

기본연구과제 2004-06

지방분권 실현을 위한 지방의 대응과제 발굴

성태규

발 간 사

세계화와 더불어 지방화의 시대가 도래하고 있습니다. 지방화와 더불어 민주주의 정착에 따라 지방자치에 대한 필요성과 요구가 증가하고 있습니다. 이에 참여정부는 정부혁신지방분권 위원회를 구성하여 5개 로드맵(행정개혁 · 인사개혁 · 지방분권 · 재정세계개혁 · 전자정부 로드맵)을 이미 제시한 바 있습니다.

지방분권은 중앙정부로부터의 권한과 재원을 이양받는 것으로만 이루어지지 않습니다. 지방분권이 이루어지려면 지방자치가 되어야 합니다. 스스로 다스릴 줄 아는 자에게만 분권은 의미가 있습니다. 지방은 이제 권한과 재원을 이양받아 더욱 큰 책임과 역할을 지게 될 것입니다. 맡은 바 역할을 수행하기 위해서는 지방 스스로 자치역량을 강화해야 합니다. 권한과 재원은 능력있는 자에게는 약이 되지만, 능력없는 자에게는 오히려 독이 될 수 있습니다. 이는 개인의 차원에서와 마찬가지로 지방자치단체 차원에서도 적용됩니다.

본 연구는 분권화시대, 지방자치시대를 맞아 지방 스스로 준비해야 할 과제를 검토하고 있습니다. 본 과제는 기초연구의 성격을 갖고 있습니다마는, 본 연구가 지방의 자치능력과 책임을 강화할 수 있는 단초가 되기를 기대합니다. 마지막으로 본 연구를 수행한 성태규 연구위원에게 감사의 뜻을 전하는 바입니다.

2004년 10월 31일

원장 김 용 응

목 차

발간사

제1장 연구개요 1

- 1. 연구배경 1
- 2. 연구목적 4
- 3. 연구방법 5
- 4. 연구의 구성 5

제2장 중앙-지방정부간 권한 재배분 7

- 1. 광역자치단체에서 기초자치단체로의 이양사무 발굴 8
- 2. 지방공기업의 제도개선 9
- 3. 기타 검토·연구과제 12

제3장 획기적 재정분권의 추진 13

- 1. 지방재정확충 관련 검토·연구과제 13
 - 1) 국세의 지방이양 및 지방세원의 확충 14
 - 2) 법정외세의 도입 15
 - 3) 지역개발세 과세대상 확대 15

4) PFI(Private Finance Initiative) 제도 도입	16
5) 자치단체간 협력체제 구축 강화	16
6) 지방세외수입의 개선	17
7) 지방분권화에 따른 법정교부율 인상	17
8) 사용료, 수수료 확충의 필요성	18
9) 지방세의 과표현실화	20
2. 효율적 재정운용 관련 검토·연구과제	20
1) 예산절약 인센티브제도의 도입	22
2) 목표지향적인 예산 운영과 중기재정계획제도의 내실화	22
3) 자율적 재정투융자심사제도의 강화	23
4) 기준재정수요산정의 개선	24
5) 지방재정투융자심사제도 강화	24
6) 예산관행의 개선	24
7) 기금 및 특별회계제도의 개선	25
3. 건전재정운용 관련 검토·연구과제	25
1) 행정서비스의 민간위탁	27
2) 공동생산(co-production)	27
3) NGO와의 파트너쉽 형성	28
4) 효율적인 지방채 관리	29
5) 재정진단제도의 조기 실용화	30
6) 합의형 예산배분제도의 도입	30
7) 지방재정정보공개 제도의 도입	31
8) 지방재정운영에 대한 평가환류기능의 강화	33

제4장 지방정부의 자치행정역량 강화 34

1. 지방정부 내부혁신	35
1) 내부역량의 강화	35
2) 자기책임성 확보	36
3) 협력을 통한 상생	37
2. 도 기능 재조정	37

3. 특별지방행정기관의 정비	40
4. 자치단체간 협력 활성화	41
5. 지방 공무원의 역량 강화	41
6. 전자지방정부의 구현	42
7. 지방자치단체 통계기능의 강화	43
 제5장 지방의정 활성화 및 선거제도 개선	44
1. 지방의회 전문성 강화	44
2. 조례제정권의 확대	46
3. 시민단체와의 협력체제 형성	47
4. 지방의원 정수 문제	47
 제6장 지방정부의 책임성 강화	49
1. 지방자치단체에 대한 성과관리기법 개발	49
2. 지방감사체계 개선	50
3. 국가감독권의 개선	52
 제7장 시민사회 활성화	54
1. 주민소환제도 도입 검토	54
2. 주민소송제 도입 검토	55
 제8장 협력적 정부간 관계정립	56
 제9장 맺는 말	58
1. 결론 및 요약	58

2. 연구의 한계	60
-----------------	----

참고문헌	61
------------	----

표 목 차

<표 1> 거점성장개발방식과 균형개발방식의 비교	2
<표 2> 참여정부의 분야별 지방분권 주요과제	6
<표 3> 중앙-지방정부간 권한 재배분을 위한 세부추진계획	7
<표 4> 중앙정부에서 검토하는 기능이양의 원칙	8
<표 5> 참여정부의 지방재정확충 관련 추진 계획(안)	14
<표 6> 참여정부의 효율적 재정운용 관련 추진 계획(안)	21
<표 7> 참여정부의 건전재정 관련 추진 계획(안)	27
<표 8> 참여정부의 자치역량 강화(안)	34
<표 9> 지방의정 및 선거제도 관련 추진 계획(안)	44
<표 10> 참여정부의 지방정부의 책임성강화 관련 추진 계획(안)	49
<표 11> 참여정부의 지방정부의 책임성강화 관련 추진 계획(안)	54
<표 12> 참여정부의 협력적 정부간 관계정립을 위한 추진 계획(안)	56
<표 13> 중앙정부의 분권화에 따른 준비과제	58
<표 14> 지방정부의 2차적 검토과제	59
<표 15> 중앙정부에의 건의를 위한 검토과제	60

제 1 장 연구개요

1. 연구배경

우리는 과거 급속한 경제발전을 위한 국가주도 경제발전전략으로 중앙집권적 정치경제체제를 갖고 있었다. 과거 국가주도형 경제발전전략에서는 급속한 경제발전이 국가의 가장 중요한 목표이었고 강력한 정책추진이 요구되었다. 하나의 목표를 향하여 효율성보다는 요소투입에 의한 양적 경제성장이 중요시되었고, 이에 따라 관료에 의한 중앙집권적 정치·행정체제가 형성되었다. 이는 개발도상국에서 볼 수 있는 개발독재, 혹은 오도넬(Guillermo O'donnell)이 말하는 '관료적 권위주의'의 전형을 보여주고 있다.¹⁾ '관료적 권위주의'체제에서는 경제성장이라는 국가목표 아래 개인의 권리와 주민의 참여가 제한되었기 때문에, 중앙과 지방의 관계도 수직적 관계가 형성되었다.

중앙과 지방의 수직적 관계는 성장방식에서도 기인한다. 1960년 이후 경제개발을 시작했을 때, 공장들은 주로 서울과 부산, 대구 등 대도시에 위치하였었고, 특히 서울에 많이 집적하였다. 이는 규모의 경제와 집적이익 때문이었다. 1970년대 들어 정부는 제1차국토종합개발을 하면서 거점개발방식을 채택하였다. 이 방식은 입지조건이 가장 우수한 곳에 제한된 자원을 집중투자하여, 그 투자효과를 극대화하고 성장효과가 주변 지역에 파급되는 개발방식이다. 정부는 이 지역이 성장하고 개발되면 그 이익이 주변으로 파급되어 전 국토의 발전을 기대하였지만, 지나친 집중으로 서울과 수도권이 과밀화되

1) 오도넬(Guillermo O'donnell)은 정치와 경제의 상관관계 속에서 남미의 권위주의적 정치체제를 '관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism)'이라고 표현하였다. '관료적 권위주의'는 ISI(import substitution industry : 수입대체산업) 단계에서 중화학공업으로의 심화단계(deepening)에서 국가주도형 경제발전과정에서 볼 수 있는 '관료(권력)-(외국)자본-군'간의 삼각관계를 의미한다. 우리의 권위주의적 정치체제에서 국가주도적 경제발전을 이루어 왔기에, 유신체제의 특징을 '관료적 권위주의' 모델로 설명하기도 한다. 이 모델이 시사하는 바는 후진국에서 경제발전을 추진하는 과정에서 정치·행정·권력이 한 국가의 정치경제체제에 미치는 영향을 강조하는 데에 있다. 오도넬의 '관료적 권위주의'에 대해서는 Guillermo A O'donnell(1979) 참조.

어 집적 불이익이 나타났다. 이런 과밀화 현상은 이후 균형개발정책에도 불구하고 개선되지 않고 수도권 집중은 더욱 심화되고 있다.

〈표 1〉 거점성장개발방식과 균형개발방식의 비교

	성장거점 개발	균형개발
목표	성장효과의 파급 최대화	지역간 균형발전
대상지역	성장 가능성이 큰 지역	낙후지역
추진방식	효율성을 강조하는 중앙집권적 하향식 개발	형평성을 강조하는 지방분권적상향식 개발
국가유형	자본이 부족한 개발도상국	선진국
장점	급속한 경제개발	지역간의 균형발전
단점	지역간 불균형 심화	자원의 효율적 투자 저해 개발비용 과다

1990년대 이후 우리는 새로운 정치·경제·사회환경을 맞이하고 있다.

첫째, 현재 급속한 정보·통신기술의 발달이 진행되고 있다. 우리나라에서 특히 인터넷의 보급은 정치·행정에 많은 영향을 미치고 있다. 인터넷의 보급으로 많은 사람들은 공간을 초월하여 직접적으로 참여하고 있다. 지난 대통령 선거에서는 사이버 공간의 동호회가 많은 영향을 미치게 되었고, 일반 행정에서도 사이버 공간을 통한 ‘열린 행정’이 가능케 되었다. 아파트와 직장에서도 사이버를 통하여 공간을 초월한 대화가 가능해짐에 따라 자신과 관계된 일에 직접 참여가 이루어지고 있다.

정보·통신기술의 발달로 인하여 다른 한편으로는 생산방식의 변화가 이루어졌다. 전자·통신기술이 발달함에 따라, 소비자는 과거보다 손쉽게 상품에 대한 정보를 얻고 있으며, 이는 소비자의 다양한 기호를 유발하고 있다. 이런 변화는 소품종 대량생산을 특징으로 하고 있는 포디즘(fordism)에서 다품종 소량생산을 특징으로 하고 있는 후기 포디즘(post-fordism)²⁾의 사회를 이끌고 있다. 소품종 대량생산체제에서 다품종 소량체제로의 전환이 중앙-지방간 관계에서 의미하는 것은 획일화로부터의 탈피, 지역적 특

2) 포디즘과 후기 포디즘에 관해서는 구춘권(2000) 참조.

성·특화에 대한 인식의 변화라는 점을 들 수 있다. 다양한 정보의 홍수 속에서 소비자는 자신의 개성을 강조하면서, 자신의 자유를 주장하게 되었고, 이는 정치·행정체제 변화의 한 遠因이 되고 있다.

둘째, 세계화는 우리에게 국가경쟁력 강화라는 시대적 과제를 부여하고 있다. 국경의 영향력이 미약해지고 세계가 하나의 생활권으로 연결되는 세계화는 여러 분야에서 영향을 미치고 있지만, 특히 경제적 측면에서의 세계화는 그 영향이 매우 크다. 경제적 측면에서 세계화는 크게 무역과 통화·금융 부분으로 나누어 영향을 미치고 있다. 경제적 세계화는 새로운 의미의 자유주의, 즉 신자유주의를 나타내고 있다. 신자유주의의 가장 주요한 특징은 시장경제원칙에 의한 경제운용이고, 시장경제가 의미하는 것은 경쟁이다. 국경이 허물어지는 세계화시대에서의 경쟁력은 지방의 경쟁력의 총합으로부터 유도되어진다.

지방의 다양성이 경시될 경우, 신자유주의 시대에서 국가경쟁력을 제고할 수 없다. 지금까지 국가는 다양한 요소들을 효율적으로 관리하기 위하여 중앙집권적인 통제시스템이 필요하였다. 이러한 시스템으로 인하여 권한, 자원, 인재, 정보가 중앙에 집중되었고, 전국적인 통일성만을 중시하여 지방의 다양성은 경시되었다. 이로 인하여 공공부문의 효율성이 저하되고, 국가경쟁력의 제고에 장애가 되고 있다. 또한 지역간 불균형이 되어 다양성과 자율성을 존중하는 새로운 시대 상황에 적절히 대응할 수 없게 되었다. 특히, 우리나라의 경우에는 정치, 경제, 문화 등 사회 모든 영역의 자원과 기능이 서울에 집중되어 전국 대부분 지역 주민의 삶의 질이 저하되고 지역 경제가 피폐해지고 있다. (정부혁신지방분권위원회 2004b, 14-17)

또한 시장경제원칙에 의한 경제운용을 요구하는 신자유주의는 경제영역에의 국가(정부)개입의 최소화를 요구하고 있다. 정경유착이 시장에서의 공정한 경쟁을 저해하고 경제성에 기반한 자원의 최적배분을 방해하기 때문에, 신자유주의적 세계질서에서는 권력분산이 요구된다. 이 권력분산은 두 차원에서 이루어져야 한다. 먼저 지역적으로는 중앙과 지방사이의 권한과 기능의 배분에서 나타나며, 정치적으로는 민주화가 이루어져야 한다.

셋째, 민주화 이후 참여적인 시민사회가 성장하였고 시민사회의 성장으로 주민참여 거버넌스라는 새로운 행정 패러다임이 중요하게 대두되고 있다. 이런 시대적 변화는 중

양집권적 국가운영으로부터 분권형 운영체제로의 전환을 요구한다. 분권형 운영체제는 통치에서 협치로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로의 전환을 의미한다.

이와 같은 시대적 변화 속에서 우리는 과거 집권적인 통제시스템의 폐해를 극복하기 위한 지방분권을 추진하여야 한다. 이제는 획일적인 국가통합의 단계를 뛰어 넘어 새로운 변화와 보다 높은 질적 안정성을 추구하는 단계로 넘어가야 한다. 그동안 ‘결정권 없는 지방자치, 세원 없는 지방자치, 인재 없는 지방자치’로 특징지워졌던 우리나라의 지방자치는 새로운 체제를 요구하게 되었다. 그래서 국가의 구성부분에 불과한 지방이 잠재적 활력과 자율성을 적극적으로 발휘할 수 있는 분권적 체제가 요구되고 있다.

우리나라에서도 문민정부 이후로 지방자치제가 부활되어 지방분권이 추진되었지만, 자율과 책임이 조화된 분권형 시스템구축의 부진으로 인하여 지방의 자율성 증진 노력에 비해 상대적으로 지방자치단체의 효율적 운영과 책임성을 강화할 수 있는 자치제도 개선은 미비하였다. 기존의 지방이양추진체제가 행정사무의 지방이양에 집중됨으로써 기관위임사무의 폐지문제, 특별행정기관의 정비, 자치경찰제 도입, 교육자치제의 내실화, 지방자치의 내실화를 위한 자치제도 개선 등의 분권개혁이 추진되지 못하였다. 지방화·분권화시대를 맞아 과거 미진했던 분권개혁을 실질적으로 추진하여 지방자치를 발전시켜야 하는 것은 시대적 과제가 되고 있다.

2. 연구목적

참여정부는 중앙권력을 지방으로 분산하기 위하여 2003년 지방분권특별법을 제정하였고 지방분권추진위원회를 구성하여, 보충성원칙에 입각한 정부간 권한배분, 기관위임사무의 폐지, 지방자치경찰제의 도입, 현업기관을 제외한 특별지방행정기관의 폐지, 지방의 국정참여 보장, 지방분권 시민운동의 전개 등을 추진하고 있다.

정부혁신지방분권위원회는 정부혁신지방분권을 위해 행정개혁 로드맵(03.7.22), 인사개혁 로드맵(03.4.9), 지방분권 로드맵(03.7.4), 재정세계개혁 로드맵(03.7.29), 전자정부

로드맵(03.8.14)을 발표하였다. 지방분권은 중앙의 의지와 지방의 역량이 갖추어졌을 때 실효성을 얻을 수 있다. 과거 지방은 중앙정부가 권한과 재원을 이양하지 않기 때문에 실질적인 지방분권·자치가 이루어지지 않는다고 주장하였다. 참여정부가 로드맵에 따라 지방분권을 추진함에 따라, 이제 지방정부는 스스로 자치역량을 강화하여 중앙으로부터 주어진 권한과 재원을 효율적으로 사용할 책임을 안게 되었다.

본 연구의 목적은 중앙정부로부터 권한과 재원이 이양되었을 때 지방차원에서 강화하여야 할 수권과제를 발굴하는 데에 있다. 지방자치는 다양한 분야의 전문적 지식의 총합이다. 여러 분야에서의 개별과제에 대한 자치방안을 모색하는 데에는 많은 시간이 요구되기 때문에, 본고에서는 지방에서 검토할 수 있는 자치역량 강화를 위한 과제를 정리하고자 한다. 이를 위해서 본고에서는 아래의 표에서와 같이 참여정부가 추진하고 있는 지방분권 로드맵에 나오는 7개 기본방향, 18개 주요 과제³⁾를 중심으로 지방의 차원에서 검토해야 할 과제를 발굴하고자 한다.

3. 연구방법

본 연구에서는 1차적으로 기존의 연구결과 및 문헌연구를 통하여 기초검토과제를 발굴하고자 한다.

