

# 서울시 민선자치 20년 회고와 전망

시민중심의 지방분권  
실현 위한 역할과 과제

정희윤 신민철 하민지 이규명 이정화

Retrospect and Prospect of Elected Local Autonomy of Seoul Metropolitan Government in 20 Years:  
Roles and Challenges to Realize Citizen-Oriented Decentralization



서울연구원  
The Seoul Institute

# 서울시 민선자치 20년 회고와 전망

시민중심의 지방분권  
실현 위한 역할과 과제

## 연구책임

정희윤 도시경영연구실 선임연구위원  
상생발전·분권연구센터장

## 연구진

신민철 도시경영연구실 부연구위원  
상생발전·분권연구센터 부연구위원  
하민지 상생발전·분권연구센터 초빙부연구위원  
이규명 상생발전·분권연구센터 연구원  
이정화 상생발전·분권연구센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약

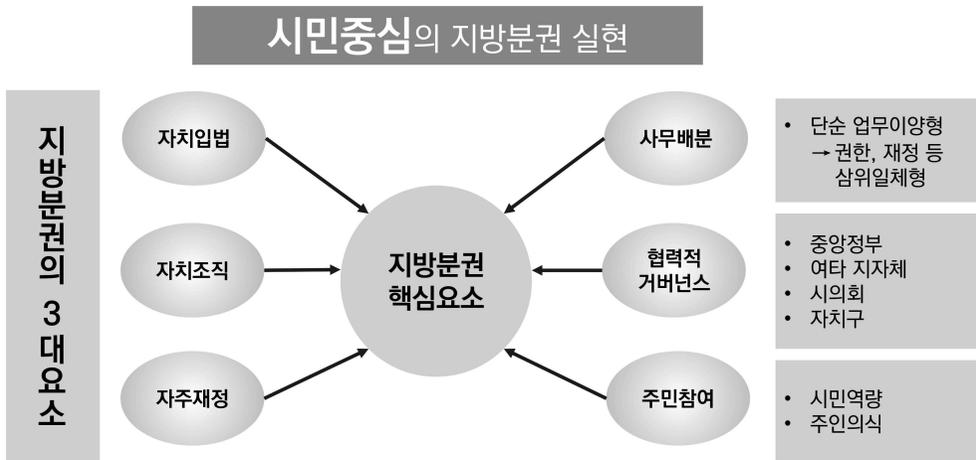
# 서울시, 지방분권 패러다임 이끌기 위해 지방분권형 개헌 등 핵심과제 추진해야

## ‘수도·지방정부 만형 역할’ 관점에서 서울시 민선자치 20년 점검 필요

서울시는 수도로서 국가 전체에서 차지하는 사회경제적 위상으로 인한 특수성과 지방분권을 주도해야 하는 지방정부의 만형으로서 역할을 동시에 수행해야 하는 특수한 지위를 지닌다. 서울시는 지방분권과 관련하여 1) 수도로서의 국정 파트너 역할, 2) 지방정부의 만형으로서 상생발전 지원, 3) 시민 입장에서의 생활행정서비스의 만족도 제고, 그리고 4) 주민자치의 실현을 위한 민주시민의 역량 강화를 지원해야 하는 차별화되고 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 이러한 맥락 속에서 서울시 민선자치 20년간의 활동을 돌아보고 향후 서울시가 나아가야 할 역할을 모색하였다.

## 지방분권 핵심요소는 자치입법·자치조직·자주재정·주민참여 등 6가지

이론적 논의를 토대로 서울시 관점에서 지방분권의 핵심요소는 6가지로 제시하였다. 기존 연구들에서 지방자치와 분권의 기본적인 구성요소로 언급하고 있는 (1) 자치입법, (2) 자치조직, (3) 자주재정 분야를 수용하였다. 이와 함께 중앙정부와 서울시 간 권한과 역할의 변화를 분석하는 데에 초점을 맞추기 위해 (4) 사무배분을 추가하였다. 또한 서울시의 관점에서 중앙정부와의 협력적 거버넌스뿐 아니라 타 지방정부들을 비롯하여 자치구들과의 협력적 관계와 변화 중요성을 감안하여 (5) 협력적 거버넌스를 지방분권의 핵심요소로 포함하였다. 마지막으로 자치와 분권의 궁극적 의의로서 시민들의 역량 관점에서 파악하기 위하여 (6) 주민참여를 지방분권의 구성요소로 제시하였다.



[그림 1] 지방분권의 핵심요소

### 민선자치 20년 정책흐름은 시대별 주요 이슈·시민요구 반영하며 발전

서울시 민선자치 20년의 주요 정책과 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 민선 1기(1995~1998)는 1990년대 도시 팽창, 집값 폭등, 5대 신도시 개발 등 개발연대의 정점에서, 성수대교 붕괴(1994), 삼풍백화점 붕괴(1995) 등 커다란 사건들을 겪으면서 90년대 중반 이후 개발시대에 대한 정책적 각성이 일어나기 시작한 시기였다. 이에 따라 도시안전 및 방재와 환경정책에 대한 관심이 높아지고 녹색서울계획 등이 추진되었다. 또한 물리적 개발 등 하드웨어적 접근보다 문화, 복지 등 소프트웨어 측면이 강조되고, 대중교통과 보행중심정책 등이 태동하기 시작하였다. 그러나 민선 지방자치의 기반이 조성되기 시작한 초기 단계로서 자치역량이 미숙하고, 중앙정부와의 예측관계에서 벗어나기 어려운 한계를 지니고 있었다.

민선 2기(1998~2002)는 IMF 구제금융(1997) 위기에 따라 경제살리기, 구조조정과 동시에 사회안전망과 복지정책이 제도화되기 시작한 시기였다. 경제 위기를 극복하기 위한 구조조정과 함께 행정 개혁을 위해 행정 전산화와 반부패시스템이 강조되었다. 또한 도시계획 패러다임도 개발에서 관리, 보전시대로 전환되는 시기였다. 최초의 서울 도심부관리계획(2000)을 통해 건물높이를 규제하고, 걷고 싶은 거리 사업, 경관기본계획이 수립되었고 서울시 도시계획 조례(2000)를 통해 주거지역 세분화가 수행되는 등 지역적 도시관리와 해법이 확대된 시기이기도

하였다. 이러한 도시관리와 행정개혁 차원의 조직체계 정비에도 불구하고 시민역량이나 참여는 제한적으로 이루어졌다.

민선 3기(2002~2006)는 수도이전 논란, 행정복합중심도시 건설 추진, 수도권규제, 정부부처 및 공공기관 이전 등 정부 지역균형발전정책이 강조되던 시기였다. 서울시는 정부정책에 적절히 대응하면서 청계천 복원사업을 적극 추진하였고 강남북 균형발전을 위한 뉴타운사업, 균형발전축진지구 등 경제활성화를 위한 정책적 노력이 확대되었다. 또한 서울광장·송례문·홍인지문 등 도심광장 조성, 버스전용차로 등 대중교통 개편과 같이 선택과 집중을 통한 가시적인 성과와 효율성을 추구하고 시정에 경영마인드를 도입하였다. 한편 이러한 성과들에도 불구하고 시민들의 정책참여 등 민주적 절차나 서민생활과의 연계 부문에 있어서 일정한 한계를 지니고 있다는 평가를 받은 시기이기도 하였다.

민선 4기(2006~2010)는 정부의 신자유주의 정책과 시장경제 활성화 추진의 영향으로 시장 전반에 걸쳐 글로벌화, 무한경쟁, 민간활력이 강조된 시기였다. 서울시는 창의시정, 도심재창조, 한강르네상스, 디자인 서울 등을 주요 시책으로 제시하고 차별화된 컬처노믹스(Culturenomics)와 서울만의 정체성(identity)을 확보하는 데 주력하였다. 천만상상오아시스, 다산콜센터 등 시민과의 소통과 참여, 맞춤형 행정서비스에 대한 관심이 확대된 시기이기도 하였으나 전시행정, 외형적 사업에 치중한다는 비판적 시각도 제시되었다.

민선 5기(2010~2011)는 저출산, 노령화, 저성장시대 진입에 따라 소득 양극화, 청년일자리, 노인빈곤 등 사회적 문제 해결이 정책적 우선순위로 자리잡게 되었다. 무상급식 투표로 오세훈 시장이 물러나고 박원순 시장을 거치면서 사람·복지중심의 행정혁신과 민·관·기업 협치, 그리고 소통중심 시민주의에 대한 정책적 관심이 확대되었다. 또한 반값등록금, 비정규직의 정규직화, 마을공동체의 활성화, 친환경 무상급식 등을 추진하였고, 도시재생, 생활임금제, 도시마을, 공공의료 안전망 확충 등 주민생활과 밀접한 정책사업들이 추진되었다. 이러한 정책적 흐름은 현재 민선 6기(2014~)에도 이어지고 있으며 혁신과 협치(거버넌스)를 기반으로 하는 생활정치 중심의 사업들이 시민참여와 함께 이루어지고 있다.

요약하면 서울시 민선자치 20년의 정책적 흐름은 소위 관치로 대변되는 중앙 의존적인 행정집행 대행으로서 제한되던 지방정부의 모습에서 시민들의 요구를 보다 적극적으로 수용하고 반영하는 생활정치의 모습으로 변화를 보여주고 있다. 이러한 민선자치를 통한 정책적 성과와 발전에도 불구하고 여전히 현재의 자치 수준과 권한은 지방분권의 핵심요소 측면에서 여러 가지 제도적 한계를 지니고 있다.

## 자치입법: 시민수요에 맞는 조례 선도적 제정... 제정범위 제한·구속력 취약

---

서울시 자치입법 분야의 성과로 크게 세 가지 특징을 꼽을 수 있다. 첫째, 조례의 양적 확대와 질적 다양성이다. 민선 1기에서 5기까지 조례 제정이 284건에서 742건으로 약 3배 증가하였다. 또한 초기의 제도 기반 구축과 개발 행정 분야에서 환경, 복지, 문화, 관광 등 시민수요에 맞춰 다양화되었다. 둘째, 서울시 특성에 맞는 차별화된 입법을 확대하였다. 보행권 확보 및 보행환경 개선 조례(1997), 대기환경기준 및 산업장에 대한 배출허용기준 조례(2001), 서울광장 사용 및 관리조례 개정(2010), 서울형 생활임금조례(2014), 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례(2014) 등과 같은 선도적이고 특화된 입법을 통하여 타 지방정부의 벤치마킹 사례로 활용되었다. 셋째, 시민수요 및 생활밀착형 입법의 강화이다. 서울시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2003), 서울시 주민참여 기본조례(2011), 사회적 경제기본조례(2014), 근로자 권리보호 및 증진을 위한 조례(2014), 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례(2014), 서울시 청년기본조례(2015) 등을 제정하여 운영하였다.

그럼에도 현재 자치입법 분야의 한계는 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫째, 조례 제정권이 법률 범위 내로 한정되어 있다. 헌법 제117조에서 지방정부의 입법권에 관한 제정 범위는 법령의 범위 내로 제한하고 있다. 둘째, 조례의 구속력이 취약하다. 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 대해서는 법률 위임에 따르도록 하고 있어 조례위반에 대한 제재조치가 실제로는 거의 어려운 실정이다.

## 자치조직: 조직운영 효율성·전문성 강화... 획일적 지침으로 구성자율권 제약

---

서울시 자치조직 분야의 성과는 크게 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 행정조직 내 운영의 효율성 확대이다. 서울시 공무원 정원은 큰 변화 없이 유지되면서도 시정 방향 및 시민 수요를 반영한 지속적 조직개편 및 업무효율화를 추진하여 왔다. 둘째, 조직 외부로 통한 전문성 강화이다. 팀제 도입(1998), 정책보좌관 제도 도입(2003), 본부기구 설치(2007), 본부제 도입(2010) 등을 통해 수행하였다. 셋째, 정책과정에서 시민참여와 소통을 확대한 것이다. 주민발의, 주민제안, 주민감시 등 참여방식을 확대하였고, 시민위원회 등 시민참여 활성화를 통한 조직을 운영하였

으며, 시민사회 혁신 등 민간 아이디어를 적극적으로 수용하기 시작하였다.

자치조직 분야의 한계는 크게 두 가지로 첫째, 조직구성에 대한 정부의 획일적 기준 및 지침으로 조직구성의 자율권을 제한하고 있다. 둘째, 주요 직위 구성에도 일률적인 지침을 제공하여 따르게 하고 있다. 부단체장, 국장급 등 주요 직책은 대통령령 기준에 따르게 하여 지역적 특수성을 감안하기 어렵고 행정의 효율성과 맞춤형 대응을 저해하고 있다.

## 자주재정: 시민수요 대응 자체사업·복지지출 확대..자주자원 확보 힘든 구조

서울시 자주재정 분야의 성과는 세 가지의 특징을 가진다. 첫째, 지속적으로 세입이 확대되었다는 점이다. 2004년 16,782,317백만 원에서 2010년 20,925,638백만 원으로 약 24.7% 증가하였다. 둘째, 시민수요에 대응한 자체사업의 비중이 확대되었다. 2001년 8.8%에서 2008년 67.2%, 그리고 2015년에는 53.6%로 증가하였음을 알 수 있다. 셋째, 시민편익을 위한 복지 분야의 지출이 확대되었다는 점이다. 사회복지 비중은 2008년 19.7%에서 2015년 33.6%로 증가하였다.

자주재정 분야의 한계는 크게 두 가지이다. 첫째, 자주자원 확보가 어려운 세수구조라는 점이다. 지방정부의 자주재원인 지방세 등은 법률이 정하는 바에 의해 부과할 수 있기 때문에 자율적으로 새로운 세목을 설정하는 것은 불가능하다. 또한 지방세와 관련한 사안들을 중앙이 일방적으로 결정하여 지방정부의 재정부담은 확대되고 있다. 둘째, 중앙정부의 일방적 사업추진에 따른 지방예산의 매칭부담으로 의존재원이 증가하고, 재정자립도 및 자주도는 하락하고 있다. 무상보육, 교육사업, 기초연금 등 보편적 복지사업을 위한 재정부담을 사전조율 없이 지방에 전가하여 서울시의 경우 지방채를 2,000여억 원 발행하여 사업을 수행하고 있는 실정이다.

## 사무배분: 지방사무 비중 증가추세..자율결정 못하는 집행기능 사무가 대부분

중앙과 서울시 간 사무배분의 흐름을 살펴보면 지방사무의 비중이 점진적으로 확대되었다고 볼 수 있다. 산업경제 및 사회문화 분야의 사무가 주로 이양되었으며, 특히 과학기술부, 문화

재정, 문화체육관광부, 환경부, 국토해양부, 보건복지부의 사무가 많이 이양되었다.

그렇지만 한계가 보다 큰 상황이다. 첫째, 여전히 국가사무가 지방사무의 비중보다 훨씬 높고, 이양률이 더디다. 둘째, 주로 집행기능의 사무들이 이양되었다. 즉, 관리, 부과징수, 시정명령, 인허가 등과 같은 업무들이 주로 이양되어 계획이나 자율적 결정기능은 여전히 발휘하기 어려운 실정이다. 셋째, 행·재정적 지원이 없이 사무이양이 이루어졌다. 이로 인해 지방정부는 업무 과다, 재정부담, 전문성 부족 등의 어려움을 겪고 있다. 넷째, 자치사무에 대해 여전히 비합리적 관여가 이루어지고 있다. 중앙의 관리감독이 중복적, 포괄적으로 이루어지면서 지방정부의 여건을 반영하는 데 미흡한 실정이다.

## 협력적 거버넌스: 중앙·지방·자치구 간 협력 노력... 협력수단 제도화는 미흡

협력적 거버넌스 분야 성과는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙과의 협력전담기구 설치를 위한 추진을 시도하였다. 전국시도지사협의회, 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회가 지방자치 발전에 필요한 법 개정을 건의하고, 정책 협의 등에 관한 시, 군, 구 의견을 국회와 중앙정부에 제안하는 활동을 수행하였다. 둘째, 서울시 주도의 지역상생 노력을 강화하였다. 5개 분야 18개 사업 즉, 안전한 먹거리 확보, 농어촌 체험·교류 활성화, 유희자원 발굴 및 협력 활용, 도농연계 일자리 창출, 지속적 소통·협력 체계 구축 분야의 사업들로 대폭 확충하였고, 지역소식과 농특산물을 소개하는 지역홍보센터를 설치하는 등 홍보 플랫폼 구축, 지역상생교류사업단의 설립과 함께 지역상생발전기금을 통해 적극적으로 재원을 마련하였다. 지역상생발전기금(지방소비세액의 35%) 전체 3,340억 원 중 서울시가 1,642억 원을 출연하였다(2012년). 셋째, 자치구와의 자치분권 협력을 꼽을 수 있다. 서울시는 선도적으로 ‘자치분권 특별시 서울’을 선언하고 선도적인 분권모델을 시행하고자 자치구 조정교부세 2,800억 원을 확충하였으며, 자치영향평가(2016)를 도입하여 실시하고 있다.

그럼에도 협력적 거버넌스의 한계는 첫째, 중앙과의 협력(국정참여)에 있어 수평적 관계가 아닌 수직적 관계로 인식되고 있다는 점이다. 또한 참여와 협력의 결과 조치에 대해 책임성을 확보할 수 있는 수단이 부재하여 협의사항들에 대한 실제 반영률이 저조하다. 둘째, 지자체 간 협력에 있어 제도적 기반이 부족하고, 지자체 간 연계 협력에 대한 인식이 결여되어 있다. 또한 협력사업의 경험이 일천하여 지속가능성이 강화될 필요가 있다. 셋째, 자치구와의 협력에 있어 사무배분과 그에 필요한 재정지원 등이 추진되고 있지만 아직 초기 단계로 향후 확산이 필요한 시점이다.

## 주민참여: 주민청원 등 주민직접참여제도 확대...실질적 참여는 여전히 미흡

서울시 주민참여의 성과는 크게 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 주민직접참여제도를 확대하였다는 점이다. 즉, 주민청원, 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환제 등을 도입하여 시행 중이다. 둘째, 행정정보공개 수준에서 주민들의 정책아이디어를 반영하는 수준으로 발전하였다. 행정정보공개 조례 제정(2000년), 주민소송제도 도입, 천만상상오아시스, 주민투표제 및 청책박람회와 청책토론회 등을 실시하였다.

주민참여의 한계로는 첫째, 주민들이 정책과정에 간접적인 영향을 미치는 일반적인 주민참여에 비해 정치적 대표자들의 책임성을 확보하는 주권자로서 참정분야의 이용률이 저조하다는 점이다. 둘째, 주민협정 등 주민합의 사항에 대한 제도적 근거가 부족하여 결과조치에 대한 이행확보가 어렵다는 점이다. 이는 주민들의 참여효능감을 떨어뜨리고, 참여제도에 대한 무관심을 초래하고 있다. 셋째, 주민참여제도의 작동요건이 경직되고, 개인적 민원 위주로 활용되면서 제도의 본래 취지를 살리기에는 미흡한 실정이다.

## 국정참여 자격 서울시, 지방분권 국가의제로 설정하고 선도적 역할 바람직

### 1) 지방분권 패러다임으로 전환 위해 '중앙에 의존해 지방발전' 타성 극복해야

우리나라는 역사적으로 중앙집권적 국가통치체제에 익숙해 있기 때문에 지방분권적 패러다임으로 전환하기 위해서는 중앙에 의존하여 지방을 발전시키려는 타성을 극복해야 한다. 특히 중앙정부가 지방정부에 대해 수직적 관계로 인식하는 상황에서는 기존의 읍소형 접근방식이 되풀이하는 것은 한계가 명확하다는 것이 민선자치 20년의 중요한 교훈이다. 중앙집권적 전통과 정서에서 탈피하기 위해서는 국정참여 자격을 가진 서울시가 지방분권을 국가적 의제이자 주요 정치현안으로 설정하고 선도적인 역할을 담당하고 적극적으로 나서서 부각시킬 필요가 있다.

### 2) 민주시민 역량 키우는 다양한 지원으로 시민 주인의식.참여의지 높일 필요

민주주의는 정치제도가 민주적인 형태를 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 아니라 구성원들의 능력과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회 문화적으로도 정착되어야 한다. 지방자치 실현을

위해서도 지역의 주인의식을 가진 민주시민의 역량 없이는 적극적 참여나 공감대 형성이 어려울 것이다. 공동체 의식의 결여, 정치에 대한 불신과 냉소주의, 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등의 현실에서 주민들의 권리의식과 책임의식, 참여의식, 비판의식, 시민의식, 공동체의식 교육과 정치참여의 기회가 확대되어야 한다. 개인과 지역사회가 영위하고 있는 삶에 영향을 미치는 결정과정에 참여함으로써 공동체의식을 습득하고 개인의 능력을 고양할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

### 3) 시민중심 생활밀착형 행정서비스 개발하려면 지방분권 필요성 인식시켜야

주요 사회적 인프라가 구축되고 행정서비스가 제공되는 시점에서 지역주민들을 위한 행정서비스는 지역특성에 맞는 생활밀착형이 되어야 한다. 과거의 전국을 대상으로 한 총량적, 거시적 보편적인 접근방식으로는 지역주민들에게 충분한 만족을 제공하기 어려워졌다. 생활밀착형 행정서비스는 신속성, 현장성, 전문성을 요구하기에 현장과 가까운 지방정부의 역할이 중요하다. 지방정부가 지역맞춤형 서비스를 위해 적극적인 역할을 수행하고 새로운 정책을 시도하기 위해서는 자치의 범위가 더 확대되어야 하며 이는 지방분권을 통해 가능하다는 점에 대해 공감대를 확산시킬 필요가 있다.

### 4) 지방정부, 시의회, 국회, 언론사 등 이용해 지방분권 공감대 형성 유도해야

지방분권에 대해서는 다양한 이해관계별로 지역별 이슈가 다를 수 있으므로 공감대 형성과 합의가 전제되어야 한다. 지방자치와 분권의 실제 주체이자 대상인 광역 및 기초 지방정부와 시의회, 국회 등 대의기관과 언론기관을 통해 많은 이들이 공감하고 합의할 수 있도록 유도해야 한다. 국회는 행정부와 더불어 국가의 주요 정책들이 입안되고 법률화되는 곳으로 지방자치 및 분권이 상시적 의제 및 안건으로 상정되고 논의될 수 있도록 적극적으로 요구하고 관련 자료를 제공할 필요가 있다. 또한 시도지사협의회, 시도의회회장협의회, 시도연구원협의회 등을 통해 구체적인 지방행정영역에서 중앙의 정부와 정치권에 지방자치와 분권의 이념과 가치를 적극적으로 주창하고 실천을 촉구해야 한다. 또한 지역 혹은 전국 언론 등 주요 언론기관을 통해 지방분권의 필요성과 추진방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 수 있도록 문제를 제기하고 여론을 형성하도록 해야 한다. 이들 모두와 함께 지방분권의 필요성과 당위성을 적극적으로 발굴, 홍보하고 지속적으로 중앙부처에 개선을 건의하고, 논리를 개발하고 추진전략과 방안을 마련하여 제시하도록 해야 한다.

## 자치현장 조례 제정, 지방소비세 인상, 특별교부세 신설 등 핵심과제 설정

민선자치 20년간 지방분권의 핵심분야별 성과와 한계를 통해 향후 서울시가 지방분권의 패러다임 전환을 위해 추진해야 할 핵심과제는 아래와 같다. 특히 서울시는 지방분권을 선도해 가기 위한 접근에 있어 중앙-지방 간 경쟁이나 권한다툼이라는 편협한 시각에서 벗어나 시민의 만족도 제고 및 민주시민의 역량 강화라는 시민 관점에서 선도적 역할을 수행할 필요가 있다.

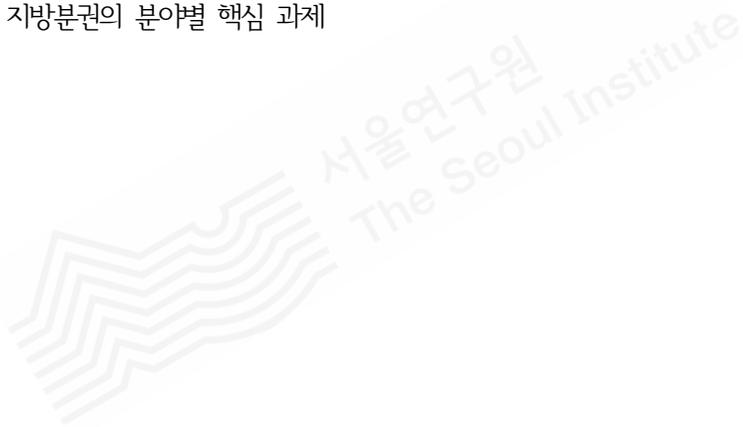
추진방향 및 주요 과제		핵심과제
자치입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조례의 재정권한 및 범위 확대</li> <li>● 조례를 통한 제재수단 확보</li> <li>● 자치서울 기반 확충</li> <li>● 지방의회 전문성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방분권형 헌법개정 추진</li> <li>● 과태료 외 벌칙제정 등 입법 실효성 강화</li> <li>● 서울특별시 자치현장 조례 제정</li> <li>● 서울특별시 행정특례에 관한 법률 개정</li> <li>● 지방의회 전문인력 지원 확대</li> </ul>
지방법규의 위상제고		
자치조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직기구 구성의 자율권 확대</li> <li>● 주요 직위 구성의 자율권 확대</li> <li>● 정원운영의 자율권 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직기구 및 주요 직위 구성에 대한 행정자치부 기준 개선</li> <li>● 기준인건비 범위 내 자체여건에 맞게 조례로 결정 가능</li> </ul>
자치기구, 정원운영 등 조직 자율권 강화		
자치재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 자주적 과세권 도입</li> <li>● 중앙·지방 간 합리적 재원 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방소비세 인상</li> <li>● 보편적 복지사업 국고추진 등</li> </ul>
지방재정 확충		
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사무이양에 따른 행정재정 지원 병행</li> <li>● 자율적 결정권이 발휘가능한 사무이양 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이양교부세 등 특별지방교부세 신설 등</li> <li>● 권한과 책임을 일원화하는 기능 중심의 이양 확대</li> </ul>
포괄적·적극적 사무이양		
협력적 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 정책 결정 구속력 강화</li> <li>● 수도권, 비수도권 상생협력 지원 확대</li> <li>● 자치구와의 실질적 협력 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 중앙-지방협력회의의 설치 법안 제정을 위한 노력</li> <li>● 서울시 지역교류 및 연계협력 사업 활성화 및 홍보</li> <li>● 서울자치분권협의회의의 활성화, 자치영향평가제 실시</li> </ul>
협력기구의 실질적 권한 확대		
주민참여		
주민 직접참여제도 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주민직접참여제도 활성화 유도</li> <li>● 주민참여 및 자치관련 교육 지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 청구요건, 대상 기간 등 요건 완화</li> <li>● 홍보 및 교육자료 마련, 지역단위 교육프로그램 연계</li> </ul>

[그림 2] 서울시 지방분권의 분야별 핵심과제

## 목차

01 연구개요	2
1_취지 및 목적	2
2_구성 및 흐름	4
02 지방분권의 의미와 방향	8
1_지방분권의 필요성과 가치	8
2_서울시 관점에서 바라본 지방분권	11
3_지방분권의 핵심 구성요소	13
03 서울시 민선자치 20년의 주요 활동 및 성과	20
1_서울시정의 주요 흐름과 정책	20
2_자치입법 분야	31
3_자치조직 분야	53
4_자주재정 분야	77
5_중앙-서울시의 사무배분 분야	98
6_협력적 거버넌스 분야	108
7_주민참여 분야	132

04 서울시 민선자치의 제약과 한계	148
1_자치입법 분야	148
2_자치조직 분야	152
3_자주재정 분야	157
4_중앙-서울시 사무배분 분야	162
5_협력적 거버넌스 분야	173
6_주민참여 분야	177
05 지방분권 실현을 위한 서울시의 역할과 향후 과제	182
1_서울시 지방분권의 추진 방향	182
2_서울시 지방분권의 분야별 핵심 과제	187
참고문헌	197
부록	201
Abstract	253

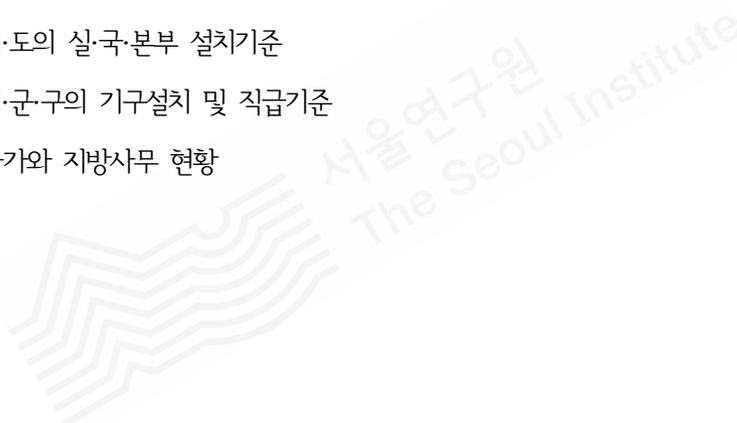


**표**

[표 3-1] 민선 1기 서울시의회 조례 제정 및 입법 현황(제4대 서울시의회 기준)	32
[표 3-2] 분야별 조례 제정 현황(민선 1기)	32
[표 3-3] 민선 2기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제5대 서울시의회 기준)	34
[표 3-4] 분야별 조례 제정 현황(민선 2기)	34
[표 3-5] 민선 3기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제6대 서울시의회 기준)	36
[표 3-6] 분야별 조례 제정 현황(민선 3기)	37
[표 3-7] 민선 4기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제7대 서울시의회 기준)	39
[표 3-8] 분야별 조례 제정 현황(민선 4기)	40
[표 3-9] 민선 5기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제8대 서울시의회 기준)	43
[표 3-10] 분야별 조례 제정 현황(제8대 서울시의회)	43
[표 3-11] 민선기수별 분야별 제정조례 수 현황	51
[표 3-12] 자치조직권 관련 제도의 변천과정	54
[표 3-13] 민선 1기 서울시 공무원 정원 현황(1997)	56
[표 3-14] 민선 2기 서울시 공무원 정원 현황(2002.6.)	59
[표 3-15] 민선 3기 서울시 공무원 정원 현황(2006.6.)	63
[표 3-16] 민선 4기 서울시 공무원 정원 현황(2007.6.)	68
[표 3-17] 민선 5기 서울시 공무원 정원 현황(2010.10.)	70
[표 3-18] 민선 6기 서울시 공무원 정원 현황(2014.8.)	73
[표 3-19] 민선기수별 서울시 공무원 정원 현황	76
[표 3-20] 민선 1기 일반회계 세입예산	78

[표 3-21] 민선 1기 세출예산	78
[표 3-22] 민선 1기 지방재정운용 지표 변화	79
[표 3-23] 민선 2기 일반회계 세입예산	79
[표 3-24] 민선 2기 일반회계 세출예산	80
[표 3-25] 민선 2기 지방재정운용 지표 변화	81
[표 3-26] 민선 2기 사업 비중	81
[표 3-27] 민선 3기 일반회계 세입예산	82
[표 3-28] 민선 3기 일반회계 세출예산	83
[표 3-29] 민선 3기 지방재정운용 지표 변화	84
[표 3-30] 사업 비중(2003 ~ 2006)	84
[표 3-31] 민선 4기 일반회계 세입예산	85
[표 3-32] 민선 4기 일반회계 세출예산	87
[표 3-33] 민선 4기 지방재정운용 지표 변화	88
[표 3-34] 사업 비중(2007~2010)	88
[표 3-35] 민선 5~6기 일반회계 세입예산	89
[표 3-36] 민선 5기 일반회계 세출예산	91
[표 3-37] 민선 5~6기 지방재정운용 지표 변화	92
[표 3-38] 사업 비중(2011 ~ 2015)	92
[표 3-39] 민선 2기 중앙부처별 이양사무 비중	99
[표 3-40] 민선 3기 중앙부처별 이양사무 비중	101
[표 3-41] 민선 4기 중앙부처별 이양사무 비중	102
[표 3-42] 민선 5기 중앙부처별 이양사무 비중(2011.10.27. ~ 2014.6.30.)	103
[표 3-43] 민선기수별 기능별 사무이양률(2011.12.31. 기준)	107
[표 3-44] 지방자치단체 간 분쟁조정 및 협력을 위한 제도	113
[표 3-45] 전국시장군수구청장협의회 정책건의 현황(민선 5기)	120

[표 3-46] 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 정책건의 현황	121
[표 3-47] 민선 5기 서울시-광역시자치단체 간 지역화합(2013)	122
[표 3-48] 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995 ~ 2014)	123
[표 3-49] 민선 5기 20개 자치구 <현장시장실>의 주요현안 해결내용(2012)	124
[표 3-50] 2016 지역상생발전 5대 분야별 사업추진계획(2016.3. 기준)	127
[표 3-51] 서울시의 지역교류 및 협력사업의 중점 추진체계(안)	128
[표 3-52] 서울시와 지방자치단체 간 교류협약 체결 현황	131
[표 3-53] 민선 3기 주민참여제도 도입현황(2000 ~ 2006)	137
[표 3-54] 천만상상오아시스 도입 이후 참여 및 채택 추이(2006.10. ~ 2015.4.)	138
[표 3-55] 서울시 무상급식 지원범위에 관한 주민투표 실시 현황	139
[표 4-1] 시·도의 실·국·본부 설치기준	152
[표 4-2] 시·군·구의 기구설치 및 직급기준	153
[표 4-3] 국가와 지방사무 현황	162



## 그림

[그림 1-1] 연구흐름도	5
[그림 2-1] 지방분권의 핵심요소	14
[그림 3-1] 보행권 조례 첫 추진	22
[그림 3-2] 고건 서울시장 남아공 반부패회의 참가	24
[그림 3-3] 제정조례 수 변화	50
[그림 3-4] 민선기수별 분야별 조례 수의 추이	51
[그림 3-5] 민선 1기 서울시 조직도	55
[그림 3-6] 민선 2기 서울시 조직도	57
[그림 3-7] 민선 3기 서울시 조직도	60
[그림 3-8] 민선 4기 서울시 조직도	64
[그림 3-9] 민선 5기 서울시 조직도(오세훈 시장)	69
[그림 3-10] 민선 5기 서울시 조직도(박원순 시장)	71
[그림 3-11] 민선 6기 서울시 조직도(박원순 시장)	72
[그림 3-12] 민선기수별 자주재원, 의존재원 추이	93
[그림 3-13] 민선기수별 분야별 세출 변화	94
[그림 3-14] 서울시 민선기수별 전체 예산 중 자체사업 비중 변화	95
[그림 3-15] 서울시 민선기수별 정책사업 예산 중 자체예산 비중 변화	96
[그림 3-16] 재정자립도와 재정자주도의 추이	97
[그림 3-17] 서울시 정보공개제도 추진절차	135
[그림 3-18] 서울시 정책박람회 연도별 주민참여 현황	140

[그림 5-1] 서울시 지방분권의 추진 원칙	186
[그림 5-2] 서울시 자치입법 분야의 핵심과제	188
[그림 5-3] 서울시 자치조직 분야의 핵심과제	189
[그림 5-4] 서울시 자주재정 분야의 핵심과제	191
[그림 5-5] 중앙-서울시 사무배분의 핵심과제	192
[그림 5-6] 서울시 협력적 거버넌스의 핵심과제	193
[그림 5-7] 서울시 주민참여 분야의 핵심과제	194
[그림 5-8] 서울시 지방분권의 분야별 핵심과제	195



# 01

---

## 연구개요

- 1\_취지 및 목적
- 2\_구성 및 흐름

# 01 | 연구개요

## 1\_취지 및 목적

2015년은 민선지자체장의 출범으로 지방자치가 본격적으로 운영된 지 20년이 된 해이다. 지난 시간들을 되짚어 보면 한국사회에서 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 근간으로 지방정부의 경쟁력 강화와 주민의 삶 개선 등 많은 발전을 이루어온 것이 사실이다. 그동안 지방정부는 열악한 법제도적 여건 속에서도 지방이 가진 자원과 문화를 바탕으로 자신들의 특성에 맞는 지역공동체를 만들어 가기 위해 다양한 노력들을 기울여 왔다. 이러한 노력에도 불구하고 과연 현재의 지방자치가 지역주민의 생활 속에서 삶의 질을 개선하고 주민들 스스로 자신들의 문제를 고민하고 풀어내는 자치역량을 갖추고 있는지에 대해 의문이 들지 않을 수 없다. 여전히 많은 전문가들은 현재 지방자치가 중앙의 통제와 의존의 틀 안에서 벗어나지 못하고 있으며 이로 인해 실질적인 자치와 분권이 제대로 이뤄지기 위해서는 많은 과제들이 남아있다고 보고 있다.

한국의 수도로서 서울시 또한 미숙한 지방자치 제도의 틀 안에서 나름의 노력을 선도해왔고, 다양한 주장과 논의에 동참해 왔다. 최근의 보육료 지원을 둘러싼 복지 재원 이슈를 비롯하여 청년수당 정책 추진 등과 관련한 중앙정부와 서울시 간의 갈등은 성년이 된 지방화 시대에 성숙한 지방분권의 방향에 대한 논의를 촉진하는 기폭제가 되고 있다. 그간 서울시는 천만 인구의 글로벌 거대도시로서의 사회적·경제적 역할과 수도로서의 위상으로 인해 기존의 지방정부와는 다른 특별한 지위로 인식되어온 것이 사실이다. 그러나 서울이 지닌 이러한 특수성에도 불구하고 서울 또한 지방정부의 하나로 지방자치의 성공적 정착과 확산 없이는 제대로 된 역할을 수행할 수 없는 것이 현실이다. 지금과 같은 재정과 자치입법의 한계, 조직 자율권 등에 대한 과도하고 획일적인 중앙정부의 통제와 규제로는 수시로 변화하는 행정수요와 주민요구에 탄력적으로 대응하기 어려워 발전에 심각한 걸림돌이 되고 있다. 지방정부의 만형으로서 한국사회의 자치와 분권의 발전을 위한 서울시의 주도적이고 선도적인 역할에 대한 시대적 요구가 확산되고 있다.

이 연구는 크게 3가지 목적을 두고 진행하였다. 먼저, 지방자치의 발전을 위한 새로운 구

상을 모색하기 위해 지금까지 경험해 왔던 서울의 지방자치 활동과 성과에 대한 자료들을 체계적으로 정리하였다. 지방자치 시행 이후 과거 20년 동안 서울시의 자치입법, 자치조직, 자주재정, 사무배분, 협력적 거버넌스 및 주민참여 등 지방자치를 둘러싼 주요 분야별로 어떠한 활동과 노력을 수행하였는지를 민선기수별로 정리하였다. 이를 통해 주민의 삶의 질이 어떻게 변화되었는지에 대하여 서울시 민선자치가 이루어낸 주요 활동과 성과를 시대별로 보여주고자 하였다.

다음으로 이 과정에서 현행 지방자치의 법제도적 체계가 서울시의 자치활동에 어떠한 영향을 미치고 있는지 근원적인 한계와 자치활동의 저해 요인들을 서울시의 사례를 통해 짚어보고자 한다. 앞서 제시된 주요한 지방분권 분야별로 자율과 책임에 기반을 둔 자치의 원리가 작동하지 못하고 있는 이슈들을 확인하고 그에 대한 원인과 문제점을 진단하였다. 일본, 프랑스 등 해외 주요국가에서 수행되고 있는 유사한 자치사례들을 통하여 현재 우리의 지방자치가 어느 수준에 있는지를 가늠하고, 앞으로 나아가야 할 방향과 추진해야 할 과제가 무엇인지를 모색하였다.

이러한 논의를 통해서 궁극적으로 지방분권 실현을 위한 서울시의 지방분권 정책 방향을 제시하였다. 지방재정 확충, 과세 자주권 확보, 지방의회 활성화, 지역교류 및 연계협력 활성화 등 기존에 진행되고 있는 중앙과 지방의 분권 논의들과 함께 자치구와의 협력 및 재정부담 완화 등 서울시 차원에서 선도적으로 수행 가능한 과제들을 집대성하고 단계별로 실천 가능한 전략 과제와 방안들을 살펴보았다.

이 연구는 특히 민선 지방자치 20년을 맞이하여 서울의 자치권한과 역량이 어느 정도 확대되고 변화되었는지를 시민의 관점에서 점검하고 살펴보는 데 의의가 있다. 또한 수도 서울의 역할과 입장이라는 측면에서, 향후 지방자치 패러다임 전환을 통한 자치역량의 강화와 더불어 여타 지방정부와의 관계, 중앙과 지방의 협력적 관계 구축을 위한 서울의 역할과 과제를 짚어 본다. 한국 사회를 이끄는 새로운 시대정신과 비전으로서 지방분권이 성공적으로 자리매김하기 위해 서울의 자치역량과 선도적인 역할은 매우 중요하다. 요약하면 이 연구는 향후 서울이 성숙한 지방자치를 선도하고 자치의 본질적 가치인 시민의 행복과 삶의 질 개선을 실현하기 위해 지난 과거와 현재를 되돌아보고 미래의 지방자치에 대한 새로운 방향을 제시하는 데 목적을 두었다.

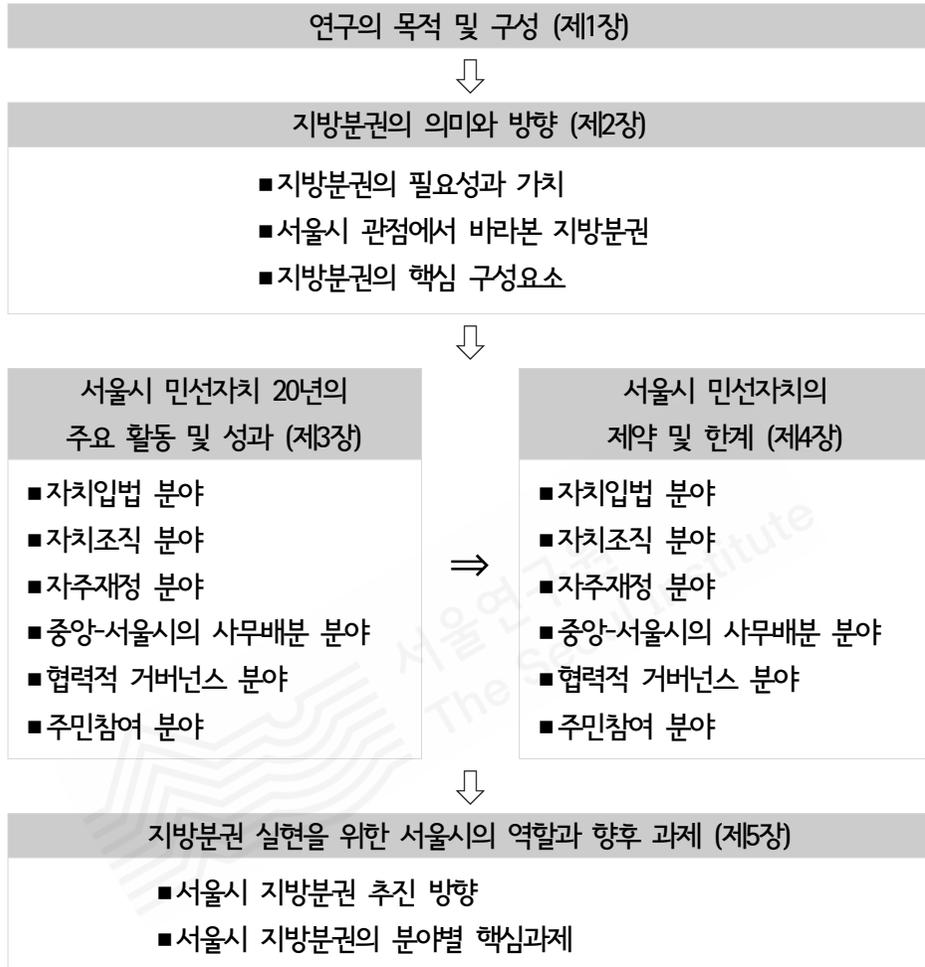
## 2. 구성 및 흐름

이 연구의 연구범위는 다음과 같다. 먼저 내용적 범위는 서울특별시를 대상으로 하되, 필요 시 중앙정부와의 관계는 물론 여타 광역자치단체와 기초자치단체와의 관계도 고려하였다. 시간적 범위는 민선자치단체장 선거가 시작된 1995년 민선 1기부터 현재 시점인 민선 6기까지로 하였다. 다만, 민선 6기가 시작된 2014년 7월 이후부터 현재까지의 기간은 공식 통계 및 실적 자료수집의 제약 및 한계가 있어 실태분석은 민선 5기까지로 한정하여 실시하였다. 주요 이슈는 지방자치의 주요 구성요소인 자치입법, 자주재정, 자치조직 등 지방분권과 관련된 포괄적 이슈들을 모두 분석내용으로 포함시켰다.

내용 구성은 크게 민선자치의 활동 및 성과, 한계 그리고 대안 등 3가지 부문으로 구분하였다. 부문들 간의 일관된 비교연구를 위해서 우선적으로 지방분권과 관련된 이론적 논의(제2장)를 통해 서울시민의 삶의 질과 연계된 지방분권의 패러다임을 설명하고 지방분권의 주요 구성요소들을 제시하였다. 자치입법, 자치조직, 자주재정 등 지방자치의 주요 분야와 함께 서울시 관점에서 중앙과의 사무배분, 협력적 거버넌스, 그리고 주민참여 등으로 구성하였고 이를 기반으로 논의를 전개하였다.

3가지 부문별 논의 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 서울시 민선자치 20년의 주요 활동 및 성과(제3장)에서는 1995년 민선자치단체장 선거를 시작으로 본격화된 민선 1기부터 민선 6기까지 서울시의 자치입법, 자치조직, 자주재정, 중앙-서울 간 사무배분, 협력적 거버넌스, 주민참여 등을 중심으로 주요 지방자치 활동과 성과들을 분석하였다. 특히 이러한 자치활동은 정부정책, 혹은 행정 운영의 관점보다는 시민의 관점에서 어떻게 변화 발전해 왔는지를 중심으로 파악하고자 노력하였다. 다음으로, 서울시 민선자치의 한계(제4장)에서는 현행 지방자치의 제도적 틀 속에서 서울시 자치활동이 가진 한계점과 실질적인 시민중심의 자치실현의 장애요인들을 분석하였다. 각 분야별로 추진되어온 자치활동 과정에서 시민자치실현이 저해된 이슈나 구체적인 사례들을 발굴하였다. 이러한 사례나 제도적 걸림돌을 일본 등 해외 선진 사례에서는 어떻게 제도화하고 풀어갔는지를 사안별로 검토하였다. 마지막으로, 지방분권 실현을 위한 서울시의 역할과 과제(제5장)에서는 서울시의 지방분권 추진을 위한 기본 방향에 대해 원칙과 기준을 마련하고, 이를 실현하기 위한 주요 과제와 추진전략을 제시하였다.

이 연구의 흐름도는 아래 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구흐름도

# 02

---

## 지방분권의 의미와 방향

- 1\_지방분권의 필요성과 가치
- 2\_서울시 관점에서 바라본 지방분권
- 3\_지방분권의 핵심 구성요소

## 02 | 지방분권의 의미와 방향

### 1\_지방분권의 필요성과 가치

지방자치는 지역을 스스로 다스림을 의미하며, 구체적인 대표기구와 집행기구, 직접적인 주민참여를 통하여 행사된다. 지방자치의 계보는 단체자치와 주민자치 두 가지로 발전하였다. 단체자치는 지방정부가 중앙정부의 종합지방행정기관의 지위와 법인격, 그리고 일정한 사무에 대한 자치권을 부여받아 권한을 행사하는 것을 의미한다. 주민자치는 지역주민들이 스스로 자치기구를 결성하여 자치를 행하는 방식으로 중앙정부의 사무에 대해서도 지방정부의 자발적 동의를 받거나 계약관계에 의해 이루어지며, 지역사회와 주민주도로 이루어진다.

주민자치가 지방정부와 주민의 관계에 초점을 두고 주민의 자치행정참여를 강조한다면, 단체자치는 지방정부와 국가의 관계에 초점을 두고 지방정부의 자치권을 강조한다. 단체자치와 주민자치 모두 다 지방자치에 있어서 없어서는 안될 요소들이다. 주민참여에 의한 자치라 하더라도 국가로부터 독립된 법인격을 갖는 지방정부가 인정되지 않으면 자치를 실현할 수 있는 주체가 없게 되고, 독립적인 지방정부가 존립하더라도 그 단체의 정책이 주민의 참여에 의해 수립되고 집행되지 않는다면 참된 지방자치를 실현할 수 없다. 마을, 소공동체, 지역공동체, 국가공동체로 이어지는 전 과정에서 주민들의 자율과 참여, 책임 등 주권의식과 참여의식을 신장시켜 민주적 경험과 역량을 강화시키는 민주주의의 훈련장으로 기능할 수 있다.

우리나라의 지방자치 역사는 미국, 영국과 같은 국가들과 비교하면 매우 짧은 편이다. 현행 지방자치제도는 1948년 7월에 제정한 대한민국 헌법과 1949년 7월에 제정한 「지방자치법」에 기초하고 있다. 전쟁 중인 1952년 4월 수복이 이루어진 지역에서 최초로 지방자치선거가 실시되어 역사적인 지방자치가 시작되었다. 이후 1961년 5·16군사정변으로 특별시·도·의회와 시·읍·면 의회가 강제 해산됨으로써 중단되고 지방정부의 장은 중앙정부가 임명하는 관치행정이 등장하였다.

이후 1987년 시민항쟁의 성과인 6·29선언을 통해 대통령직선제와 더불어 지방자치의 실시가 대국민 약속으로 발표되었다. 1988년 지방자치법이 개정되어 1991년 3월 시·군·구 의회의원 선거, 같은 해 6월 특별시·직할시·도 의회의원 선거를 통해 기초와 광역 지방의회를 재구성하였고, 1995년 지방정부의 장마저 선거로 선출함으로써 헌법이 보장하는 지방자치를 실시한 지 20년이 되었다.

지방분권에 대한 논의는 지방자치 시행 이후 지속적으로 제기되어 왔다. 지방분권은 단체자치와 주민자치를 통해 지방자치를 실현가능하게 하는 핵심적인 요건이자 수단이기여, 우리나라도 지방분권을 강화하기 위한 조치들이 추진되어 왔다. 우리나라의 지방분권개혁은 1970-80년대 민주화 운동의 결실인 1987년 개헌을 통한 1987년 12월 대통령 직선제 부활에 이어 1991년 지방의회 복원과 함께 시작되었다.

헌법에서는 지방자치라는 독립된 장(제8장)을 만들어 자치권 범위, 지방정부 종류, 자치기관 구성에 관해 규정하고, 구체적인 사항은 법률에 유보하고 있다. 이러한 헌법 규정에 따라 제정된 「지방자치법」은 지방자치제도를 형성하는 지방정부의 종류·구역·기능·사무·주민·조례·규칙과 자치기관의 구성·운영 및 지방정부 상호 간의 관계 등에 관해 구체적인 사항들을 규정하고 있다. 아쉽게도 현행 헌법은 지방자치를 우리나라의 국가체제와 국가 운영방식의 필수적인 구성요소로 선언하고 보장하는 조항이 부재하고, 지방자치단체의 존립 종류에 대한 사항이 헌법이 아닌 일반 법률에서 정하도록 하고 있다. 현재의 지방자치단체들의 지속적인 존립여부는 국회의 의결에 따라 결정되는 상황으로 1948년 이후 제헌헌법 당시의 최소지방자치주의 정신이 2개 조항으로 그대로 유지되고 있다.

지방분권은 기존의 중앙집권적인 체계에서 벗어나 지방정부를 포함한 지역 공동체가 해당 지역의 공공복리에 관한 자주적인 결정권을 행사할 수 있도록 그 권한이 분산되어 있는 체제를 말한다. 즉 중앙집권이 국가 내의 결정권한과 업무가 중앙에 집중되어 있고 지방정부가 국가의 하부행정기관으로 자리매김하는 체제라면, 지방분권은 지방자치 관련 의사결정권과 업무가 해당 지역공동체로 이전되어 분산된 국가형태이다(이기우, 1997; 행정자치부, 2007). 지방분권하에서 지방정부는 법제도적 권한과 책임을 동시에 가지며, 중앙집권에 비해 지역의 자율성과 독립성을 보장받게 된다. 이러한 지방분권은 중앙정부와 지방정부 간 권한배분관계로, 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미한다

(Smith, 1985; Hoggett, 1996; 행정안전부, 2008).

지방분권은 중앙과 지방의 권한배분이라는 소극적 의미를 벗어나, 배분된 권한을 지방정부가 실제 행사하는 것까지 포함하는 적극적 의미로 해석되기도 한다. 이에 따르면 지방분권은 지방정부가 중앙정부의 간섭이나 통제를 받지 않고, 배분된 권한을 행사할 수 있게 되는 것이라 볼 수 있다(고광용, 2015). 분권적 체제는 중앙집권체제의 획일성에서 벗어나 지역주민 욕구의 다양성을 충족시키는 것을 목표로 한다. 지방분권이 이루어진 지방자치는 지역주민의 행정수요를 충족시키기 위한 활동을 통해 지역과 구성원의 이익을 달성할 수 있게 한다는 데에 의의를 지니고 있다(조성호, 2010).

역대 정부에서도 지방분권을 주요 국정과제로 설정하고 기존의 제도적 틀 아래서 다양한 개편방안을 추진해 왔다. 역대 정권별로 지방분권정책을 통해 지방정부의 사무권한과 재정적 자율성 확대, 행·재정제도의 개선, 지방의회 기능 강화, 주민이 직접 지방자치 과정에 참여하는 주민참여제도 등 나름대로 다양한 정책적 시도들이 있어왔다. 그렇지만 정부의 정책의지 부족과 함께 근본적인 문제제기보다는 기존의 제도적 틀 안에서의 개선을 중심으로 시도되었다. 따라서 중앙집권적인 행정과 재정제도의 관행은 여전히 남아 있어 지방자치는 성숙하지 못한 실정이다.

특히 지방분권의 논의들이 중앙정부와 지방정부가 수평적 관계에서 실질적인 파트너로서 추진되기보다는 중앙정부가 주도적으로 추진하는 방식에 지방정부가 따라가는 측면이 많았다. 즉, 지방분권이 모든 주체들이 함께 풀어가야 할 시대적 과제이자 국정의 핵심어젠다로 자리매김하기보다는 중앙과 지방의 갈등이나 권한의 다툼 등 권력배분관계로 비추어짐에 따라 공감대 형성이 부족하였다. 또한 행정관리의 효율성 측면이 강조된 반면, 민주시민의 참여와 공공복리의 관점에서 다뤄지지 못했던 것이 사실이다.

중앙정부 중심의 통치방식에서 벗어나 중앙과 지방정부가 서로 잘할 수 있는 역할과 책임을 분담하는 형태, 중앙과 지방정부가 상하·주종관계가 아니라 동반자로서 협력하는 형태, 협치하는 방식으로의 전환이 필요하다. 단순히 중앙의 업무를 지방에 이양하는 차원을 넘어 이양된 업무를 제대로 수행할 수 있는 권한과 재원으로 자율적으로 행사하고 스스로 책임질 수 있는 자치체제를 확립할 수 있어야 한다. 궁극적으로는 해당 지역에 관한

자치업무는 지역주민의 의사에 기반하여 국가로부터 독립된 지방정부가 법인으로서 자주적인 의사결정을 수행하고 이를 통해 각 지방정부의 주민들의 삶의 질 향상이 이루어질 필요가 있다.

## 2\_서울시 관점에서 바라본 지방분권

지방분권의 원칙은 모든 지방정부에 공통적으로 적용되지만 서울시는 우리나라의 수도로서 특수성을 지니고 있다. 즉, 여러 지방정부 중 하나로 중앙정부와의 관계에서 보편적 지위와 함께 대한민국의 수도이자 글로벌 거대도시로서, 그리고 25개 자치구와의 관계 속에서 권한과 책임의 배분을 고민해야 하는 특수한 위치이다. 서울시는 다른 지방정부들과의 차별성을 인정받아 일종의 특례적 권한이 강조되는 경우도 있다. 그러나 많은 경우 자치역량과 재정능력 등 서로 다른 지역적 특성과 여건을 존중하는 자치와 분권의 논리보다는 중앙정부의 획일적 규제로 천만 서울의 다양한 정책 수요를 반영하지 못하는 불이익을 감수하고 있다. 따라서 국가 전체에서 차지하고 있는 사회경제적 위상으로 인한 특수성과 자치와 균형을 통한 분권을 주도해야 하는 지방정부의 만형으로서 역할을 동시에 수행해야 하는 서울시가 지방분권에 대해 어떠한 역할과 관점을 가져야 할 것인가는 중요한 이슈이다. 이러한 측면에서 서울시는 지방분권과 관련하여 다음 4가지의 입장과 관점을 고려하여 접근할 필요가 있다.

### 1) 수도로서의 국정 파트너 역할

서울시는 우리나라의 수도로서 국정과정에 참여하는 법률적 위상을 지니며, 이는 곧 중앙정부의 국정 파트너로서의 역할이 있음을 의미한다. 기존의 지방정책에 대한 기획과정이 중앙 부처들의 우월적인 독점시스템이었다면, 향후에는 지방정부의 협의체나 연합체가 정책과정에 참여하는 협치적 국정운영시스템으로 전환되어야 한다. 서울시는 이러한 중앙-지방 간 정책조율과정에서 지방정부의 입장이 충분히 전달되고 고려될 수 있도록 하는 창구역할을 하면서 더 나아가 선도적 역할을 해야 한다.

## 2) 지방정부의 만형으로서 상생발전 지원

지역상생발전의 관점에서 지방분권을 바라보아야 한다. 각 지방정부들은 재정력이나 지역적 특성 등에서 주어진 조건들이 상이하다. 지역발전은 각 지역의 강점을 살리면서 지방정부들이 서로 돕고 배려하는 차원의 접근이 필요하다. 서울시의 경우 지방분권으로 인한 편익이 상대적으로 많을 것이라는 인식이 크고, 지방정부의 만형으로서 역할을 인식하고 균형발전에 기여하는 역할도 중요한 가치로 고려되어야 한다.

## 3) 주민입장에서 행정서비스의 만족도 제고

지방분권은 주민의 입장에서 바라보아야 한다. 궁극적으로 분권화된 행정서비스 체계는 주민 만족도를 높이도록 설계되어야 한다. 현장에서 떨어진 중앙정부 중심의 행정체계가 주민들이 충분히 체감할 수 있는 서비스를 제공할 수 있을지에 대해 재조명해야 한다. 주민의 요구에 반응하지 못하는 공공에 대한 시민들의 불만과 저항, 새로운 정책수요 등은 모두 향후 서울시가 지방분권이라는 새로운 패러다임으로의 이행이 불가피함을 지적하고 있다.

## 4) 지방분권의 실현을 위한 민주시민의 역량 강화

민주적 거버넌스의 관점에서 지방분권을 보아야 한다. 우리나라 헌법에서는 자유민주주의와 민주공화정, 국민주권을 분명하게 제시하고 있다. 궁극적으로는 시민 스스로가 주인의식을 가지고 지역문제에 적극 참여하고 해결해가는 민주시민으로서의 교육과 역량 강화가 필요하다. 즉, 자치분권 이슈는 민주적 가치와 시민의 참여역량을 강화하는 방향으로 접근되어야 한다.

### 3\_지방분권의 핵심 구성요소

우리나라의 현행 지방자치제도는 1948년 7월에 제정한 대한민국 헌법과 1949년 7월에 제정한 「지방자치법」에 기초하고 있다. 헌법에서는 지방자치라는 독립된 장(제8장)을 만들어 자치권 범위, 지방정부 종류, 자치기관 구성에 관해 규정하고, 구체적인 사항은 법률에 유보하고 있다. 이러한 헌법 규정에 따라 제정된 「지방자치법」은 지방자치제도를 형성하는 지방정부의 종류·구역·기능·사무·주민·조례·규칙과 자치기관의 구성·운영 및 지방정부 상호 간의 관계 등에 관해 구체적인 사항들을 규정하고 있다.

이러한 지방자치, 즉 분권의 논거를 구성하는 요소들은 국가 및 학자에 따라 다양하게 정의된다. 최창호(2006)는 지방자치 구성요소를 지방자치단체(자치구역), 공동문제(자치사무), 자기부담(자주재정), 자기처리(주민참여)와 공동협력(국가관여)으로 제시하였고, 금창호·권오철(2007)은 지방정부의 자치권은 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권 및 자주재정권으로 구분하였다. 또한 류영아·김필두(2015)는 주민, 자치구역, 그리고 자치권의 3대 요소가 지방자치를 구성한다고 하였다.

여기에서 자치권은 지방자치 영역에 따라 입법의 자율성, 자치의 자율성, 조직의 자율성, 행정의 자율성 등으로 구분될 수 있다. 이와 같이 기존 연구들은 지방자치의 구성요소를 크게 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자주재정권으로 제시한다(박혜자, 2003; 최창호, 2002; 금창호·권오철, 2007).

이 연구에서는 이러한 논의를 토대로 지방자치를 구성하는 요소를 다음과 같이 구성하였다. 먼저 기존 연구들에서 핵심적인 지방자치 구성요소로 제시한 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권과 함께 서울의 관점에서 분권의 가치와 권한을 고려하여 사무배분(사무이양), 협력적 거버넌스, 주민참여를 추가하였다. 먼저 사무배분은 기존 연구들에서 자치행정권 및 자치사무로 논의되었으나, 이 연구에서는 중앙정부와 서울시 간 권한과 역할의 변화를 분석하는 데에 초점을 맞추기 위해 ‘사무배분’을 구성요소로 제시하였다.

또한 과거와 달리, 국가와 지방정부는 국가 통치구조의 일환으로서 국가운영에 있어 동반자적 관계로, 서로의 기능을 분담하는 협력의 필요성이 증대되고 있다(최창호, 2006). 특

히 서울의 경우 중앙정부와의 협력적 거버넌스뿐 아니라 타 지방정부들을 비롯하여 자치구들과의 협력적 관계와 변화가 매우 중요하다는 측면에서 협력적 거버넌스를 지방분권을 구성하는 구성요소 중 하나로 제시하였다.

마지막으로 자치와 분권의 궁극적 의의로서 시민들의 역량 관점에서 파악하기 위하여 주민참여를 지방자치의 구성요소로 제시하였다. 이에 따라 이 연구는 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권, 사무배분, 협력적 거버넌스, 주민참여를 지방자치를 구성하는 6가지의 요소로 파악하였으며, 이를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.



[그림 2-1] 지방분권의 핵심요소

### 지방정부의 자치입법권

첫 번째 구성요소인 자치입법권은 1991년 지방의회가 구성되면서 지방정부의 자율적이고 창의적인 입법 활동을 보장하기 위하여 그 확대의 필요성이 본격적으로 논의되기 시작하여 오늘날에 이르고 있다. 자치입법권은 지방정부가 스스로 법규를 정할 수 있는 권한(최창호, 2006)을 말하며, 이는 해당 지방자치단체의 주민과 지역이 당면한 문제를 지역적인 특성에 맞는 규범을 정립할 수 있게 하는 기능을 의미한다(김진한, 2012). 즉, 각 지방정부에 가장 적합한 입법은 국회의 입법권을 통해 행사되는 법률이라기보다는 해당 지역의 지방의회가 입법권을 행사하는 조례라고 볼 수 있다.

지방자치법 등의 법률은 지방자치의 큰 틀을 제공하는 기능과 역할을 하고, 각 지방의 상황에 맞는 규정은 조례입법을 통해서 반영된다. 법률과 조례는 각각 중앙과 지방 사이의 커다란 입법관할권 배분의 틀이라고 할 수 있다(심경수, 2012). 이와 관련하여 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 자치적으로 처리하는 것을 보장하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음을 명시하고 있다. 헌법 제118조 제1항에서는 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

#### 지방정부의 자치조직권

두 번째 구성요소인 자치조직권은 법령의 범위 안에서 지방자치단체가 자신의 고유한 재량으로 내부 조직을 형성변경폐지할 수 있는 권한(홍정선, 2009), 지방정부가 활동하기 위해 필요한 조직을 지자체 책임하에 설치할 수 있는 권한(이기우·하승수, 2007), 헌법과 법률의 범위 내에서 지방자치단체의 조직을 자주적으로 정할 수 있는 권한(박균성, 2014), 지방자치단체가 필요한 외부적·내부적 조직을 스스로 규율할 수 있는 권한(정하중, 2014)을 의미한다. 즉 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치단체의 목적을 달성하기 위하여 자치단체의 기구와 정원을 자치단체 스스로 배분하는 것이라고 할 수 있다.

여기에서 기구는 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위하여 설치하는 내부조직을 의미하며, 정원은 지방자치단체가 자신의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다(최우용, 2014). 이와 같은 자치조직권은 지역 실정에 적합하고, 주민 복리 증진을 위해 효과적으로 작동할 수 있는 기관을 구성하기 위한 권한으로, 중앙정부에 의한 획일적인 구성을 벗어나 지방정부의 자주적인 결정을 보장하기 위한 것으로 볼 수 있다(금상호·권오철, 2007).

#### 지방정부의 자주재정권

세 번째 구성요소인 자주재정권은 지방자치단체가 자치사무를 수행하는 데에 필요한 경비를 충당하기 위해 중앙정부의 간섭 없이 자주적으로 재원을 조달하고 관리하는 기능 및 권한을 의미한다(정세욱, 1994). 자주재정권은 재원 획득을 위해서 주민에게 명령하거

나 강제하는 권력의 기능과 예산을 편성하고 집행하는 관리 기능까지 포함한다(류영아·김필두, 2015).

자주재정권은 재정 자원 조달에 해당하는 세입자주권과 재정자원의 지출이라고 볼 수 있는 세출자주권의 두 측면을 가지고 있다. 과세로 획득한 재정자원의 유지관리와 취득한 재산의 유지관리도 포함하는 개념이다. 세입자주권은 지방자치단체가 스스로 지방세를 부과·징수할 수 있는 권한, 세외수입, 지방채의 발행에 대해 자율성을 가지는 것을 의미하며, 세출자주권은 지출예산의 편성·집행 등에 대한 자율성을 의미한다(김현조, 2001; 장혜성, 2014 재인용).

#### 중앙-지방정부 간 사무배분

네 번째 구성요소인 사무배분은 한 국가에서 처리해야 할 공공사무를 국가사무와 자치사무로 구분하여, 처리권한을 지방자치단체에 부여하는 것을 의미한다(정일섭, 2010). 정부 간 사무 구분 체계는 크게 국가사무와 지방사무로 구분된다. 지방자치단체의 사무는 지방자치단체가 스스로 처리할 수 있는 자치사무와 조례규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체에 위임할 수 있는 단체위임사무, 그리고 도지사나 시장·군수에게 위임하여 행할 수 있는 기관위임사무로 구분된다(조성호 외, 2009; 이해영, 2014 재인용).

지방자치법에서는 ‘그 관할구역의 자치사무’를 포괄적으로 예시하고 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 열거하고 이와는 별도로 단체위임사무와 기관위임사무를 규정하여 법률상 사무를 구분하고 있다. 지방자치법에 예시된 자치사무의 수는 57개 항목으로 제시되어 있고 동법시행령 별표에는 지방자치단체의 종류별 사무를 구분하여 시도사무는 321개, 시·군·자치구의 사무는 445개 항목에 걸쳐 명시하고 있다.

#### 협력적 거버넌스

다섯 번째 구성요소인 협력적 거버넌스는 국가의 정책 수립과정에 지방정부를 국정 파트너로 인식하여, 중앙과 지방이 협력적으로 문제를 해결하는 조정 기제라고 볼 수 있다(주재복 외, 2011). 1995년 지방자치단체장의 민선과 2004년 지방분권특별법의 제정 등으로

지방정부의 자율성은 한 단계 높아졌다(한승준, 2006). 이에 따라 지방자치가 발전하고 정착될수록 지방정부의 권한과 재정에 관한 요구는 커지고, 이로 인해 중앙과 지방 간의 갈등이 심화되었다(심익섭, 2010). 지방자치의 발전을 위해서는 중앙과 지방이 상호 영향력과 자원을 가지고 있기 때문에(Rhodes, 1986), 중앙정부와 지방정부는 수직적 관계가 아닌, 수평적이고 상호의존적인 협력의 관계가 요구된다. 지난 20년간 중앙-지방 간, 그리고 지방-지방 간 관계는 갈등에서 협력의 관계로 서서히 변화하고 있다.

중앙정부와 지방정부의 협력적 거버넌스를 위한 제도는 국회입법과정과 정부입법과정에서의 참여, 정책결정과정에서의 참여 등이 있다(박수현, 2005). 지방자치법 제154조의 2는 지방자치단체 전국 협의체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 대해 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 1999년 지방자치법 개정 이후, 전국 협의회를 설립할 수 있도록 하여 “전국 시도지사협의회”, “전국 시도의회 의장협의회”, “전국 시장군수구청장 협의회”, “전국 시군구의회 의장협의회” 등의 협의회가 설치되어 있다(주재복, 2013). 이러한 협의체와 관련해서는 지방자치법 제165조에 규정되어 있다.

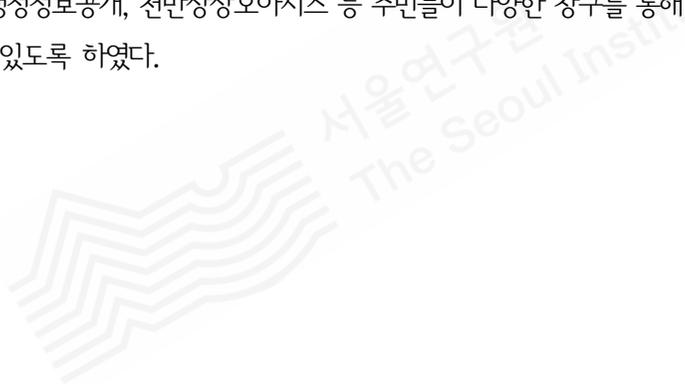
그리고 중앙과 지방 간의 조정제도는 당사자 간의 갈등관리와 제3자에 의한 갈등관리제도가 있는데, 당사자 간 갈등관리는 주무장관의 지도·감독, 위법·부당한 명령·처분의 시정명령 등, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 등과 지방자치단체 감사 및 지방의회 의결의 재의요구와 제소 등이 있다(지방자치법 제167조, 지방자치법 제169조, 지방자치법 제170조, 지방자치법 제171조, 지방자치법 제172조). 중앙정부와 지방정부 간에 발생한 갈등을 해결하기 위한 제3자에 의한 갈등관리제도로는 행정협의조정위원회에 의한 해결, 법원에 의한 해결, 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판, 그리고 국무총리의 조정 등이 있다(지방자치법 제168조 제1항)(주재복, 2013).

### 주민참여

지방자치의 마지막 구성요소는 주민참여로 지방자치의 가장 중요하고 근본적인 요소이다. 단체자치가 지방자치를 위한 형식적·법제적 요소라면 주민자치는 지방자치의 내용적·본질적 요소라고 할 수 있기 때문이다(최창호 외, 2016). 지방의 주민은 구역, 자치권과 함께 지방자치단체의 3대 구성요소 중의 하나이다. 그 지방의 공공사무를 그 지방의 주민

이 자율적으로 처리하는 주민자치에 있어 정부와 주민의 밀접성, 주민의 참여와 통제는 지방자치의 본질적인 요소이다. 지방자치단체는 본질적으로 주민의 복리증진을 목적으로 주민에 의해 설립된 단체이기 때문에 지방자치에 있어 주민의 지위와 권리, 의무, 주민의 지방정부에 대한 참여와 통제 등은 지방자치의 핵심적 문제이다.

