



2011

지방자치 20년의 도시정책성과와 전망
: 서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여

Urban Policy's Performance and Vision for 20 Years in Local Autonomy
: Focused on Decentralization Level of Public Management in Seoul Government

김 찬 동 · 김 귀 영

지방자치 20년의 도시정책성과와 전망

: 서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여

Urban Policy's Performance and Vision for 20 Years in Local Autonomy

: Focused on Decentralization Level of Public Management in Seoul Government

2011

■ 연구진 ■

연구책임	김 찬 동 • 미래사회연구실 연구위원
연구원	김 귀 영 • 미래사회연구실 연구위원
	오 수 현 • 미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

1. 연구개요

1) 연구배경 및 목적

- 우리나라는 1991년 지방자치를 시행하여 지난 20년 동안 부분적 성과를 달성하였지만 중앙정부의 권한이 여전히 강하여 실질적인 자치가 이루어지지 못하고 있음. 중앙정부는 지방분권에 대한 지속적인 의지를 보이고 있으나 중앙행정권의 지방이양 미흡으로 인해 중앙 집중이 지속되고 있으며 재정분권의 미약으로 지방재정 상황은 날로 열악해지고 있음. 또한 자치조직 및 인사권의 제약, 지방의회 권한 약화, 주민참여의식 부족 때문에 지방자치를 제대로 실현하지 못하고 있음.
- 이러한 상황에서 지방자치와 분권의 필요성 및 방안에 대한 논의는 지속적으로 이뤄지고 있음. 지방자치에 대한 헌법차원의 실질적 보장, 국세와 지방세 간 근본적 세원구조 개편으로 지방재정 확충, 지방자치단체별 수요에 맞는 자치조직 및 인사권 확보, 자치입법권 보장, 지방에 대한 과도한 규제 완화, 적극적 주민참여제도 실현 등을 통해 지방자치의 본질적 가치를 회복하려는 노력을 하고 있음.
- 그러나, 이러한 노력들은 지방분권 논의에서의 지방자치단체 배제와 중앙정부의 소극적인 태도 등으로 아직까지 그 성과가 미흡하지만 지속적이고 단계적인 추진전략을 통해 달성해야 할 과제로 평가받고 있음.

2) 연구 목적

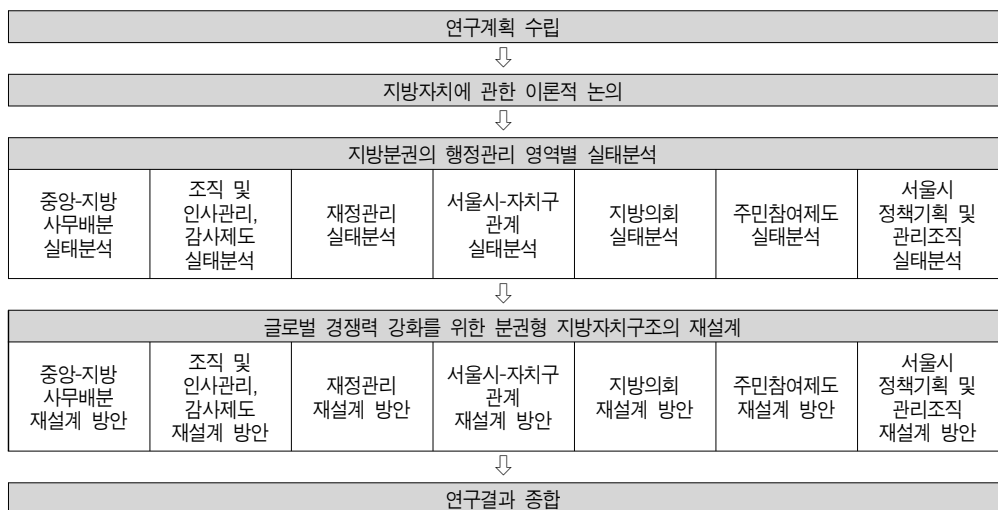
- 진정한 지방자치가 이루어지기 위해서는 단체자치만이 아니라 주민자치의 구조와 문화가 정착되어야 함. 그렇지만 한국의 지방행정체제는 단체자치의 구조와 문화가 여전히 뿌리 깊고 중앙집권적 법제도의 지방행정구조가 지배적인 상태라고 할 수 있음. 그럼에도 불구하고 20여년간의 지방자치 경험은 지방자치가 꼭 필요하고 지방의 시민주권을 회복해 나가야 한다는 정당성을 부여해주고 있음. 무엇보다도 자치단체장이나 지방의회는 시민을 주권자로 인식하고 시민들의 생활서비스 민원을 들으려고 노력하고 있음. 관치의 시대에는 임명권자의 의중이 시민들의 민원이나 필요보다 우선시 되었음.

○그렇지만 지방자치제도 운영에는 여전히 많은 제약과 한계점이 지적되고 있음. 특히 지방자치법이 있음에도 불구하고 개별법령을 우선하도록 하는 단서조항 때문에 개별 지방정책 영역에서 중앙집권적인 행정체제가 여전히 강력하게 작동하고 있음. 한국의 지방행정체제가 진정한 자치체도로 변화되기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 행정과 정책관리 분야를 규율하는 지방자치법과 개별정책 관련 법령들을 지방자치의 가치와 정신을 회복시킬 수 있도록 개정하여야 함. 이 연구에서는 행정관리분야에 한정하여 지방자치의 가치와 정신을 회복할 수 있는 방안을 검토하기로 함.

2. 연구내용 및 방법

1) 연구내용

- 이 연구는 선행연구 검토 및 자문회의 결과를 반영하여 연구계획을 수립하고 지방자치 및 지방분권에 관한 이론적 논의를 제시한 뒤 지방분권의 행정관리 영역별을 7가지로 나누고 영역별 실태분석을 통해 분권형 지방자치구조의 재설계 방안을 도출함.
- 이 연구의 시간적 범위는 1991년 지방자치를 시행한 후 지난 20년 동안의 지방자치 성과임. 그러나 지방분권의 행정관리 영역별 실태분석에서는 분야별 내용에 맞춰 시간적 범위를 조정함. 이 연구의 공간적 범위는 중앙정부 및 각 지방자치단체이며 지방자치단체 중에서는 서울시를 중점적으로 분석함.



〈그림 1〉 연구체계도

2) 연구방법

- 이 연구의 방법은 다음과 같음. 먼저 지방분권에 관한 행정관리영역별 실태분석을 위해 지방자치 20년의 현황과 성과에 관한 문헌조사를 활용함. 그리고 분권형 지방자치구조의 재설계 방안을 도출하기 위해 전문가 설문조사 및 고위공무원 심층인터뷰를 실시함. 또한 연구방향 및 내용에 대한 타당성을 확보하기 위해 지방자치 전문가를 대상으로 자문회의 및 토론회를 개최하여 그 결과를 연구에 반영함.

3. 지방자치에 관한 이론적 논의

1) 지방자치의 의의 및 제도

- 지방자치는 특정한 지역을 스스로 다스림을 의미함. 유럽지방자치헌장 제3조 1항에 의하면, “지방자치는 지방정부가 지방주민의 이익을 위해 공공사무의 상당부분을 법률의 범위 안에서 자기책임하에 처리할 수 있는 권리와 능력을 가지는 것”을 의미함. 우리나라는 현행 헌법과 지방자치법에는 지방자치제도를 보장하는 법률이 포함되어 있으나, 자치입법권을 제약하는 많은 조항들이 존재하고 있음. 지방자치를 실현하는 데 있어 가장 중요한 것은 자치입법권을 제약하고 있는 지방자치법을 개정하는 것이라 할 수 있음.
- 자치의 계보는 단체자치국가와 주민자치국가로 나눌 수 있음. 단체자치국가에서는 지방정부가 이중적 지위를 가짐. 즉 중앙정부의 지역단위 종합지방행정기관의 지위와 법인격과 일정한 사무에 대한 자치권을 부여받음으로써 생기는 자치정부의 지위를 이중적으로 지님. 사무는 자치권을 가지고 처리하는 자치사무와 중앙정부의 지휘감독아래 처리하는 국가사무로 구성됨. 주민자치국가에서는 지방정부가 단일지위를 가짐. 즉 지역주민들이 스스로 자치기구를 결성하여 자치를 행하는 방식임. 지방정부는 자치정부라고 하는 단일 지위를 가지고 사무도 원칙적으로 자치사무만을 가짐.
- 중앙정부와 지방정부 간 관계를 보면 단방제 국가의 중앙-지방 관계는 권한배분방식에 따라 집권형과 분권형으로 나눌 수 있고, 사무집행의 방식에 따라 융합형과 분리형으로 나눌 수 있음. 즉 국가사무든 지방사무든 지방정부가 종합적으로 처리하는 방식이 융합형이고 국가사무는 국가의 특별지방행정기관이 처리하고 지방사무는 지방자치단체가 처리하는 방식이 분리형임.
- 거대도시라 함은 대도시 특례를 넘어 광역자치단체로서의 법률적 지위를 부여받고 있는

도시를 의미함. 즉 거대도시는 대체로 인구 100만 이상의 대도시로서 법률적으로 광역시의 지위를 부여받고 있음. 서울시는 인구 1,000만이라고 하는 거대도시와도 구별되는 초거대도시이기 때문에 대도시특례나 광역시라는 지위와 구별되는 역할과 권한 부여가 필요한데 유럽의 강소국가와 같은 정도의 자치권을 부여할 필요가 있음. 또한 서울은 수도로서의 특례를 법령으로 둘 수 있을 것임.

2) 지방자치와 지방분권의 역사

- 민선 1기에는 지방자치단체장과 지방의회의원 선거의 실시로 본격적인 지방자치제도가 시행됨. 민선 2기에는 지방자치법을 개정하여 자치단체의 기구와 인사행정의 자율권을 확대하고, ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’ 제정에 따른 ‘지방이양추진위원회’가 설치됨. 또한 주민의 조례제정권 및 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도가 운영됨.
- 민선 3기에는 참여정부가 ‘지방분권특별법’과 주민투표법을 제정하고 주민소송제도 및 주민소환제를 도입하였으며 자치조직권 분야에서는 자치단체 총액인건비제도를 시행함. 민선 4기에는 기초의원까지 정당공천제를 도입하여 지방의원 비례대표제 및 중선거구제 등이 지방선거에서 시행됨. 또한 제주특별자치도 관련 특별법이 통과되었고 지방의원의 유급화가 시행됨. 민선 5기인 현재에는 ‘지방분권촉진위원회’가 지방 일괄이양 및 특별지방행정기관 정비 등 정부의 지방분권 정책을 추진하고 있으나 지방분권 추진 속도나 대응면에서 지방자치의 가치를 회복하려는 방향과는 거리가 있다는 비판들이 많음.

4. 지방분권의 행정관리 영역별 실태 분석

1) 중앙-지방의 사무배분 실태 분석

- 중앙-지방의 사무배분 실태를 분석한 결과 정권별로 노태우 정부(’91~’93) 총 459건, 문민정부(’94~’97) 총 620건, 국민정부(’98~’02) 총 792건, 참여정부(’03~’07) 총 987건, 이명박 정부(’08~’11) 총 490건의 지방이양이 이루어짐. 추진체계의 성격상 90년대의 지방이양은 법적 강제수단이 없어 지방으로의 사무배분 노력이 미흡했고, 2000년대에 들어서 법제도적 기틀과 추진체계의 노력으로 지방이양이 비교적 활발히 이루어졌다고 볼 수 있음. 특히 참여정부 때에 정부의 지방분권 의지로 타 정권에 비해 지방으로의 사무배분이 많이 이루어짐.

- 조직 및 인사관리, 감사제도 실태를 분석한 결과 현재의 법률 구조상에서는 자치조직권 및 인사권한을 확보할 수 없기 때문에 자율적이고 책임감 있는 행정 운영이 어려운 상태임. 특히 서울시와 같은 대도시의 행정을 기획하고 관리하기 위해서는 자치조직권 및 인사권이 대폭 확대되어야 하는데, 변화하는 행정수요에 맞춰 탄력적으로 조직을 운영할 수 있는 권한이 미흡한 것으로 분석됨. 인사관리분야에서도 서울시와 같은 거대도시의 행정과 정책에 필요한 전문적 인력을 채용하고 배치해야 할 필요성이 증가하고 있음. 감사관리분야에서는 감사의 독립성과 자율성 확보라는 측면에서 보다 개방적이고 책임감 있는 운영이 필요한 것으로 나타남.
- 재정관리 실태를 분석한 결과 중앙과 지방의 재정구조 불균형으로 인해 지방재정 상황은 지속해서 악화되고 있는 것으로 나타남. 중앙과 지방 간 조세수입 구조는 8:2이지만 지출 구조는 4:6인 상황에서 지방재정의 성장은 기대하기 힘든 실정임. 지난 20년간 지방자치단체의 재정자립도는 1992년 69.9%에서 2011년 51.9%로 지속적으로 떨어지고 있음. 또한 중앙정부는 지방분권 차원에서 복지사업 이관을 추진하고 있지만 재정보전이 없이 사업만을 이관하는 실태여서 지방자치단체의 재정상황이 더욱 악화되고 있음.
- 서울시-자치구 관계 실태를 재정상황을 중심으로 분석한 결과 자치구의 재정자립도는 지속적으로 하락하고 있으며 각 자치구 간 예산규모의 편차도 큰 것으로 나타남. 이러한 재정상황의 악화는 각 자치구가 스스로 재정을 확보할 수 없는 세수구조에 기인한 것이며, 복지사업의 이관 시 재정보전이 함께 이루어지지 않고 있기 때문인 것으로 분석됨.
- 지방의회 실태를 분석한 결과 지방자치 20년 동안 지방의회는 소기의 성과를 거두었으나 향후 개선해야 할 부분들이 많이 남아 있는 것으로 평가됨. 지방자치법상 지방자치단체가 자치입법권인 조례를 제정할 수 있는 여지가 부족하고 자체 인사권 확보도 시급한 문제로 나타남. 또한 의원들의 능력발전 기회를 확대하기 위한 제도적 장치가 필요하며 의원들을 보좌할 수 있는 전문적인 기구 설치와 보좌인력 확보 등도 고려해야 함.
- 주민참여제도 실태를 분석한 결과 주민참여를 활성화하기 위하여 주민감사청구, 주민발의제도, 주민투표제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등 주민직접참여제도가 도입되었으나, 그 청구에 상당한 제약이 있어 쉽게 참여할 수 없는 것이 현실임. 또한 주민자치위원회는 법률적 권한이나 위상을 갖지 못하고, 정부의 예산을 배정받을 법적 주체가 되지 못하기 때문에 운영상의 제약이 상당한 것으로 파악됨.
- 서울시 정책기획 및 관리조직의 실태를 분석한 결과 정책기획조직의 강화가 가장 큰 특징으로 나타남. 민선 초기에는 정책기획 및 관리조직이 단순한 행정관리의 성격을 지녔으나,

민선 3기에 들어서면서 복지·여성, 환경, 교통, 도시관리 등 주요정책을 보좌하는 정책보좌조직이 신설됨. 민선 4기에는 행정 1부시장 라인으로 경쟁력강화추진본부와 맑은서울추진본부가 신설되고 행정국이나 재무국 등 행정관리조직은 조직도 순서상 후순위에 위치함. 민선 5기에는 서울혁신기획관과 시민소통기획관이 신설되고 행정관리 및 지원부서는 조직도 순서상 후순위에 배치됨. 이를 통해 주요정책을 기획하는 조직의 위상은 점차 강화되고 있으며 전통적인 행정관리조직은 지원조직으로서의 역할만을 담당하고 있음을 알 수 있음.

5. 글로벌 경쟁력 강화를 위한 분권형 지방자치구조의 재설계

1) 전문가 의견조사를 통한 지방자치구조의 재설계

- 현재의 지방자치 수준을 평가하고 미래 지방자치구조를 재설계하기 위해 지방자치 전문가 그룹을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 고위공직자 7명을 대상으로 심층인터뷰도 실시함.
- 설문조사 결과 응답자의 대부분이 지방자치 및 지방분권 수준이 아직 미흡하다고 생각하는 것으로 나타남. 진정한 지방자치가 실현되려면 세원확대를 통한 재정적 분권이 가장 절실하다는 응답이 많았으며, 그 외 지역공동체 활성화 등을 통한 주민참여기회를 확대하는 것이 지방분권의 방안으로 제시됨. 효과적인 지방분권 추진방식으로는 인구, 재정규모를 고려한 차등적 지방분권 방식이 제시되었으며, 그 이유는 지역마다 재정여건 등 지역적 특성이 다르기 때문이라고 응답함. 더불어 향후 지방자치구조 재설계 시 가장 중점을 두어야 할 부분으로는 중앙과 지방 간 역할 재정립 및 인식의 전환이 지적되었으며, 그 외 지방자치단체의 역량제고, 헌법개정을 통한 자치입법권 보장 등 다양한 방법이 필요하다고 대답함.
- 지방자치구조의 재설계를 위해 공직 경험이 풍부한 고위공직자 7명을 대상으로 심층인터뷰를 실시한 결과 지방자치 성과측면에서는 시민 중심의 생활 행정이 가능해져 시민을 위한 정책을 지방자치단체 스스로 발굴하고 집행할 수 있게 되었다는 점을 지적함. 그러나 현재까지의 지방자치 성과에 대해 아쉬운 측면이 많으며 이를 개선하기 위한 다양한 방법으로 법제도적인 측면에서는 헌법 및 지방자치법의 개정, 자치조직권 확보, 재정분권 실현 등이 주요 과제로 제시되었으며, 그 외 시민지향 및 거버넌스 행정의 실현, 행정의 전문성 및 책임성 강화 등이 필요한 것으로 조사됨.

2) 실태 분석을 통한 2030 지방자치구조의 재설계

(1) 중앙-지방 간 사무이양 실태 분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 미래의 지방자치 모습은 중앙정부와 지방정부의 관계를 중첩형으로 전환하는 것임. 즉 중앙정부와 지방정부의 관계가 상호의존적이 되도록 해야 함. 고유사무가 상대적으로 강하게 해야 하고, 위임사무는 상대적으로 약하게 해야 함. 재정관계도 상호의존적이 되고, 협상(bargaining)에 입각한 권위를 가지도록 해야 함.
- 현재의 상황에서 지방자치제도를 분리형으로 전환하기에는 한계가 있음. 따라서 Wright가 말한 중첩형 중앙-지방관계로의 패러다임 전환이 필요하고, 이러한 시각에서 헌법과 지방자치법의 개정이 필요함. 이를 위하여 자치입법권과 자치사법권의 존재를 인정하고, 지방의 특정구역에 한정해서 이러한 권한도 부여할 수 있어야 함. 이러한 헌법적 차원의 패러다임을 전환하기 위해서는 자치재정권과 자기책임성을 확보할 수 있어야 함.

(2) 조직 및 인사관리, 감사제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 자치행정권의 가장 중심적인 부분은 자치조직권과 자치인사권이라고 할 수 있음. 조직의 자치권이 완전히 확립되려면 자치감사권이 있어야 하고, 이는 자치조직권의 한 부분으로 해석할 수 있으나, 자치감사권은 원래 자치권의 본질적인 부분의 하나로, 자치감사권이 강화되려면 의회의 권한이 강화되어야 함.
- 지방정부의 다양한 수요에 대응하기 위한 수뇌부의 구성이 필요함. 즉 지역복지, 지역교육, 지역치안, 지역환경, 지역산업, 지역공간관리(공간계획), 지역교통, 지역시민참여, 지역행·재정 등의 행정수요에 대응하기 위하여 정책영역별로 책임감독할 수 있는 부단체장(6~9명 정도)을 두어 정책기획의 전문성을 확보해야 함.
- 광역정부로서의 서울시 조직은 지나치게 비대화되어 있음. 따라서 시민들의 생활이나 지역의 복지, 문화, 환경, 지역개발 등에 대한 사무와 권한은 과감하게 자치구정부로 이관해야 함. 그리고 이에 관한 자치구정부의 조직을 강화하도록 하고, 광역정부로서의 서울시의 조직은 슬림화(slim)하는 것이 필요함.

(3) 재정관리 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 분권형 지방자치의 미래 자치상 정립을 위해서는 자치재정권의 확보가 가장 필수적임. 즉 법제도적으로 자치권이 부여되어 있어도, 재원의 자력조달이 안된다고 하면, 재원을 지원해주는 존재로부터의 간섭과 통제를 받을 수밖에 없음. 그런 의미에서 필요한 재원을 스스로

로 조달할 수 있는 자치재정권의 확보는 지방자치의 본질적인 부분임.

- 자치재정권을 확보하기 위해서는 국가와 지방의 역할을 명확히 하여 이에 부합하는 국세와 지방세의 적정비율을 새로 설계해야 함. 단기적으로는 지방재정을 확충하기 위하여 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 것이 필요함. 또한 지방소비세의 비율을 5%에서 20%로 인상해야 함. 지방에서 창출된 경제가치에 대한 세금으로, 국가에 95%가 귀속되는 부가가치세에 대한 합리적인 조정도 필요함.

(4) 시·자치구 관계 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 자치구의 인구규모가 50만을 넘으면, 특별자치구와 같이 특별한 자치권을 새롭게 부여하는 것이 합리적임. 즉 50만이 넘는 자치구는 특별자치구로 지정하여 이들 사무에 대한 권한을 추가로 부여하여야 함. 또한 광역시에 빼앗긴 자치권과 함께 자치정부로서의 정체성을 회복시켜 주어야 함.
- 그 근거로 지적할 수 있는 것이 자치구정부는 재정자립도가 군에 비해 월등히 높고, 시와 유사한 수준으로 이미 상당한 정도의 재정적 자치력을 보유하고 있다는 점임. 또한 자치구정부는 세원구조가 군보다 지방세의 비중이 높고, 보조금의 의존도가 낮아 군에 비해 높은 자치력을 보유하고 있음. 특히 자치구정부는 군이나 시에 비해 지방교부세도 아주 적게 받고 있어 국가차원에서 보더라도 높은 자치력을 이미 보유하고 있는 것으로 판단됨.

(5) 지방의회 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 서울시의회의는 운영상의 효율을 위해 소의회주의를 채택할 수 있을 것이고, 대표기능을 중시해 대의회주의를 채택하는 것도 생각할 수 있는 대안임. 즉 일정한 수의 자치구의회의원이 시의회 의원을 겸직하도록 하고, 이들이 전문성을 기반으로 하여 의정활동을 하게 함. 기초자치구의회의는 비정당 추천으로 구성하는 방안을 생각할 수 있음. 다른 대안은 자치구의회를 위원회형으로 하고, 시의회는 광역연합체와 같은 방식으로 구성하여 자치구의회의 위원장들로 겸임하게 하는 것임. 이는 주민자치형 지방자치의 패러다임에 부합하는 방식이라고 할 수 있음.
- 지방의원, 특히 광역의원에 대해서는 직업으로서의 보수를 지급하는 것이 현실적이고, 기초지방정부에 대해서는 현행의 방법을 유지하는 것을 제시할 수 있을 것임.

(6) 주민참여제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

- 주민자치가 활성화되기 위해서는 최근 논의가 일어나고 있는 마을공동체 혹은 지역 커뮤니티에 대한 복원이나 형성이 필요하고, 이를 위한 행정의 지원역할이 중요함. 주민참여예산제도 운영에 지역대표성을 가진 지역활동가들이 참여할 수 있도록 제도화를 하여야 할 것임.
- 주민참여는 개인이 직접 행정에 참여하기보다 중간매개조직을 활성화시켜 이에 개인들이 다양하게 참여하게 하고, 중간매개조직과 행정 간의 커뮤니티 거버넌스(community governance)를 형성하도록 해야 할 것임.

(7) 정책기획 및 관리조직 실태분석을 통한 지방자치구조의 재설계

- 지방자치 2030을 설계하면서 자치구는 관리 및 사업의 집행을 전담하게 하고, 서울시는 정책기획을 주로 담당하는 광역정부로 그 정체성을 전환할 필요가 있음. 서울시는 집행적인 사무나 사업들을 과감하게 자치구정부로 이관하여, 정책기획에 주된 역할을 하고, 사업들의 조정이나 정책을 조정하는 역할에 초점을 두어야 함. 그리고 자치구를 넘는 교통이나 도시계획 등의 기능에 한정하여 집행업무를 수행하고, 서울시와 자치구 간에 수평적인 역할분담을 명확히 할 필요가 있음.
- 바로 이러한 시-구 간의 역할조정을 바탕으로 중앙정부에 집행적인 사무나 정책기획에 대한 사무와 권한을 과감하게 이관하도록 요구할 수 있음. 기초자치정부에는 주민들의 생활 복리와 긴밀하게 관련되는 복지, 문화, 건강, 환경, 교육, 치안, 일자리 등의 사업과 사무를 종합적으로 처리할 수 있는 권한과 예산을 주고, 이에 대한 경영 책임도 지방의회를 통하여 통제하고 견제할 수 있도록 해주어야 함.

6. 결론 및 정책제언

1) 결론

- 현재와 같이 단체자치에 기반한 중앙집권형 지방행정체제에서는 중앙정부가 권한과 재원을 우월적으로 많이 가지고 있고, 이를 통해 지방정책의 형성이나 기획과정을 주도하고 있다고 할 수 있음. 이를 뒷받침하는 것이 바로 지방자치법과 개별정책에 대한 법률임. 따라서 지방자치의 가치와 본질을 회복하기 위해서는 지방자치법의 개정이 필요함. 개별정

책에 대해 법률에 넘겨주었던 지방자치의 유보규정들을 다시 찾아와 지방자치법이 지방자치의 기본가치를 살릴 수 있도록 개정하여야 함.

- 지방자치법 개정 시 기본적인 자치의 철학으로 규정해야 할 포괄적인 사항들을 정리해 보면 다음과 같음. 첫째, 단체자치형 지방자치에서 주민자치형 지방자치로 패러다임을 전환하여야 함. 둘째, 지방자치법이 명실상부한 자치의 가치와 본질을 회복할 수 있도록 근본적으로 개정되어야 함. 셋째, 입법분권이 이루어져야 함. 넷째, 주민자치를 활성화해야 하고, 이를 위해 근린생활의회를 만들어 주민들의 생활을 대표하는 대표자를 통하여 근린생활자치(neighborhood council)를 시행하여야 함. 다섯째, 지방정부의 조세권을 인정하여 지방정부의 필요에 따른 세원발굴과 이에 대한 사용책임을 물을 수 있도록 해야 함.

2) 정책제언

- 서울시는 다음과 같은 사항을 유념하여 미래의 지방자치 2030을 준비하여야 함.
- 첫째, 지방자치 20년의 미래상을 수립하여야 함. 지방자치 20년의 경험과 성과를 바탕으로 앞으로 미래 10년 혹은 20년의 장기미래를 바라보면서, 한국의 바람직한 지방행정체제 혹은 지방자치체제가 어떻게 되어야 할 것인가에 대한 미래 자치상(image of future local autonomy)을 수립하여야 함.
- 둘째, 광역시·도는 지방분권 논의의 패러다임을 전환하는데 협력하여야 함. 앞으로의 지방분권에 관한 논의는 종합적이고, 시스템적인 것이어야 함. 이를 위해 광역시·도는 기초적인 생활행정서비스에 대한 권한, 예산, 인력을 기초 시·군·구로 이관하고, 기초 시·군·구가 담당하기 어려운 광역적 행정서비스, 즉 주로 교통, 환경, 지역산업, 고등교육, 경찰, 예술 등의 서비스를 제공하는데 한정하여야 함. 이 문제에 관하여 광역시·도는 협력하고 연대하여야 함.
- 셋째, 기초 시·군·구는 이미 그 규모가 상당히 크므로 주민의 복지, 치안, 교육, 문화, 일자리, 공원, 도로, 상하수도, 레크리에이션의 분야에 대한 종합적 책임을 질 수 있도록 조직과 인력, 재원을 자율적으로 확보하여야 함.
- 넷째, 지방자치는 지역에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 하고, 이를 위하여 지방의회의 건강한 역할이 요구됨. 지방의회는 지역 브레인들의 모임이어야 하고, 이들은 지역적 대표성과 신뢰성을 가져야 함.
- 다섯째, 지방제도의 다양성을 도입할 수 있도록 해야 함. 획일적으로 되어 있는 지방자치제도 혹은 지방행정체제에 지역의 특성과 역량에 부합하게 제도를 선택할 수 있도록 해주

어야 함. 다양성을 도입하기 위하여 지방정부를 분리형 혹은 대립형에서 통합형으로 구성할 수 있어야 함. 재정구조에서도 다양성을 도입하여 지방정부의 재정상황을 반영한 행정서비스를 공급할 수 있도록 하고, 이에 대한 자기책임을 질 수 있도록 해야 함.

- 자치현장을 부여하는 것도 다양성을 도입하기 위한 방식임. 자치현장은 지방정부에 법률에 준하는 정도의 자치권을 부여하여 지방정부에서 정한 조례로 지방정부구성, 조직인사권, 조세권 등을 정할 수 있도록 하는 것임.
- 지방자치는 주어지는 것이 아니라 함께 만들어 가야 하는 것이고, 자치의 가치를 공유하고 있어야 가능함. 이를 위해 지방정부들은 협력하고 국가의 경쟁력을 새롭게 하기 위한 창의적 논의를 경쟁적으로 해야 함.

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구내용 및 방법	5
1. 연구내용	5
2. 연구방법	5
 제2장 지방자치에 관한 이론적 논의	9
제1절 지방자치의 의미 및 제도	9
1. 지방자치의 의의	9
2. 중앙-지방자치단체의 관계	11
3. 지방자치 관련 법제도	15
제2절 지방자치와 지방분권의 역사	19
1. 지방자치의 역사	19
2. 지방분권정책의 변화	27
 제3장 지방분권의 행정관리 영역별 실태 분석	33
제1절 중앙-지방의 사무배분 실태 분석	33
1. 중앙-지방 사무배분의 의의와 필요성	33
2. 사무의 분류체계 및 기준	34
3. 중앙-지방 사무이양 실태 분석	43
4. 소결	52
제2절 조직 및 인사관리, 감사제도 실태 분석	53
1. 조직관리 실태 분석	53
2. 인사관리 실태 분석	66
3. 서울시 감사제도 실태 분석	80
4. 소결	85

제3절 재정관리 실태 분석	86
1. 지방자치단체의 재정현황	86
2. 서울시 재정현황	92
3. 소결	96
제4절 서울시-자치구 관계 실태분석	96
1. 자치구 행정구역 변화	96
2. 자치구 조직현황	98
3. 소결	103
제5절 지방의회 실태 분석	104
1. 지방의회의 역사	104
2. 서울시의회의 성과와 변화	106
3. 소결	111
제6절 주민참여제도 실태 분석	112
1. 주민직접참여제도	112
2. 주민자치위원의 참여제도	116
3. 소 결	119
제7절 서울시 정책기획 및 관리조직의 실태 분석	119
1. 정책기획 및 관리조직 변화	119
2. 정책기획 및 관리조직의 특징	121
3. 소결	121
제4장 글로벌 경쟁력 강화를 위한 분권형 지방자치구조의 재설계	125
제1절 전문가 의견조사를 통한 지방자치구조의 재설계	125
1. 전문가 설문조사	125
2. 전문가 심층인터뷰	142
제2절 실태 분석을 통한 2030년 지방자치구조의 재설계	146
1. 개요	146
2. 중앙-지방 간 사무이양 실태 분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	147

3. 조직 및 인사관리, 감사제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	148
4. 재정관리 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	150
5. 서울시-자치구 관계 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	152
6. 지방의회 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	154
7. 주민참여제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계	156
8. 정책기획 및 관리조직 실태분석을 통한 지방자치구조의 재설계	158
제5장 결론 및 정책제언	163
제1절 결론	163
제2절 정책제언	164
참고문헌	171
부 록	177
영문요약	205

표 목 차

〈표 2-1〉 정부 간 관계에 대한 학자들의 개념	12
〈표 2-2〉 지방분권과 국가균형발전정책의 관점	13
〈표 2-3〉 중앙-지방관계에 관한 이론 모형 분류	14
〈표 2-4〉 헌법상 지방자치에 관한 규정	16
〈표 2-5〉 지방자치법상 지방자치제 보장과 그 한계	17
〈표 2-6〉 도시규모별 인구규모 및 법규정	18
〈표 2-7〉 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례	18
〈표 2-8〉 우리나라 지방자치제도의 변천사	20
〈표 2-9〉 지방자치단체장 선임방법의 변천사	21
〈표 2-10〉 서울시 지방자치제도의 시기별 구분	21
〈표 2-11〉 서울시 시기별 주요정책 현황	23
〈표 2-12〉 민선 시기별 지방분권 추진 역사	27
〈표 2-13〉 지방분권과제(4개 분야 20개 과제)	28
〈표 3-1〉 사무배분 분류체계의 내용	35
〈표 3-2〉 국가사무와 지방자치단체 사무배분 기준	36
〈표 3-3〉 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무	38
〈표 3-4〉 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무	40
〈표 3-5〉 시기별 지방이양 실적(1991~2011년)	43
〈표 3-6〉 분야별 지방이양 완료 건수(1991~1997년)	45
〈표 3-7〉 분야별 지방이양 확정 건수(2000~2011년)	46
〈표 3-8〉 이양방향별 지방이양 현황(1991~1997년)	48
〈표 3-9〉 이양방향별 지방이양 현황(2000~2011년)	49
〈표 3-10〉 광역자치단체의 지방이양 현황(1991~1997년)	50
〈표 3-11〉 광역자치단체의 지방이양 현황(2000~2011년)	51
〈표 3-12〉 서울특별시의 지방이양 현황(2000~2011년)	52
〈표 3-13〉 지방자치단체의 자치조직권에 관한 법적 근거	53
〈표 3-14〉 총액인건비제 운영 관련 규정	55
〈표 3-15〉 총액인건비 산정의 기본틀	56

〈표 3-16〉 지방공무원표준정원제도와 총액인건비제도 비교	57
〈표 3-17〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	58
〈표 3-18〉 시·도의 실·국·본부 설치기준	59
〈표 3-19〉 시·군·구의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준	59
〈표 3-20〉 서울시 시기별 조직구조 변화	61
〈표 3-21〉 지방공무원 관련 법규	66
〈표 3-22〉 서울시 공무원 관련법규	67
〈표 3-23〉 광역자치단체 본청의 기관설치 기준	68
〈표 3-24〉 지방자치단체의 직급 관련 조항-부시장·부지사 등	68
〈표 3-25〉 시·도에 두는 보조·보좌기관의 직급기준	69
〈표 3-26〉 지방공무원 분류체계	70
〈표 3-27〉 지방공무원의 정년	72
〈표 3-28〉 서울시 공무원 연도별 현황	74
〈표 3-29〉 서울시 공무원 직급별 현황	74
〈표 3-30〉 일반직 공무원의 운영 정원과 구조	75
〈표 3-31〉 민선시장 당선 이후 감사조직 구성의 변화	79
〈표 3-32〉 현재 감사조직 현황	81
〈표 3-33〉 감사정책의 변천	81
〈표 3-34〉 감사관련 자치법규	85
〈표 3-35〉 중앙과 지방재정 간 규모의 비교	86
〈표 3-36〉 지방재정 세입예산 순계추이	88
〈표 3-37〉 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)	89
〈표 3-38〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)	90
〈표 3-39〉 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)	91
〈표 3-40〉 인건비 미해결 단체 현황	92
〈표 3-41〉 서울시 예산 현황(본청 및 자치구)	93
〈표 3-42〉 분야별 예산현황(2008~2011년)	94
〈표 3-43〉 정부예산 대비 서울시 예산규모: 일반회계기준	95

〈표 3-44〉 서울시 세입예산 현황	95
〈표 3-45〉 시예산 대비 복지예산 비중	95
〈표 3-46〉 복지예산 시비매칭 현황	96
〈표 3-47〉 서울시 자치구 변천 내용	98
〈표 3-48〉 서울시 자치구 조직(국 단위) 현황	99
〈표 3-49〉 자치구 예산규모(2008~2011년)	100
〈표 3-50〉 예산재원별 점유비율	101
〈표 3-51〉 강남과 강북의 예산규모 및 재정자립도	102
〈표 3-52〉 조정교부금의 변화	103
〈표 3-53〉 자치구 간 기반시설 등 비교	103
〈표 3-54〉 지방의회 관련 지방자치법 변화	104
〈표 3-55〉 상임위원회 제도의 변화	105
〈표 3-56〉 지방의회 사무기구 인사권의 변화	106
〈표 3-57〉 지방의회 의원 정수의 변화	106
〈표 3-58〉 역대 서울시의회 및 지방의원의 구성	107
〈표 3-59〉 조례(안) 제안자별 발의건수 및 비율	108
〈표 3-60〉 역대 서울시의회의 조례안 처리결과	109
〈표 3-61〉 역대 서울시의회의 예산심의 결과	109
〈표 3-62〉 역대 서울시의회의 동의(승인)안 접수와 처리결과	110
〈표 3-63〉 역대 서울시의회의 시정 질문을 통한 지적건수	110
〈표 3-64〉 역대 서울시의회 행정사무감사의 처리내용	111
〈표 3-65〉 한국의 주민참여제도 도입 현황	112
〈표 3-66〉 우리나라 주민투표 현황(2011. 12. 31 현재)	114
〈표 3-67〉 주민자치위원 모집방법	117
〈표 3-68〉 주민자치위원 직종별 구성현황	117
〈표 3-69〉 서울시 전체 프로그램 현황	117
〈표 3-70〉 자치회관 재정 수입현황	118
〈표 3-71〉 자치회관 재정 지출현황	118

〈표 3-72〉 서울시 정책기획 및 관리조직 변화	120
〈표 4-1〉 연령	126
〈표 4-2〉 성별	126
〈표 4-3〉 직업	126
〈표 4-4〉 학력	127
〈표 4-5〉 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견	127
〈표 4-6〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-단체자치 vs 주민자치	128
〈표 4-7〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-효율성 vs 민주성	129
〈표 4-8〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-국가경쟁력 vs 주민 삶의 질	130
〈표 4-9〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-도농통일 vs 도농분리	131
〈표 4-10〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-기관대립 vs 기관통합	132
〈표 4-11〉 현재의 지방분권 수준에 관한 의견	133
〈표 4-12〉 현재의 지방분권 수준이 적절하다는 이유	134
〈표 4-13〉 현재의 지방분권 수준이 미흡한 이유	135
〈표 4-14〉 향후 지방자치 강화의 필요성 여부	136
〈표 4-15〉 향후 지방분권 강화 시 중점사항	136
〈표 4-16〉 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성	137
〈표 4-17〉 향후 지방분권의 지속적 추진 이유	138
〈표 4-18〉 효과적인 지방분권의 방식	139
〈표 4-19〉 차등적 분권이 필요한 이유	139
〈표 4-20〉 차등적 지방분권전략으로 중점을 두어야 할 부분	140
〈표 4-21〉 향후 10년 후 분권형 지방자치제도 재설계 시 중점을 두어야 할 부분	141
〈표 4-22〉 전문가 심층인터뷰 대상	142
〈표 4-23〉 지방정부의 재정자립도 추이	153
〈표 4-24〉 지방정부 일반회계 세입순계(2006년)	154

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구체계도	5
〈그림 2-1〉 정부 간 관계의 유형	15
〈그림 3-1〉 우리나라 사무의 분류체계	34
〈그림 3-2〉 지방자치법 9조의 사무구조	41
〈그림 3-3〉 단서조항에 의한 사무구조	41
〈그림 3-4〉 도·시·군 간의 사무구조	42
〈그림 3-5〉 특별시·광역시·자치구 간 사무구조	42
〈그림 3-6〉 지방자치단체의 재정자립도 추이	92
〈그림 3-7〉 최근 5년간 자치구 재정자립도 추이	101
〈그림 3-8〉 서울시 자치구 재정자립도(2011년 기준)	102
〈그림 4-1〉 현재 지방자치 및 지방분권의 수준에 관한 의견	128
〈그림 4-2〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치 - 단체자치 VS 주민자치	129
〈그림 4-3〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치 - 효율성 VS 민주성	130
〈그림 4-4〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치 - 국가경쟁력 VS 주민삶의 질	131
〈그림 4-5〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치 - 도농통일 VS 도농분리	132
〈그림 4-6〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치 - 기관대립 VS 기관통합	133
〈그림 4-7〉 현재의 지방분권 수준에 관한 의견	133
〈그림 4-8〉 현재의 지방분권 수준이 적절한 이유	134
〈그림 4-9〉 현재의 지방분권 수준이 미흡한 이유	135
〈그림 4-10〉 향후 지방자치 강화의 필요성 여부	136
〈그림 4-11〉 향후 지방분권 강화 시 중점사항	137
〈그림 4-12〉 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성	137
〈그림 4-13〉 향후 지방분권의 지속적 추진 이유	138
〈그림 4-14〉 효과적인 지방분권의 방식	139
〈그림 4-15〉 차등적 분권이 필요한 이유	140
〈그림 4-16〉 차등적 지방분권전략으로 중점을 두어야 할 부분	140
〈그림 4-17〉 향후 10년 후 분리형 지방자치제도 재설계 시 중점을 두어야 할 부분	141

제1장 연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

지방자치는 국가 통치체제의 기본원칙으로 헌법상 보장되는 규범적 가치라고 할 수 있다. 지방자치는 참여 민주주의와 국민주권 실현을 위한 민주국가 구성의 기본원리로 법률에 의해 본질적 부분이 침해될 수 없도록 헌법에서 직접 명시하고 있는 가치이다.

우리나라는 1991년 지방자치를 시행하여 지난 20년 동안 부분적 성과를 달성하였지만 중앙정부의 권한이 여전히 강하여 실질적인 자치가 이루어지지 못하고 있다. 중앙정부의 지방분권 추진위원회는 지방분권 추진과제를 선정하여 지방분권에 대한 지속적인 의지를 보이고 있으나 중앙행정권의 지방이양 미흡으로 인해 중앙 집중이 지속되고 있으며 재정분권의 미약으로 지방재정 상황은 날로 열악해지고 있다. 또한 자치조직 및 인사권의 제약, 지방의회의 권한 약화, 주민참여의식 부족 때문에 지방자치를 제대로 실현하지 못하고 있다.

이러한 상황에서 지방자치와 분권의 필요성 및 방안에 대한 논의는 지속적으로 이뤄지고 있다. 지방자치에 대한 헌법차원의 실질적 보장, 국세와 지방세 간 근본적 세원구조 개편으로 지방재정 확충, 지방자치단체별 수요에 맞는 자치조직 및 인사권 확보, 자치입법권 보장, 지방에 대한 과도한 규제 완화, 적극적 주민참여제도 실현 등을 통해 지방자치의 본질적 가치를 회복하려는 노력을 하고 있다.

그러나, 이러한 노력들은 지방분권 논의에서의 지방자치단체 배제와 중앙정부의 소극적인 태도 등으로 아직까지 그 성과가 미흡하지만 지속적인 단계적인 추진전략을 통해 달성해야 할 과제로 평가받고 있다.

2. 연구목적

전국 획일적인 행정규제와 정책규제가 세계적으로 인구집중도가 높은 대도시권인 서울시의 효율적인 행정관리와 정책관리에 제약요인이 되었으며 서울시는 지난 20년간의 지방자치 실시 과정에서 이를 경험하였다. 이 연구에서는 지방자치 20년간 어떤 성과를 달성하였는지에 대해 그 실태를 파악하고 서울시가 처한 환경과 그 환경에 대응하기 위해 서울시의 전략이 어떻게 변화하였는지를 분석하여 향후 글로벌 도시환경과 그에 대한 전략을 구상하고자 한다.

이를 위해 중앙정부 차원에서 지방자치 20년의 역사와 현황을 행정관리 실태차원에서 거시적으로 분석한 후 이를 서울시에 적용하여 현재까지의 지방분권의 수준을 분석하고 한계를 도출하여 향후 지방자치구조의 재설계 방안을 도출하고자 한다.

진정한 지방자치가 이루어지기 위해서는 단체자치만이 아니라 주민자치의 구조와 문화가 정착되어야 한다. 그렇지만 한국의 지방행정체제는 단체자치의 구조와 문화가 여전히 뿌리 깊고 중앙집권적 법제도의 지방행정구조가 지배적인 상태라고 할 수 있다. 즉, 지방자치제도를 20년 전에 복원시켰지만 선거제도의 도입이 곧 지방자치라고 하는 인식만을 심어주고 시민들이 진정으로 자치할 수 있는 교육이나 주민참여가 활성화될 수 있는 주민자치제도나 기반을 만들어 주지 않았다.

그럼에도 불구하고 20여년간의 지방자치 경험은 지방자치가 꼭 필요하고 지방의 시민주권을 회복해 나가야 한다는 정당성을 부여해주고 있다. 무엇보다도 자치단체장이나 지방의회는 시민을 주권자로 인식하고 시민들의 생활서비스 민원을 들으려고 노력하고 있다. 관치의 시대에는 임명권자의 의중이 시민들의 민원이나 필요보다 우선시 되었다. 즉 자치의 시대에는 시민들의 필요와 시민들의 행복을 우선해서 바라보는 단체장과 의원들이 생겼다.

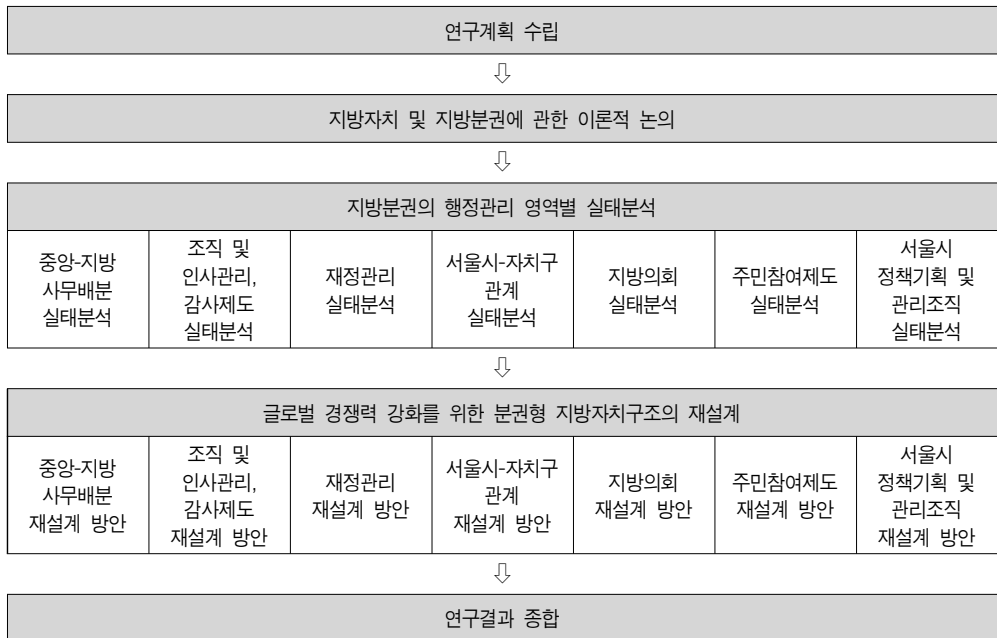
그렇지만 지방자치제도 운영에는 여전히 많은 제약과 한계점이 지적되고 있다. 특히 지방자치법이 있음에도 불구하고 개별법령을 우선하도록 하는 단서조항에 의해 개별 지방정책 영역에서 중앙집권적인 행정체제가 여전히 강력하게 작동하고 있다. 즉 지방정부는 중앙정부의 수족역할을 하도록 되어 있어 지방자치법의 규정이 형해화되고 있는 것이다. 한국의 지방행정체제가 진정한 자치체도로 변화되기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 행정과 정책관리 분야를 규율하는 지방자치법과 개별정책 관련 법령들을 지방자치의 가치와 정신을 회복시킬 수 있도록 개정하여야 한다. 이 연구에서는 행정관리분야에 한정하여 지방자치의 가치와 정신을 회복할 수 있는 방안을 검토하기로 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

이 연구는 선행연구 검토 및 자문회의 결과를 반영하여 연구계획을 수립하고 지방자치 및 지방분권에 관한 이론적 논의를 제시한 뒤 지방분권의 행정관리 영역별을 7가지로 나눈 뒤 영역별 실태분석을 통해 분권형 지방자치구조의 재설계 방안을 도출하였다.

이 연구의 시간적 범위는 1991년 지방자치를 시행한 후 지난 20년 동안의 지방자치의 성과이다. 그러나 지방분권의 행정관리 영역별 실태분석에서는 분야별 내용에 맞춰 시간적 범위를 조정하였다. 이 연구의 공간적 범위는 중앙정부 및 각 지방자치단체이며 지방자치단체 중에서는 서울시를 중점적으로 분석하였다.



〈그림 1-1〉 연구체계도

2. 연구방법

이 연구의 방법은 다음과 같다. 먼저 지방분권에 관한 행정관리영역별 실태분석을 위해 지방자치 20년의 현황과 성과에 관한 문헌조사를 활용하였다. 또한 분권형 지방자치구조의 재설계

방안을 도출하기 위해 전문가 설문조사 및 고위공무원 심층인터뷰를 실시하였다. 전문가 설문 조사는 2012년 4월 16일부터 약 일주일간 서울행정학회 회원들을 대상으로 시범적으로 시행하였으며, 설문조사 내용은 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견, 향후 지방자치 및 지방분권 추진방향에 대한 의견, 향후 지방자치 및 지방분권 추진방법에 대한 의견으로 나누어 구성하였다. 고위공무원 심층인터뷰는 2012년 3월~4월 약 한달간 서울시 자치구 구청장 2명, 부구청장 3명, 서울시청 국장 1명, 과장 1명을 대상으로 시행하였으며 인터뷰 내용은 지방자치 20년의 성과부분과 향후 지방자치구조 재설계 방향으로 나누어 구성하였다. 또한 연구방향 및 내용에 대한 타당성을 확보하기 위해 지방자치 전문가를 대상으로 자문회의 및 토론회를 개최하여 그 결과를 연구에 반영하였다.

제2장 지방자치에 관한 이론적 논의



제1절 지방자치의 의미 및 제도

제2절 지방자치와 지방분권의 역사



제 2 장

지방자치에 관한 이론적 논의

제1절 지방자치의 의미 및 제도

1. 지방자치의 의의

1) 지방자치의 개념과 목적 및 구성요소¹⁾

(1) 지방자치의 개념

자치란 스스로 다스린다는 말이다. 다스림의 주체와 객체가 따로 있는 것이 아니란 말이다. 지방자치는 특정한 지역을 스스로 다스림을 의미한다. 유럽지방자치헌장 제3조 1항에 의하면, “지방자치는 지방정부가 지방주민의 이익을 위해 공공사무의 상당부분을 법률의 범위 안에서 자기책임하에 처리할 수 있는 권리와 능력을 가지는 것”²⁾을 의미한다.

그리고 지방자치는 구체적인 대표기구나 집행기구, 직접적인 주민참여를 통하여 행사된다. 즉 3조 2항에 자치권은 비밀, 직접, 평등, 보통선거에 의해 자유롭게 선출된 인사들로 구성되는 의회 등의 대표기구나 그에 책임을 지는 집행기구에 의해 행사되어야 하고, 의회 등의 주민대표기구가 권한을 행사한다고 하여 주민투표 등 법에 허용된 주민의 직접참여가 위축되어서는 안된다고 규정되어 있다³⁾.

1) 김병준, 2012, 『지방자치론』의 내용을 참고하여 재정리.

2) Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

3) This right shall be exercised by council or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them, This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen

자치의 본질은 몇 가지 문제와 연관되어 있다. 첫째, 자치권능의 문제이다. 즉 지방자치는 자치사무와 자치권, 자치능력을 바탕으로 성립된다. 둘째, 자치권 주체의 문제이다. 즉 지방자치는 주민의 자유의지에 의해 성립되고, 자치정부에 의해, 그리고 주민의 직접참여에 의해 운영된다. 셋째, 국가와의 관계문제이다. 즉 지방자치는 국가체계를 떠나서 존재할 수 있는 것이 아니고, 국가에 의해 경계가 지워진 공간, 권한의 한계에 의해 이루어진다.

(2) 지방자치의 목적

자치의 목적은 기능적인 것과 규범적인 것으로 나눌 수 있다. 기능적으로는 민주화를 촉진하기 위해서, 행정의 효율성을 높이기 위해서, 혹은 권력집중으로 인한 정치적 불안을 완화하기 위해서를 꼽을 수 있다. 또한 지역 간 경쟁을 통해 국가경쟁력을 강화하기 위해서를 들 수 있다. 기능적인 것은 현재의 상황을 개선하기 위해서라는 현실적 목표를 분명히 하는 것이다.

규범적으로는 지방자치 그 자체에 목적이 있다는 것이다. 즉 국민이 스스로 통치하는 것 자체가 민주주의의 기본이고, 자치가 없는 곳에서는 권력의 속성상 위민(爲民)도, 좋은 정부도 오래갈 수 없다는 것이다.

지방자치를 보는 또 다른 시각은 이해관계를 중심으로 하는 것이다. 집권자의 이익에 부합하기에 지방자치를 실시한다는 것이다. 지배세력의 필요에 따라서 지방자치를 한다는 주장으로 1952년 이승만정부가 지방자치를 시작한 것도 지방의회 구성을 통해 지지세력을 규합해 장기 집권의 기반을 마련하기 위한 것으로 본다. 영국에서도 도시지역의 자치정부 발달은 국왕으로부터 자신의 이익을 지키기 위한 노력으로 이루어진 것이고, 미국에서도 남부의 주들이 분권화를 추진한 것은 노예제도를 지키기 위한 것이라는 시각이다.

(3) 지방자치의 구성요소

자치의 구성요소는 구역, 주민, 자치권, 그리고 지방정부이다. 자치권에는 지방정부차원의 법률인 조례를 만들 수 있는 권리인 자치입법권, 처리권한이나 책임이 주어진 사무를 자율적으로 처리하고 이에 필요한 인적자원을 충원하고 관리할 수 있는 자치행정권, 자율적으로 정한 규칙과 규범에 대한 위반행위를 심판하고 제재를 가할 수 있는 자치사법권, 권한을 행사하고 업무를 처리하기 위한 조직을 만들고 운영할 수 있는 자치조직권, 필요한 자원을 자율적으로 동원, 관리, 사용할 수 있는 자치재정권이 포함된다. 지방정부는 공적 권위를 가지는 집합적 결정을 내리는 법인격을 가진 단체로 자치권을 행사하고 법률상의 의무를 수행한다.

participation where it is permitted by statute.

2) 지방자치의 형태

자치의 계보는 단체자치국가와 주민자치국가로 나누어진다. 단체자치국가에서는 지방정부가 이중적 지위를 가진다. 즉 중앙정부의 지역단위 종합지방행정기관의 지위와 법인격과 일정한 사무에 대한 자치권을 부여받음으로써 생기는 자치정부의 지위를 이중적으로 지닌다. 사무는 자치권을 가지고 처리하는 자치사무와 중앙정부의 지휘감독아래 처리하는 국가사무로 구성된다. 이러한 이중적 지위는 중앙집권적 경향이 강했거나, 지역단위 종합행정기관이 잘 정비되었던 국가에서 나타나고, 독일, 프랑스 일본, 그리고 한국이 대표적인 예이다.

주민자치국가에서는 지방정부가 단일지위를 가진다. 즉 지역주민들이 스스로 자치기구를 결성하여 자치를 행하는 방식이다. 지방정부는 자치정부라고 하는 단일 지위를 가지고 사무도 원칙적으로 자치사무만을 가진다. 중앙정부의 사무를 처리하기도 하지만, 이는 어디까지나 지방정부의 자발적 동의를 받거나 계약관계에 의해서 이루어진다. 주민자치는 중앙정부의 통치력이 강하지 못했던 국가나 중앙정부의 지방행정체제가 제대로 구비되지 못한 국가에서 발달된 것으로, 영국이 대표적이다. 영국에서는 교회조직을 중심으로 한 소지역(parish)단위의 자치가 행해졌다. 도시지역은 상공인들을 중심으로 한 도시자치가 발달한 것이다. 영국은 분권적 체제가 유지되었고, 지역사회와 주민주도로 지방정부를 결성하여 자치를 행하는 전통이 보존된 것이다. 미국도 주민자치의 전통이 강한 곳으로 식민지에 종합지방행정기관을 활성화시키지 않았고, 지역주민은 스스로 자치기구를 결성하여 자치를 했다. 특히 지역주민은 특허장과 같은 헌장(charter)을 발부받아 법적 정당성을 가지고 자치를 행했다.

최근에는 양자의 전통을 가진 나라들이 상호 수렴하는 경향을 보여준다. 즉 중앙사무의 처리에서 중앙정부의 통제가 약화되고, 지방의회나 주민의 통제가 강화되는 것이다. 또한 주민자치의 전통에서도 지방정부가 중앙정부의 종합지방행정기관 성격을 더해가고 있다. 즉 복지문제와 같이 국가단위의 통일과 형평을 요구하는 상황에서 지방정부는 부과되고 있는 의무사무(manadate)들을 어쩔 수 없이 처리하게 되는 경우가 많아지고 있다. 그러나 양자는 기본적인 철학이나 논리적 근거에 차이가 있어 앞으로의 전개 추이를 주목할 필요가 있다.

2. 중앙 - 지방자치단체의 관계

1) 정부 간 관계의 의미⁴⁾

중앙 - 지방관계에 관한 이론은 정부 간 관계론(Intergovernmental relations: IGR)으로부터 출

발한다. 정부 간 관계론의 출발점은 미국의 Clyde F. Snider 교수가 1937년 American Political Science Review 10월호에서 “County and Township Government in 1935-1936”이란 논문에서 처음으로 이슈화하였으며, 이를 이론적으로 체계화한 학자가 바로 Deil S. Wright 교수 (“Understanding Intergovernmental Relations”)이다(김병준, 1997: 21-25). 이후 IGR에 관한 연구가 활발하게 이루어지고 있으며, 중앙과 지방의 기능배분문제는 IGR의 전형적인 한 유형에 해당한다.

일반적으로 정부 간 관계는 모든 계층의 모든 정부 간 관계를 포괄하는 개념이다. 그리고 법률에 규정된 정부 간의 공식적 관계와 권한배분뿐만 아니라 해당 정부의 구성원과 구성원의 상호작용까지도 포함하며, 각 정부 구성원간의 관계는 일시적이거나 단편적인 것이 아니라 지속적이며 구조적인 것이 된다(대통령자문 정책기획위원회, 2004).

정부 간 관계에 대한 연구는 연방제를 채택하고 있는 미국을 중심으로 본격적으로 진행되었으나, 정부 간 관계에 대한 논의의 전제는 주권체제가 연방제인지, 단일 주권체제인지에 기인하기보다 지방자치제도의 존재 유무에 따라 논의의 가치를 찾을 수 있다. 이와 관련하여 김천영(1997)은 지방자치의 제도적 정착이 정부 간 관계 연구의 조건이라고 주장한다(최길수, 2003). 따라서 우리나라에서 정부 간 관계에 대한 연구는 일반적으로 중앙-지방정부 간, 지방정부 간의 관계를 일컫는 것으로 보는 관점이나, 그 나라의 정치적·문화적·사회적 요인 등에 따라 다양하게 나타날 수 있다(김천영, 2001: 100; 대통령자문 정책기획위원회, 2004).

김천영(2001)은 정부 간 관계를 ‘다양한 정부단위 간의 기능을 중심으로 작용하는 법적·제도적·정치적·행정적·재정적 제(諸) 관계의 설정방법’으로 정의하기도 한다. <표 2-1>은 정부 간 관계에 대한 개념을 처음으로 제시한 Anderson의 개념과 이를 발전시킨 Wright 등의 학자들이 제시한 정부 간 관계의 개념을 정리한 것이다.

〈표 2-1〉 정부 간 관계에 대한 학자들의 개념

학자	정부 간 관계의 개념
Anderson(1960)	연방체계 속 모든 형태·수준의 정부 단위 간에 발생하는 활동 혹은 상호작용체
Wright(1988)	정부 간 관계를 주제, 범위 및 체계적 정의를 중심으로 살펴보았음. 정부 간 관계의 특징적 요소 : ①법적 요소 - 모든 정부단위, ②인적 요소-공무원, ③공무원 간의 일상적 상호작용, ④모든 공무원의 참여, ⑤재정중심의 정책적 쟁점
Dunleavy(1980)	협소한 의미의 중앙-지방정부 간의 관계가 아닌 보다 광범위한 국가-지방정부 체계로 파악
Rhodes(1988)	다양한 정책공동체를 바탕으로 하는 ‘정책망 관계’

자료 : 김천영(2001)의 내용을 바탕으로 표로 정리

4) 최병대, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 중앙-지방 관계』, 서울시정개발연구원

2) 정부 간 관계 이론에 대한 논의⁵⁾

정부 간 관계에 대한 학문적 연구는 미국, 영국, 일본 등의 분권화 추진과정 속에서 이루어졌으며, 우리나라에서의 정부 간 관계 연구도 바로 이에 기초하고 있다(박혜자, 2002: 127). 다른 국가들과 마찬가지로 우리나라에서 지방분권을 바라보는 시각은 관점에 따라 다르게 평가될 수 있다. 따라서 중앙-지방의 지방분권에 대한 관점은 중앙의 관점과 지방의 관점으로 나누어 생각할 수 있다.

중앙의 관점에서 중앙-지방의 권한이양은 지방정부의 의존성 강조, 물리적 분산에 의한 평균적 균형, 통일성에 의한 국정 운영의 조정 등의 경향이 있다. 지방의 관점에서 중앙-지방의 권한이양은 지방의 자립성을 강조하여 지방의 자율성 확대, 지방의 차별화, 경제를 활용한 지역 간 배분적 균형을 이루는 것을 정당화하는 경향이 있다(소진광·송광태, 2011). 이를 통해 중앙의 관점은 지방의 관점에 비해 지방자치의 본질과는 거리가 있음을 알 수 있다. <표 2-2>에서 보듯이 우리나라의 국정과제는 대부분 중앙의 관점에서 추진되고 있음을 부인할 수 없다.

