

IMF체제 극복과 지방자치단체의 구조조정

김 병 국
(金炳國)

한국지방행정연구원
자치행정연구실장



- I. IMF체제 극복을 위한 지방자치단체 구조 조정의 중요성
- II. 지방자치단체 구조조정의 배경과 효과
- III. 지방자치단체 구조조정의 개편방향
- IV. 지방자치단체의 구조기능적 개혁
- V. 지방자치단체의 운영적 개혁
- VI. 맺음말

I. IMF체제 극복을 위한 지방자치단체 구조 조정의 중요성

새로운 국민의 정부는 출범과 동시에 IMF체제 극복이라는 국가적 과제를 가지게 되었다. 출범

초기인 지금, 민간부분의 개혁차원에서 금융 및 대기업 등의 구조조정이 추진되고 있다. 또한 공공부분의 개혁도 꾸준히 계속하고 있는 바, 정부조직법 개정을 통한 중앙정부의 조직개편을 단행한 바 있고, 국책연구기관은 물론 정부투자기관 및 정부산하단체에 대한 개편을 동시에 추진하고 있다. 우리는 지금 IMF체제하에서 공공 및 민간부분의 개혁을 통하여 신속하게 경제적 위기를 벗어나야 한다는 과제를 충실히 이행하고 있는 것이다.

이러한 현실에서 볼 때, 지방자치단체를 대상으로 구조조정을 도모하는 것은 매우 중요하다. 지방부분의 구조조정을 통해 경쟁력을 확보한다면 그것은 현재와 같은 국가 경제적 어려움을 조기에 극복하게 하는 동인이 되고, 동시에 국가의 경쟁력 확보 수준을 결정짓는 중요한 매개변수가 되기 때문이다. 더욱이 국가에서 차지하는 지방자치단체의 비중이 점차적으로 커지고 있는 점을 감안할 때, 지방자치단체 차원의 개혁없이 국가 전반의 개혁이 성공할 수 없다고 판단되기 때문이다.

따라서 1998. 6. 4 지방선거 이후 등장한 민선자

치단체장과 지방의회에 의하여 추진될 지방자치단체의 구조조정 작업은 공공부문인 국가 및 지방자치단체의 개혁을 통한 경쟁력 확보를 요구하는 IMF체제하의 국가운영기조에 잘 적응해 가는 과정의 하나이고, 새로운 지방시대를 열어가기 위한 초석을 조성하는 열쇠인 것이다. 그렇기 때문에 지난 중앙정부조직 개편에서 나타난 문제점¹⁾이 이번 구조조정 작업에서 재현되지 않도록 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 만일 이번 지방자치단체의 구조조정이 국민적 공감대를 가질 수 없다면 국가적 경제위기의 극복은 지연될 수밖에 없는 것이다.

따라서 본 논문은 위에서 설명하는 것을 토대로 하여 새로 출범하는 지방자치권에게 제시할 지방자치단체 구조조정의 방향 및 구체적인 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

II. 지방자치단체 구조조정의 배경과 효과

1. 배 경

첫째, 지난 1996년에 있었던 지방자치단체의 조직

개편이 소기의 목적을 달성하지 못한 데에다 IMF 체제라는 특수한 상황이 야기된 것에 기인한다.

1996년 4월에 舊 내무부가 시도 및 시군구의 지방행정조직을 개편하도록 권유한 바 있고, 지방자치단체는 실제로 대대적인 개편을 단행하여 민원시책의 개선과 조직관리의 효율화를 기하였다.²⁾ 이러한 개편으로 인하여 주민과 지방자치단체간의 거리가 좁혀지고, 경영마인드가 행정에 도입되는 등의 긍정적인 효과가 있었던 것을 부인할 수 없으나, 한편으로는 부정적이 효과도 많았다. 예를 들면, 개편작업이 시행단계에서 관련단체의 반대에 부딪치거나 사전에 타당성 검토가 충분하게 이루어지지 못해 지연되었던 점, 추진주체의 적극적인 의지 결여 및 구성원의 참여부족으로 추진이 유보되거나 무산된 점, 대부분 민원업무가 구조조정 대상이 됨으로써 그 외의 부문에 대한 개혁은 사실상 불가능했거나 미약했다는 점, 특히 개혁의 성공을 뒷받침할 수 있는 지역주민의 관심을 확보하는 데 실패하였다는 점 등이 그러하다. 결국 지방자치단체의 구조조정의 초점이 조직내부에 치중된 결과 민간부문과의 경쟁을 회피함으로써 소극

- 1) 행정개혁시민연합에서는 작은 정부구현 의지가 없고, 재경원의 부활로 올바를 행정개혁을 추진하지 못하였으며, 인사개혁 주체의 소멸로 인한 인사개혁의 장애가 불투명하고, 단순통합으로 인해 공룡부처를 탄생케 하였다는 점에서 신랄한 비판을 하였다. 더욱이 그들은 정부조직개편에 대한 비판과 함께 인사배치에 있어서 구태의연한 권력 주변인사들에 의한 자리분점과 같은 조치를 배격할 것을 강조하고 있기도 하다(행정개혁시민연합, 국회에서 통과된 정부조직법 개정법률에 대한 행개련의 성명, 1998년 2월 17일).
- 2) 민원행정의 개선시책으로는 민원후견인제, 안방민원배달제 등, 그리고 조직관리의 효율화를 도모하기 위한 시책으로는 품질관리제 및 팀제가 제시되었다. 또한 조직개편의 특징적인 사안으로는 대민봉사행정기능 강화(경로복지계, 고충민원분석관 등), 경영행정 도입 및 경제산업분야기능 강화(경제진흥과, 경영행정담당관, 기술진흥과, 탄광지역개발과 등), 국제통상관련기능 강화(통산진흥과, 대외협력계 등), 사회복지기능 강화(보육지원계, 재활복지계 등), 여성정책관리기능 강화(복지여성국, 여성정책담당관 등), 생활환경기능분야 기능 보강(환경관리실, 폐기물관리과 등)인 것으로 나타나고 있다(내무부, 지방조직개편백서 1·2, 1996).

