로 알려지지 않고 있으며, 지방분권에 대한 가시적인 성과가 있을 것이라는 기대도 별로 없다. 무늬만 지방자치이고 2할 자치에 불과하다는 자조감속에서 이를 누가 어떻게 돌파할 것인가에 대한 비전도 별로 보이지 않고 있다.

지방자치 20주년을 맞아 ‘서울분권의제’를 채택하여 지방분권의 돌파구를 찾아보려는 것은 매우 의미있는 시도라고 판단된다. 그동안 서울은 지방이라는 관념이나 생각이 별로 없었던 것이 사실이다. 서울과 중앙은 한통속이라는 인식이 깔려 있기 때문이다. 여전히 서울은 격이 다른 지역으로 대우를 받고 있다. 구조상 국무총리 직속에서 서울시장만 단체장 가운데 유일하게 국무회의에 참석할 수 있는 지위가 부여되어 있다. 지방의 문제를 다루는데 있어서 시도지사들이 모여 목소리를 내는 경우도 서울을 비롯한 수도권 단체장은 제외되었던 경우가 많았다.

‘서울분권의제’에 포함된 내용들은 그동안 여러 차례 주장되어 왔던 것들이다. 지난 3월 17일 전국 시도지사협의회에서 6.4지방선거를 앞두고 발표한 ‘민선 6기 성숙한 지방자치 정착을 위한 전국 시도지사 공동성명서’에서도 이들 내용들이 포함되어 있다. 지금 시점에서 중요한 것은 선언적인 내용들을 반복할 것이 아니라 정치적인 역량의 결집과 전략을 통해 어떻게 하면 가시적인 성과가 나올 수 있도록 하는가 이다.

오랫동안 굳어져 온 중앙집권의 틀속에서 자치다운 자치를 할 수 있는 여건을 만들어 내는 것은 그야말로 어려운 과제이다. 그것은 지방분권을 핵심적인 공약으로 삼아 집권한 참여정부에서조차도 지방분권이 제대로 이루어지지 않은 것으로도 충분히 짐작할 수 있다. 정치권력의 핵심부에서 지방분권을 추진하려고 했던 정치엘리트들이 존재하였고, 지방분권국민운동본부와 같이 지방자치와 지방분권의 실현을 위해 외곽에서 활발히 활동하였던 시민단체들이 있었던 참여정부 상황에서도 지방분권이 제대로 이루어지지 않았던 것이다. 그나마 역대 정부 가운데 제주특별자치도를 지방분권의 시험적 공간으로 만들어 지방분권의 의지를 보인 유일한 정부가 참여정부이다. 한국사회에서의 지방분권 내지 지방자치는 중앙권력을 중심으로 한 위로부터의 관심과 지방의 각 자치단체

그리고 시민세력을 중심으로 한 아래로 부터의 요구와 지지가 합치될 때만이 가능한 일이다. 그러나 지금의 상황은 지방분권의 의지를 가진 중앙의 정치엘리트를 찾아보기 어렵고, 2002년 16대 대통령 선거를 계기로 분권운동의 뜨거운 열기를 보였던 시민단체들도 그 활동의 동력을 잃어가고 있다. 지역의 주민들도 일상생활에서 지방자치가 정말 필요하고 중요한지에 대한 인식이 별로 높지 않다. 이러한 제반 상황적 여건에서 지방분권을 통한 자치권의 확보가 얼마나 어려운 일인가를 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

이렇게 여건이 여의치 않다고 하여 지방분권을 통한 자치권의 확보의 노력을 포기할 수 없는 일이다. 제반 여건의 심층적인 분석을 통해 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 전략적 사고와 행동에 힘을 모아야 할 것이다. ‘서울분권의제’는 무엇에 관한 것을 담고 있다. 그러나 그 내용이 너무 포괄적이고 선언적인 성격을 벗어나지 못하고 있다. 지방의 단체장을 비롯한 공식적인 세력과 지방분권에 관심을 가진 시민세력이 합심하여 보다 심층적인 분석의 노력이 필요하다. 예컨대, 참여정부에서 추진하려고 했던 지방분권 로드맵의 내용과 추진방법, 그리고 이명박 정부의 지방분권추진위원회에서 논의하고 정리하였던 각종 지방분권의제, 그리고 현재의 지방자치발전위원회에서 논의되고 있는 사항들을 종합적으로 검토하여 지방의 입장에서 중요하고 시급하다고 판단되는 의제들을 보다 체계적이고 정밀하게 분석해서 제시해야 할 것이다. 또한 지방분권의 시험적인 사례가 되고 있는 제주특별자치도의 경험을 면밀하게 분석할 필요가 있다. 제주특별자치도의 경험을 통해 들어난 성과와 문제점을 체계적으로 검토할 필요가 있다는 것이다. 중앙정부의 각 부처에서는 제주특별자치도의 경험에서 나타난 부작용을 과대하게 부풀려 다시 중앙정부의 권한으로 복원시키려는 시도는 없는지 견제의 고삐를 늦추지 않아야 한다.

체계적이고 면밀하게 검토된 분권의제가 설정되면 이를 관철시키기 위한 전략적 사고와 행동을 구상하고 실행해야 할 것이다. 즉, 어떻게 대한 구체적인 전략이 필요하다는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 지방분권을 위해 활동하고 있는 제 세력간의 연대와 결집이다. 현재 대통령 직속위원회로 활동하고 있는 지방자치발전위원회, 그리고 지방 4단체(전국시도지사협의회, 전국시군구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회)와 국회지방자치발전특별위원회 등의 공식기구들과 균형발전지방분권전국연대를 비롯한 시민단체들이 연대하여 구호에 그치고 있는 분권의제들이 제도화되도록 정치적 역량을 모아야 할 것이다. 다시 말해, 대통령 직속의 지방자치발전위원회 그리고 국회지방자치발전위원회를 중심으로 한 중앙정부의 분권개혁 논의와 지방4단체와 균형발전지방분권전국연대등 아래로 부터의 분권개혁 요구가 어떻게 협력적으로 상승작용할 것인가가 지방분권 실현의 관건이라고 볼 수 있다. 무엇보다도 획기적인 지방분권의 실현을 위해 제안되고 있는 ‘지방일괄이양법’의 제정이 국회를 통해 실현될 수 있도록 앞에서 언급한 제 세력들이 연대하여 정치적 역량을 결집되어야 할 것이다. 지방자치관련 7개 학회가 공동으로 발의하여 이루어지는 이번의 ‘서울분권의제’ 선언이 이러한 정치적 역량을 결집하는 기폭제가 되기를 희망한다.

1부(라운드테이블) 토론문 4

강기홍(서울과학기술대학교, 한국지방계약학회장)_ (代)오준근 한국자치법학회장

한국지방자치학회와 서울연구원이 중심이 되어 지방자치 20년을 기념하기 위해 마련한 이번 학술 대회는 1인당 국민소득 26,000\$을 달성한 현시점에서 지방자치발전을 위한 새로운 패러다임을 모색해 본다는 점에서 매우 의미있는 대회라고 생각합니다.

대회를 위해 수고를 아끼지 않으신 한국지방자치학회장과 서울연구원장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지방자치법제의 변화없이 미래의 지방자치를 생각할 수 없기 때문에, 법학자로서 미래 지방자치발전을 위한 법적 발전 방안들에 초점을 두고 말씀을 드리되, 특별히 금년으로 지방자치법이 제정된 지 65주년을 맞이하므로 지방자치법의 발전방안에 초점을 두고 말씀드리고자 합니다.

I. 기형으로 태어난 우리나라의 지방자치제도³⁾

1. 지방자치법의 제정

1948년 7월 17일 제헌헌법이 제정되었는데, 동법에는 지방자치에 관한 사항을 규정하고 있었다. 당시 규정은 내용에 약간의 차이는 있으나, 현행 헌법 제117조, 제118조와 별 차이는 없었다.

제헌헌법 제96조 지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.
현행헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

제헌헌법 제96조와 제97조에 근거하여, 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정·공포되었다. 제정 지방자치법은 다음의 내용을 담고 있었다.

- 이 법은 지방의 행정을 국가의 감독 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다(제1조)
- 지방자치단체는 도와 서울특별시, 시·읍·면으로 하고 도와 서울특별시는 정부의 직할하에, 시·읍·면은 도의 관할 하에 두며(제2조) 법인으로 한다(제3조)
- 지방의회를 두고 지방의회의원은 주민의 직선으로 한다(제 52조, 53조)
- 도지사·서울특별시장은 임명제로 하고(제98조 1항) 시·읍·면장은 지방의회에서 선출한다(제98조 2항)

3) 강기홍, 지방자치법의 기능적 한계 극복방안(2009)을 참조하여 작성하였다.

- 지방자치단체장의 지방의회해산권과 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임결의권을 허용한다(제109조)
- 1949년 8월 15일부터 시행하고(부칙 제1조), 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(부칙 제4조).

2. ‘기형으로 태어난 지방자치라는 아이’

지방자치법은 제정과정에서부터 정부와 국회의 갈등이 심하였다.⁴⁾ 최초의 지방자치법안은 두 차례에 걸쳐 본회의에서 수정 의결하였으나, 실시시기에 대해 이의서를 첨부한 정부의 재의요청이 있었으며, 이에 대해 국회는 정부 법안의 재차재의요청은 헌법위반이며 일사부재의 의사원칙에 비추어 부당한 것으로 보고 이의서를 정부에 반환하였다. 정부는 정부의 재의요청이 국회의원 3분의 2 찬성으로 가결되지 않았음을 이유로 본법안이 폐기되었음을 통고하였다. 국회는 정부의 폐기통고를 이유 있다고 받아들여, 약간 수정을 가한 외에 거의 원안대로 채택하였다.

지방자치법의 시행일이 1949년 8월 15일부터임을 부칙에서 규정하고 있었으나, 정부수립 후 여러 가지 행정체제의 미비와 아울러 국내치안상태가 불안하다는 이유로 지방의회 의원선거는 무기한 연기되었다. 이에 대비하여 정부는 1949년 9월 28일 지방자치법 개정 법률안을 제출하였던바, 경과규정의 신설과 조속으로 제정된 지방자치법의 법리적 모순, 법체제의 불비, 누락 등을 시정·보완할 필요성이 있다는데 이유가 있었다.

개정 지방자치법의 한계와 관련하여 볼 때, 지방자치법을 제정하는 과정에서 정부의 태도는 지방자치제도의 조속한 실시에 대해 미온적이었음을 알 수 있다. 정부는 시행도 하지 않은 지방자치법을 개정한 주된 목적이 지방의회의 구성시기에 관한 제75조 제2항5)의 신설에 있음을 예측할 수 있다. 도지사에게 시·읍·면장이 법령에 위반하는 행위를 하였을 때에는 탄핵재판소에 그 파면을 소추할 수 있도록 하여(제109조 제4항) 시·읍·면장에 대한 도지사의 권한을 강화시켜 위계적 통제장치를 강화하였다.

지방자치법의 제정과 개정과정에서 볼 수 있는 것은, 강력한 중앙집권을 통해 국정을 안정시키는 것이 우선이라는 정부의 논리가 강제적으로 관철되었음을 알 수 있다. 서울특별시와 도를 정부의 직할하에 두고, 그 단체장을 중앙에서 임명하는 등, 강력한 중앙집권식 지방자치제를 채택하게 된 것이다. 나아가 지방자치가 국가발전에 부합되지 못한다는 이유로 제3공화국에서부터 제5공화국에 이르기까지 약 30여년의 지방자치의 공백을 초래하기도 하였다. 이러한 지방자치법의 ‘기형적 태생’은 2014년 지방자치법 65주년 앞둔 지금에도 자치조직 및 인사권, 자치재정권 등 지방자치단체의 자치권을 ‘자율과 책임’이 아닌 ‘관리와 감독’이라는 패러다임으로 통제하고 있는 것이다. 그 한 예로 2014. 2. 26 있었던 기준인건비제⁶⁾의 도입을 들 수 있다.

4) 대한민국 국회도서관, 지방자치법 입법의안자료, 1~11면 참조.

5) “대통령은 천재지변 기타 비상사태로 인하여 선거를 실시하기 곤란하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 전부 또는 일부의 선거를 연기 또는 정지 할 수 있다”.

6)

II. 진정한 “제도적 보장”으로의 귀환

1. 헌법재판소의 결정

우리 헌법재판소는 헌법 제117조, 제118조에 규정된 지방자치제도의 제도적 보장과 관련하여 다음과 같이 그 의의를 피력하고 있다.

“제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로, 헌법제정권자가 특히 중요하고도 가치가 있다고 인정되고 헌법적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 장래의 법 발전, 법 형성의 방침과 범주를 미리 규율하려는 데 있다. 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법적무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로써 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한한다고 하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수가 없다”

(헌재 1997.4.24. 95헌바48).

이에 따라 우리 헌법이 규정하고 있는 제도적 보장의 영역으로는 복수정당제, 민주적 선거제도, 직업공무원제, 민주적 교육제도와 대학자치제, 민주적 군사제도, 사유재산제, 민주적 혼인제도와 가족제도, 자율적인 언론·출판제도, 지방자치제도 등이다. 그리고 이들 제도보장 영역은 고립적·배타적으로 작용하지 않고, 상호 긴밀한 유기적 협력, 합목적적인 견제와 균형을 원칙으로 국가목적 을 통일적으로 실현해 나가게 된다.

2. 제도보장의 내용

이 같은 지방자치제도가 보장되기 위해서는 단체자치와 주민자치라는 두 가지 축이 보장되어야 한다. 중앙과의 관계에 있어서는 단체자치(분권)의 보장이 요구된다. 단체자치의 보장내용으로는 전 권한성과 자기책임성이다.

전권한성의 보장(Allzuständigkeit)이란, 헌법, 법률이 특정 사무를 국가와 기타 공공단체의 사무로 유보하지 않는 한, 지방자치단체는 모든 사무를 임의로 처리·규율할 수 있는 권능을 갖는다는 의미이다. 세부 대상으로는 복지, 문화, 환경, 건축 등 전영역에 대하여 법률우위의 원리하에 적용이 된다.

다음은 자기책임성의 보장(Eigenverantwortlichkeit)인데, 지방자치단체가 법이 정한 개별적·구체적 지시나 감독 외에는 자치사무의 수행에 있어 이를 합목적적으로 처리할 수 있으며, 이에 대해서 스스로 책임을 진다는 의미이다. 위임사무와 관련하여서는 합법적 책임이, 자치사무에 대하여는 합목적적 책임이 수반되는 것이다. 한편, 자기책임성의 보장은 자치권으로도 이해할 수 있는데, 지방자치단체의 자치권은 국가로부터 위임받은 권능으로서 법령에 따라 제한이 가해질 수 있다.

제도적 보장은 지방자치단체 내부의 관계(주민-지방의회-주민)에 있어 주민자치(참여)를 내용으로 한다. 주민에게는 단체장 및 지방의회와의 관계에서 정책결정과 법집행시 참여가 보장되어야 한다. 참여의 방법으로 지방자치법이 포섭하고 있는 것이 주민투표권, 조례의 제·개정청구권, 감사청구권, 주민소송권, 주민소환권 등이다.

III. 미래지방자치발전을 위한 종합구상

1. 다시 태어나지 않으면 미래의 지방자치는 어렵다

모두에서 언급하였지만, 현재 우리나라의 1인당 국민소득은 26,000\$이다. 이에 비해, 지방자치 선진국인 독일과 일본 등은 약50,000\$에 이르고 있다. 현행 우리의 모든 제도적 작동 수준이 26,000\$수준이고, 지방자치의 수준도 그러하다. 지금은 미래의 50,000\$ 시대를 대비하여 지방자치제도를 개혁할 중요한 시점이 아닐 수 없다. 이번 기회에 일본의 3위일체 개혁과 같은 다시 태어나는 결단이 필요해 보인다.

2. 중앙의 획기적 권한 및 재원이양, 지방 스스로의 책임성 제고, 주민에 의한 통제 강화

변혁의 기본적인 패러다임은 중앙정부가 행정입법으로 쥐고 있으면서 실질적인 지방자치를 저해하는 요소들을 재정과 더불어 지방으로 완전 이양하는 것이 전제되어야 한다. 반면, 지방은 방만한 자치행정운영이라는 누면에서 벗어나기 위해 스스로 자기책임성을 중앙정부와 주민에 대해 제고시키는 노력이 필요하다. 그리고 중앙정부의 지도 및 감독권은 지방자치법상 주민에게 보장된 참여장치들로서 통제될 수 있도록 전환되어야 한다.

1부(라운드테이블) 토론문 5

지역중심의 복지패러다임 구현

의제7: 미래지방자치발전을 위한 중앙·지방 복지기능 분담

의제8: 분권형 복지전달체계의 확립

최 재 성 (한국사회복지행정학회장)

1. 문제인식

사회복지분야에서 지역중심의 복지체계를 구축한다는 것은 교과서적인 명제이다. 지역중심이 아닌 복지체계라는 것은 상상하기 어렵기 때문이다. 지역주민이 체감하는 복지체계, 지역주민의 실생활과 밀접하게 연결되는 복지는 삶의 질을 가늠하게 하고 복지사회를 의미하기도 한다.

복지와 관련하여 중앙과 지방의 역할분담, 지역중심의 복지체계를 논의하는 배경에는 그 동안의 복지제도가 중앙정부 중심으로 기획 추진되어왔으나, 지역주민이 체감하는 복지는 거리가 멀다는 인식이 확산되어 왔기 때문이다. 어찌보면 급속한 경제성장을 이루고 복지제도의 역사가 일천한 한국적 상황에서는 중앙정부 중심의 복지기획과 추진이 필연적일 수밖에 없었을 것이다. 사회보험 제도와 공공부조제도의 도입과 추진이 대표적 사례가 된다. 하지만 사회가 변화하고 사회적 욕구의 유형과 수준도 세분화 차별화 하는 상황에서 지역특수성과 집단 특수성을 반영하는 섬세한 복지제도를 중앙정부에 기대하는 것은 역부족이라 할 것이다. 이러한 문제는 오히려 지자체와 다양한 민간부문에게 역할을 기대하는 것이 바람직 할 것이다.

토론자는 복지부문에 있어 중앙과 지방의 역할분담이라는 관점에서 분명한 경계가 존재한다고 본다. 따라서 논의의 범위도 제한적일 수밖에 없을 것이다. 즉, 중앙정부의 명확한 역할과 책임은 사회복지제도에서 사회보장제도의 근간이 되는 사회보험과 공공부조이다. 일부 필수적인 사회복지 서비스가 보충적으로 필요할 것이다. 복지권을 국가가 보장한다는 관점에서 이러한 역할과 책임을 부인하기 어렵다. 기술적으로 중앙정부의 사무를 지자체에 위임하는 경우가 있을 수 있다. 중앙이 복지의 핵심기능을 담당한다면 지방은 보충적인 또는 지역성을 반영하는 복지사업을 담당하는 것이 전제가 되어야 한다고 본다.

2. 무엇이 지역중심의 복지전달체계를 어렵게 하는가?

지역중심의 복지전달체계는 공공과 민간이 상호협력과 상호보완을 통해 복지서비스 공급과 소비가 원활하게 이루어지고 지역주민의 복지가 극대화하는 상황이라고 정의하고 싶다. 이러한 관점에서 몇 가지 지역중심의 복지를 어렵게 하는 요인을 지적하고 싶다.

- 정치적 요인: 단체장이 바뀌면 지역복지체계가 흔들린다. 핵심담당자들이 바뀌고 민간 복지기관의 운영주체가 변경되기도 한다. 지역주민의 관점에서 복지서비스의 연속성 일관성을 기대하기 어렵게 하는 것이다. 심지어는 그 동안에 축적되었던 복지자원이 하루아침에 무너지는 경우도 발생한다.

- 공공부문의 경직성: 일부 지자체를 제외하고는 지역에서의 민간복지시설은 항상 ‘갑’ ‘을’ 관계아래 ‘을’의 위치를 맡는다. 정부사업의 대행자, 파트너의 관점을 찾기가 어렵다.
- 지자체 복지업무의 과중
- 지자체 복지업무의 기피
- 지역간 복지사업의 양극화: 지역복지재정의 불균형... 담당전문인력의 역량의 차이...

3. 지역중심 복지체계의 방향

- 지자체내 복지업무의 정치적 독립성 확보
- 지자체 공공복지전달체계의 기능적 분리
- 지역중심의 복지영역에서 국가복지와 지자체 복지의 구분
- 공공주도의 복지체계 구축에서 민간과의 파트너십 형태의 복지구축

1부(라운드테이블) 토론문 6

김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장)

I 지방분권 의제설정의 방향

1. 추진방향의 이원화

□ 방향설정의 필요성

- 지방분권은 중앙집권적 국정운영체계를 합리적 역할분담체계로의 변화를 의미하므로 다양한 이해관계가 얽혀있으며, 특히 공직사회를 중심으로 이해관계가 복잡
- 지난 20여년간 지방분권을 국가적 어젠다로 제시하지 않은 정부는 없었지만 미세한 변화는 있었으나, 실질적 지방분권과제는 미해결
- 이는 지방분권이 시대적 과제이기는 하나, 관련 국회, 중앙정부의 기득권을 배분할 만한 강력한 지방분권 정치세력이 정부 간 이해관계를 조정하는데 실패한 측면이 있음

□ 추진방향

- 지방분권과제 추진은 근본적인 변화를 요구하는 방안과 점진적인 방안 두트랙으로 추진하도록 함
- 지방자치 부활 24년, 대통령 소속 위원회 17년간의 운영성과를 경험적으로 분석할 경우, 점진적 추진은 무의미 지방분권 개헌 추진
- 중앙-지방간 역할분담을 위한 헌법개정 추진 ; 독일, 프랑스, 이탈리아 사례를 통해 지난한 길이기는 하나 전국시도와 시군구가 협력하면 국민적 공감대 확산으로 지방분권을 앞당길 수 있다고 판단되며 정치권의 개헌움직임과 같이 갈 수 있음
- 개헌과 별도로 지방분권 장단기 추진목표 세워 추진하는 것이 필요하며, 보다 구체적으로는 정부가 추진 중인 과제를 중심으로 백화점식 추진과제 선정보다 선택과 집중을 통한 과제 추진 필요

2. 지방분권의식 확산과 지방자치 저변확대 고려 필요

□ 지방분권의식 확산의 필요성과 지방역할에 대한 고민 필요

- 지방분권의 국정운영체계의 변화를 수반한다는 점에서 결국 국민 또는 주민에 의한 정치적 선택이 불가피한 과제
- 그러나 집권세력은 같은 공무원 부패라고 할지라도 중앙공무원의 부패는 개인의 일탈로 지방공무원의 부패는 구조적 문제로 침소봉대 하는 실상
- 이러한 잘못된 인식이 확대 재생산되어 지방분권 추진의 필요성에 대한 국민적 공감대 확산이 어려운 상황
- 따라서, 지방분권 의제 설정에 있어 지방분권 의식확산을 위한 '우리의 자세'가 주요 과제로 설정될 필요

□ **학계의 지방자치 저변확대를 위한 노력 필요**

- 현재 학계는 지방자치를 소개한 1세대와 지방자치 도입 이후 지방자치를 연구한 1.5세대가 주를 이루고 있음
- 그러나 행정학의 인기 하락, 대학진학자 규모 감소 등으로 인한 관련 학과의 통폐합 등으로 인해 2세대를 구성해야 하는 지방자치 전공자가 배출되지 못하고 있다는 판단
- 행정학 전공자가 급격히 감소하고 있고 특히 지방자치분야를 전공하려는 전문연구과정 학생이 없다는 것은 향후 지방자치분야의 학문적 발전과 성장에 매우 큰 장애요인이 될 것
- 따라서, 시도연구원은 실무중심 도시공학 분야 등 연구자 외에도 이론중심의 지방자치 연구인력 확대를 통해 지방자치분야 신진연구자가 지속적으로 발굴확대될 수 있는 토대 마련 필요

□ **지방분권 의식확산을 위한 구체적 활동 필요**

- 현재 전국시도지사협의회는 지방분권 대학생 SNS 홍보단을 운영하는데, 운영내용은 대학생들의 자발적 활동을 중심으로 지방분권 필요성을 SNS를 통해 홍보하고 있음
- 집행력이 있는 지방자치단체 등을 중심 이와 같은 활동을 지속적으로 전개할 필요가 있으며, 몇 개의 시도에 설치되어 있는 민관학 지방분권 운동기구의 활성화도 필요함
- 이밖에 지방공무원 선발에 있어 지방자치론 또는 지방자치법 등의 과목을 신설하는 것이 필요하고, 신규 공무원 교육과정에 반드시 지방분권 및 지방자치 관련 내용을 편성하여 공무원의 지방분권 의식 함양을 추진해야 하며, 중앙공무원교육원 등의 교육과정에 이를 반영
- 가능하다면 지방정부 협력기구로서 지방분권 교육기관을 신설하는 등 전방위적 분권의식 제고 운동이 필요함

II 분권의제 ; 시도지사협의회 지방분권 추진과제

□ **협의회 지방분권 과제의 개요**

- 시도지사협의회 지방분권 과제는 정부가 추진 중인 지방분권과제를 보다 구체화 하였으며, 이밖에 국회 지방분권 특위 설치 등 대국회 활동 포함
- 주요 내용을 살펴보면 아래 표와 같으며 개별 과제에 대한 방향을 설정하기 위해 제시한 것이며, 이를 동일한 수준에서 추진해야 되는 것을 의미하는 것은 아니며 과제의 선후 및 추진전략은 지방자치단체, 학계 등의 지혜를 모아야 함

① 지방자치제도 개편

□ **권한의 지방이양 및 사무구분체계 정비**

- 지방의 특수성 반영하기 위해서는 국가사무 중심구조 탈피 필요
- 주민대응성 제고 위해 현저성 높은 중앙사무의 획기적 지방이양 추진
- 사무이양에 있어 자원 동시이양을 통해 지방재정 보전

□ **자치경찰제 도입**

- 지역 민생치안 수요에 적극 대응하기 위해서는 경찰체계 개선 필요
- 사도-사군구 자치경찰제 도입 통해 민생치안역량 실질적 제고
- 국가경찰 기능 중 일부를 자치경찰로 이양하여 자원 추가부담 방지

경찰법 전부개정법률안, 경찰공무원법 전부개정법률안(이철우, '13. 7)

□ **특별지방행정기관 지방이관**

- 단순 집행사무 이관 또는 사무위임 형태의 특행이관 지양
- 특별지방행정기관의 인력·재정·기술 등 포괄적 지방이관
- 정부조직법을 통해서만 특별지방행정기관 설치도록 하여 남설 방지

□ **지방자치-교육자치 일원화**

- 교육자원의 협력을 통한 재정탄력성 및 교육행정의 책임성 제고 필요
- 교육감 선임방식 조례 위임을 통한 지방자치-교육자치 일원화 추진

□ **자치입법권 확대**

- 조례를 통해 지방정부 운영하는 것이 실질적 지방자치
- 지방자치의 실현을 위해서는 지방자치법 개정 통해 자치입법권 확대
- 조례 제정의 한계 폐지, 조례위반행위 벌칙 다양화 추진

* 지방자치법 일부개정법률안(유승우, '13. 8)

② **지방재정 확충**

□ **지방소비세 확대**

- 지방소비세财源의 단계적 지속 확대 추진
- '14년 부가가치세 16%로 확대 및 15년 4% 등 20% 까지 확대
- * 정부, 지방소비세 5%인상 확대 발표('09. 10, 지역발전위원회)

□ **비례적 지방소득세 도입**

- 지역경제격차 보다 지방소득세 격차가 큰 누진세 구조 문제 해결
- 지방소득세 독립세 전환에 있어 지방재정확충 위해 세율조정

□ **지방세 과세대상 확대 등 신세원 발굴**

- 스포츠토토, 관광행위, 골재 채취, 자원시설 등에 지방세 과세
- 세수증가확대 및 조세저항 최소화를 위한 관점에서 접근

③ **지방의견 반영 확대**

□ **중앙-지방협력회의 설치**

- 중앙과 지방의 합리적 역할분담 및 상호협력 필요성 증대
- 대통령-시도지사 회의 제도를 위한 중앙·지방 협력회의 설치
- * 중앙·지방 협력회의 설치에 관한 법률안(이철우, '12.10)

□ **시도지사협의회장 국무회의 배석**

- 정책집행의 주체인 지방정부 국정참여 제도 보장
- 정책집행 실효성 제고를 위한 시도지사협의회장 국무회의 배석

□ **국회, 지방분권특별위원회 설치**

- 지방분권과제는 다수의 상임위와 관련되어 있는 상황
- 효율적 지방분권 추진 위해 국회에 상설 지방분권특별위원회 설치 필요

1부(라운드테이블) 토론문 7

박창식(한겨레신문 논설위원)

- 한국의 지방자치는 자치정부 구성 20년을 맞도록 중앙과 지방정부 사이의 권한과 책임의 재배분이 거의 이뤄지지 않음. 지난 20년 동안 지방자치 과정에 대한 평가를 토대로 중앙과 지방정부 사이의 협력 관계, 정책 패러다임의 개선 등을 전반적으로 논의하는 것은 때늦은 느낌마저 있음.
- 중앙과 지방정부간 권한과 책임의 재배분이 이뤄지지 않음에 따라 중앙과 지방정부간 마찰도 커지고 있음. 가령 이명박 정부 시절 4대강 사업 추진 과정에서 중앙정부와 경남도가 마찰을 빚은 사례를 상기해볼 필요가 있음. 당시 경남도는 낙동강 구간 사업 때문에 지방의 환경, 생태, 용수 등에 심각한 영향을 가져온다고 주장하며 중앙정부에 대해 정책 관여를 요청했으나, 거절당했음.
- 그러나 지방자치 발전을 논의할 때, 무엇을 위한 자치인가를 분명히 하는 것도 중요함. 즉 지방자치 발전 자체를 목적으로 삼을 거냐, 아니면 민주주의 발전과 국민생활의 향상 및 경제사회 질서의 개혁에 도움이 되는 제도가 무엇인가를 기준으로 삼을 것이냐에 관한 논점이 있을 수 있음. 지방자치 발전 자체만을 논의의 중심으로 삼을 경우, 논점이 국민들의 눈높이로부터 멀어질 염려가 있음.
- 발제된 분권위제들은 대체로 합리적이며, 공론화를 거쳐 정책으로 채택할 필요성이 느껴지는 게 많음. 그러나 의제 초안 가운데 논란의 여지가 있는 것도 보임. 가령 신평역체제 개편의 경우, 중앙정부가 외교안보에 집중하고 지방정부는 산업경제를 담당하도록 하고 있음. 이렇게 할 경우 가령 지방정부가 재벌 개혁, 경제 민주화 등의 조치도 과감히 추진할 수 있을지 의문임. 산업경제 정책 가운데는 정부가 강한 리더십을 발휘해야 할 일도 적지 않은데, 제안처럼 지방정부로 해당 영역을 이관할 경우 또다른 문제를 낳을 수도 있겠음.
- 분권위제들을 추진하는 전략 차원에서도 생각해볼 점이 있음. 발제 자료를 보면 그동안 지방자치 학계에서 논의된 여러 아이디어들을 총망라하여 집약해놓은 듯한 인상임. 학계에선 나름대로 숙성 과정을 거친 아이디어라고 할지 모르겠음. 그러나 국민들이 볼 때 지방에 좀더 많은 권한을 주면 국민 생활이 나아질 것이라고 하는 믿음이 아직 부족한 것 아닌가. 이런 상황이라면 분권위제들을 힘있게 추진하기 위한 동력을 국민들 사이에서 확보하기 어려울 수도 있는 것 아닌가.
- 상당수 지방정부들이 협동조합이나 사회적 기업과 같은 사회적 경제에 관심을 돌리고, 복지나 시민 교육 등에 좀더 투자하는 흐름이 나타나고 있음. 시민들의 생활상의 요구와 좀더 밀접하게 연관된 문제에 지방정부의 자원을 집중시키는 예라고 볼 수 있음. 이런 흐름과 사례들을 부각시키고 강조하면서 지방자치 제도 개선 필요성을 제기하는 것도 효과적인 추진 전략이 될 수 있겠음.

『서울 분권 의제 15』

미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제 15” 발표문

현재의 지방자치는 재정, 복지, 권한, 체제, 법제 등 모든 분야에서 중앙과 지방의 관계가 통제와 의존의 왜곡된 관계형성으로 지방자치발전을 지연시켜오고 있다. 따라서 지난 20여 년의 지방자치의 경험에 대한 성찰을 통해 미래지방자치발전을 위한 새로운 구상이 필요한 때이다. 성숙한 지방자치 발전을 위해 중앙과 지방은 과거의 수직적 통제와 의존의 관계를 지양하고 수평적 거버넌스 구축을 통한 성장과 창조를 위한 협력적 노력을 도모해야 한다.

국가적으로 세계 경제위기와 장기적 저성장으로 인한 일자리 부족, 심각한 저출산으로 인한 인구구조의 불균형, 사회복지서비스의 수요증대로 인한 과다한 복지비 지출, 중앙과 지방의 행·재정 권한 이양에 대한 중앙정부와 지방정부의 갈등, 중앙과 지방의 사무배분 및 법체계의 구조적 불합리로 인한 비효율적 운영 등 한국의 지방자치는 좌초의 위기에 직면하고 있다. 이를 해결하기 위해 중앙과 지방은 상생적 협력을 통해 지역의 발전을 도모하고 나아가 국민행복과 국가발전의 토대를 구축해야 한다.

지방의 수준과 현실에 맞는 맞춤형 지방자치의 구현과 자율과 책임이 바탕이 되는 진실한 자치시대를 통해 주민이 살아가고 국민이 행복한 미래 지방자치 시대를 열어나가는 것은 시대적 소명이다. 이에 지방자치관련 7개 학회와 연구자들은 연합하여 미래지방자치발전을 위한 분권의제를 도출하였으며, 미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제15”로 명명하여 발표 한다. 여기에 그간의 논의를 정리하여 미래지방자치발전을 위한 7개 방향과 의제를 제시한다.

□ 미래지방자치 발전을 위한 7대 방향

첫째, 중앙-지방정부간 관계의 재설정을 통한 지방자치 패러다임의 전환이다. 중앙정부의 지방정부에 대한 통제 지향적 인식을 전환하고, 지방정부는 중앙정부 의존에서 탈피하여 자율적이고 수평적인 동반자 관계를 구축할 수 있는 역량을 키워야 한다.

둘째, 지방자치의 범위를 확대하여 주민중심의 생활자치를 정착시켜야 한다. 교육자치와 지방자치의 연계 협력을 통해 관리의 비효율을 개선하고, 자치경찰의 실시를 통해 경찰기능을 이원화하여 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공함으로써 주민중심의 생활자치를 구현한다.

셋째, 지방재정 확충을 통한 실질적 자주재원 시스템을 도입하고, 국고보조사업의 지방이양과 성과계약형 정부간 관계의 재정립을 통해 지방재정의 건전성과 자율성, 그리고 책임성을 확보해야 한다.

넷째, 중앙과 지방의 복지 기능에 대한 분담과 분권형 복지서비스 전달체계의 확립으로 지역중심의 복지패러다임으로 전환하여야 한다.

다섯째, 법제도개편으로서 지방자치단체 조직설치에 관한 규정을 개편하여 지방자치단체의 자치조직권을 확대한다. 자치입법권의 강화 및 규제자치권을 강화하고 지역발전을 위한 계획자치권을 실현하여 실질적 지방자치가 구현되도록 개편해야 한다. 또한 분권형 헌법으로의 개정을 통해 실질적 지방자치 구현이 가능하고 국가정책결정과정에 지방의 의견을 반영 할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 참여의 실질화로서 주민자치회 등 주민직접참여 제도의 제약요인에 대한 제도 개선을 통해 진정한 풀뿌리 민주주의를 구현하도록 한다. 또한 정당법을 개정하여 지역정당을 가능하게 함으로써 중앙당과 지방당의 경쟁관계를 통해 지방정치를 활성화 한다.

일곱째, 다양성확대로서 지방자치단체 기관구성의 획일성을 지양하고 지방자치단체별 특성을 고려한 지방자치단체의 기관 구성을 다양화하여 지역별 수요에 의한 주민대응능력을 향상한다.

□ 7대 방향을 구현하기 위한 ‘서울분권의제 15’

- 의제 1. 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여
- 의제 2. 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
- 의제 3. 교육자치와 지방자치의 연계·협력
- 의제 4. 기초단위의 자치경찰실시
- 의제 5. 지방재정확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입
- 의제 6. 지방재정운영의 자율과 책임성 확보
- 의제 7. 미래지방자치발전을 위한 중앙·지방복지기능 분담
- 의제 8. 분권형 복지전달체계의 확립
- 의제 9. 지방자치단체의 자치조직권 확대
- 의제 10. 자치입법권 및 규제자치권 강화
- 의제 11. 지역발전을 위한 계획자치권 실현
- 의제 12. 주민직접참여제도 활성화
- 의제 13. 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관 구성
- 의제 14. 지방정치활성화를 위한 건전한 정당 경쟁관계의 형성
- 의제 15. 분권형 헌법으로의 개정

2014. 4. 22

한국지방자치학회
한국지방자치법학회
서울행정학회

한국지방재정학회
한국지방정부학회
한국사회복지행정학회

의제 1. 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여

1) 현황 및 문제점

□ 중앙정부와 지방정부 간 관계의 불균형

- 중앙정부는 지방정부를 협력의 대상으로 보기보다는 감독과 재정지원을 통한 통제의 대상으로 인식하는 경향이 있음
- 지방정부는 자율성을 추구하기보다는 중앙정부에 의존하는 문제점을 가지고 있음

□ 중앙정부와 지방정부 간 의사소통의 부족

- 중앙정부와 지방정부는 핵심 현안에 대해 의견을 나누고 협력해야 하지만 양자 간 의사소통의 부재와 갈등의 발생으로 인해 비효율성이 나타나는 부작용이 발생함

2) 추진과제

□ 중앙-지방의 정책포럼 정례화

- 중앙정부와 지방정부 간 정책포럼을 정례화 하여 중앙-지방정부의 협력과 소통의 장을 마련할 필요가 있음
 - 중앙정부는 정책집행의 효율성만을 강조하여 지방정부를 하위 기관으로 보는 일방적인 관계가 아닌 협력의 파트너로 인식전환을 해야 함
 - 지방정부는 지역의 특수성을 반영한 창의적인 정책입안 활동을 하려는 노력과 더불어 국가 전체의 이익도 고려하는 균형 잡힌 시각을 갖도록 해야 함
- 정책포럼이 중앙정부와 지방정부 간 주기적으로 현안에 대해 논의하고 상호의견을 수렴할 수 있는 기회가 되도록 해야 함
 - 정책포럼을 통해 중앙정부와 지방정부는 상호존중 의식과 신뢰관계를 형성하고, 이를 바탕으로 장기적인 정책대안을 마련하는 것이 바람직함

□ 지방4단체의 의견수렴 규정화

- ‘전국 시·도지사 협의회’, ‘전국 시·도의회 의장협의회’, ‘전국 시장·군수·구청장 협의회’, ‘전국 시·군·구의회 의장단 협의회’로 구성된 지방4단체의 의견을 수렴하는 규정을 마련할 필요가 있음
 - 주요 현안에 대한 지방4단체의 의견수렴을 제도화함으로써 효율적으로 지방정부의 입장을 파악할 수 있는 이점이 있음
 - 지방정부의 의견을 반영하지 않아 발생할 수 있는 법·정책의 미비점, 결함을 보완할 수 있게 되어 정당성을 확보할 수 있음

□ 특정 지방정부에 관련된 법령제정·정책형성 시 해당 지역의 의견수렴 제도화

- 지방정부의 이해를 고려하지 않고 중앙정부가 단독으로 의사결정을 할 경우 발생할 수 있는 중앙-지방정부 간 갈등가능성을 낮출 수 있음
- 법령·정책의 대상이 되는 특정 지방정부의 의견 수렴을 제도화함으로써 법령·정책의 정당성

을 확보함과 동시에 순응성도 확보할 수 있어 집행의 효율성을 도모할 수 있는 이점이 있음

3) 쟁점사항

- 중앙정부와 지방정부는 정책포럼의 필요성에 대한 인식을 공유하고, 토론의 결과가 현실에 반영될 수 있도록 영향력을 가진 주체가 참여하는 것이 필요함
- 지방4단체 및 특정 지방정부 의견수렴 규정이 형식적인 제도에 그치지 않도록 제도이행 확보방안을 추가적으로 고려해볼 수 있음

의제 2. 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편

1) 현황 및 문제점

□ 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기함

- 국가주도의 지역개발 정책은 수도권의 급격한 성장을 가져왔으며 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 집중되는 문제가 발생함
 - 비수도권 지역의 발전 동력 부족으로 수도권과 비수도권 지역 간 격차가 커지게 되었으며, 이는 지역 간 갈등을 심화시킴

□ 새로운 시대적 상황으로 지방정부의 역할

- 세계화 시대의 중앙정부는 외교·국방 역할이 강조됨에 따라 산업경제, 사회문화 등의 국가 발전기능은 지방정부가 담당하는 것이 바람직함
- 저출산·고령화 현상, 가치의 다원화 등 지방행정 환경의 변화로 인해 지역현안문제를 해결할 수 있는 주체로서 지방정부의 역할이 강조됨

2) 추진과제

□ 분권화를 위한 신광역체제의 수립

- 광역연합의 형성
 - 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도, 대구·경상북도 간에 형성
 - 광역적 사무를 추진하기 위해 기존의 자치단체 형태를 유지하면서 기능적 통합을 추진하므로 자치단체의 부담이 적다는 장점이 있음
- 광역시와 도의 통합
 - 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속도의 관할로 환원하여 1특별시 9시도체제를 형성함
 - 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위함
- 초광역지자체의 형성

- 도 자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체로서, 도는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개 도를 통합하여 형성함
- 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전, 충남, 충북), 초광역지자체4(광주, 전남, 전북), 초광역지자체5(대구, 경북), 초광역지자체6(부산, 울산, 경남)을 제안할 수 있음

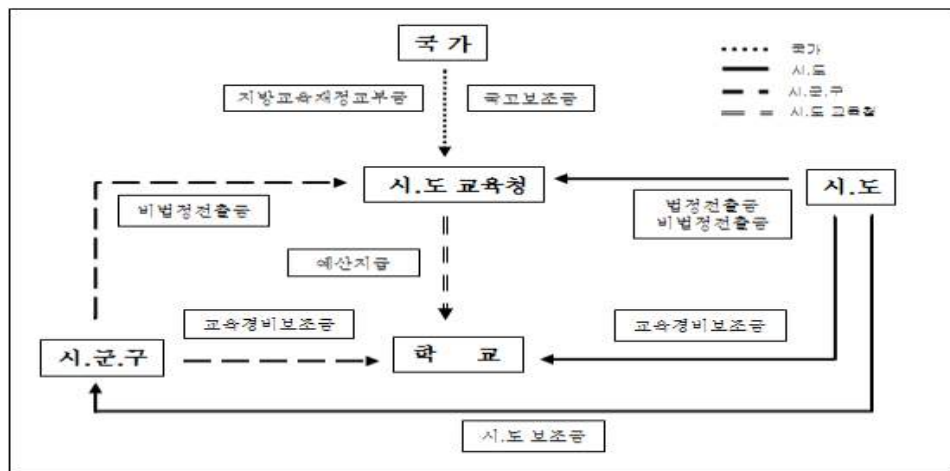
3) 쟁점사항

- 초광역체제의 개편을 국정 이슈화하는 전략을 마련해야 함

의제 3. 교육자치와 지방자치의 연계·협력

1) 현황 및 문제점

- **교육행정과 일반지방행정이 분리되어 비효율성이 노정됨**
 - 총무, 기획, 감사 등 일반관리 기능이 중복적으로 나타나서 비용을 유발하는 요인이 됨
 - 교육 기능이 행정의 중요한 요인임에도 불구하고 일반 행정에서 관여를 하지 못함
- **교육재정과 일반 행정 재정이 통합적으로 관리되지 못하고 있음**
 - 교육재정은 중앙정부 지원, 광역자치단체의 지원 그리고 기초자치단체의 지원 등으로 복잡하게 관리되고 있음



지방교육재정의 흐름도

2) 추진과제

- **단기적인 협력 연계 방안 : 재정관리 제도의 일원화**
 - 지방중기재정운용계획을 통합하여 관리함.
 - 주민참여예산위원회를 별도로 각각 운영할 것이 아니라, 통합하여 하나로 운영함.
- **증장기적인 통합 방안 : 편성 절차의 전환**

- 교육청에서 시도 예산 부서에 예산 제안을 하면 시도 예산담당 부서에서 이를 사정(査定)하여 최종 편성함.
- 지금은 심의의 1원화이지만, 편성의 1원화로 전환함
- ☐ **장기적으로 교육감을 광역자치단체의 러닝 메이트로 전환**
 - 교육부지사, 교육부시장의 역할을 담당

3) 쟁점사항

- 중앙정부가 별도의 목적으로 지원하는 지방교육재정교부금, 지방교육세로 지원되는 자금은 별도의 계정으로 관리되어야 할 것임

의제 4. 기초단위의 자치경찰제 실시

1) 현황 및 문제점

- ☐ **경찰 자치가 노무현 정부의 아젠다로 설정된 이후 많은 논의는 있으나, 아직 도입을 하고 있지 못함**
 - 교육 자치와 더불어 자치의 정착을 위한 중요한 과제임
- ☐ **경찰 기능의 2원화가 필요함**
 - 수사는 중앙정부의 경찰 기능으로 유지하면서 기존의 기능을 인정함
 - 교통 질서, 단속, 안전 등 지역 현안에 대한 공권력을 강화하는 계기가 됨

2) 추진과제

- ☐ **현행의 중앙 경찰제도 중 일부를 기초자치단체의 기능으로 전환함**
- ☐ **기초자치단체 별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정하도록 함**
 - 총액인건비 제도의 연장에서 운영
 - (가칭)자치치안대 단장은 개방형의 4급 상당으로 운영함

3) 쟁점사항

- ☐ **인건비의 확보가 중요함**
 - 현행의 재정 구조에서 자치경찰제를 도입하는 경우 지역별 재정 부담이 매우 큼
 - 치안의 수준을 지역별 재정력 격차에 따라 차별화 할 수 없다는 의미에서 지방교부세를 통한 지원이 필요함
 - 지방교부세 수요 요인에서 치안의 요인을 포함하도록 함
- ☐ **현재 환경 관련 각종 부담금이 환경개선 특별회계로 운영되어 중앙의 재원으로 됨**
 - 향후 지방의 단속 기능이 강화되는 경우 이러한 부담금을 지방 환경세로 전환하는 방안을 모색함
 - 지역의 단속 기능이 강화될 수 있음
 - 중앙정부의 환경 관련 보조금을 축소하는 계기를 마련함

의제 5. 지방재정확충을 위한 실질적인 자주재원 시스템 도입

1) 현황 및 문제점

- **자율과 책임의 분권재정 원칙에 기초하여 자치재정을 운영하기 위해 무엇보다 자주재원을 중심으로 한 지방세입 확충이 중요함**
 - 지방세입에서 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 비중이 지속 증대함. 이는 지방 재정자립도를 약화시켜 자치재정의 건전성과 효율성 악화의 핵심 원인이 되고 있음.
 - 국세와 지방세의 비중은 8대 2로서 과거 수십년 간 고정된 가운데 중앙정부 목적의 지출경비 혹은 재정정책을 지방세수와 직접 연계시켜, 무늬만 지방세인 경우도 있어 지방세 실질 비중은 더 낮아진 상태임(예, 지방교육세, 자동차세(주행세분) 등)
 - 재산거래 관련 지방세 비중이 높아 부동산 경기에 취약하며 중앙정부의 부동산정책 수단으로서 취득세가 빈번히 활용되어 지방세입의 기반과 안정성이 악화되고 있음.
 - 지방소비세 도입으로 지방세입원이 다양화되었지만 재원배분 단계에서 중앙정부의 조정기능이 상당하여 자주재원으로서 특성이 약화된 상태임.

2) 추진과제

- **국세 대 지방세 비중을 현행 8대 2에서 7대 3으로 조정**
 - 자주재원 중심의 지방세입구조를 강화하기 위해서 국세와 지방세의 세수 비중 구조를 7대 3으로 우선 설정하고, 재원중심성 원칙에 따라 정부간 재정기능을 재조정함.
 - 지방세 확충방안으로, 지방소비세 확대, 소득세의 공동세원화를 통한 지방소득세 확충, 주세의 이양, 담배소비세의 각종 제세공과금을 지방세로 일괄 이양 등이 있음.
 - 지방소비세의 세수 배분에서 징수지주의 요소를 강화하여 지방의 소비활동이 해당 지자체 지방세원으로 직접 연계되는 정도를 높임.
 - 징수율이 현저히 낮은 중앙정부의 각종 부담금 가운데 지방자치단체가 징수위탁하는 세외수입을 지방세로 전환(예, 환경개선부담금을 지방환경세로 전환)
- **지자체 중심의 지방세정 활성화**
 - 중앙정부 목적 사업의 지방세 감면 조치를 금지하는 조항을 지방세기본법에 명문화 : 부동산경기활성화를 위한 취득세 감면 정책은 지자체의 자율 결정으로 전환.
 - 지방재정의 보육료 부담을 지원하기 위해 희망하는 대도시 자치단체에 한하여 (가칭)지방보육세(지방세 감면분을 과세대상으로 설정) 신설.
 - 각종 지역개발사업 및 지역규제의 지방세 영향평가를 실시하여 지자체의 사회 경제 정책과 지방세수 기반 확충 관계를 명확히 규명하고, 세수 극대화를 위한 정책수단을 개발.

3) 쟁점사항

- 경기침체가 지속되면서 국세 세수 장수에 애로가 있어 중앙정부가 주도적으로 지방세를 확충하는 조치를 추진하기 어려울 것으로 예상됨. 또한 자주재원 중심의 지방세수 확충을 추진하면 지자체간 재정불균등 문제가 악화될 수 있음. 이에 따라 지자체들간 재원이전이 필요한 수평적 재정조정제도가 필요함. 이와 관련된 지자체간 협력체계 구성 및 의견조정에서 쟁점이 예상됨.

의제 6. 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보

1) 현황 및 문제점

- 중앙정부 각부처들이 수직적으로 통제하는 보조사업이 과다하여 지방재정사업에서 지자체의 혁신역량이 약화되고 지역주민들에 대한 성과책임이 높아지지 않음.
 - 복지보조금을 비롯하여 중앙정부 각부처로부터 국고보조사업이 지속적으로 확대되어 지방의 자체재원을 징발하고 지자체의 재정사업 자율성을 저하시키고 있음.
 - 지자체들간 보조금 유치 경쟁에 따라 중앙 재정에서는 공유재의 비극에 따른 비효율성 문제가 지방재정에서 연성예산제약 구조가 형성되고 성과지향적 재정체계를 구축되지 못함.
 - 중앙의 관리 감독 기능이 강화될수록 지방재정사업에서는 성과가 낮아지고 재정낭비가 많아지는 악순환이 계속됨. 이러한 현상이 누적되면서 도덕적 해이와 건전성 위기가 발생함.

2) 추진과제

- 국고보조사업의 대폭적인 지방이양과 성과계약형으로 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성 확대
 - 2000년대 중반 분권개혁때 300여개의 국고보조사업이 최근 1,000여개로 확대되었음. 소규모 영세보조금은 폐지하고 지자체가 희망하는 보조사업들은 원칙적으로 지방으로 이양. 특히 지특회계 지역개발계정사업은 우선적으로 지방 이양(과거 분권교부세사업에서 지자체가 희망하지 않는 사업 중심으로 이양했던 문제에 주의)
 - 국고보조방식으로 중앙과 지방간 재정 및 성과관리를 공유해야 하는 경우에는 정부간 성과계약체계를 설계하고 재정지원을 위해 포괄보조방식을 도입함(예, 사회서비스교부금)
 - 적절한 지방재원 조치 없이 지방재원을 징발하는 방식의 복지보조사업들의 재정지원 및 운영 방식을 전면 재검토하고 중앙·지방간 새로운 복지재정관계를 정립함
- 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방성과관리체계 구축·운영
 - 지방재정사업 관리를 위해 결과지향적인 성과주의혁신을 강화함. 지역현안 해결 중심으로 재정사업의 성과목표를 설정하고(예, 출생률 증가, 지역소득 증대, 일자리 확충 등), 정기적으로 성과를 측정하여 주민들에게 공개함.
 - 대규모 지방재정 투자사업에 대해서는 기대효과와 실제 성과간 격차를 정기적으로 공식 평가하여 계획실패(혹은 목표달성 실패) 현상이 발생한 경우에는 재정책임이 수반되는 재정사업책임제도를 설계·운영함.
 - 중앙정부의 각종 재정관리제도에서 수직적 관리 통제 요소를 완화하고 지자체가 자율적으로 운영하는 재량 영역 확대(예, 중기지방재정계획의 수립시기와 관련 재정패널티 개선)

3) 쟁점사항

- 국고보조사업이 많은 중앙부처들은 조직과 인력 감축이 수반될 것이 우려되어 재정사업의 지방이양에 소극적으로 대응할 수 있음. 재정사업 이양과 병행하여 중앙정부 부처의 조직 및 인력의 지방이양도 동시에 추진할 필요가 있음.
- 성과주의 혁신을 위한 재정사업체계를 구축·운영하기 위해서는 지자체의 사업관리 역량이 뒷받침되어야 함. 그동안 국고보조사업에서 중앙정부의 지침만 수용하던 관행이 지속되면서 지자체의 전문적인 자율 관리역량이 약화된 상태임.

의제 7. 미래지방자치발전을 위한 중앙·지방 복지기능 분담

1) 현황과 문제점

- 저출산·고령사회에서는 지방분권은 필수적이며, 특히 기초자치단체에로의 분권화가 요구되는 시점에 있음.
 - 우리나라의 사회복지지출은 여전히 OECD 평균은 물론 전체 회원국 중에서 가장 낮은 최하위의 범주에 있어서 복지비 확충이 필요함.
 - 이런 수준임에도 중앙정부는 복지비부담으로 인하여 국가사무와 기관위임사무를 공동사무로 처리함으로써 지방정부의 복지비 부담은 늘리면서 중앙의 부담은 줄이려고 함.
 - 이러한 복지재정이 수반되지 않은 분권화 추진에 대한 비판이 적지 않아 있음(강혜규, 2006; 박광덕, 2008).
 - 허훈(2008)은 참여정부의 지방분권도 “선기능이양, 후 지방분권”의 원칙으로 인하여 기능의 부분적인 성과는 있었지만, 지방정부 입장에서는 책임은 주어졌지만, 재정권한이 없는 상황에서 절반의 성공에 그친 “미완의 개혁”이라고 평가함.
 - 따라서, 우리나라의 정부간관계에서 분명한 기능배분의 기준이 필요한 시점임.

2) 추진과제

- 서울시 보건복지업무에 대한 기능배분의 현황을 철저하게 분석할 필요가 있음
 - 2002년의 보건복지분야의 사무는 국가사무가 전체사무의 50.4%에 이르고 있으며, 자치사무는 27.8%, 공동사무가 20.2%, 그리고 위임사무가 0.1%에서 2007년과를 비교하면, 국가사무는 2007년의 52.0%로 별다른 차이를 크게 보이지 않았으며, 자치사무는 2007년에 26.6%로 약간의 증가를 보였으며, 공동사무는 2007년에 20.6%로서 대체적으로 2002년에 비하여 2007년의 사무유형별 비율에서 커다란 변화를 찾기는 어려움.
 - 그러나, 박혜자가 전남도를 대상으로 실시한 조사에 의하면, 공동사무가 전체사무의 66.2%, 기관위임사무와 단체위임사무는 14.0%에 불과하며 자치단체 고유의 자치사무는 불과 14.8에 불과하다고 보고함(박혜자, 2008:144).

- 따라서, 이 시점에 서울시의 국가사무와 자치사무, 그리고 공동사무와 위임사무 등을 일제히 조사할 필요성이 있음.

□ 사무배분에 대한 기준마련의 필요성

- 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우: 규제와 유도를 필요하는 업무에 한정하여 이러한 사무배분의 기준으로 분류함
- 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우: 대부분의 복지업무는 모두 이러한 업무로 분류하여 자체사무화할 필요가 있으며, 기초자치단체 우선의 원칙에 의하여 시·군·구에 이양하는 것이 바람직함.
- 특히, 그동안 사적영역인 가정과 지역사회에서 이루어지던 서비스가 사회화되어 공공서비스로 제공될 필요성이 있는 경우에는 모두 기초자치단체에 이양함을 원칙으로 함.
- 계획주체와 실시주체를 별도의 공공단체가 분담하는 경우: 기관위임사무에 해당하는 것으로 공공단체들간에 종속관계가 발생하지만, 행정서비스의 효율성을 확보할 필요성이 있는 사업은 여기에 분류함.
- 전국적으로 공통된 수준을 확보할 필요성이 있거나, 복지국가의 형성기에는 기관위임사무로 처리할 수 있음.

3) 쟁점사항

- 공동사무의 비율이 높아졌지만, 이는 꼭 필요한 협력적 업무처리에 한하여 할 필요가 있으며, 사무처리의 책임성을 명확하게 할 필요가 있음.
- 어떻게 복지국가를 형성해 가면서 지방의 적정부담을 규정할 것인가
- 우리나라의 중앙-지방관계의 모형을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 필요함.

의제 8. 분권형 복지전달체계의 확립

1) 현황과 문제점

□ 지역복지전달체계의 지속적인 논의

- 2006년 정부는 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였음. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스 기능을 복지기능을 포함하는 8대 서비스를 중심으로 하나의 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활 종합기획, 서비스 조정·연계, 통합조사 등 주무·총괄기능을 수행하도록 하는 것임.
- 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 희망복지지원단으로 개편되었으며, 금번 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 새로운 것이 아님.
- 이런 과정에서 복지의 깔대기 현상으로 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 업무과중으로 어려움을 겪는 것이 이슈화 되었음.

- 복지전달체계의 확립은 중앙과 지방의 관계도 중요하지만, 무엇보다도 주민에 근거한 전달 체계로의 개편이 이루어져야 할 것임.

2) 추진과제

- 칸막이와 깔대기의 해소 : 칸막이로 인한 국민불편과 낮은 복지제감도를 개선할 필요성이 있으며, 복지깔대기로 인한 사회복지사와 복지전담공무원의 업무과중을 해소해야 함. 이러한 것은 복지사업의 증가에 따른 기분이 복잡한 데서 오는 것과 복지인력의 부족 등이 작용하여 국민들은 비효율성을 지적하면서 보다 통합적인 효율적 서비스를 요구하고 있음.
- 지역단위에서의 컨트롤 타워의 필요성: 저출산 고령사회에서 지역의 주민센터를 중심으로 하던 아니면 현재 진행되고 있는 4가지의 모형, 즉 기능보강형, 통합형, 거점형, 그리고 부분거점형 등에 대한 보다 심도깊은 분석을 통하여 가장 효율적인 모형을 적용할 필요가 있을 것임.

3) 쟁점사항

- 기능보강형: 수요자 맞춤형 사례관리, 동 주민센터의 허브기능 강화를 위해서는 인력의 대폭적인 확충이 필요하다. 기능보강형 동은 인력이 대폭적으로 확충(1개 동에 약8명)이 되기 이전까지는 수요자 욕구에 대응하는 맞춤형 서비스, 사례관리를 수행하기 곤란할 것임.
- 통합형: 동 통합의 과정에서 난항이 예상된다. 지자체 조직변화, 보직축소가 우려되고, 업무환경 변화에 따른 지자체의 거부감도 우려되고 있으며, 주민접근성이 제약될 것임.
- 거점형: 센터 신설에 따른 공간 마련 등 추가비용이 필요하고, 주민 접근성 및 일방행정 분리에 따른 초기 주민의 불편이 예상된다.
- 부분거점형: 복지업무를 본청, 부분거점센터, 동 주민센터에서 담당하게 되면서, 업무 및 주민접점을 다원화하는 장점이 있다. 동주민센터의 복지급여 신청,접수와 사례관리,서비스 지원업무를 이원화 등으로 인하여 시설,운영비용 등에서 추가비용이 예상된다.
- 이상의 논의를 주민입장에서 상향식으로 전달체계를 논의할 필요성이 있음.

의제 9. 지방자치단체의 자치조직권 확대

1) 현황 및 문제점

□ 지방자치단체의 조직자치권을 극도로 제약

- 지방자치법 제112조는 “지방자치단체의 조직의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로” 정하도록 규정함. 대통령령인「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 매우 구체적이고 획일적 조직설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직자치권을 극도로 제약하고 있음

- 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직과 인력배치상황을 답습해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설변경하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있음
 - 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준은 각 지방자치단체가 특색있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사를 어렵게 하고 있음
 - 중앙의 기준에 따라 획일화되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함

2) 추진과제

- **현행 지방자치법을 지방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정**
 - 현행 지방자치법 제112조 제2항 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”는 규정을 완화하여 개정 필요
 - 대통령령으로 정하는 획일적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고, 이 경우 지방자치단체의 조직자치권이 활성화될 수 있음
 - 국, 과 등 피라미드식 획일적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 기준을 지방자치단체에 강요하는 것이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 근접행정조직인 지방자치의 특성에 맞는 조직자치권을 부여하도록 입법 개선 필요
- **지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있음**

3) 쟁점사항

- **지방자치단체의 조직은 지방공무원의 직급, 정원, 인건비 등과 연계되어 있어 조직자치권의 부여는 고위직의 양산 등을 통한 인건비 상승 등의 문제점을 이유로 중앙정부 차원의 저항이 클 것임**
 - 중앙정부의 기준을 인력과 인건비로 축소하고, 기구의 신설, 변경 등 조직은 지방자치단체의 자율에 맡기도록 분리하여 대응하는 입법기술 토론 필요

의제 10. 자치입법권 및 규제자치권 강화

1) 현황 및 문제점

- 지방자치의 핵심요소 중의 하나는 지방의회 존재이다. 지방의회를 설치하는 이유는 지방자치단체의 자치사항을 스스로 결정할 수 있는 권한 즉 자치입법권을 보장하기 위함임. 현행 헌법 제117조는 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있음. 이 규정은 그 자체가 지방의회 자치입법권을 “법령의 범위 안”에 묶어두는 것이어서 지방자치의 본질과 맞지 아니하므로 그 개정이 필요함
- 헌법의 위임을 받아 제정된 법률은 헌법이 정한 바 보다 더 지방자치를 제약하여서는 아니됨. 그런데 현행 지방자치법은 제22조에 지방자치단체의 자치입법권의 내용과 한계를 설정함에 있어 헌법보다 한 걸음 더 나가 있음. 지방자치법은 제22조 단서에서 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있어 자치입법권에 제약을 가하고 있음. 이로 인해 조례 자체의 규범력이 약화되고 지방자치의 본질의 훼손이 우려됨
- 규제적 조례 일반에 대하여 반드시 법률의 위임이 있어야 된다는 것은, 자치입법권을 매우 심각하게, 그리고 실질적으로 형해화(形骸化)시킬 수도 있다는 점에서 자치입법권을 보장하는 헌법의 취지에 반할 수 있음. 개별 법령에 근거를 두고 입법형성권이 주어지는 경우에는 비교적 넓은 범위의 자치입법권이 보장되어야 함

2) 추진과제

- 지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 자치사무에 대하여 전권한성을 가져야 하며, 이 전권한성은 해당 지역주민의 대표로 구성되어 민주적 정당성을 가진 지방의회의 전권한적인 자치입법권을 전제로 함.
- 이 점에서 “법령의 범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당함. 현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도 지방자치법 제22조 단서는 헌법이 보장하고 있는 지방자치제를 심각하게 훼손할 수 있음. 지방자치법의 개정을 통하여 제22조 단서는 삭제되어야 할 것임.

3) 쟁점 사항

- 국민의 자유와 권리를 제한하는 사항은 전 국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 할 수 있고, 지방자치단체가 조례로 이를 제한하려면 개별적인 법률에 근거가 있어야 한다는 의견에 따를 경우 제22조 단서는 헌법에 위반되지 아니함. 그러나 특정 지역의 고유한 사회문화환경에 기초하여 특정 지방자치단체가 다수 주민의 의사를 대표하여 주민의 복지에 관한 고유사무에 대한 규제를 과연 할 수 없는 것일까? 제주도의 사례에서 보는

바와 같이 특별자치도의 경우 중앙정부가 제주도에만 특별한 다수의 사항에 대한 입법을 포기할 수 있음.⁷⁾ 지방자치의 본질이념을 직시할 경우 이와 같은 자치입법권의 보장은 제주도에만 국한될 수 있는 것이어서는 아니 됨. 다시 말해서 순수한 의미의 자치사무는 중앙정부의 입법사항이 아니라는 전제에서 사고를 재구성할 필요가 있음. 이 점에 대한 관련 학회의 구체적인 중지가 모아져야 할 것임.

의제 11. 지역발전을 위한 계획자치권 실현

1. 현황 및 문제점

- 지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 함. 지방행정을 함에 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기능이 행정 계획임. 지방행정을 자치적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 자치적으로 추진하는 기능은 지방자치의 핵심기능임.
- 현행 지방자치법은 지방자치단체의 계획자치권의 보장에 관한 아무런 언급을 하지 아니하고 있음. 실제로 지방자치단체가 계획자치권을 행사하려면 그 영역과 각각의 자치사무의 행정영역에 있어 계획권한을 선점할 수 있어야 함. 그러나 각각의 영역마다 이미 중앙의 법률이 선점하고 있어 지방자치단체의 지위는 중앙의 법률에 따라 중앙이 계획한 틀 안에서 최소한의 계획만을 수립할 수 있을 뿐임. 경우에 따라서는 아무런 계획기능이 부여되지 아니한 채 중앙의 계획을 그대로 집행만 하도록 강요되기도 함.

2. 추진과제

- 계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권임. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법 작업이 필요함. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 중지를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 뒷받침하고 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조문화함으로써 실현될 수 있음.
- 한 가지 사례를 들어보자. 지방자치단체의 계획자치권의 핵심 중의 하나는 그 지방자치단체의 구역에 속한 토지의 이용 및 개발에 대한 자치적 계획권이라 할 수 있음. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시군 기본계획과 도시군 관리계획의 입안권한을 기본적으로는 시장·군수에게 부여하고 있음.(제18조 및 제22조) 그러나 국토교통부장관 또는 도지사에게

7) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조예의 따라 중앙의 사무가 제주도특별자치도의 사무로 이양되거나 같은 법 제50조제2항 등에 의해 법규명령으로 정하도록 된 사항이 도조례로 정하도록 규정함으로써 결과적으로 국가입법이 포기된 경우를 예로 들 수 있다. 표명환, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제”, 「공법학연구」 제10권제4호, 152면 참조.

특정 시 지역의 개발계획을 직접 입안 또는 결정할 수 있는 예외적 권한을 매우 포괄적으로 부여하고 있음(제29조). 지방의 영역의 이용에 대한 중앙행정기관의 우선적 계획 권한은 일반적인 도시계획뿐만 아니라 군사시설, 수자원, 원자력·화력 등 전원개발, 항만, 도로, 철도, 문화재, 택지개발, 산업단지 개발 등 중앙의 전국적 수요를 뒷받침할 수 있는 매우 다양한 분야에서 인정됨. 전국의 차원에서 이루어질 필요가 있고 지방자치단체의 영역은 대한민국의 일부라서 불가피성이 인정된다 하더라도, 적어도 지방의 자치적 의사표시가 적극적으로 수렴될 절차적 장치만큼은 보장되어야 함. 지방자치단체의 자치적 참여 기회를 활성화하기 위한 절차적 입법은 지방자치단체와 관련 학회의 주요 과제로 추진될 필요가 있다 할 것임.

3. 쟁점사항

- 지방자치단체의 계획자치권을 인정하지 아니하는 가장 중요한 이유로 전국차원의 프로젝트를 수행함에 있어 지방의 의사를 먼저 수렴하고 이를 존중한다면 프로젝트의 완수는 불가능함을 듦. 중앙행정기관의 신속한 의사결정과 그 추진의 효율성 측면만을 놓고 볼 때에는 계획자치권의 인정은 큰 걸림돌로 작용할 수밖에 없음. 그러나 현대 민주국가에서 지방과 소통하지 아니하고, 중앙이 보유한 각종 강제수단과 여론을 이용하여 지방의 의사를 억압하고는 중앙의 프로젝트를 성공적으로 완수할 수 없다. 결국 갈등을 최소화할 수 있도록 지혜를 모아야 함.
- 지방자치단체에게 그 영역 안에서 필요한 모든 사무에 대하여 우선적으로 계획할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙이 필요한 경우 지방자치단체와의 소통을 통하여 협조를 얻어나감이 이상적임. 어떻게 하면 지방자치단체의 계획자치권과 중앙의 필요가 이상적으로 조화될 수 있을가에 대한 지혜를 모으고, 이를 입법적으로 하나하나 풀어갈 수 있기를 기대함.

의제 12. 주민직접참여제도 활성화

1) 현황 및 문제점

- 우리나라 주민 직접참여제도는 조례 제정 및 개폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민투표, 주민참여예산제도 등이 도입 되어 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등으로 제도운영의 활성화가 되지 않음
 - 주민의 조례 제정 및 개폐 청구 요건이 너무 높고 청구대상도 행정기구의 설치변경사항을 제외하는 것은 너무 과도한 제한으로 주민청구 조례 청구제도의 활성화의 제약요인이 되고 있음
 - 주민감사 청구기간이 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년으로 지방정부의 위법행위가 상당한 기간이 경과 후 발견되는 경우가 많아 너무 짧음
 - 주민소환제도의 경우 비례대표 지방의원이 소환 대상에 제외되어 있고, 자치단체장보다 지방의원의 경우 소환 청구요건이 높으며 또한 소환 사유가 법령에 명시되지 않은 점 등의

문제점이 있음

- 주민참여예산제도의 경우 제도의 도입을 법적으로 의무화하고 있으나 대다수 지방자치단체는 주민의 예산편성에 대한 참여가 형식적으로 운영되고 참여예산 범위도 자치단체 자율로 맡겨져 있어 일반회계 예산편성에 한정되어 있음

2) 추진과제

□ 주민의 조례 제정 및 폐기 청구제도의 활성화

- 주민의 창의성 제고 및 주민발의 활성화를 위해 청구 서명자 수를 현행보다 완화 할 필요가 있음
- 주민의 청구는 자치입법권의 범위 내에서 폭 넓게 허용하는 것이 바람직함으로 현행 청구 제외대상으로 되어 있는 “행정기구의 설치·변경사항”은 삭제할 필요가 있음

□ 주민감사 청구기간의 연장

- 공무원 징계소멸시효가 2년에서 3년으로 연장된 점을 감안하여 주민감사청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있음

□ 주민소환제도의 개선

- 지방의원의 비리도 계속 증가하고 있음을 감안하여 소환 청구요건을 기초자치단체장 수준으로(투표 청구권자 총수 100분의 15이상) 완화하여 지방의원 비리, 권한남용 등 통제 수단으로 주민소환제도의 적극적 활용
- 비례대표 지방의원도 지역구 지방의원과 동등한 지위, 권한, 권리, 의무가 있음을 감안하여 주민소환대상에 포함시켜야하며, 주민소환 결정은 광역비례대표는 사도전체, 기초비례대표는 사군구 전체를 대상으로 주민투표를 실시하여 결정함
- 법령에 주민소환 사유를 예시적으로 열거하되, 소환사유를 명확하게 정할 경우 주민참여를 제한 할 수 있으므로 소환사유 마지막에 ‘~ 등’ 으로 소환범위를 넓게 정의하는 열거주의를 채택 할 필요가 있음

□ 주민참여예산제도 운영의 효율화

- 예산편성에 대한 주민참여의 활성화를 위해 주민참여예산위원회 심의절차의 의무화 및 위원선정의 대표성 강화
- 주민의 예산 참여범위를 일반회계는 물론 특별회계기금, 지방채 발행까지 포함을 의무화가 필요함

3) 쟁점사항

- 비례대표 지방의원의 주민소환 결정은 주민전체를 대상으로 주민투표를 실시하는 것이 비용·시간의 측면에서 비현실적임으로 지방의회의 의결(지방의원 제명과 동일한 의결정족수)로 결정하는 것이 바람직하다는 주장도 있음
- 주민참여예산제도와 관련하여 주민참여예산위원회를 구성하여 예산편성안 심의 등을 행하는 경우에 지방의회의 예산심의 의결권에 반하고 또한 주민의 예산참여 범위도 주민생활과 직결되는 최소한의 사업에 한정해야한다는 주장도 있음

의제 13. 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성

1) 현황 및 문제점

- 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정 이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있음.
 - 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해볼 때, 기관대립형 중에 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강시장-의회형에 해당하는 특징을 가지고 있음
 - 자치단체별로 인구규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체에 획일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특징을 지니고 있음
- 우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 획일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분 할 수 있음
 - 인구규모나 지방자치단체 특성을 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게 되고, 특히 인구 100만명 이상인 수원시 등과 인구 10만명 이하의 시 혹은 인구 5만명 미만의 군간의 정치행정적 환경이 다르고 주민의 행정수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 채택함으로써 행정의 비효율적 측면이 크며, 또한 주민들의 자치단체특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있음
 - 지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한 비대로 인한 지방의회와 자치단체장간의 견제와 균형의 불균형이 야기되고 있으며, 특히 자치단체장 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일 할 경우 상호간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있음(예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등)

2) 추진과제

- 자치단체 유형별 기관구성 표준모형(안) 마련
 - 한국적 현실에서 보면 광역자치단체의 경우 앞으로도 기관대립형을 유지할 수밖에 없다고 보고 기초자치단체를 대상으로 인구재정규모 및 지리적 특성 등에 따라 자치단체를 유형화하고 각 특성을 반영하여 몇 가지 표준모형(안)을 제시함
 - 표준모형(안)은 예를 들어 인구 50만명 이상 대도시(강시장-의회형, 시장직선-책임행정관형), 인구 50만명 이하 일반도시(약시장-의회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이상 일반농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이하 과소농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 자치구(시장간선-책임행정관형, 시장직선-행정관형)
 - 표준모형(안)은 정부가 각 자치단체의 규모별 적합한 기관구성방식 모형의 가이드라인을 제공하는 것으로 강제적 적용을 위한 것은 아님

□ **지방자치단체 기관구성형태에 대한 주민선택권 부여**

- 지방자치단체의 기관구성형태의 선택은 지역주민이 주민투표를 통해 결정되어야 함

□ **지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법방식**

- 입법방식으로 지방자치법 개정, 새로운 지방자치기본법제정, 미국 현장제 방식 등을 들 수 있는데 입법목적성(자율선택성), 입법가능성(법체계 적합성, 법제 연계성, 법제간편성), 현실 적합성(개편 실현성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정을 통한 채택은 개편의 실현성이라는 현실적 어려움이 있고, 현장제의 경우도 법제구조상 한국의 현실에 맞지 않는 점에서 지방자치법 개정에 의한 접근방법 선택함. 즉 지방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성형태를 취하는 자치단체에게 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합함

3) 쟁점사항

- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화의 입법방식으로 지방자치법 개정을 통하여 기관구성에 관한 근거규정 두고 세부사항은 조례로 직접위임방식을 주장하기도 함. 이 경우 관계중앙부처에서 표준조례를 제정하여야 함.

의제 14. 지방정치 활성화를 위한 건전한 정당 경쟁관계의 형성

1) 현황 및 문제점

- **정당법 제17조 “정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다”, 제18조 “시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다”는 규정이 있어 지방정당의 활성화를 가로 막고 있음**
 - 중앙당 위주의 정당제도는 지방정치 및 행정을 중앙정치 및 행정에 종속되는 문제점을 안고 있음
 - 궁극적으로 중앙당 위주의 정당제도는 각 지역에서 다양하고 특색있는 지방정치 및 행정이 활성화하는 것을 어렵게 하고 있음.
 - 중앙정치에 의해서 획일화되었고 중앙행정에 의하여 지방행정이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함
- ※ 일본은 ‘오키나와사회대중당’, ‘오사카유신회’, ‘감세일본’ 등 지방정당이 등장. 특히 ‘오사카유신회’는 중앙당을 위협하는 지방정당으로 시작하여 중앙당화 되어갈 정도로 유권자들의 지지를 받고 있음

2) 추진과제

□ **현행 정당법을 지역정당도 가능하게 하는 방안으로 개정**

- 현행 정당법 제17조 “정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다”는 규정을 “한 개의 시·도당”을 가져도 가능하게 하며, 제18조 “시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다”는 규정을 완화하여 개정 필요

- 각 시·도에 지역의 다양한 문제를 다루고 지방의정에 반영할 수 있는 지방정당의 활성화 가능하도록 해야 할 필요가 있음
- 중앙당과 지방당이 건설적인 경쟁관계를 유지하고 중앙당은 중앙정책을, 그리고 지방당은 지방정책을 다룰 수 있도록 함
- 지방당의 활성화로 인하여 지방정치에 여성 및 청년 유권자 및 생활정치 및 새로운 정치를 실현할 수 있는 정치 및 정당으로 쇄신을 실현하고 중앙당도 이러한 계기를 통하여 지방당과 경쟁적인 관계로 만들어 스스로 쇄신할 수 있는 시스템을 구축해 줄 필요가 있음

3) 쟁점사항

- 지방당의 활성화 대책으로 지방행정의 정치화를 우려하는 견해도 있음

의제 15. 분권형 헌법으로의 개정

1) 현황 및 문제

- 현행 헌법은 지방자치를 “장” 단위(제8장)로 규정하면서도 지방자치에 관하여는 다음과 같이 다음 두 개의 조문만을 두고 있을 뿐임.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 현행 헌법상의 지방자치 규정은 위에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 세 가지임. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국회가 제정한 법률에 위임하고 있어, 지방자치에 관하여는 중앙의 입법기관인 국회의 입법형성에 의존하게 하고 있음.
- 헌법 이념상 지방자치는 ‘민주주의의 풀뿌리’로서 주민과 가장 가까운 거리에서 ‘자기 지배의 원리’를 실현하고자 하는 제도로서 국가권력의 적극적인 분권이 요구됨.
- 권력분립의 이상으로 볼 때, 지방자치는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 수직적 권력분립을 통하여 국민의 기본적 인권을 보장함. 그런데 우리 헌법은 이와 같은 수직적 권력분립에 관한 아무런 의미도 부여하지 아니하고 있음. 지방자치에 관한 헌법개정이 지방자치의 활성화를 위한 선행 요건이 되어야 한다는 것도 바로 이러한 이유에 근거하고 있음.
- 또한 현행법에 의하면 법률안 발의권은 중앙정부와 국회의원에게만 부여되고 있음. 지방자치단체들이 지역적 이해관계를 지닌 것이거나 혹은 지역적 이해관계를 넘어서 국가발전에 중요한 법률안을 구상하는 경우에 이를 입법과정에 투입할 수 있는 제도를 도입하는 것이 진정한 지방분권국가로 발전할 수 있는 길임.

2) 추진 과제

- 헌법을 개정함에 있어 수직적 권력분립을 통한 국민의 기본적 인권 보장의 기본 이념이 헌법에 반영될 수 있도록 지방자치에 관한 헌법개정에 있어 적어도 다음 사항은 그 취지가 조문에 반영되어야 할 것으로 생각됨.
 - 첫째, “지방자치는 헌법상 자유민주적 기본질서의 필수 구성요소로서 보장되어야 함”이 헌법상 이념적으로 확인되어야 함.
 - 둘째, 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 함.⁸⁾
 - 셋째, 지방의회에 대하여는 주민의 민의를 반영하여 자치입법권을 행사할 수 있는 충분한 권한이 부여되어야 함.
 - 넷째, 지방자치단체에 대하여는 그 기본적 사무를 처리함에 필요한 재원이 보장되어야 함.⁹⁾
- 또한 입법과정에서의 지방자치단체의 참여는 준상원제(지역대표형상원)의 도입을 통하여도 실현될 수 있음. 이는 외국의 上院 형태로 운영할 수 있을 것인데, 이는 현재 국회의원의 숫자를 축소하는 방법으로 구성이 가능할 것임. 이 같은 내용을 구현하기 위해 헌법상의 국회구성에 관한 규정의 개정이 필요할 것임.

3) 쟁점 사항

- 헌법에 지방자치에 관한 규정을 어떻게 조문화할 것인가에 대하여는 많은 심사숙고와 토론이 필요함. 물론 국회의 입법권을 처음부터 제한하고, 국회가 법률로 제정할 사항, 광역지방자치단체가 조례로 제정할 사항, 기초지방자치단체가 조례로 제정할 사항을 헌법에 조문화할 수 있다면 가장 바람직한 결과가 될 수 있을 것임. 그러나 현행 헌법 제128조가 국회재적의원 과반수 또는 대통령에 대해서만 헌법개정안의 제안권을 규정하고 있는 현실을 고려할 때 이와 같은 헌법 개정을 기대하기는 사실상 매우 어려움.
- 그럼에도 불구하고 헌법개정을 위한 기본 콘텐츠를 개발하고, 입법기술을 찾아내며, 그 내용을 헌법 개정 시기에 맞추어 지방자치와 관련이 있는 모든 학회는 공동명의로 헌법개정 청원안을 제출하고, 국회로 하여금 그 청원안을 헌법개정안에 반영하도록 하게 하는 모든 노력을 기울여야 할 것임.

8) 헌법 제11조제1항에 “지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 자기책임하에 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 개정하여 자기책임조항을 삽입하자 한다. 김병기, “미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안”(최병선/김선희공편), EAI 2008, 256면; 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」 제17권제4호, 16면.

9) 이와 관련하여 조세법정주의를 지방세에 대하여는 조례조세주의를 취하여야 한다고도 한다. 김성호, “국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구”, 「한국지방자치학회보」 제19권제4호, 124, 129면.

2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

1세션: 지방자치행정 20년의 성찰과 미래

발표 1. 지방자치 20년의 평가와 과제 (김순은)

발표 2. 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조 (소순창)

발표 3. 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방의 복지기능 분담방안 (박광덕)

2부 1세션 발표1

지방자치 20년의 평가와 과제

김순은(서울대학교)¹⁾

I. 서론

우리나라의 지방자치는 1948년 제헌 헌법이 제정되고 이에 따른 지방자치법이 1949년 7월 제정되면서 역사상 처음으로 제도로써 도입되었다. 이에 따라 1952년 4월 최초로 기초지방정부였던 시, 읍, 면의회 선거가 실시되었다. 당시 전쟁이었기 때문에 서울을 포함하여 수복이 되지 않은 지역을 제외한 지역에서 지방의원 선거가 실시되었다(김순은, 2008a). 그 후 다양한 시행착오를 거치면서 지방자치가 실시되어 오다가 1961년 5·16 사태에 따라 전면적으로 폐지되었다. 폐지된 외면적인 이유는 1952년 이후 10여년 동안 보여준 지방자치의 실태가 국가발전에 저해요인으로 판단되었기 때문이다.

민주화의 방편으로 지방자치에 대한 요구가 지속적으로 제기되었으며 이에 1987년 6·29 선언에 따라 1991년 지방의회의 선거가 재개되고 1995년 지방정부의 장의 선거가 실시되면서 지방자치의 외형을 갖추기 시작하였다. 1990년 이후에는 지방분권의 흐름 속에서 지방정부의 행재정적 권한을 강화하려는 시도가 이어졌다. 2003년 출범한 노무현 대통령의 참여정부 기간 중에는 지방분권과 지역균형발전이 국정의 최우선 과제가 되기도 하였다. 2013년 출범한 박근혜 정부는 지방자치발전위원회를 구성하여 지방3.0이라는 구호 하에 포괄적인 접근을 시도하고 있다(오영균, 2013; 김순은, 2013a).

2014년은 지방의회가 재출범한 지 만 23년, 지방정부의 장의 선거가 재차 실시된 지 만 19년이 되는 해이다. 2014년 6월이면 제6대 지방선거가 실시되어 우리나라의 지방자치도 어느 덧 성년의 나이에 접어든다. 이런 때를 즈음하여 지난 20여년의 지방자치의 성과를 평가하는 것은 향후 지방자치의 발전을 위하여 매우 필요하고 적절한 작업이다. 지난 지방자치에 대한 평가를 통하여 부족한 부분을 확인하고 이를 토대로 향후 지방자치의 발전방향을 모색할 수 있기 때문이다.

지난 3-4년 동안 지방자치 20년을 평가한 연구들이 다수 발표되었다. 그런데 이들 연구들이 연구자의 주관적 관점에 따라 부분적인 측면에 초점이 맞추어져 종합적인 평가에 미흡하였다. 본 연구는 포괄적인 관점에서 지방자치 20년의 평가와 과제를 논의하였다.

제2장에서는 선행연구에 대한 분석을 비판적인 시각에서 실시하였고 제3장에서는 지난 20년의 지방자치를 평가할 분석의 틀을 제시하였다. 제4장에서는 제3장에서 제시한 분석의 틀에 따라 지난 20여년의 지방자치를 평가·분석하였다. 이를 토대로 제5장에서는 지방자치의 향후 전망과 과제를 논의하였다.

1) 한국지방자치학회 분권포함에서 발표한 글을 중심으로 대폭 수정·보완한 논문임.

II. 선행연구의 비판적 검토

2000년 이후 지방자치 및 지방의회의 20년을 평가하는 논문들이 다수 발표되었다. 이들 논문들은 주로 지방자치 및 지방행정을 다루는 학술자료집과 정보지 등에 게재되었다. 전자에는 한국지방자치학회, 한국지방정부학회, 한국정부학회, 한국지방재정학회 등이 주관하는 자료집이 주를 이루었고 후자는 지방의회발전연구원과 지방행정연구소 등이 발행하는 「자치의정」과 「지방행정」이었다. 2014년 4월 지방자치발전위원회는 향후 발전계획을 수립하는 과정에 지방자치에 대한 일반적 평가와 향후 발전방향을 발표하였다(심대평, 2014).

이들 연구들을 내용면에서 분석하면 지방자치 일반에 관한 평가(육동일, 2010; 최봉기, 2011; 김동욱, 2010; 이상선, 2011; 이상호·이영균, 2012; 김찬동, 2012; 심대평, 2014), 지방의회에 관한 평가(김순은, 2011; 류춘호, 2010; 송광태, 2010; 임경호, 2010; 김성호, 2011)와 지방재정(손희준, 2014) 등으로 대분할 수 있다. 월간조선이 2014년 지방자치의 종합적 평가를 다룬 글들을 중심으로 신년호의 부록을 발행하였다.

이들 연구들의 특징은 지난 20년의 지방자치 성과와 문제 및 종합적인 평가를 내리고 있다는 점이다. 지방자치의 성과로 서비스 개념의 도입과 경쟁을 통한 지역발전(김동욱, 2010), 혼란스런 중앙정치의 차단으로 인한 안정적 지역발전과 자율적·독창적 지역발전(육동일, 2010), 주민 밀착형 서비스 행정의 실현과 창의적 지역발전(이용환 외2, 2013), 절차적 민주주의의 전개(이상선, 2011), 30여 차례에 이르는 지방자치의 제도화 진전과 지속적인 조례의 개선(최상한, 2011), 지방의회를 통한 민주주의의 훈련과 주민의 참여(김순은, 2011), 조례제정권의 확대와 아래로부터의 민주주의의 개시(김성호, 2011) 등이 제시되었다.

뿐만 아니라 다수의 문제점도 제시되었다. 주요 문제점으로 제시된 것은 낮은 주민참여, 지역 이기주의, 부패와 부조리(김동욱, 2010), 주민들의 지방자치에 대한 이해 및 관심의 부족과 비정상적인 선거관행, 지방정치인의 부패와 자치역량 미흡(육동일, 2010), 중앙-지방 간 권력 및 재원의 불균형, 선심성·전시성 행정, 자치역량의 미흡(이용환 외2, 2013), 지역 기득권 구도의 강화, 지역주의의 심화, 강력한 중앙통제(이상선, 2011), 낮은 주민의 참여와 관심, 부정과 부패, 지역정치의 부재(하승수, 2010), 지방자치 관련제도의 미비(최상한, 2011), 지방의회의 전문성과 책임성, 주민에 대한 책임성 부족(김순은, 2011), 예산배정의 갈등과 지방의원의 재량권 부족, 지방의회의 정당 공천제 및 지방의회 사무기구의 인사권(김성호, 2011), 준비가 미흡한 지방자치의 부활(심대평, 2014) 등이다.

지방자치 20년의 성과와 문제점을 종합적으로 평가한 이후의 최종 결론은 부정적 평가와 긍정적 평가로 대분되며 전자가 우세하다. 지방자치 20년의 성과는 문제점을 상쇄하고도 남을 성과가 있다고 평가한 연구(육동일, 2010; 김순은, 2011)는 소수 견해이며 대부분의 연구는 부정적 견해가 강했다. 지방자치 20년의 종합적 평가로서 의도하였던 풀뿌리 민주주의의 착근 미흡, 행정의 비효율 초래(김동욱, 2010), 무늬만 지방자치(이용환 외2, 2013), 반자치적 구도의 형성(이상선, 2011), 부정적 문제점의 우위(하승수, 2010), 관련 법령의 지방자치권 제약(최상한, 2011), 기존 제도의 존속으로 획기적인 발전 미흡(김성호, 2011), 지방재정의 악화(손희준, 2014)와 준비의 미흡(심대평, 2014) 등으로 결론짓고 있다.

지방자치 20년의 성과와 문제점을 평가한 상기의 연구들이 지방자치의 현주소를 가늠하는데 유용한 정보를 제공하였다는 데에는 이론의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 상기의 연구들은 몇 가지 측면에서 한계를 보여주었다.

일반적으로 정책이나 시책 등을 평가할 때에는 평가기준과 대상은 물론 평가기준과 대상의 타당성을 확보하는데 필요한 이론적 논의 등 종합적인 평가의 틀이 제시되어야 한다(Kim, 1991). 그런데 상기의 연구들은 평가의 기준이 제시되지 않고 연구자의 주관적 판단에 의존하는 경향이 강했다.

그러다 보니 평가의 대상도 연구자의 선호에 따라 매우 상이하였다. 지방자치가 내포하는 내용적 측면이 다양함에도 연구자의 선호에 따라 제한적으로 이루어졌다. 평가의 기준과 대상을 결정하는 데에는 이를 이론적으로 뒷받침한 근거가 필요한데 일반적으로 이에 대한 논의를 생략하고 있다. 결론적으로 지방자치를 종합적으로 평가할 수 있는 평가의 틀을 제시하지 못했다. 본 연구는 이러한 분석을 바탕으로 제3장에서와 같이 종합적인 이론적 분석의 틀을 작성하고 이를 토대로 지방자치 20년의 성과와 문제점을 분석하였다.

III. 지방자치의 평가의 틀

정책을 평가하기 위해서는 평가의 기준이 있어야 하듯이 지방자치의 성과를 평가하기 위하여 평가의 기준이 있어야 한다. 지방자치의 평가기준을 제시함에 있어서 고려되어야 할 것은 지방자치의 이념과 지방자치법 상의 목적이다(김순은, 2006; 2013a). 지방자치의 이념은 이론적이고 규범적인 관점에서 지방자치의 방향을 제시하는 개념으로서 지방자치와 관련된 이론으로부터 도출할 수 있다. 지방자치법은 이를 실현하기 위한 제도적인 틀로서 지방자치 및 지방자치법의 목적을 선언적으로 규정하고 있다.

