

# 이명박 정부의 지방분권의 성찰과 과제

최진혁 (충남대학교 자치행정학과)

## I. 서론 : 문제제기

이명박 정부는 2008년 2월 참여정부의 '지방분권특별법'을 '지방분권촉진에 관한 특별법'으로 전면 개정하고<sup>1)</sup> 08년 6월 '지방분권촉진에 관한 특별법 시행령'을 제정하여 지방분권의지를 가속화시키면서 마침내 지방분권 조정/심의기구로서 08년 12월 2일 '대통령소속 지방분권촉진위원회'를 출범하였다. 이명박 정부에서 지방분권개혁이 지속되어야 하는 이유와 그 바람직한 방향, 적실성 높은 중점과제 및 전략 설정을 도출하고 있다.

그러나 이명박정부의 올바른 지방분권정책은 그동안 참여정부에서 수행하였던 지방분권의 정확한 진단에서 출발해야 한다. 그 역사적 맥락을 보면 1991년 지방의회의 재구성<sup>2)</sup>과 1995년 지방자치단체장 주민직선이 큰 전환점이 되고 있다. 이는 우리의 지방자치제도가 그동안 중앙집권적 논리 하에 희생된 민주화의 간절한 염원을 담은 사건으로 우리나라 정치/행정사에 매우 의미 있는 중요한 전환기임에 틀림없는 것으로 볼 수 있다. 군사정권에 의해 말살된 민주정치의 원혼은 국민들의 가슴속에 지펴져 이제는 우리의 대표를 우리 손으로 직접 선출하는 것만이 민주정치를 실현하는 유일한 길임을 항변하게 하였다. 임명자치단체장을 두고 지방의원만 주민직선으로 하는 지방자치는 '반쪽 지방자치'라며 자치단체장의 주민직선을 강력하게 요구했던 배경이 바로 그것이다. 그러나 주민직선에 의해 자치단체장과 지방의원을 선출한다고 해서 우리가 염원하던 민주주의는 완성될 수 없다는 교훈을 체득하는 시행착오를 겪기도 하였다. 요컨대, 민주주의를 지탱할 역량 내지 여건(민주주의 제도, 시민사회 성숙)이 구비되어 있지 않고서는 민주주의(주민참여) 수단으로서의 선거(주민참여)의 효과는 그리 크게 나타나지 않는다는 사실이다.

동일한 맥락에서 참여정부는 2003년 지방분권특별법을 제정하고, 2004년 주민투표제, 2005년 주민소송제, 2006년 제주특별자치도 도입, 2007년 주민소환제, 총액인건비제를 도입하는 등 분권국가의 기반을 마련하는 성과가 있었지만 지방자치단체의 역량이 준비되어 있지 않은 상황에서는 지방분권의 참된 성과를 기대할 수 없었다. 여기에 참여정부가 추진한 지방분권개혁의 문제점을 진단하여 국가개혁을 바르게 추진해야 할 의무가 이명박 정부의 과제가 되고 있다. 마치 프랑스의 프랑수와 미테랑(François Mitterand) 좌파정부가 추진한 지방분권개혁을 보다 발전적 분권정책으로 국가개혁을 수행하려 했던, 요컨대 지방분권화를 더욱 가속화시키기 위한 대안으로 헌법개정을 모색하였던 자크시락(Jacques Chirac)과 최근 지방행

1) 권경석 의원 등 81명의 의원이 보다 실질적인 지방분권을 모색해야 한다는 취지에서 구체적인 실천과제와 추진시한을 명시하고 이를 강제하는 제도적 장치를 마련하여야 한다고 보고, 2005년 11월 3일 '지방분권특별법'을 '지방분권촉진에 관한 특별법'으로 전부 개정하는 법률안을 발의하여 2008년 2월 26일 본회에서 가결되었다.

정체제개편을 모색하면서 새로운 지방자치단체 개혁을 모색하고 있는 니콜라사르코지(Nicolas Sarkozy)의 우파정부의 경험과 시도가 소중하게 다가오는 이유이다.

## II. 지방분권의 배경 및 실태

일반적으로 지방분권의 시대적 배경과 현 상황을 다음과 같이 보고 있다(지방분권추진위원회, 2009).

### 1. 시대적 배경

#### 1) 글로벌화, 지식정보화, 분권화시대의 국가운영 패러다임의 전환요구

○ 통제 ⇒ 협력, 중앙 ⇒ 지방, 官 ⇒ 民, 규제 ⇒ 자율

#### 2) 지역경제력이 국가발전을 좌우함, 지방에서 국가활로를 찾는 세계적 추세에 부응하기 위함

○ 대다수 국가가 중앙행정 중심에서 지방의 다양성과 활력을 바탕으로 한 새로운 성장동력 확보에 주력하고 있음

#### 《 각국의 분권 노력 》

##### ◆ 일 본

- 지방분권일괄법('99)에 의거 475개 법률 일괄개정, 위임사무 폐지
- 지방개혁추진법('06)에 따라 행·재정 권한의 포괄적 이양 추진

##### ◆ 프 랑 스

- 권한이양기본법 제정('83.1), 순차적 사무배분법 제정('83.7), 헌법 제1조에 '분권국가'임을 명시('03.3)

##### ◆ 영 국

- 지역자치정부 구성('99, 스코틀랜드, 웨일즈), 지방의 기관 구성 다양화와 재정 자율성 강화

## 2. 지방분권의 종합실행계획

### 1) 지방분권의 비전과 목표

이명박 정부는 지방분권을 국가비전인 '선진일류국가 달성'에 있다고 보아 이를 실현하기 위해서 ①섬기는 정부, ②활기찬 시장경제, ③능동적 복지, ④인재대국, ⑤성숙한 세계국가 등 5개 국정지표 중에 '섬기는 정부' 분야를 주요 핵심과제로 선정하였다. 이에 따라 선진일류국가건설은 달성하기 위한 지방분권의 비전은 '창의와 활력이 넘치는 지역사회'로 정하고 다음의 4가지 목표를 설정하였다.

①주민 삶의 질 향상, ②지방자치 역량확대, ③지역경쟁력 강화, ④공동체 민주시민의식제고

### 2) 지방분권의 원칙과 전략

#### (1) 지방분권의 원칙

##### ① 보충성의 원칙

주민생활과 밀접한 권한과 기능은 지방자치단체에 배분하되, 지방자치단체가 수행할 수 없는 사항만 중앙정부가 직접 처리한다.

##### ② 자율성의 원칙

지방자치단체가 지역실정과 주민의견 등을 토대로 최대한 자유롭고 창의적으로 정책 결정 및 집행을 행한다.

##### ③ 포괄성의 원칙

중·대단위 사무(기능)를 중심으로 이양하고, 그 처리에 필요한 재원과 인력도 함께 이양한다.

#### (2) 지방분권의 전략

지방분권의 4대 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 전략을 마련하였다.

① 핵심과제의 우선적 성과 창출 : 분권과제 추진동력 확보

② 지방의 다양성과 책임성 확보 : 지방자치단체의 자율성과 권한에 걸맞는 자치역량과 성과창출 유도

- ③ 기능배분과 재원보장의 연계 : 분권의 효과성 제고
- ④ 관련기관/단체와의 협력강화 : 정치권, 중앙부처, 지방4대협의체, 학계 등의 참여/협력 확대
- ⑤ 국민의 참여와 공감대 확산 : 체계적인 교육과 홍보활동

### 3. 우리나라 지방분권 현황 및 문제점

우리나라의 지방분권은 지방자치단체가 국가의 단일성 내에서 국가로부터 일정한 자치권을 부여받아 그들의 자율과 책임으로 자치행정을 추구해 나갈 수 있도록 하는 단체자치적 논리 하에 존재한다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 관계설정에 대한 내용을 중심으로 일반적 현황(즉, 자치권, 국가와 지방자치단체간의 기능배분, 국가의 지방자치단체에 대한 통제 부문)을 살펴보고자 한다.