적으로 추진될 수밖에 없었다는 점이 핵심적인 문제로 지적된 것이다.

이러한 문제점이 해결되지 않은 채 행정서비스를 공급하던 차제에, 전술한 바 있는 IMF체제는 국가적 위기상황으로 인하여 보다 경쟁력 있는 지방자치단체로 거듭나지 않을 수 없는 현실에 직면하게 되었다고 할 수 있다. 결국 작금에 요청되고 있는 지방자치단체의 구조조정은 이러한 점과 무관하지 않고, 특히 지방자치단체의 경쟁력 확보가 국가의 경쟁력 확보의 지름길이라는 측면에서 더욱 강력하게 요청되고 있는 것이다.

둘째, 정권교체라는 중요한 정치적 변화에 부응하여 실행되고 있는 국가 전반적인 구조조정에 편승하는 것에 기인한다.

새로운 국민의 정부는 경제적 위기를 국가전반의 구조조정을 통해 극복하기 위하여 대통령 직속에 기획예산위원회를 설치하여 직접적으로 개혁을 주도하고 있다. 중앙정부를 포함한 공공부문은 물론 사기업과 같은 민간부문의 개혁을 망라하고 있고, 그 개혁의 기저에는 「수요자 중심」이라는 적극적인 가치가 내재되어 있다. 이렇듯 공공은 물론 민간부문의 개혁이 강력하게 추진될 수 있는 것은 정권교체로 인해 국민으로부터 위임받은 정치책임에 기인함은 물론 국민의 의식수준이 높아지고 삶의 질 욕구수준이 향상된 것에도 기인한다.

이러한 시각에서 중앙정부는 물론 지방자치단체 등 공공부문이 구조조정에 앞장서지 않을 수 없게 된 것이다. 특히 중앙정부가 중앙행정권한을 지방에 이양하기 위한 법률을 제정하고, 국가경찰

제의 자치화를 도모하는 등 지방적 수요에 부응하려는 의지를 적극적으로 보이고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체도 지역주민의 욕구에 부응하기 위하여 행정체제는 물론 공무원의 행태도 과거와 달리 전환시키지 않을 수 없는 것은 물론 고객지향적 가치를 수용하도록 하는 구조조정이 필요하게 된 것이다.

셋째, 자치시대라는 지방행정환경의 변화에 적응하기 위한 개혁의 필요성에 기인한다.

이미 선진국들은 1980년대부터 정부개혁을 추진하였다. 새로운 환경변화에 적응하기 위해 경쟁적이고 성과지향적인 정부를 이상으로 하면서 소비자 또는 지역사회가 주도하는 정부를 추구하였다. 그리고 정부개혁은 과거 관료제의 특징을 비판하는 데에서 출발하였는 바, 본래 관료제는 업관제를 거부하고 분업적 전문화를 지향하는 것이었지만 정부개혁을 저지하는 걸림돌이 되어 왔다고 판단하고, 관료제로부터 벗어나 지역사회의 공동체와 시장경제에 의존하는 체제로 전환을 하기 위한 방법의 하나로 정부의 개혁을 적극적으로 추진하였던 것이다.³⁾ 그리고 1990년대에 들어와서도 지방정부의 혁신은 미국, 뉴질랜드, 영국, 호주 등에서 지속적으로 추진되어 왔다. 그것은 정부부문의 감량화를 도모하면서 주민에게 만족한 행정서비스를 제공하기 위한 경영화로 요약된다. 조직내부적 측면에서는 잉여인력의 정리를 통한 인력규모의 축소, 행정기구의 통폐합 및 효율적 관리를 통한 조직개편, 예산 및 재무관리 개선, 경쟁체제의 도입과 서비스의 향상, 규제개혁 등이 주를

이루고 있고, 대외적 관계와 관련된 개혁의 경우는 권한의 위임에 따른 책임과 통제의 강조, 정부 간 협력관계 도모 등으로 요약되고 있다.³⁾

이제 우리도 세계화·정보화·지방화 시대라는 틀 속에서, 위에서 살펴본 선진국의 지방정부 개혁사례를 참고로 환경변화에 적응하는 노력을 기울여야 한다. 그런데 우리의 경우 일천한 지방자치의 역사를 가지고 있어 이러한 환경변화에 대응하기 위해서는 향후 많은 시행착오가 예상되는 바, 이를 최소화하기 위해서라도 차제에 전반적인 지방자치단체의 구조조정을 단행하는 것이 필요한 것이다. 그리고 그것은 이제 국가가 아니라 지방단위의 지방공무원과 지역주민의 힘에 의하여 이루어져야 한다는 점이 강조되어야 한다.

2. 호 과

지방자치단체의 구조조정은 경제적으로 IMF체제하에 있고, 정치적으로는 새로운 민선자치단체장체제가 출범하는 상황하에 있다는 면에서 이를 성공적으로 실행하는 것은 많은 효과를 얻을 수

있는 바, 이는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 경쟁력이 확보된다.

