지방자치정부 20년 기념

미래지방자치 발전을 위한
새로운 거버넌스와 리더십 형성 세미나

일시 2014년 4월 22일(화) 09:30~18:10
장소 한국언론진흥재단(프레스센터) 기자회견장(19층)
주최 한국지방자치학회
주관 서울연구원, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회,
한국지방자치학회, 한국사회복지정책학회
후원 지방자치발전위원회, 지역발전위원회, 전국시도지사협의회, 한국거버넌스학회
## 1부: 개회 및 라운드테이블 (09:30~12:30)

<table>
<thead>
<tr>
<th>시간</th>
<th>순서</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>9:30~10:00</td>
<td>등록</td>
</tr>
<tr>
<td>10:00~10:45</td>
<td>개회사</td>
</tr>
<tr>
<td>10:45~12:25</td>
<td>라운드테이블</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 10:00~10:45
- 개회사: 북림현(서울연구원장)
- 주재: 정순관(한국지방자치학회장)
- 축사: 이창현 (서울연구원장)

### 10:45~12:25
- 미래 지방자치발전을 위한 라운드테이블: 양영철(前한국지방자치학회장)
- 미래 지방자치발전을 위한 종합구상안의제발굴 TF팀장: 소순창(건국대)

### 12:25~12:30
- 미래 지방자치 발전을 위한 서울분권의 제시발표: 정순관(순천대)

## 2부: 지방자치 관련학회 연합세미나 (13:30~18:10)

### 1세션 13:30~15:10
- 지방자치행정의 성찰과 미래: 정혜영(서울대)
- 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래지자치행정의 체계 및 구조: 소순창(건국대)
- 미래 지방자치와 인문학: 이상철(한국지방자치학회장)
- 지방의회 기능의 변화: 안성호(지방분권개헌국민운동공동대표)
- TBL: 우명동(한국지방자치학회장), 이원희(한국지방자치학회장), 김광욱(한국지방자치학회장), 최재성(한국지방자치학회장), 김정훈(KBS해설위원), 박창식(한겨레신문논설위원)

### 2세션 15:20~16:40
- 미래 지방자치발전을 위한 구조: 정혜영(서울대)
- 미래 지방자치 활용을 위한 법과 제도의 개선방향: 정준현(단국대)
- 미래의 지자체의 변화에 따른 중앙자치방ברו: 이재일(부경대)
- 미래의 지방자치 발전을 위한 중앙자치발전에 관한 연구: 김종학(가천대)
- 고고서(서울시 행정연구), 안성호(지방분권개한민운동 공동대표)

### 3세션 16:50~18:10
- 미래 지방자치발전을 위한 지자역량: 이일성(가천대)
- 지방자치와 주민의 삶: 주민참여 정치를 중심으로: 이원희(한성대)
- 지방의회에 대한 제도의 개선: 최고현(경실련중앙본부)
- TBL: 강기홍(한국지방자치학회장), 김현영(한국지방자치학회장), 김현영(한국지방자치학회장), 김상혁(한국지방자치학회장), 김정훈(KBS해설위원)
# Contents

## 개회사
개회사 ........................................................................................................ 2
환영사 ........................................................................................................ 3
축사 ........................................................................................................... 4

[기조연설] ‘지방자치행정 20년의 성장과 미래 제도설계’ ................................................. 9

### 1부: 라운드 테이블
1. 미래지방자치 발전을 위한 종합구상안 ..................................................................... 16  
   (라운드테이블 토론문) .................................................................................. 47  
2. 서울분권의제 15 ............................................................................................ 62

### 2부: 지방자치 관련 학회 공동세미나

#### [1세션]
1. 지방자치 20년의 평가와 과제 ........................................................................... 84  
2. 새로운 지방분권형 국가구현을 위한 미래지방 행정의 체계 및 구조 ................... 107  
3. 미래지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방 의 복지기능 분담방안 ......................... 136  
   (1세션 토론문) ............................................................................................ 160

#### [2세션]
1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향 .................................................. 181  
2. 내일의 자치를 위한 중앙·지방 간 재정관계의 정립 과제 .................................... 197  
   (2세션 토론문) ............................................................................................ 227

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

개회사: 이창현 (서울연구원)
환영사: 정순관 (한국지방자치학회 학회장)
축사 1: 심대평 (지방자치발전위원회 위원장)
축사 2: 이원종 (지역발전위원회 위원장)
축사 3: 이해영 (한국행정학회 회장)

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

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

지난 20년간의 지방자치단체는 지방자치정부로서의 경험을 통하여 주민이 행복하고 주민이 참여하는 지방자치를 위해 노력해 왔습니다. 다양한 지방인재들이 발굴되었고, 지방의 리더십이 형성되었습니다. 지방의 역량이 향상되었습니다. 지방자치에 대한 비판과 문제점도 지적되고 있지만, 지방자치의 성숙을 위해서는 거쳐야 할 학습 과정이라고 생각합니다. 지방자치를 향한 방향성을 추구할 수 없습니다. 지방자치정부로서의 20년의 경험을 바탕으로 이제 지방자치단체는 성숙성을 거쳐서 성인이 되어야 합니다. 성인이 된 지방자치단체는 앞으로 중앙정부와 지방정부가 수명적인 관계를 가질 수 있어야 하며, 지방공공정책과 공공서비스의 공급을 위하여 대등한 역할분담을 할 수 있는 때가 무르익고 있다고 보입니다. 즉 중앙정부와 지방정부가 수평적 거버넌스(governance)를 구축할 시기가 되고 있습니다. 이는 새로운 거버넌스의 형성이 가능하게 되는 것입니다.

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

감사합니다.

2014. 4. 22

서울연구원 원장 이 창현

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
환 영 사

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

먼저 학술대회 준비를 위해 애써주시신 이창현 서울연구원 원장님과 관계연구원님들에게 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또 바쁘신 중에도 축사로 마음을 같이해주신 임재관 대변인, 이원종 위원장님, 그리고 이해영 학회장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

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

그동안 지방자치라는 성립이 된 세월만큼이나 성장해왔고 또 발전되어왔습니다. 그러나 아직도 지방자치의 성숙을 가로막는 중앙집권적 정치적 편향이 있고, 제도적 제약요인이 있는 것도 현실입니다. 지방정치는 닦쳐나고 있지만 지방자치는 왜소해지는 현실을 주목할 시기라고 생각합니다. 이제 한국의 미래 사회발전에 추동력을 줄 수 있는 지방자치의 성숙을 위해 ‘자치의 감성’뿐만 아니라 ‘자치의 이성’도 성장할 수 있도록 제도적 틀의 제구조화를 논의할 시기라고 생각합니다.

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

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

감사합니다.

2014. 4. 22

한국지방자치학회 회장 정 순 관

지방자치정부 20년 기념 세미나
축 사 1

여러분 안녕하십니까.
지방자치발전위원회 위원장 심대평입니다.
오늘 한국지방자치학회가 주최하고 서울연구원과 5개 학회 공동주관으로 지방행정 관련 학계의 권위 있는 전문가들을 모시고 지방자치정부 20년 기념 세미나를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하고 진심으로 축하드립니다.
아울러 지방자치에 관한 이론정립과 정책연구, 제도개선과 사회적 공론화를 위해 혼신의 노력을 다하고 계시는 한국지방자치학회 정순관 학회장님을 비롯한 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

1991년 지방의회 부활과 1995년 본격적인 지방자치 실시로 지역주민이 행정주체로 등장하고 지역의 다양성과 특색을 살린 지역발전 추진 기반이 마련되는 등 많은 발전이 있었습니다.
하지만 민선6기를 앞둔 지방자치의 현실은 지방재정의 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있고, 재정과 사무가 20%이 이른바 2할 지역에 머물러 있어 여러 가지 한계를 안고 있는 것도 사실입니다.
진정한 지방자치는 바로 지역주민이 스스로 결정하고 추진하여 지역발전을 이끌어야 하는 것으로 지방정부가 자치사무를 자기권한으로 처리함으로서 자치역량을 발휘할 수 있는 제도화가 필요합니다.
그 동안 중앙정부가 주도하고, 지방이 따라가는 종속적인 관계였다면 앞으로 '희망의 새 시대'로 나아가기 위해서는 지방이 주도하고 중앙정부가 지원하는 국가와 지방이 상생하면서 국가발전을 이끌어 가는 패러다임으로 변해야 합니다.

지방의 발전이 국가발전으로 이어지고, 나아가 국민행복으로 이어지는 선순환 구조를 만드는 것이 시대적 소명입니다.
이러한 시대적 요청에 따라 지난해 10월 23일 지방자치발전위원회가 발족되어 지방자치발전과제들을 본격 논의해 나가고 있습니다.
현재, 위원회는 전체 행정사무를 대상으로 새로운 관행기준에 따라 권한과 책임을 명확히 구분할 수 있도록 제로베이스에서 국가사무와 지방사무로 2분화하는 재분류 작업을 진행 중에 있으며, 20%인 현행 자치사무 비율을 4년후 인 2018년까지 OECD 평균수준인 40%까지 단계적으로 이양해 나가고자 「(가칭)지방일괄이양법」 제정을 준비 중에 있습니다.
금년 상반기에 지방자치발전 20대과제별 개편안을 담은 『지방자치발전 종합계획』을 마련하여 대통령과 국회에 보고하는 한편, 후속조치로 중앙부처 및 지방자치단체의 실천계획 수립과 이행상황 점검·평가를 통한 실행력 확보에도 위원회의 역량을 집중할 계획입니다.
이러한 과제들을 제대로 실행하기 위해서는 법률 제·개정 등 국회의 적극적인 입법조치가 덜반침되어야 합니다.
지난 2월 국회의 설치된 지방자치발전 특별위원회에서 입법과제에 대한 국회차원의 논의와 공감대 형성이 되도록 노력해야할 계획입니다.
또한 중앙부처와 지방정부, 학계, 언론의 적극적인 협조와 참여가 있어야만 지방자치 발전을 앞당길 수 있을 것입니다. 여러분들의 많은 성원과 협조를 부탁드립니다.

아무쪼록 오늘 세미나에서 자치 발전을 위한 지혜와 의지를 모아 자율과 창의가 보장되는 성숙한 지방자치를 꿈꾸는 제기가 되기를 여러분과 함께 기원합니다.
감사합니다.

2014. 4. 22

지방자치발전위원회 위원장 심대평
축사 2

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

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

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

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

이에 대응해 지난해 부터 정부는 “국민에게 행복을, 지역에 화망을”이라는 비전과 ‘지역회망 (HOPE) 프로젝트를 발표하였고, 본격적인 추진을 위한 후속작업을 진행해 왔습니다. 그리고 3월 12일 제5차 무역투자정흥회의 및 지역발전위원회 연석회의에서 발표된 ‘지역 주도의 맞춤형 지역 경제 활성화 대책’에 그 결과를 담았습니다. 여기에는 주민의 삶의 질 향상과 지역일자리 창출을 위한 두 가지 전략을 제시하였는데, 그 하나가 사Documento의 자율적으로 구성한 56개 지역행복생활권별로 체계가 높은 사업을 다양하게 전개하는 것이고, 다른 하나는 사도 자단에서 마을성장동력 강화를 위한 특화발전 프로젝트를 추진하는 것입니다. 중앙정부는 규제완화와 제도개선, 세제, 인력 등 인센티브 강화, 혁신기관들도 등 지방개발 활성화를 통해 맞춤형으로 지원하게 됩니다.

이제 지방발전정책의 패러다임이 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 상향식 시스템으로 전환되고 있습니다. 이러한 데에 우리 지방자치도 시대 변화에 맞추어 좀 더 성숙한 모습을 갖추어야 할 것입니다. 이를 위해서는 첫째, 지방정부 스스로 자율성에 뒤따르는 책임성을 높여 나가야 합니다. 특히 각종 정책과 사업 과정에 대한 투명성과 일관성 유지, 그리고 지방자치의 건전성 제고를 위해 노력해야 할 것입니다. 둘째, 지역민을 정확하게 파악해야 합니다. 주민이 실제 느끼는 정책 불편한 것, 힘든 것, 필요한 것, 바라는 것이 무엇인지 세심하게 살피는 자세와 노력만이 진정한
소통을 가능하게 할 것입니다. 셋째, 지방정부는 중앙정부와 주민 간 가교이자 정부 국정과제 수행에 중요한 파트너라는 인식 제고가 필요합니다.

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

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

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

2014. 4. 22

지역발전위원회 위원장 이원종
축 사 3

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

구체적인 세부 프로그램에서도 발제하고 논의하고 있듯이, 한국의 20년 역사의 지방자치를 현 재뿐만 아니라 미래적 관점에서 객관적이고 사실적으로 평가하고 이에 따라서 그 발전 대안과 방 법을 이번 세미나가 제안하고 있습니다. 이것은 지방자치를 위한 커다란 이정표를 제공하는 것입 니다. 더구나 지방자치의 중심변수인 지방자치법의 성공적 리더십을 포함하면서 분권형 국가실 현의 지방자치의 제도와 체계 및 법령, 중앙과 지방정부간의 관계, 재정자치, 복지자치, 참여자치 등 종합적이면서도 동시에 미시적이고 구체적 실천방안도 제안하는 이번 학회는 명실 공히 지방자 치에 관한 논론과 성찰의 장이 되고 있습니다.

한국의 지방자치의 역사는 20년이라는 숫자의 역사보다 비교할 수 없는 장구한 실천역사를 가 지고 있습니다. 중앙집권적인 왕조국가 시대에서도 한국은 ‘우리의 삶은 우리의 손으로’라고 하는 자치의 철학과 비전을 항상 지켜왔습니다. 비록 법과 제도로 체제화시키고 조직화시킨 오늘날과 같은 자치는 아니라고 할지라도 산 나라 물길 따라 고골마다 골골마다 자신의 고유한 전통과 문 화와 어와 범도를 지금까지도 지키고 있습니다. 이것이 진정한 한국지방자치의 산실이요 법통입 니다. 이것을 성찰하고 현재의 규칙화된 자치에 어떻게 접목하여 실천할 것인가 하는 것을 논의하고 찾아내는 오늘의 세미나는 분명히 한국지방자치의 성공 열쇠를 제공할 것으로 확신합니다. 이 와 같은 확고한 자치정신과 철학과 비전을 제시하는 세미나 개최를 거듭 축하드립니다.

감사합니다.

2014. 4. 22

한국행정학회 회장 이해영
기조연설
지방자치행정 20년의 성찰과 미래 제도설계

정 세욱 (명지대 명예교수/한국지방자치학회 고문)

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

I

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


그러나 지난 20년 동안 역가능도 만만치 않았습니다. 수많은 ‘3권분립주의’에 기초한 상호 견제-균형관계가 행정권력의 비대화로 인하여 붕괴됨에 따라 중앙과 지방간의 권력분할에 의한 수직적 권력분립주의가 중요시되었습니다. 그러나 우리나라의 강력한 중앙집권체제여서 지방은 권한도 미약하고, 중앙에 대한 전제적직도 없습니다. 사무의 성질상 지방정부가 결정해야 할 사항은 중앙정부가 결정하고 지방정부는 집행만 하기도 했습니다. 지방정부가 각 부처간의 승인을 받는 과정에서 계획이 수정되어 지역특성이 무시되기도 했고, 사업 차질, 행정처리 지연, 이로 인한 민원...
지방정부는 자체수입으로 자금을 충당하지 못했습니다. 국세와 지방세 비율은 8:2로 세원이 국가에 과장되며, 국가가 지방에 재원을 나눠주는 재정운영구조입니다. 부동산 관련세의 세율을 국가가 정하고, 일반적으로 인하하여 지방세수는 불안정하고 엄악했습니다. 지방은 지방세수를 놓려는 자구노력을 하기 보다는 중앙정부로부터 재원을 더 나눠내는 주체였습니다. 그러나 지방정부는 지방정부간의 협력사항을 정확히 하여 합리의 과정이 지방재정 악화의 원인이었습니다.

지방정치인의 자질문제가 끝이지 않았고 주민의 신뢰를 얻었습니다. 집행기로 기초수준의 지방자치는 필요없다는 여론이 일기도 했습니다.

먼저 미래지향적 지방행정체계개편이 필요합니다. 여기에는 두 가지 요구가 충족되어야 합니다. 하나는 소규모 기초정부를 두어 지방공동체를 유지하고 주민 가까이에서 생활편익과 복리를 증진하여 근린민주주의(égalité en proximité)를 구현하라는 요구입니다. 다른 하나는 대규모 광역정부를 두어 역량을 집중하고 규모의 경제에 부응하여 ‘국경없는 무한경쟁시대’에서 지역경쟁력과 국가경쟁력을 갖추려는 요구입니다. 다수의 선진국들은 2개통합체를 채택하여 두 가지 요구를 충족하고 있습니다.

정치권에서는 시·군을 각각 농촌지역 30만명, 중소도시 70만명, 인구 50만 이상 대도시 100만 명 규모로 통합하여 60~70개의 통합시·군으로 개편하려고 합니다. 그러나 시·군 자치구의 인구는 평균 21만명, 선진국의 광역정부 규모여서 폐처리지를 하기에 너무 넓은데, 이들을 또 통합하면 폐처리 지치는 실패될 수 없습니다. 마산·정왕-진해 3개시는 정부주도로 통합되었지만 간통만 키웠을 뿐 통합의 시너지 효과는 드러나지 않았습니다. 지난 20년 동안 약 80개 시·군을 통합했으나 그 효과는 미치지 않았습니다. 다수 시·군통합으로 도가 폐지되면 지역경쟁력은 더욱 약화될 것입니다. 통합시·군은 광역정부의 경쟁력도, 기초정부의 민생행정도 소홀하게 만들 것입니다.

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

기업도시·혁신도시 지정, 과학벨트 유지, 동남권 신공항건설 등 중앙정부의 국책사업이 발표될 때마다 자기 지역으로 유치하려고 나서 지역 간 갈등이 치열화되었습니다. 원인은 중앙정부가 권력과 재원을 과제하고 이를 지역에 배분하기 때문입니다. 어느 나라든 지역 간의 갈등과 지역개발은 다 있습니다. 영국, 이탈리아, 스페인은 역사적으로 지역 간 전쟁까지 치른 적이 있고, 벨기에,
스위스는 지역별로 민족과 언어가 달라 지역감정의 꼴이 우리나라보다 더 작습니다. 그렇지만 이들 나라에서는 지역별로 광역정부를 설치하여 경쟁적으로 지역발전을 해나가도록 하고 있습니다. 프랑스 스페인이 대표적인 예입니다(Région: comunidad autónoma). 국가사업을 유효하려고 지역 간 갈등을 일으키는 게 아니라 광역정부에게 모든 권한과 재원을 보장하여 광역정부가 그 책임 하에 스스로 필요한 사업을 추진하고 있습니다. 전술한 4~6개 광역정부 설치안은 분배투쟁으로 인한 지역갈등이나 지역포퓰리즘을 해소할 것입니다.

지방정부는 인구, 면적, 지리적 특성, 주민의 관심사항과 행정수요, 재정력이 각각 다르다. 그 렇에도 지방자치법은 244개 지자체의 지방정부형태를 확립하였습니다. 인구 천만명이 넘는 대도시 서울에 적합한 정부형태가 인구 2만~3만명 규모의 농촌자치단체(양구군, 참수군, 군위군)에도 적합한지 의문이다. 같은 기초자치단체라도 인구 12만명의 수원시와 인구 1만8천명인 경북 영양군의 정부형태를 동일하게 하도록 하는 것은 무리이다. 미국에서는 주민들이 지방정부형태를 선택하는 예가 많으며, 대도시와 울산의 정부형태가 각각 다르다. 독일은 주(州)마다 지방정부형태를 달리 하고 있습니다. 강남구-의회형은 주로 대도시정부, 의회-관리관형은 전문경영인에 의한 시장관리를 하는 지방정부, 의회-집행위원회형은 지방의회가 의안에서 집행위원회를 구성하여 집행하게 하는 지방정부, 위원회형은 소규모 지방정부가 각각 채택하는 추세이다. 우리나라 3~4개 지방정부형태의 매뉴지방자치법에 제시하고 각 지방정부가 주민의사에 따라 스스로 지방정부형태를 선택하도록 해야 할 것입니다.

지방분권을 축진해야 한다. ‘세계화-지방’ 페러다임은 이미 1980년대부터 지구상에 몰아져 지방분권을 가속화시켰다. ‘국경없는 무한경쟁시대’에 중앙정부가 전국적 관점에서 조정·통제 할 여지가 줄었고, 광역정부가 나서서 경쟁해야 하는 상황이 됐다. 우리나라처럼 국가가 지방 정부에 권한과 재원을 조금씩 떼어주는 하향적(top-down) 분권방식으로는 국제경쟁에서 이길 수 없다. 모든 권한의 시점(bottom-up)은 기초정부라는 받침대의 전환이 필요하다. 기초정부가 행정하는 곳은 전환한 권한에 허용하여 광역정부가 보충적으로 행사하고, 광역정부도 행사하기 곤란한 권한만을 국가가 처리한다는 상향적(bottom-up) 전환은 기본적으로 지방분권의 틀을 새로 짠 것이다. A. 토플라가 지방정부에 보조되어 빠르게 정착하는 정착정부가 필요하다.

지치경찰제를 실시하고 왜곡된 교육자치제를 바로 잡아야 한다. 국가경찰은 국가적 관심사항인 소요안전, 대네포지 등의 사회적 질서 유지에 주목하였지만, 지방적 관심사항인 절도-강도의 체포, 밤거리 통행의 안전 등 '개인의 안전'에는 소홀할 수 있었다. 시정(시정)치안은 국가경찰 못이다. 민정(민정)치안은 자치경찰 못이다. 올해 6월말 시·도의회 임기만료로 제주특별자치도를 제외하고 교육의원회는 폐지되지만, 시·도교육감 직선제는 유지된다. 한 지방정부에 시·도지사와 시·도교육감이란 '머리' 둘 다린 기형적 조직은 존치되므로 이를 바로잡아야 한다. 그 해결방안으로는 ①시·도지사가 시·도의회의 동의를 얻어 임기 4년의 시·도교육감을 임명하는 방법, ②시·도지사가 시·도의회의 동의를 얻어 교육부시장·부지사를 임명하는 방법 중에서 선택해야 한다.

지방정부는 현행이 정한 바에 따라 자치사례에 관한 법률을 가지도록 하고 법률로서도 이를 철저히 못하도록 보장해야 한다. 시·도의 부시장·부지사를 국가공무원으로 보하고 대통령이 임명하는 것은 자치조직의 원리에 어긋나므로, 시·도지사가 시·도의회의 동의를 얻어 임명하도록 하 고, 기초지방정부의 부시장·부군수·부구청장도 시·군·구의회의 동의를 얻어
임명하도록 지방자치법을 개정해야 합니다. 지방의회 사무총(국·과)장 및 사무직원을 자치단체장이 임명토록 한 것은 마치 국회사무총장 이하 사무직 직원들을 대통령이 임명토록 하는 것 같이 조 직원과 비교되므로 이를 자방의의의장이 임명하도록 정상화해야 합니다. 자방공무원의 의회행정적

렬을 심혈하고, 시·도별로 외장들로 '의회공무원인사위원회'를 구성하여 의회공무원의 인사교류 등

을 관리하게 해야 합니다. 지방정부가 범죄가 정한 직무의무 또는 부작위의무를 위반한 때에는 중

양정부는 그 의무의 이행 또는 그 취소·정지를 면하는 소를 대법원에 제기할 수 있게 해야 합니다.

환경규제는 강화하고 경제규제는 풀어가면 사회적 추세인데, 지방정부는 지역경제를 활성화

한다면서도 규제장치를 만들어 기업의 투자와 일자리 창출을 가로막고 있습니다. 지방정부가 조례

개정을 지체하여 법령에서 예치된 규제를 존치시키기도 합니다. 더 심각한 것은 지방의 일반공무

원들이 집단민원을 의식하거나 갑작으로 지적할 것을 우려해 소극적으로 업무를 처리하거나 법령에

근거도 없는 자료를 요구하는 등 그릇된 행태와 관행에 따른 규제를 하여 막심한 피해를 입는 점입니다. 중앙정부 위임사무의 해석과 재량권 남용으로 근거 없는 규제를 하기도 합니다. 이런

조례와 규칙, 일반공무원의 관행규제로 인하여 기업들은 시간상, 재산상의 막대한 손실을 입고 기

업의욕을 잃고 있습니다. 이처럼 규제를 억압한다면 지방분권을 잃을 수도 있습니다. 실제로 중

앙정부 규제(1만5269건)보다 지자체 규제가 투자와 일자리 창출을 저해한다고 중앙정부가 조례·

규칙 등 244개 지자체의 등록규제(5만2541건)의 약 10%를 연내에 폐지하기로 한데서 그 심각성

을 알 수 있습니다. 그러므로 사회적 약자를 지원하는 규제 이외의 규제를 자방공무원들이 하지

못하도록 조치해야 합니다. 규제 담당 자방공무원들이 무시만일주의적 근무태도를 버리고, 기득권

을 내려놓도록 의식개혁교육을 실시해야 합니다. 민간인이 참여하는 새로운 거버넌스 체제를 구축

해야 할 것입니다.

지방정부는 범죄에 따라 지방세의 종목과 세율을 조례로 정할 수 있어야 합니다. 지방정부에게

과세자가무를 부여하여 재정계획을 수립하게 하고, 세금을 더 건어 사업을 확장할 것인지, 세금을

적게 건 어 사업을 줄일 것인가를 스스로 결정하게 해야 합니다. 복지사업은 전국적으로 통합적 시

행을 요하는 국가사무에 그 소요비용의 일부 또는 전액을 지방정부가 부담해서는 안 되며 국가가

그 전액을 부담해야 합니다. 중앙정부가 국가사무의 처리비용을 지방정부에 전가하면 지

방정부의 압박요인이 되므로 국가가 비용을 부담하고자, 국가가 처리하던지 명확히 해야 합니다.

프랑스에서는 중앙정부가 권한을 지방으로 이양할 때 이양하는 시점에 그 사무처리를 위해 국가예

산에 계상되어 있는 예산전액을 동시에 지방에 이양하도록 헌법(제72-2조 제4항)에 규정하고 있

음을 유념해야 할 것입니다.

기초자치부도 장관공천제를 금지해야 합니다. 주민들의 일상생활을 평가하는 기초자간선거에 정당

이 개개이하여 결정할 사항이 없고, 특징지역의 생활정치를 위한 정책프로그램도 없습니다. 나구나

구미지방의 정당과는 달리 한국 정당들은 지방에 당원이 거의 없습니다. 이러한 과두적(寡頭的)·

비민주적 정당들이 지난 20년 동안 하향적 후보공천을 해 오면서 정치의 지방분권과 풀뿌리치

가 실종되었습니다. 공천헌금 비용이 많이 입었습니다. 한 여론조사결과 지자체장의 72.9% 지방의

원의 88.2%가 정당공천을 부패유발의 원인이라고 응답했듯이 공천헌금 비용은 기초단체장과 의원

비리, 공무원 비리로 확산되었습니다. 지역구국회의원은 지자체의 중요한 행정차관, 공사임원, 공

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 12
무원인사, 지방의회의 원(院)구성, 안전의 심의·의결에까지 까지 관여했습니다. 기초의회는 단체장 전제기능을 못했거나 단체장 발목잡기로 주민들에게 피해를 주었습니다. 정당공천제는 청렴하고 유능한 인재의 지방정치마대 진출을 가로막았습니다. 자방선자는 지역공천을 뽑는 선거가 아니라 중앙정치의 측소관, 정당간의 사활을 겸 각축이었습니다. 기초단체장과 의회의원들은 지역구국회의원에게 예속되었고, 자방자치는 벌당권 위기로 내몰렸습니다. '주민을 위한 자치'가 아니라 '지역구국회의원(정당)을 위한 자치'였습니다.

정치권은 기초선거 정당공천제를 폐지하라는 국민, 학계, 시민단체의 근절감 요구에 역행하여 2005년 기초의원선거에도 이를 확대했습니다. 지난 2012년 대선 당시 유력한 여야 대선후보들은 기초선거 정당공천제를 공약했습니다. 민주당은 당권투표를 통해서 확대하였으나, 새누리당은 이를 반복했습니다. 기초선거 정당공천 제지에 반발하도록 시민들, 당권투표 누르고 공천유지를 놓아왔습니다. 여야가 공약했던 기초선거 정당공천 폐지는 원점으로 되돌아갔습니다. 자방자치를 위기에서 구하려면 기초선거 정당공천제는 반드시 없애야 합니다.

국민의 정치역량을 어떻게 제고할 것인가도 고민해봐야 할 과제입니다. 자방자치 성공이 되지 않았다면 국민의 민주정치역량과 자치정신은 별로 향상되지 못했습니다. 후보를 검증하지 않고 정당만 보고 찍는 투표행태로 인하여 부도덕하고 부패한 사람을 당선시켜 지역발전을 저해하고 지방 재정을 탕진하기도했습니다. 자치단체장과 의원이 주민의 지탄을 받더라도 다음 선거에서 공천받으면 또 찍어주었고, 선거가 끝난 후 "손목을 잘라버리겠다"며 후회하기도했습니다. 투표는 잘못 찍었다며 비판을 했습니다. 주민의 정치적 무관심과 낮은 툈표율이 지방자치 후진성의 원인입니다. 일부 시·군과 도에서 정당이 아니라 인물을 보고 툈표하여 무소속 후보가 당선된 것은 정책적 실호라고 볼 수 있습니다.

Ⅲ

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

① 지방의 주권은 주민에게 있다. 지방정부는 지역의 이해관계에 관한 모든 사항을 자주적으로 결정하고 책임을 진다.
② 지방정부의 종류와 2계층제
③ 지방자치의 최저수준을 보장하는 내용: 기초정부로부터 광역정부, 국가로의 상향적 방법으로 권한배분에 관한 기본적 사항을 규정하여 지방분권가능성을 분명히 한다. 자치사무에 대하여지는 중앙정부가 법률로써도 점검하지 못한다. (이것이 지방자치의 진정한 제도적 보장).
④지방정부는 헌법이 정한 바에 따라 자치사무에 대한 입법권을 가진다.
-지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 지방정부의 형태를 자유적으로 선택한다.
-지방정부가 법률이 정한 직위의무 또는 부직위의무를 위반한 때에는 중앙정부는 법률이 정
하는 바에 따라 그 의무의 이행 또는 그 취소·정지를 명하는 소를 대법원에 제기할 수 있다
(자치행정권).

- 지방정부는 법률이 정하는 바에 따라 조세의 종목을 신설, 폐지하거나 세율을 정한다.
⑤ 지방정부는 다른 지방정부에 대하여 지시하거나 감독하지 못한다. 다만, 권한의 행사가 여려
지방정부의 협력을 필요로 하는 때에는 지방정부는 법률이 정하는 바에 의하여 상호 협력하
여 처리하여야 한다.
⑥ 지방정부는 중앙정부로부터 재정지원을 받으며, 그 재원을 법률이 정한 조건 하에서 자유롭게
사용할 수 있다.
⑦ 중앙정부가 지방정부에 권한을 이양하는 때에는 그 이양하려는 시기에 국가예산에 계상되어
있는 당해 사무의 처리에 관한 예산 전액을 동시에 이양하여야 한다.
1부. 미래 지방자치 발전을 위한 라운드테이블

주제발표. 미래 지방자치 발전을 위한 종합구상안(소순창, 김찬동)
『서울분권의제 15』발표
미래지방자치발전을 위한 종합구상안
: 7개 학회 15개 의제를 중심으로

소순창(건국대학교)
김찬동(서울연구원)

I. 한국사회의 당면과제

2013년부터 2018년까지 국際적으로 장기 저성장이 예측되고 있다. 한국의 경우에도 차기 정부가 들어서는 시점에서는 경제 성장률이 3% 내외에 지나지 않을 것이라는 예측이 우세하다. 세계최대 미래학회인 “World Future Society”는 완벽한 남녀평등이 실현됨에 따라 여성동등권 등의 주장이 의미를 잃게 되며 가족봉괴가 가속화되고 있으며 가족구조는 보다 더 다양하고 복잡한 구조로 변하게 될 것이다. 서구 복지국가들의 복지비용 증가는 사실상 가족구조의 파괴 때문이었다. 이에 우리나라도 1인 가족이 급증하고 있으며 결혼하는 4쌍 가운데 1쌍, 인구의 3%가 다문화가정으로 구성되어 있다.

따라서 지방자치는 종합과 지방의 권력더듬이 아닌 지역공동체를 하나의 가족의 개념으로 접근하여 경제공동체와 복지공동체로 만들어야 하는 과제에 직면하고 있다. 장기적인 저성장으로 일자리 부족현상이 지속될 것으로 예상되며 고용없는 저성장이 지속되어 젊은이들의 좋은 일자리를 창출하여야 할 당면과제가 있다. 이러한 고용 없는 저성장은 전국적으로 중앙과 지방 관계없이 국가적인 문제로 대두되고 있다. 기존의 중앙집권적인 경제전략시스템으로는 한계가 있으며, 또한 중앙부처에 맡겨서 해결할 수 없다는 것도 과거의 경험을 통해서 알 수 있다. 따라서 새로운 정부운영방식이 필요한 상황이다.

우리 사회의 저출산 고령화 수준은 국가적인 재앙으로까지 예견되고 있어 이를 해결하지 않고 우리사회가 일류 선진국으로 갈 수 없는 당면과제로 남아 있다. 이러한 저출산 고령화 수준은 대도시 및 도시지역보다 지방 및 농촌으로 갈수록 보다 더 심각한 상태이다. 저출산 고령화는 출산장려정책 뿐만 아니라 고령화에 대처해야 하는 이중적인 정책대안이 제시되어야 한다. 경제와 사회부담이 높은 수도권 및 대도시로의 젊은층이 집중되어 저출산 고령화 문제가 심화되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 비수도권 및 소도시 및 농촌의 활성화 정책도 동시에 제시되어야 할 필요가 있다.

우리 사회의 또 하나의 당면과제로 공교육 활성화를 들 수 있다. 수도권 및 지방의 대학경쟁이 쩔어지지 못한다는 점을 감안한다면 지방대학의 활성화를 통한 지방경쟁력 및 국가경쟁력을 강화하려는 정책대안이 필요하다. 지방에서는 대학이 지역경제의 활성화를 위해서 핵심적인 과제라고 할 수 있다.
전국적으로 공교육의 활성화가 당면과제이지만 특히 지방의 대학은 형해화(形骸化) 수준에 머물러 있다. 지방대학이라는 한 가지 이유 때문에 경쟁력이 떨어지고 임시경영팀이 떨어지고 있는 상황은 수도권으로 모든 것들이 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안이 필요하다.

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

지방대학이라는 한 가지 이유 때문에 경쟁력이 떨어지고 입시경쟁률이 떨어지고 있는 상황은 수도권으로 모든 것들이 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안이 필요하다.

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

## Ⅱ. 지방자치구조의 왜곡현상

지방자치정부가 제도입장지 20년이다. 앞으로 미래 지방자치발전을 위하여 지난 20년간의 지방자치를 되돌아보고, 문제점을 분석하고, 해결방안으로서 방향을 잡아야 할 때이다. 지난 20년간의 지방자치정부의 경험을 통하여 많은 성과가 있었지만, 오히려 지방자치가 뒤퇴하고 있다는 비판도 있다.
지방자치의 구조가 왜곡되었기에 시간이 흐르면 지방자치는 더욱 퇴보하고 있다는 것이다. 이는 비정상이다. 왜곡된 것을 정상으로 되돌릴 수 있도록 그 현상을 정확히 진단하고 이에 대한 원인분석을 통해 다시는 왜곡된 현상이 나타나지 않도록 구조를 정상화시켜야 할 것이다.

왜곡된 현상을 살펴보자. 첫째 지방자치정부 제도임에도 불구하고 지방자치정부의 재정 자립도는 더 떨어지고 있고, 재정력지수도 떨어지고 있다. 즉 1995년에 재정자립도가 66.4%였던 것이 2013년도에는 51.1%로 오히려 15.3%포인트 더 웃직어진 것이다. 지방자치가 퇴행하고 있다. 재정력지수도 2005년에 0.666에서 2013년에는 0.561로 떨어져서 지방자치정부의 재정력이 퇴행하고 있다.

표 1) 지방자치단체 일반회계 세입구조 변화 추이

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지방세</td>
<td>41.8</td>
<td>36.1</td>
<td>37.1</td>
<td>39.8</td>
<td>44.0</td>
<td>41.9</td>
</tr>
<tr>
<td>세외수입</td>
<td>24.6</td>
<td>29.2</td>
<td>21.0</td>
<td>13.1</td>
<td>10.3</td>
<td>11.1</td>
</tr>
<tr>
<td>자금교부금</td>
<td>15.5</td>
<td></td>
<td>20.1</td>
<td>23.8</td>
<td>23.9</td>
<td>24.5</td>
</tr>
<tr>
<td>조정교부금및재정 보전금</td>
<td>5.1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방양여금</td>
<td>8.8</td>
<td>13.8</td>
<td>19.7</td>
<td>20.8</td>
<td>21.4</td>
<td>21.9</td>
</tr>
<tr>
<td>지방채</td>
<td>4.2</td>
<td></td>
<td>1.3</td>
<td>2.4</td>
<td>0.4</td>
<td>0.5</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>(규모)</td>
<td>36.7</td>
<td>99.7</td>
<td>135.0</td>
<td>127.7</td>
<td>122.3</td>
<td>128.2</td>
</tr>
<tr>
<td>재정자립도</td>
<td>66.4</td>
<td>65.3</td>
<td>58.1</td>
<td>52.9</td>
<td>54.3</td>
<td>51.1</td>
</tr>
<tr>
<td>재정자주도</td>
<td>81.9</td>
<td>85.3</td>
<td>79.0</td>
<td>76.6</td>
<td>76.8</td>
<td>76.6</td>
</tr>
<tr>
<td>재정력지수</td>
<td>0.666</td>
<td>0.607</td>
<td>0.614</td>
<td>0.583</td>
<td>0.561</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

두 번째로 지방자치정부 20년임에도 불구하고 지방자치가 진전되기 보다는 중앙집권이 더 강화되는 현상이 나타나고 있다. 명실(名實)이 일치하지 않는 것이다. 간적으로는 지방자치를 심각화하고 해놓고서는 실제로는 국가가 더욱 권한을 강화해 버린 것이다. 그리고선 지방자치정부에 대한 불신은 나타내면서 지방정부의 무능을 해결하기 위해서는 중앙정부가 더욱 통제를 강화해야 한다는 주장을 하고 있는 것이다. 국가는 지방세의 증가세보다 더 높은 비율로 국세를 신장시켰다. 국세와 지방세의 신장폭의 차이가 점점 더 커져간다. 다음의 표는 국세와 지방세의 신장추이를 대변한다.
세 번째의 왜곡현상은 헌법구조이다. 지방자치가 실시되기 이전에 개정되었던 헌법이 여전히 지방자치가 실시되고 난 이후에도 그대로 남아있어 지방자치의 발전을 저해하고 있다는 점이다. 즉 지방자치이전의 헌법구조가 지방자치이후의 변화된 상황을 반영하지 못함으로서 지방자치이전의 행태를 그대로 답습하게 만든 것이다. 지방자치는 미숙아에 머물 수밖에 없는 법제도적 상태이다. 이를 대변하는 것이 헌법에 지방자치에 대한 규정이 2개에 불과한 것이다.

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

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

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

지방자치정부 20년 기념 세미나 19
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

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

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

Ⅲ. 지방분권국가의 구현을 위한 핵심의제(들)

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

1. 지방자치발전위원회

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

위원회는 세 개의 본부위원회로 구성된다. 자치제도본부, 자방분권본부, 행정체제개편본부로 구성된다. 자방분권본부에서는 중앙권한이양실험위원회가 있다. 이러한 계획의제를 형성해 가는 과정을 실무적으로 보좌하기 위하여 '지방자치발전기획단'이 있다. 기획단은 2개의 국으로 구성되며, 자방분권국과 행정체제개편국이 그것이다. 지방분권국은 4개의 국으로 구성되고 본부제 고, 자치기획, 자치정책추진 등이 그것이다. 행정체제개편국에서는 기능개편과가 주된 조직이다.

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

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

둘째, 자치책임성이다. 자치기반을 다지고 책임성을 높이겠다는 것이다. 지방자치정착 및 건전성 강화, 지방자치제도개선, 자방의회 활성화 및 책임성 강화, 자방자치단체평가제도 개선, 자방자치 단체간 행정협력체제 정립이다.

셋째, 주민중심 생활자치의 구현이다. 이를 위해 자치경찰제도개선, 교육자치와 지방자치 통합, 읍면동주민자치회 도입, 지자체간 행정구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍면동통합을 과제로 제시하고 있다.
第2. 전국시도지사협의회

전국시도지사협의회에서는 지속적으로 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 그 중 몇 개를 소개하면 다음과 같다. 실질적 지방분권을 실현하기 위한 공동선언문은 2012년 10월에 발표한 적이 있다. 당시 대통령후보자들에게 공약으로 제시하도록 요청한 것이다. 여기서 지방분권 추진체제를 구축하고 지방분권과제 추진을 제도적으로 의무화하며, 자체재원을 중심으로 지방재정체도를 전면 개편하도록 요청한 것이다.

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

지속적으로 전국시도지사협의회는 지방분권의제들을 제시하고 있다. 최근에는 구체적인 의제를 제시하고 있다. 국회와 정부에 지방분권 추진과를 설치하고 지방재정화를 방안을 모색하며, 지방자치제도개선으로서 지방자치와 교육자치의 일원화, 자체경찰제도 도입, 특별지방행정기관이란, 조례입법권 범위확대 등을 구체적으로 제시하고 있다. 또 무엇보다도 지방분권행 한법 개정을 제시하고 있다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

3. 지방4대협의체

전국지방4대협의체에서도 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 지난 18대 대통령 선거 후보자들에게 지방분권정책을 공약으로 채택할 것을 축구하는 공동성명서를 발표하면서 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 지방분권형 현법개정추진, 지방분권추진체계 구축, 기초지방선거의 정당 공천제를 폐지하고, 자치입법권과 조직권을 강화하도록 한 것이다. 또 자치체원 중심으로 지방재정 정이 근본적으로 확충 개편되어야 하며, 영유아보육사업의 지방재정부담에 대한 완화대책을 마련하도록 한다.

자치발전의제들이 점차 복지정책이나 재정분야로 구체성을 더해가는 것을 알 수 있다.

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

4. 시민단체

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

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

균형발전지방분권전국연대라는 시민단체에서도 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 여기서는 분권 의제뿐만 아니라 균형발전에 대한 의제가 포함되어 있는 것이 특징적이다. 18대 대선을 위한 지방 분권의제로서 제시된 것에 공통적으로 들어가는 것이 분권형 현법, 자치재정권, 기초지방선거 정당
공천폐지, 자치입법, 조직권 강화, 근린지자, 자치경찰제, 강력한 분권추진기구 등이다. 여기서 특징적으로 제시된 것은 보편적 생활복지권, 자방대학육성, 지역언론지원, 수도권관리체제운영 등이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>18대 대선을 위한 지방분권 11대 정책의제</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 자방분권형 헌법개정으로 국민 지역생활주권시대 구현</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 기초 지방선거 정당 공천 폐지 및 자치입법·조직권 강화를 통한 실질적인 자치자치권 확보</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 세원 이양 및 재정 자율성 확대 통한 자치재정권 확립</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 기초 지방선거 정당 공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 분권형 사회민주주의 추진</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 분권형 농지자치형정과 근린형 주민자치 중심의 농지정체제개편 추진</td>
</tr>
<tr>
<td>6. 자치발전체계의 도입을 통한 지역민중행 사회민주정체 운영</td>
</tr>
<tr>
<td>7. 지역언론과 지역문화의 향상을 통한 다원화된 지역사회 활성화</td>
</tr>
<tr>
<td>8. 자치생활체계 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현</td>
</tr>
<tr>
<td>9. 지역수해의 장소를 통한 지역균형발전 추진</td>
</tr>
<tr>
<td>10. 지역 공동체 참여하는 투명한 수도권 관리체제 운영</td>
</tr>
<tr>
<td>11. 강력한 자방분권 추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진</td>
</tr>
</tbody>
</table>

균형발전자방분권진국연대는 19대총선에서도 지방분권과 균형발전을 위한 10대의제를 제시하고 있다. 2012년 3월에 제시한 것인데, 여기서도 자방분권국가로서의 헌법개정, 재정균형, 읍면동정 자치단체화, 기초정당공천폐지 등을 공통적으로 제시하고 있다. 여기서 특성적으로 제시한 것은 자방거점대학육성, 지역소외기준선 설정, 지역언론, 지역균형발전체제 등을 의제로 제시하고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>19대 총선을 위한 지방분권 및 균형발전 10대 의제의안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자방분권국가의 자방균형발전의 이념을 명기한 헌법개정</td>
</tr>
<tr>
<td>자방거점대학 확장 및 유치적 육성</td>
</tr>
<tr>
<td>자방대학 및 현지 주민의 우선 고용특례</td>
</tr>
<tr>
<td>자방분권 실현과 재정균형 달성</td>
</tr>
<tr>
<td>미래공동체 실현과 읍면동정의 주권자치단체화</td>
</tr>
<tr>
<td>자방자치체제 개편 시도 폐기와 기초자치단체 정당공천 폐지</td>
</tr>
<tr>
<td>지역 최소기준선 설정과 집행</td>
</tr>
<tr>
<td>지역언론과 지역문화 활성화</td>
</tr>
<tr>
<td>자방균형발전 추진체제 구축</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권의 합리적인 관리를 위한 제도와 기구설치</td>
</tr>
</tbody>
</table>

시민단체가 독자적으로 이렇게 자방분권의제를 제시하는 단체를 넘어서 이제는 자방4단체와 공동으로 자방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 2012년 11월에 자방분권한국민운동은 자방 4단체와 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 여기서도 역시 자방분권형 헌법개정은 공통적으로 들어가고 재정, 의회, 근린자치 등의 의제들을 제시하고 있다.

| 1. 자방분권형 헌법개정 |
| 2. 기초자치선거 정당공천폐지 |
| 3. 자방분권추진기구 강화 |
| 4. 자치입법권 강화 |
| 5. 자주재정권 강화 |
| 6. 근린주민자치제도화 |

지방자치정부 20년 기념 세미나 23
IV. 분권의제의 논의과정

1. 논의과정

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>관련 이앙</th>
<th>자치 책임 성</th>
<th>주민 중심 생활 자치</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지방자치발전위원회</td>
<td>지방4단체</td>
<td>시민사회단체 (부산부권혁신본부)</td>
</tr>
<tr>
<td>자치사회단체</td>
<td>지방재정충청남도</td>
<td>전국시도지사협의회</td>
</tr>
<tr>
<td>지방재정충청남도</td>
<td>지방재정충청남도</td>
<td>탄력적재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지역자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
<td>지방자치재정관행</td>
</tr>
</tbody>
</table>

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
지방자치발전의 20년 기념 세미나

지방자치발전위원회
지방 4단체
시민사회단체
(부산분권혁신본부)
전국시도지사협의회

지방자치발전의 20년 기념 세미나

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

본 과제에서는 기본적으로 지방자치의 시각을 가지고 민주의란 철학과 가치를 우선하면서, 주민과 시민의 관점에서 상향적으로 (Bottom-up)으로 미래지방자치발전의 구상안을 그려보도록 하였다.

미래의 지방자치발전의 종합구상은 기본적으로 자치행정구조와 재정적인 문제를 진단하면서 시작하고자 한다. 지방자치의 현황을 가장 잘 표현해 주는 것도 재정적인 중심의존상황이 된 것으로, 이 같은 상황이 발생하게 된 배경에는 우리사회가 담연하고 있는 고용없는 저성장, 저출산고령화의 문제와 연결되어있다. 따라서 구조, 재정, 그리고 복지분야의 내용이 핵심적인 의미로 논의되었다.

그리고 지방자치의 발전은 시민사회 참여에 달려있다. 시민들이 자치에 대한 철학적 관심과 함께 지방자치의 필요성에 대한 인식진화가 필요하다. 주민참여의 활성화는 지방의 다양한 모습으로 표현될 것이다.

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

(표 4) 분권의제 발굴 TFT의 구성과 일정

<table>
<thead>
<tr>
<th>TFT 참여 학회</th>
<th>한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정책학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지학회 (총 7개 학회)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>구성</td>
<td>타임장</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>타임원 (8명)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>구분</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1차 미팅</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2차 미팅</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3차 미팅</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4차 미팅</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>5차 미팅</td>
</tr>
</tbody>
</table>

지방자치정부 20년 기념 세미나
미래 지방자치발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

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

V. 미래 지방자치발전을 위한 의제

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

1. 현황과 문제점

1) 재정
   1) 자주재원중심의 지방재정확충
      □ 자율과 책임의 분권재정 원칙에 기초하여 자치재정을 운영하기 위해 무엇보다 자주재원을 중심으로 한 지방세입 확충이 중요하다.
      - 지방세입에서 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 비중이 지속 증대함. 이는 지방재정자립도를 악화시켜 자치재정의 건전성과 효율성이 악화될 원인이 되고 있음.
      - 국세와 지방세의 비중은 8대 2로서 과거 수십년간 고정된 가운데 중앙정부 목적의 자출경비 혹은 재정정책을 지방세수와 직접 연계시켜, 무너져 지방세인 경우도 있어 지방세 실질 비중은 더 낮아진 상황임(예, 지방교육세, 자동차세(주행세분) 등)
      - 재산거래 관련 지방세 비중이 높아 부동산 경기에 취약하며 중앙정부의 부동산정책 수단으로서 취득세가 반복적 활용되어 지방재정의 기반과 안정성이 악화되고 있음.
      - 지방소비세 도입으로 지방세입원이 다양화되었지만 재원배분 단계에서 중앙정부의 조정기능이 상당하여 자주재원으로서 특성이 약화된 상태임.
2) 자율과 책임원칙에 기반한 지방재정의 성과관리체계 정립

- 중앙정부 각부처들이 수직적으로 통제하는 보조사업이 과다하여 지방재정사업에서 지자체의 혁신력이 약화되고 지역주민들에 대한 성과책임이 높아지지 않는다.
- 지자체들이 보조금 수출 경쟁에 따라 중앙 재정에서는 공유재의 비극에 따른 비효율성 문제가 지방재정에서 연상예산체제로 구조가 형성되고 성과지향적 재정체계를 구축되지 못한다.
- 중앙의 관리 감독 기능이 강화될수록 지역사회와 지역주민에 대한 성과책임이 높아지지 않거나 지역주민의 어려움이 계속됨. 이러한 현상이 누적되면서 도덕적 해이와 건전성 위기가 발생함.

2) 복지

① 미래 자치정비발전을 위한 중앙-지방 복지기능 분담

- 저출산,고령사회에서는 지방분권의 필수적이며, 특히 기초자치단체에의 분권화가 요구되는 시점에 달등.
  - 우리나라의 사회복지정책은 여전히 OECD 평균은 물론 전세계의 최고 선도국 중에서도 가장 낮은 최하위의 범주에 있어서 복지비 확충이 필요한 상태이다.
  - 이런 외환부에도 중앙정부는 복지비부담으로 인하여 국가사회와 기관사회임과를 공통적으로 처리함으로써 지방정부의 복지비 부담은 줄이면서 중앙의 부담은 줄이려고 함.
  - 이러한 복지재정이 증가되지 않은 분권화 추진에 대한 비판이 적지 않아 있어 왔음(강혜규, 2006;박광덕, 2008).
  - 혜훈(2008)은 참여정부의 자립기반도 “선기능이양, 후 자립기반”의 원칙으로 인하여 가능기양의 부분적인 성과는 있었지만, 지방정부 입장에서는 책임은 주어졌지만, 재정권한이 없는 상황에서 일반의 성공에 그친 “미완의 개혁”이라고 평가함.
  - 따라서, 우리나라의 정부간관계에서 본명한 기능배분의 기준이 필요한 시점임.

② 분권형 복지전달체계의 확립

- 지역복지전달체계의 계속적인 논의
  - 2006년 정부는 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였다. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스 기능을 복지기능에 포함하는 8대 서비스로 중심화 하여 모든 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활 종합기획, 서비스 조정,연계, 통합조사 등 주무·총괄기능을 수행하도록 하는 것임.
  - 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 화양복지지원단으로 개편되었으며, 금번 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 새로운 것이 나음
  - 이번 과정에서 복지의 달래기 현상으로 옵면동 사회복지전문공무원은 엄무과중으로 어려움을 겪는 것이 이슈화 되었음.
  - 복지전달체계의 확립은 중앙과 지방의 관계도 중요하지만, 무엇보다도 주민에 근거한 전달체계로의 개편이 이루어져야 할 것임.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

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

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

5) 참여
- 우리나라는 주민 직접참여제도는 조례 제정 및 개폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민무소, 주민참여예산제도 등이 도입되어 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등으로 제도운영의 활성화가 되지 않는다.
- 주민의 조례 제정 및 개폐 청구 요건이 너무 높고 청구대상도 행정기구의 실자변경사항을 제외하는 것은 너무 과도한 제한으로 주민참여 조례 청구제도의 활성화의 제약요인이 되고 있음
- 주민소환 청구기간이 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년으로 지방정부의 위법행위가 상당한 기간이 경과 후 발견되는 경우가 많아 너무 짧음
- 주민소환제도의 경우 비례대표 자방의원이 소환 대상에 제외되어 있고, 자치단체장보다 자방의원의 경우 소환 청구요건이 높으며 또한 소환 사유가 법령에 명시되지 않은 점 등의 문제점이 있음
- 주민참여예산제도의 경우 제도의 도입을 법적으로 의무화하고 있으나 대다수 자방자치단체는 주민의 예산편성에 대한 참여가 형식적으로 운영되고 참여예산 범위도 자치단체 자율로 말겨져 있어 일반회계 예산편성에 한정되어 있음

6) 다양성
우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있다.
- 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해 볼 때, 기관대립형 중에 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강시장-의회형에 해당하는 특징을 가지고 있음
- 자치단체별로 인구규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체에 확실적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특징을 지니고 있음

우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 횡일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분 할 수 있다.
- 인구규모나 지방자치단체 특성을 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게 되고, 특히 인구 10만명 이상의 수원시 등과 인구 10만명 이하의 시 혹은 인구 5만명 미만의 군이의 정치행정적 환경이 다르고 주민의 행정수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 채택함으로써 행정의 비효율적 측면이 크며, 또한 주민들의 자치단체특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있음
- 지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한은 비대비로 인한 지방의회와 자치단체장간의 견제와 균형이 이루어지기 어렵고, 특히 자치단체장 소속장관과 지방의회의 자범행동이 동일할 경우 상호간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있음(예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등)

7) 법제
- 지방자치법 제112조는 “지방자치단체의 조직의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정함. 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정은 매우 구체적이고 확실적 조직설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직자치권을 극도로 제약하고 있음
- 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직과 인력배치상황을 담당해야 할 뿐인가, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설․변경하는 통로를 사실상 폐쇄당하고 있음
- 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준은 각 지방자치단체가 특색있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사가 어렵게 하고 있음
- 중앙의 기준에 따라 확립되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함
- 지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체가 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 지방행정을 함에 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기법이 행정계획이 다. 지방행정을 지속적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 지속적으로 추진하는 기법은 지방자치정부 20년 기념 세미나 29
지방자치의 핵심기능이다.

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

2. 추진과제

1) 재정

① 자주재원중심의 지방재정확충

- 국세 대 지방세 비중을 현행 8대 2에서 7대 3으로 조정해야 한다.
- 자주재원 중심의 지방세입구조를 강화하기 위해서 국세와 지방세의 세수 비중 구조를 7대 3으로 우선 설정하고, 재원중심성 원칙에 따라 정부간 재정기능을 재조정함.
- 지방세 확충방안으로, 지방소비세 확대, 소득세의 공동세원화를 통한 지방소득세 확충, 주세의 이양, 담배소비세의 각종 재세공과금을 지방세로 일괄 이양 등이 있음.
- 지방소비세의 세수 배분에서 징수지주의 요소를 강화하여 지방의 소비활동이 해당 지자체 지방세원으로 직접 연계되는 정도를 높임.
- 징수율이 현저히 낮은 중앙정부의 각종 부담금 가운데 지방자치단체가 징수위탁하는 세외수입을 자방세로 전환(예, 환경개선부담금을 지방환경세로 전환).

② 자율과 책임원칙에 기반한 지방재정의 성과관리체계 정립

- 국고보조사업에 대한 세금보조의 대폭적인 지방재정확충으로 정부간 관계를 재정립하여 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성 확대해야 한다.
- 2000년대 중반 분권개혁때 300여개의 국고보조사업이 최근 1,000여개로 확대되었음. 소규모 영세보조금은 폐지하고 지자체가 확대하는 보조사업들은 원칙적으로 지방으로 이양. 특히 지특회계 지역개발이전사업은 우선적으로 지방 이양(과거 분권교부예산사업에서 지자체가 확대하지 않는 사업 중심으로 이양했던 문제에 주의).
- 국고보조방식으로 중앙과 지방간 재정 및 성과관리를 공유해야 하는 경우에는 정부간 성과계
약체계를 설계하고 재정지원을 위해 포괄보조방식을 도입함(예, 사회서비스교부금)
- 적절한 자방재원 조치 없이 자방재원을 장려하는 방식의 복지보조사업들의 재정지원 및 운영
방식을 전면 재검토하고 중앙·자방간 새로운 복지재정관계를 정립함.
□ 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방성과관리체계 구축•운영해야 한다.
- 자방재정사업 관리를 위해 결과지향적인 성과주의혁신을 강화함. 지역현안 해결 중심으로 재정
사업의 성과목표를 설정하고(예, 출생률 증가, 지역소득 증대, 일자리 확충 등), 정기적으로 성
과를 측정하여 주민들에게 공개함.
- 대규모 자방재정 투자사업에 대해서는 기대효과와 실제 성과간 격차를 정기적으로 공식 평가
하여 계획실패(예, 목표달성 실패) 현상이 발생한 경우에는 재정책임이 수반되는 재정사업책
임제도를 설계•운영함.
- 중앙정부의 각종 재정관리제도에서 수직적 관리 통제 요소를 완화하고 지자체가 자율적으로
운영하는 재량 영역 확대(예, 중기자방재정계획의 수립시기와 관련 재정패널터 개선)

2) 복지
□ 보건복지업무에 대한 기능배분을 통하여 새로운 역할배분이 필요하다.
- 서울시의 경우 보건복지부 지방사무의 구성은 국가사무 52%로 가장 많고, 자치사무 27%, 공동
사무 21%로 구성됨
- 이는 1994년의 기관위임사무와 단체위임사무, 공동사무의 비중과 비교해 볼 때 지방이양이 오
허려 후퇴할 것으로 나타남
- 기관위임사무는 비중이 크지 않지만 상대적으로 인·허가 업무의 비중이 큰 반면, 자치사무는
일반행정 업무의 성격을 갖는 것으로 역할 분담
- 중앙정부는 인·허가 중심으로 권한을 유지하고 있는 반면에 지방정부는 행정서비스 중심으로
역할 분담이 되어 있음
□ 간막이와 갈대기현상을 해소해야 한다.
- 간막이로 인한 국민 불편과 낮은 복지체감도를 개선 할 필요성이 있으며, 복지갈대기로 인한
사회복지사와 복지참관단서의 업무과정을 해소해야 함
- 이는 복지사업의 증가에 따른 복지인력 부족 등으로 국민들은 비효율성을 지적하면서 보다
통합적인 효율적 서비스를 요구하고 있음
□ 복지전담체계에서 중앙의 컨트롤 타워 역할의 중요성 같은 지역단위에서의 컨트롤타워의 역할
의설정이 필요하다.
- 지역의 주민센터를 중심으로 활용 하는 방법. 현재 진행되고 있는 4가지 모형, 즉 기능보강형,
통합형, 거점형, 부분거점형 등에 대한 심도 깊은 분석을 통해 효율적인 모형을 적용 할 필요
가 있음

3) 자치분야(권한)
□ 현행의 중앙 정찰제도 중 일부를 기초자치단체의 기능으로 전환한다.
□ 기초자치단체 별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정하도록 해야 한다.
- 총액인건비 제도의 연장에서 운영, (가칭)자치치안단장은 개방형의 4급 상당으로 운영함

4) 체제

☐ 지방분권국가 구현을 위한 새로운 신방역체제의 수립해야 한다.
  ○ 광역연합의 형성
  - 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도
  간에 형성
  - 광역적 사무를 추진하기 위해 기존의 자치단체 형태를 유지하면서 기능적 통합을 추진하므로
  자치단체의 부담이 적다는 장점이 있음
  ○ 광역시와 도의 통합
  - 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속도의 관할
  로 환원하여 1특별시 9시도체제를 형성함
  - 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고,
  광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위함
  ○ 초광역지자체의 형성
  - 도 자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체로서, 도는 그대로 유지하면서
  현재의 2~3개 도를 통합하여 형성함
  - 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전, 충남,
  충북), 초광역지자체4(광주, 전남, 전북), 초광역지자체5(대구, 경북), 초광역지자체6(부산, 울산,
  경남)를 제안할 수 있음

5) 참여

☐ 주민의 조례 제정 및 개폐 청구제도의 활성화해야 한다.
  - 주민의 창의성 제고 및 주민들의 활성화를 위해 청구 서명자 수를 현행보다 완화 할 필요가 있음
  - 주민의 참가는 자치집행기관의 범위 내에서 폭 넓게 허용하는 것이 바람직함으로 현행 청구제도의
  대상으로 되어 있는 “행정국기의 설치변경사항”은 삭제할 필요가 있음
  ○ 주민감사 청구기간의 연장
  - 공무원 징계소명시효가 2년에서 3년으로 연장된 점을 감안하여 주민감사청구기간도 사무처리
  후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있음
  ☐ 주민소환제도의 개선
  - 지방의원의 비리도 계속 증가하고 있음을 감안하여 소환 청구요건을 기초자치단체장 수준으로
  (투표 청구권자 총수 100분의 15이상) 완화하여 지방의원 비리, 권한남용 등 통제 수단으로
  주민소환제도의 적극적 활용
  - 비례대표 지방의원도 지역구 지방의원과 동일한 지위, 권한, 권리, 의무가 있음을 감안하여 주
  민소환대상에 포함시키어야하며, 주민소환 결정은 광역비례대표는 사도전체, 기초비례대표는 사
  군구 전체를 대상으로 주민투표를 실시하여 결정함
  - 범행에 주민소환 사유를 예시적으로 열거하였으며, 소환사유를 명확하게 정할 경우 주민참여를 제
한 할 수 있으므로 소환사유 마지막에 ‘～ 등’으로 소환범위를 넓게 정의하는 열거주의를 채택 할 필요가 있음

- 주민참여예산제도 운영의 효율화
  - 예산편성에 대한 주민참여의 활성화를 위해 주민참여예산위원회 심의절차의 의무화 및 위원선정의 대표성 강화
  - 주민의 예산 참여범위를 일반화하는 물론 특별회계가 필요

6) 다양성

- 자치단체 유형별 기관구성 표준모형(안) 마련해야 한다.
  - 한국적 현실에서 보면 광역자치단체의 경우 앞으로도 기관대립형을 유지할 수밖에 없다고 보고 기초자치단체를 대상으로 인구대규모 및 지리적 특성을 등에 따라 자치단체를 유형화하고 각 특성을 반영하여 및 가시 표준모형(안)을 제시함
  - 표준모형(안)은 예를 들면 인구 50만명 이상 대도시(강시자치-의회형, 시장직선-책임행정관형), 인구 5만명 이하 일반도시(시장직할-의회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이하 광역농촌(위원장형, 시장간선-책임행정관형), 자치구(시장간선-책임행정관형, 시장직선-정책관형)
  - 표준모형(안)은 정부가 각 자치단체의 규모별 적합한 기관구성방식 모형의 가이드라인을 제공하는 것으로 강제적 적용을 위한 것은 아닌

- 자방자치단체 기관구성형태에 대한 주민선택권 부여해야 한다.
  - 자방자치단체의 기관구성형태의 선택은 지역주민이 주민투표를 통해 결정되어야 함

- 자방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법이 필요하다.
  - 입법방식으로 자방자치법 개정, 새로운 자방자치기본법제정, 미국 현대법 방식 등을 들 수 있는데 입법목적성(자율선택성), 입법가능성(법체계 적합성, 법체 연계성, 법제도적합성) 현실적합성(개편 실현성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정을 통한 채택은 개편의 실현성이라는 현실적 어려움이 있고, 현장제의 경우도 법체구조상 한국의 현실에 맞지 않는 점에서 자방자치법 개정에 의한 접근방법 선택함. 즉 자방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 자방자치법에서 현재와 다른 기관구성형태를 취하는 자치단체에게 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합함

7) 법제

- 현행 자방자치법을 자방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정해야 한다.
  - 현행 자방자치법 제112조 제2항 제1항에 따른 행정기구의 설치와 자방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 자방자치단체의 조례로 정한다’는 규정을 원활하게 개정 필요
  - 대통령령으로 정하는 횡일적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 자방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고, 이 경우 자방자치단체의 조직자치권이 활성화될 수 있음
  - 국, 과 등 피라미드식 횡일적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 기준을 자방자치단체에
강요하는 것이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 근접행정조직의 지방자치의 특성에 맞는 조직자치권을 부여하도록 입법 개선 필요

지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래에 따라 조직을 설치하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 혁신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있음

☐ 계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권이다. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 전담으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법 작업이 필요하다. 이 작업은 각각의 자방자치단체가 실현현장에서 그 중요성을 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 추론하고 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조문화함으로써 실현될 수 있다.

3. 7대 분야 15대의의제의 발굴내용

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

〈표 5〉 지방분권의의제의 분류

<table>
<thead>
<tr>
<th>분야(대분류)</th>
<th>의제(중분류)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치패러다임 전환</td>
<td>① 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여 ② 미래지방정부구현을 위한 산광역체제의 개편</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대</td>
<td>③ 교육자치와 지방자치의 연계 협력 ④ 기초단체의 지자치경험실시</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선</td>
<td>⑤ 지방정부재정확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입 ⑥ 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 지역중심의 복지패러다임으로 구현</td>
<td>⑦ 미래지방자치 발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담 ⑧ 부문별 복지서비스전달체계의 활성화</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁</td>
<td>⑨ 지방자치단체의 자치조직권 확대 ⑩ 지방자치법규 및 지방자치권 강화</td>
</tr>
<tr>
<td>6. 지방자치정부 구성의 다양성</td>
<td>⑪ 지방자치정부 구성의 지역적 특성을 고려 ⑫ 주민참여성과 효율성의 증진</td>
</tr>
<tr>
<td>7. 지방자치관련 법 혁신</td>
<td>⑬ 지방자치관련 법제의 발전과 혁신</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>분야(대분류)</th>
<th>의제(중분류)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>8. 지방재정확충을 위한 실질적 자주재원 시스템의 확립</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9. 지방자치정부의 다양성</td>
<td>⑦ 지방자치정부의 지역특성을 고려</td>
</tr>
<tr>
<td>10. 지방자치정부의 지방정책결정 과정의 참여</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11. 지방자치정부 구현을 위한 제도 개혁</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12. 지방자치정부의 지방정책결정 과정의 협력</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

6. 미래 지방자치발전을 위한 종합구상

1. 원칙

미래 지방자치발전은 기본적으로 지역주민의 관심에서 구상하려고 한다. 또 당장 당면한 문제해결보다는 장기적으로 한국의 지방자치가 발전해 나가야 할 비전을 제시하려고 한다. 물론 이러한
비전은 현실과 유리된 것을 제시하는 것은 아니다. 각 분야의 전문적 학자들이 현실의 문제인식과 구조에 대한 정확한 체험에서 제시하는 것이다. 앞으로 한국의 지방자치가 10년 혹은 20년의 미래사항에서 도달하기를 바라는 그들을 제시해 보려고 한다.

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

또 여기서 제시하는 지방자치발전의 종합구상안은 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하는 거버넌스의 시각으로 제시되었다. 일반적인 지방정부만의 입장을 제시하는 것도 아니고, 중앙정부만의 입장에서 제시하는 것도 아니야 한다. 국가운영과 책임은 중앙정부와 지방자치정부가 협력하고 역할분담을 해서 함께 거버넌스 해야 한다. 그리고 궁극적인 국가의 주권자는 국민과 주민의 행복에 기여해야 할 것이다.

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

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

2. 종합구상의 분야별 주요 내용

1) 중앙과 지방의 지방자치 분절에 부합하는 거버넌스 패러다임

현재까지의 패러다임은 1988년 지방자치의 틀로서 지방자치에 대한 부정적·소극적 입장을 결과하였다면 향후에는 새로운 관점을 지방자치발전의 패러다임을 제시해야 한다. 지금이야말로 중앙정부는 형인과 지방자치법의 새로운 제도적 틀을 검토할 시점이다. 1990년대 이후 논의된 지방자치의 발전방안을 보면 가장 큰 결립들로 우리나라는 헌법이 지방자치의 적극적 실현을 규정하고 있지 않는다는 점이 지적되었음은 앞에서 논의하였다. 우리나라는 분권형 자유 민주주의를 전망하고 이를 위한 구체적인 제도적 장치가 헌법에서 규정되어야 한다. 이에 따라 지방자치법이 이루어진다면 21세기 새로운 차원의 지방자치의 발전을 모색할 수 있을 것이다. 여기에는 분권형 연방제, 지방자치의 본질, 지방정부의 권한 등을 포함하여 다양한 방안들이 검토되어야 한다.

이러한 패러다임은 중앙-지방관계를 상하의 수직관계로 인식하기보다는 상호간 대등한 국정의 파
 미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

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

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

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

<그림 3> 지방분권형 국가의 지방자치행정체계

② 장기적 전략
다음으로, 장기적(3-5년)으로는 기존의 17개 시도(市道)를 발전적으로 통합·폐합하여 상기 6개의 초광역지방정부(가칭: ◯◯지역정부)로 통합한다. 7개의 초광역지방정부(가칭: ◯◯지역정부)는 국가 전체 기능 가운데 80%(2012년 현재 70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성을 확보한다. 광역자치단체의 초광역화와 더불어 단위로는 폐허리 민주주의의 모체인 초자치단체의 권한과 책임을 강화시켜 특별시 및 광역시의 69개 자치구는 자율적인 통폐합을 유도하여 명실상부한 기초자치단체로서의 역할 부여, 시군 지역의 경우에는 읍·면·동 자치를 강화시켜 근린주민자치를 정착시키도록 한다.

③ 재정분야의 구상

1세대 이론에 기초한 국내의 정부간 재정관계는 재정사업의 성과관리와 건전성관리 모두를 위험할 수 있다. 변화된 환경 속에서 재정사업의 성과와 건전성을 높이기 위해서는 마스그레이브-오
우초의 전통적인 1세대 정부간 재정관계 모델 대신 성과와 책임에 초점을 맞추는 2세대 모델을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 세 가지 원칙에 대한 합의가 필요하다.

첫째. 재정 문제와 해결해야 할 사회 경제 문제에 대한 현재의 상황을 중앙과 지방이 모두 정확하게 인식하는 문제상황 공유가 필요하다. 예산은 경제적 재원배분 과정이 동시에 정확한 권리는 배분이기 때문에 주체들간 상호작용 속에서 문제 상황에 대한 인식 격차가 상당하다. 중앙과 지방이 공동으로 협력하여 당연한 문제를 해결해야하는 상황에서, 문제 인식을 공유하지 못하면 중앙과 지방간 신뢰관계가 형성되지 않아 협력적인 정부간 재정관계를 재설계하는 것은 현실적으로 쉽지 않게 된다.

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

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

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

첫째. (지방세) 지방세 중심의 세입구조를 강화하고 세수와 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대해야 한다. 현재와 같은 정부간 재정관계를 유지하기 위해서라도 최소한 중앙정부의 국세 신장률과 동일한 정도의 지방세 신장률이 유지되어야 한다. 나아가 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 가격기가 강화될 수 있는 방향으로 지방재정에서 지방세의 비중과 역할이 확대되어야 한다. 구체적으로는 지방소비세의 재원을 확대하고 지자체간 재원배분에서 징세자주의를 강화하는 방안, 지방자치 부활의 상징이었던 담배와 관련된 제세공과금들을 담배 소비세로 임원화하는 방안, 50% 수증의 징수율에서 그치는 환경개선부담금의 지방환경재정 관리, 지방세 감면제도를 과표로 하는 지방보수세 신설, 주세의 지방세 환원 등과 같이 실제 세입 확충 구도가 있고 자주재원 중심의 국세-지방세 관계 개편 원칙을 선언할 수 있을 정도의 의미있는 조치들이 필요하다.

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

1) 예를 들어, 기준재정수요 산정시 일반행정비 부문을 대폭 축소하고 지방공무원이 담당하는 업무 분야에, 사회
기준재정수요의 측정단위들을 물리적인 여건(수급자수, 공무원수, 자동차수 등)에서 해결해야할 문제상황(지역자활도, 출산율, 고령화율, 실업률 등)으로 전환하는 방법도 고려할 필요가 있다.

셋째, 국고보조금 국고보조금제도들은 대폭적인 정비가 필요하다. 특정사업의 개별적인 기준보조율의 적정성에 대한 지열적인 논쟁 보다는 기존 체계에 대한 개편이 필요하다. 중앙-광역-기초의 중증적인 국고보조사업의 재정관리체제를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과책임을 강화해야 한다. 법정기준보조율이 규정되지 않은 분야에서는 국고보조사업은 원칙적으로 자원부담을 요구하지 못하도록 정제하고 실제 보조사업의 성과중심으로 재정책임을 강화하여 재정공유재비 극한 현상을 억제해야 한다. 이는 중앙정부의 재정건전성 유지하기 위해서도 필요한 조치이다. 지역특례체제의 지역개발재정사업과 같이 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이전하여 현제의 중증적인 보조사업관리 및 재원구성체계를 단순화시켜야 한다. 이 과정에서 중앙정부의 조직과 인력의 지방 이양도 병행되어야 한다.