주민들이 지방자치단체의 주체로서 가지는 권리는 참정권으로서 선거권, 피선거권, 공무담임권, 주민투표권, 주민청구권, 청원권 등이 있으며 주민참여를 통해 지역수요를 구체적으로 파악하고 정책결정을 할 수 있도록 제도적으로 마련한 방안들은 다음과 같다. 1999년 지방자치법 개정을 통해 주민이 직접 자치에 참여할 수 있는 주민조례제정개폐청구제도와 주민감사청구제도를 도입하였고, 이후 주민투표제도(2004), 주민소송제도(2005), 주민소환제도(2006)를 도입시행하였다. 이를 통해 주민이 주권자로서 직접 참여하여, 주민대표기관인 의회와 지자체장에 대해 책임을 물을 수 있는 제도를 마련하였다(최낙범, 2011). 또한 행정정보공개, 천만상상오아시스 등 주민들이 다양한 창구를 통해 자치과정에 참여할 수 있도록 하였다.



# 03

---

## 서울시 민선자치 20년의 주요 활동 및 성과

- 1\_서울시정의 주요 흐름과 정책
- 2\_자치입법 분야
- 3\_자치조직 분야
- 4\_자주재정 분야
- 5\_중앙-서울시의 사무배분 분야
- 6\_협력적 거버넌스 분야
- 7\_주민참여 분야

## 03 | 서울시 민선자치 20년의 주요 활동 및 성과<sup>1)</sup>

### 1\_서울시정의 주요 흐름과 정책

#### 1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.)

본격적인 지방자치 시대의 개막이라 볼 수 있다. 1995년 6월 27일 제1회 지방의원과 동시 지방선거를 통해 조순 시장이 당선되어, 첫 민선 시장으로서 서울시를 이끌어가기 시작했다. 제30대 서울특별시장은 조순 시장은 민주당 후보로 나와 ‘경제시장 조순, 서울을 바꿉니다’라는 캐치프레이즈를 내걸고 가락동 농수산물시장 민영화, 택시의 버스전용차선 진입허용 등을 포함하는 교육·교통, 주택, 여성, 안전관리, 환경 등 13개 분야의 정책공약을 발표했다. 또한 교통정책에서는 버스·지하철·승용차 등의 입체환승시설 구축, 교통신호체계의 완전자동화, 자율적인 승용차 10부제 유도 등을 공약하고, 교육정책에서는 1년간의 유아교육 의무교육화, 초등학교 2부제 수업 해소 등을 약속했다. 복지정책으로는 동별로 2개씩 약 1천 개의 탁아소 건립, 환경정책으로는 「서울 그린플랜 21」이라는 계획을 수립, 추진할 것을 공약했다(동아일보, 1995.6.10., 서울시장후보 3인 공약 발표).

당시의 시대적 배경으로서 1970~90년대는 우리나라 개발연대의 정점인 시기였다. 도시가 팽창하였고 수도권 5대 신도시 개발 등 부동산 붐이 만연하였다. 그러나 서울시는 1994년

#### 1) 서울시 지방자치제도의 시기별 구분

시 기	서울시의회	서울시장	선 거
1956-1960	제1대 서울시의회	서울시장 임명제	서울시의원 직선제, 서울시장 임명제
1960-1961	제2대 서울시의회	최초 민선 서울시장	1961.5.16. 군사정부 포고령 제4호로 의회 해산
1991-1995	제3대 서울시의회	서울시장 임명제	-
1995-1998	제4대 서울시의회	민선 1기	제1회 전국동시지방선거
1998-2002	제5대 서울시의회	민선 2기	제2회 전국동시지방선거
2002-2006	제6대 서울시의회	민선 3기	제3회 전국동시지방선거
2006-2010	제7대 서울시의회	민선 4기	제4회 전국동시지방선거
2010-2014	제8대 서울시의회	민선 5기	제5회 전국동시지방선거
2014-현재	제9대 서울시의회	민선 6기	제6회 전국동시지방선거

10월 성수대교 붕괴, 같은 해 12월 아현동 도시가스 폭발, 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴 등으로 개발시대의 관행에 대한 반성과 각성이 시작된 시점이었다. 성수대교 붕괴사고 이후 취임한 최병렬 시장은 도시 안전 문제에 치중하였고, 시민들도 안전에 대한 관심이 증대되고 있었다. 그럼에도 불구하고 삼풍백화점 붕괴라는 인재(人災)로 인해 서울시를 비롯한 온 국가가 침통한 분위기로 가득했다. 최병렬 전 시장의 이임식이 예정되었던 날 삼풍백화점 붕괴 사고로 인해 사고 현장에서 최병렬 전 시장과 조순 시장이 업무 인수인계를 하게 되고 조순 시장의 취임식은 시장으로서 업무를 시작한 지 2개월 만인 1995년 9월 1일에야 열렸다.

조순 시장은 취임식에서 시민이 시정의 중심이 되고 시민편익이 모든 판단의 척도가 되는, 시민을 위한 시정을 펼치겠다고 밝혔다. 시설물에 대한 철저한 안전점검의 제도화 등을 통해 안전한 도시가 되도록 하며, 대중교통 확충·승용차 저감 방법 병행을 통해 통행 수요를 근원적으로 낮추는 도시관리 정책 추진으로 교통이 편한 도시를 만들 것을 약속했다. 또한 서울시 특성에 맞는 환경 보전 목표를 세우고, ‘푸른 서울헌장’과 ‘서울시 환경조례’를 제정하여 서울을 환경도시로 가꾸며, 서울문화정보센터를 만들어 다양한 문화 프로그램을 개발·공급하여 생활문화가 꽃피는 도시로 만들기 위해 노력할 것을 밝혔다. 노인 요양 치료시설·보육시설 확충·서울여성프라자 설치 등을 통해 이웃을 생각하는 복지도시를 만들고, 저소득 시민을 위한 공공주택·주거수준 최저 기준제 등을 도입하여 주거안정이 이루어지는 도시를 만들겠다고 하였다. 이처럼 조순시장은 그동안의 물리적, 하드웨어적 개발 중심의 도시정책에서 안전, 환경, 문화 등 소프트웨어적 접근 방식을 강조하였다.



자료: 한겨레신문 22면(1996.5.9.)

[그림 3-1] 보행권 조례 첫 추진

재난을 사전 예방하기 위해 안전점검(일상, 정기, 긴급점검), 안전진단(정기, 긴급, 하자담보진단) 및 보수·보강과 철저한 사후관리의 3단계 안전관리 체계를 구축하였으며, 당사철교를 철거하고 재시공하여 교량의 안전성을 확보하기 위해 노력했다. 환경분야에서는 서울특별시 환경기본조례 제11조 규정에 따라 <서울특별시 환경보전 장기종합계획(1996~2005)>을 수립하여 자연과 사람이 어우러져 살 수 있는 서울을 가꾸는 환경정책을 개발·추진하였다. 또한 환경 관련 조직의 보강 및 개편을 통해 환경업무를 체계적이고, 종합적으로 추진할 수 있도록 하였다. 이를 통하여 국가 환경기준의 획일적 적용을 지적하고, 서울의 지역적 특성·여건에 적합한 지역환경기준의 제정 필요성을 강조하였다. 1997년 4월부터 전문가회의와 환경보전자문위원회 심의 및 공청회 등을 통해 시민의 의견을 수렴하여 조례안을 확정하였고 1997년 12월 환경부장관의 승인을 받아 국가환경기준보다 강화된 서울특별시환경기준(대기분야)을 1998년 3월 10일 조례로 공포하였다. 이 외에도 서울환경헌장 선포, 서울의제 21 작성 등 환경을 위한 정책을 다각도로 추진하였다. 1995년 지방선거 이후 본격적인 지방자치시대가 열림에 따라 시민들의 복지 요구도 증가하고 다양화되었다. 종합적·체계적인 복지 정책을 추진하기 위해 사회복지 기초수요를 조사하였고 이를 토대로 사회복지 중장기 발전 계획인 시민복지 5개년 종합계획을 수립하여 복지

정책을 추진하였다. 이로 인해 시민의 삶의 질은 한 단계 더 높아졌다는 평가를 받고 있다. 조순 시장은 민선초기에 시민 복지를 확대하고, 참여적인 공개행정을 통해 중앙집권적인 관료제의 틀을 벗어나 지방자치의 기틀을 마련하기 위해 노력했다(안승일, 2008).

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.)

1997년 말 우리나라는 외환위기로 인해 국가 부도 위기에 처했으며, 이를 극복하기 위해 IMF에 구제금융을 요청하였다. 이러한 국가적 위기 상황에서 1998년 6월 4일 제2회 지방선거가 실시되었다. 민선 2기 지방선거는 민선 1기 지방자치에 대한 평가 의미를 포함하며, 최대의 경제위기에 대한 정치적인 책임론과 함께 여소야대 정국에 대한 중앙정치 개편의 필요성이 제기되는 시기였다. 제2회 지방선거에서 고건 시장은 최병렬 후보와 경쟁하여, 53.5%의 득표율을 얻어 제31대 서울시장으로 당선되었다. 고건 시장은 ‘서울은 고건, 서울전문가 고건’이라는 캐치프레이즈를 내세워, 행정 전문가이자 관선 서울시장의 경험을 살릴 수 있는 강점을 강조했다. 선거공약으로 2002년 월드컵 서울상암동 주경기장 건립완수, 서울형 첨단산업 육성, 서울시의 행정개혁과 각종 규제 혁파, 서울의 대중교통체계 전면 재정비, 치밀한 방재대책과 과학적인 안전대책 집행, 환경 및 실업대책 마련 등을 제시했다(동아일보, 1998.5.13.).

1990년대 후반 우리나라는 경제적 어려움 속에서, 정부에서는 대대적인 재정긴축과 구조조정을 하였으며, 대기업들이 부도처리되어 실업자가 속출하고, 불황을 겪는 기업들은 정권감축을 하여 대량실업사회로 빠져들고 있었다. 이러한 사회·경제적인 상황을 반영하여, 고건 시장은 취임식에서 경영마인드를 도입하겠다고 밝히며, 서울시 행정과 예산집행에 성과주의와 경쟁원리를 도입하겠다고 하였다. 또한 서울시 구조조정 일정에 대하여 마스터플랜 수립과 단계별 실시안을 확정하겠다고 밝혔으며, 외부로부터의 어떠한 청탁도 배격하겠다고 강조했다.

고건 시장은 투명행정, 녹색서울 가꾸기, 지하철 완공, 2002월드컵의 성공적 개최 등을 주요 시책으로 추진하였다. 투명행정을 구현하기 위해 원인요법, 처벌요법, 민·관 강조, 행정의 투명성 확보 등 4가지를 시스템적으로 접근하여 부패방지시책을 추진하였다. 민원

처리 온라인 공개 시스템을 1999년 4월부터 운영하여 행정의 투명성을 확보하고 시민의 알권리를 충족시키기 위해 노력했다. 또한 2000년 국내 최초로 청렴계약제를 도입하여, 건설공사나 기술용역 등의 현장을 투명하게 감시할 수 있도록 하였다. 그리고 지난 30~40년 동안의 급격한 경제성장과 도시개발로 인해 훼손된 환경을 가꾸기 위해 ‘생명의 나무 1,000만 그루 심기’, 난지도를 생태복원하는 ‘밀레니엄 공원’을 조성하는 등 서울을 녹색도시로 변모시키기 위한 정책들을 추진하였다. 서울시의 교통문제를 해결하기 위해 1989년 초 서울시는 모든 지하철 건설 역량을 총 집결하여 2기 지하철을 추가 건설하기로 결정했다. 약 12년에 걸친 공사 끝에 2000년 6호선을 개통함으로써 2기 지하철 건설사업을 마무리하였다. 또한 2002월드컵의 성공적인 개최를 위해 한국 조형미를 살린 서울 월드컵 경기장을 완공하고, 주변 환경을 정비하였다. 서울의 대기질 개선을 위해 CNG 버스 도입·자동차 배출가스 중간검사제 도입 등을 추진하고, 자원봉사자 신청을 받아 시민월드컵으로 추진하는 등 다각적인 노력을 기울였다(서울특별시, 2001).



자료: 동아일보 25면(1999.10.15.)

[그림 3-2] 고건 서울시장 남아공 반부패회의 참가

민선 2기 서울시는 시민중심의 행정과 시정 내부의 전반적인 개혁을 이뤄냈다. 시민들의 불신을 해소하고 신뢰를 회복하기 위한 행정개혁, 그리고 시민의 의견이 반영되고 시민이 평가하는 행정시스템을 도입함으로써 행정의 패러다임을 바꾼 시정으로 평가된다.

### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.)

2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거에서는 김민석 후보와의 경쟁에서 앞선 이명박 후보가 제32대 서울시장으로 당선되었다. 제3회 지방선거는 전국 지방선거 사상 최저투표율인 48.8%를 기록하였다. 이는 2002월드컵으로 인해 시민들의 관심이 부족한 것도 있었지만, 선거 과정이나 결과가 지방선거의 이상과는 거리가 멀었으며, 지방선거제도의 불합리한 요소들과 함께 시민들의 공동체의식, 참여의식 부족 등이 작용하여 나타난 결과이다(은종태, 2011).

그 당시 사회적 상황을 간단히 살펴보면 2001년 현대 정주영 회장이 타계하고, 인천공항이 개항되었으며, 미국에서는 9.11 테러가 발생하였다. 2002년에는 월드컵 4강 신화로 시민들의 관심을 이끌었으며, 같은 해 12월 대선에서 수도권전과 국가균형발전을 공약한 노무현 후보가 대통령으로 당선되었다. 경제적으로는 청년실업이 사회문제로 대두되는 등 경기 침체가 심각해지는 상황이었다.

이러한 상황 속에서, 이명박 서울시장 후보는 청계천 복원을 공약으로 내걸고, 경제와 환경의 두 마리 토끼를 잡겠다는 목표를 강조했다. 청계천 복원과 강남북 균형발전 등 이명박 시장의 공약은 합당한 명분을 가지고 있었으나, 추진방법 논의 과정과 시행과정 등에서 많은 갈등을 불러일으켰다(정석, 2014).

많은 우려와 갈등에도 불구하고, 이명박 서울시장은 예산절감 및 부채상환, 지역균형발전 기반 마련, 친환경 시정, 대중교통체계 개편, 사람 중심의 시정 패러다임 전환 등의 주요 시책을 추진하였다. 불필요한 예산을 줄이기 위해 '2002년 예산절감운용계획'을 수립하여, 4년간 총 3조 원의 예산을 절감하였다. 또한 '지하철 부채 특별관리대책'을 추진하여 2006년 말에는 2002년 부채의 절반 이하로 감소시킴으로써 예산 절감 및 부채상환의 목표를 달성하였다. 지역 격차를 완화시키기 위해 '지역균형발전 지원에 관한 조례'를 제정

하여, 효율적이고 안정적인 사업추진의 기반을 마련하기 위해 노력하였다. 또한 이명박 서울시장은 청계천을 복원하여, 역사도시 서울의 정체성을 확보하고, 21세기 문화 환경도시 서울을 구현하려고 하였으며, 생활권 녹지가 부족한 동북부 지역에 서울숲을 조성하는 등 친환경 시정을 달성하기 위한 정책을 추진하였다.

서울 대중교통 문제를 해결하기 위해 중앙버스전용차로 등을 시행하고 버스노선 및 운영 체계를 개편했으며 승용차 요일제를 시행하였다. 교통 개편 정책 추진 이후, 시민들의 버스이용 만족도가 크게 향상되었으며, 대중교통 이용객이 증가하는 등 긍정적인 성과를 거뒀다. 이러한 괄목할 만한 성과에도 불구하고 정책 추진에서 민주적인 절차나 주민참여 부분에서는 비판적인 시각도 존재하고 있음을 부인하기 어렵다.

#### 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.)

2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거는 지방자치제와 관련된 각종 제도들이 대대적으로 개편된 이후 실시되었다. 제4회 동시지방선거는 참여정부에 대한 중간평가적 성격이 강했기 때문에, 지방자치나 지방문제보다는 중앙정당들 간의 경쟁이 지방선거 결과에 큰 영향을 미쳤다. 즉 참여정부의 평가에 대한 반사이익을 얻어 전국 지방정부의 대부분을 야당인 한나라당이 지배하게 된다(은종태, 2011). 서울시도 열린우리당의 강금실 후보와 한나라당의 오세훈 후보가 대결하여, 오세훈 후보가 61.1%의 득표율을 얻어 제33대 서울시장으로 당선되었다.

오세훈 서울시장의 공약은 강북개발과 대기질 개선 사업에 초점을 맞추었다. 세운상가와 동대문 운동장 철거, 강북 중심의 뉴타운 건설, 영어체험마을 설치 등을 통해 강북 환경을 개선하고, 대기질 개선을 위해 경유버스를 천연가스 버스로 교체하고 오래된 화물차 폐기를 유도하는 정책을 내세웠다(한겨레신문, 2006년 6월 5일자).

오세훈 시장은 이러한 공약을 실현하기 위해 창의시정, 도심재창조, 서울형 복지, 친환경 서울, 그리고 디자인 서울 등을 주요 시책으로 설정하였다. 서울시 공무원들의 창의와 상상력을 바탕으로 시민 고객의 눈높이에 맞춰 끊임없이 개선을 추구하는 창의시정을 강조하였다. 이를 위해 시민들이 자유롭게 서울시에 대한 상상을 제안할 수 있도록 인터넷

시민창구인 천만상상오아시스를 개설하여, 아이디어 및 의견을 반영할 수 있도록 했다. 또한 교통 정보, 생활편의 제공 등 다양한 분야에서 시민들의 전화 상담이 이루어지는 120 다산콜센터를 운영했다.

도심 재창조를 위해 첨단과 자연, 그리고 문화가 만나는 디지털 청계천을 조성하고, 남북 4대 중심축을 조성하였다. 경복궁에서 승례문에 이르는 역사문화거리, 인사동에서 명동에 이르는 첨단 문화관광거리, 종묘에서 남산까지의 녹지문화거리, 대학로에서 장충단 공원에 이르는 동대문 일대에 디자인·패션의 복합문화공간의 4대 중심축을 조성하였다. 또한 서울형 복지를 실현하기 위해 서민용 공공임대주택 10만 호를 신규 건설하였으며, 디자인 서울 정책을 추진하기 위해 동대문디자인파크플라자(DDP) 건설과 '세계디자인수도 서울 2010'을 추진하는 등 다각도로 노력을 기울였다(서울특별시, 2010).

## 5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.6.30.)

### (1) 오세훈 시장(2010.7.1. ~ 2011.8.26.)

2010년 6월 2일에 실시한 제5회 전국동시지방선거는 이명박 정부의 정책에 대한 중간평가의 성격이 강하게 나타났다. 특히 4대강 사업과 행정수도 이전에 관한 이슈가 선거에 큰 영향을 주었고 여당은 충청과 강원지역에서 야당에게 패하는 결과를 낳았다. 선거 전 여당의 독주와 국민과의 소통부재는 탈권위주의 문화에 익숙한 젊은 세대들의 반감을 가져 왔으며, 청년실업 등 취업난과 육아문제 등으로 세대, 계층색이 짙은 투표성향을 드러 내었다. 이러한 환경이 과거 선거와는 달리 정당보다는 인물위주의 투표로 이어졌고 거의 모든 선거구에서 지역주의가 완화되는 현상이 나타났다(은종태, 2011).

오세훈 시장은 재선시장 프리미엄이라는 이점을 가지고 민주당의 한명숙 후보를 제치고 제34대 서울시장으로 재선되었다. 오세훈 시장은 선거 당시 따뜻한 서울, 균형 있는 서울, 행복한 서울, 활기찬 서울과 같이 4대 분야 20대 과제를 내세웠다.

이후 서울시장 취임식에서 소통의 시장, 통합의 시장, 미래의 시장이 될 것을 약속했다. 주요 시책으로는 학교폭력과 교육걱정을 해소하기 위한 교육 집중 투자 정책을 추진하였다. 지속가능한 서울형 복지를 구현하기 위해 '희망플러스/꿈나래 통장'을 보급하고, '서

을 디딤돌' 사업 및 식품 나눔문화를 확산하였으며, 복지수요에 따라 단계별 맞춤형 지원, 그리고 찾아가는 복지서비스인 '서울형 그물망복지센터'를 운영하는 등의 사업을 추진하였다. 뿐만 아니라 여행(女幸)프로젝트, 서울형 어린이집, 어르신 행복타운 등 보육과 노후 걱정을 해소할 수 있는 환경을 조성하고, 재산세 공동과세 정착·휴먼타운 등을 통해 지역균형발전을 강화시키고자 하였다.

이러한 다양한 정책 추진에도 불구하고 서울시의 무상급식 정책 논란으로 인해 오세훈 시장은 시장직을 사퇴했다. 오세훈 서울시장과 한나라당은 선별적 무상급식을 시행하겠다는 의견을 폈으나, 민주당은 전면 무상급식 정책 시행을 주장하며 갈등이 심화되었다. 2011년 8월 24일 주민투표에서 최종투표율 25.7%로 투표함을 개봉할 수 있는 투표율인 33.3%를 달성하지 못해 1안과 2안 모두 부결 처리되고, 주민투표에서 패배할 경우 시장직에서 사퇴하겠다고 밝힌 오세훈 시장은 8월 26일 시장직을 물러났다.

## (2) 박원순 시장(2011.10.27. ~ 2014.6.30.)

오세훈 시장의 사퇴로 인해 같은 해 10월 26일 재·보궐선거가 이루어졌다. 무소속의 박원순 후보와 한나라당 나경원 후보의 경쟁구도였다. 나경원 후보는 개발 및 전시성 예산을 줄여 늘어난 복지수요를 충족시켜나가는 것을 핵심 공약으로 내세웠고, 박원순 후보는 2014년에 초·중학교 학생 전원에 대한 무상급식 실시를 핵심으로 하는 정책 공약을 발표했다. 처음에는 5%의 지지율을 얻고 있던 박원순 후보는 안철수의 지지로 재·보궐선거에서 53.4%의 득표율을 얻으며 제35대 서울시장에 당선되었다.

같은 해 10월 박원순 당선자는 서울시장으로 취임하여 다음과 같은 주요 정책을 추진했다. 임기 중 채무 4.1조 원 감축으로 재정건전성을 확보하고, 친환경 무상급식을 추진하는 등 보편적 복지의 초석을 마련하고자 하였다. 특히 무상급식을 핵심 공약으로 발표했기에 당선 이후 2011년 12월 16일 대법원에 무상급식조례 무효 확인소송 취하를 제출하였고, 12월 19일에는 서울시의회가 무상급식조례를 수정 의결하였다. 이후 2012년 1월 5일 박원순 시장은 무상급식조례를 공포함으로써 보편적 무상급식 정책을 공식적으로 확인하였다.

또한 마을공동체·사회적 경제·협동조합 등 사회 혁신도시 기반을 구축하였다. 마을공동체

종합지원센터를 설립하여 마을성장 단계별 맞춤형 주민 지원, 마을활동가 발굴·육성 및 주민 네트워크 지원, 협력적 민·관 거버넌스 활성화 지원, 대안적 마을사업 모델 개발 및 지원 활동을 추진했다. 협동조합에 대한 인지도와 이해를 높이기 위해 상담지원센터를 설립해 체계적인 지원이 이루어질 수 있는 환경을 조성하기 위해 노력했다. 2030 서울플랜, 영동권 발전계획, 행복4구 플랜 등 사람 중심의 균형발전 추진, 그리고 보도블록 10계명, 올빼미 버스 등 시민의 삶을 바꿀 수 있는 시정을 실현하고자 하였다.

특히 청책, 속의, SNS 등 시민과 소통하고 참여하는 열린 시정을 강조하였다. 2012년부터 지원하는 ‘마을미디어’ 활동은 미디어를 통해 마을 주민들의 소통을 강화하고 지역 문화공동체 형성에 기여하는 방안이다. 주민이 소유하고 주민이 함께 운영하는 미디어로, 소통, 문화, 여가, 만남의 장이자 작은 언론의 역할을 한다. 신문, 라디오, TV, 잡지 등 다양한 미디어가 매개가 되어 주민들이 만나고 이야기를 나누는 마을소통 공동체이다. 마을미디어는 커뮤니케이션 권리 실천을 위한 서울시의 능동적 노력인 동시에 원자화되고 파편화되어가고 있는 서울에서 천만 서울시민들의 공동체 회복노력을 위한 기반을 구축하는 데 기여하고 있다.

박원순 시장의 취임 이후 서울 시정은 생활정치 시대로의 정책 패러다임 전환을 보여주고 있다. 이는 매니페스토의 자체평가 결과를 통해서도 드러나는데, 박원순 서울시장의 공약 이행률은 85.6%로 높은 성과를 보이는 것으로 평가된다.

## 6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재)

2014년 6월 4일 실시된 제6회 전국동시지방선거에서는 안전이 키워드로 제시되었다. 세월호 침몰 사건과 연이은 안전사고로 인해 국민들은 안전과 정부에 대한 신뢰가 무너진 사회적 상황이 반영된 것이다. 서울시장 후보로 나선 박원순 후보는 안전을 강조하는 안전한 도시, 복지와 여성을 위한 정책을 추진하기 위한 따뜻한 도시, 창조경제와 문화를 강조하는 꿈꾸는 도시, 환경을 보존하는 숨쉬는 도시를 공약으로 제시했다. 지방선거 결과 박원순 후보가 정몽준 후보를 제치고, 56.1%의 득표율을 기록하며 제36대 서울시장으로 재선되었다.

박원순 시장은 재임 이후, 4대 목표인 안전한 도시, 따뜻한 도시, 꿈꾸는 도시, 숨쉬는 도시를 실현하기 위해 13대 분야의 139개 과제를 선정하여 4개년 계획을 수립했고, 그 중 핵심과제 25개를 발표했다. 4개년 계획과는 별도로 행정혁신도 강력한 의지를 갖고 지속적으로 추진할 것을 강조했다. 서울시는 4개년 계획 사업과 행정혁신을 통해 민선 5기에 닦은 혁신과 변화를 기반으로 시민의 삶의 질을 크게 높이는 성과를 내겠다고 밝혔다.

민선 6기 출범 이후 2015년 5월 20일 국내 첫 메르스 환자가 발생하였고, 2차, 3차 감염자가 발생하며 국민들의 불안감은 심화되었다. 박원순 서울시장은 메르스로 인한 피해의 회복, 손실의 보상이 이루어질 수 있도록 정부에 정책방향을 건의하고, 상권을 살리기 위한 조치를 추진하였다. 또한 침체된 관광산업 육성을 위해 중국·동남아 집중 홍보마케팅을 하고, 서울관광 현대 시즌을 운영하며, 관광업계의 활력을 되찾기 위한 지원을 확대하였다. 그리고 민생경제에 활력을 불어넣기 위해 조기 추경 8,691억 원을 편성하였다.

이 외에도 ‘동 주민자치센터’를 ‘동 마을복지센터’로 전환하여 주민자치센터의 복지서비스 역할에 주민들의 직접적인 참여를 강화하기 위해 시범적으로 운영하고 있다. 이는 복지 사각지대를 해소하고, 찾아가는 복지, 능동적인 복지로 전환하는 데에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 노후화된 고가도로(高架道路)를 사람중심의 보행길로 재생시키는 도시재생사업인 ‘서울역 7017 프로젝트’를 추진하는 등 다각도로 시민중심의 정책을 마련하기 위해 노력하고 있다.

## 2\_자치입법 분야

지방정부가 주민을 위해 사무를 자치적으로 처리하고, 각 지방정부의 상황에 맞는 조례를 제정할 수 있는 권한을 자치입법권이라 한다. 중앙정부가 국가 전체적인 틀을 제공한다고 한다면, 지방정부는 각 지역의 특성과 지역 주민의 수요에 따라 자율적으로 법규를 정할 수 있다는 점에 있어서, 자치입법은 보다 직접적이고 효과적인 주민의사 반영 수단으로서 의의를 지닌다.

지난 20년간 서울시의 자치입법 활동이 서울시민들의 삶에 어떠한 영향을 미치게 되었는지 살펴보기 위해, 각 민선기수별 자치입법 현황<sup>2)</sup>을 검토하고, 입법조례의 유형 및 변화 특성을 살펴보았다.

### 1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.)<sup>3)</sup>: 도시안전의 강조, 환경정책의 본격화, 보행중심정책의 태동

1995년 6월 27일 실시된 제1회 전국동시지방선거는 본격적인 지방자치시대를 여는 선거였으며, 광역 및 기초자치단체장과 의원의 동시선거로서 선거제도의 개혁을 통한 새로운 선거문화를 정착시켰다. 제4대 의회는 7월 12일 의원정수 147명으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 3회를 개최하였다.

민선 1기인 제4대 서울특별시의회에서 처리된 의안을 살펴보면 [표 3-1]과 같다. 개원 이후 제78회 임시회부터 제105회 임시회까지, 총 1,324건을 접수하여 이 중 조례안 316건(재의안 9건), 예산안 15건, 결산 7건, 동의·승인안 117건, 결의안 87건, 건의안 32건, 규칙안 2건, 의견청취 444건, 청원 75건, 기타 177건 등 총 1,272건을 처리하였으며, 52건이 미처리되었다.

2) 분야별 조례 현황은 민선 1기와 2기는 서울특별시의회 자료를, 민선 3기부터 민선 5기까지의 자료는 서울특별시 법무행정서비스 자료를 토대로 상임위원회별 조례 제정활동의 현황을 파악하여 제시하였음을 밝힌다.

3) 제4대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조

**[표 3-1] 민선 1기 서울시의회 조례 제정 및 입법 현황(제4대 서울시의회 기준)**

(단위: 건)

	조례안	예산안	결산안	동의 승인안	결의안	건의안	규칙안	의견 청취	청원	기타	계
건 수	316	15	7	117	87	32	2	444	75	177	1,272

자료: 제4대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.)

민선 1기 분야별로 제정된 조례 수를 살펴보면, 도시계획·건설관리·안전 분야가 20.2%로 가장 높고, 환경수자원 분야 12.5%, 그리고 보건복지 분야 10.8% 순으로 높게 나타났다. 이는 민선 1기 안전관리 분야와 환경보전, 사회복지 기능 확충에 목표를 둔 시정방향이 반영된 결과라고 할 수 있다. 즉, 주요 시책인 안전관리체계의 구축 강화, 환경보전정책의 적극적 추진, 사회복지 기초수요조사 실시 및 시민복지 5개년 종합계획 수립 등의 활동을 수행하기 위한 자치입법을 통한 노력이라고 볼 수 있다.

**[표 3-2] 분야별 조례 제정 현황(민선 1기)**

분 야	건 수(건)	비 율(%)
운 영	77	26.8
행정자치	15	5.2
기획경제	23	8
환경수자원	36	12.5
문화체육관광	22	7.7
보건복지	31	10.8
도시계획·건설관리·안전	58	20.2
교 통	16	5.6
교 육	9	3.1
계	287	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

도시안전을 위한 [서울특별시 안전관리본부 설치 조례], [서울특별시 건설안전관리자문위원회 조례], [서울특별시 재해대책본부의 구성 및 운영 등에 관한 조례], [서울특별시 재해대책기금 조례]와, 환경정책의 본격화로 [서울특별시 환경기준조례], [서울특별시 자원회

수시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례], 그리고 보행중심정책을 수행하기 위한 [서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례]는 시민생활의 안전과 복지향상 및 편익증진을 위해 의회가 적절한 대응조치를 강구한 사례로 볼 수 있다.

특히 서울시민들의 보행권에 관한 기본조례는 서울시민이 안전하고 쾌적한 보행환경에서 생활할 권리를 보장하고 모든 시민이 걷고 싶고, 걷기 편한 도시로 만들기 위해 우여곡절 끝에 만들어진 전국 최초의 지방조례였다.

[서울시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례(1997.1.)]

‘서울시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례’는 서울시민의 책무와 보행환경 개선의 기본사항을 규정하고, 시가 보행환경 시책을 종합적이고 계획적으로 추진함으로써 안전하고 쾌적한 보행환경을 조성하고 시민의 보행권을 확보함을 목적으로 제정되었다. 서울시는 모든 보행자들이 걷고 싶고, 걷기 편한 도시로 만들기 위한 책무를 지며, 자치구는 시의 보행환경 개선시책에 따른 관할구역 보행환경 개선을 위해서 지역여건에 맞는 개선시책의 수립 및 수행의 책무를 진다. 모든 시민은 안전하고 쾌적한 보행환경에서 생활할 권리와 보행환경 개선사업에 참여 및 협력해야 할 책무 또한 가진다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.)<sup>4)</sup>: 도시경관 향상 및 주거환경 개선 등과 환경재생을 위한 선도적 노력

외환위기 속에 출범한 제5대 서울시의회는 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 9일 의원정수 104명(지역구94, 비례대표10)으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 7회를 개최하였다. 제5대 서울특별시의회에서는 개원 이후 제106회 임시회부터 제22회 정례회까지 총 1,270건을 접수하여 이 중 조례안 534건(재의안 4건), 예산안 21건, 결산안 10건, 동·승인안 80건, 결의안 77건, 건의안 10건, 규칙안 1건, 의견청취 265건, 청원

4) 제5대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조

59건, 기타 185건 등 총 1,242건을 처리하였고, 28건은 미처리되었다.

**[표 3-3] 민선 2기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제5대 서울시의회 기준)**

(단위: 건)

	조례안	예산안	결산안	동의·승인안	결의안	건의안	규칙안	의견청취	청원	기타	계
건수	534	21	10	80	77	10	1	265	59	185	1,242

자료: 제5대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.)

민선 2기 분야별 제정된 조례 수를 살펴보면, 도시계획·건설관리·안전 분야가 24.3%로 가장 많았으며, 환경·수자원 분야, 보건복지가 각각 9.5%를 차지하였다. 환경재생을 목표로 생명의 나무 천만 그루 심기 등 녹색서울 가꾸기를 반영한 결과라고 할 수 있다.

**[표 3-4] 분야별 조례 제정 현황(민선 2기)**

분 야	건 수(건)	비 율(%)
운 영	152	28.2
행정자치	32	5.9
기획경제	38	7.1
환경수자원	51	9.5
문화체육관광	45	8.3
보건복지	51	9.5
도시계획·건설관리·안전	131	24.3
교 통	31	5.8
교 육	8	1.5
계	539	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

특히, 이 시기에는 소각장 주변 피해지역 설정, 남산최고고도지구 합리적 규제요구, 불량주택 및 주거환경 개선, 고도 제한 완화와 같은 청원사항에 대해 적극적으로 해결하고자 하였다. 또한 건축물의 위해요소 예방과 도시미관을 향상시키기 위해 맞벽대상 건축물의 건축기준을 담고 있는 조례를 합리적으로 개정하고, 시민들이 사용할 수 있는 공간을 의무적 이상으로 설치하는 경우 건축물의 높이제한을 완화할 수 있도록 조례를 개정하였다.

### [서울특별시 건축조례 개정(2002.1.)]

서울시는 건축물의 맞벽 건축으로 인한 위해요소 예방과 도시미관을 향상시키기 위한 맞벽 대상 건축물의 건축기준을 합리적으로 규정하는 건축조례를 개정하고, 과거 규정의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

상업지역과 녹지지역 외의 지역으로서 너비 20m 이상 도로에 접한 대지에서의 맞벽 건축물의 건축기준을 합리적으로 규정하였다.

건축물 주변의 쾌적한 환경을 조성하고 시민들이 사용할 수 있는 공공, 공개 공간을 의무면적 이상으로 설치하는 경우에는 건축물의 높이제한 기준을 완화할 수 있도록 조례를 개정하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

### [서울특별시 주거환경개선사업 조례(2003.12.)]

서울시는 도시 저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법 및 동법시행령에 의한 주거환경개선사업의 시행에 관하여 필요한 사항을 조례로 규정하였다. 시장은 주거환경 개선지구로 지정된 지역에 대해 주거환경개선계획이 고시되기 전에는 건축허가를 하여서는 안 된다는 점을 규정하였고, 재해예방, 복구 등 불가피한 사유가 인정되는 경우에만 조례가 정한 기준의 범위 안에서 허가할 수 있도록 하였다. 조례에서는 주거환경개선계획 내 토지이용계획, 공공시설의 정비계획, 공동주택건설계획, 건축물의 개량계획, 환지방 식사업, 공동이용시설계획, 지구분할계획 등을 포함하도록 하였다. 또한 건축법 적용의 특례에서 건축물의 열손실 방지, 대지와 도로의 관계, 건축선의 지정, 건폐율, 용적률, 높이제한 등에 관해 따로 규정하고, 주택건설촉진법 적용의 특례에서는 국민주택채권의 매입과 건설기준을, 주차장법 적용의 특례에서 설치기준, 시설기준, 개발제한구역 안에서의 건축기준 등에 대해 예외를 규정하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.)<sup>5)</sup>: 청계천 복원, 건축물 관리 등 대대적인 도시계획정책 수립

2002년 6월 13일 실시된 제6대 서울특별시의회 선거는 제16대 대통령 선거를 앞두고, 지방선거의 본래 의미를 넘어 대통령선거의 예비선거 성격을 띠기도 하였다. 정당명부식 비례대표제가 도입되어 유권자가 후보자중심에서 벗어나 정당의 이념이나 정책에 대한 선택을 할 수 있도록 선택의 폭이 확대된 선거였다.

제6대 의회는 2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 9일 의원정수 102명(지역구 92, 비례대표 10)으로 개원하여 임시회 28회, 정기회 8회를 개최하였다. 개원 이후 제134회 임시회부터 제30회 정례회까지 제6대 서울시의회는 조례안 417건(재의안 6건), 예산안 19건, 결산안 8건, 동의·승인안 62건, 결의안 101건, 건의안 9건, 규칙안 7건, 의견청취안 213건, 청원 113건, 기타 180건 등 총 1,130건을 처리하였고, 36건이 미처리되었다.

**[표 3-5] 민선 3기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제6대 서울시의회 기준)**

(단위: 건)

	조례안	예산안	결산안	동의· 승인안	결의안	건의안	규칙안	의견 청취	청원	기타	계
건수	417	19	8	62	101	9	7	213	113	180	1,130

자료: 제6대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.)

이 시기 동안 제·개정된 조례 유형을 살펴보면 도시계획·건설관리·안전 분야 18.8%, 기획경제 분야 17.6%, 행정자치 분야 15.7% 순으로 높게 나타났다. 민선3기의 시정방향은 지역균형발전을 비롯하여 광장 조성, 숲 조성 등 물리적 환경개선 부문에 대한 관심이 높았던 시기였다. 청계천 복원, 서울숲 조성 등을 수행하기 위해 도시계획 등의 분야와 예산 절감 및 부채상환과 관련해 기획경제, 행정자치 분야의 자치입법 활동에 관심이 집중되었다.

5) 제6대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조

**[표 3-6] 분야별 조례 제정 현황(민선 3기)**

분 야	건 수(건)	비 율(%)
운 영	27	6.5
행정자치	65	15.7
기획경제	73	17.6
환경수자원	29	7
문화체육관광	30	7.2
보건복지	33	8
도시계획·건설관리·안전	78	18.8
교 통	32	7.7
교 육	47	11.4
계	414	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

[서울시 청계천 이용에 관한 조례], [서울시 청계천 복원시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례], [서울시 도시 및 주거환경정비 조례] 등 민선 3기의 주요시책 추진을 위해 필요한 조례가 제정되었다.

시민들이 건전한 여가선용과 문화활동 등을 할 수 있도록 청계천에 이용시설을 설치하고 관리하기 위해 필요한 사항 등을 제정하였다. 이 조례는 현재 [서울시 청계천 이용·관리에 관한 조례](2015.5.)로 개정되었다. 또한 점포 앞의 보도와 이면도로 등에 내린 눈에 대해 집 주인과 점포주가 의무적으로 치워야 하는 조례를 제정하였다. 일명 눈치우기 조례로 이를 지키지 않아 발생하게 되는 사고에 대해 집주인과 점포주가 형사상 책임을 지도록 하여 제설대책 및 안전사고 대비에 기여하였다. 또한 의정부 동결, 위해식품 포상금제도 등 서울시민을 위한 다양한 조례들이 제정되었다.

[서울시 청계천 이용에 관한 조례 제정(2005.9.)]

서울시는 시민의 건전한 여가선용과 문화활동 등을 위하여 청계천에 시민이용시설을 설치하고 그 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 이 조례를 제정하였다. 청계광장, 수경시설, 수변무대, 휴게시설, 자연학습장 등 기타시설에 관한 것으로 특히 행사 및 공연 등 특별한 목적을 위해 이용시설을 사용하고자 하는 경우 허가신청서를 시장에게 제출하여 허가받도록 하였다. 특히 어린이, 청소년 및 65세 이상의 노인 관련행사와 서울시 또는 시 산하기관 주관행사, 공연과 전시회 등 비영리적 문화예술행사 등을 우선적으로 사용허가할 수 있도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(legal.seoul.go.kr)

[서울시 건축물 관리자의 제설·제빙에 관한 조례 개정(2006.7.)]

서울시는 '서울시 건축물 관리자의 제설·제빙에 관한 조례'의 개정을 통하여, 점포 앞의 보도와 이면도로 등에 내린 눈을 집주인이나 점포주가 의무적으로 치워야 하는 조례를 시행하였다. 일명 '눈치우기 조례'는 조례를 지키지 않아도 과태료를 물지는 않지만, 눈을 치우지 않아 생긴 사고에 대해서는 건물주나 상가 임차인이 민·형사상 책임을 져야 한다. 개정조례의 시행 이후, 제설대책의 시행이 수월해졌으며 성숙한 시민의식을 발휘하도록 해 안전사고 대비에도 기여하는 사례이다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(http://legal.seoul.go.kr/)

#### 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.)<sup>6)</sup>: 광장문화 조성 등 생활편의 및 지역경제 활성화를 위한 노력

2006년 5월 31일에 실시된 지방선거는 지방화와 지방분권을 확립하는 중요한 기점으로 인식되었으며, 지방자치제도의 재개 이후 드러난 문제점을 전환시키기 위해 제도적 변화가 요구되었다. 이러한 상황에 부응하여, 기초의회의 정당공천제, 의원 유급제 시행, 중선거구제 실시 등의 제도적 기반 마련에 힘썼다.

제7대 의회는 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거를 실시하여 7월 12일 의원정수 106명(지역구 96, 비례대표 10)으로 제7대 시의회를 개원해 임시회 23회, 정기회 8회를 개최하였다. 개원 이후 제162회 임시회부터 제222회 정례회까지 제7대 서울특별시의회는 총 1,374건을 접수하여 조례안 634건, 예산안 19건, 결산안 8건, 동의·승인안 65건, 결의안 76건, 건의안 23건, 규칙안, 8건, 의견청취안 167건, 청원 73건, 기타 175건으로 총 1,248건을 처리하였고, 126건이 미처리되었다.

**[표 3-7] 민선 4기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제7대 서울시의회 기준)**

(단위: 건)

	조례안	예산안	결산안	동의·승인안	결의안	건의안	규칙안	의견청취	청원	기타	계
건수	634	19	8	65	76	23	8	167	73	175	1,248

자료: 제7대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.)

민선 4기 제·개정된 조례 분야를 살펴보면 기획경제 분야 19.9%, 도시계획·건설관리·안전 분야 18.9%, 행정자치 분야 13.3%의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 이 시기의 주요 시책인 창의시정 도입과 세계디자인 수도(World Design Capital, WDC) 서울 2010 유치, 동대문디자인파크&플라자(DDP) 건설 및 운영지원, 디자인서울 정책 추진, 광화문광장 조성과 세운초록띠 공원 조성 등을 통한 도심재창조 사업을 자치입법을 통해 구현하고자 하였다.

6) 제7대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조

[표 3-8] 분야별 조례 제정 현황(민선 4기)

분 야	건 수(건)	비 율(%)
운 영	34	5.7
행정자치	79	13.3
기획경제	118	19.9
환경수자원	61	10.3
문화체육관광	33	5.6
보건복지	44	7.4
도시계획·건설관리·안전	112	18.9
교 통	70	11.8
교 육	41	6.9
계	592	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

이 시기에는 시민들의 권익증진과 생활편의를 위해 다양한 여론을 수렴하여 조례를 제·개정하는 노력을 하였다. 그 중 대표적 조례가 서울광장 조례로, 시민들이 서울광장을 자유롭게 이용하는 데 불편이 없도록 선진 광장문화 조성 및 투명한 광장운영을 위해 여론을 수렴하여 서울시민캠페인단이 제출한 조례 개정 청구를 수리하였다. 또한 대규모 문화행사 및 집회로 인한 소음피해 민원 대응을 위해 광장이용 가이드라인을 제작·배포하는 등 적극적 활동을 수행하였다. 그리고 지역경제 활성화를 위해 외국인투자 지원과 사회적기업 육성에 관한 조례들을 개정하였다.

### [서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정(2010.1.)]

대형집회가 개최되는 서울시청 앞 서울광장의 이용과 관련하여 서울시민의 서울광장의 자유로운 이용과 10만 서울시민이 서명한 서울광장조례 개정을 수리하였다. 서울시는 서울시민캠페인단이 제출한 「서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정 청구안」을 심의한 결과, 85,072명의 서명이 유효한 것으로 확인하고 조례개정청구를 수리하였다. 또한, 서울시는 여론을 수렴한 결과 선진 광장문화 조성과 투명한 광장운영을 위하여, 서울광장은 대규모행사, 청계광장은 소규모행사, 광화문광장은 역사적 행사를 각각 수용하도록 개별 광장의 전담역할을 정립하였다. 이와 함께 서울시는 대규모 문화행사 및 집회로 인한 소음피해를 호소하는 민원에 대응하기 위하여, 집회 등 소음과 시설물 설치 규제에 관한 서울광장 이용 가이드라인을 제작, 배포하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

### [서울특별시 외국인투자 지원조례(2007.12.)]

서울시는 「외국인투자촉진법」 및 「외국인투자촉진법 시행령」에 의하여 위임된 사항과 외국인투자 및 그 유치활동의 지원에 관한 사항을 정함으로써 외국인투자의 유치를 촉진하여 서울특별시의 경제 활성화를 도모함을 목적으로 한 조례를 통해 규정하였다. 외국인투자정책 수립 및 투자제도 개선에 관한 자문을 위한 자문회의를 두고, 사회기반시설의 구축에 외국인투자를 유치하는 경우 외국투자자의 수익성을 보장하기 위한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있도록 하였다. 또한 시장이 시에 소재하는 중소기업이 외국인투자 유치활동을 하는 경우에 이에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위 안에서 지급할 수 있도록 하였다. 외국인투자환경의 조성에 대한 지원과 고용을 위한 지원 등을 할 수 있도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

## [서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례(2009.5.)]

서울시는 사회적기업 육성법에 따른 사회적기업과 예비사회적기업의 육성 및 지원을 통하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 지역사회의 통합과 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한 조례를 제정하였다. 이 조례를 통해 시장은 사회서비스 확충 및 일자리 창출을 위하여 서울특별시 사회적기업 육성계획을 수립 시행하도록 한다. 사회적기업으로 발전가능한 조직 중에서 사회적기업 육성법 제8조, 제9조의 요건을 완화한 기준을 따로 정하여 예비사회적기업을 지정하고 사회적기업으로 전환을 유도하는 지원, 육성시책을 수립 시행할 수 있도록 하였다. 사회적기업의 자립을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 예산의 범위 안에서 재정지원을 할 수 있도록 하였다. 그리고 공사, 물품의 제조, 구매, 용역계약 시 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스의 우선구매를 촉진하도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

#### 5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.6.30.)<sup>7)</sup>: 소득양극화 문제로 인권과 삶의 문제를 해결하기 위한 생활밀착형 입법 확대

2010년 6월 2일 실시된 전국동시지방선거 결과 민주당 소속 의원이 대거 당선되면서 서울 시의회 사상 최초로 여소야대 시대를 맞게 되었다. 이에 따라 제8대 서울특별시의회는 서울시 집행기관에 대한 감시·견제 역할을 하게 되었다. 제8대 의회는 2010년 7월 13일 시의원 106명(지역구 96, 비례대표 10)과 교육의원 8명(8개 선거구)으로 총 의원정수 114명으로 개원하였다.

제8대 서울특별시의회는 개원 이후 첫 임시회부터 제253회 정례회까지, 총 1,931건의 의안을 접수하여 이 중 조례안 871건, 예산안 14건, 결산안 8건, 동의·승인안 295건, 결의안 149건, 건의안 45건, 규칙안 65건, 의견청취안 10건, 청원 50건, 기타 216건 등 총 1,723건이 처리되었다.

7) 제8대 서울특별시의회 의정백서(2014.8.18.) 참조

**[표 3-9] 민선 5기 서울시의회 자치 조례 제정 및 입법 현황(제8대 서울시의회 기준)**

(단위: 건)

	조례안	예산안	결산안	동의·승인안	결의안	건의안	규칙안	의견청취	청원	기타	계
건수	871	14	8	295	149	45	65	10	50	216	1,723

자료: 제8대 서울특별시의회 의정백서(2014.8.18.)

민선 5기 제정된 조례 수를 분야별로 살펴보면, 기획경제 분야 18.6%, 도시계획·건설관리·안전 분야 15.8%, 보건복지 분야 15.5% 순으로 높게 나타났다([표 3-10]). 채무 4조 원 감축, 여성·장애인·청소년·어르신 등 수요자별 맞춤형 복지서비스 제공, 신유형의 임대주택 공급, 전월세 안정대책 추진으로 서민주거 안정, 사람중심의 도시균형발전, 경제·복지·문화 등 시정의 모든 영역과 연계한 서울형 일자리 발굴, 사회적 경제 생태계 본격 조성, 외래 관광객 2천만 시대를 열기 위한 관광인프라 및 서비스 혁신 등에 관한 노력이 이루어졌다.

**[표 3-10] 분야별 조례 제정 현황(제8대 서울시의회)**

분 야	건 수(건)	비 율(%)
운 영	41	5.5
행정자치	89	12
기획경제	138	18.6
환경수자원	44	5.9
문화체육관광	60	8.1
보건복지	115	15.5
도시계획·건설관리·안전	117	15.8
교 통	54	7.3
교 육	84	11.3
계	742	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

대표적으로 공공부문의 비정규직근로자를 순차적으로 무기계약근로자로 전환하는 조례를 제정하여 비정규직의 고용불안과 열악한 근무환경을 개선시키고자 하였다. 또한 청년 일자리 기본조례와 경력단절여성 경제활동 촉진 조례 등을 제정하여 사회문제가 되고 있는 젊은이들의 취업 문제를 선도적으로 대처하기 위한 조치를 취하였다. 이는 양극화가 심화되어 가는 상황에서 계층 간 격차완화를 위한 노력의 일환으로 ‘시민 곁으로’ 다가서고자 한 현장 중심의 조례 제정의 노력이라고 할 수 있다. 또한 전통시장과 골목 상권을 살리기 위한 선도적 역할, 장애인 인권증진에 관한 조례, 학생인권조례, 교권 보호 조례, 인권 기본 조례 등 시민들의 다양한 권리를 보장하고 보다 나은 삶을 추구하기 위한 기반을 만들었다.

[서울특별시 비정규직근로자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례  
(2013.3.28.)]

서울시는 「기간제 및 단시간 근로자의 보호 등에 관한 법률」에 따라 성실하고 모범적인 사용자로서 비정규직근로자의 무기계약직 전환과 적정수준의 임금과 노동조건을 보장함으로써 사회경제적 양극화 해소와 지속가능한 사회발전을 도모함을 목적으로 한 조례를 제정하였다. 시장이 공공부문의 비정규직근로자를 무기계약근로자로 전환하기 위해 적극 노력하도록 하였으며, 고용환경개선 종합계획을 수립 시행하도록 하였다. 또한 비정규직근로자의 고용안정과 고용의 질 개선을 위해 필요한 예산을 반영하도록 하였다.

공공부문의 장은 비정규직근로자의 실질지급 임금의 현실화와 장기근속자를 우대할 수 있는 제도를 도입하도록 하였으며, 부당한 계약해지, 차별처우 등을 금지하도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

## [서울특별시 경력단절여성 등의 경제활동 촉진조례(2012.7.30.)]

서울시는 「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」 및 같은 법 시행령에 따라 경력단절여성 등의 재취업 촉진활동을 통하여 여성의 경제적 자립과 자아실현에 이바지함을 목적으로 한 조례를 제정하였다. 이 조례에서는 시장의 책무를 규정하였는데, 여성의 생애주기, 모성 및 장애특성 등을 고려하여 경력단절여성 등의 경제활동 촉진을 위한 종합적인 시책을 세우고 그 추진에 필요한 행정적, 재정적 지원방안 등을 마련하도록 하였다. 이에 연도별 시행계획을 세우고 추진하도록 하고, 2년마다 실태조사를 정기적으로 실시할 수 있도록 하였다. 여성맞춤형 창업교육, 직업교육훈련 실시, 경력단절여성 등에 대한 컨설팅, 다문화가족 사회통합 지원, 주부인턴십 프로그램 운영, 일과 삶의 균형을 위한 제도과 환경 조성, 기타 시장이 필요하다고 인정하는 경력단절여성 등을 위한 사업 등을 할 수 있도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

## [서울특별시 인권기본조례(2012.9.28.)]

서울시는 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립 집행하도록 함으로써 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 하는 조례를 제정하였다. 이 조례는 다른 조례와의 관계에 대해 규정하였는데, 시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 함을 명시하였다. 또한 시장의 의무로 시민의 인권보호와 증진을 위해 노력하여야 하며 관련 시책을 적극 추진하도록 하였다. 또한 시민의 참여를 규정하였는데 시민이 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고, 시의 인권시책에 참여하도록 하였다. 인권정책 기본계획을 5년마다 수립하여 시행하도록 하고, 시장 및 시의 출자·출연기관, 사무위탁기관, 각종 복지시설의 장은 소속직원들이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하고, 사업장 및 민간단체에 대해 인권교육 시행을 권장하도록 하였다. 시장이 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포, 주요 시책에 대한 심의자문을 위한 인권위원회 설치, 시민인권보호관을 두도록 하는 등의 노력들을 수행하도록 규정하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

[서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례(2011.1.13.)]

서울시는 장애인 인권증진에 관한 조례를 제정함으로써 장애정책에 대한 인식을 개선하고, 중증장애인들이 지역사회에서 비장애시민들과 동등한 기회의 평등을 보장받을 수 있도록 하였다.

이 조례의 주요 내용은 다음과 같다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 바탕으로 시장은 장애인 등에게 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하고, 장애인 인권증진에 관한 기본계획 등을 매년 수립한다. 또한 시장, 공기업, 사업주 등은 연 2회 이상 장애인 차별금지교육을 실시하며, 시장은 서울특별시 장애인인권센터를 설치할 수 있다. 이처럼 서울시는 장애인의 사회통합을 실현하기 위해 제도적인 노력뿐만 아니라 인권을 증진하고 인식을 개선하기 위한 교육, 홍보 등의 노력을 시도해오고 있다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

[서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례(2011.1.13.)]

서울시는 중증장애인의 생활에 필요한 정보를 제공하고 행정적·재정적 지원을 통한 자립과 중증장애인이 스스로 삶의 선택권을 가지고 결정하며 지역사회 일원으로서 자립해서 살아갈 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 '서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례'를 제정하였다.

자립생활 지원 조례는 총 6장 19조로 구성되어 있으며 '주거지원'을 제외한 다른 장들은 임의조항이 아닌 강제조항으로 돼 있어, 다른 지역에서 제정한 조례보다 더 실효성을 담고 있다. 이와 함께 중증장애인을 센터장으로 하는 '중증장애인자립생활지원센터'의 장애인 지원과 장애인생활시설에서 거주하는 장애인의 인권침해 예방, 자립생활 지원 및 교육에 관한 사항이 개선되었다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

**[서울특별시 청년일자리 기본조례(2013.10.4.)]**

서울시는 고용위기에 처한 청년들의 고용을 촉진하고 일자리 질을 개선해 청년의 삶의 질 향상과 생활안정을 보장하고, 이를 통해 지역경제 발전에 기여하기 위해 청년일자리 기본조례를 제정하였다.

주요 내용은 다음과 같다. 청년의 범위는 「청년고용촉진 특별법」 규정을 따르고(제2조), 정원 30명 이상인 출자·출연기관은 매년 정원의 100분의 3 이상 청년 구직자를 고용하여야 한다(제4조). 또한 시장은 매년 청년고용 촉진과 청년일자리 창출을 위한 기본계획을 수립·시행해야 하며(제5조), 청년고용 촉진 및 지원에 관한 주요 사항을 심의하기 위한 ‘청년일자리위원회’를 설치·운영할 수 있도록 정하고 있다(제6조).

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

**6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재): 노령화·저출산·저성장시대 진입,**

**생활정치시대를 위한 민생조례 입법 추진**

2014년 6월 4일 전국동시지방선거를 통해 선출된 106명(지역구 96, 비례대표 10)의 의원들로 구성된 제9대 서울시의회가 7월 16일 개원식을 갖고 공식 의정활동에 들어갔다. 서울시의회는 7월 16일 제254회 임시회 제1차 본회의를 열고, 박래학 의원을 전반기 의회를 이끌어갈 의장으로 선출했다. 제9대 서울시의회는 청렴·혁신 의회로 거듭나고자 ‘3·3·3 의정비전’을 제시하였으며, 이를 바탕으로 20개의 의회개혁과제를 발굴했다. 이를 뒷받침할 제도적 기반을 마련하기 위해 10개의 조례를 제정 및 개정했고 7개의 건의안을 가결하였다.

특히 이 시기에는 ‘안전’이 시대의 화두인 만큼 서울시민 안전을 위한 제도 개선에 힘썼다. 「서울특별시 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 조례」를 제정해 반복적으로 발생하는 재난사고에 대한 조사 및 재발방지를 위한 법적 근거를 마련하였다. 시민의 삶을 위한 민생조례 제정에도 적극적으로 임하여, 제9대 서울시의회 1호 조례인 「서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례」를 제정하고 체계적인 지원체제를 마련하였다. 또한 전국 지방의회의 만형으로서 지방자치 활성화와 발전을 위해 지방재정 개혁과 정책보좌관제 도입, 인사청문회 도입과 사무처 인사권 독립 등 4대 지방자치 개혁과제를 추진 중에 있다(서울시의회 제173호(2015.8.)).

[서울특별시 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 조례(2015.5.14.)]

서울시에서 화재 및 재난·재해 등으로 매년 다양한 안전사고가 발생하고 있음에도 불구하고 관리적 차원의 제도적 기반이 부실한 실정으로 현장대응 중심의 재난정책은 실질적으로 사고발생 저감을 유도하는 데 한계가 있다. 따라서 반복적으로 발생하는 재난·사고에 대한 정확한 원인규명 및 철저한 분석을 통해 재난발생 요인을 사전에 제거하여야 하며 이를 위해 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 법적 근거를 마련하기 위해, 「서울특별시 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 조례」를 제정하였다.

이 조례의 주요 내용은 다음과 같다. 각종 화재 및 재난·재해 관련 안전사고로부터 시민의 생명·신체와 재산을 보호하기 위해 안전사고 발생원인에 대한 철저한 조사와 재발방지에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하며(제1조), 시장이 안전사고 조사를 위해 관계공무원을 사고조사요원으로 지정·운영할 수 있도록 하고 사고조사요원의 권한과 의무를 규정한다(제5조). 또한 정확한 조사를 위해 전문가로 자문단을 구성하여 조사할 수 있도록 하고 필요한 경우 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하고(제6조, 제7조), 안전사고 재발방지를 위해 시설물 관리주체에게 사고분석 결과를 통보하고 개선대책 수립을 권고할 수 있도록 하며(제9조), 안전사고 예방을 위해 위험경보를 발령할 수 있도록 한다(제10조).

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

2014년 국가적 재앙인 세월호 사건을 배경으로 퇴직공직자를 매개로 한 민관유착 및 관피아 문제가 부상하였다. 서울시는 서울시 공직사회 혁신대책으로 청사초롱서울, 서울시 공직사회 혁신방안 방침을 세우고, 서울특별시 공무원 행동강령을 개정하였다.

시행 결과, 부패에 대한 무관용 원칙으로 서울시 공무원 비위가 감소하였다. 윈스트라이크 아웃제 강화 등으로 공직사회에 긴장감을 조성하여 공무원 주요 5대 비위(금품수수, 음주운전, 성범죄, 복무위반, 폭행)의 발생 건수가 대책 시행 전 71건에서 시행 후 43건으로 약 39% 감소하는 성과를 거뒀다. 또한 서울시 공무원을 대상으로 한 여론조사 결과에 따르면 공직 내부에 경각심이 고취되었으며 청렴의지가 내재화되었음을 확인할 수 있었으며, 의도치 않은 금품 수령에 대해 자진 신고하는 클린신고센터 접수가 51% 증가하였다. 시민 여론조사 결과 또한 다른 기관 공무원과 비교했을 때 서울시 공무원이 더 청렴하다

는 긍정적 평가가 증가하였다. 5대 비리신고 통합창구인 ‘원순씨 핫라인’ 개설 이후 시민의 신고 편의 향상 및 관심도 증가로 시정감시 참여도가 6.7배 정도 증가하였다.

서울시 청렴의지 및 정책(일명 ‘박원순법’)은 전국적으로 확산되고 있다. 특히 2015년 행정자치부령(지방공무원 징계규칙)은 청렴의무 위반 처리기준에 대해 서울시의 징계기준을 반영하였다.

[서울특별시 공무원 행동강령 개정(2014.10., 2016.2.)]

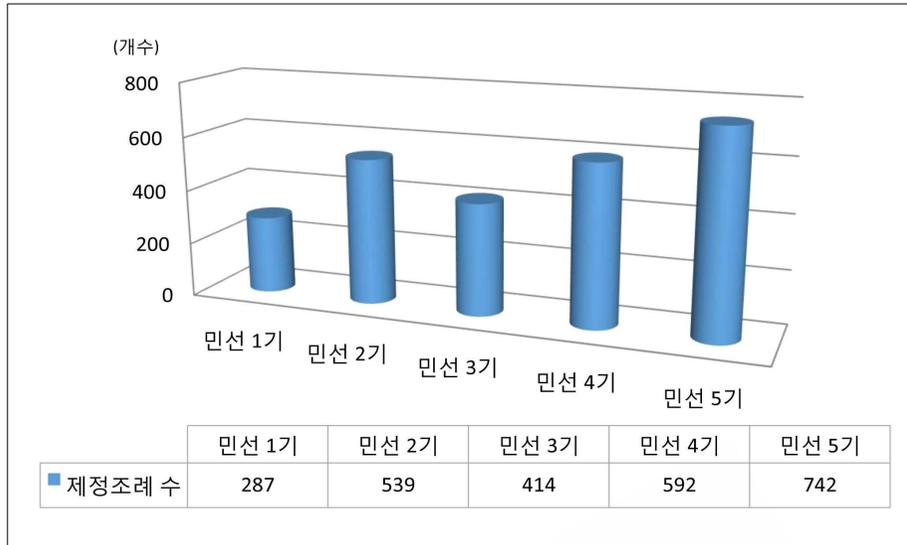
- 공무원은 직무상의 관련여부와 기부, 후원 등 명목여하를 불문하고 어느 누구로부터도 일체의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속을 금지하였다.
- 3급 이상 고위공직자 재정적 이해충돌심사의 연 1회 의무화 조항을 신설하여 공정하고 청렴한 직무수행이 어렵다고 판단되는 때에는 당해 직무수행을 회피하도록 하였다.

자료: 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>)

## 7) 변화 및 특징

### (1) 자치입법(조례 제·개정)의 양적 확대 및 질적 다양성

지난 20여 년간 서울시 자치입법 분야의 가장 큰 변화 중 하나는 제·개정된 조례 수의 확대를 들 수 있다. 제정조례 수의 변화를 살펴보면, 민선 1기 총 287건에서 민선 5기 총 742건으로 약 2.6배 이상 증가하였다([그림 3-3]). 전반적으로 초기 지방자치제도 정착과정상의 시행착오 등에서 벗어나 점차 안정화되면서 시의회를 통한 정책형성기능이 향상되었다고 해석된다.



자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

[그림 3-3] 제정조례 수 변화

조례의 분야별로 다양성도 확대되고 있다. 구체적으로 살펴보면 민선 1기부터 5기까지 도시계획·건설·관리·안전 등 하드웨어 분야의 조례 수는 여전히 증가하고 있으나, 민선 3기부터는 기획경제 분야와 행정자치 분야 조례 수가, 그리고 민선 5기에 와서는 보건복지 분야 조례 수가 상당히 증가하였다. 시간이 지남에 따라 서울시 조례를 통한 자치입법의 관심분야는 지역개발, 기반시설에서 환경을 비롯하여 교육, 사회복지, 문화체육관광 등의 분야로 다양하게 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

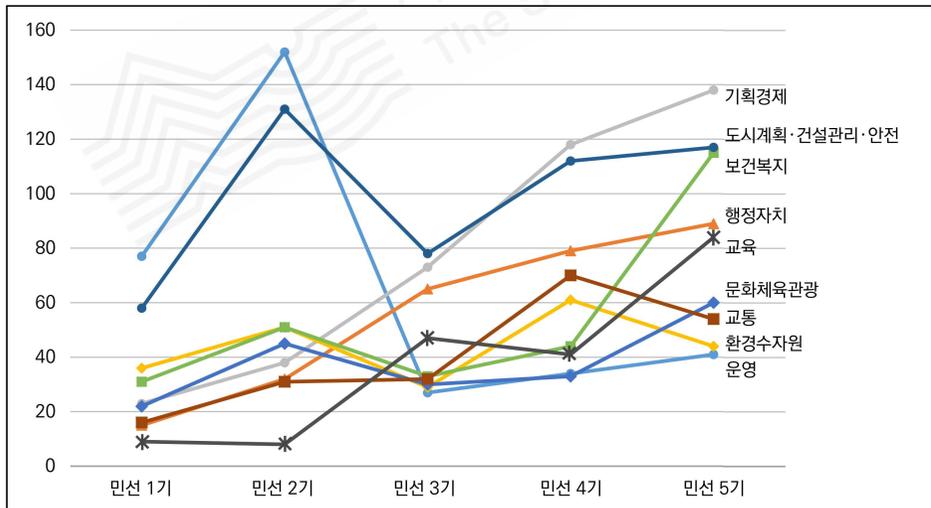
[표 3-11] 민선기수별 분야별 제정조례 수 현황

(단위: 건, %)

구 분	민선 1기		민선 2기		민선 3기		민선 4기		민선 5기	
	건수 (건)	비율 (%)								
운 영	77	26.8	152	28.2	27	6.5	34	5.7	41	5.5
행정자치	15	5.2	32	5.9	65	15.7	79	13.3	89	12
기획경제	23	8.0	38	7.1	73	17.6	118	19.9	138	18.6
환경수자원	36	12.5	51	9.5	29	7	61	10.3	44	5.9
문화체육관광	22	7.7	45	8.3	30	7.2	33	5.6	60	8.1
보건복지	31	10.8	51	9.5	33	8	44	7.4	115	15.5
도시계획· 건설관리·안전	58	20.2	131	24.3	78	18.8	112	18.9	117	15.8
교 통	16	5.6	31	5.8	32	7.7	70	11.8	54	7.3
교 육	9	3.1	8	1.5	47	11.4	41	6.9	84	11.3
계	287	100	539	100	414	100	592	100	742	100

자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

(단위: 건)



자료: 서울특별시의회(<http://www.smc.seoul.kr/>)와 서울특별시 법무행정서비스(<http://legal.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 집계

[그림 3-4] 민선기수별 분야별 조례 수의 추이

## (2) 서울시 특성에 맞는 차별화된 입법 확대

서울의 자치입법은 각 민선시정 시기의 여건, 시정의 정책방향 및 주요 현안들과 밀접하게 연계되어 있다. 민선 1기에 제정된 서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례(1997)는 승용차 중심의 도시 패러다임을 벗어나기 위해 국내외에서 유례를 찾아보기 힘든 새로운 보행권을 제시하였다. 당시 안전, 환경, 복지 등 새로운 지방자치시대를 열게 된 민선1기 조순 시장의 관심과 함께 시민연대단체 등과 서울시 간의 적극적 정책 연대 노력으로 전국 최초로 시도되었다. 민선3기에는 강남북 지역균형발전을 위한 뉴타운 사업의 제도적 기반 마련을 위한 택지개발 완화 관련 조례 등이, 민선 4기에는 창의시정, 디자인 서울을 비롯하여 다양한 도심재창조 사업 등이 자치입법을 통해 보다 구체화되고 실현될 수 있는 여건을 마련하게 되었다. 또한 자치입법 활동 방향이 초기에는 일반적이고 전통적인 행정수요와 관리 측면에서 주로 제시되었으나, 민선 기수를 거치며 서울시가 처한 사회경제적, 환경적 수요와 여건들을 반영한 내용들로 보다 구체적으로 구성되고 있다.

## (3) 시민수요 및 생활밀착형 입법 강화

조례를 통한 자치입법의 활동은 점차 시민들의 권익과 생활편의를 증진하는 방향으로 추진되고 있다. 시민의 일상적인 삶의 측면에서 관심이 높고 생활과 밀접한 분야들을 중심으로 조례를 도입하고 정책에 반영하려는 시도들이 점차 확대되고 있다. 이러한 과정에서 과거 관 주도의 정책 기획 및 도입에서 벗어나 시민들의 다양한 여론을 수렴하여 조례를 제·개정하는 사례들 또한 늘고 있다. 예를 들면 민선 4기의 선진 광장문화 조성 및 투명한 광장운영을 위한 서울광장 조례를 비롯하여, 장애인 인권증진에 관한 조례, 학생인권조례, 교원보호조례, 인권기본조례 등은 시민들의 다양한 권리를 보장하고 보다 나은 삶을 추구하기 위한 입법사례들이다. 특히 이러한 경향들은 민선 5기 들어서 더욱 강화되고 있다.

### 3\_자치조직 분야

지방자치단체는 일정한 공간을 토대로 지역주민의 삶의 증진을 위해 독자적인 활동권한인 자치권을 가져야 한다. 지역주민들의 필요에 의해 지방자치단체가 조직을 자율적으로 구성할 수 있는 권한인 자치조직권은 중요한 자치권 중 하나이다. 각 지역에 따라 주민들의 구성과 특성, 여건 등이 상이하기에 지방자치를 실현하기 위해서는 자율적이고 능동적으로 조직을 구성하여 운영할 수 있어야 한다. 자치조직권은 중앙정부와의 관계를 전제로 하기에 중앙정부로부터 지방정부가 어느 정도 자율성을 가지고 독자적인 활동을 할 수 있는지에 관한 것이 중요하다.

우리나라 지방자치단체의 자치조직권은 중앙정부의 운영기조하에 몇 차례의 변화를 겪어 왔다. 우선 1991년 지방자치제가 부활되기 전까지의 변화과정을 살펴보자. 1987년까지는 지방자치에 관한 임시조치법에 근거한 대통령령과 규칙에 따라 지방자치단체의 행정기구 및 정원 은 중앙정부가 개별적으로 승인하는 방식으로 운영되어 왔다. 1988년 지방자치법의 개정(제8차)에 따라 ‘기준정원제’가 도입되었다. 기준정원제는 지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙(내무부령)과 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)에 근거하여 지방자치단체가 기준범위 내에서 규칙으로 제정하여 운용하도록 한 것이다. 1991년 지방의회의 구성으로 지방자치가 부활되고 나서, 1994년에는 ‘표준정원제’가 도입되었다. 표준정원제는 대통령령으로 지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정을 제정하여, 대통령령에서 정한 일정한 기준의 범위 내에서 지방자치단체가 조례 또는 규칙으로 정하여 시행하도록 한 것이다. 이는 지방자치단체가 인력 및 기구운영과 관련하여 어느 정도 자율성을 가지도록 해주면서 지방자치단체 간의 인력불균형을 시정하기 위한 조치였다. 이후 참여정부가 지방분권을 통한 지방자치의 강화를 정부의 국정과제로 삼으면서 2004년에 ‘총액인건비제’ 도입 계획을 수립하였다. 총액인건비제는 지방자치단체의 기구설치와 정원책정의 자율성을 신장하려고 한 것이다. 2005년에서 2006년까지 2년간의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면 실시되었다. 2014년부터 정부는 지방자치단체의 인력 및 조직운영의 자율성을 강화하기 위한 조치로 ‘기준인건비제’를 채택하여 실시하고 있다.

