

지방분권 활성화 위한 서울시 추진전략 모색

- 일반행정 분야 중심으로 -

김찬동 정희윤

A Study about the Promotion Strategies of the Decentralization Agendas of the Seoul Declaration



서울연구원
The Seoul Institute

연구책임

김찬동	충남대학교 자치행정학과 교수 (전 서울연구원 도시사회연구실 연구위원)
정희윤	도시경영연구실 실장(선임연구위원)

연구진

소순창	건국대학교 행정학과 교수 (전국 차원의 추진전략)
김동건	배재대학교 공무원법학과 교수 (법, 제도적 개선방안)
전지훈	도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

지역 상생발전 등 4가지 관점에서 서울시, 지방분권 추진전략 세워야

1_서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략

서울시는 지방자치단체의 만형이자 우리나라의 수도로서 지방분권에 관한 의미와 전략도 여타 지자체와는 달리 다양한 관점을 고려하여 접근해야 한다.

첫째, 주민의 입장이 우선 고려되어야 한다. 현대 행정의 요체는 거대담론보다 주민들이 체감할 수 있는 현장밀착형 서비스에 있다. 현장에 가까운 지방정부의 역할이 강조되고 분권이 요구되는 이유이다. 따라서 주민의 만족도를 높일 수 있는 관점에서 접근해야 한다. 둘째, 자치분권은 행정의 효율성만이 아니라 민주시민의 역량강화라는 측면이 강조되어야 한다. 시민 스스로 주인의식을 가질 수 있도록 민주적 거버넌스 구축이라는 관점에서 접근해야 한다. 셋째, 서울시는 지방자치단체 만형으로서의 역할을 고려해야 하며 지역상생과 균형발전 차원을 고려해야 한다. 넷째, 서울은 수도로서 국정의 파트너 역할도 적극 고려해야 한다. 또한 중앙정부와의 정책조율은 물론 지방자치단체의 창구역할을 하는 협치적 관점에서 접근해야 한다.

1) 중앙·대도시 관계에는 대리인관계 등 3가지 모형이 존재

중앙정부와 대도시 간의 관계는 세 가지 모형이 있다. 첫째는 대리인관계이다. 대도시정부는 중앙정부의 대리자라는 것이다. 둘째는 동반자관계이고, 셋째가 상호의존적 관계이다. 지방분권은 대리인관계에서 최소한 동반자관계나 상호의존적 관계로 전환하자는 의미이다. 현재 우리나라는 개발연대를 지난 시점으로, 중앙집권의 필요성은 이미 상당히 충족되었다. 구체적이고 체감할 수 있는 공공서비스가 요구되는 오늘날의 시대적 과제는 지방분권과 지방자치의 발전과 성숙이다. 현 상황에서는 중앙집권의 장점은 살리되 점차 자치분권의 방향으로 나아가야 할 것이다.

한국의 자치분권수준은 매우 낮은 편이다. OECD국가들의 중앙정부-지방정부 간의 사무권한이나 재정권한의 비율이 대개 5:5 정도이나, 한국은 국세와 지방세의 비율이 8:2, 사무권한은

7:3이고, 실제로 예산은 4:6으로 사용되고 있다. 지방자치의 경험이 축적된 만큼 이제 지방정치 현상을 인정하고 활성화될 수 있는 기반을 강화해야 한다. 지방의회 또한 지방자치단체장과의 관계에서 의존적이고 예측적이다. 지방의회는 중앙정부와 자치단체장의 중층적 예측관계에 있다. 현실적 한계는 있으나, 지방자치는 지방정치이다. 지역주민이 직접 지역문제를 결정하고 책임지는 정치가 지역에서도 필요하다.

2) 지방자치발전계획안은 중앙정부의 관료제적 시각 못 벗어나

대통령 소속 지방자치발전위원회는 2014년 12월 8일 ‘지방자치발전 종합계획’을 발표하였다. 이 계획은 정부 최초의 지방자치발전 마스터플랜이라는 데 의의가 있다. 주민편익의 증진과 행정 효율성의 제고, 지방경쟁력 강화를 목표로 20개 과제를 선정하였다. 핵심과제 중심으로 선택과 집중을 통한 단계별 시행을 제시하고 있다. 핵심과제인 ‘자치사무와 국가사무의 구분체계 정비(1번)’, ‘중앙권한 및 사무의 지방이양(2번)’과 ‘교육자치와 지방자치 연계통합 노력(4번)’은 규범적인 방향제시에 그쳐 구체적인 실천전략이 미흡하다. 한편 핵심과제 7번 ‘특별광역시의 자치구군의 지위 및 기능 개편’은 민감한 사안이나 과감하고 구체적인 실행계획을 담고 있다.

요약하면, 종합계획안은 지방자치의 발전을 위하여 정부차원에서 노력하고 있다는 점은 긍정적이다. 그러나 여전히 중앙집권적이고 우월적 관리시스템을 고수하는 ‘중앙정부 관료제적 시각’을 벗어나고 있지 못하다. 지방자치발전은 ‘주민자치적 시각’에서 비전이 새롭게 제시되고 전략이 구상되어야 할 것이다.

[표 1] 지방자치발전종합계획의 평가

분류	추진해야 할 과제	수정·보완해야 할 과제	재검토해야 할 과제
과제	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰제도 도입 - 특별지방행정기관의 정비 - 지자체 기관구성 형태의 다양화 - 지방선거제도의 개선 - 국가와 지자체 간 협력체계 정립 - 중앙권한 및 사무의 지방이양 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치와 지방자치의 연계 통합 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 - 지방재정 확충 및 건전성 강화 - 읍면동 주민자치회 도입 - 주민직접참여제도 강화 - 도의 지위 및 기능 재정립 - 지방자치단체 평가제도 개선 - 대도시 특례제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 특·광역시 자치구군의 지위 기능개편 - 지방자치단체 소규모 읍면동 통합 - 시군구 통합 및 통합 지자체 특례발굴

3) 자치분권 실현하는 서울시의 5가지 선도사업

① 국가·지방 사무 명확히 구분하고 권한·예산·조직인사권까지 이관

서울시의 사무는 9천여 건이다. 이 중 7천여 건이 기관위임사무에 해당한다. 즉, 80%의 사무가 자율적인 의사결정보다 중앙정부 부처의 규제와 통제를 받아야 한다. 국고보조사업비가 있는 경우 행정사무감사를 받아야 한다. 서울시가 시민을 위한 행정집행을 위해서는 사무를 명확히 구분해야 한다. 법률에 의해 사무를 구분하고, 권한과 예산, 조직인사권까지 삼위일체적으로 이관해야 한다. 특별시 위상을 가진 서울시는 법률제안권과 예산편성권을 부여하거나, 참여할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

② 주민자치 원칙에 따라 ‘상향식 區政’ 가능한 인프라 조성

자치구는 무엇보다 주민참여와 주민 주도적 자치행정 단위여야 한다. 읍면동 계층에서 자치제를 형성하고, 통·반 계층에 다양한 공동체를 형성해야 한다. 정부나 서울시 광역행정의 관리방식과는 내용과 대상이 달라야 한다. 행정관리의 효율성, 글로벌 경쟁력보다 주민참여와 주민자치의 기반을 구축하고, 이를 지원하는 자치행정이어야 한다. 주민자치의 원칙에 따라서 상향식 구정(區政)을 형성하고 실질적인 주민참여를 통한 풀뿌리 민주주의의 구현과 민주성과 반응성의 가치를 우선해야 한다.

③ 근린생활자치 공간 만들고 자치현장 방식 주민자치회 도입

주민자치위원회는 많은 문제점으로 주민자치로 보기에는 무리가 있다. 동사무소의 물리적 공간에 문화여가프로그램 운영을 위한 주민참여형 운영위원회 정도의 성격이다. 주민자치위원회로의 사무이양이나 권한이관도 미미하다. 대부분 동장이 전권을 가지며 이는 자치구청장이 위임해준 것이다. 서울시는 ‘마을공동체만들기’ 정책을 시정에 전격 도입하여 근린생활자치영역에 혁신을 불러왔다. 실질적 주민자치의 씨앗을 조성하여 근린생활자치의 기반을 마련하고 주민자치의 선도적 역할을 하고 있다. 자치구·동 간의 새로운 제도설계이자 자치구의회의 권한을 주민자치회에 부여하는 헌장(charter)부여방식이라 할 수 있다.

④ 광역시 등 인구 100만 명 넘는 대도시 간 네트워크도 구축

대도시 자치권은 조직권, 인사권, 재정권, 입법권, 도시계획권, 규제권을 독자적으로 가지고 의사결정의 책임을 지는 것이다. 또 이것이 가능할 수 있도록 주민참여에 의한 도시자치가 이루어질 수 있는 평가환류시스템이 구축되어 있어야 한다. 서울시는 거대도시로서 다양하고 고도의 전문성을 요하는 조직을 요구한다. 도시경제정책이나 관광정책을 총괄할 수 있는 부시장이 필요

할 수도 있다. 그러나 자치입법권을 비롯한 지방의 권한은 중앙정부에 의해 상당히 제한적이다. 도시자치권에 대한 요구는 서울시만이 아니라 대도시들의 공통적인 수요이다. 서울시는 7대 광역시와 수원, 성남시 등 100만이 넘는 도시들 간 네트워크를 통하여 자치권을 회복해야 한다. 4대 지방자치단체 협의체와도 협력하여 자치권의 회복을 지속적으로 추진해야 한다.

⑤ 복지·교통 등 정책분야별로 분권개혁 기본계획 수립도 필요

서울시는 정책분야별로 분권개혁에 관한 기본계획을 수립해야 한다. 행정자치부 소관의 사무들만 집권적인 것이 아니다. 보건복지부, 국토교통부, 고용노동부 등 정책분야별 담당 과(課)들은 소관법률을 가지고 있다. 소관 법률에 근거하여 지방자치단체에 대한 기관위임사무와 예산배정권을 가지고 있으며 평가권과 사무감사 권한도 있다. 지방자치단체는 국(局)·과(課)별로 사무위임을 받는 정부의 담당 과들과 연계되어 부서할거주의 현상이 나타난다. 또 개별 실(室)·국(局)의 전문성과 정책관리의 지속성은 공무원 조직의 외곽에서 확보해야 한다. 지방의 투자출연기관이나 각종 센터가 급증하는 이유이다.

4) 자치분권 앞당기는 중앙정부의 4가지 정책 제언

① 정부부처 대도시 관련 정책 수립에 해당도시 참여 법제화

중앙정부는 대도시와 관련된 정책과 업무들이 많을 수밖에 없다. 해당 도시들과의 업무협조와 정책참여과정이 필요하다. 중앙정부는 여전히 지방정부를 감독과 재정지원을 통한 통제의 대상으로 인식하는 경향이 강하다. 명령 통제와 수동성으로 상호 의사소통이 부재하여 갈등이 빈번하게 발생한다. 중앙정부는 대도시 관련 정책의 추진에서 도시들의 정책과정 참여를 법제화할 필요가 있다. 중앙정부-대도시, 광역시도 간 정책포럼과 같은 정례적 모임의 활성화를 통하여 협력과 소통의 장을 마련해야 한다. 특히 국무회의에서 지방의 문제나 대도시 관련 정책을 결정할 경우, 정책적 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 서울시는 협력적 도시네트워크를 구축하고 연대를 통한 의견개진이 필요하다. 실천전략으로 협의체나 연합체를 구성하여 권한과 예산, 조직과 인력의 배치 등을 검토할 필요가 있다.

② 보충성의 원칙 실질화하고 근린생활 주민자치법도 제정

보충성의 원칙에 따라 중앙정부는 지방자치단체에서 수행할 수 있는 사무와 업무에 대한 의사결정권을 존중해야 한다. 중앙정부의 개입은 지방자치단체로서는 불가능한 업무에 제한적이어야 한다. 현행 헌법 제117조와 118조가 보장하는 지방자치의 본질적 내용은 자치단체의 존재,

자치기능과 자치사무를 의미하며 보충성 원칙은 분명하지 않다. 즉, 우리의 보충성 원칙은 지방자치의 지도원리라기보다 단지 ‘사무배분의 원칙’에 지나지 않는다. 보충성 원칙에 의거한 실제적인 주민자치권을 보장하기 위해서는 근린생활에 관한 주민자치법의 제정이 필요하다.

③ ‘지자체 관할구역 컨트롤타워’ 지방의회 위상제고법 제정

지방의 행정구역을 종합적으로 관리할 수 있는 주체는 지방자치단체가 가장 효과적이다. 그러나 지역주민들에 의한 풀뿌리 민주주의가 형성되고 자치입법이 실현되려면 지방의회의 권한은 확장될 필요가 있다. 지방자치단체의 효율적 행정업무 수행과 민주적인 집행을 감독하기 위해서 지방의회의 권한을 강화하고 문제해결의 컨트롤타워로 기능해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체의 분권논의와 함께 국회와 지방의회의 권한을 명확하게 구분하는 입법 분권을 실시해야 한다. 지방문제와 정책에서도 지방의회가 실질적인 권한을 갖고 업무를 수행할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 한다. 이에 따라 ‘지방의회 위상제고를 위한 법’의 제정을 제안한다.

④ 대도시권역에 특별자치권 부여하고 관련 법률도 입법화

수도권 등 대도시권역은 많은 주민들이 거주하는 하나의 독립적인 생활권이다. 자율적 행정기능과 자치권의 강화를 위해 특별자치권의 법률적 권한을 부여할 필요가 있다. 경제활동의 글로벌화로 국경의 의미가 퇴색한 오늘날에는 국가단위 경쟁력보다 지역이나 도시경쟁력의 강화가 더욱 주목받고 있다. 정책추진의 효과를 담보하기 위해 대도시권역은 자율성에 의거한 특화산업 발굴과 지역문화전략 개발 등 지역특성이 반영되고 자립적인 발전을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

2_전국 차원에서 본 지방분권 추진전략

2014년 상반기에 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 15개 분권의제를 제안하였다. 이 연구에서는 그 중 핵심적인 2개 과제, 지방정부의 중앙정부 정책결정과정에의 참여와 기관구성의 다양화에 대한 국가차원의 추진전략을 마련하였다. 특히, 선도적 역할을 수행해야 할 행정 분야의 과제(① 참여, ⑨ 조직권, ⑩ 입법권, ⑬ 기관구성)를 중심으로 추진전략을 제시하였다. 중앙정부 차원에서 관련 부처와 기관, 시민사회, 그리고 당사자들의 관계를 어떻게 조율하여 법적 제도로 확정할 것인가에 초점을 맞추었다.

① 서울시는 상생과 분권, 중앙정부와 수평적 관계, 지방정부 간 협력 중요

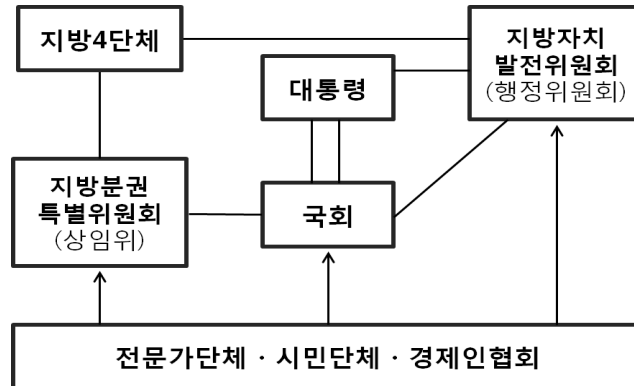
역대 정부는 지방분권을 추진하는 과정에서 원칙을 제시하여 왔다. 참여정부는 선 분권 후 보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 토대로 추진하였다. 서울특별시의 입장에서는 ① 상생과 분권의 원칙, ② 중앙정부와 지방정부의 수평적 원칙, ③ 지방정부 간 협력의 원칙이 요구된다. 서울시는 다른 지방정부에 양보할 것은 양보하고, 타협할 것은 타협하여, 힘을 하나로 모아 중앙정부에 강력하게 요구해야 한다. 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간의 상생과 협력이 절실함을 선언할 필요가 있다. 국가, 지역주민, 국민들도 국가경쟁력의 제고라는 인식공유와 선언이 필요하다.

② 4가지의 정책과정 참여방안·3가지의 기관구성 다양화 방안 제시

중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여를 위해 중앙-지방의 정책포럼 정례화, 지방4단체의 의견수렴 규정화, 중앙-지방협력회의 설치, 지역대표의 지방원(상원) 설치를 제안하였다. 지역여건에 맞는 지방자치단체의 구성을 위해 자치단체 유형별 기관구성 표준모형(안) 마련, 지방자치단체 기관구성 형태에 대한 주민선택권 부여, 지방자치단체 기관구성의 다양화를 위한 입법방식을 제시하였다.

③ 자치분권형 국가 위해 국회 지방분권특위 구성하고 추진 로드맵 수립

분권형 국가를 위해 핵심조치들이 필요하다. 국회 지방분권특별위원회를 통하여 분권국가의 실현을 위한 헌법 개정을 논의해야 한다. 행정자치부의 지방분권 관련 추진기구와 지방4단체의 협의회가 연대·협력하는 추진체계를 구축한다. 분권국가의 규정과 함께 지방재정권 확대와 조례입법 강화를 위한 구체적 내용을 규정해야 한다.



[그림 1] 지방분권특별위원회 협력 체계

3_‘지방자치 활성화’ 법·제도의 3대 개선방안

① 자치입법권·규제자치권 확대

지방자치의 핵심요소 중 하나는 지방의회이다. 지방의회를 통해 지방자치단체의 자치사항을 스스로 결정할 수 있는 권한 즉, 자치입법권을 보장하기 위함이다. 현행 헌법 제117조는 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 되어 있다. 지방의회의 자치입법권을 “법령의 범위 안”에 묶어 지방자치의 본질과 맞지 않다.¹⁾

지방자치법만의 개정으로 자치입법권의 확대가 가능하다는 주장이 있다. 즉, 지방자치법 제22조 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”는 규정을 “지방자치단체는 법령에 반하지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 개정하는 안이다. 이 같은 개정으로 지방자치법 제22조를 법률우위의 원칙에 반하지 않는 한 주민의 권리제한이나 의무부과가 가능하다는 것이다. 헌법 제37조는 그에 대하여 단순한 법률우위가 아닌 법률유보를 요구하고 있기 때문에 그 같은 개정은 위헌입법이라는 위험을 피할 수 없다.

헌법 제117조는 지방자치단체의 독자성·자율성을 반영하여 입법권의 범위를 새로이 할 수 있

1) 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 달리할 뿐 법률은 조례에 대하여 일반적·절대적 우월권을 갖는 것이 아니라 상호보완적·견제적 기능을 수행한다고 한다. 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법 개정의 방향”, 『지방자치법연구』, 제9권 2호, 통권 22호, (2009. 6.), 9면.

도록 개정되어야 한다. 현행 헌법을 존중한다 하더라도²⁾ 제22조 단서는 헌법에 위반됨이 그 조문 상 드러나 있다. 지방자치법 개정을 통해 제22조 단서는 삭제되어야 한다. 제주도와 같이 특별자치도는 정부가 특별한 다수의 사항에 대한 입법을 포기할 수 있다.³⁾ 지방자치의 본질을 직시하면 자치입법권의 보장은 제주도에 국한되어선 안 된다. 자치사무는 중앙정부의 입법사항이 아니라는 전제에서 재구성할 필요가 있다.

② 조직자치권·인사자치권 보장

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 적재적소에 기용할 수 있는 인사자치권을 보장받아야 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. 지방자치단체의 재정상태에 따른 조직·인력의 제약은 피할 수 없는 과제이다. 미래지향적이고 창의적 지방자치단체의 운용이 보장될 수 있도록 그 형성권이 보장되어야 한다. 지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조와 인력운용구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하고 전문 인력을 기용할 수 있도록 함으로써 지방의 조직 및 인력쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있다.

③ 주민복지사무 독자처리권 부여

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 전 권한을 그 기초로 한다. 구체적으로 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 현행 헌법상의 지방자치 규정은 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 등 세 가지이다. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국회가 제정한 법률에 위임하고 있다. 그러나 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전 권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다.

2) 특히, 침해적이거나 규제적인 사항과 관련하여 우리 헌법상 법률유보원칙의 관점 및 국가의 통일적인 법질서유지의 관점에서 헌법 개정에는 더 많은 심사숙고를 요한다는 입장도 있다. 방승주, 앞의 논문 10~11면.

3) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조에 따라 중앙의 사무가 제주특별자치도의 사무로 이양되거나 같은 법 제50조제2항 등에 의해 법규명령으로 정하도록 된 사항이 도 조례로 정하도록 규정되어 있음을 예로 들 수 있다. 표명환, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제”, 「공법학연구」, 제10권제4호, 152면 참조.

목차

01 연구의 개요	2
1_서울시 입장에서 본 지방분권의 의미와 추진전략	2
2_전국 차원에서 본 지방분권의제 추진전략	4
02 서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략의 모색	10
1_중앙-대도시 관계의 새로운 조명	10
2_지방자치발전종합계획안에 대한 대도시 관점의 분석	18
3_자치분권을 위한 서울시의 선도사업	31
4_자치분권을 위한 중앙정부 정책 제언	39
03 전국 차원에서 본 지방분권의제 추진전략	46
1_지방정부의 정책결정과정에의 참여와 기관구성 다양화	46
2_지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향	74
04 결론 및 정책제언	88
1_서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략	88
2_지방정부의 정책결정과정에의 참여와 기관구성 다양화	91
3_지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향	93
참고문헌	95
Abstract	96

표

[표 2-1] 지방자치발전 종합계획의 주요 내용	19
[표 2-2] 지방자치발전종합계획의 평가	20
[표 2-3] 국가와 지방 간 기능배분	27
[표 2-4] 특별지방행정기관 지방이관의 필요성	29
[표 3-1] 7대 분야 15개 지방분권의제	48
[표 3-2] 서울시의 다양한 입장과 관계	51
[표 3-3] 중앙-지방정부의 정책포럼 정례화	65
[표 3-4] 지방4단체의 의견수렴 규정화	66
[표 3-5] 중앙-지방협력회의 설치	67
[표 3-6] 지역대표의 지방원(상원) 설치	68
[표 3-7] 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여	68
[표 3-8] 자치단체 유형별 표준안 마련	69
[표 3-9] 기관구성의 다양화 입법 및 시범실시	70
[표 3-10] 지역여건에 맞는 지방자치단체 구성	70
[표 3-11] 지방정부의 국정예의 참여를 위한 추진 과제	73
[표 3-12] 다양한 기관구성의 추진 과제	73

그림

[그림 1-1] 선진 지방분권국가와 균형발전국가의 실현	7
[그림 3-1] 정부 간 관계의 모형	54
[그림 3-2] 지방분권의 추진체계	71
[그림 4-1] 미래 지방분권국가의 구현을 위한 핵심과제	92



01

연구의 개요

- 1_서울시 입장에서 본 지방분권의 의미와 추진전략
- 2_전국 차원에서 본 지방분권이제 추진전략

01 | 연구의 개요

1_서울시 입장에서 본 지방분권의 의미와 추진전략

대통령소속 지방자치발전위원회는 한국의 지방자치발전을 위한 종합계획안을 제시하였다. 2014년 12월 국무회의의 심의를 거친 최초의 정부의 공식적인 계획이다. 정부부처들이 동의한 안이며, 지방자치 부활 20여 년 만에 지방자치발전을 위한 종합적 정책기획안이라고 설명하였다. 지방분권, 근린자치, 재정건전성과 책임성, 경찰자치, 구역통합 등의 내용을 담고 있으며 핵심, 일반, 미래과제로 구분하여 제시하였다.

이 계획은 지난 20여 년간 추진되어온 지방분권 논의의 종합정리란 의미도 있다. 지방분권 논의는 사무이양위원회(1998)부터 시작하여 지방분권추진위원회(2003), 지방분권촉진위원회(2009) 등의 이름으로 지속적으로 이루어져 왔다. 정부는 이런 과정에서 지금까지 3,000여 건의 기관위임사무를 지방자치사무로 이양하였다는 성과를 제시하곤 한다. 또 참여정부에서는 제주특별자치도를 2005년에 최초로 도입하여, 지방분권과 지방자치의 모델로서 시범적으로 실시하기도 하였다.

지방행정체제 개편도 지속적인 의제로서 추진되어 왔다. 1995년 도시지역과 농촌지역을 통합하여 행정의 효율성을 높인다고 하였고, 지방행정체제개편위원회를 구성하여 시군통합으로 광역시도의 기능을 조정하겠다는 제안이 있었다. 한편, 읍면동에 주민자치회 도입이 법제화하도록 특별법이 제정된 바 있고 동 통합을 통하여 행정효율화를 추구한다는 흐름도 있었다.

이러한 일련의 자치와 분권의 흐름에 대하여 지방자치의 본질 훼손이라는 주장과 오히려 지방자치를 역행하는 결과를 초래한다는 문제제기도 있다. 행정효율화만이 행정의 가치가 아닌데, 지나치게 행정효율 관점에서만 논의가 진행되고 있으며, 관료주의적 가치와 사고방식이 지배하고 있다는 지적도 있다. 또한, 현재의 법률체계가 중앙집권적인 관점에서 구조화되어 있고, 이는 헌법체계에서 기인하는데, 헌법이 지닌 지방자치에 대한 관점이 형식적인 자치만을 상정하고 있다는 비판도 있다.

지방분권 이슈는 지방자치의 본질을 혁신적으로 회복해야 한다는 입장과 오히려 지방자치 단체의 방만한 운영의 문제점과 균형발전의 필요성으로 인해 중앙집권을 강화해야 한다는 입장이 있다. 후자는 현재 지방자치단체와 주민의 역량은 아직 신뢰하기 어렵고 행정효율성의 관점에서 읍면동, 시군을 통합해야 한다는 주장을 하는 사람들의 입장이다. 한편, 시민단체들은 지방분권을 혁신적으로 추진해야 한다는 입장이며 분권형 헌법 개정이 필요하다고 주장하고 있다. 헌법 개정 논의는 국회 차원에서도 진행된 바 있고 2007년경엔 분권형 헌법에 대한 초안도 준비한 적이 있다.

최근에는 복지사무를 둘러싸고 중앙정부부처와 지방자치단체 간에 논쟁과 갈등이 있었다. 복지 관련 사무를 이양하면서도 이에 상응하는 예산이양이 이루어지지 않았거나, 매칭 예산의 비율을 둘러싸고, 차별적인 부담을 규정함으로써, 지방자치단체 간에도 갈등을 불러일으킨 바 있다. 지방분권을 어느 정도, 어느 영역까지 할 것인가는 정당 간에도 입장이 다르다. 동일 정당 내에서도 처음과 나중의 입장이 달라지기도 한다.

지방분권과 균형발전이란 주제는 이처럼 입장이 다르고 정책갈등의 소지가 많다. 도시지역과 농촌지역 간, 재정자립 정도 등에 따라서도 입장이 달라질 수 있어 지방분권의 방향과 내용, 수준과 방법에서 합의가 쉽지 않을 수 있다. 어떤 지방자치단체에서는 현재와 같은 중앙집권적이고 의존적인 관계가 선호될 수도 있다. 현재의 상태가 이익이라는 것이다. 지방자치는 좋지만, 분권적인 중앙-지방관계는 싫다는 지역주민도 있다.

과연 지방분권 논의를 어떻게 진행시켜 나가야 하는가? 무엇보다 다양한 입장에서 논의하되 자치분권은 모든 이해주체들이 함께 풀어가야 할 시대적 과제임을 공유할 필요가 있다. 자칫 이러한 논의가 국민들의 눈에는 중앙정부와 지방자치단체 간의 밥그릇싸움으로 비칠 우려가 있고 공공기관 간 갈등이슈로 인식될 위험성을 내포하고 있기 때문이다. 특히 서울시는 지방자치단체이면서도 수도로서의 위상을 가지고 있고, 지방자치단체의 만형 격으로서 지역균형발전을 염두에 두어야 하므로 더욱 그러하다.