넷째, (복지보조금) 복지보조금제도는 증가량과 지방간 복지재정관계에 대한 재검토에서 시작해야 한다. 개별보조사업의 적정보조율에 대한 논쟁이나 중앙과 지방간 복지정책단계 책임의 전가 공방은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 지방자치 이전에 형성되었던 전여적 정책체계로는 지금의 보편적 사회서비스 정책들을 수용할 수 없다. 사회서비스 전자바우처의 시대와 같이 중앙정부의 각종 특별정책을 통해 직접 관리기능을 수행해야 하는 사업들을 식별하여 제3의 공급체계를 구축하여 지자체 행정방에 집중되어 있는 복지전달 부담을 분산시켜야 한다. 전자급부시스템이 구축되면 과거 지자체 차원에서 담당했던 개인급부의 지불편리 기능을 중앙정부가 수행하는 것이 상대적으로 효율적이다. 지자체 현장에서는 사례관리를 위해 필요한 경우 수급자의 정보만 공유한다.

복지사업에서 지역적 외부성을 고려하면 사회서비스부급과 같은 포괄보조프로그램을 운영하고 사회문제 해결 지표를 중심으로 정부간 성과계약체계를 설계하는 방안이 대안이 될 수 있다.

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

여섯째, (재정사업관리의 자율 책임) 지방재정사업의 사전 및 사후 관리에 의해 행정안전부에서는 전국의 자치단체에 대해 표준적으로 적용하는 다양한 재정관리제도들을 운영하고 있다. 재정사업
의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 중앙 정부로 향하는 수직적으로 설정되어 있다는 점이다. 따라서 현행 지방재정관리제도의 책임 지향 방향을 지역사회와 주민들을 향할 수 있게 전환해야 한다. 중앙정부의 재정관리제도에서 규정하는 지침을 모두 준수해야 지역의 문제가 계속 악화되는 것은 현행 관리제도에 구조적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 중기지방재정계획, 지방재정투자시설, 지방재정공시제도 등과 같은 재정관리제도들이 지역주민의 관점에서 실제 운영되어야 한다. 지방재정은 중앙정부의 재정지침을 준수하는 관리책임과 병행하여 지방의 사회 경제적 문제를 직접적으로 해결(지역소득, 실업률, 주민행복 등)할 수 있는 성과책임제도들이 마련되어야 한다.

일곱째, 신뢰의 제도화 정부간 재정관계와 관련된 제도 변화과정에 누적되었던 정부간 불신 문제를 해결하기 위해 정부간 재정신뢰를 보장할 수 있는 제도들이 마련되어야 한다. 최근에 발생했던 지방소비세 재정 배분 비율을 둘러싼 안전행정부와 기획재정부의 갈등과 같은 현상이 반복되면 관련 주체들간의 합리적인 소통이 격려되지 않아진다. 구체적으로는, 국고보조사업의 지방이양을 추진할 때 분권교부제도와 같은 지방재정 정책의 부작용을 방지하기 위해서는 제도 개편에 따른 ‘재정관리역계체’의 원칙이 명확한 규정으로 정비되어야 한다. 지방재정에 대한 지방정부의 권리와 책임을 보장하기 위해서 지방재 감면은 지방조례로서만 가능하게 하고 중앙정부가 지자체의 사에 반대되는 인위적인 감면조치를 할 수 있게 하는 규정도 필요하다.

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

4) 복지분야의 구성

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

첫째, 집권과 분권의 선택의 문제에 있어서는 우리나라의 현재의 상황이 복지국가의 형성의 초기 라면 집권의 구조가 바람직할 것으로 생각되며, 둘째, 기능배분과 관리이양에 있어서는 기초생활보장업무나 연금업무와 같은 전국적인 통일적 기준으로 실시할 필요성이 있는 업무의 경우에는 중앙정부의 업무로 하고, 대인적 서비스나 가족 등이 하던 기능이 사회적 서비스와 되어 공공서비스로 되는 경우에는 모두 기초자치단체에게 우선적
으로 배정하는 것이 바람직할 것이다.
셋째, 앞으로 우리나라는 저출산고령화에 따라서 보다 기초자치단체의 중요성이 대두될 것으로 보이는 데, 이 경우 작은 정부를 고집하게 된다면, 정부의 역할부족에 대한 것은 민간기업과 NGO 등에 의한 서비스로 확대되어야 할 것이다.
끝으로, 이상과 같은 기초자치단체 우선의 여러 가지 역할과 기능을 실행에 옮기기 위하여는 일본에서 추진하였던 것처럼 자치단체의 능력과 관련한 논의가 보다 활성화된 필요성이 있다. 왜냐하면, 자치단체의 능력에 따른 국가내의 다양한 차이가 존재함에 따른 문제가 있을 수 있기 때문이다. 따라서, 자치단체의 협력에 대한 논의도 필요할 것으로 생각되는데, 여기에 대하여는 일본의 전례가 크게 도움이 될 것이다(박광덕, 2014:25).

5) 지방의회분야의 구상

지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 주민의 대표기관이자 지방자치단체의 최고의사결정기관 및 집행부의 감시통제기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 지방의회의 위상재고를 위한 발전과제를 제시하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 지방의회의 범죄관련자원에서 자방자치법을 중심으로 전반적인 분석하였다.
분석결과를 토대로 지방의회의 위상재고를 위한 발전과제로는 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌관단계 도입, 정책연구 기능강화, 자방의정원수원 설립, 자치임법권의 강화, 행정사무 감사관 및 조사관의 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회제도 도입, 의결권의 확대 및 강화, 예산상임의원의 강화, 지방의회 및 의원의 책임성 강화 등을 제시하였다.
물론 이와 같은 제도적인 요인 외에도 지방의회의 위상재고를 위해서는 의원들이 의정활동에 필요한 자질(전문성, 도덕성, 봉사정신, 정치성 등)을 갖추어야 하며, 또한 관위적인 자세와 태도, 자신과의 이해관계에 비판을 든 의정활동, 무관심과 불성실한 자세, 주의의 압력과 창작 등을 절저히 지양하고 지방의회가 자방자치단체를 책임지는 한 축으로서 집행부의 재정감사하는 역할을 충실히 하는 동시에 정책개발, 투자유치, 자치권강화 등 활동영역에서 집행부와 동반자로서의 지방의회가 지방자치의 한 축으로서 민주주의의 정착을 도모하는 의정활동 형태의 새로운 형태를 갖추어야 한다(최근열, 2014:18).

6) 주민참여분야의 구상

우리의 현실에 적합한 참여 정책을 개발할 필요가 있다. 무조건 외국의 제도를 도입하기보다는 우리의 토평화된 제도를 개발할 필요가 있다. 그러하여 도입된 제도의 토평화(system embed)를 시도할 필요가 있다.
이러한 맥락에서 '다수결'과 '투표'에 의한 정책결정은 합리성과 최상의 결과를 제약하기 때문에 갈등관리 선진국에서는 다양한 이해관계자의 '참여'와 '합의'를 통한 정책결정(갈등해소)이 강조되고 있다는 점을 주목한 필요가 있다. 참여적 의사결정방법의 활용을 통한 주민자치 및 갈등해소를 도모하는 방식을 통해 한국의 민주주의를 정착하고 지방자치를 성숙시키기 위한 노력이 필요하다.
승자독식의 정책결정은 반대자의 반발을 필연적으로 초래하고 타당성이 있는 소수집단의 견해조차도 배제하여 최상의 정책결정을 어렵게 하는 측면이 있다.

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

참여가 활성화되기 위해서는 참여 기술과 시민의식의 교육과 개발, 참여에 의한 자기 결정감, 공동체에 대한 소속감을 참여를 수용할 수 있는 정치적구조적 통로와 대응체제의 구비가 중요하다. 시민참여의 증대는 시민 개인의 참조적 역량을 육성시키고, 정치과정에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있게 하고, 시민의식의 성립에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라 국가적으로 정부에 대한 신뢰를 촉진한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 적절히 운영된다면 정부와 시민 모두에게 긍정적 효과를 가져올 수 있는 방법이 될 것이다(이원희, 2014:31-32).

7) 자치법제도분야의 구상

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

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

한국 자치자치법학회는 자치자치제도의 근거가 되는 헌법과 자치자치법을 비롯한 각종 법률이 자치자치 활성화에 장애가 되는 요소를 다수 담고 있다고 판단하여 자치자치를 활성화하려면 근본적으로는 헌법의 개정이 선행되어야 한다는 입장을 주장한다. 그러나 헌법 개정은 여러 가지 변수가 있고, 헌법 개정 과정에서 담을텐데에 대한 다양한 토론이 필요하다. 헌법 개정을 하지 아니한다고 해서 자치자치가 활성화되지 아니하는 것은 아니다. 법률을 통하여 충분한 자치권을 부여할 수 있기 때문이다.

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 권한을 그 기초로 하며, 구체적으로는 자치업무권, 조직자치권, 인사자치권, 재정자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 한국 자치자치법학회의 라운드 테이블은 이들 자치자치

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 도입과 정립

42
치단체의 자치권이 현행의 법통적 투대 하에서는 앞에서 개략적으로 밝힌 바와 같이 다양한 장애 요소에 직면해 있다고 판단하였다.

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

### VII. 결론

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


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

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

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

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장 동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권자가 구현과 함께 국가의 경쟁력을 지방정부의 역량강화를 통하여 이룩하고자 한다.

중앙정부와 지방정부의 상생을 통하여 새로운 성장 동력을 발굴하여 명실상부한 새로운 분권자가 구현하여 지방이 스스로 자립하고 자생할 수 있는 경쟁력이 있는 지방정부를 통해 우리 사회가 당면하고 있는 과제들을 해결할 수 있도록 해야 할 것이다.
미래 지방준리 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

이런 분권형 패러다임이 구축되면, 지역경제 활성화를 통하여 일자리를 창출하고, 새로운 고령화사회에 대응하여 경쟁력있는 복지국가를 건설하고, 지방정부의 교육기능을 강화하여 초중고 및 지방 대학이 활성화되고 지방의 경쟁력을 제고할 수 있다. 그래서 지방교육(인재양성) 공동체의 실험, 지방복지(품격복지) 공동체의 실험, 그리고 지방경제(지역산업육성) 공동체의 실험이 가능하도록 한다.

<참고문헌>


박재 욕. (2012). 광역권 발전전략의 활성화를 위한 지방행정체제의 개편 방향. 「한국지방정부학회 발표논문집」, 157-188


진영찬. (2000). 「자료포락분석(DEA)을 통한 행정구역 효율성 분석: 제주지역 읍·면·동을 중심으로」, 발표논문.
제주특별자치도. (2008b). 「제주도 행정조직 개편계획」.
제주도. (2006). 「제주특별자치도 기본법안 및 실천전략(안)」.
제주특별자치도. (2006). 「제주특별자치도 출범계획 보안계획」.
제주특별자치도. (2007). 「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.
1부. 라운드테이블 토론문
우영동(한국지방재정학회 회장)

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

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

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

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

지방재정행위는 지방정부의 재정행위임은 주지의 사실이다. 그러나 다 같이 지방재정행위가 하더라도 지방분권을 통해 지방자치가 행지는 나라에서는 그것은 현상적인 모습으로서 단순히 지방정부의 재정행위라는 차원을 넘어서 지방자치 내지 지방분권의 물리적 기초로서의 기능을 수행하는 데 뜻이 있다는 사실 또한의 주지의 사실이다. 그런데 지방자치 내지 지방분권의 본질은 지역의 문제를 지역사회의 의지를 달아 해결해야할로서 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는데 그 뜻이 있 다. 이러한 맥락에서 보면 지방재정운영과지정에서의 문제를 확인하고 대처하기 위해서는 단순히 '현상적'으로 나타나는 지방재정행위 자체보다 '본질적'으로 그러한 지방재정행위가 행해지는 과정에서 지역사회의 의사를 반영되는 틀이 갖추어져 있는지 여부를 확인하고 점검하는 것이 보다 긴요하다는 사실을 인식하는 중요하다 하겠다.
1부(라운드테이블) 토론문 2

누구를 위한 분권과 자치인가

이원희(서울행정학회 회장)

선거가 지방자치의 모든 것이 아니다
지방자치를 실시하면서 자치단체의 장을 선출하고 의회를 구성하고 있다. 자방의 권력구조를 선거를 통해 구성하고 있는 것이다. 그러나 1990년대 정치권력의 변화와 정치적 민주화의 과정에서 지방자치가 도입되는 과정에서 주민의 삶에 대한 고려보다는 정치적 과정으로 전개되었다. 하향식 공천과정과 결합되어 우리의 지방자치는 정치적 고려에서 전개되어 주민의 삶과 관련된 채 발전되어 왔다. 과연되는 지방선거에 비해 주민이 지방자치의 과정에서 보이지 않고 있다. 이에 주민이 주인이 되는 지방자치를 설계하기 위한 반성과 노력을 다시 생각해 보어야 한다. 권력을 향하는 그들의 정치가 아니라 주민이 주인이 되는 지방자치가 되는 조건을 설계해야 한다.

수입된 참여 정치가 현실에 착근하지 못하고 있다
주민참여와 관련한 모든 장치가 도입되어 있다. 치안과 행정의 철폐, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민상소 등을 통해 발전하면서 정서적 참여 정치는 모두가 도입되어 있다. 그리고 주민참여예산도 법적 근거를 가지고 도입되었다. 그러나 이러한 장치가 제대로 작동하지 못하고 있다. 주민 간결의 해소는 정치적으로 작동되지 못하고 오히려 갈등을 증폭시키는 요인이 되기도 한다. 무조건 제도를 도입하기 보다는 우리의 현실에 맞는 정치가 무엇인지를 생각해야 한다. 우리의 지방자치가 어디로 가고 있는지는 다시 생각할 필요가 있다.

지방자치의 조건은 무엇인가
우리는 지방자치를 실시할 준비가 되어 있는가. 권력과 권한을 내 주어야 할 중앙 부처 공무원, 지역에 기반한 정책을 집행해야 할 지방 공무원, 지역을 가꾸어 가야할 주민 등의 의식과 행태는 지방자치를 실시할 조건에 적합한가. 선거를 통해 형성되는 지방권력 구조는 지역에 부리를 두고 주민의 삶을 제고하는 노력을 하고 있는가. 지방자치를 위한 재원도 부족하다. 교육과 경찰의 자치는 아직 논의만 하고 있다. 중앙의 각종 규제 권한은 여전히 지역을 구속하고 있다. 지방을 통해 중앙의 권력이 형성된 것이 아니라, 중앙의 권력이 형성되고 나서 지역으로 권력이 분산되는 과정에서 자치와 분권은 정상적 균형을 형성하지 못하고 있다. 그러한 과정에서 주민은 여전히 지방자치의 관객으로 남아 있다. 산업화의 과정에서 민주적 의식을 형성할 기회를 갖지 못했던 주민들이 자치를 받아들이는 준비가 부족한 점도 있다. 지나친 경영의식과 이로 인한 피해의식은 협상의 기술을 개발시키지 못하고 있다. 자치가 지식 지역 간 갈등을 유발시키는 과도기적 현상을 노정하고 있는 것도 사실이다.

주민이 주인으로서 나서야 한다
자치와 분권은 그냥 주어지지 않는다. 관리와 학습이 필요하다. 우리의 경제적 발전 속도에 따라서 지역에 대한 관심이 제고되는 것도 긍정적이다. 지방적 참여가 이루어지고 있다. 지역 공동체 사회에 대한 관심을 근거로 다양한 형태의 자발적 모임이 발전하는 것도 긍정적이다. 자치를 위한 새로운 터전다의 핵심에는 주민이 있어야 한다.
이시원(경상대, 前한국지방정부학회 회장)_(대)이상철 한국지방정부학회장


지방자치 20주년을 맞아 '사유분권의제'를 채택하여 지방분권의 볼풀구를 찾아보려는 것은 매우 의미있는 시도라고 판단한다. 그동안 서울은 지방이라는 관념이나 생각이 별로 없었던 것이 사실이다. 서울과 중앙은 한통속이라는 인식이 겹쳐 있기 때문이다. 여전히 서울은 값이 다른 지역으로 대우를 받고 있다. 구조상 국무총리 직속에도 서울시장만 단체장 가운데 유일하게 국무회의에 참석할 수 있는 지위가 부여되어 있다. 지방의 문제를 다루는데 있어서 시도자치들이 모여 목소리를 내는 경우도 서울을 비롯한 수도권 단체장은 제외되었던 경우가 많았다. '사유분권의제'에 포함된 내용들은 그동안 여러 차례 주장되어 왔던 것이다. 지난 3월 17일 전국시도지사협의회에서 6.4가지방선을 앞두고 발표한 ‘민선 6기 성숙한 지방자치 정착을 위한 전국시도지사 공동성명서’에서도 이들 내용들이 포함되어 있다. 지금 시점에서 중요한 것은 선언적인 내용들을 반복할 것이 아니라 정치적인 역량의 결합과 전략을 통해 어떻게 하면 가시적인 성과가 나올 수 있도록 하는가이다.

오랫동안 굳어져 온 중앙집권의 둔측에서 자치다운 자치를 할 수 있는 여건을 만들어 내는 것은 그야말로 어려운 과제이다. 그것은 지방분권을 핵심적인 공약으로 삼아 집권한 참여정부에서 조차도 지방분권이 제대로 이루어지지 않은 것으로도 충분히 점차할 수 있다. 정치권력의 핵심부에서 지방분권을 추진하려고 했던 정치필리트들이 존재하였고, 지방분권대민운동본부와 같이 지방자치와 지방분권의 현실을 위해 외력에서 활발히 활동했던 시민단체들이 있었던 참여정부 상황에서도 지방분권이 제대로 이루어지지 않았던 것이다. 그러나 역대 정부가 제수특별자치도를 지방분권의 시험적 공간으로 만들어 지방분권의 의지를 보인 유일한 정부가 참여정부였다. 한국사회에서의 지방분권 내지 지방자치는 중앙권력을 중심으로 한 위로부터의 관심과 지방의 각 자치단체에
그리고 지방자치를 중심으로 한 이래로 부터의 요구와 지지가 합치될 때만이 가능한 일이다. 그러
나 지급의 상황은 지방자치의 의지를 가진 중앙의 정치엘리트를 찾아보기 어렵고, 2002년 16대
대통령 선거를 계기로 본관운동의 뜻을 보였던 시민단체들도 그 활동의 동력을 잃어가고
있다. 지역의 주민들도 임상생활에서 지방자치가 정말 필요하고 중요하다는 인식이 별로 높
지 않다. 이러한 재반 상황적 여건에서 지방분권을 통한 자치권의 확보가 얼마나 어려운 일인가를
쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

이렇게 여건이 여지치 않다고 하여 지방분권을 통한 자치권의 확보의 노력을 포기할 수 없는 일
이다. 재반 여건의 심층적인 분석을 통해 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 전략적 사고와 행동에
함을 모아야 할 것이다. '서울분권의제'는 무엇을에 관한 것을 담고 있다. 그러나 그 내용이 너무
포괄적이고 선언적인 성격을 띠어나지 못하고 있다. 지방의 단체장은 비롯된 공식적인 세력과 지
방분권에 관심을 가진 시민단체가 합심하여 보다 심층적인 분석의 노력이 필요하다. 예컨대, 참여
정부에서 추진하려고 했던 지방분권 로드맵의 내용과 추진방법. 그리고 이명박 정부의 지방분권촉
진위원회에서 논의하였던 각종 지방분권의제, 그리고 현재의 지방자치자문위원회에서 논의되고 있는
당연한 중요성과 문제점을 체계적으로 검토함으로써 지방의 입장에서 중요하고 시급하다고 판단되는
의제들을 보다 체계적으로 정밀하게 분석해서 제시해야 할 것이다. 또한 지방분권의 실험적인 사례가
아니며 있는 제주특별자치도의 경험을 통해 넘어진 성과와 문제점을 체계적으로 검토할 필요가 있다. 중앙정부의 각 부처에서는 제주특별자치도의 경험에서 나타난 부작용을 과다하게 부풀려 다시 중앙정부의 권한으로
부활시키려는 시도는 없는지 전체의 고래를 늑추지 않아야 한다.

체계적으로 면밀하게 검토된 분권의제가 설정되면 이를 관철시키기 위한 전략적 사고와 행동을 구
상하고 실행해야 할 것이다. 즉, 어렵게 대한 구체적인 전략이 필요하다는 것이다. 무엇보다 중요
한 것은 지방분권을 위해 활동하고 있는 제 세력간의 연대와 결집이다. 현재 대통령 직속위원회로
활동하고 있는 지방자치발전위원회, 그리고 지방 4단체(전국시도자치연합회, 전국시군구청장협의
회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회)와 국회의사당자치발전협의회 등의
공식기관들과 구청자치자문자치발전국민연대를 비롯한 시민단체들이 연대하여 구호에게 그치고 있는
분권의제들이 체계화되도록 정치적 역량을 모아야 할 것이다. 다시 말해, 대통령 직속의 지방자치발
전위원회 그리고 국회의사당자치발전협의회를 중심으로 한 중앙정부의 본관개혁 논의와 자발성단체와
구청자치자문자치발전국민연대를 비롯한 시민단체들이 연대하여 정치적 역량을 결집해야 할 것이다. 지방자치촉진 7개 협회가 공동으로 발의하여 이루
어지는 이번의 '서울분권의제' 선언이 이러한 정치적 역량을 결집하는 기폭제가 되기를 희망한다.
1부(라운드테이블) 토론문 4

강기홍(서울과학기술대학교, 한국지방계약학회장)  (대) 오준근 한국지방법학회장

한국지방자치법제와 서울연구원이 중심이 되어 지방자치 20년을 기념하기 위해 마련한 이번 학술 대회는 1만명의 국민소득 26,000달러를 달성한 현실에서 지방자치 발전을 위한 새로운 패러다임을 모색해 본다는 점에서 매우 의미있는 대회라고 생각됩니다.

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

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

I. 기형으로 태어난 우리나라의 지방자치제도

1. 지방자치법의 제정

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

제헌헌법 제96조 지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

현행법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 존속은 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거 및 지방자치단체의 정의 임명방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

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

- 이 법은 지방의 행정을 국가의 감독 하에 자치주민의 자치로 행하게 하여서 대한민국의 민주적 발전을 기형을 목적으로 한다(제1조)
- 지방자치단체는 도와 서울특별시, 시·읍·면으로 하고 도와 서울특별시는 정부의 직할하에, 시·읍·면은 도의 관할 하에 두며(제2조) 법인으로 한다(제3조)
- 지방의회를 두고 지방의회의원은 주민의 직선으로 한다(제 52조, 53조)
- 도지사· 서울특별시장은 임명으로 하며(제48조 1항) 시·읍·면장은 지방의회에서 선출한다(제48조 2항)

3) 강기홍, 지방자치법의 기능적 한계 극복방안(2009)을 참조하여 작성하였다.
• 지방자치단체장의 지방의회해산권과 지방의회의 지방자치단체장에 대한 불신임결의권을 허용한 
  (제109조)
• 1949년 8월 15일부터 시행하고(부칙 제1조), 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(부칙 제4조).

2. ‘기형으로 태어난 지방자치라는 아이’

지방자치법은 제정과정에서부터 정부와 국회의 갈등이 심하였다. 최초의 지방자치법안은 두 차 
례에 걸쳐 본회의에서 수정 의결하였으나, 실시시기에 대해 이의서를 첨부한 정부의 제의요청이 
있었으며, 이에 대해 국회는 정부 법안의 재차제의요청은 현법위반이며 일사부재의 의사원칙에 비 
추어 부당한 것으로 보고 이의서를 정부에 반려하였다. 정부는 정부의 제의요청이 국회의원 3분의 
2 찬성으로 가결되지 않음을 이유로 본법안이 폐기되었음을 통고하였다. 국회는 정부의 폐기통고 
을 받아들여 약간 수정을 가한 외에 거의 원안대로 채택하였다. 지방자치법의 시행일이 1949 
년 8월 15일부터임을 부칙에서 규정하고 있었으나, 정부수립 후 라 
군사구제의 미비와 
아울러 
국내치안상태가 불안하다는 
이유로 
지방의회 
의원선거는 무기 
한 
연기되었다 
에 
대비하여 
정부는 
1949 
년 9 
월 28 
일 
지방자치 
법 
개정 
법률안을 
제출하였다 
바, 
경과규정의 
신설과 
졸속으로 
제정된 
지방자치법의 
법리적 
모순 
, 
법체제의 
불비 
, 
누락 
등을 
시정 
, 
보완할 필요성이 
있다 
이는 
 이유가 
있었다. 
개정 지방자치법의 한계와 관련하여 볼 때, 지방자치법을 제정하는 과정에서 정부의 태도는 지방 
자치제도의 조속한 실시에 대해 미온적이었음을 알 수 있다. 정부는 시행도 하지 않은 지방자치법 
을 개정한 주된 목적이 지방의회의 구성시기에 관한 제75조 제2항의 신설에 있음을 예측할 수 
있다. 도지사에게 시 · 읍 ·면장이 법령에 위반하는 행위를 하였을 때에는 탄핵재판소에 그 파면을 
소추할 수 있도록 하여(제109조 제4항) 시 · 읍 ·면장에 대한 도지사의 권한을 강화시켜 위계적 
통제장치를 강화하였다. 

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

4) 대한민국 국회의사당, 지방자치법 입법의안자료, 1~11면 참조.
5) “ 대통령령은 천재지변 기타 비상사태로 인하여 선거를 실시하기 곤란하다고 인정할 때에는 지방자치단체의 전부 
또는 일부의 선거를 연기 또는 정지 할 수 있다.”
6)
II. 진정한 “제도적 보장”으로의 귀환

1. 헌법재판소의 결정

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

"제도적 보장은 객관적 제도를 헌법에 규정하여 당해 제도의 본질을 유지하려는 것으로, 헌법재판官认가 특이 중요하고도 가치가 있다고 인정하고 헌법적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 국가제도를 헌법에 규정함으로써 정의의 법 발전, 법 형상의 방책과 범주를 마리 규율하려는 데 있다. 헌법에 의하여 일정한 제도가 보장되면서 입법자는 그 제도를 설정하고 유지할 입법의무를 지게 될 뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있기 때문에 법률로서 이를 폐지할 수 없고, 비록 내용을 제한한다고 하더라도 그 본질적 내용을 침해할 수 없다" (헌재 1997.4.24. 95헌바 48).

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

2. 제도보장의 내용

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

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

다음은 자기책임성의 보장(Eigenverantwortlichkeit)인데, 지방자치단체가 벌이 정한 개별적구체적 지시나 감독 외에는 자치사무의 수행에 있어 이를 합목적적으로 처리할 수 있으며, 이에 대해 스스로 책임을 진다는 의미이다. 위임사무와 관련하여서는 합법적 책임이, 자치사무에 대하여는 합목적 책임이 수반되는 것이다. 한편, 자기책임성의 보장은 자치권으로도 이해할 수 있는데, 지방자치단체의 자치권은 국가로부터 위임받은 권능으로서 법률에 따라 제한이 가해질 수 있다. 제도적 보장은 지방자치단체 내부의 관계(주민-지방의회-주민)에 있어 주민자치(참여)를 내용으로 한다. 주민에게는 단체장 및 지방의회의 관계에서 정책결정과 법집행시 참여가 보장되어야 한다. 참여의 방법으로 지방자치법이 포섭하고 있는 것이 주민투표권, 조례의 제·개정청구권, 감사청구권, 주민소송권, 주민소환권 등이다.
III. 미래지방자치발전을 위한 종합구상

1. 다시 태어나지 않으면 미래의 지방자치는 어렵다

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

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

변혁의 기본적인 패러다임은 중앙정부가 행정법으로 쥐고 있으면서 실질적인 지방자치를 저해 하는 요소들을 재정과 더불어 지방으로 완전 이양하는 것이 전체되어야 한다. 반면, 지방은 방만 한 자치행정운영이라는 누명에서 벗어나기 위해 스스로 자기책임성을 중앙정부와 주민에 대해 제고시키는 노력이 필요하다. 그리고 중앙정부의 지도 및 감독권은 지방자치법상 주민에게 보장된 참여장치들로서 통제될 수 있도록 전환되어야 한다.
1부 (라운드테이블) 토론문 5

지역중심의 복지패러다임 구현

의제 7: 미래지방자치발전을 위한 중앙지방 복지기능 분담
의제 8: 분권형 복지전달체계의 확립

최 재 성 (한국사회복지행정학회장)

1. 문제인식

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

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

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

2. 무엇이 지역중심의 복지전달체계를 어렵게 하는가?

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

○ 정치적 요인: 단체장이 바뀌면 지역복지체계가 혼란스럽다. 핵심담당자들이 바뀌고 민간 복지기관의 운영주체가 변경되기도 한다. 지역주민의 관점에서 복지서비스의 연속성 일관성을 기대하기 어렵게 하는 것이다. 심지어는 그 동안에 축적되었던 복지자원이 하루아침에 무너지는 경우도 발생한다.
○ 공공부문의 정직성: 일부 지자체를 제외하고는 지역에서의 민간복지시설은 항상 ‘갑’ ‘을’ 관계아래 ‘을’의 위치를 맡는다. 정부사업의 대행자, 파트너의 관점임을 찾기가 어렵다.
○ 지자체 복지업무의 과중
○ 지자체 복지업무의 기피
○ 지역간 복지사업의 양극화: 지역복지재정의 불균형... 담당전문인력의 역량의 차이...

3. 지역중심 복지체계의 방향

○ 지자체내 복지업무의 정치적 독립성 확보
○ 지자체 공공복지전달체계의 기능적 분리
○ 지역중심의 복지영역에서 국가복지와 지자체 복지의 구분
○ 공공주도의 복지체계 구축에서 민간과의 파트너십 형태의 복지구축
1부(라운드테이블) 토론문 6

김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장)

I 지방분권 의제설정의 방향

1. 추진방향의 이원화

☐ 방향설정의 필요성

☐ 지방분권은 중앙집권적 국정운영체계를 향후적 역할분담체계로의 변화를 의미하므로 다양 한 이해관계가 얽혀있으며, 특히 공직사회를 중심으로 이해관계가 복잡
☐ 지난 20여년간 지방분권을 국가적 어젠다로 제시하지 않은 정부는 없었지만 미세한 변화는 있었으나, 실질적 지방분권과제는 미해결
☐ 이는 지방분권이 시대적 과제이기 때문이다. 관련 국회, 중앙정부의 기득권을 배분할 만한 강 력한 지방분권 정치세력이 정부 간 이해관계를 조정하는데 실패한 측면이 있음

☐ 추진방향

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

2. 지방분권의식 확산과 지방자치 저변확대 고려 필요

☐ 지방분권의식 확산의 필요성과 지방역할에 대한 고민 필요

☐ 지방분권의 국정운영체계 변화를 수반한다는 점에서 결국 국민 또는 주민에 의한 정치적
☐ 선택이 불가피한 과제
☐ 그러나 집권세력은 같은 공무원 부패라고 할지라도 중앙공무원의 부패는 개인의 일탈로 지방공무원의 부패는 구조적 문제로 침소봉대 하는 심상
☐ 이러한 잘못된 인식이 확대 재생산되어 지방분권 추진의 필요성에 대한 국민적 공감대 확
☐ 산이 어려운 상황
☐ 따라서 지방분권 의제 설정에 있어 지방분권 의식확산을 위한 ‘우리의 자세’가 주요 과제
☐ 로 설정될 필요

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 58
지방자치정부

지방자치 저변확대를 위한 노력 필요

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

지방분권 의식확산을 위한 구체적 활동 필요

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

Ⅱ 분권의제 : 시도지사협의회 지방분권 추진과제

협의회 지방분권 과제의 개요

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방자치제도 개편</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>관련의 지방이양 및 사무구분체계 정비</td>
</tr>
<tr>
<td>- 지방의 특수성 반영하기 위해서는 국가사무 중심구조 탈피 필요</td>
</tr>
<tr>
<td>- 주민대응성 제고 위해 현지성 높은 중앙사무의 획기적 지방이양 추진</td>
</tr>
<tr>
<td>- 사무이양에 있어 재원 동사이양을 통해 지방재정 보전</td>
</tr>
</tbody>
</table>

지적경찰제 도입

- 지역 민사있는 수요에 적극 대응하기 위해서는 경찰체계 개선 필요 |
- 시도-시군구 자치경찰제 도입 통해 민사안전역량 설립적 제고 |
- 국가경찰 기능 중 일부를 지지경찰로 이양하여 재원 추가부담 방지
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

60

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

- 특별지방행정기관 지방이관
  - 단순 집행사무 이관 또는 사무위임 형태의 특별이관 지양
  - 특별지방행정기관의 인적재량기술 등 포함적 지방이관
  - 정부조직법을 통해서만 특별지방행정기관 설치도록 하여 남설 방지

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

- 자치입법권 확대
  - 조례를 통해 지방정부 운영하는 것이 실질적 지방자치
  - 지방자치의 실현을 위해서는 지방자치법 개정 통해 자치입법권 확대
  - 조례 제정의 한계 폐지, 조례위반행위 벌칙 다양화 추진
  * 지방자치법 일부개정법률안(유승우, ’13 8)

2 지방재정 확충

- 자방소비세 확대
  - 자방소비세 재원의 단계적 지속 확대 추진
  - ’14년 부가가치세 16%로 확대 및 15년 4% 동 20%까지 확대
  * 정부, 자방소비세 5%인상 확대 발표(’09. 10, 지역발전위원회)

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

- 지방세 과세대상 확대 등 신세원 발굴
  - 스포츠트로, 관광행위, 골재 채취, 자원시설 등에 지방세 과세
  - 세수증가확대 및 조세징량 최소화를 위한 관련에서 접근

3 지방의견 반영 확대

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

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

- 국회, 지방분권특별위원회 설치
  - 지방분권과정은 다수의 상임위가 관련되어 있는 상황
  - 효율적 지방분권 추진 위해 국회에 상설 지방분권특별위원회 설치 필요
한국의 지방자치는 자치정부 구성 20년을 맞도록 중앙과 지방정부 사이의 권한과 책임의 재배분이 거의 이뤄지지 않음. 지난 20년 동안 지방자치 과정에 대한 평가를 토대로 중앙과 지방정부 사이의 협력 관계, 정책 패러다임의 개선 등을 전반적으로 논의하는 것은 매우 늦은 것이라도 있음.

중앙과 지방정부간 권한과 책임의 재배분이 이뤄지지 않음에 따라 중앙과 지방정부 사이의 협력 관계, 정책 패러다임의 개선 등 전반적으로 논의하는 것이 참으로 늦은 것이라도 있음. 지방자치 발전 자체만을 논의의 중심으로 삼을 경우, 논점이 국민들의 눈높이로부터 멀어질 우려가 있음.

발제된 분권의제들은 대체로 합리적이며, 공론화를 거쳐 정책으로 채택할 필요성이 느껴지는 것 많은데, 의제 초안 가운데 논란의 여지가 있는 것도 보임. 가령 삼양제제 개편의 경우, 중앙정부와 외교안보에 집중하고 지방정부는 산업경제를 담당하도록 하고 있었는데 이로 인한 지방정부가 재벌과 경제 민주화 등의 조치로 과하한 추진할 수 있음이 의문임. 산업경제 정책 가운데 정부가 강한 리더십을 발휘해야 할 일이 적지 않은데, 체제의 지방정부로 해당 영역을 이관할 경우 또다른 문제를 낳을 수도 있음.

분권의제들을 추진하는 전략 차원에서도 생각해볼 점이 있음. 발제 자료를 보면 그동안 지방자치 학계에서 논의된 여러 아이디어들이 촘촘히하여 잡혀있음은 듯한 일상적, 학계에선 나름대로 숙성 과정을 거친 아이디어라고 할지 모르겠음. 그러나 국민들이 볼 때 지방에 좀 더 많은 권한을 주면 국민 생활이 나아질 것이라고 하는 믿음이 아직 부족한 것 아닌가. 이런 상황이라면 논의의제들을 협업 추진하기 위한 동력을 국민들 사이에서 확보하기 어려울 수도 있는 것 아닌가.

상당수 지방정부들이 협동조합이나 사회적 기업 같은 사회적 경제에 관심을 틀리고, 복지와 시민 교육 등에 좀 더 투자하는 흐름이 나타나고 있음. 시민들의 생활상의 요구와 좀 더 밀접하게 연관된 문제에 지방정부의 자원을 집중시키는 데 효과가 볼 수 있음. 이런 흐름과 사례들을 부각시키고 강조하면서 지방자치 제도 개선 필요성을 제기하는 것도 효과적인 추진 전략이 될 수 있겠음.
『서울 분권 의제 15』
미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제 15” 발표문

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

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

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

□ 미래지방자치 발전을 위한 7대 방향

첫째, 중앙-지방정부간 관계의 재조정을 통한 지방자치 폐쇄적 이념의 전환이다. 중앙정부의 지방정부에 대한 통제 지방적 인식을 전환하고, 지방정부는 중앙정부의 의존에서 탈피하여 자율적이 고 수평적인 동반자 관계를 구축할 수 있는 역량을 키워야 한다.

둘째, 자가정주의 범위를 확대하여 주민중심의 생활자치를 정착시켜야 한다. 교육자치와 지방자치의 연계 점검을 통해 관리의 비효율을 개선하고, 자치정착의 실시를 통해 경찰능력을 이원화하여 지역특성에 맞는 차원서비스를 제공함으로써 주민중심의 생활자치를 구현한다.

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

넷째, 중앙과 지방의 복지 기능에 대한 분담과 분권형 복지서비스 전달체계의 확립으로 지역중심의 복지체계다임으로 전환하여야 한다.
다섯째, 법제도개편으로써 지방자치단체 조직설치에 관한 규정을 개편하여 지방자치단체의 자체조직권을 확대한다. 자체법령권의 강화 및 규제자치권을 강화하고 지역발전을 위한 계획자치권을 실현하여 실질적 지방자치가 구현되도록 개편해야 한다. 또한 본질적 헌법으로의 개정을 통해 실질적 지방자치 구현이 가능하고 국가정책결정과정에 지방의 의견을 반영 할 수 있도록 해야 한다.

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

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

□ 7대 방향을 구현하기 위한 '서울분권의제 15'

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

2014. 4. 22

한국지방자치학회
한국지방재정학회

한국지방자치법학회
한국지방정부학회

서울행정학회
한국사회복지행정학회

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
의제 1. 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여

1) 현황 및 문제점

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

중앙정부와 지방정부 간 의사소통의 부족
- 중앙정부와 지방정부 간 의사소통의 부족으로 인해 비효율성이 나타나는 부작용이 발생함

2) 추진과제

중앙-지방의 정책포럼 정례화
- 중앙정부와 지방정부 간 정책포럼을 정례화하여 중앙-지방정부의 협력과 소통의 장을 마련할 필요가 있음

지방 4단체의 의견수렴 규정화
- 주요 현안에 대한 지방4단체의 의견수렴을 제도화함으로써 효율적으로 지방정부의 입장을 파악할 수 있는 해법이 있음

특정 지방정부에 관련된 법령제정, 정책형성 시 해당 지역의 의견수렴 제도화
- 법령·정책의 대상이 되는 특정 지방정부의 의견 수렴을 제도화함으로써 법령·정책의 정당성 확보가 가능할 것
올 확보함과 동시에 순응성도 확보할 수 있어 집행의 효율성을 도모할 수 있는 이점이 있음

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

의제 2. 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편

1) 현황 및 문제점
- 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기함
  - 국가주도의 지역개발 정책은 수도권의 급격한 성장을 가져왔으며 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 집중되는 문제가 발생함
  - 비수도권 지역의 발전 동력 부족으로 수도권과 비수도권 지역 간 격차가 커지게 되었으며, 이는 지역 간 갈등을 심화시킴

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

2) 추진과제
- 분권화를 위한 신광역체제의 수립
  - 광역연합의 형성
    - 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도, 대구·경상북도 간에 형성
    - 광역적 사무를 추진하기 위해 기존의 자치단체 형태를 유지하면서 기능적 통합을 추진하므로 자치단체의 부담이 적다는 장점이 있음
  - 광역시와 도의 통합
    - 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속도의 관할로 확산하여 특별시 9시도체제를 형성함
    - 같은 지역적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로서 발생하는 문제를 해결하고, 광역형정수요에 효과적으로 대응하기 위함
  - 초광역지자체의 형성
- 도자치단체의 상급자치단체의 범죄지위를 갖는 것이 초평역지자체로서, 도는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개 도를 통합하여 형성함
- 초평역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초평역지자체2(강원도), 초평역지자체3(대전, 충남, 충북), 초평역지자체4(광주, 전남, 전북), 초평역지자체5(대구, 경북), 초평역지자체6(부산, 울산, 경남)을 제안할 수 있음

3) 쟁점사항
☐ 초평역체제의 개편을 국정 이슈화하는 전략을 마련해야 함

<table>
<thead>
<tr>
<th>의제 3. 교육자치와 지방자치의 연계협력</th>
</tr>
</thead>
</table>

1) 현황 및 문제점
☐ 교육행정과 일반지방행정이 분리되어 비효율성이 노정됨
  ○ 총무, 기획, 감사 등 일반관리 기능이 종부적으로 나타나서 비용을 유발하는 요인이 됨
  ○ 교육 기능이 행정의 중요한 요인이므로 불구하고 일반 행정에서 관리하려 못함
☐ 교육재정과 일반 행정 재정이 통합적으로 관리되지 못하고 있음
  ○ 교육재정은 중앙정부 지원, 광역자치단체의 지원 그리고 기초자치단체의 지원 등으로 복잡하게 관리되고 있음

![지방교육재정의 흐름도]

2) 추진과제
☐ 단기적인 협력 연계 방안 : 재정관리 제도의 일원화
  ○ 지방중기재정운용계획을 통합하여 관리함.
  ○ 주민참여예산위원회를 별도로 각각 운영할 것이 아니라, 통합하여 하나로 운영함.
☐ 중장기적인 통합 방안 : 편성 절차의 전환
○ 교육장에서 시도 예산 부과에 예산 재안을 하면 시도 예산담당 부서에서 이들 사정(杳訊)하여 최중 편성함.
○ 자금은 산의 1원화이지만, 편성의 1원화로 전환함
□ 장기적으로 교육감을 광역자치단체의 러닝 메이트로 전환
○ 교육부지사, 교육부시장의 역할을 담당

3) 쟁점사항
□중앙정부가 별도의 목적으로 지원하는 지방교육재정교부금, 지방교육세로 지원되는 자금은 별도의 재정으로 관리되어야 할 것임

의제 4. 기초단위의 자치경찰제 실시

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

2) 추진과제
□ 현행의 중앙 경찰제도 중 일부를 기초자치단체의 기능으로 전환함
□ 기초자치단체 별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정하도록 함
○ 중앙정부 지방의 연장에서 운영
○ (가칭)자치자치단장은 개방형의 4급 상당으로 운영함

3) 쟁점사항
□ 인건비의 확보가 중요함
○ 현행의 재정 구조에서 자치경찰제를 도입하는 경우 지역별 재정 부담이 매우 큼
○ 차원의 수준을 지역별 재정력 격차에 따라 차별화 할 수 없다는 의미에서 지방교육부서를 통한 지원이 필요함
○ 지방교육부 세수 요청에 차원의 요인을 포함하도록 함

□ 현재 환경 관련 각종 부담금이 환경개선 특별회계로 운영되어 중앙의 재원으로 됨
○ 향후 자원의 단속 기능이 강화되는 경우 이러한 부담금을 지방 환경개방 지출과 모색함
○ 지역의 단속 기능이 강화될 수 있음
○ 중앙정부의 환경 관련 보조금을 축소하는 계기를 마련함
의제 5. 지방재정확충을 위한 실질적인 자주재원 시스템 도입

1) 현황 및 문제점

☐ 자율과 책임의 분명정의 원칙에 기초하여 자치재정을 운영하기 위해 무엇보다 자주재원을 중심으로 한 지방재정 확충이 중요함
  ○ 자방재정에서 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 비중이 지속 증대함. 이는 지방 재정자립도를 악화시켜 자치재정의 건전성과 효율성 악화의 핵심 원인이 되고 있음.
  ○ 국세와 자방세의 비중은 8대 2로서 그 비율이 고정된 가운데 중앙정부 목적의 자율경비 혹은 재정정책을 자방재수와 직접 연계시켜, 무너진 자방재정이 경제의 축소와 안정성과 안정성을 악화되고 있음.
  ○ 재산거래 관련 자방세 비중이 높아 부동산 경기에 취약하며 중앙정부의 부동산정책 수단으로서 취득세가 빈번히 활성되어 자방재정의 기반과 안정성이 악화되고 있음.
  ○ 자방소비세 확대로 자방재정이 다양한데 중앙정부 조정기능이 상당히 약화된 상태임.

☐ 추진과제

☐ 국세 대 지방세 비중을 현행 8대 2에서 7대 3으로 조정
  ○ 자주재원 중심의 자방재정 구조를 강화하기 위해서 국세와 자방세의 세수 비중 구조율 7대 3으로 우선 설정하고, 재정중심성 원칙에 따라 정부간 재정개념을 재조정함.
  ○ 자방재정 확충방안으로, 자방소비세 확대, 소득세의 공동세원화를 통한 자방소득세 확충, 주세의 이양, 담배소비세의 각종 재세공과금을 지방재세로 인정자연이 있음.
  ○ 자방소비세의 세수 배분에서 진지자주의 요소를 강화하여 지방의 소비활동이 해당 지자체 자방재정으로 직접 연계되는 정도를 높임.
  ○ 정수율이 현저히 낮은 중앙정부의 각종 부담금 가운데 자방자치단체가 정수위탁하는 세외 수입을 지방세로 전환(예, 환경개선부담금을 지방환경재정으로 전환).

☐ 지자체 중심의 자방재정 활성화
  ○ 중앙정부 목적 사업의 자방재 감면 조치를 금지하는 조항을 자방재세법에서 명확화: 부동산성재정구조를 위한 취득세 감면 정책은 지자체의 자율 결정으로 전환.
  ○ 자방재정의 보유로 부담을 대신하기 위해 보증하는 대도시 자치단체에 한하여 (가정)자방보육세(지방재성과분을 과세대상으로 설정) 신설.
  ○ 각종 지역개발사업 및 지역규제의 자방재 영향평가를 실시하여 지자체의 사회 경제 정책과 자방재수 기반 확충 관계를 명확히 규명하고, 세수 극대화를 위한 정책수단을 개발.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

의제 6. 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보

1) 현황 및 문제점

☐ 중앙정부 각부처들이 수직적으로 통제하는 보조사업이 과다하여 지방재정사업에서 지자체의 혁신역량이 약화되고 지역주민들에 대한 성과책임이 높아지지 않음.
☐ 복지보조금을 비롯하여 중앙정부 각부처로부터 국고보조사업이 수직적으로 확대되어 자발의 자체개선을 강화하고 지자체의 재정사업 자율성을 저하시키고 있음.
☐ 지자체들간 보조금 유치 경쟁에 따라 중앙 재정에서는 공유재의 빈곤에 따른 비효율성 문제가 지방재정에서 연쇄예산제도 구조가 형성되고 성과지향적 재정체계를 구축되지 못함.
☐ 중앙의 관리 감독 기능이 강화됨에 따라 자발적 노력이 지방재정사업에서는 성과가 낮아지고 재정상황이 악화되는 악순환이 계속됨. 이러한 현상이 누적되면서 도덕적 해이와 건전성 위기가 발생함.

2) 추진과제

☐ 국고보조사업의 대폭적인 지방이양과 성과계약형으로 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성 확대
☐ 2000년대 중반 분권개혁때 300여개의 국고보조사업이 최근 1,000여개로 확대되었음. 소규모 영세보조금은 폐지하고 지자체가 희망하는 보조사업들은 원칙적으로 지방으로 이양. 특히 지정관리 지역개발사업은 우선적으로 지방이양과 국고예산사업에서 지자체가 희망하지 않는 사업 중심으로 이양했던 문제에 주의
☐ 국고조달방식으로 중앙과 지방 간 재정 및 성과관리를 공유해야 하는 경우에는 정부간 성과계약체계를 설계하고 재정지원을 위해 포괄보조방식을 도입함(예, 사회서비스교부금).
☐ 적절한 자발적인 조치 없이 지방재정을 정발하는 방식의 복지보조사업들의 재정지원 및 운영 방식을 전면 재검토하고 중앙·지방간 새로운 복지재정관계를 정립함.

☐ 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방자치법과 경제관계 또는 자발적인 관리 구축·운영
☐ 지방재정사업 관리에 대한 결과지향적인 성과주의혁신을 강화함. 지역정부 해결 중심으로 재정사업의 성과목표를 설정하고(예, 출생률 증가, 지역소득 증대, 일자리 확충 등). 정기적으로 성과를 측정하여 주민들에게 공개함.
☐ 대규모 지방재정 재정사업에 대해선 기래사회와 실제 결과간 격차를 정기적으로 공시 발굴하여 재정실적(혹은 목표달성 실패) 현상이 발생한 경우에는 재정책립이 수반되는 재정사업차원을 설계·운영함.
☐ 중앙정부의 각종 재정관리제도에서 수직적 관리 통제 요소를 완화하고 지자체가 자율적으로 운영하는 재정 영역 확대(예, 중기지방재정계획의 수립시기와 관련 재정패널리 개선)
3) 쟁점사항

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

의제 7. 미래지방자치발전을 위한 중앙-지방 복지기능 분담

1) 현황과 문제점

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

2) 추진과제

☐ 서울시 보건복지부에 대한 기능배분의 현황을 철저하게 분석할 필요가 있음
○ 2002년의 보건복지분야의 사무는 국가사무가 전체사무의 50.4%에 이르고 있으며, 자치사무는 27.8%, 공동사무가 20.2%, 그리고 위임사무가 0.1%에서 2007년과 비교하면, 국가사무는 2007년의 52.0%로 별다른 차이를 크게 보이지 않았으며, 자치사무는 2007년에 26.6%로 약간의 증가를 보았으며, 공동사무는 2007년에 20.6%로서 대체적으로 2002년에 비하여 2007년의 사무유형별 비율에서 커다란 변화를 찾기는 어려움.
○ 그러나, 박혜자가 전남도를 대상으로 실시한 조사에 의하면, 공동사무가 전체사무의 66.2%, 기관위임사무와 단체위임사무는 14.0%에 불과하며 자치단체 고유의 자치사무는 불과 14.8%에 불과하다고 보고함(박혜자, 2008:144).
사무배분에 대한 기준 마련의 필요성
○ 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우: 규제와 유도를 필요로 하는 업무에 한정하여 이러한 사무배분의 기준으로 분류함
○ 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우: 대부분의 복지업무는 모두 이러한 업무로 분류하여 자체사무화할 필요가 있으며, 기초자치단체 우선의 원칙에 의하여 시·군·구에 이양하는 것이 바람직함.
○ 특히, 그동안 사적영역인 가정과 지역사회에서 이루어지던 서비스가 사회화되어 공공서비스로 제공될 필요성이 있는 경우에는 모두 기초자치단체에 이양함을 원칙으로 함.
○ 계획주체와 실시주체를 별도의 공공단체가 분담하는 경우: 기관위임사무에 해당하는 것으로 공공단체들간에 중복관계가 발생할 수 있으며, 행정서비스의 효율성을 확보할 필요성이 있는 사 업은 여기에 분류함.
○ 전국적으로 공통된 수준을 확보할 필요성이 있거나, 복지국가의 형성기에 기관위임사무로 처리할 수 있음.

3) 정책사항
○ 공동사무의 비율이 높아졌지만, 이는 꼭 필요한 협력적 업무처리에 한하여 할 필요가 있으 며, 사무처리의 책임성을 명확하게 할 필요가 있음.
○ 어떻게 복지국가를 형성해 가면서 자방의 적정부담을 규정할 것인가
○ 우리나라의 중앙-지방관계의 모형을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 필요함.

의제 8. 분권형 복지전달체계의 확립

1) 현황과 문제점

지역복지전달체계의 계속적인 논의
○ 2006년 정부는 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였음. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스 기능을 복지기능을 포함하는 8대 서비스를 중심으로 하나의 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활 종합기획, 서비스 조정, 연계, 통합조사 등 주민·종합기관을 수행하도록 하는 것임.
○ 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서는 희망복지지원단으로 개편되었으며, 그간 박근혜 정부에서는 지역의 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 새로운 것이 이남.
○ 이런 과정에서 복지의 갈대기 현상으로 읍·면동의 사회복지전담공무원은 업무과중으로 어 려움을 겪는 것이 이슈화 되었음.
○ 복지진달체계의 확립은 중앙과 지방의 관계도 중요하지만, 무엇보다도 주민에 근거한 전달 체계로의 개편이 이루어져야 할 것임.

2) 추진과제

○ 간막이와 갈대기의 해소 : 간막이로 인한 국민불편과 낮은 복지체감도를 개선할 필요성이 있으며, 복지갈대기로 인한 사회복지사와 복지전문공무원의 업무과증을 해소해야 함. 이러한 것은 복지사업의 증가에 따른 기분이 복잡한 데서 오는 것과 복지인력의 부족 등이 작용하여 국민들은 비효율성을 지적하면서 보다 통합적인 효율적 서비스를 요구하고 있음.
○ 지역단위에서의 컨트롤 타워의 필요성: 저출산 고령사회에서 지역의 주민센터를 중심으로 하던 아니면 현재 진행되고 있는 4가지의 모형, 즉 기능보강형, 통합형, 거점형, 그리고 부분거점형 등에 대한 보다 심도깊은 분석을 통하여 가장 효율적인 모형을 적용할 필요가 있음.

3) 쟁점사항

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

의제 9. 지방자치단체의 자치조직권 확대

1) 현황 및 문제점

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

지방자치재정 20년 기점 세미나
지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직과 인력배치상황을 답습해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설변경하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있음

- 공격적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준을 갖는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사가 어렵게 하고 있음
- 중앙의 기준에 따라 확립되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함

2) 추진과제

- 현행 지방자치법을 지방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정
  - 현행 지방자치법 제112조 제2항 "제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다"는 규정을 완화하여 개정 필요
  - 대통령령으로 정하는 횡단적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고, 이 경우 지방자치단체의 조직자치권이 활성화될 수 있음
  - 국, 과 등 피라미드식 횡단적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 기준을 지방자치단체에 강요하는 것이 아니라, 폴뿌리 민주주의, 근접행정조직인 지방자치의 특성에 맞는 조직 자치권을 부여하도록 입법 개선 필요

- 지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체정의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있음

3) 쟁점사항

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

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 74
의제 10. 자치입법권 및 규제자치권 강화

1) 현황 및 문제점

○ 지방자치의 핵심요소 중 하나는 지방의회의 존재이다. 지방의회를 설치하는 이유는 지방 자치단체의 자치사항을 스스로 결정할 수 있는 권한 즉 자치입법권을 보장하기 위함임. 현행 헌법 제117조는 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있음. 이 규정은 그 자체가 지방의회의 자치입법권을 “법령의 범위 안”에 묶어두는 것이어서 지방자치의 본질과 맞지 아니하므로 그 개정이 필요함.

○ 현행 헌법이 정한 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한은 지방자치법 제22조 단서에 ‘지방자치법이 정한 범위 내에서’라는 한정이 있는 것으로 해석되어야 하며, 이를 헌법이 제한한 범위 이내에서만 혼란이 없음을 보장하여야 한다.

○ 제22조 단서는 현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도 지방자치법 제22조 단서는 헌법에 위반되는 범위 내에서만 사용될 수 있는 의미로 해석되어야 한다. 이에 따라 유권자들이 지방자치법 제22조 단서를 헌법에 위반하여 사용할 수 없음을 보장하여야 함.

2) 추진과제

○ 지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 자치사무에 대하여 전권한성을 가져야 하며, 이를 위해서는 해당 지역주민의 대표로서 구성되어 민주적 정당성을 가진 지방의회의 전권한적 자치법을 전제로 함.

○ 이 점에서 “법령의 범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당함. 현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도 지방자치법 제22조 단서는 헌법이 보장하고 있는 지방자치 제한사항에 있어서만 사용될 수 있어야 함.

3) 갱신 사항

○ 국민의 자유와 권리를 제한하는 사항은 전 국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 할 수 있고, 지방자치단체가 조례로 이를 제한하려면 개별적인 법률에 근거가 있어야 한다는 의견에 따르면 제22조 단서는 현행에 위반되지 아니함. 그러나 특정 지역의 고유한 사회문화환경에 기초하여 특정 지방자치단체가 다수 주민의 의사를 대표하여 주민의 복지에 관한 고유사항에 대한 규제를 과연 할 수 있는 것일까? 제주도의 사례에서 보는
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

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

의제 11. 지역발전을 위한 계획자치권 실현

1. 현황 및 문제점

지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 함. 지방행정을 할 때 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합하여 추진하는 기능인 행정 계획임. 지방행정을 자치적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 자치적으로 추진하는 기능은 지방자치의 핵심기능임.

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

2. 추진과제

계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권임. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 제한되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법이 필요함. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 증지를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 탐구하고 구체적 개선방안을 제시하고 입법현장에서 조속화함으로써 실현될 수 있음.

한 가지 사례를 들어보자. 지방자치단체의 계획자치권의 핵심 중의 하나는 그 지방자치단체의 구역에 속한 토지의 이용 및 개발에 대한 자치적 계획권이라 할 수 있음. ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’은 도시군 기본계획과 도시군 관리계획의 입안권한을 기본적으로는 시장군수에게 부여하고 있음. (제18조 및 제22조) 그러나 국토교통부장관 또는 도지사에게

7) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조의 따라 중앙정부가 제주도에만 국한된 특별법을 제정하는 경우 역외가 아님.
특정 시 지역의 개발계획을 직접 입안 또는 결정할 수 있는 예외적 권한을 매우 포괄적으로 부여하고 있음(제29조). 지방의 영역의 이용에 대한 중앙행정기관의 우선적 계획 권한은 일반적인 도시계획뿐만 아니라 군사시설, 수자원, 원자력화력 등 전원개발, 항안, 도로, 철도, 문화재, 팜개발, 산업단지 개발 등 중앙의 전국적 수요를 돕기시험할 수 있는 매우 다양한 분야에서 인정됨. 전국의 차원에서 이루어질 필요가 있고 지방자치단체의 영역은 대한민국의 일부로서 불가피성이 인정된다 하더라도, 적어도 지방의 자치적 의사표시가 적극적으로 수행될 절차적 장치만은 보장되어야 함. 지방자치단체의 자치적 참여 기회를 활성화하기 위한 절차적 입법은 지방자치단체와 관련 학회의 주요 과제로 추진될 필요가 있다 할 것임.

3. 결정사항

- 지방자치단체의 계획자치권을 인정하지 아니하는 가장 중요한 이유로 전국차원의 프로젝트를 수행함에 있어 지방의 의사를 먼저 수렴하고 이를 존중한다면 프로젝트의 완수는 불가능할 것이다. 중앙행정기관에 의한 시나리오 결정과 그 추진의 효율성 측면만을 놓고 볼 때에는 계획자치권의 인정은 큰 결점들로 작용할 수밖에 없음. 그러나 현대 민주국가에서 지방과 소통하지 아니하고, 중앙이 보유한 각종 강제수단과 여론을 이용하여 지방의 의사를 억압하는 중앙의 프로젝트는 성공적으로 완수할 수 없다. 결국 갈등을 최소화할 수 있도록 지혜를 모아야 함.

- 지방자치단체에게 그 영역 안에서 필요한 모든 사무에 대하여 우선적으로 계획할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙이 필요한 경우 지방자치단체와의 소통을 통하여 협조를 얻어내어가 이상적임. 어떻게 하면 지방자치단체의 계획자치권과 중앙의 필요가 이상적으로 조화될 수 있을까에 대한 지혜를 모으고, 이를 입법적으로 하나하나 풀어갈 수 있기를 기대함.

의제 12. 주민직접참여제도 활성화

1) 현황 및 문제점

- 우리나라는 주민 직접참여제도는 조례 제정 및 개폐, 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민투표, 주민참여예산제도 등이 도입되어 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등의 제도운영의 활성화가 되지 않음

- 주민의 조례 제정 및 개폐 청구 요건이 너무 높고 청구대상도 행정가구의 설자변경사항을 제외하는 것은 너무 과도한 제한으로 주민참여 조례 청구제도의 활성화의 제약요인이 되고 있음

- 주민감사 청구기간이 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년으로 지방정부의 위범행위가 상당한 기간이 경과 후 발견되는 경우가 많아 너무 짧음

- 주민소환제도의 경우 비례대표 지방의원이 소환 대상에 제외되어 있고, 자치단체장보다 지방의원의 경우 소환 청구요건이 높으며 또한 소환 사유가 법령에 명시되지 않은 점 등의
문제점이 있음
- 주민참여예산제도의 경우 제도의 도입을 법적으로 의무화하고 있으나 대다수 지방자치단체는 주민의 예산편성에 대한 참여가 형식적으로 운영되고 참여예산 범위도 자치단체 자유로운 도입이 있어 일반회계 예산편성에 한정되어 있음

2) 추진과제

- 주민의 조례 제정 및 개폐 청구제도의 활성화
  - 주민의 주민권 제고 및 주민발의 활성화를 위해 청구 서명자 수를 현행보다 완화 할 필요가 있음
  - 주민의 청구는 지역의 범위 내에서 폭 넓게 하용하는 것이 바람직함으로 현행 청구 제외대상으로 되어 있는 "행정기구의 설치변경사항"은 삭제할 필요가 있음

- 주민감사 청구기간의 연장
  - 공무원 경제소멸시효가 2년에서 3년으로 연장된 점을 감안하여 주민감사청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있음

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

- 주민참여예산제도 운영의 효율화
  - 예산편성에 대한 주민참여의 활성화를 위해 주민참여예산위원회 심의절차의 의무화 및 위원선정의 대표성 강화
  - 주민의 예산 참여범위를 일반화에는 물론 특별회계기금, 자방체 벌행까지 포함을 의무화가 필요함

3) 재정사항

- 비례대표 지방의원의 주민소환 결정은 주민전체를 대상으로 주민투표를 실시하는 것이 비용시간의 측면에서 비현실적임으로 지방의회의 의결(지방의원 총수 100분의 15이상) 완화하여 지방의회의 의결특례(지방의원 수해와 동일한 의결특례수)로 결정하는 것이 바람직하다는 주장도 있음
- 주민참여예산제도와 관련하여 주민참여예산위원회를 구성하여 예산편성안 심의 등을 행하는 경우에 지방의회의 예산심의의 의결권에 반하고 또한 주민의 예산참여 범위도 주민생활과 직결되는 최소한의 사업에 한정해야한다는 주장도 있음
의제 13. 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성

1) 현황 및 문제점

□ 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있음.
   ○ 현행 자방자치법상 자방의회와 자치단체장의 권한을 고려해볼 때, 기관대립형 중에 집행기관, 즉 전형적인 강시장-의회형에 해당하는 특성을 가지고 있음
   ○ 지방자체별로 인구규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체에 환일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특성을 지니고 있음

□ 우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 획일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분 할 수 있음
   ○ 인구규모나 지방자치단체 특성에 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로서 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게 되고, 특히 인구 100만명 이상의 수원시 등과 인구 5만명 미만의 군간의 정차행정적 환경이 다르고 주민의 행정수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 차택함으로써 행정의 효율적 측면이 크며, 또한 주민들의 자치단체특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있음
   ○ 지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한 비대로 인한 지방의회와 자치단체장간의 견제와 균형의 불균형이 아기되고 있으며, 특히 자치단체장 소속정당과 지방의회의 소속정당이 동일할 경우 상호간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있음(예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등)

2) 추진과제

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

지방자치단체의 기관구성형태의 선택은 지역주민이 주민투표를 통해 결정되어야 할

지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법방식

입법방식으로 지방자치법 개정, 새로운 지방자치기본법 제정, 미국 현장제 방식 등을 들 수 있는데 입법목적성(자율선택성, 입법가능성(법제적 적합성, 법제 연계성, 법제간편성), 현실 적합성(개편 실효성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정을 통 한 채택은 개편의 실효성이 있는 현실적 어려움이 있고, 현장제의 경우도 법제구조상 한국 의 현실에 맞지 않는 점에서 지방자치법 개정에 의한 접근방법 선택함. 즉 지방자치법에 기 관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성형태를 취하는 자치 단체에게 적용할 별도의 특례법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합함

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

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

의제 14. 지방정치 활성화를 위한 건전한 정당 경쟁관계의 형성

1) 현황 및 문제점

정당법 제17조 "정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다", 제18조 "시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다"는 규정이 있어 지방정당의 활성화를 가로막고 있음

중앙당 위주의 정당제도는 지방정치 및 행정을 중앙정치 및 행정에 종속되는 문제점을 안고 있음

공극적으로 중앙당 위주의 정당제도는 각 지역에서 다양하고 특색있는 지방정치 및 행정이 활성화하는 것을 어렵게 하고 있음.

중앙정치에 의해서 형성되었고 중앙행정에 의하여 지방행정이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 함

* 일본은 '오카나와사회대중당', '오사카유신회', '감세일본' 등 지방정당이 등장, 특히 '오사카유신회'는 중앙당을 위협하는 지방정당으로 시작하여 중앙당화 되어갈 정도로 유권자들의 지지를 받고 있음

2) 추진과제

현행 정당법을 지역정당도 가능하게 하는 방안으로 개정

현재 정당법 제17조 "정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다"는 규정을 "한 개의 시·도당을 가져도 가능하게 하며, 제18조 "시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다"는 규정을 완화하여 개정 필요.
지방자치정부 20년 기념 세미나

○ 각 시·도에 지역의 다양한 문제를 다루고 지방의정에 반영할 수 있는 지방정당의 활성화 가능하도록 해야 할 필요가 있음
○ 중앙당과 지방당이 건설적인 경쟁관계를 유지하고 중앙당은 중앙정책을, 그리고 지방당은 지방정책을 다룰 수 있도록 함

지방당의 활성화로 인하여 지방정치에 여성 및 청년 유권자 및 생활정치 및 새로운 정치를 실현할 수 있는 정치 및 정당으로 해석할 수 있는 경제를 통하여 지방당과 경쟁적인 관계로 만들어 스스로 해석할 수 있는 시스템을 구축해 줄 필요가 있음

3) 쟁점사항
○ 지방당의 활성화 대책으로 지방행정의 정치화를 우려하는 견해도 있음

의제 15. 분권형 헌법으로의 개정

1) 현황 및 문제
○ 현행 헌법은 지방자치를 “장” 단위(제8장)로 규정하면서도 지방자치에 관하여는 다음과 같아 두 개의 조문만을 두고 있을 뿐임.

| 제117조 | ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
| 제118조 | ① 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
| 제119조 | ① 지방자치단체의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 조직의 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

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

- 한법을 개정함에 있어 수직적 권력분립을 통한 국민의 기본적 인권 보장의 기본 이념이 한법에 반영될 수 있도록 지방자치에 관한 한법개정에 있어 적어도 다음 사항은 그 취지가 조문에 반영되어야 할 것으로 생각됨.
  - 첫째, “지방자치는 한법상 자유민주적 기본질서의 필수 구성요소로서 보장되어야 함”이 한법상 이념적으로 확인되어야 함.
  - 둘째, 지방자치단체에 대하여는 그 구역 안에서 주민의 복리에 관한 사무를 독자적으로 처리할 수 있는 전권이 헌법상 구체적으로 부여되어야 함.  
  - 셋째, 지방의회에 대하여는 주민의 민의를 반영하여 자치법을 행정할 수 있는 충분한 권한이 부여되어야 함.
  - 넷째, 지방자치단체에 대하여는 그 기본적 사무를 처리함에 필요한 재원이 보장되어야 함.

- 또한 입법과정에 지방자치단체의 참여는 준상원제(지역대표형상원)의 도입을 통하여도 실현될 수 있음. 이는 외국의 상원 형태로 운영할 수 있을 것인데, 이는 현재 국회의원의 수만을 축소하는 방법으로 구성이 가능할 것임. 이 같은 내용을 구현하기 위해 한법상의 국회구성에 관한 규정의 개정이 필요함.

3) 쟁점 사항

- 한법에 지방자치에 관한 규정을 어떻게 조문화할 것인가에 대하여는 많은 심사숙고와 토론이 필요함. 물론 국회의 입법권을 처음부터 제한하고, 국회의 법을 제한할 사항, 지방자치단체에 의한 조례에서 제한할 사항, 기초지방자치단체의 조례에서 제한할 사항을 한법에 조문화할 수 있다면 가장 바람직한 결과가 될 수 있을 것임. 그러나 현행 한법 제128조가 국 회재정의원과 반대 또는 대통령에 대해서만 한법개정안의 제안권을 규정하고 있는 현실을 고려할 때 이와 같은 한법 개정을 기대하기는 사실상 매우 어려움.

- 그럼에도 불구하고 한법개정을 위한 기본 콘텐츠를 개발하고, 입법기술을 찾아내며, 그 내용을 한법 개정시기에 맞추어 지방자치와 관련이 있는 모든 학회는 공동명의로 한법개정청원안을 제출하고, 국회로 하여금 그 청원안을 한법개정안에 반영하도록 하게 하는 모든 노력을 기울여야 할 것임.


9) 이와 관련하여 조세재정주의를 지방세에 대하여는 조세조세주의를 취하여야 한다고 한다. 김성호, “국가권력의 수직적 분립을 위한 한법개정안 연구”(한국지방자치학회, 제19권제4호, 124, 129면.
2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

1세션: 지방자치행정 20년의 성찰과 미래

발표 1. 지방자치 20년의 평가와 과제 (김순은)
발표 2. 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조 (소순창)
발표 3. 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙-지방의 복지기능 분담방안 (박광덕)
지방자치 20년의 평가와 과제

김순은(서울대학교)

I. 서 론


2014년은 지방의회가 재출범한 지 만 2년, 지방정부의 장의 선거가 재차 실시된 지 만 19년이 되는 해이다. 2014년 6월이면 제6대 지방정부가 실시되어 우리나라의 지방자치도 어느덧 성년의 나이에 임하였다. 이런 때를 즈음하여 지난 20여년의 지방자치의 성과를 평가하는 것은 향후 지방자치의 발전을 위하여 매우 필요하고 적절한 작업이다. 지난 지방자치에 대한 평가를 통하여 부족한 부분을 확인하고 이를 토대로 향후 지방자치의 발전방향을 모색할 수 있기 때문이다.

지난 3~4년 동안 지방자치 20년을 평가한 연구들이 다수 발표되었다. 그런데 이들 연구들은 연구자들의 주관적 관점에 따라 부분적인 측면에 초점을 맞추어 충분한 종합적인 평가에 미흡하였다. 본 연구는 포괄적인 관점에서 지방자치 20년의 평가와 과제를 논의하였다.

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

1) 한국지방자치학회 분권포럼에서 발표한 글을 중심으로 대폭 수정보완한 논문임.
II. 선행연구의 비판적 검토


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

일반적으로 정책이나 시책 등을 평가할 때에는 평가기준과 대상은 물론 평가기준과 대상의 타당성을 확보하는데 필요한 이론적 논의 등 종합적인 평가의 틀이 제시되어야 한다(Kim, 1991). 그런데 상기의 연구들은 평가의 기준이 제시되지 않고 연구자의 주관적 판단에 의존하는 경향이 강했다. 그리고 보니 평가의 대상도 연구자의 선호에 따라 매우 상이하였다. 지방자치가 내포하는 내용적 측면이 다양함에도 불구하고 연구자의 선호에 따라 제한적으로 이루어졌다. 평가의 기준과 대상을 결정하는 데에는 이를 이론적으로 통합적인 기준이 필요한데 일반적으로 이에 대한 논의가 미흡하다. 결론적으로 지방자치를 종합적으로 평가할 수 있는 평가의 틀을 제시하지 못했다. 본 연구는 이러한 한 분석을 바탕으로 제3장에서의 평가대상이론의 틀을 작성하고 이를 토대로 지방자치 20년의 성과와 문제점을 분석하였다.

### III. 지방자치의 평가의 틀

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


지방자치를 평가하는 기준의 정해지면 다음의 과제는 평가의 대상을 확정하여야 한다. 평가의 대상으로 지방정부의 정책, 과제 등 다양한 것을 논의할 수 있지만 본 연구에서는 거버넌스를 평가의 대상으로 설정하였다. 거버넌스는 다이아적인 개념이지만 제도로서의 구조와 운영으로서의 절차를
동시에 논의할 수 있기 때문이다(김순은, 2013b).
거버넌스의 관점에서 지방자치를 평가하는 대상은 크게 중앙-지방관계, 지방-지방관계, 지방의회와 집행부와의 관계, 지방정부와 주민과의 관계로 대분할 수 있다. 이러한 구분은 지방자치법의 내용이기도 하다. 이를 정리하면 (표 3-1)과 같다.
아래 (표 3-1)에서 보는 바와 같이 종족에는 거버넌스라는 평가의 대상이, 횡축에는 지방자치를 평가하는 기준이 각각 표시되어 있다. 따라서 (표 3-1)은 지방자치의 평가기준과 평가대상으로 각 셀은 해당 평가기준에 해당하는 거버넌스의 구조 또는 운영의 항목으로 본 연구의 분석대상이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>거버넌스</th>
<th>지방자치의 평가기준</th>
<th>행정성</th>
<th>형평성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>구조(제도)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>중앙-지방 관계</td>
<td>지방선거</td>
<td>중앙 관협통제 기관위임사무</td>
<td>중앙 감독</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방분권</td>
<td>정당공천</td>
<td>지역균형발전</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>인사교류</td>
<td>여성정치참여</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>행정구역 개편</td>
<td>재정조정제도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>지역상생기금</td>
</tr>
<tr>
<td>지방-지방 관계</td>
<td>협의회, 조합</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>관계정상운영</td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회-집행부 관계</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>권역분립</td>
<td></td>
<td>재임제수 제한</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>전후정</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>전자정부 구현</td>
</tr>
<tr>
<td>지방정부-주민 관계</td>
<td>주민자치 주민참여 정보공개 전자정부 구현 (투명성)</td>
<td>전자정부 구현 (주민참여예산)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>절차(운영)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>중앙-지방 관계</td>
<td>관계자 회의</td>
<td>중앙-지방갈등 정부 정치정향</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>중앙의 정책강요 (복지비의 강요)</td>
</tr>
<tr>
<td>지방-지방 관계</td>
<td>지방이기주의 지방주의 서울지방생산발전</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회-집행부 관계</td>
<td>의회지위 상승 재정적 단세장 나튜라지격 예산형성</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방정부-주민 관계</td>
<td>네트워크정부 행정서비스 주민참여 지역개발 전시성 행정 부패와 부조리 사회자본 이익집단 강화</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

정부 정치정향 중앙의 정책강요 (복지비의 강요)
IV. 지방자치 20년의 평가

1. 민주성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점


중앙-지방의 관점에서 지방자치의 발전은 지역의 분위기를 지속적으로 이어가는 것도 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 지방자치의 대상, 절차, 우선순위 등에 대하여 이해 당사가가 이견이 있으나 우리나라의 정치현장의 상황을 고려할 때 지방자치가 발전되어야 한다는 데에는 이견이 없다는 점은 긍정적인 측면이다.