#### 1) 자치권

##### (1) 자치입법권

우리나라 헌법 제117조는 “지방자치단체는 ---법령의 범위 안에서 자치법규를 제정할 수 있다”고 규정하고 있고, 지방자치법 제22조에서도 “법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다”고 규정하여 법령 우위에 의한 조례제정권의 한계를 밝히고 있다. 이 경우 그 ‘법령의 범위 안에서---’의 뜻이 무엇인가가 주요한 의문이 되는데 ‘법령의 위임 하에서’ 또는 ‘법령에 근거하여’로 해석하는 경우가 많아 자치입법권의 범위는 그만큼 낮다고 볼 수 있다. 따라서 자치단체의 고유사무에 관하여는 ‘법령에 위반되지 않는 한도 내에서’ 조례를 제정할 수 있다는 의미, 즉 법령의 규정이나 입법취지에 저촉되지 않는 한 조례를 제정할 수 있는 것으로 받아들여야 한다는 것이 학계의 공통된 주장이다.

또한 지방자치법 제22조 단서에서 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 지방자치의 본질이 지방자치단체가 일정한 지역에서 자치적 재원과 자주적 결정으로 지역주민의 복지서비스를 창출한다고 본다면 당연히 권리제한과 의무부과를 수반하게 될 것이기 때문에 합당한 규정이라고 보기 어렵다는 것이다(하혜수·최영철, 2000 : 39).

또한 조례는 상급자치단체의 조례나 규칙에 위반해서는 아니 되는(지자법 제24조 : 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다 ; 제8조3항 : 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다) 상위법규 우위에 의한 조례제정권의 한계를 밝히고 있다. 이 경우 시·도가 단체위임형식으로

시·군·자치구에 위임한 사무의 경우에 특히 적용되는 것으로 기초자치단체의 자율적인 행정권 수행에 대한 제약으로 작용하고 있다.

## (2) 자치조직권

지방자치법은 헌법에 의거하여 지방의회의 조직과 권한, 의장·위원회, 자치단체장의 선거, 보조기관·소속행정기관·하부행정기관 등 지방자치단체의 조직의 대강을 규정하고 있으며, 그 밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 각 지방자치단체로 하여금 일정한 범위 안에서 자치입법, 의결 등의 형식으로 스스로 조직하거나 또는 조직에 참여할 수 있는 권능을 부여하였다(정세욱, 2005 : 167). 즉, 자치단체의 기구와 정원을 자치단체 스스로 배분할 수 있어야 하는 자치조직권은 그동안 지속적으로 강화하려는 노력에 힘입어 총정원제(1994)에서 표준정원제(1997)를 거쳐 총액인건비제(2007)를 채택하게 되었다. 그러나 그동안 지방자치단체의 비전이나 조직운영방침에 따른 자율적 조직체계의 구성이 어려웠고, 부분적으로 지방자치단체별 행정수요나 여건, 재정능력 등에 대한 고려가 부족한 획일적인 행정기구수를 부여한 조직으로 비판받고 있다(행정자치부, 2005 : 127).

## (3) 자치행정권

우리나라의 자치행정권에 대한 중앙정부의 관여와 감독은 매우 강한 것으로 나타나고 있다. 즉, 지방자치법에 의하면 주무부장은 지방자치단체장의 명령, 처분에 대한 취소·정지권, 위임사무 불이행에 대한 직무이행명령권 및 대집행권, 자치사무에 대한 감사권을 가지고 있어 자치행정권이 상대적으로 협소할 수 있다(정세욱, 2005 : 172-175).

## (4) 자치재정권

우리나라 지방세의 종목과 세율은 지방세법에 의해서만 정할 수 있고(헌법 제59조) 지방자치단체가 그 지역의 특수한 세원에 대하여 세목을 설치할 수 없게 하고 있다. 즉, 지방자치단체의 조례에 의한 법정외세제도를 인정하지 않고 있어 자치단체의 재정적 자주성이 미약한 실정이다.

## 2) 국가와 지방자치단체간의 기능배분

일반적으로 제기되고 있는 우리나라 기능배분의 문제점은 다음과 같다.

### (1) 추상적이고 개괄적인 사무배분원칙과 기준

지방자치법에 규정된 사무배분 원칙과 사무예시 등이 추상적이어서 현실성이 부족하고 대부분이 선언적인 규정으로 직접적 구속력을 확보하는데 미흡하다는 것이다(홍준현, 2001: 319).

## (2) 중복적 기능배분

광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분에 있어 광역자치단체 사무로 6개의 유형(광역적 사무, 통일적 사무, 연락/조정사무, 독자처리 부적당 사무, 대규모시설 설치/관리사무 등)을 규정하고 있으나 그 기준들이 모호하고, 기초자치단체에 대해서는 광역자치단체에 속하지 않는 잔여사무가 기초자치단체의 사무로 귀속된다고 하여 사무배분규정이 없는 형편이다. 단위사무를 광역자치단체나 기초자치단체 중에서 어느 한 계층에 배분하지 않고 양 계층에 똑같이 부여하여 사실상 중복적 기능배분을 조장하고 있다.

한편 단위사무를 어느 한 자치계층에게 총체적으로 배분하지 않고 이를 또 분할하여 광역자치단체와 기초자치단체에 배분하고 있어 각 자치단체의 권한과 책임이 모호하다. 이처럼 행정기능을 중복시켜 자치단체간의 권한다툼이나 책임회피현상을 조장시킬 뿐만 아니라 광역자치단체가 기초자치단체의 기능수행에 관여하게 되어 기초자치단체의 자치권이 침해받게 되어 있는 실정이다.

## (3) 획일적 기능배분

획일적 사무이양의 결정은 소극적 지방이양으로 귀착되는 폐단을 가져온다. 예컨대, 조직이나 인사에 관련된 권한의 이양을 요구하는 서울특별시에 대해 과거 내무부는 여타 광역자치단체도 따라서 요구할 것이라는 우려 때문에 권한이양을 거부하였다. 또한 동일한 사무에 대해서 자치단체간에 이양희망여부에 대해 상이한 견해를 갖고 있는 경우에는 사무가 지방으로 이양되는 것보다는 중앙에 존치하는 방향으로 결정나기 쉽다는 것이다(김재훈, 1996 : 89).

## (4) 자원과 기능의 불일치

중앙정부 사무의 지방이양에 있어 많은 경우 지방이양이 단순히 사무의 이양에만 그치고 자원과 인력이 뒷받침되지 않아 지방이양이 오히려 새로운 부담요인으로 작용한다는 것이다. 특히 기관위임사무는 지방자치단체가 현재 수행하고 있는 사무이기 때문에 이양대상사무로 이양심의회에 많이 상정되지만, 국고보조금이 수반되는 사무의 경우 지방자치단체들이 국고지원의 중단을 우려해 이양받기를 꺼려한다는 것이다(김재훈, 1998 : 18).

## 3) 국가의 지방자치단체에 대한 통제

중앙정부의 지방정부에 대한 통제는 '지방분권은 하나의 자치의 형태이지 독립의 형태가 아니다'라는 앙드레 드 로바데르(André de Laubadère) 교수의 명쾌한 논리에 입각하여 국가의 단일성 확보를 위해 일정한 범위 내에서 중앙정부의 통제기능이 인정될 필요가 있다(Laubadère, 1984). 다만 지방분권화에 부응하는 중앙통제의 정도가 어떠해야 하는가를 따져볼 일이다. 현행 지방자치법은 중앙정부에게 권고·지도·감독권(지자법 166조 / 167조), 시

정명령 및 취소·정지(지자법 169조), 직무이행명령 및 대집행권(지자법 170조), 감사권(지자법 제171조), 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 및 제소권(지자법 제172조) 등을 부여하고 있어 통제의 정도가 매우 강하다.

## 4. 지방분권과제

### 1) 이명박 정부의 분권과제

상기와 같은 맥락에서 이명박 정부는 4가지 지방분권 추진분야를 정하고, 이에 따라 20가지 주요과제를 제시하고 있다. 이를 단체자치/주민자치 관점과 행정적/정치적 관점의 분권 논리에 의해 고찰해 보면 다음 <표-1>과 같고, 참고로 초창기 참여정부의 그것은 <표-2>와 같다.

