

이 책에 실린 내용을 무단 전재하거나 복사  
유통시키면 법에 저촉됩니다.

# 목 차

## 제 1 장 서 론 .....1

제 1 절 연구의 배경과 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토 .....7

제 1 절 민선지방자치의 현주소 .....	7
1. 자치행정의 경험과 교훈 .....	7
2. 과도기적 역기능과 자치발전의 요청 .....	10
제 2 절 도정~시·군정간 연계의 조건과 방법 .....	13
1. 도정~시·군정간 연계관계의 현실 .....	13
제 3 절 도정~시·군정간 연계이론모델 .....	21
1. 「정부간관계 이론」의 재음미 .....	21
2. 도정~시·군정간 연계모델 .....	27
3. 도정~시·군정간 연계모델의 적용 .....	29
제 4 절 도~시·군간의 법적관계 .....	32
1. 도와 시·군의 지위·역할·기능 .....	32
2. 행정사무의 배분구조 .....	33
3. 감독관계 .....	34
4. 지원·협력·조정관계 .....	37

**제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를  
위한 실증적분석·논의 .....40**

제 1 절 조사내역 .....	40
1. 조사절차 .....	40
2. 조사도구 : 설문지 .....	41
제 2 절 조사표본의 특성 .....	43
1. 근무처별 분석 .....	43
2. 근무처 근무기간별 분석 .....	44
3. 성별 분석 .....	44
4. 연령별 분석 .....	45
5. 직급·직종별 분석 .....	45
6. 담당분야별 분석 .....	46
7. 근무기간별 분석 .....	46
8. 최종학력별 분석 .....	47
9. 연수기간별 분석 .....	47
제 3 절 도정~시·군정간 연계성 인식 .....	48
1. 민선자치의 운영실태(1) : 정상운영 여부 .....	48
2. 민선자치의 운영실태(2) : 정상운영 근거 .....	49
3. 민선자치의 운영실태(3) : 비정상운영의 배경 .....	50
4. 중앙논리와 지방논리(1) : 동의 여부 .....	52
5. 중앙논리와 지방논리(2) : 상반요소의 조정방향 .....	53
6. 자치권의 행사실태(1) : 적정행사 여부 .....	54
7. 자치권의 행사실태(2) : 부적정 행사분야 .....	55
8. 자치권의 행사실태(3) : 부적정 행사결과 .....	56

## 목 차

제 4 절	도정~시·군정간 연계구조(Ⅰ)	58
1.	도정~시·군정간 연계실태(1) : 평소 관심도	58
2.	도정~시·군정간 연계실태(2) : 협조관계 여부	59
3.	도정~시·군정간 분절실태(1) : 분절가능성 증대 여부	60
4.	도정~시·군정간 분절실태(2) : 분절정도	61
5.	도정~시·군정간 분절실태(1) : 주된 분절분야	62
6.	도정~시·군정간 분절실태(2) : 분절의 문제점	64
7.	도정시책~시·군정시책간 연계(1) : 연계수준	65
8.	도정시책~시·군정시책간 연계(2) : 낮은 연계 이유	66
제 5 절	도정~시·군정간 연계구조(Ⅱ)	68
1.	도정~시·군정간 연계성 강화의 인식도	68
2.	도정~시·군정간 효율적 연계(1) : 연계부실의 배경	69
3.	도정~시·군정간 효율적 연계(2) : 연계부실의 계층	70
4.	도정~시·군정간 협력에 대한 책임자급의 관심도	71
5.	도~시·군간 관련부서들의 협력관계(1) : 협력 여부	73
6.	도~시·군간 관련부서들의 협력관계(2) : 비협력 양상	74
7.	도~시·군간 관련부서들의 협력관계(2) : 비협력 이유	75
8.	도정~시·군정간 연계성 결여의 원인구조	77
9.	조직개편 관련(1): 도정~시·군정간 연계성가능성 여부	78
10.	조직개편 관련(2): 도정~시·군정간 연계성 강화요인	79
11.	조직개편 관련(3): 도정~시·군정간 연계성 약화요인	80
제 6 절	도정~시·군정간 협력발전	82
1.	자치고권과 더불어 협력고권의 현실적 운영	82
2.	향후 자치고권 對比 협력고권의 상대적 중요성	83
3.	도정~시·군정간 협력체제 구축(1) : 우선 적용분야	84
4.	도정~시·군정간 협력체제 구축방안(2) : 시책연계	85
5.	도정~시·군정간 협력체제 구축방안(3) : 인사관리	86

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

6. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(4) : 사무기능 .....	88
7. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(5) : 재원배분 .....	89
8. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(6) : 개발사업 .....	90
9. 향후 도정~시·군정간 협력체제 구축을 위한 노력 .....	91

## 제 4 장 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색 .....93

제1절 기본전제 .....	93
1. 상호연계성 확보 .....	93
2. 공동협력체제 지향 .....	94
제 2 절 도정~시·군정간 역할재정립 .....	95
1. 협력지향적 파트너십 정착 .....	95
2. 도정~시·군정간의 적정 사무배분 문제 .....	98
3. 도의 기능과 역할 재정립 .....	101
제 3 절 도정의 자치·통합역량 강화 .....	104
1. 시·군 지도감독에 대한 인식전환 .....	104
2. 도정~시·군정간 협력관계 구축 .....	105
3. 도의 지위·권한의 적정규모화 .....	106
제 4 절 정책개발 및 정책지원 기능강화 .....	113
1. 도 정책기능의 중요성 .....	113
2. 도정~시·군정간 정책연계 추진 .....	116
3. 도정~시·군정간 정책수행체제 발전 .....	121
제 5 절 도정인센티브제의 도입·추진 .....	129
1. 도정인센티브제 도입의 전제 .....	129
2. 도정인센티브제의 기본틀 .....	131

## 목 차

3. 도정인센티브제의 도입조건 .....	134
4. 도정인센티브제의 적용기반 .....	136
제 6 절 도~시·군간 인사교류 확대 .....	138
1. 인사교류의 단절문제 .....	138
2. 인사교류의 추진방향 .....	141
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>145</b>
제 1 절 연구결과의 시사점 .....	145
제 2 절 정책제안 .....	147
<b>참고문헌 .....</b>	<b>149</b>
<b>부록 : 설문지 .....</b>	<b>158</b>

## 표 목 차

< 표 2-1 > 도정~시·군정간 비교 .....	18
< 표 2-2 > 도정~시·군정간 연계모델 유형 .....	28
< 표 3-1 > 설문조사를 위한 문항구성 .....	41
< 표 3-2 > 인구통계학적 요인문항 .....	42
< 표 4-1 > 주요국가의 기능배분의 원칙 .....	99
< 표 4-2 > 도정~시·군정간 정책연계가 필요한 정책현안 .....	115
< 표 4-3 > 도정~시·군정간 연계를 위한 정책수행체제의 운영기반 .....	120
< 표 4-4 > 정책단계별 정책심의의 역할·기능 .....	121
< 표 4-5 > 성과급 인센티브제의 분류 .....	132
< 표 4-6 > 도정인센티브제의 단계적 운영구도(안) .....	137
< 표 4-7 > 민선자치 후 인사교류 실적현황 .....	139

## 그 림 목 차

[그림 3-1] 응답자의 근무처별 분석결과 .....	43
[그림 3-2] 응답자의 근무처 근무기간별 분석결과 .....	44
[그림 3-3] 응답자의 성별 분석결과 .....	44
[그림 3-4] 응답자의 연령별 분석결과 .....	45
[그림 3-5] 응답자의 직급·직종별 분석결과 .....	45
[그림 3-6] 응답자의 담당분야별 분석결과 .....	46
[그림 3-7] 응답자의 근무기간별 분석결과 .....	46

## 목 차

[그림 3-8] 응답자의 최종학력별 분석결과 .....	47
[그림 3-9] 응답자의 연수기간별 분석결과 .....	47
[그림 3-10] 민선자치의 운영실태에 대한 분석결과(Q1) .....	48
[그림 3-11] 민선자치의 운영실태 근거에 대한 분석결과(Q2) .....	49
[그림 3-12] 운영실태의 비정상운영 배경에 대한 분석결과(Q3) .....	50
[그림 3-13] 중앙논리와 지방논리의 동의여부에 대한 분석결과(Q4) .....	52
[그림 3-14] 중앙논리와 지방논리간 상반요소 조정방향에 대한 분석결과(Q5) ....	53
[그림 3-15] 적정행사 여부에 대한 분석결과(Q6) .....	54
[그림 3-16] 자치권의 부적정 행사분야에 대한 분석결과(Q7) .....	55
[그림 3-17] 자치권의 부적정 행사결과에 대한 분석결과(Q8) .....	56
[그림 3-18] 도정~시·군정간 관계발전의 평소 관심도에 대한 분석결과(Q9) ..	58
[그림 3-19] 도정~시·군정간 협조관계 여부에 대한 분석결과(Q10) .....	59
[그림 3-20] 분절가능성 증대 여부에 대한 분석결과(Q11) .....	60
[그림 3-21] 분절정도에 대한 분석결과(Q12) .....	61
[그림 3-22] 주된 분절분야에 대한 분석결과(Q13) .....	62
[그림 3-23] 분절의 문제점에 대한 분석결과(Q14) .....	64
[그림 3-24] 도정시책~시·군정시책간 연계수준에 대한 분석결과(Q15) .....	65
[그림 3-25] 도정시책~시·군정시책간 낮은 연계 이유에 대한 분석결과(Q16) ....	66
[그림 3-26] 도정~시·군정간 연계성 강화의 인식도에 대한 분석결과(Q17) ..	68
[그림 3-27] 도정~시·군정간 연계부실의 배경에 대한 분석결과(Q18) .....	69
[그림 3-28] 도정~시·군정간 연계부실의 계층에 대한 분석결과(Q19) .....	70
[그림 3-29] 도정~시·군정간 연계의 책임자급 관심도에 대한 분석결과(Q20) ..	71
[그림 3-30] 도~시·군간 관련부서들의 협력 여부에 대한 분석결과(Q21) .....	73
[그림 3-31] 도~시·군간 관련부서들의 비협력 양상에 대한 분석결과(Q22) ..	74
[그림 3-32] 도~시·군간 관련부서들의 비협력 이유에 대한 분석결과(Q23) ..	75
[그림 3-33] 도정~시·군정간 연계성 결여의 원인구조에 대한 분석결과(Q24) ....	77

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

[그림 3-34] 조직개편 관련 연계성 향상 여부에 대한 분석결과(Q25) .....	78
[그림 3-35] 조직개편 관련 연계성 강화 요인에 대한 분석결과(Q26) .....	79
[그림 3-36] 조직개편 관련 연계성 약화 요인에 대한 분석결과(Q27) .....	80
[그림 3-37] 협력고권의 현실적 중요성 인식에 대한 분석결과(Q28) .....	82
[그림 3-38] 향후 자치고권 대비 협력고권의 상대적 중요성에 대한 분석결과(Q29) .	83
[그림 3-39] 협력체계 조기구축을 위한 우선 적용분야에 대한 분석결과(Q30) ....	84
[그림 3-40] 협력체계 조기구축을 위한 시책추진에 대한 분석결과(Q31) .....	85
[그림 3-41] 협력체계 조기구축을 위한 인사관리에 대한 분석결과(Q32) .....	86
[그림 3-42] 협력체계 조기구축을 위한 사무기능에 대한 분석결과(Q33) .....	88
[그림 3-43] 협력체계 조기구축을 위한 재원배분에 대한 분석결과(Q34) .....	89
[그림 3-44] 협력체계 조기구축을 위한 개발사업에 대한 분석결과(Q36) .....	90
[그림 3-45] 향후 협력체제 구축을 위한 노력에 대한 분석결과(Q37) .....	91
[그림 4-1] 정책문제 또는 사무의 영향권과 처리기관 .....	112
[그림 4-2] 도정인센티브제 운영체계 모형도 .....	133

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

지난 민선자치 1기의 경험은 우리나라 지방자치의 진전과 발전에 있어서 중대한 전기를 마련하였다. 원리나 이론상으로 제기되는 문제와는 달리 실제의 자치행정을 수행해 나가면서 제기되는 적지 않은 걸림돌을 체험했기 때문이다. 그러나 민선시대에서 제기되고 있는 근본적 문제의 소재는 ‘의무이행’에 앞서 ‘권리주장’에만 목소리를 높이는데 문제가 발생한다.

지방자치단체들은 민선시대에도 중앙정부가 여전히 가지고 있는 권능(권한과 기능)을 대폭 지방에 이양해 주기를 원한다. 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 관계정립을 위한 요구도 거센 반면, 지방자치단체의 자치권을 확대하려는 노력에 비해 자치단체 상호간, 특히 광역단체인 도와 기초단체인 시·군과의 새로운 관계를 정립하려는 노력은 뒷전에 밀려있는 것이 현실이다.

이와 같은 현실적 상황여건 때문에 충남도정 역시 민선자치 1기에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고, 도정~시·군정간 효율적 연계가 이루어지지 않고 통수(通水)기능이 원활치 못하고 있다. 2000년대를 목전을 둔 마당에서 이처럼 도정~시·군정간 닫힌 관계는 ‘열린 시대의 열린 행정’을 구현하는데 장애물이 되고 있으며, 시급히 해결해야 할 현안으로 등장하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 현상이

---

1) 민선지방자치 이후 도정~시·군정간 관계는 상호협력체제를 구축하기 보다는 인사권 행사문제를 비롯한 여러가지 요인들로 심각한 갈등을 야기시키고 있다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

지방자치의 모습이고 ‘풀뿌리 지방민주주의’가 뜻하는 바는 분명 아니다. 필자는 이러한 상황을 ‘우리의 지방자치가 착근(着根)되어 가는 과도기적 현상의 하나’로 파악한다. 극단적으로 혹자는 ‘자치권 무용론’을 들먹이는 경우마저 있으나, 이것은 부수적인 문제이지 본질적인 것은 아니다.

어떻든 광역자치단체로서의 도가 시·군간 또는 도와 시·군간에 야기되는 갈등과 마찰을 조정하여 지역현안을 원만히 타결해야 함에도 불구하고, 충남도정의 경우 그러한 조정력을 충실히 발휘하지 못한 아쉬움이 보이고 있다. 물론 충남의 15개 시·군도 도정의 기본입장에 대한 이해도 크게 부족하다.

지난 관치(官治)시대의 잘못된 인식과 행태로 인하여 민선시대에 요구되는 자율과 책임, 의무와 협력, 그리고 무엇보다 분별지(分別智; prudence)를 갖추지 못한 채, 민주적 문제해결의 기본이 되는 협력과 타협, 공동의 이익을 위한 공동의 노력에 지나치게 인색해 왔던 것이 사실이다.

그러나 거스를 수 없는 거센 시대적 요청과 지방화의 당위적 흐름에 비추어 지방자치단체들이 바람직한 위상과 서로간의 관계를 새롭게 정립해 나가는 문제는 결코 쉬운 일은 아니다. 더구나 도의 입장이나 시·군의 입장, 그리고 중앙정부의 입장과 각기 다를 수 있기 때문에, 상반된 주장과 견해상의 편차(bias)를 줄이고 상호접점에 도달하기 위한 방안과 전략이 요구된다.

이에 본 연구에서는 각기 이해가 다른 도정~시·군정간의 입장을 감안하여 민선자치시대에 바람직한 도정~시·군정간 연계장치를 마련해 보고자 한다.

특히, 민선자치의 제도화 초기단계에서 빚어지고 있는 소위 「정부간 관계」(IGR; Inter-governmental Relations)의 문제<sup>2)</sup>는 근간 「지방정부간 협력관계」(ILGCR; Inter-Local governmental Cooperative Relations)로 전환되어야 한다는

---

2) 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」(서울: 대영문화사, 1995), 17~20면; Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach* (New York: Praeger, 1993), pp.5~53.

지적이 크게 일고 있다. 이는 각급 지방자치단체의 자율성을 담보하는 자치고권(自治高權) 행사와 관련하여, 중앙정부~지방자치단체, 광역자치단체~기초자치단체는 물론, 광역~기초간 지방의회 관계에 이르기까지 지역문제해결을 위한 공동체 지향적 협력관계가 형성되지 못하고 있는데 기인한다.

그러나 충청남도의 경우, 민선자치도정의 기틀 마련은 전국적으로 가히 모범적이라 할만큼 확고한 수준에 달하였음이 민선자치평가 연속 4연패 기록 등으로 입증되고 있으나, 여기에 걸맞은 도정~시·군정간 연계성이 뒷받침되고 있는가는 의문의 여지가 있다. 특히, 도정~시·군정간 인사교류나 조직기능, 재원배분에서 연계성이 취약하고, 중복투자사업의 조정곤란 등 시책연계가 크게 미흡하는 등 적잖은 문제점을 안고 있기 때문이다.

이에 충청남도의 도정~시·군정간 효율적 연계강화를 위한 참신한 장치개발이 필요하며, 민선자치도정 2기 및 2000년도 진입에 능동적으로 대응하기 위해 「바람직한 도정~시·군정간 협력관계」 구축이 시급히 요청되고 있다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 주목적은 충청남도의 도정~시·군정간 연계성 강화방안 수립에 있으며, 1차적으로는 총괄분야(정책수립, 기획조정, 자치행정)와 2차적으로는 기능분야(인사행정, 조직관리, 재원배분, 시책추진)의 효율적 실무개선을 위한 행정지침 자료로 활용하기 위함에 있다.<sup>3)</sup>

이를 위해 우선 이론적 측면에서는 기존의 「정부간 관계」(IGR)를 「지방정부간 협력관계」(ILGCR)로의 전환을 시도함으로써, 실무적 측면에서는 「도정~

3) 이로써 총괄부서의 '기본전략'을 통해 기능부서별 '시행프로그램'으로 구체화될 수 있다. 즉, 본연구는 도정~시·군정간 부서별 파트너십을 고도화하기 위한 기초작업이다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

시·군정간 연계구조」로 적용함을 중요한 논리적 토대로 삼고자 한다.

지난 6.27 지방선거 이후 민선체제 1기 출범, 가동을 통해 각급 지방자치 단체들은 종래 관선임명직체제에서 민선자치체제로 전환하면서, 자치발전의 시대적 대명제 속에서 주민위주의 봉사행정, 성과·경쟁·효율을 지향하는 행정혁신을 추진, 많은 성과를 나타내면서도 동시에 적잖은 문제점을 표출 하였다. 그 중에서 도정~시·군정간 협력부실·관계왜곡은 대표적이다.

이와 같은 측면에서 민선자치후 충청남도의 도정~시·군정간 연계성 유지 실태를 객관적·실증적으로 분석하고, 문제점을 환경적·구조적·형태적 차원에서 파악하며, 특히 이 과정에서 도정~시·군정간 연계구조상의 배경요인과 영향요인을 판별, 정책적 시사점(policy implications)을 발견함으로써, 앞으로 합리적인 문제해결을 위한 진단과 처방(diagnosis & prescription)의 주요한 단서로 삼고자 한다.

아울러 21세기를 지향하는 충청남도의 도정~시·군정간 연계강화를 위한 기본구도를 설정하며, 특히 「도정의 통합성(integration)」과 「시·군정의 자율성(autonomy)」을 쓸모 있게 연계시키는 해법을 찾아보고자 한다. 이를 통하여 「자치선진도(道)」를 목표로 삼는 충남도정의 자치역량 증대는 국정~도정~시·군정간 효율적 연계체제 구축으로 가능함을 밝히고자 한다.<sup>4)</sup>

아울러 소위 「공동승자모델」(Win-Win Model)에 입각한 상호발전을 도모할 수 있는 도정~시·군정간 연계논리와 실천방법론을 탐색하고, 「협력고권」 활성화를 통해 도~시·군간의 협력장치(정책연계·인사교류·시책연계·재정인센티브제 도입 등) 개발, 적용으로 향후 지방정부간 협력관계를 바람직하게 설정, 추진할 수 있는 정책대안을 수립하고자 한다.

---

4) 충남도정의 자치역량 강화는 「국정·도정의 통합역량 × 시·군정의 자율역량」으로 설명될 수 있다. 즉, 「자치역량 = 결정능력 + 수행능력 + 책임능력 + 통할능력 +  $\alpha$  +  $\beta$ 」인 것이다. 필자, “21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향: 자치도정의 핵심역량 고도화전략,” 「열린충남」, 제12호, 충남발전연구원 (1998. 6. 30), 34면.

## 제2 절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 크게 다음 몇 가지 적용범위로 구분하여 수행토록 한다.

첫째, 민선체제 1기의 3년간(1995년 6.27 지방선거 이후~ 현재까지)을 적용하되, 민선체제 2기가 시작되는 일부 기간을 포함하여 기준년도는 설문조사가 이루어지는 시점으로 하되 최근의 변화동향까지 적용한다.<sup>5)</sup>

둘째, 충청남도와 15개 시·군을 범위로 하되, 설문조사가 도~시·군 전체를 대상으로 실시된 점을 감안, 도~시·군별로 대표성을 고려한 설문조사 대상 공무원을 정원/현원비율에 의거 적정규모로 선정한다.

셋째, 주요내용은 예비적 고찰, 실증적 분석, 대안모색으로 구분한다.

먼저 예비적 고찰은 도정~시·군정간 연계와 관련된 최근논의(특히 정부간 관계, 지방정부간 협력관계론), 이론적 구조 및 선진국 사례 등을 검토하는데 있어서 특히 「자치고권」과 「협력고권」의 적정관계 설정문제를 집중 검토하고, 특히 도~시·군간의 법적 관계(지위·역할·기능), 지도·감독관계, 협력·조정관계 등을 전반적으로 살펴보도록 한다.

다음으로는 실증적 분석·논의로서는 도정~시·군정간 공무원 대상 설문조사를 통한 실태파악 및 문제점 도출, 특히 현상태의 연계구조상의 성격(특성)을 규명하여 앞으로의 실효성 있는 정책대안 모색을 위한 시사점을 발견하는데 주안점을 둔다.

또한 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 정책대안 모색을 위해서는 민선

5) 다만 충청도정의 역점추진시책이었던 「도정 현장점검 시·군방문계획」(1998. 10. 30~1999. 3. 30)이 이루어졌던 시기도 동일한 시간적 범위로 취급한다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

자치행정의 내실화를 위한 기본방향 설정과 제도적 보완장치를 정책연계·인사교류·조직기능·재원배분·사업조정·시책연계 등과 관련하여 검토한다. 특히 이는 도정~시·군정간 연계발전이 충남도정의 자치역량 고도화로 귀결된다는 측면에서 「공동협력관계 구축」에 무게를 싣고자 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 크게 문헌조사, 실증적 조사분석으로 나누어 진행한다.

첫째, 문헌조사(literature review)는 먼저 도정~시·군정간 연계성과 관련하여 민선자치 후 지방행정의 변화양상(환경적·구조적·행태적 변화), 지방정부간 관계의 특성, 자치권의 행사범위, 선진국 수범사례를 검토하며, 특히 「자치고권」과 「협력고권」간의 관계설정 논의와 최근 지방행정 구조개편과 관련된 논의 등을 펼쳐본다. 특히, 실무자료 활용은 충청남도의 도정~시·군정간 연계 관련 각종 정책지침 및 업무추진자료 등을 참조토록 한다.<sup>6)</sup>

둘째, 설문조사(questionnaire survey)는 충청남도과 15개 시·군 공무원을 대상으로 도정~시·군정간 연계성 인식, 연계구조(1)·(2), 연계발전과 관련하여, 총 1,300여명 대상(도, 시·군 합동)의 4개 분야 36개 문항을 조사, 분석하여 정책대안 수립의 중요한 근거로 활용한다.

셋째, 실무협의를 통한 현안문제에 대한 접근으로서 도정~시·군정간 협력관계 구축에는 도의 정책개발·정책지원(policy development and support)의 중요성을 감안, 긴밀한 실무적 협조를 받도록 한다.

---

6) 다만 현재까지 본 연구주제와 관련된 단일보고서는 작성, 보고되지 않음을 감안하여, 관련이론과 적용실무를 종합, '구성적 차원'에서 접근을 시도하고자 한다.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

### 제 1 절 민선지방자치의 현주소

#### 1. 자치행정의 경험과 교훈

지난 민선 1기의 3년과 민선 2기가 출범한 시점으로부터 현재까지 기간은 그리 길지 않은 기간인 것 같으나, 이는 우리나라 지방자치의 좌표와 앞으로의 발전가능성을 보여주었다는 차원에서 그 의의가 크다. 당시의 부푼 국가사회적 여망과 기대, 그리고 일말의 우려가 교차하는 가운데 출범했던 민선자치는 우리의 「풀뿌리 지방민주주의」(grassroots-local democracy)를 열게 해주었다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.<sup>7)</sup>

지방자치의 기본적인 원리는 지극히 간단하다. 지역의 일은 누구보다도 그 주민이 가장 잘 안다는 것, 주민은 자기생활에 무엇이 필요한가를 가장 먼저 구하려 한다는 것, 그리고 스스로의 주장과 권리만큼이나 의무와 책임을 다해야 한다는 것이다. 그리하여 지역주민 가운데서 지방행정을 소신과 용기를 가지고 이끌어갈 행정책임자를 선출하고 지방의 이익을 대변하며 시시비비를 가리는 지방의회를 구성하는 것은 지역발전을 위한 가장 기초적인 선택과정이다.

그러므로 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방정책의 형성·결정·집

---

7) 필 자, “21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향,” 「열린 충남」, 제4권 2호, 충남발전연구원 (1998. 6), 13-18면 참조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

행·평가과정을 통해서, 지역주민의 삶을 행복하게 만드는 지역발전은 진정한 지방화의 여망인 것이다. 다만 여기에 이르는 방법과 수단이 어떠한가의 문제만이 남게 된다. 왜냐하면 주민의 삶의 질 향상이라는 지방자치의 본질과 목적에 적합한가를 따져봐야 하기 때문이다. 만일 그것이 지방자치의 본질에서 이탈하는 경우, 또는 표상화되지 못하는 경우 모두 ‘자치원리’(principle of self-government)가 될 수 없기 때문이다.<sup>8)</sup> 그런즉 정작 중요한 것이야말로 분별지(分別智; prudence)라 아니할 수 없다.

어떻든 지난 시절, 민주적 의식수준이 박약한 상태에서 지방자치를 실시한 결과 극도의 혼란과 비능률이 발생했는 바, 또 다시 이러한 사태가 재현되는 것은 아닌가 하는 우려를 자아냈던 것이 우리가 민선지방자치를 실시하는 마당에서 느꼈던 일반정서이었다.

그러나 단체장들은 주민의견을 나름대로 수렴하여 지역경제를 활성화시키고, 주민의 삶의 질을 높이기 위한 창의성 있는 자치행정을 펼쳐나갔다. 또한 단체장들은 자გი지역이 다른 지역에 비하여 더 발전되고 잘 살도록 만들기 위해 선의의 경쟁을 벌였다. 일부의 단체장들은 지방행정조직을 과감하게 개편하고 인적자원을 재배분하며, 사기업의 경영원리내지는 경쟁체제 도입에 주력하기도 했다. 아울러 단체장들은 지방재정을 확충하려는 노력과 경상비를 줄이는 등 세출구조를 개혁하기 위한 자구책도 펼쳤다.

종래 중앙정부의 명령·지시에 따라 집행하고 소위 행정편의주의 방식에서 탈피하여 이제는 자치단체가 그 권한의 범위내에서 스스로 정책을 입안·결정하는 새로운 행정기관의 상(모습)을 정립해 나가고 있다. 이에 따라 지방공무원의 자세도 상당수 바뀌어가고 있다. 이제는 고객중심의 자치행정을 표방하는 경우가 일반화되고 있다. 노인(어르신)·장애인·여성·청소년

---

8) 물론 이 때의 원리란 곧 논리를 가리킨다. 원리는 원칙(rule)과도 다른 것이며, 상황논리(Umstände logik)와도 다르다. 논리가 두 지점 간을 직선으로 연결코자 하듯이 원리는 행위의 일관성을 중시한다.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

및 저소득층에 대한 관심과 투자가 크게 달라지고 있고, 이는 곧 종래의 공급자 위주의 행정에서 수요자 위주의 행정으로의 패러다임 전환을 의미하는 것이다.

어떻든 지방의회의원들은 지역주민의 여론을 수렴하여 정책결정에 반영하려는 노력을 펼쳤다. 관내 주민들과 간담회를 갖기도 하고 현장대화를 통해 주민들이 원하는 바를 파악하려는 적극적 자세를 보이기도 했다. 지방의회와 단체장은 주민들의 복지증진을 위해 서로 협력해 나가려는 자세를 보이기도 했다. 그러면서도 지방의회는 단체장에 대한 감시기능을 잘 해낸 것이 많다. 지방의회가 설치되었다는 사실 자체만으로도 집행기관에 대한 견제기능을 나름대로 수행했다 평가할 수 있다.

한편, IMF 구제금융체제와 관련, 우리의 經濟難 극복문제는 논외로 치더라도, 급속히 불어닥치는 ‘世力化’(glocalization)가 갖는 시대적 특징은 우리에게 무엇을 시사해 주고 있는가? 목전에 다가온 2000년 진입은 우리에게 ‘새로운 시대의 새로운 임무’를 부여하고 있다. 포기도 엄밀한 의미에서 선택의 하나라 할 수 있다면, 결국 인간은 선택적 존재임에 틀림없다. 그러한 맥락에서 인간은 분명 ‘미래인간’(Homo Futures)인 것이다.<sup>9)</sup>

이처럼 현대사회는 복잡성·다변화·역동성·개방화·예측불능이 심화되고 있는 격동의 場(turbulent field)인 것이며, 더욱이 정보화사회를 넘어 지식사회로의 급속한 진전은 우리가 선택하고 갖추어야 할 대응양식이 무엇인가를 더 늦기전에 예비시켜 주고 있다.<sup>10)</sup>

9) 여기에서는 ‘인간만이 미래를 창조할 수 있다’는 전제에서 ‘인간만이 미래를 계획한다’고 표현한 것이다. 임길진, 「미래를 향한 人間的 計劃論」(서울: 나남출판사, 1995), 5면.

10) 여기서 미래란 중단없이 펼쳐내는 인간활동의 착실한 축적과정을 통해서만 미래의 선택이 진실로 가능하다. 그러므로 단순한 豫斷(prejudgement)에 입각한 지나친 낙관론이나 비굴한 비관론도 모두 부적절한 것임을 깨달을 필요가 있다.

## 2. 과도기적 역기능과 자치발전의 요청

지방자치 실시에 대한 부정적 평가의 대표적인 것은 바로 지역이기주의를 과도하게 표출시켰다는 점이다. 자გი지역의 이익에 반한다는 이유로 중요한 대형 국책사업의 시행을 방해하고, 지방정부간 협력적으로 처리해야 할 광역적 사무를 기피, 국가개발계획의 시행을 지연시키고 지역발전을 저해하는 사례가 적지 않았다.

이에 중앙정부는 기획·정책결정능력이 부족한 자치단체가 편협한 지역이익을 지키고 있다고 비난했고, 자치단체는 중앙정부가 기득권 수호를 위해 통제·감독만 하려한다고 불만을 토로했던 것이 사실이다.

물론 최근까지 중앙정부는 자치단체의 입법권·조직권·행정권·재정권을 장악한 채 지방의 자율성을 허용치 않으려 했으며, 각 중앙부처는 법적 근거도 없는 지침·준칙·내시 등을 내려보내 자치단체의 자치권 행사를 제약했다.<sup>11)</sup> 아울러 광역자치단체와 기초자치단체간에도 기능배분이 모호하여 갈등을 빚는 예가 빈발했다.

아울러 더욱이 염려스러운 점은 단체장들이 불필요한 각종 행사를 잇따라 개최하거나 치적을 홍보하는 등 사적 용도로 예산을 낭비하는 경향도 적지 않았음을 부인하기 어렵다.

각급 지방자치단체들은 환경문제에 높은 관심을 보이면서도 지역개발문제와 연관되면 환경보호보다는 개발 쪽에 더 무게를 두었다. 말로는 환경문제에 관심이 있다고 하면서도 지역개발과 환경보존이 상충되면, 개발논리에 더욱 집착하여 환경을 파괴하는 개발우선정책을 펼쳤던 것이 사실이다.

---

11) 김익식, “중앙과 지방정부간 기능 재배분방안: 중앙행정권한의 지방이양 촉진에 관한 법률(안)을 중심으로,” 「21세기를 여는 민선 2기 지방자치의 역할과 임무」, 시도연구원협의회·서울시정개발연구원 공동주최 세미나 (1998. 10. 9), 248면.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

이제 지방자치가 着根되려면 권리주장에 앞서 의무이행에 충실해야 하는 동시에 주민들도 민주적 시민정신과 자치역량을 키워나가야 한다. 제도를 아무리 훌륭하게 마련해 보았자 주민들의 자치의식 수준이 낮으면, 지방자치는 제대로 뿌리를 내릴 수 없다.

지방자치를 제대로 실시하는 원리는 마치 집을 짓는 원리와 흡사하다. 튼튼한 집을 지으려면 벽돌 하나 하나가 튼튼해야 하고, 모든 재목이 견고해야 한다. 약한 벽돌과 약한 건축자재로 좋은 집을 지을 수 없듯이, 지방자치도 마찬가지이다. 의무이행에 충실하지 않은 채 권리주장만을 요구하는 상황에서는 건실한 지방자치가 도저히 구현될 수 없다.

저명한 「자유론」(On Liberty)과 「대표적 정부에 대한 고려」(Considerations On Representative Government)의 저자인 밀(Jone Stuart Mill: 1806~1973)은 긴 안목에서 보면 국가는 개인의 가치에 의해 결정된다고 갈파하였다.<sup>12)</sup>

그러므로 가장 중요한 것은 공직자와 주민 각자가 자기성찰과 도덕적 연마를 통해 스스로의 인격을 높여야 한다. 더욱이 최근 우리경제의 어려움은 정부나 기업이 그 동안 장기적인 안목없이 근시안적 문제해결에서 비롯된 것이라고 지적한다. 그러나 민선 1기가 의욕만큼의 성과를 이끌어 내지 못했음지라도 오랜 타성에서 벗어나 새로운 시각, 새로운 인식하에 지역주민과 기업을 위하고 지역 전체의 발전을 도모해 나간다는 방향으로 대전환했다는 점은 긍정적 평가를 받을 수 있다.

한편으로는 민선 2기가 종래 1기의 성과 이상을 나타내도록 이끌어주는 역할 또한 대단히 중요한 의미를 지닌다.

민선 2기는 지난 1기와는 달리 경제적으로나 사회적으로 대단히 어려운 역

---

12) Mill의 논의는 그의 「대의정치론」의 지방정부(local government) 편에 상세히 나와 있다. 한국행정학회 (편), *Selected Readings in Public Administration II* (서울: 다산출판사, 1985).

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

건 속에서 출발하게 된다. IMF 관치체제 프로그램 이행에 따른 일련의 구조개혁으로 지방경제의 침체와 지방기업의 어려움은 더욱 가중될 것이 분명하다. 그런 만큼 정책시행과정에서 나타날 수 있는 시행착오는 그것이 비록 사소한 것일지라도 지역경제 나아가 전체 지역사회에 미치는 영향과 파급이 큰 만큼, 사업이나 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 보다 세심한 사전검토와 배려가 있어야만 할 것이다.

이제 민선 2기도 1년이 다되어 가고 있다. 지난 1기의 미흡했던 점들은 착실히 보완하여 한 단계 성숙한 자치시대로 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 자치단체 스스로의 경쟁력·효율성을 높이는 내부기반 구축작업이 완성되어야 한다.<sup>13)</sup> 중앙정부 못지 않은 지역경제에 관한 기본정책과 장기계획을 수립할 수 있는 정책기능과 전문성을 갖추고, 필요한 권한이양이나 재정지원을 중앙정부에 정당히 요구해야 할 것이며, 중앙정부는 이러한 지방정부의 노력이 결실을 맺을 수 있도록 최대한 지원을 아끼지 말아야 한다.

더욱이 쓰레기처리와 관련된 지역주민과 자치단체 및 자치단체 상호간에 갈등의 문제가 계속 제기되고 있으며, 이러한 갈등은 앞으로 광역적 차원에서 혐오시설의 설치계획과 관련하여 더욱 심화될 것이다. 만일 도의 조정력이 가시화되지 않는다면 도 스스로 광역자치단체로서 지위와 시·군을 지도·감독할 수 있는 권한을 포기하는 것이 다름없다.

따라서 광역자치단체인 도는 이러한 갈등의 문제만 해결하는 조정자적 역할뿐만 아니라, 지역사회발전을 위한 현안사업을 책임있게 추진하기 위해 자치단체간의 협력체제를 구축, 주도적으로 운영해 나가야 한다.

---

13) 필 자, “충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향,” 『열린 충남』, 제4권 3호, 충남발전연구원 (1998. 9), 20-21면.

## 제 2 절 도정~시·군정간 연계의 조건과 방법

### 1. 도정~시·군정간 연계관계의 현실

#### 1) 도정~시·군정간 연계상황

일반적으로 도정~시·군정간 연계가 효율적으로 이루어지고 있지 않은 근본적 배경은 다음과 같다.

첫째, 도정과 시·군정은 각기 입장과 특성이 근본적으로 다르다는 인식이 팽배해 있어 양자는 유기적으로 연계되어야 하나, 그렇지 못한 결과 지난 관치형의 행정운영방식이 몸에 배어 협력-협조, 협상-타협이 생활화되지 않았다는 점이다.

둘째, 민선체제로의 전환에도 불구하고 아직껏 도정~시·군정간 유기적인 협조체제 정립이 미진하며, 여기에는 상급기관의 여과 없는 업무처리나 현지 특성 또는 상대방의 처지를 충분히 고려치 않은 일방적인 요구가 아직도 많다는 점이다.

셋째, 특히 한정된 운영자원(인력·예산 등)을 도외시하고 개별 분산적으로 자기쪽 요구만 관철하려는 데서, 일견 ‘자치고권’과 ‘협력고권’이 때때로 충돌할 개연성이 높고, 여기에 장기구도 없이 시간에 쫓겨 여유 없이 또는 무계획적·즉흥적 업무처리가 문제를 야기한다는 점이다.

이처럼 도정~시·군정간 효율적 연계가 이루어지고 있지 않은 결과로 나타나는 문제의 所在는 다음과 같다.<sup>14)</sup>

---

14) 필 자, “국가정책과 지방정부의 정책연계 추진방향: 충청남도의 정책형성 메카니즘,” 「21세기를 여는 민선 2기 지방자치의 역할과 임무」, 시도연구원협의회·서울시정개발연구원 공동주최 세미나 (1998. 10. 9), 190-191면.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

첫째, 도정~시·군정간 균열이 생겨 업무협조가 곤란해지며, 도정~시·군정간 타협·절충 노력이 부진, 도정이라는 큰 테두리가 얹어져 道 전체의 자치역량이 약화될 개연성이 높다는 것이다.

둘째, 중앙정부의 사무를 포함하여 도~시·군간 부적절한 사무배분으로 국가사무와 자치사무간 왜곡·편향현상이 초래되며, 무엇보다도 ‘합리적인’ 인사교류가 심히 곤란하여 보직부여, 배치전환 등 순환인사와 승진불능사태가 발생할 가능성이 높다는 것이다.

셋째, 기구의 설치·변경·폐지를 서로 분리, 독립된 배타적 운영체제로 인식할 뿐 아니라 예산편성·재정지원·협력부실로 適期에 사업추진을 못하고 중복투자가 발생하는 등 비능률을 야기시킬 수 있다는 것이다.

따라서 현단계에서 도정~시·군정간 효율적 연계가 그 필요성이나 중요성만큼 實效性을 갖추었다고 보기 어렵다. 그러한 점에서 앞으로 다음과 같은 노력이 있어야 할 것이다.

첫째, 도정~시·군정간 연결흐름을 밀도 있게 감안하여 처리하며, 예컨대 循期調整을 통해 미리 관련 부서와 긴밀히 협의, 앞서가는 업무수행풍토를 정착하는 것이 필요하고, 가능하면 장기계획이나 중·장기 발전전략에 입각하여 도정~시·군정간 연계성을 유지하는 것이 필요하다.

둘째, 정책수요를 사전에 면밀히 검토, 낭비요소나 불필요한 소요판단이나 과잉집행이 없도록 사전 조정하는 것이 필요하며, 필요하면 도정~시·군정간 효율적 연계를 위해 도의회~시·군의회간의 관계를 긴밀히 하고 의정협의체를 내실있게 운영해야 한다.

이와 같은 맥락에서 도정~시·군정간 연계모델에 입각해 본다면 상호의존적이고 협력 지향적인 연계구조가 바람직하며, 이는 현실적으로도 그러하려니와 당위성의 측면에서도 설득력을 갖는다. 그렇다면 현시점에서 도정~시·군정간에 어떠한 이유로 상호의존적, 협력 지향적 연계가 요청되는가?

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

첫째는 도정~시·군정간 시책추진이 완전 분리될 수 없으려니와 이는 매우 곤란한 것이며, 또한 시·군정이 자율성·책임성을 잃고 도정에 완전 종속되는 것도 분명 바람직하지 않다. 도와 시·군은 서로 실체를 인정, 도정~시·군정간 연계를 통해 상호이익(mutual interest)을 높일 수 있어야 하는 바, 이로써 도정~시·군정 관계는 협력관계로 전환될 수 있는 단초를 마련할 수 있기 때문이다.

둘째는 상호의존적, 협력지향적 연계모델은 ‘선의의 경쟁’(well-intended competition)에 바탕을 둔 중첩관계(overlapping)를 상정하고 있는 것이다. 따라서 도정~시·군정간 연계는 공정한 절차를 보장할 수 있는 최소한의 규칙이 고려되고, 그러한 규칙에 입각한 경쟁의 게임이 이루어져야 한다는 것이다.<sup>15)</sup>

### 2) 도정~시·군정간 연계의 필요성

그런데 시·군정은 도정과 전혀 별개의 것인가? 우선 현실적으로 그럴 수도 없으려니와 당위적으로도 바람직하지 않다.<sup>16)</sup> 문제는 도정의 통합적 측면과 시·군정의 자율적 측면을 어떻게 조화·연계시킬 수 있는가 하는 것이다. 그렇다면 도정과 ‘바람직하게’ 연계된(linkaged) 시·군정 추진이란 과연 어떤 것인가?

이를 위해서는 먼저 도정을 간략하게나마 재음미해 볼 필요가 있다. 먼저

---

15) 공정한 「게임의 규칙」(rules of game)의 중요성은 도정~시·군정간 연계가 등가교환에 기초해야 한다는 의미이다. 이 때 등가교환에 바탕을 둔 협력관계는 「상호이익」(mutual interest)으로 이는 「상호비용(mutual costs)과 상호편익(mutual benefits)」 개념을 중심에 두는 것으로 이해된다. A. Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy* (Oxford: Martin Robertson, 1978).

16) 이와 관련하여 「분권화개혁논리」를 원용해 본다면, “지방의 발전을 통해 진정한 국가발전을 이루기 위해서라도” 지방정부의 정책은 국정운영과 긴밀히 연계되지 않으면 안된다는 것이다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

도정목표는 도민을 보호하고 행복하게 해주는 것이며, 지역적 차원의 도정목표는 도민이 일상생활과 생업에 참여하는 과정·결과로서 자치권을 신장하고 도민의 삶의 질을 높이는 일이다.<sup>17)</sup>

이와 같은 도정수행은 자원배분을 어떻게 하는 것이며, 또 어떻게 하여 시·군정으로 이어지는가? 그렇다면 현재 충청남도는 성장과 복지라는 정책목표를 달성하기 위한 자치역량(self-government competence)을 어느 정도 갖추고 있는가? 우리의 자치현실에 비추어 충청남도는 민선자치도정을 ‘성공적으로 추진’하기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는가? 종래 관치행정에 비해 오늘날의 자치행정체제에서는 도정~시·군정간 연계가 어떻게 펼쳐지고 있는가? 그것은 바람직한 상태인가?

어떻든 최근 강도 높게 추진된 일련의 지방행정 구조조정을 통해 충청남도는 21세기형 자치역량 신장을 위한 ‘정책수행형’ 부서별 기능전환과 도정운영체제의 고도화 추진에 주력해 오고 있으며, 특히 민선 2기로 접어들면서 국정~도정~시·군정간의 「연계구조」(linkage structure)와 관련하여 「도정의 통합선 논리」와 「시·군정의 자율성 논리」간 균형·조화에 역점을 두고 있다.<sup>18)</sup>

이와 같은 문제의식 속에서 도정~시·군정간의 연계구조와 그 연계방안을 논리적, 실제적으로 검토해 보는 것은 실로 중요하다.

### 3) 도정~시·군정간 연계의 논의기반

사실 그 동안 도정~시·군정간 연계성에 대한 연구성과는 거의 없었다.

---

17) 여기에는 안전하고 편리한 삶의 영위, 소득향상·복지증진·물가안정, 건강·교육·사회질서·정치참여, 문화향유·정보공유, 그리고 민생안정인 소득·고용·주거·안전의 유지 등과 함께 역사와 전통문화의 동질성 유지, 그리고 환경 및 자원의 보존·관리가 포함된다.

18) 필 자, 「민선 2기 및 21세기 충청남도 자치도정의 핵심역량 고도화전략」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원 (1998. 6).

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

그러한 이유 중의 하나가 우리 지방자치의 제도적 수준과 밀접히 관련되고 있다는 것은 분명하다. 종래 관선체제의 정책과정이나 정책구조와 오늘날의 민선체제와는 그 성격이 다르기 때문이다. 그렇기 때문에 도정과 시·군정을 어떻게 연결시켜야 하는가는 매우 중요하다.

