

地方分權의 推進方向과 地方自治團體의 對應

최민호 (행정자치부 지방분권지원단장)

목 차

I. 地方分權의 意義와 必要性 / 1

① 地方分權 推進의 時代的 背景 / 1

② 地方分權의 意義 / 1

③ 우리의 現實, 分權論과 反分權論 / 2

1. 지방분권 당위론의 논리 / 2
2. 지방분권 신중론자의 반론 / 3
3. 최근 우리나라의 지방분권 추진 경향 / 4

II. 地方分權 推進方向

① 參與政府의 地方分權 政策方向 / 7

1. 참여정부의 지방분권 정책방향(차별성) / 7
2. 지방분권의 추진원칙 및 전략 / 8
3. 지방분권 주요과제 / 9
4. 지방분권특별법 제정경과, 주요내용, 후속조치 추진 / 11
 - 가. '03년 지방분권특별법 제정 경과 / 11
 - 나. 지방분권특별법 주요내용 / 11

② 地方分權特別法 後續措置 等 地方分權 推進 / 13

1. 行政自治部는 政府 次元의 地方分權을 確實히 推進 / 13
 - 가. 추진체계 구축 / 13
 - 나. 획기적·지속적 지방이양 추진 / 15
 - 다. 지방일괄이양법 제정 추진 / 15
 - 라. 「지방분권영향분석제」 도입 / 16
 - 마. 「지방분권과제 종합추진계획」 수립 / 16
 - 바. 관련 법령 제·개정 등 분권 이행대책 추진 / 16

2. 地方의 問題를 補完하기 위한 地方力量 強化 課題 / 16

가. 지방공무원의 능력향상 / 16

나. 지방대학의 육성·배려 / 17

다. 지방분권 부작용 및 지역이기주의 극복을 위한
지방자치단체의 책임성 강화 / 18

Ⅲ. 地方自治團體의 對應 / 19

① 自己革新力量 및 企劃力量 強化 / 19

② 固有한 地方性を 지닌 自治力量 強化 / 19

③ 住民과 NGO의 參與 擴大, 責任性 強化 / 19

④ 地方分權을 위한 파트너십 體系에 積極 參與 / 20

地方分權의 推進方向과 地方自治團體의 對應

I. 地方分權의 意義와 必要性

[1] 地方分權 推進의 時代的 背景

지방분권이 전세계적으로 국가 경영혁신의 중요한 과제로 떠오르고 있다. 현대행정이 세계화·정보화·지식화 및 시민사회 성숙 등의 변화에 따라 분권화된 행정, 성과지향적 행정으로 변화하고 있는 것이다. 여러 선진국들이 분권적 질서와 이를 기반으로 하는 자율과 경쟁원리를 앞세운 정치·행정개혁을 서두르고 있으며 이를 통해 국가와 시민사회의 관계까지 재정립하려는데 많은 노력을 기울이고 있다.

우리나라는 전통적인 중앙집권 체제에 의해 통치되어 왔으며, 근대화 정책과 정에서 중앙집중이 심화되고 지방자치가 일시 중단되기도 했었고, 한편으로는 자치경험·자치역량 및 주민참여 부족, 어려운 지방재정 등으로 지방자치가 왜곡되고 분권형 선진국가체제로 발전하지 못하였다.

세계 선진국의 지속적이고도 괄목할만한 분권화 추진에 비해, 우리나라는 수도권 중심의 집중이 심화되어 중앙과 지방, 수도권과 비수도권의 갈등이 증폭되는 등 국가 전체의 경쟁력을 저해함에 따라 지방분권 추진에 대해 각계의 관심이 크게 증폭되었으며, 중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률 제정('98.12) 및 지방이양추진위원회 운영 등을 통해 분권화를 추진하였으나 기대만큼의 성과를 거두지는 못했다는 평가이다.

[2] 地方分權의 意義¹⁾

분권화는 국가의 의사결정권이 하나의 정치조직에 집중되지 않고 수직적인 관계에 있는 각 정치단위에 분산되어 있는 정치조직의 원리이다. 분권화된 정치시스템은 권력을 하나의 극에 집중시키지 않고 여러단계의 정치단위에 분점시키는

1 이기우(정부혁신지방분권추진위원회 지방분권전문위원, 인하대 교수), [지방분권의 추진 방향]

수직적 권력 분점의 원리를 말한다.

지방분권은 권력을 중앙정부에 집중시키지 아니하고 지방자치단체에 권력을 분산시키는 정치조직의 원리이다. 즉 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 분담에 있어서 지방자치단체에게 역할의 중점이 주어지도록 정부간 역할 배분의 원리를 의미한다.

분권의 논리는 권력의 분점을 통하여 중앙과 기능의 분화를 전제로 하여 다양한 생활의 욕구를 충족시키면서도 전체로서의 국가의 통합성을 유지하기 위한 국가권력시스템으로 등장하였다.

중앙집권적인 권력체계가 요구하는 획일성 대신에 분권적인 정치시스템은 구성원들의 생활욕구의 다양성을 충족하는 것을 중요한 목표로 하고 있는 것이다. 이런 점에서 지방분권화는 구체적인 생활의 정치질서에 보다 부합하는 것이라고 볼 수 있다.

지방분권화의 논리는 증대된 국가기능을 여러 정치단위에 분산시킴으로써 분업을 통한 효율의 증대를 위한 것이며, 다양한 정치 실험을 통한 구성원의 학습 기회를 제공하며 보다 나은 해결책을 모색해 나가는 정치과정이다.