<표-1> 이명박정부 지방분권 추진 기본방향 및 주요과제

분야/기본방향/주요과제	단체자치/ 주민자치적 관점	행정적(1)/ 정치적(2) 관점
<b>1. 권한 및 기능재배분</b> 1) 사무구분체계 개선 2) 중앙행정권한의 지방이양 3) 특별지방행정기관 기능조정 4) 교육자치제도 개선 5) 자치경찰제도 도입	단체자치/주민자치	
<b>2. 지방재정 확충</b> 6) 국세와 지방세의 합리적 조정 7) 지방교부세제도 개선 8) 지방재정의 투명성/건전성 제고	단체자치	
<b>3. 자치역량강화</b> 9) 자치입법권 확대 10) 지방의회의 전문성/자율성 강화 11) 주민직접참여제도 보완 12) 지방선거제도 개선 13) 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단/평가 14) 지방자치행정체제정비	주민자치	
<b>4. 협력 및 공감대 확산</b> 15) 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 16) 분쟁조정기능 강화 17) 특별지방자치단체제도 도입/활용 18) 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 19) 자원봉사활동 장려/지원 20) 지방분권 홍보 및 공감대 확대	단체자치	

### (1) 사무구분체계 개선

①기관위임사무 정비 : 법령상 사무총조사(4,038개 법률, 42,316 단위사무) 결과 발굴된 지방이양 대상사무 6,011건 중 5,571건, 기관위임사무 1,527건 중 1,431건을 심의/추진하였다.

②새로운 사무구분체계 도입 : 기존 기관위임사무를 자치사무 또는 국가사무로 정비하고 국가사무 또는 자치사무로 분류하기 어려운 사무구분을 위해 (가칭) 법정수임사무를 도입하는 내용의 지방자치법 개정안을 마련하였다.

### (2) 중앙행정권한의 지방이양

지방의 실질적 권한강화를 위해 국가사무 481건을 이양확정(09년 이후 누계 1,178건)하였고 이양사무에 대한 행/재정적 지원방안을 마련 중에 있다. 그동안 지방이양사무의 양적인 증가에도 불구하고 이양사무에 대한 중앙행정기관의 법령개정과 행/재정지원 등의 후속조치가 미흡하여 지방에서 느끼는 지방분권의 체감도는 낮게 평가되고 있는 실정이다(지방분권추진위원회, 2010 : 21).

### (3) 특별지방행정기관 기능조정

2008년 2월 인수위는 이관검토대상 8개분야 선정하였다. 즉, 국도/하천, 노동, 보훈, 산림, 식/의약품, 중소기업, 해양/항만, 환경분야가 그것이다.

① 1단계 추진대상 : 3개분야(국도/하천, 해양항만, 식의약품)는 11개 법률 15개 시행령 개정 및 인력(208명)/재원(3,969억원)을 이관 완료하였다.

②2단계 : 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)는 기능/인력효율화 및 규제합리화를 위해 7개소의 지방환경출장소를 폐지하였고, 환경성평가제도개선, 산지관리제도개선 등을추진하고 있다.

### (4) 교육자치제도 개선

① 초/중등교육권한의 시/도교육청이양

② 지방교육행정체제 효율화 : 지방교육행정기관 인력/조직운영합리화를 위해 시/도인력 감축 및 재배치와 관련 시/도조례 개정(09.5), 지역교육청의 국/과 명칭을 지역여건에 따라 지원관/팀으로 변경할 수 있도록 '지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정'에 대한 개정을 완료(09.7).

③ 학교단위 교원채용 확대 : 교육공무원 임용령 개정(2010.1)하여 학교장의 교사 전입/전보 유예요청권 명시

④ 교육과정 개편 및 자율권 확대 : 교육과정선도학교(200개교) 및 혁신학교(60개교)를 지정 운영

⑤ 교육자치와 일반자치의 연계/협력체제 구축 : 지방교육행정협의회 활성화를 위한 조례 제정 요청

## (5) 자치경찰제도 도입

지방행정체제개편과 연계한 '자치경찰법안' 수정방향 검토, 자율통합시 실태조사 및 자치경찰제 도입모델연구, 제주자치경찰운영실태 조사 및 운영성과 분석 등 추진

## (6) 국세와 지방세의 합리적 조정

- ① 지방소득/소비세 도입
- ② 세목체계 간소화(16개--11개) 및 지방세법분법(지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법), 세원불균형 완화
- ③ 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대, 화력발전에 대한 과세 추진

## (7) 지방교부세제도 개선

분권교부세 기한연장(2009년에서 2014년)을 위한 지방교부세법 개정 완료하였고, 분권교부세 대상사업 중 유사중복/목적달성 사업의 통폐합(149개--90개) 등을 통해 절감된 예산(510억원)을 사회복지분야로 지원하는 등의 제도개선을 추진하였다.

## (8) 지방재정의 투명성/건전성 제고

- ① 예산회계 결산 및 재무회계 결산 차이조정
- ② 지방정부회계의 특성을 고려한 재무분석지표 공시

## (9) 자치입법권 확대

- ① 조례제정근거부령 정비 : 44건 중 9건 완료 : 수산업법 등 법률 7건, 시행규칙 2건
- ② 조례제정권 확대 추진 : 실제 지방자치단체에서 수행하는 사무임에도 불구하고 조례제정이 원칙적으로 불가능했던 기관위임사무를 폐지하고 새로운 사무구분체계를 도입
- ③ 조례청구권자 확대 : 국내거주 외국인과 재외국민도 지방자치에 참여할 수 있도록 지방자치법을 개정하였다. 즉, 조례제정 및 개/폐청구권을 부여하여 자치입법의 참여 폭을 확대

## (10) 지방의회 전문성/자율성 강화

- ① 지방의원 공무국외여행 심사강화
- '지방의회의원공무국외여행규칙' 개정하도록 권고하였다.

## ②의정기능활성화

지방의원 겸직대상 확대하고 소관 상임위원회 직무와 관련된 영리행위를 제한하는 내용을 주요골자로 하는 지방자치법을 개정하였다(2009.4.1).

지방의원 윤리강화를 위한 지방자치법개정안(국회계류중)에 대한 대응, 지방의원 의정활동 지원메뉴얼제작/배부(2010.6), 지방의회 사무직원 인사권독립방안 연구 추진

## (11) 주민직접참여제도 보완

### ① 주민투표권 확대

2009년에 주민투표법과 지방자치법을 개정하여 투표연령 하향조정(20세--19세) 및 재외국민 등에 대한 청구권부여 등의 성과를 달성하였다.

### ② 주민소환제 개선안 마련

주민소환청구사유 제한, 청구요건 완화, 소환결정 확정요건 완화여부 등 주요 쟁점사항 검토

## (12) 지방선거제도 개선

①공직선거법 개정(2010.1) : 선출직공무원의 사직방지를 위해 다른 공직입후보를 위해 사직한 국회의원 등의 본인 사직으로 인한 보궐선거출마금지를 주요내용으로 함

②제5회 지방선거 대비 시/도의원 선거구획정 지원

## (13) 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단/평가

2009년 온라인평가시스템도입에 이어 2010년에는 핵심시책위주로 평가대상최소화(50개시책 190개 지표--40개시책 110개 지표), 평가일정 단축(5개월--4개월), 실적증빙자료의 최소화 등으로 지방자치단체 평가부담을 완화하고 고객체감도 조사 및 정성지표확대로 수요자중심의 평가가 되도록 하였다.

## (14) 지방자치행정체제정비

'지방행정체제개편에 관한 특별법'제정(10.9)으로 지방행정체제 개편 추진의 법적근거를 마련하였으며, 통합창원시 설치법 제정(10.3) 및 출범(10.7)으로 가시적 성과를 보았다.

## (15) 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화

시/도지사회의 개최(연2회), 행정안전부장관 주재 시/도 부단체장회의 개최(연12회), 주요 국정시책의 원활한 지방구현을 위한 국정설명회 개최(10.1 5938명), 지방건의사항 321건 중 131건을 처리하였다.

## **(16) 분쟁조정기능 강화**

‘(가칭)사회갈등관리기본법안’ 입법추진 및 지방자치단체의 갈등/분쟁 사전예방 및 해결지원을 위한 제도개선방안 연구용역을 추진하였고(10.5-9), 중앙분쟁조정위원회 운영세칙을 개정하여(10.5) 이해관계의 다툼이 없는 사항에 대한 서면심의 근거를 마련하였으며, DB관리시스템운영으로 갈등/분쟁의 체계적 효율적 관리기반을 마련하였다.

