

충청남도과 시·군간 사무배분의 원칙과 과제

주 윤 현

건양대학교 국방경찰행정학부
교수



현재 지방자치제도는 예산·재정·조직의 자치권이 중앙정부에 편중된 상황으로 도의 기능이 중간 관리감독 기능에 머물러 있으며, 지방자치 출범 20년을 맞아 시작된 민선6기는 지속가능한 발전으로 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 정책 패러다임 개발이 절실한 실정이다. 즉, 대한민국에서 가장 ‘일 잘하는 지방정부’를 구현하며, 도민에게 최고의 지지를 받기 위한 최적의 역할을 분담하여야 하며, 중앙정부에 대응하여 꼭 필요한 기능과 역할을 주도적으로 수행하는 것과 동시에 시·군과의 최적의 협력이 필요한 시점이다.

변화된 패러다임을 지속적으로 정착시키기 위해서는 무엇보다 도-시군간 바람직한 기능 재정립을 통해 [도는 도답게, 시군은 시군답게] 자기 주도적으로

일할 수 있는 행정환경의 조성이 중요하며, 이를 위해 도-시·군간의 기능 재정립을 위해서는 기존의 사무체계를 분석한 후 새로운 사무구분체계 개선함으로써 관련 지방자치단체의 사무범위에 대한 재정립이 필요하다. 그러나 사무배분과 관련해서는 주로 중앙정부 차원에서 현행의 기관위임사무 정비(자치사무, 법정수임사무, 국가 환원 또는 폐지)에 따라 이양 확정된 사무의 지방자치단체 사무범위, 행·재정 지원방안 등이 제시되는 실정이며, 광역-기초사무에 대한 연구는 미비한 실정이다. 이러한 배경하에서 민선6기 지방분권 추진과 행정환경 변화 등을 반영한 도-시군과의 사무기준을 제시함으로써 충청남도의 새로운 도정과제인 ‘도는 도답게’를 실현함에 있어 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

지방자치법상 사무구분 관련 규정의 문제점

지방자치와 관련하여 중요한 문제 중의 하나는 지방자치단체가 수행하는 사무는 어떠한 것인가 하는 것과 관련이 있는데 이것이 바로 사무구분의 문제라고 할 수 있다. 사무의 구분에 따라서 자치단체의 재량권 범위, 국가 감독, 재정 부담의 책임자, 지방의회의 관여, 조례 제정 등 많은 내용적 차이가 사무의 종류 간에 내포되어 있기 때문에 지방자치단체 사무를 구분하는 것은 매우 중요하다.

우리나라는 1995년 본격적인 민선 지방자치를 시행해 오면서도 지금의 다양하고 변화무쌍한 지방자치단체 사무수행 환경에 제대로 맞는 사무구분의 형식과 기준이 여전히 미비한 상태이며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사무구분의 기준 미흡이다. 우리나라에서는 지방사무를 ‘자치사무’ (지방자치법 제9조제1항), ‘관할 구역의 자치사무’ (지방자치단체의 고유사무), ‘자치단체가 처리할 수 있는 사무’ (제9조제2항), ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’ (단체위임사무 : 지방자치법제9조제1항), ‘시·군·구에서 시행하는 국가사무’ (기관위임사무 : 제102조, 제103조, 제104조) 등을 포함하고 있는 것으로 규정하고 있고, 지방자치법상 국가사무의 규정사례를 보면, 지방자치법 제11조에 기본적으로 지방자치단체에 의한 사무처리가 제한되는 분야를 예시적으로 열거하면서 이를 <국가사무의 판단근거와 기준>으로 제시하고 있다. 그러나 동법 제11조에서 이러한 구분에 대하여 ‘사무’ 라는 표현으로 예시하고 있으나, 이는 국가의 독점적 사무 수행 권한이 우선권을 갖는 ‘분야’ 또는 넓은 의미의 ‘기능’ 으로 이해될 수 있기 때문에 소극적으로 제시한 자치법상의 <국가사무의 기준>만으로는 하나의 사무를 국가사무인지 또는 지방사무인지 명확하게 구분하지 못하고 있다. 이러한 문제는 국가의 위임사무 존재로 인하여 지방자치단체의 자율적 사무(자치사무) 수행체계를 제약하고 궁극적으로 지방자치단체의 자치권을 제약하고 있기 때문에 지방분권화 시대에 더욱 이에 대한 개선방안이 요구된다(안영훈, 2009).