서울시는 중앙정부가 실시하는 지방자치단체에 관한 조직관리 운영방침하에서 시정에 따라 조직구성을 변화시켜 왔으며, 기관 및 정원 운영을 수행해왔다.

**[표 3-12] 자치조직권 관련 제도의 변천과정**

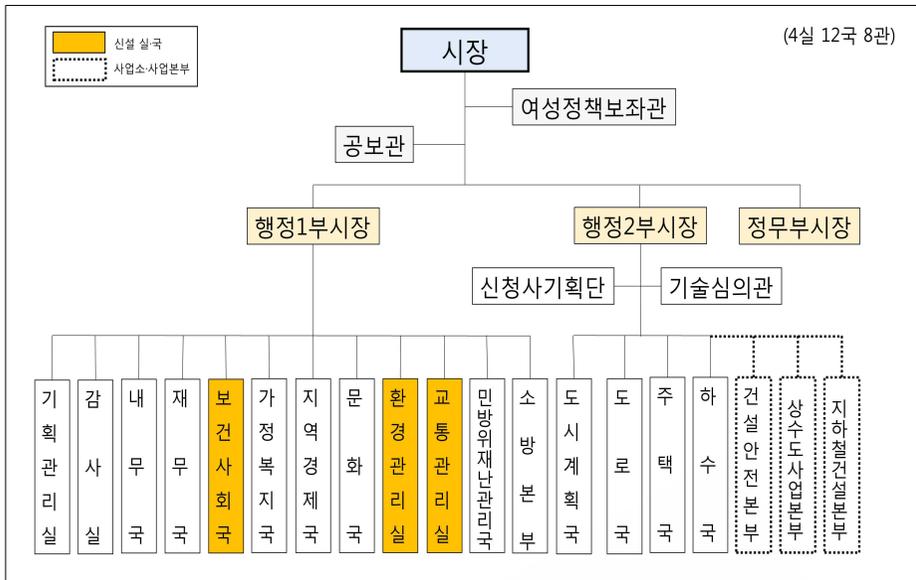
시기	1964	1988	1994	2007	2014
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계 법령	지방자치에 관한 임시조치법	지방자치단체의 지방공무원정원 기준 등에 관한 규칙 (내무부령), 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되 인력불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

자료: 서울시, 2013, 서울시 조직변천사 III

1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.): 단순 규제 업무나 간섭기능 축소

책임경영체제 구축 시도, 환경 문제와 교통 재난관리 대응을 위한 조직 강화

민선자치의 시작으로 서울시는 시정운영의 기본틀 마련과 환경복지정책의 강화를 위해 조직을 개편하였다. 구체적으로는 보건복지 및 환경 정책의 강화를 위해 보건환경국을 보건사회국과 환경관리실로 분리 신설하였으며, 교통수요 증대를 반영한 종합적 교통행정 추진을 위해 교통국을 교통관리실로 개편하였다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-5] 민선 1기 서울시 조직도

조직의 주요 변화를 살펴보면, 우선 보건환경국의 보건사회국과 환경관리실 분리 신설과 교통관리실의 개편이다. 환경보전정책의 적극 추진이라는 시정목표와 전국 최초의 사회복지 기초수요조사를 실시하고, 시민복지 5개년 종합계획을 수립하고 추진한다는 의지가 조직에 반영된 것이다. 또한 폐기물 및 재활용을 담당하는 과(課)들이 신설되었고, 기존의 조직들 중 청소, 대기, 수질 부분을 담당하는 과들에 각종 계(係)가 신설되었다. 이는 환경문제에 대한 행정수요에 적극적으로 대처하려는 조직 차원의 노력이라고 할 수 있다. 그리고 서울시의 고질적인 문제점인 교통수요 증대 현상을 파악하고 이에 대한 대응을 통해 종합적 교통행정을 추진하기 위해 교통관리실로 개편하였음을 알 수 있다.

1997년 2월부터 정부의 '표준정원제가 시행하였다. 행정기구의 관리를 정원관리와 통합하고, 지방자치단체 실·국·본부 및 과·담당관 단위 행정기구 설치 기준을 인구수 기준으로 범위를 설정하여 동 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 행정기구를 신설·폐지 관리하도록 한 것이다. 이 제도를 통해 지방자치단체의 자율권이 어느 정도 확대되었다고 볼 수 있다. 그렇지만 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원이 확대되는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 받아야 하므로 지방자치단체의 수요를 만족시키기에는 미흡하였다고 볼 수 있다.

[표 3-13] 민선 1기 서울시 공무원 정원 현황(1997)

(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선1기 (1997.12.)
계		18,309
정 무 직		4
일반직	소계	6,096
	3급 이상	55
	4급	175
	5급	764
	6급 이하	5,102
별 정 직		436
계 약 직		230
연구·지도직		265
기 능 직		6,194
소 방 직		4,700
교 원		309
고 용 직		75

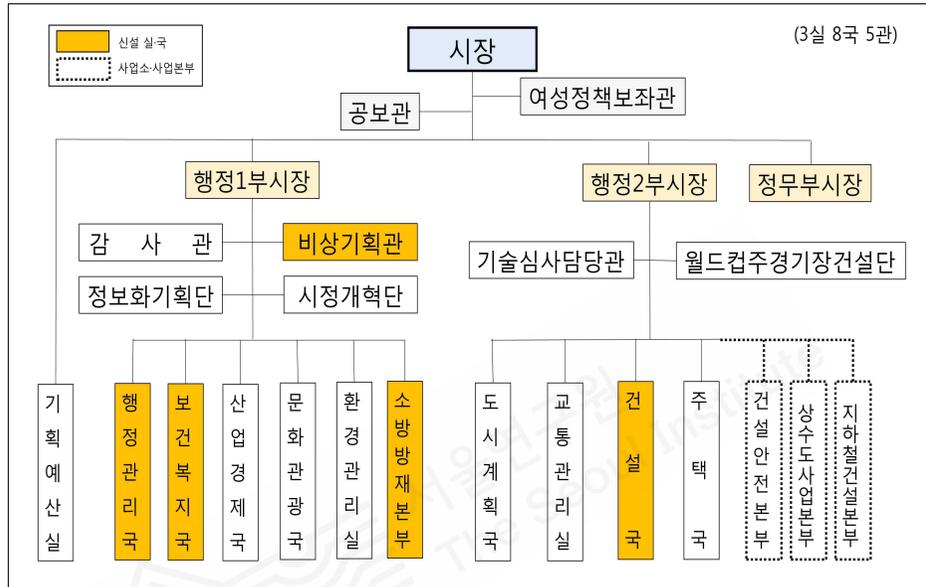
자료: 서울시 내부자료(2013)

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.): 경제위기 극복을 위해 비대한 조직의 혁신, 행정개혁, 경영마인드, 경쟁원리 도입 등 생산성 향상을 위한 조직 정비

서울시는 IMF 경제위기 등 새로운 행정환경에 능동적으로 대응하고 시정업무의 유기적 추진 및 행정운영의 효율화를 위해 기구를 통합 정비하였다. 또한 성공적인 월드컵의 개최를 통해 서울시민의 삶의 질을 높이고, 서울이미지를 개선하기 위해 월드컵 추진기구를 신설하였다.

민선 2기에 신설된 조직은 다음과 같다. 내무국과 재무국을 통합하여 행정관리국을, 보건사회국과 가정복지국을 통합하여 보건복지국을, 도로국과 하수국을 통합하여 건설국을, 민방위재난관리국과 소방본부를 통합하여 소방방재본부를 신설하였고, 동원·비상기획 관련 업무의 전담을 위한 비상기획관, 월드컵 추진조직 등도 신설하였다. 월드컵 추진조직은

월드컵 주경기장 건설·주변지역 정비 및 개발을 전담하는 월드컵주경기장건설단(1998.8.), 본격적인 월드컵 준비를 위해 문화관광국 산하에 신설된 월드컵기획담당관(1999.3.), 그리고 월드컵으로 인한 관광숙박대책 마련 등을 위해 월드컵기획담당관을 확대 개편한 월드컵추진단(2000.7.)으로 구성되었다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-6] 민선 2기 서울시 조직도

조직의 주요 변화를 살펴보자. 우선 내무국과 재무국을 통합한 행정관리국 신설과 월드컵 추진조직 신설, 민방위재난관리국과 소방본부를 통합한 소방방재본부 신설을 들 수 있다. IMF 경제위기로 보다 적은 비용과 인원으로 보다 많은 서비스를 시민에게 제공하는 조직으로의 혁신을 시도한 시점이였다. 즉, 새로운 환경에 능동적으로 대응해야 하고 시정업무를 유기적으로 추진하여 행정운영의 효율을 높이고자 하였다. 투명행정 구현을 위해 반부패 시책(민원처리온라인공개시스템, 청렴계약음부즈만, 전자수의계약 등)을 추진하는 등의 노력을 하였다. 이러한 업무를 수행할 '행정관리국'을 신설하였다고 볼 수 있다. 또한 2002년 한일월드컵의 성공적 추진을 위해 월드컵추진조직을 신설하여 경기장건설단, 기획담당관, 추진단을 신설 및 확대 개편하였다. 또한 민방위재난관리국과 소방본부를 통

합하여 소방방재본부를 신설하였다.

2000년 12월에는 ‘지방공무원법’ 개정, 2001년 6월에는 「지방자치단체의 개방형직위 운영 등에 관한 규정(대통령령 제17274호)」의 제정이 이루어졌다. 2001년 「지방공무원법」 제29조의 4 및 「지방자치단체의 개방형직위의 운영 등에 관한 규정」 제2조에서는 ‘시·도 4급 이상 직위의 10% 범위 이내’에서 개방형직위를 지정·운영하도록 규정하였다. 개방형 직위의 지정은 시장이 미리 행정자치부장관과 협의하도록 규정하였다. 다만, 몇몇 직위에 한해서는 행정자치부장관과의 협의 없이도 지정할 수 있도록 규정하였다. 개방형 직위의 임용 절차는 시·도 선발시험위원회에서 2~3인의 적격자를 선발하여 시·도 인사위원회에 통보하면, 인사위원회가 우선순위를 정하여 임용후보자를 시장에게 추천하고, 시장이 그 중에서 임용하도록 하였다. 임용기간은 3년의 범위 안에서 시장이 결정하도록 하였으며, 총 임용기간이 3년을 넘지 않는 범위 안에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였다.

「지방자치단체의 개방형 직위 운영 등에 관한 규정」은 2001년 제정된 이래로 2010년까지 5차례의 개정을 거치면서, 그 직위의 지정 및 임용 절차 등이 변화하였다<sup>8)</sup>.

서울시에서는 2001년부터 「지방자치단체의 개방형 직위 운영 등에 관한 규정」 제정에 따라 10개의 직위를 개방형 직위로 지정·운영하였다. 2008년에는 개방형직위의 연차적 확대(2007년 25개에서 2010년 41개로) 목표를 수립하였다. 실질적으로 개방의 효과를 제고하기 위해 직무분석을 통해 외부전문가 활용 효과가 큰 직위를 중심으로 개방형 직위 지정을 확대하고자 하였다. 서울시의 개방형 직위 지정 기준은 학계, 교수, 민간기업 CEO 등 외부전문가가 더 잘할 수 있는 직위, 자격증 소지자(변호사, 공인회계사 등)로 실무경험이 검증된 전문가가 더 잘할 수 있는 직위, 그리고 빈번한 순환보직이 타당하지 않은 직위 등으로 정해졌다. 이처럼 서울시는 개방형 직위를 확대·운영함으로써, 작고 효율적인 조직, 경쟁에 기반한 성과지향적 조직, 미래 환경변화에 능동적으로 대응하는 조직으로 거듭나고자 노력하였다.

8) 2002년에는 개방형직위의 임용기간을 5년의 범위에서 임용권자가 정하되 최소한 2년 이상이 되도록 규정하였다. 또한 총 임용기간이 5년을 넘지 않는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였다(대통령령 제17865호, 2002.12.31.). 2005년에는 ‘특별시·광역시 또는 도별로 1급 내지 5급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위 총수의 10% 범위 이내’에서 개방형직위를 지정·운영하도록 그 범위를 확대하였다. 또한 시장이 행정자치부장관과의 협의 없이도 개방형직위를 지정할 수 있게 하였다(대통령령 제18871호, 2005.6.23.). 2007년에는 개방형직위의 임용권자는 시장뿐만 아니라, 선발시험을 다른 기관에 위탁한 경우에는 그 기관의 장도 임용권자가 될 수 있도록 하였다(대통령령 제20348호, 2007.10.28.).

[표 3-14] 민선 2기 서울시 공무원 정원 현황(2002.6.)

(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선 2기 (2002.6.)
계		15,638
정 무 직		4
일반직	소계	5,609
	3급 이상	43
	4급	165
	5급	630
	6급	1,840
	7급 이하	2,931
별 정 직		146
계 약 직		434
연구·지도직		262
기 능 직		3,849
소 방 직		4,980
교 원		354
고 용 직		-

자료: 서울시 내부자료(2013)

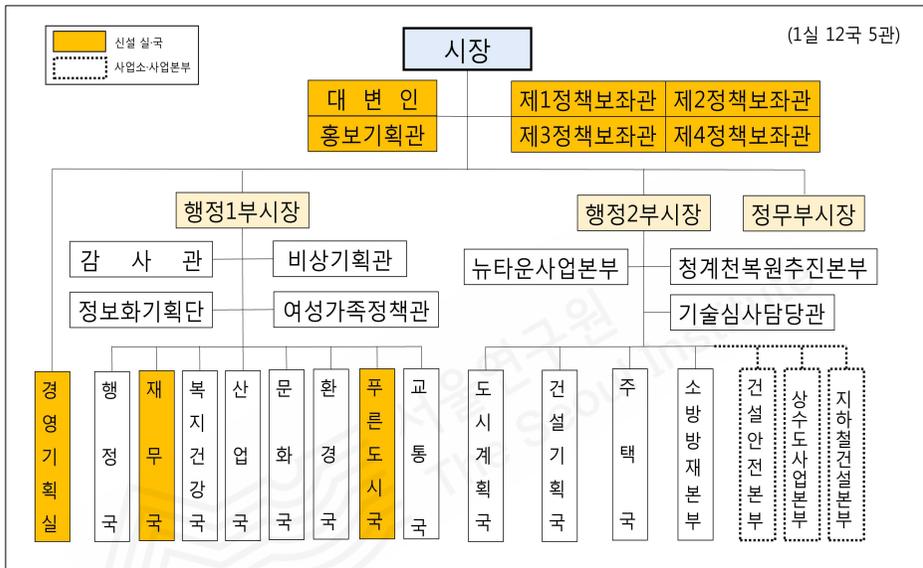
### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.): 정책보좌관제 도입(2003) 등 정책조정, 기획기능 강화와 성과주의 실현을 위한 조직 정비

민선 3기에는 경영마인드를 도입하여 시정을 추진하고자 하였으며, 강남·북 균형발전, 청계천 복원 등 친환경 시정, 대중교통체계 전면개편, 사람 중심의 시정 패러다임 전환 등을 주요 시책으로 제시하였다.

2005년 3월에는 행정자치부가 정부기관 최초로 ‘본부제 및 팀제’를 도입하였다. ‘본부제 및 팀제’는 계급제 중심의 다계층적인 기존의 전통적 관료조직(수직적)과 다르게, 공동의 목표 달성을 위해 상호의존성이 부각된 조직체계(수평적)라고 할 수 있다. 조직의 목표설정이 위에서부터 주어지는 ‘Top-down’ 방식이 아닌, 조직구성원들이 스스로 목표를 찾아내고, 이를 공유하는 ‘Bottom-up’ 방식으로 이루어진다. 행정자치부의 ‘본부제 및 팀제’ 도입 이후, 정부조직법 등 조직 관계법령의 개정으로 성과와 책임, 고객의 요구에 대한

신속한 대응, 구성원의 자율과 책임을 강조하는 ‘본부제 및 팀제’ 활성화를 위한 근거가 마련되었다. 이후 지방자치단체에서도 ‘본부제 및 팀제’를 도입하였다).

그렇지만 기존 계 조직 형태의 골격을 유지하면서, 명칭만 계에서 팀으로, 계장에서 팀장으로 바뀐 형태로 운영상의 차이가 크게 나지 않아 엄격한 의미의 팀제라고는 하기 어려운 부분이 존재하기도 하였다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-기] 민선 3기 서울시 조직도

이 시기 서울시 조직의 주요 변화로서 정책보좌관제 도입과 경영기획실, 재무국, 뉴타운사업본부, 푸른도시국, 청계천복원추진본부, 교통체계개선추진본부의 신설을 들 수 있다. 이 시기 서울시는 정책조정 및 기획기능의 취약성 보완과 복지·환경·교육 등 민생행정 기능의 강화, 그리고 문화·관광·홍보와 같은 전략적 도시마케팅 강화, 환경친화적 도시정비 및 도시계획으로의 전환 등에 관심을 두었다. 조직개편의 주요 내용은 우선 1급 공무원

9) 팀제 도입의 경우 서울시가 IMF사태와 민선 2기 출범 등 시정여건 및 환경변화에 따라 1998년 8월 1단계 구조조정 시 기존의 계(係)제를 폐지하면서 이루어졌다. 1999년 8월 「서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙」 제2조 2항에 “담당관과장 및 부장은 당해 과·담당관 및 부의 소속공무원 중 5급 또는 5급 상당 공무원을 팀장으로 지정하여 과장·담당관 또는 부장을 보좌하게” 한다고 규정함으로써, 팀제 운영의 법적 근거를 마련하였다.

정책보좌관으로 활용하여 시장 정책의지의 조기 가시화와 시정의 선도적 기능을 부여하였다는 점이다. 기능별 국장 책임경영제를 확립하기 위해 이들을 청계천 복원, 대중교통, 지역균형, 여성, 복지 부문에 임명하였다. 또한 경영마인드에 입각한 조직구성을 위해 경영기획실을 신설하여 심사평가담당관과 재정분석담당관을 설치하고 외부 전문가를 영입하여 기금, 지방채 등 재정관리와 경영개선을 추진하였다. 또한 재정관리 및 계약심사 기능 강화를 위해 재무국을 행정관리국에서 분리하여 신설하였다.

시정운영에 경영마인드를 도입하여 예산·부채 절감 등 경영효율화를 추진하기 위한 조직정비를 먼저 실시하였다. 기획예산실을 경영기획실로 변경하였으며, 재정관리 및 계약심사 기능 강화를 위해 재무국을 신설하였다. 또한 주요시책의 조기 가시화와 시정 리드기능 부여를 위해 정책보좌관제를 도입하였다.

#### <정책보좌관제도>

서울시는 민선 3기 주요정책의 조기 가시화와 시정 리드기능 부여를 위해 정책보좌관제 도입 운영('03.4.~'07.12.), 행정경험과 지식이 풍부한 1급 공무원을 정책보좌관으로 임명하고, 기능별로 국장 책임경영체제를 확립하였다.

또한, 시장의 정책의지를 반영하여 정책보좌관은 해당분야의 정책개발개선 등을 추진하고, 관련 국장은 정책보좌관의 지휘감독을 받으며, 정책보좌관 운영에 따라 환경관리실(1급)을 환경국(2·3급)으로, 교통관리실(1급)을 교통국(2·3급)으로 조정하였다.

- 정책분야: 여성·복지향상, 청계천 복원추진, 대중교통개선, 지역균형발전
- 운영직위: 복지·여성정책보좌관(별정1급), 환경정책보좌관(1급), 교통정책보좌관(1급), 도시관리정책보좌관(1급)

자료: 서울시 내부자료(2013)

다음으로 강남·북 지역균형발전을 위한 뉴타운 사업 기반 마련을 목적으로 도시계획국 산하에 지역균형발전추진단을 출범하고, 이후 뉴타운사업본부를 거쳐, 균형발전추진본부로 개편하였다. 주택국 주거정비과 소관의 재개발기본계획과 달리 그 형식에 있어서 각 지역의 특징을 고려하기 위해 새롭게 조직을 구성하였다. 뉴타운사업본부는 뉴타운 개발의 구체적 추진을 위해 2002년 7월 도시계획국 산하에 '지역균형발전추진단'을 출범하였

다. 이후 2004년 2월에 ‘지역균형발전추진단’은 ‘뉴타운사업본부’로 확대 개편되었고, 2006년 7월에는 ‘균형발전추진본부’로 개편되었다.

청계천 생태하천 복원, 서울숲 조성 등 친환경시정 추진의 일환으로 자연생태 보전기능 강화를 위해 푸른도시국을 환경관리실에서 분리하여 신설하였으며, 청계천복원추진본부를 신설하였다. 구체적으로 살펴보면 청계천 복원을 위해, 2002년 청계천 복원의 정책방향을 제시하고 시민의견수렴 및 홍보를 담당할 ‘청계천 복원시민위원회’, 타당성조사와 기본계획 수립 등 연구용역을 수행할 ‘청계천 복원지원연구단’, 실질적으로 사업을 집행할 ‘청계천복원추진본부’로 추진체계를 구성하였다. 초기 청계천 복원사업 담당기구는 계획 및 지원기능을 담당하는 ‘청계천복원추진본부’와 복원공사 기능을 담당하는 건설안전본부 산하 ‘청계천 복원공사국’으로 이원화되어 있었으나, 2003년 12월 청계천 복원사업의 종합 조정 기능을 강화하고 원활한 추진을 도모하기 위해 ‘청계천복원추진본부’로 일원화하였다.

이명박 서울시장은 청계천 복원을 중심으로 서울숲 조성 등 친환경시정 추진과 시정홍보 기능 강화에도 노력했다. 푸른도시국을 환경관리실에서 분리하여 신설하였고, 대안론홍보 등 홍보기능을 강화하였다.

서울시는 빠르고 편리한 서울을 구현하기 위해 대중교통체계를 전면 개편하고 교통관리실 내에 교통체계개선추진본부를 설치하였다. 버스노선 개선과 버스운영체계 개선사업 등을 전담하였고, 서울시 버스·지하철 통합환승제도와 버스 중심의 교통체계 개편을 추진하였다. 시정홍보 기능 강화를 목적으로 보도기능의 대변인, 홍보기능의 홍보기획관을 분리신설하였다. 교통체계개선추진본부는 버스체계개편사업의 본격 실행을 위해 2002년 8월부터 2년 동안 운영하였다. 교통관리실 내에 임시기구로 설치하고, 산하에 ‘버스체계개선단’을 두었으며, 버스노선개선, 버스운영체계 개선사업 등을 전담하도록 하였다.

<버스개혁시민위원회와 서울시 버스체계개편안>

2003년 8월 26일 발족한 '버스개혁시민위원회'는 버스체계개편에 얽힌 다양한 이해관계를 조정하고, 시민편의 위주의 개편안을 마련하기 위해 구성된 회의체(학계, 교통전문가, 지역주민 등)로서, 격주단위로 검토회의 개최, 실천 가능한 버스체계개편안을 도출하였다. 서울시와 서울연구원, '버스개혁시민위원회'는 분야별 공청회 개최를 통하여 10여 차례의 관계기관 협의와 버스업계 설득으로 버스체계개편안에 대한 사회적 합의를 도출하여 마련한 최종 버스체계개편안을 2004년 7월 1일, 서울시 전역에서 시행하게 되었다.

자료: 서울시 내부자료(2013)

**[표 3-15] 민선 3기 서울시 공무원 정원 현황(2006.6.)**

(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선 3기 (2006.6.)
계		16,339
정 무 직		4
일반직	소계	5,930
	3급 이상	45
	4급	169
	5급	715
	6급	1,976
	7급 이하	3,025
별 정 직		125
계 약 직		565
연구·지도직		284
기 능 직		3,759
소 방 직		5,258
교 원		414
고 용 직		-

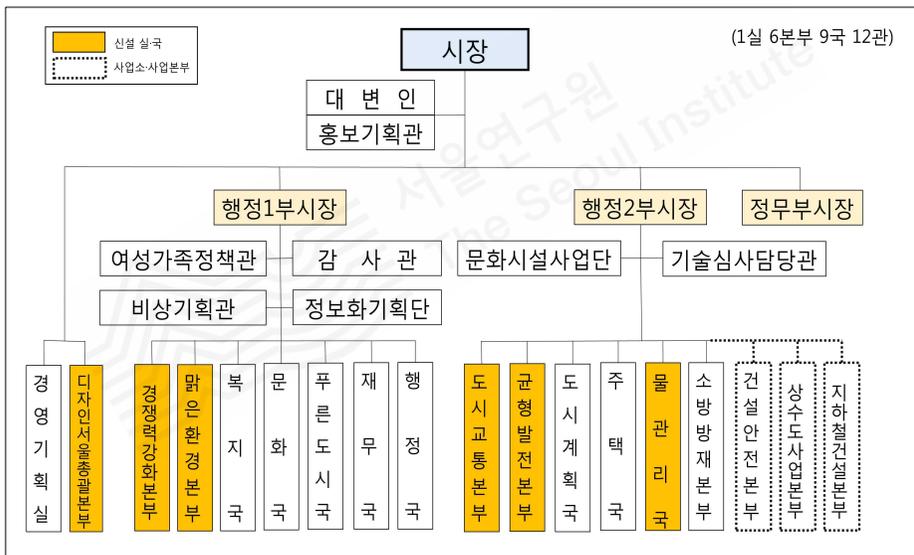
주: 국가직 공무원 8명 포함

자료: 서울시 내부자료(2013)

#### 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.): 창의시정과 서울브랜드, 디자인프로젝트 수행을 위한 조직 정비

민선 4기 서울은 ‘좋은 도시를 넘어 위대한 도시로(Good to Great)’라는 구호를 내걸고 ‘맑고 매력 있는 세계도시 서울’이라는 비전을 수립하였다. 시정의 경쟁력 강화를 목표로 활기차고 신바람 나게 일하고 탁월한 역량을 적극 발휘하는 역동적 행정조직으로 거듭나기 위하여, ‘시민중심의 경영’을 실천하였다.

첫째, 창의와 활력 넘치는 경제도시, 둘째, 전통과 첨단이 어우러진 문화도시, 셋째, 꿈과 희망을 실현하는 복지도시, 넷째, 자연과 삶이 숨 쉬는 환경도시, 다섯째, 참여와 신뢰로 열여가는 시민도시를 만들기 위한 조직개편이 있었다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-8] 민선 4기 서울시 조직도

민선 4기 서울시정 주요정책의 기획은 기획조정실(기존 경영기획실)이 담당하며, 조직구성은 1실 6본부 9국 12관단이다. 공무원 정원은 16,453명(2007.6. 기준)으로 작지만 강한 ‘강소조직’을 만들기 위하여 서울시는 시민생활과 밀접한 정책(사업) 중심의 본부체제를 확대 강화하고 유사중복기능은 통합하는 조직개편을 진행하였다. 기능쇠퇴분야와 민간위탁 확대에

다른 잉여인력은 단계적으로 감축하고, 사업과 경쟁에 기반을 둔 성과지향적 조직으로 전환하여 과거에 소홀히 여겨졌던 시민고객의 필수생활 관련 조직을 신설하였다.

민선 4기의 정책구상과 시정의 핵심공약 총괄 및 조정 T/F 조직인 3본부(맑은서울추진본부, 경쟁력강화추진본부, 균형발전추진본부)를 설치, 운영하였다. 특히, 이 시기에는 인재육성과 교육격차의 해소를 위해서 서울시 차원에서 해야 할 일들을 개발, 추진하고자 전국 최초의 교육전담기구인 '교육기획관'을 설치하고 교육지원계획 수립 및 총괄, 조정, 교육지원 정책개발의 업무를 수행하였다.

시민서비스 중심의 조직 패러다임의 전환에 따라 시민생활과 밀접하게 연결된 분야에도 관심을 기울였다. 식품안전과와 주택공급과를 신설하여, '안심하고 드세요!' 프로젝트를 실시하고 수요자 중심의 주택정책의 연구기능을 보완하고자 하였다.

2007년에는 「맑고 매력있는 세계도시 서울」을 향한 민선4기 시정조직 개편」에서 핵심공약사업의 원활한 추진을 위하여 민간부문의 사업본부장제와 유사한 '본부'기구를 설치하였다. '경쟁력강화추진본부', '맑은서울추진본부', '균형발전추진본부'이다. 그러나 이 본부 단위 기구들은 4~5단계 계층구조로 국과(局課)제와 별로 차이가 없었으며, '균형발전추진본부'는 오히려 단계가 늘게 되어 작고 효율적인 조직을 추구하는 추세에 적합하지 않았다. 또한 조직계층구조의 다단계화로 인해 조직의 의사결정 및 업무수행에 있어 효율성을 저하시키고, 본부기구와 관련 국과의 역할 구분과 기능 연계가 원활하지 못한 한계가 있었다. 이는 시정의 핵심 프로젝트를 추진·운영함에 있어 의사결정을 지연시키고 조직의 경직성으로 인해 효율성을 저하시킬 우려를 가져왔다.

서울시는 2008년 1월 「창의시정 구현을 위한 조직개편」을 시행하면서, '본부제 및 팀제'에 관해 새롭게 검토하여 추진하였다. 비정형적이고 창조적인 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 기존 계층제적 조직요소를 완화하고, 자율적인 유연한 조직형태로 운영하고자 하였다. 즉, 조직계층을 1단계 축소하여 의사결정과정과 사업집행의 효율성을 높이고자 하였다. 또한 기능이 유사한 국(局)을 통합하여 본부제를 강화함으로써, 유관업무 간 협업 및 전문성을 강화하고자 하였다. 시민들이 직접 체감하는 사업 중심의 본부체제를 강화하여 고객·수요자 중심의 시민서비스 강화조직으로 전환하고자 하였다.

민선 4기의 서울시는 ‘세계일류도시로의 변혁’을 추구하면서, 누구나 믿을 수 있는 인사시스템을 만들고 인사와 관련한 각종 기준과 대상자 및 선정과정을 투명하게 공개하였다. 특히 1급 이하 전 직원을 대상으로 업무실적을 상시기록하고 평가하는 상시기록평가제도를 도입하였다. 전국 최초로 암기위주 객관식 시험제를 폐지하고 논술과 Action-Learning 등으로 구성된 역량평가를 통한 5급 승진제를 개발하여 인재양성제도를 혁신하였다. 이 시기 공직사회 인사혁신의 바람을 주도한 ‘신(信, 新) 인사시스템’은 광역자치단체 최초로 2007년 공공부문 정부인사혁신 최우수기관상을 수상(공공부문 BEST HRD 인증 획득)하였다.

이 시기에는 지방분권이 정부 국정과제의 하나로 설정되면서, 지방자치단체가 중앙의 사전통제와 규제에서 벗어나 자율적으로 관리할 수 있도록 자치조직권에 대한 ‘총액인건비제’의 도입이 추진되었다. 총액인건비제는 지방자치단체가 기구 및 정원운영에 수반되는 인건비성 경비를 기준으로 하여 행정기구 및 정원을 자율적으로 관리하는 제도이다. 이 제도는 2005년 2월에 도입되어 18개 지방자치단체에서 시범실시하며 제도적 보완을 거친 후, 2007년 1월 1일부터 전면 시행되었다.

제도 시행에 따른 변화는 다음과 같다. 자치단체 조직 자율성 확대에 따른 책임성을 확보하기 위해 종전에 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙」으로 정하던 지방공무원 직급별 정원채정기준을 ‘조례’로 정하도록 하였다. 기구 및 정원 관련 조례안 제출 시 추가로 소요되는 인건비를 제시하도록 하여 지방의회에 의한 통제기능을 보강하였다. 또한 기구·정원 관련 조례·규칙의 제·개정 시 추가로 비용이 소요되는 경우에는 입법예고를 의무화하여 지역주민, 시민단체 등에 의한 외부통제를 강화하는 등 지역사회를 포함한 자치단체 내부의 자율관리·통제 시스템을 강화하였다. 총액인건비제의 전면 시행으로 인해 지방자치단체는 실정에 따라 기구와 정원을 자율적으로 운영하여 행정의 효율성을 제고하고, 정원관리에서도 총 정원과 직급별 정원을 자율적으로 책정·운영할 수 있게 되었다. 또한 지방자치단체가 자체적인 조직진단을 통해 기능이 쇠퇴한 분야의 인력을 자율적으로 감축·운영하고, 행정수요에 대처하기 위해 인력을 증원하는 등 행정서비스 수준을 높이고 자치역량을 강화할 수 있게 되었다.

총액인건비제의 시행으로 인해 서울시의 조직관리도 영향을 받았다. ‘총액인건비제’ 시행 이전 서울시 조직에 설치할 수 있는 실·국·본부 및 과·담당관의 수는 「지방자치단체의

행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 각각 13개 이내와 74개 이내로 제한되어 있었다. 지역의 특색 있는 행정수요를 처리하기 위해 별도로 기구설치기준을 초과한 여유 기구를 둘 수 있었으나, 1개 실·국, 3개 과·담당관으로 제한되어 있었다. 따라서 총액인건비제도의 전면 시행 이전인 서울시 조직(06.12.31. 기준)은 ‘정규기구 1실 12국 9관 64과·담당관과 여유기구 1단 3담당관’으로 구성되어 있었다.

총액인건비제의 시행으로 사·도와 국이 있는 시·군·구의 과 단위 기구설치기준이 폐지되었고, 여유기구도 폐지되어 그 기구 수를 실·국과 과·담당관의 수에 반영하게 되었다. ‘총액인건비제’ 시행 이후 서울시 조직(07.12.31. 기준)은 ‘정규기구 1실 12국 10관·단 92과·담당관’으로 개편되었으며, 2006년과 비교하여 볼 때 1관·단과 28과·담당관이 증가하였다. 기구 수가 증가한 이유는 기존 한시기구의 존속기한을 삭제하여 정규기구화하거나, T/F를 정규기구화한 것이었다. 즉, 그동안 4급 기구 신설에 대한 정부의 통제로 인해 T/F 등을 과다하게 설치하여 불안정하게 운영되어 온 조직을 안정화시킴으로써, 효율적이고 생산적인 조직운영의 기틀을 마련하였다.

한편 서울시는 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 업무의 효율성을 제고하고, 궁극적으로 시민에 대한 행정서비스의 질 향상을 위해 전국 지방자치단체 최초로 2008년 ‘책임운영기관제도’를 도입하였다. 이 제도의 도입은 기존에 계층제적으로 관리되던 서울시의 소속기관을 자율과 성과중심의 관리체계인 ‘책임운영기관’으로 전환하여 기관운영의 효율성 및 대시민 행정서비스의 품질을 제고시키기 위한 노력의 일환이었다.

서울시가 ‘책임운영기관제도’를 도입하기 위해서는 법적 근거가 필요하였다. 지방자치단체 ‘책임운영기관’에 일반소속기관과 차별화되는 기관운영의 자율성과 성과책임성을 부여하기 위해서는 조례 등 관련 법규정이 필요하기 때문이었다. 이에 서울시는 법적 근거 마련을 위해 2008년 11월 13일 「책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례」를 제정·공포하였다. 지방자치단체는 근거법규가 없어 기관운영의 자율성 확대 등 실효성 있는 ‘책임운영기관제도’ 운영에 제약이 있다는 판단에 따른 것이었다. 서울시는 「책임운영기관 운영위원회」를 구성하였으며, 2008년 12월 24일 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송 등 3개 사업소를 ‘책임운영기관’으로 지정하였다.

각 기관별로 성과관리체계를 구축하여, 자율성이 한층 강화된 조직·인사관리를 가능하게 하였다. 또한 소모성 지출이나 중복 지출을 막기 위해 연도별 예산절감 목표치를 설정하고 세부 사업별 예산 절감 추진계획을 문서화하고, 이를 통해 예산절감을 가능하게 하였다. 그리고 불필요한 업무 절차 개선, 복잡한 업무의 간소화, 업무수행지침 작성 등과 같은 업무방식 및 프로세스를 개선하고자 다양한 노력을 수행하도록 하였다. 이 외에도 고객 만족도, 관람객 추이, 서비스 제공 등 부문별 사업적 측면의 성과가 전반적으로 제고될 수 있도록 하였다. 서울시는 책임운영기관의 운영을 통해 기관장의 책임하에 행정서비스 향상을 위해 특색 있는 고유사업을 개발하고 추진함으로써, 시민의 관심과 호응을 이끌어 내는 데 노력을 기울였다.

**[표 3-16] 민선 4기 서울시 공무원 정원 현황(2007.6.)**

(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선 4기 (2007.6.)
계		16,453
정 무 직		4
일반직	소계	6,072
	3급 이상	49
	4급	174
	5급	746
	6급	2,020
	7급 이하	3,083
별 정 직		122
계 약 직		624
연구·지도직		291
기 능 직		3,647
소 방 직		5,279
교 원		414
고 용 직		-

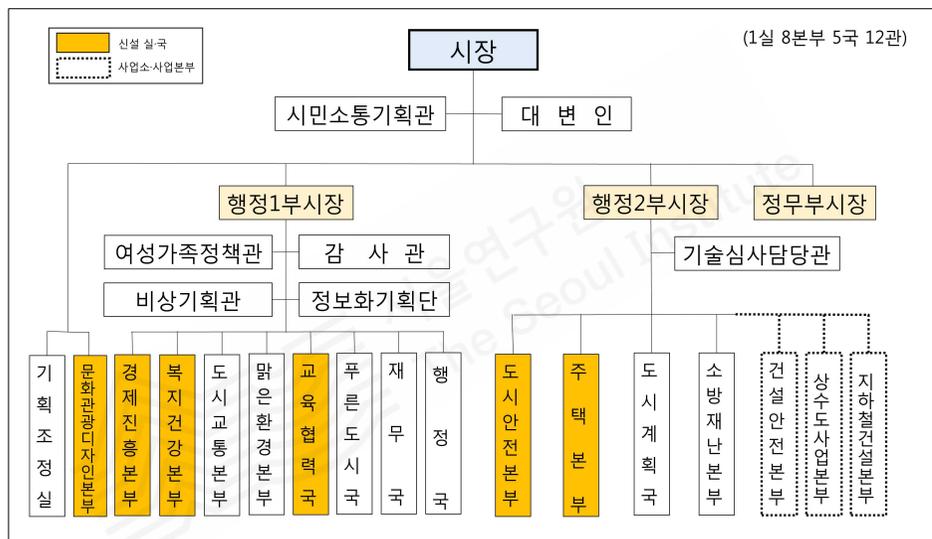
주: 국가직 공무원 5명 포함

자료: 서울시 내부자료(2013)

5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.6.30.): 시민과 복지중심의 행정혁신, 마을공동체 실현을 위한 혁신기획관 신설 등 조직 정비

(1) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2011.8.26., 오세훈 시장)

민선 5기 서울은 ‘시민이 행복한 서울, 세계가 사랑하는 서울’을 비전으로 제시하며 세계 속의 도시경쟁력 강화와 삶의 질 제고를 목표로 하였다. ‘따뜻한 생활복지’, ‘활력 있는 시민경제’, ‘맑고 푸른 생태환경’, ‘매력 있는 문화수도’, ‘신뢰받는 투명시장’이라는 시장운영방향 5대 원칙에 따른 정책을 추진하였다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-9] 민선 5기 서울시 조직도(오세훈 시장)

민선 5기 서울시 공무원 정원은 16,061명(2010.10. 기준)이며 교육, 복지, 일자리, 주택 등 시민관심도가 높고 문제해결이 필요한 분야에 조직을 집중강화하였다. 3無학교, 방과 후 학교 등 공교육 지원정책을 위해 교육협력국을 신설하였으며, 복지국과 여성가족정책관 보건건강업무를 복지건강본부로 확대 개편하였다. 경쟁력강화본부를 일자리 창출과 투자마케팅 분야로 구분하여 경제진흥본부로 개편하였으며, 주택국과 균형발전본부의 뉴타운사업을 통합하여 주택본부로 확대 개편하였다. 그리고 디자인서울총괄본부를 문화국과 통합하여 컬처디자인노믹스를 아울러 수행하는 문화관광디자인본부를 신설하였다.

또한 건설 후 30~40년이 넘어가는 도시기반 시설의 안전을 강화하고 각종 도시재난의 효과적 대응기반을 구축하기 위해 노력하였다. 도시노후화에 따른 기반시설 안전과 종합적 방재 추진을 위한 총괄기구로 도시안전본부를 신설하였다.

서울시 공무원의 인력구성 또한 상당한 변화를 겪었다. 민선 1기 출범 이후 공무원 정원은 전체적으로 2,248명 감소했다. 일반직, 별정직, 기능직, 고용직은 감소하였으며, 계약직과 연구지도직, 소방직, 교원은 증가하였다. 소방직이 다른 직종보다 크게 증가하였다. 도시재난 관리, 위험 관리 등 안전에 대한 관심이 증대되고 있는 현실이 반영된 결과로 볼 수 있다.

**[표 3-17] 민선 5기 서울시 공무원 정원 현황(2010.10.)**

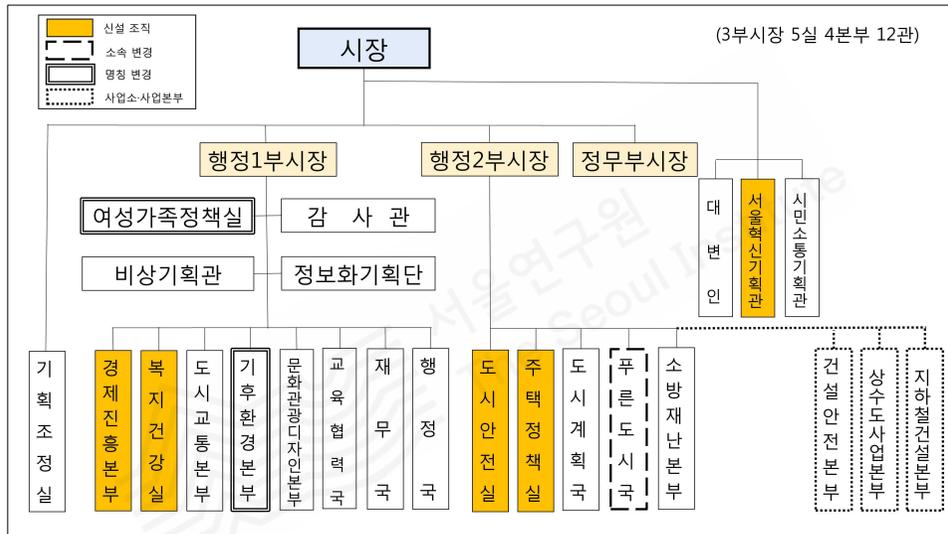
(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선 5기 (2010.10.)
계		16,061
정 무 직		4
일반직	소계	5,811
	3급 이상	49
	4급	191
	5급	853
	6급	2,128
	7급 이하	2,590
별 정 직		105
계 약 직		746
연구·지도직		306
기 능 직		2,840
소 방 직		5,800
교 원		449
고 용 직		-

자료: 서울시 내부자료(2013)

(2) 민선 5기(2011.10.27. ~ 2014.6.30., 박원순 시장)

민선 5기 서울시는 주민의 자발적 참여를 바탕으로 더불어 잘사는 마을공동체 기반조성, 시정 주요갈등 조정예방, 시정전반 혁신추진 등을 핵심과제로 선정하였다. 새로운 핵심과제 실천을 위해 전담 기구를 설치하였다. 마을공동체 회복을 위한 기반을 조성하고, 시정 주요갈등 조정, 사회혁신 전파확산을 위해 서울혁신기획관을 신설(시장직속 2:3급 보좌기구)하였으며, 산하에 사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 인권담당관, 갈등조정담당관을 신설하였다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

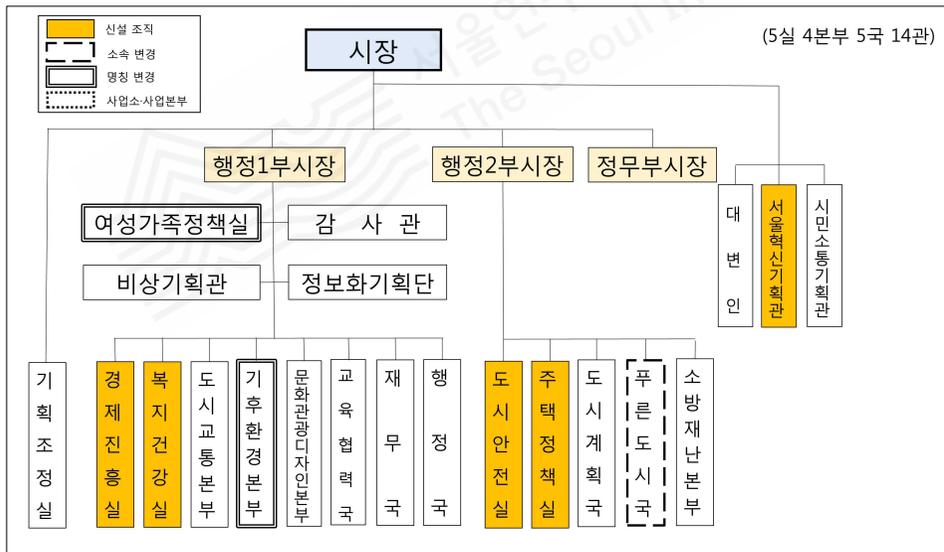
[그림 3-10] 민선 5기 서울시 조직도(박원순 시장)

시민이 주인이 되는 열린 시정, 함께 성장하는 경제, 안전하고 지속가능한 도시 등 시정목표와 조직운용을 연계하여 실행력을 강화하고자 하였으며, 서민경제, 복지, 일자리, 안전, 문화관광 등 시민의 관심이 높고 시민생활에 밀접한 분야를 집중 강화하였다. 주요정책의 수립 및 종합조정기능 강화를 위해 실 체제를 확대(1실(기획조정실) → 5실(기획조정실, 경제진흥실, 복지건강실, 도시안전실, 주택정책실))하였다. 또한 시민의 복지안전망 강화 등 희망복지정책을 강력하게 추진할 수 있도록 복지건강본부(2:3급)를 복지건강실(1급)로 확대 개편하고, 민생경제, 도시안전, 주택, 문화관광, 정보공개 등 시정운영 핵심과제 추

진조직 26개 부서를 신설(사회적경제과, 소상공인지원과, 노동정책과, 희망복지지원과, 동물보호과, 한양도성도감, 관광사업과, 녹색에너지과, 정보공개정책과, 산지방재과, 임대주택과, 보도환경개선과, 공공개발센터 등)하였다. 효율적인 조직운영을 위한 유사연계기능 통폐합, 기능 재배치 등을 통해 21개 부서를 정비하였다.

6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재): 시민들의 자발적 참여 및 소통 확대 등 생활정치, 사회적 경제 등을 위한 정비

민선 6기 서울시는 민선 5기 후반부 시정전반의 중점과제를 소통과 신뢰, 주민의 자발적 참여를 바탕으로 고도화시켰다. 민선 5기 설치한 전담기구를 유지해 지속적으로 기능하게 하고, 특히 마을공동체, 사회적 경제 등 시민의 삶과 직접 관련하여 소통과 협력을 요하는 신설조직에는 개방형 직위를 통한 과장급 인사를 채용하는 등 파격적인 인사를 단행하였다.



자료: 서울시 내부자료(2013)

[그림 3-11] 민선 6기 서울시 조직도(박원순 시장)

민선 6기 서울시 공무원 정원은 17,125명(2014.8. 기준)이며 복지, 일자리, 주택 등 시민 관심도가 높고 문제해결이 필요한 분야에 조직을 집중강화하였다.

[표 3-18] 민선 6기 서울시 공무원 정원 현황(2014.8.)

(단위: 명)

직종	기수 (연도)	민선 6기 (2014.8.)
계		17,125
정 무 직		4
일반직	소계	9,588
	3급 이상	46
	4급	209
	5급	1,092
	6급	1,840
	6급 이하	8,186
	전문경력관	55
별 정 직		29
연구·지도직		352
기 능 직		-
소 방 직		6,676
교육공무원		476

주: 1. 국가직 공무원 5명 포함(부시장2, 기획조정실장, 소방재난본부장, 소방학교장)

2. '13.12.12. 지방공무원 직종개편에 의해 기능직 폐지(일반직 통합)

자료: 서울시 내부자료(2013)

특히 서울시는 자체감사의 시정지원 기능을 강화하기 위해 감사대상기관으로부터 독립된 합의제 감사기관을 설치하고 감사직류를 도입하는 감사기구 혁신을 추진하였다. 2015년 7월 1일 서울시 최초의 합의제 행정기관인 '감사위원회'가 신설되었으며 공무원 1명, 변호사 3명, 회계사 1명, 세무사 1명, 교수 1명 등 모두 7명으로 구성되었다. 기존 행정1부시장 직속의 독임제(獨任制) 감사기구는 감사대상이 되는 집행부로부터 독립성이 보장되지 않아 집행부의 직접적인 영향을 받을 수 있어 이에 집행부와 분리된 감사기구를 설치하였다. 시장 소속의 합의제 의결기관인 감사위원회를 설치하여 위원회가 감사계획, 감사결과 처리 등을 독립적 지위에서 심의, 의결하게 되어 감사의 공정성과 투명성을 강화할 수 있게 되었다.

기존에는 공무원 신분인 감사요원이 내부결재에 의거하여 감사결과를 처리하였다. 감사위원회 출범 이후에는 감사위원의 의견 개진 및 합의 과정을 추가로 거쳐(심의절차를 2단계

에서 3단계로 확대) 감사 관련 주요 사항을 처리함으로써 감사의 객관성, 적절성, 신중성을 확보하게 되었다. 상정 사건에 대하여 감사위원 및 담당공무원들이 면밀한 검토와 적극적인 질의, 토론 과정을 진행함으로써 직원들의 감사전문성 및 업무의 집중도를 향상시킬 수 있게 되었다. 서울시가 자체적인 의지로 감사기구를 혁신하고 독립적이고 투명한 감사활동을 통해 시정활동을 개선하여 시민들에게 신뢰받는 시정을 견인하고자 한 점은 의의가 깊다.

또 다른 주요 변화로서 기존 일반행정 중심의 동주민센터를 주민복지와 마을공동체 중심으로 변경하여 2015년부터 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 들 수 있다. 주민센터 공무원, 전문 인력(사회복지, 방문간호), 그리고 마을 전문가들이 함께 만들어 가는 서비스로 주민 생애주기별 맞춤 복지과 동 단위의 마을계획 수립을 지원하면서 공동체를 활성화하는 사업이다. 기존의 2팀 체계의 동주민센터를 마을 생태계 조성의 복지 중심으로 재편하고 ‘우리동네주무관’, ‘마을사업전문가’, ‘복지플래너’, ‘복지상담전문관’을 신설·운영하고 있다<sup>10)</sup>. 주요 서비스로는 65세·70세 연령 도래 어르신 가정을 위한 서비스, 임신 20주 이후 임산부 및 만 2세 이하 영유아 가정을 위한 서비스, 빈곤 위기 가정을 위한 서비스 등이 있다. 법적인 문제가 필요하면 ‘마을변호사’, 세금과 관련된 것은 ‘마을세무사’, 그리고 다양한 생활 문제는 각 지역 민간 자원과 함께 해결해 나가도록 한다. 마을 단위로 운영되어 효율적이고 빠르며 서울시민 모두가 일상 속에서 복지서비스를 누릴 수 있도록 복지 사각시대를 해소하는 것이 주요 취지이다.

2015년 7월부터 성동구, 성북구, 도봉구, 금천구는 모든 동주민센터가 참여하고 있으며 종로구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 동작구, 강동구는 일부가 참여하여 현재 총 80개 동이 추진하고 있다. 이 사업은 향후 3년 내 서울시 전역으로 확대될 계획이다.

기존 주민센터는 복지, 교통, 보육 등 전방위에 걸친 모든 복지수요가 몰리는 갈때기 상황이 되어 고충을 겪었다. 또한 중앙에서 위임위탁된 업무들이 점차 중심으로 이루어지면서

10) 복지플래너는 아이부터 노인까지 생애주기에 맞는 맞춤형 복지서비스를 안내하고, 복지상담전문관은 가구별 복지욕구를 종합적으로 파악해 상담을 제공한다. 우리동네주무관은 지역 내 민간·공공 인적자원과 상시 협력해 연계방안을 수립하고, 마을사업전문가는 주민참여를 촉진하고 발굴된 주민관계망을 확장해 마을의 문제를 찾고 해결하도록 하는 역할을 한다.

지역과 환경의 특수성을 담아낼 수 없었다. 찾아가는 동주민센터는 사회안전망의 최일선에서 지역과 환경의 특수성을 담아 주민의 편의와 편익을 위한 최선의 방법을 찾아 운영할 수 있도록 한 사업이다. 마을 단위로 운영하여 중앙정부의 지원이 잘 닿지 않는 복지 사각 지대를 해소할 수 있도록 한 것이다.

## 7) 주요 변화 및 특징

### (1) 현장 중심의 조직개편을 통한 정책수요 대응성 확보 및 시민참여, 소통 확대

신설, 개편된 서울시 조직의 조직구성 특성을 살펴보면 관선 시기와는 달리 민선 기수별로 시장의 공약이나 정책방향, 그리고 시민들의 다양한 수요에 대응하기 위해 조직 개편이 이루어졌음을 알 수 있다. 개편 방식도 관의 일방적인 의사결정에서 벗어나 시민위원회 등 시민참여 방식이 조직 운영에 반영되었다.

시정핵심사업의 전략적 추진을 위해서 본부제를 도입하였으며, 새로운 행정수요를 위한 조직은 보강하고 기능이 쇠퇴한 분야는 감축함으로써, 능동적으로 대응하는 탄력적인 조직 운영으로 변화하였다. 전반적으로 민선 각 기별 조직은 다양한 사회적 흐름에 따른 전략적 대응력을 높임과 더불어 시민의 관심이 높고, 시민생활과 밀접한 분야에 대한 기능 강화가 이루어졌다.

### (2) 관련 분야 전문성 확보를 위한 외부전문가 비중 확대

서울시는 지방자치 시행 이후 인사의 개방성 확보와 조직의 경쟁력 제고를 위해서, 2007년 개정된 지방공무원법에 규정되어 있는 개방형 직위제와 공모직위제를 적극 활용하였다. 개방형 직위공모제의 숫자는 2005년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이는데, 서울시는 2005년 11명에서 2011년 24명으로 2배 이상 증가하였다<sup>11)</sup>.

11) 지방자치단체의 개방형 직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정 제2조에 따르면 개방형 직위는 특별시·광역시도 또는 특별자치도별로 1급부터 5급까지의 공무원 또는 이에 상응하는 공무원과 시·군 및 자치구별로 2급부터 5급까지의 공무원 또는 이에 상응하는 공무원으로 임명할 수 있는 직위 총수의 100분의 10 범위에서 지정할 수 있다.

### (3) 행정조직 내 효율성 확대 및 성과지향 조직으로의 변화

서울시의 행정조직은 정부의 정책방향과 행정환경 변화에 따라 지속적으로 개편되고 있다. 새로운 행정수요를 위한 조직은 보강하고, 기능이 쇠퇴한 분야는 감축하여 왔다. 그럼에도 정원운영에 있어서 공무원 정원은 민선 1기가 가장 많은 18,309명이었으며, 이후 점차 인력을 감축하여 최근에는 17,125명(2014년 기준)으로 약 1,200여 명의 인력 감축이 있었다. 이는 중앙정부의 정원규제에 따른 필연적인 결과이기도 하지만, 20여 년간 서울에서 인력운영의 효율성을 확보하기 위한 다양한 노력의 결과로도 볼 수 있다.

서울시는 그동안 성과지향 조직으로 전환하면서, 전국 지자체 최초로 책임운영기관제를 도입한 바 있다. 역사박물관, 시립미술관, 교통방송에 도입함으로써 인지도 및 수익이 증대되는 성과(2008년 대비)를 보였다. 역사박물관은 만족도가 향상되었으며(75.2% → 78.6%), 시립미술관은 관람객 수가 증가하고(112만 명 → 169만 명, 20% 증가), 시민 미술교육 참가자 수도 증가하였다(8,810명 → 27,806명, 215% 증가). 교통방송의 경우 청취율이 향상되었으며(10.7% → 13.5%), 협찬 및 광고수입 또한 증대(약 58억 원 → 약 68억 원, 17.2% 증가)되었다.

[표 3-19] 민선기수별 서울시 공무원 정원 현황

직종	기수 (연도)	민선 1기 ('97.12월)	구조조정기 ('01.12월)	민선 2기 ('02.6월)	민선 3기 ('06.6월)	민선 4기 ('07.6월)	민선 5기 ('10.10월)	민선 6기 ('14.8월)
		계	18,309	15,472	15,638	16,339	16,453	16,061
정 무 직		4	4	4	4	4	4	4
일 반 직	소계	6,096	5,498	5,609	5,930	6,072	5,811	9,588
	3급 이상	55	42	43	45	49	49	46
	4급	175	165	165	169	174	191	209
	5급	764	618	630	715	746	853	1,092
	6급	5,102	1,832	1,840	1,976	2,020	2,128	1,840
	7급 이하 (6급 이하)		2,841	2,931	3,025	3,083	2,590	
별 정 직		436	163	146	125	122	105	29
계 약 직		230	409	434	565	624	746	
연구·지도직		265	246	262	284	291	306	352
기 능 직		6,194	3,818	3,849	3,759	3,647	2,840	-
소 방 직		4,700	4,980	4,980	5,258	5,279	5,800	6,676
교 원		309	354	354	414	414	449	476
고 용 직		75	-	-	-	-	-	-

자료: 서울시 내부자료(2013)

## 4\_ 자주재정 분야

지방분권은 지방정부가 중앙의 통제를 받지 않고 자율적으로 재정운용이 가능하다는 측면에서 의미가 있다. 유연한 재정운용을 통한 경제적 효율성 제고와 지역주민 스스로가 필요로 하는 지방공공재를 부담하여 공급한다는 측면에서 자주재원은 지방자치의 '재정 기반'이라는 의미를 갖는다. 서울시 민선기수별 세입과 세출현황 그리고 재정운용실태를 통해 서울시의 자주재정에 대해 파악하고자 하였다. 세입현황은 일반회계 세입예산 항목으로 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방채를 중심으로 살펴보고, 세출현황은 일반회계 기능별 세출예산을 중심으로 살펴본다. 재정운용현황에서는 자주재원과 의존재원<sup>12)</sup>을 토대로 재정자립도를 중심으로 살펴본다. 자료구득의 한계로 인하여 민선 2기부터 서울시의 정책사업비 중 자체사업과 보조사업의 비중을 파악하고, 민선 3기부터는 국가예산 대비 서울시 예산의 비중을 중심으로 파악한다.

### 1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.): 외환위기에 따른 세출 절감

#### (1) 세입현황

민선 1기 일반회계 세입의 연도별 총액을 보면 1996년 5,147,400백만 원에서 1997년 6,264,041백만 원으로 상승했다가 1998년 외환위기를 기점으로 5,431,561백만 원으로 감소하였다.

일반회계 세입예산의 절반 이상은 지방세 수입으로 1996년 3,968,947백만 원, 1997년에는 54,607,579백만 원으로 증가하다가 1998년에는 4,246,601백만 원으로 감소하였다. 1인당 지방세 부담액 또한 1997년 515,916원에서 1998년 481,421원으로 감소하였다.

12) 지방정부의 세입 유형은 '자주재원'과 '의존재원'으로 이루어지며 자주재원은 지방자치단체의 자체수입을 의미하며 지방정부의 세금인 지방세와 세금 이외의 수입인 '세외수입(일반회계수입 및 특별회계수입)'이 있다. 이와 대비되는 의존재원에는 중앙에서 '지방교부세(지방교부금제도)' 및 중앙의 지원을 받는 '보조금(국고보조금제도)', '지방양여금(제도)', '조정교부금'이 있다.

[표 3-20] 민선 1기 일반회계 세입예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세입예산					
	총계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채
1996	5,147,400	3,968,947	1,035,350	1,097	131,356	10,650
1997	6,264,041	4,607,579	1,535,865	2,786	107,411	10,400
1998	5,431,561	4,246,601	749,426	2,995	232,539	200,000

주: 본청 기준

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## (2) 세출현황

일반회계 세출예산은 1997년 6,264,041백만 원이고 1998년 5,431,561백만 원으로, 사회개발비와 경제개발비 분야에서 세출의 절반 이상이 집행되었다. 1998년의 경우 세입과 마찬가지로 전년 대비 15.3% 감소하였으며, 민방위비를 제외한 전 분야에서 세출 감소가 이루어졌다. 외환위기에 따른 재정악화에 대응하기 위한 감축경영의 노력으로 볼 수 있다.

[표 3-21] 민선 1기 세출예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세출예산					
	총계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1997	6,264,041	308,228	2,254,371	2,105,802	246,047	1,349,593
1998	5,431,561	269,726	2,018,771	1,858,513	261,543	1,023,008

주: 본청 기준

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## (3) 재정운용현황

민선 1기 지방채는 1996년에서 1997년에는 약간 감소하였으나, 1998년에는 200,000백만 원으로 1997년에 비해 급격하게 증가하였다.

특히 1998년은 1997년 말 외환위기를 겪으며 전년 대비 자주재원은 18.7% 감소하였으나 의존재정은 113.7% 증가하여 재정자립도는 6.1%p 하락하였다.

**[표 3-22] 민선 1기 지방재정운용 지표 변화**

(단위: 백만 원)

회계연도	자주재정	의존재정	재정자립도	지방채
1996	5,004,297	132,453	97.2	10,650
1997	6,143,444	110,197	98.1	10,400
1998	4,996,027	235,534	92.0	200,000

주: 재정자립도는 자주재정/일반회계총액으로 자체산출

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.): 재정자립도 증대 및 보조사업 감소

## (1) 세입현황

민선 2기에는 전반적인 경기침체로 지방세 세입의 증가폭이 줄어들고 세외수입 역시 택지 매각 규모 축소 등으로 대폭 감소되었다. 그럼에도 서울시의 세입예산은 1999년 6,064,443백만 원에서 매년 점차적으로 증가하여 2002년에는 8,398,490백만 원으로 나타났으며, 지방세 수입이 가장 큰 비중을 차지하였다. 1인당 지방세 부담액 또한 1999년 542,282원에서 2002년 923,912원으로 약 70.4% 증가한 것을 확인할 수 있다<sup>13)</sup>.

**[표 3-23] 민선 2기 일반회계 세입예산**

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세입예산					
	총계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채
1999	6,064,443	4,662,654	603,837	79,094	494,958	223,900
2000	6,913,806	5,538,660	959,872	9,493	400,541	5,240
2001	8,324,048	6,903,524	915,285	6,010	487,779	11,450
2002	8,398,490	6,923,958	1,051,959	7,185	415,388	-

주: 분청 기준

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)13) 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>) 지방세 부담액 참조

## (2) 세출현황

민선 2기 일반회계 세출예산을 분야별로 살펴보면 사회개발비가 1999년 2,004,630백만 원에서 2002년 4,087,402백만 원으로 크게 증가하였으며, 경제개발비는 1999년 2,307,601백만 원에서 2002년 1,969,668백만 원으로 다소 감소하였다.

세출에서는 70% 이상이 사회개발비와 경제개발비 분야에서 집행되었다. 특히 복지, 보건, 사회보장 등의 항목이 포함된 사회개발비는 2002년까지 1999년 대비 두 배 이상의 큰 폭의 증액이 이루어졌음을 알 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 지하철 9호선 건설 등 사회기반시설 확충과 생산적 복지서비스 확대 등 투자수요는 지속적으로 증가하였다. 서울시는 도움이 필요한 시민에 대한 생산적 복지정책 및 주거안정 지원 등 기초생활을 지원하였다. 저소득 밀집지역 등 취약지역 주거환경개선사업 등을 중점 지원하였다. 테러·화생방 등 각종 재난·재해로부터 시민의 안전 뿐 아니라 맑은 공기보전, 쓰레기 처리, 녹지 확충, 주택가 주차문제 등 일상생활 주변의 삶의 질 향상을 위해 적극 지원하였다.

[표 3-24] 민선 2기 일반회계 세출예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세출예산					
	총계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1999	6,064,443	253,113	2,004,630	2,307,601	316,876	1,182,223
2000	6,913,806	322,959	2,389,762	2,253,856	277,988	1,669,241
2001	8,324,048	318,256	3,897,024	2,038,611	288,848	1,781,309
2002	8,398,489	296,168	4,087,402	1,969,668	316,518	1,728,733

주: 본청 기준

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

### (3) 재정운용 현황

민선 2기의 재정운용 현황을 살펴보기 위해 지방채와 재정자립도를 살펴보았다([표3-24]). 지방채는 1999년 223,900백만 원을 발행한 이후 2000년과 2001년 각각 5,240백만 원, 11,450백만 원을 발행하였으며, 2002년에는 지방채를 발행하지 않았다.

재정자립도는 외환위기 직후인 1999년에는 86.5%였으나 2000년부터 94% 후반대를 유지하며 높은 수치를 기록하였다. 자주재원은 1999년 기준 5,266,491백만 원에서 2002년 7,975,917백만 원으로 51.4% 증가한 반면 동기간 의존재정은 26.4% 하락한 결과이다.

**[표 3-25] 민선 2기 지방재정운용 지표 변화**

(단위: 백만 원, %)

회계연도	자주재정	의존재정	지방채	재정자립도
1999	5,266,491	574,052	223,900	86.8
2000	6,498,532	410,034	5,240	94.8
2001	7,818,809	493,789	11,450	94.9
2002	7,975,917	422,573	-	94.7

주 1) 지방채 1999년, 2000년 자료 구득 불가

2) 분청 기준. 1999년 재정자립도는 자체 산출

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

전체사업예산 대비 자체사업예산 비중은 2001년에서 2002년까지 8.8%에서 9.4%로 증가하였으나 보조사업예산 비중은 25.8%에서 19.4%로 감소하였다.

**[표 3-26] 민선 2기 사업 비중**

(단위: 백만 원, %)

연도	자체사업		보조사업		정책사업	
	자체사업 (A)	자체사업 비중	보조사업 (B)	보조사업 비중	소계 (A+B)	정책사업 비중
2001	717,969	8.8	2,095,184	25.8	2,813,153	34.6
2002	739,448	9.4	1,520,328	19.4	2,259,776	28.8

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)

## 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.): 사회개발비의 지속적인 증대

## (1) 세입현황

민선 3기에는 중앙정부의 부동산 대책이 큰 영향을 미쳤다. 즉 2004년 주택거래신고제 등의 시행에 따른 거래량 감소 및 소비심리 위축으로 세입(등록세 및 레저세)이 감소하였다. 2005년에도 부동산 거래관련 취득등록세의 부진이 지속되어 이전 수준을 유지하였다. 이러한 상황에서 서울시의 일반회계 세입 총액은 2003년 10,349,713백만 원에서 2005년 11,763,366백만 원으로 점차적으로 증가하다 2006년 세외수입 감소와 더불어 10,668,181백만 원으로 감소하였다. 지방세 세입은 지속적으로 증가하였으며, 1인당 지방세 부담액은 2003년 969,475 원에서 2004년 956,078원, 2005년 984,695원, 2006년 1,110,522원까지 상승하였다<sup>14)</sup>.

이 시기 지방교부세율이 인상(15% → 18.3%)되고(2005년), 분권교부세율(0.83%)의 신설로 인해 교부세율이 19.13%로 조정되었으며, 이와 함께 종합부동산세 총액의 지방자치단체 교부가 시행됨에 따라(이남수, 2014) 지방교부세가 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 3-27] 민선 3기 일반회계 세입예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세입예산				
	총계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금
2003	10,349,713	7,608,231	2,277,560	2,046	461,876
2004	11,281,051	8,498,611	2,222,122	1,667	558,651
2005	11,763,366	8,681,783	2,457,787	68,856	554,940
2006	10,668,181	8,766,303	1,161,437	99,076	641,365

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

이 시기에 국가 예산은 2003년 118,132,300백만 원에서 2006년 146,962,504백만 원으로 증가하였으며, 이 중 서울시의 예산 비중은 2003년 8.8%, 2004년 9.4%, 2005년 8.7%까지 증가하였다가 2006년 세입감소와 함께 7.3%까지 감소하게 된다.

14) 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>) 지방세 부담액 참조

## (2) 세출현황

민선 3기의 세출예산은 2003년 9,681,242백만 원에서 2005년 11,763,367백만 원으로 점차적으로 증가하다 2006년 10,668,181백만 원으로 감소하였다.

분야별로는 일반행정비와 민방위비 등이 지속적으로 증가한 반면 사회개발비, 경제개발비는 증가하는 추세를 보이다 2006년에 감소하였다. 지원 및 기타경비는 지속적으로 감소하였다. 세출예산을 비중별로 보면 사회개발비가 2003년 전체 세출에서 43.2% 비중을 차지하였으며 2006년 45.8%까지 증가하였다.

특히, 2003년과 2004년 도시기반시설이 상대적으로 약한 낙후지역에 대하여 투자를 늘리고 지역특성에 맞는 지역단위 전략산업을 육성하고자 하였다. 재래시장 개선, 저소득 밀집 지역 등 취약지역 주거환경개선사업 등을 들 수 있다. 또한 항구적 수해대책, 고령화사회 대비, 장애인대책, 여성의 육아부담 최소화와 생산적 사회활동 지원에 중점을 두었다.

**[표 3-28] 민선 3기 일반회계 세출예산**

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세출예산					
	총계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
2003	9,681,242	266,002	4,363,001	1,663,456	333,124	3,055,659
2004	11,281,050	358,191	5,158,798	2,206,925	381,408	3,175,729
2005	11,763,367	416,413	5,682,214	2,424,426	394,903	2,845,411
2006	10,668,181	468,124	4,981,623	2,328,270	394,154	2,496,010

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## (3) 재정운용 현황

민선 3기의 자주재정은 2005년 11,139,570백만 원까지 상승하다가 2006년에 감소하였으며, 의존재정은 2003년에서 2004년까지 꾸준히 증가하였다. 재정자립도도 2003년 95.1%, 2004년 94.5%, 2005년 95.0%를 유지하다가 2006년에 93.3%로 하락한 것을 확인할 수 있다.

[표 3-29] 민선 3기 지방재정운용 지표 변화

(단위: 백만 원, %)

회계연도	자주재정	의존재정	재정자립도	지방채
2003	9,885,791	463,922	95.1	-
2004	10,720,733	560,318	94.5	-
2005	11,139,570	623,796	95.0	-
2006	9,927,740	740,441	93.3	-

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

이 시기는 정책사업의 비중이 감소하였으며, 자체사업 비중은 등락을 반복하다 2003년에서 2006년까지 0.8%p 증가하였고 보조사업 비중은 감소하는 추세를 보인다.

[표 3-30] 사업 비중(2003 ~ 2006)

(단위: 백만 원, %)

연도	자체사업		보조사업		정책사업	
	자체사업 (A)	자체사업 비중	보조사업 (B)	보조사업 비중	소계 (A+B)	정책사업 비중
2003	784,250	9.1	1,796,882	20.7	2,581,134	29.8
2004	1,008,737	10.3	2,198,828	22.4	3,207,566	32.6
2005	879,184	8.7	2,102,595	20.7	2,981,779	29.4
2006	1,011,749	9.9	1,823,259	17.9	2,835,007	27.8

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)

#### 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.): 금융위기 극복을 위한 지출 증대

##### (1) 세입현황

민선 4기에는 2006년 중앙정부의 8.31 부동산대책 시행과 소비관련 레저세, 담배소비세, 주행세 감소 등에 따른 세입감소 요인이 있었다. 하지만 부동산 과표 인상과 주택가격 상승 등에 따라 취득세, 도시계획세 등 세입증가로 전체 세입목표는 달성한 편이라고 볼 수 있다. 2008년 주민세 소득 증가 등 순세계잉여금 및 토지매각대금 등 세외수입 감소가 있었지만 전체적인 세입은 다소 증가하였다. 일반회계 세입예산은 2007년

12,879,837백만 원에서 2009년 17,045,196백만 원으로 크게 증가하였으나 2010년에는 15,614,118백만 원으로 감소하였다. 지방세는 꾸준히 증가하여 2007년 8,944,322백만 원에서 2010년 11,595,724백만 원으로 29.6% 증가하였다. 1인당 지방세는 2007년 1,166,111원에서 2010년 1,246,684원으로 6.9% 증가하였다.

