

2003. 7. 11(金)

대 회 의 실

- 지방분권 추진을 위한 -

道·市郡 大討論會 資料

忠 清 南 道

目 次

① 基調演說

※ 이종오 대통령자문위, 정책기획위원장

② 主題發表

※ 육동일 충남대학교 교수

③ 市·郡別 懸案事項 發表

① 천 안 시

② 공 주 시

③ 보 령 시

④ 아 산 시

⑤ 서 산 시

⑥ 논 산 시

⑦ 금 산 군

⑧ 연 기 군

⑨ 부 여 군

⑩ 서 천 군

⑪ 청 양 군

⑫ 홍 성 군

⑬ 예 산 군

⑭ 태 안 군

⑮ 당 진 군

지방분권 추진을 위한
중앙·지방의 역할

이종오

(대통령자문위, 정책기획위원장)

[illegible]

메 모

메 모

지방분권 실현을 위한 도·시군 협력 방안

육동일

(충남대학교 교수)

지방분권 실현을 위한

도와 시·군간 공동협력방안 연구

I. 머리말

II. 도와 시·군간의 관계

1. 광역자치정부의 기초자치정부에 대한 관계
2. 광역자치정부와 기초자치정부간의 협력관계
3. 광역자치정부와 기초자치정부의 경쟁관계
4. 대등한 관계의 정립(협력과 경쟁관계)

III. 도와 시·군간 관계의 실태와 문제점

1. 지방행정계층의 현황과 기능조정
2. 도와 시·군간의 기능배분
3. 도의 시·군에 대한 관여
4. 도와 시·군간의 법적 제약 문제

IV. 도와 시·군간 공동협력 방안

1. 정부간 기능배분의 재정립
2. 지방자치단체의 수권역량 제고
3. 도의 시·군 관여방식의 개선
4. 도와 시·군간의 갈등관리의 제도화
5. 광역권 형성을 위한 제도적 기반 구축
6. 도와 시·군간 인사교류의 활성화
7. 지방의회의 개혁
8. 도와 시·군간의 법적 개선방안

V. 맺음말

I. 머리말

지난 1991년의 지방자치 부활로 우리사회는 이미 분권화 시대로 접어들었다.

인류문명의 추이, 세계 역사의 흐름, 그리고 우리나라 국가발전단계 등으로 볼 때, 지금부터 우리가 피할 수 없는 시대적 요청은 지방분권을 통해 지방자치를 더욱 활성화시키는 것이다.

지난 2년은 우리나라에서 분권에 대한 운동이 활발히 전개된 의미있는 기간이었다. 지방자치의 정신에 역행하는 입법·정책에 맞서 시민사회단체, 학계, 지식인들이 각종 건의문 내지 선언문을 채택·발표하면서 활발한 분권운동을 전개하였다.

작년 12월에는 전국 최초로 충청남도과 대전·충남 지방자치학회가 공동으로 현행 지방자치제도의 개선을 촉구하는 지방분권촉구 선언을 한 바 있다. 이 선언문에는 지방분권특별법 제정, 자치경찰제 도입 및 교육자치제 개선, 특별지방행정기관의 폐지, 지방자치권의 보장 등을 포함하여 현 정부가 지방분권의 방향과 과제를 설정하는데 초석이 되었다.

올 2월 14일에는 전국 시장·군수·구청장 협의회가 ‘지방이 살아야 나라가 산다’는 주제로 지방분권정책 세미나를 개최하고 정책제안서를 채택 당시 대통령인수위원회에 전달하였다. 이 제안서에서는 기초단체장 임후보자에 대한 정당공천제 폐지, 선출직 공직자에 대한 주민소환제 도입, 기관위임사무 폐지, 지방행정 조직·인사권의 강화, 부가가치세의 지방소비세 전환, 지방균형발전법 제정 등 보다 구체적인 대안을 제시한 바 있다.

그런가 하면 지난 6월 27일 전국시도지사협의회가 지방분권특별위원회 실무위원회의 검토를 거쳐서 ‘지방분권 촉진을 위한 건의’를 채택하여 발표한 바 있다. 건의의 취지는 참여정부 분권화의 추진방향과 내용이 구체화되어 가는 시점에서 단순한 지방분권의 강화라는 차원에서 벗어나 중앙과 지방간의 업무시스템의 효율화 차원으로 접근하기 위해서는 중앙과 지방간의 기능과 권한, 재원과 책임의 재정립을 위한 제도적 보장이 중요함을 천명하였다. 이에 입각해서 건의 내용은 지방분권특별법(안), 중앙과 지방간의

기능재배분, 지방분권의 실질적 보장을 위한 자치재정권, 자치입법권, 자치행정권 및 조직, 인사분권의 개혁방안 등을 구체적으로 제시하였다.

위와 같은 일련의 노력결과, 정부는 급기야 지난 7월 4일 자립형 지방화와 분권형 선진국가 건설을 위해 7대분야 20개 과제의 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’을 발표하고 5년 한시법안인 지방분권 특별법의 제정을 추진키로 하고 있다. 지방분권 과제로는 정부간 권한재배분, 재정분권, 자치행정역량강화, 지방의회의 활성화와 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 지방정부간 합리적 협력관계 정립 등 행정·입법·재정·치안·교육 등 전 분야에 걸쳐 국가개조 수준의 획기적 내용을 담고 있다. 뿐만 아니라 분권화의 추진 목적, 이념, 원칙 등은 그동안 학계, 시·도지사협의회 및 시장·군수·구청장협의회 및 시민단체 등에서 제시한 의견을 대체로 수용한 것으로 긍정적으로 평가할 만하다.

특히 협력적 정부관계 정립 차원에서 조합제도의 활성화, 특별지방자치단체 도입, 국가통합조정위원회 설치, 지방정부간 협력 및 분쟁해결을 위한 법률 제정 등이 신과제로 추가된 점은 도와 시·군간의 관계를 합리적이고 협력적으로 조성하는데 기여할 것으로 기대된다.

그러나 지방혁신·지방분권위원회에서 발표한 로드맵대로 지방분권이 실천력을 담보하기 위해서는 지방분권의 추진기관과 절차가 보다 명확히 마련되어야 함에도 불구하고 다소 모호한 점, 그리고 분권의 추진과정에서 빚어질 제반 부작용과 반작용을 극복할 전략이 검토되어 제시되지 못한 점은 향후 지방분권을 추진하는데 있어서 적지 않은 장애요인이 될 가능성이 크다.

무엇보다 분권의 추진은 중앙과 지방간 그리고 지역간 및 기관간의 제반 갈등을 더욱 심화시킬 소지가 크다. 도와 시·군의 갈등과 마찰도 빈번해질 것이다. 지방분권화가 본격화되기 이전인 현재까지도 지방자치단체간의 분쟁과 갈등에 의해 정책이 표류하거나 지역의 발전에너지가 낭비되는 현상이 발생되고 있다. 향후 지방으로의 권한이양이 추진되면 될수록 행정구역내에서의 정책추진이 강화될 것이고 이는 결국 자치단체간 정책연계의 부족을 초래하고 지방정부간 갈등으로 연결될 수 밖에 없는 것이다. 따라서 자치단체간 협력의 부재는 지역정책의 성공적 추진과 성과제고를 어렵게 할 것이 분명하다.

국민을 상대로 한 대부분의 행정은 실제로 지방정부 그것도 시·군·구 등의 기초자치단체를 거쳐서 지역주민들에게 주로 전달되기 때문에 시·군·구의 행정이 올바르게 운영되지 않으면 분권화 노력들도 그 효과를 거둘 수 없고 주민들로부터의 동의와 지지를 받아낼 수도 없다. 분권화의 성공이 바로 광역과 기초자치간의 협력관계 구축 및 기초자치의 활성화에 달려 있는 이유가 바로 여기에 있다.

따라서 도와 시·군간의 갈등해소 나아가 원만한 협력관계의 정착은 지방분권의 실질적 추진에 있어서 그 성공여부를 결정하는 하나의 중요한 단초가 될 것이다.

II. 도와 시·군간의 관계

자치단체의 법적 지위, 규모, 관할구역, 기능, 조직 등은 국가에 따라 다양하다. 광역자치단체와 기초자치단체사이의 관계도 국가마다 다르며, 같은 국가 안에서도 역사적으로 많은 변화를 겪어왔다. 최근 양자의 관계는 감독관계에서 협조관계로 발전하였으나 그 감독이나 협조의 내용이 국가에 따라 달라서 양자의 관계를 일반화하여 정리하기는 어려운 일이다.

1. 광역자치정부의 기초자치정부에 대한 관계

광역자치단체와 기초자치단체의 관계를 이해하기 위해서는 양자 사이의 사무배분원칙을 먼저 이해해야 한다. 광역자치단체는 오늘날 많은 기능을 수행한다. 그러나, 전통적인 의미에서 광역자치단체의 기능은 중앙정부(또는 주정부의) 하부행정기구로서의 역할에 근거한 헌법적 또는 법적 책임이었다. 이에 근거하여, 광역자치단체는 국가나 중앙정부의 목적을 실현하기 위해 기초자치단체에 대한 감독권을 행사한다.

감독은 두 가지 유형으로 이루어진다. 법률적 감독은 지방정부의 활동, 그 절차, 그리고 목적이 적법한지 여부를 평가하기 위한 것이다. 기능적

감독은 특정사무의 처리가 합법적으로 이루어지도록 지침을 내리고 확인하는 것이다. 따라서, 법적 감독은 지방정부의 모든 활동, 즉 위임사무 뿐만 아니라 자치사무에 대해서도 이루어진다. 광역자치단체의 장은 기초자치단체가 위임받아 처리하는 중앙정부의 사무를 지도·감독하는데, 이러한 감독은 광역자치단체의 장이 중앙정부의 기관으로서 행하는 것이다. 뿐만 아니라, 광역자치단체의 장은 기초자치단체의 사무일지라도, 그것이 법령에 위배되거나 공익을 해한다고 인정될 때는 적법한 절차에 따라 시정을 요구할 수 있다. 반면, 기능적 감독은 위임사무에 대해서만 인정된다.

구체적인 감독방법은 자료요구에서부터 지방의회의 해산에 이르기까지 다양하다. 기초자치단체는 광역자치단체의 감독 활동이 부당하다고 판단되면 법원에 소를 제기할 수 있다. 그런데, 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감독은 광역자치단체와 기초자치단체간에 권위의 한계가 분명하게 분리되어 있는 전제에 기초한다. 광역자치단체와 기초자치단체가 기능상 서로 독립적이고 자치적으로 운영되며 양자간에는 사무의 중복이 별로 존재하지 않는다. 뿐만 아니라, 기초자치단체의 사무는 고유사무가 주종을 이루며, 위임사무의 비중이 낮은 편이다. 아울러, 인사나 재정에서조차도 기초자치단체는 광역자치단체로부터 독립되어 있다.

2. 광역자치정부와 기초자치정부간의 협력관계

현대에 와서 광역자치단체의 사무는 팽창하였다. 특히 도시지역에서는, 광역자치단체가 중앙정부나 주정부의 대리자로서가 아니라 일반 서비스의 공급자로 변신하였다. 이는 도시화의 진전과 밀접하게 관련되어 있다.

원래 중앙정부와 지방정부 사이에 기능을 배분함에 있어서 하나의 원칙이 있다면, 그것은 서비스의 성격이 집단적이고 그 혜택이 전국적이냐 아니면 혜택이 미치는 범위가 지역적이며 수혜자부담의 원칙을 적용할 수 있는 준 상업적인 것이냐 하는 것이었다. 다시 말하면, 혜택이 지방정부의 행정구역을 초월하여 전국에 미치는 경우에는 그 서비스의 제공에 대한 책임을 중앙정부가 담당해야 하는 것이며, 그렇지 않고 혜택이 일정한 지방에 국한되는 경우에는 그 서비스에 대한 행정책임을 특정의 지방정부가 담당해야 하는 것이다.

그러나, 현대에 와서, 그 혜택이 특정의 지방에 국한되는 서비스는 별로 없다는 점에서 이러한 구분의 의미는 사라졌다. 특히 과거와는 달리 공공의 서비스가 팽창한 오늘날, 만약 이러한 구분을 유지한다면 각 지방정부가 제공하는 서비스의 종류와 내용은 큰 차이를 보이게 될 것이다. 즉 담세능력이 취약한 지방정부는 질이 낮은 서비스를 제공할 수 밖에 없게 되는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해, 근본적으로 지방의 문제이지만 개별 기초자치단체가 담당할 능력이 없는 분야에 대해서는 광역자치단체가 개입하지 않을 수 없다. 결국, 광역자치단체가 담당하는 사무가 증가한다. 이것은 여러 가지 원인이 있겠지만, 지방자치단체의 활동에 대한 중앙정부의 정치적 요구가 증가하기 때문이다. 이것은 지방자치단체 사이의 평등을 요구하는 시민들의 노력과 관련이 있다. 통일성과 평등을 실현하기 위해 광역자치단체의 기능이 확대된다.

이에 따라 광역자치단체는 공원, 도서관, 공항, 병원, 전기 및 수도공급 등에 개입하고, 보건분야에 대한 서비스 공급을 확대해 나갔다. 그리고, 날이 갈수록 ‘도시형 서비스’에 대한 개입의 정도를 확대하였다. 이러한 업무를 성공적으로 수행하기 위해 기초자치단체와 광역자치단체는 정보교류와 자문 등 협력을 증대한다.

결국, 현대에 와서 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 관계는 경쟁적이거나 종속적인 것이 아니고 상호의존적인 것으로 발전하였다. 광역자치단체의 사무와 기초자치단체의 사무가 중첩되고, 사무처리에 광역자치단체와 기초자치단체의 공직자들이 동시에 관여한다. 더욱이, 사무처리에 있어서 개별정부의 자치권이나 재량권의 영역이 상대적으로 축소된다.

3. 광역자치정부와 기초자치정부의 경쟁관계

지방자치단체들이 상호간에 수평적 의미에서 경쟁하는 것은 일반적으로 널리 인식되어 왔다. 지방자치단체들은 낮은 세율을 유지하면서 양질의 서비스를 제공함으로써 주민의 지지를 확대할 수 있다. 아울러, 기업과 주민을 유입시킬 수 있다. 따라서 이들은 경쟁한다.

광역자치단체와 기초자치단체는 자신이 제공하는 서비스에 대해서는 비교적 독립적 권한을 행사한다. 기초자치단체는 특정 사무를 처리함에 있어서 기획부터 집행에 이르기까지 거의 모든 권한을 행사한다. 광역자치단체도 자신의 권한에 속하는 사무에 대해서는 마찬가지이다. 따라서, 광역자치단체와 기초자치단체는 계층 간에 경쟁하게 된다.

기초자치단체는 광역자치단체의 일부이고 여러 측면에서 정치적·재정적으로 연결되어 있지만, 광역자치단체와 기초자치단체가 주민과 기업을 확보하기 위해 서로 경쟁할 수 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 경쟁이 기초자치단체 상호간 그리고 광역자치단체 상호간의 경쟁보다 격렬하지는 않지만, 정책결정에 영향을 미칠 만큼은 충분히 강하다. 기초자치단체와 광역자치단체 사이의 합병 싸움 그리고 기업을 유치하기 위해 광역자치단체들이 제공한 여러 가지 유인책들이, 광역자치단체가 가만히 서서 기업을 다른 자치단체에게 뺏기지 않으려 한다는 증거이다. 주변의 자치단체들이 개발정책에 적극적이면, 주민과 기업을 빼앗기지 않기 위해 광역자치단체도 지역개발에 대한 지출을 늘린다.

4. 대등한 관계의 정립(협력과 경쟁관계)

지방자치단체는 소극적인 의미에서는 다른 자치단체의 자치활동을 존중하고 이를 침해해서는 안 된다. 이는 수평적 의미에서 광역자치단체 상호간, 그리고 기초자치단체 상호간에만 적용되는 원칙이 아니다. 광역자치단체와 기초자치단체는 법적으로 대등한 관계에 놓여 있기 때문에, 자치사무에 관한 한 광역자치단체가 상급자치단체라고 해서 기초자치단체를 지배·통제해서는 안 된다. 더욱이 한국의 지방자치단체는 모두 법인이다. 이는 모든 지방자치단체가 독립적인 계약당사자가 될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서, 광역자치단체의 사무와 기초자치단체의 사무는 명확히 구분하여 각기 자신의 사무를 독자적으로 그리고 독립적으로 처리할 수 있게 해야 한다.

주민들의 일상생활이나 편익에 직결된 기능은 기초자치단체가 담당하고 도시계획이나 환경문제와 같이 여러 기초자치단체가 관련된 광역적인 사무는 광역자치단체가 담당하게 하여 양자간에 분업을 체계화해야 한다.

사무를 배분함에 있어서는 업무의 중복으로 인한 이중행정의 낭비와 책임의 전가를 방지하기 위해 동일한 사무가 광역자치단체와 기초자치단체에 동시에 귀속되어서는 안 된다. 따라서, 사무를 배분함에 있어서는 불경합의 원칙을 적용하여야 한다. 지방행정은 통일성의 원칙에 따라 이루어져야 한다. 이 원칙에 예외가 없는 것은 아니다. 일반원칙은 가능한 한 행정은 하나의 정부책임 하에 놓여야 한다. 그리하여, 기초자치단체의 사무에 대해서는 계획에서부터 집행에 이르는 모든 권한을 기초자치단체가 행사해야 한다.

또한, 광역자치단체는 국가나 주정부의 기능을 지방에서 대신 수행하는 것이며, 이에 덧붙여 기초자치단체가 처리하기 곤란한 사무에 대해 지원하는 보완적 기능을 수행한다. 광역자치단체는 일반행정을 목표로 하는데, 행정적 통합성을 유지해야 한다. 따라서, 광역자치단체는 관할구역 내에 위치하는 모든 기초자치단체의 사무를 조정하는 일을 한다. 그러나, 과거와는 달리 광역자치단체는 자신의 사무를 직접 집행하기도 한다.

기초자치단체에 대한 광역자치단체의 지시·감독은 광역자치단체가 중앙정부의 대리인으로서 상위 정부의 목적을 달성하기 위해 수행하는 기능이다. 그런데, 광역자치단체의 기능이 확대되면서, 양자 사이의 관계가 지시·감독 관계에서 협력 내지 경쟁관계에 발전하고 있는 것이 현대의 추세이다.

Ⅲ. 도와 시·군간 관계의 실태와 문제점

1. 지방행정계층의 현황과 기능조정

1) 지방행정계층의 현황 및 문제점

(1) 현황

- 현행 우리나라 지방행정계층은 일반적으로 3계층이고, 인구 50만명을 초과하는 시의 경우 4계층임
 - 자치계층은 2계층임.
 - 광역자치계층은 특별시, 광역시, 도임.
 - 기초자치계층은 시, 군, 자치구임.
 - 행정계층은 일반구, 읍, 면, 동임.

(2) 문제점

- 계층수의 과다로 인한 거래비용의 증대
 - 행정계층수가 많을수록 문서의 전달과 결재단계가 늘어나게 되어, 의사결정비용이나 거래비용을 증대시킴.
 - 왜곡된 의사전달로 업무상 갈등이 야기되고 일관성 유지가 곤란.
 - 업무처리과정에서 파생업무 유발 및 업무량 폭증.
 - 재원의 낭비.
- 중간계층(도)의 단순 중계기관화
 - 도가 직접 수행하는 사무의 비중은 매우 낮음.
 - 사무분장상 도와 시·군간에 업무가 달리 규정되어 있어도 도의 업무가 시·군의 단순 집행업무에 대한 지도·감독의 행사와 관련된 사무가 많음(대체로 시·군 전체 분장사무 중, 도에 대한 보고의무를 수반하고 있는 사무, 약정관련 사무, 노동조합관련 사무, 농산물재해대책관련 사무, 연근해 어업생산관련 사무, 소비자보호관련 사무, 청소년정책관련 사무, 문화예술진흥관련 사무, 체육시설관련 사무, 문화재관리관련 사무에서 특히 중복사무가 많음.

2) 광역자치단체와 기초자치단체간 기능 조정

(1) 기초자치단체 기능의 부분적 확대

○ 개편모형

- 인구규모가 큰 기초자치단체에 대해 대도시 행정의 자율성과 독립성을 강화하기 위해 일본과 같이 특례시, 중핵시 제도를 도입하여 지방자치법상의 사무처리의 특례가 적용되는 기초자치단체의 범위를 확대.

(2) 광역자치단체와 기초자치단체간 기능의 완전 분리

○ 개편모형

- 광역자치단체는 광역, 조정, 지원기능만을 수행하도록 함.
- 이를 제외한 대민기능은 모두 기초자치단체에 이양하도록 하고, 광역과 기초가 동시에 수행하는 중복기능을 정리하도록 함.
- 광역, 조정기능을 효과적으로 수행할 수 있는 수단을 광역자치단체에 부여함.

(3) 광역자치단체 기능을 국가행정기능으로 전환

○ 개편모형

- 광역자치단체인 도의 기능 중 시·군과 중복되는 기능을 시·군으로 대폭 이양함.
- 도는 광역, 조정, 지원기능만을 담당하되 이러한 기능을 국가행정기능으로 전환함.