## **(17) 특별지방자치단체제도 도입/활용**

시/도의 출장소나 조합형태로 운영되는 현 경제자유구역청의 조직체계선진화를 위해 경제자유구역 특별법개정안 국회제출(10.12)

## **(18) 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선**

### **① 인사교류활성화**

지방자치단체간 인사교류활성화를 위한 ‘지방공무원임용령’개정(10.4), 지방공무원 인사교류 운영지침 제정/시행(10.4)으로 인사교류활성화 법적근거 확보

### **② 교육훈련제도 개선**

지방공무원 국외훈련 행정안전부 협의절차를 폐지하고 장기교육 결원보충기간을 단축(1년→6개월)하였으며, 6급이하 국내훈련 계획수립권한을 시/도에 이양하였다. 지방5급 승진후보자 기본교육을 시/도에서 자체적으로 실시할 수 있도록 하였다(시/도교육원에서 개설/운영하고 있음).

## **(19) 자원봉사활동 장려/지원**

중앙자원봉사센터 설치(10.6)/운영, 자원봉사 통합포털시스템 구축(‘1365’), 자원봉사 코디네이터 지원, 자원봉사자 보험가입지원(10.1-12 : 1,676백만원) 등 자원봉사인프라 및 네트워크를 구축하였다.

## **(20) 지방분권 홍보 및 공감대 확대**

지방순회 특강(10회), 심포지엄(10.3), 성과보고대회(10.11), 지방분권관련 학회 및 지방4대협의회 등과 간담회 등을 통해 지방분권축진을 위한 정부의 의지, 노력 등 홍보를 강화하였다.

## **2) 참여정부의 초기 지방분권과제**

참여정부는 그동안 추진되었던 우리나라의 지방분권화가 중앙부처의 이기주의와 개별적 단위사무 위주의 단편적 이양으로 실질적 지방분권을 기대하기 어려웠고, 시민단체와의 유기

적 협력관계가 미약하여 국민적 공감대 형성을 이끌어내는데 한계를 드러내었다고 보고 있다. 게다가 자치조직권 등 자치역량을 강화하기 위한 제도적 개선의 노력이 미흡하였고, 지방재정 기반의 취약 내지 불균형과 재정집행의 자율성 제약, 지방정부 스스로의 책임성 확보와 자체혁신 노력이 부족하였다고 진단하였다. 따라서 과거 정부의 분권화는 종합적이고 체계적인 지방분권 추진이 미흡할 수밖에 없었고, 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과가 미약하였다고 평가하고 있다.

이러한 분석(자체평가)에 기초하여 참여정부는 7가지 지방분권 추진 기본방향을 정하고 이에 따라 20가지 주요과제(후에 47개 과제로 확대)를 제시하였다.<sup>2)</sup> 이를 단체자치/주민자치 관점과 행정적/정치적 관점의 분권논리에 의해 고찰해 보면 다음 <표2>와 같다. 즉, 참여정부 지방분권 추진기본방향 및 주요과제 1. 2. 3은 단체자치적 관점에서, 4. 6은 주민자치적 관점에서, 5. 7은 단체자치와 주민자치적 관점이 혼합되어 있는 것으로 분류해 볼 수 있다. 더 구체적으로 보면 5는 강한 주민자치적 관점에 단체자치적 측면이 첨가된 경우이고, 7은 강한 단체자치적 관점에 주민자치적 측면이 중복된 경우이다. 이를 정치적 / 행정적 관점에서 살펴본다면 대체로 정치적 측면은 주민자치를 반영하고 있고 행정적 측면은 단체자치를 반영하고 있다고 볼 수 있지만 단체자치적 측면이 강한 1) 2) 3) 4) 8) 9) 10)의 경우는 정치적, 행정적 두 가지 측면을 함께 공유하고 있다고 볼 수 있을 것이다(표2 참조).

2) 더 나아가 지방분권5개년 종합실행계획을 보면 다음과 같이 47개 분권과제를 제시하고 있다. 이 중 정부혁신 지방분권위원회 주관과제가 7개, 위원회 역점과제가 9개, 부처 주관과제가 31개였다(지방분권위원회, 2005 : 42-45).

1. 중앙-지방정부간 권한재배분 : 사무구분체계개선, 중앙행정권한의 지방이양, 대도시특례제도 강화, 제주특별자치도 추진, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 기능조정, 지방분권화 지표개발 및 분권 수준측정제도 도입, 자치단체 관할구역 합리적 조정, 지방분권특별법 제정
2. 획기적 재정분권의 추진 : 지방재정력 확충 및 불균형 완화 : 지방교부세법정을 단계적 상향조정, 지방교부세제도 개선, 국세와 지방세의 합리적 조정 ; 지방세정제도 개선 : 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세 과표현실화, 지방세 비과세/감면축소 ; 지방재정의 자율성 강화 : 국고보조금정비, 지방예산편성지침폐지 및 보완, 지방채발행승인제도 개선, 지방양여금제도 개선 ; 지방재정운영의 투명성/건전성 강화 : 지방재정평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성/건전성 강화
3. 지방정부의 자치행정역량강화 : 지방자치권 강화 : 자치입법권 확대, 자치조직권 강화, 분권형 도시계획체계 구축 ; 지방정부내부혁신 및 공무원 역량강화 : 지방자치단체 자체혁신체계 구축, 지방공무원 교육훈련혁신, 지방공무원 인사제도 개선, 지방자치단체 인사공정성 제고, 중앙-지방간 인사교류 활성화
4. 지방의정활성화 및 선거제도 개선 : 지방의정활동 기반강화(지방의회 의결권 강화, 보수체계 개편, 회기, 상임위 제도 개선, 의회소속 직원 인사제도 개선, 지방의원 전문성/책임성 제고 등), 지방선거제도 개선(공영제 강화, 후원회제 도입, 선거구제 합리적 개선, 정당참여제도 개선, 임기 중 선거출마사퇴 개선, 지방선거 투표참여 제고 등)
5. 지방정부의 책임성 강화 : 자치단체에 대한 감사체계 구성, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제도 도입, 주민소환제도 도입, 자치단체에 대한 평가제도 개선
6. 시민사회 활성화 : 조례 제/개폐청구제 개선, 주민자치제도 개선, 자원봉사활동 장려/지원, 지역 내 전문가의 정책과정 참여 확대, 주민투표제도 도입
7. 협력적 정부간 관계 정립 : 중앙-지방정부간 협력체계 강화(협의조정기능강화, 자치단체의 국정참여 활성화 등), 지방정부간 협력체계 강화, 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능강화

**<표-2> 참여정부 초기 지방분권 추진 기본방향 및 주요과제**

기본방향/주요과제	단체자치/ 주민자치적 관점	행정적(1) /정치적(2) 관점
1. 중앙-지방정부간 권한재배분 1) 지방분권추진기반 강화 2) 중앙권한의 획기적 지방이양 3) 지방교육자치제도 개선 4) 지방자치경찰제도 도입 5) 특별지방행정기관 정비	단체자치	(1)+(2) (1)+(2) (1)+(2) (1)+(2) (1)
2. 획기적 재정분권의 추진 6) 지방재정력 확충 및 불균형 완화 7) 지방세정제도 개선 8) 지방재정의 자율성 강화 9) 지방재정운영의 투명성·건전성 확보	단체자치	(1) (1) (1)+(2) (1)+(2)
3. 지방정부의 자치행정역량강화 10) 지방자치권 강화 11) 지방정부 내부혁신 및 공무원역량강화	단체자치	(1)+(2) (1)
4. 지방의정활성화 및 선거제도 개선 12) 지방의정활성화 13) 지방선거제도 개선	주민자치	(2) (2)
5. 지방정부의 책임성 강화 14) 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립 15) 지방정부에 대한 평가제도 개선	주민자치/단체자치	(2)+(1) (2)+(1)
6. 시민사회의 활성화 16) 다양한 주민참여제도 도입 17) 시민사회활성화 기반강화	주민자치	(2) (2)
7. 협력적 정부간 관계 정립 18) 중앙-지방간 협력체제 강화 19) 지방정부간 협력체제 강화 20) 정부간 분쟁조정기능 강화	단체자치/주민자치	(1)+(2) (1)+(2) (1)+(2)

### III. 발전적 검토 : 미래과제

#### 1) 지방분권의 목표와 전략

우리나라의 지방분권정책이 소기의 성과를 내기 위해서는 그동안 중앙집권정책이 얼마나 많은 폐해점이 있었는가를 정확하게 진단하고 이를 국민들에게 소상히 알리고 교감(소통)하여 우리나라가 선진국가로 발돋움하기 위해서는 분권정책으로 갈 수밖에 없는 논리를 제공해야 한다. 그런 과정에서 그동안의 참여정부에서 수행한 분권정책을 정확히 진단해야 한다. 어떤 배경에서 어떠한 정책이 입안되었고 어떠한 과정을 거쳐 어떤 결과(성과 유무 판단)를 내고 있는가를 분석하여야 한다. 이를 바탕으로 이명박정부에서 성공적으로 이끌 수 있는 가시적 분권과제(새로운 과제, 지속적 과제)를 제시해야 한다.