[3] 우리의 現實, 分權論과 反分權論

정부는 지방행정 운영의 기본적 시스템으로서 지방분권과 국가균형발전을 양대 기축으로 삼고 있으나 분권추진 논리에 대하여 反分權 논리도 현실적으로 뿌리 깊게 내재하고 있음을 직시할 필요가 있다.

1. 地方分權 當爲論의 論理

세계적으로 지방분권추진론자들의 지방분권의 필요성을 정리하면, 다음과 같은 두가지 논리적 관점에 입각하고 있다.

첫째, 민주주의론에 입각한 관점은 지방자치는 지역에 사는 지역주민들의 자연법적인 고유한 권리이고, 주민자치의 확충이야말로 나라 전체로서의 민주주의

의 실현에 있어 불가피하다고 보는 관점이다.

둘째, 행정개혁론에 입각한 관점으로 1980년대 이후의 세계적인 행정개혁의 발상에 의거, 큰 정부 특히 큰 중앙정부는 비효율적이고 나라의 활력을 쇠약하게 한다고 하는 인식에서 「관에서 민으로」라는 발상과 마찬가지로 「중앙에서 지방으로」 결정권을 이양하여 지역간 경쟁의 도입에 의해 나라 전체로서의 활력을 증강시켜야 한다고 보는 관점이다.

이상적인 지방분권의 모습은 결국, 지역에 사는 주민이 공동체의 의사결정에 참가하는 「주민자치」, 지역에서 실시하는 시책·행정활동이 그 지역 내에서 완결되고, 시책에 관해 주민들 스스로 의사결정을 내릴 수 있는 「행정활동의 완결성」, 필요한 재원을 스스로 부담하는 「자주재원」의 세가지 요건을 충족하는 자치단체의 모습일 것이다.

2. 地方分權 慎重論者の 反論

이에 반해 상황론 및 현실론에 입각한 지방분권 신중론자들은 다음과 같은 논리를 제시하며 급격한 추진을 반대하고 있다.

첫째는 현재 우리 자치단체의 역량이 지방분권을 받아들일 수 있는 수준인가에 관한 것으로, 자치단체의 공무원 역량이 부족하고, 재정력이 부족한 상태에서의 권한 및 재정의 지방이양은 오히려 무책임한 행정·방만한 재정운동을 초래할 것이라는 주장이다.

이같은 사례는, 지방자치단체별로 지역축제·국제행사 등을 무분별하게 개최하여 행사성·선심성 경비를 과다 집행하여 2003년 지방재정 총액 78조원 중 행사성 경비가 0.83%(4,784억원)이며 선심성 경비가 4%(2조 9,036억원)에 이른다는 분석이 있으며 이밖에도 일부 자치단체에서 경쟁적으로 호화 청사를 신축하는 사례를 볼 수 있다.

둘째는 「지방분권이 오히려 목소리 큰 소수집단의 주장만을 증대시키는 것 아닌가」라는 주장이다. 지역의식·지방정치 속성상 지방분권이 자치의식 제고·

자율성 강화로 이어지기 보다는 목소리 큰 소수가 이익을 독점하게 될 것이며, 최근의 일부 환경단체 또는 일부 시민단체의 과도한 자기주장으로 국정혼란도 초래하고 있다고 보고 있다.

셋째는 지방분권이 추진되면 지역이기주의·지역분열이 심화될 것이라는 주장이다. 그동안 태권도 공원 유치에 위한 여러 자치단체간의 과열 경쟁, 동계올림픽 유치를 위한 무주·평창군 간의 대립현상은 지역발전을 위한 시설에 대해서는 자기지역으로 유치하려고 과잉경쟁(Pimfy)하고 있고, 반면에 방사성 폐기물 처리장 등 국가적으로는 필요한 시설이지만 자기 지역 내 입지는 반대 현상(Nimby)이 심화되고 있다고 주장한다.

넷째는 지방분권으로 오히려 지역간 불균형이 심화될 것이라고 보고 있다. 자원이 골고루 분배되지 못한 상황에서 지방분권화를 추진하면 부익부 빈익빈 현상을 초래하여 결국 재정력·경쟁력이 있는 자치단체는 분권으로 이양된 권한을 적절히 활용하여 발전할 수 있으나, 낙후된 곳은 어려움을 겪게 될 것이라 한다.

이같은 사례는 지방자치단체간 재정자립도 편차가 평균 56.2%(최고 과천 95.8%, 최저 신안 7.2%)에 달하고, 지방세로는 소속 공무원에 대한 인건비 해결도 곤란한 자치단체가 전체의 61%인 151개소에 달하고, 서울 등 수도권을 제외한 지역은 자율투자 사업비가 일반회계 예산의 17%에 불과한 실정이다.

※ 광주광역시의 경우 자체사업비는 17.9%이나 법적·의무적 경비 제외시 실제 자율투자 사업비는 1.0%이며, 인천 남구의 경우 자체사업비 17.6% 중 자율투자사업비는 0.5%

3. 最近 우리나라의 地方分權 推進 傾向

최근 학계와 시민단체는 최근 지방분권국민운동을 창립('02.11.7) 하는 등 지속적으로 지방분권·균형발전 실현을 요구해 왔으며, 마침내 '02.12월 제16대 대통령 선거시 여·야가 지방분권 추진을 공약하여 지방분권에 대한 사회적 관심을 정부의 주요 정책과제로 흡수하게 되었다

정부는 지방분권 실현에 대한 국민적 기대에 부응하여 지방분권을 추진하기 위하여 「지방분권 추진 로드맵」을 계획하였으며('03.7.4) 마침내 그 법적 기반을

구축하는 첫 번째 과제로 지방분권특별법 제정·시행('04.1.16)하게 되었다.