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

우리나라의 지방의회와 지방정부의 장을 포함한 집행부의 관계는 기본적으로 경제와 규제의 원리 하에 설치되었다. 각각 별도의 지방선거를 통하여 선출된 지방의원과 지방정부의 장은 지역 주민에게 직접적인 정치적 책임을 진다. 지방정부의 장은 지방의회에 대하여 소통의원, 예산안 성결, 재의요구권 등을 가지고 있으며 지방의회는 조례심의의결권, 예산심의의결 및 결산권, 행정 사무감사 및 조사권을 통하여 집행부를 감시하고 있다.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 4-1</th>
<th>의정비의 제도 개선 현황</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>의정비</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>일비</td>
<td>의정활동비</td>
</tr>
<tr>
<td>여비</td>
<td>의정활동보조비(광역)</td>
</tr>
<tr>
<td>한정수당</td>
<td>(기초확대)</td>
</tr>
<tr>
<td>발정수당</td>
<td>인의 재입</td>
</tr>
</tbody>
</table>


지방의회의 회의일수도 법정으로 규제되었으나 2005년 법개정으로 경제주의로 개선되었다. 지방의회의 조직도 1990년 법령에 따르면 광역의회만 허용되었으나 2006년 12월부터 기초의회에게도 상임위원회 구성이 허용되었다. 지방의회 사무기구의 인사권이 그 동안 높은 논란거리였다. 비록 인사권의 독립이 이루어진 것은 있지만 (표 4-2)와 같이 지속적으로 발전된 면도 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 4-2</th>
<th>지방의회 사무기구 인사권의 변천</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>변천사항</td>
<td>1998년</td>
</tr>
<tr>
<td>사무기구 인사권</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 의장과의 협의</td>
<td>- 의장의 추천</td>
</tr>
<tr>
<td>- 지방정부의 장</td>
<td>- 지방정부장</td>
</tr>
<tr>
<td>임명</td>
<td>임명</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


지방의원 선거제도도 소선거구제도에서 2005년 기초의원 선거에서는 중선거구제도로 전환하였다. 지방의원 선거에 비례대표와 중선거구제가 도입되어 여성의원의 전출에 기여하였다. (표 4-3)은 비례대표의 변천을 보여준다. 중선거구제와 비례대표의 도입으로 여성의원의 비율이 1995년 선거에서 1.55%였으나 2010년 선거에서는 20.1%로 증가하였다(김순은, 2011).
지방정부와 주민과의 관계에서 보면 지난 20여년 사이에 주민참정제도가 획기적으로 확대되었다. 우선 간접적 주민발안제도, 주민투표, 주민소환, 주민소송, 주민참여예산 등이 도입되었다. 주민자치가 강조되면서 2013년 7월 이후 전국 31개 지역에서 주민자치회가 구성되어 종래와는 상이한 통합형 주민자치회의 모형이 시범적으로 실시되고 있다. 주민참여가 활성화되기 위한 전제조건으로 정보공개의 활성화가 논의되어 왔다. 이런 점을 감안할 때 1992년 청주시의회가 상위법령의 부재에도 불구하고 정보공개제도를 도입한 것에 매우 고무적인 사례였다. 정보공개제도와 관련하여 발전된 제도가 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시장군수구의회의협의회와의 소통을 통하여 국정운영을 모색하여 왔다. 때로는 전국 부단체장회의, 전국 기획감리회 등을 통한 주민-지방 포럼은 종합정부 경영의 협력적 근본을 극복하는 통로로 활용되고 있다. 중앙-지방관계는 종전의 수직적 관계를 극복하고, 현재는 지역의 의견을 존중하는 관계로 발전하였다(김동욱, 2010).

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

---

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 4-3</th>
<th>비례대표제의 변천</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>선거의 종류</td>
<td>1995년</td>
</tr>
<tr>
<td>광역의원 선거</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 비례대표 도입</td>
<td>- 정당명부식 투표</td>
</tr>
<tr>
<td>- 정원 10%</td>
<td>- 여성후보 의무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 정원의 10%</td>
</tr>
<tr>
<td>기초의원 선거</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 정당명부식</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 여성의원 의무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 여성의원 50%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>-홀수번호 부여</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
지방정부와 주민과의 관계가 가장 활발할 만한 성과를 거둔 분야이다. 중전 지방정부와 주민과의 관계는 관존민비로 평가하는 것이 일반적이었으나 이제는 주민의 지위가 우위에 있다고 보아도 좋 을 만큼 주민의 지위가 상승되었다. 권위주의적 행정문화가 주민중심, 소비자 지향의 행정문화로 변모되었다(이용환 외, 2013). 지방정부가 공표한 각종 시민헌장 등이 그러한 관계를 대표적으로 보여 주고 있다. 시민단체, 관변단체, 이익단체 등은 다양한 통로와 방식으로 지방정부의 행정에 참여하고 있다. 전자정부의 구현으로 웹 등 인터넷을 통한 참여가 매우 급증하였다(김순은, 2013d).

2) 부정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방선거의 실시가 우리나라의 민주주의와 지방자치의 발전에 기여한 것은 분명하나 주민의 대표 성을 적절히 반영할 수 있는 공정한 선거제도의 정립과 관련해서는 많은 이슈들이 논란이 되었다. 이 중에도 지방선거와 정당, 지방선거와 여성, 지방선거와 선거구, 지방선거의 선거비용, 투표 일, 선출직 공무원의 재임osex 등이 중요 쟁점이었다. 특히 지방선거에 있어서 정당공천은 가장 논란이 되고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 논의하였다(이달곤, 2001; 김순은, 2013d).

지방정부를 위한 개혁적 노력이 적극적으로 이루어지고 있으나 지역이 지방정관에 대한 재감도를 느낄 만큼의 수준에는 이르지 못했다. 다양한 노력에도 불구하고 중앙정부와 지방정부의 비율이 여전히 7:3, 국세와 지방세의 비율이 8:2를 유지하고 있고 지역에서 요구하는 특정정부의 지방이 양이 이루어지지 않았다. 여기에는 지방의회 사무기구의 인사권 독립, 자치경찰, 자치교육, 일반행정과 교육행정의 연계와 통합, 특별지방행정기관의 지방이양 등이 속한다(김순은, 2013c; 심대평, 2014).


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


이러한 현상은 아직도 우리나라가 자유 민주주의의 성숙단계에 이르지 못했음을 입증하는 자료이 다. 자유 민주주의의 초기에는 기회균등에 기초한 자유기본권 사상에 따라 국민 각 개인이 기본권
신장에 전력하게 된다. 이런 관점에서 지역 이기주의의 발로는 자연스런 현상이다. 시간이 지남에 따라 개인위주의 기본권 신장이 개인 간의 갈등을 날기 시작하고 각 개인의 기본권을 해치게 되는 것을 경험하게 된다.

결국 공공성에 기초한 공익을 위해 개인적 기본권의 허상과 양보가 필요하다는 지혜를 얻게 된다. 이러한 지혜가 습득되면 공공성을 위해 개인적 권리를 양보해주는 수용신식의 민주주의로 발전하게 된다. 이러한 체제 하에서 환보한 공익과 공공성이 결국에는 개인의 행복과 복리로 되돌아 온다는 것을 체험하게 되는 것이다. 대부분의 발전도상국가의 경우 이러한 인과관계를 이론적으로 인지할 수 있지만 실제로 실행하지 못하는 것이 현실이다. 반면 선진국의 주민자치는 바로 이러한 지혜를 제득할 수 있는 산실로서의 중요한 역할을 수행하였다.

2. 효율성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

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

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


지방정부간의 협력을 위하여 협의회와 조합 및 특별지방정부 등의 제도가 편성되었다. 특히 이명박 정부는 2010년 지방분권 및 행정체제개편을 위하여 지방행정체제개편위원회를 구성하였고 2013년부터 새로운 지방자치발전위원회가 그 사무를 인수하여 추진하고 있다. 특히 특별지방의 기능개편이 대도시의 효율성을 제고한다는 관점에서 논의되어 왔다.

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

지방정부의 효율성 제고를 위하여 지방정부의 장에게 부여된 권한은 선결처분권, 재의결 요구권, 사무수행의 인사권이 연장된 맥락에서 지방의회의 예산의 심의 및 지방의회가 증액 또는 새로운 비목을 설치할 때에는 반드시 지방정부의 장의 동의를 구하도록 하고 있다. 여기서 관행적으로 작용

* 지방자치 정부 20년 기념 세미나*
한 예는 지방의회가 추진하였던 유급 정책보완관제도의 도입에 지방정부가 지방행정을 추진하는 정부3.0과 지방3.0은 전자정부의 업그레이드이다(오영균, 2013).

(2) 절차적(운영적) 관점
현재 광역지방정부의 행정부시장행정부지사는 중앙정부와의 교류를 통하여 임명되는 관행을 보이고 있다. 초기에는 중앙정부로부터 파견되는 부단체장이 중앙정부의 감독관으로 인식하였으나 현재에는 부단체장들이 중앙정부와의 소통을 강화하는 창구의 역할을 하고 있다. 중점에는 철저한 관리행정에 따라 관청의 고압적인 자세가 문제점으로 지적되었다. 그러나 지방자치의 실시로 관청의 벽이 떨어져 주민에 대한 자세가 회기적으로 개선되었다. 지방정부이 서비스 행정으로 변모되어 주민에게 친근한 행정으로 변모되었다. 지방자치의 실시로 가장 크게 변화된 측면이다(김동욱, 2010).

2) 부정적 측면
(1) 구조적(제도적) 관점
지방정부의 자속적인 요구에도 불구하고 기관위임사무의 존재는 중앙-지방의 관계를 수직적인 상하관계로 고착시키는 제도라는 데에 대하여 이론의 여지가 없다. 중앙정부는 기관위임사무를 베풀고 기관위임사무에 속했던 것을 고유사무와 법정위탁사무(가정)로 개편하기 위하여 수차례 시도하였으나 입법에에는 이르지 못했다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>정당공천의 단점</th>
<th>동의(%)</th>
<th>반대(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>금품수수의 원인</td>
<td>90.4</td>
<td>3.7</td>
</tr>
<tr>
<td>지방정치의 부패</td>
<td>84.1</td>
<td>3.3</td>
</tr>
<tr>
<td>지역주의의 성화</td>
<td>75.2</td>
<td>6.3</td>
</tr>
<tr>
<td>지역공천의 임기</td>
<td>70.0</td>
<td>14.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

지방정부 상호간의 상호협력에 의한 효율성 제고로 지역상생발전을 모색하기 위한 다양한 제도가 시행되어 왔다. 협의회, 조합 등의 제도가 지방자치법에서 규정하고 있고 이명박 정부에서는 현재의 시·도의 경제를 넘어 광역지방연합체제를 도입하여 지방정부간의 협력을 이끌어려고 하였다.

중앙정부도 지방정부간의 협력을 강화하고 협력을 통합 지역의 상생발전을 유인하고 있지만 도입된 제도들의 성과는 크지 못하다. 협의회는 구성과 운영이 매우 탄력적이고 자율성이 높은 정점이 있는 반면 제도의 기속성이 약하기 때문에 교육장에서는 봄비가 크다. 조합의 설립도 일반적으로 조합원의 협의에 이루어지고 있기 때문에 갈등이 있는 경우에는 성과가 크지만 갈등이 발생하면 조합의 모체인 지방정부간의 갈등으로 이어진다. 이명박 정부가 추진하였던 광역경제권발전협의회는 협의회의 권한부족, 재난부족, 거버넌스의 취약 등 다양한 측면에서 제도적인 문제점을 안고 있었다(김신기 외, 2010).

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

지방의회 사무사건의 인사권을 지방정부의 장에게 부여하고 있는 제도는 어떠한 이론과 명분으로도 정당화할 수 없다. 지난 20여년 동안 지방의회가 가장 강력하게 개정을 요구하고 있음에도 불구하고 개정의 여자가 보이지 않았던 제도이다. 지방의회의 사무사건 인사권이 독립되면 지방의회에 파견된 고위 공무원의 보직이 사라지게 되어 공무원의 승진 등에 어려움이 예상된다. 또한 아
미래 지방의회 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

(2) 절차적(운영적) 관점

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협력을 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).

지방자치의 실시로 가장 두드러진 현상은 중앙-지방 간에 갈등이 증폭되어 왔다는 점이다. 군사시설, 핵폐기물 처리장, 송전탑 등 주민들의 비선호시설의 건립을 추진하는 경우 지방정부와 지역주민들의 협조가 반드시 필요한 데 협力を 이끌어내는 과정이 매우 어렵게 진행되어 왔다. 제주도 해군기지의 건설이 철저한 백지로 빚어지자, 지방의회의 집행부에 대한 견제와 감시가 현재보다 더욱 효과적으로 추진될 수 있다. 이런 점을 고려한 집행부의 반대도 제도의 개선을 저해하고 있는 요인으로 작용하여 왔다(김순은, 2013d).
지방자치정부 20년 기념 세미나

예스포 과학공원, 경기도의 영어마을 파주캠프와 용인의정부 경전철, 전남여수 엑스포 등이 지역의 랜드마크로 추진되었으나 결론적으로 실패한 정책으로 평가된다(월간조선, 2014). 이와 유사한 맥락에서 지방정부가 경쟁적으로 만든 호화청사와 지역축제도 예산낭비의 주범으로 평가할 수 있다. 지방자치의 부정적 요인 중의 하나는 끝이지 않고 속출하는 각종 부조리와 부패 및 비리이다. 지방정부의 장의 비리는 1995년 이후 현재까지 끝이지 않고 반복되고 있다. 2010년 임기를 마친 제4대 지방정부의 장의 경우 15%인 34명이 금품수수와 횡령 등으로 기소되었으며 각종 안해가, 공무원의 채용과 승진 및 전보 등과 관련하여 금품을 받은 것으로 나타났다. 34%인 79명은 선거법 위반으로 기소되었다(김순은, 2013d). 이러한 비리들이 단체장이 수행하는 지방행정을 철저하게 견제할 수 있는 장치가 필요하다.

지방정부의 장의 비리는 1995년 이후 현재까지 반복되고 있다. 2010년 임기를 마친 제4대 지방정부의 장의 경우 15%인 34명이 금품수수와 횡령 등으로 기소되었으며 각종 안해가, 공무원의 채용과 승진 및 전보 등과 관련하여 금품을 받은 것으로 나타났다. 34%인 79명은 선거법 위반으로 기소되었다(김순은, 2013d).


3. 형평성의 평가

1) 긍정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

지방자치의 세 번째 이념이 형평성의 확보이다. 형평성의 다양한 품목을 논외로 하고 본 연구에서는 사회적 약자에 대한 배려와 나후 지역에 대한 고리를 형평성의 기준으로 논의하였다. 중앙정부는 국가의 통일성을 유지하고 내쇼날 미니멈(복지최저선) 확보를 위해 각종 감독과 감시 및 평가제도를 도입하고 있다.

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

우리나라는 그 동안 여성의 정치참여가 매우 저조하였다. 중앙정부는 지방자치에 여성참여를 제고하고자 다양한 정책적 시도를 꾸준히 시도하고 있다. 2002년 비례대표제의 도입, 2005년 8월 개정에 의한 비례대표 50%의 여성참여와 여성후보자에게 홀수번호의 부여와 기초지방의회 선거에서의 중건군의회 제도의 도입은 지방자치에 여성의 참여를 높이는 계기가 되었다. (표 4-5)에서 보는 바와 같이 1995년 1.55%의 여성의원 비율이 2010년에는 20.1%로 상승되었다(김순은, 2011).
지방교부세, 분권교부세, 폐지된 지방양여금 등은 지역 간의 재정적 격차를 축소하려는 전통적 제도로 활용되고 있다. 특히 이명박 정부가 도입한 지방소비세의 결과, 지역간 균형을 모색하기 위하여 조성된 지역양생기금은 지역의 균형발전을 위해 매우 유익한 재원으로 평가되고 있다(김대영, 2010).

(표 4-5) 여성의원의 당선비율

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>남</td>
<td>여</td>
<td>남</td>
<td>여</td>
<td>남</td>
</tr>
<tr>
<td>소선거구</td>
<td>862</td>
<td>12</td>
<td>14</td>
<td>32</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>비례대표</td>
<td>874</td>
<td>88</td>
<td>62</td>
<td>24</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>소계</td>
<td>950</td>
<td>200</td>
<td>170</td>
<td>56</td>
<td>76</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>616</td>
<td>682</td>
<td>733</td>
<td>761</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>남</th>
<th>여</th>
<th>남</th>
<th>여</th>
<th>남</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>소선거구</td>
<td>4,469</td>
<td>72</td>
<td>56</td>
<td>77</td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>비례대표</td>
<td>4,541</td>
<td>48</td>
<td>327</td>
<td>352</td>
<td>375</td>
</tr>
<tr>
<td>소계</td>
<td>4,511</td>
<td>3,489</td>
<td>3,485</td>
<td>2,513</td>
<td>2,512</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>761</td>
</tr>
</tbody>
</table>

여성의원 비율 (%)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>광역의회</th>
<th>기초의회</th>
<th>전체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>남</td>
<td>1.4 (자역구)</td>
<td>1.6 (자역구)</td>
<td>1.55 (자역구)</td>
</tr>
<tr>
<td>여</td>
<td>2.3 (자역구)</td>
<td>1.6 (자역구)</td>
<td>1.7 (자역구)</td>
</tr>
<tr>
<td>소계</td>
<td>3.4</td>
<td>3.4</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>2,888</td>
<td>2,888</td>
<td>2,888</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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


3) 2005년 균특화계의 설치로 지방양여금은 폐지됨
(2) 절차적(운영적) 관점

중앙-지방의 관계에서 볼 때 정책의 결정 또는 집행과정에 소외된 지역에 고려가 절차적으로 이루어지고 있다는 점은 긍정적이다. 중앙정부의 인사에서도 지역면대가 고려되고 낙후지역에 대한 재정적 배려도 이루어져 왔다. 같은 맥락에서 그 효과는 미미하지만 지방때문에도 소외되고 낙후된 지역에 대한 배려가 지역 내 균형발전의 차원에서 이루어졌다. 부산광역시의 경우 장애인 전용 택시제도를 기존의 차량을 활용한 사례가 대표적인 예이다.

2) 부정적 측면

(1) 구조적(제도적) 관점

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

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

현재 수준의 여성의 정치참여는 아직 만족할 만한 수준에 이르지는 못했다. 선진국의 예처럼 30% 이상의 수준에서 여성참여가 보장되는 제도의 검토가 요구된다. 선출직 지방공무원의 재임회수 제한에 대하여 현재 자방정부의 장에 대해서 논의되고 있으나 자방의원에 대해서도 동일하게 적용되어야 할 것으로 판단한다. 선출직의 경우 동일하게 처리되어야 하기 때문이다. 미국의 자방정부에서도, 특히 로스앤젤레스의 경우 시장과 시의원 모두 2선으로 제한하고 있다.

(2) 절차적(운영적) 관점

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

지방자치정부 20년 기념 세미나 99
우리나라의 경우 지방-지방 관계에서 형평성을 중시하는 거버넌스는 찾아보기 어렵다. 도입은 주정부-주정부 사이에서 자율적인 재정조정제도가 발전되어 형평성을 제고하고 있는 예가 있다. 수도권-지방간 상생발전이 현시점에서도 매우 긴요한데 수도권 규제완화 등으로 수도권과 지방간에 형평성과 갈등관계를 이루어왔다. 지방의회와 지방정부의 장과 관계도 이와 유사하다. 지방정부와 주민과의 관계에서도 볼 때 지역의 유지를 중심으로 지역권익의 카르텔이 형성되는 조짐이 발생하였다. 주민들은 관객으로 몰려나고 그들의 지역정치가 두드러져 이를 “관객 민주주의”라는 용어로 표현하고 있다(이상선, 2011).

3) 요약 및 시사점

(1) 요약
지방자치의 평가기준을 크게 민주성, 효율성, 형평성으로 대분하고 거버넌스의 관점에서 평가의 대상은 제도와 운영으로 대분하여 지방자치 20년의 현황을 평가하였다. 상기에서 분석한 바와 같이 20년의 지방자치는 중앙 정부와 지방정부 간의 자율조정제도가 발전되어 형평성을 개선하고 있는 예가 있다. 3) 20년의 지방자치의 현황을 평가하였다. 상기에서 분석한 바와 같이 20년의 지방자치는 긍정적 효과와 부정적 문제를 동시에 안고 있는 것으로 나타났다. 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다.

중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다.

중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 부족하여 형평성을 개선하는 것은 제도적 문제로 볼 수 있다.
방정부와 주민의 협력도 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.
선출직 방정부의 장은 입기 동안 가시적인 성과에 집착한 나머지 정기적인 사업보다는 단기적, 전시적, 이벤트성 행사에 집중하는 경향이 강하다. 지방정부의 장은 행정적으로 추진하는 사업의 경우 무려한 사업 추진으로 자발정부를 재정적 위기에 몰아넣는 사례도 적지 않다.
선거의 장점에 못지않게 선거의 부작용 또한 심각한 수준이다. 그 중에서 공무원의 선거 참여가 지방정부의 효과적 운영을 저해하고 있다. 지방정부의 장들은 공무원에 대하여 명시적, 묵시적으로 선거에 대한 도움을 요청하며 해당 공무원들은 그러한 요청을 거부하기가 매우 어려운 상황이다. 그 결과 선거가 종료되면 집행부 내에 내면과 저편이 분리되어 절게는 4년 간에는 8-12년 동안 매우 부담한 차를 받는 경우가 반복하고 있다. 지방정부의 장은 선거 중에 선거에 도움을 공무원에 대한 보답으로 승진을 약속하며 이러한 결과 자치행정조직의 상위직 배타화가 이루어졌다. 대표적인 사례가 제주특별자치도이다.

(2) 시사점
본 연구의 시사점은 지배관계의 관점에서 볼 때 정치적 성과와 부정적 측면이 공존하고 있다는 것이다. 양면적 효과는 구조와 운영의 측면에서 모두 발생하고 있다. 바꾸어 말하면 지방자치가 항상 긍정적 측면의 성과를 창출하는 것은 아닐 것이다. 이 점은 모든 정책 또는 제도가 안고 있는 결과 대체가이다. 긍정적 측면의 효과는 계속적으로 보존하면서 부정적 측면의 문제점은 개선하는 노력이 이어져야 한다는 점이 확인된 것이다.
아울러 본 연구는 우리나라의 지방자치의 차지하는 민주성, 효율성, 형평성 등 평가기준의 비중이 상이함을 알게 주고 있다. 본 연구의 분석에 따르면 지방자치의 공극적 가치는 민주성에 기초를 두고 제도의 발전도 이러한 측면에서 이루어진 것으로 판단된다. 이러한 것은 1960년대 이후 형평성의 가치가 행정학에서 주목받은 것과 같은 맥락이다. 따라서 향후 지방자치의 발전을 위한 과제는 부정적 측면의 효과를 개선하는 노력과 부족한 측면 즉 형평성을 제고하는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 제5장에서는 이를 논의하였다.

V. 지방자치의 전망과 과제

1. 지방자치의 전망

1) 규범적 이론의 측면

앞에서 분석한 바와 같이 거버넌스의 관점에서 지방자치의 평가기준에 따라 평가하면 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존하고 있다. 그간 부정적인 측면이 지나치게 확대되어 지방자치의 무용론이 제기되기도 하였다. 그러나 규범적 이론의 관점에서 보면 지방자치는 반드시 유지・발전시키어야 하며 실증적인 관점에서 보면 향후 지속적으로 발전될 것으로 전망된다. 규범적 이론의 관점에서 볼 때 지방자치는 국가의 통치구조를 구성하는 기본적인 원리 중의 하나이다. 지방자치는 자유주의와 인간의 기본권 사상으로부터 파생되었다. 인간의 자유 등 인간의 기
본권의 소중함은 이미 실증적으로 확인되어 재산 논의할 필요가 없다. 인간의 자유를 보장하기 위해 자유 민주주의가 구상되었고 이를 구현하는 원리 중의 하나가 권력분집과 것들이다. 국가권력을 중앙정부와 지방정부가 분점하고 중앙정부와 지방정부가 상호간 견제와 균형을 통하여 국민의 기본권을 수호하기 위한 제도적 장치가 자방자치의 것이다. 규정의 내용과 형식에는 다소 국가에 따라 차이가 있지만 국제기구는 물론 국민의 기본권이 비교적 적절히 보장되는 국가에 있어서는 경쟁 또는 연합협력에서 자방자치에 관한 제도를 규정하고 있다. 특히 유럽협력으로 유럽 국가 내에서 자방자치의 중요성을 배가되고 있다. 유럽협력에 따라 지역정부의 창설이 적극적으로 권장되고 있으며 유럽연합 내에서의 위상도 점증하고 있다.


비록 우리나라의 협력은 자방자치에 관련 규정을 포함하고 있지만 현재의 규정으로는 자방분권에 기초한 자방자치의 구현에는 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다(이기우, 2005; 김해봉, 2012).

이것이 분권협력에 대한 협력의 개선이 지속적으로 논의되는 이유이다. 21세기 자유 민주주의의 실현하는 분권과 자치에 의하여 이루어질 수 있다는 논지들이(안희정, 2014) 강연할 때 향후의 자방자치는 현재의 상황보다 분권화된 틀 속에서 추진되어야 한다.

2) 실효적인 측면

실효적인 관점에서도 자방자치의 소중함은 이미 입증되었다. 자방자치의 성과에 대한 미시적인 분석은 쉽지 않지만 지속적인 관점에서 볼 때 자방자치 제도를 도입하였다는 것을 연구하기 어렵다. 비록 우리나라도 1961년부터 1991년까지 국가발전을 촉진한다는 명분에 퇴자된 적은 있지만 그 동안 민주주의의 과정에서 자방자치의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 본 연구는 미시적 관점에서 자방자치의 성과와 필요성을 위한 토대를 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

자방자치의 필요성과 의의는 무엇보다도 선거의 소중함에서 찾을 수 있다. "선거는 신이 인간에게 부여한 최후의 선물이다"라는 표현에서 보듯이 자유 민주주의의 체제 하에서 선거는 필수적이며, 자방자치는 선거를 구현하는 중요한 제도적 수단으로서의 중요성을 지닌다. 자방의원 또는 자방정부의 정의 선거를 통하여 국민들은 자신의 기본권을 수호하고 있는 것이다. 우리나라의 물론 세계의 많은 국가들은 선거의 발전을 통하여 민주주의를 발전시켜 왔으며 이를 입증하고 있다. 현재 우리나라의 자방선거에서도 적지 않은 문제점이 있음은 앞에서 논의하였다. 그럼에도 불구하고 1991년 선거 때와 자금의 상황을 고려하면 꾸준히 발전하고 있음을 알 수 있다. 2014년
선가는 더욱 발전된 모습으로 치러질 것으로 기대된다.
지방자치의 두 번째 필요성은 주민들의 책임의식에서 찾을 수 있다. 지방정부의 레벨에서 지방자치는 지역의 문제를 자율적으로 처리하는 반면 지역정책에 대한 정치적・재정적 책임도 지역이 안어야 한다. 그런데 우리나라는 이런 관점에서 적지 않은 문제점을 보였다. 지방정부가 중앙정부의 재원에 의존하더라도 재정적 책임보다는 도덕적 해이에 빠지는 사례가 많았다. 지방정부가 상당한 재정이 소요되는 국제도시에 몰입하는 것이 대표적인 사례이다. 스위스에서는 국제도시의 유치에 대한 결정을 주민투표에 의하여 결정한다는 점은 지방자치에 책임의식에 기초한 점을 시사하고 있다.
지방정부의 필요성은 그 두 번째 필요성은 주민들의 책임의식에서 찾을 수 있다. 지방정부의 레벨에서 지방자치는 주민에게 가장 가까운 레벨에서 주민의 행복을 증진시킬 수 있는 거버넌스이다. 중앙정부가 주민자치의 활성화를 위하여 시범적으로 실시하는 주민자치는 이 렛에서 시의적절하다. 작은 것에서 행복을 느끼는 훈련이 주민자치에 기여할 수 있다.

1. 지방자치의 과제

1) 중앙정부의 관점: 지방자치의 발전을 위한 새로운 패러다임의 제시

향후 선진국을 향한 지방자치의 과제는 크게 중앙정부의 관점과 지방정부의 관점에서 논의할 수 있다. 중앙정부는 중앙과는 다른 시도를 추진하여야 한다. 현재까지의 패러다임은 1988년 지방자치의 틀로서 지방자치에 대한 부정적・소극적 입장의 결과였다면 항후에는 새로운 관점에서 지방자치발전의 패러다임을 제시하여야 한다. 지금이야말로 중앙정부는 헌법과 지방자치법의 새로운 제도적 틀을 검토할 시점이다. 1990년대 이후 논의된 지방자치의 발전방안을 보다 가장 큰 실질적으로 우리나라는 현행 지방자치의 적극적 실현을 규정하고 있지 않은 점이 지적되었음은 앞에서 논의하였다. 우리나라가 분권형 자유 민주주의를 실현하고 이를 위한 구체적 제도적 장치가 현행에서 규정되어야 한다. 이에 따라 지방자치법이 이루어진다면 21세기 새로운 차원의 지방자치의 발전을 모색할 수 있을 것이다. 여기에는 분권형 연방체, 지방자치의 본질, 지방정부의 권한 등을 포함하여 다양한 방안들이 검토되어야 한다.

이러한 패러다임은 중앙-지방관계를 상하의 수직관계로 인식하기보다는 상호간 대등한 국정의 파트너라는 입식에 기초하여야 한다. 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이자 국정과제의 성공적 수행은 중앙-지방의 협력적 관계에서 이루어진다는 것은 이미 곳곳에서 확인되었다. 지방의 경쟁력을 통
합하여 국가의 경쟁력으로 발전시킬 수 있는 매력이 있어야 할 것이다. 현재 지방자치 발전위원회는 지방의 자주적, 종합적인 발전을 위해 지방정부 간 협력과 소통을 강화하려는態이 필요하다(김대평, 2014). 영국의 중앙-지방 협약서(Central-local concordant), 일본의 중앙-지방 정책 포럼 등이 대등한 관계를 전제한 중앙-지방의 대표적인 사례이다.

2) 지방정부의 관점: 자율과 책임의 조화

지방정부는 자율과 책임이라는 지방자치의 고유한 원리를 실현할 수 있는 자세가 무엇보다도 중요하다. 자율과 책임에 기초를 둔 지방정부는 지역의 발전을 위하여 지방정부 간 선의의 경쟁을 열려는 지나친 지역 이기주의가 지방정부간의 협력과 소통을 저해하는 안 될 것이다. 이로는 주민참여의 주민자치, 협력으로는 지역 간의 소통과 협력 등이 원활하게 이루어지는 지방자치로 발전되어야 한다. 지역이 지역문제에 대한 책임의식의 강화가 토론된 지방자치의 기초가 될 것임을 명심하여야 한다.


박근혜 정부는 국민행복을 국정의 모토로 정하고 있다. 국민 각자의 맞춤식 행복은 미시적이고 창의적인 접근이 필요한데 이러한 과정은 정부의 단독으로는 불가능하다. 지역주민의 다양한 행정수요에 따라 다양한 정보를 가진 지방정부야말로 국민행복을 위한 맞춤형 행정이 가능하다. 이런 관점에서 보면 현 시대의 지방자치의 새로운 미션은 자생적 발전을 통한 국민행복을 제고하는 것이 될 수도 있다. 결국, 본 연구에서 제시되었듯이 지방자치의 이념과 거버넌스의 관점에서 작성한 평가의 틀은

VI. 결론

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

평가의 결과 긍정적 평가와 부정적 평가가 상존하고 있음을 보았다. 긍정적 평가와 부정적 평가를 비교․협력하여 최종적인 판정을 하는 것은 쉽지 않다. 따라서 긍정적 요인은 지속적으로 발전시키고 부정적인 부분은 개선시켜야 한다는 것으로 결론을 몽고자 한다. 다만 지금까지의 제도개선의 관심이 주로 민주성과 효율성을 위한 것이었다면 향후에는 행정의 균형성에도 또 다른 관심을 가울어야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치의 하위 이념 중에는 참여, 소통과 협력이 있기 때문이다. 한편 1998년 이후의 지방자치를 거시적인 관점에서 보면 1990년대 지방자치의 제도적 미비점과 행정적 문제점을 보완하여 21세기의 새로운 시대적 소명을 완수하여야 한다. 새로운 시대적 소명은 지역의 창의성을 바탕으로 자율과 책임의 원리를 하여 지역의 창의적 발전을 모색하는 것이라 한다(김순은, 2014).

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
새로운 시도이다. 따라서 다소의 이론상 또는 활용상의 한계가 있을 수 있다. 이에 대한 다양한 비판과 대안이 제시되어 본 연구가 보다 완전한 평가의 토대로 발전되는 시발점이 된다면 나름의 의의가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김동환. (2014). 갈등해소를 위한 국가기구 제도화 방안: 국가공원회법안을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 정책와사회과학
이상선. (2011). 지방자치 20년 성과와 과제(충남) 충남 시민소회의 변화 및 과제. 「지방정책포럼 특별 세미나」「충남시민사회 단체 연대회의」: 1-117
지방자치정부 20년 기념 세미나

새로운 지방분권형 국가구현을 위한 미래지방행정의 체계 및 구조1)

소순창(건국대학교)

I. 서론

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

또한 우리 사회의 저출산 고령화 문제는 국가적 재앙으로까지 여겨지고 있으며, 고용없는 저성장으로 젊은이들의 좋은 일자리가 부족한 상황이다. 고용없는 저성장은 기존의 중앙집권적인 성장전략시스템으로는 한계가 있다. 중앙과 지방이 함께하는 새로운 정부운영방식이 필요한 상황이다.

지방 사회가 당면하고 있는 이러한 과제들은 해결하기 위해서는 먼저, 지역경제 활성화를 통한 일자리창출, 또한 저출산 고령화사회에 대응하기 위한 정책대안. 그리고 지방대학을 활성화할 수 있는 정책대안을 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립에 따라 지방행정체제의 개편방안을 살펴보고자 한다.

현행 지방행정체제 개편에 대한 논의는 1995년 시군통합에 따른 도농복합형태의 81개의 도시(시)와 농촌(군) 자치단체를 40개의 새로운 통합 '시' 자치단체로 개편하는 것을 시작으로 벌어졌다. 또 지난 1997년 일반시인 울산시가 광역자치단체인 울산광역시로 변경되었다. 그 이후 2006년 일반 '도인 세주도가 '제주특별자치도로 변경되었다.

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

또한 최근 창원군과 창주시가 4차례의 통합추진 끝에 창주시로 통합되었다. 창주-창원은 1994년 제1차 통합추진부터 2010년 제3차 통합추진에 이르기까지 16년간 지속적으로 통합을 추진하여 왔다. 그동안 2012년 제4차 추진에서 통합성공은 양 시군민의 민간인으로 구성된 '시·군민협의회가 중요한 역할을 추진한 결과라고 할 수 있다. 제1차 통합추진에서 제3차에 통합추진과정은 정부주

1) 본 연구는 소순창(2010a)와 소순창(2010b)의 연구를 토대로 '새로운 지방분권형 국가를 구현하기 위한 대안'을 제시하였다.
도로 이루어져 실패한 주요 요인이었다면 제4차 통합추진에서 민간주도로 이루어져 성공한 사례이다(장황래·김영종,2013).
이러한 일련의 행정구역개편 논의는 1995년 "도농복합형태의시설에따른행정특례등에관한법률" 제정이후 지속적으로 전개되어 오면서 이루어진 결과이다. 그리고 2005년 국회가 '지방행정체제 개편 특별위원회'를 설치,운영하면서, 지방행정체제 개편안을 제시하였고, 그 이후 지방행정체제 개편에 대한 논의가 본격적으로 확산되었다.
이러한 부분적인 지방행정체제의 개편논의는 정부와 정치권이 "시군통합 및 도폐지안"(하태열,2005)을 제시하면서 새로운 전기를 마련하게 되었다. 한편 학계나 일부 정치권은 "시군통합 및 도 폐지안"과 상이한 대안을 제시하고자 한다. 예를 들면 자유선진당에서는 "강소국연방제"(자유선진당,2008)를 제시하였으며, 학계에서는 시·도 통합을 통한 "초광역권 지방행정체제의 개편안"(이승종,2008)을 제시하였다.
본 연구에서는 이러한 지방행정체제의 개편내용, 즉 도농통합, 제주특별자치도, 통합창원시, 그리고 통합청주시의 성과평가, 국내외 지방행정체제의 개편논의, 우리나라의 지방행정체제의 현황분석, 그리고 미래 지방행정체제의 개편방안을 제시하고자 한다. 따라서 새로운 미래 지방자치를 위하여 우리사회가 당면한 문제를 해결하기 위하여 지방분권국가 구현을 위한 지방행정체제의 개편방안을 제시하고자 한다.

II. 지방행정체제 개편의 평가기준

1. 지방행정체제 개편의 기준

지방행정체제의 개편을 위해서는 행정구역의 확장을 어떻게 할 것인가와 자치구역을 몇 개로 할 것인가에 핵심이다. 여기서는 자치구역의 문제는 논외로 하고 행정구역의 설정에 대해서 논의하고, 행정구역의 설정 및 개편을 통하여 추구하는 이상적 가치는 무엇인가를 논의하고자 한다.

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

먼저, 행정구역이 인구, 면적, 재정적 능력 등에 의해서 상호 유사해야 한다는 '균등의 원리'이다. 중세, 지역주민들이 생활하고 경제활동을 하는 권역들이 주민들의 불편을 야기하지 않을 정도로 유사해야 한다는 '생활권과 경제권의 일치'이다.

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

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

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

이상 학자간의 행정구역설정의 일반적인 기준들을 살펴보았다. 다양한 기준들이 학자간에는 어느 정도 유사한 기준을 제시하고 있다. 그러나 이러한 기준이 행정구역설정의 방향을 구체적으로 제시하는데 한계가 있다. 예를 들어, 행정서비스의 효과가 지역에 따라 차이를 보이며, 무임승차자가 발생하지 않도록 하는 '외부효과의 최소화'이다. 이들 기준들간에 내적 일관성을 결여하기 때문이다. 또 실제로 행정구역을 설정하기 위해서 기준들간의 상충도 문제가 있지만, 기존의 상대적 중요도가 상이하며 계량화된 기준들의 수치를 확익적으로 적용하기에는 분명한 한계가 있다.

2. 지방행정체제 개편의 이상적 가치

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

따라서 지방행정체제의 개편은 이러한 다양한 가치들의 내용을 충분히 반영할 수 있어야 성공적이라고 할 수 있을 것이다. 지금까지 몇 번에 걸쳐서 이루어졌던 지방행정체제의 개편도 과연 이라
한 다양한 가치들을 반영한 얼마나 의미있는 개편이었는지를 살펴보기 위하여 이들의 내용을 살펴 본다(표 1) 참조.

1) 효율성
먼저, 효율성은 시군이 통합되면 통합자치단체의 행정적, 재정적 측면에서 효율성을 제고할 수 있음을 것인가에 대한 지표이다. 행정적 측면에서 통합시의 행정기구 및 공무원의 수가 줄어들어 행정적인 효율성을 향상시킬 수 있다는 주장이다. 통합찬성론자들이 이 구도성으로 주장하고 있는 것이 다. 두 개의 자치단체의 행정기구 및 공무원수가 하나로 통합될 경우에 이용의 조직, 기구, 인원이 생긴다면 이를 감냐해서 비용을 절감할 수 있다는 것이다. 또 재정적인 측면에서도 마찬가지로 두 개의 자치단체가 통합되면 재정력이 향상되고, 재정적 운영도 원활하게 될 것이며, 인구가 증가하여 규모의 경제에서 효율성을 제고할 수 있다는 주장이다. 그래서 자발자치단체의 재정력, 재정운영현황, 인구현황의 변화를 통하여 평가하기로 한다.

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

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

4) 기타
제주특별자치도의 통합목적이 4개의 시군에 따라서 상이할 수 도 있으며, 또 창마진의 지역마다 추구하는 통합의 목적이 다를 것이다. 이러한 통합지역들이 각자의 특성을 충분히 살려서 통합이 이루어져야 할 것이다. 1995년의 도농통합의 목적, 2005년 시군통합의 목적, 제주특별자치도의 통합목적이 서로 상이하다. 따라서 이러한 특성을 있는 통합목적이 제대로 통합 이후 새로운 자치단체에서 제대로 구현되고 있는지를 평가한다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>통합성과</th>
<th>평가항목</th>
<th>평가내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>효율성</td>
<td>행정적 측면</td>
<td>행정기구, 공무원수</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>재정적 측면</td>
<td>재정력, 재정운영현황, 인구증감, 인구밀도</td>
</tr>
<tr>
<td>민주성</td>
<td>주민참여</td>
<td>시정참여의사</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>대응성</td>
<td>주민의견 반영정도, 정보제공의 공정성 및 신속성</td>
</tr>
<tr>
<td>통합성</td>
<td>균형개발</td>
<td>도농어업의 균형발전</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민편의</td>
<td>도시기간시설의 편의성, 각종 시설물의 편의성</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민통합</td>
<td>공동체 의식, 지역개발비 배분, 지역간 교류</td>
</tr>
<tr>
<td>기 타</td>
<td>지역의 특성</td>
<td>통합의 지역적 특성</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### III. 국내외 지방행정체제의 논의

1. 국내논의

1) 지방자치단체의 개편

(1) 도농통합

지방행정체제 개편은 지방행정학자들의 연구에 반복히 회자되는 연구주제가 있다. 지방행정체제 개편 논의가 1990년대 지방자치의 실시를 앞두고 본격적으로 시작된 이후 지방행정체제의 개편방향과 대안을 제시하는 수많은 논문과 보고서가 발표되었다(장덕희·목진휴, 2010; 조성호·박석희, 2009; 박지형·홍준현, 2007; 이시원·민병익, 2001:82; 박종관·조석주, 2000; 김재홍, 2000; 원희영, 2006:182; 조석주·이재기, 2000; 박종관·조석주, 2001; 김재홍, 2000; 홍준현, 1997; 김동훈·정진환, 1996).

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

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

지자체의 통합은 주민의견이 중요하기 때문에 주민의견조사를 실시하기 이전에 전국적으로 도와 시·군이 합동으로 설명회를 개최하였으며, 주민의 의견은 국토투표방식이 아니라, 주민의견조사방식을 채택하였으며 임시반선택을 이용하여 통합대상지역에 거주하는 전 세대를 대상으로 세대 단위의 의견을 표시하는 방식으로 이루어졌다. 따라서 지방자치법 제4조 제1항은 지방자치단체를 폐지·분합할 때는 법률로 정하도록 하고 있어
일반적으로 도농통합을 통하여 달성하고자 하는 것은 규모의 경제를 통한 행정효율성과 도시지역과 농촌지역의 도농지역간의 형평성 및 통합성. 그리고 공공적인 지역주민의 편익 등이라고 할 수 있다. 그러나 통합적인 결론은 대체적으로 통합의 효과가 미흡하다는 평가이다. 물론 장기적인 측면에서 볼 때 그 효과가 미미하게 나타난다는 분석도 있지만(박지형·홍춘현,2007) 그 효과가 통합의 직접적인 효과인지에 대해서도 이론의 여지가 있다.

1. 행정적 효율성

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

그러나 대체적으로 대부분의 연구(장덕희·목진형,2010; 조성호·박석희,2009; 조석주·이재기,2000; 박충관·조석주,2001; 홍춘현,1997)는 행정적 비용절감의 효과나 공무원의 절감효과도 없었다는 것이다. 자치단체를 통합하면 행정기구가 줄어들어 효율성을 제고할 수 있는 효과는 거의 없는 것.
으로 나타났다. 공무원의 수가 감소하여 인건비를 줄일 수 있다면 도시재생이 개선될 것이라
는 중장도 도시지역과 농촌지역이 서로 상쇄되면서 큰 효과가 없었다. 일반행정비의 지출에서도
통합시와 일반시가 별로 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이는 행정기구 및 인력이 그대로 유지됨에
따라 나타나는 현상이라고 할 수 있다(조성호 박석희,2009). 마지막으로, 통합자치단체의 재정상황
이나 생활여건이 모두 호전되는 경우 인구가 증가하게 될 것이라는 가설은 가설대로 인구증가 현
상을 볼 수 있다(박지형 홍준현,2007; 이시원 민병익,2005). 그러나 이러한 인구증가현상이 행정
적 효율성과 연관될 수 있음에 대해서는 의문이다.

② 지역경제 활성화의 효과
시·군 통합의 경제효과는 아직까지 두드러져 나타나지 않았다(박지형 홍준현,2007; 홍준현,1997).
미래의 장기적인 측면에는 고용성장률이 향상될 것이라는 주장이 있다(박지형 홍준현,2007). 장
덕희 목진휴(2910)의 연구에서는 지역의 사업체수와 지역산업의 종사자수가 증가하여 지역경제의
활성화에 기여하였다는 주장이 있다. 도농 통합의 효과가 지역경제의 활성화에 단기적으로 미미하다고 볼 수 있으나, 장기적으로 지역
경제의 성장잠재력은 통합시가 비통합시보다 상당히 높다고 판단할 수 있다. 따라서 통합시는 장
기적인 관점에서 지역경제의 성장효과를 나타낼 수 있는 지역정책의 수립이 필요하다.

③ 민주성
기존의 도농통합에 대한 연구들은 민주성에 대한 지표로 지역주민들의 시정참여와 의견변영정도
등으로 분석하였다(조성호 박석희,2009; 박종관 조석주,2001). 그러나 이들 연구결과는 평행하게
 맞서고 있다. 박종관 조석주(2001)는 지역주민의 시정참여의욕은 높게 나타났으나, 반면 참여의
채널이 부족했다는 것을 지적했으며, 민원처리과정의 주민의견 반영정도나 행정정보의 공정성 및
신속성도 대체적으로 개선되었다는 주장이다. 그러나 조성호 박석희(2009)는 통합시 민주주의의 참
여의사 및 주민대응성은 비통합시보다 상당히 높다고 주장하고 있으며 박종관 조석주(2001)의 효과가
 있다는 분석결과는 시·군통합의 효과라기보다는 내부의 행정절차가 개선된 결과라고 말한다(조
성호 박석희,2009).

④ 통합성
도시지역과 농촌지역의 통합으로 지역주민들이 행정시설의 이용, 민원처리의 편의성, 지역개발의
공평성, 주민편의시설의 확대, 그리고 혼오시설 운영의 안정화 등이 이루어질 것인가에 대한 평가
이었다. 기존의 연구결과를 보면 행정시설이나 민원처리의 속도는 크게 개선된다고 하는 연구(박종관 조석주,2001)도 있지만 대체적으로 큰 차이가 없다는 것(조성호 박석희,2009)이 일반적인 추세이다. 또 지역주민들의 교류는 활발하게 이루어지고 있으나 이러한 교류가 공동체형성으로까지 발전하
기는 쉽지 않다는 것이다(조성호 박석희,2009).
또한 지역의 형평성에서 도시와 농촌지역의 지역개발비가 절약되어질 수 있다고 주장하나 대체적
으로 그러한 효과는 보기 어려우며, 지역의 편의시설 및 혼오시설을 설치할 경우 도시지역에 비해
서 농촌지역이 상대적으로 피해를 보거나 소외되는 현상이 발생할 수 있다(배인명·이명석·최재송, 2000; 박종관·조석주, 2001; 홍준현, 1997).

표 3 도농통합의 효과에 대한 선행연구의 분석결과

<table>
<thead>
<tr>
<th>연구자</th>
<th>분석대상</th>
<th>분석 대상 시점</th>
<th>통합의 효과</th>
<th>지역경제</th>
<th>민주성</th>
<th>통합성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>장덕희 외</td>
<td>통합시(31) 일반시(8)</td>
<td>1983년~2006년</td>
<td>+ 공무원 및 행정비용감소</td>
<td>+ 시장체수와 종사자수 증가</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>박지형 외</td>
<td>통합시(40) 일반시(13)</td>
<td>1996년~2004년</td>
<td>인구증가</td>
<td>?(단기) + (장기)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>이시원 외</td>
<td>통합시(37)</td>
<td>1988년~2004년</td>
<td>인구증가, 공무원 관활면, 적절문, 주민1 인당세출액감소</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>배인명 외</td>
<td>통합시(27)</td>
<td>1994년~1997년</td>
<td>-(인간비정상) + (행정비용절감)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>김재홍 외</td>
<td>통합시(40) 일반시(24)</td>
<td>1995년~1998년</td>
<td>+</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>박종관 외</td>
<td>통합시(39)</td>
<td>1994년~2000년</td>
<td>?(인력감축효과)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>조석주 외</td>
<td>통합시(31)</td>
<td>1995년~1998년</td>
<td>-(비용절감효과 없음)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>홍준현</td>
<td>통합시(5) 청주청원</td>
<td>1994년~1996년</td>
<td>비용절감 효과 없음</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주1) 분석대상의 ( )안의 값은 분석대상 자치단체의 숫자임.
주2) 결과의 +는 분석결과 도출된 통합의 효과가 긍정적, -는 부정적, 그리고 ?는 효과를 판별하기 어렵거나 효과가 없다는 것을 의미함.

(2) 제주시별자치도

세계화와 자방의 전진에 따라 제주도는 ‘국제자유도시’ 건설을 위하여 2006년 7월 1일 "제주시별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"의 제정과 함께 전국 유일의 ‘제주시별자치도’로 출범하게 되었다. 국제자유도시의 효율적인 추진을 위하여 기존의 4개 시·군의 기초자치단체를 폐지하여, 통합함으로써 제주도의 자방행정체제를 단층제인 광역자치단체로 개편하였다. 이러한 제주특별자치도의 새로운 탄생이 자방자치의 근본이념인 지역발전과 지역주민의 삶의 질을
<표 4> 제주특별자치도 출범 전후의 지방행정 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>행정조직</th>
<th>제주도</th>
<th>제주특별자치도</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>도청</td>
<td>도 : 2단·1실·1부·6국·25과</td>
<td>2단·1실·2부·8국·30과</td>
</tr>
<tr>
<td>기초 : 1단·5실·4국·51과/사업소</td>
<td>/사업소</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공무원수</td>
<td>4,540명</td>
<td>5,137명</td>
</tr>
<tr>
<td>인구수</td>
<td>557,235명</td>
<td>563,388명</td>
</tr>
<tr>
<td>공무원 1인당 주민수</td>
<td>128명</td>
<td>110명</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

먼저, 제주특별자치도 출범 전·후의 행정조직을 살펴보면, 제주도청과 4개의 시군 기초자치단체가 전체 3단·6실·1부·11국·76과/사업소였던 것이 2단·1실·2부·8국·30과/사업소로 기구 수는 대폭적으로 축소되었다. 4개의 기초자치단체와 1개의 광역자치단체인 2층제에서 1개의 특별 자치로 변형되었기에 행정조직이 통폐합되어서 이루어진 결과라고 할 수 있다.

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

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

① 민주성과 효율성의 효과

제주특별자치도가 출범함으로써 단일 자치단체 위주로 지방정부의 정책결정체계가 간소화·명료화 되었다. 지방정부의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있을 것이다. 시·군의 지방자
치기능의 폐지를 통해서 제주특별자치도청과 도의회 중심으로 가능 및 권한을 확대시킴으로써 양자간 긴밀한 파트너십을 구축하여 제주특별자치도의 정책들이 보다 신속하고 효율적으로 추진될 수 있다.

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

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

한편, 제주특별자치도가 기획기능과 집행기능을 함께 담당해야 하는 도지사 및 소속 공무원에 대해 업무가 집중되어 업무처리의 신속성과 효율성이 떨어지게 된다. 실제 기존의 기초자치단체의 폐지로 인하여 도지사가 다양한 이해관계 및 지역주민들의 불만과 불편을 해결해야 하는 문제점은 드러내고 있다. 그리고 민원에 대한 최종 처리체계가 도청이 됨에 따라서 도청 소속 공무원들의 업무가 가중되고 있어 업무 처리가 보다 많은 시간이 소요되어 버렸다(조성호, 2010: 12).

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

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

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

위의 표와 같은 현상은 제주특별자치도청이 소재하고 있는 제주시에 각종 기간시설이 편중되어 있
기 때문에 나타난 것이다. 예측치의 앞으로 이러한 불균형 현상은 해를 테두리 가면서 심화될 가능성이 매우 높다. 이와 더불어 서귀포시의 지역주민들은 북부와 남부지역간 금융발전에 대한 요구와 불만이 증대하고 있다. 이러한 해결책으로서 도정에서는 낙후되어가는 서귀포시 지역에 대한 투자를 집중시키고 있고, 특별자치행정기관을 이 지역에 우선적으로 배치하고 있지만 지역주민들의 불만은 여전히 해소되고 있지 못하는 상황이다.

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

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

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

③ 국제자유도시로서의 성과
제주특별자치도의 출범은 제주지역을 국제자유도시로 조성하기 위한 법적, 제도적 실천전략의 하 나로 이루어졌다. 제주도의 일은 제주도가 결정하고 집행하는 자율적 권한을 확보하고, 제주지역의 발전을 위한 핵심산업의 육성과 규제완화 등을 주요 과제로 하고 있다(제주도, 2005; 제주발전연구원, 2006; 제주특별자치도, 2006). 따라서 제주특별자치도가 국제자유도시로서 어떠한 성과를 달성했는지 평가해 보자 한다.

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

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

마지막으로, 국제자유도시의 추진실적은 첨단과학단지조성과 해외투자유치 등의 노력이 하고 있는 중이다. 특별자치도라는 차별화된 지리적 지배를 토대로 지역 특성을 살리는 정책들을 추진중에 있으나
외부자본의 투자유치 및 재정자주권의 확보가 절실히 필요한 시점이라고 할 수 있다. 여전히 자치 단체의 한계와 함께 중앙정부의 차원에서 투자환경 개선 노력과 함께 특정지역을 재정적인 투자거 점 지역으로 개발이 필요하다. 제주 국제자유도시 조성을 위한 개발 프로젝트의 사업예산 및 자활 현황을 보면 아래의 표와 같다(표 6 참조). 표에서 볼 수 있듯이 첨단과학기술단지, 휴양형 주 거단지, 신화 역사공원, 서귀포 관광미항, 네스케어타운, 영어교육도시 등 다양한 사업이 대규모의 재정투자를 통해 이루어지고 있다.

표 6 국제자유도시 관련 개발프로젝트

<table>
<thead>
<tr>
<th>사업종류</th>
<th>2005년 예산/지출</th>
<th>2006년 예산/지출</th>
<th>2007년 예산/지출</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>첨단과학기술단지</td>
<td>27,116 / 25,306</td>
<td>9,865 / 9,162</td>
<td>30,009 / 26,273</td>
</tr>
<tr>
<td>휴양형 주거단지</td>
<td>32,730 / 7,305</td>
<td>41,089 / 29,479</td>
<td>18,085 / 15,667</td>
</tr>
<tr>
<td>신화 역사공원</td>
<td>47,871 / 23,674</td>
<td>29,246 / 17,128</td>
<td>16,054 / 12,649</td>
</tr>
<tr>
<td>서귀포 관광미항</td>
<td>408 / 14</td>
<td>15 / 15</td>
<td>2,978 / 2,905</td>
</tr>
<tr>
<td>네스케어타운</td>
<td>156 / 65</td>
<td>285 / 187</td>
<td>6,745 / 4,956</td>
</tr>
</tbody>
</table>


이러한 국제자유도시로서의 실적과 달리 지역주민들이 인지하고 있는 국제자유도시로서의 위상에 대한 설문조사를 보면 매우 부정적인 것을 알 수 있다. 설문응답자의 41.7%는 국제자유도시로서의 위상에 대해보통이라고 인정하고 있으며, 만족이 28.2%, 불만족이 30.0%로, 7점 만점의 척도로 환산하면 3.96점으로 보통(4점)보다 다소 불만족스러운 평가를 하고 있다. 제주특별자치 도의 출범 배경이 국제자유도시로서의 위상확립이라는 것에 대해선 이러한 평가는 아니라고 할 수 있다.

(3) 통합 경원시

지방행정체제의 개편논의는 지방자치제도를 다시 새롭게 실시한 1991년 이후부터라고 할 수 있다. 1996년 5월 신한국당은 정책토론회에서 도폐지, 특별·광역시의 자치구 폐지 등을 논의하였다. 또 2001년에는 민주당은 지방자치위원회에서 기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개 자치구를 5-9개의 시로 개편하는 안을 제시하기도 했다. 이런 논의와 함께 본격적으로 국화가 지방행정체제개편 특별위원회를 구성하여 2005년 10월부터 2006년 2월까지 활동하게 되었고, 행정개층 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 읍면동의 자치단 체화, 지방광역행정체제의 구축을 제시한 미체택 보고서를 제출하게 되었다. 결국 국화에서도 협 의된 안을 도출하지 못하고 막을 내렸던 것이다. 이런 일련의 과정이 제1차 지방행정체제 개편 논의였다고 할 수 있다.

그런데 18대 국회와 이명박정부 출범 이후에 2008년 3월 이명박 대통령은 텔레비전으로 생중계된 국민과의 대화에서 지방행정체제 개편에 대한 강력한 의지를 밝혔고, 2009년 8·15 경축사에서도 재차 이를 밝히게 되었다. 한편 한나라당의 하태경의원과 권영석의원, 민주당의 우윤근의원과 노 영민의원 등이 개편안을 국회에 제출하면서, 잠재되어 있던 지방행정체제 개편에 대한 제2차 논의
가 시작되었다. 정부는 행정안전부가 해당 지자체 지역주민의 여론조사를 통하여 6개의 자율통합 대상 지역을 발표하게 되었다.2)

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

(표 7) 자치행정체제 개편의 논의과정

<table>
<thead>
<tr>
<th>시기</th>
<th>주체</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1996년 5월</td>
<td>신한국당 정책토론회</td>
<td>도매사, 특별·광역지자치구 폐지 등</td>
</tr>
<tr>
<td>2001년</td>
<td>민주당 지방자치위원회</td>
<td>기초자치단체의 수를 130-160개로 줄이고, 서울특별시 25개구를 5-9 시로 개편</td>
</tr>
<tr>
<td>2005년</td>
<td>한나라당 하태열의원</td>
<td>전국의 시·군·구를 통합해서 70개 정도의 광역시·지자체 제안</td>
</tr>
<tr>
<td>2005년 10월 - 2006년 2월</td>
<td>국회자치행정체제개편특별위원회</td>
<td>행정개편 1단계 감축, 시·군·구의 광역화, 범죄 등의 주치지자치체, 지방광역행정체제 구축을 제시한 미책복 보고서 제출</td>
</tr>
<tr>
<td>2008년 11월 - 2009년 2월</td>
<td>한나라당 권경석의원</td>
<td>지방행정체제개편 특별법안, 기초지자치체간 지방통합촉진을 위한 특별법안 국회제출</td>
</tr>
<tr>
<td>2009년 3월</td>
<td>국회 본회의</td>
<td>지방행정체제개편 특별법안 설치의결 통과</td>
</tr>
<tr>
<td>2010년 3월</td>
<td>국회 본회의</td>
<td>민주당의 반대로 성남·하남·광주 통합 안은 제외하고, &quot;마산-창원-진해합법&quot;만 통과</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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

① 민주성과 효율성의 효과

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

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

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

<표 8> 통합 창원시와 주요 대도시의 기본 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>자치단체</th>
<th>인구(천명)</th>
<th>면적(km²)</th>
<th>인구밀도 (인구/km²)</th>
<th>공무원</th>
<th>출원</th>
<th>1인당</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>창원시</td>
<td>1,081,499</td>
<td>743</td>
<td>1,456</td>
<td>3,867</td>
<td>180</td>
<td>280</td>
</tr>
<tr>
<td>부산시</td>
<td>3,596,152</td>
<td>766</td>
<td>4,666</td>
<td>13,706</td>
<td>262</td>
<td>253</td>
</tr>
<tr>
<td>인천시</td>
<td>2,741,217</td>
<td>1,010</td>
<td>2,721</td>
<td>10,828</td>
<td>253</td>
<td>274</td>
</tr>
<tr>
<td>대구시</td>
<td>2,512,601</td>
<td>884</td>
<td>2,838</td>
<td>9,178</td>
<td>247</td>
<td>274</td>
</tr>
<tr>
<td>대전시</td>
<td>1,494,951</td>
<td>540</td>
<td>2,769</td>
<td>5,732</td>
<td>261</td>
<td>254</td>
</tr>
<tr>
<td>광주시</td>
<td>1,434,625</td>
<td>501</td>
<td>2,862</td>
<td>5,643</td>
<td>254</td>
<td>254</td>
</tr>
<tr>
<td>울산시</td>
<td>1,126,879</td>
<td>1,052</td>
<td>1,052</td>
<td>4,506</td>
<td>250</td>
<td>250</td>
</tr>
<tr>
<td>수원시</td>
<td>1,095,603</td>
<td>121</td>
<td>9,077</td>
<td>2,490</td>
<td>441</td>
<td>441</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 정원식(2010:5)를 기초하여 재구성함.

현재 지역주민들도 여러 가지 측면에서 불만을 토로하고 있다. "통합 이전보다 불편이 심화되고, 지역민들의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있으며, 오히려 통합 이전보다 민원 등의 행정 서비스는 불편해졌다"(A 시민단체는 평가도 적지 않다. 그래서 과거로 돌아가는 추세도 제기되고 있다. 또한 "지역민들의 의견이 충분히 반영되지 못하고 공무원들의 편의에 의해서 행정이 이루어지고 있다"는 것이다. 좀처럼 과거 3개시의 특성을 고려하여 "지역의 사정과 지역민들의 의견이 충분히 반영되고 있지 못하다"(A 시민단체는 주장이 많아졌다. 시민중심의 행정분야 등에 대한 배려가 미약하다는 증거이다(정원식,2010:6). 통합시 출범을 위한 준비기간이 짧아 '3개 지역의 균형에만 치중한 나머지 업무분담의 모호성(정남진문,2010:8.12) 등의 문제에서 기인한 것일 수도 있다. 통합시가 행정서비스를 제공하는 경우에도 지역수준에 따라서는 제공하는 것이 아니라 일률적으로 서비스를 받아야 하기 때문에 불필요한 모든 지역주민들이 급등하게 받아야 하는 행정적 비용의 손실이 나타나고 있다(정원식,2010). 과거에는 세 개의 '시' 자치단체가 그들의 사회경제적 환경에
따라서 서로 상이한 행정서비스를 제공하였는데 이는 행정구역이 광역화하면서 일률적으로 제공해야 하는 행정적 비효율성이 제기되고 있다.

(4) 통합 청주시

청원군과 청주시는 지금까지 4차례의 통합을 시도하였다. 1994년 제1차 통합 추진부터 2010년 제3차 통합추진에 이르기까지 16년간 지속적으로 통합을 추진하여 왔던 것이다. 궁극적으로 2012년 제4차 추진에서의 통합성공은 무엇보다도 양 시군의 민간인으로 구성된 ‘시·군 민협의회가 주도적인 역할을 하였다. 통합추진은 제1차에서 제3차에 이르는 동안 정부주도로 이루어진 반면, 제4차 통합추진에서는 민간주도로 이루어져 통합에 성공한 것이다(장황래·김영종, 2013).

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 10</th>
<th>통합 청주시 통합과정별 분석</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>정책 환경</td>
<td>세대별 의견조사</td>
</tr>
<tr>
<td>행위자</td>
<td>확립적 소수 참여</td>
</tr>
<tr>
<td>상호작용</td>
<td>점축빈도 적음 길등적</td>
</tr>
<tr>
<td>연계 구조</td>
<td>폐쇄적</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수직적</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 장황래·김영종(2013:163)을 재수정하여 정리함.

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

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

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

따라서 통합 청주시의 통합이 서로에게 효과적이기 위해서는 이러한 협의 과정에서 협의했던 내용을 서로가 성실히 지켜낼 수 있는가에 달렸다. 지역주민에 의한 자치단체의 통합의 결실을 거두기 위해서 앞으로 해결하고 지켜야 할 과제들이 많다는 점을 간과해서는 아니 될 것이다. 지역주민에 의하여 민주적인 절차와 과정을 통합의 효과로 만들어 낼 수 있기 위해서는 서로간의 신뢰와 이를 바탕으로 하는 협력이 결실한 과제라고 할 수 있다.
2) 논의되고 있는 개편안

(1) 정치권안

민주당과 하나당에서는 시군을 통합하여 전국적으로 60-70개의 통합시로 재편하고 현재의 도(도)를 폐지하며 도를 대신하여 국가기관인 광역행정청을 설치하는 안을 제시하였다. 그러나 이는 학계 또는 시민사회단체, 그리고 지방4단계에 의하여 중앙집권화를 회귀하며 지방자치를 왜곡하는 대안으로 비판을 받게 되었다.

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

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

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

![그림 1] 정치권의 개편안

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 122
(2) 이승중안
이승중안은 2단계에 걸쳐 통합하는 안으로 먼저 1단계로 광역시와 도의 통합하고, 2단계로 비
통합도와 인접 도를 통합하는 안이다(이승중, 2008).
1단계로 광역시를 기초자치단체로 전환하여 원래 도에 통합하여 1개 특별시 9개의 도로 광역행정
구역의 재편하는 것이고, 2단계로 충청남북도, 전라남북도를 통합하여 1개 특별시, 7개의 도로 최
종적으로 광역행정구역을 설정하도록 한다. 이는 이병막정부가 영국의 RDA를 원용하여 5+2 광역
경제권의 권역구상과 맥을 같이하고 있다. 이때 광역시가 기초자치단체화되는 과정에서 일반시와는
다른 수준의 자율권을 부여하고 지역발전
의 자율성을 보장한다는 전제에서 통합한다. 광역시가 없는 충북, 전북, 경원, 제주는 인접 도와
자율적으로 통합을 추진할 수 있는 여지를 남겨둔다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 통합도 중앙정
부에 의한 강제적인 통합보다는 중앙정부는 통합을 지원하고 지방정부가 서로 합의하여 자율적인
통합을 추진하도록 해야 한다.
이승중의 개편안은 면적, 인구, 지방재정력이 증가하여 지방행정의 기반이 강화되고, 지역균형발
전에도 도움이 되는 이중효과를 보도할 수 있다는 것이다(이승중, 2008). 더불어 민주성을 제고하기
위한 과제로 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능을 분리하고, 마을자치(근린자치)를 강화하
는 대안을 제시하고 있다.

(3) 김효성·구동희안
김효성·구동희안(2011)은 국토공간구조의 변화에 맞게 지방행정체제의 개편안을 제시하기 위하여
지역간의 통폐합과 통근패턴을 통하여 전국을 21개의 광역도시권으로 조정하였다. 이를 근거로
지방행정체제의 개편안으로 21개의 광역도시권을 자치계층으로 하는 지치1계층안과 3개의 광역도
와 21개의 광역도시권을 각각 자치계층으로 하는 자치2계층안을 제시하였다.
 먼저, 지치1계층안은 정치권을 중심으로 논의되고 있는 전국을 60-70개 지치단체로 통합하는
단층제안과 유사하다. 자치계층이 복잡하고 중첩 및 많은 수의 지치단체로 되어 있어서 비효율성
과 의사결정의 왜곡현상이 있으며 행정의 책임성 확보가 어렵기 때문에 전국을 단층제로 하여 광

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

지방자치정부 20년 기념 세미나 123
역화하자는 안이다. 정치권의 60-70개로 자치단체를 개편하자는 안과는 달리 서울과 제주를 제외하고 전국을 21개로 광역도시권으로 개편하여 생활권과 행정구역을 일치시켜 주민의 불편을 해소하고 국가통솔범위의 문제해소와 규모의 경제를 보다 더 실현할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

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

(4) 이회창안(선진당안)
자유선진당은 전국을 몇 개의 초광역자치단체인 연방주(주)로 개편하여 각 주정부에 연방수준의 자치권을 부여하는 개편안이다. 이 개편안은 이상적인 안이라고 평가를 받고 있으나 전국을 5-7개의 광역도로 나누고 외교, 국방 등을 제외하고는 중앙정부의 권한을 대폭적으로 연방정부인 주(주)에 넘겨서 이양하는 "강소국 연방제"안이다.
2. 국외논의
1) 일본
일본은 도도부현을 광역행정체계로 개편하여 도주제를 도입하는 개편안을 심도있게 논의하고 있다. 일본의 도주제는 47개 도도부현(都道府縣)으로 이루어진 지방행정체제를 10개 정도의 도(道)와 주(州)로 재정비하여 중앙정부는 불필요한 인력과 예산을 줄여 효율성을 높이고, 지방정부는 독자성을 확보하여 제역할을 할 수 있도록 '국가와 지방'을 모두 재생(再生)시키는 목적을 가지고 있다(江口克彦, 2008).
도주제(道州制)를 통하여 중앙정부는 외교, 국방 등 필수적인 기능만 담당하고, 지방정부는 행정, 교육, 치안 등의 업무를 담당하도록 되어 있다. 이와 같이 일본은 연방수준의 지방정부인 '광역분권형 국가'를 지향하고 있다.

2) 영국
영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 그리고 북아일랜드로 나뉘어 있다. 특히 잉글랜드는 지역을 9개 광역경제권으로 구분하고, 각 권역에 지역발전 업무를 담당하는 RDA를 설치하였다. 그려나 최근 RDA가 폐지되고, LEP(Local Enterprise Partnership)와 City Deal를 통하여 지역의 발전을 도모하였다.
영국은 1997년 노동당 정부가 들어서면서 스코틀랜드와 웨일즈에서 주민투표를 통하여 지역의 독립의회를 구성하는 분권국가론을 도입하여 이들 두 지역은 독자적인 입법권을 가진 의회를 구성하였다.

3) 프랑스
프랑스는 1990년대 이후 전국을 대광역권으로 나누어 개발하려는 구상이 본격적으로 논의되어, 2000년 DATAR는 22개 광역을 대규모 하천유역을 중심으로 6개 대광역권으로 통합하는 제안을 하였다. 이러한 대광역권의 개편안은 아직은 장기 구상단계에 머물고 있는 상황이다.
IV. 한국 지방행정체계의 현황과 방향

1. 한국 지방행정체계의 현황

1) 자치행정구역

지방행정체계의 개편을 위해서는 우리나라의 지방행정체계에 대한 현황을 이해할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리나라의 지방행정체계가 다른 국가들과의 비교에서 어떤 점이 문제이고 어떤 점이 어떻게 개선되어야 할 것인지 살펴보아야 할 것이다.

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

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

(1) 인구

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

(그림 5) 주요 국가별 자치단체의 평균인구

(2) 면적

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

(그림 6) 주요 국가별 자치단체의 평균 면적(㎢)

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

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

결론적으로 우리나라의 지방행정체제는 다른 주요 국가들에 비하여 인구나 면적 면에서 작거나 작지 않는 것을 알 수 있다. 또 지방행정체제의 계층제도 대부분의 국가들이 2 내지 3 계층제를 택하고 있으나 우리나라는 현재의 2계층제를 1계층제로 바꾸려 하고 있다. 예컨대 시군구에 시도를 무력화시킬 수 있는 중앙정부의 하부기관인 자방행정청을 두겠다는 것은 자원분권 및 지방자치의 발상이다. 오히려 현재 우리나라에서 논의되고 있는 지방행정체제의 개편은 여타 주요 선진국에 비교하여 볼 때, 사태학적이고 지방자치제도를 무력화할 수 있는 중앙집권적인 시스템으로 바꾸려는 의도에서 시작된 것이라고 평가할 수 있다(소순창,2010).

2. 한국 지방행정체제의 개편 방향

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

또 제주도가 첨단과학단지조성과 해외투자유지 등을 추진하여 관광, 교육, 의료, 첨단 등이 주요 특성화된 사업으로 확장되었다. 이러한 산업들이 육성되기 위해서는 ‘도’가 중앙정부와 면밀히 논의하여 대폭적인 규제완화가 이루어져야 한다. 지역의 국제자유도시로서의 기능을 수행할 수 있도록 대폭적인 기회이양이 함께 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 재정적, 인력적인 측면도 포괄적으로 본질적 이양이 동시에 추진되어야 한다.

상기 간간 심층된 통합창원시의 과과에 대한 평가는 이르다. 그러나 아래의 몇 가지 점에서 통합창원시의 방향을 제시할 필요가 있다.

먼저, 통합창원시는 마산, 창원, 진해시를 지역주민들에 의한 주민투표를 거치지 않고 지방의회의 의결로 무리하게 통합하려는 것이 여전히 불리한 선언으로 남아있다. 이들 지역간의 불균형이 해결되지 않고서는 사전건 발전이 이뤄질 것이다. 예를 들면, 창원의 이전문제, 구청의 설치, 공무원수의 확보, 그리고 선거 매각에 아킬수는 소지역주의 등이다. 따라서 지역주민들간의 정체성의 확보가 해결되지 않고서는 통합시로서의 장점을 살리기 어려울 것이다. 지역주민들 간의 통합성 및 정체성의 확보가 급선무일 것이다.