도정의 관리·운영을 위해서는 道를 이끌어가기 위한 고도로 통합된 정책역량(policy competence)을 필요로 한다. 즉, 도정이란 추구목표를 효율적으로 달성하기 위해 도민으로부터 수임받은 「자치권」을 광역자치단체로서의 道 차원에서 효율적으로 행사코자 한다. 이 점에서 도정의 지향성은 「통합성」(integration)에 큰 비중을 두고 있다 할 수 있다.

그러나 시·군정은 地自體로서 한정된 지역사회를 대상으로 지역발전이라는 목표달성을 위해 역시 주민으로부터 수임받은 「자치권」을 시·군 차원에서 효율적으로 행사코자 한다. 이 점에서 시·군정의 지향성은 「자율성」(autonomy)에 큰 비중을 두고 있다 할 수 있다.<sup>19)</sup>

그런데 문제는, 도정의 통합적 성격과 시·군정의 자율적 성격을 서로 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 물론 도정에도 개별적 측면이 있고, 시·군정에도 통합적 측면이 없는 것은 아니다. 그러나 그 일반적 속성을 감안하면 이들간의 연계논리, 즉 「도정~시·군정간 연계」의 필요성이 제기된다.

따라서 도정과 시·군정간 연계논리를 깊이 논의해 보기 위해서는, 우선 다음과 같이 이들간의 특성 내지는 속성의 비교가 있어야 한다.

---

19) 물론 이와 같은 구분에는 단순화의 오류가 있을 수 있다. 그러나 그 일반적 속성을 추출하여 서로 비교할 때는 양극화(polarization) 방식이 그 속성을 뚜렷하게 할 수 있는 장점이 있

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

<표 2-1> 도정~시·군정간 비교

구 분	도 정	시 · 군 정
서비스적용범위 또는 관할구역	도(province) 광역자치단체	시·군(city, county) 기초자치단체
권리주체	주민(도민)	주민(시민·군민)
운영책임자	도지사(governor)	시장(mayor), 군수(county headman)
권한행사기반	자치권	자치권
선출방식	주민(도민)직선	주민(시민·군민)직선
정책의 적용범위	광역행정	일선행정
정책지향목표	도차원의 자치발전· 지역발전	시·군차원의 자치발전 · 지역발전
정책의 일반적 특성	통합성, 통일성	자율성, 다양성
정책연계범위	국정~도정~시·군정	도정~시·군정

이러한 비교의 결과는 도정과 시·군정간 일반적 성격만을 특징적으로 구분, 비교한 것에 지나지 않는다. 그러나 정작 중요한 것은, 도정과 시·군정은 서로 어떠한 관련을 맺는 것이 바람직하며, 그렇게 하기 위한 방법과 조건은 무엇인가를 검토하지 않으면 안된다는 사실이다.<sup>20)</sup>

따라서 도정~시·군정간 연계논리에 접해 보기 위해서는 먼저 다음과 같은 점을 이해할 필요가 있다.

첫째, 지난 6.27 지방선거 이후 민선 자치체제 제1기 출범, 가동을 통해 중

20) 이와는 약간 다른 논의이지만, 지방정부에 대한 자치권의 보장이 지역적 특수성을 존중하기 위한 국가로부터의 분리를 의미하는 원심력으로 작용한다면, 지방정부에 대한 국가감독은 지방정부가 국가라는 큰 틀 속에서 다양성을 지니면서도 통합을 이루도록 하는 구심력으로 작용하기 때문이라는 점을 이해할 필요가 있다. 김병준, “정부간 관계의 모델설정,” 정세욱(편), 「정부간 관계: 이론과 실제」(서울: 법문사, 1997), 30면 참조.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

래의 관선임명직체제에서 민선자치로 전환되면서, 각급 지방정부들은 주민 여망과 지역특성을 반영한 다양한 시책을 개발, 전개해 왔으며, 종래 관치행정에서 자치행정으로의 변화는 시대적 대명제인 「자치발전」을 이룩하기 위해 주민위주의 봉사행정, 효율·품질·경쟁을 지향하는 지방행정혁신을 추진해 오면서 많은 가시적 성과를 나타내는 동시에 적잖은 문제점도 표출하였다.

둘째, 그러나 도~시·군간에는 자율성을 담보하는 「自治高權」 행사와 관련하여, 도정~시·군정간에 생산적·효율적 협력관계가 형성되지 못하고 있는 바, 이는 민선자치의 제도화 초기단계에서 빚어지고 있는 소위 「정부간관계」(IGR; Inter-governmental Relations)의 재정립이 필요하다는 지적으로 집약되고 있다.

그런데 이와 같은 정부간 관계는 상호의존성, 분권의 부정적 측면, 자원의 제약 등을 수반하면서 성립되는 것이며, 한편으로는 모든 정부간 관계를 포괄하면서 동태적·지속적·구조적이며 정치 경제적 측면을 중시하는 개념구조로 이해되고 있다.<sup>21)</sup>

즉, 후기산업사회로 진입하면서 불확실성이 높아감에 따라 상호의존의 필요성이 발생하고, 도정~시·군정간 분절현상이 심화되어 규모의 경제를 손상시키게 되므로 이를 보완하기 위해 상호의존을 더욱 필요로 하며, 보유하는 자원(재원) 및 그것을 개발하는 기술의 한계(제약) 때문에 도정~시·군정간 효율적 연계가 중시된다는 것이다.

아울러 최근 학계에서는 각 地自體를 포함하여, 모든 정부간 관계를 실질적으로 규정하는 구성원들의 역할을 중심으로 하여 지속성과 체계성을 띠면서 종래 법률위주의 관계를 벗어난 정치 경제적 접근을 취하는 개념구조로 파악되고 있다.

---

21) 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」(서울: 대영문화사, 1995), 21면.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

그런데 도정과 시·군정간 연계와 관련하여, 이미 미국에서는 주정부와 여타 지방정부들은 「정책성과」(policy performance)를 달성하기 위해 서로 공동책임을 지지 않으면 안되었음이 강조되었다.<sup>22)</sup> 그리하여 공공목적의 달성을 위해서는 주정부나 여타 지방정부 어느 한쪽의 정책만으로는 불가능하다는 점을 인정하였다. 특히 「경제와 능률」이란 행정관리적 측면의 목표달성은 물론, 공공영역 내 존재하는 공공활동 또한 주정부와 여타 지방정부의 「정책공조」(policy cooperation)를 필요로 한다는 것이다.

물론, 미국의 상황과 우리와는 많은 차이가 있다. 단적으로 미국의 주정부는 자치단체가 아니며 하나의 국가(state)로서의 성격을 지니고 있고, 여타의 지방정부들은 연방정부나 주정부로부터 어느 정도 독립된 기능을 자율적으로 수행하고 있다.<sup>23)</sup>

그렇다면 앞으로 급변하는 21세기의 행정환경을 감안할 때 도정~시·군정간 효율적 연계는 어떻게 이루어지는 것이 바람직하겠는가? 또한 이러한 문제는 지방자치의 제도화과정에서 도~시·군에 어떠한 「정책지향성」(policy orientation)을 부여할 수 있는가? 이를 위해서는 양자간에 어떠한 정책적 노력이 요구되는가?

---

22) Bryan D. Johns and Patrick G. Grasso, "The Policy Performance of States and Localities," Dennis R. Judo (ed.), *Public Policy Across States and Communities* (Greenwich, Connecticut: JAI Press, Inc., 1985), pp.3~4.

23) 이와는 약간 다른 경우이지만 영국의 경우에도 「중앙-지방의 관계」(CLR; Central-Local Relation)는 오랜 역사적 경험을 가지고 있는만큼 이것이 폴뿌리민주주의의 형성기반으로 간주하고 있으며, 조합주의(corporatism)와 관련된 정치경제적 쟁점도 적지 않으나, 어떻든 이 분야는 앞으로 하나의 전문영역(professionalism)이 되어야 한다는 점이 계속 강조되고 있다. Martin Laffin, *Professionalism in Central-Local Relations* (Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1980), pp.20~21; R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations* (Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1981), pp.3~9 각각 참조.

### 제 3 절 도정~시·군정간 연계이론모델

#### 1. 「정부간관계 이론」의 재음미

##### 1) 「정부간 관계(IGR)」의 개념구조

원래 「정부간 관계」(intergovernmental relations: IGR)라는 용어는 다의적이며 다차원적인 특성을 가지며, 그것의 분석수준과 대상 및 접근시각에 따라 다양한 의미가 있을 수 있다. 여기서는 정부간 및 관계의 의미로 구분하여 살펴보기로 한다.<sup>24)</sup>

여기서 먼저 ‘정부간’(intergovernmental)의 의미는 일반적으로 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간을 의미한다. 또한 그것이 지칭되는 범위에 따라 협의 및 광의의 정부간 개념으로 분류될 수 있다.

##### (1) 협의의 정부간 개념

우리나라의 경우 협의의 정부간 개념은 중앙부처와 지방자치단체간, 지방자치단체간으로 구분이 가능하다. 지방자치단체는 특별시와 광역시 및 도의 광역지방자치단체, 시와 군 및 구의 기초지방자치단체로 구성되어 있어(지방자치법 제2조), 구체적으로 중앙부처와 광역자치단체간, 중앙부처와 기초지방자치단체간, 광역지방자치단체간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간, 기초지방자치단체간으로 세분된다.<sup>25)</sup>

24) 안용식·김천영, 앞의 책, 17-18면 참조.

25) 좀더 구체적인 조합배열은 중앙부처~특별시, 중앙부처~광역시, 중앙부처~도, 중앙부처~시, 중앙부처~군, 중앙부처~구, 특별시~광역시, 특별시~도, 특별시~시, 특

## (2) 광의의 정부간 개념

광의의 정부간 개념은 국회와 지방의회를 포함시켜 의회를 구성하고 있는 중앙부처와 지방자치단체간, 지방자치단체간으로 구분이 가능하다.

이 때 정부간 개념은 중앙정부와 광역자치단체간, 중앙정부와 기초자치단체간, 광역자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간, 기초자치단체간으로 나타난다. 좀 더 구체적으로는 국회와 중앙부처, 지방의회와 지방자치단체간, 국회와 지방의회간 등을 생각할 수 있다.

또한 광의의 정부간 개념은 현행 지방자치법상(지방자치법 제2조) 보통지방자치단체와 같은 법인의 지위에 있는 특별지방자치단체를 포함시킬 수 있다. 이렇게 될 경우 특별지방자치단체의 성격을 갖는 지방자치단체조합(지방자치법 제149조)도 광의의 정부 개념에 속하게 되어 정부간 조합배열은 매우 복잡하게 구성된다.

이 밖에도 주민과 정부간, 민관합동의 제3섹터 기구 등과 정부간, 근린정부와 정부간 등의 구성요소가 고려될 수 있다.

이렇듯이 정부간 개념은 한 국가 내에서 다양한 수준의 정부를 포괄할 수 있다.

## 2) 「관계」의 의미

정부간에 나타나는 ‘관계’(relations)는 크게 전통적 논의인 수직적 통제관계와 근래에 들어 새롭게 조명되고 있는 수평적 경쟁관계 및 상호의존적 협력관계로 구분된다.

---

별시~군, 특별시~구, 광역시~광역시, 광역시~도, 광역시~시, 광역시~군, 광역시~구, 도~도, 도~시, 도~군, 도~구, 시~시, 시~군, 시~구, 군~군, 군~구, 구~구로 나타낼 수 있다.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

### (1) 수직적 통제관계의 개념

수직적 관계는 중앙과 지방과의 관계라는 수직적 통치구조론으로 해석되는 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 정부간 관계는 중앙정부와 지방자치단체간의 ‘지배’와 ‘피지배’의 관계로 나타난다.

이 때 정부간 관계의 형태는 지방자치단체를 국가의 통합기관의 일부로 보는 중앙-지방간의 관계만 존재할 뿐 지방정부간 관계가 생길 여지는 없게 된다. 그 이유는 지방자치단체가 이미 중앙정부에 예속되어 있어 지방정부라는 용어는 지방자치단체가 이미 중앙정부에 예속되어 있어 지방정부라는 용어 자체가 받아들여지지 않기 때문이다. 다면 중앙정부의 통제하에 있는 지방자치단체간의 관계만 존재하게 된다.

이러한 수직적 관계는 재정의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리적 관계로 논의된다. 이 논의에 따르면 지방행정기관은 중앙부처의 감독하에 국가정책을 집행하는 역할을 하며, 이 때 지방행정기관은 자율성·재량의 영역이 완전히 없거나 거의 협소하다는 것이다.<sup>26)</sup> 즉, 이 때의 지방행정기관은 의식을 지닌 전략의 주체가 아니라 전체 국가정책 속에 기능적으로 통합되는 것으로 인식된다.

### (2) 수평적 경쟁관계의 개념

수평적 관계는 중앙과 지방이 대등한 지위에 놓이는 관계를 말한다. 이러한 관계는 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니라 지방

---

26) 이보다 급진적인 논의는 지방행정기관을 국가의 수중에 있는 도구적인 것으로 본다. 이러한 도구주의적 시각은 지방행정기관이 중앙정부의 대리인으로 작용하고 있음을 반영한다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

도 의사결정의 주체로서 당사자 능력을 갖는 것을 말한다.

즉, 관계의 기본적인 축이 통치의 논리에서 상호분리 및 경쟁의 논리로 이동하게 된다. 이 때 정부간 관계의 형태는 중앙-지방정부간 관계 뿐만 아니라 지방정부간의 지나친 자율적인 관계가 가능해진다.

### (3) 상호의존적 협력관계의 개념

상호의존적 관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간에 서로를 제약하면서 상호협력하는 관계를 말한다. 이러한 상호의존적 관계는 동반자관계로 논의된다.

이러한 논의에 따르면 정부간 상호작용을 통하여 교환 및 협상과정이 이루어지며, 이는 상호의존 관계를 통하여 체계의 구성 부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위하여 자원·역할 및 권한을 교환하는 것과 관련을 맺는다.

이렇듯이 정부간 관계의 개념은 다양한 측면을 내포한다. 벌피트(J.G. Brlpitt)의 논의와 같이 정부간 관계는 협소한 의미의 중앙부처와 지방행정기관과의 재량의 범위를 중심으로 한 전통적인 시각에서 점차 중앙정부와 지방정부, 지방정부간의 관계로 인식된다.<sup>27)</sup> 따라서 그 중심논리도 통제 중심의 수직적 관계로부터 상호작용 중심의 수평적·교차적인 관계로 변한다.<sup>28)</sup>

27) 물론 도정~시·군정간 연계는 몇 가지 형태로 나누어질 것이고 현실적으로는 무수한 중간성격의 유형들이 존재할 것이다. 또한 도정~시·군정간 연계구조에 작용하는 특정정책의 구조적 특성이나 이해집단간의 역학관계는 언필칭 「정책연계망」을 구성할 것이다.

28) 실례로 미국의 경험을 토대로 한 제3세대 정책집행연구에서는 연방정부와 주정부간의 정책집행을 둘러싸고 빚어지는 연방정부의 유인·제약과 주정부의 결정결과·능력

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

정부간 관계를 설명하는 분석틀도 중앙부처와 지방행정기관간의 대리인 관계에서 다양한 주체와 조직을 인식하는 동반자 관계로 이동한다. 그 속에는 정부부처 뿐만 아니라 준부처, 공기업 등 다양한 조직체를 상정하며, 구성원도 선거직 공무원과 관료를 주축으로 하던 시각에서 벗어나 공동체를 근간으로 하는 다양한 구성원을 인식한다.<sup>29)</sup>

이상의 논의에서 볼 때, 정부간 관계의 개념은 소극적 개념과 적극적 개념으로 규정지을 수 있다. 정부간 관계의 소극적 개념은 중앙부처와 지방자치단체간의 수직적 통제관계를 말하며, 정부간 관계의 적극적 개념은 중앙부처와 지방정부간, 지방정부간에 나타나는 수평적 경쟁관계와 상호의존적 협력관계를 뜻한다.

### 3) 「지방정부간 협력관계」의 개념

지방정부간 협력관계는 앞서 언급된 상호의존적 협력관계의 구체적인 내용이다.<sup>30)</sup> 이와 관련된 논의는 주로 지방정부간에 상호의존성과 협력관계를 중심으로 검토될 수 있으며, 따라서 도정~시·군정간 연계성 문제도 이와 같은 기본적인 논의기반을 통해 접근할 수 있다. 다만 이러한 논의기반이 어느 정도의 실효성을 갖느냐 하는 것은 깊이 검토해야 한다.

---

간의 상호작용을 중시하고 있다. Malcolm L. Geoggin, et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (Glenview: Scott, Foresman, 1990).

29) 즉, 부처간의 위원회조직, 정책공동체, 전문가공동체, 시민공동체 등의 다양한 주체가 다방향적인 접촉을 통하여 상호의존을 바탕으로 복잡한 상호작용을 하는 경향이 나타난다. M. Goldsmith, et al., *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress* (Aldershot: Gower, 1986), p.256.

30) 안용식·김천영, 앞의 책, 21-22면 참조.

### (1) 상호의존성

상호의존성이라는 용어는 다음의 세 가지 측면에서 설명될 수 있다.

첫째는 후기산업사회와 관련을 맺는다. 다니엘 벨(Daniel Bell)은 후기산업사회에서 조직간 상호의존성을 새로운 시대적 특성을 규정짓는 것 중의 하나로 간주한다. 즉 후기산업사회로 진입하면서 모든 조직들이 불확실성 속에 처하기 때문에 상호의존의 필요성이 생긴다는 것이다.

둘째는 분권의 부정적인 측면과 관련을 맺는다. 중앙집권적인 통제체제에서 분권의 정도가 더해감에 따라 지방정부간에 분절현상이 심화되어 규모의 경제를 손상시키게 된다. 따라서 분권의 부정적인 측면을 보완하기 위하여 상호의존의 필요성이 생긴다.

셋째는 자원의 제약과 관련을 맺는다. 존스(G.W. Jones)는 현대의 조직들이 그들이 각기 보유하고 있는 자원 및 그것을 개발하는 기술에서 차이를 보인다고 한다. 즉, 조직간의 상호의존성이 생기는 이유는 조직이 단독으로 그것의 기능을 수행할 수 없기 때문이다.<sup>31)</sup>

### (2) 협력관계

협력관계라는 말 속에는 상호의존성과 게임의 규칙이 강조된다. 상호의존성이 협력관계의 중심개념으로 작용하는 이유는 그것이 협의·협상의 조건이 된다는 점이다. 이러한 조건이 충족되지 못하면 협력관계는 이루어질 수 없게 된다.

사표(F.W. Scharpf)는 고전적 자원의존적모형에 기반을 두고 자원교환

---

31) G.W. Jones, "Intergovernmental Relations in Britain," *Annals of the American Academy* 5 (1974), pp.186-189.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

및 대체 가능성을 설명함으로써 상호의존성을 통하여 협력관계가 요청되며, 이러한 조직간의 교환과정은 게임의 규칙에 의해 규제된다고 본다. 이렇듯 상호의존과 게임의 규칙을 토대로 하여 단위 정부간의 협상이 이루어질 수 있다. 여기서 중요한 것은 다중심적 참여주체에 편익을 제공할 수 있는 게임의 규칙이다.

### 2. 도정~시·군정간 연계모델

앞서의 정부간 관계(IGR)에 대한 주요논점을 토대로, 도정~시·군정간 연계구조에 분석적으로 접근, 이를 유형적으로 이해할 수 있다. 다만 아직까지 도정~시·군정간 연계성에 대한 선행연구가 거의 전무한 실정이므로, 여기에서는 기존의 정부간관계(IGR) 모델을 원용, 이를 나름대로 개념화하고자 한다.

우선 정부간관계는 크게 세가지로 나누어 설명하는 경우가 일반적라 할 수 있다. 즉, 上位 地自體(道)가 下位 地自體(市·郡)에 대해 일방적인 의존관계를 맺는 「내포관계모델」(inclusive model), 下位 地自體(市·郡)가 上位 地自體와 분리독립적인 관계를 맺는 「분리관계모델」(separative model), 중앙정부를 포함하여 上下位 地自體 간 상호의존적 관계를 맺는 「중첩관계모델」(overlapping model)이 그것이다.<sup>32)</sup> 이와 유사하게 관치모델·수직적 행정통제 모델, 자치모델·분리분권모델, 상호의존모델로 보는 경우도 있다.<sup>33)</sup>

여기서는 도정~시·군정간 연계모델을 잠정적으로 불연속적 연계모델

32) Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1978), pp.16~29.

33) 村松岐夫(무라마쓰), 「地方自治」(東京: 東京大學 出版會, 1988), 72~74면; 오재일, “중앙-지방관계의 모델에 관한 연구,” 김권집, 「한국행정조직론」(대전: 충남대학교 출판부, 1996), 277면 재인용.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

(discontinuous model), 종속적 연계모델(dependent model), 분리적 연계모델(separative model), 상호의존적 연계모델(interdependent model)로 구분, 이를 개념화시켜 보고자 한다.

<표 2-2> 도정~시·군정간 연계모델 유형<sup>34)</sup>

구 분	수직적 집권(관치)	수평적 분권(자치)
분리·갈등	I type (불 연 속 형)	II type (분 리 형)
융합·협력	III type (종 속 형)	IV type (상 호 의 존 형)

첫째, 「불연속모델」은 종래 중앙집권(관치)체제 속에서의 분리·갈등상황을 논리적으로 상정할 수는 있으나, 이는 어디까지나 특수한 경우로 일반화시키기는 어렵다.

둘째, 「종속모델」은 도에 대해 시·군이 독자성·자율성을 확보하지 못한 채 종래의 집권적 하향식행정의 테두리 속에서 종속관계를 맺는 경우로서, 이는 민선자치 실시 이전에 보편화된 것이다.

이는 道의 일방적인 정책결정에 의해 시·군이 타율적으로 임하는 종래 관치행정의 폐단으로서, 도의 획일적 통제 속에서 시·군은 정책문제해결에의 의지나 노력을 포기하는 결과를 낳는다.

셋째, 「분리모델」은 도에 대해 시·군이 독립적인 관계를 유지하면서 자주적인 형태를 띠는 경우로, 민선자치 실시 후 도의 불필요한 간섭을 배제하거나 대립양상으로 이어지기도 한다.

34) 여기서 I type(불연속모델)은 종래 관치시대의 도정시책은 산하 시·군에게 획일적·연속적으로 적용되었다는 의미이다. 또한 III type(종속모델)은 단순히 관여(involverment) 되었다는 점이며, IV type(상호의존모델)은 협력을 전제로 한다는 점에서 서로 다르다.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

이는 민선자치에 따라 파트너십을 갖고 자율적 관계를 이루려 하나, 도정~시·군정은 현실여건상 분리·독립적으로 이루어질 수 없으며, 지나친 경쟁심리가 배타적으로 작용, 규모의 경제를 저해하는 등 원만한 협력관계를 유지할 수 없게 될 개연성이 높다.<sup>35)</sup>

넷째, 「상호의존모델」은 도정~시·군정간 서로 긴밀한 관계를 맺으면서 시·군은 자율적·선택적·상호의존적 관계를 유지하는 경우로써, 이 때 도는 시·군에게 불필요한 간섭·통제요인으로 간주되지 않고, 상호협력적 요소로 작용하게 된다.

이는 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상-교환관계와 협력 및 선의의 경쟁을 강조하며, 여기에서 시·군은 도에 대해 분리독립된 입장 보다는 상호의존적 입장이 시·군의 이익에 도움이 된다고 본다. 결과적으로 도정~시·군정은 협력적 형태를 지향하게 된다.

### 3. 도정~시·군정간 연계모델의 적용

앞서 논의된 도정~시·군정간 연계모델을 염두에 두면, 크게 보아 수직적 연계와 수평적 연계로 그 특징을 살펴볼 수 있다.

즉, 종래 관치형의 수직적 연계에 있어서 도는 시·군에 대해서 사무의 기관위임과 그에 따른 인사상, 재정상 연계를 강화한다. 반면 민선시대의 수평적 연계에서는 도와 시·군에서 파견된 관료, 도의원과 국회의원, 기초자치단체장의 연합을 통해 도와 교섭하게 된다.

우리나라에서 도와 시·군의 관계는 전형적으로 중앙이 지방을 종속시키는

---

35) 여기서 규모의 경제를 저해하는 경우는 쓰레기 처리문제나 환경·에너지 문제 또는 SOC 국책사업 지역유치 문제 등이 자გი지역내로 한정하려는 경우이다. 결국 광역적 문제해결을 외면하는 경우인 것이다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

것과 마찬가지로 도가 시·군을 철저하게 통제하는 포괄적 권위형, 또는 수직적 행정통제형에 속한다고 하겠다.

중앙집권적 행정체제와 권위주의적 관료체제에 연유한 상하 지배·종속관계의 역사와 문화에 바탕을 두어 형성된 포괄적 권위형도 민선자치시대를 맞아 새로운 관계모형으로 변하지 않으면 안되게 되었다. 그것은 상호대등한 입장에서 도와 시·군과의 협력관계를 지향하는 방향에서 모색되어야 한다는 점을 시사한다.<sup>36)</sup>

지방자치단체 상호간 관계는 원칙적으로 대등관계에 있으며 그것은 지방자치단체가 헌법에 의하여 보장된 자치권을 바탕으로 한 독립된 법인격을 갖춘 법인이기 때문이다.

따라서 지방자치단체간의 관계는 법인 대 법인의 관계로서 그 사이에는 상하관계 또는 지도·감독의 관계에 놓이지 않은 대등한 관계이다. 물론 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 있어서는 예외적으로 비대등관계가 성립되는 경우가 있다.

이처럼 도와 시·군과의 관계가 대등관계 외에도 비대등한 관계가 복합되어 있는 것은 정치문화적 요인, 사회환경, 전통과 인습, 행정관행, 행정풍토 등에 의하여 영향을 받고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 통상적으로 양자간의 관계는 정치문화적인 측면에서가 아니라 법제도적인 측면에서 논의되는 것이 일반적이다.

즉, 법제도적인 차원에서 양자간의 관계는 비대등한 관계의 경우는 지도·감독관계가 중심이 되고, 대등한 관계의 경우에는 협력과 분쟁조정관계가 중심이 된다.

---

36) 이 점은 매우 중요하다. 문제는 점차 서로 대응한 관계설정으로 이행하고 있는 시대적 여건에서, 게임의 규칙을 존중하지 않고 상호합의된 공동책무를 사실상 방기하거나 포기 또는 거절하려는 데에서 비롯된다.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

결국, 도의 역할은 시·군의 기능과 역할의 분담, 협력, 공동사업 그리고 상호간 이해의 대립 및 갈등의 조정에 중점을 두어야 한다.

사실 종래에는 자치단체간에 발생하는 문제들은 과거에는 중앙정부에 의하여 처리, 해결되었으나 오늘날 지방분권과 지방자치의 실시에 따라 자치단체간의 과제로 전환되었고, 따라서 이들간의 문제해결은 각 자치단체간의 중요한 대외적 기능과 역할이 되고 있다.

특히 자치단체간에는 협력기능도 많이 발생하고 이것이 중요하지만 지역개발 및 환경문제 등은 물론 인사교류나 시책연계, 자원배분 등 자치단체간의 이해의 상충에서 발생하는 대립·갈등을 합리적이고 효율적으로 해결하는 문제는 매우 중요한 도의 책임이 되고 있다.

다시 말해서, 현단계는 한국의 지방자치가 “풀뿌리 지방민주주의” 수준으로 구현되는 중간과정이므로, 따라서 광역자치단체가 기초자치단체를 포용하면서 지도·육성하는데 중점을 두는 것이 필요하다. 이에 따라 도는 시·군에 대해 조정자·후원자의 역할에 충실함으로써 지방발전을 이끌어가는 새로운 파트너십관계를 구축하는데 주력해야 한다.

따라서 광역자치단체는 주민 실생활과 직결되는 사무는 기초자치단체로 이양하되, 기초자치단체의 자치역량 확보 여부와 관련하여 단계적으로 처리하고, 광역자치단체는 기초자치단체에 대한 협력적 후원자 및 갈등의 조정자로서 역할을 맡는 것이 바람직하다 할 것이다.<sup>37)</sup>

---

37) 따라서 기초자치단체의 자치역량 미확보 문제를 해결하기 위해 앞으로는 광역자치단체가 정책기획역량 신장을 위해서 기초자치단체들의 정책개발, 기획조정, 갈등관리에 주력하는 것이 바람직하다. 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구: 충청남도 정책개발의 실증분석 및 모델구성을 중심으로」, 제35회 지방행정연수대회 발표논문 (1998. 11), 159-161면 참조.

## 제 4 절 도~시·군간의 법적관계

### 1. 도와 시·군의 지위·역할·기능

현행 우리나라 지방자치단체는 특별시와 광역시 및 도, 시와 군 및 자치구의 두 종류로 되어 있으며, 이들은 계층구조로 이루어지고 있다. 중층계구조로 되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체는 각기 부여된 지위에 따라 제반 기능과 역할을 분업적으로 처리하도록 되어 있다.

먼저 도의 지위·역할·기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체로서의 지위를 갖는다.<sup>38)</sup> 광역자치단체로서의 도는 지방자치법 제10조에 열거한 시·도사무 중 광역적 사무를 처리하는 지위에 있다.

둘째, 도는 지도·감독기관으로서 지위를 갖는다. 이에 따라 도는 그의 사무를 시·군에 위임할 수 있으며, 그 범위 안에서 시·군을 감독할 수 있는 권한을 갖게 된다.<sup>39)</sup>

셋째, 도는 지역에서 야기되는 갈등과 마찰을 조정할 수 있는 조정자의 지위를 갖는다. 이와 같은 지위에 서서 도는 원칙적으로 기초자치단체의 기능과 중복되지 않는 기능, 즉 광역행정기능, 보완·대행기능, 연락·조정기능, 지도·감독기능을 수행한다.

반면에 시·군의 지위·역할·기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체로서의 지위를 갖는다.<sup>40)</sup> 지방자치법에 의하여 기초자치단체의 지위를 부여받은 시·군은 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동과 관련된 서비스를 제공하는 기능을 수행하게 된다. 기초자치단체에게는 생활환경의

---

38) 「지방자치법」, 제2조.

39) 「지방자치법」, 제156조 2항.

40) 「지방자치법」, 제2조 1항.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

정비, 주민들의 권익보호 및 삶의 질의 향상, 지역의 개발 등 모든 지방적 사무를 제한없이 처리할 수 있도록 광범위하고 포괄적인 권한이 부여되어 있다.

둘째, 기초자치단체는 하급행정기관으로서 지위를 갖는다. 시·군은 도가 위임한 사무를 처리하는 대신 그 사무의 처리결과나 지방자치법이 정하는 각종 보고의무를 지게되는 지위에 놓이게 된다. 다시 말하면, 시·군은 위임사무를 처리하는 범위내에서 도의 하급행정청으로서의 지위를 가지는 것이다.

### 2. 행정사무의 배분구조

지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)와 국가사무중 지방자치단체의 장에게 위임한 기관위임사무를 처리한다. 그리고 자치단체의 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력해야 한다.

지방자치법은 지방자치단체가 처리하는 사무의 배분에 관하여 명백히 규정하고 있는 바,<sup>41)</sup> 포괄적 예시주의를 채택하고 있는 지방자치법에서는 자치단체사무의 범위를 다음과 같이 총 57종으로 구분하고 있다.<sup>42)</sup>

- ① 자치단체의 구역과 조직 및 행정관리사무 11종
- ② 주민의 복지증진사무 10종
- ③ 농림·상공업 등 산업진흥사무 14종
- ④ 지역개발 및 생활환경시설의 설치관리사무 15종
- ⑤ 교육·체육·문화·예술사무 5종
- ⑥ 지역민방위 및 소방사무 2종

지방자치법시행령에서는 시·도, 시·군·구별로 처리해야 할 사무를 예시적

---

41) 「지방자치법」, 제9조 및 제10조.

42) 「지방자치법」, 제9조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

으로 열거하고 있는데 시·도는 6개 분야 305개, 시·군·구는 6개 분야 340개의 기능이 있다.

이와 같이 예시적 형태로 규정한 경우와는 달리 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 규정하고 있는 바, 먼저 광역자치단체의 사무를 보면 다음과 같다.<sup>43)</sup>

- ① 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- ④ 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무
- ⑤ 국가와 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설설치 및 관리에 관한 사무

따라서 기초자치단체는 시·도가 처리하도록 되어 있는 사무를 제외한 사무를 처리하도록 되어 있다.

### 3. 감독관계

#### 1) 「지방자치법」상의 지도·감독

##### (1) 감독주체로서의 도지사

첫째, 도지사는 시·군 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 도의 사무에 대해서는 1차로 지도·감독을 한다.<sup>44)</sup>

---

43) 「지방자치법」, 제10조.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

둘째, 도지사는 시·군 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수가 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한다.<sup>44)</sup>

셋째, 도지사는 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 또는 도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·군에 대하여 기간을 정하여 서면으로 그 이행을 명령할 수가 있다.<sup>45)</sup>

넷째, 도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 관하여 실시한다.<sup>46)</sup>

다섯째, 도지사는 시·군이 구성원이 되어 구성한 지방자치단체조합에 대하여 지도·감독한다. 다만, 시·군·자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다.<sup>47)</sup>

### (2) 도지사의 승인사항

첫째, 도지사는 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합이 있을 때에는 지역에 의하여 시·군의 사무 및 재산을 구분하기 곤란할 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 그 사무와 재산을 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정

---

44) 「지방자치법」, 제156조.

45) 「지방자치법」, 제157조.

46) 「지방자치법」, 제157조 2항.

47) 「지방자치법」, 제158조.

48) 「지방자치법」, 제153조 1항.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

한다.<sup>49)</sup>

둘째, 도지사는 시·군 사무소의 소재지를 변경하거나 새로 설정하는 경우에는 이를 승인하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다.<sup>50)</sup>

셋째, 도지사는 자치단체조합의 설치에 대해 승인권을 갖는다. 시·군이 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.<sup>51)</sup>

### (3) 도지사에게 보고를 요하는 사항

첫째, 조례나 규칙을 제정 또는 개폐하는 경우 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에, 규칙에 있어서는 15일전에 시장·군수는 도지사에게 그 전문을 첨부하여 보고해야 한다.<sup>52)</sup>

둘째, 시장·군수는 지방의회로부터 예산의 이송을 받은 때에는 지체없이 도지사에게 보고하고, 그 내용을 고시해야 한다. 다만, 예산상의 집행 불가능한 경비가 포함되어 의회에 재의를 요구할 때에는 그러하지 아니하다.<sup>53)</sup>

셋째, 시장·군수는 의회에서 결산의 승인을 얻을 때에는 이를 5일 이내에 도지사에게 보고하고 그 내용을 고시해야 한다.<sup>54)</sup>

넷째, 시·군 또는 시장·군수는 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또

---

49) 「지방자치법」, 제5조.

50) 「지방자치법」, 제6조.

51) 「지방자치법」, 제149조 1항.

52) 「지방자치법」, 제21조.

53) 「지방자치법」, 제124조 2항.

54) 「지방자치법」, 제125조 2항 참조.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 경우, 시장·군수는 도지사에게 이를 보고해야 한다.<sup>55)</sup> 지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁을 변경 또는 해지하고자 할 때는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고 도지사에게 보고해야 한다.<sup>56)</sup>

다섯째, 시·군이 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체의 행정협의회를 구성하고 도지사에게 이를 보고해야 한다.<sup>57)</sup>

### 4. 지원·협력·조정관계

#### 1) 권고 및 지원주체로서의 도지사

첫째, 도지사는 시·군의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.<sup>58)</sup>

둘째, 도는 시·군이 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원을 할 수 있다.<sup>59)</sup>

셋째, 도는 시·군이 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우에는 기술지원을 할 수 있다.<sup>60)</sup>

---

55) 「지방자치법」, 제141조 1항.

56) 「지방자치법」, 제141조 4항 참조.

57) 「지방자치법」, 제142조 1항.

58) 「지방자치법」, 제155조 1항.

59) 「지방자치법」, 제155조 2항.

60) 「지방자치법」, 제155조 2항.

## 2) 도정~시·군정간 간의 협력사항

도와 시·군은 사무의 공동처리나 사무처리에 관한 협의 조정 또는 지원의 요청이 있는 경우에 법령의 범위안에서 이를 협력하도록 지방자치법에 규정하고 있다. 그의 방식은 사무의 위탁, 행정협의회의 구성, 지방자치단체조합의 설비과 같은 방식을 채택하고 있다.

첫째, 도 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 시·군 또는 시장·군수에게 위탁하여 처리하도록 할 수 있다.<sup>61)</sup> 도 또는 도지사가 지방자치법 제141조 제1항의 규정에 의하여 사무를 위탁하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 이를 고시해야 한다.<sup>62)</sup>

둘째, 도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 행정협의회의 구성을 권고할 수 있다.<sup>63)</sup> 협의회는 규약을 정하고 있으며, 규약에는 협의회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법에 관한 필요한 사항을 포함하고 있다.<sup>64)</sup>

셋째, 도지사의 승인을 얻어 시·군은 지방자치단체조합을 설립하여 운영할 수 있다.

## 3) 자치단체 상호간의 분쟁조정

시·군 또는 그 장간의 분쟁이 있을 때에는 도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다. 따라서 도지사는 시·군간의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 지방자치단체분쟁조정위원회의 심의와 관계 중앙행정기관의 장과 협의

61) 「지방자치법」, 제141조 1항 참조.

62) 「지방자치법」, 제141조 2항.

63) 「지방자치법」, 제142조 3항.

64) 「지방자치법」, 제144조.

## 제 2 장 도정~시·군정간 연계성에 관한 예비적 검토

해야 한다.<sup>65)</sup>

도지사는 제140조 제1항의 조정의 결정을 한 때에는 이를 서면으로 지체없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보해야 하며, 통보를 받은 자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행해야 한다.<sup>66)</sup> 특히, 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항의 경우에는 관계 지방자치단체는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성해야 한다.

### 4) 신설 시·군의장의 직무대행자 지정

지방자치단체의 폐지·분합에 따라 새로 지방자치단체의 장을 선거해야 할 경우에는 그 지방자치단체장이 선거될 때까지 도지사는 행정자치부장관이, 시장·군수는 도지사가 그 직무를 대행할 자를 지정한다.

다만, 둘 이상의 동격의 지방자치단체를 통·폐합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 경우에는 종전의 지방자치단체 중에서 당해 지방자치단체장의 직무를 대행할 자를 지정해야 한다.<sup>67)</sup>

한편, 도정~시·군정간 관계는 이와 같은 법적·제도적 관계 뿐만이 아니라 행태적·환경적 관계에서도 우리의 민선자치 현주소를 면밀히 검토할 필요가 있다. 민선지방자치를 제대로 뿌리내리기 위해서는 아직도 제도적·행태적 측면에서 개선·보완해야 할 사항이 적지 않기 때문이다.<sup>68)</sup>

65) 「지방자치법」, 제140조 2항.

66) 「지방자치법」, 제140조 3항.

67) 「지방자치법」, 제5조 2항.

68) 이 점과 관련하여, 우리나라의 지방자치 제도개선 관련사항을 크게 지방행정, 지방재정, 지방의회, 정부간관계의 4개 분야로 구분, 예시한 경우는 다음을 참조할 것. 필 자, 「인본·경영행정의 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」(충청남도, 1997. 8), 75-80면 참조.

## 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석 · 논의

### 제 1 절 조사내역

#### 1. 조사절차

- 설문조사의 목적은 충청남도 도정-시·군정간 협력체제 구축을 위한 의견 조사로서 도정~시·군정에 걸친 전반적인 현황과 실태를 분석하기 위함에 있으며, 조사대상은 도, 시·군 공무원들에게 총 1,300부를 배포, 그 중 1,017부를 회수, 최종적으로 1,017부(사용율 : 78%)를 대상으로 분석하였다.
- 조사범위는 충청남도 전역(15개 시·군)이었으며, 조사기간은 1988년 9월 3일부터 9월 18일까지 모두 16일간이 소요되었다.
- 조사문항수는 총 45문항(기본문항 36문항, 인적사항문항 9문항)이었으며, 설문 문항 구성상의 척도는 5점 만점 서열척도(ordinal scale)와 명목척도(nominal scale)를 혼용하였다.
  - 기본문항 : 도정과 시·군정간 연계성 인식, 도정과 시·군정간 연계구조, 도정과 시·군정간 협력발전 등 4개 조사영역으로서 총 36개 문항
  - 인구통계학적 요인(demographic factors) : 근무처, 근무기간, 성별, 연령, 직급·직종, 담당분야, 근속기간, 최종학력, 교육 및 연수기간 등 총 9개 문항
- 설문조사 및 분석절차는 설문지 배포 및 회수 후 응답상태를 검토, 일부 불량자료를 폐기한 후 코딩작업을 실시했으며, SPSS 통계패키지를 이용하여 자료분석을 실시하였음. 주로 문항별 분석(item analysis)을 중심으로 실태분석에 임하였고, 특히 빈도분석, 백분율분석 위주로 평균치 및 표준편차를 중시하면서 통계분석을 수행하였다.

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

## 2. 조사도구 : 설문지

□ 설문조사를 위한 문항구성과 인구통계학적 요인문항은 다음과 같다.

<표 3-1> 설문조사를 위한 문항구성

조사영역	측 정 지 표	번호	소계	비 고
도정과 시·군정간 연계성 인식	• 민선지방자치의 운영실태(1): 정상운영 여부	Q1	8	서열척도
	• 민선지방자치의 운영실태(2): 정상운영 근거	Q2		명목척도
	• 민선지방자치의 운영실태(3): 비정상운영 배경	Q3		"
	• 중앙의 논리와 지방의 논리(1): 동의 여부	Q4		서열척도
	• 중앙의 논리와 지방의 논리(2): 상반요소 조정방향	Q5		명목척도
	• 자치권의 행사실태(1): 적정행사 여부	Q6		서열척도
	• 자치권의 행사실태(2): 부적정 행사분야	Q7		명목척도
	• 자치권의 행사실태(3): 부적정 행사결과	Q8		"
도정과 시·군정간 연계구조 (1)	• 도정~시·군정간 연계실태(1): 평소 관심도	Q9	8	서열척도
	• 도정~시·군정의 연계실태(2): 협조관계 여부	Q10		"
	• 도정~시·군정간 분절실태(1): 분절가능성 증대 여부	Q11		"
	• 도정~시·군정간 분절실태(2): 분절정도	Q12		"
	• 도정~시·군정간 분절실태(3): 주된 분절분야	Q13		명목척도
	• 도정~시·군정간 분절실태(4): 분절의 문제점	Q14		"
	• 도정시책~시·군정시책간 연계(1): 연계수준	Q15		"
	• 도정시책~시·군정시책간 연계(2): 낮은 연계 이유	Q16		"
도정과 시·군정간 연계구조 (2)	• 도정~시·군정간 연계성 강화의 인식도	Q17	11	서열척도
	• 도정~시·군정간 효율적 연계(1): 연계부실의 배경	Q18		명목척도
	• 도정~시·군정간 효율적 연계(2): 연계부실의 계층	Q19		"
	• 도정~시·군정간 협력에 대한 책임자의 관심도	Q20		서열척도
	• 도~시·군 관련부서간 협력관계(1): 협력 여부	Q21		명목척도
	• 도~시·군 관련부서간 협력관계(2): 비협력 양상	Q22		"
	• 도~시·군 관련부서간 협력관계(3): 비협력 이유	Q23		"
	• 도정~시·군정간 연계성 결여의 원인구조	Q24		"
	• 조직개편 관련(1): 도정~시·군정간 연계가능성 여부	Q25		서열척도
	• 조직개편 관련(2): 도정~시·군정간 연계성 강화요인	Q26		명목척도
	• 조직개편 관련(3): 도정~시·군정간 연계성 약화요인	Q27		"

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

도정과 시·군정간 협력발전	• 자치고권과 더불어 협력고권의 현실적 중요성	Q28	9	서열척도
	• 향후 자치고권과 협력고권의 상대적 중요도	Q29		명목척도
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(1): 우선분야	Q30		〃
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(2): 시책추진방안	Q31		〃
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(3): 인사관리방안	Q32		〃
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(4): 사무조정방안	Q33		〃
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(5): 재원배분방안	Q34		〃
	• 도정~시·군정간 협력체제 구축(6): 개발사업방안	Q35		〃
	• 향후 도정~시·군정간 협력체제구축을 위한 노력	Q36		〃
계	4개 조사영역, 36개 문항 → 서열척도 11개 문항, 명목척도 25개 문항			

<표 3-2> 인구통계학적 요인문항

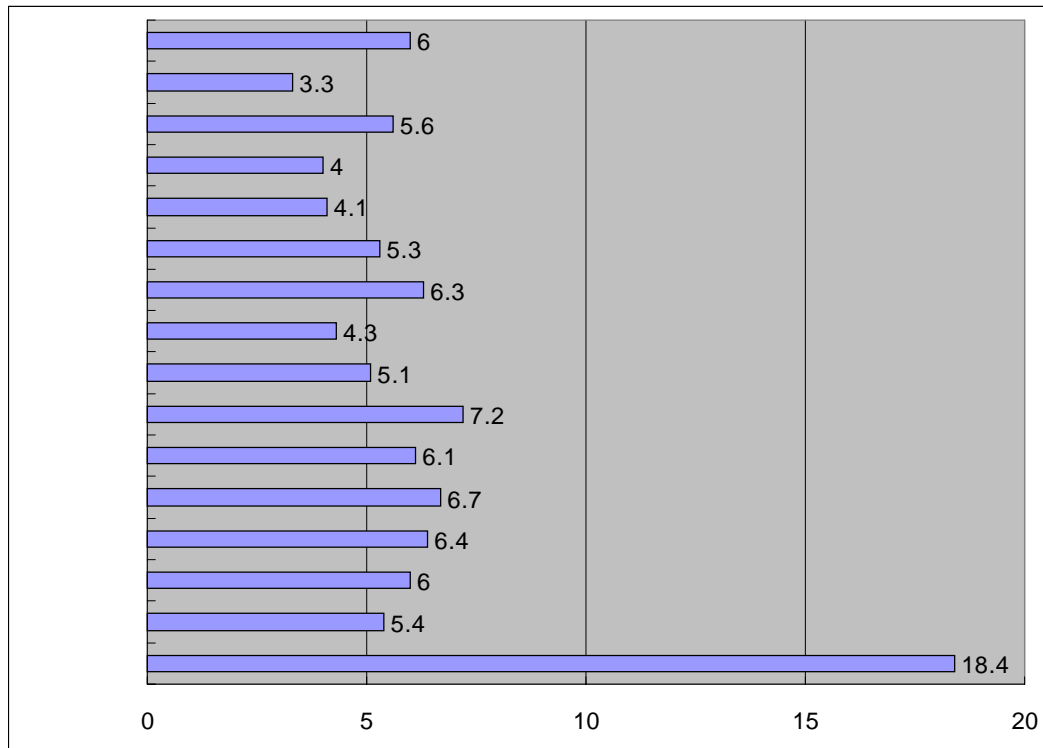
구 분	내 용	번호	비고
근무처	①충청남도, ②천안시, ③공주시, ④보령시, ⑤아산시, ⑥서산시, ⑦논산시, ⑧금산군, ⑨연기군, ⑩부여군, ⑪서천군, ⑫청양군, ⑬홍성군, ⑭예산군, ⑮태안군, ⑯당진군	Q37	명목척도
근무처 근무기간	①1년 미만, ②1-3년, ③4-10년, ④11-15년, ⑤16-20년, ⑥21년 이상	Q38	서열척도
성 별	①여자, ②남자	Q39	명목척도
연 령	①20대, ②30대, ③40대, ④50대, ⑤60대	Q40	서열척도
직 급 (직 종)	①1-2급, ②3-4급, ③5-6급, ④7-9급, ⑤정무직, ⑥별정직, ⑦전문직, ⑧기능직, ⑨기타	Q41	명목척도
담당분야	①기획·정책, ②일반행정, ③사회복지, ④보건환경, ⑤농림수산, ⑥지역경제, ⑦건설교통, ⑧민방위·소방, ⑨교육·연구, ⑩기타	Q42	"
근속기간	①3년 미만, ②3-5년, ③6-10년, ④11-20년, ⑤21-30년, ⑥31년 이상	Q43	서열척도
최종학력	①고졸, ②전문대졸, ③대졸, ④대학원졸, ⑤기타	Q44	명목척도
연수기간	①6개월 미만, ②6개월-1년, ③1-2년, ④2-3년, ⑤2-5년, ⑥5년 이상	Q45	서열척도
계	9개 문항 → 서열척도 4개 문항, 명목척도 5개 문항		

□ 설문구성은 도정~시·군정간 연계성 인식, 도정~시·군정간 연계구조(1)·(2), 도정~시·군정간 협력발전 및 인구통계학적 요인의 문항으로 구성되었다.