[표 3-31] 민선 4기 일반회계 세입예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세입예산					
	총계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채
2007	12,879,837	8,944,322	2,680,948	468,362	786,205	-
2008	14,489,716	10,797,539	1,881,546	779,879	1,030,752	-
2009	17,045,196	11,216,511	2,119,347	1,073,745	1,570,262	1,065,331
2010	15,614,118	11,595,724	1,449,961	137,344	1,451,089	980,000

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## (2) 세출현황

민선 4기 세출예산은 세입과 마찬가지로 2007년부터 크게 상승하여 2009년 가장 높은 예산액을 나타내다가 2010년 감소하게 된다. 2008년부터 세분화된 예산항목에 따르면 전체예산 중 일반공공행정비가 24.4%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 그 외에 사회복지비(21.8%), 경제개발비(16.0%), 수송 및 교통(10.3%), 국토 및 지역개발(9.2%) 순으로 나타난다.

이 시기 서울시는 경제문화도시 마케팅과 관광프로젝트 사업을 적극 지원하고, 패션, 컨벤션, 첨단산업단지 등 신성장 핵심동력 창출을 위한 서울 전략산업을 육성하고자 하였다. 또한 문화산업인프라 구축 및 시민 문화향수 기회 확대를 통한 문화브랜드 창출 등에 집중하였다. 지역·계층·세대 간 균형과 조화를 통한 도시경쟁력 강화(뉴타운, 임대주택 사업 등 주거환경 개선 지원을 통한 지역 균형발전 도모, 지역 간 교육격차 해소 및 맞춤형 사회안전망 구축을 통한 소외계층 복지서비스 확대)를 추구하였다. 그 밖에도 시민행복 업그레이드와 친환경

도시를 통한 시민 삶의 질 향상(대기 및 수질개선, 녹지확충을 통한 맑고 푸른 친환경도시 구현, 고품격 대중교통 서비스 실현을 위한 대중교통체계의 지속 확충)을 추구하였다.

구체적으로 살펴보면, 2008년에는 문화서울, 한강르네상스, 디자인서울, 광화문광장, 월드디자인파크조성사업 등 주요시책 사업비와 자치구 재정지원 소요 증가 등 시정역점사업의 본격추진으로 재정소요가 증가하였다. 기초노령연금법 시행 사회서비스 일자리 확충 등 국가정책에 따라 사회복지 관련 지출수요가 대폭 증가하였다. 2009년에는 경기둔화와 물가급등에 따른 시민들의 고통을 덜어주기 위한 생활시정에 역점을 두었다. 기초생활수급자, 어르신, 장애인, 여성, 아동 등 복지대상별 맞춤형 복지 확대, 중소기업에 대한 자금지원 확대와 일자리 창출을 최우선으로 경제문제 해결을 위한 투자 확대를 들 수 있다. 특히 창의시정을 바탕으로 한 시정 주요 역점사업을 추진하였다. 문화예술 기반 조성 과 역사와 전통문화 복원을 통한 문화서울의 브랜드가치 향상, 디자인을 서울의 신성장동력으로 육성, 도심재창조 사업을 통한 도심공간 조성, 지역별 발전전략을 수립하였다. 그리고 녹색성장의 선도적 역할을 수행하고자 하였다. 고유가시대 및 기후변화에 대응하여 신재생에너지 개발보급을 선도하고, 선진국 수준의 대기질 개선과 고효율, 저에너지, 친환경 교통체계 구축, 도심 녹지 조성 및 생태계 복원의 녹색도시를 조성하고자 하였다. 또한 도시안전관리 강화로 재해 없는 서울 구현과 행정서비스 체계를 구축하고자 노력하였다. 재난에 대한 신속한 대처시스템 구축, 도시시설물의 안전성 강화를 위한 예방적 관리체계 구축, 고품질 감동 민원서비스를 실현하여 시민과 소통하는 시정시스템을 구축하고자 노력하였다.

2010년에는 경제안정화를 위한 재정의 역할과 주요 시책사업의 마무리 등 지출소요가 증가하였다. 경제활력 지원을 통한 확장적 재정기조 유지에 따른 세출소요가 증가하고, 경기회복을 감안한 미래준비사업 수요가 증가하였다. 또한 서울의료원 신축이전, 동대문 이대병원 부지 공원화 등 완공 사업, 동북권·서남권르네상스, 한강·남산르네상스, 저탄소녹색성장 등 계속사업의 안정적 추진을 위한 재정적 뒷받침이 있었다. 이 시기에는 창의시정, 서울형복지, 여행프로젝트, 임대주택 시프트(장기전세주택)사업, 재개발 공공관리, 관광, 디지털콘텐츠, 컨벤션, 패션디자인, R&D, 금융 등 소프트웨어적 신성장동력산업 투자 강화를 통해 도시경쟁력을 제고하고자 노력하였다.

[표 3-32] 민선 4기 일반회계 세출예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세출예산					
	총계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
2007	12,879,834	538,034	6,548,027	1,851,639	417,385	3,524,749

구분	총계	일반 공공행정	공공질서 안전	교육	문화 및 관광	환경 보호	사회 복지
2008	14,489,716	3,502,838	99,054	2,601,599	502,981	625,885	2,746,567
2009	17,045,196	3,614,374	119,795	2,515,950	658,639	911,306	3,566,128
2010	15,614,118	3,803,914	128,187	2,505,294	538,821	596,203	3,407,295

구분	보건	농림 해양수산	산업 중소기업	수송 및 교통	국토 지역개발	기타 (예비비 포함)
2008	227,442	9,298	258,940	1,641,350	1,272,363	1,001,399
2009	322,333	11,536	296,172	2,288,950	1,707,309	1,032,704
2010	301,463	17,785	227,508	1,615,968	1,435,645	1,036,035

주: 2008년부터 관련 항목 변경으로 구분하여 표기

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

### (3) 재정운용 현황

민선 4기에는 2009년과 2010년 각각 1,065,331백만 원, 980,000백만 원 등 민선자치 이후 최대 규모의 지방채를 발행하였다. 미국발 금융위기를 맞아 범정부 차원에서 경기침체를 조기에 극복하자는 정책기조가 세워졌으며, 서울시도 이러한 측면에서 지방채를 발행하여 지출을 확대하였다. 2009년과 2010년 지방채 발행 및 채무비를 증가는 글로벌 경제 위기에 서울시가 적극적으로 대응한 결과로 해석할 수 있다. 이러한 상황에서 재정자립도도 2007년 88.7%에서 하락하여 2010년 83.4%를 기록하였다.

**[표 3-33] 민선 4기 지방재정운용 지표 변화**

(단위: 백만 원, %)

회계연도	자주재정	의존재정	재정자립도	지방채
2007	11,625,270	1,254,567	88.7	-
2008	12,679,085	1,810,631	85.7	-
2009	13,335,858	2,644,007	90.4	1,065,331
2010	13,045,685	1,588,433	83.4	980,000

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

민선 4기의 정책사업 비중은 30.3%인 2007년에 비해 2010년에는 74.8%로 두 배 이상 증가하였으며, 이는 자체사업 비중의 급속한 증가로 볼 수 있다.

**[표 3-34] 사업 비중(2007~2010)**

(단위: 천 원, %)

연도	자체사업		보조사업		정책사업	
	자체사업 (A)	자체사업 비중	보조사업 (B)	보조사업 비중	소계 (A+B)	정책사업 비중
2007	1,334,040	11.7	2,102,098	18.5	3,436,138	30.3
2008	8,928,356	67.2	1,455,448	10.9	10,383,804	78.1
2009	9,229,442	61.6	2,070,538	13.8	11,299,980	75.4
2010	9,197,924	59.6	2,330,783	15.1	11,528,706	74.8

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)

### 5) 민선 5기 ~ 민선 6기(2010.7.1. ~ 현재): 재정자립도 하락 및 사회복지 지출의 급증

민선 5기와 6기에는 재정건전성을 관리하기 위한 노력이 있었다. 우선 2010년 지방소비세와 지방소득세로 지방재정을 확충하고자 하였으며, 2011년에는 지방세법이 지방세기본법·지방세법·지방세특례제한법 등으로 분리되어 지방세 체계가 대폭 간소화(16개 세목 → 11개 세목)되었고, 조정교부금제도가 개편되었다. 또한 재정위기를 예방하기 위한 사전경보시스템과 지방자치단체 재정부담 증대를 근거로 하여 지방재정부담심의위원회를 운영하였다. 예산결정방식의 견제를 위해 주민참여예산제도 또한 활용되었다.

## (1) 세입현황

민선 5기에는 경기회복의 영향으로 세입예산은 다소 증가하였다. 특히 2012년에는 부동산 경기와 밀접한 관련이 있는 취득세와 재산세가 전년도 부동산 경기 침체의 기저효과와 부분적 거래 회복으로 전년 대비 증가하였다. 경기변동과 관련이 높은 지방소득세와 지방소비세가 경기회복세에 힘입어 전년 대비 증가하였다. 한편 DMC택지 매각수입의 감소와 SH 정산금 납부완료로 전년 대비 감소한 측면이 있다. 세입의 총액은 2011년 14,631,361백만 원에서 지속적으로 상승하여 2014년 17,342,767백만 원, 2016년 19,169,409백만 원을 기록하였다. 2010년 이후로 상주 인구수는 계속 감소하고 있으나, 지방세액은 지속적으로 증가하였으며, 1인당 지방세 부담액은 2011년 1,341,483원에서 2014년 1,525,161원으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 3-35] 민선 5~6기 일반회계 세입예산

(단위: 백만 원)

연도	일반회계 세입예산							
	총계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채	보전수입 및 내부거래	
5 기	2011	14,631,361	11,200,566	1,201,798	203,512	1,469,585	555,900	-
	2012	15,454,654	12,305,270	1,427,616	134,382	1,587,386	-	-
	2013	15,883,886	11,913,042	1,692,099	153,667	1,914,078	211,000	-
	2014	17,342,767	12,735,620	1,233,918	121,688	2,421,606	300,000	529,936
6 기	2015	19,014,868	13,787,530	1,246,885	123,883	2,987,301	50,000	819,270
	2016	19,169,409	14,125,773	1,565,371	121,683	2,935,169	-	421,412

주: 2016년의 경우 당초예산 기준

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

## (2) 세출현황

민선 5~6기의 세출예산은 세입과 동일하게 지속적으로 증가하였다. 특히 사회복지 예산 금액 및 비중이 큰 폭의 증가 추이를 보이고 있다. 2014년 기준 사회복지 예산은 2011년 대비 57.9% 증가하였으며, 전체 세출 대비 31.6%를 차지하여 2012년 이후 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

이 시기에는 수요자 맞춤형 중심의 복지서비스 제공으로 시민의 복지체감도 향상, 지속가능 일자리 창출 및 사회적 경제 기반 조성으로 서울의 재난특성에 맞는 예방적 재난관리 시스템 도입, 원전하나줄이기 사업을 지속적으로 추진하였다.

구체적으로 살펴보면, 교육청 및 지역상생발전기금 등 법정경비 증가, 지방채 상환과 공교육 및 보육지원 강화, 경제활성화 지원 등 주요 시책사업 추진으로 재정수요가 증가하였다. 우선 서민생활안정 중점 지원, 시민의 자립·자활지원 및 보육 등의 부담 경감을 통한 그물망복지 실현, 저출산고령화 사회에 대한 선제적 대응 및 도시안전 강화를 추구하였다.

특히 복지예산 30% 달성을 위해 사회복지비 우선 배정, 중소기업·서울형 제조업·사회적기업 등을 통한 일자리 유지 및 확충, 그리고 수해예방, 도시시설물 안전관리, 동네시민 안전생활 관련 분야에 역점을 두었다. 특히 임대주택 8만 호 공급, 서울시민복지기준선, 공공의료사업 소요재원 최대한 지원, 사회적 경제 인프라, 협동조합 활성화, 사회투자기금 조성 지원으로 사회적 경제의 기틀을 마련하고자 하였다. 수해방지, 도시기반시설 유지관리 등 도시안전분야 중점 지원, 한양도성 복원 및 유네스코 세계문화유산 등재 등 역사문화도시 조성과 관광 활성화 지원을 강화하였다. 또한 영유아보육료 등 정부 복지 확대로 시비 매칭을 증가하였다(3,500억 원).

그 밖에도 주민참여예산제를 도입하여 재정투명성 제고 및 시민의 행정수요와 욕구를 예산에 반영하였다(471억 원). 조정교부금 재원을 취득세의 50%에서 보통세 기준으로 전환하여 자치구의 재원부족을 최대한 지원하였다(1,558억 원 증가). 또한 무상급식 및 교육환경 개선을 위해 교육지원 전출금 증액(327억 원)을 반영하였다.

[표 3-36] 민선 5기 일반회계 세출예산

(단위: 백만 원)

구분	총계	일반 공공행정	공공질서 안전	교육	문화 및 관광	환경 보호	사회 복지	
5 기	2011	14,631,361	4,047,939	110,054	2,630,823	371,076	334,593	3,474,826
	2012	15,454,654	3,941,064	120,539	2,691,840	401,786	390,727	4,034,582
	2013	15,883,886	3,601,508	137,848	2,590,476	428,166	377,435	4,844,318
	2014	17,342,767	4,192,183	151,158	2,689,584	451,293	356,386	5,487,816
6 기	2015	19,014,868						-
	2016	19,169,409						-
구분	보건	농림해양 수산	산업중소 기업	수송 및 교통	국토지역 개발	기타 (예비비 포함)		
5 기	2011	276,448	9,693	188,410	974,624	1,106,187	1,106,688	
	2012	271,291	10,400	206,905	1,085,491	1,138,408	1,161,621	
	2013	296,312	10,945	250,919	943,790	1,221,750	1,180,418	
	2014	312,492	9,507	211,229	1,010,829	1,185,502	1,284,788	
6 기	2015						-	
	2016						-	

주: 2015, 2016년 세부 자료 없음

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

### (3) 재정운용 현황

2011년부터 2016년까지 자주재정 및 의존재정의 절대 액수가 함께 상승하고 있다. 그러나 특히 의존재정의 비중은 2012~2015년 연평균 21.8%가 증가하여 재정자립도는 80%까지 하락하게 된다.

[표 3-37] 민선 5~6기 지방재정운용 지표 변화

(단위: 백만 원, %)

회계연도	자주재정	의존재정	재정자립도	지방채
2011	12,402,364	1,673,097	88.8	555,900
2012	13,732,886	1,721,768	88.7	-
2013	13,605,141	2,067,745	87.7	211,000
2014	13,969,538	2,543,294	80.4	300,000
2015	15,034,415	3,111,184	80.4	50,000
2016	15,691,144	3,056,852	81.9	-

주 1) 2016년의 경우 당초예산 기준

2) 2016년 재정자립도는 자체 산출

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>)

이 시기 정책사업은 2011년에 76.4%, 2015년에는 80.1% 비중을 보임으로써 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 과거와는 달리 자체사업 비중이 59.3%에서 53.6%로 감소하고, 보조사업 비중이 17.1%에서 26.5%로 증가함을 확인할 수 있다.

[표 3-38] 사업 비중(2011 ~ 2015)

(단위: 천 원, %)

연도	자체사업		보조사업		정책사업	
	자체사업 (A)	자체사업 비중	보조사업 (B)	보조사업 비중	소계 (A+B)	정책사업 비중
2011	8,620,983	59.3	2,488,363	17.1	11,109,346	76.4
2012	8,990,332	59.1	2,737,459	18.0	11,727,790	77.1
2013	9,046,673	57.9	3,235,333	20.7	12,282,006	78.7
2014	8,894,272	52.5	4,351,814	25.7	13,246,085	78.3
2015	9,781,734	53.6	4,846,800	26.5	14,628,534	80.1

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)

## 6) 변화 및 특징

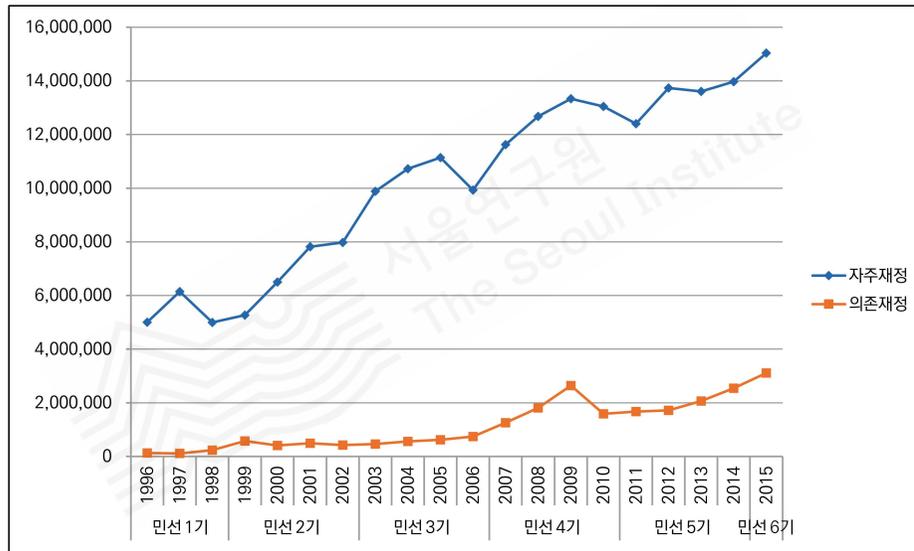
서울시 민선기수별 자주재정의 변화에 대해 살펴본 결과, 재정자립도가 지속해서 하락하고 있음을 알 수 있다. 이러한 재정상황의 악화는 의존재원의 비중 증가를 통해 알 수

있듯이 스스로 재정을 확보할 수 없는 세수구조에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 또한 세출현황은 사회복지예산의 증가와 보조사업 비중의 증가 등 중앙정부의 복지사업이 재정 보전과 함께 이루어지지 않음에 기인한다.

### (1) 세입은 지속적으로 증가하나 최근 의존재원 비중 증가

서울시 민선기수별 자원별 수입의 추이는 다음과 같다. 자주재원(지방세+세외수입)은 1998년, 2006년, 2009년 등 대내외 경제위기를 제외하면 지속적으로 증가해왔으며, 의존재원(지방교부세+보조금)은 민선 4기에 크게 감소하였다가 이후 증가세를 유지하고 있다.

(단위: 백만 원)



자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 직접 작성

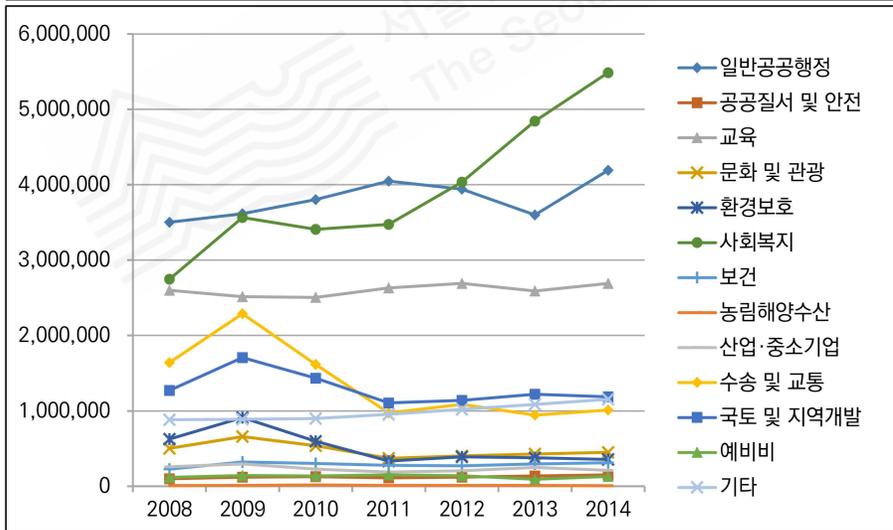
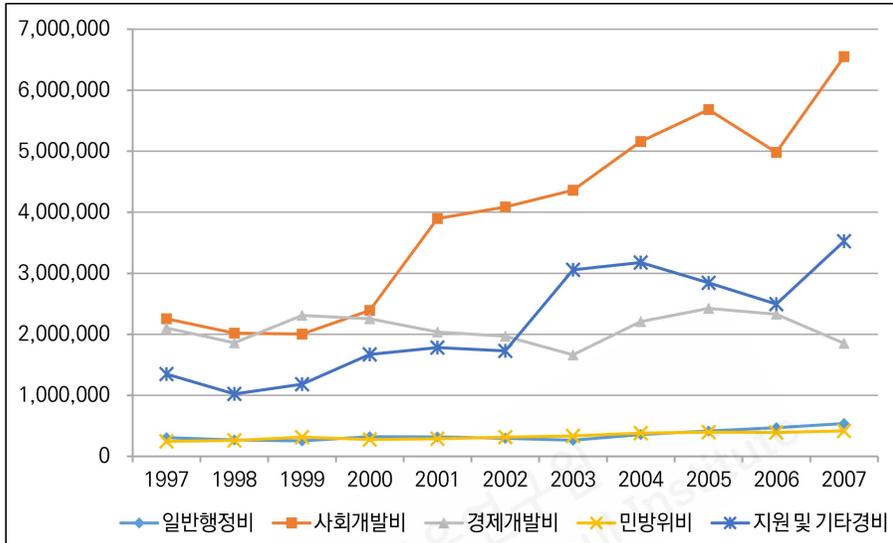
[그림 3-12] 민선기수별 자주재원, 의존재원 추이

### (2) 시민편익을 위한 복지 지출 확대

민선 1기에서 3기까지 사회개발비가 가장 큰 증가율을 보이고 있으며, 세출예산에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 세출 비목이 세분화된 2008년 이후에는 사회복지 예산이 가장 큰 증가세를 보이고 있다. 2008년에서 2011년까지는 일반공공행정 예산이 가장 큰 비중을 차지

했으나 2012년 이후 사회복지 예산이 일반공공행정 예산을 추월하였으며, 현재까지 그 비중은 점차 커지고 있다.

(단위: 백만 원)



주: 2008년부터 세출항목이 변경되어 분리하여 제시함

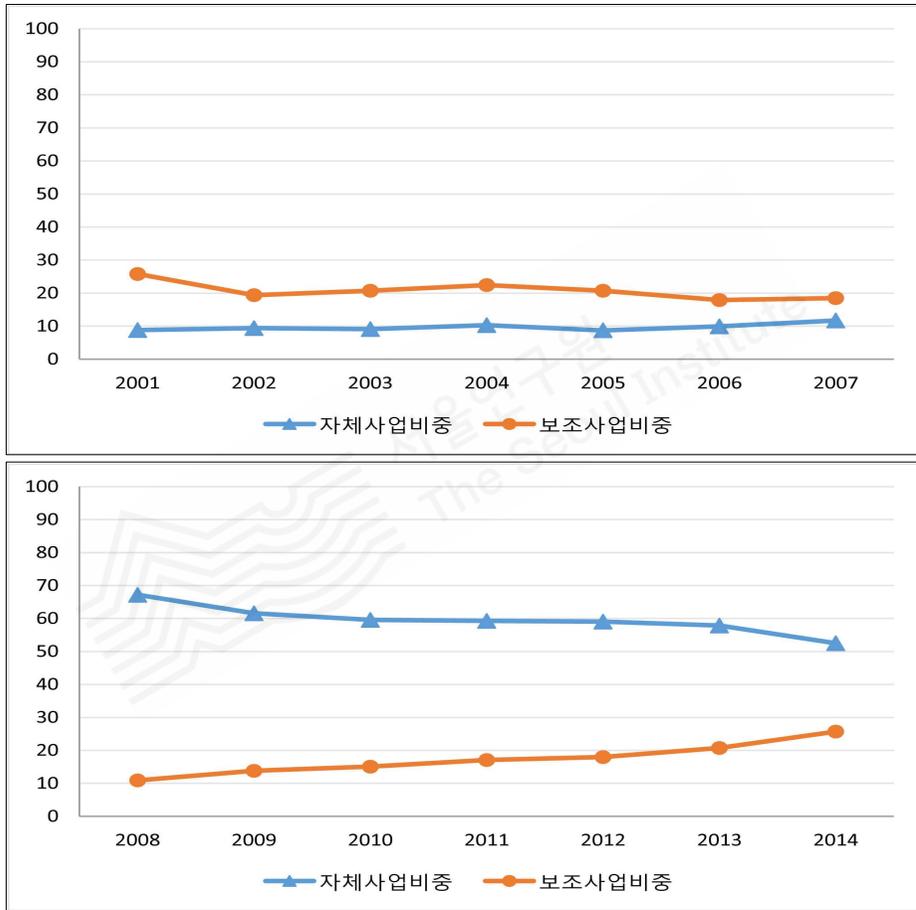
자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 직접 작성

[그림 3-13] 민선기수별 분야별 세출 변화

(3) 시민수요에 대응하는 자체사업 비중의 확대

정책사업 예산 내 자체사업과 보조사업 예산의 비중이 변화하고 있다는 점이다<sup>15)</sup>. [그림 3-14]에서 볼 수 있듯이 서울시 전체 예산 중 2001년 대비 2014년 자체사업의 비중은 증가하였다.

(단위: %)



주: 2008년부터 세출항목이 변경되어 분리하여 제시함

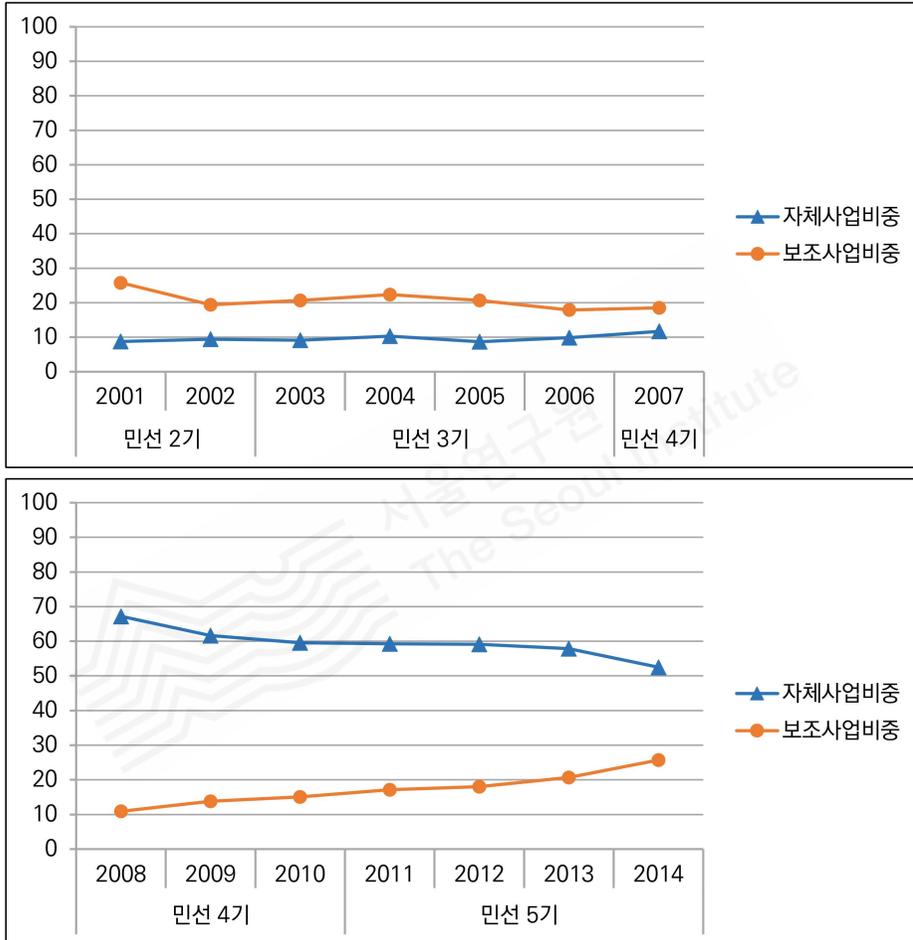
자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)에 근거하여 직접 작성

[그림 3-14] 서울시 민선기수별 전체 예산 중 자체사업 비중 변화

15) 자체사업 비중은 정책사업 예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중을, 보조사업 비중은 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중을 의미한다. 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)에서 자체사업과 보조사업의 비중 지표는 지방자치단체 전체 예산을 기준으로 한 사업의 비중이다.

그렇지만 다음의 [그림 3-15]에서 볼 수 있듯이 서울시의 전체 예산이 아닌 정책사업의 예산 중 자체사업 예산이 차지하는 비중은 점차 감소하고, 보조사업 예산이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

(단위: %)



주: 2008년부터 세출항목이 변경되어 분리하여 제시함

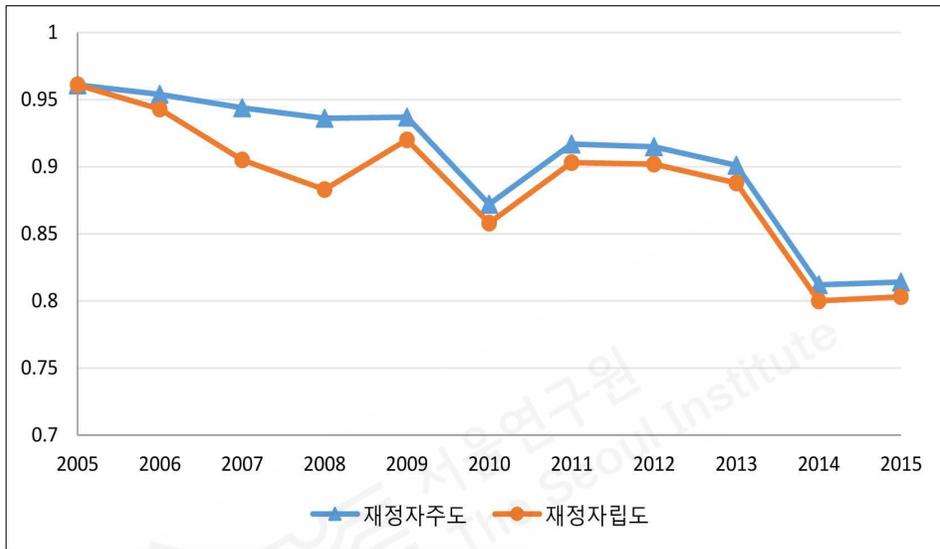
정책사업 예산 내 각 사업이 차지하는 비중으로 계산한 것임

자료: 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr/>)에 근거하여 직접 작성

[그림 3-15] 서울시 민선기수별 정책사업 예산 중 자체예산 비중 변화

#### (4) 재정자주도 및 재정자립도 감소

재정자주도 및 재정자립도는 2008년 외환위기 이후 잠시 급감하였다가 이후 90% 회복하였다. 그렇지만 2013년 이후 다시 급감하여 최근 80%대를 유지하고 있으며, 서울시는 이를 극복하기 위해 재정건전성을 유지하기 위한 노력을 계속하고 있다.



자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/>) 자료에 근거하여 직접 작성

[그림 3-16] 재정자립도와 재정자주도의 추이

## 5\_중앙-서울시의 사무배분 분야

지방자치 시행 후 20년간 국가사무 대비 지방사무의 비중은 지속적으로 증가해왔다고 볼 수 있다. 1991년 지방의회의 구성과 함께 중앙과 지방 간의 권한 및 사무 재배분 논의가 구체화되었다. 중앙정부는 지방이양 추진을 위해 국무총리 훈령으로 총무처에 '지방이양 합동심의회'를 설치하여 기능배분만을 전담하도록 하였다. 1999년 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률을 제정, 지방이양추진위원회를 설치하여 기능배분을 전담하도록 하였다. 2004년 '지방분권특별법'을 제정하고 정부혁신·지방분권위원회를 추가적으로 설치하였다. 대도시특례제도의 강화, 제주특별자치도의 추진, 지방분권특별법의 제정 등이 이루어졌다. 2008년 지방분권촉진에 관한 특별법을 제정하고 지방이양추진위원회와 정부혁신·지방분권위원회를 통합한 지방분권촉진위원회를 설치하였다. 2009년 중앙정부(행정자치부 주관)는 사무의 종합적이고 지속적인 관리를 위해 4,038개 법령을 대상으로 국가총사무 조사를 실시하였다. 그 결과 국가사무 76%, 지방사무 24%로 나타났으며, 국도하천과 해양항만 및 식의약품을 대상으로 부분적인 특별지방행정기관의 기능정비가 추진되었다. 민선 4기 이후 중앙정부가 과거와 비교하여 보다 체계적인 시스템을 갖추었으나 이양률 면에서는 과거보다 낮고, 산업경제와 사회, 문화 분야의 사무이양이 활발하게 추진되어 왔다. 2013년 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 제정하고 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 통합하여 지방자치발전위원회를 설치하였다. 지방자치발전위원회 출범 이후 국가총사무 조사를 실시하였다. 현행 지방자치법상 사무배분 기준을 보완하고 지방일괄이양법을 단계별로 추진하는 과정에서 사무이양에 따른 행정지원 법제화를 추진하는 등 신규 이양사무의 발굴과 지속적인 이양을 위한 노력 중에 있다.

1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.): 지방이양 대상사무에 대한 조사 및 발굴  
1991년 지방의회가 구성되고 '지방이양합동심의회'가 발족하여 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양 대상사무를 연 1회 조사하고 발굴하였다. 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 업무를 실시한 결과, 1998년까지 지방정부에 8년 동안 2,008건의 국가사무에 대한 지방이양을 확정하여 82%의 자치사무를 지방에 이양하였다고 제시하였다(지방분권

촉진위원회 지방분권 백서). 지방자치제도의 실시와 민선 1기 출범과 함께 서울시정 운영 및 지방자치의 여건 마련과 시정의 인사, 조직, 재정 등 자치의 생산성 향상에 필요한 과제를 선정하여 관계법령의 제개정을 비롯한 사무이양을 중앙정부에 건의하였다. 민선 2기부터는 사무배분이 활발히 추진되어 계획에 따라서 사무이양이 진행되었다.

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.): 사무배분과 권한이양의 본격화

1999년 1월 중앙행정권한의 지방이양을 위한 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’이 제정된 이후, 지방이양추진위원회가 발족하였다. 민선 2기 출범 시기부터 지방분권과 이양사무 촉진을 목표로 활동하였다.

중앙부처별 담당 이양사무는 국토해양부 30.3%, 환경부 21%, 식품의약품안전청 15%, 문화체육관광부 14% 등의 순서로 이양사무의 비중이 나타났다. 중앙부처로부터 서울시로의 이양사무는 관리형 사무들이 주로 많은 가운데, 미이양된 1건의 보건복지부 관리사무는 ‘정신보건 전문요원 자격증 교부’ 사무였다.

[표 3-39] 민선 2기 중앙부처별 이양사무 비중

중앙부처	건 수(건)	비 중(%)
교육과학기술부	12	5
국토해양부	72	30.3
기획재정부	13	5.5
농림수산식품부	9	3.8
문화재청, 문화체육관광부	34	14.3
보건복지부	7	2.9
소방방재청	1	0.4
식품의약품안전청	36	15.1
행정안전부	4	1.7
환경부	50	21
합 계	238	100

자료: 서울시 내부자료(2011) 데이터에 근거하여 집계

민선 2기 서울시로 이양된 사무들은 다음과 같다. 서울시는 행정안전부로부터 2000년 ‘지방 자치단체의 관용차량 차종 및 차량(배기형) 책정권한과 최단운행기준의 연한 책정권’의 관리 사무를 이양받았다. 또한 국토해양부가 관할해왔던 ‘주택건설사업(대지조성사업)의 등록 등 관리 및 인허가’ 사무를 민선 2기부터 서울시의 특성과 여건에 따른 사업(정책)으로 운영이 가능하게 되었다. 문화재청이 담당해왔던 ‘문화재 수리 기술자의 등록 등에 관한 업무’와 ‘시립박물관·미술관 설립계획 승인 등에 관한 관리 및 인허가’ 사무 또한 문화체육관광부로부터 이양 받아 서울시의 시립박물관과 미술관의 설립 등이 자체적으로 가능하게 되었다<sup>16)</sup>.

### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.): 이양사무의 양적 증가 및 권한 확대

민선 3기 중앙부처별 이양사무 비중을 살펴보면 국토해양부 24.6%, 환경부 15%, 산림청 15%, 기획재정부 10% 등의 순으로 나타났다. 민선 3기 중앙부처별 담당 이양사무는 24.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 국토해양부 관할의 ‘여객(마을)버스의 운송 및 사업의 등록에 관한 업무’가 2003년 서울시로 이양완료되면서, 서울지역의 버스노선 운영과 관련제도의 관리, 중대 사고 발생 시 보고받을 권한 등 조사검증 업무까지 시가 직접 관할하게 되었다.

16) 자료: 서울시 내부자료, ‘부처별 연도별 사무이양 현황(2000 ~ 2011)’은 보고서 참고문헌 부록(p.205)에 기재함.

[표 3-40] 민선 3기 중앙부처별 이양사무 비중

중앙부처	건 수(건)	비 중(%)
공정거래위원회	1	0.3
교육과학기술부	4	1.2
국토해양부	85	24.6
기획재정부	33	9.5
문화재청, 문화체육관광부	31	9
방송통신위원회	14	4
보건복지부	25	7.2
산림청	53	15.3
소방방재청	6	1.7
여성가족부	1	0.3
중소기업청, 지식경제부	15	4.3
행정안전부	26	7.5
환경부	52	15
합 계	346	100

자료: 서울시 내부자료(2011) 데이터에 근거하여 집계

민선 3기 서울시로 이양된 사무들은 다음과 같다. 관리(30.3%), 인허가(20.2%), 지정(12.7%) 등의 사무들로 서울시에 이양되었으며, 공정거래위원회의 통신판매업자 신고 등에 관한 사무 가운데 과징금 부과징수 사무와 방송통신위원회가 관할해왔던 과징금, 과태료의 부과징수와 별정통신사업의 등록 등에 관한 사무가 대거 서울시로 이양되었다.

지방자치단체기관의 설치 인허가 권한이 2005년 행정안전부로부터 전국 시도로 이양되면서 지자체 사업소와 자문기관 등이 서울시에서 자체적으로 설치운영이 가능하게 되었다. 기획재정부로부터 담배 수입판매업의 등록 등과 관련된 관리, 인허가 및 시정명령 등의 사무가, 환경부가 담당하던 식수(먹는샘물) 영업과 식수 개발 허가와 관련한 관리 및 인허가권 등에 관한 사무가 지역의 시·도로 이양되었다. 소방방재청 관할의 소방파출소 설치, 폐지, 통합 승인에 관한 관리 및 인허가 사무를 서울시와 자치구에서 시행하게 되었으며, 국가 사무였던 지역단위민방위대 동원령 발령 관리 사무를 시도 및 시군구에서 주관하게 되었다.

## 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.): 사무이양 실적의 저조

이양사무가 대폭 이양되었던 민선 3기와는 대조적으로 민선 4기에는 민선 3기 대비 사무 건수가 절반으로 줄었다. 중앙부처별 담당 이양사무는 환경부는 23.4%, 국토해양부 21%, 중소기업청, 지식경제부, 통계청 12.6% 등의 순서로 이양사무의 비중이 나타났다.

[표 3-41] 민선 4기 중앙부처별 이양사무 비중

중앙부처	건 수(건)	비 율(%)
경찰청	14	1.8
고용노동부	59	7.5
공정거래위원회	2	0.3
국토해양부	166	21.1
기획재정부	7	0.9
농림수산식품부	22	2.8
문화재청, 문화체육관광부	12	1.5
방송통신위원회	27	3.4
보건복지부	27	3.4
산림청	84	10.7
소방방재청	12	1.5
식품의약품안전청	58	7.4
여성가족부	7	0.9
중소기업청, 지식경제부, 통계청	99	12.6
통일부	2	0.3
행정안전부	4	0.5
환경부	184	23.4
합 계	786	100

자료: 서울시 내부자료(2011) 데이터에 근거하여 집계

민선 4기 서울시로 이양된 사무들은 다음과 같다. 고용노동부의 '고령자 고용촉진에 관한 사무의 기반 조성, 교육지원 등에 관한 사무'가 서울시로 이양되었으며(2007년), 전국 지자체는 고령자를 대상으로 지역별 여건에 맞는 구직지원 정책이 가능하게 되었다. 또한, 환경부가 담당하던 환경영향조사대행자 등록기능 업무와 상수원보호구역의 지정 등에 관한 사무, 야생동물식물 특별보호구역 관리 기능 등이 서울시로 이양되면서 지역의 환경과 생태문제와 관련한 권한을 이양 받았다.

민선 4기 교통안전에 관한 사무들 가운데 교차로의 통행방법 지정, 보행자 전용도로 설

치, 주차금지 장소, 횡단보도 설치의 기반조성 등의 경찰청 사무의 이양(2009)이 추진되었다. 교통안전에 관한 사무는 교통안전시설 설치에 따라 발생하는 부수적 사무로 도로의 유지관리, 교통의 운영관리로 이원화되어 자치단체와 경찰청이 관할하였다. 자치단체 측이 교통관련 연구기관 및 전문 공무원을 확보하고 있다는 환경과 지역 특성과 필요에 따른 행정서비스가 가능한 점, 민원처리시간과 비용절감 측면에서 서울시로 이양되었다.

#### 5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.6.30.): 사무이양의 정체

민선 5기는 2012년까지 사무이양 활동이 이루어졌으나, 그 이후 이양활동은 적극적으로 이루어지지 못하였다. 서울시로 이양이 결정된 중앙부처별 사무의 비중을 살펴보면, 국토해양부가 29.6%로 가장 높은 비중을 차지했으며, 여성가족부(28.6%), 농림수산식품부(10.7%), 환경부(10.7%) 순으로 이양사무의 비중이 높았다.

민선 5기에는 행정안전부가 담당했던 지방자치단체의 국가공무원의 임용에 관한 기능 중 타 업무의 겸직 인허가 권한을 이양하였으며(2010년), 서울시에서 '경제자유구역 개발사업 시행의 인허가'가 조건부로 가능하게 되었다. 지식경제부가 관할하던 사무였으나, 경제자유구역 개발이 개발계획 변경을 수반하거나 국비로 진행되는 사업이 아닌 경우에는 서울시에서 자체적으로 수행가능하게 되었다.

[표 3-42] 민선 5기 중앙부처별 이양사무 비중(2011.10.27. ~ 2014.6.30.)

중앙부처	건 수(건)	비 중(%)
국토해양부	25	29.8
농림수산식품부	9	10.7
문화재청, 문화체육관광부	5	6
보건복지부	3	3.6
신림청	4	4.8
소방방재청	3	3.6
여성가족부	24	28.6
중소기업청, 지식경제부	2	2.4
환경부	9	10.7
합 계	84	100

자료: 서울시 내부자료(2011) 데이터에 근거하여 집계

## 6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재): 이양사무 추가 추진계획 마련 및 실행

민선 6기에는 지방자치발전위원회의 지방자치발전계획에 따라 이양을 추진할 것으로 예상된다. 국가총사무 재배분을 위해 이양사무 전수조사를 시행하였는데, 현행 4,000여 개 법령('13.8.31. 기준)상 국가 총사무를 46,005개로 재집계하였다. 또한 주민 접근성 및 편의성, 사무처리의 편의성 증진을 위한 사무배분 보완기준에 따라 국가 총사무를 재배분하여 1,737개 지방이양 대상사무를 확정하였다. 이를 통해 지방자치법 개정안을 마련('16.6.)하고 법안 제출('16.12.) 계획을 수립하였다.

중앙정부는 현재 1차 재배분 1,716건, 2차 공동사무 재배분 21건, 특별행정기관의 89개 기능이양이 추진 중에 있다. 이들은 사회분야(684건), 경제분야(585건), 특별행정기관정비에 관한(234건 사무와 89개 기능) 실무위원회에서 중앙부처 및 지자체 의견을 수렴하는 등의 절차를 거쳐 심의하여 2017년 상반기까지 심의를 완료하고 부처의 개별 입법을 추진하고자 한다.

지방이양 추진을 위해 일괄이양법, 신규사무 발굴 및 이양, 행재정 지원 법제화를 통해 실행하고자 한다. 달성 목표는 국가 총사무 중 자치사무의 비율을 현 32%에서 선진국 수준인 40%로 높이는 것이다.

우선 지방일괄이양법을 단계별로 제정하고자 한다. 첫째, 그 동안 이양확정 후 법령개정이 되지 않은 미이양사무(기관위임사무 중심) 중 법률개정 사무를 대상으로 일괄 법제화를 추진한다. 특히 20대 국회에 법률안 심사권을 가진 지방자치발전특별위원회의 구성을 요구하여 법안제출 및 법안심사 등 단계별 대응을 추진하고자 한다. 또한 지방일괄이양법 제정과 병행하여 부처별 개별 법률 개정을 추진하고자 한다. 둘째, 국가 총사무 조사 결과에 따른 재배분 대상사무와 특별지방행정기관 지방이양 대상 기능에 대해 관계부처, 자치단체 등 의견을 수렴하고 이양여부 결정을 위한 심의를 2016년 말까지 완료하고자 하며, 이양사무에 대한 일괄법제화를 추진하고자 한다(2017년).

다음으로 사무이양에 따른 행·재정 지원방안을 마련하고 제도화하고자 한다. 이양완료 1,982개 사무 소요비용은 1조 220억 원으로 추정, 일괄이양법 633개 사무 소요비용은 3,484억 원으로 추정되어 이들을 지방소비세 및 교부세에 반영하도록 추진하고 있다. 또

한 지방사무에 영향을 미치는 법령 제·개정 시 사무배분의 적정성, 조직·인력 및 재정 지원 방안 등을 사전에 검증하고 협의할 수 있도록 하는 제도를 마련하고자 한다(16.6.).

또한 신규 이양사무를 지속적으로 발굴하기 위해 자치단체 의견을 수렴하고, 지방4대협의 체 등 관계기관과의 간담회, 기관위임사무 대상 이양사무 발굴 등을 추진하고자 한다.

## 가) 변화 및 특징

중앙정부와 서울시의 사무배분의 실태를 시기별, 부처별, 기능별로 나누어 살펴본 결과, 2000년대에 들어서 법제도적 기틀과 추진체계의 개선노력으로 지방이양이 비교적 활발하게 이루어졌다고 볼 수 있다. 특히 노무현 정부 때 정부의 지방분권 의지로 타 정권에 비해 지방으로의 사무배분이 많이 이루어졌다.

민선 3기부터는 각 부처별로 이양률이 상이하며, 최근에는 이양진행이 중단된 상태이다. 물론 중앙부처별 사무이양률은 이양확정한 사무의 규모에 따라 규모가 큰 경우 이양률이 저조한 경향이 있어 이양률의 순위를 매김에 있어 규모를 고려할 필요가 있다. 또한 사무 이양도 단순히 양적인 건수로만 판단하기에는 무리가 따른다. 각 사무가 가지는 의미의 크기가 모두 상이하기 때문에 하나의 사무가 몇십 개의 사무보다 중요한 의미를 가질 수도 있다.

종합해보면 지방분권의 추진은 어느 정도 성과가 있었다고 판단할 수 있으나, 지방자치단체가 사무를 집행함에 있어 필요한 인력 및 재정의 포괄적인 이양은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이는 행정·재정적 지원이 없는 사무배분이 오히려 지방자치단체에 부담으로 작용하게 된 측면도 작용하고 있다(2000년부터 2012년까지 13년간 이양 확정된 3,101건의 국가사무 중 1,982건 완료(63.9%), 이양비용 약 2조 5,000억 원에 대한 진행은 이루어지지 않았다(한국지방행정연구원, 2014).

### (1) 지방사무 비중의 점진적인 확대

중앙정부-서울시 사무배분은 2000년부터 지속적으로 증가했다. 민선 2기 미이양 사무 1건에서 이양업무 초기 단계인 민선 3기에는 이양률이 거의 100% 수준으로 이루어졌다. 다만

민선 4기에 와서는 이양률이 낮았고, 5기에는 이양이 이루어지지 않은 것으로 나타났으나 사무배분의 총계는 민선기수별 지속적인 증가를 거듭하였다. 지방자치발전위원회의 지방자치발전종합계획(2014)에 따르면 중앙-지방 간 1차 사무 재배분(2013년 12월부터 2014년 4월까지), 2차 공동처리사무<sup>17)</sup> 재배분(2014년 5월부터 9월까지), 2014년 12월부터 재배분 완료사무에 대한 이양절차를 추진 중에 있다.

## (2) 산업경제 및 사회문화 분야 중심 사무이양

서울시의 민선기수별 중앙부처의 사무이양 특징을 살펴보면, 산업경제와 사회문화 분야를 중심으로 이루어졌으며, 그 중에서도 보건복지 분야의 이양이 활발하였음을 알 수 있다. 복지 분야는 민선기를 거듭해가면서 사무이양 건수가 증가하였으며 미이양률 또한 증가하였다. 즉, 국가전체의 통일성을 요하는 국가관리 분야나 기획과 조정 분야보다는 집행 중심의 분야들에 관한 사무이양이 주로 이루어졌다.

## (3) 관리 및 인허가 기능 등 집행기능 중심 사무이양

서울시 민선기수별 이양사무의 기능별 비중의 변화를 살펴보면 [표 3-43]과 같다. 이양사무의 대부분은 관리기능의 비중이 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 인허가와 부과징수의 기능이 높게 나타났다. 반면, 계획수립, 교육지원, 기반조성, 보호지원 등은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 즉, 관리, 인허가 등 행정적인 절차를 위한 사무 비중이 높으며, 계획수립 등 서울시와 자치구의 자율적 결정권한과 관련한 기능에 대한 이양은 상대적으로 낮았다. 관리와 인허가, 부과징수 등에 대한 권한을 중심으로 사무배분이 활발하게 추진되었음을 알 수 있다.

17) 공동처리사무는 국가와 지방의 책무, 노력 등을 함께 규정한 사무, 특성사업의 재원을 공동으로 부담지원하도록 한 사무를 말한다.

[표 3-43] 민선기수별 기능별 사무이양률(2011.12.31. 기준)

시기	민선 2기			민선 3기			민선 4기		
	미이양 (건수)	이양 (건수)	이양비율 (%)	미이양 (건수)	이양 (건수)	이양비율 (%)	미이양 (건수)	이양 (건수)	이양비율 (%)
계획수립	0	1	100	0	8	100	24	3	11.11
관리	1	98	98.99	1	104	99.05	189	58	23.48
교육지원	0	1	100	0	8	100	14	7	33.33
기반조성	0	2	100	0	8	100	28	3	9.68
보호지원	0	1	100	0	2	100	12	13	52
부과징수	0	27	100	0	23	100	75	13	14.77
시정명령	0	28	100	0	37	100	82	15	15.46
인허가	0	49	100	0	70	100	68	25	26.88
조사검증	0	19	100	0	34	100	49	9	15.52
지도감독	0	1	100	0	7	100	19	2	9.52
지정	0	10	100	2	42	95.45	64	14	17.95

주: 민선 5기부터 지방이양 활동은 대통령 소속 지방자치발전위원회에서 지방이양 대상사무를 발굴하고 심의 중에 있음

자료: 서울시 내부자료(2011) 데이터에 근거하여 집계

## 6\_협력적 거버넌스 분야

한국의 수도인 서울시가 문제를 해결하는 데에는 국정참여를 통한 중앙과의 협력, 타 지역들과의 협력, 자치구와의 협력이 모두 중요하다. 자치권의 제약으로 주민이 원하는 현장 행정이 가능하기 위해서는 관련 주체들과 필요한 논의들을 함께 공유하고 결정할 수 있어야 하기 때문이다.

서울시는 수도로서 중앙정부가 결정하고 집행하는 업무 중 지방자치단체와 관련한 사항들에 대해 적극적으로 의견을 제시할 필요가 있고, 타 지방자치단체들과의 관계에 있어서도 협력을 필요로 하며, 서울시 자치구들과의 관계 또한 긴밀한 협력이 필요한 상황이다. 이러한 협력적 거버넌스는 중앙과의 관계, 타 지자체와의 관계, 자치구와의 관계로 구분할 수 있다. 이러한 협력적 거버넌스에 대해 서울시의 주요 사례들을 토대로 주민의 삶의 변화를 살펴보았다<sup>18)</sup>.

### 1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.)

#### (1) 중앙정부와의 관계: 자치시정을 위한 ‘지방분권촉진법안’ 마련 및 중앙 건의

민선 1기 지방자치의 정착을 위한 우선 개선과제를 선정하고 1996년 12월 서울시는 지방자치제도의 정비를 위한 ‘지방분권촉진법(안)’을 마련하여 정부와 정당 등에 직접 건의하는 노력을 기울였다. 지방자치법에는 자치사무로 되어 있으면서 개별법에서는 국가사무로 규정되어 있거나 지방자치단체에서 처리하는 것이 행정능률과 주민편의에 더 적합한 사무 53건을 발굴하여 사무권한을 서울시로 이양해 줄 것을 건의하였다. 그 결과 중앙정부와의 협의 등 부분적인 수용을 통하여 29건<sup>19)</sup>을 이양 완료하였다(서울특별시, 1996, 자치서울 1년).

18) 이에 대해서는 주요시책 및 발간책서, 정책성과집들과 2000년 이후의 서울특별시 보도자료 및 언론자료들을 중심으로 협력적 거버넌스 사례를 파악하였다.

19) 시군구가 설립한 공사의 일정기준 이하의 사채발행승인, 차관도입승인, 건축허가 사전승인, 입산통제구역 등의 지정고시, 입산허가, 산지정화보호구역 지정고시, 산불예방 및 산지정화 등 위반자 과태료 부과 등 29건의 사무가 서울시로 이양 확정되었다.

지방자치시대 개막과 함께 출범한 민선 1기 시정은 지방자치 실시 이전의 여건과 큰 변화가 없었다. 중앙정부(내무부)의 예산지침에 지방정부(서울시)의 인건비와 업무추진비 등을 규정하고 있는 상황이었다. 서울시는 지방자치를 위한 보다 효율적인 조직인력과 예산운영을 위해서, 96년 자치여건 개선을 위한 우선적 개선과제 39개<sup>20)</sup>(자치행정권 분야 14건, 자치재정권 분야 14건, 일반행정분야 11건)를 선정하여 개정을 추진하였다. 그 결과 20개 과제는 개정되었거나 개정이 확정되었다. 서울시의 권한 중 37건을 자치구로 이양하여 자치실현에 걸림돌이 되는 제도들을 개선하였다. 그 결과 민선 1기 20개 과제는 개정되었으며 나머지 19개 과제는 지속적으로 추진하여 절반의 성공을 거둘 수 있었다(서울특별시, 1997, 자치서울 2년).

지방자치의 준비가 한창이었던 민선 1기에는 1997년 외환위기로 국가적 위기상황을 맞게 되었다. IMF 사태로 인한 실업급여 신청자가 급증하자 서울시는 관할부처인 노동부에 서울시 25개 자치구 동사무소 공무원 120명을 파견하여 노동부 관할의 공무를 함께 수행하였다. 이는 지방자치 실시 이후 중단되었던 중앙정부와 지방정부 간 인력교류의 물꼬를 트고 중앙정부와 서울시가 협력적 파트너로서 국가위기에 대처한 대표적 사례이다.

- 
- 20) · 자치행정권 분야 14건(3급 이상 지방공무원 파견권, 4급 이하 행정발전유공자 특별승진 임용권, 기술직 5급 이상 정년 연장권 등, 지방전문직 공무원 채용기간 연장권, 동간(洞間) 경계조정권, 정원관리의 자율권 확보, 합의제 행정기관의 설치 승인, 지방분권촉진법 제정 추진, 자치입법권 확대, 자치단체 간 인사교류 조정권 등)
- 자치재정권 분야 14건(예산과목의 세항 구분권, 자치구 공사공단 사채발행 및 차관도입 승인, 국세와 지방세 간 합리적 재원 배분, 지방양여금제도 개선, 국고보조금 지원제도 개선, 지방세 감면 축소, 예산편성 기본지침 작성권, 환경개선부담금 교부를 개선 등)
- 일반행정 분야 11건: 교통유발부담금 단위부담금 개선, 도심부도심지역 주차시설 상한제 공동단독주택지역 주차장 기준강화, 주차건물 부대시설 허용범위 확대, 시내버스업체 재정지원근거 마련, 다인승 전용차로 설치근거 마련, 불법주정차 단속권 조정, 택지가발사업 시행자 지정확대, 교통안전시설 설치관리권 이관)

<IMF 대량실업 시대, 서울시-노동부 공무원 협력>

1997년 외환위기로 인한 IMF 체제 이후 전국적인 대량실업 사태로 관할부처인 노동부의 업무가 폭증하게 되었다. 서울시는 실업급여 관련 담당자가 부족한 현실을 감안하여 노동부 산하 서울시내 6개 지방노동사무소에 공무원 120명을 1998년 4월 1일 파견해 과중된 업무를 도와 중앙과 협력하고, 민선 지방자치제 실시 이후 중앙정부와 지방자치단체 사이 끊겼던 인맥교류의 맥을 이었다.

IMF 체제 이후, 고용보험 적용사업장이 5인 이상으로 확대되면서 실업급여 대상자가 급증하여 이를 담당할 노동부 인력이 부족했다. 노동부 직업안정과의 고용보험 등 실업업무 관련 담당공무원 인력은 적은 데 비하여, 당시 실업급여 수급자격 신청자가 2천 명 이상, 실업 인정 건수 또한 하루 평균 6,711명이었다.

노동부는 행정자치부에 공무원 689명 인력의 '파견'을 요청하였으나, 다른 부처 공무원은 노동부로의 '전입'을 요구해 신청률이 부진한 상황에서, 서울시 25개 구청의 동사무소 직원들이 노동부의 파견요청을 받아들여 120여 명을 파견하고 노동부 소관업무를 도와 국가 위기사태로 인한 공무를 협력적 방식으로 수행하였다. <동아일보 1998년 4월 5일 기사>

(2) 타 지자체와의 관계: 광역행정체계의 설치·운영을 통합 인접 지자체와 협력

민선자치의 시작과 동시에 광역행정 구역의 문제는 서울시 입장에서도 해결해야 하는 과제였다. 민선 1기 수도권 광역문제의 해결을 위하여 서울시와 5개 지방자치단체는 '수도권 행정협의회'를 개최하고, 교통, 환경, 상수도 등의 광역문제를 자치단체 간의 상호협의를 바탕으로 풀어나가고자 노력하였다.

1996년 1월 '수도권 광역교통정책협의회'를 구성하여 주요 광역교통 인건에 대하여 협의하였다. 깨끗한 상수원수 확보와 효율적 관리를 위하여 잠실수중보 상류부터 팔당댐까지 상수원 보호구역으로 지정하고 인접자치단체인 인천시, 경기도에 제안하여 '한강상수원 수질관리협약'을 체결하였다. 1996년 3월 상수원 '수질관리협의회'를 구성하여 수도권 수질관리에 대한 협력 체결 및 상수원보호구역 지정, 비용부담 등 수질관리업무를 상호협의를 통하여 추진하였다.

1996년 5월과 11월에 상수원보호구역과 특별대책지역 내 환경기초시설 및 폐수배출업소 점검을 서울시, 환경부, 인천시, 경기도가 합동으로 실시하였으며 방류수 수질기준초과 및 미비시설에 대하여 개선조치를 하였다. 또한, 기동반을 편성하여 배출업소를 대상으로 단

속을 실시하고 깨끗한 상수원 관리를 위한 광역행정문제를 체계적으로 담당하기 위하여 민선 1기 광역행정계를 설치하여 전담 운영하였다(서울특별시, 1997, 자치서울 2년).

### (3) 자치구와의 관계: 시-구 상호협力の 강화를 통한 자치구 간 균형발전

민선 1기 서울시는 지역별 주민의견 수렴과 자치구별 애로사항 및 건의사항을 청취하여 분야별로 시정에 반영하고자 하였다. 조순 서울시장은 1996년 1월부터 2월까지 종로구 등 25개 자치구를 방문하고 구청장과 부구청장 회의를 정례화함으로써 시-구 간 협의체제를 구축하였다. 서울시 부시장 포함 6인, 구청장협의회에서 협의·지명한 구청장 6인으로 구성된 '서울시 시·구협의회'(1997년 6월 발족)는 시장을 회장으로 하여, 시정운영과정에서 시와 자치구 간의 협의부족으로 발생한 혼선과 문제점들을 해소하고자 하였다. 합리적 기능배분 및 사무조정, 재정난 해소를 위한 시목구조 개편 등 상호 관심사항을 검토, 논의하고 규약공포를 시행하였다. 또한, 서울시 권한 중 자치구가 담당하는 것이 적절한 사무들을 조사해 「서울시 행정권한위임규칙」을 개정하였으며, 이에 따라 총 37건의 서울시 사무를 자치구로 위임하였다(서울특별시, 1997, 자치서울 2년).

민선 1기에는 서울시 25개 자치구 간 재정격차가 큰 시기였다. 자치구들 사이의 격차완화와 균형적 발전을 위해서 서울시는 1995년 11월 「서울시 자치구의 재원조정에 관한 조례」를 제정하였다. 조례에 따라서 특별교부금비율을 상향조정하고 교부대상 범위를 확대해 재정력이 취약한 자치구에 보통교부금을 가산한 조정교부금제도를 운용하여 자치구의 부족한 재정을 시에서 충당할 수 있도록 하였다. 보다 적극적인 노력으로 자치구 간의 재정불균형 현상의 완화를 목표로 담배소비세와 자치구세인 종합토지세의 교환을 추진하였다. 담배소비세는 최고 자치구인 강남구와 최저 자치구인 도봉구 간 차이가 2.6배가량으로 비교적 고른 분포를 보이는 반면, 종합토지세 예산액은 강남구와 도봉구 간 격차가 12.9배에 달했기 때문에 세목교환을 통한 재정불균형 해소를 시도하였다. 그러나 구청장 간 합의가 이루어지지는 못했다.

서울시는 자치구 간 분쟁해소를 위한 「서울시 분쟁조정위원회 구성 및 운영조례」를 제정, 공포하고 자치구분쟁조정위원회를 구성, 운영하였다(1995년 1월). 서울시는 자치구 간 유기적 공조관계 형성이 주민의 삶과 서울시 발전에 기여한다고 판단하여 원활한 자치행정이 이루어지도록 시와 자치구 간의 협력적 관계를 위한 노력을 지속하였다.

## 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.)

### (1) 중앙정부와의 관계: 국제 행사의 성공적 개최를 위한 협력지원체계

민선 2기는 외환위기로 인한 긴축재정 상황 속에서 국가적 행사인 월드컵 개최준비가 한창이었다. 서울시는 상암월드컵 신축에 대한 정부지원이 어려운 상황에서 관계부처합동 대책 회의를 열어 재정특별대책을 함께 강구하였다. 그 결과 중앙정부 600억, 서울시 600억, 한일월드컵 한국조직위원회(KOWOW) 200억, 대한축구협회 250억 원 분담에 합의했으며, 이를 통해 경기장 착공과 월드컵의 성공적 개최를 준비할 수 있었다.

한편, 민선 2기 서울시민을 대상으로 서울시에서 실시한 설문조사에 따르면 교통, 환경, 복지 등의 업무분야에서 중앙정부와의 상호협조를 강조해야 한다고 응답한 비율이 가장 높았다(62.1%). 서울시는 대기의 주요오염원인 자동차 배기가스 감축을 위해서 시내버스를 압축천연가스(CNG) 버스로 교체하였다. 일반버스보다 약 3천만 원이 비싼 CNG 버스 교체를 위해서 정부는 보조금을 마련하여 지급하였다. 민선 4기에는 서울시 대중버스가 CNG 버스로 전량 교체되었다.

### (2) 타 지자체와의 관계: 지자체 간 조정기구와 협의체 등 신설

민선 2기는 1999년 8.31 지방자치법 개정으로 현행 지방자치단체장들 협의체와 지방자치단체 간의 분쟁과 갈등을 조정하는 기구 및 제도들이 신설되었다. 타 지방자치단체와의 관계 조정을 위한 ‘중앙분쟁위원회’ 및 ‘지방분쟁조정위원회’와 분쟁조정을 위한 지방자치단체장 등의 협의체로 전국시도지사협의회(2000.8.31.), 전국시군자치구의회의장협의회(2000.4.12.), 전국시군자치구의회의장협의회(2000.3.26.)가 각각 민선 2기에 행정자치부에 신고 등록하였다(지방자치 20년, 2015)<sup>21)</sup>. 이들은 지방자치 발전에 필요한 법 개정 건의와 정책 협의 등에 관한 시, 군, 구 의견을 국회와 중앙정부에 제안하는 등 현재까지 지방자치 발전을 위해서 활동하고 있다. 전국시도지사협의회 발족 이래 민선 2기부터 서울시는 정기협의회에 지속적으로 참여하였으며 1999년 11월 전국 13개 시도지사가 참여한 제3회 전국시도지사협의회에서(강원, 제주 불참) 대기오염저감 종합대책을 건의하였다(새서울 시정백서, 2000).

21) 이 외에도 시군구들의 상호 간 교류 및 협력 증진 및 발전을 목적으로 ‘전국시장군수구청장협의회(2000.4.26.)’, ‘행정협의조정위원회(2000.5.13.)’가 발족하였다. 지방자치단체의 국정참여 기구로 1999년 지방자치법 개정 이후 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의 장이 상호교류, 협력을 증진하고 공동문제를 협의하는 전국 협의체가 있다.

[표 3-44] 지방자치단체 간 분쟁조정 및 협력을 위한 제도

구 분	운영목적	관련규정	
분쟁 조정	지방자치 단체 중앙분쟁 조정 위원회	1. 시도 간 또는 그 장 간의 분쟁 2. 시도를 달리하는 시군 및 자치구 간의 또는 그 장 간의 분쟁 3. 시도와 시군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁 4. 시도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁 5. 시도를 달리하는 시군 및 자치구와 지방자치 단체 조합 간 또는 그 장 간의 분쟁 6. 시도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁	- 지방자치법 제4조, 제148조 내지 제150조 - 동법 시행령 제85조 내지 제94조
	지방자치 단체 지방분쟁 조정 위원회	- 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회에서 심의 의결하지 아니하는 지방자치단체지방자치단체 조합 간 또는 그 장 간의 분쟁조정 - 동일 광역자치단체 내 기초자치단체 간 분쟁	- 지방자치법 제148조 내지 제150조 - 동법 시행령 제85조, 제86조, 제94조
협력	사무위탁	지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하 게 할 수 있음	지방자치법 제151조
	행정 협의회	지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있음	지방자치법 제152조 내지 제158조
	지방자치 단체조합	2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시도는 행정자치부장관, 시군 및 자치구는 시도지사 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있음	지방자치법 제159조 내지 제164조
	협력사업	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관 한 협의·조정·승인 또는 지원요청을 받으면 법령 범위에서 협력해야 함	지방자치법 제147조
	지방자치 단체의 장 등의 협의체	지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동문제 협의를 위하여 시도지사 및 시도의회의 의장, 시장·군수· 자치구의 구청장, 시군·자치구의회의 의장 등에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있음	지방자치법 제165조

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

민선 2기는 1990년대 급속도로 진행되었던 도시발전으로 인한 지역의 대기와 수질오염 등 악화된 환경문제의 해결을 위한 노력이 추진되었던 시기였다. 정부는 한강특별법을 제정하고 오염물질총량을 규제했다. 쓰레기 감량과 자원 재활용을 위한 쓰레기매립장, 자원회수시설, 화장장 등은 이른바 ‘남비현상’ 때문에 지역주민들의 반대로 설치에 어려움이 있었다. 쓰레기매립장 부지의 부족 등으로 서울시, 인천시, 경기도는 정부의 지원하에 김포군의 서해안 일대 간척지 627만 평을 수도권 쓰레기매립지로 공동 사용하고 있었다. 보다 지속적인 해결책 마련을 위해서 서울시는 「남은 음식물 수집운반 및 재활용 촉진을 위한 자치구 조례」를 제정하는 등 쓰레기배출과 관련한 대안을 제시하고 이는 분리배출제 실시의 근거를 마련하였다. 또한, 서울시는 광명시와 쓰레기와 하수를 상호 교환 처리하는 협약을 체결하여 주민들이 시설을 공동사용함으로써 환경문제 해결과 함께 예산절감과 지방자치단체 간 협력적 거버넌스의 모범사례를 제시하였다.

#### <구로구-경기도 광명시 쓰레기 하수처리 환경 빅딜>

서울시의 구로구 천왕동 자원회수시설 설치에 대하여 400m 인근 경기도 광명시민의 반대로 자치단체 간의 갈등이 있었다. 수도권행정협의회 합의의 거처 양 지자체는 자원회수시설의 공동사용에 합의, 광명시는 광명시자원회수시설을 서울시 구로구와 공동으로 운영하고, 서울시에서는 광명시자원회수시설 건설비 중 국비와 토지매입비를 제외한 비용의 50%(22,270백만 원)와 주민편익시설 건설비를 3년간 광명시에 지원하기로 합의하였다. 또한, 양 지역이 공동운영위원회를 구성하여 제반사항을 결정하고 생활쓰레기 반입비율에 따라서 운영비를 분담하였다. 이로써 환경문제 해결과 더불어 자원회수시설 공동사용을 통한 비용절감효과 등으로 410억 원을 절약할 수 있었다(새서울 시정백서, 2000).

환경부의 팔당 상수원지역의 ‘오염총량제’<sup>22)</sup> 실시에 따라 2004년 7월부터 경기도 광주시에서 팔당상수원 수질개선을 위해서 전국 지자체 가운데 처음으로 경안천 상류 지역 288.2km<sup>2</sup>를 대상으로 수질오염총량관리제를 시행하였다. 오염총량제도는 스스로 오염발생량을 줄이도록 유도하기 위한 제도로서 강제규정은 아니지만, 서울시는 안산시, 경기도

22) 오염총량제란, 1999년 한강특별법이 제정되면서 도입된 제도로 지자체별로 할당된 한도 안에서 오염물질 배출 총량을 규제하며, 목표로 정한 수질을 달성하는 조건으로 개발을 제한적으로 허용하는 것이다.

와 공동협력체를 구성하고 팔당상수원의 수질보전부터 정수장에서 수도꼭지까지의 모든 과정에 이르는 상수원 수질 개선을 위한 협력적 거버넌스를 추진하였다.

### (3) 자치구와의 관계: 환경 친화적 도시발전을 위한 협력 강화

민선 2기도 시장의 자치구 방문은 지속되었으며 ‘구민과의 간담회’ 개최를 통하여 열린 시정 만들기를 실천하였다. 민선 2기에는 시청과 구청 등 23개 공공기관의 담장을 열어 시민들에게 만남과 휴식공간으로 제공하고, ‘시민과 시장의 데이트’를 매주 토요일로 정례화하였다. ‘토요데이트’는 시민과 시장이 서로 만나 대화를 나누고 시민이 주장하는 민원 사항이 합리적인 경우 적극 수용하고 변호사, 언론인, 도시계획가, 건축가 등 전문가들이 민원심사위원으로 참여해 의견을 수렴하고 활발한 토론을 통한 해결책을 찾는 등 갈등조정을 노력하였다.

2002년 한일월드컵의 성공적 개최를 지원하기 위해서 상암지구 개발에 박차를 가하고 마포구와 긴밀하게 협력하였다. 서울시는 주경기장을 건설하고 상암지구 주변지역의 개발을 추진하였으며 월드컵 개최 이후의 경기장 문화조성과 경기장 관리를 위해서 사·도 협력체계를 구성하여 상암 새천년신도시 건설계획을 수립 시행하였다. 상암경기장은 월드컵 종료 이후에도 경기, 공연, 대형할인점, 사우나, 음식점 등 부대시설 임대료 수익을 통해서 전국 10개 월드컵경기장 가운데 유일하게 흑자경영을 유지하였다.