본고에서는 서울시의 입장에서 분권 논의를 보다 생산적이고 발전적으로 진전시키기 위하여 4가지 관점에서 조명하고자 한다. 첫째, 분권 논의는 무엇보다 주민의 입장에서 어떻게 하면 기존의 행정서비스체계에서 주민 만족도를 높일 수 있을까 하는 관점에서 재조명되

어야 한다. 즉, 오늘날과 같이 복잡다단한 현대사회에서 현장에서 떨어진 중앙정부의 행정체계가 과연 주민들이 체감할 수 있는 현장밀착형 서비스를 제공할 수 있을까 하는 관점이다.

둘째, 민주적 거버넌스(democratic governance)의 관점이다. 헌법적 가치는 자유민주주의와 민주공화정, 그리고 국민주권을 분명하게 제시하고 있다. 따라서 법치행정을 수행해야 하는 지방자치도 행정의 효율성만을 추구하기보다, 민주적 가치와 시민의 참여역량을 강화하는 방향으로 운영을 해야 한다는 관점이다.

셋째, 지역상생발전의 관점이다. 지방자치단체는 재정력이나 각 지역적 특성이 달라서 각자의 강점을 살리되 서로 돕고 배려하는 차원의 자치 공동체로서의 유대감과 호혜성이 필요하다. 특히 1,000만 인구를 가진 서울시는 지방분권의 편익이 상대적으로 많을 것이라는 인식이 많고, 지방자치단체의 만형으로서의 역할이 강조되면서 균형발전에 기여하는 역할도 중요한 가치로 고려되어야 할 것이다.

넷째는, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력과 파트너십의 관점이다. 특히 서울시는 우리나라의 수도로서 정부의 국정파트너로서 역할수행도 소홀히 할 수 없다. 기존의 지방정책 기획과정이 정부부처들의 우월적인 독점시스템이었다면, 향후에는 지방자치단체의 협의체나 연합체가 정책과정에 참여하고 협치적 국정운영시스템으로 전환해야 한다. 서울시는 국정과정에 참여하는 법률적 위상을 가지고 있으므로 중앙-지방정부 간의 정책 조율과정에서 지방자치단체의 견해가 충분히 전달될 수 있도록 창구는 물론이고 선도적 역할을 해야 할 것이다. 본고에서는 이러한 종합적인 관점에서 분권이슈를 논의하고자 하였다.

2_전국 차원에서 본 지방분권의제 추진전략

1) 국제 사회경제의 변화 전망

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

경제협력개발기구(OECD)는 「2060년까지의 장기 세계 경제전망 보고서」에서 한국 국내

총생산(GDP) 성장률이 2030년까지 2.7%를 유지하고 2031년부터 1.0%로 추락할 것으로 예측했다. 이는 급격한 고령화로 인하여 생산가능 인구가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 세계 최대 미래학회인 'World Future Society'는 완벽한 남녀평등이 실현됨에 따라 여성동등권 등의 주장이 의미를 잃게 되고 가족붕괴가 가속화되며 가족구조는 보다 더 다양하고 복잡한 구조로 변하게 될 것으로 예측하였다. 서구 복지국가들의 복지비용 증가는 사실상 가족구조의 파괴 때문에 온 것이다. 우리나라도 1인 가족이 급증하고 있으며 결혼하는 4쌍 가운데 1쌍, 인구의 3%가 다문화가정으로 구성되어 있다.

지방자치는 중앙과 지방의 권력다툼이 아니다. 지역공동체를 하나의 가족 개념으로 접근하여 경제공동체와 복지공동체로 만들어야 하는 시대적 과제이다.

2) 한국사회의 변화와 지방자치의 미래 과제

장기적인 저성장으로 일자리 부족현상이 지속될 것으로 예상된다. 고용 없는 저성장이 지속되어 젊은이들의 좋은 일자리를 창출해야 할 당면과제가 있다. 고용 없는 저성장은 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. 새로운 정부운영 방식이 필요하다는 것이다.

우리 사회의 저출산, 고령화 수준은 국가적인 재앙으로까지 예견되고 있어 이를 해결하지 않고는 일류 선진국으로 갈 수 없는 당면과제로 남아 있다. 저출산, 고령화 수준은 대도시 및 도시지역보다 지방과 농촌으로 갈수록 보다 더 심각한 상태이다. 저출산, 고령화는 출산장려정책뿐만 아니라 고령화에 대처해야 하는 이중적인 정책대안이 제시되어야 한다. 경쟁이 심하고 생활부담이 높은 수도권 및 대도시로 젊은 층이 집중되어 저출산, 고령화 문제가 심화되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 비수도권, 소도시 및 농촌의 활성화 정책도 동시에 제시되어야 할 필요가 있다.

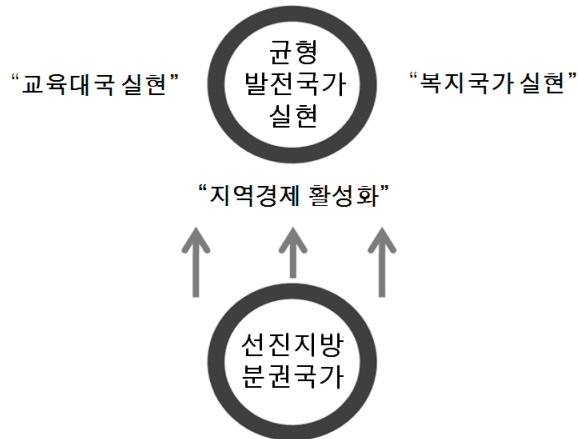
우리 사회의 또 하나의 당면과제로 공교육 활성화를 들 수 있다. 수도권 및 지방의 대학경

쟁이 공정하지 못하다는 점을 감안한다면 지방대학의 활성화를 통해 지방경쟁력 및 국가 경쟁력을 강화하는 정책대안이 필요하다. 지방에서는 대학이 지역경제의 활성화를 위한 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 전국적으로 공교육의 활성화가 당면과제이지만, 특히 지방의 대학은 형해화(形骸化) 수준에 머물러 있다. 지방대학이라는 이유 때문에 경쟁력이 떨어지고 입시경쟁률이 떨어지고 있는 상황은 수도권으로 모든 것들이 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 지방대학을 활성화하는 정책대안이 필요하다.

우리 사회가 안고 있는 또 다른 심각한 문제점은 국가부채이다. 정부발표에 따르면 2011년도 기준 정부부채는 774조 원, 공기업 부채는 463조 원, 지방정부 부채는 18조 원 등으로 대한민국의 총부채 규모는 약 1,255조 원에 달한다. 이미 한 해 국가예산의 약 3배에 육박하고 있다.

금융투자업계와 한국은행에 따르면 2012년도 6월 말 기준 정부, 기업, 가계의 부채 합계는 2,962조 원으로, 명목 국내총생산(GDP)의 233.8%에 달하고 있다. 이렇게 막대한 부채의 대부분이 국토해양부의 토목개발과 주택사업에 의하여 발생했다는 점이다. 그럼에도 불구하고 2013년도 국토해양부의 예산은 27조 1,940억 원이 되어 4대강 사업이 종결된 것을 감안하면 순수하게 국토해양부 예산은 약 7~10% 증액된 것이다. 핵심적인 문제는 비단 국토해양부뿐만이 아니라 농림수산식품부, 보건복지부, 심지어는 문화체육관광부도 건설 사업을 집행한다는 데 있다.

국가적 단위에서 SOC에 대한 전면적인 재검토가 필요한 시점이다. 지방정부 및 지역이 창조적이고 자립할 수 있는 방향으로 ‘균형발전정책’보다는 ‘지방분권정책’이 우선적으로 추진되어야 한다. 우리 사회의 주요 당면과제인 ‘고용(지역산업 육성)’, ‘복지(폭넓은 복지)’, ‘교육(인재 육성)’ 문제를 지방정부가 스스로 해결할 수 있는 정부운영시스템을 구축해야 할 것이다. 빅데이터 시대에서 정부는 2.0에서 정부 3.0으로 가야 하는 당면 과제에 직면하고 있다. 지방자치 역시 웹 기반과 소통과 통합의 자치행정을 구현하는 3.0시대에 직면하고 있다. 지방정부 및 지역이 창조적이고 자립할 수 있는 방향으로 선진 지방분권국을 위한 정책을 만들어야 할 것이다([그림 1-1] 참조).



[그림 1-1] 선진 지방분권국가와 균형발전국가의 실현

마지막으로, 비효율적이고, 무력하며, 피로감에 쌓여 있는 정부를 혁신하여 효율적이고, 역량 있고, 활력 있는 정부로 재창조할 필요성이 있다. 중앙정부로 집중되어 있는 정부운영방식을 혁신하여 새로운 시대에 알맞은 중앙정부와 지방정부 간의 혁신적인 역할 재정립이 절실하게 요구된다. 정부조직 개편도 중앙부처 차원에서만 방안을 찾는 것은 한계가 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 차원에서 혁신적인 대안을 모색할 수 있다.

우리 사회가 당면하고 있는 과제들을 해결하기 위해서는 먼저, 지역경제 활성화를 통한 일자리창출, 또 저출산·고령화 사회에 대응하기 위한 정책대안, 그리고 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안을 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립을 통하여 해결할 수 있다.

이 연구는 2014년 상반기에 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 지방자치단체의 입장에서 제안한 15개 분권 의제를 중심으로 접근하였다. 그중 핵심적인 2개의 과제, 지방정부의 중앙정부 정책결정과정에의 참여와 기관구성의 다양화, 지방자치의 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향에 대하여 국가 차원에서 추진해야 할 전략을 마련하고자 하였다.

02

서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략의 모색

- 1_중앙-대도시 관계의 새로운 조명
- 2_지방자치발전종합계획안에 대한 대도시 관점의 분석
- 3_자치분권을 위한 서울시의 선도사업
- 4_자치분권을 위한 중앙정부 정책 제언

02 서울시 입장에서 본 지방분권 추진전략의 모색

1_중앙-대도시 관계의 새로운 조명

1) 도시국가와 자치권

그리스가 현재는 하나의 국가로 존재하고 있지만, 아리스토텔레스 활동 당시에는 200개의 도시국가로 구성되어 있었다고 한다. 그리스는 평지가 적고 구릉이 많아서, 여러 작은 지역들이 산을 경계로 하여 자급자족적인 도시국가를 형성하고 있었다. 당시의 도시국가는 가장 완벽한 공동체라고 생각되었고, 구성원들이 서로 알고 지내며 소통할 수 있는 소박한 규모의 국가였다. 시민들은 상호 주관적 교류가 가능한 자급자족 경제였다.

자급자족 경제의 가장 기본적인 단위가 가정이고, 이 가정이 몇 개 모여서 촌락이 구성된다. 촌락이 몇 개 모여서 자급자족할 수 있는 완성된 생활공동체가 될 때 도시국가가 된다. 도시국가는 생활의 필요를 충족시킬 뿐만 아니라 선한 생활 혹은 행복한 생활을 위하여 그 존재를 지속하게 될 것이다. 오늘날의 규모로 보면, 도시국가라고 보기보다는 지역이라는 의미가 맞을 것이다. 인구 2만~5만 명의 읍면동 규모에 해당하는 것이다.

도시국가 자체가 하나의 정체(polity, politeia)를 가지고 있는 것이다. 즉 도시정부 형태(form of government) 혹은 국가조직 형태를 의미한다. 정체로서는 공화정, 귀족정, 민주정 등이 있고, 입헌정체, 전제정체 등으로도 구분한다. 플라톤과 아리스토텔레스는 이상적인 정체로서 귀족정과 민주정의 혼합정체를 제시하였다. 도시국가의 3가지 구성요소는 영토, 국민, 자치권이라고 할 수 있다.

이와 대비되는 것이 근대국가의 태동이다. 근대국가는 사회계약설에 의하여 형성되었고, 지역단위로는 해결하지 못하는 외교와 전쟁, 대규모 치수사업 등을 위하여 국민국가의 형태로 발전하였다. 로마제국도 도시국가 로마로부터 시작하여 그 통치영역이 지중해권역을 석권하게 되면서 제국으로서의 정치구조를 가지게 된다. 즉 도시국가로서는 공화정의 전통을 가지고 있었고, 원로원과 1년 임기제 집정관의 순환구조를 가지고 있었지만, 옥타비아누스 이후로 종신집정관이 되고, 제국으로서의 국가구조를 구축하게 된다. 로마제국

의 구조하에서도 지역의 자치권이 상당히 인정되었다. 심지어 종교의 자유와 재판의 자유까지 인정되었던 것을 알 수 있다. 또 로마제국 내에는 왕국들도 존재하기도 하였다. 황제 국가였지만, 지역적으로는 속주들에 상당한 정도의 지역자치권이 부여되어 있었던 것이다.

영국의 경우도 11세기 노르만 정복 이전에 상당한 정도의 주민자치가 존재했다고 한다. 지역별로 10~30가구로 이루어진 공동체가 있었고, 마을회의에서 대표를 뽑았으며 가족단위의 경작지를 분배하고, 가축의 수도 결정하는 등 주민자치를 하였다. 노르만의 정복은 중앙정부만을 장악한 것이고, 지역에서는 여전히 주민자치로 유지되었다. 이러한 전통이 영국과 캐나다, 미국으로 이어지게 되었으며, 미국 민주주의의 뿌리가 되는 토크빌의 타운 총회(town meeting)가 시작된 것도 이러한 주민자치의 전통에서 나온 것이다.

근대국가의 3요소로서 주권, 국민, 영토를 들고 있다. 여기서 주권(sovcreignty)은 라틴어 어원에서는 우월(superaus)이라는 용어에서 유래하였고, 프랑스어로는 ‘최고권력’이란 뜻에서 유래한다. 의사결정에서 궁극적인 권위를 의미하며, 주권은 처음에는 왕권을 정당화하는 개념이었다가, 로크와 루소에 의하여 인민주권의 개념으로 발전하였다. 1791년 프랑스 헌법 이후에 주권은 하나이고 분리되지 않으며, 양도할 수 없는 절대적인 것이라는 개념에서 출발하였으나, 미국 헌법에서는 주권의 분할 가능성이 제기되었다. 이후 연방정부와 주정부 사이에 주권은 분할되며, 20세기 라스키 등에 의하여 다원주의적 주권설까지 제시되기도 하였다.

현대적 의미에서 도시정부는 주권의 일부로서 자치권을 가지고 있는 것으로 보는 것이 타당할 것으로 본다. 국가의 국경을 넘어서 도시정부로서의 경쟁력을 확보하기 위하여 자율적이고 창의적인 도시정책 운영이 필요한 시대적 요구에 부합하는 자치권의 개념은 도시정부로서 주권의 일부를 가진다고 보는 것이다.

미국에는 홈룰 제도가 있다. 주정부와 지방정부 간의 관계에서 지방정부가 법률을 제정할 수 있는 고유한 자치권을 가지고 있다는 것으로서 딜론의 원칙¹⁾과 경합을 벌였다. 일본에서는 주민주권론 혹은 지역주권론으로 20세기 후반에 개념을 발전시켰고, 도주제의 이론

1) 지방정부의 자치권은 주정부나 중앙정부의 재량에 따라서 부여되는 것이라는 주장이다.

적 근거가 되었다.

자치권에 대해서는 고유권설, 국권설(전래설), 그리고 제도적 보장설로 나누어진다. 고유권설은 근대국가 이전부터 지역주민들이 보유하고 있었던 고유한 권리라는 것이고, 국권설은 지방자치단체는 국가의 창조물이고 국가에서 전래된 것이라는 것이다(21세기정치연구회, 2012: 13~14). 제도적 보장설은 지방자치단체의 자치권이 국가에서 전래되기는 하였지만, 헌법으로 보장된 것이기에 입법으로 변경할 수 없다는 것이다.

현대적 의미에서는 제도적 보장설이 설득력이 있고, 지방자치가 한국 헌법에서도 국가 기본제도로써 보장되는 것이기에 누군가의 우월한 입법권을 이용해서 자의적으로 변경할 수 있는 것은 아니라고 할 것이다. 자치권은 독자성과 자주성을 가지고 있는 것이며, 일정한 지역 내의 인적, 물적 자원을 지배할 수 있는 포괄성을 가지며, 지방정부가 자치권을 행사할 때는 자율성과 자기책임성(독자성)을 가진다고 할 것이다. 그렇지만 국가와의 관계에서는 국가로부터 주어지는 배분성하에서 자치권이 인정된다고 할 것이다.

요컨대, 대도시에는 역사적으로나 법제도적으로 자치권의 존재가 보다 강력하게 존재한다고 해야 할 것이다. 서울시와 같은 대도시는 국가와 역할분담을 할 수 있는 자치권의 존재를 인정하는 것이 필요하다고 할 것이다.

2) 조화로운 파트너관계로서의 중앙정부-대도시 관계

중앙정부와 대도시 간의 관계에 대해서는 세 가지 모형이 있다. 첫째는, 대리인관계이다. 즉 대도시정부는 중앙정부의 대리자라는 것이다. 둘째는, 동반자관계이다. 중앙정부와 대도시정부는 역할분담을 통하여 함께 대도시정책을 추진해야 한다는 것이다. 셋째는, 상호의존관계이다. 중앙정부와 지방정부는 각자가 가진 자원을 가지고 상호교환하면서 상호의존적이 된다는 것이다. 이때의 전제는 양자 간에 자율성을 가지고 있다는 전제하에 성립하는 것이고, 일방이 타방에 대하여 우월한 지위에 있다고 하면, 이는 상호의존이라고 보기보다는 지방이 중앙에 예측적으로 의존한다고 해야 할 것이다. 지방이 중앙을 제어할 수 있는 수단을 가지고 있을 때, 균형적 상호의존이 가능할 것이다. 예측적 상호의존은 대리인관계와 유사하다.

지방분권의 필요성은 대리인관계에서 최소한 동반자관계가 되거나 상호의존적 관계로 전환하자는 의미이다. 대리인관계는 중앙정부부처가 일방적으로 권한과 세원을 가지고 있는데 비해, 동반자관계나 상호의존관계에서는 지방자치단체가 상당한 정도의 권한과 세원을 가지고 대등할 수 있어야 한다. 그리고 대등을 넘어서 지방자치단체도 중앙정부부처를 제어할 수 있는 수단을 가지고 있을 때, 비로소 상호의존관계로 들어가게 되는 것이다.

지방분권이 전방위적으로 논의되어야 한다는 주장에는 중앙집권의 필요성은 이미 상당한 정도로 충족되었다는 인식이 있다. 즉, 중앙집권의 필요성으로 통상적으로 제기하는 것이 첫째, 국민적 최저수준을 유지하는 데 필요하다는 것이고, 둘째, 지역적 불균형을 해소하는 데 중앙집권이 필요하다고 하고, 셋째, 행정의 통일성과 전문성, 능률성을 위해서 중앙통제를 강화해야 한다고 한다. 다시 말해 중앙집권은 평등지향적 가치를 실현하고 행정의 전문성과 능률성을 위해 필요하다고 한다(21세기정치연구회, 2012: 15).

그러나 한국은 이미 중앙집권의 필요성이 상당히 충족되었으므로 중앙집권의 논리를 계속해서 주장하는 것은 시대착오적이라는 것이다. 중앙집권의 시대적 사명이 이미 달성되었고, 필요하다고 하더라도 보완적으로 충족시킬 수 있다는 것이다. 현재의 국가적 상황과 시대적 사명은 지방분권과 지방자치의 발전과 성숙이라는 것이다.

그렇다고 하면, 지방분권의 필요성은 어떤 것인가? 첫째, 행정의 접근성에 유용하고, 둘째, 지역적 특수성과 필요를 고려할 수 있으며, 셋째, 주민참여를 높이고 민주정치적 시민 훈련을 할 수 있는 기회가 되어 사회적 능률을 높이며, 행정의 투명성을 높이는 데 도움이 된다는 것이다(21세기정치연구회, 2012: 15).

현재의 한국적 상황에서 지방분권의 수준을 높이기 위한 헌법적 차원의 개혁이 필요한 것이 사실이기도 하지만, 그렇다고 중앙집권을 전면적으로 부정할 것도 아니다. 중앙집권의 장점을 살리고 지방분권의 이점을 적절하게 조화하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그래서 중앙정부는 ‘참여적 집권’으로 패러다임을 혁신해야 하고, 지방자치단체연합은 ‘협력적 분권’을 지향해야 할 것이다. 중앙-지방정부 간 관계는 중앙집권적 능률성과 지방분권적 민주성이 조화를 이룰 수 있도록 지방분권정책의 방향을 정립해 나갈 필요가 있다.

3) 지방분권수준과 지방정치

한국의 자치분권수준은 매우 낮은 편이다. OECD국가들의 중앙정부-지방정부 간의 사무 권한이나 재정권한의 비율이 5:5 정도라고 할 때, 한국은 국세와 지방세의 비율이 8:2 정도이며, 사무권한은 7:3이고, 실제로 예산은 4:6으로 사용한다고 한다. 즉 중앙이 가지고 있는 세원의 50%를 지방으로 이전해 준다는 것이다. 즉 교부금이나 국고보조금으로서 지방자치단체로 이전하여, 실제로 지방이 전체 세원의 60%를 사용한다는 것이다. 이러한 격차를 중앙정부부처가 통제권과 조정권을 가지고 지방자치단체에 규제와 관리감독을 하고 있는 셈이다. 그만큼 지방자치단체는 중앙정부부처의 지시와 통제에 의존적이고 예속적이게 된다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 단체장이나 공무원일수록 상위정부에 더욱 의존적이게 되고, 주민의 참여나 민원요구에 그만큼 둔감하게 된다. 굳이 주민참여나 주민자치에 반응할 유인이 적은 것이다.

지방자치를 실시한 지 20년이 지나고 있지만, 형식적 지방자치에 머물고, 실질적인 지방자치나 실질적 주민참여가 이루어지지 않는 것은 이러한 중앙-지방정부 간 관계의 구조적 원인이 크다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 주민들이 지방행정이나 국가 차원의 행정에 적극 참여해야 한다는 당위론을 강조하는 것은 문제의 본질을 잘못 짚은 것으로 보인다. 제도가 먼저냐 행태가 먼저냐의 논쟁이 있지만, 기본적인 제도가 비정상화되어 있고, 왜곡되어 있는 상태에서 개인 행태상의 역량부족을 지적하는 것은 연목구어(緣木求魚)에 해당하는 것으로 보인다.

물론 제도를 바꾸기 위해서는 지방자치를 바라보는 의사결정권자들과 주민의 시각이 바뀌어야 한다. 지방의 경쟁력 제고는 물론이고, 세계화시대의 국가발전전략으로서도 지역의 활성화가 필요하며, 이를 위해서 지방분권과 지방자치의 정상화가 절실하다는 기본인식이 전제되어야 한다. 국가운영의 틀 자체를 바꾸어야 할 골든타임이 바로 지금이라고 하는 위기감을 가져야 한다. 이러한 인식전환을 어디에서부터 시작해야 할까? 바로 지역 주민에 의한 지역사회의 운영에서부터 시작해야 하고, 이것이 가능한 공간은 바로 지방의 회이다. 지방의회는 지방정치의 공간이기도 하다.

서울시는 지방정치를 경험한 바 있다. 오세훈 전 서울시장은 무상급식을 둘러싸고 주민투

표를 실시하였다. 무상급식이란 공공의제는 상당히 이데올로기적 갈등을 가지는 사안이였다. 정당 간의 입장 차가 명확하게 나누어졌던 의제였다. 무상급식을 둘러싼 주민투표는 투표율 부족으로 부결되었고, 이에 책임을 지고 서울시장을 사퇴하였다. 공공정책이슈를 둘러싸고 시장이 사퇴하는 정치적 현상을 체험한 것이다. 이 사건 이전에는 한국의 지방자치는 행정현상으로만 이해되었다.

통상적으로 정치는 중앙정부에서만 일어나는 권력현상으로 인식되고 있다. 이 사건을 통하여 서울시는 대도시 사회생활 속에서 일어나는 갈등을 지역주민들이 스스로 조절하고 해결하는 생활정치의 현상을 경험하게 된 것이다. 지방정치는 공동체에서 생기는 공공의제에 대하여 민주적인 절차를 통하여 해결하는 과정으로 이해할 수 있고, 서울시는 이러한 생활정치의 단계에 이르렀다는 것이다.²⁾

지방자치 24년의 경험을 통하여 이제 한국의 지방자치단체는 지방정치현상을 인정하고 지방정치가 활성화될 수 있는 인프라를 제도화해야 할 것이다. 현재까지는 지방정치현상을 인정하지 않고, 지방행정체제로서만 파악하였기에 지방의회의 역할도 단체장에 비하여 열등한 위상을 부여하였던 것이다. 지방자치단체의 기관구성을 설계하면서, 단체장에게는 지방정치를 주도하는 광범위한 권한을 부여한 반면, 지방의회는 이를 승인하고 감시감독하는 ‘부가적 권한’만을 가지도록 제한하였던 것이다(21세기 정치연구회, 2012: 37).

의회의 권한으로서 예산심의확정, 결산승인, 안건심의와 관련된 서류제출 요청, 행정사무감사 및 조사권, 행정처리상황 질의 등 수동적이고 부가적인 것만을 인정하고, 지방자치단체장에게는 임시회 및 위원회 소집요구, 의안제출, 지방의회 의결에 대한 재의요구와 제소 권한, 선결처분권 등 지역정책의 수립과 결정을 위한 우월한 권한을 부여한 것이다. 지방자치법 101조에는 지방자치단체장을 지방자치단체의 대표로 명시하고 있다.

또 한국의 지역주의 현상으로 인하여 단체장과 지방의회의 다수당이 동일정당에서 배출되어 결과적으로 지방의회는 단체장에 대한 견제기능이 취약하고, 단체장이 제안한 정책이

2) 물론 이 현상을 바라보는 다른 시각은 지방자치가 중앙정치의제를 시험하는 테스트베드로서 인식하고 있어 지방정치의 고유현상이라기보다는 중앙정부의 시험대라는 주장도 있다.

나 의안을 승인하는 통법부의 기능을 하는 것이지 않느냐는 비판이 제기되고 있다.

지방의회를 더욱 무력하게 만드는 것은 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권이 지방자치 단체장이 임명하도록 되어 있다는 것이다(지방자치법 제91조). 지방의회의 사무처는 국회 사무처와 달리 독자적인 지방의회직 공무원을 갖고 있지 못하다. 지방자치단체의 공무원이 파견되어서 운영되고 있고, 이들에 대한 인사권을 지방자치단체장이 가지고 있기에 자 치단체장의 영향력 범위 안에 있어 지방의회의 기능이 제약되는 것이다.

또 지방자치법 제56조와 제59조에서 지방의회의 상임위원회 설치를 조례로 정한다고 하면서도, 지방의회의 전문 인력인 전문위원의 직급과 정수를 대통령령으로 정한다고 규정 함으로써 지방의회의 자율성을 침해하고 있다.

요컨대, 지방자치의 중심적인 공간이 지방의회인데, 지방의회의 관점에서 보면, 첫째, 지방 자치단체장과의 관계에서 의존적이고 예측적인 관계에 있고, 둘째, 지방자치단체 자체가 중앙정부부처에 대해서 의존적이고 예측적인 관계에 있어 중층적 예측관계에 있는 셈이 다. 그만큼 지방정치가 건강하게 활성화되기 어려운 구조에 있는 셈이고, 중앙정치에 예 속되는 구조적 관계 속에 놓여 있는 셈이다.

실제로 중앙정당은 지방의회 의원들을 지역구 국회의원의 가신집단으로 전략시키고 있는 데, 이는 중앙정당이 정당공천권을 가지고 있기 때문이다. 정당공천은 후보자의 개인적인 능력이나 정치적 신념과는 관계없이 정치적 충성, 금전적 거래로 이루어지는 금권선거의 부패로 이어진다(21세기 정치연구회, 2012: 36).

그래서 이러한 정당공천의 폐해를 지방자치에서 제거하기 위하여 기초지방자치단체에서는 정당공천을 배제하자는 주장이 여야 공통으로 제기되었고, 대통령선거의 공약이 되기도 하였던 것이다. 지방의회가 중앙정치에 종속되는 원인은 정당공천 자체의 문제라기보다 정당이 제대로 기능하지 못하기 때문이라는 지적도 새겨들어야 할 것이다.