4. 연구의 구성

본 연구의 1장에서는 연구의 배경 및 목적, 연구방법 등 연구의 개요를 설명하고, 2장 이하에서는 먼저 분야별로 지방분권과 관련하여 중앙정부가 추진하고 있는 과제 및 세부추진계획을 정리하고, 이 분야에서 검토할 필요가 과제와 검토내용을 정리하고자 한다.

3) 참여정부의 분야별 지방분권 주요과제는 20개이지만, 이 가운데 지방교육자치제도 개선에 대한 과제는 교육행정에서 다루어야 할 부분이며, 지방자치경찰제도는 이미 시행계획이 발표되었기에 본고에서는 제외함.

〈표 2〉 참여정부의 분야별 지방분권 주요과제

기 본 방 향	주 요 과 제
중앙-지방정부간 권한 재배분	지방분권 추진기반 강화
	중앙권한의 획기적 지방이양
	지방교육자치제도 개선
	지방자치경찰제도 도입
	특별지방행정기관 정비
획기적 재정분권의 추진	지방재정력 확충 및 불균형 완화
	지방세정제도 개선
	지방재정의 자율성 강화
	지방재정운영의 투명성, 건정성 확보
지방정부의 자치행정역량 강화	지방자치권 강화
	지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화
지방의정 활성화 및 선거제도 개선	지방의정 활성화
	지방선거제도 개선
지방정부의 책임성 강화	지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립
	지방정부에 대한 평가제도 개선
시민사회 활성화	다양한 주민참정제도 도입
	시민사회 활성화 기반 강화
협력적 정부간 관계정립	중앙-지방정부간 협력체제 강화
	지방정부간 협력체제 강화
	정부간 분쟁조정기능 강화

자료 : 정부혁신지방분권위원회 2004b

제 2 장 중앙-지방정부간 권한 재배분

참여정부가 중앙-지방정부간 권한 재배분을 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 아래와 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 3〉 중앙-지방정부간 권한 재배분을 위한 세부추진계획

구 분	세 부 추 진 계 획
사무구분체계 개선	- 단체위임사무의 폐지 - 기관위임사무의 정비 - 국가와 자치단체간의 대등한 위탁관계 허용
중앙행정권한의 지방이양	- 지방일괄이양법령 단계적 제정 추진('04-'06) - 행정권한 이양에 따른 인력·재원 이관 등 연계 강화
대도시 특례제도 강화	- 인구 50만 이상 대도시 특례제도 확대·강화 - 인구 규모별 행정수요에 대응할 수 있는 특례제도 도입 검토
교육자치제도 개선	- 지방교육에 대한 종합적인 접근을 통해 지역교육역량을 결집하고 모든 지방행정에 교육적 관점 반영 - 기초자치단체가 주민에 가까운 교육행정 실시 - 단위학교의 자율성과 책무성을 확보하여 현장중심의 교육자치 및 교육의 창의성과 다양성 구현
특별지방행정기관 이양	- 종합행정주체로서 주민에 가까운 지방자치단체가 통합, 수행하는 것이 보다 효율적이고 주민편의차원에서 바람직한 기능은 자치단체로 통폐합, 일원화 추진 - 정부부문에서 다루는 것이 부적절하고 사업적 성격이 강한 업무, 연구기관 또는 민간부문에서 수행하는 것이 보다 효율적인 업무는 책임운영기관 혹은 민간부문에서 처리
지방분권화 지표 개발 및 분권수준 측정제도 도입	- 지방분권화 수준측정을 위한 지방분권화 분석지표 개발 - 지표에 의거한 지방분권화 수준 측정('05-'08) · 분야별 지방분권화 수준 등 측정 및 종합분석 · 종합분석된 데이터를 기초로 지방분권 발전 및 촉진방안 마련
자치단체 관할구역 합리적 조정	- 불합리한 관할구역 현황 일체조사 및 일체정비 추진 - 자치단체간 합의를 원칙으로 하되, 합의가 안될 경우에는 상급기관 중재 지방자치법에 의한 권고, 주민투표 등 다각적 방안 강구 - 시도간 경계조정은 행정자부, 시군구간은 시도, 일반구 및 읍면동 간은 시군구 책임 하에 추진

1. 광역자치단체에서 기초자치단체로의 이양사무 발굴

오늘날 지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 광범위하고 그 내용 또한 복잡하고 다양하다. 특히 기초자치단체는 주민에 대한 서비스를 제공할 뿐만 아니라 지역의 발전과 진흥을 위하여 많은 일을 하고 있으며, 중앙정부나 광역자치단체로부터 많은 사무를 위임받아 처리하고 있다. 중앙정부가 광역자치단체 및 기초자치단체에 권한이양을 추진하고 있으므로, 광역차원에서 기초자치단체로의 2차적 기능이양을 검토하여야 한다.

2차적 기능이양은 중앙정부에서 추진하는 원칙에 의해 추진되어야 한다. 중앙정부에서 검토하는 원칙은 다음과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004a, 147-148)

〈표 4〉 중앙정부에서 검토하는 기능이양의 원칙

원칙	내용
보충성 원칙	지역주민과 가까운 곳에서 행정서비스가 이루어지도록 지방정부로 우선 배분
행정책임 명확화의 원칙	국가는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 사이의 사무를 서로 중복되지 않도록 배분하여야 함
포괄성 원칙	관련기능이 총체적으로 배분되어 권한과 책임이 일치되도록 중·대 단위사무를 포괄이양
차등이양의 원칙	- 지역여건을 고려한 차등이양 - 시군 통합 등 지방자치단체의 자발적 통합을 유도하여 기능수행에 있어 규모의 경제에 의한 효과성도 감안
효율성의 원칙	최소의 비용으로 최대의 효과를 얻도록 경제적 효율성을 고려
행·재정지원 병행의 원칙	기능배분과 인력·재원의 배분이 동시에 이루어지도록 함으로써 실질적인 기능수행이 가능하도록 조치

기능이양의 원칙을 고려하여 기능단위를 설정할 필요가 있다. 기능단위는 최종소비자(End-user)인 주민의 관점에서 연관성을 갖는 일련의 사무세트로 합목적적으로 묶는다. 이후 작업기준을 설정하여 이양사무를 발굴할 필요가 있다. 작업기준으로는 첫째, 명백히 광역자치단체의 사무가 아닌 경우 원칙적으로 시군에게 이양하여야 한다. 이 경우 이양해야 할 사무를 찾아내는 방식이 아니라, 광역차원에 꼭 남겨야 할 사무를 찾아내고 나머지는 시군에 전부 이양하여야 한다. 둘째, 현재 시군에서 처리하는 위임사무

는 시군의 사무로 한다. 이에 소요되는 재원의 이양도 병행되어야 한다. 셋째, 정보화가 업무, 조직, 인력에 미치는 영향 등 전자정부 구현에 따른 일하는 방식의 변화를 고려할 필요가 있다.

이러한 원칙과 작업기준 하에 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.

- 광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분 및 사무구분체계 정비
- 기초자치단체 사무종류의 기준 정비

2. 지방공기업의 제도개선

2000년 4월 현재 지방공기업으로 운영되는 사업은 총 299개인데, 지방공기업의 경영 성과는 감소하지 않고 있다. 결국 지방재정에서 차지하는 지방공기업의 비중이 상당함에도 불구하고 그 경영성과는 적자를 실현하고 있어 지방공기업에 대한 체계적 관리 및 경영혁신 노력이 강조되고 있다. 특히 지방공기업법은 1969년에 제정된 이래 지금까지 5차에 걸쳐 개정되었는데, 1999년 5차 개정의 주요 특징은 사전규제에서 사후관리로, 간섭과 무책임에서 자율과 책임으로 제도와 체질을 개선하는 것이었다.⁴⁾ 그러나 현행 지방공기업의 제도는 관료제적 운영방식에서 크게 탈피하고 있지 못하며, 지방공기업의 경영형태에 따라 상이한 통제가 이루어짐으로써 기업으로서의 자율성과 책임경영 체제를 구축하고 있지 못한 것이 사실이다.(원구환 2000, 191-192)

지방공기업의 통제해야 할 필요성을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방공기업의 소유권적 차원에서 통제는 필요하다. 즉 본래 주민의 것인 지방공기업은 주민을 위해, 주민에 의해 경영되어야 하는데, 주민에 의한 직접경영이 불가능한 상황에서 주민에 의한 간접적 경영 또는 공공규제가 당연히 필요하게 된다.

4) 지방공기업법 5차 개정의 주요 특징은 첫째, 지방공기업법 의무적용대상 사업이 15개 사업에서 9개 사업으로 축소된 점이다. 둘째, 중앙권한의 지방이양으로 지방공사·공단 설립 및 정관변경 인가권, 사장임명 승인권을 해당 자치단체장이 행사하도록 하여 권한과 책임을 일치시키도록 규정하고 있다. 셋째, 지방공기업 경영의 자율성을 보장하기 위하여 지방공사·공단의 예산편성에 대한 자치단체의 사전승인제도를 폐지하는 한편, 사장추천제를 도입하여 역량 있는 경영진이 구성되도록 하였다. 넷째, 경영결과에 대한 엄격한 책임을 부여하기 위하여 부실 공기업에 대한 경영진단과 그 결과에 따른 임원해임, 조직개편 등 강도 높은 제재를 받게 하고, 연봉제 및 계약제를 도입하여 성과와 경쟁으로 기업성과 서비스의 질을 확보하도록 규정하고 있다.

둘째, 지방공기업의 목적적 차원에서 통제는 필요하다. 즉 지방공기업은 지역독점적 사업을 지역경제의 활성화나 지역 주민의 복지 충족이라는 목표 하에 경영하기 때문에 그 목표에 있어 공공성을 지니고 있다. 따라서 이러한 목표가 제대로 충족되고 있는가를 파악하는 것이 필요한데, 이를 위해서 정부는 행정수단을 통해 지방공기업의 활동을 통제하게 된다.

셋째, 정부가 지방공기업에 투자한 자원 때문이다. 정부가 지방공기업에 자본을 투자한 경우에는 투자자로서 이익을 보호하기 위해 통제가 필요하다. 이는 민간기업에서 투자자들이 이사의 임명을 통해 기업 경영자를 통제하고 주주총회를 통해 기업정책에 대해 통제하는 것과 같다(Corbett 1965, 185 ; Galbraith 1964, 91-92 ; Robson 1962, 477) 정부도 주주로서 지방공기업의 전반적인 정책과 관리문제에 대해 통제를 할 필요가 있다. 특히 지방공기업은 적자를 실현할 가능성이 크다. 사기업은 손실이 불가피한 때에는 파산을 하게 되나, 지방공기업은 사회·정치적인 이유 때문에 파산하는 것을 방지할 수 없는 경우가 있다. 이 경우 정부가 손실을 정부재정으로 메워가면서 지방공기업을 유지하는 것 이외에 다른 대안이 없다면 지방공기업은 부득이 정부재정에 의존하게 되고, 따라서 지방공기업은 정부의 통제를 피할 수가 없는 것이다.

넷째, 정부가 지방공기업이 전략적으로 매우 중요하다고 생각할 때 통제를 하게 된다. 어떤 특정 지방공기업을 전략적으로 중요하다고 판정하는 기준이 언제나 분명한 것은 아니지만 대부분 다른 경제부문과의 연계정도, 투자규모, 고용인수, 기업활동이 미치는 정치적 영향 등이 고려되는데, 일단 전략적으로 중요하다고 인정되면 그 지방공기업은 통제를 받게 된다.

다섯째, 지방공기업의 관리층이 경영에 대한 책임을 회피하는 경우에 정부의 지방공기업에 대한 통제가 증가하는 경향이 있다. 즉 지방공기업의 관리층이 법적 권한과 도덕적, 관리적 책임을 지니고 있으면서도 경영성과에 대한 책임을 공공성의 차원에서 회피하려는 경우가 있다. 이러한 상황이 지속될수록 통제에 대한 필요성은 증가한다.

지방자치가 본격화되고 그에 따라 상대적으로 많은 권한들이 지방자치단체에 이양되고 있는데, 특히 1999년의 지방공기업법 개정으로 지방자치단체의 지방공기업에 대한 권한은 상대적으로 증대되고 있다. 즉 지방공기업에 대한 자치단체의 상대적 자율권은

증대되고 있으나, 이로 인해 자치권의 남용현상이 가속화될 개연성이 상존한다. 따라서 지방공기업에 대한 통제의 방향성은 자율성과 책임성을 동시에 모색할 수 있는 방안들이 강구될 필요가 있다. 즉 기업경영의 자율성을 보장하되, 경영성과에 대해 확고한 책임을 부여할 수 있는 통제로 전환될 필요가 있다.

지방공기업에 대해서는 다음과 같은 사항이 검토될 수 있다.

지방공기업의 설립인가원이 상급기관의 승인제에서 당해 지방자치단체의 장의 권한으로 이행됨으로써 자치단체의 자율성이 증대된 것은 사실이나, 이로 인해 무분별한 지방공기업이 설립될 수 있다. 따라서 지방공기업의 설립에 대해서는 사전타당성 검토를 외부의 전문기관에 맡겨 타당성 검토의 신뢰성을 높여야 한다. 또한 지방자치단체가 간접경영방식을 설립하고자 할 때에는 지방자치단체의 장이 지방의회 의원, 관계전문가 및 당해 자치단체의 공무원으로 구성된 심의위원회를 구성하도록 되어 있는데, 이 경우 심의위원회의 위원의 과반수 이상은 외부 전문인사로 구성하는 것을 검토할 수 있다. (원구환 2000, 204-205)

현행 법 체계를 보면 자치단체의 장은 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 자본금의 1/2 미만에서 1/4이상 출자한 지방공기업에 대해서 지휘감독권과 경영상황 보고명령 및 자료제출 요구권, 그리고 업무·회계·재산에 대한 검사 및 경영지도권을 갖고 있다. 그러나 자본금의 1/4 미만 출자한 지방공기업에 대해서는 법적으로 아무런 통제권을 갖고 있지 못하지만, 실제로 자치단체의 장 및 행정자치부장관의 통제가 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 조정 및 지원자로서 일정한 통제의 규정이 필요하다. 지방공기업의 평가에 대해서는 경영평가 주체가 2원화됨으로써 평가시행에서 혼선이 초래될 수 있다. 즉 평가실시권자는 지방자치단체의 장으로 되어 있는데 반해 평가방법 및 기준 설정은 행정자치부장관이 결정하도록 되어 있다. 따라서 경영평가 주체의 일원화로 통합된 평가체계를 갖출 필요가 있다. 아울러 현행 지방공기업에 대한 경영평가 실시기관이 다양화되어 있는 경우 경영평가의 주체와 더불어 경영평가 실시기관의 통합도 고려되어야 한다. (원구환 2000, 205-206)

3. 기타 검토 · 연구과제

중앙차원에서 특별지방행정기관을 자치단체로 통폐합 · 일원화를 추진함에 따라, 특별지방행정기관의 통합단위(광역행정기관, 기초행정기관)를 보충성의 원칙에 의해 분류하고, 기능이양에 따른 행 · 재정 조치를 검토할 필요가 있다.

제 3 장 획기적 재정분권의 추진

재정분권은 지역이 스스로 문제를 제기하고 스스로 이를 해결할 수 있도록 재원을 확충할 것을 목표로 하고 있다. 재정분권과 관련해서는 크게 지방재정의 확충, 효율적인 재정운용, 지방자치단체의 책임성을 강화하여 건전재정을 관리하는 과제가 있다.

1. 지방재정확충 관련 검토 · 연구과제

현실의 지방재정은 지방행정의 수행에 가장 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하여 지역주민이 선호하는 다양한 사업을 수행하거나 새로운 행정수요에 대처할 수 있는 가용재원이 매우 빈약한 상태이다. 그런데 지방자치제가 실시되면서 주민의 복지수요 증대 및 행정서비스 질 제고에 따른 재정수요와 지역균형 발전을 위한 지역기반시설의 확충에 따른 재정수요는 급증하고 있다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체 사이의 수평적 관계 유지 및 지방분권의 추진에 따른 자치영역의 확대(중앙정부기능의 지방이양, 교육자치 개선 및 자치경찰제 도입), 중복기능의 이양(특별지방행정기관 기능의 지방이관) 등 기능이양으로 인한 새로운 재정수요도 발생하고 있다. 즉 지방행정에 대한 참정기회가 많아지고 민주성이 제고됨에 따라 보건, 복지, 환경 등의 재정수요 및 방재, 공공안전 관련 재정수요가 급증하고 있다. 또한 노령화 시대의 도래, 지역특성을 살린 지역경제진흥 및 지역균형발전이 요구됨에 따라 노령화 시대에 대비한 생활환경개선 및 시설 확충, 낙후지역 개발 등 지역개발관련 재정수요가 증대하고 있다.

이와 같이 열악한 현재의 지방재정에 증가하는 재정수요에 대처하기 위해서는 지방재정이 확충되어야 한다.