3) 대안별 기능조정 · 계층조정 · 구역조정 방안 비교

<표-1> 각 대안별 기능조정, 계층조정 구역조정 방안의 비교

대안	기능조정	계층조정	구역조정
시·군기능의 부분적 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지정시 : 인구 50만 이상의 시에 기능배분상의 특례 ▶ 특례시: 인구 30만 이상의 시에 기능배분상의 특례 ▶ 중핵시: 인구 20만 이상의 시에 기능배분상의 특례 	자치 2계층	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도 구역의 범위는 단순 경계 조정 ▶ 시·군 구역의 범위는 생활권을 고려한 부분적 조정. 시·군간 자율적 합병은 가능
도와 시·군 기능의 분리	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도의 시·군 지도감독 기능을 폐지하고 도와 시·군간 수직적 관계를 수평적 관계로 전환 ▶ 도 사무와 시·군 사무의 명확한 구분 ▶ 시·군 자치사무의 확대 ▶ 특별지방행정기관의 일부 기능을 도에 통합 	자치 2계층	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도 구역의 범위는 단순 경계 조정 ▶ 일반 시의 광역시 승격 요구를 완화하기 위해 인구 100만 이상 시에 대해 특정시 제도 도입하여 광역시에 준하는 기능 배분 ▶ 시·군 구역의 범위는 생활권을 고려한 부분적 조정. 시·군간 자율적 합병은 가능
도 기능을 국 가 행정기능으 로 전환	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도의 자치기능을 배제하여 국가의 종합하부행정기관화 ▶ 특별지방행정기관의 일부기능을 도에 통합 ▶ 자치사무는 시·군에서 전담처리 	자치 1계층	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도 구역의 범위는 단순 경계 조정 ▶ 일반시의 광역시 승격 요구를 완화하기 위해 인구 100만 이상의 시에 대해 특정시 제도 도입하여 광역시에 준하는 기능배분 ▶ 시·군 구역의 범위는 시·군간의 합병을 통해 현행보다 확대하고, 산하에 행정구를 설치
도 기능의 완 전 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도의 기능 중 국가위임사무는 국가 사무로 환원 ▶ 자치사무는 시·군에서 전담처리 ▶ 기초자치단체간 조정업무는 국가 또는 광역연합에서 담당 	자치 1계층	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 광역시는 기초자치단체화하고 자치구는 준자치구 또는 행정구로 전환 ▶ 시·군 구역의 범위는 시·군간의 합병을 통해 현행보다 확대하고, 산하에 행정구를 설치

<표-2> 대안별 장단점의 비교

대안	장점	단점
시·군 기능의 부분적 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 대도시 행정의 자율성 강화로 경쟁력 확보 ▶ 기존의 2계층제를 그대로 유지하므로 혼란 최소화 ▶ 광역시 승격 요구에 대한 대응이 가능 ▶ 구역의 부분적 조정으로 혼란 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기능 배분상의 특례부여로 도기능의 공동화 가속 ▶ 광역시, 지정시, 중핵시, 특례시, 일반시 간의 관계 설정 곤란 ▶ 광역과 기초간 기능중복 문제는 해결 못 함
도와 시·군 기능의 분리	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 형식적으로는 2계층제이나 독립적인 사무배분으로 단층제적 효과 ▶ 기존의 2계층제를 그대로 유지하므로 혼란 최소화 ▶ 광역, 조정기능의 강화 ▶ 시·군의 자치행정 기능 강화 ▶ 특별지방행정기관 사무의 도 이관에 따라 도 고유사무 부여 및 국가·지방간 이원적 행정 방지 ▶ 구역의 부분적 조정으로 혼란 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도와 시·군간 명확한 사무배분의 어려움 ▶ 국비·도비보조사업등과 관련된 복잡한 재원 재배분 문제 발생 ▶ 중앙의 지휘·감독 업무 과중 ▶ 도와 중앙부처의 반발 예상
도 기능을 국가행정기능으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치단체에서 국가 및 지방업무가 중복 처리되는 것을 방지하고 책임행정 확보 ▶ 시·군의 자치행정 기능 강화 ▶ 도단위 선거비용 절감 ▶ 도 기능 축소와 특별지방행정기관 기능 흡수로 지방행정비용의 획기적 절감 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도의 자치기능 폐지에 따라 지방자치 후퇴에 대한 비난 ▶ 특별지방행정기관과 국가행정기관인 도의 기능 통합과정에서 중앙부처의 반발 ▶ 도단위 정치인, 공무원들의 반발 ▶ 기초자치단체 구역 확대에 따른 행정적 부담
도 기능의 완전폐지	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역감정 해소 ▶ 행정의 자기완결성 확보 ▶ 자치단체의 재정확충효과 ▶ 도단위 선거비용 절감 ▶ 지방행정비용의 획기적 절감 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도 폐지에 따른 지역주민의 정서적 허탈감과 반발 ▶ 도단위 정치인, 공무원, 사회단체장들의 반발 ▶ 전면적 구역개편에 따른 정치적, 행정적 부담

4) 추천대안

(1) 제안 내용

○ 추천대안

- 도와 시·군 기능의 분리 모형

○ 기능조정

- 도의 사무와 시·군의 사무를 명확히 구분하여 상호 중복이 없도록 조정함.
- 도와 시·군 지도·감독 기능을 폐지하고 도는 조정, 광역 지원기능만 수행하도록 함으로써 도와 시·군간 수직적 관계를 수평적 관계로 전환.
- 대민기능은 모두 시·군에 이양하도록 함으로써 시·군 자치사무를 대폭 확대.
- 조정, 광역, 지원기능을 효과적으로 수행할 수 있는 수단을 도에 부여함.
- 도의 기능을 실질화하기 위해 특별지방행정기관의 사무 중 도가 직접 처리할 수 있는 사무(국도·하천유지, 조달, 통계, 보훈, 노동, 환경, 질병검사 등)를 도로 이관.

○ 계층 조정

- 현행과 같은 광역과 기초의 2계층제 유지.

(2) 제안 이유

○ 도 폐지의 문제점

- 기초자치단체의 1층제 만으로는 광역, 조정기능의 수행에 어려움이 있음.
- 도가 폐지될 경우 시·군에 대한 중앙집권화가 증대할 것으로 우려됨.
- 도 폐지에 따른 정치적 저항이 심할 것임.
- 도 폐지가 자동적으로 지역감정을 해소한다고 볼 수 없음.

○ 전면적 구역개편의 어려움

- 광역자치단체인 도를 분할할 경우 행정적 부담도 과중함.
- 재정력이 낮은 군과 군간의 통합은 행정효율의 증대라는 목적을 달성하는데 사실상 실효성이 없음.
- 군과 군 통합시 면적이 과대한 자치단체가 생기게 되고, 이 경우 주민들의 접근성 확보가 곤란함.
- 따라서, 자치단체간의 통합은 주민들간의 합의가 전제되어야 함.
- 따라서, 도와 시·군 기능의 분리 모형은 다른 대안에 비해 실현가능성이 가장 크면서 현행 지방행정체계의 문제점을 해소하는 효과도 상대적으로 큰 편임.

- 도의 존치를 전제로 하고 시·군의 기능을 강화해 나가야 함.
- 이를 위해서는 도에서 시·군으로의 과감한 기능이양이 필요하고, 도의 경우 국가로부터 특별지방행정기관의 관련기능을 이양받아 광역기능을 강화해 나가야 함.
- 도와 시·군간 기능의 분리는 2계층제가 내포하고 있는 중복행정의 폐해를 방지하고 주민들에게 One-Stop Service를 제공할 수 있음.
- 또한, 구역개편은 전면적이기보다는 생활권을 고려한 부분적 경계 조정이 바람직함.

5) 일본의 도·도·부·현과 시정촌의 관계

명치헌법하의 지방제도에서는 도·도·부·현은 시정촌을 감독하는 상하의 관계에 있었다.

현행 제도에서는 도·도·부·현이 시정촌을 포괄하는 광역적인 지자체인데 대해 시정촌은 기초적인 지자체라는 상이점은 있으나, 양자간에는 상하의 관계가 아닌 동등한 입장의 평등관계이다. 그러나 기본적으로는 평등관계라고 하여도 양자간에는 그 규모도 역할도 사무내용도 명확히 다르다. 종전의 지방자치법에서는 도·도·부·현의 역할에 대해 ① 광역사무, ② 통일사무, ③ 연락조정사무, ④ 시정촌이 처리하기 곤란한 사무 즉 보완사무의 4가지로 분류하고 시정촌은 그 외의 사무를 처리하는 규정을 두었었다. 그러나 지방분권일괄법에 의해 ② 통일사무가 폐지되었으며, ④의 보완사무에 관해서도 시정촌이 그 사무를 처리할 수 있는 규모, 능력이 있는 경우는 시정촌의 처리를 우선으로 하는 「시정촌 우선의 원칙」을 명확히 규정하고 있다.

도·도·부·현과 시정촌은 주민과 구역을 전부 전자가 후자를 포괄하는 관계에 있으며 또한 도·도·부·현은 시정촌과 국가와의 중간에 위치하는 단체이기 때문에 국가와 시정촌과의 연락조정사무가 본래 임무의 하나인데, 이것이 도·도·부·현이 시정촌에 대한 기본적 관계에 있어서 상위단체임을 의미하는 것은 아니다. 양자의 관계는 도·도·부·현이 중간적 조정기능을 갖는다는 의미에서 국가와 시정촌과의 연락조정, 시정촌의 조직 및 운영의 합리화에 관한 조언·권고와 관련된 기능, 시정촌 상호간의 사무처리에 긴밀한 관계를 유지하기 위한 알선·조정·중재기능, 시정촌의

사무처리에 대한 일반기준의 설정, 심사청구 등을 소장하고 있지만, 도·도·부·현이 시정촌에 대한 감독권을 행사하는 것은 허용되지 않는다. 또한, 도·도·부·현과 시정촌의 대등·협력관계 구축을 위해 ‘통제조례’가 폐지되고, 지역의 실정에 맞추어 도·도·부·현에서 시정촌으로 사무권한의 배분을 가능하게 하는 「조례에 의한 사무처리의 특례제도」가 창설되었다. 이 제도는 시정촌의 규모·능력에 큰 차이가 있는 현실을 감안하여, 비록 법령에는 도·도·부·현의 사무로 규정되어 있는 사무에 대해서도 도·도·부·현과 시정촌 단체장의 협의를 거쳐, 도·도·부·현의 조례로써, 도·도·부·현으로부터 시정촌으로의 사무 재배분을 가능하게 하는 것을 목적으로 창설되었다. 이는 우리가 앞으로 지방분권특별법을 제정하는데 좋은 참고가 될 것이다.

2. 도와 시·군간의 기능배분

1) 기능배분의 실태

지방자치단체 사무의 포괄성에서 비롯된 사무의 명확화의 필요성을 해결하는 도구가 중앙·지방정부간 사무배분이고 소관별 단위사무로서 표현된다. 중앙·지방정부간 사무배분은 사무별 처리권한과 책임의 귀속을 명백히 한다. 그러나 그동안 조사 발표된 지방자치단체의 사무는 조사기관별로 많은 차이를 나타낸다.¹⁾

사무배분의 모호성은 관련된 용어상의 혼용과 단위사무의 판정과 성질별 배분의 실무적인 이유 및 지방자치법상 예시된 사무의 중복, 개별적인 법률의 형식과 관련된 제도적인 측면들에서 비롯된다.

<표-3>은 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)의 조사결과이며 한국지방행정연구원(1997)과 같이 공동사무를 중앙부처와 지방자치단체로

1) 현재까지 발표된 중앙·지방정부간 사무배분 결과는 조사기관마다 많은 차이를 나타내며, 이러한 결과는 단위사무의 정의와 판정, 조사대상 범위의 차이, 사무분류의 모호성에서 비롯되었다. 그리고 사무배분의 원칙과 기준은 기준보다 원칙이 많으며, 원칙중에는 국가사무에 관련된 것이 대부분이며, 지방자치법상 규정된 기준들을 모두 열거한 경우가 없었다.

① 지방자치법 제9조 제2항은 지방자치단체의 사무범위를 총 57종으로 예시하고 있으나 자치사무와 위임사무의 구분이 명확하지 않고, ② 국가와 지방자치단체간과 지방자치단체간 상호 혼합적으로 수행되고 있는 사무가 많다. ③법령상 사무처리주체의 표현방법이 다양하여 해석상의 문제와 함께 분류상의 문제가 있다. ④ 성질별 사무의 구분방식에 따를 때도 자치사무의 구분이 곤란하다. ⑤일부 법령의 정비의 미비 즉 법령의 개폐에 따른 일관성있는 정비가 이루어지지 않은 경우 혼선이 초래된다.

구분하여 배분하지 않고 공동사무를 지방사무에 포함시키고 있다. 총사무 41,603개는 국가사무 30,240개, 공동사무 3,746개 및 지방사무 7,617개의 합이다. 특히 국가사무의 시도/시군구사무라는 새로운 위임사무가 구분되었다.

한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)은 공동사무를 지방사무에 포함시켜 지방사무는 11,363개이다. 지방사무 중 광역자치단체가 직접 처리하는 사무는 자치사무 2,365개(44.5%), 기관위임사무 947개(17.8%), 공동사무 2,006개(37.7%)이다. 광역자치단체는 자치사무 128개, 기관위임사무 13개를 기초자치단체에 위임 또는 재위임하고 있다. 광역자치단체 사무에서 기관위임사무가 적고 공동사무가 높은 것이 특징이다.

<표-3> 국가와 지방사무의 총단위사무 수

단위: 개

국가사무·지방사무 총계		41,603	
국가사무 (30,240) (73%)		중앙부처사무	17,172
		특별행정사무	3,798
		산하기관/소속기관	9,090
		국가사무 민간위탁	180
지방사무 (11,363) (27%)	시도사무 (5,318)	시도자치사무	2,365
		국가사무의 시도위임사무	947
		국가/시도사무	2,006
	시군구사무 (2,950)	시군구자치사무	2,370
		국가사무의시군구위임사무	210
		국가사무의시군구위재위임사무	13
		시도자치사무의시군구위임	128
		국가/시군구 사무	229
	시도/시군구사무 (3,095)	시도/시군구 사무	1,443
		국가사무의 시도/시군구위임	141
		국가/시도/시군구 사무	1,511

자료: 한국지방행정연구원·한국행정연구원, 법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상 사무발굴연구-최종보고서, 2002, pp.109-111.

비고: 국가위임사무의 시도/시군구 공동처리사무(141개)가 처음으로 구분됨.

공동사무의 비중을 보면 한국지방행정연구원(1997)은 2.4%이나 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)은 무려 9.0%이다. 공동사무는 기관위임사무 3.1%보다 높다. 특히 두 조사 모두 자치사무에서는 광역자치단체가 기초자치단체 보다 적으나 기관위임사무는 광역자치단체에서 더 많은 것이 특징이다. 이와 같은 사실은 모든 조사에서 같은 조사대상범위와 단위사무 및 사무구분의 공동적인 이용의 필요성을 강조한다. 그리고 공동사무에 대한 사무배분의 시급성을 말한다. 공동사무의 지방사무에 비중이 무려 47%²⁾나 된다는 것이 이를 증명한다.

2) 정부간 기능배분의 문제점

(1) 사무구분의 불분명

우리나라의 지방자치법은 지방자치단체가 처리하는 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 나누고 (제9조 제1항, 제93조 및 제94조), 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무범위를 예시하고 있으며, 제10조 제1항과 제11조에서 국가와 지방자치단체사이의 사무배분의 기준을 제시함과 동시에 제10조 제3항에서 불경합의 원칙과 현지성의 원칙을 천명하고 있다. 그러나 특정한 사무가 어떤 종류의 사무인가를 구분하기가 매우 어렵게 되어있다. 지방자치법 제11조는 사무배분의 기준을 정하고 그에 속하는 사무를 한정적으로 열거하지 않고 단순히 예시하고 있다는 점에서 사무배분을 대단히 불충분하게 다루고 있다. 또한 지방자치법 제9조 제2항의 단서조항(…다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다)과 동법시행령 제8조의 단서조항(…다만 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다)으로 인한 개별행정작용법³⁾ 및 대통령령에 의한 자의적 사무배분 등으로 사무구분을 명확히 하기가 매우 어렵다.

지방자치법 제9조에 의하면 지방자치단체의 관할 구역내에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 자치단체의 장에게 위임하여 시행

2) 2,006(국가/시도사무)+229(국가/시군구사무)+3,095(시도/시군구사무)=5,330. 5,330개는 지방사무 11,346개의 47%임

3) 지방자치법에서 지방자치단체의 사무로 예시된 사무중 국가사무화된 사무는 37개 사무이며, 시·도 사무로 예시된 사무중 의료보호기금의 설치·운영, 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정, 무연분묘의 정리, 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독, 동물병원 개설 신고수리, 소비자 보호정책의 수립 등 6개사무는 시·군·구사무로, 시·군·구사무로 예시된 사무중 시·군 자치구 보건소 설치, 보건진료소의 설치 등 2개 사무는 시·도사무로 개별법령에 의하여 변경되고 있다.

하도록 규정하고 있다. 그러나 기관위임사무가 어떠한 것이며 그 수는 얼마나 되는지 지방자치법에는 아무 규정이 없다. 결국 기관위임사무에 관한 내용을 알기 위해서는 지방자치법 이외에 지방자치단체와 그 집행기관의 조직 및 작용에 직·간접으로 관련되어 있는 법령을 분석해 보아야 하는데 이러한 법령은 엄청나게 많다. 이는 우리나라의 지방행정체제와 관행이 장기간 중앙집권체제로 운영되어 왔기 때문에 사무배분제도가 발달하지 못한 결과이다.

(2) 사무배분의 획일성, 중복성, 자의성

중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 각 지방자치단체의 능력, 인구규모, 지역의 특수성, 행정수요의 차이 등을 고려하여 지방자치단체별로 그 자치단체에 적합한 정도의 사무배분이 이루어져야 한다. 그러나 우리나라는 약간의 예외는 있지만 획일적으로 같은 내용의 사무를 동종의 자치단체에 배분하고 있다. 즉, 지방자치단체의 종류를 시·도와 시·군·자치구로 양분하여 지방자치법 제10조의 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준에 의하여 일률적으로 적용함으로써 개별 지방자치단체 특성에 맞는 사무배분이 이루어지고 있지 못하다.

지방자치법 제10조 제2항에 의거한 지방자치법 시행령 제8조에 시·도, 시·군·구의 사무를 각각 301개, 340개의 단위사무로 예시하고 있으나 이 중에서 총 83개의 사무가 양자에 중복 예시되어 있다. 즉, 동일한 사무가 시·도사무인 동시에 시·군·자치구의 사무로 중복되어 있어 같은 성격의 행정기능을 시·도나 시·군·구의 어느 한 계층에 모두 배분해야 한다는 사무이양원칙과 사무불경합의 원칙, 그리고 지방자치단체 계층별 전문화의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 시·도가 시·군·구의 사무처리를 통해 통제·감독하려는 폐단을 초래하고 있다. 예를 들면 사회복지시설의 설치·운영의 경우 중앙정부에서는 기본계획이나 지침을, 도에서는 조정계획과 지도·감독을, 시·군·구에서는 세부계획과 집행을 담당하도록 배분하고 있어서 수 많은 사무가 3단계 행정단위에 경합되도록 되어 있다. 이는 결국 동일한 기능을 두 개 행정계층에서 분담하고 있어서⁴⁾ 광역적 대응이나 효율적인 업무처리면에서 문제를 제기시키고 있기도 하다.

4) 이러한 기능의 예로는 건축물 허가, 토지형질 변경, 세무조사, 상수도, 도로 등 다수가 있다.

광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분에 있어서 또 다른 문제점은 기능의 성격을 고려하지 않은 자의적인 배분이다. 단체위임이나 기관위임은 본래 법령의 위임근거에 의해 단체나 기관에 위임할 수 있는데도 불구하고 특히 기관위임의 경우 아무 위임근거도 없이 중앙정부의 자의적인 판단에 의하여 위임하고 있다. 시·군과의 수직적인 업무배분에서도 기능의 성격을 고려하여 합리적으로 배분하는 것이 아니라 기능의 단순성과 복합성 여부에 따라 인위적으로 배분하고 있다는 문제점이 있다.⁵⁾ 이러한 자의적인 기능배분으로 집행의 효율성이나 성과면에서 상당한 폐단이 노정되고 있다.

(3) 자치사무의 협소와 위임사무의 과다

우리나라 지방자치법상의 사무배분은 앞에서의 분석에서 나타난 바와 같이 아직까지는 지방자치단체가 처리하는 사무중 절반이상이 기관위임사무이다. 기관위임사무가 과다한 원인은 자치단체의 사무에 관한 규정이 불명확함으로써 중앙정부의 필요와 희망에 따라 지방적 이해관계를 가지는 사무라 하더라도 개별 법령에 의해 국가사무화하여 지방자치단체에 위임하여 처리해 왔기 때문이다.

이와 같이 지나치게 높은 위임사무의 비중은 자치사무의 범위가 매우 협소하다는 사실을 의미한다. 이것은 결국 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관으로 전락시키고 중앙의 강력한 통제의 통로가 되며, 중앙과 지방과의 행정적 책임 소재를 불분명하게 하고, 주민통제를 불가능하게 만들며, 전국적인 획일행정으로 지방적 특수성과 배분적 형평을 희생시켜 중국에는 지방자치를 空洞化시킬 위험성을 제기시킨다. 또한 기관위임사무는 원칙적으로 국가사무로서 국가가 전액 경비를 부담하여야 하고 국회의 관여를 받아야 하는 것인데도 불구하고 사무의 구분이 어렵고 그 경비부담의 원칙도 제대로 이루어지고 있지 않기 때문에 국회와 지방의회의 관여범위를 확정하기가 어려운 경우가 발생하여 국정감사를 둘러싸고 갈등이 빚어진바 있다.

5) 복합성 여부에 따라 배분된 기능으로는 체육시설 인·허가, 공해배출·방지시설 인·허가 등을 들 수 있다. 그리고 식품 위생업소 단속, 폐수배출업소 지도단속, 환경미화, 민방위 업무등도 하나의 계층에서 통합 수행하는 것이 효율적인 것인데도 불구하고 자의적으로 분리 관장함으로써 실효성을 저해하고 있다.

(4) 불명확한 경비분담 구분과 지방비부담의 과중

사무구분에 따른 경비부담은 학문적 원칙에 그칠 뿐 구체적인 사업운영에 있어서는 법령이 명시한 경비부담원칙이 제대로 준수되지 않고 지방자치단체에 위임하고 가뜩이나 어려운 지방재정형편에 부담을 전가하는 경우가 많다. 즉 중앙 각부처가 자기소관의 사무를 지방자치단체에 이양을 하더라도 사무추진에 필요한 재원의 이양이 따르지 않아 지방자치단체에 큰 부담이 되거나 사무추진이 부진하게 되는 사례가 많다. 또한 도와 시·군 간에도 지방분담비율이 모호하여 법령으로 도비부담이 정하여진 사업의 경우까지도 일방적으로 시·군에 부담을 지시하는 경우가 아직 있어서 그렇지 않아도 열악한 시·군재정여건에 어려움을 겪고 있다. 이는 중앙정부에서 지방자치단체에 대해, 광역단체가 기초단체에 대해 감독권만을 강화하려는 의도에서 운영될 뿐 경비부담을 원칙대로 실시하려는 고려가 부족해 자치단체의 재정자주권을 침해하는 원인이 되고 있다.

재정여건이 빈약한 지방자치단체의 경우 부담능력이 없어 보조금을 반납하는 사례도 있다. 특히 위임사무에 대한 경비부담이 명확하지 못하여 그 구분의 의미를 애매하고 있다. 재정력이 빈약한 자치단체는 자치사무까지도 중앙정부의 보조를 받고, 재정력이 좋은 자치단체는 위임사무까지도 자주 재원으로 처리하는 사례가 있다. 불명확한 사무구분과 경비부담구분이 불명확한 실정임을 입증하고 있다.

3. 도의 시·군에 대한 관여

지방자치제가 실시되면 당연히 지방자치단체에 대한 중앙정부의 그리고 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 통제와 관여가 감소될 것으로 기대하는 것이 일반적 인식이었다. 그러나 최근 실시된 설문조사의 결과에 따르면(한국행정연구원, 2000) 중앙정부와 광역자치단체에 대한 통제와 관여가 별로 완화되지 않고 있으며 특히 권력적 통제(관여)가 여전히 활용되고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 인식은 지방자치제의 정착에 심각한 장애요인이 아닐 수 없다.

그러므로 중앙정부와 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여에 대해 지방공무원들을 대상으로 실시한 인식조사의 결과를 소개하고자 한다.

1) 중앙정부·광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여 비중

- 기초자치단체는 시·군·자치구의 구분없이 중앙정부보다 대부분 광역자치단체의 관여를 많이 받고 있다.
- 기초자치단체의 업무분야 중 ‘보건·복지(여성)’분야와 ‘경제·산업·통상(농수산, 산림, 축산)’분야는 다른 분야에 비해 상대적으로 미약하게나마 광역자치단체보다 중앙정부의 관여를 더 받고 있다.

전반적으로 중앙부처 중 ‘재정경제부,’ ‘농림부,’ ‘문화관광부,’ ‘정보통신부’가 타부처에 비해 미약하게나마 상대적으로 기초자치단체에 대해 관여를 더 행한다.