오랫동안 이어진 집권과 집중의 역사를 분권과 분산의 역사로 전환시켜 시민 사회와 지역공동체가 바르게 성장할 수 있는 기반을 조성하고, 지역의 경쟁력을 국가 경쟁력 발전으로 연결시키는 것은 피할 수 없는 선택이다.

참여정부의 「변화와 개혁」은 과거의 청산이나 반부패·반부정의 정화작업이 아닌 우리나라 국정운영 시스템의 質을 변화시키고자 하는 국가의지의 표현이다.

우리나라의 1인당 국민소득은 1995년 1만불을 달성한 이래 10년째 제자리걸음을 하고 있는 실정이다. 국민소득 1만불을 달성한 것은 근대화 과정에서 중앙집권적 체제가 나름대로 효율을 발휘하고 국민이 열심히 일하여 달성한 것이나 이제는 중앙집권체제는 더 이상 경쟁력을 높일 수 없다고 보고 있다.

비유하거나 예를 들자면, 과거 '60~'70년대 근대화 시기에 지금보다 부조리·부패가 적었다고 할 수 없으나 압축적인 고도성장을 달성했다. 이는 오늘날 우리나라의 발전이 정체된 가장 근본적인 원인이 체제적인 문제임을 시사하고 있다.

또 한가지 예를 생각해 보면, 농촌에서 농민이 농사만 지어서는 열심히 일해도 富의 상징인 별장과 요트까지 갖기는 사실상 곤란하고 결국 그 자식을 도회로 보내어 고부가가치 직종에 종사하게 해야 현실적으로 실현 가능한 것처럼 근본적인 변화가 필요한 시점이다

국가경쟁력을 높이기 위해 국가운영 System·발전전략이 바뀌어야 할 때라는 점을 고려할 때 지방분권은 단순한 민주화, 행정개혁 차원이 아닌 국가발전의 제2단계 도약을 위한 생존전략·체제 개혁이라고 할 수 있다.

지방분권을 추진하는 것은 자치단체의 기능을 보장하는 수준을 넘어 국가전체의 패러다임을 전환하는 지렛대로서 위상을 가지며 지방분권을 매개로 지역사회를 혁신하고, 자치단체를 혁신하며 중앙정부의 변화를 유도하고 주민과 가까운 정부를 실현시키며 지방의 활력을 국가발전의 동력으로 삼는 분권형 선진국가 건설을 목표로 하는 것이다.

◇ 상황 · 사례

- '72년(유신시대) 정부예산(일반회계, 세출)은 7,011억원 수준이나, '03년은 111조 4,830억으로 그 규모가 160배 증가
 - 광역자치단체 예산도 2003년 경상북도 3조 743억원으로, '72년 정부예산의 4.4배에 해당 (불변가격 기준은 아님)
- '70년대 국가예산 규모가 현재 광역자치단체 규모에도 훨씬 미달한 실정이므로
 - 더 이상 중앙집권적 통제로는 국가 전체의 경쟁력을 높이는 도저히 불가능함

◇ 우리나라 지방분권화의 현실

- 국가 · 지방사무 현황(2002년)
 - 3,353개 법령(법률 943, 시행령 763, 기타 1,647)
 - 국가사무 : 30,240개(72.69%)
 - ◇ 중앙부처사무 : 17,172개
 - ◇ 산하(소속)기관사무 : 9,090개
 - ◇ 특별지방행정기관 : 3,798개
 - ◇ 국가사무 민간위탁 : 180개
 - 지방사무 : 11,363개(27.31%)
 - ◇ 시도사무 : 5,318개
 - ◇ 시도 · 시군구사무 : 3,095개
 - ◇ 시군구사무 : 2,950개
 - ※ 위임사무 : 1,311개(3.15%)포함
- 국가 · 지방재정 현황(2003년)
 - 예산규모 : 78조 1,425억원
 - ◇ 시도 : 31조 1,089억원 (40%), 시군구 47조 336억원(60%)
 - ◇ 자체재원 65.4%(51조 1,062억원), 의존재원 34.6%(27조 363억원)
 - 국가재정 : 지방재정 비교
 - ◇ 국세 : 지방세 = 80 : 20
 - ◇ 국가예산 : 지방예산 = 67 : 33
 - ◇ 국가재정사용 : 지방재정사용 = 64 : 36
 - ◇ 지방예산 중 국가의존 비율 = 35%

II. 地方分權 推進方向

[I] 參與政府의 地方分權 政策方向

1. 參與政府의 地方分權 政策方向(差別性)·

과거 지방분권정책은 중요한 정치적인 아젠다로 거론되긴 하였으나 중앙정부의 개혁과 지방분권과는 직접적인 연관을 갖지 못하고 별개로 추진되었다. 그간의 정부개혁은 부처 數 및 공무원 數 감축 통계숫자로 표현되고 포장되어 중앙정부의 기능은 그대로 남아 있었고 대통령 임기 말이 되면서 감축되었던 공무원의 숫자와 부서는 다시 늘어나는 악순환 되풀이 되었다.

참여정부는 중앙정부의 개혁과 지방분권을 함께 묶어서 추진하고 있으며, 지방분권을 통하여 중앙정부의 기능을 자치단체로 이양하여 중앙정부의 과부하를 해소하고 남은 기능을 효율적으로 수행토록 중앙정부를 개혁하고 있다.

