

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

<표-2> 대안별 장단점의 비교

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

#### 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.<sup>1)</sup>

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%<sup>2)</sup>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 개별행정작용법<sup>3)</sup> 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 있어서<sup>4)</sup> 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.<sup>5)</sup> 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 부합하도록 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.<sup>6)</sup> 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.