<표 2-2> 지방분권과 국가균형발전정책의 관점

구 분	지방의 관점	중앙의 관점
중앙으로부터 지방으로	지방의 자립성 강조/ 배분적 균형(distributive balance)	지방의 의존성 강조/ 평균적 균형(equal balance)
중앙-지방 간 상호교차	다양성에 의한 지방의 자율성/지방균형(차별화의 이점) (local balance)	통일성에 의한 국정운영의 조정/ 국가균형(평균적 풍요) (national balance)

자료 : 소진광(2003)

1980년 중반 이후 세계화와 지방화의 추세는 행정개혁을 주도하였고, 정부의 역할과 기능에 대한 문제점이 제기되었다. 이에 따라 국가주도 집권화의 문제점에 한계를 느끼고 자율성을 바탕으로 서로 경쟁하며 협력하는 수평적인 관계로의 전환이 수직적 관계보다 더 효율적이라는 인식이 확산되었다. 이러한 분권화는 사회 전체적으로 정부주도에서 민간을 포함한 사회 각 부문으로의 수평적인 권한을 의미한다. 하지만 이를 정부 간 관계에 한정해 볼 때에는 중앙과 지방 간 수직적 권한관계가 수평적 권한관계로 분산된다는 것은 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양을 의미하게 된다(박혜자, 2002).

분권화에 대한 논의는 1990년대에 들어 정부 간 관계에 대한 관심으로 확산되었고, 중앙-지

5) 최병대, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 중앙-지방 관계』, 서울시정개발연구원

방 관계가 국가 운영의 중요한 부분이 되면서 이에 대한 다양한 형태의 연구가 이루어져 왔다. 중앙-지방 연구는 대부분 정부와 지방자치단체 간의 사무 및 권한의 배분, 중앙정부와 지방자치단체의 재정적 관계 등에 대한 연구가 상당부분을 차지하고 있다. 일반적으로 정부 간 관계 이론은 집권과 분권의 범위와 강도에 따라 여러 유형으로 연구가 이루어져 왔고 그것을 정리하면 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 중앙 - 지방관계에 관한 이론 모형 분류

학자	유형	내용
Wright (1988)	분리형 (separated authority model)	인사·재정상의 완전한 분리를 기초로 지방정부가 독립적인 자율성을 누리는 관계
	중첩형 (overlapping authority model)	중앙과 지방이 상호의존관계에 기초하여 정치적 타협과 협상을 벌이는 관계
	포괄형 (inclusive authority model)	지방정부가 중앙정부에 완전히 종속되어 있는 관계로서 자율성이 거의 없음
Dunsire (1981)	하향식 모델 (top-down model)	지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관에 불과함
	지방자치모델 (local authority model)	지방정부는 중앙정부와 상호 대등한 관계를 가져 광범위한 자율성을 누림
	정치체제모델 (political system model)	중앙-지방관계는 선거를 전제로 중앙과 지방정치집단간의 관계, 즉 정치적 관계로 전환됨
Wildavsky (1979)	협조-강제모형 (cooperative-coercive model)	지방정부는 중앙정부(부처)의 감독하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자로서 자율성과 재량이 없거나 극소화됨
	갈등-합의모형 (conflict-consent model)	양자는 대등한 관계를 유지하고 있으며, 지방정부는 정책입안과 집행에서 상당한 자율성을 보유함
Kingdom (1991)	소작인모형 (stewardship model)	지방정부는 때때로 정책을 채택 또는 수정하도록 중앙정부를 설득할 수 있지만 대부분 복종해야 함. 만약 소작인(지방정부)이 복종하지 않을 경우 교체될 수 있음
Rhodes (1983)	전략적 협상관계	전략적 게임을 벌이는 협상관계를 가지며, 서로 이용 가능한 자원을 효과적으로 동원하여 우위를 획득하려고 함
김종성 외 (2004)	분산형모형, 자율형모형, 종속형모형, 갈등형모형, 협력형모형	서로 상반되는 국가성(stateness)과 지방성(locality) 변수를 중심으로 각각 높고 낮음에 따른 4개 모형과 양자가 조화된 모형으로 분류
Zimmerman (1995)	협력모형	국가와 지방이 상호 협력하는 협력모형을 바탕으로 중앙과 지방 간의 상호 관계성 보장을 강조
하혜수 (1997)	협력모형	협력모형을 중심으로 자율과 다양성의 보장, 경쟁과 유인의 확보, 권한과 능력의 부여를 강조

자료 : 소진광·송광태(2011)

3) 한국의 중앙 - 지방정부 간 관계

단방제 국가의 중앙-지방 관계는 권한배분방식에 따라 집권형과 분권형으로 나눌 수 있고, 사무집행의 방식에 따라 융합형과 분리형으로 나눌 수 있다. 즉 국가사무든 지방사무든 지방정부가 종합적으로 처리하는 방식이 융합형이고, 국가사무는 국가의 특별지방행정기관이 처리하고 지방사무는 지방자치단체가 처리하는 방식이 분리형이다. 이 두 가지의 축을 가지고 4가지 유형의 중앙 - 지방 정부 간 관계를 분류할 수 있다.

	집권	분권
융합	관치 A	자치 A
분리	관치 B	자치 B

〈그림 2-1〉 정부 간 관계의 유형

한국은 지방자치를 도입하기 전에는 관치 A의 유형이었다. 그러다가 1991년 지방자치를 도입하면서 자치 B로 형태를 전환하였다. 그렇지만 여전히 관치 A의 영향이 강하게 남아 있다. 이때 중앙정부가 경찰행정을 직접 관장함으로써 지방정부는 행정서비스를 종합적으로 제공하지 못하고 일부만 제공하는 분리형이 되었다. 지방자치 20년의 경험에서 보면 분리형은 할거적 행정서비스 제공으로 인해 복지, 방법, 교육, 도시계획 등이 종합적으로 제공될 수 있음에도 불구하고 각각 우물안 개구리식의 합리성만 추구하여 전체적으로는 오히려 비효율과 고비용, 과도한 낭비가 발생하는 것을 막지 못하는 상황이 벌어지게 된다. 한국의 지방자치가 관치 A에서 자치 B로 이동하려고 하나 여전히 관치에 머무르고 있는 상황을 가장 잘 보여주는 것이 지방자치 관련 법령이다. 다음에서는 지방자치 관련 법령에 대해서 검토해보고자 한다.

3. 지방자치 관련 법제도

1) 헌법상 지방자치제도 보장

현행 헌법은 제8장 제117조와 제118조에서 지방자치에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 헌법은 제117조에서 지방자치단체의 ‘주민 복리에 관한 사무’의 처리권과 ‘재산’ 관리권을 보장하고, 지방자치단체의 ‘자치에 관한 규정’의 제정권을 보장하고 있다. 그리고 헌법은 제118조에서 지방자치단체의 ‘의회’ 설치권을 보장하며, 지방자치단체의 구성에 관하여 법률유보를 하고 있다.

〈표 2-4〉 헌법상 지방자치에 관한 규정

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

2) 지방자치법상 지방자치제도 보장과 그 한계

지방자치법에도 지방자치제도를 보장하는 많은 법률이 포함되어 있으나, 자치입법권을 제약하는 많은 조항들도 존재하고 있다. 지방자치를 실현하는 데 있어 가장 중요한 것은 자치입법권을 제약하고 있는 지방자치법을 개정하는 것이라 할 수 있다. 지방자치법과 관련하여 개정의 필요성이 언급되고 있는 사항은 지방자치법 제9조, 제22조, 제27조 등이 있다(강기홍, 2009).

지방자치법 제9조는 ‘지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.’고 규정하고 있다. 또한 ‘제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다’고 규정하고 있다. 그러나 이는 사무에 대하여 예시적으로 국가사무와 지방자치단체의 사무로 구분하여 규정하고 있으며 개별적인 사무를 국가사무나 지방자치단체의 사무로 구별하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 국가와 지방자치단체의 사무배분을 명확화·객관화하기 위한 기준을 만드는 것이 필요하다고 할 수 있다.

또한 지방자치법 제22조는 ‘지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.’고 규정하고 있다. 그러나 법령의 범위안에서 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다는 것은 자치입법권을 크게 제약하는 것이며, 이는 ‘법령의 범위안에서’를 ‘법령에 위반되지 않는 범위안에서’로 개정하는 것이 바람직하다.

지방자치법 제27조는 ‘지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.’라고 규정하고 있다. 이는 현행법상 조례 위반사항에 대해서 행정벌의 일종인 과태료를 부과할 수 있으나, 실제로는 경범죄 처벌상의 형벌에도 미치지 못하는 질서벌로서 벌칙만 부과하게 하는 것은 일정한 지역에서의 민주적 정당성을 확보하고 있는 조례 특성과 조례의 제재수단 확보의 현실적 필요성을 간과한 것이다.

〈표 2-5〉 지방자치법상 지방자치제 보장과 그 한계

지방자치법	내용
제9조	① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다
제22조	지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
제27조	① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

3) 대도시의 행정특례

(1) 대도시 행정특례의 개념 및 필요성

대都市는 행정수요에 대응하기 위해 어느 정도 대규모의 행정조직과 고도의 행·재정 능력을 갖추고 있기 때문에 일반 중소도시와 다른 지위와 권한을 요구하며, 고도의 자율성을 요구하게 된다. 대도시라 함은 인구 50만 이상의 도시를 의미하고 한국의 지방자치법에서도 도와 같은 정도의 사무를 처리할 수 있는 특례를 부여하고 있다(지방자치법 시행령 10조). 즉 대도시 는 18개 사무에 대하여 일반적 중소도시가 처리할 수 없는 사무의 처리권한을 부여받고 있는 것이다.

한편 거대도시라 함은 대도시 특례를 넘어 광역자치단체로서의 법률적 지위를 부여받고 있는 도시를 의미한다. 즉 거대도시는 대체로 인구 100만 이상의 대도시로서 법률적으로 광역시의 지위를 부여받고 있다. 한국에서는 7개의 도시가 이에 해당한다고 할 수 있다. 서울시는 이러한 7개 도시 중에서도 특별하다. 즉 서울시가 위치하고 있는 지리적 공간은 인구 100만에 이르는 대도시로서 수원시(108만), 성남시(97만), 고양시(96만) 등이 있고, 인구 50만 이상의 대도시로서 안양시(61만), 부천시(87만), 안산시(71만), 용인시(89만), 남양주시(57만), 화성시(51만) 등이 위성도시로 존재하고 있는 거대도시권역이다. 즉 거대도시를 중심으로 10여개의 위성도시들이 둘러싸고 있는 것이다. 대도시로서의 자족기능을 가지고 있는 부분도 있지만 기본적으로 서울시의 베드타운, 거주도시로 개발되어 있고 서울시의 산업도시로서의 기능들을 구비하고 있어 서울시를 둘러싸고 연계협력하는 도시 간 네트워크를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 항구도시의 성격을 가지고 있는 인천시도 인구 280만의 광역도시이기에 서울은 초거대도시라고 할 수 있다. 즉 서울시는 자체로서도 인구 1,000만이라고 하는 거대도시와도 구별되는 초거대도시이고 3개의 거대도시(서울, 인천, 수원)와 여러 대도시가 모여있는 초거대도시권역이다. 이런 점에서 서울은 초거대도시에 해당하고 대도시특례나 광역시라는 지위와 구별되는 역할과 권한 부여가 필요한데 유럽의 강소국가와 같은 정도의 자치권을 부여할 필요가 있을 것이다.

또한 서울은 수도로서의 특례를 법령으로 둘 수 있을 것이다. 수도는 그 정치적 특수기능의 수행에 따라 보다 더 높은 특례를 요구하게 되는 경향을 갖고 있다. 이러한 요구에 따라 각 나라는 도시 중 대도시, 특히 수도에 대하여는 행정상의 특례를 일반적으로 인정하고 있으며 우리나라도 지방자치법에 규정하여 그 특례를 인정하고 있다. 예를 들어 베를린은 주정부이면서 도시정부이기도 하고 런던은 광역도시정부이면서 권역정부이기도 하다.

이러한 대도시의 행정특례는 단위면적당 인구비율이 높은 대도시 행정수요에 시의적절한 대응능력을 제고할 수 있으며 인구와 산업집중, 도시문제 해결을 위한 즉시대응시스템 구축으로 경쟁력 있는 대도시를 육성하는 데 효과적이다.

〈표 2-6〉 도시규모별 인구규모 및 법규정

도시구분	인구규모	법규정
중소도시	5만~50만 미만	-
대도시	50만~100만 미만	대도시 특례
거대도시	100만 이상~500만 미만	
초거대도시	500만 이상	

(2) 대도시 행정특례의 내용

대도시에 인정하는 특례의 내용을 살펴보면 다음과 같은 몇 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 법적 지위상의 특례이다. 시를 도의 관할에서 분리·독립(광역시로 승격)시킨다든가, 특별한 지위를 부여(특별시)한다든가 하는 것이다. 둘째, 조직상의 특례이다. 이는 계층구조, 기구 및 직무분장, 공무원 인사 및 배치 등의 특혜라고 할 수 있다. 셋째, 행정·운영상의 특례이다. 여기에는 사무·권한의 배분, 지도·감독의 범위, 채용의 배분, 재정운영의 특례가 포함되어 있다.

〈표 2-7〉 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례

서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례	내용
제173조(자치구의 재원)	특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.

〈표 계속〉 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례

서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례	내용
제174조(특례의 인정)	① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대하여는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대하여는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.〈개정 2011.5.30〉[시행일 : 2012.7.1]
제175조(대도시에 대한 특례인정)	서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.〈개정 2011.5.30〉[시행일 : 2012.7.1]

(3) 대도시 행정특례의 문제점

현행 지방자치법은 서울특별시 등 대도시에 대해서는 행정특례의 가능성을 예정하고 있는 바, 차등분권의 법적 근거를 마련하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 입법화된 『서울특별시 행정특례에 관한 법률』은 목적규정이나 지위규정을 제외하고는 일반행정운영상의 특례규정(법 제4조) 및 수도권 광역행정 운영상의 특례규정(법 제5조) 등 2개의 조문으로 구성되어 있는바, 사실상 서울특별시의 위상이나 지역적 특수성을 고려한 특례규정이라 할 수 없을 정도로 형식적 입법에 불과하다.

따라서 각 지역의 특수성을 고려한 자율적 행정을 본질로 하는 지방자치의 취지에 합당하게, 서울특별시 등 대도시 특례에 관한 입법적 정비의 필요성이 존재한다. 특히 서울시는 수도로서의 위상과 더불어, 실질적인 지방자치의 구현을 위한 각종 여건이 구비되어 있음을 고려할 때, 우리나라 지방자치의 발전을 위한 선도적 지위를 가진다고 할 것인바, 이상적인 지방자치 및 지방분권을 모형화하는 특례법의 제정필요성이 매우 크다고 할 것이다(서울특별시, 2012).

제2절 지방자치와 지방분권의 역사

1. 지방자치의 역사

1) 지방자치제도의 변천

우리나라는 1948년 7월 제헌헌법에서 지방자치제도를 도입하였다. 그 후 1949년 7월 지방자치법이 제정·공포되었다. 이 당시 행정체제는 서울특별시·도 및 시·읍·면의 2계층제로 이

루어졌으며, 지방자치단체의 기관구성은 장과 의회의 기관분립주의를 채택하였다. 이에 따라 지방자치단체장의 의회해산권과 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임의결권이 인정되었다. 또한 시·읍·면장은 간선제로, 서울시·도지사는 임명제로 선출되었다.

1952년 4월 25일 제1대 지방의회 의원선거를 실시하였으며, 1956년에는 지방자치법이 개정되어 시·읍·면장의 선임방법을 의회간선제에서 주민직선제로 변경하였다.

이후 1991년 지방의회가 재구성되었고, 1995년 주민직선에 의해 지방자치단체장까지 선출됨으로써 본격적인 지방자치제가 재도입되었다.

〈표 2-8〉 우리나라 지방자치제도의 변천사

연도	주요사건	내용 및 특징
1948. 7. 17	제헌헌법	지방자치의 제도적 확인, 제8장 제96조 및 제97조
1948. 11. 17	지방행정에 관한 임시조치법	읍, 면장 선거제 규정, 6개월 후 실효 일제하 1914년의 칙령 제354호를 대체하기 위해 법률 제8호로 공포됨
1949. 7. 4	지방자치법 제정	계층 : 서울시는 단층제, 시는 2층제, 읍면은 3층제 의회 : 시읍면의회 직선 단체장 : 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명, 시읍면장은 시읍면 의회에서 간선
1952. 4. 25	제1대 지방의회 의원선거	4월 25일 시읍면의회의원 선거(시읍면장은 간선) 5월 10일 도의회의원 선거
1956. 2. 13	지방자치법 제2차 개정	의회 : 주민직선 단체장 : 시읍면장을 주민직선으로 바꿈. 서울특별시장과 도지사는 대 통령이 임명
1958. 12. 26	지방자치법 제4차 개정	의회 : 주민직선 단체장 : 모두 임명제로 바꿈. 읍면장도 도지사가 임명하고, 서울특별 시장·도지사·시장은 대통령이 임명
1960. 11. 1	지방자치법 제5차 개정	제2공화국 헌법이 1960년 6월 15일 공포되고, 7월 29일 선거에서 민주당이 집권해 지방의회와 단체장 모두 주민직선제 규정
1961. 9. 1	지방자치에 관한 임시조치법	5·16으로 지방의회가 해산되고, 단체장은 대통령이 임명
1988. 4. 6	지방자치법 제7차 개정	1987년 민주화운동 결과로 지방의회, 단체장 모두 주민직선제 규정(지 방의회선거는 1991년까지 지연되고, 단체장은 경과규정에 의해 대통 령이 임명)
1991. 5. 23	지방자치법 제10차 개정	의회 : 직선(단, 기초의원에 대한 정당공천 금지) 단체장 : 직선
1995. 6. 27	제1회 동시지방선거	기초·광역의회 및 기초·광역단체장 직선
1998. 6. 4	제2회 동시지방선거	"
2002. 6. 13	제3회 동시지방선거	"
2006. 5. 31	제4회 동시지방선거	"
2010. 6. 2	제5회 동시지방선거	"

자료 : 지방의회백서, 2007을 참고하여 재정리

시기별 지방자치단체장의 선임방법을 살펴보면 다음 <표 2-9>와 같다. 광역자치단체장과 기초자치단체장 모두 1960년 주민이 직접 선출하였으나 1961년부터 임명제로 전환되었다가 1988년 주민직선제가 부활되었으나 계속 미루어지다가 1995년 첫 민선 지방자치단체장을 선출하게 되었다.

<표 2-9> 지방자치단체장 선임방법의 변천사

구분		1949	1956	1958	1960	1961	1988 (1995)
광역	서울특별시	임명제	임명제	임명제	직선제	임명제	직선제
	직할시(광역시)	-	-	-	-	임명제	직선제
	도	임명제	임명제	임명제	직선제	임명제	직선제
기초	시	간선제	임명제	임명제	직선제	임명제	직선제
	군	-	-	-	-	임명제	직선제
	자치구	-	-	-	-	-	직선제
	읍	간선제	직선제	임명제	직선제	-	-
	면	간선제	직선제	임명제	직선제	-	-

자료 : 행정안전부 내부자료

2) 서울시 지방자치의 역사 및 주요정책 변화

서울시 지방자치의 역사를 보면 다음과 같다. 1956년 서울시의원을 직선제로 선출하여 제1대 서울시의회가 시작되었으며 서울시장은 1960년 최초로 민선으로 선출되었다. 그 뒤 1995년부터 서울시의원과 서울시장을 모두 주민직선제로 선출하면서 민선 1기 지방자치제가 시행되었다.

<표 2-10> 서울시 지방자치제도의 시기별 구분

시기	서울시의회	서울시장	선거
1956-1960	제1대 서울시의회	서울시장 임명제	서울시의원 직선제 서울시장 임명제
1960-1961	제2대 서울시의회	최초 민선 서울시장	1961. 5. 16 군사정부포고령 제4호로 의회 해산
1991-1995	제3대 서울시의회	서울시장 임명제	-
1995-1998	제4대 서울시의회	민선 1기	제1회 전국동시지방선거
1998-2002	제5대 서울시의회	민선 2기	제2회 전국동시지방선거
2002-2006	제6대 서울시의회	민선 3기	제3회 전국동시지방선거
2006~2010	제7대 서울시의회	민선 4기	제4회 전국동시지방선거
2010~현재	제8대 서울시의회	민선 5기	제5회 전국동시지방선거

서울시의 시기별 주요정책 변화를 살펴보면 다음 <표 2-11>과 같다. 1960년 최초의 민선 서울시장인 김상돈시장이 선출되었다. 이후 1962년 2월(12대 윤태일시장)에는 ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’이 제정됨에 따라 중앙관장 사무가 대폭 이양되었으며 행정기구의 대폭적인 개편이 이루어졌다. 1995년 7월 지방자치가 재시행됨에 따라 제30대 조순시장이 선출되었다. 조순시장은 시정운영 3개년 계획과 부문별 중장기 계획수립을 도모하고 전국 최초로 사회복지조사를 실시하여 시민복지 5개년 계획을 수립하였다.

이후 고건시장은 반부패 시책을 적극적으로 추진하여 민원처리 온라인 공개시스템, 청렴계약 옴부즈만, 전자수의계약 등을 실시하였으며 2002년 월드컵을 개최하였다. 이명박시장은 경영마인드 도입, 청계천 생태하천 복원, 대중교통체계 전면 개편 등의 정책을 추진하였으며, 오세훈시장은 창의시정 마인드 도입, 광화문 광장 조성, 대기질 개선 등 친환경 정책 등을 적극적으로 추진하였다. 현재 박원순시장은 시민복지기준선 마련, 수요자 맞춤형 임대주택 확충, 여성희망도시 실현, 교육비 부담 절감, 공공의료 강화 등의 정책을 추진하고 있다.

〈표 2-11〉 서울시 시기별 주요정책 현황

서울시의회	서울시	주요정책
제1대 의회(1956. 9. 5 ~ 1960.8.12)	제1대 김형민 (1946. 9. 28 ~ 1948. 12. 14)	• 전제민 수용계획 수립 추진 • 남산동 일본인 여관 13동을 수용소로 활용 • 요정, 사찰, 비집 등을 개방하여 전제민 수용
	제2대 윤보선(1948. 12. 15 ~ 1949. 6. 5)	• 문맹퇴치를 위하여 9개 초등학교 신설, 동시에 국민보급반 편성 운영 • 관혼상제의 허례허식 타파를 위해 신생활운동 전개 • 식량배급 행정을 본래도에 올려놓기 위해 유령인구와 매점매석 단속
	제3대 이기붕(1949. 6. 6 ~ 1949. 8. 14)	-
	제4대 이기붕(1949. 8. 15 ~ 1951. 5. 8)	• 6·25전쟁으로 부산에 서울특별시 부산행정청을 설치하여 피난은 서울시민 구호업무담당 • 3,000명의 걸인을 수용하기 위해 9개의 무료숙박소 설치 운영 • 1949년 8월 처음으로 운수업자를 지정해 105대의 버스운영(요금 80원)
	제5대 김태선(1951. 6. 27 ~ 1952. 7. 24)	-
	제6대 김태선(1952. 8. 29 ~ 1956. 7. 5)	-
제2대 의회(1960.12.22 ~ 1961.5.16)	제7대 고재봉(1956. 7. 6 ~ 1957. 12. 13)	• 시립병원 등 6개 병원과 보건소의 시설 개선 • 식수난 해결을 위해 공동정호 100개소 신설 • 상수도 7만ha 증산계획을 국고보조로 시행
	제8대 허정(1957. 12. 14 ~ 1959. 6. 11)	• 우회도로 정비 및 보도의 대대적인 포장 실시 • 주택난 해소를 위해 120만평의 미이리지구 택지조성 방안 마련 • 시립중합병원과 보건소 개방, 방역 위생사업소 운영, 마장동 도축장 완공
	제9대 임흥순(1959. 6. 12 ~ 1960. 4. 30)	• 청계천 암거공사와 용산구~성동구~동대문구~성북구 ~의정부 간 순환도로 건설 추진 • 60년 아시아 축구대회 대비 호창운동장에 축구장 개설 • 4개 보건소 청사 신축 및 공중변소 공동우물, 공중목욕탕 증설
	제10대 정기연(1960. 5. 2 ~ 1960. 6. 30)	• 중부병원을 일반병원으로 활용하고, 부속 결핵요양소 신설 • 23개동의 오물수거 지역확장 및 50개소의 공동우물 설치 • 노동회관을 보건복지부로부터 인수해 운영
	제11대 김상돈(1960. 12. 30 ~ 1961. 5. 16)	• 최초의 민선 서울특별시장 • 건전재정을 도모하고, 부정에 일벌백계를 실시함으로써 공직기강 확립 • 도심지 교통량 분산, 각종 공장과 창고의 교외이전 정책 추진
-	제12대 윤태일(1961. 5. 20 ~ 1963. 12. 16)	• 1962년 2월 '서울특별시행정예관특별조치법'이 제정됨에 따라 중앙관장사무가 대폭이양 되고, 행정기구의 대폭적인 개편 실시 • 인구 500만을 기준으로 한 도시계획사업 추진 • 교외지역 발전에 중점을 두고 상·하수도 원비 등 사회기반시설 확충

(표 계속) 서울시 시기별 주요정책 현황

서울시의회	서울시	주요정책
제13대 윤치영(1963. 12. 17 ~ 1966. 3. 30)		• 구로, 송인, 은평, 독성 등 4개지구 4천민평에 대한 도시계획 수립 • 제2한강교(양화대교) 준공(65.1.25), 제3한강교(한남대교) 착공 • 서울시 최초의 장기계획인 '시정10개년 계획' 수립
제14대 김현옥(1966. 3. 31 ~ 1970. 4. 15)		• 세종로, 명동 등 지하도 개설, 자동차 전용 일체고도로 건설 및 주요 간선도로 확장 포장 • 세운상가, 파고다 아케이드, 낙원상가 등 도심재개발 사업 추진 • 한강개발사업, 남산1·2호 터널 개통, 400여동의 시민아파트 건설 • 영동1·2지구, 화양 망우지구, 시흥 신림지구 등 대규모 구획정리사업 추진
제15대 양택식(1970. 4. 16 ~ 1974. 9. 1)		• 20년간의 도시기본계획 수립, 계획구역내 6개 지역에구에 대한 건축제한 방침을 정하는 장기계획 수립 • 영동지구 구획정리사업 등 기본계획 확정 • 무허가 건물 정리 10개년 계획 및 인구 분산계획 수립
제16대 구자춘(1974. 9. 2 ~ 1978. 12. 21)		• 도시새마을 운동의 역진과 함께 서민주택 건설, 서민생활 보호 등 서민생활 보호를 위한 시책 추진 • 도시건설의 내실화를 위해 도시기간시설 설치 • 각종 생활환경시설의 확충 및 불량지구 재개발 등 추진
제17대 정상현(1978. 12. 22 ~ 1980. 9. 1)		• 도시의 기능 시설을 배치하여 능률을 제고하고 가로 구조물을 정비 • 청소행정의 혁신, 도시가스시설 확충 및 의료보험의 확대 등 서민생활안정 종합대책 추진 • 영세민 취업을 위한 직업알선센터 운영, 에너지 10%절약운동으로 제2의 석유파동 대처
제18대 박영수(1980. 9. 2 ~ 1982. 4. 27)		• 올림픽유치단장으로 비텐바덴 100총회에 참석하여 88서울 올림픽 유치 • 「시민헌수운동」을 통해 1천만 그루의 나무를 심는 푸른서울가꾸기 사업의 추진
제19대 김상배(1982. 4. 28 ~ 1983. 10. 14)		• 지하철 2호선 종합운동장~교대 간, 을지로입구~성수역 간 개통 • 종합운동장 야구장 원공 및 주경기장 건설 추진
제20대 염보현(1983.10.15~1987.12.29)		• 지하철2·3·4호선 원공, 한강종합개발 추진, 가락동 농수산물시장 개장, 목동신시가지 건설 • 아시아경기대회 개최, 서울올림픽대회 준비 • 경회궁, 보라매공원, 종묘공원, 석촌호수 등 공원계획 수립 추진
제21대 김용래(1987.12.30~1988.12.04)		• 제24회 서울올림픽 성공적 개최 • 상수도 공급, 청소, 주택공급, 복지시설 확충 등 서민생활보호대책 추진 • 푸른 서울가꾸기 2차 5개년 계획 수립 추진

(표 계속) 서울시 시기별 주요정책 현황

서울시의회	서울시	주요정책
제3대 의회(1991. 7. 8 ~ 1995. 6. 30)	제22대 고건(1988.12.05-1990.12.26)	• 시정방침을 시민을 위한 '생활행정', 시민과 함께 하는 '참여행정', 깨끗한 '공개 행정'으로 정하고 시정추진 • 제2기 지하철 건설 추진 및 내부순환 및 북부간선도로 등 도시고속도로 착공 • 빗물펌프장 확충 및 정비, 제방축조 등 항구적인 수방대책 수립 추진
	제23대 박세직(1990.12.27-1991.02.18)	-
	제24대 이해원(1991.02.19-1992.06.25)	• 도시지하도로 건설을 포함한 중장기 교통대책 마련 추진 • 식수원인 한강의 효율적인 관리를 위하여 '한강관리청' 신설 추진 • 처음으로 쓰레기 소각 처리 방식 도입
	제25대 이상배(1992.06.16-1993.02.25)	• 주거환경 개선과 문화활동 지원에 역점을 두고 추진 • 경희군, 용춘토성 등 역사적 유적지 복원사업 추진 • 불량주택 재개발사업 활성화를 위해 주민동의율을 90%에서 67%로 하향조정
	제26대 김상철(1993.02.26-1993.03.04)	-
제4대 의회(1995. 7. 1 ~ 1998. 6. 30)	제27대 이원준(1993.03.08-1994.10.21)	• 각종 규제제도, 법령, 운영방법 등을 재검토하여 시민위주의 쇄신방안 마련 • 제2기 지하철, 도시고속도로 건설 역점 추진 및 3기 지하철 건설계획 확정 • 서울정도 600년 사업 추진
	제28대 우명규(1994.10.22-1994.11.02)	-
	제29대 최병열(1994.11.03-1995.06.30)	• 각종 시설물의 안전확보와 부실공사 대책 적극 추진 • 교통문제 해결을 위한 교통특별대책 수립 추진
	제30대 조순(1995.07.01-1997.09.09)	• 시정을 시민중심으로 전향하고 시정운영 3개년 계획과 부문별 중장기 계획 수립 추진 • 당산철교 재시공 등 각종 도시시설물의 안전점검과 보수 추진 • 환경기본조례 제정, 환경헌장 제정, 서울의제 21 등 환경정책 적극 추진 • 전국 최초로 사회복지지사를 실시하여 시민복지 5개년 계획 수립
	직무대행 강덕기(1997.09.10-1998.06.30)	-
제5대 의회(1998. 7. 1 ~ 2002. 6. 30)	제31대 고건(1998.07.01-2002.06.30)	• 투명행정 구현을 위한 반부패 시책 추진(민원처리온라인공개시스템, 청렴계약음부조만, 전자수의계약 등) • 생명의 나무 천만그루 심기, 월드컵공원 등 녹색서울 가꾸기 • 2기 지하철 일기나 완성 • 2002월드컵 성공적 추진

〈표 계속〉 서울시 시기별 주요정책 현황

서울시의회	서울시	주요정책
제6대 의회(2002. 7. 1 ~ 2006. 6. 30)	제32대 이명박(2002.07.01~2006.06.30)	- 경영마인드를 도입한 시정 추진으로 예산 절감 및 부채 상환 - 지역균형발전을 위한 뉴타운 사업 기반 마련 - 청계천 생태하천 복원, 서울숲 조성 등 친환경시정 추진 - 대중교통체계 전면 개편으로 빠르고 편리한 서울 구현 - 지동자 중심에서 사람 중심의 시정 패러다임 전환(서울광장 등)
제7대 의회(2006. 7. 1 ~ 2010. 6. 30)	제33대 오세훈(2006.07.01~2010.06.30)	- 첨의시정(120다산클러스터, 천만상상오아시스 등) 추진 - 광화문광장 조성, 세운조각공원 조성 등을 통한 도심재창조 - 정기전세주택 Shift, 여행프로젝트 등 서울형복지 추진 - 대기질 개선, 복서를 꿈의 숲 조성 등 친환경서울 구현 - WDC 2010 유치, 동대문디자인파크&클라자 간선 등 디자인서울 정책 추진
제8대 의회(2010. 7. 1 ~ 2014. 6. 30)	제34대 오세훈(2010.07.01~2011.8.26)	- 희망플러스·꿈내레통장, 희망의 인문학, 그물망 복지센터 등 지속가능한 서울형 복지 구현 - 학교폭력 해소를 위한 학교보안관, 준비물 없는 학교 등 교육에 집중투자 - 여행프로젝트, 서울형 어린이집, 데이케어센터, 어르신행복타운 등 보육·노후걱정 해소 - 재산세 공동과세 정착, 휴먼타운 등 지역균형발전 강화 - 금융관광 인프라 조성, 외국인 편의시설 확충으로 서울 도시경쟁력 세계9위로 신장(2009년 27위)
	제35대 박원순(2011.8.27~현재)	- 시민복지기준선 마련 - 수오자 맞춤형 임대주택 확충 - 여성희망도시 실현 - 교육비 부담 절감 - 공공의료 강화 - 희망경제 실현 - 문화창조 활동 확대 - 사람중심의 도시 - 편리한 서울교통 - 생산하는 도시로의 전환 - 안전재정 - 열린 시정 - 미들공동체 육성

자료 : 서울시 홈페이지 제정리

2. 지방분권정책의 변화

1) 시기별 지방분권 추진 현황

본격적인 지방자치제가 시행된 1995년 민선 1기부터 현재까지 지방자치 추진실적을 요약하면 다음 <표 2-12>와 같다. 민선 1기에는 지방자치단체장과 지방의회의원 선거로 본격적인 지방자치제도가 시행되었다.

민선 2기에는 지방자치법을 개정하여 자치단체의 기구와 인사행정의 자율권을 확대하고, ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’ 제정에 따른 ‘지방이양추진위원회’가 설치되었다. 또한 주민의 조례제정권 및 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도가 운영되었다.

민선 3기에는 2003년 출범한 참여정부가 ‘정부혁신·지방분권위원회’를 설치하고, ‘지방분권특별법’을 제정하였다. 또한 주민투표법을 제정하고 주민소송제도 및 주민소환제를 도입하였으며 자치조직권 분야에서는 자치단체 총액인건비제도를 시행하였다.

민선 4기에는 기초의원까지 정당공천제를 도입하여 지방의원 비례대표제 및 중선거구제 등이 지방선거에서 시행되었다. 또한 제주특별자치도 관련 특별법이 통과되었고 지방의원의 유급화가 시행되었다.

<표 2-12> 민선 시기별 지방분권 추진 역사

구분	기간	내용
민선 1기	1995. 7. 1 ~ 1998. 6. 30	- 본격적인 지방자치제도 시행
민선 2기	1998. 7. 1 ~ 2002. 6. 30	- 지방자치법 개정 - 자치단체의 기구와 인사행정의 자율권 확대 - ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’ 제정에 따른 ‘지방이양추진위원회’의 설치 - 주민의 조례제정권 및 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도 운영
민선 3기	2002. 7. 1 ~ 2006. 6. 30	- 정부혁신·지방분권위원회를 설치하여 지방분권 과제 추진을 위한 ‘지방분권로드맵’ 발표, ‘지방분권특별법’을 제정하여 분권실행의 법적 의무화 - 주민투표법 제정, 주민소송제도 도입, 주민소환제 도입 - 자치단체 총액인건비제도 도입, 실시 - 자치경찰제 입법안 예고, 시범지역 선정
민선 4기	2006. 7. 1 ~ 2010. 6. 30	- 기초의원까지 정당공천제를 도입하여 지방의원 비례대표제 및 중선거구제 등이 지방선거에서 시행 - 제주특별자치도 관련 특별법 통과 - 지방의원 유급화 - 개방형 직위제·계약직 공무원제 확대 - 지방교부세의 법정률 인상(15% → 19.13%) - 분권교부세 신설 - 종합토지세를 재산세와 국세인 종합부동산세로 개편 - 주민참여예산제도 도입, 예산편성지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입, 복식 부기회계제도 도입
민선 5기	2010. 7. 1 ~ 현재	- 지방분권촉진위원회에서 지방 일괄이양 및 특별지방행정기관 정비 등 분권정책 추진

자료 : 육동일(2010) 본문내용 표로 재구성

민선 5기인 현재에는 ‘지방분권촉진위원회’가 지방 일괄이양 및 특별지방행정기관 정비 등 정부의 지방분권 정책을 추진하고 있다. 그렇지만 지방분권 추진 속도나 대응 면에서 지방자치의 가치를 회복하려는 방향과는 거리가 있다는 비판들이 많다.

2) 지방분권촉진위원회의 추진전략 및 분권과제

지방분권촉진위원회는 『지방분권특별법』에 의해 지방분권추진기구로 만들어졌으며 지방분권 비전으로 “창의와 활력이 지역사회로”로 정하고 주민 삶의 질의 향상, 지방자치 역량 확대, 지역경쟁력 강화, 공동체 민주시민의식 제고를 4대 목표로 선정하였다. 또한 이를 효과적으로 달성하기 위해 첫째, 주민생활과 밀접한 권한과 기능은 지방자치단체에 배분하되, 지방자치단체가 수행할 수 없는 사항만 중앙정부가 직접 처리해야 한다는 ‘보충성’의 원칙, 둘째, 지방자치단체가 지역실정과 주민의견 등을 토대로 최대한 자유롭고 창의적으로 정책을 결정하여 집행해야 한다는 ‘자율성’의 원칙, 셋째, 중대단위 사무(기능)를 중심으로 이양하고 그 처리에 필요한 재원과 인력도 함께 이양한다는 ‘포괄성’의 원칙 등 3대 원칙을 정하였다.

지방분권촉진위원회는 전략에 맞춰 추진해야 할 과제로 국가와 지방자치단체 상호 간의 권한과 기능 재배분을 위해 사무구분체계 개선 등 5개 과제, 지방재정 확충을 위해 국세와 지방세의 합리적 조정 등 3개 과제, 자치역량 강화를 위해 자치입법권 강화 등 6개 과제, 관계기관 상호간 협력확대와 지방분권에 대한 국민의 공감대 확산을 위해 정부와 지방자치단체 간 협력체계 강화 등 6개 과제를 포함해 4개 분야에 20개 과제를 선정하였다.

〈표 2-13〉 지방분권과제(4개 분야 20개 과제)

과 제 명
① 「권한 및 기능 재배분」 분야
과제 1. 사무구분체계 개선
○ 사무구분체계 개선안 의견수렴 및 확정
○ 사무구분체계 개선 법령 정비 준비
○ 지방자치법 및 사무구분체계 관련 법령 개정
○ 기관위임사무 폐지
과제 2. 중앙행정권한의 지방이양
○ 이양대상사무 발굴
○ 기능중심의 포괄적 지방이양 추진
○ 이양확정사무 사후관리
○ 이양사무의 행·재정적 지원방안 마련
과제 3. 특별지방행정기관 기능조정
○ 1단계 분야 관련 법령 개정 및 이관 완료
○ 1단계 이관 효과분석 및 향후 특행 발전계획 수립
○ 2단계 분야 광역화·계층 축소 방안 마련
○ 2단계 분야 규제합리화 방안 마련
○ 지속적 지방이관 등 특행 제도발전 모색

〈표 계속〉 지방분권과제(4개 분야 20개 과제)

과제명
과제 4. 교육자치제도 개선 ○ 초·중·고등교육 권한 시·도 교육감에 이관 ○ 지방교육행정체제 효율화 ○ 학교단위 교원채용 확대 ○ 교육과정 개편 및 운영자율권 확대 ○ 교육자치와 일반자치의 연계·협력체계 구축
과제 5. 자치경찰제도 도입 ○ 자치경찰법 제정 ○ 자치경찰법 시행령 및 시행규칙 제정 ○ 자치경찰제 시범실시 ○ 자치경찰제 전면실시
② 「지방재정 확충」 분야
과제 6. 국세와 지방세의 합리적 조정 ○ 지방소득·소비세 도입 ○ 세목체계 간소화 및 세원 불균형 완화 ○ 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대
과제 7. 지방교부세제도 개선 ○ 분권교부세 대상사업 구조조정 등 제도 개선 ○ 지방교부세 법정률 인상
과제 8. 지방재정의 투명성·건전성 제고 ○ 결산내용 중복문제 해소방안 마련 ○ 통합 결산보고서 모델 개발 ○ 중기지방재정 개선방안 마련
③ 「자치역량 강화」 분야
과제 9. 자치입법권 확대 ○ 주민조례 청구권자 확대 ○ 조례규칙심의회 운영 자율권 이양 ○ 조례제정 근거규정 일제정비 및 확대
과제 10. 지방의회의 전문성·자율성 강화 ○ 지방의원 의정비 평가 ○ 지방의원 의정 및 윤리기능 강화 ○ 지방의회 인사권 독립
과제 11. 주민직접참여제도 보완 ○ 주민투표법 개정 및 후속조치 ○ 지방자치법 개정(주민조례청구제도) ○ 주민소환에 관한 법률 및 시행령 개정
과제 12. 지방선거제도 개선 ○ 국내거소신고 재외국민의 선거권 보장 ○ 시·도의원 선거구 재확정 ○ 임기 중 사직방지 등 선거제도 개선방안 마련
과제 13. 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 ○ 통합평가체제 도입 ○ 지자체 평가 운영방식 효율화 추진
과제 14. 지방자치행정체제 정비 ○ 국회와 협력하여 지방행정체제 개편 추진 ○ 시·군 자율통합 병행 추진

〈표 계속〉 지방분권과제(4개 분야 20개 과제)

과 제 명
④ 「협력 및 공감대 확산」 분야
과제 15. 정부 및 지방자치단체 간 협력체제 강화 ○ 중앙-지방 간 실효성 있는 협력체계 구축
과제 16. 분쟁조정 기능 강화 ○ 지자체 분쟁해결을 위한 지방자치법 개정 ○ 분쟁조정기구 계류분쟁처리 등 운영 지원
과제 17. 특별지방자치단체제도 도입·활용 ○ 특별지방자치단체 도입방안 연구
과제 18. 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 ○ 인사교류 활성화 ○ 교육훈련제도 개선
과제 19. 자원봉사활동 장려·지원 ○ 자원봉사인프라 구축 및 센터 지원 ○ 자원봉사문화 확산 및 참여기회 확대
과제 20. 지방분권 홍보 및 공감대 확대 ○ 지방자치·분권의 필요성 및 성과 등에 대한 다각적인 교육·홍보활동 전개 ○ 지자체, 학계 등 관련기관의 자발적 참여 유도

3) 지방분권 추진정책에 대한 평가

시기별로 지방분권 추진정책에 따른 실적이 있었지만 지난 기간에 자치와 분권에 대한 전반적인 평가는 좋지 않은 것이 현실이다. 중앙과 지방의 사무배분은 실질적인 인력과 재정을 포함하지 못한 채 이루어진 것이 많았고, 자치입법권에 대한 실질적인 제약 등 법제도적으로 개선해야 할 것이 상당부분 남아 있다. 이와 같은 결과의 주요 원인은 자치와 분권의 본질적 개념을 파악하지 못하고 무분별한 추진전략을 실행하려 하였으며, 지방자치단체가 지속적으로 자치역량을 키우고 책임성을 확보하는 가운데 분권정책을 추진하려는 노력이 부족했기 때문으로 보인다. 또한 분권정책 추진 시 지방자치단체의 재정 부담을 덜어주려는 재정분권에 대한 실질적인 노력이 미흡한 것도 하나의 원인이 될 수 있다.

제3장 지방분권의 행정관리 영역별 실태 분석

제1절 중앙-지방의 사무배분 실태 분석

제2절 조직 및 인사관리, 감사제도 실태 분석

제3절 재정관리 실태분석

제4절 서울시-자치구 관계 실태분석

제5절 지방의회 실태분석

제6절 주민참여제도 실태분석

제7절 정책기획 및 관리조직의 실태분석

제 3 장

지방분권의 행정관리 영역별 실태 분석

제1절 중앙 - 지방의 사무배분 실태 분석

1. 중앙 - 지방 사무배분의 의의와 필요성

1) 사무배분의 의의

국가와 지방자치단체 간 사무배분의 의미는 국가 법령에서 규정한 행정권을 이행하는 데 있어 국가와 지방자치단체가 법령상 처리할 수 있는 각각의 권리·책임·의무를 근간으로 사무를 분담해서 처리하는 것을 말한다. 즉 국가(중앙정부와 그 소속기관)와 지방자치단체는 법령에 근거한 역할분담을 통해서 사무를 수행한다(한국지방행정연구원, 2010).

중앙정부와 지방자치단체 간의 행정사무 배분문제는 사무권한의 재배분이라는 측면과 권한의 지방이양이라는 측면에서 검토될 수 있다. 사무권한의 재배분은 사회, 경제의 변동에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무분담을 현실적으로 적응할 수 있도록 권한을 새롭게 배분하는 것을 의미한다. 그리고 권한의 지방이양은 현재 지방자치단체가 사무를 처리하고 있음에도 불구하고 그 사무에 대해 자주적으로 결정·처리하지 못하는 구조를 개선하는 것을 말한다. 다시 말하면 지방자치단체가 독립주체로서 자주적으로 선택·결정하고 그 결과에 대해서는 책임을 질 수 있는 구조로 개선하는 것이다(경기개발연구원, 2009).

2) 사무배분의 필요성

정부 간 사무배분은 몇 가지 측면에서 그 필요성을 지적할 수 있다. 첫째, 각 정부기관의 수준에 맞는 행정사무를 분담시킴으로써 행정행위의 효율성을 기하고 투입비용과 효과라는 측면

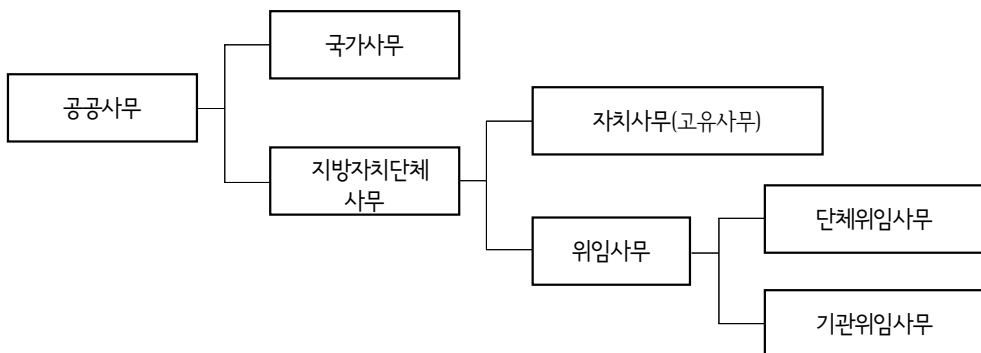
에서 국가 최적자원의 효율적 이용을 기대할 수 있어 궁극적으로 국가역량을 제고할 수 있다. 둘째, 정부 간에 상호 역할분담을 명확히 하여 행정사무에 대한 책임소재를 분명히 해주며, 지방자치단체의 자율성을 보장해주고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 명확히 해준다. 셋째, 현장성 있는 공공서비스를 제공해주어 주민의 편의를 증진시킬 수 있다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2006).

한국은 중앙정부에 의한 중앙집권의 법제도적 영향이 강하고 중앙정부에 우수한 인재와 세원이 몰려 있어 사무권한들이 주로 중앙정부에 집중되어 있었다. 지방자치를 실시한 지 20년이 지났지만 여전히 중앙통제형 강시장·약의회라는 지방행정체제를 가지고 있어 현재의 시스템을 가지고 지방자치를 하면 할수록 지방정부는 더욱 중앙정부에 의존적인 구조가 심화되고, 지방자치가 형해화되는 것이 아닌가 하는 의문이 들게 된다. 따라서 지방자치의 가치와 정신이 회복될 수 있도록 주민자치적 계보에 따른 지방자치의 패러다임으로 전환할 필요가 있고, 이를 위해 사무권한 이양만이 아니라 권한-인력-예산의 일체적 법적 권한이양이 중요하다고 할 수 있다. 이 연구에서는 먼저 사무이양에 대해 살펴보지만 이것만으로는 지방자치의 가치와 정신의 회복이 어렵다고 할 수 있다.

2. 사무의 분류체계 및 기준

1) 사무의 분류체계

사무의 분류체계에서 정부의 기능수행을 위한 사무 구분은 각 국가의 법률체계에 따라 그 배분의 형태나 정도는 매우 상이하다. 우리나라에서는 지방자치법 규정에 따라 공공사무는 국가사무와 지방자치단체사무(자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무)로 나눌 수 있다.



〈그림 3-1〉 우리나라 사무의 분류체계

우리나라 사무 체계를 좀 더 구체적으로 살펴보면 국가사무와 지방자치단체사무가 있으며, 지방자치단체사무는 자치사무와 위임사무로 나뉜다. 또한 위임사무는 단체위임사무와 기관 위임사무로 구분된다.

국가사무는 국가전체의 이해관계가 걸린 업무로 국가가 직접 처리하는 사무이며, 지방자치 단체사무는 지방자치단체가 처리하는 사무이다. 지방자치단체사무 중 자치사무는 자치단체의 존립목적에 속하는 공공사무이다. 즉, 지방자치단체의 본래의 사무라는 뜻이다. 자치사무는 원칙적으로 지방자치단체의 재정부담으로 이루어지는 사무이며, 지방의회가 관여하게 되고, 중앙정부는 사후 감독 및 합법성 감독만을 할 수 있다.

위임사무 중 단체위임사무는 법령에 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 해당 지방자치단체에 처리가 위임된 사무로 법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무이며 조례 형식으로 존재한다. 예를 들면, 전염병예방과 같이 지방적 이해관계와 전국적 이해관계를 동시에 가지는 단체 위임사무의 경비는 지방자치단체와 국가가 분담한다.

〈표 3-1〉 사무배분 분류체계의 내용

구분	국가사무	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거	• 지방자치법 제11조	• 지방자치법 제9조제1항 전 단·제2항(관할구역의 자치 사무)	• 지방자치법 제9조 제1항 후 단·제2항(법령에 의하여 자 치단체에 속하는 사무)	• 지방자치법 제102조, 제104조 • 정부조직법 제6조제1항(법 령에 의하여 지방자치단체 의 장에게 위임된 사무)
사무 성질 및 판단 기준	• 국가의 존립에 필요한 사무 • 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 • 전국적 규모 또는 이와 비스한 규모의 사무 • 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 • 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 사무 • 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로는 감당하기 어려운 사무	• 자치단체가 자기 책임과 부담하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무와 자 치단체의 존립목적에 위한 사무 • 법령에 다음과 같이 규정된 사무 - 시·도지사는 …을 하여야 한다. - 시장·군수·구청장은 … 을 하여야 한다.	• 국가사무 중 법령의 규정에 의하여 자치단체에게 위임한 사무 • 법령에 다음과 같이 규정된 사무 - 시·도, 시·군·구에게 …을 위임한다.	• 국가적 이해관계가 현저한 사무로서 시·도지사, 시장·군수·구청장이 위임받아 처리하는 국가사무 • 법령에 다음과 같이 규정된 사무 - 시·도지사에게 위임한다. - 시장·군수·구청장에게 위 임한다.
경비 부담	• 전액 국가 부담 원칙	• 지방의 자체재원 + 국가의 장려적 보조금	• 지방의 자체재원 + 국가의 부담금	• 전액 국가 부담 원칙
국가의 감독	• 적극적 감독	• 소극적 감독 - 위법성 감독	• 소극적 감독 - 위법성 감독	• 소극적 감독과 적극적 감독 - 위법성 및 부당사항 감독 - 시정, 취소, 정지, 이행명령, 대집행 등 - 포괄적 감독
지방 의회 관여	• 허용 불가	• 허용	• 허용	• 원칙적 관여 불가

자료 : 지방분권추진위원회 홈페이지 자료 재정리

기관위임사무는 국가 또는 상급 지방자치단체가 법령 등에 의해 집행기관(자치단체장)에게 그 처리를 위임한 사무이다. 이는 전국적인 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가기관에서 처리해야 할 사무를 사무처리의 편의성과 능률성 또는 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임해 처리하는 사무라고 볼 수 있다. 기관위임사무의 처리에 소요되는 경비는 그 전액을 국고에서 부담하는 것을 원칙으로 한다.

2) 사무배분의 기준

정부 간 사무배분을 명확히 하기 위해서는 기준이 필요한데 이는 지방자치법과 시행령 등에 명시되어 있다. 지방자치법 제11조는 지방자치단체의 처리를 제한하는 국가사무를 명시하고 있으며 제9조는 지방자치단체의 사무를 규정하고 있다.

지방자치법 제10조는 지방자치단체 간 사무배분에 대해 명시하고 있는데 제1호는 시·도(광역자치단체), 제2호는 시·군·구(기초자치단체)의 사무를 규정하고 있다. 지방자치법 시행령 제8조는 보다 구체적으로 시·도 사무와 시·군·구 사무를 예시하고 있다.

〈표 3-2〉 국가사무와 지방자치단체 사무배분 기준

구분	근거법	내용
국가사무	지방자치법 제11조	1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 3. 농·임·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 등 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 사무 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7. 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
지방자치단체 사무	지방자치법 제9조	1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 아. 행정장비 관리, 행정전산화 및 행정관리 개선 자. 공유재산관리(公有財産管理) 차. 가족관계 등록 및 주민등록 관리 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성 2. 주민의 복지증진에 관한 사무 가. 주민복지에 관한 사업 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

〈표 계속〉 국가사무와 지방자치단체 사무배분 기준

구분	근거법	내용
		마. 보건진료기관의 설치·운영 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도 자. 청소, 오물의 수거 및 처리 차. 지방공기업의 설치 및 운영 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 가. 소유지(소유지)·보(보) 등 농업용수시설의 설치 및 관리 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원 다. 농업자재의 관리 라. 복합영농의 운영·지도 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도 바. 농가 부업의 장려 사. 공유림 관리 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업 자. 가축전염병 예방 차. 지역산업의 육성·지원 카. 소비자 보호 및 저축 장려 타. 중소기업의 육성 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원 하. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발 4. 지역개발과 주민 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 가. 지역개발사업 나. 지방 토목·건설사업의 시행 다. 도시계획사업의 시행 라. 지방도(地方道), 시·군도의 신설·개수(개수) 및 유지 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선 사. 자연보호활동 아. 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리 차. 간이급수시설의 설치 및 관리 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 타. 지방 궤도사업의 경영 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리 하. 재해대책의 수립 및 집행 거. 지역경제의 육성 및 지원 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화 시설의 설치 및 관리 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리 라. 지방문화·예술의 진흥 마. 지방문화·예술단체의 육성 6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

〈표 계속〉 국가사무와 지방자치단체 사무배분 기준

구분	근거법	내용
지방자치단체 간 사무배분	지방자치법 제10조	• 시·도 1. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 2. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 3. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 4. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 5. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 6. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 • 시·군 및 자치구 : 시·도가 처리하는 것 이외의 사무 ※ 인구 50만 이상의 시의 경우 도의 사무 중 일부 직접 처리

또한 지방자치법 시행령 제10조는 인구 50만 이상인 시의 사무 특례를 규정하여 인구 50만 이상인 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무를 별도로 명시하고 있다.

〈표 3-3〉 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무

구분	근거법	내용
인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무	지방자치법 시행령 제10조	1. 보건의료에 관한 사무 가. 병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독 2. 지방공기업에 관한 사무 가. 지방공사의 설립·운영 나. 지방공단 설립·운영 3. 주택건설에 관한 사무 가. 시·도 조례로 정하는 일정 규모 이상의 주택건설사업계획의 승인(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우는 제외한다) 나. 대지조성사업계획의 승인 및 준공검사(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우는 제외한다) 4. 토지구획정리사업에 관한 사무 가. 토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가 나. 부담금 및 보조금의 집행잔액 허가 5. 도시계획에 관한 사무 가. 행정청이 시행하는 도시계획사업 실시계획인가 및 변경인가와 행정청이 아닌 자에 대한 도시계획사업시행허가 승인 및 변경승인 나. 도시계획사업 실시계획 인가 고시 다. 경미한 도시계획의 변경 결정 라. 도시계획의 지적승인사무 마. 도시계획사업에 대한 준공검사 6. 도시재개발사업에 관한 사무 가. 재개발사업 시행자 지정 신청 나. 재개발사업 시행의 지도·감독

〈표 계속〉 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무

구분	근거법	내용
		7. 환경보전에 관한 사무 가. 배출시설의 설치허가 및 변경허가 나. 환경오염물질의 제거명령 다. 산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리 라. 축산폐수정화시설의 설계시공업의 등록 및 지도·감독 마. 비산먼지시설의 개선명령 바. 비산먼지시설사업의 중지 및 시설 등의 사용중지·사용제한명령 8. 건설기계관리에 관한 사무 가. 건설기계 등록 및 등록말소 나. 건설기계등록사항의 변경신고 등 9. 자동차 운송사업에 관한 사무 가. 자동차 운송사업(전세버스·일반구역화물자동차 및 특수여객자동차 운송사업만 해당한다)면허와 이에 관련되는 사무 나. 자동차 운송사업(택시만 해당한다) 계획변경인가 10. 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무 가. 행정안전부령으로 정하는 기준 정원 범위에서의 6급 이하 정원 책정 사무 11. 지적에 관한 사무 가. 토지의 지번경정승인 나. 지적공부의 반출승인 다. 축척변경승인 라. 지적측량검사 마. 지적측량 대행법인의 지도·감독 12. 열 사용 기자재에 관한 사무 가. 열 사용 기자재 제조업의 허가 13. 식품제조업(유가공품제조업 및 식육제품업만 해당한다)에 관한 사무 가. 허가·변경허가 및 시정명령 나. 시설의 개수명령 다. 폐기처분 라. 허가취소 14. 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무 가. 묘지·화장장 및 납골당의 허가 나. 묘지·화장장·납골당의 구역 및 시설 변경과 폐지의 허가 다. 시체운반업의 허가 15. 사회복지시설에 관한 사무 가. 사회복지시설 수혜자로부터의 비용 수납의 승인 16. 고압가스에 관한 사무 가. 고압가스제조업 허가 17. 도시가스에 관한 사무 가. 도시가스 공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인 18. 지방채 발행 승인 신청

또한 지방자치법 시행령 제9조는 자치구 사무의 특례를 규정하고 있어 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무를 명시하고 있다.

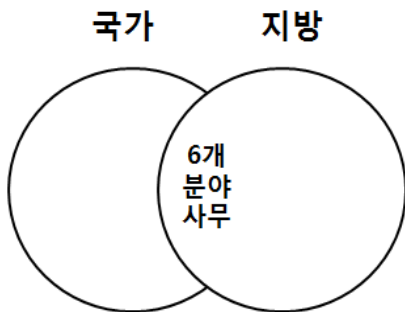
〈표 3-4〉 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무

구분	근거법	내용
자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시 에서 처리하는 사무	지방자치법 시행령 제9조	- 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 - 지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시 - 지방공무원의 교육·훈련 실시(직장교육은 제외한다) - 지방재정에 관한 사무 - 토지등급 설정 및 수정의 승인 - 재산세 과세시가표준액의 결정·승인 - 매장 및 묘지 등에 관한 사무 - 공설묘지·공설화장장 또는 공설납골당의 설치·운영 - 청소·오물에 관한 사무 - 일반폐기물(분뇨, 쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영 - 일반폐기물의 처리 수수료 요율 결정 - 지방토목주택건설 등에 관한 사무 - 국민주택 건설사업의 시행 - 국민주택사업 특별회계의 설치·운영 - 아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립 - 민영주택 투기과열지구 지정 - 도시계획에 관한 사무 - 도시기본계획의 수립 - 도시계획지역의 입안 - 도시계획시설의 입안 - 도시계획용도지구의 입안 - 도시계획에 관한 기초조사 - 도시계획사업의 시행 - 도시계획사업 수익자부담금 부과 징수 - 도시재개발사업의 기본계획 수립 및 시행(주택개량재개발사업은 제외) - 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 - 중로(12미터 이상) 이상의 도로로서 노폭과 노선의 중요도를 고려하여 특별시·광역시 조례로 정한 도로의 유지·관리 - 상수도사업에 관한 사무 - 상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지·관리 - 상수도 공채 발행 - 상수도사업 특별회계 설치·운영 - 수도사업소 설치·운영 - 공공하수도에 관한 사무 - 공공하수도정비 기본계획의 수립·시행 - 공공하수도의 설치·개축 및 수선 - 하수종말처리장의 설치와 유지·관리

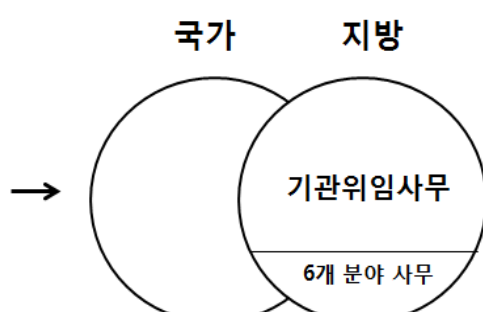
〈표 3-4〉 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무

구분	근거법	내용
		10. 공원 등 관광휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 가. 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안 나. 도시공원·유원지의 설치 및 관리 다. 도시공원·유원지의 입장료·사용료·점용료의 징수 라. 공원·유원지·야외공연장 등 시민휴양시설의 설치·유지에 관한 사무 마. 공설운동장·체육관·박물관·도서관·미술관·시민회관 등의 설치·운영에 관한 사무(특별시·광역시 조례로 결정) 11. 지방제도사업에 관한 사무 가. 지방제도사업 운영계획의 수립 나. 지방제도사업의 설치·운영 다. 지방제도사업 특별회계의 설치 12. 대중교통행정에 관한 사무 가. 도시철도의 설치·운영과 시민 이용에 관한 행정 나. 시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중교통행정에 관한 사무 다. 대중교통수단의 조정·통제에 관한 사무 13. 지역경제 육성에 관한 업무 가. 지방공업단지의 조성·관리 나. 공설시장·도축장·농수산물 공판장 등에 관한 사무 다. 유통단지의 지정신청·조성 및 운영 관리 라. 농수산물 도매시장 개설·운영 14. 교통신호기, 안전표시 등의 설치·관리 등에 관한 사무

위에서 설명한 내용을 그림으로 정리해보면 다음과 같다. 즉 중앙정부와 지방정부의 사무영역을 그림으로 나타내면 지방자치법 9조가 지방정부에 6개 분야 사무에 대한 권한을 포괄적으로 부여한 것으로 보인다. 그러나 단서조항에 의해 지방정부 사무영역의 70% 이상 영역에 기관위임사무가 적용되도록 개별 법률에서 정하고 있으므로 지방자치법에 의해 적용되는 영역은 20~30%에 불과하다.