중앙정부는 구태여 수행할 필요가 없는 것을 민간·자치단체에 이양하고 새로운 업무를 발굴하도록 하고 있으며, 이를 위해서 중앙정부의 조직·인력을 재조정하고 있다. 지방분권으로 지방자치단체의 역할이 증대되면 기존의 조직과 인력으로는 사무를 처리하기 어렵게 될 것이므로 지방자치단체의 개편도 추진되어야 할 것이다.

또한, 자치단체의 구성원인 주민들의 적극적인 역할을 촉진하는데에도 중점을 두어야 한다. 주민이 소비자로서 자치단체가 모든 생활문제를 해결해 주기를 요구하고 기다리는 자세에서 탈피, 공동체문제를 해결하는 데 참여하도록 유도하고 지원하여야 한다.

결국 지방분권정책은 주민참여를 통하여 주민들의 역량과 공동체의식을 활성화하고, 이를 토대로 자치단체를 혁신하며 중앙정부의 변화를 촉진하는 프로젝트라고 할 수 있다.

2. 地方分權 推進原則 및 戰略

지방분권의 추진원칙으로 「선분권 후보완의 원칙」, 「보충성의 원칙」, 「포괄성의 원칙」 등을 3대 원칙으로하고 있다.

먼저, 「선분권 후보완의 원칙」은 지방자치단체와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고, 시민사회와 지방자치단체에 대한 회의적이고 부정적인 시각을 탈피하여 우선적으로 분권조치를 하고 시민사회와 자치단체가 분권의 부작용을 스스로 치유해 나갈 수 있는 자정능력을 갖도록 보완한다는 방안이다.

둘째, 기능배분의 원칙으로 「보충성의 원칙」을 채택하고 있다. 가까운 정부에 우선적으로 관할권을 인정한다는 국가 조직원리로, 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안 되며, 가까운 지방자치단체가 처리할 수 있는 업무를 상급지방자치단체나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 원칙이다.

셋째, 「포괄적인 사무 이양 방식」을 채택하고 있다. 기존의 지방이양은 개별적인 단위사무를 이양하는 방식을 채택하여 단편적인 지방이양 및 중앙-지방행정 간 연계성이 부족하다는 등의 지적을 받아왔다.

다음, 지방분권 추진 전략은 분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 설정해서 우선적으로 추진한다는 방침이다.

중앙집권적인 권력구조를 지방분권적으로 전환하는 것은 국가전체의 틀을 새로 짜는 것으로 각 분야의 이해관계가 상반될 수 있으므로 이를 한꺼번에 추진하는 경우에 실패를 초래할 수도 있으므로 자치경찰제 도입·교육자치제도 개선, 특별지방행정기관 정비 등을 선도 과제로 추진한다는 전략이다.

또한 재정분권을 분권전략의 핵심전략으로 추진할 것이다. 중앙재원을 지방에 이양할 것을 먼저 결정함으로써 중앙정부의 사무를 지방으로 이양하도록 동기를 부여할 것이다. 재정분권으로 중앙재정이 압박을 받게 되면 중앙정부는 기존 사무를 지방에 이양하거나 폐지함으로써 기능을 축소하게 될 것으로 기대하고 있다.

전략의 또 다른 방안은, 지방분권을 자치단체의 자발적인 혁신과 연계하여 수행하고, 중앙정부의 혁신과 연계하여 추진할 예정이다. 지방분권 추진이 중앙정부가 일방적으로 끌고 가는 것이 아니라 정부와 시민사회, 자치단체가 함께 이루어 가도록 하기 위해 다양한 주체의 참여와 국민적 공감대 속에서 추진되어야 하며, 특히 자치단체와 그 연합체가 지방분권정책에서 중심적인 역할을 하도록 하여 분권화가 상향적으로 이루어지도록 하여야 한다.

3. 地方分權 主要 課題

정부혁신지방분권위원회는 '03.7.24 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」 발표하였다. 로드맵은 지방분권 추진방향으로 7대 기본과제를 설정하고, 지속적으로 추진되어야 할 20대 과제를 설정하였는데, 지방분권 추진 기본방향 및 주요과제는 다음과 같다.

기본방향	주요과제
중앙-자치단체간 권한 재배분	지방분권 추진기반강화
	중앙권한의 획기적 지방 이양
	지방교육자치제도 개선
	지방자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 정비
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화
	지방세정제도 개선
	지방재정의 자율성 강화
	지방재정운영의 투명성, 건전성 강화
자치행정 역량 강화	지방자치권 강화
	자치단체 내부혁신 및 공무원 역량강화
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	지방의정활성화
	지방선거제도 개선
자치단체의 책임성 강화	자치단체에 대한 민주적 통제체계 확립
	자치단체에 대한 평가제도 개선
시민사회의 활성화	다양한 주민참여제도 도입
	시민사회 활성화 기반강화
협력적 정부간 관계정립	중앙-자치단체간 협력체제 강화
	자치단체간 협력체제 강화
	정부간 분쟁조정 기능강화

이같은 「지방분권 추진 로드맵」의 과제는 '04. 1.16 지방분권특별법이 제정·시행됨에 따라 지방분권특별법의 규정에 의한 「지방분권종합추진계획」의 과제로 발전·보완될 것이다.