현실의 문제점은 있지만, 지방자치는 지방정치이다. 지역주민이 직접 지역문제를 결정하고 책임을 지는 정치가 지역에서도 필요하다. 더 이상 중앙정치에 의존하거나 행정으로만 볼 수 있는 시대가 아니다. 정치가 국가공동체 수준에서만 일어나는 권력적 현상이 아니라,

지방자치공동체에서 일어나는 정책갈등이나 공공문제를 해결하여 보다 나은 삶의 수준을 이루려는 노력으로 보아야 한다. 지방정치는 지역주민의 자기결정성과 자기책임성에 근거한 지역사회의 문제해결을 위한 풀뿌리 민주주의이다.

민주주의는 주민의 정치참여를 기본적인 전제로 하여 성립되는 것이다. 주민의 정치참여의 장으로서 지방의회는 생활정치의 공론장이다. 지방의회가 지역사회의 공공의제들을 공론화하고, 토론하고 대안을 찾아가는 공개적 논의의 장소가 되어야 한다(21세기 정치연구회, 2012: 45). 지역사회의 갈등을 중앙정부부처의 탁상에서 더 이상 해결할 수 없는 시대가 되었다. 21세기 세방화 시대에 지방의회는 지역문제를 결정하고 책임질 수 있는 제도적 장치를 구비하여야 하고, 이것은 중앙-지방정부 간 관계에 대한 헌법적 차원의 개정으로 확보되어야 한다.



2_지방자치발전종합계획안에 대한 대도시 관점의 분석

1) 지방자치발전종합계획안의 개요

대통령 소속 지방자치발전위원회(이하 위원회)는 2014년 12월 8일 「지방자치발전종합계획」(이하 종합계획)을 발표하였다. 이 종합계획은 2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방자치 실시 20년 만에 지방분권 및 지방행정체제와 관련된 주요과제의 종합적인 개편방안을 담고 있는 정부 최초의 지방자치발전의 마스터플랜이라는 데 의의가 있다. 또한 지방자치발전 실천과제의 구체적인 추진방안을 제시하는 데 목적이 있다 하겠다. 특히 국무회의의 의결을 거친 정부의 공식적인 계획이며 규범적 방향의 제시가 아니라 구체적인 실행전략을 담고 있다는 점에서 지방자치 및 분권에 대한 정부의 의지와 입장을 분명하게 보여주는 계획으로 볼 수 있다.

이 종합계획은 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제5조에 따라 수립하는 법정계획이며 중앙부처와 지방자치단체에서 의무적으로 이행해야 하는 정책계획임을 명시하고 있다. 종합계획을 수립하기 위해서 위원회는 17개 사도의 의견을 수렴하고자 간담회와 종합토론회를 실시하였고 분과별 위원회 토론을 거쳐 20개 과제의 추진방안을 마련하였다.

종합계획의 목표는 주민편익의 증진과 행정 효율성의 제고, 지방경쟁력의 강화에 두고 있으며 이의 실현을 위해 20개의 과제를 선정하였다. 20개 과제는 파급효과가 큰 핵심과제를 바탕으로 선택과 집중을 통한 단계별 시행을 계획하고 있다. 우선 가장 중요한 8개의 핵심과제는 지방자치단체가 자율성과 핵심역량을 발휘하여 국민에게 파급효과가 큰 과제들을 우선 선정하였다. 다음으로 10개의 일반과제는 지방자치발전을 위해 제도를 새롭게 정비할 필요가 있는 과제들을 선정하였고 2개의 미래과제는 중장기적 관점에서 국민적 합의를 거쳐 추진할 필요가 있는 미래지향적 행정체제의 과제들을 의미한다. 이러한 종합계획의 과제들을 세부적으로 살펴보면 다음 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 지방자치발전 종합계획의 주요 내용

구분	과제명	주요 내용
핵심 과제	1. 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비	- 사무배분기준 구체화와 세분화 - 배분기준에 따라 국가 총사무 재배분 실시와 이양절차 추진
	2. 중앙권한 및 사무의 지방이양	- '지방일괄이양법'의 단계별 제정 추진 - 사무이양의 행정정지원 법제화 및 신규 이양사무 발굴 추진
	3. 지방재정 확충 및 건전성 강화	- 국세지방세 간 합리적 조정으로 자주재원의 확충 - 지방교부세율 조정 및 국고보조사업 정비 등 이전재원 조정 - 지방재정 건전성 강화(재정위기관리제도 및 공기업 건전성 강화)
	4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력	- 교육자치와 지방자치 연계협력(행정, 재정, 정책) 강화 - 교육감 선출방식 및 교육장 임용방식 개선(합의를 전제) - 교육 지방분권 및 학교자주성 강화(사무 재조정 및 기초자치 확대)
	5. 자치경찰제도 도입	- 기초자치단체 중심으로 자치경찰제 도입하고 관련 사무 발굴 도입 - 시군구에 자치경찰단, 광역 중심의 자치경찰위원회 설치 및 자원 확보
	6. 대도시 특례제도 개선	- 일반 시와 차등화하여 50만 이상 특례시, 100만 이상 특정시 명명 - 사무, 행정운영, 재정운영의 각 특례를 확대하고 법제화 추진
	7. 특별광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편	- 특별시 자치구의 구청장 직선, 의회의 미구성(행정구·군으로 개편) - 광역시 자치구·군은 시장이 구청장·군수 임명 및 의회의 미구성 - 각 제도 개편안의 후속조치를 실시하여 단점 보완
	8. 읍·면·동 주민자치회 도입	- 주민자치회 모델 마련(협력형, 통합형, 주민조직형) - 실시방안과 법제화 실시
일반 과제	1. 지방의회 활성화 및 책임성 제고	- 지방의회 권한 강화(자치입법권, 인사독립권 강화, 후속 조치권 신설) - 지방의원 전문성 강화(입법지원 강화 및 교육훈련기관 설립), 책임성 제고
	2. 지방선거제도 개선	- 기초단체장·기초의원 정당공천제 폐지 - 선거공영제 책임성 강화와 보궐선거 잔여임기 승계 폐지
	3. 지방자치단체 간 관할 구역 경계조정 제도개선	- 지자체 간 경계조정 전담기구를 설치 운영하고 절차 이행기한 설정
	4. 국가와 지방자치단체의 협력체계 정립	- 중앙-지방 협의체 설치 운영방안 도출 및 법제화
	5. 특별지방행정기관 정비	- 특행기관 사무 중에서 지방중복, 현자성, 집행적 사무의 지방이양
	6. 지방자치단체 평가제도 개선	- 현행 평가제도 개선(정부합동평가 실효성 제고 및 평가대상 재설정)
	7. 지방자치단체 간 행정 협력체계 정립	- 사무위탁 시 지방의회 의결 의무화 및 입법 불비상태 개선

[표 2-1 계속] 지방자치발전 종합계획의 주요 내용

구분	과제명	주요 내용
일반 과제 (계속)	8. 주민직접참여제도 강화	- 조례제정 청구 및 제약요건 완화로 주민직접참여 활성화 - 주민감사청구제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 개선
	9. 지방자치단체 소규모 읍면·동 통합	- 주민편익 복리증진 위해 소규모 읍면동 통합모델과 지원방안 마련
	10. 시군구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴	- 시군구 통합 관련 제도 개선 및 통합대상의 지자체 추가 발굴
미래 과제	1. 지방자치단체 기관 구성 형태 다양화	- 기관구성의 다양화 모형(단체장 중심, 단체장 권한분산, 의회중심 등) 적용
	2. 도의 지위 및 기능 재정립	- 도 존치 전제로 국가·지방, 도·시군 간 기능 중심으로 재편 - 도의 지위개편(국가행정기관 지위, 상급자치단체 지위 배제) - 지역경쟁력 제고 위한 광역행정청 및 지방행정체제 개편 연구

종합계획의 내용을 보면, 지방자치의 오랜 숙원이었던 자치경찰제도나 읍면동의 주민자치회 도입과 같은 사항이 핵심과제로 포함되어 있어서 지방자치와 분권에 있어서 어느 정도 긍정적인 평가이다. 하지만 이러한 긍정적 과제는 기존 제도의 점진적인 개선으로 지역적인 문제를 다루고 있거나 규범적인 내용으로 구체적인 추진전략이 미흡하여 실행의지에 의문을 제기하게 한다. 이에 대해 소순창(2014)은 기본적으로 종합계획이 기존 지방자치제도 개혁내용과 큰 차이점이 없고 과거 참여정부와 MB정부의 발전방향에서 논의된 내용이 반복되고 있다고 비판하였다. 이러한 종합계획의 과제들에 대해 전체적으로 살펴보면 다음 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 지방자치발전종합계획의 평가

	추진해야 할 과제	수정보완해야 할 과제	재검토해야 할 과제
과제	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰제도 도입 - 특별지방행정기관의 정비 - 지자체 기관구성 형태의 다양화 - 지방선거제도의 개선 - 국가와 지자체 간 협력 체제 정립 - 중앙권한 및 사무의 지방 이양 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치와 지방자치의 연계 통합 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 - 지방재정 확충 및 건전성 강화 - 읍면동 주민자치회 도입 - 주민직접참여제도 강화 - 도의 지위 및 기능 재정립 - 지방자치단체 평가제도 개선 - 대도시 특례제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 특광역시 자치구군의 지위 기능개편 - 지방자치단체 소규모 읍면동 통합 - 시군구 통합 및 통합 지자체 특례발굴

핵심과제인 ‘자치사무와 국가사무의 구분체계 정비(1번)’나 ‘중앙권한 및 사무의 지방이양(2번)’과 ‘교육자치와 지방자치 연계통합 노력(4번)’은 규범적인 방향제시에 그치고 있으며 구체적인 실천전략이 미흡하다고 볼 수 있다. 또한 ‘지방선거제도 개선’을 비롯한 일반과제들 또한 기존에 제기되었던 이슈들의 정리나 문제점의 일부 개선에 머물러 본격적인 지방자치발전을 위한 계획이라는 수준에는 미치지 못하고 있다. 결국 중앙과 지방의 분권에 대한 본질적인 가치와 태도의 변화가 아니라 현 체제를 유지하는 가운데서 점진적인 개선을 통한 긍정적 과제의 실현방식을 보여주는 것이다.

한편 핵심과제인 7번 ‘특별광역시의 자치구군의 지위 및 기능 개편’은 민감한 정치적 사안이며 파급이 큰 과제임에도 과감하고 구체적인 추진전략과 실행계획을 담고 있다. 특별시의 자치구에 대해 의회를 폐지하며 광역시는 구청장 및 군수의 임명제 전환과 의회의 미구성에 관한 과감한 의견을 제시하고 있다. 주민자치와 풀뿌리 민주주의의 근본인 기초의회의 폐지와 단체장의 임명제 전환은 1995년 실시한 지방자치제도의 근간을 흔드는 것으로 발표되자마자 거센 비판의 목소리가 나오고 있다.

다시 말해, 광역시의 자치구 폐지는 현재와 같이 지방의회의 위상이나 기능이 제약된 상태에서 단체장의 과도한 권한집중이 문제되는 상황에서 더욱더 지방자치단체 내에서의 ‘민주적 행정(democratic administration)’을 악화시킬 것으로 예견된다. 한국행정의 최대의 아킬레스건이 루소(J. Rousseau)가 『사회계약론』에서 말한 민주적 자치(democratic self-government)를 통하여 자유와 도덕을 결합시키고, 자연권과 정치적 의무를 결합시키는 궁극적인 해결책의 모색을 지연시킨다는 점에서 자치구 폐지는 근본적으로 재검토되어야 할 사안이다. 이 문제를 방치하고서 다른 지방자치발전의 시책들을 아무리 추진하더라도 역사에서는 “한국 민주주의의 후퇴”로 비판받을 것이다. 루소는 정치공동체(polis)의 규모와 동질성, 경제적 형평성이 ‘시민으로서의 일반의지’를 형성하는 데 중요한 조건이라고 말하고 있는데, 현재의 한국 광역시의 자치구는 규모가 너무 커서(평균 20만, 세계에서 가장 큰 규모) 루소가 말한 ‘일반의지’의 형성이 거의 불가능하다는 점이다. 그래서 이 공백영역을 관료행정이 독점하고 있으며, 시민으로서의 ‘일반의지’가 형성될 수 있는 기회와 가능성을 저해하고 있고 침탈하고 있다고까지 말하지 않을 수 없는 구조이다. 물론 루소도 지적하였듯이 미래지향적 정치대안으로서 고전적 공화주의의 전통을 계승한 자유민주

주의를 구현하기 위해서는 시민교육을 통한 덕성 함양이나 입법가의 자질을 키울 수 있어야 하는데, 한국의 지방자치단체가 직면한 상황이 이러한 시민적 기반을 구비하지 못하였던 것이다. 자치구의 폐지는 더욱더 이러한 기회와 가능성에서 멀어지게 할 것이다.

시민의 참여와 자치구의 의사형성과정의 참여를 통해 진정한 인간의 자기실현이 가능하고, 자유 확보가 가능하다. 정치는 살아가는 방식이고 참여과정을 통하여 정치공동체를 창출하고, 공공선으로의 변형(transformation)을 통해 갈등을 해결하는 것이 강한 민주주의(strong democracy)를 만들어 낸다(Benjamin Barber). 자유민주주의의 대의제 정치시스템이 가진 한계를 극복하는 길이 바로 공동체주의가 말하는 ‘참여적 정치’인 것이다. 자치구의회는 바로 이러한 역할을 해야 할 공론장이라고 할 것인데, 이것의 폐지는 지방자치의 후퇴이다.

요컨대, 지방자치발전위원회의 종합계획안은 지방자치의 발전을 위하여 국정차원에서 노력하고 있다는 점은 긍정적이나, 여전히 중앙집권적이고 우월적 관리시스템을 고수하는 ‘중앙정부 관료제적 시각’을 벗어나고 있지 못하다. 지방자치발전은 ‘지방자치단체의 주민자치적 시각’에서 그 비전이 새롭게 제시되고, 전략이 구상되어야 할 것이다. 관료제적 시각은 통치적 효율성을 벗어나기 어려우므로 주민자치의 시각으로 지방자치발전에 대한 그림을 그려야 할 것이다. 본고는 지방자치와 주민자치의 관점에서 종합계획안의 주요 문제점을 제시하고자 하며, 서울시가 선도해야 할 자치분권정책에 대해서도 제안하고자 한다.

2) 대도시 관점³⁾에서 본 종합계획안의 문제점

(1) 광역시 자치구의 지방자치 폐지

서울을 제외한 전국 광역시의 자치구는 단체장 선출을 비롯하여 광역의회도 폐지한다는 기본적인 지방자치에 역행하는 종합계획의 발표로 인해 기초단체장과 지방의회를 중심으

3) 대도시는 보통도시나 농촌에 비해서 시민들을 위한 공공서비스 수요의 내용이나 수준에서 현격한 차이를 가진다. 대도시는 보통도시에서는 요구되지 않는 공공재로서 전철서비스, 도심내부고속도로서비스 등의 교통서비스만이 아니라, 공항서비스, 고층건물을 위한 소방서비스, 다양한 외국인들을 관리하기 위한 다문화서비스 등 다양한 공공서비스를 요구한다. 따라서 보통도시나 농촌과는 차별적인 자치권을 가지고 관리해야지 전국적으로 획일적이거나 평균적인 사무권한만으로는 효과적인 도시관리를 수행하기 어렵다.

로 거센 반대의견들이 연이어 발표되고 있다. 우선 광역시의 기초의회 폐지 및 단체장 임명제는 자치에 반하는 중앙집권적 행정 효율성의 논리로 과거 행정구역 통합의 논거와 유사한 점이 있다. 종합계획에 본 과제의 추진근거로 동일생활권이 여러 자치단체로 분할됨에 따른 주민불편 및 행정 비효율을 해소하기 위해서라고 명시한 점은 이를 의미하는 것이다. 하지만 안성호(2014)에 의하면, 대다수 전문가들은 자치구역의 광역화와 자치계층의 단층화가 오히려 행정효율을 떨어뜨리며 더욱이 지금까지 어렵게 쌓아올린 지방자치의 기틀을 송두리째 무너뜨린다는 비판을 면키 어렵다고 지적하고 있음을 주장한다. 왜냐하면 주민 가까이서 일상적 생활수요를 충족시키는 기초자치는 주민참여와 이를 통한 행정친화성의 향상과 주민의 삶의 질 향상으로 이어지기 때문이다.

기초의회의 역할과 기능이 지방자치와 참여 민주주의의 본질이라면 의회 폐지는 지역문제에 있어서 가장 밀접한 당사자인 지역주민의 대표성을 제한한다는 발상이다. 구의회는 지역주민들이 겪고 있는 여러 생활문제들에 대한 의견을 수렴하고 이를 구정에 반영하는 역할을 하고 있기 때문이다(소순창, 2014). 광역시의 자치구 단체장이 임명되고 자치구의 회가 폐지된다면, 지역주민들은 일상에서 경험하는 미시적인 문제에 대해서 근린중심의 행정서비스를 기대하기 어렵고 광역단체장의 통제와 명령에 대해 견제하고 감시할 수 있는 기능이 사라지게 된다. 따라서 지역주민의 생활밀착형 의견들이 상향식으로 전달되고 반영될 수 있는 장치들이 사라지게 되는 것이다. 이러한 상황에서 100만에 육박하는 광역시에 거주하는 다양한 계층의 주민들은 지역적 특성에 따른 맞춤형 행정서비스 공급을 기대하기 힘들게 될 것이 자명하다.

보다 본질적으로 헌법 차원에서 살펴보면 헌법 제118조 제1항은 ‘지방자치단체에 의회를 둔다’라고 규정하고 있으며 제2항에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 되어 있다. 이에 따른 법률로 지방자치법 제2조 제1항은 지방자치단체의 종류를 특별시, 광역시, 도, 특별자치시와 시·군·구로 구분하는 중층구조를 명시하고 있기 때문에 지방자치의 중층구조를 단층화시키는 지방의회 폐지나 구청장 직선제 폐지는 헌법에서 규정하는 지방자치의 이념과 가치에 반하는 것으로 볼 수 있다.

또한 실제 주민 체감의 입장에 있어서 이러한 기초의회의 폐지와 자치구청장 임명제는 지역주민들의 정치참여와 자치의 권한을 심각하게 제약하는 것으로 지역자원의 효율적인 활

용을 통한 발전을 유도하기 힘들다는 것이 지배적인 견해이다. Ter-Minassian(1997)은 지역자원의 가장 효율적인 배분은 서비스공급에 대한 책임이 그 서비스의 수혜자를 가장 잘 대표해 주는 정부 계층에 부여될 때 가능하다는 것을 강조한다. 구체적으로 주민들은 그들이 받는 서비스의 대가로 세금을 지불하기 때문에 당사자인 지방정부 공무원의 역할이 강조되는 것이다.

나아가 기초의회 폐지는 주민들의 참여를 기반으로 지역잠재력을 이끌어내어 지역발전을 유도하는 세계적인 지역발전방식의 흐름에 역행하는 기조로 볼 수 있다. 오늘날 지역발전은 과거 전통적 제조업 중심의 지역발전 패러다임에서 지역자원을 바탕으로 창의적인 지역발전전략들이 상향식으로 전개되는 방식이며 이러한 흐름의 근간에는 지역의 환경과 자원을 가장 잘 파악하는 주민들의 활발한 참여활동이 내재되어 있다. 이러한 지역발전방식은 1980년대 이후 부상하고 있는 신지역주의(new regionalism)의 흐름 속에서 도시와 지역의 발전전략이 국경의 의미가 퇴색된 국가단위보다 더욱 주목을 받게 된 것과 같은 맥락이다. 따라서 지방의회의 폐지와 자치구 단체장의 임명제와 같은 중앙집권을 강화하는 과제들은 지역주의의 흐름에 역행하는 것이며 지역행정의 수요자에서 더욱 멀어지는 행위로 주민의 진정한 삶의 문제를 해결할 수 있는지에 대해서 의문점을 갖게 할 수밖에 없다.

(2) 서울시 자치구의회 폐지

종합계획의 7번 과제는 다른 광역시와 달리 서울특별시의 자치구만은 구청장 직선제를 유지하되 구의회를 구성하지 않음을 명기하고 있다. 하지만 재원 부분의 독자적 과세권은 부여하지 않고 기존 자치구세는 시세로 전환한다고 하여 자치구의 자치권을 심각하게 제약하고 있음을 알 수 있다. 그리고 다른 광역시의 자치구와 달리 특별시 자치구만이 직선제를 유지함으로써, 자치구들 간의 정치적 형평성도 확보할 수 없게 되었다. 소순창(2014)에 따르면, 이러한 차이를 둔 이유는 서울시장의 권한이 이미 타 시도에 비해 많은데 자치구 구청장까지 시장이 임명하게 되면 과도한 권력을 갖게 될 수 있다는 중앙정치인의 두려움에서 제안된 안이라고 거론하고 있다. 결과적으로 중앙의 정치적 논리에 의해서 실제 주민들의 실생활의 문제를 관장하는 지방자치제도가 훼손되고 있음을 볼 수 있다.

우리나라에서 지방의회의 지위는 4가지로 구분할 수 있다(최창호·강형기, 2014). 첫째로,

자치단체 의사를 심의결정하는 주민의 대표기관이며, 둘째, 지방자치단체 의사를 결정하는 의결기관이고, 셋째, 지방자치단체 내에서 입법권을 행사하는 입법기관이며, 넷째, 집행기관을 관리 감독하는 행정감시기관의 지위가 있다. 이러한 지방의회의 지위에 따라 기초의회의 폐지는 기능의 공백을 우려할 수밖에 없다.

우선 자치구청장은 직선으로 선출하지만, 자치구의 결정에 대한 기초적 심의절차의 기능이 사라진다. 또한 실제로 주민에 밀착한 생활 중심의 입법기능을 할 수 없게 된다. 이러한 기능의 상실은 주민 입장에서 보면 맞춤형 행정서비스의 수요를 충족하기 어려워 삶의 질에 대한 문제와 직결된다. 서울시의 자치구의회가 폐지되면 자치구청장의 행정집행에 대해 감시와 견제를 할 수 있는 기능이 또한 사라지게 된다. 종합계획에는 후속조치로 주민대표성을 보완하기 위해 시의원의 증원과 구정협의회를 설치하고 독립적 감사위원회를 설치함을 제시하고 있으나, 서울시 전체의 문제를 다루는 시의원의 증원이나 권한이 분명하지 않은 협의회 설치로 주민대표성을 확보한다는 것은 미흡한 조치가 아닐 수 없다.

(3) 형식적인 중앙-지방정부 간 사무이양

종합계획의 핵심과제 1번, 2번은 지방자치단체의 사무구분과 이양에 대한 계획을 제시하고 있다. 우선 현행 법령상 기준 보완을 위한 구체적 사무배분 기준을 마련하여 국가사무와 자치사무의 합리적인 재배분을 추진하고자 하는 것이 종합계획의 방향이다. 이를 위해 46,005건의 국가사무를 조사하고 전문가 심사를 통한 재배분을 실시하고자 하는 것이다. 하지만 사무배분을 실시하겠다는 규범적인 제시만이 있을 뿐 구체적인 배분과 이양의 방법과 절차적 방식에 대해서는 제시하고 있지 않다. 그리고 국가사무의 지방이양도 이를 법제화하여 이양하겠다고 하였으나, 법제화 추진이나 행·재정 지원방안을 마련하겠다는 선언적 수준에 그치고 있는 한계를 보이고 있다.

실제로 행정 분야의 분권화는 중앙의 행정권한이 지방정부에 얼마만큼 이양되었는가 하는 것이 평가기준이 될 것이다. 지방자치와 분권의 문제에 있어서 행정사무의 배분 문제는 중앙정부와 지방자치단체 간 주민을 위해서 민주적 가치라는 가치적 측면과 운영 효율성 확보라는 기술적 측면의 문제로 파악되는 핵심적인 사안이다. 따라서 실제적인 지방분권

을 위해서는 지방자치단체가 실제적 정부능력의 측면에서 사무에 대한 자율성의 권한을 어느 정도 확보하였느냐에 따라 좌우된다고 볼 수 있는 것이다(경기개발연구원, 2008).⁴⁾

최근 수십 년간 중앙집권국가, 연방국가, 선진국, 개발도상국의 다양한 국가들도 중앙권 한의 지방이양은 하나의 명백한 추세라는 점은 공통적이다. 이러한 지방이양 전환은 대부분 보다 민주적이고 참여적인 정부를 지향하기 위한 것이고, 유권자들에 대한 정치지도자들의 대응성과 책임성을 제고시키기 위한 것이다. 또한 지방이양은 공공서비스에 대한 수요자의 선호와 공공서비스의 구성, 양, 질 등을 일치시키기 위한 것이기도 하다(Ter-Minassian, 1997: 37). 따라서 지방분권의 논의가 실체를 보이고 현실적으로 가능하기 위해 지방자치사무의 기능배분과 이양은 필수적이다. 나아가 자치분권의 방향으로 나아가기 위한 사무기능의 배분은 지방정부의 자율성을 신장하는 방향으로 사무배분이 이루어져야 하며 궁극적으로는 단순한 기능이양이 아닌 권한의 분권화(수권작용)를 통한 기능배분이 중요하다. 그리고 이를 위해서는 행정적 차원뿐만 아니라 정치적 차원의 의지가 작용하여 실천이 뒷받침되어야 한다.

지방자치단체의 사무기능 이양의 필요성은 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하고 밀접한 연관성을 갖고 있기 때문이다. 즉, 주민들의 실제 필요와 기회를 보다 잘 알고 있기 때문에 주민들에게 보다 적합한 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 자원의 가장 효율적인 배분은 서비스공급에 대한 책임이 그 서비스의 수혜자를 가장 잘 대표해주는 정부계층에 부여될 때 가능하기 때문에 지방정부로 사무이양이 필요하다는 논거가 있다. 구체적으로는 주민들은 그들이 받는 서비스의 대가로 세금을 지불하기 때문에 지방정부의 공무원들은 보다 효율적으로 일하도록 강하게 동기부여된다는 것이고 세금과 서비스가 직접적으로 연결되므로 주민들은 자신의 선호가 자신들이 받는 행정서비스에 반영된다고 느끼게 된다. 따라서 지방공무원들은 그들이 필요로 하는 자원을 동원하는 데 보다

4) 정부의 사무 배분 구분은 다음과 같은 점에 있어서 지방분권과 자치에 필수적인 부분임을 강조할 수 있다(하미승, 1992). 첫째, 행정행위에 대한 책임소재를 분명하게 하여 업무수행에 대한 정당한 책임성을 확보할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 고유사무를 법으로 명확히 규정함으로써 지방자치단체의 자율권 확장이 가능하다. 셋째, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 분명히 함으로써 과도한 간섭을 배제하고 경비부담 주체를 명확히 할 수 있다. 따라서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 행정사무의 처리권한, 비용부담의 주체, 책임 소재를 명확히 배분하는 것은 지방행정재정제도의 개선에 결정적인 요인이 된다는 점에서 중요성이 매우 크다 하겠다.

수월하게 될 것이다. 결과적으로 지방자치단체의 사무기능 이양을 통해 보다 민주적이고 참여적 정부를 지향할 수 있으며 공공서비스와 주민 서비스를 일치시킴으로써 지방정부와 단체장은 유권자에 대해 대응성과 책임성을 확보할 수 있다는 점에서 반드시 필요하다 (Ter-Minassian, 1997; MacKey, 1998: 20).

지방행정사무는 지방자치단체가 수행할 것으로 기대되는 일정한 공공서비스 업무를 지칭하며 이는 주민의 복리증진에 관련된 사항들을 의미한다. 이러한 지방행정사무는 헌법 제 117조에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다”라고 규정하여 지방자치단체의 존립목적이 주민복리에 관한 사무의 처리에 있음을 명백히 하고 있다. 이러한 지방행정사무는 매우 광범위하고 내용도 복잡하지만 가장 일반적인 분류방법은 법적 성질에 따른 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 수 있다(최창호·강형기, 2014).