지방자치의 이념은 크게 목적으로서의 지방자치와 수단으로서의 지방자치를 대분하여 전자로서 자기결정(Self-rule)의 원리를, 후자에는 민주성과 효율성 및 정책의 다양성을 제시하고 있다(김순은, 2006). 지방자치법 상 지방자치의 목적도 대동소이하다. 지방자치법은 “국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적”으로 제정되었다(지방자치법 제1조). 일반적으로 지방정부와 지방자치에 관련된 이론을 지역 민주주의론, 효율성 이론, 형평성 이론, 지방분권론, 로컬 거버넌스이론 등으로 구분한다(김순은, 2013a). 지역 민주주의론, 효율성 이론, 형평성 이론 등이 행정의 가치와 관련된 이론들이고 지방분권론과 로컬 거버넌스론이 지방행정의 실체적 내용과 밀접한 것이라고 본다면 평가의 기준으로 민주성, 효율성, 형평성을 선정하여도 무방할 것이다. 이것은 지방행정의 추진이념과도 부합한다. 특별·광역시와 기능개편, 시·군·구의 통합 등 지방행정체제를 비롯하여 지방자치제도의 개혁을 고려할 때 민주성과 효율성 및 형평성이 주로 분석의 기준이 되어 왔다(최영출, 2005, 2008; 최병호 외2, 2007; 안성호, 2011; 김순은, 2013d; 최지민 외2, 2014).

지방자치를 평가하는 기준의 정해지면 다음의 과제는 평가의 대상을 확정되어야 한다. 평가의 대상으로 지방정부의 정책, 과제 등 다양한 것을 논의할 수 있지만 본 연구에는 거버넌스를 평가의 대상으로 설정하였다. 거버넌스는 다의적인 개념이지만 제도로서의 구조와 운영으로서의 절차를

동시에 논의할 수 있기 때문이다(김순은, 2013b).

거버넌스의 관점에서 지방자치를 평가하는 대상은 크게 중앙-지방관계, 지방-지방관계, 지방의회와 집행부와의 관계, 지방정부와 주민과의 관계로 대분할 수 있다. 이러한 구분은 지방자치법의 내용이기도 하다. 이를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

아래 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 종축에는 거버넌스라는 평가의 대상이, 횡축에는 지방자치를 평가하는 기준이 각각 표시되어 있다. 따라서 <표 3-1>은 지방자치의 평가기준과 평가대상으로 각 셀은 해당 평가기준에 해당하는 거버넌스의 구조 또는 운영의 항목으로 본 연구의 분석대상이다.

<표 3-1> 지방자치의 평가기준

			지방자치의 평가기준		
			민주성	효율성	형평성
거 버 넌 스	구조 (제도)	중앙-지방 관계	지방선거 지방분권	중앙 관여통제 기관위임사무 정당공천 인사교류 행정구역 개편	중앙 감독 지역균형발전 여성정치참여 재정조정제도 지역상생기금
		지방-지방 관계		협의회, 조합 광역경제권발전	
		지 방 의 회 - 집 행 부 관계	권력분립 견제와 균형	선결처분 재의결 요구 예산심의 제한 사무기구 인사권	재임회수 제한
		지방정부-주민 관계	주민자치 주민참여 정보공개 전자정부 구현 (투명성)	전자정부 구현 (관리)	주민참여예산
	절차 (운영)	중앙-지방 관계	관계자 회의	중앙-지방갈등	정부 정치정향 중앙의 정책강요 (복지비의 강요)
		지방-지방 관계		지역이기주의 지역주의	-서울지방상생발전
		지 방 의 회 - 집 행 부 관계	의회지위 상승 제왕적 단체장	나눠먹기식 예산형성	
		지방정부-주민 관계	네트워크정부	행정서비스 주민민원 지역개발 전시성 행정 부패와 부조리 호화청사 지역축제 남발	사회자본 이익집단 강화

IV. 지방자치 20년의 평가

1. 민주성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지난 20여년 실시된 지방자치를 민주성의 기준으로 평가할 때 가장 긍정적인 요소는 중앙정부가 지방자치의 선거를 결정하였다는 점이다. 세계적으로 선거의 역사는 민주주의의 역사이며 일반적으로 공정한 선거의 유무가 민주주의와 정치적 분권을 측정하는 지수로(Treisman, 2000; World Bank, 2012) 사용된다는 점을 감안하면 1991년 지방의원의 선거와 1995년 지방정부의 장의 선거 실시는 민주주의의 발전을 물론 정치적 분권의 차원에서 가장 높게 평가되어야 한다(이종수, 2010; 김순은, 2012). 선거의 중요성은 전제주의적 체제 하에서도 확인할 수 있다. 전제주의의 독재자도 부정선거는 할지언정 선거자체를 부정하지 않는다는 점도 선거의 중요성을 확인해 주는 역사적 사례이다.

1990년대 우리나라에서 지방선거는 선거 자체의 의미뿐만 아니라 중앙-지방의 관점에서 지방선거가 중앙정부의 선거에 상당한 영향을 미쳤다는 점이다. 1970년대 민주화 운동이 개시된 시절부터 지방자치를 민주화 실현의 중요한 수단으로 인식하고 꾸준히 재실시를 요구하였다. 당시 요구된 지방자치는 자유 민주주의의 체제를 위한 제도적 틀이었기 때문도 했지만 당시 야당으로서의 임명직 시장군수도지사 체제 하에서 정권교체는 매우 어렵다고 판단하였기 때문이었다(최인기, 2014). 지방자치의 실시가 과거에 논란이 되었던 관권선거를 예방하는 제도적 장치로서 작용할 것으로 믿었기 때문이다. 이와 같은 정치적 신념과 판단은 1995년 선출직 지방정부의 장의 선거가 실시된 이후 민주당으로의 정권교체로 확인되었다. 이러한 정권교체가 가능하였던 것도 지방자치의 중요한 성과라고 할 수 있다. 지방선거에서 서울특별시시장의 비중을 감안하여 서울특별시시장의 선거를 중심으로 볼 때 1995년, 1998년 민주당과 새정치국민회의 후보의 승리가 1998년 김대중 후보의 대통령 당선으로 이어졌다고 할 수 있다. 2002년 서울특별시시장 선거를²⁾ 제외하고는 2006년, 2010년 한나라당 후보의 승리가 한나라당과 한나라에 뿌리를 둔 새누리당 대통령 후보의 승리로 이어졌다.

중앙-지방의 관점에서 지방분권의 분위기를 지속적으로 이어가는 것도 긍정적으로 평가되어야 한다. 비록 지방분권의 대상, 절차, 우선순위 등에 대하여 이해 당사자간에 이견이 있으나 우리나라의 정치행정의 상황을 고려할 때 지방분권이 달성되어야 한다는 데에는 이론이 없다는 점은 긍정적인 측면이다.

1999년 김대중 정부의 “중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률,” 2003년 노무현 정부의 “지방분권특별법,” 2008년 이명박 정부의 “지방분권촉진에 관한 특별법,” 2010년 “지방행정체제개편에 관한 특별법,” 2013년 그리고 박근혜 정부의 “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법”의 제정을 통하여 지방분권의 분위기를 중단 없이 이어가고 있다. 2014년 지방자치발전위원회

2) 서울특별시시장은 한나라당 후보가 당선되었으나 2002년 대통령 선거에서는 새천년민주당 후보였던 노무현 후보가 당선되었다.

는 지방분권의 과제를 핵심, 일반, 미래과제로 대분하여 추진할 계획이다. 지방분권의 노력의 결과 중앙행정권한의 지방이양, 제주특별자치도의 설치, 주민참여제도의 강화, 사군의 통합, 지방소비세의 도입 등 가시적인 결과를 낳았다(김대영, 2010; 김순은, 2010; 안성호, 2006; 이기우, 2007; 이승중, 2010). 이러한 추세에 따라 1990년대 이후 학계에서도 정부간 관계의 관점에서 지방분권에 관한 연구가 지속적으로 이어졌다(하혜수최영출, 2013).

우리나라의 지방의회와 지방정부의 장을 포함한 집행부의 관계는 기관분리형으로 견제와 균형의 원리 하에 설치되었다. 각각 별도의 지방선거를 통하여 선출된 지방의원과 지방정부의 장은 지역 주민에게 직접적인 정치적 책임을 진다. 지방정부의 장은 지방의회에 대하여 조례발의권, 예산편성권, 재의요구권 등을 가지고 있으며 지방의회는 조례심사의결권, 예산심사의결 및 결산권, 행정사무감사 및 조사권을 통하여 집행부를 감사·견제하고 있다.

그간 지방의회의 권한을 강화하여 집행부를 효과적으로 견제·감시하기 위한 다양한 제도개선이 이루어졌다. 무엇보다도 지방의원의 정수가 1991년 비하여 광역의회가 22%가 감소되었으며 기초의회는 33% 감소되었다. 의정비제도가 크게 개선되었다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 일비와 여비의 수준에서 월정수당제까지 발전하였다(김순은, 2011).

<표 4-1> 의정비의 제도 개선 현황

	1991	1994	1999	2003	2005	2008
의정비	일비, 여비	의정활동비 의정활동보조비(광역) 여비 회기수당	의정활동비 의정활동보조비(광역) 여비 회기수당	의정활동비 의정활동보조비(기초에 확대) 여비 회기수당 (2003년 “명예직” 삭제)	월 정 수 당 제 도입	월 정 수 당 의 가이드 라인 도입

출처: 김순은(2011), 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제, p. 7

지방의회의 회의일수도 법정으로 규제되었으나 2005년 법개정으로 조례주의로 개선되었다. 지방의회의 조직도 1990년 법령에 따르면 광역의회만 허용되었으나 2006년 12월부터 기초의회에게도 상임위원회 구성이 허용되었다. 지방의회 사무기구의 인사권이 그 동안 뜨거운 논란거리였다. 비록 인사권의 독립이 이루어지진 못했지만 <표 4-2>와 같이 지속적으로 발전된 면도 있다.

<표 4-2> 지방의회 사무기구 인사권의 변천

변천사항	1988년	1994년	2006	비고
사무기구 인사권	- 의장과 의 협의 - 지방정부의 장 임명	- 의장의 추천 - 지방정부 장 임명	- 의장의 추천 - 지방정부장 임명 - 별정직, 기능직 계약직 사무기구 장에게 위임	- 제주특별자치 도의회 특례 - 정책자문위원 - 의장의 인사권 (일반직 제외)

출처: 김순은(2011), 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제, p. 11

지방의원 선거구제도도 소선거구제에서 2005년 기초의원 선거에는 중선거구제도로 전환하였다. 지방의원 선거에 비례대표와 중선거구제가 도입되어 여성의원의 진출에 기여하였다. <표 4-3>은 비례대표의 변천을 보여주고 있다. 중선거구제와 비례대표의 도입으로 여성의원의 비율이 1995년 선거에서 1.55%였으나 2010년 선거에서는 20.1%로 증가하였다(김순은, 2011).

〈표 4-3〉 비례대표제의 변천

선거의 종류	1995년	2000년	2002년	2005년
광역의원 선거	- 비례대표 도입 - 정원 10%	- 정당명부식 투표 - 정원의 10%	- 정당명부식 - 여성후보 의무 - 정원 10%	- 정당명부식 - 여성의원 의무 - 여성의원 50% - 홀수번호 부여
기초의원 선거				- 정당명부식 - 여성의원 의무 - 여성의원 50% - 홀수번호 부여

출처: 김순은(2011), 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제, p. 15

지방정부와 주민과의 관계에서 보면 지난 20여년 사이에 주민참여제도가 획기적으로 확대되었다. 우선 간접적 주민발안제도, 주민투표, 주민소환, 주민소송, 주민참여예산 등이 도입되었다. 주민자치가 강조되면서 2013년 7월 이후 전국 31개 지역에서 주민자치회가 구성되어 종래와는 상이한 통합형 주민자치회의 모형이 시범적으로 실시되고 있다. 주민참여가 활성화되기 위한 전제조건으로 정보공개의 활성화가 논의되어 왔다. 이런 점을 감안할 때 1992년 청주시의회가 상위법령의 부재에도 불구하고 정보공개제도를 도입한 것으로 매우 고무적인 사례였다. 정보공개제도와 관련하여 발전된 제도가 전자정부이다. 모든 지방정부가 웹을 설치하여 지방정부의 각종 정보를 공개할 뿐만 아니라 주민의 소리를 경청하는 통로로 웹을 활용하고 있다. 대도시의 경우 웹을 활용한 시민참여가 매우 활발하게 이루어지는 것으로 분석되었다(김순은, 2013d).

(2) 절차적(운영적) 관점

광역지방정부의 경우 출신배경이 국무총리, 부총리, 장관, 2-3선 국회의원 등 장관급으로 볼 수 있는 인사들이 출마하여 단체장으로 당선되는 사례는 지방정부의 중앙정부에 대한 위상을 높이는 데 기여하였다. 특별시장은 장관급, 시도지사는 차관급의 급역을 지급하도록 되어 있는 보수규정에 근거하여 이에 준하는 예우가 주어지지만 광역지방정부의 단체장들은 이미 장관급 이상의 정치적 지위를 발휘하고 있다.

중앙정부는 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군구의회의장협의회와의 소통을 통하여 국정운영을 모색하여 왔다. 때로는 전국 부단체장회의, 전국 기획실장회의 등을 통하여 중앙의 정책을 설명하거나 정책협조를 구하고 있다. 다양한 형태의 중앙-지방 포럼은 중앙정부가 중앙정부의 정책설명 또는 국정수행의 협력을 구할 경우는 물론 지방정부가 지방의 의견을 전달하는 통로로 활용되고 있다. 중앙-지방관계는 종전의 수직적 명령체계가 개선되어 지역의 의견을 존중하는 관계로 발전되었다(김동욱, 2010).

지방의회가 출범한 초기에는 지방정부의 장을 포함한 집행부의 지방의회에 대한 고압적이고 경시적인 태도가 문제가 되었으나 점차 지방의회의 지위가 상승되는 형태로 발전하고 있는 모습이다. 특히 지방의회와 집행부는 지방의회 사무기구의 인사권을 둘러싸고 적지 않은 마찰을 빚어 왔다. 향후에도 지방의회와 집행부의 관계에는 사무기구의 인사권의 독립이 중요한 변수가 될 것이다. 지방정부의 장을 제왕적 단체장으로 평가하는 것은 집행부의 지방의회에 대한 관계를 단적으로 보여주는 예이다.

지방정부와 주민과의 관계가 가장 괄목할 만한 성과를 거둔 분야이다. 종전 지방정부와 주민과의 관계는 관존민비로 평가하는 것이 일반적이었으나 이제는 주민의 지위가 우위에 있다고 보아도 좋을 만큼 주민의 지위가 상승되었다. 권위주의적 행정문화가 주민중심, 소비자 지향의 행정문화로 변모되었다(이용환 외2, 2013). 지방정부가 공표한 각종 시민헌장 등이 그러한 관계를 대표적으로 보여 주고 있다. 시민단체, 관변단체, 이익단체 등은 다양한 통로와 방식으로 지방정부의 행정에 참여하고 있다. 전자정부의 구현으로 웹 등 인터넷을 통한 참여가 매우 급증하였다(김순은, 2013d).

2) 부정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방선거의 실시가 우리나라의 민주주의와 지방자치의 발전에 기여한 것은 분명하나 주민의 대표성을 적절히 반영할 수 있는 공정한 선거제도의 정립과 관련해서는 많은 이슈들이 논란이 되었다. 이 중에도 지방선거와 정당, 지방선거와 여성참여, 지방선거와 선거구, 지방선거의 선거비용, 투표일, 선출직 공무원의 재임회수 등이 중요 쟁점이었다. 특히 지방선거에 있어서 정당공천은 가장 논란이 되어 왔다. 이에 대해서는 뒤에서 논의하였다(이달곤, 2001; 김순은, 2013d).

지방분권을 위한 개혁적 노력이 지속적으로 이루어지고 있으나 지역이 지방분권에 대한 체감도를 느낄 만큼의 수준에는 이르지 못했다. 다양한 노력에도 불구하고 중앙사무와 지방사무의 비율이 여전히 7:3, 국세와 지방세의 비율이 8:2를 유지하고 있고 지역에서 요구하는 특정사무의 지방이양이 이루어지지 않았다. 여기에는 지방의회 사무기구의 인사권 독립, 자치경찰, 자치교육, 일반행정과 교육행정의 연계와 통합, 특별지방행정기관의 지방이양 등이 속한다(김순은, 2013c; 심대평, 2014).

우리나라 지방정부의 구조는 견제와 균형의 원리에 토대를 둔 기관분리형이나 미흡한 준비의 탓으로(심대평, 2014) 극강시장-극약의회 형태로 출범하게 되어 지방의회가 지방정부의 장을 효과적으로 견제하고 있지 못하다. 지난 20여 년간 행정사무감사 등의 내실화를 통하여 집행부 견제가 발전하고 있으나(류춘호, 2010; 문원식, 2010; 이상호 외1, 2012) 지방정부의 장의 권한은 제도적으로 제왕적 지위로 평가될 만큼 강하다. 지방의회 의결에 대한 재의요구권, 선결처분권, 지방의회 사무기구의 인사권, 예산액 증액 또는 새로운 항목 설치에 대한 동의권 등이 제왕적 지위를 뒷받침하는 대표적인 지방정부의 장의 권한이다(김순은, 2013d). 지방정부와 주민참여와 관련해서는 주민참정의 제도적 여건이 엄격하게 주민참여의 실효성이 매우 낮다는 점이 지적되어 왔다. 주민참여의 요건을 완화하는 등의 노력이 이어졌으나 주민참여를 활성화하기에는 미흡한 수준이다. 종합적으로 준비가 미흡한 지방자치의 부활이었다고 평가해도 무방하다(심대평, 2014).

(2) 절차적(운영적) 관점

중앙-지방 관계에서는 중앙정부에 대한 지방정부의 지위가 꾸준히 상승되었고 중앙정부의 공무원들은 종전과 같은 일방적이고 수직적인 국정수행은 불가능하다고 토로하고 있다. 아울러 중앙정부는 지방정부의 자치역량에 대한 의구심과 불신을 동시에 가지고 있다(김동욱, 2010; 심대평, 2014). 중앙정부는 지방정부가 지역발전의 주도적·자주적 주체로서의 역할을 적극적으로 추진하기보다 중앙의존적이고 모방적 행태를 반복하고 있다고 평가한다(심대평, 2014). 뿐만 아니라 중앙정부는 지방정부를 정부로 인식하기보다는 하부기관으로 인식하고 있다. 박근혜 정부가 정부3.0 개혁을 발표할 때 지방정부의 버전을 “지방정부3.0”이라는 표기보다 “지방3.0”이라고 수정한 것만을 보아도 중앙정부의 지방정부에 대한 기본적 인식은 변화가 없다고 보인다.

지방정부는 아직도 많은 정책의 과정에 중앙정부의 수직적·일방적인 관계가 지속되고 있다고 불만을 토로하고 있다. 기관위임사무의 존재와 복지사무의 지방화로 인한 지방정부의 재정적 압박이 대표적인 사례이다(김찬동, 2012). 중앙정부의 공무원들은 장기적인 발전보다는 단기적인 시각에서 기관의 이익에 매몰되고 있는 것이 일반적인 현상이다. 지방분권의 개혁과정에서 보여준 중앙관료의 행태가 대표적인 예증이다(최봉기, 2011).

지방선거와 관련하여 대체적으로 공정한 선거가 이루어지고 있으나 아직도 지역에 따라 선거관련 비리가 끊이지 않고 있다. 대표적인 지역이 임실군으로 매표행위로 인하여 군수들이 연이어 선거 무효로 물러났다. 유권자 100명 중 3명 꼴로 선거법위에 관련된 것으로 나타났다(중앙선데이, 2013). 청도군의 경우 선거 운동원 50명이 구속되고 주민 1,400명이 불구속되는 선거부정이 발생한 적도 있다(중앙선데이, 2013).

지방선거와 관련하여 또 하나의 문제점은 공무원의 선거관여이다. 공무원들은 자의반 타의반으로 선거에 관여하는 것으로 조사되고 있다. 선거과정에서 선거후보자와 불편한 관계가 형성되면 후보자가 당선되는 순간부터 부당한 대우를 받게 된다는 것이 공무원들의 일반적인 인식이다(김순은, 2013e).

지방의회와 지방정부의 장의 관계는 아직도 대등한 관계라기보다는 지방정부의 장의 권한과 행태가 지방의회를 압도하고 있다. 심지어 지방정부의 장의 고압적인 자세는 자칫 지방의회를 다소 무시하는 것으로 비치기도 하였다.

지방정부와 주민과의 관계에서 가장 부족한 것은 주민들의 지방자치에 대한 무관심과 참여의 부족을 들 수 있다. 공공의 이익이나 공공성의 확보를 위한 주민들의 공적 참여수준이 매우 저조하다(하승수, 2010). 지역에 따라 시민단체의 활동이 활성화되어 있는 곳도 있지만 대체적으로 일반적인 주민들은 지방자치에 대한 몰이해와 무관심이 일반적인 현상이다(육동일, 2010; 최봉기, 2012; 이상선, 2011). 강원도의 경우 지방자치의 활성화를 위하여 주민의식을 강화하여야 한다는 데에 응답자의 41.5%로 동의하여 가장 높은 우선순위를 보였다(김주원, 2013). 2013년 7월 이후 전국 31개의 지역에서 주민자치회가 구성되어 시범적으로 운영되고 있지만 시행착오가 연속되어 소기의 성과에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다.

이러한 현상은 아직도 우리나라가 자유 민주주의의 성숙단계에 이르지 못했음을 입증하는 자료이다. 자유 민주주의의 초기에는 기회균등에 기초한 자유기본권 사상에 따라 국민 각 개인이 기본권

신장에 진력하게 된다. 이런 관점에서 지역 이기주의의 발로는 자연스런 현상이다. 시간이 지남에 따라 개인위주의 기본권 신장이 개인 간의 갈등을 낳기 시작하고 각 개인의 기본권을 해치게 된다는 것을 경험하게 된다.

결국 공공성에 기초한 공익을 위해 개인적 기본권의 희생과 양보가 필요하다는 지해를 얻게 된다. 이러한 지해가 습득되면 공공성을 위해 개인적 권리를 양보내지는 희생하는 성숙된 민주주의로 발전하게 된다. 이러한 체제 하에서 확보된 공익과 공공성이 결국에는 개인의 행복과 복리로 되돌아온다는 것을 체험하게 되는 것이다. 대부분의 발전도상국가의 경우 이러한 인과관계를 이론적으로만 인지할 수 있지만 실제로 실행하지 못하는 것이 한계이다. 반면 선진국의 주민자치는 바로 이러한 지해를 체득할 수 있는 산실로서의 중요한 역할을 수행하였다.

2. 효율성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방자치의 실시로 다양성이 강조되는 반면 국가의 통일성 및 조화성을 유지하기 위한 제도 또한 요구된다. 이의 방안으로 중앙정부는 지방정부에 대한 지휘감독 및 승인 등의 권한을 가지고 있다. 아울러 우리나라의 경우 기관위임사무제도를 통하여 국가의 사무를 지방을 통하여 집행함으로써 행정의 효율을 제고하는 효과를 거둔 점을 부인할 수 없다. 국가의 통일성을 위한 사무의 경우 위임사무의 효과성은 매우 크다고 할 수 있다.

중앙정부의 차원에서 지방선거에 합법적으로 관여할 수 있는 제도가 정당의 공천제도이다. 정당공천은 정당을 통하여 후보자를 1차로 점검할 수 있다는 장점을 지니고 있으며 지방선거에서 정당공천을 지지하는 주장은 여기에 기초하고 있다. 2000년부터 도입된 정당명부식 지방의원 비례대표는 여성의원의 당선에 크게 기여하였다(김순은, 2011).

지방자치의 재개 이후 행정구역 개편은 지방정부의 자치역량을 강화하는 차원에서 추진되었다. 이런 관점에서 영국은 지속적으로 행정체제를 개편하였다(김순은, 2008b). 우리나라도 1995년 도시와 농촌을 통합하는 통합시의 신설로 시군 83개가 41개로 뚝뚝으로써 행정구역이 확대되었다. 2009년에는 창원, 마산, 진해가 자율적으로 통합하였으며 2013년에는 청주시와 청원군의 통합이 확정되었다. 이명박 정부는 2010년 지방분권 및 행정체제개편을 위하여 지방행정체제개편위원회를 구성하였고 2013년부터 새로운 지방자치발전위원회가 그 사무를 인수하여 추진하고 있다. 특히 특별광역시의 기능개편이 대도시의 효율성을 제고한다는 관점에서 논의되어 왔다.

지방정부간의 협력을 위하여 협의회와 조합 및 특별지방정부 등의 제도가 활용되었다. 특히 이명박 정부 하에서는 광역적 차원의 협력을 위하여 광역경제권발전위원회가 설치되었다. 다수의 조합 등이 설치되어 활용되고 있다. 부산진해경제자유구역청, 동남광역경제권발전위원회 등이 대표적인 예이다.

지방정부의 효율성 제고를 위하여 지방정부의 장에게 부여된 권한은 선결처분권, 재의결 요구권, 사무기구의 인사권이며 같은 맥락에서 지방의회의 예산심의 시 지방의회가 증액 또는 새로운 비목을 설치할 때에는 반드시 지방정부의 장의 동의를 구하도록 하고 있다. 여기에서 긍정적으로 작용

한 예는 지방의회가 추진하였던 유급 정책보좌관제도의 도입에 거부권 행사를 들 수 있다. 지방정부와 주민과의 관계에서 지방정부의 효율을 높인 것은 전자정부의 구현이다. 박근혜 정부가 추진하는 정부3.0과 지방3.0은 전자정부의 업그레이드이다(오영균, 2013).

(2) 절차적(운영적) 관점

현재 광역지방정부의 행정부시장·행정부지사는 중앙정부와의 교류를 통하여 임명되는 관행을 보이고 있다. 초기에는 중앙정부로부터 파견되는 부단체장이 중앙정부의 감독관으로 인식하였으나 현재에는 부단체장들이 중앙정부와의 소통을 강화하는 창구의 역할을 하고 있다.

종전에는 철저한 관료행정에 따라 관청의 고압적인 자세가 문제점으로 지적되었다. 그러나 지방자치의 실시로 관청의 벽이 낮아져 주민에 대한 자세가 획기적으로 개선되었다. 지방행정이 서비스 행정으로 변모되어 주민에게 친근한 행정으로 변모되었다. 지방자치의 실시로 가장 크게 변화된 측면이다(김동욱, 2010).

뿐만 아니라 지역에 따라서는 지방정부가 지역의 발전을 선도한 곳도 있다. 서울시의 청계천 복원, 부산시의 센텀시티 건립과 국내 최초의 국제영화제, 대구시의 첨단의료복합단지의 건립, 인천시의 인천대교 착공, 울산시의 태화강 살리기 프로젝트, 광주시의 광산업 육성, 강원도의 화천 산천어축제 등이 대표적인 예이다(월간조선, 2014). 이러한 사례는 지방자치가 중앙정치의 혼란에도 불구하고 지역의 특성과 창의성에 기초하여 독창적인 발전을 이룩한 증거이다. 같은 맥락에서 지역문화의 창달에도 크게 기여하였다(육동일, 2010).

2) 부정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방자치가 실시되더라도 국가의 통일성을 위하여 국가의 관여와 통제의 제도는 필요하다. 그럼에도 불구하고 1980년대 이후 지방분권의 흐름 속에서 중앙-지방의 관계에 관한 획기적인 개혁을 추진하였다. 영국과 일본은 종전과는 비교도 되지 않을 정도의 획기적인 변화를 이룩하였다. 영국은 중앙-지방 협약(Central-local concordant)을 통하여 중앙정부와 지방정부가 국정의 파트너임을 합의하고 합의에 의한 행정을 수행하여 왔다. 일본도 1999년 지방분권 개혁을 통하여 종전의 수직적 상하관계를 수평적 대등관계로 전환하면서 중앙정부의 지방정부에 대한 관여원칙을 법정화하였다. 법정주의, 일반법주의, 공정·투명의 원칙을 명시하였다. 모든 중앙정부의 관여는 법률에 기초하여야 하며, 관여의 제도적 토대는 특별법을 지양하고 일반법인 지방자치법에 기초하여야 하며, 중앙정부의 관여는 반드시 공정하고 투명한 절차를 거치도록 명문화하였다(김순은, 2001). 반면 우리나라는 아직도 지방자치법 제9장인 중앙정부의 지도와 감독은 전혀 개정되지 않고 기존의 제도를 그대로 유지하여 시대적 상황에 적응하지 못하고 있다(최봉기, 2010).

지방정부의 지속적인 요구에도 불구하고 기관위임사무의 존재는 중앙-지방의 관계를 수직적인 상하관계를 고착시키는 제도라는 데에 대하여 이론의 여지가 없다. 중앙정부는 기관위임사무를 폐지하고 기관위임사무에 속했던 것들을 고유사무와 법정위탁사무(가칭)로 개편하기 위하여 수차례 시도하였으나 입법화에는 이르지 못했다.

2014년 6월 지방선거를 앞두고 현 정치권의 가장 뜨거운 이슈가 공직 후보자의 정당공천이다. 2012년 12월 대통령 선거에서 대통령 후보들은 기초지방선거에 있어서 정당공천의 배제를 공약으로 제시한 바 있었다. 민주당 등 야당은 적극적으로 정당공천의 배제를 주장하고 있으나 여당은 소극적인 태도를 보이고 있다. 우리나라의 있어서 지방선거와 정당공천의 이슈는 주로 정당공천의 부작용에 기초하고 있다. 현대정치가 정당정치를 토대로 하고 있기 때문에 영국에 있어서는 지방선거에 정당참여는 매우 당연하고 활발한 데 반하여 우리나라는 비판적인 견해가 우세하였다. 2012년 전문가를 대상으로 조사한 자료에 의하여 지방선거에 있어서 정당공천의 폐단이 적절하게 나타나고 있다(김순은, 2012b). <표 4-4>를 보면 정당공천은 금품수수의 원인이 되고 있으며 중앙 정치인들이 정당공천을 통하여 지방에의 부당한 간섭을 행하고 있다. 아울러 정당공천으로 지방정치가 부패하는 것으로 나타났으며 정당공천은 지역주의를 더욱 심화시킨다는 데에 과반수의 응답자가 동의하고 있다.

<표 4-4> 정당공천제에 대한 설문조사 결과표

정당공천제의 단점	동의(%)	반대(%)
금품수수의 원인	90.4	3.7
지방에의 부당한 간섭	84.1	3.3
지방정치의 부패	75.2	6.3
지역주의의 심화	70.0	14.0

출처: 김순은(2012), 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.

지방정부 상호간의 상호협력에 의한 효율성 제고로 지역상생발전을 모색하기 위한 다양한 제도가 시행되어 왔다. 협의회, 조합 등의 제도가 지방자치법에서 규정하고 있고 이명박 정부에서는 현재의 시·도의 경계를 넘는 광역경제권발전협의회 제도를 도입하여 지방정부간의 협력을 유인하려고 하였다.

중앙정부도 지방정부간의 협력을 강화하고 협력을 통합 지역의 상생발전을 유인하고 있지만 도입된 제도들의 성과는 크지 못하다. 협의회는 구성과 운영이 매우 탄력적이고 자율성이 높은 장점이 있는 반면 제도의 지속성이 약해 의견교환을 넘는 성과를 내는 데에는 한계가 크다. 조합의 설립도 일반적으로 조합원의 합의에 이루어지고 있기 때문에 갈등이 없는 경우에는 성과가 크지만 갈등이 발생하면 조합의 모체인 지방정부간의 갈등으로 이어진다. 이명박 정부가 추진하였던 광역경제권발전협의회는 협의회와 권한부족, 자원부족, 거버넌스의 취약 등 다양한 측면에서 제도적인 문제점을 안고 있었다(김선기 외2, 2010).

지방정부의 효율성 제고를 위하여 마련된 제도들 중 지방의회의 예산심의권을 제한하는 규정은 지방의회의 최고 정책기관의 특성을 훼손하고 있다. 지방의회는 주민을 대표하는 지역의 최고 정책결정기관이다. 그렇다면 지방의회는 최고의 정책결정기관으로서 지역의 권위적 결정을 내릴 권한을 가져야 한다. 그런데 예산을 심의함에 있어서 새로운 예산항목을 신청하거나 증액할 때에는 지방정부의 장의 동의를 얻도록 되어 지방의회의 권위가 훼손되고 있다.

지방의회 사무기구의 인사권을 지방정부의 장에게 부여하고 있는 제도는 어떠한 이론과 명분으로도 정당화할 수 없다. 지난 20여년 동안 지방의회가 가장 강력하게 개정을 요구하고 있음에도 불구하고 개정의 여지가 보이지 않았던 제도이다. 지방의회의 사무기구 인사권이 독립되면 지방의회에 파견된 고위 공무원의 보직이 사라지게 되어 공무원의 승진 등에 어려움이 예상된다. 뿐만 아

나라 지방의회의 사무기구 인사권이 독립되면 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대가 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

(2) 절차적(운영적) 관점

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 차질을 빚고 있으며 안면도와 부안군의 핵폐기물 처리시설의 유치가 결국 무산되었으며 KTX 노선의 결정과정에서 침성산 갈등이 발생하여 공사가 지연되는 사태가 이어졌다. 그 이후에도 동남권 산공항사업 갈등과 4대강 정비사업의 갈등 등이 지속적으로 이어졌다. 중앙정부가 추진하였던 국책과제의 수행 중에 발생하는 공공기관의 명칭제정도 수많은 우여곡절을 거쳐 이루어지고 있다. KTX의 역사위치와 역사명칭, 부산신항의 명칭 등이 대표적인 예이다. 현재 이러한 현상에 기초하여 갈등해소를 위한 국가기구로서 “국가공로위원회법안”이 논의되고 있다(김동완, 2014).

지방정부와 지방정부간의 갈등도 정부간 협력에 저해요인이 되고 있다. 지역 이기주의에 근거한 정책의 대응 등이 지방정부간의 협력을 저해하고 갈등을 유발하는 요인으로 작용하고 있다. 지역 이기주의를 매도할 수는 없지만 상호양보를 통한 협력을 유인할 수 있는 지방정부간의 지혜가 아쉬웠다. 지역이기주의는 지방정부간의 협의회와 조합의 설치 및 광역경제권발전협의회의 운영에도 깊은 영향을 미쳤다. 비선호시설의 기피현상은 지역이기주의에 기인하는 현상이다. 선거 때마다 나타나는 지역주의도 광역적 협력을 저해하는 요인이다. 1896년 지방의 행정구역이 세분화된 이후 지역주의는 지방자치의 실시로 소지역주의로 발전되어 고착되어 가고 있다. 이러한 것을 “지역 패권적 지역주의”로 평가하기도 한다(이상선, 2011).

지방정부간의 행정협의회 등이 운영되고 있으나 서로의 의견을 교환하고 상이한 입장차이만을 확인할 뿐 가시적인 성과는 매우 미미하다. 이명박 정부가 의욕적으로 추진하였던 광역경제권발전협의회도 불완전한 제도적 요인은 물론 지방정부의 의지부족과 이기적 행태 등으로 가시적인 성과를 거두지 못했다(김선기 외2, 2010).

지방의회와 지방정부의 장의 관계는 견제와 균형의 원리에 의한 긴장관계보다는 감정적 대립이 아직도 잔존하고 있다. 이러한 것은 사무기구의 인사권 독립 등 아직도 미제로 남은 제도적 요인에 기인한다. 지방의회의 예산심의와 의결가운데 문제점으로 대두된 것은 지방의회가 집행부가 편성한 예산을 나눠먹기식 예산으로 의결한다는 점이다. 우리나라의 고유한 문제는 아니지만 지방정부의 효율성을 해치는 대표적인 예산행태이다.

지방자치의 커다란 폐단 중의 하나가 지역개발을 명분으로 추진되었던 각종 국제행사와 이벤트성 행정이다. 선거철마다 이어지는 선심성행정과 전시성 행정은 지역재정을 더욱 어렵게 하고 있다(이용환 외2, 2013). 서울시의 한강 르네상스 사업과 디자인 서울 프로젝트, 부산시의 하계올림픽 유치추진, 대구시의 밀라노 프로젝트, 인천시의 월미 은하레일, 광주시의 국제행사 유치, 대전시의

엑스포 과학공원, 경기도의 영어마을 파주캠프와 용인의정부 경전철, 전남의 여수 엑스포 등이 지역의 랜드마크로 추진되었으나 결론적으로 실패한 정책으로 평가된다(월간조선, 2014). 이와 유사한 맥락에서 지방정부가 경쟁적으로 만든 호화청사와 지역축제 예산낭비의 주범으로 평가할 수 있다.

지방자치의 부정적 요인 중의 하나는 끊이지 않고 속출하는 각종 부조리와 부패 및 비리이다. 지방정부의 장의 비리는 1995년 이후 현재까지 끊이지 않고 반복되고 있다. 2010년 임기를 마친 제4대 지방정부의 장의 경우 15%인 34명이 금품수수과 횡령 등으로 기속되었으며 각종 안허가, 공무원의 채용과 승진 및 전보 등과 관련하여 금품을 받은 것으로 나타났다. 34%인 79명은 선거법 위반으로 기소되었다(김순은, 2013d). 지역별로는 각종 개발 안허가 과정에서 비리가 발생한 거제시, 군수의 선거비리로 얼룩진 임실군과 가평군 및 청도군 등이 대표적인 예이다(중앙선데이, 2013). 이러한 비리들이 단체장이 수행하는 지방행정을 철저하게 견제할 수 있는 장치가 필요한 근거가 되고 있다.

지방행정의 발전이 시대적 요구에 부응하지 못하는 것도 지방정부의 효율성을 저하시키는 요소이다. 많은 노력에도 불구하고 전반적으로 지방공무원의 경쟁력, 즉 지방공무원의 자치역량이 크게 미흡한 것으로 각종 연구에서 지적되고 있다(육동일, 2010; 최봉기, 2011; 김순은, 2012c).

3. 형평성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방자치의 세 번째 이념이 형평성의 확보이다. 형평성의 다양한 함의를 논외로 하고 본 연구에서는 사회적 약자에 대한 배려와 낙후 지역에 대한 고려를 형평성의 기준으로 논의하였다. 중앙정부는 국가의 통일성을 유지하고 내쇼날 미니멈(복지 최저선 확보)을 위하여 각종 감독과 감시 및 평가제도를 도입하고 있다.

지방자치와 관련하여 중앙정부가 역점을 두고 있는 정책이 지역균형발전이다. 지역균형발전을 위하여 수도권외의 규제와 더불어 지역을 진흥시키는 다양한 정책들이 1970년대부터 시작되었다. 특히 참여정부 때에는 행정중심복합도시의 건설, 혁신도시의 건설, 지역전략산업의 육성, 지방분권을 지역균형발전 정책의 핵심적 사안으로 설정하고 강력하게 추진한 바 있다. 지역균형발전의 명분 및 정책의 성격 상 어느 정부도 명시적으로 지역균형발전에 반하는 기조를 유지하기는 어려웠다(김순은, 2005).

우리나라는 그 동안 여성의 정치참여가 매우 저조하였다. 중앙정부는 지방자치에 여성 참여를 제고하고자 다양한 정책적 시도를 꾸준히 시도하고 있다. 2002년 비례대표제의 도입, 2005년 8월 개정에 의한 비례대표 50%의 여성할당과 여성후보자에게 홀수번호의 부여와 기초지방의회 선거에서의 중선거구제도의 도입은 지방자치에 여성의 참여를 높이는 계기가 되었다. <표 4-5>에서 보는 바와 같이 1995년 1.55%의 여성의원 비율이 2010년에는 20.1%로 상승되었다(김순은, 2011).

지방교부세, 분권교부세, 폐지된 지방양여금³⁾ 등은 지역 간의 재정적 격차를 축소하려는 전통적 제도로 활용되고 있다. 특히 이명박 정부가 도입한 지방소비세의 결과, 지역간 균형을 모색하기 위하여 조성된 지역상생기금은 지역의 균형발전을 위해 매우 유익한 재원으로 평가되고 있다(김대영, 2010).

〈표 4-5〉 여성의원의 당선비율

			1995년	1998년	2002년	2006년	2010년
광역 의회	소선거구	남	862	602	595	623	625
		여	12	14	14	32	55
		소계	874	616	609	655	680
	비례대표	남	88	62	24	21	23
		여			49	57	58
		소계	962	678	73	78	81
	합계			616	682	733	761
기초 의회	소선거구	남	4,469	3,433	3,408	2,403	2,238
		여	72	56	77	110	274
		소계	4,541	3,489	3,485	2,513	2,512
	비례대표	남				48	24
		여				327	352
		소계				375	376
	합계		4,541	3,489	3,485	2,888	2,888
여성의원 비율 (%)	광역의회	1.4 (지역구)	2.3 (지역구)	9.2	12.1	14.8	
	기초의회	1.6 (지역구)	1.6(지역구)	2.2	15.1	21.7	
	전체	1.55 (지역구)	1.7 (지역구)	3.4	14.5	20.1	

출처: 김순은(2011), 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제, p. 16

지방정부의 장과 지방의원 선거 시에 제기되는 이슈 중의 하나가 재임자와 도전자 간의 형평성에 관한 것이다. 일반적으로 재임자가 도전자에 비하여 매우 유리하다는 것이 일반적인 주장이다. 재임자가 선수가 높아질수록 책임감이 떨어지고 업무에 타성적이라는 비판이 제기되면서 미국의 다수 지방정부에서 시장과 시의원의 재임회수를 2-3회 등으로 제한하고 있다. 견제와 균형의 원리에 기초한 지방정부의 운영이라는 관점과 공무원의 정치적 중립을 보호하기 위하여 지방정부의 장의 재임회수를 2선으로 제한하자는 주장이 제기되었다(김순은, 2013d). 현재 우리나라는 지방정부의 장에 한해서 3선으로 제한하고 있으나 2014년 지방선거를 앞두고 2선으로 제한하는 대안을 정당내부에서 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 충분히 검토의 가치가 있다.

지방정부와 주민과의 관계에서 볼 때 형평성의 가치를 신장할 수 있는 제도적 장치가 주민참여예산제도이다. 우리나라에서 주민참여예산제도는 매우 특수한 상황을 거쳐 발전되었다. 중앙정부의 제도적 뒷받침이 없이 2003년 광주광역시 북구가 자율적으로 제도를 채택한 이후 지방정부로 확산되었다. 중앙정부는 2005년 지방재정법의 임의규정을 통하여 지방정부가 자율적으로 채택을 유도하다가 2011년 강제규정으로 전환하였다. 그 이후 모든 지방정부가 어떠한 형태와 방식이든 간에 예산편성 과정에 주민참여를 실시하고 있다. 광역지방정부의 경우 2006년 대전광역시가 최초로 도입하였으며 서울특별시는 2012년 최초로 실시하였으나 절차적인 관점에서는 매우 우수하게 진행하였다(안성만·최윤주, 2010; 김순은, 2012c).

3) 2005년 균특회계의 설치로 지방양여금은 폐지됨

(2) 절차적(운영적) 관점

중앙-지방의 관계에서 볼 때 정책의 결정 또는 집행과정에 소외된 지역에 고려가 절차적으로 이루어지고 있다는 점은 긍정적이다. 중앙정부의 인사에서도 지역안배가 고려되고 낙후지역에 대한 재정적 배려도 이루어져 왔다.

같은 맥락에서 그 효과는 미미하지만 지방레벨에서도 소외되고 낙후된 지역에 대한 배려가 지역 내 균형발전의 차원에서 이루어졌다. 부산광역시의 경우 장애인 전용 택시제도를 기존의 차량을 활용한 사례가 대표적인 예이다.

2) 부정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

전국을 대상으로 하는 산술적인 지역균형은 매우 비현실적인 목표라고 볼 수 있다. 세계의 어느 국가도 산술적인 의미를 지닌 지역균형을 이룩한 국가는 없다. 이론적으로 그러한 정책목표가 실현가능하지도 않다. 우리나라도 그동안 지속적으로 지역균형발전을 모색하고 있으나 오히려 지역간의 격차는 더욱 커지고 있는 실정이다. 이러한 문제를 시정할 제도의 검토가 필요한 시점이다. 지방자치의 특성 상 지방자치가 활성화되면 지역간의 격차가 더욱 커질 가능성이 높다. 지방자치는 자율적 경쟁을 추구하기 때문이다. 만약 이러한 상황이 전개되면 중앙정부는 지역균형발전을 위한 새로운 패러다임을 제시하여야 한다.

다양한 형태의 중앙-지방정부간 재정조정제도가 실시되고 있으나 지난 20년간의 지방재정을 보면 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2013년 51.1%로 악화되었다. 지방정부의 재량이 보장된 지방교부세는 1991년 17.3%이었으나 2013년에는 20%로 다소 증가하였으나 지방정부의 재량이 허용되지 않는 국고보조금의 비율은 1991년 9%에서 2013년 21.8%로 급증하였다. 중앙정부가 강요하는 복지비의 증가는 지방재정을 더욱 악화시키는 요인으로 등장하였다(손화준, 2014).

현재 수준의 여성의 정치참여는 아직 만족할 만한 수준에 이르지 못했다. 선진국의 예처럼 30% 이상의 수준에서 여성참여가 보장되는 제도의 검토가 요망된다.

선출직 지방공무원의 재임회수 제한에 대하여 현재 지방정부의 장에 대해서 논의되고 있으나 지방의원에 대해서도 동일하게 적용되어야 할 것으로 판단한다. 선출직의 경우 동일하게 처리되어야 하기 때문이다. 미국의 지방정부에서도, 특히 로스앤젤레스의 경우 시장과 시의원 모두 2선으로 제한하고 있다.

(2) 절차적(운영적) 관점

형평성의 관점에서 중앙-지방 관계를 보면 이 분야의 운영상황은 정부의 정치적 정향에 따라 크게 좌우되었다. 즉 효율성 중시의 정부가 집권하면 자연스럽게 형평성을 강조하는 정책운영은 크게 퇴조하고 형평성 위주의 진보적 정권이 집권하면 반대의 현상이 발생하였다. 이명박 정부와 박근혜 정부가 전자에 해당한다면 김대중 정부와 노무현 정부가 후자에 해당한다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 지방-지방 관계에서 형평성을 중시하는 거버넌스는 찾아보기 어렵다. 독일은 주 정부-주정부 사이에서 자율적인 재정조정제도가 발전되어 형평성을 제고하고 있는 예가 있다. 수도권-지방간 상생발전이 현시점에서도 매우 긴요한데 수도권 규제완화 등으로 수도권과 지방간에는 항상 긴장과 갈등관계를 이루어왔다. 지방의회와 지방정부의 장의 관계도 이와 유사하다. 지방정부와 주민과의 관계에서 볼 때 지역의 유지를 중심으로 지역권력의 카르텔이 형성되는 조짐이 발생하였다. 주민들은 관객으로 물러나고 그들의 지역정치가 두드러져 이를 “관객 민주주의”라는 용어로 표현하고 있다(이상선, 2011).

3) 요약 및 시사점

(1) 요약

지방자치의 평가기준을 크게 민주성, 효율성, 형평성으로 구분하고 거버넌스의 관점에서 평가의 대상을 제도와 운영으로 구분하여 지방자치 20년의 현황을 평가하였다. 상기에서 분석한 바와 같이 20년의 지방자치는 긍정적 성과와 부정적 문제를 동시에 안고 있는 것으로 나타났다.

긍정적 효과는 지방선거에 의한 지방정부의 구성이라는 제도와 지방의회의 존재만으로 지방 민주주의의 발전에 커다랗게 기여하고 있다고 할 수 있다. 민주주의의 역사가 선거의 역사와 동일시된다는 점을 감안하면 선거의 공정성을 논의하기 이전에 선거의 실시 자체만으로도 매우 의의가 높다. 선거에 의한 단체장의 출현으로 야당으로의 정권교체가 가능하였다는 주장을 감안하면 지방선거의 의의는 의심의 여지가 없다.

현재까지 지방의회가 소기의 역할을 제대로 이행하고 있지 못하다는 평가가 일반적이지만 20년을 돌이켜 보면 지방의회의 성과는 다소 과소평가된 점도 없지 않다. 지방의회의 존재의의와 전문성 등이 꾸준히 발전되어 지방 민주주의의 발전에 기여하고 있다는 점도 고려되어야 한다(김순은, 2011; 김성호, 2011).

일반 주민의 참여가 이루어지지 않고 지방자치에 대한 무관심이 많은 연구에서 지적하는 문제점이지만 대도시의 경우 활발한 시민단체 등의 활동으로 로컬 거버넌스의 발전이 이루어지고 있다는 연구도 다수이다. 지역에 따라서 주민자치의 역량이 제고되어 향후 지방자치에 대한 기대감이 높은 것도 사실이다. 2013년 말부터 진행된 주민자치의 시범실시도 주민자치의 발전에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

중앙-지방 관계에서는 그 동안 수차례의 지방분권의 시도가 이루어져 제주특별자치도의 설치, 자율적 시·군의 통합, 주민참여제도의 개선, 주민참여예산제도의 도입, 지방소비세의 도입 등의 성과를 거두었다. 그럼에도 자치교육, 자치경찰, 특별지방행정기관의 정비, 일반행정과 교육행정의 연계와 통합, 기관위임사무의 폐지 등 향후 지방자치의 활성화를 위하여 추진되어야 할 과제가 남아 있다.

지방자치의 부정적 효과로는 지역 이기주의가 심화되었다는 점이다. 중앙-지방은 물론 지방-지방간 협력과 소통의 어려움이 고착되었다. 그 결과 국정과제 특히 비선택시설의 경우 추진에 적지 않은 어려움을 낳고 있다. 밀양 송전탑 공사가 최근에 보여준 대표적 사례이다. 주민의 편리성을 위한 경계구역조정도 해당 지방정부의 이익에 좌우되어 실현되지 못하는 것이 지방자치의 현실이다. 지

방정부와 주민의 협업도 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

선출직 지방정부의 장은 임기 동안 가시적인 성과에 집착한 나머지 장기적인 사업보다는 단기적, 전시성, 이벤트성 행사에 집중하는 경향이 강하다. 지방정부의 장의 랜드마크로 추진하는 사업의 경우 무리한 사업 추진으로 지방정부를 재정적 위기에 몰아넣는 사례도 적지 않다.

선거의 장점에 못지않게 선거의 부작용 또한 심각한 수준이다. 그 중에서 공무원의 선거관여가 지방정부의 효과적 운영을 저해하고 있다. 지방정부의 장들은 공무원에 대하여 명시적, 묵시적으로 선거에 대한 도움을 요청하며 해당 공무원은 그러한 요청을 거부하기가 매우 어려운 상황이다. 그 결과 선거가 종료되면 집행부 내에 내편과 저편이 분리되어 짧게는 4년 길게는 8-12년 동안 매우 부당한 처우를 받는 경우가 빈번하고 있다. 지방정부의 장은 임기 중에 선거에 도움을 공무원에 대한 보답으로 승진을 약속하며 이러한 결과 자치행정조직의 상위직 비대화가 이루어졌다. 대표적인 사례가 제주특별자치도이다.

(2) 시사점

본 연구의 시사점은 거버넌스의 관점에서 볼 때 긍정적 성과와 부정적 측면이 공존하고 있다는 것이다. 양면적 효과는 구조와 운영의 측면에서 모두 발생하고 있다. 바꾸어 표현하면 지방자치가 항상 긍정적 측면의 성과를 창출하는 것은 아니라는 점이다. 이 점은 모든 정책 또는 제도가 안고 있는 것과 대동소이하다. 긍정적 측면의 효과는 계속적으로 보존하면서 부정적 측면의 문제점은 개선하는 노력이 이어져야 한다는 점이 확인된 것이다.

아울러 본 연구는 우리나라의 지방자치에서 차지하는 민주성, 효율성, 형평성 등 평가기준의 비중이 상이함을 알려 주고 있다. 본 연구의 분석에 따르면 지방자치의 궁극적 가치는 민주성에 기초를 두고 제도의 발전도 이러한 측면에서 이루어진 것으로 판단된다. 이러한 것은 1960년 대 이후 형평성의 가치가 행정학에서 주목받은 것과 같은 맥락이다. 따라서 향후 지방자치의 발전을 위한 과제는 부정적 측면의 효과를 개선하는 노력과 부족한 측면 즉 형평성을 제고하는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 제5장에서는 이를 논의하였다.

V. 지방자치의 전망과 과제

1. 지방자치의 전망

1) 규범적 이론의 측면

앞에서 분석한 바와 같이 거버넌스의 관점에서 지방자치의 평가기준에 따라 평가하면 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존하고 있다. 그간 부정적인 측면이 지나치게 확대되어 지방자치의 무용론이 제기되기도 하였다. 그러나 규범적 이론의 관점에서 보면 지방자치는 반드시 유지·발전시켜야 하며 실증적인 관점에서 보면 향후 지속적으로 발전될 것으로 전망된다.

규범적 이론의 관점에서 볼 때 지방자치는 국가의 통치구조를 구성하는 기본적인 원리 중의 하나이다. 지방자치는 자유주의와 인간의 기본권 사상으로부터 파생되었다. 인간의 자유 등 인간의 기

본권의 소중함은 이미 실증적으로 확인되어 재삼 논의할 필요가 없다. 인간의 자유를 보장하기 위해 자유 민주주의가 구상되었고 이를 구현하는 원리 중의 하나가 권력분립과 견제와 균등이다. 국가권력을 중앙정부와 지방정부가 분점하고 중앙정부와 지방정부가 상호간 견제와 균형을 통하여 국민의 기본권을 수호하기 위한 제도적 장치가 지방자치인 것이다. 규정의 내용과 형식에는 다소 국가에 따라 차이가 있지만 국제기구들은 물론 국민의 기본권이 비교적 적절히 보장되는 국가에 있어서는 경성 또는 연성헌법에서 지방자치에 관한 제도를 규정하고 있다. 특히 유럽통합으로 유럽 국가 내에서 지방자치의 중요성은 배가되고 있다. 유럽헌장에 따라 지역정부의 창설이 적극적으로 권장되고 있으며 유럽연합 내에서의 위상도 점증하고 있다.

영국은 연성헌법의 국가로 헌법의 규정은 가지고 있지 않으나 지역 및 지방정부의 보장에 관습과 일반법은 일찍부터 확립되었다. 1835년 도시정부법의 제정으로 선출직을 토대로 한 지방정부가 개시되었다. 미국은 연방헌법에서는 주정부의 자율성을 언급하고 각 주의 헌법에서 지방자치에 관한 규정을 담고 있다. 일본도 평화헌법을 제정함에 있어서 지방자치의 본질을 훼손하는 법률의 제정을 금지하는 등의 지방자치 보호조항을 신설하였다. 우리나라의 제도가 지방자치를 보장하고 신장하는 데에 부족하다는 지적이 지속적으로 제기되었지만 우리나라의 헌법도 1948년 제헌헌법의 제정 이후부터 지방자치를 보장하고 있다. 1961년부터 1991년까지 지방자치가 중단된 역사가 있지만 매우 특수한 사례에 속한다(이기우, 2005; 이종수, 2013).

비록 우리나라의 헌법은 지방자치에 관한 규정을 포함하고 있지만 현재의 규정으로는 지방분권에 기초한 지방자치의 구현에는 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다(이기우, 2005; 김해룡, 2012). 이것이 분권헌법을 위한 헌법의 개정이 지속적으로 논의되는 이유이다. 21세기 자유 민주주의의 실질화는 분권과 자치에 의하여 이루어질 수 있다는 논지를(안희정, 2014) 감안할 때 향후의 지방 자치는 현재의 상황보다 분권화된 틀 속에서 추진되어야 한다.

2) 실증적인 측면

실증적인 관점에서 지방자치의 소중함은 이미 입증되었다. 지방자치의 성과에 대한 미시적인 분석은 쉽지 않지만 거시적인 관점에서 볼 때 지방자치 제도를 도입하였다가 이를 영구히 폐지한 국가는 적어도 자유 민주주의 체제를 유지하는 국가 내에서는 발견하기 어렵다. 비록 우리나라가 1961년부터 1991년까지 국가발전을 촉진한다는 명분하에 폐지된 적은 있지만 그 동안 민주화의 과정에서 지방자치의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 본 연구는 미시적 관점에서 지방자치의 성과와 필요성을 위한 토대를 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

지방자치의 필요성과 의의는 무엇보다도 선거의 소중함에서 찾을 수 있다. “선거는 신이 인간에 부여한 최후의 선물이다”라는 표현에서 보듯이 자유 민주주의의 체제 하에서 선거는 필수적 요인이다. 지방자치는 선거를 구현하는 중요한 제도적 수단으로서의 중요성을 지닌다. 지방의원 또는 지방정부의 장의 선거를 통하여 국민들은 자신들의 기본권을 수호하고 있는 것이다. 우리나라는 물론 세계의 많은 국가들은 선거의 발전을 통하여 민주주의를 발전시켜 왔음이 이를 입증하고 있다. 현재 우리나라의 지방선거에서도 적지 않은 문제점이 있음은 앞에서 논의하였다. 그럼에도 불구하고 1991년 선거 때와 작금의 상황을 고려하면 꾸준히 발전하고 있음을 알 수 있다. 2014년

선거는 더욱 발전된 모습으로 치러질 것으로 기대된다.

지방자치의 두 번째 필요성은 주민들의 책임의식에서 찾을 수 있다. 지방정부의 레벨에서 지방자치는 지역의 문제를 자율적으로 처리하는 반면 지역정책에 대한 정치적·재정적 책임도 지역이 안아야 한다. 그런데 우리나라는 이런 관점에서 적지 않은 문제점을 보였다. 지방정부가 중앙정부의 재원에 의존하다보니 재정적 책임보다는 도덕적 해이에 빠지는 사례가 많았다. 지방정부가 상당한 재정이 소요되는 국제행사에 몰입하는 것이 대표적인 사례이다. 스위스에서는 국제행사의 유치에 대한 결정을 주민투표에 의하여 결정한다는 점은 지방자치에 책임의식에 기초한 점을 시사하고 있다. 시·도 단위 또는 시·군·구의 자치도 중요하지만 공동체 단위의 자치도 매우 중요하다. “규모의 경제”에 따라 작은 규모의 지방정부가 처리하는 지역의 문제가 적지 않다. 특히 급속히 진행되는 고령화 상황 속에서 지역 공동체의 역할은 어느 때보다 중요해 질 전망이다. 지역 공동체의 문제를 지역 공동체가 해결하는 주민자치는 주민에게 가장 가까운 레벨에서 주민의 행복을 증대시킬 수 있는 거버넌스이다. 중앙정부가 주민자치의 활성화를 위하여 시범적으로 실시하는 주민자치는 이런 면에서 시의적절하다. 작은 것에서 행복을 느끼는 훈련이 주민자치인 것이다.

실증적인 측면에서 고려해야 할 또 하나의 변수는 통일이다. 2014년 대통령의 연두회견에서도 통일에 대한 전망과 기대가 나타났다. 향후 지방자치와 관련된 헌법 등의 제도를 개선함에 있어서 통일 이후의 상황을 고려하여야 할 것이다. 현대 독일통일의 모델이 주로 연구의 대상이 되어 왔다. 이를 감안할 때 통일 이후의 정치행정체제가 연방제에 가까운 분권적인 것일 때 안정적인 발전에 기여할 수 있을 것이다.

1. 지방자치의 과제

1) 중앙정부의 관점: 지방자치의 발전을 위한 새로운 패러다임의 제시

향후 선진국을 향한 지방자치의 과제는 크게 중앙정부의 관점과 지방정부의 관점에서 논의할 수 있다. 중앙정부는 종전과는 다른 시도를 추진하여야 한다. 현재까지의 패러다임은 1988년 지방자치의 틀로서 지방자치에 대한 부정적·소극적 입장의 결과였다면 향후에는 새로운 관점에서 지방자치발전의 패러다임을 제시하여야 한다.

지금이야말로 중앙정부는 헌법과 지방자치법의 새로운 제도적 틀을 검토할 시점이다. 1990년대 이후 논의된 지방자치의 발전방안을 보면 가장 큰 걸림돌로 우리나라의 헌법이 지방자치의 적극적 실현을 규정하고 있지 않다는 점이 지적되었음은 앞에서 논의하였다. 우리나라가 분권형 자유 민주주의의임을 천명하고 이를 위한 구체적인 제도적 장치가 헌법에서 규정되어야 한다. 이에 따라 지방자치법이 이루어진다면 21세기 새로운 차원의 지방자치의 발전을 모색할 수 있을 것이다. 여기에는 분권형 연방제, 지방자치의 본질, 지방정부의 권한 등을 포함하여 다양한 방안들이 검토되어야 한다.

이러한 패러다임은 중앙-지방관계를 상하의 수직관계로 인식하기보다는 상호간 대등한 국정의 파트너라는 인식에 기초하여야 한다. 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이며 국정과제의 성공적 수행은 중앙-지방의 협력적 관계에서 이루어진다는 것은 이미 곳곳에서 확인되었다. 지방의 경쟁력을 통

합하여 국가의 경쟁력으로 발전시킬 수 있는 패러다임이 전환이 이루어져야 한다. 현재 지방자치 발전위원회가 지향하는 “지방이 주도하고 중앙이 지원하는 협력적 상생관계”가 적합한 모형이 될 수 있다(심대평, 2014). 영국의 중앙-지방 협약서(Central-local concordant), 일본의 중앙-지방 정책 포럼 등이 대등한 관계를 전제한 중앙-지방의 대표적인 사례이다.

2) 지방정부의 관점: 자율과 책임의 조화

지방정부는 자율과 책임이라는 지방자치의 고유한 원리를 충실히 실천하는 자세가 무엇보다도 중요하다. 자율과 책임에 기초를 둔 지방자치가 지역의 발전을 위하여 지방정부 간 선의의 경쟁을 펼치되 지나친 지역 이기주의가 지방정부간의 협력과 소통을 저해해서는 안 될 것이다. 아래로는 주민참여의 주민자치, 횡으로는 지역 간의 소통과 협력 등이 원숙하게 이루어지는 지방자치로 발전되어야 한다. 지역이 지역문제에 대한 책임의식의 강화가 튼튼한 지방자치의 기초가 될 것임을 명심하여야 한다. 중앙의존적인 도덕적 해이를 지방에서부터 방지하는 것이 지방자치의 근본을 수렴하는 것이다. 외국의 경우 국제적 행사의 유치가 주민투표를 통하여 결정되는 것은 지방자치가 짊어져야 할 책임의 중요성을 단적으로 보여주는 사례이다.

VI. 결 론

지방자치가 출범한 지 20년을 맞아 평가에 관한 다양한 연구들이 발표되었지만 평가의 틀에 따라 이루어진 연구는 발견하기 어려웠다. 이 점이 지방자치의 이념과 거버넌스라는 관점에서 지방자치 20년의 성과를 평가한 배경이다.

평가의 결과 긍정적 평가와 부정적 평가가 상존하고 있음을 보았다. 긍정적 평가와 부정적 평가를 비교·형량하여 최종적인 판정을 하는 것은 쉽지 않다. 따라서 긍정적인 요인은 지속적으로 발전시키고 부정적인 부분은 개선하여야 한다는 것으로 결론을 맺고자 한다. 다만 지금까지의 제도개선의 관심이 주로 민주성과 효율성을 위한 것이었다면 향후에는 형평성의 제고에도 또 다른 관심을 기울여야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치의 하위 이념 중에는 참여, 소통과 협력이 있기 때문이다. 한편 1998년 이후의 지방자치를 거시적인 관점에서 보면 1990년대 지방자치가 재도입될 당시 지방자치에 부여되었던 시대적 미션, 즉 정권교체를 통한 민주주의의 발전이라는 시대적 소명은 달성하였다는 평가가 가능하다. 향후에는 본 논문에서 분석한 지방자치의 제도적 미비점과 행태적 문제점을 보완하여 21세기의 새로운 시대적 소명을 완수하여야 한다. 새로운 시대적 소명은 지역의 창의성을 바탕으로 자율과 책임의 원리 하에 지역의 자생적 발전을 모색하는 것일 것이다(김순은, 2014).

박근혜 정부는 국민행복을 국정목표로 정하고 있다. 국민 각자의 맞춤형 행복은 미시적이고 섬세한 접근이 필요한데 이러한 과정은 중앙정부 단독으로는 불가능하다. 지역주민의 다양한 행정수요에 대하여 다양한 정보를 가진 지방정부야말로 국민행복을 위한 맞춤형 행정의 구현이 가능하다. 이런 관점에서 보면 현 시대의 지방자치의 새로운 미션은 자생적 발전을 통한 국민행복을 제고하는 것이 될 수도 있다.

끝으로, 본 연구에서 제시되었듯이 지방자치의 이념과 거버넌스의 관점에서 작성한 평가의 틀은

새로운 시도이다. 따라서 다소의 이론상 또는 활용상의 한계가 있을 수 있다. 이에 대한 다양한 비판과 대안이 제시되어 본 연구가 보다 완전한 평가의 틀로 발전되는 시발점이 된다면 나름의 의의가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 김대영. (2010). 지방소비세 도입의 지방재정 파급효과 분석. 2010년 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.
- 김동완. (2014). 갈등해소를 위한 국가기구 제도화 방안: 국가공론화법안을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 정책&지식포럼 발표원고.
- 김동욱. (2010). 지방자치20년 무엇을 얻고 무엇을 잃었는가. 『자치행정』, 265: 47-50.
- 김선가·김순은·임승빈. (2010). 「광역경제권발전위원회 거버넌스 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김성호. (2011). 지난 20년 지방의회의 성과와 과제 (특집). 『지방행정』, 690: 16-19.
- 김순은. (2001). 우리나라 지방분권의 특징과 과제: 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로 (한국사회와 행정연구, 12(2), pp. 57-75).
- 김순은. (2005). 지방분권정책의 평가와 과제: 지방분권정책과 국가균형발전정책의 패키지에 대한 비판적 고찰. 『한국거버넌스학회보』, 12(2): 95-133.
- 김순은. (2006). 지방자치의 기본이념. 『자치행정』, : 30-33.
- 김순은. (2008a). 헌법과 지방자치법의 발전과 지방행정. 한국행정연구원 편, 『한국행정 60년』. 서울: 한국행정연구원.
- 김순은. (2008b). 지역발전과 광역(지역) 거버넌스의 형태와 과제. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- 김순은. (2010). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교·분석. 한국지방정부학회 추계학술대회발표논문.
- 김순은. (2011). 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제. 『지방의회연구』, 18: 3-24.
- 김순은. (2012a). 한국의 민주주의와 거버넌스의 관계. 게이오대학 GCOE-CGCS 공동심포지움 발표논문.
- 김순은. (2012b). 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- 김순은. (2012c). 주민참여의 특징: 서울특별시 주민참여예산제도를 중심으로. 『지방행정』, 12월호.
- 김순은. (2012c). 지방정부 경쟁력의 구성요인에 관한 인식분석. 『행정논총』, 50(3): 67-98.
- 김순은. (2013a). 주민행복과 창조적인 지방정부3.0의 이론적 토대. 『지방행정연구』, 27(3): 3-40.
- 김순은. (2013b). 필리핀 지역발전을 위한 지방분권 개혁의 성과평가와 과제: 주민참여와 로컬 거버넌스를 중심으로. 『한국비교정부학보』, 17(3): 17-44.
- 김순은. (2013c). 지방분권 추진체제의 성과와 과제. 지방자치발전위원회 주최 세미나 발표논문.
- 김순은. (2013d). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. 『지방정부연구』, 17(1): 137-158.
- 김순은. (2013d). 지방의회 의정역량 강화. 한국지방자치학회 주최 세미나 발표논문.
- 김순은. (2013e). 지방선거의 정치적 중립성 확보와 지역발전. 충북대학교 사회과학연구소 주관 세미나 발제문.
- 김순은. (2014). 지방행정 60년사. 출판중.
- 김주원. (2013). 강원도 지방자치의 현실과 한계점. 연구용역보고서.
- 김찬동. (2012). 지방자치 20년의 평가와 향후 과제. 『SDI 정책리포트』, 119: 1-17.
- 김해룡. (2012). 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안. 공법학자대회 발표문, 1-17.
- 류춘호. (2010). 부산광역시의회 20년의 성과와 과제. 한국지방정부학회 동계학술대회발표논문.
- 문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안. 『한국정책연구』, 10(3): 137-156.
- 손희준. (2014). 지방재정의 평가와 과제. 제6회 한국지방자치학회 지방분권포럼 발표논문.

- 송광태. (2010). 지방의회출범 20년의 평가와 향후 과제. 『자치의정』, 13(1): 59-84.
- 심대평. (2014). 지방자치, 새로운 토대구축이 필요하다. 지방자치실천포럼 발표원고.
- 안성만·최윤주. (2010). 참여민주주의의 실험-참여예산제도의 검토. 한국지방정부학회 동계학술대회발표논문.
- 안성호. (2006). 지방분권적 의미에서의 제주특별자치도 위상과 과제. 한국정치학회 하계학술발표대회 발표논문.
- 안희정. (2014). 지방자치, 21세기 대한민국의 미래. 한국정책지식센터 정책지식포럼 발표논문.
- 오영균. (2013). 지방정부3.0의 이론과 과제. 『지방행정연구』, 27(2): 3-26.
- 월간조선. (2014). 「성공한 자치, 실패한 자치 - 무엇이 왜 성공·실패했을까?」 서울: 월간조선.
- 육동일 (2010). 지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향. 『한국지방자치학회보』, : 3-31.
- 이기우. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 『한국지방자치학회보』, 17(4): 5-25.
- 이기우. (2007). 참여정부 지방분권정책의 성과와 과제. 한국지방자치법학회 추계학술발표대회 논문.
- 이달곤. (2001). 한국 지방선거의 쟁점과 과제. 제3회 부산광역시의회 의정연구회 학술대회 발표논문.
- 이상선. (2011). 지방자치 20년 성과와 과제(충남도) 충남 시민사회의 변화 및 과제. <지역정책포럼 특별 세미나> 충남시민사회 단체 연대회의: 1-117
- 이상호·이영균. (2012). 지방의회의 의정활동에 관한 만족도 분석. 『지방자치연구』, 14(3): 149-176.
- 이승종. (2010). 지방행정체제 개편대안. 행정체제개편 국민대토론회 발표자료.
- 이용환·송상훈·이현우 (2013). 한국 지방자치의 활성화 방안. 『경기개발연구원 이슈&진단』, 97: 1-21.
- 이종수. (2001). 지방선거 투표율의 결정요인 연구. 『사회과학논집』, 연세대학교 사회과학연구소.
- 이종수. (2013). 지방분권형 헌법 개정방향. 『공공정책과 국정관리』, 7(1): 3-31.
- 임경호. (2010). 지방의회 출범 20년 동안의 제도개혁. 『자치의정』, 13(1): 85-100.
- 중앙선데이. (2013). 선거실태보고.
- 최병호·정종팔·이근재. (2007). 기초자치단체 최소효율 인구규모의 추이와 요인분석. 한국지방재정학회 발표논문.
- 최봉기. (2011). 한국지방자치 20년의 회고와 선진화 과제. 『한국지방자치학회보』, 23(3): 5-37.
- 최상한 (2011). 헌법 법령 그리고 자치법규 속의 경상남도 지방자치 20년 발전 혹은 보인가. 『경남발전연구원 논문집』, 117: 44-56.
- 최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구. 『지방행정연구』, 19(2): 240-261.
- 최영출. (2008). 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제. 한국지방자치학회 기획세미나 발표논문.
- 최인기. (2014). 인터뷰자료.
- 최지만·정광호·김순은. (2014). 정체규모(Policy size)의 정치적 효과: 자연실험의 교훈. 『지방정부연구』, 17(4): 465-493
- 하승수 (2010). 20년이 지난 지방자치, 제도를 어떻게 혁신할 것인가? 지방자치혁신 2차 토론회 주제발표논문. 참여자치지역 운동연대. 1-14.
- 하혜수·최영출. (2013). 지방자치 및 지방행정 연구경향의 분석. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 125-151.
- Kim, S. (1991). Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant. A Doctoral Dissertation.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and the Quality of Government. Preliminary draft.
- World Bank. (2012). Worldwide Governance Indicators. Washington, DC: World Bank.

2부 1세션 발표2

새로운 지방분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조¹⁾

소순창(건국대학교)

I. 서론

우리사회는 여러 가지 당면 문제를 안고 있다. 장기적인 저성장으로 일자리 부족현상이 지속될 것이며, 고용없는 저성장으로 젊은이들의 좋은 일자리가 부족한 상황이다. 고용 없는 저성장은 기존의 중앙집권적인 성장전략시스템으로는 한계가 있다. 중앙과 지방이 함께하는 새로운 정부운영방식이 필요한 상황이다.

또한 우리 사회의 저출산 고령화 문제는 국가적 재앙으로 까지 여겨지고 있으며 그 수준은 대도시 및 도시지역보다 지방 및 농촌으로 갈수록 심각한 상태이다.

그리고 우리 사회의 문제는 공교육의 형해화이다. 수도권 및 지방의 대학경쟁이 공정하지 못하고, 지방대학이라는 이유 하나만으로 지방의 대학은 형해화(形骸化) 되고 있다.

우리 사회가 당면하고 있는 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 먼저, **지역경제 활성화를 통한 일자리창출, 또 저출산 고령화사회에 대응하기 위한 정책대안, 그리고 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안**을 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립이란 지방행정체제의 개편방안을 살펴보고자 한다. 현행 지방행정체제 개편에 대한 논의는 1995년 시군통합에 따른 도농복합형태의 81개의 도시(시)와 농촌(군) 자치단체를 40개의 새로운 통합 '시' 자치단체로 개편하는 것을 시작으로 비롯되었다. 또 지난 1997년 일반시인 울산시가 광역자치단체인 울산광역시로 변경되었다. 그 이후 2006년 일반 '도'인 제주도가 '제주특별자치도'로 변경되었다.

그리고 2009년 11월 창원시, 마산시, 그리고 진해시의 통합안에 대한 주민여론 조사를 통하여 행정구역 통합이 결정되어, 12월에 "창마진설치에관한법률"이 재정되었고, 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어 3개월의 활동을 통하여 7월 1일 '통합창원시'가 출범하여 자치행정을 수행하고 있다.

또한 최근 청원군과 청주시가 4차례의 통합추진 끝에 청주시로 통합되었다. 청주·청원은 1994년 제1차 통합추진부터 2010년 제3차 통합추진에 이르기까지 16년간 지속적으로 통합을 추진하여 왔다. 그러나 2012년 제4차 추진에서 통합성공은 양 시군의 민간인으로 구성된 '시·군민협의회'가 중요한 역할을 추진한 결과라고 할 수 있다. 제1차 통합추진에서 제3차에 통합추진과정은 정부주

1) 본 연구는 소순창(2010a)와 소순창(2010b)의 연구를 토대로 '새로운 지방분권형 국가를 구현하기 위한 대안'을 제시하였다.

도로 이루어져 실패한 주요 요인이었다면 제4차 통합추진에서 민간주도로 이루어져 성공한 사례이다(장황래·김영중,2013).

이러한 일련의 행정구역개편 논의는 1995년 "도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률" 제정이후 지속적으로 전개되어 오면서 이루어진 결과이다. 그리고 2005년 국회가 '지방행정체제 개편 특별위원회'를 설치·운영하면서, 지방행정체제 개편안을 제시하였고, 그 이후 지방행정체제 개편에 대한 논의가 본격적으로 확산되었다.

이러한 부분적인 지방행정체제의 개편논의는 정부와 정치권이 '시군통합 및 도폐지안'(허태 열,2005)을 제시하면서 새로운 전기를 마련하게 되었다. 한편 학계나 일부 정치권은 '시군통합 및 도 폐지안'과 상이한 대안을 제시하고 있다. 예를 들면 자유선진당에서는 '강소국연방제'(자유선진 당,2008)를 제시하였으며, 학계에서는 시·도 통합을 통한 '초광역권 지방행정체제의 개편안'(이승 중,2008)을 제시하였다.

본 연구에서는 이러한 지방행정체제의 개편내용, 즉 도농통합, 제주특별자치도, 통합창원시, 그리고 통합청주시의 성과평가, 국내외 지방행정체제의 개편논의, 우리나라의 지방행정체제의 현황분석, 그리고 미래 지방행정체제의 개편방안을 제시하고자 한다. 따라서 새로운 미래 지방자치의 위 하여 우리사회가 당면한 문제를 해결하기 위하여 지방분권국가 구현을 위한 지방행정체제의 개편 방안을 제시하고자 한다.

II. 지방행정체제 개편의 평가기준

1. 지방행정체제 개편의 기준

지방행정체제의 개편을 위해서는 행정구역의 획정을 어떻게 할 것인가와 자치계층을 몇 개로 할 것인가가 핵심이다. 여기서는 자치계층의 문제는 논외로 하고 행정구역의 설정에 대해서 논의하고, 행정구역의 설정 및 개편을 통하여 추구하는 이상적 가치는 무엇인가를 논의하고자 한다.

먼저, 행정구역을 설정할 경우에 고려해야 할 기준을 살펴보자. 행정구역의 설정을 위한 기준은 연구자들간 다양하게 제시하고 있지만 상당한 공감대를 형성하고 있다(김병준,2001:88-94; 최창 호,2007:155-168; 유재원,2002:119-138; Fesler,1964:49- 153; Millspaugh,1936). 이들이 제 시하고 있는 일반적인 설정기준은 다음과 같다.

웨슬리(Fesler,1964:49-153)는 행정구역 조정에서 고려해야 할 기준으로 자연, 지리적 조건 및 교통통신의 발달 수준, 행정의 능률성을 고양할 수 있는지의 여부, 필요한 재원의 자주적 조달능력, 그리고 주민의 참여와 주민통제를 활성화시킬 수 있는지의 여부 등을 들었다. 밀스포우(Millspaugh,1936)도 유사한 기준을 제시하고 있다. 경제적·평화적 공동체로서의 성격, 행정의 경제성과 능률성, 자주적 재원조달 능력, 주민의 접근 용이성 등을 들고 있다.

한편 국내 학자 중에서 김병준(2001,91-94)은 사회경제적 변화, 자치단체간의 균형, 그리고 세계 화가 요구하는 위상을 고려하여 행정구역개편을 해야 한다고 주장하였다. 최창호(2007:155-168)는 사회경제적 여건의 변화, 구역획정 기준의 변화, 자연조건의 변화, 도시권역의 확대, 전자행정

의 발달, 남북통일예의 대비라는 변화요인들을 고려해야 한다고 한다. 그리고 유재원(2002:119-138)은 기존의 연구들을 종합하여 공동으로 행정구역 설정의 기준을 구체적으로 아래와 같이 제시하고 있다.

먼저, 행정구역이 인구, 면적, 재정적 능력 등에 의해서 상호 유사해야 한다는 '균등의 원리'이다.

둘째, 지역주민들이 생활하고 경제활동을 하는 권역들이 주민들의 불편을 야기하지 않을 정도로 유사해야 한다는 '생활권과 경제권의 일치'이다.

셋째, 지역내에 살고 있는 주민들이 심리적인 동질감과 일체감을 가질 수 있어야 한다는 '공동체적 유대감'이다.

넷째, 지역주민들이 지방정부의 정책과정에 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 하는 '참여와 통제의 용이성'이다.

다섯째, 다양한 지역주민들의 선호를 충족시킬 수 있는 '주민선호의 충족성'이다.

여섯째, 지방정부가 공공서비스를 생산하고 제공하기 위해서 서비스 단위당 소요되는 비용을 최소화할 수 있기 위해서 최적의 구역이 설정되어야 한다는 '규모의 경제성'이다.

일곱 번째, 정책 및 서비스의 효과가 자치행정구역을 벗어나서 파급되어 무임승차자가 발생하지 않도록 하는 '외부효과의 최소화'이다.

여덟 번째, 행정비용과 참여비용의 합계가 최소화될 수 있도록 하는 '행정비용의 최소화'이다.

마지막으로, 지역주민들의 행정서비스에 대한 요구가 자체재원으로 충족될 수 있는 정도의 재정적 능력을 가져야 한다는 '재정능력'이다.

이상 학자간의 행정구역설정의 일반적인 기준들을 살펴보았다. 다양한 기준들이 학자간에는 어느 정도 유사한 기준을 제시하고 있다. 그러나 이러한 기준이 행정구역설정의 방향을 구체적으로 제시하는데 한계가 있다(유재원,2002:132-133; 김병준,2001:91-94). 다양한 기준들간에 내적 일관성을 결여하기 때문이다. 어떤 기준은 행정구역의 확대를 요구하는데 반해 어떤 기준은 행정구역의 축소를 요구하고 있다. 또 실제 행정구역을 설정하기 위해서 기준들간의 상충도 문제이지만, 기준의 상대적 중요도가 상이하여 계량화된 기준들의 수치를 획일적으로 적용하기에는 분명한 한계가 있다.

2. 지방행정체제 개편의 이상적 가치

지방행정체제에 대한 논의는 다양한 기준에 의해서 이루어질 수 있다. 일반적으로 지방행정체제의 개편을 통하여 민주성 및 대응성, 효율성, 그리고 통합성(조성호·박석희,2009; 박종관,2000; 박종관·조석주,2001; 이승중,2008)을 동시에 달성할 수 있다면 가장 이상적인 지방행정체제의 개편이라고 할 수 있다. 이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 정치적 가치, 행정적 가치, 경제적 가치, 그리고 사회문화적 가치(김선명·김기현,2008)로 분류하여 이상적인 지방행정체제를 구축하려 한다. 그러나 이러한 행정이념과 가치들은 서로 상충하는 가치들로 어떤 것을 강조하면, 다른 가치가 소홀히 될 수밖에 없다.

따라서 지방행정체제의 개편은 이러한 다양한 가치들의 내용을 충분히 반영할 수 있어야 성공적이라고 할 수 있을 것이다. 지금까지 몇 번에 걸쳐서 이루어졌던 지방행정체제의 개편도 과연 이러

한 다양한 가치들을 반영한 얼마나 의미있는 개편이었는지를 살펴보기 위하여 이들의 내용을 살펴 본다(〈표 1〉 참조).

1) 효율성

먼저, 효율성은 시군이 통합되면 통합자치단체의 행정적, 재정적 측면에서 효율성을 제고할 수 있을 것인가에 대한 지표이다. 행정적 측면에서 통합시의 행정기구 및 공무원의 수가 줄어들어 행정적인 효율성을 향상시킬 수 있다는 주장이다. 통합찬성론자들이 이구동성으로 주장하고 있는 것이다. 두 개의 자치단체의 행정기구 및 공무원수가 하나로 통합될 경우에 잉여의 조직, 기구, 인원이 생기면 이들을 삭감해서 비용을 절감할 수 있다는 것이다. 또 재정적인 측면에서도 마찬가지로 두 개의 자치단체가 통합되면 재정력이 향상되고, 재정적 운영도 원활하게 될 것이며, 인구가 증가하여 규모의 경제면에서 효율성을 제고할 수 있다는 주장이다. 그래서 지방자치단체의 재정력, 재정운영현황, 인구현황의 변화를 통하여 평가하기로 한다.

2) 민주성

두 번째로, 민주성이라는 지표가 있다. 먼저 지역주민들이 시정에 참여하는 의사와 참여할 수 있는 채널의 정도를 평가한다. 또 대응성은 주민의 의견이 반영되는 정도나 정보제공의 공정성과 신속성이 중요한 평가지표이다.

3) 통합성

자치단체가 통합되면 자치단체간의 갈등과 문화적 차이들이 하나의 자치단체로 통합되어야 한다. 그런데 오랜 역사와 문화 그리고 지역적 특성에 따라서 정서적인 통합은 쉽지 않다. 먼저 도시와 농촌지역의 균형발전을 이루면서 서로가 상생하는 균형개발이 이루어져야 한다는 균형개발의 통합성이 있다. 또 지역간 시설의 편의성이 균형적으로 이루어져야 한다. 자치단체간의 편의시설의 편중이나 편중된 개발은 지역간의 갈등으로 심화되고 궁극적으로 지역간의 통합을 이루기 쉽지 않다. 농촌지역이 도시지역에 비해서 소외되고 있다는 느낌을 갖게 된다면 농촌지역의 주민들은 통합에 반대할 것이다. 궁극적으로 이러한 통합이 이루어졌다고 하더라도 주민들간의 공동체적 의식이나 지역간의 교류 등이 없으면 실질적인 통합이라고 볼 수 없으며 지속적인 지역이기주의가 나타날 수밖에 없을 것이다.

4) 기타

제주특별자치도의 통합목적이 4개의 시군에 따라서 상이할 수 도 있으며, 또 청마진의 지역마다 추구하는 통합의 목적이 다를 것이다. 이러한 통합지역들이 각자의 특성을 충분히 살려서 통합이 이루어져야 할 것이다. 1995년의 도농통합의 목적, 2005년 시군통합의 목적, 제주특별자치도의 통합목적이 서로 상이하다. 따라서 이러한 특징있는 통합목적이 제대로 통합 이후 새로운 자치단체에서 제대로 구현되고 있는가를 평가한다.

〈표 1〉 지방행정체제개편의 평가기준

통합성과	평가항목	평가내용
효율성	행정적 측면	행정기구, 공무원수
	재정적 측면	재정력, 재정운영현황, 인구증감, 인구밀도
민주성	주민참여	시정참여의사
	대응성	주민의견 반영정도, 정보제공의 공정성 및 신속성
통합성	균형개발	도농지역의 균형발전
	주민편의	도시기간시설의 편의성, 각종 시설의 편의성
	주민통합	공동체 의식, 지역개발비 배분, 지역간 교류
기 타	지역의 특성	통합의 지역적 특성

III. 국내외 지방행정체제의 논의

1. 국내논의

1) 지방자치단체의 개편

(1) 도농통합

지방행정체제 개편만큼 지방행정학자들의 연구에 빈번히 회자되는 연구주제는 없다. 지방행정체제 개편 논의가 1990년대 지방자치의 실시를 앞두고 본격적으로 시작된 이후 지방행정체제의 개편방향과 대안을 제시하는 수많은 논문과 보고서가 발표되었다(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 박지형·홍준현, 2007; 이시원·민병익, 2001; 2005; 2006; 배인명·이명석·최재송, 2000; 정영현, 2006; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 김재홍, 2000; 홍준현, 1997; 김동훈·정진현, 1996).

도농 통합형 행정구역개편은 "시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농 복합형태의 시로 할 수 있다"는 지방자치법의 개정(1994년 3월 16일)에 의하여 시와 군을 통하여 새로운 도농통합의 시를 만들 수 있는 법적인 근거가 마련되었다. 이러한 법적 근거가 마련되자 다시 내무부는 전국 시·도에 시·군 통합지침을 시달하고, 언론, 정치권 그리고 지역주민들의 진정·건의 등으로 통합이 거론되었던 시·군을 통합대상지역으로 권유하였다(이시원·민병익, 2001: 82).

다만 인접지역에 군이 없는 시나, 양 시·군이 독자적으로 성장잠재력을 확보하고 있는 지역은 통합권유 대상지역에서 제외시킨다는 것이 정부의 기본방침이었다. 통합과 관련된 처리절차는 4단계로 나누어 진행하였다.

자치단체의 통합은 주민의견이 중요하기 때문에 주민의견조사를 실시하기 이전에 전국적으로 도와 시·군이 합동으로 설명회를 개최하였으며, 주민의 의견은 주민투표방식이 아니라, 주민의견조사방식을 채택하였으며 임시반상회를 이용하여 통합대상지역에 거주하는 전 세대를 대상으로 세대 단위의 의견을 표시하는 방식으로 이루어졌다.

따라서 지방자치법 제4조 제1항은 지방자치단체를 폐지·분합할 때는 법률로 정하도록 하고 있어

일련의 통합절차를 거쳐 1994년 8월 3일 "경기도남양주시등33개도농복합형태의시설치등에관한법률"을 시작으로 2년여에 걸쳐 전국에 41개시 29개군을 통합한 40개의 새로운 형태의 도농복합형시가 탄생되었다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 도농 통합지역

지역	통합대상지역		통합시	지역	통합대상지역		통합시
경 기 (2)	평택시군	송탄시	평택시	경 북 (10)	포항시	영일군	포항시
	미금시	남양주군	남양주시		경주시	경주군	경주시
강 원 (4)	춘천시	춘천군	춘천시		김천시	금릉군	김천시
	원주시	원주군	원주시		안동시	안동군	안동시
	강릉시	명주군	강릉시		구미시	선산군	구미시
	삼척시	삼천군	삼척시		영주시	영풍군	영주시
충 북 (2)	충주시	충원군	충주시		영천시	영천군	영천시
	제천시	제천군	제천시		상주시	상주군	상주시
충 남 (5)	천안시	천안군	천안시		점촌시	문경군	문경시
	공주시	공주군	공주시		경산시	경산군	경산시
	대전시	보령군	보령시	경 남 (9)	창원시	창원군3개면	창원시
	온양시	아산군	아산시		울산시	울산군	울산시
	서산시	서산군	서산시		마산시	창원군5개면	마산시
전 북 (5)	군산시	옥주군	군산시		진주시	진양군	진주시
	이리시	익산군	익산시		충무시	통영군	통영시
	정주시	정읍군	정읍시		삼천포시	사천군	사천시
	남원시	남원군	남원시		김해시	김해군	김해시
	김제시	김제군	김제시		밀양시	밀양군	밀양시
전 남 (3)	여수시	여천시·군	여수시		장승포시	거제군	거제시
	순천시	승주군	순천시				
	나주시	나주군	나주시				
	동광양시	청양군	광양시				

일반적으로 도농통합을 통하여 달성하고자 하는 것은 규모의 경제를 통한 행정효율성과 도시지역과 농촌지역의 도농지역간의 형평성 및 통합성, 그리고 궁극적인 지역주민의 편익 등이라고 할 수 있다. 그러나 종합적인 결론은 대체적으로 통합의 효과가 미흡하다는 평가이다. 물론 장기적인 측면에서 볼 때 그 효과가 미미하게 나타난다는 분석도 있지만(박지형·홍준현, 2007) 그 효과가 통합의 직접적인 효과인가에 대해서도 이론의 여지가 있다.

① 행정적 효율성

도시지역의 자치단체와 농촌지역을 통합하여 기구를 축소하고 공무원의 인력을 감축하여 행정적 효율성을 도모하려 하였으나 그 효과는 미미한 것으로 나타났다. 몇몇 연구(장덕희·목진휴, 2010)는 공무원 및 행정비용이 감소되었다고 분석하였으나 그 효과는 그리 크지 않고 미미한 수준에서 그쳤으며, 어떤 연구(배인명·이명석·최재송, 2000)는 인건비의 절감은 없었지만 행정비용의 절감효과는 있었다는 주장도 있다.

그러나 대체적으로 대부분의 연구(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997)는 행정적 비용절감의 효과나 공무원의 절감효과도 없었다는 것이다. 자치단체를 통합하면 행정기구가 줄어들어 효율성을 제고할 수 있는 효과는 거의 없는 것

으로 나타났다. 공무원의 수가 감소하여 인건비를 줄일 수 있다거나 재정자립도가 개선될 것이라는 주장도 도시지역과 농촌지역이 서로 상쇄되면서 큰 효과가 없었다. 일반행정비의 지출면에서도 통합시와 일반시가 별로 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이는 행정기구 및 인력이 그대로 유지됨에 따라 나타나는 현상이라고 할 수 있다(조성호·박석희,2009). 마지막으로, 통합자치단체의 재정상황이나 생활여건이 모두 호전되는 경우 인구가 증가하게 될 것이라는 가설은 가설대로 인구증가 현상을 볼 수 있다(박지형·홍준현,2007; 이시원·민병익,2005). 그러나 이러한 인구증가현상이 행정적 효율성과 연관될 수 있을지에 대해서는 의문이다.

② 지역경제 활성화의 효과

시·군 통합의 경제효과는 아직까지 뚜렷하게 나타나지 않았다(박지형·홍준현,2007; 홍준현,1997). 미래의 장기적인 측면에서는 고용성장률이 향상될 것이라는 주장이 있다(박지형·홍준현,2007). 장덕희·목진휴(2010)의 연구에서는 지역의 사업체수와 지역산업의 종사자수가 증가하여 지역경제의 활성화에 기여하였다는 주장이 있다.