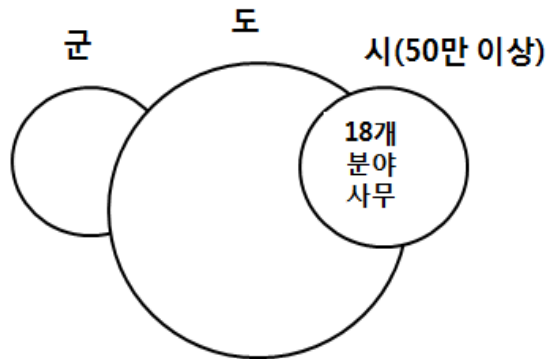


〈그림 3-2〉 지방자치법 9조의 사무구조



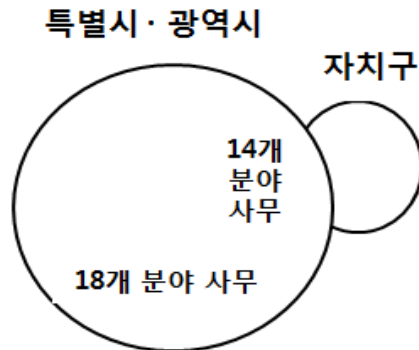
〈그림 3-3〉 단서조항에 의한 사무구조

또한 지방자치법 시행령 10조에 의해 인구 50만 이상의 도시는 18개 사무를 이양받았기 때문에 전에 비해 보다 많은 사무권한을 가지고 있다.



〈그림 3-4〉 도·시·군 간의 사무구조

한편 지방자치법 시행령 9조에 의해 특별·광역시와 자치구 간에는 14개 분야 사무를 특별·광역시가 처리하게 함으로써 이들 시가 자치구의 사무를 빼앗아 집권화하고 있는 것을 알 수 있다. 이를 위의 그림과 비교해보면 자치구는 일반시는 물론 군보다도 사무권한이 더 제약 당하는 이중차별을 받고 있다고 할 수 있다.



〈그림 3-5〉 특별시·광역시 - 자치구 간 사무구조

이하에서는 이러한 사무배분 구조하에서 사무이양 혹은 분권논의가 어떻게 진행되었는지 살펴보고자 한다.

3. 중앙 - 지방 사무이양 실태 분석⁶⁾

1) 시기별

중앙과 지방의 사무이양은 정권별 추진기구에 의해 실시되었다. 중앙과 지방의 사무이양에 대한 논의는 1991년부터 본격적으로 시작되었는데 이 시기에 민관합동의 비상설협의체로 ‘지방이양합동심의회’를 설치하였다. 지방이양합동심의회에 이어 1999년 8월 31일부터 지방이양 추진위원회가 신설되었으며, 이후 2003년 4월 7일부터 정부혁신지방분권위원회, 2008년 12월 2일부터 지방분권촉진위원회가 신설되어 운영되었다.

정권별 사무이양 실적을 살펴보면 이양완료된 사무를 기준으로 노태우 정부(’91~’93) 총 459건, 문민정부(’94~’97) 총 620건, 국민정부(’98~’02) 총 792건, 참여정부(’03~’07) 총 987건, 이명박 정부(’08~’11) 총 490건의 지방이양이 이루어졌다.

〈표 3-5〉 시기별 지방이양 실적(1991~2011년)

추진 체계	지방이양합동심의회('91~'98)							지방이양추진위원회 ('99.8.31~'08.9.1)					정부혁신지방분권위원회 ('03.4.7~'08.6.1)					지방분권촉진위원회 ('08.12.02~)					합계
정권	노태우정부 ('88~'93)			문민정부 ('93.2~'98.2)				국민정부 ('98.2~'03.2)					참여정부 ('03.2~'08.2)					이명박정부 ('08.2~)					
연도	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11		
이양 확정	241	115	116	449	110	82	61	834	23	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277	5,054	
이양 완료	241	115	103	410	89	74	47	560	-	2	92	138	172	204	436	44	131	118	81	135	156	3,348	

주 : 1999년도 지방이양 완료건수 자료는 확보할 수 없어 공란으로 표기함.

자료 : 김용철(2003), 한국행정학회(2002), 지방분권촉진위원회 홈페이지(2011)를 수정하여 정리

2) 분야별

총무처가 실시한 중앙지방사무 전수조사(1994)에서 중앙사무와 지방사무를 분야별로 분류한 것에 따라 지난 10년간 중앙에서 지방으로 이양된 사무를 나눠보면 다음과 같다. 우선 크게 국가관리분야, 산업경제분야, 사회문화분야로 분류하고 국가관리분야는 외교국방, 국내질서,

6) 최병대, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시 중앙-지방 관계』, 서울시정개발연구원

정책조정 및 정부운영으로, 산업경제분야는 경제기획조정, 산업통상, 재정금융, 사회간접자본, 과학기술지식정보로, 마지막으로 사회문화분야는 교육문화와 복지후생으로 나뉘었다.

중앙행정기관의 명칭은 시기별로 통폐합이 되거나 신설되는 등 많은 변화를 하였다. 이러한 변화로 인하여 지난 20년간의 분야별 기능배분을 설명하기 위해서는 현존하는 자료를 통합하여 조직의 성격과 기능·사무에 따라 분류하는 작업이 필요하였다. 따라서 행정자치부(1998)의 ‘지방이양사무목록’을 지방분권촉진위원회의 ‘중앙행정권한의 지방이양 추진현황(2011.12.31. 기준)’자료를 기준으로 분류하는 작업을 실시하였다. 그 결과 재정경제부와 조달청 업무는 기획재정부로, 건설교통부와 해양수산부는 국토해양부로 합하여 분류하였다. 그리고 명칭이 변화한 행정자치부는 행정안전부로, 교육부는 교육과학기술부로, 문화관광부는 문화체육관광부로, 농림부는 농림수산식품부로, 산업자원부는 지식경제부로, 노동부는 고용노동부로 나뉘었다. 환경부와 보건복지부, 산림청은 그대로 사용하였다.

1991년부터 1998년까지 행정자치부의 지방이양사무목록으로 지방이양 완료사무를 분야별로 정리하여 본 결과, 총 894건의 지방이양이 완료되었고, 국가관리분야는 107건(12%), 산업경제기능은 562건(63%), 사회문화기능은 225건(25%)의 지방이양이 완료되었다. 그리고 2000년부터 2011년까지 지방이양 확정사무를 분류해본 결과, 총 3,023개의 지방이양이 확정되었고 국가관리분야는 125건(4%), 산업경제분야는 1,512건(50%), 사회문화분야는 1,386건(46%)의 지방이양이 확정된 것으로 나타났다.

분야별 특징을 정리해보면, 기능배분은 대체적으로 산업경제와 사회문화 분야를 중심으로 이루어졌다. 그 중에서도 복지분야의 지방이양이 활발히 이루어졌음을 확인할 수 있다. 그리고 국가 전체의 통일성을 요구하는 국가관리분야나 기획 조정과 관련된 이양보다는 집행 중심의 이양이 이루어졌다. 마지막으로 과거 지방으로의 사무이양에 소극적이었던 국토해양부, 문화관광부, 환경부 등의 부처가 참여정부에 들어서면서 지방이양에 동참하였다는 사실이 특징적이다.

〈표 3-6〉 분야별 지방이양 완료 건수(1991~1997년)

구 분		28개 부처	합계	지방이양합동심의회						
				노태우정부		문민정부				
				'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
지방이양 완료건수			894	1	1	429	353	66	41	3
국가관리 분야 (107건)	외교국방	외교통상부	0							
		통일부	0							
	국내질서	법무부	0							
		해양경찰청	0							
		경찰청	0							
	정책조정 정부운영	행정안전부	107			62	25	13	5	2
		국가정보원	0							
산업경제 분야 (562건)	경제기획조정	기획재정부	7			2	5			
		공정거래위원회	0							
	산업통상	농림수산식품부	111			83	8	4	16	
		농촌진흥청	0							
		중소기업청	0							
		산림청	73	1		12	51	8	1	
		지식경제부	33			22	5	6		
	재정금융	금융위원회	0							
	사회간접자본	국토해양부	338		1	81	236	20		
	과학기술지식 정보	통계청	0							
		특허청	0							
사회문화 분야 (225건)	교육문화	문화재청	0							
		교육과학기술부	26			7	2	9	8	
		문화체육관광부	30			17	12	1		
		방송통신위원회	0							
	복지후생	고용노동부	9			9				
		환경부	39			20	7		11	1
		보건복지부	121			114	2	5		
		식품의약품안전청	0							
		여성가족부	0							
		소방방재청	0							

주 : 사무목록상에 이양확정 연도가 '1993년 이전'으로 분류된 사무는 '93년 이전으로 표에 분류하였고, 나머지는 연도가 정확히 명시된 것을 정리한 것임('93년 이전 사무수가 '91년과 '92년 사무수를 포함한 것은 아님)

자료 : 행정자치부, 1998, 「지방이양사무목록」으로 재구성

〈표 3-7〉 분야별 지방이양 확정 건수(2000~2011년)

구 분			28개 부처	합계	지방이양추진위원회			정부혁신지방분권위원회					지방분권촉진위원회			
					국민정부			참여정부					이명박정부			
'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11					
지방이양 완료건수				1,709	2	92	138	172	204	436	44	131	118	81	135	156
지방이양 확정건수				3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277
국가관리 분야 (125)	외교국방	외교통상부	9								9					
		통일부	4										4			
	국내질서	법무부	2		2											
		해양경찰청	4			4										
		경찰청	14								1	10	3			
	정책조정 정부운영	행정안전부	91	11	2		33	11	10	4			10	9	1	
		국가정보원	1										1			
	산업경제 분야 (1,512)	경제기획조정	기획재정부	30		6	15							5	4	
공정거래위원회			16	3					8	3				2		
산업통상		농림수산식품부	237	14	60	6	27	8	39	8	11	2	22	23	17	
		농촌진흥청	2												2	
		중소기업청	30				9						21			
		산림청	185	2	3		19		34	8			103	6	10	
		지식경제부	225	49	19	4	36		2		8		56	47	4	
재정금융		금융위원회	12										10	2		
사회간접자본		국토해양부	770	31	33	75	152	12	12	20	6	9	119	194	107	
과학기술지식 정보		통계청	1										1			
		특허청	4										4			
사회문화 분야 (1,386)		교육문화	문화재청	28		6				5					1	16
	교육과학기술부		152	8		17	5	2	9	11			55	20	25	
	문화체육관광부		138	16	31	9	33		6		13		6	16	8	
	방송통신위원회		58				7		16	6		8	21			
	복지후생	고용노동부	84						22		4		12	45	1	
		환경부	465	20	5	71	89	2	2	3	20		182	55	16	
		보건복지부	252	31	10	52	34	12	27	17	17	2	11	25	14	
		식품의약품안전청	78									32	46			
		여성가족부	83				15							15	53	
		소방방재청	48		1		15	6	11				2	10	3	

자료 : 지방분권촉진위원회 홈페이지, 「중앙행정관청의 지방이양 추진현황」 자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

3) 유형별(이양방향별)

국가에서 시·도나 시·군·구로 이양이 결정된 사무는 주로 현지성(지역성)이 강하고 집행적 성격을 지닌 사무로, 효율성과 행정의 간소화, 주민편의를 위하여 이양되는 경우가 많다. 또한 지역의 특성에 맞게 사무에 대한 수요의 대응성을 높이고 주민의 편익을 증진시키기 위해 자치사무로 이양하되, 광역성과 전문성을 고려하여 시·도사무로 이양을 결정하게 된다. 한편 시·도에서 시·군·구로 이양되는 사무의 성격은 현지성이 높고 단순하며, 집행적 성격의 사무이거나 신속성을 요하는 사무로 주민의 편익을 제고시키기 위한 사무가 대부분이다. 따라서 시·군·구에서 처리하는 것이 관리상 용이하거나 이미 위임되어 있는 사무를 이양하여 권한과 책임을 일치시킴으로써 책임행정을 구현하는 것을 이양의 주요 근거로 삼고 있다(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2002).

이처럼 이양유형 분석은 지방이양이 어떤 계층의 정부 역할을 확대시키고 있는지, 지방분권이 어느 방향으로 이루어지고 있는지를 판단할 수 있기 때문에 중요하다. 따라서 여기에서는 중앙-지방 간 관계적 측면에서 기능배분의 유형별 분류를 하고자 한다. 따라서 국가와 광역자치단체(시·도), 기초자치단체(시·군·구, 자치구) 등 크게 다섯가지 유형으로 분류하였다⁷⁾.

이 연구에서 분류한 유형에 대해 간략하게 설명하면 다음과 같다. 먼저 유형 I은 국가에서 광역자치단체로 이양된 사무로, 유형 II는 국가에서 기초자치체인 시·군·구로 이양된 사무로 분류하였다. 그리고 유형 III은 국가에서 광역자치단체와 기초자치단체가 이양받은 공동사무를 의미하고, 유형 IV는 광역에서 기초자치단체로 바로 이양된 사무로, 유형 V는 사무가 폐지되었거나 지방에서 국가로 환원된 사무로 분류하였다.

우선 1991~1997년까지의 지방이양 사무목록은 부처별로 완료사무와 추진 중 사무를 구분하여 수록되어 있는 관계로 유형 IV인 시·도에서 시·군·구로 이양된 사무가 제시되어 있지 않다. 따라서 유형 IV는 지방자치단체 외에 민간위탁이나 학교·조합·소방 등으로 이양된 사무인 기타 유형으로 분류하였다. 그리고 유형 I은 국가→광역(시도), 유형 II는 국가→기초(시군구), 유형 III은 국가→광역+기초로, 마지막으로 유형 V는 국가로 환원되거나 폐지된 사무로 나눴다.

1991년부터 1997년까지의 유형별 분류 결과, 국가에서 광역자치단체로 사무이양이 이루어지는 유형 I이 554건(62%), 국가에서 기초자치체인 시·군·구로 사무이양이 이루어지는

7) 지방이양추진위원회는 지방이양 결정 유형을 크게 세가지로 분류하였다. 유형 I은 국가→시·도, 유형 II는 국가→시·군·구, 광역·특별시, 시·군, 유형 III은 시·도→시·군·구, 광역·특별시, 시·군 등으로 분류한 바 있다.

유형Ⅱ가 164건(18%), 국가에서 광역과 기초자치단체에 공동사무로 이양되는 유형Ⅲ은 75건(8%) 순으로 이양이 완료되었다. 학교장이나 연수원장, 택시운송사업조합, 민간위탁(행정사회), 소방서장 등으로 이양되는 사무인 유형Ⅳ는 22건(2%)의 이양이 완료되었다. 그러나 유형Ⅴ는 7년간 79건(9%)의 사무가 폐지되었다.

〈표 3-8〉 이양방향별 지방이양 현황(1991~1997년)

구 분		합계	지방이양합동심의회						
			노태우정부		문민정부				
			'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
미이양		281	5	3	36	94	44	41	58
지방이양 완료건수		894	1	1	429	353	66	41	3
I	국가→ 광역(시도)	554	1		277	230	26	17	3
II	국가→ 기초(시군구)	164		1	62	69	16	16	
III	국가→ 광역+기초	75			34	24	13	4	
IV	기타	22			14	3	2	3	
V	폐지	79			42	27	9	1	

자료: 행정자치부, 1998, 「지방이양사무목록」으로 재구성

2000년부터 2011년까지 이양방향에 따라 크게 5가지 유형으로 분류하면 <표 3-9>와 같다. 유형 I부터 자세하게 살펴보면, 국가에서 광역자치단체인 시·도로 이양된 사무가 1,660건(55%)으로 전체 이양확정 사무(3,023건) 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 중 805건의 이양이 완료되었고, 855건이 현재 미이양된 실정이다. 연도별로는 참여정부 출범시기와 2009년 “지방분권추진위원회”가 출범했을 때가 가장 많이 이양된 것으로 나타났다.

유형Ⅱ인 국가에서 기초자치단체(시군구)로 이양된 사무는 총 227건으로 전체 사무의 8%의 비율을 나타냈다. 그 중 158건의 이양이 완료되었고, 69건이 미이양되었다. 유형Ⅲ은 혼합형으로 국가, 광역정부에서 국가, 광역, 기초자치단체 등으로 공동으로 이양된 사무를 의미하는데, 이때 이양된 사무는 총 360건으로 전체의 12%를 차지하고 있다. 그 중 139건의 이양이 완료되었고 221건이 미이양된 상황이다. 또한 광역자치단체(시·도)에서 기초자치단체(시·군·구, 자치구)로 이양된 사무는 총 770건(25%)이다. 이 중 610건의 이양이 완료되었고, 160건이 미이양된 상황이다.

유형Ⅴ는 총 6건으로 2003년에 1건, 2005년에 2건, 2006년에 1건의 폐지된 사무가 존재하고,

나머지 2건은 지방에서 국가로 환원되었다. 환원된 사무는 법무부 소관 호적사무의 관장 기능 중 호적사무의 관장(원처리권자: 시읍면의 장)과 호적사무의 비용부담(원처리권자: 지방자치단체) 등 단위사무 2건인데, 이는 2002년에 국가로 다시 이양이 완료되었다.

〈표 3-9〉 이양방향별 지방이양 현황(2000~2011년)

구 분			지방이양추진위원회			정부혁신부방분권위원회					지방분권촉진위원회				
			국민정부			참여정부					이명박정부				
유형		합계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
연도별 소계			3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277
I	국가→ 광역시(시도)	이양 완료	805	87	72	126	191	45	86	9	23	41	106	19	
		미이양	855			1	7		3	11	2	8	439	267	117
II	국가→ 기초(시군구)	이양 완료	158	4	5	15	84	3	9	6	3		25	4	
		미이양	69				5						23	11	30
III	국가→ 광역시+기초	이양 완료	139	7	15	6	81	3	7	2	3		6	9	
		미이양	221						7		1	1	31	67	114
IV	광역시(시도)→ 기초(시군구)	이양 완료	610	87	83	101	109	2	80	50	48	2	38	10	
		미이양	160		1				9	1	8	2	29	94	16
V	기타 (폐지, 환원)	이양 완료	6			2	1		2	1					
		미이양	0												

자료 : 지방분권촉진위원회 홈페이지, 「중앙행정관한의 지방이양 추진현황」 자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

<표 3-8>과 <표 3-9>를 비교해보면, 모두 유형 I인 국가에서 광역자치단체로 이양된 사무가 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 1991년부터 1997년까지는 유형 II인 국가에서 기초자치단체로 이양된 사무가 두 번째로 큰 비중을 차지했던 반면, 2000년부터 2011년까지는 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양된 유형 IV의 비중이 높아졌다. 이는 국가에서 지방으로의 이양뿐만 아니라 지방정부 간 즉, 광역자치단체에서 기초자치단체로의 이양이 이루어지기 때문에 기능배분에 대한 논의는 중앙-지방의 이차원적인 접근이 아닌 정부 간 관계로 다루어져야 한다는 것을 의미한다.

4) 지역별 (중앙 - 서울특별시 - 자치구 사무이양)

지방이양사무가 어느 특정 지방자치단체로 이양된 것은 소수에 불과하다. 이 연구에서 대도

시 서울을 중심으로 지방이양의 실태와 앞으로의 분권전략을 제시하기 위해서 서울특별시로 이양된 사무와 서울시에서 자치구로 이양된 사무를 분류하려 하였으나, 대부분 국가에서 광역, 기초자치단체로 이양되거나 공동사무로서 광역자치단체와 기초자치단체가 혼합되어 지방이양이 이루어져 서울시만을 대상으로 지방이양된 사무를 분류하기가 곤란하였다. 따라서 국가에서 시·도(광역)로의 지방이양 사무 중에서 ‘국가→도’로 이양된 사무를 제외한 사무와 광역자치체인 시·도에서 시·군·구(자치구)로 이양한 사무를 분석하여 서울과 비서울의 지방이양 현황을 분석하고자 한다.

우선 1991년부터 1997년까지의 지방이양 완료건수 중에 국가에서 서울시로 이양한 사무를 구분하기 위해 국가에서 광역자치단체로 이양한 사무 중에서 ‘국가→도’로 이양된 사무는 제외하였다. 이는 모두 478개로 총 이양완료 553개의 86%를 차지한다. 국가에서 광역+기초자치체인 시·도, 시·군·구 공동사무는 총 75건(14%)으로 나타났다. 행정자치부(1998)자료는 국가(중앙부처)에서 지방으로 이양된 사무만을 제시하고 있어 유형Ⅳ의 광역자치단체(시·도)에서 기초자치단체로 이양한 사무는 분류할 수 없었다. 이를 표로 나타내면 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 광역자치단체의 지방이양 현황(1991~1997년)

구 분		합계	지방이양합동심의회						
			노태우정부		문민정부				
			'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
미이양		281	5	3	36	94	44	41	58
지방이양 완료건수		553	1	0	311	178	39	21	3
I	국가→ 광역(서울)	478	1		277	154	26	17	3
III	국가→ 광역(서울)+기초 (자치구)	75			34	24	13	4	

자료: 행정자치부, 1998, 「지방이양사무목록」으로 재구성

마찬가지로 국가에서 서울시로 이양된 사무 중 ‘국가→도’로 이양된 사무 5개를 제외하면 800개의 사무가 시나 시·도로 이양된 것을 알 수 있다(유형Ⅰ). 그리고 국가·광역에서 서울 자치구로 이양된 것은 <표 3-11>의 유형Ⅲ과 동일하며, 서울시에서 자치구로 이양된 사무는 유형Ⅳ와 동일하다.

〈표 3-11〉 광역자치단체의 지방이양 현황(2000~2011년)

구 분			지방이양추진위원회			정부혁신부방분권위원회					지방분권촉진위원회				
			국민정부			참여정부					이명박정부				
유형			합계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
연도별 소계			2,783	181	171	234	385	50	190	73	85	54	649	465	246
I	국가→광역시(서울)	이양 완료	800	87	72	126	191	45	84	9	23	41	106	19	
		미이양	853			1	7		3	11	2	8	439	266	116
III	국가, 광역→서울, 자치구	이양 완료	139	7	15	6	81	3	7	2	3		6	9	
		미이양	221						7		1	1	31	67	114
IV	서울시→자치구	이양 완료	610	87	83	101	109	2	80	50	48	2	38	10	
		미이양	160		1				9	1	8	2	29	94	16

자료 : 지방분권촉진위원회 홈페이지, 「중앙행정관한의 지방이양 추진현황」자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

따라서 서울시만을 분류하여 분석하는 것이 어려운데, 2000년부터 2011년까지 지방이양대상 사무목록 중에서 국가에서 서울특별시장으로 이양되거나 특별·광역시로 이양한 사무, 그리고 특별·광역시에서 자치구로 이양된 사무는 135건으로 이를 분류해 보면 <표 3-12>와 같다.

국가에서 특별시로 이양된 사무는 총 70건(52%)으로 그 중 이양이 완료된 사무는 14건이고, 현재 미이양된 사무는 56건이다. 그리고 광역시·도에서 특별광역시로 이양된 사무는 총 51건으로 그 중 37건의 이양이 완료되었고 14건이 미이양되었으며, 마지막으로 특별시에서 자치구로 이양이 완료된 사무는 2003년 1건이고, 미이양된 사무는 13건으로 조사되었다. 이양방향별 분석과 마찬가지로 참여정부 초기에 국가에서 광역자치단체로의 지방이양이 비교적 활발했으나, 시간이 지날수록 지방이양 건수가 점차 줄어든 것을 확인할 수 있다.

이 중 2003년에 이양이 완료된 사무 1건은 행정안전부 소관의 ‘자치구 간 6급 이상 지방공무원 인사교류’ 사무이다. 이는 「지방자치법」 시행령에 근거하여 특별·광역시에서 자치구로 사무이양이 완료되었다.

그리고 국가에서 서울특별시장으로 이양된 사무는 환경부 소관의 ‘수도권 대기 환경개선 기금’이며 관련된 단위사무는 사업장의 설치의 허가, 허가의 제한, 허가의 취소 등, 청문 사무 등 총 4가지 단위사무로 구성되어 있다. 이는 「수도권대기환경 개선에 관한 특별법」에 근거하여 환경부 장관에서 서울특별시장으로 2009년에 이양된 사무이다.

〈표 3-12〉 서울특별시의 지방이양 현황(2000~2011년)

구 분			지방이양추진위원회			정부혁신부방분권위원회					지방분권촉진위원회			
			국민정부			참여정부					이명박정부			
연도별	소계	합계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
I	국가→광역시(서울)	14				11			1				2	
	미이양	56									1	17	1	37
III	국가,광역시→서울,자치구	37	2	12	7			15	1					
	미이양	14										14		
IV	서울시→자치구	1				1								
	미이양	13											10	3

자료 : 지방분권촉진위원회 홈페이지, 「중앙행정권한의 지방이양 추진현황」자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

4. 소결

중앙과 지방의 사무배분의 실태를 시기별, 분야별, 유형별(이양방향별), 지역별로 나누어 살펴해보았다. 추진체계의 성격상 90년대의 지방이양은 법적 강제수단이 없어 사무배분의 노력이 미흡했고, 2000년에 들어서 법제도적 기틀과 추진체계의 노력으로 지방이양이 비교적 활발히 이루어졌다고 볼 수 있다. 특히 참여정부 때에 정부의 지방분권 의지로 타 정권에 비해 지방으로의 사무배분이 많이 이루어졌다. 사실 사무와 권한의 문제는 단순히 양적인 건수로만 이를 판단하는 데에는 무리가 따른다. 하나의 사무와 권한이 다른 여러 개 또는 수십 개의 사무보다 중요한 의미를 지닐 수도 있기 때문이다.

중앙과 지방의 사무배분을 통해 지방분권을 추진하는 데 있어 어느 정도의 성과는 있었다고 판단할 수 있으나 사무배분과 함께 필요한 인력 및 재정의 포괄적인 이양이 이루어지지 못한 것은 앞으로 개선해야 할 과제로 남는다. 더 나아가 실질적인 분권이 이루어지기 위해서는 중앙과 지방의 사무배분과 함께 법제도적으로 보장받는 권한 이양이 이루어져야 할 것이다.

제2절 조직 및 인사관리, 감사제도 실태 분석

1. 조직관리 실태 분석

1) 자치조직권의 개념 및 법적 근거

(1) 자치조직권의 개념

지방자치단체는 일정한 범위의 자치권, 즉 지역사회와 지역주민과 관련된 일을 스스로 결정하고 처리할 수 있는 권한을 가진다. 자치권의 내용은 국가에 따라, 지역사회의 성격이나 중앙정부와의 역사적 관계 등에 따라 달라진다. 그러나 기본적으로 자치권에는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권, 자치사법권 등이 포함될 수 있다. 국가에 따라 이 모든 권한이 다 보장될 수도 있고, 지극히 작은 일부분만이 보장될 수도 있다.

자치조직권은 지방자치단체를 운영하는데 필요한 조직을 지방자치단체 스스로 설치하여 운영하거나 폐지할 수 있는 권한을 의미한다. 통상적인 관리행정조직은 물론 지방공기업을 포함한 각종의 경영조직, 그리고 다른 지방자치단체와의 협력을 위한 특별지방자치단체의 설치 문제 등도 이러한 권한의 대상이 될 수 있다. 우리나라에서는 인력을 줄이고 늘리는 문제를 포함한 정원관리도 결국 조직의 축소 내지 확대와 관련되어 있다는 차원에서 자치조직권의 일부로 보는 경향이 있다(김병준, 2012).

(2) 자치조직권의 법적 근거

지방자치단체의 자치조직권은 헌법 제118조 제2항, 지방자치법 제112조에 규정되어 있으며, 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정’이 지방자치단체의 행정기구 설치기준과 정원 책정기준을 구체적으로 명시하고 있다.

〈표 3-13〉 지방자치단체의 자치조직권에 관한 법적 근거

구분	내용
헌법 제118조 제2항	“지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”
지방자치법 제112조	“지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. 이에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”
지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 설치기준과 정책책정기준을 구체적으로 명시

2) 자치조직권의 변천⁸⁾

지방자치단체의 자치조직권은 1991년 지방자치의 부활 이래 총액인건비제가 도입되기 전까지 3차례에 걸쳐 변화되었다. 지방자치가 중단된 기간인 1987년까지는 「개별승인제」에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법개정」에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년 「표준정원제」로 전환되었으며, 2004년 「총액인건비제」의 도입이 계획됨에 따라 2005년부터 2006년까지의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면실시가 이루어졌다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 개별승인제

개별승인제는 1987년까지 지방자치의 중단에 따라 조직운영에 관한 모든 사항을 내무부 장관의 승인을 받도록 한 것이다. 그러므로 개별승인제는 조직관리의 자율성이 결여되었다는 것과 객관적 기준에 의거 지방공무원의 정원을 산출한 것이 아니어서 지방자치단체 간 인력규모의 불균형을 초래하였다는 비판과 한계가 있었다.

(2) 기준정원제

기준정원제는 1988년 제8차 지방자치법 개정에 따라 시행된 제도이다. 지방자치단체를 15개의 유형으로 구분하고 유형별 기준정원을 설정한 후, 각 기준정원의 범위 내에서 지방자치단체별 정원을 관리토록 한 제도이다. 기준정원에 더불어서 각 지방자치단체의 분야별, 직종별 및 직급별 정원도 제시된 기준에 따라 관리토록 하였다.

그러나 분야별, 직종별 및 직급별 관리기준을 둬으로써 자치조직권의 충분한 자율성을 부여하지 않고 있고, 정원산정의 방법을 거시적 접근방법에 따름으로써 업무량과 질적인 행정수요의 반영이 어려워 개별 지방자치단체의 행정수요량 대비 적정인력의 산정이 곤란하며, 시와 자치구에서 행정동수를 정원산정의 기본변수로 설정함으로써 지방자치단체 간 기준정원의 불균형을 초래하였다는 비판과 한계가 있었다.

(3) 표준정원제

표준정원제는 지방자치단체의 행정기구와 정원을 통합 관리하는 제도로 개별 지방자치단체의 행정기구 설치범위와 정원범위를 규정하고, 이 범위 내에서 조직관리의 자율성을 부여하는 것이다.

8) 김대건, 2011, 「지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 조직관리와 분권형 자치」, 서울시정개발연구원

표준정원제는 기준정원제와 제도적 맥락이 유사하나, 원칙적으로 지방자치단체 자치조직권의 자율성을 강화하는데 초점을 두고 있다. 그러나 표준정원제는 기준정원제에 비하여 지방자치단체의 자치조직권이 강화되었음에도 불구하고, 기준정원제와 유사한 한계점을 가지고 있었다. 이는 기준정원제가 지니고 있던 문제점을 표준정원제에서 근본적으로 개선하지 못한 것에 기인한 것이다.

(4) 총액인건비제

가. 총액인건비제 개념

1997년 지방공무원표준정원제도를 도입하여 지방정부의 자치조직권을 제약하였으나, 참여 정부는 자치조직권을 강화하기 위하여 총액인건비제도를 도입하였다. 총액인건비제도는 2005년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 ‘총액인건비제도’의 시범운영을 규정한 후, 2005년 2월에 10개 지방자치단체를 대상으로 1단계 총액인건비제도 시범사업을 추진하였고, 2006년 1월에 19개 지방자치단체를 대상으로 2단계 총액인건비제도 시범사업을 추진하였다. 그리고 2006년 2월부터 9월까지 2007년에 적용할 총액인건비를 산정하고 2007년 1월부터 총액인건비제도가 전국 지방자치단체를 대상으로 시행되었다. 총액인건비제는 지방자치단체가 기구·정원 운영에 수반되는 인건비 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대하여 책임을 지게 하는 제도이다.

총액인건비제의 운영관련 규정은 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 총액인건비제 운영 관련 규정

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조
제4조(총액인건비제 운영)
① 지방자치단체는 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다. ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29> ③ 제2항의 총액인건비의 구성요소, 산정방법 등 총액인건비 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다. <개정 2008.2.29> ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 총액인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

구체적으로 보면, 총액인건비제는 2005년 당시 행정자치부 장관이 결정하고 각 지방자치단체에 통지하였던 표준 정원제 대신, 개별 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 산정한 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 인력을 자율적으로 운영하도록 하고, 행정자치부(2005년 당시, 현재는 행정안전부) 장관은 각 지방자치단체의 총액인건비 운영실태를 분석하여 그 분석

결과를 다음연도 총액인건비에 반영하는 방식이다(조성호, 2009).

주요 내용을 보면 정원관리부문은 총액인건비를 기준으로 총정원을 자율적으로 관리하되, 총정원, 직급별 정원은 조례로 규정토록 하고 있다. 기구설치부문에서는 시·도의 경우와 국을 둘 수 있는 시·군·구의 본청기구에 대해서는 과단위 이하 기구는 자율적으로 설치하되, 특별한 행정수요가 있는 경우 시·도는 3급 이상, 시·군·구는 4급 이상 한시기구의 추가 설치가 가능하게 하였다. 국을 둘 수 없는 시·군·구의 본청기구에 대해서는 본청 5급 과단위 기구는 현행 기구설치 기준 수에 여유기구와 주민생활지원기구를 포함한 것을 기준으로 하여 그 범위 내에서 설치·운영토록 하였다.

나. 총액인건비 산정절차

지방자치단체의 총액인건비 산정 절차는 ① 정원을 산출 → ② 공무원 1인당 평균인건비를 적용 → ③ 총액인건비 산정의 절차로 이루어진다.

적정인력은 지자체 유형을 10개 유형으로 나누고, 행정기능을 11개 유형으로 분류하여 행정수요를 반영한 다음, 지역의 여건과 인력운영현실, 즉 지역특성, 외국인 거주, 인구특성, 보건·복지 인력, 기구특성(경제자유구역청, 대동제 운영지역 등), 상·하한 보장, 효율보장 등을 적용하여 산출한다. 적정인력이 산출되면 전년도 결산액을 활용하여 공무원 1인당 평균 인건비를 산출해 낸다. 마지막으로 지방자치단체 총액인건비는 적정인력과 인건비 단가를 곱하여 결정하게 된다. 그 과정은 다음 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 총액인건비 산정의 기본틀

적정인력 산정		×	인건비 단가	=	총액인건비
행정수요 반영	보정				
· 지자체 유형화(10개) · 행정기능 분류(11개)	· 지역여건 반영 · 인력운영현실반영	⇒	전년도 결산액 활용	⇒	지자체 총액인건비

다. 총액인건비제 평가

<표 3-16>에서 표준정원제와 총액인건비제의 개념과 정원책정 및 기준초과, 기구설치, 지방의회 및 주민통제의 측면에서 비교하고 있지만, 현재 시행되고 있는 총액인건비제는 여러 가

지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째, 정책목표의 달성도에 대한 평가에서는 자치조직권 확대정책을 통한 지방자치단체의 자율성 신장이 이전의 표준정원제에 비하여 크지 않을 뿐더러 지방자치단체의 기대수준에도 크게 미치지 못한 것으로 평가되고 있다. 즉 총액인건비제에 대한 당초 계획이 일부 변경됨으로써 자율성 수준이 현실적으로 완화되었고, 한시기구 설치권과 본청기구의 국단위 설치권이 행정자치부(2005년 당시) 장관 협의 사항으로 변경되면서 실제적인 기구설치 자율성에 제약을 두었다. 이것은 참여정부의 정부혁신지방분권위원회가 주도적으로 기본방향과 대안을 마련함으로써 지방자치단체의 의견 수렴이 생략된, 중앙정부 집권적으로 이루어졌기 때문이다.

〈표 3-16〉 지방공무원표준정원제도와 총액인건비제도 비교

구분	(지방공무원) 표준정원제도	총액인건비제도
개념	- 자치단체별 지방공무원 정원규모(표준정원)를 설정해주고, 주요 자치조직권을 중앙정부가 행사	- 자치단체별 지방공무원 정수에 따른 총인건비규모를 설정해주고, 거의 모든 자치조직권을 지방자치단체가 행사
정원책정 및 기준초과	- 표준(보정)정원 기준내 정원 자율 책정 - 상위직급보정정원 초과 시 정원책정은 행정자치부장관이 승인	- 행정안전부장관의 정원책정 승인권 폐지 - 지방의회 승인
기구설치	- 기구정원규정에 규정된 기준 이내에서 설치 - 4급 이상 기구설치는 행정자치부 장관이 승인	- 부단체장·보조기관 등 기구의 직급기준 등 최소한의 기준만 유지 - 지방자치단체 자율 결정
지방의회 및 주민통제	- 절차적 미비 및 정보부족으로 실질적인 통제기능 미약 - 행정자치부가 직접 관리	- 조직운영상황조사 공시제와 입법예고제 강화 및 재정역량 분석실시 - 자치단체가 자율적으로 관리

자료 : 조성호, 2011, 「한국 지방자치의 당면과제」, 경기개발연구원.

그러나 역설적으로 자율성에 대한 책임성 확보 수단으로 지방의회와 지역주민의 역할을 강화하는 조치와 경쟁적 책임성 확보수단으로 행정자치부(2005년 당시)가 조직진단대책 등을 마련하였으나, 막상 현실에서는 지방자치단체의 자율성이 상당히 제약되었음에도 불구하고 지방의회와 지역주민의 역할을 강화하는 조치, 특히 지방의회가 실질적으로 작동될 수 있는 여건을 마련하지 않음으로써 개별 자치단체의 자치조직권 남용을 통제하는데 한계도 보였다.

둘째, 현재 총액인건비제 지침에 의하면 국을 설치할 수 있는 지방자치단체의 경우 국 단위 수는 기존과 마찬가지로 제한을 받고 과 단위만 자율화됨으로써 규모가 작은 시는 국 단위의 기구 과부하가 커지고 있다는 점이다. 이는 자치조직권 확대정책이 권한의 활용을 통해 성과를 최적화할 수 있는 발전적 관리방안을 모색하는데 역점을 두어야 하나 현재의 제도는 제한된 자율성 신장에 많은 비중을 둠으로써 발전적 관리방안에 대한 제도적 장치의 개발에 다소 미흡한 측면이 있다는 것이다. 종래의 조직기구와 인력이 동시에 증가하던 조직관리방식에서 기구

설치는 늘리되 인력증원을 억제하는 방식으로 조직관리가 이루어지게 작동되고 있는 것이다. 국설치가 필요한 지방자치단체는 현재 자율화된 과단위 이외에 국단위에 대한 적정성 검토가 향후 필요함을 보여주고 있는 것이며, 이는 조직운영에서 새로운 관리전략이 필요함을 보여주고 있는 것이다.

셋째, 총액인건비제 이후 정원증가 억제에 따른 보완 및 지원책 마련이 필요하다는 점이다. 신규행정수요의 발생 및 기존 수요의 지속적인 증가 등을 고려하여 업무의 재구성 내지 업무의 효율적 수행을 위한 다양한 방법의 모색이 함께 이루어져야 한다.

요약하면, 총액인건비제도는 실·국본부에 대한 현재의 행정안전부의 설치기준이 상존함에 따라 조직 및 기구설치에 따른 지방정부의 자율성을 침해한다는 비판과 함께 총액인건비제도의 산정방식에서 여전히 지방자치단체 유형에 따른 기능별 행정수요 분석을 통해 총액인건비를 책정하고 있어, 기존의 지방공무원 표준정원제도와 유사한 것으로 평가되고 있다.

3) 지방자치단체 행정기구 설치 기준

지방자치단체의 행정기구 설치기준은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조에 규정되어 있다. <표 3-17>에서 보듯이 국은 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치하고(제6조 제1항), 과는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·자치구는 6급 4명 이상 포함)의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다(제6조 제4항)는 기구 설치기준이 존재한다.

〈표 3-17〉 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조	
제6조(기구설치의 일반요건)	
① 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다.	
② 실·본부·본부는 특별시·광역시·도나 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 한한다는 업무의 성질상 국이나 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치한다.	
③ 담당관은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장은 제외한다)을 보좌하기 위하여 필요한 경우에 설치하되, 특별한 경우를 제외하고는 기획업무를 담당하는 실장 밑에 설치하며, 담당관 밑에는 과를 둘 수 없다.	
④ 과는 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·자치구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치한다.	
1. 국의 소관 업무(국이 설치되지 아니한 시·군·구의 경우에는 그 소관 사무를 말한다)를 업무의 양이나 성질에 따라 수 개로 분담하여 수행할 필요가 있을 것	
2. 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있을 것	
⑤ 지방자치단체의 본청에 설치하는 실·국과 실·과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부단체장(시의 경우에는 행정부시장을, 도의 경우에는 행정부지사를 말한다)의 지휘·감독하에 둔다. 다만, 지방자치단체의 장을 직접 보좌하는 공보기능 등 그 특수성이 인정되는 경우에는 예외로 한다.	
⑥ 지방자치단체는 정책기획기능과 집행기능을 함께 수행하는 보조·보좌기관인 실·국과 실·과·담당관을 폐지하고 그 폐지된 기관과 같은 기능을 수행하는 별도의 사업소를 신설하여서는 아니 된다.	
⑦ 실·국 및 과·담당관의 명칭은 제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 실·국은 본부·단·부로, 과·담당관은 팀으로 각각 달리 정할 수 있다. 이 경우 명칭을 달리 정한 보조기관 또는 보좌기관은 이 영을 적용함에 있어서 실·국 또는 과·담당관으로 본다.	

또한 지방자치단체는 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의하여 특별시·광역시·도 및 시·군·자치구로 구분하여 인구규모를 기준으로 설치하도록 규정하고 있다. 특별시·광역시·도의 실·국·본부의 설치기준은 서울특별시의 경우 14개 이내, 경기도의 경우 17개 이내 등으로 제한하고 있으며, 과·담당관의 설치기준은 2007년 12월 폐지하였다.

〈표 3-18〉 시·도의 실·국·본부 설치기준

구분		실·국·본부		과·담당관	
		개정 전	개정 후	개정 전	개정 후
서울특별시		13개 이내	14개 이내	74개 이내	폐지
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	11개 이내	12개 이내	51개 이내	폐지
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내	11개 이내	44개 이내	폐지
	인구 200만 미만	9개 이내	10개 이내	39개 이내	폐지
도	경기도	17개 이내	18개 이내	67개 이내	폐지
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	9개 이내	11개 이내	40개 이내	폐지
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	9개 이내	10개 이내	40개 이내	폐지
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	8개 이내	9개 이내	36개 이내	폐지

주 : 1. 실·국·본부의 수를 산정할 때 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영 하고 있는 경우에는 위 표의 실·국·본부 수에 이를 포함하여 산정한다.

2. 시·도의 경우에는 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따라 부지사·부지사 직속으로 위 표의 설치기준 범위에서 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다.

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 종전규정 별표1(제7조 제1항 관련)(2007. 10. 4) 및 현행 규정 별표1(제9조 제1항 관련)

그러나, 시·군·자치구는 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준이 여전히 존재하고 있음을 알 수 있다. 서울시 자치구는 실·국의 수를 5개 이내로 제한하고 있으며, 광역시 자치구는 인구 50만 이상인 경우 실·국의 수를 4개 이내로 제한하고 있다.

〈표 3-19〉 시·군·구의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준

구분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		11개 이내
	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조 제2항 제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	
	인구 50만 이상 70만(구를 설치한 시)	4개 이내	
	인구 70만 이상 90만(구를 설치한 시)	5개 이내	
	인구 90만 이상 100만(구를 설치한 시)	6개 이내	
	인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개 이내	

〈표 계속〉 시·군·구의 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준

구분		실·국	실·과·담당관
군	울릉군·웅진군		10개 이내
	증평군		11개 이내
	인구 3만 미만		11개 이내
	인구 3만 이상 5만 미만		12개 이내
	인구 5만 이상 10만 미만		14개 이내
	인구 10만 이상 15만 미만		16개 이내
	인구 15만 이상		18개 이내
	인구 15만 이상(광역시 관할구역 안의 군)	3개 이내	
구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	16개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내

주 : 1. 실·국 및 실·과·담당관의 수를 산정 시 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국 및 실·과·담당관의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 수에 포함하여 산정한다.

2. 법 제7조제2항제2호와 같은 항 제3호에 해당하는 군이 도농복합형태의 시로 된 경우에는 해당 시에 대하여 시로 된 날부터 2년간은 위 표의 시(법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시는 제외한다)의 기구설치기준에서 1개의 실·국(인구 15만 미만인 시는 제외한다)을 감하여 적용한다.

3. 시·군·구 본청의 과 기능과 조직을 직속기관으로 이관하는 경우에는 위 표의 실·과·담당관의 수에 포함하여 산정한다.

4. 법 제7조제2항제2호 또는 제3호에 해당하는 도농복합형태의 시가 별표6 제2호의 비고 제2호에 따라 출장소 장의 직급을 4급으로 책정하는 경우에는 위 표의 실·국의 수에 포함하여 산정한다.

5. 위 기구설치기준에도 불구하고 팀제를 시범운영하고 있는 지방자치단체에 대하여는 행정자치부장관이 기구설치기준을 달리 정할 수 있다.

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 현행 규정 별표3(제13조 제1항 관련)

4) 서울시의 조직변화

(1) 개괄

서울시 조직구조의 주요변화를 시기별로 나타내면 아래 <표 3-20>과 같다. 서울시 조직구조는 제1대 서울시의회가 출범한 1956년에는 6국 28과 62사업소로 구성되었으며, 본격적인 지방자치체가 부활한 1995년 민선 1기에는 2실 1관 12국 1본부 3담당관 67과 1원 4본부 66사업소로 기구가 조정되었다. 그 후 1998년 실·국 통폐합 등 본청조직이 16실·국·본부에서 11실·국으로 축소되었으며, 현재에는 3부시장 5실 4본부 5국 12관·단 123과·담당관 44사업소로 유지되고 있다.

〈표 3-20〉 서울시 시기별 조직구조 변화

시기구분	연도	기구조정현황	주요내용
• 제1대 서울시의회	1956	6국 28과 62사업소	-
• 제2대 서울시의회	1961	7국 32과 78사업소	-
• 제3대 서울시의회	1991	1실 2관 14국 1본부 3담당관 73과 1원 3본부 67사업소	'88 가정복지국 신설 '89 - 올림픽준비단 폐지 - 시민생활국·문화관광국·주택국 신설 - 상수도사업본부·지하철건설본부 신설 '91 - 경찰국이 서울지방경찰청으로 독립
• 제4대 서울시의회 • 민선1기	1995	2실 1관 12국 1본부 3담당관 67과 1원 4본부 66사업소	'92 - 청소사업본부 신설 '93 - 시민생활국·보건사회국·환경복지국 폐지 - 보사환경국 신설 '95 - 도시시설안전관리본부 신설 (종합건설본부 →사업소)
• 제5대 서울시의회 • 민선2기	1998	3부시장 3실 8국 5관 63과· 담당관 3사업본부 77사업소	'98 - 실·국 통합합 등 본청조직 축소(16실·국·본부 → 11실·국)
• 제6대 서울시의회 • 민선3기	2002	3부시장 1실 12국 9관 1단 68과·담당관 3사업본부 74사업소	2003 - 재무국·정책보좌관 신설 2005 - 푸른도시국 신설 - 여유키구(1단) 운영
• 제7대 서울시의회 • 민선4기	2006	3부시장 1실 12국 9관 1단 68과·담당관 3사업본부 75사업소	- 서대문소방서 신설(1.1)
• 제8대 서울시의회 • 민선 5기	2011	3부시장 1실 8본부 5국 12관· 단 113과·담당관 3사업본부 40사업소	-
	2012	3부시장 5실 4본부 5국 12관· 단 123과·담당관, 44사업소	- 서울혁신기획관, 사회혁신담당관 신설

자료 : 서울시 홈페이지 재정리

(2) 서울시 조직변화의 특징⁹⁾

① 단체장 민선1기(1995. 7. 1 ~ 1998. 6.30)

행정환경 및 여건변화에 따라 정책 및 시정혁신, 도시교통안전, 시민참여 기능이 대폭 신설되었다. 공무원 교육 및 복지기능을 확충하였고, 시대에 뒤떨어진 단순규제업무나 간접기능은 축소 또는 폐지되었다. 기획·예산·인사·조직 권한을 분권화하고 조직부서에 보다 많은 자

9) 김대건, 2011, “지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시 조직관리와 분권형 자치”, 서울시정개발연구원

을과 권한을 부여하면서 동시에 책임경영체제를 구축하려고 하였다.

기능별 조직변화를 보면, 각 과 내에 전산업무를 담당하는 팀들이 다수 생겼는데, 이는 조직 내·외적으로 전산·정보화 분야에 대한 수요가 증대되었고 이에 부응하기 위한 조직의 변화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 폐기물 및 재활용을 담당하는 과들이 신설되었고 기존의 조직들 중 청소·대기·수질 부문을 담당하는 과들에 각종 계가 신설되었다는 것은 증대하는 환경문제에 대한 행정수요에 적극적으로 대처하려는 조직의 반응이 나타난 것이다. 도로·교통 부문에서 비선형대체가 자주 이루어졌는데, 이를 통해 서울시의 고질적인 문제점인 교통 분야에 대한 행정수요의 증대를 파악하고 이에 대한 대응이 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 재난관리 부문에서도 매년 꾸준히 과가 신설되면서 각종 재난에 대해 구체적으로 대응하는 방재대책을 세웠다고 할 수 있다.

② 단체장 민선 2기(1998. 7. 1 ~ 2002. 6.30)

민선 2기는 무한경쟁시대와 IMF시대를 맞아 개발과 성장시대의 유산인 서울시의 비대한 조직을 ‘보다 적은 비용과 인원으로 보다 많은 서비스를 시민에게 제공’하고자 하는 혁신적인 시정개혁노력을 시작하는 시점이었다. 이 시기에 서울시 본청의 조직 및 인력진단에서는 생산성 향상, 도시경쟁력 강화, 삶의 질 향상을 기본목표로 삼고, 열린 시정의 구축, 지속적인 개혁추진을 기본 방향으로 설정하였고, 조직의 주요 진단내용은 경쟁원리의 도입, 시민본위의 행정서비스로 전환, 원가를 생각하는 경영마인드와 접목하는 것이었다.

서울시 본청에 대한 조직 및 인력감축은 1998년 8월에 이루어졌으며, 사업소 및 투자기관은 연말에, 서울시 투자기관 및 상수도 사업본부는 1999년 2월에 완성된 구조조정 권고안을 토대로 3월에 노사 상호협의를 거쳐 마무리되었다. 원만한 노사협의를 이루어지지 못해 파업사태에 직면했던 지하철공사의 경우도 있었지만, 서울시의 조직개편과 구조조정이 많이 이루어진 시기였다.

기능별 조직변화는 구 문화국 국제교류과가 국제협력담당관이 되어 행정1부시장 직속으로 조정됨으로써, 국제교류·협력 부문에 대한 행정의 대응이 강조되었고, 노인복지과와 장애인복지과, 노숙자대책반 등이 신설됨으로써 사회복지 부문에서 행정수요에의 대응이 이루어졌다. 도로교통 부문에서도 많은 비선형대체가 이루어짐으로써, 이 분야의 행정수요가 여전히 많다는 것을 알 수 있다. 문화·체육 부문에서는, 월드컵의 개최를 대비하기 위해 이에 관련된 업무를 담당하는 팀들의 다양한 승계가 이루어졌다.

③ 단체장 민선 3기(2002. 7. 1 ~ 2006. 6. 30)

민선 3기는 중장기적 발전방안을 위해 서울시의 자치조직권과 관련된 각종 법령과 규칙들을 분석하고, 서울시의 변화대응적이며 탄력적인 조직운동을 위한 법적, 제도적 개선에 관심을 기울였다.

서울시는 정책조정 및 기획기능의 취약성 보완, 복지, 환경, 교육 등 일반 민생행정의 기능 강화, 1998년 IMF 사태 당시의 대규모 감축조정에 대한 보완대책, 임시·한시기구의 기능에 대한 재검토와 이에 따른 조직 재정비, 첨단정보 및 지식기반 산업을 지원하는 도시기능의 강화, 문화, 관광, 홍보와 같은 전략적 도시마케팅 강화, 환경친화적 도시정비 및 도시계획으로의 전환 등에 관심을 두었다.

한편, 사업소는 증가하는 환경, 공원, 여가와 복지관련 업무에 대한 기구 및 인력 구조 재검토, 과도한 업무부담의 감소와 첨단설비의 도입, 사업소 기능 가운데 민영화가 바람직한 업무에 대한 타당성 검토 등이 이루어졌다. 이는 신공공관리(NPM)의 영향이라 할 수 있다.

조직개편의 측면에서는 조직운영의 연속성·안정성을 확보하고, 행정수요에 능동적으로 대응하기 위한 기능별 실·국 구성과 시정에 경영개념을 적극 도입하여 투자·부채·재정 관리 시스템 구축을 기본방향으로 하였다. 조직개편의 주요내용으로는 1급을 정책보좌관으로 활용하여 시장 정책의지의 조기가시화와 시정의 선도적기능을 부여하고, 기능별 국장 책임경영체제를 확립하기 위해 청계천복원, 대중교통, 지역균형, 여성·복지 부분에 대한 정책보좌관제를 도입하였으며, 경영마인드에 입각한 조직 구성을 위해 경영기획관을 신설하여 경영기획관 소관으로 심사평가담당관과 재정분석담당관을 설치하고 외부 전문가를 영입하여 기금, 지방채 등 재정관리와 경영개선을 추진하였다. 또한 주무과 개념을 폐지하고 일과 서비스 중심의 조직으로 재편하여 정책추진, 보고 등은 소관과에서 담당하고 능력위주 승진체제로 전환하였으며, 사업소의 기능 재조정과 책임행정 체제를 구현하기 위해 사업소장 직급·조직규모를 조정하고 아웃소싱을 실시하였다.

시정 정보화 기반구축을 위해 정보화기획단의 기능을 조정하여 정보시스템 고도화를 통한 행정업무의 효율성 향상, 대시민 정보서비스 제공 확대 등을 위한 시민지향적 정보화 사업을 추진하고 전자정부를 구현하고자 정보화기획담당관에 시민생활과 밀접한 인터넷 관리·지원 기능을 보장하는 등 전산시스템 관련 기능을 강화하였다.

책임행정 구현을 위한 직속기관, 사업소에 대한 정비도 이루어졌다. 지휘체계 확립을 위한 직급 조정이 이루어졌으며, 기능유지 필요성이 미약한 기관을 폐지하고 최소기능을 유지하였다. 민간에 위탁함으로써 운영의 효율성을 높이고 시민에 대한 서비스기능을 제고할 수 있는 분야에 대한 아웃소싱 및 기구감축과 조직운영 규모의 적정화를 위해 사업소장 및 하부기관

직급의 하향조정 및 사업소 기능을 고려한 명칭을 변경하였다. 또한 정책사업의 추진 및 기능 중심 조직운동을 위한 부서를 신설하고 기능을 조정하였다.

조직개편에 따른 정원조정은 변경된 기능에 맞도록 정원총수의 범위 안에서 실·국·사업소 간 정원이 재배정되었으며, 청계천복원추진본부, 지역균형발전추진단, 교통체계개선단 등 시정 중요사업 추진조직의 정원이 보강되었다. 또한 중요시책의 심층검토에 필요한 중간관리층의 정원이 보강되었다.

기능별 조직변화는 정책·기획·홍보 부문에서 질적으로 다양한 행정수요에 부응하기 위해 조직의 신설 및 선형대체·비선형대체가 활발히 이루어진바, 이 부문은 기능별 비중에서도 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 산업·유통 부문에서 특별히 과의 신설이 이루어지지 않는 반면 과 내에서 선형대체와 비선형대체가 활발히 이루어짐으로써 행정수요의 다변화에 대응할 수 있었다. 청계천개발사업의 시행과 관련하여 자연생태·공원·녹지 부문과 문화 부문, 그리고 관광개발 부문에서 조직의 대응이 활발하게 일어났다. 도시계획·개발 부문의 경우 이전까지는 그다지 큰 변화의 모습이 보이지 않았었으나 각종 재개발 정책의 시행과 더불어 관련과의 신설 및 과 내에서 팀들의 폐지·분합 등이 활발히 이루어졌다.

④ 단체장 민선 4기(2006. 7. 1 ~ 2010. 6. 30)

민선 4기 조직개편의 핵심내용은 서울의 대기환경 개선과 경쟁력 강화를 위해 종전에 임시기구로 운영하던 맑은서울추진본부, 균형발전추진본부, 경쟁력강화기획본부를 한시기구로 전환한 것이었다.

대기질 개선을 맡는 맑은서울추진본부는 대기질개선총괄반 등 4개반으로 구성돼 자동차배출가스 저감 및 친환경 에너지 보급, 승용차 요일제 정착, 매연 과다배출 경유차 도심진입 제한 등 교통수요 관리를 통한 대기질 개선 업무를 총괄하였다. 경쟁력강화기획본부는 서울브랜드의 가치를 끌어올리기 위한 조직으로 문화·관광 등 무형의 자산을 통해 서울의 브랜드 가치를 높이고, 나아가 경제적 부가가치를 창출하는 업무를 담당하였다. 뉴타운사업본부를 흡수한 균형발전추진본부는 도심활성화추진단을 포함해 2단 7반으로 확대되었고, 뉴타운 사업과 재래시장 개발 기능을 유지하면서, 세운·대림·낙원상가 등 도시 개발과 동대문운동장 종합공원 조성, 균형발전촉진지구 개발 업무를 수행하였다.

서울시는 지방자치단체로는 처음으로 국장급 교육기획관 제도를 신설하여 교육지원반과 교육사업반 등 2개의 반을 설치하였다. 교육기획관은 강남·북 교육불균형 해소를 위해 자립형 사립고 등 우수학교 설립과 교육인적자원부와 서울시 교육청 등의 창구역할을 담당하고자 한

것이었다. 개편안에 따르면 서울시는 한강 재창조 사업의 정책 수립과 집행 기능을 일원화하기 위해 기존의 한강시민공원사업소를 흡수한 한강사업본부(본부장 2급)를 새로 만들고, 한강사업본부 산하에는 정책 개발을 전담할 한강사업기획단(3급)을 신설하였다.

도시 경관, 도시 구조물, 가로시설물 등 도시 디자인을 총괄할 도시디자인기획단(3급)¹⁰⁾도 행정2부시장 직속으로 새로 만들어졌고, 도로 물청소, 자원순환시스템 개선 등 대기질 개선 정책을 추진할 클린도시추진반도 환경국 산하에 설치되었다. 교통국과 교통개선기획단으로 이원화돼 있는 교통 조직은 교통국으로 일원화시키고, 대중교통체계 개편 사업이 마무리됨에 따라 버스지원반, 도심교통개선반은 폐지하였다. 대신 서울경찰청에서 서울시로 이관된 신호등, 횡단보도 등 교통안전시설물을 관리할 교통시설반이 신설되었다.

⑤ 단체장 민선 5기(2010. 7. 1 ~ 2012)

민선 5기의 초반에는 조직의 변화가 거의 없었다. 그러나 2011년 10월 26일 보궐선거로 새로운 시장이 당선되면서 조직이 변화하였다. 즉, 2011년 10월 이후의 민선 5기 서울시 조직개편의 특징은 ‘복지·안전·일자리’ 분야 조직 강화에 초점을 두고, 복지 등 핵심시책 추진을 위해 1급 실장체제를 강화한 것이다. 이를 위해 기존 ‘1실 8본부 5국’에서 ‘5실 4본부 5국’ 체제로 개편함으로써 박원순 시장의 역점사업인 복지분야 조직이 강화된 반면, 한강르네상스 등 디자인 사업분야는 축소·폐지하였다.

가장 큰 변화는 1급 실장체제가 확대된 것으로 경제진흥본부→경제진흥실, 복지건강본부→복지건강실, 도시안전본부→도시안전실, 주택본부→주택정책실로 각각 개편돼 기획조정실과 함께 5실 체제가 되었다.

먼저 마을공동체 회복을 위한 기반 조성과 시정 갈등을 해결하기 위해 시장직속의 서울혁신기획관을 신설하고 전담부서로 마을공동체 활성화와 마을별 맞춤형 사업을 지원하는 ‘마을공동체담당관’, 시책사업 및 기관 갈등을 예방·해결하는 ‘갈등조정담당관’, 사회적 약자의 인권 침해를 예방하는 ‘사회혁신담당관’도 신설하였다. 이와 함께 복지 취약계층의 발굴·지원을 위한 ‘희망복지지원과’, 산사태 등 급경사지 안전관리업무의 전담추진을 위한 ‘산지방재과’, 서민 주택 공급 확대를 위한 ‘주택공급정책관’, 임대주택 공급업무를 총괄하는 ‘임대주택과’ 등이 신설되었다.

또한 복지안전망의 강력한 추진을 위해 복지건강본부를 1급 기구인 ‘복지건강실’로 격상하

10) 후에 도시관광디자인본부로 변경

였다. 더불어 기존 푸른도시국은 ‘공원녹지국’으로 변경돼 행정2부시장 소관으로 변경하고, 시설공사 조직과 동대문디자인플라자를 담당하던 문화관광디자인본부는 ‘문화관광디자인국’으로 축소되었다. ‘도시경관과’ 및 ‘공공디자인과’는 ‘도시디자인과’로, 공원사업부·수상사업부·공원시설부는 ‘공원관리부’로 통합하였다. 한강예술섬 조성사업 재검토에 따라 도시기반시설본부의 ‘공공시설부’와 ‘시책사업부’ 역시 ‘공공사업부’로 통합하였다.

반면 뉴타운 등 도시개발을 담당했던 ‘주택기획관’, ‘문화관광기획관’ 및 ‘디자인기획관’은 폐지되었고, 오세훈 전 시장의 시정 핵심부서인 ‘한강사업기획단’도 폐지되었다.