2) 중앙정부·광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여 유형별 비중

- 중앙정부가 광역과 기초단체를 포함한 지방자치단체에 대해 가장 많이 사용하는 관여의 유형은 ‘보고·통지·자료제출’이며, 그 다음이 ‘지도·감독·점검·평가’이고, ‘승인·취소·정지’를 가장 적게 활용하고 있다.
- 중앙정부와 광역자치단체가 기초자치단체에 대해 가장 많이 사용하는 관여 유형의 순서는 동일하며, 다만 중앙정부의 경우 관여 유형 중 ‘지도·감독·점검·평가’유형이 광역자치단체에 비해 약간 높은 비중을 보이고 있다.

3) 중앙정부·광역자치단체의 ‘권력적 관여’의 증감정도

- 지방자치제 실시 이후 기초자치단체와 광역자치단체에 대한 중앙정부의 ‘권력적 관여’는 감소했으며, 광역자치단체에 대한 관여가 기초자치단체에 대한 관여에 비해 약간 더 감소했다.
- 기초자치단체 중에서도 자치구나 군이 시에 비해 중앙정부의 권력적 관여가 더 많이 감소했으며, 광역자치단체 중에서는 도와 광역시가 특별시에 비해 더 많이 감소했다.

- 지방자치제 실시 이후, 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 관여는 감소했으며, 중앙정부의 기초자치단체에 대한 관여가 감소한 정도 보다 더 많이 감소했다. 특히 기초자치단체 중 시에 대한 관여가 가장 적게 감소했으며, 자치구에 대한 관여가 가장 많이 감소했다.
- 기초자치단체의 업무분야 중 ‘자치행정,’ ‘문화·관광,’ ‘교통·건설’분야가 가장 많이 감소했으며, ‘경제·산업,’ ‘도시·주택’분야가 가장 적게 감소했다. 특히, ‘자치행정’과 ‘건설·교통’분야는 중앙과 광역자치단체에 의한 관여 모두가 크게 감소했다.

4) 중앙정부·광역자치단체의 ‘비권력적 관여’의 증감 정도

- 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 ‘비권력적 관여’의 증가는 미미하며, 그 중에서도 군, 시, 자치구의 순으로 비권력적 관여가 많이 증가했다.
- 기초자치단체의 업무분야 중 광역자치단체의 비권력적 관여가 많이 증가한 분야는 ‘교통·건설,’ ‘경제·산업’분야, ‘문화·관광’분야이고, 반대로 ‘환경·녹지,’ ‘도시·주택,’ ‘보건·복지’분야가 가장 적게 감소한 분야이다. 따라서, ‘문화·관광’분야와 ‘건설·교통’분야는 권력적 관여가 많이 감소하고, 비권력적 감소가 많이 증가한 분야이고, 반대로 ‘도시·주택’분야는 권력적 관여가 가장 적게 감소하고, 비권력적 관여가 가장 적게 증가한 분야로 정리될 수 있다.

5) 중앙정부·광역자치단체 관여의 유용성·필요성에 대한 인식

- 기초자치단체 공무원들의 중앙부처의 권력적 관여에 대한 인식에 있어서, 기초자치단체 공무원들은 대체로 광역자치단체의 관여보다는 중앙부처의 관여에 대해 보다 긍정적인 인식을 갖고 있다.

6) ‘비권력적 관여’의 왜곡 여부와 ‘보고·통지, 자료제출’에 의한 관여의 성격

- 지방공무원들의 실제 업무에서 비권력적 관여의 왜곡이 빈번하게 일어나는 것은 아니지만, 가끔 일어나고 있다. 이러한 실태는 기초와 광역자치단체에 있어 비슷한 양상을 보인다.

- 대다수의 지방공무원이 ‘보고, 통지, 자료 제출’을 ‘권력적 관여’로 인식하고 있으며, 이는 지방공무원들이 ‘보고, 통지, 자료 제출’에 의한 관여에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 것과 관련이 있다. 이러한 인식은 광역자치단체와 기초자치단체 공무원을 막론하고 지방공무원들 전체의 전반적인 것이다.

4. 도와 시·군간의 법적 제약 문제

1) 지방자치법시행령(제8조 별표 1)에 시·도와 시·군·구의 기능 및 사무의 배분에 대하여 예시하고 있으나 그 구분이 개괄적으로 표시되어 있기 때문에 해석상 대단히 모호하여 실제 사무의 시행에 있어 지방자치단체간에 중복 및 경합되거나 상호 기피하는 경우가 발생할 수 있도록 되어 있다.

이것은 지방자치법(제10조 3항)상의 불경합의 원칙에 어긋나는 것일 뿐만 아니라 업무의 중복에서 오는 비효율성 등 극히 불합리한 것이다.

따라서 지방정부의 기능배분에 관한 법률상의 규정을 보다 개별화하고 명확히 해야한다.

2) 지방정부의 기능 및 사무가 경합되는 경우에는 시·군·자치구에서 우선적으로 처리한다고 하는 기본원칙을 규정하고 있으나(지방자치법 제10조 3항) 그러면서도 지방자치법 제8조 3항에서는 사무처리의 기본원칙을 규정하면서 지방자치단체는 상급지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다고 하고 있다.

이와 같은 법규정상의 전후간 상호모순으로 인하여 실제로 사무가 경합되는 경우 시·군·자치구에 우선적으로 처리한다는 원칙규정은 그 실효성이 상실되고 시·도의 사무가 우선적으로 처리되는 실정에 있다. 따라서 이러한 원칙의 실효성을 확보하기 위해서는 「...상급지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다」는 규정은 삭제되어야 합당하다고 본다.

3) 실제로 시·도와 시·군·자치구간의 기능배분상황을 조사한 바에 의하면 지방자치단체가 처리하는 모든 사무 5,814개 가운데 시·도가 처리하는 사무가 54%(3,137개)이고 시·군·자치구가 처리하는 사무가 30.7%(1,785)개이며 시·도와 시·군·자치구 모두가 공통으로 처리하는 사무가 15.3%로 되어있어 상대적으로 시·군·자치구의 기능배분이 취약한 상태에 있음을 보여주고 있다.

따라서 행정을 주민 가까이, 즉 주민참여와 주민통제의 용이, 주민편의의 행정의 효율성제고 등을 고려하여 더욱 많은 기능이 지방정부로 하향배분되어야 한다. 특히 우리나라의 기초지방자치단체의 지역적·인적 규모가 외국의 광역지방자치단체만큼이나 크기 때문에 더욱 많은 기능배분이 가능하다고 볼 수 있다.

광역행정 수용의 처리에 있어서도 시·도에서 획일적으로 담당하는 것보다는 필요에 따라 또는 광역행정수요의 내용에 따라 개별적으로 관계 시·군·자치구간에 협력방식에 의하여 각각 처리하는 방향으로 발전하는 것이 바람직하기 때문에 시·도의 기능은 재정립될 것으로 전망된다.

4) 지방자치법 제157조에서는 지방자치단체장의 명령·처분이 위법·부당하다고 판단될 때 상급기관이 취소·정지권을 부여하여 자치행정권을 제약하는 문제점을 안고 있다. 즉 제157조에 의하면 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명령하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다.

그리고 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다고 규정하고 있어서 시·군의 자치행정권을 크게 제한하고 있다.

5) 지방의회 의결의 재의와 제소에 관한 지방자치법 제159조도 문제가 된다. 즉 제159조 제1항은 「지방의회의 의결이 법령에 위반되지 않거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 행자부장관이,

시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다」고 규정하고 있으나 여기에서 재의를 요구할 수 있는 것은 오로지 지방자치단체의 장의 고유한 제도상의 권한으로 하고 행자부장관 및 시·도지사의 재의요구권은 삭제하는 것이 당연하다. 이것은 지방정부의 입법권에 대한 중앙의 지나친 간섭이 되기 때문이다.

또한 동조 4항에서 「행자부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다」, 그리고 제5항에서 「...지방자치단체의 장은 제소지시를 받은 날로부터 7일 이내에 제소하여야 한다」고 규정하고 있으나 여기에서도 만일 제소가 불가피하다고 인정될 때에는 행자부장관이 나 시·도지사가 직접 제소할 수 있도록 할 수는 있는 해당 지방자치단체의 장에게 제소할 것을 “지시”하는 행위가 지방자치입법권에 대한 지나친 간섭과 침해가 되는 것이다. 따라서 “제소지시”부문은 삭제되는 것이 바람직하다.

IV. 도와 시·군간 공동협력 방안

1. 정부간 기능배분의 재정립

1) 중앙과 지방간의 합리적 협력관계 정립

지방자치제하에서의 중앙정부와 자치단체간의 관계는 기본적으로 상호의견을 조정해나가는 합의 내지 협상과정을 그 내용으로 한다는 점에서 상호수평적인 상호 역할분담관계 내지 수평적 경쟁관계로 정립되어야 한다.

정부가 추진하는 개혁이 궁극적으로 성공하기 위해서 그리고 지방경영행정을 보다 활성화시키기 위해서는 지방정부가 중앙정부로부터 상당한 독립성과 자율성을 보장받는 분권형 협력시스템의 구축이 선행되어야 한다.

일본은 2000년 4월부터 「지방분권일괄법」이 시행되었다. 1990년대에 추진된 일본의 지방분권은 1980년대까지와는 달리 다음과 같은 특성들을 보이고 있다.

첫째, 종래의 분권화에서 반드시 수반되던 도주제, 연방제 또는 전국을 30개의 지방자치단체로 재편하자는 등의 대합병론이 사라졌다는 점이다. 둘째, 현재의 부·현 및 시·정·촌의 체제를 유지하면서 부·현을 축으로 분권을 추진하자는 흐름이 주류를 이루고 있다는 점이다. 다시 말하면, 기존의 시·정·촌 우선의 원칙이 후퇴하고, 부·현을 중심으로 한 이양 후에 다음단계로 시·정·촌을 중심으로한 이양을 추진하자는 것이다. 셋째, 부·현을 종합적인 통치기구로 활용하기 위하여 기관위임사무제도의 폐지, 必置規制의 철폐, 지방세 재원의 충실 등 국가의 출연기관적 성격을 일소하려는 움직임이 대두되고 있다는 점이다. 넷째, 지방분권의 추진을 중앙정부의 힘에 의존하는 동시에 추진계획은 정부에서 수립하고, 이의 실시 및 감시를 위해 제3의 기관을 설립하는 방식을 활용하였다는 점이다.

이처럼 일본은 「지방분권일괄법」의 시행으로 1단계 분권화조치를 마무리함으로써 일정수준 분권형 시스템을 구축한 것으로 평가되고 있다. 즉, 국가와 지방의 관계가 상하·주종관계에서 대등·협력관계로 전환되고, 지방자치단체의 자기결정권의 확대와 자기책임성의 확보가 진전되어 가고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 해결해야 할 과제는 여전히 남아 있다. 예를 들면, 시·정·촌의 합병과 주민참여의 활성화 및 자주재원의 충실화

등이 향후 일본의 지방분권에서 해결해야 할 핵심적 과제로 남아 있다.

중앙정부로부터 광역자치단체로의 분권과 함께 광역자치단체에서 기초자치단체로의 분권화도 적극적으로 추진되어야 한다. 즉 지역실정에 부합토록 처리해야 할 기능과 권한은 주민과 가까운 기초자치단체로 이양되어야만 지역주민의 전폭적인 이해와 협조를 구할 수 있을 것이다. 그러나 분권화의 순서는 중앙정부에서 광역자치단체로 그리고 광역에서 기초자치단체로의 단계적 분권화가 전략적으로 검토될 필요가 있다.

2) 위임사무의 축소와 자치사무의 확대

지방정부가 수행하는 국가위임사무의 비중이 과도하게 높기 때문에 지방정부의 자율성을 저해하는 중앙정부의 통제와 간섭이 지나치게 높을 수 밖에 없다. 따라서 위임사무의 비중을 줄이고 자치사무의 비중을 확대하기 위해서는 현행 기관위임사무중 지방적 성격이 강한 지역경제, 지역개발, 도시계획, 지역교통, 생활환경, 사회복지 등의 사무와 인·허가 등 민원사무 및 단순집행적 성격의 사무들은 우선적으로 지방에 이양해야 한다.

3) 사무구분의 명확화와 사무배분의 원칙확립

기능배분의 문제에 대한 근본적인 대책은 무엇보다도 「지방이양일괄법」 또는 「지방분권특별법」을 제정하여 중앙, 시·도, 시·군·구간 사무구분을 명확하게 법률로 구분하는 일일 것이다. 프랑스, 독일, 일본의 경우는 재배분사무명을 법률에 명시하여 정부간 기능중복 또는 갈등의 소지를 방지하고 있다.

지방자치단체의 자치적 기능수행을 제약하는 또 하나의 원인은 사무를 위임하는데 있어서 사무수행에 관련된 기능을 총체적으로 위임하지 않고 단순집행권이나 조사·확인 등 경미하고 부수적인 사무만을 위임하기 때문이다. 물론 전국적으로 통일적 수준을 유지해야 할 사무에 대해서는 중앙정부가 계획이나 기준설정과 같은 권한을 계속 행사해야 하겠지만 사무의 영향이 지방자치단체의 영역에 국한되는 사무는 계획-조정-집행에 이르는 일련의 과정을 하나로 묶어서 1개의 행정주체에 배분하는 Package(일괄이양), 또는 One-set방식에 따라 쏠사무를 이양해야 할 것이다.

2. 지방자치단체의 수권역량 제고

지방분권이 추진되면 우선 중앙권한을 지방으로 넘겨주는 분권작업이 먼저 이루어져야 하지만 그에 못지않게 중요한 것은 권한을 받아들이는 자치단체의 수권능력의 제고와 이에 따른 기반정비이다.

1) 지방분권화 특별법 제정에 따른 지방자치단체의 대응

(1) 정책입안능력의 향상

앞으로 특별지방분권법의 제정으로 자치사무가 늘어나고 그에 따라 자치단체의 결정권이 확대되게 되면 이를 뒷받침할 정책입안능력을 갖추어야 할 필요성이 높아진다. 분권법의 시행으로 인해 지방자치단체는 지역에 관한 일을 자신들이 직접 결정할 수 있는 반면, 독자적인 시책을 개발할 수 있는 정책입안능력이 요구되는데, 이를 위해서는 우수한 인재를 확보하여 스스로 변혁해가지 않으면 주민의 요구에 대응할 수 없기 때문이다.

이외에도 자치단체에서는 정책입안능력의 향상을 목적으로 조직을 재편하고, 또한 분권법의 시행으로 늘어나는 업무를 효율적으로 담당하기 위해 데스크포스팀을 설치하는 등 다양한 조직적 대응이 필요해질 것이다.

각 자치단체들은 이외에도 공무원교육훈련의 강화, 중앙관청으로의 직원파견, 민간기업과의 인재교류 등을 통해 정책입안능력을 향상시키기 위한 노력들이 전개되어야 한다.

(2) 정책기관으로서의 자치단체 개혁

분권화시대에는 종래와 같이 국가가 계획하고, 지방이 실시하며, 책임은 국가와 지방이 함께 져야 한다는 행정시스템이, 지방이 스스로 계획하고, 실시하며 책임을 지는 행정시스템으로 전환하는 것이 중심과제가 된다. 즉, 지방자치단체가 정책의 주체가 되어 정치·행정을 어떻게 이루는가의 체제형성이 지방자치의 핵심이 될 것이다.

새로운 분권화 시대의 자치단체 행정혁신은 행정의 투명성을 높이고 책임을 명시할 수 있는 체제를 형성하여 정책평가를 분명히 수행한다는 것과 함께 정책주체로서 활동할 수 있는 체제정립을 행한다는 데 있다. 즉 정책

기관으로서 자치단체 형성은 정책을 스스로 입안하고 실시하며, 결과에 대해 자기책임을 명확히 할 수 있는 자치단체상의 실현에 있다. 이를 종래의 사업기관의 역할로 고수해 왔던 사업 자치제에 대해서, 정책기관의 역할을 부과시키는 「정책자치제」의 창조라고 부를 수 있다.

정책주체 형성이 중요시되는 이유는 분권화를 통한 지방자치의 정착으로 각 자치단체가 정책기관으로서의 역할을 수행할 정책형성능력을 갖추고 있는가, 그들이 행·재정 경영에 대한 경영책임을 명확히 밝힐 수 있는가, 공공서비스의 공급주체로서의 규모는 적당한가, 정보의 투명성이 확보된 신뢰감이 높은 자치단체인가, 주민의 자체 조절능력 등이 문제가 되기 때문이다.

이러한 커다란 변화에 적응하기 위해서, 특히 기초자치단체인 시·군에서 일하는 지방공무원들은 기본적으로 3가지 능력이 필요하다고 생각한다. 첫 번째는 경영능력, 두 번째는 정책능력이며 세 번째는 평가능력이다. 국가가 결정한 정책을 기관위임사무로서 실시하고, 국가의 지시대로 보조금 사업을 우선적으로 수행하는 사업기관의 입장을 고수해오던 것이 현재의 지방자치라면, 이제 독자적인 정부로서 스스로 정책을 입안하고 실행하며 결과에 대한 책임을 지는 정책기관으로 전환해야 한다. 또한 자치단체는 경영주체로서 자기결정·자기책임의 원칙을 관철해야 한다. 이는 하청기업이 아닌 민간기업이 독립적으로 사무를 보는 경우와 매우 비슷하다.

앞으로의 자치단체형성은 정책자치단체의 창조에 있다. 그렇다면 자치단체 개혁이 단기적으로는 사업주체로서의 슬림화, 감량경영의 실현이라는 「사업주체」의 효율성·효과성이 문제가 되더라도, 동시에 중장기적인 시점에서 정책기관의 측면으로서의 「정책주체」구축과 「정치주체」의 개혁을 염두에 두어야 할 것이다.

정책기관으로서의 자치단체 개혁

1. 양적 개혁의 면(「사업주체」의 개혁)

- ① 자치단체의 감량화
- ② 행정수요의 (발생) 억제
- ③ 행정기능의 재조정

→

경영성

↑

2. 질적 개혁의 면(「정책주체」의 구축)

- ① 정책형성의 향상
- ② 정책맨의 육성
- ③ 정책평가의 공개

→

책임성

↑

3. 주민자치의 면(「정치주체」의 구축)

- ① 고객우선주의
- ② 청렴한 지방정부
- ③ 주민의 직접참여의 촉진

→

봉사성

(3) 지방정부의 성과제고 전략

우리나라보다 먼저 분권화를 추진한 선진국에서도 지방분권화 이후 지방정부의 성과확보에 성공하지 못하였다는 점을 중시하고, 지방분권화를 통하여 지방정부의 성과를 높이기 위한 다양한 조치들을 시도하고 있는 추세에 있다.

OECD국가들은 최근 전통적인 권한이양방법과 동시에 이양된 권한의 올바른 사용을 담보하고 이를 통하여 지방정부의 성과를 높이기 위한 혁신적 분권화 실험을 시도하고 있다. 즉 미국, 영국, 일본 등의 경우 모든 자치단체에 해당 권한을 이양하는 획일적 분권방식에서 탈피하여 자치단체의 성과에 따라 권한이양의 정도를 달리하는 차등적 분권방식을 실험적으로 도입하고 있다.

미국의 경우 집행효율성에 기초하여 연방정부의 권한을 이양하고 있다. 즉 연방정부의 기준과 동일 또는 강력한 기준설정을 담보로 권한을 이양하고 지켜지지 않을 경우 회수할 수 있도록 하고 있다. 영국의 경우 지방정부의 성과를 평가하여 우수한 자치단체에 보다 많은 권한을 내려주고 있다. 일본은 행·재정능력을 기준으로 스웨덴과 노르웨이 등 북유럽국가들은 지방정부의 혁신적 아이디어를 기준으로 권한이양을 결정하고 있다. 우리나라도 차등적 분권화를 검토할 예정이어서 도와 시·군간의 관계에서도 그 도입을 준비할 필요가 있다.

3. 도의 시·군 관여방식의 개선

중앙정부 및 광역자치단체에 의한 관여는 지방자치시대에 있어 수직적이고 종속적인 관계를 유지·관리하는데 그 목적이 있는 것이 아니다. 중앙정부와 광역 및 기초자치단체는 모두가 국가 전체를 구성하는 단위정부들로서 국익을 위해 각자의 기능을 분담하여 수행해 나가는 수평적·동반자적 관계를 유지·발전시켜 나가야 하는 것이다.

1) 관여 방식의 개선

도의 관여 중 권력적 관여는 최소한으로 제한하고, 조언·지도·지원과 같은 비권력적 관여를 주로 행하는 것이 바람직하다. 즉, 도의 관여에 있어서 권력적 관여방식인 승인이나 처분 등은 필요한 최소한도로 제한하고, 이들을 가능한 지도나 지원 등의 비권력적 관여로 전환하여야 한다.

또한, 시·군의 행정수준의 향상을 위한 지식 및 기술의 지원 및 정보제공을 확대해 나가야 한다. 시·군은 적은 재원으로 대규모의 조사·연구·실험을 할 수 있는 시설이나 조직을 갖추기 어렵고, 고도의 전문적인 과학자나 기술인을 확보하기 어렵기 때문에, 기본적으로 이러한 기술적 지원이 필요하며 아울러, 시·군이 감당해야 할 행정의 내용이 점차 전문화, 세분화되어 감에 따라 이에 대한 필요성은 점증되고 있다 하겠다.

2) 관여의 범위, 유형, 성향의 개선

먼저 시·군에 일단 배분된 사무나 사업에 대해서는 그것이 시·군의 책임하에 수행될 수 있도록 하고, 이에 대한 도의 관여는 최소화하여 지방자치단체의 자주성을 제고해야 한다. 즉, 최대한의 자치권 부여와 아울러 도의 관여는 행정의 균형성 확보를 위해 필요한 최소한도로 제한되어야 한다. 이를 위해서 우리 나라의 경우도 지방자치단체의 조례 및 규제 제정의 확대, 조직 및 인사의 자주성 확대, 재정운영 및 행정수행의 자율성 제고 등을 기하는 한편, 도의 관여를 최소화해야 한다.

4. 도와 시·군간의 갈등관리의 제도화

도와 시·군간의 갈등문제에 대한 최선의 처방은 각 지방정부간 갈등 자체의 발생을 최소화하는 것이다. 그러나 현실적으로 지방자치단체의 자치권이 강화 될 수록 갈등은 필연적이기 때문에 그 조정을 위한 다양한 제도적 장치가 필요하게 되고 궁극적인 해결은 갈등 자체에 대한 당사자간의 인식의 전환에 바탕을 두어야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 제도적 개선 방안들이 요구되고 있다.

1) 의사소통체제의 정비

현재 설치되어 있는 행정협의회는 사실상 형식적이고 의례적인 성격에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 지적이 많다. 따라서 그 실효성을 확보하기 위해서는 이를 상설기구화 하고 합의사항에 대한 구속력을 부여하는 등 제도의 보완이 있어야 할 것이다. 기타 현재의 협의체로 구성되어 있는 지방의회장단 협의회나 지방자치단체장협의회 등 비공식적 협의체를 통하여 다양한 대화 및 타협의 채널을 활용하는 방안도 강구할 필요가 있다.

영국의 경우 자치단체간 상호협력을 위해 가장 효율적으로 사용하고 있는 방안은 법률적, 공식적인 방안보다도 비법률적, 비공식적 수준에서 다양한 교류를 추진하거나 협조관계를 유지하는 것이다. 즉 자치단체간 공동의 문제나 상호 관심사에 대해 특정한 실무협의회를 구성하여 해결하기보다는 자치단체간 인사교류, 직원파견 등의 방법을 통해 상호 정보를 교환하는 것은 물론 공동으로 새로운 관리·경영기법을 연구·개발하기도 한다.