정부혁신지방분권위원회의 2004년 7월 종합실행계획(안)에서 지방재정확충과 관련되어 제기된 사항으로는 <표 5>와 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 5〉 참여정부의 지방재정확충 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
지방교부세법정 율 단계적 상향조정	- 지방교부세 재원 확충 - 국가기능의 지방이양 등과 연계, 지방교부세의 단계적 확충 추진
지방교부세제도 개선	- 보통교부세 수요산정방식의 합리적 개선 - 특별교부세 지원기준 구체화
국세와 지방세의 합리적 조정	- 부가가치세의 일정비율을 이양받아 지방소비세 신설 추진 - 특소세의 일부 과세대상(골프장, 경마장, 경륜장분)을 지방세로 전환 추진
지방세의 신세원 확대	- 지방세 응의원칙에 부합하는 신세원을 발굴하여 지방자 치단체의 자주재원 확충
재산세와 종합토 지세 과표 현실화	- 토지과표를 매년 3%씩 상향조정, '06년부터 공시지가의 50%를 적용하도록 법정화 - 건물과표를 '04년부터 시가 반영방식으로 개선, '05년부터 는 기준가격을 국세 청 기준시가(46만원)수준으로 인상, 세율 조정 - 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하여 종합부동산세 신설
지방세 비과세, 감면 축소	- 불요불급한 비과세, 감면 축소 - 지방세 감면결정에 있어 지방자치단체의 참여 확대 - 지방세 감면분에 대한 국가의 재정지원 방안 적극 검토 - 지방세지출예산제도 도입
지방채 발행승인 제도 개선	- 지방채발행 개별승인제도를 폐지하고 자치단체별 연간 지방채 발행 상한기준 설정

1) 국세의 지방이양 및 지방세원의 확충

현재 지방세체계는 재산과세 위주로 되어 있어 경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 지방세수 증대로 연결되지 않고 있으므로, 현재 재산과제 중심의 지방세 구조를 세수탄력성이 높은 소득과세로 보강할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방소비세 외에 지방소득세의 도입 건의를 검토할 필요가 있다. 현행 우리나라의 지방세 중 소득과 관련된 세목은 주민세 소득할과 농업소득세 등이 있는데 농업소득세는 그 세수비중이 극히 낮아 실질적인 지방소득세는 주민세 소득할 뿐이라고 할 수 있다.

지방소득과세의 확충을 위해서는 현행 10%인 표준세율을 인상하고 탄력세율의 범위

확대를 통한 지방자치단체의 자율성을 제고하자는 주장과, 지역개발로 인한 이득과 지역적 특성이 강한 부동산임대소득, 양도소득, 사업소득 등을 통한 지방소득세의 도입, 그리고 지방소득세와 국세의 공동세방식을 통한 지방소득세 도입방안 등이 제기되고 있다. 이러한 방안들을 과세 자주권, 조세행정의 간소화, 세원확충 효과 등의 기준에서 판단하여 지방소득세의 도입방안을 제기할 필요가 있다.

2) 법정외세의 도입

우리나라의 현행 조세법률주의 원칙 하에서는 법정외세 등 조례를 통한 자치단체의 지역실정에 맞는 새로운 세목의 설치가 허용되지 않고 있어 과세자주권은 거의 없는 실정이다. 자치단체가 자주재원을 확충하고 재정자주성 및 재정자립성을 확보하기 위해서는 자치단체의 실정에 맞는 세원을 자체적으로 개발할 수 있는 법정외세제도의 도입이 필요하다.

현재 일본 지방세법에서는 구체적으로 정해진 법정세목 이외에 “도부현 및 시정촌은 법정세목 외에 특별히 세목을 만들어 보통세를 부과할 수 있다”고 규정하여, 법정 외로 세목을 신설하여 과세할 수 있도록 하고 있다. 법정외세제도를 도입해 지역특성에 따른 신세원 개발이 허용될 경우, 각 자치단체는 타 자치단체에 비해 서비스가 상대적으로 풍부한 것을 선택하여 신세원을 개발하도록 한다. 이 경우 일본의 오락시설세, 입탕세, 문화관광시설세, 요트보트세, 스위스와 프랑스의 체제세, 이탈리아의 특별요양세, 스페인의 관광인지세, 불가리아와 폴란드의 관광계획세, 콜롬비아의 관광세 등 외국의 사례를 검토하여 지역실정에 맞게 선택할 수 있도록 검토할 필요가 있다. (이창균 2003, 30)

3) 지역개발세 과세대상 확대

지역개발세는 과세대상과 세율만 지방세법에 규정하고 구체적인 과세권의 행사는 각 자치단체의 자주적인 결정에 위임하여 조례를 통해 징수여부 및 탄력세율을 결정하도록 하는 이른바 선택세 제도를 채택하고 있다. 그러나 과세대상이 매우 한정적이고 일정지역에 제한되어 있다. 지방자치단체의 지역개발을 위해 조세법률주의의 한계를 유

지하면서도 과세자주권의 활용을 통해서 자체적으로 세원을 발굴할 수 있도록 지역개발세의 과세대상을 다양하게 확대하는 것이 필요하다. 이를 통하여 각 자치단체에서는 지역실정에 맞는 세원을 선택하여 자주세원의 확충과 재정운영의 자율성을 보다 많이 확보할 수 있다. 현재 충남에서는 관광세 등을 추가적인 과세대상으로 검토할 수 있다. (이창균 2003, 30-31)

4) PFI(Private Finance Initiative)제도 도입

분권적 재정운영시스템 구축을 위해서는 투자재원 확충에 있어 자율적인 민관협력체제를 구축하는 것이 중요한 과제이다. 조세제도를 통한 재원확충의 한계를 보완하고 민간의 행정참여를 유인하는 측면에서 민간의 자금을 적극적으로 유인함으로써 중앙정부에 의존하지 않는 투자재원 확충이 가능하다. 이를 위해서는 PFI(Private Finance Initiative)제도 도입이 필요하다.

PFI제이란 공공시설 등 사회자본의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 있어서 민간의 자금과 노하우를 활용하여 공공서비스의 제공을 민간주도에 의해 효율적이고 효과적으로 실시하는 사업기법이다. 이 제도는 영국 대차정권의 작은 정부론을 이어받은 메이저 수상이 VFM(국민의 세금에 기초한 일정의 지불에 대해 가장 가치가 높은 공공서비스를 제공한다는 논리)의 사고에 기초하여 1992년 본격적으로 도입한 제도다. 영국에서는 현재 도로, 교량, 병원, 지역개발 등 다양한 분야에서 PFI사업이 추진되고 있다. 각 자치단체는 PFI법을 제도적으로 마련하여 지역개발 투자사업 추진시 민간자금 및 노하우를 활용하여 투자재원을 확보함과 아울러 지역개발 사업추진의 효율성 및 재정운영의 자율성을 제고할 필요성이 있다.(이창균 2003, 31)

5) 자치단체간 협력체제 구축 강화

지역개발 및 재정운영을 보다 효율적으로 추진하려면 인접 자치단체와 자율적·협업적 네트워크를 결성하기 위한 적극적 노력이 필요하다. 현재 지역개발 및 지역경제활동 촉진을 위한 자치단체간 협력네트워크 구축은 외자유치, 정보DB 구축, 공동기술 개발 등의 실질적 협력분야에서 산업단지 조성, 지방 SOC구축 등의 기반조성분야에 이르기

까지 다양하게 이루어질 수 있다. 자치단체간 조합, 광역행정협의회, 사무위탁(협약), 자치단체간 계약, 광역계획수립 등과 같이 자율적인 네트워크 구축은 분권적 재정운영시스템을 구축하는 데 유용한 수단이 될 수 있다.(이창균 2003, 31-32)

6) 지방세외수입의 개선

지방자치단체의 세외수입은 지방세와 함께 자체재원의 주요한 수입원이며, 지방자치단체의 노력여하에 따라 재정확충이 가능한 잠재수입원이다. 특히, 경영행정과 공공서비스에 대한 개별적 혜택과 그에 따른 비용부담이라는 사용자부담원칙의 확대 관점에서 상대적으로 주민의 저항을 줄이면서 세입증대를 도모할 수 있다는 점에서 환경변화에 유연성 있게 대응하는 세입전략에 해당한다.

체납징수관리의 강화가 요구된다. 체납액징수율이 매우 낮은 수준에서 보다 강도 높은 체납액 정리대책을 추진하는 것이 요구된다. 대부분 체납액 징수실적이 저조한 이유는 세외수입 체납에 대한 관심도가 낮은 점, 그리고 세외수입의 부과징수부서가 다양하고 통합적인 체납자관리가 미흡한데 기인하므로, 다양한 유인조치와 강력한 행정제재수단을 강구하여야 한다. 또한 상습적인 체납자에 대한 다양하고 집중적인 체납관리방안이 마련되어야 하며, 조정교부금 지급시 세외수입 체납액징수실적을 유인수단으로 반영하는 등 재정적 인센티브제도를 활용하는 방안을 고려할 수 있다.(이상용 2004b, 77)

지방자치단체의 여유자금운용은 업무처리의 구분 여부를 고려하면서 여유자금 관리의 생산성을 높일 수 있도록 통합하여 운영하는 시스템을 강구하는 것이 바람직하다. 이는 재무투자원칙으로서 예금이자수익의 증대와 함께 자금관리의 안정성, 수익성, 유동성을 담보할 수 있다는 점에서 통합자금관리시스템의 도입이 요구된다.

7) 지방분권화에 따른 법정교부율 인상

지방재정조정제도의 개선을 통한 지방재정 확충은 기본적으로 지방자치단체의 세입격차 해소와 재정수요 보전이라는 측면에서 지방분권화에 따른 재정수요의 반영에 보

다 초점을 두어 추진하여야 할 것이다.

지방재정조정제도 가운데 중앙정부는 법정교부율의 인상계획을 발표하였지만, 분권화에 따른 지방교부세 법정교부율의 점증적 인상을 건의한다.

지방교부세의 적정규모에 대한 논란은 중앙과 지방간 사무배분과 세출기능 배분의 관점에서 접근하는 것이 바람직하나, 정부계층간 사무배분의 실태파악이 곤란하므로 지방교부세의 적정규모에 대한 정책적 합의가 이루어지지 못하고 있다. 비록 정부계층간 사무배분의 실태분석이 충분하게 이루어진다고 해도 이는 단순히 건수와 같은 양적 구조에 불과할 뿐 사무의 성격과 비중 등 질적 비교는 용이한 문제가 아니다.

그런데, 지방교부세의 적정규모는 바로 국가재정에서 지방재정의 적정위치, 즉 재정분권화의 적정 수준과 직결된 문제라는 맥락에서 법정교부율의 인상문제는 현재의 지방재정 현실에 기초하여 추계된 재정수요와 지방분권의 추진 수준에서 소요될 재정수요를 감안하여 지방교부세의 법정률이 결정되어야 할 것이다. 따라서 중장기적으로 지방교부세제도는 지역의 보편적인 행·재정수요에의 대응과 지역간의 재정불균형 시정, 지역균형발전기반을 조성하기 위한 자체투자사업비의 일정 수준 확보, 국가시책사업에 대한 재원보전을 통한 국가경쟁력 제고라는 방향에서 접근할 필요가 있다.

그러므로 세원재배분(국세의 지방이양 등)을 전제로 지방교부세의 확충 방향은 일정 수준 경상경비의 초과액, 일정 수준의 자체투자사업비 미확보액, 국고지원사업의 지방비과잉부담 해소액, 국가사무의 지방이양에 수반되는 경비 등을 고려한 기준재정수요의 부족액을 보전하여야 함을 분명히 할 필요가 있다.

8) 사용료, 수수료 확충의 필요성

지방정부가 공급하는 서비스의 대부분은 순수공공재라기 보다는 준공공재나 외부성이 존재하는 경우가 많다. 따라서 공급비용을 전적으로 조세수입에 의존하지 않고 적정수준의 요금을 부과하여 조달하게 되면 다음과 같은 효과가 있다.

첫째, 사용료가 시장가격과 유사한 신호기능을 담당하기 때문에 지방정부가 공급하는 재화나 서비스에 사용료를 부과할 수 있다면 공공재도 사적재와 마찬가지로 효율적으로 공급될 수 있다. 소비자의 선호도가 낮은 분야에 대한 투자를 줄이고 선호도가 높

은 분야에 대한 투자를 확대하여 전체적인 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있다.

둘째, 사용료가 지니는 가격의 신호기능은 소비자 선호도의 공개를 촉진한다는 점에서 공공조직의 효율적 재구성을 촉진할 수 있다. 관료적, 정치적 이해관계 때문에 소비자효용이 낮은 서비스가 생산될 가능성은 줄어드는 반면 수요가 큰 서비스의 공급이 확대된다. 그 결과 소비자만족과 생산효율성이 높은 서비스를 공급하는 정부조직은 확대되고, 그렇지 못한 조직은 규모가 축소될 것이다.

또한 민간분야가 더 효율적으로 생산, 공급할 수 있는 분야를 정부가 독점 공급하는 일이 없어짐에 따라 정부의 규모는 상대적으로 축소되는 반면 민간 분야의 역할이 커지게 된다.

셋째, 현재 무료로 공급되거나 원가보다 낮은 수준의 요금이 책정되어 있는 서비스를 잘 검토하여 유료화 및 효율현실화를 추진하면 조세저항을 야기하지 않으면서 부족재원을 보충할 수 있다.(김중순 2003)

위와 같은 장점에도 불구하고 우리나라의 지방재정에서 사용료, 수수료가 차지하는 비중은 매우 낮다. 그것은 대부분의 사용료와 수수료가 원가보다 낮은 가격으로 공급되고 있기 때문이다. 이와 같이 공급원가에도 현저히 미달하는 수준의 요금을 부과하게 되면 사용료, 수수료의 부과가 의도하던 경제적 목표를 달성할 수 없게 된다.

첫째, 요금수준이 공급원가보다 낮은 경우 적자보전을 위해 일반재원으로 충당해야 하고, 그 결과 해당 서비스에 대한 과잉수요가 발생하고 자원의 낭비 및 비효율적 배분이 불가피해진다.

둘째, 공공서비스의 사용량이 적은 주민들이 사용량이 많은 주민들을 보조하는 결과가 발생하여 재정부담의 불형평이 나타난다.

셋째, 세외수입증가율을 둔화시켜 재정압박의 원인이 된다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 각종 법률 및 조례에 규정된 사용료, 수수료의 효율을 전면 재조정하여 무료로 공급되는 서비스를 유료화하고 효율도 대폭 현실화하여야 한다. 정확한 원가분석 결과를 토대로 연차별 효율현실화 계획을 수립, 시행하여야 한다. 서비스에 따른 모든 비용을 사용료, 수수료에 포함하되 현재와 같이 많은 비용을 간접비로 처리하여 공급비용을 저평가해서는 안된다.

9) 지방세의 과표현실화

세원배분의 재조정 없이는 지방의 자주재원을 지방세수로 확충한다는 것은 한계가 있다. 현재 우리나라 지방세의 경우 재산과세가 총지방세에서 차지하는 비중이 약 70% 정도이고, 소득과세가 15%, 소비과세가 약 15%정도를 차지하고 있다. 지방세를 통한 지방재정확충을 위해서는 재산과세에 대한 실효세율을 높이고, 신장성이 좋은 소득 또는 소비과세의 일정분을 지방재정 확충을 위해서는 지방세의 과표현실화를 통한 재정 확충방안이 필요하다. 우리나라의 지방세는 모든 지방자치단체가 거의 동일한 구조를 갖고 있는 획일적인 조세체계를 지니고 있지만 지방세 17개 세목 중 11개 세목은 탄력 세율 제도가 도입되어 있어 과표와 세율에 대한 조정의 여지가 있다. 지방세의 과표와 세율을 지방자치단체가 자주적으로 결정할 수 있는 제도를 확대함으로써 지역주민들의 편익과 조세부담이 제대로 연계되도록 함으로써 지방자치단체의 재정책임성을 강화하고 지방재정의 확충에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 효율적 재정운용 관련 검토 · 연구과제

지방정부가 제한된 재정규모 내에서 지역주민들의 기대욕구를 최대한 충족시키기 위해서는 성과중심적인 지방재정 운용 및 지방재정의 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 주민들의 우선순위에 부합하는 지출구조를 형성하고, 창의적인 사업추진을 통해 지방정부 활동의 성과 향상을 도모하는 것이야말로 현재의 지방재정규모 하에서 주민들의 기대욕구를 최대한 충족시키는 첩경이 될 것이기 때문이다. 지방자치제도가 도입되면서 그동안 소규모분산투자, 업적과시형 대형사업 추진, 투자재원의 불합리한 배분등 여러 분야에서 비능률과 낭비가 초래되어 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과가 미흡하는 등 자원배분의 비효율성이 야기되는 경우가 있었다.(이상용 2002a ; 189-190) 지방재정운영의 건정성을 확보하고 생산성을 높이기 위해서는 방만한 재정운영 및 비효율적인 재정운영을 예방하고, 예산관리 능력을 제고하는 등 재정관리의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

이러한 요구에 부응하기 위하여 최근에는 지방재정 운용의 경영화 전략이 강조되고

있다. 지방정부 재정운영의 경영화는 종래의 타율성, 독점성, 권력성, 경직성, 획일성의 기조로부터 과감히 탈피하여, 자율성, 경쟁성, 탈권력성, 효율성, 탄력성 등의 새로운 가치기준을 추구하는 것이다. 또한 지방재정 운용과정에서 가격기구(무료서비스의 유료화, 수익자부담원칙의 강화)의 적용 확대, 경쟁원리의 활용(예: 민간위탁, 민영화 등), 인센티브제도의 도입, 민간경영기법 도입(예: 자금관리기법, 마케팅기법 등) 등을 추구하는 것이 지방재정 경영화의 요체라고 할 수 있다.