이러한 지방자치단체의 사무들에 있어서 지방분권 촉진에 관한 특별법(2013년 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’)에서 기관위임사무를 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화를 규정하고 있다. 이처럼 지방행정사무의 재편에 있어서 방향은 지방자치단체의 사무는 원칙적으로 자치사무로 하되 본질상 국가사무인 것을 존치하여 사무를 이원화하자는 것이다. 또 하나는 단체위임사무나 기관위임사무를 폐지하되 부득이 위임할 때에는 법정수임사무, 지방의 자율성, 지방의회 관여, 위임자 비용부담의 원칙을 제시하였다.

행정사무의 기능배분 실태를 살펴보자면 2011년 조사된 국가와 지방 간 사무배분을 다음 [표 2-3]으로 살펴볼 수 있다.

[표 2-3] 국가와 지방 간 기능배분

연 도	국가사무(%)	지방수행사무*(%)	계(%)
1994	75	25	100
1996	74	26	100
2002	73	27	100
2005	71.8	28.2	100
2011	69.1	30.9	100

* 지방사무는 자치사무+단체위임사무를 의미
자료: 최창호·강형기(2014)

이를 살펴보면 지방자치제도가 부활된 이후 점진적이나마 지방사무의 비율이 증가하는 성과가 있었음을 알 수 있다. 하지만 지금까지 우리나라 국가기능의 지방이관사업은 기능의 이양보다는 기능의 위임에 많이 치중한 것이 사실이며, 권한과 책임의 불일치, 사무와 재원의 불일치와 같은 심각한 문제점을 안고 있다(최창호·강형기, 2014). 향후 진정한 지방분권을 위해서 지방 사무의 배분은 종합적이고 적극적인 권한이양이 추진되어야 하며 기능배분의 방향에 있어서도 권한의 위임보다는 이양에 주력하고 권한과 책임성의 일치, 사무와 이에 따른 재원의 일치를 확보하는 것에 집중해야 한다.

결국 구체적인 지방분권의 추진에 있어서 중앙사무의 지방이양 문제는 지방에 권한과 책임성을 부여하는 행위로 볼 수 있다. 하지만 중앙정부의 사무를 지방정부로 이양함에 있어서 사무에 따른 재정과 인력의 지원 및 증원 없이는 실제로 지방자치단체의 사무수행이 불가능하다. 대표적인 사례가 현재 정치권에서도 민감한 사항인 복지 분야이다. 무상급식 등 복지 분야에 대해 지방자치단체에 사무이양과 함께 적절한 예산지원이 수반되지 않으면 지방자치단체에서 이 사무를 이행할 수 없어 형식적인 사무이양으로만 그칠 것이다. 하지만 종합계획에서는 이를 마련하겠다는 내용만이 있고 실천의지는 한계를 보이고 있다.

(4) 특별지방행정기관의 병렬적 존속

종합계획의 일반과제 5번은 특별지방행정기관의 정비를 제시하고 있다. 종합계획은 지방 중복, 현지성, 집행적 성격의 243개 사무들에 대한 지방이양을 법제화를 통해 추진하고 있다. 실제로 특별지방행정기관은 국가의 특정 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역에 속하는 행정사무를 수행하는 지방행정기관으로서 일반적으로 전국적 통일성, 전문성 또는 특수성의 이유로 중앙정부가 지방에 설치하는 기관을 의미한다(소진광, 2010). 특별지방행정기관이 어느 정도 목적을 달성하기는 했으나 중앙정부의 기관설립 남발, 지방자치단체와 업무중복, 예산낭비 등의 부정적 평가가 존재해 왔던 것이 사실이다. 따라서 노무현 정부 이후 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 중앙정부 사무의 지방이양을 통해 지방자치단체 자치역량을 극대화하고 공공재 전달체계를 적정화하는 특별지방행정기관 정비가 꾸준히 제기되어 왔다(김영수 외, 2002; 안경섭, 2009)

[표 2-4] 특별지방행정기관 지방이관의 필요성

특별지방행정기관의 문제점	기능이관의 필요성
기능 및 예산 중복	비용 및 인력낭비 초래 행정·재정적 낭비
관할구역의 모호성	지역거버넌스 체제와 불일치
중앙정부의 관리감독	자치단체의 자율성 저하
사무배분의 모호성	자치단체 권한, 책임성 불분명

자료: 안경섭(2009) 인용

하지만 국가사무의 지방이양처럼 특별지방행정기관 사무의 지방이양 또한 예산 및 인력의 일체 이양이 선결되어야 실제적인 효과를 담보할 수 있을 것이다. 이에 대해 이세진 외(2012)는 단순 기능 이양이 아니라 특별지방행정기관에서 수행했던 업무에 대해 직무분석을 통해 이관되어야 할 적합한 인력, 자원, 장비를 산출 확정된 후 지자체에 이관해 주는 제도적 장치를 통해 기능이관이 이루어져야 함을 강조한다. 산출 확정된 기능에 따른 인력 및 자원 등이 함께 이관되어 지방자치단체가 업무를 독자적으로 수행할 수 있는 기반 조성을 위한 지속적인 지원이 필요하다.

(5) 읍면동 통합 및 시군구 통합

종합계획의 일반과제 9번과 10번은 지방자치단체의 읍·면·동 통합과 시·군·구 통합의 내용을 다루고 있다. 농촌지역 인구규모의 감소와 구조의 변화에 따라 행정여건의 변화를 수용해야 한다는 논거로 통합 의견을 제시하고 있다. 그리고 지역적 특성을 고려하여 통합 기준을 마련하고 통합지역에 대한 행·재정적 지원의 인센티브를 통해 통합을 유도하고 있다. 하지만 이러한 계획은 실제 고려화가 심화되어 가까이 있는 주민자치센터나 기초단위의 행정복지시설에도 방문하지 못하는 주민들을 현실적으로 고려하지 못한 계획안이라는 비판을 피할 수 없다. 교통·통신 기술이 발달하였지만, 인터넷 등 IT 측면에서 고려자 접근성의 한계를 고려해야 하며, 도시가 아닌 산간지역에서 교통 접근성은 여전히 미흡하다. 이러한 농촌지역의 상황에 있어서는 읍면동의 통합적 시도가 아니라 오히려 지역 주민 특성을 고려하여 맞춤형의 행정복지 등 기능거점을 확대해 나갈 필요가 있다. 대도시 입장에서 동 간의 통합은 오히려 주민자치의 형태를 어렵게 할 수 있다. 실제 주민들의 생활문제들에 대한 의견 제시나 자치활동은 행정구역의 단위가 확장될수록 참여활동이 감소될 수밖에 없다. 지역의 공동체수준에서는 주민의 삶의 질 향상을 위해 주민들 간의

실제적인 기초자치가 필요한 것이다. 윤순갑(2003)이 강조한 바처럼, 지방분권의 핵심은 어떤 지방공공 ‘서비스’를 얼마나 공급할 것인가 등의 결정이 지역주민들에 의해 자율적으로 이루어지도록 하고 그에 따른 재정부담 역시 지역주민들의 부담으로 연계되도록 함으로써 주민들이 타당성을 편익에 견주어 스스로 평가하도록 해서 결과적으로 자원배분의 효율성이 달성되도록 하자는 것이다.

시군구 통합의 문제는 모든 정부에서 제기된 이슈이지만, 성공적인 사례로 자리매김하고 있는 지역은 찾아보기 힘들다는 결과를 인지해야 한다. 특히 이전 MB정부에서는 전국적으로 10여 곳에서 시군 통합이 추진되었지만 모두 무산되고 오히려 지역감정의 골만 깊어지는 결과를 가져왔다. 결국 통합 창원시 한 곳에서만 시행되었는데 그나마 통합청사의 위치 등으로 갈등이 고조되면서 창원시의회가 창원, 마산, 진해로 다시 분리시키자는 의안을 통과시키기도 했다.

시군 통합의 근거는 행정효율성, 규모의 경제를 통한 지역경쟁력 강화, 생활권과 자치권의 불일치에 따른 부작용 해소 등을 논거로 내세우며 추진해왔다. 하지만 과연 시군 간 통합으로 행정과 경제 규모만 확장되면 모든 지표들이 나아지는지에 대한 효과성은 아직 의문점이다. 이기우(2012)에 의하면 우리나라 지방자치단체는 이미 프랑스의 100배가 넘고, 스위스의 70배가 넘는다. 우리나라의 대도시 지방자치단체 규모는 세계에서 가장 크다고 볼 수 있다. 그렇다고 우리의 지방자치단체들이 프랑스나 스위스보다 효율성이나 경제성이 높다고 판단할 수 있는지는 확신하기 어렵다. 경제활동에 있어서도 대규모 종합상사 기업들이 지배하던 시기보다 중소기업들의 맞춤형 소량생산에 의한 포스트포디즘이 주목받고 있다. 글로벌 경제로 진입하면서 국가단위 경쟁력보다 도시나 지역의 경쟁력이 더욱 주목받고 있는 것과 같다. 작지만 특색 있는 자치단체들 간의 활발한 연대와 협력의 활동을 통해서 시너지효과를 모색하는 것이 통합만능주의보다 더욱 효율적일 수 있다는 패러다임의 전환을 적극적으로 모색해야 하는 이유이다. 다양한 지역 특성의 창출을 위해서는 오랜 기간 형성되어 온 지역공동체 중심의 정체성과 문화를 존중하고 계승해야 진정한 문화적 자산으로 발전할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정치와 규모의 경제 논리에 의한 시군 통합으로 지역공동체가 해체되고 소모적인 갈등을 유발하는 것은 지양해야 할 것이다.

3_자치분권을 위한 서울시의 선도사업

1) 국가지방방역 역할분담을 위한 사무구분과 삼위일체이관 개혁

서울시의 사무는 9천여 건이 된다고 한다. 이 사무들은 기관위임사무, 고유사무, 단체위임사무로 구성된다. 기관위임사무 중에는 국가로부터의 위임사무도 있고, 서울시가 자치구에 기관위임을 해주는 사무도 있다. 물론 고유사무 중에서 서울시가 직접 처리하는 고유사무도 있지만, 자치구에 위임하는 고유사무도 있고, 이것은 결과적으로 서울시의 기관위임사무가 된다. 단체위임사무는 그 비율이 그다지 높지 않고, 5% 이내로 추정된다.

문제는 서울시 사무의 7천 건 이상이 기관위임사무에 해당하고, 고유사무에 해당하는 것은 2천 건 이내라는 점이다. 다시 말해, 서울시의 80%의 사무들이 자율적인 의사결정을 할 수 있는 사무가 아니고, 중앙정부부처의 규제와 통제를 받아야 하는 사무라는 것이다. 담당공무원들은 중앙정부부처에 문의하고, 보고하지 않을 수 없고, 국고보조사업비가 있는 경우에는 행정사무감사를 받지 않을 수 없다.

이 경우에 행정공무원들은 서울시민들의 민원이나 사정을 듣기보다는 중앙정부부처의 규정이나 지시를 우선하지 않을 수 없다. 공무원으로서 처벌되지 않을 정도의 일처리방식을 선택하게 되고, 합규성 우선의 가치관을 가지게 된다. 공무원의 일하는 방식은 폐쇄적이고 경직되어 시민들의 참여에는 소홀하게 된다. 따라서 사무를 명확히 구분해 주어야 한다. 법률에 의하여 사무를 구분하고, 권한과 예산, 조직인사권까지 삼위일체적으로 구분해서 이관해 주어야 한다. 서울시와 같은 특별시의 위상을 가진 지방자치단체에서는 법률 제안권과 예산편성권을 부여하거나, 참여할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

서울시는 광역자치단체로서는 초유의 ‘주민참여예산제도’를 설계하였고, 상당한 정도의 성과를 거두고 있다. 약 500억 원에 해당하는 서울시 예산을 주민참여를 통하여 심의의 결할 수 있는 권한을 이관(empowerment)하였던 것이다. 추첨에 의해 선발된 250명의 주민참여위원들이 예산편성과정에 참여하고 의사결정권을 행사한 것이다. 지역위원과 분야별 분과위원회로 나누어서 제안한 주민들의 예산사업 현장을 직접 방문하는 등 주민참여적 예산편성의 귀감이 되고 있다. 2015년도에는 전자투표를 통하여 시민이 누구나 10표의 참여권을 행사할 수 있도록 제도를 설계하였다. 박원순 시장은 주민참여제도를 통하여

주민들이 예산을 제안하는 데 그치는 것이 아니라 지역문제 해결에 주민의 ‘자발적 참여’로 이어져야 한다는 자치철학을 가지고 이 제도를 지속적으로 개선해 나가고 있다.⁵⁾

2) 보충성의 원칙에 입각한 자치구 우선의 자치분권 인프라 조성

광역시나 서울특별시의 경우 대도시행정의 관리원칙을 가지고 있다. 대도시는 광역지방자치단체로서 기초자치단체보다 사무권한이나 세원배분에서 우선성을 가지는 구조로 되어 있다. 반면 비도시권인 도의 경우는 시에 보다 많은 사무권한을 부여하고 있다. 이는 광역지방자치단체가 중앙정부와 기초자치단체 간에 전달하는 기능이 강하기 때문이다. 그래서 비도시권 광역자치단체의 하위 기초자치체인 시도 도시기본계획을 수립할 권한을 가지고 있다. 보충성의 원칙을 적용한 구조이다. 대통령소속의 지방자치발전위원회는 지방행정체제 개편 논의에서 시군은 통합하여 규모를 키우되, 도의 기능은 점차 축소될 것이므로 이를 폐지하여 전국적으로 이층제의 구조를 단층제로 개혁한다는 시나리오를 가지고 있다.

도시권의 지방자치단체에서 기초인 자치구나 군은 원래 도시권의 외곽인 농촌지역이었다가 도시화의 확대로 행정구역을 확장하면서 편입된 지역이다. 따라서 도시로서의 효율적 관리를 위하여 광역자치단체에 도시관리의 사무권한을 배정한 것이다. 광역자치단체는 대도시의 도시계획, 교통정책, 재정정책 등에서 집권적 관리권한을 부여한 것이다.

재정자립도 측면에서 보면, 서울시는 80%의 재정자립도를 가지고 있지만, 자치구는 30~40% 정도에 그치고 있다. 광역자치단체로서의 서울시가 재정조정체제로 조정하지 않으면, 자치구 간의 불균형을 조정할 수 없다는 의미이다. 하나의 도시로서의 동질적 행정서비스수준을 확보하기 위해 서울시가 집권성에 기반한 사무권한과 재정권한을 가지고 있는 것이다. 그렇다면, 자치분권을 위하여 서울시는 자치구에 대해 과연 어떤 역할을 할 수 있을 것인가?

자치구는 무엇보다도 주민참여와 주민 주도적 자치행정을 하는 단위여야 한다. 읍면동 계층에서 자치제를 형성하고, 통반 계층에 다양한 공동체를 형성하도록 하여야 한다. 중

5) 조선일보(2015.2.23.) “연 500억 서울주민참여예산, 시민들 전자투표로 사업선정” 참고

양정부의 국정이나 서울시 광역행정의 관리방식과는 그 내용이나 대상이 달라야 한다. 국정이나 시정에서는 지방정책의 전문성이나 행정관리의 효율성, 도시의 글로벌 경쟁력을 지향하지만, 자치구에서는 무엇보다도 주민참여와 주민자치의 인프라를 구축하고, 이를 지원하는 자치행정이어야 한다. 주민자치의 원칙에 따라서 상향적으로 구정이 형성되어야 하고, 실질적인 주민참여적 행정을 통하여 풀뿌리 민주주의의 구현과 민주성과 반응성의 가치를 우선해야 한다. 만일 자치구의 행정이 국정이나 시정처럼 효율성이나 전문성을 지향하는 행정을 한다면, 이는 과거의 지방자치제 도입 이전의 행정시스템과 다를 바가 없다. 지방자치시대의 자치구는 주민중심의 자치행정을 해야 하고, 실질적 주민참여가 제대로 작동할 수 있도록 시민교육과 주민교육, 근린생활의회나 타운미팅의 인프라 구축 등이 주된 역할이어야 한다. 복지전달체계의 사례관리가 가능할 수 있도록 생활공동체자치가 이루어질 수 있도록 자치행정은 지원하는 역할에 그쳐야 한다.

생활공동체자치의 대표적인 사례가 아파트단지의 공동자치관리이다. 아파트단지 공동자치관리에는 공동체자치의 전형적인 법제도가 포함되어 있다. 자치구행정은 이러한 생활공동체자치와 거버넌스를 구축하는 것이 주된 기능이며, 행정이 직접 근린생활구역에 서비스를 공급한다든지 관리하려고 해서는 안 될 것이다. 어디까지나 주민참여의 생활공동체가 직접 관리하고 책임을 질 수 있도록 하고, 생활공동체자치가 작동할 수 있는 법제도적 인프라를 조성해주어야 한다.

서울시는 자치구 중심의 주민자치와 생활자치를 선도하기 위하여 ‘동 단위 복지허브화’를 추진하고 있다. 즉 기존의 민원행정 중심의 주민자치센터를 혁신하여 복지서비스 전달체계의 주민주도형 복지공동체를 형성하는 거점으로서 동 주민센터 기능을 전환하려고 한다. 이러한 혁신안을 서울시가 권위적으로 추진하는 것이 아니라, 자치구청장의 리더십과 선택과 결단에 의하여 자발적으로 추진하도록 정책설계를 하고 있다. 그리하여 2015년도에는 서울시의 4개 자치구에서 동 복지허브화정책을 추진하기로 하였고, 서울시는 이것이 효과적으로 수행될 수 있도록 지원정책을 추진하고 있다.

이 정책이 제대로 추진된다면, 국가복지의 비효율성을 주민참여와 주민자치를 통하여 개혁하는 효과가 예상된다. 또 복지정책의 패러다임이 국가복지에서 ‘지역복지’, ‘자치복지’로 전환되는 트렌드를 선도하는 정책이 될 것이다. 국가복지전달체계의 사각지대를 해소

하고, 주민주도형의 복지공동체 형성을 촉진시키면서, 복지 소셜워크(social work) 중심의 협력적 거버넌스를 구축하는 길이기도 할 것이다. 자치구 중심의 주민자치 인프라 조성에 대한 서울시의 선도적인 역할을 중앙정부에서 적극적으로 지원하고 벤치마킹해야 할 것이다.

3) 도시형 근린생활자치 공간 조성 and 자치현장 부여방식에 의한 주민자치회 도입

주민자치회의가 시범 실시되었고, 안전행정부 당시 근린생활자치 법률을 제정하여 도입하기 위한 계획을 수립하였다. 또 행정자치부는 마을공동체사업을 가장 중요한 국정사업으로 선정하였다. 문제는 협력형만을 시범적으로 적용해 본 것이므로 통합형과 주민주도형 주민자치의 결과는 존재하지 않는다는 것이다. 15년 동안 실시해 왔던 주민자치위원회는 상당한 문제점을 내포하고 있어서 주민자치로 보기에는 무리가 있다. 동사무소의 물리적 여유 공간에 문화여가프로그램 운영을 위한 주민참여적 운영위원회 정도의 성격을 가진 것으로 어디까지나 동 계층은 동장이 행정관리의 책임자였던 것이다.

동 계층에서 주민자치위원회로의 사무이양이나 권한이관은 미미하다. 대부분의 사무와 예산은 동장이 전권을 가지고 있고, 동장의 권한은 자치구청장이 위임해준 것이다. 정부부처가 중심이 되어 주민자치위원회 제도에 대한 개선을 하고 있으나 그다지 성과가 나지 않고 있다. 서울시는 ‘마을공동체만들기’라는 독특한 정책을 서울시정에 전격 도입하여 근린생활자치영역에 일대 혁신을 불러일으키고 있다. 도시생활의 삶의 질이 현격히 떨어진 것은 마을공동체가 사라지고 붕괴되고 있기 때문이라는 점에 착안하여, 도시생활 속 마을공동체만들기 조례를 만들고, 사업을 대대적으로 추진한 것이다. 서울시는 마을만들기 지원센터를 만들고 문화, 복지, 육아, 보육, 지역경제 등의 다양한 영역에 도입한 것이다. 또한 공유경제를 위하여 사회적 기업, 사회적 협동조합 등의 지역커뮤니티를 제도화한 것이다. 수백 개의 마을공동체가 형성되었고, 수만 명이 이 사업에 참여하여 주민자치의 씨앗을 뿌렸다는 평가를 받고 있다. 서울시는 이처럼 실질적인 주민자치의 씨앗을 조성함으로써 근린생활자치의 인프라를 조성하고 있다. 이러한 방식으로 서울시는 주민자치정책의 선도적 역할을 하고 있다. 또 최근 서울시는 복지전달체계의 혁신적인 개선을 위하여 공모사업으로 몇 개의 자치구에서 동 주민센터를 복지허브로 전환하는 사업을 실시하고 있다. 이것

도 근린생활자치에 새로운 혁신을 불러일으키고 있는 사업이다. 이 사업에서 자치구청장은 동장에 대한 사무위임을 철회하고, 주민자치위원회에 사무위임을 하는 새로운 방식을 도입해 볼 수 있는 여지가 있다. 이렇게 되면, 주민주도형이나 통합형의 주민자치회를 시범적으로 실시할 수 있는 여지가 생긴다. 서울시가 추진하는 동 복지허브로의 전환에서는 민원행정사무를 자치구로 복귀시키고, 동 복지허브에는 복지사무와 마을공동체 사무를 주로 하는 새로운 근린생활행정을 시도하려 한다. 특히 복지와 건강의료서비스를 중심으로 복지의 사각지대를 없애기 위하여 복지공동체를 조성하여 복지생태계를 구축하려는 시도도 보인다.

이러한 시도를 자치행정학의 관점에서 보면, 동 계층의 자치현장 부여방식에 의한 자치구-주민자치회 간의 관계 형성으로 보인다. 이는 자치행정에서 자치구-동 간의 새로운 제도 설계이며, 자치구의회의 권한을 주민자치회에 헌장(charter) 부여방식으로 형성하는 것이라 할 수 있다. 아파트단지에 이미 도입된 방식이므로 새로운 시도는 아니지만, 주민자치회에 헌장 부여방식을 도입하기 위해서는 행정의 일하는 방식에서 발상의 전환과 창의적 혁신이 요구된다.

4) 대도시로서의 자치권 회복 위한 네트워크 조성

대도시 자치권의 기본은 조직권, 인사권, 재정권, 입법권, 도시계획권, 규제권을 독자적으로 가지고 그 권한에 의한 의사결정의 책임을 스스로 지는 것이다. 또 이것이 가능할 수 있도록 주민참여에 의한 도시자치가 이루어질 수 있는 평가환류시스템이 구축되어 있어야 한다.

서울시는 3명의 부시장과 14개의 국을 설치할 수 있도록 행정자치부의 통제를 받고 있다. 그러나 현실적으로 서울시는 정책담당관이라는 국장급의 직위를 설치하고 국장급 조직을 사실상 운영하고 있다. 민선4기에는 도시디자인정책을 강조하면서 부시장급의 조직을 한 시적으로 운영하기도 하였다.

서울시는 거대도시로서 다양하고 고도의 전문성을 요하는 조직을 설치할 필요가 있다. 도시경제정책을 총괄할 수 있는 부시장이나, 도시관광정책을 종합적으로 책임질 수 있는 부시장이 필요할 수도 있다. 도시교통을 담당하는 국의 경우 서울시는 9개의 지하철과 도심

고속도로, 외관순환도로, 경전철, 버스전용도로 등 도시교통정책에 대한 광범위한 영역과 심도 있는 정책대안 분석이 요구되는 정책을 수행하고 있다. 정책의 형성과정이나 결정과정, 집행과정이 매우 복잡하고 다차원적 네트워크를 조정해야 하는 일이다. 여타 광역시와는 업무의 수준이나 범위가 차원을 달리한다. 다른 광역시와 동일하게 중앙정부부처의 규제를 통하여 정책이 수행되기는 어렵기 때문에 자치조직권이 부여되어야 한다.

부시장은 법제도적으로 국가직 공무원이다. 최종임명권은 대통령이 가진다. 물론 현실적으로는 서울시장이 추천하는 사람이 대부분 대통령의 결재를 받지만, 부시장에 대한 인사권이 시장에게 있지는 않다. 국장은 지방직 공무원이므로 서울시장이 인사권을 가진다. 입법권은 더 많은 논의가 필요하다. 현재 서울시의 조례제정권은 시의회가 가지고 있지만, 서울시장은 조례제안권을 가지고 있다. 즉 조례입법권의 일부를 서울시장도 가지고 있는 것이다.

그러나 의회든 시장이든 조례의 제정범위는 ‘법령의 범위 내에서’라고 되어 있다. 중앙정부 부처에서 제정하는 법령에 근거하지 않고서는 조례를 제정할 수 없다. 그러나 서울시와 같은 거대도시에서는 새로운 정책논점이 상시로 발생하고, 기민하게 대응해야 하는데, 정부부처의 담당조직에서 법령을 제정하지 않았다고 해서 마냥 기다릴 수는 없다. 주민참여 기본조례나 마을공동체만들기 조례 등과 같이 서울시가 선도적으로 조례를 만들고 행정자치부가 뒤늦게 국가사업으로 시작하는 경우도 있다. 주민참여예산조례와 같이 행정자치부가 세 가지의 주민참여예산 모형을 제시하였으나, 서울시와 같은 대도시에 적용하기에는 어려운 경우도 있다. 서울시는 서울시에 적합한 새로운 제도를 마련하지 않을 수 없게 되기도 한다. 즉, 서울시는 조례제정에서도 선도적인 정책영역을 개척하지 않을 수 없고, 정부부처에서 공공의제로 인식하기 전에 선 대응하지 않을 수 없는 경우가 빈발한다. 따라서 서울시에는 조례가 법령의 범위를 넘어선다 해도 헌법정신에 저촉되지 않는다면, 자율적으로 조례를 제정할 수 있는 입법자치권이 부여되어야 할 것이다. 그래야 글로벌 시대에 대도시로서의 경쟁력을 가지고 지역발전정책을 주도해 나갈 것이다.

도시계획권도 서울시는 서울도시기본계획에 따른 자율적이고 독립적인 계획고권을 가지고 있어야 한다. 수년에 걸쳐 수많은 시민이 참여하여 결정한 서울도시기본계획도 국토교통부의 수도권규제정책이나 국토기본계획 등에 의하여 변경될 수 있는 것이다. 이것은 법

를체계가 국가위임사무에 의한 구조를 가지고 있기 때문이다. 국가위임사무제도를 폐지하여 국가사무와 대도시사무를 구분하고, 대도시사무에 대해서는 대도시의 자치권을 부여하고, 국가는 개입하지 않아야 한다. 국가가 불가피하게 정책적으로 개입해야 할 경우, 서울시 도시계획위원회에 제안하는 법제도로 개정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

규제권한도 대부분 정부부처에 있으며 규제권의 집행은 광역시도나 시군구에 위임되어 있다. 또 개략적인 규제권은 정부부처에 유보하면서 구체적인 규제는 지방자치단체의 조례로 할 수 있도록 단체위임을 해둔 경우가 많다. 시민의 입장에서 보면, 서울시나 자치구가 직접 규제하는 것으로 보이지만, 사실은 법령에 의해 정부부처의 통제하에 있는 것이다. 현재 지방자치단체는 법령의 규제에서 자유롭지 않기 때문이다. 도시자치권에 대한 분권 요구는 서울시만의 요구가 아니며 대도시들이 공통적으로 가지고 있는 수요이다. 인구 100만 이상의 도시들은 도시자치권에 대한 종합적 분권이 필요하다. 서울시의 입장에서도 7대 광역시와 고양시, 수원시, 성남시 등 100만이 넘는 도시들 간의 네트워크를 통하여 자치권의 기본을 회복해야 한다. 4대 지방자치단체 협의체와도 협력하여 자치권의 회복을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

5) 정책분야별 분권개혁 기본계획 수립

서울시는 정책분야별로 분권개혁에 관한 기본계획을 수립해야 한다. 행정자치부 소관의 사무들만 집권적인 구조로 되어 있는 것이 아니다. 보건복지부, 국토교통부, 교육부, 미래창조과학부, 여성가족부, 고용노동부 등 정책분야별 담당 과들은 소관 법률을 가지고 있다. 이 소관 법률에 근거하여 지방자치단체에 대한 기관위임사무와 예산배정권을 가지고 있다. 또 지방자치단체에 대한 평가권과 사무감사 권한도 가진다. 지방자치단체는 각각의 국과별로 사무위임을 받는 정부 담당 과들과 연계되어 있어, 부서 할거주의(割據主義) 현상이 나타나고 있다. 각각의 국과를 기획조정하기 위하여 지방자치단체는 기획조정실을 두고, 예산편성권, 성과평가권, 조직권 등을 가지고 사업국과들을 통제, 관리하고 있다. 그러나 기관위임사무로 인하여 지방자치단체의 예산을 매칭해야 하는 사무에 대해서는 기획조정실의 통제가 제대로 미치지 못할 가능성이 높다. 지방자치단체의 입장에서는 국과장급의 빈번한 순환인사를 통하여 특정 실국에 뿌리내린 기득권을 행사하지 못하도록

관리감독하고 있다. 이러한 인사 관행 또한 공무원의 전문성을 떨어뜨리고 정책관리의 지속성을 확보하기 어려운 일이 된다. 결과적으로 개별 실국의 전문성과 정책관리의 지속성은 공무원 조직의 외곽에서 확보해야 하고, 이것이 지방의 투자출연기관이나 각종 센터가 급증하는 이유이다. 공무원의 수를 늘리지 못하는 지방자치단체의 입장에서는 산하 유관 단체들에 대한 위탁사무비나 출연금의 형태로 사업관리 인력을 고용하여 공무원 인력 증원문제를 관리하고 있다.