〈표 1〉 지방자치법상 ‘사무’ 용어의 불명확성

자치법상 ‘사무’의 명칭		실 제 사 무
지방 사무	자치사무	지방자치단체의 사무(지방자치법 제9조제1항)
	관할구역의 자치사무	지방자치단체의 고유사무
	자치단체가 처리할 수 있는 사무	지방자치단체의 (고유/위임)사무 (동법 제9조제2항, 예시된 사무의 종류)
	법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무	단체위임사무(동법 제9조 제1항)
	시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무	기관위임사무(동법 제102조, 제103조, 제104조)
국가 사무	국가사무	동법 제11조에 기본적으로 지방자치단체에 의한 사무처리가 제한되는 분야를 예시적으로 열거(국가사무의 판단근거와 기준)

자료 : 안영훈, 2009:153.



둘째, 지방자치법상 사무에 관한 규정방식의 통일성의 결여이다. 사무구분에 있어 지방자치법상의 법문표현과 그 규정방식에 있어서 명확성과 통일성이 결여되어 나타나고 있는데(지방자치법시행령: 지방자치단체의 종류별 사무들의 중복적 상황) 법령에서 「지방자치단체는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다면 그 사무는 고유사무에 해당하고, 「국가(또는 지방자치단체)가 ○○사무를 지방자치단체에 위임한다」라고 규정하였다면 이는 단체위임사무를 규정하는 것이다. 법률에서 「○○장관은 ○○사무를 수행하여야 한다」 또는 「○○을 하고자 하는 자는 「○○장관의 허가를 받아야 한다」라고 규정하고 「그 사무의 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다」라고 규정한 후 시행령 등에서 위임된 사무의 범위를 규정하였다면 이는 기관위임사무에 해당하는 것으로 이해되기도 하지만 실제 법령을 보면 이러한 기관위임사무와 같은 입법례는 수없이 많지만 지방자치단체에만, 그것도 시군구·시도를 지칭하여 국가사무(중앙행정기관 및 특별지방행정기관)와 구별하여 규정한 사례는 많지 않은 실정이다.

시도사무에 대해서도 「시·도지사(또는 시장·군수·구청장)는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다고 해도, 이 규정만으로 그 사무가 자치단체의 자치사무인지 아니면 국가사무로서의 기관위임사무인지 확실히 구분하지 못하고 있다. 이러한 이유는 본 규정만 보면 이를 자치사무로 보겠으나, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 지방자치단체장의 지위와 국가의 일선행정기관장의 중복적 지위를 갖는 상황에서, 다른 법령 등의 예외 조항이 존재하고 또한 해석상 사무의 성질이 전국적 통일을 필요로 하면서 단체위임의 성격을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 상황의 근본 원인은 바로 사무구분에 대한 법문표현이 모호하고 규정방식도 다양하여 판단하는 사람에 따라 다른 결과를 초래할 수 있게 하였기 때문이다(이것은 지방자치법상 자치사무와 위임사무의 표현이 다양하게 규정된 것에도 기인한다).

셋째, 광역과 기초간 사무배분의 불명확이다. 지방자치법 제10조는 시·도와 시·군·자치구 간의 사무배분 기준에 관하여 규정하고 있다. 우리나라는 중층 자치단체 구조를 취하고 있는데 주민들의 지근거리에서 복리에 관한 사무를 처리한다는 자치단체의 본질적 임무에 비추어 자치사무는 기초단체에 배분함이 원칙이며(기초단체 우선배분의 원칙) 광역단체의 사무 부여 기준을 위 조문 제1항 제1호 각목에 열거한 것이고 나머지는 기초에 배분하도록 하고 있다. 그러나 열거된 사무가 기초자치단체가 수행하는 사무와 상호 배타적이지 않기 때문에 사무구분의 명확성이 떨어지고 있다. 이로 인해 자치단체 간에 권한다툼이나 책임 전가 문제가 발생할 수 있다.

또한 단위 사무를 한 자치계층에 전적으로 배분하지 않고 이를 분할해 동시에 시·도와 시·군·자치구에 배분하여 두 자치계층 간에 권한과 책임이 불분명한 문제가 발생할 수 있으며, 지방자치법 시행령에 제시된 시·도 사무에는 보건교육 지도 감독(2. 주민복지 증진의 사무, 마의 2항)이, 시·군·자치구 사무에는 보건교육의 실시 및 지도·감독(2. 주민복지 증진의 사무, 마의 4항)으로 배분된 것이 그런 예에 해당한다(정일섭, 2010:197)

넷째, 자치단체 특성의 무시이다. 인구 50만 이상의 시나 자치구에 대한 사무배분에서는 예외가 적용되고 있

지만 지방자치단체의 행정적·재정적 능력, 산업구조의 특성, 인구 규모 등에 따른 특성을 반영하지 못하고 대체로 일괄적인 사무배분이 이루어지고 있다. 사무배분과 관련된 문제를 보면 인구 50만 이상인 시는 도에서 처리할 광역적 사무도 담당하도록 하였는데 도에 배분된 사무를 단지, 시의 규모가 크다는 이유만으로 시에서 처리하게 한다는 것은 도에 배분된 사무 중 기초단체에 주어야 할 사무가 포함되어 있다는 의미가 내재되어 있고, 자치구에 대한 사무배분의 특례가 법 제2조 제2항에 함축되어 있는데 자치권의 범위란 사무의 범위와 직결되기 때문이다. 자치구는 동일 생활권과 단일 공동체를 이루는 대도시에 설치되었기 때문에 독자적 사무처리가 적절하지 못한 경우가 있음. 이 점에서 자치구는 불완전한 자치단체로 볼 수 있다(조정찬, 2010: 512-153).