정부혁신지방분권위원회의 2004년 7월 종합실행계획(안)에서 효율적 재정운용과 관련되어 제기된 사항으로는 <표6>과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

<표 6> 참여정부의 효율적 재정운용 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
국고보조금 정리	- 선지방이양 후존치사업 선정방식으로 국고보조사업 정비 · 전체 보조사업의 완전이양 전제하에 필수 존치사업 선정 - 지방이양 대상사업재원은 자치단체 일반재원으로 전액 보전 · 나머지 존치사업도 가급적 “포괄지원방식”으로 전환
지방예산편성지침 폐지 및 보완	- 현행 지방예산편성지침 방식 폐지 - 전국적 통일성 유지 등을 위해 필요한 최소한의 예산편성기준만 제시
지방채 발행승인제도 개선	- 지방채발행 개별승인제도를 폐지하고 자치단체별 연간 지방채 발행 상한기준 설정 · 지방재정의 건정성을 해치지 않는 범위 내에서 지방의 회의 의결을 받아 자율 발행하도록 운영 · 다만, 상한기준을 초과하여 발생하거나 외채 발생시에 는 행자부장관 승인 - 종합적이고 체계적인 채무운용관리 기준 설정 · 지방채발행 상한기준 내에서 지방채가 남발하지 않도록 감채기금조례제정 등을 통한 적정채무 관리 · 지방재정분석과 연계하여 지방채무 평가후 중·장기채무운용 방향 설정
지방양여금제도 개선	- 지방양여금 5개 사업을 성격에 따라 각각 개편 · 주세가 국가균형발전특별회계로 편입 - 도로정비사업과 지역개발사업 재원을 지방교부세로 전환 , 지방재정운용의 자율성 제고와 지방재정 확충 - 지방양여금법 폐지 : '05.1.1. 시행
복식부기회계제도 도입	- '07년부터 복식부기 전면 시행

1) 예산절약 인센티브제도의 도입

현행 지방예산제도 하에서는 예산집행과정에서 각 부서의 예산절약을 유도할만한 유인을 부여하기 어렵다. 예산절약을 통해 불용액이 발생할 경우에는 차차년도 예산편성시 예산삭감 수단으로 활용하는 것이 관례로 되어 있기 때문에 해당부서의 입장에서 보면 예산지출을 절약하는 것이 오히려 불리하게 작용하게 된다. 이에 따라 각 부서에서는 연말에 불요불급한 예산집행 등 불합리한 관행이 지속되는 문제가 초래된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 부서가 절약한 예산의 일정부분을 부서 자체 용도로 사용할 수 있게 함으로써 연말의 예산낭비 동기를 줄이는 것이 필요하다. 이를 통하여 예산 낭비 요인을 제거하고, 보다 효율적인 업무수행방식의 탐색에 대한 유인을 제공함으로써 행정쇄신 및 실질적인 예산지출의 삭감을 추진할 필요가 있다.

따라서 각 부서에서 인건비, 관서운영비 등 경상비를 절약하여 집행할 경우, 이 재원을 처우개선 재원으로 활용하거나 익년도 예산편성시 부서에서 원하는 사업예산으로 추가 반영하여 편성할 수 있는 제도를 검토할 필요가 있다.(곽채기 2000, 31-32)

2) 목표지향적인 예산 운영과 중기재정계획제도의 내실화

지방정부 운영의 중, 장기적 비전을 담은 재정계획의 수립은 지방정부 활동의 방향과 이를 뒷받침하는 지역주민의 부담을 예측할 수 있도록 함으로써 지방정부 운영의 안정성을 높이게 됨은 물론이고 합리적인 자원배분의 기틀을 마련한다.

중기지방재정계획제도가 내실 있게 운영될 경우에 지방자치단체의 효율성과 생산성 제고에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다. 또한 중앙정부 입장에서 볼 때는 중장기 지방재정계획은 국가정책목표를 체계적으로 반영할 수 있는 하나의 유용한 통로로서 분권적 국가운영 관점에서 발생할 수 있는 비효율과 낭비를 극복할 수 있는 제도적 장치로 인식되고 있다.

이런 점에서 지방화시대에 부응할 수 있는 효과적인 중장기 지방재정계획제도의 정립과 운영은 지방자치의 성과를 높이는데 있어서 매우 중요한 제도적 장치의 하나라고 할 수 있다.

중기지방재정계획의 실효성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 기획능력과 과학적인 사업분석능력의 제고, 지역통계기반의 구축 등을 위한 체계적인 노력이 전개되어야 할 것이다. 과학적으로 수립되지 않는 중기재정계획에 작위적으로 예산편성을 연계하는 것은 또 다른 자원배분의 비효율성을 유발할 수도 있다는 점에서 지방자치단체의 기획능력 및 사업분석능력의 제고는 중기지방재정계획의 실효성 확보를 위한 전제조건에 해당된다고 할 수 있다.

이러한 전제조건이 충족된 다음에는 중기재정계획을 예산편성, 투자우선순위결정, 자금운용, 지방채 발행, 투융자사업 심사 등 여타 재정관리제도와 연계 운영함으로써 지방재정운영의 근간으로 삼아야 한다. 이를 위해서는 지방의회의 예산심의 과정에서 중기재정계획을 적극 활용토록 하고, 재정진단평가시 지방재정계획의 수립 및 운영 결과를 그 대상에 포함시킴으로써 매년도 예산이 지방재정계획에 의거하여 편성되도록 유도하는 것도 필요하다. 또한 중장기적 예산운영이 강조되는 자본예산제도의 도입도 지방계획의 실효성을 확보하기 위한 하나의 방편이 될 수 있다.(곽채기 2000, 30-31)

그리고 재정계획의 기간을 단체장의 4년 임기와 일치시켜 기본계획을 수립하고, 매년의 여건변화를 수용할 수 있도록 연동화하는 방안을 모색한다. 스웨덴의 경우 고복지 국가를 지향하되 재정적자를 인정하지 않기 위하여 단년도 적자문제를 중장기적으로 극복하고 중기재정지출한도를 설정하여 중기적으로 지출을 통제하는 재정정책을 실시하고 있다.

한편, 중기재정계획의 예산반영률이 매우 저조하고 계획과 예산간의 격차가 심하여 이에 대한 개선이 시급하므로 재정계획을 수립할 때에 해당지역의 각종 지역계획을 일체 재정비하는 수정보완 조치를 통하여 지역계획과 중기재정계획의 상호환류체제의 확립이 필요하다. 또한 재정계획-투융자심사-예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정체제의 확립을 위하여 제도운영의 개별화에 의한 이중작업 방지, 관련 업무간의 철저한 연계를 강화하도록 한다.(이상용 2002a: 191)

3) 자율적 재정투융자심사제도의 강화

중앙정부는 재정운영의 투명성과 건전성 강화를 위해 지방재정 투자, 융자 심사의 내

실화를 위한 심사기법 연구개발, 관련규정 제정, 매뉴얼 개발 보급을 추진하고 있다. 중앙정부의 재정투융자심사제도의 개선방향이 지방자치단체에 대한 통제·관리측면보다는 자율적 투자심사체제의 강화에 중점을 두는 방향에 있는 만큼, 지방차원에서의 자체 심사제도에 대한 개선대책이 필요하다.

4) 기준재정수요산정의 개선

기준재정수요액의 산정방식이 복잡하기 때문에 효율적인 지방예산편성의 어려움이 있다. 이를 개선하기 위한 측정항목의 개편, 보정기능의 강화, 계량모형의 개선, 배분결정권의 분권화 등이 중장기적으로 검토될 필요가 있다.

5) 예산관행의 개선

11월에 이루어지는 마지막 정리추경 시 불합리하거나 예측을 잘못하여 발생하는 사업이월 문제를 정리하는 예산작업의 관행을 개선하여 가능한 2차 추경 이전(대략 9월 이전)에 이루어질 수 있도록 유도하여 사업의 안정성, 계획성을 제고할 필요가 있다. 그리고 결산시에 발생하는 이월금과 불용액(순세계잉여금)의 과다는 실질적인 지방재정 규모의 왜곡될 결과로 나타나므로 잉여금을 축소하여 예산과 결산의 괴리를 줄여야 할 것이다.(이상용 2002a: 190) 캐나다의 경우 장기간의 재정적자를 해소하기 위해 정책결정과 예산간의 연계강화를 위한 지출관리제도(EMS)에 의한 재정효율성과 예비비 사용의 억제에 위한 재정정책을 실시하고 있다.

또한 명시이월제도는 예산운영의 탄력성을 확보하기 위한 유효한 장치이나, 이러한 명시이월 현상이 빈번하게 발생하면 결국 예산운용의 비효율성을 초래할 수 있으므로 명시이월의 요건을 보다 강화할 필요가 있다. 관행화되어 있는 명시이월의 한 원인은 자체재원 부족에 따라 지원되는 보조금이 연도말에 집중되거나 보상이 지연되는 경우이다.(이상용 2002a, 190)

6) 기금 및 특별회계제도의 개선

기금과 특별회계의 설치근거와 요건을 재정비하여 대상사업 범위를 명확히 할 필요가 있다. 따라서 유사한 특별회계와 기금이 모두 설치된 경우, 특별회계 또는 기금으로 단일화한다. 즉 기금과 기능적으로 유사한 특별회계가 설치되어 있는 경우는 특별회계와 통합하고, 설치목적과 사업의 성격상 지속적이며, 지방비의 부담이 큰 경우에는 특별회계로 통합한다. 그리고 이미 자금형성이 이루어져 독자적 자금운용이 가능한 경우에는 기금으로 통합한다. 즉 일정금액 이하의 특별회계 및 영세기금은 일반회계 또는 유사기금에 통합하도록 한다. 한편 각종 기금과 특별회계를 정비한 후에 발생하는 잔여기금에 대해 「기금관리특별회계」(가칭)를 설치하여 모두 흡수·통합 관리하고, 이를 위하여 지방자치 단체별로 「통합관리기금운용위원회」를 구성하도록 한다.

7) 지방비부담경비에 대한 협의조정기능 강화

중앙의 각 부처에서 지방비부담을 수반하는 법령의 제·개정 통보시 반드시 행정자치부와 사전협의 및 조정하도록 하고, 지방자치단체의 의견수렴을 위한 「지방재정심의회」(가칭)를 행정자치부에 설치할 필요가 있다.

3. 건전재정운용 관련 검토·연구과제

IMF경제위기의 파급 효과가 지방정부로 밀려드면서 우리나라에서도 지방재정위기 문제가 본격적으로 제기되기 시작하였다. 민간경제활동의 급격한 위축에 따라 세수기반의 잠식으로 지방정부의 재정수입 감소규모가 확대되자 이를 지방재정위기로 규정하면서, 일부에서는 지방정부의 재정파산의 가능성을 경고하기도 하였다.

또한 지방자치제 실시 이후 선심성·낭비성 예산의 증대, 업적 과시형 대형건설사업의 추진, 무분별한 경영수익사업 추진, 지방의회와의 관계 등을 고려한 소규모 분산투자, 지방채 발행의 활성화 등 방만하고 비효율적인 지방재정 운용으로 인해 지방재정의 건전성을 위협하고 있다.

지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방정부가 ‘해야 할 일’과 ‘해서는 안 되는 일’을 구분하고, 해당지방정부의 가용재원(fiscal capacity)의 범위 내에서 행정의 적정수비범위를 설정하는 것이 중요하다. 지방정부는 중앙정부와는 달리 재원조달을 위한

정책수단의 선택이 제한되어 있기 때문에 정치, 경제, 사회 여건변화에 기민하게 대응할 수 있도록 우선순위에 입각한 프로그램의 재조정이나 탄력적인 조직인력의 유지, 그리고 군살빼기 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 지방정부 기능을 주기적으로 진단하고 지방정부 활동을 평가하면서, 불요불급한 업무는 폐지 또는 축소하는 대신 우선순위가 높은 사업에 대해 역량을 결집시키려는 작업이 이루어져야 한다.

한편 지방화, 세계화, 정보화 시대에 있어서는 사회요구 및 사회문제 해결에 대한 대응방식도 새롭게 설계되어야 한다. 종전과 같이 정부부문과 민간부문이 각기 독자적인 영역을 갖고 그 역할을 담당한다는 '부문간 경계'의 논리를 극복해야 한다. 최근 여러 나라에서 정부 부문의 효율성 제고 또는 경제력 강화, 그리고 공공 부문의 재원조달능력의 한계 등을 극복하기 위하여 '공, 사협력방식', '공동생산방식', '제3섹터방식' 등이 활발하게 활용되고 있다. 앞으로 지방정부는 독점적인 서비스 제공 역할을 지양하고 공공부문, 민간부문, 비공식 사회부문을 통합하는 촉매 역할을 수행함으로써 지역 공동체 문제를 해결해 나가야 한다. 이중에서도 특히 공공서비스의 민간위탁, 민간부문과의 공동생산 및 NGO의 활용, 민자유치와 프로젝트 금융기법의 활용 등에 주목할 필요가 있다.(곽채기 2000, 25-26)

정부혁신지방분권위원회의 2004년 7월 종합실행계획(안)에서 건전재정과 관련되어 제기된 사항으로는 <표 7>과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 7〉 참여정부의 건전재정 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
지방재정 평가기 능 강화	- 책임성 확보를 위한 재정평가시스템 구축 - 지방재정 평가의 객관성 및 신뢰성 확보방안 마련 · 외부전문가 등으로 지방재정평가위원회와 지방재정평가단 구성 - 평가결과에 따른 인센티브·페널티 부여 등 강력한 보상시스템 구축 - 재정평가 결과의 공개 · 자치단체장과 주민이 재정서비스에 대해 약속하는 방식의 지방재정 공시제도 도입
자치단체 예산지 출 합리성 확보	- 예산집행과정에 명예감독관제 등 다양한 주민참여제도 도입 확대 - 예산집행의 책임성·독립성 제고를 위해 '통합지출관'제도 도입 검토 · 지자체의 지출원인행위 및 지출에 대해 합법성, 적법성을 최종 판단·결정하는 독립된 회계공무원 임명
재정운영 투명 성·건전성 강화	- 지방예산편성과정에 주민참여의 제도화 - 지방중기재정계획의 실효성 제고를 위해 국무회의 보고 및 국가와 지방의 각종 사업계획 및 국가재정운용계획과의 연계방안 마련 - 지방재정 투·융자 심사의 내실화를 위한 심사기법 연구개발 관련규정 제정 매뉴얼 개발 보급

1) 행정서비스의 민간위탁

행정서비스의 민간위탁은 경쟁입찰에 의거한 외부 계약방식(contracting out)을 통해 정부기능의 시장성과 경쟁력을 확대하기 위한 민영화의 한 형태라고 할 수 있다. 일반적으로 행정사무 또는 정부사업의 민간(외부)위탁의 긍정적 성과로는 사무처리 또는 사업수행에 소요되는 경비의 절감(경제성), 신속한 업무처리와 업무량 변화에 따른 탄력적 대응(효율적인 업무처리), 행정서비스의 질적 수준 개선, 전문적인 기술과 지식의 활용, 정부기구와 인력 및 예산의 감축과 간소화 등이 제시되고 있다.

2) 공동생산(co-production)

공동생산(co-production)은 공공부문과 민간부문의 협력적 분업관계를 형성해 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다. 지방정부의 공공서비스를 민간부문과 공동으로 생

산하게 되면 민간부문의 인력과 재원을 활용할 수 있게 됨으로써 지방정부의 인력과 재정규모 팽창을 억제할 수 있으며, 민간부문의 전문성과 다양한 생산기법을 활용함으로써 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 특히 공동생산은 주민참여의 원리를 바탕으로 지방행정의 성과를 제고할 수 있는 전략이라는 측면에서 그 중요성이 인정되고 있다.

공동생산에 활용될 수 있는 민간자원으로는 자원봉사자, 전문인력, 민간재원, 민간사회단체와 조직, 시설과 장비, 전문적인 장비나 기술 등을 예시할 수 있다. 저성장시대의 도래와 지방재정위기의 등장에 따라 다양한 민간자원들을 지방행정 서비스분야별로 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 이러한 점은 공동생산이 1970년대 들어서 선진국의 주요 도시들이 재정위기에 봉착하게 되면서, 그 돌파구를 찾는 과정에서 활발하게 논의되기 시작하였다는 점에서도 확인할 수 있다.

3) NGO와의 파트너십 형성

지방정부 공동생산의 파트너로서 최근 비정부기구(NGO)가 새롭게 주목을 받고 있다. 비정부기구는 시장실패와 정부실패를 극복할 수 있는 제3안의 대안으로서 그 중요성이 부각되고 있다. 지방행정의 업무가 더욱 세분화되고 전문화되는 추세를 보이고 있어 지방정부가 이를 모두 관장하는 것은 불가능하기 때문에 비정부기구인 시민단체와 업무를 공동으로 수행하는 방식을 강구할 필요가 있다.

비정부기구는 특히 환경행정분야와 사회복지분야에서 상당한 비교우위를 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동생산의 파트너로서 비정부기구들이 활발한 역할을 분담해 나가도록 하기 위해서는 지방자치단체들이 비정부기구의 시정참여를 허용하고 공동사업을 추진하는 것이 필요하다. 특히 전문적인 역량과 노하우를 갖고 있는 시민단체와 각종 업무를 공동으로 추진하거나 경우에 따라서는 이들에게 위임하여 추진하는 노력을 전개하는 것이 필요하다. 아울러 지역공동기금을 조성하여 정책집행과정에서 비정부기구와의 파트너십을 강화할 필요도 있다.

4) 효율적인 지방채 관리

자치시대 개막 이후 증대하고 있는 각종 지역개발 수요들을 수용하기 위하여 지방채 발행 규모가 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나 지방채를 발행할 경우라도 장기적 사업계획의 재원조달 수단으로써 장기지방채를 발행하는 것은 수긍할 수 있으나 단기채 발행은 극히 예외적인 상황에 국한하여 발행해야 한다. 앞으로 즉흥적이고 무계획적인 지방채발행을 자제하고 상환재원조달 범위 내에서 투자효율성이 높은 사업을 우선 추진하여 지방재정의 안정성과 건전성을 확보하기 위해서는 지방채 발행을 다음과 같이 관리해 나가는 것이 필요하다.(곽채기 2000, 27-28)

첫째, 지방채 발행은 우선 부족한 재원을 확보하여 투자사업을 원활히 추진할 수 있는 장점은 있으나, 원리금 상환부담으로 장래의 재정운영을 경직화시킬 우려가 있으므로 향후 재정여건을 종합분석하여 지방재정의 건전성을 저해하지 않는 범위 내에서 적절한 수준으로 운영해야 한다.