둘째, 통합창원시는 여타의 광역시나 대도시 못지않게 광역화되었다. 그런데 통합창원시가 광역시
로서의 기능을 수행할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것이다. 대도시 특례 제도만으로는 행정 구역의 통합 효과를 달성하기는 쉽지 않을 것이다. 앞으로 지방행정체제의 개편이 호지부지하게 된다면 광역시로의 전환이나 대도시의 특례정(가정)화 등도 모색되어야 한다.

셋째, 중앙정부와 지방정부, 지방정부내의 광역자치단체와 기초자치단체간의 가능배분을 합리화해야 한다. 지방행정체제 개편이전에 가능배분의 합리화가 이루어졌어야 하는데 '선택적 후보원'이라는 잘못된 단추를 어깨할 수 없게 되었다. 지금부터라도 올바른 지방행정체제의 개편이 되려면 기능배분, 재배분, 그리고 인력배분의 문제를 합리화하시고 논의해야 할 것이다.

넷째, 3개의 시 자체단체의 특성을 살리는 균형발전을 모색해야 한다. 창원시는 산업경제, 마산시는 해양문화, 거버넌스의 지방자치정부가 있는 다양한 이해관계자들의 갈등 정도가 높아질 수 있다. 우선적으로 이들간의 관계를 공동으로 대응하기 위하여 전통적인 정부중심에서 시민, 대학 및 연구기관, 민간기업, 시민사회단체 등과 함께 공동으로 공간의 문제를 해결해 나가는 로컬 거버넌스(local governance)의 구축이 필요하다.

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

면제, 현재의 시군을 통합하는 것은 비현실적인 측면이 있다. 앞에서도 외국사례와 비교를 통해서 알 수 있는 바와 같이 현재도 대규모의 자치단체인데 또 3~4개의 자치단체를 통합하는 것은 현실성이 미치지 않고 민주성, 효과성, 그리고 통합성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 자치단체의 자율적 운영 또한 어려워질 것이다.

둘째, 광역시와 도의 통합은 상존하게 고려하여 추진할 필요가 있다. 현재 광역시와 도가 서로 생활권 및 경제권이 상당분량 중복되어 있다는 점을 고려한다면 통합의 방향으로 추진될 필요가 있다(이승종, 2008).

셋째, 시도에게 실질적인 자치기능을 부여해 주어야 한다. 현재는 시도가 시군구를 감독, 조정, 기획하는 기능을 중점적으로 하고 있다. 이러한 상황에서는 도의 메시지가 대두될 수밖에 없다. 일본의 도주제도가 새롭게 실질적으로 논의되고 있는 것은 일본의 시정촌 통합은 지역의 경제활동화와 행정효율성 및 민주성을 담보할 수 없으며, 모든 것을 중앙정부가 통합하는 것은 이미 시대 착오적인 발상이라는 것이다. 실질적인 중앙정부의 국방 및 외교 기능이외에는 '도'라는 지방정부에서 수행하도록 해야 한다는 것이다. 우리도 광역시도의 통합을 통하여 일각에서는 조광역권의 설치를 제안하기도 한다(이동우, 2003).

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

1. 새로운 지방분권형 국가의 비전과 방향

먼저, 새로운 지방분권형 국가의 비전으로는 ①지방의 자주적 발전, ②지방 간 경쟁과 협력, ③중앙 지방의 상호존중과 조화, ④주민주권의 지방자치 실현을 설정한다. 다음으로, 새로운 지방분권형 국가는 ①세계적 분권형 국가의 실현을 위한 개편, ②3대 주요 분야(고용: 지역산업육성, 복지: 풍속복지, 교육: 인재육성, 그리고 경제: 지역경제활성화)에 관한 "포괄 이양법" 제정, ③ '자치', '자립', '책임'의 분권국가 실현, ④ '지방분권'을 통한 '국가균형발전'의 달성하고자 하는 방향으로 추진해야 한다.

2. 새로운 지방분권형 국가의 구축을 위한 전략

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

![그림 7] 전국적 서비스의 보장과 새로운 분권형 국가의 실현

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

새로운 분권형 국가를 위한 2단계 방식으로 폭역 중심으로 지방행정체계 개편을 추진할 수 있다.

1) 단기적 전략

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

2) 장기적 전략

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

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

4. 새로운 지방분권형 국가의 추진전략과 기대효과

1) 새로운 분권형 국가의 추진전략

먼저, 국회 지방분권특별위원회를 통하여 연분권국가의 실현을 위한 합법 개정을 논의하도록 하며, 행정부의 지방분권 관련 추진기구와 지방4단체의 협의회가 연대·협력하는 추진체제를 구축한
다. 분권국가의 규정과 함께 지방인, 지방재정분권확대, 조례입법의 강화를 위한 구체적인 내용을 규정해야 한다.


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

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

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

2) 새로운 분권형 국가의 기대효과

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

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

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

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

〈참고문헌〉

박재욱. (2012). 광역권 발전전략의 활성화를 위한 지방행정체제 개편 방향. 「한국지방정부학회 발표논문집」, 157-188
진영한다. (2000). 「자료포괄분석(DEA)을 통한 행정구역 효율성 분석: 제주지역 읍·면·동을 중심으로」. 발표논문.
장원. (2008; 2009). 「통계연보」.
전해. (2009). 「통계연보」.
제주특별자치도. (2008). 「제주통계연보」.
제주특별자치도. (2008). 「제주도 행정조직 변천사」.
제주특별자치도자원위원회. (2007). 「제주국제자유도시 풍부 1년 추진 성과 및 향후 계획」.
제주도. (2005). 「제주특별자치도 기본계획안」.
제주발전연구원. (2006). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)」.
제주특별자치도. (2006). 「제주국제자유도시 종합계획 보안계획」.
제주특별자치도. (2007). 「특별자치도 풍부, 그 건의 성과와 과제」.
미래지방자치시대 발전을 위한 중앙지방의 복지기능 분담방안

박광덕(세명대학교)

I. 서

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

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

이러한 분권적 모형에는 「수평적 정치경쟁모형」과 「정부간관계론」, 그리고 「중앙-지방상호의존모형」등을 들 수 있다(松崎夫:1991:42-54;D.Wright:1978:63-65;R.Rose:1985). 분권적 모형에서는 그동안 중앙정부는 외교, 사법, 방위 등의 기능을, 지방은 대인적 사회서비스(personal social services)라는 고전적 역할분담이 불과하였다는 것이다. 예를 들면, 중앙정부는 보다 대인적 사회서비스와 환경보전 등에 많은 관심을 갖게 된 반면에, 지방은 기술혁신을 통하여 지급까지 지역수준에서 추진하던 사업을 전국규모의 네트워크 형성을 추구하게 되었기 때문에. 오늘날 중앙 정부는 정책집행에 있어서는 지방과의 상호의존관계를 형성해야만 하게 되었다. 이것은 그동안 단
순하게 중앙이 정책결정을 담당하고, 지방정부는 단순 집행을 담당하는 역할분담이 아니라 권한의 배분을 중심으로 지방의 역할수행을 위한 사무에 대해서는 자치단체가 스스로 정책결정권을 가지며, 국가정책에 대해서도 중앙과 지방이 상호작용하는 관계로의 발전이 필요한 시대다. 자치분권적 관점에서 정부간관계를 보면 경우에는 행정적 분권보다는 자치적 분권을 근본으로 하기 때문에 중앙과 지방간의 관계는 국가를 대표하는 중앙정부와 지역사회를 대표하는 지방정부간 상호작용 임과 의무, 협력관계로 구성된다.

그러나, 일본의 경우에는 2000년에 실시된 분권화의 최대의 성과였던 지방분권법이보다 1990년대초부터 실시된 복지의 지방분권화 조치가 앞서서 이루어졌음에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방 분권을 선도한 것은 복지의 분권화였던 것이다. 우리나라의 경우에도 복지분권의 분권화에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 중앙정부가 복지부담으로 적극적으로 복지사업의 지방이 양을 추진하고 있으며, 지방정부는 재정분권이전제되지 않는 복지분권화를 반대하는 형국인 것이다. 우리의 경험에 의하면, 지방정부의 재정분권이 정부간관계를 보면서 행정적 분권보다는 자치적 분권을 근간으로 하는 대로 중앙과 지방간의 관계는 국가를 대표하는 중앙정부와 지역사회를 대표하는 지방정부 간 상호작용과 의무 및 협력관계로 구상된다.

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

II. 중앙·지방관계의 이론적 배경

사회복지정책은 경제정책이나 산업정책과 달리서 정책집행에 많은 기관과 인원이 필요하다. 그럴 기 때문에 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불가능하다. 정책을 집행하는 제도조건을 생각하는 경우에, 중앙·지방간의 구조를 이해하는 것은 필수불가결한 것이다. 제재복지이야 하고 또 시설복지이야 하는가 하는가의 정책이념이 아니라, 정부체제의 구조를 중심하는 이유는 제도가 정책에 대한 독립성을기 때문인 것이다. 즉, 정책이 어떻게 관리.운영되고 있는가는 정책내용에 영향을 주는 경제적 사회적 요인과 마찬가지로 중요하다. 따라서, 정부제도의 존재를 무시하는 것은 불
가능하다. 공공정책의 발전에 정부구조가 어떻게 영향을 주고 있는가를 연구하는 것에 의하여 경제사회를 독립 변수로 한 중개의 정책연구를 보완할 수 있기도 하다(B. Peter, 1988:21).


본 연구자가 관심을 갖고 있는 구체적인 중앙정부와 자치단체간의 기능배분은 중앙집권과 지방분권의 기본적인 통치체제의 문제이기도 하다. 따라서, 기능배분을 통하여 구체적으로 각계간의 사무를 배분하기 이전에 무엇보다도 국가통치의 기본체제에 대한 합의가 선행되어야 할 것이다. 즉, 공사부문간의 역할분담에 대한 논의와 합의. 그리고 중앙-지방간 역할분담에 대한 설정이 그것이다. 여기서는 중앙과 지방간의 역할분담에 관한 이론적 배경을 검토하기로 한다.

1. 중앙-지방관계의 유형

각국의 중앙-지방관계의 모습은 그 근대화과정의 사정을 반영하여 국가마다 천차만별이다. 그러나, 서구국가들의 그를 대체로 다음과 같이 2가지 계통으로 구분할 수 있다.1) 첫째는 영국을 모국으로 하고, 거기로부터 영연방제국 및 미국에 보급되어 간 영글로 색슨계 제국의 지방자치이며, 그 특징은 본권-분리형의 지방자치로서 요약할 수 있다.

둘째는, 유럽대륙제국의 지방자치이다. 즉, 프랑스를 그 발산지로 하며, 한편으로는 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리고 러시아에서 제국으로 보급되었으며, 다른 한편으로는 독일, 오스트리아, 네덜란드, 그리고 북유럽제국으로 보급된 것이다. 전자의 라틴계의 것이든 후자의 게르만계의 그것든, 그 기본적인 특징은 집권-융합형의 지방자치로서 요약할 수 있는 것이다.

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

첫째, 본권형은 영국-미국을 비롯한 영글로 색슨계 제국에서의 중앙-지방관계를 유형화한 것이 다. 국가 또는 주의 지방하부기관이 매우 간단하다는 점, 그것이 일제부터 외국적자치체로서 변화하였다는 점, 경찰이 자치단체인 시. 군의 소관사항으로 되었다는 점 등에 착안하여 영글로 색슨계 제국의 지방자치를 본권형의 지방자치라고 부를 수 있었다.

둘째, 집권형은 프랑스가 대표적으로 프랑스, 프로이센, 오스트리아 등의 대륙제국 국가를 포함하는 형태이다. 이와 같이, 대륙제국에서의 본권체 시대의 지역구분이 의도적으로 해체되었다는 점, 국가가 기초자치단체간의 중간에 개재하는 것으로 자치단체가 아니라 국가의 지방하부기구가었다는 점, 경찰이 국가정찰로서 정비되었다는 점 등을 들어서 대륙제국 제국의 지방자치를 집권형의 지방자치라고 성격부여할 수 있었다.

셋째, 분리형은 영글로 색슨계 제국의 지방자치를 가르킨다. 국가가 자치단체, 광역자치단체와 기

---

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

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

넷째, 통합형은 대륙계 제국의 지방자치로서 다음과 같은 3가지 특징을 갖는다. i, 대륙계 제국에서는 기초자치단체의 사무권한을 법률로 정하는 경우에 포괄적 수권방식 또는 포괄적 예시방식이라고 부르는 방식을 채택하고 있다. 예를 들어, 일본의 현행 지방자치법 제2조 2항과 같은 "권한이 상호간에 정리하고 있는 기초자치단체간에 공공사무 및 법률 또는 이에 근거한 부문에 의하여 보통자치기능단체에 속하는 것이며, 그 구역내의 기타 행정사무에서 국가의 사무에 속하지 않는 것을 처리한다"라는 식으로 정하는 방식이다. 그래서, 대륙계 제국에서는 국가의 사무권한과 자치단체의 사무권한이 일목요연하게 정리하게 나누어져 분리되어 있지 않기 때문에 각급정부가 제공하는 행정서비스가 동일지역 내에 있어서 중복하고 경쟁하는 경우도 적지 않다. ii, 국가의 각부처의 사무권한은 국가의 지방종합기관이라고 할 수 있는 광역기능단체를 통하여 집행되는 것이 원칙이지만, 국가의 사무권한의 집행을 자치기관인 기초자치단체 또는 그 장에게 위임하여 집행하게 하는 방식이 주로 사용되고 있다. 상호간에 관련이 있는 사무권한의 집행을 동일한 기관에게 맡기는 방식이 행정기구로서 간편하며 효율적이고, 간단이 "자치종합행정"의 결실을 올리 수 있다는 사고방식을 갖고 있기 때문이다. 따라서, 대륙계 제국의 기초자치단체는 자치단체로서 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무의 집행에도 임하는 2중의 역할을 담당하고 있다. 그리고, 위임사무의 집행에 있어서는 국가의 자치사무 이상으로 엄격한 행정통제를 가하는 것이 통례이다. iii, 대륙계 제국의 중앙정부는 "내정의 통괄관청"이라고 해야 할 내무부가 설치되어 있으며, 광역자치단체 수준에서는 중앙정부의 각부처 소관의 사무권한의 집행을 내무관료인 관설판사가 일관적으로 조리하고 있다. 그리고, 기초자치단체에 대한 행정통제는 내무부로부터 시도지사에게로, 시도 지사로부터 시장군수 및 자치구청장에게로 라는 단일의 통로에로 통합되어 있는 것이다.

2. 우리나라 중앙지방관계의 변화

우리나라는 앞에서 언급한 중앙지방관계의 유행중에서 "집권통합형"의 구조를 갖는 것으로 볼 수 있다. 국가가 기초자치단체간에 국가의 하부기관적 성격이 강한 광역자치단체인 사도가 설치되었다가, 경찰이 국가 경찰이라는 점은 우리가 집권행의 구조임을 분명히 하여 준다. 또한, 우리나라의 지방자치법 제9조 제1항에 의하면, "지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 범행에 의
여러 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”라고 규정되어서도 포괄적 수권형 또는 포괄적 예시 주의의 사무수권방식을 탈하고 있다. 그리고 우리나라의 광역과 기초자치단체는 자치단체로서의 자치사무를 집행하는 동시에 국가의 하부기관으로서 위임사무를 집행하기도 하는 이중의 역할을 한다. 또한, 내정의 종합판단인 안정행정부가 설치되어 있다.


1) 사무와 기능배분의 원칙


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

2) 사프보고서는 미국의 사프박사(Carl S. Shoup)를 단장으로 하는 일본의 세제개혁을 중심으로 한 행정재정개혁을 가르키는 것으로서, 보고서 원명은 "Report on Japanese Taxation of 1949"이다.
육구가 표시되는 서비스임에 비하여, 선택적 서비스는 개인의 자유로운 시간과 관련하여 지역주민의 육구를 표시하는 서비스를 말한다.

두 번째의 분류기준은 제외사항과 실시사항의 이분이다. 이러한 분류는 개개의 행정서비스에 대한 것이라기 보다는 행정서비스가 공급되는 경우의 절차에 근거한 분류이다. 따라서, 기본적 서비스도 선택적 서비스도 그 중에서 제외사항과 실시사항을 포함한다. 하나의 행정서비스가 지역주민에 대해 공급되는 경우, 첫 번째 단계에서 서비스 수준을 결정하고, 공급에 있어서의 규준 등을 경정하여야만 한다. 이 단계가 제외사항이다. 계속하여 다음으로, 첫 번째 단계에서 결정된 서비스 수준에 근거하여, 실제로 서비스의 공급이 이루어진다. 이러한 2단계가 실시사항이다. 이와 같이, 모든 행정서비스는 그 중에서 제외사항과 실시사항을 포함하지만, 서비스의 공급에 있어서 어느 것인가의 단계에 중점을 두고 있는가에 의하여, 행정서비스의 성격부여가 가능하게 된다.

2) 시·도와 시·군·자치구의 관계

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

무엇보다도 시도는 시·군·자치구를 포괄하는 단체이기 때문에 시도내의 행정의 통일 내지 부조화를 시정하기 위하여 법률에 의하여 시·군·자치구에 대하여 유월성이 부여되는 경우가 있다. 예를 들어, "시·군·자치구는 당해 시도의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다"는 규정에 의한 시·군·자치구의 행위는 무효이다. 또한, 시도는 시·군·자치구의 행정사무를 제각각이 되는 것을 막기 위하여 시·군·자치구의 행정사무에 관하여 조례로 필요한 규정을 설치할 수 있다. 소위 통제조례가 그것이다. 이러한 통제조례의 제정은 시·군·자치구의 자치에 대한 침해로도 될 수 있기 때문에, 시·군·자치구 간에 다른 감시감독이 실시되며, 도내의 경제나 주민생활에 중대한 주요가 생기는 사항만으로 한정하여야 할 것이다. 시도가 통제조례의 제정권을 남용하는 것은 허용되지 않는다.4)

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

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

3) 지방자치법 제17조, 조례와 규칙의 입법한계.
4) 통제조례에 대한 사항은 일본의 내용을 인용한 것으로서, 우리에게도 적용가능다고 본다.

지방자치부 20년 기념 세미나

141
무의의 사무에 대하여도 각각의 판단으로 자주적으로 체택을 결정하고 자기사무로서 실시할 수 있다. 물론, 그 경우 시도와 시·군·자치구가 동일한 사무·사업을 체택하여 2종 행정, 2종 서비스가 되는 것은 적절하지 못하므로, 시·도 및 시·군·자치구는 그 사무를 처리하는 데 있어서는 상호 간에 경합해서는 안된다. 양자가 사무연락을 긴밀하게 하여 적절하게 협의하여 가는 것이 다히 중요하다. 3)

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>사무 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국가사무 기준</td>
<td>- 국가로서의 협력에 관계되는 기능</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 국방, 외교, 사법, 국세 관리사무 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 전국적, 통일적으로 운영하는 것이 바람직한 기능</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 민간사건, 사회변동에 관한 사무, 불가사리 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 전국적 규모와 관련해서 시행되어야 하는 사적 및 사업</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 우편, 전산, 경제개발계획, 국토종합개발계획 등</td>
</tr>
<tr>
<td>사도·시사무 기준</td>
<td>- 국가와 사군구 사이의 연락조정사무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 해당지역 기초자치단체의 지역기본 계획에 관한 감독, 조정, 권고</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 광역적 기준에 일치하지 않는 도시계획 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 관할 범위가 광역적인 사무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 전염병관리, 정신질환 관리, 공적부교 등</td>
</tr>
<tr>
<td>사군구사무 기준</td>
<td>- 지역인접성, 현지성이 강한 사무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 지역주택개발, 주거환경관련 사무 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 주민밀착성, 주민관계성이 강한 사무</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- 주민들의 개인적 생활과 직접적으로 관련되는 사무 등</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*자료: 행정자치부, 『지방이양추진계획』, 2000.*

### 3) 자치사무와 기관위임사무의 비교

지방자치단체와 그 기관은 지역주민의 일상생활에 밀접하게 관련하는 다양한 업무를 행하고 있다. 그러나, 보편적인 법제적으로 보면, 이들 업무는 모두가 지방자치단체가 그 자치권에 근거하여 실시하는 자치단체 본래의 업무라고는 되어 있지 않다. 이들 사무는 법률상은 지방자치단체가 직접 관리하는 사무로 볼 수 있지만, 실질적으로는 지방자치단체가 실질적으로 실시하고 있다. 5)

5) 지방자치법 제10조 2항의 시·군 및 자치구의 항목을 보면, 제3항에서 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합하는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다.”라고 되어 있어서 기초자치단체 우선의 권리를 두고 있다.
자치권에 근거하여 단체 그 자체의 업무로서 실시하는 `자치사무`와 장 기타의 집행기관이 법률 또는 법률에 근거한 명령에 의하여 국가 또는 기타 단체로부터 위임되어, 국가 또는 기타 단체의 업무라고 하여 실시하는 `기관위임사무`로 대별할 수 있었다. 이를 업무는 어느 정도 지역의 이해에 관련이 깊은 것이기 때문에 자치단체의 직원은 대체로 자신의 담당사가 자치사무이나 기관 위임사무가 구분하지 않고 일상적 사무로서 처리하는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 법률상 양자는 이질적인 사무로 구분되며 그 취급에는 대단히 큰 차이점이 존재하고 있다. 이러한 기관위임사무의 대복적인 존재가 오늘날 자방자치의 실현을 저지하는 중대한 제도상의 요인 중의 하나라고 할 수 있으며, 기관위임사무의 자치사무에의 이행이 자방자치 관계자들로부터 계속적으로 주장되고 있다. 특히, 사회복지행정에 있어서는 대부분의 사무가 기관위임사무로 되어 있어서 더욱 문제가 주목할 필요가 있다.

기관위임사무란 국가 또는 기타의 단체가 그 권한에 속하는 사무를 법률 또는 그에 근거하는 명령으로 자방자치단체의 장이 집행기관에 위임하여 행하게 되는 사무를 말한다. 우리나라 자방자치법 제93조에는 `시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법률에 다른 규정이 없는 한 시·도자사와 시·군수 및 자치구의 구장에게 위임하여 행한다.`라고 하여서 기관위임사무를 인정하고 있다. 국가가 자방자치단체의 기관을 이용하여 국가의 사무를 행하는 제도로서 구성되어 있다고 말할 수 있었다. 현재, 주요한 기관위임사무로서는, 호적사무, 주민등록사무, 병사사무, 대통령, 국회의원선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 소방사무, 지적사항, 산업통계에 관한 사무, 공수 관련사업 등을 들 수 있다. 이러한 것들은 원래 국가기관에서 처리하여야 하지만 사무처리의 편의, 정제성 또는 국민의 편리 등의 이유에서 자방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 것이 적절한 사무라고 하겠다(총무처:1994.3.13). 이것은 자방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)를 원용하여서 해석할 수 있다고 본다.

기관위임사는 형식상 국가의 사무로서 되어 있다. 그러나, 그 내용을 보면, 지역적 이해에 관련된 것이 거의 대부분이다. 또한, 그 집행은 자방자치단체가 임할 뿐만 아니라 그 비용의 일부분도 자방자치단체가 부담하는 경우도 있다. 물론, 자방자치법 제18조 2항을 보면, 기관위임사무의 처리에 소요되는 경비는 그 전액을 국고에서 부담하는 것을 원칙으로 한다고 되어 있다. 그러나에도 불구하고 기관위임사는 법제상은 국가의 사무로 구성되며, 그 집행에 임하는 자방자치단체의 기관은 국가의 하부기관으로서 국가에 대한 책임으로 위임된 사무의 처리에 임하여야 하는 것으로 되어 있다. 다음의 (표 2)은 자치사무와 기관위임사무의 비교한 것이다.

6)대부분의 우리나라의 자방자치론, 자방행정론 과목의 교과서를 보면, 사무구분을 3중류로 하고 있다. 즉, 공공사무(고유사무), 단체위임사무, 기관위임사무 등이 그것이다. 원로 교수님들은 또한 교수들이 3중류의 사무를 구분 설명하고 있다. 그러나 이 것은 기존이 다른 것을 한데 묶어 놓은 것으로 잘못된 분류라고 하겠다. 연구자와의 생각으로는 우선적으로 사무관할권과 부담 등을 기준으로 자치사무와 기관위임사무로 구분할 수 있으며, 다음과으로 자치사무에 자치단체의 권한과 목적이 되는 사무인 공공사무(고유사무)와 법제에 의하여 자방자치단체에 속하는 사무인 단체위임사무로 구별하는 것이 적절한 분류방법이라고 생각한다.

3. 사회복지 기능배분의 분석모형

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

또한, 사회복지행정 기능배분에 관한 실태를 파악하기 위하여, 현재 중앙정부와 지방자치단체가 수행하고 있는 사회복지행정을 단위사무를 대상으로 조사한 것을 통하여 분석하고자 한다(한국방행정연구원, 1992; 한국보건사회연구원, 1993). 다음으로, 사회복지이용의 구분을 앞에서 언급하였듯이, 자체행정사무와 국가의 기관위임사무로 분류하여서 실태분석하고자 한다. 일반적으로 사회복지행정의 기능배분의 원칙으로는 첫째, 복지

7) 물론, 우리나라 지방자치법 제9조 2항에 의하면, “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 되어 있어서 단체위임사무와 자치사무를 구별하고는 있다. 그러나, 그 실익이 없다는 것이다.
접근성(accessibility)의 재고, 물체, 지역적 특성의 고려, 색채, 주인참여, 넷째, 전문적 서비스의 제공 등을 기준으로, 중앙정부와 지방정부간의 기능배분을 다루고 있다(정경배의 2인,1993:21-24). 물론, 어떤 기능이 그 성질상 지방의 이해관계보다는 전국적 이해관계가 더 큰 사항이며, 어떤 기능이 지방자치단체가 처리하여야 할 사항인가 등의 문제가 명확히 밝혀지기 어려운 것이 현실이다. 이러한 사회복지사무의 기능적 관점에 추가하여 사무의 계획주체와 실시주체를 배경으로 생각해 볼 수 있었다.

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

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

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

현재 하나의 행정서비스를 공급하는 데 있어서 계획주체와 실시주체를 상정하는 것과 함께, 각 각의 주체에 국가, 광역자치단체, 기초자치단체 등의 각각이 될 수 있는 것을 생각해 보는 경우에 는 양자를 함께 생각해 볼 수 있다. 이 경우, 다음과 같은 〈표 4〉을 생각해 볼 수 있다.

지방자치정부 20년 기념 세미나
145
표 4 국가와 자치단체간의 기능분담표

<table>
<thead>
<tr>
<th>계획주체</th>
<th>실시주체</th>
<th>국가</th>
<th>광역자치단체</th>
<th>기초자치단체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국가</td>
<td>S11</td>
<td>S12</td>
<td>S13</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>광역자치단체</td>
<td>S21</td>
<td>S22</td>
<td>S23</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기초자치단체</td>
<td>S31</td>
<td>S32</td>
<td>S33</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


이상의 도표에서 볼 수 있듯이, 국가와 지방자치단체의 기능분담으로서 S11부터 S33까지 9가지의 조합을 생각해 볼 수 있었다. 우선, 표에서 S는 서비스를 가르키며, 다음의 숫자는 계획주체를 국가 1, 광역자치단체 2, 기초자치단체 3을 가르키는 것이고, 그 다음의 숫자는 실시주체를 가르긴다. 따라서, 예를 들어, S12란 서비스를 추진함에 있어서 계획주체는 국가이며, 실시주체는 광역자치단체가 분담하는 것이 비.toList한 행정서비스를 나타내는 것이다.

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

그리고 또 하나의 범주를 생각해 볼 수 있었는데, 이러한 세 번째의 범주는 S21, S31, S32등의 세가지로 나눌 수 있는 행정서비스는 계획주체가 하위수준의 공공단체로 하고, 실시주체를 상위수준으로 하는 서비스이므로, 이것은 두 단계의 집단에 속하는 행정서비스와는 그 성격이 정반대의 것이 된다. 그런데, 이러한 행정서비스는 논리적으로 가능할지 모르지만, 현실의 행정서비스에서는 존재하지 않을 것이다. 여기에, 첫 번째의 각각의 자치단체의 고유업무도 실제로 기능분담을 생각하는 경우에는 제외되어야 할 것이므로, 우리는 중앙정부와 지방자치단체간의 기능분담을 생각하는 경우에는 다음의 세가지의 경우만을 생각해 보면 될 것이다. 첫째는 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우, 둘째는 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우, 그리고 셋째는 계획주체와 실시주체가 별도의 공공단체로 분담하는 경우 등이 그것이다.

1) 실시사무를 계획주체인 상위수준의 공공단체가 분담하는 경우

이 경우에는 계획사무가 실시사무에 비하여, 행정서비스의 공급에 있어서 중요하다고 생각되는 경우에는 계획사무를 상위수준의 공공단체가 담당하되며, 하위수준의 공공단체가 행정서비스를 제공하는 경우에 의하여 전국적으로 일관된 서비스 수준의 확보가 용이하게 되며, 행정서비스의 효율적 공급을 실현할 수 있
다고 간주되는 것들이다. 규제와 유도를 수반하는 행정서비스는 대체로 여기에 경우에 속한다고 볼 수 있었다.

② 계획사무를 실시주체인 하위수준의 공공단체가 분담하는 경우

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

③ 계획주체와 실시주체를 별도의 공공단체가 분담하는 경우

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

III. 중앙-지방간 사무배분과 재원분담의 현황

우리나라는 1991년 지방자치를 부활한 시점부터 중앙-지방의 사무배분에 관심을 갖고 ‘지방이양합동심의회’를 운영하였으며, 1999년 ‘지방이양촉진법’의 제정이후에는 총리관서의 법정기구로서 지방이양추진위원회를 설치하여 적극적인 기능제한과 사무이양을 추진하여 온다. 그러나, 그동안 지방보다는 중앙의 사각에 의하여 기능이 배분되고, 내용 보다는 건수 위주의 단편적 접근으로.

8) 지방이양합동심의회는 정부조직관리자지침에 의하여 총리훈령으로 설치된 민관합동의 비상설 회의체로서, 중앙부처의 과장급이 중심으로 되어 있으며, 연 1회 운영되었다.
이양효과가 반감되어 왔다. 특히, 인력과 재정적인 뒷받침이 이루어지지 않아서 사무이양의 효과가 오히려 저해에 부담이 되고 있다는 평가도 적지 않다.9) 이러한 평가는 지방이양추진위에서 활동을 하였던 박재창교수의 논문에서도 잘 드러나 있다. 그는 지방이양추진위는 민관협력의 가치와 관리적인 모두에서 적지 않은 문제점을 드러냈으며, 결국, 대상사무발굴, 심의, 확정의 과정에서 객관적이며 체계적인 원리나 기준의 설정없이 중구난방식으로 맹칠 작업으로 이양사업이 이루어지고 있다고 비판한다(박재창,2012:21).

그러나, 우리나라에서 사무의 지방이양을 포함한 분권화는 앞에서 언급한 것처럼 전개를 따르면 용역형에서 분리.분권형으로 나가는 진보적 작업이며, 매우 어려운 작업임에 틀림없다. 1994년에 당시 중무차가 처음 조사를 하였을 때, 중15,744개의 사무 중에서 국가사무가 11,744개로 전체의 74.5%에 해당하며, 자치사무는 2,110개로 13.3%에 불과하며, 위임사무는 1,920개로 12.2%를 차지하고 있었다. 이후, 가장 최근의 조사라고 할 수 있는 2007년의 조사를 보면, 국가사무가 66.9% 사무수미 33.1%로 변화하였고, 여전히 국가사무의 비중이 높은 것을 보이다. 소순창의 연구에 의하면, 분권화를 가장 적극적으로 추진하였던 노무현정부에서는 902개의 사무를 이양확정하고 이중에서 831개를 이양완료하였다. 그러나, 이명박정부에서는 1,265개의 사무를 이양하기로 결정하였지만, 실제로 이양완료한 것은 불과 34개에 지나지 않았다는 것이다(소순창,2011:108). 따라서, 분권화는 사무이양이 추진된 그동안과 과정을 체계적 분석하여 현재의 우리나라의 기능배분과 사무이양의 현황을 살펴보고자 한다.10)

1. 중앙정부와 자치단체간 사무배분의 현황

우리나라의 지방자치법은 지방자치단체의 종류와 관계없이 동법 제9조 제2항에서 공통적 자치사무를 6개의 기능별 분야에서 57개의 사무를 염두하고 있다. 그리고, 지방자치법 제10조 제1항에 따르면, 지방자치단체의 사무를 자치단체 종류별로 배분하는 기준을 확정하자서가 있어야 한다는 절차적 열거주의로, 기초자치단체에 있어서는 예시주의를 채택하고 있다.11) 또한, 동조 2항에서는 이한 기준에 따른 구체적인 자치단체별 사무는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

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

9) 정부는 그동안 1999년 중에 지방이양추진 방안에 관한 연구용역을 실시한 것으로 되어 있으나, 그 결과를 통한 국가와 지방의 역할분담 방안 및 사무배분 기준모델을 설정하는 데 까지는 이르지 못하고 있다. 또한, 지방이양추진위원회가 그 동안 실무부분과위원회 7회, 본위원회 등을 총 11회 개최하였으나, 아직 구체적인 성과를 내어놓고 있지 못한 점이 현실이다.

10) 분권화에서 실태분석을 분권연구에 의존하는 이유는 기능분석에 관한 실태조사가 조사대상기관의 성장에서 조사표지성, 조사표본성 및 방대한 자료와 시간, 비용, 노력을 요구할 뿐만 아니라, 그 조사자체가 정부조직인 관계로 조사대상과 모든 공무원들의 협조를 필요로 하기 때문에 개인적 자원에서의 연구가 불가능하기 때문이다. 물론, 사회복지분야를 맡한하여 자료도는 기초적 기능분석의 연구는 가능하기 때문이다. 물론, 사회복지분야를 맡한하여 자료도는 기초적 기능분석의 연구는 가능하기 때문이다. 물론, 사회복지분야를 맡한하여 자료도는 기초적 기능분석의 연구는 가능하기 때문이다. 물론, 사회복지분야를 맡한하여 자료도는 기초적 기능분석의 연구는 가능하기한다. 그러나, 사회복지분야에 대한 인식부족과 사무운영규정의 부재 등으로 실태조사가 결과적으로 연구자 개인이 조사하는 것은 불가능하였다.

11) 지방자치법 제10조 제2항에 의하면, "... 사무가 처리되는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무 ..."라고 하고 있다. 또한, 동조 5항에서는 "사무로 사무 및 자치구는 그 사무를 처리에 있어서 서로 중복하지 아니한도록 하여야 하며, 그 사무로 서로 중복되는 경우에는 사무 및 자치구에 우선적으로 처리한다"라 하여서 기초자치단체 우선의 원칙을 규정하고 있다. 한편, 대통령령에 의한 지방자치법 시행령에 의하면, 지방자치단체의 종류별 사무의 예시를 별도에서 사무사무 및 사무 및 자치구의 사무로 구분하여 구체적으로 열람하고 있다.
지방이양을 추진하고 있다. 2000년부터 2010년까지 중앙정부에서 지방자치단체로 이양이 확정된 사항은 2,746건, 이양이 완료된 사무가 1,440건이다. 제주 특별자치도를 제외하고 이양이 완료된 사무(1,359건)은 분야별로 보면, 건설교통 분야가 321건으로 가장 많고, 환경농어촌분야 214건, 농림해양 분야 198건, 여성복지 분야 188건, 산업경제 분야 154건, 행정자치 분야 151건, 문화관광 분야 110건, 정보통신 분야 23건의 순이다(한국지방자치학회, 2007).


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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>전체사무</th>
<th>15개 부청 사무</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>1994</td>
<td>1997</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>15,744</td>
<td>16,152</td>
</tr>
<tr>
<td>국가사무</td>
<td>11,744</td>
<td>11,162</td>
</tr>
<tr>
<td>위임사무</td>
<td>1,920</td>
<td>1,142</td>
</tr>
<tr>
<td>자치사무</td>
<td>2,110</td>
<td>3,453</td>
</tr>
<tr>
<td>공동사무</td>
<td>-</td>
<td>394</td>
</tr>
</tbody>
</table>

히 협력적이기 보다는 중첩적이기 때문에 사무배분 면에서 정부간 관계를 규정한다면 중첩관계로 볼 수 있다는 지적이 있다. 중앙정부 입장에서는 사무를 공동사무로 규정해 모두에서 자치단체에 대한 관여나 감독권을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 국가의 재정부담도 높출 수 있는 이점이 있다. 그러나 공동사무의 경우 자치자치법 제 10조 3항의 '비경합의 원칙'을 충족할 수가 있고 사무처리에 대한 책임있는 희석시킬 수 있다는 점에서 문제가 된다. 공동사무는 자방정부의 입장에서 고유사무인 자치사무로 분류되지만 중앙정부 입장에서는 자방정부에 대한 공식적인 관여의 방면으로 이용될 수 있다는 점에서 공동사무에서 소재된 자방정부의 부담과 중앙정부의 관여를 제한하기 위하여 공동사무의 비중을 절대적으로 줄이고, 꼭 필요한 협력적 업무처리에 한정하여야 사무처리의 책임성을 불명확하게 할 뿐 아니라 국가의 감독권을 유지하고 자방이양의 희석하는 수단으로 약용될 가능성을 줄일 수 있을 것이다(재인용.강혜규.박혜자.2008:147). 다음의 <표 7>은 자치사무의 처리의 경우에도 대부분이 공동사무로 처리되고 있음을 보여 주고 있다. 즉, 기초자치단체의 경우, 사회복지사무 1종류만이 자이자의 의사대로 자신이 집행하고 있음을 알 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>자치사무 구분</th>
<th>사회복지</th>
<th>노인복지</th>
<th>보건복지</th>
<th>합계(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국가•도</td>
<td>36</td>
<td>-</td>
<td>21</td>
<td>57(13.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>국가•도•시군</td>
<td>97</td>
<td>102</td>
<td>29</td>
<td>228(54.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>도•시군</td>
<td>37</td>
<td>-</td>
<td>22</td>
<td>59(14.0)</td>
</tr>
<tr>
<td>도자치서</td>
<td>21</td>
<td>2</td>
<td>53</td>
<td>76(18.1)</td>
</tr>
<tr>
<td>시군 자치서</td>
<td>1</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>10.2</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>192(45.6)</td>
<td>104(24.7)</td>
<td>125(29.7)</td>
<td>421(100.0)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: (박혜자.2008:147).

2. 중앙정부와 자방정부의 재원분담의 현황

2013년 현재 중앙정부의 예산기준으로 복지재정(보건+복지+노동)은 97.4조원으로 중앙정부의 일반회계예산 342조원의 28.4%에 해당하여 2013년 현재 인구에 확대되듯이 복지분야가 가장 큰 비중임을 잘 보여주고 있다. 다음의 <표 8>은 자방정부의 재정추이를 보여주고 있다. 자방정부의 사회복지재정은 사회복지 자방이양사업, 국고보조사업(도비 보조사업 포함), 자체사업 등의 3가지 형태로 이루어지고 있다(서정섭.2011). <표 7>에서 볼 수 있듯이 자방정부 사회복지예산의 증가추이는 2005년의 12.9조원으로 자방예산 총액의 12%이던 것에서 2013년에는 37.4조원으로 24.2%에 달하고 있으며, 연평균 증가율은 자방재정규모가 18.0%인 반면, 사회복지비는 34.4%로 거의 2배에 달해 자방재정의 세출 상당부분이 복지에 투입되고 있는 것을 알 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
<th>2010</th>
<th>2011</th>
<th>2012</th>
<th>2013</th>
<th>증가율(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자방예산(A)</td>
<td>107.0</td>
<td>115.5</td>
<td>112.0</td>
<td>125.0</td>
<td>137.5</td>
<td>139.9</td>
<td>141.0</td>
<td>151.1</td>
<td>154.4</td>
<td>18.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>사회복지비(B)</td>
<td>12.9(12.9)</td>
<td>15.3(13.3)</td>
<td>17.3(15.4)</td>
<td>21.7(17.3)</td>
<td>24.1(17.6)</td>
<td>26.5(19.0)</td>
<td>28.5(20.2)</td>
<td>30.9(20.4)</td>
<td>37.4(24.2)</td>
<td>34.4%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

〈표 9〉 중앙정부 복지재정 규모의 변화추이

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


한편, 지방세출 예산을 성격별로 보면, 다음의 〈표 10〉에서 볼 수 있듯이, 2013년 현재 정책사업비가 125조원(79.7%), 인건비 및 기관운영비 등의 행정운영비가 22.4조원(14.3%), 채무상환 등의 재무활동비가 0.5조원(6.0%)으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이 중 정책사업비는 보조사업이 52%, 자체사업이 48%로 구성되어 있는 데, 보조사업 중에서 국조보조사업이 87%, 시도 보조사업이 13%로 구성되어 보조사업의 대부분이 국고보조사업임을 알 수 있다. 특히, 사회복지비의 경우, 34.9조원 중에서 보조사업이 31.5조원으로 90.3%를 차지하고, 자체사업은 3.4조원으로 9.2%이며, 행정운영비는 전혀없고, 재무활동비만 1,856억원으로 0.5%에 불과함을 알 수 있다(서정섭, 2013; 손희준, 2013:18).

〈표 10〉 지방세출예산의 구성 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>정책사업비</th>
<th>행정운영비</th>
<th>재무활동</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>소계</td>
<td>1,568,887</td>
<td>1,250,357</td>
<td>223,905</td>
</tr>
<tr>
<td>보조사업</td>
<td>650,223</td>
<td>600,334</td>
<td>223,905</td>
</tr>
<tr>
<td>자체사업</td>
<td>[52.0]</td>
<td>[48.0]</td>
<td>(14.3)</td>
</tr>
<tr>
<td>사회복지</td>
<td>349,921</td>
<td>315,860</td>
<td>32,202</td>
</tr>
<tr>
<td>보험지원</td>
<td>(90.3)</td>
<td>(9.2)</td>
<td>(9.2)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

강해규의 연구에 의하면, 2006년 기준으로 자체사업은 시도가 17%, 시29%, 자치구 16%로 평균 21%에 불과하며, 관련 사업예산 중에서 보조금 사업이 92.7%를 차지하는 데 비해 자체사업이 차지하는 예산비율은 7.3%의 낮은 수준이라는 것이다(강해규, 2006). 따라서, 이상의 분석을 근거로 생각하며 보면, 중앙정부에서도 복지재정이 급증하였지만, 지방재정에서의 재정규모의 증가율에 비하여 지방의 복지재정이 보다 높아서 자방재정을 압박할 수 있어, 결국은 재정의 지방이양이 전형되지 않는 복지기능만의 지방이양은 중앙정부의 지출촉진과 책임촉진, 지역간 불균형 등을 나타낼 수 있다는 것을 지적하지 않을 수 없는 것이다(박병헌, 2004:144-146).

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

<p>| (표 11) 지방이전재원의 증가추이 |
| (단위: 조 백, %) |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2001</th>
<th>2003</th>
<th>2005</th>
<th>2007</th>
<th>2009</th>
<th>증가율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합계</td>
<td>46.1</td>
<td>53.2</td>
<td>59.5</td>
<td>73.3</td>
<td>90.8</td>
<td>8.84</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교부세</td>
<td>12.5</td>
<td>15.1</td>
<td>20.1</td>
<td>25.2</td>
<td>28.5</td>
<td>10.85</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교육재정교부금</td>
<td>14.6</td>
<td>17.0</td>
<td>23.7</td>
<td>26.9</td>
<td>30.4</td>
<td>9.60</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조금</td>
<td>10.6</td>
<td>12.1</td>
<td>11.3</td>
<td>15.6</td>
<td>24.9</td>
<td>11.27</td>
</tr>
<tr>
<td>지방양여금</td>
<td>8.4</td>
<td>9.0</td>
<td>4.4</td>
<td>5.6</td>
<td>7.0</td>
<td>△2.25</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

IV. 우리나라 사회복지행정 사무배분과 재원분담의 문제점

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

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

① 권한이양이 아닌 위임사무방식의 문제점


② 사무구분에서 오는 문제점

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

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

12) 김학노, 전개서, p.232.
13) 지방자치법 시행령, 제8조(지방자치단체의 종류별 사무) 단서조항, 지방자치법 제9조 2항(지방자치단체의 사무 범위) 단서조항을 참조바라. 또한, 일본의 경우, 지방자치법 자체의 범위에 있어서 지역자치단체가 처리할 사무와 기초자치단체가 처리할 사무 및 자치단체의 장이 처리할 사무를 각개별법에서 규정하고 하나하나 상세히 규정하고 있다.
무로 350종의 사무를 예시하고 있는데, 시도, 시군, 자치구간에 중복되고 있는 사무는 모두 83종으로 시도에 있어서의 22.0%, 시군 및 자치구에 있어서는 21.0%에 이르고 있다. 물론, 자방자치 법 제10조 3항의 기초자치단체 우선의 원칙이 있다는 하지만, 본쟁의 소지를 입고 있다고 하였다.

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

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


2. 중앙과 지방의 재원분담에 관한 문제

재정분담 차원에서 중앙과 자치단체간의 관계를 살펴보면, 자방정부의 재정자율성이 낮아 국가복지사업을 집행하는 지역에서의 역할이 엄청나게 크다고 할 것이다. 자치단체의 자체사무 비중이 낮고 국고보조금 사업에 의존율이 높지만, 보조금사업의 선정기준이나 기준보조율의 적실성이 낮아 중앙정부가 자의로 운영하고 있는 시점에서 지방자치 정부와 재정을 나누고 있다(박혜자, 2008:154).

강혜규의 연구에서 볼 수 있도록 2006년 기준으로 자체사업은 시도가 17%, 시가 29%, 자치구가 16%로 평균 21%에 불과하다. 관련 사업 예산 중 보조금사업이 92.7%를 차지하고 있으며 비하여 자체사업의 예산비율은 7.3%에 불과하다는 것이다(강혜규, 2006). 이와 같이 지방으로 재정이 이루어지지 않은 상태에서 복지기능의 지방이양은 중앙정부의 자활촉조와 책임촉조, 지역간 불평등 증가 등으로 나타날 수 있다는 것이다(박영현, 2004:144-146).

구체적으로 자방이전재원의 변화에서 볼 수 있도록 자방이전재원의 증가율에 비하여 국고보조금 증가율이 높았으며, 이는 참여정부에서의 적극적인 자방이양에 따른 결과라는 점에서 실제적으로 더욱 국고보조금의 증가율이 더 높았음을 수 있다는 점을 생각할 수 있다. 이러한 우리나라의 보조금의 증가는 국가와 자치단체간의 공동사업의 증가로 나타났음을 알 수 있었다. 이러한 공동사업은 국가와 시.도, 시.군.구 공동사업 등으로 사회복지재무 중 기초생활보장사업을 따르며, 의료급여사업이 많은 비중을 차지한다. 이러한 사양은 공동사업이지만 국가적인 기준에 의거하여 통일되게 추진되어야 할 사무로 실제로는 국가사무의 성격을 띠기 때문에, 자치단체의 입장에서

지방자치정부 20년 기념 세미나 155
공동사무로 되어 있는 것은 국가를 현장에서 지원하기 위한 것으로 국가의 지도감독하에 있어서 중앙과 지방의 수평적 협력관계를 기대하기는 어렵다고 할 것이다. 이러한 공동사무가 장부가 상호의존적 관계형성을 거치기 위하여 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다. 그래야만 공동사무가 지방이양을 회피하는 중앙정부의 수단이라는 오명을 벗을 수 있을 것이다.

결국, 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여는 법령에 각각의 사무배분과 가능배분을 명확하게 명시하는 것이 필요하다. 중앙과 지방의 수평적 협력관계를 기대하기는 어려울 것이다. 이러한 공동사무가 정부가 상호의존적 관계형성에 기여하기 위해서는 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다. 그리고 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다. 그리고 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다. 그리고 각각의 비중을 줄여서 협력적 업무처리가 필요한 경우로만 한정할 필요가 있다.

지방정부에 지원되는 국가보조금 사업의 국고보조율은 "보조금 예산 및 관리에 관한 법률" 제9조에 의하여 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 고와 되어 있다. 그리고 다만, 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 국고보조율은 대통령령으로 정한다. 고와 되어 있다. 이 점은 국고 보조율과 사무의 성격에 일정한 연관성을 발견하기 어렵다는 비판이 있는데, 이러한 국고보조율을 매년 시행령으로 정하도록 되어 있기 때문이라는 문제제기가 설득력을 갖는다. 따라서, 기관위임사무와 공동사무를 명확히 구분하고, 그에 따라 기준보조율을 명시하는 것은 기관위임사무를 최소화하는 효과를 거두어야 할 것이다. 또한, 원칙적으로 기관위임사무는 100% 국비지원이 이루어지는 것이 합당하지만, 전체 기관위임 사무 중에서 일부만 지원되는 경우가 있으며, 지원액도 사업비의 70%, 80%만을 지원함으로써 국가가 지방정부에게 재정부담을 전가시키는 측면이 있다.

3. 자치단체 간 능력의 차이에 따른 분권화의 문제점

국가로부터 지방으로의 권한이양을 추진하는 경우, 지역주민의 선호를 행정에 반영하는 것이 하여주는 비람적 결과를 기대할 수 있는 데, 한편으로는 어느 곳의 지역에서든 일정한 수준을 확보한다는 것은 어렵게 되는 문제가 발생할 수 있다. 단지, 이러한 문제는 자치단체 행정에 대한 자세와 밀접하게 관련한다고 생각된다. 예를 들어서, 개별의 자치단체의 행정이 그 행정능력을 서서히 높이 간다고 한다면, 국가가 지급과 같이 법률과 명령으로 필요하게 하여서 결정하지 않고 보다 느린 방침과 방향을 제시하는 것으로 지방자치단체는 충분히 대응할 수 있게 될 것이다. 이러한 점으로부터 국가로부터 지방으로의 권한이양은 개별적인 지방자치단체의 행정능력의 향상에 맞추어서 서서히 추진하여야할 것이다. 이에 대하여 기관위임사는 형식적으로도 지방자치단체는 국가의 관여와 간섭을 직접 받는 것이 된다. 왜냐하면, 이러한 종류의 행정서비스의 공급에 있어서 지방자치단체의 장은 국가의 하나의 기관으로서 실시사무를 받는 것이기 때문이다. 따라서, 기관위임사무의 실시에 있어서 지방자치단체는 완전하게 국가의 관리에 놓여져 된다. 그러기 때문에 형식적, 실질적인 국가의 관여를 배제하여 가기 위하여는 계획체재와 실시체재의 일치의 원칙에 의하여서 기관위임사무의 모든 것에 대하여 재검토를 행하여야 할 것이다. 이 경우, 실시사주의 국가의 반납이든지, 계획사주의 지방으로의 이양이 검토될 것이며, 전자의 경우, 기관위임사는 국가의 고유사무가 되며, 후자의 경우는 기관위임사무는 단체위임사무로 전환된다. 단지, 이들에 대한 개검토에 있어서, 행정서비스
스의 공급상 매우 크게 비능률이 예상되는 경우에는 기관외부무사에 그대로 두어야만 하지만, 그 경우에도 위임방식 등의 도입이 제안될 필요가 있다.

끝으로, 현재 국가가 계획무사와 실시무사를 분리하고 있는 행정서비스에 대하여 그 공급에 있어 서 지역주민의 욕구를 가능한 한 반영하여 가기 위하여 어떻게 제도의 검토를 추진하여 갈 것인 가를 생각해 보고자 한다. 실제의 운영에서 그것을 반영하여 가는 경우가 있을 수 있다. 현재, 대학과 병원측으로부터 지역사회에의 공헌을 적극적으로 생각하는 경우이다. 예를 들어, 지역발전을 위하여 산학관의 협력을 추진하여 가는 것을 들 수 있다. 행정서비스에 지역주민의 선호를 반영하여 가기 위하여는 국가의 재원시설과 지역사회에의 밀접한 연계를 확립하는 것은 근본적이다. 따라서, 가지에 향하여 제도의 재검토를 추진하여 가야 할 것이다.

V. 결어

연구자는 앞에서 살펴 본 바와 같이 우리나라에서 중앙과 지방자치단체간의 사무이양을 통한 분권화를 실현하기 위한 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 연구자는 우선 우리에게 지방분권의 가치가 무엇인지 제시하고자 도입한 이론을 근거로 분권화가 갖는 의미를 파악하였다. 다음으로, 계획체육과 실시체육을 기준으로 국가와 자치단체의 사무를 구분하여 본 결과, 위임무사와 공동무사가 문제될 수 있음을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 연구자는 우리나라의 사무이양의 현황과 재원분배의 현황을 분석하였다. 분석결과 생각한 것보다 기관위임무사는 급격하게 줄었으나, 공동무사가 급증하였음을 파악할 수 있었다. 따라서, 재원이 이양되지 않은 상황에서 기관과 사무만을 이양하고 있는 것이 현재의 분권화임을 알 수 있었다. 근본적으로 국가무사와 자치무사가 경제지역의 확대에 따라서 급증하여 왔음을 알 수 있었는데, 이러한 업무가 대부분이 공동무사의 형식으로 자치단체에 치달기로 몰리게 되는 것도 파악할 수 있었다. 이제, 앞으로 앞으로 사무배분과 가능성이, 그리고 재원배분에 있어서 우리가 이어갈 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 집권과 분권의 선택의 문제에 있어서는 우리나라의 현재의 상황에 복지국가의 형성을 초기시킨 집권적 조치가 바람직할 것으로 생각되며, 둘째, 기능배분과 권한이양에 있어서는 기초생활보장사업이나 연금사업과 같은 전국적인 통일적 기준으로 실시할 필요성이 있는 업무의 경우에는 중앙정부의 업무로 하고, 대인적 서비스나 가족 등이 하던 기능이 사회적 서비스와 되어 공동서비스로 되는 경우에는 모두 기초자치단체에게 우선적으로 배정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 앞으로 우리나라의 저출산고령화에 따라서 보다 기초자치단체의 중요성이 대두될 것으로 보이는 데, 이 경우 적정 정부를 고정하게 된다면, 정부의 역할부족에 대한 것인 민간업체나 NGO 등에 의한 서비스로 확대되어야 할 것이다.

넷째, 앞으로 우리나라의 저출산고령화에 따라서 보다 기초자치단체의 중요성이 대두될 것으로 보이는 데, 이 경우 적정 정부를 고정하게 된다면, 정부의 역할부족에 대한 것은 민간업체나 NGO 등에 의한 서비스로 확대되어야 할 것이다.

또한, 이와 같은 기초자치단체 우선이 여러 가지 역할과 기능을 수행에 옮기기 위하여는 일부에서 추진하였던 것처럼 자치단체의 능력과 관련한 논의가 보다 활성화된 필요성이 있다. 이러한 방법이고, 자치단체의 능력에 따른 국가내의 다양한 차이가 존재함에 따른 문제가 있을 수 있기 때문이나, 따라서, 자치단체의 협력에 대한 논의도 필요할 것으로 생각되는 데, 여기에 대하여는 일본의 현황이 크게 도움이 될 것이다. 예로서, 1개의 오렌지를 두사람이 먹겠다고 하는 경우에 어깨
게 할 것인가의 문제가 될 것이다. 이에 대한 해결책을 궁극적 상호적인 시너지 효과의 관점에서 본다면, 양측의 중지를 모아서 오렌지를 주스로 해서 나누어 먹을 수는 있을 것이며, 또는 커뮤니티가와 바꾸어서 한 개씩을 나누어 가질 수도 있는 것이다. 이 이야기가 시사해 주는 것처럼 자치단체의 힘을 어느 한 곳을 흡수하는 관점이 아니라 서로 원활히 전략으로 활용될 수 있어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

기획재정부. 나라심리 예산개요, 각 연도.
안전행정부. 지방자치단체 예산개요, 각 연도.
이재원. (2013). 지역사회 복지정책부담과 정책과학, 새 정부의 지방재정 운용방향에 대한 시군 구의 과제와 대응(지방정책 정책세미나) 발표자료, 한국지방자치학회.

http://m.index.go.kr.egams/smart/chart_view.jsp?idx_cd=2458&bbs=INDX_001


2부. 1세션 토론문
"발표1: 지방자치 20년의 평가와 과제"에 대한 토론문

필자가 지적하고 있듯이 본고는 기존의 연구가 갖는 주관적이고 부분적인 측면을 극복하여 포괄적으로 지방자치 20년을 평가하고 발전을 위한 과제를 제시하고 있는 잘 정리된 연구로 평가된다. 여기서는 우리나라 지방자치가 한 단계 더 발전하는데 도움이 될 것을 기대하면서 몇 가지 평가의 소견을 제시하고자 한다.

본고에서는 지방자치 평가의 기준으로 민주성, 효율성, 형평성 등을 다양하게 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 그런데 어떤 가치가 더 우월한지를 평가하기는 힘들겠지만, 이들 가치들이 서로 상충되는 경우도 있어서 그러한 가치를 동시에 달성시키는 거버넌스를 만들어 내는 것은 어렵거나 불가능하다고 판단한다. 이렇게 볼 때 지방자치의 실적을 평가하거나 앞으로의 발전 방향을 정명하는 경우에는 지방자치 평가의 기준은 지방자치의 본질에 적합한 기준을 중심으로 제시하면서 평가하는 것이 더 적절한 것으로 판단된다. 말하자면 지방자치의 본질은 지역사회의 문제를 지역의 의사를 반영하여 다루어나가는 데 있다고 보면, 지방자치의 성숙도 여부를 평가하기 위해서는 지역사회 내지 지역주민의 의사반영의 정도 내지 그러한 틀을 갖추고 있는지 여부가 중요한 기준이 되어야 할 것으로 판단된다.

아울러 거버넌스 논의를 하는 과정에서 중앙과 지방의 관계를 제시하고 있는데, 지방자치 내지 지방분권문제를 다룰 때 중앙과 지방 사이의 관계를 다루는 것은 매우 적절한 분석이라 판단된다. 그것은 지방자치나 지방분권은 지방정부의 행위이지만 그것은 지방정부 만의 행위가 아니라 중앙과의 관계 속에서 행해지는 현상이기 때문이다. 그러나 더욱 중요한 것은 전술한 취지와 같은 맥락에서, 중앙과 지방 사이의 관계가 어떻게 되어있는지 보다는 중앙과 지방 사이의 관계 틀을 결정하고 변경시키는 메커니즘이 어떻게 되어 있는가, 특히 그러한 메커니즘에 지역 내지 지방의 의자가 반영되는 틀이 갖추어져 있는지 여부를 확인하는 것이 중요함을 가둠 인식할 필요가 있다고 판단된다.

아울러 지방자치 내지 실질적인 지방분권의 달성이 분권론자들의 당위적인 요구에 의해서만 실현되는 것이 아니라라는 사실을 인식하는 것이 중요한 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 볼 때 무엇보다 지방분권의 가치에 대한 주민들의 의식이 필요하며, 나아가 실질적인 분권의 실현을 위해서는 지역사회 내지 각 지방정부들의 연대를 통해 중앙과의 관계에서 힘의 균형을 확보해나가는 것이 긴요함을 인식할 필요가 있다고 판단된다.

"발표2: 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래지자치행정체제 및 구조"에 대한 토론문

본고는 지방행정체제 개편을 위한 다양한 평가기준을 제시하고, 이어서 현황분석에 비판을 두고 미래지자치행정체제 개편을 위한 방안과 세부적인 전략까지 제시하고 있는 훌륭한 연구로 평가된다. 여기서는 분석 전반을 논평하기 보다는 평가기준과 개편의 틀의 관계에 대한 평가의 소견을 제시
지방행정체제 개편을 논하는 경우 다양한 평가기준이 제시될 수 있음을 주지의 사실이다. 그러나 그렇게 다양한 기준을 모두 충족시키는 개편 품을 마련하기 어렵기 때문에 그러한 기준을 모두 갖춘 개편품이 아닐 수도 있는가 하는 논리적으로 현실적으로 더 필요한 과제라 판단된다. 그러기 위해서는 먼저 중앙과 지방행정체제 개편하려는 주민의 필요성, 개편의 기본 취지가 지방정부와 함께 이뤄내는데 있어, 지방정부의 기능과 지역의 문제를 지역 사회의 의사로 반영하여 다름으로써 지역주민의 삶의 질의 제고하는데는 것으로 이해한다면, 지방행정체제 개편의 방향도 어떻게 개편할 때 지역사회의 의사를 반영하여 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는데 더욱 기여하게 될 것인지에 판단의 우선순위가 주어져야 할 것이다.

이러한 인식위에 구체적인 논의과정에서는 주민들의 생활과정을 책임지는 생활단위로서의 행정단위와 규모의 경제를 중심으로 한 경제적 효율성을 추구하는 경제적 단위로서의 행정단위로 나누어 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다. 먼저 주민들의 생활과정을 책임지는 기초지자체는 그 규모가 작을수록 지역사회나 지역주민의 특성을 반영시키기 가 용이하여 그러한 지역사회의 의사를 반영하는 실질적 분권이 주어질 수 있는 틈이 마련될 수 있을 것이다. 이렇게 보면 특별한 자연적, 사회적 조건이 변화가 없다면 기초행정구역은 변화시키지 않거나 오히려 더 작게 개편하는 것이 더 바람직할 것이다.

다음으로 오늘날과 같이 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대에서는 한 나라의 특성지역도 세계의 다른 지역들과 경쟁과정을 주도하면서 지역의 경제적 가치를 재고시킬 수 있는 활동을 전개시킬 필요가 있다는 점을 고려해 볼 때, 이러한 목적에 기여할 수 있는 범위의 광역단위의 행정단위를 고려할 필요가 있다. 그러나 이 경우에도 그러한 경제 행정단위가 관할 지역이 가지고 있는 특성지역이 내포된 지역적 재자산의 상호 유기적 관련성을 재고시켜 극적으로 관할 지역의 재자산의 가치를 재고시킬 수 있는 경제단위를 고려할 필요가 있다. 단순히 규모확대를 통해서 양적인 경제성을 목표로 개편을 추진할 것이 아니라 기존의 광역단체가 가지고 있는 지역적 경제성을 살리면서 경제적 가치를 재고시킬 수 있는 범위를 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

그러나 어느 경우에도 현실적으로 행정구역개편이라는 것은 범지역에 그림을 그리는 것이 아니라 기존에 존재하는 행정구역을 바꾸는 행정이라는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 말하자면 이번 역사적, 자연적, 사회경제적, 문화적 공동체로서 그 구역 내의 여러 주민들이 상호관련성을 갖추면서 시장행위를 포함한 다양한 행동들이 그 사회 속에 배타된 재조화된 구역으로 자리 잡아온 것임을 인식하는 것이 중요하다. 이렇게 보면 무조건 면적이나 인구 등의 외형적 규모만을 조건으로 새로운 경제판을 그려내는 것이 아니라 기존의 광역단체 틀을 인정하는 선에서 보완해나가는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

"발표 3: 미래 지방자치 발전을 위한 중앙·지방 복지기능분담 방안"에 대한 논평

오늘날 한편으로 저출산, 고령화 추세 속에서 복지요구가 비약적으로 늘어나고 있는데 다른 한편으로 중앙과 지방정부 모두 재무가 과도하게 증가하고 있는 것을 주지의 사실이다. 이러한 작금의 상황에 비추어 본국은 복지재정부담을 둘러싸고 주요논의들을 정리하면서 제시함으로써 정책적
시사점을 주고자 하는 점에서 의의가 큰 연구라 생각된다. 특히 일본과 미국이 복지서비스 공급권을 지방에 넘겨준 것을 지방으로 그 부담을 전가시키기 위한 것이라고 평가하는 전례를 소개하고 있는 것은 도와 같은 한국의 금급의 상황을 고려할 때 특히 유념할 필요가 있는 것으로 판단된다.

여기서는 논의를 단순화시키기 위해 평가로서의 소견을 몇 가지 참조하고자 한다. 복지서비스 공급을 둘러싼 중앙과 지방 사이의 경제적 성격을 보다 엄밀하게 규정하고 유형화해내는 것이 필요하다고 생각한다. 복지서비스 중에는 전극적으로 통일을 요하는 서비스가 있는가 하면 지방의 특성을 반영하는 서비스가 있을 수 있다. 전자가 소위 national minimum적 성격을 갖는 것이라 하면 후자는 local minimum적 성격을 갖는 것이라 할 수 있을 것이다. 이러한 구분이 행해지면 복지서비스 유형별로 서로 다르게 재원배분 및 공급주체를 결정하는 것이 필요하다. 그런데 이 단계에서 복지서비스의 공급과 재원조달 주체를 동일하게 볼 필요는 없다는 사실을 유념할 필요가 있다. 말하자면 특정 서비스의 성격이 전극적으로 표준적인 서비스로서 성격을 갖고 있다 하더라도 구체적인 서비스의 공급과정에서 수반되는 각종 정보에 대해서는 지방정부가 더 적절할 수 있다는 점이다. 그 경우에는 재정은 중앙정부 입장에서 부담하더라도 구체적인 공급과 정은 지방정부가 책임을 맡아서 해당 복지서비스가 실질적으로 필요한 수혜자에게 적절히 공급되게 할 필요가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

마지막으로 이제 위와 같은 과제를 수행하기 위해서는 이 문제를 중앙정부가 일방적으로 결정하게 해서는 안 되며, 중앙과 지방 내지 지역사회가 상호 협의의 하에서 전체 복지수요, 공급가능 범위, 중앙과 지방 사이의 배분 등을 결정하는 데을 마련하는 작업이 선행되어야 함을 인식하는 것이 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있다고 판단된다. 이는 그러한 데를 선행될 때 서비스 공급과정에서의 갈등을 완화하고 현실적으로 서비스공급을 원활하게 하는데 기여할 것이라 판단되기 때문이다. 아울러 이는 지방 내지 지역의 문제를 풀어가는데 중앙과 지방의 '협력' 내지 '협약'의 과정을 중시한 현 정부의 정책지침과도 상응하는 것이라는 점도 더욱 이러한 방향에 힘을 실어 줄 것으로 판단된다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

2부 1세션 토론문 2

'지방자치행정 20년의 성찰과 미래'

이시원(경상대학교, 전 한국지방정부학회장)

1995년 주민에 의한 지치단체의 직선을 기점으로 하면, 올해로 우리나라의 지방자치가 20년째를 맞이한다. 사람으로 치면 성년을 맞이한 선이다. 성년이 되면 자율적인 권한과 책임이 부여되고 마땅히 이에 상응하는 행동이 이루어질 것을 기대한다. 성년이 된 사람이 자율과 책임을 회피하면 아이 취급을 받을 수밖에 없다. 그러나 유감스럽게도 우리나라의 지방자치는 그 제도가 부활된 지 20년을 맞이하였음에도 자율적인 권한과 책임이 제대로 주어져 있지 않아 성년으로서의 역할을 다할 수 없는 처지에 있다. 오랫동안 중앙집권적 통치의 틀을 벗겨내고 지역의 특성을 감안한 자치적인 활동의 공간을 확보하는 것이 쉽지 않는다는 것을 말해준다.

지방자치가 부활된 후, 역대 정부는 지방분권을 통한 지방자치의 강화를 정치적 의제로 설정하여 논의해 왔으나 그 성과는 턱없이 못 미치고 있다. 지방분권을 국정의 핵심과제로 설정하여 노력을 기울이던 참여정부에서도 조차도 확대를 그리려고 하지만도 제대로 그리내지 못했다는 비판을 면치 못하였다. 자치다운 자치를 열망하는 이해관계자의 입장에서 보면 무너진 지방자치일 뿐 중앙정부의 의존에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 지난 20년간의 지방자치에 대한 성찰과 미래를 조망해 보는 것은 매우 의미있는 일로 판단된다. 지방자치를 통해 향후의 지방자치가 성년에 걸맞는 권한과 책임을 확보할 수 있도록 그 제도적 기반을 확보하는데 온 힘을 쏟아야 할 것이다.

김순은 교수는 거버넌스의 관점에서 지난 20년간의 지방자치를 민주성과 효율성 그리고 형평성에 기준으로 평가하는 것을 제시하고 이로 그동안의 연구결과와 각종 자료로 분석하고 있다. 김교수는 진단과 평가를 통해 향후의 지방자치가 성년에 걸맞는 권한과 책임을 확보할 수 있도록 그 제도적 기반을 확보하는데 온 힘을 쏟아야 할 것이다.

소순창 교수는 새로운 지방분권형 국가구현을 위해 요청되는 미래지치행정의 체계 및 구조에 대해 논하고 있다. 사실 이것은 그동안 학문적으로나 정치적으로 그리고 분권운동의 차원에서 많은 논의가 있었던 주제이다. 그래서 소교수도 그동안의 논의에 대해 정리하고 이를 토대로 지방분권을 주제에 대해서 논한다.
국가 구현을 위한 지방행정체계의 개편방안을 제시하고 있다. 소교수의 개편방안에 대해 특별히 토를 닦고 싶은 의견은 없다. 문제는 그동안 제시되어 왔던 개편방안들과 소교수가 제시한 개편방안이 어떠한 논의구조를 거쳐 비람직성과 실현가능성이 체계적으로 검토되고 현실의 제도로 채택 될 것인가 하는 것이다. 신뢰할 만하고 정당성을 확보한 논의구조를 통해 체계적으로 검토하는 기회를 가지지 못하고 단발적인 주장과 논의만 무성하게 되면 저대 정책으로서의 지방행정체계개편 의제가 표류의 신세를 면하기 어려울 것이다. 이번의 '미래지방자치발전을 위한 서울의제' 선언과 지방자치관련 학회 연합세미나가 이러한 논의구조를 만들어 내는 축발기제가 되기를 희망한다.