## 제 2 절 조사표본의 특성

### 1. 근무처별 분석

[그림 3-1] 응답자의 근무처별 분석결과

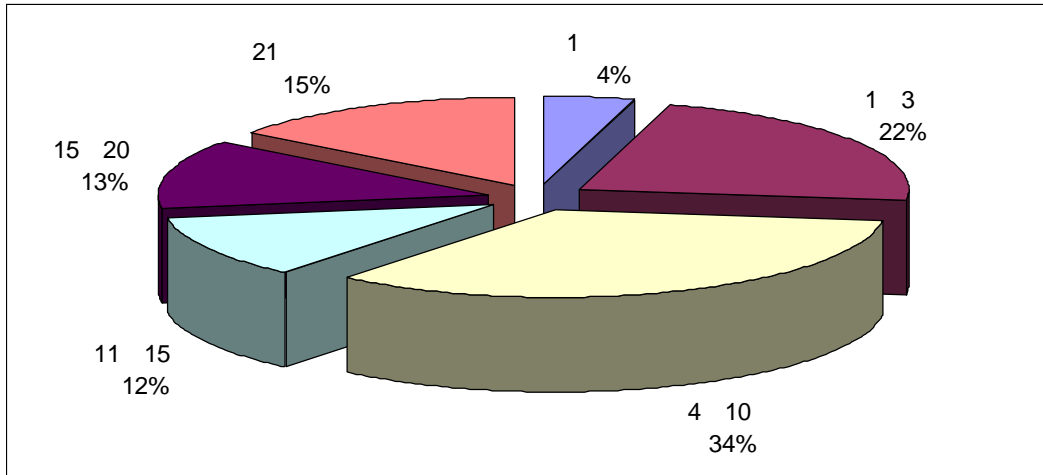


□ 응답자의 현 근무처에 있어서는 충청남도가 18.4%로 다수를 차지하였으며, 그 다음은 논산시 아산시, 보령시, 부여군, 공주시 순으로 나타났다.

※ 이 설문조사는 「충청남도 공무원 정원비율」에 의거하여 조사한 바에 따른 것이며, 조사시점인 1998년 9월말 현재, 충청남도 소속 공무원은 3,438명, 논산시 944명, 아산시 1,045명, 보령시 911명, 부여군 908명, 공주시 1,081명 등이었으며(다수 응답 시·군의 順), 모집단의 특성은 대부분 반영되었다.

## 2. 근무처 근무기간별 분석

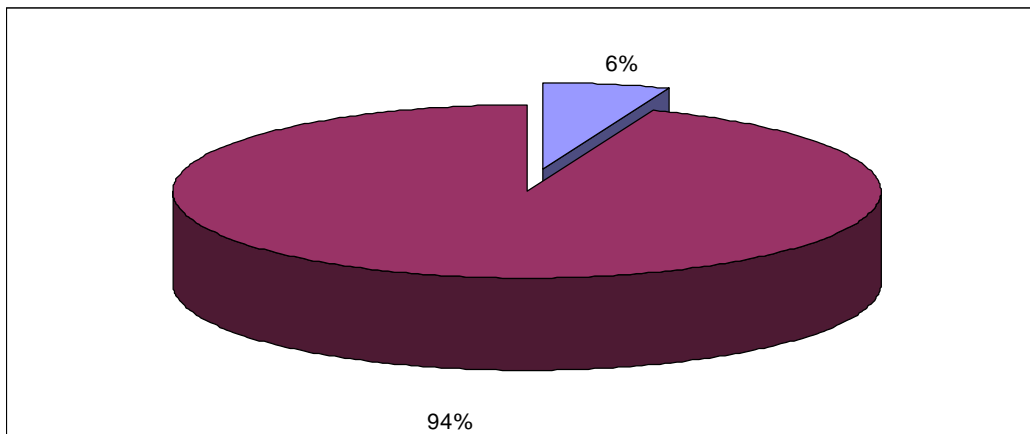
[그림 3-2] 응답자의 근무처 근무기간별 분석결과



- 현 근무처(현 소속기관)에서 근무한 기간에 대한 응답결과는 4~10년이 약 1/3을 차지했고, 1~3년(22%)과 21년 이상(15%)이 그 다음을 차지했다.

## 3. 성별 분석

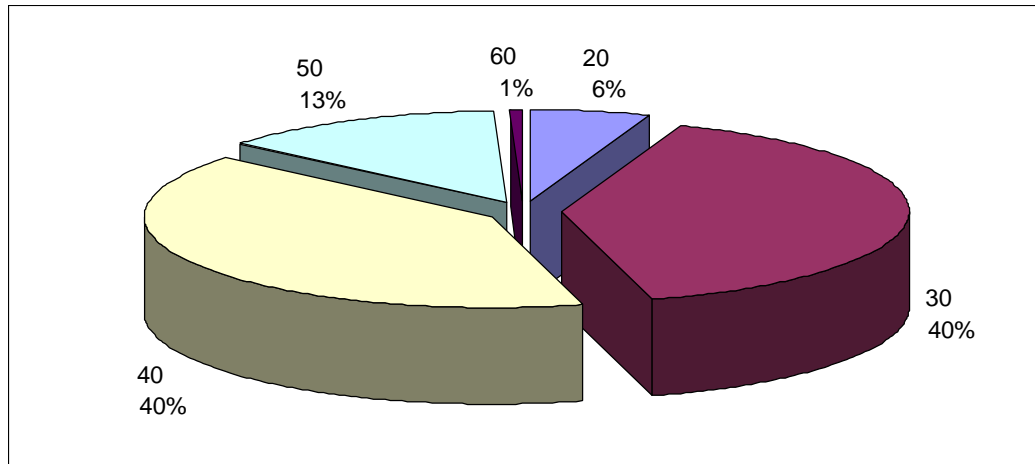
[그림 3-3] 응답자의 성별 분석결과



- 성별에 있어서는 남자가 절대 다수(94%)를 차지하고, 여자는 6%에 불과하였다.

#### 4. 연령별 분석

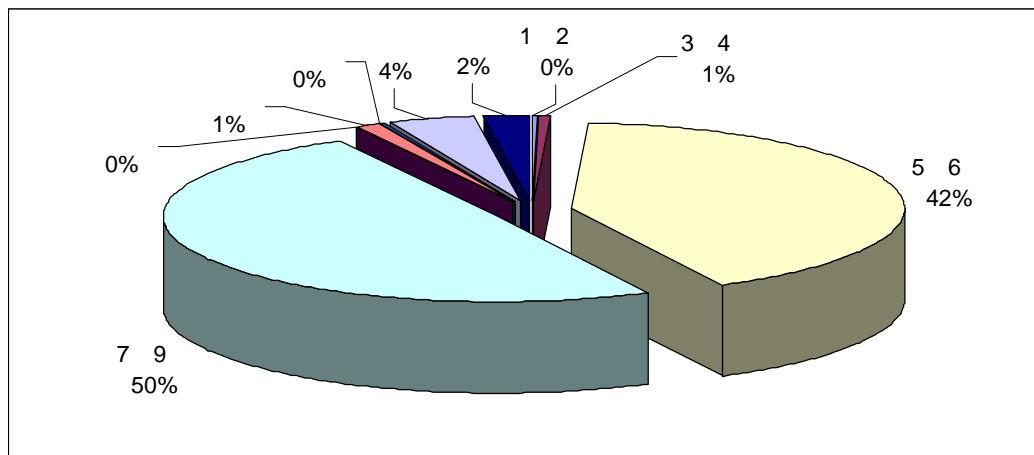
[그림 3-4] 응답자의 연령별 분석결과



□ 연령은 30, 40대가 공히 40%로 가장 많고, 그 다음은 50대(13%)로 나타났다.

#### 5. 직급·직종별 분석

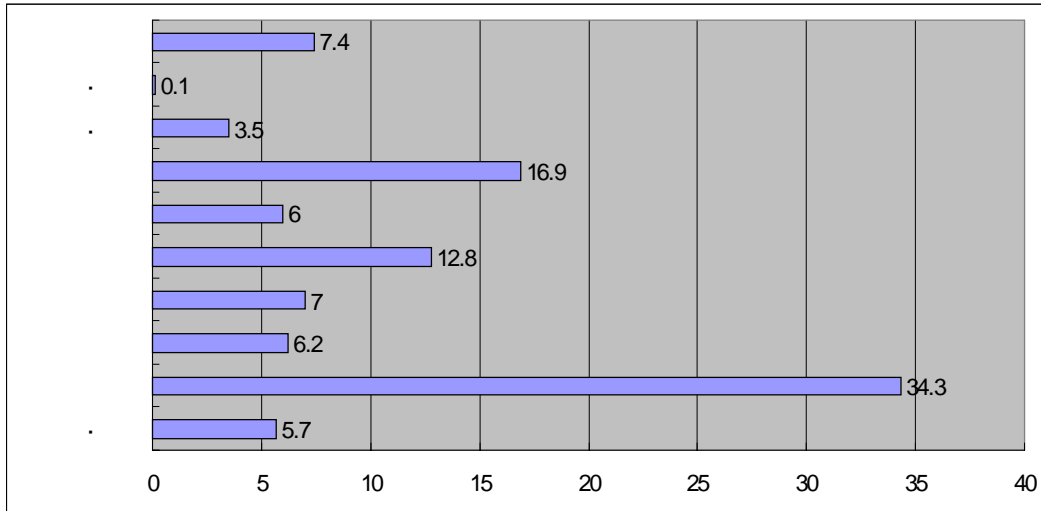
[그림 3-5] 응답자의 직급·직종별 분석결과



□ 일부의 국가직을 포함한 직급·직종은 7~9급이 절반을 차지했고, 그 다음은 5~6급이 42%를 차지했으며, 3~4급 이상은 거의 없는 것으로 나타났다.

## 6. 담당분야별 분석

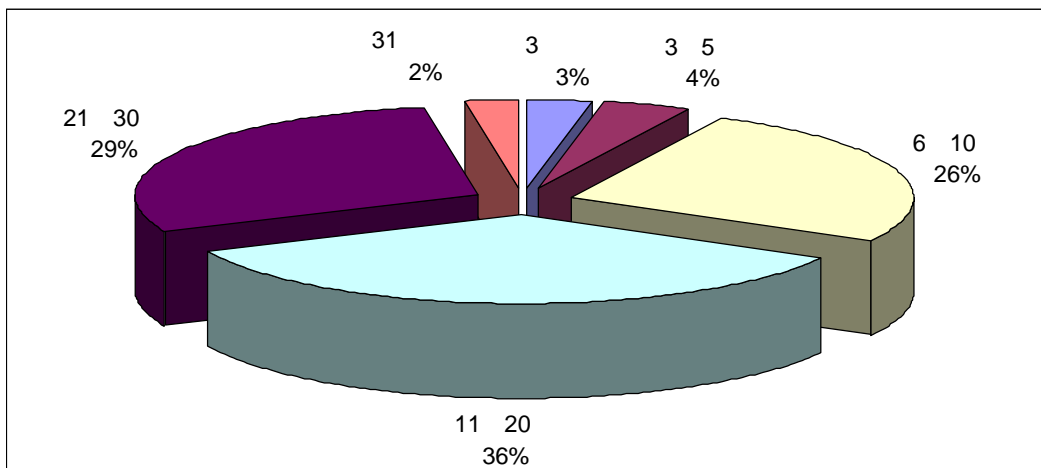
[그림 3-6] 응답자의 담당분야별 분석결과



□ 담당분야는 일반행정이 1/3을 차지했고, 건설교통(약 17%), 농림수산(약 13%), 기타(7.4%), 보건환경(7%), 사회복지, 지역경제, 기획정책 순으로 나타났다.

## 7. 근속기간별 분석

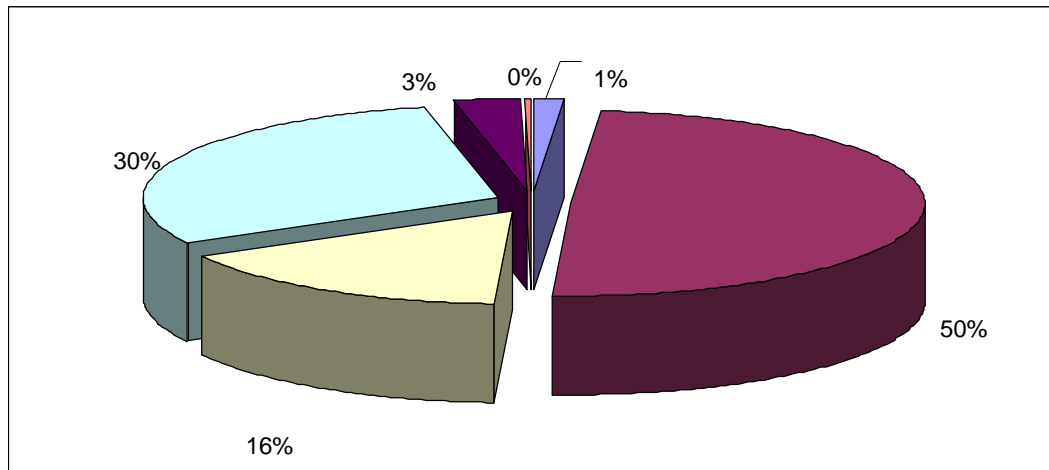
[그림 3-7] 응답자의 근속기간별 분석결과



□ 공직자로서의 총 근속기간은 11~20년(36%)이 가장 많이 나타났다.

## 8. 최종학력별 분석

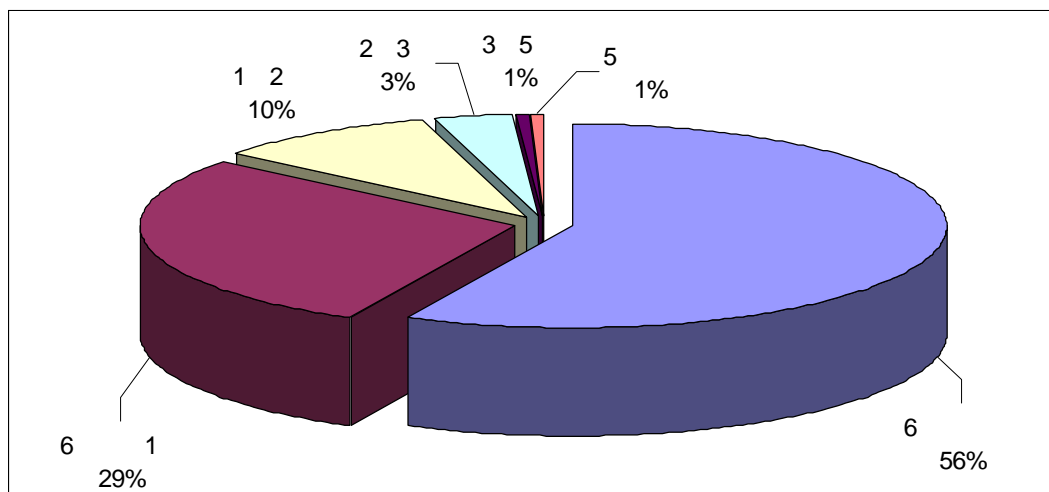
[그림 3-8] 응답자의 최종학력별 분석결과



□ 고졸이 절반을 차지하고 대졸(30%)과 전문대졸(16%)이 그 다음을 차지하였다.

## 9. 연수기간별 분석

[그림 3-9] 응답자의 연수기간별 분석결과

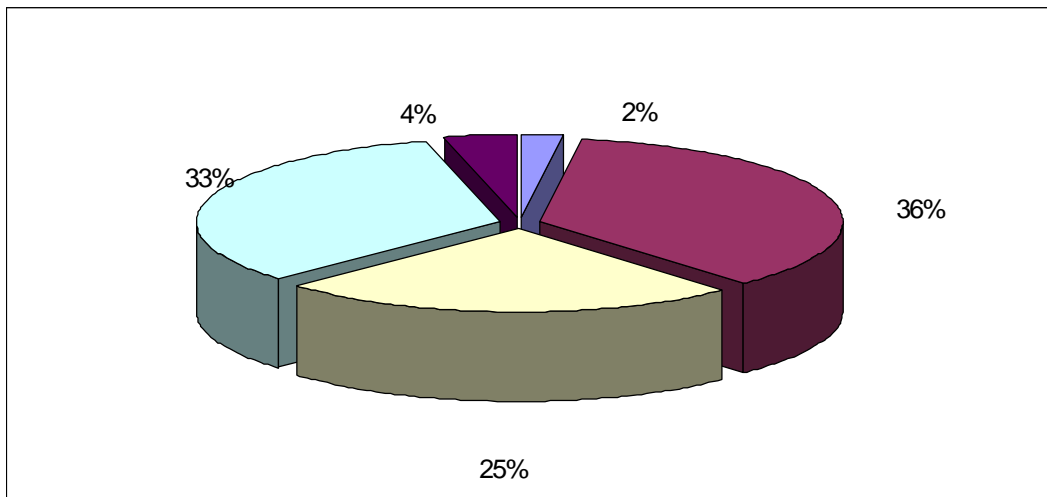


□ 연수기간은 6개월 미만이 절반 이상(56%)을 차지했다.

### 제 3 절 도정~시·군정간 연계성 인식

#### 1. 민선자치의 운영실태(1): 정상운영 여부

[그림 3-10] 민선자치의 운영실태에 대한 분석결과(Q1)



(●평균 2.998 ●표준편차: 0.964 ●누락: 5명)

□ 분석 : 현시점에서 민선지방자치의 운영실태에 대한 분석결과는 대체로 잘 운영되고 있다가 가장 높았으며, 그 다음은 잘 운영되지 않고 있다와 중간이다(25%)의 순으로 나타났다.

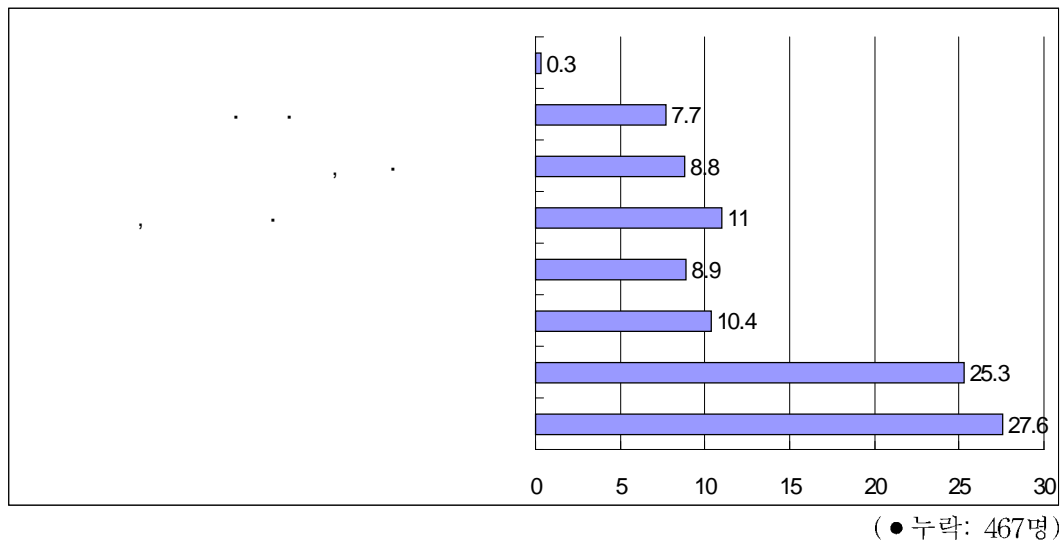
- ① 대체로 잘 운영되는 편 (368명 / 36%)
- ② 잘 운영되지 않고 있음 (336명 / 33%)
- ③ 중간정도 (249명 / 25%)
- ④ 전혀 운영되지 않음 (38명 / 4%)
- ⑤ 아주 잘 운영되고 있음 (21명 / 2%)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 전체적으로 긍정이 57%, 부정이 37%, 중간이 25%로서 다소 엇갈린 반응을 보여주고 있는 바, 이는 현시점에서 우리의 민선지방자치의 적잖은 문제와 한계에 불구하고 점차 나아져 간다는 점을 보여주며, 따라서 현시점은 ‘과도기적 성격’에서 비롯된 것임을 시사한다.

## 2. 민선자치의 운영실태(2): 정상운영 근거

[그림 3-11] 민선자치의 운영실태 근거에 대한 분석결과(Q2)



□ 분석 : 앞의 문항(Q1)과 관련, 민선자치의 잘 운영되고 있는 근거로는 주민의사를 바탕으로 한 지방행정이 가장 높았고, 다음은 지역특성에 적합한 지방행정 추진, 주민과 지역의 기대·여망에 부응한 공직수행 순으로 나타났다.

① 주민의사를 바탕으로 한 지방행정 (146명 / 27.6%)

② 지역특성에 적합한 지방행정 추진 (134명 / 25.3%)

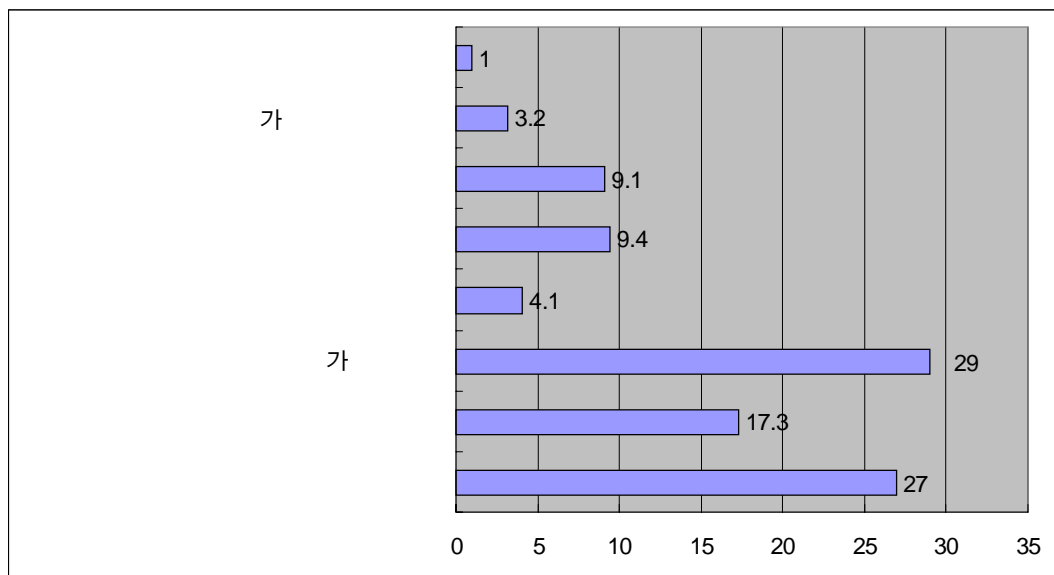
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ③ 주민과 지역의 기대·여망에 부응한 공직수행 (57명 / 11%)
- ④ 임기보장의 민선단체장이 지방행정을 이끌어 감 (55명 / 10.4%)
- ⑤ 자치권의 신장 (47명 / 8.9%)
- ⑥ 경쟁체제를 도입, 효율·성과를 높일 수 있기 때문 (46명 / 8.8%)
- ⑦ 중앙정부의 간섭·지시·통제를 받지 않아도 됨 (41명 / 7.7%)
- ⑧ 기타 (2명 / 0.3%)

□ 시사점 : 여기서 민선자치의 정상운영 근거나 배경을 주로 주민의사에 기초 또는 지역특성의 반영이라는 ‘주민성’(citizen-orientation) 내지는 ‘지역성’(regional identity)에 두고 있다. 이는 ‘주민+지역’ 중심의 인식으로, 「내포적(connotative) 측면」을 보여준다.

### 3. 민선자치의 운영실태(3): 비정상운영의 배경

[그림 3-12] 운영실태의 비정상운영 배경에 대한 분석결과(Q3)



(●누락: 232명)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

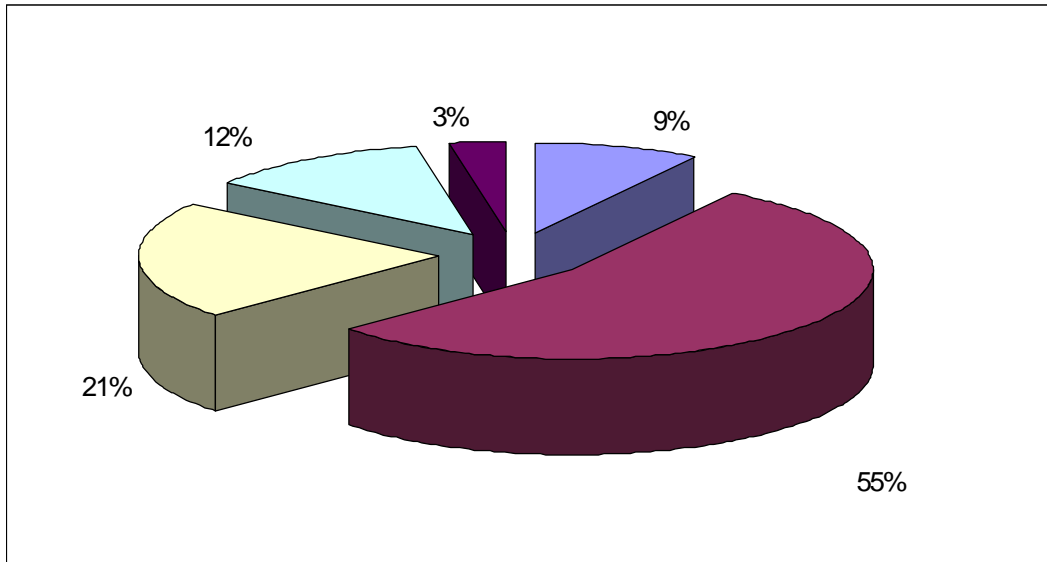
□ 분석 : 앞의 문항(Q2)과 관련하여, 민선자치의 비정상운영 배경에 대한 분석결과는 지방정부의 재정자립도가 낮기 때문이 가장 높게 나타났고 기본인식 미흡으로 권리주장을 앞세우기 때문, 중앙정부 권능을 지방정부에 이양하지 않음 순으로 나타났다.

- ① 지방정부의 재정자립도가 낮기 때문 (227명 / 29%)
- ② 기본인식 미흡으로 권리주장을 앞세우기 때문 (212명 / 27%)
- ③ 중앙정부의 권능을 지방정부에 이양하지 않기 때문 (136명 / 17.3%)
- ④ 지방선거와 관련되어 문제점을 안고 있기 때문 (73명 / 9.4%)
- ⑤ 행정구조상의 문제점이 많기 때문 (76명 / 9.1%)
- ⑥ 관치행정의 골이 너무 깊기 때문 (33명 / 4.1%)
- ⑦ 민선자치의 뿌리가 아직은 약하기 때문 (25명 / 3.2%)
- ⑧ 기 타 (7명 / 1%)

□ 시사점 : 이를 ‘의식과 제도’라는 측면에서 살펴보면, 前者는 43.7%(②, ④, ⑥, ⑦)이며 後者는 55.4%(①, ③, ⑤)로써, 공히 문제를 안고 있다. 즉, 兩者를 모두 - 동시에 해결해야 함을 시사한다.

#### 4. 중앙논리와 지방논리(1): 동의 여부

[그림 3-13] 중앙논리와 지방논리의 동의여부에 대한 분석결과(Q4)



(● 평균 3.540 ● 표준편차: 0.924 ● 누락: 16명)

□ 분석 : 중앙(또는 상급기관)의 논리를 “통합성·통일성”으로, 지방(또는 하급기관)의 논리를 “자율성·다양성”으로 간주할 때 그 동의여부는 대체로 동의가 가장 높고, 중간, 거의 동의하지 않음 순으로 나타났다.

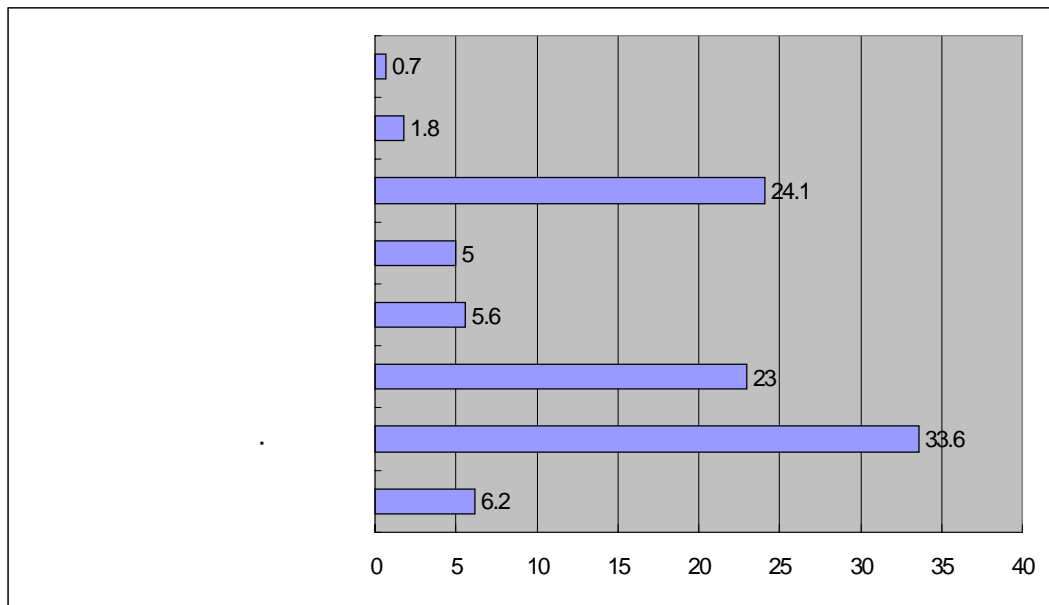
- ① 대체로 동의 (544명 / 55%)
- ② 중간정도 (214명 / 21%)
- ③ 거의 동의하지 않음 (123명 / 12%)
- ④ 아주 동의 (90명 / 9%)
- ⑤ 전혀 동의치 않음 (30명 / 3%)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석 · 논의

□ 시사점 : 이는 ‘자치논리’를 설명하기 위한 논리적 틀(logical device)로 일반화 시켜본 것인 바, 긍정은 64%, 부정은 15%, 중간은 21%로서 전체적으로 긍정적 반응이 크게 나타났다. 따라서 이는 크게 두가지 점을 함축한다. 하나는 ‘능동적 주민정신’(active citizenship)의 가능성이고, 다른 하나는 종래 ‘官治 틀의 지속화’ 개연성이다. 그러나 이들은 상충관계로서 결국 ‘해결에의 接點’을 필요로 한다는 것이다.

## 5. 중앙논리와 지방논리(2): 상반요소의 조정방향

[그림 3-14] 중앙논리와 지방논리간 상반요소 조정방향에 대한 분석결과(Q5)



(●누락: 183명)

□ 분석 : 앞의 문항(Q4)과 관련하여, 중앙의 논리와 지방의 논리간 상반요소의 조정방향에 대한 응답결과는 피차 무리한 부분의 조정·조율이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 지방의 논리를 적당히 키움, 중앙의 논리를 적당히 낮춤의 순으로 나타났다.

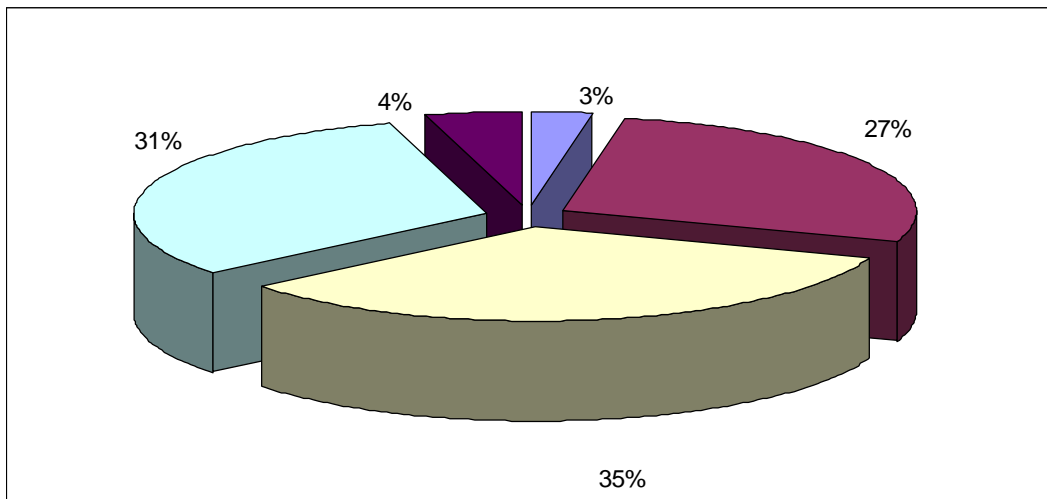
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 무리한 부분을 조정·조율 (280명 / 33.6%)
- ② 지방의 논리를 적당히 키움 (201명 / 24.1%)
- ③ 중앙의 논리를 적당히 낮춤 (191명 / 23%)
- ④ 민선자치의 본질적 속성이므로 별 방도가 없음 (52명 / 6.2%)
- ⑤ 지방의 논리를 적당히 낮춤 (47명 / 5.6%)
- ⑥ 중앙의 논리를 적당히 키움 (42명 / 5%)
- ⑦ 앞으로의 상황을 주시 (15명 / 1.8%)
- ⑧ 기 타 (6명 / 0.7%)

□ 시사점 : 중앙논리의 강화는 10.6%(⑤, ⑥)에 불과한 반면, 지방논리의 강화는 47.1%(②, ③)로 매우 큰 비중이나, 기타 피동적 태도 8.7%(④, ⑦, ⑧)를 제외하고, 적극적 태도인 조정·조율(33.6%)이 가장 높다는 점은 「문제의 解法」에 현실적으로 가까이 접근함을 보여주고 있다.

## 6. 자치권의 행사실태(1): 적정행사 여부

[그림 3-15] 적정행사 여부에 대한 분석결과(Q6)



(● 평균 2.929 ● 표준편차: 0.935 ● 누락: 7명)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석 · 논의

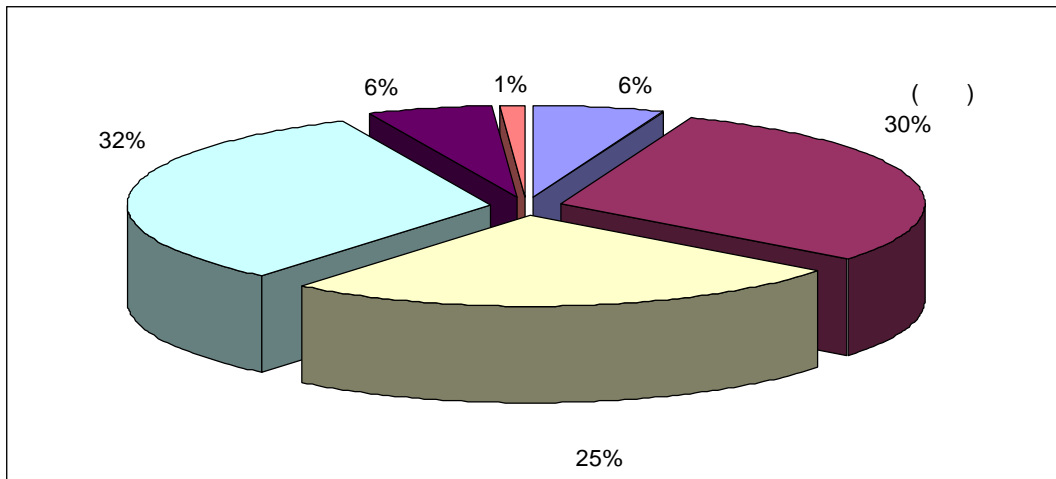
□ 분석 : 광역자치단체(도)나 기초자치단체(시·군)에서 자치권을 바람직하게 행사하고 있는가 여부에 대한 응답결과는 중간이 가장 높았고 다음은 거의 바람직하지 않음, 바람직한 편 순으로 나타났다.

- ① 중간 (344명 / 35%)
- ② 거의 바람직하지 않음 (316명 / 31%)
- ③ 바람직한 편 (276명 / 27%)
- ④ 전혀 바람직하지 않음 (45명 / 4%)
- ⑤ 매우 바람직하게 행사 (29명 / 3%)

□ 시사점 : 자치권 행사는 민선지방자치의 중추기반이나 현실적으로는 양면성(double-faced)을 함축한다. 이를 다시 분석해 보면, 바람직하다는 쪽이 30%, 그렇지 않다는 쪽이 35%, 중간이 35%로서 현재 도정~시·군정간의 자치권 행사에는 긍정·부정·판단보류 등 엇갈린 반응이 혼재하고 있다. 그 중에서도 부정적 측면이 강세를 보이는 바, 이는 도정~시·군정간 연계구조에서 밝혀야만 할 것이다.

## 7. 자치권의 행사실태(2): 부정적 행사분야

[그림 3-16] 자치권의 부정적 행사분야에 대한 분석결과(Q7)



(●누락: 205명)

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

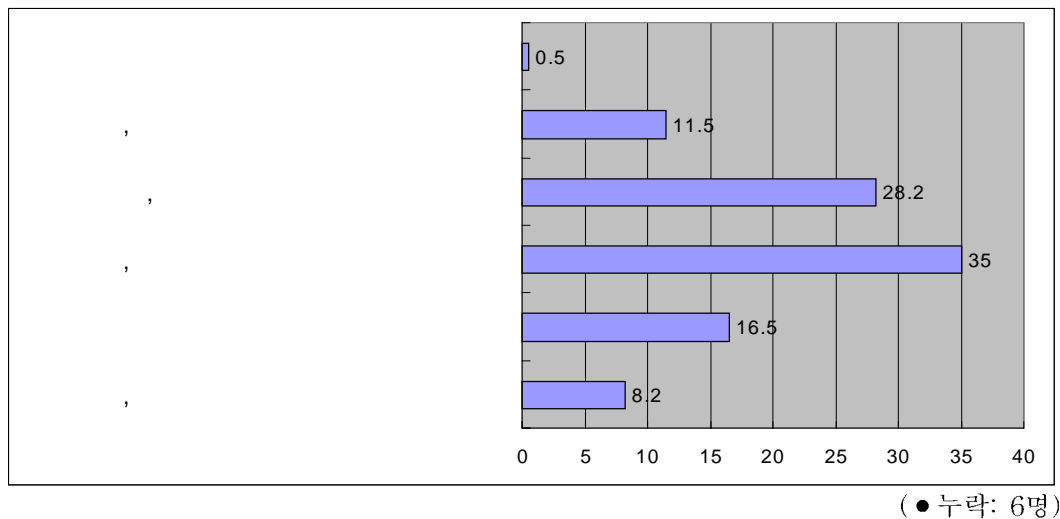
□ 분석 : 앞의 문항(Q6)과 관련하여, 자치권을 바람직하게 행사하고 있지 못한 분야에 대한 응답결과는 자치재정권이 가장 높고 그 다음은 자치행정(운영)권, 자치조직권의 순으로 나타났다

- |                      |                          |
|----------------------|--------------------------|
| ① 자치재정권 (263명 / 32%) | ② 자치행정(운영)권 (242명 / 30%) |
| ③ 자치조직권 (205명 / 25%) | ④ 자치입법권 (47명 / 6%)       |
| ⑤ 자치계획권 (46명 / 6%)   | ⑥ 기 타 (205명 / 1%)        |

□ 시사점 : 현시점에서 자치권 행사에 현실적으로 예민하고 비중있게 작용하는 것은 자치재정권과 자치행정(운영)권인 바, 이는 결국 예산확보·예산지원 문제와 인사교류를 포함한 인사권 행사문제로 귀착된다. 물론 이들은 깊은 관련성이 있다. 그러나 나머지 자치조직권이나 자치입법권은 아직 제도화수준에 달해 있지 못하며, 자치계획권은 자치권 범주에 포함시키기 어렵다는 측면이 있다.

## 8. 자치권의 행사실태(3): 부적정 행사결과

[그림 3-17] 자치권의 부적정 행사결과에 대한 분석결과(Q8)



### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 분석 : 앞의 문항(Q6)과 관련하여, 현재 道나 시·군에서 자치권이 바람직하게 행사되고 있지 못한 결과에 대한 응답은, 기구조정 및 인사관리상 자기입장 주장이 가장 높고, 재원조달 및 재정관리상 자기입장 고수, 사무배분상 자기입장 고수 등의 순으로 나타났다.

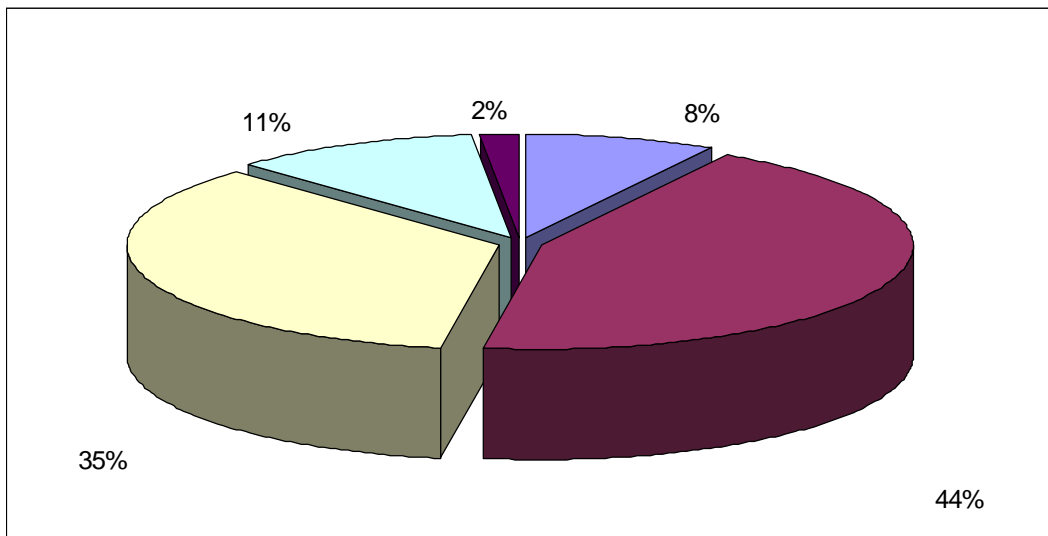
- ① 기구조정 및 인사관리에 있어 자기입장 주장 (〇〇명 / 35%)
- ② 재원조달 및 재정관리에 있어 자기입장 고수 (〇〇명 / 28.2%)
- ③ 사무배분(국가사무, 자치사무)에 있어 자기입장 주장 (〇〇명 / 16.5%)
- ④ 도시계획 및 지역개발에 있어 자기입장 고수 (〇〇명 / 11.5%)
- ⑤ 조례·규칙에 있어 자기입장 주장 (〇〇명 / 8.2%)
- ⑥ 기 타 (〇〇명 / 0.5%)

□ 시사점 : 결국 이러한 분석결과는 앞의 문항(Q7)과 같이 자치권 행사에 현실적으로 예민하고 비중있게 작용하고 있는 자치행정(운영)권 행사의 문제(30%), 자치재정권 행사의 문제(32%)에 각각 상응한다. 다만 1999년 3/4분기에 있었던 지방행정 구조개편 및 기능조정이 가세요인으로 작용했다는 점과 자치권 행사문제는 중앙~지방간 문제보다는 광역~기초간(도정~시·군정간) 문제라는 특성을 보이고 있다.