도농 통합의 효과가 지역경제의 활성화에 단기적으로 미미하다고 볼 수 있으나, 장기적으로 지역경제의 성장잠재력은 통합시가 비통합시보다 상당히 높다고 판단할 수 있다. 따라서 통합시는 장기적인 관점에서 지역경제의 성장효과를 나타낼 수 있는 지역정책의 수립이 필요하다.

③ 민주성

기존의 도농통합에 대한 연구들은 민주성에 대한 지표로 지역주민들의 시정참여와 의견반영정도 등으로 분석하였다(조성호·박석희,2009; 박종관·조석주,2001). 그러나 이들 연구결과는 팽팽하게 맞서고 있다. 박종관·조석주(2001)는 지역주민의 시정참여의욕은 높게 나타났으나, 반면 참여의 채널이 부족했다는 것을 지적했으며, 민원처리과정의 주민의견 반영정도나 행정정보의 공정성 및 신속성도 대체적으로 개선되었다는 주장이다. 그러나 조성호·박석희(2009)는 통합시 주민들의 참여의사 및 주민대응성은 비통합시와 차이가 없다고 주장하고 있으며 박종관·조석주(2001)의 효과가 있다는 분석결과는 시·군통합의 효과라기보다는 내부의 행정절차가 개선된 결과라고 말한다(조성호·박석희,2009).

④ 통합성

도시지역과 농촌지역의 통합으로 지역주민들이 행정시설의 이용, 민원처리의 편의성, 지역개발의 공평성, 주민편의시설의 확대, 그리고 혐오시설 운영의 원활화 등이 이루어질 것인가에 대한 평가이다.

기존의 연구결과를 보면 행정시설이나 민원처리의 속도는 크게 개선된다고 하는 연구(박종관·조석주,2001)도 있지만 대체적으로 큰 차이가 없다는 것(조성호·박석희,2009)이 일반적인 추세이다. 또 지역주민들간의 교류는 활발하게 이루어지고 있으나 이러한 교류가 공동체형성으로까지 발전하기는 쉽지 않다는 것이다(조성호·박석희,2009).

또한 지역의 형평성에서 도시와 농촌지역의 지역개발비가 절약되어질 수 있다고 주장하나 대체적으로 그러한 효과는 보기 어려우며, 지역의 편의시설 및 혐오시설을 설치할 경우 도시지역에 비해

서 농촌지역이 상대적으로 피해를 보거나 소외되는 현상이 발생할 수 있다(배인명·이명석·최재송, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997).

〈표 3〉 도농통합의 효과에 대한 선행연구의 분석결과

연구자	분석대상	분 석 대 상 시점	통합의 효과			
			효율성	지역경제	민주성	통합성
장덕희 외 (2010)	통합시(31) 일반시(8)	1983년- 2006년	+ 공무원 및 행 정비용감소	+ 사업체수와 종 사자수 증가		
박지형 외 (2007)	통합시(40) 일반시(13)	1996년- 2004년	인구증가	?(단기) +(장기)		
이시원 외 (2005)	통합시(37)	1988년- 2004년	인구증가, 공무원 관할면 적넓음, 주민1인당세출 액감소			+ 주민만족도
배인명 외 (2000)	통합시(27)	1994년- 1997년	-(인건비절감) +(행정비용절 감)			지역형평성에 서농촌불이익
김재홍 (2000)	통합시(40) 일반시(24)	1995년 1998년	+			
박종관 외 (2001)	통합시(39)	1994년- 2000년	?(인력감축효 과)		+(주민참여의 식, 주민의견반 영정도, 행정정 보전달의 공정 성/신속성)	주민편의시설 (농촌소외), 대 체적으로 주민 편의 증가
조석주 외 (2000)	통합시(31)	1995년- 1998년	-(비용절감효 과 없음)			
홍준현 (1997)	통합시(5) 청주청원	1994년- 1996년	비용절감 효과 없음	경제효과미미		농촌지역 상대 적 소외 교류활발, 공 동체 형성 어 려움

주1) 분석대상의 ()안의 값은 분석대상 자치단체의 숫자임.

주2) 결과의 +는 분석결과 도출된 통합의 효과가 긍정적, -는 부정적,
그리고 ?는 효과를 판별하기 어렵거나 효과가 없다는 것을 의미함.

(2) 제주특별자치도

세계화와 지방의 진전에 따라 제주도는 '국제자유도시' 건설을 위하여 2006년 7월 1일 "제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"의 제정과 함께 전국 유일의 '제주특별자치도'로 출범하게 되었다. 국제자유도시의 효율적인 추진을 위하여 기존의 4개 시·군의 기초자치단체를 폐지하여, 통합함으로써 제주도의 지방행정체제를 단층제인 광역자치단체로 개편하였다.

이러한 제주특별자치도의 새로운 탄생이 지방자치의 근본이념인 지역발전과 지역주민의 삶의 질을

향상하는데 얼마나 기여하여 왔는가, 그리고 지방행정의 효율성, 민주성, 그리고 통합성을 얼마나 제고하였는가를 평가해 보고자 한다.

제주특별자치도는 동북 및 동남아시아의 새로운 투자 거점도시로 거듭나기 위하여 '국제자유도시' 건설을 지속적으로 추진하여 왔다. 이를 위해서 제주도의 4개 기초자치단체를 폐지하였고, 지역특성을 반영한 새롭고 경쟁력 있는 행정체제 구축을 추진한 것으로 평가되었다(제주도청, 2004).

1990년 「제주도개발특별법」 제정 이후 제주도는 1999년 9월 '국제 자유도시 기본계획'을 수립하였고, 2002년 「제주국제자유도시특별법」 제정에 의해서 2004년 최종적으로 '제주특별자치도 추진 계획'을 수립하였고, 2006년 7월 1일 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 제정을 통하여 아예 '제주특별자치도'가 출범하였다.

'제주특별자치도'가 출범함에 따라서 북제주군과 제주시를 '제주시'로 남제주군과 서귀포시를 '서귀포시'로 통폐합하여, 현재 "1자치도-2행정시-7읍·5면·31동"의 행정구역으로 개편하였다. 따라서 제주특별자치도의 행정체제는 기존 자치 2계층제에서 단일 광역자치단체 중심의 자치 1계층제(단층제)로 전환하였다. 제주특별자치도의 출범 전후의 지방행정의 현황을 살펴보면 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 제주특별자치도 출범 전후의 지방행정 현황

	제주도	제주특별자치도
행정조직	도청 : 2단·1실·1본부·6국·25과 기초 : 1단·5실·4국·51과/사업소	2단·1실·2본부·8국·30과/사업소
공무원수	4,540명	5,137명
인구수	557,235명	563,388명
공무원 1인당 주민수	128명	110명

자료 : 제주도(2005); 제주특별자치도(2008a; 2008b).

먼저, 제주특별자치도 출범 전·후의 행정조직을 살펴보면, 제주도청과 4개의 시군 기초자치단체가 전체 '3단·6실·1본부·11국·76과/사업소'이었던 것이 '2단·1실·2본부·8국·30과/사업소'로 기구수는 대폭적으로 축소되었다. 4개의 기초자치단체와 1개의 광역자치체인 2층제에서 1개의 특별자치도로 변경되었기에 행정조직이 통폐합되어서 이루어진 결과라고 할 수 있다.

둘째, 행정조직은 대폭적으로 축소되었는데 과연 공무원의 수도 줄었는가? 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이 전체 공무원의 수를 살펴보면, 4,540명이었던 것이 5,137명으로 약 14%가 증가하였다. 시·군 소속 공무원의 경우 2,194명에서 1,446명으로 약 34%나 감소하였으나, 도청 소속 공무원은 539명에서 1,015명으로 약 2배 가량 증가하였다. 지역주민들의 면대면 행정서비스가 줄어들 수 있는 수치라고 할 수 있다.

마지막으로, 인구수는 6,153명 증가했고, 반면 공무원 1인당 주민수는 128명에서 110명으로 줄었다. 상대적으로 수치상으로는 본다면 공무원 1인당 지역주민에 대응할 수 있는 상황이 좋아졌다고 할 수 있다.

① 민주성과 효율성의 효과

제주특별자치도가 출범함으로써 단일 자치단체 위주로 지방정부의 정책결정체계가 간소화·명료화되었다. 지방정부의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있을 것이다. 시·군의 지방자

치기능의 폐지를 통해서 제주특별자치도청과 도의회 중심으로 기능 및 권한을 확대시킴으로써 양자간 긴밀한 파트너십을 구축하여 제주특별자치도의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있다.

그러나 문제는 제주도의 기초자치단체인 4개 시·군이 폐지됨으로서 지방자치제도의 근간인 '풀뿌리 민주주의'가 크게 위축될 수밖에 없다. 지방자치는 일선 지역주민의 의사를 존중하여 그들이 제시한 다양한 의사를 고려하고 그들에게 다양한 이해관계를 배분하는 것이 목적이지만 기초자치단체의 폐지는 다양한 행정수요의 파악이 어렵게 된다. 단일 광역행정체제는 도지사에게 권한이 집중되고, 그 결과 집행기관의 권력이 비대해지는 결과를 초래하여 지역민주주의를 저해할 가능성이 매우 크다.

지방선거에서의 참정권 확보 측면을 보면 기초자치단체장이나 기초의회의원에 대한 선거비용이 감소된 반면, 기초자치단체의 폐지에 따라 지역주민들의 기초자치단체장 및 지방의회의원에 대한 선거권·피선거권이 제한되는 결과가 초래되어 지역주민들의 불만이 야기되고 있다(제주특별자치도, 2009). 또한 기초의회의원의 부재 및 지방의회의원 수의 감소로 인하여 지역주민들의 의견이 충분히 대표되지 못하는 문제가 나타날 수 있다.

한편, 제주특별자치도가 기획기능과 집행기능을 함께 담당해야 하기 때문에 도지사 및 소속 공무원에게 업무가 집중되어 업무처리의 신속성과 효율성이 떨어지게 된다. 실제 기존의 기초자치단체의 폐지로 인하여 도지사가 다양한 이해관계 및 지역주민들의 불만과 불편을 해결해야 하는 문제점을 드러내고 있다. 그리고 민원에 대한 최종 처리주체가 도청이 됨에 따라서 도청 소속 공무원들의 업무가 가중되고 있어 업무 처리시 보다 더 많은 시간들이 소요되게 되었다(조성호, 2010:12).

또 기초자치단체의 폐지에 따라 공무원의 수가 감소될 것으로 예상하였으나, 오히려 그 수가 증가한 것으로 나타나 행정효율성에 대한 의문이 제기되었다. 실제로 제주특별자치도 출범 전후에 대한 제주지역 전체 지방공무원 수의 비교결과 4,540명이었던 수가 5,137명으로 약 14% 증가하였다(제주도, 2005; 제주특별자치도, 2008a; 2008b).

② 지역균형발전과 삶의 질 향상

제주특별자치도의 출범은 4개의 시군 자치단체 중에서 2개씩 나누어진 북부지역과 남부지역의 균형발전이 중요한 목적 중의 하나였다. 제주지역 전체의 인구수와 제주시의 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면 서귀포시의 인구는 감소하고 있다(표 5) 참조).

〈표 5〉 제주도의 행정시별 인구변화 추이

(단위 : 명)

연도	제주시	서귀포시	합계
2005	402,257	157,493	559,747
2006	405,819	155,876	561,695
2007	408,364	155,024	563,388
2008	410,914	154,605	565,519
2009	414,116	153,797	567,913

위의 표와 같은 현상은 제주특별자치도청이 소재하고 있는 제주시에 각종 기간시설이 편중되어 있

기 때문에 나타난 것이다. 예측컨대 앞으로 이러한 불균형 현상은 해를 더해 가면서 심화될 가능성이 매우 높다. 이와 더불어 서귀포시의 지역주민들은 북부와 남부지역간 균형발전에 대한 요구와 불만이 증대하고 있다. 이러한 해결책으로서 도청에서는 낙후되어가는 서귀포시 지역에 대한 투자를 집중시키고 있고, 특별지방행정기관을 이 지역에 우선적으로 배치하고 있지만 지역주민들의 불만은 여전히 해소되고 있지 못하는 상황이다.

두 번째로, 지역주민의 삶의 질이라고 하는 측면에서 보면 '도'와 기초자치단체인 '시·군'간의 유사중복사무의 문제가 해소되었고, 기초자치단체의 지역 주민간 갈등과 혼란이 감소되었다. 예를 들면 그동안 쓰레기 매립장 건설, 광역도시계획, 4개 시·군 대중교통 요금체계 등이 기초자치단체 지역주민들간의 갈등과 혼란으로 나타났었으나, 제주특별자치도의 출범과 함께 이들 문제가 사라지게 되었다. 그러나 이전에 지역주민들의 민원해결창구였던 시·군이 제 역할을 수행하지 못하게 되어 지역주민들이 직접 도청까지 방문해야 하는 불편이 발생하게 되었다. 주민근접성 저하, 업무처리 지연, 중복방문 등의 문제가 발생하여 지역주민들의 불만이 야기되었다.

이러한 제주특별자치도의 출범에 따른 단일 광역행정체제로의 개편에 대한 지역주민들의 불만은 다양한 여론조사의 결과에서도 나타나고 있다(제민일보,2006; 하승수,2008; 제주MBC,2007; 제주특별자치도지원위원회,2007). 대부분의 여론조사 결과가 현행의 단일광역자치단체인 제주특별자치도보다는 이전의 4개 시·군이나 2개 시·군으로 부활해야 한다는 의견이 많다.

최근 학계에서도 기초자치단체를 부활시킴으로써 과거 자치 2계층제로 회귀하자는 주장이 새롭게 제기되고 있다(이기우,2006; 김순은2007; 양영철,2007; 하승수,2008). 도청에 집중된 과도한 업무 및 권한의 분산, 지역주민의 참정권 확보 및 접근성 보장, 그리고 행정효율성의 향상을 위해서 기초자치단체의 부활이 이루어져야 한다는 것이다.

③ 국제자유도시로서의 성과

제주특별자치도의 출범은 제주지역을 국제자유도시로 조성하기 위한 법적, 제도적 실천전략의 하나로 이루어졌다. 제주도의 일은 제주도가 결정하고 집행하는 자율적 권한을 확보하고, 제주지역의 발전을 위한 핵심산업의 육성과 규제완화 등을 주요 골자로 하고 있다(제주도,2005; 제주발전연구원,2006; 제주특별자치도,2006). 따라서 제주특별자치도가 국제자유도시로서 어떠한 성과를 달성했는지 평가해 보고자 한다.

먼저, 투자유치 실적 중에서 관광분야는 해마다 투자유치 목표액이 지속적으로 증가하였다. 목표달성률이 2004년 52.8%, 2005년 54.7%, 2006년 65.0%, 그리고 2007년에는 110.5%로 급격하게 증가하였다(김종래,2008재인용; 제주특별자치도,2008). 또 교육분야, 의료분야, 그리고 첨단산업분야에서는 아직 실적이 미미하거나, 가시화되고 있지 않아 투자유치 확대를 위한 향후 보다 많은 노력이 요구되는 분야라고 할 수 있다.

두 번째로, 관광객 유치실적을 보면, 최근 3년간 지속적으로 관광객의 수는 증가하였으며(3.3%), 특히 외국인 관광객의 증가율은 17.6%로 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다. 이것은 국제자유도시 및 특별자치도 출범에 따른 해외 인지도가 상승한 때문으로 풀이된다(김종래,2008:175-176).

마지막으로, 국제자유도시의 추진실적은 첨단과학단지조성과 해외투자유치 등의 노력을 하고 있는 중이다. 특별자치도라는 차별화된 자치권을 토대로 지역 특성을 살리는 정책들을 추진중에 있으나

외부자본의 투자유치 및 재정자주권의 확보가 절실히 필요한 시점이라고 할 수 있다. 여전히 자치 단체의 한계와 함께 중앙정부의 차원에서 투자환경 개선노력과 함께 특정지역을 국제적인 투자거점 지역으로 개발이 필요하다. 제주 국제자유도시 조성을 위한 개발 프로젝트의 사업예산 및 지출 현황을 보면 아래의 표와 같다(〈표 6〉 참조). 표에서 볼 수 있듯이 첨단과학기술단지, 휴양형 주거단지, 신화역사공원, 서귀포 관광미항, 헬스케어타운, 영어교육도시 등 다양한 사업이 대규모의 재정투자를 통해 이루어지고 있다.

〈표 6〉 국제자유도시 관련 개발프로젝트

(단위: 천만원)

사업종류	2005년 예산/지출	2006년 예산/지출	2007년 예산/지출
첨단과학기술단지	27,116 / 25,306	9,856 / 9,162	30,009 / 26,273
휴양형 주거단지	32,730 / 7,305	41,089 / 29,479	18,085 / 15,667
신화역사공원	47,871 / 23,674	29,246 / 17,128	16,054 / 12,649
서귀포관광미항	408 / 14	15 / 15	2,978 / 2,905
헬스케어타운		156 / 65	285 / 187
영어교육도시			6,745 / 4,956

자료 : 김종래(2008,250).

이러한 국제자유도시로서의 실적과 달리 지역주민들이 인지하고 있는 국제자유도시로서의 위상에 대한 설문조사를 보면 매우 부정적인 것을 알 수 있다. 설문응답자의 41.7%는 국제자유도시로서의 위상에 대해서 보통이라고 인지하고 있으며, 만족이 28.2%, 불만족이 30.0%로, 7점 만점의 척도로 환산하면 3.96점으로 보통(4점)보다 다소 불만족스럽다는 평가를 하고 있다. 제주특별자치도의 출범 배경이 국제자유도시로서의 위상확립이라는 것을 감안한다면 그리 좋은 평가는 아니라고 할 수 있다.

(3) 통합 창원시

지방행정체제의 개편논의는 지방자치제도를 다시 새롭게 실시한 1991년 이후부터라고 할 수 있다. 1996년 5월 신한국당은 정책토론회에서 도폐지, 특별·광역시의 자치구 폐지 등을 논의하였다. 또 2001년에는 민주당은 지방자치위원회에서 기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개 자치구를 5-9개의 시로 개편하자는 안을 제시하기도 했다.

이런 논의와 함께 본격적으로 국회가 지방행정체제개편 특별위원회를 구성하여 2005년 10월부터 2006년 2월까지 활동하게 되었고, 행정계층 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 읍면동의 준자치단체화, 지방광역행정체제의 구축을 제시한 미채택 보고서를 제출하게 되었다. 결국 국회에서도 합의된 안을 도출하지 못하고 막을 내렸던 것이다. 이런 일련의 과정이 제1차 지방행정체제 개편논의였다고 할 수 있다.

그런데 18대 국회와 이명박정부 출범 이후에 2008년 9월 이명박대통령은 텔레비전으로 생중계된 국민과의 대화에서 지방행정체제 개편에 대한 강력한 의지를 밝혔고, 2009년 8·15 경축사에서 재차 이를 밝히게 되었다. 한편 한나라당의 허태열의원원과 권경석의원, 민주당의 우윤근의원과 노영민의원 등이 개편안을 국회에 제출하면서, 잠재되어 있던 지방행정체제 개편에 대한 제2차 논의

가 시작되었다. 정부는 행정안전부가 해당 지자체 지역주민의 여론조사를 통하여 6개의 자율통합 대상 지역을 발표하게 되었다.²⁾

실제로 2009년 말 경남의 마산, 창원, 진해와 경기도의 성남, 광주, 하남의 해당의회가 통합을 의결하여 인구규모 100-130만에 이르는 두 개의 거대 일반시가 탄생하는 듯 했는데, 결국 2010년 3월 민주당의 반대로 성남, 광주, 하남의 통합은 무산되었고, 마산, 창원, 진해 3개 자치단체만 통과되어 현재 창원시로 통합을 하였고 새로운 통합 시장이 선출된 상태이다.

〈표 7〉 지방행정체제 개편의 논의과정

시기	주체	내용
1996년 5월	신한국당 정책토론회	도폐지, 특별 광역시의 자치구 폐지 등
2001년	민주당 지방자치위원회	기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개구를 5-9 시로 개편
2005년	한나라당 허태열의원	전국의 시·군·구를 통합해서 70개 정도의 광역 시로 재편 제안
2005년 10월 -2006년 2월	국회지방행정체제개편 특별위원회	행정계층 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 읍면동의 준자치단체화, 지방광역행정체제 구축을 제시한 미책택 보고서 제출
2008년 11월 -2009년 2월	한나라당 권경석의원 민주당 우윤근·노영민의원	지방행정체제개편 특별법안, 기초자치단체간 자율적 통합촉진을 위한 특별법안 국회제출
2009년 3월	국회 본회의	지방행정체제개편 특별법안 설치의결 통과
2010년 3월	국회 본회의	민주당의 반대로 성남·하남·광주 통합 안은 제외하고, "마산·창원·진해통합법"만 통과

자료 : 박기춘·한상연(2010)을 재구성함.

2009년 11월 창원, 마산, 진해 세 개의 지방자치단체 통합안에 대한 주민여론 조사에서 창원 57.3%, 마산 87.7%, 진해 58.7%의 찬성으로 자치행정구역들을 통합하기로 결정하였다. 그리고 최종적으로 3개 자치단체의 지방의회와 경상남도 도의회에서 통합을 결정하였다. 그 후 동년 12월에 「창원마산진해설치에관한법률」이 제정되었고, 2010년 3월 경상남도 통합시 출범준비단이 결성되어, 3개월이라는 짧은 준비과정을 통해 7월 1일 통합창원시가 출범하게 되었다.

① 민주성과 효율성의 효과

통합 창원시는 사회경제적 배경이라는 외형적 지표를 살펴보면 여타 대도시에 비하여 별로 큰 차이를 보기 어렵다. 3개의 시 자치단체를 통합하여 만들어진 통합 창원시는 인구라는 측면에서 보아도 백만명이 넘었다.

통합 창원시도 이제는 다른 7개 광역시들과 비교해 볼 때 충분히 견줄 만한 경쟁력을 갖추고 있다고 할 수 있다. 인구 108만명에 인구밀도는 1,456명으로서 7개의 대도시 중에서 울산의 1,052명보다 약간 높은 상황이나 대체적으로 광역시나 대도시와 비해서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 형식적인 지표는 대도시와 별 차이가 없다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 과연 실제적인 측면에서도 그런가에 대해서는 의문이 많다.

2) 당시 통합이 거론되었던 10개 지역의 통합효과는 약 3조 9,182억원으로 추산된다고 발표하였으며, 해당지역은 안양-군포-의왕, 의정-양주-동두천, 남양주-구리, 성남-하남, 청주-청원, 전주-완주, 목포-무안-신안, 여수-순천-광양, 창원-마산-진해, 부산-중구-동구 등이었다(행정안전부, 2009).

〈표 8〉 통합 창원시와 주요 대도시의 기본 현황

자치단체	인구(천명)	면적(km ²)	인구밀도 (인구/km ²)	공무원	
				총원	1인당
창원시	1,081,499	743	1,456	3,867	280
부산시	3,596,152	766	4,666	13,706	262
인천시	2,741,217	1,010	2,721	10,828	253
대구시	2,512,601	884	2,838	9,178	274
대전시	1,494,951	540	2,769	5,732	261
광주시	1,434,625	501	2,862	5,643	254
울산시	1,126,879	1,052	1,052	4,506	250
수원시	1,095,603	121	9,077	2,490	441

자료 : 정원식(2010:5)을 기초하여 재구성함.

1인당 공무원의 수에서는 수원시를 제외하면 가장 많은 것으로 나타났다. 지역주민의 행정서비스에 대한 대응정도가 낮아질 수 있다. 3개 시 자치단체 지역주민의 민원에 대응하여 적절한 서비스를 제공하기 위해서도 1인당 공무원 수와 통합의 면적이 넓은 것을 감안한다면 문제점으로 지적될 수 있다. 공무원의 수도 줄여서 인건비를 줄일 수 있다는 통합의 근거는 찾아보기 힘들다. 또한 벌써부터 다섯 개의 행정구청이 과거의 3개의 시청을 대신하고 있으며, 더군다나 3개의 시청에서 5개의 구청이 건설되어야 하고, 또 통합 창원시청까지 합하면 오히려 행정시설이 절감되기보다는 늘어나는 문제점을 그대로 갖고 있다. 비용절감의 효과는 오히려 반대의 결과를 초래할 가능성이 있다.

〈표 9〉 통합 창원시 출범 전후의 지방행정 현황

행정적 현황	마산시 (합포구, 회원구)	창원시 (의창구, 성산구)	진해시 (진해구)	통합 창원시	
				읍면동+ 5개 구청	전체
행정조직(읍면동)	1읍4면27동	1읍2면12동	16동	2읍6면55동	2관2실7국52과/사 업소
공무원수	744	784	322	1,850명	3,863명
인구수	407,369	500,593	173,666	1,081,628명	
공무원 1인당 주민수	520	673	539	585명	280명 *

자료 : 마산시(2008); 창원시(2008; 2009); 진해시(2009).

* 는 인구수/전체 공무원수 = 280명.

현재 지역주민들도 여러 가지 측면에서 불만을 토로하고 있다. "통합 이전보다 불편이 심화되고, 지역주민들의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있으며, 오히려 통합 이전보다 민원 등의 행정 서비스는 불편해졌다"(A 시민단체)는 평가도 적지 않다. 그래서 과거로 돌아가자는 주장도 제기되고 있다. 또한 "지역주민들의 의견이 충분히 반영되지 못하고 공무원들의 편의에 의해서 행정이 이루어지고 있다"는 것이다. 좀처럼 과거 3개시의 특성을 고려하여 "지역의 사정과 지역주민의 의견이 충분히 반영되고 있지 못하다"(A 시민단체)는 주장이 많아졌다. 시민중심의 행정분야 등에 대한 배려가 미약하다는 증거이다(정원식, 2010:6). 통합시 출범을 위한 준비기간이 짧아 "3개 지역의 균형에만 치중한 나머지 업무분장의 모호성"(경남신문, 2010.8.12) 등의 문제에서 기인한 것일 수도 있다. 통합시가 행정서비스를 제공하는 경우에도 지역수준에 따라서는 제공하는 것이 아니라 일률적으로 서비스를 받아야 하기 때문에 불필요한 모든 지역주민들이 균등하게 받아야 하는 행정적 비용의 손실이 나타나고 있다(정원식, 2010). 과거에는 세 개의 '시' 자치단체가 그들의 사회경제적 환경에

따라서 서로 상이한 행정서비스를 제공하였는데 이제는 행정구역이 광역화하면서 일률적으로 제공해야 하는 행정적 비효율성이 제기되고 있다.

(4) 통합 청주시

청원군과 청주시는 지금까지 4차례의 통합을 시도하였다. 1994년 제1차 통합추진부터 2010년 제3차 통합추진에 이르기까지 16년간 지속적으로 통합을 추진하여 왔던 것이다.

궁극적으로 2012년 제4차 추진에서의 통합성공은 무엇보다도 양 시군의 민간인으로 구성된 ‘시·군 민협의회’가 주도적인 역할을 하였다. 통합추진은 제1차에서 제3차에 이르는 동안 정부주도로 이루어진 반면, 제4차 통합추진에서는 민간주도로 이루어져 통합에 성공한 것이다(장황래·김영중, 2013).

〈표 10〉 통합 청주시 통합과정별 분석

정책 네트워크	국가주도			주민주도
	제1차통합 (1994)	제2차통합 (2005)	제3차통합 (2010)	제4차통합 (2012)
정책 환경	세대별 의견조사	주민투표	지방의회 의견청취	지방의회의견청취 및 주민투표
행위자	획일적 소수 참여	다양성 소수 참여	다양성 소수 참여	다양성 다수 참여
상호 작용	접촉빈도 적음 갈등적	접촉빈도 적음 갈등적	접촉빈도 적음 갈등적	접촉빈도 많음 협력적
연계 구조	폐쇄적 수직적	폐쇄적 수직적	폐쇄적 수직적	개방적 수직적

자료 : 장황래·김영중(2013:163)을 재수정하여 정리함.

통합 청주시는 무엇보다도 지역주민의 통합 논의에 의해서 결실을 맺었다는 점에서 의미있는 통합 자치단체이다. 긴 통합의 여정 속에서 통합의 결실은 국가의 제도적 장치 마련 및 인센티브 제공 약속, 민간 협의회와 지방자치단체 간의 지원과 조율, 청원 주민들의 인식변화의 조화에 의한 결과로 보여진다(장황래·김영중, 2013).

통합 청주시의 통합 효과를 평가하는 것은 무리이다. 일 년도 지나지 않았기 때문이다. 그러나 통합과정에서 지역주민들에 의한 통합의 결실을 맺었다는 점에서 민주성이 보장되었다는 평가를 할 수 있다. 특히 통합과정에서 청원군민들의 우려사항인 화장장 시설 및 쓰레기처리장 시설 등 비선 호시설의 농촌지역에 설치여부에 대해서는 통합 시와 군민들과의 협의에 따른다는 해결책을 제시하면서 합의점에 도달하였다.

또한 지역주민들은 국가의 보조금의 증액지원과 현안사업에 대해 국가 보조금 증액지원보다 일상 생활과 관련된 문제가 더 중요시 했다. 지역주민들이 교통시설을 이용하기에 편리하고, 주민들의 농·축산업에 대한 예산지원 등과 같은 실질적인 도움이 효과적이었다. 시·군협의회는 상생발전 방안 39개 사업, 75개 세부사항을 중앙정부와 지방자치단체의 협의과정을 거쳐 확정하였다.

따라서 통합 청주시의 통합이 서로에게 효과적이기 위해서는 이러한 협의 과정에서 합의했던 내용을 서로가 성실하게 지켜낼 수 있는가에 달려있다. 지역주민에 의한 자치단체의 통합의 결실을 거두기 위해서 앞으로 해결하고 지켜야 할 과제들이 많다는 점을 간과해서는 아니 될 것이다. 지역주민에 의하여 민주적인 절차와 과정을 통합의 효과로 만들어 낼 수 있기 위해서는 서로간의 신뢰와 이를 바탕으로 하는 협력이 절실한 과제라고 할 수 있다.

2) 논의되고 있는 개편안

(1) 정치권안

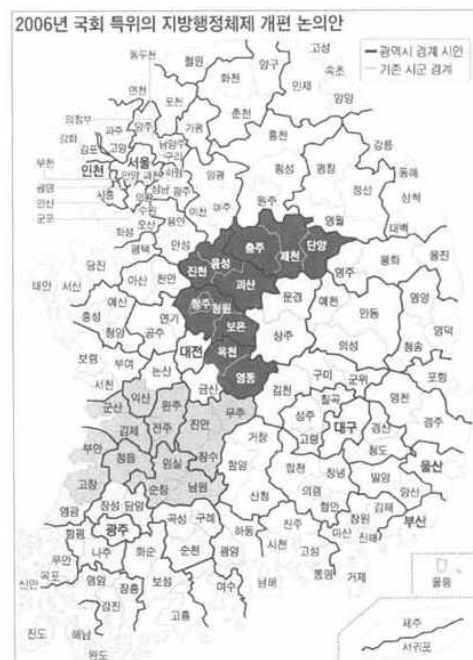
민주당과 한나라당에서는 시군을 통합하여 전국적으로 60-70개의 통합시로 재편하고 현재의 도(道)를 폐지하며 도를 대신하여 국가기관인 광역행정청을 설치하는 안을 제시하였다. 그러나 이는 학계 또는 시민사회단체, 그리고 지방4단체에 의하여 중앙집권화를 회귀하며 지방자치를 왜곡하는 대안으로 비판을 받게 되었다.

도 폐지와 시군 통합안은 기초자치단체에 주민접근성을 제약하는 한계를 가지고 있으며, 도의 폐지로 국가기관인 광역행정청을 설치하는 것은 지방정부의 자율성을 제한할 수 있다. 또한 지역주민의 의견이 지방정부에 반영되는 통로가 제한되어 민주성이 훼손될 수 있다.

광역행정청을 통한 국제적인 경쟁력을 확보할 수 있다고 하지만 그러한 경쟁력은 지방정부의 경쟁력이 아니라 중앙정부의 경쟁력으로 지방화시대에 역행하는 대안이라고 할 수 있다.

또한 광역행정청은 영국의 RDA(Regional Development Agency)를 벤치마킹한 안이라고 한다. 그런데 최근 영국에서 RDA를 폐지하고, 지역의 활력을 활용하는 새로운 지역단위의 지역발전정책을 도모하는 LEP(Local Enterprise Partnership)와 도시권협상(City Deal)을 도입했다는 점에서 여야 정치권의 도 폐지와 함께 광역행정청을 설치하려는 안은 그 실효성을 다 했다고 할 수 있다(소순창·최현선, 2014).

〈그림 1〉 정치권의 개편안



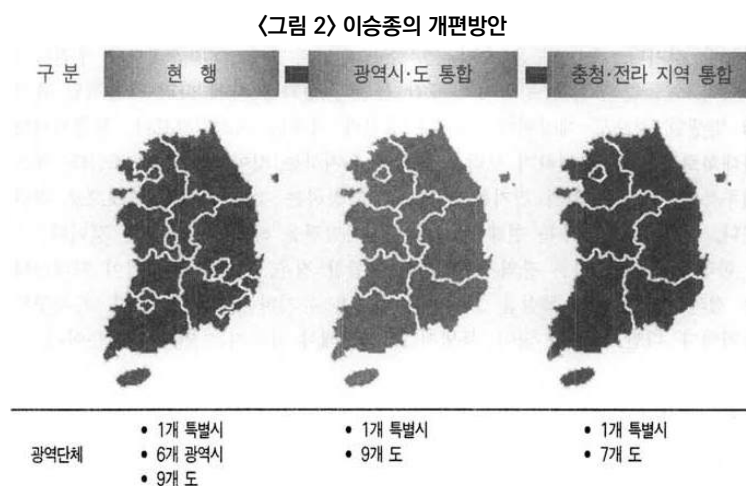
(2) 이승중안

이승중안은 2단계에 걸쳐서 통합하는 안으로 먼저 1단계로 광역시와 도의 통합하고, 2단계로 비통합도와 인접 도를 통합하는 안이다(이승중,2008).

1단계로 광역시를 기초자치단체로 전환하여 원래 도에 통합하여 1개 특별시 9개의 도로 광역행정 구역의 재편하는 것이고, 2단계로 충청남북도, 전라남북도를 통합하여 1개 특별시, 7개의 도로 최종적으로 광역행정구역을 설정하도록 한다. 이는 이명박정부가 영국의 RDA를 원용하여 5+2 광역 경제권의 권역구상과 맥을 같이하고 있다.³⁾

이때 광역시가 기초자치단체화되는 과정에서 일반시와는 다른 수준의 자율권을 부여하고 지역발전의 자율성을 보장한다는 전제에서 통합한다. 광역시가 없는 충북, 전북, 강원, 제주는 인접 도와 자율적으로 통합을 추진할 수 있는 여지를 남겨둔다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 통합도 중앙정부에 의한 강제적인 통합보다는 중앙정부는 통합을 지원하고 지방정부가 서로 합의하여 자율적인 통합을 추진하도록 해야 한다.

이승중의 개편안은 면적, 인구, 지방재정력이 증가하여 지방경쟁력의 기반이 강화되고, 지역균형발전에도 도움이 되는 이중효과를 모도할 수 있다는 것이다(이승중,2008). 더불어 민주성을 제고하기 위한 과제로 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능을 분리하고, 마을자치(근린자치)를 강화하는 대안을 제시하고 있다.



(3) 김효성·구동희안

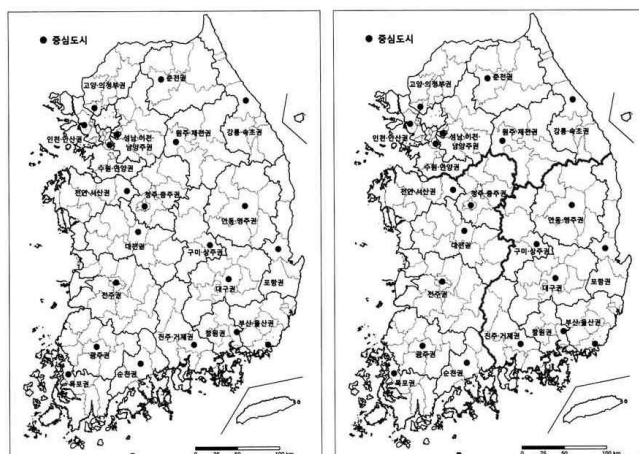
김효성·구동희안(2011)은 국토공간구조의 변화에 맞게 지방행정체제의 개편안을 제시하기 위하여 지역간의 통폐합터과 통근패턴을 통하여 전국을 21개의 광역도시권으로 조정하였다. 이를 근거로 지방행정체제의 개편안으로 21개의 광역도시권을 자치계층으로 하는 자치1계층안과 3개의 광역도와 21개의 광역도시권을 각각 자치계층으로 하는 자치2계층안을 제시하였다.

먼저, 자치1계층안은 정치권을 중심으로 논의되고 있는 전국을 60-70개 자치단체로 통합하자는 단층제안과 유사하다. 자치계층이 복잡하고 중첩 및 많은 수의 자치단체로 되어 있어서 비효율성과 의사전달의 왜곡현상이 있으며 행정의 책임성 확보가 어렵기 때문에 전국을 단층제로 하여 광

3) 5+2 광역경제권은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권 등 7대 경제권을 포함하는 구상이다.

역화하자는 안이다. 정치권의 60-70개로 자치단체를 개편하자는 안과는 달리 서울과 제주를 제외하고 전국을 21개로 광역도시권으로 개편하여 생활권과 행정구역을 일치시켜 주민의 불편을 해소하고 국가통솔범위의 문제해소와 규모의 경제를 보다 더 실현할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

〈그림 3〉 김효성·구동희의 개편안



또 자치2계층안은 3개 광역도와 21개 광역도시권을 자치계층으로 하는 안으로 도를 유지하되 기초자치단체의 크기를 확대하는 만큼 도, 광역을 통하여 현재보다 더 광역화하자는 개편안이다. 이 개편안은 다도시 지역 및 도 지역의 행정계층을 유지하고, 시군의 경쟁력을 제고하기 위하여 도와 시군의 기능을 완전히 분리하되 시군통합을 추진하자는 대안이다. 지역의 국제경쟁력을 강화하는 국제적 추세를 고려할 때 시군통합의 광역도시권을 기초자치단체로 삼고, 광역자치단체는 도와 도, 도와 광역시를 통합하여 광역화해야 한다는 주장이다.

(4) 이회창안(선진당안)

자유선진당은 전국을 몇 개의 초광역자치단체인 연방주(州)로 개편하여 각 주정부에 연방수준의 자치권을 부여하는 개편안이다. 이 개편안은 이상적인 안이라고 평가를 받고 있으나 전국을 5-7개의 광역도로 나누고 외교, 국방 등을 제외하고는 중앙정부의 권한을 대폭적으로 연방정부인 주(州)에 과감하게 이양하는 “강소국 연방제”안이다.

세계의 국가경쟁력을 갖는 상위국가들은 싱가포르, 스위스, 필란드와 같은 강소국들이고, 미국과 같은 연방국가들이며 영국, 프랑스, 그리고 일본도 이러한 세계적인 추세에 맞추어 중앙정부의 권한을 과감하게 지방정부에 이양하고 있다는 주장이다(자유선진당, 2008; 2009). 그래서 강소국연방제를 통하여 스위스, 싱가포르와 같은 강소국들과, 미국, 영국, 일본과 같은 선진국들과 경쟁에서 뒤처지지 않는 국제경쟁력을 갖춰 나가야 한다는 것이다.

〈그림 4〉 이회창안(선진당안)



2. 국외논의

1) 일본

일본은 도도부현을 광역행정체계로 개편하여 도주제를 도입하는 개편안을 심도있게 논의하고 있다. 일본의 도주제는 47개 도도부현(都道府縣)으로 이루어진 지방행정체제를 10개 정도의 도(道)와 주(州)로 재정비하여 중앙정부는 불필요한 인력과 예산을 줄여 효율성을 높이고, 지방정부는 독자성을 확보하여 제 역할을 할 수 있도록 '국가와 지방'을 모두 재생(再生)시키는 목적을 가지고 있다(江口克彦, 2008).

도주제(道州制)를 통하여 중앙정부는 외교, 국방 등 필수적인 기능만 담당하고, 지방정부는 행정, 교육, 치안 등의 업무를 담당하도록 되어 있다. 이와 같이 일본은 연방수준의 지방정부인 '광역분권형 국가'를 지향하고 있다.

2) 영국

영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드로 나뉘어져 있다. 특히 잉글랜드는 지역을 9대 광역경제권으로 구분하고, 각 권역에 지역발전 업무를 담당하는 RDA를 설치하였다. 그러나 최근 RDA가 폐지되고, LEP(Local Enterprise Partnership)와 City Deal를 통하여 지역의 발전을 도모하였다.

영국은 1997년 노동당 정부가 들어서면서 스코틀랜드와 웨일즈에서 주민투표를 통하여 지역의 독립 의회를 구성하는 분권국가안을 도입하여 이들 두 지역은 독자적인 입법권을 가진 의회를 구성하였다.

3) 프랑스

프랑스는 1990년대 이후 전국을 대광역권으로 나누어 개발하려는 구상이 본격적으로 논의되어, 2000년 DATAR는 22개 레종을 대규모 하천유역을 중심으로 6개 대광역권으로 통합하는 제안을 하였다. 이러한 대광역권의 개편안은 아직은 장기 구상단계에 머물고 있는 상황이다.

4) 독일

독일은 3개 도시주(Berlin, Bremen, Hamburg)를 제외한 8개 주에서 대대적인 지방자치단체 통합이 추진되었다. 지방자치단체의 통폐합은 주(州)에 따라 통폐합의 구체적인 내용과 방식이 상이하지만, 지방자치단체의 통폐합 실적을 살펴보면 1968년 24,842개 지방자치단체가 1980년 8,737개로 16,105개의 자치단체나 줄었으며, 1998년에는 베를린(Berlin)시의회가 베를린의 구(Bezirk)를 통폐합하는 법률을 제정하고, 2001년에는 23개구(Bezirk)를 12개구(Bezirk)로 개편하였다. 또한, 주(州)의 광역화에 대해서는 1990년 독일 통일이후 경제권과 문화적 동질성 등을 고려하여 16개의 주(州)를 6-9개주(州)로 통폐합하는 방안을 구상하고 있다.

IV. 한국 지방행정체계의 현황과 방향

1. 한국 지방행정체계의 현황

1) 자치행정구역

지방행정체제의 개편을 위해서는 우리나라의 지방행정체제에 대한 현황을 이해할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리나라의 지방행정체제가 다른 국가들과의 비교해서 어떤 점이 문제이고 어떤 점이 어떻게 개선되어야 할 것인지를 살펴보아야 할 것이다.

첫 번째로, 우리나라의 지방행정체제가 인구나 면적이라는 규모면에서 어느 정도인가를 살펴본다. 최근 일본에서는 기초자치단체인 시정촌(市町村)을 대규모적으로 통폐합을 단행하였다. 일본의 기초자치단체인 정촌(町村)은 우리나라의 읍면동(邑面洞)에 해당하는 소규모의 자치단체이다. 그래서 인구라는 점에서 매우 적거나 면적이라는 측면에서도 매우 작은 규모라고 할 수 있다. 그야말로 오늘날 정보통신의 발달에 비해서 그 규모는 매우 비효율적이라고 지적되었다. 지역주민들의 생활권이나 경제권역이 정보통신의 발달에 의해서 광역화되었음에도 불구하고 이를 반영하지 못한 시스템이 되었다.

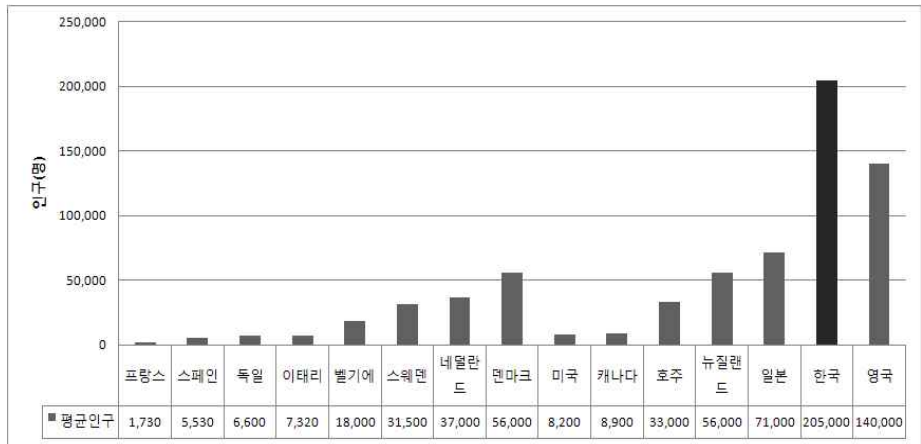
그래서 이를 현대 정보통신의 발달 요인들을 반영하여 시스템의 민주적인 가치를 훼손하지 않은 범위 내에서 보다 더 효율적인 시스템으로 개선하고자 하여 시정촌(市町村)을 통합한 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 통폐합은 지역주민의 의견을 통하여 이루어진 것이 기본적인 통폐합의 방향이었다.

(1) 인구

먼저, 국가별 자치단체 평균 인구는 <그림 5>에서 볼 수 있는 바와 같이, 우리나라가 205,000명으로 주요 국가와 비교해 볼 때 가장 많은 것을 알 수 있다. 그 다음으로 영국(140,000명), 일본(71,000명)의 순으로 되어 있다. 인구라는 측면에서 보면 우리나라의 자치단체가 다른 국가의 자치단체에 비해서 인구의 규모가 가장 큰 것을 알 수 있다. 그런데 이러한 자치단체를 3-4개를 통합하게 된다면 어떻게 될까? 3-4배의 인구수로 증가하게 된다. 600,000명에서 800,000명으로 인구규모가 커지게 된다는 결론에 이른다. 지나치게 1개 자치단체당 평균 인구가 세계 어디에서도

찾아 볼 수 없는 비정상적인 인구 규모로 확대될 수 있다.

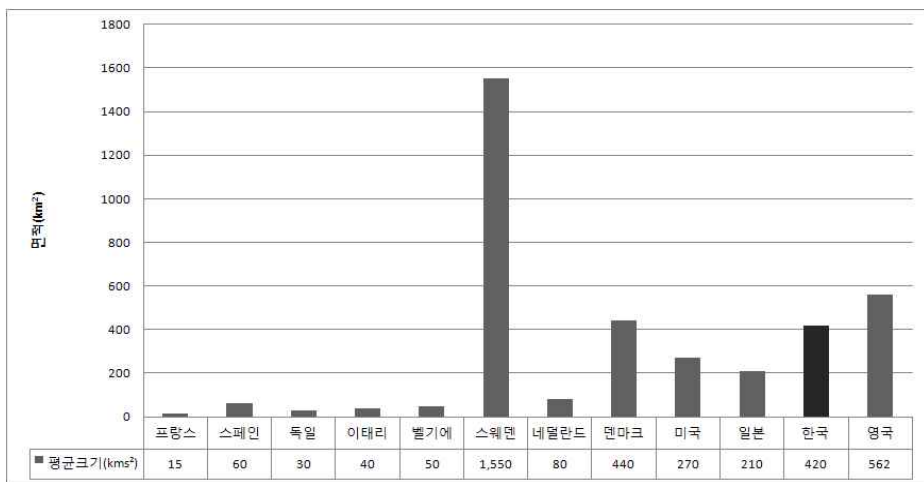
〈그림 5〉 주요 국가별 자치단체의 평균인구



(2) 면적

다음으로 자치단체의 면적의 규모를 살펴본다. 〈그림 6〉에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라 자치단체의 평균 면적은 호주(12,900km²), 뉴질랜드(3,700km²), 캐나다(2,700km²), 스웨덴(1,550km²), 영국(562km²), 그리고 덴마크(440km²) 다음의 순이다. 우리나라와 획일적으로 비교하기 어려운 연방국가인 캐나다와 호주를 제외하고, 또 우리나라보다 몇 십배의 국토면적을 가지고 있는 나라들(덴마크 제외)을 제외하면 우리나라의 자치단체당 인구규모는 수위권에 이르고 있다. 간단히 말해서 면적 면에서도 우리나라의 자치단체당 인구규모가 지나치게 크다는 결론이다.

〈그림 6〉 주요 국가별 자치단체의 평균 면적(km²)



주 : 호주(12,900km²), 뉴질랜드(3,700km²), 그리고 캐나다(2,700km²)는 극단적으로 면적이 커서 그래프의 이해를 높이기 위해서 제외함.

2) 자치행정계층

두 번째로, 우리나라의 자치단체의 계층구조를 살펴보고자 한다. 일반적으로 대부분의 국가들이 지방자치단체의 계층구조는 2 내지 3 계층제를 택하고 있다. 프랑스, 스페인, 이태리, 벨기에에는 3 계층제를, 독일, 미국, 캐나다는 2-3계층제를, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 호주, 뉴질랜드, 일본은 2계층제를 택하고 있다. 최근 영국이 2계층제를 택하고 있다가 잉글랜드를 제외한 다른 지역에서 단층제를 택하고 있는데 이는 배경이 다른 측면이 있다. 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 그리고 북아일랜드(Northern Island)를 제외하고는 잉글랜드에서만 중층제를 택하고 있다. 원래는 잉글랜드를 제외한 웨일즈, 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드도 중층제를 택하고 있었으나, 토니블레어(T. Blair)의 노동당정권이 들어서면서 이 세 지역에 많은 자율권을 부여하면서 지방행정체제를 단층제로 바꾼 것이다. 다시 말해서 지방분권을 위하여 단층제를 택한 것이라고 할 수 있다.

결론적으로 우리나라의 지방행정체제는 다른 주요 국가들에 비하여 인구나 면적 면에서 적거나 작지 않다는 것을 알 수 있다. 또 지방행정체제의 계층제도 대부분의 국가들이 2 내지 3 계층제를 택하고 있으나 우리나라는 현재의 2 계층제를 1 계층제로 바꾸려 하고 있다. 게다가 시군구 위에 시도를 무력화시킬 수 있는 중앙정부의 하부기관인 지방행정청을 두겠다는 것은 지방분권 및 지방자치의 발상이 아니다. 오히려 현재 우리나라에서 논의되고 있는 지방행정체제의 개편은 여타 주요 선진국에 비교하여 볼 때, 시대착오적이고 지방자치제도를 무력화할 수 있는 중앙집권적인 시스템으로 바꾸려는 의도에서 시작된 것이라고 평가할 수 있다(소순창, 2010).

2. 한국 지방행정체제의 개편 방향

제주특별자치도 출범의 핵심적인 목표는 국제자유도시의 건설이었다(제주특별자치도지원위원회, 2007). 그렇다면 제주특별자치도가 명실상부한 국제자유도시로서 정체성을 확보할 수 있도록 제도적 보완이 이루어지도록 해야 할 것이다.

또 제주의가 첨단과학단지조성과 해외투자유치 등을 추진하여 관광, 교육, 의료, 첨단 등이 주요 특성화된 사업으로 책정되었다. 이러한 산업들이 육성되기 위해서는 '도'가 중앙정부와 면밀히 논의하여 대폭적인 규제완화가 이루어져야 한다. 지역의 국제자유도시로서의 기능을 수행할 수 있도록 대폭적인 기능이양이 함께 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 재정적, 인력적인 측면도 포괄적으로 분권적 이양이 동시에 추진되어야 한다.

짧은 기간 동안 실시된 통합창원시의 공과에 대한 평가는 이르다. 그러나 아래의 몇 가지 점에서 통합창원시의 방향을 제시할 필요가 있다.

먼저, 통합 창원시는 마산, 창원, 진해시를 지역주민들에 의한 주민투표를 거치지 않고 지방의회의 의결로 무리하게 통합하였다는 것이 여전히 불화의 씨앗으로 남아있다. 이들 지역간의 불신이 해결되지 않고서는 사사건건 갈등이 야기될 것이다. 예를 들면, 청사의 이전문제, 구청의 설치, 공무원수의 확보, 그리고 선거 때마다 야기될 수 있는 소지역주의 등이다. 따라서 지역주민들간의 정체성의 확보와 불신이 해결되지 않고서는 통합시로서의 장점을 살리기 어려울 것이다. 지역주민들간의 통합성 및 정체성의 확보가 급선무일 것이다.

둘째, 통합창원시는 여타의 광역시나 대도시 못지않게 광역화되었다. 그런데 통합창원시가 광역시

로서의 기능을 수행할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것이다. 대도시 특례 제도만으로는 행정 구역의 통합 효과를 달성하기는 쉽지 않을 것이다. 앞으로 지방행정체제의 개편이 호지부지하게 된다면 광역시로의 전환이나 대도시의 특정시(가칭)화 등도 모색되어야 한다.

셋째, 중앙정부와 지방정부, 지방정부내의 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분을 합리화해야 한다. 지방행정체 개편이전에 기능배분의 합리화가 이루어졌어야 하는데 '선통합 후보관'이라는 잘못된 단추를 어찌할 수 없게 되었다. 지금부터라도 올바른 지방행정체제의 개편이 되려면 기능 배분, 재정배분, 그리고 인력배분의 문제를 합리화시키고 논의해야 할 것이다.

넷째, 3개의 시 자치단체의 특성을 살리는 균형발전을 모색해야 한다. 창원시는 산업경제, 마산시는 해양문화, 진해시는 관광물류를 융합한 새로운 통합 자치단체를 건설해야 할 것이다. 개성을 살리지 못하는 통합은 자치단체의 정체성과 특성을 말살시키는 것이다. 3개의 도시들이 개성있고, 특성있는 명품도시의 건설로 이어져야 한다(정원재, 2010).

마지막으로, 통합창원시는 3개의 자치단체의 이해관계가 있는 다양한 이해관계당사자들의 갈등 정도가 높아질 수 있다. 우선적으로 이들간의 관계를 공동으로 대응하기 위하여 전통적인 정부중심에서 시민, 대학 및 연구기관, 민간기업, 시민사회단체 등과 함께 공동으로 공공의 문제를 해결해 나가는 로컬 거버넌스(local governance)의 구축이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방행정체는 그 인구나 면적이라는 측면에서 볼 때 이미 대규모 자치단체라는 것을 인식해야 한다. 또 역대 지방행정체제의 개편사례들이 추구하고자 하는 목표들도 그렇게 큰 효과를 얻지 못하였다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 이러한 상황을 감안한다면 앞으로 있을 지방행정체제 개편의 방향을 예측 할 수 있을 것이다.

먼저, 현재의 시군을 통합하는 것은 비현실적인 측면이 있다. 앞에서도 외국사례와 비교를통해서 알 수 있는 바와 같이 현재도 대규모의 자치단체인데 또 3-4개의 자치단체를 통합하는 것은 현실성이 떨어지고 민주성, 효과성, 그리고 통합성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 자치단체의 자율적 운영 또한 어려워질 것이다.

둘째, 광역시와 '도'의 통폐합은 신중하게 고려하여 추진할 필요가 있다. 현재 광역시와 도가 서로 생활권 및 경제권이 상당부분 중복되어 있다는 점을 고려한다면 통합의 방향으로 추진될 필요가 있다(이승중, 2008).

셋째, 시도에게 실질적인 자치기능을 부여해 주어야 한다. 현재는 시도가 시군구를 감독, 조정, 기획하는 기능을 중점적으로 하고 있다. 이러한 상황에서는 도의 폐지론이 대두될 수밖에 없다. 일본의 도주제론이 새롭게 실질적으로 논의되고 있는 것은 일본의 시정촌 통폐합은 지역의 경제활성화와 행정효율성 및 민주성을 담보할 수 없으며, 모든 것을 중앙정부가 통제하는 것은 이미 시대착오적인 발상이라는 것이다. 실질적인 중앙정부의 국방 및 외교 기능 이외에는 '도'라는 지방정부에서 수행하도록 해야 한다는 것이다. 우리도 광역시도의 통합을 통하여 일각에서는 초광역권역의 설치를 제안하기도 한다(이동우, 2003).

넷째, 획기적인 분권적 입장에서 중앙정부와 지방정부간의 기능을 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재의 시군 통합안은 궁극적으로는 중앙집권적인 시스템을 공고히 하겠다는 의지가 담겨있다. 예를 들면, 시군을 통합하고, 도를 폐지하면 통합된 시군을 중앙정부의 기관이 '광역행정청'을 통하여 관리하겠다는 것은 지방정부를 중앙정부의 통제아래에 두겠다는 발상이다. 따라서 지방분권을 통한 국가경쟁력을 제고할 수 있는 지방행정체제의 개편을 모색해야 할 것이다.

V. 지방분권국가 구현을 위한 미래 지방행정체계의 개편방안

1. 새로운 지방분권형 국가의 비전과 방향

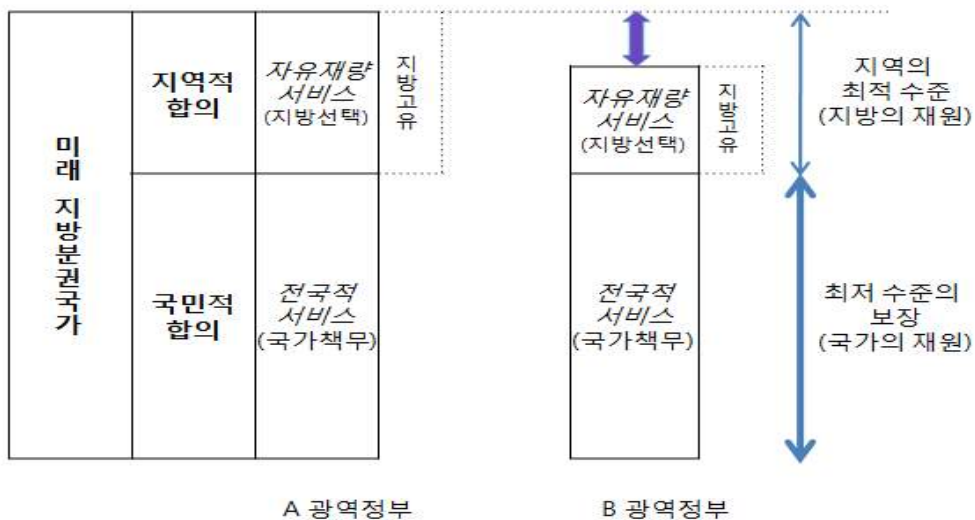
먼저, 새로운 지방분권형 국가의 비전으로는 ①지방의 자주적 발전, ②지방 간 경쟁과 협력, ③중앙·지방의 상호존중과 조화, ④주민주권의 지방자치 실현을 설정한다.

다음으로, 새로운 지방분권형 국가는 ①새로운 분권형 국가의 실현을 위한 개헌, ② 3대 주요 분야(고용: 지역산업육성, 복지: 품격복지, 교육: 인재육성, 그리고 경제: 지역경제활성화)에 관한 “포괄 이양법” 제정, ③ ‘자치’, ‘자립’, ‘책임’의 분권국가 실현, ④ ‘지방분권’을 통한 ‘국가균형발전’의 달성하고자 하는 방향으로 추진해야 한다.

2. 새로운 지방분권형 국가의 구축을 위한 전략

먼저, “포괄 이양법”을 일괄적으로 제정하기 위해 국회에 ‘지방분권특별위원회’를 설치하도록 한다. 다음으로, 중앙정부는 3대 주요 핵심 분야의 전국적 서비스를 국가가 책임을 지고 충족할 수 있는 ‘재원’을 지방정부로 포괄적으로 이양함. 지방정부는 독자적으로 전국적 서비스의 수준을 초과하는 지역의 자유재량 서비스를 제공함과 동시에 최적의 수준을 달성하도록 노력하는 시스템을 구축해야 한다(그림 7).

〈그림 7〉 전국적 서비스의 보장과 새로운 분권형 국가의 실현



국가는 국가재원으로 국민적 합의를 통하여 통일된 전국적 서비스를 보장해 주어야 한다(국가의 책무). 예를 들면 복지와 교육에 대한 서비스는 전국적으로 동일한 서비스를 제공하여 국가가 책임을 지게 한다. 더불어 지방정부는 필요한 경우 지방재원으로 지역의 자유재량 서비스를 제공하여 지역주민들이 최대한의 서비스(local optimum)를 보장받을 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 분권국가의 방향이다.

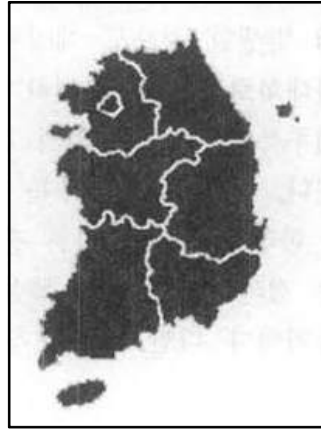
3. 새로운 지방분권형 국가의 지방자치행정체제

새로운 분권형 국가를 위한 2단계 방식으로 광역중심으로 지방행정체제 개편을 추진할 수 있다.

1) 단기적 전략

먼저, 단기적(1-2년)으로 전국 17개 시도를 현재의 5+2 광역경제권협의회의 기능과 조직, 예산 배정권한을 강화시켜 서울+경기+인천권역, 충북+충남+대전+세종권역, 전북+전남+광주권역, 경남+부산+울산권역, 경북+대구권역, 강원특별권역, 그리고 제주특별권역 7개의 초광역지방정부연합체로 개편하여 추후 새로운 분권형 국가를 강화할 수 있는 시스템을 사전에 구축하고 중앙정부(부처)와 초광역지방정부연합체의 역할 및 기능의 재정립 방안을 추진한다.

〈그림 8〉 지방분권형 국가의 지방자치행정체제



2) 장기적 전략

다음으로, 장기적(3-5년)으로는 기존의 17개 시도(市道)를 발전적으로 통·폐합하여 상기 6개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)로 통합한다. 7개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)는 국가 전체 기능 가운데 80%(2012년 현재 70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성을 확보한다.

광역자치단체의 초광역화와 더불어 한편으로는 풀뿌리 민주주의의 모체인 기초자치단체의 권한과 책임을 강화시켜 특별시 및 광역시의 69개 자치구는 자율적인 통폐합을 유도하여 명실상부한 기초자치단체로서의 역할 부여. 시군 지역의 경우에는 읍·면·동 자치를 강화시켜 근린주민자치를 정착시키도록 한다.

4. 새로운 지방분권형 국가의 추진전략과 기대효과

1) 새로운 분권형 국가의 추진전략

먼저, 국회 지방분권특별위원회를 통하여 연분권국가의 실현을 위한 헌법 개정을 논의하도록 하며, 행정부의 지방분권 관련 추진기구와 지방4단체의 협의회가 연대·협력하는 추진체계를 구축한

다. 분권국가의 규정과 함께 지방원, 지방재정분권확대, 조례입법의 강화를 위한 구체적인 내용을 규정해야 한다.

새로운 분권형 국가를 추진할 수 있는 기구의 신설한다. 현재의 지방자치발전위원회를 통해서 분권형 국가 구축을 실현하기는 역부족이다. 따라서 청와대의 ‘지방분권정책비서관’, 지방자치를 관장하는 ‘지방자치처’, 국회의 ‘지방분권특별위원회’, 그리고 ‘중앙·지방협력회의’ 등 체계적인 추진기구들을 통하여 추진한다.

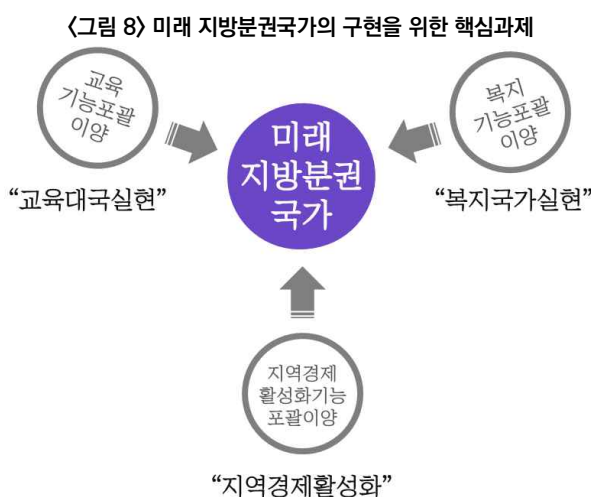
새로운 분권형 국가를 실질적으로 추진할 수 있는 국세와 지방세의 비율을 8:2에서 6:4로 확대하도록 한다. 세출의 재정분권보다는 세입의 재정분권이 실질적인 것이라는 점을 고려한다면 이는 중요한 과제이다.

구체적인 재정분권의 추진전략으로 세원이양 이전에 기관위임사무 폐지 → 국고보조금 폐지 → 세원이양 → 지방교부세 개편이라는 과정을 통하여 지방행정과 지방재정의 개혁을 연동시켜 추진한다. 7개의 초광역지방정부(가칭: ○○지역정부)는 국가 전체 기능 가운데 80%(2012년 현재 70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성을 확보한다.

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권국가 구현과 함께 국가의 경쟁력을 지방정부의 역량강화를 통하여 이룩하고자 한다.

2) 새로운 분권형 국가의 기대효과

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장 동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권국가를 구축하여 지방이 스스로 자립하고 자생할 수 있는 경쟁력이 있는 지방정부로 통하여 우리 사회가 당면하고 있는 과제들을 해결할 수 있다.



먼저, 지역경제 활성화를 통하여 일자리를 창출하고, 저출산 고령화사회에 대응하여 경쟁력있는 복지국가를 건설하고, 지방정부의 교육기능을 강화하여 초중고 및 지방대학이 활성화되고 지방의 경쟁력을 제고할 수 있다. 그래서 지방교육(인재양성)공동체의 실현, 지방복지(품격복지)공동체의 실현, 그리고 지방경제(지역산업육성)공동체의 실현을 가능하도록 한다.

VI. 결론

지방행정체제 개편에 대한 논의가 지속적으로 진행되어 왔다. 1995년 도농 통합에 따른 도농복합 형태의 통합, 2006년 '제주도'의 '제주특별자치도'로의 변경, 그리고 최근 2009년 11월 창원시, 마산시, 그리고 진해시의 통합을 통한 통합 창원시 출범, 일련의 지방행정체제 개편안들이 실제적으로 그 본래의 목적에 맞게 운영되고 있는지에 대한 성과를 개괄적으로 평가하였다.

이러한 일련의 행정구역개편 결과가 행정적, 재정적 효율성, 민주성, 통합성, 그리고 그 지역의 특성을 살리는 성과를 달성하게 되었는지에 대해서는 대체적으로 회의적이다. 이러한 회의적인 결과를 낳은 것은 준비가 부족했으며, 분권적 의지가 결여되어 있었고, 궁극적인 방향성이 없었기 때문이라고 할 수 있다.

앞으로 지방행정체제의 개편은 이런 점을 고려하여 앞에서 제시한 기본방향을 직시하고 진행되어야 하며 중앙집권적인 행정체제의 개편이 아니라 분권적인 철학을 통하여 지방의 자율성과 책임성을 모두 담보하면서 추구하고자 하는 효율성, 민주성, 경제성, 그리고 지역적 특성을 고려하여 이루어져야 한다.

지방의 발전이 국가의 발전이고, 지방의 성장을 통한 국가의 성장을 도모할 수 있다는 분권적 철학이 있지 않고서는 지방행정체제의 개편은 역대 개편사례들에서도 볼 수 있는 바와 같이 궁극적인 목적을 달성하기 어려울 것이다.

〈참고문헌〉

- 강기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구-창원시를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 55-78.
- 강창민. (2010). 「제주특별자치도 경험과 과제」, 발표논문.
- 구동희. (2010). 우리나라 지방행정체제 개편방안에 관한 비교연구. 「국토지리학회지」, 44(3):327-338.
- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(3): 63-79.
- 김동훈·정진현. (1996). 도농통합형 행정구역개편의 효과분석 및 발전방향에 관한 연구. 「사회과학논총」, 7: 235-277, 충남대학교 사회과학연구소.
- 김민훈. (2007). 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. 「법학연구」, 47(2): 191-218, 부산대학교.
- 김병준. (2001). 「한국지방자치론」, 법문사.
- 김석태. (2002). 「광역시·도 통합론 비판과 그 대안」, 제11회 한일 지방자치 국제세미나. 발표논문.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-381.
- 김성준·양덕순. (2008). 제주특별자치도의 성과와 지방자치 발전에 주는 시사점. 「출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전」, 209-236. 발표논문.
- 김성호. (2010). 「현 정부 지방분권정책의 중간평가와 과제」, 발표논문.
- 김재홍. (2000). 도농통합 행정구역 개편이 지방정부의 효율성 변화에 미친 영향 연구. 「한국정책학회보」, 9(2): 47-66.
- 김종래. (2008). 「제주특별자치도 평가와 향후 발전방안」, 한국정책과학회 발표논문.
- 김종래. (2008). 지역발전의 관점에서 본 제주특별자치도의 향후 과제. 「출범 60주년의 지방행정과 지방자치 및 지역발전」, 237-261. 발표논문.
- 김효성구동희. (2011). 우리나라 지방행정체제 개편방안_지역 간 연계를 중심으로. 「국토지리학회지」, 45(2):249-264.

- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 『지방정부연구』, 13(1): 7-25.
- 박기춘·한상연. (2010). 지방행정체제개편 논의현황 및 추진방향. 『한국지방자치학회보』, 22(1): 99-121.
- 박종관. (2000). 통합시의 조직통합 효과 분석. 『한국 사회와 행정연구』, 11(2): 199-222.
- 박종관·조석주. (2001). 시·군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과평가에 관한 연구. 『한국 사회와 행정연구』, 12(3): 55-77.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 『한국정책학회보』, 16(1): 167-236.
- 박재욱. (2012). 광역권 발전전략의 활성화를 위한 지방행정체제의 개편 방향. 『한국지방정부학회 발표논문집』, 157-188
- 배인명·이명석·최재승. (2000). 시·군통합의 성과평가: 재정적 영향을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(1): 139-161.
- 소순창. (2010a). 지방행정체제개편 특별법의 미비점과 향후 과제. 『지방행정』, 59(685): 28-31.
- 소순창. (2010b). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 『지방행정연구』, 24(4): 29-57.
- 소순창·최현선. (2014). 지역행복생활권 관련 해외사례 및 시사점, 지역발전위원회 보고서.
- 안영진. (2011). 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책. 『국토지리학회지』, 45(3): 361-374.
- 양영철. (2008). 『제주특별자치도의 좌표 및 사무』, 197-216.
- 오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰. 『한국거버넌스학회보』, 14(2): 349-371.
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 『한국행정학보』, 44(1): 179-202.
- 유재원·손화정. (2010). 지방행정체제 개편: 발상의 전환. 『지방행정연구』, 24(4): 59-84.
- 유재원. (2002). 지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고. 『한국정책과학학회보』, 6(2): 119-138.
- 윤성식. (2006). 제주특별자치도의 성공을 위한 제언. 『국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망』, 발표논문.
- 이동우외. (2003). 『자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구』, 국토연구원.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석. 『한국 사회와 행정 연구』, 12(3): 79-101.
- 이시원·민병익. (2005). 시·군 통합의 효율성과 주민만족도간 관계유형분석. 『지방정부연구』, 9(4).
- 이시원·민병익. (2006). 시·군 통합의 재정적 효과 분석. 『지방정부연구』, 10(3): 45-62.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이양재·정영현. (2005). 시·군 행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가에 관한 연구-정성적 분석을 중심으로. 『국토계획』, 40(7): 43-55.
- 이재원. (2000). 『제주특별자치도의 재정구조 : 분권재정』, 45-80.
- 이정만. (2010). 『한국 지방행정 개편 논의의 쟁점과 과제』, 경기개발연구원 연구논총.
- 임승빈. (2009). 『광역경제권 및 행정구역개편을 위한 이론적 논의』, 한국거버넌스학회 기획세미나 발표논문.
- 자유선진당. (2008). 국가구조 및 행정체제 개편을 위한 '강소국연방제' 대토론회. 정책토론 자료집.
- 자유선진당. (2009). 『강소국연방제』 어떻게 추진할 것인가?. 정책토론 자료집.
- 장덕희·목진휴. (2010). 도농통합의 효과분석. 『한국정책학회보』, 19(1): 363-401.
- 장황래·김영종. (2013). 시·군 통합의 정책네트워크 분석. 『한국지방자치학회보』, 25(4): 135-171.
- 정영현. (2006). 『행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가』, 박사학위논문 요약문.
- 정원식. (2010). 『행정구역 통합 '롤 모델'을 위한 창원시 행정과제와 발전전략』, 발표논문.
- 조아라. (2010). 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치. 『대한지리학회지』, 45(1): 119-143.
- 조석주·이재기. (2000). 시·군통합의 경제적 효과에 관한 연구-행정비용 절감효과를 중심으로-. 『한국지방재정논집』, 5(1): 1-33.
- 조성호. (2008). 『지방행정체제 개편관련 단층제(안)의 진단과 분석』, 경기개발연구원 보고서.
- 조성호·박석희. (2009). 지방행정체제 개편에 관한 비용-효과 분석: 시군 통합방안을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 21(4): 27-53.

- 조성호. (2010). 「제주도의 기초자치단체 폐지에 대한 진단과 분석」, 경기 레포트.
- 진영찬 (2000). 「자료포락분석(DEA)을 통한 행정구역 효율성 분석: 제주지역 읍·면·동을 중심으로」, 발표논문.
- 최봉기. (2010). 지방행정체제개편에 대한 여야 정당인의 비판적 검토와 개선방향. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 29-52.
- 최우용. (2010). 지방행정체제개편의 법률적 과제-관련 특별법안의 내용을 중심으로-. 「공법학연구」, 10(3): 283-313.
- 최창호. (2007). 「지방자치학」, 삼영사.
- 표명환. (2009). 지방자치법상의 '특별자치도'의 의미와 그 문제-제주특별자치도법을 중심으로-. 「공법연구」, 10(4): 139-168.
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 33-52.
- 하혜수. (2007). 자치계층구조개혁의 성공적 추진요인 : 영국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 47-68.
- 하혜수·김성호. (2000). 「제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구」, 발표논문, 81-106.
- 한국지방자치학회. (2006). 「21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구-행정계층구조개편을 중심으로」, 연구보고서.
- 한반도선진화재단·일본PHP종합연구소. (2008). 「21세기 광역분권형 국가운영」, 기획세미나 발표논문집.
- 허태열. (2005). 「지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제안」, 국회자료.
- 홍준현. (1997). 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. 「한국 사회와 행정 연구」, 8(2): 59-90.
- 허 훈·강인호. (2009). 자치행정체제의 본질과 바람직한 개편방향. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 19-42.
- 마산시. (2008). 「통계연보」.
- 창원시. (2008; 2009). 「통계연보」.
- 진해시. (2009). 「통계연보」.
- 제주도청. (2004). 「제주특별자치도 추진계획」, 제주도청 보고서.
- 제주도. (2005; 2006; 2007). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008a; 2009). 「제주통계연보」.
- 제주특별자치도. (2008b). 「제주도 행정조직 변천사」.
- 제주특별자치도지원위원회. (2007). 「제주국제자유도시 출범 1년 추진 성과 및 향후 계획」.
- 제주도. (2005). 「제주특별자치도 기본계획안」.
- 제주발전연구원. (2006). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)」.
- 제주특별자치도. (2006). 「제주국제자유도시 종합계획 보안계획」.
- 제주특별자치도. (2007). 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
- 행정안전부. (2009). 「자치단체 자율통합 지원계획」, 자체보고서.
- Fesler, J. (1964). Area and administration. Alabama: University of Alabama Press.
- Millspaugh, A.C. (1936). Local Democracy and Crime Control. Washington D.C.: Brookings Inc.
- 江口克彦. (2008). 「日本が取り組む「地域主権型道主制」」, 한반도선진화재단. 「21세기 광역분권형 국가운영」, 23-40.

미래지방자치시대 발전을 위한 중앙지방의 복지기능 분담방안

박광덕(세명대학교)

I. 서

지방자치란 중앙집권에 의한 권력의 남용을 억제한다는 소극적인 측면 뿐만 아니라, 각 자치단체가 각각의 지역에 있어서 공적인 문제를 자기 책임하에 자기판단과 자기부담으로 그리고 자기의 기관에 의하여 처리한다는 적극적인 측면도 갖고 있다. 그런데, 민주주의적 정치체제를 갖는 국가라고 하여도 중앙집권의 경우는 지방의 정치와 행정이 중앙의 정치인과 관료에 의하여 지배당하는 경우가 흔히 있을 수 있으므로, 지방자치를 위하여는 국가의 권력을 지방에 분산하고, 지방의 자주성을 높여서 결정권한을 지방정부로 이양하여야 한다. 즉, 지방자치가 활성화되기 위하여는 지방분권이 선행되어야 한다. 특히, 현대사회와 같은 복잡하고 다양한 욕구를 표출하는 사회에서는 모든 행정수요를 적절히 충족시킬 수 없으며, 자원배분을 효율적으로 하기 위하여는 지방분권이 바람직하다고 보다는 불가피하다고 말할 수 있겠다(大森彌, 1995:11-12).

일반적으로 복지정책을 둘러싼 중앙지방간 관계에서는 두가지의 주장이 대립하여 왔다. 첫째는 중앙정부 주도론으로 현실적인 이유를 제기하면서 지방정부는 지역경제 활성화가 주목표이며, 능력도 부족하여서 지방이 주도하게 되는 경우의 문제점으로 복지수준의 불균형을 들어 중앙정부에 의한 주도를 주장한다. 둘째는 당위론적 성격으로 복지정책의 성격상 지역의 특성과 자율성을 반영해야 하며, 법률상 사무배분도 지방정부 사무로서 주민접근성과 대응성에 근거하고 있다는 것 등을 배경으로 지방정부의 주도를 주장한다. 그러나, 이러한 논쟁이 2000년대 들어서는 거의 무의미해지고 있는 형국이다. 왜냐하면, 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 고령화가 문제가 되어 중앙정부의 잦은 재정상의 어려움에 지역사회복지라는 지역을 단위로 하는 보다 세심한 대응을 필요로 하게 되었기 때문이다. 특히, 저출산고령사회의 도래는 지방자치단체 중심의 세심하고도 다양한 서비스가 요구되게 되었음을 우리는 일본의 노인장기요양보험이 기초자치단체를 보험자로 하여 제도설계가 되었던 것에서 찾을 수 있다.

이러한 분권적 모형에는 「수평적 정치경쟁모형」과 「정부간관계론」, 그리고 「중앙-지방상호의존모형」 등을 들 수 있다(村松岐夫, 1991:42-54; D. Wright, 1978:63-65; R. Rose, 1985). 분권적 모형에서는 그동안 중앙정부는 외교, 사법, 방위 등의 기능을, 지방은 대인적 사회서비스(personal social services)라는 고전적 역할분담이 붕괴하였다는 것이다. 예를 들면, 중앙정부는 보다 대인적 사회서비스와 환경보전 등에 많은 관심을 갖게 된 반면에, 지방은 기술혁신을 통하여 지금까지 지역수준에서 추진하던 사업을 전국규모의 네트워크 형성을 추구하게 되었기 때문에, 오늘날 중앙정부는 정책집행에 있어서는 지방과의 상호의존관계를 형성해야만 하게 되었다. 이것은 그동안 단

순하게 중앙이 정책결정을 담당하고, 지방정부는 단순 집행을 담당하는 역할분담이 아니라 권한의 배분을 중심으로 지방의 역할수행을 위한 사무에 대해서는 자치단체가 스스로 정책결정권을 갖으며, 국가정책에 대해서도 중앙과 지방이 상호작용하는 관계로의 발전이 필요한 시점이다. 지방분권적 관점에서 정부간관계를 보는 경우에는 행정적 분권보다는 자치적 분권을 근간으로 하기 때문에 중앙과 지방간의 관계는 국가를 대표하는 중앙정부와 지역사회를 대표하는 지방정부간 상호책임과 의무, 협력관계로 구성된다.

그런데, 일본의 경우에는 2000년에 실시된 분권화의 최대의 성과였던 지방분권일괄법보다 1990년대초부터 실시된 복지의 지방분권화 조치가 앞서서 이루어졌음에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방분권을 선도한 것은 복지의 분권화였던 것이다. 우리나라의 경우에도 복지분야의 분권화에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 중앙정부가 복지부담으로 적극적으로 복지사업의 지방이양을 추진하고 있으며, 지방정부는 재정분권이 전제되지 않는 복지분권화를 반대하는 형국인 것이다. 우리의 경험에 의하면, 지방자치의 활성화와 함께 김대중정부는 1999년 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」(이하 약하여 「지방이양촉진법」으로 칭함)을 제정하였다. 이 법률은 중앙행정권한 중에서 주민의 복지증진과 지역발전에 보다 이바지 할 수 있는 권한을 최대한 지방자치단체로 이양하고, 지방자치단체간 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모함을 목적으로 하였던 법률이다. 이법에 근거하여 우리는 지방이양추진위원회를 발족시켰는데, 이 조직은 이명박정부에서 조직이 소멸될 때까지 지방이양을 할 대상 사무를 발굴하고, 심의를 거쳐서, 확정된 사무를 위한 법률정비작업을 하였으며, 그리고 확정이후의 후속조치까지 하는 종합적인 사무이양의 과정을 주관하는 중앙정부의 사무를 이양하는 매우 중요한 조직이었다. 그러나, 민관의 거버넌스체제로 출범한 지방이양추진위는 직접 당사자인 위원장이 밝히고 있듯이, 민관협력의 가치차원에서도 실패를 하였으며, 실질적으로 사무이양이 체계적인 원리나 기준의 설정없이 중구난방식으로 이루어졌다는 혹평을 하고 있음에서 알 수 있듯이 그렇게 큰 역할없이 소멸되었던 것이다(박재창, 2012:21).

따라서, 연구자는 지금과 같이 중앙의 부담을 지방으로 전가하는 형식적 분권화가 아니라, 복지분권의 근본적인 목적과 방향에 일치하는 바람직한 분권화를 찾아보고자 한다. 이를 위하여 연구자는 근본적인 우리나라의 현실에 적합한 분권모형을 제시하고, 구체적인 방향으로서, 첫째, 새롭게 사회화한 공공서비스를 제공할 책임은 기초자치단체에 있으며, 둘째, 정부부문 이외의 주체, 예를 들어 민간기업과 NPO 등에 의한 서비스 제공을 제시하고자 한다.

II. 중앙·지방관계의 이론적 배경

사회복지정책은 경제정책이나 산업정책과 달라서 정책집행에 많은 기관과 인원이 필요하다. 그렇기 때문에 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불가능하다. 정책을 집행하는 제도조건을 생각하는 경우에, 중앙·지방간의 구조를 이해하는 것은 필수불가결한 것이다. 재가복지이어야 하는가 또는 시설복지이어야 하는가라는 정책이념이 아니라, 정부체계의 구조를 중시하는 이유는 제도가 정책에 대한 독립변수이기 때문인 것이다. 즉, 정책이 어떻게 관리·운영되고 있는가는 정책내용에 영향을 주는 경제적·사회적 요인과 마찬가지로 중요하다. 따라서, 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불

가능하다. 공공정책의 발전에 정부구조가 어떻게 영향을 주고 있는가를 연구하는 것에 의하여 경제, 사회를 독립변수로 한 종래의 정책연구를 보완할 수 있기도 하다(B.Peter, 1988:21).

또한, 어떤 정책을 결정하였다고 하여도 그것이 집행단계에서 기대한 대로 수행된다는 보장은 없다. 중앙정부의 출장기관이 집행하는 것이라면, 거의 변경없이 집행될 가능성도 있지만, 법인격을 달리하는 자치단체에서는 제도적 편견이 높다. 정책이념이 제도를 제약하는 것이 아니라 제도가 정책을 구속하는 역전현상이 일어날 수 있다. 이런 의미에서 정책과 사회를 매개하는 변수로서의 중앙-지방간 관계의 의의는 크다고 하겠다(D.Ashford, 1984:379-384).

본연구자가 관심을 갖는 구체적인 중앙정부와 자치단체간의 기능배분은 중앙집권과 지방분권의 기본적인 통치체제의 문제이기도 하다. 따라서, 기능배분을 통하여 구체적으로 각계층간의 사무를 배분하기 이전에 무엇보다도 국가통치의 기본체제에 대한 합의가 선행되어야 할 것이다. 즉, 공, 사 부문간의 역할분담에 대한 논의와 합의, 그리고 중앙-지방간 역할분담에 대한 설정이 그것이다. 여기서는 중앙과 지방간의 역할분담에 관한 이론적 배경만을 검토하기로 한다.

1. 중앙-지방관계의 유형

각국의 중앙-지방관계의 모습은 그 근대화과정의 사정을 반영하여 국가마다 천차만별이다. 그러나, 서구제국은 그것을 대체로 다음과 같이 2가지 계통으로 구분할 수 있다.¹⁾

첫째는 영국을 모국으로 하고, 거기로부터 영연방제국 및 미국에 보급되어 간 앵글로 색슨계 제국의 지방자치이며, 그 특징은 분권, 분리형의 지방자치로서 요약할 수 있다.

두번째는, 유럽대륙계 제국의 지방자치이다. 즉, 프랑스를 그 발상지로 하며, 한편으로는 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리고 라틴 아메리카 제국으로 보급되었으며, 다른 한편으로는 독일, 오스트리아, 네덜란드, 그리고 북구제국으로 보급된 것이다. 전자의 라틴계의 것이든 후자의 게르만계의 것이든, 그 기본적인 특징은 집권, 융합형의 지방자치로서 요약할 수 있는 것이다.

이하에서는 이러한 2가지 유형의 지방자치에 대하여 우선, 분권과 집권의 축, 다음으로 분리와 융합의 축으로 나누어서 분권형, 집권형, 분리형, 융합형 등의 4가지 유형으로 구분하여 분석하고자 한다.

첫번째 분권형은 영국, 미국을 비롯한 앵글로 색슨계 제국에서의 중앙-지방관계를 유형화한 것이다. 국가 또는 주의 지방하부기구가 매우 간단하다는 점, 그것이 일찍부터 광역적인 자치체로서 변화하였다는 점, 경찰이 자치단체인 시, 읍, 면의 소관사항으로 되었다는 점 등에 착안하여 앵글로 색슨계 제국의 지방자치를 분권형의 지방자치라고 부를 수 있겠다.

둘째, 집권형은 프랑스가 대표적으로 프랑스, 프로이센, 오스트리아 등의 대륙계 국가를 포함하는 형태이다. 이와 같이, 대륙계 제국에서는 봉건제 시대의 지역구분이 의도적으로 해체되었다는 점, 국가와 기초자치단체간의 중간에 개재하는 道가 자치단체가 아니라 국가의 지방하부기구이었다는 점, 경찰이 국가경찰로서 정비되었다는 것 등을 들어서 대륙계 제국의 지방자치를 집권형의 지방자치라고 성격부여할 수 있겠다.

셋째, 분리형은 앵글로 색슨계 제국의 지방자치를 가르킨다. 국가와 자치단체, 광역자치단체와 기

1) 西尾勝, 『行政學』(東京:東京大學出版會, 1993), pp.57-66.

초자치단체의 사무권한의 범위를 명확하게 구분하려고 하는 방침이 관철된 결과로서, 각급정부의 행정서비스는 상호간에 분리된 형태로 국민에게 제공되는 것이 된다. 즉, 자치체에 명시적으로 수권되어 있지 않은 사무권한은 모두 국가에게 유보되어 있는 것이 되므로, 국가는 스스로 유보한 사무권한을 현지에서 집행하기 위하여 각지에 그 수족이 되는 지방출장소를 설치한다. 광역자치단체에 대하여도 마찬가지이다. 그래서, 동일지역내에 기초자치단체와 광역자치단체의 지방사무소와 국가의 지방출장소가 병존하고 있어서, 주민은 각각의 기관으로부터 상호간에 무관계하게 개별적인 행정서비스의 제공을 받고 있는 것이 된다.

또한, 앵글로 색슨계 제국의 중앙정부에는 대륙계 제국의 내무성에 해당하는 “내정의 총괄관청”이 설치되어 있지 않다. 그래서, 앞에서 언급한 국가의 지방출장소도 각성별 다원적으로 분립한다. 그리고 또한 자치체에 대하여 중앙정부의 행정부에 의한 통제, 즉 행정통제가 이루어지는 경우에도 그것은 각부처별로 분립한 제층제적 규칙에 따라서 이루어진다.

넷째, 융합형은 대륙계 제국의 지방자치로서 다음과 같은 3가지 특징을 갖는다. i, 대륙계 제국에서는 기초자치단체의 사무권한을 법률로 정하는 경우에 포괄적 수권방식 또는 포괄적 예시방식이라고 부르는 방식을 채용하고 있다. 예를 들어, 일본의 현행 지방자치법 제2조 2항과 같은 “보통 지방자치단체는 그 공공사무 및 법률 또는 이에 근거한 법령에 의하여 보통지방자치단체에 속하는 것이외, 그 구역내의 기타의 행정사무에서 국가의 사무에 속하지 않는 것을 처리한다”라는 식으로 정하는 방식이다. 그래서, 대륙계 제국에서는 국가의 사무권한과 자치단체의 사무권한이 일목요연하게 정연하게 나누어져 분리되어 있지 않기 때문에 각급정부가 제공하는 행정서비스가 동일지역내에 있어서 중복하고 경쟁하는 경우도 적지 않다. ii, 국가의 각부처의 사무권한은 국가의 지방종합기관이라고 할 수 있는 광역자치단체를 통하여 집행되는 것이 원칙일 뿐만 아니라, 국가의 사무권한의 집행을 자치단체인 기초자치단체 또는 그 장에게 위임하여 집행하게 하는 방식이 자주 사용되고 있다. 상호간에 관련이 있는 사무권한의 집행을 동일한 기관에게 맡기는 방식이 행정기구로서 간편하며 효율적이고, 게다가 “지방종합행정”의 결실을 올릴 수 있다는 사고방식을 갖고 있기 때문이다. 따라서, 대륙계 제국의 기초자치단체는 자치단체로서 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무의 집행에도 임하는 2중의 역할을 담당하고 있다. 그리고, 위임사무의 집행에 있어서는 국가는 자치사무 이상으로 엄격한 행정통제를 가하는 것이 통례이다. iii, 대륙계 제국의 중앙정부에는 “내정의 총괄관청”이라고 해야 할 내무부가 설치되어 있으며, 광역자치단체 수준에서는 중앙정부의 각부처 소관의 사무권한의 집행을 내무관료인 관선지사가 일원적으로 정리하고 있다. 그리고, 기초자치단체에 대한 행정통제는 내무부로부터 시·도지사에게로, 시·도지사로부터 시장·군수 및 자치구청장에게로 라는 단일의 통로에 통합되어 있는 것이다.

2. 우리나라 중앙지방관계의 변화

우리나라는 앞에서 언급한 중앙지방관계의 유형중에서 “집관융합형”의 구조를 갖는 것으로 볼 수 있다. 국가와 기초자치단체간에 국가의 하부기관적 성격이 강한 광역자치체인 사도가 설치되었다거나, 경찰이 국가 경찰이라는 점은 우리가 집관형의 구조임을 분명히 하여 준다. 또한, 우리나라의 지방자치법 제9조 제1항에 의하면, “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의

하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정하여서 포괄적 수권형 또는 포괄적 예시주의의 사무권한방식을 택하고 있다. 그리고 우리나라의 광역과 기초자치단체는 자치단체로서의 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무를 집행하기도 하는 이중의 역할을 한다. 뿐만 아니라, 내정의 총괄관청인 안정행정부가 설치되어 있다.

그러나 우리나라는 1995년 6.27 민선자치시대를 열었던 이래로 1999년의 지방이양촉진법의 제정, 그리고 2003년 이후 참여정부의 분권개혁에서 오늘의 박근혜정부에 이르기 까지 집권융합형의 구도에서 벗어나려는 노력이 계속적으로 이어지고 있다. 여기서는 우리나라가 나아가는 분권형 지방자치정부에서의 중앙정부 기능배분을 검토해 보고자 한다.