2. 인사관리 실태 분석

1) 자치인사권 관련 법규

우리나라 자치인사권과 관련된 지방공무원 관련법규를 살펴보면 지방자치법 제112조, 지방공무원법, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등이 있음을 알 수 있다. 지방공무원과 관련된 법규는 총 9개이며, 법령의 형태별로 구분하여 보면 법률이 2개, 대통령령이 7개로 나타난다.

〈표 3-21〉 지방공무원 관련 법규

법령명	법령형태	입법상태	제/개정일	내용
지방자치법(제112조)	법률 제10827호	일부 개정	2011.07.14	지방공무원의 정원에 관한 사항을 대통령이 정한 기준에 따라 지방자치단체 조례로 위임
지방공무원법	법률 제1427호	일부 개정	2011.05.23	지방공무원에게 적용할 인사행정의 기준이 되는 법률
지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	대통령령 제23092호	일부 개정	2011.08.22	지방자치단체의 행정기구 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정
지방공무원 임용령	대통령령 제23093호	일부 개정	2011.08.22	지방자치단체의 공무원 임용에 관하여 규정
지방계약직공무원 규정	대통령령 제23081호	일부 개정	2011.08.19	지방계약직공무원의 채용조건, 임용절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정
계약직공무원규정	대통령령 제23012호	일부 개정	2011.07.04	계약직공무원의 채용조건, 임용절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정
별정직공무원 인사규정	대통령령 제23011호	일부 개정	2011.07.04	행정부 소속 별정직공무원의 임용, 복무 등에 관하여 규정
공무원 인사기록·통계 및 인사사무 처리 규정	대통령령 제23015호	일부 개정	2011.07.04	행정부 소속 공무원의 인사기록 및 인사사무 처리에 관한 절차 등을 규정
고용직공무원규정	대통령령 제20741호	일부 개정	2008.02.29	고용직공무원의 임용 등에 관하여 규정

자료 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

또한 서울시 공무원 관련 자치법규를 살펴보면 서울특별시 지방공무원 정원조례, 서울특별시 인사규칙 등 총 7개가 규정되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-22〉 서울시 공무원 관련법규

법령명	법령형태	입법상태	제/개정일	내용
서울특별시 지방공무원 정원조례	서울특별시 조례 제5155호	일부개정	2011.07.28	서울특별시에 두는 지방공무원의 정원에 관한 사항을 규정
서울특별시 지방별정직공무원 인사관리조례	서울특별시 조례 제5066호	일부개정	2011.01.13	서울특별시 지방별정직공무원의 임용 등에 관하여 필요한 사항을 규정
서울특별시 인사규칙	서울특별시 규칙 제3814호	일부개정	2011.08.25	서울특별시 소속 지방공무원의 임용 및 시험 등에 관하여 필요한 사항을 규정
서울특별시 지방공무원 정원조례 시행규칙	서울특별시 규칙 제3807호	일부개정	2011.07.28	지방공무원의 직급별 정원에 관한 사항을 규정
서울특별시 지방별정직공무원 임용자격기준규칙	서울특별시 규칙 제3797호	일부개정	2011.03.10	서울특별시 지방별정직공무원의 임용자격기준을 규정
서울특별시 지방계약직공무원 인사관리규칙	서울특별시 규칙 제3758호	일부개정	2010.07.01	지방계약직공무원규정의 시행에 필요한 사항을 규정
서울특별시 지방공무원 인사교류규칙	서울특별시 규칙 제3598호	타법개정	2008.01.31	지방공무원법 제30조의2의 규정에 의한 협의회의 구성·운영 및 인사교류절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정

자료 : 서울시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr>) (2011년 8월 29일 기준)

2) 지방자치단체 인사관리 기준¹¹⁾

(1) 정원관리, 직급, 직렬, 직류

① 정원관리

지방자치단체의 정원관리와 관련하여 정원은 “지방자치단체의 행정기구와 정원 기준에 관한 규정”에 의해 엄격히 관리되고 있다. 하지만 2005년 이후 이처럼 엄격하게 관리되었던 표준 정원제도가 지방자치단체의 자율성을 침해하고 지방분권의 취지에 어긋난다고 하여 총액인건 비제도를 기반으로 한 자율적 정원관리체제를 도입하여 2007년 전면시행을 공언하였으나 총액 인건비제도가 다른 형태의 표준정원제도라는 비판으로 인해 많은 논란을 야기하고 있다. 정원을 적절하게 관리하기 위한 제도로 활용되고 있는 정원설치 기준에 따르면, 인구규모를 기준으로 했을 때 서울시는 실/국/본부를 14개 이내로 규정하고 있되, 과/담당관 수에 대한 규정은 폐지하고 있어 서울시 정원관리에 자율성이 다소 높아졌다고 할 수 있다.

11) 송석휘, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 인사관리와 분권형 자치』, 서울시정개발연구원

〈표 3-23〉 광역자치단체 본청의 기관설치 기준

구분		실·국·본부	과·담당관
광역시	서울특별시	14개 이내	폐지
	인구 300만 이상~500만 미만	12개 이내	폐지
	인구 200만 이상~300만 미만	11개 이내	폐지
	인구 200만 미만	10개 이내	폐지
도	경기도	18개 이내	폐지
	인구 300만 이상~400만 미만	11개 이내	폐지
	인구 200만 이상~300만 미만	10개 이내	폐지
	인구 100만 이상~200만 미만	9개 이내	폐지

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 2007. 10. 4

② 직급

정원별 직급기준에 대하여 지방자치법 시행령 제73조는 지방자치단체의 부시장 및 부지사의 수와 직급을 규정하고 있는데, 특별시의 부시장은 3명, 광역시의 부시장과 도의 부지사는 2명(*인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명)으로 명시하고 있다.

〈표 3-24〉 지방자치단체의 직급 관련 조항 - 부시장 · 부지사 등

지방자치법 시행령 제73조
제73조(부시장·부지사 등의 수와 직급 등)
① 법 제110조제1항에 따라 특별시의 부시장은 3명, 광역시의 부시장과 도 및 특별자치도의 부지사는 2명(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명)으로 한다. ② 법 제110조제2항에 따라 국가공무원으로 보(補)하는 부시장·부지사(이하 “행정부시장” 또는 “행정부지사”라 한다)는 특별시의 경우에는 정무직 국가공무원으로, 광역시·도와 특별자치도의 경우에는 「국가공무원법」 제2조의2에 따라 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보하되, 그 직무등급(「국가공무원법」 제23조에 따라 행정안전부장관이 배정하는 직무등급을 말한다)은 행정안전부령으로 정한다. 〈개정 2008.2.29, 2008.12.31〉 ③ 법 제110조제2항 단서에 따라 지방공무원으로 보하는 부시장·부지사(이하 “정무부시장” 또는 “정무부지사”라 한다)는 특별시의 경우에는 정무직 지방공무원으로, 광역시·도와 특별자치도의 경우에는 별정직 1급상당 지방공무원 또는 지방관리관으로 보한다. 〈개정 2009.8.13〉 ④ 행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 감독하며, 정무부시장·정무부지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정무적 업무를 수행한다. 다만, 광역시·도 및 특별자치도의 정무부시장·정무부지사는 시·도 조례로 정하는 바에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행할 수 있다. 〈개정 2009.8.13〉 ⑤ 제4항 단서에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행하는 정무부시장·정무부지사에 대한 명칭은 조례로 정한다. 〈신설 2009.8.13〉 ⑥ 행정부시장·행정부지사를 2명 두는 시·도의 경우에는 이를 행정(1)부시장·행정(1)부지사, 행정(2)부시장·행정(2)부지사로 하고, 그 사무분장은 별표 8에서 정하는 바에 따른다. 〈개정 2008.10.8, 2009.8.13〉 ⑦ 시·군과 자치구의 부시장·부군수 및 부구청장의 직급은 다음 각 호의 기준에 따른다. 〈개정 2009.8.13〉 1. 인구 15만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구 : 지방 서기관 2. 인구 50만 미만의 특별시의 자치구와 인구 15만 이상 50만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구 : 지방 부이사관 3. 인구 50만 이상의 시·군 및 자치구 : 지방 이사관 ⑧ 제7항을 적용할 때에 인구는 해당 시·군이나 자치구에 주민등록이 되어 있는 주민 수를 기준으로 한다. 인구 변동에 따른 직급 조정 등은 다음 각 호의 기준에 따른다. 〈개정 2009.8.13〉 1. 매 해 말 인구가 해당 시·군 또는 자치구의 부시장·부군수 또는 부구청장의 직급에 해당하는 인구 기준을 2년간 연속하여 초과하면 다음 해 7월 1일에 그 직급을 상향조정한다. 2. 전년도 각 분기 말 인구를 산술평균한 인구가 해당 시·군 또는 자치구의 부시장·부군수 또는 부구청장의 직급에 해당하는 인구 기준에 2년간 연속하여 못 미치면 다음 해 7월 1일에 그 직급을 하향조정한다. 3. 시·군 또는 자치구가 신설되는 경우 신설된 시·군 또는 자치구의 부시장·부군수 또는 부구청장의 직급은 그 시·군 또는 자치구가 신설된 날 현재의 인구를 기준으로 한다. ⑨ 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제35조제1항 후단에 따른 부시장은 지방 이사관, 별정직 2급 상당 지방공무원 또는 계약직 지방공무원으로 보한다. 〈신설 2010.11.2〉

이 밖에도, 「지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 특별시·광역시·도 및 시·군·자치구로 구분하여 보조 및 보좌기관의 직급기준을 상세하게 정하고 있고 서울시에 대해서도 보조 및 보좌기관에 대해서 임용이 가능한 직급기준을 정하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-25〉 시·도에 두는 보조·보좌기관의 직급기준

구분	실·국장		과장	담당관	소방담당 본부장	소방담당과장
서울특별시	실본부장	국장	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방정감	지방소방준감
	1급2급 일반직 지방공무원	2급3급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원		
부산광역시	3급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방감	지방소방준감
대구·인천·광 주·대전 ·울산광역시	3급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방준감	지방소방정
경기도	3급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방감	지방소방준감
도(경기도 및 제주특별자치도 제외)	3급 일반직 지방공무원		4급 일반직 지방공무원	4급 일반직 지방공무원	소방준감	지방소방정

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 현행 규정, 제10조 제1항 관련, 2007. 10.4

③ 직급, 직군, 직렬, 직류

지방공무원 임용령 제3조에 의하면 일반직공무원의 직급은 1급부터 9급까지로 분류하고, 그 직군·직렬·직류 및 직급의 명칭은 별도의 규정으로 정해져 있다. 국가공무원의 직급체계와 다소 차이가 나는 이유는 국가공무원의 경우 1급~3급을 고위공무원단으로 관리하는 반면, 지방자치단체는 고위공무원단제도를 운영하지 않고 있기 때문이다. 이러한 지방공무원의 분류체계는 크게 직군과 직렬, 직류를 기준으로 구분할 수 있다. 서울시를 포함한 지방공무원의 직군은 크게 행정직군과 기술직군으로 분류되고 행정직렬에는 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지 및 사서직렬의 6개 직렬이 있는 반면, 기술직렬에는 공업, 농업, 녹지, 수의, 해양수산, 보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호, 환경, 항공, 시설 및 방송통신의 15개 직렬이 있다.

이처럼 총 21개의 직렬로 이루어진 지방공무원의 분류체계에 따르면, 행정직렬과 공업직렬, 해양수산 직렬, 시설직렬이 가장 세분화된 직류를 보여주고 있음을 알 수 있다. 이 밖에도 행정직군의 세무나 전산, 교육행정, 사회복지 및 사서 직렬은 직류가 단수로 설정되어 있고 기술직군의 수의, 보건, 식품위생, 의료기술, 간호 직렬 역시 직류가 단수로 설정되어 있음을 알 수 있다. 단수로 되어 있는 직류의 통합이 필요하고 직렬의 구성 직류가 많은 곳은 분화시켜 세부

적인 직류를 경험한 공무원이 상호경쟁하면서 승진할 수 있는 폭을 넓혀줄 필요가 있다.

〈표 3-26〉 지방공무원 분류체계

직군	직렬	직류
행정	행정	일반행정, 법무행정, 재경, 국제통상, 노동, 문화홍보, 감사, 통계, 기업행정, 운수
	세무	지방세
	전산	전산
	교육행정	교육행정
	사회복지	사회복지
	사서	사서
기술	공업	일반기계, 농업기계, 기계운전, 조선, 일반전기, 전자, 원자력, 금속, 야금, 섬유, 일반화학, 가스, 자원
	농업	일반농업, 잠업, 식물검역, 농화학, 축산, 생명유전
	녹지	산림자원, 산림보호, 산림이용, 조경
	수의	수의
	해양수산	일반해양, 일반수산, 수산제조, 수산증식, 어로, 수산물검사, 일반선박, 선박항해, 선박기관, 해양교통시설
	보건	보건
	식품위생	식품위생
	의료기술	의료기술
	의무	일반의무, 치무
	약무	약무, 약제
	간호	간호
	환경	일반환경, 수질, 대기, 폐기물
	항공	일반항공, 조종, 정비
	시설	도시계획, 일반토목, 농업토목, 수도토목, 건축, 지적, 측지, 교통시설, 도시교통, 설계, 디자인, 방송통신
	방송통신	통신사, 통신기술, 전송기술, 전자통신기술

자료 : 지방공무원 임용령

(2) 임용

① 신규임용

6급과 7급 공무원의 신규임용은 서울특별시인사위원회에서 실시하고 8급 및 9급 공무원의 신규임용시험과 6급 내지 8급 공무원에의 승진시험, 6급 내지 9급 공무원의 전직시험, 기능직 공무원의 신규임용, 승진 및 전직시험도 서울특별시인사위원회에서 시행한다(지방공무원법 제 32조 1항~2항). 다만, 5급 이상 공무원의 각종 임용시험은 대통령령이 정하는 기관에서 실시하고 있다(지방공무원법 제32조 3항).

1급 공무원이나 국가공무원을 지방공무원에 임용하는 경우와 경쟁시험에 의해 채용이 어려운 자격증 소지자, 특수분야나 특수지역 근무자 및 외국어에 능통한 자, 특수전문분야의 연구

자, 휴직기간 만료로 퇴직한 경력직 공무원을 재임용하는 경우 등은 특별 임용시험에 의해 채용할 수 있다.

② 승진임용

승진임용은 일반적으로 근무성적평정, 경력평정 및 기타 능력의 실증에 의해 결정되는데, 1~3급의 승진은 능력과 경력을, 5급 공무원에의 승진임용은 승진시험을 거치되 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 인사위원회의 의결을 거쳐 임용할 수 있다(지방공무원법 제 38조 1항).

또한 우수 공무원은 특별승진 임용할 수 있다. 그 대상은 다른 공무원의 모범이 되는 자, 직무수행능력이 탁월한 자, 행정운영발전에 현저한 실적이 있는 자 등 기타 필요한 경우에 한정한다(지방공무원법 제39조의 3)고 규정되어 있다.

(3) 개방형 직위제와 공모직위제

2007년 개정된 지방공무원법은 개방형 직위제와 공모직위제를 명문화하고 있다. 개방형 직위는 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위해 필요하다고 판단돼 공직내부 또는 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 경우에 활용한다. 광역자치단체의 5급 이상 계약직, 기초자치단체의 6급 이상 계약직은 개방형으로 할 수 있다(지방공무원법 제29조의 4). 또한 직위 공모제를 통해 해당기관 또는 외부기관에서 적격자를 널리 공모해 임용할 수 있도록 하고 있는데(지방공무원법 제29조 5), 이러한 직위제도의 탄력적 운영은 인사의 개방성을 확보해 우수한 인재를 발굴하고 적정 배치함으로써 조직의 경쟁력을 높이기 위한 인사정책이라고 할 수 있다.

(4) 신분보장과 정년

① 공무원의 신분보장과 정년

지방공무원은 능력과 실적에 의해 임용되며 형의 선고, 징계 또는 이 법이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직 및 강임, 또는 면직을 당하지 않도록 규정(지방공무원법 제60조)되어 있어 공무원의 신분을 보호하고 있다. 이 밖에도 공무원의 정년을 설정하여 공무원이 정년까지 신분보장을 받으며 일을 할 수 있도록 정년보호제도(<표 6> 참조)를 운영하고 있다(지방공무원법 제66조).

〈표 3-27〉 지방공무원의 정년

구분	직급	연령
일반직 공무원	5급 이상 공무원	60세
	6급 이하 공무원	57세 *
계급 구분을 달리하는 일반직 공무원	연구관 및 지도관	60세
	연구사 및 지도사	57세
	기타 특수직렬 공무원	57~60세
기능직 공무원	방호직렬 공무원	59세
	기타 직렬 공무원	50~57세

주 : 공무원의 정년을 계급별로 차등규정(5급 이상 60세, 6급 이하 57세 등)한 것은 헌법상 평등원칙에 맞지 않다는 지적과 고령화 사회를 대비하여 정년연장이 필요하다는 의견이 제기되고, 특히 국가공무원법('08.6.13) 개정에 따라 지방공무원도 정년조정이 필요함. 지방공무원의 정년은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 60세로 단일화하되, 시행시기를 2009년 1월 1일부터 하고 6급 이하 공무원 등의 경우 2년에 1세씩 단계적으로 연장하여 2013년에는 60세로 단일화되도록 함
 자료 : 지방공무원법 66조, 2007. 5.11

② 공무원의 명예퇴직

공무원으로 20년 이상 근속한 자가 정년 전에 자진하여 퇴직하는 경우를 명예퇴직이라고 하는데, 이 경우 예산의 범위 내에서 명예퇴직수당을 지급할 수 있다(지방공무원법 제66조의 2).

(5) 교육훈련 및 인사교류

① 교육훈련

모든 공무원은 담당 직무와 관련하여 학식과 기술 및 응용능력의 배양을 위해서 법령이 정하는 바에 따라 훈련을 받아야 한다. 또한 지방자치단체의 장 및 각급 감독의 지위에 있는 공무원은 일상 업무를 통해 계속적으로 부하직원을 훈련시킬 책임을 진다. 이러한 훈련성적은 인사관리에 반영시켜야 하고(지방공무원법 제74조), 교육인적자원부·행정자치부·지방자치단체에 공무원의 훈련기관을 둘 수 있도록 규정하고 있다(지방공무원법 제75조).

② 지방자치단체 간 인사교류

행정자치부 장관 또는 교육인적자원부 장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위해 당해 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(지방공무원법 제30조의 2 제1항). 시·도지사는 당해 지방자치단체 및 관할구역 안의 지방자치단체 상호 간에 인사교류의 필요가 있다고 인정되면, 당해 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류를 권고할 수 있고 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여

야 한다(지방공무원법 제30조의 2 제2항). 이때 인사교류의 대상은 대통령령으로 정하고 인사교류협의회의 구성, 운영, 인사교류 절차, 기타 인사교류에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령·교육인적자원부령 또는 시·도 규칙으로 정하고 있다(지방공무원법 제30조의 2 제3항).

(6) 지방인사위원회

지방자치단체에 인사운영의 공정성과 객관성을 높이기 위해 인사위원회를 설치·운영하고 있다. 서면회의의 개최비율이 높고 회의소집이 지연된다는 비판을 받아온 지방인사위원회는 이를 해소하기 위하여 위원수를 11명에서 15명으로 늘리고 개최요건을 재적위원 과반수로 개선하는 등 운영의 내실화를 도모하고 있다.

3) 서울시 인사관리의 현황

(1) 정원관리, 직급, 직렬, 직류

① 정원관리

서울시 공무원에 대한 정원관리 역시 다른 지방자치단체와 마찬가지로 “지방자치단체의 행정기구와 정원 기준에 관한 규정”에 의해 엄격히 관리되고 있다. 이처럼 경직된 정원관리제도는 총액인건비제도를 기반으로 한 자율적 정원관리체제의 도입을 계기로 정원관리에서 서울시 정부의 자율성을 부여하는 방향으로의 개선방안을 모색하고 있으나 총액인건비제도에 기반한 정원관리의 자율성 부여는 여전히 현재 진행형임을 부인할 수 없다. 다만, 지방정부의 과/담당관 수에 대한 규정을 폐지하였기 때문에 지방정부 차원에서 직급관리의 자율성은 과거에 비해 상대적으로 높아졌다고 할 수 있다.¹²⁾ 그러나, 엄밀한 의미에서 지방정부 차원의 정원관리에 대해서는 도시별 규모에 기반을 둔 표준정원제도가 여전히 적용되고 있다는 점에서 서울시를 포함하여 각 지방정부의 행정수요를 반영한 지방정부 차원의 자율적인 정원관리는 아직도 요원한 것이 현실이다.

서울시의 2010년 말 기준 공무원 총정원은 16,061명이다. 이 가운데 소방직과 교원을 제외한 관리정원은 9,812명이다. 서울시의 공무원 총정원은 2008년까지 감소추세에 있다가 2009년과 2010년 소폭 증가하였는데, 이는 소방직과 교원의 수요가 2007년 이후로 늘어났기 때문이다.

12) 최근 서울시의 경우 서울혁신기획관 산하에 사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 갈등조정담당관 신설을 포함해 행정수요에 적절하게 대응할 수 있는 담당관 제도를 도입하는 등 조직관리의 자율성이 과거에 비해 다소 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-28〉 서울시 공무원 연도별 현황

(단위 : 명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총정원	16,152	16,339	16,311	15,855	15,888	16,061
관리정원	10,362	10,667	10,760	10,079	10,022	9,812
소방·교원	5,790	5,672	5,551	5,776	5,866	6,249

출처 : 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr>)

② 직급

지방정부 공무원의 정원별 직급기준 역시 “지방자치법 시행령 제73조”에 의해 규제를 받고 있다. 예를 들면, 지방자치단체의 부시장 및 부지사의 수와 직급에 대한 구체적인 규정과 함께 서울특별시의 부시장은 3명, 광역시의 부시장과 도의 부지사는 2명(* 인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명)으로 구체적으로 명시하고 있다. 이 밖에도 『지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』에 의하여 특별시·광역시·도 및 시·군·자치구로 구분하여 보조 및 보좌기관의 직급기준을 상세하게 규정하고 있고 서울시의 보조 및 보좌기관에 대해서도 임용이 가능한 직급기준을 구체적으로 법제화하고 있다.

서울시 공무원의 직급별 현황을 살펴보면 2006년과 2010년 모두 6급과 7급의 비율이 가장 높은 구조임을 알 수 있다. 5~6급에 해당하는 중간층의 비율은 2006년 45.1%에서 2010년 50.1%로 증가하였으나, 7~9급에 해당하는 하위직의 비율은 같은 기간 51.2%에서 46.1%로 줄어 들었다.

〈표 3-29〉 서울시 공무원 직급별 현황

(단위 : 명)

구분	계	상위직(4급 이상)			중간층(5~6급)			하위직(7~9급)			
		소계	3급이상	4급	소계	5급	6급	소계	7급	8급	9급
2006년	6,480	221 (3.4%)	50 (0.7%)	171 (2.6%)	2,930 (45.1%)	834 (12.8%)	2,096 (32.2%)	3,329 (51.2%)	2,239 (34.4%)	832 (12.8%)	258 (4.0%)
2010년	6,541	247 (3.8%)	51 (0.8%)	196 (3%)	3,276 (50.1%)	989 (15.1%)	2,287 (34.9%)	3,018 (46.1%)	2,195 (33.6%)	672 (10.3%)	151 (2.3%)

자료 : 서울시 조직·인사백서(2008) 및 서울시 내부자료

③ 지방공무원의 분류체계: 직급, 직군, 직렬, 직류

지방공무원 임용령 제3조에 의하면 일반직공무원의 직급은 1급부터 9급까지로 분류하고, 그 직군·직렬·직류 및 직급의 명칭은 별도의 규정에 규정되어 있다. 서울시의 직급구조를 살펴보면, 2011년 현재 6급, 7급, 8급 순으로 구성되어 있어 관리자형 직급구조보다 실무자형 직급구

조형태를 보이고 있다. 서울시를 포함한 지방공무원의 직군은 크게 행정직군과 기술직군으로 분류되고 행정직렬에는 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지 및 사서직렬의 6개 직렬이 있는 반면, 기술직렬에는 공업, 농업, 녹지, 수의, 해양수산, 보건, 식품위생, 의료기술, 의무, 약무, 간호, 환경, 항공, 시설 및 방송통신의 15개 직렬이 있다. 이처럼 총 21개의 직렬로 이루어진 지방공무원의 분류체계에 따르면, 행정직렬과 공업직렬, 해양수산 직렬, 시설직렬은 보다 직류를 세분화하고 있다. 서울시 공무원 역시 직군, 직렬, 직류를 기준으로 분류하고 있는데, 서울시 공무원은 2개 직군, 17개 직렬, 25개 직류로 구성되어 있다는 점에서 지방공무원 분류기준으로 제시되고 있는 2개 직군, 21개 직렬, 79개 직류에 비해서는 서울시 공무원의 세부 분류체계가 다소 취약함을 알 수 있다.

서울시 일반직 공무원의 직군별 운영정원을 살펴보면 행정직군이 2,856명이며, 기술직이 2,894명이다. 좀 더 세부적으로 직류별 인원을 살펴보면 행정직류가 2,523명으로 행정직군 중 88% 이상을 차지하며, 토목직류는 1,014명으로 기술직군 중 35%를 차지하는 것으로 나타나 행정직류와 토목직류의 비율이 다른 직류에 비해 과대하다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-30〉 일반직 공무원의 운영 정원과 구조

(단위 : 명)

직군	직렬	직류	운영정원
행정직군 (2,856명)	총 계		5,750
	행정	행정	2,523
	세무	세무	65
	사회복지	사회복지	36
	전산	전산	201
	사서	사서	31
기술직군 (2,894명)	공업	기계	226
		전기	244
		화공	178
	농업	농업	10
		축산	12
	녹지	녹지	178
	수의	수의	42
	의무	의무	1
	약무	약무	30
	보건	보건	45
	간호	간호	368
	의료기술	임상병리	25
		방사선	15
		물리치료	12
		치과위생	4
	환경	환경	115
	시설	토목	1,014
		건축	242
		지적	34
	통신	통신기술	99

자료 : 서울시 조직·인사백서(2008) 및 서울시 내부자료

(2) 임용

① 신규임용

가. 일반 임용시험과목과 임용기준

6급과 7급 공무원의 신규임용은 서울특별시인사위원회에서 실시하고 8급 및 9급 공무원의 신규임용시험과 6급 내지 8급 공무원에의 승진시험, 6급 내지 9급 공무원의 전직시험, 기능직 공무원의 신규임용, 승진 및 전직시험도 서울특별시인사위원회가 주관하여 시행하고 있다(지방공무원법 제32조 1항~2항). 다만, 5급 이상 공무원의 각종 임용시험은 대통령령이 정하는 기관에서 실시하고 있다(지방공무원법 제32조 3항).

일반 임용시험과 관련하여, 임용시험과목이나 임용을 하기 위한 기준 역시 지방공무원법에 규정되어 있어 임용과 관련하여 서울시를 포함한 지방정부가 수행하는 역할은 지방공무원법에 규정된 사항을 충실하게 대행하는 대행기관으로서의 역할에 머무르고 있는 것이 현실이다.

나. 특별임용시험

1급 공무원이나 국가공무원을 지방공무원에 임용하는 경우와 경쟁시험에 의해 채용이 어려운 자격증 소지자, 특수분야나 특수지역 근무자 및 외국어에 능통한 자, 특수전문분야의 연구자, 휴직기간 만료로 퇴직한 경력직 공무원을 재임용하는 경우 등은 특별 임용시험에 의해 채용할 수 있다. 하지만, 이러한 특별임용 역시 지방공무원법에 규정된 임용절차와 임용조건을 충족시켜야 한다는 점에서 일반임용시험과 마찬가지로 각각의 지방정부에서 요구하는 인재를 채용하는 데에는 여전히 제도적 제약요인을 내포하고 있다.

② 승진임용

가. 승진의 기준

승진임용은 일반적으로 근무성적평정, 경력평정 및 기타 능력의 실증에 의해 결정되는데, 1~3급의 승진은 능력과 경력을, 5급 공무원에의 승진임용은 승진시험을 거치되 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 인사위원회의 의결을 거쳐 승진임용할 수 있는 심사승진제도를 병행하고 있다(지방공무원법 제 38조 1항).

나. 우수공무원의 특별승진

우수 공무원은 특별승진 임용할 수 있다. 그 대상은 다른 공무원의 모범이 되는 자, 직무수행 능력이 탁월한 자, 행정운영발전에 현저한 실적이 있는 자 등 기타 필요한 경우에 한정한다(지

방공무원법 제39조의 3)고 규정하고 있다. 이러한 특별승진제도와 관련하여 각 지방정부의 인
사원칙이 다소 차이점을 보이고 있는데, 특별승진을 활발하게 활용하는 지방정부가 있는 반면,
승진제도의 공정성과 형평성을 강조하여 특별승진을 최소화하는 지방정부가 있다. 다만, 서울
시의 경우를 살펴보면 지방자치제도가 도입된 이후에 오세훈 전 서울시장은 우수공무원에 대
해 특별승진제도를 가장 적극적으로 활용한 경우라고 할 수 있다.

서울시가 도입하였던 고속승진제도(Fast Track)는 특별한 업적을 낸 공무원이나 창의적인 아
이디어를 시책화한 공무원들을 대상으로 성과포인트를 부여하고 이를 승진심사에 반영하여 특
별승진을 활성화하는 등 승진의 중요한 기준점을 승진소요연수의 충족여부에서 업적이나 창의
적인 아이디어로 대체하고 있다는 점에서 지방정부차원에서의 새로운 승진제도가 도입된 사례
라고 할 수 있다¹³⁾.

다. 소수직렬의 승진제도

대부분의 지방정부와 마찬가지로 서울시 역시 소수직렬(예, 선박, 수산, 섬유, 의료기술, 환경
등)은 승진에서 일반행정직렬이나 기술직렬에 비해 승진기회에서 배제되는 불이익을 당하고
있다. 서울시는 이러한 소수직렬이 승진 시 불이익을 방지하고 소수직렬이 가지고 있는 전문성
을 담보하기 위해 상위직급을 복수직급으로 개방하거나 소수직렬에 승진의 우선권을 부여하는
방안을 도입하고 있고 2008년부터 농업직렬부터 직렬통합인사를 실시하는 등 소수직렬을 승진
에서 우대하거나 배려하는 승진제도를 운영하고 있다.

③ 개방형 직위제와 공모직위제

서울시는 인사의 개방성을 확보해 우수한 인재를 발굴하고 적정 배치함으로써 조직의 경쟁
력을 높이기 위해 2007년 개정된 지방공무원법에 규정되어 있는 개방형 직위제와 공모직위제
를 인사운용측면에서 인사운영의 개방성과 탄력성을 제고하는 제도로 활용하였다. 이러한 개
방형 직위공모제의 숫자 역시 2005년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는데, 서울시
의 경우 2005년 11명에서 2011년에는 24명으로 2배 이상 늘어났고, 최근에는 개방형 직위를
전체 인원의 30%까지 확대하려는 경향을 보이고 있다는 점에서 지방정부를 포함하여 공공기
관의 인사운영이 개방형 시스템으로 지속적으로 변화될 것으로 전망된다.

13) 업적이나 창의적인 아이디어를 반영한 특별승진제도의 활성화는 적체되어 있던 승진인사에 새로운 시도로서
평가를 받을만하나 이러한 특별승진제도의 활성화가 지방정부의 새로운 승진모델이라는 긍정적인 평가와 함께
업적평가나 창의적인 아이디어의 선정이 공정하고 객관적으로 이루어졌는지에 대해서는 객관적이고 실증적인
연구가 요구된다.

공직의 개방화 경향과 관련하여, 서울시가 헤드헌팅이나 내부공모제(Draft 제도)를 도입하는 등 직위공모제를 외부 공모로만 국한하지 않고 내부 직원들에게도 적용하고 있다는 점에서 해당 직무에 대한 전문성과 업무수행역량이 직위공모에 중요한 기준으로 강조되고 있음은 지방 정부 차원에서 도입하고 있는 새로운 인사운용 실험이라고 할 수 있다.

(3) 보직관리

지방공무원의 보직관리와 관련하여 지방공무원법은 순환보직제를 규정하고 있지만 보직경로제의 도입가능성도 열어두고 있다. 보직관리제도와 관련하여 직렬별로 평균부서 재직기간을 살펴보면 행정직렬은 약 1년 1개월, 토목직렬은 약 1년 9개월, 건축직렬은 약 1년 6개월이라는 점에서 주요 직렬 근무자의 평균재직기간이 약 1년 5개월로 나타나고 있음¹⁴⁾을 알 수 있다.

이처럼 공무원들의 보직관리와 관련하여 서울시는 공무원들의 전문성을 제고하기 위한 방안의 하나로 순환보직제도를 지양하고 전문보직경로제도와 연계하여 도입하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 노력은 최근 들어 “경력개발제도(CDP)”로서 구체화하고 있는데 지방정부 차원에서 공무원의 전문성을 제고하기 위한 새로운 인사운용원리로서의 의미를 가지고 있다.

(4) 공무원의 신분보장과 퇴출제도

지방공무원은 능력과 실적에 의해 임용되며 형의 선고, 징계나 이 법이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직 및 강임, 또는 면직을 당하지 않도록 규정(지방공무원법 제60조)되어 있어 공무원의 신분을 보장하고 있다. 그러나 서울시는 공공기관에서 처음으로 공무원의 퇴출제도를 본격적으로 도입하였다. “현장시정추진단”이란 이름으로 서울시가 도입한 공무원 퇴출제도는 중앙부서뿐만 아니라 수원시 등 지방정부의 퇴출시스템 도입에도 영향을 미치고 있다.

(5) 교육훈련 및 인사교류

① 교육훈련

지방공무원법이 규정하고 있는 것처럼 서울시 역시 모든 공무원을 대상으로 담당 직무와 관련하여 학식과 기술 및 응용능력의 배양을 위해 법령이 정하는 바에 따라 교육훈련을 제공하고 있다. 또한 지방자치단체의 장이 직원에 대해 교육훈련을 실시해야 하고 교육훈련 성적을 인사

14) 서울시 내부 자료(2011. 5 기준)

관리에 반영시켜야 하며(지방공무원법 제74조), 지방공무원은 교육인적자원부·행정자치부·지방자치단체에서 설치한 공무원 훈련기관에서 교육훈련을 이수해야 하는 것으로 규정되어 있다(지방공무원법 제75조).

이러한 규정에 입각하여 지방정부로서의 서울시 역시 교육훈련에 많은 시간과 예산을 투자하고 있으나 대부분이 승진요건을 채우기 위해 필요한 교육훈련시간을 규정하고 있는 “교육훈련이수제”에 입각한 교육훈련 위주로 교육훈련이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 최근에 공공기관의 인적자원개발(HRD) 경향과 맞물려 공무원의 교육훈련의 중요성과 필요성이 부각됨에 따라 교육의 양보다 교육의 질에 대한 관심이 높아지면서 서울시 역시 교육내용뿐만 아니라 교육방법과 관련하여 다양한 대책들이 도입되었다.

예를 들면, 맞춤형 교육프로그램 제공과 상시학습체제 등을 도입하여 학습조직화를 모색하였고 서울시 공무원을 직급별로 유형화하여 직급별로 요구되는 역량모델을 기반으로 한 역량 교육을 강화하였을 뿐만 아니라 문제해결능력을 함양하기 위한 사례연구 등을 활성화하는 등 교육훈련의 질과 내용을 개선하기 위해 다양한 노력을 기울여왔다.

② 지방자치단체 간 인사교류

행정자치부 장관 또는 교육인적자원부 장관은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위해 당해 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있고(지방공무원법 제30조의 2 제1항), 시·도지사는 당해 지방자치단체 및 관할구역 안의 지방자치단체 상호 간에 인사교류의 필요가 있다고 인정하는 경우, 당해 시·도에 두는 인사교류협의회에서 정한 인사교류 기준에 따라 인사교류를 권고할 수 있다(지방공무원법 제30조의 2 제2항)고 규정되어 있다. 이러한 법적 근거에 기반을 두고 서울시의 경우 현재 본청과 구청 간에 인사교류가 정례화되어 있으나 정기적인 인사교류는 주로 기술직 위주로 이루어지고 있는 반면, 행정직의 인사교류는 시청과 구청 간의 상호협의를 통해 제한적으로 이루어지고 있다. 이 밖에도, 지방자치단체 간 인사교류와 관련하여 지방공무원법에 규정되어 있는 내용은 지방자치단체의 자율적 판단보다 중앙정부의 인사교류 요구에 근간을 두고 있다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 인사교류는 일방향적인 성격을 띠고 있음을 알 수 있다.

(6) 지방인사위원회

지방자치단체는 인사운영의 공정성과 객관성을 높이기 위해 인사위원회를 설치·운영하고 있다. 하지만 서면회의 개최비용이 높고 회의소집이 지연된다는 비판을 받아온 지방인사위원회

는 위원수를 11명에서 15명으로 늘리고 개최요건을 재적위원 과반수로 개선하는 등 운영의 내실화를 도모하고 있다.

3. 서울시 감사제도 실태 분석

1) 감사조직의 변천

(1) 감사조직 명칭의 변천

1946년에 서울에 감사조직이 최초로 생겼으며 당시 감사조직의 명칭은 감사과였다. 명칭은 1948년에 감사실, 1950년에 감사계, 1965년에 다시 감사실, 1966년에 감사관, 1968년에 감사과, 1972년에 감사담당관이 되었으며, 1973년에 감사관이 된 후 2011년까지 유지되고 있다. 감사조직은 1997년까지 계로 존재하였으나 1998년 이후 팀으로 구성되어 현재까지 유지되고 있다.

(2) 조직구성의 변천

① 민선시장 당선 이후 조직구성의 변화

1998년 이후의 조직구성은 크게 달라진 바 없으나 담당관과 팀 수가 약간씩 변해왔다. 담당관의 수는 3개가 가장 일반적으로 유지되었으나, 2004년에는 2개였고 2011년에는 4개였다. 조직의 인원은 1998년부터 2001년까지 증가 추세를 보이다 2004년에는 20명 정도가 줄었지만 2011년에는 다시 늘어 140명이 되었다. 팀의 개수는 15개 정도를 유지하다가 차츰 늘어 2011년에는 21개가 되었다. 담당관이 나뉘고 각 팀이 담당하는 과제의 전문화가 요구되면서 조직이 세밀해진 것을 원인으로 들 수 있다.

〈표 3-31〉 민선시장 당선 이후 감사조직 구성의 변화

연도	명칭	조직 구성			인원
		국장	담당관	팀장	
1998	감사관	1	3	15	134
2001	감사관	1	3	18	147
2004	감사관	1	2	15	123
2007	감사관	1	3	17	133
2010	감사관	1	3	18	127
2011	감사관	1	4	21	140

② 현재의 조직구성

서울시에는 2011년 현재 행정1부시장의 산하기관으로 국장급이라 할 수 있는 감사관이 존재한다. 서울특별시 감사담당관 하에는 과장인 감사담당관, 조사담당관, 민원조사담당관, 하도급개선담당관이 각각 맡은 역할을 수행한다. 감사담당관 하에는 7개의 팀이 존재한다. 각 팀 내에는 10명 내외의 주무관들이 배치되어 있다. 조사담당관 하에는 6개의 팀이 있고, 민원조사담당관 하에는 5개의 팀이 있으며, 하도급개선담당관 하에는 3개의 팀이 있다. 현재 감사관은 4담당관 하에 21팀이 있으며 이외에도 시민불편개선단과 직소민원실이 존재한다. 2011년 현재 감사관의 총인원은 140명이다.

〈표 3-32〉 현재 감사조직 현황

감사담당관	조사담당관	민원조사담당관	하도급개선담당관
감사총괄팀 청렴정책팀 감사 1팀 감사 2팀 감사 3팀 기술감사팀 안전감사팀	조사 1팀 조사 2팀 조사 3팀 기술조사팀 기강감찰팀 윤리사무팀	민원조사 1팀 민원조사 2팀 민원조사 3팀 민원조사 4팀 시민감사관팀	하도급개선총괄팀 하도급개선협력팀 하도급개선조사팀

2) 감사정책의 변천

민선시장 당선 이후 시민이 감시할 수 있는 제도를 마련한 것이 두드러진다. 시민감사 옴부즈만이나 시민감사관 제도 등이 그 예이다. 특히 시민감사청구는 지방자치의 모범사례로 선정되어 2000년부터 전국적으로 시행되고 있다. 효과적인 부패 방지를 위해 부조리신고 보상금 지급제도, 하정(夏亭)청백리상 등 이해당사자의 협조를 얻을 수 있는 제도들도 마련했다. 사이버 시대의 도래로 E-mail을 통해 신고할 수 있게 한 제도들도 눈에 띈다. 감사정책은 효율성을 추구하고 시민 참여를 유도하는 방식으로 시행되고 있다.

〈표 3-33〉 감사정책의 변천

연도	명칭	내용
1998	「서울 신문고」 설치 운영	시민이 자유롭게 시정에 대한 건의, 아이디어 제공, 생활 불편사항 및 민원을 직접 시장에게 전달할 수 있게 만든 제도
1999	민원처리 온라인 공개시스템	투명성 확보를 통한 비리를 예방하고 시민의 알 권리를 충족
	부조리신고 보상금 지급제도	부조리·비리신고사항에 대해 신고보상금을 지급
	시장이 직접 받는 부조리신고엽서 제도	신고제도
	공무원 비위 및 주요 사건, 사고 조사	공무원 비위 및 주요 사건, 사고를 엄정히 조사하여 시정에 대한 신뢰를 확보하고 깨끗한 공직풍토 조성

〈표 계속〉 감사정책의 변천

연도	명칭	내용
2000	민원처리 온라인 공개시스템	open 시스템
	클린신고센터	공무원이 직무와 관련하여 본의 아니게 금품을 받게 된 경우 클린신고센터에 신고
	반부패지수 조사발표 및 『새서울 반부패노력상』 시상	조사, 보상 시책
	고충민원처리	민원 처리 시스템
	청렴계약제	50억원 이상 공사, 10억원 이상 기술용역, 2억원 이상 물품구매의 시행과정 감시 평가
2001	-	-
2002	부조리 취약분야 집중감사	취약분야별 업무처리 시스템을 정밀 분석, 집중감사로 부조리 발생을 사전에 차단하고, 사이버 감사를 통하여 수시 현장 확인 감사
	시책사업에 대한 지원감사	주요 시책사업의 추진체계에 대한 시스템적 지원감사 실시로 시정의 생산성 제고
	공사장 관리실태 합동점검반 운영	공사현장 관리실태를 점검하여 미흡한 사항을 현장에서 즉시 시정토록 함으로써 시민불편사항 해소
	E-Mail 시장에게 바란다	시민과 시장이 사이버 공간에서 허심탄회하게 의견을 주고받아 시민들의 바람과 고충이 무엇인지 파악하고 처리함으로써 열린 시정 구현
2003	공직자비리신고센터	종전의 부조리신고센터를 서울신문고와 통합해 공직자 비리신고센터로 확대·운영
	사이버옴부즈만 도입	시장소속하에서 독립적으로 감사업무를 수행하는 시민감사제도를 인터넷상에서 운영
2004	-	-
2005	자치구 인센티브제	자치구 업적에 따라 인센티브 지급
2006	자치구 반부패시책 평가, 시상	자치구의 반부패시책을 평가하여 시상
2007	-	-
2008	-	-
2009	원스트라이크 아웃제	단 한 번의 공공횡령, 금품, 향응수수 만으로 “해임” 이상 징계로 공직에서 완전 퇴출 및 면직 후에도 시, 투자, 출연기관 취업 영구 제한
	하정(夏亭)청백리상 제정, 운영	청렴, 결백하고 헌신, 봉사하여 타의 귀감이 되는 공무원을 발굴, 시상
	서울시 부서별 업무추진비 전면공개	내부직원과 시민들의 불신이 있는 업무추진비를 부서별로 전면 공개하여 투명성과 신뢰성 확보
2010	-	-
2011	감사관 Hot Line 3650	부당한 지시압력, 직무 관련 부정행위, 금품수수 및 향응제공, 공무원행동강령 위반, 기타 불합리한 제도 등을 신고함. 신고자에게 포상금 지급
	공직자비리신고	시민과 서울시 공직자가 함께 협력하여 비리를 신고하여 추방함으로써 깨끗하고 청렴한 서울시를 만들기 위한 제도로 신고보상금 지급
	공직자재산등록(1983)	공직자의 재산을 등록하게 하여 부패 방지
	120시민불편살피미	시민의 의견을 즉시 수렴
	시민감사 옴부즈만(1996)	위법 부당한 행정처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 시민의 권익을 침해받은 경우 19세 이상 시민의 연대서명을 받아 감사청구 신청
	시민감사관 제도(1997)	행정의 여건 변화를 수용하고 시민고충의 적극적인 해결을 위해 자체 감사제도의 구조적 한계를 극복하고 행정의 공정성과 투명성을 확보

3) 감사 관련 자치법규의 변천

(1) 고건(1998.7.1~2002.6.30)

제31대 고건 서울시장의 임기 중에 서울특별시시민감사관운영규칙, 서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례, 서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙 등이 제정, 개정, 폐지되었다.

① 1999년

서울특별시시민감사관운영규칙이 제정되었다. 이는 서울특별시민의 입장에서 서울특별시 행정을 감시하고 위법, 부당한 행정처분 등으로부터 시민의 권익을 보호하기 위하여 서울특별시 시민감사관을 설치, 운영하는 데 필요한 사항을 정하는 법으로, 서울시 행정 운영에 관하여 시민의 감시를 강화하고 투명성을 제고할 목적으로 만들어졌다. 이 규칙은 개정되는 일 없이 2000년에 폐지되었으나 같은 해에 유사한 목적으로 서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례가 제정되었으므로 진정한 의미의 폐지는 아니라고 할 수 있다.

② 2000년

서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례가 제정되었다. 이 조례는 서울특별시민의 입장에서 시정의 감시기능을 강화하여 청렴도를 제고하고 위법·부당한 행정처분 등으로부터 시민의 권익을 보호하기 위하여 서울특별시 시민감사옴부즈만을 설치·운영하는데 필요한 사항과 주민의 감사청구와 관련하여 조례에 위임된 사항 및 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 조례이다. 서울특별시시민감사관운영규칙과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 이 조례는 제정된 이래로 몇 차례의 개정을 거쳤으며 현재에도 시행 중이다.

③ 2001년

서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙이 제정되었다. 이 규칙은 서울특별시 업무 등의 평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 업무추진의 효율성을 높이고 책임성을 확보하여 서울특별시의 업무에 대한 시민의 신뢰를 높이기 위하여 제정된 것이다. 감사관의 감사 기준을 제시하는 역할을 수행하는 이 규칙은 2001년에 제정된 이래 몇 차례의 개정을 거쳤으며 현재에도 시행 중이다.

(2) 이명박(2002.7.1~2006.6.30)

제32대 이명박 서울시장의 임기 중에 서울특별시공무원의청렴유지등을위한행동강령이 제정되었다.

① 2003년

서울특별시공무원의청렴유지등을위한행동강령이 제정되었다. 이 법은 서울특별시공무원으로서 자부심과 긍지를 가지고 준수하여야 할 공정한 업무수행, 부당이익의 수수금지, 업무숙지의 의무, 이해관계자로부터의 독립성 유지, 인지된 부정행위신고 및 보고의무 등에 대한 행동기준을 규정함으로써 서울특별시민의 기본적 권익 보호 및 행정의 투명성 확보를 위해 제정된 것이다. 제정된 이래 여러 차례 개정을 거친 이 법은 2009년에 서울특별시 공무원 행동강령으로 타법 개정되어 현재까지 시행 중이다.

(3) 오세훈(2006.7.1~2011.8.26)

제33대 오세훈 서울시장의 임기 중에 공공감사에 관한 법률이 제정되고 서울특별시 공무원 행동강령이 타법 개정되었다.

① 2009년

2003년에 제정되었던 서울특별시공무원의청렴유지등을위한행동강령이 서울특별시 공무원 행동강령으로 타법 개정되었다.

② 2010년

공공감사에 관한 법률이 3월 22일에 제정되었다. 이 법은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구 구성 및 운영 등에 관한 기본적인 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성, 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 이바지하기 위한 목적으로 제정되었다. 상위법규로서 공공기관의 감사 체도를 총괄적으로 규정한 이 법은 제정 이후 현재까지 개정된 적이 없다.

(4) 박원순(2011.10.27)

제34대 박원순 서울시장의 취임 이래 아직 제정, 폐지된 법률은 없다. 다만 예전에 제정된

후 여러 차례의 개정을 거쳐 서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례, 서울특별시행정감사규칙, 서울특별시 공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례, 공직자윤리법 등은 현재 까지 시행 중이다. 2011년에는 1996년에 제정되었던 서울특별시감사자문위원회조례가 폐지되었다.

〈표 3-34〉 감사관련 자치법규

	시행 법규	폐지 법규
고건	서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례	서울특별시시민감사관운영규칙
	서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙	
이명박	서울특별시공무원의청렴유지등을위한행동강령	-
오세훈	서울특별시 공무원 행동강령	-
	공공감사에 관한 법률	
박원순	서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례	서울특별시감사자문위원회조례
	서울특별시행정감사규칙	
	서울특별시 공직자윤리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례	
	공직자윤리법	

4. 소결

자치행정을 실현하기 위해서는 자치조직권과 자치인사권이 확보되어야 한다. 자치조직권 및 자치인사권 영역에서는 지방자치단체별 행정수요에 맞게 조직을 신설하고 이에 맞춰 인력을 조정할 수 있는 권한이 확보되어야 행정의 효율성과 민주성을 높일 수 있다.

각 지방자치단체에서 정책을 기획하고 관리하는 수요가 점차 늘어남에 따라 이에 맞는 조직 및 인력의 운용이 필요할 것으로 예상된다. 현재의 법률 구조상에서는 이에 대한 권한을 확보할 수 없기 때문에 자율적이고 책임감 있는 행정의 운영이 어려운 상태이다. 특히 서울시와 같은 대도시의 행정을 기획하고 관리하기 위해서는 자치조직권 및 인사권이 대폭 확대되어야 하며, 변화하는 행정수요에 맞춰 탄력적으로 조직을 운영할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

인사관리분야에서도 서울시와 같은 거대도시의 행정과 정책에 필요한 전문적 인력을 채용하고 배치해야 할 필요성이 증가하고 있다. 일반도시나 대도시와는 다른 수준의 전문성이 요구되고 이를 위해 대학원의 전문인력을 활용할 수 있어야 할 것이다. 직급제적 요소에서 탈피할 수 있는 직위분류제를 실질적으로 도입하고 전문직을 고용하는 비율을 늘려야 할 것이다.

감사관리분야에서도 단체장의 감사조직이라는 측면과 시민의 감사조직이라는 측면이 있기 때문에 감사의 독립성과 자율성 확보라는 측면에서 보다 개방적이고 책임감 있는 운영이 필요할 것이다.

제3절 재정관리 실태 분석

1. 지방자치단체의 재정현황¹⁵⁾

1) 중앙과 지방의 재정규모

중앙재정과 지방재정 간의 규모를 살펴보면 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억원에서 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고, 지방재정은 같은 기간 21조 8,500억원에서 149조 6,580억원으로 6.8배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

중앙재정과 지방재정의 규모를 대비하여 보면 1991년 55.5%에서 증감을 반복하다가 2001년 41.7%로 최저치를 기록했으며 그 이후 증가세를 유지하고 있다.

〈표 3-35〉 중앙과 지방재정 간 규모의 비교

(단위 : 10억 원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
국내총생산 (GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	252,182
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	13.4	13.2	11.6	14.1
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	59.3

주 : 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.

2) 중앙재정은 총계기준임.

3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료 : 행정안전부, 각 연도, 기획재정부, 각 연도.

15) 손희준, 2011, “지방자치 20년 지방재정분야의 평가와 과제”, 전국시도지사협의회 정책포럼 자료집

2) 세입규모

당초예산 순계규모로 파악하면 지방세입 규모는 1991년 19조 9,035억원에서 민선 1기인 1995년 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였고, 2010년에는 139조 8,565억원으로 1991년과 비교하면 무려 7.9배, 1995년과 비교해도 3.8배 증가하였다. 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되고 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미한다.

지방재정의 구조를 자세히 살펴보면 우선 가장 중요한 지방세수입은 1991년 40.4%에서 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 지방세 수입은 2007년에는 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년에는 34.2%에 그치고 있다.

또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년 30.5%에서 지속적으로 낮아져 민선 3기까지 25% 수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2011년에는 21.0%로 급감하여, 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원에서 2011년 27조 4,085억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중도 1991년 17.3%에서 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타냈고, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정률을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원에서 2011년 30조 5,528억원으로 무려 17배의 신장률을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 된다. 그 비중도 1991년 9%에서 2011년 현재 21.7%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 계속 증가하고 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

더불어 지정재원인 지방채도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원(전체의 4.2%)에서 2001년 8,146억원(1.1%)로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대(3% 내외)를 유지하였다. 민선 4기에 3조원대를 넘어선 지방채는 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증하였다.

〈표 3-36〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위 : 억원, %)

구 분	부분	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)	1,410,392 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	497,434 (35.3)
세외 수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	296,349 (21.0)
지방 교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	274,085 (19.4)
지방 양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	305,528 (21.7)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	36,996 (2.6)

주 : 1) 증액교부금도 포함

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함

3) 당초 순계예산 기준임.

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각 연도.

3) 세출규모

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중은 1991년 16% 미만에서 민선 1기인 1995년 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 1995년 일반행정비의 급증은 선거와 관련된 의회운영비로 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가했기 때문으로 분석된다.

가장 큰 특징은 사회개발비의 비중이 1997년부터 급격히 증가했다는 점이다. 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 급증하였기 때문으로 파악된다. 반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 감소하여 2006년부터 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

〈표 3-37〉 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주 : 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도

2009년부터 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 3-38>과 같다. 세출부문에서 비중이 가장 큰 것은 사회복지로 29조 1,648억원(18.6%)이며, 그다음으로 수송 및 교통이 14.0%, 기타가 3%를 차지하고 있다. 그러나 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원으로 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적은 것을 알 수 있다.

2009년과 2010년 공통으로 세출부문에서 비중이 가장 높은 것은 역시 사회복지로 26조 5,342억원(18.9%)이며, 그다음은 2010년의 경우 기타가 15.3%, 수송 및 교통이 11.7%, 국토 및 지역개발이 11.7% 등의 순서로 나타나고 있다.

이를 통해 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 지방자치단체에서 지속적으로 커질 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것을 예측할 수 있다.

〈표 3-38〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구	분	2009년(최종예산)	2010년
합	계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일	반 공 공 행 정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공	공질서 및 안 전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교	육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문	화 및 관 광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환	경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사	회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보	건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농	림 해 양 수 산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산	업 · 중 소 기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수	송 및 교 통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국	토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과	학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예	비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기	타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료 : 행정안전부(2010).

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 3-39>와 같다. <표 3-39>를 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년에 13%대로 증가하였다가 2009년 현재는 11.7% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면 물건비의 비중은 1991년 11%에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기인 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세로 2006년 이후 급감하고 있다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 즉 이전경비 비중은 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하였다가 2009년에 다소 감소하였다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여지며, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않는 것으로 보인다.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율¹⁶⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2009년에는 44.8%를 나타내고 있다.

16) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로, 경상적 경비는 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원 중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손회준 외, 2008).

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하였다가 다시 증가하였다. 이는 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 민선 1기와 2기의 초반에는 4%였다가 후반에는 3%로 다소 감소하였으며 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 민선 4기인 2009년에는 1.4%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-39〉 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007	2009
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)
융자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도.

4) 지방자치단체 재정현황 평가

지난 세월 지방재정의 흐름은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 머물고 있다고 보인다. 2011년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 지방자치단체가 124개로 전체의 51%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지방자치단체도 38개로 전체의 15.6%에 해당한다. 또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 지방자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다.

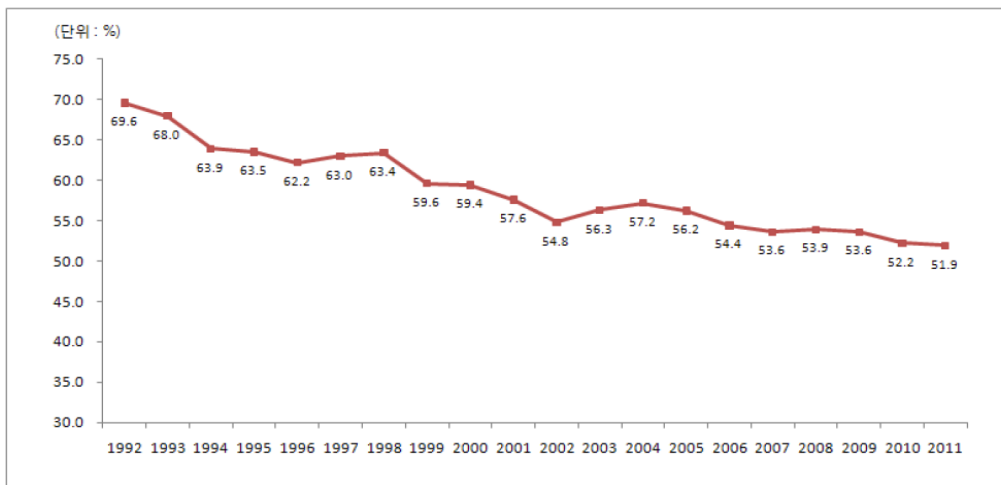
〈표 3-40〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위 : 개)

구분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(61%)	131(53%)	137(56%)	124(51%)
자체수입으 로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)	38(15.6%)

자료 : 행정자치부, 매연도.

또한 취약한 재정분권 때문에 지방의 재정자립도는 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 재정자립도는 1992년 69.9%에서 2011년 51.9%로 17.7% 하락하였으며 이 때문에 지방자치단체는 중앙정부의 재원에 의존하게 되는 현상이 심화되고 있다.



자료 : 행정안전부 재정공개시스템

〈그림 3-6〉 지방자치단체의 재정자립도 추이

2. 서울시 재정현황

1) 예산규모

서울시 재정현황을 살펴보면 총규모는 2006년 20조원을 넘어서 2009년 34조원까지 계속해서 증가하다가 2010년부터 감소하고 있다.

〈표 3-41〉 서울시 예산 현황(본청 및 자치구)

(단위 : 백만원)

구 분	총규모			본청			자치구		
	총계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
1945	0.5	0.2	0.3	-	-	-	-	-	-
1955	1,967	972	995	-	-	-	-	-	-
1965	7,525	4,324	3,201	-	-	-	-	-	-
1975	167,580	101,548	66,032	-	-	-	-	-	-
1985	2,319,004	1,028,781	1,290,223	2,069,921	903,951	1,165,970	-	-	-
1991	7,535,000	4,212,000	3,325,000	6,044,026	2,767,763	3,276,266	-	-	-
1992	9,238,180	4,895,204	4,342,976	7,449,048	3,167,833	4,281,215	1,789,132	1,727,371	61,761
1993	9,819,083	5,381,730	4,437,353	7,794,690	3,458,451	4,336,239	2,024,393	1,923,279	101,114
1994	10,786,075	5,597,477	5,188,598	8,616,497	3,603,154	5,013,343	2,169,578	1,994,323	175,255
1995	11,617,533	6,425,107	5,192,426	9,002,857	4,076,105	4,926,752	2,614,676	2,349,002	265,674
1996	12,661,825	8,378,528	4,283,297	9,484,430	5,511,630	3,972,800	3,177,395	2,866,898	310,497
1997	14,281,424	10,034,945	4,246,479	10,521,583	6,680,018	3,841,565	3,759,841	3,354,927	404,914
1998	13,035,928	9,112,697	3,923,231	9,391,182	5,893,286	3,497,896	3,644,746	3,219,411	425,335
1999	13,845,910	9,522,731	4,323,179	10,133,471	6,330,154	3,803,317	3,712,439	3,192,577	519,862
2000	15,688,174	10,978,847	4,709,327	11,236,399	7,134,923	4,101,476	4,451,775	3,843,924	607,851
2001	17,132,681	12,780,392	4,352,289	12,271,715	8,682,104	3,589,611	4,860,966	4,098,288	762,678
2002	18,531,175	13,045,769	5,485,379	13,773,641	8,825,083	4,948,558	4,757,534	4,220,713	536,821
2006	22,228,807	16,302,487	5,926,320	15,985,407	10,668,181	5,317,226	6,243,400	5,634,306	609,094
2007	26,315,708	19,525,061	6,790,647	19,088,057	12,897,836	6,190,221	7,227,651	6,627,225	600,426
2008	29,553,045	22,334,165	7,218,880	20,974,402	14,489,715	6,484,687	8,578,643	7,844,450	734,193
2009	34,106,900	26,298,500	7,808,400	24,153,800	17,045,200	7,108,600	9,953,100	9,253,300	699,800
2010	30,625,100	23,973,200	6,651,900	21,585,900	15,614,100	5,971,800	9,039,200	8,359,100	680,100
2011	28,080,215	21,560,697	6,519,518	20,230,400	14,275,900	5,954,500	7,849,815	7,284,797	565,018

자료 : 서울시 예산자료

서울시 본청의 분야별 예산현황을 살펴보면 사회복지분야의 예산은 2008년 2,185,183백만원에서 2011년 4,647,776백만원으로 2배 이상 증가한 것을 알 수 있다. 또한 환경분야의 예산도 2008년 596,839백만원에서 2011년 1,721,695백만원으로 3배 이상 증가한 것을 알 수 있다. 이는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 서울시도 사회복지 및 환경보호에 대한 수요가 계속해서 증가하고 있음을 보여주며, 이를 통해 향후 사회복지에 대한 재정부담이 더욱 늘어날 수 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-42〉 분야별 예산현황(2008~2011년)

(단위 : 백만원)

구분		2008	2009	2010	2011
계	예 산	14,489,716	17,045,196	15,422,000	20,230,418
	결 산	13,921,440	16,260,091	0	0
	결 산 율(%)	96	95	0	0
일반행정	예 산	3,497,174	3,614,374	3,796,877	4,152,202
	결 산	3,479,094	3,560,780	0	0
공공질서 및 안전	예 산	91,991	119,795	127,877	109,182
	결 산	78,248	116,147	0	0
교육	예 산	2,601,467	2,515,950	2,505,294	2,533,156
	결 산	2,593,876	2,473,965	0	0
문화 및 관광	예 산	435,717	658,639	525,248	470,493
	결 산	374,958	603,190	0	0
환경보호	예 산	596,839	911,306	587,065	1,721,695
	결 산	522,842	818,031	0	0
사회복지	예 산	2,185,183	3,566,128	3,291,685	4,647,776
	결 산	2,157,202	3,371,810	0	0
보건	예 산	226,935	322,333	294,059	281,706
	결 산	219,331	281,200	0	0
농림해양수산	예 산	9,246	11,536	14,802	72,146
	결 산	8,819	11,055	0	0
산업 · 중소기업	예 산	214,703	296,172	219,841	184,944
	결 산	228,123	301,579	0	0
수송 및 교통	예 산	637,890	2,288,950	1,608,418	3,241,795
	결 산	553,864	2,246,944	0	0
국토 및 지역개발	예 산	521,221	1,707,309	1,415,152	1,498,281
	결 산	438,110	1,583,047	0	0
예비비	예 산	118,894	142,945	137,743	126,812
	결 산	0	0	0	0
기타	예 산	3,352,458	889,759	897,939	1,190,231
	결 산	3,266,972	892,345	0	0

자료 : 서울시 클린재정 홈페이지(<http://cleanplus.seoul.go.kr>)

정부예산 대비 서울시 예산규모를 일반회계기준으로 살펴보면 점유비는 2006년에는 7.3%에서 2007년부터 2009년까지 8%를 넘었으나, 2010년 이후 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-43〉 정부예산 대비 서울시 예산규모 : 일반회계기준

(단위 : 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
정부예산	1,469,625	1,565,177	1,795,537	2,035,497	2,012,835	2,099,302
서울시	106,682	128,798	144,897	170,452	156,141	142,759
점유비(%)	7.3	8.2	8.1	8.4	7.8	6.8

자료 : 서울시 내부자료

서울의 세입예산의 변화를 살펴보면 지방세는 2008년 이후 계속 증가하고 있으며, 세외수입은 2008년을 거쳐 2009년까지 증가하다가 2010년 이후에는 감소하는 것을 알 수 있다. 지방교부세와 보조금도 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나 서울시의 재정상황이 지속적으로 악화되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-44〉 서울시 세입예산 현황

(단위 : 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011
계	14,489,716	17,045,196	15,614,118	14,455,000
지방세	10,797,539	11,216,511	11,595,724	11,756,466
세외수입	1,881,548	2,119,347	1,449,961	1,201,798
지방교부세	779,877	1,073,745	137,344	120,000
보조금	1,030,752	1,570,262	1,451,089	1,376,736
지방채	0	1,065,331	980,000	0

자료 : 서울시 내부자료

2) 복지예산 규모

서울시의 시예산 대비 복지예산 규모를 살펴보면 복지예산 비중은 2003년 13%에서 2011년 25%로 2배 가까이 증가한 것을 알 수 있다. 이는 서울시 복지수요가 지속적으로 증가하고 있으며 복지예산의 비율이 서울시 정책에 중요한 영향을 미친다는 것을 나타낸다.