공무원조직은 수직적 지시명령 관계가 일상화되고 있다. 행정관료제로부터 시작되는 이러한 관계는 투자출연기관이나 시 직속 각종 센터의 사무관리나 예산집행과정에서 관료제 우위의 방식을 고착화시킨다.



4_자치분권을 위한 중앙정부 정책 제언

1) 정부부처의 대도시정책에 대한 정책과정 참여의 법제화

중앙정부의 정책추진에서 대도시와 관련된 정책과 업무들이 많을 수밖에 없다. 각종 국가 SOC사업을 비롯하여 산업단지와 국토개발사업 등 법률상 국가사무일지라도, 지방자치단체 특히 대도시의 행정구역 안에서 실시되는 사업이 대부분이다. 해당 도시들과의 업무협조와 정책참여과정이 필요하지만 중앙정부는 여전히 지방정부를 협력의 대상으로 보기보다 감독과 재정지원을 통한 통제의 대상으로 인식하는 경향이 강하다. 또한 지방정부도 중앙정부의 재정과 권한의 종속으로 인해 스스로 의존하는 경향이 강하여 참여 목소리를 내는 경우가 드물다. 명령 통제와 수동성으로 인해 상호 의사소통이 부재하여 갈등이 빈번하게 일어나며 이로 인한 부작용이 발생하고 있다.

따라서 중앙정부는 대도시 관련 정책의 추진에 있어서 도시들의 정책과정 참여를 법제화할 필요가 있다. 우선적 절차로서 중앙정부-대도시, 광역시도 간 정책포럼과 같은 정례적 모임의 활성화를 통하여 협력과 소통의 장을 마련해야 한다. 국무회의의 규정 제8조, 국무회의 참여자격을 보면 서울특별시장은 배석할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정은 서울시에 집중된 주요 국가사무의 차원에서 실시되는 것이나, 단순한 배석으로 의견개진이나 주요 정책참여나 의사결정의 역할은 아니다. 따라서 국무회의에서 지방의 문제나 대도시 관련 정부정책을 결정할 경우, 정책적 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 지방자치단체의 입장에서 보면 폭넓은 의견수렴을 위해 서울특별시장만의 참여보다 전국시도지사협의회를 비롯한 지방4단체 협의회의 참여도 반드시 필요하다. 지방4단체 협의회의 의견을 종합하여 지방자치단체의 만형 격인 서울특별시장이 국무회의의 정책결정 과정에 참여하여 지방자치단체와 대도시와 관련된 정책과정에 적극적으로 참여하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

특히 서울시는 하나의 자치단체이기도 하지만 수도권의 중심지로서 수도권 주변 도시들과의 통합과 중심 역할의 필요성도 제기된다. 또한 우리나라 수도 기능을 하기 때문에 서울시 관련 정부정책 추진은 반드시 정책협의조정의 전제조건을 가질 필요가 있다. 중앙정부는 아직도 정책을 독자적으로 추진하거나 정책사업에서 아예 서울시를 배제하는 경우도

있었다.⁶⁾ 따라서 서울시는 수도로서 또 지방자치단체의 만형 격으로서 대도시의 통합적 중심 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해 협력적 도시네트워크를 구축하여 연대를 통한 의견개진이 필요하다. 실천전략으로서 협의체나 연합체를 구성하여 권한과 예산, 조직과 인력의 배치 등을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치법의 개정이 필요하며 관련된 개별법령의 일괄적 개정이 이루어져야 한다. 이러한 개정작업은 국회차원의 논의가 요구되고 국회의 입법을 위해 서울시의 노력이 필요하다.

2) 보충성원칙의 실질화와 근린생활 주민자치법의 제정

지방자치의 논거에서 자주 인용되는 것이 보충성의 원칙이다. 이는 1975년 EC(유럽위원회)가 처음으로 제안하고 1991년 마스트리히트조약을 통해 채택한 정책집행상의 기본원칙이다. 이 원칙의 목적은 EC 여러 기구의 권한에 일정한 제한을 두는 것으로 최소단위 정치공동체의 의사결정권을 존중하고 상위기관의 개입을 최소화하는 것이다. 정책결정권은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 가장 낮은 수준에서 실천해야 한다는 관점에서 권력을 배분해야 한다는 것이다. 이 원칙에는 권한을 분산시킴으로써 많은 사람이 공감할 수 있는 결정을 하게 될 것이라고 전제하고 있다(김찬동, 2014).⁷⁾ 이러한 보충성원칙에 따라 중앙정부는 지방자치단체에서 수행할 수 있는 사무와 업무에 대한 의사결정권을 존중해야 하며 중앙정부의 개입은 지방자치단체로서는 불가능한 업무에 국한하여 제한적이어야 함을 시사한다. 하지만 우리나라 헌법 제117조와 제118조가 보장하는 지방자치의 본질적 내용은 자치단체 존재의 보장, 자치기능의 보장, 자치사무의 보장을 의미

6) 2015년 2월 11일 정부는 박근혜 대통령을 비롯해 문화관광체육부장관, 경기도지사, CJ그룹회장 등이 참석한 대한민국 문화콘텐츠 산업 생태계 조성의 중요한 거점이 될 문화창조융합센터를 서울시 마포구 상암동에서 개소하는 출범식을 가졌으나 서울시와의 협의나 소통의 과정은 없었고 박원순 시장에게도 알리지 않아 참석하지 못했다(노컷뉴스, 2015.2.13, 청와대는 왜 박원순 시장을 배제시켰을까?).

7) 보충성의 원칙 설명을 위해 자주 인용되는 교황 피우스 11세는 “개인이 자신의 이니셔티브에 의해 자력으로 처리할 수 있는 사안을 사회가 그 개인으로부터 빼앗는 일이 있어서는 안 되는 것과 마찬가지로, 사회의 보다 하위의 작은 단위가 잘 처리해결할 수 있는 사안을 사회의 보다 상위의 단위가 빼앗아버리는 것은 부당함과 동시에 유해하며 사회를 크게 혼란시킨다. 왜냐하면 사회의 모든 행위들은 그 본질과 정의에 있어서 보조적인 것이기 때문이다. 그것은 사회의 구성단위를 보조해야만 하는 것이고 이것을 파괴하거나 삼키는 일이 있어서는 안 된다”라고 하였다. 이러한 보충성의 원칙은 개인과 시민의 자조노력을 강조한 서구의 개인주의적 사상에 입각한 관념이다. 하지만 이는 단지 개인수준의 ‘자치’나 ‘자율’뿐만 아니라, 사회차원의 자치나 자율을 중시한 실천적 관념이라고 해도 무방하다. 20세기 후반 유럽 지방자치현장 속에 지방자치원칙의 하나로서 ‘보충성의 원칙’이 포함될 수 있었던 것도 그와 같은 사상적 배경이 있었기 때문이다(한귀연, 2012).

하며 보충성의 원칙은 분명하지 않다. 따라서 보충성원칙은 헌법규정으로부터 직접 도출될 수 있는 것은 아니며 지방자치 정신에 비추어 요청되는 지방자치의 지도원리로 보아야 할 것이다. 한편, 지방자치법 제10조 제3항에서는 ‘시도와 시군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시군 및 자치구에서 먼저 처리한다’고 하여 광역과 기초지자체 간의 사무배분의 기준으로서 보충성의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 우리나라의 지방자치에서 보충성의 원칙은 지방자치의 지도원리라기보다 단지 ‘사무배분의 원칙’에 지나지 않는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 입법론으로서 헌법치원에서 보충성의 원칙을 규정하거나, 최소한 지방자치법에서 보충성의 원칙을 사무배분의 차원을 넘어 지방자치의 기본원리로서 확대해석이 필요한 것이다(한귀연, 2012). 이기우(2010)는 이러한 방향에서 헌법개정을 주장한다. 공공사무는 가능한 주민에게 가까운 지방자치단체에서 우선적으로 처리한다는 보충성의 원칙을 규정함으로써 국가는 지방자치단체가 감당하기 어려운 경우에만 개입한다는 것을 헌법에 보장하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

이러한 보충성의 원칙에 의거하여 주민들의 실제적인 자치권을 보장하기 위해서는 근린생활에 관한 주민자치법의 제정이 필요하다. 지방자치에서 실질적 의미는 주민의 참여가 주민자치의 핵심이라 하겠다. 주민참여는 지방자치단체의 정책형성과 결정과정에서 공식적 권한을 갖지 않은 주민이 직간접적으로 영향력을 행사하기 위해 행하는 일련의 행동으로 정의할 수 있다(최창호·강형기, 2014). 현실적으로 주민들의 직접적인 참여활동에 의해 주민자치가 형성되는 것이고 주민들이 거주하는 근린생활 향상의 밑거름이 되는 것이다. 따라서 실질적 근린생활에 있어서 보충성의 원칙을 규정하는 주민자치법의 제정이 필요하다. 근린생활단위에서 주민들이 자율성과 책임성을 갖고 대표성을 보장하며 집행을 유도하기 위해서는 법적인 기반이 요구되는 것이다. 최근에 수도권과 전국에서 마을만들기 지원센터가 설립되고 근린수준의 마을공동체들이 형성되면서 관련 사업의 추진도 늘어나고 있다. 주민과 주민조직의 공동체 활동을 활성화하기 위해서 근린생활 중심의 주민자치법 제정이 필요하다.

3) 관할구역에 대한 종합적 컨트롤타워로서의 지방의회 위상제고법 제정

지방의 관할행정구역을 종합적으로 관리할 수 있는 주체는 해당 지방자치단체가 가장 효과적이고 보충성의 원칙에도 적합한 형태이다. 이를 통해 지방정치와 행정에 대한 주민의 만족감을 증대시키고 행정의 민주화를 실현할 수 있다. 이규환(2007)에 의하면 중앙정부의 국정이 국민으로부터 통제를 받는 민주화가 요청되듯이 지방공무원도 지역주민에게 봉사하고 지방정치가 주민으로부터 통제를 받는 지방분권을 통해 민주화와 효율성을 동시에 확보할 수 있다고 주장한다.

지역주민들에 의한 풀뿌리 민주주의가 형성되고 자치입법이 실현될 수 있도록 지방의회의 권한을 확장할 필요가 있다. 자치권의 제도적 보장설(制度的 保障說)에 의하면 헌법에 규정된 범위 내에서 지방자치단체의 조직운영에 관한 기본원칙이 보장받기 때문에 관할구역과 헌법의 한도 내에서 지방자치단체의 권한이 적극적 의미를 가질 수 있다. 지방자치단체가 관할구역의 행정업무를 효과적으로 수행하고, 민주적인 집행을 감독하기 위해서 지방의회의 권한을 강화하고 지방 문제 해결의 컨트롤타워로 기능해야 함은 중요한 원칙이라 하겠다.

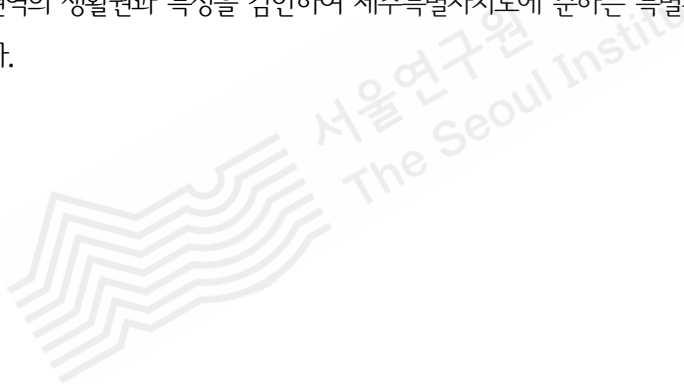
중앙정부와 지방자치단체의 분권 논의와 발맞추어, 국회와 지방의회의 권한을 명확하게 구분할 수 있는 입법 분권을 실시해야 한다. 종합적인 국가사무와 정책에서 국회가 입법과 행정부의 관리감독을 실시해야 하는 것처럼, 지방문제와 정책의 종합적인 부분에서도 지방의회가 실질적인 권한을 갖고 업무를 수행할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 한다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 관할구역에 대한 컨트롤타워로서 기능할 수 있도록 ‘지방의회 위상제고를 위한 법’을 제정해야 함을 제안하였다.

4) 대도시권역에 대한 특별자치권 부여와 법률 제정

서울을 포함한 수도권지역과 같은 대도시권역은 많은 주민들이 거주하는 하나의 독립적인 생활권으로서 권역의 자율적 행정기능과 자치권의 강화를 위해 특별자치권의 법률적 권한을 부여할 필요가 있다. 수도권역, 대전세종권역, 부산경남권역 등 대도시권역은 지역 특성을 반영하는 독자적인 산업의 육성과 국제경쟁력을 갖추 필요가 있다. 다양한 지역자

원과 특성이 상이한 지역에 대하여 중앙정부의 전국적 기준을 적용하기에는 한계가 있다. 경제활동의 글로벌화로 인해 국경의 의미가 퇴색한 오늘날에는 국가단위 경쟁력보다는 지역이나 도시경쟁력의 강화가 더욱 주목받고 있다. 우리나라도 지역적 특성에 기반한 정책추진의 효과성을 담보하기 위해 대도시 권역에 대하여 제주특별자치도 수준의 법적인 권한을 부여하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

제주도는 국제자본, 물자, 관광객 유치를 위한 자율권 확대와 지방개발사업을 위해 2006년 ‘제주도행정체제 등에 관한 특별법’을 제정하여 시군자치제를 폐지하고 도 단위 중심의 특별자치제를 채택하고 있다. 제주도의 특화된 관광산업의 확장을 위해 특별법에 의거하여 자치권을 부여한 것이다. 이러한 사례를 계기로 대도시권의 자율성에 의거한 특화산업 발굴과 지역문화전략 개발 등 지역특성이 반영되고 자립적인 발전을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 대도시권역의 시군자치제는 그대로 유지하되, 광역권의 행정은 대도시권역의 생활권과 특성을 감안하여 제주특별자치도에 준하는 특별자치권의 부여가 필요하다.



03

전국 차원에서 본 지방분권의제 추진전략

- 1_ 지방정부의 정책결정과정에의 참여와 기관구성 다양화
- 2_ 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

03 | 전국 차원에서 본 지방분권의제 추진전략

1_지방정부의 정책결정과정에서의 참여와 기관구성 다양화

1) 연구내용

(1) 지방자치 관련 7개 학회의 15개 분권의제⁸⁾

미래 지방자치발전을 위한 분권의제는 크게 7개의 분야로 나누어 현황과 문제점을 살펴 보고, 각각에 대한 추진과제를 살펴보았다. 7개 분야에 대한 각각의 분권의제들을 제시하여 논의하였다.

① 재정

- 자주재원 중심의 지방재정 확충
 - 국세 대 지방세 비중을 현행 8 대 2에서 7 대 3으로 조정
 - 지자체 중심의 지방세정을 활성화
- 자율과 책임원칙에 기반한 지방재정의 성과관리체계 정립
 - 국고보조사업의 대폭적인 지방이양과 성과계약형으로 정부 간 관계를 재정립하여 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성 확대
 - 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방성과관리체계 구축·운영

② 복지

- 보건복지업무에 대한 기능배분을 통하여 새로운 역할배분
- 칸막이와 깔때기 현상을 해소
- 복지전달체계에서 중앙의 컨트롤타워 역할 같은 지역단위에서의 컨트롤타워 역할 설정

⁸⁾ 한국지방자치학회, 2014, 미래지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 세미나, 지방자치 관련 6개 학회·서울연구원 공동세미나, pp.30~34의 내용을 정리한 것임.

③ 권한

- 현행의 중앙 경찰제도 중 일부를 기초자치단체의 기능으로 전환
- 기초자치단체별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정

④ 체제

- 지방분권국가 구현을 위한 새로운 신광역체제의 수립
 - 도 자치단체의 상급자치단체라는 법적 지위를 갖는 것이 초광역자치체로서, 도는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개 도를 통합하여 형성
 - 초광역자치체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역자치체2(강원도), 초광역자치체3(대전, 충남, 충북), 초광역자치체4(광주, 전남, 전북), 초광역자치체5(대구, 경북), 초광역자치체6(부산, 울산, 경남) 제안

⑤ 참여

- 주민의 조례 제정 및 개폐 청구제도의 활성화
- 주민감사 청구기간의 연장
- 주민소환제도의 개선
- 주민참여예산제도 운영의 효율화

⑥ 다양성

- 자치단체 유형별 기관구성 표준모형(안) 마련
- 지방자치단체 기관구성 형태에 대한 주민선택권 부여
- 지방자치단체 기관구성의 다양화를 위한 입법 필요

⑦ 법제

- 현행 지방자치법을 지방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정
- 계획자치권은 지방자치단체 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권

지방자치 관련 7개 학회 의제 발굴팀은 다음의 표와 같이 7대 분야 15개의 핵심의제를 발굴하여 정리하였다. 여기서는 서울분권의제 15개 중에서 선도적 역할을 수행해야 할 일반행정분야의 과제(① 참여, ⑨ 조직권, ⑩ 입법권, ⑬ 기관구성)를 중심으로 국가 차원에 서의 추진전략을 중심으로 접근하였다.

[표 3-1] 7대 분야 15개 지방분권의제

의제(대분류)	의제(중분류)
1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치 패러다임 전환	① 중앙정부의 지방정책 결정에 지방정부의 제도적 참여 확보 ② 분권화를 위한 신광역체제의 재구성 방안
2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대	③ 교육자치와 지방자치의 연계협력 ④ 자치경찰 실시
3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선	⑤ 지방재정 확충을 위한 자주재원 시스템 도입 ⑥ 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
4. 지역중심의 복지 패러다임으로 구현	⑦ 분권형 복지를 위한 중앙과 지방 간 역할 재정립 ⑧ 중앙정부의 지방정부 복지재정에 대한 책임 강화
5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁	⑨ 지방정부별 자치조직권 부여 ⑩ 자치입법권 강화 ⑪ 지방자치 활성화를 위한 계획 및 규제자치권 실현
6. 지방자치 정부구성의 다양성	⑫ 주민직접참여제도 활성화 ⑬ 지역여건에 맞는 지방자치단체 기관구성
7. 실질적 주민자치를 위한 지방 자치 관련법 혁신	⑭ 지역정당 활성화를 통한 중앙당과 건전한 경쟁관계 형성 ⑮ 분권형 헌법으로 개정(지역대표형 상원 도입 포함)

(2) 지방행정분권 핵심과제의 현황⁹⁾

① 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여

현재 우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 관계는 불균형적으로 운영되고 있다. 중앙정부는 지방정부를 협력의 대상으로 보기보다는 감독과 재정지원을 통한 통제의 대상으로 인

⁹⁾ 한국지방자치학회, 2014, 미래지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 세미나, 지방자치 관련 6개 학회·서울연구원 공동세미나, pp.65~82의 내용을 정리한 것임.

식하는 경향이 있다. 반면, 지방정부는 자율성을 추구하기보다는 중앙정부에 의존하는 문제점을 가지고 있다.

또한 중앙정부와 지방정부 간 의사소통이 부족한 상황이다. 중앙정부와 지방정부는 핵심 현안에 대해 의견을 나누고 협력해야 하지만 양자 간 의사소통의 부재와 갈등의 발생으로 인해 비효율성이 나타나는 부작용이 발생하고 있다. 중앙정부가 지방의 문제를 결정할 경우 충분한 의사소통의 근거에서 이루어지지 않고 일방적으로 결정하게 된다.

② 지역여건에 맞는 지방자치단체 구성

우리나라 지방자치단체의 기관구성 형태는 1949년 지방자치법 제정 이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있다. 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해볼 때, 기관대립형 중 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강(強)시장-의회형에 해당하는 특징을 가지고 있다. 자치단체별로 인구 규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체가 획일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특징을 지니고 있다.

우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 획일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분할 수 있다. 인구규모나 지방자치단체의 특성을 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게 되고, 특히 인구 100만 명 이상인 수원시 등과 인구 10만 명 이하의 시 혹은 인구 5만 명 미만의 군 간의 정치행정적 환경이 다르고 주민의 행정수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 채택함으로써 행정의 비효율적 측면이 크며, 또한 주민들의 자치단체 특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있다.

지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한 비대로 인해 지방의회와 자치단체장 간의 견제와 균형이 이루어지지 못하고 있으며, 특히 자치단체장 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일할 경우 상호 간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호 간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있다. 예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등의 사례가 있다.

(3) 연구의 방향

서울분권이제 중에서 위의 일반행정 분야의 주요 2가지 핵심과제 추진전략을 국가적 차원과 서울시 차원으로 나누어서 접근한다.

중앙정부 차원에서 관련 부처와 기관, 시민사회, 그리고 당사자들의 관계를 어떻게 조율하여 최종적으로 법적 제도로 확정할 것인가에 대한 추진전략에 초점을 맞추었다.

2) 분권추진전략의 원칙과 선언적 규정

(1) 분권추진전략의 원칙

역대 정부에서는 지방분권을 추진하는 과정에서 몇 가지 원칙을 제시하여 왔다. 이번 지방분권 선도과제를 추진하는 과정에서도 다음과 같은 추진원칙을 제시하고자 한다. 먼저 참여정부에서 지방분권을 추진하는 원칙으로는 선(先) 분권 후(後) 보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙을 토대로 지방분권을 추진하였다.

서울특별시의 다양한 입장에서 지방분권을 추진하기 위해서 ① 상생과 분권의 원칙, ② 중앙정부와 지방정부의 수평적 원칙, ③ 지방정부 간 협력의 원칙을 제시하고자 한다.

(2) 분권추진전략의 선언적 규정

서울시는 지방분권을 추진하는 입장에서 다음과 같은 다양한 입장이 있다. 먼저 다른 지방자치단체와 동일하게 중앙정부와 상반되는 입장을 갖고 있는 지방정부의 입장이 있다. 그래서 지방정부의 입장을 대변하고 이슈대응을 할 경우에는 다른 지방정부와 동일한 목소리를 낼 수 있다.

그러나 특별시와 수도권이라는 입장이 있어서 다른 지방정부와 상이한 입장에 있을 수밖에 없다. 특별한 지위와 권한을 가진 특별시라는 입장은 다른 지방자치단체와의 관계에서 공격의 대상이 될 수 있고, 협력하기 어려운 입장이 될 수 있다. 제주특별자치도, 세종특별시와는 유사한 입장이 될 수 있지만 다른 지방자치단체와의 관계에서는 지방분권 이슈에 신중을 기할 수밖에 없다.

또한 수도권이라는 입장에서는 다른 모든 지방자치단체로부터 질시의 대상이 될 수 있다. 이미 수도권이라는 특혜와 기득권을 누리고 있는 상황에서 지방분권 과제를 논의할 때와 다르게 문제를 제기할 경우에는 상생과 협력의 원칙을 깨뜨릴 수 있다.

[표 3-2] 서울시의 다양한 입장과 관계

	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
내용	타 자치단체와 동일한 입장	2개 특별시(도)와는 유사한 입장	유일한 수도권 입장에서 기득권을 유지 입장

따라서 서울시는 이러한 세 가지의 입장에서 지방분권 과제를 추진하여야 할 것이다. 그러기 위해서 서울시는 무엇보다 수도권이라는 기득권을 내려놓고 보다 겸허한 자세와 입장을 선언할 필요성도 고려해 보아야 한다. 이러한 과감한 지방분권과 균형발전을 추진하겠다는 의지표명을 통하여 다른 지방자치단체로부터 협력과 지지를 얻을 수 있을 것이다.

또한 수평적 재정분권의 실현을 위하여 서울시 재정의 일정 부분을 다른 지방정부를 위해서 상생기금으로 지출하겠다는 결단을 선언적으로 표명할 필요가 있다. 동시에 중앙정부에 법정외세 등의 도입과 국세와 지방세의 비율을 5:5로 하여 지방재정의 확충을 강력하게 중앙정부에 요구한다면 다른 지방정부의 입장을 고려하면서도 궁극적으로 지방분권 및 지방자치의 선진화를 도모하는 방향으로 추진할 수 있을 것이다.

그리고 이제는 지방자치를 통한 주민주권(시민권)을 회복할 수 있는 방향으로의 지방분권을 강력하게 추진해야 한다는 서울시의 입장이 있어야 할 것이다. 지방분권 및 지방자치제도의 개선이 궁극적으로는 시민을 위한 것이고, 국민을 위한 것이라는 입장에서 지방분권을 추진해야 할 것이다.

마지막으로 이러한 논의를 근본적으로 실현하기 위해서는 지방분권형 헌법 개정의 필요성을 선언하는 것이 필요하다. 자치입법, 재정형평성, 자치조직 등 대부분의 문제들이 지방분권형 국가라는 헌법적 규정사항이 없기 때문에 이를 지방분권형 헌법 개정으로부터 시작된다는 선언적 규정이 필요하다.

요약하면 서울시의 다양한 입장을 고려하여 다른 지방정부에 양보할 것은 과감하게 양보하고, 타협할 것은 타협하여, 지방정부의 힘을 하나로 모아 중앙정부에 지방분권을 강력하게 요구하여 중앙정부와 지방정부, 지방정부 간의 상생과 협력이 절실하게 필요하다는 것을 선언할 필요가 있다. 이것이 바로 국가도 살고 지역주민, 국민들도 살 수 있는 국가 경쟁력의 제고방향이라는 인식 공유와 선언이 필요하다.

3) 지방분권 선도과제의 이론적 논의

(1) 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여

① 중앙·지방 관계론과 지방정부의 국정참여

민주주의는 참여가 기본이다. 지방자치제도는 기본적으로 지역주민들이 지역의 문제를 자율적으로 결정하기 위한 하나의 시스템이다. 따라서 지방자치의 근본은 지역주민의 참여이고, 더불어 이러한 참여는 지방정부가 국정에 참여하는 것을 보장하는 제도적 장치를 전제하는 것이다.

그러나 현실적으로 보면 중앙정치 및 행정에 지방정부는 소외되어 왔고, 오히려 지방의 문제를 스스로 결정하지 못하고 중앙정부나 중앙정치에 의하여 결정되어 왔다. 지방정부의 자기결정권이 결여되었던 것이 현실적인 문제로 지적되어 왔다.

오늘날 지방정부의 국정참여는 여전히 초보적인 단계에서 논의만을 거듭하고 있다. 앞으로 중앙정부와 지방정부가 국정운영의 동반자로서 인식을 새롭게 하고, 상호 협력할 새로운 정부 간 관계의 틀을 만들어야 한다.