1) 사무와 기능배분의 원칙

중앙정부와 지방정부간의 사무와 기능배분을 논하는 경우 기본적으로 적용되어야 할 몇가지 원칙이 있을 수 있다. 이에 대하여는 일본의 원칙이 많은 시사점을 준다. 특히, 1949년의 샤프보고서(Shoup Report)²⁾는 일본의 기능배분의 기준으로 널리 이용되고 있다(本間 勝:1985.1:28-29). 샤프보고서는 당시 일본의 직무분장의 문제점을 적시한 후에, 사무와 기능배분의 기준으로, 첫째, 행정책임 명확화의 원칙, 둘째, 능률의 원칙, 셋째, 기초자치단체 우선의 원칙 등을 들고 있다. 이것은 후에 임시행정조사회 등에서 그대로 이어 받아서 중앙정부와 지방정부간의 기능배분의 기준으로 제시하고 있는데, 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙 등이 그것이다. 현지성의 원칙이란 지방행정을 민주적으로 수행하기 위하여는 주민참여와 주민통제가 용이한 최저지방행정계층에 가능한 한 많은 사무를 배분하고, 특히 주민편의의 관점에서 지역주민의 생활에 밀착된 실시사무를 그 신변에 가까운 단체에 배분하여야 한다는 것이다. 둘째로, 종합성의 원칙이란 행정사무는 행정의 종합조정기능을 발휘할 수 있도록 자치단체에 배분하여야 한다. 따라서, 국가의 일선기관은 일반적 기능을 담당해서는 안되며, 국가와 시·군간의 연락·조정기능은 도에 배분하여야 한다는 것이다. 세번째로, 경제성의 원칙이란 행정기능은 각단체의 규모, 행·재정능력, 인구수 등을 고려하여 행정기관이 최소의 처리경비로 국민에게 최대의 성과를 도모할 수 있는 지방행정계층에 배분하여야 한다는 것이다(臨時行政調査會 答申:1978:259-260). 이후, 많은 연구들이 국가와 자치단체들간의 사무배분의 기준을 연구하여 왔는데, 그 중의 하나를 들어 보면 다음과 같다. 예로서, 개개의 행정서비스를 들어서, 자원의 효율적 이용의 관점으로부터 어느 수준의 정부가 공급주체로 되어야만 하는가를 논하는 경우, 그 행정서비스의 성질과 밀접하게 관련되는 것을 충분히 예상할 수 있다. 그렇기 때문에, 다양한 분류기준에 근거하여, 행정서비스의 분류를 행하고, 가능한 한 그 성질을 분명하게 하여 가는 것이 요구된다. 이하에서는 행정서비스의 분류기준을 간략히 정리하고자 한다(ushijima,1988:75-78).

첫째는 기본적 서비스와 선택적 서비스로 행정서비스를 크게 2분하는 것이다. 이것은 행정서비스에 대한 주민의 욕구가 생활시간과 어떻게 관련되어 있는가에 대한 기준을 요구하는 것으로, 기본적인 서비스는 하루의 생활시간중의 생활필수시간과 같은 구속되는 시간과 관련하여 지역주민의

2)샤프보고서는 미국의 샤프박사(Carl S.Shoup)를 단장으로 하는 일본의 세제개혁을 중심으로 한 행·재정개혁안을 가르키는 것으로서, 보고서 원명은 “Report on Japanese Taxation of 1949)”이다.

욕구가 표시되는 서비스임에 비하여, 선택적 서비스는 개인의 자유로운 시간과 관련하여 지역주민의 욕구를 표시하는 서비스를 말한다.

두 번째의 분류기준은 계획사무와 실시사무의 이분이다. 이러한 분류는 개개의 행정서비스에 대한 것이라기 보다는 행정서비스가 공급되는 경우의 절차에 근거한 분류이다. 따라서, 기본적인 서비스도 선택적 서비스도 그 중에서 계획사무와 실시사무를 포함한다. 하나의 행정서비스가 지역주민에 대해 공급되는 경우, 첫 번째 단계에서 서비스 수준을 결정하고, 공급에 있어서의 기준 등을 결정하여야만 한다. 이 단계가 계획사무이다. 계속하여 다음으로, 첫 번째 단계에서 결정된 서비스 수준에 근거하여서, 실제로 서비스의 공급이 이루어진다. 이러한 2단계가 실시사무이다. 이와 같이, 모든 행정서비스는 그 중에서 계획사무와 실시사무를 포함하지만, 서비스의 공급에 있어서 어느 것인가의 단계에 중점을 두고 있는가에 의하여, 행정서비스의 성격부여가 가능하게 된다.

2) 시·도와 시·군·자치구의 관계

우리나라의 자치단체 계층구조는 소위, 2층구조(two-tier system)이다. 시·군·자치구는 주민에게 보다 가까운 기초적 지방자치단체이며, 주민의 일상적인 행정수요를 채워주기 위한 공공사무를 처리하는 단체인 반면에, 시·도는 시·군·자치구를 포괄하는 광역적인 지방자치단체이며, 시·군·구의 연락조정, 광역행정, 기타 시·군·자치구가 처리하기 부적당한 사무를 처리한다. 시·도와 시·군·자치구의 관계는 때로는 전자를 상급단체, 후자를 하급단체라고 하는 경우도 있지만, 그러한 호칭은 적절하지 않다. 양자는 법률상은 기본적으로 동격의 단체이며, 상하의 관계에 입각한 것은 아니기 때문이다.

무엇보다도 시·도는 시·군·자치구를 포괄하는 단체이기 때문에 시·도내의 행정의 통일 내지 부조화를 시정하기 위하여 법률에 의하여 시·군·자치구에 대하여 우월성이 부여되는 경우가 있다. 예를 들어, “시·군·자치구는 당해 시·도의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다”³⁾는 규정에 위반하는 시·군·자치구의 행위는 무효이다. 또한, 시·도는 시·군·자치구의 행정사무가 제각각이 되는 것을 막기 위하여 시·군·자치구의 행정사무에 관하여 조례로 필요한 규정을 설치할 수 있다. 소위 통제조례가 그것이다. 이러한 통제조례의 제정은 시·군·자치구의 자치에 대한 침해로도 될 수 있기 때문에, 시·군·자치구 간에 다른 감시·감독이 실시되면, 도내의 경제나 주민생활에 중대한 지장이 생기는 사항만으로 한정하여야 할 것이다. 시·도가 통제조례의 제정권을 남용하는 것은 허용되지 않는다.⁴⁾

또한, 소위 기관위임사무의 관계에서는 시·도지사는 시·군·자치구청장에 대한 상급감독청이 되며, 사무의 집행을 지휘감독하는 권능이 인정되고 있다.

그러나, 시·도와 시·군·자치구는 기본적으로 대등한 지방자치단체이기 때문에, 법률에 이러한 특별한 규정이 없는 이상, 각각이 독자적 책임과 판단으로 행정을 운영하며, 주민복지에 공헌해야만 하는 입장이다. 시·군·자치구는 결코 시·도의 종속단체는 아니다. 시·도와 시·군·자치구는 각각 법령에 의하여 나뉘어진 사무를 자주적으로 실시할 의무를 지는 외에, 법령에 의하여 의무부여된 사

3) 지방자치법 제17조, 조례와 규칙의 입법한계.

4) 통제조례에 대한 사항은 일본의 내용을 인용한 것으로서, 우리에게도 적용가능하다고 본다.

무이외의 사무에 대하여도 각각의 판단으로 자주적으로 채택을 결정하고 자기사무로서 실시할 수 있다. 물론, 그 경우 시.도와 시.군.자치구가 동일한 사무.사업을 채택하여 2중 행정, 2중 서비스가 되는 것은 적절하지 못하므로, 시.도 및 시.군.자치구는 그 사무를 처리하는 데 있어서는 상호 간에 경합해서는 안된다. 양자가 사무연락을 긴밀하게 하여 적절하게 협의하여 가는 것이 대단히 중요하다.⁵⁾

다음의 <표 1>는 역할분담에 따른 사무 및 기능배분의 기준을 예시한 것이다. 이 <표-1>은 지방자치법 제10조(자치단체의 종류별 사무배분 기준), 지방자치법 제11조(국가사무)에 관한 내용을 정리한 것이다. 이것은 앞에서도 언급하였듯이 중앙정부의 주도적.획일적 행정시스템을 지방의 자율성을 최대한 보장하는 분권형시스템으로 개혁하는 데 기본을 두고 있다. 국가의 행정기능을 지방의 자율성 보장과 국정의 통합성 유지라는 두가지 조건을 동시에 충족시키는 방향으로 조정하는 것이다. 그리고 이것은 국가와 지방의 관계를 상하.주종관계에서 대등.협력의 관계로 발전시키겠다는 의지의 표현이기도 하다.

〈표 1〉 행정계층간의 역할분담에 따른 사무 및 기능배분 기준

구 분	사 무 내 용
국가사무 기준	·국가로서의 존립에 관계되는 기능 - 국방, 외교, 사법, 국세 관련사무 등 ·전국적·통일적으로 운영하는 것이 바람직한 기능 - 국민형성, 사회변동에 관한사무, 물가관리 등 ·전국적 규모와 관점에서 시행되어야 하는 시책 및 사업 - 우편, 전신, 경제개발계획, 국토종합개발계획 등
사도 사무 기준	·국가와 사군·구 사이의 연락조정사무 ·해당지역 기초자치단체의 지역기본 계획에 대한 감독, 조정, 권고 - 광역적 기준에 일치한지 않는 도시계획 등 ·관할 범위가 광역적인 사무 - 전염병관리, 정신질환 관리, 공적부조 등
사군구 사무 기준	·지역인접성, 현지성이 강한 사무 - 지역주택개발, 주거환경관련 사무 등 ·주민밀착성, 주민관련성이 강한 사무 - 주민들의 개인적 생활과 직접적으로 관련되는 사무 등

*자료:행정자치부,「지방이양추진계획」,2000.

3) 자치사무와 기관위임사무의 비교

지방자치단체와 그 기관은 지역주민의 일상생활에 밀접하게 관련하는 다양한 업무를 행하고 있다. 그러나, 묘한 것은 법제적으로 보면, 이들 업무는 모두가 지방자치단체가 그 자치권에 근거하여 실시하는 자치단체 본래의 업무라고는 되어 있지 않다. 이들 사무는 법률상은 지방자치단체가

5)지방자치법 제10조 2항의 시.군 및 자치구의 항목을 보면, 제3항에서 “시.도와 시.군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합하는 경우에는 시.군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다”라고 되어 있어서 기초자치단체 우선의 원칙을 두고 있다.

자치권에 근거하여 단체 그 자체의 업무로서 실시하는 「자치사무」와 장 기타의 집행기관이 법률 또는 법률에 근거한 명령에 의하여 국가 또는 기타 단체로부터 위임되어, 국가 또는 기타 단체의 업무라고 하여 실시하는 「기관위임사무」로 대별할 수 있겠다.⁶⁾ 이들 업무는 어느 것도 지역의 이해에 관련이 깊은 것이기 때문에 자치단체의 직원은 대체로 자신의 담당사무가 자치사무인가 기관위임사무인가 구분하지 않고 일상적 사무로서 처리하는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 법률상 양자는 이질적인 사무로 구분되며 그 취급에는 대단히 큰 차이점이 존재하고 있다. 이러한 기관위임사무의 대폭적인 존재가 오늘날 지방자치의 실현을 저지하는 중대한 제도상의 요인 중의 하나라고 할 수 있으며, 기관위임사무의 자치사무에로의 이행이 지방자치 관계자들로부터 계속적으로 주장되고 있다. 특히, 사회복지행정에 있어서는 대부분의 사무가 기관위임사무로 되어 있어서 더욱 여기에 주목할 필요가 있다.

기관위임사무란 국가 또는 기타의 단체가 그 권한에 속하는 사무를 법률 또는 그에 근거하는 명령으로 지방자치단체의 장인 집행기관에 위임하여 행하게 되는 사무를 말한다. 우리나라 지방자치법 제93조에는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”라고 하여서 기관위임사무를 인정하고 있다. 국가가 지방자치단체의 기관을 이용하여 국가의 사무를 행하는 제도로써 구성되어 있다고 말할 수 있겠다. 현재, 주요한 기관위임사무로서는, 호적사무, 주민등록사무, 병사사무, 대통령·국회의원선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 소방사무, 지적사무, 국세조사, 산업통계에 관한 사무, 공유수면매립사업 등을 들 수 있다. 이러한 것들은 원래 국가기관에서 처리하여야 하지만 사무처리의 편의, 경제성 또는 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 것이 적절한 사무라고 하겠다(총무처, 1994.3.13). 이것은 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)를 원용하여서 해석할 수 있다고 본다.

기관위임사무는 형식상 국가의 사무로서 되어 있다. 그러나, 그 내용을 보면, 지역적 이해에 관련된 것이 거의 대부분이다. 또한, 그 집행은 지방자치단체가 임할 뿐만 아니라 그 비용의 일부분도 지방자치단체가 지拂하는 경우도 있다. 물론, 지방재정법 제18조 2항을 보면, 기관위임사무의 처리에 소요되는 경비는 그 전액을 국고에서 부담하는 것을 원칙으로 한다고 되어 있다. 그러나, 그럼에도 불구하고 기관위임사무는 법제상은 국가의 사무로 구성되며, 그 집행에 임하는 지방자치단체의 기관은 국가의 하부기관으로서 국가에 대한 책임으로 위임된 사무의 처리에 임하여야 하는 것으로 되어 있다.

다음의 <표 2>은 자치사무와 기관위임사무의 비교한 것이다.

6) 대부분의 우리나라의 지방자치론, 지방행정론 과목의 교과서를 보면, 사무구분을 3종류로 하고 있다. 즉, 공공사무(공유사무), 단체위임사무, 기관위임사무가 그것이다. 원로 교수님들을 포함한 교수들이 3종류의 사무를 구분설명하고 있다. 그러나, 이것은 기준이 다른 것을 한데 묶어 놓은 것으로 잘못된 분류라고 하겠다. 연구자의 생각으로는 우선적으로 사무관할권과 부담 등을 기준으로 자치사무와 기관위임사무로서 구분할 수 있으며, 다음으로 자치사무에는 자치단체의 존립과 목적이 되는 사무인 공공사무(공유사무)와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무인 단체위임사무로 구별하는 것이 적절한 분류방법이라고 생각한다.

〈표 2〉 자치사무와 기관위임사무의 비교

구분	자치사무(단체위임사무 포함)	기관위임사무
지휘, 감독관계	사후적, 교정적 감독으로 명령의 명백한 근거를 필요로 한다	적극적 감독으로 법령상의 근거규정을 필요로 하지 않는다.
경비부담의 주체	원칙적으로 당해지방자치단체가 전액 부담하여 단체위임사무는 지방자치 단체와 국가가 일정 비율로 부담한다.	국가전액부담
지방의회참여 여부	참여(의결, 조사, 회계, 감사등.)	참여하지 못함.

자료: (박광덕, 1996:231).

자치사무와 단체위임사무를 구별하는 실익은 거의 없다.⁷⁾ 그러나, 자치단체의 고유사무인 자치사무와 국가사무인 기관위임사무와의 구별은 몇가지 측면에서 실익이 있다. 이러한 사무구분을 하는 이유는 첫째, 사무처리의 주체가 누구인가, 둘째, 경비부담의 주체가 누구인가, 셋째, 중앙정부의 지도, 감독의 범위 등에서 상이점을 도출할 수 있기 때문이다(박광덕, 1996:231; 김병준, 1995:306-309).

3. 사회복지 기능배분의 분석모형

본연구는 사회복지의 부문 중에서 공공부문인 중앙과 지방정부가 수행하고 있는 사회복지기능을 대상으로 한다. 우리나라에서 사회복지와 관련된 중앙부처는 보건사회부를 비롯하여 행정자치부(공무원연금), 국가보훈처(보훈), 법무부(보호관찰), 국방부(군인연금), 노동부(산재보험) 등이 있으며, 다음의 〈표 3〉에서 보듯이, 대기능, 중기능, 소기능 등으로 분류하는 관점에서, 공공부조, 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 여성복지 등을 대상으로 하고자 한다.

〈표 3〉 사회복지 기능분류 예시

대기능 분류	중기능 분류	소기능 분류
일반행정 사회복지행정 → 산업경제행정 지역개발행정 교육문화행정 민방위행정	사회보험 공공부조 → 보건위생 사회복지서비스 →	노인복지 장애인복지 아동복지 여성복지

또한, 사회복지행정 기능배분에 관한 실태를 파악하기 위하여, 현재 중앙정부와 지방자치단체가 수행하고 있는 사회복지현황을 단위사무를 대상으로 조사한 것을 통하여 분석하고자 한다(한국지방행정연구원, 1992; 한국보건사회연구원, 1993).

다음으로, 사회복지사무의 구분을 앞에서 언급하였듯이, 자치행정사무와 국가의 기관위임사무로 분류하여서 실태분석하고자 한다. 일반적으로 사회복지행정의 기능배분의 원칙으로는 첫째, 복지

7) 물론, 우리나라 지방자치법 제9조 2항에 의하면, “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 되어 있어서 단체위임사무와 자치사무를 구별하고는 있다. 그러나, 그 실익이 없다는 것이다.

접근성(accessibility)의 제고, 둘째, 지역적 특성의 고려, 셋째, 주민참여, 넷째, 전문적 서비스의 제공 등을 기준으로 중앙정부와 지방정부간의 기능배분을 다루고 있다(정경배외 2인, 1993:21-24). 물론, 어떤 기능이 그 성질상 지방의 이해관계 보다는 전국적 이해관계가 더 큰 사항이며, 어떤 기능이 지방자치단체가 처리하여야 할 사항인가 등의 문제가 명확히 밝혀지기 어려운 것이 현실이다. 이러한 사회복지사무의 기능적 관점에 추가하여 사무의 계획주체와 실시주체를 배경으로 생각해 볼 수 있겠다.

앞에서 지방자치단체가 공급하는 행정서비스의 내용을 계획사무와 실시사무로 구분하고, 행정서비스의 공급이 통상 2단계로 나뉘어져 실시되는 것을 보아 왔다. 현대, 이 중에서 계획사무를 받는 자치단체를 계획주체라고 부르는 경우, 광역자치단체, 기초자치단체만이 아니라, 국가도 또한 개별적인 행정서비스의 공급에 있어서는 계획주체가 될 수 있다. 이 경우, 누가 계획주체가 될 것인가는 각각의 행정서비스의 성격과 성질에 의한 것임은 말할 필요도 없다. 일반적으로 말해서, 계획사무의 집행에 있어서 주민의 선호를 가능한 한 정확하게 파악하여 두는 것이 전제가 된다고 하면, 행정구역이 협소한 기초자치단체가 계획주체를 받는 것에 의하여, 이러한 전제가 보다 충족되는 것으로 생각할 수 있다.

그러나, 기초자치단체가 계획주체로 되는 경우, 각기초자치단체가 행정서비스의 수준을 독자적으로 결정하는 것이므로, 지역간에 행정서비스 수준의 격차가 생기는 문제에 직면한다. 그러나, 이것은 지역주민의 선호를 가능한 한 행정에 반영시킨 결과이기 때문에, 많은 행정서비스에 대하여는 무엇인가 지방은 없지만, 간선도로, 의무교육 혹은 복지행정 등과 같이, 가능한 한 전국적으로 서비스 수준의 통일을 기하는 것이 바람직하지만, 어디인가 지역에 있어서도 일정한 수준의 행정서비스의 집행이 바람직하다는 것에 있어서는 문제가 남는 것이다. 이와 같은 행정서비스에 있어서는 오히려 국가 또는 광역자치단체가 계획주체가 되어서, 전국 통일적인 수준, 예로서 국민최저생활수준(national minimum)과 같은 것을 설정하던지 또는 어느 지역에서든지 확보해야만 하는 일정한 서비스 수준을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

그러나, 이에 대하여 실시사무를 받는 자치단체는 실시주체가 된다. 이 경우에도 국가, 광역자치단체, 기초자치단체의 어디인가가 실시주체가 될 수 있는 데, 개개의 행정서비스에 대하여 어느 수준에서의 자치단체가 실시주체가 되어야만 할 것인가의 기준은 행정서비스의 공급에 있어서 효율성에 근거해야만 할 것이다. 그리고 그 효율성은 행정서비스의 이익의 확산의 범위, 즉, 서비스 영역의 파악방법에 의존하는 것이기 때문에, 거기에 맞춘 실시주체가 될 수 있는 자치단체를 선택해야만 한다. 예를 들어, 소방서비스의 경우, 하나의 소방서의 서비스 영역은 인구밀도에도 의존하지만, 어느 정도 넓지 않기 때문에, 기초자치단체의 단계에서도 비교적 효율적인 행정을 실시할 수 있다고 생각된다. 그러나, 그 이익의 확산의 범주가 기초자치단체의 행정구역을 훨씬 넘는 것에 대하여는 예로서, 간선도로의 건설과 관리라든지, 또는 하천의 유지와 관리 등은 국가 또는 광역자치단체가 실시주체가 되는 것이 요구될 것이다(ushijima, 1988:78-79).

현재 하나의 행정서비스를 공급하는 데에 있어서 계획주체와 실시주체를 상정하는 것과 함께, 각각의 주체에 국가, 광역자치단체, 기초자치단체 등의 각각이 될 수 있는 것을 생각해 보는 경우에는 양자를 함께 생각해 볼 수 있겠다. 이 경우, 다음과 같은 <표 4>를 생각해 볼 수 있다.

〈표 4〉 국가와 자치단체간의 기능분담표

실시주체 계획주체	국가	광역자치단체	기초자치단체
국가	S11	S12	S13
광역자치단체	S21	S22	S23
기초자치단체	S31	S32	S33

자료: (ushijima,1988:80).

이상의 도표에서 볼 수 있듯이, 국가와 지방자치단체의 기능분담으로서 S11부터 S33까지 9가지의 조합을 생각해 볼 수 있겠다. 우선, 표에서 S는 서비스를 가르키며, 다음의 숫자는 계획주체를 국가 1, 광역자치단체2, 기초자치단체 3을 가르키는 것이고, 그다음의 숫자는 실시주체를 가르킨다. 따라서, 예를 들어, S12란 서비스를 추진함에 있어서 계획주체는 국가이며, 실시주체는 광역자치단체가 분담하는 것이 바람직한 행정서비스를 나타내는 것이다.

〈표 4〉에서 볼 수 있는 S11, S22, S33의 3개의 행정서비스는 각각의 수준에서의 정부의 고유업무를 가르킨다. 예를 들어, S11은 계획주체도 실시주체도 국가 하는 것이므로, 국가고유의 업무에 해당하는 국방, 외교, 해외원조, 과학진흥 등이 이 범주에 속한다고 할 것이다. 반면에, 이에 비하여 S12, S13, S23 등에 속하는 행정서비스가 하나의 집단을 형성한다고 볼 수 있겠는데, 이들에 포함되는 행정 서비스는 계획주체를 상위수준의 공공단체가 분담하고, 실시주체를 하위수준의 공공단체로 하는 형태를 취하는 것이다. 따라서, 여기에 속하는 행정서비스는 지금까지 위임사무로 불리어져 왔던 것이라고 할 수 있겠다.

그리고, 또 하나의 범주를 생각해 볼 수 있겠는데, 이러한 세 번째의 범주에는 S21, S31, S32 등의 세가지로 이들에 속하는 행정서비스는 계획주체를 하위수준의 공공단체로 하고, 실시주체를 상위주체로 하는 서비스 이므로, 이것은 두 번째의 집단에 속하는 행정서비스와는 그 성격이 정반대의 것이 된다. 그런데, 이러한 행정서비스는 논리적으로 가능할지 모르지만, 현실의 행정서비스에서는 존재하지 않을 것이다. 여기에, 첫 번째의 각자의 자치단체의 고유업무도 실제로 기능분담을 생각하는 경우에는 제외되어야 할 것이므로, 우리는 중앙정부와 지방자치단체간의 기능분담을 생각하는 경우에는 다음의 세가지의 경우만을 생각해 보면 될 것이다. 첫째는 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우, 둘째는 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우, 그리고 셋째는 계획주체와 실시주체가 별도의 공공단체로 분담하는 경우 등이 그것이다.

① 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우

이 경우에는 계획사무가 실시사무에 비하여, 행정서비스의 공급에 있어서 중요하다고 생각되는 경우로서, 가령 실시사무를 상위수준의 공공단체에게로 이관하였다고 하여도 어느 정도 효율적인 실시에 지장이 없는 경우이다. 이 보다는 계획사무를 상위수준의 공공단체가 하는 것에 의하여 전국적으로 일정한 서비스 수준의 확보가 용이하게 되며, 행정서비스의 효율적 공급을 실현할 수 있

다고 간주되는 것들이다. 규제와 유도를 수반하는 행정서비스는 대체로 여기에 경우에 속한다고 볼 수 있겠다.

② 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우

여기에 속하는 경우는 지금까지 사무와 사업의 분류에서 단체위임사무로서 취급되어 왔던 행정서비스를 포함하는 것으로 말할 수 있겠다. 이 경우에는 앞의 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우와 반대가 되는 것으로, 행정서비스의 공급에 있어서 실시사무의 경우가 중시되는 것이 된다. 즉, 서비스의 수준에 있어서 전국적으로 통일적인 수준을 확보하는 것이 바람직하다고 되기 때문에, 개별적인 지방자치단체에서 그 수준이 결정된다고 하여도, 전국적으로 통일된 수준이 대체로 확보될 수 있다고 상정되는 경우를 말한다. 여기에 공급상의 관점에서 효율성이 중요한 의미를 가지는 경우의 서비스를 말한다. 이 범주에 속하는 행정서비스에는 지역주민의 일상생활과 관련하여 분류되는 기본적인 서비스의 대부분을 생각해 볼 수 있겠다. 그리고 이 경우에, 개별의 지방자치단체에 있어서 일정한 서비스 수준을 확보하기 위하여, S12, S13로부터 S22, S33로 이동함에 있어서 법률 또는 명령을 규정하여 그 수준이 확보가 보장되는 것을 담보하게 되는 경우들이다.

③ 계획주체와 실시주체를 별도의 공공단체가 분담하는 경우

이 경우에 해당하는 행정서비스는 기관위임사무로서, 계획주체와 실시주체가 별도의 공공단체에 의하여 분담되는 것이 된다. 이것은 처음에 언급하였던 기능분담에 관한 기준인 계획주체와 실시주체를 일치시키는 것에 반하는 것으로, 계획주체가 되는 상위수준의 공공단체가 실시주체가 되는 하위수준의 공공단체를 관리하는 형태를 취한다. 이와 같음에도 불구하고, 이 형태가 선택되는 이유는 첫 번째인 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우에는 실시사무에서 잃어버리는 효율성이 매우 크거나 혹은 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우라고 하여도, 실제로는 계획주체와 실시주체를 별도의 공공단체가 분담하는 경우에 그치는 경우를 생각할 수 있겠다. 따라서, 이 경우는 공공단체들간에 분명하게 종속관계가 발생하지만, 행정서비스의 효율성은 확보하는 경우가 될 것이다.

III. 중앙·지방간 사무배분과 자원분담의 현황

우리나라는 1991년 지방자치를 부활한 시점부터 중앙-지방의 사무배분에 관심을 갖고 「지방이양·합동심의회」⁸⁾를 운영하였으며, 1999년 “지방이양촉진법”의 제정이후에는 총리산하의 법정기구로서 지방이양추진위원회를 설치하여 적극적인 기능배분과 사무이양을 추진하여 왔다. 그러나, 그동안 지방보다는 중앙의 시각에 의하여 기능이 배분되고, 내용 보다는 건수 위주의 단편적 접근으로

8) 지방이양합동심의회는 정부조직관리지침에 의하여 총리훈령으로 설치된 민관합동의 비상설 회의체로서, 중앙부처의 과장급이 중심으로 되어 있으며, 연 1회 운영되었다.

이양효과가 반감되어 왔다. 특히, 인력과 재정적인 뒷받침이 이루어지지 않아서 사무이양의 효과가 오히려 지방에 부담이 되고 있다는 평가도 적지 많이 있다.⁹⁾ 이러한 평가는 지방이양추진위에서 활동을 하였던 박재창교수의 논문에서도 잘 드러나 있다. 그는 지방이양추진위는 민관협력의 가치차원과 관리차원 모두에서 적지 않은 문제점을 드러냈으며, 결국, 대상사무발굴, 심의, 확정, 전과정에서 객관적이고 체계적인 원리나 기준의 설정없이 중구난방식으로 땀질 작업으로 이양작업이 이루어지고 있다고 비판한다(박재창, 2012:21).

그러나, 우리나라에서 사무의 지방이양을 포함한 분권화는 앞에서 언급한 西尾勝의 견해를 따르면 융합형에서 분리·분권형으로 나가는 진보적 작업이므로, 매우 어려운 작업임에 틀림없다. 1994년에 당시 총무처가 처음 조사한 바에 의하면, 총 15,744개의 사무 중에서 국가사무가 11,744개로 전체의 74.5%에 해당하며, 자치사무는 2,110개로 13.3%에 불과하며, 위임사무는 1,920개로 12.2%를 차지하고 있었다. 이후, 가장 최근의 조사라고 할 수 있는 2007년의 조사를 보면, 국가사무가 66.9%, 지방사무는 33.1%로 변화되었지만, 여전히 국가사무의 비중이 높은 것을 볼 수 있다. 소순창의 연구에 의하면, 분권화를 가장 적극적으로 추진하였던 노무현정부에서는 902개의 사무를 이양확정하고 이중에서 831개를 이양완료하였다. 그러나, 이명박정부들에서 1,265개의 사무를 이양하기로 확정하였지만, 실제로 이양완료한 것은 불과 34개에 지나지 않았다는 것이다(소순창, 2011:108). 따라서, 본장에서는 사무이양이 추진된 그동안과 과정을 체계적 분석하여 현재의 우리나라의 기능배분과 사무이양의 현황을 살펴보고자 한다.¹⁰⁾

1. 중앙정부와 자치단체간 사무배분의 현황

우리나라의 지방자치법은 지방자치단체의 종류에 관계없이 동법 제9조 제2항에서 공통적 자치사무를 6개의 기능별 분야에서 57개의 사무를 열거하고 있다. 그리고, 지방자치법 제10조 1항에 따르면, 지방자치단체의 사무를 자치단체 종류별로 배분하는 기준을 광역자치단체에 있어서는 제한적 열거주의를, 기초자치단체에 있어서는 예시주의를 채택하고 있다.¹¹⁾ 또한, 동조 2항에서는 이러한 기준에 따른 구체적인 자치단체별 사무는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

우선, 사무의 지방이양을 보면, 국민의 정부이후 분권화의 추세에 따라서 중앙정부는 국가사무의

9) 정부는 그동안 1999년 중에 지방이양촉진 방안에 관한 연구용역을 실시한 것으로 되어 있으나, 그것을 통하여 국가와 지방의 역할분담 방안 및 사무배분 기준모델을 설정하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 또한, 지방이양추진위원회가 그동안 실무분과 위원회 7회, 본위원회 등을 총 11회 개최하였으나, 아직은 구체적인 성과를 내어놓고 있지 못한 것이 현실이다.

10) 본연구에서 실태분석을 문헌연구에 의존하는 이유는 기능분석에 관한 실태조사가 조사대상기관의 선정에서 조사표작성, 조사표분석 등 방대한 자료와 시간, 비용, 노력이 요구될 뿐만 아니라, 그 조사자체가 전수조사인 관계로 조사대상기관의 모든 공무원들의 협조를 필요로 하기 때문에 개인적 차원에서의 연구가 불가능하기 때문이다. 물론, 사회복지부문만을 한정하여서 지역적인 기능배분의 연구를 하는 것은 가능한 일이라고 생각하기 때문에, 전체 행정기능의 중앙-지방정부간 분배는 문헌연구를 참고로 하고, 사회복지 사무배분의 문제는 기초자치단체의 직원들을 대상으로 실질적인 조사를 하였다. 그러나, 사무구분에 대한 인식부족과 사무위임규정의 부재 등으로 실제로 연구자 개인이 조사하는 것은 불가능하였다.

11) 지방자치법 제10조 2항에 의하면, "... 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무 ..."라고 하고 있다. 또한, 동조 3항에서는 "시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에 우선적으로 처리한다"고 하여서 기초자치단체 우선의 원칙을 규정하고 있다. 한편, 대통령령에 의한 지방자치법 시행령에 의하면, 지방자치단체의 종류별 사무의 예시를 별표에서 시·도사무와 시·군 및 자치구의 사무로 구분하여 구체적으로 열거하고 있다.

지방이양을 추진하고 있다. 2000년부터 2010년까지 중앙정부에서 지방자치단체로 이양이 확정된 사무가 2,746건, 이양이 완료된 사무가 1,440건이다. 제주 특별자치도를 제외하고 이양이 완료된 사무(1,359건)를 분야별로 보면, 건설교통 분야가 321건으로 가장 많고, 환경노동분야 214건, 농림해양 분야 198건, 여성복지 분야 188건, 산업경제 분야 154건, 행정자치 분야 151건, 문화관광 분야 110건 정보통신 분야 23건의 순이다(한국지방자치학회, 2007).

다음으로 국고보조 사업의 지방이양을 보면, 2004년 중앙정부는 정부혁신지방분권위원회 주관으로 국고보조금 정비방안을 마련하여 13개 부처 149개 사업을 지방으로 이양하였다. 지방으로 이양된 149개 사업들 가운데는 노인시설운영, 장애인생활시설운영, 정신요양시설운영, 아동급식, 재가노인복지시설운영, 장애인복지관운영, 아동복지시설운영 등 67개의 사회복지분야 사업이 포함되어 있다. 국고보조 사업의 지방이양에 따른 비용은 분권교부세의 도입(내국세의 0.94%) 등을 통해 보전하였다. 그동안 우리나라에서 이루어진 사무배분의 현황조사를 보면, 총무처(1994), 내무부·한국지방행정연구원(1997), 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002), 한양대학교 지방자치연구소(2007) 등을 들 수 있다. 여기서는 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)의 조사와 한양대학교 지방자치연구소(2007)의 조사를 중심으로 사무구분의 변화를 살펴보고자 한다. 한국행정연구원·한국행정연구원의 조사는 전체 법령상의 사무를 총 조사한 것이고, 한양대학교 지방자치연구소(2007)의 조사는 12개 부와 3개 청의 사무를 대상으로 한 조사이다. 여기에 대상으로 된 부처를 보면, 문화관광부(문화재청), 교육인적자원부, 농림부(산림청), 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 행정자치부(소방방재청), 산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부 등이다.

결국, 중앙정부와 지방자치단체의 사무가 확대되고, 특히 국가와 지방자치단체의 공동사무가 높은 비율로 확대되었음을 알 수 있다. 결국, 사무의 측면에서는 국가사무의 증가도 있었으나, 자치사무의 비율도 증가하여서, 국가사무와 지방사무의 비율은 여전히 75%대 25%에 머물고 있음을 알 수 있다(김광용·정종필, 2011:81-83). 증가한 사무는 대체로 공동사무와 국가사무가 많아서 증가한 사무는 국가 또는 국가와 지방자치단체가 공동으로 담당하고 있는 것으로 생각된다. 즉, 국가사무 중 많은 부분은 지방자치단체에서 집행이 이루어지고 집행에 지원되는 예산은 국고보조금으로 지원되기 때문이다. 전국적인 사무의 증가추이를 살펴보면, 다음의 <표 5>에서 볼 수 있듯이, 2007년 조사결과 국가사무의 비율이 2002년의 63.4%에서 2007년에는 59.5%로 감소하였으며, 국가와 지방자치단체의 공동사무의 비율이 2002년의 12.4%에서 2007년에는 19.7%로 증가하였음을 알 수 있다. 또한, 자치사무는 2002년의 21.6에서 2007년에는 27.2%로 증가한 것에서 볼 수 있듯이, 저속이지만 분권화가 추진되고 있는 것을 볼 수 있겠다.

〈표 5〉 사무배분 조사 현황

(단위: 사무수, %)

구분	전체사무			15개 부·청 사무		
	1994	1997	2002	2002	2007	증감
합계	15,744	16,152	41,603	30,706	36,904	6,195
국가사무	11,744	11,162	30,240	19,494	21,959	2,465
위임사무	1,920	1,142	1,311	745	798	53
자치사무	2,110	3,453	6,306	6,657	7,947	1,290
공동사무	-	394	3,746	3,813	62,00	2,387

출처: 총무처(1994), 내무부·지방행정연구원(1997), 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002), 한양대학교 지방자치연구소(2007).

다음으로, 구체적으로 보건복지 분야 사무의 증가추이를 살펴보면, 우선, 보건복지 분야의 사무는 2002년 2,926건에서 2007년 5,573건으로 2,647건 증가하였다. 이는 앞의 〈표 5〉에서 보았던 증가된 국가의 전체사무 6,195건의 42.7%에 해당하는 규모로 복지국가화에 따라 보건복지 사무가 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 사무의 증가추이를 보면, 다음의 〈표 6〉에서 볼 수 있듯이, 2002년의 보건복지분야의 사무의 경우, 국가사무가 전체사무의 50.4%에 이르고 있으며, 자치사무는 27.8%, 공동사무가 20.2%, 그리고 위임사무가 0.1%로 나타났다. 이후 2007년과를 비교하면, 국가사무는 2007년의 52.0%로 별다른 차이를 크게 보이지 않았으며, 자치사무는 2007년에 26.6%로 약간의 증가를 보였으며, 공동사무는 2007년에 20.6%로서 대체적으로 2002년에 비하여 2007년의 사무유형별 비율에서 커다란 변화를 찾기는 어렵다고 할 것이다. 그러나, 박혜자가 전남도를 대상으로 실시한 조사에 의하면, 공동사무가 전체사무의 66.2%, 기관 위임사무와 단체위임사무는 190%에 불과하며 자치단체 고유의 자치사무는 불과 14.85에 불과하다고 보고하고 있다(박혜자, 2008:144). 이를 그대로 인용하면, 국가사무의 경우 자치단체에서는 기관위임사무와 공동사무로 처리되는 경향으로 보여지어서, 공동사무가 자치단체에서는 커다란 부담으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이것을 해석함에 있어서는 과연 업무의 효율적인 집행을 위하여 공동사무로 하고 있는지, 아니면 중앙정부가 사무의 지방이양을 회피하기 위하여 자치사무형식의 공동사무로 규정하는지 등 다양한 해석이 가능하다고 생각된다.

〈표 6〉 보건복지 분야 사무배분 현황

(단위 : 건, %)

구분	국가사무		자치사무		위임사무		공동사무		계	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
합계	1,476	2,899	815	1,483	44	41	591	1,150	2,926	5,573
국가전체 사무	19,494	21,959	6,657	7,947	3,813	6,200	745	798	30,706	36,904
보건복지부	1,416	2,788	792	1,446	37	32	538	1,045	2,783	5,311
여성가족부	60	111	23	37	7	9	53	105	143	262

출처: 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002), 한양대학교 지방자치연구소(2007).

이와 같이 문제로 지적된 공동사무를 살펴보면, 공동사무는 우리나라의 경우에는 사무처리의 주체가 복수인 사무를 의미한다고 볼 수 있겠는 데, 즉 국가도 하고 지방정부도 한다는 점에서 다분

히 협력적이기 보다는 중첩적이기 때문에 사무배분 면에서 정부간 관계를 규정한다면 중첩관계로 볼 수 있다는 지적이 있다. 중앙정부 입장에서는 사무를 공동사무로 규정해 됨으로서 자치단체에 대한 관여나 감독권을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 국가의 재정부담도 낮출 수 있는 이점이 있다. 그러나 공동사무의 경우 지방자치법 제 10조 3항의 '비경합의 원칙'을 침해할 우려가 있고 사무처리에 대한 책임의식을 희석시킬 수 있다는 점에서 문제가 된다. 공동사무는 지방정부의 입장에서 고유사무인 자치사무로 분류되지만 중앙정부 입장에서는 지방정부에 대한 공식적인 관여의 방편으로 이용될 수 있다는 점에서 공동사무에서 초래되는 지방정부의 부담과 중앙정부의 관여를 제한하기 위하여는 공동사무의 비중을 절대적으로 줄이고 꼭 필요한 협력적 업무처리에 한정하여야 사무처리의 책임성을 불명확하게 할 뿐 아니라 국가의 감독권을 유지하고 지방이양을 회피하는 수단으로 악용될 가능성을 줄일 수 있을 것이다(재인용, 강혜규:51; 박혜자, 2008:147). 다음의 <표 7>은 자치사무의 처리의 경우에도 대부분이 공동사무로 처리되고 있음을 보여 주고 있다. 즉, 기초자치단체의 경우, 사회복지사무 1종류만이 자신의 의사대로 자신이 집행하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 보건복지 자치사무의 정부간 분담내용

자치사무의 구분		사회복지	노인복지	보건복지	합 계(%)
공동사무	국가·도	36	-	21	57(13.5)
	국가·도·시군	97	102	29	228(54.2)
	도·시군	37	-	22	59(14.0)
도 자치사무		21	2	53	76(18.1)
시군 자치사무		1	-	-	1(0.2)
합 계		192(45.6)	104(24.7)	125(29.7)	421(100.0)

자료: (박혜자, 2008:147).

2. 중앙정부와 지방정부의 자원분담의 현황

2013년 현재 중앙정부의 예산기준으로 복지재정(보건+복지+노동)은 97.4조원으로 중앙정부의 일반회계예산 342조원의 28.4%에 해당하여 2013년 현재 인구에 화자되듯이 복지분야가 가장 큰 비중임을 잘 보여주고 있다. 다음의 <표 8>은 지방정부의 재정추이를 보여주고 있다. 지방정부의 사회복지재정은 사회복지 지방이양사업, 국고보조사업(시·도비 보조사업 포함), 자체사업 등의 3가지 형태로 이루어지고 있다(서정섭, 2011). <표 >에서 볼 수 있듯이 지방정부 사회복지예산의 증가추이는 2005년의 12.9조원으로 지방예산 총액의 12%이던 것에서 2013년에는 37.4조원으로 24.2%에 달하고 있으며, 연평균 증가율은 지방재정규모가 18.0%인 반면, 사회복지비는 34.4%로 거의 2배에 달해 지방재정의 세출 상당부분이 복지에 투입되고 있는 것을 알 수 있다.

<표 8> 지방의 재정규모 추이

(단위: 조 원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	증가율
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	18.0%
사회복지비(B)	12.9	15.3	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	37.4	34.4%
(B/A)	(12.0)	(13.3)	(15.4)	(17.3%)	(17.6%)	(19.0%)	(20.2%)	(20.4%)	(24.2%)	

자료: 안전행정부. 지방자치단체예산개요, 각 연도.

이러한 변화를 중앙정부의 재정변화와 관련시켜서 분석하여 보면, 다음의 <표 9>에서 볼 수 있듯이, 2005년 당시 복지재정 비율은 23.7% 였으나 이후 꾸준히 증가하여 왔는데, 연평균 증가율을 비교해 보면, 중앙정부 재정규모의 증가율이 20.3%에 불과한 반면, 복지재정은 24.5%씩 증가하여 왔음을 알 수 있다. 보육·가족·여성 분야의 증가율은 93.7%로 급증하였으며, 취약계층지원과 노인·청소년지원 등도 연평균 75.8%의 높은 성장률을 보여 왔음을 알 수 있다.

<표 9> 중앙정부 복지재정 규모의 변화추이

구분		2005	2007	2010	2011	2012	2013	증가율 (%)
중앙정부 총지출		209.6	238.4	292.8	309.1	325.4	342.0	20.3
복지재정		49.6 (23.7)	61.4 (25.8)	81.2 (27.7)	86.4 (27.9)	92.6 (28.4)	97.4 (28.4)	24.5
분야	사회복지	44.5	55.2	73.9	78.9	84.8	88.6	25.0
	보건	5.0	6.2	7.3	7.5	7.9	8.7	22.5
부	기초생활보장	4.6	6.5	7.3	7.5	7.9	8.5	23.0
	* 취약계층지원과 노인·청소년 지원 등	1.1	1.9	5.6	5.6	5.8	6.6	75.0
문	보육·가족·여성	0.6	1.2	2.3	2.8	3.3	4.5	93.7
	공적연금	16.0	18.9	25.9	28.1	31.2	33.1	25.8
별	노동	7.8	10.4	12.2	12.6	13.1	13.8	22.1
	보훈	2.5	2.9	3.6	3.8	4.0	4.3	21.5
	주택	11.6	13.9	16.7	18.0	19.0	17.4	18.7
	건강보험지원 등	4.0	4.1	5.3	5.7	6.0	6.5	20.3

자료: (손희준, 2013:16)

주: 2005~2012년 최종예산 순계기준이고, 2013년은 통계재정지출 기준임.

* 취약계층지원 등은 3개 부문(취약계층지원+노인·청소년+사회복지일반) 합산임, 자료: 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각연도 및 안전행정부, 지방자치단체예산개요, 각연도.

한편, 지방세출 예산을 성격별로 보면, 다음의 <표 10>에서 볼 수 있듯이, 2013년 현재 정책사업비가 125조원(79.7%), 인건비 및 기관운영비 등의 행정운영비가 22.4조원(14.3%), 채무상환 등의 재무활동비가 9.5조원(6.0%)로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이 중에서 정책사업비는 보조사업이 52%, 자체사업이 48%로 구성되어 있는데, 보조사업 중에서 국조보조사업이 87%, 시·도 보조사업이 13%로 구성되어 보조사업의 대부분이 국고보조사업임을 알 수 있다. 특히, 사회복지비의 경우, 34.9조원 중에서 보조사업이 31.5조원으로 90.3%를 차지하고, 자체사업은 3.2조원으로 9.2%이며, 행정운영비는 전혀없고, 재무활동비만 1,856억원으로 0.5%에 불과함을 알 수 있다(서정섭, 2013; 손희준, 2013:18).

<표 10> 지방세출예산의 구성 현황

(단위: 억 원, %)

합 계	정책사업비			행정운영경비	재무활동
	소계	보조사업	자체사업		
1,568,887 (100.0)	1,250,557 (79.7)[100]	650,223 [52.0]	600,334 [48.0]	223,905 (14.3)	94,425 (6.0)
사회복지 349,921	348,065 (99.5)	315,863 (90.3)	32,202 (9.2)	-	1,856 (0.5)

자료: 안전행정부, (2013).

강혜규의 연구에 의하면, 2006년 기준으로 자체사업은 시·도가 17%, 시·29%, 자치구 16%로 평균 21%에 불과하며, 관련 사업예산 중에서 보조금 사업이 92.7%를 차지하는 데 비해 자체사업이 차지하는 예산비율은 7.3%의 낮은 수준이라는 것이다(강혜규, 2006). 따라서, 이상의 분석을 근거로 생각하여 보면, 중앙정부에서도 복지재정이 급증하여 왔지만, 지방재정에서의 재정규모의 증가율에 비하여 지방의 복지재정이 보다 높아서 지방재정을 압박함을 알 수 있어서, 결국은 재정의 지방이양이 선행되지 않는 복지가능만의 지방이양은 중앙정부의 지출축소와 책임축소, 지역간 불균형 등으로 나타날 수 있다는 것을 지적하지 않을 수 없는 것이다(박병헌, 2004:144-146).

이상과 같은 지방의 재정부담의 증가로 인하여 중앙정부는 지방으로의 보다 많은 재정이양을 하여야 함에도 불구하고, 여전히 지방이전재원의 변화를 보면 다음의 <표 11>에서 볼 수 있듯이 전체적인 이전재원의 증가율이 8.84%임에 비하여 지방교부세는 10.85%, 지방양여금은 오히려 2.25% 감소되었음에 비하여 국고보조금은 가장 높은 11.27%를 보이고 있다.

<표 11> 지방이전재원의 증가추이

(단위 : 조 원, %)						
구분	2001	2003	2005	2007	2009 ^{b)}	증가율
합계	46.1	53.2	59.5	73.3	90.8	8.84
지방교부세	12.5	15.1	20.1	25.2	28.5	10.85
지방교육재정교부금	14.6	17.0	23.7	26.9	30.4	9.60
국고보조금	10.6	12.1	11.3	15.6	24.9	11.27
지방양여금 ^{a)}	8.4	9.0	4.4	5.6	7.0	△2.25

a) 2004년까지는 지방양여금, 2005년부터는 광역·지역발전특별회계

b) 2009년은 추정기준

출처: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도.

이와 같이 국고보조금의 비율이 높은 것은 특히, 참여정부에서의 대대적인 사무의 지방이양이 있었음에도 불구하고 여전히 국고보조금의 비율이 지방교부세나 전체적인 지방이전재원의 증가율보다 높은 것은 지방분권화가 더디게 진행되고 있음을 보여주는 지표의 하나라고 할 것이다. 이러한 국고보조금에는 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 공동사무에 지원되는 부담금, 국가사무를 지방에 위임한 위임사무에 지원되는 교부금, 그리고 국가가 시책 상 지원하는 좁은 의미의 보조금 등의 세 종류가 포함되어 있다(지방재정법 제21조, 제23조를 참조할 것). 따라서, 국고보조금의 증가는 앞의 사무이양의 분석에서 보았듯이 국가와 지방자치단체간의 공동사무의 증가에 따른 부담금이 주된 증가요인임을 알 수 있다(김광용·정광필, 2011:84-85).

IV. 우리나라 사회복지행정 사무배분과 자원분담의 문제점

오늘날 지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 그야말로 광범위하고 그 내용 또한 복잡하고 다양하다. 특히, 기초자치단체는 주민에 대한 서비스를 제공할 뿐만 아니라 지역의 발전과 진흥을 위하여 많은 일을 하고 있으며, 중앙정부나 광역자치단체로부터 많은 사무를 위임받아 처리하고 있다. 이러한 상황속에서 지방자치단체의 사무범위를 어디까지로 하며 그러한 사무의 내용별 분류를 어떻게 하느냐는 대단히 중요한 과제가 된다. 이하에서는 현재 우리나라 사무배분과 기능배분의 문제점과 자원분담의 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 중앙과 지방의 사무와 기능배분의 문제점

우리나라의 중앙정부와 지방정부간의 사무배분과 기능배분에 있어서 지금까지 나타난 일반적인 문제점은 다음과 같다. 이들 문제점들은 사회복지행정을 포함하여 전분야의 행정에서 생각할 수 있는 것들이다.

① 권한이양이 아닌 위임사무방식의 문제점

행정사무의 위임(delegation)이란 중앙정부 혹은 지방자치단체가 그 소관사무들의 일부를 다른 주체에게 맡겨 그의 명의로 책임하에서 사무를 처리하도록 하는 것을 의미한다(하재룡, 1996:76-78). 행정사무가 위임되면 해당사무의 처리에 필요한 권한과 책임도 제한된 범위내에서 수입자에게 이전된다. 그러나, 법적으로는 여전히 위임자가 그 본래의 권한을 보유하고 있는 것이며, 따라서 위임자는 수입자의 사무처리에 관하여 지휘·감독권을 갖는다. 이점에서 행정사무의 위임은 사무처리에 관한 권한과 책임을 완전히 이전하는 행정사무의 이양(devolution)과는 다르다. 우리나라의 경우는 중앙집권이 과중하기 때문에 이양 내지는 위임의 필요성이 크더라도 중앙정부는 이양보다는 위임으로 문제를 해결하려는 경향을 보여 왔다. 그런데, 이러한 위임사무의 증가는 지방자치법제상의 불명확한 규정으로 인하여, 자치사무가 명확한 것 이외에는 점차적으로 국가사무, 즉 기관위임사무로 전개되게 되었다(심우영, 1998:91). 사무배분에 있어서 기준에 대한 법령상 단서규정이 혼란을 주고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.¹²⁾ 이러한 단서규정은 지방자치법과 동시행령의 국가와 지방자치단체간 기능배분의 기준에 관한 규정에서 항상 뒤따라 다니는 규정으로서 “...다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라는 단서조항이 그것이다¹³⁾. 이 단서조항으로 인하여 현행 법령상의 모든 사무배분기준과 예시적으로 열거된 지방자치단체의 사무는 다른 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우 아무런 의미가 없게 되고, 그 법령에 따라 사무처리가 이루어진다는 뜻이다. 즉, 혼란이 오는 경우, 기관위임사무로 변질될 것이다.

② 사무구분에서 오는 문제점

현행 지방자치법은 앞서도 언급하였듯이 예시적 열거주의를 채택함으로써, 종전의 지방자치법에 비하여 사무구분을 보다 분명히 하고 있으나, 여전히 중앙사무와 지방사무간의 한계가 모호하고 그 구분이 어려운 것이 현실이다.

첫째, 광역·기초자치단체간의 기능중복이 문제이다. 지방자치법 제10조 제2항에 의거하여 지방자치법 시행령 제8조[별표 1]에 예시된 시·도, 시·군 및 자치구간의 사무가 중복되고 있어서 책임의 한계가 분명하지 못하다는 점이다. 보다 구체적으로 보면, 시·도사무로 320종, 시·군 및 자치구 사

12) 김학노, 전제서, p.232.

13) 지방자치법 시행령, 제8조(지방자치단체의 종류별 사무) 단서조항, 지방자치법 제9조 2항(지방자치단체의 사무범위) 단서조항을 참조바람. 한편, 일본의 경우, 지방자치법 자체의 별표에서 광역자치단체가 처리할 사무와 기초자치단체가 처리할 사무 및 자치단체의 장이 처리할 사무를 각개별법에서 규정하고 하나하나 상세히 규정하고 있다.

무로 350종의 사무를 예시하고 있는데, 시.도, 시.군.자치구간에 중복되고 있는 사무는 모두 83종으로 시.도에 있어서의 22.0%, 시.군 및 자치구에 있어서는 21.0%에 이르고 있다. 물론, 지방자치법 제10조 3항의 기초자치단체 우선의 원칙이 있기는 하지만, 분쟁의 소지를 안고 있다고 하겠다.

둘째, 사무구분이 불분명한 것은 현행 법령상 사무처리의 주체가 다양하기 때문이다. 예로서, 법령상 사무처리주체를 i, 국가, 지방자치단체장, ii, 000장관, 시.도지사, 시장.군수, iii, 관리청, 소관청, 허가청, iv, 시.도지사, 시장.군수, v, 시.도지사 등으로 매우 다양하게 표현하고 있어서 구체적인 사무의 성질이나 실제 수행하고 있는 내용을 명확하게 파악하지 않고는 객관적으로 분류하기 어렵다. 이것은 법제정시 지방자치단체장의 지위에는 두가지가 있음을 간과하고 무조건 시장.군수 식으로 규정함으로써 혼란을 더하고 있는 점도 있다고 하겠다.

셋째, 각종 특별법에 규정되어 있는 사무위임규정은 대개 중앙부처의 장관이 서울특별시장.광역시장, 도지사에게 일정한 사항을 위임할 수 있다는 직권위임규정을 두고 있으나, 시.군에서 처리될 사무에 대하여는 시장.군수에 대한 위임규정을 두고 있지 않기 때문에 광역시장.도지사는 내부위임 등으로 구청장, 시장, 군수에게 재위임하고 있는 실정이다.

넷째, 일반적으로 기관위임사무가 많은 것으로 생각되는 것과 달리, 그동안 기관위임사무의 비중은 현저히 줄었지만 자치사무의 대부분이 공동사무로 중앙과 시.도, 시.군.구 등의 3계층에 중첩되어 집행되기 때문이다. 복지의 분권화의 추세에 따라 기관위임사무 대신 자치사무 형식을 빌어서 중앙의 감독역할을 유지할 수 있는 공동사무를 확대하여 온 경향을 발견할 수 있었다(박혜자, 2008:154; 김광용. 정종필, 2011:83-85).

2. 중앙과 지방의 자원분담에 관한 문제

재정분담 차원에서 중앙과 자치단체간의 관계를 살펴보면, 지방정부의 재정자율성이 낮아 국가복지사업을 집행하는 지역대리인의 역할에 머물러 있다고 할 것이다. 자치단체의 자체사무 비중이 낮고 국고보조금 사업에의 의존율이 높지만, 보조금사업의 선정기준이나 기준보조율의 적실성이 낮아 중앙정부가 자의로 운영하고 있다(박혜자, 2008:154).

강혜규의 연구에서 볼 수 있듯이 2006년 기준으로 자체사업은 시.도가 17%, 시가 29%, 자치구가 16%로 평균 21%에 불과하여서, 관련 사업예산 중 보조금사업이 92.7%를 차지하고 있음에 비하여 자체사업의 예산비율은 7.3%에 불과하다는 것이다(강혜규, 2006). 이와 같이 지방으로 재정이양이 이루어지지 않은 상태에서 복지기능만의 지방이양은 중앙정부의 지출축소와 책임축소, 지역간 불평등 증가 등으로 나타날 수 있다는 것이다(박병현, 2004:144-146)

구체적으로 지방이전재원의 변화에서 볼 수 있었듯이 지방이전재원의 증가율에 비하여 국고보조금의 증가율이 높았으며, 이는 참여정부에서의 적극적인 지방이양에 따른 결과라는 점에서 실제적으로 더욱 국고보조금의 증가율이 더 높았을 수 있었다는 점을 생각할 수 있다. 이러한 우리나라의 보조금의 증가는 국가와 자치단체간의 공동사무의 증가로 나타났음을 알 수 있었다. 이러한 공동사무는 국가와 시.도, 시.군.구 공동사무 등으로 사회복지업무 중 기초생활보장업무와 자활사업, 의료급여업무가 많은 비중을 차지한다. 이러한 사무는 공동사무이지만 국가적인 기준에 의거하여 통일되게 추진되어야 할 사무로 실제로는 국가사무의 성격을 띠기 때문에, 자치단체의 입장에서

공동사무로 되어 있는 것은 국가를 현장에서 지원하기 위한 것으로 국가의 지도감독하에 있어서 중앙과 지방의 수평적 협력관계를 기대하기는 어렵다고 할 것이다.

이러한 공동사무가 정부가 상호의존적 관계형성에 기여하기 위하여는 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다. 그래야만 공동사무가 지방이양을 회피하는 중앙정부의 수단이라는 오명을 벗을 수 있을 것이다.

결국, 이상과 같은 문제점들을 해결하기 위하여는 법령에 각각의 사무배분과 기능배분을 명확하게 명시하는 것이다. 그러나, 우리는 여전히 대통령령 등에 위임하고 있어서 분권화의 걸림돌로 작용한다고 볼 수 있겠다.

지방정부에 지원되는 국가보조금 사업의 국고보조율은 “보조금 예산 및 관리에 관한 법률” 제9조에 의하여 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다”고 되어 있다. 그리고 다만, 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 국고보조율은 대통령령으로 정한다”고 되어 있다. 이 점은 국고 보조율과 사무의 성격간에 일정한 연관성을 발견하기 어렵다는 비판이 있는 데, 이러한 국고보조율을 매년 시행령으로 정하도록 되어 있기 때문이라는 문제제기가 설득력을 갖는다. 따라서, 기관위임사무와 공동사무를 명확히 구분하고, 그에 따라 기준보조율을 명시하는 것은 기관위임사무를 최소화하는 효과를 거두어야 할 것이다. 또한, 원칙적으로 기관위임사무는 100% 국비지원이 이루어지는 것이 합당하지만, 전체 기관위임 사무 중에서 일부만 지원되는 경향이 있으며, 지원액도 사업비의 70%, 80%만을 지원함으로써 국가가 지방정부에게 재정부담을 전가시키는 측면이 있다.

3. 자치단체 간 능력의 차이에 따른 분권화의 문제점

국가로부터 지방으로의 권한이양을 추진하는 경우, 지역주민의 선호를 행정에 반영하는 것에 대하여는 바람직한 결과를 기대할 수 있는 데, 한편으로는 어느 곳의 지역에서든지 일정한 수준을 확보한다는 것은 어렵게 되는 문제가 발생할 수 있다. 단지, 이러한 문제는 자치단체 행정에 대한 자세와 밀접하게 관련한다고 생각된다. 예를 들어서, 개별의 자치단체의 행정이 그 행정능력을 서서히 높여 간다고 한다면, 국가가 지금과 같이 법률과 명령으로 필치규제와 전관사행을 세심하게 결정하지 않고 보다 느슨한 방침과 방향을 제시하는 것만으로 지방자치단체는 충분히 대응할 수 있게 될 것이다. 이러한 점으로부터 국가로부터 지방으로의 권한이양은 개별적인 지방자치단체의 행정능력의 향상에 맞추어서 서서히 추진하여야 할 것이다.

이에 대하여 기관위임사무는 형식적으로도 지방자치단체는 국가의 관여와 간섭을 직접 받는 것이 된다. 왜냐하면, 이러한 종류의 행정서비스의 공급에 있어서 지방자치단체의 장은 국가의 하나의 기관으로서 실시사무를 받는 것이기 때문이다. 따라서, 기관위임사무의 실시에 있어서 지방자치단체는 완전하게 국가의 관리하에 놓이게 된다. 그렇기 때문에 형식적·실질적인 국가의 관여를 배제하여 가기 위하여는 계획주체와 실시주체의 일치의 원칙에 비추어서 기관위임사무의 모든 것에 대하여 재검토를 행하여야 할 것이다. 이 경우, 실시사무의 국가에의 반납이든지, 계획사무의 지방으로의 이양이 검토될 것인 데, 전자의 경우, 기관위임사무는 국가의 고유사무가 되며, 후자의 경우는 기관위임사무는 단체위임사무로 전환된게 된다. 단지, 이들에 대한 개검토에 있어서, 행정서비

스의 공급상 매우 크게 비능률이 예상되는 경우에는 기관위임사무에 그대로 두어야만 하지만, 그 경우에도 위임방식 등의 도입이 제안될 필요가 있다.

끝으로, 현재 국가가 계획사무와 실시사무를 분담하고 있는 행정서비스에 대하여 그 공급에 있어서 지역주민의 욕구를 가능한 한 반영하여 가기 위하여 어떻게 제도의 검토를 추진하여 갈 것인가를 생각해 보고자 한다. 실제의 운영에 그것을 반영하여 가는 경우가 있을 수 있다. 현재, 대학과 병원측으로부터 지역사회에의 공헌을 적극적으로 생각하는 경우이다. 예를 들어, 지역발전을 위하여 산.관.학의 협력을 추진하여 가는 것을 들 수 있다. 행정서비스에 지역주민의 선호를 반영하여 가기 위하여는 국가의 제반시설과 지역사회의 밀접한 연계를 확립하는 것은 곤란할지도 모르지만, 거기에 향하여 제도의 재검토를 추진하여 가야 할 것이다.

V. 결어

연구자는 앞에서 살펴 본 바와 같이 우리나라에서 중앙과 지방자치단체간의 사무이양을 통한 분권화를 실현하기 위한 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 연구자는 우선 우리에게 지방분권이 갖는 의미가 무엇인지를 제시하고자 西尾勝의 이론을 근거로 분권화가 갖는 의미를 파악하였다. 다음으로, 계획주체와 실시주체를 기준으로 국가와 자치단체의 사무를 구분하여 본 결과, 위임사무와 공동사무가 문제시 될 수 있음을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 연구자는 우리나라의 사무이양의 현황과 재원분담의 현황을 분석하였다. 분석결과 생각한 것보다 기관위임사무는 급격하게 줄었으나, 공동사무가 급증하였음을 파악할 수 있었다. 따라서, 재원은 이양되지 않은 상태에서 기능과 사무만을 이양하고 있는 것이 현재의 분권화임을 알 수 있었다. 근본적으로 국가사무와 자치사무가 복지분야의 확대에 따라서 급증하여 왔음을 알 수 있었는데, 이러한 업무가 대부분이 공동사무의 형식으로 자치단체에 갈대기로 몰리게 되는 것도 파악할 수 있었다. 이제, 끝으로 앞으로 사무배분과 기능이양, 그리고 재원배분에 있어서 우리가 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 집권과 분권의 선택의 문제에 있어서는 우리나라의 현재의 상황이 복지국가의 형성의 초기라면 집권적 구조가 바람직할 것으로 생각되며,

둘째, 기능배분과 권한이양에 있어서는 기초생활보장업무나 연금업무와 같은 전국적인 통일적 기준으로 실시할 필요성이 있는 업무의 경우에는 중앙정부의 업무로 하고, 대인적 서비스나 가족 등이 하던 기능이 사회적 서비스와 되어 공공서비스로 되는 경우에는 모두 기초자치단체에게 우선적으로 배정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 앞으로 우리나라는 저출산고령화에 따라서 보다 기초자치단체의 중요성이 대두될 것으로 보이는 데, 이 경우 작은 정부를 고집하게 된다면, 정부의 역할부족에 대한 것을 민간기업과 NGO 등에 의한 서비스로 확대되어야 할 것이다.

끝으로, 이상과 같은 기초자치단체 우선의 여러 가지 역할과 기능을 실행에 옮기기 위하여는 일본에서 추진하였던 것처럼 자치단체의 능력과 관련한 논의가 보다 활성화된 필요성이 있다. 왜냐하면, 자치단체의 능력에 따른 국가내의 다양한 차이가 존재함에 따른 문제가 있을 수 있기 때문이다. 따라서, 자치단체의 합병에 대한 논의도 필요할 것으로 생각되는 데, 여기에 대하여는 일본의 전례가 크게 도움이 될 것이다. 예로서, 1개의 오렌지를 두사람이 먹겠다고 하는 경우에 어떡

게 할 것인가의 문제가 될 것이다. 이에 대한 해결책을 긍정적 상호적인 시너지 효과의 관점에서 본다면, 양쪽의 중지를 모아서 오렌지를 주스로 해서 나누어 먹을 수더 있을 것이며, 또는 키위2개와 바꾸어서 한 개씩을 나누어 가질 수도 있는 것이다. 이 이야기가 시사해 주는 것처럼 자치단체의 합병을 어느 한 곳이 흡수하는 관점이 아니라 서로 윈윈하는 전략으로 활용될 수 있어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 곽재기. (2009). 중앙과 지방의 사회복지자원 분담방안, 한국보건사회연구원 토론회.
- 구인회 · 양난주 · 이원진. (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 「사회복지연구」, 40(3): 99-124.
- 권경득 · 우무정. (2009). “참여정부 지방분권정책의 실태분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로”. 「한국지방자치학회보」, 2(2): 5-28.
- 기획재정부. 나라살림 예산개요. 각 연도.
- 김순은. (2004a). 정부혁신과 지방분권 개혁: 한일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1): 151-176.
- 김영종. (2009). “휴먼서비스 분야의 성과관리: 동향과 대응.” 「사회복지서비스 분류 체계 및 성과관리 방안 교육 교재」, 4-24. 부산복지개발원.
- 김장권. (2005). “한국과 일본의 분권화개혁 비교연구”, 임혁백 외(편), 「한국과 일본의 정치와 거버넌스」, 서울: 아현출판부, 221-251.
- 박광덕. (2000). 「한국지방자치학회 2000년도 하계학술세미나 및 제9회 한일 지방자치 국제 세미나 자료집」, 113-133.
- 박광덕. (2008). “참여정부 재정분권화 정책에 대한 평가: 복지서비스를 중심으로”, 「한국지방자치학회 동계학술대회 및 총회」, 231-26.
- 박완규. (2012). 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 대한 연구. 「한국지역사회복지학」, 40: 1-30.
- 박인화. (2010). “복지재정 운용실태와 정책과제.” 「예산현안분석」, 제35호, 예산정책처.
- 박인화 · 이덕만. (2008). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제, 사회보장연구, 2(4), pp.55-56.
- 박혜자. (2002). “지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변화”, 「한국사회와 행정연구」13(3), 125-146.
- 박혜자. (2006). “복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안: 분권교부제도를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」13(3), 279-300.
- 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원. (2009). 「2007년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 노후소득보장체계」.
- 서정섭. (2011). 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안. 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안. 한국지방행정연구원.
- 안전행정부. 지방자치단체 예산개요. 각 연도.
- 오재일역. (2005). 「미완의 분권개혁」, 전남대출판부.
- 이재원. (2012). 사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향. 「지방재정」, 4: 6-21.
- 이재원. (2013). 자치구 복지재정부담과 정책과제. 새 정부의 지방재정 운용방향에 대한 시론 구의 과제와 대응(지방재정 정책세미나) 발표자료. 한국지방재정학회.
- 이채정. (2011). “사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제.” 「사업평가현안분석」, 제32호, 국회예산정책처.
- 이채정. (2011). 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 2011.9.
- 장현주. (2006). “정책권한 집행의 이양과 거버넌스의 변화: 미국 뉴욕주정부와 지방정부의 사례연구”, 「한국행정연구」15(1), 263-293.
- 지방분권촉진위원회. (2010). 「제1기 지방분권촉진위원회 지방분권 백서」.
- 지방이양추진위원회. (2003). 「지방이양백서 1999-2003」.

_____. (2005). 「제3기 지방이양추진위원회 위원 수첩」.

총무처. (1994). 「중앙·지방사무총람」. 서울: 총무처.

최낙범. (1995). 「일본 복지행정의 정부간 관계」, 「경남지역연구」창간호:185-203.

하능식·이상용·구찬동. (2012). 중앙-지방 간 사회복지 재정부담 조정방안. 한국지방행정 연구원. 연구보소서.

한국보건사회연구원. (1994). 「중앙과 지방의 복지행정기능배분에 관한 연구」.

한국지방자치학회. (2006). 「21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 노벨 연구: 행정계층구조 개편을 중심으로」

한국지방자치학회. (2007). 「지방이양사무의 행·재정 상관성 분석 및 진단」.

한국지방행정연구원. (1992). 「지방행정기능분석에 관한 연구」.

한국지방행정연구원. (2000). 「지방자치단체 민간위탁의 개선방안」.

한국지방행정연구원·한국행정연구원. (2002). 「법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상 사무 발굴 연구」.

한국행정학회. (2002). 「중앙-지방간 사무재분배 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무 발굴을 위한 연구」.

한양대학교 지방자치연구소. (2007). 「사무조사를 통한 사무배분 및 지도·감독체계 개선방안 연구」.

행정안전부. 각 년도. <지방재정연감>.

황미경. (2010). “지방자치단체 사회복지전달체계 개편안의 고찰과 제언.” 「한국비영리연구」, 8(3).

e나라지표. (2012). 지방자치단체의 재정자립도. 연도별 전국평균 재정자립도.

http://m.index.go.kr.egams/smart/chart_view.jsp?idx_cd=2458&bbs=INDX_001

Adema, W., P. Fron and M. Ladaique(2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980~2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX)”, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing.

Bergwall, Daniel, Clarie Charbit, Dirkjan Kraan and Olaf Merk. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. OECD Journal of Budgeting. 5(4).

Bryner, G. (1998). Politics and public morality: The great American welfare reform debate. New York: W.W. Norton & Company,

Cammisa, A. M. (1998). From rhetoric to reform; Welfare policy in American politics. Boulder, CO: Westview Press.

Gais, T. L., Nathan, R. P., Lurie, I., & Kaplan, T. (2001). Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996. In R. Blank & R. Haskins (Eds.), The new world of welfare. Washington, DC: Brookings Institution.

Hannenman, R. A. (2001). Introduction to social network methods.

Heinrich, C. J., & Lynn, L. E. Jr. (Eds.). (2000). Governance and performance: New perspectives. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Jennings, E. T. (1994). Building brides in the intergovernmental arena: Coordinating employment and training programs in the American states. Public Administration Review, 54(1), 52-60.

Jennings, E. T., & Ewalt, J. G. (1998). Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. Public Administration Review. 58(5): 417-428.

2부. 1세션 토론문

2부 1세션 토론문 1

우명동(한국지방재정학회 회장)

“발표1: 지방자치 20년의 평가와 과제”에 대한 토론문

필자가 지적하고 있듯이 본고는 기존의 연구가 갖는 주관적이고 부분적인 측면을 극복하여 포괄적으로 지방자치 20년을 평가하고 발전을 위한 과제를 제시하고 있는 잘 정리된 연구로 평가된다. 여기서는 우리나라 지방자치가 한 단계 더 발전하는데 도움이 될 것을 기대하면서 몇 가지 평가자의 소견을 제시하고자 한다.

본고에서는 지방자치 평가의 기준으로 민주성, 효율성, 형평성 등을 다양하게 제시하고 평가하고 있는 것을 볼 수 있다. 그런데 어떤 가치가 더 우월한지를 평가하기는 힘들겠지만, 이들 가치들이 서로 상충되는 경우도 있어서 그러한 가치를 동시에 달성시키는 거버넌스를 만들어 내는 것은 어렵거나 불가능하다고 판단된다. 이렇게 볼 때 지방자치의 실적을 평가하거나 앞으로의 발전 방향을 전망하는 경우에는 지방자치 평가의 기준을 지방자치의 본질에 적합한 기준을 중심으로 제시하면서 평가하는 것이 더 적절한 것으로 판단된다. 말하자면 지방자치의 본질을 지역사회의 문제를 지역의 의사를 반영하여 다루어나가는 데 있다고 보면, 지방자치의 성숙도 여부를 평가하기 위해서는 지역사회 내지 지역주민의 의사반영의 정도 내지 그러한 틀을 갖추고 있는지 여부가 중요한 기준이 되어야 할 것으로 판단된다.

아울러 거버넌스 논의를 하는 과정에서 중앙과 지방의 관계를 제시하고 있는데, 지방자치 내지 지방분권문제를 다룸에 있어서 중앙과 지방 사이의 관계를 다루는 것은 매우 적절한 분석이라 판단된다. 그것은 지방자치나 지방분권은 지방정부의 행위이지만 그것은 지방정부만의 행위가 아니라 중앙과의 관계 속에서 행해지는 현상이기 때문이다. 그러나 더욱 중요한 것은 전술한 취지와 같은 맥락에서, 중앙과 지방 사이의 관계가 어떻게 되어 있느냐 하는 것 보다 중앙과 지방 사이의 관계 틀을 결정하고 변경시켜주는 메커니즘이 어떻게 되어 있느냐, 특히 그러한 메커니즘에 지역 내지 지방의 의사가 반영되는 틀이 갖추어져 있는지 여부를 확인하는 것이 중요함을 거듭 인식할 필요가 있다고 판단된다.

아울러 지방자치 내지 실질적인 지방분권의 달성은 분권론자들의 당위적인 요구에 의해서만 실현되는 것이 아니라는 사실을 인식하는 것이 중요한 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 볼 때 무엇보다 지방분권의 가치에 대한 주민들의 의식전환이 필요하며, 나아가 실질적인 분권의 실현을 위해서는 지역사회 내지 각 지방정부들의 연대를 통해 중앙과의 관계에서 힘의 균형을 확보해나가는 것이 긴요함을 인식할 필요가 있다고 판단된다.

“발표2: 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래자치행정체제 및 구조”에 대한 토론문

본고는 지방행정체제 개편을 위한 다양한 평가기준을 제시하고, 이어서 현황분석에 바탕을 두고 미래지방행정체제 개편을 위한 방안과 세부적인 전략까지 제시하고 있는 훌륭한 연구로 평가된다. 여기서는 분석 전반을 논평하기 보다는 평가기준과 개편의 틀의 관계에 대한 평가자의 소견을 제시

하면서 논평에 갈음하고자 한다.

지방행정체제 개편을 논하는 경우 다양한 평가기준이 제시될 수 있음은 주지의 사실이다. 그러나 그렇게 다양한 기준을 모두 충족시키는 개편 틀을 마련하기 어렵기 때문에 그러한 기준을 모든 기준을 같은 비중으로 고려하기 보다는 어느 기준에 더 큰 비중을 둘지를 먼저 고려하는 것이 논리적으로나 현실적으로 더 필요한 과제라 판단된다. 그러기 위해서는 먼저 왜 지방행정체제 개편하려하는지를 고민할 필요가 있을 것으로 판단된다. 본고 서두에서 밝히고 있듯이 지방행정체제 개편의 기본 취지가 지방분권을 확대하는데 있고, 지방분권을 하는 취지가 지역의 문제를 지역사회의 의사를 반영하여 다룸으로써 지역주민의 삶의 질의 제고하는데 있는 것으로 이해한다면, 지방행정체제 개편의 방향도 어떻게 개편할 때 지역사회의 의사가 반영되어 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는데 더 기여하게 될 것인가에 판단의 우선순위가 주어져야 할 것이다.

이러한 인식위에 구체적인 논의과정에서는 주민들의 생활과정을 책임지는 생활단위로서의 행정단위와 규모의 경제를 중심으로 한 경제적 효율성을 추구하는 경제적 단위로서의 행정단위로 나누어 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다. 먼저 주민들의 생활과정을 책임지는 기초지자체는 그 규모가 작을수록 지역사회나 지역주민의 특성을 반영시키기가 용이하여 그러한 지역사회의 의사를 반영하는 실질적 분권이 주어질 수 있는 틀이 마련될 수 있을 것이다. 이렇게 보면 특별한 자연적, 사회적 조건에 변화가 없다면 기초행정구역은 변화시키지 않거나 오히려 더 작게 개편하는 것이 더 바람직할 것이다.

다음으로 오늘날과 같이 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대에서는 한 나라의 특정지역도 세계의 다른 지역들과 경쟁과정을 주도하면서 지역의 경제적 가치를 제고시킬 수 있는 활동을 전개시킬 필요가 있다는 점을 고려해 볼 때, 이러한 목적에 기여할 수 있는 범위의 광역단위의 행정단위를 고려할 필요가 있다. 그러나 이 경우에도 그러한 광역 행정단위가 관할 지역이 가지고 있는 지역적 특성이 내포된 지역적 제 자산의 상호 유기적 관련성을 제고시켜 궁극적으로 관할 지역의 자산의 가치를 제고시킬 수 있는 경제단위를 고려할 필요가 있다. 단순히 규모확대를 통해서 양적인 경제성을 목표로 개편을 추진할 것이 아니라 기존의 광역단체가 가지고 있는 지역적 정체성을 살리면서 경제적 가치를 제고시킬 수 있는 범위를 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

그러나 어느 경우에도 현실적으로 행정구역개편이라는 것은 백지위에 그림을 그리는 것이 아니라 기존에 존재하는 행정구역을 바꾸는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 말하자면 이미 역사적, 자연적, 사회경제적, 문화적 공동체로서 그 구역 내의 여러 자원들이 상호관련을 맺으면서 시장행위를 포함한 다양한 행위들이 그 사회 속에 배태된 제도화된 구역으로 자리 잡아온 것임을 인식하는 것이 중요하다. 이렇게 보면 무조건 면적이나 인구 등의 외형적 규모만을 조건으로 새롭게 짜깁기하듯 권역을 그려낼 것이 아니라 기존의 광역단체 틀을 인정하는 선에서 보완해나가는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

“발표 3: 미래 지방자치 발전을 위한 중앙·지방 복지기능분담 방안”에 대한 논평

오늘날 한편으로 저출산, 고령화 추세 속에서 복지요구가 비약적으로 늘어나고 있는데 다른 한편으로 중앙과 지방정부 모두 채무가 급격하게 증가하고 있는 것을 주지의 사실이다. 이러한 자금의 상황에 비추어 본고는 복지재정부담을 둘러싸고 주요논의들을 정리해서 제시함으로써 정책적

시사점을 주고자 하는 점에서 의의가 큰 연구라 생각된다. 특히 일본과 미국이 복지서비스 공급권을 지방에 넘겨준 것을 지방으로 그 부담을 전가시키기 위한 것이라고 평가하는 견해를 소개하고 있는 것은 위와 같은 한국의 작금의 상황을 고려할 때 특히 유념할 필요가 있는 것으로 판단된다.

여기서는 논의를 단순화시키기 위해 평자로서의 소견을 몇 가지 첨언하고자 한다. 복지서비스 공급을 둘러싼 중앙과 지방 사이의 기능분담 나아가 그와 관련된 자원분담 논의를 한 걸음 더 진행시키기 위해서는 무엇보다 복지서비스 갖는 경제적 성격을 보다 엄밀하게 규정짓고 유형화해내는 것이 긴요하다고 생각한다. 복지서비스 중에는 전국적으로 통일을 요하는 서비스가 있는가 하면 지방의 특성을 반영하는 서비스가 있을 수 있다. 전자가 소위 national minimum적 성격을 갖는 것이라 하면 후자는 local minimum적 성격을 갖는 것이라 할 수 있을 것이다. 이러한 구분이 행해지면 복지서비스 유형별로 서로 다르게 자원배분 및 공급주체를 결정하는 것이 필요하다. 그런데 이 단계에서 복지서비스의 공급과 자원조달 주체를 동일하게 볼 필요는 없다는 사실을 유념할 필요가 있다. 말하자면 특정 서비스의 성격이 전국적으로 표준적인 서비스로서 성격을 갖고 있다 하더라도 구체적인 서비스의 공급과정에서 수반되는 각종 정보에 대해서는 지방정부가 더 적절할 수 있다는 점이다. 그 경우에는 자원은 중앙정부 입장에서 부담하더라도 구체적인 공급과정은 지방정부가 책임을 맡아서 해당 복지서비스가 실질적으로 필요한 수혜자에게 적절히 공급되게 할 필요가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

마지막으로 이제 위와 같은 과제를 수행하기 위해서는 이 문제를 중앙정부가 일방적으로 결정하게 해서는 안 되며, 중앙과 지방 내지 지역사회가 상호 협의 하에서 전체 복지수요, 공급가능범위, 중앙과 지방 사이의 배분 등을 결정하는 틀을 마련하는 작업이 선행되어야 함을 인식하는 것이 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있다고 판단된다. 이는 그러한 틀이 선행될 때 서비스 공급과정에서의 갈등을 완화하고 현실적으로 서비스공급을 원활하게 하는데 기여할 것이라 판단되기 때문이다. 아울러 이는 지방 내지 지역의 문제를 풀어나가는 데 중앙과 지방의 '협력' 내지 '협약'의 과정을 중시한 현 정부의 정책지침과도 상응하는 것이라는 점도 더욱 이러한 방향에 힘을 실어 줄 것으로 판단된다.

2부 1세션 토론편 2

‘지방자치행정 20년의 성찰과 미래’

이시원(경상대학교, 전 한국지방정부학회 회장)

1995년 주민에 의한 자치단체장의 직선을 기점으로 하면, 올해로 우리나라의 지방자치가 20년째를 맞이한다. 사람으로 치면 성년을 맞이한 셈이다. 성년이 되면 자율적인 권한과 책임이 부여되고 마땅히 이에 상응하는 행동이 이루어질 것을 기대한다. 성년이 된 사람이 자율과 책임을 회피하면 아이 취급을 받을 수 밖에 없다. 그러나 유감스럽게도 우리나라의 지방자치는 그 제도가 부활된 지 20년을 맞이하였음에도 자율적인 권한과 책임이 제대로 주어져 있지 않아 성년으로서의 역할을 다할 수 없는 처지에 있다. 오랫동안 중앙집권적 통치의 틀을 벗겨내고 지역의 특성을 감안한 자치적인 활동의 공간을 확보한다는 것이 쉽지 않다는 것을 말해준다.

지방자치가 부활된 후, 역대 정부는 지방분권을 통한 지방자치의 강화를 정치적 의제로 설정하여 논의해 왔으나 그 성과는 턱없이 못 미치고 있다. 지방분권을 국정의 핵심과제로 설정하여 노력을 기울여 왔던 참여정부에서조차도 호랑이를 그리려다 고양이도 제대로 그려내지 못했다는 비판을 면치 못하였다. 자치다운 자치를 열망하는 이해관계자의 입장에서 보면 무늬만 지방자치일 뿐 중앙정부의 지배, 중앙정부의 의존에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 지난 20년간의 지방자치에 대한 성찰과 미래를 조망해 보는 것은 매우 의미있는 일로 판단된다. 진단과 평가를 통해 향후의 지방자치가 성년에 걸맞는 권한과 책임을 확보할 수 있도록 그 제도적 기반을 확보하는데 온 힘을 쏟아야 할 것이다.

김순은 교수는 거버넌스의 관점에서 지난 20년간의 지방자치를 민주성과 효율성 그리고 형평성을 기준으로 평가하는 틀을 제시하고 이를 그동안의 연구결과와 각종 자료로 분석하고 있다. 김교수가 평가의 결과에서 제시한 바와 같이 그동안의 우리나라 지방자치는 긍정적인 면과 부정적인 면이 동시에 노출하고 있다. 김교수는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 상존하고 있다고 분석하면서 최종적인 판정을 하는 것이 쉽지 않다는 결론을 내리고 있다. 그러나 현재 우리나라의 지방자치 상황을 진단평가하면서 긍정적인 요소가 얼마나 많고 부정적인 요소 얼마나 많은가를 따지기 보다는 자치다운 자치를 실현하는데, 제도나 운영면에서 얼마나 충실하고 미비한가를 따지는 것이 보다 의미있는 것이 아닌가 하는 생각을 하게된다. 어떠한 제도이든 긍정적인 요소와 부정적인 요소가 있기 마련이다. 지방자치를 할 수 있는 제도적 권한과 자원이 부족한 상태에서 그동안 경험을 긍정적 또는 부정적인 잣대로 평가하는 것은 현재의 지방자치를 더 왜소하게 만드는 결과를 초래할 수도 있다. 지방분권을 통한 명실상부한 지방자치의 실현이 커다란 과제임에도 부정적 측면이 지나치게 부각된다면 분권을 지향한 활동의 동력을 떨어뜨리는 결과를 낳지 않을까 우려되는 것이다.

소순창교수는 새로운 지방분권형 국가구현을 위해 요청되는 미래자치행정의 체계 및 구조에 대해서 논하고 있다. 사실 이것은 그동안 학문적으로나 정치적으로 그리고 분권운동의 차원에서 많은 논의가 있었던 주제이다. 그래서 소교수도 그동안의 논의에 대해 정리하고 이를 토대로 지방분권

국가 구현을 위한 지방행정체계의 개편방안을 제시하고 있다. 소교수의 개편방안에 대해 특별히 토를 달고 싶은 의견은 없다. 문제는 그동안 제시되어 왔던 개편방안들과 소교수가 제시한 개편방안이 어떠한 논의구조를 거쳐 바람직성과 실현가능성이 체계적으로 검토되고 현실의 제도로 채택될 것인가 하는 것이다. 신뢰할 만하고 정당성을 확보한 논의구조를 통해 체계적으로 검토하는 기회를 가지지 못하고 산발적인 주장과 논의만 무성하게 되면 거대 정책으로서의 지방행정체계개편 의제가 표류의 신세를 면하기 어려울 것이다. 이번의 '미래지방자치발전을 위한 서울의제' 선언과 지방자치관련 학회 연합세미나가 이러한 논의구조를 만들어 내는 촉발기제가 되기를 희망한다.

박광덕 교수는 미래 지방자치 발전을 위한 중앙-지방 복지기능분담방안을 제시하고 있다. 복지욕구의 분출에 따른 정책적 대응과정에서 중앙과 지방간에 많은 분란과 갈등이 발생하고 있는 점을 감안할 때, 매우 중요한 주제가 아닐 수 없다. 박교수는 정부간 관계에 대한 일반적인 논의를 소개한 후, 우리나라 복지정책과 관련한 중앙과 지방의 사무배분관계 그리고 재원배분의 현황을 분석하고 있다. 이러한 현황분석을 토대로 기능배분의 문제점을 진단하고 기능배분의 방향을 제시하고 있다. 박교수가 제시한 기능배분 방향이 상당히 설득력이 있기는 하지만 보다 절실하고 중요한 것은 구체적으로 어떻게 배분해야 할 것이냐, 그리고 그것을 어떻게 현실에서 제도로 관철시켜갈 것인가에 대한 논의와 전략의 제시가 아닌가 한다.