둘째, 투자효율성을 감안한 대상사업 선정이 중요하다. 따라서 중기지방재정계획에 반영되고 투·융자심사를 거친 사업에 한하여 지방채를 발행하는 것이 필요하다. 또한 문화·체육시설 등 불요불급한 시설 및 택지개발, 유원지조성등 사업전망이 불투명한 사업을 위한 지방채 발행은 지양되어야 한다.

셋째, 기채선, 발행조건의 타당성을 체계적으로 검토해야 한다. 차입선의 결정에 있어서는 이율과 상환조건이 유리한 재원을 조달하여 지방채 발행으로 인한 재정부담이 최소화되도록 노력해야 한다.

넷째, 적기에 자금을 차입하는 노력을 기울일 필요가 있다. 즉 투자사업의 진도, 자금 수요 등을 감안해서 적기에 자금을 차입함으로써 차입후 장기보관으로 이자만 부담하거나, 경상경비에 사용되는 사례가 없도록 유의해야 한다.

현실적으로 조세수입의 추가적 확보에 기초하지 않은 재정지출의 확대는 재정위기의 뿌리를 잉태할 수 있다. 따라서 지방정부는 지방세수입을 포함한 세입 수준에 대한 면밀한 추계와 전문적 예측에 주력하면서, 재정운영상 예기치 않은 어려움에 대응할 수 있는 능력을 사전에 갖추기 위해서 재정의 경직적 구조를 완화하는 노력을 게을리하지 말아야 한다.

5) 재정진단제도의 조기 실용화

재정운영의 건전성 제고를 위한 유인기제가 효과적으로 작동하도록 하기 위해서는 정확한 재정진단과 경보체제의 구축이 필수적이다. 각종 지역통계 및 재무정보에 기초하여 정확한 재정진단 및 평가를 실질적으로 실시하고 현재의 재정상태는 물론 장기적인 파급효과를 지방의회와 유권자들에게 정확히 알려줄 수 있어야 한다.

재정을 방만하게 운영하거나 파산가능성이 있는 민선자치단체장에게는 무리한 대중적 재정운영이 정치적 자살행위에 해당되며 건전한 재정운영만이 그들의 정치적 이해관계에도 부합한다는 사실을 인식시켜 주는 제도적 장치가 필요하다. 그렇지 않으면 지방정부의 운영을 책임지고 있는 사람들의 입장에서 볼 때 감축관리와 같이 고통스러운 정책을 선택할 유인을 느끼지 않기 때문이다.

재정운영의 투명성을 담보하기 위해서는 재정진단시스템을 구축하여 매년 재정운영에 대한 자가진단을 실시하는 동시에 이에 대한 결과를 주민에게 공개하는 것이 중요하다. 지역실정에 맞는 자체적인 재정운영평가지표 및 재정진단전산시스템을 개발하여 익년도 예산편성에 환류함과 아울러 예산편성 및 재정운영에 대한 투명성과 책임성을 강화하는 것이 필요하다.(곽채기 2000, 28-29)

6) 합의형 예산배분제도의 도입

방만한 재정운영을 방지하고 재정 건전화를 확보하기 위해서는 예산편성 단계에서 사회적 합의 (social consensus)에 의한 예산배분을 도모할 필요가 있다. 이것은 시민사회화를 반영한 뉴가버넌스 개념에 따른 예산편성 방식이다. 그동안 우리나라에서 지방재정의 건전성을 저해한 큰 요인 가운데 하나는 자치단체장 또는 담당 공무원에 의한 독선적 예산배분에서 비롯된 경우가 있다. 즉, 충분한 사전준비가 없이 무리한 사업을 추진하다 엄청난 예산낭비를 초래한 사례가 있다. 이를 방지하기 위해서는 사업타당성을 판단하기 위한 주민참여 과정을 예산편성 과정에 공식적으로 도입할 필요가 있다.

미국의 경우 예산편성과 심의단계에서 예산청문회를 개최하는데 집행기관 내에서의 청문회 보다 의회에서의 청문회가 시민들이 참여한 가운데 더 활발하게 진행되는 경향

이 있다. 그러나 우리나라는 미국식 청문회를 바로 도입하기 보다는 예산관련 정책토론회를 예산편성단계에서 실시하는 것이 검토할 수 있다. 그리고 지역주민의 관심이 큰 사업에 대해서는 민간투자심사위원 과반수 또는 일정수의 지역 주민의 요청이 있을 경우 공청회를 개최하도록 의무화하는 것도 검토할 필요가 있다.

한편 합의형 예산배분의 보완장치로서 정기적으로 재정수요를 조사하고, 홈페이지에 상시적으로 주민의견 반영 코너를 마련하는 것도 유익한 방식이다. 지역의 현장에서 살아가는 주민과 시민단체는 누구보다 지역의 현안에 대해 잘 알고 있다. 이들의 의견을 수렴하는 제도적 장치는 매우 의미가 있다. 경기도에서 1997년 이후 매년 “경기도민 생활수준 및 의식구조 조사”를 하고 있는 것도 재정수요 조사의 한 유형이라고 볼 수 있다.

지방분권시대 지방재정의 건정성에 대한 통제는 지방의회와 지역주민(시민단체)에 맡기는 방향이어야 한다. 주민참여의 방향은 지방자치의 본질과 시민사회화라는 시대적 흐름과 맥락을 같이 한다. 재정측면에서의 자치란 재원확보와 재정운동을 지방자치단체의 책임과 판단에 의해서 행하는 것을 의미한다. 재정자치는 자치단체와 주민의 관계에서 재정립된다. 그동안 주민은 공공서비스의 수혜대상으로만 인식되었으나 이제는 공공서비스의 공급에도 참여하는 주인으로서의 능동적 역할이 요구된다. 이것은 행정개념의 변천과도 관련이 있다. 최근에 많이 논의되고 있는 뉴 가버넌스(new governance) 개념이 그것이다. 뉴 가버넌스란 다양한 의미로 사용되고 있지만 정부기관과 비정부기구들이 상호 신뢰의 기반 위에 협조하는 서비스 연계망을 형성해 공공서비스 공급에 서로 참여하는 활동을 의미한다.(정정길 2000, 536) 이는 주민참여 행정의 한 모습이다.

특히 재정투융자심사는 합의형 예산배분과 연계되도록 운영되어야 한다. 그동안 방만한 재정운영의 원천은 자치단체장의 무리한 사업추진에서 비롯된 경우가 있다. 이에 대한 통제기능을 수행할 수 있도록 투자심사위원의 발의로 공청회에 회부할 수 있게 공식화하는 방안을 도입할 필요가 있다.

7) 지방재정정보공개 제도의 도입

중앙정부는 지방재정의 평가기능을 강화하기 위해 자치단체장과 주민이 제정서비스에 대해 약속하는 방식의 지방재정 공시제도 도입하여 지방재정결과의 공개를 검토하고 있다.

정보공개가 지방재정부문에 파급되게 된 배경에는 정보화사회가 진전되었고, 특히 지방자치실시로 인하여 대량의 정보가 지방자치단체에 집적되었으며, 지역주민의 재정정보에 대한 관심도가 높아지고 있기 때문에 지방재정법 제118조의 3을 신설하여 지방재정정보 공개의 법적 근거를 마련한 데에서 찾을 수 있다. 그런데 동 법에서 제시하는 정보공개는 주민의 공개청구를 전제로 하지 않고 지방자치단체가 의무적으로 재정운용상황을 소극적으로 공개하는 정보공표에 초점을 두고 있다. 그리고 각 지방자치단체는 중앙정부의 지침에 의거하여 재정운영상황의 주민공개를 위한 획일화된 조례를 제정하여 제도를 운영하고 있으나 이에 대한 시행규칙이 제대로 마련되어 있지 않고 실질적인 재정정보의 공개도 이루어지지 않고 있다.

이러한 정보공개는 지방차원에서 자율적으로 준비되어야 한다. 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정 운영의 통제장치가 필요하며, 주민에게 재정운영상황을 공개하여 주민참여와 주민에 의한 평가를 이룰 수 있는 제도의 도입이 필요하다. 현재 잘 실행되지 않는 조례(지방재정법 제118조의 3 및 지방재정운영상황 주민공개조례)의 효율적 집행을 위한 제도적 장치가 요구된다. 재정운영상황 공개의 활성화를 위한 공개의 제도화 방향은 다음과 같다.(이상용 2002b)

첫째, 공개의 제도화는 주민의 알 권리의 충족을 위해서만 아니라 행정책임성 제고에 부응할 수 있도록 공개대상정보와 비공개대상정보로 구분할 필요가 있다. 방법으로는 주민회의 및 공청회 또는 주민모니터제도, 주민예산편성자문위원회의 설치를 고려해 볼 수 있다. 이는 주민요구가 행정에 일방적으로 수렴되는 것을 막고 주민의 요구가 주민 측에서 수렴되어 예산편성에 반영될 수 있는 보완장치로서 기능하는 효과를 기대할 수 있다. 둘째, 공개의 제도화는 행정기관의 자발적인 정보공표 외에도 주민청구공개의 활성화가 필요하므로 정보공개체제를 확립한다. 셋째, 공개의 제도화는 공개일변도가 아니라 공개와 비밀의 필요성이 적절히 조화되도록 하는 동시에 주민의 권리보호와 행정기관의 의무를 수행할 수 있도록 심의기능을 가진 제3의 독립기관을 설치 운용한다. 넷째, 공개의 제도화는 그 운영의 실효성 제고를 위해서 필요한 법적 장치의 강구가 요

청된다. 다섯째, 공개 제도화의 기반조성 정도가 자치단체별로 차이가 나타날 것이므로 이를 고려하여 단계적으로 실시하도록 한다.⁵⁾

8) 지방재정운영에 대한 평가환류기능의 강화

지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하여 재정관리의 책임성을 제고시키는 역할이 무엇보다 중요하다. 따라서 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 수단을 통해 건전재정 운영에 노력한 우수단체에 대해 재정지원, 지방채발행, 예산편성 등에 있어 차등지원하거나 재정자율성을 부여하는 등 재정운영 결과에 대해 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정적 불이익을 주거나 제재조치를 취하는 유인체제의 구축이 요구된다.

5) 각 방향에 대한 구체적 안에 대해서는 이상용(2002b) 참조.

제 4 장 지방정부의 자치행정역량 강화

참여정부가 지방정부의 자치행정역량 강화를 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 <표 8>과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

<표 8> 참여정부의 자치행정역량 강화(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
자치입법권 확대	- 합리적 지방자치법의 개정방안 강구 - 조례제정권의 실질적 확대를 위해 조례위임 범위 획기적 확대 · 조례로의 위임가능 법령 일제조사 및 소관부처와의 협의
자치조직권 강화	- 총액인건비제로 완전 전환 - 선분권 후보와 원칙에 의거하여 행자부장관의 기구 ·정원 승인권을 연차적으로 지방이양 - 이양 단계별로 상응하는 조직운영의 자율관리시스템 구축
분권형 도시계획체계 구축	- 도시기본계획 승인권, 광역계획 승인 등 도시계획 사무의 지방이양 · 도시계획권을 포함한 전체 국토공간계획의 분권화 방안 검토 - 도시계획에 대한 주민참여 확대와 지방의 책임성 확보방안 강구 - 도시계획의 실천을 담보할 수 있는 재원확보 수단 강구
자치단체 자체혁신체제 구축	
지방공무원 교육훈련 혁신	- 지방공무원 교육의 자율성 · 경쟁력 강화 - 민관학 협력 강화를 통한 교육훈련기관 다양화 · 민간위탁 활성화, 지방의 자율적 교육훈련 역량 강화 - 수요자 중심의 교육훈련 여건강화 및 교육훈련 인프라 확충
지방공무원 인사제도 개선	- 국가공무원제도로부터의 독자성, 자치단체별 자율성 확보를 위한 제도 개선방안 마련 · 공직분류체계 개선, 사기양양 방안
지자체 인사공정성 제고	- 인사위원회의 권한 및 독립성 강화 - 인사위원회 운영 활성화 - 인사절차의 투명성 강화 · 근무성정 평정제도 개선, 다면평가 의무화, 시험제도 개선 등
중앙-지방간 인사교류 활성화	- 제도적 기반조성 · 자치단체와의 교류대상을 전 중앙부처로 확대 시행 · 신분보장, 인사상 인센티브 등 인사교류 활성화 유인방안 강구 - 인적교류 활성화를 위한 체계적 인력관리 방안 마련 · 인사교류 D/B 구축, 인력풀 관리체제 구축 등

1. 지방정부 내부혁신

지방정부의 내부혁신을 이루기 위해서는 세 가지 전략적 방향이 필요하다. 즉, 지방정부의 내부혁신을 담보하기 위해서는 1) 지방정부의 내부역량을 강화하여야 하고, 2) 지방정부가 자기책임성을 확보할 수 있는 내부통제시스템을 갖추어야 하며, 3) 지방정부와 주민간, 지방정부간, 중앙-지방간 협력체계를 구축하여야 한다.(박희정 2004)

1) 내부역량의 강화

일반적으로 자치행정 역량강화(capacity building)는 3가지 수준의 관여(intervention)를 포함한다. 첫째는 시스템 수준, 둘째는 기관적 또는 조직 수준, 셋째는 개인 수준이다. 먼저 시스템 수준은 어떤 정책목표의 성취를 방해하거나 지원하는 규제적 프레임워크 및 정책들을 의미한다. 기관적 또는 조직 수준은 조직의 구조, 조직 내의 의사결정과정, 절차 및 업무메카니즘, 관리수단, 조직간 관계 및 네트워크 등을 의미한다. 개인적 수준은 공무원 개인의 기술 및 자격, 지식, 태도, 조직 내에서 근무하는 공무원들의 근무윤리 및 동기부여 등을 포함한다.

먼저 시스템 수준의 자치행정 역량강화는 중앙의 통제를 철폐하고 지방자치권을 강화하는 등 외부로부터의 제도적 개혁이 선행되어야 할 것이다. 그러나 조직 및 개인수준의 역량강화를 위해서는 지방정부가 보다 적극적으로 노력을 경주하여야 한다. 지방자치단체 조직 및 공무원의 역량 강화를 위해서는 지방자치단체 내부에서의 혁신노력, 공무원 능력발전을 위한 투자, 인사관리의 합리화 등이 이슈로 제시되고 있다. 지방정부의 역량을 제고하기 위해서는 수요자 중심의 역량제고 프로그램을 마련하여야 할 것이다. 특히 지방역량은 교육과 훈련을 통해 제고될 수 있는 바, 기존의 교육훈련프로그램을 보다 내실있게 운영하는 것 외에 지방정부 주요 프로그램들의 사업비일부나 자체 경비를 사용하여 지방정부가 필요한 전문기술을 습득할 수 있는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 이때 중앙정부는 지방정부의 역량제고를 위한 훈련프로그램을 위한 포괄 보조금을 제공함으로써 지방정부를 지원할 수 있을 것이다.

한편, 지방의 불합리한 인사관리시스템 개선도 지방자치단체의 역량 강화를 위한 전

제조건이다. 특히 인사교류의 미흡 및 단체장의 인사권 남용을 개선하기 위해서는 정부 간, 민관간 인사교류의 활성화 및 인사위원회제도의 개선을 검토하여야 한다. 다만, 민관간 인사교류확대 정책은 무분별한 민영화의 확장수단으로 오용되지 않도록 해야 할 것이다. 한편, 단체장의 인사권 남용에 대한 주요 대응책으로서 인사위원회 제도가 제시되고 있으나, 인사위원회제도의 개선만으로는 소기의 정책목표 달성에 한계가 있을 것이므로 최소한 지방의회의 통제 등의 보완장치 마련이 필요할 것으로 보인다.

2) 자기책임성 확보

분권화를 통한 재정과 권한의 획기적 지방이양은 지방자치단체의 자율성을 크게 강화시킬 것으로 전망된다. 그러나 단일국가에서 지방정부의 대 중앙정부 자율성을 완벽하게 보장하는 것은 기대할 수 없다. 특히, 재정이 열악하여 중앙정부의 재정적 지원을 받고 있는 지방정부는 그만큼 다른 지역주민의 도움을 받고 있는 것이므로 중앙정부와 국민에 대한 책임을 져야 할 것이다. 자율성과 책임성은 상호작용관계에 있으며 지방정부의 자율성이 커질수록 대 중앙정부, 대 시민사회 책임성은 커지는 상승적 효과를 가지는 것으로 보여 진다.

지방정부의 자기책임성을 확보하기 위해서는 먼저, 자율적 내부통제장치를 강화하여야 한다. 우선 지방의회 기능의 활성화가 전제되어야 하며 이와 함께 내부고발자의 보호, 적극적인 정보공개 등 지방자치단체의 내부적 감시기능을 강화할 필요성이 있다. 그리고 필요한 경우 읍부즈만제도를 실질적으로 도입하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

그리고 시민참여를 통한 개방적 통제장치를 구축하여야 하는 바, 참여예산제도, 참여계획제도 등 지방자치단체의 정책결정에 실질적으로 주민참여를 보장하고, 동시에 주민감사청구제도의 청구요건 완화, 주민소송제 도입 등 주민에 의한 통제장치를 강화할 필요성이 있다.

외국의 예를 보면 지방정부의 자발적인 내부통제시스템이 작동하면 이것이 상급정부에 의한 사후적 통제장치를 대체하고 있다. 예컨대 지방정부 스스로 주요 사업과 시책을 평가하는 자체평가시스템이 정착되면 중앙정부의 감사나 평가는 이와 연동하여 이루어지므로 중앙정부의 이해관계를 지방에 일방적으로 강요하는 현상들은 사라질 수밖

에 없을 것이다.