정부 간 관계(IGR, Inter-Governmental Relations)는 연방제를 채택하고 있는 연방국가(Federal State)에서 연방정부와 주정부 간의 합리적인 관계 정립을 위한 이론적 배경을 갖고 있다. 따라서 연방국가와 단방국가에서는 개념적인 이해수준이 다르다. 일반적으로 정부 간 관계라는 것은 모든 형태의 정부 단위(unit)나 수준(level) 사이에서 발생하는 상호작용과 활동의 총체라고 할 수 있다. 따라서 중앙정부-광역정부(시도)-기초정부(시군구) 사이에서 나타나는 정책적 상호관계와 총체적 활동으로 이해할 수 있다. 결론적으로

정부 간 관계는 모든 유형 및 수준의 정부 단위 사이에서 발생하는 행위 및 상호작용 등 정부 간 상호관계로 정의할 수 있다.

이러한 정부 간 관계는 무엇보다도 갈등을 전제하는 관계가 아니라 정부 간 협력관계를 구축하는 것을 전제하고 있으며, 지방자치의 제도적 발전과 정착에 중요한 의미를 지니고 있다.

Zimmerman(1995)은 정부 간 협력모델을 바탕으로 국정참여를 위한 다음과 같은 보장 내용들을 일부 예시로 강조하기도 하였다.

- 특정한 입법에 대한 지방정부의 거부권에 대한 헌법적 보장
- 이양 가능한 모든 권한의 지방이양에 대한 헌법적 보장
- 각 지방정부 계층에 따른 분권화된 입법권의 보장
- 지방권한을 제약하는 중앙정부 입법에 대한 헌법적 근거의 명시
- 중앙입법에 의해 선점된 권한을 명백히 하기 위한 법률의 재정비

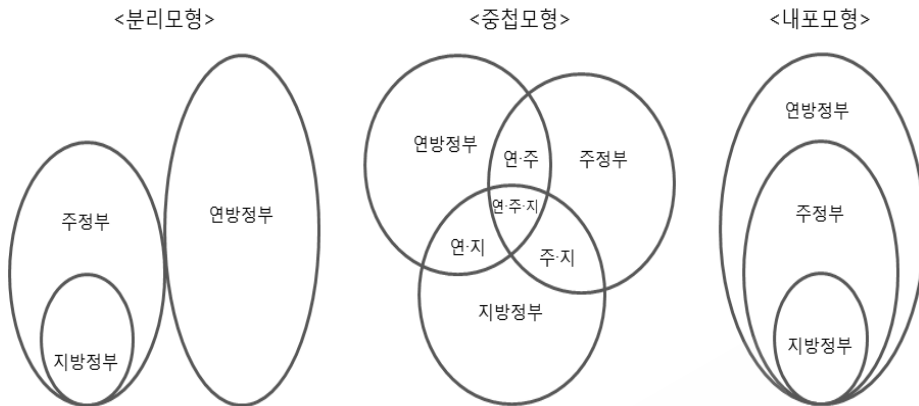
따라서 지방정부의 원활한 국정참여는 지방자치 발전의 근간이 되며 정부 간 관계의 정상화야말로 지방자치 및 갈등 완화의 필수조건이라고 할 수 있다. 지방정부의 국정참여를 위한 합리적 정부 간 관계 설정이 정부 간의 갈등해소 및 협력방안 중에서 가장 근본적인 내용이라 할 수 있다.

이러한 정부 간 관계의 유형은 크게 종합하면 3가지 모형으로의 분류가 가능하다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간의 내포모형인 ‘수직적 관계모형’, 분리모형인 ‘수평적 관계모형’, 그리고 중첩모형인 ‘상호의존적 관계모형’이다.

먼저, 수직적 관계모형은 중앙-지방정부 간의 수직적 관계를 기초로 중앙집권론적 패러다임에 기초하고 있다. 한편 수평적 관계모형은 중앙정부와 지방정부가 대등한 지위에 있는 관계로 주(광역) 정부의 독립성을 강조하는 분리모형이다. 또한 상호의존적 관계모형은 중앙정부와 지방정부의 관계뿐만 아니라 지방정부 간에도 서로를 견제하면서 상호 협력하는 모형으로 상호의존성을 중시하여 중첩모형 또는 상호의존모형이라고 한다.

[그림 3-1]은 라이트(D. S. Wright, 1988)의 연방-주-지방관계 3모형인데, 단방국가인

우리나라의 경우는 연방정부를 중앙정부로, 주정부를 광역정부(시도)로 비교하여 정부 간 관계를 이해할 수 있다.



[그림 3-1] 정부 간 관계의 모형

일반적으로 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 관계는 중앙정부에서 광역정부(시도)를 거쳐 기초자치단체(시군구)에 이르는 수직적 내포모형이 주도해 왔고, 1991년 지방자치가 새롭게 시작되면서 중앙정부와 지방정부의 관계를 대등한 분리모형으로 상정하고 있으나 여전히 실제 운영 측면에서는 수직적 내포모형으로 이루어져 왔음을 알 수 있다.

저출산·고령화 사회에 직면하고 있는 우리 사회는 교육, 복지, 지역경제 등의 문제를 해결하기 위해서는 수직적 관계가 아닌 상호 대등·협력적 관계로 진행되어야 한다는 것이 주지의 사실이다. 따라서 산적한 국정문제와 지방의 문제들을 해결하기 위해서는 합리적인 중첩모형을 어떻게 우리 사회에 정착시킬 것인가가 핵심적인 논의과제이다. 최근 정부 간 관계론의 모형은 기본적으로 정부 간 협력관계를 형성하는 방향으로 나아가는 특징을 보이고 있다. 대등하고도 협력적인 정부 간 관계를 형성하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 점을 고려한다면 지방정부가 국정에 적극적으로 참여하고 정책결정과정에 지방정부의 목소리를 개진하는 중앙·지방관계의 구축이 시급하다 할 수 있다. 생산적인 중앙·지방정부의 관계를 새롭게 구축하여야 할 것이다.

② 우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 관계

우리나라의 지방자치제도는 헌법상 여러 가지 미약한 규정으로 인하여 지방정부가 중앙정부의 정책결정과정에 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치가 취약하다. 중앙정부의 의사결정이 여전히 수직적인 관계로 이루어져 있어서 중앙정부의 명령에 지방정부는 일방적으로 따를 수밖에 없는 상하관계라는 중앙집권적 틀을 벗어나지 못하고 있다.

지방정부의 국정참여는 여러 가지 형태가 있으나, 핵심적인 내용은 입법과정과 정책과정에 지방정부가 참여하는 것이다. 지방정부의 국정참여는 국회법이나 각 개별 법령 그리고 행정기관의 제도와 관례 등에 의하여 이루어진다. 그러나 이러한 국정참여 방법들은 현실적으로 지방정부의 국정참여 수준을 충족시키기에는 미흡하다.

국회법에 의거하여 진정이나 청원서의 제출(제123조), 공청회나 청문회의 참여(제58조와 제64조)가 고작이다. 지방4단체 협의체의 국정참여는 제한적으로 이루어지고 있는 수준에 불과하다. 현실적으로 국가정책이나 입법과정에 지방정부의 참여는 제도나 운영 면에서 그 가능성이 매우 낮을 뿐만 아니라 형식적인 제도화 수준에 머물고 있다.

결국 우리나라에서 지방정부의 국정참여 실태를 종합적으로 분석해 보면 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있다(김영수, 2002).

- 여전한 중앙-지방정부 간의 수직적 지배/종속관계의 형성
- 국회 입법과정에 지방자치단체나 협의체의 참여가 극단적으로 제한
- 행정부 중심의 지방정부 국정참여조차도 대부분 중앙정부 주도의 참여메커니즘
- 실제 지방정부의 국정참여는 단지 발언권 제공정도에 그쳐 의사결정 통제력은 거의 부재
- 공식적이고 제도적인 참여제도의 부족
- 비공식적 참여자의 우월적 영향력
- 국정참여 대상범위가 해당 지방과 직접 관련 있는 현안으로 제한되는 등 정책영역의 한정성
- 이와 반대로 국정 전반이나 장기적/거시적인 관점의 정책에는 국정참여 대상 자체에서 배제

- 집행기관(단체장) 위주의 국정참여로 지방의회의 상대적 소외문제 증폭
- 지방자치단체의 자원동원 노력 부족과 영향력 제고수단의 미흡
- 집행과정에서의 형식적인 참여
- 지역주민을 포함한 지방의 참여의식 부족
- 지방4단체 협의회만 전국적 협의체로 인정되어 통합협의체 형성을 통한 대정부, 대국회 협상력의 제고 불가능

③ 지방정부의 국정참여 활성화 방안

(가) 지역대표의 지방원(상원)

우리나라의 중앙정부와 지방정부의 관계는 수직적 통제모형에서 수평적 분리모형으로 전화되어 가는 과도기에 있다고 할 수 있다. 앞으로 지방정부의 생산적인 국정참여를 통하여 중앙과 지방이 서로 상생할 수 있는 국가발전방안을 모색해야 할 필요가 있다.

따라서 지방정부의 국정참여 활성화를 위해서는 제도적으로 정부 간 관계의 재정립이 필요하다. 이를 위해서는 헌법적 차원의 지방분권형 헌법으로의 개정에서부터 지방4단체 협의체의 운영에 이르기까지 미래지향적인 대안제시가 필요하다.

근본적으로 지방분권형 헌법 개정을 통하여 현재의 '단원제'를 지역을 대표하는 지방원(상원)을 설치하여 양원제로의 권력구조 개편도 모색해야 할 필요가 있다. 기존의 틀 속에서 지방의 이슈들이 중앙에서 사장되거나 왜곡되는 현실을 감안할 때 근본적인 개혁의 필요성이 대두되고 있다.

지방정부의 국정참여 활성화는 입법과정에서의 참여와 정책과정에서의 참여로 나누어 볼 수 있다. 그중에서도 입법과정에서의 참여는 새로운 지역대표형 지방원(상원)을 설치함으로써 근본적으로 가능할 것이다. 기존 제도의 소극적인 개선에서 벗어나 헌법 개정을 통한 근본적인 제도혁신으로 입법과정에서의 참여제도 도입이 절실하다고 할 수 있다.

이러한 점을 고려한 제도가 독일의 상원인데 이는 독일연방국가에서 가장 중요한 기관이기도 하며, 입법기능이 강화되고 있다. 연방정부의 상원은 지역(주)의 관심을 연방(국정)에

반영하고, 주들 간의 대화를 촉진하고, 주의회에 대하여 책임을 진다는 점에서 지방정부의 국정참여 모델이라고 할 수 있다.

이러한 제도적 개혁이 헌법 개정 문제와 직결되기 때문에 쉽지 않은 장기과제일 수 있다. 하지만 최근 정치권에서도 헌법 개정에 대한 필요성이 제기되고 있는 상황이므로 지방자치와 지방분권을 염두에 두고 ‘지역대표성’을 지닌 독일식의 상원 개념을 도입해서 지방의 이슈들이 중앙정부의 입법과정에 반영되도록 하는 것은 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

(나) 지방정부의 국정참여 확충 방안

헌법 개정을 통한 지역대표형 지방원(상원)의 설치가 장기적인 과제라는 점에서 현실적인 한계도 있다. 그런 점을 고려하여 기존의 지방4단체 협의체를 통한 지방정부의 국정과정에의 참여 및 반영 방안도 고려해 볼 수 있다. 참여의 범위와 제도화 수준에 따라서 기존 제도의 개선이라는 소극적 차원에서부터 ‘지방자치연합체’(가칭)나 ‘지방국정참여회의’(가칭)의 설치 등에 이르기까지 다양한 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

㉠ 제도개선을 통한 국정참여 활성화

기존의 제도를 활용하여 지방자치단체와 해당 협의체의 국정참여 기회나 내용을 확충하는 방안이다. 지방정부의 국정참여가 관례나 상황에 따라 이루어졌다면 이를 보다 확고한 제도로 정비하여 참여를 적극적으로 추진하고, 시도지사의 국무회의 참여, 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회 등의 참여 정도와 내용의 확대를 도모하는 방안이라고 할 수 있다.

㉡ 지방자치단체연합체의 설립

지금까지 지방4단체 협의회만의 설립을 허용하는 것에서 확대하여 지방4단체 협의회 연대나 통합을 통하여 중앙정부에 대한 지방정부의 영향력을 제고할 수 있을 것이다. 독일의 지방자치단체연합(DStGB)과 영국의 지방정부연합(LGA)과 같이 지방자치단체 연합체를 설립함으로써 지방의 정책이 중앙정부에 전달될 수 있는 대응력을 제고할 수 있을 것이다.

㉔ 지방국정참여회의의 설립

지방국정참여회의는 지역대표성을 띤 대표들로 국가기구를 만들어 국가권익위원회와 같이 법안제출을 비롯하여 국회 입법과정에 참여할 수 제도이다. 이 제도 역시 국가권력구조의 개편이라는 점에서 장기적인 과제로 논의될 수 있다.

결론적으로 지방정부의 국정참여는 정책참여와 입법과정 참여라는 두 가지 차원에서 장기적인 과제와 단기적인 과제, 적극적인 대응과 소극적인 대응이라는 차원으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 점을 고려하여 지방정부의 국정참여제도는 적절한 제도적 보완이 절실하다.

(2) 지역여건에 맞는 지방자치단체의 구성

① 기관구성의 유형

지방자치단체는 스스로 자기의 의사를 결정하고 집행하기 위하여 조직을 필요로 하는데 이러한 조직을 기관이라고 한다. 이러한 기관에는 지방자치단체의 의사를 결정하는 의결기관과 의사 결정한 내용을 집행하는 집행기관으로 양분되어 있다. 이들 두 기관이 어떻게 구성되어 있는가에 따라서 기관통합형, 기관분립형, 절충형으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 기관은 지역에 따라서 정치·사회·문화적 특성, 지역적 특성 등에 따라 다양한 형태로 구성된다.

(가) 기관통합형

기관통합형은 지역주민이 직접 선거로 의결기관인 지방의회를 구성하여 집행기능까지 수행하는 것으로 의원내각제와 같은 정부형태이다. 지역주민의 대표기관인 지방의회가 집행기관의 장을 선임하고 집행기관까지 담당하여 지방자치단체를 운영하는 것이다.

기관통합형은 집행기관과 의결기관이 통합되어 있어서 양 기관의 마찰이나 이로 인한 행정의 낭비나 지연이 없어 행정을 보다 안정적으로 수행할 수 있다. 또한 지방의원들이 집행기관을 담당하기 때문에 지역주민의 의사가 정확히 반영될 수 있고, 정책결정과정에 신중을 기할 수 있는 장점이 있다.

반면 양 기관이 통합되어 있어서 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하지 않아 권력남용의

소지와 비능률을 초래할 수 있으며 지방의원들 사이에 구심점이 없으면 정책적인 조정이 어려운 문제점이 노출될 수 있다.

(나) 기관분립형

기관분립형은 집행기관을 담당하는 기관과 의결기능을 담당하는 기관이 각각 서로 분리되어 있는 지방자치단체의 모형이다. 양 기관은 서로 견제와 균형의 원리를 기초로 운영되는 것으로 대통령제와 유사한 제도이다.

기관분립형은 양 기관이 서로 견제와 균형을 통하여 운영되기 때문에 지나친 권력남용의 소지를 남겨놓지 않는 장점이 있는 반면 양 기관이 대립적인 관계로 될 때 행정의 불안정과 비효율성을 떨 수 있는 한계점이 있다. 또한 집행기관의 장이 행정을 주도하기 때문에 지역주민의 다양한 의견을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있을 수도 있다.

(다) 절충형

절충형은 기관통합형과 기관분립형을 상호 절충하여 조화로운 형태를 구현하는 것이다. 지방의회와 단체장의 관계 속에 집행기능을 수행하는 기관을 따로 설치하는 것이다. 집행기관을 이원화하여 수장을 두기도 하고, 행정책임을 확보하도록 하는 경우도 있고 그렇지 않을 수도 있는 모형이다.

절충형은 양 기관의 대립과 마찰을 피하여 협조관계를 구축하도록 하며, 지역주민들의 의사를 충분히 반영하고 지방행정을 신중하게 수행할 수 있는 장점이 있다. 반면 합의제적 특징을 지니고 있어서 행정책임의 소재가 명확하지 않을 수 있으며 행정의 혼란과 지체현상이 발생할 수 있는 단점이 있다.

② 외국의 기관구성 유형

(가) 영국의 기관구성 유형

영국의 지방자치제도는 지방자치법(Local Government Act 1888·1894), 1899 런던정부법(London Government Act 1899)에 의해서 탄생되었다고 할 수 있다. 지방의회가 의결기관인 동시에 집행기관이 되는 기관통합형의 기관구성 형태로서 당시는 의결기관인

지방의회와 대립되는 집행기관이 별도로 없었다.

영국의 지방의회형은 지방의회 의장이 지방자치단체를 대표하고, 사무분야별로 소관위원회가 설치되어 사무조직인 행정 각부와 일치하도록 편성되어 있다. 영국의 지방자치단체는 집행 면에서 수장을 두지 않으며, 상징적인 수장은 지방의회에서 선출하며, 실질적인 수석행정관은 시의회의 사무총장이 담당한다.

그런데 1970년대 이후 대부분의 지방정부는 수석행정관(chief executive officer) 제도를 도입하여 지방의회 내 위원회제도가 지닌 비전문성과 총괄 조정상의 난점을 보완하였다. 수석행정관은 행정을 조정하고 지방의회에 정책적 자문 역할을 수행하였다.

1980년대 후반부터 이러한 수석행정관의 기능을 더욱 강화하는 문제와 함께 선출직 시장 및 시장-의회제, 그리고 시정관리관제도 등도 시도하였다.

그래서 1998년부터는 DETR(Department of Environment, Transport and the Regions)의 권고에 따라서 직선시장과 내각형(A Directly Elected Mayor With a Cabinet), 내각과 내각지도자형(A Cabinet With a Cabinet Leader), 직선시장과 관리자형(A Directly Elected Mayor and Council Manager) 중에서 지방자치단체가 자율적으로 선택할 수 있도록 하였다.

(나) 미국의 기관구성 유형

미국의 지방자치 기관구성은 의결기관과 집행기관의 조직양태에 따라 크게 시장-의회형(강(強)시장-의회형, 약(弱)시장-의회형, 수석행정관형), 위원회형, 시 지배인형, 그리고 주민총회형으로 구분할 수 있다. 이 중에서 시장-의회형과 시 지배인형이 대부분이고, 나머지 시가 주민총회형과 위원회형으로 되어 있다.

㉠ 시장-의회형(Mayor-Council government)

시장-의회형은 기관구성 형태로는 기관분립형으로 분류되며 미국 지방자치단체에서 가장 많이 채택하고 있는 형태이다. 이 모형에는 먼저 한 명의 시장에게 권력이 편중되는 것을 막기 위해 만든 기관구성 형태로 여러 명의 의원으로 구성된 지방의회가 고위직 공무원에

대한 인사권과 행정운영에 대한 감독권을 가지는 ‘약시장-의회형(Weak Mayor-Council Form)’이 있다. ‘강시장-의회형(Strong Mayor-Council Form)’은 시장과 의원들만이 주민에 의해 직접 선출됨으로써 지방자치단체의 조직구조를 단순화시키고 조직 규모를 축소 시키면서 약시장-의회형에 비하여 시장의 권한을 대폭 강화시킨 기관구성 형태이다. 또한 강시장제에서 부분적으로 도입하고 있는 ‘수석행정관형(Chief Administrative Officer: CAO)’은 시장이 지방정부의 행정전반에 대하여 강력한 지휘와 통솔권을 행사함에 있어 시장을 보좌하고, 특히 정치적 압력에서 해방될 수 있는 참모기능을 수행하는 ‘수석행정관’을 두는 모형이다.

㉠ 위원회형(Commission Form)

위원회형이란 지역주민에 의해 선출된 위원들이 위원회를 구성하고 지방정부의 정책을 의결하고 집행하는 유형이다. 선출된 위원들로 지방의회를 구성하고, 정책결정뿐만 아니라 각 위원들이 집행기관의 각 국(과)을 담당하여 위원회가 지방정부의 모든 기능을 집행하고 있다.

그러나 위원회형은 산업화와 도시화에 따라서 행정문제가 복잡다단해지면서 전문적이고도 신속한 대응체계를 요구하게 되자 행정수요에 한계를 드러내면서 크게 감소하였고, 시 지배인형 등으로 전환되었다.

㉡ 의회-시 지배인제(Council-Manager Form)

의회-시 지배인제는 지역주민이 선출한 지방의회가 다시 행정을 담당할 전문행정관을 임명하는 정부형태로, 지방의회는 정책방향과 주요 정책을 결정하고 시 지배인은 집행기관의 정책을 집행하는 체제를 특징으로 하고 있다.

지방의회에서 선임되는 시 지배인은 모든 행정권한을 위임받아 지방의회가 결정한 정책을 책임지고 능률적으로 집행하는 일을 담당한다. 또한 지방의회의 동의를 받아 행정부서장의 임명·파면 등의 인사권을 가지는 실제적인 행정의 총책임자가 된다.

㉢ 주민총회형

주민총회형은 직접민주주의의 한 형태로 지방자치단체 내에 거주하는 모든 유권자 또는

유권자를 대표하는 다수의 주민대표들이 총회에 참석하여 정책을 결정하고, 지역주민의 의견 수렴 및 지역문제에 대한 투표를 하게 된다.

주민총회가 지방자치단체의 최고기관으로서 주요 공직자를 선출하고 지방정부의 중요정책, 예산, 인사문제 등을 직접 결정한다.

(다) 독일의 기관구성 유형

독일의 지방자치제도는 주마다 상이한 지방자치법을 가지고 있어서 기관구성이나 자치단체의 운영 등에 대하여 다양한 특징을 갖고 있다. 독일 지방자치단체의 기관구성은 크게 의회형(북독일 의회형, 남독일 의회형), 이사회형, 시장형으로 분류할 수 있다.

먼저 의회형은 지역주민에 의해서 선출된 지방의회로 하여금 지방자치단체의 사무를 수행하고, 지방의회는 의장인 시장을 선출할 뿐만 아니라, 행정의 책임자인 사무총장과 부행정관들을 선임하여 그들에게 지방의회의 결정을 집행하고 전문행정기구들을 통괄하도록 하는 북독일 의회형(Norddeutsche Ratsverfassung)과 지역주민이 직접 시장과 의회 의원을 선출하여, 시장이 지방의회의 의장직을 겸임하는 강력한 시장의 지위가 특징이고 평의회의 명령에 의해 집행기능을 수행하는 남독일 의회형(Süddeutsche Ratsverfassung)이 있다.

또한 이사회형(Magistratsverfassung)은 합의제형 행정시스템으로 지방의회와 집행기관이 엄격히 분리되어 지역주민이 선출한 지방의회가 최고 결정기관이며, 지방의회에서 이사회 위원과 위원장을 선출하여 지방의회와 분리된 집행기관으로서 이사회를 구성한다. 이사회 위원장은 시장을 겸직하여 모든 행정을 책임지게 된다.

마지막으로 시장형(Bürgermeisterverfassung)은 지역주민에 의해 구성된 지방의회에서 시장과 부시장단을 선임하는 형태로, 시장은 행정사무의 수행 및 지방의회의 결정에 대한 집행책임을 지고 있을 뿐만 아니라 지방의회 내에서 투표권을 가지는 의장을 겸직함으로써 지방의회와 행정기관을 통솔하는 강력한 지위를 지니고 있다.

(라) 프랑스의 기관구성 유형

프랑스의 지방자치제도는 집행 수장형으로 운영되고 있는 것이 특징이다. 지방의회의 의

장이 집행기관의 장으로서 지위를 겸하고, 의장 밑에 집행의 사무조직을 두고 있는 유형이다. 최근(1982년) 지방제도의 개혁을 통하여 중간자치단체의 지사를 폐지하고, 지사가 관장하던 지방자치단체의 수장으로서의 직무를 의회 의장으로 하여금 담당하게 하는 방향으로 진행되고 있다.

(마) 일본의 기관구성 유형

일본은 우리나라와 매우 유사한 기관분립형태를 취하고 있다. 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 각각 지역주민이 직접 선출하고, 지방자치단체의 장에게는 강력한 행정권을 부여하고 있다. 그러나 우리나라와 다른 점은 지방자치단체의 장 이외에 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 등 행정위원회를 따로 두어 지방자치단체장과는 독립된 지위에서 소관사항을 관장하도록 하고 있다.

③ 기관구성의 다양화 방안

최근 지방자치발전위원회에서 ‘지역여건에 맞는 기관구성’이라는 대안을 제시하였다. 또한 시민사회단체나 학회 등을 통하여 다양한 기관구성에 대하여 많은 논의가 제기되고 있다.

지방자치단체의 기관구성은 지역적 규모나 특성, 인구규모, 정책환경, 지역현안, 주민의 욕구 등을 고려하여 지역의 현안 및 문제점을 합리적으로 해결할 수 있는 기관구성의 다양화를 추진할 필요가 있다. 지방자치제도가 “지역주민들이 단체장과 지방의회 의원을 선출하고 지역의 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식”이라고 한다면 집행기관과 의결기관이 어떻게 구성되느냐는 지역주민들에게는 매우 중요한 이슈일 것이다.

따라서 지방자치단체의 기관구성에 대한 결정도 원칙적으로 지역주민들이 하는 것이 기본적인 방향일 것이다. 지방정부의 운영이 양 기관의 권력균형과 견제를 통해서 이루어진다면 지역의 현안을 원활하게 해결할 수 있는 가장 적합한 기관구성이 절실히 요구된다 할 것이다.

우리나라는 1952년 지방자치제도를 처음 실시하였던 때부터 지금까지 지방자치제도의 기관구성으로 기관분립형을 획일적으로 채택하고 있다. 이는 앞서서도 기술하였듯이 지방자치단체의 다양한 지역적 특성을 고려하지 못할 뿐만 아니라 복잡다단해진 행정문제를 해

결하는 데 적절하지 않다고 할 수 있다. 따라서 다음과 같은 점에서 기관구성의 다양화 방안을 모색해 볼 필요가 제기되고 있다.

첫째, 획일적인 지방자치단체의 기관구성에서 지역적 특성을 최대한 반영할 수 있는 다양한 기관구성의 방향으로 패러다임의 전환이 필요하다. 우리사회에 만연하고 있는 획일화를 벗어나서 지방자치제도의 다양화를 추구하는 인식의 전환이 필요하다.

둘째, 기관구성의 다양화를 위한 법적 기반의 조성이 마련되어야 한다. 헌법 제118조 제1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고 규정함으로써 단체장의 선임방법에 대해서는 다양한 방법으로 선출할 수 있는 여지가 있다. 따라서 전반적인 기관구성의 내용은 지방자치법에 규정하고, 구체적인 내용은 조례로 정할 수 있도록 하여 다양하고 폭넓은 선택을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 우리나라의 경우 집행기관과 의결기관의 관계는 제도적인 측면에서 볼 때 강시장-약의회제를 채택하고 있다. 이러한 불균형적인 권한배분을 보완하는 방향으로 기관구성의 다양화 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 불균형은 집행기관이 국가사무 및 기관위임사무 등을 처리하고 있어서 의결기관이 관여하지 못하도록 하는 데서 제기되는 문제이기 때문에 기관위임사무의 과감한 개혁이 필요하다.

넷째, 지역주민이 다양한 기관구성 방안 중에서 지역특성에 가장 적절한 모형을 선택할 수 있도록 해야 할 것이다. 중앙정부나 지방의회 등이 결정하는 것이 아니라 지역주민이 주민투표를 통하여 직접적으로 선택할 수 있도록 해야 한다. 그래서 지역현안에 대한 주민들의 자기결정권을 회복하는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.