그런 맥락에서 우리나라 지방분권의 기본이념 및 방향을 국가체제와의 관계 속에 큰 틀 안에서 제시해 주고, 그에 따른 하위 목표 및 원칙 등이 제시되어야 할 것이다. 예컨대, 우리나라 지방분권의 기본 논리를 단일국가체제의 틀 속에서 제시해주어야 한다. 우리나라는 단일국가체제를 유지해온 민주공화국이기 때문이다. 즉, 우리나라의 지방분권은 연방국가체제가 아닌 단일국가체제 속에서의 지방분권을 추진한다는 원칙을 제시해 주어야 한다. 그럼으로써 단일국가가 채택하는 분권의 논리를 명확히 할 수 있기 때문이다. 예컨대, “우리나라는 ‘대한민국 공화국의 불가분성(indivisibilité de la République Korea)’과 주권불가분성(indivisibilité de la souveraineté)에 기초하여 국가의 단일성원칙을 존중하는 지방분권화여야 한다”는 사실을 밝혀주어야 한다. 따라서 국가의 단일성(통일성) 내에서 지방자치단체의 다양성을 확보해나가는 지방분권 국가임을 천명할 수 있는 것이다.

#### (1) 분권목표 : 지방자치단체의 자율행정보장, 국가와 자치단체간의 협력보장, 새로운 주민의 창출(주민의 권리확충강화, 의무강화),

그동안 국가의 지방자치단체에 대한 통제·감독 부문이 지나쳐 자치단체의 자율성을 보장하기엔 일정한 한계가 있다. 무엇보다 지방자치의 성공의 열쇠는 어떻게 하면 자치단체의 자유스러운 행정을 보장할 수 있는가에 달려 있다. 따라서 자율행정을 근간으로 하여 분권과 참여의 논리가 적용되는 지방자치법을 제정해야 할 것이다. 그런 배경에서 중앙집권적인 논리로서 규정하고 있는 법령으로서의 논의를 법률로서의 논의로 이끌어가야 할 것이다. 그동안 지방분권은 국가의 정책이 지방에서 수용되지 못하고 지역이기주의 매몰되어 갈등을 양산해내는 측면이 많았다. 이는 그동안의 지방자치가 지방자치단체의 자율과 책임이라는 논리에서만 접근되었지 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간 협력차원에서는 소홀했다는 면을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 협력보장이라는 분권목표가 설정되어야 한다.

또한 분권사회에 맞는 성숙한 주민의 창출을 도모해야 한다. 매년 자기이익에 반하면 비판

만하는 고객지향적인 주민에서 국가와 자기 자치단체의 공익을 생각할 수 있는 성숙한 가치 지향적인 새로운 주민으로서의 변화를 이끌어 내주어야 한다. 아무리 많은 분권제도를 법과 함께 내놓는다 하더라도 공익적 사고에 가치지향화된 공동생산자로서의 주민이 존재하지 않는다면 모두 허상이 되고 만다. 따라서 새로운 주민의 창출을 모색해야 하는 바 시민교육을 어떻게 정립하여(시민주도, 정부지원) 활성화 시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다.

## (2) 지방분권개혁방향 및 과제

위와 같은 배경에서 이제 출범 1년이 지난 우파 이명박 정부는 지속적으로 지방발전과 균형발전을 담보해 낼 수 있는 실용지향적 지방분권개혁을 추진해야 할 것으로 본다. 이를 위해 우선 국정운영의 통합을 유지할 수 있는 지방분권정책을 제시해야 한다. 전국 246개 지방자치단체에서 발생하는 정치/경제/사회 전반에 걸친 문제를 <내치>차원에서 종합적으로 조정하여 통치권의 정치적 부담을 완화시켜 줄 수 있어야 하기 때문이다. 그리고 지방행/재정 등을 총괄적으로 지원/관리하여 국정과 지방행정을 통합/조정해야 한다. 이는 정부와 소속정당을 달리하는 지방자치단체장 출현시 예상되는 국정표류를 차단하고 국가 주요정책 사업을 지속적으로 추진해야 하기 때문이다. 이러한 맥락에서 우리나라에 합당한 중앙-지방자치단체간의 바람직한 관계를 설정해야 한다. 즉, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와의 관계가 국가의 통일성 내에서 유기적인 협조 내지 연계성 있는 분권화를 도출해야 한다. 국가의 지배논리가 너무 강해서도 아니 되지만 지방의 독립적 논리가 너무 강해서도 아니 된다는 것이다. 환언하면 국가와 지방자치단체가 따로 격리되어 지방행정을 수행하는 것은 바람직하지 않다는 사실이다. 그런 측면에서 지방의 문제가 국가의 문제가 될 수 있으며, 국가의 문제가 지방의 문제가 될 수 있다는 현실에서 서로 통합의 논리에서 분권화를 조명해야 한다. 이러한 배경에서 그동안 논의되었던 광역지방자치단체장의 국무회의 참석제도(국정을 시도지사와의 협의)는 긍정적이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 정치적 측면에서의 연계성을 강화하는 차원에서 지역의 지방의회가 국회와의 연계성을 가지면서 지방행정을 펼쳐나갈 수 있는 제도적 보완을 고민해야 한다. 그런 차원에서 “생산적 지방자치, 통합적 국정관리, 고품질 주민서비스”를 통한 “저비용 고효율의 지방자치” 모델을 구축해야 할 것이다. 이를 통해 국정운영의 효율성을 증진시켜 지방의 발전과 국가의 발전이 선순환하는 실천적 지방자치의 틀을 만들어 갈 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 행정역량 및 책임성을 강화하는 지방분권개혁이어야 한다. 중앙행정권한의 지방이양을 추진하고, 재정자립도를 제고하며, 지방인사의 공정성과 개방성을 확대해 나가야 한다. 그런 배경에서 행정안전부는 지방분권의 촉진자 내지 담보자로서의 역할을 수행하여야 한다. 지방자치단체의 자율성을 확보하기 위해서는 국가가 지방자치단체에게 자치권을 확대해 주어야 하는 것도 필요하지만 이와 더불어 그동안 지방자치단체에게 행했던 강력한 중앙통제의 계급을 바꿔주어야 한다. 이명박정부(신 지방분권)하의 통제방식을 설정해야 하는 이유이다.

- 권력적/사전적 통제의 폐지
- 행정법원에 의한 적법성의 통제
- 감사원(지역감사원)에 의한 예산/회계의 적법성 통제

셋째, 주민자치적 측면을 강화한 지방분권개혁이 되어야 한다. 그동안 주민참여, 주민통제 지향적인 지방민주주의를 추구하려고 노력하였지만 집단이기적인 주민 앞에 그 효과가 상쇄되었다. 따라서 이제 주민의식과 역량을 제고할 수 있는 장치가 필요하다. 고객지향적이고 수요자중심의 논리에서 만들어 놓은 주민의 형상에서 행정서비스의 공동생산자(co-producer)로서 함께 책임질 수 있는 성숙한 주민의식과 역량을 구축해 내어야 한다. 직접민주주의의 강화는 지역주민이 자기 자치단체의 정책결정, 집행에 대해 직접적 표현의 능력을 가질 때 비로소 지방분권이 실현될 수 있다는 사고에서 출발한다. 따라서 지방자치단체는 결정적 주민투표(réferendums décisionnels)를 조직할 수 있도록 해주어야 한다. 이는 지방자치단체의 권한에 관계되는 사안에 대해 단지 자문적 성격에 그치는 것이 아니라 확정적 결정을 부여할 수 있는 것으로 발전되어야 한다.

## 2) 분권의 적정성 판단기준

참여정부에 이은 이명박 정부의 과제는 효율적인 작은 정부를 추진해야 할 것이며, 그에 따른 조직개편이 이루어져 성과 있는 조직으로 거듭나 국가경쟁력을 제고할 수 있어야 할 것이다. 그렇게 하기 위하여 국가는 그 경영논리의 방식을 분권체계로 설정해야 한다. 그것도 국가의 통일성 내에서 지방자치단체의 다양성을 함께 추진 할 수 있는 분권체계를 재설정해야 한다. 여기에서 우리는 국가의 통합성 확보의 필요성을 제고하고 그동안의 잘못된 분권내용을 바로잡아 지방과 국가가 상생 발전할 수 있는 국가와 지방자치단체간의 새로운 관계모형을 제시해야 한다. 여기에서 우리는 행정안전부의 위상이 새롭게 정립되어야 하는 당위성을 찾을 수 있을 것이다.