우리나라에 있어서 지방행정분야의 고비용 저효율의 구조는 여러 곳에서 찾을 수 있지만 3~5단계로 구성된 지방행정계층구조, 행정수요의 변화에 부응하지 못하는 지방행정조직, 업무의 양과 무관하게 운영되는 정원 및 인력관리, 명예직·대의회제로 운영되는 지방의회체제 등이 일반적으로 거론된다. 지방자치단체의 구조조정을 통하여 위에서 설명한 고비용 저효율 구조의 현상이 제거되면 지방자치단체의 경쟁력은 확보될 수 있는 것이다. 물론 지방자치단체의 경쟁력 확보는 지역주민의 의식수준, 우수 공무원의 확보 및 능력발전, 단체장의 리더십, 지방재정력의 확보, 국가와 지방간의 역할분담 명확화, 자치권의 확보 등과 같은 전제조건이 어느 수준에 있는가와 관계되기는 하지만, 현재의 고비용 저효율의 지방행정체제를 개편하는 것은 바로 경쟁력 확보의 지름길인 것이다.

둘째, 고객만족행정의 운영이 가능하다.

지방자치단체의 구조조정은 주민의 고객화에

3) 선진 외국의 정부개혁은 과거 경제적 불황을 타개하고 성장의 디딤돌을 마련하기 위하여 정부의 기능을 일부 민간부문에서 담당하게 함으로써 보다 양질의 서비스를 생산하도록 한 것이 특징이다. 공공서비스는 공공부문만의 전유물이 아니고 개인, 단체, 지역공동체, 기업 등에서도 생산이 가능하기 때문이다. 따라서 공공부문은 자체적인 경쟁력 확보를 통한 생산성 향상을 기하기 위하여 정부의 개혁을 단행하지 않은 수 없었던 것이 그 중요한 배경이 된다. 결국 정부개혁은 곧바로 절차와 규칙을 존중하며 분업과 전문화를 기조로 하는 관료주의에 대한 타격을 가하고, 정부조직의 생산성 저하와 결과에 대한 관리 부족에 연유하는 재정적 위기를 극복하는 새로운 행정체제를 구상하기 위한 일환으로 판단된다.

4) 일본의 경우 1994년 6월 자치성은 지방행정개혁을 위한 중점사항으로서, 주요사업의 검토, 조직 및 기구의 검토, 정원관리 및 급여의 적정화, 효율적 행정운영 및 직원능력개발의 추진, 행정정보화 추진을 통한 행정서비스의 향상, 공공시설의 설치 및 관리운영과 같은 것을 제시하고 있다(小西 敦, “行政管理の去, 現在, 未來”, 湯棧利夫(編), 豫算制度と財政管理の新しい法, 東京:ぎよせい, 1996, pp.284~287).

대해 개념을 명확히 해 줌으로써 서비스의 수요자인 주민과 공급자인 지방자치단체의 관계를 재인식하게 하기 때문에 구조조정 후 자치단체는 고객만족행정을 스스로 추진할 수 있게 된다. 본래 고객만족행정은 추상적인 가치선언이 아니라 실제적으로 제공할 수 있는 서비스의 수치를 구체화하는 행정을 의미하는 바, 일부 측정가능한 단순한 서비스에 한정될 수밖에 없다는 비판이 있음에도 불구하고 고객이 가장 원하는 수요를 신속하게 충족시킬 수 있다는 점에서 구조조정이 추구하는 목표의 하나가 되는 것이다. 따라서 향후 고객만족행정의 운영이 될 수 있도록 지방적 차원에서 구조조정이 성공적으로 완수되면 실제적으로 공급되는 서비스를 수치화하는 것이 가능하게 될 수 있을 것이다.

셋째, 민간기업과의 경쟁을 유도하기 위한 의무경쟁입찰제도와 같은 경쟁적 요소가 지방자치단체에 도입될 수 있다.

지방자치단체의 구조조정은 지방자치단체의 효율성이 저하되지 않도록 경영개념을 도입하여 경제적으로는 흑자를, 행정적으로는 양질의 서비스를 생산해 내도록 하는 것이다. 또한 지방자치단체의 구조조정은 당해 자치단체와 다른 자치단체간의 경쟁은 물론 지방과 민간부문간의 경쟁을 전제로 하는 것이다. 따라서 영국의 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tenders)⁵⁾, 미국의

피닉스(Phoenix)시와 뉴질랜드의 크리스처치(Christchurch)시 등에서 추진되었던 지방행정의 민영화⁶⁾ 등과 같은 시책들은 구조조정의 결과로서 우리가 받아들여야 할 것들이다.

III. 지방자치단체 구조조정의 개편방향

첫째, 지방자치단체의 구조조정은 규칙과 절차를 중시하는 관료주의적 관리방식에서 벗어나 성과를 지향하는 관리방식으로 전환시킬 수 있어야 한다.

과거 중앙집권체제하에서는 규칙과 절차를 준수함으로써 행정의 목적을 어느 정도 달성할 수 있었으나, 분권화의 지속적 추진이라는 환경 하에서는 그것만으로 행정목적을 달성하는 것이 효과적이지 못한 바, 자율성에 근거한 행정관리의 방식과 성과주의에 입각한 행정체제로 전환시켜야 한다. 다시 말해서 지방자치단체의 구조조정은 목표와 실적을 대비하여 성과를 정확하게 파악하는 성과지향적 관리방식을 적용할 수 있는 자치단체를 육성하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

둘째, 지방자치단체의 구조조정은 민간부문의 서비스공급자와 경쟁적으로 양질의 서비스를 생산하여 주민에게 공급할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다. 과거의 지방자치단체는 일방적으로 행정서비스를 공급함으로써 지역주민들은 서비스를

5) 이계식, 중앙·지방정부관계의 재정립-영국 지방자치의 경험과 교훈, 서울 : 한국개발연구원, 1996, p.12 ; 임성일, 영국의 지방정부,

서울 : 법정사, 1996, p.370 ; Local Government Management Board, CCT Information Service, Suvery Report No.14, 1996, 12.