박광덕 교수는 미래 지방자치 발전을 위한 중앙-지방 복지기능분담방안을 제시하고 있다. 복지욕구의 분출에 따른 정책적 대응과정에서 중앙과 지방간에 많은 분란과 갈등이 발생하고 있는 점을 감안할 때 매우 중요한 주제가 아닐 수 없다. 박교수는 정부간 관계에 대한 일반적인 논의를 소개한 후, 우리나라 복지정책과 관련한 중앙과 지방의 사무배분관계 그리고 재원배분의 현황을 분석하고 있다. 이러한 현황분석을 토대로 기능배분의 문제점을 진단하고 기능배분의 방향을 제시하고 있다. 박교수가 제시한 기능배분 방향이 상당히 설득력이 있기는 하지만 보다 절실하고 중요한 것은 구체적으로 어떻게 배분해야 할 것이냐, 그리고 그것을 어떻게 현실에서 제도로 관철시켜갈 것인가에 대한 논의와 전략의 제시가 아난가 한다.
Ⅰ 지방자치행정 20년의 성과와 과제 관련하여

☐ 지자체 중심의 지방세정 활성화
1. 들어가며
   ○ 지난 1961년 지방자치가 중단된 이후 30년만인 1991년 지방의회가 재구성되고, 1995년 7월 1일 주민직선에 의한 지방자치단체장이 취임함으로써 민선지방자치시대가 개막되었음
   ○ 국민들의 기대와 우려 속에서 시작된 민선지방자치는 그동안 우리나라 민주주의의 발전을 가속화 시켰고, 지방행정에 있어서는 주민이 행정의 중심에 서게 되는 일대 전환점이 되었음. 사회 각 분야에서 민선화의 토대가 마련되고, 행정서비스의 향상과 지방발전이 촉진되고 있음
   ○ 그러나 한편으로는 중앙·지방간 재정구조 불균형으로 인한 지방재정 악화, 중앙정부의 과나한 통제와 규제 등으로 지방정부의 행정권이 희소하고 있다. 이러한 악화는 지방정부의 활동을 제한하고 있음
   ○ 따라서 중앙정부와 지방정부간, 그리고 지방정부의 현실과 문제점을 집계하고, 향후 우리나라 지방자치 발전을 위해 향후 개선 방향을 제시하는 것이 필요하다고 보여짐

2. 지방자치행정 20년의 성과
1) 민주적 행정행태의 정착 및 발전
   ○ 민선자치의 실시는 행정수행이 관료중심에서 주민중심으로 변모하고, 주민이 행정의 객체에서 주체로 제치러 구체적으로 전환하였음
   ○ 지방공무원들은 주민위주의 시각에서 행정을 수행하고 과거 주민위에 근거하는 권위주의적 행태에서 친절한 대민봉사자세로 전환하고 있음

2) 주민참여 확대
   ○ 주민의 지방정부의 참여가 활발해지고 참여방법도 점차 다양해지고 있음
   ○ 중장의 반상회·공정문화의회·환경공동체포개정구 등을 통한 참여뿐만 아니라 새롭게 도입된 민감사정구체제·조례의 제정 및 개폐청구제 등의 활용과, 보다 적극적인 방법으로의 정감시단 구성 등에 이르기까지 다양한 주민참여활동이 이루어지고 있음

3) 지방자치단체 상호간 협력관계 발전
   ○ 지방자치단체 상호간의 관계에 있어서 많은 변화가 일어나고 있음
   ○ 중점적 중앙정부와 시·도에 의한 조정을 통해 시·도의 고정적 체제에서 벗어나 지방자치단체가 각자 의 이해를 표출함으로써 지방자치단체 상호간 긴장과 갈등 양상이 나타나기도 하였으나, 행정협의회 운영, 환경시설의 상호교환설치 등 지방자치단체 상호간의 자율적인 협력·조정 기능도 점차 발전되고 있음
4) 행정의 공개화와 투명화의 진전
   - 민선지방자치 출범이후 지방행정이 공개되고 투명해지는 방향으로 나아가고 있음
   - 지방자치단체장과 지방의원은 주민의 대표자로서 지방자치단체의 정책결정과 집행에 있어 주민들의 공감과 지지를 확보하기 위해 노력하고 있으며, 이러한 노력들은 정책결정과 집행과 정 전반에 대해 정보를 주민에게 제공하고 주민의 참여를 유도하는 활동으로 연결되고 있음

5) 지방자치 주도의 지역개발전략 수립 추진
   - 민선이후 중앙의 경제시책 및 개발정책을 수동적으로 수용하는 자세에서 탈피하여, 지방의 다양한성과 창의성을 발휘하여 지역발전전략을 마련하고 있음
   - 또한 각 지방자치단체들은 각자의 역사적·환경적 특성을 살리고 이를 발전의 원동력으로 삼는 독창적인 미래비전을 제시하고 이를 구체화시키는 방향으로 발전전략을 수립·추진하고 있음

3. 지방자치 행정의 현실태
  1) 중앙·지방간 재정구조 불균형 등으로 지방재정은 지속 악화
     - 중앙과 지방간의 재정구조는 수입 8:2, 지출 4:6으로 불균형
     - 지방의 재정자율권이 낮아 지방정부의 재정적 악화
       - 전국 재정자립도 : 69.6%('92) → 63.0%('95) → 51.1%('13) → 50.3%('14)
       - 서울 : 88.8%('13) → 80.4%('14), 강남구 : 75.9%('13) → 64.3%('14)

     - 편의적 국비지원과 재정보전 없는 업무이양으로 지방재정 악화
       - 영유아 무상보육도 국가가 일방적으로 정책을 시행하고 국고지원비율 결정
       - 서울시의 경우 지방이양사업에 대해 7.389억 원을 시비로 추가 부담('12)

  2) 중앙정부의 과도한 통제와 각종 규제로 지방재정은 퇴보
     - 지역여건 고려 없이 지방정부의 조직구성을 정부 법령으로 획일적 통제
     - 산업, 도시계획, 환경 등의 과도한 규제로 지방정부의 자율성 침해
     - 정부와 국회 등 감사중복으로 지방은 주민보다 정부에 책임을 지는 경향

4. 문제점 및 개선방향
  1) 제도적 측면
     - 국세와 지방세의 배분 구조 개혁 미흡 (지방재정 확충 관련)
       - 현재 국세에 편중된 조세배분 구조로는 안정적인 지방재정 조달 곤란
         - 지방자치가 부활(’91)한지 20년이 넘었지만 국세와 지방세 배분구조는 8:2로
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

변함이 없고, 주요 OECD 국가에 비해에서도 낮은 수준
※ 우리나라 국세 대 지방세 : (91)79:21, (00)82:18, (10)78:22, (11)79:21, (14)80:20
※ 주요 OECD 국가 : 일본(55:45), 미국(50:50), 독일(52:48), 프랑스(76:24)
- 반면에 재정지출구조는 국가 대 지방이 4:6으로 지방 비중이 더 큼
○ 재정자립도 하락 추세 : '95년 63.5% → '14년 50.3%
- 사회복지 사업 등 국비조사업의 지속적인 증가와 중앙정부의 감세정책 등으로 지방재정이 악화되고 있으며, 지방은 부족재원을 정부로부터 받는 지방교부세와 국고보조금 등으로 충당함에 따른 재정자립도 및 지방재정의 자율성 지속 하락

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>'95</th>
<th>'00</th>
<th>'05</th>
<th>'10</th>
<th>'11</th>
<th>'13</th>
<th>'14</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재정자립도(%)</td>
<td>63.5</td>
<td>59.4</td>
<td>56.2</td>
<td>52.2</td>
<td>51.9</td>
<td>51.1</td>
<td>50.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 사회복지 재원 : 서울시 '13년 64,428억원 대비 '14년 70,195억원(5,767억원, 9% 증가)
※ 지방정 규모 지속적 증가(전국) : '07년 18.2조, '09년 25.5조, '11년 27.7조

○ 따라서 국세와 지방세의 8:2 배분구조를 혁신하고 급증하고 있는 사회복지 소요 재원의 안정적인 조달과 지방재정의 건전성 확보 등을 위해 지방소비세 세율 인상 및 국세의 적극적인 지방이양이 필요
○ 현재 17개 시·도 모두 재정이 매우 어려운 상황이기 때문에 지방재정 관련
세제개편 방향은 수도권과 지방간 재정력 격차 해소보다는 17개 시·도의
재정확충에 초점을 두어야 하며, 지방소비세 세율인상(11%→20%) 및 양도
소득세, 개별소비세의 지방재정 전환 등 국세의 대폭적인 지방이양이 필요함

■ 중앙정부의 자치기구 정원 자율권 제한 (지방분권 강화촉진)
○ 중앙정부는 지방자치법으로 시·도의 부시장의 수를 2~3개로 제한하고, 대통령령으로 국장급 행정기구(3급 이상) 수를 제한하고 있음
- 서울시 실국본부 수 14개, 3급이상 담당관 수 13개로 제한
※ 관세관리 : 지방자치단체의 행정기관과 정원기준 등에 관한 규정 제23조 제3항
- 복잡한 지자체 사무의 효율적 추진을 위해 책임 부시장제를 도입코자 하나, 법령상 제한으로 불가
※ 해외 대도시 사례 : 뉴욕 부시장 7명, 베이징 부시장 9명
○ 정부의 총애인건비와 지방의회의 엄격한 통제를 받고 있음에도 실국본부수를 대통령령에서
제한하여 신규 행정수요에 대응 곤란
- 민선1기 대비 서울시 예산규모는 2.5배 증가, 실국본부수는 2개 감소
- 행정기구 축소 정권에 관한 지자체 결정권 확대로 자방자치제도 도입취지에 부응하고 지자체 자치역량 제고 필요

○ 따라서 지방자치단체 조직을 총애인건비의 범위 내에서 지자체 여건에 맞게 조례로 성립 수 있도록 개정
- 법률 개정건라도 대통령령 개정을 통해 실국본부 등 기구수 우선 확대
○ 책임부시장제 도입이 가능하도록 부단체장 수 2~3개 확대

관련근거 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제23조 제3항
2) 운영적 측면

■ 국가와 지방이 정책결정 협의체 미구성 (중앙정부와 지방정부의 상호협력 관련)

- 협의체 구성과 관련하여 중앙-지방협력회의는 사무분담, 지방재정 및 지방재정에 관한 사항 등 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 사항을 논의하는

<table>
<thead>
<tr>
<th>회의구성(21명)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>의장/부의장 : 대통령, 전국시도지사협의회장</td>
</tr>
<tr>
<td>회 원 : 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 전국시도지사</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 범례이 발의(12.10 이철우의원)되었으나, 안행부 이견으로 국회 안행위 계류중
  - 안행부에서는 협력회의 의장은 '대통령' → '국무총리'로 변경되며, 대통령은 필요시 회의를 주재토록 수정의견 제시

- 총리를 의장으로 할 경우, 시도지사와 대통령이 직접 만나 논의하는 것이 더욱 어려워질 것으로 예상됨

- 따라서 지방정부와 관련된 정책결정 과정에서 중앙-지방간 사전적-수평적 논의를 진행함으로써 지방정부의 의견을 정책에 담보하기 위해 최고결정권인 대통령을 의장으로 하는 중앙-지방 협의체 구성 필요

5. 마치며

첫째, 자치단체 재원 확충이 필요한 시기다.
- 자치단체의 재정확충 방안을 위한 지역성 강한 개별소비세 지방이양이 필요함
- 개별소비세의 과세대상 중 특정장소에 입장·유흥음식·영업행위에 대한 과세는 자치단체에서 제공하는 편익과 매우 밀접한 연관이 있음
- 경마장, 경륜장, 경정장, 카지노 등 특정장소 입주영업행위와 유흥주점 등 유흥장소 입장행위는 주변지역의 교통 흐름 및 쓰레기처리 비용 등을 유발함
- 따라서 특정장소는 기초자치단체에 위치하고 있으므로 입주영업에 대한 정보는 해당 자치단체가 가장 많이 갖고 있으므로 특정장소 입주과 관련한 개별소비세는 기초자치단체세로 이양하는 것이 바람직함

둘째, 지자체의 탄력적인 조직 운영이 필요하다
- 안전행정부는 기존인건비제 도입을 주요 내용으로 하는자방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 개정안이 2월 26일 국무회의를 통과했다고 밝힌 바 있음
- 새로 도입되는 기존인건비에서 따르면, 안행부에서 제시하는 기존인건비에 따라 지자체가 자율적으로 정원을 운영할 수 있게 되고 총정원관리는 폐지됨
- 또한, 지자체가 복지, 안전 및 지역발 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율범위를 1~3%까지 하여서 자율범위는 지자체별 재정여건에 따라 결정된다고 하였음
- 따라서 지금까지는 안행부에서 총액인건비제에 따라 지자체의 총정원과 인건비 총액한도를 이중으로 관리하였기 때문에 지방이 자율적으로 조직을 운영하는데 있어서 상당한 제약이 있었던 바, 지방자치단체에 조직 자율권을 부여하는 것이 타당하다고 보여짐
셋째, 중앙정부와 지자체의 상호 협력관계를 도모해야 한다.
○ 지방자치단체가 지방자치에 영향을 미치는 사항에 관해서 국가에 의견을 제출하는 것은 결국 그에 관한 해당 지역 주민의 의견을 반영시키는 것이고 할 수 있음
○ 지방자치단체가 국정에 참여하는 절차는 먼저 지방자치단체가 지역 주민의 의사를 주민참가 제도의 정비를 통해서 수렴한 다음에 이를 국가의 정책수립 과정에 반영시키는 순서로 나타난다고 보여짐
○ 따라서 지방자치단체의 중앙정부의 정책결정과정에 참여하는 것은 지방자치단체에 있어서 국가나 주민의 생활에 대한 관계이며 이러한 관계를 유지하면서 지역주민의 의사가 국정에 반영될 수 있도록 협력관계를 강화해야 할 것임

Ⅱ 미래지방자치를 위한 자치행정체계 및 구조 관련하여

1. 들어가며
○ 자치행정체계는 지역의 발전과 주민들의 생활에 밀접한 관계를 맺고 있으며, 많은 영향을 미친다고 볼 수 있으며, 나라가 자치행정체계는 국가발전에도 중요한 역할을 하게 됨
○ 보다 합리적이고 체계적인 자치행정체계의 확립은 지역과 국가의 발전에 중요한 변수가 되나, 우리나라의 자치행정체계는 조선말기(1896년)의 도와 일제초기(1914년)의 시·군에 기초하고 있어 시대와 상황의 변화에 적절하지 못한 상태에 있는 것도 현실임
○ 정치권에도 자치행정체계 개편논의에 대해 간접적으로 제기되었으나 실현되지 못했음
○ 이는 비합리적인 자방정부 운영을 위한 현 지방 자치행정체계의 개편논의가 자방의 현실을 도외시하고 지방정부의회 등의 의견수렴 등 중앙정부의 일방통행 추진의 결과라고 볼 수 있음

2. 자치행정체계 현황 및 해외사례

1) 우리나라 자치행정체계 현황
○ 우리나라의 1991년 지방의회 구성과 1995년 민선단체장 선출 등 지방자치 실시 이후 부분적인 시·군·구 개편을 추진하였으나, 아직까지 행정체계의 변화나 대대적인 행정구역 개편은 실시하지 못하고 있음
○ 그동안 개편사례를 보면, 1995년에 40개시와 38개 군을 합쳐 39개 도농통합시, 1998년 4월 3개(여수시, 여천시, 여천군) 통합시, 2006년 7월 1개(구례군) 통합시를 설치 한 것에 이르고 있으며, 2009년 행정안전부의 자치단체 자율통합 정책추천에 따라 2010년 7월 1일 통합 창원시(창원·마산·진해)가 출범하였음

2) 해외사례 (기초자치단체 확대 추세)
○ 우리나라는 기정부의 구역이 얼마나 광역적으로 설정되어 있는지 선진국의 자치구역과 비교해보면 쉽게 알 수 있음.

   - <표 2>은 우리나라 기정부의 수인구면적을 주요 선진국 기정부의 수인구면적과 비교한 것임

14) 김정호, 「지방행정체계의 문제점과 개편대안에 관한 연구」, 한국지방자치연구(통권 28호), 2009.
남유럽국가들과 미국의 기초정부 평균 인구는 1만 명을 넘지 않으며 기초정부의 평균 인구는 고작 수천 명에 불과함⑮.)


표 2 주요 선진국과 우리나라 기초정부의 평균 규모

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>기초정부 수 (개)</th>
<th>기초정부 평균인구 (명)</th>
<th>기초정부 평균면적 (km2)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>36,763</td>
<td>1,743</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>스위스</td>
<td>2,681</td>
<td>2,835</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>8,100</td>
<td>4,998</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>14,805</td>
<td>5,452</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>8,100</td>
<td>6,623</td>
<td>240</td>
</tr>
<tr>
<td>이탈리아</td>
<td>6,104</td>
<td>7,040</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>핀란드</td>
<td>416</td>
<td>12,620</td>
<td>713</td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>290</td>
<td>31,240</td>
<td>1,417</td>
</tr>
<tr>
<td>덴마크</td>
<td>98</td>
<td>56,127</td>
<td>433</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>1,772</td>
<td>67,313</td>
<td>210</td>
</tr>
<tr>
<td>한국</td>
<td>433</td>
<td>128,061</td>
<td>560</td>
</tr>
<tr>
<td>한국</td>
<td>230</td>
<td>210,870</td>
<td>423</td>
</tr>
</tbody>
</table>


이처럼 우리나라 기초자치단체의 자치구역이 어느 나라와 비교할 수 없을 정도로 광대하게 설정된 것은 1961년 군(郡)자치로 전면 개편된 데다, 1990년대 중반 또 한 차례 대규모 사전 통합이 이루어졌기 때문임. 그 결과, 기초자치단체의 수가 1960년 1,467개에서 2010년 현재 230개로 대폭 줄어들⑯)

→ 현재의 지방행정체제는 특히, 시·군 통합이 이루어진 기초자치단체 기능의 축소를 가져오고 있는 바. 양축의 기능 강화를 위한 개편이 모색되어야 할 것임

3. 미래지향적인 자치행정체계 개편 방향

- 최근 지방행정체제 개편안은 지방행정의 효율성 제고 촉진에서만 다루어진 것으로 경향이 강했음
- 2012년 확정된 지방행정체제개편추진 기본계획 등 5+2광역경제권을 위한 행정체제 2단계화, 광역체제 통폐합 등은 중앙집권을 강화하는 방향으로 지방자치실현에 역행하는 논의라고 할 수 있음
- 지방행정체계 및 구조는 특·광역시, 기초자치단체의 내·외적인 기능이 내실강화되는 방향으로 논의되어야 함

논의의 방향

→ 세계화시대의 지방자치체제는 지역경제성과 지역경쟁력 강화를 위해 적정 규모의 민주적 지역정부와 광역간 협력제도를 필요로 하고 있음. 즉, 선진국들이 앞 다투어 세계화시대의 지역주의의 요구에 부응하기 위해

⑮) 프랑스위스독일스페인의 대다수(84∼95%) 기초정부 평균 인구는 우리나라 범 평균 인구인 5천 명 미만임.
지역정부를 설치하고 다양한 광역협력제도를 모색하고 있음
- 이에 반해, 우리나라 정치권은 이미 존재하는 도 자치정부를 강화하기 컨영 폐지 또는 약화시키려고 하고 있음
  ◆ 따라서 컨트롤 타워 기능을 할 수 있는 특·광역시 지자체가 강화되어야 할 것임. 아울러 소규모 지역요구에 부응할 수 있는 기초자치단체를 재형성, 중복성 투자 등으로 인한 시너지 상실 등의 문제를 해소해야 할 것임

サー의 경우
- 서주의 경우 다른 시·도와는 달리 서주시 전체가 동일 생활권역을 이루고 있어 분할의 효과가 미미함.
- 도시계획, 교통, 상·하수도, 환경 등 광역적 서비스가 필요한 분야 총괄 조정과 사회복지 등 통합적 관리가 필요한 분야에 대한 기능이 유지되어야 함
- 서울은 600년의 역사를 지닌 대한민국의 수도로서의 지위를 보유하고 있으며, 현행법상으로도 행정특례가 적용되고 있으므로 별도의 특수성이 인정되어야 함.
- 도시계획, 교통, 상·하수도, 환경 등 광역적 서비스가 필요한 분야 총괄 조정과 사회복지 등 통합적 관리가 필요한 분야에 대한 기능이 유지되어야 함

4. 자치행정 주요 기능강화 방안

■ 특별지방행정기관 이양 필요
- 특별지방행정기관은 특정 중앙행정기관에 소속되어, 관할구역에서 시행되는 소속 중앙행정 기관의 행정사무를 관할하는 국가의 자방행정기관임.
- 고용노동행정, 공안행정, 협업행정기관 등 5,206개 기관(‘13.12.31 기준)
- 자방행정업무와 특별지방행정기관의 사무 중복으로, 이명박 정부 당시 특별지방행정기관에 대한 이관정비 추진
  - 3개 분야(국토하천, 해양항만, 식의약품) 우선 이관 및 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경) 2단계로 추진하는 정비방안 확정(‘09.7)
  - 3개 분야(국토하천, 해양항만, 식의약품)에 대한 이관 완료(‘10.6)
  ※ 서울시 현황: 식품의약품안전청 서울자방청 기능(인허가, 지도단속 및 시험분석 등 19개 기능) 및 인력, 장비 이관(‘10.1)
- 현재는자방분권 및 자방행정체제 개편에 관한 특별법(‘13.5월)이 제정되어 자방자치발전 위원회(대통령 소속)에서 추진중
  - 기존에 논의된 정비안을 재검토하여 통합조정하는 정비방안 마련중
  - 또한 국가자방사무 배분기준 및 국가총사무(약 5천건)를 전면 재검토하여 자방사무 비율 상향 추진중(12년 31.9% → ’18년 40%)
- 3개 분야 이관시 단순사무 위주로 이양 및 인력예산의 이양이 늘어져 문제점이 있었으며, 2단계 5개 분야는 아직 추진도 못하고 재검토중
- 특별자방행정기관은 대통령령(정부조직법 제3조)으로도 설치가 가능하여 계속 증가 추세 (‘10년 5.113개 → ’13년 5.206개)
지방자치정부 20년 기념 세미나

■ 지치경찰제 조속 시행
○ ’96년부터 지치경찰제 도입이 논의되어 왔으나 아직까지 도입 지연
○ 중앙정부에서도 지치경찰제 도입을 위해 ’10년’지치경찰법 개정을 추진한 바 있으나, 시행 방식에 대한 이견 등으로 표류 상태
- 정부의 기본안은 사도가 아닌 사군구에만 지치경찰대 신설하는 내용임
○ 경찰법 및 경찰공무원 법 전부개정안 발의(‘13.7. 안행위 회부)
- 국가 및 지치경찰제도 이관, 사도 및 사군구에 지치경찰조직 신설 발의
○ 기초 중심의 지치경찰제는 광역 치안수요에 효과적 대처 곤란
○ 민생침해 범죄는 광역과 기초가 유기적 협조하여 예방‧대응 필요
- 대부분대단계 등 민생침해사범과 식품위생교통안전 등 생활범죄에 대해 지역실정을 고려하여 지자체 주도의 적절한 예방 및 대응체계 마련

■ 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙지방의 복지기능 분담방안 관련하여

1. 들어가며
○ 최근 우리나라의 총선과 대선 과정 속에서 정책에 의한 복지프로그램들이 경쟁적으로 신설되었음. 그러나 영유아보육료 지원 확대의 경우에서 보는 것처럼 재원조달방안에 대한 충분한 선형계획 없이 정책이 발표되고 있는 현실임
○ 영유아무상보육의 경우 국외와 정부에서 일방적으로 결정한 사항임에도, 재정은 지방정부로 전가하는 구조로 추진로 지방자치단체의 부담이 가중됨
- 정부는 ’12년 9월 보육체계 개편으로 인한 지방비 추가부담이 없도록 하겠다고 약속하였음에도 국고보조율 개선 등 지원방안 없이 무상보육 시행
○ 특히 서울시의 경우, 무상보육비 부담 문제는 전국 사도 공통의 문제이나, 영유아 보육사업의 국고지원이 타 사도는 50%, 서울시는 20%로 차등 지원되어, 서울의 재정 부담 문제는 더욱 가중
○ 또한 노인, 장애인, 국가유공자에게 교통복지 차원에서 도시철도 무임승차를 제공하고 있으나 재정약화로 유지에 어려움이 있는 실정인데, 한국철도공사에는 국고를 지원하면서 자치단체 도시철도에는 국고를 지원하지 않아 지방정부 부담을 전가하고 있음
○ 즉, 중앙정부의 사회복지자금의 증가가 지방 사회복지자금의 의무적 증가를 가져오게 하고 이것이 중앙과 지방의 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있어 문제가 심각하게 되는 것임
○ 따라서 저출산·고령화 등 사회경제적 환경변화에 따라 급증할 수밖에 없는 국가적 복지재정수요에 대한 효율적 대응을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지재정 관계의 재정립방안을 모색할 필요가 있음

2. 국고보조사업 규모 현황 및 문제점
1) 국고보조사업 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
<th>2010</th>
<th>2011</th>
<th>2012</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지방예산(A)</td>
<td>1,119,864</td>
<td>1,249,666</td>
<td>1,375,349</td>
<td>1,398,565</td>
<td>1,410,393</td>
<td>1,510,950</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조금(B)</td>
<td>209,006</td>
<td>227,670</td>
<td>265,387</td>
<td>292,186</td>
<td>300,883</td>
<td>320,606</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조금 증감률</td>
<td>8.9%</td>
<td>16.6%</td>
<td>10.1%</td>
<td>3.0%</td>
<td>6.6%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방분담금(C)</td>
<td>96,721</td>
<td>122,347</td>
<td>152,329</td>
<td>175,224</td>
<td>185,299</td>
<td>205,519</td>
</tr>
<tr>
<td>지방분담금 증감률</td>
<td>26.5%</td>
<td>24.5%</td>
<td>15.0%</td>
<td>5.7%</td>
<td>10.9%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조사업(B+C)</td>
<td>319,721</td>
<td>350,107</td>
<td>417,716</td>
<td>467,410</td>
<td>486,162</td>
<td>526,125</td>
</tr>
<tr>
<td>국고보조율 (B+C)/(A)</td>
<td>68.4%</td>
<td>65.0%</td>
<td>63.5%</td>
<td>62.5%</td>
<td>61.9%</td>
<td>60.9%</td>
</tr>
<tr>
<td>보조사업비용비율 (B+C)/(A)</td>
<td>28.5%</td>
<td>28.0%</td>
<td>30.4%</td>
<td>33.4%</td>
<td>34.5%</td>
<td>34.8%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 2012년 지방재정통합공시에 의하면 자방예산 151조원 중 국고보조사업비는 52조 6천억원으로 자방예산의 34.8%의 비율을 나타내고 있음
- 지방비분담 비율 : 2007년 28.5% → 2012년에는 34.8%
○ 특히 국고보조금은 2008년 이후 감소하고 있으나 보조사업 비율은 2008년 이후 증가하고 있는 것으로 나타나 지방자치단체의 재정 부담증가는 자체사업보다는 국고보조사업의 증가에 의한 것임을 알 수 있음
○ 구분별 국고보조사업 규모 현황

2) 주요 문제점
○ 중앙정부의 국고보조금 제도 남용으로 국고보조율의 임의적 책정 및 조정
- 국고기준보조율 책정은 대통령령 및 기획재정부 예산편성지침으로 규정
○ 재정여건 변화 등 상황변화에 따른 탄력적인 국고보조율 변동 미흡
- 재정여건의 변화에 따라 국고보조율도 개선되어야 할에도 재정여건이
양호한 시점에 결정되었던 국고보조율 적용하여 재정부담 가중
- 지방과 협의 없이 일방적으로 시행령을 개정하여 기존 보조율 인하
  "14년 기준 보조금법 시행령 개정으로 지방비 부담 2,304억원 증가

3. 국가와 지방의 복지기능 재설계 방안

<table>
<thead>
<tr>
<th>기본 방향</th>
</tr>
</thead>
</table>
| ○ 국가 최저 수준의 공통적인 서비스는 국가재원을 기반으로 중앙정부에서 전담
  - 무상보육, 기초연금, 기초생활급여, 보조율 80%이상 사업 등
| ○ 지역 최적 수준의 자유재량 서비스는 지방재원을 기반으로 지방정부에서 전담
  - 보조율 50%미만 사업(단, 보조사업 지방이양시 지방에 사업수행 자율권 보장)
  ⇒ 국고보조사업 중 전국적통일적 기준에 의한 국가 사책사무(무상보육, 기초연금 등)는 국가예산으로 추진해야 하므로 복지사무의 기능 재배분 필요 |

1) 지방의견 수렴 없이 일방적으로 인하된 국고보조사업의 보조율 인상
- 사회복지 분야 사업은 국고보조금에 매칭되는 자발비 부담을 수반하고 있음. 이러한 자발비 매칭의 정도는 국고보조사업 가중보조율에 의해 주로 결정되기 때문에 국고보조율 결정에 대한 원칙과 기준을 정립하는 것이 중앙-지방간 사회복지 재정분담의 핵심이 된다고 볼 수 있음
- 그런데, 현행 국고보조사업 보조율에 대해서는 명확하게 정립된 원칙이 없으며 중앙정부는 보조율을 일방적으로 조정함

2) 분권교부세의 지방교부세 통합시 교부세율 상향조정을 통한 지방재정부담 증가분 보전하나 이양 사업의 원활한 시행을 위한 재원의 향구적 존치 필요
- 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고보조로 환원해야 함. 특히 당초 이양취지와 국가 재정여건을 고려, 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인-장애인-정신요양 시설운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직함

3) 사회복지분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 함.
- 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있음. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정비율 고정으로 인한 재정부담과 같은 문제없이, 증가하는 복지수요에 탄력적 대응이 가능함
파워엘리트의 편견과 오만, 개헌이 해법이다

안성호 (대전대학교, 지방분권국민운동 공동대표)

1. 공약 파기, 대표성 실패, 직접참정

기초선거 정당공신에 대한 새누리당의 기득권 고수, 새정치민주연합의 포기변호로 2012년 여야 대선공약은 파기되었다. 지방자치를 당내민주주의가 정착되지 않은 중앙정치의 예속으로부터 구해내기 위해 지방자치학계와 시민단체 및 기초단체장·의원들이 수년 동안 추진해왔고, 무엇보다 60-70%의 국민이 바라는 주요 정치개혁 과제가 결국 수포로 돌아갔다.

기초선거 정당공신제 폐지에 대한 대선공약 파기는 한국 민주주의의 저급한 수준을 보여준다.

R. Englehart 등이 발표한 논문은 ‘효과적 민주주의 지수 (EDI)’로 계산된 한국의 민주주의 수준을 100점 만점에 53점으로 180개 국가 중 53위로 평가했다. 2000년 세계가치조사는 한인의 국회신뢰 수준이 79개국 중 76위로 최하위권에 머물러 있음을 확인했다.

대다수 국민이 원하는 정치개혁 과제를 국회가 방기하고 대선공약으로도 해결할 수 없다면 도대체 무슨 대책이 있는가? 오늘날 한국의 심각한 정치분열은 정치협상과 정치자유주의를 낳고 있다. 한국 민주주의의 위기와 아닐 수 없다.

그러나 골로 골로 따져보면, 이는 민주주의 위기이기에 대한 대의민주제의 위기이다. 민심 대표성 실패를 예방하고 교정할 효과적 제도가 마련된다면, 한국 민주주의는 오히려 전보다 더 건강해질 수 있다.

한국 민주주의 위기를 불러온 대표성 실패를 예방·교정하는 확실한 제도적 장치는 직접참정제 도를 확충하는 것이다. 이를테면 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”는 헌법 제1조 규정에 따라 다수 국민의사에 반하는 법률규정을 국민이 직접 교정할 수 있는 국민발의제와 국민투표제를 도입하는 것이다. 헌법과 법률에 대한 국민의의와 국민투표를 헌법에 명시하는 것만으로도 정치권의 지대추구행위는 현저히 줄어들 것이다. 더욱이 이 직접참정제 도는 국회의원선거 권역별 비례대표제를 도입을 실현시켜 고정적 지역할거주의 정당정치를 극복하는 데도 기여할 것이다. 직접참정제 개헌은 정치선폐를 선도하고 통일한국을 준비하는 정치개혁의 출발점이 될 것이다.

참고로 현행 1978년 헌법이 규정한 헌법개정 국민투표(헌법 제13조)와 대통령 발의만 인정되는 국민투표(헌법 제72조)는 이번 대선공약 파기와 보여준 대의민주제의 위기를 극복하는 데 아무 도움이 안 된다.
2. 시대착오적 지방자치체제 개편안

세우려던 지난 연말부터 광역시의 자치구-군의회를 폐지하고, 도의회의 기능을 시-군의회가 대신하도록 하며, 단체장 인임제한을 현행 3선에서 2선으로 감축하는 것을 과시로 하는 지방자치 제도 개편안을 검토해온 것으로 알려지고 있다. 지방자치발전위원회는 2014년 6월 대통령과 국회에 보고한 자치구-군의회 폐지개편안을 마련하고 있다.

광역시의 자치구-군의회의 폐지는 “지방자치단체에 의회를 둔다”는 헌법 제118조에 따라 자치구-군의회의 전면 폐지를 의미한다. 흔히는 자치구-군의회의 폐지로 인한 대도시행정의 민주주의 약화문제를 구청장 직선택에 보완할 수 있다고 주장한다. 그러나 광역시의 하급행정기관으로 전략한 행정구의 구청장 직선은 지방자치의 본질적 요소인 자치권의 상실을 보완할 수 있는 적절한 대책이 아니다. 따라서 자치권을 갖지 못한 산출정 구청장의 모호한 위상과 역할은 대도시 행정의 혼란과 갈등을 가중시킬 것이다.

대도시 자치구-군이 폐지의 근본 문제는 자치구-군의 폐지가 민주주의를 후퇴시키고 통념과 달리 행정서비스의 효율성을 빼앗뜨린다는 점이다. 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리노 오스트롬은 광역사회를 대학의 기념강연에서 자신과 다른 연구자들이 수행한 많은 경험적 연구들은 대도시 지역의 지방정부 합병이 행정서비스의 효율성을 높인다는 대도시개혁론자의 주장이 그릇된 것임을 밝혀왔으며, “대도시지역 다중심체제의 복잡성을 혼돈이 아니라는 사실이 명백히 입증되었다”고 역설했다. 그녀는 대도시지역을 수많은 소규모 지방정부들이 관할하는 다중심체제가 하나의 광역 정부로 이루어진 단일중심체제보다 더 효율적인 개념은 다중심체제의 민주적 효율성 매커니즘, 즉 경영, 발현권, 공공기업기구적, 공동생산, 가상성 때문이라고 설명한다.


기초-광역의회 합병방안의 당초 도의회는 지방자치체의 근본은 도의회의 기능을 시-군의회가 대신하는 방안은 수십 년 동안 지방자치를 연구해온 장자로서 남득하기 어렵다. 이 기상천외의 발상은 2005년 여야 대표들이 여야 모두 당 사상에 모여 합의된 반민주적 지방자치체제 개편안을 상기시킨다. 당시 여야 대표들은 정기국회에서 전국의 시-군을 합병해 60-70개의 광역시로 개편하고 도자치체를 폐지는 대신 중앙정부가 임명하는 장건이 관할하는 7-8개의 광역지방행정당으로 개편하기로 합의했다. 이 개편안은 전문가들 사이의적 혼란에 부딪혀 실현되지 않았으나 그동안 잠복상태로 받아가 이따금씩 시-군 합병과 자치구 폐지안 등의 형태로 불거져왔다.

중앙정권의 소망들이 정치체제를 통합한국을 대비하는 분권-참여체제로 전환하는 화기적 지방분권개혁이 요구되는 시점에 오히려 중앙정권 지방자치체제 개편을 획득하는 정치권의 정책적
‘규모정치’ 유혹을 차단하는 근본 해법은 지방자치단체의 종류를 헌법에 구체적으로 명시하는 개혁을 단행하는 것이다.

3. 통일한국을 대비하는 지역대표형 상원

2012년 『국가는 왜 실패하는가』를 저술한 MIT의 A. Acemoglu 교수와 하버드의 J. Robinson 교수는 한 나라의 빈곤과 반영을 결정하는 가장 중요한 요인은 정치제도라고 단언했다. 보잘것 없던 도시국가에서 인류역사에 커다란 발자취를 남긴 강대국으로 변한 라틴, 반변의 작은 섬나라에서 세계 최초로 산업혁명을 촉발하고 세계 중심국가로 부상한 영국, 230여 년 전 신민주 신세를 갖춘 반도시 민주주의에서 초강대국으로 태어난 미국, 한때 유명한 삼국신라는 삼국의 삼국으로 나라는 일본을 보태야 했을 만큼 가난했던 나라가 세계 최고의 부국으로 변한 스위스의 공동체는 당대 가장 우량한 정치제도를 구축한다는 것이다. 네 나라 모두 정치제도 간 상호견제와 균형을 이루는 혼합정체(mixed polity)와 그 중심에서 균형을 이루는 상원제도의 토대 위에서번영을 구가했다.

오늘날 선진 7개국(G7)은 모두 양원제 국가다. 인구 1200만 명 이상의 15개 OECD 국가 중 단원제 국가는 터키와 한국뿐이다. GDP 15위 국가 중 상인이 없는 나라도 중국과 한국뿐이다. 그 나머지 국가들은 국내에 해당되는 전인대(全人代)의 대표성 한계를 보완하기 위해 자문적 상원 역할을 수행하는 정협(政協)을 두고 있다. 이렇게 보면 GDP 15위 국가 중 상인 또는 유사상인이 없는 나라는 오직 한국뿐이다.

사실 양원제는 한국 현정사에서도 낯선 제도가 아니다. 양원국회제도는 1848년 제헌헌법초안을 작성하는 과정에서 진지하게 논의되었고, 1952년 7월 제1차 발췌개헌을 통해 헌법에 규정된 이후 1962년 12월 제5차 개헌으로 삭제되기까지 10년 5개월 동안, 그 대부분의 기간을 사문화(死文化)된 상태로 남은 헌법기반으로 유지되었다. 제2공화국 때는 소선거구 직접 민의원과 특별시·도의 대선거구 직접 참의원으로 구성된 양원국회를 직접 운영한 경험이 있다.

국회에 지역대표형 상원을 도입하는 것은 고대 그리스·로마시대부터 축적된 체제설계의 자비를 활용함으로써 극심한 정치불신을 야기한 승자독식의 소용돌이 정치를 극복하고 포용상생의 선진정치를 구현할 통일한국시대를 여는 핵심적 헌정개혁과제다.

4. 제2건국의 현정리더십과 현정시티즌십

하버드의 J. Nye 교수는 선량한 현정리더십의 대표적 사례로 근대적 연방체를 창설한 나라발견을 토대로 다진 미국헌법정재자들을 지목했다. 1987년 “필라델피아의 기적”을 일군 55명의 주재표들은 주권공감과 당파적 익명이 없고 로마공화정과 영국 의회의주의의 반치마가와 정치사상을 두루 참고하여 당대 최고의 현정체제를 창안했다. 제헌회의 의장직과 초대 대통령직을 맡았던 조지 워싱턴은 현정체제들의 공화주의정신을 대변했다. 총선령관으로 독립전쟁을 승리로 이끈 워싱턴은 새로 탄생할 나라의 국왕으로 추대하려는 부하들을 꾸짖었다. 당시 세계 모든 나라의 군주제를 닦았다. 만일 워싱턴이 권력과 명예를 탐았다면 나폴레옹이 그렇던 것처럼 자신의 허위를 얻었거나 군사독재를 실행할 수 있었다. 그러나 그는 조국의 부름에 응하여 현신하고
결코 자신을 위한 권력을 추구하지 않았다.

국민화합의 기초를 놓은 스위스 자유주의 다수파의 현장리더십은 19세기 중반 이후 스위스를 변형의 길로 들어서게 만들었다. 스위스 자유주의 다수파는 미국을 벤치마킹해 1948년 보수주의 소수파를 포용한 연방국가를 출범시킨 후에도 소수파의 임자를 강화하는 직접민주제를 확충했다. 이어 1919년 사회민주당의 요구를 수용해 연방하원의원선거에서 비례대표제를 도입함으로써 노동 계를 포용했다. 자유주의 다수파인 급진당은 비례대표제가 도입된 후 실시된 첫 선거에서 종래 111석에서 60석으로 줄어드는 불이익을 감수했다.

헌정개혁의 두 번째 성공요건은 능동적 시티즌십이다. 헌정개혁의 성공을 보장하기 위해서는 선량한 현장리더십과 함께 능동적 시티즌십이 필요하다. 혁명이 지향적 민권의식의 폭발에서 비롯된 것이라면, 개혁은 헌정체제에 대한 민주공화정신의 발로에서 비롯된 것이다.

선진 통일한국으로의 도약을 염원하는 우리는 선공후사의 현장리더십과 능동적 시티즌십이 결합되어 이룩한 로마와 미국 및 스위스 헌정개혁 성공사례로부터 교훈을 얻어야 할 것이다.
2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

2세션: 미래 지방자치발전을 위한 구조

발표 1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향(오준근, 정준현, 김동건)
발표 2. 내일의 자치를 위한 중앙-지방의 복지기능 분담방안(이재원)
지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

오준근, 정준현, 김동건*

1. 처음에

서울연구원이 주관하는 “지방자치정부 20년, 새로운 거버넌스와 리더쉽 형성을 위한 세미나”에 한국지방자치법학회가 참여할 수 있게 된 것을 매우 기쁘게 생각한다. 이 글은 한국 지방자치법학회의 라운드 테이블의 결과에 기초한 것으로서 현 회장인 오준근 교수가 초안을 작성하고, 발제자가 자치법학회의 의견을 취합하여 최종적으로 마무리를 짓는 절임을 우선 밝히고자 한다.


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

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

한국 지방자치법학회는 지방자치제도의 근거가 되는 헌법과 지방자치법을 비롯한 각종 법률이 지

* 오준근, 법학박사, 경희대학교 법학전문대학원 교수, 한국지방자치법학회 회장 / 정준현, 법학박사, 단국대학교 법과대학 교수, 부회장 / 김동건, 법학박사, 배재대학교 법학과 교수, 부회장

방지자치 활성화에 장애가 되는 요소를 다수 담고 있다고 판단하여 지방자치를 활성화하려면 근본적으로는 헌법의 개정이 선행되어야 한다는 입장이 주류를 이루다. 그러나 헌법 개정은 여러 가지 변수가 많고, 헌법 개정 과정에서 담을 건통에 대한 다양한 도전이 필요하다. 헌법 개정을 하지 아니한다고 해서 지방자치가 활성화되지 아니하는 것은 아니다. 법률을 통하여 충분한 자치권을 부여할 수 있기 때문이다.

지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 전권성을 그 기초로 하며, 구체적으로는 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 한국 지방자치법학회의 라운드 테이블은 이들 지방자치단체의 자치권이 현행의 법률적 토대 하에서는 앞에서 개략적으로 밝힌 바와 같이 다양한 장애요소에 직면하고 있다고 판단하였다.

이 글은 성년이 된 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법률 제도를 개선하는 기본 방향을 제시함을 목적으로 한다. 성년으로서의 자치권을 부여받게 된다면 당연히 그에 상응하는 책임이 따라야 한다. 이와 같은 전지에서 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법률개선방안의 도출도 함께 모색해 보았다.

본 발제는 지방자치의 미래방향으로서의 "발전방향"을 제시함에 그 내용 이상의 한계를 두었다. 구체적인 개선방안, 조문화까지 포함된 개선안의 도출까지는 연구내용에 포함시키기 아나한다는 뜻이다. 그 이유는 이 세미나의 성격상 평범한 법률 제시만으로도 불충분할 것이란 점, 구체적인 개선방안은 그 파트 하나하나가 연구보고서 몇 권에 담길 만큼 무게가 있고, 다각적인 분석이 필요하며 각각의 방안 하나하나마다 사회적 합의가 필요하며, 여기 모인 모든 학회가 함께 협력하여 구체적으로 도출해 나갈 작업이라는 점 등을 감안하였기 때문이다.

지방자치의 활성화라는 정서전에 생명을 불어 넣는 마무리 작업으로서 "화룡점정"은 "입법개선"이 다. 법률의 구체적인 개정이 없으면 상당수의 제도개선에 관한 아이디어는 결국 메아리 없는 아우성에 그칠 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점에서 서울연구원과 한국지방자치학회를 비롯하여 이 자리에 모인 한국행정학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국사회복지정책학회, 지방자치김정권학회, 지역발전위원회, 전국시도지사협의회가 장차 한국 지방자치법학회와 긴밀한 협력관계를 맺어 나갈 수 있게 기대한다.

Ⅱ. 지방자치 활성화를 위한 헌법 개정 방향

1. 현황 및 문제

현재 헌법은 지방자치를 "장" 단위(제8장)로 규정하면서도 지방자치에 관하여는 다음과 같이 다음 두 개의 조문만을 두고 있을 뿐이다.
현행 헌법상의 지방자치 규정은 위에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 존재, 지방자치단체의 사무, 지방의회의 설치(2) 세 가지이다. 지방자치단체의 종류, 조직과 운영 등 다른 모든 사항은 국회의 제정한 법률에 위임하고 있으며, 지방자치에 관하여는 중앙의 입법기관인 국회의 입법방향에 의존하게 하고 있다.

헌법 이념상 지방자치는 '민주주의의 풀뿌리'로서 주민과 가장 가까운 거리에서 '자기지배의 원리'를 실현하고자 하는 제도로서 국가권력의 직권적인 분권이 요구된다.3) 권력분립의 이념으로 볼 때, 지방자치는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 수직적 권력분립을 통하여 국민의 기본적 인권을 보장하는 제도이다. 수직적 권력분립이란 중앙정부와 지방자치단체가 그 권력을 중앙과 지방을 기준으로 나눈다는 뜻이다.

다시 말해서 지방의 사무에 대하여는 지방자치단체에 전적으로 포괄적인 권한을 부여하여야 하고(지방자치단체의 전권성), 지방이 할 수 없는 사무, 전국적 통일성이 필요한 사무를 중앙이 보완적으로 처리하는 헌법구조가 되어야 한다는 뜻이다.4) 그런데 우리 헌법은 이와 같은 수직적 권력분립에 관한 아무런 의미도 부여하지 아니하고 있다. 지방자치에 관한 헌법개정이 지방자치의 활성화를 위한 선언 요건이 되어야 한다는 것도 바로 이러한 이유에 근거하고 있다.

 또한 현재의에 의하면 법률안 발의권은 중앙정부와 국회의원에게만 부여되고 있다. 지방자치단체가 지역적 이해관계를 지닌 것이거나 혹은 지역적 이해관계를 넘어서 국가발전에 중요한 법률안을 구상하는 경우에 이를 입법과정에 투입할 수 있는 제도를 도입하는 것이 진정한 지방분권국가로 발전할 수 있는 것이다. 물론 이러한 특정 지방자치단체에 한정되는 지역적인 이해관계에 있는 법률을 제정하고자 하는 경우에는 당해 지방자치단체의 동의를 필요로 하는 법제의 도입도 필요한 것이다.5)

2) 현행 개정헌법을 위한 "헌법연구반 보고서"에 의하면, "지방자치는 곧 지방의회의 의미하는 것"으로 인식하여 현행에 지방의회의 설치를 명문으로 규정할 것을 합의한바, 이는 "지방의회가 주민을 대표하는 독립적이고 전문적인 기능을 수행할 수 있도록 입법적 조치를 하여야 할 책임을 헌법규정으로 명한 것으로 해석이 난다. "법제자, "헌법연구반보고서" 1980.3. 598쪽.
4) 최봉식, 설립한 지방자치법을 위한 헌법개정의 방향, 지방자치법연구, 제9권4호, (2009. 12). 130쪽. 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 기능 내외 관으로 "주민의 복리에 관한 사무"라고 규정하여 지방자치단체의 기능을 포괄적으로 규정하고 있는데, 이는 "전권헌설의 원리(Prinzip der Allzuständigkeit)"을 상연한 것으로 해석될 수 있다. 이러한 전권헌설의 원리는 명시적인 법률로서 국가사무나 지방자치단체의 사무로 규정되지 않은 경우에 지방자치단체의 관할을 주정하는 법적 기초로 이해될 수 있다.
5) 김해용, 분권형 국가를 지향하는 헌법의 개정방안, 지방자치법연구 제12권 4호, (2012. 12). 15면. 더 나아로
3. 정점 사항

헌법에 지방자치의 관련 규정을 어떻게 조문화할 것인가에 대하여는 많은 심사숙고와 토론이 필요하다. 물론 국회의 입법권을 처음부터 제한하고, 국회가 법률로 제정할 사항, 영역지방자치단체의 조례로 제정할 사항, 지방지방자치단체의 조례로 제정할 사항을 현법에 조문화할 수 있다면 가장 바람직한 결과가 될 수 있을 것이다. 그러나 현행 헌법 제128조가 국회직권의 권한 또는 대통령에 대하여만 헌법개정의 제안권을 규정하고 있는 현실을 고려할 때 이와 같은 헌법 개정을 기대하기는 사실상 매우 어렵다.

그럼에도 불구하고 헌법개정을 위한 기본 콘텐츠를 개발하고, 입법기술을 찾아내며, 그 내용을 현법에 부합하는 방안을 마련함에 있어 각 지방자치단체의 헌법개정안의 효력이 헌법상 적법하다는 점을 고려해야 한다.

가서 국회의 지방자치단체 대표부(과 상임)를 두고 지역적 이해관계가 큰 법률안이나 정책의 수립에 대하여는 사전에 심의를 거치게 하는 제도도 도입할 필요가 있는데, 이와 같은 지방자치단체의 참여보장조항 역시 현법에 부합하여 강화한 지방자치의 구조를 갖출 수 있을 것이다.

지방지방자치의 현법적 보장은 국민주의의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체로서의 주민에 의한 자기통치의 실현으로 요약할 수 있고, 이러한 지방자치의 본질적 내용인 핵심영역은 어떠한 경우라도 입법 기관 중심적 정부의 전위로부터 보호되어야 한다는 것을 의미. 다시 말하면 중앙정부의 권력과 지방자치단체간의 권력의 수직적 분배는 서로 조화가 요구되고 그 조화과정에서 지방자치의 핵심영역은 침해되어서는 안되는 것이므로, 이와 같은 권력면집적·지방면집적 기능을 통해 지역주민의 기본권 보장에도 이바지하는 것이다(헌법개정 1984.3.30. 96관비62 전원재판부).


9) 김해봉, 전체논문, 15면.
법 개정 시기에 맞추어 지방자치와 관련이 있는 모든 학회는 공동명의로 헌법개정청원안을 제출하고, 국회로 하여금 그 청원안을 헌법개정안에 반영하도록 하기 위한 모든 노력을 기울여야 할 것이다.

III. 지방자치 활성화를 위한 자치입법권 및 규제자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치의 핵심요소 중 하나는 지방자치의 존재이다. 지방자치의 실질적 구축은 지방자치단체의 자치사를 스스로 결정할 수 있는 권한 즉 자치입법권을 보장하기 때문이다. 현행 헌법 제117조는 "법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정하고 있다. 이 규정은 그 자체가 지방자치의 자치입법권을 "법령의 범위 안"에 묶어두는 것이어서 지방자치의 본질과 맞지 아니하므로 그 개정이 필요하다. 현법규정은 그렇다고 하더라도 헌법의 위임을 받아 제정된 법률은 헌법이 정한 바 보다 더 지방자치를 제약하여지는 아니 된다. 그런데 현행 지방자치법은 제22조에 지방자치단체의 자치입법권의 내용과 한계를 설정함에 있어 현법보다 한 걸음 더 나가 있다.

조문에서 바로 볼 수 있는 바와 같이 제22조 단서가 문제이다. 현행에 규정하지 아니한 사항에 대하여도 추가적으로 규정함으로써 자치입법권을 제약을 가하고 있기 때문이다. 이 규정의 취향성 여부는 지방자치법학회의 회원 상호간에 매우 중요한 학술토론의 과제가 되어 있다. 현행 헌법 제37조 제2항은 "국민의 모든 자유와 권리에는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리의 위험에 대하여 필요에 한하여 법률로서 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다"고 규정하고 있다. 이러한 법률보유의 규정은 민주의 권리재현 및 의무부과에 관하여 법률의 통제를 받도록 규율하고 그 결과 제22조 단서와 같이 "법률의 위임이 뿐이다.

---

10) 이를 해소하기 위한 방법으로는 법률유보에 상응하는 조례유보조항을 헌법에 명시하여야 한다는 견해(김성호, "지방분권제도의 실질적 구축을 위한 법제정비에 관한 연구", 전국시도지사협의회(2008.5.), 95쪽, 김성호, 앞의 논문, 129쪽, 김성호, "지방자치법(지방자치보상의 비참할인 개방방향)" 국회 미래한국법연구회 지역사회 disastr스방책, 62쪽)가 제시되고 있으며 이러한 견해에 대하여는 법률과 조례는 혼일상 보장된 입법권으로 규율대상만 달리 할 뿐 법률은 조례에 대하여 일반적 통제적 우월권을 갖는 것이 아니라 상호보완관계에 기능을 수행한다고 한다. 방송주, 앞의 논문, 9쪽

11) 지방자치의 입법권한을 정한 「지방자치법」 제22조의 「지방자치단체는 법률의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 민주의 권리재현 및 의무부과에 관한 사항이나 법치를 정함 때에는 법률의 위임이 있어야 한다」는 규정은 민법 제5조제1항의 "법정대리인에 범위의 원칙에 따라 범위의 범위를 정한다"는 규정과 함께의 법정대리인의 동의를 얻어야 한다(권자지방의 행정의 범위 안에서 조례제정). 그러나 권리만을 얻거나 의무만을 명하는 행위는 그러하지 아니하다는 규정의 일반적상에서 지방자치의 임면능력을 지반자녀의 능력으로 평가하고 있으며 간과해서는 아니될 것이다.

있을 것을 요구하게 되었다. 그러나 이로 인해 조례 자체의 규범력이 약화되고 지방자치의 본질의 취약이 우려된다. 13)

국가가 개별 법률에 의하여 조례에 일정한 사항을 위임할 수 있다는 것은, 지방자치법 제22조 단서와 같이 규제적 성격의 조례의 재개정에 있어서 일반적인 법률유보를 전면적으로 요구하는 것은 근본적인 차이가 있다고 본다. 규제적 조례 일반에 대하여 반드시 법률의 위임이 있어야 한다는 것은, 자치입법권을 매우 심각하게, 그리고 실질적으로 형해화(形骸化)시킬 수도 있다는 점에서 자치입법권을 보장하는 헌법의 취지에 반할 수 있다. 14)

행정규제기본법 제4조는 규제는 법령 등이나 조례 또는 규칙에 의하여 규정된 것이어야만 하는 규제법정주의를 제약하고 있다. 그런데 규제권한 조례의 입법에 있어서 지역적 사무의 귀속에 해당하는 경우라면 자치사무로서 지방자치단체가 비교적 넓은 자치입법권 즉 규제의 형성을 할 수 있으나, 지금의 경우와 같이 기관위임사무의 비중이 큰 경우라면 여전히 지방자치단체의 규제행성권은 매우 제한적일 수 밖에 없으며, 비록 각 개별 법률상 조례제정권한을 부여하고 있는 경우에도 전국적 단위로의 통일성이 강조됨에 따라 특히 그 범위는 매우 협소하다고 할 수 있다. 15) 지금까지는 규제자치조례에 대하여 법률선정론을 중심으로 법률우위 및 법률유보의 원칙과의 조화를 꾀하려 하였고, 만약 조례로 자치입법권을 행사하도록 하는 법률의 취치가 국가에 걸쳐 일률적으로 규율하려는 것이 아닐 때에는 조례에 의한 별도의 규율이 허용될 수 있다고 해석하였다. 그러나 이에 대해 개별 법률에 근거를 두고 입법형성권이 주어지는 경우에는 비교적 넓은 범위의 자치입법권이 보장되어야 할 필요성이 주장되고 있다. 16)

---

13) 김혜끔, 분권형 국가를 위한 헌법개정을 기대하며, 원간법제, 2012권 10호, 2012년, 3면.
16) 최승철, 전재훈, 제40면. 

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
2. 추진과제

지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 자체사무에 대하여 전권한성을 가져야 하며, 이 전권
한성은 해당 지역주민의 대표로 구성되어 민중적 정당성을 가진 지방의회의 전권한적인 자치임법
권을 전제로 한다. 다시 한 번 강조하지만 지방자치단체의 자체사무에 관하여 국가는 우선적인 법
령 제정권을 행사할 수 있다는 소위 법령선점주의는 지방자치의 핵심이자 민주주의의 꿈으로서의
지방의회의 본질있는 자체를 확대한다는 문제점의 지적이 가능할 것이다.17) 이 점에서 “법령의
범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당한다.18)

현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도 제22조 단서는 법률에 의한 법
령 선점주의는 지방자치의 핵심이자 민주주의의 꿈으로서의
지방의회의 본질적인 자체를 확대한다는 문제점의 지적이 가능할 것이다.17) 이 점에서 “법령의
범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당한다.18)

현행 헌법을 그대로 존중한다 하더라도 제22조 단서는 법률에 의한 법
령 선점주의는 지방자치의 핵심이자 민주주의의 꿈으로서의
지방의회의 본질적인 자체를 확대한다는 문제점의 지적이 가능할 것이다.17) 이 점에서 “법령의
범위 안에서”라는 헌법 규정의 개정은 중요한 추진과제에 해당한다.18)

3. 쟁점 사항

국민의 자유와 권리에 제한하는 사항은 전 국민적인 민주적 정당성이 있는 법률에 의하여만 할
수 있고, 지방자치단체가 조례로 이를 제한하려면 개별적인 법률에 근거가 있어야 한다는 의견에
따름 경우 제22조 단서는 헌법에 위반되지 아니한다. 그러나 특정 지역의 고유한 사문화환경에
기초하여 특정 지방자치단체가 다수 주민의 의견을 대표하여 주민의 복지에 관한 고유사항에 대한
규제를 과연 할 수 없는 것일까? 제주도의 사례에서 보는 바와 같이 특별자치도의 경우 중앙정
부가 제주도에만 특별한 다수의 사항에 대한 입법을 포기할 수 있다.20) 지방자치의 본질이념을
직시할 경우 이와 같은 자치법령의 보장은 제주도에만 국한될 수 있는 것이어서는 아니 된다.
다시 말해서 순수한 의미의 자치사무는 중앙정부의 입법사항이 아니라는 전체에서 사고를 제구성
할 필요가 있다. 이 점에 대한 관련학회의 구체적인 중지는 모아져야 할 것이다.

17) 예컨대, 우리에게 가장 근접한 대의기관인 지방의회에서 제정된 1992년의 「청주시정보공개조례」를 맹아로
삼아 1998년 우리로부터 원근에 떨어져 있는 국회에 의해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 제정을 보
게 된 것이 그 대표적인 일례라고 할 것이다.
18) 대안의 하나로 “지방자치단체는 법률에 의한 법령 선점주의에, 그 권한에 속하는 사항에 관하여 조례를
제정할 수 있다. 혼합 제37조제2항, 제12조제1항, 제13조제1항, … 제59조의 법률에는 지방자치단체의사무
와 관련되는 경우에는 조례를 포함한 것으로 본다”는 형태로 개정하는 주장도 있다. 이기우, 앞의 논문
17-18면, 김상태, 앞의 논문, 288면.
19) 특히, 정책과학자나 규제적인 사항과 관련하여 우리 현행법 질문과 보완적 관점과 가치는 국가는 통일적인 법률서
유지할 필요에서 헌법개정에는 더 많은 실수적고를 요한다는 입장을 보았다. 방승주, 앞의 논문 10-11면.
20) 개수조 예의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제1조의 따라 중앙의 사
항과 제주특별자치도의 사항으로 이양되거나 같은 법 제50조제2항 등에 의해 법규령으로 정하도록 된 사
항이 도조례로 정하도록 규정함으로써 결과적으로 국가입법이 포기된 것으로 예로 들 수 있다. 표명환, 저방
자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제, 「공법학연구」제10권제4호, 152면 참조.
IV. 지방자치 활성화를 위한 조직 및 인사자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 지역 및 주민구성 등과 관련한 특징을 반영할 수 있는 조직을 설치할 수 있는 조치자치권이 보장되어야 한다. 아울러 필요한 전문 인력을 채용하며, 기존 인력을 그 전문성에 비추어 적재적소에 가용할 수 있는 인사자치권을 보장받아야 한다. 그러나 현행 지방자치법의 현실은 그러하지 않으나. 지방자치법 제112조는 행정기구와 공무원에 관한 규정을 두고 있다.

 같은 법 제112조 제2항의 위임에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준」이 모든 지방자치단체에 마무 구체적이고 확실한 조직 및 인력설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직 및 인사자치권을 극도로 제약하고 있다.

이 규정에 따르는 경우 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기존의 조직 및 인력배치상황은 닦히해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설변경하고 뜻에 맞는 전문 인력을 채용하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있다. 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직 및 정원기준은 각 지방자치단체가 특색 있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사에 어렵게 하고 있다. 중앙의 기준에 따라 확립되어 있고 중앙정부가 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 하는 문제점을 드러내고 있다.

특히, 「지방자치법」 제91조제2항이 “사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다”고 규정함으로써 상호견제관계에 있는 임용기관이 지방의회의 사무직원에 대한 인사권을 보유하도록 하여 지방의회의 독립성을 제한함으로써 헌법이 보장한 지방자치제도의 본질을 침해하는 것으로 의존의 소지가 안고 있다고 할 것이다. 21)

21) 오히려, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조제3항에서 “국가 및 지방자치단체는 지방의회의 권한을 높이고, 지방의회의 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다”는 규정이 오히려 한법 제117조의 취지에 맞게 한 것이라고 하겠다.
2. 추진과제

현행 지방자치법은 지방자치단체의 조직 및 인사자치권을 활성화하는 방향으로 개정되어야 한다. 현행 지방자치법 제112조 제2항 "제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다"는 규정을 완화하여 개정할 필요가 있다.

대통령령으로 정하는 횡단적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조직과 인사자치권을 활성화하는 방향으로 개정되어야 한다. 현행 지방자치법 제112조 제2항 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다. "제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다"는 규정을 완화하여 개정할 필요가 있다.

대통령령으로 정하는 횡단적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 완화하여 개정할 필요가 있다. 현행 지방자치법 제112조 제2항 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다. "제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다"는 규정을 완화하여 개정할 필요가 있다.

3. 쟁점사항

지방자치단체의 조직 및 인력은 지방공무원의 직급, 정원, 인건비 등과 연계되어 있어 조직 및 인사자치권의 부여는 고위직의 양산 등을 통한 인건비 상승 등의 문제점으로 일관되어 중앙정부 자원의 저항이 클 것이다. 특히 인사자치권의 경우 지방자치단체의 공무원 임용과 승진의 공정성 문제와 직결되어 있어 그 조화점을 찾아야 함도 중요한 과제이다.

고위직급 인플레이션을 억제하고, 인력 운용의 공정성을 확보하면서도 지방자치단체의 조직과 인사자치권이 최대한 보장될 수 있도록 하는 입법방안의 모색과 입법기술에 대한 관련 학회의 지혜를 모을 필요가 있다.

V. 지방자치 활성화를 위한 계획자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 지방행정을 함에 있어 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기능이 행정계획이다. 지방행정을 자체적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 지자체적으로 추진하는 기능은 행정계획의 핵심기능이다.

헌법은 제12조에서 "국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다"고 규정하고 있다.22) 결국 국토와 자원의 개발계획은 헌법에 의

22) 특히 국토에 대하여는 헌법 제12조는 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율이고
해 국가에 독점적으로 귀속된 듯 보인다. 그러나 우리헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하기 위하여 필요한 범위 내에서 그의 고유권한으로 자치단체내의 ‘공간계획’을 수립할 수 있다고 본다. 23)

국토와 자원에 관한 계획고권은 지방자치단체의 고유한 권한으로서 핵심영역책임자기관24)에 따라 이러한 경우에도 상위의 계획주체에게 주어질 수는 없는 것이고, 또 이미 살펴본 것처럼계획고권이라고 하는 것은 자장자치단체가 자기지역의 재정공간질서를 적극적으로 형성시키고 이를 구속적으로 확정하는 권한이므로, 이렇게 정의되는 자장자치단체의 계획고권은 계획수립권뿐만 아니라 그에 대한 결정권도 포함된다할 것이다25)

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

2. 추진 과제

계획자치권은 지방자치단체의 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권이다. 중앙집권에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 법적 작업이 필요하다. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 문제를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 방향을 찾고 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조론화함으로써 실험할 수 있다.

한 가지 사례를 들어보자. 지방자치단체의 계획자치권의 핵심 중의 하나는 그 지방자치단체의 구역에 속한 토지의 이용 및 개발에 대한 자치적 계획권이라 할 수 있다. ｢국토의 계획 및 이용에 관한 법률｣은 도시군 기본계획과 도시군 관리계획의 입안권한을 기본적으로는 시장군수에게 부여하고 있다. (제18조 및 제22조) 그러나 국토교통부장관 또는 도지사에게 특정 시 지역의 개발계획을 직접 입안 또는 결정할 수 있는 예외적 권한을 매우 포괄적으로 부여하고 있다(제29조). 지방의 영역의 이용에 대한 중앙행정기관의 우선적 계획 권한은 일반적인 도시계획뿐만 아니라 군사시설, 수자원, 원자력화력 등 전산개발, 항만, 도로, 철도, 문화재, 택지개발, 산업단지 개발 등 중앙의

규정있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 계획과 의무를 과할 수 있다.”고 규정하여 광범위한 계획권을 국가에 부여하고 있다.

24) 자치권 제한에 있어 법률을 통한 입법권자의 자치권제한은 원칙적으로 허용하지만, 이러한 경우에도 자치권의 핵심영역, 혹은 본질적 내용을 침해하는 것이라면 안된다. 여기서 핵심적 영역 내지는 본질적 내용이란 어떤 제도로부터 이점을 떠나 그 제도의 구조나 형태가 변화될 수밖에 없는 그 제도의 핵심적인 요소를 말한다. 김동훈, 전재논문, 382쪽.
전국적 수요를 뒷받침할 수 있는 매우 다양한 분야에서 인정된다. 또한 국토기본법은 자치단체의 종합계획이 국토종합계획에 부합하지 아니하는 경우 국토교통보장관이 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있는 권한을 인정하고 있다. (국토기본법 제20조) 26)
전국의 차원에서 이루어질 필요가 있고 지방자치단체의 영역은 대한민국의 일부로서 불가피성이 인정된다 하더라도 적어도 지방의 자치적 의사표시가 적극적으로 수렴할 절차적 장치만은 보장되어야 한다. 지방자치단체의 자치적 참여 기회를 활성화하기 위한 절차적 업무는 지방자치단체와 관련 학회의 주요 과제로 추진될 필요가 있다 할 것이다.

3. 쟁점사항
지방자치단체의 계획자치권을 인정하지 아니하는 가장 중요한 이유로 전국자원의 프로젝트를 수행함에 있어 지방의 의사를 먼저 수렴하고 이를 존중한다면 프로젝트의 완수는 불가능함을 든다. 중앙행정기관의 신속한 의사결정과 그 추진의 효율성 측면만을 놓고 볼 때에는 계획자치권의 인정은 큰 결립으로 작용할 수밖에 없다. 그러나 한편 민주국가에서 지방과 소통하지 아니하고, 중앙이 보유한 각종 강제수단과 여론을 이용하여 지방의 의사를 억압하고는 중앙의 프로젝트를 성공적으로 완수할 수 없다. 결국 결과를 최소화할 수 있도록 지혜를 모아야 한다. 자발자치단체에게 그 영역 안에서 필요한 모든 사무에 대하여 우선적으로 계획할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙이 필요한 경우 지방자치단체와의 소통을 통하여 협조를 얻어야 할 이상적이다. 어떻게 하면 자발자치단체의 계획자치권과 중앙의 필요가 이상적으로 조화될 수 있을까에 대한 지혜를 모아야, 이를 법적으로 하나하나 풀어갈 수 있는지를 점니다.

Ⅵ. 지방자치 활성화를 위한 재정자치권 강화 방향

1. 현황 및 문제점
지방자치단체의 자치권을 보장한다 하더라도 그 재정적 기초가 충분히 주어지지 아니한다면 실체적인 추진 동력은 그 만큼 줄어들 수 밖에 없다. 2013년을 기준으로 대한민국의 경우 명목 중앙재정의 비중은 20% 전후, 재정자립도는 51.5% 정도이다. 27) 2013년 예산 기준 지방세 수입으로 자치단체 인건비도 해결하지 못하는 지방자치단체가 전체의 50%를 넘어서고 있다. 이와 같은 자세 수입의 부족으로 인하여 대부분의 지방자치단체들은 지방교부세와 국고보조금 등 중앙행정기관으로부터의 재정지원이나 지방재정의 발행 등 빚에 의존할 수 밖에 없는 실정이다. 28)
이와 같은 상황은 지방자치법과 지방재정법 및 지방재정법 등에 이미 예정되어 있다고 할 수 있다. 지방재정에 관한 규정을 두고 있는 이들 법률은 "재정의 자치"를 입법의 목적으로 하는 것이 아님

26) 이에 관하여는 김동건, 전재론, 385-387쪽.
라 “재정의 건전성에 대한 통제”를 목적으로 한다. 지방재정법은 지방자치단체의 경비부담의 원칙을 정하고 있다.

주요내용

제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

위에서 본 바와 같이 자치사무의 경비는 자치단체가 전액을 부담하여야 한다. 국가사무의 경우 국가가 법령에 정하는 바에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다(제21조). 국가는 정책상 필요한 경우 보조금을 지급할 수 있다(제22조). 이와 같이 지방자치단체는 자치사무의 경비는 전액, 국가사무를 넘겨받은 경우 법령에 정한 범위 안의 경비를 부담하여야 한다. 특히 영유아보육료를 비롯한 국가 전체적인 사회복지 재정지출이 급격히 증가하면서 지방자치단체의 의무지출 규모도 이에 비례하여 급증하고 있다. 경비가 나갈 곳은 정해져 있는데 수입원은 매우 한정적이며, 문제는 수입원의 발굴이 중앙의 법령이 정하는 바에 따라 한정되어 있다는 것이다. 지방세기본법에 명시된 각종 지방세 관계법은 지방자치단체의 수입을 매우 한정적으로 규제하고 있다. 수입은 한정되어 있고, 개발 가능성은 주어져 있지 아니한데 자출할 규모는 상당부분 확정되어 있다. 지방자치단체의 재정자치권은 이러한 점에서 법률에 의하여 상당부분 봉쇄되어 있다고 할 수 있다.

2. 추진과제


한편 재정민주주의와 납세자주민도 실현되어야 한다. 이를 위하여 주민직접참여에 의한 재정통제제도의 도입이 필요하다. 주민감사참여제도, 주민소속제도, 주민소환제도, 주민소환제도, 주민소환제도에도 주민예산참여제도가 최근 도입되었다. 지방재정법 제39조는 자방예산면허 과정에 주민이 참여할 수 있도록 규정하고 있으며, 제60조는 재정운용상황을 회계연도마다 한반이상 주민에게 공시하도록 규정하고 있다. 최근에는 공시내용을 감독하고 예산결정의 결과에 대하여 주민이 감시권을 행사할 수 있어야 함은 필요성이 대두되고 있다. 이에 예산결산주민감사제도의 도입·전개를 위한 입법적 보완이 필요하다.31)

30) 주민예산참여제도는 지방재정법의 개정사항(2011.9.9.)에 법률 제104439호, 2011.3.8., 일부개정)으로 도입되었다.
31) 특히 이 부분은 지방의회의 권한과의 중첩으로 분쟁의 소자가 있으나 주민에 의한 직접민주주의의 구현은 제
3. 쟁점사항

지방자치단체의 재정자치권을 부여함이 "재정건전성"을 위한 전체와 통제를 포기하는 의미로 해석되면서는 물론 아니 된다. 현행 지방자치법은 주민에게 주민감사청구권을 부여하여 지방재정 건전성을 확보하기 위한 주민차원의 직접적 통제 방안을 마련하고 있기도 하다(제16조). 물론 지방의회는 예산 및 결산과 각종 승인 기능을 통한 직접적 감시자의 역할을 담당하여야 한다.

지방자치단체의 자치권 부여와 관련된 쟁점은 지방자치단체의 의회와 주민이 아닌 중앙행정기관에게 어느 정도의 전제 권한을 부여할 것인가이다. 현행 지방교부세법, 지방재정법 등 각종 지방자치단체의 재정과 관련된 법률은 지방자치단체에 대한 재정 투용자 심사제도, 지방채 발행 총액한도제도, 지방교부세의 증감액제도, 지방재정 분석 제도 등 중앙행정기관 차원의 지방재정 건전성을 위한 전제 장치를 설치하고 있다. 이들을 어느 정도 실효성 있게 보완할 것인가에 대한 관련학회의 지혜를 모을 필요가 있다 할 것이다.

정민주주의의 실현을 위하여 가능하고 필요한 항목이다.
VII. 지방자치의 활성화와 지방자치단체의 책임성 조화 방향

1. 현황 및 문제점

지방자치단체의 입법자치권, 조직 및 인사자치권, 재정자치권, 재정자치권 등 자치권을 강화하려면 다른 한편 지방자치단체의 책임성도 강화되어야 한다. 권한이 있는 곳에는 책임이 따려야 하기 때문이다. 그런데 현행「지방자치법」、「지방재정법」、「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」、「문화재보호법」 등 지방의 자치권과 직접적인 관련이 있는 국가재정 법률들은 자치권의 충분한 보장은 설계하지 아니한 채 중앙과 지방과의 관계에서 지방의 권한을 통제할 수 있는 법적 장치를 이미 매우 다양한으로 설치해 놓고 있다. 예컨대 지방자치법은 중앙행정기관의 장에게 지방자치단체의 장의 처분을 직접 취소할 수 있는 권한(제169조), 특정사무를 게을리 하고 있다고 판단하면 그 직무이행을 명할 수 있는 권한(제170조), 감사결의(제171조), 지방의회의 의결에 대하여 재의결을 요구하고 재의결을 강행할 경우 이를 제소할 수 있는 권한(제172조) 등 많은 수록 하여 두고 있다.

최근 안전행정부와 대한민국 국회는 지방자치단체의 파산제도의 도입을 매우 적극적으로 논의하고 있다. 조세총액대비 지방세 비율이 20%를 채되지 않으나, 지방자치단체의 지출규모는 중앙 정부의 자금규모보다 더 큰 현재의 상황에 대한 구체적 보완방안 없이 "방만한 재정지출"에 대한 책임을 묻는 법적 장치로서의 파산제도를 매우 구체화하고 있다.32) 권한은 주지 아니하고 제재와 통제 및 책임을 묻는데 입법역량을 결집시키는 국회의 입법방향은 문제점이라 지적된다.

2. 추진과제

현재 논의되고 있는 지방자치단체의 파산제도는 개인 및 법인에 대한 파산제도를 지방자치단체에 적용하는 것을 그 골격으로 한다. 지방자치단체가 지불불능 상태가 되면 파산을 신청하도록 하고, 파산선고가 이뤄지면 청산을 하는 시스템이다.33) 일본은 2007년 핫카이도2006년 6월 20일에 핫카이도 유바리시(夕張市) 지방재정재건촉진특별법에 근거한 준용재건단체로 이행하여 실질적 파산을 선고하였다. 그리고 2007년 6월 「지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률」을 공포하였다.34) 대한민국의 경우 지방자치단체에 재정자치권이 부여되어 있지 아니하다. 지방자치단체의 수입구조는 재정이 곤란하고, 자출 규모는 증가하고 있으며, 지방재정자립도가 낮아서 지방교부세와 국고보조금 등 이전재원의 의존도가 높고, 지방재정 총액한도는 법률상 도입되어 있어 지방재정 발행...
도 재역이 되어 있는 상황에서 "파산"제도를 도입하는 것은 매우 역지스럽다고 할 수 있다. 스스로 자신의 역량으로 투자를 추진하다가 실패할 경우 파산절차를 받아 화제를 시켜 다시 전진한 사회인 또는 기업으로 복귀시키는 파산제도는 현대 자본주의 사회에 있어 매우 중요하다. 그러나 매우 작은 규모의 역량을 부여해 놓고 의존성을 높여 놓은 상황에서 "파산"이 가능하기는 하며, 의미는 있는 것일까?

지방자치단체의 재정책임성을 높이는 파산제도를 도입하려면 먼저 재정자치권을 부여하여야 한다. 지방자치단체의 자치재정을 확충시킴으로써 의존재정의 비율을 대폭 낮추어 주는 재정개혁과 함께 위해서 재정자치권 보장을 위하여 제안하였던 각종 과제도 체계적으로 해결해 나가야 할 것이다.

지방자치단체의 책임성은 지방자치단체의 자치권과 조화되어야 한다. 자율이 없이 중앙이 명령, 강제 및 징계를 할 수 있도록 통제력을 강화해 나가는 입법은 성년이 된 지방자치의 발전을 위하여 전혀 바람직하다고 할 수 없다. 자치권과 책임성을 조화시키는 입법은 지방자치 관련 학회가 담당하여야 할 중요 과제라 할 것이다.

3. 쟁점사항

지방자치단체의 파산제도를 도입하고자 할 경우 "파산이 된 지방자치단체를 어떻게 회생시킬 것인가"를 가장 심사숙고 하여야 한다. 기업의 경우도 한계지만 근로자에게 퇴직금과 채무적지금을 정부에 주고 다른 기업을 창설하도록 하면 된다. 개인의 경우 부채를 다 타고 최소한의 생활기반 위에서 새로운 인생을 시작하면 된다. 지방자치단체는 어떠한가? 파산된 지방자치단체의 공무원을 감독하고 복지를 축소하는 등의 청산 방식을 도입할 경우 피해를 입는 것은 해당 지역에 거주하는 주민이다. 다른 지역에 기반을 없애 경쟁력 있는 주민이 이주를 하게 되면 지방자치단체는 더욱 황폐화한다.