4) 지방분권 선도과제의 추진전략, 체계 그리고 로드맵

(1) 지방분권 선도과제의 추진전략

① 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여

(가) 중앙-지방의 정책포럼 정례화

중앙정부와 지방정부 간 정책포럼을 정례화하여 중앙-지방정부의 협력과 소통의 장을 마련할 필요가 있다. 중앙정부는 정책집행의 효율성만을 강조하여 지방정부를 하위 기관으로 보는 일방적인 관계가 아닌 협력의 파트너로 인식을 전환해야 한다.

지방정부는 지역의 특수성을 반영한 창의적인 정책입안 활동을 하려는 노력과 더불어 국가 전체의 이익도 고려하는 균형 잡힌 시각을 갖도록 해야 한다.

정책포럼이 중앙정부와 지방정부 간 현안에 대해 주기적으로 논의하고 상호의견을 수렴할 수 있는 기회가 되도록 해야 한다. 정책포럼을 통해 중앙정부와 지방정부는 상호존중의식과 신뢰관계를 형성하고, 이를 바탕으로 장기적인 정책대안을 마련하는 것이 바람직하다.

[표 3-3] 중앙-지방정부의 정책포럼 정례화

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	X	○
중앙정부	X	△	△

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

(나) 지방4단체의 의견수렴 규정화

‘전국 시·도지사 협의회’, ‘전국 시·도의회 의장 협의회’, ‘전국 시장·군수·구청장 협의회’, ‘전국 시·군·구의회 의장단 협의회’로 구성된 지방4단체의 의견을 수렴하는 규정을 마련할 필요가 있다.

주요 현안에 대한 지방4단체의 의견수렴을 제도화함으로써 효율적으로 지방정부의 입장

을 파악할 수 있는 이점이 있다. 지방정부의 의견을 반영하지 않아 발생할 수 있는 법·정책의 미비점, 결함을 보완할 수 있게 되어 정당성을 확보할 수 있다.

[표 3-4] 지방4단체의 의견수렴 규정화

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	◎	◎
중앙정부	X	X	X

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

(다) 중앙-지방협력회의 설치

대통령을 의장, 전국 시·도지사 협의회장을 부의장으로 하여 지방 관련 현안을 다루는 중앙-지방협력회의의 설치를 추진한다. 「중앙-지방협력회의 설치에 관한 법률(안)」 발의(이철우 의원, '12.10)를 토대로 협력회의를 추진해도 좋을 것 같다. 이 법률(안)은 국회 안전행정위원회에 상정되어 소위원회에 회부되었으며('13.2), 현재 계류 중이다.

중앙정부와 지방정부 간 상생협력을 위한 체계를 구축하여 중앙정부 정책결정에 따라 지방의 행정적·재정적 부담이 유발되므로 정책결정과정에 지방의견 반영창구를 마련할 필요가 절실히 요구된다.

또한 중앙-지방 정책갈등 방지 및 정책의 현장수용성을 제고할 수 있다. 지방정부의 의견수렴 없는 정책결정으로 갈등유발, 정책지연이 발생하고 있다. 중앙-지방 간 합리적 역할 분담이 없어서 정책의 현장수용성이 저하되고 있다.

그래서 중앙-지방 간 지방정책 협의체로서 「중앙-지방 협력회의」를 설치하고 법령 근거를 가진 회의체로서 제도적 기반을 마련하기 위해 2016년 2월 현재 국회에 계류 중인 법률(안)을 통과시킬 필요가 있다. 정부의 입법 반대에 따라 발의법률(안)을 일부 수정하여 국무총리를 의장으로 조정하고, 대통령은 필요시 회의주재를 할 수 있도록 하며, 지방정부의 재정부담 유발정책에 대하여 심의기능을 강화하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

특정 지방정부에 관련된 법령제정·정책형성 시 해당 지역의 의견수렴을 제도화해야 한다. 지방정부의 이해를 고려하지 않고 중앙정부가 단독으로 의사결정을 할 경우 발생할 수 있는 중앙-지방정부 간 갈등가능성을 낮출 수 있다.

법령·정책의 대상이 되는 특정 지방정부의 의견 수렴을 제도화함으로써 법령·정책의 정당성을 확보함과 동시에 순응성도 확보할 수 있어 집행의 효율성을 도모할 수 있는 이점이 있다.

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

[표 3-5] 중앙-지방협력회의 설치

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	◎	◎
중앙정부	X	X	X

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

(라) 지역대표의 지방원(상원) 설치

지금까지 지방정부의 국정참여에 대한 논의를 지속적으로 해왔지만 쉽지 않은 이유는 국회 등 정치권에서는 이에 대한 필요성을 크게 느끼지 못하기 때문이다. 따라서 근본적으로 지방분권형 헌법 개정을 통하여 현재의 ‘단원제’를 지역을 대표하는 지방원(상원)을 설치하여 양원제로의 권력구조 개편을 모색할 필요성이 제기된다. 기존의 틀 속에서 지방의 이슈들이 중앙에서 사장되거나 왜곡되는 현실을 감안할 때 근본적인 개혁의 필요성이 대두되고 있다.

특히 입법과정에서의 참여는 새로운 지역대표형 지방원(상원)을 설치함으로써 근본적으로

가능할 것이다. 기존 제도의 소극적인 개선에서 벗어나 헌법 개정을 통한 근본적인 제도혁신을 추진할 필요가 있다.

이러한 점을 고려한 제도가 독일의 상원인데 이는 독일연방국가에서 가장 중요한 기관이기도 하며, 현재 입법기능이 강화되고 있다. 연방정부의 상원은 지역(주)의 관심을 연방(국정)에 반영하고, 주들 간의 대화를 촉진하고, 주의회에 대하여 책임을 진다는 점에서 지방정부의 국정참여 모델이라고 할 수 있다.

이러한 제도적 개혁이 헌법 개정 문제와 직결되기 때문에 쉽지 않은 장기과제일 수 있다. 하지만 최근 정치권에서 헌법 개정에 대한 필요성이 제기되고 있는 상황에서 지방자치와 지방분권을 염두에 두고 ‘지역대표성’을 가진 독일식의 상원 개념을 도입해서 지방의 이슈들이 중앙정부의 입법과정에 반영되도록 하는 것은 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

[표 3-6] 지역대표의 지방원(상원) 설치

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	◎	◎
중앙정부	X	X	X

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

[표 3-7] 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여

	기관	법체계	법 개정 내용
법적 추진 전략	국회	헌법	○
		자치법 등 관련 법규	○
	행정부	시행령/규칙	X
		고시	X

주: 필요(○), 불필요(X)

② 지역여건에 맞는 지방자치단체의 구성

(가) 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 제시하도록 해야 한다. 표준모형(안)은 예를 들어 인구 50만 명 이상 대도시(강시장-의회형, 시장직선-책임행정관형), 인구 50만 명 미만 일반도시(약시장-의회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만 명 이상 일반농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만 명 미만 과소농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 자치구(시장간선-책임행정관형, 시장직선-행정관형) 등의 유형으로 분류하여 제시한다. 하지만 이러한 표준모형(안)은 정부가 각 자치단체 규모별로 적합한 기관구성 방식 모형의 가이드라인을 제공하는 것으로 강제적 적용을 위한 것은 아니다.

[표 3-8] 자치단체 유형별 표준안 마련

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	△	△
중앙정부	△	△	△

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

(나) 지방자치단체 기관구성 형태에 대한 주민선택권 부여

지방자치단체 기관구성 형태는 지역주민의 투표를 통해 결정되어야 한다. 아무리 좋은 제도라고 하더라도 주민의 의사와 다른 선택을 할 경우에는 여러 가지 문제점에 봉착하게 되고 결국 제도의 순기능보다 역기능이 노출되는 경우가 적지 않다. 따라서 기관구성의 형태는 최종적으로 지역주민이 선택하도록 하는 것이 필요하다.

[표 3-9] 기관구성의 다양화 입법 및 시범실시

구분	서울시 입장		
	지방정부	특별시	수도권
다른 지방정부	◎	△	△
중앙정부	△	△	△

주: 협력(◎), 지원(○), 무관(△), 갈등(X)

[표 3-10] 지역여건에 맞는 지방자치단체 구성

	기관	법체계	법 개정 내용
법적 추진 전략	국회	헌법	X
		자치법 등 관련 법규	○
	행정부	시행령/규칙	X
		고시	X

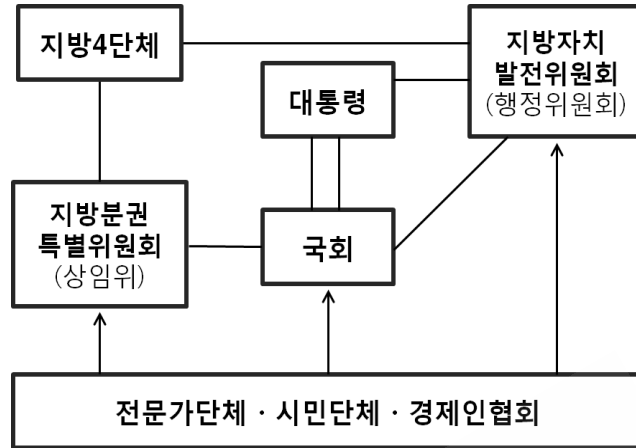
주: 필요(○), 불필요(X)

(다) 지방자치단체 기관구성의 다양화를 위한 입법방식

입법방식으로 지방자치법 개정, 새로운 지방자치기본법 제정, 미국 현장제 방식 등을 들 수 있다. 입법목적성(자율선택성), 입법가능성(법체계 적합성, 법제 연계성, 법제 간 편성), 현실적합성(개편 실현성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정은 개편의 실현성이라는 현실적 어려움이 있고, 현장제의 경우도 법제구조상 한국의 현실에 맞지 않다는 점에서 지방자치법 개정에 의한 접근방법을 선택하도록 한다. 즉 지방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성 형태를 취하는 자치단체에 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합하다고 본다.

지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법방식으로서 지방자치법의 개정을 통하여 기관구성에 관한 근거규정을 두고 세부사항은 조례에 위임하는 방법도 있다. 이 경우 관계 중앙부처에서 표준조례를 제정하여야 한다.

(2) 지방분권 선도과제의 추진체계



[그림 3-2] 지방분권의 추진체계

① 지방자치발전위원회(행정위원회로 위상 정립)

현재 대통령 직속으로 설치되어 있는 지방자치발전위원회가 아니라 국민권익위원회와 같이 행정위원회의 중앙행정기관화를 통하여 입법 활동을 할 수 있는 위원회로 새롭게 탈바꿈시켜 지방분권에 관한 정책을 강력하게 추진하고 지방분권에 역행하는 법률 등에 대하여도 강력한 제동을 할 수 있는 위원회를 신설하여야 한다.

한시적이거나 특정 정권에서 만들어진 위원회로서는 지방분권을 강력하게 추진하기 어렵기 때문에 보다 현실적인 입법 활동과 지방분권을 주도할 수 있는 행정기관이 필요하다는 것이다. 그래서 지방분권을 체계적이고 종합적이면서 장기적인 플랜을 갖고 추진할 수 있어야 할 것이다. 더불어 각 중앙부처와 협력하고 중앙부처에 요구하면서 지방분권체제를 추진하도록 권한을 부여하여야 한다.

② 국회

이제까지 국회가 지방분권 및 지방자치에 대한 소극적인 입장을 취하여 왔다고 할 수 있다. 따라서 국회의 지방분권 및 자치에 대한 인식의 변화를 촉구할 필요가 있다. 지방분권 체제를 통하여 중앙정부 및 중앙정치가 동반자적 역할을 수행할 수 있도록 유도한다는

측면에서 국회도 추진체제에 넣어서 논의해야 할 것이다.

③ 국회 내 지방분권특별위원회의 상설

국회 내 지방분권특별위원회를 상설위원회화하여 위원회에서 논의하고 본회의 및 관련 상임위에 지속적인 보고와 협조를 요청할 수 있도록 국회와 행정부의 밀접한 협력관계를 유지하여야 할 것이다.

④ 지방4단체

지방자치단체와 관련 있는 지방4단체 협의회가 법적으로 권한을 부여받아 중앙정부 및 국회에 의견을 개진하고 입법과정에 참여할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다. 단순히 의견개진에서 그치는 것은 지방의 문제가 중앙에 의해서 재단되거나 왜곡되는 현상이 벌어질 수 있다. 따라서 지방분권을 추진하기 위해서는 지방4단체 협의회에 강력한 권한을 부여하는 것이 절실히 요구된다.

⑤ 전문가단체(학회), 시민단체, 경제인협회

전문가단체인 학회, 시민단체, 그리고 경제인협회라는 민간단체들이 지방의 문제에 관심을 갖고 지방분권 및 지방자치에 대한 의견을 제시하고 지역발전을 위해서 지방분권 및 지방자치가 공히 구축되어야 함을 설득하고 제안해야 할 것이다.

(3) 지방분권 선도과제의 추진 로드맵

① 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여

지방정부가 중앙정부의 지방정책 결정과정에 제도적인 참여를 요청하는 문제는 2개의 단기적 관제와 2개의 장기적 과제로 나누어서 볼 수 있다. 소극적이고 단기적인 추진과제 측면에서 2개의 과제는 중앙정부와 지방정부 간 정책포럼을 정례화하는 것과 지방4단체의 의견수렴 절차를 규정화하는 것이다.

[표 3-11] 지방정부의 국정예의 참여를 위한 추진 과제

세부 추진과제	단기적 로드맵		장기적 로드맵	
중앙-지방의 정책포럼 정례화				
지방4단체의 의견수렴 규정화				
중앙-지방협력회의의 신설				
지방원 신설				

한편 중앙-지방협력회의의 신설과 지방원의 신설은 일시적인 개혁과제가 아닌, 장기적으로 추진해야 할 과제라고 볼 수 있다. 따라서 두 과제는 장기적인 로드맵을 통하여 추진 과정을 모니터링할 필요가 있다.

② 지역여건에 맞는 지방자치단체 구성

지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성은 세 가지의 세부 추진과제가 있다. 자치단체 유형별 표준안을 중앙정부 차원에서 만들어 자치단체에 회람하게 하고 기관구성에 대한 다양한 입법을 마련할 필요가 있다. 이상의 두 과제는 바로 집행될 수 있도록 초지를 취해 놓을 필요가 있다.

[표 3-12] 다양한 기관구성의 추진 과제

세부 추진과제	단기적 로드맵		장기적 로드맵	
자치단체 유형별 표준안 마련				
기관구성 다양화 입법				
기관구성 다양화 시범실시				

한편 기관구성의 다양화를 위한 입법을 추진하였다면 다양한 기관구성을 시범적으로 추진할 수 있도록 적극적인 지원을 아끼지 않아야 한다. 물론 이 추진과제는 장기적인 측면에서 추진되어야 할 과제로 앞의 두 세부 추진과제와는 상이한 로드맵을 구성하여야 할 것이다.

2_지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

1) 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 제117조는 “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 개정이 필요하다.¹⁰⁾

헌법규정은 그렇다고 하더라도 헌법의 위임을 받아 제정된 법률은 헌법이 정한 바보다 지방자치를 더 제약하여서는 아니 된다. 그런데 현행 지방자치법은 제22조에 지방자치단체 자치입법권의 내용과 한계를 설정함에 있어 헌법보다 한 걸음 더 나아가 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 제약을 가하고 있기 때문이다. 이 규정의 위헌성 여부는 지방자치법학회의 회원 상호 간에 매우 중요한 학술토론의 과제

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 달리할 뿐 법률은 조례에 대하여 일반적·절대적 우월권을 갖는 것이 아니라 상호보완적·경제적 기능을 수행한다고 한다. 방승주, “지방자치제도의 발전을 위한 헌법개정의 방향”, 『지방자치법연구』, 제9권 2호, 통권 22호, (2009.6.), 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 미성년자의 능력을 정한 민법 제5조와 비교해 볼 수 있다. 민법 제5조 제1항은 “미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 한다. 그러나 권리만을 얻거나 의무만을 면하는 행위는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있는데, 결국 지방의회의 입법능력은 민법상의 미성년자의 능력과 큰 차이가 없다고 폄하될 수 있다.

가 되어 있다.¹²⁾

국가가 개별 법률에 의하여 조례에 일정한 사항을 위임할 수 있다는 것과 지방자치법 제 22조 단서와 같이 권리제한(및 의무부과) 이하 생략적 성격의 조례의 제·개정에 있어서 일반적인 법률유보를 전면적으로 요구하는 것은 근본적인 차이가 있다고 본다. 권리제한적 조례 일반에 대하여 반드시 법률의 위임이 있어야 된다는 것은, 자치입법권을 매우 심각하게, 그리고 실질적으로 형해화(形害化)시킬 수도 있다는 점에서 자치입법권을 보장하는 헌법의 취지에 반할 수 있다.¹³⁾

지방자치법 제22조의 단서규정은 헌법 제117조의 자치입법권 규정에서는 찾아볼 수 없음이 분명하다. 그러나 이 규정은 우리 헌법 제37조 제2항의 규정하에서 유래된 규정으로 볼 수 있다. 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. 이는 자유와 권리 제한에 있어 법률유보를 정하고 있는 것이다.¹⁴⁾ 주민의 지위에 있어서도 주민의 권리 제한 및 의무부과는 결국 국민의 권리제한 및 의무부과와 동일시되고 따라서 헌법 제37조 제2항에 따른 법률의 통제를 받도록 규율하는 것이다. 그 결과 제22조 단서와 같이 “법률의 위임”이 있을 것을 요구하게 되었다. 그러나 이로 인해 조례 자체의 규범력이 약화되고 지방자치 본질의 훼손이 우려된다.¹⁵⁾

이러한 점에서 지방자치법만의 개정으로 자치입법권의 확대가 가능하다는 주장은 실효성

12) 한국지방자치법학회(편), 「지방자치법주해」, 2004, 박영사, 134~135면; 이기우, “지방자치 기반강화를 위한 헌법개정”, 「한국지방자치학회보」, 제17권제4호, 10~12면 참조; 김배원, “현행 헌법상 지방자치제도의 개정 필요성과 방향”, 「헌법학연구」, 제16권, 170~176면; 차상봉, “자치권의 규범력제고”, 「공법학연구」, 제7권제1호, 508면; 김상태, “지방분권의 헌법적 보장”, 「법학연구」, 제49집, 286~288면 등

13) 문상덕, “국가와 지방자치단체 간 입법권 배분”, 「지방자치법연구」, 제12권4호, (2012. 12.), 56~57면. 이것은 헌법이 지방자치 단체에 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.

14) 즉 그러한 국가작용의 근거법이 있을 것을 요구하는 것이다. 이 점에서 국가작용에 의한 국민의 기본권 자유와 권리의 침해가 법률에 위반하지 않을 것을 요구하는 ‘법률우위의 원칙’과는 상이한 것이다.

15) 김해룡, “분권형 국가를 위한 헌법개정을 기대하며”, 「월간 법제」, 2012권 10호, 2012년, 3면.

이 없어 보인다. 즉 지방자치법 제22조를 개정하여 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”는 규정을 “지방자치단체는 법령에 반하지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 개정하자는 주장은 타당성이 없어 보인다. 이 같은 개정은 지방자치법 제22조가 법률우위의 원칙에 반하지 않는 한 주민의 권리제한이나 의무부과가 가능하다는 것인데, 우리 헌법 제37조는 그에 대하여 단순한 법률우위가 아닌 법률유보를 요구하기 있기 때문이다. 결국 그 같은 개정은 위헌 입법이라는 파국의 위험을 피할 수 없다.

지방자치단체의 자치권 및 기구의 독자성이 인정된다면 구성원인 주민에 대하여 그 고유의 사무행사에 따른 필요한 제약을 스스로 할 수 있어야 할 것이다. 그러한 이념이, 헌법 제117조가 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하게 된 연역적 이유일 것이다. 그러나 헌법 제37조 제2항에도 불구하고 조례가 법률의 위임 없이도 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정을 제정할 수 있으려면 그에 관하여 헌법이 명백히 선언을 해줘야 할 것이다. 따라서 헌법 제37조 제2항에도 불구하고 지방자치단체의 자치사무에 대하여는 법률의 위임 없이 조례만으로 주민의 권리제한·의무부과에 관한 규정을 제정할 수 있음을 헌법 제117조 등에서 규정하여야 할 것이다. 예를 들면 헌법 제117조를 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, **헌법 제37조 제2항에도 불구하고** 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 개정하여야 할 필요가 있다는 것이다.

행정규제기본법 제4조는, 규제는 법령 등이나 조례 또는 규칙에 의해 규정된 것이어야만 하는 규제법정주의를 채택하고 있다. 그런데 규제 관련 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 수밖에 없으며, 비록 각 개별 법령상 조례제정권한을 부여하고 있는 경우에도 전국적 단위의 통일성이 강조됨에 따라 특히 그 범위는 매우 협소하다고 할 수 있다.¹⁶⁾

지금까지는 규제자치조례에 대하여 법률 선점론을 중심으로 법률우위 및 법률유보의 원칙

과의 조화를 꾀하려 하였고, 만약 조례로 자치입법권을 행사하도록 하는 법령의 취지가 전국에 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 제기되고 있다.¹⁷⁾

(2) 추진과제

지방자치가 활성화되려면 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 본질적인 기능 자체를 침해한다는 문제점의 지적이 가능할 것이다.¹⁸⁾ 이 점에서 “법령의 범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당한다.¹⁹⁾ 헌법 제117조는 지방자치단체의 독자성·자율성을 반영하여 입법권의 범위를 새로이 할 수 있도록 개정되어야 할 것이다.

현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도²⁰⁾ 제22조 단서는 헌법에 위반됨이 그 조문상 드러나 있다. 이 점에 대하여는 개선이 필요하다. 지방자치법의 개정을 통하여 제22조 단서는 삭제되어야 할 것이다.

16) 최승필, “경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할”, 『지방자치법연구』, 제13권 3호, (2013. 12.), 39면.

17) 최승필, 전제 논문, 제40면.

18) 예컨대, 우리에게 가장 근접한 대의기관인 지방의회에서 제정된 1992년의 「청주시 정보공개조례」를 망야로 삼아 1998년 국회에 의해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 제정을 보게 된 것이 그 대표적인 일례라고 할 것이다.

19) 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.

20) 특히, 침해적이거나 규제적인 사항과 관련하여 우리 헌법상 법률유보원칙의 관점 및 국가의 통일적인 법질서유지의 관점에서 헌법 개정에는 더 많은 심사숙고를 요한다는 입장도 있다. 방승주, 앞의 논문, 10~11면.

(3) 쟁점 사항

국민의 자유와 권리를 제한하는 사항은 전 국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 할 수 있다. 지방자치단체가 조례로 이를 제한하려면 개별적인 법률에 근거가 있어야 한다는 의견에 따를 경우 제22조 단서는 헌법에 위반되지 아니한다. 그러나 특정 지역의 고유한 사회·문화·환경에 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.²¹⁾ 지방자치의 본질적인 이념을 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 대해 관련 학회의 구체적인 중지가 모아져야 할 것이다.

2) 지방자치 활성화를 위한 조직 및 인사자치권 강화 방향

(1) 현황 및 문제점

지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 지역 및 주민구성 등과 관련한 특징을 반영할 수 있는 조직을 설치할 수 있는 조직자치권이 보장되어야 한다. 아울러 필요한 전문인력을 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.

21) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1조에 따라 중앙의 사무가 제주특별자치도의 사무로 이양되거나 같은 법 제50조제2항 등에 의해 법규명령으로 정하도록 된 사항이 도 조례로 정하도록 규정되어 있음을 예로 들 수 있다. 표명환, “지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제”, 『공법학연구』, 제10권제4호, 152면 참조.

현재 지방자치단체에는 지방자치단체의 지방공무원과 지방자치단체에 두는 국가공무원 두 종류의 공무원이 존재한다. 후자에 대하여는, 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」(약칭 ‘지방 국가공무원법’)에 의하여 규율하고 있다.²²⁾

또한 전자에 대하여는 같은 법 제112조 제2항의 위임에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」²³⁾(이하 ‘행정기구·정원기준규정’)이 제정·시행되고 있다.

지방자치단체의 정원에 대하여는 동 행정기구·정원기준규정 제24조에서 규정하고 있다. 제24조 제1항은 “지방자치단체의 장은 조직 간의 균형 있고 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원 종류별로 정원책정기준에 따라 정원을 책정하여야 한다. 이 경우 공무원종류별 정원책정기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정하고 있다. 또 제30조 제1항은 “지방자치단체에 두는 지방공무원 정원의 총수는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정하여 공무원정원에 대하여 광범위한 자치권이 보장된 듯 보인다.

행정기구·정원기준규정 제4조 제2항은 “행정자치부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인

22) 제2조(지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위) 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위는 다음 각 호와 같다.
<개정 2013.8.13.>

1. 「지방자치법」 제110조에 따른 특별시·광역시의 부시장 및 도·특별자치도의 부지사
2. 「농촌진흥법」 제31조제1항에 따른 연구직 공무원 또는 지도직 공무원인 국가공무원 179명 이내
3. 대통령령으로 정하는 일반행정사무를 담당하는 특별시·광역시·도 및 특별자치도 소속의 일반직 국가공무원 112명 이내
4. 대통령령으로 정하는 소방사무를 담당하는 특별시·광역시·도 및 특별자치도 소속의 국가 소방공무원 23명 이내

(별표 1) 특별시·광역시의 부시장 및 도의 부지사에 보하는 국가공무원 정원표(제2조 관련)

총계	19
정무직 계	2
부시장	2
일반직 계	17
고위공무원단	17

23) 동법은 제1조(목적)에 “이 영은 「지방자치법」 제59조·제90조와 제112조에 따라 지방자치단체 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위(이하 ‘자율범위’)를 함께 통보할 수 있다.”고 규정하고 있다. 또한 제3항은 “제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정자치부장관이 정하는 바에 따른다.”고 규정하여 행정자치부장관에게 광범위한 관여권이 형성되어 있다. 제4조 제1항이 “지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.”고 규정하고 있으나 그것을 정하는 것은 제2항과 제3항에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 고유 권한이라기보다는 중앙정부 즉, 행정자치부장관의 고유 권한인 듯 규정되어 있다.²⁴⁾

그러나 행정기구·정원기준규정 제23조는 지방자치단체의 인력운용계획 수립과 시행을 규정하고 있다. 동 조 제1항은 “지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운용을 위하여 중기기본인력운용계획(이하 ‘기본인력계획’)을 수립·시행하여야 한다.”고 규정하고 있고, 제2항은 “기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립 하되, 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 연계되도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다.²⁵⁾

또한 제3항은 “기본인력계획을 수립할 때 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다. 이하 이 항에서와 같다)와 협의하여야 하며, 시·도지사는 시·군·구와의 협의결과를 행정자치부장관에게 보고하

24) 행정기구·정원기준규정 제6장에는 지방공무원의 정원이 규정되어 있어 제22조는 정원책정의 일반기준을 정하고 있다. 제22조 제1항은 “정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되, 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.”고 규정하고 제1호에 “지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 이렇게 정원이 관리되는 기관을 제2항에서 다음과 같이 정하고 있다.

② 제1항에 따른 정원의 관리기관은 다음 각 호와 같다. <개정 2012.4.10.>

1. 시·도의 경우: 본청, 의회사무처, 합의회행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청
2. 시·군·구의 경우: 본청, 의회사무국·사무과, 합의회행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 자치구가 아닌 구, 읍·면·동과 그 출장소

25) 이 규정은 방만한 인력운용으로 지방자치단체의 재정위협이 초래되는 것을 막는 구조적 안전장치로 이해되지만 한편으로는 이 규정에 의해 현재의 재정취약성을 가진 지방자치단체는 아무런 독자적 인력운용계획도 수립할 수 없는 구조적 한계에 봉착한다는 위험이 지적될 수 있다.

여야 한다.”고 규정하여 계획 수립 당시부터 중앙정부의 개입가능성을 열어 두었다. 또 제5항은 “제3항의 경우 행정자치부장관과 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 기본인력계획의 적정성 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 알려야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다.”고 규정하여 협의에 대한 행정자치부장관의 강력한 개입권을 인정하고 있다. 더욱이 제6항에서는 “기본인력계획에 포함할 사항은 행정자치부령으로 정한다.”고 규정하여 실질적인 계획내용의 핵심조차 지방자치단체가 스스로 정할 수 없도록 규정되어 있어 지방자치단체의 자치권은 더욱 위협받게 되어 있다.