6) Bertelsmann Foundation, Democracy and Efficiency in Local Government, Bertelsmann Foundation Publisher, 1993, pp.110~138.

선택할 수 있는 권한을 갖지 못하였고, 그래서 불
량한 질의 서비스 공급에 대한 불만 때문에 지방
자치단체를 불신하였다. 이제는 주민이 다원화된
서비스체제에서 자신이 원하는 서비스를 선택할
수도 있고, 그 질에 대하여도 평가할 수 있어야 한
다. 따라서 지방자치단체의 구조조정은 지방자치
단체만이 독점적으로 서비스를 생산할 수 있는 것
이 아니라 민간부문에서도 생산할 수 있다는 적극
적인 사고를 가지고 민간과의 경쟁에서도 서비스
를 공급할 수 있는 자치단체를 육성하는데 초점을
두어야 한다는 것이다.

셋째, 지방자치단체 구조조정은 지방자치단체의
조직규모를 축소하고 인적자원을 감축하는 것만이
아니라 자치단체의 행·재정능력을 배양시킬 수
있어야 한다. 최근 우리나라에 있어서 지방자치단
체의 조직 및 인력은 많은 증가현상을 보이고 있
다. 문민정부 5년간 지방공무원 수는 연평균 4,480
명이 증가하여 5년간 약 22,415명이 증가한 것으
로 나타나고 있고, 조직도 1991년부터 1997년 사
이에 시도의 경우 1본부 2국 11과가 평균적으로
증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 외형적인
증가현상만을 감축하려는 것이 구조조정의 핵심이
아니라는 것이다. 따라서 지방자치단체 구조조정
은 조직 및 인력의 감축만을 의미하는 것이 아니
라, 중앙행정권한의 지방이양에 따라서 필요로 하
는 재정능력과 행정능력을 갖추 수 있는 자치단체
를 육성하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

한편 이상에서 설명한 지방자치단체의 구조조
정을 위한 기본방향을 고려해 볼 때, 구조조정의

범위는 지방자치단체 내부 뿐만 아니라 지방자치
단체에 영향을 미치는 중앙정부와의 관계까지 포
함하는 것으로 보고자 한다. 우선 정부간 관계를
중심으로 한 구조조정은 지방행정체제의 구조와
기능을 대상으로 하고, 자치단체 내부를 중심으로
하는 구조조정은 당해 자치단체의 운영상황을 대
상으로 하고자 한다. 따라서 이하에서는 지방자치
단체의 구조조정의 과제를 구조기능적 측면과 운
영적 측면으로 나누어 설명하고자 한다.

IV. 지방자치단체의 구조기능적 개혁

1. 기본방향

지방자치단체의 구조조정은 중앙정부의 그것과
직결되어 있고, 지방행정체제 전반과도 무관하지
않는 바, 지방자치단체와 중앙간 관계를 고려하는
접근이 필요하다. 다시 말해서 중앙정부의 결정에
영향을 받지 않을 수 없는 지방자치단체의 구조
와 기능을 중심으로 개혁이 이루어져야 한다는
것이다.

지방자치단체의 구조조정이 당해 자치단체에
국한된 인력과 조직만을 대상으로 한다면, 그것은
전체 지방자치체제와의 연계고리가 없어지는 결과
를 초래한다. 그리고 지방자치체제를 구축하는 데
필요한 기본법인 지방자치법은 그 개정에 있어서
중앙정부의 공무원과 국회의원들에 의해 영향을
절대적으로 받고 있다고 해도 과언이 아니다. 이
러한 상황을 충분히 인지한다면, 지방자치단체의
구조조정을 당해 지역에 국한하려는 것은 그 방향

을 잘못 설정한 것이라는 것을 알게 된다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 충분히 고려한 상태에서 지방자치단체의 구조와 기능을 개혁하는 구조조정이 필요한 것이다.

예를 들어 중앙과 지방간의 관계를 명확히 규명해 주는 지방행정구역 및 계층구조의 개편, 그리고 중앙정부의 기능이양과 같은 것이 그러하다. 이러한 과제들에 대한 구조조정은 우선 중앙정부에서 취급되고 있고, 그것에 대한 공감대가 형성되어야만 비로소 지방차원에서 실행이 되는 것을 볼 수 있다. 결국 지방자치단체의 구조조정이 필요한 분야 중에서 일부는 우선적으로 중앙단위의 명확한 원칙과 방향이 정해져야만 지방적 차원에서 특성에 맞게 재구조화가 가능한 것이다.

2. 지방행정 계층구조의 재편

첫째, 지방행정 계층구조를 저비용 고효율 구조로 전환하기 위하여 가장 가능한 대안이라고 할 수 있는 읍면동 계층의 폐지를 전제로 한 기능전환을 추진할 필요가 있다.

읍면동의 폐지는 세계적인 추세인 작은 정부의 실천에 부합되는 물론 민원행정서비스가 다원적으로 제공되고 특히 고유사무의 비중이 적은 특성에 따른 역할감소에 기인한다. 현재 3,718개의 읍면동에는 74,920명의 공무원이 제증명발급 및 상급기관의 지시사무 등을 수행하고 있는 바, 기관을 유지하는 사무는 폐지하고 일부 사무는 민간위탁 및 상급기관에 이관함으로써 사무소를 설치하지 않는 것이 필요하다. 그 결과 행정계층과 자치계층이

일원화되고, 상당수의 공무원 감축과 많은 예산절약을 이룰 수 있어 지방자치단체 구조조정의 핵심 과제로 부각된다.