〈표 3-45〉 시예산 대비 복지예산 비중

(단위 : 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
시예산	133,376	144,076	150,643	140,068	171,956	190,176	215,987	194,040	193,168
복지예산	17,193	17,133	20,703	23,356	27,629	36,923	48,460	44,193	47,410
복지예산비중	13	12	14	17	16	19	22	23	25

자료 : 서울시 내부자료

다음으로 복지예산의 시비매칭 현황을 살펴보면 2003년 6,193억원에서 2011년 16,123억원으로 2.5배 이상 늘어난 것을 알 수 있다. 이는 서울시의 재정에서 복지예산에 대한 재정적 부담이 지속적으로 확대되고 있음을 보여준다.

〈표 3-46〉 복지예산 시비매칭 현황

(단위 : 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
국고보조금	4,679	5,286	6,094	7,674	9,555	12,652	15,396	15,714	17,133
시비매칭	6,193	6,757	7,706	8,603	10,321	12,065	17,195	14,021	16,123

자료 : 서울시 내부자료

3. 소결

중앙과 지방의 재정구조 불균형으로 인해 지방재정 상황은 지속해서 악화되고 있다. 중앙과 지방 간 조세수입 구조는 8:2이지만 지출구조는 4:6인 상황에서 지방재정의 성장은 기대하기 힘든 실정이다. 지난 20년간 지방자치단체의 재정자립도는 1992년 69.9%에서 2011년 51.9%로 지속적으로 떨어지고 있다. 또한 중앙정부는 지방분권 차원에서 복지사업 이관을 추진하고 있지만 재정보전이 없이 사업만을 이관하는 실태여서 지방자치단체의 재정상황이 더욱 악화되고 있다.

지방분권의 실질적 효과를 담보하기 위해서는 재정분권이 반드시 이뤄져야 한다. 국세와 지방세 간 근본적 세원조정이 우선시되어야 지방재정이 확충될 수 있으며 국고보조금 및 분권교부세를 현실화하여야 하며 중앙사무의 지방이양 시 재정을 동시에 이관하려는 노력이 필요하다.

제4절 서울시-자치구 관계 실태분석

1. 자치구 행정구역 변화

서울특별시 자치구의 변천과정을 보면 총 10회에 걸쳐 인구증가와 면적확대, 관할권 변경 등으로 인한 자치구 신설을 통해 현재 25개 구(區)를 형성하고 있다.

현재의 자치구에 해당하는 구(區)제도가 실시된 것은 일제시대인 1943년 6월 9일로 당시 경

성부의 하급관서로서 업무를 담당하던 출장소제도를 폐지하고 구(區)제도를 도입하면서부터였다. 즉 용산출장소를 용산구, 동부출장소를 동대문구와 성북구, 서부출장소를 서대문구, 영등포출장소를 영등포구로 하고, 종로구와 중구를 신설하면서 7개 구를 설치하였다. 이듬해인 1944년 10월 23일 총독부령 제350호에 따라 서대문구와 용산구의 일부를 분할하여 마포구를 신설하였다. 이와 같은 8개 구체제는 해방이 될 때까지 지속되었다.

해방 이후 서울시는 특별시로 승격되었고, 1949년 8월 13일 대통령령 제153호에 따라 서울의 행정구역 확장으로 경기도 고양군 일부가 서울시에 편입되면서 성북구가 신설되었다. 1949년 8월 15일 지방자치법이 시행되면서 서울시의 공식명칭은 특별시로 되고, 지방자치단체로 규정되어 정부의 직할하에 있게 되었다. 또한 동법 제145조에 서울특별시에 구를 두고 구의 명칭과 관할구역은 종전과 같이 하되, 이의 변경, 폐치분합은 법률로 한다고 규정하였다. 1973년 7월 1일 대통령령 제6548호에 따라 성북구 일부를 분할하여 도봉구를 신설하고, 영등포구 일부를 분할하여 관악구를 신설함으로써 서울시의 행정구역은 총 11개 구가 되었다. 1975년 10월 1일 대통령령 제7816호에 따라 인구과다 구의 행정구역을 적정규모로 조정하고 시민봉사 및 시책의 말단 침투 강화를 목적으로, 성동구의 일부를 분할하여 강남구가 신설되었다. 1977년 9월 1일 대통령령 제8663호에 의해 서울특별시 구직제를 개정하였고, 동령 제8666호에 따라 영등포구의 일부를 분할하여 강서구를 신설하였다.

1979년 10월 1일 대통령령 제9630호에 의해 서대문구 일부를 분할하여 은평구를, 강남구 일부를 분할하여 강동구를 신설하였으며, 1980년 4월 1일 대통령령 제9630호에 따라 영등포구 일부를 분할하여 구로구를, 관악구 일부를 분할하여 동작구를 신설함으로써 서울시 행정구역은 17개 구로 증가하였다. 1988년 1월 1일 대통령령 제12367호에 따라 동대문구에서 중랑구, 도봉구에서 노원구, 강서구에서 양천구, 강남구에서 서초구, 강동구에서 송파구를 각각 분할하여 5개 구를 신설하여 서울시의 행정구역은 총 22개 구로 늘어났다. 1995년 1월 1일 법률 제4802호 서울특별시광진구등 9개자치구설치및특별시·광역시·도간관할구역변경등에관한법률에 따라 성동구에서 광진구, 도봉구에서 강북구, 구로구에서 금천구를 각각 분할하여 3개 구를 신설함으로써 서울시의 행정구역은 현재와 같은 25개 구를 형성하였다.

한편 1971년 8월 26일 대통령령 제5768호에 따라 구청장 밑에 부청장을 두는 부청장제도가 도입되었으나, 1974년 12월 31일 이 제도를 폐지하고 국장제를 실시하였다. 부청장제도는 1984년 1월 21일 부활되었으며, 1988년 5월 1일 구의 부청장을 자치구의 부청장으로 명칭을 변경하여 지방자치단체의 부단체장 지위를 갖게 되었다.

〈표 3-47〉 서울시 자치구 변천 내용

연도	신설 자치구	구의 수	근거 및 주요 내용
1943년 6월 9일	용산구, 동대문구, 성동구, 서대문구, 영등포구, 종로구, 중구	7	부령 제163호, 종전의 출장소제도를 폐지하고 구제도 실시
1944년 10월 23일	마포구	8	총독부령 제350호, 서대문구와 용산구의 일부를 분할하여 마포구 신설
1949년 8월 13일	성북구	9	대통령령 제159호, 서울시 행정구역 확장에 따라 경기도 고양군 일부를 서울에 편입해, 성북구 신설. 지방자치법 시행으로 서울시의 공식명칭은 특별시가 되고, 지방자치단체로 규정. 동법 제145조에 서울특별시에 구를 두고 구의 명칭과 관할구역은 종전과 같이 하되, 이의 변경, 폐치분합은 법률로 한다고 규정
1973년 7월 1일	도봉구, 관악구	11	대통령령 제6548호, 성북구를 분할하여 도봉구 신설, 영등포구를 분할하여 관악구 신설
1975년 10월 1일	강남구	12	대통령령 제7816호, 성동구를 분할하여 강남구 신설, 인구과다 구의 행정구역을 적정규모로 조정, 시민봉사 및 시책의 말단 침투 강화
1977년 9월 1일	강서구	13	대통령령 제8663호에 의해 서울특별시 구직제 개정, 동령 제8666호, 영등포구를 분할하여 강서구 신설
1979년 10월 1일	은평구, 강동구	15	대통령령 제9630호, 서대문구를 분할하여 은평구 신설, 강남구를 분할하여 강동구 신설
1980년 4월 1일	구로구, 동작구	17	대통령령 제9630호, 영등포구를 분할하여 구로구 신설, 관악구를 분할하여 동작구 신설
1988년 1월 1일	종랑구, 노원구, 양천구, 서초구, 송파구	22	대통령령 제12367호, 동대문구에서 종랑구, 도봉구에서 노원구, 강서구에서 양천구, 강남구에서 서초구, 강동구에서 송파구를 분할하여 신설
1995년 1월 1일	광진구, 강북구, 금천구	25	법률 제4802호 서울특별시광진구등9개자치구설치및특별시·광역시·도간관할구역변경등에관한법률, 성동구에서 광진구, 도봉구에서 강북구, 구로구에서 금천구를 분할하여 신설

자료 : 김대건(2011)

2. 자치구 운영현황

1) 조직현황

서울시 25개 자치구의 조직현황을 국단위를 중심으로 살펴보면 다음 <표 3-48>과 같다. 25개 자치구를 살펴보면 각 국의 명칭은 다소 상이하나 행정, 재정, 복지, 도시관리, 건설교통, 감사조직이 공통적으로 존재하는 것을 알 수 있다. 강남구, 강북구, 동대문구, 성북구, 송파구, 용산구, 은평구에는 홍보를 담당하는 담당관실이 별도로 존재한다. 또한 각 자치구의 수요에 맞게 정책 및 TF 조직을 운영하고 있는데 강동구에는 비전정책담당관과 지속가능발전기획단이 있으며, 송파구에는 일자리지원담당관, 리브컴추진단이 존재하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-48〉 서울시 자치구 조직(국 단위) 현황

자치구명	행정	재정	복지	도시관리	건설교통	감사	홍보	교육 및 문화	정책 및 IT
강남구	행정국	기획재정국	복지문화국	도시환경국	교통안전국	감사담당관	공보실	-	-
강동구	행정관리국	기획재정국	주민생활지원국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	비정정책담당관, 지속가능발전기획단
강북구	행정관리국	기획재정국	주민생활국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	홍보담당관	-	-
강서구	행정지원국	기획재정국	생활복지국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
관악구	행정재정국	-	주민생활국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	지식문화국	-
광진구	행정관리국	기획재정국	복지환경국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	구정정책연구단
구로구	행정지원국	기획재정국	생활복지국	도시관리국	건설교통국	감사실	-	-	도시발전기획단
금천구	행정지원국	기획재정국	복지문화국	도시환경국	건설교통국	감사담당관	-	교육담당관	-
노원구	행정지원국	기획재정국	교육복지국	도시계획국	교통환경국	감사담당관	-	-	-
도봉구	행정관리국	기획재정국	복지환경국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
동대문구	행정국	기획재정국	복지환경국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	홍보담당관	-	정책담당관
동작구	행정관리국	기획재정국	주민생활지원국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
마포구	행정관리국	기획재정국	주민생활국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
서대문구	주민자치국	경제재정국	복지문화국	환경도시국	건설교통국	감사담당관	-	-	정책기획담당관
서초구	행정지원국	기획재정국	주민생활국	도시디자인국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
성동구	행정관리국	기획재정국	주민생활국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	정책담당관
성북구	행정국	기획재정국	주민생활국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	홍보담당관	교육지원담당관	생활구정기획단(T/F)
송파구	행정국	경제환경국	복지문화국	도시관리국	교통건설국	감사담당관	홍보담당관	-	일자리지원담당관, 리브컴추진단
양천구	행정지원국	기획재정국	주민복지국	도시계획국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
영등포구	행정국	재정국	복지국	도시국	건설국	감사담당관	-	-	-
영신구	행정지원국	재정경제국	주민생활지원국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	홍보담당관	-	-
은평구	행정관리국	재정경제국	주민복지국	도시환경국	건설교통국	감사담당관	홍보담당관	-	참여구정담당관
종로구	행정지원국	-	복지환경국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	문화관광국	-
중구	행정관리국	기획재정국	복지환경국	도시관리국	건설교통국	감사담당관	-	-	-
중랑구	행정국	재정경제국	주민생활지원국	도시환경국	건설교통국	감사담당관	-	-	-

자료 : 각 자치구 홈페이지

2) 재정현황

(1) 예산규모

서울시와 자치구의 예산규모를 2011년을 기준으로 살펴보면 서울시는 20,230,400백만원, 자치구는 7,849,816백만원으로 나타난다. 자치구 총 예산은 2008년 8,578,642백만원으로, 2009년과 2010년에는 계속 증가하다가 2011년부터 7,849,816백만원으로 감소하였다. 2011년을 기준으로 자치구별 예산규모를 살펴보면 강남구가 541,026백만원으로 가장 많고, 종로구가 228,063백만원으로 가장 적게 나타나 두 자치구 간에는 2배 이상 차이를 보이는 것을 알 수 있다.

〈표 3-49〉 자치구 예산규모(2008~2011년)

(단위 : 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011
서울시 총계	29,553,045	30,990,031	34,143,664	28,080,216
본청	20,974,403	21,036,900	25,104,465	20,230,400
자치구계	8,578,642	9,953,131	9,039,199	7,849,816
종로구	309,264	321,886	289,581	228,063
중구	315,497	354,774	304,124	262,835
용산구	284,710	392,381	285,623	233,966
성동구	290,504	418,823	344,945	278,087
광진구	279,331	314,492	287,409	257,627
동대문구	342,953	445,734	363,205	314,134
종랑구	348,577	382,815	369,535	329,244
성북구	352,257	409,759	388,104	346,797
강북구	331,173	363,387	328,547	284,629
도봉구	253,031	321,462	298,806	254,039
노원구	434,557	505,337	465,420	418,604
은평구	339,414	413,075	364,999	324,332
서대문구	310,265	335,018	312,982	256,299
마포구	347,767	380,693	355,618	324,188
양천구	297,347	363,970	348,116	313,588
강서구	370,704	485,489	422,862	397,431
구로구	306,624	358,324	339,645	301,792
금천구	269,270	295,585	283,574	246,216
영등포구	344,023	387,571	395,860	321,700
동작구	315,909	338,562	328,962	283,853
관악구	361,388	407,830	369,897	323,473
서초구	429,676	430,951	393,833	314,026
강남구	628,962	701,561	640,373	541,026
송파구	384,747	439,980	421,562	378,561
강동구	330,692	383,672	335,617	315,306

자료 : 서울시 클린재정 홈페이지

(2) 재원구조 및 재정자립도

자치구의 재원구조는 세입을 자체재원과 의존재원으로 나누어 살펴볼 수 있는데 자체재원은

지방세, 세외수입(재산임대·매각, 사용료, 징수교부금 등) 등이며 의존재원은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 보조금(국가, 서울시) 등이다. 자치구의 자체재원은 47.7%, 의존재원은 52.3%로 의존재원의 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

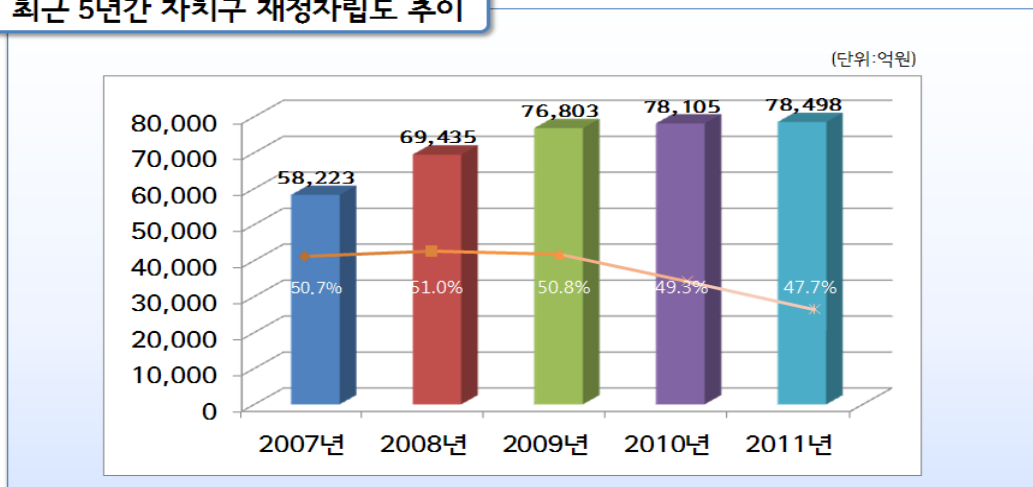
〈표 3-50〉 예산재원별 점유비율

구분	계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	조정교부금	지방채
서울시	100%	81.3	8.3	0.8	9.5	-	2.9
자치구	100%	26.5	21.2	1.6	29.4	21.4	-

자료 : 서울시 내부자료

자치구 재정자립도를 살펴보면 2007년 50.7%에서 2008년 51.0%로 다소 높아지는 경향을 보였으나, 2009년부터 50.8%로 하락하였고 2011년에는 47.7%로 다소 낮은 수치를 보이고 있다.

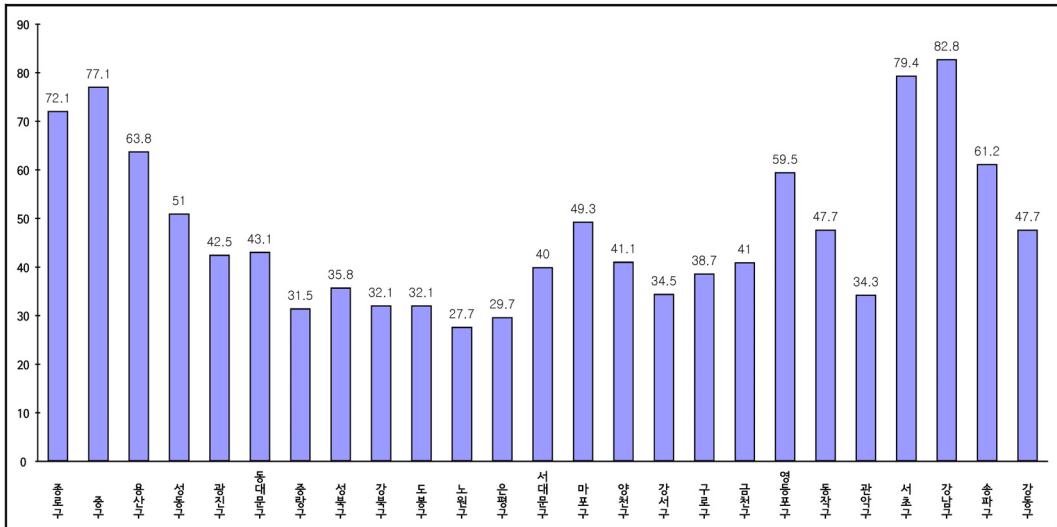
최근 5년간 자치구 재정자립도 추이



자료 : 서울시 내부자료

〈그림 3-7〉 최근 5년간 자치구 재정자립도 추이

자치구별 재정자립도는 강남구가 82.8%, 서초구가 79.4%로 높은 반면, 노원구가 27.7%, 은평구가 29.7%로 낮게 나타나고 있다. 서울시의 경우 재정자립도는 다른 지방자치단체에 비해 상당히 높지만, 자치구별 재정자립도의 편차는 큰 것으로 나타난다.



자료 : 서울통계 홈페이지(www.stat.seoul.go.kr)

〈그림 3-8〉 서울시 자치구 재정자립도(2011년 기준)

(3) 자치구 재정현황 평가

자치구 재정구조의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 강남·북 자치구 간 현격한 재정규모 격차가 발생하고 있다는 점이다. 강남과 강북의 재정구조를 살펴보면 강남(서초, 강남, 송파)의 예산규모는 1조 2,336억원, 강북의 예산규모는 9,572억원으로 두 자치구 간의 예산규모 차이는 2,764억원이다.

또한 강남과 강북 간의 재정자립도를 보면 강남은 74.4%, 강북은 30.6%로 두 자치구 간의 재정자립도 차이가 크다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-51〉 강남과 강북의 예산규모 및 재정자립도

구 분	강 남 (A)	강 북 (B)	차 이 (A-B)
예산규모	1조 2,336억원 (평균 4,112억원)	9,572억원 (평균 3,190억원)	2,764억원 (922억원)
재정자립도	74.4%	30.6%	43.8%

주 : 강남(서초, 강남, 송파), 강북(도봉, 노원, 강북)

자료 : 서울시 내부자료

둘째, 지방세 세입 중 재산세에 지나치게 의존한다는 점이다. 지방세 세입 중 재산세의 비중은 84%로 나타나 세원 구조의 개편과 새로운 지방세원의 발굴이 필요함을 알 수 있다.

셋째, 의존재원 중 조정교부금 재원인 취득세가 부동산 경기에 민감함에 따라 안정적인 재정

운영이 곤란하다는 점이다. 연도별 조정교부금은 2007년 2,204,032백만원에서 2011년 1,539,345백만원으로 감소하여 자치구 재정이 더욱 열악해지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3-52〉 조정교부금의 변화

(단위 : 백만원)

연도별	2007	2008	2009	2010	2011
조정교부금	2,204,032	1,777,785	1,674,731	1,722,072	1,539,345

자료 : 서울시 내부자료

넷째, 재정격차가 자치구 간 지역균형발전을 저해하고 있다는 점이다. 이는 교육, 문화, 복지, 환경개선 등 사회기반시설의 불균형을 초래하여 지역주민의 삶의 질에 직접적인 영향을 줄 수 있음을 보여준다.

〈표 3-53〉 자치구 간 기반시설 등 비교

구 분	주택보급률	문화공간	체육시설	사회복지시설	사업체수
격 차	1.3배	10.6배	4.0배	2.5배	2.5배
최대구(강남구)	109.5%	74개소	261개소	10개소	52,288
최소구(강북구)	86.4%	7개소	66개소	4개소	19,179

자료 : 서울시 내부자료

다섯째, 국가·서울시의 보조사업비 중 사회복지비가 지속해서 증가하고 있다는 점이다. 고령인구 증가, 출산장려 등 사회복지비의 급증으로 열악한 지방재정부담이 가중되고 있으며, 재정자립도도 계속 낮아지고 있다. 사회복지비 부담 비율은 2008년 32.0%에서 2011년 38.7%로 지속적으로 높아지고 있으며 이 때문에 투자가용재원의 급속한 감소로 신규사업 및 기존 사업 유지도 곤란한 실정이다.

3. 소결

서울시 자치구의 실태를 재정상황을 중심으로 살펴본 결과 자치구의 재정자립도는 지속해서 하락하고 있으며 각 자치구 간 예산규모의 편차도 큰 것으로 나타났다. 이러한 재정상황의 악화는 각 자치구가 스스로 재정을 확보할 수 없는 세수구조에 기인한 것이며, 복지사업의 이관 시 재정보전이 함께 이루어지지 않고 있기 때문인 것으로 파악되었다. 주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 기초지방자치단체인 각 자치구가 지방자치를 실현하기 위해서는 자체적으로 사업

을 기획하고 집행할 수 있는 자체재원의 확보가 담보되어야 하며, 이를 위해 중앙정부 차원에서 지방세구조 개편 및 복지사업의 합리적인 이관이 실현되어야 할 것이다.

제5절 지방의회 실태 분석

1. 지방의회의 역사

1) 지방의회 관련 지방자치법의 변화

지방의회와 관련하여 지방자치법의 주요 변화를 살펴보면 다음 <표 3-54>와 같다. 1991년에 기초의회도 상임위원회를 설치하였으며 1994년에 주민투표제도를 도입하였다. 또한 2006년 4월에는 위원회의 전문위원을 도입하고 2006년 5월에는 주민소환제도에 대한 규정을 신설하였다.

<표 3-54> 지방의회 관련 지방자치법 변화

시기	지방의회 관련 지방자치법 개정내용
1991. 12. 31	- 지방의원의 체포·구금과 여비 - 서류제출 요구권과 절차 - 회기일수의 조정과 예산안 제출 및 의결기한 - 기초의회의 상임위원회 설치 - 위원회 개최 요구 범위 - 지방의회 사무기구의 명칭
1994. 3. 16	- 주민투표 제도의 도입 - 과태료 부과 권한 인정 - 의정활동비 지급 근거 - 국회와 사도회의의 국정감사권 대행
1999. 8. 31	- 조례제정 및 개폐청구 - 주민감사청구 - 지방자치단체장 등의 협의체
2003. 7. 18	- 지방의회 의원 명예직 규정 삭제 - 시·도의회에 한해 의정자료의 수집·연구를 위한 보조활동 비용 지급규정 삭제
2005. 1. 27	- 지방의회 회기 운영의 자율성 확대 - 위법한 지방의회의 의결에 대한 통제의 강화
2005. 8. 4	- 회기수당의 전환 - 의정비 심의위원회의 신설 - 채무부담의 원인이 되는 행위에 대한 의회 의결의 제외
2006. 1. 1	- 지방자치단체의 연합체 설립 근거 마련
2006. 4. 28	- 지방의회 의원의 윤리강령 및 윤리실천규범의 제정 - 지방의회 임시의회의 소집 - 회의일수의 조례 제정 - 윤리특별위원회의 설치 - 위원회의 전문위원 도입 - 의회사무직원에 대한 인사권 규정
2006. 5. 24	- 주민소환제도에 대한 규정 신설

자료 : 지방의회백서(2011)

2) 지방의회 조직의 변화

지방의회의 조직은 주로 상임위원회의 구성과 관련이 깊다. 이는 지방의회에서 상임위원회가 차지하는 비중이 가장 크며, 상임위원회는 지방의회에 제출된 의안이나 정책을 전문적이고 체계적으로 논의하는 조직이기 때문이다(김순은, 2011).

(1) 상임위원회 제도변화

우리나라 지방자치법은 상임위원회의 설치와 관련하여 광역의회와 기초의회를 구분해서 규정하였다. 1991년 지방의회가 재구성될 때에는 광역의회만 상임위원회의 설치를 허용하였고 기초의회는 상임위원회를 둘 수 없었다. 1991년 12월 31일 지방자치법을 개정해 인해 기초의회도 대통령령으로 요건을 규정하여 상임위원회의 설치를 허용하였다. 대통령령에 규정된 요건은 의원정수 50인 이상인 경우 5개 이내, 의원정수 31인 이상 45인 이하인 경우 4개 이내, 의원정수 15인 이상 30인 이하인 경우 3개 이내에서 상임위원회를 설치할 수 있었다. 2006년에는 상임위원회의 설치가 조례에 의하여 지방의회의 자율에 맡겨지게 되었다.

〈표 3-55〉 상임위원회 제도의 변화

시기	상임위원회 제도 존재	
	광역의회	기초의회
1990. 12	○	×
1991. 12	○	○ (대통령령으로 요건 규정)
2006. 12	○	○

(2) 사무기구 변화

지방의회 사무기구는 인사권 독립이 가장 큰 이슈로 부각되었다. 지방의회 사무기구에 관한 규정은 1988년 지방자치법에 명시되었다. 이 법에는 “사무직원은 지방의회의 의장과 협의하여 지방자치단체의 장이 임명한다”고 규정되어 있다. 1994년 지방자치법에서는 “사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체의 장이 임명한다”고 개정되었다. 2006년 지방자치법에서도 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 의하여 당해 지방정부의 장이 임명하도록 유지하였으나 “지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회의 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다”고 개정되었다.

〈표 3-56〉 지방의회 사무기구 인사권의 변화

시기	사무기구 인사권의 변화
1988	- 지방의회의 장과 협의하여 지방자치단체의 장이 임명
1994	- 지방의회의 장이 추천하여 지방자치단체의 장이 임명
2006	- 지방의회의 장이 추천하여 지방자치단체의 장이 임명 - 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 사무기구의 장에게 위임

3) 지방의회 의원 정원 변화

우리나라 지방의회 의원의 정수는 지난 20년 동안 축소와 증원을 거듭하였다. 1991년에는 광역의회 의원의 정원은 972명, 기초의회 의원의 정원은 4,303명으로 광역의회 평균은 65명, 기초의회 평균은 17명이다.

〈표 3-57〉 지방의회 의원 정수의 변화

연도	광역의회 의원			기초의회 의원			평균	
	지역구	비례	총정원	지역구	비례	총정원	광역평균	기초평균
1991	972	0	972	4,303	0	4,303	85	17
1995	875	88	963	4,541	0	4,541	64	20
1998	616	62	678	3,489	0	3,489	42	15
2002	609	73	682	3,485	0	3,485	43	15
2006	655	78	733	2,513	375	2,888	46	11
2010	680	81	81	2,512	376	2,888	48	11

2. 서울시의회의 성과와 변화¹⁷⁾

1) 서울시의회 구성의 변화

(1) 서울시의회 연혁

우리나라 지방의회는 1952년 최초의 지방선거에 의해 서울특별시, 경기도 및 강원도를 제외한 광역의회(도의회)가 구성되었다. 서울시의회는 1956년 지방선거에서 최초로 47명의 의원으

17) 서울특별시의회, 2010, “서울시의회 정책역량제고를 위한 연구”, 전문가 토론회 자료집

로 구성되었다. 초대 서울시의회가 1960년 8월 임기만료되었으나, 4.19혁명 등 정치적 사정으로 지방선거는 같은 해 12월에 시행하게 되었다. 초대 서울시의원의 임기만료에 앞서 1960년 1월에는 지방자치법이 개정되어 선거구 등이 조정되었다.

제2대 서울시의회 의원은 54명으로 12월 22일에 구성되었다. 그러나 그 의정활동이 시작된 후 얼마 안 되는 1961년 5.16쿠데타에 의하여 지방의회는 완전히 해산되어 지방자치의 암흑기를 맞이하게 되었다. 1988년 지방자치법이 전면적으로 개정되고 1991년 지방선거가 실시되어 제3대 지방의회가 구성되었다. 현재에는 제8대 지방의회가 운영되고 있다.

(2) 서울시의회 의원의 변화

선거구 및 지방의원 수의 변화를 살펴보면 <표 3-58>과 같이 선거구수는 제3대 의회와 제4대 의회에서 각각 132개와 133개였으며, 제5대 의회와 제6대 의회에서는 각각 94개와 92개로 축소되었다. 1995년 단체장과 지방의원에 대한 전국동시 지방선거에서 비례대표제가 도입됨에 따라 제4대 의회에서는 14명, 제5대 의회와 제6대 의회에서는 각각 10명의 비례의원이 탄생하였다.

<표 3-58> 역대 서울시의회 및 지방의원의 구성

(단위 : 명, %)

구분			제3대 의회 (91.7~95.6)	제4대 의회 (95.7~98.6)	제5대 의회 (98.7~02.6)	제6대 의회 (02.7~06.6)	제7대 의회 (06.7~10.6)
의원 선출	선거구수		132	133	94	92	96
	당선자	총수	132	147	104	102	106
		지역	132	133	94	92	96
		비례	-	14	10	10	10

자료: 강상원 외(2008)

2) 서울시의회의 성과

서울시의회의 성과를 평가하기 위한 척도는 다양하지만 조례발의, 심의건수를 대표적으로 들 수 있다. 우리나라 지방자치법 제22조는 형식과 내용면을 동시에 고려하여 조례를 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로 제정되는 것으로 규정하고 있다. 우리나라의 경우 광역의회에 조례를 발의할 수 있는 주체는 지방의회 의원, 위원회, 단체장, 교육감이다.

서울시의회를 대상으로 3대 의회에서 7대 의회까지 발의된 조례안의 발의주체별 현황을 보

면 <표 3-59>와 같다. <표 3-59>에서 확인할 수 있는 바와 같이 최근에 올수록 서울시의회의 의원과 위원회가 발의한 비율이 높아지고 있다. 1991년 지방자치가 부활된 후 처음으로 구성된 제3대 의회에서는 의원들의 발의비율이 2.7%에 지나지 않았으며 위원회가 발의한 것을 합쳐도 12.6%에 지나지 않았다. 이러한 경향은 6대 의회까지 지속되고 있는데, 6대 의회에서도 의원들의 발의비율이 5.3%에 지나지 않았으며 위원회가 발의한 조례안을 합쳐도 전체 발의 조례안의 16.6%에 불과하였다.¹⁸⁾

그러나 7대 의회에서는 의원들이 발의한 조례의 건수가 엄청나게 늘어났으며 전체조례에서 차지하는 비율도 38.1%로 급격히 늘어났다. 7대 의회에 접어들면서 의원들의 조례발의 건수가 급격히 증가한 것은 그동안 의원들의 자질문제 등에 대한 비판적 여론에 자극받은 것과 함께 입법보좌기능이 어느 정도 개선되었기 때문으로 볼 수 있다. 또한 언론과 시민단체들이 지방의회 의원들에 대한 의정활동의 평가지표로 조례 발의건수를 반영한 것도 의원들의 조례발의를 활성화시킨 요인으로 볼 수 있다.

<표 3-59> 조례(안) 제안자별 발의건수 및 비율

구 분		3대	4대	5대	6대	7대
의회	의 원	11	27	23	23	276
	위원회	41	26	73	49	48
	소 계	52	53	96	72	324
집행부 (시장+교육감)		361	281	447	36	401
합계		413	334	543	433	725
의회발의비율		12.6%	15.9%	17.7%	16.6%	44.7%

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

서울시의회에서 심의 처리된 조례안 가운데 의원과 위원회가 발의한 조례안을 지방의회가 발의한 것으로, 시장과 교육감이 발의한 조례안을 집행부가 발의한 것으로 범주화하여 역대 의회에서 심의·의결된 조례안을 정리한 것이 <표 3-60>에 제시되어 있다.

3,4,5,6대 의회까지만 해도 지방의회가 스스로 발의하여 심의·의결한 조례안에 비해 집행부가 발의한 조례안을 심의·의결한 비중이 압도적으로 높았으나 7대 의회에서는 지방의회가 발의한 조례안을 심의·의결한 비중이 엄청나게 늘어났음을 알 수 있다.

18) 3대 의회에서 6대 의회에 이르기까지 의원들에 의한 조례안의 발의비율이 극히 저조했던 이유로는 의원들의 경험과 전문성 부족, 그리고 의회내의 입법보좌기구와 정책연구기능의 미흡을 들 수 있다. 조례안을 작성하기 위해서는 문제에 대한 정보와 지식 그리고 상위법규인 관련 법률 및 시행령, 중앙행정기관의 상위정책 등에 대한 종합적인 식견이 요구되기 때문에 의원들 자신의 경험과 전문성 및 의회내의 조직적인 지원체계가 필요한 것이다.

조례안의 심의행태를 보면, 지방의회가 발의한 조례안에 비해 집행부가 발의한 조례안을 훨씬 더 많이 수정하여 의결하는 경향을 보이고 있다. 집행부가 발의한 조례안을 심의하여 의결하는 것을 앞에서 소극적 정책결정이라고 규정하였는데, 조례안의 심의·의결과 관련한 소극적 정책결정의 경우에도 최근에 올수록 지방의회가 적극적인 역할을 수행하려는 경향을 나타내고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

〈표 3-60〉 역대 서울시 의회의 조례안 처리결과

구 분		3대	4대	5대	6대	7대
의회 (의원+위 원회)	원안	43	35	81	60	136
	수정	3	8	5	3	76
	합계	46	43	86	63	212
	수정비율	8.5%	18.6%	5.8%	4.8%	35.8%
집행부 (시장+교 육감)	원안	292	190	301	249	230
	수정	56	64	130	98	149
	합계	348	254	431	347	379
	수정비율	16.1%	25.2%	30.2%	28.2%	39.3%

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

다음으로 예산안의 심의·의결은 지방의회가 집행부를 견제 감시할 수 있는 중요한 수단이며 중요한 정책결정이다. 다음의 <표 3-61>은 역대 서울시의회의 예산안 심의결과를 예산액의 총규모와 수정규모를 기준으로 정리한 것이다. <표 3-61>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 예산의 수정비율이 3% 내외이다. 이러한 비율을 가지고 얼마나 적정하고 엄격하게 예산심의를 하였는지를 판단하기 쉽지는 않지만, 이러한 예산안의 심의의결 내용을 연도별, 기능별(분야별)로 자세히 분석하면 예산을 통한 서울시의회의 정책결정 영향력이 어떻게 변해왔는가를 확인할 수 있을 것이다. 그리고 예산안의 심의과정은 정치적인 과정이기도 하기 때문에 정당 원내 의석비율이 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

〈표 3-61〉 역대 서울시의회의 예산심의 결과

(단위:백만원)

구 분	3대	4대	5대	6대	7대
예산액(본예산+추경예산)	30,111,696	28,657,034	41,572,634	63,337,275	100,928,636
수정액	1,036,511	1,386,704	1,014,201	1,917,096	7,921,930
수정비율	3.44%	4.84%	2.44%	3.03%	2.54%

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

집행부가 제안하는 중요 사안에 대한 지방의회의 동의(승인)권도 지방의회가 수행하는 중요한 일 중 하나이다. 자치단체장이 특정 사안을 추진하려면 사전에 의회를 동의를 얻도록 법률에 정해져 있다. 자치단체가 지방채를 발행하고자 하는 경우, 자치단체의 재산을 구입하거나 파는 경우, 자치단체의 권리를 포기할 경우 등이 그 대표적인 예이다.

<표 3-62>는 역대 서울시의회에 접수된 동의(승인)안의 건수와 가결, 부결 등의 처리 건수에 대한 내역이다. 지방의회가 가지고 있는 동의(승인)권을 통해 정책결정단계에서 집행부에 대한 견제와 감시가 어느 정도 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 특히 3대 의회와 7대 의회에서 그 영향력이 큰 것으로 확인된다.

〈표 3-62〉 역대 서울시의회의 동의(승인)안 접수와 처리결과

구 분		3대	4대	5대	6대	7대
접 수		111	118	80	63	65
가결	원안	74	107	64	53	38
	수정	10	7	11	8	19
부 결		21	·	·	·	2
기타(폐기, 철회등)		6	4	5	2	6
원안동의비율		66.7%	90.1%	80.0%	84.1%	58.5%

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

지방의회가 집행부의 집행활동을 감시하고 독려하는 활동을 통해 정책집행에 관여할 수 있는 제도로는 시정 질문과 행정사무감사 활동을 들 수 있다. 지방의회는 이러한 시정 질문을 통해 집행부가 수행하고 있는 각종 현안을 파악하여 집행부의 활동을 독려하거나 견제하는 기능을 수행하게 된다. 역대 서울시의회에서 시정 질문을 통해 지적된 건수는 다음 <표 3-63>과 같다.

〈표 3-63〉 역대 서울시의회의 시정 질문을 통한 지적건수

구 분	3대	4대	5대	6대	7대
시정질문 지적건수	1,644	2,344	1,093	872	1,743
연평균 지적건수	411	781	273	218	435

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

또한 서울시의회는 행정사무감사과정의 질의·응답과 현지조사, 그리고 증언 및 의견진술을

토대로 행정사무감사 결과를 처리하게 되는데, 이러한 감사결과와 처리는 시정요구와 건의의 형태로 나타난다. 역대 서울시 의회의 행정사무감사결과 총 지적건수와 처리사항을 정리하면 <표 3-64>와 같다. <표 3-64>를 보면, 4대 의회부터 시정요구가 단순한 건의보다 그 비중이 크다는 것을 알 수 있는데, 이는 서울시의회가 집행부에게 행정사무감사 결과를 시정에 반영하도록 한다는 것을 의미한다.

〈표 3-64〉 역대 서울시의회 행정사무감사의 처리내용

구 분		3대	4대	5대	6대	7대
총지적건수		2,416	3,248	3,718	4,020	6,027
처리	건의사항	1,288	1,101	1,436	1,563	2,577
	시정요구	1,128	2,147	2,282	2,457	3,450
시정요구비율		46.7%	66.1%	61.4%	61.1%	57.2%

자료 : 역대 서울특별시 의회 의정백서

3. 소결

지방자치 20년 동안 지방의회는 소기의 성과를 거두었으나 향후 개선해야 할 부분들이 많이 남아 있다. 정책과정상 지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체가 자치입법권인 조례를 제정할 수 있는 여지가 확대되어야 한다. 또한 지방자치가 부활된 후 지방의회의 위상과 관련하여 지속적으로 논의되었던 문제인 자체인사권의 확보도 시급한 문제이다. 지방의회 사무직원의 완전한 인사권 독립은 직원들의 승진기회의 제한, 의회와 집행부 소속 직원들 간의 갈등 문제 등이 야기될 가능성이 있기 때문에 신중해야 한다는 입장도 있지만 지방의회와 의원들의 요구나 기대에 부합한 충실한 직무를 수행하도록 하기 위해서는 지방의회가 독자적인 인사권을 가지고 직원들을 규율하는 것이 바람직하다. 더불어 의원들의 능력발전 기회를 확대하기 위한 제도적 장치가 필요하며 의원들을 보좌할 수 있는 전문적 기구설치와 보좌인력 확보 등도 고려해 볼 수 있다.

제6절 주민참여제도 실태 분석

1. 주민직접참여제도¹⁹⁾

1) 주민직접참여제도의 역사

우리나라의 주민참여제도는 1991년 지방자치법에서 도입되지 않았으나, 이후 지방자치법의 개정에 의해 주민들의 직접참여를 보장하는 제도들이 점차 도입되기 시작하였다. 2000년 3월부터 지방자치법에 주민감사청구제도와 주민발의제도(조례의 제정 및 개·폐청구제도)가 도입되었다. 그리고 2003년 12월 지방분권특별법이 제정되면서 제14조 제1항에 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화해야 한다”라는 조항을 두게 되고, 이에 따라 주민투표제도가 2004년 7월부터, 주민소송제도가 2006년 1월부터, 주민소환제도가 2007년 5월부터 도입·시행되었다.

그리고 위와 같은 국가 차원의 제도가 아니라 지방자치단체의 조례를 통해 주민참여제도가 도입되었다. 그 대표적인 것이 주민참여예산제도인데 이는 지방자치단체의 조례에 기반하여 출발한 것이지만, 전국적으로 확산되었고 2011년 9월 9일부터는 지방재정법의 개정으로 인해 전국의 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행되고 있다.²⁰⁾

〈표 3-65〉 한국의 주민참여제도 도입 현황

주민참여제도	시행일	법적 근거
주민감사청구	2000. 3.	지방자치법 제16조
주민발의	2000. 3.	지방자치법 제15조
주민투표	2004. 7.	주민투표법
주민소송	2006. 1.	지방자치법 제17조
주민소환	2007. 7.	주민소환에 관한 법률
주민참여예산	2004. 3.	조례에서 도입되기 시작 => 지방재정법 제39조에 근거 마련

자료 : 하승수(2011)

19) 하승수, 2011, “지방자치 20년, 주민참여 활성화를 위한 기획토론회” 발제자료 참고

20) 2011년 9월 9일부터 시행예정인 지방재정법 제39조 제1항은 “지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”라고 하여 주민참여예산제의 시행을 의무사항으로 하였다. 그리고 같은 조 제2항은 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다”고 규정하고 있다.

첫째, 주민감사청구제도란 주민들의 집단적 서명에 의해 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사안에 대해 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 주민감사청구는 해당 지방자치단체의 19세 이상 주민 중 시·도는 500명, 인구 50만 이상의 대도시는 300명, 그밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아야 할 수 있다. 주민감사청구는 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 해야 하고, 감사도 그 기관에서 실시하게 된다. 이 제도는 지방행정을 감시하고 견제하는 의미가 크다고 볼 수 있다.

둘째, 주민발의제도란 지방자치단체의 조례 입법과정에 시민들이 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 시민들이 일정한 수 이상의 서명²¹⁾을 받아 청구를 하면 해당 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 안건을 지방의회에 제출할 수 있게 한 것이다. 이 제도는 의제설정권을 시민들에게 부여한다는 의미를 갖는다.

셋째, 주민투표제도란 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들의 투표에 부쳐 결정하도록 하는 제도이다. ‘주민투표’를 청구할 수 있는 주체는 주민이어야 하는 것이 원칙이나, 우리나라는 지방자치단체장이나 지방의회, 심지어 중앙행정기관이 주민투표의 발의과정을 주도할 수 있도록 되어 있다. 주민들이 주민투표를 청구하려면, 19세 이상의 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 이 제도는 주민들에 의해 발의가 될 경우에는 주민들의 주도성이 보장될 수 있다는 의미가 있다.

넷째, 주민소송제도란 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방 또는 시정할 수 있도록 한 제도이다. 우리나라는 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다. 이 제도는 지방행정을 감시하고 견제한다는 의미가 크다고 볼 수 있다.

다섯째, 주민소환제도란 일정 수 이상 주민의 집단서명²²⁾으로 선출직 지방공직자의 해임 여부를 묻는 주민투표의 실시를 청구할 수 있고, 실시된 투표에서 투표자 과반수가 찬성할 경우에는 선출직 공직자를 임기 중에 해임시킬 수 있는 제도이다. 이 제도는 선출직 공직자의 해임이라는 강력한 효과를 통해 권력을 통제할 수 있는 제도로써 중요한 의미를 가진다.

21) 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

22) 시·도지사에게 주민소환투표를 청구하기 위해서는 해당 지역 주민소환청구투표 청구권자 총수의 10% 이상 서명을 받아야 한다. 기초자치단체장(시장, 군수, 자치구청장)에 대한 주민소환청구를 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 15% 이상 서명을 받아야 한다. 또한 지방의원들에 대한 주민소환을 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 20% 이상 서명을 받아야 한다.

여섯째, 주민참여예산제도란 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도이다. 이 제도는 지방자치단체의 예산편성이 확정되기 이전의 사전(事前) 과정에 주민들의 참여를 보장하려는 것이므로 상당히 적극적인 의미를 가진 참여제도라고 할 수 있다.

2) 주민직접참여제도의 문제점

다양한 주민참여제도가 존재하지만 제도적인 측면에서 실제로 시민들의 참여를 보장하지 못하는 ‘형식적 참여제도’와 지나치게 까다로운 요건과 절차가 문제시되고 있다. 주민투표제도는 2004년 7월 주민투표법이 시행된 이후에 주민들의 청구에 의해 시행된 적은 아직까지 한 건도 없다. 중앙정부의 요청에 의해 실시된 주민투표(청주·청원 통합, 제주도 행정구조개편)들이 대부분임을 확인할 수 있다. 서울시에서 무상급식에 관한 주민투표가 실시되었지만 이 주민투표 역시 사실상 지방자치단체장이 주도한 것이라는 점을 감안한다면 순수한 주민청구에 의한 주민투표는 전무한 셈이다.

〈표 3-66〉 우리나라 주민투표 현황(2011. 12. 31 현재)

주민투표명	실시지역	투표율 (%)	개표결과(%)		투표결과
제주도 행정구조 개편 (’05.7.27)	제주도	36.7	단일광역자치안	57.0	단일광역 자치안 채택
			현행유지안	43.0	
청주·청원 통합 (’05.9.29)	충북 청주시	35.5	찬성	91.3	통합무산 (청원군 반대)
	충북 청원군	42.2	반대	8.7	
			찬성	46.5	
			반대	53.5	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유지 (’05.11.2)	전북 군산시	70.2	찬성	84.4	경주시 선정
			반대	15.6	
	경북 포항시	47.7	찬성	67.5	
			반대	32.5	
	경북 경주시	70.8	찬성	89.5	
			반대	10.5	
	경북 영덕군	80.2	찬성	79.3	
			반대	20.7	
서울시 무상급식지원범위 (’11.8.24)	서울시	25.7	소득하위 50%의 학생을 대상으로 2014년까지 단계적으로 실시		투표권자 1/3 미만 투표로 미개표
			소득 구분 없이 모든 학생을 대상으로 초등학교는 ’11년부터, 중학교는 ’12년부터 전면적으로 실시		
영주시 면사무소 이전관련 (’11.12.7)	영주시 평은면 *실시지역 제한	39.2	영주시 평은면 평은리 산 78번지, 강동리 산 319번지 일대	91.7	평은리 일대 선정
			영주시 평은면 오윤리 산 59번지, 산 57-16번지 일대	8.3	

자료 : 행정안전부 홈페이지

이처럼 주민들의 주민투표청구가 이루어지지 않는 이유는 크게 4가지이다. ① 국가사업에 관한 주민투표의 경우에는 주민들이 주민투표의 실시를 청구할 수 없다는 점, ② 지방자치단체의 의사결정사항에 대한 주민투표의 경우에도 주민투표의 대상을 지나치게 제한하고 있다는 점, ③ 주민들이 주민투표를 청구하기 위해 받아야 하는 서명숫자가 지나치게 많다는 점 등이 그것이다.

주민소송제도는 도입이후에 나름대로 활용건수가 늘어나고 있지만, 문제점들도 존재한다. 절차적으로 보면 200-500명의 집단서명을 받아야만 할 수 있는 주민감사청구를 먼저 거치도록 한 부분이 문제이다. 주민감사청구를 위해 집단서명을 받는 과정에서 주민들을 대상으로 회유나 압력이 행사될 수 있고, 내부고발자나 소수의 의로운 사람만이 문제제기를 하고 있는 경우에는 집단적인 서명을 받는 것 자체가 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 주민감사청구를 거치지 않고 주민소송을 제기할 수 있게 하든지, 아니면 1명의 주민이라도 주민감사청구를 할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 그 외에도 현재의 주민소송제도는 소송구조가 너무 복잡하고 소송을 제기할 수 있는 기한(당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년)이 너무 짧은 문제점을 안고 있다.

주민소환제도도 운영과정에서 여러 문제점들이 나타나고 있다. 특히 주민소환투표를 청구하기 위한 서명을 할 수 있는 자격을 ‘전년도 12월 31일’ 기준으로 해당 지방자치단체에 주소를 둔 사람으로 제한하고 있는 것이 문제이다. 이사를 자주하는 도시지역에서 서명을 받는 경우에는 이 조항 때문에 상당수 서명이 무효가 될 수 있기 때문이다. 따라서 서명시점에 주소를 둔 사람이면 서명을 할 수 있는 자격을 부여하는 것이 바람직하다. 또한 투표율이 3분의 1에 미달하는 경우에는 개표를 하지 않도록 하고 있는데, 보궐선거 투표율이 20% 수준에 머무르는 상황에서 주민소환투표의 투표율이 3분의 1을 넘어야 한다는 것은 무리가 있다. 소환대상자들이 투표불참운동을 하는 것에 대해 아무런 규제가 없는 것도 문제이다. 선거에 의해 선출된 공직자들이 주민소환투표에서는 투표율을 낮추기 위한 투표불참운동을 한다는 것은 아이러니하다.

주민발의는 비교적 높은 활용도에도 불구하고 근본적인 한계를 노출하고 있다. 발의된 조례안에 대해 지방의회가 성실히 심사하지 않는 경우와 부당한 이유를 들어 조례안을 부결시키는 경우에 주민들이 할 수 있는 것이 전혀 없기 때문이다. 많은 숫자의 주민서명을 받아 발의된 조례안이 이렇게 가볍게 취급될 수 있다는 것은 문제가 있다. 따라서 주민발의도 근본적인 개선방안을 모색할 필요가 있다.

주민참여예산제는 조례를 통해 구체화된 제도이기는 하나, 많은 지방자치단체에서 형식적으로 운영되고 있는 상황이다. 점차 실효성 있는 주민참여예산제를 실시해보려는 지방자치단체

들이 늘어나고 있으나, 아직까지는 이런 지방자치단체들은 소수인 것이 실정이다.

2. 주민자치위원의 참여제도

1) 주민자치위원회의 의의 및 기능

주민자치위원회는 행정안전부에서 마련한 ‘주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례 준칙’ 제15조와 제16조에 규정되어 있다. 제도의 형식에 비추어 보면 주민자치위원회는 자치회관에 소속된 운영위원회이다. 조례 준칙 제15조는 ‘주민자치위원회는 읍·면·동의 자치센터 운영에 관한 사항을 심의하거나 결정하기 위하여 읍·면·동에 주민자치위원회를 둔다’고 그 위상을 정의하고, 자치회관 운영주체를 주민자치위원회로 규정하고 있다.

주민자치위원회는 제16조 제1항에 따라 다음과 같은 사항을 심의하도록 되어 있다.

① 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항, ② 주민의 문화·복지·편익 증진에 관한 사항, ③ 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, ④ 지역공동체 형성에 관한 사항, ⑤ 기타 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항이 그것이다.

같은 조 제2항은 ‘제1항의 규정에 불구하고 이 조례에서 위원회가 결정하도록 규정한 사항은 위원회에서 의결로서 결정한다’고 규정하여, 자치회관 운영에 관하여 주민들이 참여하여 결정권을 행사할 수 있는 내부의 권한은 주민자치위원회에 있다고 볼 수 있다. 이는 주민자치위원회가 실질적으로 자치회관 운영과 관련한 최고 의사결정기관으로서의 위상과 역할을 부여받은 것이라 할 수 있다.

2) 주민자치위원회 운영실태²³⁾

(1) 주민자치위원회 구성 및 운영현황

① 주민자치위원 모집방법

주민자치위원 모집방법은 추천이 55%로 가장 많고, 이어 공개모집이 32%, 당연직이 9% 순으로 나타나고 있다.

23) 서울특별시, 2011, 『자치회관 운영모델 도입방안 연구』

〈표 3-67〉 주민자치위원 모집방법

구분	계	공개모집	추천	당연직	기타
서울시	10,646	3,434	5,850	994	368
비율	100%	32%	55%	9%	4%

* 당연직 : 고문 994명(전 주민자치위원장 340명, 구의원 620명, 기타 34명)

② 주민자치위원 구성현황

주민자치위원 구성 현황은 직종별로 서비스업 25%, 전업주부 20%, 판매업 12% 등의 순으로 가장 많은 참여를 보이고 있다.

〈표 3-68〉 주민자치위원 직종별 구성현황

계	전문가	사무직	서비스업	판매업	농축산업	제조업	단순노무	의회의원	전업주부	기타
10,646	974	620	2,700	1,237	54	762	11	691	2,127	1,470
100%	9%	6%	25%	12%	1%	7%	0%	6%	20%	14%

(2) 프로그램 운영현황

프로그램 운영현황을 보면 서울시 소재 424개소의 자치회관이 운영하는 프로그램 수는 7,621개로 자치회관 평균 17.8개 꼴이다. 이 중 문화·여가 프로그램이 절반이 넘는 50.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 지역복지 프로그램은 8%로 가장 적은 비중으로 나타났다. 이에 비해 순수 주민자치 프로그램은 13.2%에 불과해 편중성이 심각한 것으로 나타났다.

〈표 3-69〉 서울시 전체 프로그램 현황

구분	계	주민자치	문화여가	지역복지	시민교육	주민편익
서울시	7,621	1,003	3,833	614	1,501	670
동 평균	17.8	2.3	9	1.4	3.5	1.6
동 비율	100%	13.2%	50.3%	8.0%	19.7%	8.8%

(3) 자치회관 재정현황

① 자치회관 운영 재정 수입현황

자치회관 주 수입원은 구청 지원, 수강료 수입, 수익사업을 통한 자체확보 재원, 찬조금 및 기타수입을 들 수 있다. 수강료 수입이 63%로 가장 많았으며, 구청 지원이 33%, 수익사업 수입

이 1.6%, 기타가 1.6%, 찬조금이 0.5%로 그 뒤를 이었다. 이 중 수강료 수입과 구청 지원이 총 96%에 달하여 자치회관 운영을 위해 필요한 재원의 대부분을 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-70〉 자치회관 재정 수입현황

구분	합계	구청지원	자치회관 자체수입							
			수강료	수익사업					찬조금	기타
				일일찻집	농산물직거래	소식지광고	벼룩시장	기타		
수입액	66,652	22,245	41,962	586	47	19	40	350	362	1,041
비율	100%	33.3%	63%	0.88%	0.07%	0.03%	0.06%	0.53%	0.54%	1.6%

② 자치회관 재정 지출현황

자치회관 재정 지출 내역은 강사료 지출 63%, 운영비 26%, 사업비 6%, 기타 5%로 나타났다.

〈표 3-71〉 자치회관 재정 지출현황

구분	합계	강사료	사업비	운영비					기타
				계	물품구매	시설보수비	인건비	기타	
지출액	59,825	37,948	3,325	15,692	3,355	2,437	2,625	7,275	2,860
비율	100%	63%	6%	26%	5.6%	4%	4.4%	12%	5%

3) 주민자치위원회의 평가

주민자치위원회가 지역공동체 발전에 어느 정도 기여할 수 있으나 현재까지는 운영상 여러 가지 문제점이 있다. 자치회관이 현재 그 본래의 목적과 달리 문화·여가 프로그램만을 운영하는데 중점을 맞추고 있어, 자치회관의 운영주체인 주민자치위원회는 행정의 보조적 기능만을 담당하는 위치로 전락되어 있기 때문이다. 결국 현재의 주민자치위원회는 실제 주민자치의 중심적 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 주민자치위원 구성의 문제, 주민자치위원의 역할에 대한 인식부족의 문제, 주민자치위원의 역량 및 전문성 부족의 문제, 지속적이고 안정된 네트워크 구축체계 미흡의 문제 등이 그 대표적인 예이다.

3. 소 결

주민참여를 활성화하기 위하여 주민감사청구, 주민발의제도, 주민투표제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등 주민직접참여제도가 도입되었으나, 그 청구에 상당한 제약이 있어 쉽게 참여할 수 없는 것이 현실이다. 또한 주민자치위원회는 법률적 권한이나 위상을 갖지 못하고, 정부의 예산을 배정받을 법적 주체가 되지 못하기 때문에 운영상의 제약이 상당하다.

주민자치가 활성화되기 위해서는 최근 논의가 일어나고 있는 마을공동체 혹은 지역 커뮤니티에 대한 복원 혹은 형성이 필요하고, 이를 위한 행정의 지원역할이 중요하며 중간매개조직과 행정 간의 커뮤니티 거버넌스(community governance)를 형성하도록 하는 제도적 장치가 시급하다.

제7절 서울시 정책기획 및 관리조직의 실태 분석

1. 정책기획 및 관리조직 변화

서울시 정책기획 및 관리조직의 변화를 보면 다음 <표 3-72>와 같다. 민선 1기에는 기획관리실이 있었고 스태프조직으로 정책기획관과 재정기획관이 존재하였다. 주요국으로는 감사실, 내무국, 재무국, 보건환경국, 가정복지국 등이 있었다. 민선 2기에는 시장직속기관으로 여성정책관이 생겼고 기획예산실에 시정기획관이 존재하였다. 주요국으로는 감사관, 정보화기획단, 행정관리국, 보건복지국, 산업경제국 등이 있었다. 민선 3기에는 1~4 정책보좌관(복지·여성, 환경, 교통, 도시관리)이 생겼고 경영기획실에 정책기획관과 경영기획관이 존재하였다. 민선 4기에는 경영기획실에 정책기획관과 경영기획관이 여전히 존재하고, 본부조직으로 경쟁력강화본부와 맑은환경본부가 신설되었다. 민선 5기에는 서울혁신기획관과 시민소통기획관이 신설되었다.