지방자치단체가 밟힌 경영을 하지 못하도록 경제하는 것은 불가피할 수 있다. 그러나 극단적인 수단으로서의 파산제도를 밀법화하려면 파산된 이후의 청산 상황을 매우 세심히 설계하여야 할 것이다.

VII. 맺음말

2014년 6월 4일 선거가 끝나면 직선제 지방자치단체의 장과 직선제 지방의회 의원이 경제와 균형을 이루며 지방자치를 본격적으로 시작한지 20년을 완전히 넘어서게 된다. 이제 성년이 된 것이다.

지난 20년을 돌아보면 지방자치를 평가하는 어떠한 여론의 비판에도 불구하고, 성년이 된 지방자치는 매우 긍정적인 영향을 국민생활 전반에 드러내고 있다고 평가할 수 있다. 전국적으로 국민들은 지지역량을 충분히 발휘하기 시작하였으므로 이제 어떠한 경우에도 지방자치를 전국의 단일통치형태로 돌이킬 수는 없다. 이제 성년이 된 지방자치에 대한 대한민국의 입법방향은 지방자치의 발전 및 활성화에 집중되어야 한다.

미래 지방자치 발전을 위한 종합 구상을 위하여 한국지방자치법학회는 "지방자치 활성화를 위한
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

범과 제도의 개선방향을 헌법의 개정 방향, 각종 지방자치권의 강화방향 및 자치권과 책임성의 조화방향에 이르기까지 다각적으로 발제문에 포함시켜 보았다. 이들 방안이 이 자리에 모인 관련 학회와 모든 지방자치단체의 증지를 모아 구체화되고 입법으로 이어질 수 있기를 기대한다.

〈참고문헌〉

법제처, 「헌법연구반보고서」, (1980. 3.)
법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)
최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, (2008.)
김병기, 「미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안」, (최병선/김선혁공편), EAI (2008.)
홍정선, 「신지방자치법」, 박영사, (2009.)
김동건, 지방자치단체와 공간계획, 토지공법연구 제38집, (2007. 11.)
김경수, 지방재정 책임성 확보방안, 한국지방자치법학회 협회학술대회 지방세제 및 지방재정의 현안과 과제, (2014. 3.)
김규철, 공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분, 지방행정연구 제11권 제4호, (1997. 2.)
김해룡, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)
최봉석, 「헌법연구반보고서」, (1980. 3.)
법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)
기이우, 「지방자치기반강화를 위한 헌법개정」, 「한국지방자치학회보」 제17권 제6호, (2005.)
한국법제연구원, 「법제처」 제2권 제1호, (2006)
최봉석, 심리적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향, 지방자치법 연구 제2권, (2009.)
최승일, 경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할, 지방자치법 연구, 제13권, (2013. 12.)
표명환, 「지방자치법상의 특별자치도의 의미와 그 문제」, 「공법학연구」 제10권 제4호, (2009.)

김동건, 지방자치단체와 공간계획, 토지공법연구 제38집, (2007. 11.)
김경수, 지방재정 책임성 확보방안, 한국지방자치법학회 협회학술대회 지방세제 및 지방재정의 현안과 과제, (2014. 3.)
김규철, 공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분, 지방행정연구 제11권 제4호, (1997. 2.)
김해룡, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)
최봉석, 「헌법연구반보고서」, (1980. 3.)
법제처, 「헌법주석서Ⅳ」, (2010. 2.)
기이우, 「지방자치기반강화를 위한 헌법개정」, 「한국지방자치학회보」 제17권 제6호, (2005.)
한국법제연구원, 「법제처」 제2권 제1호, (2006)
최봉석, 심리적 자치권 보장을 위한 헌법개정의 방향, 지방자치법 연구 제2권, (2009.)
최승일, 경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할, 지방자치법 연구, 제13권, (2013. 12.)
표명환, 「지방자치법상의 특별자치도의 의미와 그 문제」, 「공법학연구」 제10권 제4호, (2009.)
내일의 자치를 위한 중앙-지방간 재정관계의 정립 과제

이재원(부경대학교)

Ⅰ. 서론: 새로운 관계의 필요성


무엇보다 중앙과 지방을 포함한 공공부문의 '재정'이 달성해야할 기본 가치들이 발전적인 방향으로 전개되지 않았다. 합리적인 중앙-지방간 재정관계체계가 추구하는 기본 가치는 정부 재정사업에서 '효율성', '형평성', '책임성'인데, 지방재정에서 이들 핵심가치가 계속 악화된 것은 현행 관련 제도들이 제대로 작동하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 지방재정의 개별적인 관행의 문제가 아니라 정부간 재정관계의 구조에서 발생한다는 문제제기가 필요하다.

지방재정 사업에서 계속 지적되는 비효율성과 높은 성과 문제를 종합하면 현재의 정부간 재정관계는 '효율성'을 높이는 방향으로 운영되지 않았다. '형평성'이 더 심각하다. 중앙과 지방간 그리고 현 정부 중심 재정 균형에 대한 수직적 형평성과 지자체간 수평적 균형 모두 악화되었다. 지난 수십년동안 중앙재정 중심으로 재정사업들이 추진되었고 공공재정의 정량 문제 및 규모 역시 중앙 정부 중심으로 발전하면서 중앙과 지방간 세입 격차는 계속 확대되고 있다. 지방재정의 불균형도 심각하여 수도권과 비수도권을 비교하면 지역의 성장과 재정여건 등 모든 부문에서 양극화현상이 악화되었다. 재정형평성 문제를 해결하기 위해 중앙정부가 이전재정을 통해 보정하고 있지만 재정자립도 악화, 복지부담 전가와 지방재정 장부, 지방의 도덕적 해이, 지방세 가격기능 악화 등과 같은 의도하지 않았던 부작용들이 발생하고 있다. 다양한 이전재정 수단들이 운영되면서 재정형평성은 부분적으로 대응되는 다른 한편으로 효율성을 낮추는 방향으로 정부간 관계가 형성되었다. 재정 '책임성' 가치도 상당히 악화되었다. 여러 가지 원인들이 복합적으로 작용했던 지자체의 대형 재정 사업 실패는 지자체의 재정파산을 고려해야할 정도로 심각하다. 중앙정부 중심의 수직적인 재정 책임성 관리조차도 지속적으로 강화되고 있지만 결과적으로 실제 지방재정의 책임성은 더 악화되었다. 이와 같은 경향이 수십년동안 지속되면서 지역주민에 대한 지자체의 신뢰적 혹은 신뢰위기 현상도 발생하고 있다.

지역의 사회 경제적 위기가 심각하게 진행되지만 주민들과 함께 고민하고 해결방안을 마련하는 지
지자체는 많지 않다. 모든 것을 중앙정부의 재정지원 부족 뒤로 방향을 돌리고 있다. 특히 지역의 사회위기 주기에 따라 북유럽 국가가 급속히 증가하지만 스스로 사회문제를 해결하려는 적극적인 자방재정의 노력은 부각되지 않았다. 중앙정부가 북유럽 확대를 비판하는 과정에서 그 복지재원들이 위기 속에 있는 "자기 지역주민"들에게 혜택을 준다는 사실은 고려하지 않는다.

자방재정 이후 정부간 재정관계에서 모든 것이 기대와 다른 방향으로 전개되고 있는 것은 자방재정의 역적 유산의 영향도 있지만 기본적으로 재정관계에서 핵심요소가 누락된 상태로 최근의 환경변화들을 재대로 담아내지 못했기 때문이다.

우선, 정부간 재정관계에서 "재정"의 관점이 아닌 행정관리와 정치적 요소를 더 많이 고려했다. 재정사업의 성과와 정부 재정간 공공서비스 공급 기능 보다는 중앙정치의 특색과 집권 혹은 통치의 목적로 자방재정이 활용되었다. 정치와 재정은 상호 양립하기 힘든 속성을 가지고 있어 적정 수준에서 균형이 필요했지만 현실은 "정치"의 비중이 과다하게 무겁다. 더욱이 자방재정단체들은 중앙정치의 수단에 국한된 것이고 자율적인 정치와 활동의 영역을 만들지 못하였다. 수도권에서는 대권은 영향력이 강하게 작용하고 있지만 비수도권은 지역간 중앙정치 엘리트 중심의 지역주의 구도를 빚어내기 못했다. 이에 따라 자방재정의 방향은 모두 위로 하는 수직 계열화 되었고 "지방" 자체와 지역주민을 향한 아래로의 효율, 형평, 책임 가치들이 실천되지 못하였다.

다른 한편으로, 정부간 재정관계에서는 학계의 논의와 현실의 제도 모두에서 60년대에 형성된 정의적인 미국의 복지국가정정관계의 틀에 묶여 있으며 최근에 새롭게 정립되고 있는 글로벌 정책과 기존 정책을 형성하는 "재정"의 기능적 특성과 최근의 환경변화를 고려할 때 내연의 자리를 준비하기 위한 중앙-자방간 재정관계에 대한 새로운 이론과 제도 흐름들을 따라가기 못하고 있다.

이상의 문제제기와 함께 이 글에서는 내일의 새로운 자방재정을 열어가기 위한 정부간 재정관계의 재정관련자료를 모색하기 위해 세 가지 주제를 정리하였다. 첫째, 정부간 재정관계에 대한 전통적인 관점과 함께 2000년대 중반에 미국에서 새롭게 정립되고 있는 2세대 정부간 재정관계에론 그리고 주요 국가의 복지재정관계 변화의 주요 내용을 정리하였다. 둘째, 현행 정부간 재정관계의 현황과 증점 등을 세입과 세출로 구분하여 정리하였다. 마지막으로 "재정"의 기능적 특성과 최근의 환경변화를 고려할 때 내연의 자리를 준비하기 위한 중앙-자방간 재정관계에 대한 개념과제들을 재안하였다.

II. 중앙-지방간 재정관계에 대한 이론적 맥락

1. 전통적인 정부간 재정관계 : 마스그레이브-오우츠 모형

중앙-지방간 재정관계는 전통적으로 형성되어 사실과 상황에 따라 다양한 형태로 형성된 역학적인 산물이다. 따라서 정부간 재정관계에서는 보편적인 이론이 정립되기 합들이다. 하지만, 시대별로 사

1) 예를 들어 현재의 일반 관행으로 소득분배기능은 중앙정부가 담당한다는 관점이 지배적이지만 스웨덴과 같은 북유럽 국가에서는 공공부조의 재정조직을 모두 지방재정에서 부담하며 지역과 자방의 재정구조도 이와 상응하게 형성되어 있다. 우리나라에서는 보편적 사례사회서비스 보급과 지원 정책을 중앙정부가 결정하면서도 지방재정에는 중앙정부와 거의 동등한 수준으로 재원부담을 겪었다. 그런데, 일본에서는 정부 재원보다는 기업의 보육료 부담이 더 많은 비중을 차지한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>분야</th>
<th>세부 내용</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>세입</td>
<td>과세권한의 배분</td>
<td>국세-지방세 세목배분</td>
</tr>
<tr>
<td>재정조정(이전재정)</td>
<td>재정평화</td>
<td>국세 중심</td>
</tr>
<tr>
<td>세출</td>
<td>정부간 재정기능 분담</td>
<td>자원배분, 소득분배, 경제안정</td>
</tr>
<tr>
<td>재정 책임</td>
<td>건전성, 성과, 효율성</td>
<td>중앙정부의 재정감독</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

2) 80년대 이후 미국 연방정부의 재정적자에 대응하는 과정에서 주정부에 대한 복지재정 지원을 대폭 축소하면서 연방정부 복지프로그램에서 주 및 지방정부의 자율성을 높였던 정부간 재정관계 개편이 있었다. 이를 학자들은 신재정연방주의(new fiscal federalism)로 정리했다.
<표 2-2> 공공서비스 유형별 편익의 공간적 범위 (예시)

<table>
<thead>
<tr>
<th>서비스 종류</th>
<th>편익의 공간적 범위</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지</td>
<td>역</td>
</tr>
<tr>
<td>소방</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>경찰</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상수도배분</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>가료 등</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공공도서관</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>공해재거</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상수도공급</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>쓰레기수거</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대중교통</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>간선도로: 국도</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>공항</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>도시계획: 재개발</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>교육</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>빈곤층소득보조</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연구개발</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>직업교육 및 노동시장정책</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공원 및 오락시설</td>
<td>x</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: Break(1967)

<표 2-3> 오우초의 분권이론에서 외부효과의 규모별 관할구역의 군집화 원리

80년대부터는 공공선택론을 중심으로 작은 정부와 분권의 효율성을 강조했던 티부-뷰케넌 모형이 정부간 재정관계 이론의 핵심이 되었다. 작은 단위로 분권화된 지방정부가 많을수록 정부간 경쟁이 복지지출을 줄일 수 있다는 미국 중산층의 사회경제적 특성도 암묵적으로 전제되어 있다 (Boadway, 2001:102). 시장실패에 대응해야 하는 정부가 오히려 정부실패로 더 비효율적이게 되었는데, 대안은 작은 정부이고 이를 위한 수단으로 재정분권이 필요하다는 것이다. 공공선택이론의 효율성 논리를 연장하면 사회복지 기능도 지방정부가 수행하는 것이 바람직하다는 결론으로 이어진다. 이를 통해 레이건 행정부시절 연방정부의 복지지출 축소와 주 및 지방정부로

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

200
재정부담 전가를 위한 포괄보조 프로그램을 이론으로 정당화시킬 수 있다. 사회복지학에서는 공공선택론에 기초한 복지재정 분권에 대한 비판이 상당하다. 하지만 경제학이나 행정학에서는 정부 실패의 원인을 규명하면서 관료들의 개인적인 인센티브 요소를 재정사업 관리정책에 실제적인 변수로 고려하는 영향이 있었다. 공공선택론의 가정과 분석들은 2세대 정부간 재정관계론을 정립하는 초기 조건들을 제공했다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>유형화기준</th>
<th>유형화단계</th>
<th>기준보조율</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>임성일</td>
<td>누출효과</td>
<td>전국적</td>
<td>100%, 75%</td>
<td>누출효과와 축정 및 기준보조율에 대한 구체적 방안을 제시하지 않음</td>
</tr>
<tr>
<td>서정섭</td>
<td>시무배분</td>
<td>지역적</td>
<td>62.5%, 50%</td>
<td>시무배분과 사업성격 기준을 동시에 적용하여 613개 사업의 유형화.</td>
</tr>
<tr>
<td>(1991)</td>
<td></td>
<td>국지적</td>
<td>40%</td>
<td>유형별 기준보조율을 제시하지 않음</td>
</tr>
<tr>
<td>김정훈</td>
<td>법무성격</td>
<td>지역적, 사무성과</td>
<td>100%</td>
<td>유효성 대상사업 기준을 제시하였음. 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음</td>
</tr>
<tr>
<td>(2000)</td>
<td></td>
<td></td>
<td>80%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>60%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>40%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>이창균</td>
<td>보조사업 성격</td>
<td>국가적,</td>
<td>100%</td>
<td>유효성 대상사업 기준을 제시하였음. 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음</td>
</tr>
<tr>
<td>(2001)</td>
<td></td>
<td>지방성과</td>
<td>80%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>자치단체</td>
<td>60%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>사무성과</td>
<td>40%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>권오성외</td>
<td>법무성격</td>
<td>국가적,</td>
<td>100%</td>
<td>실험조사에 의해 외부성 평가. 실험조사 결과와 소수 전문가에 의한 간관적인 외부효과 평가에 큰 차이가 없음.</td>
</tr>
<tr>
<td>(2005)</td>
<td></td>
<td>지역적,</td>
<td>70%</td>
<td>적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>자치단체</td>
<td>70%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>사무성과</td>
<td>50%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>30%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>문명기</td>
<td>성격유형과 정책효과</td>
<td>국가적</td>
<td>100%</td>
<td>정책사업과 정책사업을 일차적으로 분류. 세부기준별 사업 기준지, 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균치 도출</td>
</tr>
<tr>
<td>(2008)</td>
<td></td>
<td></td>
<td>80%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>정책유형</td>
<td>60%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>40%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


정부간 재정관계이론의 두 번째 큰 주제는 이전재정에 대한 것으로 재정형평성을 위한 일반교부금과 재정사업의 지리적 외부성을 내부화하기 위한 개별보조금에 대한 논의이다. 전자와 관련된 지방재정조정제도들은 사회정의와 소득분배의 논리를 지리적으로 확장한 지리적 정의(territorial justice)와 국가최소수준의 표준적 공공서비스(national minimum) 공급을 위한 관점에서 설계・운영되었다. 후자는 외부성의 정도에 따라 적정 보조율 수준을 결정하는 제도에 활용되었다. 1세대 이론이 형성된 당시 미국의 정부간 이전재정에서는 보조금의 법칙(law of subsidiarity)이 있는 것으로 전제했고3) 공공서비스가 최하위 단위의 지방정부에서 공급될수록 정부의 경제적 성과가 보다 생산적이고 효율적이라는 분석이 많았다(Martinez-Vazquez, 2001:12). 국내에서 국고보조

3) 외부성에 기초한 적절보조율은 개념 논의에 그쳤으며 의미있는 진전은 없었다. 80년대부터 포괄보조 프로그램이 전면 도입되면서 개별 보조사업이 대폭 축소되었고 90년대 TANF에서는 현행부과를 정부간 보조사업에 서 성과계획체계가 만들어졌다. 보조사업 운영방식에서 이와 같은 구조변화들 속에서는 보편적인 보조율 법칙보다 정부간 협상과 계약이 더 중요했다.
금의 최적 보조율에 대한 논의들은 아직도 미국 재정학의 1세대 이론에 기초한다(최병호 외, 2012). 서비스 전달에서 지방정부의 재정자율성이 경제적 효율성과 책임성에 핵심적인 요소가 되었다.
세 번째 주제는 정부간 조세권한의 분담에 대한 것이다. Musgrave(1983)에서는 조세기능분담에 대한 여섯 가지 원칙을 정했는데 현재까지 국세와 지방세를 구분하는 근거로 활용되고 있다. 즉, 첫째, 경제안정화에 적합한 조세는 국세로 한다. 둘째, 과표가 전국에 걸쳐 불균등하게 분포되면 국세로 한다. 셋째, 과세표준의 이동성이 있는 개인세(personal taxes)는 국세로 한다. 넷째, 경기 변동에 관계없이 상대적으로 안정성이 있는 세입은 지방세로 한다. 다섯째, 관할구역간 이동성이 약한 세입은 지방세로 설정한다. 여섯째, 사용자 부담금은 중앙과 지방 모두 수입원으로 활용할 수 있다.

2. 제2세대 정부간 재정관계 : 와인거스트-오우츠 접근

1) 전통적인 1세대 이론의 조건 변화

최소한 미국에서는 제1세대 정부간 재정관계론은 더 이상 적용하지 않는다. 우선, 복지국가 황금 시대였던 60년대의 달리 완전고용 상태를 유지하지 못하며 사회 경제 문제가 성급한 상태이고 연방정부는 복지재정지출을 감당하지 못하게 되었다. 연방정부의 재정위기가 누적되면서 레이건정부의 포괄보조프로그램에서와 같이 주 및 지방정부에게 복지비용을 전가했다. 당시 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다(Anton, 1997:704). 이러한 상황들은 전통적인 1세대 이론은 설명하지 못했다.

주민들의 복지에 대한 욕구는 자원배분의 일상생활 영역뿐 아니라 사회안전망과 경제안전망 모두에 복잡해졌다. 중앙정부의 집권적인 표준화된 대응으로는 당면한 문제 자체를 해결하지 힘들게 되었고 정부의 예산 규모를 줄이는 작은 정부는 문제해결을 위한 대안이 되지 않는다. 더욱이시장실패와 정부실패가 동시에 발생하는 상황에서는 분권과 집권의 양극에서 구상되는 대안은 정치권에서도 해법이 되지 못했다. 상황이 변한 만큼 새로운 문제해결 방식을 찾아야 했다. 논의의 핵심은 복지정책분야이다. 지역별로 사회서비스 체계가 달라지고 전자정부시스템과 같은 사회공학 기술들이 정책에 도입되었다. 또한 복지재정의 동원방식, 사회서비스의 공급방식, 그리고 공급주체가 다양화되는 복지혼합(welfare mix) 체제가 형성되었다. 사회자원에서 자발 재정의 역할이 중요해지고 기술혁신과 규모경제에서 중앙정부의 자원배분 기능이 상대적으로 더 효율적인 영역도 발생하면서 소득분배=중앙정부, 자원배분=지방정부의 과거 도식은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 현실과 이론의 간격이 계속 확대되면서 정부간 재정관계에서 새로운 접근이 필요했다.

공간의 변화도 중요한 변수 가운데 하나이다. 전통적인 정부간 재정관계의 논리적 기초들은 기본적으로 상대적 구분이 가능한 동질적인 지방단위와 배제형 국민가체계를 전제로 설계된 것이다. 하지만 반세기가 지나면서 정보통신기술과 교통의 발달로 지방간 관할구역의 수평적 경계는 희석되었고 연속평면으로서 권역(region)이 아니라 기능중심의 점으로 연계되는 임지(site)가 되었다.4)
이에 따라 공공서비스 파급효과의 지리적 연속성이 전체가 된 기존의 정부간 재출조 기능분담체계는 특별한 의미를 가지지 못한다. 외부성과 의사결정 기술의 지리적 단위 자체가 달라졌기 때문이 다. 공간의 기능 중심으로 점의 네트워크화된 "지방"은 글로벌 범위로 확산되는 개방형 체계가 되었지만 전통적인 정부간 재정관계의 이론과 제도는 폐쇄형 국민과시대의 틀을 벗어나지 못하고 있다.\(^5\)

전통적인 정부간 재정관계는 관할구역내에서 공공서비스 공급에서 지방정부의 독점을 보장한다. 이에 따라 지자체의 지배구역 행위에 따른 비효율성 문제가 발생했다. 또한 지리적 외부성을 내부화하기 위해 도입된 다양한 보조금 정책들은 ‘연성예산제약(Soft Budget Constraint)’ 문제를 발생시켰다. 전통적으로 작은 단위의 재정분권화를 선호하면서 지리적 외부성에 대해 국고보조금을 통한 내부화 정책이 선호되었다. 하지만 결과적으로 비용을 동원하는 지리적 단위와 편익의 실질적인 단위가 일치하지 않게 되면서 중앙정부의 재원에서 ‘재정공유재(fiscal commons)’의 비극 문제가 발생했다. 지방재정에서 국고보조금 비중이 높아지면서 지방재정 뿐 아니라 중앙정부 재정에서도 연성예산제약 문제가 현상이 나타났으며 중앙과 지방 모두에서 재정위기의 원인이 되었다. 작은 정부와 재정분권의 논리가 외부성과 결합하면서 당초 의도했던 경제적 효율성 가치는 반대의 현실이 나타났다.

2) 2세대 정부 간 재정관계론의 정립

경제학의 관점에서 정부간 재정관계론에서 주된 관심은 효율적이고 작은 정부를 실현하기 위한 제도의 설계와 운영이고 결과는 재정분권이 필요하다는 것이었다. 그런데 90년대 후반부터 미국의 재정학자들은 전통적인 정부간 재정관계론이 정부실패 현상에 직면하여 문제를 해결할 수 있는 수단이 되지 못한다고 인식했다. 문제는 재정분권 자체가 아니라 분권의 형태였다(Oates, 2005:335).

전통적인 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담과 국세-지방세 원칙에 대한 논의들은 결과적으로 중앙과 지방 모두에게 독점권력을 얻고 공급을 보장하여 경쟁할 필요없이 지대를 추구하도록 하는(Disposable) 비효율성을 정당화시켰다. 분권은 효율성을 위한 필요조건에 그러치 못한 조건은 아니었다. 관료의 행위에 대한 재정학의 기본 가정이 바뀌었는데 이 과정에서 공공선택이론의 영향이 상당하였다.

90년대 다시 등장한 성과주의 혁신에서는, 주민들에게 중요한 것은 정부간 재정기관의 분권이 아니라 주민 스스로 최적의 공공서비스 공급하는 정부 주체들을 선택하는 것이라고 했다. 재정기관의 유형 구분없이 중앙정부가 효율적으로 대응하면서 자치법정 기능에 속하는 것들도 주민들이 중앙 정부 산하의 지방특별행정기관을 통해 공공서비스를 공급받으면 된다. 분권 자체가 중요하다고 인근은 일종의 지배구조의 비효율적인 편견이 되었다. 지방정부의 역할 증대가 경제적 혹은 재정적

\(^4\) 예를 들어, 서울과 부산은 지리적으로는 별개의 독립적인 '지방'이지만 경제적 기능 단위로는 동시적으로 움직이는 대도시 네트워크 단위가 될 수 있다.

\(^5\) 예를 들어 글로벌 자본을 유치하기 위한 세계도시들 경영에서 지방정 정책이 중요한 수단이 될 수 있다. 그렇게 해서 지방정의 세목과 세율 결정이 모두 중앙정부 소관이기 때문에 세계도시간 경영에서 국내 대도시의 의사 결정은 시가성과 정부성을 불리한 위치에 있다.
으로 정당성을 가지기 위해서는 공공서비스 자체가 가지는 경제적 특성 뿐 아니라 실제 운영과정의 효율성(주간-대리인 문제)을 확인하려 주민들에게 선택(선호)를 받아야 한다. 이와 같이 주민 선택이 논의 중심이 되면 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 논의도 의미가 없어진다. 선택은 주민이 하는 것이며 중앙정부와 지방정부 사이에 서비스 경쟁 관계를 형성해야 한다. 이것이 정부간 재정관계에서 2세대 이론이 제기하는 근본적인 문제인식이다.


여기서 핵심 주제는 두 가지이다(Vo, 2010:673). 하나는 공공선택론의 전체와 같이 참여자들이 자기 자신의 목적합수를 가질 수 있는 정치주체(political agents)로서의 행위와 정치과정에 대한 것이다. 관료들은 1세대 이론의 가장과 같이 반드시 공익을 추구해야 하는 선한 행위자가 아니다. 공공경제내에서 자신의 이익을 극대화하는 것이적인 합리적 경제주체가 된다. 두 번째 관심은 정보비대칭과 정치주체(political agents)에 대한 것이다. 공공서비스 공급과정에서 특정 참여자들은 자발선호와 비용구조에 대해 다른 사람들보다 더 많은 지식을 가지고 있다. 이것들의 영향을 조사하기 위해, 재정양방주의의론자들은 산업조직과 거시경제이론의 분석들을 활용했다. 재정분권을 우선적으로 선호했던 1세대와 달리, 2세대 이론가들은 집권과 분권 사이의 ‘균형’에 관심을 많이 가졌다. 1세대 이론들은 재정분권화를 위한 논리적 기초를 정립했지만 2세대 이론가들은 잘못된 분권적 체제가 가진 위험 요소들을 인정했다.

2세대 이론에서는 인센티브와 지식(incentives and knowledge)에 대한 연구가 많다. 공공서비스의 효율적 공급을 위해서는 업무분장에서의 사무규정이나 관료로서 그리고 자발성부로서의 규범 이외에도 관료 개인 혹은 자발 자체의 인센티브가 있어야 한다. 그것은 자발성정의 인센티브와 양립할 수 있고 그렇지 않을 수도 있다. 지역주민들의 공공서비스에 대한 선호와 취향에 대한 지식은 자발성정부가 자발공공서비스를 공급할 때 경제적 효율성을 확보하기 위한 필수조건이다. 2세대 이론의 정부간 재정관계론은 1세대와 달리 확장적인 것이 있다. 모든 것이 불완전한 상태에서 보건의 본연이 인센티브와 분권을 감당할 수 있는 지식이 상대적으로 중앙과 지방이 더 잘 갖추어져 있는지에 따라서 경제적 타당성이 결정된다. 형식적인 분권과 집권은 더 이상 중요한 것이 아니게 되었다.

3) 2세대 정부간 재정관계론의 관점에서 해석과 대안

최적 정부간 가능분담구조와 적정보조율을 찾으려는 정책적인 머스그레이브-오우초의 1세대 이론과 달리 2세대 이론을 적용하면, 정부간 재정관계에서 인센티브-정보비대칭-지식(혹은 문제해결 역량)의 조건들을 먼저 확인해야 한다. 우선, 국고보조사업에서 중앙과 각 부처의 인센티브와 자발의 인센티브가 무엇인지 검토해야 한다. 국고사업의 성과들이 기대만큼 창출되지 않았다면 지역발전과 사업성과는 적절한 인센티브가 아니다. 보조금 충당 확보와 권익의 상정성 그리고 수직적인 관리 감독과 영향력이 인센티브가 되면 재정적인 비효율과 무책임성의 원인이 되는 것이다. 이것은 사업 성과에 대한 인센티브로 바꿀 수 있는 대안 모색이 필요해 진다.

6) Second-Generation Theory of Fiscal Federalism
둘째, 정보비대칭에는 '중앙 예산담당기관 기획재정과 사업을 집행하는 지자체 사이의 '이중의 비대칭'으로 나타나 있다. 이 문제는 형식적 제도를 통해 사업의 관리 감독을 강화한다고 해결될 수 없다. 주민-대리인 문제 구조가 현실이면kat통제적인 제도 형식 보다는 참여 주체들의 자율관리를 유도할 수 있는 신제도가 중요하다. 이러한 작업은 지역현장의 재정사업에 대한 지식과 관련하여 문제해결 역량에서 중앙실패를 인정해야 가능하다. 지방의 개별 사안을 중앙의 표준 시각과 지식으로 해결하는 것은 쉽지 않다. 특히 사회정 책은 지역사회 공통체의 다양성을 중앙정부가 해석하는 자체가 불가능하다.

셋째, 분권이론의 상충성을 확인하고 적절한 균형점을 형성해야 하며 일반적인 분권 추구의 위험 요소를 인정해야 한다. 〈그림 2〉와 같이 지방분권이 필요하다는 주장들은 지방주의, 신공공관리, 그리고 뉴거버넌스의 정부 혁신 관점들이 동시에 적용하고 있다. 이들 세 가지 관점들의 뿌리와 논리체계는 달라도 지방분권이 정부혁신의 핵심 주제라는 점에서는 공통의 의견 일치가 있었 다. 하지만, 분권이 지향하는 궁극적인 가치와 목적이 달리 설정되었기 때문에 분권 이론간 상충 요소도 있다. 지방의 다양성과 자기책임 가치를 추구하는 과정에서 중앙 시각의 표준화된 성과관 리 가치가 상충될 수 있다. 또한 재정적 효율성을 위한 광역화 관점과 기초 중심의 보충성 원칙에 서 상충이 발생할 수도 있다. 그리고 과정에서의 투명성을 요구하는 뉴거버넌스와 집행재량 및 성
3. 주요 국가의 중앙·지방정부간 복지재정 관계변화

정부간 재정관계가 가장 복잡하게 엮여 있는 정책영역은 사회복지 부문이다. 소비적 특성으로 중앙정부의 재정위기의 주요 원인으로서 80년대부터 복지지출 축소, 지방재정 부담 전가, 복지공급 방식 혁신 등의 변화들이 지속되고 있다. 주요 국가의 정부간 복지재정 관계 변화는 특정 보조사업의 기준보조율을 조정하는 미시적인 방식보다는 복지사업의 담당 주체를 구조적으로 개편하는 정부간 관계 개편 형태로 추진되었다. 새로운 형태의 전문과 분권체제를 설계하는 것이 기존의 중앙-광역-기초 세 가지 중첩된 의사결정 체계를 단순화하는 재정관리 혁신이다. 미국의 경우는 신재정연방주의를 상징으로 포장하면서 연방과 주정부의 복지재정 분담 구조를 개편하였는데 시기의 두 가지로 구분된다. 첫 번째 시기는 연방정부의 재정위기가 심각하였던 80년대 레이건 행정부 시대이다. 신재정연방주의에 따라 사회복지사업에서 개별보조 방식을 분야별 포괄보조로 전환하면서 주정부와 수반한 복지지원 총량을 감축시켰다. 대신 복지사업 집행에서의 주정부 재량을 확대하면서 재정관련 산업자료로 교환하였다(Anton, 1997).

두 번째 시기는 재정여건이 양호하였던 90년대 클린턴 행정부 시대이다. 당시에는 연방정부의 재정위기보다는 신공공관리주의로 장기와 구조의 정부혁신을 실천하기 위한 것이었다. 대표적인 사례로 클린턴 행정부에서는 새로운 포괄보조 수단으로서 TANF를 도입하고 연방정부와 주정부간 사회복지에서 성과계약체계를 운영했다. 복지정책에서 주정부의 역할을 대폭 확대시켰다.


주요 국가에서 정부간 재정관계 개편의 핵심은 혁신을 명분으로한 복지재정 관리 방식 효율화 혹은 복지지출 축소, 지방정부로 복지부담 전가이다. 사회복지의 입장에서 명분은 긍정적이지만 실
제 내용은 부정적인 방향으로 진행되었다. 비교적 긍정적인 평가 많았던 미국의 TANF에서도 최근에는 비판이 제기되었다(Johnston, 2008). 제도도입 당시 클린턴행정부 시절에는 재정여건이 양호하고 경제상태도 우려하여 혁신의 선언이 제도 운영에 반영되었지만 연방정부의 정치권력의 변화와 경기침체 그리고 재정업무 문제가 발생하면서 지방의 재정자율성을 억제하기 시작했다. 복지정책에 정부간 재정관계 개편에서는 중앙과 지방간 신뢰가 중요하지만 주요 국가 사례를 보면 중앙정부가 신뢰를 지키지 않는 경우가 많았다. 우리나라의 분권교부제, 지특회계에서도 마찬가지 현상이 나타났다. 포괄보조에서 지방의 재량을 계속 축소시키고 중앙정부의 개입이 확대되면서 제도 도입의 취지가 위축되었다. 중앙정부의 신뢰를 보장하면서 지방을 보호할 수 있는 제도와 조건에서도 비판적인 부분이 있었다. 대표적으로, 제도 개편에 따른 불이익배제의 원칙이 법제화되지 않았고 암묵적인 동의만 있는 경우, 중앙정부는 재정사정에 따라 쉽게 입장을 바꿀 수 있었다. 현실적으로 정부간 재정관계의 관점에서 대등한 조건으로 협상이 이루어지지 않았다. 수직적인 권력 관계가 앞서기 때문에 가능성을 고려하여 정부간 재정관계를 분석하는 것은 한계가 많은 점근이다.

Ⅲ. 중앙·지방간 재정관계의 실제 : 현황과 쟁점

1. 지방재정 세입에서 정부간 재정관계
   1) 규모 성장과 구조적 취약성 지속

최근까지 국가경제 성장과 함께 지방재정도 지속적으로 확대되지만 구조적으로는 계속 취약해지고 있어 분권재정의 관점에서의 부정적으로 해석된다. 2013년 통합재정 당초예산 순계기준으로 지방 재정의 총규모는 154.4조원으로 지난 10년동안 거의 2배 정도 증가했다. 그런데 중앙정부와 지방 재정의 비중 구조에서 의미있는 변화는 없다. 2013년 통합 재정규모에서 중앙·지방·교육 비중은 62.4:28.2:9.4이며 최종지출 기준의 순계 규모는 53.2:34.2:12.6의 구조를 가지고 있다. 10% 정도의 지방재정을 중앙정부가 지원하고 있다. 이를 세출분권이라고 표현하기도 한다.8) 이와 같이 총계와 순계규모의 차이가 재정분권의 관점에서 상당한 점점이 된다.

8) 하지만 재정분권 관점에서는 다른 해석이 가능하다. 분권은 지방이 자주적인 의사결정체제를 통해 재정사업을 수행할 때 적합한 개념이다. 중앙정부의 지침을 그대로 수용하여 중앙에서 결정한 공공서비스를 단순히 '전달'하는 것이라면 '분권'이라는 표현은 적합하지 않다. 대신 중앙업무의 '위탁 대행'이 적절하다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 3-1</th>
<th>중앙재정과 지방재정의 규모 비교</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>(A) 예산 규모 기준</td>
<td>(단위: %, 조원)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2007</td>
</tr>
<tr>
<td>중앙예산</td>
<td>54.8</td>
</tr>
<tr>
<td>지방예산</td>
<td>34.7</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교육예산</td>
<td>10.4</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>(규모)</td>
<td>322.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 3-1</th>
<th>재정 지출 기준</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>2007</td>
</tr>
<tr>
<td>중앙예산</td>
<td>42.3</td>
</tr>
<tr>
<td>지방예산</td>
<td>43.6</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교육예산</td>
<td>14.1</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>(규모)</td>
<td>248.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 2012년도까지는 일반회계+특별회계 기준, 2013년도는 기금을 포함한 통합재정기준

일반회계 세입 구조의 변화 추이를 통해 지방재정의 본질 특성을 구체적으로 확인할 수 있다. 지방자치재정은 90년대 중반부터 최근까지 지방재정 구조의 대표적인 특성은 재정분권의 계속 악화로 중앙정부로부터의 일반재원 임대에 따른 지방재정 외목 문제점과 극히 적은 점이다. 재정자립도는 1995년도 66.4%에서 2013년도 51.1%로 낮아졌다. 국세의 지방세 이양을 위해 신설되었던 지방양여금과 세외수입의 주세 재원은 2005년도에 당시 국채회계를 신설하기 위해 국세 재원으로 변환되었다.

중앙정부에서의 재정자립도와 재정자주도는 지방교부세 재원을 포함한 일반재원의 비율이 높은지 재정자주도를 지방재정의 정책지표로 가두 활용한다. 그러나 재정분권의 관점에서는 현상을 외목시키는 것이 아니라면 재정자주도는 비교적 일정 수준을 유지하고 있다. 하지만 중앙정부 본권 수준은 유지되더라도 지자체 유형별 영향에서 차이가 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>표 3-2</th>
<th>지방자치단체 일반회계 세입 구조 변화 추이</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>(단위: %, 조원)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
<td>41.3</td>
</tr>
<tr>
<td>세외수입</td>
<td>24.6</td>
</tr>
<tr>
<td>지방교부세</td>
<td>15.5</td>
</tr>
<tr>
<td>조정교부금 및 재정 보전금</td>
<td>15.5</td>
</tr>
<tr>
<td>지방양여금</td>
<td>5.1</td>
</tr>
<tr>
<td>보조금</td>
<td>7.8</td>
</tr>
<tr>
<td>지방채</td>
<td>4.2</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>100.0</td>
</tr>
<tr>
<td>(규모)</td>
<td>36.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계상되지 않음
자료: 안전행정부 재정고
지방교부세는 재정력이 취약한 자치단체의 재원을 보전하기 위한 것이며 상대적으로 재정력이 우수한 대도시들은 지방교부세의 비중이 크지 않다. 인구의 대부분이 집중되어 있는 대도시의 재정자원도가 계속 늘어나면서 재정 자율성이 위축되는 다른 한편으로 자주재원 규모가 영세한 자치체는 보통교부세의 지원이 적을 수준 이상으로 과다하게 지원한다는 비판도 있다. 결과적으로, 모든 자방자치단체에서 중앙정부로부터의 재정의존도가 높아지고 수직적인 재정관리 감독의 강도는 계속 높아졌다. 반면 자방의회와 지역사회를 중심으로한 자치체 내부의 재정통제 기능은 상대적으로 약화되었다. 이러한 현상이 일부년 지속되면서 자방자치단체의 자치재정 역량과 잠재력에서 부정적인 영향이 발생하고 있다. 자방의 기준재정수요를 자체 충당할 수 있는 재정역량을 표시하는 재정지수가 지속적으로 감소하고 있다는 점 역시 분권제정 관점에서는 부정적으로 해석된다.

2) 국세와 지방세에서 정부간 재정관계

지방세입구조가 취약했었던 원인 가운데 하나는 재정이득이 국세재원으로 상대적으로 많이 흡수되고 자방세 수입은 불리하였다. 과세기능에서 정부간 재정관계가 중앙정부에 유리한 방향으로 전개된 것이다. 이는 국가정부에서 제조업 비중이 축소되고 서비스 산업이 확대되는 경제적 구조조정 현상과도 밀접한 연관성을 가진다. 2000년대 이후 지역경제에서 구조적인 변화가 발생하였지만 지방세체제는 과거 80년대의 구조를 그대로 유지하고 있어 지역경제와 자방세체제가 일관성 있게 연계되지 못하였다.

부동산 경기 및 지역경제 침체로 지방재정에서는 자주재원의 세입이 정체되고 있다. 반면 중앙정부는 국세 정세 노력 강화를 통해 경제성장을 이상의 수준에서 조세 수입을 확보할 수 있다. 지방세에서도 재납세청수 노력을 강화하고 있지만 은닉세원의 규모와 특성이 국세와 달라 세입확충 효과는 제한적이다. 세입자체에서 세원동원 잠재력이 다르기 때문이다. 더욱이 주택정책에서 중앙정부가 취득세 감면과 같은 자방세를 정책수단으로 활용하면 국세와 자방세의 영향 방향이 달리 설정되고 결과적으로 자방세가 약화되는 현상들이 반복되고 있다.

9) 정부간 재정관계에서 국세와 지방세의 과세분담 영역도 중요하지만 현실의 제도 논의들은 복지사업에 대한 이전재정 영역에 국한된 경향이 있다.

10) 예를 들어, 임대사업 활성화를 위해 취득세를 감면하면 자방세 수입은 감소지만 임대사업자가 사업활동증 을 받으면 부가가치세와 종합소득세의 국세가 증가하게 된다. 중앙정부 정책이 국세와 자방세에 미치는 영향이 다르다는 점을 인식하고 수직방향으로 단기의 손실은 보정해도 중장기적인 자방세수의 감소 문제는 해결되지 못하는 불균등한 조세 개입이 정부간 재정관계에 누적되고 있다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

지방세와 지방재정을 살펴보면, 총세에서 상대적 비중은 2:8 수준으로 고정되어 있지만 절대적 규모 격차는 상당히 증가하였다. 1991년도의 규모 격차는 22.2조원에 불과하였으나 2011년도에는 140.1조원으로 6.3배 확대되었다. 국세와 비교할 때 지방세의 기능이 상대적으로 취약해지면서 중앙정부로부터의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금의 역할과 비중이 증가하고 있다. 이에 따라 지방재정의 자치기능이 약화되는 동시에 중앙정부의 사업 지침을 현장에 전달하는 일선행정 기능이 강화되고 있다. 국세와 지방세 비교할 때 지방세의 기능이 상대적으로 취약해지면서 그동안 일반적인정책논의에서는 간과되었던 경향이 있다. 중앙재정의 산장 상황을 고려하여 지방비를 의무적으로 매칭해야 하는 복지보조사업을 신설 혹은 확대하면 세수 산장 상태가 상대적으로 낮은 지방재정에서의 현실적인 부담 제감 강도는 상대적으로 더 높아질 것이다. 이와 같은 상태가 수년동안 지속되면 지방재정에서 가용재원들이 복지보조 사업의 지방비 부담금으로 매년 증액 동원되면서 지방자치단체가 전략적으로 기획하는 지역개발 사업들을 위한 재원 동원에 어려움이 발생할 수 있다. 이를 지역성장에 부정적인 영향을 미치며, 지역이 저성장하면 복지비출수요가 더 증가하고 또다시 지방의 복지비 매칭 부담금이 증가하며, 다시 지방의 가용재원 감소와 지역개발 사업 축소로 연결되는 악순환 현상이 발생한다.

3) 지방자치단체들간의 재정관계 : 자주재원의 수도권 집중 지속

지역균형발전에 대한 국가정책이 계속 추진되었지만 수도권 집중 문제는 반대로 악화되고 있으며 지방세입 구조에서도 동일한 현상이 나타나고 있어 지역균형발전과 재정분권의 두 가지 충돌 모두에서 부정적으로 해석된다. 지방세와 세외수입을 포함한 자주재원의 비중에서 수도권은 2000년도에 51.0%였는데 2012년도에 55.8%로 높아졌으며 비수도권은 반대로 계속 낮아지고 있다. 자주재원이 낮아지면서 수도권은 중앙정부로부터의 재정지원에 의존하는 정도가 심화되고 있다.
지방자치정부 20년 기념 세미나

이재원·김성우(2012)는 수도권의 자주재원 비중이 높아지는 원인을 서비스 산업으로 고도화되는 지역경제 구조변화 현상에서 찾고 있다. 지역경제가 서비스 산업으로 전환되면서 지방의 경제활동에서 창출되는 재정이득이 국세와 수도권의 지방세 수입에 기여하는 정도가 더 많아졌다. 자금과 같은 지역경제 구조에서는 비수도권의 자재재정을 지원하는 재원의 원천이 수도권의 경제활동에서 창출되는 비중이 늘어난다. 이에 따라 자원재정에서 지리적 외부성이 발생하게 되지만 이를 조정할 수 있는 수직적·수평적 정부간 재정관계에 대한 관심과 논의는 활성화되어 있지 않다.

비수도권에서 자주재원 수입이 상대적으로 취약해지면 자주재원 중심의 재정분권을 요구하는 강도가 높아지기 힘들게 된다. 자율과 책임 원칙에서 재정분권이 확대될 경우 자금과 같은 지역간 재정분구 도출에는 수도권이 상대적으로 유리하게 된다. 지역간 수평적 재정조정제도가 도입되지 않을 경우에는 재정분권에 대한 수도권과 비수도권간의 의견 차이가 계속 확대될 것으로 예상된다. 이와 같은 지역간 갈등 구조가 계속 악화되면 중앙정부에서는 재정분권을 확대할 유인이 가지 못한다. 결국 중앙정부의 지역균형발전과 재정분권정책의 효과가 충분하지 않거나 실패한 가운데 지방재정은 중앙정부의 정책 구조의 일부분에 편입되면서 '재정분권'과 '자치재정'은 의미있는 위치를 확보하지 못할 가능성이 있다.

4) 보통교부세와 정부간 복지재정관계

지방교부세는 지자체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원인데 최근 사회복지자금 수요를 지원하기 위한 주요 수단으로 활용되면서 복지재정을 위한 별도의 보조금 지원 재원으로 인식되는 경향이 있다. 대부분의 자치단체에서 재정력지수가 계속 감소하고 있어 재정부족분을 채워주는 보통교부세의 역할이 보다 중요해졌다. 기초적인 사회안전망 구축과 보편적 사회서비스 확충을 동시에 추진하였던 2000년대 중반 이후부터 지방재정에서 복지재정 부담은 급격히 증가하였다. 이에 따라 정부간 재정간접 상호의 감소에 제기되었으며 이를 완화하기 위한 중앙정부 차관에서 조치들은 분권교부세와 부동산교부세를

무엇보다 기준재정수요에서 지방재정을 지원할 때 가장 비중있게 반영되는 측정항목은 인건비 (20%)로써 사회복지 전체(26.3%)와 비슷하다. 보통교부세가 지방재정의 자금 수요를 보전하기 보다는 일반적인 공공행정관리를 소극적으로 지원하는 수직적인 관리 감독 장치로서의 특성을 확인 할 수 있는 대표적인 사례이다. 정부간 재정관계의 관점에서는 중앙정부가 보장하는 지방재정의 기초 수요가 주민들을 위한 공공서비스 욕구를 직접 반영하지 않는 1세대 이론의 특성을 가지고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>측정항목</th>
<th>측정단위</th>
<th>서울</th>
<th>광역시</th>
<th>세종</th>
<th>도</th>
<th>시</th>
<th>군</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반</td>
<td>소계</td>
<td>36.0</td>
<td>33.9</td>
<td>36.8</td>
<td>30.2</td>
<td>28.0</td>
<td>26.3</td>
<td>30.1</td>
</tr>
<tr>
<td>행정</td>
<td>인건비</td>
<td>공무원수</td>
<td>26.3</td>
<td>24.4</td>
<td>25.9</td>
<td>18.4</td>
<td>18.1</td>
<td>16.0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반관리비</td>
<td>인건수</td>
<td>7.5</td>
<td>7.9</td>
<td>9.1</td>
<td>6.9</td>
<td>8.4</td>
<td>7.7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>전산관리비</td>
<td>인건수</td>
<td>2.1</td>
<td>1.5</td>
<td>1.7</td>
<td>4.8</td>
<td>1.5</td>
<td>2.6</td>
</tr>
<tr>
<td>문화</td>
<td>소계</td>
<td>12.1</td>
<td>12.7</td>
<td>15.3</td>
<td>10.5</td>
<td>15.2</td>
<td>16.6</td>
<td>13.8</td>
</tr>
<tr>
<td>환경</td>
<td>문화관광비</td>
<td>인건수</td>
<td>3.4</td>
<td>4.7</td>
<td>3.6</td>
<td>5.0</td>
<td>5.0</td>
<td>5.0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>환경보호비</td>
<td>기수</td>
<td>6.0</td>
<td>5.5</td>
<td>9.1</td>
<td>3.5</td>
<td>8.3</td>
<td>8.4</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>보건비</td>
<td>인건수</td>
<td>2.7</td>
<td>2.5</td>
<td>2.6</td>
<td>2.0</td>
<td>1.8</td>
<td>2.2</td>
</tr>
<tr>
<td>세대</td>
<td>소계</td>
<td>35.9</td>
<td>33.1</td>
<td>19.0</td>
<td>23.6</td>
<td>25.7</td>
<td>17.3</td>
<td>26.3</td>
</tr>
<tr>
<td>사회</td>
<td>기초생활보장비</td>
<td>기초생활보수금지수</td>
<td>5.1</td>
<td>4.8</td>
<td>2.4</td>
<td>5.3</td>
<td>2.3</td>
<td>2.0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>노인급여비</td>
<td>노인급여수</td>
<td>5.4</td>
<td>6.4</td>
<td>4.7</td>
<td>3.4</td>
<td>5.2</td>
<td>4.7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>언어장애인및의료비</td>
<td>언어장애인수</td>
<td>15.9</td>
<td>13.6</td>
<td>6.6</td>
<td>8.8</td>
<td>12.2</td>
<td>6.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>장애인복지비</td>
<td>장애인복지수</td>
<td>3.6</td>
<td>3.9</td>
<td>2.0</td>
<td>2.4</td>
<td>2.5</td>
<td>1.7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소계</td>
<td>인건수</td>
<td>5.9</td>
<td>4.3</td>
<td>3.3</td>
<td>3.7</td>
<td>3.6</td>
<td>2.8</td>
</tr>
<tr>
<td>복지</td>
<td>소계</td>
<td>16.0</td>
<td>20.3</td>
<td>28.9</td>
<td>35.7</td>
<td>31.1</td>
<td>40.8</td>
<td>29.8</td>
</tr>
<tr>
<td>경제</td>
<td>농림수산비</td>
<td>농수산업조사조사</td>
<td>0.2</td>
<td>1.7</td>
<td>14.6</td>
<td>11.8</td>
<td>8.2</td>
<td>20.5</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역경제비</td>
<td>사업조사조사</td>
<td>1.5</td>
<td>3.8</td>
<td>3.4</td>
<td>6.2</td>
<td>3.0</td>
<td>2.2</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>도로개발비</td>
<td>미개발도로면적</td>
<td>0.4</td>
<td>3.9</td>
<td>3.2</td>
<td>8.9</td>
<td>5.9</td>
<td>5.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>도로교통비</td>
<td>지구수</td>
<td>5.1</td>
<td>5.4</td>
<td>3.0</td>
<td>3.1</td>
<td>5.5</td>
<td>2.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>안전관리비</td>
<td>폐지구역면적</td>
<td>8.8</td>
<td>5.5</td>
<td>5.8</td>
<td>5.7</td>
<td>8.8</td>
<td>10.4</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>소계</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 행정안전부(2013), 「2013년 보통교부세 산정내역」

둘째, 복지 부문을 중심으로한 공공서비스 지출 수요가 대도시에서 증가되고 있지만 보통교부세의 재원 배분 결과에서 대도시 수요를 충족시키는 정도는 한정적이다. 반면 군자치단체에 대한 보통교부재정은 과다한 측면이 있다.11) 2013년 당초예산가중으로 전국 인구 비중이 10% 정도를
차지하는 군자치단체가 지방교부세 전체 예산의 34.7%를 배분받았으며 군자치단체의 세입에서 지방교부세의 비중은 45.8%이다.

셋째, 지방자치단체의 재정부족분을 채워주는 보통교부세에서 조정률이 과거 10여년동안 안정적으로 운영되어며 차지하는 군자치단체가 지방교부세 전체의 34.7%에서 15%로 상향 조정된 2000년도에는 조정률이 92.5%로 높았지만 당시 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아져 2005년도부터 다시 높아졌고, 2008년도 89.2%를 정점으로 이후 3년간 계속 낮아지다가 최근 약간 상승하였다. 하지만 2013년에는 89.0%로 전년도보다 2.5% 낮아졌다. 현재와 같은 재원 확보 방식에서는 경기변동에 따라 내국세 수입이 예상보다 축소될 경우 보통교부세의 조정기능이 취약해질 가능성이 상존하고 있다.

5) 국고보조금과 정부간 재정관계

보조금제도는 합리적인 논리 둘 속에서 연면적으로 형성되어 보다는 정치 경제적 상황에 따라 수호 속에서 만들어지기 때문에 일관성있는 논리체계를 확인하기 힘들다. 그러나, 2000년대 이후 신공공관리주의에 기초한 정부혁신에서 정부간 재정관계의 개념 방향은 명확할 수 있는 논리체계가 실현되기 시작하였다. 이는 국고보조사업에서 중앙-광역-기초의 중첩된 관리 구조를 단순화시키고 사업에 대한 성과적 책임 주체를 명확하게 하는 것을 의미한다. 세제적인 추세와 달리 국고보조금 제도에서는 과거의 중첩된 관리 통제 방식을 그대로 유지하면서 사업의 종류와 규모가 급속히 확대되었다. 이에 따라 재정관리의 비효율 문제도 악화되고 있다. 이를 해결하기 위해 중앙정부의 관리 통제 개선이 확대되지만 오히려 문제를 더욱 악화시킨다.

우선, 국고보조사업의 수가 지속적으로 증가하는 가운데 지방비 부담 비중이 계속 높아지고 있는 현상은 재정균형의 관점에서 매우 부정적으로 해석된다. 국고보조사업의 수는 1,000여개 정도인데 2005년도의 지방이양 확대 이후 359개에 불과했던 점을 고려하면 최근 10년간 3배 폭력 확대된 것이다. 사업수가 많아짐에 따라서 중앙부처의 사업담당자들의 관리 역량에도 한계가 발생하여 중앙과 지방 모두 사업관리에서 비효율성 문제를 겪게 된다. 국고보조사업 예산의 국고보조율은 2006년 69.8%에서 2013년에는 60%로 감소되었다. 사업수 확대와 보조율 감소는 중앙정부 사업에 지방재원의 정당 비율이 계속 높아져 재정균형과는 반대방향으로 제도가 운영되는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 국고보조금에서는 중앙-광역-기초의 중첩된 사업관리 구조를 유지한 가운데 사업의 종류와 규모가 급속히 확대되었다. 현재와 같은 수직적인 사업관리구조에서 기초자치단체가 보조사업을 추진하는 사업 자체의 계획화 외래 보다는 광역과 중앙부처의 예산 및 사업부서에 대한 협의와 보고 그리고 지방정부 업무가 더 많은 비중을 차지할 수 있다. 중앙정부의 보조금 사업관리방식이 일관적으로 표준화되어 있는데, 차등보조율과 같은 부분 개편이 있었지만 전체 보조금 재정관리체계는 복잡하게 만

11) 군자치단체의 경우 자체재원 비율은 2002년 32.9%에서 2011년 29.5%로 3.4% 하락하였다. 이와 같은 세입 취약성은 지방교부세에서 보완되어 일반재원 비율이 60.7%에서 69.7%로 대폭 상승하였다.
들었으며 실질적인 관리의 효율성 효과는 확보하지 못하였다.

셋째, 현행 기존보조율은 논리적인 타당성이 높지 않으며 보조율의 불법장 운영되는 사업이 계속 증대로 되었다. 지리적 외부성 기준에서는 보조율의 일관성이 높지 않으며 사회안전망 기준에서는 지리적 정의에 대한 고려가 충분하지 않다. 이는 복지보조사업에서 특히 문제가 된다. 복지사업의 기준보조율은 사회안전망에 속하는 기초복지서비스를 중심으로 70% 이상의 수준에서 설정되고 있지만 지방비 부담을 인지화하면서 자발적정책 격차에 따라 복지 수혜 정도와 기회가 자발적으로 달라질 수 있는 위험이 있다. 보조비용과 같이 보편적 사회서비스로 전환되는 보조사업에는 과거 임의적으로 설정된 낮은 보조율이 계속 유지되고 있다. 포괄보조로 지원되는 지속가능 지역개발계정사업들에서도 과거의 사업별 기준보조율의 압축적으로 적용되고 있으며 공모형 사업에서는 지자체의 부담을 과도하게 요구하는 경우도 있다.

(그림 3-3) 3단계 중층구조의 현행 보조금제도 운영방식
넷째, 국고보조사업에서 지방비 부담이 의무화되어 있다거나 소규모 영세사업들도 공모형으로 보조 하면서 지방비 부담을 압박적으로 강제하는 경우가 많아지고 있다. 이에 따라 지자체의 재정사업 들이 국고보조사업 중심으로 급속히 재편되었고 사업운영의 재정을 충분히 확보하지 못한 가운데 자율적인 주민복지프로그램 개발 운영 여지가 줄어졌다. 보조사업이 확대되면서 지자체의 사업설 계 및 운영 역량 자체가 약화되는 현상들은 재정분권과 지방혁신의 관점에서 매우 비판적으로 해석되는 부분이다.

다섯째, 사회복지보조금에서는 수도권 지자체간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있는데, 이는 서울 특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. 보조금관리기본법에 규정되어 있는 70% 이상 기준보조율의 기초복지사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 비법정보조율을 포함한 보건복지부의 보조사업에서도 서울특별시에 대한 차등보조율 적용 사업이 많다. 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 50% 미만이지만 전국 표준의 국가 정책을 시행하도록 규제하고 있다. 자치재정권에서도 증가하고 있다.

여섯째, 복지보조금에서 광역자치단체의 재정 조정 기능을 폭넓게 인정하지 않고 있어, 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘들다. 현실적으로 광역자치단체는 관할구역내 기초자치단체들에 대해 비용·효과적인 복지자원 혹은 보조금 구조를 적극적으로 설계·운영하지 않는 경향이 있다. 현재와 같은 경기침체와 재정건국 국면의 경기화될 경우 취득세 비중이 높은 광역자치단체의 세입 감소가 특별히 우려되며, 이러한 경제지방부 부담의 상당 부분을 지출해야 하는 중간단계의 광역 재정이 축소되면서 사규비가 충분하고 적정 수준의 국비 증량을 확보하지 못한 가능성도 발생하게 된다. 어느 한 가지 재정주체에서 위기 상황이 복지사업 전체에 영향을 미치는 복잡한 구조이기 때문이다.

2. 지방재정 세출에서 정부간 재정관계

1) 사회복지 지출을 중심으로 정부간 재정관계 변화

정부간 재정분권 분담의 관점에서 현행 지방세출의 대표적인 특성은 지방비가 의무적으로 매칭되어야 하는 사회복지 지출이 재정의 우선순위를 차지하고 있다는 점이다. 이미 1세대 재정분권의 조건과 현실은 상당히 달리 진행되었다. 1세대 재정분권의 관점에서 지방재정의 사회복지화는 균형이 맞지 않은 주제이다. 경제개발 분야는 달리 사회복지사업에서 지방자치단체는 중앙정부의 표준적인 지침을 현장에 전달하는 일선행정기관의 역할을 수행한다. 국고보조금에서 지방비 부담이 규정되어 있는데, 경제개발과 비교할 때 사회복지에서는 보조가 아닌 지방의 재정 정당 성격이 강하다. 중앙정부 목적의 복지사업 확대에 따른 지방재정의 의무적인 지출 분담의 형식을 가지기 때문이다.

사회복지서비스에서 지방자치단체를 재정파트너로 인정하고 새로운 형태의 정부간 복지재정관계체계를 구축할 수 있는 제도 개선이 추진되지 않았기 때문에 현재의 지방세출 구조에서는 징권성이 보다 강화되는 추세로 전개되고 있다. 사회복지비의 90.3%가 보조사업으로 구성되어 있는데 보육료지원의 확대와 기초연금제도 실시 등을 고려하면 이러한 추세는 계속 지속될 것으로 전망된다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

2) 자치구의 사회복지지출 부담과 정부간 재정관계

사회복지비의 비중은 지방자치단체 유형별로 상당한 차이가 있어 복지지출 증대가 지자체 미치는 영향의 강도는 차별적이다. 대도시 본청의 일반회계 세출에서 사회복지비 비중은 각각 28.0과
지방자치정부 20년 기념 세미나

29.3%이고 군은 상대적으로 낮아 17.4% 수준이다. 지방재정에서 복지비 지출 쟁점은 자치구에서 가장 심각하다. 사회복지비 지출 비중이 49.3%로 매년 높아지고 있다. 자치구에서도 복지비 부담의 차별화가 심한 편으로 서울과 울산의 자치구는 평균 40% 대여보 나머지 자치단체는 50%를 상회한다. 2013년 당초예산기준으로 가장 높은 자치구는 광주 북구로 66.3%이며 부산 강서구는 28.2%로 가장 낮다. 자치구는 자체사업 비중이 18.1%에 불과한 가운데 간단 정도의 재원을 사회복지비에 충당해야 한다. 이에 따라 최근 자치구는 재정기능의 관점에서 보건복지부의 일선행정기관으로 전환되는 경향을 보이고 있다.

表 3-6) 지방자치단체 유형별 자체사업 및 사회복지비 비중 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>自체사업비</th>
<th>특별시</th>
<th>광역시</th>
<th>특별자치시</th>
<th>도</th>
<th>특별자치도</th>
<th>시</th>
<th>군</th>
<th>자치구</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>57.9</td>
<td>39.7</td>
<td>40.0</td>
<td>31.3</td>
<td>27.9</td>
<td>29.7</td>
<td>26.8</td>
<td>18.1</td>
</tr>
<tr>
<td>최고</td>
<td>57.9</td>
<td>44.1</td>
<td>인천</td>
<td>40.0</td>
<td>경기</td>
<td>27.9</td>
<td>56.4</td>
<td>42.3</td>
</tr>
<tr>
<td>최저</td>
<td>서울특별</td>
<td>31.5</td>
<td>세종</td>
<td>17.5</td>
<td>전남</td>
<td>16.0</td>
<td>13.0</td>
<td>8.8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

表 3-7) 자치구의 사회복지재정 부담 비중 (2013)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>합계</th>
<th>구시</th>
<th>구비</th>
<th>비중</th>
<th>구시</th>
<th>구비</th>
<th>수비</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>37,936</td>
<td>13,237</td>
<td>15,375</td>
<td>9,324</td>
<td>34.9</td>
<td>40.5</td>
<td>24.6</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>15,745</td>
<td>10,010</td>
<td>4,602</td>
<td>1,133</td>
<td>63.6</td>
<td>29.2</td>
<td>7.2</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>10,985</td>
<td>7,138</td>
<td>3,044</td>
<td>803</td>
<td>65.0</td>
<td>27.7</td>
<td>7.3</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>12,507</td>
<td>6,748</td>
<td>3,899</td>
<td>1,860</td>
<td>54.0</td>
<td>31.2</td>
<td>14.9</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>7,872</td>
<td>4,985</td>
<td>2,417</td>
<td>470</td>
<td>63.3</td>
<td>30.7</td>
<td>6.0</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>7,255</td>
<td>4,207</td>
<td>2,501</td>
<td>547</td>
<td>58.0</td>
<td>34.5</td>
<td>7.5</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>3,153</td>
<td>1,672</td>
<td>937</td>
<td>544</td>
<td>53.0</td>
<td>29.7</td>
<td>17.3</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>95,453</td>
<td>47,997</td>
<td>32,775</td>
<td>14,681</td>
<td>50.3</td>
<td>34.3</td>
<td>15.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

중앙정부가 운영하는 복지보조사업들의 근거법인 사회복지사업법에 따라 기초자치단체 중심의 복지서비스 전달체계가 구축되어 있다. 광역자치단체는 사회복지사업에서 역할이 제한되어 있는 가운데 국고보조사업의 지방비는 기초자치단체와 공동으로 부담하고 있다. 이와 같이 현재 복지보조 사업에서는 재원구성과 의사결정 관계가 복잡하게 형성되어 있어 정책의 주체를 식별하고 재정사업의 성과에 대한 책임성을 강화하는 것이 쉽지 않은 정책적인 쟁점이 잠재되어 있다. 그런데, 자치구의 복지부담 쟁점은 부담 규모의 적정성 여부에 국한되지 않는다. 2013년 예산기
준으로 자치구의 사회복지비는 9조5,453억원인데 구비의 비중은 15.4%이다. 대부분의 주요 복지 사업에 낮은 보조율을 적용받는 서울의 경우를 제외하면 6개 광역시 자치구의 복지재정 부담비중은 9.3%이다. 이와 같이 낮은 부담률에도 불구하고 자치구에서 복지재정과 관련한 정부간 갈등이 지속되는 원인은 재정자활에서 자치구의 재정이나 복지지출의 지역 적합성 그리고 복지재정 자활 속도의 적정성 등과 같이 단순히 재정부담 규모와는 다른 측면에서 해석할 필요가 있다.

3. 지방재정관리제도와 정부간 재정관계

단일체 국가는 지방재정 자활활동에 대한 중앙정부의 수직적인 관리 감독 기능이 상대적으로 강하다. 90년대 중반에 자치차자체가 부활되었지만 지자체의 자치재정 활동에 대한 고려가 충분하지 않은 상태에서 80년대의 지방재정관리 기조가 그대로 적용되었다. 2000년대 중반에 재정분권화를 추진하면서 예산편성지침 폐지, 자방제 발행 완화, 총액인건비제도 등을 추진하면서 지자체의 재정을 확대하였지만 전제적으로 지방재정관리제도에서는 중앙정부로부터 감독 기능이 강화되었다. 안전행정부에서 지방자치단체의 재정을 관리하기 위한 대부분의 제도들은 지방재정법에 근거하였는데 중기지방재정계획, 자방재정투-융자심사제도, 지방재정분석-진단제도가 대표적이다. 90년대 까지는 이와 같은 제한된 재정관리제도가 핵심이었으며 기본적으로 통제·감독 성격이 강하였다. 하지만 제도 운영에서 발생하였던 쟁점들은 세 가지 제도 모두에서 공통점이 있었다.

우선, 중앙정부의 표준적인 지침이 지역의 자치 실정에 적합하지 않은 경우가 많다. 자치체별로 전제 틀 속에서 다양한 관리방식들을 허용하였지만 수직적으로 강요된 관리제도이기 때문에 더욱 유연한 대응은 확인되지 않았다. 양식적으로 각종 지방재정 지표에서 동종 단체의 평균적인 수준 유지를 전제로하기 때문에 지자체의 적극적인 재정노력을 유도하는 인센티브로서는 한계가 있다.

둘째, 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규율 정책력으로 활용되어야할 재정관리제도들이 중앙에 보고하는 범죄로운 애들단지로 간주되는 경우도 있었다. 매년 국고보조 내시가 불규칙적인 상황에서 중기재정계획은 사실상 비현실적인데, 투자심사와 연계하여 두 제도를 강화하면서 제도 자체가 형식적이고 전해지기 시작했다. 투자심사에서는 항상 전문성과 정책성이 문제가었다. 내부 공무원들은 주어진 사업을 관리할 뿐 정책을 본격 결정하는데 한계가 있었고 외부 전문가는 사업 내용 자체에 대한 이해가 깊지 않았다. 지방재정분석제도 역시 비슷한 문제를 안고 있다. 특히 기본 분석 지표만으로는 재정여건을 정확하게 판단하는데 한계가 있고 지역특성 및 소비통계와 같은 공신력 있는 연관 지표들은 생산되지 않고 있다.
<표 3-8> 지방재정관리제도의 주요 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>주제</th>
<th>사전</th>
<th>사후</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재정</td>
<td>지방자치단체 예산편성기준(안내)</td>
<td>지방재정분석 및 재정전단</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>중기재정계획</td>
<td>지방재정위기 사전경보시스템</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방재정투명성지침</td>
<td>보통교부세 인쇄터치제</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>국가보조사업 운영지침(개별 부서)</td>
<td>지방규제 감면제</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방재정(총괄형인정)</td>
<td>국가보조사업 전산 보고</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>발행동의 복식부기 정부계약</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>감사원 감사와 국회의 국정감사</td>
</tr>
<tr>
<td>예산관리</td>
<td>성인지 예산제도(여성가족부)</td>
<td>행정안전부 혁동평가(국고보조금)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>참여예산제(행정안전부)</td>
<td>지방자치단체 정산보고</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>발생주의 복식부기 정부계약</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>감사원 감사와 국회의 국정감사</td>
</tr>
<tr>
<td>정책</td>
<td>프로그램 예산제도</td>
<td>감사(행정감사)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방재정(충남한도액 이내발행)</td>
<td>재정사업 평가(천위)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>성과관리계획(서울특별시)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>지방</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
4. 지방재정의 책임성과 정부간 관계

지방재정의 책임성 논의는 지방분권을 국정과제로 설정하였던 2000년대 중반에 많았다. 정부의 재정분권관점에 따른 후속 보완대책에 대한 논의에서 "책임성"이 핵심이었다. 하지만 2000년대 후반부터 지방재정 위기와 재정전년성, 그리고 복지부담 등이 논의의 대부분을 차지하였으며 재정 책임성 주제는 별다른 주목을 받지 않았다. 지방재정의 건전성과 성과에 대한 책임이 강조되는데 관련한 새로운 혁신 조치들이 도입되어 책임성을 강화할수록 지방재정에 실질적인 재정책임은 약화되고 있다.

2000년대 지방재정의 흐름을 형성하였던 복지분야는 중앙정부의 복지정책을 단순 수용하기 때문에 책임성을 논의할 필요가 없었다. 사회복지지출은 재정적으로 "소비"의 특성이 있기 때문에 중앙과 지방 모두 복지재정을 대폭 확대하는 과정에서 재정사업의 성과책임을 강조하지 못했다. 지방재정의 납부비효율성 쟁점에서 지방정부와 행정경비에 대한 비판이 있기는 하였지만 전체 예산비중은 크지 않았다.

정부 재정 지출의 우선순위가 지역개발이나 성장에서 사회복지에 전환되면서 재정 책임성에 대한 정책의 관리가 약화된 경향도 있다. 분권과 함께 낙후지역에 대한 균형개발 지출 역시 핵심적인 국정과제로 설정되면서 지방정부 지역에 대한 사회간접자본 투자들이 복지지출과 유사한 형태로 지출되었다. 이 과정에서 재정사업의 성과 책임 역시 복지와 마찬가지로 애매하게 설정되었다. 국비-시도비-시군구비의 매칭 형태로 재정이 구성되는 공모형 국고보조사업이 증가한 상황도 지방재정 사업의 책임성에서는 부정적인 영향을 미친다. 사업의 재원조달과 성과책임에 대한 주체가 명확하지 않기 때문이다.

지역균형발전 재정은 중앙정부 각 부처 역시 지방자치단체의 재정 사업에 성과책임에 대한 구체적인 논의와 수단들을 마련하지 못했다. 정부업무평가기본법에서와 같이 다양한 사업 평가시스템들이 있었지만 형식적인 운용에 그친 경우가 많았거나 결과지향적 성과보다는 담성하기 쉬운 평가용 성과지표 관리에 초점이 맞추어진 경우도 있었다. 이러한 중앙 집권적 재정운영 강화와 분권의 약화 현상이 계속되었고 지방재정에 대한 관심 자체가 없어졌다.

중앙정부는 지방자치 이후 집권적 관점에서 지자체의 재정을 관리감독하는 새로운 재정관리제도를 계속 도입하고 있다. 그런데 중앙에 제출하는 재정관리 책임성 서류의 내용과 지방에서 발생하는 책임성 현장관 관리가 계속 커지고 있다. 즉, 보고상 사업관리에서는 책임성이 높아지고 있지만 실제 사업의 결과성과로서 책임성은 반대로 낮아졌다. 지자체의 재정사업에 대해 지자체 내부에서 스스로의 불신이 더 높아지고 있다. "자치"재정에서 책임성을 극극적으로 결정하는 것은 주민들의 투표를 통한 지방의 정책결정이다. 그러나, 최근에는 정치적 책임성이 중앙정부에서도 한계가 발생하고 있다. 지방의 정치적 의사결정을 지방 스스로 감당하지 못하고 지역기반 중앙 정치권력의 영향력이 더 큰 경우도 발생한다.

〈그림 3-4〉에서와 같이 지방재정사업의 책임성 영역은 다섯 가지 분야로 구분할 수 있는데, 원칙적으로는 둘 번째인 지역주민에 대한 이해방향으로의 성과책임이 중요하다. 하지만 자율과 책임의 재정분권 구조가 형성되지 않은 현실에서는 첫 번째인 맞상항의 중앙정부에 대한 규정 준수 책임이 절대적으로 강하게 작용한다. 국고보조사업이 많아지면서 지역에 기반을 둔 중앙강세들에 재
정사업 영향력이 확대되어 다섯 번째 영역의 정치부문에서 책임성 비중도 커진다. 연도말 국회의원의 지역구 사업이 주자예산 형태로 지원되는 범위와 내용이 많이는 현실에서 이 영역에서 책임성이 높아진 주민에 대한 사업성과 책임 수단들과 지방재정관리제도의 각종 수단들이 제대로 작동하기 힘들어진다.