민선 2기에는 새서울 우리한강 사업을 추진하고 도시계획조례 제정 등 환경 친화적이고 지속가능한 도시발전을 위한 협력을 강화하였다. 서울시에 보행자 중심의 ‘걷고 싶은 거리’를 조성하고 공중화장실, 간판, 도로표지판 등을 세계 보편적 기준에 알맞게 개선한 서울의 도시환경을 자치구와 협력하여 추진하였다. 서울의 남북을 잇는 돈화문 길 1.99km와 자치구별로 선정한 20개소 25.83km를 걷고 싶은 거리로 지정하였고, 한강로와 영동대로 등 경관과 조망이 뛰어난 구간을 시범 조망가로 지정, 단계적으로 조성하였다(새서울 시정백서, 2000). 민선 2기는 ASEM 회의, 2002 한일월드컵 등 서울에서 개최되는 국제행사를 대비한 도시환경 정비를 세계의 보편적 기준에 맞도록 개선하고, 표지판 777개소, 공중화장실 105개소 개선 등을 자치구와 서울시가 협력하여 정비하였다.

### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.)

#### (1) 중앙정부와의 관계: 공무원 인사교류를 통한 중앙-지방 간 교류확대

민선 3기에는 노무현 후보의 대통령 당선으로 선거공약으로 내걸었던 행정수도이전이 10대 국정과제 중 하나인 '지방분권과 지역균형발전' 정책사업으로 추진되었다. 또한, 정부의 지방자치 활성화 노력의 일환으로 2004년부터 중앙과 지방 간 인사교류가 서울시와 중앙정부 간에 추진되었다. 민선 3기에 도입된 인사교류는 2004년 1월 서울시와 행정자치부 간의 과장급 2개 직위교류를 실시하게 되었다. 민선 3기부터 서울시와 중앙정부 간 인사교류를 통해서 정부는 국가직 신규 5급 공채의 지방근무 확대, 현장의 경험확대 및 지방자치단체에 대한 이해강화를 위하여 인사교류 협력을 추진했다.

2014년 7월부터 5급 공채 수습사무관 290명이 전국 17개 시도에서 9개월간 수습근무를 하였으며, 지방수습 평가결과를 인사배치에 반영하는 등 중앙부처 공무원과 지방정부 공무원 간의 인사 및 업무 교류를 통하여 지방분권을 위한 이해와 노력을 확대해 나가고 있다.

#### (2) 타 지자체와의 관계: 수도권 사회, 경제적 연계네트워크 강화

민선 3기 서울시의 대중교통체제의 개편은 교통운영체계 및 중앙버스전용차로, 간선-지선 체계 등의 우수성을 대내외에 알리는 동시에 대중교통문제 완화와 시민편의에도 크게 기여하였다. 민선자치 출범 이후부터 서울시의 시급과제였던 대중교통 이슈는 첨단IT 기술을 버스운영체계에 도입하여 노선관리, 배차, 운송수입, 승객관리 등 정확한 데이터 분석을 토대로 과학적으로 운영할 수 있는 기반을 구축하였다. 수도권 사·도 간 사회적·경제적 연계성은 점차적으로 높아져 왔으며, 이를 위한 서울시와 인천시, 경기도 등 3개 시도의 긴밀한 협력은 민선기를 거듭할수록 강화, 발전되었다. 특히, 수도권 교통문제의 효율적 대처를 위하여 자치단체, 기관별로 분산되어 있는 업무 개선을 위한 협력을 추진하였다.

서울시는 서울은행버스와 서울을 유출입하는 경기, 인천 버스 간 환승할인제 시행을 내용으로 하는 통합요금제를 확대시행하기 위한 협의를 추진하였다. 환승할인제 도입에 따른 운영기관 간 수입금 배분 및 정산기준을 합의하고 통합요금제를 시행하여 대중교통 이용 편리화와 활성화로 서울과 수도권 지역 교통난 해소에 기여하였다. 서울시 교통체계 개편

과 통합요금제 사례는 북경시의 벤치마킹 대상이 되었다.

### (3) 자치구와의 관계: 청계천 복원을 위한 긴밀한 시-구 협조

민선 3기에는 이명박 시장후보의 선거공약으로 추진된 청계천 복원사업이 추진되었다. 청계천 복원사업은 서울시뿐만 아니라 자치구와 긴밀한 협조가 필요한 사업이었기 때문에 종로구, 중구, 성동구, 동대문구 등 인근 4개 자치구에 청계천 복원 관련 임시기구를 설치하고 시-구 협의회 구성 등 협조체제를 구축하였다. 서울시와 자치구 간 복원사업과 관련된 기초조사, 주민의견 수렴 등 구체적인 방안이 논의되었고, 전체 25개 자치구와도 시민 홍보, 직원교육 등에 대해 공동보조를 맞춰 추진되었다.

청계천 지역 주민, 상인협의회, 상인대책협의회 등 이해관계자를 대상으로 한 공청회, 사업설명회를 개최하고, 현장을 방문해 청계천 지역의 6만 점포 종사자들을 만나 상인들의 의견을 수렴해 영업 불편 해소 대책을 추진하였다. 이러한 노력으로 갈등을 해소하며 청계천 복원사업은 2005년 9월 30일에 완료되어, 47년 만에 도심 속 생태환경이 숨 쉬는 도심하천으로 재탄생하였다.

## 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.)

### (1) 중앙정부와의 관계: 보유자원 활용을 통한 국제행사의 성공적 개최

서울시와 문화체육관광부, 재단법인 한국방문의 해 위원회가 '2010 한국방문의 해'의 국내외 프로모션 및 해외 홍보 마케팅 공동추진을 위한 협약 체결(2008.11.17.)을 통하여 관광분야의 협력적 거버넌스가 추진되었다. 2010년에는 G20, 세계디자인수도가 서울시에 개최되고 대구육상선수권대회(2011), 여수엑스포(2012) 등 국제행사가 국내에서 개최 예정이었던 만큼 관광경쟁력 강화와 외국인관광객 1천만 유치를 목표로 중앙과 지방정부가 협력하여 문화관광 선진화를 위하여 노력하였다.

민간이 주도하고 관이 지원하는 관광거버넌스에 의한 추진은 민간부문의 현장 경험 및 전문성과 중앙정부와 서울시의 자원이 결합된 미래지향적인 도시관광정책의 모델로 평가 받았다. 서울시와 문화관광부, 전국경제인연합회, 언론, 관광, 문화계 등 각계각층의 지도

층 인사로 구성된 (재)한국방문의해위원회와 체결한 2010 한국 방문의 해 공동추진 협약을 통해 중앙, 지방, 민간이 각각 보유하고 있는 자원의 활용과 국내외 관광마케팅 및 홍보활동의 공동추진으로 시너지 효과를 창출하고 외화획득 및 고용창출 등 경제적 효과를 낳았다.

### (2) 타 지자체와의 관계: 수도권을 벗어난 타 지자체와 교류협력 확대

민선 4기 서울시는 타 지자체와의 협약 체결을 통하여 지방자치단체 간 협력적 거버넌스가 활발히 추진된 시기이다. 경북도와 지속적 교류를 추진하였으며 수도권 지역 3개 지자체 간 경인운하 사업을 추진하였다. 서울시와 경상북도는 2008년 9월 10일 양 시·도 간 교류협정을 체결하였다. 서울시와 경상북도는 2005년부터 양 시·도 청소년 교류를 시작으로 양 시·도 간 관광협력을 위한 협약 체결 등으로 경북 32개 시군구도 자매 결연을 맺었다. 2008년 12월에는 행정정보 선진화를 위하여 서울시에서 개발한 행정정보 시스템 중 안정성이 검증되고 공동사용이 가능한 업무용 시스템을 공유하였다. 양 시·도의 관광홍보·마케팅 사업도 추진하여 지속적으로 지방정부 간의 관광거버넌스를 추진해 나가고 있다. 또한 시민생활과 밀접한 농산물 직거래, 문화, 관광교류, 재난구호 등의 사업을 통한 시, 군, 구민 간의 교류를 확대하고, 분야별로 지속적으로 교류협력을 진행해왔다. 경북 시·군의 농특산물 직거래 장터를 개장하고, 경상북도의 농산물 쇼핑몰인 '사이소'를 시, 구청 소식지와 홈페이지 등에 홍보하였다. 서울시, 인천시, 경기도는 「경인운하 연계사업의 상호협력을 위한 공동협약」을 체결하고 공동성명서를 발표하여 경인운하와 연계된 사업을 추진함에 있어 3개 시·도가 적극 협력하기로 하였다(2009.2.11.).

### (3) 자치구와의 관계: 창의구정협력체계를 통한 합의와 경쟁의 조화

민선 4기 서울시는 시와 자치구 간의 횡단전개를 위한 네트워크 구축을 목표로 창의시정을 본청과 25개 자치구가 함께 하기로 하였다. 서울시의 25개 자치구가 자체적으로 진행해왔던 구청장협의회에 서울시 소관 실국장이 참석해 4개 권역별로 6개월에 한 번씩 시·구청간담회를 개최해 자치구 건의사항을 수렴하고 창의 우수사례를 공유하는 자리를 갖도록 하였다(서울시, 자치구와 만들어가는 창의행정).

자치구 행정국장 및 서울시 실·국·본부 주무과장이 공동으로 참석하는 '시 자치구 합동회

의'를 매월 첫째 주 수요일에 개최하고, 추진상의 문제점을 개선하는 창의지원그룹을 편성하여 서울시와 자치구의 공동협력사업을 추진하였다. 우수사례의 전체 자치구 확산시스템 문제를 고민하여 '시-자치구 간 공동협력 방안'으로 구체화시켰다. 자치구별 '기초질서 지키기(강남구)', '동 통폐합 단행(마포구)', 'OK민원센터(서초구)', '여권 즉시발급제(송파구)' 등의 우수사례를 공유함으로써 교류와 공동협력의 강화를 통한 시너지 효과를 높이고 우수사례를 전 자치구로 확산시켰다. 또한, 창의시정 전체 추진체계하에서 창의경영과 창의구정을 유기적으로 연계하는 '창의구정추진단'을 구성하고 운영하였다. 창의구정추진단은 부구청장을 운영단으로 창의구정 전략그룹을 필두로 과제를 발굴하고 문제점을 개선하며 실패 및 자문, 평가의 체계를 갖추도록 하여 '시-자치구 합동회의'에서 정보공유와 문제점 개선방안을 모색하였다.

서울시와 25개 자치구는 '창의행정추진회의'를 열어 일방향적 지시에 의한 획일적·형식적 정책 추진이 아니라 자치구의 적극적 동참을 유도하는 창의구정과 창의시정을 시 전역으로 확산시키고 협력과 경쟁의 조화를 통한 지방자치를 만들고자 하였다.

## 5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.8.30.)

### (1) 중앙정부와의 관계: 지방분권 실현을 위한 대책 마련과 지역상생기금 출연

민선 5기 서울시와 중앙은 지방분권을 위한 계획과 활동이 활발하게 전개된 시기이다. 2010년 정부의 지방소비세 도입결정에 따라서, 지역상생발전기금이 신설되었고 총 3,340억 원 중 서울시는 1,642억 원을 기금으로 출연하였다(2012년). 더불어, 서울시는 지방분권을 위한 법령·제도 개선과제를 발굴하고 중앙정부에 건의하였다(2012년 4월). 이러한 서울시의 자치종합대책과는 별개로 중앙정부는 '지방자치발전위원회'를 발족하여 이듬해 민선 6기 때 지방자치발전위원회는 지방분권을 위한 파급효과가 큰 20대 핵심과제를 선정하는 등 '지방자치발전종합계획'을 수립·발표하였다(2014년 12월).

2013년 7월 서울시는 빠르게 증가하는 복지업무에서 담당 공무원의 업무과중과 사회복지 공무원의 여건개선을 위하여 중앙정부에 제도개선을 건의하였다. 그 결과 사회복지사 자격증 소지자가 받는 특수업무수당을 40,000원 인상하여 월 70,000원으로 상향조정하였

다. 2배로 확대된 사회복지인력은 복지사각지대를 찾아가면서 시민의 삶을 지키는 복지의 보루가 되었다. 또한, 서류발급과 같은 업무 부담을 덜기 위해서 무인민원발급기 설치를 늘리고 주민등록등초본 발급 수수료는 400원에서 200원으로 인하하여 이용을 늘렸다.

민선 5기에는 서울시의 활동 이외에도 민선 2기에 설치된 협의회 등의 지방분권 노력과 활동이 두드러졌는데 중앙정부의 정책건의 현황을 살펴보면 다음과 같다. ‘전국시장군수구청장협의회’가 2011년부터 2014년까지 정부에 제출한 총 605건의 의견 중 수용이 133건(22%), 중장기검토가 166건(27.4%), 미수용이 306건(50.6%)으로 나타났다.

**[표 3-45] 전국시장군수구청장협의회 정책건의 현황(민선 5기)**

구분	건의	처리현황			
		수용	수용곤란	중장기검토	미회신
2011	169	38	81	50	-
2012	215	57	111	47	-
2013	159	27	82	50	-
2014	62	11	32	19	-
합계	605	133 (22%)	306 (50.6%)	166 (27.4%)	

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

‘전국시장군수구청장협의회’는 지방자치 발전을 위한 선언문, 성명서 채택, 중앙 및 정치권 주요 인사를 방문하여 지방자치제도의 개선 건의 등을 중심으로 활동하고 있다. 2011년부터 2014년까지 제출한 총 52건의 법령 등과 관련 의견 중 정부수용 현황은 12건(23.1%), 검토 20건(38.5%), 미수용 16건(30.8%)으로 나타났다.

**[표 3-46] 민선 5기 전국시군자치구의회의장협의회 정책건의 현황**

구분	건의	처리현황			
		(일부)수용	수용곤란	중장기검토	미회신
2011	9건(17.3%)	1	2	2	4
2012	19건(36.5%)	3	6	10	0
2013	21건(40.4%)	7	10	4	0
2014	3건(5.8%)	1	2	0	0
합계	52건(100%)	12(23.1%)	20(38.5%)	16(30.8%)	4(7.6%)

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

## (2) 타 지자체와의 관계: 상생교류발전을 위한 광역자치단체 간 협력

민선 5기 서울시는 지역상생을 화두로 상생발전기금의 출연과 타 지자체와의 상생교류 발전을 위하여 노력하였다. 서울시와 고양시는 상생발전을 위한 공동합의문을 체결하여 중장기적으로 지역발전과 인근 지자체가 공존할 수 있는 방안을 모색하였다. 고양시에는 서울시가 운영하는 서울시립승화원을 비롯해 난지물재생센터의 하수·분뇨처리시설, 음식물류쓰레기 처리시설, 재활용쓰레기 분리시설 등이 가동되고 있다. 이로 인한 주민 고통 등의 문제가 발생하였으며, 서울시는 기피시설로 인한 지역 피해 규모를 객관적으로 산정하기 위하여 양 도시의 실무 T/F팀은 50차례 넘게 협의하고 공조체계를 구축하여 공동합의를 체결하였다.

### <서울시-고양시 상생발전을 위한 공동합의>

서울시는 고양시의 요구에 따라 난지물재생센터 악취 저감 등 환경개선 용역(3.5억 원), 악취모니터링 전광판 설치(3억 원) 등의 예산을 편성하고 상생발전을 위한 공동합의를 체결하였다. 또한 중장기적으로 기피시설물에 대해 현대화, 공원화 사업도 추진하기로 하였다. 서울시-고양시 간의 상생발전을 위한 공동합의문의 주요 내용으로는 ▲ 고양시 민의 시설 이용 시 서울시민과 동등한 혜택 부여 및 고양시민 우대 채용, ▲ 도로확장 및 대중교통 편의증진 등 주민불편사항 해소노력, ▲ 기피시설의 현대화 등 환경개선 중장기 추진, ▲ 그 밖에 주민요구사항의 적극반영 노력 등이 담겨 있다.

<경기일보 2012년 5월 2일 기사>

서울시는 타 지방자치단체와의 협력을 위하여 ‘서울지역 상생교류 한마당’ 온라인 홈페이지를 개설하였다. 서울시 교류협력의 성과를 높이기 위해 안전한 먹거리 확보, 지역경제 활성화, 힐링과 소통, 일자리창출 등 4개 분야에 서울시민과 지역주민들이 체감할 수 있는 13개 중점사업을 타 지역과 협력하여 추진하고 있다. 서울시와 광역자치단체 간 협력적 거버넌스가 활발하게 추진되어, 지방출신 대학생의 서울거주를 위한 내발산동 기숙사 건립, 한강공원 문화장터 개최, 자연체험시설 설치, 지역 간 청년네트워크, 관광제휴 사업 등의 협력사업을 추진하였다.

**[표 3-47] 민선 5기 서울시-광역자치단체 간 지역화합(2013)**

사업명	협력대상 자치단체	주요내용	사업기간
내발산동 공공기숙사 건립 운영	충남 태안군 전남 순천시 전남 나주시 전남 광양시 전남 고흥군 경북 김천시 경북 경산시 경북 예천군	지방대학생의 주거복지를 위해 사업 참여 지자체와 협력하여 공공기숙사 건설 및 운영. 서울시는 토지를 무상 제공하고 참여지자체에서 건축 부담	2013~2014년
한강공원 문화장터	강원 횡성군 평창군 영월군 인제군 충북 단양군	한강 수계 지자체의 농산물 직거래, 지역축제 홍보, 문화행사를 통한 도-농 간 상생협력 관계 유지 및 한강 유역 지자체의 환경공동체 형성으로 한강 수질개선사업 협력 (83회 196일 운영, 참여인원 130,050명, 판매액 1,928,600,000원)	2013년
지역관광 집중 홍보 및 서울시민 할인	경기도 강원도 충청남도 전라북도 전라남도 경상북도	서울시는 매체 협조 활용 관광자원 지속 홍보, 지역방문 관광객 확대, 타 지자체는 서울시민의 지역 관광상품 이용 시 할인 강원(25개), 전북(27개), 전남(12개), 경기(1개), 충남(15개), 경북(8개)	2013년
수도권 관광진흥 협의회 운영	인천시 경기도 강원도 충청북도	수도권 관광자원 발굴 및 연계코스 개발, 해외마케팅 수도권행정협의회 수도권 광역관광루트 개발합의('98.11.) 지역 관광자원 및 민간참여를 통한 수도권 관광산업의 발전대안 마련	1999년 이후

자료: 서울시 내부자료(2016)

지역 상호 간의 협력과 더불어 분쟁이 발생하기도 하는데, 조정을 위한 제도로 지방자치단체 “중앙분쟁조정위원회”와 “지방분쟁조정위원회”가 있다. 전국적으로 중앙분쟁조정위원회는 지방자치 실시 이후 총 15회 분쟁조정에 관여하였다. 대부분이 행정구역에 대한 분쟁이었으며, 상정된 분쟁의 조정현황은 광역-광역 간 3건, 광역-기초 간 4건, 기초-기초 간 8건으로 기초-기초 간의 분쟁이 증가추세이다. 지방자치단체 지방분쟁조정위원회의 분쟁조정 결정은 총 9건이며, 이 중 조정이 5건, 각하가 2건, 취하가 1건, 기각이 2건으로 나타났다. 위원회에서 의결된 분쟁은 대부분이 행정구역과 지역개발에 관한 것으로 나타났다. 지역상생발전기금 출연에서 서울시와 13개 지자체 간의 협의를 위해 중앙분쟁조정위원회의 조정활동이 있었다. 서울시는 민선 5기 지역상생발전기금 법정출연금 납입 분쟁과 자동차등록사무소 분소운영 분쟁이 중앙분쟁조정위원회에 의해 조정, 취하된 바 있다.

**[표 3-48] 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995 ~ 2014)**

	안건명(신청일)	분쟁 당사자	의결내용
1	시설 납골시설 공설화 (2006.5.4.)	경기 화성시 → 서울 종로구 등 7개 구	조정(2008.6.)
2	경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립부담(2000.6.15.)	경기 의정부시 → 서울시	조정(2001.1.)
3	자동차 액화가스 충전소 설치 (2001.4.30.)	서울 강동구 → 경기 하남시	취하(2001.11.)
4	강남순환도시고속도로사업 도시계획시설 결정(2010.11.12.)	서울시 → 경기 과천시	조정(2011.12.)
5	지역상생발전기금 법정출연금 납입분쟁(2014.6.16.)	13개 비수도권 시도 → 서울시	조정(2014.6)
6	자동차등록사무소 분소운영 분쟁 (2014.12.15.)	서울 강남구 → 경남 함안군	취하(2014.12.)

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

### (3) 자치구와의 관계: 현장의 정책거버넌스 운영

서울시는 자치구의 주요현안들에 대한 해결책을 현장에서 찾기 위해 노력하였다. 2012년 11월부터 2013년 11월까지 서울시 총 20개 자치구를 박원순 시장이 방문하여 4개 현안별로 현장을 찾아다니며 문제를 파악하고 자치구, 지역주민, 전문가, 관련단체와 함께 해결

책을 고민하였다. 보고와 서류에서 벗어나 자치구 현장의 생생한 이야기를 듣고 서울시와 자치구가 공동으로 해결책을 찾기 위한 현장형 정책거버넌스를 운영하였다. 입주 4년이 지나도록 400여 세대가 미분양으로 남아있던 은평 뉴타운 문제에서 시작하여 주민들이 겪고 있는 문제는 직접 보고 문제의 본질과 해답을 찾을 수 있다는 시정철학을 담아 자치구 현장과 관련하여 주민, 단체와 소통하고 공동의 해법을 모색하였다. 사·구 협력적 거버넌스를 현장시장실로 기획하여 매월 자치구가 처한 다른 문제를 해결하고자 하였다.

**[표 3-49] 민선 5기 20개 자치구 <현장시장실>의 주요현안 해결내용(2012)**

3월	강서구 영천구	제물포터널 건설 및 상부 친환경 공간 조성	제물포터널 공사 착공 및 상부 친환경 공간 조성을 위한 마스터플랜 수립
	양천구	항공기 소음피해지역 지원확대	소음지도 제작 및 역학조사 실시
4~5월	금천구 구로구	서부간선도로 지하도로 건설 구로구 향동보금자리 주택 사업 관련 보상	민간투자 심의와 실시협약 체결
	구로구	향동보금자리 주택사업 관련 보상	보상을 위한 감정평가 실시, 보상가 산정 중으로 보상개시
6월	영등포구	당산동~샛강 생태공원 간 연결로 설치	서울시 투용자심사 통과 기본 및 실시설계 용역
	강동구	암사역 주변 침수해소 사업 추진	서울시 투용자심사통과 실시설계 용역
7월	성동구	용답역 주변(옹벽구간) 소방도로	소화기 보급 등 기초소방시설 설치, 소형소방차 구매예정, 옹벽 보수보강계획에 대한 주민설명회 개최
9월	노원구 도봉구	창동 차량기지 이전 및 개발	창동상계 광역중심 계획구상을 위한 TF 구성 운영, 동북4구 발전전략 발표(2014.1.27.) 핵심과제별 세부실행계획 전담조직 구성 운영(2014.3.26.)
10~11월	용산구	용산 국제업무지구 관련 대책	용산구 현장시장실 후속 정책 방문 실시, 서부이촌동 현장지원센터 개소 및 1차 후속대책 발표(2013.11.21.)

자료: 서울특별시 현장시장실(<http://runningmayor.seoul.go.kr/>)

민선 5기에는 현장시장실 이외에도 2012년 3월 서울시 부구청장회의에서 ‘골목상권보호’를 위한 25개 자치구의 대형마트 SSM 규제 행정안 공동결의문을 채택하였다. 이로써 대형마트의 공휴일 휴업명령을 조치할 수 있도록 자치구별로 관련 조례를 제정할 수 있게 되었다. 2012년 6월에는 서울시와 자치구 간 ‘재난대응 공동협력 협약’을 체결하고 상호 간 인력이나 장비 및 물자 등을 지원할 수 있도록 하였다. 2012년 12월 ‘대금e바로’를 통하여 서울시와 25개 자치구 간 건설공사 대금 지급보장 협약을 체결하였다.

## 6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재)

### (1) 중앙정부와의 관계: 국가와 지방자치단체의 상생발전을 위한 협력

2014년 8월 정부의 ‘한강 및 주변지역 관광자원화’ 추진정책에 따라, 서울시와 관계부처가 합동으로 한강의 생태환경 회복과 동시에 볼거리, 즐길 거리, 먹을거리를 복합적으로 제공하는 방안을 함께 마련하고자 하였다. 서울시와 기획재정부, 국토부, 문화체육관광부 및 환경부로 구성된 ‘한강 TF’와 정부출연기관과 서울시 연구기관이 참여하는 ‘한강연구구단’ 및 한강시민위원회, 시민단체, 전문가 등이 협력체계를 이루었다. 중앙정부와 서울시의 다양한 관점이 균형을 이룰 수 있도록 서울시의 ‘2030 자연성회복 기본계획’과 국토부의 ‘하천기본계획’을 연계함으로써 한강관련 계획이 정합성을 갖게 되었다. 사업의 추진 방향에서는 차관급 한강TF가 애로사항을 조정토록 하였다.

민선 6기 서울시는 중동호흡기증후군 메르스 발생 당시 정부에 국가방역보건대책과 관련하여 신속하게 투명한 정보를 공개하여 시민의 안전을 도모하도록 제안하였다. 이는 선제적으로 메르스 전염을 완화시키는 데 영향을 미쳤다. 또한, 메르스 이후 지역의 상권을 살리기 위한 민생경제와 관광객 유치에 위한 문화관광본부와의 협력을 추진했다. ‘국가-지자체 상생 발전’을 위한 자치조직권 핵심과제를 선정하고 「서울특별시 지방분권 촉진 및 지원에 관한 조례」를 제정해 지방분권 촉진 및 지원에 필요한 정책들을 지속적으로 개발·추진 중이다.

(2) 타 지자체와의 관계: 상생교류발전을 위한 광역 및 기초자치단체 간 협력

서울시가 '지역상생발전기본계획'을 수립하고(2015년 6월) 실국별로 산재되어 있던 지역 간 교류 및 협력사업들을 통합하였다. 또한 지역상생포럼을 개최하여 4개 광역자치단체와 15개 기초자치단체가 함께 상생공동선언문을 채택하고 지역 간 상생협력 정책의 지속 가능성을 높이고자 하였다.

<상생 공동선언문>

서울시는 도시와 농촌의 상생발전과 상호협력 사업의 확대 및 구성원들 간 네트워크 구축을 위하여 개최된 지역상생포럼 창립총회에서, 다함께 행복하고 성장하기 위한 상생 공동선언문을 채택하였다. 선언문은 ▲ 먹거리, 고용, 환경 등 문제를 해결하기 위해 공동체를 만들어 모두의 지혜를 모으고, ▲ 서로에 대한 믿음과 배려로 협력하고, ▲ 도농 직거래 활성화로 농가에는 소득증대를, 도시민에게는 건강한 밥상을 제공하고, ▲ 각 지역의 역사와 문화를 누릴 수 있는 기회의 폭을 넓히고, ▲ 지속가능한 상생협력 체계를 구축한다는 내용을 담고 있다. <시사저조은뉴스 2015년 6월 4일자>

서울시 우호교류협약에 따라 학계와 사업에 실질적으로 참여하는 민간부문 등의 자문을 거쳐 서울시가 진행 중인 정책(사업)을 5개 분야 18개 협력사업으로 체계화하였다. 사업 분야는 안전한 먹거리 확보, 농어촌 체험·교류 활성화, 도농연계 일자리 창출, 지속적 소통·협력 체계 구축의 5개 분야로 기존의 사업을 확대하거나 신규사업을 발굴하여 추진하고 있다.

[표 3-50] 2016 지역상생발전 5대 분야별 사업추진계획(2016.3. 기준)

5대 분야	18개 상생협력 사업
안전한 먹거리 확보	도심형 농부의 시장 운영 활성화
	추석 명절 서울장터 운영
	지역 간 전통시장 상호협력 및 공동마케팅 추진
	김장문화제 참여를 통한 부재료 판로개척 협력
농어촌 체험·교류 활성화	지역 청소년 간 역사·문화 체험교류 추진
	서울-지역 간 문화·예술 분야 상호교류
	어린이 농어촌 체험 및 교류 확대
	지역 관광지 활성화를 위한 홍보협력
유희자원 발굴 및 협력 활용	지역 폐교활용 자연체험 캠핑장 협력 조성·운영
	지역 유희공간(빈집/휴경지 등) 활용 도농교류공간 조성
	지역 출신 대학생을 위한 주거공간 마련
도농연계 일자리 창출	도시 중장년층 농촌 일자리 창출을 위한 교류협력
	귀농·귀촌 희망가족 맞춤형 영농교육 운영
지속적 소통·협력 체계 구축	지역상생 중간지원기구 설치·운영
	지역상생포럼 구성·운영
	정책 우수사례 공유 및 인적 교류 추진
	지역 온·오프라인 홍보플랫폼 구축
	지역 재해·재난 복구 및 구호 공동협력

자료: 서울시(2016)

2015년 6월에 지역상생포럼을 개최하여 상생발전시책을 추진하기 위한 추진체계로서 지역소식과 특산물 정보를 접할 수 있는 ‘홍보 플랫폼 구축’, 공공과 민간공동 기구인 ‘도농상생전문기관 설립’, ‘적극적 재정투자’ 등 세 가지 사안을 중심으로 제시하여 적극적인 추진의지를 표명하였다.<sup>23)</sup> 또한 서울시는 지역상생교류사업단의 설립과 함께 지역상생발전사업에 적극적으로 재원을 마련하였다.

23) 서울시, 2015, “2015 지역상생포럼 발표자료”, pp.22-23

[표 3-51] 서울시의 지역교류 및 협력사업의 중점 추진체계(안)

구분	핵심과제
홍보플랫폼 구축	지역의 소식과 농·특산물을 만날 수 있는 지역홍보센터 설치 - 설치규모: 990~1,650㎡ - 설치장소: 유동인구가 많고 접근성이 편리한 사대문안 건립 - 추진기간: 2015-2016년(하반기 설립 추진)
도농상생전문기관 설립	민관·관, 민간-민간 연계 및 지원을 위한 중간조직 체계 구축 - 공공-민간공동기구 “도농상생지원센터” 설치: 상생교류 사업지원, 상생 교류 활동가 양성교육, 지역자원 발굴 및 관리, 홍보센터 운영·관리 - 민간 활동가, 지역공무원 파견 등 전문가로 구성된 인력 구성 - 향후 지역홍보센터 운영·관리 추진
적극적 재원투자	지역 간 협력과 교류관계 강화를 위해 총 500억 원 마련 - 4개년(2015-2018년)간 중장기재정계획 수립 - 일반예산 및 대외협력기금 총예산

자료: 서울시(2016)

서울시가 타 지자체와의 교류협력을 광역자치단체에서 기초자치단체로 대상을 확대함에 따라 민선 5기에 이어 민선 6기에도 기초자치단체와의 교류가 활발하게 추진되었다. 광주(14년 7월), 정읍(14년 9월), 포천, 진안(14년 11월), 함평, 고창, 거창(14년 12월)과 추가적으로 도농일자리 창출, 영농교육, 지역특산물 직거래 장터 개설 등의 다양한 사업 분야에서 추진되었다. 타 지자체와의 협력적 거버넌스가 초기에는 재난관리나 축제 및 문화, 관광분야의 이벤트성 협력 위주에서 이루어졌다면 점차 실제 지역주민들이 체감하는 복리증진과 편의성을 확대시킬 수 있는 방향으로 교류협력이 이루어지고 있다.

정부의 지역행복생활권정책과 관련하여 서울시는 수도권 동북부시범권 지역에 서울시 4개 자치구(도봉, 강북, 노원, 성북)와 남양주시, 의정부시, 양주시를 시범생활권으로 지역 간 협력사업을 추진하였다. 주민의 삶의 질 향상과 자족적 기반강화를 목표로 수락·불암산 둘레길 조성사업, 도심 체재형 문화농원 조성, 동북권 박물관 네트워크 구축 등을 추진 중이다. 2개 이상 시·군이 자율적 협약을 통해 생활권을 설정하고 사군 간 칸막이를 넘어 협력을 통해 행정수요를 충족하면서, 중복투자 및 과당경쟁을 방지하고 자원의 효율적 활용을 목적으로 하는 정부의 정책사업이다. 2016년에는 서울시 25개 자치구와 경기도 10개 시군이 구성한 ‘서경지역생활권’을 중심으로 지역연계협력사업을 추진할 예정이다.

(3) 자치구와의 관계: 자치구 사무수행을 위한 적극적 재정 지원과 자치영향평가제 도입

민선 6기 서울시는 자치분권특별시 서울을 선언하고 선도적인 분권모형을 시행하고자 하였다. 첫째, 자치구의 어려운 재정현황을 같이 극복하고 적극적으로 지원하고자 한다. 자치구의 기준재정수요충족도를 100% 수준까지 지원하고자 조정교부세를 2,800억 원 확충하였다. 둘째, 서울시는 전국 최초로 정책 수립 시 자치구에 미칠 영향요인을 분석하고 협의조정하는 사전절차인 자치영향평가제도를 도입한다(2016). ‘자치영향평가협의회’를 통해 시의 신규 정책이 자치구에 미치는 행재정적 영향을 자치구전문가가 참여하여 사전에 분석하여 평가한다.

또한 서울시는 송파 세 모녀 사건, 장안동 독거노인 자살사건 등이 발생하여 보편적 복지를 시행하고 복지체계를 개선하였다. 주민과 마을중심의 복지체계를 구축하고자 서울시 자치구의 동주민센터를 ‘찾아가는 동주민센터’로 개편하여 민원행정과 복지행정을 결합한 복지체계를 만들었다. 2014년 9월 찾아가는 동주민센터 사업을 위한 추진본부와 위원회를 구성하였다. 2015년 3월부터 4개 동을 4개월간 시범운영한 결과 구 단위 거버넌스에서 보다 풀뿌리단위인 동 단위 거버넌스가 구축되었다. 2015년 7월부터 서울시 13개 자치구, 80개 동에서 찾아가는 동주민센터를 본격적으로 시행하였으며, 2016년 17개 구, 2017년 25개 자치구 전 지역에 확대시행할 예정이다.

서울시와 자치구 간 협업을 보다 강화하기 위해 자치구 간 현장 우수사례 공유회를 매월 개최하고, 시와 자치구 추진단, 추진위원단 회의를 정례화하였다. 소통강화를 통해 현장의 어려움을 적극적으로 청취하여 자치구와 민간부문과의 협력을 통한 시민생태계 조성을 추진하였다.

## 7) 변화 및 특징

서울시 자체적인 노력만으로는 이루기 어려운 협력적 거버넌스는 민선 기수별로 다양한 방식의 협력적 논의들이 지속되었다. 특히 민선 5기 이후에 협치와 관련한 큰 기틀이 제도화되고, 운영되기 시작하였다고 볼 수 있다. 실질적이고 구체적인 대안은 아직 제도화 시작 단계이나, 협력적 거버넌스를 위한 서울시의 활동이 광역지자체와 기초지자체 등을 파

트너로 하여 보다 구체화되고 있다. 특히 이들 제도운용이 분쟁 조정뿐 아니라 예방적 조치와 적극적 협력이라는 실효성이 담보되도록 설계하고 운영되도록 논의를 지속하고 있다.

민선 1기 지방자치 개막과 함께 서울시는 중앙정부에 사무의 구분과 사무에 대한 권한 요구, 시정운영을 위한 재량확대 등을 건의하여 자치에 걸림돌로 작용하고 효율적인 시정 운영에 꼭 필요한 권한에 대한 이양을 부분적으로 완료하였다. 민선 1기에는 민선 2기에 신설되었던 조직 간 갈등을 중재하는 별도 기구나 협의체가 존재하지 않았기 때문에 협력적 거버넌스가 미흡했던 시기이다. 지방자치는 중앙과 지방 간 관계를 기존의 하향식, 일방향이 정책집행 방식에서 상향식, 양방향의 의사결정 방식으로 변환시키는 전환점이 되었다.

특히 협력적 거버넌스는 특히 서울시와 자치구의 관계에서도 발견되었다. 조직 간 신뢰와 긴밀한 정보교류를 토대로 시민생활과 복지를 누리는 공동서비스를 제공하는 적절한 시·구 분업체계를 갖추게 되었다. 이에 따라 정책을 집행하는 주체는 주민행복에 보다 효율적인지를 고민하여, 그 권한을 자치구로 이양하는 등 질 좋은 서비스의 제공을 협력적으로 추진했다. 공공과 민간영역 사이도 예외는 아니다. 서울시는 다른 광역자치단체에서 시도하지 않은 민간위탁경영을 전국 최초로 도입하여, 자치 이전보다 현장중심적인 복지 서비스를 지원하면서 민간이 공공의 파트너로서 서비스를 제공하고자 하였다. 보라매병원 주차장 운영, 공원관리, 자원회수시설 관리, 묘지관리, 청소 업무 등 전문성을 강화하고 경영의 효율화를 목표로 시민의 삶과 직결된 생활현장 곳곳에 협력적 거버넌스를 실천하였다.

민선기수별로 협력적 거버넌스를 통하여 민주적 방법으로 해결해 나가고 있으며 민선 5기 이후로는 참여방식 또한 보다 다양하게 발전했다. 서울시는 공동의 목표를 위해서 중앙정부와 자치구와 협의하고 지역주민들의 의견을 수렴하여 정책에 적극적으로 반영하였다. 지역 공무원들은 지역문제에 대한 문제의식을 가지고 스스로 기획하여 적극적으로 추진하려는 의지와 실천성을 보여주는 사례가 많아 협력적 거버넌스는 민선기를 거듭하며 점차 고도화되었다.

### (1) 중앙과의 협력전담기구 확대 운영

민선 1기에는 중앙정부에 대한 사무구분과 권한이양에 대한 요구 등이 나타났지만 갈등을 조정하는 별도의 기구나 협의체가 존재하지 않았다. 민선 2기에 접어들어 지방자치단

체들 간의 갈등중재를 위하여 1999년 지방자치법의 개정으로 지방자치단체장들의 협의체와 지방자치단체 간의 분쟁조정기구가 신설되었다. ‘전국시도지사협의회’(2000.8.31.), ‘전국시군자치구의회의장협의회’(2000.4.12.), ‘전국시군자치구의회의장협의회’(2000.3.26.)가 행정자치부에 신고등록하여, 지방자치 발전에 필요한 법 개정 건의와 정책 협의 등에 관한 시, 군, 구 의견을 국회와 중앙정부에 제안하고 있다. 시군구 상호 간 교류 및 협력 증진, 발전을 목적으로 ‘전국시장군수구청장협의회’(2000.4.26.), ‘행정협의조정위원회’(2000.5.13.)도 각각 발족하여 활발히 운영 중이다.

## (2) 타 지방자치단체들과의 협력활동 강화

2015년 6월 서울시가 중심이 되어 상생공동선언문을 채택하고 19개 자치단체가 참여하는 지역상생포럼을 개최하는 등 타 지방자치단체들과의 협력적 거버넌스는 점차 확대되었다. 민선 초기에는 광역자치단체를 대상으로 재난관리 또는 축제 및 문화, 관광행사 지원과 같은 단순협력관계에서 점차적으로 기초자치단체로 대상을 넓히고 시민이 체감할 수 있는 사업과 복리증진을 위한 협력적 거버넌스가 주를 이루었다. 서울시는 사업의 추진방식도 실·국·본부 단위의 개별적 추진사업방식에서 벗어나 기존의 추진사업을 체계적으로 통합하는 전략적 추진기반을 마련하였다. 추진주체 측면에서도 서울시와의 협력대상인 지방자치단체의 공무원 중심에서 벗어나, 지역 활동가도 참여하는 상생공동체를 구성하여 운영하였다.

**[표 3-52] 서울시와 지방자치단체 간 교류협약 체결 현황**

민선 3기	민선 4기	민선 5기	민선 6기
전남('04.12) 제주('05.6)	충북('08.7) 경북('08.9) 경남('09.9)	대구('11.6), 수원('12.7) 완주('12.7), 순천('13.2) 충남('13.5), 전북('13.7) 금산('13.11), 완도('14.3) 강원('14.4), 광주('14.7)	정읍('14.9) 포천/진안('14.11) 함평/고창/거창('14.12) 제주/고령('15.2) 철원('15.3), 남해('15.4) 영월('15.5), 대전('15.6)

자료: 서울시 자료(2016)

### (3) 자치구와의 협력 강화 및 확대

서울시와 자치구의 관계는 사무이양과 재정지원 등을 통해 살펴볼 수 있다. 특히 민선 6기에 들어 서울시는 자치구와 분권에 기반한 상생·협력제도를 적극적으로 추진하고 있다. 서울시는 전국 최초로 정책 수립 시 자치구에 미칠 영향요인을 분석하고 협의·조정하는 사전절차인 「자치영향평가제도」를 2016년에 도입하여 실시하고 있다. 「자치영향평가제도」의 도입을 통해 서울시가 수립한 정책이 자치구의 행정권과 조직권을 침해하는 사항은 없는지 면밀히 검토하고 문제가 있는 경우 보완·수정해나가고자 한다. 서울시가 해야 할 업무를 재원 없이 자치구에 넘기거나 불합리한 매칭비 부담을 지우는 일을 차단하는 효과를 목표로 한다.

### (4) 관 주도에서 시민과 민간이 함께하는 협력적 거버넌스로 변모

협력적 거버넌스는 민선기수별로 시정의 정책방향에 도움이 되는 협약 체결과 지속적 교류를 통하여 발전하였다. 지역상생발전은 적극적 추진의지를 가진 시군구를 중심으로 다양한 사업 분야로 확대되었으며, 그 과정 속에서 지역주민과 민간활동가도 참여하게 되었다. 민선기수별로 기초지자체로 협력대상을 넓혀가는 경향이 나타났으며, 직접적으로 체험할 수 있는 사업과 복리증진을 위한 협력적 거버넌스로 귀결되어 지자체들 간의 교류협력 사업의 효과성과 상생발전의 공감대가 확산되었다.

## 7\_주민참여 분야

서울시 주민참여 분야의 활동은 크게 주민참여와 주민참여정의 측면에서 살펴볼 수 있다. 주민참여는 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민이 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 바를 의미한다. 주민참여정은 주민들이 정치적 대표자들의 책임성을 확보하는 주권자로서의 활동으로 일반적인 주민참여가 지방자치단체의 행정을 보완하는 간접적인 형태라면, 이보다 직접적인 활동이라고 할 수 있다.

서울시 민선기수별 주민참여 분야의 주요 변화는 중앙정부의 주민참여제도와 서울시의 주

민참여제도 운영 현황을 통해 살펴볼 수 있다. 1991년 지방자치법에는 주민참여제도가 법적으로 도입되지 않았으나, 지방자치법의 개정에 의해 점차적으로 주민들의 직접참여를 보장하는 제도적 근거들이 마련되었다. 중앙정부의 주민참여제도는 행정정보공개(1998), 주민감사청구(2000), 주민발의(2000), 주민투표(2004), 주민참여예산(2004), 주민소송(2006), 주민소환(2007)이 도입되어 운영되고 있다. 특히, 2003년 12월 제정된 지방분권 특별법 제14조 제1항에 ‘국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화해야 한다’라는 조항을 두도록 개정된 바 있다. 이와 함께 서울시는 정책아이디어 제안 등 정책과정에 주민을 참여시키는 천만상상오아시스, 정책박람회, 청책토론회 등을 통해 자체적으로 정책을 수립하여 운영하고 있다.

#### 1) 민선 1기(1995.7.1. ~ 1998.6.30.): 감시, 모니터링 중심의 주민참여

1990년대 지방자치가 실시되면서 정책결정과정에 주민들이 참여하는 운동이 본격적으로 시작되었다. 경실련, YMCA 등 전국적인 조직을 가진 단체들은 지역별로 의정감시 모임을 구성하여 활동하였다. 여성단체들도 참여하여 의정감시활동은 행정 감시, 예산감시 활동으로 이어졌다. 이러한 활동은 1997년 7월 민선자치 실시와 함께 지방자치가 민선 1기 시정에 올바르게 뿌리내리도록 하기 위한 서울시의 노력이 있었기에 가능했다. 지방자치는 서울시민들의 적극적인 참여와 협조, 비판과 대안제시 등이 필수적이었으며, 민선 1기 서울시는 이를 활성화하기 위한 각종 위원회제도와 참여 장치를 도입하여, 주민참여의 기반을 마련하고자 하였다. 대표적으로 바른시정 시민위원회, 서울여성위원회, 녹색시민위원회 등의 위원회가 발족하였고 주민감사청구제도 등이 시행되었다.

1996년 1월 발족한 ‘바른시정 시민위원회’는 서울시가 수립한 시정운영 3개년계획을 3년의 임기 동안 평가, 조언하는 역할을 수행하였다. 서울시의 문제를 스스로 해결하고 분야별로 한정된 기능만을 수행하여 업무교류 등이 어려웠던 과거의 단점을 개선하였다. 교통, 환경, 복지, 문화, 경제 분야의 전문가 50명으로 분과위원회를 구성하여 관련부서와 연계 체제를 구축하였다.

같은 해 2월 여성정책 개발능력을 갖춘 30여 명의 여성위원으로 구성된 ‘서울여성위원회’가 발족하였다. 여성권익을 향상하고 사회참여를 촉진하며 여성정책 관련 아이디어 등을 모니터링하고 서울시 정책에 반영하였다. 서울여성위원회는 서울시 공무원의 여성 채용비율 20%를 1998년까지 달성할 것을 촉구하는가 하면 시민들이 복지시설을 쉽게 이용할 수 있도록 복지현황지도를 제작해 줄 것을 권고하여 채택되기도 하였다.

또한 1996년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 제정되고 정보공개제도가 시행되면서 업무추진비 감시운동, 예산감시운동이 본격화되기 시작했다. 1999년과 2000년에는 지역의 시민단체들을 포함하는 ‘예산감시네트워크’, ‘판공비 공개운동 네트워크’ 등이 결성되어 정보교류를 하면서 지역별 활동이 이루어졌다.

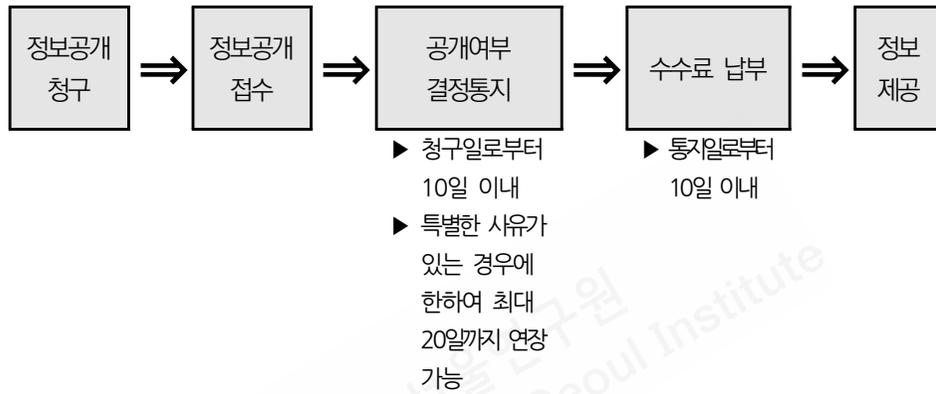
#### <시민감사청구제도>

민선 1기 서울시는 시민단체가 부정부패 등 시정운영에 있어서 의심나는 부분에 대하여 감사를 요청하고 그 결과를 받을 수 있도록 ‘시민감사청구제도’를 도입하여 실시하였다(1996년). 감사청구가 가능한 단체는 공익성을 지닌 시민단체 및 전문단체, 직능단체 등이며 예산낭비, 환경오염, 부실공사 등과 관련한 시민불편사항이 청구제도를 통하여 제기되었다. ‘YMCA’가 보도블록 부실시공에 대하여, ‘참여민주사회시민연대’가 지하철 안전진단에 대하여 서울시 감사를 청구하였으며, 이에 서울시는 정밀한 감사를 실시하여 결과를 청구단체 및 언론에 발표하였다. 시민감사청구제도를 정부에서 도입, 1999년 지방자치법에 근거하여 전국적으로 ‘주민감사청구제도’로 시행되었으며, 이후 2012년 「서울시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」에 따라서 서울시정의 시민감사옴부즈만 제도로 발전하였다. <자치2년 서울시, 시민과 소통하는 서울시의 노력>  
 ※ 주민감사: 주민감사청구, 시민감사: 시민의 감사청구, 직권감사: 직권에 의한 감사

#### 2) 민선 2기(1998.7.1. ~ 2002.6.30.): 투명성 강화와 온라인 창구의 개방

서울시는 2000년 서울특별시와 산하 집행기관이 행정 정보를 공개하는 데 필요한 사항을 담아 「서울특별시 열린시정을 위한 행정정보공개 조례」를 제정하였다. 시민의 알권리를 보장하고 소통과 협력을 통한 열린시정 구현을 위한 다양한 정책을 추진하였다.

민선 2기 부패방지시책에 따라서 1999년 민원처리를 온라인상에 공개하였는데, ‘민원처리 온라인 공개시스템’은 세계 최초로 개발, 운영된 사례로 온라인으로 신청한 민원업무의 처리 전 과정을 시민이 직접 확인할 수 있는 제도이다. 2000년에 제정된 행정정보공개 조례에 근거하여 평균 약 65% 정도의 처리율을 보였다. 2000년 3월부터 지방자치법에는 주민감사청구제도와 주민발의제도(조례의 제정 및 개폐청구제도)가 도입되었으며, 서울시는 민선 1기부터 시민감사청구제도를 시행하였다.



자료: 서울특별시청 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/>)

[그림 3-17] 서울시 정보공개제도 추진절차

행정기관 중 최초로 ‘시장 판공비를 공개’하여 사용한 업무추진비 전체의 사용내역을 투명하게 공개하며 예산집행의 투명성을 높였다. 제9차 국제반부패회의(1999년 4월)에서 세계의 대도시 부패방지를 위한 롤 모델로 평가받고 국내 공공부문 경영혁신 우수사례로 선정되어 중앙정부 및 지방자치단체에 보급되었다(새서울 시정백서, 2000). 정보공개에 대하여 시민이 평가하는 시스템인 ‘시민평가제’를 도입하였다.

### <시민과 시장의 데이트>

민선 2기 고건 시장 취임 시부터 매주 토요일 '시민과 시장의 토요일'을 총 79회에 걸쳐 실시하고 858건의 민원을 경청해 해결하였다. 온라인 공간에서 시장과의 대화를 통해 시민의견들 듣는 '시장에게 바란다' 홈페이지 운영과 서울신문고, 부조리 신고엽서, 시민감사제 등의 채널을 통하여 시민들의 생활현장 소리를 시정에 적극 반영하는 등 열린 시정을 펼쳤다. <새서울 시정백서, 2000>

### 3) 민선 3기(2002.7.1. ~ 2006.6.30.): 참여와 다양성의 확대

민선 3기에는 주민투표법에 근거하여 주민투표제가 2004년 7월에 도입되었다. 이는 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들이 투표를 통해 결정할 수 있도록 하는 제도이다. 주민투표가 주민들에 의해 발의될 경우에는 주민들의 주도성이 보장될 수 있다는 의미를 지닌다. 주민소송은 지방자치법 제17조에 근거하여 2006년 1월부터 시행되었다. 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방하거나 시정할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라는 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다.

주민참여예산제도는 조례에서 도입되어 지방재정법 제39조에 근거를 마련하면서 전국 단위로 본격적으로 시행되었다. 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도이다. 예산편성이 확정되기 이전 사전과정에서 주민들의 참여를 보장한다는 점에서 적극적인 의미를 가진 참여제도이다. 서울시는 주민참여예산제도의 검토와 타 지자체 시행착오 결과를 반영하여 민선 5기에 제도를 도입하여 시행하였다.

[표 3-53] 민선 3기 주민참여제도 도입현황(2000 ~ 2006)

주민참여제도	시행일	법적 근거	서울시 도입
주민감사청구제도	2000.3.	지방자치법 제16조	1996년 시민감사청구제도 도입 정부에서 도입 후 전국적 시행
주민발의	2000.3.	지방자치법 제15조	2000년 도입
주민투표	2001.7.	주민투표법	2001년 도입 후 2011년 시행
주민참여예산제도	2004.3.	조례에 도입, 지방재정법 제39조에 근거 마련	2012년 『서울시 주민참여예산제 운영 조례』 제정 및 도입
주민소송제도	2006.1.	지방자치법 제17조	2006년
주민소환투표제도	2006.5.	지방자치법 제7958호	2007년

자료: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

2002년 12월 대통령선거에서 행정수도의 이전공약을 발표한 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 공약사업으로 서울시의 행정수도이전을 추진하면서 수도 서울로서의 위상에 위기를 맞게 되었다. 수도이전에 반대하는 서울시와 시의회, 수도이전반대국민연합 등 시민들은 수도발전기획단을 구성하고 수도발전자문위원회를 출범시켜 수도로서의 당위성을 주장하였다. 수도이전 반대활동을 전개하면서 위헌의 소지가 있는 정부의 ‘신행정수도의 건설을 위한 특별조치법’에 대한 헌법소원을 제출하여 위헌판결을 받았다.

민선 3기 ‘버스개혁시민위원회’의 활동으로 서울시의 고질적 문제인 교통체계 문제의 해결에 합의할 수 있었다. 경실련 등 7개 시민단체에서 서울시 버스개혁을 위하여 시민단체와 전문가, 이해관계자가 참여하는 시민위원회를 구성하였다. 사회적 합의를 통해 버스개혁을 제안하였고 서울시는 시행을 촉구하는 성명을 발표하여 위원회를 발족하였다. 이해관계 조정을 통하여 제도화가 가능한 실행방안 마련과, 동시에 시정에서 새로운 모험적 실험이었으나 다양하고 복잡한 이해관계가 얽혀 있는 정책을 주체적 참여와 적극적인 문제 해결 의지로 실천하는 모범사례로 정착되었다.

#### 4) 민선 4기(2006.7.1. ~ 2010.6.30.): 주민참여의 확대와 발전

민선 4기 2006년 10월 서울시정에는 주민참여를 통한 정책제언 창구인 ‘천만상상오아시스’가 최초로 도입되어 현재까지도 이어지고 있다. 천만시민의 소중한 목소리 ‘천만상상오아시스’는 주민들이 겪는 불편사항들을 창의적 개선 제안으로 전환하는 데 초점을 맞추어 주민참여와 다양성을 확대시킨 서울시 제도이다. 기존의 행정민원과 불만사항 위주의 주민제안 제도나 일회성의 홍보성 참여제도를 창의적이고 전문적인 행정개선 및 아이디어를 확보할 수 있는 사이버 공간으로 새롭게 재구성하였다. 운영개시(2006.10.10.) 이후 회원수는 76,182명(2015.4. 기준), 접수된 아이디어는 총 158천 건, 이 중 731건이 채택되어 서울시 정책에 반영되었고 지속적으로 주민의견 채택비율이 증가하였다.

**[표 3-54] 천만상상오아시스 도입 이후 참여 및 채택 추이(2006.10. ~ 2015.4.)**

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015.4.
접수건수	2,599	7,729	9,067	36,289	64,798	15,897	7,878	8,178	6,650	1,534
채택건수	12	28	31	71	82	100	169	131	119	47
채택률(%)	0.46	0.36	0.34	0.20	0.13	0.9	0.02	0.01	1.78	3.05

자료: 서울시 내부자료

2007년 도입된 120 다산콜센터는 한 개의 번호만으로 전화, 화상전화, 문자메시지, 인터넷, SNS 등 다양한 통신매체를 활용해 서울생활에 필요한 각종 정보를 획득하고, 행정불편 사항을 해소할 수 있게 되었다. 특히, 수화서비스 등 사회적 약자를 배려한 행정서비스 등을 통해 장애인 단체에서 각종 인권상 등을 수상, 민원채널로서의 모범사례로 국내외에서 벤치마킹되었다(지방자치 20년, 시민이 행정의 중심에 서다, 서울시).

민선 4기 기존의 ‘시민감사관’과 대학교수 등의 직업이 있는 사람이 수행하던 ‘청렴계약옴부즈만’으로 이원화되었던 조직을 ‘시민감사옴부즈만’으로 통합하여 감시 기능을 대폭 강화하였다. 부당한 행정 조치 감시 및 조사를 수행하는 일종의 행정감찰관제도인 시민감사옴부즈만 제도는 과거 시민이 감사를 청구하는 사안에 대해서만 감사를 수행할 수 있었기 때문에 감시활동의 실효성이 낮았다. 서울시는 시민감사관과 청렴계약옴부즈만을 통합 운영하여 업무의 효율성과 시민들의 불편을 줄여 제도를 개선하였다.

### 5) 민선 5기(2010.7.1. ~ 2014.6.30.): 다양한 시민참여제도의 실험적 도입 확산

민선 5기 도입된 서울시의 주민참여제도에는 대표적으로 ‘주민참여예산제도’를 비롯하여 ‘1000인의 원탁회의’, ‘정책박람회’, ‘청책워크숍’, ‘현장시장실’, 현장 경청투어 ‘마실’(점검형 현장방문) 등을 들 수 있다. 서울시 복지, 주거, 환경 등 분야별 시정방향에 대하여 현장전문가와 시민의 의견을 청취하였다.

중앙정부의 정부 3.0 계획을 중심으로 ‘정부 중심의 정보공개’에서 ‘국민 중심의 정보공개’로 전환되면서, 민선 5기 서울시는 ‘정보소통광장’, ‘정보소통 백서’, ‘시민 알권리 10대 원칙’ 등 정보공개 강화를 위한 [열린시정 2.0 프로젝트]를 실시하였다. 서울시의 정보공개율은 2011년부터 증가하여 2013년 97.8%를 기록하였다. 시민의 알권리를 보장하고 행정의 투명성과 책임성을 확보하기 위해 법령에서 정한 비공개 사항을 제외하고, 모든 행정정보를 투명하게 공개하는 ‘누드프로젝트’를 실시하였다. 민선 5기 무상급식 지원범위에 관한 서울시민 주민투표 발의가 제안되었으나 개표기준(서울시민 1/3 미만 투표)에 미치지 못하여 무산되기도 하였다(2011년 8월).

**[표 3-55] 서울시 무상급식 지원범위에 관한 주민투표 실시 현황**

지역	투표일	건명	투표결과	청구권자
서울시	11.8.24.	무상급식 지원범위	투표권자 1/3 미만 투표로 미개표	서울시민 (1/20 이상)

주민참여예산제도는 2013년 서울시 예산편성부터 매년 5백억 원 규모의 참여예산을 별도 배정하여, 2013년에는 132개 사업 471억 원, 2014년에는 223개 사업 503억 원이 선정되었다. 지방자치단체 예산편성에 지역주민이 직접 참여할 수 있도록 한 제도로서, 재정운영의 투명성과 공정성을 높이고 예산에 대한 시민통제로 정책실행에 대한 책임감을 높이는 등 시민들이 예산운영에 참여하는 방식이다. 특히, 민선 5기 박원순 시장후보의 선거공약으로서 서울시민의 참여를 보장하는 제도적 골격을 담아 다양한 이해관계자의 의견수렴과 논의 과정을 거쳤다.

공모위원 200인과 추천위원 50인으로 구성된 시민참여예산위원이 참여예산 사업을 심사,

선정하는 서울시 주민참여예산제도는 2011년 3월 정부의 『지방재정법』 개정으로 동년 9월부터 모든 자치단체가 의무 시행하게 되었다. 서울시는 광역지자체 중 가장 늦게 참여예산제도를 도입하였지만 순수 민간주도의 참여예산위원회 운영과 전체 예산안에 대한 의견제시가 가능하도록 다른 지자체보다 선도적인 제도를 선보였다. 보다 엄격한 예산심사를 진행하는 등 자치구별로 가장 경쟁력 있는 사업을 분과위에 상정하도록 하고 참여예산 한마당 투표에서 92%의 높은 투표율을 보이는 등 적극적 주민참여를 이끌어냈다. 특히 적은 예산으로 큰 효과를 낼 수 있는 규모일수록, 시민 밀착형 사업일수록 주민선호도가 높게 나타나 논의된 내용과 어젠다 등을 매주 발전시킨 것이 특징이다.

2012년 10월 처음 개최된 ‘희망서울 정책박람회’는 시민의 정책참여를 본격적으로 공론의 장으로 유도하기 위해서 매년 9월 정례화하였다. 2014년 9월 정책박람회에는 약 3만 5천 명의 주민들이 참여한 가운데 ‘정책나들이’, ‘시민참여발자취’, ‘시민시장살’, ‘정말 대학생’, ‘정책영상 36.5°C’ 등의 다양한 신규 프로그램을 시도하였다. 정책 홍보부스 설치 및 체험 프로그램, 시민제안코너 등의 운영을 통하여 주요 정책에 대한 대(對)시민 인지도를 제고하고 다양한 의견을 수렴하였다. 정책박람회는 시민중심의 기획으로 시민이 정책과정에 자연스럽게 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 공무원과 민간 전문가가 직접 시민의 아이디어를 청취하고 논의할 수 있는 장을 열었다.

구 분	2012년	2013년	2014년
참여기관	시 본청 위주	• 시 본청+자치구+의회 • 산하기관+시민단체	• 시·구의회·산하기관, 시민단체 • 소규모 시민모임+대학생
행사내용	당일 행사 위주	• 시민 아이디어 발굴 • 시민단체 홍보	시민 아이디어 발굴+숙성+참여 (시민시장살, 정말대학생)
참여시민	26,050명 (토론 4회, 제안 268건)	31,045명 (토론 23회, 제안 302건)	34,895명 (토론 47회, 제안 398건)

자료: 서울시 자료(2016)

[그림 3-18] 서울시 정책박람회 연도별 주민참여 현황

청책토론회는 사회적 이슈로 떠오르거나 문제해결을 위한 다양한 이해관계 주체들의 의견과 시민들의 의견을 듣고 정책에 반영해야 할 정책현안이 있을 때 주제를 공모 받아 선정하는 제도이다. 2011.11.26.부터 2014.12.31.까지 접수된 총 제안 1,559건 중 1,180건(정책제안 반영률 76%)이 서울시 정책에 반영되었다. 연 1회 현장소통 참여자에 대한 시민만족도 여론조사 실시와 연 1회 청책토론회 백서를 발간하고 소통채널로 ‘시장에게 바란다’, ‘시민불편살피미’, ‘열린토론평’ 등이 개설되어 있다. 제안된 시민의견의 정책반영 여부 및 정책화 과정을 투명하게 공개함으로써, 시민의 참여의욕을 고취시키고 시민제안 의견에 대한 피드백을 실시하여 제도의 실효성을 강화해 나가고 있다.

민선 5기는 심아버스, 국공립어린이집, 환자안심병원, 중증장애인 24시간 활동보조인 지원, 임대주택 8만 호 건설 등 시민들의 삶과 관련한 정책들이 활발하게 추진되어 성과를 거두었다.

#### 6) 민선 6기(2014.7.1. ~ 현재): 시민소통과 공유의 심화를 통한 정책 수립

민선 6기 주민참여는 민선 5기에 실험적으로 도입되었던 다양한 시민참여제도 및 프로그램을 더욱 심화, 발전시켜 심도 있게 추진되고 있다. 특히, 정책의 입안단계부터 실행, 환류의 전 과정에 시민들이 참여할 수 있는 기회가 점차 확대되었다.

2012년 500억 규모로 도입운영 중인 주민참여예산제는 건설, 경제산업, 공원, 교통주택, 문화체육, 보건복지, 여성보육, 환경 분야의 지정공모 분야와 자유공모 방식으로 수행된다. 주민들이 직접 지역에 필요한 사업을 제안하고, 위원회 심의 및 사업에 대한 전자투표를 실시하여 예산안에 반영하여 시행 중이다. 2015년에는 시 전체 공통사업으로 접수된 2,700여 건의 사업들 중에서 분과위 상정을 통하여 1,337건을 선정하였다. 총회에서는 738건을 선정하여 최종 269건에 대한 사업을 시민들이 직접 참여하여 운영하고 있다<sup>24)</sup>. 횡단보도육교 정비, 등산로 또는 가로수 정비 및 개선사업이나 노후된 공원 시설물의 유지보수, 어린이 놀이공간 확충 등 시민의 삶에 직접적으로 맞닿아 있는 분야에서 주민참여가 높게 나타나고 있다.

24) 서울시 주민참여 예산 인터넷 홈페이지(<http://yesan.seoul.go.kr/>)

이외에 시민청 마스터플랜에 따라 시민들이 주인이 되어 만들어가는 정규프로그램을 구성하여 시민대학, 토크콘서트, 시민청 결혼식 등 시민활동을 유도하고 있다. 시민이 기획하고 참여하는 다양한 프로젝트형 사업의 경우, 서울시 담당부서 공모방식으로 지정공모 및 자유공모를 통하여 수행한다. 시민이 기획안을 제안하면, 서울시는 정책과 적합성, 실현가능성, 법령저촉 여부 등을 심사하여 사업비를 지원하고 전문가 및 실무를 담당하는 공무원의 컨설팅을 제공하여 정책에 반영하는 과정을 거친다.

서울시는 외국인 주민이 46만 명 이상인 현향을 반영하여, 23개국 출신의 외국인 38명이 참여하는 ‘외국인 주민대표자회의’를 2015년 12월에 출범하였다. 국제도시로서 외국인 관련 정책 및 다문화 정책에 대한 자문과 정책수립에 참여하고 있다.

시민공약평가단은 2014년 9월부터 3개월간 서울시민의 대표성을 확보할 수 있도록 인구 비례에 의하여 무작위 선발하고, ‘한국 매니페스토 실천본부’와 협업을 통해 시민공약평가단 110인을 구성하였다(1,367명 예비평가단 중 최종 110명 선정). 이들은 민선 6기 공약 29건에 대해 실천계획 심의, 공약조정 적정여부 평가, 의견제시 등의 활동을 수행하였다.

서울시는 지방재정법 제39조와 시행령 제46조에 근거하여 2012년 주민참여예산제 운영 조례를 제정하고 운영계획을 수립하였다. 매년 500억 원 규모의 주민제안사업을 참여예산위원회 및 시민이 직접 선정하고, 시 전체 예산편성에 대해 주민들이 의견을 제시하도록 하는 것이다. 2013년부터 주민참여예산사업을 선정하여 그 해(132건 499억 원), 2014년(223건, 503억 원), 2015년(352건, 500억 원), 2016년(524건, 498억 원) 선정하였다. 운영 기구는 참여예산위원회와 참여예산지원협의회로 구성되어 있는데, 참여예산위원회는 시민 250명(공모 225명, 추천 25명)으로 10개 분과위원회를 운영하도록 하였다. 참여예산지원협의회는 전문가, 시의원, 참여예산위원, 공무원 등 15인 이내로 구성하였다. 특히 여성, 청소년, 장애인, 다문화가족 등 사회적 약자의 참여를 보장하고 있다<sup>25)</sup>.

최종사업 선정에 있어 모바일 투표앱을 활용한 엠보팅(mVoting) 실시로 시민참여를 대폭 확대하여 재정민주주의를 실현하고 있다. 또한 제안사업 심사의 공정성을 강화하였다. 우선 참여예산 심사 전 과정을 인터넷에 공개하여(참여예산 홈페이지), 시민이 제안한 전체

25) 주민참여예산 심사위원 선정 시 50%를 여성에게 할당, 추천위원은 사회적 약자를 우선적으로 배려하도록 하고 있다.

사업 및 사업선정의 전체과정과 심사과정의 투명성을 확보하고, 시민 알권리 충족에 기여하고 있다. 주민의견을 반영한 예산편성으로 시민참여 활성화와 시민거버넌스 모델을 확립하였다. 서울시 사례를 국내외 도시가 벤치마킹하고 있으며, 14년 지방자치단체 예산효율화 우수사업 발표회에서 국무총리상을 수상하고, 지방교부세 3억 원을 포상 받은 바 있다.

## 7) 변화 및 특징

### (1) 수동적 주민참여에서 능동적 참여로의 진화 및 발전

민선자치 이후 주민참여는 행정정보공개의 수동적 참여에서 주민들의 정책아이디어 반영 수준까지 양적, 질적으로 모두 발전했다. 민선 2기는 서울시 행정정보공개 조례가 제정(2000년)되면서 시민의 알 권리를 보장하고 행정정보공개 활동이 본격적으로 이루어졌다. 점차 단순한 민원성 문제제기나 일회성의 홍보목적 참여제도에서 행정개선을 위한 주민들의 창의적인 아이디어를 확보할 수 있는 ‘응답소’, ‘천만상상오아시스’ 형태로 발전하여 운영되었다. 행정정보공개 이용률은 이전과 유사하였지만, 천만상상오아시스의 경우 참여 및 의견채택률이 점차 증가하였다. 초등학교 무상급식 지원범위에 대해 주민투표가 발의되기도 하였다.

민선 5기에 와서는 정책박람회, 청책토론회, 현장시장실 등 보다 다양한 형태의 제도가 새롭게 도입되었으며, 기존의 제도들도 진화, 발전을 거듭하였다. 천만상상오아시스는 채택률이 제도 도입 첫 해인 2006년 0.46%에서 3.05%로 약 7배 증가하였다. 정책박람회와 청책토론회를 실시하여 서울시 주요 정책에 대한 시민인지도를 제고하고 다양한 의견 수렴과 사회적 문제에 대한 이해관계 주체들과 시민들의 의견을 고려할 수 있는 기회를 마련하였다.

정책박람회는 2012년 첫 개최에서 토론 및 제안참여인원이 26,050명이었는데 정례화 이후 2013년에는 31,045명, 2014년 34,895명으로 지속적으로 증가추세에 있다. 청책토론회 제안의 정책반영률은 76%에 이른다. 공공이 시민편의적인 장을 마련하기 위하여 다양한 주민참여를 유도하고 제도를 지속적으로 개선하고자 노력하였다. 주민들의 성숙한 시민의식으로 적극적인 참여가 있었기에 달성할 수 있었다.

## (2) 지역에 적합한 주민참여방식의 지속적 보완

2000년대 이후 정부의 주민참여 활성화에 따라 명문화된 제도들이 도입되었다. 주민소송, 주민투표, 주민감사 등 전국의 지자체에서 의무적으로 도입, 운영하도록 규정하였다. 서울시는 민선기수별로 주요이슈와 지역 실정에 맞는 주민참여제도를 시행하고 점차적으로 제도를 고도화시켰다.

서울시의 주민참여는 새로운 제도 및 프로그램을 도입, 운영하는 등 소기의 성과를 가지 화하고 있다. 단순히 정보를 공개하던 수준에서 나아가 주민들의 의견을 고려할 수 있는 통합창구를 마련하고, 주민들의 아이디어로 행정개선과 정책이 만들어질 수 있는 제도화 의 노력이 이루어졌다.

중앙정부의 제도를 일률적으로 도입 운영하는 데 그친 것이 아니라, 활성화 방안을 고민 하고 보다 시민편의적 제도로 자리매김할 수 있도록 서울시민의 주민참여방안을 기획하고 지원하였다. 서울시 주민참여예산제도는 전국 지자체 중 가장 늦게 도입되었지만, 500억 예산에 대해서 주민이 정책의 수립, 집행, 평가 단계별 참여가 가능하도록 설계되어 진정한 주민자치를 실현해 나가고 있다. 정책박람회 개최 첫해의 문제점을 보완하여 이듬해 발전된 형태로 개최하였다.

트위터, 페이스북 등 SNS를 온오프라인 통합창구로 이용한 ‘응답소’는 민선 5기 소통과 참여를 내세워 타 지자체가 벤치마킹하는 우수사례로 꼽힌다. 서울의 미래상에 관하여 무작위로 선출된 시민 100인과 숙의과정을 거쳐 선정한 ‘시민참여형 2030 서울도시기본계획’은 기존의 정책가와 학계가 수립하는 틀에서 벗어나 서울에 대한 계획을 시민이 참여하여 20년 후 서울의 비전과 핵심이슈를 도출하고 이를 기반으로 목표를 수립하여 추진하고 있다.