<참고> 지방분권 기대효과 (정부혁신지방분권위원회 지방분권 추진 로드맵)

구 분	현 재	참여정부내
지방분권추진 법령 정비	· 지방이양촉진법(1999) · 지방자치법	· 지방분권특별법 제정(2003) · 지방일괄이양법 제정('04~06, 3회) · 지방자치법 개정(2004~06)
사무구분체계 개선	· 자치사무, 기관위임사무 등	· 기관위임사무 정비(2004~05)
교육자치, 자치경찰	· 시도단위 교육자치, 일반자치와 분리, 국가경찰제	· 교육자치제 개선, 자치경찰제 도입방안 마련('04~05)
특별지방행정기관 정비	· 자치단체와 유사 중복기능 수행, 기관 과다	· 개편방안 마련, 2004~6년중 대상기관 이관
국고보조사업 정비	· 세분화, 종류과다 - 3억원 미만사업 13.1%('03) - 법정보조율사업 31%에 불과	· 보조금 정리 및 자주재원화 (2003~05)
지방교부세 법정을 인상	· 현행 교부세율 15%	· 단계별 인상 추진(2004~05)
지방예산편성 지침과 지방채 발행승인제	· 지침 유지, 사전승인제 유지	· 폐지(2004~05)
복식부기제 실시	· 9개 자치단체 시범실시 중	· 전면실시(2007)
도시계획권 확대	· 중앙정부 도시기본계획 승인	· 승인권 축소 등(2004)
자치조직권 확대	· 기구설치 승인 등 직접통제 방식	· 기준관리 중심의 간접통제 방식으로 전환
조례제정근거 확대	· 법령 범위안에서 조례제정 · 벌칙등 부과는 법률위임 필요 ※ 지방자치법 제15조	· 법령사항을 조례규정사항으로 전환 유도(2004) · 조례제정 범위 확대 관련 법규 개정(2004)
인사고료류 활성화	· 인사교류 부진	· 정부간, 민관간 인사교류 활성화 방안 마련(2004)
의회사무기구 인사권 강화	· 의회사무직원은 의회의장 추천으로 자치단체장이 임명	· 인사권강화방안 마련(2004)
지방의원 신분제도 개선	· 명예직 폐지(2003. 6)	· 수당 현실화 등 추진(2003~05)
선거공영제 강화, 후원제 도입 등	· 후원회제 불인정	· 선거공영제 확대, 후원회제 도입 등 검토(2005~06)
중복감사 문제, 주민감사청구제	· 과다한 중복감사 · 감사청구인수 : 20세이상 주민 1/50 이상	· 중복감사 개선(2003~04) · 감사청구활성화방안마련 (2003~04)
주민소송제	· 없음	· 도입방안 검토(2004)
주민투표법령 제정	· 지방자치법(제13조의2)에 근거규정	· 별도 법령 제정 완료(2003)
주민소환제	· 없음	· 도입방안 검토(2004)
자원봉사활동기본법	· 없음	· 법제정방안마련(2004)
조합제활성화, 특별 지방자치단체 도입	· 지방자치법상 조합 1개 ※ 자치정보화조합	· 조합 활성화, 특별지방자치단체 도입방안 마련(2004)

4. 地方分權特別法 制定 經過, 主要內容, 後續措置 推進

가. '03년 地方分權特別法 制定 經過

학계와 시민단체는 2000년부터 지속적으로 지방분권·균형발전 실현을 요구해 왔으며 마침내 2002.12 대통령선거시 여야 후보 모두 「지방분권특별법」 제정을 공약하여 지방분권특별법 제정이 정책과제로 채택되게 되었다.

지방분권특별법 제정 추진일정을 간략히 살펴보면, 먼저 지방분권 과제 추진 방향에 대해 광범위한 의견을 수렴하기 위해 대통령직인수위원회에서부터 지방분권·균형발전 전국토론회('03.1.27~2.12)를 개최하였으며 이어 정부혁신지방분권 위원회에서도 분권과제 발굴 지역 워크숍(6.16~25)을 개최하였다.

행정자치부에서도 특별법 입법을 위해, 지방자치단체로부터 법 제정방향 및 정책방향 건의를 수렴('03. 6.15~25)하였으며, 지방자치단체 4대 협의체·지방분권 국민운동 등 시민단체와의 간담회도 개최('03. 6.30) 하였다.

이같은 의견수렴 결과를 바탕으로, 행정자치부와 지방분권특별위원회는 지방분권특별법 제정방향 및 「지방분권 추진 로드맵」을 동시에 발표('03. 7. 4) 하게 되었다.

이후, 입법 제정절차인 관계부처 협의·자치단체 의견수렴('03. 7.21~31), 새천년민주당·한나라당 정책설명회(7.24, 8.4), 대통령 주재 국정과제회의 및 시도지사회의(8. 1, 9. 8), 입법예고(8. 7~27), 공청회·사이버토론회(8. 8, 8.14), 국무회의(10.15)의결, 국회제출(10.21)~국회 본회의 의결(12.29)을 거쳐 공포·시행('04. 1.16)하게 되었다.