이러한 배경에서 지방분권화가 어떠한 방향에서 어떠한 내용으로 설정되어야 하는가를 몇 가지 적정성 판단기준에 따라 제시하고자 한다(<표-3> 참조).

**<표-3> 지방분권의 적정성 판단기준 : 행안부 역할내용**

적정성 판단기준	내용
1) 국가와 지방자치단체간의 연계	단일국가체계 하에서의 지방분권(상생협력의 관계) 분권촉진기능, 지방대변기능
2) 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도/감독	지방분권에 부응하는 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 분권촉진기능
3) 지방자치단체에 대한 중앙정부의 기능배분	기능이양 분권촉진기능
4) 주민참여, 주민통제	지방민주주의 강화
5) 지역이기주의에 따른 지방행정의 비효율성 극복	지방자치단체의 자치역량 제고 지방대변기능
6) 민선자치단체장-지방의회의원의 부정부패에 따른 지방행정의 신뢰성 상실 극복	지방자치단체의 자치역량 제고 지방대변기능
7) 사회계층의 다원화에 따른 계층간의 갈등, 불균형적인 지역발전으로 인한 지역갈등극복	지방자치단체의 자치역량 제고 지방대변기능

### 3) 지방분권과제 추진일정(로드맵)

우리나라의 지방분권정책이 소기의 성과를 내기 위해서는 그동안 중앙집권정책이 얼마나 많은 폐해점이 있었는가를 정확하게 진단하고 이를 국민들에게 소상히 알리고 교감(소통)하여 우리나라가 선진국가로 발돋움하기 위해서는 분권정책으로 갈 수밖에 없는 논리를 제공해야 한다. 그런 과정에서 그동안의 참여정부에서 수행한 분권정책을 정확히 진단해야 한다. 어떤 배경에서 어떠한 정책이 입안되었고 어떠한 과정을 거쳐 어떤 결과(성과 유무 판단)를 내고 있는가를 분석하여야 한다. 이를 바탕으로 이명박정부에서 성공적으로 이끌 수 있는 가시적 분권과제(새로운 과제, 지속적 과제)를 제시하고 추진근거, 추진주체, 기대효과(성과지표), 추진일정, 과제점검 등을 담은 로드맵을 구체적으로 제시해야 한다(예 : 표4 참조). 이명박정부의 분권과제를 몇 개의 대과제로 묶어 대분류할 수 있다(( )은 참여정부에서 사용한 어휘임).

**<표-4> 지방분권과제 추진일정**

대분류	세부과제명 (a:새로운 과제, b:지속적 과제)	추진근거 (특별법)	추진주체 (기관)	기대효과 (성과지표)	추진일정	과제점검
1. 중앙-지방(정부)간 합리적 역할 배분	1) 2) 3)					
2. 주민밀착형 행정서비스 확대(시민사회활성화)	1) 2) 3)					
3. 지방재정력 확충(획기적 재정분권의 추진)	1) 2) 3)					
4. 자치행정역량 강화(지방정부의 자치행정역량강화)	1) 2) 3)					
5. 협력 및 공감대 확산(협력적 정부간 관계정립)	1) 2) 3)					

#### 4) 지방분권의 방법

그리고 중요한 것 중 하나는 지방분권을 어떠한 방법으로 수행하느냐에 대한 답을 제시해 주어야 할 것이다. 그런 측면에서 우리의 지방분권은 국가와 지방자치단체간의 관계에서 비롯되는 여러 방법들도 중요하지만 주민의 지방자치단체에의 참여와 그들에 의한 자율행정추구가 참여정부의 지방분권 추진계획의 기본방향인 까닭에 다음과 같은 방법에서 분권의 방향을 설정해 주어야 할 것이다(후술, 분권 정책과제). 즉, “대한민국의 지방분권은 주민대표 기관(지방의회, 지방자치단체장)과의 대화와 협의를 기본으로 한다”가 그것이다. 이와 더불어 지방분권 추진전략은 다음과 같은 방향에서 모색되어야 한다.

#### 5) 국가와 지방자치단체와의 관계 재정립

##### (1) 국가의 지방자치단체에 대한 통제

지방분권의 논리 하에 국가와 지방자치단체와의 관계를 재정립해야 한다. 그런 측면에서 권한 재배분 문제도 중요하지만 국가의 지방자치단체에 대한 통제문제는 매우 중요한 과제가 된다. 지방자치단체에게 아무리 많은 자치권을 부여하고 권한 이양을 한다 하더라도 중앙정부의 강한 통제가 지속되는 한 지방분권은 그 실효성을 상실할 수밖에 없기 때문이다. 특히 그동안 우리나라의 지방자치단체에 대한 중앙정부의 강한 통제는 지방자치를 황폐하게

하는 가장 주요한 요인이었음을 상기해볼 때 더욱 그렇다. 따라서 중앙정부나 광역자치단체가 광역, 기초자치단체에 행하는 통제계임을 보다 분권화의 논리에 부응한 통제로 바꾸어 주어야 한다. 즉, 지방자치단체에 대한 국가의 통제는 지방자치의 이념을 존중하는 방향에서 자치단체의 자율적 통제장치가 제대로 기능하지 않을 때에 한하여 행사하도록 해야 할 것이다. 따라서 다음과 같은 방향에서 이루어져야 할 것으로 본다.

첫째, 기관위임사무의 경우 국가의 통제가 불가피하다고 볼 수 있으나 자치사무에까지 법령위반여부에 대해서 국가나 광역자치단체가 판단하는 것은 무리가 있다. 따라서 자치사무에 대해서는 사법부에 의해 보다 중립적으로 법령위반여부를 판단하도록 해야 한다. 이와 함께 자치단체장의 행위에 대한 판단은 일반행정문제는 사법부에서 재정문제는 회계감사원(감사원)에 판단하도록 하는 합법성 통제에 충실해야 한다. 즉, 단체장의 작위 또는 부작위가 위법이라고 인정될 때에는 주무부장은 그 내용이 행정에 관한 것이라면 이를 취소/정지시키거나 또는 이행을 강제하는 판결을 구하는 소를 법원에 제기하고, 예산 및 재정에 관한 것이라면 회계원(감사원)에 청구하여 각각 그 판단에 따르게 한다.

둘째, 주무부장이 자치행정에 대한 합목적성의 통제를 못하도록 해야 한다. 자치행정의 내용이 공익에 부합되는가, 공익을 해할 우려가 있는가, 합목적적인가의 여부에 대하여는 중앙정부(주무부 장관)가 관여하지 않도록 하며 당해 집행기관, 지방의회 및 주민통제에 의하도록 해야 한다.

## (2) 지방자치단체의 자율성 확보와 책임성을 강화해 줄 수 있는 기능배분<sup>3)</sup>

### ① 포괄적 규정주의와 예시적 열거주의의 절충

국가와 지방자치단체간의 기능배분은 포괄적 규정주의를 원칙으로 하고 각 지방자치단체의 전문성을 고려하여 예시적 열거주의를 보완적으로 채택하여 양 제도의 장점을 활용해야 할 것이다. 이를 통해 지방자치단체 권한의 확대와 명백한 권한배분을 동시에 추구할 수 있기 때문이다.

### ② 각 자치단체의 고유한 기능적 임무를 활용한 기능배분

지방자치단체의 권한 영역의 각각은 객관적, 지리적 성향에 따라 이전되어야 할 것이다. 즉, 근접성 혹은 이를 행사할 수 있는 기술적 능력, 채택된 지방정치/행정구조에 따라 행사되어야 할 것이다. 마찬가지로 각 지방자치단체의 영역은 고유한 그들의 기능적 임무를 고려해 주어야 할 것이다.

### ③ 자유스러운 행정(자치행정)구현에 부응하는 기능배분체계

국가와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분은 자유스러운 행정을

3) 여기에서는 프랑스 우파정부가 1982년 좌파정부의 지방분권화의 보완으로 제시하고 있는 새로운 기능배분에 시사점을 얻어 고려해야 할 사항을 제시하고자 한다.