마지막으로 공동사무에 관한 기준의 결여이다. 지방자치법 제10조 제3항을 보면 하나의 사무를 기초와 광역 모두에게 배분하지 말 것을 규정하였다. 이는 사무처리에 있어 책임의 명확성 보장과 광역의 기

초에 대한 부당한 간섭 등을 고려한 것으로 부득이 양자 모두에게 부여한 사무를 공동사무라고 하는데 공동사무는 극히 예외적으로 규정되어야 하고 이 경우에도 양자의 권한과 책임 배분에 선을 그어 주어야 한다. 그러나 공동사무에 대한 명확한 실정법적 개념이 없다. 실무상 존재하고 있는 공동사무에 대하여 명확한 법적인 개념정의가 없어 성질이 다양한 사무가 혼재하는 근거가 된다(조정찬, 2010).

그러나 우리나라의 경우 공동으로 수행해야 할 필요성이 있는 사무가 실무적으로 존재해 있고 또 늘어나고 있지만, 이에 대응한 사무배분체계 및 이행방식 등이 제대로 구축되어 있지 않다고 할 수 있다. 이러한 원인은 지방자치단체간 협력제도의 다양화가 결여되어 있고(조합제도의 제도적 미비상태), 지방자치단체간 상호협약에 근거한 사무수행이 가능하도록 하는 ‘계약방식에 의한 사무처리’ 제도(협약제도 또는 사무수행에 관한 행정계약제도) 등도 갖추어져 있지 않기 때문이다(안영훈, 2008).





충청남도 사무배분의 원칙의 방향

충청남도와 시군간 사무배분의 배분기준은 첫째, 사무배분의 효율성과 민주성 조화이다. 규모의 경제, 통일적 처리 등 사무처리의 편의성 효율성 뿐만 아니라 주민 접근성 및 주민편익 증진 등 민주성을 고려한 사무 배분기준을 설정하여야 한다.

둘째, 지방의 자율성 강화 및 책임성 제고이다. 현지성·신속한 대응성이 강조되어 도는 도답게, 시군은 시군답게 일할 수 있는 실천과제를 발굴한다. 즉, 수행역량, 사무처리 빈도, 파급효과의 범위, 주민밀착 정도에 따라 광역은 광역으로 기초는 생활정부로 자기역할을 분명히 분담 할 수 있도록 배분기준을 정립하여야 한다.

이러한 일반적인 원칙하에 충청남도 사무배분의 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 도의 사무 중 직접적으로 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지 할 수 있는 권한을 시·군에 최대한 이양함과 아울러 도와 시·군 간에 사무를 합리적으로 배분하기 위함으로 기본 목표로 도와 시·군간의 효율적 기능분담체제를 구축함으로써 행정의 생산성을 향상시키는 것이 우선이다.

둘째는 도와 시·군의 자율과 책임성이 있는 지방자치단체 나름의 다양성과 통합성이 조화되어 행정혁신으로 지방자치단체에 걸 맞는 지방자치단체의 역할을 모색하는 것이고, 마지막으로 주민에게 밀착된 행정서비스 제공으로 주민의 편익이 증진되는 것을 달성하고자 하는 목표로 하고 있다.

결국 추진방향은 사무기능을 권한과 책임이 일치

되도록 하는 것이며, 주민생활에 밀접한 사무는 가장 밀접한 시·군에 우선적으로 권한이양을 확대하며 시·군의 다양성을 고려하여 차등이양을 활성화하고 기능 이양에 따른 행·재정적 지원을 병행하는 등 사후관리를 강화하는 것이다.

일반적인 사무배분의 추진원칙에는 선 분권·후 보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙, 차등이양의 원칙, 행·재정 병행의 원칙, 중복배제의 원칙이 있다. 먼저 과감하게 분권하여 기회를 주자 그리고 후에 미흡한 부분은 치유하자는 선 분권 후 보완의 원칙은 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고 있는데, 그동안 지방분권은 시민사회와 지방정부에 대한 회의적이고 부정적인 시각 때문에 원만하게 추진되지 못했다. 따라서 지방분권으로 인하여 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권조치를 하고 시민사회와 지방정부가 분권의 부작용을 스스로 치유해나갈 수 있는 자정능력을 갖도록 보완해서 부작용을 해소한다는 방침인 것이다.