![그림 3-4] 지방재정의 책임성에 대한 다섯 가지 영역들

<table>
<thead>
<tr>
<th>관계 주제</th>
<th>주요 제도 (수단)</th>
<th>운용목적, 영향요인</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>I</td>
<td>행정안전부</td>
<td>재정관리제도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>보통교부재 채분제도</td>
<td>재정규제, 재정안전</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>보통교부재 채분제도</td>
<td>재정규제, 재정안전</td>
</tr>
<tr>
<td>II</td>
<td>중앙 개별 사업부처</td>
<td>사업지침, 지도감독, 국고보조사업 협력관리 (재정운용)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>중앙 개별 사업부처</td>
<td>사업지침, 지도감독, 국고보조사업 협력관리 (재정운용)</td>
</tr>
<tr>
<td>III</td>
<td>지방자치단체 자체</td>
<td>프로그램 예산,</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>발발규제의 복잡한 회계, 성과관리와 외부의 분</td>
<td>사업단위 성과관리, 관리역량</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역사회 (주민)</td>
<td>참여예산, 재정정보 공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지역사회 (주민)</td>
<td>참여예산, 재정정보 공개</td>
</tr>
<tr>
<td>IV</td>
<td>지방정치</td>
<td>지방선거와 공천, 지역구 지배력 확보</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| V         | 지방정치 | 지방선거와 공천, 지역구 지배력 확보 |

(표 3-9) 지방재정사업 성과관리의 책임성 영역의 기본 구조
Ⅳ. 내일의 자치를 위한 정책과제

[중앙정부-소득분배, 지방정부-자원배분]의 이변법적 도식과 [최적보조율 법칙]와 같은 60년대 미국의 1세대 재정분권이론은 현실을 설명하지 못하며 환경변화를 고려하면 현실을 과거 이론체계로 환원시키기도 못한다. 미국에서도 80년대 이후부터는 주 및 지방정부에서 보다 많은 복잡성을 수용하고 있으므로 90년대에는 현장정부와 주정부간 성과계약방식으로 정부간 재정관계가 개편되었다. 현실의 제도 변화 속에서 1세대 이론의 유용성은 크게 없게 되었다. 최근에 정립되고 있는 2세대 이론은 분권의 형식 보다는 실제 문제해결을 위한 유연한 새로운 제도를 강조하고 있다. 그런데, 국내의 이론과 제도들은 아직 1세대의 60년대에 머물고 있다.

정부간 재정관계에 대한 이론 토대를 만들었던 60년대 1세대 미국 재정학자들의 관심은 정부자출에서 파생된 최적의 효율성을 확보하는 과제였다. 그것을 위해 정부간 기능분담에 대한 이념형을 만들었고 지방정부는 모델 속에 독특적인 관할구역을 확보했다. 이후 공공선택이론에서 비판했던 것처럼 관할구역 내 독점적 지위 속에서 중앙과 지방 모두 경제적 손실과 혁신 대신 지배구조와 이기적인 동기유인이 반영하는 비효율적이고 책임성 약한 경제주체로서 활동했다. 이에 대한 반박으로 2세대 정부간 관계이론들이 등장했다. 여기에서는 기능분담의 형식 보다는 성과와 책임성을 높이기 위한 새로운 제도들을 모색했다. 사업 유형에 따라 중앙과 지방을 따로적으로 구분하는 남은 것을 대신 인센티브, 지식, 정보 등의 요소를 정부가 재정관계에 직접 고려하여 재정분권 자체 보다는 본질을 통해 '문제를 해결'할 수 있는지 여부를 측정했다.

80년대 이후부터는 정부 재정의 목적은 "결과지향적 성과"와 "재정준칙에 기초한 재정관계"로 전환되었다. 신공공관리혁신이 강조하는 결과지향적 성과를 위한 재정재정에서는 권한이양과 성과계획이 중요하다. 하지만, 정보비대칭과 재정분율과 비슷한 상황에서 재정의 문제를 해결하지 못하고 오히려 악화시킨 중앙 الحديد과 지역주민들의 다양한 선호를 파악하고 적절한 대응방안을 개발할 역량이 충분하지 않은 재정실패 동안에 환경변화나 경제주체는 비판하는 경향이 반영되고 있다. 같은 1세대 이론에 기초한 국내의 정부간 재정관계는 재정사업의 성과관리와 건전성관리 모두를 위협할 수 있다. 변환된 환경 속에서 재정사업의 성과와 건전성을 높이기 위해서는 슈퍼리스크-오류의 전통적인 1세대 정부간 재정관계 모델 대신 성과와 책임에 초점을 맞추는 2세대 모델을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 세 가지 원칙에 대한 협의가 필요하다.

첫째, 재정 문제와 해결해야할 사회 경제 문제에 대한 현재의 상황은 중앙과 지방이 모두 정확하게 인식하는 문제가 상황의 공유가 정확되어야 한다. 이것은 정책적 재정분배의 관점에서 정책적 권위의 발생에 대해 주체들간 상호작용 속에서 문제 상황에 대한 인식 과정이 상당하다. 중앙과 지방이 공동으로 합의하여 당연한 문제를 해결해야하는 상황에서, 문제인식을 공유하지 못하면 중앙과 지방간 신뢰관계가 형성되지 않아 합리적인 정부간 재정관계를 재설계하는 것은 현실적으로 쉽지 않게 된다.

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

셋째, 중앙과 지방재정은 지역주민들에게 보상하는 성과 경쟁의 재정파트너로서 관계를 형성해야 한다. 이는 전통적인 수직적인 관리 감독체제에서 수평적인 기능 협력체제로 전환을 의미한다. 지방재정에서는 중앙정부의 재정과 얻고 있는 재정공유채의 범위를 인식하고 공공재원에 대한 역할적 유치경쟁을 자제해야 한다. 중앙정부 역시 지방재정에 부정적인 영향을 미치는 각종 재정 조치에 대해서는 우선 협의하는 의무를 제도적으로 보장해야 한다. 중앙과 지방간의 재정파트너십을 형성·작동하는 전체조건 혹은 인센티브는 지역의 경제적 개발과 주민들의 복지증진이 되어야 한다.

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

셋째, (지방세) 지방재정 중심의 세입구조를 강화하고 세수와 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대해야 한다. 현재와 같은 정부간 재정관계를 유지하기 위해서라도 최소한 중앙정부의 국채 시장과 동일한 여건의 지방세 진정성을 유지되어야 한다. 나아가 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 거역가능성이 강화될 수 있는 방향으로 지방세에서 지방세의 비중과 역할을 확대되어야 한다. 구체적으로는 지방소비세의 재원을 확대하고 지자체간 재정배분에서 경제지주의를 강화하는 방안. 지방자치 부활의 상정이었던 국세와 관련된 재세공과금들을 담당소 비세로 일원화하는 방안. 50% 수준의 정부출에서 극히는 환경개선부담금의 지방세정세 전환. 지방세 강면세액을 과표로 하는 지방보육세 신설. 주재의 지방세 환급 등과 같이 실제 세입 확충 규모가 있고 주재정의 중심의 국세-지방세 관계 개편 원칙을 선언할 수 있도록 도움의 의미있는 조치들이 필요하다.

둘째, (지방교부세) 지방재정의 형평화 가능성을 수행하는 원칙을 현재 행정관리 수요 보정에서 주민들을 위한 공공서비스 자충수요 대응을 위한 재정보호로 전환해야 한다. 구체적으로는, 공무원 수를 기준으로 산정하는 일반행정방과 민선비 보정 비증을 대폭 축소하고 해당 인력에 대한 경비들은 실제 담당하는 업무 중심으로 분산하여 자충수요를 재산정하고 재원을 보장해야 한다.3 지방재정수의 측정단위들을 물리적인 여건(수급자수, 공무원수, 자동차수 등)에서 해결해야할 문제상황(지역밀집도, 출산율, 고령화율, 실업률 등)으로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, (국고보조금) 국고보조금제도들은 대폭적인 장비가 필요하다. 특종사업의 개별적인 기준보호율의 적정성에 대한 논쟁보다는 기본 체계에 대한 개편이 필요하다. 중앙-광역-기초의 중층적인 국고보조사업의 재정관리체계를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과 책임성을 강화해야 한다. 범정기준보조율이 규정되지 않은 분야에서는 국고보조사업은 원칙적으로 지방비 부담을 요구하지 못하도록 범죄화하고 실제 보조사업의 성과중심으로 재정책임을 강화하여 재정공유체질극적 현상을 억제해야 한다. 이는 중앙정부의 재정건전성을 유지하기 위해서도 필요한 조치이다.

12) 예를 들어, 기준재정수 산정시 일반행정비 부문을 대폭 축소하고 지방공무원이 담당하는 업무 분야(예, 사회복지, 농림수산 등)별로 해당 인건비의 재정수요를 배분하는 방식을 구상할 수 있다. 이러한 경우 사회복지 부문에 인력 부담이 많으면 복지사업 관리로 위한 재정수요가 기준재정수요에 보다 많이 반영되어 보통교부세 재원 배분에 유리하게 작동할 수 있다. 이와 같이 지자체에 협력해야 하는 공공서비스 중심으로 기준재정수요제계를 개편하면 지방자치단체 내부의 인력관리 효율화 효과도 창출할 수 있다.
지특화계의 지역개발계획사업과 같이 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이양하여 현재의 중층적인 보조사업관리 및 재원구성체계를 단순화시켜야 한다. 이 과정에서 중앙정부의 조직과 인력의 자망이야도 병행되어야 한다.

넷째, (복지보조금) 복지보조금제도는 중앙과 지방간 복지재정관계에 대한 재검토에서 시작해야 한다. 개별보조사업의 적정보조금에 대한 논쟁이나 중앙과 지방간 복지재정부담 책임의 전가 공평은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 지방자치 이전에 형성되었던 전역적 정책체계로는 지금의 보편적 사회서비스 정책을 수용할 수 없다. 사회서비스 전자바우처의 사례와 같이 중앙정부의 각종 특별행정기관을 통해 직접 관리기관을 수용해야 하는 사업들을 식별하여 제3의 공급체계를 구축하여 지자체에 행정당에 집중되어 있는 복지천당 부담을 분산시켜야 한다. 전자급부시스템이 구축되면 과거 지자체 차원에서 담당했던 개인급부의 자활지산 기능을 중앙정부가 수행하는 것이 상대적으로 효율적이다. 지자체 현장에서는 사례관리를 위해 필요한 수급자의 정보만 공유하면 된다. 복지사업에서 지리적 외부성을 고려하면 사회서비스교부금과 같은 포괄보조프로그램을 운영하고 사회문제 해결 지표를 중심으로 정부간 성과계약체계를 설계하는 방안도 대안이 될 수 있다.

다섯째, (포괄보조와 성과계약) 새로운 정부간 재정관계를 형성하는 수단으로서 포괄보조방식을 제대로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적으로, 미국 연방정부와 같이 중앙 개별 부처에서 국고보조사업을 포괄보조와 개별보조의 두 가지 정책을 운영하는 방안이 있다. 현재 포괄보조제도로 안정정부의 분문교부세, 기획재정부의 지특회계사업이 있다. 하지만 사업의 성과관리에서는 한계가 있다. 직접 사업을 관리하지 않고 재원배분만 관리하기 때문이다. 사업관리를 위해서는 해당 중앙부처에 관련 기능을 실질적으로 위탁해야 하기 때문에 행정관리 비용만 수반되고 필요 이상의 재정권리가 남용될 수 있다. 대신 미국과 같이 정책을 직접 운영하는 주무부서에서 포괄보조프로그램을 직접 관리하는 방안이 대안이 될 수 있다. 13)

여섯째, (재정사업관리의 자율적) 지방재정사업의 사전 및 사후 관리를 위해 행정안전부에서는 전국의 지자체에 대해 표준적으로 적용하는 다양한 재정관리제도들을 운영하고 있다. 재정사업의 성과계약 관점에서 볼 때, 가장 큰 점점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 중앙정부의 행정방향과 지역사회와 주민들을 합할 수 있게 전환해야 한다. 중앙정부의 재정관리제도에서 규정하는 지침을 모두 준수할 경우 지역의 문제는 계속 악화되는 것은 현행 관리제도에 구조적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 중기지방재정계획, 지방재정투자심사, 지방재정공시제도 등과 같은 재정관리제도들이 지역주민의 관점에서 설계·운영되어야 한다. 지방재정은 중앙정부의 재정지침을 준수하는 관리책임과 병행하여 지역의 사회 경제적 문제를 직접적으로 해결(지역소득, 실업률, 주민행복 등)할 수 있는 성과책임제도들이 마련되어야 한다.

일곱째, (신뢰의 제도화) 정부간 재정관계와 관련된 제도 변화과정에 누적되었던 정부간 불신 문제를 해결하기 위해 정부간 재정신뢰를 보장할 수 있는 제도들이 마련되어야 한다. 최근에 발생했던

13) 사회복지에서 지리적 다양성은 쟁점이 크기 때문에 보다 신중한 접근이 필요하지만 보편적 사회서비스 사업들은 전국적인 시각적 표준화 사업이 사회적 포용과 효율성을 담보하지 못한다는 점도 매우 중요하게 전제해야 한다. 일상생활은 지방별로 다양하기 때문에 지리적 다양성이 확보하고 매우 중요하며 이점을 가능하게 하는 제도는 포괄보조와 성과계획이다. 이러한 사례는 과거 교육부의 교육생활필수화드래곤과 보건복지부의 지역사회서비스사업과 전가증진기금사업에서 확인할 수 있다.
지방세에 대한 지방정부의 권한을 보장하기 위해서 지방세 감면은 지방조례로서만 가능하게 하고 중앙정부가 지자체 의사에 반대되는 인위적인 감면조치를 할 수 없게 하는 규도 필요하다. 국고보조사업에서 지방비 부담재원을 우선적으로 지방예산에 배정해야 한다는 규정도 완화하여 지자체의 재량사항으로 개편해야 한다. 이를 통해 중앙정부의 각 부처에서 국고보조사업을 보다 신중하게 설계하고 자방의 자발적 참여를 유도하는 협력적 거버넌스 구축이 가능해 진다. 지자체 입장에서는 국고보조사업의 지방비 부담 문제를 상시적으로 재검토할 수 있어, 중앙 각 부처와 수직적으로 연계되어 있는 현행 재정사업 운영체제를 지자체 내부의 부서간 그리고 지방의회와 집행부 간 수평적 협력체계로 전환시켜 재정사업에서 자율과 책임을 높일 수 있다.

〈참고문헌〉

최병호 외(2012). ‘국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선과제’. 행정안전부

Constitutional Political Economy, 12, 93–121
2부. 2세션 토론문
지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향

1. 헌법개정을 포함한 거시적 접근

☐ 핵심은 법령선정 아닌가?
   ☐ 현재 자치집행권, 자치재정권, 자치조직권, 계획고권 등이 보장되지 못한다면 그 원인은 지방자치단체가 법령 제정과정에서 배제되는 것이 가장 큰 것으로 판단
   ☐ 그런데 헌법개정만이 지방자치단체의 입법참여를 보장할 수 있다는 것이 지금까지의 학계의 주된 입장

☐ 헌법개정 없이 지방의 입법참여 방안 제안
   ☐ 현행 공직선거법에서 국회의원을 지역구와 비례대표로 선출하고 있으나 이를 지역구, 지역대표, 비례대표 국회의원으로 조정하고
   ☐ 국회법을 개정하여 가칭지방자치위원회를 설치하고 지역대표 국회의원 약 20명으로 구성하여
   ☐ 현행 대규모 예산을 수반하는 법률안의 경우 기획재정위원회를 거쳐야, 법제사법위전환이 거치는 것과 같이 지방에 행정적 부담을 수반하는 법률은 지방자치위원회를 거치도록 규정
   ☐ 약14명의 지역대표 국회의원은 개별 상임위에 배치하여 법률심의 과정에서 지방자치 관련 여부를 판단하도록 운영

<table>
<thead>
<tr>
<th>현행</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제21조(국회의원정수)</td>
<td>제21조(국회의원정수)</td>
</tr>
<tr>
<td>① 국회의원정수는 지역구의회와 비례대표의회의합하여 299명으로 하되, 각시·도의 지역구의회의정수는 최소 3인으로 한다. 다만, 세종특별자치시의지역구의회정수는 1인으로 한다.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>① 국회의원정수는 지역구의회와 비례대표의회의합하여 299명으로 하되, 각시·도의 지역구의회의정수는 최소 3인으로 하고, 지역대표의회의원은 시도별 2인으로 한다. 다만, 세종특별자치시의지역구의회의정수는 1인으로 한다.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

☐ 지역대표 국회의원 제도의 장점
   ☐ 지역대표 국회의원 제도는 현행 지역구 국회의원의 이중적 지위에서 발생하는 측지예산등의 문제 극복
   ☐ 지역구 국회의원의 이중적 지위라는 국회의원은 헌법기관으로서 국가에 가장 바람직한 의사결정을 해야하므로 지역구 민원을 해결해야하는 고충이 있었으며, 이로 인해 불합리한 의사결정이 불가피한 측면이 있었음
   ☐ 예를 들어 공항의 입지를 향상할 수반하는 A라는 지역이 바람직하나, 자신의 지역구에
유권자들의 바람을 충족시키기 위해 B지역(자신의 지역구)에 입지해야 한다고 주장할 수밖
에 없음
◎ 지역대표 국회의원제도를 도입할 경우 지역민의 요구에 따라, 지역대
표 국회의원이 개별 상임위의 위원장, 간사 등을 할 수 없게 제도화함으로 복합리한 의사결정
이 축소될 수 있음

2. 개별 과제에 대한 미시적 접근

□ 자치.organization과 규제자치권
◎ 지방자치법 제2조 단서식제 및 법령의 범위를 법률의 위반하지 않는 범위로 개정하는 것
에 동의
◎ 다만, 규제적 자치법의 하용의 범위는 현행모양 악화하는 법률유보를 피해가기 어렵다고 판
단되며, 따라서 지방자치법 상에 조례위반행위에 대한 벌칙의 종류를 다양화(범위 확대)하
는 방향 필요하다는 판단

□ 자치조직권 및 인사권
◎ 자치조직권을 주장할 때 간과하는 것이 있는데 공무원 보수와 연계되어 있다는 것임
◎ 만약 기존인건비(증인 총액인건비) 제한만을 두는 상황이라면, 예를 들어 종로구가 행정관
락국장을 1급으로 보한다고 할 때 보수도 1급수준으로 맞춰야 하는가의 문제가 따름
◎ 즉, 자치조직권의 전면적 보장은 지방공무원 보수의 전면자율화가 관여되어 있다는 것을 등
시에 고려해야 함
◎ 한편, 지방공무원의 보수를 자율화 할 경우 공무원 보수가 상승될 것으로 보는 것이 일반
적이나, 단체장 및 지방의원들이 입기 초기에는 보수를 줄일 가능성이 더 높을 것으로 판
단되며, 다만 입기 후반은 약간 상승시킬 가능성이 있음
◎ 이에 따라 자치조직권은 시·도 부지사, 정수확대, 무보직서기관(시도)사무관(시군구) 또는 실
국과소 설치 기준 완화 등 점진적 방안과 전면적 방안을 구분하여 추진해야 함

□ 자주재정권과 재정책임성 확대
◎ 자주재정권의 본질은 결국 세출에 있어서의 자율성, 즉 자체사업의 편성확대를 의미하는 것
으로 볼 수 있음
◎ 세입의 확대를 주장하는 것 자체사업 재원을 확보하는 방안으로서 제시되는 것이며, 세출의 자율성 확대의 강화기 위해서는 지방재정을 중앙정부가 입의자율적으로 활용할
수 있는 제도인 현행 국고보조사업 제도의 전면적 개편이 필요함
◎ 또한, 재정책임성 제고를 위해서는 세출 중 지방자치단체가 자율적으로 편성한 사업이 무엇
인지 예산서 상에서 명확히 표현되어야만 주민의 예산참여가 가능함
◎ 이밖에 재정위기관리제도의 개편에 있어 지방자치단체의 재정위기가 결국 주민의 지방
세등 부담확대로 해결되도록 하는 제도마련이 필요함
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 230

Ⅱ. 내일의 자치를 위한 중앙-지방 재정관계의 정립과제

1. 새로운 재정관계의 정립

☐ 재정분권의 필요논리로서의 효율성

○ 경제학적 관점에서 투자간 재정관계론의 주된 관심이 작고 효율적인 정부 구성이었으나, 전통적 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담 및 국세-지방세 배분원칙이 지대추구의 비효율성을 강화시켰다는 주장과

○ 이에 따라 2세대 정부간 재정관계론이 분권화의 인센티브와 분권을 강조할 수 있는 지식이 상대적으로 중앙과 지방 어디가 더 잘 갖추어 있는지에 따라서 경제적 타당성이 달라진다는 것이다.

○ 첫 번째 의문사항으로 재정분권이 경제학적 관점의 효율성이 아니라 정치학 또는 행정학적 관점의 민주성의 제고라는 측면이라는 통상적 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담 및 국세-지방세 배분원칙이 중앙공무원의 비효율성을 정당화시킨다는 주장과

○ 다시 말하면 재정분권이 재정분권의 경제학적 관점의 효율성에 대한 전제가 되었으나 경제학적 관점의 민주성의 제고라는 측면이라는 통상적 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담 및 국세-지방세 배분원칙이 중앙공무원의 비효율성을 정당화시킨다는 주장과

☐ 경제학적 효율성 관점의 유지를 전제한 경우

○ 재정분권의 경제학적 효율성 관점을 기본가정으로 간주하더라도 중앙-지방간 공공서비스 경쟁의 유무에 대한 판단이 필요

○ 전통적 시각의 국세-지방세 배분논리와 생산하는 공공서비스의 종류를 구분하는 것에 큰 의미가 없다는 것은

○ 중앙-지방간 공공서비스 생산과 관련된 경쟁이 있었으나, 이것이 이론과 달리 서비스 생산의 효율성이 이루어지지 못했다는 경험적 사례가 보도되며 복잡화되어야 할 것이다.

○ 이를 위해서는 흔히 재정분권의 필요조건으로 제시하는 이론적 자세적 가격효과가 발생할 수 있는 구조여야 할 것으로 판단됨

○ 즉, 주민의 입장에서 지방자치단체가 생산하는 공공서비스의 비효율적 생산임을 인지하고 자세에 대한 저항이 이루어져야 할 것이다.

○ 그러나 우리는 지방세 가격효과가 발생될 수 없는 지방재정구조의 특성으로 공공서비스 생산경쟁이 없었으며, 현실적으로는 지방노동성의 구인구직서비스와 자방자치의 구인구직서비스에 대해 주민의 입정에서 이것이 생산주체가 다른 공공서비스라는 것도 인지하지 못한 것이 아닌가 하는 판단
2. 사회복지 서비스와 지방재정

☐ 지방정부가 복지생산자인가? 전달체계인가?
○ 복지재정에 있어 중앙-지방 재정관계를 논의함에 있어 전제되어야 할 것으로 지방정부의
  의미규정이 필요하다는 판단
○ 지방정부가 사회복지서비스의 생산주체가 되지 못한다는 점, 즉 재정이출의 정책에 있어 사
  회복지보다 개발정책을 선호한다는 것은 지방정부 정책결정의 구조주의 이론인 레지엄이론,
  도시히스토리, 성장기구론 등에서 확인할 수 있음
○ 실제 우리나라 지방자치단체는 거의 유사한 사회복지 서비스(중앙정부가 결정한)를 제공하
  고 있다고, 다른 것이 있다면 출산지원금 정도
○ 따라서, 지방정부는 사회복지 생산자라기 보다는 전달체계로 이해하는 것이 필요하다는 판단

☐ 생산자임을 가정할 때, 중앙-지방 복지재정 관계의 정립
○ 지방이 사회복지 서비스를 생산하는 주체로 가정할 경우 이것의 생산은 전적으로 지방정부
  의 자율적 판단에 의한 것이어야 함
○ 따라서, 전통적으로 국가-지방의 사회복지 생산체계에 대한 시각으로서 누가 무엇을 생산
  해야 하는가에 대한 논의를 국가사회주의의 복지가 어느정도인가에 대한 논의로 전개되어
  야 하며, 이의 복지는 지방자치단체 자율로 맡겨야 함
○ 즉, 기초노동연금을 누가 지급해야 하는가? 이것이 국가무인가 혹은 지방무인가의 논의
  에서, 국가재원으로 기초노령연금을 어느정도 지급할 수 있는가?로 전환되어야 함
○ 현재 기초노령연금은 중앙이 75%를 지방이 25%를 분담하고 있고 차등 보조율 적용사업으
  로서 최대 90%, 최소 40%까지 분담함
○ 이러한 분담구조는 중앙정부가 75% 수준에서 모든 대상에게 지급하고, 25%의 기초연금(혹
  은 다른이름으로 지원하거나)은 지방의 사정에 따라 스스로 결정할 수 있어야 함
2부. 지방자치 관련 학회 공동세미나

3세션: 미래 지방자치발전을 위한 자치역량

발표 1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로 (이원희)
발표 2. 지방의회 위상제고를 위한 발전과제: 지방자치법 개정을 중심으로 (최근열)
지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로

이원희(한경대학교)

Ⅰ. 연구의 배경과 목적

지방자치의 실시는중앙정부로부터 지방자치단체가 권한을 갖는 단체 자치와 주민이 정부에 참여가 확대되는 주민 자치가 내포된다. 1991년 지방의회가 부활되고 1995년 민선 자치단체 장의 선거 이후에 중앙으로부터 지방으로의 권한은 지속적으로 이루어지고 있는 것은 사실이다. 그리고 주민의 참여를 보장하기 위한 각종 장치의 개발도 완전히 이루어졌다. 특히 선진국에서 오랫 기간을 통해 도입한 각종 주민참여 장치 단과 제도상으로는 전부가 도입되었다. 그러나 이러한 각종 장치가 아직 우리 시민사회에 뿌리를 내리지 못하고 있다. 각종 장치가 발전하고 있지만, 우리의 사회경제적 구조 속에서 작현하기 못하고 있다. 중앙과 지방의 관계로 여전히 중앙 종속적 관계가 지속되고 있는 것이 사실이다. 그로 인해 주민의 참여를 보장하기 위한 각종 장치의 개발도 빠르게 도입되었다. 특히 선진국에서 오랜 기간을 통해 도입한 각종 주민참여 장치도 법과 제도상으로 전부가 도입되었다. 그러나 이러한 각종 참여 장치가 아직 우리의 시민사회에 뿌리를 내리지 못하고 있다. 각종 장치가 발전하고 있지만, 우리의 사회경제적 구조 속에서 작현하기 못하고 있다. 중앙과 지방의 관계로 여전히 중앙 종속적 관계가 지속되고 있다는 지적이다. 특히 재정적 종속이 행정의 종속 관계를 유발한다는 지적이 있다.

무엇보다 주민 참여의 장치는 주민의 생활과 유리되어 제도가 발전하고 있다는 지적이다. 사실 지방 자치를 위한 일제의 식민지 기간에 우리의 시민 사회는 자치적 의식이 강화되었다. 6.25 전쟁을 통한 폐허의 시기에 생존을 위한 지방적 의식이 강화되었다. 이로 인해 근대화의 시기에 건전한 시민 의식을 뿌리를 넣기 어려운 상황이었다. 벼락이나 제도상으로는 세련된 참여 장치가 마련되었지만 시민 사회의 성숙을 보장하는 장치로서 작동하지 못하고 있다.

주민 직접 참여 장치는 대의민주주의의 한계를 보완하고 폐허 민주주의를 실현하고자 하는 장치이다. 이에 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요정책결정에 주민의 직접참여 기회를 보장하는 것이다. 이를 통해 주민 직접참여 확대를 통해 자치의식 강화 및 정치적 민족감을 재고하고자 하는 것이다. 이는 지방의회의 민의 대변가능 보완 및 지방자치 완성도를 제고한다. 중요한 지역정책에 대한 자치단체의 책임성을 현실시키고 정책결정 과정에 주민의견 반영을 통한 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 이를 통해 자치단체장에 대한 동기는 강화 및 자치단체의 예산당해를 제어할 수 있는 장치이다. 이를 통해 위법부당한 정책결정으로부터 주민의 권리보호 및 구제강화를 실현할 수 있다.

그러나 성숙한 시민 의식이 정착되지 못한 상황에서 가장 큰 사회적 문제는 사회적 갈등이 시민 사회의 작정 능력을 통해 해소되지 못하는 문제가 노출된다는 것이다. 이에 우리의 참여 장치를 평가하여 보고 지방 자치 이후에 주민의 공동성을 강화하고 살의 질을 제고하는 장치로 발전할 수 있는 가능성을 제고하기 위한 방안을 모색하기로 한다.
II. 시민참여의 의의와 영향요인의 이론적 논의

1. 시민참여의 개념과 유형


2. 시민참여의 영향요인에 관한 선행 연구


시민참여를 설명하는 이론은 분석의 수준에 따라 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 미시수준의 이론(micro-level theories)은 문제 해결과 의사결정 활동에서 시민과 공직자의 행동을 설명하는 것이고, 중분위 이론(mid-range theories)은 이슈의 특성과 참여 유형별 목적을 연계하는 것이며, 거시 수준의 이론(macro-level theories)은 시민참여가 특정 역사적사회적 상황에서 시간의 경과에 따라 어떻게 진화하는지를 기술하기 위한 이론이다(Roberts, 2008: 441). 이와 같은 시민 참여의 다양한 이론출간 가운데 미시적 관점에서 시민참여를 설명하는 영향요인들에는 크게 개인의 태도와 신념, 능력 등 개인적 측면과 시민의 참여를 통반하는 재도와 공직자의 태도와 관련한 요인으로 나누어 볼 수 있다. 즉 시민의 참여활동 여부, 유형, 강도 등의 결정은 자신의 신념이나 능력에 기반한 형태와 함께 참여 프로그램이나 공직자의 반응성 등에 기반하여 이루어지는 것이다.

위의 논의에서 본 바와 같이 시민의 참여 활동에 가장 중요한 것은 참여의 주체인 시민과 참여 환경을 조성하는 제도 및 공직자의 태도와 관련이므로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 많은 연구들은 시민의 사회경제적 배경에 따른 참여 현상에 집중적으로 주목하여 왔다. 물론 시민의 사회경제적 배경은 시민참여를 포함하여 참여에 유의한 영향을 미치는 것은 사실이다. 하지만 개인의 사회경제적 지위는 시민들의 의사 및 행동, 개별 정치효능감이나 시민의식, 참여 능력에 영향

Ⅲ. 현행 주민참여 장치와 쟁점

1. 제도의 발전 과정

1) 조례 제 개정
'99.8월에 조례 제정 및 개·폐 청구제도를 도입하였다(시행 '00.3월). 그리고 '05.1월, 청구 제외 대상에 '법령위반 사항'을 추가하였다. '06.1월, '청구요건'을 개정하여, '청구 각하 시 의견제출 기회부여 의무화'를 신설하였다. '09.4월, '주민참여 범위'를 확대하여 국내거소 재외국민, 국내거주 외국인 추가하였다.

2) 주민 감사 청구 제도
'99.8월 주민감사청구제도를 도입하였다(시행 '00.3월). '05.1월, 청구요건을 완화하였다. 이에 청구권자 총수의 1/50 범위 내에서 조례로 규정하도록 한 것을 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 시·군·구 200명의 범위 내에서 규정하도록 하였다.

3) 주민투표제도
'04.1월 주민투표제도가 도입되었다(시행 '04.7월). '09.2월, 국내거소 재외국민에게 투표권을 부여하고, 투표연령을 하향 조정(20세→19세)하고, 투표 마감시간을 명확하게 규정(20시)하였다.

4) 주민소송제도
'05년 주민소송제도가 도입되었다(시행 '06.1월).

5) 주민참여제도
'05.8월 지방재정법 39조에 주민참여예산제도가 도입되었다(시행 '06.1월). 특히 '11.3월, 임의조항에서 의무조항으로 변경하여 반드시 도입하도록 하였다.

6) 주민 소환제도
'06.5월 주민소환제도가 도입되었다(시행 '07.5월).
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>유형</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>간접 참여</td>
<td>반상회</td>
<td>• 시행 초기, 지방자치단체법에 근거, 현재는 일부 자치로의 조례, 여론청취, 주민 성호부부 및 마을 공동사업추진</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민원</td>
<td>• 민원사무처리에 관한 법률(‘97년 12월), 부패방지 및 국민권익 위원회의 설치와 운영에 관한 법률(‘08년 2월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>재산</td>
<td>• 안행부 전자민원 G4C, 고충민원 국민제안을 위한 국민신문고, 각 행정기관의 소관법령에 의한 개별 민원사무제도 운영 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>정원</td>
<td>• 공무원제안규정(‘73년 7월), 국민재안규정(‘06년 6월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 교육제도 및 대학입시제도 개선을 위한 공청회, 의료보험 및 국민연금설치에 따른 공정회, 공공재산관리에 관한 공정회 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>권고회</td>
<td>• 정부의 구제, 공무원의 위법부당한 행위에 대한 시정이나 정책의 요구, 법률영향조례규칙 등의 제정개정 또는 폐지 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 정보공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>간접참여</td>
<td>• 정보공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>조례 제정</td>
<td>• 복지사업(‘99년 8월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 정보공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민감사청구</td>
<td>• 지방자치법(‘99년 8월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민투표</td>
<td>• 지방자치법(‘04년 3월), 주민투표법(‘04년 1월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민소송</td>
<td>• 지방자치법(‘05년 1월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방자치법(‘06년 5월), 주민소환에 관한 법률</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주민참여예산</td>
<td>• 지방자치법(‘05년 8월)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 정보공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 정보공개</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*표 3-1* 현행 주민참여 관련 장치
<table>
<thead>
<tr>
<th>레이아웃</th>
<th>정구 대상</th>
<th>민주조례 제정·개폐청구</th>
<th>주민감사청구</th>
<th>주민소송</th>
<th>주민투표</th>
<th>주민소환</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>청구자</td>
<td>19세이상 주민 (조례로 규정)</td>
<td>19세이상 주민</td>
<td>19세이상 주민</td>
<td>19세이상 주민 (조례로 규정)</td>
<td>19세이상 주민</td>
<td>19세 이상 주민</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시도 500만, 50만 이상</td>
<td>시도 300만, 200만 이상</td>
<td>시도 200만 이상</td>
<td>시도 100만 이상</td>
<td>시도 50만 이상</td>
<td>시도 30만 이상</td>
</tr>
<tr>
<td>제한사항</td>
<td>지자체장, 상무처리일부터 2병과시 제거 불가</td>
<td>감사결과 조사요구 마이너 또는 이명요구 불복 등</td>
<td>감사결과 조사요구 마이너 또는 이명요구 불복 등</td>
<td>감사결과 조사요구 마이너 또는 이명요구 불복 등</td>
<td>감사결과 조사요구 마이너 또는 이명요구 불복 등</td>
<td>감사결과 조사요구 마이너 또는 이명요구 불복 등</td>
</tr>
<tr>
<td>심사등</td>
<td>지자재정 (조례규정의범위)</td>
<td>상임기관 (감사청구의범위)</td>
<td>지자재정 (조례규정의범위)</td>
<td>지자재정 (조례규정의범위)</td>
<td>지자재정 (조례규정의범위)</td>
<td>지자재정 (조례규정의범위)</td>
</tr>
<tr>
<td>발의</td>
<td>지방의회 위임 (투표권 60일 이내)</td>
<td>감사결과 (60일 이내)</td>
<td>지방의회 (60일 이내)</td>
<td>감사결과 (60일 이내)</td>
<td>감사결과 (60일 이내)</td>
<td>감사결과 (60일 이내)</td>
</tr>
<tr>
<td>확정</td>
<td>의결</td>
<td>법원장 및 심리 후 판결 (3개월)</td>
<td>법원결정 및 심리 후 판결 (3개월)</td>
<td>법원결정 및 심리 후 판결 (3개월)</td>
<td>법원결정 및 심리 후 판결 (3개월)</td>
<td>법원결정 및 심리 후 판결 (3개월)</td>
</tr>
<tr>
<td>결과통지 등</td>
<td>청구대표자</td>
<td>감사결과 및 공표 (위치:청구대표자, 단계장하기)</td>
<td>감사결과 및 공표 (위치: 청구대표자, 단계장하기)</td>
<td>감사결과 및 공표 (위치: 청구대표자, 단계장하기)</td>
<td>감사결과 및 공표 (위치: 청구대표자, 단계장하기)</td>
<td>감사결과 및 공표 (위치: 청구대표자, 단계장하기)</td>
</tr>
<tr>
<td>이의북부</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
<td>미지불시 손해배상청구 (민사소송, 60일 이내)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2. 제도의 운영 상황과 쟁점

1) 조례 제 개정

'12. 12월말 기준으로 총 197건이 청구되었다. 주로 학교급식, 아동보육, 시설공단 설치, 학자금 지원, 공동주택 지원, 도시계획, 농업지원 및 기금설치 등과 관련한 내용이다. 이에 따른 처리결과를 보면 의결 104건(52.8%), 폐기 38건(19.3%), 부결 26건(13.2%), 각하 21건(10.7%), 철회 8건(4.0%) 등이다.

현재 주민청구 조례안이 지방의원의 임기가 만료되는 경우 의결되지 못한 의안 폐기하도록 하고 있다(지방자치법 §67). 그러나 주민청구 조례안은 국회의 법제정과는 달리 지역주민이 직접 참여한다는 점을 고려할 때 지방의회 화기 종료와 함께 의안이 폐기되는 문제에 대해 시정할 필요가 있다.

그리고 인구 50만 이상 대도시는 19세 이상 주민 충수의 1/100~1/70, 시·군·구는 1/50 ~1/20 범위에서 조례로 정하도록 하고 있다(지방자치법 §15①). 그러나 도시 규모별로 청구 서명자 수의 엄격한 요구는 주민청구를 제한하는 것으로, 주민주권 강화, 민주적 가치 제고, 주민청구 조례 활성화의 제약 요인이다. 이에 청구권자의 숫자를 완화할 필요가 있다.

2) 주민 감사 청구 제도

현재 주민감사 청구는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년이 지난다면 제기할 수 없다(지방자치법 §16). 그러나 지방정부의 위법행위는 상당한 기간 경과 후 발견되는 경우가 많고, 지방 선거와 맞물려 경과하는 경우 감사를 실시하지 못하게 되어 시기를 임의할 수 있다. 이에 주민감사 청구기간은 2년 이내로 정할시 기기 일임의 우려가 있으며, 5년 이내로 정할시 자치단체장 교체 등으로 인해 책임소재가 분명하게 되므로 공무원 징계소명 시효가 2년에서 3년으로 연장된 것을 감안하여 주민감사 청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있다.

특히 주민감사 청구 자체는 주민참여 확대가 목적이다. 소송 참여 범위를 위한 주민감사 청구 전처리의 주민소송의 제약 요인이 된다. 이에 행정소송과 같이 선택적 전처리의 채택할 필요가 있다.

3) 주민투표제도

'13. 11월 현재 총 8회가 청구되었다. 청구내용은 재무도 행정구조 개편, 존·저준위 방사성폐기물 처리시설 유지, 서울시 무상급식 지원범위, 청주·청원 통합 등이다. 결과를 보면 개표 7회(선정·통합 4, 통합·유치 무산 3), 미개표 1(서울시 무상급식지원 범위) 등이다.

4) 주민소송제도

'13. 11월 기준으로 총 26건이 청구되었다. 소송내용은 불법 의정비 인상분 환수, 업무추진비 위법자출, 예산 남비·부당집행, 공인조성 해태, 청사교환 철차 위법 등이다. 소송결과 종결 15건(주민패소 13, 소 취하 1, 기각 1), 소송 중 11건 등이다.
주민소송은 객관(한정)소송의 성격으로 개인의 직접적인 손해와 관계없이 소송제기 가능하다. 이에 사전조정제도의 활성화가 필요하다. 사전조정제도 운영은 개인의 권리·의익을 목적으로 하는 행정소송의 경우는 가능하나, 주민 전체의 권리나 공동의익을 목적으로 하고 주민감사결과에 불복하여 제기하는 주민소송의 경우는 불가능(소의 취하, 소송의 화해, 청구의 포기 등을 위해서는 법원의 허가 필요)하다.

5) 주민참여예산제도

242개 자치단체(조례 미제정 : 울산 남구, 경기 성남)에서 실시하고 있다. 주민참여예산위원회가 주민참여의 구심적 역할을 수행하고, 예산확보, 참여예산연구회 등을 통해 활성화를 도모하고 있다. 이를 보면 위원회와 본과위원회 설치 의무화 73개 자치단체, 위원회 설치 의무화 47개 자치단체, 위원회 설치 자율 122개 자치단체가 활용되고 있다. 그리고 공청회강당화, 서면·인터넷 설문조사, 사업공모 등의 다양한 참여 방식이 활용되고 있다.

그러나 아직 참여가 제한적이다. 그리고 주민참여 예산 범위가 조례로 정하도록 되어 있어 대부분의 자치단체가 일반회계 예산편성에 한정하여 주민참여를 허용하고 있다. 자방재정의 투명성·책임성 확보를 위해 일반회계는 물론 특별회계·기금, 자방재 발행까지 포함할 것의 의무화할 필요가 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>주요 법적사항</th>
<th>관련 원리</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 대표성</td>
<td>누가 지역주민을 대표할 것인가의 문제</td>
<td>대표성, 공평성, 비용효과성</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 참여단계와 수준</td>
<td>예산과정 중 어떤 단계와 수준에 참여할 것인가의 문제, consultation, empowerment 등 수준 문제</td>
<td>공정성, 공평성, 대표성</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 불평등 영향</td>
<td>참여자의 자기의익 추구와 공동체 이익 반영문제, 주민의견 수렴 및 반영 관련 문제</td>
<td>공정성, 대표성</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 자치단체장/공무원 인식 및 태도</td>
<td>자치단체장의 인식 및 태도 변화, 공무원의 인식 및 태도 변화</td>
<td>공정성, 공평성</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 자방의회 관련</td>
<td>제도적 완전성과 대의의존주의 보완의 선택, 제도적, 형식적 관련 과 실질적 관련 설정 문제</td>
<td>대표성, 공정성, 대의의존주의와 관련한 문제, 공임원의 인식 및 태도 변화, 공무원의 인식 및 태도 변화</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 제도운영비용 등</td>
<td>참여예산제도와 관련된 작가적적 비용, transaction cost, opportunity cost, 각종 포럼/위탁, 교육, 학습관련 비용, 관계공무원 비용</td>
<td>비용효과성</td>
</tr>
</tbody>
</table>

6) 주민 소환제도

'13. 11월 현재 64명에 대해 주민소환 발의가 되었다. 소환대상으로 보면 기초의원 30명, 기초 자치단체장 24명, 광역의원 6명, 광역자치단체장 3명, 교육감 1명 등이다. 소환사유로 보면 사업 추진 관련 갈등, 부당한 예산심의, 직무유기 및 뇌물수수, 관광성 해외연수, 의정비 과다인상 등이 다.

처리결과를 보면 미등결 57명(89.1%), 투표실시 7명(10.9%, 소환 2, 소환무산 5) 등이다. 소환 2건의 경우는 경기 하남시 시의원(화장장 건립관련)이었다.

현행 규정을 보면 주민은 자치단체의 장 및 지방의원(비례대표 지방의원 제외)을 소환할 권리를 가짐(지방자치법 §20①)이라고 되어 있다. 그러나 비례대표 지방의원 역시 지역구 지방의원과 동등한 지위, 권한, 권리, 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 비례대표 의원의 권한남용 등에 대한 통제 수단이 미비하다. 이에 비례대표 지방의원도 국민의 대표자로서 지위 및 역할을 지니고 있으므로 소환대상에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

Ⅳ. 지방 자치와 갈등 관리

1. 한국사회의 갈등의 현주소

다음의 그림은 한국사회 갈등의 현주소를 보여주는 지도로써 공공부문의 각종 정책분야에서 다양한 갈등과 분쟁이 확산되고 있음을 알 수 있다. 정책을 둘러싼 갈등은 전국에 걸쳐 중앙정부와 지방자치단체간, 중앙정부와 지역주민간, 지방자치단체와 지역주민간 갈등이 다양하게 일어나고 있다.

출처: 공존협력연구소(www.ricc.or.kr)

다양한 행위주체들 간의 관계에서 발생하는 갈등과 분쟁, 특히 정책을 추진하는 주체인 자치단체의 경우, 정치적 권한 및 제도적 장치의 한계에서 오는 중앙정부와 자치단체 간, 지역 간, 주민

2) 갈등관리와 참여의 행정에 관한 내용은 다음 자료를 참조함. 임승빈. (2014). 갈등 조정 강치로서의 주민참여 장치와 주민의 효능감. 사물행정학회 특별기획세미나
간의 갈등이 야기되는 상황이 많아 지역사회 내에서의 갈등현상으로 발전되고 있다. 이처럼 공공정책을 둘러싼 갈등의 해결주체는 결국 자치단체와 주민주민으로 감동조정기관의 주민 참여 확대 방안과 갈등의 예방 및 해결에 대한 주민의 역량강화 높일 수 있는 전략이 시급하다고 볼 수 있다. 한편 사회갈등의식과 공정성의식, 그리고 사회통합의 관계를 파악하기 위하여 한국행정연구원이 실시한 '공정성·사회갈등 사회통합에 관한 실태조사(2011)'(이하 공정성조사)의 자료를 보면 국민들의 전반적인 갈등의식은 5.87점(0~10점)으로 다소 높게 측정되었다. 세대에 따라 갈등수준에 대한 일정한 경향성을 보이고 있다. 하지만 이전의 사회통합 수준과 비교해 볼 때 60대 이상을 제외하면 다소 통합수준과 갈등수준에 대한 생각이 다소 엇갈리고 있으며, 이러한 점은 지자정단에 따른 구분에서 더욱 그러한데, 여당 지자지들의 경우 통합수준도 높게 보는 한편, 갈등수준도 높게 보고 있으며, 지자정단이 없다고 응답한 경우에는 통합수준도 낮게 보고 갈등수준도 낮게 보고 있었다. 또한 소득층과 고소득층이 상대적으로 갈등수준이 높은 것으로 보고 있어 소득차이에 따라 일반성을 보였던 통합수준에 대한 인식과 다른 영향을 미쳤다고 한다. 이는 사회갈등에 대한 인식과 사회통합에 대한 인식이 일정부분 관련성은 있지만 동일한 양면으로 보아서는 무리가 있다는 점을 말해주며, 지역적으로도 이러한 흔적을 감소에 여전히 나타내고 있다. 특히 1995년 본격적인 자본지자제도의 실시 이후, 지역개발정책과 환경보전정책과 갈등의식이 상화되고 있으며, 이를 해소하기 위해서는 중앙정부와 자치자치단체간, 중앙정부와 지역주민간, 자치자치단체와 지역주민간 관계를 종합적으로 본질을 해결한다고 주장하고 있다. 그 근거로서, 영남권 유역 4단계 개발계획은 농림부·전력공공부 등의 중앙정부가 지역여건을 고려하고 있고 일반적으로 결정한 정책인 떤, 전남남도와 5개 시·군(목포·신안·무안·함평·영광)에서는 행정협의회를 구성하여 사업의 전면 제안을 요구하였으며, 지역주민 역시 통계계획의 추진에 따른 해안지역 조리(漁理) 상승과 감수 피해를 우려하여 적극 반대하였기 때문임을 제시하고 있다.

2. 갈등관리 기제로서의 자치단체의 "갈등관리심의위원회"현황과 문제점

자치단체에서 갈등예방과 해결에 관한 조례를 제정하여 갈등을 해결하고자 그 성과는 아직은 미미하다. 현재 우리나라 갈등관리 기제로서 실행되고 있는 중앙정부 차원에서의 갈등관리시스템

3) 사회통합의식, 공정성, 그리고 사회갈등의식은 모두 (0~10점)으로 이루어진 점수로 측정이 되었으나, 통합의식과 공정성의 경우 10점이 통합의식, 공정성이 높다는 것을 의미하는 반면, 갈등의식은 10점이 갈등의식가 가장 심해집니다.

4) 한국행정연구원의 연구결과는 사회통합의식과 공정성의식을 미친다고 하여 정부정책에 대한 국민인식을 조사하고 보다 통합적인 사회정책을 수립하기위한 목표로 총 7,246개의 설문조사가 실시된 기초 조사로써 특히, 국민들의 사회인식에 대한 공정성, 갈등, 통합에 대한 인식이 모두 포함되어 있을 뿐만 아니라, 각 분야별, 영역별의식을 살펴보면 조사한 결과는

5) 전진군의회는 갈등예방과 해결에 관한 조례를 지난 2013년 9월에 제정했다. 이 조례에는 부문수가 위반할 경우 고문의 조례 및 개정시 기자회의 관리도를 임의대로 갈등관리심의위원회를 구성한다는 내용이 담겨 있다. 위반은 기존의 기준 및 관련의 조례와 갈등조정계약서 및 공문의 조례와 관련된 사항 및 종합적인 사회의 수립, 추진이다. 또한 갈등조정에 대해 부산의 11개의 기관으로 구성된 갈등조정협의회는 두드러졌다. 협의회는 갈등사례에 대해 협의조정을 진행하며 이를 갈등의 조정에 의하여 해결하도록 하는 내용도 포함해 있다. 하지만 이 조례가 유명무실한 상태. 현재사업은 화장장 건립을 추진하고 군과 주민간 갈등조정계약서가 1년이 넘도록 현행에 갈등을 빚었고 갈등관리심의회조차 구성되지 않았다.판례 및 논문, 조례, 영동에 비해 갈등의 수는 급증한다고 해도 갈등조정협의회가 갈등조정협의회를 빚고 있지 않다. 사례이론, 조례, 조례의 조례, 조례, 조례의 조례에 대한 발전을 해결할 수는 없다. 결국 화장장 건립 문제가 주민 설문조사로
1) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

(1) 개요

정부는 2007년 2월 6일 국무회의에서 갈등예방정책, 갈등관리심의위원회 설치, 갈등조정협의회의 운영, 갈등관리메뉴얼의 작성 및 활용 등을 주요내용으로 하는『공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정』을 의결하였다. 대통령령으로 제정된 이 규정은 2013년 3월 23일 최종공포 시행됨으로써 갈등의 예방과 해결을 위한 정부차원의 갈등관리를 제도화하였다.『공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정』은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 특히 지방자치단체는 이 규정과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다(제3조)고 명시하고 있어 지방자치단체는 갈등예방과 해결에 대한 조례를 제정할 수 있다.

(2) 주요내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>조항</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제1조 목적</td>
<td>중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.</td>
</tr>
<tr>
<td>제2조 정의</td>
<td>1. &quot;갈등&quot;이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다. 2. &quot;갈등예방정책&quot;이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.</td>
</tr>
<tr>
<td>제3조 적용대상</td>
<td>① 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다. ②지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다.</td>
</tr>
<tr>
<td>제4조 중앙행정기관의 책임</td>
<td>① 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 사책을 수립·추진하여야 한다. ②중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다. ③중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다. ④중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

마무리 냈고 노인요양원은 기관 경영 취소로 일단락 났다. 진천군의회 김기형 의원은 "장기적으로 지속되는 민원으로 해당 업무 담당 직원이 곤궁에 처하는 경우가 있고 담당자 개인의 노력에는 한계가 있다"며 "담당 공무원의 선을 넘는 민원은 위원회 구석과 기존에 의해 현실적으로 해결할 수 있도록 해야 한다"고 말했다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>조항</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 제5조 자율 해결과 신뢰확보 | ① 갈등의 당사자가 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.  
②중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다. |
| 제6조 참여와 절차적 정의 | 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다. |
| 제7조 이익의 비교형량 | 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다. |
| 제8조 정보공개 및 공유 | 중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다. |
| 제9조 자속 가능한 발전의 고려 | 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 자속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다. |
| 제10조 갈등영향 분석 | ① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 공공적이었으며 중요한 영향을 주거나 국민의 이해에 중요한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.  
②중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등관리심의위원회에 신고하여야 한다. |
| 제11조 갈등관리심의위원회의 설치 | 중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회 (이하 `위원회`)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다. |
| 제12조 위원회의 구성·운영 | ① 위원회는 위원장을 포함한 11인 이상의 위원으로 구성한다.  
②중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하다. 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.  
③위원장의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다.  
④위원장의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 임기기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.  
⑤위원의 재직과 갈등의 품목으로 다른 직책에 재직하는 기간으로 한다.  
⑥위원은 재직기간 동안의 임명과 동시에 공무원으로 해지하지 아니한다.  
⑦그 밖에 위원회의 운영에 관한 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. |
| 제13조 위원회의 기능 | 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.  
1. 제4조제1항에 따른 종합적인 사례의 수립·추진에 관한 사항  
2. 제4조제2항에 따른 법률 등의 정비에 관한 사항  
3. 제4조제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항  
4. 제4조제4항에 따른 교육훈련의 심의에 관한 사항  
5. 제10조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항  
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항  
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 |
<p>| 제14조 심의결과 | 중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조에 따른 위원회의 심의결과를 승인한다. |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>조항</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제15조</td>
<td>창작적 의사결정방법의 활용</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| | ① 중앙행정기관의 장은 제13조제5호에 따른 갈등방정부에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·전문가의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이행관계인·전문가 등의 참여가 요구되는 의사결정방법을 활용할 수 있다.  
| | ②중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다. |
| 제16조 | 갈등조정협의회 |
| | ① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.  
| | ②중앙행정기관의 장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다. |
| 제17조 | 협의회의 구성 |
| | ① 협의회는 제19조에 따른 양정 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계이익 “당사자”라 한다는 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.  
| | ②관계 중앙행정기관 및 이해관계인(이하 “당사자”라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.  
| | ③공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다. |
| 제21조 | 협의결과문의 내용 및 이행 |
| | ① 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.  
| | ②중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과문을 성실히 이행하여야 한다. |
| 제25조 | 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용 |
| | ① 국무조정실장은 제24조제1항제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 보관하여야 한다. (개정 2008.2.29, 2013.3.23)  
| | ②중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다.  
| | ③중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 폐지된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다. |
| 제27조 | 지속가능발전위원회와의 협의 등 |
| | ① 지속가능발전위원회는 제2조제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 “지속가능발전위원회 규정”, 제2조의2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다. |

2) 지방자치단체의 갈등관리법규 현황

2013년 12월 현재 우리나라 지방자치단체의 갈등관리법규는 17개 광역자치단체 중에서 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도 총 9개의 광역자치단체가 조례로 제정 및 운영하고 있다.
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

<table>
<thead>
<tr>
<th>자치단체</th>
<th>법규명</th>
<th>법규종류</th>
<th>재정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울특별시</td>
<td>서울특별시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012. 9. 28</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>서울특별시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례 시행규칙</td>
<td>규칙</td>
<td>2013. 1. 10</td>
</tr>
<tr>
<td>부산광역시</td>
<td>부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2009. 12. 30</td>
</tr>
<tr>
<td>광주광역시</td>
<td>광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2008. 1. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>대전광역시</td>
<td>대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2009. 7. 17</td>
</tr>
<tr>
<td>세종특별자치시</td>
<td>세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 5. 10</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 11. 11</td>
</tr>
<tr>
<td>충청북도</td>
<td>충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2007. 11. 23</td>
</tr>
<tr>
<td>충청남도</td>
<td>충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2010. 11. 10</td>
</tr>
<tr>
<td>전라북도</td>
<td>전라북도 갈등 조정과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 1. 4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 이승모 (2013), 지방자치단체 공공갈등관리의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구

다음으로 기초자치단체의 갈등관리법규를 살펴보면 2013년 현재 227개 기초자치단체 중에서 총 38개의 기초자치단체가 조례, 규칙, 훈령으로서 제정 및 운영하고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>자치단체</th>
<th>법규명</th>
<th>법규종류</th>
<th>재정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>광역</td>
<td>기초</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>영등포구 서울특별시 영등포구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 5. 16</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>서구 대전광역시 서구 갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 6. 17</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>구천시 과천시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012. 8. 14</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>군포시 군포시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012. 1. 9</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시흥시 시흥시 갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2008.11.10</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>오산시 오산시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>규칙</td>
<td>2010. 9. 20</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>향🅽시 향 @$ 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013.11.29</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>춘천시 춘천시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2011. 8. 10</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>태백시 태백시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2011.10.27</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>전천군 전천군 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 5. 31</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>계룡시 계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2013. 9. 12</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공주시 공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012.12. 7</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>금산군 금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012.12.31</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>논산시 논산시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2011.10.31</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>당진시 당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2012. 1. 1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>보령시 보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례</td>
<td>조례</td>
<td>2011. 9. 20</td>
</tr>
</tbody>
</table>

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성
우리나라 지방자치단체의 갈등관리법규와 관련하여 각기 다르게 제정 및 시행하고 있으며, 권역자치단체에서는 서울시, 기초자치단체에서는 서흥시만이 갈등관리 조례가 시행 규칙을 제정 및 시행함으로써 다른 자치단체에 비해 비교적 지역의 갈등관리 예방과 해결을 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 판단된다. 또한 지방자치단체의 갈등관리법규를 살펴보면 갈등형태 분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등관리매뉴얼과 전문 인력의 양성, 참여적 의사결정 방법을 활용 등을 규정하고 있어 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 내용을 따르고 있음을 알 수 있다.

3. 갈등관리심의위원회

1) 개요

갈등관리심의위원회는 지방자치단체의 주요사건에 대한 갈등을 효과적으로 관리하며 갈등예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 역할·책무 및 절차 등을 필요한 사항을 심의하기 위하여 설치한다. 갈등관리심의위원회는 첫째, 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 둘째, 자가자치단체와 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상사업 등의 지정 및 조정에 관한 사항, 셋째, 갈등쟁의분석에 관한 사항, 넷째, 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항, 다섯째, 그 밖에
에 지방자치단체장이 갈등예방과 해결에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다.

2) 현황

현재 갈등관리에 관한 47개의 조례 가운데 11개를 제외한 36개의 조례가 갈등관리심의위원회를 명시적으로 규정하고 있으며, 주로 위원회의 설치 및 구성·운영, 회의 및 기능, 위원의 재임 기피, 심의결과 반영 등의 내용으로 구성되어 있다(이승모, 2013). 조례에 갈등관리심의위원을 명시적으로 규정하고 있는 지자체는 다음과 같다.

| 자치단체 | 법규명 | 법규유형 | 제정
|----------|--------|----------|--------
| 서울     | -      | 서울특별시 공공간은행 예방 및 조정에 관한 조례 | 조례 2012.9.28
| 광주     | -      | 광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례 | 조례 2008.1.1
| 대전     | -      | 대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례 | 조례 2009.7.17
| 세종     | -      | 세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.5.10
| 경기     | -      | 경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례 | 조례 2013.11.11
| 충북     | -      | 충북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2007.11.23
| 충남     | -      | 충남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2010.11.10
| 대전     | -      | 대전광역시 서구 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.5.16
| 정기     | -      | 보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.6.17
| 전북     | -      | 전북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.11.29
| 전남     | -      | 전남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.9.12
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.8.9
| 경상북도 | -      | 경상북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.10.7
| 경기도   | -      | 경기도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.12.31
| 세종특별자치시 | - | 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.10.31
| 부산     | -      | 부산광역시 동구 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.1.1
| 부산     | -      | 부산광역시 동구 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.3.1
| 제주     | -      | 제주시 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.9.20
| 충남     | -      | 충남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.12.30
| 전남     | -      | 전남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2010.2.10
| 전북     | -      | 전북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.9.27
| 전라남도 | -      | 전라남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.11.5
| 전라북도 | -      | 전라북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.12.30
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.7.15
| 경상북도 | -      | 경상북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.10.19
| 전라남도 | -      | 전라남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.9.14
| 전라북도 | -      | 전라북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.12.20
| 대구     | -      | 대구광역시 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.3.3
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.12.30
| 경상북도 | -      | 경상북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.12.30
| 울산     | -      | 울산광역시 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.5.11
| 전라남도 | -      | 전라남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.2.29
| 전라북도 | -      | 전라북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.11.9
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2013.8.20
| 경상북도 | -      | 경상북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2011.9.30
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.12.5
| 경상북도 | -      | 경상북도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.5.8
| 경상남도 | -      | 경상남도 갈등예방과 해결에 관한 조례 | 조례 2012.7.16

출처: 이승모(2013), 지방자치단체 공공간은행의 제도화 실태 및 활성화 방안 연구 제구성
6) 조례에서 갈등관리심의위원회를 규정하고 있지 않은 지자체는 전북, 부산, 거창, 고흥, 시흥, 안동, 진주, 순천, 태백, 하남 등이다.

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 248
「진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 살펴보면, 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영은 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 부군수가 되고, 부위원장은 위원 중에서 흔하게 고용한다. 위원회의 정연적 운영은 기획감사관, 행정과장으로 하며, 위원은 시민단체 대표, 비영리 민간단체, 전문가, 언론인, 대학 교수 등에서 군수가 추천 또는 임명하게 된다. 공무원이 아닌 사람이 전체위원의 과반수를 구성한 것이다. 위원회의 임기는 2년으로 하고, 보궐위원의 임기는 임기의 날 기간으로 하며, 공무원인 위촉의 임기는 해당 직위에 재직하는 기간으로 한다. 위원회의 심의결과 반영과 관련하여 군수는 경상단 사유가 있는 경우 외에는 위원회의 심의결과를 반영하는 주요사항의 수립추진과정에 성실히 반영해야 한다. 또한 군수는 갈등조정조례에 대한 위원회의 심의결과 갈등의 예방과 해결을 위하여 이해관계인 일반주민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있으며, 주요사항을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려해야 한다(진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례 제13조).

3) 문제점

공공기관의 갈등의 예방과 해결을 위한 행정절차에 관한 사항을 규정한 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 정부차원의 갈등관리를 제도화한 것으로 의미가 크지만, 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 규정의 성격상 법률이 아니기 때문에 나타나는 한계이다. 갈등규정은 대통령령으로서 중앙 행정기관에 국한되어 적용된다. 물론 제3조 적용대상에 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다고 명시하고 있지만, 이는 의무규정이 아니므로 갈등의 현장인 지방자치단체의 경우 규정의 직접적인 적용을 받지 않고 있다. 일부 지방자치단체의 경우 조례로서 갈등관리제도를 운영하고 있지만 실효성이 높지 않아 갈등의 예방과 해결이 어려운 상황이다. 따라서 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 대통령령으로서 적당한 법률로써 제정하여 중앙행정기관뿐만 아니라 자방자치단체가 갈등의 예방과 해결의 주체로 만드는 법적 구속력을 높여야 한다.


셋째, 갈등의 예방보다는 해결에 초점을 맞춘 갈등관리제도 운영으로 나타나는 한계이다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 갈등의 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 그러나 갈등관리제도 운영 측면을 살펴보면 갈등의 예방보다는 해결에 급급한 나머

7) 「진천군 갈등예방과 해결에 관한 조례」제9조-제11조.
지 사전 의견 수렴 충분히 거치지 못한 채 갈등을 조정하려고 하고 있어 갈등当事자들이 합의가 어려운 경우가 많다. 따라서 사전에 이해당사자들의 충분한 의견수렴과 논의를 통해 사회적 합의를 이끌어내면서 갈등을 해결해야 할 것이다.

지방자치단체는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있으며, 지방자치단체는 갈등예방과 해결에 대한 조례를 제정하고 갈등심의위원회를 운영하고 있으나 다음과 같은 한계가 있다.

갈등관리심의위원회는 지방자치단체의 주요사항에 대한 갈등을 효과적으로 관리하여 갈등예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 역할·책무 및 절차 등에 필요한 사항을 심의하기 위하여 설치되지만 현행 갈등관리심의위원회의 실질적인 운영이 어려운 상태이다.

첫째, 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영이다. 특히 충청남도 갈등관리심의위원회는 충청남도 도의회 행정자치위협의회 유의원에게 제출한 2011년도 행정사무감사 요구자료에 따르면, 충청남도는 2011년도에 갈등 및 조정사항이 많았는데도 갈등관리심의위원회는 심의위원 위촉과 자문 등 단 두 차례의 운영에 불과하여 형식적인 절차에 불과했다고 지적하였다. 충청남도 갈등관리심의위원회는 2011년 5월 25일 갈등관리 기본계획 보고, 플러스충남 정책포럼 사업계획 보고, 사전 갈등예방분석 결과 보고, 갈등예방일 자문 등 형식적인 회의를 가졌으며, 2011년 9월 16일 갈등 사항에 대한 자문을 얻기 위해 회의를 가졌지만 성과를 내지 못한 것으로 알려졌다. 이러한 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영은 2011년 충청남도 수해피해와 발전소 설립에 따른 주민 반발 등 갈등사태가 많이 나왔는데도 갈등관리심의위원회는 이에 대한 적절한 해결을 제시하지 못했다.

둘째, 유명무실한 갈등관리심의위원회의 역할이다. 2009년에 출범한 대전시 갈등관리심의위원회는 2009년~2012년 3년 동안 대전 시민들 간에 갈등이 첨예화되고 있는 사이에 단 한 번도 운영되지 않아 갈등관리심의위원회의 무용론에 대한 논란이 제기되었다. 9) 2009년 8월 대전시 갈등관리심의위원회 출범 후 2011년 10월 위원을 5명이나 늘리고 성격이 유사한 유통분쟁조정위원회, 시장 분쟁조정위원회, 분쟁조정위원회를 통합해 2기 갈등관리심의위원회를 출범했음에도 불구하고 한 차례도 운영되지 않았다. 이처럼 대전시 갈등관리심의위원회가 유명무실해진 상황에서 대전시는 무상급식 확대를 시작으로 도시철도2호선 관련 대덕구 주민과의 갈등, 롯데복합테마파크를 둘러싼 대전시와 유성구 및 상인들 간의 갈등 등 여러 차례 갈등이 심화되고 있었다. 그러나 갈등관리심의위원회의 운영이 없어 대전시 갈등들은 휘말리고 있는 상황이다.

8) 뉴시스, 2011년 11월 13일자.
9) 뉴시스, 2012년 12월 23일자.
Ⅴ. 미래 지방자치의 발전을 위한 참여의 활성화 방안

1. 기존 참여 제도의 본질적 한계

참여한 이해관계가 얽힌 사안에 대해 충분한 토론없이 투표를 시행함으로 인해 주민의 의견을 수렴하는 장치로서 역할이 부족하다. 그리고 주민소환추진 시 주민 간 불필요한 갈등이 조성된다. 이는 형식적 찬반투표, 미흡한 정보공개 등 사회적 합의 도출의 과정과 기능이 부족한 것에 기인 한다. 현재 소수에 의해 소수의 의견이 차단되거나, 다양한 의사를 반영하기 곤란한 측면이 있기 때문이다. 그리고 국책사업, 지역현안 등 찬반투표로 결정시 충분한 공론이 없을 경우 갈등이 심화되고, 공동체 분열 등 심각한 후유증이 발생하고 있다. 특히 반대단체, 개인의 이해관계가 적실 관계 등으로 소환추진되는 등 오해가 정착되어 투표관리, 투표운동비용 등 예산낭비가 우려되며, 사업 진행중단 등에 따른 사회적 비용 증가도 우려되고 있다. 개표요건 미충족시 주민의견 파악조차 못하는 한계가 노출된다. 그리고 주민소환, 주민감사청구, 주민소송은 사후적 통제장치로서 이미 발생한 손실 등은 자유로운 과한하다.

2. 기존 참여 제도의 보완

한국의 민주주의는 시민의 참여에 의한 토론과 합의를 통해 공공성을 확보하는 과정이 아니라, 저항적인 민주주의로 인해 대립적 참여가 일상화되고 있다. 시민단체는 소수 엘리트에 의해 저항적인 단체로 전환되는 모습도 보이고 있다. 이로 인해 투표관리, 투표운동비용 등 예산낭비가 우려되며, 사업 진행중단 등에 따른 사회적 비용 증가도 우려되고 있다. 개표요건 미충족시 주민의견 파악조차 못하는 한계가 노출된다. 그리고 주민소환, 주민감사청구, 주민소송은 사후적 통제장치로서 이미 발생한 손실 등은 자유로운 과한하다.

3. 새로운 주민 참여 제도의 발굴

1) 의의

대의집 민주주의가 노정하고 있는 문제점을 시정하고 주민이 참여하는 직접민주주의를 구현하기 위한 방식이 필요하다. 이는 개인들이 대화, 토론, 의사소통을 통해 합의된 집단적 의사를 형성하여 정책결정에 참여하도록 하는 것이다.
이에 공론조사, 합의 회의, 시민의회 및 시민배심 등의 도입이 필요하다. 이를 통해 시민적 합의(consensus)를 통한 결정은 민주적 정당성을 획득하여 갈등을 예방하고 정책집행 비용을 절감시키며 추진력을 획득할 수 있다.

2) 주요 사례

① 공론조사
과학적 확률표집을 통해 대표성 있는 시민을 선발, 해당 이슈에 대해 충분한 정보를 제공하고 심도있게 토론한 후, 참여자들의 변화된 의견을 조사해 그 결과를 공공정책 결정에 반영하려는 조사 방법이다.
이는 '88년 미국 제임스 피쉬킨(James Fishkin)이 「절차의 이론적 근거와 민주주의 기여 (Democracy and Deliberation)」에서 제시한 모형이다. ’94년 영국을 시작으로 전 세계 등에서 실시하고 있다. 이에 따른 절차는 다음과 같다.

 일반국민 대상
1차 여론조사
토론 참여자 선발(무작위 추출)
정보제공, 소그룹 토론
2차 여론조사 등일 설문지로

선포(의사)변경

【행행 절차도】

사전준비

1차 설문조사 (여론조사)
표본추출
정보제공과 토론
2차 설문조사 (공론조사)
의사변경 확인

주관기관 및 추진협의회 구성 및 권한 배분
조사방법(표본크기 및 표본추출방법). 추진일정 등 합의
조사자 선정(지역별 성별 연령별 비례에 따른 희망 및 무작위 추출법)
설문지 작성
자문위원회 구성.운영: 검증 및 자문
토론참여자 추출(토론참여의사. 연령, 성별 등을 고려하여 선정)
과학적 표집방법 활용
찬반 주장을 정리한 정보자료집 제공
소그룹 토론회(10~20명 구성, 1~2일)
전체 토론회(패널과 함께 토론, 공영방송 등 다양한 미디어 활용)

공론확인
장기적/심층적 의사’ 확인
1차와 2차 설문조사 간 의사변경 확인
결과 발표

미래지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 252
② 시민의회


이는 선거법 개정을 위해 이해당사자인 의회를 배제하고 주 정부의 제안으로 시민의회를 구성하고, 선거법 개정안을 마련하여 주민투표에 회부하는 것이다.

161명, 79개 선거구에서 남녀 한명씩 무작위로 추첨한 158명과 원주민 2명, 의장 1명으로 구성된다. 이는 선거에 의해 선출된 자, 현직공직자, 선거출마자 직계가족 및 정당 당직자는 제외된다. 주민투표 결과 57.7%가 찬성하였으나 60%의 요건을 채우지 못해 부결되었다. 그러나, 일반시민들이 중요한 공공정책의 결정을 위해 심의의 민주주의적 논의과정을 통해 제도개혁방안을 결정했다는 측면에서 참여민주주의의 희비적 시도로 평가되고 있다.

과정은 다음과 같다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>단계</th>
<th>절차</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>① 1단계(학습)</td>
<td>6차례에 걸친 전문가 강의 및 문헌자료를 통해 다양한 선거제도 학습(1월~4월)</td>
</tr>
<tr>
<td>② 2단계(공청회)</td>
<td>총 50회의 청문회를 개최하고 3천여명의 시민이 참석, 수천명의 의견을 듣고 1,603통의 의견서 검토(5월~6월)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| ③ 3단계(토의) | 바람직한 선거제도의 기준*을 설정하고 최종 선택할 선거제도를 집중적으로 토의하여 
MMP, STV**모델 제시(9월~11월) 
* (1) 지역대표성 (2) 비례성 (3) 투표자에게 더 많은 권한부여 
** MMP 혼합형 비례대표제, STV 선호이전식 투표제 |
| ④ 4단계(결론) | STV를 최종적으로 결정, 투표를 통해 현행 단순다수 대표제를 STV로 바꿀 것을 권고하는 안을 제택 |

*(그림 5-2) 시민의회의 절차

③ 시민배심

수원시는 시민배심법정 운영조례를 근거로 시민배심원 제도를 운용하고 있다. 목적은 시민생활과 밀접한 시정 주요사항 결정 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 공정적인 토론 및 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결방안을 마련하는 것이다.

구성은 다음과 같다.

첫째 시민배심원은 시에 주소를 둔 만 19세 이상인 사람 중에서 200명 이내 선정한다.
둘째 시민배심원은 시민배심원 중에서 추첨 후 판정관에 의한 선정절차를 거쳐 10명 이상
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

20명 이내의 인원으로 구성된다.
셋째 시민법정은 판정관, 부판정관 각 1명을 포함하여 사안별 시민배심원, 심의대상 민원의 이해 당사자 등으로 구성된다.
운영 절차는 다음과 같다.

Ⅵ. 결론 및 정책적 함의

이와 같은 방식으로 우리의 현실적 참여 장치를 개발할 필요가 있다. 무조건 외국의 제도
출처 하기 보다는 우리의 토착화된 제도를 개발할 필요가 있다. 그러하여 도입된 제도의 토착화 (system embed)를 시도할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 다수결과 ‘투표에 의한 정책결정은 합리성과 최상의 결과를 제약하기 때문에 갈등관리 선진국에서는 다양한 이해관계자의 ‘참여’와 ‘합의’를 통한 정책결정(갈등해소)이 강조되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 참여적 의사결정방법의 활용을 통한 주민자치 및 갈등해소를 도모하는 방식을 통해 한국의 민주주의를 정착하고 자발자치를 성숙시키기 위한 노력이 필요하다. 승자독식의 정책결정은 반대자의 반발을 필연적으로 초래하고 타당성이 있는 소수집단의 견해조차도 배제하여 최상의 정책결정을 어렵게 하는 측면이 있다.

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

참여가 활성화되기 위해서는 참여 기술과 시민의식의 교육과 개발, 참여에 의한 자기 결정감, 공동체에 대한 소속감과 참여를 수용할 수 있는 정치적-구조적 통로와 대응체계의 구비가 중요하다. 시민참여의 증대는 시민 개인의 창조적 역량을 육성시키고, 정치과정에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있게 하고, 시민의식의 형성에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라 종주적으로 정부에 대한 신뢰를 재고한다. 이러한 점에서 참여의 활성화는 적절히 운영된다면 정부와 시민 모두에게 긍정적 효과를 가져올 수 있는 방면이 될 것이다.