## (3) 안전, 복지문제 등 시민의 삶과 직결된 정책분야에서 적극적 참여

서울시 정책은 도시개발과 도시관리를 중심으로 시책이 진행되었으나 점차 환경과 안전, 복지분야 정책의 강화로 주민참여가 확대되었다. 국가적 재난 및 안전관리 체계 문제에 경종을 울렸던 세월호 사건과 메르스의 영향으로 비상보건의료관리에 대한 지방정부 차원의 대응 이후, 민선 5기와 6기에는 안전과 보건, 복지문제가 주요이슈로 부상하였다. 자치

구별 어린이 안전과 치안에 대한 주민참여가 보다 활발하게 이루어졌으며, 시민들이 뽑은 서울시 우수정책에서 원전하나줄이기, 여성안심택배서비스 등이 선정되었다.

#### (4) 적극적 주민의견 경청을 통한 소통행정 구현

민선 5기 강조된 온라인소통이 친숙하지 않은 주민 또한 누구나 참여 가능한 소통창구인 시민청 내 ‘시민발언대 키오스크’, 광장과 직장이 밀집한 지역에 ‘찾아가는 시민발언대’를 설치하여 시민의견을 반영하였다. 쌍방향의 소통은 비상상황에서 시민들의 제보를 활용, 긴급메시지 및 시민제보를 통하여 실시간 소통하는 참여형태 행정을 구현하고자 하였다.



# 04

---

## 서울시 민선자치의 제약과 한계

- 1\_자치입법 분야
- 2\_자치조직 분야
- 3\_자주재정 분야
- 4\_중앙-서울시 사무배분 분야
- 5\_협력적 거버넌스 분야
- 6\_주민참여 분야

## 04 | 서울시 민선자치의 제약과 한계

서울시는 그 동안 민선자치를 통해 자치입법, 자치조직, 자주재정, 사무배분, 협력적 거버넌스, 주민참여를 위해 다양한 노력을 시도해왔다. 전술한 민선기수별 변화 및 특징을 통하여 파악할 수 있듯이 서울시의 이러한 노력들은 기본적으로 지방자치를 운영하는 중앙의 제도하에서 이루어지기 때문에 법·제도적 제약과 한계들이 존재한다. 여기에서는 제약과 한계들이 구체적으로 무엇인지 살펴보고, 주요 해외 국가들은 어떻게 해결해나가고 있는지를 검토하여 우리의 현 주소를 가늠하고 개선방향을 설정하고자 한다. 특히 우리나라와 비교적 유사한 지방자치 환경을 지니고 있는 일본 사례와 상대적으로 중앙집권이 강력한 프랑스의 지방자치 운영사례를 중심으로 살펴보고자 한다<sup>26)</sup>.

### 1\_ 자치입법 분야

지방자치단체는 주민의 복리 증진과 지역발전을 위해 필요한 사항들을 조례 제정을 통해 수행할 수 있다. 현행 헌법과 지방자치법은 지방자치단체의 조례제정 범위를 제한하고 있다. 지방자치법 제22조에서 ‘법령의 범위’ 안에서 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 하고, 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙과 같은 사항에 대해서는 ‘법률의 위임’에 따르도록 규정하고 있다. 이 같은 제한으로 서울시는 주민들이 당면한 문제를 지역특성에 맞는 조례를 제정하여 해결하기는 어렵다. 정책집행 시 필요한 정책수단을 제대로 활용할 수 없어 주민의 복지과 안전문제에 대한 해결을 더디게 하는 어려움을 겪고 있다.

26) 일본과 프랑스는 각 지방자치단체의 독자적인 정책수립과 집행능력을 높일 수 있도록 역할과 권한을 강화시켜왔다. 일본은 1999년 「지방분권일괄법」 제정을 통해 포괄적으로 권한을 이양하였고, 지방자치단체의 자치입법권, 자주재정권, 자치조직권, 지역계획권을 강화시켰다. 프랑스는 1985년 「지방이양일괄법」 제정을 통해 포괄적으로 권한을 이양하였고, 2003년 헌법 개정을 통해 지방자치단체의 자치입법권, 자주재정권을 강화시켜왔다. 앞서 살펴본 각 분야별 제약과 한계에 대해 일본과 프랑스는 어떤 방식으로 운영하고 있는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1) 조례의 제정권이 법령 범위 내로 한정

지방자치단체는 중앙정부가 제정한 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 정책은 중앙정부의 법률을 통해 집행할 수 있다. 중앙정부에 의한 법률의 제정이 지연되는 경우에 지방자치단체는 필요한 정책을 집행하지 못하게 되고, 지역주민들은 어려움을 겪게 된다. 실제로 중앙정부의 법률을 제정하는 국회에는 지방자치단체 관련 법률이 장기간 계류 중에 있어 중앙부처에 대한 건의에서부터 관련 법 개정까지 장기간이 소요되고 있는 실정이다.

구체적 사례로 지방자치단체의 젠트리피케이션<sup>27)</sup> 방지를 위한 대책을 꼽을 수 있다. 서울시 성동구 성수동, 마포구 홍익대 앞, 신촌 등은 예술인, 청년, 상인들이 만든 문화중심도시이다. 그럼에도 불구하고 상권이 살아나자 대기업들이 체인점을 열었고, 임대료가 올라 마을주민들이 다른 지역으로 내몰리는 상황이 발생하게 되었다. 젠트리피케이션의 부정적 측면을 방지하기 위해 성동구는 전국 최초로 「서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」를 제정하여 공포·시행에 들어갔다. 이 조례는 특정 입점 업체, 업소의 경우 주민협의체의 사업개시 동의 없이는 구청장이 지정한 지속가능발전구역 내에 입점하지 못하도록 규정하고 있다. 헌법상 보장된 직업선택의 자유가 제한되는 등 주민에 대한 권리제한이 포함되어 있다. 따라서 지방자치법 제22조에 따라 조례를 제정하기 위해서는 법률의 위임이 필요하다. 젠트리피케이션 방지를 위한 상위법은 현재 존재하지 않는다. 이 조례는 위법무효의 논쟁가능성이 있어 실효성을 확보하기 어려운 실정이다.

또 다른 사례로 지방자치단체는 공공장소의 음주행위로 인한 폭력 등을 방지하고자 음주행위를 규제하기 위한 조례를 제정하고자 한다. 가족들이 함께 가는 근린공원 등 공공장소에서의 음주행위와 이로 인한 폭력에 대한 우려의 목소리가 크지만 이와 관련한 상위법, 즉 중앙정부의 법률이 부재하여 조례 제정이 불가능한 실정이다. 서울시는 공공장소 음주행위를 규제할 수 있는 조례 제정을 검토하였지만 상위법인 현행 국민건강증진법상 공공장소에서의 음주를 규제할 수 있는 근거 내용이 없어 고심하고 있다. 공공 근린장소에서

27) 젠트리피케이션이란 도시환경이 변하면서 중·상류층이 도심의 주거지로 유입되고 이로 인해 주거비용이 상승하면서 비싼 월세 등을 감당할 수 없는 원주민들이 다른 곳으로 밀려나는 현상을 말한다.

의 음주행위 적발 시 과태료 등을 부과하는 징벌적 조항이 포함되어야 하지만 법적 근거가 없어 조례를 제정할 수 없다는 것이다. 현행 법령(국민건강증진법)은 흡연 행위에 대해서는 타인에 대한 간접흡연 피해가 직접적이어서 과태료 부과 등 강제적인 규제가 가능하다. 그러나 음주는 만취로 인한 사회적 피해 등에 대해서만 형사적인 처벌로 별도로 다루게 되어 있다.

일본은 지방자치단체가 필요한 정책을 수행하기 위해 ‘법령에 위배되지 않는 한’ 조례를 제정할 수 있도록 헌법과 지방자치법에 규정하고 있다. 프랑스도 헌법을 통해 지방자치단체가 제정권을 가진다고 규정하고 있다.

[일본] 법령에 위배되지 않는 한 조례 제정 가능

헌법 제94조에 따라 법률의 범위 내에서 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있다. 지방자치법 제14조에서 조례는 ‘법령에 위배되지 않는 한’ 자율적으로 제정가능하도록 하고 있다. 조례를 자율적으로 제정할 때에는 내용을 구속하는 기준을 두고 있다. 법적 효과와 상이한 내용을 규정할 경우 허용 정도에 따라 참작해야 할 기준형, 표준형, 따라야 할 기준형으로 구분하고 있다.

<국가의 조례 내용에 관한 구속 기준>

구분	참작해야 할 기준형	표준형	따라야 할 기준형
	충분히 참조해야 할 기준	통상적이어야 할 기준	반드시 적합해야 하는 기준
법적 효과	조례제정에 있어서는 참작해야 할 법령의 기준을 충분히 참조한 후 판단	조례내용은 법령의 표준을 따라야 하는 범위 내	조례내용은 법령의 따라야 할 기준을 따름
상이한 내용 규정 시 허용 정도	참작해야 할 법령의 기준을 충분히 참조한 결과라면 지역 실정에 맞게 상이한 내용을 규정 하는 것을 허용	법령의 표준을 표준으로 하면서 합리적인 이유가 있는 범위 내에서 지역 실정에 맞는 표준과 상이한 내용을 규정하는 것을 허용	법령의 따라야 할 기준과 상이한 내용을 규정하는 것은 허용되지 않으나 해당기준에 따르는 범위 내에서 지역실정에 맞는 내용을 규정하는 것을 허용

자료: 이나쓰구 히로아키(2014)

### ※ [프랑스] 지방자치단체의 명령권 보유 규정

수정 헌법 제72조 제3항에서 지방자치단체가 스스로의 권한을 행사하기 위해서 명령권을 가진다고 규정하고 있다.

## 2) 조례의 실행력 취약

지방자치단체가 당면한 문제를 해결하기 위해 필요한 정책수단이 주민들의 권리를 제한하거나, 의무 혹은 벌칙을 부과하는 경우 조례로 제정될 수 없다. 지방자치단체는 필요한 정책수단을 구비할 수 없어 정책을 집행하는 데 큰 어려움을 겪고 있다.

구체적 사례로 서울시는 2006년 내 집, 내 점포 앞 눈 치우기, 즉 자발적 제설 참여를 위한 조례를 제정하였으나, 제재가 없어 참여가 저조한 실정이다. 조례 제정 이유는 잦은 폭설에도 시민들이 예전과 달리 내 집 앞이나 점포 앞의 눈을 제대로 치우지 않아 통행 불편을 겪고 보행자 낙상 등의 사고가 잦아 자발적인 제설, 제방 작업 참여를 이끌어내기 위해서였다. 그렇지만 조례 제정 후 10년 가깝게 지났지만 시민들의 제설, 제방 작업 참여는 점점 줄어들고 있다. 의무만 있고 제재조항은 없는 조례를 개정해 과태료 부과 등 처벌 규정을 만들어야 한다는 지적이 나오고 있지만 상위법상 관련 조항이 없어 추진되지 못하고 있다.

지방자치단체의 조례를 통한 제재수단 설치에 대해 일본은 지방자치법에 따라 지방자치단체들이 필요한 경우 조례를 통해 주민들의 권리제한 등 구속력을 가질 수 있도록 한다.

### [일본] 조례를 통해 의무부과 및 권리제한 사항 제정 가능

지방자치법 제14조에 따라 의무부과, 권리제한 사항에 대해 법령 및 조례를 통해 제정할 수 있다. 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만 엔 이하의 벌금, 구류, 과료(過料) 또는 몰수의 형 또는 5만 엔 이하의 과료(過料)와 같은 벌칙 또한 제정할 수 있다.

## 2\_자치조직 분야

지방자치단체는 다양한 정책수요에 대응하기 위해 조직을 구성하고, 필요한 공무원 정원을 운영할 수 있어야 한다. 그렇지만 현행 지방자치법과 대통령령에 따라 지방자치단체의 조직기구 및 주요 직위 구성과 정원 운영에 있어 일률적인 지침과 기준을 따르게 하여 자율적 구성에 제한을 받고 있다. 서울시는 필요한 정책과 관련 업무를 전담할 조직 및 정원을 구성하지 못하여 주민수요에 대한 대응성과 신속성이 떨어지는 어려움을 겪고 있다.

### 1) 자치기구의 구성 제한

지방자치단체의 조직 및 기구 구성은 지방자치법에 따라 필요한 사항을 대통령령으로 규정하고, 상급 자치단체 및 행정자치부 장관의 승인을 받도록 하고 있다. 행정자치부 장관이 미승인 시 지방자치단체의 업무 추진이 불가능하며, 한시기구 설치 승인에도 장기간이 소요되고 있는 실정이다. 즉, 조직구성을 획일적인 법령에 따르게 함으로써 지역적 여건을 세밀히 고려한 조직구성을 제한하여 행정서비스의 수요에 대해 대응성과 능률성을 확보하기 어렵다. 결국 주민들의 서비스 만족도가 떨어지는 결과를 초래하고 있다.

[표 4-1] 시·도의 실·국·본부 설치기준

구분		실·국·본부
서울특별시		17개 이내
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	15개 이내
	인구 300만 이상 350만 미만	14개 이내
	인구 250만 이상 300만 미만	13개 이내
	인구 200만 이상 250만 미만	12개 이내
	인구 200만 미만	11개 이내
세종특별자치시		7개 이내
도	경기도	21개 이내
	인구 300만 이상 400만 미만	12개 이내
	인구 200만 이상 300만 미만	11개 이내
	인구 100만 이상 200만 미만	10개 이내

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

[표 4-2] 시·군·구의 기구설치 및 직급기준

구분		실·국	실·과·담당관
기구설치기준(시)	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 ~ 15만	2개 이내	
	인구 20만 ~ 30만	4개 이내	
	인구 30만 ~ 50만	5개 이내	
	인구 100만 이상	7개 이내	
직급기준	시·군·구	4급	5급
	읍면동	읍면동장	5급

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

일본은 헌법과 법률을 통해 조직관리의 대강만을 정하고, 그 범위 내에서 지방자치단체가 조례를 통해 자율적으로 조직기구를 설치할 수 있도록 하고 있다.

#### [일본] 지방자치단체의 정책수요에 따른 자율적 조직구성 가능

헌법에 의해 법률이 지방자치단체의 조직관리의 대강만을 정하고, 지방자치법에서 조직관리의 기본 원칙을 규정하여 법률의 범위 내에서 자율적으로 기구 설치가 가능하도록 하고 있다. 구체적으로는 도도부현은 지방자치법에 근거하고, 시정촌은 조례에 근거하여 부과를 설치할 수 있다. 또한 총무성이 제공하는 권고범위를 참조하여 조례와 규칙으로 조직 및 인사 관련 규정을 수립할 수 있다. 따라서 정책수요에 따른 자율적인 조직구성이 가능하다. 즉, 기존 중앙부처의 조직편성에 대응하는 종적 형태의 조직구성에 구애받지 않고, 지방자치단체의 비전과 전략 체계에 기초하여 사업 수행이 가능한 조직으로 개편하는 것이 가능하다. 또한 지역주민의 수요와 만족도를 고려하여 정책, 시책, 사무사업에 대해 생활자와 소비자의 관점으로 정책·행단적 조직으로 구성할 수 있다.

구체적 예로 사가현의 조직 개편을 살펴보면, 유치원(총무학사과), 보육소(아동청년과), 어린이 양육지원(저출산대책실)을 통합하여 어린이과로 개편하였다. 또한 총무부, 총괄본부, 기획부, 후생부(환경생활국), 경제국, 농정부, (수산임무부), 토목부를 총괄본부, 생활환경본부, 건강복지본부, 농림수산상공본부(생산진흥부), 현토만들기본부(교통제작부), 경영지원본부로 개편하였다.

## 2) 주요 직위 구성 제한

지방자치단체의 주요 직위 구성에 대해 대통령령 및 지방자치법에 규정되어 있어, 일률적인 지침에 따라 제한되고 있다. 지방자치단체의 부단체장, 국장급 인원수 등을 대통령령으로 규정하여 통제한다(지방자치법 제110조에 따르면 특별시 부시장의 정수는 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다). 그리고 지방자치단체에 국가공무원 배치권한 등 정원과 직위설치령 등이 존재하여, 경제규모, 인구수 등 지역적 특수성을 감안하지 못하여 행정업무를 보다 효율적으로 수행하는 데 한계가 있다.

지방자치단체는 순환보직이 곤란하거나 장기 재직이 필요한 특수 업무 분야에 인력을 채용하는 경우 지방자치단체의 장이 행정자치부 장관과 협의하여 지정할 수 있도록 하고 있다. 즉, 지방전문경력관 직위 지정 시 행정자치부장관의 (사전)협의절차 이행 후 정원 반영(조례 개정)에 따른 신규임용이 가능하도록 하고 있다. 전문경력관은 지자체별 고유 업무 특성상 지정범위가 광범위하고, 그 지정의 필요성은 지자체에서 자체적으로 판단해야 하는데, 이 같은 규정으로 인해 지자체에서 추진사업이 있는 경우 시급히 임용하기 어려워 적기에 인적 활용을 못하고 있는 실정이다.

### 지방전문경력관 규정(대통령령)

지방전문경력관 규정 제3조(지방전문경력관직위 지정) ① 지방자치단체의 장(교육감을 포함한다. 이하 같다)은 해당 기관의 일반직 공무원 직위 중 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무 분야의 직위를 ‘**행정자치부장관과 협의하여**’ 지방전문경력관 직위로 지정할 수 있다.

※ 전문경력관: 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무분야 공무원  
(예: 방송, 무대기술, 영사 등)

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

지방자치단체의 주요 직위 구성에 대해 일본은 지방자치단체가 조례를 통해 구성할 수 있도록 하고 있다.

### [일본] 지방자치단체의 주요 직위는 조례를 통해 구성 가능

지방자치법 제172조에 따라 지방자치단체는 부단체장의 정수와 내부조직 등을 모두 조례로 규정할 수 있다. 즉, 지방자치단체장이 부지사 및 조역, 출납장 및 부출납장, 수입역 및 부수입역, 출납원, 리(고용직 등)를 임면, 직원의 정수를 조례를 통해 규정하도록 한다.

### 3) 정원운영 제한

지방자치단체의 공무원 정원운영을 위한 기준 및 지침은 대통령령으로 규정되어 지방자치단체들로 하여금 일률적으로 따르게 하고 있다. 관련 제도는 기존 총액인건비제의 방식대로 지방자치단체가 총액만을 관리하고 인력의 결정 등 권한을 발휘할 수 있도록 하던 것에서 기준인건비제를 도입하였다. 행정자치부가 제시하는 기준인건비에 따라 지방자치단체가 전체 정원의 1~3% 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체의 인력운영을 위한 자율권이 일부 개선되었다고 볼 수 있지만, 지방자치단체의 재정여건이 열악한 경우 실제 기준인건비제도의 활용이 어렵다. 그렇기 때문에 기준인건비제의 도입 취지와는 다르게 인건비 외 직급·기구 수가 통제되면서 지역 여건을 반영한 정원 운영의 자율성은 여전히 발휘되기 어려운 실정이다.

일본은 지방자치단체가 조례를 통해 정원을 결정할 수 있도록 하고 있다. 총무성이 정원 모델을 개발하여 권고하고, 지방자치단체는 필요한 인원만큼 조례를 통해 구성할 수 있다. 따라서 지역수요 규모에 따라 인사시스템을 다양하게 운영할 수 있다. 또한 정원과 인건비 등 인사행정사항을 공개하도록 하여 지방자치단체 간 경쟁을 유도하고 효율적 정원운영을 가능하게 한다.

### [일본] 조례를 통해 지방공무원 정원운영 및 인건비 결정 가능, 전체 공개

일본의 지방공무원 정원운영과 인건비 결정에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방공무원 정원은 지방자치법 제172조 제2항에 따라 조례로 결정가능하다. 또한 총무성이 정원 산정, 측정방법, 행정수요 지표를 통한 정원 모델을 개발하여 지자체에 권고하며, 지방자치단체는 필요한 인원만큼 조례로 결정하여 구성할 수 있다.

총무성의 행정수요지표는 유사단체별 직원 수와 정원회귀지표로 제시한다. 우선 유사단체별 직원 수는 인구와 산업구조를 기준으로 지방자치단체의 유형별로 분류한다. 해당 지방자치단체는 정부에서 제공되는 “도도부현별 유사단체구분 일람표”를 통해 특정 지방자치단체가 어느 유형에 속하는지를 확인하며 그 유형의 “유사단체 직원 수”를 확인한다. “유사단체 직원 수”는 동일 유형에 속하는 단체들을 하나의 단체로 가정한 평균치로 인구 1만 명당 직원 수이다. 즉, 각 지방자치단체는 비슷한 인구와 산업구조를 가진 타 지방자치단체와의 전체와 부문별로 정원비교를 통해 자신들의 현실을 파악할 수 있다. 다음으로 정원회귀지표는 인구와 면적의 두 요소만을 활용한 것으로 실제 직원 수와의 상관관계가 높은 것으로 평가받고 있다.

둘째, 인건비 결정 역시 지방자치단체에 의해 자율적으로 이루어진다. 전문적이고 중립적인 입장에서 공무원의 임면, 징계 등의 인사행정 전반에 관련 사무를 처리하는 독립된 합의제 집행기관인 행정위원회를 설치하도록 한다. 도도부현과 정령지정도시는 인사위원회를, 인구 15만 명 이상의 시와 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회 중 하나를, 인구 15만 명 미만의 시, 정, 촌과 일부 사무조합 등은 공평위원회를 반드시 설치하도록 하고 있다.

인건비를 결정하는 원칙은 4가지로 정서적응의 원칙, 균형의 원칙, 직무급의 원칙, 조례주의이며, 이에 기초하여 인건비가 지급된다. 첫째 정서적응의 원칙(지방공무원법 제14조)은 사회일반의 정세에 맞게 지급되도록 적절한 조치를 취해야 한다는 원칙이다. 둘째, 균형의 원칙(동법 제24조 3항)은 국가공무원의 급여에 준하며, 해당 단체의 조직, 규모, 지역사회의 조건 등에 맞게 합리적인 범위 내에서 국가의 제도를 수정하고 그 단체에 적합하게 하도록 하는 것이다. 그러나 최근에는 이보다도 해당 지역의 민간 인건비를 더욱 우선시해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 셋째, 직무급의 원칙(동법 제24조 1항)은 공무원의 인건비는 직무와 책임에 맞게 결정되어야 함을 의미한다. 마지막으로 조례주의(동법 제24조 제6항)는 공무원의 급여, 근무시간과 그 외 근무조건은 조례로 결정되고, 이에 기초하여 공무원의 인건비가 지급되어야 한다는 원칙이다.

이러한 지방자치단체의 정원운영은 정보공개에 의해 관리된다. 즉, 총무성이 매년 지방공무원의 인건비 수준 및 정원관련 정보를 공개하고, 의무적으로 인사행정사항을 공표함으로써 효율적 경쟁을 유도하는 것이다. 이를 통해 일정한 기준을 벗어난 지방자치단체에 대해 특별교부세 등을 통해 지도를 실시한다.

### 3\_ 자주재정 분야

지방자치단체는 자율적으로 결정한 정책을 수행하기 위해 지역예산을 사용할 수 있어야 하고, 필요한 경비를 충당하기 위해 자주적으로 재원을 조달할 수 있어야 한다. 그렇지만 지방자치법 제35조에 따라 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과징수할 수 있도록 규정하고 있어 자율적으로 세입을 위한 결정이 불가능하다. 지방자치단체는 중앙정부의 정책사업을 수행하게 됨에 따라 그에 필요한 예산을 사용함으로써 예산사용의 결정 또한 제약을 받고 있다.

#### 1) 자주재원 확보가 어려운 세수 구조

지방자치단체의 자주재원인 지방세 등은 법률이 정하는 바에 의해 부과할 수 있기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 세목을 설정하는 것은 불가능하다. 이로 인해 국세와 지방세의 불합리한 조세배분구조(8:2)의 상황이 지속되고 있다. 특히 중앙정부의 일방적인 세금 결정으로 지방재정이 악화되고 있다.

중앙정부가 일방적으로 결정하여 지방자치단체의 재정상황을 악화시킨 사례로 담뱃값 인상을 들 수 있다. 중앙정부는 담뱃값 인상에 따라 개별소비세를 국세로 신설하여 세금 증가액의 혜택은 중앙으로 가고, 가격 인상에 따른 판매 감소로 담배소비세(지방세)는 감소하고 있다. 2015년 1~5월 담배 관련 국세는 증가하고, 지방세인 담배소비세는 판매량 감소로 전년 대비 15.1%(1,377억 원) 감소하였다(담배판매로 인한 총 세금은 전년 대비 8,800억 원 증가). 담배에 붙는 세금은 지방세(담배소비세, 지방교육세), 국세(부가가치세)인데 담뱃값 인상 시 국세(개별소비세)로 신설하였다. 담배에 붙는 세금을 살펴보면, 기존에는 지방세인 담배소비세 641원, 지방교육세 321원, 국세인 부가가치세 234원이었다. 담뱃값 인상 후에는 지방세인 담배소비세가 1,007원, 지방교육세가 443원, 국세인 부가가치세가 433원, 개별소비세가 594원이 되었다. 즉, 담뱃값 인상에 따라 담배 1갑당 국세는 793원 증가한 반면, 지방세는 488원 증가에 그치는 것이다. 2015년 1~5월 담배 판매로 인한 세금은 전년 대비 8,800억 원이 증가하였지만, 담뱃값 인상으로 인한 판매량 감소에 따라 전국 담배소비세 징수액은 7,722억 원으로 전년 9,099억 원에 비해

15.1%(1,377억 원) 감소하였다. 담뱃값 인상에 따른 세금 증가분이 개별소비세 등으로 상당액이 국고에 귀속된 반면 담배소비세 등은 담배 판매량 감소의 직접적인 영향을 받아 지방세 수입은 오히려 감소하게 된 것이다.

일본은 지방자치단체가 직접 조례를 통해 세목을 자율적으로 창설할 수 있도록 하고, 지방세제특례조치 등을 두고 있다. 또한 프랑스는 법률이 정하는 범위 내에서 지방자치단체가 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

**[일본] 조례를 통해 자율적으로 재원 설정 가능**

지방자치단체는 조례를 통해 세목을 자율적으로 창설할 수 있다. 즉, 조례로 법정 외 목적세 창설이 가능한데, 기존 법정 외 보통세에 대한 허가제를 폐지하고, 중앙정부와 사전 협의를 통해 가능하도록 하였다. 따라서 개인주민세 등에 대한 제한세율을 폐지하고, 완화 조치를 취하여 재량적 세율설정이 용이하다.

또한 지역의 자주성, 자율성을 높이는 지방세제특례조치를 두고 있는데, 이는 지역결정형 지방세제특례조치에 있어 조례 위임의 개념을 갖는다. 첫째, 세부담경감조건(특례대상)으로 특정대상물 취득 보유 등의 특정지출을 시사한다. 둘째, 세부담경감기간(특례기간)으로 연간 특례조치를 지속한다. 셋째, 세부담경감정도(특례비율)로 과세표준과 세액에서 일정액 감액 등을 정하도록 한다. 이 중 특례기간과 비율은 조례위임대상이 된다. 특례비율 등을 조례 위임할 시에는 법률에서 제시하는 일정 특례비율 등 및 조례에서 규정하는 특례비율 등의 상한과 하한사항을 마련토록 한다. 상한·하한의 방향성은 지역결정형 지방세제 특례조치방식을 도입하는 개개의 특례조치 내용 등을 토대로 검토한다.

**[프랑스] 법률이 정하는 한도 내 지방자치단체의 과세 기준 설정 가능**

조세법률주의 원칙에 따라 법률에 의하여 지방세 세목을 결정하고 있다. 수정헌법 제72-2조에서 지방정부는 법률이 정하는 조건에 따라 자유롭게 이용할 수 있는 재원을 가지며(제1항), 법률이 정하는 한도 내에서 지방정부가 과세표준과 세율을 정하는 것을 인정할 수 있다(제2항)고 규정하고 있다(최진혁, 2014).

## 2) 중앙의 일방적인 사업추진에 따른 지방예산 매칭

지방자치단체는 중앙정부가 추진하는 사업을 의무적으로 수행하게 되면서 예산을 사용하게 되어 정작 지역이 필요한 정책 사업에 사용할 예산이 부족한 상황이 벌어지는 등 재정적으로 위기를 겪고 있다.

구체적 사례를 살펴보자. 최근 4년간('12년~'15년) 서울시 예산의 평균 증가율은 4.5%인 반면, 복지예산 증가율은 13.7%에 이르고 있어 지방의 재정부담을 가중시키고 있다. 이는 무상보육·교육사업·기초연금 등 국가가 추진해야 할 보편적 복지사업의 재정부담을 지방에 전가한 영향이 크다. 또한 국가사업을 지방비 편성으로 이행시키려는 과정에서 지방자치권을 침해하는 측면이 있다. 무상보육과 누리과정의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

2013년 중앙정부의 일방적인 무상보육 추진에 따라 서울시는 지방비 매칭을 위해 지방채 2,000억 원을 발행하였다. 무상보육사업은 어린이집 이용 아동 및 미이용 아동에 대한 보육료 지원사업으로 국민들의 양육비용 부담을 경감시키고자 하는 목적으로 운영되는 사업이다. 보육료(0~2세, 295~406천 원)와 가정양육수당(0~5세, 100~200천 원)이 지원된다. 대통령의 공약 사업임에도 불구하고 국고보조사업으로 진행하고 있으며, 서울시의 경우 국고보조율도 45%에 그쳐 오히려 지방비 부담(55%)이 국비보다 큰 실정이다.

대통령이 공약한 국가시책인 누리과정을 사도 교육청의 교육재정교부금으로 시행하게 하여 지방교육재정의 악화를 초래하고 있다. 누리과정 사업은 모든 어린이집과 유치원에 다니는 만 3~5세를 대상으로 어린이집 표준보육과정과 유치원 교육과정을 통합한 공통과정의 아동 1인당 29만 원을 지원(보육료 22만 원, 담임수당 및 운영비 7만 원)하는 사업이다. 사도 교육청과 합의가 완료되지 않은 상황에서 정부의 일방적인 정책 진행으로 예산이 확보되지 않아 2015년 누리과정이 파행될 위기를 겪었다. 서울시 교육청 부담액은 3,559억 원으로 서울시 교육청 전체 교육사업비 1조 2,893억 원의 28%를 차지하고 있다. 막대한 자원부담으로 작용하여 자체 교육사업 추진에 문제를 발생시키고 있다. 결국 2015년 5월 5,064억 원의 국고지원과 사도 교육청 지방채 발행에 대한 이자를 정부가 보전하는 방식으로 누리과정 파행을 모면하였다. 이 같은 사례들의 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고보조사업은 지방자치단체의 의견을 수렴하고 반영하는 절차 없이 정부가 일방적으로 정책을 결정하여 지자체에 지방비 편성을 강요하고 있는 실정이다. ‘보조금 관리에 관한 법률 제7조 제1항은 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행자부장관과 협의하여야 한다.’라고만 규정되어 있다.

둘째, 유아교육법 제24조는 유아교육을 무상으로 실시한다고 규정하고 있다. 유아교육은 동법 제1조 및 제2조, 그리고 교육기본법에 따르면 유치원 기타 교육기관에서 실시되는 유아교육을 의미한다. 그런데 유아교육법 시행령 제29조는 무상교육의 범위에 영유아보육법에 따르는 어린이집을 포함시킴으로써 유아교육의 범위를 벗어나 유아보육까지 포함하도록 규정하고 있다.

또한 영유아보육법상 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하는 것이라고 규정되어 있다. 그렇지만 동법 시행령 제23조는 모법 및 교육기본법, 지방교육재정교부금법, 유아교육법의 범위를 벗어나 영유아 무상보육 실시에 드는 비용으로 지방교육재정교부금을 투입하도록 규정하고 있다. 지방교육재정교부금법은 ‘교육기관’을 설치, 경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부함을 그 목적으로 한다. 이에 반해 동법 시행령에서는 유아보육비를 교육재정교부금 지원대상에 포함시키고 있다.

셋째, 지방재정법에서도(제33조 제1항 제6호 및 동법 시행령 제39조) 의무지출의 범위는 타 법령에 의해 지자체가 교육청, 소속 지자체 등에 반드시 교부해야 할 금액 등을 중기계획에 누락시키지 않도록 하기 위해 규정하였다. 의무지출경비로 규정하려면 타 상위법령에 그 지출근거가 있어야 하는데 동법 시행령 제39조 제4호는 유아교육, 보육과정 지원비를 지자체의 의무지출 범위에 포함시키고 있다.

일본은 지방교부세 산정에 있어 지방재정 보완 원칙에 입각하여 결정하도록 하고 지방재정조정계획을 통해 제도의 실효성을 담보하고 있다. 또한 프랑스는 헌법을 통해 국가가 지방자치단체의 사무에 필요한 자원에 대해 적극적으로 지원하도록 하고 있다.

### [일본] 지방재정 보완 원칙에 입각한 지방교부세 산정

지방자치단체의 교부세 총액 산정방식은 강한 지방재정 보완 원칙에 입각하여 결정하도록 하고 있다. 즉, 지역의 수요와 여건을 반영한 재정조정을 통해 지방자치단체의 재정부족액을 실질적으로 확충하도록 하고 있다. 지방교부세는 재정부족액을 보전할 만큼 교부하지 않으면 안 된다고 명시하고 있으며, 법정 총액이 지방자치단체의 재정부족액과 일정 수준 이상의 괴리가 발생하는 경우 총액을 조정하도록 규정하고 있다. 법정 총액에 준거하되, 총무성과 중앙예산기관 간의 절충을 통해 추가적인 자원 조치를 취하도록 한다.

또한 지방교부세의 액수는 지방재정계획과 구체적 규정방식을 활용하여 결정한다. 즉, 지방재정계획을 적극적으로 활용하고, 구체적인 사업을 자세히 제시하여, 경비 부담 구분의 원칙과 기준을 명확히 한다(지방재정법 제9조, 10조, 11조). 보조사업에 필요한 지방비 부담을 지방교부세 산정에 반영하기 위해 기존재정수요액에 포함하도록 명시하고 있다(지방재정법 제11조 2). 지방교부세 산정을 위해 구체적 규정방식(전국분과 시정촌분의 구분하여 개별 산정경비, 포괄적 산정경비(인구와 면적 중심) 수를 비롯 50종 규정)를 활용하도록 한다.

총무성은 재무성과 대립하면서 지방자치단체의 이익을 대변하고자 노력하고 있다. 총무성은 지방의 이익을 대변해 교부세율을 상향하고자 하는 한편, 재무성은 가능한 한 국고에 부담을 주지 않는 방법을 원하기 때문에, 매년 재무성과 총무성은 대립한다. 그럼에도 불구하고 총무성은 지방자치단체의 필요한 자원 확보를 위해 적극적으로 노력하고 있다.

### [프랑스] 지방자치단체의 사무에 필요한 권한 및 자원 이양 지원

수정헌법 제72-2조에서 국가는 각 계층의 지방정부에 대해서 일정 부분 자율적인 자원 배분을 보장해 주어야 한다고 규정하고 있다. 또한 국가와 지방정부 간 이행된 모든 권한 이양에 대해서는 그 권한을 이행할 때 사용된 동일한 자원 사용권한도 이양해주어야 한다고 규정하고 있다(제3항, 제4항). 즉, 중앙 권한의 이양과 자원(비용 보상)의 동시 이양을 규정하고 있다. 나아가 지방정부 간 형평을 촉진하기 위해 재정조정제도를 정한다고 명시하고 있다(제5항).

## 4\_중앙-서울시 사무배분 분야

중앙-서울시 간의 사무배분은 국가에서 처리해야 할 사무와 지방자치단체에서 처리해야 할 사무를 구분하는 일이다. 즉, 국가사무는 국가로서의 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일적인 기준과 규제가 필요한 사무이고 자치사무는 주민친화적인 생활밀착형 사무로 구분하는 일이다. 중앙정부에서는 정권별로 지방사무이양 추진기구를 설치하고 나름의 노력을 해왔으나, 여전히 국가사무의 비중이 높고, 사무이양률은 더딘 실정이다. 게다가 사무가 이양된 경우에도 행재정 지원이 함께 이루어지지 않아, 지방자치단체에는 오히려 업무부담으로 작용하고 있다. 또한 주로 형식적 절차를 수행하는 업무만이 이양되어, 주민들의 복리 증진을 위해 필요한 사항들을 자율적으로 결정할 수 있는 사무들은 이양되지 않아 주민들을 위한 행정수행에 어려움을 겪고 있다.

### 1) 지방사무의 비중 저조

서울시 민선 5기에 걸쳐 중앙에서 이양된 사무를 살펴보면 여전히 국가사무가 자치사무의 비중보다 훨씬 높고 이양률 또한 더딘 실정이다. 전체사무 4만 2,516건 중 국가사무와 지방사무의 비율이 약 8 대 2로서 OECD 국가들의 평균 비중이 6 대 4임을 감안할 때 여전히 높은 비중이다(2009년 기준).

전체 사무 4만 2,516건 중 국가사무가 33,864건(80%)이며, 지방자치단체의 자치사무는 8,452건(20%)이다. 특히 국가사무 중 30,325건(71.7%)이 국가직접처리사무이며, 국가-지방 공동사무 2,324건(5.5%), 기관위임사무 1,063건(2.5%), 단체위임사무 152건(0.3%)으로 약 3,400여 건의 위임사무와 공동사무를 맡고 있어 국가사무의 비중이 여전히 높은 실정임을 알 수 있다.

[표 4-3] 국가와 지방사무 현황

국가사무(80%) 33,864건	국가직접처리사무	30,325건(71.7%)
	기관위임사무	1,063건(2.5%)
	단체위임사무	152건(0.3%)
	공동사무(국가+지방)	2,324건(5.5%)
지방사무(20%) 8,452건	자치사무	8,452건(20%)

자료: 한국지방행정연구원, 2009, 「법령상 사무 총조사」

## 2) 집행기능 중심 사무이양

중앙에서 서울시로 이양된 사무들은 주로 관리집행 중심의 사무들이다. 관리, 인허가, 시정명령, 부과징수 등 기능의 사무들이 이양되었다. 주민들의 복리 증진을 위해 필요한 사항에 대해 자율적으로 결정 가능한 사무들이 이양되지 않아 서울시의 사무이양에 대한 체감도가 떨어지는 실정이다.

## 3) 행재정 지원 없는 사무배분

2000년부터 2012년까지 13년간 이양확정된 3,101건의 국가사무 중 1,982건이 완료되었다. 이를 수행하기 위한 비용 약 2조 5,000억 원에 대해서는 보전이 되지 않고 있는 실정이다(한국지방행정연구원, 2014).

## 4) 자치사무에 대한 비합리적 관여

지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙의 관리감독은 중복적·포괄적이며 평가기준 또한 지자체의 여건을 반영하는 데 미흡하다. 지방자치단체의 자치사무에 대해서는 감사원의 감사뿐 아니라 행정자치부 장관 보고, 서류장부, 회계감사 실시와 함께 해당 중앙부처의 감사를 받음으로써 중복적으로 통제하고 있다. 국가사무와 자치사무에 대한 관여규정이 명확하지 않으며, 형식상 조사의 형태, 조사범위, 대상 또한 특정되어 있지 않다. 지방자치단체의 자치사무에 대한 조치(지방자치단체장의 명령이나 처분)에 대해서 중앙정부와 상급자치단체에서 시정 혹은 취소 가능(지방자치법 제169조)하고, 광역자치단체의 업무처리에 대한 중앙정부의 취소 정지 및 재의 제소권, 자치단체장에 대한 국가위임사무의 이행명령 및 대집행제도(지방자치법 제170조)가 있다. 지방자치단체 추진사업의 성과목표 설정, 성과계약의 체결 및 목표달성도 등 평점의 시기, 절차, 방법, 가산점 등은 행정자치부령으로 규정하고 있다.

행정자치부령과 행정규칙 및 지침 등 일반행정명령을 통해서 지방자치단체의 자치사무를 제한하고 통제할 수 있다. 지방의 조례는 법령의 범위 내에서 제정할 수 있는데, 행정규칙을 법규명령으로 판단하여 조례의 영향력은 행정규칙의 범위 내로 제한 가능하다.

<강남구청과 대통령 간의 권한쟁의(헌재2002.10.31. 2001헌라1전원재판부)>

장관이 발하는 부령인 ‘행정규칙’도 법령의 범위인 것이라는 해석의 판례가 있다. 이는 “법령의 직접적인 위임에 따라 수임행정기관이 그 법령을 시행하는 데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 않으면, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 가능하게 된다고 보아야 한다”는 의미로, 행정자치부에서는 위임사무와 더불어 지방자치단체의 자치사무에 대해서도 지휘감독 및 관리를 통하여 실제로는 통제하고 있다.

자료: 헌법재판소, 2003, 헌법재판소판례집

중앙-지방 간 사무배분과 관련하여 적절한 역할 분담이 필요한 분야에 대해 구체적 사례를 살펴보자. 첫째, 지방자치단체의 아동복지사업 분야이다. 지방자치단체는 매년 아동복지에 관한 시행계획과 아동의 빈곤예방 및 지원 시행계획을 수립하는데, 이 내용에 관해서는 보건복지부장관 및 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 지방자치단체의 아동복지에 관한 자율적이고 창의적인 시행계획 수립에 제약이 되고 있는 실정이다.

### 아동복지법 시행령과 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 시행령

아동복지법 시행령 제3조(연도별 아동정책시행계획의 수립 등) ② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제1항에 따른 시행계획 수립지침에 따라 다음 연도의 시행계획을 수립하여 매년 12월 31일까지 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 시행계획의 내용에 관하여 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. ④ 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제2항에 따라 수립한 시행계획의 내용을 변경한 경우에는 지체 없이 보건복지부장관에게 변경된 시행계획을 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 시행계획의 변경 내용에 관하여 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 시행령 제4조(연도별 시행계획의 수립 등) ② 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시·도교육감은 제1항에 따른 시행계획 수립지침에 따라 소관별로 다음 해의 시행계획을 수립하여 매년 12월 31일까지 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사 및 시·도교육감은 시행계획의 내용에 관하여 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. ④ 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시·도교육감은 제2항에 따라 수립한 시행계획의 내용을 변경한 경우에는 지체 없이 보건복지부장관에게 변경된 시행계획을 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사 및 시·도교육감은 시행계획의 변경내용에 관하여 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

둘째, 지자체가 근로복지사업을 추진하는 경우에는 근로복지기본법에서 고용노동부장과 협의하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 지자체의 실정 및 재정에 맞는 자율적, 창의적인 근로복지사업 추진을 제한하고 있다. 또한 근로자직업능력개발법에서는 지자체가 공공직업훈련시설이나 기능대학을 설립하여 근로자의 직업능력개발을 지원하고자 할 경우에도 고용노동부장과 사전 협의하여야 한다. 직업능력개발훈련법인을 설립하고자 할 경우에 고용노동부장의 허가를 받도록 하고 있다. 이러한 규정 역시 지자체의 자율적이고 적극적인 근로복지사업을 제한하는 결과를 낳고 있다.

근로복지기본법 시행령과 근로자직업능력개발법

근로복지기본법 제11조(근로복지사업 추진 협의) 지방자치단체, 국가의 보조를 받는 비영리법인이 근로복지사업을 추진하는 경우에는 고용노동부장관과 협의하여야 한다.

근로자직업능력개발법 제27조(공공직업훈련시설의 설치 등) ① 국가, 지방자치단체 또는 공공단체는 공공직업훈련시설을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 국가 또는 지방자치단체가 공공직업훈련시설을 설치하려는 때에는 고용노동부장관과 협의하여야 하며, 공공단체가 공공직업훈련시설을 설치하려는 때에는 고용노동부장관의 승인을 받아야 한다.

동법 제32조(직업능력개발훈련법인의 설립 등) ① 고용노동부장관은 다음 각 호에 따른 직업능력개발사업을 목적으로 하는 비영리법인(이하 "직업능력개발훈련법인"이라 한다)의 설립을 허가할 수 있다.

- 1. 직업능력개발훈련, 2. 근로자의 직업능력개발을 위한 조사·연구사업, 3. 직업능력개발 훈련 과정 및 매체 등의 개발·보급사업

동법 제39조(기능대학의 설립) ② 국가가 기능대학을 설립·경영하려면 관계 중앙행정기관의 장은 교육부장관 및 고용노동부장관과 각각 협의하여야 하며, 지방자치단체가 기능대학을 설립·경영하려면 해당 지방자치단체의 장은 고용노동부장관과 협의를 한 후 교육부장관의 인가를 받아야 한다.

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

셋째, 서울시의 청년활동 지원사업이다. 서울시는 2016년부터 ‘활동욕구는 있으나 경제적 사정으로 인해 참여가 어려운 청년’들의 활동을 실질적으로 지원하는 사업을 펼치고자 하였다. 청년들의 학적상태, 고용관계 및 소득 등에 대한 심사를 통해 자격 여부를 확인하고 세대 간 협력사업·지역협력 사업·도시혁신 사업 등 교통, 환경, 주거, 복지, 교육, 경제, 기타 분야의 다양한 활동지원을 심사하여 3,000명 이내 청년들을 선발하였다. 최소 2개월에서 최대 6개월까지 월 50만 원 이내 교육비, 교통비, 식비 등을 위한 최소 수준의 보조비용을 지원하는 사업이다.

이러한 서울시의 사업에 대해 중앙정부(보건복지부)는 청년활동지원 사업을 사회보장기본법의 제3조에 의한 사회서비스의 일부로 판단하여 동법 제26조 제2항에 따라 보건복지부

장관과 협의해야 하는 사업으로 판단하고 협의를 요청하였다. 서울시가 이 사업을 일방적으로 실시할 경우 지방교부금 삭감 등의 제재조치를 취하겠다고 하고 있다. 서울시는 청년활동지원 사업이 소득보전형 급여(수당) 사업에 해당하지 않으며, 청년활동계획서를 토대로 활동내용에 따라 보조금을 차등지원하며 최종결과물을 제출하게 하는 활동 촉진 지원 사업에 해당한다고 보고 있다. 이처럼 서울시와 중앙정부의 관련 법규정을 근거로 한 사업에 대한 해석이 다르며, 중앙정부가 지자체의 적극적인 사업을 제한하는 결과를 낳고 있다.

넷째, 중앙정부의 유사중복 사회보장사업 정비지침에 따른 지방자치단체 복지사업 침해와 관련한 것이다. 중앙정부는 지방자치단체가 자체예산으로 수행하고 있는 사회보장사업들에 대해 중앙의 사업과 유사하거나 중복성이 있는 경우 그리고 정비가 필요한 것으로 판단되는 사업들을 선정하여 폐지 혹은 변경 및 타 사업과의 통폐합 등을 통보하였다.

이에 대해 지방자치단체는 지방자치권 침해를 주장하며 국무총리, 사회보장위원회, 보건복지부 장관을 상대로 권한쟁의심판을 청구하였다. 현장에는 다양한 사연과 상황들이 존재하는데, 지방자치단체의 사회보장사업은 중앙정부에서 미처 챙기지 못한 상황들을 살피 복지사각지대를 해소하기 위한 보충적 성격이 강하다. 즉, 주민들의 실제적인 상황을 반영한 결과물이므로 주민들의 직접적인 참여와 피드백이 가능해야 한다는 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 어린이보호구역에 대한 권한과 관련한 것이다. 어린이보호구역 내 과속운전으로 인한 사고가 큰 폭으로 증가하고 있는 현실에서 어린이보호구역 관리주체인 지자체가 속도제한 지정 등의 권한이 없다. 도로교통법에 따르면 어린이보호구역의 경우 법률상 ‘시장 등’에 속도제한 권한이 있으나, 시행규칙은 실질적 권한을 지방경찰청장 등에 부여하고 있다. 그뿐 아니라 노인, 장애인 보호구역 내 속도제한 규정은 없는 실정이다. 교통약자 보호구역 내 속도제한 지정 권한의 지자체 부여로 지역실정을 고려한 신속한 교통안전 정책 시행이 시급한 상황이다. 따라서 지방자치단체가 속도제한 지정 권한을 발휘할 수 있도록 관련 법조항을 개정하여 지역실정을 고려한 교통안전 정책의 시행과 사고 발생 지역에 대한 신속한 조치를 가능하게 해야 한다.

도로교통법 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 조항

- 도로교통법 제2조(어린이 보호구역의 지정 및 관리) ① 시장 등은 ... 어린이 보호구역으로 지정하여 자동차 등의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한할 수 있다.
- 어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙 제9조(보호구역에서의 필요한 조치) ① 지방경찰청장이나 경찰서장은 ... 각 호의 조치를 할 수 있다.
- 3. 운행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한하는 것
- 교통안전시설 등 설치·관리에 관한 규칙 제17조(지방청 등 교통안전시설 심의위원회) ③ 제2항의 규정에도 불구하고 지방경찰청장 또는 경찰서장은 다음 각 호의 경우에는 위원회의 심의를 거치지 아니하고 교통안전시설을 설치할 수 있다.
- 2. “어린이보호구역개선사업 업무편람”에 의거 어린이보호구역내 교통안전시설을 설치하는 경우
- ※ 어린이 보호구역의 경우 법률상 ‘시장 등’에 속도제한 권한이 있으나, 시행규칙은 실질적 권한을 지방경찰청장 등에 부여

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

여섯째, 지방자치단체의 보행안전 및 편의증진을 위한 권한에 관련한 것이다. 횡단보도 설치하는 ‘횡단보도 설치와 관련한 시행규칙 제11조’에 횡단보도 기준이 명시되어 있어(법령상 설치 간격 기준 200m) 지역주민의 수요에 따른 설치가 어려운 상황이다.

“송파구 석촌동주민의 오랜 숙원이었던 육교, 18년 만에 철거되고 횡단보도 신설” 1998년 건설된 석촌지하차도 육교는 가파른 경사로 인해 시민들의 불편을 초래했을 뿐만 아니라 무단횡단 등으로 사고의 위험에 노출되어 있었다. 이에 지역주민들은 철거 후 횡단보도 설치를 요구해 왔으나, 경찰청은 지하차도 유출입부에 횡단보도를 설치할 경우 충분한 이격을 확보하지 못한다는 등의 이유로 거부해 왔다. <’15.10.28.자 서울신문 중>

“버스정류장 인근에 설치된 횡단보도가 마을 입구로 이어진 도로가 아닌 다소 거리가 떨어진 곳에 위치, 지역주민들의 무단횡단을 부추기면서 교통사고 위험을 높이고 있다. 이는 버스정류장을 교차로에서 떨어뜨려 설치해 횡단보도에서 멀어지게 한 것은 차량 흐름을 우선한 결과이다.” <’15.10.19.자 SBS뉴스 중>

보행량이나 지역주민의 수요와 무관하게 획일적인 횡단보도 설치 기준을 적용해야 하므로 안전과 편의를 위한 지역주민의 요청이 있어도 지자체가 즉시 수용할 수 없다. 이로 인해 장거리 우회 보행에 따른 불편을 초래함과 동시에 무단횡단을 부추겨 시민들의 안전을 위협하고 있다. 현행 규칙이 정하고 있는 바에 따라 획일적으로 횡단보도 간격을 규제하기보다는, 보행자의 안전성 및 교통흐름 등 통행 현실에 맞게 횡단보도를 설치할 수 있도록 해야 한다. 지역실정에 밝은 지자체에 횡단보도 설치결정의 재량권 부여가 필요하며, 도로교통법 및 시행령, 시행규칙(차량 소통 중심의 각각의 항목들)의 개정이 필요하다.

#### 도로교통법 보행안전 및 편의증진에 관한 조항

도로교통법 시행규칙 제11조(횡단보도의 설치기준) 4항에서는 “횡단보도는 육교·지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에는 설치하지 아니할 것. 다만, 법 제12조 또는 제12조의2에 따라 어린이 보호구역, 노인 보호구역 또는 장애인 보호구역으로 지정된 구간인 경우 또는 보행자의 안전이나 통행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다.

해당 규정은 보행량이나 지역주민의 수요와 무관하게 획일적인 횡단보도 설치 기준을 제시하고 있는 바, 이로 인해 안전과 편의를 위한 지역주민의 요청이 있어도 지자체가 즉시 수용할 수 없고 이는 장거리 우회 보행에 따른 불편은 물론, 무단횡단까지 부추겨 시민들의 안전을 위협하게 된다.

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

일곱째, 지방자치단체의 교통안전시설 운영권한에 관한 것이다. 도로교통법 교통안전 시설의 운영 및 관리권한을 지방자치단체장에게 부여하고 있고, 지방자치단체장의 재량에 따라 해당권한을 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 그렇지만 동법 시행령에서 특별시장은 교통안전시설의 설치, 관리에 관한 권한을 지방경찰청장에게 위임하여야 한다는 강행규정을 두어 지방자치단체장의 권한을 제약하고 있다.

### 도로교통법 시행령(교통안전시설 심의, CCTV 제어 관련)

도로교통법 제3조 ① 특별시장, 광역시장, 제주특별자치도지사 또는 시장, 군수는 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 신호기 및 안전표지(이하 “교통안전시설”이라 한다)를 설치, 관리하여야 한다. 도로교통법 제147조의 1 ① 시장 등은 이 법에 따른 권한 또는 사무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장이나 경찰서장에게 위임 또는 위탁할 수 있다. 도로교통법 시행령 제86조(위임 및 위탁) ① 법 제147조 제1항에 따라 특별시장, 광역시장은 다음 각 호의 권한을 지방경찰청장에게 위임하고, 시장, 군수(광역시의 군수는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 다음 각 호의 권한을 경찰서장에게 위탁한다.

1. 법 제3조 제1항에 따른 교통안전시설의 설치, 관리에 관한 권한

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

여덟째, 지방자치단체의 주택전월세 전환을 정책에 관한 것이다. 저금리 시대 월세전환 가속화로 수도권 일대에 전세대란이 발생하였다. 서울시 전세가격은 2015년에 전년도 상승률(3.54%)을 상회하였으며, 같은 해 9월 전세거래량이 전년 동월 대비 18.4% 감소하고, 월세거래량이 18.6% 증가했다. ‘주택임대차보호법’은 주택 전월세 전환율의 지역적인 차이를 고려하지 않고, 일괄적으로 상한선을 규정 적용하고 있다. 주택 전월세 전환율(전세보증금→월세)은 서울 6.5%, 경기도 7.3%, 인천 8.1%(15.7월 기준)로 지역별 차이가 존재하지만, 이러한 상한선을 어길 경우 지자체에서는 제재할 수단이 사실상 없다. 국회나 중앙정부 차원의 실효성 있는 대책은 부족한 실정이다.

서민들의 주거안정을 위한 주택전월세 문제를 해결하기 위해서는 임대기간 및 임대료 인상률 규제 등을 각 지역실정에 맞게 지자체가 주도적으로 조례를 통해 풀어갈 수 있도록 할 필요가 있다. 월차임산정률의 상한선은 지역실정에 맞춰 각 시도가 조례 위임하도록 건의하고, 위반 시 반환청구의 소송 전 시도 주택임차분쟁조정위원회의 조정을 거치도록 하는 실질적인 중재조정 수단의 마련이 시급하다.

### 주택전월세 전환율에 관한 조항

주택임대차보호법 제7조 2(월차임 전환 시 산정률의 제한) 보증금의 전부 또는 일부를 월 단위의 차임으로 전환하는 경우에는 그 전환되는 금액에 다음 각 호 중 낮은 비율을 곱한 월차임(月借賃)의 범위를 초과할 수 없다.

1. 은행법에 따른 은행에서 적용하는 대출금리와 해당지역의 경제여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 비율

자료: 법제처국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

중앙정부와 지방정부의 사무배분에 대해 일본은 국가사무를 줄이고, 기관위임사무는 폐지하여 자치사무를 확대하였다. 꼭 필요한 경우에 국한하여 법정수탁사무로 지정하도록 하였다. 중앙의 자치사무 통제를 최소화하기 위해 중앙의 지방사무에 대한 관여범위를 법정화하여 제한하고 있다. 프랑스는 헌법상 지방자치단체 간 상호간섭주의 배제를 규정하고, 지방정부 간 사무에 대한 통제 및 감독행위를 금지하고 있다.

### [일본] 기관위임사무의 폐지 후 법정수탁사무 최소화

중앙의 기관위임사무 폐지에 따라, 행정사무를 지방자치단체의 자치사무와 중앙정부의 관여가 불가피할 때만 지정하는 법정수탁사무로 구분하였다. 기존의 자치/단체위임/기관위임 구분 방식을 개편하고, 기관위임사무를 대폭적으로 자치 사무화하였다.

자치사무의 경우, “국가는 지방공공단체가 지역의 특성에 응하여 당해 사무를 처리할 수 있도록 특히 배려하지 않으면 안 된다”라고 규정하고 있으며, 법률에 위배되지 않는 한 예시된 업무 ‘이외의’ 일의 수행이 가능하다(개괄예시주의). (1999년 지방분권일괄법) 법정수탁사무의 경우, 중앙정부의 관여가 불가피할 때에만 지정할 수 있으며 국가의 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 내용, 기준, 수수료 등이 일반적으로 법령에 상세히 표현되어 있기 때문에, 조례로써 정할 사항은 자치사무에 비해 좁다(1999년 지방분권일괄법).

**[일본] 중앙의 지방사무에 대한 관여범위를 법정화**

중앙의 지방사무에 대한 관여범위를 법정화하고, 자치사무 집행에 대해 지방자치단체가 책임을 지게 하여 중앙의 관여를 제한하도록 한다(구두/비공개방식의 관여 제한). 국가사무와 자치사무에 해당하는 관여를 법정주의의 원칙, 일반법주의의 원칙, 공정·투명의 원칙에 따라서 명확히 법적으로 규정하고 있다(1999년 지방분권일괄법). 자치사무에 대한 국가의 행정기관에 대한 심사청구 및 대집행은 불인정한다. 다만, 법정 수탁사무에 대해서는 국가행정기관에 대한 심사청구를 인정하고 있으나 심사청구를 통한 국가의 자치체에 대한 통제 우려가 있기 때문에 신중히 검토하도록 한다(지방자치법 제 240조의 13항, 39항).

**[표] 국가와 지방의 행정사무 분담**

분야	공공자본	교육	복지	기타
국가	고속도로, 국도(지정구간), 일급하천	대학, 사학 조성 (대학)	사회보험, 의사 등 면허, 의약품 허가 면허	방위, 외교, 통화
지방	도도부현	고등학교, 특별지원학교, 초등학교·중등학교 교내 급여·인사, 사학 조성 (유치원~고등학교), 공립대학(특정 도도부현)	생활보호 (정촌구역), 아동복지, 보건소	경찰, 직업 훈련
	시정촌	도시계획 등 (용도 지역, 도시 시설), 시정촌 도로, 준용하천, 항만, 공영주택, 하수도	생활보호(시구역), 아동복지, 국민건강보험, 개호보험, 상수도, 쓰레기, 분뇨처리, 보건소(특정시)	호적, 주민 기본 대장, 소방

자료: 이나쓰구 히로아키(2014)

**[프랑스] 지방정부 간 사무 상호간섭주의 배제 규정**

수정헌법 제72조 2항에서 지방자치단체는 총체적 권한에 대하여 결정할 임무를 가진다고 규정하고 있다. 지방정부 간(상위/하위) 통제 및 감독행위를 원천적으로 금지하는 지방정부 간 상호간섭주의 배제를 규정하고 있다. 그렇지만 지방정부 간 행정업무의 중복이나 행정조율이 필요한 때에는 협력의 필요성을 명시하고 있다.

## 5\_협력적 거버넌스 분야

서울시가 지역주민을 위한 정책을 수립, 집행하고 행정을 운영하는 등 당면한 문제의 해결에는 타 정부들과의 협력적인 관계가 필요하다. 즉, 중앙정부와의 협력, 타 지방자치단체들과의 협력, 그리고 자치구와의 협력 모두가 중요하다. 현재 이러한 협력적 관계를 위한 큰 기틀이 제도화되고 운영되기 시작하는 단계에 있다. 이러한 협력적 거버넌스는 서울시만의 노력으로 이루어지는 것은 불가능하며, 아직 제도의 형식적 운영의 의미가 강하기 때문에 실효성이 확보되어야 한다는 지적이 제기되고 있다.

### 1) 중앙정부와의 협력에 있어서의 한계

중앙정부와 지방자치단체 간 분쟁이 발생하는 경우 이를 조정할 수 있는 협의회가 존재한다. 그렇지만 이 기구는 중앙정부의 소속하에 있어 당사자들의 입장을 벗어나 독립적으로 조정할 수 있는 독립적인 기구로 존재하는 것으로 보기 어렵다. 아직 중앙정부와 지방정부 간의 관계에 대해 수평적 관계가 아닌 수직적 관계로 인식하는 경향이 높다. 협의회를 조정해 결정한 사항에 대해 이를 수행하도록 하는 책임성을 확보하는 수단도 존재하지 않는다. 따라서 이 기구를 통한 협의사항들에 대한 실제 반영률은 저조한 편이다.

실제로 중앙정부의 일방적인 정책결정으로 지방자치단체에 행재정적 부담을 전가하는 경우가 다수 발생하고 있다. 2011년 지방세인 취득세의 50% 감면, 2012년 영유아 무상보육사업의 확대, 2013년 취득세 영구인하 조치 등이 그 예이다. 이 과정에서 중앙정부가 지방자치단체의 의견수렴과정을 거치지 않아 갈등이 심화되고 있다. 현재 중앙정부의 국정운영과정에 대한 지방자치단체의 공식적 참여체계가 구축되어 있지 않기 때문이다. 즉, 중앙정부 정책에 대한 일방적인 전달이나 협조 요청, 간접적인 형태의 참여 기회만 존재하고 있다. 지방자치법 제165조 제4항과 제5항을 통해 지방협의회가 제출한 의견에 대한 구속력이 없고 그 수용여부가 전적으로 소관 중앙부처의 결정에 좌우되고 있다. 행정자치부의 전국시도행정부시장, 부지사회의가 있으나 이 회의의 주된 목적은 중앙정부가 결정한 정책을 지방자치단체에 전달하는 통로 역할이라고 볼 수 있다.

중앙과 지방자치단체의 협력적 시스템의 부재로 어려움을 겪은 대표적 사례는 메르스(메

르스 코로나바이러스(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus; MERS-CoV)에 의한 호흡기감염증) 사태라고 볼 수 있다. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률을 토대로 정부의 역할을 살펴보자. 법률에 따르면 국민은 감염병 발생 상황 등 정보에 대한 알 권리가 있다(제6조). 중앙정부는 메르스와 관련한 상세정보를 지방자치단체와 공유하지 않았다. 복지부장관은 (지자체의 보건환경연구원 등) 기관·단체를 감염병 표본 감시기관으로 지정하고, 지자체장은 표본 감시기관에 필요한 자료 제출이나 협조를 요구할 수 있다고 규정되어 있다(제16조). 그렇지만 메르스 관련 상세 정보를 지자체와 공유하지 않았으며, 지자체와 메르스 확산을 위한 공조 체제를 초기에 갖추지 않았다. 제35조에 따르면 복지부장관은 감염병 위기관리 대책을 시도지사에게 알려야 하지만 메르스 대책을 지자체와 제대로 공유하지 못하였다.

즉, 감염환자 발생 시 지자체는 중앙의 질병관리본부에 있는 감염병 감시시스템에 접속할 권한과 현장에서 조치를 취하고 조사할 권한이 부여되지 않았다. 이는 중앙의 컨트롤타워 집착으로 인한 정보공개와 지자체장, 감염병관리기관(병원), 보건소 등 현장 책임자들의 자율성이 크게 방해된 것이다. 감염병 위기대응에 있어 중앙과 지자체가 대처하였던 방식은 중앙정부 위주의 시스템을 통한 감염병 관리의 비효율성으로 인해 그 피해가 전국적으로 확산되었음을 알 수 있다.

감염병과 같은 공중위기의 재난안전관리를 통합적이고 체계적으로 대응하기 위해서는 상세하고 명확한 긴급행동지침이 필요하며, 현장성과 지역성에 대한 고려가 필수적임을 알 수 있다. 지방자치단체의 자유재량적 대응조치권 등이 필요한 것이다.

일본은 중앙정부의 일방적인 정책결정에 따라 지방과 갈등이 발생하는 상황을 방지하기 위해 중앙-지방 간 정책의사결정을 위한 정책협의기구인 ‘협의의 장’을 법제화하여 운영하고 있다. 또한 중앙-지방 간 발생하는 분쟁을 해결하는 기구를 설치하고, 실효성이 있는 역할을 수행하도록 하고 있다.

### [일본] 중앙-지방 간 정책협의기구 ‘협의의 장’

국가와 지방의 협의의 장(場)에 관한 법률을 2011년 4월 28일 제2차 지방분권개혁 시기에 제정하였다. 협의기구의 구성원은 정부를 대표하는 위원과 지방을 대표하는 위원으로 구성된다. 의장, 의장대행, 부의장이 선정되는데, 의장과 의장대행은 정부 측 위원 중에서 총리가 지명한다. 매년 정기적으로 4회 개최하며(법률이 아닌 운영규칙에 규정) 이외에도 논의가 필요하다고 판단될 때는 총리는 임시적으로 회의를 소집하고, 협의의 장 구성원들도 협의할 필요성이 있을 때 총리에게 소집을 요구할 수 있다.

협의의 장에서 다루는 사항들은 국가와 지방이 함께 논의하고 이해관계를 조정해야 할 사항들로 다음과 같다.

- ① 지방자치의 운영과 관련된 법률, 규칙, 기준 등
- ② 지방재정 및 지방세 제도로, 특히 국고보조금 등 정부가 전반적인 권한을 가지고 있으나 자치단체가 개입될 여지가 매우 적은 것
- ③ 국가 중요 정책으로, 정책추진과정에서 자치단체들의 협력이 적극적으로 요청되는 것
- ④ 국가적인 대규모 프로젝트로, 방폐장 건설 등 지역사회에 큰 영향을 미치는 국가계획
- ⑤ 기관위임사무 등 정부가 자치단체들을 통해 수행되는 사무 등으로, 제도가 신설, 개정, 폐지된 것들로 자치단체들에 큰 영향을 미침

### [일본] 중앙-지방 간 분쟁처리기구 ‘국-지방계쟁처리위원회’

‘국-지방계쟁처리위원회’라는 준사법적 기관인 중앙-지방 간 분쟁처리기구를 설치(제1차 지방분권개혁)하고 국가의 관여(보통지방자치단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여 가운데 국가의 행정기관이 행하는 것)에 대한 심사 신고에 관하여 위원회의 권한으로 속한 사항을 처리한다(지방자치법 제250조의 7 제2항).

국가지방계쟁처리위원회의 권고를 받은 국가의 행정청이 해당 권고가 내려진 기간 내에 조치를 강구하지 않은 경우, 보통지방자치단체의 장과 다른 집행기관은 소송을 제기할 수 있어 권고는 상당한 실효성을 갖는다(지방자치법 제252조의 5 제1항 4호).

이러한 분쟁처리기구의 설치로 준사법적 기관에서 중앙-지방의 분쟁해결이 가능하다. 이는 대등협력의 관계에서 공평, 중립적으로 심판자로서의 기능 수행, 국가의 관여에 대한 심사 신고에 관해 위원회의 권한으로 속한 사항을 처리하였다(지방자치법 제250조의 7 제1항, 제2항)(한국지방자치학회, 2015).

## 2) 여타 지방자치단체와의 협력에 있어서의 한계

서울시와 여타 지방자치단체들과의 협력활동 및 관계 구축은 아직 정착되어 있다고 보기 어렵다. 아직 별도의 제도적 기반이 충분히 마련되어 있지 않고, 지방자치단체들의 연계와 협력이 필요하다는 인식 또한 결여되어 있기 때문이다. 이 같은 이유들로 인해 지방자치단체 간 연계 및 협력사업은 주로 일회적 이벤트로 이루어지게 되면서 지속성을 가진 관계라고 보기 어려운 실정이다.

지방자치단체들 간의 협력 강화를 위해 프랑스는 헌법을 통해 협력방식의 개편과 절차의 간소화, 그리고 재정지원 등을 규정하고 있어 제도적 기반을 갖추었다고 볼 수 있다.

## 3) 자치구와의 협력에 있어서의 한계

서울시는 자치구와의 관계에 있어 사무배분과 그에 필요한 재정 지원 등이 적절하게 이뤄질 수 있도록 노력하고 있다. 그렇지만 보다 활동빈도를 높일 필요가 있다. 이를 위하여 서울시의 정책이 자치구에 미치는 영향을 확인하기 위해서 자치영향평가제도를 도입하여 실시하고 있다. 아직 제도 시행의 초기 단계로서 향후 활성화하고 확산시킬 필요가 있다.

지자체 내 기초자치단체와의 관계를 위해 일본 동경도는 특별구와의 도구협의회를 설치하여 역할분담과 책임, 그리고 자주성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다.

### [일본] 동경도의 도구협의회 운영

동경도의 도구협의회 운영을 통해 동경도의 광역기능 강화, 특별구 지위의 격상, 특별구 사무 및 기능의 강화, 특별구 재정권의 강화 등에 도구 간에 합의를 도출하였다. 즉, 동경도는 거대도시의 합리적 경영을 위해 광역적 기능에 더욱 충실하고, 특별구는 지역의 특성에 적합한 정치행정을 수행할 수 있도록 권한과 재원을 강화하는 것으로 하였다. 특별구의 자주재정권을 강화하며 행정사무 중 주민의 일상생활과 밀접한 사무는 원칙적으로 특별구에 이관할 것에 상호 동의하였다.

동경도와 특별구의 역할분담이 모호하고, 주민에 대한 행정책임이 명확하지 않으며, 특별구의 자주성이 크게 훼손되고 있으며, 동경도의 업무과다로 광역업무가 소홀히 되고 있는 문제들을 지적하고 해결하고자 하였다. 일반폐기물의 수집 및 운반에 관한 사무, 유해 물질을 포함한 가정용품의 규제, 개별행위의 허가, 건축기준법에 기초한 사무 등을 특별구에 이관하고자 하였다. 또한 동경도는 사무의 조정수단으로 조례를 통해 특별구를 통제하였으나, 이를 폐지하고 조언, 권고하는 선으로 완화되었다.

특별구의 지방채허가권을 중앙정부로부터 동경도에 이관하고 도구협의회를 통해 도구재정 조정의 장으로 활용하고자 하였다. 동경도와 특별구의 합의가 이루어지고 아래로부터의 합의 내용을 중앙정부가 제도화함으로써 지방자치단체의 문제를 자율적으로 해결한 점에서 의의가 크다(한국지방자치학회, 2015).

## 6\_주민참여 분야

주민참여는 지방자치가 가지는 궁극적 의미이자 추구하는 목적이다. 지역주민 스스로가 주인의식을 가지고 문제를 해결할 수 있는 역량을 갖추는 것이 지방자치 활성화의 핵심이기 때문이다. 주민들이 지방자치단체의 행정과 정책과정에 직접 참여할 수 있고, 주민들의 의견이 직접 반영될 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요하다. 그동안 주민참여를 위한 지방자치단체의 노력들은 주로 참여제도와 프로그램의 도입 및 운영을 통해 이루어졌다. 주민조례 제정·개폐 청구, 주민투표, 주민소송 및 주민감사청구, 주민소환 등의 제도를 마련하여 운영하고 있다. 특히, 서울시는 자체적으로 지역주민들이 정책아이디어 제안을 통해 정책과정에 참여할 수 있는 ‘천만상상오아시스’, ‘칭책박람회’, ‘칭책토론회’ 등을 만

들어 운영하고 있다. 이러한 노력들을 통해 서울시의 주민참여는 다양한 제도의 수립 등 소기의 성과도 있었다. 그러나 아직은 소극적인 운영에 그치고 있다는 비판이 제기되면서, 진정한 의미의 주민참여 확대를 위해 더욱 노력을 기울여야 할 것이다.