3) 협력을 통한 상생

우리나라의 경우 작금에 협력적 행정문화가 정립되지 못한 가운데 지역적, 집단적 이기주의의 분출로 국가적 위기상황에 처해 있다. 분권화는 이러한 어려운 상황을 더욱 악화시킬 가능성 또한 내포하고 있는바, 분권과 통합의 균형점을 모색하는 지혜가 필요하다. 따라서 본격적인 분권화를 앞두고 다양한 정부간 협력방식의 도입과 함께 협력유인체계 구축을 통한 정부간 협력 내지 분쟁조정기능의 강화를 위한 제도적 준비가 이루어져야 할 것이지만 궁극적으로 협력적 행정문화의 정착이 선행되어야 할 것이다.

먼저 중앙-지방간 협력체계 강화를 위해서는 지방정부의 국정참여 활성화와 함께 지방4대협의체 기능을 강화하여야 할 것이다. 그리고 지방정부간 협력체계를 강화하기 위해서는 조합, 행정협의회 등 기존의 제도 활성화와 함께 특별지방자치단체를 도입하는 등 다양한 협력방식을 강구할 것이다. 또한 정부간 분쟁조정기능의 강화를 위해 기존의 갈등분쟁 조정기구를 활성화하고 국가통합조정위원회를 설치하는 등 필요한 조치를 강구하여야 할 것이다.

끝으로, 협력적 행정문화의 조기정착을 위해서는 중앙정부가 관련법 개정 및 제정을 통해 보다 적극적으로 중앙-지방 정부간, 지방정부간 협력을 촉진할 수 있는 유인체계를 마련하여야 하고, 시민사회조직들 또한 보다 열린 마음으로 협상에 임하는 자세를 가져야 할 것이다.

2. 도 기능 재조정

지방분권의 실효성 확보 차원에서 정부간 기능 재조정이 필요하며, 이에 따라 도 기능도 재조정되어야 한다. 도 기능 재조정이 필요한 이유는 다음과 같다.(김병국 2003, 90-93)

첫째, 도 행정의 효율성 확보를 위하여 도 기능 재조정이 필요하다. 현재 지방행정중

층구조로 인하여 행정적 효율성이 저하되고 있는 것으로 분석되고 있는데 그 주요 핵심이 도의 존재에 있다고 주장된다. 도는 국가 업무를 시군에 전달하는 경유기관적 성격을, 그리고 시군에 대한 지도감독적 성격을 가지고 있어서 필요이상으로 행정과잉이 양산되고 있다는 점에서 비판받고 있기 때문이다. 특히 도와 시군간의 권한 배분상 일정규모 이상 혹은 일정 금액 이상을 도가 처리하고 그 이하는 시군이 처리하는 구조라든가, 도가 처리권자이면서도 시군을 경유해야만 하거나 시군이 처리권자이면서 도의 최종 검토를 받아야 하는 등 규제적 절차가 심각함으로써 행정비용이 낭비되고 있는 실정이기 때문이다.

한편 도 행정의 효과성이 저조하다고 제기되는 이유는 도가 단독적으로 처리하는 사무가 많지 않기 때문이기도 하다. 도가 수행하는 업무들의 대다수가 시군과 연계되어 있고, 도의 고유기능이라고 할 수 있는 광역행정기능, 연락조정기능, 보완대행기능 등도 시군과 연계되지 않은 것이 없다는 점에 기인한다.

결과적으로 지방분권정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 위에서 기술한 2가지 차원의 문제를 해결해야 되는 바, 그 수단으로서 도의 지위와 위상을 제고하고 도의 기능 명확화를 도모하기 위한 도 기능의 재조정이 필요한 것이다.

둘째, 국가-도-시군간 관계를 개선하기 위해서는 도 기능 재조정이 필요하다. 중앙정부와 도간, 도-시군간 관계의 비효율성이 제기되는 이유는 중층적 행정계층에 의한 비효율성, 도-시군간 관계의 변화에 따른 도 존재성의 저하 등에 기인한다.

우선 지방행정계층 수가 많을수록 문서의 전달과 결재단계가 증가하고 동일한 과정이 반복됨으로써 이에 소요되는 시간과 비용이 기하급수적으로 증가하고, 업무처리과정에서 파생된 업무가 유발됨으로 업무량이 폭증하게 된다. 더욱이 의사결정사항이 도를 거쳐 시군으로, 시군에서 읍면동으로 전달되는 과정에서 왜곡되어 업무상 갈등이 야기됨은 물론 일관성 유지가 곤란하게 되고 있다. 특히 도의 시군위임사무가 많아서 중복행정의 발생이 불가피한 실정이고, 중앙재원이 도를 경유하여 시군에 배정됨으로써 적시성이 저하되는 현상도 나타나고 있다.

또한 도와 시군은 법적으로 동격의 법인체로서 대등적 관계임에도 불구하고 아직도 실제적으로 종속적 관계에 있다. 특히 중앙부처가 시군을 직접 상대하여 처리해도 되는 사무를 관행적으로 시도라는 경유기관을 통과하도록 함으로써 시군은 스스로의 능력발

전 기회를 봉쇄당하고 있고, 시군공무원은 도의 후견인적 지위에서 벗어나지 못하는 관행이 잔존하고 있다.

결국 이러한 현상들은 도의 존재성에 의심을 갖게 하는 요인들이라고 할 수 있는 바, 정부간 관계의 명확한 정립을 통해 도의 존재성을 제고하기 위하여 도의 기능 재조정을 도모할 필요가 있다.

셋째, 핵심적인 도의 기능을 추출하기 위하여 도 기능 재조정이 필요하다. 도의 핵심적 기능은 도 관할구역 내에서 도와 특별지방행정기관이 상호간 유사한 행정을 추진하고 있다는 점에서 명확해지지 않는다. 통계기능, 농산물관리기능 등 특별지방행정기관에서 수행되는 기능들이 도의 기능과 상당부문 중복되거나 통합관리해도 되는 것들이 많기 때문이다. 특히 양자간의 기능중복 및 통합적 관리 불이행으로 인하여 행정적·재정적 낭비가 심각한 수준에 있다.

한편 현재 도의 핵심적 기능은 지방자치법에서 광역행정기능, 연락조정기능, 보완대행기능, 지도감독기능으로 구분하고 있지만, 지방분권의 촉진과 사무배분의 보충성 원칙에 따라서 시군에 많은 기능이 집중될 것이 예상됨에 따라서 도의 핵심적 기능은 재조정이 불가피하다. 도의 경우 광역행정기능을 중심으로 핵심화를 행하고 나머지 기능은 시군에 이양해야 된다는 주장이 많다는 점에 기인한다. 또한 지방분권 촉진으로 자치경찰제와 교육자치제가 시행하게 되면 그 시행 주체가 도가 될 것인지 아니면 시군이 될 것인지에 따라서 불가피하게 기능을 재조정해야 하기 때문에 도의 핵심기능은 변화하지 않을 수 없다.

결국 지방분권정책의 가시화에 따라서 특별지방행정기관의 기능 재조정, 자치경찰제와 교육자치제의 실기가 예상되는 바 이와 관련해서도 도 기능의 재조정은 필요하다.

도 기능의 재조정은 다음과 같은 기본적 방향에서 접근할 필요가 있다.(김병국 2003, 90-93)

첫째, 기능 재조정은 중앙-도간 그리고 도-시군간에 상호 기능 중복적이기 보다는 양자 분리적이 되도록 접근해야 한다.

우선적으로는 도의 법적 위상 및 역할을 새로운 지방분권시대에 부응하도록 정체성을 명확히 규명한 상태에서 중앙-도-시군간 관계에서 각자에 필요한 기능을 분담시킴으

로써 상호간의 기능 중복성을 배제시킬 수 있어야 한다.

그리고 기능 재조정은 국가사무와 지방사무, 도사무와 시군사무가 명확해진 상태에서 행정계층간 위임이 아닌 이양의 형태로 이행되어야 한다. 현재 국가사무와 지방사무(기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무)로 구분되고 있는 체제를 합리적으로 개선하고 난 후에 사무위임이 아닌 사무의 완전이양을 도모해야 한다. 예를 들어 지방사무의 체계가 자치사무와 법정위임사무로 이원화되었을 경우, 완전한 이양이란 법정위임사무에 대한 재원을 모두 국가가 책임지는 형태로 되었을 때를 의미한다.

또한 기능 재조정은 행정계층간 기능배분의 원칙과 기준을 명확히 한 상태에서 단위사무가 아닌 단위기능 위주로 이행되어야 한다. 중앙과 지방간, 지방상호간의 기능 재조정을 위한 원칙은 국가별로 다양한 바 우린 나라의 사무배분구조를 면밀히 분석한 후 명확한 원칙을 재정립한 후에 세세한 단위사무가 아닌 단위기능을 중심으로 재조정이 되어야 한다. 예를 들어 기초우선의 원칙이 적용된다면 중앙정부기능의 이양은 도보다는 시군에 우선적으로 이양되어야 하고, 이 경우 단위사무의 결집체인 단위기능을 중심으로 이루어져야 한다는 것이다.

둘째, 기능 재조정은 지방자치의 이념의 구현과 지방분권 실현이라는 규범적인 방향에서 추진되도록 접근해야 한다. 도와 같은 광역자치단체가 수행하는 사무는 국가의 역사적 배경과 크기, 정치체계 등에 따라 다양할 뿐 만 아니라 지방분권화의 정도나 지방행정계층구조 등에 따라 사무의 특성이 상당한 차이를 보이고 있기 때문에 기능 재조정은 각 국가의 지방자치환경에 부합되는 분권형 국가건설을 통해 실현할 수 있어야 한다.

우선적으로 기능 재조정 결과는 다음과 같은 자치이념 구현적 산물을 생산할 수 있어야 한다. 첫째로 경제적 능률성 측면에서 최소비용에 의한 양질의 서비스 제공이 가능해야 하고, 둘째로 재정적 형평성 측면에서 재정 형평화를 위한 재원조달이 가능해야 하고, 셋째로 정치적 책임성 측면에서 제공되는 행정서비스에 대한 시민통제가 가능해야 하고, 넷째로 행정적 효과성 측면에서 행정기능간 협력이 수월해야 한다는 것이다.

3. 특별지방행정기관의 정비

특별지방행정기관의 정비가 필요하다. 특별지방행정기관의 남설은 국가적인 차원에서 비효율성을 야기시키는 문제이지만, 지방자치의 측면에서 보자면 지방정부의 자율성을 제약하는 요인이다.

위에서 지적한 바대로, 지방정부의 자치사무 비중이 24%에 불과하다는 사실의 이면에는 특별지방행정기관을 통한 중앙정부의 지역적 사무의 처리가 계속되고 있기 때문이다. 특별지방행정기관은 과거 내무부가 지방을 장악하던 시절, 각 부처가 경쟁적으로 지역적 업무처리기관을 설치하면서 비대해진 것이다.

중앙정부 차원에서는 국가 업무의 효율성을 위해서, 그리고 지방정부 차원에서는 자치권의 강화를 위해 가능한 범위 내에서 일반 자치단체로 통합 운영할 필요가 있다.(이종수, 2004, 20)

4. 자치단체간 협력 활성화

개별 지방정부의 국가 정책과정에 대한 참여가 제약되어 있는 상태에서, 지방정부연합체의 활동을 활성화함으로써 집단적 견해와 이익을 투사시킬 수 있다.

한국에 현재 시도지사협의회, 시장군수협의회, 지방의회의장협의회 등이 존재하지만, 그 권능과 활동은 두드러지지 못한 편이다.

영국의 지방정부연합(Local Government Association)의 경우, 정보제공과 이익대표, 전문성 확보 등에서 지방정부의 입장을 활발하게 대변하고 있다. 분권화에 관련된 전문성을 축적하고, 지방정부간 협조를 통한 효율성 제고를 도모하며, 중앙정부에 대한 정책적 창구로써 지방정부 연합회의 가치가 높다.(이종수, 2004, 20)

5. 지방 공무원의 역량 강화

지방 공무원들이 일을 하도록, 일을 잘 하도록 하는 것이 지방정부의 권한을 강화하고 지방자치를 발전시키기 위한 절대적 과제이다.

지방 공무원들은 개별적으로 그리고 인력관리 차원에서 역량을 강화하여 경쟁력에서 앞서가는 주체가 되어야 한다.

그러기 위해서는 교육훈련이 내실화될 필요가 있고, 경력발전(career development)이 가능하도록 인사 체계가 발전되어야 한다. 제도적 메커니즘 측면에서 ‘일을 하는 환경’으로 지방정부가 더욱 전환될 필요가 있다.

일을 하는 사람이 성장할 수 있도록 성과와 능력 중심의 근무성적평정, 승진, 인센티브, 보직관리, 채용 제도가 도입될 필요가 있다. 예컨대, 직위공모제도와 전문직위제도, 개방형제도 등이 지방정부의 인력관리에도 적극 활용되어야 한다.(이종수, 2004, 21-22)

6. 전자지방정부의 구현

‘참여정부’가 들어서면서 전자지방정부를 통해 지방행정의 효율성을 높이고 대민 서비스의 질을 향상시켜 분권화와 자치역량 및 국가 균형발전을 구현하는데 전자정부의 초점이 모아지고 있다. 중앙정부도 2003년 들어 본격적으로 전자지방정부 구축에 관한 토론회 등을 통해 전자지방정부 구축전략들을 구체적으로 제시하고 있고 각 지방정부들도 웹사이트 구축을 위시한 지역정보화를 통해 자치단체의 위상을 높이고 주민들에게 다양한 행정서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 그러나 이러한 노력들이 지금처럼 상호 조정과 통제 없이, 또 주민들을 배제하고 진행된다면 업무혁신, 대민 서비스 증진, 참여의 제고라는 전자정부 본연의 목표를 달성하는 것은 매우 어려울 수 있다. 오히려 이중 업무, 시스템의 중복, 시스템 간 연계 부족 및 표준화의 문제로 인해 예산은 예산대로 낭비되고 일은 일대로 증가하는 비효율적인 결과를 초래할 수 있는 것이다. 또한 주민들의 입장에서, 주민들의 참여를 통하여 전자지방정부가 추진되지 않는다면 지역 특색에 맞고 주민 개개인에게 적합한 맞춤형 서비스의 제공 및 행정의 투명성 확보는 불가능할 것이다. 따라서 각 지방정부는 중앙정부 및 타 기관과의 협력을 통해 시스템 연계 및 표준화의 문제를 해결하여 시스템 구축의 비효율을 막고, 주민을 중심에 둔 전자지방정부 구축 전략을 마련하여 행정 효율화, 민원혁신 및 민주적 행정을 이룩하도록 하여야 한다. 그밖에도 대폭적인 지원을 통해 자치단체간의 정보화 편차를 좁히고 기술적 기반시설을 마련하며 교육과 협력, 아웃소싱을 통해 부족한 기술 인력을 확보하고 전자지방정부가 발전할 수 있는 법적·제도적 환경을 조성하는 노력이 필요하다. 이러한 노력 등을 통해 지방정부는 주민들의 실생활에 다가가 편리함을 제공하

고, 행정의 투명성을 제고하며 지방행정에 주민들이 참여할 수 있는 다양한 채널을 보장하는 진정한 의미의 전자지방정부를 완성할 수 있을 것이다. 이것이 바로 사이버거버넌스가 추구하는 방향이며 이는 나아가 전자민주주의와 맞닿을 수 있을 것이다.(정철현, 2004, 40-41)

7. 지방자치단체 통계기능의 강화

통계행정의 궁극적인 목적이 각 지방자치단체들이 지역실정에 맞는 정책수립을 통해 지역발전을 도모하는 것이라면, 이를 위해서는 당해 지역의 정확한 실상을 파악할 수 있는 정확한 통계작성이 필요하다. 분권화와 더불어 지방자치단체는 더 다양한 정책을 기획하고 수립하여야 한다. 정책기획과 수립의 기초가 되는 통계는 지방정부 능력의 기초가 된다. 시의에 적절한 정책결정을 위해서는 통계가 적시에 이용하고자 하는 수용에 대응할 수 있도록 제공되어야 한다.

제 5 장 지방의정 활성화 및 선거제도 개선

참여정부가 지방의정 활성화 및 선거제도 개선을 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 <표 9>와 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

<표 9> 지방의정 및 선거제도 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
지방의정활동 기반 강화	- 분권화에 따른 지방의회의 자율성 강화 · 지방의회 의원의 지급경비 자율화, 회기운영제도 개선, 의결권 확대 등 - 지방의회 전문성 강화 - 지방의회 의원의 책임성 제고
지방선거제도 개선	- 선거공영제 확대 및 후원회제도 도입 - 소선거구제도의 개선방안 강구 - 기초자치단체장에 대한 정당공천 배제, 임기중 타 선거출마를 위한 공직사퇴 개선 등

1. 지방의회 전문성 강화

지방화, 분권화로 인하여 사회가 전문화될수록 지방의회도 더욱 높은 전문성을 요구한다. 우리의 경우 아직 지방자치의 연륜이 짧기 때문에 지방의회의 전문성이 부족하다는 비판이 제기되고 있다. 그런데 다양한 활동영역에서 의원 개개인이 업무의 전문성을 갖춘다는 것은 현실적으로 불가능하다. 의회의 전문성 강화 문제를 의원 개개인의 문제로 귀결할 수는 없다. 의원의 전문성문제는 지방자치의 정착여부와 무관하게 모든 국가에서 나타나는 문제이다. 복잡화, 전문화되는 현안을 개인 차원에서 대응한다는 것은 불가능하다. 그렇기 때문에 사무기구의 보좌기능을 강화하여 의회의 전문성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 보완책이 요구된다.(성태규 2003)

첫째, 의회사무처 인사의 독립이 요구된다. 의회가 본연의 책무를 효율적으로 책임있게 수행하기 위해서는 의회사무처의 구성원을 스스로 조직하고 선발할 수 있어야 한다. 즉 의회 사무처 직원에 대한 인사권의 독립성 내지 자주성이 최대한 보장되어야 한다.