## 제 4 절 도정~시·군정간 연계구조(1)

### 1. 도정~시·군정간 연계실태(1): 평소 관심도

[그림 3-18] 도정~시·군정간 관계발전의 평소 관심도에 대한 분석결과(Q9)



(●평균 3.467 ●표준편차: 0.858 ●누락: 14)

□ 분석 : 도정~시·군정간 관계발전에 대한 관심은 대체로 깊이 생각하는 편  
이가장 높고, 다음은 중간과 거의 생각치 않음 등으로 나타났다.

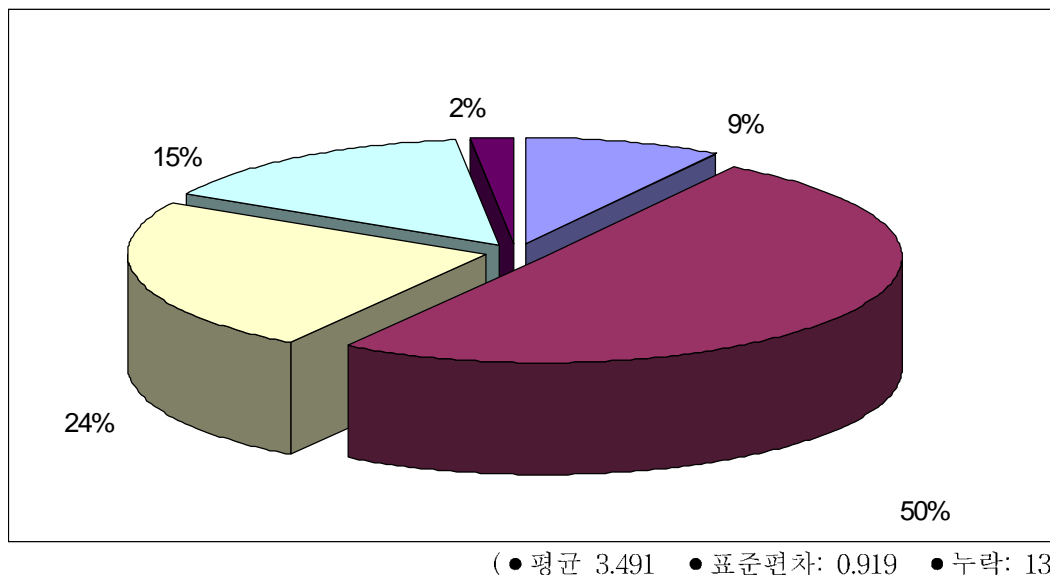
- ① 깊이 생각하는 편임 (442명 / 44%)
- ② 중간 (353명 / 35%)
- ③ 거의 생각치 않는 편 (106명 / 11%)
- ④ 매우 깊이 생각 (84명 / 8%)
- ⑤ 전혀 생각치 않음 (18명 / 2%)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 관심(concern)이란 행동(action)의 發露이다. 다만 그 관심이 행동으로 전환될 수 있는 연계메카니즘이 介在, 작동되지 않으면 안 된다. 현재 관심을 가지는 쪽이 52%, 그렇지 않은 쪽이 13%, 중간이 35%이므로 일단 긍정적이나, 부정·방관·유보 쪽도 만만치 않다.

## 2. 도정~시·군정간 연계실태(2): 협조관계 여부

[그림 3-19] 도정~시·군정간 협조관계 여부에 대한 분석결과(Q10)



□ 분석 : 앞의 문항(Q9)과 관련하여, 도정~시·군정간 협조관계에 대한 응답 결과는 약간 협조적인 관계가 가장 높고 그 다음은 중간, 거의 비협조적 관계 등의 순으로 나타났다.

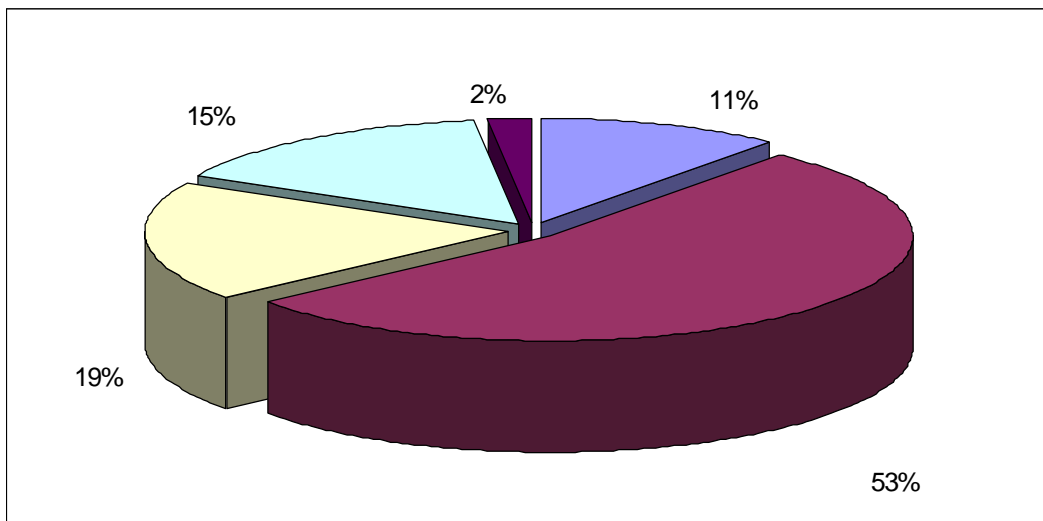
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 약간 협조적인 관계 (507명 / 50%)
- ② 중간 (239명 / 24%)
- ③ 거의 비협조적인 관계 (150명 / 15%)
- ④ 아주 협조적인 관계 (88명 / 9%)
- ⑤ 완전히 비협조적인 관계 (20명 / 2%)

□ 시사점 : 편의상 협조와 비협조로 양극화(polarization)시켜 보면, 전자는 59%, 후자는 17%, 중간이 24%이다. 따라서 도정~시·군정간 관계유지 실태·성향은 협력지향적(cooperation-oriented)이나, 그 강도는 약한(미온적) 모습을 보이고 있다. 문제는 일반적 定向 즉, 공통성향이 약하나마 긍정적이므로 이를 여하히 협력지향적 태도와 행동으로 전환, 가시화할 것이냐 하는 것이다.

### 3. 도정~시·군정간 분절실태(1): 분절가능성 증대 여부

[그림 3-20] 분절가능성 증대 여부에 대한 분석결과(Q11)



(● 평균 3.556 ● 표준편차: 0.942 ● 누락: 7)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 분석 : 민선자치 1기에서 2기로 넘어오면서 도정~시·군정간 관계의 분절, 단절의 가능성 증대여부에 대한 응답결과는 대체로 그러하다는 반응이 가장 높고 다음은 중간, 거의 그렇지 않다 순으로 나타났다.

① 대체로 분절·단절의 가능성이 계속 증대 (538명 / 53%)

② 중간 (189명 / 19%)

③ 거의 그렇지 않음 (154명 / 15%)

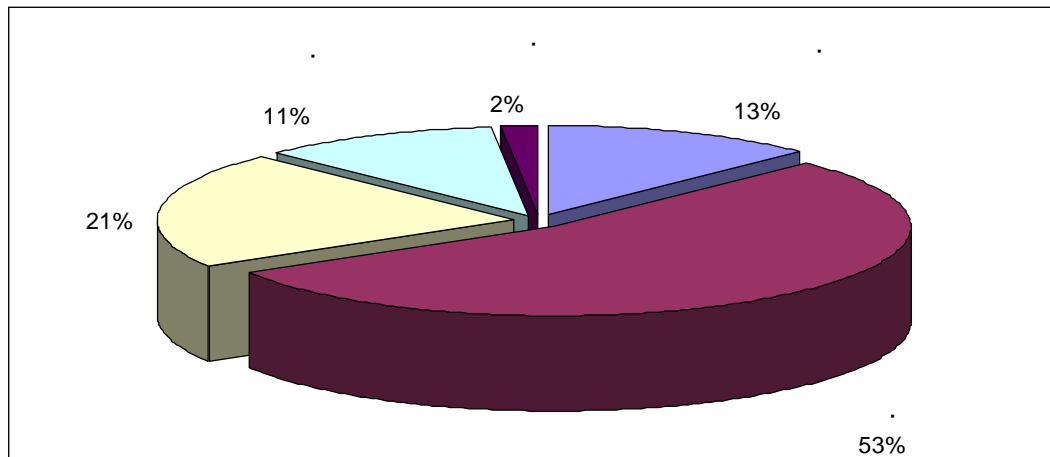
④ 분절·단절의 가능성이 매우 증대 (109명 / 11%)

⑤ 전혀 그렇지 않음 (20명 / 2%)

□ 시사점 : 전체적으로 64%가 도정~시·군정간 관계의 분절·단절에 우려를 표시한 반면, 그렇지 않은 경우는 17%에 불과했다. 또 판단유보가 19%를 차지했다. 이러한 결과는 앞의 자치권 행사(Q7, Q8)에서 드러났던 도정~시·군정간 자치재정권 및 자치행정(운영)권 행사와 관련된 대립·반목·갈등 등 관계악화의 개연성 또는 그러한 요인이나 실체의 內在化(현실화)라는 측면을 짚어볼 수 있다.

## 4. 도정~시·군정간 분절실태(2): 분절정도

[그림 3-21] 분절정도에 대한 분석결과(Q12)



(● 평균 3.644 ● 표준편차: 0.898 ● 누락: 94명)

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

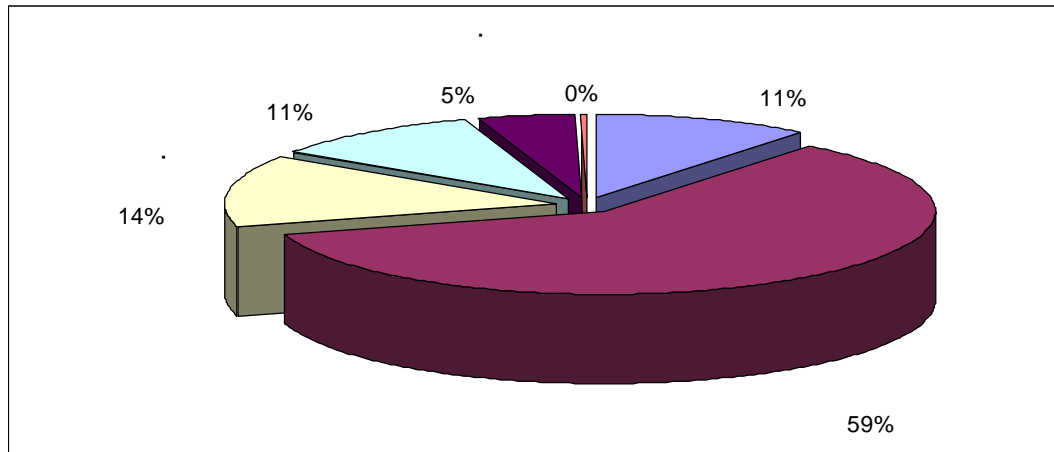
□ 분석 : 앞의 문항(Q11)과 관련하여, 도정~시·군정간 관계의 분절정도에 대한 응답결과는 약간 분절·단절이 절반을 넘고, 그 다음은 중간, 상당히 분절·단절의 순으로 나타났다.

- ① 약간 분절·단절 (498명 / 53%)
- ② 중간 (193명 / 21%)
- ③ 상당히 분절·단절 (115명 / 13%)
- ④ 대체로 분절·단절되지 않음 (100명 / 11%)
- ⑤ 전혀 분절·단절되지 않음 (17명 / 2%)

□ 시사점 : 이 결과를 통해 보면, 분절·단절 쪽이 66%, 그렇지 않다는 쪽이 13%에 불과하고 중간이 21%로서, 전체적으로는 도정~시·군정간 연계성에 적지 않은 문제가 있음을 분명히 인정하고 있다. 더욱이 이러한 결과는 「자치권의 적정행사 여부」(Q6)에서처럼 부적정하게 행사하고 있음이 약 40%로 가장 많다는 점과 긴밀히 관련된다. 결국 이같은 우려의 표명을 그대로 방치할 수 없다는 점을 함축한다.

### 5. 도정~시·군정간 분절실태(1): 주된 분절분야

[그림 3-22] 주된 분절분야에 대한 분석결과(Q13)



(●누락: 120명)

### 제 3 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 분석 : 앞의 문항(Q12)과 관련하여, 도정~시·군정간 분절·단절의 분야에 대한 응답결과는 인사관리분야가 압도적으로 많이 나타났고, 그 다음은 사무배분·조직기능, 재원배분 및 시책추진의 순으로 나타났다.

① 인사관리분야 (539명 / 59%)

② 사무배분·조직기능분야 (125명 / 15%)

③ 재원배분분야 (94명 / 11%)

④ 시책추진분야 (94명 / 11%)

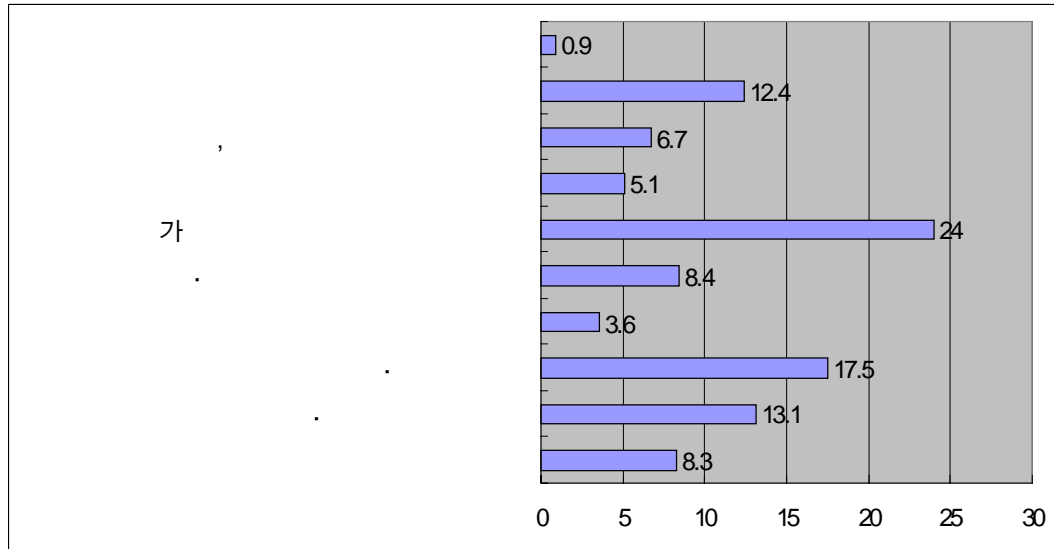
⑤ 도시계획·지역개발분야 (45명 / 5%)

⑥ 기 타 (0명 / 0%)

□ 시사점 : 도정~시·군정간 분절·단절현상이 가장 첨예하게 드러나는 분야인 인사관리 즉, 인사교류는 59%로서 나머지 전체를 합한 것보다도 훨씬 많아 문제의 심각성을 반증한다. 다만 「자치권의 부정적 행사(Q8)」상 자치재정권 행사문제(32%)와 자치행정(운영)권 행사문제(30%)와는 큰 차이를 보이는 바, 이는 ‘자치재정권≒재정자립도’ 및 ‘자치행정(운영)권≒도~시·군간 인사교류’로 인식했기 때문이다.

## 6. 도정~시·군정간 분절실태(2): 분절의 문제점

[그림 3-23] 분절의 문제점에 대한 분석결과(Q14)



(●누락: 151명)

□ 분석 : 앞의 문항(Q13)과 관련하여, 도정~시·군정간 분절·단절의 문제점의 발생원인에 대한 응답결과는 인사교류가 막혀 순환인사·승진불능사태 발생이 가장 크고, 다음은 자치단체간 양보·타협을 불허하는 과잉·경쟁양상 만연, 자치역량·지역역량의 약화 순으로 나타났다.

- ① 인사교류가 막혀 순환인사나 승진불능사태 발생 (207명 / 24%)
- ② 자치단체간 과잉·경쟁양상 만연 (150명 / 17.5%)
- ③ 충남도정 테두리가 좁어져 자치역량·지역역량의 약화 (113 / 13%)
- ④ 適期에 사업추진을 못하는 심각한 비능률 야기 (107명 / 12.4%)
- ⑤ 대등한 파트너십 속에서 서로 눈치를 보는 행정행태 (73명 / 8.4%)
- ⑥ 도정~시·군정간 관계에 균열이 생겨 업무협조 곤란 (71명 / 8.3%)

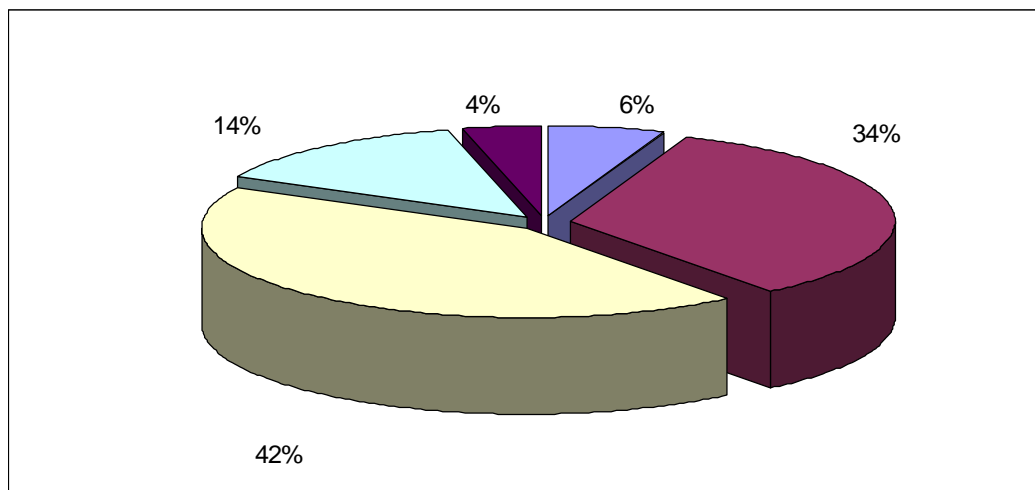
### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

- ⑦ 서로 분리·독립된 배타적 운영체제로 이해 (58명 / 6.7%)
- ⑧ 무리한 사무배분으로 자치단체 사무처리의 왜곡현상 발생 (43명 / 5.1%)
- ⑨ 주어진 권한행사를 포기, 상급기관에 막연한 의존성향 (31명 / 3.6%)
- ⑩ 기 타 (13명 / 0.9%)

□ 시사점 : 전체적으로 보면, 가장 가시적으로 나타나는 인사교류 단절로 인한 ‘通水機能’ 부재를 비롯하여 자치단체간 ‘個別化료’ 인한 통합 역량의 약화 및 이 과정에서 나타나는 왜곡된 행정행태 등으로 집약된다.

## 7. 도정시책~시·군정시책간 연계(1): 연계수준

[그림 3-24] 도정시책~시·군정시책간 연계수준에 대한 분석결과(Q15)



(● 평균 3.244 ● 표준편차: 0.934 ● 누락: 23명)

□ 분석 : 현시점에서 도정시책과 도정~시·군정시책간의 연계성 수준에 대한 응답결과는 중간이 가장 높게 나타났고, 그 다음은 약간 높은 편, 약간 낮은 편 등의 순으로 나타났다.

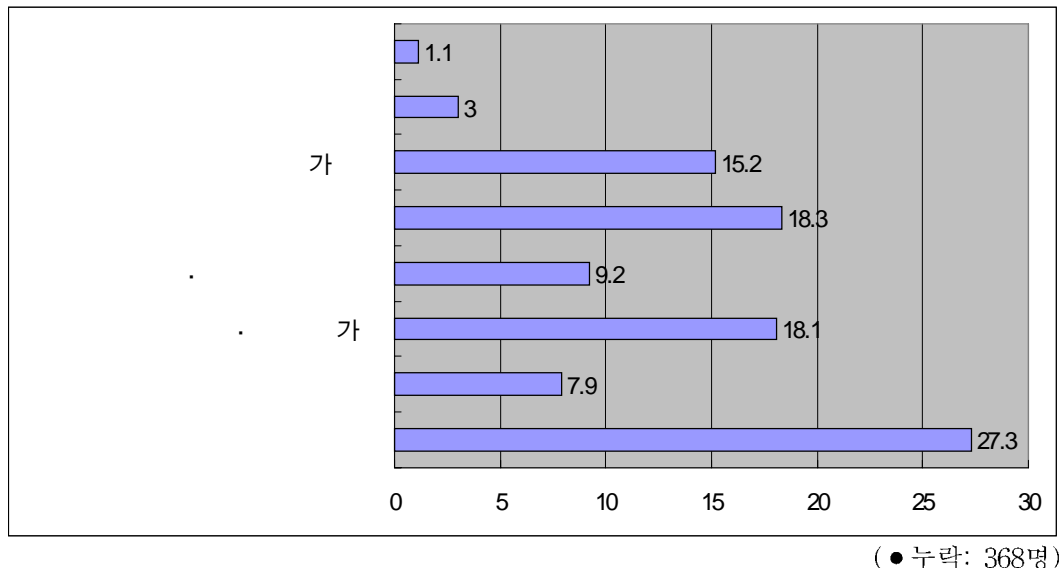
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 중간 (427명 / 42%)
- ② 약간 높은 편 (334명 / 34%)
- ③ 약간 낮은 편 (135명 / 14%)
- ④ 매우 높음 (58명 / 6%)
- ⑤ 아주 낮음 (40명 / 4%)

□ 시사점 : 원래 ‘시책이란 정책의 구체화된 형태’인 바, 이러한 시책이 도정~시·군정간 어느 정도의 연계성을 갖추고 있는가 하는 것이다. 물론 시책에 따라 통일성을 요하는 것도 있고, 시행상 개별적 특성(지역특성)이 강조되는 것도 있다. 문제는 전체적 테두리(통일성) 속에서 개별적 특성을 조화시켜 나가느냐 하는 것이다. 3대 기초질서 확립(물가·환경·교통), 실업구제, 충남정신발양 등이 대표적이다.

## 8. 도정시책~시·군정시책간 연계(2): 낮은 연계 이유

[그림 3-25] 도정시책~시·군정시책간 낮은 연계 이유에 대한 분석결과(Q16)



### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 분석 : 앞의 문항(Q15)과 관련하여, 도정시책~시·군정시책간 연계성이 낮은 이유에 대한 응답결과는 서로 자신의 유리한 입장 고집이 가장 높게 나타났고, 다음은 단체장의 의지·주장이 너무 강함, 연계성 고려로 번잡·복잡하게 되어 비용·시간 등 부담가중의 순으로 나타났다.

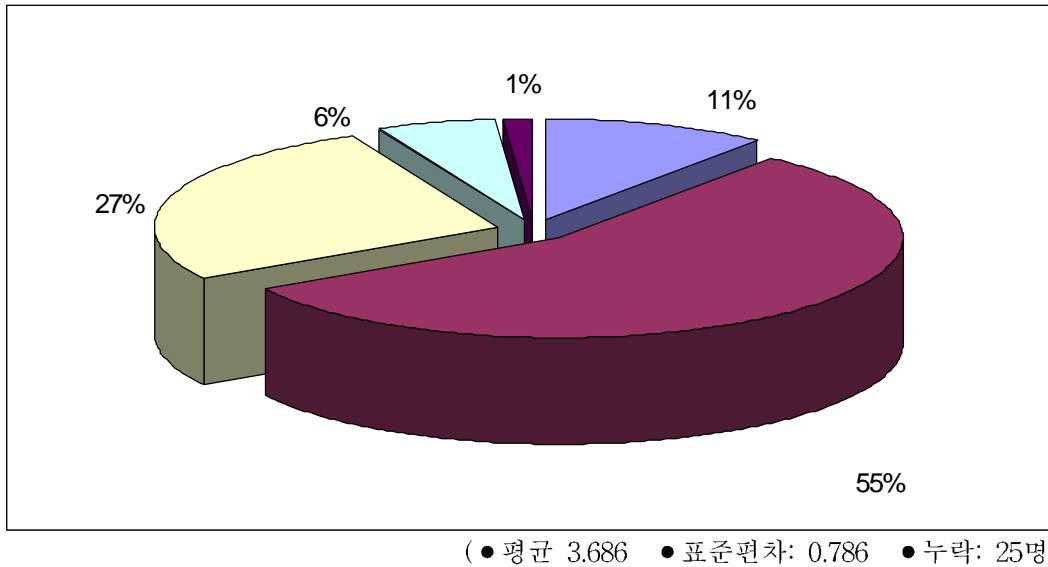
- ① 자신의 유리한 입장만 고집 (177명 / 27.3%)
- ② 단체장의 의지나 주장이 너무 강함 (119명 / 18.3%)
- ③ 연계성을 고려하면 번잡하여 비용·시간부담이 가중 (118명/ 18.1%)
- ④ 연계성을 고려하면 자체적으로 관련업무 폭주 (98명 / 15.2%)
- ⑤ 직속상관의 지시·명령에 따르다보니 어쩔 수 없음 (59명 / 9.2%)
- ⑥ 일이 늘어나 감당키 어려움 (51명 / 7.9%)
- ⑦ 모처럼 얻은 자치고권을 ‘확실하게’ 행사 (20명 / 3%)
- ⑧ 기 타 (7명 / 1.1%)

□ 시사점 : 여기서 도정시책~시·군정시책간 연계성이 낮은 이유를 ‘의도적인 것’과 ‘나타난 것’으로 보면, 전자는 57.3%(①, ②, ⑤, ⑦), 후자는 41.2%(③, ④, ⑥)로서, 因果構造로 환원시킬 수 있는 바, 이는 결국 ‘의도된(intended) 부분’에 문제의 所在가 있음을 시사한다.

## 제 5 절 도정~시·군정간 연계구조(2)

### 1. 도정~시·군정간 연계성 강화의 인식도

[그림 3-26] 도정~시·군정간 연계성 강화의 인식도에 대한 분석결과(Q17)



□ 분석 : 도정~시·군정간 연계성 강화나 효율적 연계가 뜻하는 바를 충분히 인식하고 있는가에 대한 응답결과는 대체로 그렇다가 가장 많고, 다음은 중간, 매우 그렇다, 거의 그렇지 않다의 순으로 나타났다.

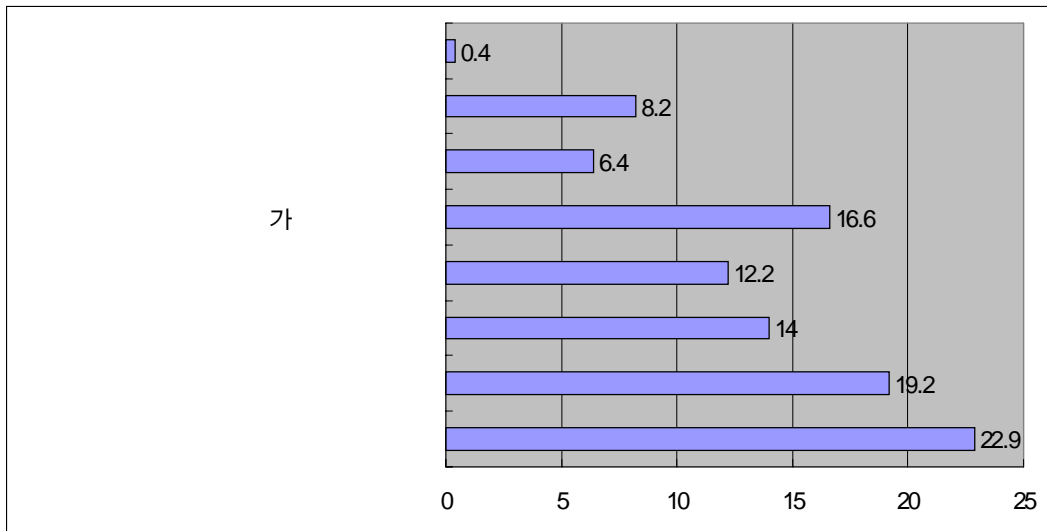
- ① 대체로 그렇다 (555명 / 55%)
- ② 중간 (264명 / 27%)
- ③ 매우 그렇다 (104명/ 11%)
- ④ 거의 그렇지 않다 (56명 / 6%)
- ⑤ 전혀 그렇지 않다 (13명 / 1%)

### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 도정~시·군정간 연계성 강화나 효율적 연계는 중요한 정책과제로서, 현재 응답자들은 어느 정도 그 의미를 알고 있다고는 하나, 문제는 얼마나 정확히 알고 있느냐 하는 것과 이 보다 더 중요한 것은 이렇게 알고 있는 것을 어떻게 실천으로 옮길 수 있는가 하는 것이다.

## 2. 도정~시·군정간 효율적 연계(2): 연계부실의 배경

[그림 3-27] 도정~시·군정간 연계부실의 배경에 대한 분석결과(Q18)



(●누락: 179명)

□ 분석 : 현재 도정~시·군정간 효율적 연계가 이루어지지 못하는 근본적 배경에 대한 응답결과는 도정시책~시·군정시책간 입장·특성이 근본적으로 다르다가 가장 많고, 다음은 자체개발 시책을 우선 자기 자치단체에 적용하기 때문, 유기적 협조체제 미정립 등의 순으로 나타났다.

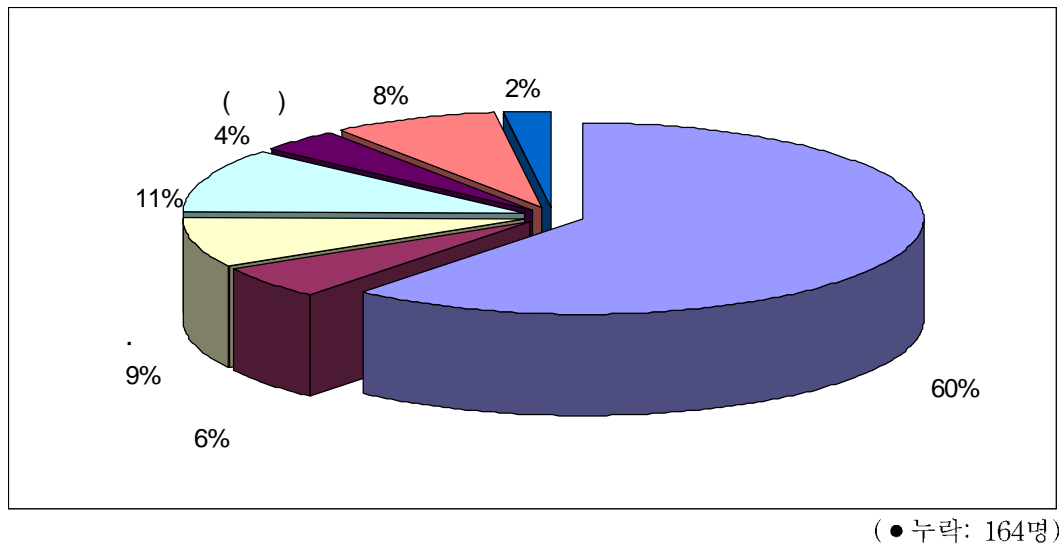
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 각기 입장과 특성이 근본적으로 다르기 때문 (192명 / 22.9%)
- ② 개발 시책을 우선 자기단체에 적용해야 하기 때문 (161명 / 19.2%)
- ③ 유기적인 협조체제의 미정립 (139명/ 16.6%)
- ④ 종래 관치행정으로 협력·타협 등을 모르기 때문 (118명 / 14%)
- ⑤ 시책연계에 피차 노력을 하지 않음 (102명 / 12.2%)
- ⑥ 협력고권을 도외시하기 때문 (68명 / 8.2%)
- ⑦ 자치고권을 누구도 침해할 수 없기 때문 (54명 / 6.4%)
- ⑧ 기 타 (4명 / 0.4%)

□ 시사점 : 앞서 「도정시책~시·군정시책간 연계성이 낮은 이유」(Q16)를 援用, 연계가 효율적으로 이루어지지 못하는 근본적 배경을 ‘의도적인 것’과 ‘나타난 것’으로 나누면, 전자는 60%(②, ④, ⑤, ⑥, ⑦), 후자는 39.5%(①, ③)로서, 因果構造상 이는 결국 ‘의도적인 것’에 문제의 所在이 있고 또 여기서 문제의 解法을 찾아야 함을 시사한다.

### 3. 도정~시·군정간 효율적 연계(2): 연계부실의 계층

[그림 3-28] 도정~시·군정간 연계부실의 계층에 대한 분석결과(Q19)



### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

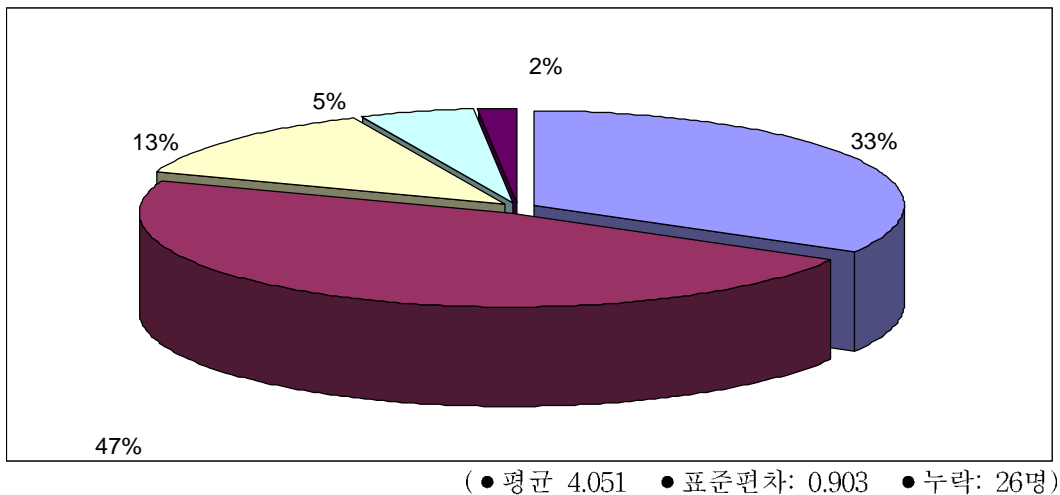
□ 분석 : 앞의 문항(Q18)과 관련하여, 도정~시·군정간 효율적 연계가 이루어지지 못한 문제계층에 대한 응답결과는 단체장이 절대 다수를 차지하고, 다음은 과장, 실·국장, 해당실무자, 부단체장 순으로 나타났다.

- |                    |                     |
|--------------------|---------------------|
| ① 단체장 (520명 / 60%) | ② 과 장 (90명 / 11%)   |
| ③ 실·국장 (74명 / 9%)  | ④ 해당실무자 (65명/ 8%)   |
| ⑤ 부단체장 (49명 / 6%)  | ⑥ 계장(담당) (35명 / 4%) |
| ⑦ 기 타 (20명 / 2%)   |                     |

□ 시사점 : 이 문제는 지방행정계층상 의사결정(decision making)이나 문제해결(problem-solving)과도 큰 관련이 있는 바, 결국 ‘해당실무자가 처리(입안)하여 단체장의 최종결재를 맡는 행정패턴’으로 귀착되며, 이 때 중간관리자의 역할·기능의 차이에도 불구하고, 해당실무자와 최종책임자를 중심으로 연계부실이 이루어지고 있다는 점이 부각된다.

## 4. 도정~시·군정간 협력에 대한 책임자급의 관심도

[그림 3-29] 도정~시·군정간 연계의 책임자급 관심도에 대한 분석결과(Q20)



## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

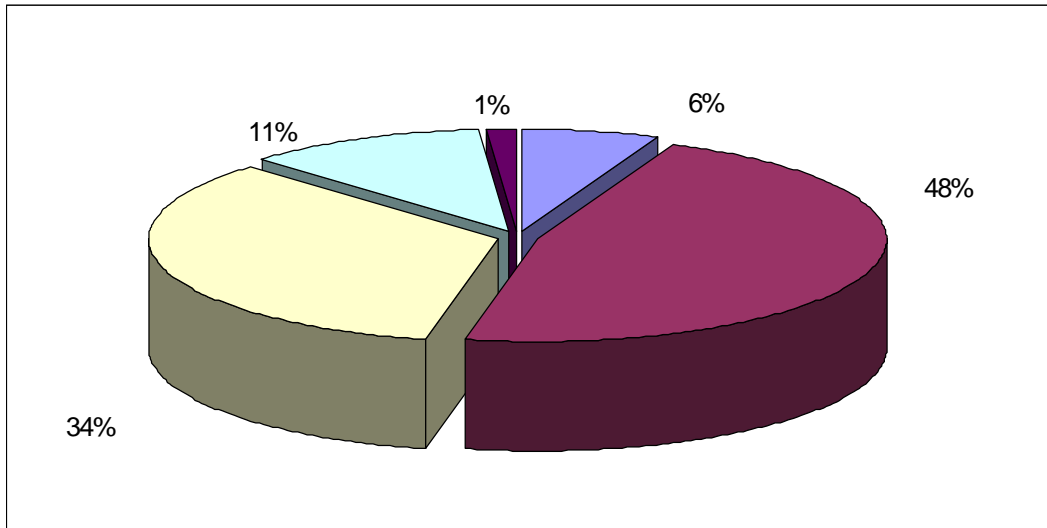
□ 분석 : 단체장(또는 부단체장)의 평소 도정~시·군정간 유기적 협력관계에 대한 관심과 노력 정도에 대한 응답결과는 평소 노력하는 편이 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 매우 높은 관심과 높은 노력을 보임과 중간의 순으로 나타났다.

- ① 평소 노력하는 편 (468명 / 47%)
- ② 매우 높은 관심과 높은 노력을 보임 (329명 / 33%)
- ③ 중간 (127명/ 13%)
- ④ 관심은 있으나, 노력하지는 않음 (50명 / 5%)
- ⑤ 전혀 관심밖 (17명 / 3%)

□ 시사점 : 앞의 「연계부실 문제계층」(Q19)에서는 단체장이 주도하는 형태였으나, 여기서는 부단체장을 포함하여 도정~시·군정간 유기적 협력을 위한 책임자급의 평소 관심·노력을 파악해 본 결과, 일단 그렇다는 응답이 주류를 이루었다. 그렇다면 단체장 또는 부단체장의 행정 행태는 도정~시·군정간 유기적 협력의 필요성을 평소 '의식'하고 있다는 것이다. 문제는 앞의 문항들(Q14, Q16, Q19)과 내적 일관성(internal consistency)을 갖지 못한다는 데 있다.

## 5. 도~시·군간 관련부서들의 협력관계(1): 협력 여부

[그림 3-30] 도~시·군간 관련부서들의 협력 여부에 대한 분석결과(Q21)



(● 평균 3.197 ● 표준편차: 1.026 ● 누락: 12명)

□ 분석 : 도~시·군간 서로 대응하는 관련부서들, 예컨대 道의 기획관~시·군의 기획담당관 또는 기획감사실장, 道의 자치행정과~시·군의 시정과 등에 있어 평소 유기적 협력관계의 여부에 대한 응답결과는 대부분 긴밀한 관계인 것으로 나타났다.

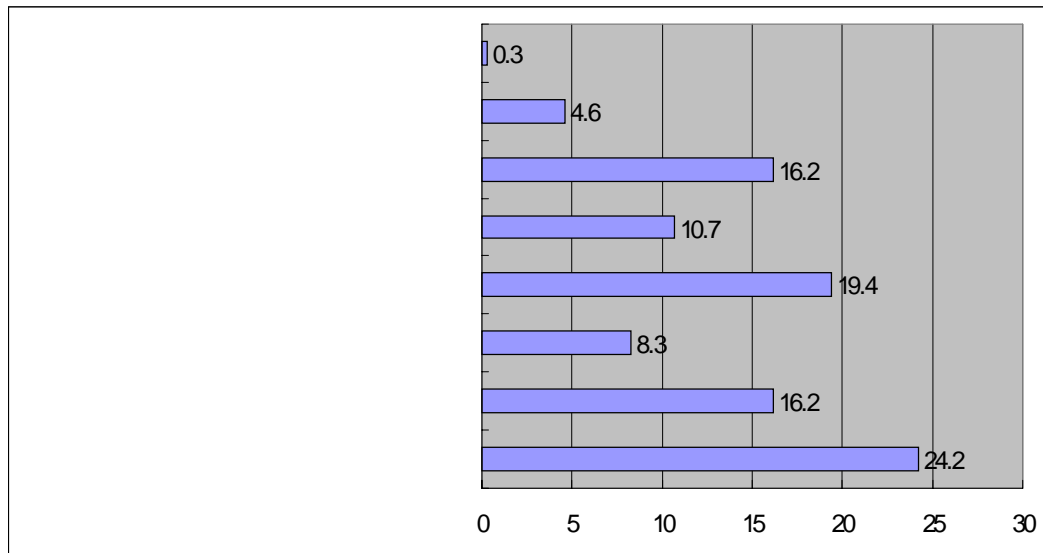
- ① 대체로 긴밀한 관계 (480명 / 48%)
- ② 중 간 (342명 / 34%)
- ③ 거의 소원한 관계 (121명 / 11%)
- ④ 매우 긴밀한 관계 (64명 / 6%)
- ⑤ 아주 소원한 관계 (15명 / 1%)

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

□ 시사점 : 도~시·군간 관련부서는 평소 유기적 협력관계를 맺을 수밖에 없다. 이는 총괄부서(기획분야 및 자치행정 등)는 물론 일반사업부서의 경우도 마찬가지이다. 문제는 道의 기본입장 및 업무특성과 시·군의 그것을 어떻게 조화시키느냐에 달려 있다. 즉, 그것이 ‘단순한’ 업무계통인가 아니면 어떠한 ‘역학관계’를 함축하는가를 봐야 한다.

### 6. 도~시·군간 관련부서들의 협력관계(2): 비협력 양상

[그림 3-31] 도~시·군간 관련부서들의 비협력 양상에 대한 분석결과(Q22)



(●누락: 254명)

□ 분석 : 앞의 문항(Q21)과 관련하여, 도~시·군간 업무상 관련부서들간의 비협력 양상에 대한 응답결과는 일견 외형상 대등한 관계인듯 하나 기실 수직적 관계로 인해 마지못해 응하는 양상, 상급기관의 여과없는 업무처리, 한정된 운영자원을 도외시한 자기쪽만의 요구 등의 순으로 나타났다.

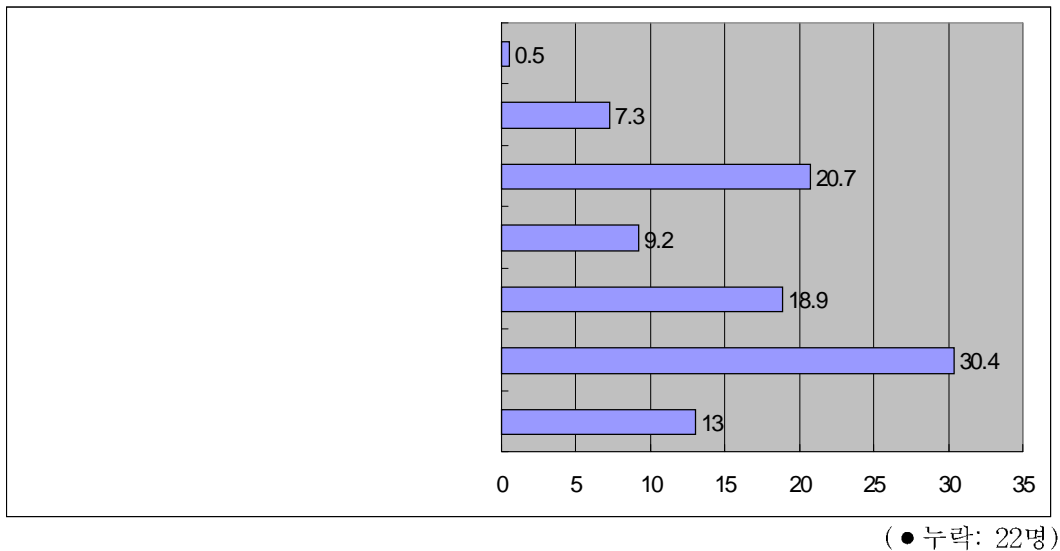
### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

- ① 내용상 수직적 관계로 인해 마지못해 하는 양상 (185명 / 24.2%)
- ② 상대방 처지를 고려치 않은 일방적 요구 (148명 / 19.4%)
- ③ 상급기관의 여과없는 업무처리 (124명 / 16.2%)
- ④ 한정된 운영자원을 도외시한 자기쪽만의 요구 (124명 / 16.2%)
- ⑤ 무계획적이며 즉흥적인 업무처리 (82명 / 10.7%)
- ⑥ 도정 전반의 입장을 외면한 시·군의 개별분산적 요구 (63명 / 8.3%)
- ⑦ 답을 정해주고 거기에 내용을 꿰어 맞춰달라는 식의 요구 (35명 / 4.6%)
- ⑧ 기 타 (3명 / 0.3%)

□ 시사점 : 이 결과를 보면, 우선 앞의 문항인 「도~시·군간 대응 관련부서들의 협력 여부」(Q21)가 평소 유기적 협력관계라는 점과 상당한 거리가 있다. 이들의 문제양상을 크게 ‘도 쪽’과 ‘시·군 쪽’으로 大別해 보면, 전자는 50.9%(②, ③, ⑤, ⑦), 후자는 48.7%(①, ④, ⑥)로 거의 비슷한 비중으로서, 결국 ‘관계유지·발전’ 측면에서 풀어야 한다.