1) 정책결정에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주민참여제도의 이용률은 저조  
정책과정에 간접적인 영향을 미치는 일반적인 주민참여제도와는 달리 주민참여제도는 정치·정책 대표자들의 책임성을 확보하는 주권자로서 직접적인 영향을 미치는 제도이다. 주민참여를 위한 제도의 이용이 저조하고, 이를 보다 적극적으로 실현하기 위한 제도 또한 미흡하여 운영이 활성화되지 않고 있다. 이러한 이유로 주민참여로 인한 효능감이 떨어져 제도의 활용의지를 더욱 위축시키는 결과를 낳고 있다. 또한 단순 민원성 이슈와 중요도가 낮은 주변 업무에 관한 사항만을 주로 다룰 수 있도록 하고 있어 주민들의 삶과 지역 발전에서 보다 중요한 환경문제, 도시교통, 주택문제 등의 해결에는 한계를 보여 주민들로 하여금 참여에 대한 회의를 들게 한다.

## 2) 주민협정 등 주민합의 사항에 대한 제도적 근거 부족

지역주민들이 주민참여제도를 통해 합의하고 결정한 사항들이 현실에 직접 반영되지 않고, 반영여부에 대한 확인조차 어려운 실정이다. 주민참여제도를 통한 주민들의 결정사항에 대한 이행확보를 위한 수단과 법적 구속력이 존재하지 않기 때문이다. 이 같은 상황으로 인해 주민들의 참여효과성을 떨어뜨릴 뿐 아니라 주민참여제도에 대한 무관심을 초래하고 있다.

3) 제도작동 요건의 경직성과 개인적 민원성 위주 활용으로 본래 목적 달성 미흡  
주민참여제도를 활용할 수 있는 요건이 어려워 실질적인 참여를 어렵게 한다는 문제가 제기되고 있다. 첫째, 주민조례 제정·개폐 청구제도는 청구요건, 청구대상의 제한, 서명수집이 어렵다. 둘째, 주민투표제도의 경우 대상을 지나치게 제한하고 있다. 주민투표법 제7조에 따르면 지방예산·재정(지방세 사용료, 수수료), 각종 공과금 부과 및 감면사항 부의불가

만을 대상으로 규정하고 있다. 개표요건(33.3%) 또한 지나치게 엄격히 규정되어 있다. 주민투표법 제24조에 따르면 참여율이 개표를 위해 필요한 투표권자 총수의 1/3로 매우 높고, 실제 주민들의 관심은 낮아 참여율이 떨어지면서 개표가 어려운 실정이다. 주민투표를 위한 비용 또한 많이 소요된다. 서울시 무상급식 주민투표의 경우(2011년 8월) 약 2,000여 명의 공무원이 동원되었으며, 182억 원의 비용이 소요되었다. 셋째, 주민소환제는 발의 정족수를 높게 설정하고 있다. 주민소환법 제22조에 따르면 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1 미달 시 개표하지 못하도록 하여 제도의 활성화를 제약하고 있다. 또한 법령상 소환사유를 제한하지 않아서 정치적으로 악용되거나 남용될 수 있다는 점 등이 지적되고 있다.

우리가 겪고 있는 주민참여제도의 한계에 대해 일본과 프랑스는 헌법을 통해 주요 사항들을 규정하여 운영함으로써 제도 운영의 활성화를 지원하고 있다. 일본은 주민발의와 주민소환제, 주민감사청구제 등의 운영에 있어 주민의 권한을 보다 많이 부여함으로써 지방자치단체의 행정과 정책에 대한 강한 견제력을 발휘할 수 있도록 하고 있다. 프랑스는 헌법을 통해 주민발의제를 명시하고, 지방자치단체의 주요 사항에 대한 주민참여가 실제 결정에 영향을 미칠 수 있도록 하고 있다.

#### [일본] 강한 견제력을 가진 주민발의와 주민소환, 주민감사청구제 운영

지방자치단체에는 주민발의, 주민투표, 주민소환, 사무감사청구, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도가 설치되어 있으며, 주민발의를 통해서도 조례 제정 및 폐기 청구가 가능하다. 또한 헌법 제95조에서 특별법에 대한 주민투표를 규정하고 있으며, 의회해산청구 등 주민소환제를 통해 강한 견제력을 발휘할 수 있도록 하고 있다.

헌법상 명시된 주민소환제도의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 주민이 직접 청구하고 의회에 부의되어 위임하는 형태를 원칙으로 한다. 둘째, 특정자치체에 한하여 적용되는 특별법의 제정 시에는, 주민투표 헌법으로 규정(지방의회 해산, 단체장·의원 해산청구에 관한 주민투표 규정)하고 있다. 셋째, 재무 등 사무의 집행 전반에 대한 사무감사청구가 가능하다. 넷째, 주민감사청구의 경우 재무회계상의 행위에 한정하여 주민 1인 청구가 가능하다. 다섯째, 주민소환제는 의회해산청구, 단체장·의원·임원 등 해직청구 등의 강한 견제력을 발휘할 수 있다.

[프랑스] 헌법상 주민발의제 명시, 주민투표의 의결적인 성격 부여

수정헌법 제72-1조에서 지방정부가 주민의 의사와 상반된 조례 및 규칙을 제정하거나, 부당한 행정행위를 할 경우 문제를 제기할 수 있도록 주민발의제를 명시하고 있다. 또한 법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관한 그 의결기관의 의사 일정 기록을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 하여 자문적인 성격에서 의결적인 성격을 부여하고 있다. 특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설립 또는 그 조직의 변경이 예정되는 경우, 법률이 정하는 바에 따라 관련 지방자치단체에 등록된 유권자에게 자문을 통해 결정할 수 있도록 하고 있다(제3항). 지방자치단체 구역을 변경하는 경우에도 법률이 정하는 조건에 따라 유권자에게 자문을 구할 수 있다(제4항).



# 05

---

## 지방분권 실현을 위한 서울시의 역할과 향후 과제

- 1\_서울시 지방분권의 추진 방향
- 2\_서울시 지방분권의 분야별 핵심 과제

## 05 | 지방분권 실현을 위한 서울시의 역할과 향후 과제

### 1\_서울시 지방분권의 추진 방향

국가의 운영체제를 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환하는 것은 정치, 행정, 경제, 사회 전반에 걸쳐 커다란 변혁을 요하는 일이다. 이를 수행하기 위해서는 중장기적 안목과 다양한 형태의 전략이 필요하며, 수도 서울의 입장과 관점에서 수행할 노력의 방향과 전략을 수립해야 한다.

#### 1) 서울시 지방분권 추진 기본 방향

##### (1) 중앙정부를 향한 읍소형 전략에서 상향식 선도전략으로 프레임 전환

우리나라는 역사적으로 중앙집권적 국가통치체제에 익숙해 있기 때문에 지역발전 역시 중앙정부에 대한 의존적 전략을 통해 추구해왔다. 지방분권적 패러다임으로 전환하기 위해서는 중앙에 의존하여 문제를 풀어가려는 타성을 극복해야 한다. 특히 중앙정부가 지방정부에 대해 수직적 관계로 인식하는 상황에서 중앙집권적 전통과 정서에서 탈피하기 위해서는 국정참여 자격을 가진 서울시가 선도적 역할을 수행하고 주요 정치현안으로서 지방자치의 심화와 지방분권의 강화를 적극적으로 나서서 부각시킬 필요가 있다.

##### (2) 지방분권은 생활밀착형 주민서비스를 위해 꼭 필요하다는 점을 강조

기본적 수요가 어느 정도 충족된 상황에서는 주민수요의 다양성과 현장성이 강조될 수밖에 없는 시대적 요구가 있다. 지역주민들을 위한 행정서비스는 피부에 와닿는 체감형 서비스이고 생활밀착형이 되어야 한다. 과거의 전국을 대상으로 한 총량적, 거시적, 보편적인 접근방식으로는 지역주민들에게 충분한 만족을 제공하기 어려워졌다. 생활밀착형 행정서비스는 신속성, 현장성, 전문성을 요구하기에 현장과 가까운 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 지방자치단체가 주민서비스를 위해 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 보다 많은 권한이 필요하며 이는 지방분권을 통해 가능하다는 점에 대해 공감대를 형성하

고 확산시킬 필요가 있다.

### (3) 다른 지방자치단체와의 연대와 시의회·국회 등 대의기관과 언론기관의 설득

지방분권에 대해서는 다양한 이해관계자들의 공감대 형성과 합의가 중요하기에 이를 위한 적극적인 노력이 필요하다. 지방자치와 분권의 실제 주체이자 대상인 지방자치단체들과 시의회, 국회 등 대의기관과 언론기관을 통해 많은 이들이 공감하고 합의할 수 있도록 해야 한다. 국회는 행정부와 더불어 국가의 주요 정책들이 입안되고 법률화되는 곳으로 지방자치 및 분권이 상시적 의제 및 안건으로 상정되고 논의될 수 있도록 적극적으로 요구하고 관련 자료를 제공할 필요가 있다. 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 시도연구원협의회 등을 통해 구체적인 지방행정영역에서 중앙의 정부와 정치권에 지방자치와 분권의 이념과 가치를 적극적으로 주창하고 실천을 촉구해야 한다. 또한 지역 혹은 전국 언론 등 주요 언론기관을 통해 지방분권의 필요성과 추진방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 수 있도록 문제를 제기하고 여론을 형성하도록 해야 한다. 이들 모두와 함께 지방분권의 필요성과 당위성을 적극적으로 발굴, 홍보하고 지속적으로 중앙부처에 개선을 건의하고, 논리를 개발하고 추진전략과 방안을 마련하여 제시하도록 해야 한다.

### (4) 시민들의 주인의식 및 역량 강화

인류의 역사를 돌이켜 볼 때 민주주의는 정치제도만 민주적인 형태를 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 결코 아니다. 구성원들의 능력과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회문화적으로도 정착되어야 한다. 주민 스스로가 지역의 주인이라는 인식과 민주시민성이 필수적이며, 지방자치의 실현을 위해서도 시민들이 갖는 역량과 태도 또한 마찬가지이다. 지역공동체 의식의 결여, 정치에 대한 불신과 냉소주의, 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등의 현실에서 주민들의 권리의식과 책임의식, 참여의식, 비판의식, 시민의식, 공동체의식 교육과 정치참여의 기회가 확대되어야 한다. 지방자치를 통해 개인과 지역사회가 영위하고 있는 삶에 영향을 미치는 결정과정에 직접 참여함으로써 공동체의식을 습득하고 민주시민의 역량을 고양할 수 있는 경험과 기회를 더욱 확대해야 한다.

## 2) 서울시 지방분권의 세부과제

서울시는 지방분권을 추진하기 위한 접근에 있어 단순히 정부 간 권한 배분이라는 편협한 시각에서 벗어날 필요가 있다. 행정서비스의 주민만족도 제고와 민주시민의 역량 강화라는 관점에서 선도적 역할을 수행할 필요가 있다.

### (1) 지방분권의 선도적 역할을 수행

서울시는 수도이자 전국 지방자치단체의 만형으로서 지방분권 이슈를 전국 차원에서 아울러 선도할 수 있는 지위와 역량을 가지고 있다. 지방분권의 논의가 지방자치단체 간의 입장 차이로 인한 갈등이 아니라 유대감과 호혜성이 발휘할 수 있도록 하는 것이 서울시가 기여해야 할 중요한 역할이다.

첫째, 서울시가 정부보다 먼저 나서서 지방분권협의회<sup>28)</sup>(서울특별시 지방분권 촉진 및 지원에 관한 조례 제7조)를 활성화해야 한다. 또한 자치영향평가제를 성공적으로 실시함으로써 정부에게 자치분권의 벤치마킹 대상이 될 필요가 있다.

둘째, 지방자치 관련 학회와 전국 시도연구원협의회와 공동세미나를 개최하는 등 다양한 이해관계를 가진 참여자들이 공통의 목적을 달성할 수 있도록 적극 노력해야 한다.

### (2) 현장밀착형 서비스 및 혁신 성공사례 확산

서울시는 경제, 문화, 교육 등 국가전반의 기능이 집중되어 있는 수도로서 또한 성숙한 지방자치의 모델로서 타 시도를 선도하는 역할을 수행해야 한다.

첫째, 전국 최초의 보행조례, 성과주의 예산제 전면 도입 등과 같은 서울시 정책사업의 성공사례를 모범사례로 확산시키고 홍보해야 한다.

둘째, 중앙정부의 정책입안 시에도 전국에서 가장 까다로운 시민이 살고 있는 서울시에 먼저 적용하여 정책효과를 검증하도록 유도할 필요가 있다.

28) 2015년 12월 서울시가 앞장서는 지방분권사업 추진에 자문점검 역할을 맡아 진정한 지방자치 실현을 통해 서울시민의 복리증진에 힘을 보탬 서울시 지방분권협의회가 출범하였다. 협의회는 시의회, 학계, 시민단체 등 다양한 영역에서 엄선된 도시행정, 지방조직, NGO 등 지방자치 관련 분야 전문가 18명으로 구성되며, 위원들의 임기는 2년이다. 자문·점검 대상은 서울시 지방분권 추진계획의 수립과 시행에 관한 사항, 지방분권 과제의 추진에 관한 사항, 그밖에 지방분권 촉진을 위해 협의회에서 필요하다고 인정되는 전반적인 사항을 포함한다.

### (3) 민주시민의 교육과 역량 강화

자치분권은 단순히 중앙정부와 지방정부 간 공무원들의 권한배분이 아니라 지역주민들의 삶에 직접 영향을 주는 중요한 문제임을 인식시켜야 한다. 지역주민들로 하여금 지방자치의 실질적 체감도를 느낄 수 있게 해야 한다. 정당한 요구를 할 수 있는 주민의 의식과 역량, 이를 정부에 효과적으로 전달할 수 있는 제도적 장치를 확립해야 한다.

첫째, 지방자치의 이해를 돕기 위해 홍보 및 교육자료를 마련하여 청소년 토크콘서트 등 알기 쉬운 교육프로그램과 전달 방안을 마련하여야 한다. 지방자치단체가 단독으로 주도하기보다는 지역 내의 학교 또는 연구소, 민간단체와 연계하여 이루어질 필요가 있다. 주민자치센터 등이 지역주민의 정치적 교육의 장으로서 기능을 수행할 수도 있다.

둘째, 주민직접참여제도를 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 이를 통해 정책, 서비스 비용에 대한 시민의 이해와 지식을 증대시키고, 공동체 의식을 증대시키는 효과를 기대할 수 있다.

### (4) 비수도권 지자체와 연대협력 강화

지방분권의 이슈는 재정력이나 지역적 특성이 다른 각 지방자치단체에 따라 상이한 입장과 관점을 가지게 된다. 특히 지방분권으로 인한 편익이 상대적으로 많을 것이라고 기대되는 지역들과 그렇지 못한 지역들 간 갈등이 예상된다. 따라서 서울시가 앞장 서서 지방분권으로 인해 각 지역의 강점을 살리고 서로 돕고 배려하는 차원의 자치 공동체 간 협력이 이루어질 수 있음을 보여줘야 한다.

첫째, 지역상생을 위한 서울시 지역교류 및 연계협력사업의 활성화와 홍보가 더욱 강화되어야 한다.

둘째, 전국시군자치구의회의회장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의회장협의회, 시도연구원협의회 등의 연대를 더욱 강화해야 한다.

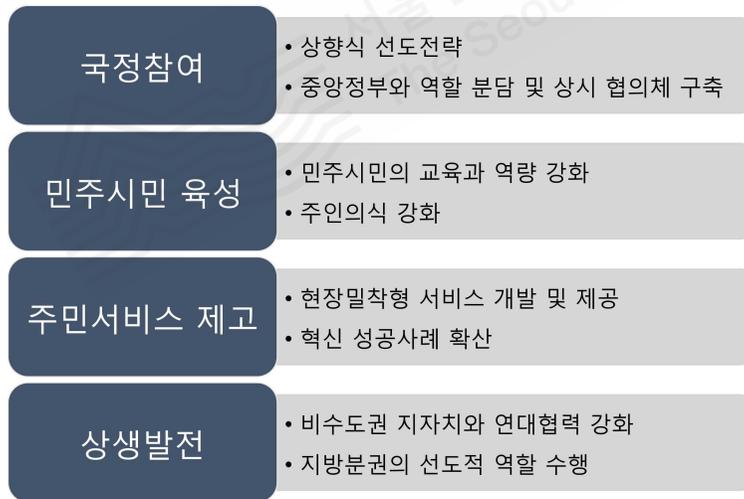
### (5) 중앙정부와 역할 분담 및 상시 협의체 구축

기존의 지방정책기획과정이 정부부처의 우월적인 독점시스템이었다면, 향후에는 지방자치단체의 협의체나 연합체가 정책과정에 참여하는 협치적 국정운영시스템으로 전환되어야 한다.

서울시는 국정과정에 참여하는 법률적 위상<sup>29)</sup>을 가지고 있으므로 중앙-지방정부 간 정책 조율과정에서 지방자치단체의 견해가 충분히 전달될 수 있도록 창구역할을 해야 한다. 이를 위해 국무회의에서 지방회이나 대도시 관련 정책을 결정할 경우 정책 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 또한 정책결정과정에서 지방의 의견이 반영되고 지역현안에 대해 해당 지자체가 목소리를 낼 수 있도록 서울시가 선도적 역할을 수행하고 대통령과 시도지사 간의 공적 논의의 장으로서 중앙-지방협력회의의 제도가 필요하다.

첫째, 중앙-지방협력회의 설치 방안이 제정 운영될 수 있도록 보다 적극적으로 지원해야 하고, 협력회의 실무협의회가 구성 운영될 수 있도록 해야 한다. 또한 국가사무의 이익이 삼위일체로 이루어질 수 있도록 촉구해야 한다.

둘째, 국회 내 지방분권을 집중적으로 추진하고 지원할 수 있는 위원회, 즉, 지방분권특별위원회 등이 구성될 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 지방자치법, 헌법이 보다 적극적인 지방자치를 실현하는 데 기여하도록 지방분권형으로 개정할 것을 촉구해야 한다.



[그림 5-1] 서울시 지방분권의 추진 원칙

29) 국무회의 규정 제8조 국무회의 참가자격에서 서울특별시장을 배석할 수 있도록 하고 있다.

## 2\_서울시 지방분권의 분야별 핵심 과제

서울시의 지방분권을 위한 추진 방향과 일본과 프랑스의 지방자치 사례를 참조하여 현재 지방자치의 제약과 한계를 극복하기 위해 추진해야 할 서울시의 핵심 과제를 정리하였다. 지방분권형 헌법 개정과 보다 성숙한 지방자치 실현을 궁극적인 목표로 하여 각 분야별 행정권한 강화, 조례제정범위의 확대, 세재개혁을 통한 지방재정의 확충 등의 전략과제를 제시하였다.

### 1) 자치입법 분야

#### (1) 자치입법(조례) 제정권한 및 범위 확대

자치입법권의 확대를 위해 헌법적 보장의 강화가 필요하다. 헌법 제117조 제1항의 지방자치법 제정범위로 규정하고 있는 ‘법령의 범위 내에서’를 ‘법률에 위반되지 않는 범위 내에서’로 개정하거나 최소한 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’라는 취지로 해석될 수 있도록 확대할 필요가 있다.

#### (2) 자치입법(조례)의 실효성 확보

지방자치단체의 독자적 사업이나 정책수행의 실효성을 확보하기 위해서 조례의 실효성이 확보되어야 하고, 그에 따라 조례에 의한 벌칙을 제정할 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체의 입법수요가 있을 때(벌칙조례를 제정할 필요가 있을 때)마다 위임법률을 제정하는 것은 법적 안정성 측면에서도 바람직하지 않다. 법률제안 절차를 제도화할 필요가 있다. 현행 지방자치법 제22조는 자치입법의 범위를 제약하고 있으므로 개정이 필요하다.

#### (3) 자치서울의 기반 확충

헌법과 법률이 보장하는 지방자치 권한을 회복하여 주민 복리를 증진시킬 수 있도록 서울시 최고 규범으로서 자치현장 조례 제정을 추진할 필요가 있다. 상위법령에 위반하여 자치권을 침해하는 중앙정부의 행정규칙 등은 효력이 없음을 확인하고, 자치사무권, 국가와의 관계, 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권 등을 규정해야 한다. 제도적으로도 서울시의 특수한 규범적 지위를 보장하고 실질적으로도 헌법이 보장한 자치권 제한은 물론 수도로

서의 기능 위상이 미흡하다. 수도로서의 위상에 부합하는 서울시민의 특수성과 독자성을 담보하기 위해 해외 선진사례를 참조하여 서울시 행정특례에 관한 법률을 개정할 필요가 있다.

**(4) 지방의회 전문성 강화**

조례입법의 전문성을 강화하고 활동성을 확대하여 모범적인 지방자치입법 체계를 구축하기 위해서는 지방의회 전문인력의 지원을 확대할 필요가 있다. 의회 직원의 인사권을 독립 시키거나, 의회 소속 공무원의 전문성 강화, 지방의원 교육훈련전담기관 설립 등을 통한 전문성 강화 등을 고려할 수 있다.

지방법규의 위상 제고	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례의 제정권한 및 범위 확대</li> <li>• 조례를 통한 제재수단 확보</li> <li>• 자치서울 기반 확충</li> <li>• 지방의회 전문성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권형 헌법개정 추진</li> <li>• 과태료 외 벌칙제정 등 입법실효성 강화</li> <li>• 서울특별시 자치현장 조례 제정</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률 개정</li> <li>• 지방의회 전문인력 지원 확대</li> </ul>

[그림 5-2] 서울시 자치입법 분야의 핵심과제

**2) 자치조직 분야**

**(1) 조직기구에 대한 행정자치부 기준 개선**

지역특성에 맞는 지방자치를 도모하기 위해 지방자치단체의 행정기구 구성을 조례로 정하도록 지방자치법을 개정해야 한다. 지방자치법 제113조, 제114조, 115조의 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’를 ‘지방자치단체의 재정이나 인력 운용능력에 따라’로 개정하여 자율권과 책임성을 제고할 필요성이 있다. 상위 단체 및 행정자치부 장관의 승인제 또한 개정되어야 한다.

**(2) 주요 직위 구성에 대한 행정자치부 기준 개선**

광범위한 통솔범위를 현실에 적합하도록 조정하고, 각 영역별로 책임과 권한을 자율적으로 부여할 수 있게 부시장 등 직위 수를 확대해야 한다.

구체적으로 첫째, 책임부시장제를 도입하여 부단체장의 정수·직급·사무를 조례로 정하여 자율적으로 운영할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 3급 이상 기구에 대한 조직자율권을 보장해야 한다. 인구·재정 등 자치역량을 고려하여 실·국·본부 설치기준을 자율적으로 설치할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 기획관제를 확대하여 정책기획 기능 중심의 조직설계를 위해 보좌기구 정수를 확대해야 한다. 넷째, 복수직급제 제도를 개선하여 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 복수직급을 정원 상한 범위 내에서 여건에 맞게 보임할 수 있도록 4급 정원의 20% 이내로 자율적으로 운영 가능하도록 해야 한다.

### (3) 기준인건비 범위 내에서 자체여건에 맞게 조례로 결정 가능

지역별 특성에 따라 상이한 지방자치단체의 공무원 정원 운영은 기준 및 지침에 일률적으로 따르게 할 사안이 아니다. 일정한 범위 내에서는 지역의 자체여건에 따라 자율성과 책임성이 더욱 보장될 수 있도록 조례를 통해 운영 가능하도록 해야 한다.

자치기구, 정원운영 등 조직 자율권 강화	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>조직기구 구성의 자율권 확대</li> <li>주요 직위 구성의 자율권 확대</li> <li>정원운영의 자율권 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직기구 및 주요 직위 구성에 대한 행정자치부의 기준 개정</li> <li>기준인건비 범위 내 자체여건에 맞게 조례로 결정가능</li> </ul>

[그림 5-3] 서울시 자치조직 분야의 핵심과제

## 3) 자주재정 분야

### (1) 자주적 과세권 도입

지방자치단체가 각 지역의 특성에 따라 새로운 세원을 발굴하고 조례를 통해 과세할 수 있도록 하는 실질적인 권한의 확대가 필요하다.

첫째, 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 늘린 지방세수를 기준재정수입 산정에서는 제외하는 등 탄력세율제도의 활용이 제대로 효과를 볼 수 있도록 조치하고 여건을 마련해야

한다. 세수 편중 등 예상되는 문제들에 대해 적절한 대책도 함께 마련해야 한다.

둘째, 선택적 과세(임의세)의 대상을 법률에 구체적으로 열거하여 적극 활용할 수 있도록 해야 한다. 지방세목 확대에 대해 지방특성과 부존자원에 따라 선택적으로 과세할 수 있도록 「지방세법」에 과세대상을 열거하도록 해야 한다.

## (2) 국세의 지방이양

지방재정구조의 중앙정부 의존성을 낮추기 위해서는 국세의 지방세 이양을 적극적으로 추진하여야 한다. 지방소비세는 중앙과 지방 간 세원 재배분 시에 지역 간 불균형을 해소할 수 있는 보완장치가 반드시 마련되어야 한다. 지방세는 소득과세와 소비과세의 비중을 높이는 것이 바람직하다. 소득과세는 직접세인 반면, 소비과세는 간접세이므로 과세의 소득재분배 효과를 고려하면 소득과세를 강화하는 것이 바람직하다. 취득세와 등록세의 비중이 높은 거래과세 위주의 조세체계를 갖고 있으므로 거래세를 완화하고 보유과세를 강화하는 것이 바람직하다(이재삼, 2014).

특히, 지방소비세를 인상을 위해 지방세법과 부가가치세법의 동반 개정이 필요하다. 가중치 산정 시 인구분포를 고려하여 배분해야 한다. 부족한 지방재정의 시급성을 감안하여 중앙정부의 2013년 지방소비세 추가 지방이양 약속(5%, 11% → 16%) 이행을 요구하고 20%까지 단계적 인상을 건의해야 한다.

## (3) 중앙/지방 간 합리적 재원 조정

첫째, 보편적 복지사업은 전액 국고보조금으로 수행하도록 추진해야 한다. 중앙정부에서 시행한 전국 단위의 복지사업인 기초연금 사업비는 국가가 전액을 부담하도록 해야 한다. 기초연금 등 복지비용 증가에 따른 지역별 자치구 재정상황이 날로 악화되고 있다. 재정 건전성 확보를 위해 단기적으로는 국고보조금 기준보조율의 개선을 건의해야 한다. 기초연금을 안정적으로 시행하기 위해 국비보조율은 현 기준에서 추가로 사회복지비지수 25 이상 시 10% 가산하도록 해야 한다. 또한 대통령 공약사항인 무상보육 사업은 국가가 전액 부담하도록 해야 한다. 단기적으로는 서울시도 타 시도와 동일한 국고보조 기준보조율을 적용하도록 하여 현 35%에서 56%로 상향 조정해야 한다.

둘째, 주요 국고보조사업의 차등 보조율을 개선해야 한다. 서울시는 복지사업 등 주요

국고보조사업의 기준보조율을 차등 적용받아 재정여건이 악화되고 있다. 타 시·도 수준의 국고보조율을 적용하여 서울시의 적용 기준이 상향될 수 있도록 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 개정을 건의해야 한다. 지방교부세의 교부로 타 시·도와 재정여건의 차이가 존재하지 않는다. 최저국민수준(National Minimum)에 해당하는 복지사업, 노후 하수관로 정비 등 국민안전 관련 사업은 전국적으로 동일한 기준 보조율의 적용이 필요하다.

보조사업을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등 소지(대상사업 선정, 기준보조율 등)를 최소화하는 정책적 조치가 이루어지도록 해야 한다. 국가보조사업의 규모를 평균적으로 확대하고, 유사중복사업과 소규모 영세사업을 통폐합하는 방식을 택해야 한다.

지방재정 확충	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주적 과세권 도입</li> <li>• 중앙/지방 간 합리적 자원 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세 인상</li> <li>• 보편적 복지사업 국고 추진 등</li> </ul>

[그림 5-4] 서울시 자주재정 분야의 핵심과제

#### 4) 중앙-서울시 사무배분 분야

##### (1) 사무이양에 따른 행재정 지원 병행

첫째, 국가 위임사무 처리에 대한 재정지원을 담보하기 위해 합리적 지원 방안을 마련하여 건의해야 한다. 지방소비세와 지방소득세 확대 운영 및 이양교부세, 특별지방교부세 신설 등을 건의할 수 있다. 또한 국가사무 처리에 대한 사무관리비용뿐만 아니라 행정서비스 수준을 높일 수 있도록 징수액 직접사용 비율을 상향조정하도록 건의해야 한다. 예를 들어 여권에 관한 사무, 환경개선부담금 등 위임사무의 행정서비스 수준을 높일 수 있도록 해야 한다. 사무처리에 소요되는 인력을 감안한 기준인건비 상향 등 행정적 지원 관련 제도 또한 개선하도록 건의해야 한다.

##### (2) 권한과 책임을 일원화하는 기능 중심의 이양 확대

기존의 사무이양의 양을 더 늘리는 방식의 분권촉진방식은 불필요하다. 지방자치단체 스

스로 자기 책임하에 자신의 사무를 처리할 수 있는 권한을 부여하는 방향으로 추진전략을 세워야 한다. 지역사회 밀착형 행정을 위해서 지역사정을 가장 잘 아는 지방자치단체로의 전면적인 권한 이양이 필요하다. 지방자치단체와 사무가 중복되는 중소기업, 노동, 환경 등의 특별지방행정기관을 폐지하고 관련 사무와 권한을 지방자치단체로 이양해야 한다. 즉, 기관위임사무 폐지를 통한 근본적인 패러다임 전환이 필요하다.

국가위임사무를 자치사무로 대폭 전환하고, 중앙행정권한의 분야별·기능별 포괄적 지방 이양을 위해 「지방일괄이양법」 제정을 추진해야 한다.

기관위임사무폐지위원회 발족 등 자치구와의 사무위임관계에서 서울시가 선도적 역할을 수행할 필요가 있다. 서울시의 역할은 광역적 사무에 한정하고, 주민생활과 관련된 사무 권한은 보충성의 원칙에 입각하여 자치구에 포괄적으로 이관해야 한다. 자치구의 재정력에 부합하는 기본 사무를 부여하고 자치구가 재정적으로 감당하기 어려운 사무에 대해 서울시가 담당하는 것으로 한다. 자치구는 도로, 공원, 여가, 레크리에이션 등의 자치사무에 한정하도록 한다. 국가재원 투입이 필요한 복지사무는 별도의 기관을 통해서 처리하거나 법정수탁사무와 같은 계약방식에 의하여 처리하도록 한다. 서울시는 도시철도, 도심고속도로, 대공원, 상하수도, 소방, 경찰, 중고등교육, 건강 등과 같은 광역적 공공서비스를 공급하는 역할로 특화시킬 필요가 있다.

또한 이양사무에 대한 지도감독이 비권력적 관여로 전환되어야 한다. 권력적 관여는 공공서비스의 균형화 등을 위해 반드시 필요한 최소한도로 제한하고, 횡적 조정을 통해 관리하도록 해야 한다.

포괄적·적극적 사무이양	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무이양에 따른 행재정 지원방향</li> <li>• 자율적 결정이 중요한 사무이양 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이양교부제 등 특별지방교부세 신설</li> <li>• 권한과 책임을 일원화하는 기능중심 이양 확대</li> </ul>

[그림 5-5] 중앙-서울시 사무배분의 핵심과제

## 5) 협력적 거버넌스 분야

### (1) 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 정책결정 구속력 강화

지방자치단체와 관련한 정책의 결정과정에서 중앙-지방 간 사전적·수평적 논의가 진행될 수 있어야 한다. 지방정부의 의견을 정책에 담보하기 위해 최고결정자인 대통령을 의장으로 하는 중앙-지방 협의체를 구성하도록 해야 한다.

또한 수도권과 비수도권의 상생협력을 위한 지원을 확대해야 한다. 관할 행정구역 위주의 폐쇄적인 행정관행을 벗어나 지역경제 발전 및 주민들의 삶의 질 향상을 위해 생활권, 경제권역 등의 설정 문제를 상생적으로 해결하여 비효율로 인한 자원 낭비와 부작용을 초래하지 않도록 해야 한다.

### (2) 자치구와의 실질적 협력 확대

서울시와 자치구 간 공동협력이 필요하거나 정책집행 과정에 있어 자치구와의 원활한 소통을 위해 시장과 25개 구청장이 참여하는 최고정책협의기구의 구성 및 운영이 필요하다. 이 기구를 통해 자치분권 정책추진 관련 의제에 대해 심의, 의결할 수 있도록 해야 한다. 자치구에서 집행하는 것이 효율적인 생활밀착형 권한 이양에 대한 최종 결정을 하도록 함으로써 서울시의 선도적 분권 실천을 토대로 중앙정부에 적극적으로 지방분권을 촉구해야 한다.

협력기구의 실질적 권한 확대	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 정책결정 구속력 강화</li> <li>• 수도권, 비수도권 상생협력 지원 확대</li> <li>• 자치구와의 실질적 협력 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방협력회의 설치법안 제정을 위한 노력</li> <li>• 서울시 지역교류 및 연계협력 사업 활성화 및 홍보</li> <li>• 서울자치분권협의회의 활성화</li> <li>• 자치영향평가제 실시</li> </ul>

[그림 5-6] 서울시 협력적 거버넌스의 핵심과제

## 6) 주민참여 분야

### (1) 주민직접참여제도의 활성화 유도

주민투표 등 주민참여제도를 강화하여 지방자치의 주권자인 주민이 자율과 책임으로 지역정책을 결정하고 운영할 수 있도록 제도의 실효성을 확보해야 한다.

첫째, 주민참여제도의 요건을 완화할 필요가 있다. 청구 시 필요한 서명자 수를 완화할 필요가 있다(사도, 대도시의 경우 1/100~1/70 → 1/150~1/100 이내, 시군구의 경우 1/50~1/20 → 1/100~1/50 이내). 또한 주민감사청구 대상기간을 연장할 필요가 있다(2년 → 3년). 지방자치의 취지를 반영하여 주민투표 대상을 지방예산·재정(지방세, 사용료, 수수료) 및 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항 등으로 주민참여를 확대할 수 있도록 법 개정이 필요하다.

둘째, 주민투표 및 주민소환투표에 시범적으로 전자투표 방식을 도입하여 주민참여 비용을 절감시키면서 참여를 확대할 필요가 있다.

### (2) 주민참여 및 자치 관련 교육 지원 확대

첫째, 지방자치의 이해를 돕기 위해 홍보 및 교육자료를 마련하고 지역 내 대학교, 연구소, 민간단체 등과 연계하거나 주민자치센터 등을 통해 지역주민의 생활정치 교육을 실시할 필요가 있다. 둘째, 지역주민의 지방자치 실질적 체감도를 높이기 위해 주민직접참여제도를 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 정책, 서비스 비용에 대한 시민의 이해와 지식을 증대시키고, 공동체의식을 증대시킬 수 있다.

주민직접참여제도 활성화	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> <li>주민직접참여제도 활성화 유도</li> <li>주민참여 및 자치 관련 교육 지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청구요건, 대상기간 등 요건 완화</li> <li>홍보 및 교육자료 마련</li> <li>지역단위 교육프로그램 연계</li> </ul>

[그림 5-7] 서울시 주민참여 분야의 핵심과제

추진방향 및 주요 과제		핵심과제
자치입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례의 재정권한 및 범위 확대</li> <li>• 조례를 통한 제재수단 확보</li> <li>• 자치서울 기반 확충</li> <li>• 지방의회 전문성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분권형 헌법개정 추진</li> <li>• 과태료 외 벌칙제정 등 입법 실효성 강화</li> <li>• 서울특별시 자치헌장 조례 제정</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률 개정</li> <li>• 지방의회 전문인력 지원 확대</li> </ul>
지방법규의 위상제고		
자치조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직기구 구성의 자율권 확대</li> <li>• 주요 직위 구성의 자율권 확대</li> <li>• 정원운영의 자율권 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직기구 및 주요 직위 구성에 대한 행정자치부 기준 개선</li> <li>• 기준인건비 범위 내 자체여건에 맞게 조례로 결정 가능</li> </ul>
자치기구, 정원운영 등 조직 자율권 강화		
자치재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자주적 과세권 도입</li> <li>• 중앙/지방 간 합리적 재원 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소비세 인상</li> <li>• 보편적 복지사업 국고추진 등</li> </ul>
지방재정 확충		
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무이양에 따른 행재정 지원 병행</li> <li>• 자율적 결정권이 발휘가능한 사무이양 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이양교부세 등 특별지방교부세 신설 등</li> <li>• 권한과 책임을 일원화하는 기능 중심의 이양 확대</li> </ul>
포괄적·적극적 사무이양		
협력적 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 정책결정 구속력 강화</li> <li>• 수도권, 비수도권 상생협력 지원 확대</li> <li>• 자치구와의 실질적 협력 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방협력회의 설치 법안 제정을 위한 노력</li> <li>• 서울시 지역교류 및 연계협력 사업 활성화 및 홍보</li> <li>• 서울자치분권협의회의 활성화, 자치영향평가제 실시</li> </ul>
협력기구의 실질적 권한 확대		
주민참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민직접참여제도 활성화 유도</li> <li>• 주민참여 및 자치 관련 교육 지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청구요건, 대상 기간 등 요건 완화</li> <li>• 홍보 및 교육자료 마련, 지역단위 교육프로그램과 연계</li> </ul>
주민직접 참여제도 활성화		

[그림 5-8] 서울시 지방분권의 분야별 핵심과제

## 참고문헌

- 경기개발연구원, 2011, 지방자치 20년, 회고와 전망, 「GRI 정책이슈」.
- 고경훈, 2010, 중앙권한의 지방이양에 따른 행정 지원방법 연구, 지방분권지원단.
- 금창호·권오철, 2007, 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제, 397: 1-169.
- 금창호·최영출, 2013, 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가, 「한국자치행정학보」, 27(1): 1-28.
- 김기표, 2003, 「지방분권의 실현과 법제 지원」, 법제처.
- 김동성 외, 2012, 지자체의 불편한 진실, 「경기개발연구원 이슈&진단」, 58: 1-24.
- 김병국, 2015, 지방자치 쟁점과 방향, 「지방자치 Focus」, 91, 한국지방행정연구원.
- 김상태 외, 2009, 일본의 지방분권개혁에 대한 평가 및 시사점, 「사회과학연구」, 15(1): 139-160.
- 김순은, 2012, 지방자치와 주민주권, 「한국지방행정연구」, 26(1): 3-29.
- 김진한, 2012, 지방자치단체 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계, 「헌법학연구」, 18(4): 105-140.
- 김찬동·김귀영, 2011, 「지방자치 20년의 도시정책성과와 전망: 서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여」, 서울연구원 정책과제보고서.
- 박군성, 2014, 「行政去論(下)」, 박영사.
- 박혜자, 2003, 지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안, 「한국지방자치학회보」, 15(4): 5-25.
- 류영아·김필두, 2015, 지방분권 활성화 방안 연구, 「한국지방자치학회보」, 27(2): 221-248.
- 서울시, 1996, 자치서울 1년 새로운 출발을 위하여.
- 서울시, 1997, 자치서울 2년 더불어 사는 서울을 위하여.
- 서울시, 1998, 서울시정: 자치서울 3년.
- 서울시, 2001, 새서울 시정백서: 인간적인, 한국적인, 세계적인 도시.
- 서울시, 2006, 서울시정 4개년 계획 2002~2006(4차년도).
- 서울시, 2006, 서울살림 이렇게 아꼈습니다: 민선3기 예산절감 우수사례 모음, 25-29.
- 서울시, 2006, 세계일류도시를 향한 꿈-서울을 보면 우리의 미래가 보입니다.
- 서울시, 2010, 시정운영 4개년 계획, 맑고 매력있는 세계도시 서울 2002~2006.

- 서울시, 2010, 시민고객을 행복하게: 창의시정 4년 아름다운 기록.
- 서울시, 2010, 2010~2014년 중기재정계획.
- 서울시, 2011, 「지방자치 20년의 회고와 전망: 서울시의 조직관리와 분권형 자치」, 서울시정개발연구원.
- 서울시, 2013, 2012 서울100서.
- 서울시, 2014, 2013 서울100서.
- 서울시, 2013, 서울시 조직변천사Ⅲ.
- 서울시, 2014, 서울시, 민선6기 밑그림 「서울시정 4개년 계획」.
- 서울시, 2014, 서울시 시민참여행정의 성과와 과제.
- 서울시, 2014, 사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울.
- 서울시, 2014, 시민과 소통하는 서울시의 노력.
- 서울시, 2014, 현장시장실 백서, 서울시 eBook.
- 서울시, 2015, 메르스백서, 서울시 eBook.
- 서울시, 2015, 지역 상생발전 기본계획.
- 서울시, 2015, 민선6기 시민소통 활동보고서, 서울시 eBook.
- 서울시, 2015, 「지방자치 실시에 따른 서울시 주민생활상 변화」, 서울연구원.
- 서울시, 2015, 한강 자연성회복 및 관광자원화 추진 방안-중앙정부와 서울시 협력계획, 관계부처·서울시 합동.
- 서울시의회 의정백서 제4대~제8대.
- 서울시 연보.
- 서울시 도시계획국 공공개발센터, 2013, 영동권역 종합발전계획 수립 정책자료집.
- 서울특별시·행복4구 자치구·연구단, 2014, 행복4구 기자설명회 자료집.
- 설계경, 2009, 지방자치단체에 대한 국가관여에 대한 소고, 「영산법률논총」, 5(2): 115-139.
- 십경수, 2012, 자치입법권에 대한 실증적 연구, 「충남대학교 법학연구」, 23(1).
- 안성호, 2014, 참여정부 지방분권정책의 평가와 교훈, 「한국사회와 행정연구」, 25(3): 1-33.
- 안승일, 2008, “민선 서울시장의 리더십 유형분석”, 서울시립대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 안영훈, 2009, 우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구, 「지방정부연구」, 13(1): 149-171.
- 윤태웅, 2015, 지방행정분야의 지방자치 20년 평가와 과제, 전국시도지사협의회 지방분권토론회, 19-46.
- 은종태, 2011, “한국 지방선거의 성격에 관한 연구”, 경북대학교 정치학과 박사학위논문.
- 이기우·하승수, 2007, 「지방자치법」, 대영문화사.

- 이나쓰구 히로아키 저, 안재현 역, 2004, 「일본 지방자치단체 거버넌스」, 한울아카데미.
- 이용환 외, 2013, 한국 지방자치의 활성화 방안, 「경기연구원 이슈&진단」, 97: 1-25.
- 이원장, 2003, 중앙정부의 지방정부통제에 관한 비교연구: 한국과 일본의 기관위임사무-인사 및 조직·재정통제를 중심으로, 「중앙행정논집」, 17(2): 19-42.
- 이자성, 2012, 중앙행정입법에 의한 지방자치권의 침해사례, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 370-393.
- 이승종, 2015, 성숙한 지방자치 발전 과제, 「지방행정연구」, 29(2): 61-76.
- 이재삼, 2014, 현행 지방자치법상 자치사무의 쟁점사항 연구, 「법학연구」, 56: 51-75.
- 이혜영, 2014, 국가 사무의 지방 이양의 한계에 관한 연구, 「현대사회와 행정」, 24(2): 199-222.
- 임성일, 2015, 지방자치 20년 평가와 과제(지방재정 중심), 전국시도지사협의회 지방분권토론회, 48-88.
- 전학선, 2015, 프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점, 「공법학연구」, 16(3): 3-32.
- 정석, 2014, 「서울의 오늘을 읽다」, 환경과 조경.
- 정하중, 2014, 「行政法概論」, 법문사.
- 조성규, 2007, 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분, 「공법연구」, 36(2): 33-70.
- 조성호, 2009, 「민선 5기의 지방분권 이슈와 과제. 정책연구」, 경기개발연구원.
- 조성호, 2009, 「중앙과 지방간 사무 재배분 방안」, 경기개발연구원.
- 조순 서울시장 취임사.
- 조신형·육동일, 2012, 지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구, 「사회과학연구」, 23(1): 69-62.
- 주재복, 2013, 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」, 지방행정연구원.
- 최낙범, 2011, 지방자치 20년, 지방분권의 과제와 전망, 「경남발전」, 117: 30-43.
- 최근열, 2013, 이명박 정부의 지방분권정책 평가와 새 정부의 지방분권 추진과제 및 방향, 「한국지방자치연구」, 14(4): 99-122.
- 최병대 외, 2010, 「한일지방자치비교」, 대영문화사.
- 최승필, 2013, 지방자치단체의 재정자주권과 그 제한 및 한계: 예산의 편성 및 통제규율을 중심으로, 「저스티스」, 134(3): 364-393.
- 최우용, 2014, 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰, 「공법학연구」, 15(3): 171-204
- 최우용, 2015, 자치입법권의 현실 및 과제, 「국가법연구」, 11(2): 29-62
- 최창호, 2007, 「지방자치학」, 삼영사.
- 하동현 외, 2011, 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점, 「지방행정연구」, 25(1): 277-313

하동현, 2014, 개혁의 장의 형성과 구축, 아이디어 간의 결합: 일본의 지방분권개혁을 소재로, 『한국정책과학회보』, 18(3): 1-38.

하동현, 2015, “일본 지방자치의 발전과 최신동향”, 『한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집』.

하승수, 2011, 『지방자치 20년, 주민참여운동의 흐름과 전망』.

행정자치부, 2007, 지방분권 촉진을 위한 정책과제 발굴 및 중앙-지방간 관계 연구.

행정안전부, 2008, 국가-지방 간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립.

행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가 제1권~5권.

헌법재판소, 2003, 『헌법재판소판례집』

홍정선, 2009, 『신 지방자치법』, 박영사.

홍준현, 2001, “중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향”, 『한국지방자치학회보』, 13(3): 549-550.

Hoggett, P., 1996, “New Modes of Control in the Public Service”, **Public Administration**, 74(1).

Rhodes, R.A.W., 1986, *New Research in Central-Local Relations*, Gower House: Gower Publishing Company Ltd.

Smith, B.C., 1985, *Decentralization*, London: George Allen & Unwin.

동아일보(1995.6.10.), “서울시장후보 3인 공약발표”.

동아일보(1998.5.13.), “6.4지방선거 후보검증-쟁점 서울시 고건 행정능력 자랑, 최병렬 추진력 내세워”.

시사e조은뉴스(2015.6.43), “지역상생포럼 창립총회, 공동선언문 채택”.

이데일리(2009.3.31.), “제2롯데월드 15년만의 결실”.

중앙일보(2013), “고건의 공인 50년”.

한겨레신문(2006.6.5.), “오세훈 서울시장 당선자 공약실행 준비 착수”.

<http://legal.seoul.go.kr/>(서울특별시 법무행정서비스 홈페이지)

<http://lofin.moi.go.kr/>(지방재정365)

<http://runningmayor.seoul.go.kr/main/main.do>(서울특별시 현장시장실)

<http://stat.seoul.go.kr/>(서울통계)

<http://www.law.go.kr/>(법제처국가법령정보센터)

<http://www.smc.seoul.kr/>(서울시의회 홈페이지)

<http://www.seoul.go.kr/>(서울특별시청 홈페이지)

# 부록

## 1\_서울시 기구 변화

[부록 표 1] 민선기수별 기구의 변화

분야	민선 1기 (95.7.~98.6.)	민선 2기 (98.7.~02.6.)	민선 3기 (03.7.~06.6.)	민선 4기 (06.7.~10.6.)	민선 5기 (10.7.~11.8.) (11.10.~14.6.)
	4실 12국 8관	3실 8국 5관	1실 12국 9관	1실 6본부 9국 12관·단	1실 8본부 5국 12관·단
시정 기획	기획관리실(1급) - 정책기획관, 재정기획관 (2·3급)	기획예산실(1급) - 정책기획관 폐지 - 재정기획관 ⇒ 시정기획관	경영기획실(1급) - 시정에 대한 경영 관리 기능 강화를 위해 명칭변경 - 시정기획관 ⇒ 정책기획관 - 경영기획관(3급) 을 신설해 경영마인드 도입 확산 도모	경영기획실(1급) - 정책기획관 - 경영기획관 - 교육기획관 (3급, 임시)	기획조정실 - 정책기획관 - 경영기획관 - 교육기획관 폐지 (교육협력국 신설)
기타	신청사기획단 (2·3급)	시정개혁단(2·3급) 월드컵주경기장 건설단(2·3급) 정보화기획단	정보화기획단 뉴타운사업본부 청계천복원추진본부 동남권이주사업 추진단	정보화기획단 문화시설사업단 고객만족추진단 일자리창출대책 추진단 정무조정실 시민소통특보	

분야	민선 1기 (95.7.~98.6.)	민선 2기 (98.7.~02.6.)	민선 3기 (03.7.~06.6.)	민선 4기 (06.7.~10.6.)	민선 5기 (10.7.~11.8.) (11.10.~14.6.)
일반 행정	내무국 - 총무·인사·자치· 행정·시민·국민 운동·생활체육	행정관리국 - 내무국 + 재무국	행정국 - 명칭변경 - 비상기획관 청사관리기능 이관 - 국제의전업무는 산업국으로 이관	행정국 - 소방재난본부 방재기획기능 이관 - 예비군업무는 비상기획관으로 이관  고객만족추진단 (임시) - 민원관련 기능 총괄	행정국 - G20정상회의 지원단(한시) (경쟁력강화 본부에서 이관)
	재무국 - 재산관리, 회계, 세무		재무국(신설) - 재정관리 기능 강화를 위해 행정 관리국에서 분리 - 계약심사와 신설	재무국	재무국
보건 복지	보건사회국 - 보사회국 ⇒ 보건사회국 - 보건위생·의약 사회복지	보건복지국 - 보건사회국 + 가정복지국 - 청소년업무를 문화관광국으로 이관(99.3)	복지건강국 - 여성가족정책관 신설에 따라 명칭 변경	복지국 - 명칭변경	복지건강본부 - 여성가족정책관의 보건건강업무를 복지국으로 이관 하여 확대 개편 함에 따라 명칭 변경
	가정복지국 - 가정복지·여성· 청소년				
여성	여성정책보좌관 (별정1) ※ 여성관련 업무는 가정복지국에서 수행	여성정책관 (별정1) - 여성정책·보육 지원업무 관장	여성가족정책관 (1급, 한시) - 여성·보육·청소년 등 가족복지업무 총괄추진 기능 강화를 위해 신설	여성가족정책관 (1급) - 여성가족정책관 보건정책·건강 증진 업무 이관	여성가족정책관

분야	민선 1기 (95.7.~98.6.)	민선 2기 (98.7.~02.6.)	민선 3기 (03.7.~06.6.)	민선 4기 (06.7.~10.6.)	민선 5기 (10.7.~11.8.) (11.10.~14.6.)
산업 경제	지역경제국 - 산업경제국 ⇒ 지역경제국	산업경제국 - 명칭변경	산업국 - 행정국 국제의전 업무 이관	경쟁력강화본부 (신설, 1급~2급) - 도시경쟁력 향 상을 위한 총괄 조정 역할 - 경제진흥관 신설(2·3급) - 업무이관 • 산업국 전체기능 이관 (에너지업무는 맑은환경본 부로 이관) • 홍보기획관 해외홍보 및 도시마케팅 • 문화국 문화진흥 및 관광업무	경제진흥본부 - 도시마케팅을 통한 투자유치 업무의 효율적 추진을 위해 홍보기획관의 마케팅업무를 통합하여 확대 개편 - 산업경제기획관 - 투자마케팅기획관
	문화국 - 문화관광국 ⇒ 문화국 - 국제협력관	문화관광국 - 명칭변경 - 내무국 생활체육업무 이관 - 국제협력관 폐지 (국제협력담당관 1부시장 직속으로 신설) - 보건복지국 청소년업무 이관 (99.3)	문화국 - 명칭변경	문화국 - 명칭변경	문화국

분야	민선 1기 (95.7.~98.6.)	민선 2기 (98.7.~02.6.)	민선 3기 (03.7.~06.6.)	민선 4기 (06.7.~10.6.)	민선 5기 (10.7.~11.8.) (11.10.~14.6.)
환경	환경관리실 (1급, 신설) - 청소사업본부 폐지.이관, 환경·청소업무 관장 - 환경기획관, 청소기획관 (2·3급)을 신설, 실장 보좌	환경관리실 (1급) - 환경기획관, 청소기획관 폐지	환경국 - 환경정책보좌관 제 운영을 위해 직급 하향조정 (1급 ⇒ 2·3급)	맑은서울추진본부 (신설, 1급~2급) - 대기질 개선을 위한 총괄 조정 역할 - 환경기획관 신설 (2·3급) - 업무이관 • 환경국 전체 기능 이관 • 행정국 승용차요일제 • 교통국 교통수요관리 • 산업국 에너지업무	맑은환경본부
			푸른도시국 - 자연생태 보전 기능 강화를 위해 환경국에서 분리 신설	푸른도시국 - 대형공원 조성 사업 등 도심공원 확대에 대응하 고자 공원 정책 개발기능 보강	푸른도시국 - 효율적이고 일 원화된 공원 르 네상스 업무를 추진하기 위해 공원업무 전체를 관장

출처: 서울시 자료

## 2\_부처별 연도별 사무이양 현황(2000년~2011년)

[부록 표 2] 2000년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
농림수산 식품부	우량종자(보급종)의 생산·공급업무	우량종자(보급종)의 생산·공급업무	보호지원	국가 → 시도	2000
보건복지부	명예식품위생감사원 위·해촉	명예식품위생감사원 위촉	관리	국가, 시도 → 국가, 시도, 시군구	2000
보건복지부	명예식품위생감사원 위·해촉	명예식품위생감사원 해촉	관리	국가, 시도 → 국가, 시도, 시군구	2000
보건복지부	식품접객업자 영업의 제한	영업의 제한	인허가	국가 → 시도	2000
국토해양부	복합운송주선업	복합운송주선업자의 등록	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	과태료	부과징수	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 등록	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 등록말소 등	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 등록증의 교부	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 변경신고	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 시정명령	시정명령	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 실태조사	조사검증	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업 영업정지 및 과징금 처분	부과징수	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	일반건설업의 양도 등	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	일반건설업에 대한 등록 및 지도감독	청문	관리	국가 → 시도	2000

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	감리자의 지정·보고, 감리자의 교체·감리업무 지정제한 등	지정	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	공업화 주택 등의 건설에 관한 권한	기반조성	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	사업계획의 승인 및 변경승인	인허가	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	주택건설사업(대지조성사업)자 등록말소에 따른 청문	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	주택건설사업(대지조성사업) 자의 등록	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	주택건설사업자 등의 보고·검사에 관한 권한	조사검증	국가 → 시도	2000
국토해양부	주택건설사업 (대지조성사업)자의 등록 등	주택건설사업자 등의 등록 말소 및 영업 정지	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	개선 명령	시정명령	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	과징금의 부과징수 및 과징금 운용계획의 수립	계획수립	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	과태료의 부과징수	부과징수	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	운송사업 등록의 취소 및 사업정지처분, 감차 조치명령	시정명령	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	운송사업의 상속에 대한 신고수리	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	운송사업의 양도양수와 법인합병 신고의 수리	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	운송약관의 신고	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	운수종사자 양성기관 또는 연수기관의 지정	지정	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	자동차 운송주선사업의 등록	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	청문	관리	국가 → 시도	2000

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
국토해양부	화물자동차 운수사업	화물자동차 운수사업자 시도단위 협회 설립인가	인허가	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	화물자동차운송사업 등록	관리	국가 → 시도	2000
국토해양부	화물자동차 운수사업	화물자동차운수사업의 실태조사 등	조사검증	국가 → 시도	2000
지식경제부	보수업 등록 등	승강기 보수업의 등록 및 취소	인허가	국가 → 시도	2000
지식경제부	보수업 등록 등	승강기 보수업의 등록취소·사업정지 및 과징금의 부과징수	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	보수업 등록 등	승강기 보수업의 폐지·휴지 및 재개의 수리	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	보수업 등록 등	승강기 보수업 등록기준에 적합한 보완조치·보험가입 또는 하도급계약의 해지명령	시정명령	국가 → 시도	2000
지식경제부	승강기 운행정지 명령	승강기 운행정지 명령	시정명령	국가 → 시도	2000
지식경제부	승강기 보수업 등록취소를 위한 청문	검사	조사검증	국가 → 시도	2000
지식경제부	승강기 보수업 등록취소를 위한 청문	과태료	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	승강기 보수업 등록취소를 위한 청문	청문	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업 등록의 취소 등에 따른 청문	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업의 등록사항 변경신고의 수리	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업의 등록에 따른 수수료의 징수	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업의 등록증 및 등록수첩의 교부	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업의 폐업신고수리	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	공사업자에 대한 시정명령 등	시정명령	국가 → 시도	2000

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
지식경제부	전기공사업의 등록 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	등록취소, 영업정지 및 과징금의 부과징수	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	이해관계인에 의한 조치의 요구에 대한 조치	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전기공사업의 등록 등	전기공사업의 등록	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	과태료의 부과징수, 이의제기 접수 및 관할법원예의 통보	부과징수	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	설계감리자에 대한 확인 업무	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	설계업 또는 감리업의 등록취소, 영업정지	시정명령	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	설계업 또는 감리업의 휴업 등의 신고접수	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	설계업자 또는 감리업자에 대한 등록취소에 따른 청문	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	전력시설물 설계업·감리업 등록 등	전력시설물 설계업 또는 감리업의 등록 수리	관리	국가 → 시도	2000
지식경제부	특별관리 대상 승강기에 대한 운행정지명령	특별관리 대상 승강기에 대한 운행정지명령	시정명령	국가 → 시도	2000
문화체육관광부	관광지 등 조성계획 승인 및 변경승인	관광지 등 조성계획 승인 및 변경승인	인허가	국가 → 시도	2000
문화체육관광부	일반여행업에 관한 사무	과징금 부과	부과징수	국가 → 시도	2000
문화체육관광부	일반여행업에 관한 사무	등록취소 등	인허가	국가 → 시도	2000
문화체육관광부	일반여행업에 관한 사무	일반여행업 등록 및 변경등록	관리	국가 → 시도	2000
행정안전부	지역단위민방위대 동원령	지역단위 민방위대 동원령 발령	관리	국가 → 시도	2001
국토해양부	지적전산정보자료의 이용 활용승인	지적전산정보자료의 이용 활용승인	인허가	국가 → 시도	2001

[부록 표 3] 2001년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
농림수산식품부	농산물안전성 조사	관계 장부 및 서류 열람	조사검증	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	농산물 및 그 가공식품에 대한 원산지 표시 조사	조사검증	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	농산물안전성 조사	조사검증	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	수거·조사 등의 거부에 대한 과태료 부과	부과징수	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	시료수거	조사검증	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	안전성 조사결과에 대한 조치	조사검증	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	농산물안전성 조사	위반행위에 대한 과태료 부과징수	부과징수	국가→국가, 시도	2001
농림수산식품부	동물병원의 등록에 관한 사무	동물병원 진료부 및 검안부의 검사	조사검증	국가, 시도→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사법 등 위반에 따른 시정명령	시정명령	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사사무소 개설자에 대한 보고·검사	조사검증	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사업무신고 등의 효력 상실처분 및 업무정지명령	시정명령	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사업무신고 등의 효력 상실처분에 따른 청문	관리	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사업무신고부의 정리	관리	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사업무신고사항의 변경신고 또는 휴업·폐업신고의 접수	관리	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	건축사업무의 신고	관리	국가→시도	2001
국토해양부	건축사업무	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2001
국토해양부	공항소음피해지역 등의 시설물 설치제한	공항소음피해지역 등의 시설물 설치제한	지정	국가→시도	2001
국토해양부	도시재개발기본계획 수립 승인 등	도시재개발기본계획 수립의 승인 또는 변경승인에 대한 중앙도시계획위원회의 의결	관리	국가→시도	2001
국토해양부	도시재개발기본계획 수립 승인 등	도시재개발기본계획 수립의 승인 또는 변경승인	인허가	국가→시도	2001
국토해양부	유료도로 통행료의 징수	비도로관청이 통행료의 징수 등을 대행할 경우 그 승인 권한	인허가	국가→시도, 시군구	2001
지식경제부	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 구서명령 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2001

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
지식경제부	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 구서명령 등	보고·검사 또는 질문	조사검증	국가→시도	2001
지식경제부	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 구서명령 등	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 수거명령	시정명령	국가→시도	2001
지식경제부	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 구서명령 등	안전인증대상 전기용품의 파기 또는 수거	관리	국가→시도	2001
지식경제부	안전인증대상 전기용품의 개선·파기 또는 구서명령 등	언론매체 등을 통한 사실의 공포와 교환·환불·수리 등의 명령	시정명령	국가→시도	2001
지식경제부	에너지사용량 신고의 접수 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2001
지식경제부	에너지사용량 신고의 접수 등	시공업 등록의 말소, 시공업의 전부 또는 일부의 정지요청	관리	국가→시도	2001
지식경제부	에너지사용량 신고의 접수 등	에너지사용량의 신고 접수	관리	국가→시도	2001
지식경제부	에너지사용량 신고의 접수 등	열사용기자재의 제조업자 등에 대한 보고의 명령 및 검사	조사검증	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	설립인가 취소사실 공고	관리	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	조합에 대한 업무감독 등	지도감독	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	조합의 설립인가 취소	인허가	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	조합의 설립인가 (사업구역이 2개 이상 시도에 걸친 경우 제외)	인허가	국가→시도	2001
기획재정부	소비자생활협동조합의 설립인가 등	청문	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	납본	관	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	납본필증의 교부	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	등록번호의 표시	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	등록증 교부	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	등록취소 심판청구	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	발행정지명령	시정명령	국가→시도	2001

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향	확정연도
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	외국인 등의 재산출자	기본조성	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	정기간행물의 등록 및 변경등록	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	직권등록 취소	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	청문	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	등록의 취소	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	박물관·미술관 등록	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	박물관·미술관 등록증 교부	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	박물관·미술관 변경등록	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	사립박물관·미술관 설립계획 변경승인	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	사립박물관·미술관 설립계획 승인	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	사립박물관·미술관 설립계획 승인취소	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	시정요구 및 정관	관리	국가→시도	2001
문화체육관광부	사립박물관·미술관설립계획 승인 등	청문	관리	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리기술자의 등록	관리	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리기술자의 등록취소 등	인허가	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리기술자의 등록	관리	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리기술자의 등록취소 등	인허가	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리업자의 등록	관리	국가→시도	2001
문화재청	문화재 수리 기술자의 등록 등	문화재수리업자의 등록취소 등	인허가	국가→시도	2001
문화체육관광부	무료정기간행물의 등록 등	납본대상 정기간행물의 고시	지정	국가→시도	2001
소방방재청	소방공무원 교육훈련기관 학칙제정·개폐승인	소방공무원 교육훈련기관 학칙제정·개폐 승인	인허가	국가→시도	2001
행정안전부 (소방방재청 수정)	소방파출소 설치·폐지·통합 승인	소방파출소 설치·폐지·통합 승인	인허가	국가→시도	2001

[부록 표 4] 2002년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	다수의 환자발생에 따른 조치	응급의료업무 종사명령	시정명령	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2002
보건복지부	다수의 환자발생에 따른 조치	의료시설 제공, 응급환자 이송 등의 업무 종사명령	시정명령	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2002
보건복지부	다수의 환자발생에 따른 조치	중앙 및 관계기관 협조 요청	관리	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	감리전문회사의 등록	관리	국가→시도	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	감리전문회사의 변경등록	관리	국가→시도	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	등록취소 또는 업무정지	시정명령	국가→시도	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	청문	관리	국가→시도	2002
국토해양부	감리전문회사의 등록 등	휴·폐업신고 접수 및 등록말소	관리	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주거환경개선행업의 시행자 지정	지정	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주거환경개선지구 지정	지정	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주거환경개선지구 지정 고시, 통지	지정	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주택공급기준일의 승인	인허가	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주택공급조건 등의 승인	인허가	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	주택관리사 등의 교육	교육지원	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	주택관리사 자격증의 교부	관리	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	주택관리사보 및 주택관리사의 자격취소 및 정지	시정명령	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	주택관리사보 자격증의 교부	관리	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	주택관리사의 자격인정	인허가	국가→시도	2002
국토해양부	주택관리사 및 주택관리사보에 관한 사무	청문	관리	국가→시도	2002

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	보고 및 검사	조사검증	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	청문	관리	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	측량업 등록증 및 등록수첩의 교부	관리	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	측량업의 등록 및 변경등록	관리	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	측량업의 등록취소 등	시정명령	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	측량업의 지위승계 신고접수	관리	국가→시도	2002
국토해양부	측량업(일반측량업, 공공측량업)의 등록, 등	측량업자의 신고의무사항 접수	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	과학관 등록증의 교부	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	과학관 등록의 말소	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	과학관의 등록	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	등록과학관의 변경등록	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	등록의 취소	인허가	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	청문	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	과학관의 등록	폐관통보 접수	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	사립과학관 설립계획의 승인 등	사립과학관 설립계획의 승인 및 변경 승인	인허가	국가→시도	2002
교육과학기술부	사립과학관 설립계획의 승인 등	설립계획승인 등의 취소	인허가	국가→시도	2002
교육과학기술부	사립과학관 설립계획의 승인 등	설립계획승인 등의 협의	인허가	국가→시도	2002
교육과학기술부	사립과학관 설립계획의 승인 등	설립계획승인 등의 사실통보	관리	국가→시도	2002
교육과학기술부	사립과학관 설립계획의 승인 등	청문	관리	국가→시도	2002
지식경제부	공장의 소유자 등에 대한 보고, 검사 등	시군구청장과 공장의 소유자 또는 점유자 및 관리기관 입주기업체, 지원기관에 대한 자료제출, 보고, 검사에 관한 사항	조사검증	국가→시도	2002

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	공장의 소유자 등에 대한 보고, 검사 등	시도지사에게 권한 위임된 사항과 국가산업단지외 지방 산업단지의 입주기업 또는 지원 기관에 대한 과태료 부과, 징수	부과징수	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	담배 수입판매업의 등록	관리	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	담배 수입판매업의 변경등록	관리	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	보고 및 관계장부 등의 확인	조사검증	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	수입판매업 등록의 취소	인허가	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	수입판매업 영업의 정지명령	시정명령	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	수입판매업의 휴·폐업 신고접수	관리	국가→시도	2002
기획재정부	담배 수입판매업의 등록 등	청문	관리	국가→시도	2002
문화체육관광부	국내여행안내원 등의 자격취소 등	국내여행안내원 및 현관, 객실식당의接客업무 종사원의 자격 취소 등	인허가	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주거환경개선계획 수립기간 연장승인	인허가	국가→시도	2002
국토해양부	주거환경개선지구 지정 등	주거환경개선지구 지정 효력 상실 고시	지정	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	6개월 이상 휴업에 대한 영업허가 등록 취소 및 영업장 폐쇄	인허가	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	과징금 부과	부과징수	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	과징금 체납처분	부과징수	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	과태료 부과	부과징수	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	과태료 처분의 이의제기	부과징수	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	과태료 체납처분	부과징수	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	관할법원의 통보	관리	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	먹는샘물 수입판매업의 등록 변경등록	관리	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	먹는샘물 제조업 조건부허가	인허가	국가→시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	먹는샘물 제조업 조건부허가의 취소	인허가	국가→시도	2002

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
환경부	먹는샘물 영업	먹는샘물 제조업 허가 및 변경허가	인허가	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	먹는샘물-수처리제 또는 정수기와 용기·포장 등의 압류 또는 폐기	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	봉인 또는 거시문의 해제	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	사업장 폐쇄를 위한 조치	시정명령	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	사업장 폐쇄의 통지	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	수처리 제조업 등록 및 변경등록	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	시설개선명령 및 조치명령	시정명령	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	영업의 휴업·재개업·폐업 등 신고의 수리	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	영업자의 지위승계에 따른 신고	관리	국가→ 시도	2002
환경부	먹는샘물 영업	영업정지 위반에 대한 영업허가 등록취소 및 영업장 폐쇄	인허가	국가→ 시도	2002

[부록 표 5] 2003년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	과징금의 부과, 징수	부과징수	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	과태료의 부과, 징수	부과징수	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	자동차의 검사 (자동차검사대행자 및 지정정비 사업자가 제44조 및 제45조의 규정에 의하여 행하는 검사 제외)	지정	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	지정정비사업자에 대한 기술인력의 해임 및 직무정지명령	시정명령	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	지정정비사업자에 대한 지정취소 및 업무 정지명령	시정명령	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	청문	관리	국가→ 시도	2003
국토해양부	자동차검사에 관한 사무	택시미터전문검정기관(택시미터의 수리 및 사용에 관한 검증을 위한 택시 미터전문검정기관에 한함)의 지정과 이에 대한 지정 취소 및 업무정지명령	시정명령	국가→ 시도	2003

[부록 표 6] 2004년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
농림수산식품부	농수산물 주산지 지정	주산지 지정 변경 해제	지정	국가→시도	2004
농림수산식품부	농수산물 주산지 지정	주산지의 지정	지정	국가→시도	2004
농림수산식품부	농어촌휴양자원 개발	농어촌휴양자원 개발 및 농어촌관광휴양사업의 지원육성	기반조성	국가 → 국가, 시도	2004
농림수산식품부	농업인력 육성	가족농의 생산성향상 및 경영안전시책 수립시행	계획수립	국가 → 국가, 시도	2004
농림수산식품부	농업인력 육성	농업경영체 자금지원	기반조성	국가 → 국가, 시도	2004
농림수산식품부	축산물검사사무	축산물 검사결과 개선지도	지도감독	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	기본재산의 처분 등에 관한 허가	인허가	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	사회복지법인 설립인가	인허가	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	사회복지법인의 설립허가 취소	인허가	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	사회복지법인의 정관변경 인가	인허가	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	사회복지법인의 합병 허가	인허가	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	임원의 보충 및 임시이사 선임	관리	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	임원의 해임 명령	시정명령	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	임원 임면보고	관리	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	임원 중 감사의 추천	관리	국가→시도	2004
보건복지부	사회복지법인	재산취득 보고의 접수	관리	국가→시도	2004
보건복지부	아동보호전문기관의 지정 등	아동보호 전문기관의 지정	지정	국가→시도	2004
보건복지부	아동보호전문기관의 지정 등	아동보호 전문기관의 지정 취소	지정	국가→시도	2004
국토해양부	복합운송주선업	과징금의 부과 및 징수	부과징수	국가→시도	2004
국토해양부	복합운송주선업	과태료의 부과 징수	부과징수	국가→시도	2004
국토해양부	복합운송주선업	복합운송주선업의 승계신고 수리	관리	국가→시도	2004
국토해양부	복합운송주선업	복합운송주선업자의 등록취소 및 사업정지	시정명령	국가→시도	2004

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	복합운송주선업	복합운송주선업자의 휴지폐지 신고의 수리	관리	국가→시도	2004
국토해양부	복합운송주선업	청문	관리	국가→시도	2004
국토해양부	정비사업 전문관리업	정비사업 전문관리업 등록	관리	국가→시도	2004
국토해양부	정비사업 전문관리업	정비사업 전문관리업 등록 취소 및 업무정지 처분	시정명령	국가→시도	2004
국토해양부	정비사업 전문관리업	정비사업 전문관리업자에 대한 조사 등록	조사검증	국가→시도	2004
행정안전부	정원관리에 관한 사무	별정직공무원 정원채정 승인	인허가	국가→시도, 시군구	2004
행정안전부	정원관리에 관한 사무	별정직지방공무원 정원변경 조정협의	관리	국가→시도, 시군구	2004
소방방재청	소방공무원 특별훈련 사무	국외훈련이수자 연구보고서 제출 등	조사검증	국가→시도	2004
소방방재청	소방공무원 특별훈련 사무	특별훈련대상자에 대한 복귀명령	시정명령	국가→시도	2004
소방방재청	소방공무원 특별훈련 사무	특별훈련대상자에 대한 지도감독	지도감독	국가→시도	2004
소방방재청	소하천 정비	소하천정비 시행계획의 승인	인허가	국가→시도	2004
소방방재청	소하천 정비	소하천정비 종합계획 제출	조사검증	국가→시도	2004
소방방재청	소하천 정비	소하천정비 중기계획의 수립보고	조사검증	국가→시도	2004
행정안전부	정원관리에 관한 사무	지방공립대학 교육공무원 정원채정 승인	인허가	국가→시도	2004
행정안전부	지방공무원 교육훈련 사무	교수요원의 자격에 관한 협의	관리	국가→시도, 시도교육청	2004
행정안전부	지방공무원 교육훈련 사무	교육훈련 관련자료 및 교육훈련 실시요구	교육지원	국가→시도, 시도교육청	2004
행정안전부	지방공무원 교육훈련 사무	지방공무원의 국내위탁훈련 계획 수립시행	계획수립	국가→시도, 시도교육청	2004
행정안전부	지방의회에 관한 사무	지방의회 선결처분 보고	조사검증	국가, 시도→ 시도, 시군구	2004
환경부	수도관리 사무	수도시설 등의 매수 승인	인허가	국가→시도	2004
환경부	수도관리 사무	수질기준 외의 항목에 대한 수질기준 및 검사방법 협의	지정	국가→시도	2004