미국의 경우, 과거에 전통적으로 의안제출권이 의회에게만 있었던 배경이 있었지만, 의안제출권이 집행부와 의회 양자에게 주어진 현재에도 의회사무처는 집행기관과 독립되어 별도의 인사체계를 갖고 있다.

둘째, 전문위원실이 보강되어야 한다. 의회 활동의 요체는 각종 의안의 발의와 심사, 예산결산의 심사 및 행정사무감사에 있다. 본회의 중심이 아닌 상임위원회 중심으로 의정활동이 이루어지는 우리의 경우, 이러한 활동이 중점적으로 이루어지는 각 상임위원회별 전문위원을 보강하여야 한다. 전문위원은 상임위원회 위원장 및 위원의 의정활동을 보좌하기 때문이다. 예산이 문제가 된다면, 보좌인력은 인턴보좌관제를 하던지 위원별·팀별 보좌관제를 도입할 수도 있다. 또한 의회의 위상을 제고하기 위하여 전문위원에 대한 직급의 조정과 인사행정상의 지원도 있어야 한다.

셋째, 자체 연찬 프로그램을 개발하여 안전을 다루기 전에 전문가를 초빙하여 예산·결산심의 기법을 익혀 즉시 활용함으로써 의원의 전문성을 향상시키는 방법을 고려할 필요가 있다. 매년 바뀌는 복잡한 예산과목의 구조나 예산·결산내역을 총체적으로 파악하기 위해서는 의원 각자의 의정활동 폭을 넓혀 여러 분야에 관심을 가지고 전문지식을 넓혀가야 한다. 지방자치 이후 많은 학술 단체들의 연찬회와 세미나를 마련하여 지방의원들을 돕고 있으므로 이런 행사에 적극 참여하는 것도 좋은 방안이지만, 가장 좋은 방법은 자체 연찬 프로그램 등 의회전문화를 위한 지속적인 전문 보조 프로그램의 개발이 필요하다.

넷째, 보좌관제는 의원에 대한 보좌활동을 충실히 하여 의원의 전문성을 향상시키고, 의회를 활성화시키고자 하는 데 목적이 있다. 의원의 유급화가 의회의 전문성 제고에 목적이 있는 만큼, 의회의 전문성 제고를 위해서는 재원을 의원의 연봉인상에만 지출할 것이 아니라 입법보좌관제의 도입에도 지출되어야 한다. 단 보좌관제를 도입할 때 반드시 고려하여야 할 사항은, 입법보좌관의 자격사항이다. 과거 국회의원 보좌관으로 가족이나 친척을 편법으로 임명하던 사례를 교훈삼아, 실질적으로 의원의 의정활동을 보좌할 수 있도록 입법보좌관의 자격을 규정하여야 한다.

다섯째, 자치입법, 의안심사, 예산·결산의 분석 심사, 의사진행, 감사자료 조사 등을 효과적으로 수행하기 위해서는, 의원연수원을 통한 전문교육 프로그램이 개발되어야 하며, 전문교육을 확대하여야 한다.

여섯째, 국회의 효율적 운영을 위하여 시민단체 등이 주도로 국회의원의 의정활동에 대한 평가를 하고 있다. 의원에 대한 이와 같은 의정활동 평가를 주민과 시민단체와의 협의를 거쳐 광역의원의 동의를 얻어 객관적 평가기준을 마련하여야 한다. 이를 통하여 의원들의 성실성, 전문성 등을 평가함으로써 의원들의 의정활동에 동기를 부여하고, 선거시 유권자의 객관적 선택기준으로 삼을 수 있도록 하여야 한다.

2. 조례제정권의 확대

지방의회의 활성화를 위해서는 조례제정권 대상 범위가 확대되어야 한다. 이를 위해서는 중앙의 위임사무가 축소되어야 하고, 자치사무는 확대되어야 한다. 현재의 지방의회는 수동적으로 집행기관의 정책에 대한 감시기능에 치중되어 있고, 조례발의 등 능동적으로 정책개발을 하지 못하고 있는 실정이다. 이에선 전문성이라는 문제도 있지만, 지방의회가 권한을 행사할 수 있는 사무가 자치권의 대상이 되는 고유사무에 불과하고 법률에 보장된 고유사무가 극히 제한되어 있기 때문이기도 하다. 현재 지방정부가 수행하는 사무 중에는 국가위임사무의 비중이 과도하게 높기 때문에, 지방자치단체의 자율성을 저해하는 중앙정부의 통제와 간섭이 지나치게 높을 수밖에 없다. 따라서 위임사무의 비중을 줄이고 자치사무의 비중을 확대하기 위해서는 현행 기관위임사무 중 지방적 성격이 강한 지역경제, 지역개발, 도시계획, 지역교통, 생활환경, 사회복지 등의 사무와 인·허가 등 민원사무 및 단순집행적 성격의 사무들은 우선적으로 지방으로 이양되어야 한다.

또한 조례의 실효성도 제고되어야 한다. 지방분권이 실현되기 위해서는, 지방의회의 조례제정권을 강화하여 법률의 근거없이도 조례를 제정할 수 있어야 한다. 그러나 현행 헌법이 요구하는 법률유보의 원칙에 의하면, 주민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법을 하는 경우에 법률의 근거를 요구하는 모순이 있다. 지나치게 법률유보의 원칙에 집착하게 되면, 민주적 절차를 거친 지방의회의 의결사항에 대한 중앙정부의 지나친 간섭의 결과로 나타나게 되어 지방자치의 의미를 퇴색시키고 만다. 물론 이같은 해결책은 지역이기주의의 극복과 지방의 집행부·입법부의 역량 제고가 전제되어야 한다.

3. 시민단체와의 협력체제 형성

의회가 이익집약기능(interest aggregation)을 실행하고, 집약된 이익을 조례로 연결하기 위해서는 의원과 주민, 의회와 주민과의 대화가 원활히 이루어져야 한다. 또한 의회의 행정감사 투명성을 높이기 위해서도 주민과의 의사소통이 제대로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 주민의 방청이 원활할 수 있도록 휴일 및 야간 의회 개최도 고려해야 하며, 공청회나 참고인 제도도 활용할 필요가 있다.

지방의회는 또한 시민단체와의 협력관계를 유지하여야 한다.

지방의회는 주민의 대표로 구성된 반면, 시민단체는 주민의 일부로 구성되어 있다는 점에서 두 단체는 차이점을 갖고 있다. 그러나 지방의회와 시민단체는 지방자치단체장의 행정집행권한을 비판·감시함으로써, 지방자치단체의 행정이 민주적·능률적으로 공정하게 집행하게 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 시민단체는 정치과정에 대한 국민의 관심과 참여를 증가시킴으로써, 중앙집권적 정치구조의 분산에 많은 기여를 하였다. 또한 시민단체는 분야별로 조직되어 지속적으로 활동하고 있기 때문에, 분야별로 높은 전문성을 지니고 있다. 그러므로 지방의회는 분야별 지역의견을 수렴한다는 차원에서 뿐만 아니라, 분야별 전문의견을 참고한다는 차원에서도 분야별 지역 시민단체와 협력관계를 형성하여야 한다.

현재 시민단체를 대상으로 하는 일정한 인력이나 기구를 배치한 광역 지방의회는 전국에 한 곳도 없다. 그러므로 시민단체는 개별의원을 통해서 혹은 대부분의 경우 공무원으로 접수하는 등 다소 폐쇄적이고 형식적인 수단을 통해 광역의회에 의사를 전달한다. 따라서 지방의회와 시민단체 간의 원활한 상호협력과 의견수렴의 통로를 마련하기 위해서는 의회와 지역내에 시민단체를 전담하는 기구나 인력을 배치하여 시민단체의 의견을 공식적이고 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 또한 지역현안문제에 대하여 시민단체와 공동으로 연구·조사활동을 전개하고, 공청회를 개최하는 등의 협력관계를 형성하여야 한다.

4. 지방의원 정수 문제

의원정수의 문제는 비례대표제, 유급화문제가 제기될 때마다 재원부담과 관련되어 논의된 쟁점이다. 지방의원의 정수는 의회제도와 선거제도와 관계에서 파악되어야 한다.

우리나라 지방의회 규모에 대해 일부 학자들은 대의회제로 분류해 왔으나, 자치단체 인구, 면적, 규모 등을 고려할 때 대의회제로 분류하기는 어렵다. 1998년 6.4 지방선거시 광역의원은 전체의 29%, 기초의원은 전체의 23% 상당의 정원이 축소됨에 따라, 기초의회당 평균 의원수는 과거 19.7명에서 15명으로, 광역의회당 평균의원수는 과거 61명에서 43명으로 크게 줄어들었다. 그 결과 지방의원 1인당 대표하는 주민 수는 기초의원이 13,000여명, 광역의원은 66,000여명으로 확대되었다.

지방의원 정수와 관련된 또 다른 문제는 자치단체별 표의 등가성에 심각한 차이가 있다는 것이며, 행정단위의 대소/광협을 자치단체 스스로 고려할 수 없다는 것이 또한 문제로 제기되고 있다.

다른 나라와 비교해 볼 때 인구나 면적 대비 우리나라의 자치단체당 지방의원의 수는 매우 적고, 그 결과 지방의원 1인당 주민대표 범위가 넓어 주민대표기능은 현저히 저하될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 일률적으로 전체 지방의원 수를 몇 %씩 줄이는 방식은 지양되어야 하며, 향후 지방의원 수를 조정할 때 몇 가지 점이 고려되어야 한다.

첫째, 지방의원의 유급화 문제와의 관련성이다. 지방의원을 유급화한다 해도 외국과 비교하면 현재의 의원수가 많다고 볼 수는 없다. 만약 명예직을 고수할 경우, 지역에 따라선 주민대표성의 강화를 위해 오히려 의원수를 더 늘릴 필요가 있다. 더욱이 지방의 권한과 책임이 강화될 것이기 때문에 지방의원 1인당 대표주민수는 축소될 필요가 있다. 참여정부는 지방교부세 법정률의 인상, 지방예산편성지침 폐지 등을 추진하고 있기 때문에, 지방정부는 의원정수 확대로 인한 재정부담에서 약간은 자유로울 수 있다.

둘째, 분권화와 더불어 자치단체가 지방의원 정수의 축소나 확대를 스스로 결정할 수 있도록 자율성이 허용되어야 한다. 참여정부의 지방자치역량 강화과제인 조례제정근거 확대는 지방의원의 정수문제에 대한 자치단체의 자율성을 포함하여야 한다.

제 6 장 지방정부의 책임성 강화

참여정부가 지방정부의 책임성 강화를 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 <표10>과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 10〉 참여정부의 지방정부의 책임성강화 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
감사체계 개선	- 중복감사문제의 근본적 해결방안 강구 - 지자체의 내부감사 내실화 추진 · 감사기구 설치 등 내부감사 인프라 구축 및 독립성·전문성 강화 - 주민참여 활성화, 감사결과 공개 등을 통해 투명성과 신뢰성 확보
주민감사청구제도 활성화	- 주민감사청구인 정수 하향조정 - 주민감사청구제도 운영 개선 - 해당기관 또는 상급기관 선택적 청구방안 · 선 해당기관 감수 후 상급기관 감사방안 등 자율통제기능 강화
주민소송제도 도입	
주민소환제도 도입	
자치단체에 대한 평가제도 개선	- 자치단체 합동평가의 실효성 확보 · 대상과제를 자치단체가 추진하는 대표적인 국정 주요시책 중심으로 개편 · 개별평가 최소화, 주요 개별평가 결과의 합동평가 연계 등 - 지자체의 자체평가제도 조기 정착 · 평가지표 및 기법 개발·보급, 관련 공무원 교육 실시 등 - 자치단체 평가제도 개선에 따른 관련 법률 개정

1. 지방자치단체에 대한 성과관리기법 개발

성과주의 개혁이 체계적인 논리적 기반을 바탕으로 실천력을 갖추기 위해서는 지방정부의 정책집행단계에 초점을 맞추는 연구가 필요하다. 상당수 정책에서 기획기능은 전국차원에서 중앙정부가 담당하고 있지만 실제 성과를 창출하는 집행기능은 지방정부가 담당한다. 따라서 성과주의 개혁에서는 의도한 기획이 정책의 현장에서 구체적으로 실현되는지 여부가 중요한 만큼 지방의 성과관리체계는 중요하다.

지방정부의 성과주의 개혁은 종전과는 차별적인 획기적인 새로운 제도형식의 변화가 아닌 제도운영과정에서의 미세한 변화를 통한 “결과지향적인” 관리체계의 변화를 위한 것이다. 그리고 보다 실질적인 성과주의 개혁을 위해서는 재정관리와 정책부문별 성과관리를 통합할 수 있는 성과관리체계가 구축되어야 하며 상대적으로 통합의 필요성이 부각되는 영역들을 식별할 필요가 있다. 다양한 지역실정에 맞게, 기획-집행-평가로 이어지는 정책의 순환체계를 성과관리시각에서 통합적으로 연계할 수 있는 내부운영 틀이 마련되어야 한다. 기획부서의 개인능력에 따라 좌우되는 현행의 성과체계를 정비하여 제도화된 형태로서 조직적 차원에서 성과가 관리될 수 있는 통합시스템의 구축이 분권화시대 지방의 책임행정을 위해 모색되어야 한다.

통합시스템에서는 성과관리를 행정정보체계와 운영지침개발이 병행되어 불필요한 행정적인 문서작성부담을 최소화하여 실제 성과 혹은 결과관리와 관련된 핵심업무에만 집중할 수 있는 체계가 마련될 필요가 있다. 통합된 성과관리체계는 공공부문의 내부관리에 국한되지 않는다. 측정된 성과에 대해 지역시민사회에 대해 투명하게 공개하고 성과관리단계에서 시민단체의 참여를 인정하는 개발형 관리체계를 구성함으로써 공공부문과 민간부문의 성과관리 파트너십 구축도 필요하다.(이재원 2002, 228-229)

2. 지방감사체계 개선

현재 중앙정부의 과도한 감사로 지방정부의 대주민 서비스행정추진에 지장을 초래하고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체는 연간 약 10회의 과도한 중앙정부의 중복감사를 받고 있다. 이외 조사, 자료수집, 지도, 점검 등 유사감사행위도 지방에서는 감사와 동일하게 취급되어 지방의 부담을 가중시키고 있다. 또한 획일적인 중앙의 기준에 따른 합법성 감사로 인하여 지역의 특성을 살리기 위한 지방 나름대로의 재량권 발휘가 제약되고 있다. 중앙정부의 과도한 간섭이 지방의 자율성을 침해한다.

지방감사체계 개선을 위해서는 중앙정부의 과도한 중복감사로 인한 지방의 부담을 축소하고, 중앙권한의 지방이양으로 인한 비리 및 부조리에 대한 자체 통제권한을 강화하고, 전문적인 감사인력과 더불어 소신감사를 위하여 중앙정부나 단체장으로부터 독립적으로 일할 수 있는 감사인력의 신분이 보장되어야 하고, 지방감사에 대한 주민의

적극적인 참여를 유도하여 주민에 의한 통제장치가 구축되어야 한다.

이를 위해서는 첫째, 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사가 제한되어야 한다. 지방자치단체의 고유사무에 대한 국정감사는 지방자치단체가 처리하는 국가사무 즉 단체위임사무나 기관위임사무에 한하여 인정된다. 그러나 국정감사사항 중 많은 부분이 자치사무에 관한 것인바, 이는 국회의 국정감사권 남용을 의미한다. 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사는 지방자치단체나 그 기관이 처리하는 국가사무에 한정되어야 하며, 자치사무에 대한 국정감사관행은 폐지되어야 한다.

둘째, 감사원, 해당 중앙부처, 자체감사기관간 역할이 분담되어야 한다. 감사원이 전문적인 능력을 갖추고 정치적인 중립성이 보장된 국가기관이라는 점에서 지방자치단체의 회계감사에 개입하는 것은 별반 문제가 없을 것으로 보이나 직무감찰까지 행하는 것은 지나친 개입이라고 할 수 있다. 다만 회계감사는 지자체 내에 전문 회계감사기관이 존재하지 않고 감독기관의 회계감사도 별반 성과를 거두지 못하고 있다는 점을 고려하면 외부감사로서 존속시키는 것은 무방할 것이다.

셋째, 중복감사를 개선하기 위해서 상급기관이 하급기관을 감사하는 계층감사를 점진적으로 폐지하고, 감사총량제를 도입하여 감사총량의 최대한도를 설정한다.

넷째, 우리나라에는 지자체장이 임명하는 보조기관으로 감사부서를 두고 있을 뿐 자치단체장으로부터 독립적 지위를 가진 자체감사기관이 없다. 자치단체 감사기구를 독립화하고, 지자체 감사관의 독립적 지위를 보장하기 위해서 감사기관을 지방의회에 설치하는 안과 감사관을 직선으로 선출하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다섯째, 주민이 지방감사에 참여할 수 있는 제도적 장치를 고려할 수 있다. 이를 위해서 시민명예감사관제도를 고려할 수 있고, 주민감사청구요건을 완화하여 주민에 감사청구권한을 확대하고, 주민감사청구제도와 주민소송의 연계하는 방안 등을 고려할 수 있다. 주민감사청구제도는 국가감독기관의 감사권 행사를 주민의 청구가 있는 경우에 발동하게 하는 제도이다. 지방자치법 제13조4에 따라 20세 이상의 주민은 조례가 정하는 수 이상의 연서로 감독기관에게 감사청구를 할 수 있다. 그러나 발동요건을 최소한 주민총수의 1/50으로 한정하고 있어서 규모가 큰 지방자치단체의 경우는 행사를 거의 불가능하게 만들고 있다. 지방자치단체의 규모에 따라 차등화하여 한편으로는 남용을

방지하고 다른 한편으로는 청구권 행사를 용이하게 할 필요가 있다.