일본의 경우 역시 연수 목적을 가진 직원파견과는 별도로 지방자치단체간 인적 지원을 위한 지원파견제도가 있다. 이 제도를 통해 일본의 지방자치단체는 사무처리의 효율화·합리화를 꾀하고 있는 것은 물론 상호 신뢰 구축 나아가 사무공동처리를 목적으로 하고 있다.

영국과 일본의 이러한 사례는 한국 행정협의회 활성화를 위해 좋은 시사점을 제공하고 있다. 행정협의회는 비록 법률적인 기초아래 운영되고 있지만 그 전제는 빈번한 교류, 정보교환 등을 통한 자치단체 상호간의 협력과 신뢰 구축이다. 즉 행정협의회가 활성화되기 위해서는 먼저 자치단체간의 상호 활발한 교류가 있어야 하며 이를 바탕으로 신뢰가 구축되어야 한다.

그러나 현재 한국의 행정협의회는 자치단체의 상호협력과 신뢰구축은 커녕 오히려 지역이기주의가 팽배한 상태에서 운영되고 있는 상황이다.

2) 조정제도의 보완과 조정자의 확보

지방자치단체간의 분쟁이 발생하였을 경우 현행 지방자치법 제 140조는 시·도에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있도록 하고, 이를 위하여 분쟁조정위원회를 두도록 하고 있다. 이 제도는 주로 사후적 의미를 지니고 있는 바, 사전에 예상되는 분쟁을 체계적으로 관리함으로써 그 해소에 드는 비용을 최소화 할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다. 또한 갈등을 만드지 이러한 조정제도 이외의 통로를 통해서도 해결할 수 있도록 시민단체 등을 활용하는 방법도 검토해 볼 필요성이 있다.

3) 지방자치단체의 자율적인 조정능력 배양

지방자치단체간의 갈등은 지방자치단체간의 경쟁을 유발하고 역동적인 발전의 계기를 마련하는 순기능의 측면이 없는 것은 아니지만 갈등의 악순환은 갈등하는 지방자치단체 모두의 합리적인 의사결정에 장애를 가져오고 결과적으로 그 피해는 주민에게 귀착되어진다.

따라서 지방자치단체간의 갈등의 원인 자체를 제거함으로써 갈등이 발생하지 않도록 사전적인 예방책이 최선의 대안이 되겠으나 자치단체가 이익을 추구하는 과정에서 다른 자치단체와의 갈등은 필연적인 경우가 허다하기 때문에 갈등의 제도적인 관리방안에 관한 논의가 필요하게 된다.

그러나 갈등의 조정을 위한 다양한 방법들을 강구하는 것도 중요하지만 무엇보다도 각 자치단체가 스스로 갈등을 해소할 수 있는 조정능력과 범국가적인 차원의 거시적 안목으로 자연스럽게 형성되는 협상과 타협의 관행이 근본적인 해결책으로 대두된다.

5. 광역권 형성을 위한 제도적 기반 구축

1) 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충을 위한 제도개선

우리나라의 지방자치단체간 협력을 위한 제도는 현행법상 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁, 광역계획, 지방자치단체장 등의 협의체가 중심을 이루고 있다. 이러한 제도는 다른 선진국에 비하여 다양성과 신축성이 결여된 점이 있으며 특히 제도(행정, 재정, 계획 등) 상호간의 연계가 부족할 뿐만 아니라 법적 지위가 결여되어 강력한 집행력과 책임성을 담보할 수 없게 되어 있다. 그 결과 지방자치단체간 협력제도는 행정협의회에 주로 의존해왔고, 선진국에서 많이 활용되고 있는 지방자치단체조합도 단지 2개가 설립되었을 뿐이고 그것도 제대로 운영되지 못하여 해체된 상태에 있다.

광역권 형성에는 여러 지방자치단체가 관련되므로 개별지역차원의 행정으로는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서 지역간 광역행정협의체 구성이 효과적일 것이다. 지역별 광역권 형성을 위한 광역행정협의체는 광역지자체와 시·군 기초자치단체가 함께 참여하여 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 광역별 공간적 범역에 해당되는 지자체가 모두 참여하는 것이 바람직할 것이다.

특히 광역권의 취약지대를 집중 육성하기 위해서는 지자체의 재정능력이 확충되어야 한다. 이를 위해 법인세 등 국세의 일부를 공동자금화(공동세 형태)하여 광역권 형성과 관련된 재정취약 지자체에 차등적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 국고보조금 지방양여금, 특별교부세의 일부를 광역권 형성을 위한 지자체 지원재원으로 활용해 나가야 한다. 이 경우 광역권 전체의 발전 정도를 고려하여 차등적으로 지원함이 바람직하다.

프랑스의 지방자치단체간 협력체는 재정적인 부분에 마찰이 적고 협력이 잘 이루어진다. 이것은 국가가 보조금제도 등을 통해 자치단체간의 교류 활성화를 유도한 결과이다. 국가는 보조금을 배분함에 있어서 지방자치단체간 협력체에 우선적으로 배분하여 지방자치단체간의 협력을 유도하고 있다. 기초자치단체도 재정적 이점을 누리기 위하여 협력에 적극적으로 응하고 있다.

2) 도의 분쟁조정능력 강화

자치단체들간 이해가 첨예한 부분에 대해서는 협의는 말할 것도 없고, 행정협의회 안건으로 상정되지도 못하는 경우가 많았다. 이에 대하여 행정협의회 관계자들은 광역시·도가 나서주기를 희망하는 반면, 광역시·도에서는 개입을 꺼리거나 방관적 입장을 보이고 있었다.

따라서 행정협의회에서 협의가 곤란한 사항은 중앙정부나 상급지방자치단체인 도에서 적극적으로 조정·중재하여 행정협의회 자체적으로 해결하지 못하는 부분을 보완할 수 있어야 한다.

현재 시도별로 분쟁조정위원회가 구성되어 있어 분쟁조정의 절차가 마련되어 있지만, 그 이전에 광역시·도 또는 중앙정부에서 협의회 운영에 참여하는 적극성이 요구된다. 다만, 광역시·도나 중앙정부가 개입하여 조정을 할 경우에도 강제적인 방식보다는 서로간의 이해를 절충하고 타협안을 도출하는 조정능력을 통한 방식이어야 한다.

6. 도와 시·군간 인사교류의 활성화

선진국 인력관리의 특징 중 하나는 분권화이다. 이는 각 기관마다 특정한 상황에 처하고 필요한 기술도 다르기 때문에 각 기관에서 독자적으로 인력관리를 하는 것이 인력관리의 효율성을 증진하기 때문이다.

그러나 지방자치 실시 이후 도와 시군간의 수직적 교류는 거의 활성화되지 못하였다.⁶⁾ 활성화 방안으로서는 파견근무제의 확대 실시, 인센티브의 적극 도입, 인력 풀제의 활용, 정실인사의 극복, 시·군간의 형평성 유지와 5·6급의 상급기관 근무 장려 등이 적극 도입되어야 한다. 특히, 주사 3년 차들을 강제적으로 1년간 맞교환 시키고, 하나의 경력과정으로서 도에서 시군으로 가서 1년간 근무후 근평성적을 받아와 사무관 승진 요건이 되도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 경우 제기 될 수 있는 문제점들은 교환자들의 연령차이의 문제, 선발과정에서의 마찰 등이 있을 수 있다.

그리고 현실적 제약들을 감안한, 현실적이며 비강제적 방안이 인사교류의

6) 윤장식(2000)은 민선 이후 인사교류를 분석하였는데, 민선 이후 인사교류의 제약이 지적되었다. 그 이유는 도에서 성역을 지키기 때문이다. 수직사회에서 상급 기관으로 갈수록 특권 의식이 있고, 인사교류가 특권을 잠식할 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서 특히 6급이하의 교류는 거의 불가능하다는 것이다.

활성화를 위하여 강구되어야 한다. 이러한 방안으로서, 인사교류를 승진요건에 포함하고, 이동에 적절한 직급을 선정하고, 인사 교류로 인하여 피해를 보지않게 보장을 해주고, 교류시에 또 교류후에 경험이 조직에 사용될 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이러한 인사교류의 실시에는 무엇보다도 형평과 공평이 중요시되어야 하며, 인사교류가 상벌의 수단이 되어서는 안 된다.

7. 지방의회의 개혁

지방분권의 실현을 위해서는 현재의 지방의회가 개혁되어야 하며 무엇보다 주민의 신뢰를 얻는 것이 중요하다.

그 실마리는 지방의회의 권한강화에서 찾아야 한다. 중앙정부는 지방자치를 통제하겠다는 반자치적·집권적 발상을 버리고 지방자치와 지방의회의 활성화를 통해 지방자치의 부정적 측면을 통제할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 지방의원 스스로도 지방의회의 위상과 독자적 역할을 제도적으로 보장하고 그 권한을 강화하여 지방의원의 전문성을 향상시키는데 주력함으로써 주민으로부터의 신뢰를 회복 할 수 있을 것이다.

특히 중앙정부의 입법범위의 축소와 함께 그 대부분이 조례에 위임되는 지방분권하에 있어서는 의회에 의한 그 심의능력의 향상은 물론, 의회, 의원스스로의 정책형성능력의 제고가 당연히 요구된다. 나아가 주민의 신뢰와 위탁에 부응하기 위한 의회의 공개와 정보의 제공이 보다 적극적으로 요청된다. 이러한 관점에서 지금까지의 분권논의에 있어 다소 간과되는 경향이 있는 의회가 적극적으로 분권화를 담당할 역할설정과 적극적 참여방안이 구체적으로 강구될 필요가 있다.

8. 도·시·군간의 법적 개선방안

○ 기초자치단체의 자치입법권을 대폭 확충하여야 한다.

- 지방자치법의 “지방자치단체는 법령의 범위안에서”를 “법령에 위반되지 않는 범위에서”로 개정([지방자치법] 제15조 개정)

- 지방자치법의 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”는 조문을 삭제하거나, “지방자치단체가 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항 및 벌칙을 조례로 정할 수 있다”로 개정([지방자치법] 제15조 단서조항 폐지 또는 개정)
 - 지방자치법의 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다”는 규정은 기초자치단체를 단순히 광역자치단체의 행정구역화 할 가능성이 높으므로 폐지([지방자치법] 제17조 폐지)
 - 지방자치법의 조례위반에 대한 과태료 중심의 벌칙 부과 규정은 지방행정의 실효성을 확보하기 위한 차원에서 그 벌칙의 범위를 징역, 금고, 벌금 등의 형사상 제재 조치를 포함하는 것으로 확대([지방자치법] 제20조 개정)
- 제157조를 다음과 같이 개정한다. 「지방자치단체장이 국가사무를 집행함에 있어 위법하거나 집행을 해태한다고 인정될 때에는 시·도지사에게 대하여는 주무부장관이, 시장·군수·자치구청장에 대하여는 시·도지사가 그 이행을 명령할 수 있도록 함.-불이행시는 주무부장관이 그 자치단체를 관할하는 고등법원에 그 이행을 명하는 소의 제기 가능」
- 지방자치단체장의 명령·처분이 위법하다고 인정될 때, 주무부장관은 그 취소·정지를 구하는 소를 관할 고등법원에 제기할 수 있도록 함.
- 행정계층간 기능조정에는 기본적으로 지방이 할 수 있는 일은 기초자치단체가 담당하고 중앙정부와 광역자치단체는 기초자치단체가 수행할 수 없는 일을 보충적으로 담당하도록 하는 보충성의 원칙(Subsidiary Principle)이 철저히 적용되어야 한다.
- [지방자치법] 제9조, 제10조, 제11조 등 개정
- 광역자치단체의 집행기능을 기초자치단체에 전면 이양하여야 한다.
- 광역자치단체는 집행적 사무의 수행을 지양하고 광역적 차원의 기획 및 조정 기능을 중심으로 운영되어야 함에 따라 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무와 재원의 재배분을 통한 수평적 협력관계를 새로이 정립하여야 함.

- 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 지도·감독 관련 규정을 폐지하고
 - 도로관리·문화재관리 등 집행적 성격의 사무를 비롯하여 주민생활과 밀접한 관련을 갖고 있는 소방사무 및 지역적 특화가 요구되는 농·림·축·수산 관련 시험연구사무 등을 기초자치단체에 전면 이양([지방자치법] 제10조 개정)
- 국세와 지방세, 광역시세와 자치구세, 도세와 시·군세 등의 세목 조정을 통하여 지방재정의 확충을 도모한다.
- 국고보조금에 대한 지방비 부담비율을 해당 기초자치단체의 재정력을 기준으로 차등 적용하고, 국가사업의 경우 기초자치단체의 지방비 부담 완전 폐지([보조금의예산및관리에관한법률] 제7조 및 제9조, 동법시행령 제4조 개정)

V. 맺음말

정부가 제시한 지방분권 로드맵과 지방분권특별법 제정 방향을 볼 때 지방분권에 대한 당위성과 그 내용에 대해서는 이제 어느정도 사회적 공감대가 형성되어 있음을 알 수 있다. 문제는 그것을 실천해내는 우리의 의지와 전략이다. 김대중 정부도 5년전 중앙권한의 대폭적인 지방이양, 지방자치경찰제의 조기도입, 특별지방행정기관의 대폭적인 통·폐합을 포함한 분권화를 약속했지만 그 의지는 곧 실종돼서 국민의 정부하에 지방분권에 관한 성적표는 초라하기만 하다.

한편 우리나라의 현행 자치제도는 전국적으로 획일화된 제도이기 때문에 지역의 특수한 실정에도 맞지않을 뿐만 아니라 제도의 부작용은 바로 전국으로 확대되어 똑같은 후유증을 앓게 된다. 지방자치가 다양한 실험과 학습효과를 통해 분권화의 장점을 살리려면 먼저 분권과 참여, 자율과 자치를 향한 제반 제도 선택의 결정권을 지방에 돌려줄 필요가 있다. 중앙정부는 각 자치단체가 지역실정과 능력에 맞는 제도를 올바르게 선택할 수 있도록 바람직한 대안들을 검토하여 제시하기만 하면 된다.

둘째, 지방분권의 주요 과제를 요약하면, 자치행정권의 확대, 지방재정력 확충, 그리고 자치입법권의 신장이다. 중앙정부는 정책기능을 광역자치단체에 대폭 이양하고 기초자치단체와의 중복기능을 합리적으로 재정립해야 한다. 일본의 분권화가 최근 중앙정부와 광역자치단체를 중심으로 진행되고 그 다음 단계로 광역에서 기초자치단체로의 분권화를 추진하는 목표로 재수정되었음을 참고할 필요가 있다. 이는 행정의 능률성과 주민의 편익제공, 재정력 낭비 절감과 지방의 권한 확대와 재정력 확충을 위해서 매우 현실적인 방안으로 생각한다.

셋째, 국가 경쟁력 확대를 위해서는 국가와 지방간의 역할 재배분을 위한 분권화가 불가피하게 요구되고 새 정부에서 이를 적극적으로 추진할 것으로 본다. 여기서 중요한 것은 분권만으로 충분하지 않다는 점이다. 분권을 통하여 지방정부에 권한을 이양할 때 지방정부가 이를 제대로 행사할 수 있도록 수권기반을 형성하는 것이 필요하다. 이러한 준비 없이 분권하는 경우에는 중앙정부보다 훨씬 더 무능하고 부패한 지방정부도 출현할 수 있다. 지방분권은 피할 수 없는 시대적 과제이지만 지역 주민을 희생양으로 되지 않도록 하기 위해서는 수권기반 조성이 중요하다.

넷째, 지방분권이 로드맵을 따라 순항하려면 분권화에 따른 부작용 내지 반작용을 극복할 수 있는 자세와 능력을 갖추어야 한다. 분권화는 반드시 제반 갈등의 증폭, 낭비와 비효율, 그리고 부패와 비리의 증대를 수반하는 것이 불가피하다. 따라서 분권화에 따른 긍정적 효과만을 기대하고 오직 속도만을 강조한 채 분권화를 서두르기 보다는 분권화에 따라 파생되는 문제를 사전에 차단하고 또 극소화 시킬 수 있는 제도적 기반의 정비가 선행 내지 최소한 병행되어야 한다. 그리고 중앙정부의 간섭과 통제에서 점차 벗어나서 지방자치제가 자율적인 정책자치제로 발전해 나가기 위해서는 지방의회의 위상과 권한을 강화하고 주민의 참여와 통제를 대폭 확대해 나가야 한다.

시·도간의 협력관계를 성공적으로 구축하는 데에는 제도적 정비도 필요하지만 도지사, 시장, 군수들을 비롯한 지방자치단체장 그리고 각 지방의회의원들을 중심으로 한 지역리더들의 리더십 역량과 주민들로부터의 신뢰도를 제고시키는 일이 무엇보다 선결되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 권순복, “지방분권의 목표는 주민자치 활성화”, 「자치행정」 No. 180. 지방행정연구소, 2003. p. 11.
- 김병국·금창호·권오철, 「지방자치체제의 개편방안 : 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」 한국지방행정연구원, 1998.
- 배준구·안영훈, “지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로”, 2002년도 동계학술발표회 자료집, 2003, pp. 302-303.
- 심익섭·홍준현, “지방행정체제의 합리적 개편”, 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회」 한국지방자치학회·한국지방행정연구원, 2001, pp. 129-133.
- 양현모, 「지방자치단체 행정협의회」 한국행정연구원, 2002.
- 오세윤·박희서, “도와 시·군간의 관계 재정립”, 「지역균형발전과 지방분권화의 정책과제」, 한국지방정부학회, 2001, pp.243-245
- 육동일, “대전광역시도시권의 과제와 발전방안”, 「사회과학연구」 제12권, 충남대 사회과학연구소, 2001. 12. pp.196-197.
- 육동일, “분권화를 통한 지방살리기”, 「강원광장」 Vol.46, 2002. 5. 16. 강원발전연구원, pp. 52-56.
- 육동일, “제 3기 민선자치정부의 과제”, 대전광역시 공무원 워크샵 주제발표, 2002. 8. 30.
- 이병환, “일본의 지방분권일괄법 시행과 자치단체의 대응전략”, 「자치발전」 통권 95호, 한국자치발전연구원, 2003. 4. pp. 60-61
- 이상수, “지방자치단체간 사무의 공동처리를 위한 협력방안 연구”, 「지방정부연구」 제7권 제1호, 2003. pp. 158-159.
- 이주희, 「지방자치법 해설과 사례」 기문당, 2003.
- 정세욱, 「정부간 관계」 법문사, 1997.
- 최유성, 「정부간 관여」 한국행정연구원, 2000.
- 최창호, 「지방정부기능론」 삼영사, 2001.
- 하혜수, “지방분권화 추진을 위한 전략과 준비”, 「지방자치」 통권 176호, 현대사회연구소, 2003. 5. pp. 51-52.
- 대전·충남 지방자치학회, 「지방자치제도 개선 및 지방자치역량 제고방안」 2002.
- 전국시·도지사협의회, 「지방분권 촉진을 위한 건의」 2003. 6. 27.
- 전국시장·군수·구청장협의회, 「지방이 살아야 나라가 산다」 2003. 2. 14.
- 정부혁신지방분권위원회, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」, 2003. 7. 4.
- 한국행정학회, 「지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안」 한국행정연구원, 2001.

天 安 市

地方分權 實現을 위한 道-市郡間 協力 方案

■ 地方自治 興件

1949년 지방자치법이 제정되어 시행되었으나, 1961년 군사 정변으로 지방의회가 해산되고 지방자치에 관한 임시조치법이 공포되어 운영되다가 1991년 30년만에 지방자치제를 재도입 하면서 오늘에 이르고 있습니다.

이렇게 지방자치가 변모와 발전을 거듭하면서 새 정부가 “지방분권과 국가 균형발전”을 국정 10대과제의 하나로 책정하였습니다.

새 정부가 해야 될 일이 많은 데도 지방분권과 국가 균형발전을 우선과제로 선택하고 노무현대통령이 이에 대한 관심과 의지가 강력한 것은 우리나라가 지방자치 실시와 동시에 지향해온 지방분권이 제대로 추진되지 못 함으로써 자율과 독창성에 의한 지방자치가 이루어지지 않아 흔히 반쪽 자치라는 자치단체의 불만을 인식 한 것이라고 봅니다.

■ 地方分權 實現을 위한 課題

지방분권은 중앙정부가 스스로 지방자치 실시 본연의 취지와 목적을 이해하고 권한과 사무를 이양하며 이의수행에 필요한 재원을 지방자치단체에 이양한다면 가능하다고 생각됩니다.

첫째, 정치적인 강한 의지가 필요합니다.

그 동안 정치권에서는 주민자치에만 중점을 두었지 지방자치인 단체자치에는 소극적이었고 그래서 단체자치의 관건인 지방분권 추진에는 관심이 부족했습니다.

그래서 지방선거를 실시하여 단체장을 선출하고 의회를 구성하는 것이 지방자치요, 이를 통해 자율성이 발휘되리라고 판단한 것 같습니다.

지방자치의 실질적인 요소인 지방분권에는 소홀했던 것입니다.

둘째, 중앙정부 공직자의 자세변화가 우선되어야 합니다.

지방분권은 권한과 재원을 가지고 있는 중앙정부가 나서지 않으면 어렵습니다. 이를 위해서는 중앙정부 공직자의 의식과 행태를 바꾸어야 합니다. 과거 중앙집권적 사고에 젖어 아직도 지방을 규제하고 통제하려는 몸에 밴 의식을 버려야 합니다.

그리고 우리의 지방자치 실시 목적의 하나가 지난 날 중앙집권적 국가관리에 의한 국가발전 전략을 바꾸기 위한 것이라는 사실을 직시하고 중앙정부의 정책과 재정관리를 여기에 맞추어야 합니다. 그리고 반쪽 자치라고 불만을 토로하는 지방의 불멘 소리를 경청하여야 합니다.

셋째, 현행법과 제도 중에서 지방자치발전에 관련된 부분을 정비하여야 합니다.

지방분권과 자치발전에 관련된 법령의 대부분이 과거 중앙정부가 중앙집권적 사고와 필요에 의해 제정하여 자치시대 지방분권 시대에 그대로 존치되고 있으니 법과 제도를 그대로 두고는 지방분권은 연목구어에 불과할 것입니다.

1999년 8월 발족한 중앙권한의 지방이양 추진위원회가 총 3,622개의 이양대상 사무를 발굴하고도 오늘 현재까지 이양 완료한 것은 227건이라는 사실이 이를 대변하고 있습니다.

넷째, 국가수행사무와 자치단체 수행 사무를 과감하게 재조정하여야 합니다.

조사에 의하면 총 4만 여개의 사무중 국가수행 사무가 73%이고 자치단체 수행사무가 27%에 불과한 것으로 알고 있습니다. 이러한 국가중심의 사무 배분은 앞서 제기한 법령에 의한 국가의 통제와 더불어 지방분권을 근본적으로 가로막고 있어 이들의 정비와 재조정이 동시에 추진되어야 할 것입니다.

다섯째, 자치단체에 이양되는 권한과 사무를 수행하는데 필요한 재원을 지원할 수 있는 제도적 장치를 확실하게 마련해야만 합니다.

지방재정의 문제점은 구조적이고 해결책은 미봉책에 불과합니다. 재정력이 취약하고 자치단체간 격차가 심하며 자체재원이 빈약하여 정부 재정지원에 의존하고 있습니다.