<참고문헌>


지방의회의 위상제고를 위한 발전과제
:지방자치법 개정을 중심으로*

최근열(경일대학교)

1. 서론

1. 연구의 목적


지방정부는 이러한 역할을 수행함에 있어 지방의회와 집행기관간의 기능분담을 통해 그 종합적 효율화를 도모할 수 있는 것이다(이승 종, 2009: 99). 그러나 우리나라의 경우 지방자치권을 제약하는 많은 법령과 미흡하고 취약한 행정분권, 지방의회에 비해 집행기관의 우월적 지위와 권한 등으로 지방의회가 소기의 역할을 수행하기 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 지방의회 부활 23년 동안 지방의회는 나름대로 주민들의 높은 서비스 수준에 부응하기 위하여 주민의 대표기관, 지방자치단체의 최고의결기관, 집행부에 대한 감사통제 기관 등으로 그 역할 성실히 수행해왔다. 그러나 아직까지 지방의회의 의정활동에 대해 전문가, 언론 및 주민평가가 긍정적인 평가보다 부정적인 평가 높은 실정이다. 따라서 지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 자신의 역할을 효율적으로 수행하기 위해 우선

* 이 논문은 「한국지방자치연구」 제13권 제3호(2011.11)에 게재된 "지방의회의 위상강화를 위한 발전 과제: 지방자치법개정을 중심으로"라는 논문을 수정보완한 것이다.

1) 지방의회 부활 20주년을 맞아하여 한국지방행정연구원에서 2011년 4월 전국 만20세 이상 성인 1,000명을 대상으로 한 지방의회 공과에 대한 설문조사결과에서 지방의회에 대한 이미지는 부정적인 이미지가 69.1%로 긍정적인 이미지 30.9%보다 압도적으로 높은 것으로 나타났으며, 지방의회의 주민의견과 반영정도의 경우 부정적인 점수가 69.1%로 긍정적인 점수(41.9%)보다 높게 나타났다. 또한 지방의회에 대한 주민만족도에도 4.67점(10 만점)으로 보통수준이하의 것으로 나타났다. 그리고 경상북도의회에 대해 전반기 의정활동을 대 상으로 전문가조사에서는 전반적인 의정활동의 만족도는 2.85로 보통(3점)이하 수준으로 나타났으며, 언론보도 내용분석 결과는 2.04(보통 2점)으로 보통수준으로 나타났다(최근열, 2009: 872-873).
지방의회의 위상을 제고시키는 노력이 절실히 필요하다고 볼 수 있다.
지방의회의 위상 제고는 여러 가지 차원에서 접근할 수 있으나, 본 연구에서는 지방의회의 법적권
한차원에서 지방자치법을 중심으로 분석하여 위상제고를 위한 발전과정을 제시하는데 그 목적이
있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 지방의회의 법적권한 차원에서 우리나라 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석
e를 하였으며, 연구 방법은 지방정부의 기관구성형태가 우리나라와 유사한 기관대립형을 채택하고
있는 선진외국의 지방자치 관련법, 선행연구 등 국내외 문헌자료 중심의 내용분석방법을 활용하였
다.

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 지방의회의 지위와 권한

먼저 지방의회의 지위와 권한은 대한민국 헌법 제8장의 「지방자치」란 장에서 2개의 조문에 4개
항을 두고 있다. 즉, 제117조 제1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사항을 처리하고
재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정 할 수 있다.”고 하고 제2항에서는
“지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 또한 제118조 제1항 및 제2항에서
는 “지방자치단체에는 의회를 두며(제1항), 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장
선거방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제2항).”고 규정하고 있
다. 따라서 지방의회는 헌법상 보장된 기관으로서의 지위와 권한을 가지므로 법률로 폐지할 수 없
다.

다음으로 헌법에서 위임한 지방자치법상 지방의회의 지위와 권한을 살펴보면 다음과 같다.

2) 일본의 헌법은 제8장의 「지방자치」란 장에서 4개 조문(제92조, 제93조, 제94조, 제95조)에 5개항을 두고 있
으며, 우리나라는 헌법에 비하여 한층 더 강하게 지방자치 본질에 충실할 것을 헌법적으로 보장하고 있다. 즉,
첫째, 우리헌법에는 지방자치 기본정신에 관한 규정이 없으나 일본 헌법 제92조에서 「지방자치 본직(本旨)」관
하하여 언급함으로써 지방자치정신에 충실할 것을 헌법으로 보장한 다는 것을 창명하고 있다. 둘째, 우리헌법
제117조에는 조례제정의 범위를 법령의 범위 내로 제한하고 있으나, 일본헌법 제94조에는 법률의 범위 내로 한
정함으로써 우리보다 조례제정 범위를 헨법에 확대해 두고 있다. 셋째, 우리헌법에는 지방자치단체의 장이나 지
방의원 선거를 법률에 위임하고 있으나, 일본 헌법 제93조 제2항에서 「지방자치단체의 장, 의회의원 및 법률로
정하는 기타 공무원은 그 지방자치단체의 주민이 직접 선거한다(本旨)」로 규정하고 있어 주민의 참정권을 직접 헨법
적으로 보장하며, 아울러 단체장, 지방의원벌전 아니라 이와의 선출직 공무원을 직접 선출할 수 있는 여지를
개방해 놓고 있다. 넷째, 일본 헌법 제95조에는 특정한 지방자치단체를 대상으로 하는 특별법의 제정은 먼저
주민들의 파권이 아닌 이상의 동의를 첨재조건으로 함으로써 국회의 주민들의 의사를 반하는 법률의 제정을 사
1) 지방의회의 지위
지방의회는 주민대표기관(지방자치법 제31조), 의결기관(지방자치법 제39조), 입법기관(지방자치법 제39조 제1항 제1호) 및 집행기관의 감시기관(지방자치법 제40조 제42조)으로서의 지위를 갖는다.

2) 지방의회의 권한
지방의회의 권한은 각 국가가 채택하고 있는 지방자치의 유형(주민자치, 단체자치), 지방자치단체의 기관구성 형태(기관통합형, 기관분리형)와 계층구조(1계층제, 2계층제 이상), 집행기관의 선임방식(직선제, 간선제, 중앙정부 임명제) 등에 따라 상이하다. 우리나라는 지방자치단체의 의회의 권한은 일률적으로 동일하여 다음과 같은 권한을 가지고 있다.

(1) 의결권
의결권은 지방자치단체나 지방의회의 의사형성행위로 지방의회의 권한 중에서 가장 핵심적인 권한으로 이론상 지방자치단체의 사무전반에 걸쳐 적용되지만, 기관법무사무와 법령에 의하여 지방자치단체의 전속권한(예: 자치단체대표권, 직원의 임명지휘감독권 등)에 속하는 사항으로 그 권한이 지방의회가 행사할 수 없다. 지방의회의 의결권은 협의 의결권과 결의권 내지 결정권을 포함한다.

협의의 의결권이라 지방의회의 의결권을 제한적으로 열거하고 있는 지방자치법 제39조에 규정된 지방의회의 의결사항과 기타 지방자치법의 각 조항에 규정되어 있는 지방의회의의 의결사항으로 반드시 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 필수적 의결사항에 대한 의결권을 말한다. 즉 지방자치법상의 지방의회의 의결사항에 관한 의결권으로는 ① 조례의 제정, 개정 및 폐지 ② 예산의 심의, 확정 ③ 결산의 승인 ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사무수수료 분담금 지방세 또는 가입금의 부과 및 징수 ⑤ 기금의 설치-운용 ⑥ 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득, 처분 ⑦ 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치-처분 ⑧ 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ⑪ 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이며, 이중 ①에서 규정한 기타 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 중 지방자치법에 규정된 것이라면 지방자치법상 지방의회의 권한 사항으로 지방의회의 의결을 요하는 사항으로는 ① 자치단체의 설치-폐지나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때 의결결정(지방자치법 제4조 제2항) ② 자치구가 아닌 구와 읍면동의 설치-폐지 ③ 지방자치법의 발행(지방자치법 제124조 제1항) ④ 세입세출예산이외의 부담이 될 채무부담행위(지방자치법 제124조 제2항) ⑤ 예비비지출의 승인(지방자치법 제129조 제2항) ⑥ 특별회계의 설치(지방자치법 제126조 제2항) 등이다. 이와 같은 지방자치범상 의결권이외에도 지방의회는 각종 법령에 의한 의결권과 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 의결권을 가진다. 지방의회의 의결권의 범위는 각국 사정에 따라 다르겠으나 외국의 경우 정확한 권한을 부여하는 경우와 제한적으로 부여하는 경우로 두 가지로 나누어 있는데, 우리나라 의결권의 범위는 법률에 제한적 열거주의를 채택하고 있어 비교적 좁게 하고 있다. 협의의 의결권이 법률에 근거한 자치단체의 의사형성권이라도, 의결권 혹은 결정권이란 법률의 근거에 불문하고 지방의회의 결정하는 사실상의 기관의 의사형성행위라 할 수 있다. 결의의 경우
법적인 근거가 있는 결의(예를 들어 의장부의장 불신임 결의와 의원자격상실결의 등) 일 때에는 법령의 규정에 따라 그 결의사항의 범위가 명백히 한정되지만, 사실상의 결의(예를 들어 보건, 환경 등에 관한 선언이나 도시미관에 관한 선언 등) 일 때에는 그 결의 사항의 범위는 제한받지 않는다고 보아야 할 것이다.  

(2) 행정감시권
지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체의 정책을 결정할 뿐만 아니라 그 정책이 주민의 복리 증진을 위하여 적합하게 집행되고 있는가를 감시하며 집행기관에 의한 행정사용에 관한 감사결과 조사결과 지방자치법 제41조, 행정사용감사 조사보고에 대한 처리(지방자치법 제41조의 2), 자치단체장에 대한 사무결정 요구(지방자치법 제40조), 자치단체장과 관계공무원의 출석 요구, 행정사용처리상황의 보고와 질문응답(지방자치법 제42조) 등을 규정하고 있다.

(3) 자율권
지방의회는 그 조직과 운영에 있어 자율권을 갖는다. 즉, 지방의회는 그 의사와 내부사항을 자치단체장이나 선거민을 포함한 외부세력의 간섭을 받지 않고 독자적으로 결정하고 운영할 권한을 갖는다. 이러한 자율권에는 다음과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다.

① 내부조직권
내부조직권으로는 의장단 구성(지방자치법 제48조) 및 불신임의결(지방자치법 제55조), 위원회의 설치와 위원의 선임(지방자치법 제56조), 사무조직의 설치(지방자치법 제90조), 사무직원의 정수 및 임명권(지방자치법 제91조) 등이 있다.

② 의사자율권
의사자율권으로는 지방의회의 회의규칙 제정(지방자치법 제71조), 회의공개 금지(지방자치법 제65조), 개회·휴회·폐회 및 회기 등의 지방의회의 의결로 자주적 결정, 연간회의 총 일수정례화임시회의 회기를 조례로 정할 수 있다(지방자치법 제47조).

③ 의원신분사정권
의원신분사정권으로는 의원 사직허가(지방자치법 제77조), 의원의 자격에 대한 심사의결(지방자치법 제79조, 제80조), 의원에 대한 징계(지방자치법 제86조, 제87조) 등이 있다.

④ 원내경찰권
원내경찰권으로는 의원에 대한 질서유지권(지방자치법 제82조), 방청인에 대한 질서 유지권(지방자치법 제85조), 경호권(의회규칙 제80조) 등이 있다.

3) 그러나 사실적인 결의도 사실상 일정한 범위가 있다고 보아야 된다. 즉, 그 결의 대상이 해당 자치단체의 공공사무에 해당하거나 적어도 자치단체 또는 지역주민의 공적인 이해와 관련이 있는 사항에 한정되어야 한다 (예컨대, 지방의회가 특정외국과 외교단결 결의, 국제한방에 관한 결의 등은 범위에 벗어난다 할 수 있다).
미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

(4) 선거권
지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 임정한 기관 또는 기관의 구성원의 선거권을 가진다. 즉, 의장, 부의장, 임시의장 선거(지방자치법 제48조, 제52조), 위원회 위원 선임(지방자치법 제56조 제3항), 감사위원의 선임(지방자치법 제134조) 등의 권한을 가진다.

(5) 의결재출권
지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방자치단체장이나 외부에 대하여 의견을 제출할 권리를 가진다. 먼저 지방자치단체장에 대한 관계로서 지방의회는 당해 자치단체의 사무는 물론 그 자치단체에 위임된 사무(단체위임사무)에 관하여 자치단체장 또는 그 보조기관으로부터 설명을 구하고, 이에 대하여 의결하거나 의견을 제출할 수 있다. 또한 자치단체장에게 위임된 기관위임사무에 대하여는 관여할 수 없으나 의견을 제출할 수 있다. 다음 외부에 대한 관계로서 지방의회는 당해 자치단체의 공익에 관한 사무에 대하여 관계 행정관청에 의견서를 제출할 수 있다. 즉, "지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는, 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다." 규정함으로서(지방자치법 제4조 제2항) 지방의회의 의결재출권을 인정하고 있다. 이러한 의결재출권은 평의의의결권에 포함된다.

(6) 청원수리 및 심사처리권
지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민의 의사를 행정에 널리 반영하기 위하여 단지 의회의 권한 사무에 한하지 않고 널리 당해 자치단체의 공무에 관하여 주민들로부터 청원을 수리하고 이를 심사처리할 수 있는 권한을 갖고 있다(지방자치법 제75조). 한편 지방의회는 체택한 청원 중에서도 자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 즉, "지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는, 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다." 규정함으로서(지방자치법 제4조 제2항) 지방의회의 의결재출권을 인정하고 있다. 이러한 의결재출권은 평의의의결권에 포함된다.

2. 선행연구 검토
지방의회의 위상 관련 선행연구는 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 지방의회에 부여된 기능과 역할 수행 즉 의정활동의 평가에 대한 연구와 지방의회의 법적 권한권한의 제도적 연구로 나누어 볼 수 있다.
감시기능 등으로 다양하게 제시되고 있으며, 이들 구성요소를 측정할 수 있는 측정지표(평가지표) 들도 다양하게 제시되고 있다.
다음 지방의회의 범칙 관한자원의 제도적 연구로는 최병대(2003), 최봉기(2005), 한국지방자치학
있다. 이들 논문은 지방의회 위상 관련 전반적인 연구라기보다 단면적인 부분에 한정하여 논의하
였다.
이상의 선행연구에서 검토한 바와 같이 지방의회의 위상 관련 선행연구는 주로 지방의회 의정활동
평가에 대한 연구가 중심을 이루고 범칙관한자원의 제도적 연구가 미흡하며 그 나머 단면적인 부
분에 한정하여 논의 하였다. 본 연구에서는 범칙관한자원의 제도적 연구에 초점을 두고 지방자치
법을 중심으로 전반적인 분석을 하여 지방의회의 위상재고를 위한 발전과제를 제시하고자 한다.

III. 연구의 분석틀

1. 지방의회 환경변화와 지방자치법상 지방의회 관련 주요 내용 변화

지방자치제 부활을 준비하기 위한 지방자치법 전부개정(1998년 4월 6일)부터 현재까지 지방의회
관련 주요 내용이 어떻게 변화되어 왔는지 지방자치법상 내용을 중심으로 정리하면 (표 3-1)와
같다.

(표 3-1) 지방자치법상 지방의회 관련 주요 내용 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주민의 역할 확대</td>
<td>없음</td>
<td>제17조(주민소송), 제20조(주민소환)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>지방의회 의원에 대한 소송 및 소환 조항 산출</td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회 법적지위 강화</td>
<td>제26조(의회의 설치) 지방자치단체에 의회를 둔다.</td>
<td>제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>지방의회가 지방자치단체의 독립기관임을 밝임</td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회 원의정수</td>
<td>제27조(시·도의회의 의원정수) 제28조(시·군 및 자치구의회의 의원정수) 제29조(구의회의 기준) 제30조(의원정수의 조정)</td>
<td>의회 의원정수 및 인구기준 조항 식제</td>
</tr>
<tr>
<td>의원보수 (명예직-유급제)</td>
<td>제32조(의원의 보수) 명예직, 회중 임비와 여비 지급 가능</td>
<td>제33조(의원의 의정활동비 등)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>지방의원 명예직-유급제로 변경 후 의정활동비 및 월정수당 징수 조항 신설</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제34조(상해 사망 등의 보상)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>지방의원 보상규정 신설</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4) 지방자치 부활을 준비하기 위해 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 지방자치법이 전부개정 된 후 가장 최근인
2014년 1월 21일 법률 제12880호로 일부개정이 이뤄져까지 총 44차례의 지방자치법 개정이 있었다. 또한 지
방자치법 시행령도 대통령령 제12444호로 1988. 5. 7. 전부개정 후 2013년 11월 20일 대통령령 제24859
호로 일부 개정까지 46차례의 개정이 이루어졌다.
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>의원</td>
<td>경직제한 조항 강화</td>
<td>제33조(경직 등 금지)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방의원 경직제한 관련 조항 강화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>정계 조항 신설</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지방의회</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>의무</td>
<td>제38조(지방의회의 의무 등)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신설</td>
<td>• 지방의회의 의무조항 신설</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>의결사항 추가 신설</td>
<td>제33조(지방의회의 의결사항)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 추가 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>본회의</td>
<td>권한 강화 신설</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제40조(서류제출요구)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>의원 징계 조항 신설</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제42조(의회규칙)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방의회 내부운영에 관한 의회규칙 조항 신설</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제44조(임시회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방자치단체장이 소집 → 지방의회 사무처장 사무국장 사무과장이 소집</td>
</tr>
<tr>
<td>행정사무 감사 및 조사권 강화</td>
<td>제36조(행정사무조사권)</td>
<td>제41조(행정사무 감사권 및 조사권)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 행정사무감사 관련 조항 신설 및 강화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 행정사무감사 기간 확대(시도 10일 → 14일, 시군과 자치구 7일 → 9일)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 서류제출 및 선서 또는 증언 거부에 대한 벌칙부과</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 조사보고 및 처리결과 지방의회에 보고 의무화</td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회</td>
<td>규제 제정 신설</td>
<td>없음</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제43조(의회규칙)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방의회 내부운영에 관한 의회규칙 조항 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>정례회</td>
<td>횟수 변경</td>
<td>제38조(정기회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제44조(정례회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 매년 1회 → 매년 2회로 변경</td>
</tr>
<tr>
<td>임시회</td>
<td>소집 권한 변경</td>
<td>제39조(임시회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제45조(임시회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방자치단체장이 소집 → 지방의회 사무처장 사무국장 사무과장이 소집</td>
</tr>
<tr>
<td>연간 회의 일수</td>
<td>지정의 변경</td>
<td>제41조(개회·휴회·폐회와 회의 일수)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 정기회의 회기 30일, 임시회 기 10일, 연간회의총일수(시도 70일, 시·군·자치구 60일)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제47조(개회·휴회·폐회와 회의일수)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 회의일수 지정 → 연간회의총일수 및 정례회·임시회 회기 는 지방자치단체 조례로 정함</td>
</tr>
<tr>
<td>위원회</td>
<td>위원 선임 주체 변경</td>
<td>제50조(위원회의 설치)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 상임위원회는 시·도의회에 한해 설치</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 위원회 위원은 지방의회에서 선임</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>제56조(위원회의 설치)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 지방의회 상임위원회 설치 여부는 조례로 정함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 위원회 위원은 지방의회 → 본회의에서 선임</td>
</tr>
<tr>
<td>윤리특별위원회 신설</td>
<td>없음</td>
<td>제57조(윤리특별위원회)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 윤리특별위원회 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>전문위원 신설</td>
<td>없음</td>
<td>제59조(전문위원)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 전문위원 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>의장의 표결</td>
<td>없음</td>
<td>제64조의2(의장의 선출 및 의장의 표결)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성

264
2. 분석틀: 지방의회의 위상제고 분야 및 세부과제

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치제 부활을 위한 지방자치법 전부개정(1988년 4월 6일) 이후 현재 까지 지방자치범상 지방의회의 위상제고를 위한 노력으로 지방의회가 지역주민의 대의기관임을 명문화, 지방의원 유급제 도입, 지방의원 집직제한 및 영리활동금지 강화, 지방자치단체장에게 서류 제출 요구 조항 신설, 행정사무감사관 및 조사관 관련 조항 신설 및 강화, 행정사무감사기간 확대, 행정사무감사 및 조사 시 서류제출 또는 서면 거부에 대한 벌칙부과, 행정사무 및 조사보고에 대한 처리 결과 의회보고 의무화, 지방의회 내부운영에 관한 의회규칙 조항 신설, 위원회의 위원장 및 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위한 전문위원 조항 신설, 개회허위정례 및 회기의 지방의회의 의결로 자주적 결정, 연간회의 총일수정례회임시의회는 자치단체조례로 정하도록 개정, 의장의 표결 선출조항 신설, 위원회의 의안 제출 관련 조항 신설, 지방의회 사무직원 중 별정직, 임기제, 기술공무원임용권을 지방의회 사무처장사무국장사무과장에 임명 등의 제도 개선이 이루어졌으나 아직 지방의회가 기능 또는 역할을 수행하는데 많은 법적제도적 제약이 따른다. 따라서 현행 지방자치법상 지방의회의 기능 또는 역할 수행에 제약요인들을 중심으로 그 개선을 통하여 위상을 제고시켜야 분야 및 세부과제를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>선도 조항 신설</td>
<td>의장의 표결 선출 조항 신설</td>
<td>의장의 표결 선출 조항 신설</td>
</tr>
<tr>
<td>위원회의 권한 강화</td>
<td>제58조(의안의 발의)</td>
<td>제66조(의안의 발의)</td>
</tr>
<tr>
<td>장계 요구 주체 변경</td>
<td>제79조(장계의 요구)</td>
<td>제87조(장계의 요구)</td>
</tr>
<tr>
<td>사무처 등의 설치</td>
<td>제82조(사무국 등의 설치)</td>
<td>제90조(사무국 등의 설치)</td>
</tr>
<tr>
<td>지방의회의 인사권 강화</td>
<td>제83조(사무직원의 정원과 임명)</td>
<td>제91조(사무직원의 정원과 임명)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 최병대(2011, 76-78)의 수정·보완하여 재구성

<표 3-2> 분석틀: 지방의회의 위상제고 분야 및 세부과제

지방자치정부 20년 기업 세미나 265
분야 | 세부과정
---|---
지방의회 사무직원의 인사권 독립 | 지방의회 사무직원의 인사권 독립
지방의회 및 의원의 전문성 강화 | 지방의회 및 의원의 전문성 강화
지방의회의 자치입법권(조례제정권) 강화 | 지방의회의 자치입법권(조례제정권) 강화
지방의회의 집행기관 감시기능 강화 | 지방의회의 집행기관 감시기능 강화
지방의회의 심의의결권 확대 및 강화 | 지방의회의 심의의결권 확대 및 강화
지방의회 및 의원의 책임성 강화 | 지방의회 및 의원의 책임성 강화

### IV. 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제

1. 지방의회 사무직원의 인사권 독립


첫째, 우리나라의 경우 기관대립형인 자발자치단체의 기관구성, 지방의회가 헌법상 보장된 독립기 관, 지방부전 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 3항에 국가와 지방자치단체에게 지방의 회의장의 인사권에 기여할 수 있도록 강제적인 법적사용 규정, 인사관리자와 사무 감독권자 등의 임직이 필요 등으로 보아 지방의회 모든 사무직원에 대한 인사권은 자발의회의 의장에게 귀속하는 방향으로 개선되어야 하며, 지방자치법은 3)과 같이 개정되어야 한다.

5) 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 자발자치단체장이 임명한다. 다만, 자발자치단체의 장은 사무직원 중 발전적 임기제 공무원에 대한 임명권을 지방의회 자발자치단체장과 자발자치단체장에게 위임하여야 한다( 지방자치법 제7조 2항). 그러나 사무직원의 임명권은 국무정부의 특별법에 의해서는 자발자치단체법을 적용하도록 하고 있고, 자발자치단체법 제6조 1항은 자발자치단체의 장은 이 법이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명직직무시행과 임면하는 권한을 가진다고 규정하고 있다. 이에 따라 사무직원은 소속기관의 지방의회의 의장에서 심리적으로 자신의 입장을 가지고 있는 집행기관장(일부는 집행기관장의 장이 인사권을 가 진 있는 사무직원시공무원)의 영향을 크게 받을 수밖에 없는 실정이다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>현행</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제91조(사무직원의 정원과 임명)</td>
<td>제91조(사무직원의 정원과 임명)</td>
</tr>
<tr>
<td>① (생략)</td>
<td>① (현행과 같음)</td>
</tr>
<tr>
<td>② 사무직원은 지방의회의 의장이 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·임기제공무원에 대한 임용권은 지방의회의 사무처장-사무국장-무관장에 위임하여야 한다.</td>
<td>② 사무직원은 지방의회의 의장이 임명한다.</td>
</tr>
<tr>
<td>③ 제1항과 제2항과 관련하여 이법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

둘째, 지방의회에는 집행기관과 다른 전문성이 요구되므로 행정직과 별도의 의회직의 신설이 필요하다고 하겠다. 의회직렬의 설치 방안은 현행 지방공무원임용령에서 분류하고 있는 직군-직렬-직류 체계에서 의회직렬을 설치하는 것이다. 즉 현행 지방공무원 임용령 제3조 제1항 [별표 1]에서는 일반직공무원 직군을 행정직군, 기술직군, 관리운영직군으로 구분하고 행정직군에서 행정직렬, 세무직렬, 전산직렬, 교육행정직렬, 사서직렬, 속기직렬, 방호직렬 등 8개 직렬로 구성되어 있는데, 행정직군에 의회직렬을 신설하는 것을 의미한다.

셋째, 인사위원회는 지방공무원법 제7조에 의하면, 지방자치단체에 임용권자별로 두도록 되어있으므로 지방의회 사무처장에 근무하는 직원의 인사위원과 지방자치단체장에서 지방의회의장으로 변경되면 지방의회 사무기구의 인사위원회도 별도로 설치운영하여야 한다. 다만 인사위원회는 지방의회의 의회직렬로 설치운영되게 인사위원회 기능 중 채용을 위한 임용시험 실시 등은 사도단위에서 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하여 하도록 하는 방안이 필요하다. 즉 의회직 채용을 위한 시험은 사도 광역의회 인사위원회에서 일괄적으로 관리하는 것이 합리적이라 생각한다.

넷째, 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 의회직이라는 소수직렬 신설로 인한 인사적절 및 사기 저하, 장기근무로 인한 매니저층조정 등을 방지할 뿐만 아니라 지방의회 사무직원의 균형 있는 인력배치와 지방의회활동을 위하여 지방의회간 인사교류의 활성화가 필요하며, 이를 위해 사도 단위로 광역자치단체 내의 광역의회와 기초의회를 통합하는 '사도 지방의회사무직원 인사교류협의회(가칭)'를 설치운영하여야 한다.

2. 지방의회 및 의원의 전문성 강화

지방자치법 제38조에 ‘지방의회 및 의원의무를 실천하기 위해서 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.’라고 규정하고 있으나 그 구체적인 실천이 미흡함으로 지방의회 및 의원의 전문성을 강화하기 위하여 다음과 같은 추가적인 조치가 필요하다.
1) 지방의원 보좌인턴제 도입

지방의회 의원의 의정활동을 지원할 수 있는 의원 개인별 보좌관제 도입 여부에 대해 학계 및 실무계에서 그 동안 많은 논란의 대상이 되어왔다. 물론 아직 많은 여론이 공존하지만, 지방의회의 황경변화에 따른 역할의 중대하고 현실적인 여건을 고려한 공정적인 관점에서 의원 개인별 보좌관제 도입을 적극적으로 논의할 필요가 있다. 다만 지방의원 개인별 보좌관제도의 도입은 반드시 주민을 위한 것이어야 하며, 이를 위해서 주민의 동의와 공감대가 형성되어야 한다. 단 시간에 공감대 형성이 쉽지 않으므로 우선 지방의원 "보좌인턴제"의 도입이 필요하다. 따라서 지방의원 보좌인턴제 도입을 위해 제92조 제2항(의원의 보좌직원)을 신설하여 조례로 정한 것이다. 즉 지방의회 개인별 보좌관 제도는 이하 제4조에서는 '보좌인턴'이라 한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>제92조 2(의원의 보좌직원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>① 지방의회 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 공무원이 아닌 보좌직원(이하 조에서는 &quot;보좌인턴&quot;이라 한다)을 두 수 있다. ② 보좌인턴의 정수와 보수 등은 조례로 정한다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

두) 정책연구기능 강화

지방의회의 의원의 의정활동을 지원하기 위한 보좌인턴제 도입과 함께 국회에서 '예산정책처'와 '입법조사처'를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회의 정책 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 '입법 및 정책전문기관'을 사무처 등에 설치하기도 한다. 따라서 제90조 4항을 신설하여 법적근거를 마련하여야 한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>대비표</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>&lt;표 4-2&gt; 지방자치법 제92조 2 신구조문 대비표</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

2) 정책연구기능 강화

지방의회의 의원의 의정활동을 지원하기 위한 보좌인턴제 도입과 함께 국회에서 '예산정책처'와 '입법조사처'를 설치하여 운영하는 예와 같이 의회의 정책 및 정책을 전문적으로 지원하는 가칭 '입법 및 정책전문기관'을 사무처 등에 설치하기도 한다. 따라서 제90조 4항을 신설하여 법적근거를 마련하여야 한다.

6) 의원 보좌인력 문제로 일부 지역의회에서는 효율적인 의정활동을 위해 일시방면적으로 행정사무제신설자원 인턴 제도를 도입하여 일정으로 보좌인력의 지원하여 행정안전부에서 의회를 가졌으며, 또한 일부 지역의회에서는 보좌인력으로 의회에서 보좌인력 1인을 지원해 오면서 중앙정부와 마찰이 빚어졌고 볼 때 지방정부의 재정부담도 높게 된다. 그러나 지역의회에서는 1인을 보좌인력으로 지원하기로 결정하여 보좌인력 1인을 지원해 오면서 중앙정부와 마찰을 빚어졌다.
<표 4-3> 지방자치법 제90조 신구조문 대비표

<table>
<thead>
<tr>
<th>행정</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제90조(사무처 등의 설치)</td>
<td>제90조(사무처 등의 설치)</td>
</tr>
<tr>
<td>①～③ (생략)</td>
<td>①～③ (현행과 같음)</td>
</tr>
<tr>
<td>&lt;신설&gt;</td>
<td>④ 지방의회에는 자치법 및 정책에 관한 사항을 조사연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 연구기관을 둘 수 있다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3) 지방의정연수원(가칭) 설립

현재 지방의회의원 연수는 국회 의정연수원, 안전행정부 지방행정연수원, 민간교육기관 등에 위탁하여 실시하고 있다. 즉 지방의원 연수는 연수비용으로 2011년의 경우 연간 약 120억원(국내 3,835백만원, 국외 8,138백만원)을 사용하고 있지만 공급자중심의 횡단적인 연수로 종합적인 지방행정 전문지식 습득을 곤란하고 지방의정활동 중심의 전문적인 교육 및 증강기적 연수프로그램에 의한 체계적인 교육 수요에 대처하지 못하고 있다. 따라서 지방의회들의 지방행정에 대한 종합적인 정책형성능력 향상 및 전문성 향상을 위해 지방의원 교육훈련의 특화된 전담교육 훈련기관으로서 지방의정연수원의 설립이 필요하며, 〈표 6〉에 제시된 바와 같이 지방자치법에 관련 조항을 신설할 필요가 있다.

<표 4-4> 지방의정연수원 설립 지방자치법 조항 신설

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방자치법조항(신설)</th>
<th>지방의회의 전문성 강화와 지방자치발전에 필요한 교육연수를 위하여 지방의정연수원을 설립한다.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>② 국가와 지방자치단체는 지방의정연수원 운영에 필요한 사항을 지원한다.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

3. 자치집행권(조례제정권)의 강화

지방의회의 조례제정권은 헌법에 보장하고 지방자치법에서 구체화하고 있다. 즉, 헌법 제117조 제1항, 제2항, 제3항은 “자치단체는 민주의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규칙을 제정할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방자치법 제22조에는 “자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야한다”라고 되어 있다. 또한 지방자치법 제27조에는 “조례를 위반한 행위에 대하여 조례로서 1천만원이하의 과태료를 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

이러한 자치의회의 조례제정권은 헌법에 보장되어 있어 외형상 상당히 넓게 인정되고 있는 것처럼 보이지만 실질적으로 각종 범위에 의하여 현재로 제한하고 있다. 즉, 먼저 상위법규 우위에 의한 한계로서 나타났는데, 자치의회의 의결은 국가 법령에 위반해서는 안 된다고 규정하고 있다. 우리

이상에서 살펴본 바와 같이 조례제정권의 범칙이 제약되고 조례 운영의 실질적 확보도 어려운 형편이다. 조례의 범칙 지위에 대해서 논란의 여지는 있으나 조례는 자방자치단체의 자기자치법에 의거하여 자방의의에서 제정한 민주적 정당성을 가진 법규범이므로 행정법과 다르며, 주민의 권리와 생활을 수호하기 위하여 주민에게 적용되는 범죄법이다. 즉, 조례의 범칙 지위를 단순히 행정법으로만 보기에 불구하고 법률에 준하는 범죄법보다 하위지만 범죄법과 대등한 지위로 보아 조례 제정권의 범칙을 더욱 확대시킬 필요가 있다. 이와 같이 조례제정권의 범칙을 확대 및 강화하고 조례 운영의 실질적 확보하기 위해서는 조례 (표 7)에 제시된 바와 같이 지방자치법 제22조 및 제27조 개정 및 신설이 요구된다.8)

즉, 우선 지방자치법 제22조에서 “법령의 범위 안에서” 가능하도록 되어 있는 조례제정권을 “법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서”라고 개정하고, 단서조항은 삭제하여 법률에 근거가 없거나

7) 조례의 범칙 지위에 관해 1999년 공법학계와 법조계를 대상으로 한 대인 설문조사(1) 조례는 법률, 대통령령 및 부령보다 하위의 범례법으로 행정법의 일종이다. 2) 조례는 행정법이라는 점에서 법률과 유사한 성격을 지니므로 대통령령과 부령에 의해서 조례의 범칙을 정할 수 없으며, 따라서 법률에 의한 범칙의 자격을 가진다. 결과는 조례가 법률에 준하는 범례법으로 보는 입장이 72.6%이고 행정법의 일종으로 보는 입장이 27.4%로 나타났(김성호, 1999, ‘조례제정권 범죄죄표에 대한 연구, 참조). 한편 2008년 한국지방자치학회 전문가들로 대상한 설문조사(1) 조례는 행정법에 법률, 대통령령 및 부령보다 하위의 범례법으로 보는 입장이 적절하다고 보는 범례법은 42.5%로 대답하였다. 범죄법에 의한 지위가 적절하다고 보는 법률은 57.5%로 대답하였다. 범죄법과 대등한 지위에 두거나 법률에 준하는 지위가 적절하다는 입장이 63.7%임(김해영, 2008, ‘지방자치법제도의 실질적 구현을 위한 법례정비에 관한 연구). 8) 근본적으로 자방의의의 자치자치법권(조례제정권)의 확대를 위해서는 기관위임사무를 폐지하고 국가사무와 광역단체 및 기초자치단체간의 사무배분을 명확히 하기 위하여 사무배분기본법을 개정하고 사무배분기본법에서는 현행 지방자치법 제10조(기초자치의 기본원칙), 지방자치법 제9조(자치자치단체의 사무의 범위), 지방자치법 제10조(자치자치단체의 사무배분기본법), 지방자치법 제11조(국가사무의 처리 제한)를 보다 체계화하고 구체화 할 수 있는 내용을 포함하여야 할 것으로 기관위임사무를 폐지하고 국가사무 외 자치자치단체간 사무배분을 통한 국가 사무의 지방이양을 실시하여 자치자치단체의 자기자치범위의 범위를 확대하여야 한다.
입법공백인 분야에 대해서는 지방자치단체가 조례를 제정하여 적극 대응할 수 있도록 해야 한다."  
다음 자치사무의 조례위임을 강화하기 위해서는 지방자치법 제22조 제2항을 다음과 같이 신설한다. "지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다."  
한편 조례 운영의 실효성을 확보하기 위하여 지방자치법 제27조에서 벌칙제정권은 행정법에서 형사법까지 확대되어야 한다. 즉 지방자치법 제27조 규정을 강화해야하며 중앙정부는 법률로 입법요지와 과격만을 대강정부하고, 자방자치단체가 이에 근거하여 구체적인 사항을 자유롭게 조례로 규정하도록 한다.  
따라서 조례위반에 대해 지방자치법 제27조 제1항의 '1천만원 이하의 과태료' 부분을 '3월 이하의 정역 또는 금고, 500만원이하의 벌금구류과료 또는 1천만원이하의 과태료'의 벌칙으로 개정할 필요가 있다.

(표 4-5) 지방자치법 제22조 및 제27조 신규조문 대비표

<table>
<thead>
<tr>
<th>현재</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제22조(조례)</td>
<td>제22조(조례)</td>
</tr>
<tr>
<td>① 지방자치단체는 벌의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. &lt;신설&gt;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>② 지방자치단체의 사무 중 법률에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 대통령령총리령 또는 부령으로 정할 수 없고, 대통령령에서 직접 조례로 위임한 사항에 관하여는 총리령 또는 부령으로 정할 수 없다.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>제27조(조례위반에 대한 과태료)</th>
<th>제27조(조례위반에 대한 벌칙)</th>
</tr>
</thead>
</table>
| ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.  
② 제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 권한 구역 안의 장이 부과·징수한다. |
| ① ----- 3월 이하의 정역 또는 금고, 500만원 이하의 벌금구류과료 또는 1천만원 이하의 과태료 ---.  
② 제1항에 따른 벌칙은 ---------------- ------------- ------------- ---. |

9) 일부에서는 지방자치법 제22조에서 "벌의 범위 안에서"가능하도록 되어 있는 조례제정권을 "범위에 위배되지 아니하는 범위 안에서"로 개정하려면 법률 제117조 개정이 전제되어야 한다고 주장하고 있다(최병태, 2011: 87).
11) 지방자치법 제27조에 조례의 벌칙제정권의 벌칙을 1999년 설문이 설문조사에서 벌칙이 정한 범위 안에서 범죄범과의 형벌(정역, 금고, 구류 등)까지 확대에 대한 의견이 찬성이 40.0%이며 2008년 설문조사에서는 전문가의 62.5%가 "지방자치법에 형벌 종류 상한을 정하고 그 범위 내에서 조례제로서 형벌규정을 제정할 수 있었다."고 응답하였다(김성호, 2011: 15-16).
4. 지방의회의 집행기관 감사기능 강화

1) 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고

지방의회의 행정사무감사 및 조사대상 사무는 지방자치단체의 고유사무(지치사무, 지방자치법 제9조에 규정된 지방자치단체 사무범위내의 사무)를 대상으로 할 수 있음을 당연히 단체위임사무와 기관위임사무를 지방의회의 행정사무감사 또는 조사대상으로 할 수 없는가 문제가 된다. 즉, 이론적으로 단체위임사무는 일반적으로 지방의회의 행정사무감사 및 조사대상이 되는데 비하여 기관 위임사무는 위임기관의 감사 및 조사대상이 된다고 보아야 할 것이다. 그러나 현행 지방자치법 제41조 제3항에는 지방자치단체(단체위임사무) 및 그 정(기관위임사무)이 위임받아 처리하고 있는 사무에 대하여 국회와 상급 자치단체 의회가 직접감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 해당 지방의회가 행할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 기관위임사무에 대해서도 지방의회의 행정사무 감사권을 원칙적으로 인정하면서, 반대로 단체위임사무를 지방의회의 행정사무감사대상사무에서 제외될 수 있어 그 만큼 지방의회가 위임될 수 있다고 본다.

따라서 행정사무감사 및 조사 대상범위의 명확화 및 확대가 필요하다. 즉, 위임사무에 대해서는 국회가 중앙정부에 대한 감사를 통해서 그 타당성을 조사하고 평의회는 사도에 대한 감사를 통해서 위임의 타당성을 조사하고, 위임받은 사무를 제대로 집행했는가의 문제를 사도에 대해서는 해당 평의회, 지방의회에 대해서는 해당 지방의회가 감사하는 것으로 개선이 필요하다(문명기와, 2008: 207). 그리고 지방의회가 행정사무감사 및 조사의 실효성을 제고하기 위해서는 우선 행정사무 감사 또는 조사 결과 시정요구의 처리결과를 의회가 보고받은 후 보고받은 내용에 대해 추가 조치가 필요하다고 판단할 경우 지방의회가 적절한 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 따라서 지방자치법 제41조의 2 ②항을 다음과 같이 개정 한다. "지방자치단체나 기관은 제2항에 따라 시정요구를 받거나 이상 반은 사항을 자체 없이 처리하고 그 결과를 지방의회에 보고하여야 하며, 지방의회는 그 처리결과 보고에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있다." 다음 보다 근본적인 실효성을 제고하기 위해서는 지방의회의 전문직 보직기관의 강화(12)가 필요하며 의회사론의 기구를 조성하는 것도 하나의 대안이다. 즉, 집행기관 중 강사업무를 담당하고 있는 감사실 또는 기획감사실을 지방의회로 조정하면 행정사무감사 및 조사업무에 관한 지방의회의 전문성과 실효성이 쉽게 보완 될 것이다(13).

12) 행정사무감사 및 조사의 효과성을 제고하기 위하여 미국의 회계감사원(연방정부, 주정부 및 지방정부의 감사를 담당하며, 연방의회에 소속없이 유권은 독립적으로 이루어짐), 영국의 감사원(각계 대표로 구성되며 전국의 지방정부 회계감사를 담당하며 감사결과를 지방의회에 대신 행정의무의 시정과 개선을 요구함), 일본의 감사원(단체감사의 동위로 인해 임명함으로 독립성을 얻지 못하거나 운영상 독립적임 등 과 같이 독립된 감사기관의 설치가 필요하지만 독립된 감사기관의 설치는 지방의회의 행정사무감사제도의 폐지를 전제로 하고 있다(다만 제주특별자치도의 경우 의회가 행정사무감사 및 조사업무를 가지고 자체 감사를 위해 도지사 소속하에 도의회가 추천한 3명, 교육감추천 1명을 포함한 7개도에 위임으로 구성된 감사위원회를 두고 감사위원장은 인사정무처장임 직에 도의회 동의를 받도록 하고 있음). 따라서 강사장-의회 회의장정부 행정은 우리나라에서 지방의회의 행정사무감사 기능을 폐지할 경우 지방의회의 권한을 더욱 약화시킨다는 비판이 제기될 수 있어 독립된 감사기관의 설치가 필요하다. 전제에 그 대안으로 지방의회의 전문직 보직기관의 강화를 제안함. 여기서 지방의회의 전문보직기관의 강화 방안은 일본 지방의회의 감사방식을 보다하기 위해서는 현행 전문위원을 전문성을 갖춘 임시기 제무관리를 업무보고와 의정활동을 전반적으로 도와줄 수 있는 박사급 연구원을 임시기 제무관리로 의회에서 선발하여 지방의회 의장소속하에 임명 '업무 및 정책담당기관'을 구성하여 운영할 필요가 있음(국회의회의장소속하여 '예산정책처'나 '업무조사처' 처럼).

미래 지방자치 발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십 형성 272
2) 인사청문회제도 도입

국회에서 국회법, 인사청문회법 등에 따라 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대해 인사청문회를 실시하는 것처럼 지방의회도 인사청문 대상자(지방자치법 제10조 제2항 단서에 따라 지방자치단체장이 지방공무원으로 보하는 부시장, 부지사 후보자와 지방공기업에 따른 공기업 사장 후보자)에게 인사청문회를 실시하도록 할 필요가 있다. 이는 사도의 지방공무원으로 보하는 부시장부지사와 지방공기업 사장 임명 시 지방의회의 인사청문회를 거치도록 함으로써 의회와 집행부간의 견제와 균형을 이루도록하기 위한 것이며, 아울러 자체단체장의 자의적인 인사권 남용을 억제함과 동시에 주요 인사의 능력을 감증하고 투명하고 공정한 인사를 하는데 유용하게 작용할 것이다. 지방의회가 인사청문회 제도를 도입하기 위하여 다음과 같이 지방자치법과 지방공기업법의 일부 조항 개정 또는 신설이 요구된다. 즉, 지방자치법 제57조 2항에 인사청문회 규정을 신설하고 지방자치법 제110조 제2항에서 규정 중 "특별사랑역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부시장을 2명이나 3명을, 무정부 정부 및 또는 별정직 지방공무원으로 보하되"를 "지방의회의 인사청문을 거쳐 대통령령으로"로 개정하며, 그리고 지방공기업법 제58조 (임무의 임명 등) 제3항 "임명하여야" 부분을 "임명하되"로 개정하여야 한다.

5. 지방의회의 심의의결권 확대 및 강화

1) 지방의회의 의결권 확대 및 강화

(1) 의결권의 확대

지방의회의 의결권은 지방자치법 제39조의 규정에 의하여 지방자치단체 사무 중에서 비교적 중요하다고 인정되는 사항만 필수적 의결사항으로 규정함으로써 제한적 열거주의를 취하고 있어 비교적 폭이 좁다. 따라서 지방자치법 제39조 제한적 열거주의 방법을 의결권확대를 위하여 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 즉, 제39조 제1항 1~10은 그대로 두고 11. "그 밖의 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항"을 "기타 범위를 위반하지 아니하는 사항"으로 개정한다.

(2) 자치단체장의 재의 요구 및 선결처분권 행사요건 강화

지방의회가 의결권 행사하는데 대하여 집행기관이 행사할 수 있는 선결요건에 대해 남의 요구권과 선결처분권이 있는데, 이는 실제로 지방의회의 의결권을 크게 제약하고 있어 집행기관의 재의

13) 그 외에도 그 동안 행정사무감사 및 조사권의 실태를 제약요건으로 인해 의회들이 행정사무감사나 조사와 관련된 사항을 적절하게 처리하기 어려웠던 점을 고려한 것. 행정사무감사나 조사의 처리결과로 인해 의회가 행정자체의 재정 및 운영 등에 대한 문제가 발생할 경우, 그 문제를 조사하고 의결권을 행사할 수 있도록 해야 한다.

14) 제주특별자치도의 경우 [제주자치법] 제110조 제2항 단서에 의한 별정직 지방공무원으로 보는 부지사에 대하여 부지사부지사국회의 별정직자치공무원으로 보하는 부지사에 대하여 부지사부지사국회의 별정직자치공무원으로 보하는 부지사에 대하여 문제점이 발생할 수 있는 경우, 그 문제를 조사하고 의결권을 행사할 수 있도록 해야 한다.

15) 지방자치법 일부개정안(행정자치국회의에 의한 별정직자치공무원에 대한 의결권확장에 대한 특별법 제44조, 2010.9.29) 참조.

16) 지방자치단체의 경우 지방의회가 실질적으로 어떠한 재정결과가 소유되는 대로 지방자치법 제64조에 따른 의결권을 행사할 수 있도록 적절히 개정하여 실질상 존재의 생명과 재산보호를 위하여 감독하
요구와 선결처분의 행사요건을 강화 방향으로 법적 보완이 필요하다. 즉, 재의요구에 있어 지방자치법 제172조 제3항을 지방의회의 재의결 사항에 대해 단체장이 대법원에 제소하는 경우 판결이 있을 때까지 효력을 정지 시킬 수 있는 부분을 수정하거나 또는 대법원 판결이 있을 때까지 의회의 재의결 안이 계속 효력이 발생하도록 개정할 필요가 있다. 또한 선결처분권 행사의 경우 지방자치법 제109조 제1항을 지방의회의에서 중요 사항의 의결이 지체될 경우에 한해 단체장이 임정한 시한을 정하여 의결해 줄 것을 요구할 수 있도록 하고 그 시한이 경과한 경우에만 단체장의 선결처분권을 인정하도록 개정할 필요가 있다.

2) 지방의회의 예산결산 심의권 강화

우리나라의 경우 지방의회는 예산안을 심의함에 있어서 예산심의권이 극히 제약되어 있다. 즉 지방의회는 지방자치단체장의 동의 없이는 지출예산의 각 항목의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 추가할 수 없도록 되어 있어(지방자치법 제127조 제2항) 예산심의권이 외국의 지방의회와 비교할 때 매우 제한적이다. 따라서 지방자치법 제127조 제3항을 개정하여 지방의회 예산심의권을 광범위하게 인정하여 예산항목의 증액, 감액, 또는 일부 지방 등을 가능하게 하여 지방의회가 명실 공히 지방정부의 최고 정책기관이라는 지위를 확보하고 주어야 지방자치단체의 장을 효율적으로 견제할 수 있을 것이다. 아울러 지방의회의 예산결산심의권 강화를 위하여 예산결산특별위원회도 상임위원회로 전환하는 한편 국회의장 소속의 예산정책처처럼 지방의회전문보좌기구도 설치하여 보좌할 필요가 있다.

6. 지방의회 및 의원의 책임성 강화

지방의회의원의 책임성 확보와 관련하여 지방자치법 제35조에 경직 및 영리활동 금지직위 등 규정과 동법 제36조에 의의 의무 규정을 두고 있다. 또한 동법 제38조에 “지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 하고, 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.”는 지방의회 의무를 규정하고 있다. 그러나 지방의회 및 의원의 주민에 대한 책임의식 제고, 공정하고 투명한 의정활동 수행 등을 위해 책임성 강화가 필요하며 이를 위해 지방자치법상 다음과 같은 추가적인 조치 및 수정이 필요하다.

첫째, 지방의회의원으로서 선서조항을 추가하고 지역자치법 제35조에 경직 및 영리활동 금지직위 등 규정과 동법 제36조에 의의 의무 규정을 두고 있다. 또한 동법 제38조에 “지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 하고, 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.”는 지방의회 의무를 규정하고 있다. 그러나 지방의회 및 의원의 주민에 대한 책임의식 제고, 공정하고 투명한 의정활동 수행 등을 위해 책임성 강화가 필요하며 이를 위해 지방자치범상 다음과 같은 추가적인 조치 및 수정이 필요하다.

둘째, 지방의회의원의 경직제한 의무의 강화가 필요하다. 즉 〈표 8〉에 제시된 바와 같이 지방의회

제 필요한 사항으로서 지방의회의를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있다(지방자치법 제109조 제1항).
의원의 경직신고 내용을 업1이 이상 공개, 경직할 수 없는 공공단체와 그 상근직원 등의 범위와 의미 명확화, 경직이 자방의회의의원의 의무에 위반시 그 경한지의 사임권과 강제, 자방의회의원이 종사할 수 없는 업무활동 금지대상 직위의 명확화 등의 조치가 필요하다.

〈표 4-6〉 제35조와 제36조 신규조문 대비표

<table>
<thead>
<tr>
<th>현행</th>
<th>개정안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제35조(경직 등 금지) ①~③ 생략</td>
<td>제35조(경직 등 금지) ①~③ 현행과 같음</td>
</tr>
<tr>
<td>④ 지방의회의장은 지방의회의원이 다른 직을 겸하는 것이 제36조 제2항에 위반된다고 인정될 때에는 그 직을 사임할 것을 권고할 수 있다.</td>
<td>④ 지방의회의장은 제3항에 따른 지방의회의원의 경직신고 내용을 업1이 이상 인터넷 홈페이지에 게시하는 등 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.</td>
</tr>
<tr>
<td>⑤ 지방의회의원은 해당 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설이나 재산의 양수권 또는 관리인이 될 수 없다.</td>
<td>⑤ 지방의회의원은 다음 각호의 기관단체 및 그 기관단체가 설립운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한)의 위원이 될 수 없다.</td>
</tr>
<tr>
<td>⑥ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리 행위를 하지 못하며, 그 범위는 해당자치단체의 조례로 정한다.</td>
<td>1. 해당 지방자치단체가 출자출연(세출자재출연을 포함한다)한 기관단체 2. 해당 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행하고 있는 기관단체</td>
</tr>
<tr>
<td>제36조(의원의 의무) ①~③ 생략</td>
<td>제36조(의원의 의무) ①~③ 생략</td>
</tr>
<tr>
<td>④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제35조의 5항 각호의 어느 하나에 해당하는 기관단체 및 그 기관단체가 설립운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다.</td>
<td>④ 지방의회의원은 해당 지방자치단체, 제35조제5항 각호의 어느 하나에 해당하는 기관단체 및 그 기관단체가 설립운영하는 시설과 영리를 목적으로 하는 거래를 하여서는 아니 된다.</td>
</tr>
<tr>
<td>⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리를 하지 못하며, 그 범위는 해당자치단체 조례로 정한다.</td>
<td>⑤ 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리를 하지 못하며, 그 범위는 해당자치단체 조례로 정한다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ⅳ. 결론

우리나라는 지방자치제 부활 준비를 위한 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정이후 현재까지 지방자치법 및 시행령을 각각 44차례와 46차례 개정을 통해 지방의회의 위상재고를 위해 나름대로 노력하였으나 아직 근본적으로 지방분권이 미흡하고, 또한 지방의회가 자치단체장을 중심으로 한 집행기관에 비하여 권한이 미흡할 뿐만 아니라 조직과 인력, 정보 등에서 비대칭 상황에 처해있다. 이로 인하여 자방의회가 적극적인 의정활동을 수행하는데 많은 제약이 따르고 있으며, 주민들로부터 자방의회의 존재감이 별로 부각되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 자방의회가 주민들로부터 신뢰받고 주민의 대표기관이자 자방자치단체의 최고의사결정기관 및 집행부의 감시통제기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 자방의회의 위상재고를 위한 발전과제를 제
시하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 지방의회의 법적권한차원에서 지방자치법을 중심으로 전반적인 분석하였다.
분석결과를 토대로 지방의회의 위상제도를 위한 발전과제는 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌인력제 도입, 정책연구 기능강화, 지방의정연수원 설립, 자기임면권의 강화, 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실 효성 제고, 인사청문회 제도 도입, 의결권의 확대 및 강화, 예산결산심의권의 강화, 지방의회 및 의원의 책임성 강화 등을 제시하였다.
물론 이와 같은 제도적인 요인 외에도 지방의회의 위상제도에 필요한 자질(전문성, 도덕성, 평가성, 정직성 등)을 갖추어야 하며, 또한 권위적인 자세와 태도, 자신과의 이해관계에 비랑을 둔 의정활동, 무관심과 불성실한 자세, 주위의 압박과 창작 등을 철저히 지양하고 지방의회가 지방자치단체를 책임지는 한 축으로서 집행부의 전반감시하는 역할을 충실히 하는 동시에 정책개발, 투자유치, 자치권강화 등 활동영역에서 집행부와 동반자 내지 경쟁자로서 이해하고 서로 협력하는 의정활동 행태의 쇄신적인 면모를 갖추어야 한다.

〈참고문헌〉

김해영 (2008).『지방자치의 커뮤니티』, 서울 : 박영사.
______.(2013a). 지방의회 사무기관 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관 도입방안. 「한국정부학회 추계공동학술대회 논문집」, 468-492.


2부. 3세션 토론문
강기홍(서울과학기술대학교, 한국지방계약학회장)

1. 이렇게 훌륭한 자리에서 서울행정학회 이원희 회장님의 “지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로” 옥고와 전한국지방자치학회장이었던 최근교 교수님의 “지방의회의 위상제고를 위한 발전방안: 지방자치 개정을 중심으로”에 토론하게 된 것을 큰 영광으로 생각하며 기회를 주신 분들에게 감사의 말씀 드립니다. 두 분 모두 지방자치에 관한 분야에서 최고 전문가이시라 생각해 보았습니다.

2. 이원희 회장님의 발제와 관련하여, 내용을 본질적으로 넓고 깊이 있게 다루어 주셨고, 대안에서 는 국내에 소개되지 않은 좋은 외국 사례들도 소개해 주신 것 같습니다. 주민의 참여 활성화와 관련하여, 기존 채택제도들이 본질적인 한계를 가지고 있다는 데 깊이 공감하고, 그 실질적인 대안으로 공론조사, 시민의회제, 시민배심제를 소개하고 계시는데, 우리가 잘 활용하면 좋은 효과를 볼 수 있을 것이라 생각이 들었습니다.

1) 발제에서 “IV. 지방자치와 갈등 관리”에 대해 언급하고 계신데요, 특히 갈등관리심의위원회의 실질적이지 못한 기능적 한계들을 잘 지적하고 계신데요. 이 부분의 갈등관리가 주민참여에 대해 어떤 의미나 기능을 하는지 궁금합니다.

2) 캐나다의 시민의회에 대해 소개해 주셨는데요, 우리나라에 적용함에 있어, 시민의회의 2번째 절차인 공청회에 대한 주민의 실질적인 참여와 관련하여, 우리나라 지역 주민의 ‘이성적 참여’에 인색한 습성을 어떻게 바꿀 수 있을지가 우리에게는 숙제가 아닐까 싶습니다만, 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

3) 시민법정과 관련하여, 심의대상결정위원회와 지방의회의 관계를 어떻게 가져가야 하는지, 시민 법정의 평결에는 구속력이 없는 것 같아서 시민법정의 평결에 대한 실효성 확보방법을 모색되어야 할 것 같는데 좋은 아이디어가 있으신지 궁금합니다.

4) 마지막으로, 현재 우리나라 지방자치제도의 본질적인 문제점 중 하나는 중심이 지방자치에 대한 거의 모든 권한을 가지고 있음에도나라 통제권도 가지고 있다는 데 있다고 보입니다. 중앙이 자신에 속해 씻여진 통제권을 지방의 주민에게 넘겨주지 않는 한, 주민참여 장치는 여전히 기능이 어렵지 않나 생각됩니다. 기울, 주민참여예산제도를 시행은 하고 있지만 중앙에서 지금까지 총액인건비제와 지금은 기업의 기준인건비제를 통해 통제하고 있고, 지방이 부채를 발생함에 있어서도 중앙의 승인을 받아야 하는 등 주민이 참여할 여지가 없는 실정이라 볼닙니 다. 그래서 주민참여 장치가 제대로 기능하기 위해서는 그 기능을 제대로 하지 못하게 하는 중앙의 관여를 제거하는 것이 필요하다고 보는데 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.
3. 최근에 전화정남의 발제와 관련하여. 기본적으로 이완희 화장남의 발제와 같이 통찰력있고 현
인들을 제시하고 계신다고 생각이 드립니다.
1) 지방의회 사무직원의 인사과 관련하여 〈표 3〉의 지방자치법 제91조제2항이 2013.7.16에 다
음과 같이 개정된 것을 말씀드리고 싶습니다.

| 서무직원은 지방의회의 의장과 빌지지방자치단체장의 겸임사에 따라 그 지방자치단체장의 임명한. 다만, 지방자치단체장의 임명 서무
직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 대한 임용권은 지방의회 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위
임하여야 한다.〈개정 2012.12.11., 2013.7.16.〉 |
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 별장직공무원</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2. 「지방공무원법」제25조의5에 따른 임기제공무원</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

2) 지방의회의 정책연구기관 강화와 관련하여는 깊이 간담하는 부분인데요. 국외의 지방자치 선
진국에서도 지방의회 내에 설치하는 연구기관을 두고 있는가 궁금합니다. 만약, 돼다고 할
때, 정책의학과 기초의학에 동일하게 들 것인지 차등하여 들 것이지도 구분되어야 할 것 같은
다고, 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.
3) 지방의정연수원(가칭)을 세운다 하여 기존에 있는 기관에서 실시하는 의원연수에 어떤 획기적
인 전환으로 이어 실현성을 가득히 의문이 있습니다만, 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.
4) 자치입법권의 확대는 여전히 문제가 많은 부분인데요. 〈표 7〉의 개정안에서 제22조제1항은 헌
법재판소가 결정한 사항을 입법화한다는 것으로 보이고, 동조 제2항과 관련하여는 전적으로
동감하며 반드시 추진이 되어야 할 사항이라 생각합니다. 그렇지만 제27조제1항, 제2
항에서는 조례를 법령 수준으로 업그레이드 시키고 계신다는 느낌이 드립니다. 그렇지만 조례는
본질적으로 법령과 차이가 있고, 본 안을 도입할 경우, 우리의 형법 체계에도 상응하는 동반적
변화가 필요하다 보여지는 데요, 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.
5) 발제문에서 지방의회 및 의원의 책임성 강화와 관련하여는 깊이 동감을 하고요, 두 가지 대
언(선서조항의 추가, 겸직제한 의무의 강화)을 제시하고 계신데요, 전자의 선서조항 위반에 대
한 책임도 지방자치법에 함께 규정하는 것이 바람직하지 않은지 모르겠습니다.
6) 여기서도 마찬가지이지만, 지방의회가 자기 기능을 제대로 하기 위해서는 행정 단체장의 지
림적인 기관구성 보다는 독일 북부형 기관구성에서 취하고 있는 행정사무총장(Beigeordnete)
을 일정기간 지방의회로 하여금 선출하게 하여, 주로 행사에 쓰이거나는 단체장을 실질적으
로 전rottle 내지 보완하게 하는 것과, 남독일형의 단체장이 지방의회의 의장과 겸하면서 지방의회
앞에 자문위원을 두는 방법 등을 통해 지방의회의 기능을 제고시키는 방법에 대해 어떻게
생각하시는지 아이디어가 있으신지 말씀해주시면 소중한 고견을 드리겠습니다.
7) 궁극적으로 지방의회가 제 기능을 하지 못하는 대는 지방의회가 해야할 기능들을 중앙정부가
하기 때문이 아닌가 하는 생각을 해 보게 되는데요, 이에 대해서는 어떻게 생각하시는지 회장
님의 고견을 듣고싶습니다. 감사합니다.
1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여 장치를 중심으로

- 저자는 주민참여의 확대를 위해 주민조례 제정 및 개폐의 청구권자 요건 완화, 주민감사 시행기간의 기간연장(2년→3년), 주민소송제도의 사전조사제도 활성화, 주민참여 예산제도의 참여범위 확대, 주민소환 대상의 비례대표 지방의원으로 확대 등을 주장한다.

- 주민참여의 확대를 위한 저자의 제안들은 수용할 부분이 많다고 사료된다. 다만, 주민감사의 청구기간을 기존의 2년에서 3년으로 연장해야 한다는 근거가 무엇인지 알기 어렵다. 기간연장의 이유가 지방정부의 위법행위가 상당 기간 경과한 후에 발견되는 속성 때문이라면, 2년이나 3년 등으로 특정할 것이 아니라, ‘위법행위의 발생을 알 수 있던 날부터 2년 혹은 3년’ 등으로 개선하는 것이 합리적이라고 생각된다.

- 본 논문은 지방자치법의 주민참여 제도의 중심으로 논의하였지만, 현실적으로는 반대단체나 이해관계자보다 조직화되지 않은 일반주민들의 참여기회를 높일 수 있는 방안은 마련하는 것이 더욱 시급하다고 생각된다.

2. 지방의회의 위상제고를 위한 발전방안-지방자치법 개정을 중심으로

- 저자는 저자의 주장하는 지방의회 사무직원의 인사권 독립화 방안은 회의직렬을 신설하고, 사무직원 보수인건계도, 정책연구 기능강화를 위한 '임법 및 정책전문기관' 설치, 지방의정연수원 설립, 자치조합법과 강화, 행정사무 감사관 및 조사관 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회제도 도입, 의결권 확대 및 강화, 예결산심의권 강화, 지방의회 및 지방의원의 책임성 강화 등을 주장하고 있다.

- 지방의회의 의장과 재원을 재정하기 위해서 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보수인건계도 및 정책연구 기능강화를 위한 '임법 및 정책전문기관' 설치, 지방의정연수원 설립, 자치조합법과 강화, 행정사무 감사관 및 조사관 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회제도 도입, 의결권 확대 및 강화, 예결산심의권 강화, 지방의회 및 지방의원의 책임성 강화 등을 주장하고 있다.

- 지방의회의 의장과 재원을 재정하기 위해서 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보수인건계도 및 정책연구 기능강화를 위한 '임법 및 정책전문기관' 설치, 지방의정연수원 설립, 자치조합법과 강화, 행정사무 감사관 및 조사관 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회제도 도입, 의결권 확대 및 강화, 예결산심의권 강화, 지방의회 및 지방의원의 책임성 강화 등을 주장하고 있다.
지방의원 보좌인턴제의 도입은 사회적 정당성을 확보하기 어려울 것으로 생각된다. 즉, 의정비 인상이나 업무간호 등과 관련하여 국민들의 신뢰가 높지 않은 현실에서 지역의회는 보좌인턴제의 도입에 기꺼이 동의하지 않을 것으로 보인다. 단순히 지방의원의 위상제고를 위한 방면으로 보좌인턴제의 도입을 주장하기 보다는 보좌인턴제의 도입으로 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떤 점이 개선되는지를 설명하는 것이 바람직할 것이다.

지방자치법 제127조 제3항을 개정하여 예산항목의 증액을 가능하게 해야 한다고 주장한다. 그러나 지방자치법 제127조 제3항은 행정법 제57조를 원용한 것으로, 여기에는 "국회의 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다"고 규정하고 있다. 따라서 지방의회의 경우에 예산항목의 증액을 가능하도록 허용해야 한다는 주장은 과도한 것으로 사료된다.

결론적으로, 지방의회의 위상을 제고하는 것 자체가 목표가 될 수는 없다. 따라서 단순히 지방의회나 지방의원의 위상 제고를 위한 방안들이 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떻게 기여할 것인지 등에 대해서 근본적인 논의가 필요할 것으로 사료된다.
2부 3세션 토론문 3

김찬동(서울연구원 연구위원)

1. 지방자치와 주민의 삶: 주민참여장치를 중심으로(이원희)에 대한 참여는 시민을 시민답게 만든다. 시민의 창조적역량을 육성하는데 기여하고, 행정에 대한 정보를 얻기 위하여 시민의식 형성에 실질적으로 기여하게 된다. 시민을 행복하게 만들어주고, 시민이 공동체가 되게 해주어서, 공공성에 대한 인식을 높여주게 된다. 참여를 통하여 자치(adapt)를 가능하게 한다. 정부에 대한 신뢰(trust)를 높여주게 된다. 거꾸로 참여가 없다면, 시민도 없다. 시민의 역량도 떨어지게 되고, 이기적이게 되며, 공공행정에 대해 무관심하게 된다. 부정과 부패가 확산되어도 이를 막아내지 못한다. 통제와 관리로 이 문제를 다루려 하면, 비용도 비용이라니와 인간의 다양한 상황을 모두 규제하고 통제한다는 것은 불가능하다. 참여가 없으면 자치도 형식화된다. 자치가 없으면 신뢰사회도하기 어렵다. 이 논문을 통하여 시민참여의 유형이 다양함을 알 수 있다. 투표, 선거운동, 시민접촉, 지역공동체 활용, 항쟁 등의 5가지 유형을 제시하고 있다. 개인으로도 참여하지만, 공동체로서도 참여하고, 제도적 장치를 통하여 참여하기도 한다. 최근 서울시 등에서 마을공동체논의가 활발하였던 것은 현대 도시생활에서 해체되었던 공동체에 대한 갈증을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 제도적 참여장치로서 3장이하에서 소개하고 있다. 조례제개정, 주민감사청구제도, 주민투표제도, 주민소환제도, 주민자치제도(주민자치형제도), 주민소환제도가 그것이다. 그리고 이것이들은 표가 제시하고 있는 것처럼 직접참여제도이다. 이들의 제도운영의 현황과 쟁점을 자세하게 소개하고 있다. 간접참여제도로서 반대회, 민원 제안(suggest system), 청원(petition), 위원회(commission), 공청회(public hearing)등이 있다. 참여를 통해 행정의 의사결정과정에 간접적인 영향을 미친다는 의미일 것이다. 간접적 참여제도들은 행정에 직접적인 변화를 주기보다는 행정이 의사결정하는 과정에서 참조하거나 자문하는 정도일 것이다. 즉 간접참여제도에는 법률적 권한이 부여되어 있지 않은 것이다. 예를 들어 현재의 주민자치위원회는 간접참여에 불과하다. 이를 직접참여로 바꾸기 위하여 주민자치회(특별법에 의하여)의 시범실태를 시도하고 있다. 즉 주민자치회를 통한 참여를 직접적인 참여장치로서 객관평가하는 노력이 하고 있는 것이다. 이점에서 참여제도의 발전이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주민자치회를 협력행정으로서 즉, 행정의 말단조직으로서 읍면동사회에 그대로 존치한 형태에서 주민자치회를 도입하고, 시군구의 자치사무 중에서 주민공동체가 자치적으로 수행할 수 있는 일부의 사무에 한해서 위탁사무를 준다는 사고방식은 여전히 관주도적인 모습이라고 할 수 있다. 즉 관차(官差)의 틀을 벗어나지 못한 것이라고 보여진다. 이로 도시지역에서는 아파트단지에 중심으로 주민주도형의 주민자치가 시행되고 있다. 주민들이 관리비를 내고 이 관리비에 의하여 아파트관리소를 운영하고 있다. 주민들이 선출한 아파트 업주대표들을 통하여 아파트관리소를 주민주도형으로 자치하고 있는 것이다. 주택법을 통하여 이공 주민주도형의 주민자치가 실행되고 있는데도 불구하고, 안전행정부의 주민자치에 대한 인식이 여전히 관차의 틀에 머물고 있다는 것은 주민자치에 대한 주민부처로서 부끄러워해야 할 사
항이라고 할 수 있다.
다구나 대통령소속의 지방행정체제개편위원회에서는 물론이고 대통령소속의 지방자치발전위원회의 논의를 통하여 근민생활자치의 혁신과 주민중심의 생활자치를 구현하고자 하는 방향을 설정하고 있음을 감안하면, 협력형에 터무는 주민자치회 시범실시는 전면적인 재설계가 시급하다. 참여제도는 감동을 예방하는 장치이기도 하다. 참여가 없으면, 정책감동이 빈발할 가능성이 높다. 이는 결과적으로 갈등조정장치를 만들어야 하고, 이에는 행정비용이 들어갈 것이다. 갈등관리장치로서 갈등관리심의위원회가 있지만, 참여의 문화와 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 행식될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다. 결과적으로 참여는 생활이다. 학습을 통하여 생활화되어야 한다. 행정은 정보를 충분히 공개해야 한다. 그러나 참여의 양은 점점 높아질 수 있다. 정보공개도 있어야 공론조사가 가능하다. 정보에 대한 인지와 학습을 통하여 선호변경이 가능한 것이다. 심의 민주주의는 정보제공을 전제한다. 시민의의회방식도 학습이 전제된다. 이에에는 행정비용이 들 것이다. 갈등관리제도로서 갈등관리심의위원회가 있다면, 반면의 학습이 덜 되어 있는 사회에서는 이 제도도 폐지될 가능성이 높다.
사무직원의 인사권을 독립시키고, 의회의 전문성을 강화하며, 자치집행권을 강화할 방안들을 제시하고 있다. 잠재기간 감시강화, 신의의결권의 강화도 구체적으로 제시한다. 결론적으로 현재와 같은 비대칭의 의회-단체장관계를 개선해야 함을 제시한다.

특히 법률개정안을 구체적으로 제시하고 있어 자체의회의 위상제고를 위하여 실무적으로 당장 도움을 받을 수 있는 논문이다. 자체의회의 전문성향상을 위하여 보좌인턴제의 도입이나 정책연구기관의 설치, 자체의정수수신의 설립 등을 제시하고 있다.

자치집행권강화를 위하여 자체자치법22조의 단서규정의 개정을 강조한다. 조례의 제정을 '법령의 범위안에서' 범위를 완전하지 아니하는 범위안에서'로 개정하는 것이 필요하다. 또 27조의 범위제정권을 행정법에서 형사법까지 확대해야 한다고 한다.

행정사무 감사권과 조사권의 범위에서도 41조에서 기관의무원의 사무에 대해서도 자체의회가 감사할 수 있도록 하고 있지만, 국회와 상급자치단체의회가 직접감사하기로 한 사무에 대해서는 제외하고 있어 단체행위사무가 감사대상에서 제외되는 문제점을 갖고 있다. 오히려 자체자치를 위축시킬 가능성이 있음을 지적하고 있다.

인사청문회를 도입할 것을 제안하고 있다. 즉 부단체장과 지방공기업의 사장에 대한 인사청문회 도입이다. 이는 행정에 대한 감시권을 향상시킬 수 있을 것이다.

또 자체의회의 신의의결권의 향상을 위해 제한적 열거주의로 되어 있는 의결사항을 포괄주의로 전환하여야 할 것이다. 이를 위해 39조의 1에서 '기타법령에 위반하지 않는 사항'으로 개정할 것을 제안하고 있는데 적절하다고 본다.

자체의회의 위상제고는 의회에 대한 시민의 신뢰(trust)수준과 관련된다. 중앙정부공무원들의 의견을 들어보면, 아직 자체의회가 미흡하기도 하다고 한다. 그래서 재정통제를 강화하는 것이고 국세를 나누어주기 어렵다고 한다.

지방자치의 발전은 시민사회와 시민들의 대표들에 대한 신뢰수준과 관련이 된다. 국가의 행정을 책임지는 대표들과 지방의 행정을 책임지는 대표들간의 괴리(gap)도 해소되어야 할 것이다. 대의시스템에서 국가의 대의자와 지방의 대의자가 상호 협력하고 거버넌스(governance)하고 있다면 지방자치제도의 왜곡이 상당한 부분 해소될 수 있을 것이다. 국회가 국민의 대표이듯이 자체의회는 주민의 대표이다. 국민과 주민은 동일한 사람들이다. 동일한 주권자이다. 주권자의 주권것임의 범위가 국가전체와 자치자치단체의 구역이라고 하는 차이일 뿐이다. 자체의회의 대표들도 지방의 구역에서는 주권자의 대표라고 하는 정체성(identity)을 인정해주어야 할 것이다. 그리고 이들이 제대로된 대의자의 역할을 할 수 있도록 선출하고 교육해야 할 것이다. 이 둘은 결국 주민의 개어 있는 시민성(citizenship)에 있다.