어떻게 하면 구축할 수 있겠는가의 논리에서 기능배분의 원칙을 설정해야 할 것이다. 예를 들면 지방자치단체간의 감독금지원칙, 총체적 이양의 원칙 등이 제시되는 것이 바로 그것이다.

#### ④ 명백하고 확장된 권한의 추구가 가능한 기능배분

명백한 기능배분과 확대된 권한을 향유하기 위해서 총체적 이양의 원칙과 권한의 유연한 배분이 가능해야 한다. 따라서 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간의 계약화를 통해 보완적으로 권한배분의 유연성을 확보할 수 있을 것이다.

#### ⑤ 보충성의 원칙을 존중하는 기능배분

지방자치단체의 권한은 주민의 가장 가까운 수준에서 가장 효과적으로 행사될 수 있는 차원에서 배분되도록 해야 한다. 즉, 지방자치단체는 지방자치단체 각 계층에 가장 효율적으로 사용될 수 있는 권한의 총체를 결정하는 권한을 가지게 한다. 이 보충성의 원칙(principe de subsidiarité)은 또 한편으로는 주민에게 가장 가까운 수준에서 권한의 유사한 그룹으로 이전하게 할 수 있다.

#### ⑥ 권한의 점진적 이양

권한의 이양은 이양을 지방자치단체의 능력과 이양할 사무의 종류와 양 등을 고려하여 이양시기를 점진적으로 시행하여야 할 것이다.

#### ⑦ 지방분권을 보완하는 차원에서의 기능배분

전 정부에서 추구하지 못했던 혹은 추구하였으나 성과가 나타나지 않았던 지방분권의 내용을 완전하게 하는 방향에서 기능배분이 모색되어야 할 것이다.

#### ⑧ 국가와 지방자치단체간의 연계성 확보 및 주민참여효과를 극대화하는 기능배분 // 근접성과 연계성(응집성, 조화성)의 요구에 부응한 기능배분

기능배분은 국가와 지방자치단체가 연계성을 가지고 주민참여의 효과를 극대화하는 방향에서 수립되어야 할 것이다. 주민의 근접성을 강화하는 지방행정이 가능한 기능배분을 추구해야 한다.

#### ⑨ 지역균형발전을 고려한 기능배분

국가와 지방자치단체, 지방자치단체간의 기능배분은 중앙집권체제와 과도한 도시집중이 만들어 놓은 갈등구조를 해결하는 지역균형발전의 틀 속에서 설정되어야 한다. 이러한 배경에서 국가와 지방자치단체간에, 다른 지방자치단체간에 상생·보완·협력하는 지역균형발전을 도모해야 한다. 즉, 예를 들어 '프랑스 신도시(les villes nouvelles) 개발은 대도시 주변의 도

시로서 무정부적 발전에 대처하고 부정적인 도시화진전(도시중심부에 너무 많은 인구집중)에 따른 균형적인 도시창출에 두었다. 파리지역의 경우 1965년의 도시계획안에 의하면 8개 도시를 예견하고 있었는데, 그 중에서 5개만이 최종적으로 채택되었다. 파리 주변으로는 Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines 도시가 있고, 지방에는 Lille-Est, Le Vaudreuil pres de Rouen, L'Isle-d'Abeau pres de Lyon, Rives de l'Etang de Berre(Fos) pres de Marseille가 있다.

## 6) 지방자치단체의 정치/행정체제

우리나라의 지방분권의 논리가 국가의 단일성 체계 내에서 지방자치단체의 다양성을 추구하려는 것이라면 국가와 지방자치단체의 논리가 동시에 작용하는 이중정치·행정체제를 모색하여야 할 것이다. 즉, 한편으로는 국가중심의 논리에서 지방행정을 수행하려는 고리가 있어야 할 것이고(분산행정), 한편으로는 지방자치단체중심의 논리에서 해당지역의 사무를 자율과 책임 하에 지방행정을 수행하려는 틀을 만들어야 한다(분권행정). 요컨대, 지방분권이라 해서 지방자치단체의 자율성과 책임성만을 강조하는 지방자치단체중심의 일방적인 분권이 되어서는 곤란하다. 따라서 국가와 지방자치단체가 주민과 시민사회와 함께 하는 정치·행정적 통합적 분권을 이루어내야 할 것이다. 이러한 맥락 하에서 참여정부는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 그렇게 될 때 협력적인 중앙-지방정부간 관계를 정립할 수 있을 것으로 본다.

### (1) 중앙-지방정부간 협력체제의 강화

지방의 의사가 중앙에 전달되도록 하는 제도를 정치·행정적 측면에서 강구할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 정치적 측면에서는 지방의원과 국회의원이 함께 국가의 문제와 지방의 문제를 상의할 수 있는 정치적 장을 마련해야 하고, 행정적 측면에서는 지방자치단체장의 국정참여방안이 모색되어야 한다. 같은 맥락에서 지방정부간 협력체제도 정치·행정적으로 연계가능한 장치를 모색할 수 있을 것이다(예 : 프랑스 특별지방자치단체 활용).

### (2) 특별지방행정기관의 국가대표기관에 의한 단일화

국가의 중앙서비스는 행정의 욕구를 충족시키기에 충분하지 못하기 때문에 지역적으로 다른 지점의 연계 필요성은 불가피하다. 이런 측면에서 중앙행정서비스를 지방자치단체에 제공하는 방식으로 특별지방행정기관을 활용하게 된다. 다만 지방자치단체의 자율과 책임을 가지고 행정서비스를 주민에게 제공하는 과정으로 지방자치를 이해한다면 특별지방행정기관을 지방자치단체에 통괄되도록 하여야 할 것이다. 그리고 특별지방행정기관을 총체적으로 관리할 수 있는 국가행정의 책임자를 지명하여 업무를 추진하게 할 필요가 있다. 국가행정을 대표하는 인사가 지방자치단체장이 될 수도 있고 아니면 새로운 국가대표로서의 장을 생각할 수도 있다.<sup>4)</sup>

4) 이러한 배경에서 프랑스의 도지사(국가대표)제도를 고찰해야 한다. 1982년 프랑스의 지방분권법은 도지사의

### (3) 다양한 지방자치단체 기관구성형태의 자율적 선택

현행 지방분권로드맵은 지방자치단체의 정부구성형태에 대한 언급이 없다. 의결기관과 집행기관과의 권력의 분장관계를 어떻게 해야 할지 각 지역의 특성에 맞는 조직구성을 할 수 있도록 해 주어야 한다. 따라서 확실적인 기관대립형 정부조직을 지양하여 기관통합형, 의회-관리관형, 의회-집행위원회형, 주민총회형과 같은 정부형태를 자치단체가 자율적으로 선택할 수 있도록 해 주어야 한다.

## 7) 주민자치의 실현에 부응하기 위한 지방분권 모색

주민자치의 본질에 충실하기 위하여는 지방자치단체의 정치행정게임에 주민참여를 활성화하고 주민에 의한 통제를 받는 장치를 마련해야 한다. 그런 측면에서 주민투표제, 주민발안제, 주민소환제 등의 직접참정제도를 제도화할 필요가 있다.

지방자치단체의 폐지·분합이나 지방자치행정조직의 구성형태의 변경 또는 당해 지역과 주민에게 중대한 영향을 미치는 사안과 같이 지방자치의 본질적 요소와 직결되는 중요사항에 관한 국회의 입법이나 지방자치단체장의 결정 및 당해 지역 주민의 전체적 의사를 구할 필요가 있는 사항에 관하여는 지방자치의 본질상 반드시 주민투표를 거치도록 할 필요가 있다. 그리고 사안의 중요도에 따라 의무적·임의적 주민참여제를 도입할 수도 있을 것이다(최진혁, 2002b : 342-343).<sup>5)</sup>

---

국가와 지방과의 조정역할을 강화하면서 도 자치단체 수준에서 보다 확대된 책임성을 확보하려는 목적에서 비롯되었다. 이에 따라 도지사는 도 자치단체에서 각 중앙행정부서와 그들 전체로서 내각(정부)을 대표하는 지위를 향유하게 되었다. 즉, 국가행정서비스의 총체적 책임자로서 기능하게 되었다. 이와 더불어 시읍면 기초 자치단체, 도 자치단체, 도에 위치하고 있는 영조물기관, 국가의 공공기관에 대한 행정통제를 담당한다. 그러나 일련의 검증업무는 그의 권한에서 제외되고 있다. 교육통제, 선생님(교육자)들의 인적관리, 입법업무의 감독행위, 공공지출의 지불, 세금의 결정 및 징수 등이 그것이다. 또한 도지사는 회계감사업무를 맡는 기관과 법무부에 관련된 서비스에 대해 통제를 행사하지 못한다(Muret, 1995 : 151-152).