2부 1세션 토론문 3

류경기(서울시 행정국장)

I 지방자치행정 20년의 성과와 과제 관련하여

□ 지자체 중심의 지방세정 활성화

1. 들어가며

- 지난 1961년 지방자치가 중단된 이후 30년만인 1991년 지방의회가 재구성되고, 1995년 7월 1일 주민직선에 의한 지방자치단체장이 취임함으로써 민선지방자치시대가 개막되었음
- 국민들의 기대와 우려 속에서 시작된 민선지방자치는 그동안 우리나라 민주주의의 발전을 가속화 시켰고, 지방행정에 있어서는 주민이 행정의 중심에 서게 되는 일대 전환점이 되었음. 사회 각 분야에서 분권화·민주화의 토대가 마련되고, 행정서비스의 향상과 지역발전이 촉진되고 있음
- 그러나 한편으로는 중앙·지방간 재정구조 불균형으로 인한 지방재정 악화, 중앙정부의 과도한 통제와 규제 등으로 지방분권이 후퇴하고 있다는 우려가 제기되고 있는 실정임
- 따라서 중앙정부와 자치행정간, 그리고 자치행정의 현실태와 문제점 등을 짚어보고 향후 우리나라 지방자치 발전을 위해 향후 개선 방향을 제시하는 것이 필요하다고 보여짐

2. 지방자치행정 20년의 성과

1) 민주적 행정행태의 정착 및 발전

- 민선지방자치의 실시는 행정수행이 관료중심에서 주민중심으로 변모하고, 주민이 행정의 객체에서 주체로 제자리를 잡아가는 계기가 되었음
- 지방공무원들은 주민위주의 시각에서 행정을 수행하고 과거 주민위에 군림하는 권위주의적 행태에서 친절한 대민봉사자세로 전환하고 있음

2) 주민참여 확대

- 주민의 자치행정에의 참여가 활발해지고 참여방법도 점차 다양해지고 있음
- 종전의 반상회·공청회·위원회·청원·행정정보공개청구 등을 통한 참여뿐만 아니라 새롭게 도입된 주민감사청구제·조례의 제정 및 폐제청구제 등의 활용과, 보다 적극적인 방법으로 의정감시단 구성 등에 이르기까지 다양한 주민참여활동이 이루어지고 있음

3) 지방자치단체 상호간 협력관계 발전

- 지방자치단체 상호간의 관계에 있어서 많은 변화가 일어나고 있음
- 종전의 중앙정부나 시·도에 의한 조정위주의 수직적 체제에서 벗어나 지방자치단체가 각자의 이해를 표출함으로써 지방자치단체 상호간 긴장과 갈등 양상이 나타나기도 하였으나, 행정협의회 운영, 환경시설의 상호교환설치 등 지방자치단체 상호간의 자율적인 협력·조정 기능도 점차 발전되고 있음

4) 행정의 공개화와 투명화의 진전

- 민선지방자치 출범이후 지방행정이 공개되고 투명해지는 방향으로 나아가고 있음
- 지방자치단체장과 지방의원은 주민의 대표자로서 지방자치단체의 정책결정과 집행에 있어 주민들의 공감과 지지를 확보하기 위해 노력하고 있으며, 이러한 노력들은 정책결정과 집행과정 전반에 대해 정보를 주민에게 제공하고 주민의 참여를 유도하는 활동으로 연결되고 있음

5) 지방자치 주도의 지역개발전략 수립·추진

- 민선이후 중앙의 경제시책 및 개발정책을 수동적으로 수용하는 자세에서 탈피하여, 지방의 다양성과 창의성을 발휘하여 지역발전전략을 마련하고 있음
- 또한 각 지방자치단체들은 각자의 역사적·환경적 특성을 살리고 이를 발전의 원동력으로 삼는 독창적인 미래비전을 제시하고 이를 구체화시키는 방향으로 발전전략을 수립·추진하고 있음

3. 지방자치 행정의 현실태

1) 중앙·지방간 재정구조 불균형 등으로 지방재정은 지속 악화

- 중앙·지방간 수입과 지출구조의 불균형으로 지방재정의 독립성 악화
 - 중앙과 지방의 세수구조는 수입 8:2, 지출 4:6으로 불균형
- 지방의 재정자립도가 낮아 지방정부의 재정책임은 싹쓸이 겨를이 없을 정도
 - 전국 재정자립도 : 69.6%(’92) → 63.0%(’95) → 51.1%(’13) → 50.3%(’14)
 - ※ 재정자립도 : 서울 88.8%(’13)→80.4%(’14), 강남구 75.9%(’13)→64.3%(’14)
- 편의적 국비지원과 재정보전 없는 업무이양으로 지방재정 악화
 - 영유아 무상보육도 국가가 일방적으로 정책을 시행하고 국고지원비율 결정
 - 서울시의 경우 지방이양사업에 대해 7,389억 원을 시비로 추가 부담(’12)

2) 중앙정부의 과도한 통제와 각종 규제로 지방분권은 퇴보

- 지역여건 고려 없이 지방정부의 조직구성을 정부 법령으로 획일적 통제
- 산업, 도시계획, 환경 등의 과도한 규제로 지방정부의 자율성 침해
- 정부와 국회 등 감사중복으로 지방은 주민보다 정부에 책임을 지는 경향

4. 문제점 및 개선방향

1) 제도적 측면

■ 국세와 지방세의 배분 구조 개혁 미흡 (지방재정 확충 관련)

- 현재 국세에 편중된 조세배분 구조로는 안정적인 지방재원 조달 곤란
 - 지방자치가 부활(’91)한지 20년이 넘었지만 국세와 지방세 배분구조는 8:2로

변함이 없고, 주요 OECD 국가에 비해서도 낮은 수준

※ 우리나라 국세 대 지방세 : ('91)79:21, ('00)82:18, ('10)78:22, ('11)79:21, ('14)80:20

※ 주요 OECD 국가 : 일본(55:45), 미국(50:50), 독일(52:48), 프랑스(76:24)

- 반면에 재정지출구조는 국가 대 지방이 4:6으로 지방 비중이 더 큼

○ 재정자립도 하락 추세: '95년 63.5% → '14년 50.3%

- 사회복지 사업 등 국비보조사업의 지속적인 증가와 중앙정부의 감세정책 등으로 지방재정이 악화되고 있으며, 지방은 부족재원을 정부로부터 받는 지방교부세와 국고보조금 등으로 충당함에 따른 재정자립도 및 지방재정의 자율성 지속 하락

연 도	'95	'00	'05	'10	'11	'13	'14
재정자립도(%)	63.5	59.4	56.2	52.2	51.9	51.1	50.3

※ 사회복지 자원 : 서울시 '13년 64,428억원 대비 '14년 70,195억원(5,767억원, 9% 증가)

※ 지방채 규모 지속적 증가(전국) : '07년 18.2조, '09년 25.5조, '11년 27.7조

- 따라서 국세와 지방세의 8:2 배분구조를 혁신하고 급증하고 있는 사회복지 소요 자원의 안정적인 조달과 지방재정의 건전성 확보 등을 위해 지방소비세 세율 인상 및 국세의 적극적인 지방세 이양이 필요
- 현재 17개 시·도 모두 재정이 매우 어려운 상황이기 때문에 지방재정 관련 세제개편 방향은 수도권과 지방간 재정력 격차 해소 보다는 17개 시·도의 재정확충에 초점을 두어야 하며, 지방소비세 세율인상(11%→20%) 및 양도소득세, 개별소비세의 지방세 전환 등 국세의 대폭적인 지방이양이 필요할 것으로 보임

■ 중앙정부의 자치기구 정원 자율권 제한 (지방분권 강화측면)

○ 중앙정부는 지방자치법으로 사도의 부시장의 수를 2~3개로 제한하고, 대통령령으로 국장급 행정기구(3급 이상) 수를 제한하고 있음

- 서울시 실·국본부 수 14개, 3급이상 담당관 수 13개로 제한

※ 관련근거 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 제3항

- 복잡다양한 지자체 사무의 효율적 추진을 위해 책임 부시장제를 도입코자 하나, 법령상 제한으로 불가

※ 해외 대도시 사례 : 뉴욕 부시장 7명, 베이징 부시장 9명

○ 정부의 총액인건비와 지방의회 의원 임기연장 통제를 받고 있음에도 실·국본부수를 대통령령에서 제한하여 신규 행정수요에 대응 곤란

- 민선1기 대비 서울시 예산규모는 2.5배 증가, 실·국본부수는 2개 감소

- 행정기구와 정원 등에 관한 지자체 결정권 확대를 지방자치제도 도입취지에 부응하고 지자체 자치역량 제고 필요

- 따라서 지방자치단체 조직을 총액인건비의 범위 내에서 지자체 여건에 맞게 조례로 정할 수 있도록 개정
 - 법률 개정전이라도 대통령령 개정을 통해 실·국본부 등 기구수 우선 확대
- 책임부시장제 도입이 가능토록 부단체장 수 2~3개 확대

2) 운영적 측면

■ 국가와 지방이 정책결정 협의체 미구성 (중앙정부와 지방정부의 상호협력 관련)

- 협의체 구성과 관련하여 중앙-지방협력회의는 사무분담, 지방세제 및 지방재정에 관한 사항 등 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 사항을 논의심의

〈 회의구성(21명) 〉

- ▶ 의장 / 부의장 : 대통령 / 전국시도지사협의회장
- ▶ 회 원 : 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 전국 시·도지사

- 법률이 발의(12.10 이철우의원)되었으나, 안행부 이견으로 국회 안행위 계류중
 - 안행부에서는 협력회의 의장을 ‘대통령’ → ‘국무총리’로 변경하되, 대통령은 필요시 회의를 주재토록 수정의견 제시
- 총리를 의장으로 할 경우, 시도지사와 대통령이 직접 만나 논의하는 것이 더욱 어려워질 것으로 예상됨

○ 따라서 지방정부와 관련된 정책결정 과정에서 중앙-지방간 사전적수평적 논의를 진행함으로써 지방정부의 의견을 정책에 담보하기 위해 최고결정자인 대통령을 의장으로 하는 중앙-지방 협의체 구성 필요

5. 마치며

첫째, 자치단체 재원 확충이 필요한 시기다.

- 지자체의 재원확충 방안 일환으로 지역성 강한 개별소비세 지방이양이 필요함
- 개별소비세의 과세대상 중 특정장소에 입장·유흥음식·영업행위에 대한 과세는 자치단체에서 제공하는 편익과 매우 밀접한 연관이 있음
- ※ 경마장, 경륜장, 경정장, 카지노 등 특정장소 입장행위와 유흥주점 등 유흥장소 입장행위는 주변지역의 교통 혼잡 및 쓰레기처리 비용 등을 유발함
- 따라서 특정장소는 기초자치단체에 위치하고 있으므로 입장행위에 대한 정보는 해당 자치단체가 가장 많이 갖고 있으므로 특정장소 입장과 관련한 개별소비세는 기초자치단체세로 이양하는 것이 바람직함

둘째, 지자체의 탄력적인 조직 운영이 필요하다

- 안전행정부는 기준인건비제 도입을 주요 내용으로 하는 지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 개정령안이 2월 26일 국무회의를 통과했다고 밝힌 바 있음
- 새로 도입되는 기준인건비제에 따르면, 안행부에서 제시하는 기준인건비에 따라 지자체가 자율적으로 정원을 운영할 수 있게 되고 총정원관리는 폐지됨
- 또한, 지자체가 복지, 안전 및 지역별 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율범위를 1~3%까지 허용하며 자율범위는 지자체별 재정여건에 따라 결정된다고 하였음
- 따라서 지금까지는 안행부에서 총액인건비제에 따라 지자체의 총정원과 인건비 총액한도를 이중으로 관리하였기 때문에 지방이 자율적으로 조직을 운영하는데 있어서 상당한 제약이 있었던 바, 지방자치단체에 조직 자율권을 부여하는 것이 타당하다고 보여짐

셋째, 중앙정부와 지자체의 상호 협력관계를 도모해야 한다.

- 지방자치단체가 지방자치에 영향을 미치는 사항에 관해서 국가에 의견을 제출하는 것은 결국 그에 관한 해당 지역 주민의 의향을 반영시키는 것이라고 할 수 있음
- 지방자치단체가 국정에 참여하는 절차는 먼저 지방자치단체가 지역 주민의 의사를 주민참여 제도의 정비 등을 통해서 수렴한 다음에 이를 국가의 정책수립 과정에 반영시키는 순서로 나타난다고 보여짐
- 따라서 지방자치단체의 중앙정부의 정책결정과정에서의 참여는 지방자치단체에 있어서 국가나 주민의 쌍방에 대한 관계이며 이러한 관계를 유지하면서 지역주민의 의사가 국정에 반영될 수 있도록 협력관계를 강화해야 할 것임

II 미래지방자치를 위한 자치행정체계 및 구조 관련하여

1. 들어가며

- 자치행정체제는 지역의 발전과 주민들의 생활에 밀접한 관계를 맺고 있으며, 많은 영향을 미친다고 볼 수 있음. 나아가 자치행정체제는 국가발전에도 중요한 역할을 하게 됨
- 보다 합리적이고 체계적인 자치행정체제의 확립은 지역과 국가의 발전에 중요한 변수가 되나, 우리나라의 자치행정체제는 조선말기(1896년)의 도와 일제초기(1914년)의 시·군에 기초하고 있어 시대와 상황의 변화에 적절하지 못한 상태에 있는 것도 현실임¹⁴⁾
- 정치권에도 자치행정체제 개편논의에 대해 간헐적으로 제기되었으나 실현되지 못했음
- 이는 바람직한 지방정부 운영을 위한 현 지방 자치행정체제의 개편논의가 지방의 현실을 도외시하고 지방정부의회 등의 의견수렴 등 중앙정부의 일방통행 추진의 결과라고 볼 수 있음

2. 자치행정체계 현황 및 해외사례

1) 우리나라 자치행정체계 현황

- 우리나라는 1991년 지방의회 구성과 1995년 민선단체장 선출 등 지방자치 실시 이후 부분적인 시·군·구 개편을 추진하였으나, 아직까지 행정계층의 변화나 대대적인 행정구역 개편은 실시하지 못하고 있음
- 그동안 개편실적을 보면, 1995년에 40개시와 38개 군을 합쳐 39개 도농 통합시, 1998년 4월 3여(여수시, 여천시, 여천군) 통합시, 2006년 7월 1계층과 2개 행정시를 설치 한 제주특별자치도가 있으며, 2009년 행정안전부의 자치단체 자율통합 정책추진에 따라 2010년 7월 1일 통합 창원시(창원·마산·진해)가 출범하였음

2) 해외사례 (기초자치단체 확대 추세)

- 우리나라 기초정부의 구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 자치구역과 비교해보면 쉽게 알 수 있음.
 - <표 2>은 우리나라 기초정부의 수인구면적을 주요 선진국 기초정부의 수인구면적과 비교한 것임

14) 김정호, 「지방행정체제의 문제점과 개편대안에 관한 연구」, 한국지방자치연구(통권 28호). 2009.

- 남유럽국가들과 미국의 기초정부 평균 인구는 1만 명을 넘지 않으며 기초정부의 평균 인구는 고작 수천 명에 불과함¹⁵⁾
- 북유럽국가들은 1970년대와 1990년대 이후 기초정부의 구역을 확대한 결과, 기초정부의 평균인구는 1만 명 이상임(Wollman, 2008). 핀란드는 12,620명, 스웨덴은 31,240명, 덴마크는 56,127명이다. 영국은 무려 128,061명에 달함. 일본은 대체로 북유럽국가들처럼 사정촌 통합에 열중한 결과, 기초정부의 평균인구가 6만7천여 명에 이름

〈표 2〉 주요 선진국과 우리나라 기초정부의 평균 규모

구 분	기초정부 수 (개)	기초정부 평균인구 (명)	기초정부 평균면적 (km2)
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2,681	2,835	15
스 페 인	8,109	4,998	62
독 일	14,805	5,452	24
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일 본	1,772	67,313	210
영 국	433	128,061	560
한 국	230	210,870	423

출처: 「한국의 지방자치체제 개편과 방향」, 지방정부연구(제14권). 2010.

- 이처럼 우리나라 기초자치단체의 자치구역이 여느 나라와 비교할 수 없을 정도로 광대하게 설정된 것은 1961년 군(郡)자치로 전면 개편된 데다, 1990년대 중반 또 한 차례 대규모 사군 통합이 이루어졌기 때문임. 그 결과, 기초자치단체의 수가 1960년 1,467개에서 2010년 현재 230개로 대폭 줄어들¹⁶⁾
- 현재의 지방행정체제는 특·광역시, 기초자치단체 기능의 축소를 가져오고 있는 바, 양측의 기능 강화를 위한 개편이 모색되어야 할 것임

3. 미래지향적인 자치행정체제 개편 방향

- 그간 지방행정체제 개편안은 지방행정의 효율성 제고 측면에서만 다루어온 것으로 경향이 강했음
 - 2012년 확정된 지방행정체제개편추진 기본계획 등 5+2광역경제권을 위한 행정체제 2단계화, 광역단체 통폐합 등은 중앙집권을 강화하는 발상으로 지방자치실현에 역행하는 논의라고 할 수 있음
- 자치행정체제 및 구조는 특·광역시, 기초자치단체의 내·외적인 기능이 내실강화되는 방향으로 논의되어야 함

□ 논의의 방향

- 세계화시대의 지방자치체제는 지역정체성과 지역경쟁력 강화를 위해 적정 규모의 민주적 지역정부와 광역간 협력제도를 필요로 하고 있음. 즉, 선진국들이 앞 다투어 세계화시대의 지역주의 요구에 부응하기 위해

15) 프랑스스위스독일스페인의 대다수(84~95%) 기초정부 평균 인구는 우리나라 면의 평균 인구인 5천 명 미만임.

16) 안성호, 「한국의 지방자치체제 개편과 방향」, 지방정부연구(제14권). 2010.

지역정부를 설치하고 다양한 광역협력제도를 모색하고 있음

- 이에 반해, 우리나라 정치권은 이미 존재하는 도·자치정부를 강화하기 커녕 폐지 또는 약화시키려고 하고 있음

○ 따라서 컨트롤 타워 기능을 할 수 있는 특·광역시 지자체가 강화되어야 할 것임. 아울러 소규모 지역요구에 부응할 수 있는 기초자치단체를 재편하여, 중복성 투자 등으로 인한 시너지 상실 등의 문제를 해소해야 할 것임

□ 서울의 경우

- 서울의 경우 다른 시·도와는 달리 서울시 전체가 동일 생활권역을 이루고 있어 분할의 효과가 미미함.
- 도시계획, 교통, 상·하수도, 환경 등 광역적 서비스가 필요한 분야 총괄 조정과 사회복지 등 통합적 관리가 필요한 분야에 대한 기능이 유지되어야 함
- 서울은 600년의 역사를 지닌 대한민국의 수도로서의 지위를 보유하고 있으며, 현행법상으로도 행정특례가 적용되고 있으므로, 별도의 특수성이 인정되어야 하며,
 - 도시계획, 교통, 상·하수도, 환경 등 광역적 서비스가 필요한 분야 총괄 조정과 사회복지 등 통합적 관리가 필요한 분야에 대한 기능이 유지되어야 함

4. 자치행정 주요 기능강화 방안

■ 특별지방행정기관 이양 필요

- 특별지방행정기관은 특정 중앙행정기관에 소속되어, 관할구역에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관임
 - 고용노동행정,公安행정, 현업행정기관 등 5,206개 기관('13.12.31 기준)
- 지방행정업무와 특별지방행정기관의 사무 중복으로, 이명박 정부 당시 특별지방행정기관에 대한 이관정비 추진
 - 3개 분야(국토하천, 해양항만, 식의약품) 우선 이관 및 5개 분야(노동, 보건, 산림, 중소기업, 환경) 2단계로 추진하는 정비방안 확정('09.7)
 - 3개 분야(국토하천, 해양항만, 식의약품)에 대한 이관 완료('10.6)
 - ※ 서울시 현황 : 식품의약품안전청 서울지방청 기능(인허가, 지도단속 및 시험분석 등 19개 기능) 및 인력, 장비 이관('10.1)
- 현재는「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(13.5월)」이 제정되어 지방자치발전위원회(대통령 소속)에서 추진중
 - 기존에 논의된 정비안을 재검토하여 통합조정하는 정비방안 마련중
 - 또한 국가지방사무 배분기준 및 국가총사무(약45천건)를 전면 재검토하여 지방사무 비율 상향 추진중('12년 31.9% → '18년 40%)
- 3개 분야 이관시 단순사무 위주로 이양 및 인력예산의 이양이 늦어져 문제점이 있었으며, 2단계 5개 분야는 아직 추진도 못하고 재검토중
- 특별지방행정기관은 대통령령(정부조직법 제3조)으로도 설치가 가능하여 계속 증가 추세('10년 5,113개 → '13년 5,206개)

- 따라서 단순 기능 이관에만 그치지 않고 주요 기능 및 인력예산도 일괄이관 필요
- 특별지방행정기관 신설시 시도지사협의회 등 지방협의체 동의 및 법률전제로 한 지방조직법 개정 필요

■ 자치경찰제 조속 시행

- '96년부터 자치경찰제 도입이 논의되어 왔으나 아직까지 도입 지연
- 중앙정부에서도 자치경찰제 도입을 위해 '10년「자치경찰법」제정을 추진한 바 있으나, 시행 방식에 대한 이견 등으로 표류 상태
 - 정부의 기본안은 사도가 아닌 사군구에만 자치경찰대 신설하는 내용임
- 경찰법 및 경찰공무원 법 전부개정안 발의('13.7. 안행위 회부)
 - 국가 및 자치경찰제도 이원화, 사도 및 사군구에 자치경찰조직 신설 발의
- 기초 중심의 자치경찰제는 광역 치안수요에 효과적 대처 곤란
- 민생침해 범죄는 광역과 기초가 유기적 협조하여 예방대응 필요
 - 대부업·다단계 등 민생침해사범과 식품위생·교통안전 등 생활범죄에 대해 지역실정을 고려하여 지자체 주도의 적절한 예방 및 대응체계 마련

- 따라서 민생치안에 탄력적·효과적으로 대처할 수 있도록 시·도 및 시·군·구 단위의 자치경찰제 도입
- 시·도지사 소속의 자치경찰본부는 광역 치안업무 수행하고, 시·군·구청장 소속의 자치경찰대는 관할 지역의 민생 치안사무 수행

III 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방의 복지기능 분담방안 관련하여

1. 들어가며

- 최근 우리나라는 총선과 대선 과정 속에서 정치권에 의한 복지프로그램들이 경쟁적으로 신설되었음. 그러나 영유아보육료 지원 확대의 경우에서 보는 것처럼 재원조달방안에 대한 충분한 선행검토 없이 정책이 발표되고 있는 현실임
- 영유아무상보육의 경우 국회와 정부에서 일방적으로 결정한 사항임에도 재정은 지방정부로 전가하는 구조로 추진로 지방자치단체의 부담이 가중됨
 - 정부는 '12년 9월 보육체계 개편으로 인한 지방비 추가부담이 없도록 하겠다고 약속하였음에도 국고보조를 개선 등 지원방안 없이 무상보육 시행
- 특히 서울시의 경우, 무상보육비 부담 문제는 전국 사도 공통의 문제이나, 영유아 보육사업의 국고지원이 타 사도는 50%, 서울시는 20%로 차등 지원되어, 서울의 재정 부담 문제는 더욱 가중
- 또한 노인, 장애인, 국가유공자에게 교통복지 차원에서 도시철도 무임승차를 제공하고 있으나 재정악화로 유지에 어려움이 있는 실정인데, 한국철도공사에는 국고를 지원하면서 자치단체 도시철도에는 국고를 지원하지 않아 지방정부에 부담을 전가하고 있음
- 즉, 중앙정부의 사회복지지출의 증가가 지방 사회복지지출의 의무적 증가를 가져오게 하고 이것이 중앙과 지방의 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있어 문제가 심각해지는 것임

- 따라서 저출산·고령화 등 사회경제적 환경변화에 따라 급증할 수밖에 없는 국가적 복지재정 수요에 대한 효율적 대응을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지재정 관계의 재정립 방안을 모색할 필요가 있음

2. 국고보조사업 규모 현황 및 문제점

1) 국고보조사업 현황

- ※ 무분별한 국고보조사업 확대로 지방자치단체 부담 가중
 - '07년 32조(지방예산의 28%) → '13년 57조(지방예산의 36%)
 - 국비 보조율 축소 : '07년 68.4% → '13년 약 60.0%
- ※ 사회복지 확대에 따른 지방정부 예산 대비 복지예산 증가
 - '07년 17조(순계예산의 15%) → '13년 35조(순계예산의 22%)

- 2012년 지방재정통합공시에 의하면 지방예산 151조원 중 국고보조사업비는 52조 6천억원으로 지방예산의 34.8%의 비율을 나타내고 있음
 - 지방비분담 비율 : 2007년 28.5% → 2012년에는 34.8%
- 특히 국고보조율은 2008년 이후 감소하고 있으나, 보조사업 비율은 2008년 이후 증가하고 있는 것으로 나타나 지방자치단체의 재정 부담증가는 자체사업보다는 국고보조사업의 증가에 의한 것임을 알 수 있음
- <표 1>은 국고보조사업으로 집행되는 지방비 부담률을 나타낸 것임. 국고보조사업예산 중 국고보조금의 연평균 증가율은 9%인 반면, 지방비분담금은 9조 6천억원에서 20조 5천억원으로 연 16.5% 증가해, 국비의 증가율보다 훨씬 높은 것을 알 수 있음.

<표 1> 국고보조사업 규모 현황

(단위 : 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지방 예산(A)	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950
국고보조금(B)	209,006	227,670	265,387	292,186	300,883	320,606
국고보조금 증감률		8.9%	16.6%	10.1%	3.0%	6.6%
지방분담금(C)	96,721	122,347	152,329	175,224	185,299	205,519
지방분담금 증감률		26.5%	24.5%	15.0%	5.7%	10.9%
국고보조사업(B+C)	319,721	350,107	417,716	467,410	486,162	526,125
국고보조율(B)/(B+C)	68.4%	65.0%	63.5%	62.5%	61.9%	60.9%
보조사업비율(B+C)/(A)	28.5%	28.0%	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%

2) 주요 문제점

- 중앙정부의 국고보조금 제도 남용으로 국고보조율의 임의적 책정 및 조정
 - 국고기준보조율 책정은 대통령령 및 기획재정부 예산편성지침으로 규정
- 재정여건 변동 등 상황변화에 따른 탄력적인 국고보조율 변동 미흡
 - 재정여건의 변화에 따라 국고보조율도 개선되어야 함에도 재정여건이

- 양호한 시점에 결정되었던 국고보조율 적용하여 재정부담 가중
- 지방과 협의 없이 일방적으로 시행령을 개정하여 기준 보조율 인하
 - '14년 기준 보조금법 시행령 개정으로 지방비 부담 2,304억원 증가

3. 국가와 지방의 복지기능 재설계 방안

기본 방향

- 국가 최저 수준의 공통적인 서비스는 국가재원을 기반으로 중앙정부에서 전담
 - 무상보육, 기초연금, 기초생활급여, 보조율 80%이상 사업 등
 - 지역 최적 수준의 자유재량 서비스는 지방재원을 기반으로 지방정부에서 전담
 - 보조율 50%미만 사업(단, 보조사업 지방이양시 지방에 사업수행 자율권 보장)
- ⇒ 국고보조사업 중 전국적·통일적 기준에 의한 국가 시책사무(무상보육, 기초연금 등)는 국가예산으로 추진해야 하므로 복지사무의 기능 재배분 필요

1) 지방의견 수렴 없이 일방적으로 인하된 국고보조사업의 보조율 인상

- 사회복지 분야 사업은 국고보조금에 매칭되는 지방비 부담을 수반하고 있음. 이러한 지방비 매칭의 정도는 국고보조사업 기준보조율에 의해 주로 결정되기 때문에 국고보조율 결정에 대한 원칙과 기준을 정립하는 것이 중앙-지방간 사회복지 재정분담의 핵심이 된다고 볼 수 있음
- 그런데, 현행 국고보조사업 보조율에 대해서는 명확하게 정립된 원칙이 없으며 중앙정부는 보조율을 일방적으로 조정함

2) 분권교부세의 지방교부세 통합시 교부세율 상향조정을 통한 지방재정부담 증가분 보전하거나 이양 사업의 원활한 시행을 위한 재원의 항구적 존치 필요

- 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원해야 함. 특히 당초 이양취지와 국가 재정여건을 고려, 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직함

3) 사회복지분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 함.

- 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있음. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정비율 고정으로 인한 자원부족과 같은 문제없이, 증가하는 복지수요에 탄력적 대응이 가능함

2부 1세션 토론문 4

파워엘리트의 편견과 오만, 개헌이 해법이다

안성호 (대전대학교, 지방분권국민운동 공동대표)

1. 공약 파기, 대표성 실패, 직접참정

기초선거 정당공천에 대한 새누리당의 기득권 고수, 새정치민주연합의 포기변복으로 2012년 여·야 대선공약은 파기되었다. 지방자치를 당내민주주의가 정착되지 않은 중앙정치의 예측으로부터 구해내기 위해 지방자치학계와 시민단체 및 기초단체장·의원들이 수년 동안 추진해왔고, 무엇보다 60-70%의 국민이 바라는 주요 정치개혁 과제가 결국 수포로 돌아갔다.

기초선거 정당공천제 폐지에 대한 대선공약 파기는 한국 민주주의의 저급한 수준을 보여준다. 2012년 R. Englehart 등이 발표한 논문은 ‘효과적 민주주의 지수’(EDI)로 계산된 한국의 민주주의 수준을 100점 만점에 53점으로 180개 국가 중 53위로 평가했다. 2000년 세계가치조사는 한국인의 국회신뢰 수준이 79개국 중 76위로 최 하위권에 머물러 있음을 확인했다. 한국 민주주의가 갈 길은 아직 멀다.

대다수 국민이 원하는 정치개혁 과제를 국회가 방기하고 대선공약으로도 해결할 수 없다면 도 대체 무슨 대책이 있는가? 오늘날 한국의 극심한 정치불신은 정치혐오와 정치허무주의를 낳고 있다. 한국 민주주의의 위기가 아닐 수 없다.

그러나 곰곰이 따져보면, 이는 민주주의 위기이기 전에 ‘대표성 실패’(representation failure)에서 비롯된 대의민주제의 위기다. 만일 대표성 실패를 예방하고 교정할 효과적 제도가 마련된다면, 한국 민주주의는 오히려 전보다 더 건강해질 수 있다.

한국 민주주의 위기를 불러온 대표성 실패를 예방·교정하는 확실한 제도적 장치는 직접참정제도를 확충하는 것이다. 이를테면 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”는 헌법 제1조 규정에 따라 다수 국민의사에 반하는 법률규정을 국민이 직접 교정할 수 있는 국민발의제와 국민투표제를 도입하는 것이다. 헌법과 법률에 대한 국민발의와 국민투표를 헌법에 명시하는 것만으로도 정치권의 지대추구행위는 현저히 줄어들 것이다. 더욱이 이 직접참정제도는 국회의원선거 권역별 비례대표제를 도입을 실현시켜 고질적 지역할거주의 정당정치를 극복하는 데도 기여할 것이다. 직접참정제 개헌은 정치선진화를 선도하고 통일한국을 준비하는 정치개혁의 출발점이 될 것이다.

참고로 현행 ‘87년 헌법이 규정한 헌법개정 국민투표(헌법 제13조)와 대통령 발의만 인정되는 국민투표제(헌법 제72조)는 이번 대선공약 파기가 보여준 대의민주제의 위기를 극복하는 데 아무 도움이 안 된다.

2. 시대착오적 지방자치체제 개편안

새누리당은 지난 연말부터 광역시의 자치구·군의회를 폐지하고, 도의회의 기능을 시·군의의회가 대신하도록 하며, 단체장 연임제한을 현행 3선에서 2선으로 감축하는 것을 골자로 하는 지방자치제도 개편안을 검토해온 것으로 알려지고 있다. 지방자치발전위원회는 2014년 6월 대통령과 국회에 보고할 자치구·군의회 폐지계획안을 마련하고 있다.

광역시의 자치구·군의회의 폐지는 “지방자치단체에 의회를 둔다.”는 헌법 제118조에 따라 자치구·군제의 전면 폐지를 의미한다. 혹자는 자치구·군의회의 폐지로 인한 대도시행정의 민주주의 약화문제를 구청장 직선제로 보완할 수 있다고 주장한다. 그러나 광역시의 하급행정기관으로 전략한 행정구의 구청장 직선은 지방자치의 본질적 요소인 자치권의 상실을 보완할 수 있는 적절한 대책이 아니다. 더구나 자치권을 갖지 못한 선출직 구청장의 모호한 위상과 역할은 대도시 행정의 혼란과 갈등을 가중시킬 것이다.

대도시 자치구·군제 폐지의 근본 문제는 자치구·군의 폐지가 민주주의를 후퇴시키고 통념과 달리 행정서비스의 효율성을 떨어뜨린다는 점이다. 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리노 오스트롬은 스톡홀름 대학의 기념강연에서 자신과 다른 연구자들이 수행한 많은 경험적 연구들은 대도시지역의 지방정부 합병이 행정서비스의 효율성을 높인다는 대도시개혁론자들의 주장이 그릇된 것임을 밝혀왔으며, “대도시지역 다중심체제의 복잡성은 혼돈이 아니라는 사실이 명백히 입증되었다”고 역설했다. 그녀는 대도시지역을 수많은 소규모 지방정부들이 관할하는 다중심체제가 하나의 광역정부로 이루어진 단일중심체제보다 더 효율적인 까닭은 다중심체제의 민주적 효율성 메커니즘, 즉 경쟁, 발언권, 공공기업가정신, 공동생산, 가외성 때문이라고 설명한다.

자치구·군 폐지론자들은 단층 자치제의 부작용을 경험해온 국내 시·군 합병 및 폐지 사례를 눈여겨보아야 한다. 특히 제주도 시·군 자치 폐지의 교훈을 간과해서는 안 된다. 제주도는 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 출범하면서 4개 시·군 자치제를 폐지하고 2개 행정시로 전환했다. 이후 지역 불균형 심화, 과거 서귀포시·남제주군·북제주군의 발전활력 저하, 주민참여 제약, 민관갈등 증폭 등으로 주민의 불만이 비등했다. 이런 상황에서 치러진 2011년 6월 도지사선거에서 후보들은 경쟁적으로 시·군 자치 부활을 공약으로 제시했다. “기초자치 부활”을 핵심 공약으로 대걸고 당선된 현 우근민 지사는 특별위원회를 구성하고 제주도 자치제도 개편안을 마련해줄 것을 요구했다. 그러나 위원회는 2년 넘게 활동한 끝에 시·군 자치 부활이 시·군 합병과 자치구 폐지를 추진해온 정치권의 의도에 반하기 때문에 법제화되기 어렵다는 이유로 행정시장 주민직선제안을 채택해 건의했다.

기초·광역의회 합병방안, 즉 도의회선거를 폐지하고 도의회 기능을 시·군의의회가 대신하는 방안은 수십 년 동안 지방자치를 연구해온 필자로서 납득하기 어렵다. 이 기상천외한 발상은 2005년 여·야 대표들이 여의도 모 식당에 모여 합의했던 반민주적 지방자치체제 개편안을 상기시킨다. 당시 여·야 대표들은 정기국회에서 전국의 시·군을 합병해 60-70개의 광역시로 개편하고 도자치제를 폐지하는 대신 중앙정부가 임명하는 청장이 관할하는 7-8개의 광역지방행정청으로 개편하기로 합의했다. 이 개편안은 전문가들과 시민단체의 저항에 부딪혀 실현되지 않았으나 그동안 잠복상태로 있다가 이따금씩 시·군 합병과 자치구 폐지안 등의 형태로 불거져왔다.

중앙집권적 소용돌이 정치체제를 통일한국을 대비하는 분권·참여체제로 전환하는 획기적 지방분권개혁이 요구되는 시점에 오히려 중앙집권적 지방자치체제 개편을 획책하는 정치권의 정략적

‘규모정치’ 유혹을 차단하는 근본 해법은 지방자치단체의 종류를 헌법에 구체적으로 명시하는 개헌을 단행하는 것이다.

3. 통일한국을 대비하는 지역대표형 상원

2012년 「국가는 왜 실패하는가」를 저술한 MIT대 A. Acemoglu 교수와 하버드대 J. Robinson 교수는 한 나라의 빈곤과 번영을 결정하는 가장 중요한 요인은 정치제도라고 단언했다. 보잘 것 없던 도시국가에서 인류역사에 커다란 발자취를 남긴 강대국으로 번성한 로마, 변방의 작은 섬나라에서 세계 최초로 산업혁명을 촉발하고 세계 중심국가로 부상한 영국, 230여 년 전 신민지 신세를 갓 벗어난 약소신생국에서 초강대국으로 도약한 미국, 한때 용병의 샅전으로 나라살림을 보태야 했을 만큼 가난했던 나라가 세계 최고의 부국으로 번영한 스위스의 공통점은 당대 가장 우량한 정치제도를 구축했다는 것이다. 네 나라는 모두 정치세력 간 상호견제와 균형을 이루는 혼합정체(mixed polity)와 그 중심에서 균형추 역할을 담당한 상원제도의 토대 위에서 번영을 구가했다.

오늘날 선진 7개국(G7)은 모두 양원제 국가다. 인구 1200만 명 이상의 15개 OECD국가 중 단원제 국가는 터키와 한국뿐이다. GDP 15위 국가 중 상원이 없는 나라도 중국과 한국뿐이다. 그나마 중국은 국회에 해당되는 전인대(全人代)의 대표성 한계를 보완하기 위해 자문적 상원 역할을 수행하는 정협(政協)을 두고 있다. 이렇게 보면 GDP 15위 국가 중 상원 또는 유사 상원이 없는 나라는 오직 한국뿐이다.

사실 양원제는 한국 헌정사에서도 낯선 제도가 아니다. 양원국회제도는 1848년 제헌헌법초안을 작성하는 과정에서 진지하게 논의되었고, 1952년 7월 제1차 발췌개헌을 통해 헌법에 규정된 이후 1962년 12월 제5차 개헌으로 삭제되기까지 10년 5개월 동안, 그 대부분의 기간을 사문화(死文化)된 상태로나마 헌법기관으로 유지되었다. 제2공화국 때는 소선거구 직선 의원원과 특별시·도의 대선거구 직선 참의원으로 구성된 양원국회를 직접 운영한 경험도 있다.

국회에 지역대표형 상원을 도입하는 것은 고대 그리스·로마시대부터 축적된 체제설계의 지혜를 활용함으로써 극심한 정치불신을 야기해온 승자독식의 소용돌이 정치를 극복하고 포용상생의 선진정치를 구현할 통일한국시대를 여는 핵심적 헌정개혁과제다.

4. 제2건국의 헌정리더십과 헌정시티즌십

하버드대 J. Nye 교수는 선량한 헌정리더십의 대표적 사례로 근대적 연방제를 창안해 나라발전을 토대를 다진 미국헌법제정자들을 지목했다. 1987년 “필라델피아의 기적”을 일군 55명의 주대표들은 사리사욕과 당파심을 얹매이지 않고 로마공화정과 영국 의회민주주의를 벤치마킹하고 정치사상을 두루 참고하여 당대 최고의 헌정체제를 창안했다. 제헌회의 의장직과 초대 대통령을 맡았던 조지 워싱턴은 헌법제정자들의 공화주의정신을 대변했다. 총사령관으로 독립전쟁을 승리로 이끈 워싱턴은 새로 탄생할 나라의 국왕으로 추대하려는 부하들을 꾸짖었다. 당시 세계 모든 나라는 군주제를 채택했다. 만일 워싱턴이 권력과 명예를 탐했다면 나폴레옹이 그랬던 것처럼 자신의 머리에 왕관을 얹었거나 군사독재를 실행할 수 있었다. 그러나 그는 조국의 부름에 응하여 헌신하고

결코 자신을 위한 권력을 추구하지 않았다.

국민화합의 기초를 놓은 스위스 자유주의 다수파의 헌정리더십은 19세기 중반 이후 스위스를 변영의 길로 들어서게 만들었다. 스위스 자유주의 다수파는 미국을 벤치마킹해 1948년 보수주의 소수파를 포용한 연방국가를 출범시킨 후에도 소수파의 입지를 강화하는 직접민주제를 확충했다. 이어 1919년 사회민주당의 요구를 수용해 연방하원의원선거에서 비례대표제를 도입함으로써 노동계를 포용했다. 자유주의 다수파인 급진당은 비례대표제가 도입된 후 실시된 첫 선거에서 종래 111석에서 60석으로 줄어드는 불이익을 감수했다.

헌정개혁의 두 번째 성공요건은 능동적 시티즌십이다. 헌정개혁의 성공을 보장하기 위해서는 선량한 헌정리더십과 함께 능동적 시티즌십이 필요하다. 혁명이 저항적 민권의식의 폭발에서 비롯된 것이라면, 개혁은 헌정체제에 대한 민주공화정신의 발로에서 비롯된 것이다.

선진 통일한국으로의 도약을 염원하는 우리는 선공후사의 헌정리더십과 능동적 시티즌십이 결합되어 이룩한 로마와 미국 및 스위스 헌정개혁 성공사례로부터 교훈을 얻어야 할 것이다.

2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

2세션: 미래 지방자치발전을 위한 구조

발표 1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향(오준근, 정준현, 김동건)

발표 2. 내일의 자치를 위한 중앙·지방의 복지기능 분담방안(이재원)

2부 2세션 발표1

지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

오준근, 정준현, 김동진*

1. 처음에

서울연구원이 주관하는 “지방자치정부 20년, 새로운 거버넌스와 리더십 형성을 위한 세미나”에 한국지방자치법학회가 참여할 수 있게 된 것을 매우 기쁘게 생각한다. 이 글은 한국 지방자치법학회의 라운드 테이블의 결과에 기초한 것으로서 현 회장인 오준근 교수가 초안을 작성하고, 발제자가 자치법학회의 의견을 취합하여 최종적으로 마무리를 짓은 것임을 우선 밝히고자 한다.

1987년 10월29일 제9차로 개정된 현행 헌법에 의해 종래 지방의회의 구성을 유예한 규정이 철폐되고¹⁾ 1988년에 지방자치법이 전면개정되었다. 이를 토대로 1991년 지방의회의원선거가 시행되었으나 지방자치단체장의 선거는 정부가 무기한 연기함으로써 완전한 지방자치시대기 또 다시 지연되었다. 그 후 우여곡절 끝에 1993년 「공직선거 및 선거부정방지법」을 통해 1995년 민선 지방자치단체 장이 선출됨으로써 외관상 제대로 된 지방자치시대를 맞이하게 되어, 지방자치는 올해로써 만 19세를 넘어 이미 성년이 되었다.

그러나, 기존의 법과 제도를 살펴보면, 우리의 지방자치는 여전히 미성년자의 대우를 받고 있는 것으로 한국지방자치법학회는 판단하고 있다. 그 이유는 국회와 중앙정부가 지방자치단체의 자치권의 범위를 법률과 예산 및 각종 제도의 틀 아래 두어 결과적으로는 마치 후견자인 국회와 중앙정부가 처분을 허락한 재산에 대해 미성년자인 자치단체가 임의로 처분할 수 있도록(민법 제5조 참고)하는 형태를 취하고 있기 때문이다. 이와 같이 국회나 중앙정부의 지방통제를 정당화하는 근거로는 “시기상조”, “지방자치의 미성숙”, “불공정한 지방행정”, “예산낭비와 지방부채” 등이 빈번히 거론된다.

제6기 지방자치단체의 장이 업무를 개시하는 2014년에는 적어도 “시기상조”나 “미성숙”은 언급될 수 없다. 이제는 성년이 되었으므로 국회와 중앙정부는 통제의 역할을 내려놓고 지방자치단체에 많은 것을 맡겨야 한다. 보다 구체적으로는 지방자치단체에 보다 충분한 자치권한이 부여되어야 한다는 뜻이다.

한국 지방자치법학회는 지방자치제도의 근거가 되는 헌법과 지방자치법을 비롯한 각종 법률이 지

* 오준근, 법학박사, 경희대학교 법학전문대학원 교수, 한국지방자치법학회 회장 / 정준현, 법학박사, 단국대학교 법과대학 교수, 부회장 / 김동진, 법학박사, 법학박사, 배재대학교 법학과 교수, 부회장

1) 위와 같은 헌법 개정으로 지방자치가 우리 헌법상 국가운영의 기본원리로 거듭되어 왔다는 점에서 “지방자치의 날”을 헌법개정일인 10월 29일로 정하였다. “제1회 지방자치의 날 기념식 개최”, 안전행정부 보도자료, 2013.10.30. 참조.

방자치 활성화에 장애가 되는 요소를 다수 담고 있다고 판단하여 지방자치를 활성화하려면 근본적으로는 헌법의 개정이 선행되어야 한다는 입장이 주류를 이룬다. 그러나 헌법 개정은 여러 가지 변수가 많고, 헌법 개정 과정에서 담을 콘텐츠에 대한 다양한 토론이 필요하다. 헌법 개정을 하지 아니한다고 해서 지방자치가 활성화되지 아니하는 것은 아니다. 법률을 통하여 충분한 자치권을 부여할 수 있기 때문이다.

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 전권한성을 그 기초로 하며, 구체적으로는 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 한국 지방자치법학회의 라운드 테이블은 이들 지방자치단체의 자치권이 현행의 법률적 토대 하에서는 앞에서 개략적으로 밝힌 바와 같이 다양한 장애요소에 직면해 있다고 판단하였다.

이 글은 성년이 된 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법과 제도를 개선하는 기본 방향을 제시함을 목적으로 한다. 성년으로서의 자치권을 부여받게 된다면 당연히 그에 상응하는 책임이 따라야 한다. 이와 같은 견지에서 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법제개선방안의 도출도 함께 모색해 보았다.

본 발제는 지방자치의 미래비전으로서의 “발전방향”을 제시함에 그 내용 상의 한계를 두었다. 구체적인 개선방안, 조문화까지 포함된 개선안의 도출까지는 연구내용에 포함시키지 아니한다는 뜻이다. 그 이유는 이 세미나의 성격상 큰 방향 제시만으로도 분량과 시간을 넘칠 것이라는 점, 구체적인 개선방안은 각 파트 하나하나가 연구보고서 몇 권에 해당할 만큼 무게가 있고, 다각적인 분석이 필요하며 각각의 방안 하나하나 마다 사회적 합의가 필요하며, 여기 모인 모든 학회가 함께 협력하여 구체적으로 도출해 나갈 작업이라는 점 등을 감안하였기 때문이다.

지방자치의 활성화라는 청사진에 생명을 불어 넣는 마무리 작업으로서 “화룡점정”은 “입법개선”이다. 법령의 구체적인 개정이 없으면 상당수의 제도개선에 관한 아이디어는 결국 메아리 없는 아우성에 그칠 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점에서 서울연구원과 한국지방자치학회를 비롯하여 이 자리에 모인 한국행정학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국사회복지행정학회, 지방자치발전위원회, 지역발전위원회, 전국시도지사협의회가 장차 한국 지방자치법학회와 긴밀한 협력관계를 맺어 나갈 수 있기를 기대한다.

II. 지방자치 활성화를 위한 헌법 개정 방향

1. 현황 및 문제

현행 헌법은 지방자치를 “장” 단위(제8장)로 규정하면서도 지방자치에 관하여는 다음과 같이 다음 두 개의 조문만을 두고 있을 뿐이다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

현행 헌법상의 지방자치 규정은 위에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치²⁾ 세 가지이다. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국회가 제정한 법률에 위임하고 있어, 지방자치에 관하여는 중앙의 입법기관인 국회의 입법형성에 의존하게 하고 있다.

헌법 이념상 지방자치는 ‘민주주의의 풀뿌리’로서 주민과 가장 가까운 거리에서 ‘자기지배의 원리’를 실현하고자 하는 제도로서 국가권력의 적극적인 분권이 요구된다.³⁾ 권력분립의 이상으로 볼 때, 지방자치는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 수직적 권력분립을 통하여 국민의 기본적 인권을 보장하는 제도이다. 수직적 권력분립이란 중앙정부와 지방자치단체가 그 권력을 중앙과 지방을 기준으로 나눈다는 뜻이다.

다시 말해서 지방의 사무에 대하여는 지방자치단체에 전적으로 포괄적인 권한을 부여하여야 하고 (지방자치단체의 전권한성), 지방이 할 수 없는 사무, 전국적 통일성이 필요한 사무를 중앙이 보완적으로 처리하는 헌법구조가 되어야 한다는 뜻이다.⁴⁾ 그런데 우리 헌법은 이와 같은 수직적 권력분립에 관한 아무런 의미도 부여하지 아니하고 있다. 지방자치에 관한 헌법개정이 지방자치의 활성화를 위한 선행 요건이 되어야 한다는 것도 바로 이러한 이유에 근거하고 있다.

또한 현행법에 의하면 법률안 발의권은 중앙정부와 국회의원에게만 부여되고 있다. 지방자치단체들이 지역적 이해관계를 지닌 것이거나 혹은 지역적 이해관계를 넘어서 국가발전에 중요한 법률안을 구상하는 경우에 이를 입법과정에 투입할 수 있는 제도를 도입하는 것이 진정한 지방분권국가로 발전할 수 있는 길이다. 뿐만 아니라 특정 지방자치단체에 한정되는 직접적인 이해관계에 있는 법률을 제정하고자 하는 경우에는 당해 지방자치단체의 동의를 필요로 하는 법제의 도입도 필요할 것이다.⁵⁾

2) 현행 개정헌법을 위한 “헌법연구반 보고서”에 의하면, “지방자치는 곧 지방의회를 의미하는 것”으로 인식하여 헌법에 지방의회의 설치를 명문으로 규정할 것을 합의한바. 이는 “지방의회가 주민을 대표하는 독립적이고 전문적인 기능을 수행할 수 있도록 입법적인 조치를 하여야 할 책무를 헌법규정으로 명령한 것으로 새길 수 있다. 법제처, “헌법연구반보고서” 1980.3. 598면.

3) 이러한 이유에서 헌법상 최대보장을 내용으로 하는 기본권과 달리 지방자치제는 최소한의 보장을 내용으로 한다는 독일 바이마르 헌법에 연원을 둔 시대낙후적인 제도보장론적 시각은 수정되어야 할 것이다. 홍정선, 「신지방자치법」, 박영사, 2009, 40쪽; 김재호, “지방자치의 헌법적 보장과 조례제정”, 「지방자치법연구」 통권 제12호, 308쪽; 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2008, 29쪽 등 참조. 그밖에 지방자치의 발전을 위한 헌법개정에 관한 논의는 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 「지방자치법연구」 통권 제22호, 3면 이하 및 “헌법 제117조”, 「헌법주석서Ⅳ」 법제처 2010. 2. 393면 참조.

4) 최봉석, 실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향, 지방자치법연구, 제9권4호, (2009. 12.) 130면. 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 기능 내지 과업으로 “주민의 복리에 관한 사무”라고 규정하여 지방자치단체의 기능을 포괄적으로 규정하고 있는데, 이는 ‘전권한성의 원칙(Prinzip der Allzustandigkeit)’을 선언한 것으로 해석될 수 있다. 이러한 ‘전권한성의 원칙’은 명시적인 법률로써 국가사무나 지방자치단체의 사무로 규정되지 않은 경우에 지방자치단체의 관할을 추정하게 하는 법적 기초로 이해될 수 있다. .

5) 김해룡, 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안, 지방자치법연구 제12권 4호, (2012. 12.), 15면. 더 나아

2. 추진 과제

헌법을 개정함에 있어 수직적 권력분립⁶⁾을 통한 국민의 기본적 인권 보장의 기본 이념이 헌법에 반영될 수 있도록 지방자치에 관한 모든 관련 학회가 지혜를 모아야 한다. 지방자치에 관한 헌법 개정에 있어 적어도 다음 사항은 그 취지가 조문에 반영되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, “지방자치는 헌법상 자유민주적 기본질서의 필수 구성요소로서 보장되어야 함”이 헌법상 이념적으로 확인되어야 한다.

둘째, 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다.⁷⁾

셋째, 지방의회에 대하여는 주민의 민의를 반영하여 자치입법권을 행사할 수 있는 충분한 권한이 부여되어야 한다.

넷째, 지방자치단체에 대하여는 그 기본적 사무를 처리함에 필요한 재원이 보장되어야 한다.⁸⁾

또한 입법과정에서의 지방자치단체의 참여는 준상원제(지역대표형상원)의 도입을 통하여도 실현될 수 있다. 이는 외국의 上院 형태로 운영할 수 있을 것인데, 이는 현재 국회의원의 숫자를 축소하는 방법으로 구성이 가능할 것이다. 이 같은 내용을 구현하기 위해 헌법상의 국회구성에 관한 규정의 개정이 필요할 것이다.⁹⁾

3. 쟁점 사항

헌법에 지방자치에 관한 규정을 어떻게 조문화할 것인가에 대하여는 많은 심사숙고와 토론이 필요하다. 물론 국회의 입법권을 처음부터 제한하고, 국회가 법률로 제정할 사항, 광역지방자치단체가 조례로 제정할 사항, 기초지방자치단체가 조례로 제정할 사항을 헌법에 조문화할 수 있다면 가장 바람직한 결과가 될 수 있을 것이다. 그러나 현행 헌법 제128조가 국회재적의원 과반수 또는 대통령에 대해서만 헌법개정안의 제안권을 규정하고 있는 현실을 고려할 때 이와 같은 헌법 개정을 기대하기는 사실상 매우 어렵다.

그럼에도 불구하고 헌법개정을 위한 기본 콘텐츠를 개발하고, 입법기술을 찾아내며, 그 내용을 헌

가서 국회에 지방자치단체 대표부(準 상원)를 두고 지역적 이해관계가 큰 법률안이나 정책의 수립에 대하여는 사전에 심의를 거치게 하는 제도도 도입할 필요가 있는데, 이와 같은 지방자치단체의 참여보장조항 역시 헌법에 담으로써 강력한 지방분권국가로서의 면모를 갖출 수 있을 것이다.

- 6) 지방자치의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서의 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 어떠한 경우라도 입법 기타 중앙정부의 침해로부터 보호되어야 한다는 것을 의미. 다시 말하면 중앙정부의 권력과 지방자치단체간의 권력의 수직적 분배는 서로 조화가 요청되고 그 조화과정에서 지방자치의 핵심영역은 침해되어서는 안되는 것이므로, 이와 같은 권력분립적·지방분권적인 기능을 통하여 지역주민의 기본권 보장에도 이바지하는 것이다(헌법재판소 1998.4.30. 96헌바62 전원재판부).
- 7) 헌법 제110조제1항에 “지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 자기책임하에 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 개정하여 자기책임조항을 삽입하자 한다. 김병기, “미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안”(최병선/김선혁공편), EAI 2008, 256면; 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」 제17권제4호, 16면.
- 8) 이와 관련하여 조세법정주의를 지방세에 대하여는 조세조세주의를 취하여야 한다고도 한다. 김성호, “국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구”, 「한국지방자치학회보」 제19권제4호, 124, 129면.
- 9) 김해룡, 전제논문, 15면.

법 개정 시기에 맞추어 지방자치와 관련이 있는 모든 학회는 공동명의로 헌법개정청원안을 제출하고, 국회로 하여금 그 청원안을 헌법개정안에 반영하도록 하게 하는 모든 노력을 기울여야 할 것이다.

Ⅲ. 지방자치 활성화를 위한 자치입법권 및 규제자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치의 핵심요소 중의 하나는 지방의회의 존재이다. 지방의회를 설치하는 이유는 지방자치단체의 자치사항을 스스로 결정할 수 있는 권한 즉 자치입법권을 보장하기 위함이다. 현행 헌법 제 117조는 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 규정은 그 자체가 지방의회의 자치입법권을 “법령의 범위 안”에 묶어두는 것이어서 지방자치의 본질과 맞지 아니하므로 그 개정이 필요하다.¹⁰⁾

헌법규정은 그렇다고 하더라도 헌법의 위임을 받아 제정된 법률은 헌법이 정한 바 보다 더 지방자치를 제약하여서는 아니 된다. 그런데 현행 지방자치법은 제22조에 지방자치단체의 자치입법권의 내용과 한계를 설정함에 있어 헌법보다 한 걸음 더 나가 있다.

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

조문에서 바로 볼 수 있는 바와 같이 제22조 단서가 문제이다.¹¹⁾ 헌법이 규정하지 아니한 사항에 대하여도 추가적으로 규정함으로써 자치입법권에 대한 제약을 가하고 있기 때문이다. 이 규정의 위헌성 여부는 지방자치법학회의 회원 상호간에 매우 중요한 학술토론의 과제가 되어 있다.¹²⁾

현행 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이러한 법률유보의 규정은 주민의 권리제한 및 의무부과에 관하여 법률의 통제를 받도록 규율하고 그 결과 제22조 단서와 같이 “법률의 위임”이

10) 이를 해소하기 위한 방법으로는 법률유보에 상응하는 조례유보조항을 헌법에 명시하여야 한다는 견해(김해룡, “지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구” 전국시도지사협의회(2008.5.), 95면; 김성호, 앞의 논문, 129면; 신기현, “지방분권(지방자치)분야의 바람직한 개헌방향” 국회 미래한국헌법연구회 지역순회 전북토론회, 62면)가 제시되고 있으며 이러한 견해에 대하여는 법률과 조례는 헌법상 보장된 입법권으로 규율대상만 달리 할 뿐 법률은 조례에 대하여 일반적·절대적 우월권을 갖는 것이 아니라 상호보완적·견제적 기능을 수행한다고 한다. 방승주, 앞의 논문, 9면.

11) 지방의회의 입법권한을 정한 「지방자치법」 제22조의 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”는 규정은 민법 제5조제1항의 “미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 한다(능지방의회는 법령의 범위 안에서 조례제정). 그러나 권리만을 얻거나 의무만을 면하는 행위는 그러하지 아니하다”는 규정의 연장선상에서 지방의회의 입법능력을 미성년자의 능력으로 평가하고 있음을 간과해서는 아니될 것이다.

12) 홍정선, 앞의 교과서, 306-312면 ; 한국지방자치법학회(편), 「지방자치법주해」, 박영사 2004, 134-135면 ; 지방자치법, 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」 제17권제4호, 10면-12면 참조 ; 김배원, “현행 헌법상 지방자치제도의 개정필요성과 방향”, 「헌법학연구」 제16권, 170면- 176면 ; 차상봉, “자치권의 규범력제고”, 「공법학연구」 제7권제1호, 508면; 김상태, “지방분권의 헌법적 보장”, 「법학연구」 제49집, 286-288면 등.

있을 것을 요구하게 되었다. 그러나 이로 인해 조례 자체의 규범력이 약화되고 지방자치의 본질의 훼손이 우려된다.¹³⁾

국가가 개별 법률에 의하여 조례에 일정한 사항을 위임할 수 있다는 것과, 지방자치법 제22조 단서와 같이 규제적 성격의 조례의 제·개정·폐지에 있어서 일반적인 법률유보를 전면적으로 요구하는 것은 근본적인 차이가 있다고 본다. 규제적 조례 일반에 대하여 반드시 법률의 위임이 있어야 된다는 것은, 자치입법권을 매우 심각하게, 그리고 실질적으로 형해화(形骸化)시킬 수도 있다는 점에서 자치입법권을 보장하는 헌법의 취지에 반할 수 있다.¹⁴⁾

행정규제기본법 제4조는 규제는 법령 등이나 조례 또는 규칙에 의해 규정된 것이어야만 하는 규제법정주의를 채택하고 있다. 그런데 규제관련 조례의 입법에 있어서 지역적 사무의 귀속에 해당하는 경우라면 자치사무로서 지방자치단체가 비교적 넓은 자치입법권 즉 규제의 형성을 할 수 있으나, 지금의 경우와 같이 기관위임사무의 비중이 큰 경우라면 여전히 지방자치단체의 규제형성권은 매우 제한적일 수 밖에 없으며, 비록 각 개별 법령상 조례제정권한을 부여하고 있는 경우에도 전국적 단위의 통일성이 강조됨에 따라 특히 그 범위는 매우 협소하다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 지금까지는 규제자치조례에 대하여 법률선점론을 중심으로 법률우위 및 법률유보의 원칙과의 조화를 꾀하려 하였고, 만약 조례로 자치입법권을 행사하도록 하는 법령의 취지가 건국에 걸쳐 일률적으로 규율하려는 것이 아닐 때에는 조례에 의한 별도의 규율이 허용될 수 있다고 해석하였다. 그러나 이에 대해 개별 법령에 근거를 두고 입법형성권이 주어지는 경우에는 비교적 넓은 범위의 자치입법권이 보장되어야 할 필요성이 주장되고 있다.¹⁶⁾

13) 김해룡, 분권형 국가를 위한 헌법개정을 기대하며, 월간법제, 2012권 10호, 2012년, 3면.

14) 문상덕, 국가와 지방자치단체 간 입법권 배분, 지방자치법연구 제12권4호, (2012. 12.), 56-57면. 이것은 헌법이 지방자치단체에게 직접 부여한 '자치' 입법권을 국가가 침해적 법률유보의 고리를 매개로 근본적인 제약을 가하는 결과를 초래하고, 자치입법으로서의 조례에 대해 통상적으로 기대할 수 있는 기능마저 현저히 왜곡시킬 수 있다.

15) 최승필, 경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할, 지방자치법연구, 제13권 3호, (2013. 12.), 39면.

16) 최승필, 전제논문, 제40면.

2. 추진과제

지방자치가 활성화하려면 지방자치단체는 그 자치사무에 대하여 전권한성을 가져야 하며, 이 전권한성은 해당 지역주민의 대표로 구성되어 민주적 정당성을 가진 지방의회의 전권한적인 자치입법권을 전제로 한다. 다시 한 번 강조하지만 지방자치단체의 자치사무에 관하여 국회가 우선적인 법령 제정권을 행사할 수 있다는 소위 법령선점주의는 지방자치의 핵심이자 민주주의의 꽃으로서의 지방의회의 본질기능 자체를 침해한다는 문제점의 지적이 가능할 것이다.¹⁷⁾ 이 점에서 “법령의 범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당한다.¹⁸⁾

현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도¹⁹⁾ 제22조 단서는 헌법에 위반됨이 그 조문 상 드러나 있다. 이 점에 대하여는 개선이 필요하다. 지방자치법의 개정을 통하여 제22조 단서는 삭제되어야 할 것이다.

3. 쟁점 사항

국민의 자유와 권리를 제한하는 사항은 전 국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 할 수 있고, 지방자치단체가 조례로 이를 제한하려면 개별적인 법률에 근거가 있어야 한다는 의견에 따를 경우 제22조 단서는 헌법에 위반되지 아니한다. 그러나 특정 지역의 고유한 사회문화환경에 기초하여 특정 지방자치단체가 다수 주민의 의사를 대표하여 주민의 복지에 관한 고유사무에 대한 규제를 과연 할 수 없는 것일까? 제주도의 사례에서 보는 바와 같이 특별자치도의 경우 중앙정부가 제주도에만 특별한 다수의 사항에 대한 입법을 포기할 수 있다.²⁰⁾ 지방자치의 본질이념을 직시할 경우 이와 같은 자치입법권의 보장은 제주도에만 국한될 수 있는 것이어서는 아니 된다. 다시 말해서 순수한 의미의 자치사무는 중앙정부의 입법사항이 아니라는 전제에서 사고를 재구성할 필요가 있다. 이 점에 대한 관련학회의 구체적인 중지가 모아져야 할 것이다.

17) 예컨대, 우리에게 가장 근접한 대의기관인 지방의회에서 제정된 1992년의 「청주시정보공개조례」를 땀으로 삼아 1998년 우리로부터 원근에 떨어져 있는 국회에 의해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 제정을 보게 된 것이 그 대표적인 일례라고 할 것이다.

18) 대안의 하나로 “지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조제2항, 제12조제1항, 제13조제1항, … 제59조의 법률에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에는 조례를 포함한 것으로 본다”는 형태로 개정하자는 주장도 있다. 이기우, 앞의 논문 17-18면; 김상태, 앞의 논문, 288면.

19) 특히, 침해적이거나 구체적인 사항과 관련하여 우리 헌법상 법률유보원칙의 관점 및 국가의 통일적인 법질서 유지의 관점에서 헌법개정에는 더 많은 심사숙고를 요한다는 입장도 있다. 방승주, 앞의 논문 10-11면.

20) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조예의 따라 중앙의 사무가 제주도특별자치도의 사무로 이양되거나 같은 법 제50조제2항 등에 의해 법규명령으로 정하도록 된 사항이 도조례로 정하도록 규정함으로써 결과적으로 국가입법이 포기된 경우를 예로 들 수 있다. 표명환, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제”, 「공법학연구」 제10권제4호, 152면 참조.

IV. 지방자치 활성화를 위한 조직 및 인사자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치가 활성화하려면 지방자치단체는 그 지역 및 주민구성 등과 관련한 특징을 반영할 수 있는 조직을 설치할 수 있는 조직자치권이 보장되어야 한다. 아울러 필요한 전문 인력을 채용하며, 기존 인력을 그 전문성에 비추어 적재적소에 기용할 수 있는 인사자치권을 보장받아야 한다. 그러나 현행 지방자치법의 현실은 그러하지 아니하다. 지방자치법 제112조는 행정기구와 공무원에 관한 규정을 두고 있다.

제112조(행정기구와 공무원)① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.
② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

같은 법 제112조 제2항의 위임에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 제정·시행되고 있다. 이 규정은 중앙정부의 감독기관인 안전행정부장관이 모든 지방자치단체에 매우 구체적이고 획일적 조직 및 인력설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직 및 인사자치권을 극도로 제약하고 있다.

이 규정에 따른 경우 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직과 인력배치상황을 답습해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설·변경하고 뜻에 맞는 전문 인력을 채용하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있다. 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직 및 정원기준은 각 지방자치단체가 특색 있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사를 어렵게 하고 있다. 중앙의 기준에 따라 획일화되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 하는 문제점을 드러내고 있다.

특히, 「지방자치법」 제91조제2항이 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다”고 규정함으로써 상호견제관계에 있는 집행기관이 지방의회의 사무직원에 대한 인사권을 보유하도록 하여 지방의회의 독립성을 제한함으로써 헌법이 보장한 지방자치제도의 본질을 침해하는 것으로 위헌의 소지를 안고 있다고 할 것이다.²¹⁾

21) 오히려, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조제3항에서 “국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다”는 규정이 오히려 헌법 제117조의 취지에 접근한 것이라고 하겠다.

2. 추진과제

현행 지방자치법은 지방자치단체의 조직 및 인사자치권을 활성화하는 방향으로 개정되어야 한다. 현행 지방자치법 제112조 제2항 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”는 규정을 완화하여 개정할 필요가 있다.

대통령령으로 정하는 획일적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고 인력운용을 자율적으로 할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체의 조직 및 인사자치권이 활성화될 수 있다.

국과 등 피라미드식 획일적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 조직기준과 연공서열에 따른 승진기준을 지방자치단체에 강요하는 것이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 근접행정조직인 지방자치의 특성에 맞는 조직 및 인사자치권을 부여하도록 입법 개선이 필요하다.

지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조와 인력운용구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하고 전문 인력을 기용하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 및 인력쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있다 할 것이다.

3. 쟁점사항

지방자치단체의 조직 및 인력은 지방공무원의 직급, 정원, 인건비 등과 연계되어 있어 조직 및 인사자치권의 부여는 고위직의 양산 등을 통한 인건비 상승 등의 문제점을 이유로 중앙정부 차원의 저항이 클 것이라 생각된다. 특히 인사자치권의 경우 지방자치단체의 공무원 임용과 승진의 공정성 문제와 직결되어 있어 그 조화점을 찾아야 함도 중요한 과제이다.

고위직급 인플레이션을 억제하고, 인력 운용의 공정성을 확보하면서도 지방자치단체의 조직과 인사자치권이 최대한 보장될 수 있도록 하는 입법방안의 모색과 입법기술에 대한 관련 학회의 지혜를 모을 필요가 있다 할 것이다.

V. 지방자치 활성화를 위한 계획자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 지방행정을 함에 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기능이 행정계획이다. 지방행정을 자치적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 자치적으로 추진하는 기능은 지방자치의 핵심기능이다. 헌법은 제120조에서 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있다.²²⁾ 결국 국토와 자원의 개발계획은 헌법에 의

22) 특히 국토에 대하여는 헌법 제122조는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고

해 국가에 독점적으로 귀속된 듯 보인다. 그러나 우리헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체도 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하기 위하여 필요한 범위 내에서 그의 고유권한으로 자치단체내의 ‘공간계획’을 수립할 수 있다고 본다.²³⁾

국토와 자원에 관한 계획고권은 지방자치단체의 고유한 권한으로서 핵심영역침해금지원칙²⁴⁾에 따라 어떠한 경우에도 상위의 계획주체에게 주어질 수는 없는 것이고, 또 이미 살펴본 것처럼 계획고권이라고 하는 것은 지방자치단체가 자기지역의 제체공간질서를 적극적으로 형성시키고 이를 구축적으로 확정하는 권한이므로, 이렇게 정의되는 지방자치단체의 계획고권에는 계획수립권뿐만 아니라 그에 대한 결정권도 포함된다할 것이다”고 밝히고 있다.²⁵⁾

현행 지방자치법은 지방자치단체의 계획자치권의 보장에 관한 아무런 언급을 하지 아니하고 있다. 실제로 지방자치단체가 계획자치권을 행사하려면 그 영역과 각각의 자치사무의 행정영역에 있어 계획권한을 선점할 수 있어야 한다. 그러나 각각의 영역마다 이미 중앙의 법률이 선점하고 있어 지방자치단체의 지위는 중앙의 법률에 따라 중앙이 계획한 틀 안에서 최소한의 계획만을 수립할 수 있을 뿐이다. 경우에 따라서는 아무런 계획기능이 부여되지 아니한 채 중앙의 계획을 그대로 집행만 하도록 강요되기도 한다.

2. 추진과제

계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권이다. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법 작업이 필요하다. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 중지를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 뒷받침하고 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조문화함으로써 실현될 수 있다.

한 가지 사례를 들어보자. 지방자치단체의 계획자치권의 핵심 중의 하나는 그 지방자치단체의 구역에 속한 토지의 이용 및 개발에 대한 자치적 계획권이라 할 수 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시군 기본계획과 도시군 관리계획의 입안권한을 기본적으로는 시장·군수에게 부여하고 있다.(제18조 및 제22조) 그러나 국토교통부장관 또는 도지사에게 특정 시 지역의 개발계획을 직접 입안 또는 결정할 수 있는 예외적 권한을 매우 포괄적으로 부여하고 있다(제29조). 지방의 영역의 이용에 대한 중앙행정기관의 우선적 계획 권한은 일반적인 도시계획뿐만 아니라 군사시설, 수자원, 원자력·화력 등 전원개발, 항만, 도로, 철도, 문화재, 택지개발, 산업단지 개발 등 중앙의

균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 규정하여 광범위한 규제권을 국가에게 부여하고 있다.

23) 김동진, 지방자치단체와 공간계획, 토지공법연구 제38집, (2007. 11.) 381면.

24) 자치권 제한에 있어 법률을 통한 입법권자의 자치권제한은 원칙적으로 허용되지만, 어떠한 경우에도 자치권의 핵심영역, 혹은 본질적 내용을 침해하는 것이어서는 안된다. 여기서 핵심적 영역 내지는 본질적 내용이란 어떤 제도로부터 이것을 빼면 그 제도의 구조나 형태가 변화될 수밖에 없는 그 제도의 핵심적인 요소를 말한다. 김동진, 전계논문, 382면.

25) 김남철, 공간계획분야의 중앙-정부간 기능배분, 지방행정연구, 제11권 제4호, (1997. 2.), 309-310면.

전국적 수요를 뒷받침할 수 있는 매우 다양한 분야에서 인정된다. 또한 국토기본법은 자치단체의 종합계획이 국토종합계획에 부합하지 아니하는 경우 국토교통보장관이 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있는 권한을 인정하고 있다.(국토기본법 제20조)²⁶⁾

전국의 차원에서 이루어질 필요가 있고 지방자치단체의 영역은 대한민국의 일부라서 불가피성이 인정된다 하더라도, 적어도 지방의 자치적 의사표시가 적극적으로 수렴될 절차적 장치만큼은 보장되어야 한다. 지방자치단체의 자치적 참여 기회를 활성화 하기 위한 절차적 입법은 지방자치단체와 관련 학회의 주요 과제로 추진될 필요가 있다 할 것이다.

3. 쟁점사항

지방자치단체의 계획자치권을 인정하지 아니하는 가장 중요한 이유로 전국차원의 프로젝트를 수행함에 있어 지방의 의사를 먼저 수렴하고 이를 존중한다면 프로젝트의 완수는 불가능함을 든다. 중앙행정기관의 신속한 의사결정과 그 추진의 효율성 측면만을 놓고 볼 때에는 계획자치권의 인정은 큰 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 그러나 현대 민주국가에서 지방과 소통하지 아니하고, 중앙이 보유한 각종 강제수단과 여론을 이용하여 지방의 의사를 억압하고는 중앙의 프로젝트를 성공적으로 완수할 수 없다. 결국 갈등을 최소화할 수 있도록 지혜를 모아야 한다. 지방자치단체에게 그 영역 안에서 필요한 모든 사무에 대하여 우선적으로 계획할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙이 필요한 경우 지방자치단체와의 소통을 통하여 협조를 얻어나감이 이상적이다. 어떻게 하면 지방자치단체의 계획자치권과 중앙의 필요가 이상적으로 조화될 수 있을가에 대한 지혜를 모으고, 이를 입법적으로 하나하나 풀어갈 수 있기를 기대한다.

VI. 지방자치 활성화를 위한 재정자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치단체의 자치권을 보장한다 하더라도 그 재정적 기초가 충분히 주어지지 아니한다면 실제적인 추진 동력은 그 만큼 줄어들 수 밖에 없다. 2013년을 기준으로 대한민국의 경우 조세 중 지방세의 비중은 20% 전후, 재정자립도는 51.5% 정도이다.²⁷⁾ 2013년 예산 기준 지방세 수입으로 자치단체 인건비도 해결하지 못하는 지방자치단체가 전체의 50%를 넘어서고 있다. 이와 같은 자체 수입의 부족으로 인하여 대부분의 지방자치단체들은 지방교부세와 국고보조금 등 중앙행정기관으로부터의 재정지원이나 지방채의 발행 등 빚에 의존할 수 밖에 없는 실정이다.²⁸⁾

이와 같은 상황은 지방자치법과 지방세법 및 지방재정법 등에 이미 예정되어 있다고 할 수 있다. 지방재정에 관한 규정을 두고 있는 이들 법률은 “재정의 자치”를 입법의 목적으로 하는 것이 아니

26) 이에 관하여는 김동건, 전제논문, 385-387면.

27) 재정자립도라 함은 일반회계의 세입에서 지방세와 세외수입 등 자체수입이 차지하는 비중을 의미한다. 안전행정부, 「지방재정 운영방향」 2013

28) 박완규, 지방자치 성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성 확보방안에 대한 소고, 국회 지방자치포럼·지방자치 실천포럼 공동세미나, 지방자치 실천을 위한 지방리더십과 재정건전성 강화, 2014, 42쪽 참조

라 “재정의 건전성에 대한 통제”를 목적으로 한다.

지방재정법은 지방자치단체의 경비부담의 원칙을 정하고 있다.

제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

위에서 본 바와 같이 자치사무의 경비는 자치단체가 전액을 부담하여야 한다. 국가사무의 경우 국가가 법령이 정하는 바에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다(제21조). 국가는 정책상 필요한 경우 보조금을 지급할 수 있다(제22조). 이와 같이 지방자치단체는 자치사무의 경비는 전액, 국가사무를 넘겨받은 경우 법령이 정한 범위 안의 경비를 부담하여야 한다. 특히 영유아보육료를 비롯한 국가 전체적인 사회복지 재정지출이 급격히 증가하면서 지방자치단체의 의무지출 규모도 이에 비례하여 급증하고 있다. 경비가 나갈 곳은 정해져 있는데 수입원은 매우 한정적이다. 문제는 수입원의 발굴이 중앙의 법률이 정하는 바에 따라 한정되어 있다는 것이다. 지방세기본법에 명시된 각종 지방세 관계법은 지방자치단체의 수입을 매우 한정적으로 규정하고 있다. 수입은 한정되어 있고, 개발 가능성은 주어져 있지 아니한데 지출할 규모는 상당부분 확정되어 있다. 지방자치단체의 재정자치권은 이러한 점에서 법률에 의하여 상당부분 봉쇄되어 있다고 할 수 있다.

2. 추진과제

지방자치단체의 재정자치권이 강화되려면 지방자치단체의 수입 구조가 보강되어야 한다. 특히 지방세수가 확대될 수 있도록 세목의 신설, 국세의 지방세 이양, 비과세감면을 규정한 중앙의 법률의 정비, 사용료·수수료 등 공공요금의 종목 발굴 및 원가에 못 미치는 요금체계의 개편 및 인상 등이 이루어져야 한다. 이와 같은 지방자치단체의 자주재원의 확충을 위한 제도개선 과제는 결국 「지방자치법」, 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방재정법」 등 법률의 개정이 있어야 실현될 수 있다.

지방자치단체의 지출 구조도 개선되어야 한다. 특히 법률상 종래 중앙행정기관의 사무로 되어 있던 것을 단체위임사무의 형식으로 지방에 이양할 경우 사무만을 넘길 것이 아니라 필요한 인력과 경비를 함께 넘겨주어야 한다. 법령이 정하는 바에 따라 그 일부만을 국가가 불가피한 경우 부담하도록 하는 지방재정법의 규정과 입법현실은 반드시 시정되어야 한다.

또한 재정민주주의와 납세자주권도 실현되어야 한다.²⁹⁾ 이를 위하여 주민직접참여에 의한 재정통제제도의 도입이 필요하다. 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 이외에도 주민예산참여제도³⁰⁾가 최근 도입되었다. 지방재정법 제39조는 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있도록 규정하고 있고, 제60조는 재정운용상황을 회계연도마다 한번이상 주민에게 공시하도록 규정하고 있다. 최근에는 공시내용을 감독하고 예산집행의 결과에 대하여 주민이 감시권을 행사할 수 있어야 한다는 필요성이 대두되고 있다. 이에 예·결산주민감사제의 도입·정착을 위한 입법적 보완이 필요하다.³¹⁾

29) 이에 관하여는 옥무석, 지방재정건전화를 위한 재정통제와 납세자자문의 권리, 지방자치법연구 통권29호/제11권 1호, (2011. 3), 194-197면 참조.

30) 주민예산참여제도는 지방재정법의 개정(시행 2011.9.9.) [법률 제10439호, 2011.3.8., 일부개정] 으로 도입되었다.

31) 특히 이 부분은 지방의회의 권한과의 중첩으로 분쟁의 소지가 있으나 주민에 의한 직접민주주의의 구현은 재

3. 쟁점사항

지방자치단체의 재정자치권을 부여함이 “재정건전성”을 위한 견제와 통제를 포기하는 의미로 해석되어서는 물론 아니 된다. 현행 지방자치법은 주민에게 주민감사청구권을 부여하여 지방재정 건전성을 확보하기 위한 주민차원의 직접적 통제 방안을 마련하고 있기도 하다(제16조). 물론 지방의회는 예산 및 결산과 각종 승인 기능을 통한 직접적 감시자의 역할을 담당하여야 한다.

지방자치단체의 자치권 부여와 관련된 쟁점은 지방자치단체의 의회와 주민이 아닌 중앙행정기관에게 어느 정도의 견제 권한을 부여할 것인가이다. 현행 지방교부세법, 지방재정법 등 각종 지방자치단체의 재정과 관련된 법률은 지방자치단체에 대한 재정 투입자 심사제도, 지방채 발행 총액 한도제도, 지방교부세의 증감액제도, 지방재정 분석 제도 등 중앙행정기관 차원의 지방재정 건전성을 위한 견제 장치를 설치하고 있다. 이들을 어느 정도 실효성 있게 보완할 것인가에 대한 관련 학회의 지혜를 모을 필요가 있다 할 것이다.

정민주주의의 실현을 위하여 가능하고 필요한 항목이다.

Ⅶ. 지방자치의 활성화와 지방자치단체의 책임성 조화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치단체의 입법자치권, 조직 및 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권 등 자치권을 강화하려면 다른 한편 지방자치단체의 책임성도 강화되어야 한다. 권한이 있는 곳에는 책임이 따라야 하기 때문이다. 그런데 현행「지방자치법」,「지방재정법」,「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」,「문화재보호법」 등 지방의 자치권과 직접적 연관이 있는 국회제정 법률들은 자치권의 충분한 보장은 설계하지 아니한 채 중앙과 지방과의 관계에서 지방의 권한을 통제할 수 있는 법적 장치를 이미 매우 다각적으로 설치해 놓고 있다. 예컨대 지방자치법은 중앙행정기관의 장에게 지방자치단체의 장의 처분을 직접 취소정지할 수 있는 권한(제169조), 특정사무를 게을리 하고 있다고 판단하면 그 직무이행을 명할 수 있는 권한(제170조), 감사권한(제171조), 지방의회의 의결에 대하여 재의결을 요구하고 재의결을 강행할 경우 이를 제소할 수 있는 권한(제172조) 등을 매우 촘촘히 설계해 놓고 있다. 최근 안전행정부와 대한민국 국회는 지방자치단체의 파산제도의 도입을 매우 적극적으로 논의하고 있다. 조세충액대비 지방세 비율이 20%를 채 되지 아니하지만, 지방자치단체의 지출규모는 중앙정부의 지출규모보다 더 큰 현재의 상황에 대한 구체적 보완방안 없이 “방만한 재정지출”에 대한 책임을 물을 수 있는 법적 장치로서의 파산제도를 매우 구체화하고 있다.³²⁾ 권한은 주지 아니하고 제재와 통제 및 책임을 묻는데 입법역량을 결집시키는 국회의 입법방향은 문제점이라 지적된다.

2. 추진과제

현재 논의되고 있는 지방자치단체의 파산제도는 개인 및 법인에 대한 파산제도를 지방자치단체에 적용하는 틀을 그 골격으로 한다. 지방자치단체가 지불불능 상태가 되면 파산을 신청하도록 하고, 파산선고가 이루어지면 청산을 하는 시스템이다.³³⁾ 일본은 2007년 홋카이도 2006년 6월 20일에 홋카이도 유바리시(夕張市) 지방재정재건축진특별법에 근거한 준용재건단체로 이행하여 실질적 파산을 선고하였다. 그리고 2007년 6월 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률」을 공포하였다.³⁴⁾ 대한민국의 경우 지방자치단체에 재정자치권이 부여되어 있지 아니하다. 지방자치단체의 수입구조는 제한되어 있고, 지출 규모는 증가하고 있으며, 지방재정자립도가 낮아서 지방교부세와 국고보조금 등 이전재원의 의존도가 높고, 지방채 발행 총액한도도 법률상 도입되어 있어서 지방채 발행

32) 김경수, 지방재정 책임성 확보방안, 한국지방자치법학회 춘계학술대회 지방세제 및 지방재정의 현안과 과제, 105쪽 이하에 따르면 “2013년 총예산(중앙예산+지방예산)은 본예산 기준 471.9조원인데 이중 중앙정부 예산은 263.3조원이고 지방자치단체 예산은 208.3조원이다. 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 재원 즉 지방교부세와 국고보조금을 감안하여 계산된 재원이전 후 재정사용액은 중앙정부가 152.6조원, 지방자치단체가 205.9조원으로 지방자치단체의 재정사용 규모가 더 크다.

33) 지방자치단체 파산의 일본사례와 파산방지를 위한 법제정비방안 등에 관하여는 유진식, 지방자치단체의 파산방지를 위한 법제정비방안 - 일본의 경험과 그 시사점을 중심으로-, 지방자치법연구 제11권1호, (2011. 3.), 참조

34) 이법의 내용과 의미에 관하여는 유진식, 전계논문 11-15면.

도 제약이 되어 있는 상황에서 “파산”제도를 도입하는 것은 매우 억지스럽다고 할 수 있다. 스스로 자신의 역량으로 투자를 추진하다가 실패할 경우 파산절차를 밟아 회생을 시켜 다시 건전한 사회인 또는 기업으로 복귀시키는 파산제도는 현대 자본주의 사회에 있어 매우 중요하다. 그러나 매우 작은 규모의 역량을 부여해 놓고 의존성을 높여 놓은 상황에서 “파산”이 가능하기는 하며, 의미는 있는 것일까?

지방자치단체의 재정책임성을 높이는 파산제도를 도입하려면 먼저 재정자치권을 부여하여야 한다. 지방자치단체의 자치재원을 확충시키면서 의존재원의 비율을 대폭 낮추어 주는 제도 개선과 함께 위에서 재정자치권 보장을 위하여 제안하였던 각종 과제를 체계적으로 해결해 나가야 할 것이다. 지방자치단체의 책임성은 지방자치단체의 자치권과 조화되어야 한다. 자율이 없이 중앙이 명령, 강제 및 징계를 할 수 있도록 통제장치를 강화해 나가는 입법은 성년이 된 지방자치의 발전을 위하여 전혀 바람직하다고 할 수 없다. 자치권과 책임성을 조화시켜 나가는 입법은 지방자치 관련 학회가 담당하여야 할 매우 중요한 과제라 할 것이다.

3. 쟁점사항

지방자치단체의 파산제도를 도입하고자 할 경우 “파산이 된 지방자치단체를 어떻게 회생시킬 것인가”를 가장 심사숙고 하여야 한다. 기업의 경우 도산하면 근로자에게 퇴직금과 체불임금을 일정부분 주고 다른 기업을 찾도록 하면 된다. 개인의 경우 부채를 다 털고 최소한의 생활기반 위에서 새로운 인생을 시작하면 된다. 지방자치단체는 어떠한가? 파산된 지방자치단체의 공무원을 감축하고 복지를 축소하는 등의 청산 방식을 도입할 경우 피해를 입는 것은 해당 지역에 거주하는 주민이다. 다른 지역에 기반이 있거나 경쟁력 있는 주민이 이주를 하게 되면 지방자치단체는 더욱 황폐화된다.

지방자치단체가 방만한 경영을 하지 못하도록 경계하는 것은 불가피할 수 있다. 그러나 극단적인 수단으로서의 파산제도를 입법화하려면 파산된 이후의 청산 상황을 매우 세심히 설계하여야 할 것이다.

VIII. 맺음말

2014년 6월 4일 선거가 끝나면 직선제 지방자치단체의 장과 직선제 지방의회 의원이 견제와 균형을 이루며 지방자치를 본격적으로 시작한지 20년을 완전히 넘어서게 된다. 이제 성년이 된 것이다.

지난 20년을 돌아보면 지방자치를 폄하하는 어떠한 여론의 비난에도 불구하고, 성년이 된 지방자치는 매우 긍정적인 영향을 국민생활 전반에 드러내고 있다고 평가할 수 있다. 전국적으로 국민들은 자치역량을 충분히 발휘하기 시작하였으므로 이제 어떠한 경우에도 지방자치를 전국의 단일통치형태로 돌이킬 수는 없다. 이제 성년이 된 지방자치에 대한 대한민국의 입법방향은 지방자치의 발전 및 활성화에 집중되어야 한다.

미래 지방자치 발전을 위한 종합 구상을 위하여 한국지방자치법학회는 “지방자치 활성화를 위한

법과 제도의 개선방향”을 헌법의 개정 방향, 각종 지방자치권의 강화방향 및 자치권과 책임성의 조화방향에 이르기까지 다각적으로 발제문에 포함시켜 보았다.

이들 방안이 이 자리에 모인 관련 학회와 모든 지방자치단체의 중지를 모아 구체화되고 입법으로 이어질 수 있기를 기대한다.

〈참고문헌〉

법제처, 「헌법연구반보고서」, (1980. 3.)

법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)

최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, (2008.)

김병기, 「미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안」 (최병선/김선혁공편), EAI (2008.)

홍정선, 「신지방자치법」, 박영사, (2009.)

김동건, 지방자치단체와 공간계획, 토지공법연구 제38집, (2007. 11.)

김경수, 지방재정 책임성 확보방안, 한국지방자치법학회 춘계학술대회 지방세제 및 지방재정의 현안과 과제, (2014. 3.)

김남철, 공간계획분야의 중앙-정부간 기능배분, 지방행정연구 제11권 제4호, (1997. 2.).

김배원, “현행 헌법상 지방자치제도의 개정필요성과 방향”, 「헌법학연구」 제16권 제3호, (2010).

김상태, 지방분권의 헌법적 보장, 법학연구, 제49집, (2013. 3.).

김재호, 지방자치의 헌법적 보장과 조례제정, 지방자치법연구 제6권 2호, (2006. 12.)

김해룡, “지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구” 전국시도지사협의회(2008.5.).

김해룡, 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안, 지방자치법연구 제12권 4호, (2012. 12.)

문상덕, 국가와 지방자치단체 간 입법권 배분, 지방자치법연구 제12권4호, (2012. 12.)

박완규, 지방자치 성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성 확보방안에 대한 소고, 국회 지방자치포럼-지방자치 실천포럼 공동세미나, 지방자치 실천을 위한 지방리더십과 재정건전성 강화, (2014.)

방승주, 지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향, 「지방자치법연구」 제9권 2호 통권22호, (2009. 6.)

옥무석, 지방재정건전화를 위한 재정통제와 납세자자문의 권리, 지방자치법연구 통권29호/제11권 1호, (2011. 3)

유진식, 지방자치단체의 파산방지를 위한 법제정비방안 - 일본의 경험과 그 시사점을 중심으로 -, 지방자치법연구 제11권1호, (2011. 3)

이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」 제17권제4호, (2005.).

차상봉, 자치권의 규범력제고, 「공법학연구」 제7권제1호, (2006)

최봉석, 실질적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향, 지방자치법연구, 제9권4호, (2009. 12.)

최승필, 경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할, 지방자치법연구, 제13권 3호, (2013. 12.)

표명환, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제”, 「공법학연구」 제10권제4호, (2009.)

내일의 자치를 위한 중앙·지방간 재정관계의 정립 과제

이재원(부경대학교)

1. 서론 : 새로운 관계의 필요성

지방자치 부활이후 20년이 지나면서 ‘자치’에 대해 긍정적인 평가와 부정적인 평가들이 혼재되어 있다. 분권과 자치의 관점 그리고 평가의 대상에 따라 다양한 해석이 가능하다. 그런데, 정부간 재정관계에 대해서는 전반적으로 부정적인 비판이 많다. 그동안 본질적인 지방자치와 분권을 위한 지방재정 개혁이 없었던 가운데 수직적 재정불균형 지수에서 OECD 29개국 가운데 이전재원 의존도가 제일 높은 수준으로 악화되었다(손화준, 2014:49, 구균철, 2013:6).

무엇보다 중앙과 지방을 포함한 공공부문의 ‘재정’이 달성해야할 기본 가치들이 발전적인 방향으로 전개되지 않았다. 합리적인 중앙·지방간 재정관계체계가 추구하는 기본 가치는 정부 재정사업에서 ‘효율성’, ‘형평성’, ‘책임성’인데, 지방재정에서 이들 핵심가치가 계속 악화된 것은 현행 관련 제도들이 제대로 작동하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 지방재정의 개별적인 행태의 문제가 아니라 정부간 재정관계의 구조에서 발생한다는 문제제기가 필요하다.

지방재정 사업에서 계속 지적되는 비효율성과 낮은 성과 문제를 종합하면 현재의 정부간 재정관계는 ‘효율성’을 높이는 방향으로 운영되지 않았다. ‘형평성’은 더 심각하다. 중앙과 지방간 그리고 광역과 기초간 재정 균형에 대한 수직적 형평성과 지자체들간 수평적 균형 모두 악화되었다. 지난 수십년동안 중앙재정 중심으로 재정사업들이 추진되었고 공공재원의 징수 체계 및 규모 역시 중앙 정부 중심으로 발전하면서 중앙과 지방간 세입 격차는 계속 확대되고 있다. 지방재정의 불균형도 심각하여 수도권과 비수도권을 비교하면 지역의 성장과 재정여건 등 모든 부문에서 양극화현상이 악화되었다. 재정형평성 문제를 해결하기 위해 중앙정부가 이전재정을 통해 보정하고 있지만 재정 자립도 악화, 복지부담 전가와 지방재원 장발, 지방의 도덕적 해이, 지방세 가격기능 약화 등과 같은 의도하지 않았던 부작용들이 발생하고 있다. 다양한 이전재정 수단들이 운영되면서 재정형평성은 부분적으로 대응되는 다른 한편으로 효율성을 낮추는 방향으로 정부간 관계가 형성되었다.

재정 ‘책임성’ 가치도 상당히 악화되었다. 여러 가지 원인들이 복합적인 작용했던 지자체의 대형 재정 사업 실패는 지자체의 재정파산을 고려해야할 정도로 심각하다. 중앙정부 중심의 수직적인 재정 책임성 관리조치들이 지속적으로 강화되고 있지만 결과적으로 실제 지방재정의 책임성은 더 악화되었다. 이와 같은 경향이 십수년동안 지속되면서 지역주민에 대한 지자체의 신뢰적자 혹은 신뢰위기 현상도 발생하고 있다.

지역의 사회 경제적 위기가 심각하게 진행되지만 주민들과 함께 고민하고 해결방안을 마련하는 지

자체는 많지 않다. 모든 것을 중앙정부의 재정지원 부족 탓으로 방향을 돌리고 있다. 특히 지역의 사회위기에 따라 복지수요가 급속히 증가하지만 스스로 사회문제를 해결하려는 적극적인 지방재정의 노력은 부각되지 않았다. 중앙정부가 복지사업 확대를 비판하는 과정에서 그 복지재원들이 위기 속에 있는 “자기 지역주민”들에게 혜택을 준다는 사실은 고려하지 않는다.

지방자치 이후 정부간 재정관계에서 모든 것이 기대와 다른 방향으로 전개되고 있는 것은 지방분권의 역사적 유산의 영향도 있지만 기본적으로 제도설계와 운영에서 핵심요소가 누락된 상태로 최근의 환경변화들을 제대로 담아내지 못했기 때문이다.

우선, 정부간 재정관계에서 “재정”의 관점이 아닌 행정관리와 정치적 요소를 더 많이 고려했다. 재정사업의 성과와 정부 계층간 공공서비스 공급 기능 보다는 중앙정치의 득표와 집권 혹은 통치의 목적으로 지방자치가 활용되었다. 정치와 재정은 상호 양립하기 힘든 속성들을 가지고 있어 적정 수준에서 균형이 필요했지만 현실은 ‘정치’의 비중이 과다하게 무겁다. 더욱이 지방자치단체들은 중앙정치의 수단에 국한된 경향이 있고 자율적인 정치와 활동의 영역을 만들지 못하였다. 수도권에서는 대권의 영향변수가 강하게 작용하고 있으면 비수도권은 지역기반 중앙정치 엘리트 중심의 지역주의 구도를 벗어나지 못했다. 이에 따라 지방자치의 방향은 모두 위로 향하는 수직 계열화되었고 ‘지방’ 자체와 지역‘주민’을 향한 아래로의 효율, 형평, 책임 가치들이 실천되지 못하였다.

다른 한편으로, 정부간 재정관계에서는 학계의 논의와 현실의 제도 모두에서 60년대에 형성된 정태적인 미국의 복지국가재정체계의 틀에 묶여 있으며 최근에 새롭게 정립되고 있는 글로벌 집권-분권 혼재 현상, 성과주의 정부간 관계혁신, 그리고 2세대 정부간 재정관계에 대한 새로운 이론과 제도 흐름들을 따라가지 못하고 있다.

이상의 문제제기와 함께 이 글에서는 내일의 새로운 지방자치를 열어가기 위한 정부간 재정관계의 재정립과제를 모색하기 위해 세 가지 주제를 정리하였다. 첫째, 정부간 재정관계에 대한 전통적인 관점과 함께 2000년대 중반이후 미국에서 새롭게 정립되고 있는 2세대 정부간 재정관계이론 그리고 주요 국가의 복지재정관계 변화의 주요 내용을 정리했다. 둘째, 현행 정부간 재정관계의 현황과 쟁점을 세입과 세출로 구분하여 정리하였다. 마지막으로 “재정”의 기능적 특성과 최근의 환경변화를 고려할 때 내일의 자치를 준비하기 위한 중앙·지방간 재정관계체계의 개편과제들을 제안하였다.