나. 地方分權特別法 主要內容

지방분권특별법이 제정·시행됨으로써 지방분권 과제 추진에 있어 가장 중요한 법적 추진기반을 구축하게 되었다. 지방분권특별법의 주요 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 제1장 총칙

목적, 정의, 기본이념, 다른 법령 제·개정 의 원칙, 국가·지방자치단체의 책무, 사무배분의 원칙(보충성의 원칙), 자율과 참여의 원칙, 분권정책의 시범 실시

2) 제2장 지방분권 추진 과제

① 권한 및 사무의 이양

사무배분 원칙에 따른 사무이양, 기관위임사무 정비, 포괄적·일괄적 이양을 위한 조치 등

② 특별지방행정기관의 정비 등 (중점 분권과제)

특별지방행정기관 정비, 교육자치 개선, 자치경찰제 도입, 행정구역 조정 관련 제도 정비 등

③ 지방재정확충 및 건전성 강화

지방재정 확충·발전방안 마련, 국세·지방세 세원 조정, 지방세 신세목 확대, 지방세 비과세·감면 축소, 사무의 지방이양과 연계한 교부세 법정률 단계적 상향조정, 국고보조금제도 개선, 예산·회계제도 개선 등

④ 자치행정역량 강화

조례제정범위 확대, 조직·인력관리 자율성 보장, 지방공무원 전문성 제고, 인사교류, 교육훈련제도 개선

⑤ 지방의회 의정 활성화 및 지방선거제도 개선

의회의 정책사항 심의 확대, 단체장·의원 선출방법 개선, 선거공영제 확대 등 지방선거제도 개선, 의원 전문성 제고, 의장의 의회소속 공무원에 대한 인사권 강화

⑥ 주민참여 확대 및 자치행정의 책임성 강화

주민투표제도·소환·소송제도 도입방안 강구, 자원봉사활동 장려·지원, 행정체제 정비, 감사제도 개선, 행·재정 진단·평가 등 자치행정의 책임성 강화

⑦ 국가-자치단체의 협력체제 정립

자치단체협의체 지원 및 의견을 국정에 반영, 분쟁조정기능 강화·협력체제 구축, 특별자치단체 도입·활용

3) 제3장 지방분권 추진기구 및 절차

① 추진기구 : 대통령소속 위원회, 위원 20~30인으로 구성

② 기 능

분권 기본방향 설정, 추진계획 수립, 분권과제 추진 심의, 추진상황 보고 및 추진실태 점검·평가

4) 부 칙

공포한 날부터 시행('04.1.16), 시행일부터 5년간 효력을 가짐

[2] 地方分權特別法 後續措置 等 地方分權 推進

1. 行政自治部는 政府 次元의 地方分權을 確實히 推進

행정자치부는 정부혁신과 지방분권의 주무부처로서, 지방분권특별법을 제정하였으며 특별법의 시행을 위해 정부혁신지방분권위원회와 긴밀히 협의하여 정부혁신과 지방분권을 연계한 지방분권을 적극 추진할 계획이다.

지방분권특별법 제정에 따른 후속조치는 법상 추진체계 구축, 지방분권 과제 추진계획 수립·이행 등이다.

가. 推進體系 構築

추진체계는 특별법에서 정한 지방분권 과제 추진을 담당할 “지방분권 추진을 위한 위원회”의 구성은 현 정부혁신지방분권위원회를 법상 기구로 격상하기 위해 동위원회의 설치규정(대통령령)을 개정하는 것과 제3기 지방이양추진위원회를 구성·운영하여 지속적인 지방이양과 지방일괄이양법 제정 등의 과업을 담당토록 하고, 중앙부처-지방자치단체의 정부혁신·지방분권 담당 조직을 체계화 하는 것이다.

정부혁신지방분권위원회 규정은 개정되어 이미 시행('04.2.17) 되었고, 제3기 지방이양추진위원회 구성은 이제 목전에 두고 있어 곧 구성·시행될 것이다.

'99년부터 활동해온 지방이양추진위원회는 그동안 제1기·제2기 위원회가 임기를 만료('03년 8월)하였으나, 임기 만료 이후 지방분권특별법 제정 추이를 감안하여 위원회를 구성하기 위해 제3기 지방이양추진위원회를 구성하지 않았었다.

지방분권특별법이 제정됨에 따라 정부혁신지방분권위원회가 특별법에서 규정한 지방분권 과제 추진을 담당하게 되고, 이번에 구성하는 제3기 지방이양 추진위원회(위원 20명, 임기 2년)는 정부혁신지방분권위원회와 역할을 분담하여 지방분권과제 추진에 따라 각각의 기능·사무에 대해 지방이양 또는 중앙준치 등을 심의·의결하게 된다.

이번에 구성되는 지방이양추진위원회 위원은 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회간 업무 협조와 연계성을 감안하여 정부혁신지방분권위원회 지방분권전문위원 중 일부 위원이 지방이양추진위원을 겸임하도록 하고,

지방의 의견을 충실히 반영하기 위하여 지방자치단체 4대 협의체(전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시·군·구의회의장협의회)에서 각각 추천한 인사가 위원에 포함되도록 하였다.

제3기 지방이양추진위원회가 구성되면 이양대상사무를 지속적으로 발굴함과 아울러 중앙정부의 불필요한 지방자치단체 관여사무 우선적으로 지방이양토록 심의하고 제1~2기 지방이양추진위원회에서 중앙에 준치키로 한 사무에 대해서도 지방분권 차원에서 재심의토록 할 계획이다.

또 하나의 추진체계로 중앙정부와 지방자치단체에 정부혁신을 담당하는 조직과 지방분권 추진을 담당하는 조직이 정비되어 지속적이고 발전지향적으로 지방분권을 추진하게 될 것이다.

나. 劃期的・持續的 地方移讓 推進

중앙부처 전반에 걸친 중앙행정권한에 대해 지방이양과제를 적극적으로 발굴하고 지방이양을 추진할 계획이다. 우리나라는 행정권한・재정이 중앙정부 위주로 배분되어 있고, '99년 지방이양촉진법이 제정・시행되었지만 그 이후의 지방이양도 상당히 미흡한 수준이다.