5) 예를 들면 다음과 같다.

- ①의무적 주민참여 : 도시계획의 시행에는 의무적 주민참여 원칙을 제시할 수 있다(파리-리용-마르세이유 행정조직에 대한 1982년 12월 31일 법률). 왜냐하면 도시계획으로 인하여 주민의 생활환경이 크게 변하여 삶의 변화를 초래하기 때문이다. 주민참여 없이 이루어진 도시계획은 불법으로 간주하게 된다.
- ②임의적 주민참여 : 지방의회와 주민과의 대화를 활성화하기 위해 중간구조인 시특별위원회(extra-municipal)를 설정할 수도 있다. 이를 통하여 주민들은 임의적으로 구성된 중간기구에 의한 참여와 주민이 직접적으로 자문 수단을 통해 참여할 수 있을 것이다.
- ③정보공개원리(행정행위 투명성의 원칙) : 지방행정관청의 행위에 관한 주민의 알 권리로서의 정보공개제도를 발전 정착시켜야 한다. 그러나 행정정보의 공개로 개인의 프라이버시나 기업의 이익에 침해를 주거나, 행정이 공정하고 적절한 운영에 현저히 지장을 주거나, 주민 전체의 이익을 훼손하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 정보이용-공개 등을 통제하는 목적인정제를 규정하며, 비공개 대상을 설정해야 한다.

## IV. 결론

그동안 우리나라의 지방자치는 민주주의를 지탱할 역량 내지 여건(민주주의 제도, 시민사회 성숙)이 구비되어 있지 않고서는 민주주의(주민참여) 수단으로서의 선거(주민참여)의 효과는 그리 크게 나타나지 않는다는 사실을 경험하였다. 같은 맥락에서 참여정부가 추구한 지방분권도 물론 여러 측면에서 성과가 있었지만<sup>6)</sup> 지방자치단체의 역량이 준비되어 있지 않은 상황에서는 지방분권의 성과를 기대할 수 없었다. 따라서 앞으로 이명박 정부는 다음과 같은 방향에서 지방분권의 방향과 내용을 설정해야 할 것이다.

첫째, 우리나라에 합당한 중앙-지방자치단체간의 바람직한 관계를 설정해야 한다. 즉, 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와의 관계가 국가의 통일성 내에서 유기적인 협조 내지 연계성 있는 분권화가 되어야 한다. 국가의 지배논리가 너무 강해서도 아니 되지만 지방의 독립적 논리가 너무 강해서도 아니 된다는 것이다. 국가와 지방자치단체가 따로 격리되어 지방행정을 수행하는 것은 바람직하지 않다. 그런 측면에서 지방의 문제가 국가의 문제가 될 수 있으며, 국가의 문제가 지방의 문제가 될 수 있다는 현실에서 서로 통합의 논리에서 분권화를 조명해야 한다. 이러한 배경에서 그동안 논의되었던 광역지방자치단체장의 국무회의 참석제도는 긍정적이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 정치적 측면에서의 연계성을 강화하는 차원에서 지역의 지방의회가 국회와의 연계성을 가지면서 지방행정을 펼쳐나갈 수 있는 제도적 보완을 고민해야 한다. 그런 차원에서 “생산적 지방자치, 통합적 국정관리, 고품질 주민서비스”를 통한 “저비용 고효율의 지방자치” 모델을 구축해야 할 것이다. 이를 통해 국정운영의 효율성을 증진시켜 지방의 발전과 국가의 발전이 선순환하는 지방자치의 틀을 만들어 갈 수 있을 것이다.

둘째, 국정의 통합을 유지할 수 있는 지방분권이어야 한다. 전국 246개 지방자치단체에서 발생하는 정치/경제/사회 전반에 걸친 문제를 <내치>차원에서 종합적으로 조정하여 통치권의 정치적 부담을 완화시켜 줄 수 있어야 한다. 국정의 통합체제로서 행안부의 완충적 역할은 대통령이 자치단체장을 직접 상대해야 하는 정치부담을 해소시켜 줄 수 있기 때문이다. 그리고 지방행/재정 등을 총괄적으로 지원/관리하여 국정과 지방행정을 통합/조정해야 할 것이다. 정부와 소속정당을 달리하는 지방자치단체장 출현시 예상되는 국정표류를 차단하고 국가 주요정책 사업을 지속적으로 추진해야 하기 때문이다.

셋째, 지방자치단체의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 행정역량 및 책임성을 강화하는 지방분권이어야 한다. 중앙행정권한의 지방이양을 추진하고, 재정자립도를 제고하며, 지방인사의 공정성과 개방성을 확대해 나가야 할 것이다. 그런 배경에서 행정안전부는 지방분권의 촉진자 내지 담보자로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

넷째, 주민자치적 측면을 강화한 지방분권이 되어야 한다. 왜냐하면 그동안 우리의 지방분

6) 2003년 지방분권특별법을 제정하고, 2006년 제주특별자치도를 도입하는 등 분권국가의 기반을 마련하였고, 2007년 총액인건비제를 도입하고 행정권한의 지방이양을 통하여 지방의 자율성을 강화하였고, 2004년 주민투표, 2005년 주민소송, 2007년 주민소환제를 도입하여 주민참여제도의 활성화를 기하였다는 점에서 성과로 기억될 수 있다.

권은 국가와 지방자치단체간의 관계를 중시하는 법률적, 행정적 측면에 그 비중을 두는 유럽 대륙계통의 단체자치적 논리 하에 지배되어왔기 때문이다. 따라서 자치단체와 주민과의 관계를 중시하는 지방분권의 논리가 상대적으로 소외되었다. 그런 측면에서 주민을 위한 지방민주주의의 발전을 도모해야 하는 방향에서 지방분권정책이 설정되어야 한다. 그러기 위해서는 주민과 가까이 하는 자치행정이 되도록 해야 한다. 주민들이 자기 자치단체에서 행하는 사무에 대해 정보를 알아야 하며, 그리고 그들에 관계되는 정책결정에 그들의 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 해주어야 함은 바로 여기에 있다. 이는 지방민주주의의 가장 중요한 원칙으로 행정행위의 투명성 원칙과 지방정치에의 주민참여의 원칙을 의미하는 것이다. 그런데 결국 주민과 가까이 하는 행정은 주민을 대표하는 지방의회를 통해서 제도적으로 가능하다. 따라서 지방의회의 새로운 역할정립이 요구된다. 특히 지방의원의 자질, 능력을 제고할 수 있는 방안 모색과 자유로운 의회행정 보장과 같은 분야에 깊은 성찰이 있어야 할 것이다. 이런 배경에서 행정안전부는 지방자치역량을 강화하는 지방분권정책을 제안하고 지방의 대변인으로서 역할을 수행하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 정세욱.(2005). 지방자치학, 서울 : 법문사.
- 최진혁.(2003). 프랑스 지방분권화와 지방정치·행정구조, 국토연구원.
- 최진혁.(2002a). 프랑스 신지방분권화의 정치·행정적 논리, 한국정책학회 발표논문집.
- 최진혁.(2002b). 우리나라 지방분권의 발전적 고찰, 사회과학연구 제13권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 최진혁.(2002c). 우리나라 지방자치법의 발전적 고찰, 한국지방자치학회 발표논문집.
- 최진혁.(2001). 프랑스 신지방분권화의 기본내용. 월간 자치발전.
- 공직선거 및 선거부정방지법.(2003).
- 정부혁신지방분권위원회.(2003). 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향.
- 행정자치부.(2005). 민선지방자치 10년 평가
- 정부혁신지방분권위원회.(2005). 참여정부의 지방분권.
- 지방자치법 (일부개정 2007.5.17 법률 제8435호 시행일 2008.1.1)
- 지방분권촉진위원회.(2009). 지방분권 종합실행계획안.
- 지방분권촉진위원회.(2009). 지방분권백서.
- 대통령소속지방분권촉진위원회.(2010). 제1기 지방분권촉진위원회 지방분권백서