〈표 3-72〉 서울시 정책기획 및 관리조직 변화

시기	기준	시장																			
		행정1부시장								행정2부시장											
민선1기	1995.12	공보관	여성 정책관	기획예산실 - 시장기획관	기획관리실 -정책기획관 -재정기획관	감사실	내무국	재무국	보건 환경국	기정 복지국	산업 경제국	문화 관광국	민방위 국	소방 본부		도시 계획국	도로국	교통국	하수국		
민선2기	1999.1				공보관	여성 정책관	기획예산실 - 시장기획관	감사관	행정 관리국	보건 복지국	산업 경제국	문화 관광국	환경 관리실	정보화 기획단	소방 방재 본부				도시 계획국	도시 교통 관리실	주 택 국
민선3기	2003.12	대 변 인	홍보 기획관	1~4 정책 보좌관	경영기획실 -정책기획관 -경영기획관	감사관	행 정 국	재 무 국	복지여 성국	산 업 국	문 화 국	환 경 국	교 통 국			청계천 복원 추진 본부	지역권 행복전 추진단	도시 계획국	건설 기획국	주 택국	소방 방재 본부
민선4기	2008.4	대 변 인	홍보 기획관	디자인 서울총괄 본부	경영기획실 -정책기획관 -경영기획관	감사관	경쟁력 강화 추진 본부	많은 서울 추진 본부	복 지 국	민 국 화	포 린도 시국	재 무 국	행 정 국			도시 교통 본부	균형 발전 본부	도시 계획국	주 택 국	소방 재단 본부	소방 재단 본부
민선5기	2012.3	대 변 인	서울 혁신 기획관	시민소통 기획관	기획조정실 - 정책기획관 -경영기획관	감사관	경제 진흥 관	복지 건강실	도시 교통 본부	기후 환경 디자인 본부	문화 관광 디자인 본부	행 정 국	재 무 국	교 육 협력국	정 보 화 기획단	도시 안전실	주택정 채실	도시 계획국	공원 복지국	소방 재단 본부	소방 재단 본부

2. 정책기획 및 관리조직의 특징

서울시 정책기획 및 관리조직의 주요 특징은 정책기획조직을 강화한 점을 들 수 있다. 민선 초기에는 정책기획 및 관리조직이 단순한 행정관리의 성격을 지녔으나, 민선 3기에 들어서면서 복지·여성, 환경, 교통, 도시관리 등 주요정책을 보좌하는 정책보좌조직이 신설되었고 홍보기획관이 시장의 스텝조직으로 등장하였다. 민선 4기에는 행정 1부시장 라인으로 경쟁력강화추진본부와 맑은서울추진본부가 신설되었고 행정국이나 재무국 등 행정관리조직은 조직도 순서상 후순위에 위치하였다. 민선 5기에는 서울혁신기획관과 시민소통기획관이 신설되었으며 여전히 행정국과 재무국 등 행정관리 및 지원부서는 순서상 후순위에 위치한다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 주요정책을 기획하는 조직의 위상은 점차 강화되고 있으며 전통적인 행정관리조직은 지원조직으로서의 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다.

3. 소결

서울시 민선자치 20년 동안 정책기획 및 관리조직의 위상은 점차 강화되었다. 이는 서울시의 예산과 인구규모 등 서울시만이 가지는 특수한 상황으로 인해 정책기획의 필요성이 점차 확대되었다는 것을 나타낸다. 이와 같은 상황을 거시적인 관점에서 들여다보면 서울시는 광역정부로서 기획하고 조정하는 역할에 중점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 다시 말해 집행적인 사무와 사업들은 자치구에 넘겨주고 서울시는 다른 시·도정부와 25개 자치구 전체를 포괄하는 정책을 기획하고 조정하는 역할을 해야 한다. 이렇게 될 때 국가와 광역자치단체, 기초자치단체가 각자 제 역할을 할 수 있으며 실질적인 지방자치 실현이 가능하게 된다.

제4장 글로벌 경쟁력 강화를 위한 분권형 지방자치구조의 재설계

제1절 전문가 의견조사를 통한 지방자치구조의
재설계

제2절 실태분석을 통한 2030년 지방자치구조
의 재설계

제 4 장

글로벌 경쟁력 강화를 위한 분권형 지방자치 구조의 재설계

제1절 전문가 의견조사를 통한 지방자치구조의 재설계

1. 전문가 설문조사

1) 설문조사 개요

현재의 지방자치 수준을 평가하고 미래 지방자치구조를 재설계하기 위해 지방자치 전문가 그룹을 대상으로 설문조사²⁴⁾를 실시하였다. 설문조사기간은 2012년 4월 16일부터 4월 22일까지로 일주일간 시행하였으며, 설문조사 내용은 크게 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견, 향후 지방자치 및 지방분권 추진방향에 대한 의견, 향후 지방자치 및 지방분권 추진방법에 대한 의견으로 나누어 구성하였다.

2) 설문조사 분석

(1) 응답자 일반현황

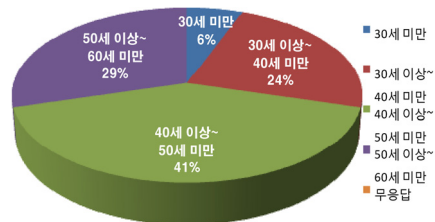
① 연령

응답자의 연령분포를 살펴보면 ‘40세 이상~50세 미만’이 7명(41%)으로 가장 많았고, ‘50세 이상~60세 미만’이 5명(29%), ‘30세 이상~40세 미만’이 4명(24%)으로 그 뒤를 이었다.

24) 이 설문조사는 서울행정학회(학회회원 약 650명)를 대상으로 실시하였으며 지방자치구조 재설계를 위한 전문가 설문조사로 시범조사의 성격을 지니고 있음을 밝혀둔다.

〈표 4-1〉 연령

구 분	빈도	비율
30세 미만	1	6%
30세 이상~ 40세 미만	4	24%
40세 이상~ 50세 미만	7	41%
50세 이상~ 60세 미만	5	29%
60세 이상	0	0%
무응답	0	0%
계	17	100%

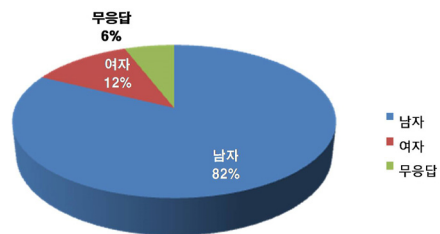


② 성별

응답자의 성별을 살펴보면 ‘남성’이 14명(82%), ‘여성’이 2명(12%)으로 나타났으며, 1명(6%)은 응답하지 않았다.

〈표 4-2〉 성별

구 분	빈도	비율
남자	14	82%
여자	2	12%
무응답	1	6%
계	17	100%

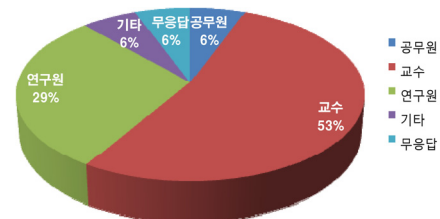


③ 직업

응답자의 직업을 살펴보면 ‘교수’가 9명(53%), ‘연구원’이 5명(29%), ‘공무원’, ‘기타’, ‘무응답’이 각각 1명(6%)으로 조사되었다.

〈표 4-3〉 직업

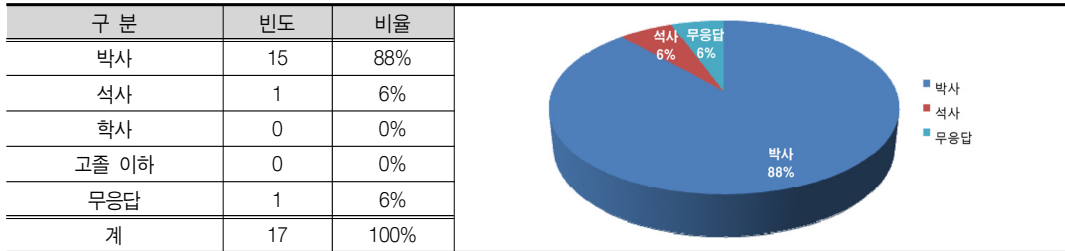
구 분	빈도	비율
공무원	1	6%
교수	9	53%
연구원	5	29%
기타	1	6%
무응답	1	6%
계	17	100%



④ 학력

응답자의 학력을 살펴보면 ‘박사’가 15명(88%)으로 가장 큰 비중을 보였고 ‘석사’가 1명(6%), ‘무응답’이 1명(6%)이었으며, ‘학사’ 이하는 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 학력



(2) 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견

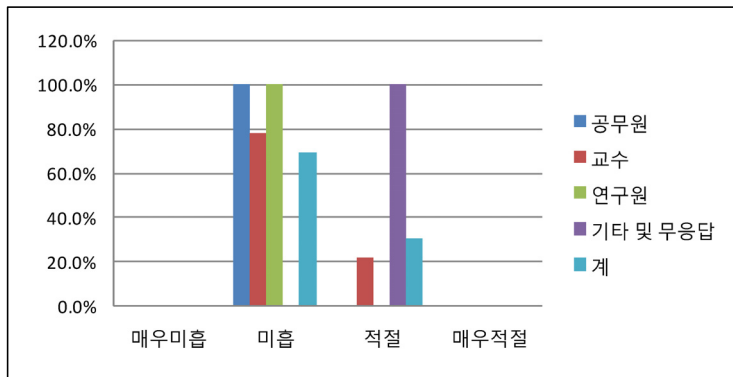
① 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견

현재 지방자치 및 지방분권 수준에 대해서는 미흡하다는 의견이 13명(69%)으로, 적절하다는 의견(4명, 31%)보다 37%가 많아 개선의 필요성이 있는 것으로 조사되었다. 공무원, 교수, 연구원 그룹에서는 지방분권의 개선 필요성이 압도적으로 제기되었으나, 기타 및 무응답 그룹에서는 현재의 지방자치 및 지방분권 수준이 적절하다고 응답하였다.

〈표 4-5〉 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 관한 의견

(단위 : 명, %)

구 분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
매우 미흡	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
미흡	1(100.0)	7(77.8)	5(100.0)	0(0.0)	13(69.4)
적절	0(0.0)	2(22.2)	0(0.0)	2(100.0)	4(30.6)
매우 적절	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



〈그림 4-1〉 현재 지방자치 및 지방분권의 수준에 관한 의견

② 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치

이 부분의 설문에서는 각각의 문항에서 단체자치와 주민자치, 효율성과 민주성, 국가경쟁력과 주민 삶의 질, 도농통일과 도농분리, 기관대립과 기관통합 등 상이한 차원에서 서로 대립되는 가치에 대해 어떤 것을 더 중요시하는가를 질문하였다.

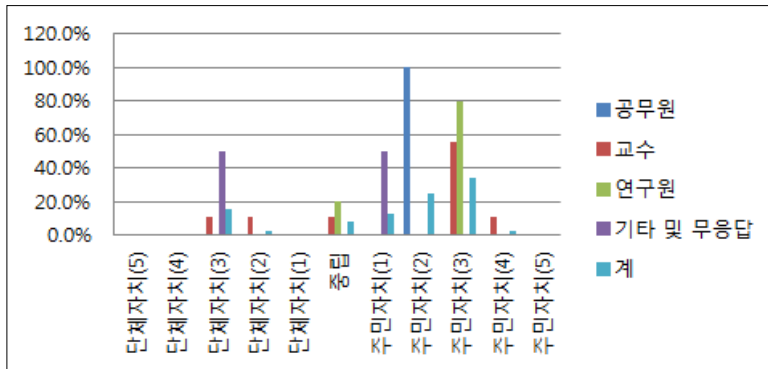
단체자치와 주민자치 중 어느 것을 더 중요시해야 하느냐는 질문에 대해서는 전체적으로 단체자치에 비해 주민자치가 더 중요하다고 응답한 비율(12명, 70.6%)이 주민자치에 비해 단체자치가 더 중요하다고 응답한 비율(2명, 17.6%)보다 높았다. 중요도에서는 어느 한 쪽에 강력한 지지를 나타내기보다 주민자치쪽을 선호하는 경향이 있었다.

또한, 교수 그룹이 두 제도에서 비교적 다양한 선호를 표시한 반면, 연구원 그룹은 주민자치 쪽에 압도적인 선호도(4명, 80%)를 보여주었다.

〈표 4-6〉지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-단체자치 vs 주민자치

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
단체자치(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
단체자치(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
단체자치(3)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	1(11.1)	2(15.3)
단체자치(2)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(11.1)
단체자치(1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
중립	0(0.0)	1(11.1)	1(11.1)	0(0.0)	2(15.3)
주민자치(1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(11.1)	1(11.1)
주민자치(2)	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(100.0)
주민자치(3)	0(0.0)	5(55.6)	4(80.0)	0(0.0)	9(33.9)
주민자치(4)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(11.1)
주민자치(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



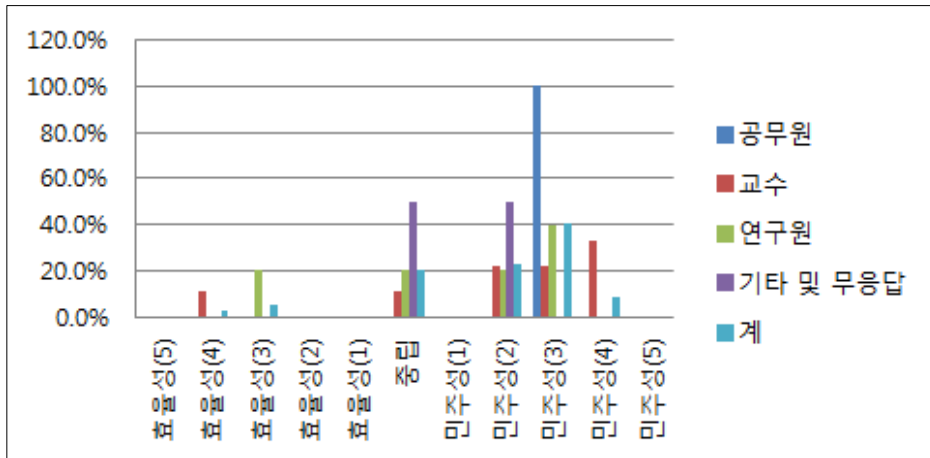
〈그림 4-2〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-단체자치 vs 주민자치

다음으로, 효율성과 민주성의 가치에 대해서는 전체적으로 효율성(2명, 11.7%)보다 민주성(12명, 70.6%)에 무게를 두는 응답이 많았다. 중립이라고 응답하여 두 가지 가치 모두를 중요시하는 경우(3명, 17.6%)도 각 그룹에서 나타났고, 중요도에서 강력한 지지를 나타내는 경우는 드물었다.

〈표 4-7〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-효율성 vs 민주성

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
효율성(5)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
효율성(4)	0(0,0)	1(11,1)	0(0,0)	0(0,0)	1(2,8)
효율성(3)	0(0,0)	0(0,0)	1(20,0)	0(0,0)	1(5,0)
효율성(2)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
효율성(1)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
중립	0(0,0)	1(11,1)	1(20,0)	1(50,0)	3(20,3)
민주성(1)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
민주성(2)	0(0,0)	2(22,2)	1(20,0)	1(50,0)	4(23,1)
민주성(3)	1(100,0)	2(22,2)	2(40,0)	0(0,0)	5(40,6)
민주성(4)	0(0,0)	3(33,3)	0(0,0)	0(0,0)	3(8,3)
민주성(5)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
계	1(100,0)	9(100,0)	5(100,0)	2(100,0)	17(100,0)



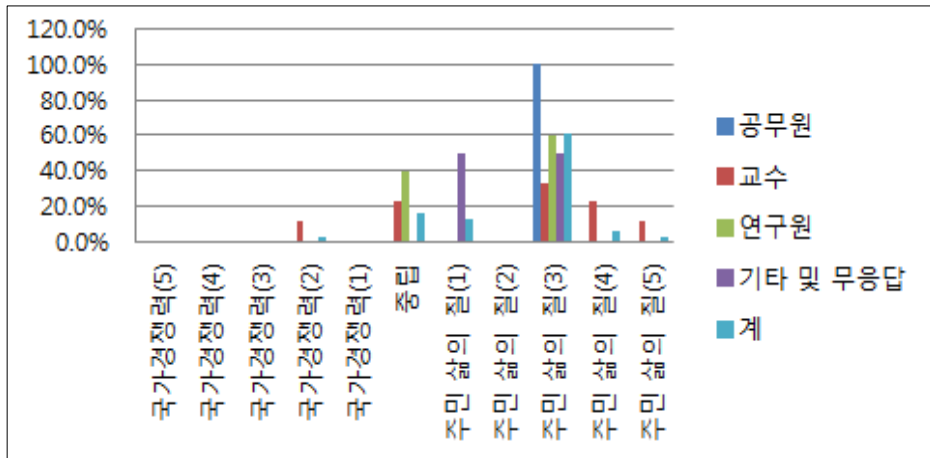
〈그림 4-3〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-효율성 vs 민주성

세 번째로, 국가경쟁력과 주민 삶의 질 중 어느 것에 더 중점을 두어야 하느냐는 설문에서는 주민 삶의 질에 무게를 둔 응답(12명, 70.6%)이 국가경쟁력에 무게를 둔 응답(1명, 7.7%)에 비해 압도적이었다. 특히, 중요도에서도 주민 삶의 질에 대해서는 4, 5단계에 해당하는 강한 지지를 표한 응답이 있었던 반면, 국가경쟁력에 대해서는 2단계에 해당하는 약한 지지를 밝힌 응답이 나왔다.

〈표 4-8〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-국가경쟁력 vs 주민 삶의 질

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
국가경쟁력(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
국가경쟁력(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
국가경쟁력(3)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
국가경쟁력(2)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
국가경쟁력(1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
중립	0(0.0)	2(22.2)	2(40.0)	0(0.0)	4(15.6)
주민 삶의 질(1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(12.5)
주민 삶의 질(2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
주민 삶의 질(3)	1(100.0)	3(33.3)	3(60.0)	1(50.0)	8(60.8)
주민 삶의 질(4)	0(0.0)	2(22.2)	0(0.0)	0(0.0)	2(5.6)
주민 삶의 질(5)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



〈그림 4-4〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-국가경쟁력 vs 주민 삶의 질

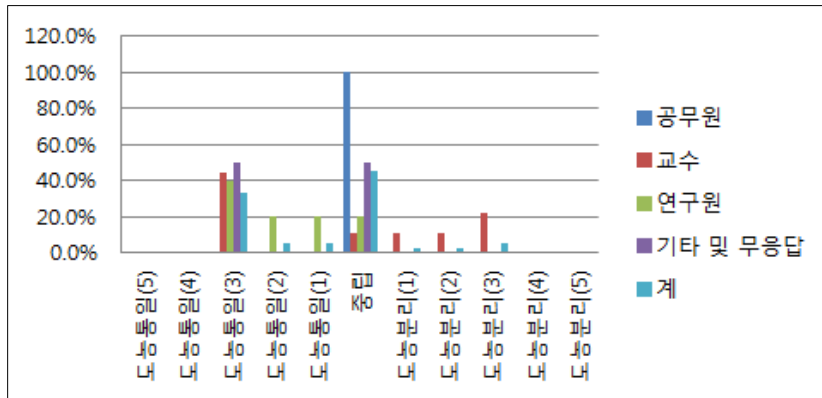
네 번째로, 도농통일과 도농분리 중 어느 것에 더 중점을 두어야 하느냐는 설문에서는 전체적으로 도농통일을 선호한다는 응답(9명, 53%)이 도농분리를 선호한다는 응답(4명, 23.5%)보다 많았으며, 중립적인 응답(4명, 23.5%)도 상당하였다. 중요도에 관한 부분에서는 중립에 가까운 약한 선호를 표시하였다.

특히, 교수 그룹에서는 도농통일을 선호하는 경우 중요도에서 3단계가 압도적이었으나, 도농분리를 선호하는 경우에는 중요도에서 1, 2, 3단계가 비교적 고르게 나타났다.

〈표 4-9〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-도농통일 vs 도농분리

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
도농통일(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
도농통일(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
도농통일(3)	0(0.0)	4(44.4)	2(40.0)	1(50.0)	7(33.6)
도농통일(2)	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
도농통일(1)	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
중립	1(100.0)	1(11.1)	1(20.0)	1(50.0)	4(45.3)
도농분리(1)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
도농분리(2)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
도농분리(3)	0(0.0)	2(22.2)	0(0.0)	0(0.0)	2(5.6)
도농분리(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
도농분리(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



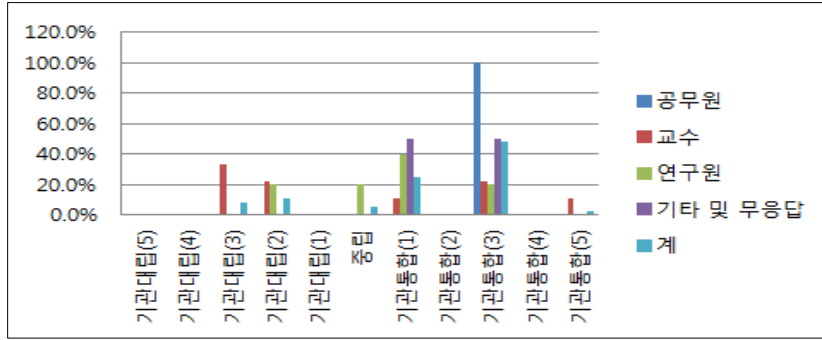
〈그림 4-5〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-도농통일 vs 도농분리

마지막으로 지방자치제도의 설계 시 기관대립형과 기관통합형 중 어디에 더 중점을 두어야 하느냐는 설문에서는 기관대립형보다 기관통합형을 더 선호한다는 응답(10명, 58.8%)이 더 많았다. 특히, 교수 그룹에서는 기관대립형과 기관통합형에 대한 응답이 비슷하였는데, 기관대립형을 선호하는 그룹에서는 중요도를 2, 3 단계에 표시한 반면, 기관통합형을 선호하는 그룹에서는 중요도를 1, 3, 5단계에 표시하여 중요도 측면에서의 다양성을 나타냈다.

〈표 4-10〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-기관대립 vs 기관통합

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
기관대립(5)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기관대립(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기관대립(3)	0(0.0)	3(33.3)	0(0.0)	0(0.0)	3(8.3)
기관대립(2)	0(0.0)	2(22.2)	1(20.0)	0(0.0)	3(10.6)
기관대립(1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
중립	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
기관통합(1)	0(0.0)	1(11.1)	2(40.0)	1(50.0)	4(25.3)
기관통합(2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기관통합(3)	1(100.0)	2(22.2)	1(20.0)	1(50.0)	5(48.1)
기관통합(4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기관통합(5)	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



〈그림 4-6〉 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-기관대립 vs 기관통합

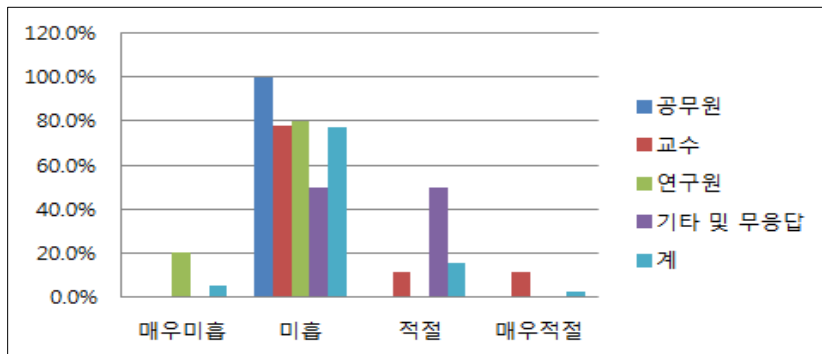
③ 현재의 지방분권 수준에 관한 의견

지방자치를 시행한 지 20년이 지난 현 시점에서, 전체적으로 지방분권의 수준이 미흡하다는 의견(14명, 82.4%)이 적절하다는 의견(3명, 17.6%)에 비해 압도적으로 많았다. 미흡하다는 의견을 보인 응답이 가장 많았고, 교수 그룹에서는 매우 적절하다는 응답이 하나, 연구원 그룹에서는 매우 미흡하다는 의견이 하나 있었다.

〈표 4-11〉 현재의 지방분권 수준에 관한 의견

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
매우 미흡	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
미흡	1(100.0)	7(77.7)	4(80.0)	1(50.0)	13(76.9)
적절	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	1(50.0)	2(15.3)
매우 적절	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



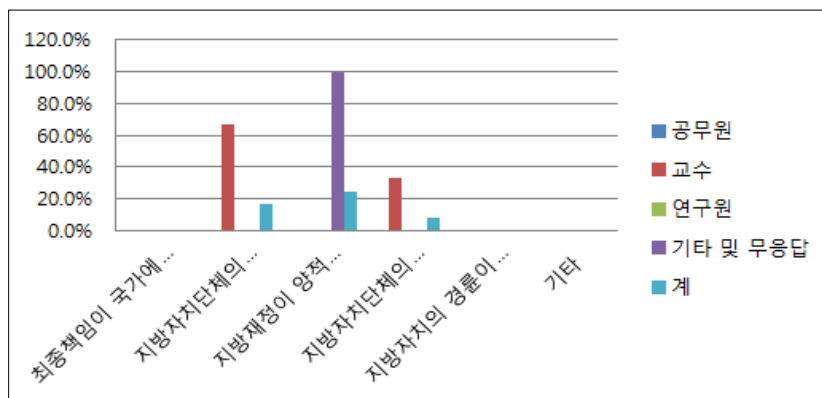
〈그림 4-7〉 현재의 지방분권 수준에 관한 의견

현재의 지방분권 수준이 적절하다고 응답한 경우, 교수 그룹에서는 지방자치단체의 역량이 부족하기 때문에 더 많은 분권을 하는 것은 곤란하다고 보았고(2명, 66.6%), 지방자치단체의 자기책임을 신뢰하기 어렵기 때문에 현재의 수준이 적절하다고 판단하기(1명, 33.3%)도 하였다.

〈표 4-12〉 현재의 지방분권 수준이 적절하다는 이유

(복수응답) (단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
최종책임이 국가에 있기 때문	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
지방자치단체의 역량이 부족하기 때문	0(0.0)	2(66.6)	0(0.0)	0(0.0)	2(16.7)
지방재정이 양적 성장을 이루었기 때문	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(100.0)	1(25.0)
지방자치단체의 자기책임을 신뢰하기 어렵기 때문	0(0.0)	1(33.3)	0(0.0)	0(0.0)	1(8.3)
지방자치의 경륜이 일천하기 때문	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	0(0.0)	3(100.0)	0(0.0)	1(100.0)	4(100.0)



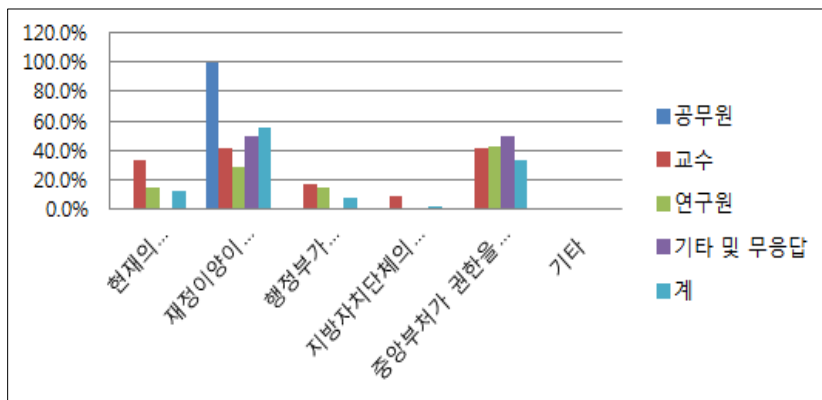
〈그림 4-8〉 현재의 지방분권 수준이 적절한 이유

현재의 지방분권 수준이 미흡하다고 판단한 이유로는 재정이양이 적극적으로 이루어지지 않기 때문이라는 의견(9명, 33.3%)과 중앙부처가 권한을 이양하지 않기 때문이라는 의견(9명, 33.3%)이 가장 많았고, 현재의 사무이양이 지방자치단체의 부담만을 가중시키기 때문이라는 의견(5명, 21.7%)과 행정부 주도의 지방분권 추진 때문이라는 의견(3명, 10%)이 그 뒤를 이었다. 대체로 재정과 권한의 중앙집중이 현재의 미흡한 지방분권을 초래한 원인으로 판단하고 있었다.

〈표 4-13〉 현재의 지방분권 수준이 미흡한 이유

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
현재의 사무이양만으로는 지방자치단체의 부담 만을 가중시키기 때문	0(0,0)	4(33,3)	1(14,3)	0(0,0)	5(11,9)
재정이양이 적극적으로 이루어지지 않기 때문	1(100,0)	5(41,7)	2(28,6)	1(50,0)	9(55,1)
행정부가 지방분권을 주도적으로 추진하기 때문	0(0,0)	2(16,7)	1(14,3)	0(0,0)	3(7,7)
지방자치단체의 분권요구 수준이 낮기 때문	0(0,0)	1(8,3)	0(0,0)	0(0,0)	1(2,1)
중앙부처가 권한을 이양하지 않기 때문	0(0,0)	5(41,7)	3(42,9)	1(50,0)	9(33,6)
기타	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)	0(0,0)
계	1(100,0)	17(100,0)	7(100,0)	2(100,0)	27(100,0)



〈그림 4-9〉 현재의 지방분권 수준이 미흡한 이유

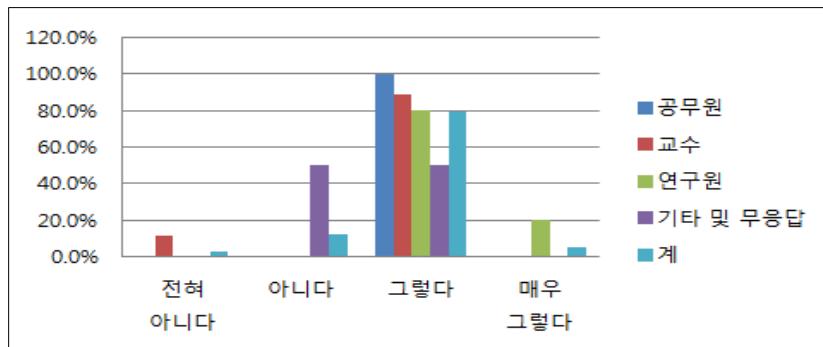
(3) 향후 지방자치 및 지방분권 추진방향에 대한 의견

향후 지방자치 강화의 필요성 여부에 대해서는 그렇다는 의견(15명, 88.2%)이 그렇지 않다는 의견(2명, 11.8%)에 비해 압도적으로 많았다. 모든 그룹에서 ‘매우 그렇다’보다 ‘그렇다’고 응답하여 약한 선호를 나타내었다. 한편, 교수 그룹에서는 ‘전혀 아니다’는 응답이 1명 있었으며, 연구원 그룹에서는 ‘매우 그렇다’는 응답이 1명 있었다.

〈표 4-14〉 향후 지방자치 강화의 필요성 여부

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
전혀 아니다	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
아니다	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(50.0)	1(12.5)
그렇다	1(100.0)	8(88.8)	4(80.0)	1(50.0)	14(79.7)
매우 그렇다	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



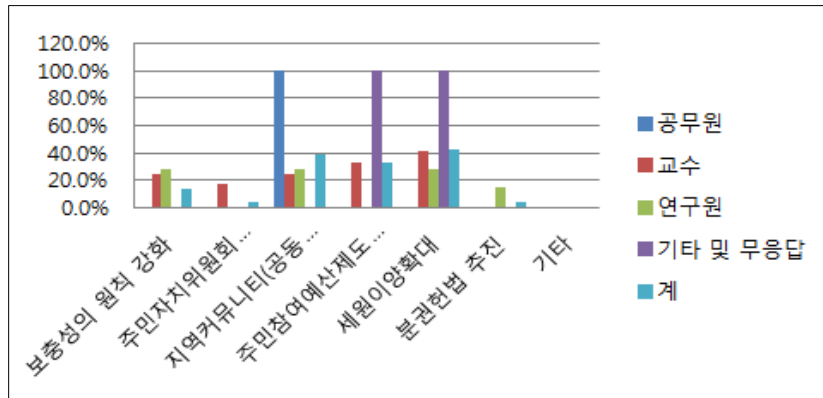
〈그림 4-10〉향후 지방자치 강화의 필요성 여부

지방자치를 강화해야 한다고 응답한 그룹을 대상으로 한 설문에서, 향후 지방분권 강화 시의 중점사항이 무엇이겠느냐는 질문에, 세원이양 확대(8명, 29.6%), 지역커뮤니티(공동체) 활성화(6명, 22.2%), 보충성의 원칙 강화(5명, 18.5%), 주민참여예산제도의 확대(5명, 18.5%) 등의 순으로 응답하였다. 교수 그룹은 지방분권 강화 시의 중점사항에 대하여 비교적 다양한 의견을 보인 것으로 판단된다.

〈표 4-15〉 향후 지방분권 강화 시 중점사항

(복수응답 가능) (단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
보충성의 원칙 강화	0(0.0)	3(25.0)	2(28.6)	0(0.0)	5(13.4)
주민자치위원회 강화	0(0.0)	2(16.7)	0(0.0)	0(0.0)	2(4.2)
지역커뮤니티(공동체)활성화	1(100.0)	3(25.0)	2(28.6)	0(0.0)	6(38.4)
주민참여예산제도 확대	0(0.0)	4(33.3)	0(0.0)	1(50.0)	5(33.3)
세원이양확대	0(0.0)	5(41.7)	2(28.6)	1(50.0)	8(42.6)
분권헌법 추진	0(0.0)	0(0.0)	1(14.7)	0(0.0)	1(3.6)
기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	17(100.0)	7(100.0)	2(100.0)	27(100.0)



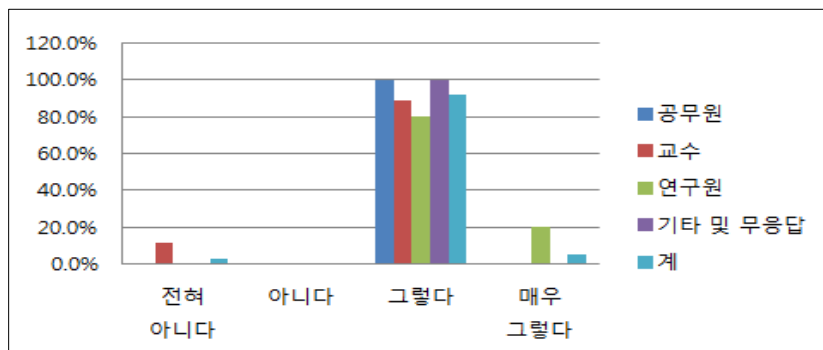
〈그림 4-11〉 향후 지방분권 강화 시 중점사항

또한, 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성에 관한 설문에서는 “그렇다”는 응답(16명, 94%)이 월등히 많았고, 교수그룹에서만 “그렇다 않다”는 응답(1명, 6%)이 1명 있었다. 중요도에서는 연구원 그룹의 한 사례만을 제외하고는 대부분(15명, 88%)이 ‘그렇다’고 응답하여 약한 선호를 보여주고 있다.

〈표 4-16〉 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
전혀 아니다	0(0.0)	1(11.1)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.8)
아니다	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
그렇다	1(100.0)	8(88.8)	4(80.0)	2(100.0)	15(92.2)
매우 그렇다	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	17(100.0)



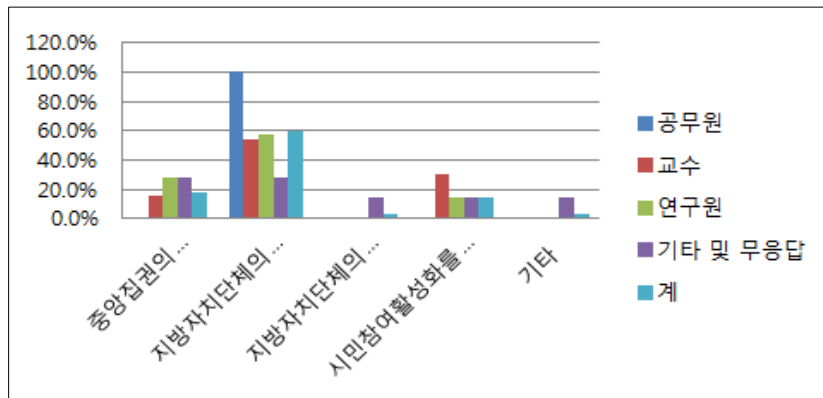
〈그림 4-12〉 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성

한편, 지방분권의 지속적 추진이 필요하다고 응답한 사람들은 지방자치단체의 자기책임성 강화(14명, 50%), 중앙집권의 비효율 타파(6명, 21.4%), 시민참여 활성화(6명, 21.4%), 지방자치단체의 종합적 행정력 제고(1명, 3.5%), 기타의 순으로 그 이유를 설명하였다.

〈표 4-17〉 향후 지방분권의 지속적 추진 이유

(복수응답) (단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
중앙집권의 비효율성을 줄이기 위해	0(0.0)	2(15.4)	2(28.6)	2(28.6)	6(18.1)
지방자치단체의 자기책임성을 강화하기 위해	1(100.0)	7(54.8)	4(57.1)	2(28.6)	14(59.9)
지방자치단체의 종합적 행정을 위해	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(14.3)	1(3.6)
시민참여 활성화를 위해	0(0.0)	4(30.8)	1(14.3)	1(14.3)	6(14.8)
기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(14.3)	1(3.6)
계	1(100.0)	13(100.0)	7(100.0)	7(100.0)	28(100.0)



〈그림 4-13〉 향후 지방분권의 지속적 추진 이유

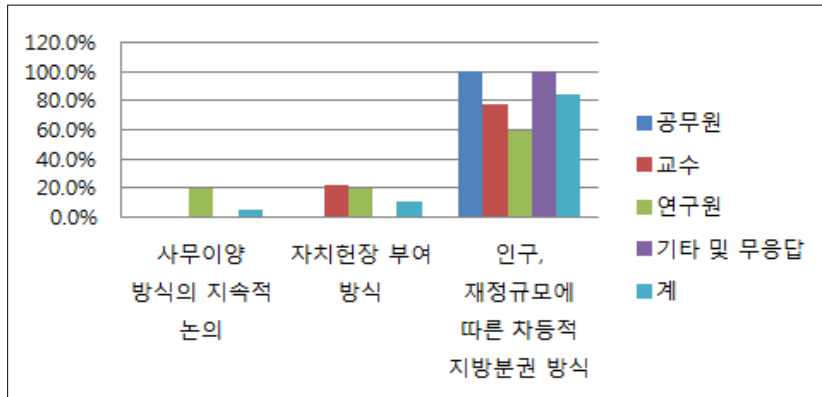
(4) 향후 지방자치 및 지방분권 추진방법에 대한 의견

또한, 효과적인 지방분권 방식에 대해서는 인구, 재정규모에 따른 차등적 지방분권 방식(12명, 60%)을 가장 선호하였으며, 이어 자치 현장 부여 방식에 관한 것(5명, 25%), 사무이양 방식의 지속적 논의(3명, 15%) 순으로 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 효과적인 지방분권의 방식

(복수응답) (단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
사무이양 방식의 지속적 논의	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	2(40.0)	3(5.0)
자치현장 부여 방식	0(0.0)	2(22.2)	1(20.0)	2(40.0)	5(10.6)
인구, 재정규모에 따른 차등적 지방분권 방식	1(100.0)	7(77.8)	3(60.0)	1(20.0)	12(84.4)
계	1(100.0)	9(100.0)	5(100.0)	5(100.0)	20(100.0)



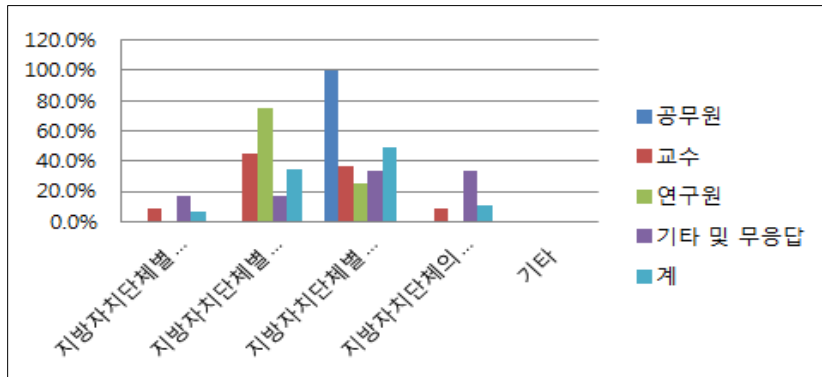
〈그림 4-14〉 효과적인 지방분권의 방식

효과적인 지방분권 방식으로 인구, 재정규모에 따른 차등적 분권 방식이 적합하다고 응답한 사람들은 지방자치단체별 지역적 특성이 다르다는 점(9명, 40.9%), 지방자치단체별 재정여건이 다르다는 점(8명, 36.4%)을 그 이유로 꼽았으며, 지방자치단체별 인적역량이 다르다는 점(3명, 13.6%)과 지방자치단체별 행정수요가 다르다는 점(1명, 4.5%)이 그 뒤를 이었다. 교수 집단의 의견분포가 상대적으로 다양한 경향이 있었다.

〈표 4-19〉 차등적 분권이 필요한 이유

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
지방자치단체별 행정수요가 다르기 때문에	0(0.0)	1(9.1)	0(0.0)	1(16.7)	2(6.4)
지방자치단체별 지역적 특성이 다르기 때문에	0(0.0)	5(45.5)	3(75.0)	1(16.7)	9(34.3)
지방자치단체별 재정여건이 다르기 때문에	1(100.0)	4(36.4)	1(25.0)	2(33.3)	8(48.7)
지방자치단체의 인적 역량이 다르기 때문에	0(0.0)	1(9.1)	0(0.0)	2(33.3)	3(10.6)
기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	11(100.0)	4(100.0)	6(100.0)	22(100.0)



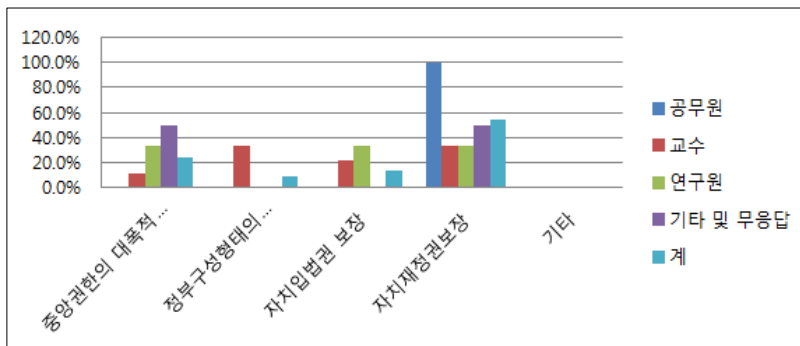
〈그림 4-15〉 차등적 분권이 필요한 이유

차등적 지방분권 전략으로 가장 중요시해야 할 부분이 무엇인냐는 설문에서는 자치재정권의 보장이 6명(40%)으로 가장 많았고, 중앙권한의 대폭적 지방이양, 정부구성형태의 다양성보장, 자치입법권의 보장이 각각 3명(20%)으로 그 뒤를 이었다. 교수 그룹은 정부구성형태의 다양성 보장과 자치재정권의 보장이라고 응답한 경우가 다소 많았다.

〈표 4-20〉 차등적 지방분권전략으로 중점을 두어야 할 부분

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
중앙권한의 대폭 지방이양	0(0.0)	1(11.1)	1(33.3)	1(50.0)	3(23.6)
정부구성형태의 다양성 보장	0(0.0)	3(33.3)	0(0.0)	0(0.0)	3(8.3)
자치입법권 보장	0(0.0)	2(22.2)	1(33.3)	0(0.0)	3(13.9)
자치재정권 보장	1(100.0)	3(33.3)	1(33.3)	1(50.0)	6(54.2)
기타	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
계	1(100.0)	9(100.0)	3(100.0)	2(100.0)	15(100.0)



〈그림 4-16〉 차등적 지방분권전략으로 중점을 두어야 할 부분

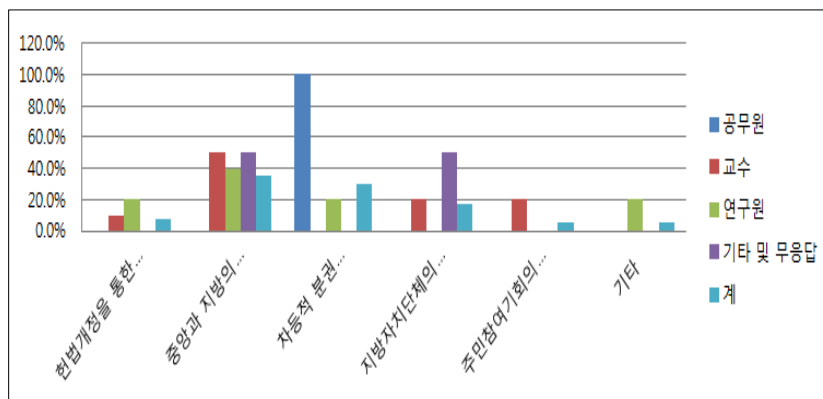
한편, 향후 10년 후 분권형 지방자치제도의 재설계 시 중점을 두어야 할 부분이 무엇이라는 질문에는 중앙과 지방의 역할 재정립 및 인식의 전환이 중요하다는 의견(8명, 44.4%)이 가장 많았고, 지방자치단체의 역량제고(3명, 16.7%), 헌법 개정을 통한 자치입법권의 보장(2명, 11%), 차등적 분권제도의 적극적 도입(2명, 11%), 주민참여의 기회 확대 (2명, 11%)가 그 뒤를 이었다. 특히, 교수 그룹의 경우 중앙과 지방의 역할 재정립 및 인식의 전환에 대한 의견이 많았다.

전체적으로 제도적인 정비보다 제도에 관한 인식의 재정립이 시급하다고 판단하는 경향이 있었다.

〈표 4-21〉 향후 10년 후 분권형 지방자치제도 재설계 시 중점을 두어야 할 부분

(단위 : 명, %)

구분	공무원	교수	연구원	기타 및 무응답	계
헌법개정을 통한 자치입법권 보장	0(0.0)	1(10.0)	1(20.0)	0(0.0)	2(7.5)
중앙과 지방의 역할 재정립 및 인식의 전환	0(0.0)	5(50.0)	2(40.0)	1(50.0)	8(35.0)
차등적 분권제도의 적극적 도입	1(100.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	2(30.0)
지방자치단체의 역량제고	0(0.0)	2(20.0)	0(0.0)	1(50.0)	3(17.5)
주민참여기회의 확대	0(0.0)	2(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	2(5.0)
기타	0(0.0)	0(0.0)	1(20.0)	0(0.0)	1(5.0)
계	1(100.0)	10(100.0)	5(100.0)	2(100.0)	18(100.0)



〈그림 4-17〉 향후 10년 후 분권형 지방자치제도 재설계 시 중점을 두어야 할 부분

3) 소결

지방자치 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 응답자의 대부분이 지방자치 및 지방분권 수준이 아직 미흡하다고 생각하는 것으로 나타났다. 이는 지방자치를 실시한 지 20년이 지났음에도 불구하고 아직까지 지방자치에 대한 인식과 제도적 장치가 부족하다는 것을 의미한다. 진정한 지방자치가 실현되려면 세원확대를 통한 재정적 분권이 가장 절실하다는 응답이 많았으며, 그 외 지역공동체 활성화 등을 통한 주민참여기회를 확대하는 것이 지방분권의 방안으로 나타났다. 효과적인 지방분권 추진방식으로는 인구, 재정규모를 고려한 차등적 지방분권 방식이 필요하다고 응답한 전문가가 많았으며 그 이유로는 지역마다 재정여건 등 지역적 특성이 다르기 때문이라고 응답하였다. 향후 지방자치구조 재설계 시 가장 중점을 두어야 할 부분은 중앙과 지방간 역할 재정립 및 인식의 전환이라고 응답한 전문가가 가장 많았으며, 그 외 지방자치단체의 역량제고, 헌법개정을 통한 자치입법권 보장 등 다양한 방법이 필요하다고 응답하였다. 이를 통해 향후 지방자치구조 재설계 시 자치입법권 및 자치재정권을 확보하고, 대도시 및 농촌 등 지역적 여건을 고려한 차등적 분권방식의 도입이 시급하다는 것을 확인할 수 있다.

2. 전문가 심층인터뷰

1) 인터뷰 개요

지방자치의 주요성과와 향후 지방자치구조 재설계 방안에 대해 현장 경험이 풍부한 고위공무원들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다.

인터뷰 대상자는 총 7명으로 이 중 서울시 자치구 고위공무원은 구청장 2명, 부구청장 3명이며 서울시청 고위공무원은 국장 1명, 과장 1명이다. 인터뷰는 2012년 3월부터 4월까지 이루어졌다.

〈표 4-22〉 전문가 심층인터뷰 대상

구분	대상	일자
서울시 자치구 고위공무원	A 자치구 구청장	2012. 3. 29
	B 자치구 구청장	2012. 3. 29
	C 자치구 부구청장	2012. 4. 17
	D 자치구 부구청장	2012. 4. 17
	E 자치구 부구청장	2012. 4. 23
서울시청 고위공무원	F 국장	2012. 4. 12
	G 과장	2012. 4. 26

2) 인터뷰 주요내용

인터뷰 내용은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째는 지방자치 20년의 성과에 대한 부분이며 두 번째는 향후 지방자치구조 재설계를 위해 중점을 두고 추진해야 할 방향에 대한 부분이다. 인터뷰 대상자별 주요 인터뷰 내용을 정리하면 다음과 같다.

(1) 지방자치 20년의 성과부분

구분	대상	인터뷰 내용
서울시 자치구 고위공무원	A 자치구 구청장	- 지방자치제는 중앙과 지방간 관계뿐만 아니라 민과 관 사이에 하향식 집행방식에서 상향식 의사결정방식으로 전환하는 중요한 계기가 됨. 생활현장 곳곳은 여러 가지 문제를 민주적인 방법으로 해결해 나가고 있음. 지역 주민들의 의견을 수렴하고 이를 적극적으로 행정업무에 반영하려는 추세로 바뀌었고, 중앙부처와 광역자치단체인 사·도와의 관계도 수평적인 관계 내지는 협력과 지원관계로 변화함 - 지방공무원들도 지역문제에 대해 스스로 기획하고 이를 적극 추진하려는 의지와 행동을 보여 주고 있다는 것은 지방자치제도 실시 이후 긍정적인 변화와 성과라고 할 수 있음 - 지방자치의 본질은 구민이 주인이라는 것이고, 구민은 주인인식을 꼭 가져야 함. 지방자치의 가치를 높이고, 국가와 미래가 발전할 수 있는 지방자치를 만들기 위해서는 구청장과 구민은 부단히 소통해야 함. 소통의 전제는 투명한 구청, 공정한 행정, 그리고 효율적인 체계를 만들어 구민으로 하여금 공감대를 얻어 참여하도록 하는 것임 - 현실적으로 지방자치를 위한 제도의 변화는 비교적 단기간에 가능하지만, 국민의 뿌리 깊은 무관심과 수동적인 의식은 장기간에 걸쳐도 쉽게 바뀌지 않아 자치 의식과 지방자치제도 간 괴리가 나타나고 있음
	B 자치구 구청장	- 관련 때와 비교하여 가장 크게 달라진 점은 광역자치단체와 기초자치단체로 나눈 것인데, 광역자치단체는 필요하다고 봄. 물론 중앙정부와 광역자치단체의 갈등은 발생하고 있지만, 긍정적인 부분이 더 많다고 봄. 또한 갈등의 내면을 살펴보면 광역자치단체에서 추진하였던 것이 옳은 경우도 있었기 때문에, 이런 경우 중앙정부를 견제할 수 있다는 점에서 좋은 제도라고 할 수 있음 - 특히 서울시는 잘못된 정책을 주장할 경우 언론기관을 비롯하여 여러 단체에서 견제가 들어오기 때문에 광역자치제도가 더욱 효과적임. 구청장의 입장에서 볼 때, 기초자치단체는 자치를 하는 것이 좋다고 생각함. 기존에는 시장을 위해 일을 하였다면, 지금은 구민을 위한 일을 할 수 있기 때문임
	C 자치구 부구청장	- 관선 시대에는 시장을 대통령이 임명하니까 대통령의 눈치를 봐야 했음. 하지만 민선 시대에는 시민의 표를 얻어야 하니까 시민의 눈치를 봐야 됨. 투표로서 시장이 당선되니까, 시장은 '시민들이 그 시대에 원하는 것이 무엇인가'를 중심으로 정책방향을 설정해 나감. 이것이 지방자치의 가장 큰 성과라고 볼 수 있음
	D 자치구 부구청장	- 자치를 하면서 복지와 교육차원의 문제를 직접 경험하게 되었음. 우리 사회는 고령화가 진행되고 있고, 저소득층에 관한 문제도 심각함. 이런 상황에서 복지를 어떻게 할 것인지, 시혜적인 복지를 할 것인지 등에 대한 고민을 많이 하게 되었고 이를 자치구 차원에서 돌보고 네트워크를 만들어주는 역할을 할 수 있음 - 교육문제도 마찬가지인데 자치구에서는 환경, 어린이, 마을, 상인, 통장 등을 대상으로 아카데미를 열고 있음. 이를 통해 진정한 공동체를 만들어주기 위해 노력하고 있음. 공동체를 만들기 위해서는 주민들의 참여를 유도할 수 있는 주민재교육, 평생교육 등이 필요하며 이를 기초지방자치단체에서 할 수 있음
	E 자치구 부구청장	- 자치의 관점에서 봤을때 서울시가 제한을 받고 있는 측면이 있지만, 서울시는 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 많이 자유로움. 그 자유로움은 '특별시'이기 때문이라기보다 능력에 의해서 생긴 것임. 예를 들면, 재정적으로 능력을 가지고 있거나 인적자원이 더 우수하기 때문이라고 생각함. 지방자치단체도 서울시만큼 재정자립도가 높거나 독자적인 재원권이 있다고 하면 분명히 정부로부터 독립할 것임

구분	대상	인터뷰 내용
서울시청 고위공무원	F 국장	- 민선 자치단체장은 대통령에 의해 임명되는 것이 아니기 때문에 시각 자체가 정부 지향적이 아니라 시민 지향적임. 때문에 민선으로 바뀌면서 여러 가지 시민 편의를 위한 정책을 하게 됨. 실제 정책을 살펴봐도 정부에서 내려온 사무도 중요하지만 그 외의 분야에서도 정책 개발이 많이 일어나고 있음. 어떻게 보면 행정이란 것이 시민의 일상생활과 관련된 것이기 때문에 그런 부분은 중요함 - 그리고 창의성이란 것이 꼭 지방자치를 해서 활성화되었다고는 할 수는 없지만, 실제 현장에서 보면 자치단체장이나 의원들의 여러 가지 생각들이 표출되어 정책으로 다양하게 나타나는 것은 분명함. 관선 때는 중앙 정부와 다른 이야기를 하면 문책을 받는 경우가 있었음. 하지만 민선 때는 지방자치단체장들이 나름대로 소신을 갖고, 시민을 위해서라면 비판이 있더라도 독심 있게 할 수 있는 힘도 생겼음
	G 과장	- 경영 마인드, 기업적 마인드가 생긴 것이 가장 큰 변화임. 일하는 데 있어 기업적 부분이 많이 도입되었음. 그다음은 업무의 중심이 하드웨어에서 소프트웨어 쪽으로 바뀌었음 - 박원순 시장님이 오고 나서는 또 다른 변화가 있었음. 시민사회 등을 파트너로 생각하게 됨. 사회적인 이슈들을 고민하는 것이 우리만이 아니었다는 생각을 하게 되었고, 같이 세상의 이슈를 고민하고 머리를 맞대보니 시민단체에 대한 선입견에서 벗어날 수 있었음

(2) 향후 지방자치구조 재설계 부분

구분	대상	인터뷰 내용
서울시 자치구 고위공무원	A 자치구 구청장	- 지방자치제도를 정치적으로 보지 않고 기능적으로 보면, 두 자치단체가 한 시민(주민)을 통치 하는 구조라고 볼 수 있음. 현실의 행정 상황을 살펴보면, 시장과 구청장이 같은 일을 하게 되는 경우가 발생하기 때문에 행정 단위를 하나로 줄이는 것이 필요함. 한 사람이 행정업무를 책임지는 형태가 되어야 함 - 지방자치법은 지방규제법이라고 부를 수 있을 만큼 지역을 운영하는 데 있어 많은 제약이 있음. 발전적인 지방자치를 위해서는 궁극적으로 지방자치법의 내용이 수정되어야 할 것임
	B 자치구 구청장	- 자치제도의 긍정적인 측면은 지방자치단체가 서비스 질을 높이려고 노력을 하고, 지역발전을 위해 집중할 수 있다는 것임. 하지만 지금 자치제는 반쪽이라고 생각하고 있음 - 자치단체장의 첫 번째 임무는 살기 좋은 도시를 만드는 것임. 그런데 살기 좋은 도시를 만들기 위해 중요한 것은 교육임. 하지만 지금의 자치단체는 교육을 위해서 비용을 지원해주는 것밖에 할 수 있는 일이 없음. 현재 50~60억원 정도를 지원해주고 있는데, 학교 교육에는 직접적으로 참여할 수는 없음 - 두 번째는 안전한 생활임. 안전, 방범, 소방 등은 자치단체에서 직접적으로 관여하기 어려운 면이 있음. 따라서 지방자치가 실제적으로 이루어지기 위해서는 교육과 안전이 중요함 - 기초의회는 측면에서 보면 기초자치단체나 의회는 정당 공천을 하지 않는 것이 좋음. 만약 정당 공천을 어쩔 수 없이 해야 한다면, 기초 의회는 없애고 광역의회에서 기초의회까지 관할하는 식으로 나가야 됨
	C 자치구 부구청장	- 자치단체장이 할 수 있는 권한이 좀 더 확대되어야 함. 행안부에서 자치단체의 규모에 따라 조직 운영에 대해 규제를 해놓았기 때문에 자치단체장이 하고 싶은 일을 하기 위해 주민들로부터 세금을 걷어 이러한 임시 조직을 만들 수도 있는데 그런 권한이 없음. 즉, 조직권을 갖게 해주어야 됨 - 재정도 주민투표를 거치면 세금을 신설한다든지 하는 권한을 주어야 함. 예를 들어, ○○구는 주민들이 동의한다면 '관광세'를 지방세로 만들 수 있는데, 그런 재정권도 있어야 경제 활성화를 위해서 기업도 유치해오고 자치단체가 열심히 일한 보람도 있을 것임
	D 자치구 부구청장	- 지방자치의 가능성과 관련하여 베이비붐 세대를 주목할 필요가 있음. 베이비붐 세대는 40%가 대학졸업자임. 이 사람들이 60대가 되면 학력과 지식의 수준이 비슷해지고 용기도 생기게 될. 살만한 능력이 있고, 시간이 있으면 나설 수 있는 때임. 이것이 바로 지방자치에 도움이 될 것이라고 생각함. 그 사람들이 직접적으로 공동체 사회에 참여하고 나서야 됨. 대도시에는 지방자치가 필요 없다는 이야기도 있는데, 대도시도 공동체임. 오히려 대도시에서 지방자치가 더 필요하다고 생각함 - 대도시에는 사람들이 사는 공간이 어떻게 조직(아파트 비율 등)되어 있는지가, 지방자치를 하는 데 있어 많은 영향을 줌. 그것이 과제이기도 하고, 자원이기도 한데, 미래의 성공적인 지방자치를 위해 서울시의 경우 아파트 공동체를 활성화하는 것이 하나의 방법이 될 수 있음

구분	대상	인터뷰 내용
서울시청 고위공무원	E 자치구 부구청장	- 행정 전문성에 대한 부분이 보장되어야 함. 예를 들면, 60세까지 신분보장이라고 하는데 실질적으로는 되지 않고 있음. 무조건 1급이 되면 변화를 해야 되는 시대까지 왔음. 이런 시스템으로는 능력을 발휘하기가 어렵고 결국 그렇게 되면 살아남기 위해 정치적인 바람 속으로 들어가야 함. 그래서 이 부분을 정말 고민해야 함 - 지방자치제도가 어떻게 만들어지든, 결국은 사람이 일을 한다는 것임. 그 사람을 어떻게 관리하고, 능력을 키워주고, 적절히 보상을 해주느냐에 따라 일의 성과가 나타난다는 것임. 물론 민선 지도자들의 탁월한 식견들도 중요하지만 그것을 뒷받침해서 실행해 나가야 되는 행정 관료들의 전문성도 분명히 보장을 받아야 된다고 생각함. 또한 현실화를 어떻게 시킬 것이냐에 대한 고민이 필요함. 공무원들도 능력을 키워야 됨. 능력이 있어야 인정받고 살아남을 수 있기 때문임. 서울시가 살아남을 수 있었던 것도 민선 시대 이전에 능력을 배양했기 때문임
	F 국장	- 지방자치가 성공하기 위해서는 지방에 재정권을 주고 자주 재원을 할 수 있도록 해야 함. 지방자치를 할 수 있는 기본적인 재정권 부분이 너무 적고, 중앙정부에 의존하게 만드는 구조는 지방자치의 본래 의미와 다른 것임. 기본적으로 지방이 나름대로 재정권을 가지고 그것에 책임지고 자율성, 창의성을 가질 수 있도록 해주는 것이 필요함. 서울과 지방은 또 다르니까 지방을 보존해주는 방법을 강구하는 쪽으로 가야 함 - 총액인건비제도는 합리적인. 대신에 기구 운영은 그 안에서 탄력성을 주어야 하는데 이 부분이 부족함 - 복지 문제는 국민에게 민감한 문제임. 중앙 정부는 어떤 정책을 결정하면 지방정부는 무조건 따라와야 된다고 생각함. 지방정부는 현장의 목소리를 듣고 나름대로의 판단을 하고 있지만 정부를 상대로 할 수 있는 것은 없음. 어떤 정책 내용을 정부가 일방적으로 결정할 것이 아니고, 지방정부에서 집행을 하기 때문에 지방정부의 의견을 듣고 결정하는 것이 필요함. 최소한 지방자치와 관련된 내용이면 사전에 반드시 협의할 수 있는 근거조항을 지방자치법에 다그 명시해야 함. 그래서 실질적으로 협의를 해야 되고, 협의를 할 수 있도록 장치가 필요함. 그리고 지방자치단체가 실제 집행하는 데 있어 어떤 문제가 있는지 고민해야 함 - 우리나라의 민주주의는 대통령을 중심으로 한 정부의 구조뿐만 아니라 지방에서는 지방자치 부분도 큰 축이라고 할 수 있음. 이렇게 중요한 지방자치와 관련된 문제가 헌법에는 제대로 규정이 안 되어 있고, 법률에 위임하라고 되어 있음. 이런 부분은 바뀌어야 함. 그리고 개별 법령에 개별정책에 관하여 제한된 사항이 너무 많음
	G 과장	- 집권이나 분권이냐는 옳다 패러다임이라고 생각함. 우리가 집권적인 전통, 정치구조에서 출범해서 영미쪽과 다르게 분권쪽으로 가고 있는 것인데, 무 자르듯이 집권이 좋나 분권이 좋냐는 낡은 패러다임이라고 생각함 - 무엇보다 시민사회의 등장이 주요이슈가 될 수 있음. 시민사회의 등장이라는 것이 주민자치와 연결될 수도 있음. 기존에 우리가 일을 해온 것이 우리가 고민하고 결정하고 그러면 따라오라는 식의 행정을 해왔는데 이제는 아닌 시대임. 이제는 그런 식으로는 순응도 얻어 낼 수 없고, 시민들 각자가 이제는 그렇게 따라갈 것을 바라지 않고 자기가 의사결정에 참여하고 싶고 목소리를 내고 싶어 하는데, 이런 것이 분권, 주민자치의 방향과 비슷한 것 같음. 이 부분이 앞으로는 시민사회가 어떻게 역할을 할 것인가가 중요한 부분 같음 - 예를 들어 어떤 사회적 목표가 있으면, 공공부문이 낸 것으로 이슈를 해결하려고 노력할 것인가? 이제는 그런 시대는 아님. 민간과 공공이 같이 일을 해야 되는 시대임. 이제는 실제로 작동하는 거버넌스가 되어야 함

3) 소결

지방자치구조의 재설계를 위해 공직 경험이 풍부한 고위공직자 7명을 대상으로 심층인터뷰를 실시한 결과 지방자치 성과측면에서는 시민 중심의 생활 행정이 가능해져 시민을 위한 정책을 지방자치단체 스스로 발굴하고 집행할 수 있게 되었다는 점이 두드러지게 나타났다. 그러나 아직까지는 지방자치 성과에 대해 아쉬운 측면이 많으며 이를 개선하기 위한 다양한 방법들을 제시하였다. 법제도적인 측면에서는 헌법 및 지방자치법의 개정, 자치조직권 확보, 재정분권

실현 등이 주요 과제로 제시되었으며 그 외 시민지향 및 거버넌스 행정의 실현, 행정의 전문성 및 책임성 강화 등이 필요한 것으로 조사되었다.