둘째, 보충성의 원칙이다. 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안 되며, 가까운 지방정부가 처리할 수 있는 업무를 상급 지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 원칙으로, 인간 중심주의적인 국가구성 원리라고 볼 수 있다.

셋째, 포괄성의 원칙은 개별적인 단위사무를 이양했던 방식에서 초래되었던 단편성과 중앙-지방간 연계성 부족 등의 문제점을 보완하기 위한 것으로, 지방분권을 추진하는 전략으로써 분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 설정해서 우선적으로 추진한다는 것이다. 이에 속하는 것으로 경찰분권화, 지방교육행정체제 개편, 특별지방행정기관 정비 등을 들

수 있으며, 특히 재정분권을 분권정책의 핵심전략으로 삼고 있다.

넷째, 차등이양의 원칙으로 권한배분을 전국 획일적으로 동일하게 실시하지 않고 지역의 여건과 능력을 최대한으로 고려하여 지방자치단체의 의사를 존중, 권한을 차등적으로 이양하는 것을 말하며,

다섯째 행·재정지원 병행의 원칙으로 행정권한을 행사하는 데에는 인력은 물론 재정적 부담을 반드시 수반하게 됨으로 권한배분과 인력·재원의 배분이 동시에 이루어지도록 함으로써 실질적인 권한행사가 가능하도록 조치하는 것을 지칭한다.

마지막으로 중복배제의 원칙은 국가와 지자체간 또는 지자체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행효과 등을 고려하여 중복되지 않도록 배분하는 원칙이다.

이러한 원칙을 근거로 사무배분 기준(안)을 제시하면 다음과 같다.

도사무의 경우 지방자치법상 및 지방자치법시행령에서 제시하고 있는 기준을 중심으로 선행연구 및 이론적이고 경험적인 근거를 바탕으로 하여 10개 기준을 설정하였다.

① 시·도 관할의 시·군·구간 연락·조정·통합·평가 등에 관한 사무, ② 효율적 운영 관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무(2개 이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무), 지방하천 수계관리, 광역상수원 관리 등, ③ 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무, 구제역 검사, 수질 대기의 오염정도 측정 등, ④ 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무구조 및 응급처치에 관한 교육 등, ⑤ 도단위를 대상으로 하는 정책결정 혹은 집행적 사무, ⑥ 시군구의 사무적 통일





성이 필요한 사무, ⑦ 파급효과가 광범위하나 파급 범위가 지역적으로 한정되는 사무, 환경오염, 오폐수처리, 대중교통, 도시계획, 재개발, 지방도로 건설 등, ⑧ 주민 대응성 측면에서 시도가 행·재정적으로 지원이 필요한 사무, ⑨ 행정처리 결과가 2개 이상 시군구에 영향을 미치는 사무, ⑩ 시도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등이다. 시군구 사무 역시 지방자치법상 기준(1개, 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준)) 및 지방자치법시행령상의 기준을 중심으로 7개 기준을 제시한다.

① 국가 또는 시·도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무(주거환경 개선사업, 경관계획의 수립, 문화 관광 분야 해설사 선발 관리 등), ② 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무(어린이놀이시설 안전진단 실시·사고 보고의무 및 사고조사 등) ③ 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무(소규모 토석채취 허가, 농로포장, 용 배수로 정비 등), ④ 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무(석유제품 판매업자 등의 공표, 병든 가축의 신고 수리 등), ⑤ 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(보충성, 주민편익증진과 경제적이고 효율적인 사무), ⑥ 파급효과가 특정지역에 한정적인 사무(공원관리, 도서관관리, 배수시설, 시내도로 관리 등), ⑦ 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 등이다.

결론

도-시군간 바람직한 기능 재정립을 통해 「도는 도답게, 시·군은 시·군답게」 자기 주도적으로 일할 수 있는 행정환경을 조성할 수 있다. 지금까지의 기존의 선행연구 및 법령에서 제시하고 있는 사무배분기준을 토대로 지속가능한 충청남도과 시·군간의 사무배분의 기준(안)을 제시하였다. 이러한 사무배분에 의해 효과적으로 이양하기 위해서는 크게 2가지를 고려하여야 한다. 하나는 도와 시·군간의 공감대를 형성할 수 있는 협약 체결이며, 다른 하나는 사무이양에 대한 행·재정지원 방안이다.

즉, 행·재정 지원이 없이 지방이양을 할 경우 시군은 업무만 증가하게 되어, 오히려 기초자치단체가 지방이양 사무발굴에 소극적이고 부정적이 됨으로써 이양된 기능이 효과적으로 집행되지 못하던 것을 근본적으로 방지하는 것이 필요하기 때문이며, 이를 토대로 충청남도과 시·군이 함께 지역의 상생 발전에 크게 기여할 것으로 생각된다.