특히, 읍면동사무소 폐지로 인한 주민행정서비스의 공백을 메우기 위하여 기존의 사무소 시설을 새로운 기능의 커뮤니티센터로 전환하여 이용하는 것을 적극 검토할 수 있다. 도시지역의 경우 3~4개의 동을 한 단위로 하여 하나는 민원행정센터로, 또 하나는 예식장 등 동적 기능을 행하는 센터로, 또다른 하나는 시민대학 등 정적 기능을 행하는 센터로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 지금 당장 실현하는 것은 어렵겠지만 현재의 자치구에 대한 법적 지위를 변경시키는 것을 향후 연구·검토한 후 실현여부를 결정짓는 일이 필요하다.

구자치제를 하지 않겠다는 것은 지방자치를 포기하겠다는 의사로 비추어지는 문제점이 있음에도 불구하고, 이미 준자치구제나 행정구제로 전환되어야 한다는 주장을 많은 사람들이 하고 있다. 이러한 주장은 대도시행정의 문제를 종합적·광역적으로 해결함으로써 고비용 저효율을 추구하는 적절한 대안이라는 시각에서 여러 차례 제시된 바 있다. 그리고 1995년 민선구청장체제가 출범한 뒤 인·허가권의 남발로 자치구간의 불균형적 개발이 있어 왔고, 자치구간 기초질서단속의 상이함으로 구민불편이 가중되기도 하였으며, 인사관리 및 재정적 문제와 관련해서 특별시·광역시와 자치구간 협조가 미비하다는 사례가 많이 지적됨에 따른 것이었다.

자치구제도를 준자치구나 행정구로 전환하는 것은 지방행정체제의 전반에 영향을 미치는 물론 향후 지방자치의 운영 방향을 획기적으로 전환시킬 수 있는 동인이 된다는 점에서 매우 중요한 사안이므로, 이것을 실천에 옮길 경우 정치권의 합의, 국민적 동의, 그리고 위정자의 결정이 절대로 필요하다.

3. 지방행정기능의 강화

첫째, 지방자치단체의 구조조정의 일환으로 지방행정기능을 강화하기 위하여는 무엇보다도 국가와 지방간의 역할을 분명히 하고 각기 처리해야 할 기능을 명확히 재배분하되, 사무배분이 아닌 사무이양의 형태를 취하는 것이 필요하다.

국가와 지방간의 역할분담에 따라 국가사무 중 지방자치단체가 처리할 사무는 신속하게 이양하고,⁷⁾ 광역자치단체는 소관사무 중 광역적 사무를 제외하고 대부분을 기초자치단체에 이양하며, 기초자치단체는 국가 및 광역자치단체로부터 이양받은 사무를 수행하여 주민서비스행정의 완결점이 되도록 구조조정이 되어야 한다. 이 경우 기초자치단체에 이관함으로써 축소되는 광역자치단체의 사무량은 특별지방행정관서의 기능재조정을 통해 이관받는 업무, 그리고 “중앙행정관한 지방이양

등에 관한 촉진법(가칭)” 제정 움직임과 관련하여 광역자치단체에 이관될 사무 등으로 재구성한다. 결국 권한의 하부이양을 통한 지방자치단체의 기능강화는 국가, 광역자치단체, 기초자치단체의 성격 변화를 야기한다는 면에서 구조조정의 기본적인 해결과제라고 할 수 있다.

둘째, 지방자치단체에서 수행할 행정기능을 민간부문에서 처리할 것과 공공부문에서 처리할 것으로 구분한 후 민간부문에서 처리가 가능한 것을 과감히 위탁하는 것이 필요하다.

광역자치단체나 기초자치단체는 각기 자체적으로 처리하는 것이 양질의 서비스를 주민에게 제공할 수 있는 것인지 민간부문에게 넘기는 것이 그러한 것인지, 아니면 민간과 공공이 공동으로 추진하는 것이 그러한 것인지를 판단하여 기능을 조정하는 것이 반드시 필요하다. 최근 외국의 사례를 보면, 제3섹터를 구성하여 민간과 공공부문이 함께 서비스를 공급하거나, 민간부문과 공공부문이 경쟁한 후 승리한 부문이 사업을 추진함으로써 보다 양질의 서비스를 확보하고 있는 것을 볼 수 있다. 후자의 사례도시로는 공원 및 레크레이션 서비스, 골프장, 빈민층주택사업, 고품폐기물처리, 도로보수, 가로등을 대상사업으로 한 미국의 Phonix시가 있고, 교육기관, 연구분야, 건강, 건설,

7) 舊 총무처 주관의 정부기능이양 합동심의회에서 매년 일정의 사무를 지방자치단체에 이양하여 왔고, 구 내부부에서도 기능별로 조사하여 지방에 이관되어져야 할 사무들을 종합적으로 파악하고 있으나 그 효과는 지방에서 생각하는 수준에 이르지 못하고 있다. 행정자치부의 자료에 의하면 1991년부터 지방이양합동심의회에서 심의한 총 2,779건 중 1,174건이 관계부처 합의하에 지방이양대상으로 확정되었음에도 불구하고 관계부처의 소극적인 자세 때문에 아직도 281건이 미조치되었다. 특히 첫째인 1991년에 이양하기로 확정된 사무 중에서도 6건은 아직도 이양되지 않은 상태이다(행정자치부 자료).