## 7. 도~시·군간 관련부서들의 협력관계(2): 비협력 이유

[그림 3-32] 도~시·군간 관련부서들의 비협력 이유에 대한 분석결과(Q23)



## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

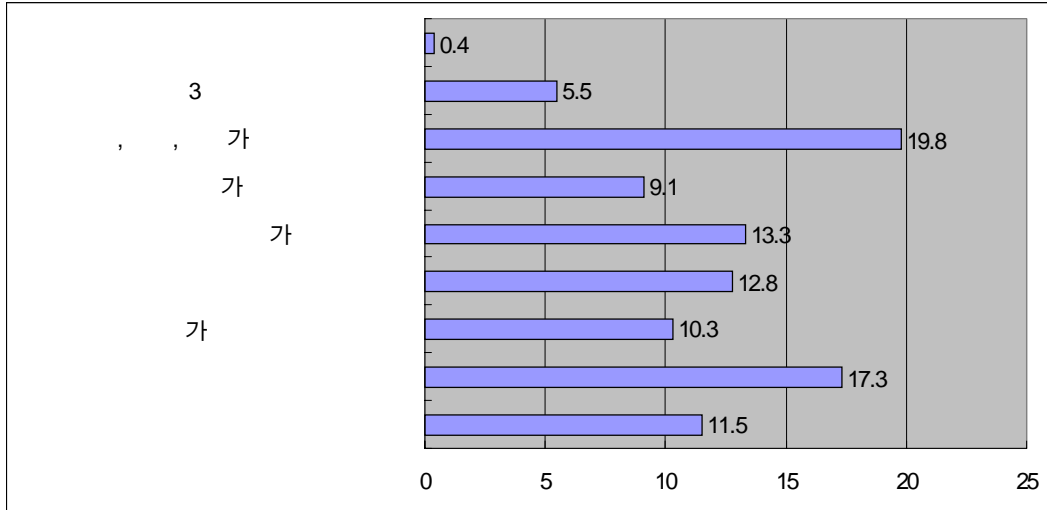
□ 분석 : 앞의 문항(Q22)과 관련하여, 도~시·군간 업무상 관련부서들간의 평소 비협력관계를 이루는 주된 이유에 대한 응답결과는 소속 단체장의 의도 · 지침의 현실적 우선성, 새로운 여건에 부적합한 행정관행, 업무 방식의 무변화, 협력관계 유지의 부담 등의 순으로 나타났다.

- ① 단체장의 의도 및 지침에 우선 따라야 하기 때문 (234명 / 30.4%)
- ② 새로운 여건변화에 부적합한 행정관행 때문 (159명 / 20.7%)
- ③ 종전과 같은 업무방식의 변화 없는 추진 (145명 / 18.9%)
- ④ 협조에 신경쓰다 보면 자기 기본입장이 훼손되기 때문 (100명 / 13%)
- ⑤ 암묵적으로 설정한 자체기준대로 처리하기 때문 (71명 / 9.2%)
- ⑥ 기획관리부서의 조정역할이 매끄럽지 않기 때문 (56명 / 7.3%)
- ⑦ 기 타 (4명 / 0.5%)

□ 시사점 : 앞서의 분석결과들을 통해 도정~시·군정간 협력관계의 ‘결정요인’ (determinant)이 상당수 단체장에게 있음을 확인할 수 있다. 다만 행정구조상의 문제 즉, 업무처리방식과 절차, 행정수행패턴, ‘관료적 문제해결양식’(bureaucratic problem-solving mode)의 영향도 적지 않으며, 이것과 의사결정과의 관련성 문제 또한 중요하다.

## 8. 도정~시·군정간 연계성 결여의 원인구조

[그림 3-33] 도정~시·군정간 연계성 결여의 원인구조에 대한 분석결과(Q24)



(●누락: 211명)

□ 분석 : 도정~시·군정간 연계성 결여의 원인(행정환경, 행정구조, 행정행태)에 대한 응답결과는 행정환경·행정구조·행정행태가 복합적이다와 대체로 행정구조에서 비롯되었다가 높게 나타났고, 행정구조~행정행태 및 행정환경~행정구조 등으로 나타났다.

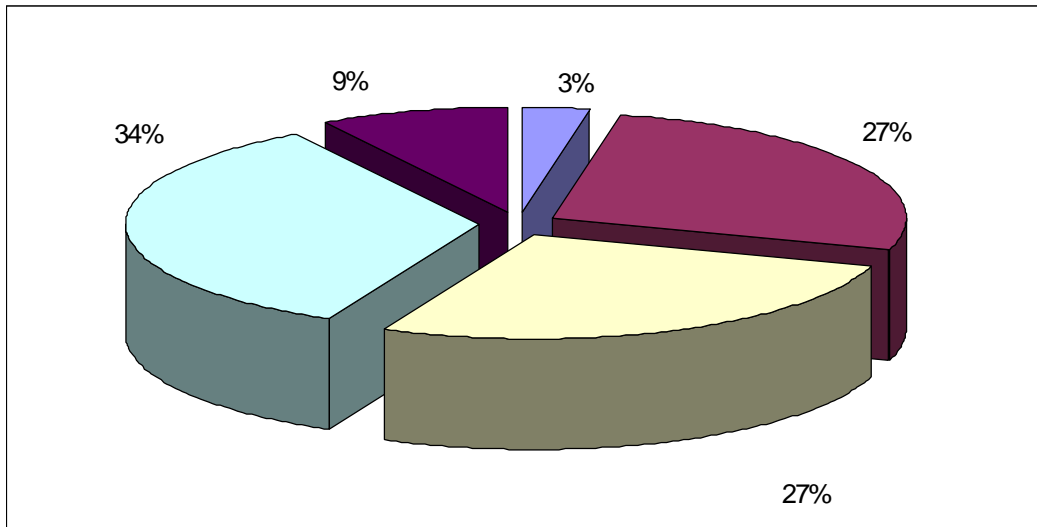
- ① 행정환경·행정구조·행정행태가 혼합, 복합적 (159명 / 19.8%)
- ② 대체로 행정구조에서 비롯 (140명 / 17.3%)
- ③ 행정구조와 행정행태가 주된 원인 (107명 / 13.3%)
- ④ 주로 행정환경과 행정구조에서 연유 (103명 / 12.8%)
- ⑤ 주로 행정환경에서 영향을 받음 (93명 / 11.5%)
- ⑥ 거의가 행정행태에서 비롯됨 (83명 / 10.3%)
- ⑦ 행정환경과 행정행태가 크게 영향 (73명 / 9.1%)
- ⑧ 이외의 제3 요인이 크게 작용 (44명 / 5.5%)
- ⑨ 기 타 (4명 / 0.4%)

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

□ 시사점 : 편의상 복수요인의 비중을 절반 정도로 보았을 때, 행정환경 22.6%, 행정구조 30.6%, 행정행태 28.1%로서, 행정환경(여건변화)에의 둔감, 의사결정·관리방식의 제도화에 따른 행위결정이다.

### 9. 조직개편 관련(1): 도정~시·군정간 연계성가능성 여부

[그림 3-34] 조직개편 관련 연계성 향상 여부에 대한 분석결과(Q25)



(●평균 2.813 ●표준편차: 1.021 ●누락: 19명)

□ 분석 : 근간 지방행정 구조조정의 일환으로 시행된 조직개편과 관련하여, 도정 ~시·군정간 업무소관의 연계성 향상 여부에 대한 응답결과는 거의 그렇지 않다가 가장 높고, 중간과 대체로 그러함 순으로 나타났다.

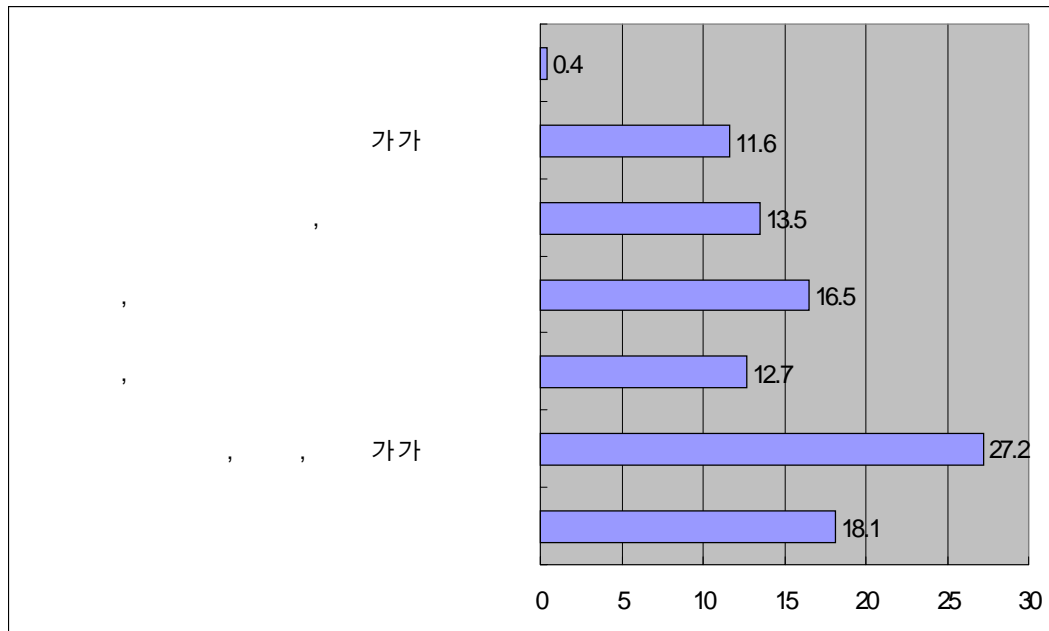
- ① 거의 연계성이 향상되지 않음 (343명 / 34%)
- ② 중간 (271명 / 27%)
- ③ 대체로 연계성이 향상 (268명 / 27%)
- ④ 연계성이 전혀 향상되지 않음 (86명 / 9%)
- ⑤ 연계성이 상당히 향상 (30명 / 3%)

### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 지난 '98년 3/4분기에 시행된 지방행정 구조조정이 '99년 상반기 중에 또 다시 검토되고 있다. 분명한 것은 지방행정 구조조정의 중점이 반드시 도정~시·군정간 연계성 확보·강화에만 있지 않으나, 내용상으로는 道차원에서 연계성 문제를 깊이 고려·고심한 것이 사실이다. 그러나 조직개편이 연계성 확보에 큰 영향을 미치지 않다고 인식하고 있는 만큼, 앞으로 당위적으로도 이 문제를 지혜롭게 풀어야 한다.

## 10. 조직개편 관련(2): 도정~시·군정간 연계성 강화요인

[그림 3-35] 조직개편 관련 연계성 강화 요인에 대한 분석결과(Q26)



(●누락: 491명)

□ 분석 : 앞의 문항(Q25)과 관련하여, 조직개편으로 인한 연계성 강화요인에 대한 응답결과는 업무의 기능적 통합과정에서 표준화·합리화·체계화 가능성이 가장 높고, 그 다음은 규모축소로 소관업무부서의 통합, 예산감소로 재정협력의 필요성 증대 등의 순으로 나타났다.

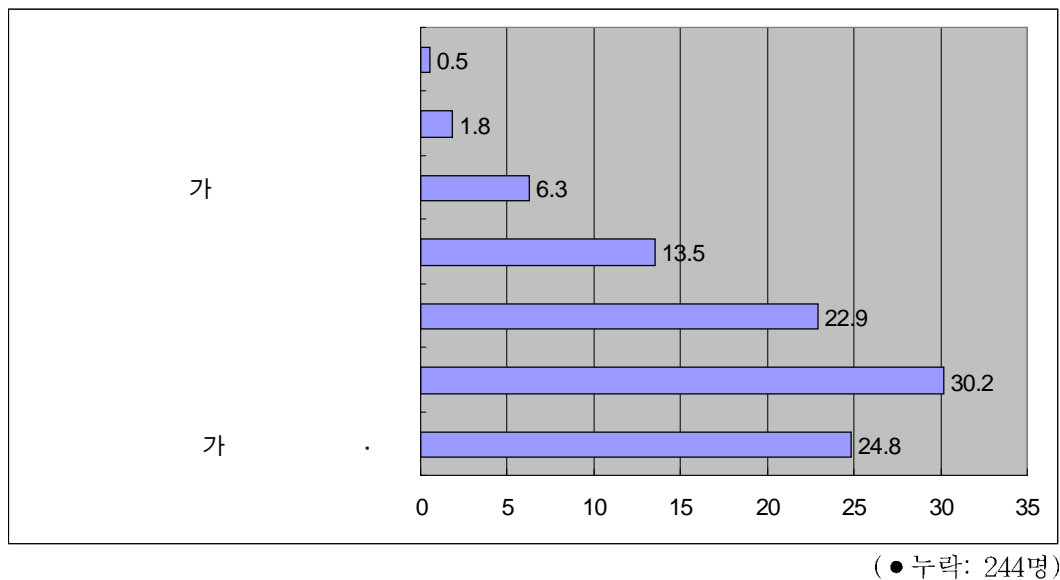
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 업무의 표준화·합리화·체계화가 가능하기 때문 (143명 / 27.2%)
- ② 규모축소로 소관업무부서 통합화 때문 (95명 / 18.1%)
- ③ 예산감소, 재정협력의 필요성 증대 때문 (87명 / 16.5%)
- ④ 시대적 통합화 추세를 거슬릴 수 없기 때문 (71명 / 13.5%)
- ⑤ 인력축소 및 인사교류의 필요성 증대 때문 (67명 / 12.7%)
- ⑥ 정보화 촉진으로 긴밀한 업무협조가 가능하기 때문 (61명 / 11.6%)
- ⑦ 기 타 (2명 / 0.4%)

□ 시사점 : 조직개편이 도정~시·군정간 연계성 강화요인이 되지는 않았으나, 그렇다고 해서 앞으로 이 점을 배제해도 좋다는 의미로 해석할 수 없다. 현실적 의미에서 조직개편은 불가피한 것이며, 따라서 이번 분석 결과처럼 연계성 강화를 도모할 수 있음을 잘 알아야 한다.

## 11. 조직개편 관련(3): 도정~시·군정간 연계성 약화요인

[그림 3-36] 조직개편 관련 연계성 약화 요인에 대한 분석결과(Q27)



### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 분석 : 앞의 문항들(Q25, Q26)과 관련하여, 조직개편으로 인한 연계성 약화요인에 대한 응답결과는 소관업무의 무리한 통합과정에서의 이질화 및 과다·과소분담, 축소개편으로 소관업무부서가 일정치 않고 복잡·다양, 무리한 배치관리로 업무수행에 혼선 야기 순으로 나타났다.

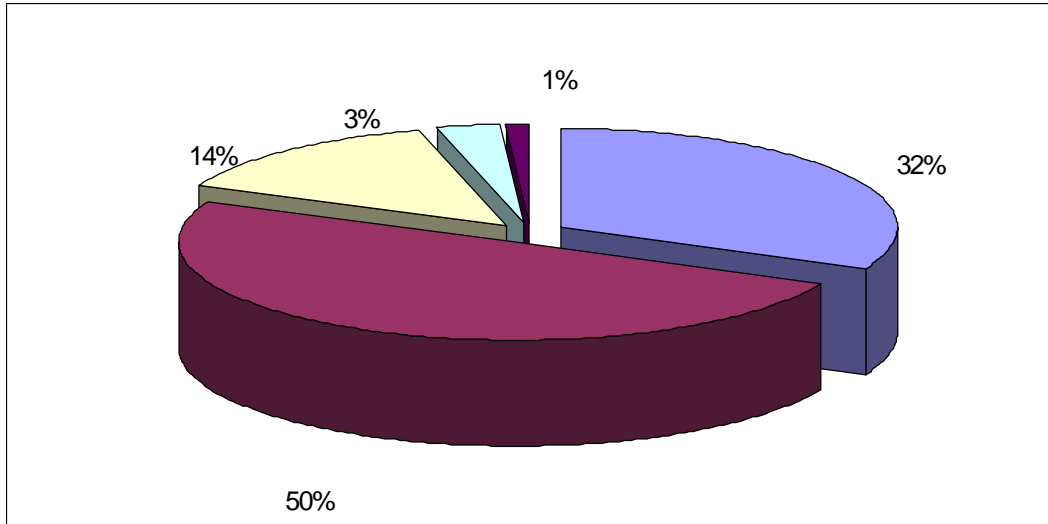
- ① 소관업무의 무리한 통합과정에서 이질화·불균형 (233명 / 30.2%)
- ② 축소개편으로 소관부서가 일정치 않고 복잡다양 (192명 / 24.8%)
- ③ 무리한 배치관리로 업무수행에 혼선 야기 (177명 / 22.9%)
- ④ 감축 예산운영으로 유기적 사업추진이 불능 (105명 / 13.5%)
- ⑤ 시·군 부단체장의 국가직에서 지방직으로 변화 (49명 / 6.3%)
- ⑥ 정보화 촉진과는 무관하게 자료의 비공개 진행 (14명 / 1.8%)
- ⑦ 기 타 (4명 / 0.5%)

□ 시사점 : 이는 앞의 문항(Q26)인 연계성 강화요인과는 반대상황으로, 앞으로 조직개편시에 반드시 고려해야 할 문제이다. 결국 조직개편은 구조조정의 일환이므로 ‘규모축소→기능통합→연계강화’로 갈 수 있도록 ‘도정~시·군정간 연계강화형 조직설계’가 되어야 한다.

## 제 6 절 도정~시·군정간 협력발전

### 1. 자치고권과 더불어 협력고권의 현실적 운영

[그림 3-37] 협력고권의 현실적 중요성 인식에 대한 분석결과(Q28)



(●평균 2.536 ●표준편차: 1.305 ●누락: 244명)

□ 분석 : 자치단체의 창의·책임 아래 주어지는 「자치고권」과 상호간 분절·갈등을 해소하고 조정·협력으로 이끌어가는 「협력고권」의 중요성 인식에 대한 응답결과는 대부분 중요한 편이고, 중요치 않음은 극소수로 나타났다.

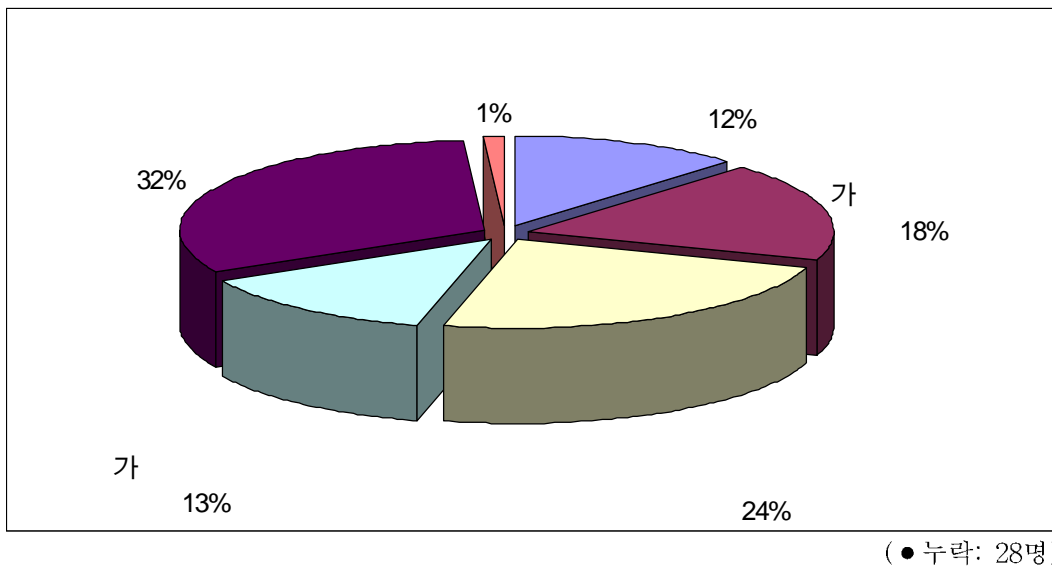
- ① 중요한 편임 (502명 / 50%)
- ② 매우 중요함 (314명 / 32%)
- ③ 중간 (139명 / 14%)
- ④ 별로 중요치 않음 (34명 / 3%)
- ⑤ 전혀 중요치 않음 (12명 / 1%)

### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 「協力高權」 자체가 「自治高權」의 현실적 한계를 인정, 이를 보완키 위한 ‘구성적 개념’(constructive concept)으로 제시된 것이다. 그렇다면 현시점에서 「자치고권」은 더 이상 完成態가 아니며, 따라서 「협력 고권」을 통한 보완이 불가피함을 이 분석결과가 잘 보여준다.

## 2. 향후 자치고권 對比 협력고권의 상대적 중요성

[그림 3-38] 향후 자치고권 대비 협력고권의 상대적 중요성에 대한 분석결과(Q29)



□ 분석 : 민선 2기의 진전 및 21세기 진입과 관련하여, 자치고권에 대한 협력고권의 상대적 중요성에 대한 응답결과는 적절히 혼합시켜야 한다가 가장 높고, 그 다음은 협력고권에 더 큰 비중, 자치고권에 가능한 큰 비중을 두어야 한다는 순으로 나타났다.

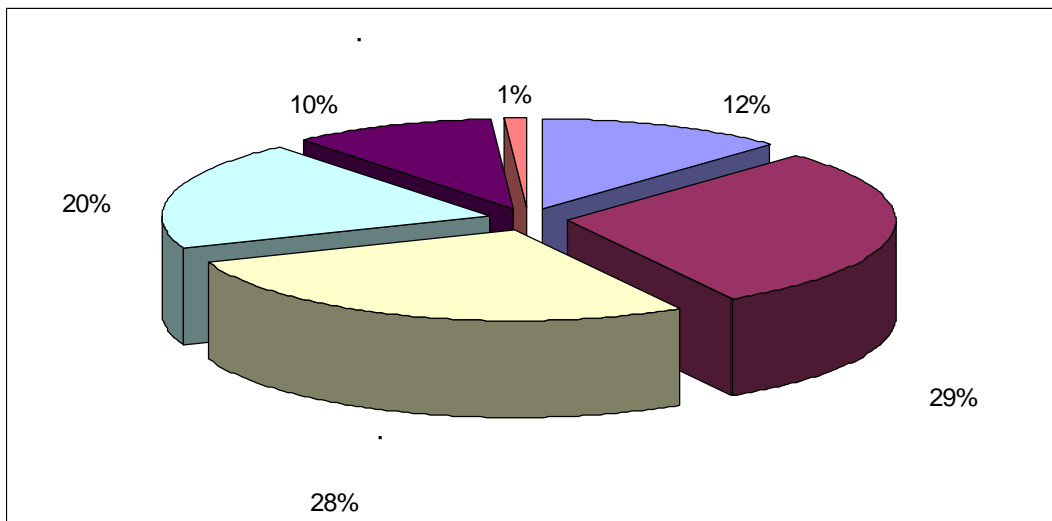
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 적절히 안배·혼합시켜야 함 (313명 / 32%)
- ② 협력고권에 더 큰 비중 (233명 / 24%)
- ③ 가급적 자치고권에 비중 (189명 / 18%)
- ④ 가급적 협력고권에 비중 (132명 / 13%)
- ⑤ 자치고권에 더 큰 비중 (121명 / 12%)
- ⑥ 기 타 (1명 / 1%)

□ 시사점 : 이는 앞에서의 협력고권의 현실적 중요성에 대한 분석결과(Q28)를 재해석한 것이며, 전체적으로는 협력고권 쪽이 37%, 자치고권 쪽이 30%이다. 그러나 兩者의 적절한 안배·혼합이 32%이므로, 사실상 협력고권 쪽이 약 70%가 되어 앞의 분석결과와 內的 一致性을 갖는다. 이제 남은 문제는 협력고권을 어떤 방법론으로 실천하는가이다.

### 3. 도정~시·군정간 협력체제 구축(1): 우선 적용분야

[그림 3-39] 협력체제 조기구축을 위한 우선 적용분야에 대한 분석결과(Q30)



(●누락: 18명)

### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

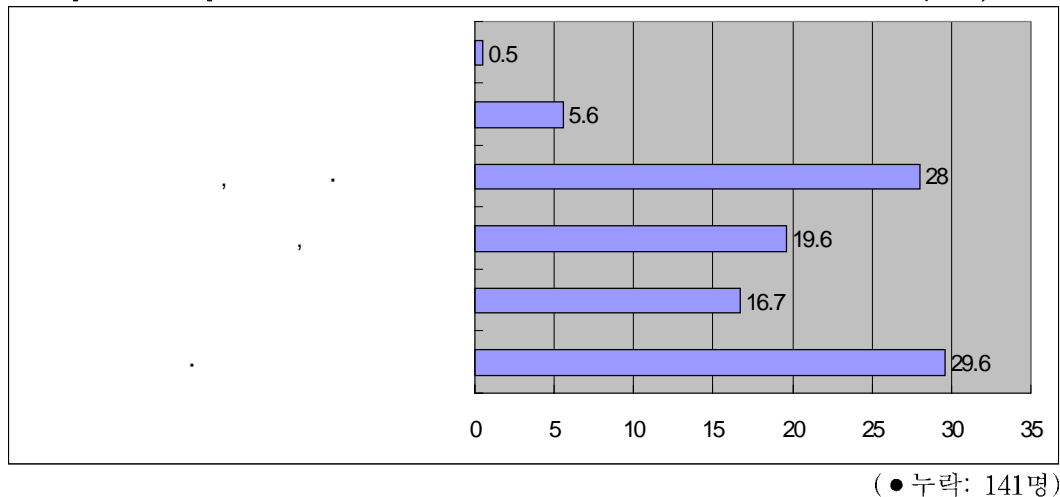
□ 분석 : 도정~시·군정간 유기적 협력체계 조기구축을 위한 우선 적용분야에 대한 응답결과는 인사관리분야, 사무배분 및 조직기능분야, 재원배분분야, 그리고 시책추진분야 등의 순으로 나타났다.

- ① 인사관리분야 (106명 / 10%)
- ② 사무배분·조직기능분야 (276명 / 28%)
- ③ 재원배분분야 (198명 / 20%)
- ④ 시책추진분야 (122명 / 12%)
- ⑤ 도시계획·지역개발분야(293명 / 29%)
- ⑥ 기 타 (4명 / %)

□ 시사점 : 각 특성을 보면, 인사관리분야는 가장 첨예한 대립적 성격이 짙고, 사무배분·조직기능분야는 설문조사 당시 지방행정 구조조정으로 조직개편이 막 이루어졌으며, 재원배분분야는 예산편성 및 재정자립도 문제와 관련된다. 또한 시책추진분야는 道 쪽에서 통일성을 요하는 입장이며, 도시계획·지역개발분야는 시간적으로 중장기적 특성을 갖는다.

## 4. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(2): 시책연계

[그림 3-40] 협력체계 조기구축을 위한 시책추진에 대한 분석결과(Q31)



## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

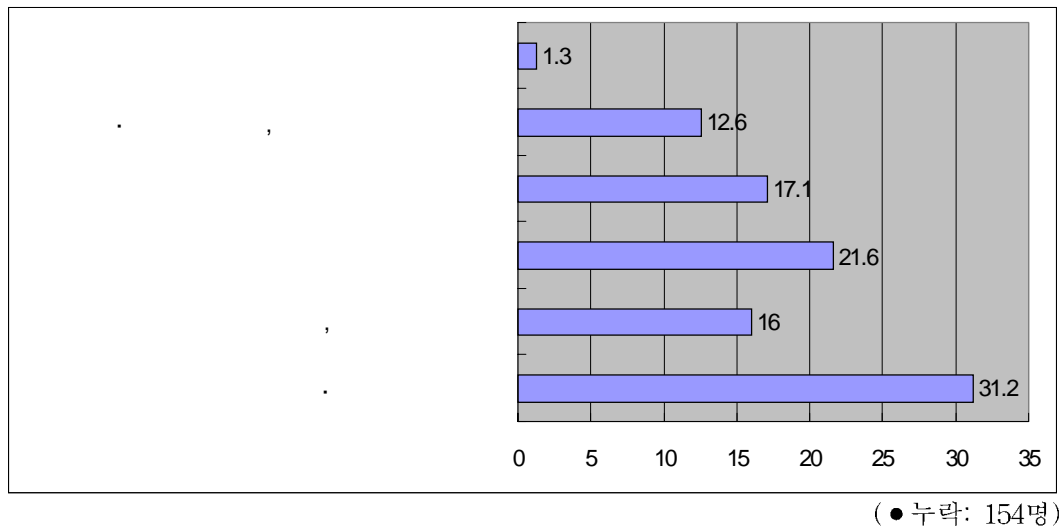
□ 분석 : 도정~시·군정간 유기적 협력체계 구축을 위한 시책추진 분야에 대한 응답결과는 도정~시·군정간 연결흐름을 밀도있게 감안·처리, 중장기 발전전략에 따라 도정~시·군정간 긴밀히 호흡을 맞춘, 지역수요 검토로 과잉경쟁 방지를 위한 사전조율 등의 순으로 나타났다.

- ① 도정~시·군정간 연결흐름을 감안, 처리 (260명 / 29.6%)
- ② 발전전략에 입각, 도정~시·군정간 연계화 (245명 / 28%)
- ③ 사전 수요검토로 과잉경쟁 방지를 위한 협의·조율 (171명 / 19.6%)
- ④ 循期調整을 통한 앞서가는 업무수행풍토 정착 (147명 / 16.7%)
- ⑤ 지방의회간 협력을 위한 地方議政協議體 내실운영 (49명 / 5.6%)
- ⑥ 기 타 (4명 / 0.5%)

□ 시사점 : 도정~시·군정간 ‘시책연계’(linkage of unit policy)는 가장 기본적인 요소임에도 불구하고 그동안 원활하게 추진되어 왔다고 보기 어렵다. 여기에 제시된 방안들은 모두 도~시·군간 ‘사전협의·조율’에 초점이 맞추어져 있다.

## 5. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(3): 인사관리

[그림 3-41] 협력체제 조기구축을 위한 인사관리에 대한 분석결과(Q32)



### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

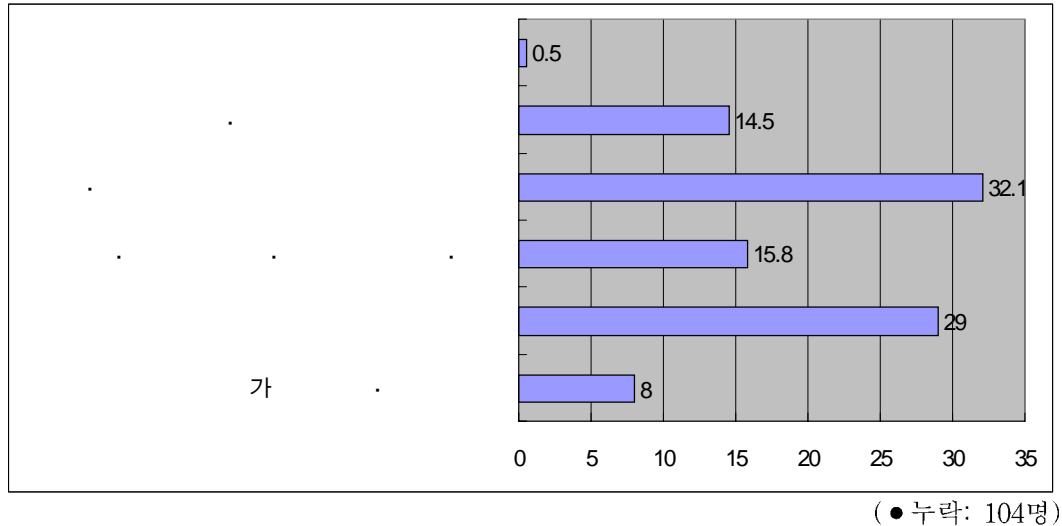
□ 분석 : 도정~시·군정간 유기적 협력체계 구축을 위한 인사관리분야에 대한 응답결과는 각 지역별·권역별 인재 안배관리, 최대 근무연한을 정하여 인사교류 실시, 보직공모제 도입·운영, 자გი지역 출신 점유비율 상한설정·운영, 특정과제 수행 및 고과반영의 순으로 나타났다.

- ① 도에 각 시·군별(지역별·권역별) 인재 안배 (269명 / 31.2%)
- ② 도~시·군간 근무연한을 설정, 인사교류 실시 (187명 / 21.6%)
- ③ 보직공모제 운영내실화 및 적정시기에 균형있게 시행 (148명 / 17.1%)
- ④ 자გი지역 출신점유비 상한선 설정, 동종집단화 원천방지 (139명 / 16%)
- ⑤ 교육과견·특정과제 수행, 높은 비율로 인사고과 반영 (109명 / 12.6%)
- ⑥ 기 타 (11명 / 1.3%)

□ 시사점 : 물론 여기에는 최근 쟁점이 되고 있는 ‘부단체장의 국가직 전환’과 같은 ‘법제화’에 의한 문제해결은 포함되어 있지 않다. 그 이유는 지방자치의 큰 틀 속에서 상호협력방식으로 풀기 위함에 있는만큼, 법적해결은 최후수단이 되어야 한다. 조례·규칙을 통해 ‘지방공무원 인사관리지침’을 합리적·체계적으로 설정, 운영함이 필요하다.

## 6. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(4) : 사무기능

[그림 3-42] 협력체제 조기구축을 위한 사무기능에 대한 분석결과(Q33)



□ 분석 : 도정~시·군정간 유기적 협력체제 구축을 위한 사무배분·조직기능 분야에 대한 응답결과는 시·군의 개성과 특성을 살리되 도정의 조직기능과 상호연계화, 자치사무는 해당 자치단체에서 책임지고 수행, 특정업무/기능의 도~시·군 협력체 구성·운영 순으로 나타났다.

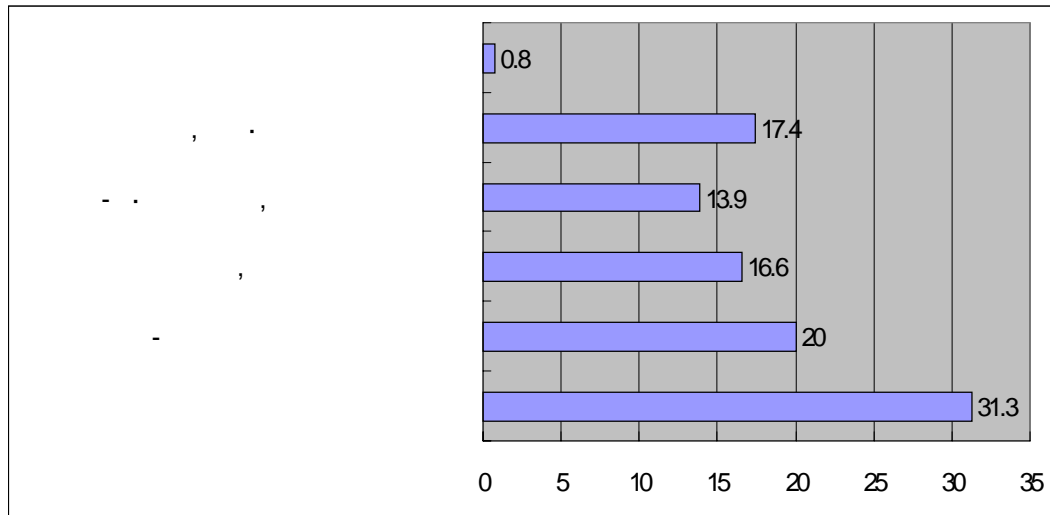
- ① 시·군의 특성을 살리되 도정기능과 상호연계 (293명 / 32.1%)
- ② 자치사무는 해당 자치단체에서 책임지고 수행 (265명 / 29.0%)
- ③ 특정업무/기능의 도~시·군간 협의체 구성·운영 (144명 / 15.8%)
- ④ 우선 조정차원으로 전환·시행후 협력차원으로 진전 (133명 / 14.5%)
- ⑤ 道 전체의 사무총량을 가늠하여 시·군 사무를 처리 (73명 / 8%)
- ⑥ 기 타 (5명 / 0.5%)

### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

□ 시사점 : 앞서 언급한 대로 사무배분·조직기능은 지방행정 구조조정과 맞물린 문제로서, 앞으로 계속 중앙기능의 지방이양 및 道사무의 시·군 이관으로 진전될 것이다. 문제는 도정~시·군정간 연계강화 차원에서 사무배분이나 조직기능이 시·군의 특성과 개성을 살리면서 도정과의 유기적 관련성을 갖는 일이다. 결국 이를 위해서는 도~시·군간 상호협의체 또는 상호협력체제 구축이 상용화·제도화되어야 한다.

## 7. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(5): 자원배분

[그림 3-43] 협력체제 조기구축을 위한 자원배분에 대한 분석결과(Q34)



(●누락: 90명)

□ 분석 : 도정~시·군정간 유기적 협력체제 구축을 위한 자원배분분야에 대한 응답결과는 객관적 평가기준에 입각한 사업우선순위로 배정이 가장 높고, 그 다음은 저비용-고효율 예산운영체제 조기구축, 조세체제 개선 및 예산확보 노력, 재정인센티브제 시행 등의 순으로 나타났다.

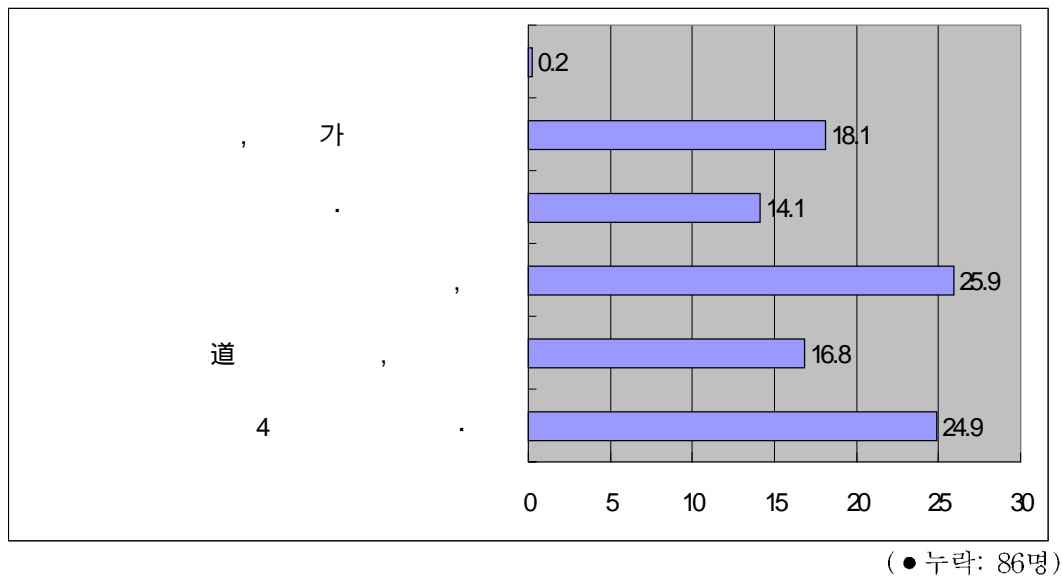
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- ① 객관적 기준에 입각한 사업우선순위 설정, 배분 (290명 / 31.3%)
- ② 감축관리 및 저비용-고효율 예산운영체제 조기구축 (185명 / 20%)
- ③ 국세-지방세 비율 현실화, 평소 예산확보 노력 (162명 / 17.4%)
- ④ 재정인센티브제 시행, 차기 예산편성에 반영 (154명 / 16.6%)
- ⑤ 도~시·군간 사용료, 수수료 비율 재조정 (6명 / 0.3%)
- ⑥ 기 타 (1명 / 0.3%)

□ 시사점 : 여기서 道 주도적으로 가능한 경우는 47.6%(①, ④), 도~시·군 공동과제는 20%(②), 중앙정부와 협의 추진과제는 31.3%(③, ⑤)라고 할 수 있다. 특히 객관적 기준에 입각한 사업우선순위 설정·배분과 재정인센티브제 시행으로 차기 예산편성에의 반영은 사전 충실한 준비를 통해 소정의 효과를 기대할 수 있다.

## 8. 도정~시·군정간 협력체제 구축방안(6): 개발사업

[그림 3-44] 협력체제 조기구축을 위한 개발사업에 대한 분석결과(Q36)



### 제3장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 실증적 분석·논의

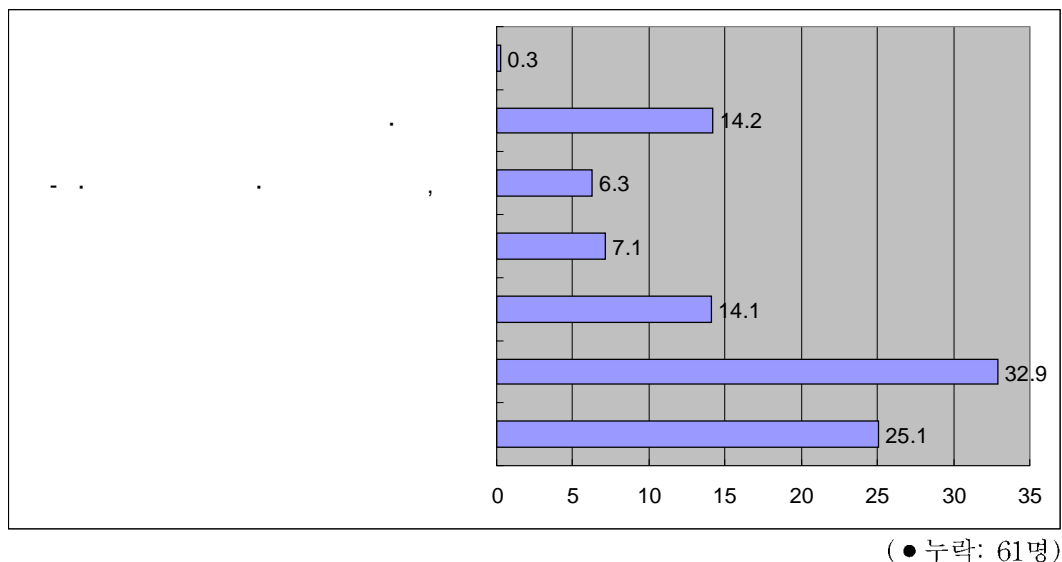
□ 분석 : 도정~시·군정간의 유기적 협력체계 구축을 위한 도시계획·지역개발분야에 대한 응답결과는 체계적 장기발전계획에 의거 시행, 현행 충청남도 4대권 개발계획과 연계·추진, 확실한 공약사항 제시 및 실현 불가능한 계획 재조정, 광역계획 추진의 순으로 나타났다.

- ① 체계적인 장기발전계획에 의거, 시행 (241명 / 25.9%)
- ② 현행 4대권 개발계획과 긴밀히 연계, 추진 (232명 / 24.9%)
- ③ 확실한 공약사항 제시, 실현 불가능한 계획 재조정 (168명 / 18.1%)
- ④ 광역차원의 道공간구조개편 및 인접지역간 관련성 고려 (157명 / 16.8%)
- ⑤ 입지갈등 해결을 위한 도~시·군간 협력강화 (131명 / 14.1%)
- ⑥ 기 타 (2명 / 0.2%)

□ 시사점 : 이 결과를 보면 도~시·군간 공동협력으로 풀 수 있는 경우가 대부분이며, 특히 道의 기본계획이나 전략구도(strategic scheme) 수립·설정 및 ‘운영의 妙’를 통해 도정~시·군정간 효율적인 개발사업의 연계추진이 충분히 가능하다.

## 9. 향후 도정~시·군정간 협력체제 구축을 위한 노력

[그림 3-45] 향후 협력체제 구축을 위한 노력에 대한 분석결과(Q37)



## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

□ 분석 : 향후 도정~시·군정간 효율적 연계를 통한 협력체제 조기구축을 위한 노력에 대한 응답결과는 상충요소의 즉시 ‘조정’ 및 ‘협력적’ 공직풍토 조성이 가장 높고, 상대방 입장의 동시 고려, 필요시 관련 법제 수정변경, 國政과의 연계성 유지 등의 순으로 나타났다.