II. 중앙·지방간 재정관계에 대한 이론적 맥락

1. 전통적인 정부간 재정관계 : 머스그레이브-오우츠 모형

중앙·지방간 재정관계는 점진적으로 형성되어 시대와 상황에 따라 다양한 형태로 형성된 역사적인 산물이다. 따라서 정부간 재정관계에서는 보편적인 이론이 정립되기 힘들다.¹⁾ 하지만, 시대별로 사

1) 예를 들어 현재의 일반 관행으로 소득분배기능은 중앙정부가 담당한다는 관점이 지배적이지만 스웨덴과 같은 북유럽 국가에서는 공공부조의 재정지출을 모두 지방재정에서 부담하며 국세와 지방세의 세수 구조도 이와 상응하게 형성되어 있다. 우리나라에서는 보편적 사회서비스로서 보육료 지원 정책을 중앙정부가 결정하면서도 지방재정에는 중앙정부와 거의 동등한 수준으로 재원부담을 강제한다. 그런데, 일본에서는 정부 재원 보다는 기업의 보육료 부담이 더 많은 비중을 차지한다.

회적 합의를 형성하고 공식적인 제도를 설계할 때 사용하는 잠정적인 준거 틀은 있는데, 정부간 재정관계와 관련된 대부분의 국내 이론 논의들은 60년대에 형성되었던 미국의 재정학과 분권이론에 기초하고 있다(1세대 재정연방주의이론). 따라서, 정부간 재정관계를 새롭게 정립하기 위한 논의는 미국의 60년대 관련 이론의 내용과 유효성에서 출발할 필요가 있다.

재정연방주의 이론에서는 다섯 사람의 핵심적인 미국 경제학자가 있다. 애로우의 공공부문과 민간 부문의 역할에 대한 개념화(Arrow, 1970), 머스그레이브의 재정학이론(Musgrave, 1959), 사무엘슨의 공공재이론(Samuelson, 1954), 오우츠의 분권이론(Oates, 1972), 그리고 뷰케넨의 공공선택이론(Brennan & Buchanan, 1980)이다. 이들의 학문적 업적들이 일관되게 연계된 것은 아니지만 서로 필요한 연결관계를 형성하면서 80년대까지 미국의 재정연방주의이론(Fiscal Federalism)이 정립되었다. 구체적으로는, 정부간 재정기능 분담관계, 정부간 조세관계, 그리고 지방재정조정기능의 세 가지의 하위 영역에 대한 것이다(Oates, 2005:351; Vo. 2010:660).²⁾

정부간 재정관계론에서 핵심은 시장실패에 대응하기 위한 정부의 재정역할에 대한 것으로 파레토 최적과 공공서비스 공급의 효율성을 높이기 위한 재정기능 분담에 관한 것이다. 이 이론은 머스그레이브 재정학에서 시작하여 오우츠의 분권이론에서 완성된다. 오우츠의 분권이론(Decentralization Theorem)에서는 지방공공서비스가 창출하는 지리적 외부성에 따라 지방정부의 재정기능 계층을 광역과 기초로 구분하고 서비스의 공간범위와 재정사업의 관리비용을 고려하여 중앙-광역-기초의 정부간 재정기능 분담구조를 형성했다. 이를 뒷받침하기 위해 대응원칙, 외부효과, 선호다양성, 의사결정과 군집화 등의 원칙을 설정했다(Oates, 1972).

〈표 2-1〉 중앙·지방간 재정관계이론에서 주요 논의 영역

분야		세부 내용	비고
세입	과세권한의 배분	국세-지방세 세목배분	국세 중심
		과세표준과 세율 결정	중앙정부 집권 관리
	재정조정(이전재정)	재정형평화 외부성의 내부화	보통교부세 형평화 기능 적정보조율 쟁점
세출	정부간 재정기능 분담	자원배분, 소득분배, 경제안정	지방재정=자원배분
	재정 책임	건전성, 성과, 효율성	중앙정부의 재정감독

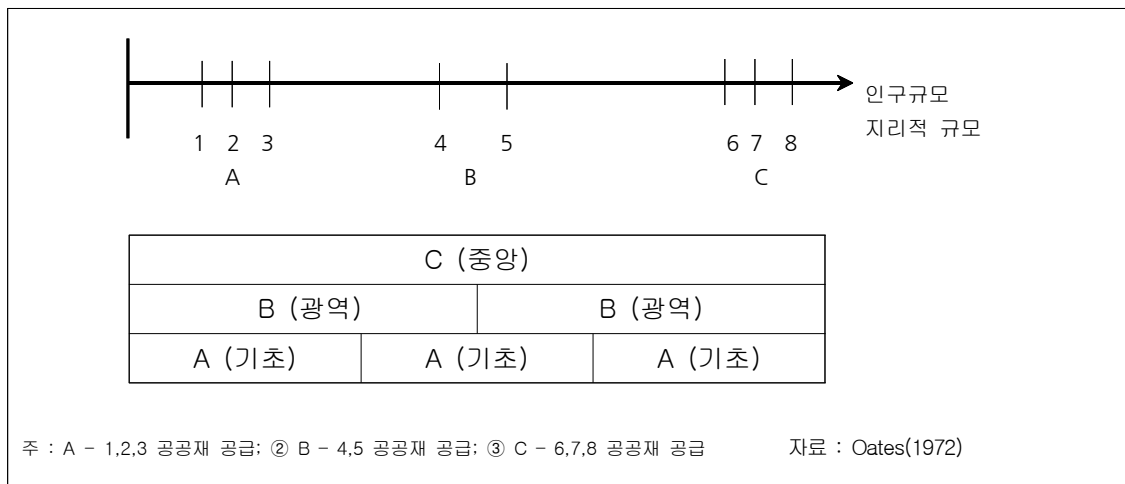
2) 80년대 이후 미국 연방정부의 재정적자에 대응하는 과정에서 주정부에 대한 복지재정 지원을 대폭 축소하면서 연방정부 복지프로그램에서 주 및 지방정부의 자율성을 높였던 정부간 재정관계 개편이 있었다. 이를 학자들은 신재정연방주의(new fiscal federalism)로 정리했다.

〈표 2-2〉 공공서비스 유형별 편익의 공간적 범위 (예시)

서비스종류	편익의 공간적 범위		
	지방	지역	국가
소방	×		
경찰	×		
상수도배분	×		
가로등	×		
공공도서관	×	×	
공해제거		×	
상수도공급		×	
쓰레기수거		×	
대중교통		×	
간선도로·국도		×	
공항		×	
도시계획·재개발		×	
교육			×
빈곤층소득보조			×
연구개발			×
직업교육 및 노동시장정책			×
공원 및 오락시설	×	×	×

자료 : Break(1967)

〈표 2-3〉 오우츠의 분권이론에서 외부효과의 규모별 관할구역의 군집화 원리



80년대부터는 공공선택론을 중심으로 작은 정부와 분권의 효율성을 강조했던 [티부-뷰케넨] 모형이 정부간 재정관계 이론의 핵심이 되었다. 작은 단위로 분권화된 지방정부가 많을수록 정부간 경쟁이 복지지출을 줄일 수 있다는 미국 중산층의 사회경제적 특성도 암묵적으로 전제되어 있다 (Boadway, 2001:102). 시장실패에 대응해야 하는 정부가 오히려 정부실패로 더 비효율적이게 되었는데, 대안은 작은 정부이고 이를 위한 수단으로 재정분권이 필요하다는 것이다.

공공선택이론의 효율성 논리를 연장하면 사회복지 기능도 지방정부가 수행하는 것이 바람직하다는 결론으로 이어진다. 이를 통해 레이건 행정부시절 연방정부의 복지지출 축소와 주 및 지방정부로

재정부담 전가를 위한 포괄보조 프로그램을 이론적으로 정당화시킬 수 있다. 사회복지학에서는 공공선택론에 기초한 복지재정 분권에 대한 비판이 상당하다. 하지만 경제학이나 행정학에서는 정부 실패의 원인을 규명하면서 관료들의 개인적인 인센티브 요소를 재정사업 관리정책에 실제적인 변수로 고려하는 영향이 있었다. 공공선택이론의 가정과 분석들은 2세대 정부간 재정관계론을 정립하는 초기 조건들을 제공했다.

〈표 2-4〉 기준보조율과 관련된 국내의 선행연구들

구분	유형화기준	유형화단계	기준보조율	비고
임성일 서정섭 (1991)	누출효과	전국적 지역적 국지적	100%, 75% 62.5% 50%	누출효과 측정 및 기준보조율에 대한 구체적 방안을 제시하지 않음
김정훈 (2000)	법률상 사무배분 사업성격	고유사무 단체위임, 기관위임 지역사무, 개인사무 누출효과	-	사무배분과 사업성격 기준을 동시에 적용하여 613개 사업의 유형화. 유형별 기준보조율 제시하지 않음
이창균 (2001)	보조사업 성격 과 자치단체 사무성격	국가직사무 국가우선/정책사무 광역적/지역파급효과 지역직사무	100% 80% 60% 40%	유형별 대상사업 기준을 제시하였음. 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음
권오성의 (2005)	법률상 사무배분과 외부효과	기관위임/고외부효과 기관위임/중외부효과 단체위임/고외부효과 단체위임/중외부효과 단체위임/저외부효과 기관위임/저외부효과	100% 70% 70% 50% 30% 정액	설문조사에 의해 외부성 평가. 설문조사결과와 소수 전문가에 의한 직관적인 외부효과 평가에 큰 차이가 없음. 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음
문병기 (2008)	성격유형과 정책효과 (외부효과)	국가기본정책 정책유형 공공재적 성격 파급효과 / 예산규모	100% 80% 60% 40%	정률사업과 정책사업을 일차적으로 분류. 세부기준별 서열 가중치 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균치 도출

자료 : 최병호 외(2012:85).

정부간 재정관계이론의 두 번째 큰 주제는 이전재정에 대한 것으로 재정형평성을 위한 일반교부금과 재정사업의 지리적 외부성을 내부화하기 위한 개별보조금에 대한 논의이다. 전자와 관련된 지방재정조정제도들은 사회정의와 소득분배의 논리를 지리적으로 확장한 지리적 정의(territorial justice)와 국가최소수준의 표준적 공공서비스(national minimum) 공급을 위한 관점에서 설계·운영되었다. 후자는 외부성의 정도에 따라 적정 보조율 수준을 결정하는 제도에 활용되었다. 1세대 이론이 형성될 당시 미국의 정부간 이전재정에서는 보조금의 법칙(law of subsidiarity)이 있는 것으로 전제했고³⁾ 공공서비스가 최하위 단위의 지방정부에서 공급될수록 정부의 경제적 성과가 보다 생산적이고 효율적이라는 분석이 많았다(Martinez-Vazquez, 2001:12). 국내에서 국고보조

3) 외부성에 기초한 최적보조율은 개념 논의에 그쳤으며 의미있는 진전은 없었다. 80년대부터 포괄보조 프로그램이 전면 도입되면서 개별 보조사업이 대폭 축소되었고 90년대 TANF에서는 연방정부와 주정부간 보조사업에서 성과계약체계가 만들어졌다. 보조사업 운영방식에서 이와 같은 구조변화들 속에서는 보편적인 보조율 법칙보다 정부간 협상과 계약이 더 중요했다.

금의 최적 보조율에 대한 논의들은 아직도 미국 재정학의 1세대 이론에 기초한다(최병호 외, 2012). 서비스 전달에서 지방정부의 재정자율성이 경제적 효율성과 책임성에 핵심적인 요소가 되었다.

세 번째 주제는 정부간 조세권한의 분담에 대한 것이다. Musgrave(1983)에서는 조세기능분담에 대한 여섯 가지 원칙을 정했는데 현재까지 국세와 지방세를 구분하는 준거로 활용되고 있다. 즉, 첫째, 경제안정화에 적합한 조세는 국세로 한다. 둘째, 과표가 전국에 걸쳐 불균등하게 분포되면 국세로 한다. 셋째, 과세표준의 이동성이 있는 개인세(personal taxes)는 국세로 한다. 넷째, 경기변동에 관계없이 상대적으로 안정성이 있는 세입은 지방세로 한다. 다섯째, 관할구역간 이동성이 약한 세원은 지방세로 설정한다. 여섯째, 사용자 부담금은 중앙과 지방 모두 수입원으로 활용할 수 있다.

2. 제2세대 정부간 재정관계 : 와인거스트-오우츠 접근

1) 전통적인 1세대 이론의 조건 변화

최소한 미국에서는 제1세대 정부간 재정관계론은 더 이상 작동하지 않는다. 우선, 복지국가 황금시대였던 60년대와는 달리 완전고용 상태를 유지하지 못하며 사회 경제 문제가 계속 심각한 상태이고 연방정부는 복지재정지출을 감당하지 못하게 되었다. 연방정부의 재정위기가 누적되면서 레이건행정부의 포괄보조프로그램에서와 같이 주 및 지방정부에게 복지비용을 전가했다. 당시 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다(Anton, 1997:704). 이러한 상황들을 전통적인 1세대 이론은 설명하지 못했다.

주민들의 복지에 대한 욕구는 자원배분의 일상생활 영역 뿐 아니라 사회안전망과 경제안전망 모두에 펼쳐져 있다. 중앙정부의 집권적인 표준화된 대응으로는 당면한 문제 자체를 해결하지 힘들게 되었고 정부의 예산 규모를 줄이는 작은 정부는 문제해결을 위한 대안이 되지 않는다. 더욱이 시장실패와 정부실패가 동시에 발생하는 상황에서는 분권과 집권의 양극에서 구상되는 대안은 정치권에서도 해법이 되지 못했다. 상황이 변한 만큼 새로운 문제해결 방식을 찾아야 했다.

논의의 핵심은 복지정책분야이다. 지역별로 사회서비스 선호가 달라지고 전자정부시스템과 같은 사회공학 기술들이 정책에 도입되었다. 또한 복지재원의 동원방식, 사회서비스의 공급방식, 그리고 공급주체가 다양화되는 복지혼합(welfare mix) 체제가 형성되었다. 사회지출에서 지방재정의 역할이 중요해지고 기술혁신과 규모경제에서 중앙정부의 자원배분 기능이 상대적으로 더 효율적인 영역도 발생하면서 소득분배=중앙정부, 자원배분=지방정부의 과거 도식은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 현실과 이론의 간격이 계속 확대되면서 정부간 재정관계에서 새로운 접근이 필요했다.

공간의 변화도 중요한 변수 가운데 하나이다. 전통적인 정부간 재정관계의 논리적 기초들은 기본적으로 상대적 구분이 가능한 동질적인 지방단위와 폐쇄형 국민국가체제를 전제로 설계된 것이다. 하지만 반세기가 지나면서 정보통신기술과 교통의 발달로 지방간 관할구역의 수평적 경계는 희석되었고 연속평면으로서 권역(region)이 아니라 기능중심의 점으로 연계되는 입지(site)가 되었다.⁴⁾

이에 따라 공공서비스 파급효과의 지리적 연속성이 전제가 된 기존의 정부간 계층별 기능분담체계는 특별한 의미를 가지지 못한다. 외부성과 의사결정 비용의 지리적 단위 자체가 달라졌기 때문이다. 공간의 기능 중심으로 점의 네트워크화된 “지방”은 글로벌 범위로 확산되는 개방형 체계가 되었지만 전통적인 정부간 재정관계의 이론과 제도는 폐쇄형 국민국가시대의 틀을 벗어나지 못하고 있다.⁵⁾

전통적인 정부간 재정관계는 관할구역내에서 공공서비스 공급에서 지방정부의 독점을 보장한다. 이에 따라 지자체의 지대추구 행위에 따른 비효율성 문제가 발생했다. 또한 지리적 외부성을 내부화하기 위해 도입된 다양한 보조금 정책들은 ‘연성예산제약’(Soft Budget Constraint) 문제를 발생시켰다. 전통적으로 작은 단위의 재정분권화를 선호하면서 지리적 외부성에 대해 국고보조금을 통한 내부화 정책이 선호되었다. 하지만 결과적으로 비용을 동원하는 지리적 단위와 편익의 실질적인 단위가 일치하지 않게 되면서 중앙정부의 재원에서 ‘재정공유재’(fiscal commons)의 비극 문제가 발생했다. 지방재정에서 국고보조금 비중이 높아지면서 지방재정 뿐 아니라 중앙정부 재정에서도 연성예산제약 문제가 현상이 나타났으며 중앙과 지방 모두에서 재정위기의 원인이 되었다. 작은 정부와 재정분권의 논리가 외부성과 결합하면서 당초 의도했던 경제적 효율성 가치와는 반대의 현실이 나타났다.

2) 2세대 정부 간 재정관계론의 정립

경제학의 관점에서 정부간 재정관계론에서 주된 관심은 효율적이고 작은 정부를 실현하기 위한 제도의 설계와 운영이고 결론은 재정분권이 필요하다는 것이었다. 그런데 90년대 후반부터 미국의 재정학자들은 전통적인 정부간 재정관계이론은 정부실패 현상에 직면하여 문제를 해결할 수 있는 수단이 되지 못한다고 인식했다. 문제는 재정분권 자체가 아니라 분권의 형태였다(Oates, 2005:335).

전통적인 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담과 국세-지방세 원칙에 대한 논의들은 결과적으로 중앙과 지방 모두에게 독점권력의 영역과 공간을 보장하여 경쟁할 필요없이 지대를 추구하도록 하는(rent seeking) 비효율성을 정당화시켰다. 분권은 효율성을 위한 필요조건에 그치며 충분조건은 아니었다. 관료의 행태에 대한 재정학의 기본 가정이 바뀌었는데 이 과정에서 공공선택이론의 영향이 상당하였다.

90년대 다시 등장한 성과주의 혁신에서는, 주민들에게 중요한 것은 정부간 재정기능의 분담이 아니라 주민 스스로 최적의 공공서비스 공급하는 정부 주체들을 선택하는 것이라고 했다. 재정기능의 유형 구분없이 중앙정부가 효율적으로 대응하면 자원배분 기능에 속하는 것들도 주민들이 중앙정부 산하의 지방특별행정기관을 통해 공공서비스를 공급받으면 된다. 분권 자체가 중요하다고 접근은 일종의 지대추구의 비효율적인 편견이 되었다. 지방정부의 역할 증대가 경제적 혹은 재정적

4) 예를 들어, 서울과 부산은 지리적으로는 별개의 독립적인 ‘지방’이지만 경제적 기능 단위로는 동시에 움직이는 대도시 네트워크 단위가 될 수 있다.

5) 예를 들어 글로벌 자본을 유치하기 위한 세계도시들 경쟁에서 지방세 정책이 중요한 수단이 될 수 있다. 그런데, 지방세의 세목과 세율 결정이 모두 중앙정부 소관이기 때문에 세계도시간 경쟁에서 국내 대도시의 의사결정은 시기성과 적극성에서 불리한 위치에 있다.

으로 정당성을 가지기 위해서는 공공서비스 자체가 가지는 경제적 특성 뿐 아니라 실제 운영과정의 효율성(주인-대리인 문제)을 확보하여 주민들에게 선택(선호)을 받아야 한다. 이와 같이 주민 선택이 논의 중심이 되면 중앙과 지방의 역할 분담 논의는 의미가 없어진다. 선택은 주민이 하는 것이며 중앙과 지방은 서비스 경쟁 관계를 형성해야 한다. 이것이 정부간 재정관계에서 2세대 이론이 제기하는 근본적인 문제인식이다.

미국의 재정연방주의이론은 90년대 후반부터 새로운 국면이 전개되었고 제2세대 재정연방주의⁶⁾로 정립되고 있다. 2세대 이론은 기업이론(theory of firm), 정보경제학, 주인-대리인 문제, 계약이론 등에 기초하는데, 대표적 연구로는 Weingast(1995), Seabright(1996), Lockwood(2002), Besley & Coate(2003)이 있다.

여기서 핵심 주제는 두 가지이다(Vo, 2010:673). 하나는 공공선택론의 전제와 같이 참여자들이 자기 자신의 목적함수를 가질 수 있는 정치주체(political agents)로서의 행태와 정치과정에 대한 것이다. 관료들은 1세대 이론의 가정과 같이 반드시 공익을 추구해야 하는 선한 행위자가 아니다. 공공경제내에서 자신의 이익을 극대화하려는 이기적인 합리적 경제주체가 된다. 두 번째 관심은 정보비대칭과 정치 주체(political agents)에 대한 것이다. 공공서비스 공급과정에서 특정 참여자들은 지방선호와 비용구조에 대해 다른 사람들보다 더 많은 지식을 가지고 있다. 이것들의 영향을 조사하기 위해, 재정연방주의자들은 산업조직과 거시경제이론의 분석틀을 활용했다. 재정분권을 우선적으로 선호했던 1세대와 달리, 2세대 이론가들은 집권과 분권 사이의 '균형'에 관심을 많이 가졌다. 1세대 이론들은 재정분권화를 위한 논리적 기초를 정립했지만 2세대 이론가들은 잘못된 분권적 체제가 가진 위험 요소들을 인정했다.

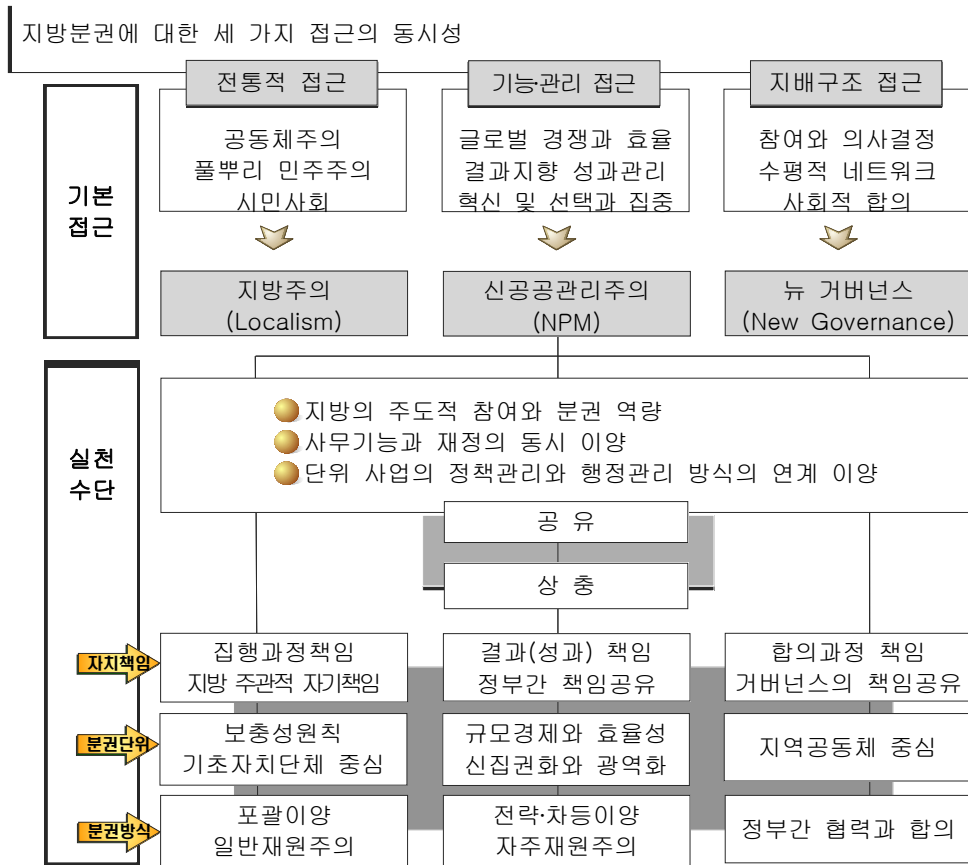
2세대 이론에서는 인센티브와 지식(incentives and knowledge)에 대한 연구가 많다. 공공서비스의 효율적 공급을 위해서는 업무분장에서의 사무규정이나 관료로서 그리고 지방정부로서의 규범 이외에도 관료 개인 혹은 지방 자체의 인센티브가 있어야 한다. 그것은 지방재정의 인센티브와 양립할 수 있고 그렇지 않을 수도 있다. 지역주민들의 공공서비스에 대한 선호와 취향에 대한 지식은 지방정부가 지방공공서비스를 공급할 때 경제적 효율성을 확보하기 위한 필수조건이다. 2세대 이론의 정부간 재정관계에서는 1세대와 달리 확정적인 것이 없다. 모든 것이 불완전한 상태에서 분권화의 인센티브와 분권을 감당할 수 있는 지식이 상대적으로 중앙과 지방 어디가 더 잘 갖추어져 있는지에 따라서 경제적 타당성이 결정된다. 형식적인 분권과 집권은 더 이상 중요한 것이 아니게 되었다.

3) 2세대 정부간 재정관계론의 관점에서 해석과 대안

최적 정부간 기능분담구조와 적정보조율을 찾으려는 정태적인 머스그레이브-오우츠의 1세대 이론과 달리 2세대 이론을 적용하면, 정부간 재정관계에서 인센티브-정보비대칭-지식(혹은 문제해결 역량)의 조건들을 먼저 확인해야 한다. 우선, 국고보조사업에서 중앙 각 부처의 인센티브와 지방의 인센티브가 무엇인지 검토해야 한다. 국고사업의 성과들이 기대만큼 창출되지 않았다면 지역발전과 사업성과는 적절한 인센티브가 아니다. 보조금 총량 확보와 권력의 상징성 그리고 수직적인 관리 감독과 영향력이 인센티브가 되면 재정적인 비효율과 무책임성의 원인이 되는 것이다. 이것을 사업 성과에 대한 인센티브로 바꿀 수 있는 대안 모색이 필요해 진다.

6) Second-Generation Theory of Fiscal Federalism

〈표 2-5〉 지방분권의 환경적 맥락 (공유와 상충)



자료 : 김재훈 외(2006:14).

둘째, 정보비대칭에는 ‘중앙 예산당국인 기획재정부와 사업을 집행하는 중앙 각부처’ 그리고 ‘중앙 각 부처와 사업을 위탁대행하는 지자체’ 사이의 “이중의 비대칭” 구조가 있다. 이 문제는 형식적 제도를 통해 사업의 관리 감독을 강화한다고 해결될 수 없다. 주인-대리인 문제 구조가 현실이면 전통적인 제도 형식 보다는 참여 주체들의 자율관리를 유도할 수 있는 신제도가 중요하다. 이러한 작업은 지방현장의 재정사업에 대한 지식과 관련하여 문제해결 역량에서 중앙실패를 인정해야 가능하다. 지방의 개별 사안을 중앙의 표준 시각과 지식으로 해결하는 것은 쉽지 않다. 특히 사회정책은 지역사회 공동체의 다양성을 중앙정부가 해석하는 자체가 불가능하다.

셋째, 분권이론의 상충성을 확인하고 적절한 균형점을 형성해야 하며 일방적인 분권 추구의 위험요소를 인정해야 한다. 〈그림 2〉와 같이 지방분권이 필요하다는 주장들은 지방주의, 신공공관리, 그리고 뉴 거버넌스의 정부 혁신 관점들이 동시에 작용하고 있었다. 이들 세 가지 관점들의 뿌리와 논리체계는 달라도 지방분권이 정부혁신의 핵심 주제라는 점에서는 공통의 의견 일치가 있었다. 하지만, 분권이 지향하는 궁극적인 가치와 목적이 달리 설정되었기 때문에 분권 이론간 상충요소도 있다. 지방의 다양성과 자기책임 가치를 추구하는 과정에서 중앙 시각의 표준화된 성과관리 가치가 상충될 수 있다. 또한 재정적 효율성을 위한 광역화 관점과 기초 중심의 보충성 원칙에서 상충이 발생할 수도 있다. 그리고 과정에서의 투명성을 요구하는 뉴거버넌스와 집행재량 및 성

과책임을 강조하는 신공공관리주의 관점에서의 상충성 문제 역시 분권정책을 추진할 때 신중하게 고려되어야 하는 쟁점이다.

3. 주요 국가의 중앙·지방정부간 복지재정 관계변화

정부간 재정관계가 가장 복잡하게 얽혀 있는 정책영역은 사회복지 부문이다. 소비적 특성으로 중앙정부의 재정위기의 주요 원인되면서 80년대부터 복지지출 축소, 지방재정 부담 전가, 복지공급 방식 혁신 등의 변화들이 지속되고 있다. 주요 국가의 정부간 복지재정 관계 변화는 특정 보조사업의 기준보조율을 조정하는 미시적인 방식 보다는 복지사업의 담당 주체를 구조적으로 개편하는 정부간 관계 개편 형태로 추진되었다. 새로운 형태의 집권과 분권체계를 설계하는 것이며 기존의 중앙-광역-기초의 세 가지 중첩된 의사결정 체계를 단순화하는 재정관리 혁신이다.

미국의 경우는 신재정연방주의를 상징으로 포장하면서 연방과 주정부의 복지재정 부담 구조를 개편하였는데 시기에 따라 두 가지로 구분된다. 첫 번째 시기는 연방정부의 재정위기가 심각하였던 80년대 레이건 행정부 때이다. 신재정연방주의에 따라 사회복지사업에서 개별보조 방식을 분야별 포괄보조로 전환하면서 주정부에 대한 복지지원 총량을 감축시켰다. 대신 복지사업 집행에서의 주정부 재량을 확대하면서 재원총량과 집행 자율을 교환하였다(Anton, 1997).

두 번째 시기는 재정여건이 양호하였던 90년대 클린턴 행정부 시대이다. 당시에는연방정부의 재정 위기 문제 보다는 신공공관리주의에서 강조하는 권한이양과 성과책임에 기초한 정부혁신을 실천하기 위한 것이었다. 대표적인 사례로 클린턴 행정부에서는 새로운 포괄보조 수단으로서 TANF를 도입하고 연방정부와 주정부간 사회복지에서 성과계약체계를 운영했다. 복지정책에서 주정부의 역할을 대폭 확대시켰다.

일본에서도 중앙정부의 재정적자 문제에 대한 대안 가운데 하나로 재정분권화가 추진되었다. 80년대부터 일본에서 정부간 관계 변화는 분권화를 지향하였다. 여기서 핵심 영역은 사회복지 분야이다. 국고보조금-지방교부세-지방세를 묶어서 개혁의 패키지로 연계하였던 삼위일체개혁은 일본의 정부간 관계에 상당한 변화를 가져왔다. 중앙정부로부터의 이전재정은 대폭 축소하고 대신 지방세를 확대했고 전체적으로 사회복지에서 지방정부의 재정적 역할과 비중이 확대되었다(Muramatsu, 2001).⁷⁾

영국은 중앙정부의 역할을 보다 확대하는 집권화 방식으로 정부간 복지 관계를 개편하였다. 사회복지분야에서 지방정부의 역할을 축소하여 중앙정부가 직접 관리하는 지방특별행정기관으로 기능을 이양했다(Wollman, 2004). 대처 행정부 이후의 블레어 노동당정부에서도 집권화 기조들이 지속되었다. 중앙정부의 입장에서 지방정부는 필요 이상으로 큰 조직과 인력을 유지하고 있어 비효율적이라고 비판했다. 이에 따라 복지정책에서 지방정부의 기능을 축소하고 대신 중앙정부가 직접 수행하는 방식으로 정부간 관계의 개편을 추진했다.

주요 국가에서 정부간 재정관계 개편의 핵심은 혁신을 명분으로한 복지재정 관리 방식 효율화 혹은 복지지출 축소, 지방정부로 복지부담 전가이다. 사회복지의 입장에서 명분은 긍정적이지만 실

7) 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 역할 비중은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지정책에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다. 90년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다.

제 내용은 부정적인 방향으로 진행되었다. 비교적 긍정적인 평가 많았던 미국의 TANF에서도 최근에는 비판이 제기되었다(Johnston, 2008). 제도도입 당시 클린턴행정부 시절에는 재정여건이 양호하고 경제상태도 유리하여 혁신의 선의가 제도 운영에 반영되었지만 연방정부의 정치권력의 변화와 경기침체 그리고 재정압박 문제가 발생하면서 지방의 재정자율성을 억제하기 시작했다. 복지정책에 정부간 재정관계 개편에서는 중앙과 지방간 신뢰가 중요하지만 주요 국가 사례를 보면 중앙정부가 신뢰를 지키지 않는 경우가 많았다. 우리나라의 분권교부세, 지특회계에서도 마찬가지로 현상이 나타났다. 포괄보조에서 지방의 재량을 계속 축소시키고 중앙정부의 개입이 확대되면서 제도 도입의 취지가 희석되었다. 중앙정부의 신뢰를 보장하면서 지방을 보호할 수 있는 제도와 조건에서도 비판적인 부분이 있었다. 대표적으로, 제도 개편에 따른 불이익배제의 원칙이 법제화되지 않았고 암묵적인 동의만 있는 경우, 중앙정부는 재정사정에 따라 쉽게 입장을 바꿀 수 있었다. 현실적으로 정부간 재정기능의 관점에서 대등한 조건으로 협상이 이루어지지 않았다. 수직적인 권력 관계가 앞서기 때문에 기능적 측면만 고려하여 정부간 재정관계를 분석하는 것은 한계가 많은 접근이다.

III. 중앙·지방간 재정관계의 실제 : 현황과 쟁점

1. 지방재정 세입에서 정부간 재정관계

1) 규모 성장과 구조적 취약성 지속

최근까지 국가경제 성장과 함께 지방재정도 지속적으로 확대되지만 구조적으로는 계속 취약해지고 있어 분권재정의 관점에서는 부정적으로 해석된다. 2013년 통합재정 당초예산 순계기준으로 지방재정의 총규모는 154.4조원으로 지난 10년동안 거의 2배 정도 증가했다. 그런데 중앙재정과 지방재정의 비중 구조에서 의미있는 변화는 없다. 2013년 통합 재정규모에서 중앙:지방:교육 비중은 62.4:28.2:9.4이며 최종지출 기준의 순계 규모는 53.2:34.2:12.6의 구조를 가지고 있다. 10% 정도의 지방재원을 중앙정부가 지원하고 있다. 이를 세출분권이라고 표현하기도 한다.⁸⁾ 이와 같이 총계와 순계규모의 차이가 재정분권의 관점에서 상당한 쟁점이 된다.

8) 하지만 재정분권 관점에서는 다른 해석이 가능하다. 분권은 지방이 자주적인 의사결정체계를 통해 재정사업을 수행할 때 적합한 개념이다. 중앙정부의 지침을 그대로 수용하여 중앙에서 결정한 공공서비스를 단순히 '전달'하는 것이라면 '분권'이라는 표현은 적합하지 않다. 대신 중앙업무의 '위탁 대행'이 적절하다.

〈표 3-1〉 중앙재정과 지방재정의 규모 비교

(A)예산규모기준				(단위 : %, 조원)			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
중앙예산	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0	55.6	62.4
지방예산	34.7	34.9	34.8	34.4	33.5	33.8	28.2
지방교육예산	10.4	10.6	10.1	10.1	10.4	10.7	9.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	322.4	357.9	395.0	406.9	420.5	447.4	547.8
(B)재정지출기준							
중앙예산	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8	42.8	53.2
지방예산	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5	42.2	34.2
지방교육예산	14.1	14.6	13.8	13.5	14.8	14.9	12.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	248.0	274.1	309.4	311.9	321.3	341.1	434.4

주 : 2012년도까지는 일반회계+특별회계 기준. 2013년도는 기금을 포함한 통합재정기준

자료 : 안전행정부(2013). 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요 참고자료」(상).

일반회계 세입 구조의 변화 추이를 통해 지방재정의 분권 특성을 구체적으로 확인할 수 있다. 지방자치체가 부활했던 90년대 중반부터 최근까지 지방세입 구조의 대표적인 특성은 재정분권이 계속 악화되었고 중앙정부로부터의 일반재원 지원에 따른 지방재정 왜곡 문제가 잠재되어 있다는 점이다. 재정자립도는 1995년도 66.4%에서 2013년에는 51.1%로 낮아졌다. 국세의 지방세 이양을 위해 신설되었던 지방양여금의 주세 재원은 2005년도에 당시 균특회계를 신설하기 위해 국세 재원으로 환원되었다.

중앙정부에서는 2000년대 중반부터 재정자립도와 함께 지방교부세 재원을 포함한 일반재원의 비율인 재정자주도를 지방재정의 정책지표를 자주 활용한다. 하지만 재정분권의 관점에서는 현상을 왜곡시킬 우려가 있다. 표면적으로 재정자립도는 낮아지는 반면 지방교부세 재원이 확대되면서 재정자주도는 비교적 일정 수준을 유지하고 있다. 하지만 총량적인 분권 수준은 유지되어도 지자체 유형별 영향에서 차이가 있다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 일반회계 세입 구조 변화 추이

(단위 : %, 조원)						
	1995	2005	2010	2011	2012	2013
지방세	41.8	36.1	37.1	39.8	44.0	41.9
세외수입	24.6	29.2	21.0	13.1	10.3	11.1
지방교부세	15.5	20.1	20.9	23.8	23.9	24.5
조정교부금및재정보전금						
지방양여금	5.1	-	-	-	-	
보조금	8.8	13.8	19.7	20.8	21.4	21.9
지방채	4.2	0.8	1.3	2.4	0.4	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	36.7	99.7	135.0	127.7	122.3	128.2
재정자립도	66.4	65.3	58.1	52.9	54.3	51.1
재정자주도	81.9	85.3	79.0	76.8	78.2	76.6
재정력지수		0.666	0.607	0.614	0.583	0.561

주 : 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음

자료 : 안전행정부 재정고

지방교부세는 재정력이 취약한 자치단체의 재원을 보전하기 위한 것이며 상대적으로 재정력이 우수한 대도시들은 지방교부세의 비중이 크지 않다. 인구의 대부분이 집중되어 있는 대도시의 재정자립도가 계속 낮아지면서 재정 자율성이 위축되는 다른 한편으로 자주재원 규모가 영세한 지자체는 보통교부세의 지원이 적정 수준 이상으로 과다하게 지원된다는 비판도 있다.

결과적으로, 모든 지방자치단체에서 중앙정부로부터의 재정의존도가 높아지고 수직적인 재정관리 감독의 강도는 계속 높아졌다. 반면 지방의회와 지역사회를 중심으로한 지자체 내부의 재정통제 기능은 상대적으로 약화되었다. 이러한 현상이 십수년 지속되면서 지방자치단체의 자치재정 역량과 잠재력에서 부정적인 영향이 발생하고 있다. 지방의 기준재정 수요를 자체 충당할 수 있는 재정역량을 표시하는 재정력지수가 지속적으로 감소하고 있다는 점 역시 분권재정 관점에서는 부정적으로 해석된다.

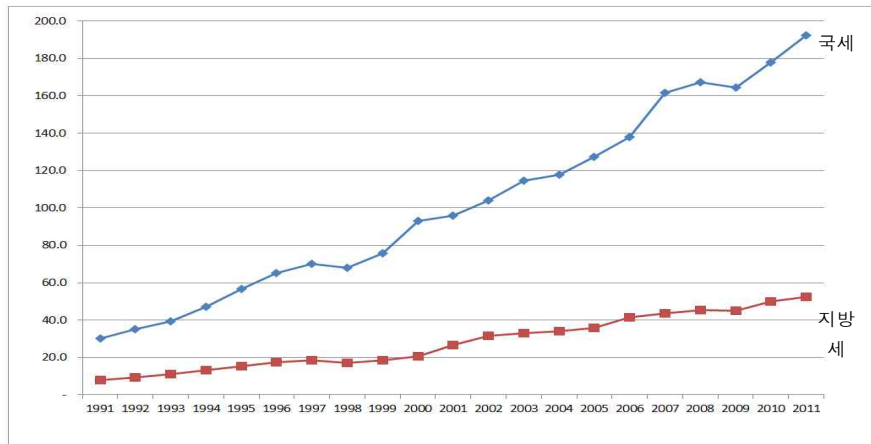
2) 국세와 지방세에서 정부간 재정관계

지방세입 구조가 취약해졌던 원인 가운데 하나는 지역에서 창출되는 재정 이득이 국세재원으로 상대적으로 많이 흡수되고 지방세 수입은 불리하였는데, 과세기능에서 정부간 재정관계가 중앙정부에 유리한 방향으로 전개된 것이다. 이는 지역경제에서 제조업 비중이 축소되고 서비스 산업이 확대되는 경제적 구조조정 현상과도 밀접한 연관성을 가진다. 2000년대 이후 지역경제에서 구조적인 변화가 발생하였지만 지방세체제는 과거 80년대의 구조를 그대로 유지하고 있어 지역경제와 지방세체제가 일관성있게 연계되지 못하였다.⁹⁾

부동산 경기 및 지역경제 침체로 지방재정에서는 자주재원의 세입이 정체되고 있다. 반면 중앙정부는 국세 징세 노력 강화를 통해 경제성장률 이상의 수준에서 조세 수입을 확보할 수 있다. 지방세에서도 체납세징수 노력을 강화하고 있지만 은닉세원의 규모와 특성이 국세와 달라 세입확충 효과는 제한적이다. 세원 자체에서 재원동원 잠재력이 다르기 때문이다. 더욱이 주택정책에서 중앙정부가 취득세 감면과 같은 지방세를 정책수단으로 활용하면 국세와 지방세의 영향 방향이 달리 설정되고 결과적으로 지방세가 악화되는 현상들이 반복되고 있다.¹⁰⁾

9) 정부간 재정관계에서 국세와 지방세의 과세분담 영역도 중요하지만 현실의 제도 논의들은 복지사업에 대한 이 전재정 영역에 국한된 경향이 있다.

10) 예를 들어, 임대사업 활성화를 위해 취득세를 감면하면 지방세 수입은 감소지만 임대사업자가 사업자등록증을 받으면 부가가치세와 종합소득세의 국세가 증가하게 된다. 중앙정부 정책이 국세와 지방세에 미치는 영향이 다르다는 점을 인식하고 과도기적으로 단기의 손실은 보정해도 중장기적인 지방세수의 감소 문제는 해결되지 못하는 불균등한 조세 게임이 정부간 재정관계에 누적되고 있다.



〈그림 3-1〉 국세와 지방세 수입 신장 추이 (단위 : 조원)

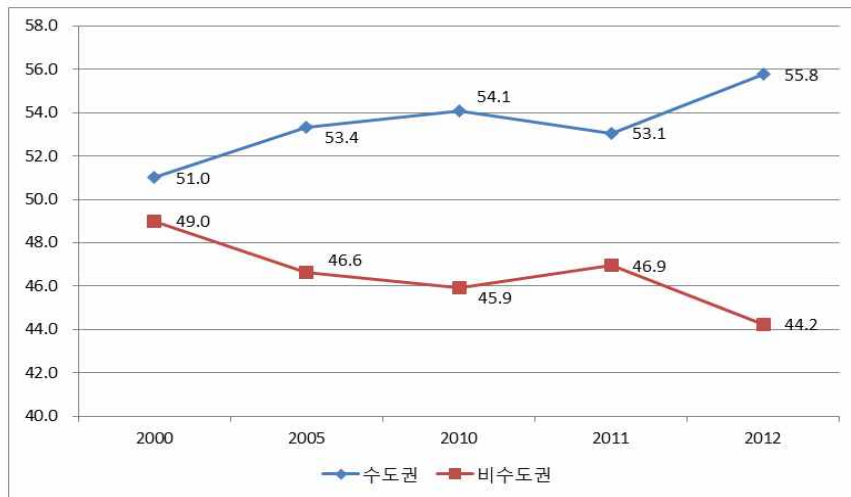
자료 : 통계청, 국가통계포털 <http://kosis.kr/>, 국세청(각연도), 「국세통계연보」, 행정안전부 재정고.

최근 20년동안 국세와 지방세 신장 추세를 살펴보면, 총조세에서 상대적 비중은 8:2 수준으로 고정되어 있지만 절대적 규모 격차는 상당히 증가하였다. 1991년도의 규모 격차는 22.2조원에 불과하였는데 2011년도에는 140.1조원으로 6.3배 확대되었다. 국세와 비교할 때 지방세의 기능이 상대적으로 취약해지면서 중앙정부로부터의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금의 역할과 비중이 증가하고 있다. 이에 따라 지방재정의 자치가능성이 약화되는 동시에 중앙정부의 사업 지침을 현장에 전달하는 일선행정 기능이 강화되고 있다. 국세와 지방세 배분 구조 보다는 세수 신장성 문제가 상대적으로 더 심각했는데, 그동안 일반적인 정책논의에서는 간과되었던 경향이 있다.

중앙재정의 신장 상황을 고려하여 지방비를 의무적으로 매칭해야 하는 복지보조사업을 신설 혹은 확대하면 세수 신장 상태가 상대적으로 낮은 지방재정에서의 현실적인 부담 체감 강도는 상대적으로 더 높아지게 된다. 이와 같은 상태가 수년동안 지속되면 지방재정에서 가용재원들이 복지보조사업의 지방비 부담금으로 매년 증액 동원되면서 지방자치단체가 전략적으로 기획하는 지역개발 사업들을 위한 재원 동원에 애로가 발생할 수 있다. 이는 지역성장에 부정적인 영향을 미치는데, 지역이 저성장하면 복지지출 수요가 더 증가하고 또다시 지방의 복지비 매칭 부담금이 증가하며, 다시 지방의 가용재원 감소와 지역개발 사업 축소로 연결되는 악순환 현상이 발생한다.

3) 지방자치단체들간의 재정관계 : 자주재원의 수도권 집중 지속

지역균형발전에 대한 국가정책이 계속 추진되었지만 수도권 집중 문제는 반대로 악화되고 있으며 지방세입 구조에서도 동일한 현상이 나타나고 있어 지역균형발전과 재정분권의 두 가지 측면 모두에서 부정적으로 해석된다. 지방세와 세외수입을 포함한 자주재원의 비중에서 수도권은 2000년도에 51.0%였는데 2012년도에는 55.8%로 높아졌으며 비수도권은 반대로 계속 낮아지고 있다. 자주재원이 낮아지면서 비수도권은 중앙정부로부터의 재정지원에 의존하는 정도가 심화되고 있다.



〈그림 3-2〉 수도권과 비수도권의 자주재원 점유 비중 추이 (단위 : %)

주 : 일반회계+특별회계 최종예산 순계기준. 2012년도는 당초예산 자료 : 행정안전부 재정고

이재원·김성우(2012)는 수도권의 자주재원 비중이 높아지는 원인을 서비스 산업으로 고도화되는 지역경제 구조전환 현상에서 찾고 있다. 지역경제가 서비스 산업으로 전환되면서 지방의 경제활동에서 창출하는 재정소득이 국세와 수도권의 지방세 수입에 기여하는 정도가 더 많아졌다. 지금과 같은 지역경제 구조에서는 비수도권의 지방재정을 지원하는 재원의 원천이 수도권의 경제활동에서 창출되는 비중이 높아진다. 이에 따라 지방세수에서 지리적 외부성이 발생하게 되지만 이를 조정할 수 있는 수직적·수평적 정부간 재정관계에 대한 관심과 논의는 활성화되어 있지 않다.

비수도권에서 자주재원 수입이 상대적으로 취약해지면 자주재원 중심의 재정분권을 요구하는 강도가 높아지기 힘들게 된다. 자율과 책임 원칙에서 재정분권이 확대될 경우 지금과 같은 지역간 재원배분 구도 속에서는 수도권이 상대적으로 유리하게 된다. 지역간 수평적 재정조정제도가 도입되지 않을 경우에는 재정분권에 대한 수도권과 비수도권간의 의견 차이가 계속 확대될 것으로 예상된다. 이와 같은 지역간 갈등 구조가 계속 악화되면 중앙정부에서는 재정분권을 확대할 유인을 가지지 못한다. 결국 중앙재정의 지역균형발전과 재정분권정책의 효과가 충분하지 않거나 실패한 가운데 지방재정은 중앙정부의 정책 구조의 일부분에 편입되면서 ‘재정분권’과 ‘자치재정’은 의미있는 위치를 확보하지 못할 가능성이 있다.

4) 보통교부세와 정부간 복지재정관계

지방교부세는 지자체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원인데 최근 사회복지지출 수요를 지원하기 위한 주요 수단으로 활용되면서 복지재원을 위한 별도의 보조금 지원 재원으로 인식되는 경향이 있다. 대부분의 자치단체에서 재정력지수가 계속 감소하고 있어 재정부족분을 채워주는 보통교부세의 역할이 보다 중요해졌다.

기초적인 사회안전망 구축과 보편적 사회서비스 확충을 동시에 추진하였던 2000년대 중반이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하였다. 이에 따라 정부간 재정갈등 상황들이 심각하게 제기되었으며 이를 완화하기 위한 중앙정부 차원에서 조치들은 분권교부세와 부동산교부세를

포함하여 대부분 지방교부세제도를 통한 일반재원주의로 설계했다. 가장 큰 변화는 2000년대 후반부터 보통교부세의 기준재정수요에서 사회복지지출 요소들이 강화되었던 조치였다. 지방재정에서 복지지출이 급격히 증대되었던 2000년대 중반에는 기준재정수요의 조정이 이루어지지 못하였다. 중앙정부 차원의 재정조정기능이 지방세출 기능의 변화를 적절히 반영하지 못하였던 것이다. 이후 지방의 복지재정 지출이 쟁점이 되면서 보통교부세에 지방세출 기능 변화를 반영하여 대폭 조정이 이루어졌는데 2013년도에는 사회복지비 항목의 비중이 29.8% 수준으로 상승하였다.

2000년대 후반부터 총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만 기준재정수요를 산정하는 측정단위와 지표 그리고 지자체 유형별 세출 기능과 연계 등의 측면을 고려하면 여전히 조정해야 할 사항들이 남아 있다.

무엇보다 기준재정수요에서 지방재정을 지원할 때 가장 비중있게 반영되는 측정항목은 인건비(20%)로서 사회복지 전체(26.3%)와 비슷하다. 보통교부세가 지방재정의 지출 수요를 보전하기 보다는 일반적인 공공행정관리를 소극적으로 지원하는 수직적인 관리 감독 장치로서의 특성을 확인할 수 있는 대표적인 사례이다. 정부간 재정관계의 관점에서는 중앙정부가 보장하는 지방재정의 기초 수요가 주민들을 위한 공공서비스 욕구를 직접 반영하지 않는 1세대 이론의 특성을 가지고 있다.

〈표 3-3〉 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2013)

(단위 : %, 억원)

측정항목	측정단위	서울	광역시	세종	도	시	군	합계
일반	소계	36.0	33.9	36.8	30.2	28.0	26.3	30.1
행정	인건비	26.3	24.4	25.9	18.4	18.1	16.0	20.0
	일반관리비	7.5	7.9	9.1	6.9	8.4	7.7	7.8
	안전관리비	2.1	1.5	1.7	4.8	1.5	2.6	2.3
문화	소계	12.1	12.7	15.3	10.5	15.2	15.6	13.8
환경	문화관광비	3.4	4.7	3.6	5.0	5.0	5.0	4.7
	환경보호비	6.0	5.5	9.1	3.5	8.3	8.4	6.8
	보건비	2.7	2.5	2.6	2.0	1.8	2.2	2.2
사회	소계	35.9	33.1	19.0	23.6	25.7	17.3	26.3
복지	기초생활보장비	5.1	4.8	2.4	5.3	2.3	2.0	3.5
	노인복지비	5.4	6.4	4.7	3.4	5.2	4.7	5.0
	영유아/청소년복지비	15.9	13.6	6.6	8.8	12.2	6.1	11.2
	장애인복지비	3.6	3.9	2.0	2.4	2.5	1.7	2.7
	일반사회복지비	5.9	4.3	3.3	3.7	3.6	2.8	3.9
경제	소계	16.0	20.3	28.9	35.7	31.1	40.8	29.8
개발	농림수산업비	0.2	1.7	14.6	11.8	8.2	20.5	9.1
	지역경제비	1.5	3.8	2.4	6.2	3.0	2.2	3.2
	도로개량비	0.4	3.9	3.2	8.9	5.9	5.3	5.1
	도로교통비	5.1	5.4	3.0	3.1	5.2	2.3	4.3
	지역개발비	8.8	5.5	5.8	5.7	8.8	10.4	8.1
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
규모(억원)		93,604	105,541	1,839	92,985	218,970	134,361	647,300

자료 : 행정안전부(2013). 「2013년 보통교부세 산정내역」.

둘째, 복지 부문을 중심으로한 공공서비스 지출 수요가 대도시에서 증대되고 있지만 보통교부세의 재원 배분 결과에서 대도시 수요를 충족시키는 정도는 한정적이다. 반면 군자치단체에 대한 보통교부세 지원은 과다한 측면이 있다.¹¹⁾ 2013년 당초예산기준으로 전국 인구 비중이 10% 정도를

차지하는 군자치단체가 지방교부세 전체 예산의 34.7%를 배분받았으며 군자치단체의 세입에서 지방교부세의 비중은 45.8%이다.

셋째, 지방자치단체의 재정부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여년동안 안정적으로 운영되지 못하였다. 기준재정수요에 사회복지비 지출 요소를 많이 반영할 경우 재정부족분에 대한 조정률이 높으면 기준재정수요를 보장하는 정부간 재정관계의 기능이 약화될 수 있다. 지방교부세 재원이 내국세의 13.27%에서 15%로 상향 조정되었던 2000년도에는 조정률이 92.5%로서 높았지만 당시 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아졌다가 2005년도부터 다시 높아졌다. 2008년도 89.2%를 정점으로 이후 3년동안 계속 낮아지다가 최근 약간 상승하였다. 하지만 2013년에는 89.0%로 전년도 보다 2.5% 낮아졌다. 현재와 같은 재원 확보 방식에서는 경기변동에 따라 내국세 수입이 예상보다 축소될 경우에 보통교부세의 조정기능이 취약해질 가능성이 상존하고 있다.

5) 국고보조금과 정부간 재정관계

보조금제도는 합리적인 논리 틀 속에서 연역적으로 형성되기 보다는 정치 경제적 상황 맥락 속에서 만들어지기 때문에 일관성있는 논리체계를 확인하기 힘들다. 그런데, 2000년대 이후 신공공관리주의에 기초한 정부혁신에서 정부간 재정관계의 개편 방향은 명확하다. 가능한 재정사업에 개입되는 의사결정 주체를 단순화시키고 사업에 대한 성과책임 주체를 명확하게 한다는 것이다. 이는 국고보조사업에서 중앙-광역-기초의 중첩된 개입 범위를 단순화시켜야 하는 것을 의미한다.

세계적인 추세와 달리 국고보조금 제도에서는 과거의 중첩된 관리 통제 방식을 그대로 유지하면서 사업의 종류와 규모만 확대시켰다. 이에 따라 재정관리의 비효율 문제가 악순환되고 있다. 이를 해결하기 위해 중앙정부의 관리 통제 개입이 확대되지만 오히려 문제를 더 악화시켰다.

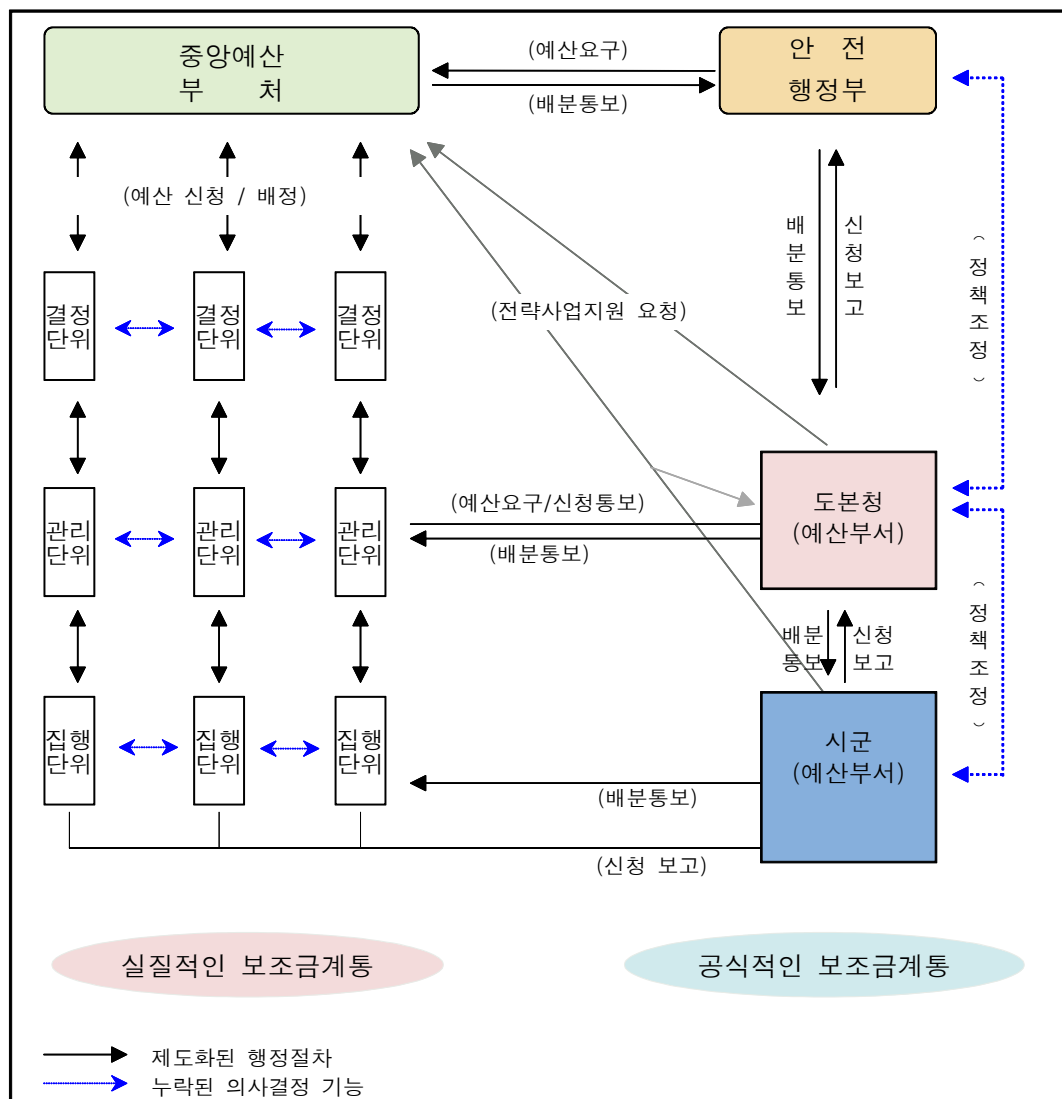
우선, 국고보조사업의 수가 지속적으로 확대되는 가운데 지방비 부담 비중이 계속 높아지고 있는 현상은 재정분권의 관점에서는 매우 부정적으로 해석된다. 국고보조사업 수는 1,000여개 정도인데 2005년도의 지방이양 혁신 이후 359개에 불과했던 점을 고려하면 최근 10년동안 3배 정도 확대된 것이다. 사업수가 많아지면 중앙부처의 사업담당자들의 관리 역량에도 한계가 발생하여 중앙과 지방 모두 사업관리에서 비효율성 문제를 가지게 된다. 국고보조사업 예산의 국고보조율은 2006년 69.8%에서 2013년에는 60%로 감소되었다. 사업수 확대와 보조율 감소는 중앙정부 사업에 지방재원의 징발 비율이 계속 높아져 재정분권과는 반대방향으로 제도가 운영되는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 국고보조금에서는 중앙-광역-기초의 중첩된 사업관리 구조를 유지한 가운데 사업의 종류와 규모가 급속히 확대되었다. 현재와 같은 수직적인 사업관리구조에서 기초지자체가 보조사업을 추진하면 사업 자체의 계획과 환류 보다는 광역과 중앙부처의 예산 및 사업부서에 대한 협의와 보고 그리고 지불정산 업무가 더 많은 비중을 차지할 수 있다. 중앙정부의 보조금 사업관리방식이 획일적으로 표준화되어 있는데, 차등보조율과 같은 부분 개편이 있었지만 전체 보조금 재정관리체계를 복잡하게 만

11) 군자치단체의 경우 자체재원 비율은 2002년 32.9%에서 2011년 29.5%로 3.4% 하락하였다. 이와 같은 세입 취약성은 지방교부세에서 보완되어 일반재원 비율은 60.7%에서 69.7%로 대폭 상승하였다.

들었으며 실질적인 관리의 효율성 효과는 확보하지 못하였다.

셋째, 현행 기준보조율은 논리적인 타당성이 높지 않으며 보조율이 비법정으로 운영되는 사업이 계속 증대되고 있다. 지리적 외부성 기준에서는 보조율의 일관성이 높지 않으며 사회안전망 기준에서는 지리적 정의에 대한 고려가 충분하지 않다. 이는 복지보조사업에서 특히 문제가 된다. 복지사업의 기준보조율은 사회안전망에 속하는 기초복지서비스를 중심으로 70% 이상의 수준에서 설정되고 있지만 지방비 부담을 의무화하면서 지방재정력 격차에 따라 복지 수혜 정도와 기회가 지방별로 달라질 수 있는 위험이 있다. 보육료지원과 같이 보편적 사회서비스로 전환되는 보조사업에는 과거 임의적으로 설정된 낮은 보조율이 계속 유지되고 있다. 포괄보조로 지원되는 지특회계 지역개발계정사업들에서도 과거의 사업별 기준보조율이 암묵적으로 적용되고 있으며 공모형 사업에서는 지자체의 부담을 과도하게 요구하는 경우도 있다.



〈그림 3-3〉3단계 중층구조의 현행 보조금제도 운영방식

넷째, 국고보조사업에서 지방비 부담이 의무화되어 있거나 소규모 영세사업들도 공모형으로 보조하면서 지방비 부담을 암묵적으로 강제하는 경우가 많아지고 있다. 이에 따라 지자체의 재정사업들이 국고보조사업 중심으로 급속히 재편되었고 사업운영의 재량을 충분히 확보하지 못한 가운데 자율적인 주민복지프로그램 개발 운영 여지가 좁아졌다. 보조사업이 확대되면서 지자체의 사업설계 및 운영 역량 자체가 악화되는 현상들은 재정분권과 지방혁신의 관점에서 매우 비판적으로 해석되는 부분이다.

다섯째, 사회복지보조금에서는 수도권 지자체간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있는데, 이는 서울특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. 보조금관리기본법에 규정되어 있는 70% 이상 기준보조율인 기초 복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서도 서울특별시에 대한 차등보조율 적용 사업이 많다. 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 50% 미만이지만 전국 표준의 국가 정책을 시행하도록 규제하고 있어 자치재정권에서도 쟁점이 되고 있다.

여섯째, 복지보조금에서 광역자치단체의 재정 조정 기능을 폭넓게 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘들다. 현실적으로 광역자치단체는 관할구역내 기초자치단체들에 대해 비용-효과적인 복지지출 혹은 보조금 구조를 적극적으로 설계·운영하지 않는 경향이 있다. 현재와 같은 경기침체와 재정긴축 국면이 장기화될 경우 취득세 비중이 높은 광역자치단체의 세입 감소가 특히 우려되는데, 이러한 경우 지방비 부담의 상당 비율을 지출해야 하는 중간단계의 광역재정이 축소되면 시군비가 충분해도 적정 수준의 국비 총량을 확보하지 못할 가능성도 발생하게 된다 어느 한 가지 재정주체에서 위기 상황이 복지사업 전체에 영향을 미치는 복잡한 구조이기 때문이다

2. 지방재정 세출에서 정부간 재정관계

1) 사회복지 지출을 중심으로 정부간 재정관계 변화

정부간 재정기능 분담의 관점에서 현행 지방세출의 대표적인 특성은 지방비가 의무적으로 매칭되어야 하는 사회복지 지출이 재정의 우선순위를 차지하고 있다는 점이다. 이미 1세대 재정분권의 조건과 현실은 상당히 달리 진행되었다. 1세대 재정분권의 관점에서 지방재정의 사회복지지는 궁합이 맞지 않은 주제이다. 경제개발 분야와는 달리 사회복지사업에서 지방자치단체는 중앙정부의 표준적인 지침을 현장에 전달하는 일선행정기관의 역할을 수행한다. 국고보조금에서 지방비 부담이 규정되어 있는데, 경제개발과 비교할 때 사회복지에서는 보조가 아닌 지방의 재원 징발 성격이 강하다. 중앙정부 목적의 복지사업 확대에 따른 지방재정의 의무적인 지출 분담의 형식을 가지기 때문이다.

사회복지서비스에서 지방자치단체를 재정파트너로 인정하고 새로운 형태의 정부간 복지재정관계체계를 구축할 수 있는 제도 개선이 추진되지 않았기 때문에 현재의 지방세출 구조에서는 집권성이 보다 강화되는 추세로 전개되고 있다. 사회복지비의 90.3%가 보조사업으로 구성되어 있는데 보육료지원의 확대와 기초연금제도 실시 등을 고려하면 이러한 추세는 계속 지속될 것으로 전망된다.

〈표 3-4〉 지방재정세출기능별추이

(단위: %, 조원)

		2008 (A)	2009	2010	2011	2012	2013 (B)	증감률 (B-A)/(A)
일반 관리	일반공공행정	8.8	7.5	8.6	8.9	8.5	8.3	18.5
	공공질서및안전	1.6	1.4	1.6	1.7	1.8	1.8	45.3
	소계	10.4	8.9	10.2	10.5	10.4	10.1	22.6
사회 개발	교육	5.6	5.7	5.9	6.4	6.5	6.4	44.0
	문화및관광	4.8	5.2	5.5	5.0	4.9	5.0	29.7
	환경보호	10.9	10.5	10.6	10.7	10.2	10.1	15.4
	사회복지	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	22.3	61.5
	보건	1.5	1.4	1.6	1.4	1.4	1.5	23.1
	소계	40.2	40.3	42.6	43.6	43.5	45.2	41.3
경제 개발	농림해양수산	6.4	6.7	7.0	6.9	6.9	6.9	35.1
	산업·중소기업	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1	24.8
	수송및교통	13.0	13.4	11.8	10.7	10.4	9.9	-5.1
	국토및지역개발	10.3	10.6	9.1	8.3	8.3	7.8	-5.4
	과학기술	0.6	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4	-11.3
	소계	32.5	33.3	30.3	28.3	28.1	27.0	4.6
기타	예비비	1.8	1.7	1.6	1.6	2.0	2.0	38.1
	기타	15.2	15.7	15.3	15.9	16.0	15.6	29.2
	소계	17.0	17.4	16.9	17.6	18.1	17.6	30.2
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	25.5
(규모)		125.0	137.5	137.8	141.0	151.1	156.9	

주: 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준

자료: 행정안전부 재정고.

〈표 3-5〉 지방세출에서 보조사업과 자체사업의 비중 구성(2012)

(단위 : 억원, %)

		합계	정책사업		재무활동	행정 운영비
			보조사업	자체사업		
일반관리		100.0	14.7	54.4	0.0	31.0
사 회 개 발	교육	100.0	6.5	93.2		0.4
	문화및관광	100.0	49.0	46.2		4.7
	환경보호	100.0	37.4	58.1	0.2	4.3
	사회복지	100.0	90.3	9.2		0.5
	보건	100.0	67.0	32.6		0.4
	소계	100.0	61.4	36.8	0.0	1.8
경 제 개 발	농림해양수산	100.0	75.5	23.3		1.2
	산업·중소기업	100.0	39.8	49.8	0.0	10.3
	수송및교통	100.0	31.7	55.4		13.0
	국토및지역개발	100.0	38.1	56.2		5.7
	과학기술	100.0	12.7	87.3		0.0
	소계	100.0	45.1	47.4	0.0	7.5
예비비 등		100.0	0.0	18.7	81.0	0.3
합계		100.0	41.4	38.3	14.3	6.0
(규모)		1,568,886	650,222	600,335	223,904	94,426

주 : 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준

자료 : 행정안전부 재정고.

2) 자치구의 사회복지지출 부담과 정부간 재정관계

사회복지비의 비중은 지방자치단체 유형별로 상당한 차이가 있어 복지지출 증대가 지자체 미치는 영향의 강도는 차별적이다. 대도시 본청의 일반회계 세출에서 사회복지비 비중은 각각 28.0과

29.3%이고 군은 상대적으로 낮아 17.4% 수준이다. 지방재정에서 복지비 지출 쟁점은 자치구에서 가장 심각한데, 사회복지비 지출 비중이 49.3%로 매년 높아지고 있다.

자치구에서도 복지비 부담의 차별화가 심한 편으로 서울과 울산의 자치구는 평균 40% 대이며 나머지 자치단체는 50%를 상회한다. 2013년 당초예산기준으로 가장 높은 자치구는 광주 북구로 66.3%이며 부산 강서구는 28.2%로 가장 낮다. 자치구는 자체사업 비중이 18.1%에 불과한 가운데 절반 정도의 재원을 사회복지비에 충당해야 한다. 이에 따라 최근 자치구는 재정기능의 관점에서 보건복지부의 일선행정기관으로 전환되는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-6〉 지방자치단체 유형별 자체사업 및 사회복지비 비중 현황

(단위 : %)

		특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	자치구
자체 사업비	평균	57.9	39.7	40.0	31.3	27.9	29.7	26.8	18.1
	최고	57.9 서울본청	44.1 인천	40.0 세종	49.7 경기	27.9 제주	56.4 경기관천	42.3 강원홍천	38.6 서울강남
	최저		31.5 광주		17.5 전남		16.0 전남목포	13.0 전북부안	8.8 대전대덕
사회 복지비	평균	28.0	29.3	23.0	25.9	14.7	28.4	17.4	49.3
	최고	28.0 서울본청	34.1 대전	23.0 세종	27.8 경기	14.7 제주	41.3 전남목포	27.9 부산기장	66.3 광주북구
	최저		울산 23.7		23.4 강원		15.8 경북상주	6.2 경북울릉	28.2 부산강서

자료 : 안전행정부(2013). 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요」

〈표 3-7〉 자치구의 사회복지재정 부담 비중(2013)

(단위 : 억원, %)

	합계	규모			비중		
		국비	시비	구비	국비	시비	구비
서울	37,936	13,237	15,375	9,324	34.9	40.5	24.6
부산	15,745	10,010	4,602	1,133	63.6	29.2	7.2
대구	10,985	7,138	3,044	803	65.0	27.7	7.3
인천	12,507	6,748	3,899	1,860	54.0	31.2	14.9
광주	7,872	4,985	2,417	470	63.3	30.7	6.0
대전	7,255	4,207	2,501	547	58.0	34.5	7.5
울산	3,153	1,672	937	544	53.0	29.7	17.3
합계	95,453	47,997	32,775	14,681	50.3	34.3	15.4

주 : 당초예산 총계기준

자료 : 서정섭(2013:59)

중앙정부가 운영하는 복지보조사업들의 근거법인 사회복지사업법에 따라 기초자치단체 중심의 복지서비스 전달체계가 구축되어 있다. 광역자치단체는 사회복지사업에서 역할이 제한되어 있는 가운데 국고보조사업의 지방비는 기초자치단체와 공동으로 부담하고 있다. 이와 같이 현재 복지보조사업에서는 재원구성과 의사결정 관계가 복잡하게 형성되어 있어 정책의 주체를 식별하고 재정사업의 성과에 대한 책임성을 강화하는 것이 쉽지 않은 정책적인 쟁점이 잠재되어 있다.

그런데, 자치구의 복지부담 쟁점은 부담 규모의 적정성 여부에 국한되지 않는다. 2013년 예산기

준으로 자치구의 사회복지비는 9조5,453억원인데 구비의 비중은 15.4%이다. 대부분의 주요 복지 사업에 낮은 보조율을 적용받는 서울의 경우를 제외하면 6개 광역시 자치구의 복지재정 부담비중은 9.3%이다. 이와 같이 낮은 부담률에도 불구하고 자치구에서 복지재정과 관련한 정부간 갈등이 지속되는 원인은 재정지출에서 자치구의 재량이나 복지지출의 지역 적합성 그리고 복지재정 지출 속도의 적정성 등과 같이 단순히 재정부담 규모와는 다른 측면에서 해석할 필요가 있다.

3. 지방재정관리제도와 정부간 재정관계

단일제 국가는 지방재정 지출활동에 대한 중앙정부의 수직적인 관리 감독 기능이 상대적으로 강하다. 90년대 중반에 지방자치제가 부활되었지만 지자체의 자치재정 활동에 대한 고려가 충분하지 않은 상태에서 80년대의 지방재정관리 기조가 그대로 적용되었다. 2000년대 중반에 재정분권화를 추진하면서 예산편성지침 폐지, 지방채 발행 완화, 총액인건비제도 등을 추진하면서 지자체의 재량을 확대하였지만 전체적으로 지방재정관리제도에서는 중앙정부로부터 감독 기능이 강화되었다.

안전행정부에서 지방자치단체의 재정을 관리하기 위한 대부분의 제도들은 지방재정법에 근거를 두는데 중기지방재정계획, 지방재정투·융자심사제도, 지방재정분석·진단제도가 대표적이다. 90년대까지는 이상의 세 가지 재정관리제도가 핵심이었으며 기본적으로 통제·감독 성격이 강하였다. 하지만 제도 운영에서 발생하였던 쟁점들은 세 가지 제도 모두에서 공통점이 있었다.

우선, 중앙정부의 표준적인 지침이 지역의 자치 실정에 적합하지 않은 경우가 많다. 지자체별로 전체 틀 속에서 다양한 관리방식들을 허용하였지만 수직적으로 강요된 관리제도이기 때문에 의미 있는 유연한 대응은 확인되지 않았다. 암묵적으로 각종 지방재정 지표에서 동종 단체의 평균적인 수준 유지를 전제로하기 때문에 지자체의 적극적인 재정노력을 유도하는 인센티브로서는 한계가 있다.

둘째, 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규율 장치로 활용되어야 할 재정관리제도들이 중앙에 보고하는 번거로운 애물단지로 간주되는 경우도 있었다. 매년 국고보조 내시가 불규칙적인 상황에서 중기재정계획은 사실상 비현실적인데, 투자심사와 연계하여 두 제도를 강화하면서 제도 자체가 형식적으로 운영되기 시작했다. 투자심사에서는 항상 전문성과 정치성이 문제였다. 내부 공무원들은 주어진 사업을 관리할 뿐 정책을 분석 결정하는데는 한계가 있었고 외부 전문가는 사업 내용 자체에 대한 이해가 깊지 않았다. 지방재정분석제도 역시 비슷한 문제를 안고 있다. 특히 기본 분석 지표만으로는 재정여건을 정확하게 진단하는데 한계가 있고 지역소득 및 소비통계와 같은 공신력 있는 연관 지표들은 생산되지 않고 있다.

〈표 3-8〉 지방재정관리제도의 주요 내용

주체		사전	사후
중앙	재정 · 예산 관리	지방자치단체 예산편성기준(안내)	지방재정분석 및 재정진단
		중기지방재정계획	지방재정위기 사전경보시스템
		지방재정투융자심사	보통교부세 인센티브제
		국고보조사업 운영지침(개별 부처)	지방교부세 감액제
		지방채발행(총액한도액 초과발행)	국고보조사업 정산 보고
	정책 관리		발생주의 복식부기 정부회계
		감사원 감사와 국회의 국정감사	
		행정안전부 합동평가(국고보조금)	
지방		참여예산제(행정안전부)	국고보조사업평가(기획재정부)
		프로그램 예산제도	감사(행정감사)
		지방채발행(총액한도액 이내발행)	재정사업 평가(전북)
		성과관리계획(서울특별시)	
주민		주민참여 및 감시(주민참여예산)	재정운영상황 공개(재정공시) 주민소송제도

셋째, 재정관리제도가 지자체 재정 통제 기능을 수행하기에는 현실적으로 적지 않은 한계가 있다. 안전행정부의 담당자만으로는 전문성이 요구되는 개별 제도들을 운영할 수는 없었으며 외부 전문가 지원도 충분하지 못하였다. 그리고 제도 운영 결과에 따른 인센티브와 벌칙 조치가 의미있는 수준에서 적용되지 않았기 때문에 지자체에서 안전행정부의 평가와 판정 결과를 형식적으로 수용하는 경향도 있었다. 지자체 사업은 결국 해당 지역에서 책임지고 추진하기 때문에 안전행 정부가 중간에서 관리 조정하는 강도 역시 애매한 수준에 머물 수밖에 없다.

다른 한편, 2000년대 접어들면서 재정관리제도들은 과거 90년대와 비교할 때 두 가지 측면에서 특성이 구분된다. 하나는 지자체의 재정관리 자율성을 대폭 확대하였다는 점이고 다른 하나는 과거 보다 차원 높은 수준의 새로운 제도들이 도입되었다는 것이다. 지방채발행 총액한도제를 도입하여 한도 내에서 자율 발행하도록 하였으며 예산편성지침을 개편하여 매뉴얼로 참고자료로 활용할 뿐 지자체 실정에 따라 자율적으로 예산으로 편성하도록 했다. 성과주의 예산운영의 기본 전제가 되는 사업별 예산제도와 발생주의 복식부기 그리고 예산과 결산에 대한 주민참여와 정보공개제도가 도입되었다. 성인지예산제와 주민참여예산 조항도 지방재정법에 근거규정을 두었다.

그런데, 이들 제도가 혁신적인 조치였다는 점에서는 공감을 하지만 실제 현장에서 기대되는 성과가 창출될 것이라는 부분에서는 회의적인 반응이 많다. 가장 큰 문제는 제도를 설계하는 중앙정부의 기대와 지방의 실제 현실 사이의 격차가 상당하다는 점에 있다. 또한 두 가지 유형의 조치들의 성공 여부는 모두 지방의 재정 책임의식과 관리역량 변수에 좌우되는 것인데, 여기에 대한 한계가 상당하다. 지자체가 주어진 재정관리 재량권을 제대로 활용하지 못하기 때문에 스스로 재량을 포기하고 중앙의 지침을 기다리는 사례도 적지 않다. 이에 따라 지자체의 자체 관리 역량을 높일 수 있는 기회는 점차 적어지는 문제들이 반복되고 있다. 이와 같은 지방의 현실에서, 전문성이 요구되는 고급의 재정관리수단들이 제안되거나 중앙에서 설계되어도 결국 당초 기대와는 달리 현장에서 제대로 작동하지 못하게 된다.

4. 지방재정의 책임성과 정부간 관계

지방재정의 책임성 논의는 지방분권을 국정과제로 설정하였던 2000년대 중반에 많았다. 정부의 재정분권정책에 따른 후속 보완대책에 대한 논의에서 “책임성”이 핵심이었다. 하지만 2000년대 후반부터 지방재정 위기와 재정건전성, 그리고 복지비 부담 등이 논의의 대부분을 차지하였으며 재정 책임성 주제는 별다른 주목을 받지 않았다. 지방재정의 건전성과 성과에 대한 책임이 강조되는데 관련한 새로운 혁신 조치들이 도입되어 책임성을 강화할수록 지방재정에 실질적인 재정책임은 악화되고 있다.

2000년대 지방재정의 흐름을 형성하였던 복지분야는 중앙정부의 복지지침을 단순 수용하기 때문에 책임성을 논의할 필요가 없었다. 사회복지지출은 재정적으로 “소비”의 특성이 있기 때문에 중앙과 지방 모두 복지재정을 대폭 확대하는 과정에서 재정사업의 성과책임을 강조하지 못했다. 지방재정의 낭비와 비효율성 쟁점에서 청사신축이나 행사성 경비에 대한 비판이 있기는 하였지만 전체 예산비중은 크지 않았다.

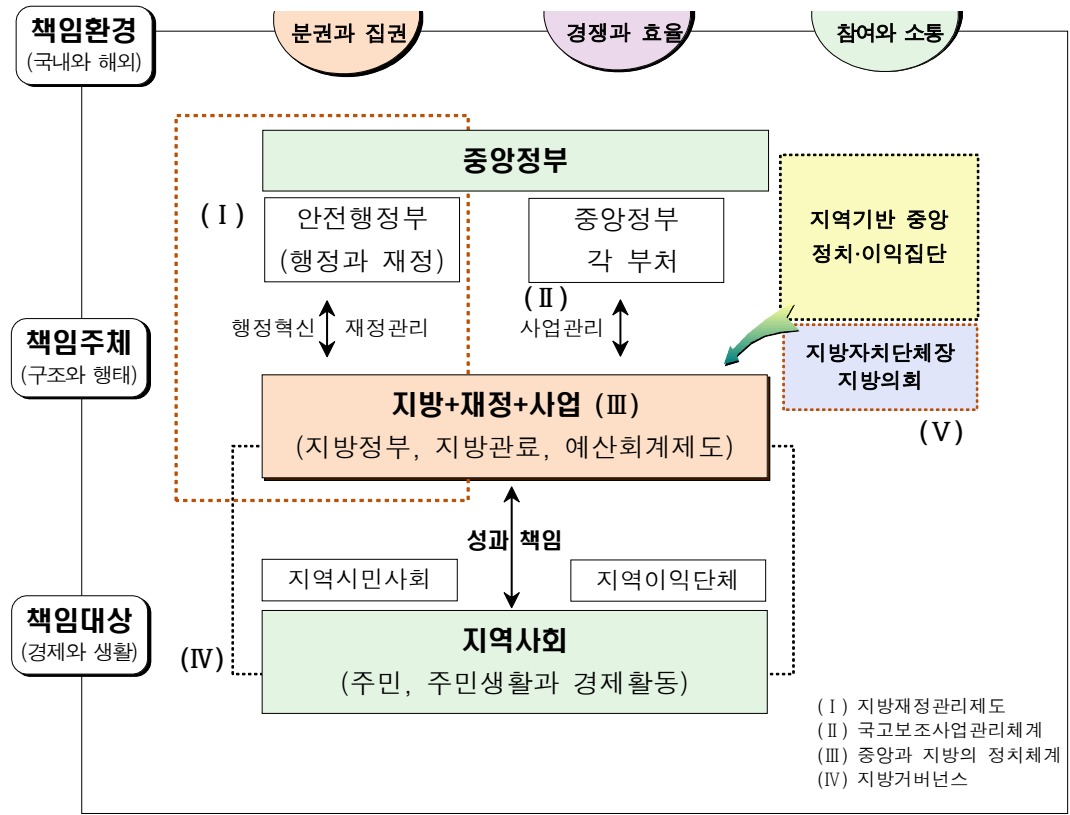
정부 재정 지출의 우선순위가 지역개발이나 성장에서 사회복지로 전환되면서 재정 책임성에 대한 정책의 관심이 약화된 경향도 있다. 분권과 함께 낙후지역에 대한 균형개발 지출 역시 핵심적인 국정과제로 설정되면서 저발전 지역에 대한 사회간접자본 투자들이 복지비 지출과 유사한 형태로 지출되었다. 이 과정에서 재정사업의 성과 책임 역시 복지와 마찬가지로 애매하게 설정되었다. 국비-시도비-시군구비의 매칭 형태로 재원이 구성되는 공모형 국고보조사업이 증가한 상황도 지방재정 사업의 책임성에서는 부정적인 영향을 미친다. 사업의 재원조달과 성과책임을 위한 주체가 명확하지 않기 때문이다.

지역균형발전 재원에서는 중앙정부 각 부처 역시 지방자치단체의 재정 사업에서 성과책임을 위한 구체적인 논의와 수단들을 마련하지 못했다. 정부업무평가기본법에서와 같이 다양한 사업 평가시스템들이 있었지만 형식적인 운용에 그친 경우가 많았거나 결과지향적 성과 보다는 달성하기 쉬운 평가용 성과지표 관리에 초점이 맞추어진 경우도 있었다. 이러한 중앙 집권적 재정운영 강화와 분권의 약화 현상이 계속되었고 지방재정에 대한 관심 자체가 없어졌다.

중앙정부는 지방자치 이후 집권적 관점에서 지자체의 재정을 관리감독하는 새로운 재정관리제도를 계속 도입하고 있다. 그런데 중앙에 제출하는 재정관리 책임성 서류의 내용과 지방에서 발생하는 책임성 현장간 괴리가 계속 커지고 있다. 즉, 보고상 사업관리에서는 책임성이 높아지고 있지만 실제 사업의 결과(성과)에서 책임성은 반대로 낮아졌다. 지자체의 재정사업에 대해 지자체 내부에서 스스로의 불신이 더 높아지고 있다. “자치”재정에서 책임성을 궁극적으로 결정하는 것은 주민들의 투표를 통한 지방의 정치과정이다. 그런데, 최근에는 정치적 책임성에서도 한계가 발생하고 있다. 지방의 정치적 의사결정을 지방 스스로 감당하지 못하고 지역기반 중앙 정치권력의 영향력이 더 큰 경우도 발생한다.

〈그림 3-4〉에서와 같이 지방재정사업의 책임성 영역은 다섯 가지 분야로 구분할 수 있는데, 원칙적으로는 네 번째인 지역주민에 대한 아래방향으로의 성과책임을 중요하다. 하지만 자율과 책임의 재정분권 구조가 형성되지 않은 현실에서는 첫 번째인 위 방향의 중앙정부에 대한 규정 준수 책임이 절대적으로 강하게 작용한다. 국고보조사업이 많아지면 지역에 기반을 둔 중앙엘리트들의 재

정사업 영향력이 확대되어 다섯 번째 영역의 정치부문에서 책임성 비중도 커진다. 연도말 국회의원의 지역구 사업이 쪽지예산 형태로 지원되는 범위와 내용이 많아지는 현실에서 이 영역에서 책임성이 높아지면 주민에 대한 사업성과 책임 수단들과 지방재정관리제도의 각종 수단들이 제대로 작동하기 힘들어진다.



〈그림 3-4〉 지방재정의 책임성에 대한 다섯 가지 영역들

〈표 3-9〉 지방재정사업 성과관리의 책임성 영역의 기본 구조

	관계 주체	주요 제도 (수단)	운용목적, 영향요인
I	행정안전부	재정관리제도 보통교부세 배분제도 국고보조사업 합동평가(제도운용)	재정건전성 재정낭비 억제
II	중앙 개별 사업부처	사업지침, 지도감독 국고보조사업 합동평가(내용요구)	중앙 부처의 사업 지침 준수
III	지방자치단체 자체	프로그램 예산 발생주의 복식부기 회계 성과평가와 외부위원회	사업단위 성과관리, 관리역량 재정정보 투명, 회계책임
IV	지역사회 (주민)	참여예산 재정정보 공개	지방자치, 지역개발
V	지방정치	지방선거와 공천	차기 선거 공천, 선거 당선 지역구 지배력 확보

IV. 내일의 자치를 위한 정책과제

[중앙정부=소득분배, 지방정부=자원배분]의 이분법적 도식과 [최적보조율 법칙]과 같은 60년대 미국의 1세대 재정분권이론은 현실을 설명하지 못하며 환경변화를 고려하면 현실을 과거 이론체계로 환원시키지도 못한다. 미국에서도 80년대 이후부터는 주 및 지방정부에서 보다 많은 복지기능을 수행하고 있으며 90년대에는 연방정부와 주정부간 성과계약방식으로 정부간 재정관계가 개편되었다. 현실의 제도 변화 속에서 1세대 이론의 유용성은 크지 않게 되었다. 최근에 정립되고 있는 2세대 이론은 분권의 형식 보다는 실제 문제해결을 위한 유연한 새로운 제도를 강조하고 있다. 그런데, 국내의 이론과 제도들은 아직 1세대의 60년대에 머물고 있다.

정부간 재정관계에 대한 이론 토대를 만들었던 60년대 1세대 미국 재정학자들의 관심은 정부지출에서 파레토 최적의 효율성을 확보하는 과제였다. 그것을 위해 정부간 기능분담에 대한 이념형을 만들었고 지방정부는 모델 속에 독점적인 관할 영역들을 확보했다. 이후 공공선택이론에서 비판했던 것처럼 관할구역내 독점적 지위 속에서 중앙과 지방 모두 경쟁과 혁신 대신 지대추구와 이기적인 동기유인에 반응하는 비효율적이고 책임성 약한 경제주체로서 활동했다. 이에 대한 비판으로 2세대 정부간 관계이론들이 등장했다. 여기에서는 기능분담의 형식 보다는 성과와 책임성을 높이기 위한 새로운 제도들을 모색했다. 사업 유형에 따라 중앙과 지방을 인위적으로 구분하는 낡은 틀 대신 인센티브, 지식, 정보 등의 요소를 정부가 재정관계에 직접 고려하여 재정분권 자체 보다는 분권을 통해 ‘문제를 해결’할 수 있는지 여부를 중시했다.

80년대 이후부터는 정부 재정의 목적은 “결과지향적 성과”와 “재정준칙에 기초한 건전성”으로 전환되었다. 신공공관리혁신이 강조하는 결과지향적 성과를 위한 분권재정에서는 권한이양과 성과계약이 중요하다. 하지만, 정보비대칭과 재정공유재 비극 상황에서 지방의 문제를 해결하지 못하고 오히려 악화시킨 중앙실패와 지역주민들의 다양한 선호를 파악하고 적절한 대응방안을 개발할 역량이 충분하지 않은 지방실패가 동시에 혼재되면서 서로를 비판하는 악순환이 반복되고 있다.

1세대 이론에 기초한 국내의 정부간 재정관계는 재정사업의 성과관리와 건전성관리 모두를 위협할 수 있다. 변화된 환경 속에서 재정사업의 성과와 건전성을 높이기 위해서는 머스그레이브-오우츠의 전통적인 1세대 정부간 재정관계 모델 대신 성과와 책임에 초점을 맞추는 2세대 모델을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 세 가지 원칙에 대한 합의가 필요하다.

첫째, 재정 문제와 해결해야 할 사회 경제 문제에 대한 현재의 상황을 중앙과 지방이 모두 정확하게 인식하는 문제상황 공유가 전제되어야 한다. 예산은 경제적 자원배분 과정인 동시에 정치적 권력의 배분이기 때문에 주체들간 상호작용 속에서 문제 상황에 대한 인식 격차가 상당하다. 중앙과 지방이 공동으로 협력하여 당면한 문제를 해결해야 하는 상황에서, 문제인식을 공유하지 못하면 중앙과 지방간 신뢰관계가 형성되지 않아 합리적인 정부간 재정관계를 재설계하는 것은 현실적으로 쉽지 않게 된다.

둘째, 중앙과 지방의 기능분담과 같은 형식적인 관계에서 실제 지역에서 발생하고 있는 문제 자체에 초점을 맞추는 문제해결형 정부간 재정관계가 필요하다. 지방정부의 역할과 권한이 많아야 한다는 자치와 분권에서는 재정의 측면을 넘어 민주주의와 시민권의 상위 가치 비중이 더 크다. 하지만 현실의 수직적인 권력관계에서는 실제 해결해야 하는 지방의 문제를 해결하려는 관심은 상대

적으로 악화될 수 있다. 정치와 권력에서 주민들이 필요한 문제해결을 잘하는 재정 주체가 상대적으로 유리할 수 있도록 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계로 전환해야 한다.

셋째, 중앙과 지방재정은 지역주민들에게 봉사하는 성과 경쟁의 재정파트너로서 관계를 형성해야 한다. 이는 전통적인 수직적인 관리 감독체계에서 수평적인 기능 협력체제로 전환을 의미한다. 지방재정에서는 중앙정부의 재정이 안고 있는 재정공유재의 병리를 인식하고 공공재원에 대한 악탈적 유치경쟁을 자제해야 한다. 중앙정부 역시 지방재정에 부정적인 영향을 미치는 각종 재정 조치에 대해서는 우선 협의하는 의무를 제도적으로 보장해야 한다. 중앙과 지방간의 재정파트너십을 형성·작동하는 전제조건 혹은 인센티브는 지역의 경제적 개발과 주민들의 복지증진이 되어야 한다. 이와 같은 2세대 모델의 접근방법과 대안을 고려하면 지금의 1세대형 정부간 재정관계 제도들은 대폭적으로 개편되어야 한다.