주택, 수송 등을 대상으로 한 뉴질랜드의 Christchurch시가 있다.⁸⁾

셋째, 지방단위에서 특별지방행정기관과 지방자치단체가 이원적으로 주민을 위해 행정을 수행하는 것은 고비용 저효율의 대표적인 사례이므로 이를 단일화하는 등의 구조조정이 필요하다.

지방자치단체라고 하는 지방행정의 종합적 기관이 지방단위에 엄연히 존재함에도 불구하고 국가행정의 지방적 구현을 위한 조직으로서 특별지방행정기관이 7,247개나 남설되어 있는 현실이다. 이로 인하여 지방단위에서는 유사하고 중복된 행정업무가 이중적으로 수행됨으로써 지역주민들의 불편과 국고의 낭비가 행해지고 있으며, 또한 권한의 중앙집중화를 야기하게 됨으로써 지방분권화에 역행하는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 구조조정이 필요한 바, 민간부문을 통하여 서비스 공급이 가능한 특별지방행정기관은 민영화(예 : 지방채신청 등)하고, 지방자치이념의 구현을 기조로 지방자치단체로 통합 가능성이 높은 특별지방행정기관은 지방자치단체로 통합(예 : 지방경찰청의 자치경찰화)하며, 사무의 규제 및 비규제, 집행 및 기획을 기준으로 양자간 기능의 상호조정(예 : 지방환경관리청 등)을 도모할 필요가 있다.⁹⁾

V. 지방자치단체의 운영적 개혁

지방자치단체의 내부체제 개혁을 위한 구체적인 방안은 여러 시각에 따라 제시될 수 있지만, 본 논문에서는 운영적 측면에서 규모의 적정화를 도모하는 조직과 인력의 개편, 공무원의 능력향상을 위한 공무원의 인사제도의 개선을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 지방자치단체의 규모 적정화를 위한 조직 및 인력의 개편

가. 접근시각

첫째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 관료제보다는 수요자 중심의 행정체제를 지향하고, 공무원이 아닌 고객과 기능 중심의 조직으로 전환시킴으로써 21세기를 지향하는 새로운 지방자치단체를 구축한다는 차원에서 접근되어야 한다.

둘째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 분권화된 권한을 책임있게 수행할 우수공무원을 많이 확보하여 능력있는 지방자치단체를 지향한다는 차원에서 접근되어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 당해 자치단체의 업무과정을 혁신적으로 변환시켜서 지역주민이 행정에 보다 가깝게 접근할 수 있도록

8) Bertelsmann Foundation, Op. Cit., pp.110~138.

9) 특히 지방환경관리청의 업무 중 환경오염 측정 및 감사, 광역업무 조정, 지방 환경행정의 감독과 평가기능 등은 지방환경관리청이 행하고, 지방자치단체는 집행 및 규제기능을 전담하는 방향으로 기능조정을 할 필요가 있다. 이 경우 지방자치단체가 행할 수 있는 업무들로는 여러가지가 있을 수 있으나, 자연환경보전시설의 운영관리, 과태료의 부과징수 및 체납액 징수, 수질방지시설업의 등록 및 취소 등을 예시할 수 있을 것이다.

행정정보를 적극적으로 공개할 수 있는 자신있는 지방자치단체를 육성한다는 차원에서 접근되어야 한다.

넷째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 행정서비스의 민간공급 및 민간과의 경쟁이 가능하도록 하고, 경영수익사업 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 하여 살림살이가 풍족한 지방자치단체를 지향한다는 차원에서 접근되어야 한다.

나. 조직 및 인력의 효율적 관리

우리 나라의 지방자치단체 조직 및 인력관리는 그 동안 행정관료제 중심의 서비스 공급으로 행정조직 및 인력이 방만하게 운영되어 왔다는 점과, 국가위기인 IMF체제에 적합하지 않은 고비용 저효율의 구조를 가지고 있다는 점을 특징으로 한다.

따라서 기능중심이 아닌 직위중심의 조직운영, 문민정부 이후 인력의 급진적 증가, 성장력이 둔화된 잠업 등의 1차 산업분야 조직 및 인력의 유지, 인구감소 군지역의 조직 및 인력의 증가, 일반관리분야의 조직 과다 편제 및 서비스공급분야 취약, 출장소와 사업소의 조직 및 인력관리의 취약, 비상근 일용직 등의 증원 등과 같은 근본적인 문제점을 안고 있다.

따라서 향후 조직 및 인력을 보다 효율적으로 관리하기 위하여, 우선 교통, 환경, 문화, 복지, 지역경제, 통상 분야의 조직과 인력은 강화하고, 일반행정업무분야(기획, 회계, 총무, 서무 등), 전문직 공무원을 적극 활용할 수 있는 분야(감사 및 조사분야), 1차산업분야(농정, 축산, 산림 등), 사무자동화로 기능이 약화되는 행정지원분야(행정지도, 사

무보조, 시설운영 등), 민간위탁이 가능하고 사업의 효율성이 낮은 분야(환경위생사업소, 출장소 등) 등은 축소시키는 전략이 필요하다.

특히 농정기구인 163개의 농촌지도소는 통합·운영하는 것이 바람직하고, 도시 및 벽지를 제외한 출장소의 기능전환이 필요하며, 환경위생·문화체육·사회복지 관련 사업소를 민간화하거나 독립집행부서화하는 것이 반드시 필요하다.

한편 광역자치단체인 시·도의 경우, 조직 및 인력의 합리화를 위하여 정책기획기능 및 광역조정기능은 유지하되 집행기능은 과감하게 시군구로 이관하는 것을 전제로 보건 및 복지분야의 부서는 통합하고, 소방과 민방위 등 재난관련 부서는 일원화하는 조치가 있어야 한다. 또한 지방의원의 정원축소에 따른 조직 및 인력의 개편도 필요하다. 지방자치단체의 직속기관인 교육기관과 연구기관의 경우, 역사성을 같이하는 대구·경북, 대전·충남, 광주·전남은 통합·운영을 적극 검토할 필요가 있다.