[부록 표 7] 2005년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
농림수산식품부	농업기반정비사업	농어촌 용수구역의 고시	지정	국가→시도	2005
농림수산식품부	농업기반정비사업	농업생산기반시설의 개보수 및 준설사업의 기본조사 실시	조사검증	국가→시도	2005
농림수산식품부	수정사의 교육 실시	수정사의 교육 실시	교육지원	국가, 시도 →시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구비 등의 예치	부과징수	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구비의 반환 등	부과징수	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구설계서의 승인 및 변경 승인	인허가	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구의 대집행 등	관리	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구전문기관의 지정·육성	지정	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	복구준공검사 등	조사검증	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	불법산지전용지의 복구 등	기반조성	국가→시도	2005
산림청	복구에 관한 사무 (채석, 토사채취 허가신고에 한함)	산지전용지 등의 복구 면제	지정	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석경제성에 관한 평가서 제출	조사검증	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석기간의 연장신고	관리	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석단지 지정·해제 고시	지정	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석단지에서의 채석 신고	관리	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석단지의 지정	지정	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석단지의 해제	지정	국가→시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	채석신고의 취소	관리	국가→시도	2005

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	재해방지 및 복구조치 명령 등	시정명령	국가→ 시도	2005
산림청	채석단지의 지정·해제 및 신고에 관한 사무	청문	관리	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	광구 안에서의 광물함유 광석 채석허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	재해방지 및 복구조치 명령 등	시정명령	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석경제성에 관한 평가서 제출	조사검증	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석기간 허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석기간의 연장허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석허가 기준	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석허가 및 변경허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	채석허가의 취소	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	채석허가에 관한 사무	청문	관리	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	재해방지 및 복구 조치 명령 등	시정명령	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	청문	관리	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취기간 허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취기간의 연장허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취신고 및 변경신고	관리	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취허가 기준	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취허가 및 변경허가	인허가	국가→ 시도	2005
산림청	토사채취허가 등에 관한 사무	토사채취허가의 취소 등	인허가	국가→ 시도	2005
보건복지부	보육시설종사자 보수교육에 관한 사무	보수교육훈련의 위탁	교육지원	국가→ 시도	2005
보건복지부	보육시설종사자 보수교육에 관한 사무	보육시설종사자 보수교육 실시	교육지원	국가→ 시도	2005
국토해양부	공인중개사등록 등	공인중개사 개설등록 시 사전교육	교육지원	국가→ 시도	2005
국토해양부	측량기기 성능검사	성능검사 대행자의 등록취소, 업무정지 명령	시정명령	국가→ 시도	2005
국토해양부	측량기기 성능검사	측량기기 성능검사 대행자의 지정	지정	국가→ 시도	2005
국토해양부	측량기기 성능검사	측량기기 성능검사대행업의 등록 및 변경등록	관리	국가→ 시도	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한사무	과징금 부과징수	부과징수	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	과징금 부과징수	부과징수	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	과태료 부과징수	부과징수	국가→ 시도	2005

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	등록사항의 변경	관리	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	등록취소 및 영업정지 명령	시정명령	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	별정통신사업의 등록	관리	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	양도·양수 등	관리	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	청문	관리	국가→ 시도	2005
방송통신위원회	별정통신사업의 등록 등에 관한 사무	휴지 및 폐지	관리	국가→ 시도	2005
행정안전부	지방자치단체 기관 설치	지방자치단체 사업소의 설치승인	인허가	국가→ 시도, 시군구	2005
행정안전부	지방자치단체 기관 설치	지방자치단체 자문기관의 설치 승인	인허가	국가→ 시도, 시군구	2005
문화체육관광부	도서관에 관한 사무	공립 공공도서관의 지도지원	보호지원	국가→ 시도	2005
행정안전부	지방자치단체 기관 설치	지방자치단체 직속기관의 설치승인	인허가	국가→ 시도, 시군구	2005
행정안전부	지방자치단체 기관 설치	지방자치단체 합역제 행정기관의 설치승인	인허가	국가→ 시도, 시군구	2005
문화재청	동물치료소에 관한 사무	동물치료소 지정	지정	국가→ 시도	2005
문화재청	동물치료소에 관한 사무	동물치료소 지정 해제	지정	국가→ 시도	2005
문화재청	동물치료소에 관한 사무	동물치료소 지정서 교부	관리	국가→ 시도	2005
문화재청	동물치료소에 관한 사무	동물치료소 지정서 재교부신청	관리	국가→ 시도	2005
문화재청	동물치료소에 관한 사무	동물치료소 지정추천서 제출	조사검증	국가→ 시도	2005
문화체육관광부	도서관에 관한 사무	공립 공공도서관에 대한 서류 제출 요구	관리	국가→ 시도	2005
행정안전부	지방공무원임용에 관한사무	파견으로 인한 결원보충 승인	인허가	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업에 대한 보고 및 감독	지도감독	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 과태료 부과	부과징수	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 등록	관리	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 등록취소 청문	관리	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 변경등록	관리	국가→ 시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 지위승계	관리	국가→ 시도	2005

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업의 휴·폐업 등의 신고	관리	국가→시도	2005
국토해양부	지적측량업에 관한 사무 (대한지적공사 제외)	지적측량업자의 등록취소 등	인허가	국가→시도	2005
환경부	관할구역의 급수에 대한 협의	관할구역의 급수에 대한 협의	관리	국가→시도	2005
환경부	다중이용시설의 공기질 관리에 관한 사무	실내공기질 권고기준 유지 권고	관리	국가→시도	2005

[부록 표 8] 2005년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	응급의료센터 지정 등에 관한 사무	권역응급의료센터 운영 위탁	지정	국가→시도	2005
보건복지부	응급의료센터 지정 등에 관한 사무	권역응급의료센터의 지정	지정	국가→시도	2005
보건복지부	응급의료센터 지정 등에 관한 사무	응급의료정보센터의 설치 및 운영	관리	국가→시도	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	소비자피해분쟁조정기구에 조정 의뢰	기타	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	위반행위의 시정권고	시정 명령	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	위반행위의 조사	조사 검증	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률의 효율적 시행을 위한 조사 확인	조사 검증	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	통신판매업자 신고사항의 직권 말소	관리	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	통신판매업자의 신고 및 변경사항 신고 수리	관리	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005
공정거래위원회	통신판매업자의 신고 등에 관한 사무	통신판매업자의 영업의 휴지, 폐지, 재개의 신고 수리	관리	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2005

[부록 표 9] 2006년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
농림수산식품부	비료품질 검사에 관한 사무	비료에 대한 품질검사	조사검증	국가, 시도 → 국가, 특별· 광역시, 시군구	2006
농림수산식품부	육성수면 지정 등에 관한 사무	육성수면의 지정	지정	국가-시도	2006
농림수산식품부	육성수면 지정 등에 관한 사무	육성수면의 지정 신청	지정	국가-시도	2006
환경부	자연공원의 폐지 등에 관한 사무	도립공원위원회의 구성·운영	기반조성	국가-시도	2006
환경부	자연공원의 폐지 등에 관한 사무	자연공원 원상회복 비용고시	지정	국가→국가, 시도, 시군구	2006

[부록 표 10] 2006년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	과징금 부과징수	부과징수	국가→시도	2006
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	과태료 부과징수	부과징수	국가→시도	2006
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	비상시 통신의 확보	기반조성	국가→시도	2006
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	시정명령 등	시정명령	국가→시도	2006
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	자가전기통신설비 설치 신고 및 변경신고	관리	국가→시도	2006
방송통신위원회	자가전기통신설비의 설치에 관한 사무	자가전기통신설비 설치 확인	관리	국가→시도	2006

[부록 표 11] 2007년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	동업자 조합의 설립 인가에 관한 사무	동업자 조합의 설립 인가	인허가	국가→ 국가, 시도	2007
보건복지부	아동복지시설 종사자의 교육훈련에 관한 사무	교육훈련의 위탁	교육지원	국가→시도	2007
보건복지부	아동복지시설 종사자의 교육훈련에 관한 사무	아동복지시설 종사자의 교육훈련	교육지원	국가→시도	2007
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 고용촉진에 관한 사무	고령자 고용정보센터의 운영	기반조성	국가→ 국가, 시도	2007
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 고용촉진에 관한 사무	고령자 구인·구직 정보수집	조사검증	국가→ 국가, 시도	2007
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 고용촉진에 관한 사무	고령자 직업능력개발훈련 실시	교육지원	국가→ 국가, 시도	2007
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 고용촉진에 관한 사무	고령자 취업 적응훈련 실시	교육지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화산업 지원에 관한 사무	문화산업 제작자 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화산업 지원에 관한 사무	문화산업 제작자의 제작지원 범위	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화산업 지원에 관한 사무	문화상품 공동물류센터의 설립 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화산업 지원에 관한 사무	문화상품의 구매촉진 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화산업 지원에 관한 사무	문화상품의 우선구매 권유	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화상품 품질인증에 관한 사무	문화상품 품질인증 장려 및 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화상품 품질인증에 관한 사무	문화상품 품질인증기관 지정	지정	국가→ 국가, 시도	2007
문화체육관광부	문화상품 품질인증에 관한 사무	문화상품 품질인증기관 지정 고시	지정	국가→ 국가, 시도	2007

[부록 표 12] 2007년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	응급구조사의 보수교육에 관한 사무	응급구조사의 보수 교육	교육지원	국가→시도	2007
보건복지부	응급구조사의 보수교육에 관한 사무	응급구조사의 보수 교육 위탁	지정	국가→시도	2007

[부록 표 13] 2008년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	도시기본계획 승인 등에 관한 사무	도시기본계획 승인	인허가	국가, 도→시도	2008
국토해양부	도시기본계획 승인 등에 관한 사무	관계중앙행정기관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 심의	관리	국가, 도→시도	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	준공검사	조사검증	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	지정·변경 또는 해제 고시	지정	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	택지개발 예정지구 지정·변경 지정 및 해제 (20만 제곱미터 이상 포함)	지정	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	택지개발사업의 시행자 지정	지정	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	택지개발실시계획 승인 및 변경 승인	인허가	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	택지개발실시계획 승인 및 변경 승인 고시	인허가	국가, 시도 (20만㎡)→국가, 시도 (전면 이양)	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	건강기능식품 수입업 신고	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	과징금 처분	부과징수	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	과태료	부과징수	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	시설의 개수명령 등	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	시정명령	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	영업의 승계	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	영업의 허가 취소 등	인허가	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	청문	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	폐기처분 등	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	폐쇄조치 등	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	폐업 및 신고사항의 변경	관리	국가→시도	2008

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	포상금 지급	부과징수	국가→시도	2008
식품의약품안전청	건강기능식품 수입업의 신고 등에 관한 사무	품목의 제조 정지 등	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	과징금 처분	부과징수	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	시설의 개수명령 등	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	시정명령	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	식품 등 수입판매업 신고 및 변경	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	영업의 승계	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	위반사실의 공표	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	위해식품 등의 공표	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	위해식품 등의 회수	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	청문	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	폐기처분 등	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	폐쇄조치 등	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품 등 수입판매업 신고에 관한 사무	허가의 취소 및 영업정지 명령	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	과징금 처분	부과징수	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	식품 및 첨가물의 생산실적 등 보고	조사검증	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	식품첨가물 제조업의 허가 및 변경	인허가	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	영업자의 지위승계 신고	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	청문	관리	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	폐쇄조치	시정명령	국가→시도	2008
식품의약품안전청	식품첨가물 제조업의 허가 등에 관한 사무	허가 취소	인허가	국가→시도	2008
국토해양부	택지개발 예정지구 지정 등에 관한 사무	선수금 및 토지상환채권 발행의 승인	인허가	국가, 시도 (20만㎡)→ 국가, 시도 (전면 이양)	2008

[부록 표 14] 2008년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	과징금 부과징수	부과징수	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	사업의 폐지, 정지 등	관리	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	신고 및 변경신고	관리	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	양수, 상속 또는 법인의 합병, 분할의 신고	관리	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	이용약관의 신고 및 변경 신고	관리	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	청문	관리	국가→시도	2008
방송통신위원회	위치기반서비스사업 신고 등에 관련 사무	휴지, 폐지의 신고	관리	국가→시도	2008
경찰청	교통안전시설 설치·관리에 관한 사무	교통안전시설 설치·관리권의 위임·위탁 (교통안전시설 설치·관리)	관리	국가(경찰) →특별, 광역시, 시군	2008

[부록 표 15] 2009년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
환경부	환경영향조사대행자 등록 기능	환경영향조사대행자의 등록 및 변경 등록	관리	국가→시도	2009
환경부	환경영향조사대행자 등록 기능	조사대행자의 등록 취소 등	인허가	국가→시도	2009
환경부	환경영향조사대행자 등록 기능	청문	관리	국가→시도	2009
농림수산식품 부	수산물 원산지표시 관련 기능	수산물원산지 표시 명예감시원 위촉	관리	국가→ 국가, 시도	2009
농림수산식품 부	농산물 명예감시원 위촉 기능	농산물의 명예감시원 위촉	관리	국가→ 국가, 시도	2009
농림수산식품 부	가축방역 기능	가축위생방역지원본부 보고 지시 및 감독	지도감독	국가→ 국가, 시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	영리행위금지 위반자에 대한 기구 등의 철거나 그 밖에 필요한 조치 또는 수도물의 공급 중지	시정명령	국가→시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	지방자치단체가 설치하는 시설용량 1일 10만 톤 이하인 시설(특광역시장) 및 1일 1만 톤 이하인 시설(도지사)의 일반수도사업 인가	인허가	국가→시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	"상동" 범위의 일반수도사업 폐업, 휴업 허가	인허가	국가→시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	법령 위반자에 대한 조치	시정명령	국가→시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	개선명령 등	시정명령	국가→시도	2009
환경부	수도사업자에 대한 인가 등에 관한 사무	공급조건의 변경	관리	국가→시도	2009
환경부	상수원보호구역의 지정 등에 관한 사무	상수원 보호구역의 지정변경 및 공고	지정	국가→시도	2009
국토해양부	주택건설사업계획 승인 등에 관한 사무	사업계획의 승인·변경승인· 승인 취소 및 착공신고의 접수	인허가	국가→시도	2009
국토해양부	주택건설사업계획 승인 등에 관한 사무	사용검사 및 임시사용 승인	인허가	국가→시도	2009
국토해양부	주택건설사업계획 승인 등에 관한 사무	신고의 수리, 포상금의 지급	부과징수	국가→시도	2009
지식경제부	국가산업단지의 입주기업 또는 지원 기관에 대한 과태료 부과징수에 관한 사무	국가산업단지의 입주기업 또는 지원기관에 대한 과태료 부과징수	부과징수	국가→시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	설계감리자에 대한 확인에 관한 사무	설계감리자에 대한 확인에 관한 사무	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	수출을 목적으로 하는 안전인증대상 전기용품 확인 사무	수출을 목적으로 제조·수입하는 안전인증대상 전기용품의 확인에 관한 사무	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	수출을 목적으로 하는 안전인증대상 전기용품 확인 사무	수출을 목적으로 제조·수입하는 자율안전 확인 대상 전기용품의 확인에 관한 사무	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	품질경영 및 공산품안전관리 위반자 과태료 부과	품질경영 및 공산품안전관리 위반자 과태료 부과·징수	부과징수	국가- 시도	2009
지식경제부	부생연료유 판매등록, 석유제품의 품질검사 등에 관한 사무	부생연료유판매소의 등록	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	부생연료유 판매등록, 석유제품의 품질검사 등에 관한 사무	부생연료유판매소의 변경 등록	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	부생연료유 판매등록, 석유제품의 품질검사 등에 관한 사무	부생연료유판매소 등록의 취소 및 정지	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	부생연료유 판매등록, 석유제품의 품질검사 등에 관한 사무	부생연료유판매소의 과징금 부과	부과징수	국가- 시도	2009
지식경제부	부생연료유 판매등록, 석유제품의 품질검사 등에 관한 사무	부생연료유판매소의 과태료 부과	부과징수	국가- 시도	2009
산림청	사방지의 지정 및 해제에 관한 사무	사방지의 지정, 협의 및 지정 고시	지정	국가- 시도	2009
산림청	사방지의 지정 및 해제에 관한 사무	사방사업계획의 접수·검토, 사방지의 지정·고시, 협의 및 조건의 부과	부과징수	국가- 시도	2009
산림청	사방지의 지정 및 해제에 관한 사무	사방지의 지정해제 및 해제 고시	지정	국가- 시도	2009
산림청	수목원조성에 관한 사무	수목원조성 계획의 승인, 변경승인, 협의, 승인의 취소, 원상회복의 명령, 통보 및 고시에 관한 권한	계획수립	국가- 시도	2009
산림청	수목원조성에 관한 사무	등록수목원의 휴원 신고 수리에 관한 권한	관리	국가- 시도	2009
산림청	수목원조성에 관한 사무	시정요구 및 자료제출에 관한 권한	관리	국가- 시도	2009
산림청	수목원조성에 관한 사무	청문에 관한 권한	관리	국가- 시도	2009
산림청	토석채취허가(10만㎡ 이상 20만㎡ 미만) 등에 관한 사무	토석채취허가·변경허가·변경 신고·토석 채취기간의 연장 허가	인허가	국가- 시도	2009
산림청	토석채취허가(10만㎡ 이상 20만㎡ 미만) 등에 관한 사무	광구 안에서의 토석채취허가	인허가	국가- 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
산림청	토석채취허가(10만㎡ 이상 20만㎡ 미만) 등에 관한 사무	토석채취허가의 취소	인허가	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	사회복지법인의 설립허가	인허가	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	사회복지법인의 정관변경 인가	인허가	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	임원 임면보고의 접수	관리	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	감사의 추천	관리	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	임시사서의 선임	관리	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	임원의 해임명령	시정명령	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	기본재산의 처분 등에 관한 허가	인허가	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	재산취득보고의 접수	관리	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	시정명령 또는 사회복지법인 설립허가의 취소	시정명령	국가→시도	2009
보건복지부	사회복지법인의 허가 등 관리에 관한 사무	사회복지법인 합병의 허가 (주사무소가 서로 다른 시·도에 소재한 사회복지법인 간의 합병 제외)	인허가	국가→시도	2009
보건복지부	보육시설종사자에 대한 보수교육의 실시에 관한 사무	보수교육의 실시에 관한 권한	관리	국가→시도	2009
중소기업청	지역신용보증재단에 관한 사무	재단 여유금의 운용방법 승인	인허가	국가→시도	2009
통계청	자치단체 통계청 소관 회계관직 지정에 관한 사무	지방자치단체의 소속 공무원을 통계청소관 국가세입·세출에 관한 사무를 관장하는 재무관·지출관·분임재무관 및 분임지출관으로의 위임 및 임명과 그 위임 및 임명에 갈음하는 관직의 지정에 관한 권한	지정	국가→시도	2009
산림청	산촌진흥지역 지정 기능	산촌진흥지역 지정	지정	국가→시도	2009
산림청	산림자원의 조성 등 기능	산림사업법인의 등록	관리	국가→시도	2009
산림청	산림자원의 조성 등 기능	산림사업법인의 등록취소	관리	국가→시도	2009
산림청	임업 및 산촌진흥지역 촉진 등 기능	임산물 소득원의 개발육성 지원	보호지원	국가→국가, 시도	2009
산림청	임업 및 산촌진흥지역 촉진 등 기능	산림의 복합경영 지원	보호지원	국가→국가, 시도	2009

[부록 표 16] 2009년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상징)	확정 연도
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설의 설치허가, 신고 등	인허가	국가- 시도	2009
국토해양부	건설업등록-시정명령 등에 관한 사무	건설업 양도·법인 합병 및 상속에 대한 신고 수리	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	비점오염원 관리 기능	관리대책의 수립	계획수립	국가→ 국가, 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	방제시설 설치면제 사업자에 대한 허가 취소, 폐쇄명령 등	시정명령	국가- 시도	2009
국토해양부	건설업등록-시정명령 등에 관한 사무	건설업 폐업신고의 수리 및 건설업 등록말소	시정명령	국가- 시도	2009
국토해양부	도시관리계획 결정 기능	시기화조정구역의 지정 및 변경	지정	국가- 시도	2009
환경부	비점오염원 관리 기능	시행계획 수립	계획수립	국가 →국가, 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설 등의 가동개시 신고	관리	국가- 시도	2009
국토해양부	건설업등록-시정명령 등에 관한 사무	시정명령-지시	시정명령	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	개수명령	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	폐자동차 재활용업의 등록 기능	폐자동차 재활용업의 등록	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설 등의 점검, 오염도 검사 의뢰	조사검증	국가- 시도	2009
국토해양부	건설업등록-시정명령 등에 관한 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
환경부	폐자동차 재활용업의 등록 기능	등록취소 등	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	검사명령	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	폐자동차 재활용업의 등록 기능	보고와 검사 등	조사검증	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	폐수무방류배출시설에 대한 조사	조사검증	국가- 시도	2009
국토해양부	건설업등록-시정명령 등에 관한 사무	건설업등록 등 건설행정에 관한 사항의 건설산업 종합정보망에 입력 및 공고	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	폐자동차 재활용업의 등록 기능	과태료의 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	과징금의 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 인재은행의 지정 등 기능	고령자인재은행의 지정	지정	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	수질오염물질의 희석처리에 관한 인정	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	과태료의 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 인재은행의 지정 등 기능	중견 전문인력 고용지원센터의 지정	지정	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	측정기기부착사업자에 대한 조치명령 및 조업정지명령	시정명령	국가- 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	건설업등록·시정명령 등에 관한 사무	건설업등록대장의 작성·보관	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	보고명령·출입·검사질문 및 수거	조사검증	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	고령자 인재은행의 지정 등 기능	고령자 인재은행 및 증견 전문인력 고용지원센터의 지정 취소 등	지정	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출허용기준을 초과한 사업자에 대한 개선명령	시정명령	국가- 시도	2009
국토해양부	5km <sup>2</sup> 미만 도시관리계획, 구역지정 등에 관한 사무	지방자치단체장이 하는 5km <sup>2</sup> 미만 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인	인허가	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	신고필증의 재교부	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설에 대한 조업정지명령	시정명령	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	제조업 신고 등	관리	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	공인노무사의 자격등록 등 기능	공인노무사의 자격등록	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출부과금의 부과 및 징수	부과징수	국가- 시도	2009
국토해양부	5km <sup>2</sup> 미만 도시관리계획, 구역지정 등에 관한 사무	1km <sup>2</sup> 미만 구역의 지정 및 변경에 해당하는 도시관리계획의 결정(시가화조정구역)	계획수립	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	폐업 등의 신고	관리	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	공인노무사의 자격등록 등 기능	등록의 취소	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	허가의 취소, 폐쇄명령 또는 조업정지명령	시정명령	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	청문	관리	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	공인노무사의 자격등록 등 기능	과태료	부과징수	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설에 대한 과징금의 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
국토해양부	5km <sup>2</sup> 미만 도시관리계획, 구역지정 등에 관한 사무	동일한 시군 또는 구 안의 일부 지역에서 허가구역의 지정 및 취소·해제(시도지사가 지정한 지역)	지정	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	폐기명령 및 처분	시정명령	국가- 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	지정직업훈련시설의 지정 등 기능	지정직업훈련시설의 지정	지정	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	위법시설에 대한 사용 중지명령 또는 폐쇄명령	시정명령	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	화장품제조업 신고 등에 관한 기능	행정 처분	시정명령	국가- 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
고용노동부 (구, 노동부)	지정직업훈련시설의 지정 등 기능	지정직업훈련시설의 지정 취소 등	지정	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	명령이행의 보고 수리, 확인 및 오염도검사의 지시·의뢰	조사검증	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	사업을 시작할 의무 등	관리	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	건강기능식품 제조업 허가	인허가	국가→ 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	직업능력개발훈련법인의 설립 등 기능	직업능력개발훈련법인의 설립 등	기반조성	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	탐광계획 신고	계획수립	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	환경기술인의 임명 및 변경임명 신고의 수리	관리	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	채광계획의 인가	인허가	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	과징금 처분	부과징수	국가→ 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	직업능력개발훈련법인의 설립 등 기능	직업능력개발훈련교사의 자격 취소 등	인허가	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	조광권의 존속기간 연장인가	인허가	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	기타 수질오염원의 설치신고 및 변경신고의 수리	관리	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	조광권 설정인가	인허가	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	과태료	부과징수	국가→ 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	직업능력개발훈련법인의 설립 등 기능	직업능력개발훈련교사의 양성	교육지원	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	조광권의 소멸 신청	관리	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	기타 수질오염원의 개선명령	시정명령	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	조광권의 취소 및 청문	관리	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	시설의 개수명령 등	시정명령	국가→ 시도	2009
환경부	폐기물처리시설 설치촉진 등 기능	산업단지 조성 등에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영	기반조성	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	조광권자에 대한 사업중단 인가	인허가	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	기타 수질오염원의 조업정지명령 또는 폐쇄명령	시정명령	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	시정명령	시정명령	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	토지에의 출입 또는 장애물 제거의 허가 및 의견 청취	인허가	국가→ 시도	2009
산림청	산림관리 기반시설 설치 등 기능	산림관리기반시설의 설치 타당성 평가	조사검증	국가→ 국가, 시도, 시군구	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	영업의 승계	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	골프장의 농약 사용 확인	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	토지의 수용 또는 사용의 인정·의견 청취 및 신고	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	영업의 허가 취소 등	인허가	국가- 시도	2009
산림청	산림관리 기반시설 설치 등 기능	산림사업보조금의 반환	부과징수	국가→국가, 시도, 시군구	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	폐수처리업의 등록 및 변경등록	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	광업사무소의 신고	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	광물생산보고서의 접수	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	청문	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	폐수처리업의 등록취소 및 영업정지	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	출석 요구	관리	국가- 시도	2009
산림청	산림관리 기반시설 설치 등 기능	설계의 권한	관리	국가→국가, 시도, 시군구	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	광업부의 작성·비치 확인, 부분 접수	관리	국가- 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	폐기 처분 등	관리	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	폐수처리업자에 대한 과징금의 부과·징수	부과징수	국가- 시도	2009
지식경제부	광업권 및 조광권에 관한 사무	과태료의 부과·징수	부과징수	국가- 시도	2009
산림청	유희토지의 산림 전환 기능	유희토지의 산림으로의 전환	기반조성	국가→국가, 시도, 시군구	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	폐쇄 조치 등	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업의 정지명령 등에 관한 사무	광업의 정지명령 및 과징금 부과	부과징수	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	보고 및 검사 등	조사검증	국가- 시도	2009
산림청	특수산림사업지구의 지정 등 기능	특수산림사업지구의 지정 등	지정	국가→국가, 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	폐업 및 허가사항 변경	인허가	국가- 시도	2009
지식경제부	광업의 정지명령 등에 관한 사무	서류제출·보고 또는 검사	조사검증	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	위임된 권한에 관련된 청문	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	광업의 정지명령 등에 관한 사무	석탄수급조정 위반 등의 고발	시정명령	국가- 시도	2009
산림청	특수산림사업지구의 지정 등 기능	특수산림사업지구의 지정해제 등	지정	국가→국가, 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	포상금 지급	부과징수	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업의 정지명령 등에 관한 사무	과태료 부과징수	부과징수	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가→ 시도	2009
지식경제부	광업의 정지명령 등에 관한 사무	연탄제조업자에 대한 조치	시정명령	국가→ 시도	2009
산림청	특별산림보호구역의 지정 등 기능	특별산림보호구역의 지정 등	지정	국가→ 국가, 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	품목의 제조 정지 등	관리	국가→ 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	도시가스사업자 외의 가스공급 시설 설치·변경공사 승인	인허가	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	개선기간 연장신청의 수리	관리	국가→ 시도	2009
고용노동부 (구, 노동부)	산업재해 감독기능 (산재보험법상의 과태료 부과 사무)	산재보험법상의 과태료 부과	부과징수	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	품목제조 및 변경 신고	관리	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	개선계획서 및 개선완료 보고서의 접수	관리	국가→ 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	도시가스사업자 외의 가스공급 시설 설치·변경공사 신고	기반조성	국가→ 시도	2009
식품의약품안전청	건강기능식품 제조업의 허가 등에 관한 기능	품질관리인 선임·해임 신고	관리	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	기준 이내 배출량의 산정에 관한 자료의 제출 요청 및 접수	관리	국가→ 시도	2009
중소기업청	벤처기업활동 촉진 기능	벤처기업에 대한 정보 제공	관리	국가→ 시도	2009
중소기업청	벤처기업활동 촉진 기능	보고 등	조사검증	국가→ 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	감리 등	관리	국가→ 시도	2009
중소기업청	중소기업 인력유입을 위한 환경조성 기능	인력채용 연계 사업	교육지원	국가→ 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	과태료 부과징수	부과징수	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	기준 이내 배출량의 조정	관리	국가→ 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	정보통신 기술자의 인정 등	기반조성	국가→ 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	안전관리규정의 접수 및 변경명령	시정명령	국가→ 시도	2009
중소기업청	중소기업 인력유입을 위한 환경조성 기능	신학 연계 맞춤형 인력양성 사업	교육지원	국가→ 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	자료제출 요청 및 오염도 검사	조사검증	국가→ 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	감리원의 업무정지	관리	국가→ 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	가스공급시설의 수리·개선·이전 또는 사용의 정지·제한 명령	시정명령	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 인력유입을 위한 환경조성 기능	중소기업 체험사업	기반조성	국가- 시도	2009
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 사무	배출시설의 인정	관리	국가- 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	감리원의 인정취소	관리	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 인력유입을 위한 환경조성 기능	중소기업 가업승계지원센터의 지정	지정	국가- 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	가스공급시설의 이전, 사용의 정지·제한 또는 가스의 폐기명령	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	대기배출시설의 설치허가 및 신고	인허가	국가- 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	정보통신기술자의 업무정지	관리	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 창업을 위한 환경조성 기능	창업보육센터사업자의 지정 등	지정	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	대기배출시설 등의 가동개시 신고	관리	국가- 시도	2009
방송통신위원회	정보통신기술자 및 감리원 관리 등에 관한 기능	정보통신기술자의 인정취소	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	안전관리자의 선임·해임 또는 퇴직신고의 접수 및 동향 단서의 규정에 의한 안전관리자 선임기간 연장의 승인	인허가	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 창업을 위한 환경조성 기능	창업교육	교육지원	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	측정기기의 부착 등 조치명령	시정명령	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	과태료 부과징수	부과징수	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 창업을 위한 환경조성 기능	등록	관리	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	조업정지명령	시정명령	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 설비 개선명령 등	시정명령	국가- 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	안전관리자의 해임 요구	관리	국가- 시도	2009
중소기업청	중소기업 창업을 위한 환경조성 기능	신청에 따른 등록의 말소	관리	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	개선명령	시정명령	국가- 시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	안전관리를 위한 투자의 권고	관리	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 시정명령	시정명령	국가- 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	위반사실 통보의 접수	관리	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업 창업을 위한 환경조성 기능	등록 등의 공고	관리	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	배출시설에 대한 조업정지 등의 명령	시정명령	국가-시도	2009
지식경제부	도시가스사업에 관한 사무	위반사실에 대한 처분	관리	국가-시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	유선방송국 설비 등에 관한 준공검사 및 재허가 검사	조사검증	국가-시도	2009
지식경제부	에너지관리자 과태료 부과에 관한 사무	에너지관리자 과태료 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업의 사업전환 촉진 기능	사업전환계획의 승인	인허가	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	배출부과금의 부과 및 징수	부과징수	국가-시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 전송선로설비 설치의 확인	기반조성	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업의 사업전환 촉진 기능	사업전환계획의 이행실적 조사	계획수립	국가-시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	발전시설 용량이 3천kW 이하의 발전사업에 대한 전사업의 허가	인허가	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	허가의 취소, 배출시설의 폐쇄명령 등	시정명령	국가-시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 및 전송망 사업 허가(등록)취소, 업무정지	인허가	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업의 사업전환 촉진 기능	사업전환계획의 변경 및 중단 등	계획수립	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	과징금의 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업의 사업전환 촉진 기능	사업전환계획 승인의 취소	인허가	국가-시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	준비기간의 지정·연장 및 사업개시신고의 수리	지정	국가-시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계/음악 유선방송사업 폐업 및 휴업 등의 신고	관리	국가-시도	2009
중소기업청	중소기업의 사업전환 촉진 기능	보고 및 검사	조사검증	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	위법사실에 대한 폐쇄조치 등	인허가	국가-시도	2009
중소기업청	소기업·소상공인 채무보장 기능	업무	관리	국가-시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	전기사업의 양수, 법인의 분할·합병의 인가 및 공고 등	인허가	국가-시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 및 전송망사업 과징금 처분	부과징수	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	환경기술인의 임명 및 변경임명 신고의 수리	관리	국가-시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	전기사업에 관한 사무	사업허가의 취소 및 사업의 정지, 사업구역의 감소, 과징금 부과징수 등	부과징수	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 및 전송망사업 변경허가(등록)	인허가	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	조치명령	시정명령	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 및 전송망사업 허가(등록)	인허가	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	조치명령 및 승인	시정명령	국가- 시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	청문	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	설비용량이 1만kW 미만인 발전설비, 전압 20만V 미만인 송변전 설비 또는 전압 1만V 이상인 공동구 및 전력구의 배전선로에 대한 공사계획의 신고 및 그 변경신고의 수리	계획수립	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 및 전송망사업자 자료 제출	관리	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	휘발성 유기화합물 배출시설의 신고 및 변경신고의 수리	관리	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	종합/중계 유선방송사업 재허가	인허가	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	조치명령	시정명령	국가- 시도	2009
방송통신위원회	유선방송사업 및 전송망 사업에 관한 기능	청문	관리	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	기간연장의 승인	인허가	국가- 시도	2009
환경부	환경관리대행기관 지정에 관한 기능	지정취소 및 업무정지 처분 연기	관리	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	보고명령 등 및 검사	조사검증	국가- 시도	2009
환경부	환경관리대행기관 지정에 관한 기능	지정취소에 대한 청문	관리	국가- 시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	기술기준에의 적합명령	시정명령	국가- 시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	청문	관리	국가- 시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	전기사업에 관한 사무	설비용량이 1만 킬로와트 미만인 전기설비 공사신고의 수리	관리	국가-시도	2009
환경부	환경관리대행기관 지정에 관한 기능	환경관리대행기관 지정 신청 등	지정	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
환경부	환경관리대행기관 지정에 관한 기능	환경관리대행기관 지정 취소 및 업무정지	지정	국가-시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	자가용전기설비공사 신고의 수리 (제2항 제1호의 규정에 의하여 자유무역지역관리원장에게 권한이 위임된 경우 제외)	관리	국가-시도	2009
환경부	사업장 등의 대기오염물질 배출 규제에 대한 사무	개선계획서의 접수	계획수립	국가-시도	2009
산림청	산지전용지역의 지정 해제 관련 기능	산지전용제한지역의 지정	지정	국가-시도	2009
환경부	공공하수도시설의 개선이나 그 밖에 필요한 조치의 명령에 관한 권한	공공하수도시설 (공공하수처리시설 및 분뇨처리시설 제외)의 개선이나 그 밖에 필요한 조치의 명령에 관한 권한	시정명령	국가-시도	2009
산림청	산지전용지역의 지정 해제 관련 기능	관계 행정기관 협의 및 중앙산지관리위원회 심의	관리	국가-시도	2009
산림청	산지전용지역의 지정 해제 관련 기능	산지전용제한지역 지정 고시	지정	국가-시도	2009
지식경제부	전기사업에 관한 사무	과태료의 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
지식경제부	대외무역진흥 및 공정거래 확립에 관한 사무	원산지표시 검사	조사검증	국가-시도	2009
산림청	산지전용지역의 지정 해제 관련 기능	산지전용제한지역 지정 해제	지정	국가-시도	2009
환경부	환경범죄단속에 관한 사무	과징금의 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
환경부	환경범죄단속에 관한 사무	불법배출시설의 사용중지·철거·폐쇄명령 및 대집행	시정명령	국가-시도	2009
지식경제부	대외무역진흥 및 공정거래 확립에 관한 사무	과징금 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	과태료의 부과징수	부과징수	국가-시도	2009
환경부	환경범죄단속에 관한 사무	표지판의 설치	기반조성	국가-시도	2009

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	대외무역진흥 및 공정거래 확립에 관한 사무	과태료 부과징수	부과징수	국가→시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	도선 선료의 사전신고	관리	국가→시도	2009
환경부	환경범죄단속에 관한 사무	사업장의 출입·검사 등	조사검증	국가→시도	2009
환경부	환경범죄단속에 관한 사무	자료 제출의 요구	관리	국가→시도	2009
농림수산식품부	농협에 지방자치단체가 보조한 사업 감사 및 보고 등에 관한 사무	지자체가 보조한 사업과 관련된 업무에 대한 감사 및 보고의 수리와 그 결과에 따른 필요한 조치 권한	관리	국가→시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	도선료의 사전신고	관리	국가→시도	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	개선명령, 사용중지명령 및 폐쇄명령	시정명령	국가→시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	도선 운영협의 결정 조정 또는 재협의 요구	관리	국가→시도	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	과징금의 부과징수	부과징수	국가→시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	도선운영협의회 설치 운영	기반조성	국가→시도	2009
농림수산식품부	수협에 지방자치단체가 보조한 사업에 대한 감독권한에 관한 사무	지자체가 보조한 사업과 관련된 업무에 대한 감독권한	지도감독	국가→시도	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	주변지역 영향조사 결과의 접수	관리	국가→시도	2009
국토해양부	도선료의 사전신고 등에 관한 기능	도선사 면허취소	시정명령	국가→시도	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	잔류성 유기오염물질의 측정 또는 영향조사명령	시정명령	국가→시도	2009
산림청	보전산지 지정해제에 관한 사무(시도)	3만㎡ 이상 50만㎡ 미만의 보전산지 지정해제	지정	국가→시도	2009
경찰청	교통안전에 관한 기능	교차로의 통행방법	지정	국가→특별· 광역시, 시군	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	보관시설과 재활용시설의 신고 및 변경신고의 수리	관리	국가→시도	2009
산림청	산지관리(50만㎡ 이상 200만㎡ 이하)에 관한 사무(시도)	산지면적이 50만㎡ 이상 200만㎡ 미만인 지역 등의 지정협의·결정협의 및 변경협의 (보전산지의 경우 3만㎡ 이상 50만㎡ 미만)	지정	국가→시도	2009
환경부	잔류성 유기오염물질 관리에 관한 사무	잔류성 유기오염물질 함유폐기물 재활용시설에 대한 사용중지 또는 폐쇄명령	시정명령	국가→시도	2009
경찰청	교통안전에 관한 기능	보행자 전용도로 설치	기반조성	국가→특별· 광역시, 시군	2009

[부록 표 17] 2010년 이양완료 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	경제자유구역 개발사업 시행 기능	경제자유구역 실시계획의 승인 및 변경승인	인허가	국가(경미한 사항 시도지사 위임 수행) → 시도 ※ 개발계획 변경을 수반하거나 국비지원사업은 제외	2010
지식경제부	경제자유구역 개발사업 시행 기능	실시계획의 승인 및 변경승인 시 관계행정기관의 장과의 사전협의	계획수립	국가(시도지사 위임수행) → 시도	2010
지식경제부	경제자유구역 개발사업 시행 기능	준공검사	조사검증	국가(시도지사 위임수행)	2010
지식경제부	경제자유구역 내 외국외국인관광객 시설 기능	외국인전용약국 등록	기반조성	국가→시도	2010
농림수산 식품부	무관세대상 가족의 확인에 관한 사무	무관세대상 가족의 확인	관리	국가→시도	2010
보건복지부	광고내용의 변경, 금지명령 또는 시정요청 등에 관한 사무	관할지역 내에서의 제조담배에 관한 광고의 금지 또는 제한	관리	국가→시도	2010
행정안전부	지방자치단체에 두는 국가공무원의 임용에 관한 기능	타 업무의 겸직허가	인허가	국가→시도	2010
통일부	북한이탈주민의 주거지원 등에 관한 기능	북한이탈주민의 주거지원	보호지원	국가→국가, 시도, 시군구	2010
통일부	북한이탈주민의 주거지원 등에 관한 기능	북한이탈주민의 교육지원	교육지원	국가→국가, 시도, 시군구	2010
경찰청	노인보호구역 관리계획 등의 수립 등에 관한 기능	노인보호구역의 지정 및 관리	관리	국가, 시도, 시군구→특별·광역시, 시군	2010
경찰청	노인보호구역 관리계획 등의 수립 등에 관한 기능	노인보호구역 관리계획의 수립	계획수립	국가→특별·광역시, 시군	2010
국토해양부	안전진단전문기관 등록증의 재발급 기능	안전진단전문기관 등록증의 재발급	관리	국가 (시도지사 위임수행) → 시도	2010
지식경제부	조건부 면세기능	이화학(理化學) 실험연구용, 공업용 및 축음기(蓄音機) 침(針) 제작용에 해당하는 물품임을 증명하는 서류의 발행 ※ 수출자유지역, 창원국가 산업단지 및 익산국가산업 단지의 입주기업체에 관한 경우는 제외함	관리	국가 (시도 위임수행) → 시도	2010
농림수산 식품부	농산물 안전성조사 등에 관한 기능	농산물 안전성조사(광역)	조사검증	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010
농림수산 식품부	농산물 안전성조사 등에 관한 기능	시료수거, 조사(광역)	조사검증	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010
농림수산 식품부	농산물 안전성조사 등에 관한 기능	안전성 결과조치(광역)	관리	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010

[부록 표 18] 2010년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 금지 기능	고령자 기준고용률 이행계획 수립의 요청 및 변경 권고	계획수립	국가(지방고용노동관서의 장 위임수행) →국가, 시도	2010
국토해양부	복합물류터미널사업자 등에 대한 등록 등 기능	과징금의 부과 및 징수	부과징수	국가(시도지사 위임수행) →시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 행위 시정명령 등 기능	시정명령	시정명령	국가→시도	2010
국토해양부	복합물류터미널사업자 등에 대한 등록 등 기능	과태료의 부과 및 징수	부과징수	국가(시도지사 위임수행), 시도 →시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 행위 시정명령 등 기능	시정명령 이행상황의 제출요구 등	시정명령	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 금지 기능	정년제도 운영현황의 제출	관리	국가(지방고용노동관서의 장 위임수행) →국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 행위 시정명령 등 기능	과태료	시정명령	국가→시도	2010
지식경제부	석유 및 석유대체연료 사업 기능	석유정제업의 등록 등	관리	국가(한국석유관리원 위탁수행) →시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	기간제 및 단시간근로자 보호 등 기능	시정명령 이행상황의 제출요구 등	시정명령	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	고용상 연령차별 금지 기능	보고와 검사	지도감독	국가(지방고용노동관서의 장 위임수행) →국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	기간제 및 단시간근로자 보호 등 기능	과태료	부과징수	국가→시도	2010
지식경제부	석유 및 석유대체연료 사업 기능	석유수출입업의 등록 등	관리	국가(한국석유관리원 위탁수행) →시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	작업환경 측정 대행 등 기능 (작업환경 측정 대행자 지정 등 기능)	작업환경 측정 대행	지정	국가→시도	2010
지식경제부	석유 및 석유대체연료 사업 기능	품질검사기관의 지정 및 지정취소 등	지정	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	직업소개사업 등 기능	고용정보의 수집·제공 등	관리	직업안정기관의 장 →시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	작업환경 측정 대행 등 기능 (작업환경 측정 대행자 지정 등 기능)	측정대행자의 지정 취소	인허가	국가→시도	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
지식경제부	석유 및 석유대체연료 사업 기능	석유대체연료 제조·수출입업의 등록 등	관리	국가 (한국석유관리원 위탁수행) → 시도	2010
보건복지부	아동학대 예방 및 방지에 관한 기능	긴급전화 설치 등 사무 (→ 긴급전화 설치·운영)	기반조성	국가, 시도, 시군구 → 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	남녀고용평등 지원 기능	적극적 고용개선조치 시행계획의 수립·제출 등	계획수립	국가→ 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	남녀고용평등 지원 기능	이행실적의 평가 및 지원 등	보호지원	국가→ 시도	2010
지식경제부	소프트웨어산업 진흥 기능	소프트웨어사업자의 신고	관리	국가→ 국가, 시도	2010
보건복지부	식품안전 관리에 관한 기능	식품위해성 평가 (→ 식품 등의 위해성 평가)	조사검증	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	남녀고용평등 지원 기능	과태료	시정명령	국가→ 시도	2010
지식경제부	소프트웨어산업 진흥 기능	소프트웨어기술자의 신고	관리	국가→ 국가, 시도	2010
보건복지부	식품안전 관리에 관한 기능	신종식품의 안전관리대책 수립·시행	계획수립	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사내근로복지기금 기능	정관변경	관리	국가→ 시도	2010
지식경제부	소프트웨어산업 진흥 기능	소프트웨어공제조합의 설립	기반조성	국가→ 국가, 시도	2010
보건복지부	식품안전관리를 위한 긴급대응 및 추적조사 기능	식품위해 긴급대응	관리	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사내근로복지기금 기능	시정명령	시정명령	국가→ 시도	2010
지식경제부	소프트웨어산업 진흥 기능	기본재산의 조성	기반조성	국가→ 국가, 시도	2010
보건복지부	식품안전관리를 위한 긴급대응 및 추적조사 기능	식품생산판매 이력추적 시책 수립 및 시행	계획수립	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사내근로복지기금 기능	감독 등	지도감독	국가→ 시도	2010
지식경제부	액화석유가스의 안전관리 기능	액화석유가스의 품질검사	조사검증	국가(한국가스안 전공사 또는 검사기관 위탁 수행), 시군구 → 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사내근로복지기금 기능	과태료	시정명령	국가→ 시도	2010
보건복지부	식품안전관련 정보공개 및 상호협력 등에 관한 기능	식품안전정보관리체계 구축 운영	기반조성	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	관리 책임자 등에 대한 교육	교육지원	국가→ 시도	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	건강기능식품의 위생적 관리 등을 위한 기능	위생적 관리 및 영업의 질서 유지 (→위생적 관리 및 영업의 질서유지를 위한 출입, 검사, 수거 등)	조사검증	국가, 시군구→ 국가, 시도, 시군구	2010
지식경제부	액화석유가스의 안전관리 기능	조정명령	시정명령	국가, 시도→ 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	안전인증	인허가	국가→시도	2010
국토해양부	자동차운행 제한 등 기능	자동차 운행 제한	인허가	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	안전인증의 표시 등	인허가	국가→시도	2010
국토해양부	지하수보전관리의 정보화 기능	지하수보전관리의 정보화	관리	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	안전인증의 취소 (안전관리 지정 포함 일괄이양)	인허가	국가→시도	2010
여성가족부	가족친화사회환경 조성사업 평가 기능	가족친화사회환경 조성사업 평가	조사검증	국가→ 국가, 시도	2010
환경부	하수도 공사 등 기능	공공하수처리시설 또는 분뇨처리시설의 운영요원에 대한 교육	교육지원	국가 → 국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	자율안전 확인표시의 사용 금지 등	인허가	국가→시도	2010
여성가족부	가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 기능	가족친화 직장환경의 조성 촉진	기반조성	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	자율검사프로그램에 따른 안전검사	조사검증	국가→시도	2010
여성가족부	가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 기능	산업단지의 가족친화 직장환경 조성촉진	기반조성	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
소방방재청	특별재난지역 등 기능	재난관리업무 교육기관 지정 (긴급구조교류 담당기관의 지정)	지정	국가→ 국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전인증 등에 관한 기능	방호장치 제조사업 등의 지원	보호지원	국가→시도	2010
여성가족부	가족친화사회환경의 조성촉진에 관한 기능	가족친화 마을환경의 조성 촉진	기반조성	국가→ 국가, 시도, 시군구	2010
국토해양부	부동산개발업자에 대한 위반행위의 조사 기능	위반행위의 조사 검사 등	조사검증	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	유해물질 제조 허가 기능	제조 등의 금지	지도감독	국가→시도	2010
여성가족부	건강가정정책 수립 등에 관한 기능	연도별 시행계획의 수립·시행 (→연도별 건강가정 시행계획의 수립·시행)	계획수립	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	물류인력의 양성 기능	물류분야의 기증인력 및 전문 인력양성을 위한 사업시행	관리	국가→ 국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	유해물질 제조 허가 기능	제조 등의 허가	인허가	국가→시도	2010
환경부	배출시설수수로 부과징수 기능	배출시설의 허가변경허가 및 신고·변경신고 미이행 시 수수료 부과징수	부과징수	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	유해인자 관리 기능	유해인자의 관리 등 기능	관리	국가→시도	2010
여성가족부	건강가정정책 수립 등에 관한 기능	건강가정계획 수립의 협조	계획수립	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	유해인자 관리 기능	유해위험방지계획서의 제출 등	조사검증	국가→시도	2010
국토해양부	공사시행인가 및 변경인가 등 기능	사업승계 신고 수리	관리	국가→시도	2010
여성가족부	명예가정의례지도원에 관한 기능	명예가정의례지도원 위촉	지도감독	국가, 시도, 시군구 →시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전보건기능 (안전보건 등에 관한 기능)	역학조사	조사검증	국가→시도	2010
환경부	공공처리시설 설치승인 기능	공공처리시설 설치에 대한 승인	인허가	국가, 시도→ 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전보건기능 (안전보건 등에 관한 기능)	건강관리수첩	관리	국가→시도	2010
농림수산식품부	원유검사에 관한 기능	원유검사 ※ 원유검사를 위한 표준용액 보급은 현행대로 국가에서 수행	조사검증	국가, 시도→ 시도	2010
환경부	항함유 기준 초과 공급 판매 등 기능	항함유 기준을 초과하는 연료를 공급 판매하거나 사용 하는 자에 대한 공급 판매, 사용금지	시정명령	국가, 시도→ 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전보건기능 (안전보건 등에 관한 기능)	안전·보건진단 등	조사검증	국가→시도	2010
농림수산식품부	도농교류 교육과정 인증에 관한 기능	도농교류 교육과정의 인증	인허가	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전보건기능 (안전보건 등에 관한 기능)	공정안전보고서의 제출 등	조사검증	국가→시도	2010
환경부	야생화된 동물의 지정 등 기능	야생화된 동물의 지정·고시	지정	국가→시도	2010
농림수산식품부	도농교류 교육과정 인증에 관한 기능	인증취소, 청문	인허가	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	안전보건기능 (안전보건 등에 관한 기능)	안전보건개선계획	계획수립	국가→시도	2010
환경부	야생화된 동물의 지정 등 기능	수렵 감습기관의 지정	지정	국가→시도	2010
농림수산식품부	농어촌 홍보·조사·연구 전문기관 기정 기능	농어촌홍보, 조사, 연구 전문기관 지정	지정	국가→ 국가, 시도	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
고용노동부 (구, 노동부)	지도사의 등록 기능	지도사의 등록	지정	국가→시도	2010
지식경제부	외화획득 이행 기간 연장 기능	외화획득 이행 기간 연장	관리	국가→시도	2010
농림수산식품부	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률상 과태료 부과·징수 기능	과태료 부과징수	부과징수	국가, 시도, 시군구 →시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	영업정지의 요청 등	지도감독	국가→시도	2010
환경부	국민환경보전 등 기능	국민환경보전 기초조사 등 조사결과에 따른 조치 및 시행요청	시정명령	국가→ 국가, 시도	2010
농림수산식품부	월동구역 또는 월하구역의 지정 등에 관한 기능	월동구역, 월하구역 지정, 고시	지정	국가, 시도→ 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	감독기관에 대한 신고	지도감독	국가→시도	2010
경찰청	교통안전시설부담금의 부과 및 징수 등에 관한 기능	정차 또는 주차금지 장소의 특례지정	부과징수	국가→특별시· 광역시, 시군	2010
농림수산식품부	종자의 유통조사 등에 관한 기능	종자 유통조사 등 (산림용종자 제외)	조사검증	국가→ 국가, 시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	명예산업안전감독관	지도감독	국가→시도	2010
농림수산식품부	종자의 유통조사 등에 관한 기능	과태료의 부과징수 (산림용종자 제외)	부과징수	국가→ 국가, 시도	2010
문화재청	고도보존에 관한 특별법의 기초조사 등 기능	기초조사	조사검증	국가 (문화재청장 위임수행) →국가, 시도, 시군구	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	산업재해 예방활동의 촉진	지도감독	국가→시도	2010
환경부	방지사설업 사후관리 및 과태료 징수 기능	사후관리	관리	국가 (유역환경청장, 지방환경청장, 시도 위임수행), 시도→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	청문 및 처분기준	지도감독	국가→시도	2010
고용노동부 (구, 노동부)	사업주 등의 감독 기능 (사업주에 대한 감독 등의 기능)	과태료	부과징수	국가→시도	2010
환경부	방지사설업 사후관리 및 과태료 징수 기능	과태료 징수	부과징수	국가 (유역환경청장, 지방환경청장, 시도 위임수행), 시도→시도	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (광역급행 시내버스, 고속형 시외버스 제외)의 면허	교육지원	국가→시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	수송시설의 확인과 운송개시일의 연기 또는 개시기간의 연장 승인	인허가	국가→시도	2010
산림청	수목 등의 보전·관리계획 등 기능	수목 등의 보전·관리계획 수립·시행	계획수립	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (시외버스 제외)의 운임, 요금 기준 및 요율 결정	부과징수	국가→시도	2010
지식경제부	(청정생산기술의 이전·확산을 위한) 자금지원 기능	(청정생산기술의 이전·확산을 위한) 자금지원 사무	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업에 관한 운임, 요금의 신고와 수리	부과징수	국가→시도	2010
소방방재청	성능검사대행자등록 기능	청문	관리	국가→시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	물류공동화 확산을 위한 시범 지역 지정 및 시범사업 운영	관리	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (시외버스 제외) 운송약관 및 변경신고 수리	관리	국가→시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	물류관리사 고용사업자에 대한 우선지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 사업계획 변경(고속형 시외버스는 운행 시간, 영업소, 정류소, 운송부대 시설 변경에 한함)의 인가 및 신고 수리	인허가	국가→시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	물류 관련 신기술 및 기법의 보급을 촉진하기 위한 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	물류 관련 연구기관 및 단체의 지도 및 육성	지도감독	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (고속형 시외버스 제외)의 관리위탁신고 수리	관리	국가→시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	환경친화적 물류의 촉진을 위한 시책의 강구와 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	환경친화적 운송수단으로의 전환촉진을 위한 권고와 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업(고속형 시외버스 제외)의 양도, 양수에 대한 신고의 수리 및 인가와 법인의 합병에 대한 신고의 수리	인허가	국가→시도	2010

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	국제물류사업의 촉진 및 지원	보호지원	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	물류공동화 확산 관련 기능	투자유치활동의 수행과 관련기관에 대한 협조요청	관리	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (고속형 시외버스 제외)의 상속에 대한 신고의 수리	관리	국가→시도	2010
국토해양부	물류단지의 지정 및 고시 등 기능	물류단지의 지정 및 고시 (100만㎡ 이상)	지정	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 (고속형 시외버스 제외)의 휴지 및 폐지의 허가	인허가	국가→시도	2010
국토해양부	물류단지의 지정 및 고시 등 기능	물류단지의 관리 (100만㎡ 이상)	관리	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	물류단지의 지정 및 고시 등 기능	창고업의 육성	지정	국가→ 국가, 시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	중대한 교통사고에 대한 보고의 수리 및 처리	관리	국가→시도	2010
국토해양부	부동산개발업의 등록 등 기능	부동산개발업의 등록	관리	국가 (시도 위임수행) →시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	운송사업자에 대한 사업개선 명령	시정명령	국가→시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	사업용자동차의 차령 연장	관리	국가→시도	2010
국토해양부	부동산개발업의 등록 등 기능	부동산개발등록증의 발급 및 재발급과 기재사항 변경신청 접수	관리	국가 (시도 위임수행) →시도	2010
국토해양부	여객자동차운송사업 면허 등에 관한 기능	여객자동차운송사업 면허, 허가 또는 인가의 취소, 사업정지 처분 및 노선폐지, 감차 등을 수반하는 사업계획 변경명령 (고속형 시외버스 제외)	계획수립	국가→시도	2010
국토해양부	부동산개발업의 등록 등 기능	부동산개발에 관한 부당한 표시 및 광고에 대한 조사의 의뢰와 자료의 요청	조사검증	국가 (시도 위임수행) →시도	2010

[부록 표 19] 2011년 이양예정 사무

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	설계 등 용역을 수행한 건설기술자에 대한 업무정지 기능	설계 등 용역을 수행한 건설기술자에 대한 업무정지	인허가	국가→시도	2011
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년쉼터> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년쉼터에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업 점검·확인 및 자료제출 요구	관리	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
농림수산식품부	구제역 검사시료 채취 및 검사시료에 대한 정밀검사 기능	구제역 검사시료 채취 및 검사시료에 대한 정밀검사	조사검증	국가→ 국가, 시도	2011
국토해양부	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획의 결정 등 기능	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획의 결정	계획수립	국가 (일부 위임수행) →시도 ※ 단, 국가가 관리해야 할 부분은 관련규정에 명시 하고, 나머지는 시도에 이양	2011
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년쉼터> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년쉼터에 대한 취업자의 해임 및 기관 폐쇄 요구, 등록·허가 등의 취소 요구	인허가	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
국토해양부	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획의 결정 등 기능	관리계획 결정의 실효고시	계획수립	국가 (일부 위임수행) →시도 ※ 단, 국가가 관리해야 할 부분은 관련규정에 명시 하고, 나머지는 시도에 이양	2011
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년쉼터> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년쉼터 중 해임요구 불이행·기관 등에 대한 과태료 부과 징수	부과징수	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
산림청	산림기술자의 자격관리 등 기능	산림기술자의 자격관리	관리	국가→시도	2011
산림청	산림기술자의 자격관리 등 기능	행정처분	시정명령	국가→시도	2011

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년지원시설 및 성매매피해상담소> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년지원시설 및 성매매피해상담소에 대한 아동·청소년 대상 성범죄경력 자의 취업점검·확인 및 자료 제출 요구	관리	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
산림청	산림기술자의 자격관리 등 기능	요목의 조사·검사 및 조치명령에 관한 권한	시정명령	국가→시도	2011
산림청	산지전용허가기준 등의 적합 여부 확인 기능	(국유림, 공유림 또는 사유림의 산지인 경우) 관계전문기관의 지정 또는 조사협의체의 구성 및 조사 검토 결과의 반영	관리	국가→시도 ※ 단, 산림청 소관 국유림은 제외	2011
소방방재청	방염성능검사업무 등 기능	방염성능검사 중 합판·목재를 설치현장에서 방염 처리한 경우의 방염성능검사업무	조사검증	국가→시도	2011
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년지원시설 및 성매매피해상담소> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년지원시설 및 성매매피해상담소에 대한 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	인허가	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
소방방재청	방염성능검사업무 등 기능	소방용 기계·기구에 대한 수거·폐기 또는 교체명령 권한	시정명령	국가→시도	2011
소방방재청	지역소방전문치료센터의 지정 운영에 관한 기능	지역소방전문치료센터의 지정·운영에 관한 권한	지정	국가 →특별시·광역시· 도·특별자치도	2011
보건복지부	건강기능식품제조업자에 관한 기능	건강기능식품제조업자에 대한 영업자 준수사항 이행점검	조사검증	국가 →특별시·광역시· 도·특별자치도	2011
여성가족부	성범죄자의 보육시설 등 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) <청소년지원시설 및 성매매피해상담소> 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 청소년지원시설 및 성매매피해상담소 중 해임 요구 불이행기관 등에 대한 과태료 부과징수	부과징수	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
보건복지부	건강기능식품제조업자에 관한 기능	건강기능식품제조업자에 대한 허위·과대의 표시·광고 금지 위반점검	조사검증	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
보건복지부	건강기능식품제조업자에 관한 기능	건강기능식품제조업자의 자가 품질검사 의무이행 점검	조사검증	국가 →특별시·광역시· 도·특별자치도	2011
국토해양부	입주자 모집시기 및 조건설정 등	입주자 모집시기 및 조건설정 등 ※ 주택공급에 관한 규칙 제7조 (입주자 모집시기 및 조건), 제8조(입주자 모집절차), 제11조부터 제12조의2까지 (청약가점제 및 채권입찰제), 제19조(분양주택 특별공급), 제30조(대규모 택지개발지역 주택 우선공급), 제31조부터 제32조의2까지 (영구·국민·장기전세 입주자 선정특례)의 규정을 시도 조례로 제정할 수 있게 주택법 제38조 개정	지정	국가 (국토해양부령) →시도(시도조례) ※ 단, 국가가 관리해야 할 부분은 관련규정에 명시 하고, 나머지는 시도조례로 정할 수 있도록 함	2011
환경부	순환골재의 사용에 관한 권고 등 기능	순환골재의 사용에 관한 권고 및 시정조치에 관한 권한	시정명령	국가→시도	2011
환경부	폐기물처리시설 설치계획의 승인 등 기능	폐기물처리시설 설치계획의 승인 등 (폐기물처리시설 설치기관이 시장·군수·구청장 등의 폐기물 처리시설인 경우만 해당)	인허가	국가→시도	2011
환경부	폐기물처리시설 설치계획의 승인 등 기능	폐기물처리시설 설치계획의 승인 공고 (폐기물처리시설 설치기관이 시장·군수·구청장 등의 폐기물 처리시설인 경우만 해당)	관리	국가→시도	2011
농림수산식품부	지방도매시장의 개설구역에 인접한 구역의 개설구역으로의 편입 등 기능	지방도매시장의 개설구역에 인접한 구역의 개설구역으로의 편입	지정	국가→시도	2011
국토해양부	입주자 모집시기 및 조건설정 등	건본주택 건축기준 등 ※ 주택공급에 관한 규칙 제8조의2(건본주택 건축기준 등)의 규정을 시도 조례로 제정할 수 있게 주택법 제38조의3 개정	관리	국가(국토해양부령) →시도(시도조례) ※ 단, 국가가 관리 해야 할 부분은 관련규정에 명시 하고, 나머지는 시도조례로 정할 수 있도록 함	2011
농림수산식품부	수산물 가공업의 등록기준 적합성 여부 확인 등 기능	수산물가공업의 등록기준에의 적합성 여부의 확인 및 점검	조사검증	국가→시도	2011

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
농림수산식품부	과태료의 부과 기능	과태료의 부과 권한	부과징수	국가→ 시도	2011
국토해양부	지구조성사업에 관한 시행자 지정 등 기능	면적이 30만㎡ 미만인 지구 조성사업에 관한 시행자 지정	지정	국가→ 시도	2011
국토해양부	지구조성사업에 관한 시행자 지정 등 기능	지방공사가 시행하는 지구 조성사업에 대해 준공검사 및 같은 조 제2항에 따른 준공검사의 공고에 관한 권한	관리	국가→ 시도	2011
지식경제부	석유제품 판매업자 등의 공표에 관한 기능	공표에 관한 권한 (부산물인 석유제품 판매업자를 제외한 석유판매업자로서 시·도지사에게 등록하거나 신고한 자의 경우에만 해당)	관리	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업의 등록 및 변경등록	관리	국가→ 시도	2011
지식경제부	석유제품 판매업자 등의 공표에 관한 기능	공표에 관한 권한 (석유대체연료 판매업자로서 시·도지사에게 등록한 자의 경우에만 해당)	관리	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업의 승계 신고의 수리	관리	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업의 휴지·폐지 및 해산 신고의 수리	관리	국가→ 시도	2011
여성가족부	성범죄자의 아동·청소년 체육시설 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) 아동·청소년을 대상으로 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 전문체육시설, 직장 체육시설과 등록대상 체육시설에 대해 아동·청소년 대상 성범죄 경력자의 취업점검·확인 및 자료제출 요구	관리	국가→ 특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업의 등록의 취소 및 사업의 정지 명령	시정명령	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업자에 대한 과징금의 부과 및 징수	부과징수	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업자에 대한 청문	관리	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	수수료의 징수	부과징수	국가→ 시도	2011
국토해양부	국제물류주산업의 등록 등 기능	국제물류주산업자에 대한 과태료의 부과 및 징수	부과징수	국가→ 시도	2011
여성가족부	성범죄자의 아동·청소년 체육시설 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) 아동·청소년을 대상으로 특별시·광역시·도·특별자치도가 설치·운영하는 전문체육시설, 직장 체육시설과 등록대상 체육시설에 대해 취업자의 해임 및 기관 폐쇄 요구, 등록·허가 등의 취소요구	인허가	국가→ 특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011

부처명	기능명	단위사무	유형별	이양방향 (대통령 재가상정)	확정 연도
국토해양부	자동차 검사 등 기능	자동차의 검사에 관한 업무 (법 제44조제1항의 규정에 의한 자동차검사대행자 및 법 제45조 제2항의 규정에 의한 지정 정비사업자가 법 제44조 및 법 제45조의 규정에 의하여 행하는 검사 제외)	지정	국가→시도	2011
국토해양부	자동차 검사 등 기능	지정정비사업자의 지정	지정	국가→시도	2011
여성가족부	성범죄자의 아동·청소년 체육시설 취업제한 기능	(특별시·광역시·도·특별자치도 설치·운영) 아동·청소년을 대상으로 특별시· 광역시·도·특별자치도가 설치· 운영하는 전문체육시설, 직장 체육시설과 등록대상 체육시설 중 해임요구 불이행 기관 등에 대한 과태료 부과징수	부과징수	국가→특별시, 광역시, 도, 특별자치도	2011
국토해양부	자동차 검사 등 기능	택시미터의 수리 및 사용에 관한 검정	조사검증	국가→시도	2011
국토해양부	자동차 검사 등 기능	전산자료의 이용 승인 (2곳 이상의 시·도에 해당하는 전산자료를 동시에 제공 받고자 하는 경우 제외)	인허가	국가→시도	2011
국토해양부	자동차 검사 등 기능	법 제75조 각 호의 권한 중 위임된 권한에 관한 청문	관리	국가→시도	2011
여성가족부	성범죄자의 아동·청소년 체육시설 취업제한 기능	(특별자치도시·군·구 설치·운영) 아동·청소년을 대상으로 특별자치도시·군·구가 설치· 운영하는 전문체육시설 및 생활체육시설과 신고대상 체육시설에 대한 아동·청소년 대상 성범죄경력자의 취업 점검·확인 및 자료제출 요구	관리	국가→ 특별자치도, 시군구	2011
국토해양부	건설업등록 말소 등 기능	1. 영업의 정지 또는 과징금의 부과	부과징수	국가→시도	2011
국토해양부	건설업등록 말소 등 기능	2. 건설업등록 말소 또는 영업 정지	지정	국가→시도	2011
국토해양부	건설업등록 말소 등 기능	3. 건설업등록 말소 등의 공고 및 통지	관리	국가→시도	2011
국토해양부	건설업등록 말소 등 기능	4. 청문	관리	국가→시도	2011
환경부	악취검사기관 지정 등 기능	1. 악취검사기관 지정	지정	국가→시도	2011

## Abstract

---

### **Retrospect and Prospect of Elected Local Autonomy of Seoul Metropolitan Government in 20 Years: Roles and Challenges to Realize Citizen-Oriented Decentralization**

Hee-Yun Jung · Min-Chul Shin · Min-Ji Ha · Kyu-Myoung Lee · Jeong-Hwa Lee

It has been approximately 20 years since governors or mayors were popularly elected in the local government system of our country. Seoul has a special position because of its dominant socioeconomic status in Korea. Seoul, the Capital of Korea, also plays a leading role in the decentralization system due to the senior status of the local governments. Therefore, Seoul needs to play different and important roles in decentralization strategies as follows: 1) role of a political partner of the central government administrations, 2) supporting role for achieving balanced national development as a senior of the local governments, 3) role in enhancing the citizens' satisfaction with public services in daily life, 4) role in supporting the reinforcement of citizens' democratic capabilities in local autonomy.

This research reviews various activities and performances of the Seoul Metropolitan Government in the local autonomy over the past 20 years and explores the roles which Seoul should pursue in the future. More specifically, the outcomes and limitations of Seoul in the local autonomy were investigated and organized from the 1st period of the elected local government in 1995 (1995-1998), to the 5th period (2010-2011: Mayor Oh Se-Hoon, 2011-2014: Park Won-Soon). Activities of the current local government (2014-present; the 6th period) were also analyzed. Firstly, major activities and their outcomes focusing on the key factors of decentralization of Seoul - the autonomous

legislation, organization, finance, the public roles and work distribution between the central government and Seoul, activities in cooperative governance, and status of citizen participation - were analyzed and described. Secondly, the restrictions on Seoul's autonomous activities within the institutional framework of the current government system in each area and the major obstacles in realizing citizen-oriented autonomy were analyzed. Various real-life cases showing the difficulties in realization of citizen-oriented autonomy were explored and described to help in easy understanding by citizens. Also, a comparison with advanced cases of local government operations in the overseas countries such as Japan was performed in a similar context. Thirdly, the policy direction and principles of promoting decentralization of Seoul in the future and the core tasks and strategies to realize the policy goals were identified and suggested based on the main results of the previous analysis.

The major tasks that Seoul should promote in each key area of decentralization are as follows: In the autonomous legislation area, the status of local regulations should be raised through expansion of the authority and scope of the enactment of local ordinances. The reinforcement of local autonomy with regard to local government organizations and the number of regular public officers in local government operation should be promoted. Local finance should be expanded through the introduction of autonomous authority to impose local taxes, and the rational adjustment of financial sources of revenue between the central government and local governments. With respect to the allocation of public work, comprehensive power handover such as simultaneous administrative and financial support for the works transferred and the expansion of work transfers enhancing the autonomous decision-making authority should be promoted. In the area of cooperative governance, the practical authority of the consultation body should be reinforced. Also, roles of citizens and active participation in the process of local decision-making should be expanded and vitalized.

# Contents

---

## 01 Introduction

- 1\_Background and Purpose
- 2\_Major Contents and Research Flow

## 02 Meaning and Significance of Decentralization

- 1\_Necessity and Value of Decentralization
- 2\_Decentralization in the Perspective of Seoul
- 3\_The Key Components of Decentralization

## 03 Major Activities and Performances of Seoul in the Local Autonomy over 20 years

- 1\_Major Policy Directions and Activities of Seoul in the 5 Administration Periods
- 2\_Autonomous Legislation Area
- 3\_Autonomous Organization Area
- 4\_Autonomous Finance Area
- 5\_Work Allocation between the Central Government and Seoul
- 6\_Cooperative Governance Area
- 7\_Roles and Participation Activities of Citizens

## 04 Restrictions and Limitations of Local Autonomy in Seoul

- 1\_Autonomous Legislation Area

2\_Autonomous Organization Area

3\_Autonomous Finance Area

4\_Work Allocations between the Central Government and Seoul

5\_Cooperative Governance Area

6\_Roles and Participation Activities of Citizens

## 05 Policy Directions and Strategies of Seoul in Decentralization

1\_Policy Directions and Principles in Promoting Decentralization of Seoul  
Metropolitan Government

2\_Key Tasks and Strategies of Seoul to Realize Decentralization

References

Appendix



---

서울연 2015-PR-37

서울시 민선자치  
20년 회고와 전망

시민중심의 지방분권  
실현 위한 역할과 과제

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2016년 1월 31일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-172-9 93350 14,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.