3. 국가감독권의 개선

국가감독과 관련하여 가장 문제되는 것은 감독의 기준이다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 자치사무를 자기책임 하에서 처리할 수 있으므로 외부의 간섭을 받음이 없이 무엇이 합목적인 지를 스스로 결정할 수 있다. 국가가 지방자치단체의 합목적성 판단에 간섭하는 것은 지방자치단체의 자기책임성을 본질적으로 침해하는 것이므로 허용되지 아니한다. 지방자치단체에 관한 국가의 감독은 국가의 행정작용에 속하므로 법률유보의 원칙에 구속된다. 국가는 감독목적을 달성하기 위하여 모든 감독수단을 행사할 수 있는 것이 아니라 법률에 의하여 수권받은 감독수단만을 행사할 수 있다.

지방자치법은 제9장에서 국가감독수단에서 일반적인 감독수단을 규정하고 있다. 지방자치법과 개별법에서 인정되는 감독수단으로는 조언, 지원, 감사, 시정명령, 취소·정지, 재의요구, 제소, 직무 대행자의 선임, 분쟁조정, 승인의 유보 등을 들 수 있다. 이 중에서 조언과 지원은 지방자치단체의 자치권을 침해하지 아니하는 비구속적인 감독수단에 속하고 다른 것은 지방자치단체의 자치권에 대한 제한을 수반하는 구속적인 감독수단이다.

국가감독권의 남용을 금지하기 위해서는 첫째, 국가감독관청이 법률에 규정된 감독수단을 남용하는 경우 지방자치단체의 자치권은 현저히 침해되며 지방자치행정은 존립기반을 위협받으므로, 감독권 행사의 목적은 지방자치단체의 모든 위법한 행위를 시정하고자 하는 것이 아니라 공익을 보장하기 위하여 불가피한 경우에만 행사되어야 한다. 불가피하게 국가감독권을 행사하는 경우에도 가능한 한 지방자치단체의 자치권을 덜 침해하도록 행사되어야 한다.

둘째, 국가감독은 지방정부내의 자율적인 통제에 비하여 보충적으로 행사되어야 한다. 가능한 한 지방정부의 자율성을 존중한다는 점에서 주민통제나 지방의회에 의한 통제 등으로 목적을 달성하기 어려운 경우에만 최종적인 방안으로 국가감독권을 행사하도록 해야 한다.

셋째, 승인제도는 불가피한 경우에만 인정되어야 한다. 사후적으로 통제하는 다른 감독수단에 비하여 사전적인 감독수단은 지방정부의 자율성을 심하게 제한하는 것이 되므로 원칙적으로 폐지되어야 한다. 다만 사전적으로 통제를 하지 않으면 회복할 수 없는 중대한 문제를 불러일으킬 수 있는 경우에만 예외적으로 승인제도를 유지시키도록 한다.

제 7 장 시민사회 활성화

참여정부가 시민사회 활성화를 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 <표11>과 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 11〉 참여정부의 지방정부의 책임성강화 관련 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
조례 제·개폐청구제 개선	
주민자치제도 개선	
자원봉사활동 장려·지원	- 자원봉사기본법 제정 추진 - 자원봉사센터의 운영 활성화
지역내 전문가의 정책과정 참여 확대	- 위원회 설치시 존치기간 명시 및 유사기능 통·폐합 - 위원공모제 확대 도입, 동일인의 2개 이상 위원회 중복위촉 지양 - 전문가 정책모니터단 구성, 지방의원 전문가 pool제도 운영
지방의 정책결정 과정에 시민단체 참여 지원	
주민투표제도 도입	

1. 주민소환제도 도입 검토

주민소환제도는 지방정부의 공무원을 임기 전에 그 직으로부터 물러나도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 주민투표가 지방자치단체가 수행하는 목적사무에 대한 직접적인 의사결정이라면 주민소환은 지방인사에 대한 직접적인 결정이다.

주민소환의 대상이 되는 공무원의 범위는 선거직 공무원인 지방의원과 지방자치단체장, 그리고 선출직 교육기관인 교육감, 교육위원도 포함하는 것이 바람직하다.

주민소환에 대해서는 법률로 전국적으로 똑같이 정하는 방식과 소환의 대상, 발의요건, 절차, 결정요건 등에 대한 대강만 법률로 정하고 세부적인 것은 지방의 자율적 조례에 위임하는 방식을 생각할 수 있다.

2. 주민소송제 도입 검토

주민소송제도는 법률상의 이익을 침해받은 자가 아니라도 지방자치단체의 위법행정에 대하여 소송을 제기할 수 있는 제도로 당사자적격에 대한 예외를 인정하자는 것이다. 이를 도입하게 되는 경우에 지방자치단체의 위법행위 중에서 직접 주민의 법률상의 이익을 침해하지 않아 법원에 의한 통제가 불가능한 영역에 대한 객관적인 통제가 가능하게 된다.

주민소송제는 주민소환제와 함께 지나치게 자주 제기되거나, 정치적 목적으로 이용되면 주민참여의 본질이 훼손될 우려가 있다. 이를 예방하기 위해서는 주민소송 및 주민소환 제의요건을 강화하되, 한 광역자치단체에도 시군간 인구편차가 있기 때문에 그 기준은 해당 자치단체의 조례에 의해 자율적으로 제정하는 것이 바람직하다.

제 8 장 협력적 정부간 관계정립

지방자치단체간 협력 및 갈등해소를 위해서는 지방자치단체간(광역과 기초자치단체, 기초자치단체간)의 대등적인 협력관계를 구축하고, 기초자치단체의 의견을 수렴하며, 이들 의견이 도정 운영에 반영되어야 한다.

참여정부가 시민사회 활성화를 위하여 계획하고 있는 세부추진계획(안)은 <표12>와 같다.(정부혁신지방분권위원회 2004b)

〈표 12〉 참여정부의 협력적 정부간 관계정립을 위한 추진 계획(안)

구 분	세 부 추 진 계 획
중앙-지방정부간 협력체제 강화	- 지방4대협의체 운영 지원방안 추진 · 사무국 인력보강, 정부 주요 위원회에 참여 확대 등
지방정부간 협력체제 강화	- 지방자치단체조합 제도 개선 추진 - 자치단체간 협력제도 활성화 추진 - 특별지방자치단체 도입
중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화	- 지자체의 갈등관리역량 확충 - 행정협의조정위원회의 '직권상정권' 및 이행강제수단 확보 등 분쟁조정기구 의 기능강화를 위한 제도개선 추진

지방차원에서의 협력적 정부간 관계정립을 위해서는 다음과 같은 과제가 검토될 수 있다.

첫째, 협력 및 갈등조정을 위하여 특별지방자치단체, 지방자치단체조합의 도입을 검토하고, 행정협의회 기능의 활성화를 모색하여야 한다.

둘째, 기초자치단체간 협력사업에 대한 유인체계를 마련하여 분쟁당사자간 해결 유인체계를 마련해야 한다.

셋째, 국가가 지방자치단체에, 또는 지방자치단체 상호간 사무를 위탁할 수 있도록 공공기관 상호간의 행정계약이 성립되는 제도적 장치가 필요하다. 이와 같은 공공기관 상호간의 행정계약을 활성화하기 위해서는 지방자치단체에 대한 계약자유의 원칙이 보장되어야 하는 바, 체계적인 행정계약제도를 발전시켜 다양한 계약절차와 방식으로 운

영하는 방향, 그리고 사무위탁이 자유로울 수 있도록 행정계약체계(정부간 계약방식)를 보완할 필요가 있다.

제 9 장 맺는 말

1. 결론 및 요약

세계화, 지방화시대를 맞아 분권화가 추진되고 있다. 분권화를 맞이하여 참여정부는 정부혁신지방분권위원회를 구성하여 추진 로드맵을 작성하였고, 중앙정부의 권한과 재원이 지방으로 이양될 것이다. 지방의 자율성이 확대됨으로써, 지방에 주어진 권한과 재원을 효율적으로 추진할 수 있는 지방정부의 자치역량 강화가 요구된다.

지방정부의 자치역량은 기본적으로 (정책)기획역량, 정책집행 및 모니터링, 정책평가 및 환류 기능에서 강화되어야 한다. 이런 기능은 개인 차원과 시스템 차원에서 각기 추진되어야 하며, 동시에 각기 개별 부문에서 추진되어야 한다. 본 과제에서는 정부혁신 지방분권위원회에서 추진하고 있는 영역을 중심으로, 지방차원에서 자치역량강화를 추진하여야 하는 기본방향, 그리고 검토할 수 있는 과제를 정리하였다. 이런 과제는 다시 분권을 추진하는 중앙정부에 건의할 수 있는 분권과제, 중앙정부의 추진과제에 따라 지방차원에서 준비하여야 하는 과제, 지방정부 차원에서 2차적으로 추진할 수 있는 과제로 분류될 수 있다. 세 차원에서 검토될 수 있는 대표적인 과제는 아래 표와 같다.⁶⁾

〈표 13〉 중앙정부의 분권화에 따른 준비과제

분 류	검 토 과 제
효율적 재정 운용	- 자율적 재정투융자 심사제도의 강화
건전재정 운용	- 지방재정정보 공개제도 도입
자치행정역량 강화	- 특별지방행정기관 정비
지방의정 활성화	- 의회사무처 인사의 독립

6) 이는 단지 대표적인 검토과제만을 분류하였을 뿐, 자세한 검토과제는 본문 참조.

〈표 14〉 지방정부의 2차적 검토과제

분 류	검 토 과 제
권한 재배분	- 광역자치단체에서 기초자치단체로의 이양사무 발굴 - 지방공기업 개선 · 지방공기업 설립시 외부 전문기관에 의한 사전타당성 검토 · 경영주체 일원화에 의한 통합적 평가체계 구축
지방세외수입 개선	- 체납징수관리 강화 - 사용료·수수료의 현실화 - 여유자금의 통합관리시스템 구축
효율적 재정 운용	- 예산절약 인센티브제도 도입 - 중기지방재정계획의 효율성 제고 · 지자체 기획능력 제고 · 지역통계기반 구축 - 재정계획의 기간을 단체장의 임기와 일치 - 지역계획과 중기재정계획과의 상호환류체계 확립 - 재정계획-투융자심사-예산편성간 업무연계를 위한 협의조정체계 확립 - 명시이월의 요건 강화
건전재정 운용	- 기금 및 특별회계의 설치근거와 요건 재정비 - 효율적 지방재 관리 - 정확한 재정진단과 경보체제 구축 - 합의형 예산배분제도 도입 - 지방재정운영에 대한 평가환류기능 강화
자치행정역량 강화	- 행정서비스의 민간위탁 - 공공부문과 민간부문의 협력적 분업관계 형성 - 옴부즈만 제도 도입 - 주요 사업과 시책에 대한 자체평가시스템 강화 - 도 기능 재조정 - 전자 지방정부 구현
지방의회 전문성 강화	- 전문위원실 보강 - 자체 연찬 프로그램 개발
협력적 정부간 관계 정립	- 행정협의회 기능 활성화 - 기초자치단체간 협력사업에 대한 유인체계 마련

〈표 15〉 중앙정부에의 건의를 위한 검토과제

분 류	검 토 과 제
지방재정확충	- 지방세구조를 소득과세로 보강 · 지방소득세 도입 검토 · 표준세율 인상 · 탄력세율 범위 확대 - 법정외세의 도입 - 지역개발세 과세 대상 확대 - 법정교부율 인상 - 지방세 과표 현실화
효율적 재정운영	- 지방비 부담 경비에 대한 협의조정기능 강화
자치행정역량 강화	- 지방정부의 국정참여 활성화 - 지방4대협의체 기능 강화
지방의정 활성화	- 조례제정권 확대

2. 연구의 한계

분권과제를 발굴하는 데 있어 두 가지 방식을 생각할 수 있다. 첫째 방식은 개별부문의 현실분석을 토대로 개별과제를 발굴하는 방식이며, 둘째 방식은 기존 연구를 중심으로 우리 지역에서 검토할 수 있는 과제를 선행검토하고 검토결과를 개별적으로 지역여건과의 적실성을 추가 검토하는 방식이다. 前者의 방식은 ‘나무부터 분석하여 숲을 보는 방식’임에 비하여, 後者 방식은 ‘숲에서부터 나무를 가려내는 방식’이라고 할 수 있다. 후자의 방식에 따라 기초 검토과제를 발굴한 본 과제에서는 전자 방식에서 택할 수 있는 장점을 결여하고 있다. 즉, 지역현실에 대한 분석을 기초하지 않고 있기 때문에, 충남지역에서의 직접적 적용 여부를 논하지 못하였다. 자치는 기본적으로 지역의 실정을 감안하여 이루어져야 한다. 그렇기 때문에 본 연구에서 검토된 수권역량 강화를 위한 기초 검토과제는 충남의 여건에 맞추어 그 적실성이 개별적으로 검토되어야 한다. 충남의 여건에 맞추어 그 적실성을 검토하지 못함이 본 연구의 한계이자, 추후 연구과제라고 할 것이다. 이런 의미에서 본 연구는 추후 연구를 위한 기초조사의 성격을 갖고 있으며, 추가연구를 위한 검토자료로서의 활용가치를 설정할 수 있다.

참고문헌

- 곽재기(2000), 지방재정의 건전성과 효율성 확보 방안, 『지방행정』, 지방행정연구원
- 권오혁·조기현·김홍석(2002), 지역전략산업 육성을 위한 지방자치단체의 역할, 『지방행정』 한국지방행정연구원
- 구춘권(2000), 포드주의의 위기와 경제적 지구화, 오기평 편저, 『지구화와 정치변화』, (서울 : 오름)
- 금창호·조석주·권오철(2002), 지방자치제 성과관리기법의 효율화 방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김대영·조기현(1999), 지방세계계 조정의 재정적 효과분석, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김병국·금창호·권오철(1998), 지방자치(행정)체제의 개편방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김병국·권오철(1999), 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김병국(2003), 『지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향』, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김선기·권오혁·장은주(2001), 지역간 정보격차해소를 위한 확산방안, 한국지방행정연구원
- 김성준·김용운(2003), 지방자치단체의 전략기획-선택인가 필수인가, 『한국행정연구』, 제12권 제 4호.
- 김순은(2003), 지방분권 정책에 대한 평가, 『지방행정연구』, 제17권3호(통권55호)
- 김종순(2003), 지방재정의 건정성 확보방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 김태영·이상용·서정섭·조기현(2001) 지방자치단체의 신용평가제도 도입방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 라휘문(1998), 지방소득세의 도입방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원
- 류지성·고석찬·박경원·최유성·김재일(2001), 지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구, 『한국행정연구』, 제10권 제1호
- 박희정(2004), 지방분권에 대응한 지방정부의 내부혁신, 한국행정학회 포럼 발표논문.

성태규(2003), 『분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구』, 충남발전연구원

소진광(2003), 참여정부의 지방분권 정책기조, 『지방행정연구』, 제17권제3호.

오희환(1996), 지방공기업의 제도개선 방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

원구환(2000), 자치시대 지방공기업의 행정통제에 관한 연구, 한국지방자치학회

2000년도 하계학술세미나 자료집

이상용(2002a), 지방재정관리의 평가와 정책과제, 『한국지방재정논집』, 제7권 제2호.

이상용(2002b), 지방재정정보 공개의 활성화 방안, 한국정책학회 기획세미나

이상용(2003a), 지방재정의 책임성 강화방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

이상용(2003b), 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가, 『지방행정』

이종수(2004), 지방정부의 권한 강화를 위한 기본 방향과 실천 과제, 『지방행정』, 한국지방행정연구원.

이창균(1997), 지방재정인센티브제도의 합리적 개선방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

이창균 · 임성일 · 김태영(2002), 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

이창균(2003), 지역개발재정운영 실태와 분권형 재정운영시스템 구축방안, 『국토』, 국토연구원

이효(1998), 지방자치단체의 자금운용 개선방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

이효(1998), 재정위기에 대비한 지방채 운용방안, 한국지방행정연구원

정부혁신지방분권위원회 · 한국지방행정연구원(2004a), 『이제는 지방분권시대』

정부혁신지방분권위원회(2004b), 『지방분권 5개년 종합실행계획(안)』

정정길(2000), 『행정학의 새로운 이해』, (서울 : 대명출판사)

정철현(2004), 전자지방정부의 구현과 정책과제, 『지방행정』, 한국지방행정연구원.

조기현(1997), 지방자치단체의 관리기금의 개선방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

조기현(2003), 재정분권화와 지방채정책의 발전방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

조석주 · 장은주(1999), 지방자치단체 통계기능 강화방안, 『지방행정』, 한국지방행정연구원

지방재정발전기획단(1996), 지방재정발전계획

한표환 · 김선기 · 김필두(2002), 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원

Corbett, David(1965), Politics and the Airlines, (London: George Allen and Unwin)

Galbraith, J.K.(1964), Economic Development, (New Haven : Harvard Univ. Press)

Guillermo, A. O'donnel(1979), Modernization and bureaucratic authoritarianism : studies in South American Politics, (Chicago : Institute of International Studies)

Robson, W.A.(1962), Nationalized Industry and Public Ownership, (London : George Allen and Unwin)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 성태규 연구위원

총발연 2004-06 · 지방분권 실현을 위한 지방의 대응과제 발굴
글쓴이 · 성태규 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2004년 10월 31일 / 발행 · 2004년 10월 31일
주소 · 대전광역시 유성구 상대동 138-42 (305-313)
전화 · 042-824-7918(기획조정팀) 042-824-7910(대표) / 팩스 · 042-824-7817
ISBN · 89-89552-48-6 93320
<http://www.cdi.re.kr>

©2004. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.