기초자치체인 시군구의 경우, 감축되는 인력을 고려하여 대국대과주의 원칙하에서 유사기구를 통·폐합하고, 현재까지 운영 중인 통합시의 한시정원을 계획적으로 감축해 가는 것이 필요하다.

다. 인력감축방안

최근 행정자치부는 지방자치단체의 인력감축 규모를 지난번 완료된 10%의 중앙정부인력 감축보다 많은 30%로 하여 2002년까지 2단계에 걸쳐 실시한다고 발표하였다. 그 내용은 1998년부터 2000년까지를 1단계로 하여 1997년말 행정원

291,673명의 10% 수준인 29,000명을 감축하고, 2단계인 2001년부터 2002년까지 현정원의 20%인 58,300명을 감축한다는 것이다.

1단계 10% 인력감축은 조직의 비대화된 부문을 감축하는 것을 원칙으로 하되, 기능이 유사하거나 중복되고 그리고 쇠퇴한 분야를 통·폐합하고, 또한 1차산업분야를 과감히 조정함으로써 목표를 달성하고자 한다. 특히 지방공무원의 연간 퇴직(당연퇴직, 명예퇴직, 징계퇴직 등)률이 3.4%인 9,900명으로 나타나고 있기 때문에, 향후 2001년까지 퇴직이 예상되는 약 25,000명과, 그리고 지방공무원의 정년을 1년 단축할 경우 퇴직대상이 되는 약 4,500명을 포함하면 1단계 29,000명의 감축이 가능할 것으로 판단된다. 이러한 계산은 퇴직자의 신규충원을 억제하는 것을 전제로 한 것인 바, 신규충원과 퇴직간의 관계를 자치단체별로 적절히 조정하여 실천하는 것이 중요하다.

그리고 2단계 20% 인력감축은 행정계층구조 및 조직구조의 개편을 통하여 감축하는 것을 원칙으로 하되, 읍·면·동의 기능전환, 민간위탁의 실시, 권역별 조직통합 등을 통하여 달성하고자 한다. 이는 향후 동의 폐지, 각 사업소의 구조조정을 통한 민간위탁 등의 방법을 통하여 실현될 것이다.

한편 행정자치부의 1단계 10%(29,000명) 감축안의 경우, 지방자치단체별 감축 규모를 어떻게 정하는 것이 바람직한가에 대한 검토가 있어야 한다. 현재 지방자치단체에 적용되고 있는 표준정원제를 어떻게 적용할 것인지에 대한 연구가 필요하다. 정원의 감축은 지방공무원의 축소와 직결되

기 때문에 보다 객관적이고 합리적인 기준의 제시가 필요하다. 결국 지방자치단체의 특성을 최대한 고려하되, 현재의 표준정원제를 준수하면서 지방자치단체가 적절히 유지해 온 현인원의 관리상태를 반영하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

그런데 지방자치단체별로 감축규모를 합리적이고 객관적인 방법에 의하여 정한다고 해도 자치단체의 상황에 따라서는 그 수용이 어렵기 때문에 반대가 불가피한 실정이다. 특히 감축규모에 대해 지방자치단체가 적극적으로 수용하지 않는 경우 중앙정부는 지방교부세의 인건비 산정에 이를 반영하는 수단 이외에는 없는 것도 현 실정이다.

따라서 표준정원제와 현인원을 기준으로 하는 감축규모를 결정할 때, 현재 수도권지역의 급속한 인구 증가분을 어떻게 반영하는가에 대한 문제, 도립 및 시립대학의 교원을 지방공무원 정원에 포함시킬 것인가의 문제, 최근 이루어진 통합여수시 및 울산광역시의 현정원에 대한 문제, 인구감소 군지역의 문제, 감축규모에 대한 지방행정계층간 차등화 문제, 그 동안 인력관리를 잘 해온 자치단체와 그렇지 못한 자치단체에 대한 감축규모의 차등화 문제 등을 충분히 고려하여야 한다.

끝으로 감축규모의 결정은 당해 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 자체적으로 정하는 것이 바람직하다고 주장을 할 수 있으나, IMF체제라는 국가적 경제위기 상황에서는 표준정원제도가 부분적인 문제점이 있음에도 불구하고 이를 기준으로 현정원과의 비교하에서 감축규모를 정한다는 원칙에는 동의해야 한다고 판단된다.

2. 공무원의 능력향상을 위한 공무원의 인사제도의 개선

가. 접근시각

중앙정부의 행정권한이 지방에 이양되고, 고비용 저효율의 행정계층구조가 조정됨으로써 지방의 경쟁력 확보를 위한 기반이 형성된다면, 그 다음에는 지방자치단체 내부에 경쟁체제를 도입하여 자생력을 제고시켜야 한다. 이 경우 내부적인 경쟁력과 외부와의 경쟁력이 제고되어야 하는 바, 이 모두는 지방공무원의 능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니고, 이러한 능력은 공무원의 인사제도를 어떻게 운영하는 가와 밀접한 관계가 있다.

우선 지방공무원 인사제도의 개선은 행정환경 변화에 적응할 수 있도록 공무원의 의식을 개혁하는 차원에서 실천되어야 한다. 일반적으로 지방공무원의 의식개혁은 인사제도의 한 방법인 교육훈련기관에 의하여 이루어질 수 있고, 이 외에 공무원 스스로가 자율적으로 이루어낼 수도 있다. 여기서 지방자치단체의 행정능력 제고를 위한 의식개혁은 공무원 스스로 자기계발을 통한 방식이 교육훈련기관에 의한 것보다 더욱 효과적이다. 따라서 지방공무원의 인사제도는 이러한 점을 고려하면서 개선되어야 한다.