첫째, (지방세) 지방세 중심의 세입구조를 강화하고 세수와 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대해야 한다. 현재와 같은 정부간 재정관계를 유지하기 위해서라도 최소한 중앙정부의 국세 신장률과 동일한 정도의 지방세 신장률이 유지되어야 한다. 나아가 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 가격기능이 강화될 수 있는 방향으로 지방세입에서 지방세의 비중과 역할이 확대되어야 한다. 구체적으로는 지방소비세의 재원을 확대하고 지자체간 자원배분에서 징세지주의를 강화하는 방안, 지방자치 부활의 상징이었던 담배와 관련된 제세공과금들을 담배소비세로 일원화하는 방안, 50% 수준의 징수율에 그치는 환경개선부담금의 지방환경세 전환, 지방세 감면세액을 과표로 하는 지방보육세 신설, 주세의 지방세 환원 등과 같이 실제 세입 확충 규모가 있고 자주재원 중심의 국세-지방세 관계 개편 원칙을 선언할 수 있을 정도의 의미있는 조치들이 필요하다.

둘째, (지방교부세) 지방재정의 형평화 기능을 수행하는 원칙을 현재 행정관리 수요 보정에서 주민들을 위한 공공서비스 지출수요 대응을 위한 재정보정으로 전환해야 한다. 구체적으로는, 공무원수를 기준으로 산정하는 일반행정분야의 인건비 보정 비중을 대폭 축소하고 해당 인력에 대한 경비들은 실제 담당하는 업무 중심으로 분산하여 지출 수요를 재산정하고 재원을 보정해야 한다.¹²⁾ 기준재정수요의 측정단위들을 물리적인 여건(수급자수, 공무원수, 자동차수 등)에서 해결해야 할 문제상황(지역낙후도, 출산율, 고령화율, 실업률 등)으로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, (국고보조금) 국고보조금제도들은 대폭적인 정비가 필요하다. 특정사업의 개별적인 기준보조율의 적정성에 대한 지역적인 논쟁 보다는 기본 체계에 대한 개편이 필요하다. 중앙-광역-기초의 중층적인 국고보조사업의 재정관리체계를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과책임성을 강화해야 한다. 법정기준보조율이 규정되지 않은 분야에서는 국고보조사업은 원칙적으로 지방비 부담을 요구하지 못하도록 법제화하고 실제 보조사업의 성과중심으로 재정책임을 강화하여 재정공유재 비극 현상을 억제해야 한다. 이는 중앙정부의 재정건전성을 유지하기 위해서도 필요한 조치이다.

12) 예를 들어, 기준재정수요 산정시 일반행정부 부문을 대폭 축소하고 지방공무원이 담당하는 업무 분야(예, 사회복지, 농림수산 등)별로 해당 인건비의 재정수요를 배분하는 방식을 구상할 수 있다. 이러한 경우 사회복지 부문에 인력 투입이 많으면 복지사업 관리를 위한 재정지출이 기준재정수요에 보다 많이 반영되어 보통교부세 재원 배분에 유리하게 작용할 수 있다. 이와 같이 지자체에 해결해야 하는 공공서비스 중심으로 기준재정수요체계를 개편하면 지방자치단체 내부의 인력관리 효율화 효과도 창출할 수 있다.

지특회계의 지역개발계정사업과 같이 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이양하여 현재의 중층적인 보조사업관리 및 재원구성체계를 단순화시켜야 한다. 이 과정에서 중앙정부의 조직과 인력의 지방 이양도 병행되어야 한다.

넷째, (복지보조금) 복지보조금제도는 중앙과 지방간 복지재정관계에 대한 재검토에서 시작해야 한다. 개별보조사업의 적정보조에 대한 논쟁이나 중앙과 지방간 복지재정부담 책임의 전가 공방은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 지방자치 이전에 형성되었던 잔여적 정책체계로는 지금의 보편적 사회서비스 정책들을 수용할 수 없다. 사회서비스 전자바우처의 사례와 같이 중앙정부의 각종 특별행정기관을 통해 직접 관리기능을 수행해야 하는 사업들을 식별하여 제3의 공급체계를 구축하여 지자체에 행정망에 집중되어 있는 복지전달 부담을 분산시켜야 한다. 전자급부시스템이 구축되면 과거 지자체 차원에서 담당했던 개인급부의 지불정산 기능을 중앙정부가 수행하는 것이 상대적으로 효율적이다. 지자체 현장에서는 사례관리를 위해 필요한 경우 수급자의 정보만 공유하면 된다. 복지사업에서 지리적 외부성을 고려하면 사회서비스교부금과 같은 포괄보조프로그램을 운영하고 사회문제해결 지표를 중심으로 정부간 성과계약체계를 설계하는 방안도 대안이 될 수 있다.

다섯째, (포괄보조와 성과계약) 새로운 정부간 재정관계를 형성하는 수단으로서 포괄보조방식을 제대로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적으로, 미국 연방정부와 같이 중앙 개별 부처에서 국고보조사업을 포괄보조와 개별보조의 두 가지 장치를 운영하는 방안이 있다. 현재 포괄보조 제도로 안전행정부의 분권교부세, 기획재정부의 지특회계사업이 있다. 하지만 사업의 성과관리에서는 한계가 있다. 직접 사업을 관리하지 않고 재원배분만 관리하기 때문이다. 사업관리를 위해서는 해당 중앙부처에 관련 기능을 실질적으로 위탁해야 하기 때문에 행정관리 비용만 수반되고 필요이상의 재정권력이 남용될 수 있다. 대신, 미국과 같이 정책을 직접 운영하는 주무부서에서 포괄보조프로그램을 직접 관리하는 방안이 대안이 될 수 있다.¹³⁾

여섯째, (재정사업관리의 자율책임) 지방재정사업의 사전 및 사후 관리를 위해 행정안전부에서는 전국의 자치단체에 대해 표준적으로 적용하는 다양한 재정관리제도들을 운용하고 있다. 재정사업의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 중앙정부로 향하는 수직적으로 설정되어 있다는 점이다. 따라서 현행 지방재정관리제도의 책임 지향방향을 지역사회와 주민들을 향할 수 있게 전환해야 한다. 중앙정부의 재정관리제도에서 규정하는 지침을 모두 준수해도 지역의 문제가 계속 악화되는 것은 현행 관리제도에 구조적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 중기지방재정계획, 지방재정투자심사, 지방재정공시제도 등과 같은 재정관리제도들이 지역주민의 관점에서 설계·운영되어야 한다. 지방재정은 중앙정부의 재정지침을 준수하는 관리책임과 병행하여 지역의 사회 경제적 문제를 직접적으로 해결(지역소득, 실업률, 주민행복 등)할 수 있는 성과책임제도들이 마련되어야 한다.

일곱째, (신뢰의 제도화) 정부간 재정관계와 관련된 제도 변화과정에 누적되었던 정부간 불신 문제를 해결하기 위해 정부간 재정신뢰를 보장할 수 있는 제도들이 마련되어야 한다. 최근에 발생했던

13) 사회복지에서 지리적 다양성은 쟁점이 크기 때문에 보다 신중한 접근이 필요하지만 보편적 사회서비스 사업들은 전국적인 획일적 표준화 사업이 사회적 후생과 효율성을 담보하지 못한다는 점도 매우 중요하게 전제해야 한다. 일상생활은 지방별로 다양하기 때문에 지리적 다양성 확보도 매우 중요하며 이것을 가능하게 하는 제도는 포괄보조와 성과계약이다. 이러한 사례는 과거 교육부의 교육역량강화프로그램과 보건복지부의 지역사회서비스투자사업과 건강증진기금사업에서 확인할 수 있다.

지방소비세 재원 배분 비율을 둘러싼 안전행정부와 기획재정부의 갈등과 같은 현상이 반복되면 관련 주체들간의 합리적인 소통이 자리매김될 여지가 없어진다. 구체적으로는, 국고보조사업의 지방이양을 추진할 때 분권교부세제도와 같은 지방재정 징발의 부작용을 방지하기 위해서는 제도개편에 따른 '재정불이익배제의 원칙'이 명문 규정으로 제도화되어야 한다. 지방세에 대한 지방정부의 권한을 보장하기 위해서 지방세 감면은 지방조례로서만 가능하게 하고 중앙정부가 지자체 의사에 반대되는 인위적인 감면조치를 할 수 없게 하는 규정도 필요하다.

국고보조사업에서 지방비 부담재원을 우선적으로 지방예산에 배정해야 한다는 규정도 완화하여 지자체의 재량사항으로 개편해야 한다. 이를 통해 중앙정부의 각 부처에서 국고보조사업을 보다 신중하게 설계하고 지방의 자발적 참여를 유도하는 협력적 거버넌스 구축이 가능해진다. 지자체 입장에서는 국고보조사업의 지방비 부담 문제를 상시적으로 재검토할 수 있어, 중앙 각 부처와 수직적으로 연계되어 있는 현행 재정사업 운영체계를 지자체 내부의 부서간 그리고 지방의회와 집행부간 수평적 협력체제로 전환시켜 재정사업에서 자율과 책임을 높일 수 있다.

〈참고문헌〉

- 구균철(2013). 중앙-지방정부간 재정관계의 평가. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문집, 1-10.
- 김재훈 외(2006). 「지방이양 종합평가」. 행정자치부
- 서정섭(2013). 자치구 영유아 보육비 재정부담 실태분석과 정책방향. 한국지방재정학회 지방재정정책세미나 발표논문, 45-66.
- 손희준(2014). 중앙-지방간 합리적 재정관계 구축방안. 「2014 지방재정 전략회의」. 안전행정부, 47-82.
- 에스핑-앤더슨 저(1999). 박시종 역(2006). 「복지체제의 위기와 대응」, 성균관대 출판부.
- 윤영진 외(2011). 「사회서비스정책론」. 나눔의 집.
- 이재원(2007). 사회투자자 국가재정운영 과제. 「한국지방재정논집」, 12(2)
- 이재원(2008). 「사회서비스 전자바우처」. 대영문화사.
- 이재원(2011). 사회서비스투자를 위한 지방재정의 역할강화 방안 : 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(2), 87-114
- 이재원·김성우(2013). 서비스산업을 중심으로한 지역경제 구조 변화에 따른 지방세 수입의 영향분석. 「한국지방재정논집」, 18(2), 66-99
- 최병호 외(2012). 「국고보조사업의 국가·지방간 자원분담체계 개선과제」. 행정안전부
- 최병호(2007). 재정분권의 이론과 적절한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1), 129-160
- Anton, T.J.(1997). "New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy." Journal of Health Politics, Policy and Law, 22(3), 691-720
- Arrow, K.(1970). "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation." In Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Besley, T. & Coate, S.(2003). "Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach". Journal of Public Economics 87: 611-2637.
- Boadway R.(2001). "Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization."

Constitutional Political Economy, 12, 93-121

Break, G. F.(1967). Intergovernmental fiscal relations in the United States. Washington, DC: Brookings institution.

Brennan, G. & Buchanan, J.M.(1980) The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press.

Vo, Duc Hong(2010). “The Economics of Fiscal Decentralization”. Journal of Economic Surveys, 24(4), 657-679.

Lockwood, B.(2002). “Distributive politics and the costs of centralisation.” Review of Economic Studies, 69(2), 313-33, 313-337.

Martinez-Vazquez, J.(2001). The assignment of expenditure responsibilities. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Muramatsu, M.(2001). “Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives”. World Bank Report No 37178.

Musgrave, R. A.(1959). The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R.A.(1983). “Who should tax, where, and what?” In C.E. McLure Jr (ed). Tax Assignment in Federal Countries. Canberra: Australian National University Press.

Oates, W. E.(1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E.(2005). “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”. International Tax and Finance, 12, 349-373.

Qian, Y. & B. R. Weingast.(1997). “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” Journal of Economic Perspectives, 11, 83-92.

Samuelson, P. A.(1954). “The Pure Theory of Public Expenditure.” Review of Economics and Statistics, 36, 387-389.

Seabright, P.(1996). “Accountability and decentralisation in government: an

Weingast, B. R.(1995). “The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development.” Journal of Law, Economics and Organisations, 15(1): 1-31.

2부. 2세션 토론문

2부 2세션 토론문 1

김홍환(전국시도지사협의회 연구위원)

I 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

1. 헌법개정을 포함한 거시적 접근

□ 핵심은 법령선점 아닌가?

- 현재 자치입법권, 자주재정권, 자치조직권, 계획고권 등이 보장되지 못한다면 그 원인은 지방자치단체가 법령 제개정 과정에서 배제되는 것이 가장 큰 것으로 판단
- 그런데 헌법개정만이 지방자치단체의 입법참여를 보장할 수 있다는 것이 지금까지의 학계의 주된 입장

□ 헌법개정 없이 지방의 입법참여 방안 제안

- 현행 공직선거법에서 국회의원을 지역구와 비례대표로 선출하고 있으나 이를 지역구, 지역대표, 비례대표 국회의원으로 조정하고
- 국회법을 개정하여 가칭)지방자치위원회를 설치하고 지역대표 국회의원 약 20명으로 구성하여
- 현행 대규모 예산을 수반하는 법률안의 경우 기획재정위원회를 거치거나, 법제사법위원회를 거치는 것과 같이 지방에 행재정 부담을 수반하는 법률은 지방자치위원회를 거치도록 규정
- 약14명의 지역대표 국회의원은 개별 상임위에 배치하여 법률심의 과정에서 지방자치 관련 여부를 판단하도록 운영

현행	개정안
제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 합하여 299인으로 하되, 각 시·도의 지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 한다. 다만, 세종특별자치시의 지역구국회의원 정수는 1인으로 한다.	제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원, <u>지역대표 국회의원<신설></u> 비례대표국회의원을 합하여 299인으로 하되, 각 시·도의 지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 하고, <u>지역대표 국회의원</u> 은 <u>시도별 2인으로<신설></u> 한다. 다만, 세종특별자치시의 지역구국회의원 정수는 1인으로 한다.

□ 지역대표 국회의원 제도의 장점

- 지역대표 국회의원 제도는 현행 지역구 국회의원의 이중적 지위에서 발생하는 쪽지예산 등의 문제 극복
- 지역구 국회의원의 이중적 지위라함은 국회의원은 헌법기관으로써 국가에 가장 바람직한 의사결정을 해야함에도 지역구 민원을 해결해야하는 고충이 있었으며, 이로 인해 불합리한 의사결정이 불가피한 측면이 있었음
- 예를 들어 공항의 입지가 합리적 기준에서는 A라는 지역이 바람직하나, 자신의 지역구에

- 유권자들의 바람을 충족시키기 위해 B지역(자신의 지역구)에 입지해야 한다고 주장할 수밖에 없음
- 지역대표 국회의원제도를 도입할 경우 지역민원은 지역대표 국회의원의 몫이 되며, 지역대표 국회의원이 개별 상임위의 위원장 간사 등을 할 수 없게 제도화하면 불합리한 의사결정이 축소될 수 있음

2. 개별 과제에 대한 미시적 접근

□ 자치입법권과 규제자치권

- 지방자치법 제22조 단서삭제 및 법령의 범위를 법률을 위반하지 않는 범위로 개정하는 것에 동의
- 다만, 규제적 자치입법의 허용의 문제는 헌법개정 없이는 법률유보를 피해가기 어렵다고 판단되며, 따라서 지방자치법 상에 조례위반행위에 대한 벌칙의 종류를 다양화(범위 확대)하는 방향 필요하다는 판단

□ 자치조직권 및 인사권

- 자치조직권을 주장할 때 간과하는 것이 있는데 공무원 보수와 연계되어 있다는 것임
- 만약 기준인건비(종전 총액인건비) 제한만을 두는 상황이라면, 예를 들어 종로구가 행정관 리국장을 1급으로 보한다고 할 때 보수도 1급수준으로 맞춰야 하는가의 문제가 따름
- 즉, 자치조직권의 전면적 보장은 지방공무원 보수의 전면자율화와 관련되어 있다는 것을 동시에 고려해야 함
- 한편, 지방공무원의 보수를 자율화 할 경우 공무원 보수가 상승될 것으로 보는 것이 일반적이나, 단체장 및 지방의원들이 임기 초기에는 보수를 줄일 가능성이 더 높을 것으로 판단되며, 다만 임기 후반은 약간 상승시킬 가능성이 있음
- 이에 따라 자치조직권은 시도 부지사 정수확대, 무보직서기관(시도)·사무관(시군구) 또는 실 국과소 설치 기준 완화 등 점진적 방안과 전면적 방안을 구분하여 추진해야 함

□ 자주재정권과 재정책임성 확대

- 자주재정권의 본질은 결국 세출에 있어서의 자율성, 즉 자체사업의 편성확대를 의미하는 것으로 볼 수 있음
- 세입의 확대를 주장하는 것은 자체사업 재원을 확보하는 방안으로서 제시되는 것이며,
- 세출의 자율성 확대를 강화하기 위해서는 지방재정을 중앙정부가 임의자율적으로 활용할 수 있는 제도인 현행 국고보조사업 제도의 전면적 개편이 필요함
- 또한, 재정책임성 제고를 위해서는 세출 중 지방자치단체가 자율적으로 편성한 사업이 무엇인지 예산서 상에서 명확히 표현되어야만 주민의 예산참여가 가능함
- 이밖에 재정위기관리제도의 개편에 있어 지방자치단체의 재정적 위기가 결국 주민의 지방세 등 부담확대로 해결되도록 하는 제도마련이 필요함

II. 내일의 자치를 위한 중앙-지방 재정관계의 정립과제

1. 새로운 재정관계의 정립

□ 재정분권의 필요논리로서의 효율성

- 경제학적 관점에서 정부간 재정관계론의 주된 관심이 작고 효율적인 정부 구성이었으나, 전통적 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담 및 국세-지방세 배분원칙이 지대추구의 비효율성을 정당화 시켰다는 주장과
- 이에 따라 2세대 정부간 재정관계론이 분권화의 인센티브와 분권을 감당할 수 있는 지식이 상대적으로 중앙과 지방 어디가 더 잘 갖추어져 있는지에 따라서 경제적 타당성이 달라진다는 것인데,
- 첫 번째 의문사항으로 재정분권이 경제학적 관점의 효율성이 아니라 정치학 또는 행정학적 관점의 민주성의 제고라는 측면이라면
- 즉 어떤 지역의 공동상수원의 설치가 어떤 지역에 어떤 방식으로 운영되는 것이 가장 값싸고 질 좋은 식수를 구할 수 있느냐의 문제가 아니라 다소 비용이 더 들더라도 상수원의 위치 결정에 따른 주민의 피해가 최소화되고, 피해주민에게 상호이해 할 수 있는 합리적 보상이 결정되는가의 문제였다면,
- 다시 말하면 재정분권이 두 번째 문제인 지역의 문제를 지역스스로의 재원을 바탕으로 해결해나가는 과정을 위한 것이라면 재정분권의 경제학적 입장과는 전혀 다른 차원의 논의가 될 것임
- 특히, 앞서 지적한 상수원 위치결정은 중앙정부가 개입할 수 없는 것이기에 재정분권이 행정의 민주성을 강화하는 기제라 할 수 있음

□ 경제학적 효율성 관점의 유지를 전제한 경우

- 재정분권의 경제학적 효율성 관점을 기본가정으로 간주하더라도 중앙-지방간 공공서비스 경쟁의 유무에 대한 판단이 필요
- 전통적 시각의 국세-지방세 배분논리와 생산하는 공공서비스의 종류를 구분하는 것에 큰 의미가 없다는 것은
- 중앙-지방간 공공서비스 생산과 관련된 경쟁이 있었으나, 이것이 이론과는 달리 서비스 생산의 효율성이 이루어지지 못했다는 경험적 사례가 뒷받침 되어야 할 것
- 이를 위해서는 흔히 재정분권의 필요조건으로 제시하는 이른바 지방세 가격효과가 발생할 수 있는 구조여야 할 것으로 판단됨
- 즉, 주민의 입장에서 지방자치단체가 생산하는 공공서비스의 비효율적 생산임을 인지하고 지방세에 대한 저항이 이루어져야 할 것
- 그러나 우리는 지방세 가격효과가 발현될 수 없는 지방재정구조이므로 공공서비스 생산경쟁이 없었으며, 현실적으로는 지방노동청의 구인구직서비스와 지방자치의 구인구직서비스에 대해 주민의 입장에서 이것이 생산주체가 다른 공공서비스라는 것도 인지하지 못한 것이 아닌가 하는 판단

2. 사회복지 서비스와 지방재정

□ 지방정부가 복지생산자인가? 전달체계인가?

- 복지재정에 있어 중앙-지방 재정관계를 논의함에 있어 전제되어야 할 것으로 지방정부의 의미규정이 필요하다는 판단
- 지방정부가 사회복지서비스의 생산주체가 되지 못한다는 것, 즉 재정지출의 정향에 있어 사회복지보다 개발정책을 선호한다는 것은 지방정부 정책결정의 구조주의 이론인 레짐이론, 도시한계론, 성장기구론 등에서 확인할 수 있음
- 실제 우리나라 지방자치단체는 거의 유사한 사회복지 서비스(중앙정부가 결정한)를 제공하고 있고, 다른 것이 있다면 출산지원금 정도
- 따라서, 지방정부는 사회복지 생산자라기 보다는 전달체제로 이해하는 것이 필요하다는 판단

□ 생산자임을 가정할 때, 중앙-지방 복지재정 관계의 정립

- 지방이 사회복지 서비스를 생산하는 주체로 가정할 경우 이것의 생산은 전적으로 지방정부의 자율적 판단에 의한 것이어야 함
- 따라서, 전통적으로 국가-지방의 사회복지 생산 체계에 대한 시각으로써 누가 무엇을 생산해야 하는가에 대한 논의를 국가최저수준의 복지가 어느정도인가에 대한 논의로 전개되어야 하며, 여타의 복지는 지방자치단체 자율로 맡겨야 함
- 즉, 기초노령연금을 누가 지급해야 하는가? 이것이 국가사무인가 혹은 지방사무인가의 논의에서, 국가재원으로 기초노령연금을 어느정도 지급할 수 있는가?로 전환되어야 함
- 현재 기초노령연금은 중앙이 75%를 지방이 25%를 분담하고 있고 차등 보조율 적용사업으로서 최대 90%, 최소 40%까지 분담함
- 이러한 분담구조를 중앙정부가 75% 수준에서 모든 대상에게 지급하고, 25%의 기초연금(혹은 다른이름으로 지원하거나)은 지방의 사정에 따라 스스로 결정할 수 있어야 함

2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

3세션: 미래 지방자치발전을 위한 자치역량

발표 1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로 (이원희)

발표 2. 지방의회 위상제고를 위한 발전과제: 지방자치법 개정을 중심으로 (최근열)

지방자치와 주민의 삶 : 주민참여 장치를 중심으로

이원희(한경대학교)

1. 연구의 배경과 목적

지방자치의 실시는 중앙정부로부터 지방자치단체가 권한을 갖는 단체 자치와 주민이 정부에 참여가 확대되는 주민 자치가 내포된다. 1991년 지방의회가 부활되고 1995년 민선 자치단체 장의 선거 이후에 중앙으로부터 지방으로의 권한 이양은 지속적으로 이루어지고 있는 것은 사실이다. 그리고 주민의 참여를 보장하기 위한 각종 장치의 개발도 발 빠르게 도입되었다. 특히 선진국에서 오랜 기간을 통해 도입한 각종 주민참여 장치도 법과 제도상으로는 전부가 도입되었다.

그러나 이러한 각종 참여 장치가 아직 우리의 시민사회에 뿌리를 내리지 못하고 있다. 각종 장치가 발전하고 있지만, 우리의 사회경제적 구조 속에서 착근하기 못하고 있다. 중앙과 지방의 관계로 여전히 중앙 종속적 관계가 지배하고 있다는 지적이다. 특히 재정적 종속이 행정의 종속 관계를 유발한다는 지적이다.

무엇보다 주민 참여의 장치는 주민의 생활과 유리되어 제도가 발전하고 있다는 지적이다. 사실 지방 자치를 위한 일제의 식민지 기간에 우리의 시민 사회는 저항적 의식이 강화되었다. 6.25 전쟁을 통한 폐허의 시기에 생존을 위한 경쟁적 의식이 강화되었다. 이로 인해 근대화의 시기에 건전한 시민 의식이 뿌리를 내리기 어려운 상황이었다. 법이나 제도상으로는 세련된 참여 장치가 마련되었지만 시민 사회의 성숙을 보장하는 장치로서 작동하지 못하고 있다.

주민 직접 참여 장치는 대의민주주의의 한계를 보완하고 풀뿌리 민주주의를 실현하고자 하는 장치이다. 이에 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요정책결정에 주민의 직접참여 기회를 보장하는 것이다. 이를 통해 주민 직접참여 확대를 통한 자치의식 강화 및 정치적 만족감을 제고하고자 하는 것이다. 이는 지방의회의 민의 대변기능 보완 및 지방자치 완성도를 제고한다. 중요한 지역정책에 대한 자치단체의 책임성을 향상시키고 정책결정 과정에 주민의견 반영을 통한 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 이를 통해 자치단체장에 대한 통제기능 강화 및 자치단체의 예산낭비를 방지할 수 있는 장치이다. 이를 통해 위법·부당한 정책집행으로부터 주민의 권리 보호 및 구제강화를 강화할 수 있다.

그러나 성숙한 시민 의식이 정착되지 못한 상황에서 가장 큰 사회적 문제는 사회적 갈등이 시민 사회의 자정 능력을 통해 해소되지 못하는 문제가 노정된다는 것이다. 이에 우리의 참여 장치를 평가하여 보고 지방 자치 이후에 주민의 공공성을 강화하고 삶의 질을 제고하는 장치로 발전할 수 있는 가능성을 제고하기 위한 방안을 모색하기로 한다.

II. 시민참여의 의의와 영향요인의 이론적 논의

1. 시민참여의 개념과 유형

시민참여란 시민에 의한 정치참여를 의미하는 것으로 공공의 관심, 수요, 가치들을 정부 및 공공의 의사결정에 반영하는 과정 전반을 의미한다(Creighton, 2005: 7). 다만 학자들의 관점에 따라 참여의 개념적 범주는 최협의에서부터 최광의에 이르기까지 다양하다. 가령 최협의의 참여는 정책 결정자의 충원이나 정책의 선택에 영향력을 행사하는 일반 시민들의 활동으로 정의하고, 정부에 대한 지지(support) 활동 및 정치적 항의 등의 불법적 활동을 제외한 합법적 참여만을 포함한다. 이에 따라 Verba and Nie(1972)는 참여의 유형을 결과의 파급 범주, 갈등의 정도 및 목적에 따라 투표참여, 선거운동, 집합적 활동, 공직자 접촉 등으로 분류한다. 협의의 참여는 최협의의 관점에서 배제하였던 정부에 대한 지지나 의례적 활동도 시민의 정치적 참여에 포함한다(Milbrath and Goel, 1977). 광의의 참여는 시민 불복종 운동과 정치적 폭력 활동까지도 참여의 범주에 포함한다(Barnes and Kaase, 1979; Nelson, 1979). 최광의의 개념은 정부 영역 밖을 대상으로 한 참여활동이나 공공재의 생산과 배분에 영향력을 행사하려는 시도까지 포괄한다(Booth and Seligson, 1978). 본 연구의 참여 관점은 정부 영역에 영향력을 행사하고자 하는 활동이라는 점에서 최광의의 관점은 배제하되, 공식적 참여 활동 외에 항의나 시위, 서명운동 등의 비공식적 활동도 참여의 한 양식으로 널리 이루어진다는 점에서 광의의 관점에 입각한 참여 개념을 활용하고자 한다.

이에 따라 참여활동의 유형은 주로 Verba and Nie(1972)의 네 가지 유형, 즉 투표참여, 선거운동, 공직자 접촉, 지역공동체 활동 등에 더하여 비관습적 참여로서 청원, 데모, 보이콧 등이 포함된다. 가령 Dalton(2008b: 33-34)은 참여형태로 투표, 선거운동, 공직자 접촉, 지역공동체 활동에 더하여 항쟁과 인터넷 참여 두 가지를 더하였고, Roberts(2008: 237-241)는 시민의 직접참여 유형을 선거 참여, 개인 참여, 소집단 참여, 대집단 참여로 구분한 바 있다.¹⁾ 위의 여러 가지 유형 구분은 참여 부문, 참여에 필요한 노력의 정도(참여 곤란도), 타인과의 협력요구 정도, 갈등의 잠재성 등의 기준에 근거한 것으로(Verba, Nie and Kim, 1978), 주요 참여 형태는 투표참여, 선거운동, 공직자 접촉, 의사전달, 지역사회활동 및 항의 등으로 정리된다는 점에서 대부분 유사하다. 그리고 이러한 분류는 선거관련 활동 vs 직접적인 의사전달 활동, 관습적 참여 vs 비관습적 참여, 개인적 참여 vs 집합적 참여, 곤란도(difficulty)의 차이 등을 반영하는 것이라 하겠다.

1) 개인수준의 참여는 시민들이 대표자들을 직접 또는 쌍방향적 형태로 자신의 관점과 선호를 표현하는 참여 형태이고, 소집단 참여는 3-75명 규모의 집단수준에서 함께 활동하는 것이며, 대집단 참여는 수백명의 시민들이 특정 이슈나 문제에 대하여 함께 모여 논의하는 형태를 의미한다. Roberts (2008), pp.237-241.

〈표2-1〉 참여 활동의 유형 및 그 특성

활동의 유형	영향력 형태	갈등의 정도	요구되는 노력	타인과의 협력
투표	높은 압력/ 정보 수준 낮음	당파적 갈등	낮음	낮음
선거운동	높은 압력/정보 요구수준은 다양	당파적 갈등	약간	약간 또는 많음
시민접촉	낮은 압력/ 정보수준 높음	다양	매우 높음	낮음
지역공동체 활동	압력 수준 다양/ 정보 수준 높음	다양	약간 또는 높음	약간 또는 많음
항쟁(protest)	높은 압력/ 정보수준 높음	매우 갈등적	약간 또는 높음	약간 또는 많음

* Source: Verba, Nie and Kim (1978: 55); Dalton (2008b: 35).

2. 시민참여의 영향요인에 관한 선행 연구

시민참여에 영향을 미치는 요인에 대하여 Milbrath and Goel(1977: 26)은 참여자가 인식하는 자극으로서의 환경(물리적 수요), 태도·신념·성격 등의 개인적 특성, 교육이나 연령 등과 같은 개인의 사회경제적 특성, 환경으로서의 정치·사회 체제 등을 제시하였다. Parry et als.(1992: 21)는 개인의 교육이나 재산 등 자원, 조직의 성격이나 규모 등의 자원, 직업 및 개인의 상황적 조건, 개인의 가치 및 세계관, 사회이념 및 가치관, 상황적 요소 등으로 구분하였다. Conway(1985)는 개인의 연령, 교육, 소득, 직업 등의 사회경제적 지위나 특성, 심리적 요인으로서 개인의 태도, 신념, 가치관, 성격 및 법적 요인(선거등록, 선거절차 등의 규정)을 제시한다(이승중, 2003: 68에서 재인용). Muller(1982)는 민주적 형태의 시민참여는 정치효능감과 심리적 관여변수의 영향을 받고, 공격적 형태의 참여는 정치효능감은 낮지만 정치에 대한 심리적 관여가 높을 때 발생함을 제시하여 개인의 심리적 변수를 강조한다. Kenny(1993)는 사회경제적 지위, 나이 등의 특성과 함께 정치효능감이나 정치적 관심 등 개인의 심리적 관여 요인과 같은 개인적 요인과 환경적 요인을 영향요인으로 제시한다.

시민참여를 설명하는 이론은 분석의 수준에 따라 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 미시수준의 이론(micro-level theories)은 문제 해결과 의사결정 활동에서 시민과 공직자의 행태를 설명하는 것이고, 중범위 이론(mid-range theories)은 이슈의 특성과 참여 유형별 목적을 연계하는 것이며, 거시 수준의 이론(macro-level theories)은 시민참여가 특정 역사적·사회적 상황에서 시간의 경과에 따라 어떻게 진화하는가를 기술하기 위한 이론이다(Roberts, 2008: 441). 이와 같은 시민참여의 다양한 이론측면 가운데 미시적 관점에서 시민참여를 설명하는 영향요인들에는 크게 개인의 행태나 신념, 능력 등 개인적 측면과 시민의 참여를 뒷받침하는 제도나 공직자의 태도와 관련한 요인 등으로 나누어 볼 수 있다. 즉 시민의 참여활동 여부, 유형, 강도 등의 결정은 자신의 신념이나 능력에 기반한 행태와 함께 참여 프로그램이나 공직자의 반응성 등에 기반하여 이루어지는 것이다.

위의 논의에서 본 바와 같이 시민의 참여 활동에 가장 중요한 것은 참여의 주체인 시민과 참여 환경을 조성하는 제도 및 공직자의 대응이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 많은 연구들은 시민의 사회경제적 배경에 따른 참여 현상에 집중적으로 주목하여 왔다. 물론 시민의 사회경제적 배경은 시민접촉을 포함하여 참여에 유의미한 영향을 미치는 것은 사실이다. 하지만 개인의 사회경제적 지위는 시민들의 의식 및 행태, 가령 정치효능감이나 시민의식, 참여 능력에 영향

을 미쳐 간접적으로 참여에 영향을 미치는 것이라 할 수 있는바(Milbrath and Goel, 1977: 32; Verba and Nie, 1972; 김혜정, 2009), 시민이 왜 그러한 참여활동을 결정하였는지에 대하여 설명하지 못한다. 이와 관련하여 김인철(1994)은 같은 중산층 내에서도 정치의식과 경제의식에 따라 참여 양상이 달라질 수 있음을 제시한바 있다.

Ⅲ. 현행 주민참여 장치와 쟁점

1. 제도의 발전 과정

1) 조례 제 개정

'99.8월에 조례 제정 및 개·폐 청구제도를 도입하였다(시행 '00.3월). 그리고 '05.1월, 청구 제외 대상에 '법령위반 사항'을 추가하였다. '06.1월, '청구요건'을 개정하여, '청구 각하 시 의견제출 기회부여 의무화'를 신설하였다.

'09.4월, '주민참여 범위'를 확대하여 국내거소 재외국민, 국내거주 외국인 추가하였다.

2) 주민 감사 청구 제도

'99.8월 주민감사청구제도를 도입하였다(시행 '00.3월). '05.1월, 청구요건을 완화하였다. 이에 청구권자 총수의 1/50 범위 내에서 조례로 규정하도록 한 것을 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 시·군·구 200명의 범위 내에서 규정하도록 하였다.

3) 주민투표제도

'04.1월 주민투표제도가 도입되었다(시행 '04.7월). '09.2월, 국내거소 재외국민에게 투표권을 부여하고, 투표연령을 하향 조정(20세→19세)하고, 투표 마감시간을 명확하게 규정(20시)하였다.

4) 주민소송제도

'05년 주민소송제도가 도입되었다(시행 '06.1월).

5) 주민참여제도

'05.8월 지방재정법 39조에 주민참여예산제도가 도입되었다(시행 '06.1월). 특히 '11.3월, 임의조항에서 의무조항으로 변경하여 반드시 도입하도록 하였다.

6) 주민 소환제도

'06.5월 주민소환제도가 도입되었다(시행 '07.5월).

〈표 3-1〉 현행 주민참여 관련 장치

구분	유 형	내 용
간접 참여	반상회	▶시행초기 지방자치단체법에 근거, 현재는 일부 시군의 조례 ▶여론청취, 주민 상호부조 및 마을 공동사업추진
	민원	▶민원사무처리에 관한 법률('97년 12월), 부패방지 및 국민권익 위원회의 설치와 운영에 관한 법률('08년 2월) ▶안행부 전자민원 G4C, 고충민원·국민제안을 위한 국민신문고, 각 행정기관의 소관법령에 의한 개별 민원사무제도 운영 등
	제안 (suggestion system)	▶공무원제안규정('73년 7월), 국민제안규정('06년 6월) ▶(국민제안) 온라인 국민참여포털 ▶(공무원제안) 각 기관 심사위원회, 행안부 중앙심사위원회
	청원 (petition)	▶헌법(제26조), 청원법('61년 9월) ▶피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률·명령·조례·규 칙 등의 제정·개정 또는 폐지 등
	위원회 (commission)	▶헌법, 노동위원회법 등 개별법령에 의해 설치 ▶성격에 따라 결정·집행 담당, 자문·조정 등 참모적 역할을 수행하거나 준입법권·준사법권을 행사
	공청회 (public hearing)	▶행정절차법('98년 1월), 국회법 및 도시계획법 등 개별법령 ▶교육제도 및 대학입시제도 개선을 위한 공청회, 의료보험 및 국민연금실시에 따른 공청 회, 금융거래실명제 등에 관한 공청회 등
	정보공개	▶공공기관의 정보공개에 관한 법률('98년 1월), 행정절차법 ▶국민생활에 큰 영향을 미치는 정책, 공사 등 대규모 예산이 투입되는 사업, 예산집행의 내용 등 행정감시를 위해 필요한 정보는 공개범위를 정하고 주기적으로 공표
직접 참여	조례 제정 ·개폐 청구	▶지방자치법('99년 8월) ▶일정 주민수 이상의 연서로 당해 자치단체장에게 조례 제정이나 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제도
	주민감사청구	▶지방자치법('99년 8월) ▶지자체의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 경우 청구하는 제도
	주민투표	▶지방자치법('94년 3월), 주민투표법('04년 1월) ▶지방자치단체의 주요 결정사항에 대해서 주민투표를 통해 주민이 직접 결정하는 제도
	주민소송	▶지방자치법('05년 1월) ▶지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도
	주민참여예산	▶지방재정법('05년 8월) ▶지역주민들이 예산편성과정에서 참여하여 우선순위를 반영하는 것
	주민소환	▶지방자치법('06년 5월), 주민소환에 관한 법률 ▶선출직 지방공직자에 대하여 소환투표를 실시하여 그 결과에 따라 임기종료 전에 해직시키는 제도

〈표 3-2〉 현행 주민참여 장치의 절차

구분	주민조례 제정·개폐청구	주민감사청구	주민소송	주민투표	주민소환
청구대상	※법령위반, 지방세부과, 행정 기구 공공시설 설치 등 제외	지자체 및 장의 권한사 무가 법령 위반, 공익을 저해할 경우	주민감사청구 후 위법한 재무 회계행위에 대 해 자치단체장을 대상	자치단체 주요 결정사 항 ※ 국가사무 등 제외	선출직 지방공직자 ※비례대표제외
청구자	19세이상주민 (조례로 규정) ※(시·도·50만이상대도시) 1/100~1/70 (시·군·자치구) 1/50~1/20 범위에서 조례로 정하 는 주민수 이상의 연 서	19세이상 주민 ※시도 500명, 50만이 상 대도시 300명 시군구 200명미만의 범위에서 조례로 정하는 주민수 이상의 연서	감사청구를 경유한 주민이 90일 이내 행정법원에 소송제기요건인 경우에 한해 주민소송 제기 (이 경우 1인소송 가능) ▶ 청구수리후 60일내 감사 미종결 ▶ 감사결과 조치요구 미이행 또는 이행조치 불복 등	·19세이상주민(조례로 규정) ·의회, 단체장 ※주민청구시 청구권자 총수의 1/20~1/5 범위내 서명	19세 이상 주민 ※ 시도지사 (10/100), 시·군 수 (15/100), 지방의원(20/100) 이상 서명
제한사항	선거기간중 서명요청금지 (공선법§33)	사무처리일부 2년경 과시 제기 불가		선거일전 60일~선거일까지 서명불가 ※주민투표일 지정불가 ※소환사유 제한없음	
심사등	지자체장 (조례규칙심의회)	상급기관 (감사청구심의회)		지자체장	관할선관위 ※소명·소환투표대 상자
발의				지자체장 (청구요지 공표)	관할선관위
청구후	지방의회 부의 (수리후 60일 이내)	감사 실시 (60일 이내)	소송고지(지자체장의 신청에 따라 법원이 이해관계자에게 고지)	투표일시(공고일부터 20~30일), ※단, 소환투표는 주민투표, 공직선거(대선, 총선 제외) 등과 동시 실시 가능	
확정	의결		법원결정 및 심리후 판결 (3심제)	투표권자 총수의 1/3 이상 투표(미달시 미개 표), 유효투표수 과반수 득표시 확정	
결과통지등	청구대표자	감사종료 및 공표 (통지) 청구대표자, 단체장에게	단체장(확정판결조치 의무), 주민(승소시 실비청구), 단체장(손해배상청구, 변상명 령)	확정사항이행 (2년내 번복 불가) (통지) 지자체장에게 (보고) 의회에	직 상실(결과공표 시점) (통지) 중앙·지자체 장, 의회, 청구인대표자, 당사자에게
이의·불복			미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)	1/100서명으로 소청(상급선관위) → 소송(시·군·관할고법, 시도지사·대법) ※국가정책 주민투표는 소청·소송대상 아님	

2. 제도의 운영 상황과 쟁점

1) 조례 제 개정

'12. 12월말 기준으로 총 197건이 청구되었다. 주로 학교급식, 아동보육, 시설공단 설치, 학자금 지원, 공동주택 지원, 도시계획, 농업지원 및 기금설치 등과 관련한 내용이다. 이에 따른 처리결과를 보면 의결 104건(52.8%), 폐기 38건(19.3%), 부결 26건(13.2%), 각하 21건(10.7%), 철회 8건(4.0%) 등이다.

현재 주민청구 조례안이 지방의원의 임기가 만료되는 경우 의결되지 못한 의안 폐기하도록 하고 있다(지방자치법 §67). 그러나 주민청구 조례안은 국회의 법제정과는 달리 지역주민이 직접 참여한다는 점을 고려할 때 지방의회 회기 종료와 함께 의안이 폐기되는 문제에 대해 시정할 필요가 있다.

그리고 인구 50만 이상 대도시는 19세 이상 주민 총수의 1/100~1/70, 시·군·구는 1/50 ~1/20 범위에서 조례로 정하도록 하고 있다(지방자치법 §15①). 그러나 도시 규모별로 청구 서명자 수의 엄격한 요구는 주민청구를 제한하는 것으로, 주민주권 강화, 민주적 가치 제고, 주민청구 조례 활성화의 제약 요인이 된다. 이에 청구권자의 숫자를 완화할 필요가 있다.

2) 주민 감사 청구 제도

현재 주민감사 청구는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년이 지나면 제기할 수 없다(지방자치법 §16②). 그러나 지방정부의 위법행위는 상당한 기간 경과 후 발견되는 경우가 많고, 지방선거와 맞물릴 경우 감사를 실시하지 못하게 되어 시기를 일실할 우려가 있다. 이에 주민감사 청구기간을 2년 이내로 정할시 시기 일실의 우려가 있으며, 5년 이내로 정할시 자치단체장 교체 등으로 인해 책임소재가 불분명하게 되므로 공무원 징계소멸 시효가 2년에서 3년으로 연장된 것을 감안하여 주민감사 청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있다.

특히 주민감사 청구 자체는 주민참여 확대가 목적이나, 소송남발 방지를 위한 주민감사 청구 전치주의는 주민소송의 제약 요인이 된다. 이에 행정소송과 같이 선택적 전치주의를 채택할 필요가 있다.

3) 주민투표제도

'13. 11월 현재 총 8회가 청구되었다. 청구내용은 제주도 행정구조 개편, 준·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치, 서울시 무상급식 지원범위, 청주·청원 통합 등이다.

결과를 보면 개표 7회(선정·통합 4, 통합·유치 무산 3), 미개표 1(서울시 무상급식지원 범위) 등이다.

4) 주민소송제도

'13. 11월 기준으로 총 26건이 청구되었다. 소송내용은 불법 의정비 인상분 환수, 업무추진비 위법지출, 예산 낭비·부당집행, 공원조성 해태, 청사교환 철차 위법 등이다. 소송결과 종결 15건(주민패소 13, 소 취하 1, 기각 1), 소송 중 11건 등이다.

주민소송은 객관(민중)소송의 성격으로 개인의 직접적인 손해와 관계없이 소송제기가 가능하다. 이에 사전조정제도의 활성화가 필요하다. 사전조정제도 운영은 개인의 권리·이익을 목적으로 하는 행정소송의 경우는 가능하나, 주민 전체의 권리나 공동이익을 목적으로 하고 주민감사결과에 불복하여 제기하는 주민소송의 경우는 불가능(소의 취하, 소송의 화해, 청구의 포기 등을 위해서는 법원의 허가 필요)하다.

5) 주민참여예산제도

242개 자치단체 (조례 미제정 : 울산 남구, 경기 성남)에서 실시하고 있다. 주민참여예산위원회가 주민참여의 중심적 역할을 수행하고, 예산학교, 참여예산연구회 등을 통해 활성화를 도모하고 있다. 이를 보면 위원회와 분과위원회 설치 의무화 73개 자치단체, 위원회 설치 의무화 47개 자치단체, 위원회 설치 자율 122개 자치단체가 활용되고 있다. 그리고 공청화간담회, 서면·인터넷 설문조사, 사업공모 등의 다양한 참여 방식이 활용되고 있다.

그러나 아직 참여가 제한적이다. 그리고 주민참여 예산 범위가 조례로 정하도록 되어 있어 대부분의 자치단체가 일반회계 예산편성에 한정하여 주민참여를 허용하고 있다. 지방재정의 투명성·책임성 확보를 위해 일반회계는 물론 특별회계·기금, 지방채 발행까지 포함할 것을 의무화할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 주민참여예산제도의 실시와 관련된 핵심쟁점

구 분	주요 쟁점사항	관련 원리
1. 대표성 - 구성원 대표성 - 의사·선호 대표성	·누가 지역주민을 대표할 것인가의 문제 ·대표성 없는 참여, 불평등 참여 ·주민의 의사·수요·선호 대표성 ·주민대표기구(주민참여예산위원회등) 구성, 기능, 권한 정당성 ·낮은 주민 참여율 ·참여 문호의 개방성과 기획의 공정성	·대표성 ·공평성 ·비용효과성
2. 참여단계와 수준	·예산과정 중 어떤 단계와 수준에 참여할 것인가의 문제 ·consultation, empowerment 등 수준 문제 (단순한 의견제시, 예산관여 및 영향력 행사) ·어떤 예산사업을 대상으로 관여(의견, 의사결정)할 지의 문제 ·세입예산 등 기타 예산회계 참여문제 등 ·참여자 전문성 문제	·공정성 ·공평성
3. 불평등 영향	·참여자의 자기이익 추구와 공동체 이익 반영문제 ·주민의견 수렴 및 반영 관련 문제 ·시민단체 등 주도 주체의 영향 공정성 문제 ·낮고 약한 주민참여, 높고 강한 이익집단 참여의 위험성	·공정성 ·대표성
4. 자치단체장/공무원 인식 및 행태	·자치단체장의 인식 및 태도 변화 ·공무원의 인식 및 태도 변화	·공정성 ·공평성
5. 지방의회 관계	·제도적 완전분리와 대의민주주의 보완의 선택 ·제도적, 형식적 관계와 실질적 관계 설정 문제 ·지방의회의 부정적, 소극적 시각 ·지방의회에 대한 부정적, 과도한 압력 행사의 위험성	·대표성 ·공정성
5. 제도운영비용 등	·참여예산제도와 관련된 작간접적 비용 - transaction cost, opportunity cost - 각종 포럼/위원회, 교육, 학습관련 비용, 관계공무원 비용 - 공무원의 인식·태도 변화 유도 비용 등 (지역) 언론의 지속적 관심 유발	·비용효과성

주: 임성일의 글(2011)을 일부 수정, 재인용한 것임.

6) 주민 소환제도

'13. 11월 현재 64명에 대해 주민소환 발의가 되었다. 소환대상으로 보면 기초의원 30명, 기초 자치단체장 24명, 광역의원 6명, 광역자치단체장 3명, 교육감 1명 등이다. 소환사유로 보면 사업 추진 관련 갈등, 부당한 예산심의, 직무유기 및 뇌물수수, 관광성 해외연수, 의정비 과다인상 등이다.

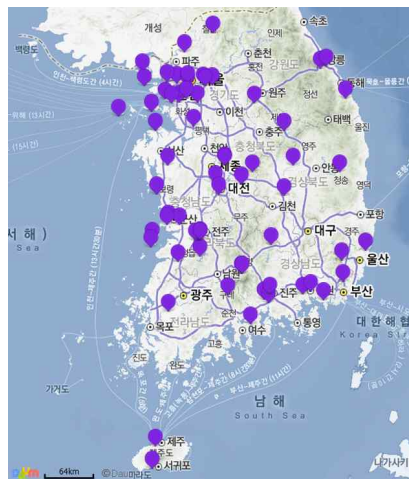
처리결과를 보면 미투표 종결 57명(89.1%), 투표실시 7명(10.9%, 소환 2, 소환무산 5) 등이다. 소환 2건의 경우는 경기 하남시 시의원(화장장 건립관련)이었다.

현행 규정을 보면 주민은 자치단체의 장 및 지방의원(비례대표 지방의원 제외)을 소환할 권리를 가짐(지방자치법 §20①)다고 되어 있다. 그러나 비례대표 지방의원 역시 지역구 지방의원과 동등한 지위, 권한, 권리, 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 비례대표 의원의 권한남용 등에 대한 통제 수단이 미비하다. 이에 비례대표 지방의원도 국민의 대표자로서 지위 및 역할을 지니고 있으므로 소환대상에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

IV. 지방 자치와 갈등 관리

1. 한국사회의 갈등의 현주소²⁾

다음의 그림은 한국사회 갈등의 현주소를 보여주는 지도로써 공공부문의 각종 정책분야에서 다양한 갈등과 분쟁이 확산되고 있음을 알 수 있다. 정책을 둘러싼 갈등은 전국에 걸쳐 중앙정부와 지방자치단체간, 중앙정부와 지역주민간, 지방자치단체와 지역주민간 갈등이 다양하게 일어나고 있다.



출처: 공존협력연구소(www.ricc.or.kr)

다양한 행위주체들 간의 관계에서 발생하는 갈등과 분쟁, 특히 정책을 추진하는 주체인 자치단체의 경우, 정치적 권한 및 제도적 장치의 한계에서 오는 중앙정부와 자치단체 간, 지역 간, 주민

2) 갈등관리와 참여의 쟁점에 관한 내용은 다음 자료를 참조함. 임승빈. (2014). 갈등 조정 장치로서의 주민참여 장치와 주민의 효능감. 서울행정학회 특별기획세미나

간의 갈등이 야기되는 상황이 많아 지역사회 내에서의 갈등현상으로 발전되고 있다. 이처럼 공공정책을 둘러싼 갈등의 해결주체는 결국 자치단체와 지역주민으로 갈등조정기제로서의 주민참여 확대 방안과 갈등의 예방 및 해결에 대한 주민의 효능감을 높일 수 있는 장치가 시급하다고 볼 수 있다. 한편 사회갈등의식과 공정성의식, 그리고 사회통합의 관계를 파악하기 위하여 한국행정연구원이 실시한 「공정성·사회갈등·사회통합에 관한 실태조사(2011)」(이하 공정성조사)의 자료를 보면 국민들의 전반적인 갈등의식은 5.87점(0~10점)³⁾으로 다소 높게 측정되었다⁴⁾. 세대에 따라 갈등수준에 대한 일정한 경향성을 보이고 있다. 하지만 이전의 사회통합 수준과 비교해 볼 때 60대 이상을 제외하면 다소 통합수준과 갈등수준에 대한 생각이 다소 엇갈리고 있으며, 이러한 점은 지지정당에 따른 구분에서 더욱 그러한데, 여당 지지자들의 경우 통합수준도 높게 보는 한편, 갈등수준도 높게 보고 있으며, 지지정당이 없다고 응답한 경우에는 통합수준도 낮게 보고 갈등수준도 낮게 보고 있었다. 또한 저소득과 고소득층이 상대적으로 갈등수준이 높은 것으로 보고 있어 소득계층에 따라 일관성을 보였던 통합수준에 대한 인식과 다른 양상을 띠고 있다. 이는 사회갈등에 대한 인식과 사회통합에 대한 인식이 일정부분 관련성은 있지만 동전의 양면으로 보기에는 무리가 있다는 점을 말해주며, 지역적으로도 이러한 혼재된 양상을 여전히 나타나고 있다. 특히 1995년 본격적인 지방자치제도의 실시 이후, 지역개발정책과 환경보전정책간 정책갈등이 심화되고 있으며, 이를 해소하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간, 중앙정부와 지역주민간, 지방자치단체와 지역주민간 관계를 종합적으로 분석해야 한다고 주장하고 있다. 그 근거로서, 영산강 유역 4단계 개발 계획은 농림부·건설교통부 등의 중앙정부가 지역여건을 고려하지 않고 일방적으로 결정한 정책인 탓에, 전라남도과 5개 시·군(목포·신안·무안·함평·영광)에서는 행정협의회를 구성하여 사업의 전면 재검토를 요구하였으며, 지역주민 역시 동 계획의 추진에 따른 해안지역 조위(潮位) 상승과 침수피해를 우려하여 적극 반대하였기 때문임을 제시하고 있다.

2. 갈등관리 기제로서의 자치단체의 “갈등관리심의위원회”현황과 문제점

자치단체에서 갈등예방과 해결에 관한 조례를 제정하여 갈등을 해결하고자하나 그 성과는 아직은 미미하다⁵⁾. 현재 우리나라 갈등관리 기제로서 실행되고 있는 중앙정부 차원에서의 갈등관리시스

- 3) 사회통합의식, 공정성, 그리고 사회갈등의식은 모두 (0~10점)으로 이루어진 척도로 측정이 되었으나, 통합의식과 공정성의 경우 10점이 통합의식, 공정성이 높다는 것을 의미하는 반면, 갈등의식은 10점이 갈등의식이 가장 심함을 의미한다.
- 4) 한국행정연구원이 우리사회의 공정성·사회갈등·사회통합의 수준을 파악하고 정부정책에 대한 국민인식을 조사하고 보다 통합적인 사회정책을 수립하기위한 목적으로 총 7,246명에게 실시된 서베이 조사로써 특히, 국민들의 사회전반에 대한 공정성, 갈등, 통합에 대한 인식이 모두 포함되어 있을 뿐만 아니라, 각 분야별, 영역별 의식들을 세분하여 조사한 결과임
- 5) 진천군의회는 갈등예방과 해결에 관한 조례를 지난 2013년 9월에 제정했다. 이 조례에는 부군수가 위원장을 맡고 시민단체 대표, 전문가, 대학교수, 변호사, 법무사 등 15명 이내로 갈등관리심의위원회를 구성한다는 내용이 담겨 있다. 위원회 기능은 군과 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상사업 등의 지정·조정에 관한 사항 등 종합적인 시책의 수립·추진이다. 또 갈등의 조정·해결을 위해 부서의 사안별로 11명 이내의 위원으로 구성된 갈등조정협의회도 두도록 했다. 협의회는 갈등 사안에 대해 협의·조정된 협의결과문을 작성하고 이를 갈등의 당사자에게 제시하도록 한다는 내용이 포함돼 있다. 하지만 이 조례가 유명무실한 상태다. 현안사업인 화장장 건립을 둘러싸고 군과 주민들이 1년이 넘도록 첨예한 갈등을 빚었으나 갈등관리심의회조차 구성되지 않았다. 관내 최대 노인요양시설에서 노사간 첨예한 갈등이 수 개월동안 빚어졌으나 해당 부서에서는 갈등조정협의회를 가동하지 않았다. 사정이 이렇다 보니 군과 주민간 갈등, 노사간 갈등으로 지역이 심한 갈등과 반목으로 불신의 골이 깊어지는 아픔을 겪어도 해결할 보족한 방안이 없다. 결국 화장장 건립 문제는 주민 설문조사로

템과 자치단체의 “갈등관리심의위원회”현황과 문제점은 다음과 같다.

1) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

(1) 개요

정부는 2007년 2월 6일 국무회의에서 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회의 설치, 갈등조정협의회의 운영, 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용 등을 주요내용으로 하는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 의결하였다. 대통령령으로 제정된 이 규정은 2013년 3월 23일 최종공포 시행됨으로써 갈등의 예방과 해결을 위한 정부차원의 갈등관리를 제도화하였다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 특히 지방자치단체는 이 규정과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다(제3조)고 명시하고 있어 지방자치단체는 갈등예방과 해결에 대한 조례를 제정할 수 있다.

(2) 주요내용

조항		주요내용
제1조	목적	중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조	정의	1. "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다. 2. "갈등영향분석"이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.
제3조	적용대상	① 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다. ②지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다.
제4조	중앙행정기관의 책무	① 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다. ②중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다. ③중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다. ④중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

마무리 됐고 노인요양원은 기관 지정 취소로 일단락 됐다. 진천군의회 김기형 의원은 “장기적으로 지속되는 민원으로 해당 업무 담당 직원이 곤경에 처하는 경우가 있고 담당자 개인의 노력에는 한계가 있다”며 “담당 공무원의 선을 넘는 민원은 위원회 구성과 기준에 의해 현실적으로 해결할 수 있도록 해야 한다”고 말했다.

조항		주요내용
		다.
제5조	자 율 해 결 과 신뢰확보	① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다. ②중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.
제6조	참여와 절차적 정의	중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다.
제7조	이익의 비교·형량	중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.
제8조	정보공개 및 공유	중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.
제9조	지 속 가 능 한 발전의 고려	중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다.
제10조	갈등영향 분석	① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다. ②중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.
제11조	갈등관리심의 위원회의 설치	중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다.
제12조	위원회의 구성·운영	① 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다. ②중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하여야 한다. ③위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다. ④위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다. ⑤위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥위원은 독립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다. ⑦그 밖에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.
제13조	위원회의 기능	위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 제4조제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항 2. 제4조제2항에 따른 법령 등의 정비에 관한 사항 3. 제4조제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 4. 제4조제4항에 따른 교육훈련의 실시에 관한 사항 5. 제10조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항 6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항 7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항
제14조	심 의 결 과 의	중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조에 따른 위원회의 심의결

조항		주요내용
	반영	과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다.
제15조	참여적 의사결정 방법의 활용	① 중앙행정기관의 장은 제13조제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.
제16조	갈등조정 협의회	① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.
제17조	협의회의 구성	① 협의회는 제19조에 따른 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다. ② 관계 중앙행정기관 및 이해관계인(이하 "당사자"라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다. ③ 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다.
제21조	협의결과문의 내용 및 이행	① 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다. ② 중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과를 성실히 이행하도록 노력하여야 한다.
제25조	갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용	① 국무조정실장은 제24조제1항제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23> ② 중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다. ③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.
제27조	지속가능발전위원회와의 협의 등	「지속가능발전위원회 규정」 제2조제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다.

2) 지방자치단체의 갈등관리법규 현황

2013년 12월 현재 우리나라 지방자치단체의 갈등관리법규는 17개 광역자치단체 중에서 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도 총 9개의 광역자치단체가 조례로서 제정 및 운영하고 있다.

자치단체	법규명	법규종류	제정
서울특별시	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	조례	2012. 9. 28
	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행 규칙	규칙	2013. 1. 10
부산광역시	부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2009. 12. 30
광주광역시	광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2008. 1. 1
대전광역시	대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2009. 7. 17
세종특별자치시	세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 5. 10
경기도	경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례	조례	2013. 11. 11
충청북도	충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2007. 11. 23
충청남도	충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2010. 11. 10
전라북도	전라북도 갈등 조정과 해결에 관한 조례	조례	2013. 1. 4

출처: 이승모 (2013), 지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구

다음으로 기초자치단체의 갈등관리법규를 살펴보면 2013년 현재 227개 기초자치단체 중에서 총 38개의 기초자치단체가 조례, 규칙, 훈령으로서 제정 및 운영하고 있다.

자치단체		법규명	법규 종류	제정
광역시	기초			
서울	영등포구	서울특별시 영등포구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	조례	2013. 5.16
대전	서구	대전광역시 서구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 6.17
경기	과천시	과천시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 8.14
	군포시	군포시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 1. 9
	시흥시	시흥시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2008.11.10
		시흥시 갈등 예방과 해결에 관한 조례 시행규칙	규칙	2010. 9.20
	오산시	오산시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013.11.29
강원	하남시	하남시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 8.10
	춘천시	춘천시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.10.27
	태백시	태백시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 5.31
충북	진천군	진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 9.12
충남	계룡시	계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 8. 9
	공주시	공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12. 7
	금산군	금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12.31
	논산시	논산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.10.31
	당진시	당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 1. 1
	보령시	보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.20

자치단체		법규명	법규 종류	제정
광역	기초			
	부여군	부여군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
	서산시	서산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2010. 2.10
	서천군	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.27
	아산시	아산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.11. 5
	연기군	연기군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
	예산군	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 7.15
	증평군	증평군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.10.19
	천안시	천안시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.14
	청양군	청양군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.20
	태안군	태안군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 3. 3
	홍성군	홍성군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
전북	완주군	완주군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 5.11
	익산시	익산시 갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2012. 2.29
	전주시	전주시 갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2011.11. 9
전남	나주시	나주시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2013. 8.20
	순천시	순천시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2011. 9.30
경북	문경시	문경시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12. 5
	안동시	안동시 갈등 조정과 관리에 관한 조례	조례	2012.11.22
	포항시	포항시 갈등예방 및 관리를 위한 조례	조례	2012. 5. 8
경남	거창군	거창군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 6.22
	진주시	진주시 갈등예방과 해결에 관한 규정	훈령	2011. 1.24
	창원시	창원시 공공갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2012. 7.16

출처: 이승모 (2013), 지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구

우리나라 지방자치단체의 갈등관리법규와 관련하여 광역·기초자치단체는 조례로써 제정 및 시행하고 있으나, 광역자치단체에서는 서울시, 기초자치단체에서는 시흥시만이 갈등관리 조례와 시행규칙을 제정 및 시행함으로써 다른 자치단체에 비해 비교적 지역의 갈등관리 예방과 해결을 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 판단된다. 또한 지방자치단체의 갈등관리법규를 살펴보면 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등관리매뉴얼과 전문 인력의 양성, 참여적 의사결정 방법의 활용 등을 규정하고 있어 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 내용 구성을 따르고 있음을 알 수 있다.

3. 갈등관리심의위원회

1) 개요

갈등관리심의위원회는 지방자치단체의 주요시책에 대한 갈등을 효과적으로 관리하여 갈등예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 역할·책무 및 절차 등에 필요한 사항을 심의하기 위하여 설치한다. 갈등관리심의위원회는 첫째, 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 둘째, 지방자치단체와 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상사업 등의 지정 및 조정에 관한 사항, 셋째, 갈등영향분석에 관한 사항, 넷째, 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항, 다섯째, 그 밖

에 지방자치단체장이 갈등예방과 해결에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다.

2) 현황

현재 갈등관리에 관한 47개의 조례 가운데 11개를 제외한⁶⁾ 총 36개의 조례가 갈등관리심의위원회회를 명시적으로 규정하고 있으며, 주로 위원회의 설치 및 구성·운영, 회의 및 기능, 위원의 제척·기피, 심의결과 반영 등의 내용으로 구성되어 있다(이승모, 2013). 조례에 갈등관리심의위원회를 명시적으로 규정하고 있는 자치단체는 다음과 같다.

자치단체		법규명	법규종류	제정
광역	기초			
서울	-	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	조례	2012. 9.28
광주	-	광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2008. 1. 1
대전	-	대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2009. 7.17
세종	-	세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 5.10
경기	-	경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례	조례	2013.11.11
충북	-	충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2007.11.23
충남	-	충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2010.11.10
서울	영등포구	서울특별시 영등포구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례	조례	2013. 5.16
대전	서구	대전광역시 서구 갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 6.17
경기	오산시	오산시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	조례	2013.11.29
충북	진천군	진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 9.12
충남	계룡시	계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 8. 9
	공주시	공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12. 7
	금산군	금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12.31
	논산시	논산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.10.31
	당진시	당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 1. 1
	보령시	보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.20
	부여군	부여군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
	서산시	서산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2010. 2.10
	서천군	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.27
	아산시	아산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.11. 5
	연기군	연기군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
	예산군	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 7.15
	증평군	증평군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.10.19
	천안시	천안시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011. 9.14
	청양군	청양군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.20
	태안군	태안군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2013. 3. 3
	홍성군	홍성군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2011.12.30
전북	완주군	완주군 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012. 5.11
	익산시	익산시 갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2012. 2.29
	전주시	전주시 갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2011.11. 9
전남	나주시	나주시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2013. 8.20
	순천시	순천시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	조례	2011. 9.30
경북	문경시	문경시 갈등예방과 해결에 관한 조례	조례	2012.12. 5
	포항시	포항시 갈등예방 및 관리를 위한 조례	조례	2012. 5. 8
경남	창원시	창원시 공공갈등 예방과 해결을 위한 조례	조례	2012. 7.16

출처: 이승모 (2013), 지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구 재구성

6) 조례에서 갈등관리심의위원회를 규정하고 있지 않은 자치단체는 전북, 부산, 거창, 과천, 군포, 시흥, 안동, 진주, 춘천, 태백, 하남 등이다.

「진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 살펴보면, 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영은 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 부군수가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 위원회의 당연직 위원은 기획감사실장, 행정과장으로 하며, 위원은 시민단체 대표, 비영리 민간단체, 전문가, 언론인, 대학교수 등에서 군수가 위촉 또는 임명하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 한다. 위원회의 임기는 2년으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 하며 공무원인 위원의 임기는 해당 직위에 재직하는 기간으로 한다. 위원회의 심의결과 반영과 관련하여 군수는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 위원회의 심의결과를 주요시책의 수립·추진과정에 성실히 반영해야 한다.⁷⁾ 또한 군수는 갈등영향분석에 대한 위원회의 심의결과와 갈등의 예방과 해결을 위하여 이해관계인·일반주민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있으며, 주요시책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려해야 한다(진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례 제13조).

3) 문제점

공공기관의 갈등의 예방과 해결을 위한 행정절차에 관한 사항을 규정한 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 정부차원의 갈등관리를 제도화한 것으로 의미가 크지만, 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 규정의 성격상 법률이 아니기 때문에 나타나는 한계이다. 갈등규정은 대통령령으로서 중앙행정기관에 국한되어 적용된다. 물론 제3조 적용대상에 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다고 명시하고 있지만, 이는 의무규정이 아니므로 갈등의 현장인 지방자치단체의 경우 규정의 직접적인 적용을 받지 않고 있다. 일부 지방자치단체의 경우 조례로서 갈등관리제도를 운영하고 있지만 실효성이 높지 않아 갈등의 예방과 해결이 어려운 상황이다. 따라서 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 대통령령에서 격상한 법률로써 제정하여 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체가 갈등의 예방과 해결의 주체로 만드는 법적 구속력을 높여야 한다.

둘째, 갈등관리심의위원회 및 갈등조정협의회의 형식적 운영으로 나타나는 한계이다. 현행 갈등관리심의위원회 및 갈등조정협의회는 형식적인 운영으로 인해 기능의 작동이 어려운 상황이다. 이는 갈등관리 관련 제도의 마련에만 집중한 나머지 제도의 운영과 그에 따른 효과 등에 대해서는 깊이 있게 검토해보지 못한 결과이다(박홍엽, 2011). 이러한 상황은 지역갈등조정위원회에서도 나타나 실효성있는 갈등의 예방과 해결이 어렵다. 따라서 갈등관리 제도화뿐만 아니라 동시에 제도의 운영에 대한 논의가 필요한 시점이다.

셋째, 갈등의 예방보다는 해결에 초점을 맞춘 갈등관리제도 운영으로 나타나는 한계이다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 갈등의 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 그러나 갈등관리제도 운영 측면을 살펴보면 갈등의 예방보다는 해결에 급급한 나머지

7) 「진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례」 제9조-제11조.

지 사전 의견 수렴 충분히 거치지 못한 채 갈등을 조정하려고 하고 있어 갈등당사자들이 합의가 어려운 경우가 많다. 따라서 사전에 이해당사자들의 충분한 의견수렴과 논의를 통해 사회적 합의를 이끌어내면서 갈등을 해결해야 할 것이다.

지방자치단체는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있으므로 지방자치단체는 갈등예방과 해결에 대한 조례를 제정하고 갈등심의위원회를 운영하고 있으나 다음과 같은 한계가 있다.

갈등관리심의위원회는 지방자치단체의 주요시책에 대한 갈등을 효과적으로 관리하여 갈등예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 역할 책무 및 절차 등에 필요한 사항을 심의하기 위하여 설치되지만, 현행 갈등관리심의위원회는 실질적인 운영이 어려운 상황이다.

첫째, 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영이다. 특히 충청남도 갈등관리심의위원회는 충청남도 도의회 행정자치위원회 유익환 의원에게 제출한 2011년도 행정사무감사 요구자료에 따르면⁸⁾, 충청남도는 2011년도에 갈등 및 조정사항이 많았는데도 갈등관리심의위원회는 심의위원 위촉과 자문 등 단 두 차례의 운영에 불과하여 형식적인 절차에 불과했다고 지적했다. 충청남도 갈등관리심의위원회는 2011년 5월 25일 갈등관리 기본계획 보고, 플러스충남 정책포럼 사업계획 보고, 사전 갈등영향분석 결과 보고, 갈등메뉴얼 자문 등 형식적인 회의를 가졌으며, 2011년 9월 16일 갈등 사항에 대한 자문을 얻기 위해 회의를 가졌지만 성과를 내지 못한 것으로 알려졌다. 이러한 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영은 2011년 충청남도 수해피해와 발전소 설립에 따른 주민 반발 등 갈등사항이 많았는데도 갈등관리심의위원회는 이에 대한 적절한 해법을 제시하지 못했다.

둘째, 유명무실한 갈등관리심의위원회의 역할이다. 2009년에 출범한 대전시 갈등관리심의위원회는 2009년~2012년 3년 동안 대전 시민들 간에 갈등이 첨예화되고 있는 사이에 단 한번도 운영되지 않아 갈등관리심의위원회의 무용론에 대한 논란이 제기되었다.⁹⁾ 2009년 8월 대전시 갈등관리심의위원회 출범 후 2011년 10월 위원을 5명이나 늘리고 성격이 유사한 유통분쟁조정위원회, 시장분쟁조정위원회, 분쟁조정위원회를 통·폐합해 2기 갈등관리심의위원회를 출범했음에도 불구하고 한 차례도 운영되지 않았다. 이처럼 대전시 갈등관리심의위원회가 유명무실해진 상황에서 대전시는 무상급식 확대를 시작으로 도시철도2호선 관련 대덕구 주민과의 갈등, 롯데복합테마파크를 둘러싼 대전시와 유성구 및 상인들 간의 갈등 등 여러 차례 갈등이 심화되고 있었다. 그러나 갈등관리심의위원회의 운영이 없어 대전시 갈등들은 되풀이되고 있는 상황이다.

8) 뉴시스, 2011년 11월 13일자.

9) 뉴시스, 2012년 12월 23일자.

V. 미래 지방자치의 발전을 위한 참여의 활성화 방안

1. 기존 참여 제도의 본질적 한계

첨예한 이해관계가 얽힌 사안에 대해 충분한 토론없이 투표를 시행함으로써 인해 주민의 의견을 수렴하는 장치로서 역할이 부족하다. 그리고 주민소환추진 시 주민 간 불필요한 갈등이 조장된다.

이는 형식적 찬반토론, 미흡한 정보공개 등 사회적 합의 도출의 과정과 기능이 부족한 것에 기인한다. 현재 다수에 의해 소수의 의견이 차단되거나, 다양한 의사를 반영하기 곤란한 측면이 있기 때문이다. 그리고 국책사업, 지역현안 등 찬반투표로 결정시 충분한 공론이 없을 경우 갈등이 심화되고, 공동체 붕괴 등 심각한 후유증이 발생하고 있다.

특히 반대단체, 개인의 이해관계악의적 관계 등으로 소환추진되는 등 오남용 수단으로 활용되는 것도 문제이다.

이로 인해 투표관리, 투표운동비용 등 예산낭비가 우려되며, 사업 지연중단 등에 따른 사회적 비용 증가도 우려되고 있다. 개표요건 미충족시 주민의견 파악조차 못하는 한계가 노정된다.

그리고 주민소환, 주민감사청구, 주민소송은 사후적 통제장치로서 이미 발생한 손실 등은 치유하기 곤란하다.

2. 기존 참여 제도의 보완

한국의 민주주의는 시민의 참여에 의한 토론과 합의를 통해 공공성을 확보하는 과정이 아니라, 저항적 민주주의로 인해 대립적 참여가 일상화되고 있다. 시민단체는 소수 엘리트에 의해 저항적 단체로 전환되는 모습도 보이고 있다.

이제 새로운 제도를 도입하기 보다는 기존의 제도가 우리의 사회 문화에 정착되도록 노력하는 과정이 필요하다. 그리고 이를 위한 시민교육의 강화도 필요하다.

사실 현대의 다양한 이해관계는 자치의 차원보다는 상품과 관련된 기업과의 관계에서 발생하기도 한다. 그러나 이러한 개인적 이해관계를 해소하는 차원에서 자치권을 활용하는 것도 필요하다. 예컨대 아파트의 하자 문제를 해소하기 위해 주민이 결속하여 참여하는 장치가 발전하는 것과 같다. 시민사회가 형성되는 근대화의 시기와 구분하여 현대 사회에서 필요한 참여 장치의 새로운 활성화가 필요하다.

3. 새로운 주민 참여 제도의 발굴

1) 의의

대의제 민주주의가 노정하고 있는 문제점을 시정하고 주민이 참여하는 직접민주주의를 구현하기 위한 방식이 필요하다.

이는 개인들이 대화, 토론, 의사소통을 통해 합의된 집단적 의사를 형성하여 정책결정에 참여하도록 하는 것이다.

이에 공론조사, 합의 회의, 시민의회 및 시민배심 등의 도입이 필요하다.

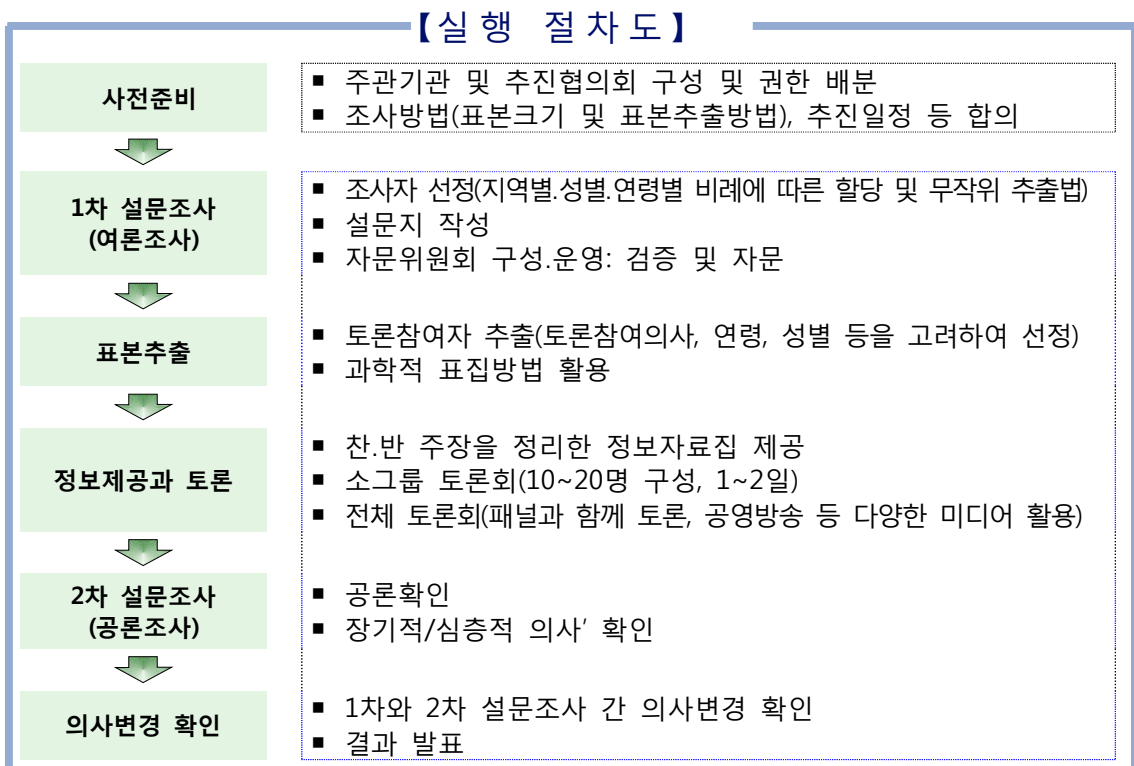
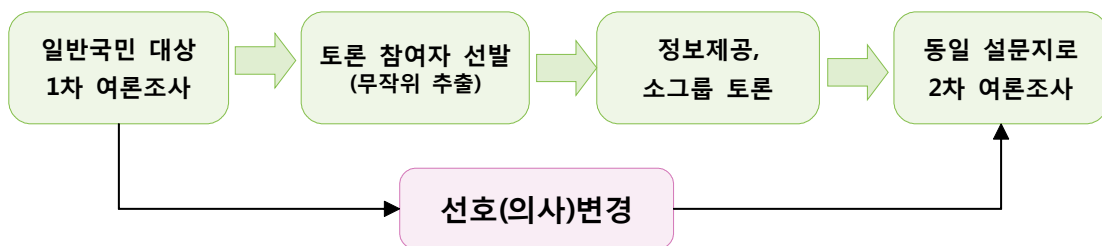
이를 통해 시민적 합의(consensus)를 통한 결정은 민주적 정당성을 획득하여 갈등을 예방하고 정책집행 비용을 절감시키며 추진력을 획득할 수 있다.

2) 주요 사례

① 공론조사

과학적 확률표집을 통해 대표성 있는 시민을 선발, 해당 이슈에 대해 충분한 정보를 제공하고 심도있게 토론한 후, 참여자들의 변화된 의견을 조사해 그 결과를 공공정책 결정에 반영하려는 조사 방법이다.

이는 '88년 미국 제임스 피쉬킨(James Fishkin)이 「절차의 이론적 근거와 민주주의 기여(Democracy and Deliberation)」에서 제시한 모형이다. '94년 영국을 시작으로 전 세계 등에서 실시하고 있다. 이에 따른 절차는 다음과 같다.



〈그림 5-1〉 공론조사의 과정

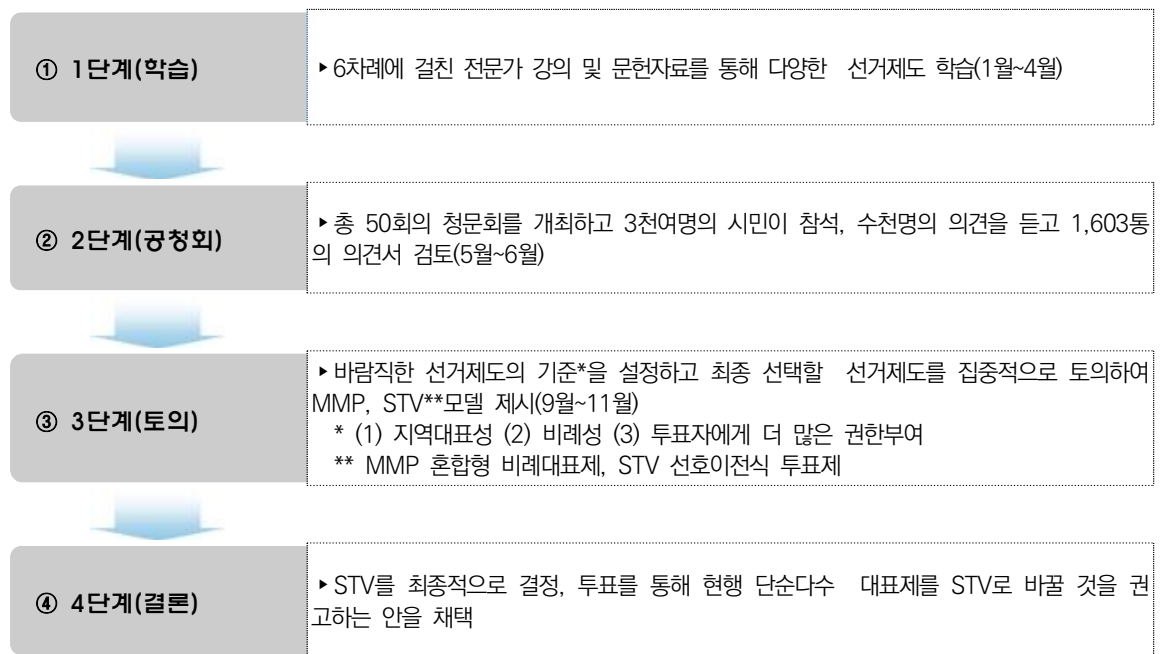
② 시민의회

캐나다 브리티시컬럼비아 주 시민의회(BCCA; British Columbia's Citizens's Assembly, 2004)에서 출발하였다.

이는 선거법 개정을 위해 이해당사자인 의회를 배제하고 주 정부의 제안으로 시민의회를 구성하고, 선거법 개정안을 마련하여 주민투표에 회부하는 것이다.

161명, 79개 선거구에서 남녀 한명씩 무작위로 추첨한 158명과 원주민 2명, 의장 1명으로 구성된다. 이는 선거에 의해 선출된 자, 현직공직자, 선거출마자 직계가족 및 정당 당직자는 제외된다. 주민투표 결과 57.7%가 찬성하였으나 60%의 요건을 채우지 못해 부결되었다. 그러나, 일반시민들이 중요한 공공정책의 결정을 위해 심의 민주주의적 논의과정을 통해 제도개혁방안을 결정했다는 측면에서 참여민주주의의 획기적 시도로 평가되고 있다.

과정은 다음과 같다.



〈그림 5-2〉 시민의회의 절차

③ 시민배심

수원시는 시민배심법정 운영조례를 근거로 시민배심원 재도를 운영하고 있다. 목적은 시민생활과 밀접한 시정 주요시책 결정 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 공개적인 토론 및 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결방안을 마련하는 것이다.

구성은 다음과 같다.

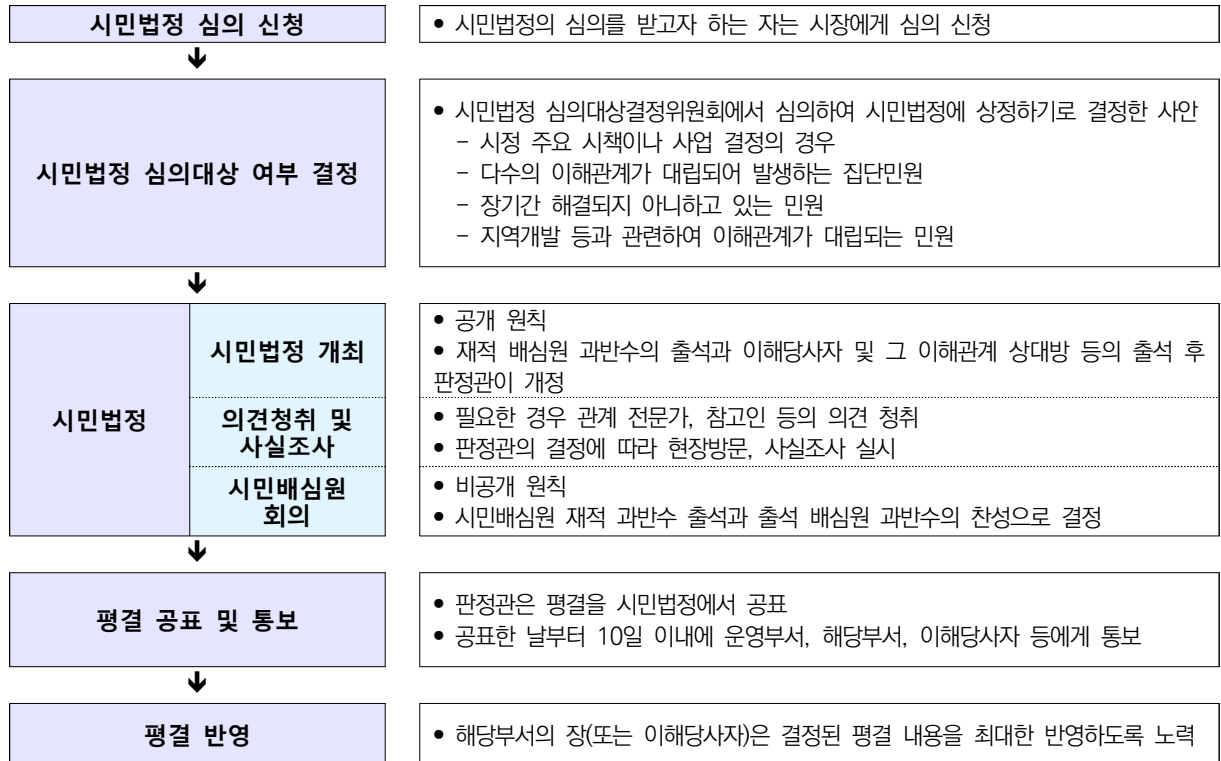
첫째 시민예비배심원은 시에 주소를 둔 만 19세 이상인 사람 중에서 200명 이내 선정한다.

둘째 (시민배심원은 시민예비배심원 중에서 추첨 후 판정관에 의한 선정절차를 거쳐 10명 이상

20명 이내의 인원으로 구성된다.

셋째 시민법정은 판정관, 부판정관 각 1명을 포함하여 사안별 시민배심원, 심의대상 민원의 이해 당사자 등으로 구성된다.

운영 절차는 다음과 같다.



VI. 결론 및 정책적 함의

미국의 참여를 논하게 되면 흔히들 될 때, 타운미팅(town meeting)을 언급한다. 식민지 시대 미국 뉴잉글랜드 지역에서 행해졌던 타운미팅(town meeting)의 전통을 이어받은 타운홀미팅(town hall meeting/ 비공식적 공개 주민 회의)이 미국의 근린생활자치의 근간을 이루고 있다고 지적된다. 우리나라에서도 이러한 생활일접형 자치 제도를 활용을 통해 행정추진을 하는 사례도 발전하고 있다. 충남도는 '도민정상회의'를 개최하여 도민 300명과 토론을 통한 10대 핵심 전략과제를 선정(2010)하였다. 논산시(2012년)는 '참여'와 '소통'의 시민주도형 원탁회의를 개최하여 7대 시정 분야별 정책과제와 우선순위를 선정하였다. 대전시는 타운홀미팅을 개최하여 "원도심활성화, 도시철도2호선 난제"의 해결을 시도하였다(2013). 서울시는 '공동주택 층간소음 분쟁해결을 위한 타운홀미팅', '청책 워크숍'을 개최하였다. 다양한 방식의 타운홀미팅(비공식적 공개주민회의)을 통하여 행정의 민주성, 사회적 수용성을 제고하여 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 노력을 하고 있다.

이와 같은 방식으로 우리의 현실에 적합한 참여 장치를 개발할 필요가 있다. 무조건 외국의 제도

를 도입하기 보다는 우리의 토착화된 제도를 개발할 필요가 있다. 그리하여 도입된 제도의 토착화(system embed)를 시도할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 '다수결'과 '투표'에 의한 정책결정은 합리성과 최상의 결과를 제약하기 때문에 갈등관리 선진국에서는 다양한 이해관계자의 '참여'와 '합의'를 통한 정책결정(갈등해소)이 강조되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 참여적 의사결정방법의 활용을 통한 주민자치 및 갈등해소를 도모하는 방식을 통해 한국의 민주주의를 정착하고 지방자치를 성숙시키기 위한 노력이 필요하다. 승자독식의 정책결정은 반대자의 반발을 필연적으로 초래하고 타당성이 있는 소수집단의 견해조차도 배제하여 최상의 정책결정을 어렵게 하는 측면이 있다.

결국 중요한 것은 시민 무관심(civic indifference)을 극복하는 것이고 동시에 지나친 이기주의도 극복하는 것이다. 시민무관심의 주요 원인은 개인이 정치에 영향을 미칠 수 없다는 정치적 효능감의 부족에 기인함을 지적한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 시민들의 정치적 효능감의 증대와 관련될 수 있음을 인지할 때 이를 증대하기 위한 여러 가지 노력이 필요하다. 다만 정치 효능감의 양성은 시민교육을 통한 시민의식의 증진 뿐 아니라 시민들의 실질적인 결정권한의 확대와도 관련된다.

참여가 활성화되기 위해서는 참여 기술과 시민의식의 교육과 개발, 참여에 의한 자기 결정감, 공동체에 대한 소속감과 참여를 수용할 수 있는 정치적·구조적 통로와 대응체제의 구비가 중요하다. 시민참여의 증대는 시민 개인의 창조적 역량을 육성시키고, 정치과정에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있게 하고, 시민의식의 형성에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라 종국적으로 정부에 대한 신뢰를 제고한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 적절히 운영된다면 정부와 시민 모두에게 긍정적 효과를 가져 올 수 있는 방안이 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 김인철. (1994). "우리나라 도시 중산층의 정치경제적 행태와 사회안정: 서울·부산·대구·대전·광주 등 5개 대도시 중류생활자들을 대상으로". 『한국정치학회보』, 28(1): 1081-1100.
- 김혜정. (2009). "시민참여의 표준사회경제이론 수정모형의 수립 및 분석". 『한국정책학회보』, 18(3): 283-309.
- 박종민. (1994). "한국에서의 비선거적 정치참여". 『한국정치학회보』, 28(1): 1163-1182.
- 배병룡. (2000). "지방정치와 시민참여". 『지방정치의 민주화』, 고려대학교 정부학연구소, 62-83.
- 양덕순, 강영순. (2008). "지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석- 제주특별자치도를 중심으로". 『한국지방자치학회보』, 20(1): 71-89.
- 유재원, 이승모. (2006). "한국의 시민접촉: 보편성과 특수성". 『한국행정정보』, 40(2): 53-72.
- 이승중, 유희숙. (1999). "지방공직자에 대한 주민접촉". 『한국정치학회보』, 33(4): 343-357.
- 이승중. (2001). "지방정치에서의 참여 불평등: 현실과 과제". 『한국정치학회보』, 35(1): 327-344.
- 이승중. (2003). 『민주정치와 시민참여』, 삼영.
- 이진원. (2001). "지방정치와 시민참여". 『법률행정논집』, 9(9): 207-229.
- 장석준. (2012). "사회 자본이 지방정부 성과에 미치는 영향에 관한 실증연구". 『한국사회와 행정연구』, 23(2): 279-303.
- 정명은. (2012). "지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부". 『한국행정정보』, 46(2): 85-114.

지병문. (2005). "지방정부에 대한 시민 접촉 모델: 광주의 경험". 「한국정치학회보」. 39(1): 233-251.

Alford, Robert R., and Harry M. Scoble (1968). "Sources of Local Political Involvement". *The American Political Science Review* 62(4): 1192-1206.

Almond, Gabriel A., and Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Barnes, Samuel H. and Max Kaase et al. (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, Sage.

Beeghley, Leonard (1986). "Social Class and Political Participation: A Review and an Explanation". *Sociological Forum* 1(3): 496-513.

Booth, John H. and Mitchell A. Seligson, eds. (1978) *Political participation in Latin America*. New York. Holmes and Meier.

Burn, Shawn and Alison M. Konrad (1987). "Political Participation: A Matter of Community, Stress, Job Autonomy, and Contact by Political Organizations". *Political Psychology* 8(1): 125-138.

Conway, M. Margaret (1985). *Political Participation in the United States*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc.

Cook, J., and T. Wall (1980). "New Work Attitude of Trust, Organizational Commitment and personal Need Nonfulfillment". *Journal of Occupational psychology* 53: 39-52.

Craig, S. C. (1979). "Efficacy, Trust, and Political Behavior: An Attempt to Resolve a Lingering Conceptual Dilemma". *American Politics Quarterly* 7: 225-239.

Craig, S. and M. Maggiotto (1981). "Political Discontent and Political Action" *The Journal of Politics*. 43: 514-522.

Creighton, James L. (2005). *Public Participation Handbook*. Jossey-Bass.

Dahl, Robert (1966). Further Reflections on "The Elitist Theory of Democracy". *American Political Science Review* 60(2): 296-305.