또 행정자치부에서는 기관위임사무를 제도적으로 정비하고, 현재 국가사무・자치사무・기관위임사무・공동사무 등으로 다원적으로 구분된 사무구분 체계를 사무배분 원칙에 따라 단순・명료하게 정리하기 위해 장기적으로는 「사무배분에 관한 일반법(가칭)」 제정도 검토할 계획이다

다. 地方一括移讓法 制定 推進

가칭 “지방일괄이양법” 제정을 추진한다. '99년 1월부터 4년동안 지방이양추진위원회를 운영(위원회 심의 175회)하면서 3,802개 사무 중 1,090개 사무를 이양 결정하였으나 이양 완료된 사무는 422개 정도이다. 이양 결정된 사무에 대해 해당부처에서 적극적인 법령 개정의지가 부족하여 실제 이양이 이루어지지 않는 경우가 많기 때문이다.

우선 올해('04년도)는 그동안 지방이양추진위원회에서 지방이양을 확정하였으나 법령 개정이 지연되는 사무를 대상으로 제1차 지방일괄이양법 제정하고, '05년・'06년도에는 지방분권 추진과 연계하여 매년 지방이양이 확정되는 사무에 대한 일괄이양을 위해 각각의 지방일괄이양법(특별법)을 제정할 계획이다.

지방일괄이양법 제정은 기존의 사무이양 방식이 단위사무를 중심으로 이양을 추진하여 지엽적인 사무이양에 그쳤다는 비판을 뛰어 넘어, 미시적인 접근방식에 의해서는 국가의 수직적 재구조화에 이르는 것이 불가능하므로 포괄적인 사무에 대해 일괄 이전방식을 채택하는 것이 불가피하다는 요구도 고려되어 있다.

라. 「地方分權影響分析制」導入

지방분권의 계량적·논리적 추진을 위해 「지방분권영향분석제」를 도입한다. 지방분권영향분석제는 부처별·분야별·지역별 분권화 수준을 측정하여 지방분권 촉진 및 분권 효과를 제고하기 위한 것으로, 제1단계인 금년 상반기 중에 지방분권화 분석지표를 개발하고, 제2단계인 금년 하반기 실태파악을 거쳐, 제3단계인 '05년에 분권화 계획을 구체화하고, 제4단계인 '05년 이후 지방분권 모델을 개발하여 적용할 계획이다.

마. 「地方分權綜合推進計劃」樹立

지방분권특별법에 규정된 지방분권 과제 추진을 위해 정부혁신지방분권위원회에서 발표한 「지방분권 추진 로드맵(7.4)」을 발전적으로 보완하여 지방분권 종합추진계획을 수립하게 된다. 동 종합계획은 위원회 심의를 거쳐 대통령께 보고하여 확정된 후, 관계 중앙부처 및 지방자치단체에 통보하게 된다.(법 §18·§20)

바. 關聯 法令 制·改定 등 分權 履行對策 推進

지방분권 과제의 추진은 결국 관련법령 제·개정으로 완성된다. 분권과제 종합추진계획 수립단계에서부터 관련법령 검토에 착수하고 분권과제 추진과 병행, 관련법령 정비를 추진하고 또한 사무·재정 배분 등 제도적 정비와 조치를 추진하게 된다

2. 地方의 問題를 補完하기 위한 地方力量 強化 課題

가. 地方公務員의 能力 向上

지방분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 그 지역에서 공무를 담당하는 지방공무원의 능력향상이 필수적이다.

지방공무원의 능력향상을 위한 방법으로, 우선 단기적으로는 중앙-지방간 인사교류를 적극 추진하여 중앙행정기관과 지방자치단체 근무 공무원의 인사교류를

통해 기존 인력을 적재 적소에 배치하고, 중앙-지방간 경험을 공유함으로써 단기적 생산성을 높이도록 할 계획이다

이를 위해 중앙부처 및 자치단체별 인사교류 대상 직위를 파악하여 인사교류 관리체제를 구축하고 매년 약 50명 정도의 교류를 추진하고 있으며, 특히 인사교류의 가장 큰 애로로 지적되어온 지방공무원의 서울 주거문제를 해결하기 위해 공무원연금공단의 공무원 임대주택 50가구를 확보하여 지방공무원에게 제공할 예정이다.

또한 중·장기적 대책으로는 지방공무원 Man-Power 증진을 위한 교육훈련 프로그램의 대폭적인 개선과 함께 지방공무원에 대한 안식년제 도입 및 해외연수 추진에 대해 검토할 계획이다.

이를 위해, 이미 국가전문행정연수원에는 금년부터 교육과정이 대폭 신설되고 확대 운영되고 있다. 부단체장 및 시·도 국장을 대상으로 하는 고위정책과정(30명, 1년과정)이 신설되었고, 고급간부과정은 대폭 증원(4급대상, 43명→70명, 1년과정)하면서 행정직·기술직을 혼합 편성하여 직종간에도 직무지식 교환 및 인적 교류가 이루어지도록 하였으며 중견관리자과정도 대폭 확대운영(5급 대상, 48명→120명, 1년과정)하였다.

장기적으로는 공무원 채용 System 개선도 고려하고 있다. 우수한 인재가 공직에 매력을 느끼고 선택하도록 개방형 인사제도의 도입, 보수·근무여건 개선 등을 추진할 계획이다

나. 地方大學의 育成・配慮

지방대학이 피폐해 지면 지방 Brain의 유출을 초래하고, 결국 지역의 지속적인 발전을 기약할 수 없게 된다. 지방에서 인재를 육성하고, 그 지역에서 최대한 활용하는 체제를 구축하여야 한다.