지방공무원 인사제도의 개선은 자율행정, 경영행정, 주민만족행정을 표방하는 지방자치시대에 공무원에게 꼭 필요한 능력을 제공할 수 있는 것 이어야 한다. 그런데 현행법상 지방공무원 인사제도는 국가공무원의 그것과 유사하여 차별성이 부족하고, 자치단체의 자율적인 결정권이 미약하며,

아직도 과거 관행적인 제도운영의 틀에서 벗어나지 못하고 있고, 지역이기주의의 현상인 당해 지역 내의 인사만을 고집하는 폐쇄적인 인사관행이 남아 있는 등의 문제가 있다. 이러한 것들은 자치시대에 부응하지 못하는 요소들로서 이를 극복하려는 적극적인 자세로 인사제도를 개선하여야 한다.

나. 개선방안

첫째, 지방자치단체장의 인사고권에 대한 보장이 광범위하게 이루어져야 하고, 특히 고위직 지방공무원에 대한 계약직 또는 연봉제 도입을 추진해야 하며, 지방공무원의 전문성 제고를 위해 수평적 인사관행을 버리고 일정한 기능을 설정하여 그 범위 안에서 임용행위가 이루어지는 수직적 인사관행이 정착되어야 한다. 이러한 프로그램들이 채택될 때, 자치시대에 부응한 경쟁력 있는 공무원을 확보함은 물론 경쟁력 있는 자치단체를 형성해 갈 수 있다.

둘째, 지방자치의 경험이 일천한 우리나라의 있어서 중요한 인사제도 개선의 하나는 지방자치단체간 인사교류제도의 활성화이다. 인사교류제도가 활성화되지 않는 경우 지방자치단체 및 공무원의 외부경쟁력은 약화될 수밖에 없다.

셋째, 지방자치단체 내부 직위간의 권한을 명확히 구분하고, 이를 객관적으로 평가할 수 있는 장치를 마련하여 책임행정을 구현할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하면 부서간 또는 직위간의 경쟁력이 확보되고, 특히 공무원 개개인의 능력을 발전시킬 수 있다.

넷째, 지방자치단체에서 파견한 인력에 대한 관

리를 효율적으로 실시하여야 한다. 97년 12월 현재 지방공무원 파견인원이 약 563명(중앙부처 및 국가기관, 해외통상 및 해외교류, 국내외교육훈련, 국제행사지원 및 기타기관 등)으로 파견되는 바, 이들의 파견기간 만료시 기간연장 및 교체파견을 가급적 억제하고, 지방자치단체별로 설치한 해외 사무소와 통상주재관의 업무를 재분석하여 폐지하던지 행자부산하의 국제화교류재단 해외사무소 등과 통합하는 것 등을 신중히 검토하여야 한다. 파견제도가 잘못 운영될 경우 정실인사에 의해 희생된 공무원의 피신처가 될 뿐 능력발전의 도구로 활용될 수 없기 때문이다.

VI. 맺음말

1998년 새로운 민선지방자치체제가 출범함에 있어서 지방자치단체의 행정 및 경영능력에 대한 비중이 무엇보다도 크게 인식되고 있고, 이러한 상황에서 IMF체제는 지방자치단체의 구조조정을 더욱 압박하고 있다.

새로 당선된 민선단체장 또는 재선된 단체장의 경우도 마찬가지로 금번에 단행하여야 할 지방자치단체의 구조조정을 회피하거나 소극적으로 추진해야 할 뚜렷한 명분이 시대상황상 없다고 본다. 다시 말해서 지나치게 지역적 이기주의에 치중한 나머지 국가의 경제적 위기인 IMF체제하에서 같이 고통을 분담하여야 할 지방자치단체의 구조조정을 외면해서는 안 된다는 것이다.

중요한 것은 민선자치단체장이 당해 자치단체의 조직과 인력을 재정규모에 비추어 어느 정도

유지하는 것이 최고의 복지수준을 달성할 수 있고, 최저의 지방적 수준을 유지할 수 있을지를 판단해야 하는 것이다. 위에서 설명한 바 있는 자치단체의 적정규모를 도모하기 위한 행정조직 및 인력의 감축방안, 경쟁력있는 자치단체로의 전환과 능력있는 공무원을 육성하기 위한 인사제도의 개선방안, 양질의 서비스를 공급하기 위한 획기적인 시책의 채택방안 등은 지방자치단체의 직무분석과 조직진단을 통한 결과에 근거해야 하며, 당해 자치단체장의 경영방침에 따라 단계적으로 실시되어야 한다. 그리고 이러한 구조조정은 지역 내에서의 공감대 형성을 위하여 공청회 등 주민여론의 수렴과정을 거쳐야 할 것이다.

결론적으로 오늘날 지방자치단체의 장에게 주어진 역할은 IMF의 권고에 기초하여 경제기반을 건실하게 회복해야 하는 것인 바, 그 중에서도 경제주체의 하나인 지방자치단체에 대한 구조조정을 충실히 이행하는 것이다. 다시 말해서 IMF시대의 충격을 지방차원에서 흡수하기 위해 지방자치단체의 구조조정을 단행하는 것이 현재의 경제적 위기를 극복하는 주체로서의 역할을 다하는 것이고, 미래의 한국적 지방자치제도의 초석을 다지는 지름길이라는 점을 인지해야 할 것이다. **열린중남**