한 예로서 지방세 수입으로 자치단체 공무원의 인건비도 충당 못하는 시군도 전체의 61%인 151개 자치단체가 있는 실정입니다.

여섯째, 지방분권 즉 중앙이 가지고 있는 권한과 사무의 이양 그리고 자원 배분의 최종 종착지는 기초자치단체인 시군이 되어야 합니다.

국가의 정책은 시군을 통해서 실천되고 그 성공과 실패여하에 따라 국민의 정부에 대한 신뢰와 협력 기반이 구축되기 때문입니다.

그래서 권한과 사무가 주민과 가장 가까운 곳에 이양 되어야만 행정의 능률성을 높일 수 있고 주민의 시간적, 경제적 편익을 제고 할 수 있으며 행정 수행비용도 절감할 수 있기 때문입니다.

■ 推進 狀況 및 問題點

최근 행정자치부에서는 표준정원제를 발표하고 각 자치단체별로 직급과 정원을 정해주었지만 자치단체가 그 테두리 범위내에서 직제를 조정하려고 해도 5급은 행정자치부의 승인을 득해야 하는 모순이 있습니다.

물론 중앙의 권한을 자치단체에 이양하면 그에 따른 통제와 감시의 제도가 있어야 하겠지만 각 지방자치단체의 특성에 맞게 직제를 조정할 수 있도록 하여야 할 것으로 생각합니다.

■ 共同 解決 方案

지방분권 실현을 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 법률과 제도의 개선, 사무의 이양, 그리고 재정문제 등을 재정비하여야 할 것입니다.

그리하여 국가는 권한을 주되 자치단체를 지도 감독하고, 자치단체는 권한에 따른 책임을 지게 하여야 할 것입니다. 자치단체는 국가로부터 독립된 자치정부가 아니고 국가 구성체의 하나 입니다.

그럼에도 불구하고 자치단체가 국책 사업을 소홀히 하고 지역 이기주의와 유권자만을 의식하여 행정을 하는 것은 지양되어야 한다고 생각합니다.

인근 지역 자치단체간의 이해 관계가 있는 사업은 도, 시군이 서로 머리를 맞대고 진정으로 주민을 위하는 대승적 협력 체제를 강구하여 지방자치가 알찬 결실을 맺도록 노력해야 할 것입니다.

公 州 市

地方分權과 連繫한 地域間 協調方案

I. 地方自治 및 地域의 與件

- 전면적인 지방자치 실시 8년이 되었으나, 중앙과 지방과의 수직적 구조는 물론 중앙의 획일적 통제와 관여는 여전히 존재하고 있으며, 이는 지방의 창의성과 잠재능력의 발휘를 저해하는 요인이 되고 있음
- 지방자치가 나아갈 바람직한 방향은 지방재정의 자주성 제고와 자치권 확대를 통해 지방의 자율성과 독창성 그리고 정체성을 찾아 실질적인 지방자치를 이뤄나가는 것이라 하겠음
- 그러나 경제, 교육, 문화 등이 수도권 및 대도시에 집중됨에 따른 중소규모 자치단체의 인구유출은 심각한 사회적 문제로 대두되어, 자치단체의 존립을 위협할 수준에까지 이르고 있음
- 또한 소규모 지자체의 내수 약화에 따른 지역상권의 침체는 인근 대도시로 경제권을 빼앗기는 악순환을 겪게되어 지자체의 자생력을 더욱 악화시켜, 사통팔달로 뻗어있어 편리한 교통망이 인구 유입보다는 유출요인으로 작용되고 있음
- 이처럼 우리의 지방자치는 중앙집권적 관행 탈피를 통한 지방의 자율성 확보와 아울러 지역의 균형 발전 및 격차 해소라는 상반된 두 가지의 숙제를 안고있으며, 특히 우리 지역에는 경제 활성화를 통한 인구유출 방지라는 현실적인 과제를 던져주고 있음

II. 地方 分權

국가의 통치권력이 중앙에 집중되지 아니하고 분산되어있는 것으로, 국가전체의 행정기능을 중앙정부와 지방정부로 분리하고 지방정부에 큰 권한을 부여하는 일

- 심대평 충남도지사의 지방분권 촉구 선언(2002. 11. 11)
 - 지방자치 포럼을 통해 20개 제도개선과제 도출
 - 지방분권촉구선언문 형식으로 대외적 공표
- 참여정부의 지방분권 의지 밝힘(2003. 6. 12)
 - 3대 특별법에 대한 9월 정기국회 제출(지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도특별법 등)
 - 254개 정부소속기관, 정부투자·출연기관의 지방이전
- 전국시도지사협의회(2003. 6. 27)
 - 지방분권특별법(안) 및 5개분야 38대 개혁과제 건의

III. 地方分權 實現을 爲한 協力 方案

- 법규제정(지방분권특별법, 지방이양일괄법 등)
- 자치권 확대(조례제정권 범위 확대, 지방 소비·소득세 도입, 자치경찰, 포괄 보조금제 도입, 지방 양여금의 일반재원 전환, 특별행정기관의 지방이양, 지방의회의원 유급제, 교육자치, 총액인건비제도 도입 등)
- 지방분권을 위한 시·군협의체 구성
- 지방분권형 조직으로의 개편

IV. 人口 減少에 따른 共同對應 方案

□ 현 황 (공주지역을 중심으로)

가. 인구변동(감소) 추이

최근(민선이후) 변동 현황

$$\frac{1995. 12월}{138,202명} \Rightarrow \frac{2002. 12월말\ 현재}{132,584명(\triangle 5,618)}$$
 ☞ 연평균 802명 감소(월 평균 66명 정도)

연도별 변동 추이

구분 연도	인 구(명)		비 고
	인구수	증 감	
1965년	204,207		최고(정점)
1986년	153,258	△50,949	시·군 분리(연평균 2,426명 감소)
1995년	138,202	△15,056	시·군 통합(연평균 1,672명 감소)
2001년	133,978	△4,224	민선이후(연평균 704명 감소)
2002년	132,584	△1,394	최근 1년
2003. 6월	131,871	△713	최근 6개월간

나. 사통팔달 도로망 현황

○ 고속도로 확충(계획)

- 남북축 : 천안~논산간(2002준공)
- 동서축 : 당진~대전간(2006예정)
- X 축 : 공주~서천간(2006예정), 공주~보령간(미착공)

○ 철도 건설(계획) : 호남고속철도, 보령~조치원간 철도 등

다. 사통팔달 도로망이 지역에 미칠 영향

○ 기회로 삼을 것들

- 편리한 교통, 비교적 저렴한 지가
- 기업, 물류단지 및 각종 기관 등의 입지조건 양호
- 수려한 자연경관 및 높은 인지도(관광활성화의 호기)
- 대도시 접근성 용이(근교농업, 전원주택지 개발 등)

○ 위기로 인식할 것들

- 지역 자존력을 상실하고 인근 대도시의 위성화
- 경제인구 감소 및 상권약화, 대도시 배드타운화
- 머무는 도시가 아닌 스쳐가는 도시로 전락

○ 대응전략으로는

- 교통여건을 지역경제, 관광활성화 등 고 부가가치 창출에 효율적으로 활용하기 위한 방안 모색
- 관광활성화 방안과 연계, 숙박여건의 획기적인 개선
- 사회간접자본, 공단·물류유통단지 등 입지여건 조성

□ 대두되는 문제점

가. 인구감소 및 노령화

○ 취업과 교육문제로 젊은 층의 전출과 출산율 저하

- 지역경제 기반 약화에 따른 인구유출 가속화
- 새로운 일자리 창출만이 젊은층의 인구감소를 막을 수 있음

○ 노령화에 따른 경직성 비용 과다 지출

- 10세 미만과 20~30대의 감소가 두드러짐
- ※ 노인을 부양할 젊은이들이 농촌에 없음

나. 내수 부족과 상권약화의 악순환

- 내수 부족으로 지역경쟁력 약화 및 호텔 입지에 어려움
- 경쟁력이 없는 재래시장 등의 침체로 인한 상권약화
- 그나마 열악한 지역의 경제적 자산의 급속한 외부 유출

다. 교육·문화적 여건 열악

- 지방중소도시로서 교육 및 문화적 여건 열악
- 발달된 교통으로 인한 대도시의 문화적 위성도시화

□ 공동대응 및 협조방안

- 지방분권 실현 및 지역특화를 통한 차별화 전략 수립
- 도 차원의 인구유입방안 모색
 - 기업하기 좋은 충남 만들기 내실화(기업체 유치, 공단조성)
 - 백제권역 개발사업 및 지역 관광산업 개발에 지원
 - 교통의 요충지인 충남 중심권역에 대규모 물류단지 조성
- 지역발전에 공동 대응
 - 행정수도 충청권이전
 - 호남고속철도 천안분기노선 관철

【기타 협조사항 : 제49회 백제문화제】

- 개요
 - 때·곳 : 2003. 10. 9~12(4일간), 공주시 일원
 - 내용 : 전통역사행사, 예술·축제행사 및 각종이벤트 등
- 협조방안
 - 우리지역의 대표적인 축제로, 관심을 갖고 관람과 홍보
 - 서막식(10월 10일) 참여 협조 : 각 시군 문화원과 협의

保 寧 市

지방분권 실현을 위한 도, 시·군간 공동협력방안

I. 들어가며

지난 1991년도에 지방자치가 부활되어 시·도 및 시·군·구 의원을 선출할 당시만 해도 상당수 지역주민들은 오랜 중앙집권 시대를 통해 느꼈던 지역민들의 상대적 박탈감과 소외감이 상당히 해소 될 것으로 기대한 것이 사실입니다.

그러나 지방자치 실시 12년째인 오늘날 중앙정부의 통제와 규제는 여전하고 취약한 재정자립도 등으로 지방정부는 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없는 현실입니다.

이런 점에서 이 시대의 과제이자 21세기 국가발전 전략과 직결된 지방 분권화에 관해 토론하는 이 자리는 중앙에 집중 된 권한을 지역으로 나누어 쇠락한 지역경제로 삶의 의욕을 잃어 가는 대다수 지역주민들이 동등한 국민의 한사람으로 지역적 차별 없이 당당히 살아갈 수 있도록 하는 소중한 자리라고 생각합니다.

또한, 심대평도지사께서 지난해 11월 11일 “지방자치제도 개선 촉구선언” 기자회견을 갖고 중앙정부와 정치권을 향해 현행 지방 자치제도 개선을 촉구하여 범 국민적 관심을 호소하였고, 참여정부가 지역별 차별해소에 강한 의지를 갖고 12대 국정과제로 선정 추진하고 있지만 지방분권은 대통령이나 정부관료 몇 분의 의지만으로 이뤄지는 시혜의 문제가 아니라 지역주민들의 결집된 강한 의지가 요구되는 문제입니다.

그동안 지방분권을 위하여 지방자치단체와 의회, 시민단체, 학계 등을 중심으로 다양한 활동을 펼쳐오면서 주체간 연대 등 많은 공감대가 확산되었으나, 핵심주체인 중앙정부와 국회 등을 설득하면서 동반자적 관계로 함께하는 활동은 매우 미흡했다고 할 수 있습니다.

따라서, 지방분권의 조속한 실현을 위해서 권한을 이양할 중앙정부와 관련법안 처리를 맡고 있는 국회의 의식이 전환 되도록 지방정부와 학계, 언론계, 시민단체 등의 구체적이고 주도적인 노력이 필요합니다.

II. 개선되어야 할 사항

자치역량 강화와 자치제도 개선사항에 대하여 그동안 많은 내용들이 제시되었으므로 평소 느꼈던 사항 중에서 제기되지 않았거나 큰 마찰 없이 실현 가능한 사항 몇 가지를 말씀드리고자합니다.

지방분권을 위해서 또는 분권이 이루어졌을 때를 대비하여 자치역량이 제고되어야 하므로 그 주체인 지방공무원과 지방의회 의원, 그리고 주민들의 자질이 향상되어야 한다고 생각합니다.

이러한 내용들이 지방정부의 노력만으로는 불가능하기 때문에 중앙정부와 국회가 조속히 개선되도록 관심과 의식전환이 요구됩니다.

1. 지방공무원의 자질향상

지방공무원의 자질에 관하여 그간 매스컴이나 중앙정부로부터

많은 지적을 받아왔으며 중앙과 시·도, 시·군·구 공무원들간의 능력격차는 지방분권 실현은 물론 국가경쟁력에도 큰 저해 요인이므로 지방공무원의 자질향상을 위하여 다음과 같은 제도들이 개선되어야 합니다.

첫째 : 국가공무원법과 지방공무원법의 통·폐합 입니다.

국가공무원법과 지방공무원법의 차이는 국가와 지방이라는 용어 외에는 다른 내용이 그리 많지 않습니다. 그러므로 지방공무원법과 국가공무원법을 별도로 운용 할 필요가 없다고 생각합니다.

둘째 : 국가공무원과 동일한 교육기회를 부여하는 것입니다.

지방공무원은 행정자치부에서 매년 실시하는 해외유학과 국내대학원 위탁 교육에 지방공무원이라는 이유로 제외되어 교육기회가 없으므로 당연히 전문가가 없으며 자질이 저하될 수 밖에 없다고 생각합니다.

셋째 : 중앙과 광역 및 기초 자치단체간의 인사교류 확대입니다.

중앙과 지방 또는 기초자치단체간 인사침체에 따라 국가의 통합성과 승진격차로 인한 사기저하 문제가 대두되고 지역적 한계를 벗어나지 못하는 근시안적 매너리즘에 빠질 우려가 있습니다.

2. 지방의회의원의 자질향상

지방의회의원의 자질향상에 대하여는 누구나 공감하고 있는 사항이라고 생각하며 지방의회의원의 자질향상을 위하여 다음과 같은 내용들이 개선 되어야 합니다.

첫째 : 의회운영상황을 지방방송과 유선방송에서 생중계 해야합니다. 의회운영상황을 생중계 하므로써 의원과 공무원 모두 성실한 준비를 할 것이고 의원들의 자질을 주민들이 정확하게 평가 할 것입니다.

둘째 : 지방의회의원의 유급화에 따른 연찬 확대가 필요합니다. 지방의회의원 유급화는 지방의회 출범이후 지속적, 반복적으로 제기되어 2003. 6. 30 국회에서 가결 확정되었습니다.

과거에는 지방의원이 여유시간을 내어 봉사차원에서 본업에 종사하면서 수행할 수 있는 직위였지만 사회가 복잡화, 이질화되고 과학 기술의 발달로 집행기관의 견제에 지식과 기술이 필요하므로 지방의회 의원의 직무수행과 관련한 연찬을 확대하여야 한다고 생각합니다.

3. 지역주민의 자질향상

지역주민의 자질향상 없이는 지방분권의 실현이나 자치역량이 강화될 수 없습니다. 선거에 부정이 있고 집단이기주의에 의한 집단민원이 발생할 경우 올바른 지방자치의 실현이 어려워지므로 지역주민들의 의식제고를 위하여 다음과 같은 내용들이 시행되어야 합니다.

첫째 : 공명 정대한 선거제도의 정착입니다.

공정한 선거로 자질이 있는 의원이 선출되도록 공직선거 및 선거부정방지법을 대폭 강화하여 부정선거 관련자에 대한 강력한 처벌과 함께 주민의식의 전환이 요구됩니다.

둘째 : 평생교육의 활성화입니다.

대학 입학생과 농촌지역 초등학생수 감소로 유희 교육시설이 점차 증가하고 있으므로 이를 기성세대들의 평생교육장소로 활용하고 정부 지원을 확대하도록 평생교육진흥법을 개정 보완해야 합니다.

셋째 : 집단민원처리절차법 제정입니다.

집단민원의 적극적인 처리와 집단이기주의에 의한 무리한 요구를 사전에 예방하도록 “집단민원처리절차법”을 제정하거나 민원사무처리 기본법과 행정절차법을 대폭적으로 개정해야 될 것 입니다.

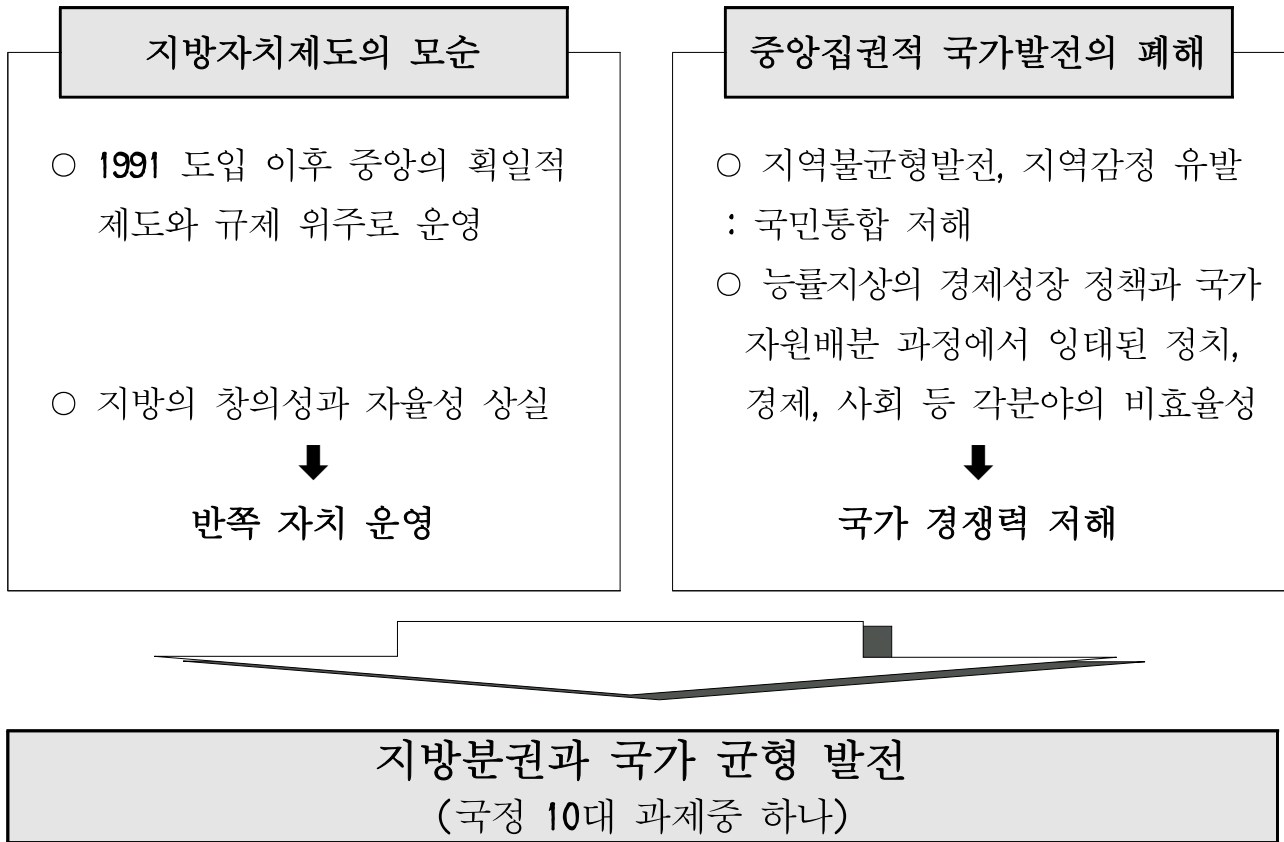
Ⅲ. 맺 음 말

지금까지 발표한 내용 중 다소 실현이 어려운 사항도 있겠으나 지방분권과 지역역량 강화는 시대적 소명이자 국가발전의 관건이므로 중앙정부와 정치권에서 이해관계를 떠나 서울과 지방이 상생과 공생의 마지막 열쇠임을 인식하여 지방분권을 수행할 의지를 가지는 것이 매우 중요하다고 생각합니다.

앞으로 이 자리에 참석하신 모든 분들의 각별하신 노력으로 지방공무원과 지방의원, 그리고 주민들의 자질이 향상되고 이종오 정책기획위원장님의 기조연설 내용들이 정부정책에 반영되어 지방분권이 조속히 실현되기를 간절히 바라면서 발표를 마치겠습니다.