- ① 상충요소의 즉시 ‘조정’ 및 협력지향적 공직풍토조성 (312명 / 32.9%)
- ② 상대방 입장도 반드시 동시에 고려 (239명 / 25.1%)
- ③ 필요시 자치행정 관련 법제를 수정·변경 운영 (135명 / 14.2%)
- ④ 國政과의 연계성도 긴밀히 유지 (134명 / 14.1%)
- ⑤ 협력체제 구축을 위한 協議體 운영 정례화 (68명 / 7.1%)
- ⑥ 도~시·군간 상호협력 교육·연구프로그램개발, 시행 (60명 / 6.3%)
- ⑦ 기 타 (3명 / 0.3%)

□ 시사점 : 분석결과에서 상충요소의 ‘즉시적 조정’(immediate adjustment)과 평소 협력적 공직풍토 조성이 가장 높게 나타났는 바, 여기서 ‘조정’은 강제력이 수반되는 개념으로 이는 필요시 관련법제의 수정·변경과도 연결된다. 결국 ‘협력’(cooperation)이 반드시 선행되어야 한다. 그렇지 못할 때 ‘조정’(adjustment)의 필요성이 제기 되는 것이다.

## 제 4 장 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

### 제1절 기본전제

#### 1. 상호연계성 확보

현단계에서 도정~시·군정간 효율적 연계가 그 필요성이나 중요성만큼 實效基盤을 갖추었다고 보기 어렵다. 그러한 점에서 앞으로 다음과 같은 체계적 검토가 있어야 할 것이다.

첫째, 도정~시·군정간 연결흐름을 밀도 있게 감안하여 처리하며, 예컨대 循期調整을 통해 미리 관련부서와 긴밀히 협의, 앞서가는 업무수행풍토를 정착하는 것이 필요하고, 가능하면 장기계획이나 중·장기 발전전략에 입각하여 도정~시·군정간 연계성을 유지하는 것이 필요하다.<sup>70)</sup>

둘째, 정책수요를 사전에 면밀히 검토, 낭비요소나 불필요한 소요판단이나 과잉집행이 없도록 사전조정하는 것이 요구되며, 필요하면 도정~시·군정간 효율적 연계를 위해 도의회~시·군의회간의 관계를 긴밀히 하고 의정 협의체를 내실있게 운영해야 한다.

이와 같은 맥락에서 도정~시·군정간 연계모델에 입각해 본다면 상호의 존적이고 협력지향적인 연계구조가 바람직하며, 이는 현실적으로도 그러한 러니와 당위성 측면에서도 설득력을 갖는다.

---

70) 필자, 「1999년도 도정여건과 정책방향: 역동적 도정수행으로 21C 기반구축」, 현안 과제 최종보고서, 충남발전연구원 (1998. 8), 2면 및 6면 각각 참조.

## 2. 공동협력체제 지향

그렇다면 현시점에서 도정~시·군정간에 어떠한 이유로 상호의존적, 협력지향적 연계가 요청되는가?

첫째는 도정~시·군정간 시책추진이 완전 분리될 수 없으려니와 이는 매우 곤란하며, 또한 시·군정이 자율성·책임성을 잃고 도정에 종속되는 것도 분명 바람직하지 않다. 도와 시·군은 서로 실체를 인정, 도정과 시·군정간 연계를 통해 상호이익(mutual interest)을 높일 수 있어야 도정~시·군정 관계는 협력관계로 전환될 수 있는 단초를 마련할 수 있기 때문이다.

둘째는 상호의존적, 협력지향적 연계모델은 ‘선의의 경쟁’(well-intended competition)에 바탕을 둔 중첩관계(overlapping)를 상정하고 있다. 따라서 도정~시·군정간 연계는 공정한 절차를 보장할 수 있는 최소한의 규칙이 고려되고, 그러한 규칙에 입각한 경쟁의 게임이 이루어져야 한다.<sup>71)</sup>

이렇게 볼 때 협력관계는 자율적 협력을 뜻하는 것이 아니라 조정적 협력 관계를 의미하게 된다. 그러므로 여기서 주된 관심은 개별 지방정부의 자율성을 극소화하면서 조정적 협력을 추구할 수 있다는 것이다.<sup>72)</sup>

민선 이후 정부간 분쟁(intergovernmental dispute) 발생건수는 총 154건이며, 이중 자치단체간 상호간 분쟁이 100건(65%)이고 나머지는 중앙정부(공사·공단 포함)와 자치단체간의 분쟁이었음을 예의 참고하지 않으면 안된다.<sup>73)</sup>

71) 지방정부간 협력관계는 조정과 협력의 개념을 동시에 흡수한 ‘조정적 협력관계’로 귀착된다. 안용식·김천영, 앞의 책, 332-333면 ; Roger Richman, et al., *Intergovernmental Mediation: Negotiations in Local Government Disputes* (London: Westview Press, 1986), p.9 각각 참조.

72) 이 때 조정의 객관성을 확보하는 것이 문제가 된다. 조정의 객관성이 보장되지 않는 한, 조정적 협력관계는 그것의 정당성을 부여받기가 어려워진다는 것이다.

73) 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집 1: 분쟁의 발생실태와 해결」(1999. 3), 34면.

## 제 2 절 도정~시·군정간 역할재정립

### 1. 협력지향적 파트너십 정착

지방정부 또는 지방자치단체는 지역에 존재하면서 그 지역을 구역으로 하는 지역의 자치정부(자치단체)라는 뜻이다. 지방분권의 이념에 따라 중앙정부(국가)에 대하여 상대적으로 독립과 자율적인 권한을 보유하고 있으면서, 주민 자치의 이념에 의하여 구성원인 주민의 의사에 근거하여 자치(스스로 통치)하는 것을 지향하는 주민자치의 성격을 갖는 것이다.<sup>74)</sup>

즉, 지방정부는 단순히 지방의 행정만을 처리하는 기관이 아니라 자기의사를 결정하기 위하여 필요한 권한을 수행하는 하나의 자치단체이다. 그러므로 형식상으로도 지방정부는 통치단체로서의 기본요소인 통치권의 성격을 갖는 자치권과 주민 그리고 구역을 갖추고 있다.

오늘날 모든 민주주의 국가에서는 국가의 통치권을 지방에 분권화하여 지방자치단체로 하여금 지방자치를 실시하고 있으며, 중앙정부와 지방정부 관계는 군주국가에서의 수직적·종속적 관계가 아니라 민주국가에서의 수평적·자율적 관계를 지향한다. 여기서 수평적·자율적 관계란 중앙정부의 의사가 지방정부로 수직적으로 하달되는 즉, 지방의 정책이 중앙에 의하여 일방통행적으로 결정되는 것이 아니라, 지방정부도 의사결정의 주체로서 정책결정의 당사자 능력을 갖고 있음을 의미한다.

더욱이 지방정부간 관계 즉, 광역자치단체와 기초자치단체의 관계는 중앙정부와의 관계에 비해 더욱 협력적인 파트너십을 필요로 한다.

---

74) 김동훈, “광역지방정부와 기초지방정부간의 바람직한 역할정립: 시책의 자율성과 통합성 연계중심,” 「제10회 시·군정 연구논문발표대회」, 충청남도지방공무원교육원 (1998. 12), 2-3면 참조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

한편, 정부간관계에 있어 수평적·자율적 대등한 관계가 확보될 때만 또는 그것을 전제로 하였을 때만이 지방자치의 본래 이념인 정부간 선의의 경쟁과 기능적 협력관계가 확보되고 또한 활성화될 수 있다.

그러나 우리나라의 현행 「지방자치법」 상으로 볼 때, 현실적으로 시·도는 시·군 및 자치구에 대하여 수평적 대등한 지위에 있다기 보다는 상위에 있으면서, 사실상 적지 않은 분야에서 감독권을 행사하도록 되어 있다. 그러한 사례를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.<sup>75)</sup>

- ① 시·군 및 자치구 사무소의 소재지를 변경하거나 새로 설정하는 경우에는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.<sup>76)</sup>
- ② 도·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반해서는 안된다.<sup>77)</sup>
- ③ 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 시·군 및 자치구 대하여 직접 감사하는 경우이다.<sup>78)</sup>
- ④ 지방자치단체의 폐지·분합에 따라 새로 지방자치단체의 장을 선거해야 하는 경우에는 그 장이 선거될 때까지 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사가 각각 그 직무를 대행할 자를 지정해야 한다.<sup>79)</sup>
- ⑤ 지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 기구를 두되 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.<sup>80)</sup>

75) 김동훈, 앞의 논문, 25-26면 참조.

76) 「지방자치법」, 제6조 1항.

77) 「지방자치법」, 제17조.

78) 「지방자치법」, 제36조 3항.

79) 「지방자치법」, 제89조~.

80) 「지방자치법」, 제102조 1항.

#### 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

- ⑥ 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 그 설치에 관해서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로 이를 정한다.<sup>81)</sup>
- ⑦ 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다.<sup>82)</sup>
- ⑧ 시·군 및 자치구가 구성원인 조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다.<sup>83)</sup>
- ⑨ 시·도지사는 시·군 및 자치구의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다.<sup>84)</sup>
- ⑩ 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·군 및 자치구에 대하여 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 요구를 받는 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 한다.<sup>85)</sup> 또한 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 그 장이 소를 제가하지 아니할 때는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.<sup>86)</sup>

이상과 같이, 시·도는 시·군 및 자치구에 대하여 필요한 감독권을 행사하도록 되어 있다. 그러나 지방정부간 관계는 상대방의 법적 지위와 특수성을 감안, 건설한 자율적 협력과 선의의 경쟁관계로 발전함으로써, 서로 파트너십을 공유(sharing)하도록 노력하는 것이 현실적으로 중요하다.

81) 「지방자치법」, 제111조.

82) 「지방자치법」, 제119조 1항.

83) 「지방자치법」, 제153조 1항.

84) 「지방자치법」, 제158조.

85) 「지방자치법」, 제159조 1항.

86) 「지방자치법」, 제159조 4항.

## 2. 도정~시·군정간의 적정 사무배분 문제

여기에서 사무라고 하는 것은 지방정부가 본래의 설치목적에 따라 행사하는 행정 및 각종 사업을 총괄하는 의미의 용어이다. 즉, 지방정부가 주민의 복리 증진을 목적으로 하여 행정을 집행하고, 각종 공공서비스와 공공재를 효율적으로 공급하며, 또한 지방정부가 수행하는 각종 사업을 총괄한다.

이와 같은 사무를 정부간에 어떻게 배분할 것인가는 나라마다 일반적인 원칙과 기준을 갖고 있으나, 다음에서 볼 수 있는 바와 같이 원칙적인 면에서는 대략 비슷하다고 볼 수 있다.<sup>87)</sup>

그러나 사무배분 문제를 내용상으로 보면 복잡한 이해관계가 걸린 사안이며, 이는 근본적으로 권한과 의무의 배분과 관련된 문제의 성격을 갖고 있다. 이해관계가 걸린 사안인만큼, 실제의 배분과 재배분은 복잡하고도 동태적인 과정을 통해서 이루어지게 된다.<sup>88)</sup>

어떻든 우리나라에서도 이와 같은 일반원칙을 사무배분 원칙으로 수용하고 있으며, 특히 「지방자치법」에서는 불경합의 원칙과 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 기초자치단체 우선의 원칙을 규정하고 있다.<sup>89)</sup> 또한 앞서 설명한 바와 같이 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준을 정하고 있는 것이다.<sup>90)</sup>

---

87) 어떻게 우리나라 사무배분 방식은 기본적으로 두 개의 큰 틀로 이루어지고 있는 바, 일반적 틀로 채택되고 있는 포괄적 예시주의와 광역자치단체~기초자치단체간의 사무배분에 있어 특정부류의 자치단체의 특수성을 감안하기 위해서 채택하고 있는 특례주의가 그것이다. 전자가 주된 방식이라면 후자는 보완적 방식인 바, 전체적으로는 「포괄주의에 가까운 혼합방식」이라 할 수 있다. 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영」(서울: 법문사, 1995), 91면.

88) 지병문, “지방의회 원년을 되돌아 본다,” 「지방자치」, 제39호 (1992년 12월호), 10-14면 참조.

89) 「지방자치법」, 제10조 3항.

90) 「지방자치법」, 제10조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

<표 4-1> 주요국가의 기능배분의 원칙

국 명	기 능 배 분 의 원 칙	
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경제적 효율성의 원칙</li> <li>● 재정적 형평성의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정치적 책임성의 원칙</li> <li>● 행정적 효과성의 원칙</li> </ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 행정비용절감의 원칙</li> <li>● 서비스의 주민밀착성의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 행정간소화의 원칙</li> <li>● 계층간 갈등제거의 원칙</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 행정책임 명확화의 원칙</li> <li>● 현지성의 원칙</li> <li>● 기초자치단체 우선의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 능률의 원칙</li> <li>● 종합성의 원칙</li> <li>● 경제성의 원칙</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 전문성의 원칙</li> <li>● 동등한 보상의 원칙</li> <li>● 기존단체의 이익보장의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 중복재정금지의 원칙</li> <li>● 감독금지의 원칙</li> </ul>
독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 기초자치단체 우선의 원칙</li> <li>● 법적합성의 원칙</li> <li>● 자치책임성의 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 보완성의 원칙</li> <li>● 전권한성의 원칙</li> </ul>

자료 : 한국지방행정연구원, 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법안」, 1994, 87면.

이는 앞에서 예시한 바와 같이 현행법상 시·도와 시·군 및 자치구간의 사무배분은 시·도 우위로 되어 있는 바, 오늘날 지방정부 내외의 환경은 빠르게 변화하고 있으며 이에 맞추어 지방정부간 합리적인 사무재배분이 요구되고 있다.

원래 지방정부는 국가내의 일부지역을 자치구역으로 하는 주권하의 자율적인 통합단체로서 지방자치권을 행사한다.<sup>91)</sup> 지방자치권은 국가에 따라 차이가 있으나 일반적으로 자치조직권, 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권 그리고 일부의 자치계획권 등을 포함하고 있다. 또한 이러한 지방자치권을 행사하는 지방정부는 일반적으로 집행기관과 의결기관인 지방의회로 구성되어 있으나, 부분적으로 또는 경우에 따라 사법적 기능도 수행한다.

91) Howard Elcock, *Local Government* (Cambridge, London: Great Britain at the Univ. Press, 1982), pp.2-6 참조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

현실적으로 주민에게 제공되는 제반 서비스의 공급은 그 내용에 따라 여러 가지 방법이 있을 수 있으나, 주로 중앙정부와 지방정부에게 위임하여 간접적으로 제공하고 있다. 따라서 지방정부 본래의 기능은 고유하고 독자적인 서비스를 주민에게 제공하는 것이지만, 이러한 고유사무 이외에 현실적으로 국가로부터 많은 국가사무를 위임받아 처리하고 있는 것이다.

이와 같이 지방정부를 통하여 제반서비스를 제공하는 형태는 주민에 대한 서비스의 공급이 그 서비스가 제공되어지는 현지 및 그 주민에게 밀착된 형태로 운영되어질 필요가 크기 때문이다. 한마디로 지방정부가 제공하는 행정서비스는 그 지역에서의 행정의 다른 모든 형태와 비교할 때 특히 다음과 같은 점에서 일반적으로 유리하다 할 수 있다.<sup>92)</sup>

첫째, 지방정부는 포괄적인 단체이기 때문에 주민에게 필요한 많은 종류의 서비스공급을 통일된 조직의 내부에서 합리적·효율적으로 계획하고 조정하면서 집행하는 것이 가능하다.

둘째, 지방정부는 지방선거 및 과세기반이 갖고 있는 자율적 요소에 의하여 그 지방주민의 필요와 요구를 반영하는 정책을 추진해 나갈 수 있다.

이로써 지방정부는 주민 가까이에서 보다 적시성 있고 효율적으로, 그리고 민주적인 방법으로 제반 행정서비스를 주민에게 공급할 수 있다.<sup>93)</sup> 특히 최근에는 수요자 중심의 행정(user-centered administration) 차원에서 행정서비스를 수요자 계층별로 특성화하여 제공하는 프로그램도 나오고 있다.<sup>94)</sup>

92) 芥村 昌, 앞의 책, pp.4-5.

93) 실례로 미국의 "정부계층 중에서 가장 현명하게 세금을 활용하고 있는 정부는 어느 것이라고 생각하는가"의 주민에 대한 질문에서 연방정부가 10%, 주정부는 24%에 불과하지만, 지방정부라고 대답한 사람은 50%이었다고 한다. Hart and Teeter Research Companies, "Sponsoed by The Council for Excellence in Government," (1995), pp.16-18.

94) 필 자, 「새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자 중심의 행정체제 수립 연구」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원 (1999. 6).

### 3. 도의 기능과 역할 재정립

#### 1) 자치역량의 통합기능 확보

지방정부라 하면 기초자치단체를 의미하는 경우도 많지만, 중층제(multi-tier system)로 되어 있을 경우에는 중앙정부와의 중간지방정부 또는 광역자치단체를 설치하고 있는 것이 일반적이다.

한편, 지방정부는 전국에 일정한 구역을 갖고 존재하는 보통지방자치단체이므로 국가와 광역자치단체 그리고 기초자치단체간에는 권력 및 권한, 기능과 역할의 배분관계에 있어 일정한 질서가 필요하다.<sup>95)</sup> 일반적으로 광역자치단체는 광역행정기능, 보충대행기능, 연락·조정기능, 통합기능 및 지도·감독기능 등을 수행한다.

영국·미국 등 지방분권제도가 잘 확립되어 있고 지방자치가 오랜 전통을 갖고 있는 국가들에 있어서는 기초자치단체를 중심으로 지방자치가 정착되어 있으나, 프랑스·일본·우리나라 등 중앙집권적 전통이 깊은 나라들에 있어서는 기초자치단체보다도 광역자치단체가 보다 많은 권한을 부여받고 있다.<sup>96)</sup> 또한 중요한 기능을 수행하고 있을 뿐 아니라, 현실적으로 불가피한 기초자치단체에 대한 통제기능까지도 수행하고 있다.

그러나 이들 국가에 있어서는 기초자치단체의 기능이 점차 확대되어 가는 일반적인 추세를 보이고 있다.<sup>97)</sup>

---

95) 이러한 질서는 각국마다 그 나라의 정치형태, 국토의 형태와 넓이, 역사적 조건, 교통·통신의 발달 등에 따라 차이가 있다. 지방정부의 계층은 일반적으로 이계층제를 취하고 있으나 특별히 3층제 또는 1층제를 채택하고 있는 나라도 있으며 이를 지방정부간에 일정한 원칙에 의한 권력과 기능을 분담하고 있다.

96) A.F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government* (The Hague: International Union of Local Authorities, 1970), pp.1-5, pp.77-80 각각 참조.

## 2) 광역행정 및 대외기능의 효율적 수행

여기서 광역행정(metropolitan administration)이란 하나의 기초자치단체 구역을 넘어서 여러 개의 인접 지방정부의 구역을 포함하는 광범위한 지역에서 수행되는 행정기능을 말한다.

즉, 광역행정이란 둘 이상의 자치단체의 관할구역에 걸쳐 공동적·통일적으로 수행되는 행정을 말하고, 따라서 광역행정체제란 그러한 광역행정이 효율적으로 수행될 수 있도록 마련된 행정조직 및 관리체계를 말한다.<sup>97)</sup>

특히, 보완·대행기능에 있어서, 보완기능이란 기초자치단체가 담당하고 있는 기능이 불충분하거나 또는 더욱 충실하게 하기 위하여 광역자치단체가 보충하는 기능을 의미한다. 그리고 대행기능이란 기초자치단체가 담당하는 기능을 어떠한 이유로 수행하지 않거나 또는 수행할 수 없을 때 광역자치단체가 대신 그 기능을 수행하는 것을 의미한다.

보완·대행기능을 필요로 하는 것은 기능 및 사무의 성격상 기초자치단체에 속하는 것이나 기초자치단체의 규모·경비·기술적인 측면 등 능력으로 보아 단독으로 처리하는 것이 부당하거나 비능률적인 경우이다.

또한 기초자치단체에 대한 통합·조정기능에 있어서, 광역자치단체는 구역내에 있는 기초자치단체간의 정책 및 이해의 충돌을 조정하고 통합하는 기능을 수행한다. 또한 기초자치단체에 대한 행·재정적 지원을 통하여 지역의 균형발전을 조장하는 기능을 한다.

특히, 내부적 지휘·감독기능에 있어서 기초자치단체와 광역자치단체는 모두 지방정부로서 이들 상호간의 관계는 원칙적으로 상하관계라기 보다는 각각 다른 기능을 담당하고 또한 국가기능을 분담하고 있는 관계에 있다.

97) 김동훈, 앞의 논문, 15-16면.

98) 山下 茂·谷 聖美, 「比較地方自治」(東京: 第一法規, 1992), 37-39면.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

그러나 국가의 통치체계상 광역자치단체는 기초자치단체에 대하여 국가를 대신하여 지휘·감독기능을 수행하는 경우도 발생한다.

한편, 광역자치단체는 중간 지방정부로서 중앙정부와는 물론, 인접 지방정부와의 기능과 역할이 긴요해 지는 경우가 상당히 많다. 이러한 현상은 국민경제의 발전에 따르는 주민의 생활권 확대 그리고 교통·통신의 발달에 따르는 광역행정수요의 증가, 특히 지방분권에 따르는 지방정부간관계의 긴밀성 등에서 그 배경을 찾을 수 있다.<sup>99)</sup>

첫째, 중앙정부와의 관계인 바, 광역자치단체는 그의 기능과 역할을 수행하는데 필요로 하는 행·재정적 지원을 국가로부터 받아야 하고, 특히 국가적인 시설이나 사업을 관할구역내로 유치하기 위해 중앙정부와 대화·교섭해야 한다. 대형 국책사업 유치하기 위해 치열한 경쟁을 하는 경우가 대표적이다.<sup>100)</sup>

둘째, 지방정부간의 관계인 바, 여기에서 지방정부간의 관계란 광역자치단체간의 관계뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체의 관계도 포함된다. 이들 지방정부간에 있어 기능과 역할의 분담, 협력, 공동사업 그리고 상호간 이해의 대립 및 갈등의 조정 등이다.

이들 지방정부간에 발생하는 문제들은 과거에는 중앙정부에 의하여 처리되고 해결되었으나 오늘날 지방분권과 지방자치의 실시에 따라 지방정부간의 과제로 전환되었고, 따라서 이들간의 문제해결은 각 지방정부간의 중요한 대외적 기능과 역할이라 할 수 있다.

지방정부간에는 협력기능도 많이 발생하고 중요하지만 지역개발 및 환경문제 등 지방정부간의 이해의 상충에서 발생하는 대립·갈등을 합리적이고 효율적으로 해결하는 문제는 매우 중요한 대외적 기능과 역할이 아닐 수 없다.

99) 김동훈, 앞의 논문, 18면.

100) 필자, “지방정부간 정책경쟁과 충남도의 대응전략,” 『열린충남』, 제2권 3호, 충남발전연구원 (1996년 가을호), 73-88면.

### 제3절 도정의 자치·통합역량 강화

#### 1. 시·군 지도감독에 대한 인식전환

중앙과 지방, 도와 시·군의 계층구조로 이루어지는 우리나라의 지방행정체제의 현실 속에서, 이들간의 관계를 건설적으로 재정립하는 것은 중요하다.

지방행정을 중층제 구조로 운영하는데에는 중앙정부가 지방자치단체 모두를 관장하는데 어려움이 있어, 중간자치단체로 하여금 일정한 권한의 범위내에서 지도·감독하여 행정업무가 능률적으로 수행하도록 하고 있다.<sup>101)</sup>

따라서 도는 광역자치단체로서 자기의 고유한 업무를 처리하면서 상급기관으로서 시·군의 잘못된 부분은 지적하고 올바른 방향으로 이끌어 가면 된다. 즉, 도지사는 시장·군수가 해결하기 어려운 문제풀이에 도움을 주는 지도자, 시·군과 협력하여 공동상승효과(synergy effect)를 촉진하는 리더의 입장에서 시·군을 감독할 필요가 있다.

반면에 시·군의 입장도 상급자치단체인 도의 존재를 인식하고, 도에 의한 지도·감독에 대해서는 긍정적 시각에서 이해·협조하는 것이 바람직하다.

시·군 스스로의 자율적인 통제는 자치의 경험이 부족한 우리의 실정으로는 기대하기 쉽지 않다. 상급기관에 의해 스스로의 부족한 점을 진단받는 것도 지방자치의 발전을 위해서도 반드시 필요한 것이다.

이는 종래 관치시대와 같이 통제를 위한 감독이 아니라, 지역의 부족한 점에 대해서 진정한 지역발전을 위한 지도·감독은 겸허하게 받아들여야 한다. 즉, 지역의 공동체를 형성해 나갈 책무를 지닌 도와 시·군과의 건전한 협력관계의 유지는 지방민주주의 발전을 위해서도 반드시 중요하다.

---

101) 김병준, 앞의 책, 49-57면 참조.

## 2. 도정~시·군정간 협력관계 구축

도와 시·군간의 관계는 민주성과 능률성을 바탕으로 적절한 분업체계를 확립하면서, 그에 따라 건설한 상호협력관계를 이루는 것이 바람직하다.

이러한 점에서 지방행정환경의 변화에 적응하는 차원에서 양자간의 관계를 설정하는 의식전환이 필요하다. 시·군이 수행하는 위임사무 및 자치사무에 대하여 도는 비권력적인 방향에서 지도·감독의 관계를 유지해야 한다.

도와 시·군이 건설한 파트너십을 갖고 관계발전을 위해서는 미국의 연방모델(feder model)에서 시사받을 수 있는 것처럼, 상대방의 주체성을 서로 인정하고 존중하는 노력이 필요하다.<sup>102)</sup> 따라서 사무처리상 상호협력과 조정을 필요로 하는 부분에 있어서는 도가 공동이익을 추구하는 협동정신을 바탕으로 조정력을 강화시켜 분쟁의 소지를 줄여나가야 한다.

한편, 민선자치시대에 적합하도록 도와 시·군간 과거의 잘못된 상하구조에서 벗어나 새로운 협력관계로 바꾸는 개혁도 중요하지만, 그에 못지 않게 중요한 것은 개인적 차원에서 공무원들의 의식개혁을 이루는 일이다.

도와 시·군간 관계개선에 앞서 시·군에 근무하는 공무원 개개인들의 주인의식을 일깨우는 것도 매우 중요한 바, 예컨대 중앙집권의 관치행정의 틀 속에서 잃어버린 주인의식을 되찾는 일부터 출발해야 한다는 것이다.<sup>103)</sup> 자치행정의 주체는 지방 공무원이고 그들이 지역의 문제를 자기 일처럼 생각하고 해결해 나간다면, 지역간 갈등문제는 쉽게 해결될 수 있다. 이를 위해서는 상대방을 이해하고 존중하는 공동체의식을 통해 원활한 커뮤니케이션 기능을 회복하는 일도 중요하다.

즉, 도와 시·군의 공무원은 각기 소속이 고정되어 있는 폐쇄적인 틀 속에 움직이

---

102) Harold Wolman and Michael, Goldsmith, *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach* (Oxford: Blackwell, 1992), pp.70-73 참조.

103) 신환철, “도와 시·군간의 역할과 관계정립 방안,” 「인터넷 지역광장」 (1998. 11).

는 존재가 아니라 서로간에 의사소통과 언제든지 이동가능성이 있고, 열려있는 조직의 공동구성원이다. 작은 닫힌 세계가 아니라, 서로의 폭넓은 이해와 감정이 교류된 더 큰 열린, 지방자치의 세계를 구축해 갈 수 있다.

### 3. 도의 지위·권한의 적정규모화

#### 1) 도정의 조정기능 강화

중앙정부와 지방자치단체, 도와 시·군은 각각 부여된 지위에 따라 수행하는 기능과 역할을 갖고 있다. 도의 지위와 역할은 광역자치단체로서 광역적인 행정사무를 처리할 뿐 아니라, 중앙과 기초자치단체의 중간적 지위에서 국가의 위임사무에 대한 시·군을 지도·감독하고, 기초자치단체에서 야기되고 있는 갈등의 문제를 합리적으로 조정하여 해결하는 역할을 수행한다.<sup>104)</sup>

이와 같은 도의 기능과 역할을 원활하게 수행되기 위해서는 여기에 상응한 적절한 권한과 책임이 부여되어야 한다.

그러나 중앙의 권한이 지방으로 이양되는 분권화과정에서 도와 시·군간의 역할 분담이 불명확할 뿐만 아니라 양자간의 관계도 모호한 상황에 이르렀다. 이에 상당수의 기초자치단체들은 도의 지위와 권한을 무시하는 경우까지 나타나고 있다. 즉, 시·군에 대한 지도와 감독, 그리고 조정의 역할을 책임있게 수행해야 할 도의 위치가 흔들리고 있는 것이다.

따라서 도와 시·군간의 건전한 협력관계가 정립되기 위해서는 우선 「지방자치법」 상에 부여된 도의 지위가 확보되어야 하고, 이를 바탕으로 도와 시·군간의 협력관계를 유지해 나가야 할 것이다.

---

104) 「지방자치법」, 제156조(지도·감독권), 제157조(취소·정지권), 제157조의 2항(직무이행명령) 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

광역자치단체로서의 도가 주어진 기능과 역할을 다하기 위해서는 중앙정부가 자치권을 지방자치단체에 이양하는 과정에서 도로 하여금 시·군을 지도·감독하고 분쟁이 발생했을 경우에 이를 적절히 해결할 수 있는 조정권을 부여하는 것이 바람직하다.<sup>105)</sup>

현행 「지방자치법」상 도가 지도·감독권을 행사할 수 있는 범위는 사실 광범위하다. 감독의 성격도 합법성의 감독보다는 합목적성 감독과 예방적 성격의 감독이 더 많다고 할 수 있다. 그러므로 건실한 방향에서 도가 지도권·감사권을 행사하기 위해서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있다.<sup>106)</sup>

첫째, 우선 시·군에 대한 합목적적이고 예방적인 감독은 배제하는 대신에 합법적 감독은 보다 철저하게 이루어지도록 한다. 아울러 시·군의 권력적 감독보다는 비권력적 협력차원에서의 지도관계로 발전되어야 한다.

둘째, 광역자치단체에게 복잡하게 부여되어 있는 감독의 조항을 개정하여 시·군에 대한 실질적 지도·감독이 되도록 한다. 따라서 불필요한 도에 대한 시·군의 보고사항이나 승인사항은 자치단체의 자율에 맡기도록 한다.<sup>107)</sup>

셋째, 기초자치단체의 집행기관인 시장·군수에 대한 감독과 관련하여 불법행위에 대한 징계에 대해서는 주민의 소환권이나 지방의회의 장의 불신임의결권이 배제되고 법원의 최종적인 결정에 따라야만 하는 현재의 상황에서 상급기관으로서 징계권 요청문제는 재고되어야 할 것이다.

---

105) 시·군의 지역적인 특성에 대해 중앙보다는 도가 훨씬 잘 알고 있을 뿐만 아니라, 도와 시·군은 공동의 생활권을 형성하는 공동체 성격을 강하게 지니기 때문이다. 시·군의 자율적인 통제장치가 미미한 현실에서 시·군의 협력체제를 유지하기 위해서는 현재 도가 지니고 있는 포괄적인 감독권을 건설적으로 개선하는 한편, 도의 조정권을 합리적으로 행사할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

106) 신환철, 앞의 논문 참조.

107) 특히, 조례나 규칙제정 및 개정이나 예산 및 결산의 경우, 자치단체에서 그 내용을 고시하면 되는 것으로 하여 시·군의 불편을 효율적으로 덜어주는 것이 필요하다.

## 2) 인사권 및 조직권의 재조정

도의 시·군에 대한 조정권을 합리적으로 행사하기 위해서는 다음과 같은 조치를 신중하면서도 단계적으로 검토, 추진할 필요가 있다.

첫째, 중앙정부가 도와 시·군에 대해 갖고 있는 인사권과 조직권을 단계적으로 이양해 주는 것이 필요하다. 중앙정부가 인사권·조직권을 가지고 전국 16개 시·도를 일정범위 내에서 조정력을 발휘할 수 있는 것처럼, 시·군에 대한 인사권과 조직권 또한 도의 합리적 행사기반이 있어야 한다.<sup>108)</sup>

둘째, 시·군 인사에 대해 거의 영향력을 상실한 도지사에게 중앙정부가 가지고 있는 인사권을 이양하여 합리적으로 시·군을 조정할 수 있도록 뒷받침해 줄 필요가 있다.

예컨대 시장·군수의 제청을 받아 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임명하는 부시장·부군수에 대한 국가직으로의 전환문제나 그 임명제청권을 도지사에게 부여하는 방법이 여기에 속한다. 그외에도 행정자치부장관의 협의와 승인을 받도록 되어있는 시·군의 별정직 정원책정이나 직급별 정원책정은 도지사에게 이양하는 것이 바람직하다. 필요하다면 시·군의 6급 이하의 정원초과책정에 대한 행정자치부장관 승인권도 도지사에게 이양하여 도지사의 조정력을 현실화할 필요가 있다.

셋째, 도의 시·군에 대한 합리적 조정력을 유지하기 위해서는 행정협의체 및 조정위원회의 구성·운영에서 도가 중심적인 역할을 수행할 필요가 있다. 시·군에 대한 행정협의회의 구성을 권고하기에 앞서 도가 주도적으로 행정협의회를 구성해 나가는 노력이 현실적으로 필요하다.

---

108) 이미 「지방자치법」 제102조 행정기구에 관한 규정(1994. 12. 20)은 도지사가 가지고 있는 조직권조차 대통령령으로 강화하였다. 그러므로 시·군에 대한 조직권은 도지사의 승인사항으로 환원하여 중앙정부의 통제장치도 완화시킬 수 있는 동시에 도지사의 시·군에 대한 실질적인 조정기반도 현실화해야 할 필요가 있다.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

특히, 「중앙 행정권한의 지방이양 촉진에 관한 법률」이 실효성을 가지고 추진됨으로써 명실공히 지방분권화 개혁을 이룩하는 것이 급선무이다.<sup>109)</sup>

### 3) 도~시·군간 인사교류의 확대

민선자치 이후 도와 시·군간에 거의 단절되다시피 한 인사교류를 다시 활성화시키는 방안이 적극 모색되어야 할 것이며, 이는 지방자치단체의 ‘인사이기주의’에서 벗어나는 일부터 시작해야 한다는 목소리가 높다.

첫째, 과거처럼 낙하식의 상급기관의 일방적인 인사는 절대 허용되어서는 안되겠으나, 중앙과 지방, 도와 시·군간의 사전협의하에 1대 1의 대등한 인사교류는 반드시 지속적으로 이루어져야 한다. 공무원 개개인의 능력발전과 자치단체에 활력을 불어넣을 뿐 아니라, 도와 시·군간의 폭넓은 교류협력과 갈등조정을 위해서도 인사교류의 확대는 매우 중요하다.

정기적인 인사교류의 확대를 위해서는 도와 시·군간의 교류할당제를 실시하여, 일정기간 타 자치단체에 파견 근무토록 하고, 그러한 근무경력도 근무경력평정에 가산점으로 적극 활용하는 것이 필요하다.<sup>110)</sup>

둘째, 인사교류 이외에 도와 시·군간의 정보교환도 긴밀하게 이루어져야 한다. 도내 전산망 구축을 통한 도와 시·군이 가지고 있는 정보를 공개하여 모든 도민과 자치단체들이 널리 이용할 수 있도록 해야 한다. 또한 도와 시·군의 공무원들이 정기적으로 모여 상호간 정보공유(information sharing) 및 정보를 교환할 뿐 아니라, 지역현안문제에 대한 폭넓은 토론의 장을 마련해 주는 것도 중요하다.

---

109) “중앙 행정권한의 지방이양 촉진에 관한 법률(안) 정부안 확정,” 「지방행정」, 제541호, 대한지방행정공제회 (1998. 11), 56-67면 참조.

110) 특히, 이와 같은 인사교류는 젊은 활동계층의 하위직 공무원 외에 무사안일에 빠질 우려가 있는 장기근속의 모든 간부에게 두루 적용할 필요가 있다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

셋째, 도와 시·군간의 정보교류는 관련공무원들에게만 해당하는 것이 아니라 지방의원들과 지역의 모든 행정기관 및 민간단체에도 널리 적용되어야 할 필요가 있다. 특히 지방의원들의 정기적인 토론의 장을 활성화하여 지역의 이익을 대변하고 갈등의 소지를 슬기롭게 해결하는 방안도 모색할 수 있다.<sup>111)</sup>

그러한 측면에서 볼 때, 조속히 도정~시·군정간 열린 마당을 구축함으로써, 상호간에 이해와 협력을 증진시켜 궁극적으로는 바람직한 공동의 지역발전으로 이끌어 가야 할 것이다.

### 4) 도~시·군간 명확한 역할분담

우리나라 지방자치의 정착에 걸림돌로 항상 지적되고 있는 중앙과 지방, 특히 도와 시·군간의 기능배분을 명백하게 하여 양자간의 역할분담을 모호성을 제거해 나가는 것이 매우 중요하다.<sup>112)</sup>

따라서 앞으로는 보다 분명한 역할분담을 통해 권한과 책임의 한계를 분명히 하기 위해서는 다음과 같은 도정~시·군정간 명확한 역할분담이 필요하다.

첫째, 기관위임사무의 배분형태를 단체위임의 형태로 사무배분이 확대되어 궁극적으로 지방자치단체가 자율적으로 처리하는 자치사무의 비중을 점차 높여 나가는 것이다.

둘째, 중앙정부가 지방자치단체에 사무위임을 하는 경우에는 위임받을 주체를 명백하게 지정해야 한다. 다시 말하면 도가 처리해야 할 사무는 도에 위임해야 하지

---

111) 이는 지역사회의 중요한 정책과정을 위해 반드시 필요하다. Anthony James Cantaness, *Planners and Local Politics: Impossible Dreames* (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1974), pp.24-26 참조.

112) 현재 우리의 사무배분의 가장 큰 문제점은 자치단체의 자치사무 비율이 매우 낮다는 점, 사무배분의 원칙과 기준의 불명확성, 그리고 참여장치 부재 등으로 지적되고 있다. 김병준, 앞의 책, 106-107면 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

만, 시·군이 처리해야 할 사무도 도에 위임하여 다시 도가 시·군으로 재위임하는 분배방식은 지양해야 한다.<sup>113)</sup>

셋째, 도는 사무의 합리적 배분과 관련하여 도가 처리해야 할 사무의 종류를 분명하게 정리할 필요가 있다. 기초자치단체가 수행해야 할 성질의 사무에 대해서는 과감하게 시·군에게 이양해 주는 반면, 도가 처리해야 할 광역적인 업무를 적극 개발하여 이를 고유사무화하는 것이 필요하다.

도는 기초자치단체처럼 백화점식 사무를 나열하여 처리할 것이 아니라, 도의 지위에 걸맞는 사무만 처리하는 것이다. 특히, 국제교류 및 통상에 관련된 사무, 관광 및 문화, 예술의 발전과 관련된 사무, 도 전역에 걸쳐있는 산지·하천·도로의 개발 업무 등은 도 차원에서 계획과 집행이 이루어져야 할 사무들이 아닐 수 없다. 특히 현실적으로 중시되는 정책개발이나 정책컨설팅에 관한 업무는 현재단계로서는 시·군보다는 도 차원에서 책임있게 다루어주는 것이 매우 필요하다.

넷째, 도의 사무를 시·군에 위임하여 처리하는 경우에는 관련 지방자치단체와의 협의를 통해 규약을 정해야 한다. 이 규약에는 사무의 내용과 범위 및 사무의 관리·처리에 소요되는 경비의 부담과 지출방법을 명시하여 사무배분에 따른 책임회피와 갈등의 소지를 없애는 것이 중요하다.

더욱이 지방자치단체가 그 사무를 처리함에 있어 시·도와 시·군 및 자치구는 서로 불필요하게 경합하지 않도록 적절히 조절해야 한다. 물론 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구가 우선적으로 처리하도록 되어 있으나,<sup>114)</sup> 사실상 사무배분에 있어서는 상급자치단체 위주로 배분되고 있는 것이 현실임을 부인하기 어렵다.

또한 도의 사무를 시·군에 위임하거나 이양할 때, 시·군 여건을 고려하지 못

---

113) 결국, 재위임을 통해서 불필요한 행정경로만 늘어날 뿐만 아니라, 이로 인해 도는 시·군을 추가적으로 감독해야 하는 불필요한 부담만 가중된다.

114) 「지방자치법」, 제10조.

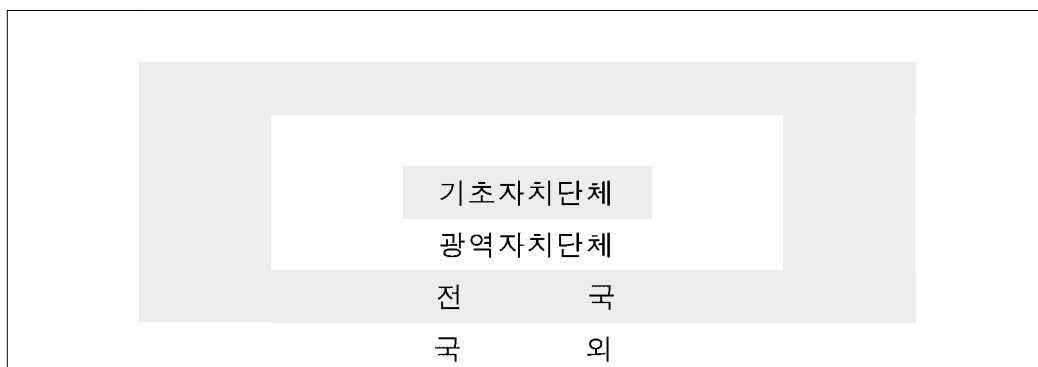
## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

하거나 또는 일률적으로 이양함으로써 시·군 입장에서는 인력이나 경비부족 때문에 행정적 부담으로 작용하고, 경우에 따라서는 담당공무원이 관련업무를 기피하거나 오히려 원상회복을 원하는 경우조차 있다.

특히, 도지사가 시장·군수에 대한 지도·감독권을 행사하면서 실질적으로 이들에 대한 징계권은 전혀 갖지 못하고 있다. 더군다나 부단체장 인사에 대한 통제권한도 없다. 위임행정을 책임지는 시장·군수나 부단체장이 사실상 도지사의 통제권 밖에 벗어난 상태에서 도의 시·군에 대한 현행 감사권의 발동은 오히려 시·군의 하위직 행정공무원에 대한 징계만 가져오게 된다는 주장은 논리적으로도 설득력이 있다.<sup>115)</sup>

다음은 정책문제 또는 사무의 영향권과 그 처리기관에 있어서, 자신의 관할구역을 벗어날 경우에는 외부효과(externality)로 인한 자신의 ‘자율적 책임’을 다하지 않고 자신의 또는 공동의 문제해결을 남에게 미룸으로써, 결국 무임승차 현상을 발생시키고 있다는 점을 잘 보여준다.

[그림 4-1]정책문제 또는 사무의 영향권과 처리기관



자료: Michael Veseth, *Public Finance* (Reston, Virginia: Reston Publishing Co., 1984), p.323.

115) 신환철, 앞의 논문 참조.

## 제 4 절 정책개발 및 정책지원 기능강화

### 1. 도 정책기능의 중요성

도정~시·군정간 연계성 강화를 위해서는 무엇보다도 「정책연계」(policy linkage)가 중요하다. 한마디로 시·군정 발전을 위해서는 도 차원의 정책개발 및 정책지원이 매우 중요하며, 이는 도정~시·군정을 생산적으로 상호협력하게 할 수 있는 확고한 기틀이 된다는 점에 그 의의가 있다.

현재 충청남도에는 지역현안·정책현안들이 산적해 있다. 그러나 이를 지역경쟁력 강화라는 현실적 관점에서 본다면, 이들 정책현안들이 모두 높은 정책우선순위(policy priority)를 갖는다고는 말할 수는 없다. 더욱이 이들을 정책수행단계에서 선별·조정할 경우에는 더욱 그렇다. 이를 위해서는 다음과 같은 분야의 종합적 정책설계(policy design)가 필요하다.<sup>116)</sup>

첫째, 행·재정분야에서는 수요자 중심의 자치행정 체제구축, 1·2차 구조조정과 맞물린 제도개선, 도정~시·군정간의 바람직한 관계정립, 가용재원 확보 등과 관련된 정책문제가 중심을 이루고 있으므로, 따라서 운영절차의 표준화·제도화 및 도정~시·군정간 실무협의 증진으로 소기의 정책효과를 추구해야 한다.

둘째, 산업경제분야에서는 단기처방(실업대책 및 물가안정 등)과 중장기

---

116) 초기단계에 있는 정책수행절차를 감안, 현단계에서는 실무적 요구에 어떻게 부합할 것인가를 중심으로 일련의 전략구상이 있어야 한다. 이를 토대로 사후 조정과정을 거쳐 실효성 있는 정책우선순위를 개발해야 할 것이 요망되고 있다. 필자, 「지역경쟁력 강화를 위한 충남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구: 정책운용 프로그램의 예비설계를 중심으로」, 충남도정발전 정책연구보고서1, 충청남도 (1996. 4), 33면 참조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

처방(중소기업진흥·산업구조개편 등)이 필요한 경우로 나누어 검토하고, 특히 침체된 도내 경제현실을 감안, 도정~시·군정간 금융지원 강화 및 경기 활성화에 비중을 높여야 한다.

셋째, 지역개발분야에서는 도정~시·군정간 협력적 차원에서 권역개발 및 백제문화권·서해안권 개발에 대한 집행자원을 지속적으로 투입하고, 사회간접자본 확충 및 지역기능 특화를 위해 프로젝트형 운영체제를 조기에 구축하는 것이 중요하다.

넷째, 보건·환경분야에서는 도정~시·군정간 보건위생 및 재해방지대책을 연계 추진하여 실효성을 높이고, 특히 환경개선 및 환경보존에는 도정~시·군정간 공동체 생활개혁으로 소기의 정책효과를 기하도록 해야 한다.