이미 제4항에서 “시·도지사나 시장·군수·구청장은 제3항에 따른 협의를 하기 이전에 기본인력계획을 해당 지방의회에 보고하여야 한다.”고 규정하고 있는 것을 고려하면 지방자치단체의 독자성과는 상당히 거리가 있는 내용이다.²⁶⁾

또한 행정기구·정원기준규정 제33조 제1항은 “지방자치단체의 장이 이 영과 이 영에 따른 행정자치부령에서 정한 기준과 다르게 기구나 정원을 책정한 경우에는 행정자치부장관은 시·도지사에게, 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 시장·군수·구청장에게 시정을 요구할 수 있다.”고 규정하여 강력한 시정 요구권을 규정하고 있다. 또한 이러한 시정요구를 받은 지방자치단체의 장은 “지체 없이 이를 시정하고 그 결과를 시정요구를 받은 날부터 30일(조례를 개정하여야 할 경우에는 조례개정일부터 30일) 이내에 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)를 거쳐야 한다.”고 규정하고 있다(동조 제2항).

한편 동 행정기구·정원기준규정 제34조는 행정자치부장관에게 지방자치단체에 대한 조직 분석·진단의무까지 규정하고 있다. 동조 제1항은 “행정자치부장관은 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 조직운용의 효율성이 지나치게 낮은 지방자치단체에 대하여는 조직진단을 실시하여야 한

26) 지방자치단체의 자치권이 정상적으로 보장되는 구조하에서는 지방자치단체 내부에서 견제와 균형이 이루어져야 할 것이다. 따라서 중앙정부의 관여보다는 지방의회의 관여권이 더욱 보장되어야 하고, 따라서 “중앙정부와의 협의” 규정은 “중앙정부와의 보고”로 규정되어야 하고, 또한 제4항은 “지방의회에의 보고”가 아니라 “지방의회의 승인”을 받게 함으로써 견제장치를 마련하여야 할 것이다.

다.”고 규정하고 “행정자치부장관은 제1항에 따른 조직분석·진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지방자치단체에 대하여 조직개편 등이 포함된 조직관리개선계획을 수립하여 시행하도록 할 수 있으며(동조 제3항)”, “행정자치부장관과 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)는 기구와 정원이 효율적으로 관리·운영되도록 하기 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체 기관의 행정수요와 업무량 분석, 기능배분과 정원배정의 적정성 분석·평가 등 정원관리실태에 관한 감사를 실시할 수 있으며, 그 결과에 따라 시정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체에 대하여 즉시 시정조치를 명하여야 한다.”(동조 제4항)

결국 이 규정은 중앙정부의 감독기관인 행정자치부장관이 모든 지방자치단체에 매우 구체적이고 획일적 조직 및 인력설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 행정자치부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직 및 인사자치권을 극도로 제약하고 있다.

이 규정에 따른 경우 지방자치단체의 장은 행정자치부장관이 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.

또한 지방공무원의 정원에는 지방자치단체의 의회와 집행기관의 구분이 없이 함께 정해지는 것도 문제이다. 이미 본 바와 같이 행정기구·정원기준규정 제22조 제2항도 본청과 지방의회 사무처(또는 사무국, 사무과)의 직원을 함께 규정하고 있다. 또한 「지방자치법」 제91조제2항은 “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 규정하여 의회사무직원의 인사권을 지방자치단체에 부여하고 있다. 지방의회는 지방자치단체장의 권한 행사를 견제해야 하는 상호 독립적 기관이어야 한다. 그런데 상호 견제 관계에 있는 집행기

관이 지방의회의 사무직원에 대한 인사권을 보유하도록 하여 지방의회의 독립성을 제한함으로써 헌법이 보장한 지방자치제도의 본질을 침해하는 것으로 위헌의 소지를 안고 있다고 할 것이다.²⁷⁾

공무원의 보수에 대하여는 국가공무원법 제46조 제4항에서 “공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것 외에는 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있고, 이에 따라 대통령령으로 「공무원보수규정」이 정하여져 있다. 그리고 동 규정 제5조는 공무원의 봉급을 규정하고 있다.²⁸⁾

지방공무원의 보수에 대하여는 지방공무원법 제45조²⁹⁾가 규정하고 있다. 이에 따라 대통령령인 「지방공무원 보수규정」이 정하고 있다. 그런데 동 규정 제4조의 공무원의 봉급규정 제3항은 “일반직공무원과 일반직공무원의 계급에 준하여 임용하는 별정직공무원의 봉급월액은 「공무원보수규정」 [별표 3]을 준용한다.”고 규정하고 있고, 제4항은 “지방전문경력관의 봉급월액은 「공무원보수규정」 별표 3의2를 준용한다.”고 규정하고 있는 등 공무원의 봉급에 대하여 국가공무원의 보수를 정하는 「공무원보수규정」을 일괄 준용함으로써 지방자치단체 공무원과 국가공무원의 봉급을 균일화하였을 뿐만 아니라 각 지방자치단체 간의 공무원 봉급도 균일화하는 결과를 낳게 되었다. 지방자치단체의 재정적 차이와 사회·문화적 차이를 전혀 고려하지 않은 채 모든 지방자치단체의 공무원 봉급을 균일화하고 있다는 것은 지방자치단체의 자치권에 대한 심각한 제약일 뿐만 아니라 이 같은 균일화의 결과 재정상황이 빈약한 지방자치단체의 인건비부담을 가중시켜 재정악화를 가속화시킬 수 있다는 비판을 피하지 못할 것이다.

27) 오히려, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조제3항에서 “국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이고, 지방의회 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다”는 규정이 오히려 헌법 제117조의 취지에 접근한 것이라고 하겠다.

28) 제5조(공무원의 봉급) 공무원의 봉급월액은 별표 1, 공무원별 봉급표 구분표에 따른 별표 3, 별표 3의2, 별표 4부터 별표 6까지, 별표 8 및 별표 10부터 별표 14까지의 해당 봉급표에 명시된 금액으로 한다.

29) 제45조(보수에 관한 규정) ① 공무원의 보수에 관한 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항
2. 수당에 관한 사항
3. 보수 지급 방법, 보수 계산, 그 밖에 보수 지급에 관한 사항

(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.

기본인력계획에 대한 중앙정부의 관여는 최소화되고 지방자치단체의 독자성은 최대한 보장되어야 할 것이다. 따라서 행정기구·정원기준규정 제23조는 문제가 있다. 이미 주장한 바와 같이 자치단체 의회의 관여권을 확대하고 중앙정부의 관여권은 축소하는 전환적 개정이 필요하다. 한 걸음 더 나아가 이같이 지방자치단체의 본질을 위협할 수 있는 중앙정부의 제약은 대통령령에 의하여 규정되기보다는 법률에 의하여 규정되어야 할 성질의 것으로 보이며, 따라서 행정기구·정원기준규정이 아닌 지방자치법의 규정으로 정하여야 할 내용일 것이다. 이러한 점에서 지방자치단체의 행정기구와 정원에 대한 중앙정부의 관여는 그 내용뿐만 아니라 입법형식의 과오도 함께 시정되어야 할 것이다.

지방의회 구성원에 대한 지방자치단체의 임명권은 지방자치단체가 자치적 기구로 활동하기 위하여 그 안의 견제와 균형이 실현되어야 하는 것은 필연적 요구사항이다. 지방자치단체의 장과 지방의회의 권한이 상호 독립적으로 존재하듯이 양 기구의 독립적 조직도 보장되어야 한다. 따라서 이에 관련된 지방자치법 제91조의 개정이 필요하다.

공무원의 보수에 관하여 국가공무원과 지방공무원 사이의 동일화 및 각 지방자치단체 사이에서의 동일화는 지방자치단체 자치조직 운영의 핵심적인 사항이다. 지방자치단체와의 재정의 차이가 현저한 현시점에서 지나치게 지방공무원 사이의 봉급에 차이가 발생하는 것도 문제이지만 재정능력을 전혀 감안하지 않은 채 균일한 봉급을 정하여야 하는 것은 더욱 큰 문제일 것이다. 이는 지방자치단체의 자치인사권의 본질이 위협받을 수도 있으므로 이에 관련된 제 규정은 개정되어야 할 것이다.

이에 따라 재정상태에 따른 조직·인력의 제약은 피할 수 없는 과제이겠지만 그 계획에 대하여는 미래지향적이고 창의적인 지방자치단체의 운용이 보장될 수 있도록 그 형성권이 보장되어야 한다. 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.

3) 맺음말

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. 이 글은 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법과 제도를 개선하는 기본 방향을 제시함을 목적으로 한다.

현행 헌법상의 지방자치 규정은 위에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 등 세 가지이다. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국회가 제정한 법률에 위임하고 있다. 그러나 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전 권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다.

지방자치 활성화를 위해 자치입법권의 확대가 요구된다. 지역주민의 자치사무에 관하여 광범위한 자치가 인정되기 위하여 자치권에 대한 광범위한 입법적 보장이 있어야 한다. 그러나 지방자치법 제22조는 법령의 범위 내에서의 조례제정권만을 인정하고 있고, 그마저도 주민의 권리를 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 이는 헌법 제117조가 규정하고 있는 자치입법권의 범위를 더욱 축소한 것이라는 비판이 있다. 이러한 상황에서 자치입법권의 확대는 지방자치법의 개정을 필요로 할 뿐만 아니라 자치입법권의 범위 문제를 본원적으로 해결하기 위하여 헌법 제37조 제2항과 관련하여 제117조에 자치입법권의 범위를 명확히 할 필요성이 있다. 또한 지방자치단체의 독립을 위하여 조직자치권이 보장되어야 하며 특히 인사자치

권의 독립이 실현되어야 한다. 지방자치단체의 조직과 정원에 관하여 지나친 중앙정부의 관여는 자칫 지방자치제도의 본질을 훼손할 수 있다. 지방자치단체의 조직자치권이 지방자치제도의 본질적 요소라 인정된다면 그에 대한 제약은 법률의 형식에 의함이 원칙이며 그 밖의 하위법규에 의한 제약은 위헌적이라 할 것이다.

그 내용에 있어서도 조직자치의 본질을 훼손할 여지가 있는 지나친 관여는 헌법 제117조를 위반하는 위헌적 요소임을 간과하여서는 안 될 것이다. 물론 이와 더불어 중요시되는 것은 이러한 자치조직권의 강화에는 지방자치단체 내부에서의 강력한 통제장치가 뒷받침되어야 한다는 것이다. 지방의회의 효율적 관여와 주민의 감독기능이 병행되어야 할 것이다.

자치권의 강화는 당연히 그에 상응하는 책임의 강화가 따라야 한다. 이와 같은 견지에서 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법제 개선방안의 도출이 필요하다.



04

결론 및 정책제언

- 1_서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략
- 2_지방정부의 정책결정과정에의 참여와 기관구성 다양화
- 3_지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

04 결론 및 정책제언

1_서울시의 입장에서 본 지방분권 추진전략

서울시는 지금까지 분권정책에 대한 열의나 필요성이 그다지 높지 않았던 것이 사실이다. 서울시의 재정자립도가 2001년에는 95%였고, 2010년까지 85%대를 유지하였다. 재정적인 여력이 있고, 지방교부금 불교부단체로서 정부부처에 그다지 아쉬운 입장이 아니었다. 필요할 경우 서울시는 정부부처들을 직접 상대하였고, 서울시의 필요에 따라 협상을 진행하였다. 민선5기 후반기에 들면서 복지정책을 둘러싸고, 서울시의 재정상황이 급속하게 악화되기 시작했고, 복지정책에 대한 기관위임사무의 집행방식에서 서울시는 상대적으로 불리한 대우를 받기 시작했다. 국비와 지방비의 매칭 비율에서 여타 지자체에 비해 부담 비율이 10~20% 이상 높게 책정되는 등 구조적인 차별을 받기 시작한 것이다. 서울시도 지방채를 발행하지 않으면 지방재정을 건전하게 유지하기 힘든 상황에 처하게 된 것이다. 이러한 현실적인 여건변화를 떠나서도 자치분권과 지방재정 확충은 우리나라가 나아가야 할 국정의 핵심 어젠다로서 정부와 지방자치단체가 공감대를 형성하고 힘을 모아 노력해야 하는 시대적인 과제이다.

지금까지 지방분권 논의에서 다소 소극적이었던 서울시는 우리나라의 수도이자 지방자치 단체의 만형 격으로서 선도적 역할을 수행해야 할 필요가 있다. 정부 간 권한배분이라는 편협한 시각에서 벗어나 행정서비스의 주민만족도 제고와 민주시민의 역량강화라는 관점과 보충성 원칙에 입각하여 여타 지방자치단체와 발맞추어 자치분권을 선도해야 할 것이다.

다만, 서울시는 여타 지방자치단체에 비해 상대적으로 재정자립도가 높은 편이어서 세원 이양을 포함한 재정분권이 이루어질 경우 상대적으로 편익규모가 커질 수 있다. 이렇게 될 경우, 다른 지방자치단체들은 자치분권의 공정성 문제를 제기할 가능성이 있고, 서울시는 이를 선도적으로 조정할 수 있는 조치를 준비해야 할 것이다. 사실 현재도 서울시는 지역상생발전기금의 배분방식에서 상당한 기여를 하고 있다. 동시에 서울시는 중앙정부와의 관계에서 대도시의 지역특성을 살리고 자율적인 발전을 추구할 수 있는 제도적인 기반을 마련해야 한다. 또한 지방분권으로 확보한 권한과 예산은 서울시와 자치구 간에 그리

고 서울시와 다른 지방자치단체 간의 협력적 상생발전을 위한 선도적 정책추진에 활용될 필요가 있다. 이를 위해 시·구 간 사무구분과 삼위일체 행정의 내부개혁, 주민참여적 자치구 인프라 조성, 자치헌장 부여 방식의 주민자치회제도 도입, 대도시 간 자치분권 네트워크 조성, 정책분야별 자치분권기본계획 수립 등을 구체적으로 제언하였다.

서울시의 분권정책에 대한 전략 수립에서 생각해야 할 것은 분권정책을 우선하면서도 어떻게 균형발전정책에 대한 배려와 조화를 이룰 수 있을 것인가의 문제이다. 상식적으로 분권정책이 추진되면 될수록 재정자립도가 높은 지방자치단체는 권한과 세원이 늘어날 것이지만, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 권한에 상응하는 책임능력이 없어서 오히려 궁핍화현상이 일어나는 것이 아니냐는 의구심으로 인해 분권정책에 반대하는 경우도 생길 수 있다. 이에 대해 서울시는 ‘수평적 재정조정제도’나 공공서비스별로 ‘협력적 광역거버넌스’의 구축을 위해 선도적인 법제도의 형성과 구축을 위한 노력을 보여야 하고, 이를 위한 입법실력도 입증해야 할 것이다. 이러한 노력과 입증 없이는 농어촌이 중심이 된 지방자치단체의 경우, ‘현재 상태가 좋으니 분권정책에 반대한다’는 입장을 견지할 가능성이 있는 것이다.

즉 서울시와 같은 재정자립도가 높은 지방자치단체는 농어촌 중심의 지방자치행정을 배려하고 지원해 줄 법제도를 형성하도록 노력함과 동시에, 중앙정부부처를 상대로 국가·지방자치단체 간의 ‘과감한 분권정책’ 내지는 ‘비정상적 중앙-지방관계를 정상화’시키는 분권정책을 추진하는 중심적 역할이 기대되는 것이다.

한국 지방자치의 발전을 위해서는 분권정책이 우선이다. 균형발전정책은 국가주도적인 정책방식이 아니라 지방자치단체 간의 유대감과 호혜성을 바탕으로 한 협력적 거버넌스의 구축을 통하여 ‘지방자치단체 간 함께 만들기’ 방식으로 가능함을 입증해 보여야 한다. 이를 위한 전략적이고 선도적인 법제도의 구축에 서울시는 지혜를 모으고 합의를 도출하도록 노력해야 하는 것이다. 이를 위해 다양한 지방자치단체 간의 네트워크 구축이 필요하고, 공공서비스의 공급과 관련하여 분야별로 다양한 네트워크의 형성과 상응하는 정도의 권한과 세원을 이관(empowerment)하는 단체장의 결단도 필요하다. 지방자치는 새롭게 만들어가는 창의적인 영역이고, 이를 통해 시민의 ‘일반의지’가 살아나도록 해서 ‘참여적 정치’가 가능하여야 하고, 시민공화주의(civic republicanism)에 입각한 공공선, 시민

덕목, 애국심, 정치참여가 강조되어야 할 것이다. 즉 ‘공공의식’의 함양과 개발이 이루어져야 하는데, 이것은 중앙정부의 공무원들이 할 수 있는 것이 아니다. 서울시와 같이 시민들의 자치적 수준이 높을 것으로 예상되는 도시지역의 지방자치단체에서부터 시정의 핵심과제로 추진해야 할 사안이다. 균형발전은 이러한 분권정책과 ‘참여정책’의 실현을 통하여 지향되어야 할 가치인 것이지, 이것 자체를 우선하여 추진하려고 하면 오히려 강력한 중앙집권으로의 회귀라고 하는 역풍을 맞을 수도 있다.

따라서 서울시는 자치분권의 정책의제들을 국회의 입법과정을 통하여 실현될 수 있도록 정치적 역량을 발휘하고 리더십을 보여야 할 때이다. 지방자치단체의 자치분권 시스템 정착을 위한 제도적 기반 구축을 적극 지원하고, 정부부처와 다른 지방자치단체와의 협력과 공감대 형성에 있어서 선도적인 역할을 수행하고 이에 걸맞은 추진전략을 수립해야 할 것이다.



2_지방정부의 정책결정과정에의 참여와 기관구성 다양화

새로운 분권형 국가를 추진하기 위해서는 몇 가지 핵심적인 조치들이 있어야 한다. 먼저 국회 지방분권특별위원회를 통하여 분권국가의 실현을 위한 헌법 개정이 논의되도록 하고, 행정부의 지방분권 관련 추진기구와 지방4단체의 협의회가 연대·협력하는 추진체계를 구축해야 한다. 분권국가의 규정과 함께 지방재정분권 확대와 조례입법의 강화를 위한 구체적인 내용을 규정해야 한다.

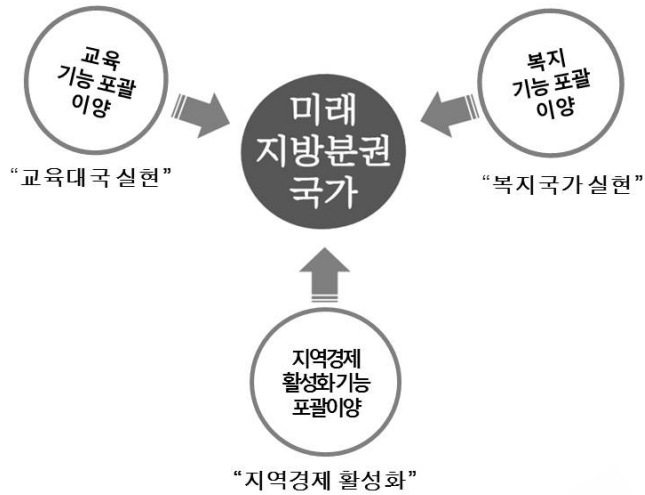
그리고 새로운 분권형 국가를 추진할 수 있는 기구를 신설해야 한다. 현재의 지방자치발전위원회를 통해서는 분권형 국가 구축을 실현하기는 역부족이다. 따라서 청와대의 ‘지방분권정책비서관’, 지방자치를 관장하는 ‘지방자치처’, 국회의 ‘지방분권특별위원회’, 그리고 ‘중앙·지방협력회의’ 등 체계적인 추진기구들을 통하여 추진한다.

또한 새로운 분권형 국가를 실질적으로 추진할 수 있도록 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 제고하고자 한다.

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장동력을 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 4-1] 미래 지방분권국가의 구현을 위한 핵심과제

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

3_지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

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. 이 글은 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법과 제도를 개선하는 기본방향을 제시함을 목적으로 한다.

현행 헌법상의 지방자치 규정은 앞에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치 등 세 가지이다. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국가가 제정한 법률에 위임하고 있다. 그러나 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전 권한이 헌법상 구체적으로 부여되어야 한다.

지방자치 활성화를 위해 자치입법권의 확대가 요구된다. 지역주민의 자치사무에 관하여 광범위한 자치가 인정되기 위하여 자치권에 대한 광범위한 입법적 보장이 있어야 한다. 그러나 지방자치법 제22조는 법령의 범위 내에서의 조례제정권만을 인정하고 있고, 그마저도 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 이는 헌법 제117조가 규정하고 있는 자치입법권의 범위를 더욱 축소한 것이라는 비판이 있다. 이러한 상황에서 자치입법권의 확대는 지방자치법의 개정을 필요로 한다. 또한 자치입법권의 범위 문제를 본원적으로 해결하기 위하여 헌법 제37조 제2항과 관련하여 제117조에 자치입법권의 범위를 명확히 할 필요성이 있다. 또한 지방자치단체의 독립을 위하여 조직자치권이 보장되어야 하며 특히 인사자치권의 독립이 실현되어야 한다. 지방자치단체의 조직과 정원에 관하여 지나친 중앙정부의 관여는 자칫 지방자치제도의 본질을 훼손할 수 있다. 지방자치단체의 조직자치권이 지방자치제도의 본질적 요소라 인정된다면 그에 대한 제약은 법률의 형식에 의함이 원칙이며 그 밖의 하위법규에 의한 제약은 위헌적이라 할 것이다.

그 내용에 있어서도 조직자치의 본질을 훼손할 여지가 있는 지나친 관여는 헌법 제117조에 위반하는 위헌적 요소임을 간과하여서는 안 될 것이다. 물론 이와 더불어 중요시되는 것은 이러한 자치조직권의 강화에는 지방자치단체 내부에서의 강력한 통제장치가 뒷받침되어

야 한다는 것이다. 지방의회의 효율적 관여와 주민의 감독기능이 병행되어야 할 것이다.

자치권의 강화는 당연히 그에 상응하는 책임의 강화가 따라야 한다. 이와 같은 견지에서 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법제 개선방안의 도출이 필요하다.



참고문헌

- 21세기 정치연구회, 2012, 「지방정치학으로의 산책」, 한울.
- 김병준, 2013, 「지방자치론」, 법문사.
- 김영수금창호, 2002, “특별지방행정기관의 조정방안”, 「지방정부연구」, 6(4): 231~249.
- 김운식, 2007, 「자치시대의 정부 간 관계」, 서울: 대왕사.
- 김찬동, 2014, 「서울분권의제 형성을 위한 연구」, 서울연구원.
- 나가사와 세이지, 2009, 「주민자치와 평생학습의 마을만들기」, 김창남 역, 제이앤씨.
- 대통령소속 지방자치발전위원회, 2014, 「지방자치발전종합계획안」.
- 민형배, 2013, 「자치가 진보다」, 메디치.
- 바바라 크룩생크, 2014, 「시민을 발명해야 한다」, 심성보 역, 갈무리.
- 소진광, 2010, “특별지방행정기관의 정비방향”, 한국정책학회 한국정책분석평가학회 공동추계학술대회 자료집.
- 안경섭, 2009, “특별지방행정기관의 지방이관에 대한 실증분석: 산림청을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 21(2): 101~122.
- 유창복, 2014, 「도시에서 행복한 마을은 가능한가」, Humanist.
- 윤순갑, 2003, “지방분권과 지역혁신”, 「대구경북포럼」, 40호.
- 이기우, 2010, “분권형 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정의 과제”, 「국민과 함께 하는 개헌이야기」, 국회미래한국헌법연구회.
- 이기우, 2012, “지방행정체제 개편계획의 문제점과 대응방안”, 김인하오윤경 엮음, 「지역상생과 지방분권을 위한 이슈와 과제」, 서울연구원 Working Paper.
- 이세진전성훈박지영, 2012, “특별지방행정기관 기능이관에 대한 지방국가 공무원의 인식에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 24(4): 31~48.
- 최창호강형기, 2014, 「지방자치의 이해」, 삼영사.
- 한국생활자치연구원, 2013, 「생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제」, 도서출판 대영문화사.
- 한국지방자치학회, 2014, 지방자치정부 20년 기념 학술세미나 논문집.
- 한귀연, 2012, “지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구”, 「공법학연구」, 13(3): 245~274.
- Ter-Minassian, T., 1997, Decentralizing Government, *Finance & Development*, 34(3): 36~39.

Abstract

A Study about the Promotion Strategies of the Decentralization Agendas of the Seoul Declaration

Chan Dong Kim · Hee Yun Jung

On 8 December 2014, the Comprehensive Plan for the Decentralization System of South Korea was announced by the Presidential Committee of Local Autonomy Development. The Plan was the first official government document approved by the Cabinet Council. This government plan includes most issues concerning the local autonomy of South Korea such as the devolution of power, local autonomy of the neighbourhoods, sound local finance and accountability, local police services, and integration of administrative boundaries. These issues were classified into three categories, core agendas, general agendas, and future agendas.

Within this policy context, this study deals with local responses against the central government's version of the local autonomy development of South Korea. The main purposes of this study are to seek to develop promotion strategies for the greater local autonomy from both the views of the Seoul Metropolitan Government in particular, and the local governments in general. The major findings and contents of the study are summarized as follows.

First, promotion strategies for the decentralization system are described from the perspective of the Seoul Metropolitan Government. Second, Seoul as the capital of South Korea needs to consider four major concerns in dealing with decentralization agendas: 1) better public services from the standpoint of citizens, 2) enhancing democratic values, 3) more balanced development at the

national level, and 4) as a major local partner of the central government in the policy making process. Third, bearing in mind those four major considerations, new perspectives are proposed about the relationship between the central government and local government. More specifically, various decentralization issues and agendas announced by the Presidential Committee of Local Autonomy Development are examined from the perspective of the Seoul Metropolitan Government.

As a leading role of Seoul, several projects of Seoul Metropolitan Government for the greater local autonomy development at the municipal level were also suggested: division of administrative roles between city and municipal level and devolution of power, bottom-up and participatory municipal autonomy, institutional structure to enhance local autonomy at the neighborhood level, networking for the greater autonomy at the metropolitan level, Seoul version of master plan for decentralization reform. Policy suggestions for the central government are proposed in the view of the Seoul Metropolitan Government. Secondly, promotion strategies of decentralization system from local government's perspectives in general was explored. Specifically, ways of local government participations in the central government policy making process and various compositions of local government structure were discussed in detail. To vitalize the local autonomy, legislative improvements such as self legislative power, self regulatory power, authorities of organization reform and human resources were discussed and suggested.

Contents

01 Introduction

- 1_The Comprehensive Plan for Decentralization System of Korea by the Presidential Committee of Local Autonomy Development
- 2_Strategies for the Greater Local Autonomy from the View of Seoul Metropolitan Government and the Local Government in General

02 Searching for Promotion Strategies of Decentralization System from the Seoul's Perspective

- 1_New Perspectives of the Relationship Between Central Government and Local Government
- 2_Analysis of the Central Government Plan of Decentralization from the Metropolitan Government's Perspective
- 3_Leading Projects of Seoul Metropolitan Government Toward the Decentralization System at the Local Level
- 4_Policy Suggestions for the Central Government for the Greater Decentralization System

03 Searching for Promotion Strategies of Decentralization System from Local Government's Perspectives at the National Level

- 1_Local Government Participations in the Central Government Policy Making Process and Various Compositions of Local Government Structure
- 2_Legislative Improvements for the Vitalization of Local Autonomy

04 Conclusion and Policy Suggestions

- 1_Policy Suggestions for the Greater Local Autonomy in the View of the Seoul Metropolitan Government
- 2_Policy Suggestions for the Greater Local Autonomy in the View of the Local Government at the National Level



서울연 2014-OR-43

지방분권 활성화 위한
서울시 추진전략 모색

- 일반행정 분야 중심으로 -

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 3월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-092-0 93350 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.