이를 위해 광역지방자치단체 등에서 관내 우수한 이공계 대학생들을 대상으로 도비 유학 등 지원방안을 검토할 필요가 있다.

다. 地方分權 副作用 및 地域利己主義 克復을 위한 地方自治團體의 責任性 強化

지방분권이 국가전체의 기능회복, 효율성 확보, 부패 방지 등을 위한 불가피한 시대적 요구라고 하더라도 기계적인 역할분담만으로 충분한 것은 아니다. 분권화 작업을 통하여 권한을 이양받는 지방자치단체가 중앙정부보다 더 민주적이며 더 유능할 것이라는 보장은 없다.

오히려 중앙정부보다 훨씬 무능할 수도 있으며 전제적인 정부가 될 수도 있다. 지방자치단체의 부패는 중앙정부보다 더 심할 수 있으며 권력의 남용이 주민의 권리와 자유에 위협이 될 수도 있다.

지방자치단체에 이양된 사무와 권한이 주민복지에 기여하고, 효율적이며 주민의 활력을 북돋우는 방향으로 작용하도록 하기 위해서는 지방행정과 지방정치책의 책임성을 제고하는 방안이 동시에 강구되어야 한다.

즉, 이양받은 권력을 제대로 행사할 수 있는 수권기반을 지방자치단체가 갖추도록 하여야 하며, 이를 위한 자치역량의 강화 및 지방자치단체의 권력남용을 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

지방분권 추진과 함께 지방자치단체가 서로 경쟁을 하며 발전할 수 있도록 경쟁 촉발장치로 자치행정·재정 평가제도 및 실적 공개제도를 정착시킬 필요가 있다.

또한 자치단체간 갈등·분쟁 조정에 대한 중앙정부의 역할을 증진하여 지역갈등이 국가 발전을 저해하거나 국가적 긴장을 조성하지 않도록 하여야 하며 주민 직접 참정제도(주민소환·소송제 등) 도입을 통해 지방자치단체장이 지역 주민에게 책임을 지는 제도와 풍토를 확산시켜야 한다.

지방자치단체의 책임성강화 방안 중 가장 중요하고 근원적인 처방으로 시민사회를 육성하여 지역 시민사회가 자치행정을 건전하게 감시하게 하는 한편, 자원봉사활동을 장려·육성함으로써 지역 주민에 의해 건전한 기풍이 유지 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다.

Ⅲ. 地方自治團體의 對應

중앙정부에서 지방분권·분산(국가균형발전) 정책을 통해 그동안 지방의 발전을 저해한 외적 요인을 해소시키고 권한·재원을 배분해 나간다면, 앞으로는 지방에서 자치역량을 강화하고 지역혁신체계의 구축과 자립의식 함양 등 내적 요인 개선을 통해 경쟁력을 높여 나가야 할 것이다.

① 自己革新力量 및 企劃力量 強化

과거 집권-집중시대에 지방은 스스로의 비전과 프로젝트를 추진하는 매니저가 아니라 지시에 복종하는 종업원의 역할을 수행해 왔다.

그러나, 분권-분산의 시대에는 모든 지방이 스스로 매니저가 되어 능동적이고 주체적으로 지역발전을 이끌어 나가야 한다.

지역 스스로가 자율적인 사업기획 및 추진역량 강화를 위해 지역혁신체계를 구축하여 가치창출을 위한 지식을 부단히 산출하고 확산시켜나갈 때 지속적인 지역발전이 가능할 것이다.

② 固有한 地方性を 지닌 自治力量 強化

지방자치의 주체는 지역주민의 공동체적인 집합체이다. 지방이 공동체적인 집합으로 형성되기 위해서는 주민들을 하나의 집단의식으로 묶어 낼 수 있는 고유한 ‘지방성’이 있어야 할 것이다.

지방으로 이양된 권한과 기능을 제대로 활용하여 지역의 문화·역사의 고유성에 맞는 지역발전을 이루도록 의사결정의 질을 향상하고 문제해결 능력을 극대화하여야 한다.

③ 住民과 NGO의 參與 擴大, 責任性 強化

지방행정에 대한 주민과 NGO의 감시·참여 확대를 통해 투명성을 증진하고 책임성을 강화해야 한다. 지방행정에 대한 불신은 앞서 지적한바 있다.

이같은 오해나 불신을 해소하고 신뢰도를 제고하기 위해서는 주민과 NGO의

참여확대를 통해 지방 자율적으로 비효율과 낭비, 무능과 부패의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

[4] 地方分權을 위한 파트너십 體系에 積極 參與

중앙정부는 지원과 조정기능을 담당하여 중앙권한 및 재원을 지방으로 이양하여 지방분권을 강화하고 전국적 차원의 정책과제를 추진하고 지역간·주체간 갈등 및 사업의 중복을 조정할 것이다.

지방자치단체는 기획 및 혁신촉진 기능을 담당하여 지역단위에서 분권 추진 주체간 협력을 통한 시너지 효과를 극대화하기 위해 기획역량을 강화하고 개방적인 의식을 토대로 자기혁신 노력을 지속하고 활성화해야 한다.

지역사회의 민간부문은 지역혁신에 참여하고 협력하는 역할을 담당해야 한다. 지역혁신협의회(지자체·대학·기업·NGO·언론)에 자발적으로 참여하고 혁신 아이디어 상호 교환하는 한편 산학협력을 통해 기술혁신을 강화하고 일자리 창출에 선도적인 역할을 하여야 할 것이다.