넷째, 여성·복지분야에서는 도내인구의 절반을 차지하는 여성에 대한 인권 보장 및 고용할당제를 중점 추진하고, 이를 도정~시·군정간 협력관계를 통해 지역복지와 통합관리토록 한다.

다섯째, 주요 의정현안 및 민생안정 관련현안에 도정~시·군정간에 유기적인 협력체제 속에서 효율적으로 대응, 자치도정 2기의 자치역량과 확고한 도정 차원의 정책의지를 심어주어야 한다.<sup>117)</sup>

특히, 21세기 충남장기발전비전의 가시화, 지방행정체제 구조조정, 4대권 개발, 사회간접자본 확충, 지역경제 및 산업구조개편, 200만 도민의 삶의 질 향상, 보건지정책, 문화발전, 환경보존, 여성정책개발 등은 성격상 난이도·중요도가 상대적으로 높은 정책현안임에 틀림없으며, 도정~시·군정간 정책연계의 핵심을 이룬다는 측면에서 도의 정책기능의 중요성을 일깨워준다.

---

117) 이러한 정책현안들은 막대한 재원을 필요로 한다. 최근 민선체제에서는 자치재원에의 의존도가 점차 증가하고 있는만큼, 특히 지역경쟁력 강화와 긴밀히 관련된 지역발전사업을 효율적으로 추진키 위해서는 재정자립도 향상이 선결조건이 되지 않을 수 없음을 깊이 인식해야 한다.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

<표 4-2> 도정~시·군정간 정책연계가 필요한 정책현안

구분	정 책 현 안	정책우선순위
행정 재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 충남의 발전비전 및 삶의 질 지표설정</li> <li>· 중앙정부/타지역/광역·기초단체간 관계설정</li> <li>· 직제개편 또는 시군통합에 따른 후속조치</li> <li>· 재정자립도 향상 및 세수증대 실질방안</li> <li>· 각종 제도개선/규제완화의 기준·범위설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 21세기형 중장기 발전전략, 목표치(단계별)</li> <li>· 이해조정, 협의기능, 사업우선순위 입각</li> <li>· 리엔지니어링 효과, 주민편익, 협의체구성</li> <li>· 국세지원 강화, 담세여건(신세원/민자유치)</li> <li>· 적법성, 실효성, 혼란최소화(초기단계)</li> </ul>
산업 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도내 산업구조 개편 및 부가가치 창출전략</li> <li>· 도내 중소기업 진흥 및 민자유치 촉진책</li> <li>· 사회간접자본(지역인프라) 대거 확충/투자</li> <li>· 실업/물가대책 및 지역금융 안정화(중장기)</li> <li>· 기술개발, 고용증대, 산학연 협동체제 정착</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적합/중간기술 입각, 신산업지구 지정/육성</li> <li>· 중기자금 효율배분, 수도권업체 적극유입</li> <li>· 성장잠재력 증대, 지역여망, 외부효과차단</li> <li>· 물가지도 현실화, 신용담보 공공지원</li> <li>· 지적자산 실효화, 경제기술인력 역내활용</li> </ul>
지역 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4대 권역별 경영개발 계획수립 및 실효추진</li> <li>· 백제권개발사업 안정추진 및 사업성 제고</li> <li>· 교통물류체계, 신공단/신항만/신도시 연계개발</li> <li>· 금강수계 치수사업 및 저수/수질관리대책</li> <li>· 문화·관광자원 연계개발(무공해산업) 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실질 개발수요 입각, 실현가능한 프로그램</li> <li>· 국책투자연계, 관람효과/사업성 획기적 증대</li> <li>· 편익/접근성/물류비 절감, 국가계획부합</li> <li>· 용수확보, 국책사업 연계, 주문개발 가능</li> <li>· 고부가가치 창출 및 코스개발(위락공간)</li> </ul>
보건 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보건위생 및 방역예방 종합관리정책 정착</li> <li>· 의료지원 및 식의약품 관리체제 기반확충</li> <li>· 도내 재해예방 및 조기복구체제 정착방안</li> <li>· 환경친화적 개발정책수립 및 환경개선 추진</li> <li>· 혐오/선호시설 적정입지 및 주민동참 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합적/특성별 관리, 조기예방체제 구축</li> <li>· 식의약품 감독 실효화 및 주민운동 전개</li> <li>· 치수사업 연계, 재난통제/소방기능 특화</li> <li>· 거도적 운동, 공단조성-재생업체 의무화</li> <li>· 타당성분석/적정보상 전제, 남비/땀회 불식</li> </ul>
여성 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성 고용활당제 실효추진 방안 수립/실천</li> <li>· 충남지역 사회복지관 지원정책 효율화방안</li> <li>· 도내 20만 장애인 생활지원 및 재활복지</li> <li>· 노인/청소년/아동복지 통합관리방안 추진</li> <li>· 문화복지(지역예술제) 특화방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방침천명, 지자체별/직장별/업종별 적용</li> <li>· 지원/자립 연계 추진, 자원확보/사후관리</li> <li>· 복지최저치(절대빈곤해소), 생활 및 직업보장,</li> <li>· 지자체별 책임관리, 사회단체 연계지원책</li> <li>· 지역특성 발굴, 경쟁력/사업성 평가지원</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의회 및 지역구의원 심의 관련 대응책</li> <li>· 정국동향에 따른 민심소제 안정화방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유기적 관계, 비판 긍정수용/적정대안제시</li> <li>· 민원해소/적시홍보, 주민만족행정 구현,</li> </ul>

주 : 분야별/영역별로 도정~시·군정간 ‘경중/완급/난이도’를 가려 필자가 무슨 작성함.

## 2. 도정~시·군정간 정책연계 추진

### 1) 정책수행체제의 운영기조 설정

충청남도는 근간 조직개편에서 「정책기획실」(정책관리관, 정책담당관) 신설 및 「각 국별 정책추진 전담과」 설치·운영을 가시화하였다. 즉, 1998년 9월 5일자로 단행된 조직개편 결과, 8실·국·관·본부, 38과, 156담당으로 새로이 조정된 관련직제의 조례·규칙공포를 마쳤으며,<sup>118)</sup> 이와 함께 15개 시·군에서는 공주시의 「공보정책실」 등과 같이 7개 시·군에서는 「정책전담 부서」를 설치하게 되었다.

이와 같은 충청남도 정책전담부서의 핵심기능은 정책수행체제에 기초한 정책분석 및 정책입안이라 할 수 있다. 문제는 어떠한 방법으로 실효성 있는 정책수행체제를 마련할 수 있으며, ‘운영의 묘’를 살려 양질의 정책효과를 산출할 수 있는가이다.

그러므로 충청남도의 정책수행체제는 다음과 같은 ‘운영기조’(operating basis)에 입각하여 이루어지는 것이 필요하다.

첫째로, 21세기형 민선자치체제를 성공적으로 구축하기 위해서는 도정~시·군정간 긴밀한 정책연계를 통해 관련된 정책현안을 효율적으로 풀어가야 하며, 가능한 한 정책심의의 적용기준을 체계화하여 도정실무에 적용토록 해야 한다는 것이다.

둘째로, 각종 도정~시·군정간 지역개발사업과 관련된 정책수행에는 무엇보다 제약요인인 추가용자원(≒총량정책자원)을 필수적으로 고려해야만 한다는 것이다. 즉, 자원(유·무형)은 전략수립과 이익창출의 기반이자 능력평

---

118) 충청남도, 「도 조직개편에 따른 관련규칙 제·개정계획」(1998. 8).

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

가의 근거가 되기 때문에 중요하다.<sup>119)</sup>

셋째로, 정책수행기준에는 타당성과 신뢰성을 중시해야 한다는 것이다. 도정~시·군정간 지역숙원사업이나 선거공약이라도 광역단체-기초단체간, 기초단체간-인접지역간, 부서간(담당실무부서간)에 이해갈등(지역이기주의+행정편의주의)이 개재될 개연성이 아주 높기 때문에 정책심의에는 ‘공정한 심사’(just deliberation), ‘합리적 조정’(rational coordination), ‘대안적 설계’(alternative design)를 바탕으로 이루어져야만 한다.<sup>120)</sup>

넷째로, 도정~시·군정간 관련 현안사항들에 대한 정책분석은 ‘비용 대 효과/편익분석’을 통해 실현가능성이 있는 정책채택에 실질적으로 접근해야 하고, 특히 정책추진 중에 종종 빚어지는 부수효과(side effects)나 역기능(dysfunction) 또는 외부효과(externality)를 예상하여 반드시 적절한 대응책을 세워야 한다는 것이다.

### 2) 정책수행체제의 운영도구 : 「통합적·협의형 정책수행체제」

도정~시·군정간의 정책수행체제는 실무적으로 유효적절한 ‘운영틀=운영 도구’(operating framework; working tool)를 구축, 향후 이를 제도적으로 정착시켜야만 그 실효를 기할 수 있다. 따라서 ‘통합적·협의형(integrated & consultatory)의 정책수행체제’로 정착, 조기에 제도화되는 것이 필요하다.

---

119) 동시에 이와 맞물린 문제가 시간부담(time base)인 만큼, 자원동원 규모와 시간 계획간의 적정배합을 기하는 것도 매우 중요하다. R.M. Grant, “The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation,” *California Management Review* (Spr. 1991), p.115.

120) 특히 공공행위·행정행위 및 정책문제해결을 위해서는 이와 같은 가치준거(paradigm)가 매우 중요하다. 공공의사결정에 막대한 영향을 미치는 정책심의에는 더욱 그러하다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

그 골자는 각종 정책자원의 분산을 막고, 특히 광역-기초단체간 및 관련 부서간의 사전 이해조정을 제도화하여 정책수행체제의 효율을 ‘시스템 또는 공정한 게임룰’에 의해 보장하자는 것이다. ‘의식’도 중요하고 ‘제도’도 중요하지만, 시간이 흐를 수록 ‘제도’의 역할이 더 긴요하다고 봐야 한다.<sup>121)</sup>

예컨대 ‘통합적·협의형 정책수행체제’ 운영은 도정~시·군정간 정책연계 차원에서 매우 중요한 의미를 가지는 것이며, 이는 정책전담부서의 위상·역할정립과 함께, 그 운영기조 설정 및 적합한 운영도구의 활용을 통해서 정책수행체제는 보다 내실을 기할 수 있다.

여기서는 도정~시·군정간 정책연계를 위한 ‘통합적·협의형 정책수행체제’의 운영방법 및 운영절차를 잠정 제시해 보기로 한다.<sup>122)</sup>

첫째로, ‘통합적·협의형 정책수행체제’가 초기단계부터 제대로 가동되기 위해서는 도정~시·군정간 관련 실무부서에게 정책전담부서의 기본업무(업무특성), 운영방향(업무추진방향), 관련업무의 내용 및 전반적인 업무체계도(업무추진체계) 등이 정리되어 적시적소에 홍보·전파되어야 한다.<sup>123)</sup>

둘째로, 도정~시·군정간 정책현안별로 정책전담부서장은 사전계획에 따라 협의체운영을 책임있게 이끌어야 한다는 것이다. 실무책임자들간의 ‘원칙적 합의’가 이루어지지 않으면 정책심의회가 공전될 개연성이 높다. 사전조정 방식에 중점을 두는 ‘통합적·협의형’이 아닌 경우(개별취합적·지시형)에는 사후조정에 행정력만 낭비할 뿐, 그 실효성은 기대할 수 없다는 것이다.

121) 지만원, 「신바람이나, 시스템이나」 (서울: 현암사, 1993), 32-37면 참조.

122) 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안연구: 충청남도 정책개발의 실증분석 및 모델구성을 중심으로」, 제3회 지방행정연수대회 제출 논문 (1998. 11. 5), 132-133면 참조.

123) 도정~시·군정간 정책담당자들간 정기 및 수시 ‘정책실무회의’를 개최하는 것이 요건이며, ‘정책자문교수단’과의 연석회의도 필요하다. 요컨대 ‘통합적·협의형 정책심의체제’의 조기정착을 위해서는 도정~시·군정 관련실무책임자 간에 기초적 협력관계를 유지해야 하며, 이를 위한 정책전담부서의 사전준비가 철저해야 할 것이다.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

셋째로, 구체적인 정책수행체제의 제도화를 위한 시행방안은 추후 실무차원에서 계속 검토·마련해야 하며, 여기에는 도정~시·군정간 책임자의 정책의지, 정책우선순위, 정책수요, 선거공약, 지역현안 및 민생 관련현안, 기 추진사업, 특히 재원조달 여부를 중점 고려치 않으면 안된다.

넷째로, 먼저 이루어질 수록 유용성이 높은 사안이지만, 정책전담부서에서는 정책심의의 대상집단(target groups)인 도내 실·국 및 해당 시·군(기획부서)에게 일정기준(표준양식)에 의거하여 향후 정책의제(policy agenda)의 운영프로그램을 일괄적으로 접수토록 해야 하며, 또한 정책전담부서에서는 분야별 정책프로그램을 기존경험과 관련자료를 토대로 잠정 종합화하는 것이 필요하다.

다섯째로, 특히 충청남도의 ‘통합적·협의회형’ 정책수행체제의 조기정착과 제도발전을 실효성 있게 뒷받침하기 위해서는 정책전담부서와 연구진간의 실무협의 강화를 바탕으로 ‘정책판단근거’를 적기·적절하게 제공토록 할 수 있는 실효성 있는 ‘정책연구’(policy-aimed project)가 필요하다.

결국 충청남도의 역할·기능은 1차적으로 정책수행 운영메카니즘에 의해 적절히 확보될 수 있다. 이로써 광역-기초단체간, 관련부서간의 정책이해를 사전 심의조정예 의해 적절히 여과할 수 있으며, 특히 이는 도정~시·군정간 지역이기주의 및 행정편의주의가 상존하는 현실에서는 매우 중요하다고 말하지 않을 수 없다.<sup>124)</sup>

어떻든 지방정부는 자체적으로 정책을 수립·결정·집행·평가해야만 하고, 그러기 위해서는 지방정부의 정책기능이 반드시 제도화되어야 한다.

---

124) 이 때에 도정~시·군정간 정책수행과정이란, 당면 정책현안들이 하나의 정책대안으로서의 실효성을 가질 수 있는가를 깊이 검토하여 타당성(validity)과 신뢰성(reliability)을 가진 정책대안이 선별·채택·입안됨으로써, 도정책임자의 최종 정책결정에 대한 효율적 예비단계로 기능하게 된다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

이상과 같이 충청남도 정책수행체제의 제도화를 위한 그 운영기반을 운영기조 및 운영도구를 중심으로 재정리해 보면 다음과 같다.

<표 4-3> 도정~시·군정간 연계를 위한 정책수행체제의 운영기반

구 분	핵심내용	비 고
<b>운영기조</b> ↓ <b>정책수행체제의 제도화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도정책임자의 정책의지 및 도정운영방침 (인본경영행정) 체계적 구현</li> <li>• 추가용자원(총량정책자원) 및 시간부담의 사전 필수적 고려</li> <li>• 타당성/신뢰성 확보로 ‘공정심사’, ‘합리적 이해조정’, ‘대안적 설계’ 중점</li> <li>• 비용·효과/편익분석, 부수효과·외부효과 예견, 사전심의조정체계 조기정착</li> <li>• 정책오류발생시 자체 오차수정능력 확보로 추후 정책오차 최소화 도모</li> <li>• 정책딜레마 극복을 위한 실효방법론 개발로 ‘심의공전’ ‘심의불능’ 사태 미연방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요정책 역점추진, 지역경쟁력 강화 관련 정책우선순위 설정</li> <li>• 자원조달계획 및 시차별 추진 계획 종합 연동 추진</li> <li>• 자치단체, 인접지역, 중앙정부, 타개발사업과 적정 관계설정</li> <li>• 지역자원, 도정여건 포함, 추후 총선 및 지역동향변화 감안</li> <li>• 정책오차수정을 위한 SOP마련 및 조기적용(유형별/사례별)</li> <li>• 정책심의관 과거경험/관련자료 종합화로 ‘함정’ 대처방안 강구</li> </ul>
<b>운영기구</b> ↓ <b>통합적/협의형 정책수행체제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초기단계부터 정책실의 주요 업무수행체계 내부정립 및 대외전파 효율적 추진</li> <li>• 주요현안별 정책실(정책실장/정책심의관)의 ‘협의형’ 정책심의체제 본격가동</li> <li>• 정책심의체제 제도화(실효화) 위한 구체적 시행기준 조속 확정</li> <li>• 정책심의 대상집단(도/시군)을 SOP 의거, 정책프로그램* 접수 및 종합화(집대성)</li> <li>• 연구원의 정책연구 지원 및 정책전담부서-연구진간 실무협의 강화/정례화 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도 실국/시군 기획실 대상으로 ‘통합적’ 정책심의체제 전파</li> <li>• 총괄적/개별적 협의체운영 책임 수행 및 정책판단 근거 확보</li> <li>• 정책의지/사업우선순위/개발수요/선거공약/지역현안/예산확보</li> <li>• 운영프로그램의 ‘내실화’ 수준에 따라 정책우선순위 잠정 고려</li> <li>• 정책부서 당면현안에 실효성있는 정책연구 적기/책임 지원</li> </ul>

〈정책프로그램 작성요건〉 ①개요, ②배경/경과, ③의의/목적, ④성격/특성, ⑤예산규모/재원, ⑥추진방향, ⑦시행계획(단계별/영역별), ⑧기대효과, ⑨고려사항/건의, ⑩기타 순

자료 : 필자, 「지역경쟁력 강화를 위한 충남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구: 정책운용 프로그램의 예비설계를 중심으로」, 연구보고서1 (1996. 4), 44면.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

### 3. 도정~시·군정간 정책수행체제 발전

#### 1) 정책수행의 운영구도

도정~시·군정간 정책연계를 토대로 정책수행체제를 구축하기 위해서는 다음과 같이 기본적인 정책단계별 정책심의의 핵심사항을 검토해야 한다.

<표 4-4> 정책단계별 정책심의의 역할·기능

정책과정			핵심내용	정책수행 관련사항
1. 정책문제			<ul style="list-style-type: none"><li>문제진단, 목표설정(명확화)</li><li>구조화(사실/가치)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>정책환경(정치·행정문화)</li><li>정책정보, 정책자문기능</li></ul>
2. 정책의제 형성			<ul style="list-style-type: none"><li>예측과 추계, 정부의제 수용가능성</li><li>정책문제 정의, 대안설계/의제작성</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>정책미래 구상(요구/지지)</li><li>이해집단/참여자(심의대상집단)</li></ul>
3. 정책심의의	3-1. 정책분석	3-1~3. 정책개발	<ul style="list-style-type: none"><li>정책대안 비교평가, 경쟁역량 검토</li><li>심사분석, 사업성평가/프로그램평가</li><li>정책분석 관련 新정책개발 병행</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>타당성/신뢰성, 비용/편익분석</li><li>‘게임룰’입각 공정심사, 대안평가</li><li>기존관행 타파, Zero-base 政策起草</li></ul>
	3-2. 정책선별		<ul style="list-style-type: none"><li>심의조정, 정책(사업)우선순위 설정</li><li>정책선별(여과과정), 실효성 확보</li><li>정책선별 관련 정책개발 요구/제공</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>합리조정, 政策利害 진폭조절</li><li>‘통합적’ 사전협의 중점 수행</li><li>정책조정용 Trade-off 보완장치개발</li></ul>
	3-3. 정책입안		<ul style="list-style-type: none"><li>정책수립(잠정적→실질적), 체계화</li><li>선별된 정책대안의 취택결과 재구성</li><li>정책입안 관련 추가 정책개발 삽입</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>대안설계/실효처방책 제시</li><li>정책추진장치(추진체) 강구/설정</li><li>정책총괄시 Link up 장치추가</li></ul>
4. 정책결정			<ul style="list-style-type: none"><li>정책채택(의제 재검토/범도민 차원)</li><li>최종결정권자의 정책철학/정책판단</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>정책의지 및 정치적 고려</li><li>전략적 판단과 맥락적 선택</li></ul>
5. 정책집행			<ul style="list-style-type: none"><li>정책실행→행정과정, 자원투입과정</li><li>집행장치(정책추진자원), 조직화</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>정책환경에 정책의도 실현</li><li>정책자원투입, 정책효과산출</li></ul>
6. 정책평가			<ul style="list-style-type: none"><li>피드백(정책오류발견, 시정조치)</li><li>내부평가(효율성)/외부평가(정당성)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>정책종결시 및 필요시 시행</li><li>정책산출/정책성과/정책임팩트</li></ul>
7. 정책종결			<ul style="list-style-type: none"><li>정책주기에 따른 ‘선언적’ 행위/과정</li><li>추후 발전된 정책추진 기대</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>상징효과(주민만족/고객감동)</li><li>경험적 근거확보, 자신감 구축</li></ul>

주 : ① 정책수행체제=정책전담부서+정책수행체제라는 전제조건하에서,  
 ② 정책수행=정책분석→정책선별→정책입안 + 정책개발이며,  
 ③ 정책개발=Zero base(정책분석시)+Trade-off(정책선별시)+Link up(정책입안시)임.

## 2) 정책체제의 장치화

일반적으로 정책체제(policy system)란 정책의제형성→정책분석→정책결정→정책집행→정책평가→정책종결의 수순을 밟아 이루어진다.<sup>125)</sup> 이러한 정책체제는 도정~시·군정간 정책연계를 도모하는데 있어 필수적으로 요구되는 추진기반이 된다는 점에서 그의 역할·기능을 다음과 같이 단계별로 구분하여 살펴볼 수 있다.

- ① 정책의제형성(policy agenda setting)은 도정~시·군정간 정책추진과업 문제가 정책환경 속에서 구체화되는 초기화상태에서 정책현안의 성격 및 정의(definition)를 토대로 지방정부의 정책의제로 수용되기 위한 대안설계를 필요로 하는 단계이다.
- ② 정책분석(policy analysis)은 도정~시·군정간에 현안으로 제안된 정책대안에 대한 심사분석·심의조정을 거쳐 정책우선순위(policy priority)를 예비적으로 설정하는 단계이다.
- ③ 정책결정(policy-making)은 사전에 검토된 도정~시·군정간의 지역현안 관련 정책대안에 대한 최종결정권자의 판단과 결정행위가 이루어지는 단계이다.
- ④ 정책집행(policy implementation)은 도정~시·군정간의 핵심추진과업을 위해서 가용자원을 투입, 정책의도를 실현하려는 구체적인 행동과정이 이루어지는 단계이다.
- ⑤ 정책평가(policy assessment)은 통상 정책집행이 종료된 시점에서 정책

---

125) 물론 정책체제 및 정책과정에 대한 이견도 없지 않다. 여기에서는 일반적인 수순을 제시한 것이다. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977); Gray Brewer and Peter de Leon, *Foundation of Policy Analysis* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1983) 각각 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

오류의 발견을 통해 시정조치를 취하려 하는 것이나, 필요시 정책과정 중간의도 이루어질 수 있다.

- ⑥ 정책종결(policy termination)은 정책주기에 비추어 도정~시·군정간 지역 현안 관련 핵심과업이 종결되었음을 알리는 상징적 단계이다.

이와 같은 정책체제는 도정~시·군정간 정책연계의 효율적 추진을 위해 매우 중요한 의미를 지니며, 따라서 도정~시·군정간 정책연계의 효율적 추진기반이란 바로 다음과 같은 ‘정책체제의 장치화’를 뜻한다고 볼 수 있다.

### (1) 정책형성(민의를수렴체제)

도정~시·군정간의 정책(의제)형성과 관련해 보면 민의를수렴은 중요하다. 현재 충청남도 정책전담부서의 수행중점이 정책개발(policy development)과 정책심의(policy consultation)에 있음은 주지의 사실이다. 도민의 의사와 지역의 여망을 관리적 수준에서 대응하는 것은 1차적으로 민원부서의 기능에 속한다. 그러나 이를 특정정책에 반영하는 것은 정책심의내지는 정책개발의 영역에 속한다. 이처럼 지방정책의 기능은 차원이 다르다.<sup>126)</sup>

지금까지는 행정서비스를 주로 민원기능 차원에서 담당했으나, 이제는 도정운영의 기본방향을 더욱 거시적·장기적이며, 특히 정책적으로 접근해야 할 시점에 당도해 있다. 따라서 정책개발이나 정책심의에는 이러한 민의를수렴을 능동적으로 담아내야 하며, 이를 위한 정책체제는 기능적·구조적으로 장치화되어야 할 필요가 있다. 특히 정책개발과정에서 강조되어야 할 것이 바로 민의를수렴인 것을 강조하지 않을 수 없다.

---

126) 정성길 외, 「지방자치단체와 공공정책」(서울: 범론사, 1993), 36~38면; Robin Hambleton, *Policy Planning and Local Government* (Hutchinson of London, 1992) 각각 참조.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

### (2) 정책설계(도민참여기반)

이미 앞서 검토한 바와 같이, 정책설계(policy design)란 핵심추진과업을 ‘정책화’하기 위해 일련의 추진전략을 구상, 구체화시키는 것을 의미한다. 그렇다면 도정~시·군정간 정책연계를 통한 핵심추진과업을 성공적으로 펼쳐 내기 위해 이와 같은 정책설계는 필수적이라 할 수 있다.

그러나 지금까지 지방정부에는 정책기능 자체가 전무했으며, 따라서 진정한 주민참여에 의한 정책의제형성은 사실상 불가능했으며, 이에 따라 도정~시·군정간 정책연계에 의한 ‘참여행정, 참여적 개발’ 또한 제대로 이루어지지 못했다.

앞으로 충청도정은 도정~시·군정간 정책연계를 통해 도민참여를 동반한 정책설계에 비중을 더욱 높여야 한다. 이미 시행 중에 있는 열린도정·대화마당, 도정평가단, 정책자문교수단, 도정모니터제 구성·운영은 이것의 구체화된 형태라 할 수 있다.<sup>127)</sup> 더욱이 충청남도의 ‘개발경영’(via development, to add to management)은 정책설계의 참신한 시도라 할 수 있다.

이제 도민참여의 기반을 계속 확대하여 진정한 도민위주의 자치행정체제 구축을 위해서는 당초부터 도정~시·군정간 정책연계를 통한 책임있는 정책설계가 내실있게 이루어져야 한다.

### (3) 정책조정(자원배분체제)

정책조정(policy coordination)은 각 직능간·부문간의 실무적 요구에 따른 가용자원배분을 둘러싸고 이루어지는 고도의 정책과정이다.<sup>128)</sup>

---

127) 충청남도, 「도정발전기획단, 연구성과를 이렇게 실천해 나가겠습니다」 (1996. 2); 충청남도, 「열린도정·대화마당(Ⅱ): '95. 7. 1~'96. 12. 31」 (1997. 1) 각각 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

결국 도정~시·군정간 정책연계체제 구축의 요체는 이러한 자원배분체제(resource allocation system) 여하에 달려 있다고도 볼 수 있다. 체계적인 자원동원, 비용/효과분석, 합리적 자원관리는 결과적으로 지역역량 강화의 주요한 방법론이 되는 까닭도 바로 여기에 있다. 그런 측면에서 충청남도의 자원배분체제를 성공적으로 운영하기 위한 정책조정은 국정~도정~시·군정간 유기적인 정책연계 속에서 쓸모있게 펼쳐져야 한다.

### (4) 정책평가(과업추진효과)

정책평가 역시 중요한 정책체제의 구성요소이다. 이것의 필요성은 이미 강조한 바 있으나, 결국 도정~시·군정간 정책연계 속에서 핵심추진과업의 효과성(effectiveness) 여부를 판단하는 것이 정책평가이다.<sup>129)</sup>

여기에는 지역발전을 위한 추진성과가 모두 망라되어야 하나, 이는 단계별로 가시화되는 영역에서부터 적용하는 것이 합리적이며 적합하다.

### 3) 집행도구의 계획화

여기서 집행도구(implementation tool)의 계획화란 도정~시·군정간 정책현안의 계획적 추진을 위한 행정계획과 재정계획을 말한다.<sup>130)</sup> 아무리 탁월

---

128) 현재 중앙정부에는 정책조정기능이 제도화되어 있으나, 아직 지방정부는 그렇지 못한 실정이다. 그동안 중앙정부의 정책결정내용을 지방정부로 하여금 단순 집행토록만 하면 되었기 때문이다. 그 결과 지방차원의 자원배분 운용은 자율성과 통합성이 결여될 수밖에 없었다.

129) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략」(충청남도, 1997), 179면.

130) 특히 이는 종래의 일반적 개념틀인 '계획의 집행과 관리'에 전략적 관점(strategic view-point)을 추가하면서 개념화한 것이다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

한 계획구상일 지라도 이를 구체화시킬 수 있는 집행도구가 마련되어 있지 못하다면 가시적 성과를 얻을 수 없다.

그렇기 때문에 도정~시·군정간 정책연계를 효율적으로 추진하기 위해서는 여기에 적합한 집행장치를 마련해 놓아야 한다. 특히 이를 위해서는 다음과 같은 고려사항들을 염두에 두면서 집행도구의 계획화가 이루어져야만 그 성과를 구할 수 있다.<sup>131)</sup>

첫째는 도정~시·군정간 연계성으로서, 도정운영기조를 충실히 반영하되, 앞에서 강조한 정책체제의 장치화를 포함하여 선거공약의 가시화, 지역정체성(regional identity) 등을 중점 고려해야 한다.

둘째는 집행부서 업무특성의 고려로서, 현 집행부서의 직무분장·업무특성에 따른 과업수행의 적정성·제약성을 감안한 기능조정, 상하위 및 인접계획간(국정~도정~시·군정간 및 인접지역간) 이해상충 조정현안과 추후 지방행정 구조조정 관련 조직개편현안 등을 깊이 검토해야 한다.

셋째는 재원확보방안의 실현가능성으로서, 운영여건상 재원확보의 문제점과 그의 실질적 해결방안, 국책사업 도내유치 및 자체내 민자유치·중소기업진흥책의 동시 추진, 세제개편 및 재원동원(외자포함) 방안 등이 폭넓게 계획되어야 한다.

### (1) 행정계획(지방행정의 계획화)

먼저 행정계획(administrative planing)에는 이를 도정~시·군정간 집행계획으로 전환하는데 필요한 행정운영의 특성 및 운영여건·운영기조, 계획추진방향 및 추진중점을 토대로 계획을 수립하는 것이 매우 중요하다.<sup>132)</sup>

131) 충청남도연구단, 앞의 논문, 138면 참조.,

132) 특히 이를 각 집행단위별로 효율화하기 위한 기능분담체계(역할구분 및 기능조

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

더욱이 지방자치시대는 어디까지나 주민위주로, 주민편익을 위해 모든 행정체제가 재정비되어야 하나, 현행 관련법제로는 이러한 시대적 요청에 부응치 못하고 있는 실정에 있다. 이에 따라 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 민선 자치행정체제 수립에 한계에 부딪치면서 지방행정의 전문화·효율화를 기대하기 어려웠던 것이 사실이다.

그러나 민선자치의 착실한 제도화에 따라 앞으로 지방행정의 전문성·책임성·효율성·대응성에 획기적 변화가 있을 것이 기대되며, 특히 고도의 행정서비스를 창출·제공하기 위한 공공책무의 수행자로서의 ‘전문적 역할’(professional role)이 중시되고 있고, 아울러 세계화-지방화-정보화 진전에 따라 세계와 지방이 직접 교류하는데 적극 대응해야 하는만큼, 앞으로 지방행정의 고도화·세련화·선진화가 요청되고 있다.

아울러 자립·자율·자족을 표방하는 민선자치시대는 도정~시·군정간 이해갈등이 심화되고 있는 현실에서 크고 작은 이견대립과 이해관계는 앞으로 필히 극복되어야 할 문제가 아닐 수 없다.<sup>133)</sup>

더욱이 도정~시·군정간 지역발전사업과 관련, 개발정책 추진을 가로막는 도정~시·군정간 ‘계획충돌’과 국책사업 ‘유치경쟁’에 따른 님비·뽕튀현상을 합리적으로 해결하기 위해서는 광역권행정협의회의 운영내실화를 포함한 전반적인 ‘광역행정’(metropolitan administration) 체제정립이 조기에 이루어지는 것이 요청되고 있다.

---

정), 관련법제의 정비, 국정~도정~시·군정간의 이해상충요인 조정현안을 둘러싼 광역행정관리체제의 문제, 지방행정의 전문화·효율화 및 기타 지방행정조직의 전반적 운영개선 현안을 포함한다.

133) 특히 Lake에 의하면, 환경갈등은 해결이 불가능한 정치적 논쟁으로서의 불가피한 현상(inevitable emergence of unresolved political debates)이라 말하고 있다. 사득환, “민선시대의 환경갈등과 정책조정,” 「한국정책학회보」, 제8권 1호, 한국정책학회 (1999. 2), 250면 참조.

## (2) 재정계획(지방재정의 계획화)

재정계획(financial planing)은 도정~시·군정간 정책연계를 위한 효율적이고, 실현가능한 자원동원계획에 필요한 재정여건과 구조적 문제점, 재정계획의 추진방향 및 사업별·단계별·재원별 재정계획 수립, 그리고 가장 중요하게 취급해야 할 도정~시·군정간 재원조달방안을 중심으로 계획을 수립하는 것이 매우 필요하다.

특히 재원확보의 다원화(다각화), 재정수지 균형, 추후 세제개편·세율조정을 포함하여 민자유치, 기채활용, 정부지원확대(국책사업 역내유치), 공영개발의 운영효율화, 국제통상 및 외자도입, 민간자금활용 등 기타 재정운영의 전반적인 개선방안 등을 포함한다.

날로 급증하는 행정수요 즉, 종전보다 대폭 증가된 지역발전사업과 특히 실효성을 담보하지 않은 선거공약으로 인해 지방정부들은 재정운영에 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 더욱이 민선자치체제의 구축비용, 현행 무리하게 운영되고 있는 국가사무 비율의 과다 및 그 경비부담 문제와 특히 국세-지방세간의 왜곡된 배분구조에 따른 자치재정권 제약 등이 큰 문제가 되고 있다.

따라서 도정~시·군정간 재정운영 효율화는 물론, 지속적인 추가재원 확보에 역점을 두어야만 한다. 현재까지 어느 자치단체도 시도하지 못한 다양한 재원확보방안들이 검토되고 있고 이미 타시도에서 부분적으로 성공한 케이스도 적지 않은 만큼, 앞으로 충청남도에서는 중앙정부지원 예산확보를 포함, 추가소요 재원확보에 다각적으로 노력을 기울여야 할 것이다.<sup>134)</sup>

---

134) 서서히 국가권능이 지방으로 이양되고 있으며, 단체장의 자치재정권이 단계적으로 강화되고 있는만큼, 세제개편·세율조정·신세원발굴 등 적지않은 변화가 전망된다. 특히 세제개편이나 세원이양은 충청남도 단독으로만 추진할 수 없는 성

## 제 5 절 도정인센티브제의 도입 · 추진

### 1. 도정인센티브제 도입의 전제

그동안 급속한 사회변화에 대응하기 위해 행정기능을 확대·팽창하여 온 결과 정부의 대응력이 약화되고 오히려 고비용·저효율 구조로 전락하는 주요한 원인이 되었다.<sup>135)</sup> 민선자치단체장 등장 이후 지방자치제도에 대한 관심과 지방의 중요성이 새롭게 강조되면서 ‘자치행정’(local self-administration)의 조건과 방법에 대한 재검토가 절실하다.

현재 충남도정이 당면한 현안정책이나 경쟁력을 높이기 위한 대안들의 원활한 수행을 위해서는 객관적인 진단과 평가과정이 필요하다. 이러한 평가결과는 각 행정기관으로 하여금 건설적인 상호 경쟁분위기를 조성함으로써 행정서비스의 질적 향상과 도정시책의 합리적인 추진을 유도할 수 있는 적절한 계기가 될 수 있다는 점에서 의의가 크다.

지방행정의 궁극적인 개혁 및 효율적인 운영과 관련하여 민선자치시대에 새롭게 대두되고 있는 경쟁촉진방안이 바로 인센티브제도이다. 인센티브제는

---

격의 것이므로 인접 자치단체들과 공조하여 추진하는 것이 필요하며, 이를 위한 면밀한 사전대비가 요구된다. 특히 재원별 재정계획은 크게 공공재원과 민간재원으로 나누어 검토, 수립할 수 있으며, 전자에는 자체 재정수지를 포함한 국고지원 확대, 지방세입 증대, 공공자금의 탄력적 운용, 신세원 발굴, 기채발행, 경영수익사업 추진, 기금조성, 공영개발 및 지방공기업 경영합리화, 외자도입 및 통상교류 촉진 등 각종 재정운영방안들이 망라되며, 후자에는 적극적인 제3섹터 개발, 민자유치 촉진, 민간기금 및 투자재원 적극적 활용 등이 다수 포함된다. 충청남도·충남발전연구원, 「21C 충남장기발전비전」, 최종연구보고서 (1997. 12), 949-955면(계획의 집행과 관리 중 재정계획 편) 참조

135) Meritt Richard L. & Merritt Amma J., *Innovation in the Public Sector* (California, Sage Publication, 1989), p.9.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

변화와 개혁시대에 민주성과 효율성을 조화시켜 공직사회의 변화를 도모할 수 있는 대표적인 수단이라 할 수 있다. 충남도정의 인센티브제의 운영은 도정에 대한 정책평가 결과, 실적이 우수한 실·국이나 시·군에 대해 인센티브제를 부여하여 도정의 생산성 향상과 경쟁력을 제고하는 방안이다.<sup>136)</sup>

이는 자율성을 바탕으로 하는 민선자치정신에 보다 부합되는 수단이라고 볼 수 있다. 그동안 단위사업에 대한 추진여부에만 관심을 두고 그 사업을 주관하는 시·군이나 실·국에 대한 평가는 등한시되어 도정~시·군정간 연계성을 갖지 못했다. 경쟁력을 촉진시켜 지방자치제도를 정착시킬 수 있는 방안으로 인센티브제도를 공공부문에 적용하기 위해서는 여러가지 고려되어야 할 사항이 있으나, 무엇보다도 실적에 대한 공정한 평가가 가장 중요한 과제이다.

그러므로 충남도정의 새로운 변화를 위한 첫 출발로서 중요한 의미를 지니고 있는 평가과정은 반드시 객관적이고 체계적인 방법을 통하여 이루어져야 한다. 그리고 이와 같은 객관적인 평가과정의 핵심적인 절차는 업무분야별 혹은 정책별 평가지표의 개발이라고 할 수 있다. 객관적이고 과학적인 평가지표를 통하여 평가된 결과에 따라 인센티브가 부여될 때 민선지방자치시대에 걸맞는 충청남도의 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

그동안 도내 각 기초자치단체들은 자기 지역의 이해와 상충되는 정책은 거부하고 이해관계와 부합되는 정책은 환영하는 구조적인 문제를 안고 있으며, 이해가 상충하는 정책에 대해서는 갈등양상을 보이는 경우가 적지 않다.

그러므로 기초자치단체들간의 선의의 경쟁체제 도입을 촉진시키고 도정을 효율적으로 운영하기 위해서는 인센티브제를 적극적으로 도입, 운영하는 방안이 현실적으로 필요하다.

---

136) 그러나 인센티브제도는 민간기업과 달리 공공기관에서는 안정성을 해친다는 점에서 실질적인 적용이 상당히 유보되어 왔던 것이 사실이다. 더욱이 공공부문의 경우에는 사업추진을 독려하는 수준에 그쳐 정책에 재반영되거나 정책의 능률성이나 객관성을 유지하는 수단으로 적용되는데는 미흡하다.

## 2. 도정인센티브제의 기본틀

인센티브는 넓은 의미에서 보수와 성과를 연관짓는 모든 형태의 보상계획과 급여계획으로 조직 또는 조직구성원의 목표달성을 위한 유인기체로서 그들에게 차별적으로 제공하는 다양한 종류의 패널티(penalty)의 대응개념으로 비정규적인 보상을 의미한다.

즉, 조직의 목적을 달성하기 위하여 제시되는 협의의 동기부여와 같은 의미로 인센티브 개념보다는 좀더 포괄적인 개념이 동기부여(motivation)라고 할 수 있다.<sup>137)</sup> 인센티브제의 활용으로 조직은 구성원의 동기부여에 의한 생산성 향상과 이익의 증대를 도모할 수 있으며, 구성원들은 조직성장에 기여한 대가로 소득증대를 이룰 수 있다.

즉, 노력과 성과에 따라 임금을 지불하는 인센티브제의 목적은 생산성의 향상을 촉진하는 것 이외에도 조직구성원의 자립적·자율적 태도를 유도하여 경쟁력을 갖추기 위한 것이다.<sup>138)</sup> 특히, 공공부문에서 인센티브를 도입할 경우에는 민간부문에 적용되고 있는 시장경제의 경쟁원리를 나름대로 증진시킬 수 있을 것으로 기대되고 있다.

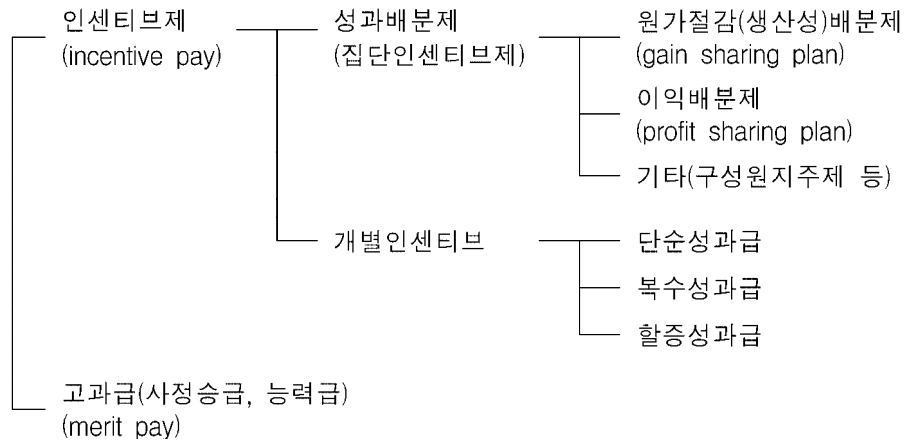
그런데 인센티브는 크게 집단 인센티브제(group incentive plan)와 개별 인센티브(individual incentive plan)로 구분할 수 있다.<sup>139)</sup> 인센티브와 혼용되고 있는 용어로 성과급과 고과급 혹은 사정승급, 능력급, 그리고 성과배분제 등이 있으므로 각각의 용어가 지닌 개념을 비교해 보는 것도 필요하다.

137) John M. Greiner, *Productivity and Motivation: A Review of State and Local Government Initiatives* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1981), p.2

138) Roessner, J. David, "Incentives to Innovate in Public and Private Organization," *Administration and Society* (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1977), p.361

139) 김영배 외, 「임금과 성과배분」 (서울: 노동경제연구원, 1989), 5면.

<표 4-5> 성과급 인센티브제의 분류



자료 : 김주원, 「효율적인 도정인센티브제 운영방안」 (강원개발연구원, 1999), 29면.

한편, 인센티브제가 자치시대에 걸맞는 제도적 장치로 발전하기 위해서는 통제수단으로서가 아니라 도정운영의 고도화를 도모하는 제도로 발전되어야 한다. 결국 이렇게 정착된 인센티브제가 도민들의 행정서비스 욕구를 충족시켜줄 수 있는 수요자 중심의 행정서비스 제공으로 이루어질 수 있을 것이다.

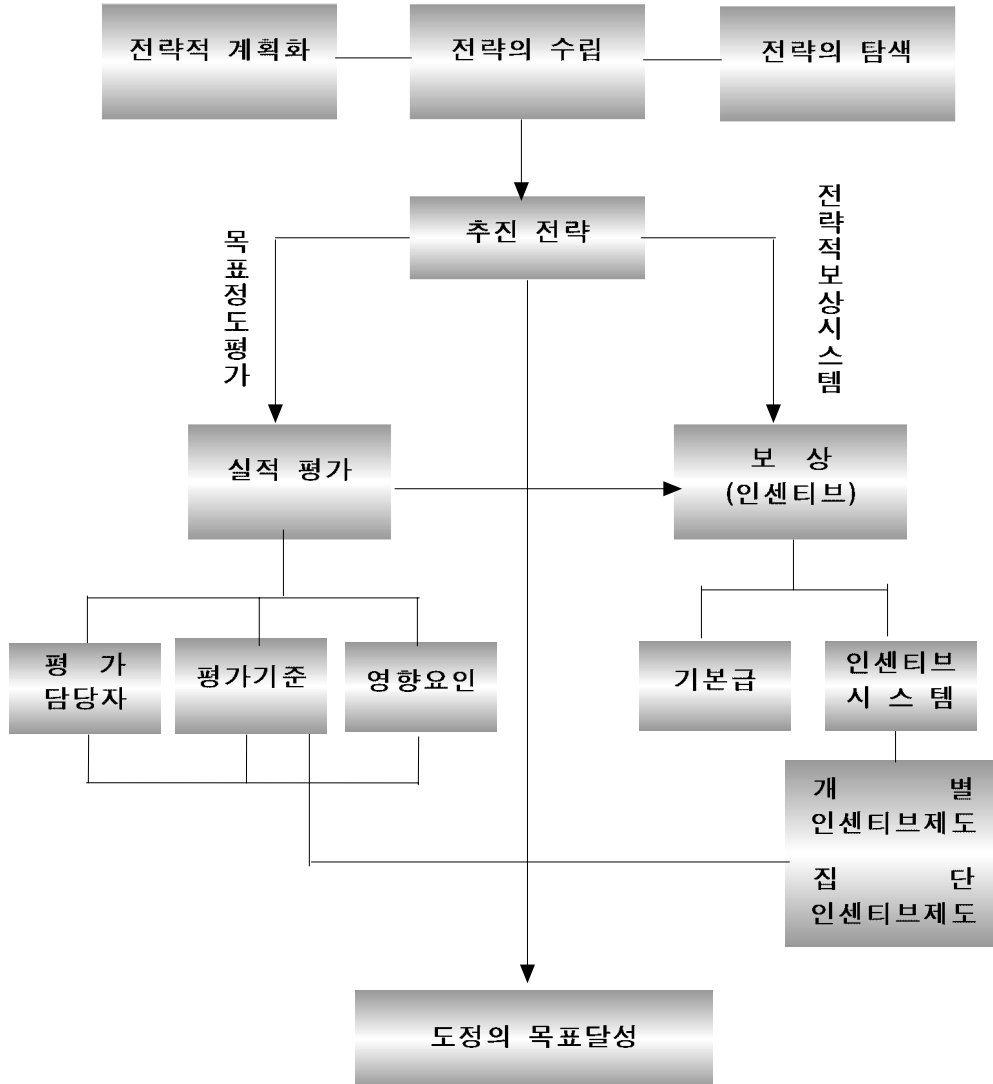
원래 공공부문에 대해서는 민간기업과는 달리 성과 자체를 정의하기 어렵기 때문에 실적평가가 어렵다는 문제점이 있다.<sup>140)</sup> 그러나 공공부문은 민간부문과 비교하여 효율성이 크게 떨어지고 결국 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져왔다는 측면에서 근본적인 개혁이 불가피하다. 향후 지방자치가 성숙되고 지방의 기능이 강화된다면 도정인센티브제는 더욱 활성화될 것이다.