牙 山 市

I. 時代的 흐름



II. 地方自治團體의 現實

1. 行政的 權限의 中央隸屬

구 분	년도별		
	'94	'96	2002
국가사무	75%	74%	73%
기관위임사무	12%	8%	3%
지방사무	13%	18%	24%

※ 지방사무가 늘어나는 추세에 있으나 아직까지 중앙정부의 권한이 지방정부에 비해 과다함

- 지방자치단체가 처리하는 총 17,303건중 4,145건만이 지방사무임

- 지방이양추진위원회('99. 8발족)의 중앙사무 지방이양 실적 미흡
 - 3,802개 이양대상 사무중 227개(6%)만 이양 완료
 - 이양사무 성격 : 옥외광고물관리, 양곡가공업자 등록신고 등 비권력적이고 기능적인 사무에 치우쳤음
 - 사무만 이양되고 자치입법권, 재정권, 인사조직권 등 권한이양 안됨

○ 특별지방행정기관의 난립

: 지방자치단체와 기능중복에 따른 예산 낭비

※ 특별지방행정기관 : 24개 부처 6,539개 기관

- 기능중복 분야 : 노동, 중소기업, 환경, 식품의약품관리, 병무, 보훈, 산림, 통계분야 등

2. 財政的 權限의 中央隸屬

○ 재정자립도

- 16개 시·도 평균 : 54.6%
- 지방자치단체(248개)의 78%(193개)가 재정자립도 50% 미만
- 이중 151개 자치단체(61%)는 지방세로 인건비를 충당 못함
- 국세 대 지방세 비율 : 국세(80%), 지방세(20%)

⇒ 법인세의 71% 소득세의 57%가 서울에서 징수 수도권을 제외한 지자체의 재정은 날로 빈약해 지고 있는 실정임

○ 중앙정부의 지방재원(지방세) 통제

- 세목의 설정, 세율, 과표산정, 감면 등 세부적인 사항까지 법률로 규정 : 조례도 법률에 위반되지 않는 범위 내에서만 제정할 수 있도록 규정

- 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 지방정부 배분
- 지방채의 발행 및 용도 승인

3. 地域經濟의 構造的 問題

○ 수도권의 기업 집중화 현상

구 분	인 구	총생산	제조업체	주요기업 본 시	100대기업 본 사
수도권 점유 비율	46.3%	46.2%	55%	88%	95%

※ 지방에는 공장만 있고 기업은 없다 : 전국 대부분 지방공단
입주회사의 현실을 나타내는 말

⇒ 기업이 납부하는 세금은 모두 서울로 흡수되고, 현지 채용인력도
단순노무직에 국한되어 지방에는 실익이 없음

4. 中央政府의 消耗的 論爭과 葛藤 長期化

○ 경부고속철도 역사명칭 선정 문제

- 국·내외적으로 확립된 일반원칙 무시
- 지방자치 근본요소인 영역 존중 무시
- 지역주민의 의견을 수용하지 않은 중앙정부의 일방적 추진
- 일반적 원칙 보다 정치적 힘의 의한 소모적 논쟁

⇒ 지역간 불균형과 지역 소외감 및 상실감 극대화 : 국민통합과
국력결집의 방해 요인이 됨

Ⅲ. 共同 解決方案

1. 地方自治團體間(道・市郡) 共助體制 構築 推進

① 지방정치 활성화를 위한 정치개혁 : 정당공천제 폐지

⇒ 정당공천제는 지방정치를 중앙정치에 종속시키며 지방자치제도 자체를 무의미하게 함

② 전면적인 세제 개혁 : 지방소득세, 지방소비세 등 도입

⇒ 재원배분의 권한과 책임소재가 용이한 지방자치단체로
세원 이양 : 정치적 이해관계에 따른 재원배분 가능성 최소

③ 중앙정부의 위임사무 폐지

⇒ 결정권을 포함한 기능 전체를 이양

⇒ 특별행정기관을 지방자치단체로 이양

⇒ 지방행정에 간여하는 행자부의 역할이나 기능의 대폭적 축소

2. 地方分權의 最終 終着地는 基礎團體라는 認識 提高

○ 중앙정부가 가지고 있는 권한과 사무의 이양 그리고 재원 배분의 최종 종착지는 기초단체라는 인식을 도와 시군 모두 인식

⇒ 국가, 지방의 정책은 시·군을 통해 실천됨으로 국민에 대한 신뢰와 협력 기반이 구축될 수 있도록 노력 해야함

3. 地方公務員의 資質과 能力 開發

○ 인사, 교육훈련제도의 개혁이 필요

⇒ 시·도간 원활한 교류 및 협조가 바탕이 되어야 함

IV. 結 論

1. 地方分權은 地方自治를 위한 目的이며 手段

- 지방의 발전을 위해 직접적인 수단(권한, 재정 등)이 필요
- 적정한 부존 자연자원과 인적자원, 단체장의 역할과 리더쉽, 지방공무원의 전문성과 능력, 자치시대에 어울리는 시민정신과 수용 태세 등이 무엇보다 중요함

2. 住民의 共感과 協力을 얻을 수 있는 對策 樹立

- 정치권과 중앙정부, 자치단체가 서로 양보하며 협력하여 실질적인 추진 주체가 되어야 함
- 특히, 광역과 기초자치단체의 공조체제 유지는 지방분권을 실현하는데 필수 요소임

3. 現實 當面狀況의 再 認識

- 지방분권 실현을 위한 전제 조건 완비
 - 자치시대에 맞는 주민의식 함양
 - 지방분권을 위한 道 차원의 사전 준비
 - : 市・郡의 특성에 맞는 지방분권 모델 개발 추진
 - 시・군의 지역적인 문제 해결이 최우선
 - 예) 아산의 역사명칭, 당진과 평택의 항구 문제, 충청권 행정수도 유치문제 등
- 많은 대화와 협의를 통해 우선 도와 시・군이 우선 준비한 후 중앙정부와 지방분권에 대한 요구를 천명 : 지방분권의 근본적 취지가 훼손되지 않는 국민이 원하는 진정한 자치시대 도래

瑞 山 市

地方分權 實現을 위한 道, 市·郡間 共同協力 方案

地方自治 與件

- 참여정부 출범이후 『지방분권』이 국가정책의 핵심과제로 대두되어 그 어느 역대 정부보다 활발하게 추진되고 있으나,
 - 지방분권을 담당하고 있는 몇몇 부서에서만 관심을 가지고 추진하고 있을 뿐, 지방분권의 중추적 역할을 담당하여야 할 대다수 지방공무원들이 『지방분권』에 대한 “생소함과 인식 부족 등”으로 중요성을 깨닫지 못하고 있고,
- 사회적으로도 지방분권국민운동본부 및 일부 지식인층에서는 지방분권 관련 토론회 및 워크숍 등의 개최를 통해 활발히 활동하고 있으나, 이들을 제외한 대다수의 시민들은 지방분권을 현실적으로 체감하지 못하고 있는 실정임.
 - 또한, 일부에서는 예전의 정부가 그러했듯이 “중앙정부의 분권의지 약화와 형식적 지방분권”을 우려하고 있는 분위기임.

□ 推進 狀況

- 2003. 4. 24 : 서산시 지방분권준비기획단 발족
 - 총 3명(5급1, 7급2)으로 구성하여 부시장 직속으로 설치
- 2003. 6. 13 : “서산시지방분권추진협의회” 구성을 위한
市 간부토론회 개최
- 2003. 7월 현재 “서산시지방분권추진협의회” 구성중
 - 『서산시지방분권추진협의회』는 지방분권을 실현하기 위한 기초자치단체 단위 民·學·議會·官의 공동협력 조직임.

□ 問 題 點

① 민간단체 · 의회 · 도 · 시군간 협력체계 미흡 및 역할부재

- 참여정부 출범 전후로 하여 “지방분권”을 주장하는 외침의 소리가 각계각층에서 거세게 나오고 있지만, 상호 조직간 협력체계가 미흡하여 산발적 외침에 그치고 있고, 힘이 분산됨으로써 더 큰 실효를 거두지 못하고 있음.
- 民 · 官 공동협력 측면에서도 官은 民에게 부족한 재정 및 장소 등 하드웨어적 측면을 보조해 주고, 民은 官에게 그동안 개발된 지방분권의 당위성 논리 및 정책 등 소프트웨어를 공유하는 등의 체계적이고 적극적인 협력관계가 미흡했음.
- 특히, 광역시 · 도와 기초자치단체간에는 서로의 입장에서 지방분권의 당위성을 주장하는 등 상호간 협력 및 역할 부재로 인해 마찰도 예상되고 있음.

② 지방분권을 위한 지방의 국정참여 미흡

- 지방분권은 지방이 주도하여 지방의 입장에서 실현되어야 한다고 생각함. 그러나 지금의 현실은 각종 토론회 또는 조직간 계통절차에 의해 지방의 의견을 수렴하여 반영하는 미미한 수준으로 실질적 참여는 전무한 상황임.
- 따라서 중앙정부에서는 금년 9월 정기국회에 상정예정인 “지방분권특별법” 제정 및 추후 계획되어 있는 지방분권정책에 지방정부 및 지방의 인사를 직접 참여시키는 등 적극적인 조치가 요구됨.

③ 지방공무원의 분권마인드 및 자치역량 부족

- 지방분권화 시대에 있어 지방공무원의 선도적 역할과 노력은 그 무엇보다 중요하다 생각함, 그러나 지방분권을 직접 추진하고 있는 일부 공무원을 제외한 다수의 공무원들은 아직도 지방분권의 중요성을 인식하지 못하고 있음.
- 또한, 참여정부 이전부터 줄곧 지방분권의 큰 문제점으로 “지방공무원의 수권능력”이 지적된 바 있음. 이러한 문제점은 교육에 의한 능력개발에 의해 향상될 수 있다고 보며, 자치단체에서는 교육을 비용의 문제로 생각할 것이 아니라 투자의 개념으로 바꾸어 생각하는 가치관의 변화가 필요함.

④ 홍보미흡으로 인한 시민들의 인식 및 참여 부족

- 지방분권에 대한 시민들의 인식과 참여가 부족한 것은 홍보가 미흡하였기 때문이라는 지적도 있지만, 실상은 이러한 문제점만 있는 것이 아님.
- 이미, 수없이 많은 토론회와 워크숍 등을 통해 지방분권의 당위성 논리와 정책 등이 발굴되었고, 이러한 사항이 수 차례 방송과 언론에 보도되어 누구나 한번쯤은 접할 기회가 있었을 것으로 생각함.
- 그럼에도 시민들의 인식도가 낮고, 참여가 부족한 것은 지방분권의 당위성 논리 및 정책 등이 일반 시민이 이해하기에는 어려운 부분이 있기 때문이라 생각함.

□ 共同解決 方案

① 광역단위의 협의체 구성

- 지방분권의 체계적인 추진과 강도 높은 정책제안을 하기 위해서는 각계각층에서 따로 내고 있는 목소리를 하나로 응집하여 힘을 모을 수 있는 광역단위의 협의체가 필요함.
- 광역단위 협의체의 구성과 운영은 현재 기초자치단체 단위로 구성되고 있는 지방분권추진협의회의 공동대표를 포함하여 광역단위의 민간단체, 학회, 의회 및 충청남도로 구성하고,
- 공동대표 공동운영을 기본운영방향으로 하여 도내에서 취하는 모든 행동을 광역단위 협의체의 공동대표명의로 함으로써, 응집된 힘을 보여줄 수 있음은 물론, 각 단체에서 보유하고 있는 지식과 정보를 서로 공유하며 상호 협력 관계를 도모하고, 더 나아가서는 지방분권을 범국민적 사회운동으로 발전시킬 수 있는 계기가 될 것임.

② 도와 시·군간의 역할 배분

- 지방분권을 추진함에 있어 도와 시·군의 여건과 상황을 고려하여 역할을 분담하고 상호 협력하는 것이 효율적이라 판단됨.
- 도는 연구원을 포함하여 우수한 인력과 공무원교육기관을 보유하고 있음에 따라 지방분권과 관련된 각종 정책사항을 발굴하고, 지방공무원의 지방분권마인드를 제고할 수

있는 교과를 개설하는 등 공무원의 역량강화를 위한 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이며,

- 시·군에서는 주민과 가까이 에서 밀접하게 관계하고 있으므로 지방분권의 주민 홍보와 인식제고, 민간단체와의 협력관계 유지 등의 역할을 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

③ 지방의 국정참여를 위한 강도 높은 건의

- 지방분권의 추진을 위해 지방이 국정에 참여하는 것은 너무도 당연한 논리임에도 현실은 그렇지 못한 실정임.
- 따라서 지방의 국정참여를 관철시키기 위해서는 전국 시·도지사협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·군·자치구의회의장 협의회 및 민간단체 등과 상호 협력하여 중앙정부에 강도 높은 건의를 하여야 함.

④ 이해하기 쉽고 현실감 있는 적극적 홍보실시

- 지방분권의 당위성 논리와 정책 등은 이미 많은 논쟁을 거쳐 대부분이 발굴되었다고 생각되나, “추후 지방분권으로 인해 사회가 어떻게 변화되는지”, “주민들의 일상생활이 어떻게 달라지는지”에 대해서는 언급되고 있지 않아 현실감 있게 마음에 와 닿는 부분이 적음.
- 따라서 주민들이 이해하기 어려운 논리와 정책 등을 홍보하기보다는 “지방분권으로 인해 주민들의 일상생활이 어떻게 변화될 것인가 하는 밑그림”을 제시하여 현실감 있게 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

論 山 市

- 지방분권 실현을 위한 도, 시·군간 협력방안 -

획일적인 읍면동 기능전환 제고

■ 現 況

- 98년에 공무원 구조조정을 시작하여 2002년 종료
- 읍면동사무소 조직 및 인력에 대한 기능전환은 2004년도 완료

■ 問 題 點

- 읍면동 공무원수 대폭 감소로 민원서비스 질 저하

기능전환전	기능전환후	증 감
261명	237명 (사회복지사23명 증원)	△24

※ 사회복지사의 경우 사회복지업무만을 관장하고 있어

실질적으로 읍면동 공무원 47명 감소

- 토목, 건축, 세무 등 주민생활과 밀접한 업무 및 인력의 시 이관으로 주민불편 가중

▶ 지방의회의원, 시민단체, 시민들이 문제점 제기

■ 改善 方案

- 시군의 실정에 맞는 자율적인 기능전환

- 지방분권 실현을 위한 도, 시·군간 협력방안 -

자치단체에 대한 중복감사 개선

■ 現 況

- 국회의 국정감사, 지방의회 행정사무 감사
- 감사원의 정기·수시 감사 및 기동 직무감찰
- 청와대, 국무총리실, 행정자치부의 기동 직무감찰
- 도 정기·수시 감사 및 기동 직무감찰

■ 問 題 點

- 시·군 자치단체에 대한 중앙 및 도의 중복 감사로 행정력 낭비 및 공무원 사기 저하

■ 改善 方案

- 중앙기관의 감사가 국가위임사무에만 국한되도록 하고 직무감찰의 경우 자치단체 자체에서 자율감사 할 수 있도록 개선

錦 山 郡

地方分權 實現을 爲한 道-市郡間 共同協力 方案

□ 지방자치 여건

우리 나라는 중앙집권적 통치구조와 행정체제 하에서 행정사무가 결정되고 집행되어온 관계로 사실상 중앙정부의 업무가 대부분을 차지, 지난 국민의 정부에서도 “중앙행정권한의 지방이양 촉진등에 관한법률”을 제정하여 중앙-지방간 사무이양을 추진하였으나 양적·질적인 측면에서 성과를 거두지 못했음

참여정부는 “지방분권과 국가균형발전”을 국정12대과제 중의 하나로 정하고 분권을 통한 지역발전과 지방자치발전에 많은 노력을 하고 있음

21세기는 지방의 역할이 국가의 발전을 주도하는 시대로 지방의 활력은 국가의 경쟁력으로 이어져 국가균형발전의 원동력이 되고 있음

진정한 지방자치는 조직과 인사와 재정에서의 실질적인 권한의 이양을 이뤄 분권을 통한 지방의 균형발전을 이룩해야함

그러나 기초자치단체에서 업무를 처리하기 위하여는 조직과 사무분장, 인적설비 등이 필요하고 조직이 산만하다든지 지역실정이나 수행업무과 맞지 아니하는 경우에 효율적인 업무처리가 되지 않음. 또한 인사는 업무수행의 성패를 좌우하는 중요한 사항임. 그럼에도 불구하고 조직권과 인사권은 지나치게 제약을 받고 있는 게 현실임.

기초자치단체의 정원, 실과수 등이 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에서 세세한 부분까지 규정하고 있어 실질적 지방자치시대에 있어 지역실정 및 정서에 맞는 조직설치, 인사는 어려움

□ 현황 및 문제점

I. 4급 정원 관련

○ 현 황

- 지방4급 정원1명(부군수), 지방4-5급정원 2명(기획정보실장, 보건소 지방의무서기관), 지방5급정원 24명

※ 지방자치단체의기구와정원기준등에관한규정제10조의2에서 규정

○ 문 제 점

- 군단위의 지방서기관 2명중 부단체장은 사실상 광역자치단체에서 인사권을 가지고 있고, 기획정보실장은 한번 승진후 타자치단체로의 진출 또는 퇴직시 까지는 동일보직에 근무하게 되어 조직의 침체, 5급공무원의 승진기회가 거의 없어 사기저하 (최근 2002년 도, 시군간 인사교류협약 체결)

○ 방 안

- 郡단위 지방서기관을 보할수 있는 직위 확대(군청전실과, 읍)
- 지방자치역량 강화와 탄력적인 인사운용을 위한 지방서기관 정원증원(금산군의 경우 2명→ 4명증원)

II. 기구 · 표준정원 산정 관련

○ 현 황

- 표준정원 : 4대 주요변수와 18개 지역특성변수에 의한 표준정원 책정

- 기구수 (인구수만을 기준 산정)

▶ 군 : 인구 5만이상 10만미만(11개실과)

인구 10만이상 15만 미만(13개실과)

▶ 시 : 인구 10만미만 (14개실과)

※ 지방자치단체의기구와정원기준등에관한규정제10조의2에서 규정

○ 문 제 점

〈 기구수 산정시 〉

- 인구는 적지만 면적이 광활하고 지역개발·녹색관광개발 등 산업구조가 도시행정과 같이 복잡하고 주민의 행정수요가 다양하나, 단순히 인구수만을 적용하여 인구 10만 미만인 시 지역에 비해 상대적으로 불리하게 적용 기구수가 적음

〈 표준정원 산정시 〉

- 지방자치단체의 표준정원의 책정은 자치단체의 지역적 특수성 등을 고려하여 지방자치단체의 충분한 의견수렴을 하여야 하는데 미반영
- 2006년 인삼엑스포, 금강주변수계 물관리 등 신규사업발생에 따른 소요 인력을 감안하지 않고 획일적인 산출방식으로 표준정원과 보정정원을 책정하여 지방자치권한 강화 취지에 어긋남
- 대전광역시와 인접하여 도·농복합시와 행정여건이 비슷함에도 군단위 산식으로 불리하게 적용

○ 방 안

〈 기구수 산정시 〉

- 인구수에 의한 기구수 설치기준을 시지역과 동일하게 적용
- 지역 특수성 감안한 산식 적용

〈 표준정원 산정시 〉

- 군단위 행정여건이 도·농복합시 행정과 동일하므로 도·농복합시 표준산식 적용
- 전산직 등 기 증원된 한시정원은 표준정원과는 별도정원으로 추가 승인
- 신규행정 수요인력을 표준정원과는 별도정원으로 승인
- 중앙정부 정책에 의해 증원된 사회복지직 별도정원 인정

III. 국고 보조금 제도

○ 현 황

- 세분화된 조건부 보조금을 교부하게 되면 지방자치단체 업무 처리 번잡
- 지역 특수성을 살릴 수 없으며 중앙정부 지시통제 수반, 지방행정 주민참여 곤란, 지방행정의 중앙정부화 현상 초래

○ 문 제 점

- 보조금 용도가 세부적으로 지정되어 집행 곤란
- 지방비 부담가중으로 지방자치단체 재정 경직화 현상
- 국고보조비율 결정시 객관적 기준 미흡
- 지방재정 압박요인
- 차등 보조율제 형식적 운영

○ 방 안

- 세분화된 보조사업을 포괄보조금 제도로 전환
- 기초자치단체의 보조금 집행 자율화
- 국가사업의 경우 지방비 부담 폐지
- 지방비 부담비율 자치단체 재정력기준으로 차등 보조율 제도 적용
- 지방양여금은 포괄보조금 형태로 운영방식 전환 등

IV. 기초자치단체장 정당 공천제

○ 현 황

- 정당 공천 신청하고 추천되면 정당공천비용 납부
- 정당공천 과도한 영향으로 지방정치의 중앙정치 예측

○ 문 제 점

- 기초자치단체장 정당가입으로 정당중심의 중앙정치 행정 집중
- 정당공천을 받으려고 공천비용 및 뇌물공여로 부패현상발생우려

○ 방 안

- 기초자치단체장 입후보자 정당공천제 폐지
- 주민투표법 제정
- 선출직 공직자에 대한 주민소환제 도입
- 기초자치단체장 국정참여 활성화 등

□ 공동해결 방안

위와 같이 기구수 산정시 군이 시에 비하여 불리하게 적용되므로 보좌기관(기구)을 어떻게 설치하고 사무분장을 어떻게 할 것인지에 대하여는 획일적으로 정하기보다는 지역적 다양성과 특수성을 살려 당해 자치단체장의 재량을 확대하는 등 조직과 인사와 재정에서의 실질적 권한 이양이 이루어 져야함. 지방분권을 통하여 지방자치를 발전시키는 데는 의지만 가지고 되는 것이 아니며, 중앙정부와, 광역자치단체와, 지방자치단체 서로간 협력 동참이 필요하며 주민의 삶의 질을 향상시키고 궁극적으로 지역발전을 통한 국가발전을 도모하기 위한 지방분권이 성공 거두기 위해서는 중앙정부의 많은 행정

· 재정의 권한이 지방으로 선 이양(선분권 후보완 필요) 되어야 함

- 지방정부의 조직 및 인사권 회복
- 중앙정부권한의 지방이양
- 지방재정의 자율성, 건전성 확보 등

이의 지방분권이 성공적으로 추진하기 위해서는 지방분권을 위한 제도 인프라 확충이 필요함

- 도, 시·군에서의 지방분권 전담팀 구성 각종 사례 발굴
- 행정과 학계, 사회단체를 포함한 네트워크 형성
- 주민자치의식 함양을 위한 교육·홍보
- 도 단위, 시군 단위 협의체구성 등

지방분권에 대한 각 지방자치단체의 연구와 노력, 단결된 의지, 공조체제 유지가 요구됨

燕 岐 郡

地方分權 實現을 爲한 道市郡間 公同協力 方案

《토론 발표내용》

- ① 국세의 일부 지방세 전환으로 지방재정 확충
- ② 기초지방자치단체의 자치조직권 강화 방안

1 國稅의 一部 地方稅 轉換으로 地方財政 擴充

□ 現況 및 問題點

- 우리나라 현행 국세와 지방세의 징수액 비율은 82:18로서, 대부분의 지방자치단체들은 그 재정 여건이 매우 열악함
- 또한, 지자체별로 중앙정부의 재정지원에 대한 의존도가 매우 높은 실정으로 지역주민의 다양한 욕구를 반영하는 행정이 매우 어려움

예》 전국적으로는 248개 단체중 절반이상인 144개 지자체가 지방세 수입으로 소속 공무원의 인건비를 지급하지 못한
⇒ 연기군의 경우 지방세 수입 197억원/년, 인건비 지급 158억원

- 특히, 지방자치제 실시 이후 상당수의 국가사무가 지방으로 위임 또는 이양됨에 따른 지방비 부담 증가 및 국가직 공무원의 지방직 전환으로 인건비 부담도 늘어났으나 그에 따른 재정보전 대책이 마련되지 않아 열악한 지방재정을 더욱 가중시키고 있음

- 소득과세나 소비과세는 소득의 증가에 따라 자동적으로 세수가 탄력적으로 증가하기 때문에 세수의 신장성이 보장되지만, 재산과세의 경우 재산가액 평가와 과세표준을 인상해야 하는 행정절차가 필요한데 현 지방세는 재산과세가 차지하는 비중이 70%에 육박, 구조적인 취약성을 벗어나지 못하고 있음

⇒ **따라서**, 지방분권과 관련하여 지역간 재정력 불균형을 해소하기 위해서는 현 제도 운영의 합리화 및 효율화를 위해 도, 시군간 공동협력 대응방안을 마련해야 할 것임

□ 改善 方案

- 국세의 일부를 지방자치단체에 이양, 국세와 지방세의 효율적인 세목교환 등을 통하여

⇒ 국세와 지방세의 비율을 60:40 정도로 재조정하여 지방재정 확충 필요

1. 국세와 지방세의 세목 교환 추진

- 연 세수 10조원 규모의 교통세를 지방세로 전환하고 지방세인 주민세(3조8천억원), 등록세(5조5천억원)는 국세로 전환하면 도의 재정자립도는 27.2%, 시와 군의 평균재정자립도가 각각 22.3%, 14.3%가량 상승

⇒ **국세인 교통세**는 수도권(서울, 경기, 인천)이 49.1%로 지방이 상대적으로 높은 반면, **지방세인 주민세와 등록세**는 수도권에 각각 63.5%, 63.1%나 집중되어 있어 국세에 적합하므로 세목 교환 가능

2. 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환 추진

- 국세인 부가가치세의 30%(약 7조5천억원 규모)를 지방으로 이양하여 지방소비세로 전환하고,
- 지방소비세 징수총액의 1/2은 광역자치단체에 나머지 1/2은 기초자치단체에 배분

일본의 경우 국세인 소비세의 25%를 광역자치단체 지방세로 운영 하고, 징수액의 1/2을 인구 및 종업원수 등을 기준으로 기초자치단체에 배분하고 있음

② 基礎地方自治團體 自治組織權 強化 方案

① 副·邑面長制 부활

□ 實態 및 問題點

◇ 그동안, 구조조정과 읍면기능전환 시책 추진으로.