제2절 실태 분석을 통한 2030년 지방자치구조의 재설계

1. 개요

미래의 지방자치 2030년을 위하여 현재의 지방자치제도는 재설계되어야 한다. 현재의 지방자치제도는 제6공화국 헌법에 의하여 대통령직선제와 민주화를 수용하였고, 1988년 지방자치법의 전문개정으로 이층제의 지방자치제도가 도입되었던 것이다. 이때 기관분리형과 사무배분에서 예시적 포괄주의의 방식을 택하고, 지방의원 임기도 4년으로 정하였다. 그러나 실제로 시·군·구 의회가 구성된 것은 1991년 3월이었고, 시·도의원선거가 실시된 것은 6월이었다. 5.16군사쿠테타에 의해 지방자치가 중단된 지 30년만에 시행된 것이다. 단체장선거는 1989년 개정된 지방자치법에 의하여 1991년 6월에 실시하기로 했다가 1992년 6월로 연기하였고, 수차례 연기되었다가 1995년 6월에야 비로소 시행되었다. 이처럼 한국의 지방자치 복원은 지난한 과정을 거치면서 태동한 것이었다.

어렵게 태동한 것이었지만, 지방자치 20년의 경험은 지방자치에 대하여 긍정적인 성과를 거두었고, 부분적으로 풀뿌리의 주민자치가 아직 정착하지 못하여 발생하는 문제점은 있지만, 지방자치의 방향 자체를 역행해야 할 것은 아니라고 본다.

그렇다고 하면, 지금까지의 지방자치 20년의 경험과 성과를 바탕으로 보다 나은 지방자치의 열매를 위하여 현재의 지방자치제도 자체에 대한 종합적 검진이 필요하고, 이러한 검진에 바탕하여 미래의 지방자치 20년의 바람직한 모습에 대하여 비전을 세우고, 이 비전의 달성을 위하여 현재의 지방행정체제의 구조적 문제점을 해소하고, 비전달성에 기여할 수 있도록 구조재설계가 필요하다.

지방자치제도의 미래상을 정립하기 위해서는 먼저 현재의 지방자치와 지방행정의 뼈대에 대한 재구조화가 필요한 부분이 있으면 이를 먼저 고치고, 살을 붙이며, 옷을 입히는 과정을 통하여 지방자치제도 20년 후의 구조와 근육, 외장을 새롭게 설계해나가야 할 것이다.

미래 지방자치 20년을 위한 뼈대에 해당하는 것이 지방자치법과 헌법의 규정이다. 즉 이곳에서 중앙정부와 지방정부, 광역정부와 기초정부, 의회와 집행부의 관계, 국회와 지방의회의와의 관계 등에 대한 구조적 재배치가 필요하다고 할 것이다.

2. 중앙 - 지방 간 사무이양 실태 분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

현재의 중앙 - 지방관계는 중앙집권적 지방행정체제라고 할 수 있다. 즉 중앙정부 우위의 지방행정체제라는 것이다. 지방자치제도는 도입되었지만, 이 제도는 여전히 중앙정부가 권한과 재정에 대한 우월적 영향력을 가지고 있고, 사무배분의 중첩성과 법률제정의 독점을 통하여 지방정책에 대한 중앙정부의 우월성에 기반하고 있다.

중앙집권적 지방행정체제는 헌법 제117조에 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하도록 되어 있으나, 자치의 범위에 대해 법령의 범위안이라고 제한함으로써 자치는 법령을 어떻게 정하는가에 의존하게 되어 있다. 법령을 정하는 곳이 국회라고 헌법 제40조는 규정하고 있다.

지금까지 논의된 분권은 주로 행정부 내에서 사무의 이양을 중심으로 한 행정 내 분권이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 행정분권에 대한 논의는 분권의 대상이 주로 중앙정부부처의 장관과 지방정부의 단체장 사이의 사무이양을 둘러싼 정도의 논의로, 권한차원이라기보다 사무의 양과 질에 대한 논의에 그치고 있다고 할 수 있다. 즉 분권논의를 10년 이상 하고 있지만 그 대상이 주로 행정사무의 이양에 그치고 있어, 분권논의에서 가장 중요한 대상인 입법권이나 사법권은 전혀 배제되어 있고, 행정권의 분권논의에서도 조세법률주의 등과 같이 입법권과 관련시켜 중앙집권화되어 있는 행정권의 구조를 벗어난 논의를 할 수 없도록 되어 있다는 점이다. 또한 사법권에 관련해서도 헌법 제101조에서 법원은 대법원과 각급법원이라고 함으로써 지방법원의 자치적 존재가 부인되고 있어, 지방분권을 논의하더라도 자치사법권에 대한 논의는 전혀 할 수 없는 헌법적 구조를 제공하고 있다는 점이다.

즉 지방자치가 제6공화국 이후 헌법에 도입되었다고하나, 헌법의 구조와 가치가 지방자치를 여전히 한정적으로 해석하는 법적 철학에 기반하고 있어, 지방자치의 20년 경험을 통하여 지방정부의 지역경영에 대한 현실적 역량과 성과가 있어도 헌법은 이러한 역량성장이나 성과향상을 위한 노력을 저해하는 구조로 지방자치를 제약하고 있다고 할 수 있다.

중앙정부와 지방정부의 관계는 강력한 중앙정부의 입법권과 사법권을 바탕으로 하면서, 행정권분야에서 부분적이고 한정적인 자치제도를 도입함으로써, 다각적인 형태로 지방자치의 발전을 제약하고 있다고 할 수 있다. 거시적인 제약외에도 미시적인 제약도 강력하게 존재하고 있다. 즉 중앙 - 지방관계가 Wright가 말한 포괄형 모형에 입각하고 있어, 지방정부의 고유사무가 약하고 위임사무가 강하다는 것이다. 그리고 양자 간의 관계가 종속적(dependent)이고, 계층적(hierarchical) 권위에 입각하고 있다는 점이다. 또한 재정관계도 종속적이라는 점이다.

미래의 지방자치 모습은 양자 간의 관계를 중첩형으로 일단 전환하는 것이다. 즉 중앙정부와

지방정부의 관계가 상호의존적이 되도록 해야 한다. 고유사무가 상대적으로 강하게 해야 하고, 위임사무는 상대적으로 약하게 해야 한다. 재정관계도 상호의존적이 되고, 협상(bargaining)에 입각한 권위를 가지도록 해야 한다. 인사관계도 분리되고, 상호교류할 수 있도록 해야 한다.

남북이 대치하고 있는 상황에서 지방자치제도를 분리형으로 가기에는 한계가 있다고 본다. 따라서 통일이 되기 전까지는 여전히 Wright가 말한 중첩형 중앙-지방관계로의 패러다임 전환이 필요하고, 이러한 시각에서 헌법과 지방자치법의 개정이 필요하다. 이를 위하여 자치입법권과 자치사법권의 존재를 인정하고, 지방의 특정구역에 한정해서 이러한 권한도 부여할 수 있어야 한다. 이러한 헌법적 차원의 패러다임을 전환하기 위해서는 자치재정권과 자기책임성을 확보할 수 있어야 한다. 즉 지방정부의 재정적 자립성을 확보하도록 지방정부 구성이나 자치조세권의 인정과 이에 대한 신뢰의 확보가 필요할 것이다.

3. 조직 및 인사관리, 감사제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

자치행정권의 가장 중심적인 부분은 자치조직권과 자치인사권이라고 할 수 있다. 조직의 자치권이 완전히 확립되려면 자치감사권이 있어야 하고, 이는 자치조직권의 한 부분으로 해석할 수도 있다. 그러나 자치감사권은 원래 자치권의 본질적인 부분의 하나로, 원래 의회의 권한이기도 하다. 의회의 주요한 권한 중의 하나가 바로 감사권인 것이다. 시민의 대표로서 집행부를 감사하는 역할이 의회에 있으므로, 자치감사권은 의회 권능 중의 하나인 셈이다. 하지만 현재는 중앙집권적 행정의 관행으로 인해 감사권이 단체장에게 부여되어 있다.

자치조직권은 지방정부의 수요에 부합하는 서비스의 공급과 관리를 위하여 필요한 조직을 스스로 만들 수 있는 권한으로, 주로 수뇌부와 관리부, 집행부로 나눌 수 있다. 수뇌부는 시장단과 의회의 구성에 관한 부분을 의미하고, 관리부는 실·국·과장의 구성에 관한 부분, 집행부는 계(팀)와 구성원의 구성에 관한 부분, 그리고 사업소와 사업본부, 산하출연기관의 구성에 관한 부분이라고 할 수 있다. 산하출연기관은 재단법인, 사단법인, 공기업 등으로 구성되어 있다.

수뇌부의 구성을 어떻게 하는가는 지방정부 운영의 효율성과 민주성의 확보에 가장 큰 영향을 미친다. 부시장을 2인으로 할 것인가, 6인으로 하여 정책분야별로 수뇌부를 구성하여 수뇌부의 시정결정을 분권적으로 할 것인가, 집권적으로 운영할 것인가를 선택할 수 있어야 한다. 현재는 중앙집권의 관행으로 부단체장을 1명으로 하거나 조직의 규모가 크면, 2명~3명 정도로 하고 있지만, 이는 주로 문과·이과 구분법에 의한 것으로 풀이된다. 즉 기술계 공무원을 관장하

는 부단체장과 인문계 공무원을 관장하는 부단체장으로 구성하거나, 정치를 담당하는 부단체장을 두는 식의 구분논법이 작동한 것이 아닌가 생각한다.

지방정부의 수뇌부를 이렇게 행정2분법, 정치행정2분법에 입각한 상태로 구성하게 되면 미래 자치사회의 다양한 수요에 제대로 대응할 수 없을 것이다.

따라서 지방정부의 다양한 수요에 대응하기 위한 수뇌부의 구성이 필요하다. 즉 지역복지, 지역교육, 지역치안, 지역환경, 지역산업, 지역공간관리(공간계획), 지역교통, 지역시민참여, 지역행정 등의 행정수요를 대응하기 위하여 정책영역별로 책임감독할 수 있는 부단체장(6~9개 정도)을 두어 정책기획의 전문성을 확보해야 할 것이다. 부단체장별로 3~5개의 국을 둘 수 있을 것이고, 국별로 3~5개의 과를 둘 수 있을 것이다. 즉 자치조직권은 수뇌부의 조직구성을 풀어줌으로써, 국·과나 팀의 구성에 대한 융통성을 확보할 수 있을 것이다.

1만6천명의 본청공무원이 존재하는 서울시가 수뇌부의 조직구성을 2개의 부단체장으로 묶어 두고 국의 숫자를 14개로 제한함으로써 수뇌부와 관리부의 유연성이나 융통성이 제약당하고 있는 것이다. 그리하여 편법으로서 국·과장급의 사이에 기획관이라는 중간지위를 만들어서 메타과장의 역할을 하도록 하고 있다. 또한 수뇌부와 국장급관리자와의 사이에 메타국장으로서 본부장이라는 중간지위를 만들어 둔 것이다. 이는 수뇌부의 부단체장의 숫자를 2개로 제약함으로써 반사적으로 생길 수밖에 없는 현상이라는 점이다. 즉 국수의 제약 때문에 메타국장과 메타과장을 둠으로 인해, 123개에 이르는 과장급 조직을 관리하는 구조를 가지고 있는 것이다. 그리고 30개의 직속기관과 40개의 사업소가 있는데 이들도 국·과장조직을 통하여 관리하고 있다.

이는 지방정부에서 정책관리의 수요가 늘어남에도 불구하고, 이에 대응할 수 있는 합리적인 수뇌부의 조직구성을 자율적으로 하기 어려운 제약으로 인해 나타난 왜곡현상이다. 이러한 왜곡현상을 해소하기 위하여 자치조직권이 완전하게 부여되어야 한다. 최소한 현재와 같은 획일적이고 일방적인 규제에서 벗어나서 다양성과 소통에 입각한 자율성을 확보하도록 해야 할 것이다.

광역정부로서의 서울시 자치조직권과 관련하여 지적하여야 할 것은 지나치게 비대화되어 있는 광역조직의 관료성이다. 즉 1만명이 넘는 관료조직의 지휘감독을 시장 한 사람에게 집중되어 있는 것이 과연 바람직한 지방정부의 조직구조이냐는 점이다. 광역지방정부는 광역적인 정책이나 기초지방정부의 사업조정, 사무조정, 재정조정의 역할을 수행하는 것인데, 집행 조직이 지나치게 비대한 것이 아니냐는 지적이다. 즉 시민들의 생활이나 지역의 복지, 문화, 환경, 지역개발 등에 대한 사무와 권한은 과감하게 자치구정부로 이관하는 것이 필요하다. 그리고 이에

관한 자치구정부의 조직을 강화하도록 하고, 광역정부로서의 서울시 조직을 슬림화(slim)하는 것이 중요하다. 서울시가 이러한 광역정부와 자치구정부 간의 분권에 모범을 보임으로써, 중앙 정부에 불필요하게 가지고 있는 지역정책에 대한 권한과 예산을 이관하여 주도록 요청할 수 있는 것이다. 물론 자치구정부도 근린생활계층인 동(洞)에 주민자치의 권한과 재원을 이관하여 주민참여가 활성화되도록 제도적 틀을 짜주어야 할 것이다.

또한 지방정부의 수뇌부와 의회집행부의 대립형태를 그대로 방치할 것인가란 점이다. 지방 정부는 시민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력 확보를 위하여 서로 협력하면서 시민을 위하여 하나되어 봉사해야 할 것이다. 이를 위해 의회를 통합형으로 구성하는 것도 고려하여야 한다. 지방의원을 분할된 구역에서 선출하는 방식도 있지만, 지역 전체를 구역으로 하여 선출할 수도 있다. 더불어 분할된 구역에서 선출되는 의원과 지역 전체에서 선출되는 의원으로 복합적으로 구성할 수도 있다. 이렇게 하면, 정당의 비례대표와 같은 방식을 도입하지 않아도 될 것이다. 그리고 지역 전체에서 선출된 자 중에서 최다득표자를 시장으로 임명하면, 통합형의 지방정부가 구성되고, 이는 단체장과 지방의회가 협력하면서도 견제하는 구조를 만들 수 있을 것이다. 즉 자치조직권에는 지방의회의 구성의 다양성과 의회집행부 구성의 자율성도 포함하여 보장되어야 한다.

지방정부의 자치조직권에는 정당과의 관계에서도 지방정치가 중앙정치와 어느 정도 떨어져 있도록 하는 것도 포함되어야 할 것이다. 정당정치나 국가권력을 확보하기 위한 경쟁은 국정레벨에 한정하도록 해야 할 것이고 지방정부는 지역정책을 위한 지역정치를 하여야 할 것이다. 최소한 기초지방정부는 비정당정치의 전통을 확보해야 할 것이고, 양자 간의 버퍼역할로서 광역지방정부에 정당의 지역정치 참여는 허용하더라도, 기초지방정부는 비정당정치의 제도적 장치를 확립할 필요가 있다. 양자 간의 고리를 끊어주어야 할 것이다. 즉 주민자치의 전통과 단체 자치의 제도가 상호 만나고 협상하며, 조정하는 공간이 광역지방정부이어야 하는 것이다.

4. 재정관리 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

분권형 지방자치의 미래 자치상을 위해서는 자치재정권의 확보가 가장 필수적이다. 사무이양이 아무리 진전되어도 자치재정권의 확보가 없이는 중앙-지방관계가 의존적일 수밖에 없다. 자치는 자유와 질서의 중간에 존재하는 룰만들기(rule-making)이다. 룰만들기는 구성원들이 열마를 부담하고, 어떤 사람을 대표로 뽑을 것이며, 결정한 것을 어떻게 집행할 것인가를 담당할

조직을 만드는 것과 관련된다. 이러한 조직의 구성과 운영에는 재원이 소요된다. 이 재원의 자력조달은 실질적인 자치력을 결정하게 된다. 즉 법제도적으로 자치권이 부여되어 있어도, 재원의 자력조달이 안된다고 하면, 재원을 지원해주는 존재로부터의 간섭과 통제를 받을 수밖에 없다. 그런 의미에서 필요한 재원을 스스로 조달할 수 있는 자치재정권의 확보는 지방자치의 본질적인 부분이라고 할 수 있다.

우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 현재 52% 정도에 불과하다. 지방자치가 도입되기 전인 1987년에는 57%에 이르던 재정자립도는 지방자치 20년의 축적에도 불구하고, 오히려 떨어지고 있다. 결과적으로 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 의존도는 더 높아지고 있는 것이다. 지방자치가 처음 도입된 1992년에는 관치시대에 비하여 도와 시의 경우 재정자립도가 단숨에 15% 정도 상승하였다. 그러다가 2000년에는 재정자립도가 12~15% 정도 급격하게 떨어졌다. 경기변동에 따라 재정자립도가 출렁이는 것을 알 수 있다. 결과적으로 지난 20년간의 지방자치를 통하여 재정자립도가 지속적으로 떨어진 것이다. 즉, 지방자치란 이름뿐이고 실제로는 중앙정부에 더 종속되고 있는 셈이다. 역으로 지방분권축진을 통하여 사무이양을 하고 있음에도 불구하고 재정적으로는 중앙정부가 지방정부를 통제할 수 있는 여지가 더 커지고 있는 것이다. 특히 광역시의 재정자립도가 1987년 84%에서 2009년 56%로 가장 급격하게 떨어지고 있는데, 그 원인에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 하지만 도의 재정자립도는 같은 기간 32%에서 31%로 낮은 수준이지만 거의 떨어지지 않았다.

시와 자치구의 재정자립도가 15~17% 내외가 떨어진데 비하여 군의 재정자립도는 8% 떨어진데 그치고 있다. 도심부의 재정자립도가 급격하게 떨어지고, 도시화의 정도가 강한 대도시인 광역시의 재정자립도가 28% 떨어졌다는 것은 도시지역에 대한 중앙정부의 재정지원이 급격하게 증대하였다는 것을 의미한다. 즉 도시화된 지역일수록 복지분야의 보조금이나, 도시화로 인한 도시기반정비의 보조금이 급격하게 증대하였기 때문일 수 있고, 취득세나 자동차세와 같은 세원의 변동폭이 커져, 경기침체에 따라 재정수입이 떨어졌기 때문일 수도 있다.

서울시민의 지방재정담세액은 109만원 정도로 전국 16개 시·도 중 1위이지만, 1인당 예산액은 140만원 정도로 전국 16개 시·도 중에서 가장 낮은 수준인 13위이다. 이는 전국적인 기준으로 볼 때, 서울시민의 1인당 지방행정서비스의 수준이 부담에 비해 가장 낮다는 것을 의미하지만, 부담과 혜택의 공평성을 위해서는 꼭 시정되어야 할 부분이다.

또한 서울시는 복지분야의 예산과 관련하여 국가 보조사업에 대한 보조율도 다른 시·도에 비하여 차별을 받고 있는 상황이다. 즉 저소득과 관련된 17개 사업 중에서 타 시·도에 대한 기준보조율이 80%인데 비해, 서울시에는 50%의 보조율이 적용되고 있어, 저소득자를 위하여

서울시가 추가로 부담해야 하는 상황이다. 이러한 보조율의 차별로 인하여 서울시는 4천400억 원을 추가로 부담하고 있다. 복지예산분야에서 서울시가 오히려 역차별을 당하고 있는 셈이다. 서울시는 여성보육분야의 35개 사업에 대해서도 3천300억원을 추가로 부담해야 한다. 앞으로 복지수요는 더 늘어날 수 밖에 없을 것인데, 이처럼 서울시의 재정적 부담이 차별적으로 늘어난다고 하면 큰 문제이므로, 이에 대한 재정구조의 재설계가 필요하다.

국세에 편중된 세원구조로 인하여 지방정부는 중앙정부의 재정지원금에 의존할 수밖에 없고, 이는 결과적으로 재정자립도의 하락으로 이어진다. 1995년에 63.5%였던 재정자립도는 2011년에는 51.9%로 떨어진 것이다. 지방정부들은 지방세의 세입으로 인건비를 충당하지 못하는 상황에서 국가사무의 지방이양으로 인하여 추가로 재정을 부담해야 하는 상황이다. 국가재정의 비율이 1995년 58.4%에서 2010년 62.2%로 늘어나 지방재정은 같은 기간 41.6%에서 37.8%로 떨어진 것이다.

세원의 비율이 떨어짐과 함께, 국고보조금에 대하여 지방이 매칭으로 부담하는 예산도 2008년 12조원에서 2011년 18조원으로 늘어 지방정부의 재정압박은 보다 가중되고 있다.

따라서 국가와 지방의 역할을 명확히 하여 이에 부합하는 국세와 지방세의 적정비율을 새로 설계해야 한다. 단기적으로는 지방재정을 확충하기 위하여 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 것이 필요하다. 또한 지방소비세의 비율을 5%에서 20%로 인상해야 한다. 지방에서 창출된 경제가치에 대한 세금으로, 국가에 95%가 귀속되게 되어 있는 부가가치세에 대한 합리적인 조정도 필요하다. 주요 OECD국가들이 부가가치세의 25%에서 50%까지를 지방에 이양하고 있듯이 우리나라도 세원체계를 분권시대에 부합하게 재설계해야 할 필요가 있다.

5. 서울시-자치구 관계 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

한국의 지방행정체제에서 자치구는 지방자치단체이다. 즉 자치권을 가지고 지방의회와 단체장이 주민의 선거를 통하여 선출되는 자치정부이다. 지방자치정부는 주민의 편의와 복리증진에 관한 사무를 처리한다. 이를 위해 포괄적 예시주의에 의하여 지방자치단체에 속하는 6개 영역 57개 사무를 처리하도록 하고 있다. 그러나 실제운영에서는 지방자치법 제9조2항의 단서 조항에 의하여 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 않는다고 하여, 예시주의의 정신이 살아나지 못하고 있다. 6개 영역은 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리에 대한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설 설치 관리에 관한 사무, 교육체육문화예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무

로 되어 있다. 즉 지방주민의 생활에 영향을 주는 대부분의 사무를 담당할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만, 복지에 대해서는 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 국민연금법, 식품위생법 등의 개별법령에 의하여 별도의 규정이 있고, 국토건축에 관해서는 국토계획법, 토지이용규제법, 주택법, 건축법, 도시 및 주거환경정비법, 개발이익환수에 관한 법률 등 다양한 별도의 법령이 존재한다. 지방행정에 대해서도 지방공무원법, 지방재정법, 경찰법, 도로교통법 등 다양한 개별법규들이 존재한다. 이러한 상황은 지방자치법에서 지방정부의 사무로 규정하고 있는 상당한 부분들이 예시한 대로 권한을 주지 않고 있다는 의미이다. 즉 자치를 할 수 없다는 뜻이다.

아울러 서울시나 광역시의 자치구는 자치의 권한을 다시 제약당하고 있다. 즉 60개의 사무에 대하여 자치구의 사무를 제약하고 상급정부인 특별시와 광역시가 수행하도록 하고 있다. 이러한 사무에는 인사, 교육, 재정, 매장묘지, 청소오물, 상수도사업, 공공하수도, 지역경제육성, 대중교통행정, 지방토목, 주택건설, 도시계획, 도로개설유지관리, 공원 등 관광휴양시설설치, 지방케도사업, 교통신호기안전표시 등이 있다. 즉 자치구는 지방자치를 이중으로 제약당하고 있는 것이다.

이처럼 광역시나 특별시에 권한을 집중시킨 이유는 자치구가 생활권단위로 성립한 것이 아니라 행정의 편의로 만들어졌기 때문이라고 한다. 즉 인위적으로 구분한 행정구역일뿐 주민 자치의 단위가 되는 자치구역이 아니라는 해석이다. 그러나 자치구의 인구규모가 이미 서울시의 경우는 40만이 넘고, 어떤 자치구는 곧 70만에 이른다. 자치구의 인구규모가 50만을 넘으면, 특별자치구와 같이 특별한 자치권을 새롭게 부여하는 것이 합리적이다.

일반도시의 경우에도 인구 50만이 넘는 도시와 그렇지 않은 도시로 나누어 50만이 넘는 도시에는 자치의 특례를 주어 18개 항목 40개 사무에 대하여 도가 처리하는 사무를 직접 수행할 수 있도록 지방자치법 10조1항2호에 규정하고 있다. 즉 인구 50만이 넘는 자치구는 특별자치구로 지정하여 이들 사무에 대한 권한을 추가로 부여하여야 할 것이다. 또한 광역시에 빼앗긴 자치권과 함께 자치정부로서의 정체성을 회복시켜 주어야 할 것이다.

자치구정부는 재정자립도가 군에 비해 월등히 높고, 시와 유사한 수준으로 이미 상당한 정도의 재정적 자치력을 보유하고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-23〉 지방정부의 재정자립도 추이

지방정부	1987	1992	2000	2006	2009
자치구	-	51.2	46.9	40.5	35.4
군	25.9	29.3	22.0	16.1	18.0
시	57.8	74.7	50.6	39.4	40.4

자료 : 김병준, 2011

또한 자치구정부는 세원구조가 군보다 지방세의 비중이 높고, 보조금의 의존도가 낮아 군에 비해 높은 자치력을 보유하고 있다. 특히 자치구정부는 군이나 시에 비해 지방교부세도 아주 적게 받고 있어 국가차원에서 보더라도 높은 자치력을 이미 보유하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-24〉 지방정부 일반회계 세입순계(2006년)

	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금	보조금	지방채
자치구	16.6	22.3	2.6	28.5	29.7	0.3
군	7.6	11.2	41.7	1.9	37.9	0.7
시	25.4	15.0	24.8	8.2	25.1	1.5

자료 : 김병준, 2011

6. 지방의회 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

지방의회는 입법을 하는 곳이다. 입법권은 헌법 제40조에서 국회에 속한다고 함으로써 입법의 독점권을 국회에 주고 있다. 분권헌법은 입법의 권한을 국회만이 아니라, 지방정부에도 부여할 수 있다. 즉 지방정책에 관한 입법권한이 지방정부에 속한다는 규정을 헌법에 둔다고 하면, 광역의회와 기초의회는 법률적 효과를 가지는 입법을 할 수 있다. 물론 이 입법은 구역의 범위 내에서 작동하는 것이지만, 법률적 효과를 가지지 못하고 국회가 정한 법률의 범위 내에서만 조례를 정하도록 되어 있는 현재와 같은 자치입법권의 규정은 지방의회의 역할과 권한을 제약하고 있는 것이다.

지방정부의 구성형태도 지방의회의 권한을 제약할 수 있다. 즉 통합형은 지방의회자체가 지방정부이다. 즉 발의권, 의결권, 감사조사권과 함께 예산집행권을 포함한 넓은 의미의 집행권, 조직관리권도 행사한다. 그러나 기관분리형은 발의권, 의결권, 감사조사권 정도에 한정된다.

한국의 지방의회는 일률적으로 기관분리형이어서 의회의 권한이 1차적으로 제약되고, 집행기관과 의회의 관계에서도 강시장-의회형이어서 단체장의 권한이 강한 편이다. 또한 중앙정부의 통제가 강하게 작용하는 중앙집권형의 지방행정체제이므로, 중앙통제형 강시장-의회형이라고 할 수 있다.

지방의회의 발의권과 의결권은 기관위임사무에 대하여 제약된다. 즉 기관위임사무는 지방정부에서 의결권을 가지고 있지 않기 때문이다. 지방의회가 가진 발의권과 의결권도 집행기관장의 재의요구권이나 중앙정부의 지도감독권에 의하여 다시 제약된다. 재의요구권은 공익을 현

저히 해하는 경우로 한정하고 있는데 이에 대한 판단이 주관적이므로 지방의회의 권한이 크게 제약된다. 또한 지방의회는 전문성 부족이나 정책적 보좌기구의 미비 때문에도 권한행사가 제약된다.

감사조사권에 관해서는 1994년 지방자치법 개정에서 국회와 상급지방의회에서 직접 감사하기로 한 것 이외에는 기관위임사무에 대해서도 감사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 조사권에 대해서는 지방자치단체사무로 한정하고 있고, 기관위임사무에 대해서는 자치사무와의 구분이 명확하지 않아 지방의회의 조사권행사가 제약으로 인해 용이하지 않다.

지방의원의 보수에 대한 철학에도 변화가 요청된다. 현재까지는 지방의원에 대한 보수규정이 지방자치법에 없다. 물론 지방자치법 33조에서 금전적 지원과 실비보상을 규정하고 있지만, 이는 지방의원의 직무활동에 대한 수당이고, 의정자료의 수집과 연구, 그리고 이의 보조활동비로서 의정활동비로서 지급되고 있는 것이다. 지원금이 늘어나고 정례화되는 경향이 있어, 지방의원이 곧 사실상의 유급직이 아니냐는 지적이 있다. 이처럼 지방의원에 대한 유급화는 지방재정에 부담을 주고, 공동체정신과 봉사정신에 입각한 지방의회의 가치를 훼손할 수 있다. 그리고 직업정치인의 과도한 참여로 선거과정에서 경쟁을 유발하기도 한다. 정당제도가 제대로 정착하지 못한 상황에서 공천을 받는 과정에서의 부조리를 부추길 우려도 있다.

즉 지방자치 2030을 위해서는 지방의원 특히 광역의원에 대해서는 직업으로서의 보수를 지급하고, 기초지방정부에 대해서는 현행의 방법을 유지하는 방안을 제시할 수 있다. 광역시·도 의원의 경우 예산심의나 조례입안, 사무감사는 고도의 전문성이 요구되는 직무활동이라고 할 수 있다. 직무활동을 보조하기 위한 인력이 필요하므로 국회의원의 경우에는 보좌관제도가 도입되어 있다. 이와 같이 광역시·도 의원들의 직무활동에 필요한 보조인력을 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 물론 이러한 보조인력의 도입에는 그에 상응하는 직무평가가 필요하고, 직무성과에 대한 외재적 모니터링도 필요할 것이다. 이러한 역할은 그 지역의 대학 등에 맡길 수 있을 것이다.

특히 해외의 사례를 보면, 지방정부의 인구수와 직무의 양에 따라서 보수가 차등적으로 지급되는 것을 알 수 있다. 도쿄도의회 의원에는 월 100만엔이 넘는 보수가 지급되고, 미국 LA의원의 경우에는 연봉 17만달러가 지급된다.

의원의 정수와 관련하여 한국의 지방의회는 대의회주의를 채택하고 있다. 즉 지방의회의 대표기능을 중시하고, 다양한 이해관계와 신념을 반영할 수 있다는 다수주의를 선호한다. 의원정수는 지방정부 구성형태와 관련된다. 즉 영국이나 프랑스와 같은 통합형의회의 내각제 혹은 집행위원회형을 취하는 경우에는 대의회주의를 채택한다. 그러나 미국과 같은 위원회형은 5~7

명이 정수가 되고, 작게는 3명으로 운영하는 경우도 있다. 절충형인 시정관리관형에서는 인구 규모와 지역의 역사와 정치사회적 환경에 따라 의정정수가 결정되나, 대체로 10명 이하가 많다. 기관분리형에서는 의원정수가 커지는 도시형 지방정부들이 이에 속한다.

서울시의회는 운영상의 효율을 위해서 소의회주의를 채택할 수 있을 것이고, 대표기능을 중시해 대의회주의를 채택하는 것도 생각할 수 있는 대안이다. 즉 일정한 수의 자치구의회의 의원이 시의회 의원을 겸직하도록 하고, 이들이 전문성을 기반으로 하여 의정활동을 하게 한다. 기초자치구의회는 비정당 추천으로 구성하는 방안을 생각할 수 있다. 다른 대안은 자치구의회를 위원회형으로 하고, 시의회는 광역연합체와 같은 방식으로 구성하여 자치구의회의 위원장들로 겸임하게 하는 방식이다. 이는 주민자치형 지방자치의 패러다임에 부합하는 방식이라고 할 수 있다.

지방자치 2030을 설계하는 데 있어 이러한 제약요인들을 인식하면서 지방의회가 자치권을 중심으로 행사할 수 있도록 법제도의 개정이 필요하다.

7. 주민참여제도 실태분석을 통한 분권형 지방자치구조의 재설계

주민자치가 도입된 것은 주민자치센터에 주민자치위원회를 설치하면서부터였다. 즉 1998년 이후에 동사무소의 기능축소와 더불어 주민자치의 도입방안으로서 주민자치센터의 운영에 주민참여를 허용한 것에서 시작되었다.

주민자치위원회는 행정안전부의 조례준칙에 의하여 근거규정을 가지고, 지방의회에서 조례를 만들어 설치근거로 삼고 있다. 주민자치위원회는 지방자치법상의 근거규정을 가지고 있지 못하기 때문에 법률적 조직이라고 하기 어렵다. 따라서 주민자치위원회는 법률적 권한이나 위상을 갖지 못하고, 정부의 예산을 배정받을 법적 주체가 되지 못한다.

주민자치센터는 주민의 편의 및 복리증진, 주민자치, 지역공동체 형성에 기여하는 것을 목적으로 한다. 또한 운영원칙을 보면, 주민의 복리증진과 지역공동체 형성을 촉진하고, 주민참여를 보장하며 자치활동을 활성화하기 위한 것임을 알 수 있다. 읍면동이 자율적으로 운영하고 건전한 육성과 발전을 위하여 행재정적 지원을 하도록 하고 있으며, 정치적 이용의 목적을 배제하도록 되어 있다.

그럼에도 불구하고 주민자치센터가 제대로 주민참여나 주민자치에 기여하지 못하는 이유는 무엇일까? 문제는 주민자치위원회의 구성과 운영프로그램의 측면에서 발생한다. 즉 자치위원

의 구성이 동장의 위촉에 의하고, 공개모집의 비율이 낮다. 그리고 자치위원들의 주민 대표성이 떨어진다. 운영프로그램 면에서도 문화여가와 교양강좌중심의 교육관련 프로그램이 주종을 이루고 있고, 지역복지나 사회진흥 등 주민의 자치력이 발휘되어야 할 영역의 프로그램은 미진하다. 무엇보다도 주민자치위원들은 임의적 조직이어서 법률적 근거나 권한을 가지고 있지 못하다. 즉 지방자치법의 규정한 역할과 위상을 가지고 있지 못하다. 지방자치와 주민자치가 서로 법적으로는 유리된 상태인 셈이다.

이와 유사한 아파트입주자대표회의는 주택법상에 법적 지위를 가지고 있고 심의의결권한이 부여되어 있다. 그리고 주택관리사에 대한 관리도 법률적 근거를 가지고 이루어지고 있다. 반면, 주민자치를 위한 자치관리사나 주민자치위원회에 대한 법적 권한과 지위는 법률적으로 전혀 언급되고 있지 않다.

최근에 지방재정법의 개정으로 주민참여예산제도가 의무적으로 시행되고 있다. 즉 지방정부의 예산 편성과정에 주민의 참여를 제도화한 것이다. 주민자치는 지방정부의 예산에 대한 관심에서부터 실질적으로 시작될 수 있다는 점에서 이 제도를 효과적으로 운영하는 것이 주민자치의 활성화를 위해 중요하다. 그렇지만, 대부분의 지방정부들이 지역지구별로 주민들의 대표성을 가진 사람을 참여시키기보다 형식적으로 도입하는 경향이 있고, 참여하고자 하는 주민들에 대하여 예산학교 등을 통하여 주민교육을 실시하는 것이 중요한데, 이러한 노력이 부족하다고 할 수 있다. 그리고 이에 대한 행정공무원의 태도와 자세도 지방자치의 가치를 중시하는 방향으로 바뀌어야 할 것이다.

아울러 시민단체를 중심으로 집행기관에 대한 감시활동이 이루어지기도 한다. 각 지역경찰이나 환경운동연합, 자치연대 등이 예·결산서나 사업의 처리과정과 결과에 대한 분석활동을 하기도 한다. 또한 대학교수를 중심으로 한 전문가집단의 지원을 받아서 활동하기도 한다.

주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도, 주민발의제도, 주민소환제도 등 직접참여제도도 도입되었다. 그러나 그 청구에 상당한 제약이 있어 쉽게 참여할 수 있는 것은 아니다.

그 외에 각종 공청회나 위원회 등에 대한 참여가 가능하나, 이는 일반시민이 참여하기에는 물리적으로 어려운 측면이 있다. 더불어 지방정부에 대한 민원을 제기하거나 지방의회에 대한 청원을 제기할 수 있는데, 전자의 경우는 인터넷 등을 통하여 쉽게 제기할 수 있으나, 후자의 경우는 유권자와 지방의원 간의 거리가 멀어서 용이하지 않은 측면이 있다.

주민자치가 활성화되기 위해서는 최근 논의가 일어나고 있는 마을공동체 혹은 지역 커뮤니티에 대한 복원이나 형성이 필요하고, 이를 위한 행정의 지원역할이 중요하다. 주민참여예산제도 운영에 지역대표성을 가진 지역활동가들이 참여할 수 있도록 제도화를 하여야 할 것이다.

주민참여는 개인이 직접 행정에 참여하기보다 중간매개조직을 활성화시켜서 이에 개인들이 다양하게 참여하게 하고, 중간매개조직과 행정 간의 커뮤니티 거버넌스(community governance)를 형성하도록 해야 할 것이다.

8. 정책기획 및 관리조직 실태분석을 통한 지방자치구조의 재설계

서울시는 광역정부이고 메가 대도시권의 지역정책을 담당하는 수도이다. 수도는 특별한 헌법상의 지위를 가지고 있고, 이는 헌법을 개정하지 않는 한 위치를 임의로 옮길 수 없다. 서울 시장은 그 법률상의 위상이 장관급이고 서울시의 도시정책을 수행하는 과정에서 발생하는 정책조정은 국무총리의 조정을 받게 되어 있다. 즉 서울시는 경기도나 부산광역시와는 달리 행정안전부장관의 조정을 받지 않는다. 그만큼 수도로서의 독자성과 자율성을 부여받고 있다.

서울시의 예산은 정부전체예산의 약 10%에 이르고, 인력도 5만명의 공무원을 포괄하고 있다. 인구는 1천만이 넘어 국가인구의 20%를 차지할 정도로 높은 비중을 가지고 있다. 서울시는 유럽의 강소국가에 버금갈 정도의 자치력을 가지고 있는 도시라고 할 수 있다. 메가 대도시정책을 관리한 때는 대도시의 정책문제를 관리할 뿐만 아니라, 이들 대도시들 간 대도시권의 권역관리가 필요하고, 이들 대도시권들의 메가 대도시권 정책관리를 위해서는 일반적인 도시나 대도시, 그리고 거대도시보다 더 고도화된 전문성과 지식이 요구될 것이다.

민선초기에는 관치의 행정관리적 요소가 강하게 남아 있어 정책기획관리의 개념이 약했으며, 민선 1기의 조직도를 보면 기획관리실이 있었고, 정책기획관이나 재정기획관은 스텝조직으로 존재했으며, 감사실과 내무국, 재무국이 주요 국으로 위치하고 있었다. 민선 2기에는 기획예산실이 있었으나 정책을 관리하는 조직이 존재하지 않았다. 단지 시정기획관이 있었으나 이것도 역시 스텝조직이었다. 행정관리국이 주요 국으로 여전히 있었기 때문에 행정관리가 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

민선 3기가 되면서 경영기획실에는 2003년 12월에 정책기획관이 스텝조직으로 생기고, 경영기획관이 생겼으나 여전히 스텝조직에 불과했다. 기획이나 조직, 예산, 법무, 심사평가, 재정분석 등을 담당하는 과는 기획경영실장의 직접 통제를 받고 있었다. 2006년 투자금융관이 생기면서 정책기획관과 경영기획관은 스텝에서 라인조직으로 전환되었다. 그리하여 정책기획관이 기획, 조직, 예산, 법무, 혁신분권, 홍강개발 지원 등을 총괄하고, 경영기획관은 심사평가, 재정분석을 총괄하며, 경영기획실장은 이들 기획관을 총괄하는 3층제구조가 되었다.

정책기획의 중요성은 행정1부시장의 보좌조직의 강화에서도 드러났다. 민선 2기에 이미 감사관, 비상기획관, 시정개혁단 등의 조직이 행정1부시장의 스탭조직으로 생겼다. 그러나 실제로는 이들 조직은 과조직을 가진 준 라인조직이라고 할 수 있다. 1999년에 정보화기획단 역시 행정제1부시장의 준라인조직인 스탭조직으로 생겼고 2001년에는 도시마케팅추진반과 국제협력담당관이 생겼다. 2005년에는 여성가족정책관이 생겼다. 이 역시 3개의 담당관을 가진 준라인조직인 스탭조직이라고 할 수 있다.

이러한 정책관리의 필요성은 민선 3기에 시장의 스탭조직으로서 홍보기획관이라고 하는 국장조직이 생겼고, 정책보좌관으로서 복지여성, 환경, 교통, 도시관리 등 4명의 정책보좌관이 생긴 것으로 표현된다. 즉 기존의 전통적인 대변인조직 이외에 새롭게 홍보와 마케팅의 중요성을 반영한 것이다. 여성정책관은 민선 2기에서는 시장의 스탭조직이었지만, 민선 3기에서는 제1부시장의 스탭조직으로 전환되고, 홍보기획관이 시장의 스탭조직으로 생긴 것이다.

민선 4기에 들어와서 정책관리의 중요성은 본부조직의 등장으로 표현된다. 즉 행정제1부시장의 라인에 두 개의 본부조직이 생겼다. 즉 경쟁력강화본부와 맑은환경본부라는 조직이다. 조직의 위상에서도 행정국이나 재무국 등 전통적 행정관리조직은 뒤로 밀리고, 본부조직의 위상이 높아진 것이다. 그리고 이러한 본부밑에는 7~9개정도의 담당관이 존재하고, 이는 관리의 적정범위를 넘는 것으로서 경제진흥관이나 금융투자기획관, 환경기획관과 같은 스탭조직을 별도로 두었다. 즉 본부장을 지원하는 정책스태프조직으로 둔 것이다.

전통적인 관리조직에 부여되는 과라고 하는 이름 대신에 기획조직에 해당하는 담당관의 명칭이 주로 경영기획실에만 사용되었는데, 이처럼 본부조직에서 과조직들이 담당관으로 명칭을 바꾼 것은 일상적인 관리를 하는 조직이 아니라, 사업과 정책을 기획하는 조직이라는 의미를 가진 것으로 해석된다. 즉 민선 4기 2008년의 조직도를 보면 복지국, 문화국, 재무국, 행정국 등의 일반관리조직들은 과란 이름을 사용하고 있는 것을 알 수 있다. 물론 인력정책과, 방재기획과나 푸른도시정책과와 같은 정책담당 과조직이 있기는 하나, 담당관조직은 전형적으로 정책과 기획을 주로 하는 조직이란 이미지가 있다. 물론 담당관조직도 팀조직의 명칭을 보면, 관리나 지원, 협력 등의 명칭이 보이는데, 이는 기획과 연계하여 업무를 수행해야 한다는 것으로 해석된다.

민선 4기에는 본부조직의 밑에 기획관이 라인조직으로 들어간 것이 맑은환경본부에 불과했다. 다른 본부들에는 기획관이 본부장의 스탭조직으로 들어가 있었다. 그러다가 민선 5기 중반 부부터는 본부대신 실이란 명칭으로 바뀌고 실밑에 라인조직으로 정책관이란 직위가 생겼다. 즉 경제진흥실, 복지건강실과 같이 본부급의 조직이 생기고, 이들 밑에는 산업경제정책관, 일

자리 정책관, 복지정책관, 보건정책관, 교통정책관, 기후변화정책관과 같은 국장급의 라인조직이 생겼고 이들 밑에 4~6개의 담당관이 배치되었다. 전통적인 관리조직인 행정국과 재무국은 그 조직의 위상이 뒤로 밀려난 것으로 해석된다.

다시 말해 서울시의 조직변화를 보면, 정책관리조직이 단계적으로 강화된 것을 알 수 있다. 즉 기획관리실의 조직이 강화되는 단계와 국장급의 조직에서 정책관리를 담당하는 조직이 강화되는 단계, 그리고 부시장의 보좌기구로서 정책관리조직이 생기는 단계, 시장의 보좌기구로서 정책관리조직이 생기는 단계 등으로 구분할 수 있다.

지방자치 20년을 거치면서 일반행정 관리조직에서 정책관리조직으로의 성향을 강하게 가지게 되었고, 이는 서울시의 사무가 주로 관리적인 성향보다 정책적인 성향이 강하다는 것을 의미한다. 서울시의 조직진단을 통하여 나타난 결과들도 서울시가 광역자치정부로서 25개 기초자치정부의 정책기획을 담당하는 역할로 그 기능이 크게 전환되어야 한다고 지적하고 있다.

지방자치 2030을 설계하면서 자치구는 관리 및 사업의 집행을 전담하게 하고, 서울시는 정책기획을 주로 담당하는 광역정부로 그 정체성을 전환할 필요가 있다. 서울시는 집행적인 사무나 사업들은 과감하게 자치구정부로 이관하여, 정책기획에 주된 역할을 하고, 사업들의 조정이나 정책을 조정하는 역할에 초점을 두어야 할 것이다. 그리고 자치구를 넘는 교통이나 도시계획 등의 기능에 한정하여 집행업무를 수행하고, 서울시와 자치구 간에 수평적인 역할분담을 명확히 할 필요가 있다. 바로 이러한 시·구 간의 역할조정을 바탕으로 중앙정부에 집행적인 사무나 지방정책기획에 대한 사무와 권한을 과감하게 이관하도록 요구할 수 있다. 이렇게 하여, 중앙정부부처 속에 지방OO국이나 지방정책을 담당하는 조직을 폐지하고, 광역권역위원회나 시·도정부로 과감하게 인력과 조직을 이관하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 될 때, 국가는 국가로서의 경쟁력을 강화할 수 있을 것이고, 시·도는 광역지방정부로서의 경쟁력에 우선할 수 있을 것이다. 기초자치정부에는 주민들의 생활복리와 긴밀하게 관련되는 복지, 문화, 건강, 환경, 교육, 치안, 일자리 등의 사업과 사무를 종합적으로 처리할 수 있는 권한과 예산을 주고, 이에 대한 경영 책임도 지방의회를 통하여 통제하고 견제할 수 있도록 해주어야 한다.

5장 결론 및 정책제언

제1절 결론

제2절 정책제언

제1절 결론

현재와 같은 단체자치에 기반한 중앙집권형 지방행정체제로는 지역주민의 삶의 질을 향상시키거나, 지역의 경쟁력을 확보하기 어렵다. 물론 지방자치를 도입하기 전의 관치시대보다는 나은 것이지만, 아직도 지방자치의 가치와 본질을 회복하고 있다고 하기는 어렵다. 지방자치의 가치와 본질이 주민들이 스스로 지역정책을 형성하고, 집행하며, 그 결과에 대하여 책임을 질 수 있는 시스템이 되어야 가능하다고 할 때, 아직 한국의 지방자치는 개선되고 개혁되어야 할 부분이 많다고 할 수 있다.

현재와 같이 단체자치에 기반한 중앙집권형 지방행정체제에서는 중앙정부가 권한과 재원을 우월적으로 많이 가지고 있고, 이를 통해 지방정책의 형성이나 기획과정을 주도하고 있다고 할 수 있다. 이를 뒷받침하는 것이 바로 지방자치법과 개별정책에 대한 법률이다. 따라서 지방자치의 가치와 본질을 회복하기 위해서는 지방자치법의 개정이 필요하다. 개별정책에 대한 법률에 넘겨주었던 지방자치의 유보규정들을 다시 찾아와 지방자치법이 지방자치의 기본가치를 살릴 수 있도록 개정하여야 한다.

지방자치법 개정 시 기본적 자치의 철학으로 규정해야 할 포괄적인 사항들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 단체자치형 지방자치에서 주민자치형 지방자치로 패러다임을 전환하여야 한다. 기관 위임사무의 폐지가 필요하고, 중앙정부와 지방정부, 광역정부와 기초정부 간에 수평적 역할분담을 명확히 해야 한다.

둘째, 지방자치법이 명실상부한 자치의 가치와 본질을 회복할 수 있도록 근본적으로 개정되

어야 한다. 지방자치법의 기본정신을 훼손하는 개별법령을 개정해야 하고, 특히 개별정책을 담당하는 중앙정부부처의 지방정책을 담당하는 조직들을 축소하고, 지방으로 이관하여야 한다. 이에 해당하는 인력들도 지방정부로 이관하여 지방정부에서 지방의 발전을 위하여 정책을 수립할 수 있도록 해야 한다. 중간단계로서 5+2의 광역권역에 지역권역청을 두고, 국무총리산하에 두는 것도 하나의 방법이다. 그리하여 광역권역경제위원회를 광역권역자치위원회로 명칭을 변경하고, 자치의 가치와 정신에 입각하여 광역권역 자치위원회를 재구조화할 필요성이 있다.

셋째, 입법분권이 이루어져야 한다. 행정분권만으로는 지방자치의 가치와 본질을 회복하기 어렵다. 지방자치는 의회에 자치권을 부여하는 것으로부터 시작하는 것이다. 국회는 최소한 광역시·도의회에 대하여 지방정책에 관한 법률을 의결할 때는 반드시 광역시·도의회의 의견을 듣고, 이를 반영하려는 노력을 하여야 하며, 충분한 설명을 하는 설명책임(accountability)을 지녀야 한다.

넷째, 주민자치를 활성화해야 하고, 이를 위해 근린생활의회를 만들어 주민들의 생활을 대표하는 대표자를 통하여 근린생활자치(neighborhood council)를 시행하여야 한다. 주민자치위원회를 준자치기관으로 입법화하고, 마을공동체가 다양하게 형성될 수 있도록 지원한다. 주민참여예산제도를 통하여 주민들이 지방정부의 예산편성에 일정부분 참여하도록 하고, 예산학교 등을 통한 주민교육이 병행되어야 한다. 도시지역에는 아파트단지별로 근린생활자치가 이루어지도록 지원하고, 중간지역매개조직인 근린생활의회를 지방정부의 정책형성과 집행과정에 참여할 수 있는 주체로 인정해 준다.

다섯째, 지방정부의 조세권을 인정하여 지방정부의 필요에 따른 세원 발굴과 이에 대한 사용 책임을 물을 수 있도록 해야 한다. 조세법률주의를 개정하여 지방세는 지방의 조세에 의하여 부과할 수 있도록 하고, 이에 대하여 지방의회가 책임을 질 수 있도록 한다. 지방의회는 지방세의 세수와 예산지출에 대하여 정보를 공개하고, 사업에 대한 평가를 실시하여 지역주민과 다양한 동네 커뮤니티의 모니터링과 지역의 대학이나 대학원 등 고등교육기관의 모니터링을 받도록 한다.

제2절 정책제언

지방자치 20년의 경험과 성과를 바탕으로 한국의 지방자치를 평가해 볼 때, 불완전한 지방자치제도의 영향이 강하게 남아 있음을 알 수 있다. 물론 아직 주민들과 지방정부가 신뢰성을

가질 만큼 자치력이나 자치적 책임성을 가지고 있지 못한 측면도 지적되고 있다. 그렇지만, 현재와 같은 법제도를 가지고 미래의 20년도 바라보아야 하는가에 대해서는 많은 의문점이 지적되고 있다. 이대로 갈 수는 없다. 21세기의 한국의 국격을 한단계 높이기 위해서도 지방자치가 선진화되어야 한다. 이를 위하여 서울시가 선도적인 역할을 할 것이 요구되고, 16개 시·도 광역정부와 공통적인 관심사항을 이끌어내고, 228개의 시·군·구 기초지방정부의 지방자치와 주민자치 모델을 보여주어야 할 것이다. 따라서 서울시는 다음과 같은 사항을 유념하여 미래의 지방자치 2030을 준비하여야 할 것이다.

첫째, 지방자치 20년의 미래상을 수립하여야 한다. 현재의 지방행정체제는 중앙집권적 지방행정체제의 관행과 제도가 강하게 남아 있다. 특히 지방자치법이 지방정부의 사무에 대하여 열거적으로 제시하고 있지만, 개별법률이 있는 경우에는 그 법률에 의한다고 되어 있고, 그 개별법률에 중앙정부부처의 집권적인 사무배분구조가 그대로 남아 있다. 즉 지방자치법에서는 지방자치제도를 실시하고 있지만 개별 정책을 규율하는 개별법률에서는 여전히 관치적인 지방행정체제를 유지하고 있는 것이다. 기관위임사무가 중심이 되어 중앙정부부처로부터 지방자치단체에 집행을 하도록 규정하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 이러한 중앙집권적 지방행정체제를 개선하려면 지방자치 20년의 경험과 성과를 바탕으로 앞으로 미래 10년 혹은 20년의 장기미래를 바라보면서, 한국의 바람직한 지방행정체제 혹은 지방자치체제가 어떻게 되어야 할 것인가에 대한 미래 자치상(image of future local autonomy)을 수립하여야 할 것이다.

한국의 지방자치의 성과 중에서 가장 중요한 것은 임명권자 중심의 행정에서 시민중심의 행정으로 전환되었다는 점이다. 이러한 성과를 지속할 수 있도록 지방자치의 가치와 본질의 수호자로서 서울시의 만행역할이 요청된다. 16개 시·도에서 지난 20년간의 지방자치 성과들을 종합하고, 이를 바탕으로 중앙정부에 대하여 지방자치의 가치와 본질을 회복할 미래 자치사회에 대한 비전을 그려주어야 한다.

둘째, 광역시·도는 지방분권 논의의 패러다임을 전환하는데 협력하여야 한다. 기존의 지방분권논의는 주로 중앙정부에서 지방정부로의 사무이양에 초점을 두었다. 즉 권한이관과 재원이관에 대한 것은 논외였고, 4만이 넘는 사무들 중에서 불과 2~3천건의 사무를 지난 10년동안 이양하는데 그치고 있다. 이런 식의 논의는 지방분권이나 지방자치에 별 도움을 주지 못한다. 오히려 복지분야의 사무를 지방에 이양하고, 재정부담을 지방정부에 전가하여 지방정부의 재정적 자립도를 더욱 취약하게 만들기도 한다.

따라서 앞으로의 지방분권에 관한 논의는 종합적이고 시스템적인 것이어야 한다. 그런데 이러한 논의는 중앙과 광역 간뿐만 아니라 광역과 기초간에도 이루어져야 한다. 이를 위해 광역

시·도는 기초적인 생활행정서비스에 대한 권한, 예산, 인력을 기초 시·군·구로 이관하고, 기초 시·군·구가 담당하기 어려운 광역적 행정서비스, 즉 주로 교통, 환경, 지역산업, 고등교육, 경찰, 예술 등의 서비스를 제공하는데 한정하여야 한다. 아울러 광역시·도는 중앙정부 부처가 가진 권한과 예산, 인력을 이관받는데 우선하여야 한다. 이 문제에 관하여 광역시·도는 협력하고 연대하여야 할 것이다.

셋째, 기초 시·군·구는 이미 그 규모가 상당히 크므로 주민의 복지, 치안, 교육, 문화, 일자리, 공원, 도로, 상하수도, 레크리에이션의 분야에 대한 종합적 책임을 질 수 있도록 조직과 인력, 재원을 자율적으로 확보하여야 한다. 자치구의 지방자치는 보다 더 발전시켜야 할 영역이지, 이 부분을 통합하거나 지방의회를 폐지할 대상은 아니라고 본다. 그리고 이러한 필요성은 지방정부의 주민이나 지방의회가 스스로 판단하게 하는 것이 바람직하다.

넷째, 지방자치는 지역에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 하고, 이를 위하여 지방의회의 강한 역할이 요구된다. 지방의회는 지역의 브레인들의 모임이어야 하고, 이들은 지역적 대표성과 신뢰성을 가져야 한다. 즉 지역주민을 사랑하여 가장 좋은 자치의 상황을 제공할 수 있는 책임감을 가진 사람들로 구성되어야 하고, 지방의회의 대의성 위기를 보완하기 위하여 숙의성을 구비하여야 한다. 또한 주민자치의 풀뿌리를 바탕으로 지방의회가 존재해야 한다. 지방의회는 주민자치가 활성화되고, 주민자치가 예산과정에 참여할 수 있도록, 그리고 이를 통하여 시민교육이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위하여 필요한 예산과 제도를 도입하고, 이를 집행부에서 사업과 프로그램으로 준비하도록 조례화하여야 한다.

다섯째, 지방제도의 다양성을 도입할 수 있도록 해야 한다. 획일적으로 되어 있는 지방자치제도 혹은 지방행정체제에 지역의 특성과 역량에 부합하게 제도를 선택할 수 있도록 해주어야 한다. 획일적인 지방정부 구성, 전국적인 균형의 관점에서 입안되는 지방재정제도, 주민자치에 대한 약한 관심 등은 지역의 특성이나 필요를 제대로 반영하지 못한다. 다양성을 도입하기 위하여 지방정부를 분리형 혹은 대립형에서 통합형으로 구성할 수 있어야 한다. 특히 규모가 작은 도시나 농촌에서는 통합형으로 지방정부를 구성함으로써 입법부와 집행부의 구조적 갈등을 예방할 수 있고, 지방정부 운영에 대한 협력적 책임을 강화할 수 있을 것이다. 재정구조에서도 다양성을 도입하여 지방정부의 재정상황을 반영한 행정서비스를 공급할 수 있도록 하고, 이에 대한 자기책임을 질 수 있도록 해야 한다.

자치헌장을 부여하는 것도 다양성을 도입하기 위한 방식이다. 자치헌장은 지방정부에게 법률에 준하는 정도의 자치권을 부여하여 지방정부에서 정한 조례로 지방정부구성, 조직인사권, 조세권 등을 정할 수 있도록 하는 것이다. 제주특별자치도는 법률에 의하여 상당한 정도의 특

별한 자치권을 부여한 예라고 할 수 있다.

더불어 지방자치의 2030이라고 하는 미래자치사회를 준비하기 위하여 시민과 전문가들이 모여 바람직한 미래상을 그려야 한다. 지방자치 20년의 경험과 성과, 그리고 한계에 대하여 심도 깊은 토론과 대화도 필요하다. 16개 시·도 광역지방정부와 228개의 기초지방정부들은 상당한 정도의 자치 진전이 있었다고 보인다. 이러한 성과를 바탕으로 앞으로 국정에 반영될 수 있는 영향력 있는 제언들이 있어야 할 것이다. 지방자치는 주어지는 것이 아니라 함께 만들어 가야 하는 것이고, 자치의 가치를 공유하고 있어야 가능한 것이다. 이를 위해 지방정부들은 협력하고 국가의 경쟁력을 새롭게 하기 위한 창의적 논의를 경쟁적으로 해야 한다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 강인성, 2008, “지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치 단체를 중심으로”, 『한국행정학보』, 12(3): 215-238.
- 강인호 · 최병대 · 문병기, 2004, “지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석”, 『한국행정연구』, 13(1): 203-234.
- 강준만, 2008, 『지방은 식민지다』, 개마고원.
- 경기개발연구원, 2008, 『지방분권개혁의 전략과 과제』제1부-제2부.
- 국회입법조사처, 2011, 『지방자치법상 법정수임제도 도입 논의와 향후 과제』.
- 금창호 · 권오철, 2007, 『참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제』, 한국지방행정연구원.
- 김대건 외, 2007, “지방의회사무기구의 기능재설계에 관한 연구”, 『한국행정연구』, 16(4).
- 김대건, 2009, “참여의 양극화 극복을 위한 협력적 지역거버넌스: 공동체주의의 시각에서”, 『국정관리 연구』, 4(1).
- _____, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 조직관리와 분권형 자치』, 서울시정개발연구원.
- 김대영, 2004, “시민사회와 공론정치: 아렌트와 하버마스를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』, 2(1): 105-143.
- 김병국 · 안영훈 · 박해육 · 고경훈 · 하동현, 2010, 『2020년 지방자치제도 발전모형』, 한국지방행정연구원.
- 김병준, 1997, “정부관 관계의 이론”, 『정부간 관계: 이론과 실제』, 정세욱교수 회갑논문집, 법문사.
- 김병준, 1998, “지방의회의 구성과 운영”, 『한국행정연구』, 7(1): 71-88.
- 김병준, 2012, 『지방자치론』, 법문사.
- 김성호, 2000, “한국의 지방이양, 그 변화와 과제”, 생산적인 지방이양을 위한 지방이양추진 Workshop, 지방이양추진위원회.
- 김순은, 1995, “지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(구)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 4(1): 111-127.
- 박희봉, 2006, “시민참여와 로컬 거버넌스”, 『한국정책과학학회보』, 10(2), 한국공공자치연구원.
- 서울특별시, 2008, 『서울시 조직 · 인사쇄신 백서』.