Dalton, Russell J. and Doh Chull Shin (2006). *Citizens, Democracy, and Markets Around the Pacific Rim*. Oxford University Press.

Dalton, Russell J. (2008a). *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*. Washington, DC: CQ Press.

Dalton, Russell J. (2008b). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, DC: CQ Press.

Eisinger, Peter K. (1973). "The Conditions of Protest Behavior in American Cities". *American Political Review* 67(1): 11-28.

Ghose, Rina (2005). "The Complexities of Citizen Participation through Collaborative Governance". *Space and Polity* 9(1): 61-75.

Huckfeldt, Robert R. (1979). "Political Participation and the Neighborhood Social Context". *American Journal of Political Science* 23(3): 579-592.

Kaid, Lynda Lee, Mitchell S. McKinney and John C. Tedesco (2007). "Introduction: Political Information Efficacy and Young Voters". *American Behavioral Scientist* 50(9): 1093-1111.

Kenny, Christopher (1993). "The Microenvironment of Political Participation". *American Politics Quarterly* 21(2): 223-238.

Kethlene, Lyn and John A. Martin (1991). "Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation". *Journal of Policy Analysis and Management* 10(1): 46-63.

Levinson, D. J. (1958). "The Relevance of Personality for Political-Participation". *Public Opinion Quarterly* 22: 3-10.

- Lyons, William E., and David Lowery (1989). "Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities : A Partial Test of a General Model". *Journal of Politics* 51(4): 841-868.
- Mathews, David (1994). *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*. Urbana: University of Illinois.
- Milbrath, Lester W. and M. L. Goel (1977). *Political Participation- How and Why Do People Get Involved in Politics?*. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Muller, Edward N. (1982). "An Explanatory Model for Differing Types of Participation". *European Journal of Political Research* 10: 1-16.
- Nelson, Joan M. (1979). *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Nie, Norman, B. Powell, and K. Prewitt (1969). "Social Structure and Political Participation". *American Political Science Review* 63.
- Nie, Norman H., Jane Junn and Kenneth Stehlik-Barry (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*. London: Univ. of Chicago.
- Parry, Geraint, George Moyser and Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Rimmerman, Craig A. (1997). *The New Citizenship- Unconventional Politics, Activism, and Service*. Boulder, Colo.: WestviewPress.
- Roberts, Nancy C. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. New York: M.E.Sharp.
- Rosenbaum, Walter A. (1978). Public Involvement as Refor and Ritual. In *Citizen Participation in America*, edited by Stuart Langton. 81-96. Lexington, MA: Lexington Books.
- Rousseau, Denise M., Sim B. Stitkin, Ronald S. Burt and Colin Camerer (1998). "Not so Different after all: A Cross-Discipline View of Trust". *Academy of Management Review* 23(3).
- Schlozman, Kay Lehman, Nancy Burns and Sidney Verba (1994). "Gender and the Pathways to Participation: The Role of Resources". *The Journal of Politics* 56(4): 963-990.
- Seligson, Mitchell A. (1980). "Trust, Efficacy, and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants". *British Journal of Political Science* 10(1): 75-98.
- Stivers, Camilla (1989). "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State". *Administration & Society* 22(1).
- Sundeen, Richard A. (1989). "Volunteer Participation in Local Government Agencies", *Journal of Urban Affairs* 11(2): 155-167.
- Vedlitz, A., and E. P. Veblen (1980). "Voting and Contacting: Two Forms of Political Participation in a Suburban Community". *Urban Affairs Quarterly* 16: 31-48.
- Vecchione, Michele and Gian Vittorio Caprara (2008). "Personality and Individual Differences". *Personality and Individual Differences* 46: 487-492.
- Verba, Sidney and Norman Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper & Row.
- Wang, Xiaohu (2001). "Assessing Public Participation in U.S. Cities". *Public Performance and Management Review* 24(4): 322-336.
- Yang, Kaifeng (2005). "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts". *Public Administration Review* 65(3):273-285.
- Yeich, Susan and Ralph Levine (1994). "Political Efficacy: Enhancing the Construct and Its Relationship to Mobilization of People". *Journal of Community Psychology* 22: 259-271.

지방의회의 위상제고를 위한 발전과제 :지방자치법 개정을 중심으로*

최근열(경일대학교)

1. 서론

1. 연구의 목적

우리나라는 지방자치를 1952년부터 실시하다가 1961년 5.16군사정변에 의하여 중단되었으며 1987년 10월 29일 헌법 개정과 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정을 통해 지방자치 부활을 위한 토대가 마련되어, 1991년 우선 지방의회를 구성하고, 1995년에 지방의회의원과 지방자치단체장을 동시에 주민 직선으로 선출하게 되어 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었다.

지방자치는 주민과 가까이 있는 지방정부로 하여금 지역주민의 수요를 적절히 충족시킴으로써 주민의 복지를 증진시키는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 이러한 역할을 수행함에 있어 지방정부는 지방의회와 집행기관이라는 두 수레바퀴를 중심으로 운영된다. 즉, 지방의회는 지방정부의 정책을 결정하고 집행기관은 지방의회에 의하여 결정된 정책을 집행하도록 되어있다. 지방정부는 이와 같이 지방의회와 집행기관간의 기능분담을 통하여 그 종합적 효율화를 도모할 수 있는 것이다(이승중, 2009: 99). 그러나 우리나라의 경우 지방자치권을 제약하는 많은 법령과 미흡하고 취약한 행정재정분권, 지방의회에 비해 집행기관의 우월적 지위와 권한 등으로 지방의회가 소기의 역할을 수행하기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방의회 부활 23년 동안 지방의회는 나름대로 주민들의 높아진 서비스 기대 수준에 부응하기 위하여 주민의 대표기관, 지방자치단체의 최고의결기관, 집행부에 대한 감사통제 기관 등으로 그 역할 성실히 수행해왔다. 그러나 아직 까지 지방의회의 의정활동에 대해 전문가, 언론 및 주민평가가 긍정적인 평가보다 부정적인 평가 높은 실정이다¹⁾. 따라서 지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 자신의 역할을 효율적으로 수행하기 위해 우선

* 이 논문은 「한국지방자치연구」 제13권 제3호(2011.11)에 게재된 “지방의회의 위상강화를 위한 발전 과제: 지방자치법개정을 중심으로-”라는 논문을 수정·보완한 것임.

1) 지방의회 부활 20주년을 맞이하여 한국지방행정연구원에서 2011년 4월 전국 만20세 이상 성인 1,000명을 대상으로 한 지방의회 공과에 대한 설문조사결과에서 지방의회에 대한 이미지는 부정적인 이미지가 69.1%로 긍정적인 이미지 30.9%보다 압도적으로 높은 것으로 나타났으며, 지방의회의 주민의견의 반영정도의 경우 부정적인 견해가(58.1%) 긍정적인 견해(41.9%)보다 높게 나타났다. 또한 지방의회에 대한 주민만족도에서도 4.67점(10 만점)으로 보통수준이하 인 것으로 나타났다. 그리고 경상북도의회의 제 8대 전반기 의정활동을 대상으로 전문가조사에서는 전반적인 의정활동의 만족도는 2.85로 보통(3점)이하 수준으로 나타났으며, 언론보도 내용분석 결과는 2.04(보통 2점)로 보통수준으로 나타났다(최근열·장영두, 2009: 872-873).

지방의회의 위상을 제고시키는 노력이 절실히 필요하다고 볼 수 있다.

지방의회의 위상 제고는 여러 가지 차원에서 접근이 가능하나, 본 연구에서는 지방의회의 법적권 한차원에서 지방자치법을 중심으로 분석하여 위상제고를 위한 발전과제를 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 지방의회의 법적권한 차원에서 우리나라 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석을 하였으며, 연구 방법은 지방정부의 기관구성형태가 우리나라와 유사한 기관대립형을 채택하고 있는 선진외국의 지방자치 관련법, 선행연구 등 국내외 문헌자료중심의 내용분석방법을 활용하였다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 지방의회의 지위와 권한

먼저 지방의회의 지위와 권한은 대한민국 헌법 제8장의 「지방자치」란 장에서 2개의 조문에 4개항을 두고 있다. 즉, 제117조 제1항에는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사항을 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정 할 수 있다.”고 하고 제2항에서는 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 또한 제118조 제1항 및 제2항에서는 “지방자치단체에는 의회를 두며(제1항), 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제2항).”고 규정하고 있다. 따라서 지방의회는 헌법상 보장된 기관으로서의 지위와 권한을 가지므로 법률로 폐지할 수 없다²⁾.

다음으로 헌법에서 위임한 지방자치법상 지방의회의 지위와 권한을 살펴보면 다음과 같다.

2) 일본의 헌법은 제8장의 「지방자치」란 장에서 4개 조문(제92조, 제93조, 제94조, 제95조)에 5개항을 두고 있으며, 우리나라 헌법에 비하여 한층 더 강하게 지방자치 본질에 충실할 것을 헌법적으로 보장하고 있다. 즉, 첫째, 우리헌법에는 지방자치 기본정신에 관한 규정이 없으나 일본 헌법 제92조에서 “지방자치 본지(本旨)” 관하여 언급함으로써 지방자치정신에 충실할 것을 헌법으로 보장한 다는 것을 천명하고 있다. 둘째, 우리헌법 제117조에는 조례제정의 범위를 법령의 범위내로 제한하고 있으나, 일본헌법 제94조에는 법률의 범위내로 한정함으로써 우리보다 조례제정 범위를 훨씬 확대해 두고 있다. 셋째, 우리헌법에는 지방자치단체의 장이나 지방의원 선거를 법률에 위임하고 있으나 일본 헌법 제93조 제2항에서 “지방자치단체의 장, 의회의원 및 법률로 정하는 기타 공무원은 그 지방자치단체의 주민이 직접 선거한다”고 규정하고 있어 주민의 참정권을 직접 헌법적으로 보장하며, 아울러 단체장, 지방의원뿐만 아니라 이외의 선출직 공무원을 직접 선출할 수 있는 여지를 개방해 놓고 있다. 넷째, 일본 헌법 제95조에는 특정한 지방자치단체를 대상으로 하는 특별법의 제정은 먼저 주민들의 과반 수 이상의 동의를 전제조건으로 함으로서 국회에서 주민들의 의사에 반하는 법률의 제정을 사전에 차단하고 있는데 반하여, 우리나라는 이와 관련 규정이 없다(최병대 외, 2010; 13-15).

1) 지방의회의 지위

지방의회는 주민대표기관(지방자치법 제31조), 의결기관(지방자치법 제39조), 입법기관(지방자치법 제39조 제1항 제1호) 및 집행기관의 감시기관(지방자치법 제40조~제42조)으로서의 지위를 갖는다.

2) 지방의회의 권한

지방의회의 권한은 각 국가가 채택하고 있는 지방자치의 유형(주민자치, 단체자치), 지방자치단체의 기관구성 형태(기관통합형, 기관분리형)와 계층구조(1계층제, 2계층제 이상), 집행기관의 선임방식(직선제, 간선제, 중앙정부 임명제) 등에 따라 상이하나, 우리나라는 지방자치단체 의회의 권한은 일률적으로 동일하며 다음과 같은 권한을 가지고 있다.

(1) 의결권

의결권은 지방자치단체나 지방의회의 의사형성행위로 지방의회의 권한 중에서 가장 핵심적인 권한으로 이론상 지방자치단체의 사무전반에 걸쳐 적용되지만, 기관위임사무와 법령에 의하여 지방자치단체장의 전속권한(예: 자치단체대표권, 직원의 임명·지휘감독권 등)에 속하는 사항으로 되어 있는 사항은 지방의회가 의결할 수 없다. 지방의회의 의결권은 협의 의결권과 결의권 내지 결정권을 포함한다.

협의의 의결권이란 지방의회의 의결권을 제한적으로 열거하고 있는 지방자치법 제39조에 규정된 지방의회의 의결사항과 기타 지방자치법의 각 조항에 규정되어 있는 지방의회의 의결사항으로 반드시 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 필수적 의결사항에 대한 의결권을 말한다. 즉 지방자치법상의 지방의회의 필수적 의결사항으로는 ① 조례의 제정·개정 및 폐지 ② 예산의 심의·확정 ③ 결산의 승인 ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ⑤ 기금의 설치·운용 ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ⑪ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이며, 이중 ⑪에서 규정한 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 중 지방자치법규에 규정된 것이란 지방자치법상 지방의회의 권한 사항으로 지방의회의 의결을 요하는 사항으로는 ① 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때 의견제출(지방자치법 제4조 제2항) ② 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역의 변경 또는 폐지·분합(지방자치법 제4조의 2 제1항) ③ 지방채의 발행(지방자치법 제124조 제1항) ④ 세입·세출예산이외의 부담이 될 채무부담행위(지방자치법 제124조 제2항) ⑤ 예비비지출의 승인(지방자치법 제129조 제2항) ⑥ 특별회계의 설치(지방자치법 제126조 제2항) 등이다. 이상과 같은 지방자치법상 의결권이외에도 지방의회는 각종 법령에 의한 의결권과 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 의결권을 가진다. 지방의회 의결권의 범위는 각국 사정에 따라 다르겠으나 외국의 경우 광범위한 권한을 부여하는 경우와 제한적으로 부여하는 경우로 두 가지로 나누어 있는데, 우리나라 의결권의 범위는 법률에 제한적 열거주의를 채택하고 있어 비교적 좁게 하고 있다. 협의의 의결권이 법률에 근거한 자치단체의 의사형성권이라면, 결의권 혹은 결정권이란 법령의 근거에 불문하고 지방의회가 결정하는 사실상의 기관의사형성행위라 할 수 있다. 결의의 경우

법적인 근거가 있는 결의(예를 들어 의장부의장 불신임 결의와 의원자격상실결의 등) 일 때에는 법령의 규정에 따라 그 결의사항의 범위가 명백히 한정되지만, 사실상의 결의(예를 들어 보건, 환경 등에 관한 선언이나 도시미관에 관한 선언 등) 일 때에는 그 결의 사항의 범위는 제한받지 않는다고 보아야 할 것이다³⁾.

(2) 행정감시권

지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 정책을 결정할 뿐만 아니라 그 정책이 주민의 복리 증진을 위하여 적합하게 집행되고 있는가를 감시하여 집행기관이 위법, 부당한 처리를 하였을 때는 이를 시정조치 하도록 강구하는 것이 마땅하므로, 집행기관에 대한 감시적 권한이 부여되고 있다. 우리나라의 지방의회에 주어진 주요 감시적 권한으로는 집행기관의 행정사무에 관한 감사권과 조사권(지방자치법 제41조), 행정사무감사 또는 조사보고에 대한 처리(지방자치법 제41조의 2), 자치단체장에 대한 서류제출 요구권(지방자치법 제40조), 자치단체장과 관계공무원의 출석 요구, 행정사무처리상황의 보고와 질문응답(지방자치법 제42조) 등을 규정하고 있다.

(3) 자율권

지방의회는 그 조직과 운영에 있어 자율권을 갖는다. 즉, 지방의회는 그 의사와 내부사항을 자치단체장이나 선거민을 포함한 외부세력의 간섭을 받지 않고 독자적으로 결정하고 운영할 권한을 갖는다. 이러한 자율권에는 다음과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다.

① 내부조직권

내부조직권으로는 의장단 구성(지방자치법 제48조) 및 불신임의결(지방자치법 제55조), 위원회의 설치와 위원의 선임(지방자치법 제56조), 사무조직의 설치(지방자치법 제90조), 사무직원의 정수 및 임명권(지방자치법 제91조) 등이 있다.

② 의사자율권

의사자율권으로는 지방의회의 회의규칙 제정(지방자치법 제71조), 회의공개 금지(지방자치법 제65조), 개회휴회폐회 및 회기 등의 지방의회 의결로 자주적 결정, 연간회의 총 일수정례화임시회의 회기를 조례로 정할 수 있다(지방자치법 제47조).

③ 의원신분사정권

의원신분사정권으로는 의원 사직허가(지방자치법 제77조), 의원의 자격에 대한 심사의결(지방자치법 제79조, 제80조), 의원에 대한 징계(지방자치법 제86조, 제87조) 등이 있다.

④ 원내경찰권

원내경찰권으로는 의원에 대한 질서유지권(지방자치법 제82조), 방청인에 대한 질서 유지권(지방자치법 제85조), 경호권(회의규칙 제80조) 등이 있다.

3) 그러나 사실적인 결의도 사실상 일정한 범위가 있다고 보아야 된다. 즉, 그 결의 대상이 해당 자치단체의 공공사무에 해당하거나 적어도 자치단체 또는 지역주민의 공적인 이해와 관련이 있는 사항에 한정되어야 한다(예컨대, 지방의회가 특정외국과 외교단절 결의, 국제전쟁에 관한 결의 등은 범위에 벗어난다 할 수 있다).

(4) 선거권

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기관 또는 기관의 구성원의 선거권을 가진다. 즉, 의장, 부의장, 임시의장 선거(지방자치법 제48조 제52조), 위원회 위원 선임(지방자치법 제56조 제3항), 감사위원의 선임(지방자치법 제134조) 등의 권한을 가진다.

(5) 의견제출권

지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체장이나 외부에 대하여 의견을 제출할 권리를 가진다. 먼저 지방자치단체장에 대한 관계로서 지방의회는 당해 자치단체의 사무는 물론 그 자치단체에 위임된 사무(단체위임사무)에 관하여 자치단체장 또는 그 보조기관으로부터 설명을 구하고, 이에 대하여 의결하거나 의견을 제출할 수 있다. 또한 자치단체장에게 위임된 기관위임사무에 대하여는 관여할 수 없으나 의견을 제출할 수 있다. 다음 외부에 대한 관계로서 지방의회는 당해 자치단체의 공익에 관한 사무에 대하여 관계 행정관청에 의견서를 제출할 수 있다. 즉, “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다.” 규정함으로써(지방자치법 제4조 제2항) 지방의회의 의견제출권을 인정하고 있다. 이러한 의견제출권은 광의의 의결권에 포함된다.

(6) 청원수리 및 심사처리권

지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 행정에 널리 반영하기 위하여 단지 의회의 권한 사무에 한하지 않고 널리 당해 자치단체의 공무에 관하여 주민들로부터 청원을 수리하고 이를 심사처리할 수 있는 권한을 갖고 있다(지방자치법 제75조). 한편 지방의회는 채택한 청원 중에서도 자치단체장이 처리함이 적당하다고 인정되는 것은 의견서를 첨부하여 이송하며 자치단체장은 그 청원사항을 처리하고 지체 없이 지방의회에 보고하여야 한다(지방자치법 제76조).

2. 선행연구 검토

지방의회의 위상 관련 선행연구는 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 지방의회에 부여된 기능과 역할 수행 즉 의정활동의 평가에 대한 연구와 지방의회의 법적 권한차원의 제도적 연구로 나누어 볼 수 있다.

먼저 전자의 경우 지방의회에 부여된 기능과 역할 수행 즉 의정활동에 대한 다양한 분석(문헌자료 분석, 설문조사분석, 언론보도분석 등)방법으로 평가하여 지방의회 위상을 평가하고 있다. 이러한 지방의회의 의정활동에 대한 평가 연구는 상임위원회나 의원 개인의 의정활동에 대한 분석보다는 지방의회의 기능이나 역할차원에서 포괄적으로 분석하고 있다. 이러한 분석을 위한 연구대상으로는 광역지방의회를 대상으로 한 경우(김광주의, 1998; 김순은, 2001; 강인호외, 2002; 최근열외, 2009; 권영주, 2009; 강인호외, 2010; 육동일, 2011)와 기초지방의회를 대상으로 하는 경우(정준금, 1995; 최근열외, 2000; 박종관외, 2005; 유광호외, 2005; 이영희외, 2010)가 있다. 이러한 선행연구의 연구자들이 지방의회의 의정활동의 구성요소로 들고 있는 지방의회의 기능적 범주는 입법기능, 통제기능, 주민대표기능, 정책결정기능, 행정통제기능, 정치적 대표기능, 의결기능, 견제

감시기능 등으로 다양하게 제시되고 있으며, 이들 구성요소를 측정할 수 있는 측정지표(평가지표)들도 다양하게 제시되고 있다.

다음 지방의회의 법적 권한차원의 제도적 연구로는 최병대(2003), 최봉기(2005), 한국지방자치학회(2007), 송광태·임승빈(2010), 김성호(2011), 김대건(2011), 박기관(2011), 박노수(2011) 등이 있다. 이들 논문은 지방의회 위상 관련 전반적인 연구라기보다 단편적인 부분에 한정하여 논의하였다.

이상의 선행연구에서 검토한 바와 같이 지방의회의 위상 관련 선행연구는 주로 지방의회 의정활동 평가에 대한 연구가 중심을 이루고 법적권한차원의 제도적 연구가 미흡하며 그나마 단편적인 부분에 한정하여 논의 하였다. 본 연구에서는 법적권한차원의 제도적 연구에 초점을 두고 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석을 하여 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제를 제시하고자 한다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

1. 지방의회 환경변화와 지방자치법상 지방의회 관련 주요 내용 변화

지방자치제 부활을 준비하기 위한 지방자치법 전부개정(1998년 4월 6일)부터 현재까지 지방의회 관련 주요 내용이 어떻게 변화 되어 왔는지 지방자치법상을 중심으로 정리하면 <표 3-1>와 같다⁴⁾.

<표 3-1> 지방자치법상 지방의회 관련 주요 내용 변화

구 분	1988.5.1. 시행 (1988.4.6. 전부개정)	2014.1.21. 시행 (2014.1.21. 일부개정)
주민의 역할 확대	없음	제17조(주민소송), 제20조(주민소환) • 지방의회 의원에 대한 소송 및 소환 조항 신설
지방의회 법적지위 강화	제26조(의회의 설치) 지방자치 단체에 의회를 둔다.	제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의 회를 둔다. • 지방의회가 지방자치단체의 독립기관임을 밝힘
지방의회 의원정수	제27조(시·도의회 의원정수) 제28조(시·군 및 자치구의회의 의 원정수) 제29조(인구의 기준) 제30조(의원정수의 조정)	• 의회 의원정수 및 인구기준 조항 삭제
의원보수 (명예직→유급제)	제32조(의원의 보수) 명예직, 회기중 일비와 여비 지 급 가능	제33조(의원의 의정활동비 등) • 지방의원 명예직→유급제로 변경 후 의정활동비 및 월정 수당 지급 조항 신설 제34조(상해·사망 등의 보상) • 지방의원 보상규정 신설

4) 지방자치 부활을 준비하기 위해 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 지방자치법이 전부개정 된 후 가장 최근인 2014년 1월 21일 법률 제12280호로 일부개정이 있기까지 총 44차례의 지방자치법 개정이 있었다. 또한 지방자치법 시행령도 대통령령 제12444호로 1988. 5. 7. 전부개정 후 2013년 11월 20일 대통령령 제24859호로 일부 개정까지 46차례의 개정이 이루어졌다.

구 분	1988.5.1. 시행 (1988.4.6. 전부개정)	2014.1.21. 시행 (2014.1.21. 일부개정)
의원 겸직제한 조항 강화	제33조(겸직 등 금지)	제35조(겸직 등 금지) • 지방의원 겸직제한 관련 조항 강화
의원 징계 조항 신설	없음	제37조(의원체포 및 확정판결의 통지) • 의원 체포 조항 신설
지방의회 의무 신설	없음	제38조(지방의회의 의무 등) • 지방의회의 의무조항 신설
지방의회 의결사 향 추가신설	제33조(지방의회의 의결사항)	제39조(지방의회의 의결사항) • 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 추가 신설
본회의, 위원회 관련 강화 신설	없음	제40조(서류제출요구) • 지방자치단체장에게 서류제출요구 조항 신설 • 서류제출절차 간소화
행정사무 감사권 및 조사권 강화	제36조(행정사무조사권)	제41조(행정사무 감사권 및 조사권) • 행정사무감사 관련 조항 신설 및 강화 • 행정사무감사 기간 확대(시도 10일→14일, 시군 및 자치구 7일 →9일) • 서류제출 및 선서 또는 증언 거부 등에 벌칙부와 제41조의2(행정사무감사 또는 조사보고에 대한 처리) • 행정사무 또는 조사 보고에 대한 처리결과 지방 의회에 보고 의무화
지방의회 규칙 제정 신설	없음	제43조(의회규칙) • 지방의회 내부운영에 관한 의회규칙 조항 신설
정례회 횟수 변경	제38조(정기회)	제44조(정례회) • 매년 1회→매년 2회로 변경
임시회 소집 권한 변경	제39조(임시회)	제45조(임시회) • 지방자치단체장이 소집 →지방의회 사무처장·사무국장·사무과장이 소집
연간 회의 일수 지정의 변 경	제41조(개회·휴회·폐회와 회의 일수) • 정기회의 회기 30일, 임시회 회기 10일, 연간회의총일수(시· 도 70일, 시·군·자치구 60일)	제47조(개회·휴회·폐회와 회의일수) • 회의일수 지정→연간회의 총일수 및 정례회·임시회 회기 는 지방자치단체 조례로 정함
위원회 위원 선 임 주체 변경	제50조(위원회의 설치) • 상임위원회는 시·도의회에 한해 설치 • 위원회 위원은 지방의회에서 선임	제56조(위원회의 설치) • 지방의회 상임위원회 설치 여부는 조례로 정함 • 위원회 위원은 지방의회→본회의에서 선임
윤리특별위원회 신 설	없음	제57조(윤리특별위원회) • 윤리특별위원회 신설
전문위원 신설	없음	제59조(전문위원) • 전문위원 신설
의장의 표결	없음	제64조의2(표결의 선포 등)

구 분	1988.5.1. 시행 (1988.4.6. 전부개정)	2014.1.21. 시행 (2014.1.21. 일부개정)
선포 조항 신설		• 의장의 표결 선포 조항 신설
위원회의 권한 강화	제58조(의안의 발의)	제66조(의안의 발의) • 위원회에서 의안 제출 관련 조항 신설
징계 요구 주체 변경	제79조(징계의 요구)	제87조(징계의 요구) • 징계시 소관위원회→윤리특별위원회에서 회부로 변경
사무처 등의 설치	제82조(사무국 등의 설치) • 사·도의회에 사무국 설치	제90조(사무처 등의 설치) • 사·도의회 사무국→사무처 설치로 변경 • 사·군 및 자치구의회에 사무국 또는 사무과 설치조항 신설
지방의회의 인사권 강화	제83조 (사무직원의 정원과 임명) • 지방자치단체장이 임명	제91조(사무직원의 정원과 임명) • 별정직, 임기제, 舊기능직 공무원 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임 ⇒ 지방의회 제한적 인사권 독립

자료: 최병대(2011, 76-78)의 수정·보완하여 재구성

2. 분석틀: 지방의회의 위상제고 분야 및 세부과제

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치제 부활을 위한 지방자치법 전부개정(1988년 4월 6일) 이후 현재 까지 지방자치법상 지방의회의 위상제고를 위한 노력으로 지방의회가 지역주민의 대의기관임을 명문화, 지방의원 유급제 도입, 지방의원 겸직제한 및 영리활동금지 강화, 지방자치단체장에게 서류 제출 요구 조항 신설, 행정사무감사권 및 조사권 관련 조항 신설 및 강화, 행정사무감사기간 확대, 행정사무감사 및 조사 시 서류제출 또는 선서 거부에 대한 벌칙부과, 행정사무 및 조사보고에 대한 처리 결과 의회보고 의무화, 지방의회 내부운영에 관한 의회규칙 조항 신설, 위원회의 위원장 및 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위한 전문위원 조항 신설, 개화휴화폐회 및 회기의 지방의회 의결로 자주적 결정, 연간회의 총일수정례화임시회의 회기는 자치단체 조례로 정하도록 개정, 의장의 표결 선포조항 신설, 위원회의 의안 제출 관련 조항 신설, 지방의회 사무직원 중 별정직, 임기제, 舊기술직 공무원임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에 위임 등의 제도 개선이 이루어졌으나 아직 지방의회가 기능 또는 역할을 수행하는데 많은 법적·제도적 제약이 따른다. 따라서 현행 지방자치법상 지방의회의 기능 또는 역할 수행에 제약요인들을 중심으로 그 개선을 통하여 위상을 제고시켜야 분야 및 세부과제를 살펴보면 <표 2>과 같다.

<표 3-2> 분석틀: 지방의회의 위상제고 분야 및 세부과제

분야	세부과제
지방의회 사무직원의 인사권 독립	· 지방의회 사무직원의 인사권 독립
지방의회 및 의원의 전문성 강화	· 지방의원 보좌인턴제 도입 · 정책연구실 기능강화 · 지방의정연수원(가칭) 설립
지방의회의 자치입법권(조례제정권) 강화	· 조례제정 범위의 확대 · 자치사무의 조례위임 강화 · 조례운영의 실효성 강화
지방의회의 집행기관 감시기능 강화	· 행정사무감사 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고 · 인사청문회제도 도입
지방의회의 심의의결권 확대 및 강화	· 지방의회의 의결권 확대 및 강화 · 지방의회의 예결산심의권 강화
지방의회 및 의원의 책임성 강화	· 지방의회의원으로서 선서 · 지방의회의원의 겸직제한 강화

IV. 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제

1. 지방의회 사무직원의 인사권 독립

지방의회의 권한 중 학계와 실무계에서 그 동안 가장 지속적이고 강력하게 주장한 개선사항 중의 하나가 지방의회 사무직원에 대한 인사권의 독립이었다(송광태, 2005; 한국지방자치학회, 2007; 한상우, 2009; 김대건, 2011; 육동일, 2011, 최병대, 2011, 최근열, 2013b 등). 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 자치단체장에게 귀속되는 까닭에⁵⁾ 적지 않은 문제점이 계속적으로 발생하여 왔다. 즉, 집행기관으로 돌아가야 할 공무원들이 지방의원의 의정활동을 적극적으로 지원하기가 현실적으로 곤란할 뿐만 아니라 잦은 인사이동으로 지방의회 업무의 연속성과 전문성을 축적하기 어렵다는 것이 일반적인 지적사항이었다. 선행연구 검토 결과 지방의회 사무직원의 인사권 독립과 관련된 쟁점은 지방의회 사무직원 인사권 주체를 누가 가질 것인가 문제(지방의회의장, 자치단체장, 2원화)와 지방의회에 근무하는 직원을 행정직과 다른 의회직 신설 여부 등에 있다고 하겠다. 첫째, 우리나라의 경우 기관대립형인 지방자치단체의 기관구성, 지방의회가 헌법상 보장된 독립기관, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 3항에 국가와 지방자치단체에게 지방의회의장의 인사권독립강화를 위한 제도마련을 강제적인 법적의무 규정, 인사권자와 사무 감독권자의 일치 필요 등으로 보아 지방의회 모든 사무직원에 대한 인사권은 지방의회의 의장에게 귀속하는 방향으로 개선되어야 하며, 지방자치법은 <표 3>와 같이 개정되어야 한다.

5) 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·임기제·舊기능직 공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다(지방자치법 제91조 제2항). 그러나 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계에 관해서는 지방공무원법을 적용하도록 하고 있고, 지방공무원법 제6조 1항은 지방자치단체의 장은 이 법이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다고 규정하고 있다. 이에 따라 사무직원은 소속기관인 지방의회 의장보다 실질적으로 자신들의 인사권을 가지고 있는 집행기관장(일부는 집행기관의 장이 인사권을 가진고 있는 사무처장·사무국장·사무과장)의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 실정이다.

〈표 4-1〉 지방자치법 제91조 신·구조문 대비표

현행	개정안
제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (생략) ② <u>사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직임기제舊기능직 공무원에 대한 임용권은 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.</u>	제91조(사무직원의 정원과 임명) ① (현행과 같음) ② <u>사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.</u>
〈신설〉	③ <u>제1항과 제2항과 관련하여 이법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.</u>

둘째, 지방의회에는 집행기관과 다른 전문성이 요구되므로 행정직과 별도의 의회직의 신설이 필요 하다 하겠다. 의회직렬의 설치 방안은 현행 지방공무원임용령에서 분류하고 있는 직군-직렬-직류 체계하에서 의회직렬을 설치하는 것이다. 즉 현행 지방공무원 임용령 제3조 제1항 [별표 1]에서는 일반직공무원 직군을 행정직군, 기술직군, 관리운영직군으로 구분하고 행정직군에서 행정직렬, 세 무직렬, 전산직렬, 교육행정직렬, 사회복지직렬, 사서직렬, 속기직렬, 방호직렬 등 8개 직렬로 구 분되어 있는데, 행정직군에 의회직렬을 신설하는 것을 의미한다.

셋째, 인사위원회는 지방공무원법 제7조에 의하면, 지방자치단체에 임용권자별로 두도록 되어있으 므로 지방의회 사무기구에 근무하는 직원의 인사권자가 지방자치단체장에서 지방의회의장으로 변 경되면 지방의회 사무기구의 인사위원회도 별도로 설치·운영하여야 한다. 다만 인사위원회는 지방 의회별로 설치·운영하되 인사위원회 기능 중 채용을 위한 임용시험 실시 등은 시도단위에서 광역 자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하여 하도록 하는 방안이 필요하다. 즉 의회직 채용을 위한 시험은 시도 광역의회 인사위원회에서 일괄적으로 관리하는 것이 합리적이라 생각한다.

넷째, 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 의회직이라는 소수직렬 신설로 인한 인사적체 및 사기 저하, 장기근무로 인한 매너리즘조장 등을 방지할 뿐만 아니라 지방의회 사무직원의 균형 있는 인 력배치와 지방의회발전을 위하여 지방의회간 인사교류의 활성화가 필요하며, 이를 위해 시도 단위 로 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하는 ‘시도 지방의회사무직원 인사교류협의회 (가칭)’를 설치·운영하여야 한다.

2. 지방의회 및 의원의 전문성 강화

지방자치법 제38조에 “지방의회 및 의원 의무를 실천하기위해서 지방의회는 소속 의원들이 의정 활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있으나 그 구체적인 실천이 미흡함으로 지방의회 및 의원의 전문성을 강화하기 위하여 다음과 같은 추가적인 조치가 필요하다.

1) 지방의원 보좌인턴제 도입

지방의회 의원의 의정활동을 지원할 수 있는 의원 개인별보좌관제 도입 여부에 대해 학계 및 실무계에서 그 동안 많은 논란의 대상이 되어왔다. 물론 아직 찬반 여론이 공존하지만 지방의회의 환경변화에 따른 역할의 증대 등 현실적인 여건을 고려한 긍정적인 관점에서 의원 개인별 보좌관제 도입을 적극적으로 논의할 필요가 있다⁶⁾. 다만 지방의원 개인별 보좌관제도의 도입은 반드시 주민을 위한 것이어야 하며, 이를 위해서 주민의 동의와 공감대가 형성되어야 하나 단시일에 공감대 형성이 쉽지 않으므로 우선 지방의원 “보좌인턴제”의 도입이 필요하다. 따라서 지방의원 보좌인턴제 도입을 위해 <표 4>에 제시된 바와 같이 지방자치법에 다음과 같은 근거규정을 마련하여야 한다. 즉 지방자치법 제92조 2항(의원의 보좌직원)을 신설 [① “지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 공무원이 아닌 보좌직원(이하 조에서는 “보좌인턴”이라 한다)을 둘 수 있다” ② “①항 보좌인턴의 정수와 보수 등은 조례로 정한다.”] 하여 지방자치단체의 재정력 등 사정에 따라 자율적으로 동 제도를 도입하도록 할 필요가 있다. 이러한 지방의원 보좌관인턴제의 도입은 정치적 입김에 대한 우려를 불식시키기 위해 일정 수준의 자격(인증제)을 갖춘 인재를 임용할 수 있도록 장치를 마련할 필요가 있다.

<표 4-2> 지방자치법 제92조 2 신규조문 대비표

현행	개정안
<신설>	제92조 2(의원의 보좌직원) ① 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 공무원이 아닌 보좌직원(이하 조에서는 “보좌인턴”이라 한다)을 둘 수 있다 ② ①항 보좌인턴의 정수와 보수 등은 조례로 정한다.

2) 정책연구기능 강화

지방의회의 의원의 의정활동을 지원하기 위한 보좌인턴제 도입과 함께 국회에서 ‘예산정책처’와 ‘입법조사처’를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회별로 입법 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 ‘입법 및 정책전문기관’을 사무처 등내에 설치운영하는 것이다. 따라서 <표 4-3>에 제시한 바와 같이 지방자치법 제90조 4항을 신설하여 법적근거를 마련하여야 한다.

6) 의원 보좌인력 문제로 일부 광역의회에서는 효율적인 의정활동을 위해 임시방편적으로 행정사무감사지원 인턴 제도를 도입하여 의원들에게 1명의 보좌인력을 지원하여 행정안전부에서 위법을 제기하였으며, 또한 일부 광역의회에서는 시범사업으로 의원별로 의정서포터 1인을 지원해 오면서 중앙정부와 마찰을 빚고 있다(최병대, 2011: 92). 그리고 의원 개인별보좌관제도 도입을 반대하는 자들은 지방정부의 재정부담 등을 들고 있으나 이는 지방자치단체의 여건에 따라 자율적으로 도입여부를 결정하도록 하고 보좌관 도입을 통해 심도 있는 예산심의 및 감사기능 강화, 의원들의 의정활동의 전문성을 제고, 미래의 지역사회의 일군을 양성할 수 있는 기회를 제공 등 장점도 많아 적극적으로 도입을 검토 할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 지방자치법 제90조 신구조문 대비표

현행	개정안
제90조(사무처 등의 설치) ① ~ ③ (생략) 〈신설〉	제90조(사무처 등의 설치) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ <u>지방의회에는 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 연구기관을 둘 수 있다.</u>

3) 지방의정연수원(가칭) 설립

현재 지방의회의원 연수는 국회 의정연수원, 안전행정부 지방행정연수원, 민간교육기관 등에 위탁하여 산발적으로 실시하고 있다. 즉 지방의원 연수는 연수비용으로 2011년의 경우 연간 약 120억원(국내 3,835백만원, 국외 8,138백만원)을 사용하고 있지만 공급자중심의 획일적인 연수로 종합적인 지방행정 전문지식 습득이 곤란하고 지방의정활동 중심의 전문적인 교육 및 중장기적인 연수프로그램에 의한 체계적인 교육 수요에 대처하지 못하고 있다. 따라서 지방의원들의 지방행정에 대한 종합적인 정책형성능력 함양 및 전문성 향상을 위해 지방의원 교육훈련에 특화된 전담교육훈련기관으로서 지방의정연수원의 설립이 필요하며, 〈표 6〉에 제시된 바와 같이 지방자치법에 관련 조항을 신설할 필요가 있다.

〈표 4-4〉 지방의정연수원 설립 지방자치법 조항 신설

- 【지방자치법】조항(신설) ① 지방의회의 전문성 강화와 지방자치발전에 필요한 교육·연수를 위하여 지방의정연수원을 설립한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 지방의정연수원 운영에 필요한 사항을 지원한다.

3. 자치입법권(조례제정권)의 강화

지방의회의 조례제정권은 헌법에 보장하고 지방자치법에서 구체화하고 있다. 즉, 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 되어 있다. 또한 지방자치법 제27조에는 “조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원이하의 과태료를 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

이러한 지방의회의 조례제정권은 헌법에 보장되어 있어 외형상 상당히 넓게 인정되고 있는 것처럼 보이지만 실질적으로 각종 법령에 의하여 현저히 제한하고 있다. 즉, 먼저 상위법규 우위에 의한 한계로서 나타났는데, 지방의회 의결은 국가 법령에 위반해서는 안 된다고 규정하고 있다. 우리

헌법 제117조에서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서라고 규정하고 있는 것은 모든 지방자치단체의 입법이나 지방의회의 의결이 헌법을 비롯하여 법률이나 명령에 위반해서는 안 된다는 것을 밝히고 있는 것이다. 다음 법률 유보의 한계로 나타난다. 이것은 지방의회가 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다(현행 지방자치법 제22조 단서규정). 이는 1949년 지방자치법 제정 당시에는 법률 유보에 대한 단서 규정이 없었으나 1956년 지방자치법을 개정하면서 법률유보 규정의 단서 규정을 두게 되어 현재까지 조례입법권 범위를 지나치게 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 지방자치법 제22조 단서규정은 외국의 어느 나라에도 채택하고 있지 않다. 그리고 조례를 위반한 행위에 대해 행정벌인 과태료로 국한하고 있어 조례의 실효성 확보가 어렵다. 조례의 벌칙제정권은 1956년 개정된 지방자치법 제9조에는 “도 또는 서울특별시의 조례는 3월 이하의 징역 또는 금고, 1만원이하의 벌금, 구류, 과료 또는 5만원이하의 과태료의 벌칙을 규정할 수 있다”고 규정하고 있었다. 이러한 내용이 1991년 지방자치법이 부활되면서 시행된 지방자치법(1991.5.23) 제20조 벌칙의 위임조항에서 “시도는 당해자치단체의 조례로써 3월 이하 징역 또는 금고, 10만원이하 벌금, 구류, 과료 또는 50만원이하 과태료의 벌칙을 정할 수 있다”고 규정하여 1956년 이후 일관되어온 사항을 확인하였으나 1994년 지방자치법 개정 시 조례로 정하는 벌칙을 지금처럼 행정벌인 과태료에 한정하도록 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 조례제정권의 범위가 제약되고 조례 운영의 실효성 확보도 어려운 형편이다. 조례의 법적 지위에 대해서 논란의 여지는 있으나⁷⁾ 조례는 지방자치단체의 자치입법권에 의거하여 지방의회에서 제정된 민주적 정당성을 가진 법규범이므로 행정입법과 다르며, 주민의 권리와 생활을 수호하기 위하여 주민에게 적용되는 법규범이다. 즉, 조례의 법적 지위를 단순히 행정입법으로만 보기보다는 법률에 준하는 또는 법률보다 하위지만 법령과 대등한 지위로 보아 조례제정권의 범위를 더욱 확대시킬 필요가 있다. 이와 같이 조례제정권의 범위를 확대 및 강화하고 조례 운영의 실효성 확보하기 위해서는 <표 7>에 제시된 바와 같이 지방자치법 제22조 및 제27조의 개정 및 신설이 요구된다.⁸⁾

즉, 우선 지방자치법 제22조에서 “법령의 범위 안에서” 가능하도록 되어 있는 조례제정권을 “법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서”라고 개정하고⁹⁾, 단서조항은 삭제하여 법률에 근거가 없거나

- 7) 조례의 법적 지위에 관해 1999년 공법체계와 법조계를 대상으로 한 대한 설문조사 [① 조례는 법률, 대통령령 및 부령보다 하위의 법규범으로서 행정입법의 일종이다 ② 조례는 의회입법이라는 점에서 법률과 유사한 성격을 가지므로 대통령령과 부령에 의해서 조례의 입법 범위를 침해 할 수 없으며, 따라서 법률에 준하는 법적 지위를 가진다] 결과는 조례가 법률에 준하는 법규범으로 보는 입장이 72.6%이고 행정입법의 일종으로 보는 입장이 27.4%로 나타난다(김성호·황아란, 1999, 「조례제정권 범위확대에 대한 연구」참조). 한편 2008년 한국지방자치학회 등 전문가를 대상으로 한 설문조사[① 조례는 현행처럼 법률, 대통령령 및 부령보다 하위의 법규범으로 보는 의견이 적절 ② 조례는 법률 밑에 두되, 법령과 대등한 지위에 두거나 법률에 준하는 지위가 적절] 결과는 조례 법적 지위가 현재가 적절하다고 보는 입장이 35.2%인 데 반하여 법률 밑에 두되, 법령과 대등한 지위에 두거나 법률에 준하는 지위가 적절하다는 입장이 63.7%임(김해룡외, 2008, 「지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구」).
- 8) 근본적으로 지방의회의 자치입법권(조례제정권)의 확대를 위해서는 기관위임사무를 폐지하고 국가사무와 광역단체 및 기초자치단체간의 사무배분을 명확히 하기 위하여 사무배분기본법을 제정하고 사무배분기본법에서는 현행 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙), 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무의 범위), 지방자치법 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준), 지방자치법 제11조(국가사무의 처리 제한)를 보다 체계화하고 구체화할 수 있는 내용을 포함하여야 함. 즉 기관위임사무를 폐지하고 국가사무와 자치단체사무간 재배분을 통한 국가 사무의 지방이양을 실시하여 지방자치단체의 자치입법권의 범위를 확대하여야 한다.

입법공백인 분야에 대해서는 지방자치단체가 조례를 제정하여 적극 대응할 수 있도록 해야 한다¹⁰⁾. 다음 자치사무의 조례위임을 강화하기 위해서는 지방자치법 제22조 제2항을 다음과 같이 신설한다. “지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령·총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다.”.

한편 조례 운영의 실효성을 확보하기 위하여 지방자치법 제27조에서 벌칙제정권은 행정벌에서 형사벌까지 확대되어야 한다. 즉 지방자치법 제27조 규정을 강화해야 하며 중앙정부는 법률로 입법요지와 골격만을 대강규정 하고, 지방자치단체가 이에 근거하여 구체적인 사항을 자유롭게 조례로 규정하도록 한다.¹¹⁾ 따라서 조례위반에 대해 지방자치법 제27조 제1항의 ‘1천만원 이하의 과태료’ 부분을 ‘3월 이하의 징역 또는 금고, 500만원이하의 벌금·구류·과료 또는 1천만원이하의 과태료’의 벌칙으로 개정할 필요가 있다.

〈표 4-5〉 지방자치법 제22조 및 제27조 신구조문 대비표

현행	개정안
제22조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다 (신설)	제22조(조례) ① ----- 법령을 위반하지 아니하는 범위 ----- . <단서 삭제> ② 지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령·총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다
제27조(조례위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다. ② 제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역 안의 장이 부과·징수한다.	제27조(조례위반에 대한 벌칙) ① ----- 3월 이하의 징역 또는 금고, 500만원 이하의 벌금·구류·과료 또는 1천만원 이하의 과태료 ----- . ② 제1항에 따른 벌칙은 ----- ----- .

9) 일부에서는 지방자치법 제22조에서 “법령의 범위 안에서” 가능하도록 되어 있는 조례제정권을 “법령에 위배되지 아니하는 범위 안에서”로 개정하려면 헌법 제117조 개정이 전제되어야 한다고 주장하고 있다(최병대, 2011: 87).

10) 지방자치법 제22조 단서조항 삭제 여부에 대한 두 차례의 전문가 대상 설문조사 결과(1999년, 2008년)는 절반은 단서조항의 삭제를 지지하고 있으나 다른 절반은 현행처럼 법률유보가 유지되어야 한다고 주장하고 있음(김성호·황아란, 1999, 「조례제정권 범위확대에 대한 연구」, 김해룡외, 2008, 「지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구」).

11) 지방자치법 제27조에 조례의 벌칙제정권권의 범위를 1999년 전문가 설문조사에서 법령이 정한 범위 안에서 형법상의 형벌(징역, 금고, 구류 등)까지 확대에 대한 의견이 찬성이 40.9%이나 2008년 설문조사에서는 전문가의 62.5%가 “지방자치법에 형벌 종류·상한을 정하고 그 범위 내에서 조례로써 형벌규정을 제정할 수 있어야 한다.”고 응답하였다(김성호, 2011: 15-16).

4. 지방의회의 집행기관 감시기능 강화

1) 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고

지방의회의 행정사무감사 및 조사대상 사무는 지방자치단체의 고유사무(자치사무; 지방자치법 제9조에 규정된 지방자치단체 사무범위내의 사무)를 대상으로 할 수 있음은 당연하며 단체위임사무와 기관위임사무를 지방의회의 행정사무감사 또는 조사대상으로 할 수 있느냐가 문제가 된다. 즉, 이론적으로 단체위임사무는 일반적으로 지방의회의 행정사무감사 및 조사대상이 되는데 비하여 기관위임사무는 위임기관의 감사 및 조사대상이 된다고 보아야할 것이다. 그러나 현행 지방자치법 제41조 제3항에는 지방자치단체(단체위임사무) 및 그 장(기관위임사무)이 위임받아 처리하고 있는 사무에 대하여 국회와 상급 자치단체 의회가 직접감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사는 해당 지방의회가 행할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 기관위임사무에 대해서도 지방의회의 행정사무감사권을 원칙적으로 인정하면서, 반대로 단체위임사무를 지방의회의 행정사무감사대상사무에서 제외될 수 있어 그 만큼 지방자치가 위축될 수 있다고 본다.

따라서 행정사무감사 및 조사 대상범위의 명확화 및 확대가 필요하다. 즉, 위임사무에 대해서는 국회가 중앙정부에 대한 감사를 통해서 그 타당성을 조사하고 광역의회는 사도에 대한 감사를 통해서 위임의 타당성을 조사하며, 위임받은 사무를 제대로 집행했는가의 문제는 사도에 대해서는 해당 광역의회, 시군구에서는 해당 시군구의회가 감사하는 것으로 개선이 필요하다(문병기외, 2008: 207). 그리고 지방의회가 행정사무감사 및 조사의 실효성을 제고하기 위해서는 우선 행정사무감사 또는 조사 결과 시정요구의 처리결과를 의회가 보고받은 후 보고받은 내용에 대해 추가 조치가 필요하다고 판단 할 경우 지방의회가 적절한 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 따라서 지방자치법 제41조의2 ③항을 다음과 같이 개정 한다. “지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정요구를 받거나 이송 받은 사항을 지체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 하며, 지방의회는 그 처리결과 보고에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있다”. 다음 보다 근본적인 실효성을 제고하기 위해서는 지방의회의 전문적 보좌기구의 강화¹²⁾가 필요하며 의회사무조직의 기구를 조정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 집행기관 중 감사업무를 담당하고 있는 감사실 또는 기획감사실을 지방의회로 조정한다면 행정사무감사 및 조사업무에 관한 지방의회의 전문성과 실효성이 쉽게 보완 될 것이다¹³⁾.

- 12) 행정사무감사 및 조사의 효과성을 제고하기 위하여 미국의 회계감사원(연방정부, 주정부 및 지방정부의 감사를 담당하며, 연방의회에 소속하나 운영은 독립적으로 이루어짐), 영국의 감사위원회(각계 대표로 구성되며 전국의 지방정부 회계감사를 담당하며 감사결과를 지방의회에 대하여 행정업무의 시정과 개선을 요구함), 일본의 감사위원(단체장이 지방의회 동의를 얻어 임명함으로 독립성은 약간 떨어지나 운영상 독립적임) 등 과 같이 독립된 감사전담 기구의 설치가 필요하지만 독립된 감사전담기구의 설치는 지방의회의 행정사무감사제도의 폐지를 전제로 하고 있다(다만 제주특별자치도의 경우 의회가 행정사무감사 및 조사권을 가지면서 자체 감사를 위해 도지사 소속하에 도의회가 추천한 3명, 교육감추천 1명을 포함한 7명 이내 위원으로 구성된 감사위원회를 두고 감사위원장은 인사청문회를 거쳐 도의회 동의를 받도록 하고 있음). 따라서 강시장-약의회형의 지방정부 형태인 우리나라에서 지방의회의 행정사무감사 기능을 폐지할 경우 지방의회의 권한을 더욱 약화시킨다는 비판이 제기될 수 있어 독립된 감사전담기구의 설치가 어렵다는 전제하에 그 대안으로 지방의회의 전문적인 보좌기구의 강화를 제안함. 여기서 지방의회의 전문보좌기구의 강화 방안은 일단 지방의회의 전문성을 보좌하기 위해서는 현행 전문위원을 전문성을 갖춘 임기제 공무원으로 임명하고 의정활동을 전반적으로 도와줄 수 있는 박사급 연구원을 임기제 공무원으로 의회에서 선발하여 지방의회 의장소속하에 일명 ‘입법 및 정책전문기관’을 구성하여 운영할 필요가 있음(국회의 국회의장소속하여 ‘예산정책처’나 ‘입법조사처’처럼).

2) 인사청문회제도 도입

국회에서 국회법, 인사청문회법 등에 따라 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대해 인사청문회를 실시하는 것처럼 지방의회도 인사청문 대상자(지방자치법 제110조 제2항 단서에 따라 지방자치단체장이 지방공무원으로 보하는 부시장, 부지사 후보자와 지방공기업법에 따른 공기업 사장 후보자)에게 인사청문회를 실시하도록 할 필요가 있다¹⁴⁾. 이는 사도의 지방공무원으로 보하는 부시장부지사와 지방공기업 사장 임명 시 지방의회의 인사청문회를 거치도록 함으로써 의회와 집행부간의 견제와 균형을 이루도록하기 위한 것이며, 아울러 자치단체장의 자의적인 인사권 남용을 억제함과 동시에 주요 인사의 능력을 검증하고 투명하고 공정한 인사를 하는데 유용하게 작용할 것이다. 지방의회가 인사청문회 제도를 도입하기 위하여 다음과 같이 지방자치법과 지방공기업법의 일부 조항 개정 또는 신설이 요구된다. 즉, 지방자치법 제57조2에 인사청문회 규정을 신설하고¹⁵⁾ 지방자치법 제110조 제2항 단서 규정 중 “특별사광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되”를 “~지방의회의 인사청문을 거쳐 대통령령으로~”로 개정하며, 그리고 지방공기업법 제58조(임원의 임명 등) 제3항 “~임명하여야~”부분을 “~임명하되, 사장은 지방의회의 인사청문을 거쳐야~”로 개정하여야 한다.

5. 지방의회의 심의의결권 확대 및 강화

1) 지방의회의 의결권 확대 및 강화

(1) 의결권의 확대

지방의회 의결권은 지방자치법 제39조의 규정에 의하여 지방자치단체 사무 중에서 비교적 중요하다고 인정되는 사항만 필수적 의결사항으로 규정함으로써 제한적 열거주의를 취하고 있어 비교적 폭이 좁다. 따라서 지방자치법 제39조 제한적 열거주의 방식을 의결권확대를 위하여 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 즉, 제39조 제1항 1~10은 그대로 두고 11. “그 밖의 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항”을 “기타 법령을 위반하지 아니하는 사항”으로 개정한다.

(2) 자치단체장의 재의 요구 및 선결처분권 행사요건 강화

지방의회가 의결권 행사하는데 대하여 집행기관이 행사할 수 있는 견제장치로 재의 요구권과 선결처분권¹⁶⁾이 있는데, 이는 실제적으로 지방의회의 의결권을 크게 제약하고 있어 집행기관의 재의

- 13) 그 외에도 그 동안 행정사무감사 및 조사권의 실효성을 제약요인으로 작용하였던 짧은 행정사무감사기간, 지방의회 특히 위원회의 행정사무감사나 조사와 관련 서류 제출요구 절차의 복잡성, 서류 제출 미비에 대한 제재 장치 결여, 행정사무감사나 조사의 처리결과와 지방의회 보고에 의무 결여 등이 2011년 7월 14일 지방자치법 일부 개정(지방자치법 제41조 제1항 및 5항 개정, 제40조 제2항 개정 및 제3항·제4항 신설, 지방자치법 제41조 2 신설)으로 개선되어 10월 15일부터 시행하고 있다.
- 14) 제주특별자치도의 경우 「지방자치법」 제110조제2항 단서의 규정에 의한 별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대하여 관계법령의 규정에 불구하고 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하도록 하고 있다 (제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제44조).
- 15) 지방자치법 일부개정안(김동철국회의원 대표발의안, 2010.9.29) 참조.
- 16) 지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때(의원이 구속되는 등의 사유로 지방자치법제64조에 따른 의결정족수에 미달하게 될 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하

요구와 선결처분의 행사요건을 강화 방향으로 법적 보완이 필요하다. 즉, 재의요구에 있어 지방자치법 제172조 제3항을 지방의회의 재의결 사항에 대해 단체장이 대법원에 제소하는 경우 판결이 있을 때까지 효력을 정지시킬 수 있는 부분을 수정하거나 또는 대법원 판결이 있을 때까지 의회의 재의결 안이 계속 효력이 발생하도록 개정할 필요가 있다. 또한 선결처분권 행사의 경우 지방자치법 제109조 제1항을 지방의회에서 중요 사항의 의결이 지체될 경우에 한해 단체장이 일정한 시한을 정하여 의결해 줄 것을 요구할 수 있도록 하고 그 시한이 경과 한 경우에만 단체장의 선결처분권을 인정하도록 개정할 필요가 있다.

2) 지방의회의 예산결산 심의권 강화

우리나라의 경우 지방의회는 예산안을 심의함에 있어서 예산심의권이 극히 제약되어 있다. 즉 지방의회는 지방자치단체 장의 동의 없이는 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 추가할 수 없도록 되어 있어(지방자치법 제127조 제3항) 예산심의권이 외국의 지방의회와 비교할 때 매우 제한적이다.

따라서 지방자치법 제127조 제3항을 개정하여 지방의회 예산심의권을 광범위하게 인정하여 예산항목의 증액, 감액, 또는 일부 거부 등을 가능하게 하여 지방의회가 명실 공히 지방정부의 최고 정책기관이라는 지위를 확보해 주어야 지방자치단체의 장을 효율적으로 견제할 수 있을 것이다. 아울러 지방의회의 예산결산심의권 강화를 위하여 예산결산특별위원회도 상임위원회로 전환하는 한편 국회의장 소속의 예산정책처처럼 지방의회 전문보좌기구도 설치하여 보좌할 필요가 있다.

6. 지방의회 및 의원의 책임성 강화

지방의회위원의 책임성 확보와 관련하여 지방자치법 제35조에 겸직 및 영리활동 금지직위 등 규정과 동법 제36조에 의원의 의무 규정을 두고 있다. 또한 동법 제38조에 “지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회위원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 하고, 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.”는 지방의회 의무를 규정하고 있다. 그러나 지방의회 및 의원의 주민에 대한 책임의식 제고, 공정하고 투명한 의정활동 수행 등을 위해 책임성 강화가 필요하며 이를 위해 지방자치법상 다음과 같은 추가적인 조치 및 수정이 필요하다.

첫째, 지방의회위원으로서 선서조항을 추가하고 지방의원의 임기 초에 지방의회에서 선서하도록 한다. 즉, 지방자치법 제32조의 “의원의 임기”를 “의원의 임기와 선서”로 개정하고 제2항을(지방의회 의원은 임기 초에 지방의회에서 다음의 선서를 한다. “나는 헌법과 법령을 준수하고 주민의 권리신장과 복리증진 및 지역사회 발전을 위하여 의원의 직무를 양심에 따라 성실히 수행할 것을 주민 앞에 엄숙히 선서합니다.”) 신설한다.

둘째, 지방의회위원의 겸직제한 의무의 강화가 필요하다. 즉 <표 8>에 제시된 바와 같이 지방의회

게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있다(지방자치법 제109조 제1항).

의원의 겸직신고 내용을 연1회 이상 공개, 겸직할 수 없는 공공단체와 그 상근직원 등의 범위와 의미 명확화, 겸직이 지방의회의원의 의무에 위반시 그 겸한직의 사임권고 강제, 지방의회의원이 종사할 수 없는 영리활동 금지대상 직위의 명확화 등의 조치가 필요하다.

〈표 4-6〉 제35조와 제36조 신구조문 대비표

현행	개정안
제35조(겸직 등 금지) ①~③ 생략 ④ 지방의회의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 직을 사임할 것을 권고할 수 있다. ⑤ 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다. ⑥ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리 행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당자치단체의 조례로 정한다.	제35조(겸직 등 금지) ①~③ 현행과 같음 ④ 지방의회의장은 제3항에 따른 지방의회의원의 겸직신고 내용을 연1회 이상 인터넷 홈페이지에 게시하는 등 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. ⑤ 지방의회의원은 다음 각호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 될 수 없다. 1. 해당 지방자치단체가 출자출연(재출자재출연을 포함한다)한 기관·단체 2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관·단체 ⑥ 지방의회의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 제5항 또는 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 겸한직을 사임할 것을 권고하여야 한다.
제36조(의원의 의무) ①~③ 생략	제36조(의원의 의무) ①~③ 생략
〈신설〉	④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제35조제5항 각호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다.
〈신설〉	⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리를 하지 못하며, 그 범위는 해당자치단체 조례로 정한다.

IV. 결 론

우리나라는 지방자치제 부활 준비를 위한 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정 이후 현재까지 지방자치법 및 시행령을 각각 44차례와 46차례 개정을 통하여 지방의회의 위상제고를 위해 나름대로 노력하여왔으나 아직 근본적으로 지방분권이 미흡하고, 또한 지방의회가 자치단체장을 중심으로 한 집행기관에 비하여 권한이 미흡할 뿐만 아니라 조직과 인력, 정보 등에서 비대칭 상황에 처해있다. 이로 인하여 지방의회가 적극적인 의정활동을 수행하는데 많은 제약이 따르고 있으며, 주민들로부터 지방의회의 존재감이 별로 부각되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 주민의 대표기관이자 지방자치단체의 최고 의사결정기관 및 집행부의 감사통제기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제를 제

시하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 지방의회의 법적권한차원에서 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석하였다.

분석결과를 토대로 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제로는 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌인턴제 도입, 정책연구 기능강화, 지방의정연수원 설립, 자치입법권의 강화, 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회 제도 도입, 의결권의 확대 및 강화, 예산심의권의 강화, 지방의회 및 의원의 책임성 강화 등을 제시하였다.

물론 이와 같은 제도적인 요인 외에도 지방의회의 위상제고를 위해서는 의원들이 의정활동에 필요한 자질(전문성, 도덕성, 봉사정신, 정치성 등)을 갖추어야 하며, 또한 권위적인 자세와 태도, 자신과의 이해관계에 바탕을 둔 의정활동, 무관심과 불성실한 자세, 주위의 압력과 청탁 등을 철저히 지양하고 지방의회가 지방자치단체를 책임지는 한 축으로서 집행부의 견제감시하는 역할을 충실히 하는 동시에 정책개발, 투자유치, 자치권강화 등 활동영역에서 집행부와 동반자 내지 경쟁자로서 이해하고 서로 협력하는 의정활동 행태의 쇄신적인 면모를 갖추어야 한다.

〈참고문헌〉

강상원·이승모.(2008). 광역의회 의정활동 특성분석: 서울시의회(1991~2006)를 중심으로. 「행정문제논집(한양대학교 행정문제연구소)」, 23(2): 67~98.

강상원·최병대.(2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교: 지방의원들과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5~27.

강인호·백형배·이계만·김창남.(2010). 광주광역시의회 의정활동평가: 제4·5대를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 201~218.

강인호·오재일·박혜자·민현정.(2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회를 중심으로(1991~2001). 「한국지방자치학회보」, 14(3): 5~19.

권영주.(2009). 지방의회 의정활동의 시계열평가: 서울시의회(제3대~6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5~32.

김광주·최근열·김상묵·김영중·오영석.(1998). 지방의회의 의정활동 평가: 경상북도의회를 중심으로. 「한국행정논집」, 10(1): 167~186.

김대건.(2011). 지방의회 사무기구의 인사권 독립. 「지방의회 부활 20주년 기념 의회 전문성 및 역량 강화 세미나」, 강원도의회, 2011.8.

김순은.(2001). 지방의회 의정활동(1991~2001)의 평가와 과제. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」.

.(2011). 제주특별자치도의회 20년 성과와 새로운 위상 정립을 위한 과제. 「지방의회 부활 20주년 기념 의정발전 세미나」, 제주특별자치도의회, 2011.7.

김성호.(2011). 조례제정권 범위에 대한 평가와 과제. 「지방자치 부활 20년의 성과와 발전과제」, 2011년도 한국지방자치학회 춘계학술대회 논문집.

김해룡외.(2008). 「지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구」, 서울: 전국시도지사협의회.

문병기외.(2008). 「지방의회의 이해」, 서울: 박영사.

박종관·유준석.(2005). 지방의회 의정활동의 평가: 천안시의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 37~88.

박기관.(2011). 지방의회 정책보좌기능 강화를 위한 보좌관제 도입의 검토. 「지방의회 부활 20주년 기념 의회 전문성 및 역량 강화 세미나」, 강원도의회, 2011.8.

박노수.(2011). 지방의회의원 보좌인력의 차등도입방안 연구. 「지방자치 부활 20년의 성과와 발전과제」, 2011년도 한국지방자치학회 춘계학술대회 논문집.

- 송광태.(2005). 지방의회 의 위상정립과 발전과제. 「지방행정」, 7월호: 33-46.
- 송광태·임승빈.(2010). 지방선거 정당공천제의 문제와 개선방안. 「지방선거제도개선 제1차 기획토론회 논문집」. 사회통합위원회·한국지방자치학회.
- 안영훈.(2007). 「지방의회 운영체제 다양화방안에 관한 연구」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 유광호·박기관.(2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구-원주시 역대의회 의 비교를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 23-43.
- 육동일.(2004). 분권시대 지방의회의 전문성 제고방안. 「자치의정」, 7(3): 8-21.
- _____.(2011). 지방의회의 의정활동의 기능성에 대한 평가와 과제-경상북도의회를 중심으로-. 「경상경북의회 부활 20주년 기념 심포지엄」, 한국지방자치학회, 2011. 6.
- 윤기석.(2011). 지방의회 의원 전문성강화와 연수제도 활성화 방안. 「지방자치 부활 20년의 성과와 발전과제」, 2011년도 한국 지방자치학회 춘계학술대회 논문집.
- 이경호·김대건·김근세.(2007). 지방의회사무기구의 기능재설계에 관한 연구. 「한국행정연구」, 16(4) : 87-116.
- 이기우.(2001). 지방의회의 권한 제고방안. 「경기논단」, 봄호: 71-83.
- 이영하·이영균.(2010). 지방의회의 의정활동평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 179-209.
- 이승중.(2009). 지방의회의 역할과제 및 역량강화 방안. 「지방자치의정논총 제2집」, 서울: 서울특별시의회.
- 정세욱.(2011). 지방의회 부활 20주년의 회고와 전망. 「경상경북의회 부활 20주년기념 심포지엄」, 한국지방자치학회, 2011. 6.
- 정준금.(1995). 기초지방의회의 의정활동분석: 울산시의회의 활동실적 평가 및 발전방향. 「한국행정논집」, 7(2) : 135-157.
- 최근열·김영중.(2000). 지방의회의 의정활동 실태분석과 발전방안: 포항시의회를 중심으로. 「대한정치학회보」, 8(2): 187-208.
- 최근열·장영두.(2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-892.
- 최근열.(2011). 지방의회의 위상강화를 위한 발전과제-지방자치법 개정을 중심으로-. 「한국지방자치연구」, 13(3): 89-114.
- _____.(2013a). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 도입방안. 「한국정부학회 추계공동학술대회 논문집」, 468-492.
- _____.(2013b). 지방의회 사무기구의 인사권 개선방안. 「한국지방자치연구」, 15(3): 273-298.
- 최병대·강인호·문병기.(2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」, 13(1): 203-234.
- 최병대 외.(2010). 한일지방자치 비교의 의미. 「한일지방자치비교」, 서울: 대영문화사.
- 최병대.(2003). 지방의회의 전문성 제고방안-지방의원 유급제와 의회직렬 신설을 중심으로-. 「지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고」. 한국지방자치학회 정책토론회
- _____.(2011). 경상북도의회의 위상강화 및 발전과제. 「경상경북의회 부활 20주년기념 심포지엄」, 한국지방자치학회, 2011. 6
- 최봉기.(2005). 한국 지방의원의 전문성 제고 방안. 「한국지방자치학회보」, 17(1): 5-25.
- _____.(2011). 한국지방자치, 20년의 회고와 전망. 「달서구의회 개원 20주년 기념세미나」, 한국지방자치학회, 2011.07.
- 한국지방자치학회.(2007). 「지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관제도 도입에 관한 연구」, 서울: 전국시도의회 의장협의회
- 한상우.(2009). 지방의회 인사권 독립과 의원보좌관제 도입방안. 「지방자치의정논총 제2집」, 서울: 서울특별시의회.
- Abney, Glenn. and Lauth, Thomas P.(1986). The Politics of State and City Administration. Albany: State University Of New York Press.
- Hill, Kim Quaille, and Mladenka, Kenneth R. (1992). Democratic Governance in American States and Cities. Pacific Grove : Brooks/Cole.
- Jewell, M. and S. Patterson.(1973). The Legislative Process in the United States. New York: Random House.
- Rosenbloom, D.(2000). Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the

Administrative State, 1946-1999. Alabama: Alabama University Press.

Rosenthal, A.(1974). The Legislative Performance in the States: Explorations of Committees Behavior. New York: The Free Press.

Rosenthal, A.(1989). The Legislative Institution: Transformed and at Risk, in C. Van Horn(ed.). The State of State. Washington, DC: CQ Press.

Wholey, Joseph P. & Hatry, Harry P.(1992). The Case for Performance Monitoring. Public Administration Review, 52(6) : 604-612.

2부. 3세션 토론문

2부 3세션 토론문 1

강기홍(서울과학기술대학교, 한국지방계약학회장)

1. 이렇게 훌륭한 자리에서 서울행정학회 이원희 회장님의 “지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로” 옥고와 전)한국지방자치학회장이셨던 최근열 교수님의 “지방의회의 위상제고를 위한 발전방안: 지방자치 개정을 중심으로”에 토론하게 된 것을 큰 영광으로 생각하며 기회를 주신 분들께 감사를 드립니다. 두 분 모두 지방자치에 관한 분야에서 최고 전문가들이시라 논문에서 제시하는 안들에서는 실질적이고 효과가 뛰어난 현실적인卓見들을 제시하고 계시다는 생각을 하며, 제시하신 안들에 대해 전반적으로 깊이 공감하는 바입니다.
2. 이원희 회장님의 발제와 관련하여, 내용을 본질적으로 넓고 깊이있게 다루어 주셨고, 대안에서는 국내에 소개되지 않은 좋은 외국 사례들도 소개해 주신 것 같습니다. 주민의 참여 활성화와 관련하여, 기존 참여제도들이 본질적인 한계를 가지고 있다는 데 깊이 공감하고, 그 실질적인 대안으로 공론조사, 시민의회제, 시민배심제를 소개하고 계시는데, 우리가 잘 활용하면 좋은 효과를 볼 수 있을거라 생각이 듭니다.
- 1) 발제에서 “IV. 지방자치와 갈등 관리”에 대해 언급하고 계신데요, 특히 갈등관리심의위원회의 실질적이지 못한 기능적 한계들을 잘 지적하고 계시는데요, 이 부분의 갈등관리가 주민참여에 대해 어떤 의미나 기능을 하는지 궁금합니다.
- 2) 캐나다의 시민의회에 대해 소개해 주셨는데요, 우리나라에 적용함에 있어, 시민의회의 2번째 절차인 공청회에 대한 주민의 실질적인 참석과 관련하여, 우리나라 지역 주민의 ‘이성적 참여’에 인색한 습성을 어떻게 바꿀 수 있을지가 우리에게는 숙제가 아닐까 싶습니다만, 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.
- 3) 시민법정과 관련하여, 심의대상결정위원회와 지방의회의 관계를 어떻게 가져가야 하는지, 시민법정의 평결에는 구속력이 없는것 같은데 시민법정의 평결에 대한 실효성 확보방법이 모색되어야 할 것 같은데 좋은 아이디어가 있으신지 궁금합니다.
- 4) 마지막으로, 현재 우리나라 지방자치제도의 본질적인 문제점 중 하나는 중앙이 지방자치에 대한 거의 모든 권한을 가지고 있을뿐만 아니라 통제권도 가지고 있다는 데 있다고 봅니다. 중앙이 자신에 손에 쥐여진 통제권을 지방의 주민에게 넘겨주지 않는 한, 주민참여 장치는 여전히 제 기능이 어렵지 않나 생각됩니다. 가령, 주민참여예산제도를 시행은 하고 있지만 중앙에서 지금까지 총액인건비제와 지금은 기형의 기준인건비제를 통해 통제하고 있고, 지방이 부채를 발행함에 있어서도 중앙의 승인을 받아야 하는 등 주민이 참여할 여지가 없는 실정이라 봅니다. 그래서 주민참여 장치가 제대로 기능하기 위해서는 그 기능을 제대로 하지 못하게 하는 중앙의 관여를 제거하는 것이 필요하다고 보는데 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

3. 최근열 전회장님의 발제와 관련하여, 기본적으로 이원회 회장님의 발제와 같이 통찰력있고 현안들을 제시하고 계신다고 생각이 듭니다.
- 1) 지방의회 사무직원의 인사권과 관련하여 <표 3>의 지방자치법 제91조제2항이 2013.7.16에 다음과 같이 개정된 것을 말씀드리고 싶고요.

② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.<개정 2012.12.11., 2013.7.16.>

1. 별정직공무원
2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원
3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

- 2) 지방의회의 정책연구기능 강화와 관련하여서는 깊이 공감하는 부분인데요, 외국의 지방자치 선진국에서도 지방의회 내에 제시하시는 연구기관을 두고 있는지가 궁금합니다. 만약, 둔다고 할 때, 광역의회와 기초의회에 동일하게 둘 것인지 차등하여 둘 것이지도 구분되어야 할 것 같은데요, 어떻게 생각하시는 지 궁금합니다.
- 3) 지방의정연수원(가칭)을 세운다 하여 기존에 있는 기관에서 실시하는 의원연수에 어떤 획기적인 전환점이 되어 실효성을 거둘지 의문이 있습니다만, 어떻게 생각하시는 지 궁금합니다.
- 4) 자치입법권의 확대는 여전히 문제가 많은 부분인데요, <표 7>의 개정안에서 제22조제1항은 헌법재판소가 결정한 사항을 입법화 한다는 것으로 보이고요, 동조 제2항과 관련하여서는 전적으로 동감하며 반드시 속히 추진이 되어야 할 사항이라 생각합니다. 그렇지만 제27조제1항, 제2항에서는 조례를 법령 수준으로 업그레이드 시키고 계신다는 느낌이 듭니다. 그렇지만 조례는 본질적으로 법령과 차이가 있고, 본 안을 도입할 경우, 우리의 형법 체계에도 상응하는 동반적 변화가 필요하다 보여지는 데요, 어떻게 생각하시는 지 궁금합니다.
- 5) 발제문에서 지방의회 및 의원의 책임성 강화와 관련하여서는 깊이 동감을 하고요, 두 가지 대안(선서조항의 추가, 겸직제한 의무의 강화) 을 제시하고 계신데요, 전자의 선서조항 위반에 대한 책임도 지방자치법에 함께 규정하는 것이 바람직하지 않은지 모르겠습니다.
- 6) 여기서도 마찬가지로이지만, 지방의회가 자기 기능을 제대로 하기 위해서는 현행 단체장과의 독립적인 기관구성 보다는 독일 북부형 기관구성에서 취하고 있는 행정사무총장(Beigeordnete)을 일정임기로 지방의회로 하여금 선출하게 하여, 주로 행사에 쫓아다니는 단체장을 실질적으로 견제 내지 보완하게 하는 것과, 남독일형인 단체장이 지방의회의 의장도 겸하면서 지방의회 옆에 자문위원회를 두는 방법 등을 통해 지방의회의 기능을 제고시키는 방법에 대해 어떻게 생각하시는 지 아이디어가 있으시면 고견을 부탁드립니다.
- 7) 궁극적으로 지방의회가 제 기능을 하지 못하는 데는 지방의회가 해야 할 기능들을 중앙정부가 하기 때문이 아닌가 하는 생각을 해 보게 되는데요, 이에 대해서는 어떻게 생각하시는 지 회장님의 고견을 듣고 싶습니다. 감사합니다.

2부 3세션 토론문 2

한인섭(조선대학교, 한국거버넌스학회 연구위원장)

1. 지방자치와 주민의 삶 : 주민참여 장치를 중심으로

- 저자는 주민참여의 확대를 위해 주민조례 제정 및 폐폐의 청구권자 요건 완화, 주민감사 청구기간의 기간연장(2년→3년), 주민소송제도의 사전조정제도 활성화, 주민참여 예산제도의 참여범위 확대, 주민소환 대상의 비례대표 지방의원으로 확대 등을 주장한다.
- 주민참여의 확대를 위한 저자의 제안들은 수용할 부분이 많다고 사료된다. 다만, 주민감사의 청구기간을 기존의 2년에서 3년으로 연장해야 한다는 근거가 무엇인지 알기 어렵다. 기간연장의 이유가 지방정부의 위법행위가 상당 기간 경과한 후에 발견되는 속성 때문이라면, 2년이나 3년 등으로 특정할 것이 아니라, '위법행위의 발생을 알 수 있던 날부터 2년 혹은 3년' 등으로 개선하는 것이 합리적이라고 생각된다.
- 주민조례 제개정의 경우에 청구권자의 요건(숫자)을 완화하자는 취지는 이해하지만, 이를 위해서는 청구권자인 주민들이 일반주민이라는 전제가 충족되어야 할 것으로 사료된다. 우리의 지방자치 현실을 보면, 주민공청회 등에 참여하는 사람들은 일반주민이 아니라 반대단체이거나 이해관계자 등인 경우가 많고, 이로 인해서 주민참여 제도들이 악용되는 경우가 없지 않다. 이런 경우, 청구권자의 요건(숫자)을 완화하려는 본래의 취지와 달리 주민참여제도의 오남용을 조장할 우려가 있으므로 이에 대한 논의가 필요할 것으로 본다.
- 본 논문은 지방자치법의 주민참여 제도를 중심으로 논의하였지만, 현실적으로는 반대단체나 이해관계자보다 조직화되지 않은 일반주민들의 참여기회를 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이 더욱 시급하다고 생각된다.

2. 지방의회의 위상제고를 위한 발전방안-지방자치법 개정을 중심으로

- 저자는 지방의회의 위상을 제고하기 위해서 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌인턴제 도입, 정책연구 기능강화를 위한 '입법 및 정책전문기관' 설치, 지방의정연수원 설립, 자치입법권 강화, 행정사무 감사권 및 조사권 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회 제도 도입, 의결권 확대 및 강화, 예산결산심의권 강화, 지방의회 및 지방의원의 책임성 강화 등을 주장하고 있다.
- 지방의회의 위상을 제고해야 한다는 명제에는 동의한다. 그러나 이를 위한 제도개선이나 신규제도의 도입 등은 지역주민의 동의와 사회적 정당성을 확보해야 하고, 제도개선의 실현가능성이나 파급효과 등도 검토할 필요가 있다. 이런 점에서 본 논문의 제안과 관련된 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같다.
- 저자가 주장하는 지방의회 사무직원의 인사권 독립화 방안은 의회직렬을 신설하고, 사무직

원의 인사권을 지방의회 의장에게 부여하자는 것을 주된 내용으로 하는데, 사도, 특히 사군구 지방의회의 사무직이 20명 내외의 소수에 불과한 현실에서 지방의회 사무직원들의 채용과 승진 및 전보 등 인사관리가 원활하게 이루어질 수 있을지 의문이다. 광역의회와 기초의회를 통합하여 운영하는 방안을 검토할 수 있지만, 각 지방의회의 의장이 자기가 가진 인사권의 일부를 기꺼이 포기할 것인지에 대해서는 더욱 회의적이다.

- 지방의원 보좌인턴제의 도입은 사회적 정당성을 확보하기 어려울 것으로 생각된다. 즉, 의정비 인상이나 업무추진비 등과 관련하여 주민들의 신뢰가 높지 않은 현실에서 지역주민들이 보좌인턴제의 도입에 기꺼이 동의하지 않을 것으로 보인다. 단순히 지방의원의 위상제고를 위한 방편으로 보좌인턴제의 도입을 주장하기 보다는 보좌인턴제의 도입으로 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떤 점이 개선되는지를 설명하는 것이 바람직할 것이다.
- 사무처 내에 입법 및 정책전문기관을 설치하자는 주장과 관련하여 현재 광역의회는 사무처 내에 입법 및 정책개발 등을 위한 전문위원을 운영하고 있으며, 기초의회의 경우에도 전문위원을 두고 운영하는 경우가 있다. 즉, 자치단체의 여건에 따라서 전문위원제도를 통해서 지방의회의 입법 및 정책기능을 보완하고 있는 것이다. 따라서 현재와 같은 전문위원제도를 넘어서 별도 기관의 설치 필요성을 주장하려면, 현재의 전문위원제도나 시도연구원의 활용방안으로 충족될 수 없는 문제점이 무엇인지 그리고 별도의 기관을 설치하면 어떤 장점을 기대할 수 있는지 등에 대한 설명을 제시하는 것이 합리적인 것으로 본다.
- 조례제정권을 ‘법령을 위반하지 않는 범위 내에서’로 확대하는 것은 수긍된다. 그러나 벌칙제정의 범위를 형사벌까지 확대하면서 법률유보를 삭제하는 것은 죄형법정주의의 원칙을 위배할 우려가 있는 것으로 보인다. 또 ‘법령을 위반하지 않는 범위’까지 조례제정권을 확대하는 취지는 입법공백을 보완하기 위한 것인데, 향후 기존 조례와 상충되는 법률이 제정될 경우에 기존 조례가 법령을 위반하는 상황이 발생될 수 있으므로 다양한 상황에 대해서 종합적으로 고려할 필요가 있다.
- 저자는 지방자치법 제127조 제3항을 개정하여 예산항목의 증액을 가능하게 해야 한다고 주장한다. 그러나 지방자치법 제127조 제3항은 헌법 제57조를 원용한 것으로, 여기에는 “국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정하고 있다. 따라서 지방의회의 경우에 예산항목의 증액을 가능하도록 허용해야 한다는 주장은 과도한 것으로 사료된다.
- 결론적으로, 지방의회의 위상을 제고하자는 주장에는 동의하지만, 지방의회의 위상을 제고하는 것 자체가 목표가 될 수는 없다. 따라서 단순히 지방의회나 지방의원의 위상 제고를 위한 방안들이 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떻게 기여할 것인지 등에 대해서 근본적인 논의가 필요할 것으로 사료된다.

2부 3세션 토론문 3

김찬동(서울연구원 연구위원)

1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여장치를 중심으로(이원희)에 대해

참여는 시민을 시민답게 만든다. 시민의 창조적역량을 육성하는데 기여하고, 행정에대한 정보를 연계하여 시민의식의 형성에 실질적으로 기여하게 된다. 시민을 행복하게 만들어주고, 시민이 공동체가 되게 해주어서, 공공성에 대한 인식을 높여주게 된다. 참여를 통하여 자치(autonomy)를 가능하게 만든다. 정부에 대한 신뢰(trust)를 높여주게 된다.

거꾸로 참여가 없다면, 시민도 없다. 시민의 역량도 떨어지게 되고, 이기적이게 되며, 공공행정에 대해 무관심하게 된다. 부정과 부패가 확산되어도 이를 막아내지 못한다. 통제와 관리로 이 문제를 다룰려 하면, 비용도 비용이려니와 인간의 다양한 상황을 모두 규제하고 통제한다는 것은 불가능하다. 참여가 없으면 자치도 형식화된다. 자치가 없으면 신뢰사회도 되기 어렵다.

이 논문을 통하여 시민참여의 유형이 다양함을 알 수 있다. 투표, 선거운동, 시민접촉, 지역공동체 활용, 항쟁 등의 5가지 유형을 제시하고 있다. 개인으로도 참여하지만, 공동체로서도 참여하고, 제도적 장치를 통하여 참여하기도 한다. 최근 서울시 등에서 마을공동체논의가 활발하였던 것은 현대 도시생활에서 해체되었던 공동체에 대한 갈증을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

제도적 참여장치로서 3장이하에서 소개하고 있다. 조례제개정, 주민감사청구제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민참여제도(주민참여예산제도), 주민소환제도가 그것이다. 그리고 이것들은 표2가 제시하고 있는 것처럼 직접참여제도이다. 이들의 제도운영의 현황과 쟁점을 자세하게 소개하고 있다.

간접참여제도로서 반사회, 민원, 제안(suggest system), 청원(petition), 위원회(commission), 공청회(public hearing)등이 있다. 참여를 통해 행정의 의사결정과정에서 간접적인 영향을 미친다는 의미일 것이다. 간접적 참여제도들은 행정에 직접적인 변화를 주기보다는 행정이 의사결정하는 과정에서 참조하거나 자문하는 정도일 것이다. 즉 간접참여제도에는 법률적 권한이 부여되어 있지 않은 것이다. 예를 들어 현재의 주민자치위원회는 간접참여에 불과하다. 이를 직접참여로 바꾸기 위하여 주민자치회(특별법에 의하여)의 시범실시를 시도하고 있다. 즉 주민자치회를 통한 참여를 직접적인 참여장치로서 격상시키려는 노력을 하고 있는 것이다. 이점에서 참여제도의 발전이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주민자치회를 협력형으로서 즉, 행정의 말단조직으로서 읍면동사무소를 그대로 존치한 상태에서 주민자치회를 도입하고, 시군구의 자치사무 중에서 주민공동체가 자치적으로 수행할 수 있는 일부의 사무에 한해서 위탁사무를 준다는 사고방식은 여전히 관주도적인 모습이라고 할 수 있다. 즉 관치(官治)의 틀을 벗어나지 못한 것이라고 보여진다.

이미 도시지역에서는 아파트단지를 중심으로하여 주민주도형의 주민자치가 시행되고 있다. 주민들이 관리비를 내고 이 관리비에 의하여 아파트관리소를 운영하고 있다. 주민들이 선출한 아파트 입주자대표들을 통하여 아파트관리소를 주민주도형으로 자치하고 있는 것이다. 주택법을 통하여 이미 주민주도형의 주민자치가 실행되고 있는데도 불구하고, 안전행정부의 주민자치에 대한 인식이 여전히 관치의 틀속에 머물고 있다는 것은 주민자치에 대한 주관부처로서 부끄러워해야 할 사

항이라고 할 수 있다.

더구나 대통령소속의 지방행정체제개편위원회에서는 물론이고 대통령소속의 지방자치발전위원회의 논의를 통하여 근린생활자치의 혁신과 주민중심의 생활자치를 구현하자고 하는 방향을 설정하고 있음을 감안하면, 협력형에 머물고 있는 주민자치회 시범실시는 전면적인 재설계가 시급하다.

참여제도는 갈등을 예방하는 장치이기도 하다. 참여가 없으면, 정책갈등이 빈발할 가능성이 높다. 이는 결과적으로 갈등조정장치를 만들어야 하고, 이에 행정비용이 들어갈 것이다. 갈등관리장치로서 갈등관리심의위원회가 있지만, 참여의 문화와 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 형식화될 개연성이 높다.

결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그래야 참여의 양과 질이 높아질 수 있다. 정보제공이 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의회방식도 학습이 전제된다. 공청회를 통하여 토의 과정을 거쳐서 결론에 이르게 된다.

시민배심제도도 참여를 의무화한 방식이다.

타운미팅(town meeting)은 주민총회와 같은 방식이다. 미국의 근린생활자치의 근간을 이루는 제도이다.

참여문화가 바뀌어야 한다. 현재도 입대위나 주민자치위원회의 회의방식에 주민이 참여하는 공개된 공간에서 해야 한다. 시설배치가 대표들의 논의를 구성원들이 자유롭게 참관할 수 있는 구조로 되어야 하고, IT가 발달해 있는 한국사회의 강점을 살려 영상으로 공개해야 한다. 그리고 SNS등으로 순간 순간 참여할 수 있는 구조도 만들어야 한다. 참여의 생활문화를 뿌리내리게 하기 위해서는 시설공간의 재설계가 필요하고, 이러한 설계에는 참여의 철학과 본질을 체득한 전문가의 도움이 필요할 것이다.

한국의 지방자치발전은 풀뿌리의 민주주의라고 할 수 있는 주민참여의 재설계(redesign)에서 시작하여야 할 것이다.

2. 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제: 지방자치법개정을 중심으로(최근열)에 대해

지방의회의 위상제고는 한국의 지방자치발전에 중요한 의제이다. 한국의 지방자치단체의 구성이 “중앙집권형 강시장-약의회”여서 단체장의 권한이 강하고 의회는 약한 권력관계에 있다. 더구나 단체장은 중앙집권적인 구조하에 지방의 행정을 대행하는 지위도 겸하면서 강력한 권한을 가지고 있고, 의회의 감시권의 범위에서 벗어난 부분이 상당히 있는 것이다.

이런 구조의 변화가 미래의 지방자치발전을 위해서는 필요한 것이다. 따라서 이 논문이 제기하고 있는 지방의회의 위상제고는 필요하고도 긴요한 의제이다.

이 논문은 지방의회의 지위와 권한에 대하여 법제적인 부분을 치밀하게 분석하고 있다. 지방의회가 가지고 있는 의결권, 행정감시권, 자율권, 선거권, 의견제출권을 검토하고, 선행연구에 대한 검토, 그리고 지방자치법상의 의회규정의 변화를 비교하고 있다. 이를 통해 앞으로 개혁해야 할 과제를 14가지 세부과제로 제시하고 있다.

사무직원의 인사권을 독립시키고, 의회의 전문성을 강화하며, 자치입법권을 강화할 방안들을 제시하고 있다. 집행기관 감시강화, 심의의결권의 강화도 구체적으로 제시한다. 결론적으로 현재와 같은 비대칭의 의회-단체장관계를 개선해야 함을 제시한다.

특히 법률개정안을 구체적으로 제시하고 있어 지방의회의 위상제고를 위하여 실무적으로 당장 도움을 받을 수 있는 논문이다. 지방의회의 전문성향상을 위하여 보좌인턴제의 도입이나 정책연구기관의 설치, 지방의정연수원의 설립 등을 제시하고 있다.

자치입법권강화를 위하여 지방자치법22조의 단서규정의 개정을 강조한다. 조례의 제정을 ‘법령의 범위안에서’를 ‘법령을 위반하지 아니하는 범위안에서’로 개정하는 것이 필요하다. 또 27조의 벌칙제정권을 행정벌에서 형사벌까지 확대해야 한다고 한다.

행정사무 감사권과 조사권의 범위에서도 41조에서 기관위임사무에 대해서도 지방의회가 감사할 수 있도록 하고 있지만, 국회와 상급자치단체의회가 직접감사하기로 한 사무에 대해서는 제외하고 있어 단체위임사무가 감사대상에서 제외되는 문제점을 갖고 있다. 오히려 지방자치를 위축시킬 가능성이 있음을 지적하고 있다.

인사청문회를 도입할 것을 제안하고 있다. 즉 부단체장과 지방공기업의 사장에 대한 인사청문회 도입이다. 이는 행정에 대한 감시권을 향상시킬 수 있을 것이다.

또 지방의회의 심의의결권의 향상을 위해 제한적 열거주의로 되어 있는 의결사항을 포괄주의로 전환하여야 할 것이다. 이를 위해 39조의 11에서 ‘기타법령에 위반하지 않는 사항’으로 개정할 것을 제안하고 있는데 적절하다고 본다.

지방의회의 위상제고는 의회에 대한 시민의 신뢰(trust)수준과 관련된다고 본다. 중앙정부공무원들의 의견을 들어보면, 아직 지방의회가 미덥지가 못하다고 한다. 그래서 재정통제를 강화하는 것이고 국세를 나누어주기 어렵다고 한다.

지방자치의 발전은 시민사회와 시민사회의 대표들에 대한 신뢰수준과 관련이 된다. 국가의 행정을 책임지는 대표들과 지방의 행정을 책임지는 대표들간의 괴리(gap)도 해소되어야 할 것이다. 대의시스템속에서 국가의 대의자와 지방의 대의자가 상호 협력하고 거버넌스(governance)하고 있다면 지방자치제도의 왜곡이 상당한 부분 해소될 수 있을 것이다. 국회가 국민의 대표이듯이 지방의회는 주민의 대표이다. 국민과 주민은 동일한 사람들이다. 동일한 주권자이다. 주권자의 주권위임의 범위가 국가전체와 지방자치단체의 구역이라고 하는 차이일 뿐이다. 지방의회의 대표들도 지방의 구역에서는 주권자의 대표라고 하는 정체성(identity)을 인정해주어야 할 것이다. 그리고 이들이 제대로된 대의자의 역할을 할 수 있도록 선출하고 교육해야 할 것이다. 이 몫은 결국 주민의 깨어 있는 시민성(citizenship)에 있다.