- 읍·면 공무원의 정원이 대폭적으로 축소
 - 연기군 읍·면 정원사례('98년 기준)
⇒읍 20명 감축 / 면 평균 6명 감축
- 이로 인한, 일선 현장행정지도등 대민접근 업무과중 실정
 - 시기별 당면업무 폭주 : 산불·구제역 예방, 재난재해 예방지도 등(화재/안전대책)
 - 각종시책 일선침투업무 확대 : 국·도·군정계도, 읍면 기능전환, 복지시혜행정 확대 등

○ 읍·면사무소 방문 민원업무처리 소홀

- 일선현장업무 특수성으로 읍면장 및 직원들의 잦은 출장으로 방문 민원처리 및 재실 민원사항 수행에 많은 어려움이 가중되고 있는 실정으로

⇒ 주민의 불편·불만의 목소리 가중

○ 행정직제·직위가 계장직위제에서 팀워크(Team-Work)제인 담당제로 전환·운영됨에 따라

⇒ 책임의식 결여 및 사기 저하

□ 改善 方案

○ 읍면 기능전환 및 주민 자치센터 운영등 점차 읍·면의 기구 및 정원이 축소되는 상황이나

⇒ 기초자치단체의 “자치조직권 강화 및 읍·면 직원들의 보직승진 기회 제공”을 위해 『부읍·면장제도』의 신설 건의

② 『邑長』 補職 職級上向 調整 改善

□ 現行, 邑長 職級 基準은

◇ 法的根據 : 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정
(제10조의 2 관련)

◇ 시·군·구의 기구 설치 및 직급기준(3호)

⇒ 읍장 : 5급 원칙 → 인구 7만 이상 읍장을 4급으로 보직 가능토록 규정

□ 우리 郡의 現況 및 問題點

◇ 인구수 : 82,323명(2002. 12. 31 現在)

(조치원읍 : 34,252명 — 군내 인구 41.6% 차지, 7개면 : 48,071명)

- 최대(조치원읍 34,252명)/ 최소(소정면 3,497명) — 10.2배임
- 또한, 인구 3만이상 邑의 기초의원도 2명을 선출하고 있음.

◇ 現행 행정조직상 4급 : 2명(부군수, 기획감사실장)

- ⇒ 邑長은 도농복합 업무수행 여건 및 지역책임관리 기능상 면 단위와는 달리 규모가 작은 시와 유사한 도시종합행정(상하수도, 청소, 도로, 시장 등)을 관장하는 업무의 특수성이 있는 실정으로
- ⇒ 부득이, 5급상당의 부읍장과 원활한 조직관리와 도시종합행정 추진을 위하여 邑長을 부읍장보다 상위 직급인 4급 보직이 불가피한 실정임

《충청남도 시군 읍 인구현황》

- 기 준 : 30,000명 이상 시군
- 대 상 : 4개읍
 - 연기 조치원읍, 홍성 홍성읍, 예산 예산읍, 당진 당진읍

□ 改 善 方 案

- ◇ 우선, 인구 30,000이상 읍장 보직을 일반직 4급으로 보 할 수 있도록 관계규정 개정 협조
- ◇ 부읍장제도 부활과 연계 검토(읍장 4급, 부읍장 5급)

扶 餘 郡

地方分權 實現을 爲한 道 市·郡間 共同協力方案

I. 扶餘郡의 地方自治 與件

① 基本 現況

- 인 구 : 88,275명(충남도의 4.6%)
- 면 적 : 624.58km²
- 행정구역 : 읍 15면, 법정리 191 행정리 429리 1,666반
- 행정기구 : 2실 9과 2직속기관 1사업소 (공무원 740명)
- 의 회 : 군의원 16명(3개 상임위), 도의원 4명

② 産業 構造

- 1차산업 41.2% 2차산업 10.0% 3차산업 47.8%

③ 財政 規模

- 총 1,876억원(2002대비 10.7%增) - 재정자립도 14.7%
- 일반회계 1,728 / 특별회계 148 ⇒ 도내 시군중 7위
- ※ 주민 1인당 재정규모 : 1,957천원

④ 地域特性 및 與件

- 백제문화권의 중심지로서 21세기 서해안시대의 문화관광요충지
 - 백제역사재현단지 조성 등 백제문화권 종합개발에 기대
- 금강하류의 비옥한 농경지가 형성된 선진화된 전형적인 농업군
 - 농업인구가 전체의 42%, 시설 과채류 재배증가 및 생산성 향상으로 농가소득 안정 추진

⑤ 地域 特産品

품 명	면 적	연간 생산량	비 고
수 박	2,100ha	104,214톤	전국생산량의 8.0%
토마토	307ha	20,160톤	전국생산량의 13%
양송이	68ha	7,000톤	전국생산량의 45%
밤	3,840ha	6,000톤	전국생산량의 6.7%

Ⅱ. 道-市郡間 分權推進 및 協力方案

① 百濟文化圈 綜合開發事業 共同對應

제문화권 종합개발사업은 충남에서 2시 1군이 백제역사 재현단지 조성 등 5개부문 38개사업 2조1,434억원을 투자하여 1994 ~ 2005(12년간)까지 종합개발사업 추진

- | | | |
|----------------|------|---------|
| ① 문화유적 보전정비재현 | 9개사업 | 1,434억원 |
| ② 관광휴양 편의시설 확충 | 8개사업 | 5,849억원 |
| ③ 도시가로환경 정비시설 | 7개사업 | 1,635억원 |
| ④ 도로교통망 시설확충 | 6개사업 | 3,369억원 |
| ⑤ 계룡지역 신도시개발 | 8개사업 | 4,908억원 |

□ 그간 推進狀況

현재 38개 사업중 30개 사업 추진 완료(완료 7, 추진중 23)로 지금까지 사업비 2조1,434억원중 8,784억원 투자(공정 41%)

- 백제역사재현단지 : 기반공사(83%), 박물관(73%), 기능촌(22%)
- 백제큰길(29.7km) : 공주 탄천('02. 12준공), 탄천 ~ 부여(9월 착수)

□ 協調 事項

- 국비예산확보를 위한 국회 및 중앙부처를 상대로 예산활동 적극 공동대응 및 민간자본유치 여건 개선
- 백제문화위상 제고를 위한 고증연구, 세미나 등 공동교차 개최
- 백제문화권 관광벨트화와 연계한 광역적 관광상품개발과 통합홍보

② 農・特産物의 共同브랜드 開發 및 販賣支援

자치단체별로 지역 농·특산물의 경쟁력 강화와 수출시장 개척을 위하여 신선농산물 수출물류비 지원, 국내외 전시, 박람회 및 특판 홍보행사, 해외바이어초청 생산현장 중심 컨설팅 등 수출관련 기관과 적극 협조, 시장개척 정보수집 등 농·특산물 경쟁력 강화에 노력하고 있으나 미흡한 실정임

□ 그간 推進 狀況

- 농산물 수출과 관련한 대농민 행정서비스 제공의 일환으로 농업인 사기진작과 새로운 농·특산물에 대한 수출상품 개발은 물론 해외시장 개척 등으로 농가소득 향상에 주력하기 위한 수출전담팀 구성 운영
- 특히, 국내·외 자매결연 도시인 강남구, 양천구, 군포시는 물론 미국과 일본, 동남아 등을 통한 내수(수출)시장 개척과 수출전략 품목개발에 많은 시간과 경제적인 투자에 박차를 가함

□ 問題點 및 隘路事項

- 글로벌화된 시대의 변화에 따라 인간의 욕구는 다양화 되고 있으나 농·특산품에 대한 경쟁력은 맛, 건강, 안정성, 간편성에서 비교우위 절실 요구
- 시군 단위별로 노력하고 있는 비교우위의 시장조사나 수출전략 품목 선정에는 지역적인 한계와 제도적인 아쉬움 노출로 이벤트행사나 수출농업 육성에 바탕을 둔 농가소득 증대의 새로운 변화 필요

□ 協調 事項

- 기초단체별로 같은 품목에 대하여 저온저장시설 및 기계장비 등 산지유통센터 시설로 물류장비의 현대화·표준화
- 수입개방 대응과 소비자 기호에 맞는 농·특산물의 품질 고급화 및 공동브랜드 개발로 홍보활동을 통한 경쟁력 강화
- 도 서울사무소 등에서 농·특산물 판매의 지원창구를 일원화·상설화하여 수출물류비 절감과 시장조사 및 수출상담 추진

舒 川 郡

地域間 均衡開發 및 情報共有 協調

1 문제의 제기

□ 지방분권은

- 과거 압축발전 과정에서 불균형성장이론에 근거한 선택적 지역 개발전략의 산물로 지역간 산업 등 제반 불균형이 심각, 국가 발전의 큰 장애요인으로 등장
- 따라서 정부는 그동안 수도권 규제 등 국가균형발전을 위한 정책을 꾸준히 추진, 지난 국민의 정부에서는 사무의 지방이양 등 미시적인 지방분권정책을 추진하였으나 효과 미미
- 참여정부에서는 기능적 일괄분권을 추진하는 등 국가균형발전 및 지방분권을 국가혁신차원에서 핵심과제로 추진,

참여정부의 균형발전 전략은

산업은 산업클러스터 육성 등 지역특성화 (분업)

권한은 지방분권화를 통한 자치역량강화 (분권)

국토는 지방분산화로 개방형 국토체제 (분산)

⇒ 새로운 패러다임을 통한 국가 경쟁력 강화

□ 지방분권에 대비한 지방의 전략은

지방 전체적으로는

- 지방분권과 국가균형발전이 국가경쟁력 제고를 위한 필수불가결한 과제로, 현 정부 임기내에 차질없이 추진될 수 있도록 전체 역량을 결집하여 뒷받침

우리 도 및 시군에서는

- 국가균형발전과 분권전략에 발맞춰 우리 실정에 맞는 특화전략을 개발하여 기회를 선점, 지역발전의 계기로
- 이를 위해서는 도-시군간 정보네트웍을 구축, 정보를 공유하고 긴밀한 협력체계를 구축

도에서는

- 제4차국토종합계획 등 국가계획 및 제3차 충청남도종합계획 등 도의 청사진에 걸맞게 지역간 균형개발 전략 수립 추진
- 국가의 지방분권 및 분산전략 등을 신속히 파악 시군과 정보공유 및 범도차원의 협력체계 구축

시군에서는

- 상위계획과 연동 각 시군의 특성에 맞는 지역특화전략 수립
- 중앙 및 도와 긴밀한 정보네트웍을 구축, 신속한 정보습득 및 대처

⇒ 지방분권은 지방의 자율성을 바탕으로 지방의 경쟁력을 강화하는 정책으로 지역특화를 통한 경쟁력 확보에 실패하면 지방분권은 機會가 아니라 威脅으로 작용하여 추락할 위험

2 우리지역의 상황

□ 도내의 지역간 불균형 심화

- 과거 국가의 불균형성장이론에 근거한 선택적 지역개발전략을 우리도의 경우 현재에도 반복, 지역간 불균형, 부익부 빈익빈 가속화 (기본적으로는 道에서도 4개권역으로 균형발전전략을 수립하고 최선의 노력을 다하고 있으나 현실적으로는 불균형 심화)

사 례

- ◇ 우리군의 경우 서해안권으로 국제적 해양관광권 육성 및 환황해권의 전진기지로 개발한다는 전략이나, 1989년 장항국가산업단지 개발계획이후 대형 국책사업 및 도의 프로젝트성 사업에서 제외 (대형사업 全無)
⇒ 국가개발계획이 오히려 지역의 쇠퇴를 불러온 유일무이한 지역으로
⇒ 장항국가산업단지의 지연으로 새로운 비전제시에 걸림돌, 인구감소, 해양생태계 위협, 지역산업기반 침몰, 부정적성향의 군민정서 유발 등 금액으로 환산할 수조차 없는 극심한 피해 초래
- ◇ 우리군은 내포문화권으로, 도의 종합계획에 역사·전통문화 관광자원의 입체적 개발계획이 서 있음에도 불구하고 내포문화권사업에서 제외 등

□ 도-시군간 정책정보 공유시스템 취약

- 지방분권과 국가균형발전에서 특화전략을 선점하기 위해서는 각 자치단체의 특화전략 수립과 더불어 국가정책에 대한 정보 수집 및 도-시군간 정보공유를 통한 발전전략이 무엇보다도 필요

- 우리도의 경우 정보공유에 대한 노력으로 도-시군간 자치정보체계를 구축하여 우수사례로 인정(도-시군간 여론·동향정보 공유)
 - 그러나 정책정보에 대한 정보공유는 미흡
 - ◇ 경북도, 강원도 등 타 시도의 경우에는 지방분권 등 국가정책의 신속한 수집 분석을 통해, 도 및 시군의 대응전략 수립 등 발빠른 움직임
 - ◇ 특히, 시군의 경우에는 국가의 정책정보를 수집하고 분석하는 능력 빈약
- ⇒ 정보수집과 분석 역량이 우수한 道의 잘 가공된 정보 지원이 절실

3 지방분권에 대비한 우리군의 특화 전략

□ 위와 같은 열악한 환경 극복을 위해

- 서천군경제사회발전5개년계획 수립, 후개발에 따른 역발상으로 우리만의 특화전략을 수립
 - ◇ 환경보전, 쾌적성, 청결 인격성 등 인간이 살아가는데 필요한 종합적인 쾌적함을 뜻하는 『Amenity 서천』을 기본 비전으로,
 - ◇ 17대 핵심사업과 112개의 전략사업을 선정하고
- ⇒ 역동적인 지역 재생정책으로 추진하고자 온 역량을 결집

4 건 의

- 효율적인 지방분권 추진과 이에 대한 기회 선점을 위해,
 - 각 시군이 수립하는 특화전략을 지역균형발전과 지역경쟁력확보 차원에서 적극 지원하여 주시고,
 - 도내의 지역간 균형발전을 세심히 배려하여, 국가균형발전과 지방분권의 기본 취지인 전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회를 만드는데 부합하는 도의 정책적 변화 요망
 - 도의 우수한 정보수집 및 정책능력을 십분 활용하여 시군이 특화전략을 수립하고 경쟁력을 강화할 수 있도록 적극적인 정보공유시스템 마련 및 정책지원
 - 대형 국책사업이나 현안의 경우 범도차원의 역량결집 필요
 - ◇ 전북도의 새만금사업은 수많은 반대와 사업의 필요성에 대한 의문에도 불구하고 범도차원의 역량을 결집하여 추진
 - ◇ 우리도의 장항국가공단은 반대하는 목소리가 전무하고 개발의 필요성을 공감하고 있음에도, 정치적 역량부족으로 지지부진

青 陽 郡

-地方分權 實現을爲한-

道·市郡間 共同協力方案

I. 靑陽郡 基本現況 및 地方自治 興件

1. 基本現況

- 인 구 : 37,826명 (2003.6.30현재)
- 면 적 : 497.63 km^2
- 행정구역 : 1읍 9면, 법정리 115개리, 행정리 182개리
- 행정기구 : 2실 9과, 2직속기관, 1사업소
- 의 원 수 : 10명
- 공무원수 : 594명 (2003. 6. 30현재)
- 2003년도 예산액 (당초예산) : 1,264억원
 - 일반회계 1,151억원, 특별회계 113억원
- 산업구조 : 1차 산업 53%, 2차산업 4%, 3차산업 43%.

2. 地方自治 興件

- 인구감소 및 노인 인구 증가
 - 2003. 6월 31현재 인구수 37,826명으로 80년대 이 후
년 평균 2% 감소

- 고령화지수 전국(7%), 충남도(12%)에 비해
청양군은 평균65세 이상의 인구 20.6%(UN분류 초 고령사회 진입)

⇒ **생산인력 및 노동인구 절대부족(인적자원 확보 곤란)**

※ 65세 이상 노인비율이 7%이상이면 고령화 사회
14% 이상이면 고령사회

○ 전통적 농업 군이며 생산규모 취약

- 농가호수(총가구대비 55%)
- 가구당 경지면적(1.4ha)
 - 총 경지면적 10,785ha(밭 7.092ha, 田 3,693ha)
- 주요작목 : 벼(6,750ha), 고추(967ha), 구기자(122ha),
시설과채류, 버섯류, 축산업 등

○ 재정자립도 및 지역경제 빈약

- 세수를 확보할 수 있는 기반산업 취약
- ⇒ 특히 2 ~ 3차 산업과 정보분야 산업
- 순수 군세입 62억(재정자립도 12.4%)⇒ 도내 최하위

○ 교육 및 문화여건 빈약

- 삶의 질 향상과 자녀의 교육문제 해결을 위해 수도권
이주현상 심화
- ※ 郡 소재지 인문고교 전무, 문화생활의 기본인 영화관도 없음

○ 한국 제일의 청정지역

- 칠갑산을 중심으로 한 청정한 자연환경과
일교차가 큰 지리적 특성으로 고품질 청정 농특산물
생산과 녹색관광에 유리한 입지조건

Ⅱ. 道, 市·郡間 分權推進 및 共同協力 方案

1. 地方分權을 통한 地域間 均衡 開發

○ 지방분권을 통한 지방자치 활성화는 시대적 소명

- 산업화시대 고도성장 과정에서 중앙정부의 권한이 비대화되고 서울과 수도권에 인구와 산업이 과다하게 집중되어 있어 국가적으로 엄청난 낭비를 초래하고 있는 반면
- 지방은 지속적인 인구감소와 자원부족으로 침체되어 효율적인 국가 균형발전과 국가경쟁력 확보에 걸림돌이 되고 있음
- 이러한 문제점을 해결하기 위해 중앙정부의 권한과 서울과 수도권에 집중된 인적·물적 자원을 지방으로 이양하여 지방 경쟁력을 향상시키고 이를 통한 국가 발전을 도모해 나가야 함
- 21세기는 탈 집중의 시대로 지방의 활력과 경쟁력이 곧 국가 경쟁력이 될 것이며 지방화시대에 대한 국민적 열기 또한 고조되고 있음

⇒ 우리의 풍요로운 미래는 지방자치의 정착과 지역경제 활성화의 성공 여부에 달려 있음

○ 지방분권을 위한 중앙정부와 · 道의 노력

- 정부에서는 1999년도에 지방이양추진위원회를 설치하여 지방에 사무를 이양해 왔으나 중앙부처의 이해 관계로 인해 권한이 없는 단편적인 단위사무 위주의 이양이 이루어져 실질적인 지방분권은 이루어지지 않았음
- 참여정부 출범이 후 지방분권을 국가 핵심 과제로 선정 과도하게 집중된 중앙정부의 권한과 수도권의 인적·물적자원을 지방으로 이양하기 위한 노력의 목적으로 추진하고 있음
- 충청도에서는 타, 시·도보다 한발 앞서 지방분권 추진위원회를 구성하고 지방분권에 대한 열기를 확산시키는데 선도적인 역할을 하고 있음

○ 지방분권의 기초를 다지고 자치역량을 제고하기 위한 청양군의 노력

- 지속적인 인구감소와 재정부족 등으로 지방자치를 의욕적으로 추진 할 수 있는 기반여건이 도내에서 가장 열악한 실정이지만 청양군이 간직한 청정자원을 바탕으로 우리도 하면 된다는 자신감과 비전을 가지고 자치역량을 제고하기 위해 노력하고 있음
- 우선 군 특색에 맞는 사업과 자랑거리를 찾아내기 위하여 334건에 이르는 군민 제안을 받아 군정에 반영하기 위해 다각적으로 연구·검토하고 지역의 명물로 자리잡을 구기자 상징탑 조성에 박차를 가하고 있으며

- 친환경 농업대토론회와 녹색관광 인프라 구축을 위한 도·농간 1마을 1도시 자매결연·농촌체험마을육성, 쏠마을 쏠가구 쓰레기 일제수거, 청정산림자원을 보존하기 위한 산불 ZERO작전, 지방인재 육성을 위한 어려운 학생에 대한 사랑의 장학금지원, 매월 1~2건씩 군민을 감동시킬 수 있는 시책발굴, 지역농산물네트워크 구성, 청양구기자·고추 특화시장 조성 등 부족한 자치여건을 극복하고자 최선을 다하고 있음

2. 成功的인 地方分權과 自治力量 提高를 위한 建議事項

중앙에 건의사항

- 자치입법권·자치조직권 확대, 특별행정기관의 자치단체 이관, 자치경찰제 조속 도입, 교육자치제도 개선, 자치사무에 대한 중앙감사 축소 또는 폐지
- 자치단체간 지방 재정자립도 불균형을 해소하기 위한 지방교부세 제도 개선
 - 지역 특성을 안배하지 않은 획일적 기준으로 배분되고 있는 교부세제도를 탄력적으로 운용하여 재정자립도가 낮은 자치단체의 재정 자립도를 높여주고 국고보조금 사업도 포괄보조금제로 전환하여 자치 기반 제고

도에 건의사항

○ 균형발전을 위한 오지·낙후지역 집중 투자

- 지방분권이 수도권에 집중된 인구와 산업을 지방으로 이양하고 비대해진 중앙 권한과 재정을 지방으로 이양하여 낙후된 지방을 경쟁력 있는 지역으로 만들자는 취지인 만큼 우리 도에서도 지역 균형발전 차원에서 시·군실정을 감안한 정책을 수립 지원
- 지방에 이양되는 국가 기간산업의 시설은 오지·낙후 지역에 우선 투자되도록 道 차원 배려
- 지역 재정여건을 감안 도비 보조사업 추진시 군비 부담률 축소 또는 전액 도비 보조사업 확대
- 충남의 지리적 여건을 감안 중심지역에 道 단위 시설·기관 등 유치

○ 교육 및 문화여건 강화에 관심과 지원

- 청양대육성을 위한 특별대책 수립 시행
- 문예회관건립, 청양공설운동장 현대화 사업에 도차원의 배려

○ 청정지역 위상 제고를 위한 지원

- 환경보존 우수 시·군 인센티브 부여
- 농촌체험관광 등 관광인프라 구축 지원
- 친환경농업 및 환경생태 특구 지역선정 특별 지원

3. 地方分權을 위한 道, 市·郡 共同協力 方案

- 광역·기초자치단체, 기초단체간 상호 의존적 동반 협력체제 구축
 - 상·하 수직적 관계 와 시·군간 지역 이기주의 등 지방분권 저해 요소 해소
 - 동일생활권, 문화권, 지역간 집적이익 창출 차원에서 자치 단체간 협력 강화
 - 지방분권 추진을 위한 정보교류
- 광역·기초의회, 유관기관 지방분권 활동역량 강화
 - 주민의 대표기관으로서 행정·의회 지방분권을 주도
 - 교육, 경찰기관 등도 지방분권에 적극 참여 할 수 있도록 조치

洪 城 郡

地方分權 實現을 위한 自主財政 強化

I. 序 頭

□ 지난 95년 민선자치시대가 시작된 이후 각 분야에서 많은 변화와 발전이 있었음.