- 서울특별시의회, 2010, 『서울특별시의회 정책역량제고를 위한 연구』.
- 소순창, 2011, “역대 정부의 지방분권 정책의 평가”, 『한국지방자치학회보』, 제23권 제3호(통권 75호), pp.39-68.
- 손희준, 2005, “민선지방자치 10년의 재정운영 평가”, 『민선지방자치 10년 평가심포지엄』, 경제정의 실천시민연합.
- 송광태, 2003, “지방의회 운용의 경험적 고찰을 통해 본 지방의회의 기능강화방안: 지방의회 조직을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 15(3): 23-54.
- 송상훈, 2011, “지방의 회생을 강요하는 재정현실”, 『이슈와 진단』 제10호, 경기개발연구원.
- 송석희, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 인사관리와 분권형 자치』, 서울시정개발연구원.
- 심익섭 · 이준호 · 임병연 · 손경희, 2005, 『광역시 의회의 정책보좌기능에 관한 연구』, 서울특별시의회 정책연구보고서.
- 염재호, 2002, “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성.” 『아세아연구』, 45(3): 113-147.
- 육동일, 2005, “지방자치 10년의 평가와 과제”, 『단체장 직선이후 지방자치 10년 의 평가와 전망』, 제35차 지방자치정책세미나, 한양대학교 지방자치연구소 & 프리드리히나우만 재단.
- _____, 2010, “지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향”, 공명선거 국민토론회 발표집
- 윤재선 · 김병국, 2007, 『지방정부의 조직 · 인사 혁신론』, 한림대학교 출판부.
- 이기우, 2001, “지방의회의 권한 제고 방안”, 『경기논단』, 2001년 봄호: 71-83.
- 조성호, 2009, 『중앙과 지방간 사무재배분 방안』, 경기개발연구원.
- _____, 2011, 『한국 지방자치의 당면과제』, 경기개발연구원.
- 조성호 · 김익식 · 안영훈, 2009, 『중앙과 지방간 사무재배분 방안』, 경기개발연구원.
- 주선미, 2003, “공론장의 정치사회적 함의: 지방정치 및 시민성과 관련하여”, 『한국 사회와 행정 연구』, 14(1): 221-240.
- 지방분권추진위원회, 2009, “지방분권과제 추진실적 점검결과”, 지방분권위원회 내부자료.
- 지방이양추진위원회, 2003, 『지방이양백서(1999~2003)』.
- 최병대, 2008, 『자치행정의 이해』, 서울: 대영문화사.

- _____, 2011, 『지방자치 20년의 회고와 전망 : 서울시의 중앙-지방 관계』, 서울시정개발연구원.
- 최병대 · 이세구 · 송광태, 1996, 『서울시 자치시정의 구현을 위한 분야별 제도방안: 지방이양대상사무를 중심으로』, 서울시정개발연구원.
- 최봉기, 2005, “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안”, 『한국지방자치학회보』, 17(1): 5-25.
- 하승수, 2010, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의』, 후마니다스.
- 한상일, 2003, “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의”, 『한국행정학보』, 37(3): 159-180.
- 행정안전부, 2011, 『지방의회 백서』.
- Wright, Deil S., 1988, Understanding Intergovernmental Relations, Pacific Grove, California: Books&Cole Publishing Company.
- <http://www.seoul.go.kr>(서울시청 홈페이지)
- <http://www.pcd.go.kr>(지방분권촉진위원회 홈페이지)

부 록

지방자치 20년의 성과와 전망에 관한 설문지
서울시서울시의회 조직도

지방자치 20년의 성과와 전망에 관한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 현재 『지방자치 20년의 도시정책성과와 전망 : 서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여』라는 주제로 연구를 진행하고 있습니다. 현재까지의 지방자치의 성과를 평가하고 향후 급변하는 지방행정 환경변화에 대응하기 위한 바람직한 지방자치모델을 제안하기 위해 이 연구를 수행하고 있습니다.

본 설문을 통해 전문가들의 의견을 심층 조사하여 향후 지방자치모델을 제안하고 설계하는 데 있어 소중한게 활용하고자 합니다. 본 설문조사를 통하여 얻어진 자료는 연구를 위한 귀중한 자료로만 사용되며, 통계법(제33조)에 의해 비밀이 보장됩니다.

본 설문지를 작성하는데 약 5분 정도 소요됩니다. 귀하의 소중한 답변을 부탁드립니다. 본 설문지와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

2012. 4.

서울시정개발연구원 미래사회연구실

연구책임 김찬동 (02-2149-1214, chandong99@sdi.re.kr)

연구원 오수현 (02-2149-1086, she0622@sdi.re.kr)

응답자 분류

연령	만 ()세	성별	1) 남자 2) 여자
직업	1) 공무원 2) 교수 3) 연구원 4) 기타 ()		
학력	1) 박사 2) 석사 3) 학사 4) 고졸 이하		

지방자치 20년의 성과와 전망에 대한 전문가 설문조사

▣ 현재 지방자치 및 지방분권 수준에 대한 의견

【문항 1】 지방자치를 실시한 지 20년이 지난 현재 지방자치의 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

- ___ ① 매우 미흡한 편이다.
 ___ ② 미흡한 편이다.
 ___ ③ 적절한 편이다.
 ___ ④ 매우 적절한 편이다.

【문항 2】 지방자치제도의 설계는 어떤 가치에 보다 더 중점을 두어야 한다고 생각하십니까?

	구분	5	4	3	2	1	0	1	2	3	4	5	구분
①	단체자치												주민자치
②	효율성												민주성
③	국가경쟁력												주민 삶의 질(생활자치)
④	도·농 통일												도·농 구분
⑤	기관대립												기관통합

【문항 3】 지방자치제도를 실시한 지 20년이 지난 현재 지방분권 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

(①, ② -> 【문항 3-2】 / ③, ④ -> 【문항 3-1】로 이동)

- ___ ① 매우 미흡한 편이다.
 ___ ② 미흡한 편이다.
 ___ ③ 적절한 편이다.
 ___ ④ 매우 적절한 편이다.

【문항 3-1】 현재의 지방분권 수준이 적절하다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?
(복수응답 가능)

- ☐ ① 최종적인 책임은 국가에게 있기 때문
- ☐ ② 지방자치단체의 역량이 아직 부족하기 때문
- ☐ ③ 지방재정이 양적 성장을 이루었기 때문
- ☐ ④ 지방자치단체의 자기 책임을 신뢰하기 어렵기 때문
- ☐ ⑤ 지방자치의 경륜이 일천하기 때문에
- ☐ ⑥ 기타 _____

【문항 3-2】 지방분권의 수준이 미흡하다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?(복수응답 가능)

- ☐ ① 현재의 사무이양만으로는 지방자치단체의 부담만 가중시키기 때문
- ☐ ② 재정이양이 적극적으로 이뤄지지 않고 있기 때문
- ☐ ③ 행정부가 지방분권을 주도적으로 추진하기 때문
- ☐ ④ 지방자치단체의 분권 요구 수준이 낮기 때문
- ☐ ⑤ 중앙부처가 권한을 이양하지 않기 때문
- ☐ ⑥ 기타 _____

▣ 향후 지방자치 및 지방분권 추진방향에 대한 의견

【문항 4】 향후 지방자치를 강화하여야 한다고 생각하십니까?

(①, ② -> **【문항 5】** / ③, ④ -> **【문항 4-1】**로 이동)

- ☐ ① 전혀 아니다.
- ☐ ② 아니다.
- ☐ ③ 그렇다.
- ☐ ④ 매우 그렇다.

【문항 4-1】 향후 지방자치를 강화하여야 한다면 어떤 부분에 중점을 두어야 한다고 생각하십니까?
(복수응답 가능)

- ☐ ① 보충성의 원칙 강화
- ☐ ② 주민자치위원회 강화
- ☐ ③ 지역커뮤니티(공동체) 활성화
- ☐ ④ 주민참여예산제도 확대
- ☐ ⑤ 세원이양 확대
- ☐ ⑥ 분권헌법 추진
- ☐ ⑦ 기타 _____

【문항 5】 향후 지방분권을 지속적으로 추진하여 한다고 생각하십니까?
(①, ② -> **【문항 6】** / ③, ④ -> **【문항 5-1】**로 이동)

- ☐ ① 전혀 아니다.
- ☐ ② 아니다.
- ☐ ③ 그렇다.
- ☐ ④ 매우 그렇다.

【문항 5-1】 향후 지방분권을 지속적으로 추진하여야 한다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?
(복수응답 가능)

- ☐ ① 중앙집권의 비효율성을 줄이기 위해
- ☐ ② 지방자치단체의 자기책임성을 강화하기 위해
- ☐ ③ 지방자치단체의 종합적 행정을 위해
- ☐ ④ 시민참여 활성화를 위해
- ☐ ⑤ 기타 _____

【문항 5-2】 향후 지방분권을 지속적으로 추진한다면 가장 중점을 두어야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까?(복수응답 가능)

- ☐ ① 중앙-지방 간 사무배분
- ☐ ② 자치조직 및 인사권
- ☐ ③ 재정분권
- ☐ ④ 입법분권
- ☐ ⑤ 참여제도 강화
- ☐ ⑥ 기타 _____

▣ 향후 지방자치 및 지방분권 추진방법에 대한 의견

[문항 6] 향후 성공적인 지방자치 실현을 위해 적합한 지방분권 방식은 무엇이라고 생각하십니까?

(①, ② -> [문항 9] / ③ -> [문항 7]로 이동)

- ☐ ① 사무이양 방식의 지속적 논의
- ☐ ② 자치현장 부여 방식
- ☐ ③ 인구재정규모에 따른 차등적 지방분권 방식

[문항 7] 차등적 지방분권이 필요하다고 생각하신다면 그 이유는 무엇입니까?(복수응답 가능)

- ☐ ① 지방자치단체별 행정수요가 다르기 때문
- ☐ ② 지방자치단체별 지역적 특성이 다르기 때문
- ☐ ③ 지방자치단체별 재정여건이 다르기 때문
- ☐ ④ 지방자치단체의 인적 역량이 다르기 때문
- ☐ ⑤ 기타 _____

[문항 8] 차등적 지방분권 전략으로 가장 중요시해야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

- ☐ ① 중앙권한의 대폭적 지방이양
- ☐ ② 정부구성형태의 다양성 보장
- ☐ ③ 자치입법권 보장
- ☐ ④ 자치재정권 보장
- ☐ ⑤ 기타 _____

[문항 9] 향후 10년 후 분권형 지방자치제도 재설계 시 가장 중요시해야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

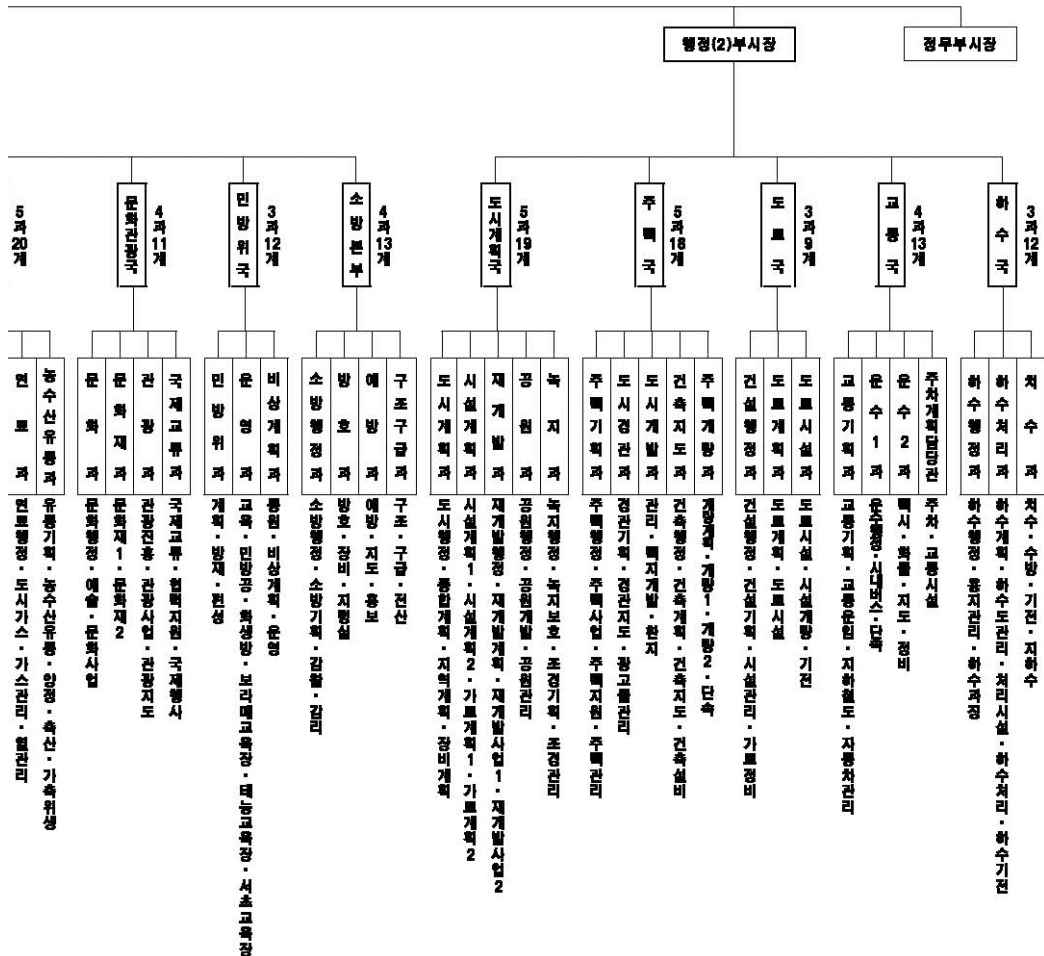
- ☐ ① 헌법개정을 통한 자치입법권 보장
- ☐ ② 중앙과 지방의 역할 재정립 및 인식의 전환
- ☐ ③ 차등분권제도의 적극적 도입
- ☐ ④ 지방자치단체의 역량제고
- ☐ ⑤ 주민참여기회의 확대
- ☐ ⑥ 기타 _____

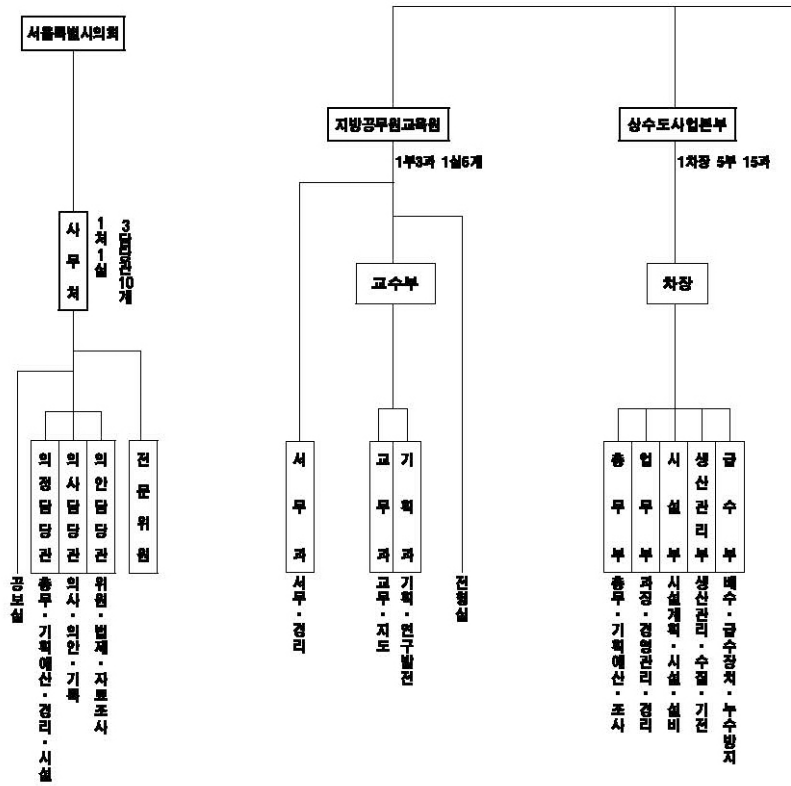
장

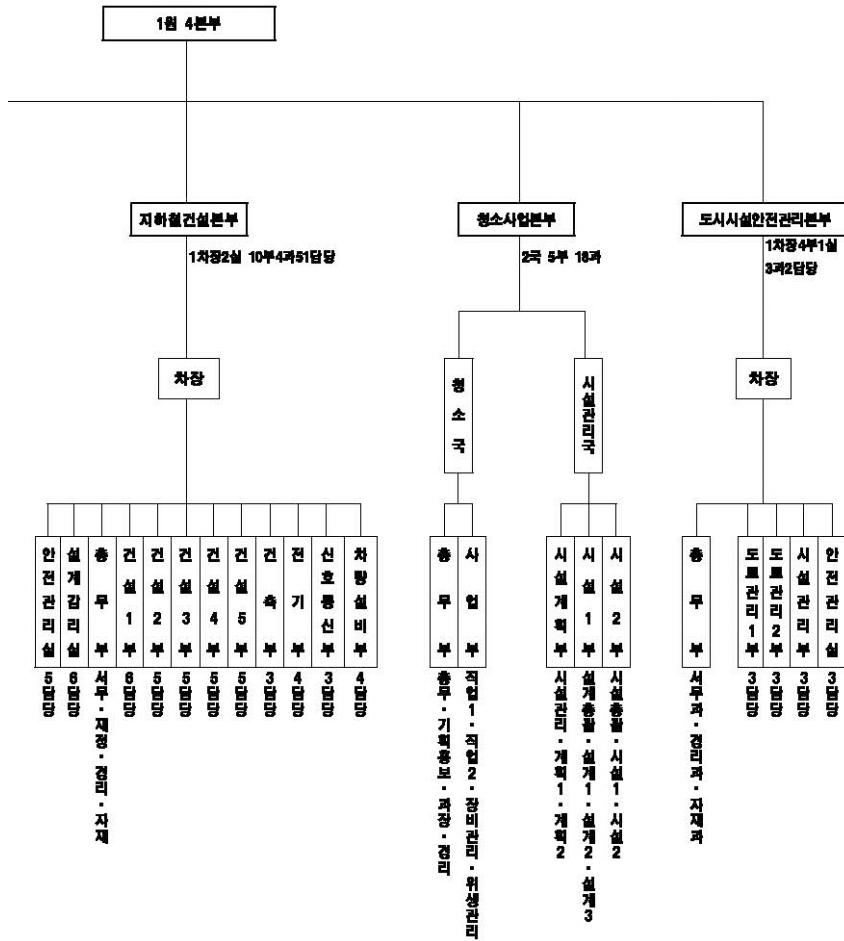
1995년 12월 1일

설	국	관	과	계	본부	원	사업소
1	14	4	67	244	4	1	67

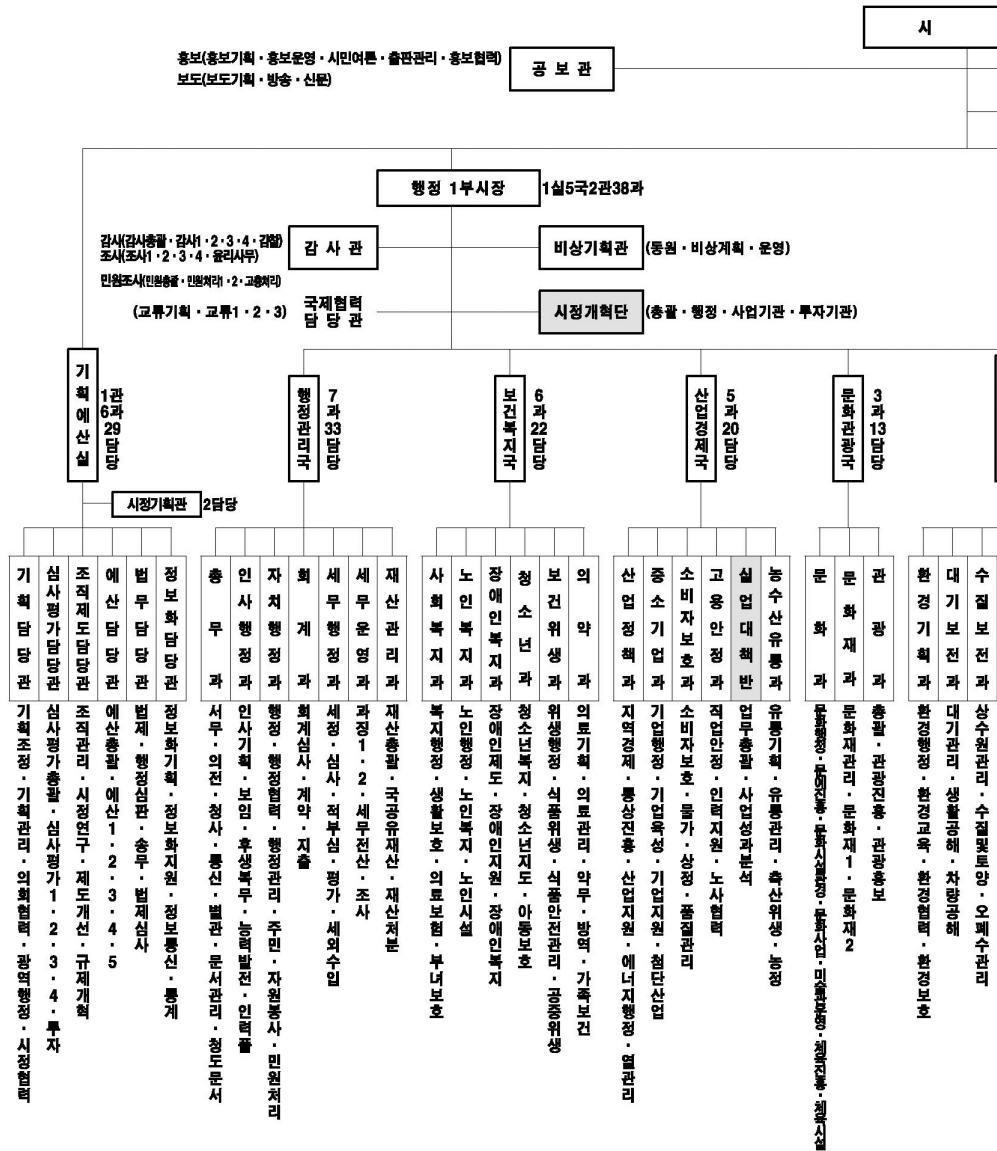
(시의회사무처, 소방서 제외)







서울특별시



기구조표

'99. 1 현재

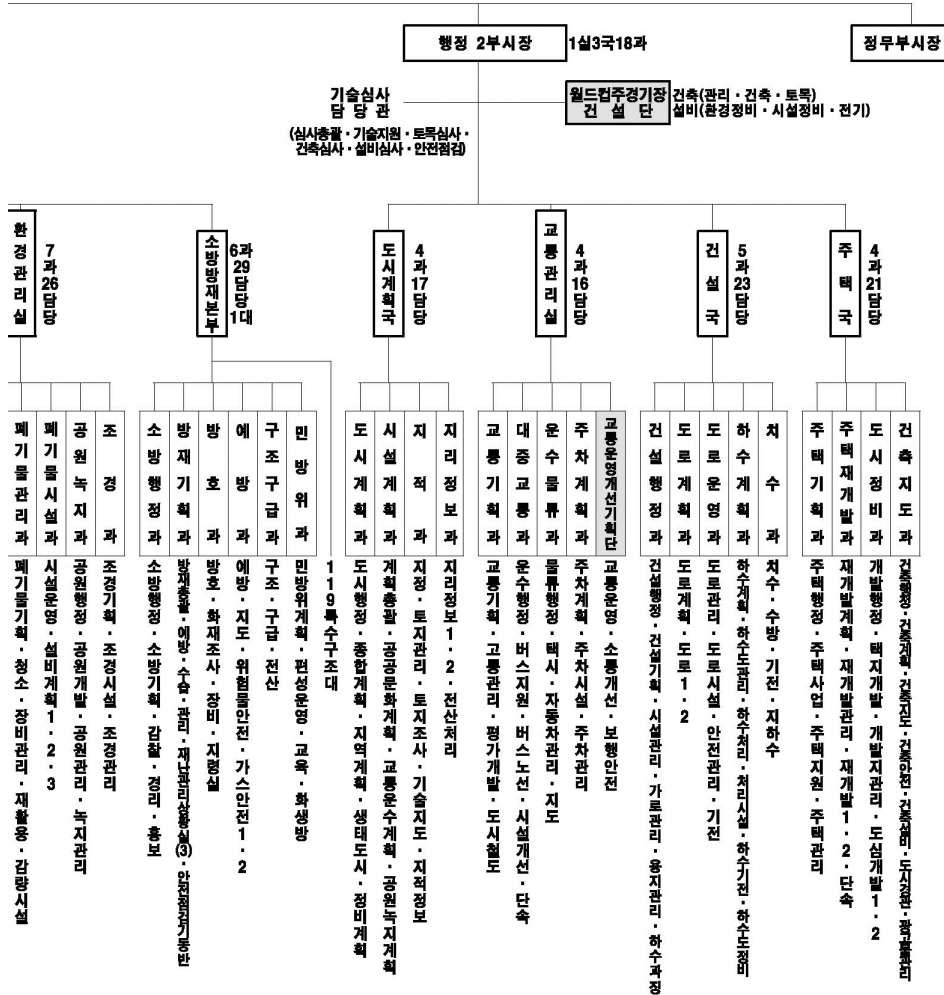
실	국	관	과	담당	소 속 기 관		
					계	본부	사업소
3	8	5	65	291	90	3	87

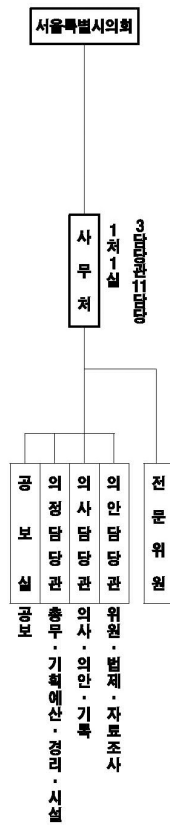
장

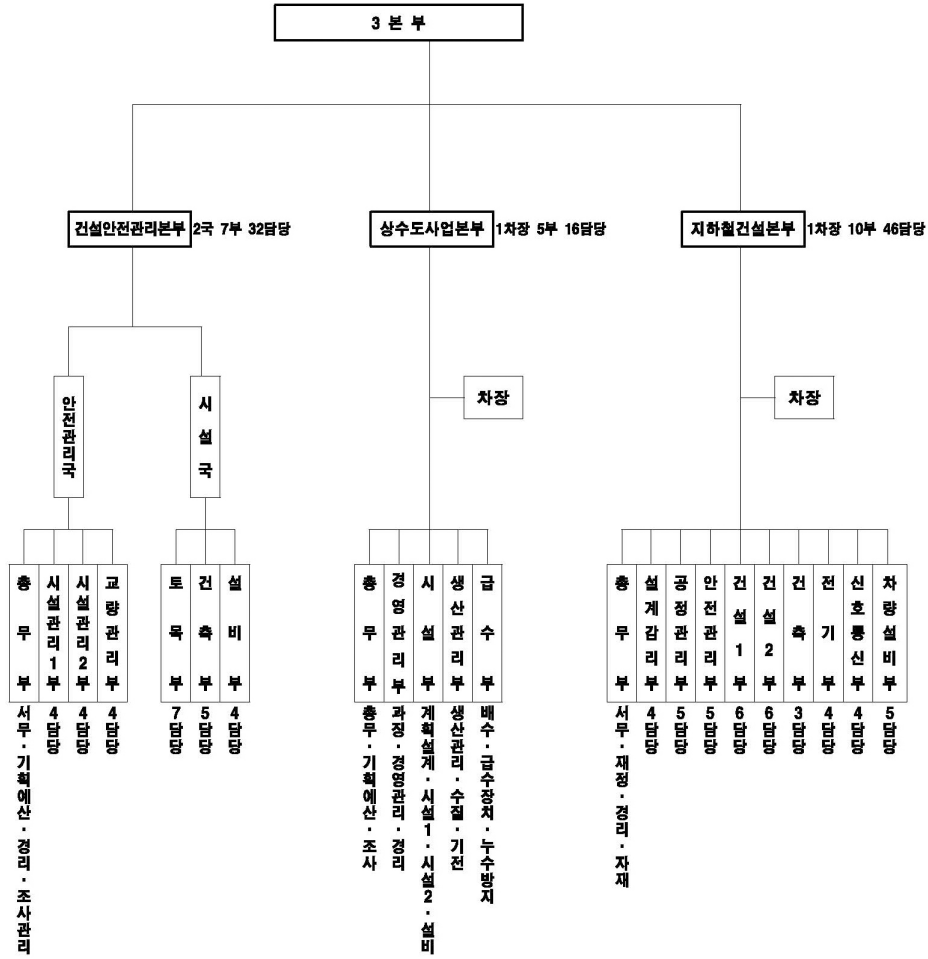
(시의회사무처, 한시기구 제외)

여성정책관 여성개발(정책총괄·능력발전·보육·교육개발)

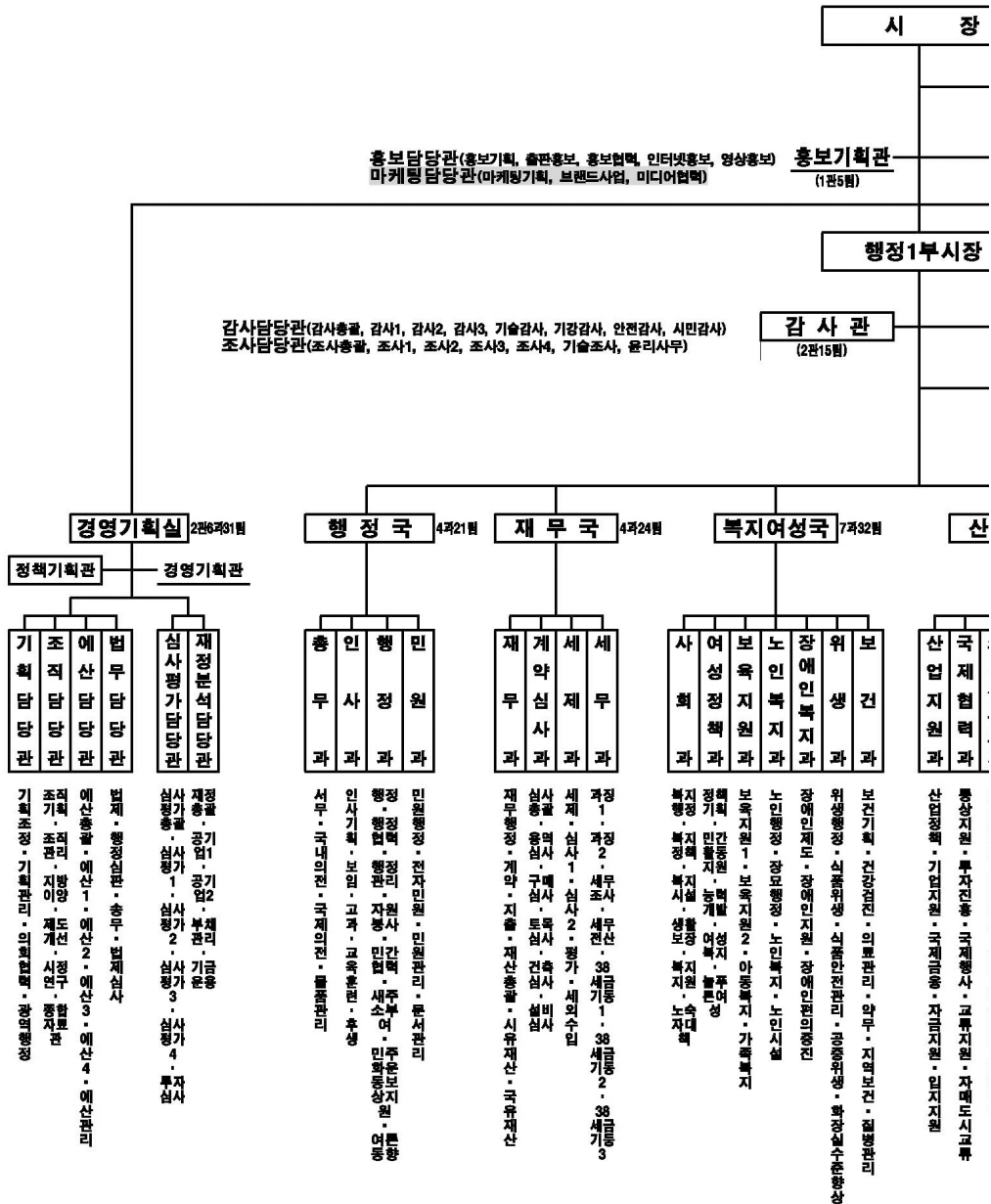
비서실







서울특별시



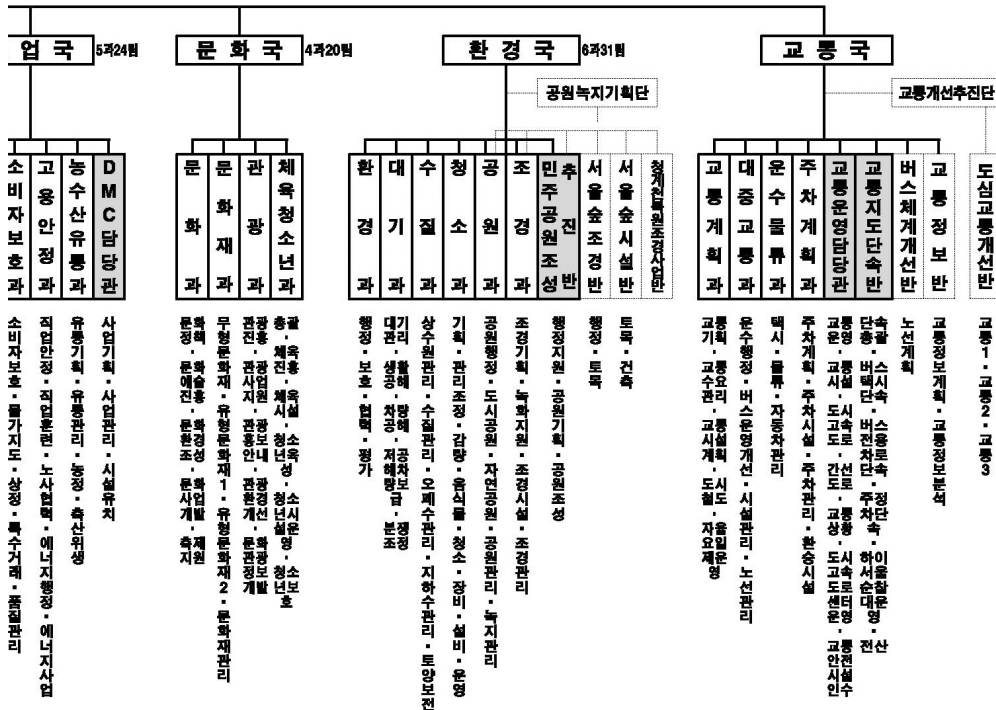
기구도표

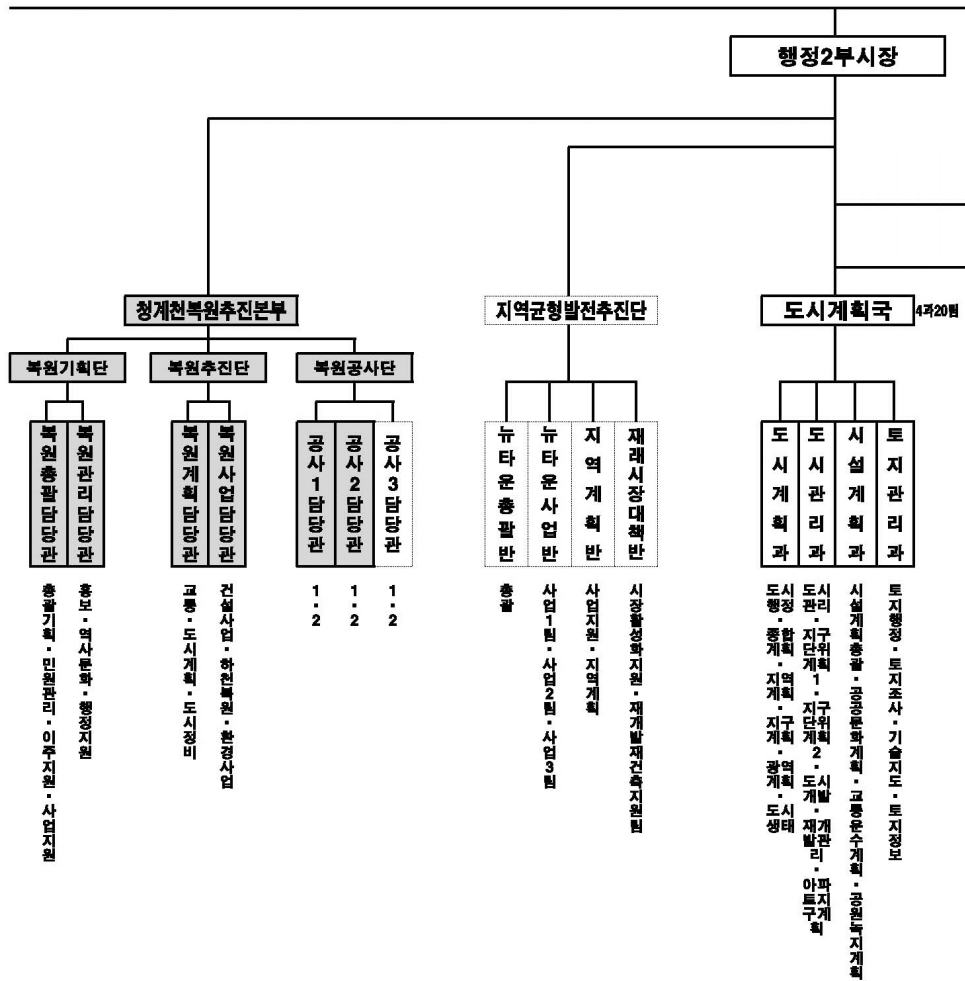
제1정책보좌관 (복지·여성)	제2정책보좌관 (환경)	제3정책보좌관 (교통)	제4정책보좌관 (도시관리)
--------------------	-----------------	-----------------	-------------------

대변인 (1관4팀)	언론담당관(공보관리, 공보기획, 공보분석, 공보지원)
----------------------	-------------------------------

비상기획관 (1관7팀)	민방위담당관(동원기획, 비상계획, 비상연습, 민방위기획, 민방위전성, 민방위교육, 학생방) ※청사관리반(청사방호, 별관관리, 시설관리, 통신관리)
------------------------	--

정보화기획단	정보화기획담당관(정보화기획, 정보화관리, 인터넷정책, 인터넷개발, 인터넷운영, 통계정보, 통계조사) 정보시스템담당관(IT기획, 개발, 지원, 운영팀) 지리정보담당관(지리정보1, 지리정보2, 전산처리) 정보통신담당관(정보통신기획, 정보통신관리, 초고속망운영, 정보보호)
---------------	--





(2003. 12. 31 현재)

실	국	관	과	팀	소속기관			
					계	본부	사업소	직속기관
1	11	8	63	323	78	3	46	29

※ 과·팀수 : 시의회사무처, 3본부, 한시·임시기구 제외

※ 한시기구 : 1본부 4단 15담당관·반 1사업소

※ 임시기구 : 2단 1담당관 11반

정무부시장

기술심사담당관 (7명)
심사총괄·기술평가·기술지원·토목심사·건축심사·설비심사·조경심사

건설기획국 5과24명

건설행정과
도로계획과
도로관리과
하수계획과
치수과

건설행정·노점정비·도로점용·건설업관리·도로재산
도로계획·도로1·도로2
도로관리·구관·시설관리
하수계획·하수·합비·처리·처리·수전·과정
치수·수방·기전·용지

주택국 3과18명

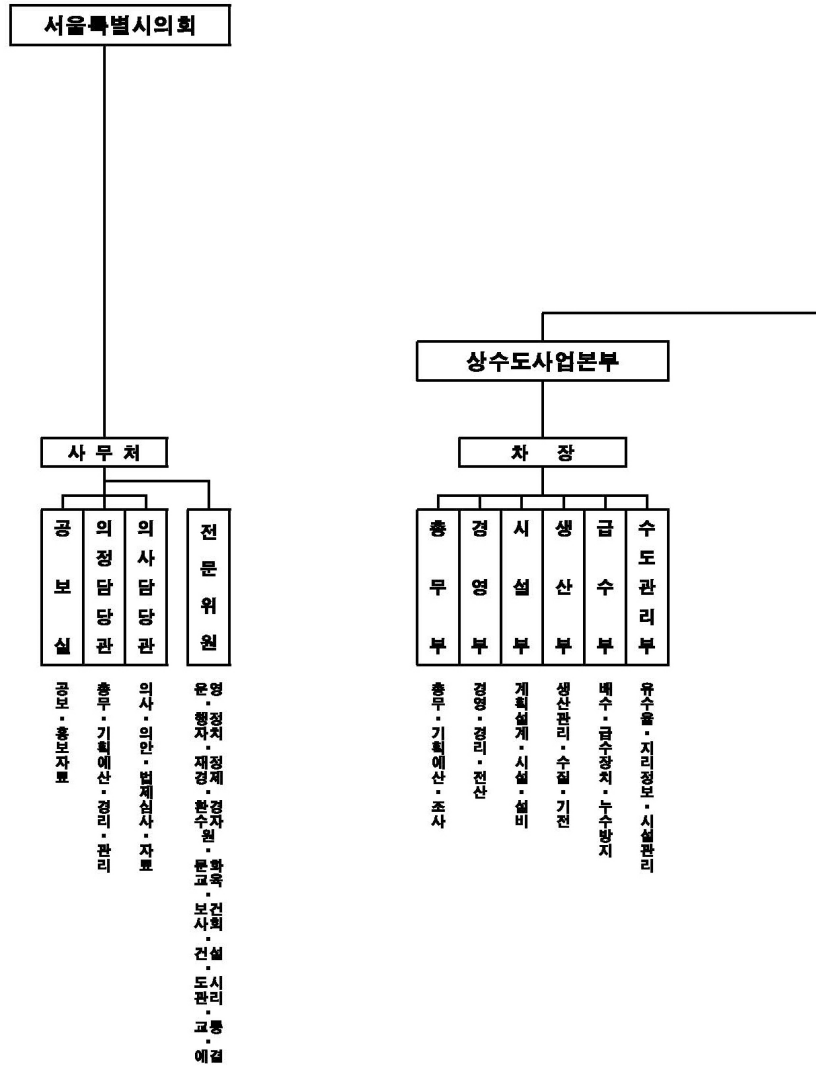
주택기획과
주거정비과
건축과
도시정비반

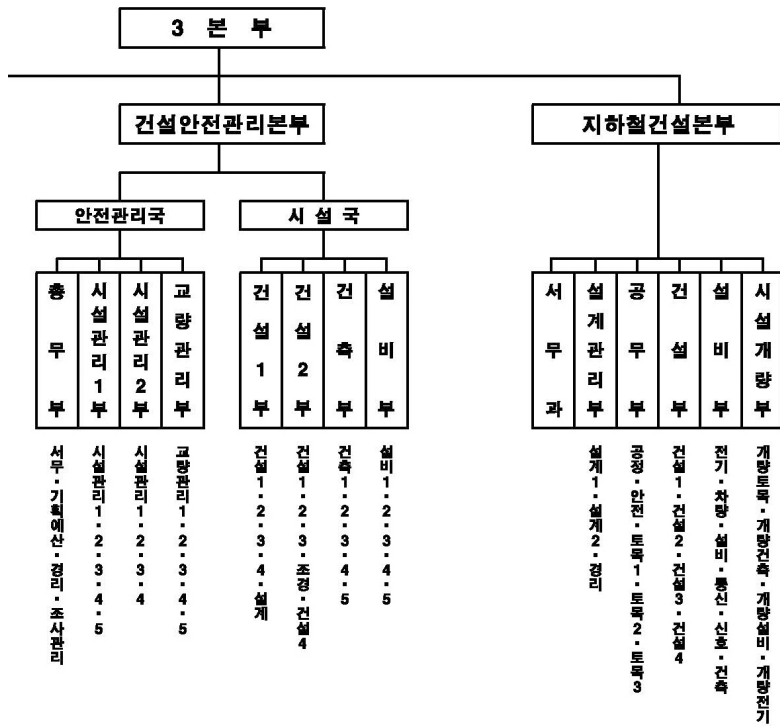
주택기획·주택사업·주택정비계획·택지개발·주거안정·주택관리
주거정비·개관·개발1·개발2·심개발·생권개발
건축·건축계획·건축지도·건축정비·건축설비·정보관리
도시정비·도시경관·도시디자인·한옥보전·광고물관리

소방방재본부 5과22명1구조대

소방행정과
방재기획과
방호과
예방과
구조구급과

소방행정·방재예방·수습·관리·안전점검기동
방호·방재조사·장비·전선
예방·지도·위험물안전·가스안전1·가스안전2
구조·구급·홍보·시민안전체험관
119 특수구조대





시 장

비 서 실

홍보담당관 (홍보총괄, 홍보개발, 홍보운영, 뉴미디어홍보, 영상홍보)

홍보기획관

마케팅담당관 (전략기획, 조사분석, 사업, 미디어홍보)

여성정책담당관 (정책기획, 민간활동지원, 능력개발, 여성복지, 늘푸른여성)
보육담당관 (보육기획, 보육지원, 보육사업, 보육평가)
청소년담당관 (정책, 사업, 시설, 아동, 평가, 아동권리)

저출산대책담당관 (정책총괄, 가족정책, 민간협력사업)
보건정책담당관 (보건기획, 의료관리, 약무, 지역보건, 건강관리)
건강증진담당관 (건강도시, 건강생활, 저배관리)

민방위담당관 (동원기획, 비상대비, 비상연락, 민방위기획, 민방위훈련, 민방위교육, 화생방, 중대본부)

시민고객담당관 (고객서비스기획, 고객서비스지원, 콜센터운영, 콜센터관리, 다산콜(지명))

민원조사담당관 (민원조사1·2·3, 다산페트콜, 시민감사관)

경영기획실

정책기획팀

기획 담당 관	비전 전략 담당 관	조직 담당 관	법무 담당 관
---------------	---------------------	---------------	---------------

기획조정
기획관리
의회협력
대외협력

경영기획팀

예산 담당 관	재정 담당 관	창의 혁신 담당 관
---------------	---------------	---------------------

예산총괄
재정총괄
창의기획
투자심사
경기심사
창의실현
창의재안
창의지식
기금부채

교육기획팀

교육 지원 담당 관	교육 사업 담당 관
---------------------	---------------------

교육행정
학교지원
학교육성
평생교육
학교육성

경영리강화본부

경제진흥팀

경제 정책 담당 관	관광 진흥 담당 관	문화 산업 담당 관	기업 지원 담당 관	고용 창출 담당 관	생활 경제 담당 관	국제 협력 담당 관	투자 유치 담당 관	금융 도시 담당 관
---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------

경제정책
관광정책
문화산업정책
신입정책
고용정책
생활경제
국제시장
투자유치
금융정책
경제기획
관광진흥
문화산업
기업지원
고용창출
생활경제
국제협력
투자유치
금융도시

금융투자기획팀

에너지 정책 담당 관	지공 해사 담당 관	친환경 교통 담당 관	C40 총회 담당 관	환경 정책 담당 관	자원 순환 담당 관
----------------------	---------------------	----------------------	----------------------	---------------------	---------------------

에너지정책
지공해사
친환경교통
C40총회
환경정책
자원순환
에너지정책
지공해사
친환경교통
C40총회
환경정책
자원순환

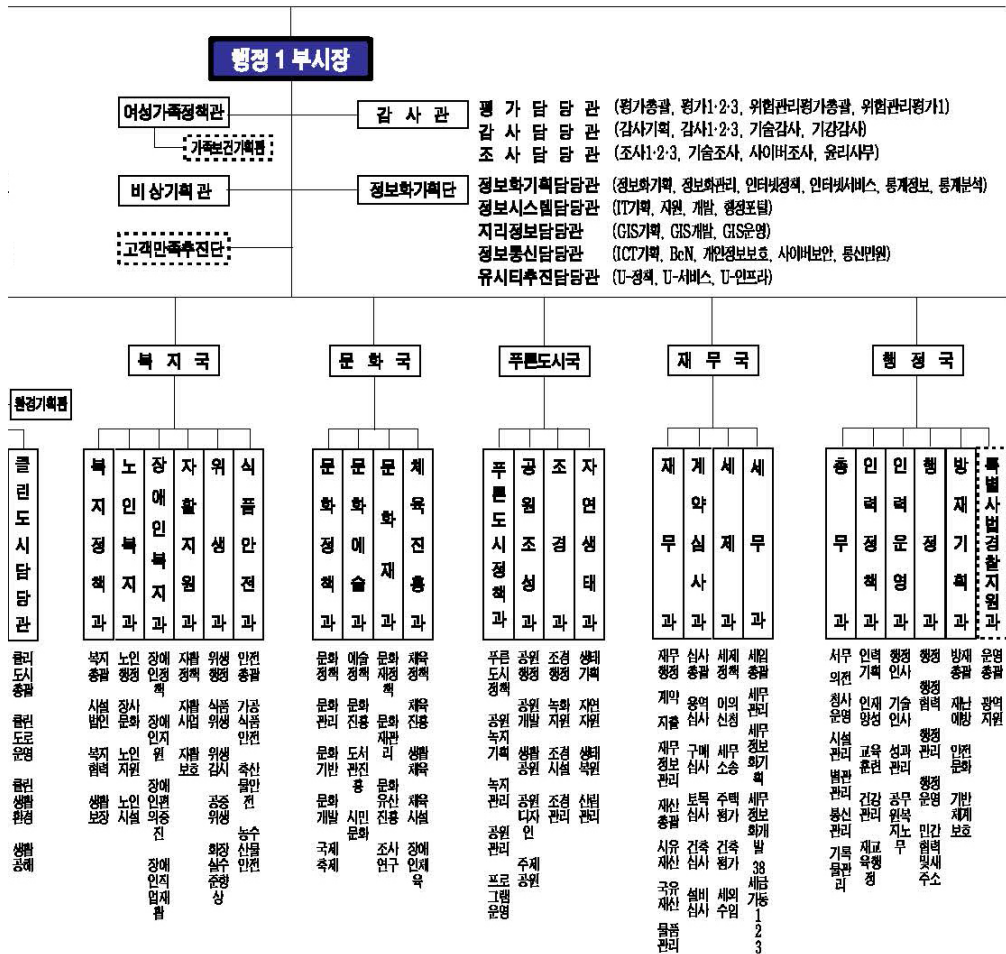
맑은환경본부

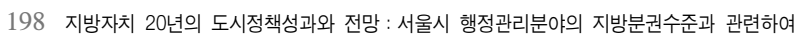
에너지 정책 담당 관	지공 해사 담당 관	친환경 교통 담당 관	C40 총회 담당 관	환경 정책 담당 관	자원 순환 담당 관
----------------------	---------------------	----------------------	----------------------	---------------------	---------------------

에너지정책
지공해사
친환경교통
C40총회
환경정책
자원순환
에너지정책
지공해사
친환경교통
C40총회
환경정책
자원순환

< 2008. 4. 15자 >

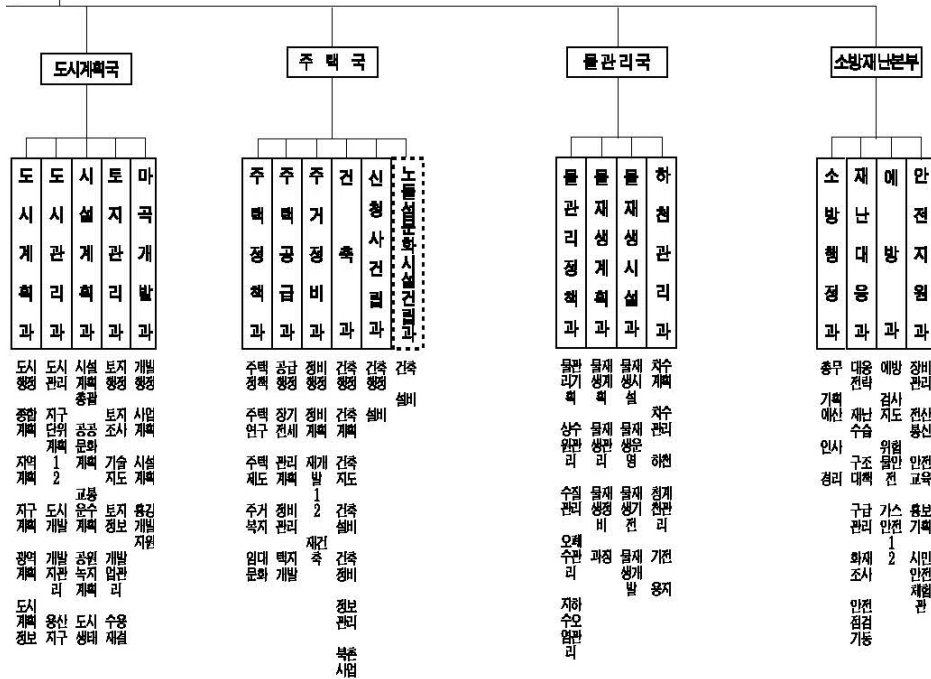
대 변 인	부 대 변 인	인문담당관 (신문, 방송, 보도기획, 보도관리, 보도지원, 미디어)
디자인서울총괄본부	부 본 부 장	디자인서울기획관 디자인기획담당관 (총괄기획, 문화디자인, 디자인협력, 디자인올림픽1·2) 도시경관담당관 (경관정책, 경관사업, 가로경관, 광고물정책) 공공디자인담당관 (공간디자인, 시설물디자인, 정보메체디자인, 디자인자원실) WDC담당관 (WDC추진, DDP추진)

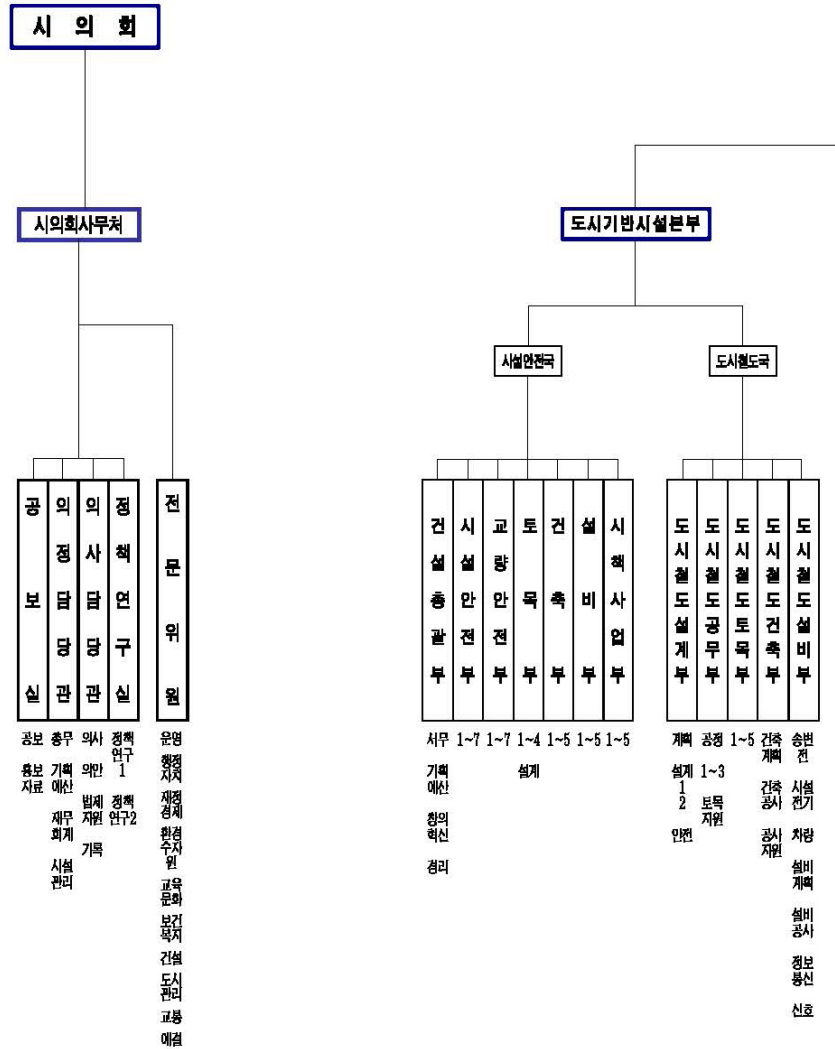


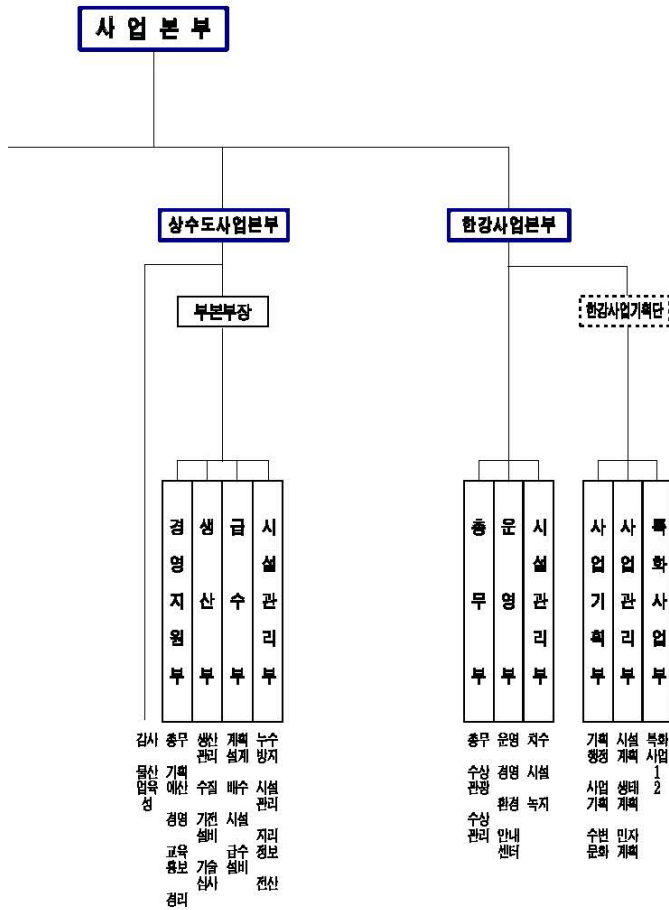


행정 2부시장

정무부시장







영 문 요 약

(Abstract)



Urban Policy's Performance and Vision for 20 Years in Local Autonomy: Focused on Decentralization Level of Public Management in Seoul Government

Chan-Dong Kim • Guiyoung Kim • Su-Hyun Oh

Local Autonomy has re-begun in 1991. Local governments of South Korea have experienced for 20 years and performed very much. But it is fact that local government has many limits of local autonomy. This study analyzed conditions of local autonomy and surveyed expert's opinion. Through that, we find that the essential problem is the central-oriented system in Local Autonomy Act and Authority-delegated work in Policy Laws of central government.

This study focused on public management parts and analyzed work distribution, organization, personnel, finance, city-gu relation, local council, resident participation and policy planning. We suggest the image of redesign in future local autonomy. The future image of Local Autonomy should revitalize the value and spirits of autonomy and democracy.

First of all, it is necessary that the local administration system should shift from authority autonomy to citizen autonomy. The Authority-delegated work must be abolished. It is necessary that horizontal-distributed role system should be established between central government and local government, and between metropolitan government and district(gu) government.

Secondly, to revitalize the value and spirits of local autonomy, Local Autonomy Act should be amended essentially. The system and institution of Local Autonomy Act are oriented by the priority of Central Government. The orientation of The Policy Law is the same to that of Local Autonomy Act.

Thirdly, the lawmaking decentralization is thinkable to decentralize. It is difficult to decentralize by executive branch of departments of central government. National Assembly has monopolistic rights for lawmaking in central-government policy and local-government policy. The Administration(the executive branch of government) has superior position to use finance and power of law. To change the paradigm of local autonomy, National Assembly devolves to local councils

Fourthly, it is needed to energize citizen autonomy. In the present stage, it is required to

introduce election and voting for the members of Citizen Autonomy Committee. It gives the legitimacy for local autonomy. In this stage, we consider the Neighborhood Council of LA and Community Boards of NY city.

Fifthly, local government should have right to levy taxes. In current system, local government cannot make ordinance to levy tax for citizens. If local government has the right to levy tax, local council should have heavy responsibility to balance the budget and spending.

In the long run, to redesign the structure of local autonomy, it is necessary to revise Local Autonomy Act to change the paradigm and to establish the Constitutions of Decentralization.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Background and Purpose
2. Research Flow and Methods
3. Literature Review

Chapter 2 The Theoretical Issues on Local Autonomy

1. Meaning and Institution of Local Autonomy
2. History of Local Autonomy and Decentralization

Chapter 3 Analysis on Public Management of Decentralization

1. Work Distribution of Central-Local Government Relation
2. Organization, Personnel and Audit Institution
3. Financial Management
4. Metro City-Government and Autonomy Government
5. Local Council
6. Resident Participation
7. Policy Planning Organization

Chapter 4 Redesign for the Paradigm Shift in Local Autonomy

1. Redesign of Local Autonomy by Expert Survey
2. Redesign for Fact-revealing Analysis

Chapter 5 Conclusion

References

Appendix

시정연 2011-PR-57

지방자치 20년의 도시정책성과와 전망
: 서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여

발 행 인 이 창 현

발 행 일 2012년 4월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-868-4 93350

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.