따라서 지역간 이해관계와 관련된 갈등을 효율적으로 조정할 수 있고 광역적 쟁점들에 대한 생산적인 정책연계를 통해 충남도정의 자치역량과 통합역량을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

140) 이창균, 「지방재정 인센티브제의 합리적 발전방안」 (한국지방행정연구원, 1997), 7면 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

[그림 4-2] 도정인센티브제 운영체계 모형도



자료 : 김주원, 「효율적인 도정인센티브제 운영방안」 (강원개발연구원, 1998), 35면.

### 3. 도정인센티브제의 도입조건

도정인센티브제는 실적에 대한 평가결과를 통해 지방행정을 개선 또는 향상시키고 도정의 경쟁력을 증진시키려는데 기본취지를 두어야 한다. 그렇지만 평가를 어떻게 공정하게 합리적으로 할 수 있는냐에 대한 문제가 인센티브제를 도입하는데 가장 큰 어려움이다. 평가와 관련한 사회문화적 여건이 서구에 비해 열악하다는 문제외에도 공공부문은 실제로 평가하기가 어려운 특성을 가지고 있기 때문이다.<sup>141)</sup>

첫째, 실적에 대한 공정한 평가를 통하여 인센티브제를 부여하는 방안을 신중적으로 운영해야 하며 평가에 의한 관리가 정착될 수 있도록 포괄적인 평가보다는 전략적으로 평가분야를 선택하여 주기적이며 시기에 적합하게 평가체계가 성립되어야 한다. 즉, 평가전략을 설정함으로써 ①평가의 목적과 성격에 대한 명확화, ②평가이해당사자간의 상호협조관계 설정, ③적절한 평가단위의 설정, ④행정관리체계에 의 이용가능성 제고, ⑤평가의 잘못된 해석 및 악용가능성 방지 등 평가제도가 정착되기 위해서는 전략적으로 접근할 필요가 있다.<sup>142)</sup>

둘째, 시·군 기초자치단체가 선호하는 인센티브 수단을 적용할 과업단위의 특성에 적합하게 마련하여 인센티브의 효용성을 높여야 한다. 즉, 인센티브는 기본적으로 실적평가에 기초하여 부여되는 보상적 차원의 성격을 지니는 까닭에 평가분야 및 평가목적에 따라 적절히 적용할 수 있도록 다양성을 지닐 수 있을 때만이 그 실효성을 확보할 수 있다. 과업단위의 성격에 따라 인센티브의 효용성이 서로 다르기 때문에 이를 도입할 분야의 특성이나 선호도를 명확

---

141) 따라서 도정의 효율적인 인센티브제의 도입시에는 이 제도 자체가 지방행정전반에 걸쳐 실적의 개선 및 향상에 실질적으로 연계되도록 해야 한다.

142) 김주원, 앞의 논문, 121면 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

하게 파악, 인센티브제도가 도입되어야 한다.

셋째, 인센티브제는 시·군 자치단체에 대한 유인을 제공할 수 있어야 한다. 인센티브는 동기유발을 위한 일종의 메카니즘인 바, 처벌에 비해 실질적 목적 실현을 담보장치가 결정적이지 못하다. 따라서 도정인센티브제가 실효성을 갖기 위해서는 시·군 자치단체의 자발적 유인이 촉발될 수 있도록 일정한 수준 즉, 손익의 상대적 격차를 뚜렷하게 할 필요가 있다.

넷째, 공공부문은 민간부문과 달리 공익적 성격을 강하게 가지고 있으므로 행·재정 지원의 기본적 골격이 침해되어서는 곤란하다. 인센티브제는 지방자치단체에 대한 부가적인 동기유발 메카니즘으로써 자치단체의 자발적인 노력을 촉진하기 위하여 이용되는 것이다. 그러므로 인센티브제를 도입하기 위하여 지방자치단체의 기본운영 수준을 유지하는데 필요한 기본적인 행·재정 지원의 축소가 있어서는 안된다.

다섯째, 인센티브제를 부여할 수 있는 분야의 선정이 합리적으로 이루어져야 한다. 도정의 전 분야를 포괄하는 인센티브제의 운영은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 어느면에서는 비효율적이기 때문에, 특정정책이나 업무분야에 적용되는 인센티브제를 도입해야만이 운영의 효율성을 확보할 수 있다.

여섯째, 공공부문의 직무구조가 복잡하고 그 내용범위가 매우 다양하기 때문에 직무수행의 수준을 스스로 통제할 수 있는 정도도 각각 다르다. 예컨대 정형화된 직무에 종사하는 구성원들은 직무수행 정도가 거의 기계적으로 결정되는 반면, 그렇지 않은 직무를 수행하는 경우는 구성원이 어떻게 행동하느냐에 따라 생산성이 좌우된다 할 수 있다.<sup>143)</sup>

---

143) 이점과 관련하여, 공직자들의 직무수행에 대한 통제력을 높일 수 있는 대안이 강구되어야 한다는 주장도 생각해 볼 수 있다. 즉, 공무원들은 민간기업과는 달리 이직율이 상대적으로 낮고, 경쟁력이 약하며, 비교적 폐쇄적인 특성을 가지고 있으므로 인센티브제에 대한 만족도와 선호도를 높이는 방안에 대한 연구가 필요하다는 것이다.

#### 4. 도정인센티브제의 적용기반

우리의 자치경험에 비추어 인센티브제 도입을 추진해야 하나, 분명한 점은 제도정착에 따르는 일정시간이 소요될 것이다. 따라서 인센티브제의 본격적 도입·적용은 도정~시·군정간 지방행정에 대한 평가의 객관성을 확보한 다음 업무의 평가가 용이한 분야에서부터 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다.

경쟁력을 유발하고 동기부여를 통해 생산성 향상을 이룩하는데 가장 중요한 요소는 조직체의 중간계층 60%로 하여금 10% 내지는 20%의 노력을 더 투자하도록 유도하는 것이다.<sup>144)</sup> 적극적인 격려 보다 더 효과적인 인센티브제도는 없기 때문이다. 인센티브제가 다양할 때 어떤 주어진 목적이 달성될 가능성이 높으며 동기부여를 통해 경쟁력과 생산성이 높아지기 때문이다.

##### 1) 도정인센티브의 운영구도

앞으로 도정인센티브제의 효율적인 운영을 위해서는 우선 공정한 평가에 의한 관리가 필수적이다. 그러나 광역단체인 도가 기초단체인 시·군을 평가, 관리할 수 있는 분야는 현실적으로 제약되어 있다. 이러한 점을 깊이 감안하여 도정인센티브제 도입과 운영구도를 설계해야 한다.

따라서 도정인센티브의 운영구도와 관련해 볼 때, 도정인센티브제는 단계적 운영방안을 마련하는 것이 현실적이며 효과적이라 할 수 있는 바,<sup>145)</sup> 이를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

144) 강원개발연구원, 「시·군 행정지표의 개발과 적용방안」(1997), 203면.

145) 여기서 주의해야 할 점은 모든 평가내용을 인센티브로 운영하기는 곤란하다는 점이다. 모든 평가내용을 인센티브제로 운영하게 되면 인센티브제의 실효성을 떨어뜨리게 된다는 사실이다. 김주원, 앞의 논문, 155면..

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

<표 4-6> 도정인센티브제의 단계적 운영구도(안)

구 분	인센티브제의 발전방안
지역별	市 지역 인센티브제 → 시·군 지역 인센티브제
운영단위별	課 단위 인센티브제 → 담당(계) 단위 인센티브제
정도별	부분적 인센티브제 → 포괄적 인센티브제
분야별	집단적 인센티브제 → 개별적 인센티브제
정책별	경영행정 → 역점시책 → 자치행정 → 경제정책 → 복지정책 → 환경정책

다음은 도정인센티브제 도입을 위한 구체적인 방안의 가시화이다. 예컨대 행정서비스 개선을 위한 인센티브제, 도정~시·군정간 조화를 이룬 인센티브제, 행정구조개선에 대한 인센티브제, 물가안정 인센티브제, 환경보전 인센티브제, 안전관리 인센티브제 등을 상정해 볼 수 있다.

### 2) 도정인센티브제 도입 관련 보완사항

도정인센티브제 구축을 위해서는 자치단체에 대한 자율권을 보장해 준다는 기본전제에서만 시행이 가능하다. 그런 다음에 평가분야와 인센티브의 연계화를 모색해야 한다. 지방행정평가에 대한 인센티브 부여의 효과를 극대화하기 위해서는 평가영역에 따라 인센티브 종류를 달리하는 것이 고려되어야 한다.

그러나 인센티브제 도입의 법적인 기반을 마련하는 것은 매우 중요하다. 지방행정평가 및 인센티브 부여의 근거를 마련하고, 이를 지속적인 정책으로 추진하기 위해서는 법적·제도적 토대를 마련해야 한다.<sup>146)</sup>

146) 미국에서는 「행정성과 및 결과에 관한 법률」(1993)을 제정, 국정운영의 효율성을 확보하였음을 참고할 필요가 있다. Wiess, Carol H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness* (Englewoos Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972), p.168.

## 제6 절 도~시·군간 인사교류 확대

### 1. 인사교류의 단절문제

전보와 승진이 동일한 기관 내에서의 직위이동이라면 인사교류는 자치단체간의 교류를 통한 직위이동이다. 인사교류의 목적은 인력의 균형 있는 배치와 지방자치단체의 행정발전을 위한 것이며 개인에게 다양한 근무를 통한 능력발전의 기회를 제공하게 된다.<sup>147)</sup>

그러나 인사교류협의회에서 결정한 기준에 따라 교류안을 작성, 권고하면 당해 자치단체장이 이에 응하도록 하는 것이 「지방공무원법」 제30조 제2항에 규정하고 있다. 그러나 이 조항은 동법 제29조 3항인 공무원의 전출입시 자치단체장의 동의를 얻도록 규정한 조항과는 마찰이 있다.

이 문제의 해결을 위하여 정부는 인사교류계획에 의한 전·출입은 자치단체장 동의를 생략하는 것으로 「지방공무원임용령」의 개정을 추진한 바 있으나 구청장협의회의 반대로 추진되지 못한 상태이다. 이 경우의 문제는 광역자치단체와 기초자치단체간의 성격과 권한에 관한 규정을 명확하게 하지 않아 발생하는 문제가 포함되어 매우 복잡하다.

어떻든 인력의 균형배치와 공무원 능력발전의 기회부여라는 본래의 취지에 기여하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다. 원활한 인사교류는 자치단

---

147) 행정자치부는 1999년 4월말 중앙~자치단체간 대폭적인 인사교류를 실시하기로 하여 3월 20일까지 교류신청을 받기로 한 바 있다. 인사교류 대상자는 7급 이상 4급 이하의 중하위직으로 부모를 모시기 위해 연고지 배치를 희망하는 공무원과 부부공무원으로 생활근거지를 같이 하려는 사람에게 우선권을 부여하는 것이다. 「국정신문」(1999. 3. 27), 9면; <http://www.kjnews.go.kr/OLD/515/kjib.html>를 참조.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

체간의 협조체제 구축에도 가장 긴요한 현안이기 때문이다.

한편, 민선 2기에 들어와 충청남도와 일선 시·군간의 인사·예산·세무 등 도정 전반에 걸쳐 도정~시·군정간 연계결여와 협조미흡이 문제시 되고 있다. 이로써 자치행정발전을 위한 도~시·군간 업무연계에 걸림돌이 되어 도정~시·군정간에 소위 행정고착화 조짐까지 보이고 있는 것이다. 가장 민감한 사안인 인사문제의 경우, 도정 전반에 걸쳐 이해와 협력을 구하기 위해서는 인사교류가 전제되어야 하지만, 각 자치단체장의 고유권한을 내세워 인사교류의 고착화가 심화되고 있다.

<표 4-7> 민선자치 후 인사교류 실적현황

구 분		1995	1996	1997	1998	비 고
중앙 ↕ 도	도 → 중앙	8	3	6	2	
	중앙 → 도	4	1	3	4	
도 · 시군	시군 → 도	212	106	69	94	
	도 → 시군	86	54	45	67	
시군 상호간		354	108	115	49	
시군 ↕ 타시도	시군 → 타시도	75	65	54	13	중앙부처 포함
	타시도 → 시군	16	25	24	11	"

주 : 1998년 경우 구조조정으로 인하여 도정~시·군간 교류수요 증가(기술직 중심)

자료: 행정자치부 자치행정과 (1999. 5); 충청남도 자치행정과(1999. 5) 제공.

예산확보의 경우, 도청공무원은 시·군 사업보조를 위해 중앙부처를 오가면서 재원확보 경쟁을 보이는데 정작 시·군 공무원들은 여기에 신경을 쓰지 않는다는 입장도 있는가 하면, 시·군에서는 배정예산을 적게 책정하여 사업추진에 무리가 따른다는 상반된 입장도 나타나고 있다.<sup>148)</sup> 이밖에도 세

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

정·감사 등 행정 전반에 걸친 사안이 도는 조정기능 차원에서 시·군에 시달하나 제대로 돌아가지 않는다는 입장인 반면, 시·군은 지나친 간섭이라는 입장이 가중되고 있는 현실이다.

한편, 충청남도에서는 이를 해소하기 위해 금년부터 「정책지원팀」을 구성, 시·군 현안사업에 도 공무원과 관계전문가들이 참여하는 제도를 신설했으나, 근본적인 문제해결에는 한계를 드러내고 있음을 부인하기 어렵다.

민선자치 이후 국가~도~시·군간 인사교류는 해마다 계속 감소하는 추세이며, 자치단체내 자체 승진자는 상대적으로 증가하고 있다. 또한 중앙부처 및 도청 소속 공무원들은 대체적으로 연고지역으로의 진출을 희망하는 경향이 크지만, 민선단체장들은 소속공무원의 사기저하를 우려하여 인사교류에 매우 소극적인 것이 현실이다. 지금까지 나타난 지역별로 폐쇄적인 인사관리가 지속될 경우에 나타나는 문제점을 생각해 보면 다음과 같다.

첫째는 지방공무원 견문 확대기회의 차단으로 행정수행 능력의 질적 향상 저해 및 행정수행에 따른 수준격차가 발생한다. 즉, 중앙정부나 도에서는 현장경험이 풍부하고 성장발전 잠재력이 높은 우수인력의 충원이 어렵고, 시·군에서는 거시적 안목과 식견을 갖춘 훈련된 전문인력의 확보가 구조적으로 곤란하다.<sup>149)</sup>

둘째는 급변하는 지식기반사회에 관련정보의 외부유입 차단에 따른 행정의 대응력 상실과 불균형이 심화된다. 또한 조직정체에 따른 레임덕 현상과 아울러 자치단체별 승진격차의 심화현상으로 우수인력 유출가능성이 크다.

셋째는 일부직종의 경우 동일기관 장기근속에 따른 각종 부조리·병폐 요인 발생이 증가한다는 것 등이다.

148) <http://publica.chungju.ac.kr/pubbook-23.htm> 참조.

149) 이 점과 관련하여, 탄력적인 조직관리 및 신축성 있는 인력운영에 대하여 깊은 관심을 가져야 한다. 최병대, “구조조정기 지방정부의 생산적인 조직 및 인력관리방안,” 「 시도연구 」, 제2호, 시도연구원협의회 (1998. 12), 81면 참조.

## 2. 인사교류의 추진방향

지방행정의 균형발전과 도~시·군간 상호협력증진 및 연계성 강화, 지방공무원 능력향상을 위해 도~시·군간, 시·군 상호간 인사교류 활성화방안을 시급히 마련하지 않으면 안된다. 여러 가지 현실적 제약조건은 많음에도 불구하고 앞으로 인사교류 추진방향을 검토해 보면 다음과 같다.<sup>150)</sup>

첫째, 행정자치부~도간의 인사교류는 행정자치부의 교류계획에 의한 권고에 따라 도와 5급 이상 행정직 중심의 협의교류이며, 기술직의 경우에는 교류요인 발생시 당해부처와 협의 후 행정자치부의 조절에 따라 행정자치부 또는 중앙 각 부처와 교류하는 것을 생각할 수 있다.

둘째, 도~시·군간의 인사교류는 도의 교류계획에 의거하여 행정직은 도 신규 승진자와 시·군의 5급간, 기술직은 동일직렬내에서 1대1 맞교류 및 시·군 순환교류이며, 7급 이하는 도 결원발생시 시·군에서 도 전입을 충원하는 것을 상정해 볼 수 있다.

셋째, 시·군 상호간 인사교류로서 비연고 시·군 근무자 연고지 조성 등 도에서 전보 조절하고, 시장·군수의 요청에 따라 도에서 시·군 상호간을 1대1로 전보 조절하는 방법을 들 수 있다.

건실한 민선지방자치와 균형있는 지방행정발전을 도모하고 행정 상호간 보완의 기회 확보 및 지방공무원의 자질향상을 위하여는 도~시·군간 유능한 인적자원의 활발한 교류는 매우 절실하다. 따라서 지방공무원 관계법령 등에 제도화 되어 있는 인사교류의 활성화를 통하여 충청남도 행정조직의 운영정상화는 반드시 이룩해야 하며, 타시도에 모범이 되어야 할 것이다.

---

150) 인사교류는 행정자치부의 인사교류협의회(행정자치부령 제30호; 1999. 1. 5)와 충청남도의 인사교류협의회(규칙 제2409호; 1994. 3. 7)에 의거할 수 있다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

이 때 인사교류의 원칙은 철저한 상호주의에 의한 1대1 인사교류, 자치단체간 사전협의절차 이행, 특정지역에 편중되지 않도록 인사교류의 균형유지, 부정·비리로 인한 조직의 침체를 가져올 수 있는 직렬은 우선 조정하는 것이 필요하다.

### 1) 순환보직제 및 보직경로제 도입

지방공무원의 인사교류를 확대하면서 전문성 제고를 위해서는 순환보직제도에 대한 충분한 제검토가 필요하다.<sup>151)</sup>

현재 지방공무원의 전문성 축적의 장애요인의 하나로 순환보직제도를 들고 있으나, 순환보직제도가 공무원의 시야를 넓혀 주고 동시에 한자리에 오래 머무는 데서 오는 부정·부패를 방지하는 이점이 있다.

한편, 공직자의 사기와 행정계층의 조화·균형을 위해 교류자에 대하여는 진출전 기관의 직위를 고려하여 적정보직을 부여해야 한다. 또한 일반행정가가 아닌 전문행정가의 육성이 필요하며, 기술직의 경우 전문분야에서 직렬별 전문성 함양과 아울러 업무수행에 필요한 행정관리능력을 배양할 수 있도록 하고, 행정직의 경우에는 전문분야를 세분화하여 일반행정이 아닌 전문행정능력을 배양할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

여기서 보직경로를 잠정적으로 유형화해 보면 다음과 같다.<sup>152)</sup>

- ① 행정관리 : 정책, 기획, 총무, 조직, 인사, 공보 등
- ② 재무 : 예산, 회계, 세무, 전산통계 등
- ③ 경제 : 산업경제, 기업지원, 농림수산 등
- ④ 사회 : 사회복지, 부녀복지, 문화정책, 체육청소년, 관광 등

151) 송경순, “개혁의 전문화가 필요하다,” 『매일경제: 시평』 (1999. 3. 9).

152) 김병국, 「자치구제도의 개선방안」 (행정자치부, 1997. 2), 20면.

## 제 4 장 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안의 모색

⑤ 보건환경 : 보건, 위생, 환경, 상하수도, 청소 등

⑥ 지역개발 : 지역개발, 도시계획, 사회개발 등

⑦ 도시관리 : 도로, 주택, 교통, 건설 등

⑧ 안전관리 : 소방, 재난관리, 방재, 민방위 등

또한 직급별 보직경로를 잠정적으로 검토해 보면 다음과 같다.

① 3급 이상 : 보직경로제에 구애받지 않고 일반관리자로서의 역할

② 4 ~ 7급 : 전문분야 내에서 승진, 전보 실시

③ 8 ~ 9급 : 전문분야의 엄격한 적용을 받지 않고 관련분야의 여러가지  
보직을 담당함으로써 자신의 전문분야를 선택할 수 있는 기  
회를 부여한 후 전문분야를 확정

### 2) 인사교류를 위한 인력풀(human resource pool)제도 활용

인력풀 활용을 통한 인사교류체제 확립방안을 보면 다음과 같다.

첫째, 도내 각 지방자치단체가 모두 참여하고 정기적으로 개최한다.

둘째, 각 지방자치단체는 여유인력을 인력풀에 등록하고 필요한 분야의 인  
력을 요청한다.

셋째, 각 지방자치단체의 장은 각 지방자치단체의 인사교류계획과 인사교  
류 대상자의 인사기록에 대한 정보를 열람할 수 있다.

넷째, 인사교류는 1대1을 원칙으로 하며, 지방자치단체 쌍방간 또는 삼각관  
계형식으로 이루어진다.

다섯째, 인사교류대상자는 타자치단체로의 전출의사가 있는 공무원이나 지  
방자치단체의 판단에 의해 여유인력으로 선정된 공무원을 대상으로 한다.

여섯째, 타 자치단체로의 전출의사가 있는 공무원은 단체장에게 인사교류  
를 신청할 수 있다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

이와 함께 내부 인력시장제도의 도입을 검토해 보자는 주장도 있다.

첫째, 모든 공무원은 자기가 원하는 부서와 업무를 순위별로 신청할 수 있도록 한다.

둘째, 각 부서의 장은 인사권, 승진제청권, 근무성적평정권 등 부서의 업무수행을 위한 모든 권한과 책임을 진다.

셋째, 각 부서의 장이 신청한 공무원들을 대상으로 부서근무자를 선발한다.

넷째, 어떤 부서에서도 받아주지 않는 공무원은 결과적으로 무능한 공무원으로 자연히 도태되도록 한다.

이와 같이 각 부서의 장은 자기 부서의 업무수행능력을 향상시키기 위하여 유능하고 필요한 인재를 선발하고자 할 것이며, 각 공무원은 원하는 업무를 수행하기 위하여 필요한 탁월한 능력을 보유하고자 노력할 것이다.

### 3) 성과중심 인사관리제도 도입

현재의 근무성적평정제도를 새롭게 개선한 실적평가제도를 과감하게 도입, 각 공무원의 근무성적평가, 승진, 전보 등의 인사관리에 실적평가 결과에 적극 활용하는 것이다. 실적평가는 조직별·개인별·통합적으로 구분할 수 있다.

이와 함께 외부전문가를 특정분야에 아웃소싱하는 방식도 최근들어 관심을 집중시키고는 있으나, 시행상 어려움과 내부문제 및 이것이 공무원 인사교류와의 상호관계에서 해결책이 되는데는 한계가 있다는 점도 나오고 있다.<sup>153)</sup>

---

153) 개방형 임용제를 특정직 공무원에게까지 확대, 시행하기로 했던 까닭은 공공부문의 생산성 제고를 위해 성과중심의 경영체제를 도입함으로써 공직사회 인사제도 패러다임을 근본적으로 변화시키려는데 있었으나, 결국 실현가능성 여부와 내부문제로 축소되었다. <http://www.kjnews.go.kr/OLD/516/kjga.html> 참조.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 시사점

지금까지 충청남도의 도정~시·군정간 효율적 연계성 확보를 위해 정부간 관계를 논리적 틀로 삼고 관련되는 이론과 현안쟁점, 법적 문제와 최근 동향, 선진국 사례 등을 검토한 후, 충청남도 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 이를 바탕으로 도정~시·군정간 연계성 강화를 위한 일련의 대안을 모색해 보았다.

본연구를 통해 시사받을 수 있는 점을 몇 가지로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민선 지방자치의 정착을 위해서는 우선 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 대폭 이양하여 지방자치단체의 자치권이 확대되어야 한다. 자치권이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되면서 제기되는 문제가 바로 도정~시·군정간 관계정립 문제이다. 과거와는 달리 민선 자치시대를 맞이하여 도정~시·군정간에 크고 작은 갈등을 빚어내고 있기 때문이다.

둘째, 따라서 새로운 지방행정환경의 변화에 따라 도~시·군간의 관계는 새롭게 정립되어야 하고, 서로의 존재와 지위를 인정하면서, 권한행사에 있어 책임과 의무이행을 전제로 한 건설한 협력파트너로 전환해야 한다. 기초자치단체인 시·군의 입장에서 보면 중앙정부 뿐만 아니라 광역자치체인 도는 지방자치를 수행해 나가는데 부담스런 존재로 느낄 수 있으나, 도는 시·군을 보호하고 지도하며, 이해갈등을 합리적으로 조정하면서 더 큰 공동의 목표를 향해 나갈 수 있도록 이끌어가는 역할을 담당하는 것이다.

셋째, 새로운 자치시대에는 도가 시·군을 통제하는 듯한 과거 잘못된 관행에서 탈피해야 하겠지만, 시·군 또한 도에 대한 왜곡된 시각에서 벗어나

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

야 한다. 민선 지방자치의 성숙과 着根을 위해서는 도정~시·군정간 긴밀한 상호연계를 통해 협력적 문제해결과 공동의 상승효과를 나타내야만 한다. 15개 시·군 기초자치단체들이 구성원이 되어 1개의 충청남도 광역자치단체가 비로소 존재한다는 사실을 재인식하고, 도정~시·군정은 서로 공동체의 관계에 놓여 있음을 간파해서는 안된다.

넷째, 충청남도의 진정한 자치발전을 위해서는 15개 시·군 모두가 건설해야 한다. 이들은 각기 자율적인 존재이면서 동시에 일정한 책임과 의무를 다해야 한다. 이들은 열린 구조를 통해 더 큰 공동사회를 구성해 나간다. 이 과정에서 필요로 하는 것은 지도자의 역할이며 도는 바로 그러한 역할을 수행하는 책임자이다. 도는 광역적 행정을 처리하며, 시·군을 지도·감독하며, 지역의 갈등을 조정·해결하는 조정자로서의 지위에 부응하는 권한과 책임이 있는 것이다.

다섯째, 2000년도를 얼마 남겨두지 않은 시점에서 민선자치 2기의 중반기를 향해 가고 있는 이 때, 지금까지 자치행정체제 구축 등 성숙된 측면도 많지만, 반면 도정~시·군정간 단절·분절현상도 적지 않았다. 이제는 자치단체간 상호관계나 對중앙정부 관계발전을 포함하여 도정~시·군정간 유기적·협조적 관계발전을 모범적으로 이룩함으로써, 충청남도의 자치역량을 높여가야 할 것이다.

여섯째, 특히 도정 차원에서는 정책개발, 정책지원을 통해서 시·군과의 긴밀한 정책연계망을 구축하는 것이 긴요하며, 이 과정에서 협력지향적으로 지역문제를 풀어가는 지혜와 해법을 터득해야만 한다.

이제 월다비스키의 “해결방안이 없으면 문제도 없다!”(No Solution, No Problem)라는 정책분석의 핵심명제는 이제, 도정~시·군정간 효율적 연계를 위한 충청남도의 운용기조로 꽤히 수락해야 할 것이다.

## 제 2 절 정책제안

끝으로 본연구를 통해 다음과 같은 정책제안을 덧붙여 보기로 한다.

첫째, 새천년 도래에 즈음하여 충청남도의 도정~시·군정간의 정책연계가 긴밀하게 유지될 수록 그 상승효과(synergy effect)는 다대할 것이며 따라서 특히, 도정~시·군정간 연계강화를 위해서는 앞으로 제도(공식적 측면) 중심의 구조적 연계성(structural linkage)과 행태(비공식적 측면) 중심의 기능적 연계성(functional linkage)을 동시에 검토하여 이를 변화·발전시킬 수 있도록 실무적 차원에서 노력을 다하는 것이 요구된다.

둘째, 도정~시·군정간의 연계구조에 대한 접근논리에 있어서 본질적으로 도정~시·군정간 연계구조는 가치배분적 차원과 자치단체들의 상호작용의 차원이 지니는 구조적 속성·생리를 파악하는 것이 중요하다. 따라서 충청남도에서는 도정~시·군정간 합리적인 갈등해결을 위한 제도적 장치 마련에 주력해야 하며, 사안에 따라 조정·심의절차 같은 사전협의장치의 운용에 깊은 관심을 가져야 한다.

셋째, 도정~시·군정간 정책연계의 핵심내용을 이루고 있는 정책개발은 행정쇄신·혁신확산 차원에서 설명될 소지가 많으며, 이것을 가시적 성과로 연결시키기 위해서는 실효성 있는 추진기반이 뒷받침되어야 한다. 따라서 부분적·일과성 변화가 아닌 구조적·지속적 변화를 위해서는 정책설계 및 발전전략을 지향해야 하며, 이를 통해 도~시·군이 21세기 지방행정 여건변화의 능동적 수용 및 핵심역량 강화에 기여할 수 있도록 해야 한다. 그러한 점에서 정책개발이 현실적 필요에 의한 산물인 이상 지방행정의 실효성 있는 정책문제해결의 방법론으로 제시되어야 하고, 동시에 지속적인 동기부여 장치로 기능해야 한다.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

넷째, 도정~시·군정간 정책연계와 관련해서는 지방행정의 단순한 문제제기 형태로부터 실질적인 문제해결 방식에 이르기까지 이 모든 것은 정책문제해결(policy problem-solving)을 위한 처방기능을 지향해야 한다는 점이 강조된다. 그러므로 정책개발에의 관심·투자를 통해 중장기적으로는 정책수행체제를 조기에 구축할 수 있으며, 이는 충청남도의 경쟁력과 자치역량을 효과적으로 강화할 수 있는 지름길이 된다는 것이다. 특히 지방정부의 정책수행체제 여하에 따라 그 주민의 삶의 질 여부가 결정된다는 측면에서 정책개발은 도정~시·군정간 정책연계 속에서 꾸준히, 그러나 밀도있게 추진되어야 한다.

다섯째, 본연구를 수행하는 과정에서 밝혀진 실증분석의 결과와 그 시사점을 통해, 그리고 지난 민선체제 제1기와 제2기에서 확인된 도정~시·군정간 연계성 결여문제를 재확인하는 것이 필요하며 특히 인사교류, 조직기능, 자원배분, 사업조정, 시책연계에 있어 제도적, 행태적 문제점을 파악, 실무발전에 적용토록 해야 한다. 아울러 주요분야별로 도정~시·군정간 연계성 약화요인의 발견 및 강화요인의 발굴을 통해 쓸모있는 연계방안 수립이 가능할 것이다.

여섯째, 도정~시·군정간 연계방안의 구체적 목표들인 원활한 인사교류 실시, 유기적인 조직관리기능 확보, 중복투자방지로 재정효율 향상, 그리고 무리없는 사업조정으로 도정~시·군정간 시책연계 발전을 꾀하기 위한 구체적인 시행프로그램을 본격적으로 수립, 시행해야 한다. 이에 따라서 본연구의 핵심논리인 「충남도정의 자치역량 강화 = 국정·도정의 통합역량 × 시·군정의 자율역량」을 감안, 도정의 통합성과 시·군정의 자율성간의 연계구조 속에서 앞으로 국정~도정~시·군정간 및 국회~도의회~시·군의회간 상호협력체제 구축을 위한 실행프로그램이 필요하다.

## 참고문헌

### I. 국내문헌

#### ■ 단행본

- 김병국, 「자치구제도의 개선방안」, 행정자치부, 1997. 2.
- 김병완 외, 「지방자치와 지역정책」, 한울아카데미, 1996.
- 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치·자치행정·자치경영」, 법문사, 1995.
- 김영배 외, 「임금과 성과배분」, 노동경제연구원, 1989.
- 김주원, 「효율적인 도정인센티브제 운영방안」, 강원개발연구원, 1998.
- 김홍식, 「지방행정에서의 정책평가기능 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1991.
- 노화준, 「정책학원론」, 박영사, 1995.
- 박상돈, 「지방자치와 우열의 법칙」, 한국경제신문사, 1996.
- 박중훈 (편), 「영국·일본의 행정개혁사례」, 한국행정연구원, 1997. 12.
- 서영진, 「한국의 시도지사와 지역정책」, 도서출판 나남, 1996.
- 안용식·김천영, 「지방정부간 협력관계론」, 대영문화사, 1995.
- 오석홍, 「정책학의 주요이론」, 경세원, 1993.
- 오연천 외, 「민선지방자치 1년의 평가와 과제」, 서울대학교 행정대학원, 1997. 7.
- 윤순봉 외, 「열린시대 열린경영」, 삼성경제연구소, 1996.
- 이계식·고영선, 「아래로부터의 정부개혁」, 박영사, 1997.
- 이달곤, 「협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 서울: 법문사, 1995.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- 이언호·김선빈(공역), 「선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정」, 삼성경제연구소, 1996.
- 이재규 외, 「최신 인적자원관리론」, 문영사, 1997.
- 이종범, 「국민과 정부관료제」, 고려대학교 출판부, 1986.
- 이헌수, 「행정에 관한 공무원의 인식과 태도」, 한국행정연구원, 1998. 12.
- , 「행정에 관한 국민의 인식」, 한국행정연구원, 1998. 12.
- 임도빈, 「지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해」, 박영사, 1997.
- 임길진, 「미래를 향한 인간적 계획론」, 나남출판사, 1995.
- 임성일, 「영국의 지방정부: 현실과 교훈」, 법경사, 1996.
- 장주선, 「지방화시대 지방자치단체의 정책지향형 인재육성」, 세종출판사, 1997.
- 정성길 외, 「지방자치단체와 공공정책」, 서울: 법문사, 1993.
- 정세욱 (편저), 「정부간관계: 이론과 실제」, 법문사, 1997.
- 지만원, 「신바람이나, 시스템이나」, 서울: 현암사, 1993.
- 최병학, 「지역경쟁력 강화를 위한 충남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구: ‘정책운용 프로그램’의 예비설계를 중심으로」, 충남도정발전 정책연구보고서 I, 1996. 4.
- , 「인본·경영행정의 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도, 1997. 8.
- 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1996.
- 최호준, 「참가와 능률의 행정학」, 삼영사, 1984.
- , 「시민행정학」, 도서출판 거목, 1987.
- 한영환, 「국가발전과 행정」, 아세아문화사, 1989.

## ■ 문헌

- 김병섭, “공무원의 복지부동과 직무몰입도,” 「한국행정학보」, 제28권 4호, 한국행정학회, 1995. 2.
- 김복규, “지방공무원의 효율적 관리방안,” 「한국행정학연구」, 한국행정연구원, 제7권 제1호, 1998.
- 김익식, “중앙과 지방정부간 기능재배분방안: 중앙행정권한의 지방이양 촉진에 관한 법률,” 「21세기를 여는 민선2기 지방자치의 역할과 임무」, 시도연구원협의회·서울시정개발연구원 공동주최 세미나, 1998. 10.
- 김재훈, “중앙과 지방간 기능재배분 논리, 현황 및 전망,” 「한국행정연구」, 제3권 3호, 한국행정연구원, 1994년 가을호.
- 김호정, “지방자치제 실시 후 지방공무원의 의식변화,” 「한국행정학보」, 제28권 3호, 한국행정학회, 1994. 11.
- 박경배, “자치시대 공직자의 경쟁력,” 「열린충남」, 제1권 2호, 충남발전연구원, 1995년 겨울호.
- 박한규, “충청남도 경영행정의 현황과 과제,” 「지방정부 경영행정의 과제와 방향」, 대전·충남행정학회 춘계학술대회, 1996. 6. 8.
- 백종섭, “지방공무원의 자치의식에 관한 연구: 대전·충남지역을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제29권 1호, 한국행정학회, 1995. 5.
- 송경순, “시평: 개혁의 전문화가 필요하다,” 「매일경제」, 1999. 3. 9.
- 신환철, “도~시·군간 역할과 관계정립 방안,” 「인터넷 지역광장」, 1998. 11.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 「한국행정학보」, 28권 2호, 한국행정학회, 1994.
- 오연천, “자치재정권과 지방재정의 대응력 향상과제,” 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997년 8월호.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- 오재일, “중앙-지방관계의 모델에 관한 연구,” 김권집, 「한국행정조직론」, 충남대학교 출판부, 1996.
- 육동일, “자치행정의 본질과 과제에 관한 연구,” 「지역사회개발논총」, 창간호, 연세대학교 지역개발연구소, 1990.
- 이명수, “국책사업, 중앙정부의 조정기능 회복되어야,” 「열린충남」, 제2권 2호, 충남발전연구원, 1996년 여름호.
- 이인석, “왜 인센티브제도는 효과가 없는가,” 「서강 Harvard Business」, 서강대학교 경영대학원, 1994, 2.
- 정세욱 “정부간관계의 모델설정,” 정세욱(편), 「정부간관계: 이론과 실제」, 법문사, 1993.
- 최병학, “충청남도 지방의정의 발전방향,” 「1996년도 하반기 의정연찬회 교재」, 특강자료, 충청남도의회, 1996. 11. 13.
- , “인본행정과 충남도정발전: 도정-시군정간 시책연계 및 모델구성,” 「인본행정의 이념정립과 구현에 관한 학술대회」, 충청남도·충남대학교 유학연구소, 1997. 4. 16.
- , “지방정부간 정책경쟁과 충청남도의 대응전략,” 「열린충남」, 제3권 1호, 충남발전연구원, 1996. 10.
- , “민선 2기 및 21세기 충청남도 자치도정의 핵심역량 고도화전략,” 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1998. 6.
- , “1999년도 도정여건과 정책방향: 역동적 도정수행으로 21세기 기반구축,” 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1998. 8.
- , 「21세기를 여는 민선 2기 지방자치의 역할과 임무」, 시도연구원협의회·서울시정개발연구원 공동주최 세미나, 1998. 10. 9.
- , “충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향,” 「열린충남」, 제4권 3호, 충남발전연구원, 1998년 가을호.

- 최병학, “2000년대 진입을 위한 충청도정의 행정혁신,” 「열린충남」, 제14호, 충청발전연구원 1998. 12.
- , “21세기형 도정비전과 정책방향: 인본·경영행정의 새로운 패러다임 구축방향,” 현안과제 연구보고서, 충청발전연구원, 1999. 1.
- , “신경영행정 추진전략 및 실무적 접근방법론 연구,” 현안과제 최종 보고서, 충청발전연구원, 1999. 2.
- , “충청남도 행정서비스현장 제정방안 연구,” 현안과제 최종보고서, 충청발전연구원, 1999. 4.
- 최병학·최창희, “자치시대에 있어 지방문화의 위상탐색: 관치문화로부터의 탈피와 자치문화로의 전환논리,” 「인문사회과학연구」, 제9집, 공주대학교 인문사회과학연구소, 1994. 12.

## ■ 정책보고서 및 실무자료

- 강원개발연구원, 「시·군 행정지표의 개발과 적용방안」, 1997.
- 국무조정실, 「정부 주요업무계획 종합」, 1998. 4.
- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론: OECD 국가를 중심으로」, 동명사, 1997.
- 충청남도, 「민선자치시대 이후 주민과 함께 해 온 시군정 모습들: 우수시책 사례①②」, 1996. 4.
- , 「인본행정·경영행정의 추진성과」, 1997. 6. 30.
- , 「민선자치도정 출범 1년, 이렇게 일해 왔습니다」, 1996. 7.
- , 「열린도정·대화마당(Ⅱ)」, 1997. 1.
- , 「시·군별 조직개편 종합자료」, 1998. 9.
- , 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」, 1998. 8.

## 충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구

- 충청남도, 「1999년도 도정방향과 중점시책」, 1998. 8.
- , 「신경영행정 추진전략 : 2차 용역보고서」, 한국능률협회, 1998. 12.
- , 「새로운 충남의 경영혁신, 이렇게 추진하고 있습니다: 전략행정 · 스피드행정 · 안전-환경행정」, 제1회 공공부문 경영혁신대회 제출 보고서, 1998. 12.
- , 「21세기형 신경영행정의 비전: 수요자중심 도정운영의 새로운 패러다임」, 1999. 1.
- , 「도-시·군별 정·현원현황: 직렬별」, 1999. 6.
- 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구: 충청남도 정책개발의 실증분석 및 모델구성을 중심으로」, 제35회 지방행정연수대회 발표논문, 1998. 11.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치단체의 지방공무원정원모형 개발」, 1988..
- 한국능률협회, 「지방자치단체 선진경영활동 사례집」, 1997. 5.
- , 「우수 지방자치단체 선진경영활동 사례집」, 1998. 4.

## ■ 번역자료

- 高寄昇三, 장노순 외 (공역), 「지방자치의 선택: 창조성 · 정보성 · 경영성」, 도서출판 산책, 1996.
- Levin, Martin A. and Sanger, Mary Bryna, 이언호 · 김선빈(공역), 「선진 행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정」, 삼성경제연구소, 1996.
- Marc, Holzer, 삼성경제연구소(역), 「지방정부의 생산성 제고를 위한 새로운 방향모색」, 1996.
- 村松岐夫(무라마쓰), 「地方自治」, 東京: 東京大學 出版會, 1988.

## II. 국외문헌

### ■ BOOKS

- Anthony, James, Cantaness, *Planners and Local Politics: Impossible Dreames*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1974.
- Dunsire, A., *Implmentation in a Bureaucracy*, Oxford: Martin Robertson, 1978.
- Elcock, Howard, *Local Government*, Cambridge, London: Great Britain at the Univ. Press, 1982.
- Geoggin, Malcolm, L., et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview: Scott, Foresman, 1990.
- Goldsmith, M., et al., *Urban Political Theory and the Management of Fisical Stress*, Aldershot: Gower, 1986.
- Gray Brewer and Peter de Leon, *Foundation of Policy Analysis*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1983.
- Greiner, John, M., *Productivity and Motivation: A Review of state and Local Government Initiatives*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1981.
- Hambleton, Robin, *Policy Planning and Local Government*, Hutchinson of London, 1992.
- Harold Wolman and Michael, Goldsmith, *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*, Oxford: Blackwell, 1992.
- Hart and Teeter Research Companies, *Sponsoed by The Council for Excellence in Government*, 1995.

- Jones, Charles, O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed., North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977.
- Laffin, Martin, *Professionalism in Central-Local Relations*, Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1980
- Martin, Laffin, *Professionalism in Central-Local Relations*, Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1980.
- Meritt, Richard, L. and Merritt, Amma, J., *Innovation in the Public In Sector*, California, Sage Publication, 1989.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1990.
- Osborne, David and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: A Plume Book, 1993.
- Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1981.
- Richman, Roger, et al., *Intergovernmental Mediation: Negotiations in Local Government Disputes*, London: Westview Press, 1986.
- Robin, Hambleton, *Policy Planning and Local Government*, Hutchinson of London, 1998.
- Wiess, Carol, H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hill, 1972.
- Wright, Deil, S., *Understanding Intergovernmental Relations*, North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1978.
- Zimmerman, Joseph, F., *State-Local Relations: A Partnership Approach*, New York: Praeger, 1993.

## ■ ARTICLES

- David, Roessner, J., *"Incentives to Innovate in Public and Private Organization," Administration and Society*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1988.
- Duggett, Michael, "The Evolution of the United Kingdom Civil Service 1848~1997," A Paper Prepared for *the International Institute of Administrative Sciences Quebec Conference*, 1997.
- Grant, M.R. "The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation," *California Management Review*, Spr. 1991.
- Johns, Bryan, D. and Grasso, Patrick, G., "The Policy Performance of States and Localities," Judo, Dennis, R.(ed.), *Public Policy Across States and Communities*, Greenwich, Connecticut: JAI Press, Inc., 1985.
- Johns, Patrick G. and Grasso, Bryan D., "The Policy Performance of States and Localities," Dennis R. Judo(ed.), *Public Policy Across States and Communities*, Greenwich, Conn.: JAI Press, 1985.
- Jones, G. W., "Intergovernmental Relations in Britain," *Annals of the American Academy* 5, 1974.
- Martilla, John A. and James, John C., "Importance-Performance Analysis," *Journal of Marketing*, January 1997.