- 특히, 공공서비스에 대한 주민욕구가 크게 증가함에 따라 이를 충족하기 위한 재정수요는 폭증하고 있는 실정이며
- 지방분권에 대한 공감대 형성으로 지속적인 중앙정부의 기능이양과 지방재정의 자주권 확보에 대해 많은 논의가 진행되어 왔음

□ 하지만, 이러한 지방분권과 지방재정 확충 필요성에 대해 공감하면서도 자치단체의 재정상황은 크게 진전된 것이 없으며

- 오히려, 의존재원도 일반재원인 지방교부세의 비중은 하락하는 반면
- 보조금 등 특정재원형 위주로 편성하는 등 중앙정부의 자치단체에 대한 재정통제는 강화되어 가고 있고 기능이양에 따른 재원이양은 매우 미미한 실정임

□ 지방자치를 실시함에 있어 주민이 원하고 필요로 하는 공공서비스 수요를 충족하는 데 있어 가장 기본적인 것은 지방재정 확충을 바탕으로 한 재정자주권 확보임

- 따라서 지방세제 개편과 지방재정조정제도의 합리적 운영 방안이 제도적으로 검토되어야 할 것임

Ⅱ. 自主財政 擴充 方案

1. 지방세제 개편

- 2002년도 국세와 지방세 비율 - 81 : 19 (일본 58 : 42)
- 지방세원의 지역적 편재 심화 - 대도시 집중

가. 「지방소비세」 신설

- 현행 부가가치세의 일정비율을 이양받아 지방소비세 도입
- 기업의 부가가치 창출활동이 자치단체가 유지·관리하는 유무형의 공공재를 이용하는 응익의 원칙과
 - 인구집중과 환경오염·교통혼잡 등의 외부효과를 야기하는 원인자 부담의 원칙에서 출발
- 공동 세원화를 통한 배분기준은 징세지주의를 원칙으로 하되 재정자립도가 취약한 자치단체에 대해 추가배분 검토

나. 「지방소득세」의 신설

- 소득세와 법인세를 통합하고 공동 세원화하여 일정비율을 지방소득세로 배분하는 방안을 도입하되
- 재산 과세적 성격을 지닌 양도소득세와 지역적인 성격이 강한 1차 산업과 관련된 세원으로 우선 시행 검토

다. 복잡한 세목구조의 통폐합으로 징수비용 절감

- 복잡한 세목구조(19개)를 유형별로 통·폐합, 징수비용 절감
 - 예시) 재산세+도사계획세(건물분)+공동시설세=건물보유세
 - 종합토지세+도시계획세(토지분)=토지보유세
 - 등록세+면허세=등록면허세

2. 지방재정 조정제도의 합리적 운영

- 지방교부세율을 2000년 13.27%→15.00%로 상향조정에도
- 기준 보조율 인하, 법령개정에 따른 신규부담 증가, 세법 개정으로 인한 세수감소 등으로 교부세율 인상효과 미미

(1) 국고보조금 제도의 개선

가. 자치단체의 재정여건등을 고려한 객관적인 지표와 기법 개발을 통해 자치단체별 차등보조율제 시행

- 경지정리사업, 재해위험지구 정비 등의 국고보조율이 획일적으로 하향조정되어 열악한 자치단체 사업포기로 지역간 격차 심화

나. 총액보조금으로 지원하여 자치단체의 자율성 제고

- 소액분산 지원되는 보조금 대상사업을 사업의 성격, 교부주체, 근거법령 등을 기준으로 통합하여 단순화

다. 단위사업별로 발생한 집행잔액을 유사사업에 활용

- 보조사업예산의 절감 등 경쟁력 강화와 자구노력 동기 부여

(2) 지방교부세제도의 개선

가. 지방교부세율을 20%수준으로 상향조정

의존 재원중에서 일반재원에 속하는 지방교부세율의 상향 조정으로 자치단체의 재정확충 및 자율권 보장

나. 자치경찰, 교육자치 시행대비 재정수요 확보

(3) 지방양여금 제도의 개선

가. 기존사업의 국고보조사업으로 전환

- 청소년 육성사업 : 지역균형발전 제도취지에 불부합
- 수질오염방지사업 : 수계별·권역별 중심으로 추진

나. 신규사업으로 포함이 필요한 사업

- 지역정보 인프라 구축사업 : 21C 전자정부 구축 취지
- 장기미집행 도시계획시설의 보상 : 자치단체 예산부족
- 상수도 노후관 교체사업 및 읍면 도시계획도로 개설

다. 양여금 투자의 확대가 필요한 사업

- 소하천 정비사업은 97년부터 주세의 1.5%를 투자하고 있으나, 주요 법정하천에 재해가 빈번하고 소하천 정비율이 미약함(홍성군 18.56%)
- 투자재원을 확충, 재해방지와 재해복구 비용절감 효과

라. 지방비 부담률 하향조정

- 재정여건이 열악한 자치단체에서는 지방비 부담으로 지방재정의 경직 초래
- 2001년도 충청남도의 지방양여금사업에 대한 지방비 부담률이 26.2%이며, 홍성군의 하수종말처리시설 단위 사업 지방비 부담분이 자체재원의 47.3%에 달함

⇒ 지역균형발전이라는 취지와 신규행정수요 등을 고려하여 양여금 대상사업의 전반적인 조정이 요구됨

禮 山 郡

地方分權 實現을 爲한 도, 市郡간 공동협력 방안

(보조금 지급대상사업의 기준보조율 도,시군간 공동 경비부담)

□ 현 황

○ 광역과 기초자치단체간 경비부담

〈국고보조사업의 지방비 부담에 대한 경비의 종목 및 기준보조율〉

(단위:%)

부처별	사 업 명	특별시, 광역시		도		비 고
		시	구	도	시·군	
농림부	농공단지조성지원	50	50	50	50	
〃	일반경지정리	50	50	50	50	

┌ 지방재정법 시행령 제26조 제1항의 규정에 의한 ┐

└ 지방자치단체 경비부담의 기준등에 관한 규칙 ┘

□ 우리군의 보조금 지급대상 사업으로 시행하는 사업의 사례

(단위 : 백만원)

사 업 명	재원별 부담 경비·기준율 내역					비 고
	총사업비	국 비	국비용자	도 비	군 비	
관작전문산업단지	7,963 (100%)	3,058 (39%)	873 (11%)	0 (0%)	4,032 (50%)	미부담
봄마무리경지정리 (가을착수경지정리)	1,553 (100%)	702 (45%)	-	88 (5%)	763 (50%)	일부부담

※ 도비도 보조기준율에 의거 부담하여야 하나 미부담 또는 극히 적은 금액부담

□ 실태 및 문제점

〈광역-시·군간 재원 공동배분〉

- 지방화시대를 맞아 날로 늘고 있는 행정수요와 주민의 욕구를 충족 시키기엔 지방자치단체의 재원은 절대적으로 부족하고 상대적으로 책임은 증가하고 있음
- 그리고 수평적인 정부간 관계의 요구가 보다 강조됨에 따라 주민의 복지수요 증대 및 행정서비스질 제고에 따른 재정수요와 지역균형 발전을 위한 지역기반시설의 확충에 따른 재정수요가 발생하고 있음
- 따라서, 광역과 기초자치단체간의 재원을 공동 배분으로 인해 지역발전과 지역간 균형적인 발전이 필요함
- 현재, 국고보조금으로 시행되는 사업은 광역과 기초자치단체간 공동으로 경비를 부담토록 되어 있으나
⇒ 보조금 배분 과정에서 광역자치단체의 일부 및 전혀 부담을 하지 않아 시·군비 부담으로 재정 압박

□ 개선 방안

- 지방자치단체 경비부담의 기준등에 관한 규칙에 의한 시·도와 시·군 각각 부담하여야 할 비율은 반드시 지켜 재정 부담 해소

泰 安 郡

① 地方自治(分權)의 現實

① 行政・財政權의 微弱

- 중앙사무의 지방이양실적 저조
 - 이양대상 사무중 극히 일부만 지방이양 완료
 - 이양된 사무의 성격도 비권력적이고 기능적인 사무에 치중
 - 사무만 이양되고 자치입법권, 재정권, 인사조직권 등 권한이양이 안됨
- 재정 자립도의 빈약(시군의 경우 대부분 20~30%대 수준)
- 국세중심의 조세체제와 중앙부처의 간접 행정구조 잔존

② 首都圈 集中現象 持續

- 수도권에 인구・경제력 등 집중도 계속
 - 지방의 인구・산업 공동화 현상 심화
- 주요기관의 집중화
 - 중앙부처, 공공기관, 대기업, 명문대학 등 주요기관의 80%이상이 집중
- 지방도시의 고령화 가속
 - 수도권과 지방의 고령화 속도가 크게 다름에 따라 지역별 노동인력 구조와 성장 잠재력에서 심한 불균형 초래

③ 地方單位「삶의 질」低下

- 삶의 질 향상을 위한 수도권 이주 현상으로 격차 더욱 심화
 - 지방의 교육, 의료, 문화, 복지혜택 등이 수도권에 비해 상대적으로 크게 낙후

② 推進狀況

- 지방분권 관련 자료수집 및 연찬 추진
 - 각종 토론회 및 워크숍 참석 등
- 시장·군수·구청장 협의회를 중심으로 다각적인 공동협력 방안 모색

③ 問題點

- 지방분권의 범위가 광범위하고 복잡하여 어디서부터, 어느 부분까지 손을 대야 하는지 추진상 난제가 많음
- 권한을 이양해야 할 중앙과 받아야 할 지방간 입장 차이가 여전하고 중앙의 이양의지와 적극성 결여
 - 중앙과 지방의 분권에 대한 괴리감을 해소하고 점점을 도출하는 것이 과제

- 지방자치단체의 분권 추진체계 및 수용태세 미흡
 - 중앙이나 도 단위의 분권추진지침 등 밑그림이 불분명한 상태에서 기초자치단체 독자적 추진에 한계
 - 지방분권을 추진할 전담기구와 인력의 확보가 지난
 - 분권의 필요성에는 공감대가 형성돼 있지만 구체적인 방법론에 있어서는 아직 정립이 덜 된 상태

④ 地方分權의 推進方向

① 中央部處의 地方 移轉

- 행정분권의 핵심인 행정수도 이전의 조기 가시화

② 優秀한 地方大學의 特別 育成

- 근본적으로 지방을 살리고 국가전체의 경쟁력 향상을 위해 반드시 필요한 과제

③ 地方의 實情을 勘案한 稅制 改革

- 지방소득세, 지방소비세 등을 도입하거나 지방자치단체로 세원을 이양함으로써 재원의 균형배분 실현

④ 中央政府에서 地方自治團體로 委任事務 廢止

- 사무배분은 단순한 집행의무나 단위업무만 이양되는 방식이 아니라 명실상부한 권한의 배분이 되도록 추진
- 지방행정에 관여하는 행정자치부의 역할이나 조직을 대폭 축소

⑤ 地方分權 推進 네트워크 形成, 共同 對應

- 행정, 학계, 시민단체, 언론 등이 공동으로 협력체계를 구축
- 도와 시·군간, 시·군 상호간 연계 추진태세 확립
 - 상설 조직화로 지속적이고 일관성 있는 추진
 - 정보공유를 통한 추진의 효율성 제고

Ⅴ 道와 市·郡間 共同對應方案(建議)

① 地方分權 推進指針의 마련

- 道 차원에서 지방분권 추진방향 및 기본계획을 마련해 각 시·군에 시달
⇒ 체계적이고 일사불란한 공동대응체제 구축

② 地方分權 專擔機構 및 人力 確保

- 시·군별로 담당급의 전담기구 설치 및 인력 확보 토록 조치 배려
⇒ 창구의 일원화와 안정적인 시스템의 구축을 통한 장기적이고 지속적인 추진 체제를 가동할 필요

唐 津 郡

地方分權實現을 爲한 2003 道・市郡政 大討論會發表資料

□ 唐津郡의 地方自治與件

- 서해안 시대를 맞이하여 물류와 관광의 중심으로 거듭나고 있는 당진군의 면적은 655.06km²이고, 인구는 12만여명이며, 해안선의 길이가 86km이고, 섬으로는 유인도 4개와 무인도 5개가 있다.
- 당진군의 행정구역은 2개 읍 10개 면으로 나누어지며, 군청 소재지는 당진읍에 위치하고 있고 당진군 공무원은 681명으로 구성되어 있다.
- 당진군의 2003년도 본예산규모는 일반회계가 1,584억원, 특별회계 470억, 합계 2,054억원이며, 재정자립도는 30.4%이다.
- 산업별 분포를 살펴보면 농림어업이 42%, 광공업이 5%, 유통, 금융, 보험 및 기타서비스업이 53%로 구성되어 있다.
- 당진군의 경우 정보공개 및 주민참여 정도가 높은 편이며, 시민단체가 활성화되어 있어서 군정의 파트너로서의 역할을 수행하고 있다.
- 당진군은 서해대교 개통과 당진-대전간 고속도로의 착공으로 서해안시대의 교육 및 물류 중심지로 부상하기에 적합한 지정학적 위치에 있다. 특히 평택당 진항으로 지정되는 것이 마무리 단계에 있어 당진발전의 전기를 마련함은 물론 환황해권의 중심지로 서해안시대의 주역으로서 무한한 가능성과 비전을 가지고 있는 서해안시대의 희망봉으로 발돋움하고 있다.

□ 唐津郡의 地方自治 推進狀況

- 당진군은 “당진을 아름답게 군민을 행복하게”라는 군정 구호 아래 ① 친절, 질서, 청결, 칭찬의 생활문화 정착과 ② 신뢰와 존경을 바탕으로 한 공동체의식 함양, ③ 법과 도덕이 바로 서고 정의와 진실이 통하는 아름다운 인심, 그리고 ④ 맑고 푸른 지역환경조성및 자연환경의 보전, ⑤ 쾌적하고 살기 좋은 도시기반 및 생활기반 조성, ⑥ 누구나 찾고싶은 관광, 문화유적지 관리를 위해 아름다운 지역 만들기 등 당진인과 당진지역의 아름다움을 함께 추구하고
 - ① 농업, 공업, 관광산업, 향만물류산업 육성으로 경제활성화를 통한 물질적 풍요, ② 문화, 예술, 체육의 활성화와 전통문화 계승 및 지역문화 육성을 통한 정신적 풍요, ③ 여성, 노인, 청소년, 장애인, 저소득층 등 국민 모두의 복지증진을 통한 물질적, 정신적, 사회적 평등을 달성하려는 서해안 시대의 거점 도시를 마련하는 데 총력을 기울이고 있다.
 - 주요 역점 사업으로는
 - (1) 관광자원 개발
- 해안선을 이용한 새로운 체험 관광지 개발과 테마공원인 함상공원을 포함한 삽교호 관광지 개발, 서해대교 인근 포구인 한진 포구와 성구미 포구의 개발 등 항·포구를 관광자원화 하고, 왜목마을 및 난지도를 관광지로 조성하는 등 관광산업 중흥을 꾀하고 있다.

(2) 기업하기 좋은 당진 건설

또한 기업유치 활동을 적극 추진하여 2003년 6월말 현재 금년도에만 35개의 유망 중소기업을 유치하였고, 석문국가공단(360만평)을 비롯하여 고대(67만평), 부곡공단(94만평), 각 농공단지 등은 고속도로에서 불과 20분 내외에 있으며 고대 국가산업단지내의 동부제강의 정상가동을 비롯하여 (주) 한보철강의 매각으로 정상가동이 가시화 되고 있으며, 중외제약 유치, 부곡공단의 (주) LG에너지 입주가동, 5만평 규모의 송악농공단지가 내년 상반기 완공 목표로 활발하게 조성되고 있다.

(3) 풍요로운 농촌건설

고품질의 해나루 쌀 생산, 쌀 대체작물 선정 및 지원, 유통구조 개선, 그리고 농산물 직거래 확대 등을 통한 농민 소득증대방안을 강구하고 있다.

또한 지역간 정보격차를 해소하고 농촌마을의 정보화를 촉진시키기 위하여 정보화 시범마을의 지정 운영을 통하여 농산물의 직거래 및 관광활성화를 도모하고 있다.

□ 地方自治와 地方分權 推進의 問題點

- 지방자치는 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 자기의 사무를 주민의 의사에 따라 자기 기관과 재원으로 처리하는 것으로 정의할 수 있다. 따라서 구역의 설정방식이나, 주민의 정치의식 수준, 지방에 부여된 자치권 정도가 지방자치 수준에 큰 영향을 미친다. 지방자치는 흔히 국가 주도적인 단체자치와 주민 주도적인 주민자치로 유형화되는데, 우리 나라의 경우 대륙법계에 속하는 단체자치에 가깝다.

- 1991년에 지방의회가 부활되고 1995년에 지방자치단체장이 민선으로 바뀌었지만 우리 나라의 지방자치구조는 아직 관치시대의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 기관구성 방법만 바뀌었지 법체계나 재원조달구조, 주민이나 공무원의 의식구조나 자치단위에서 큰 변화가 없기 때문이다.
- 지방분권화를 추진하는 경우 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 내포하고 있다. 여기서는 지방자치 수준에 큰 영향을 미친다고 생각되는 주민의 정치의식 수준, 지방에 부여된 자치권(자치입법권, 자치재정권) 정도 측면에서의 문제점과 개선방안을 생각해 보고자 한다.
- 우선, 주민의 정치의식 측면을 살펴보면,
 - ① 지방자치가 자기부담으로 스스로의 결정을 통해 지방살림을 꾸려간다는 의미에서 부담의식과 참여의식이 중요하다. 그러나 우리의 경우 자치의식보다 국민으로서 평등의식이 지배적이라 할 수 있다. 또한 주민들이 자기의 부담으로 공공서비스를 받는다는 의식이 매우 약하다. 따라서 대부분의 주민들이 부담 없이도 더 많은 공공서비스를 받을 수 있다고 생각하고 있다.
 - ② 그리고 우리는 정치적 참여문화가 발달하지 못한 관계로, 일반 공공의 문제에 대한 참여가 약한 반면 자기이익과 직접 관련된 문제에 대한 참여는 과도할 정도이다. 또 일부 엘리트들은 참여 그 자체가 직업이라고 할 정도로 정부의 일에 사사건건 간섭하고 있다.

③ 이상에서 볼 때 우리주민의 부담의식, 참여의식, 그리고 평등의식에서 우리의 자치환경은 매우 취약하다고 하지 않을 수 없다.

○ 둘째로, 지방에 부여된 자치입법권 정도를 평가해 보면,

① 우리나라 헌법 제117조 1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 지방자치단체의 자치권은 국가가 정한 법률과 명령의 범위 내에서만 주어진다는 것을 명시하고 있다. 나아가 지방자치법 제15조는 조례로서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정함으로써 법률이 위임한 경우에만 자치입법권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방의 자치입법권은 국가의 법률뿐만 아니라 행정부의 명령의 하위에 있다. 이러한 법적 구조는 기본적으로 지방의 독자적인 의사결정권을 인정하고 있지 않다.

② 특히 지방의 과세권은 매우 취약하다. 우리 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 하여 지방자치단체의 조례에 의한 과세권을 원칙적으로 인정하지 않고 있다. 국회만이 지방세의 세목과 세율, 납세자를 정할 수 있을 뿐 지방자치단체의 과세권은 원칙적으로 인정되지 않는다. 다만 지방은 지방세법이란 법률에서 정한 지방세를 징수할 권한과 지방세법이 위임해 준 범위 내에서만 그 권한을 행사할 뿐이다.

- ③ 지방사무에 대해 지방자치법보다 개별법률이 우선한다는 지방자치법 제9조 2항의 단서규정(다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다)도 지방의 자치권이 심히 제약될 수 있는 길을 열어 놓고 있다.

향후 지방분권을 추진하려면 먼저 이러한 법체계를 재정리 하여야 할 것으로 본다. 즉, 헌법이 지방자치에 대하여 너무 개괄적으로 법률에 위임하고 있는 것을 시정할 필요가 있다. 헌법상에 보충성의 원리를 명백하게 규정하고 헌법상 자치 입법권의 범위를 확대 명시하는 동시에 법률에 준하는 자치 입법권을 명시하는 것이다.

○ 셋째로, 지방에 부여된 자치재정권 정도를 평가해 보면,

- ① 우리 나라의 경우 국세-지방세 배분 비율은 80대 20으로 이 정도의 지방세 비중은 전 국민에게 동일한 지방세법의 적용을 하면서 지역경제가 가장 좋은 지역이 지방세수로 재정적 자립을 할 수 있는 수준이라 할 수 있다. 그리고 지방세수로 그 경비를 충당하지 못하는 나머지 지역에 대해서는 국가가 부족한 재원을 지방교부세나 국고보조금 등의 형태로 지원하고 있다.
- ② 지방자치는 자기 재원으로 스스로의 살림을 사는 것이라는 점에서 볼 때 취약한 지방세 구조와 지방재정 조정제도는 지방자치의 논리와 상반되는 것이다. 그러므로 지방재정 확충을 위해 국세를 지방세로 이양하거나 지방교부세의 법정율을 인상하는 등의 방안을 적극 검토하여야 할 것이다

□ 共同 解決 方案

○ 기관위임사무 폐지

- 지방자치단체를 국가의 하부기관으로 삼아 국가의 사무를 위임 해온 기존의 기간위임사무를 폐지하는 것이다. 이에 따라 지방자치법 별표에 명시되어 있는 561개 항목의 기관위임 사무를 국가의 직접수행사무, 폐지사무, 존속사무로 구분하고 이를 다시 자치사무와 법정수탁사무로 구분함으로써 기관위임 사무는 폐지되는 것이다

○ 국고보조금의 조정 및 합리화

- 국고보조금은 일정한 행정수준의 유지나 특정의 시책장려를 위한 국가의 정책수단으로 가능하여 왔지만, 한편으로 재정적 측면에서 지방을 유도 및 관여하여 지역의 필요와 지혜를 살린 자주적인 행·재정 운영을 저해하는 폐해가 지적되어 왔다. 이에 따라서 장려적 보조금 등의 국고보조금과 국가에 부담 의무가 있는 국고보조금의 구분을 명확히 하고, 정형화된 것과 인건비 보조 등은 일반 재원화를 도모하고, 존재 의미가 적어진 사무·사업에 대한 국고보조금은 폐지하는 것을 제안하고 있다.

○ 지방세 재원의 충실한 확보

- 우리군의 경우 지방자치단체의 지방세 수입이 총수입에서 차지하는 비율이 30%로 도내 타시군에 비하여는 높은 편이나 세수입과 세출의 격차를 가급적 축소하는 관점에서 중장기적으로 지방세의 충실한 확보를 도모할 필요가 있으므로 과세 자주권의 강화나 기채의 허가제도를 폐지(사전 협의제로 변경)하는 방향으로 추진해야 한다.

○ 도와 시군간의 권한위임

- 도와 시군의 관계에 있어서도 역할분담을 명확히 한 후 대등 협력관계를 구축하고, 시군에 대한 도의 관여는 최소화되어야 하며, 동시에 권한위임 및 사무위탁에 대해서는 법제상의 장치나 제도를 두도록 하고, 시군에 위임 가능한 사무에 대하여는 가능한 한 조속한 시일 내에 이양하도록 조치하여야 하며 각종 사무 이양시 사무뿐만 아니라, 이양되는 사무의 처리에 소요되는 예산과 인력도 함께 배정해야 그 실효성을 거둘 수 있다

○ 국가와 지방의 분쟁처리

- 중앙정부의 관여에 의한 분쟁을 처리하는 기관으로 정부에 중앙·지방분쟁처리위원회(가칭)를 설치하는 것과 분쟁처리 절차에 관해 세부적인 내용을 명시해서 운영해야 한다.

○ 각종 승인·협의 등 불필요하게 지방을 통제하고 규제하는 사무는 폐지해야한다

○ 국정 과정에 기초자치단체의 참여를 제도적으로 보장할 수 있는 방안 강구해야 나가야 한다.

○ 국토의 계획과 도시개발계획수립 등과 관련하여 승인 또는 허가와 관련된 민원 또는 행정내부간의 처리업무의 처리기한을 명시하여 중앙은 물론 도, 시·군간 협력 체계를 유지해야 한다.

□ 其 他

- 각종 광역행정수요에 대하여는 인근 시군과 공동대처방안 강구
 - 농산물 유통개선과 관련 적정 규모의 농산물 도매센타의 설치
 - 광역상수원, 쓰레기매립·소각장 설치, 화장장 등 공동운영