

전략연구 2014-17

지방정부 공공 행정 영역의 변화 동향과 시사점에 관한 연구

- '도(道)의 역할과 기능을 중심으로 -

권 선 필

발 간 사

우리나라에서 지방자치를 전면적으로 실시한지 20여년이 되었지만, 진정한 자치분권을 실현하기 위해 갈 길은 아직도 멀기만 하다. 조직, 재정, 사무권한의 대부분은 중앙정부에 집중되어 있으며, 지방은 중앙사무의 위임 관리자 또는 전달자 수준에 불과한 수준에 머물고 있다. 지방은 국정의 동반자임에도 불구하고 정책 수립단계에서 소외되어 있으며, 중앙정부의 일방적이며 획일적 정책결정과 시행을 따를 수밖에 없는 상황이다. 이러한 구조 속에서 자치단체들은 주민이 필요로 하고 지역 실정에 맞는 창의적 정책개발과 사업을 수행할 수 없는 것이 현실이다. 중앙정부와 기초자치단체를 연결하는 광역자치단체의 경우 그 역할과 기능에 있어 중간자적 입장이라는 점에서 주체적 역할을 찾기란 더욱 쉽지 않을 수도 있다.

한편, 오늘날 시대적 변화는 중앙정부 독점 방식에서 벗어나 보다 다양한 수준에서의 정책적 대응을 필요로 하고 있다. 특히, 공공부문 중에는 중앙정부가 해야 할 일, 광역자치단체가 해야 할 일, 기초자치단체가 해야 할 일이 있다. 국가의 지속가능한 성장을 위해서는 이렇게 공공영역에서 해야 할 일에 대해 분권을 통해 다양하고 창조적인 정책역량을 발휘하는 것이 필요하다. 본 보고서는 공공부문 중에서 광역자치단체로서 충남의 역할과 기능에 대해 검토하고, 새로운 행정환경 변화 속에서 주민들의 행복을 증진시키기 위한 광역자치단체의 새로운 역할과 기능을 제시하고 있다.

이번 연구가 앞으로 우리의 지방자치가 나아가야 할 방향성을 모색하는데 많은 기여를 할 것으로 기대한다. 바쁜 와중에도 본 연구의 수행을 위해 많은 시간과 노력을 기울여 주신 권선필교수님께 다시 한번 감사의 마음을 전하며, 이 결과물이 나오기까지 많은 자문과 조언을 해 주신 분들께도 감사의 마음을 전하는 바이다.

2014년 12월 31일

충남발전연구원장 강 현 수

연구 요약

I. 연구배경 및 목적

오늘날 시대적 변화 속에서 정부는, 폐쇄적 국민국가의 내부문제를 해결하는 행정이 아니라, 국제사회 내지는 초국가적 차원에서 수용될 수 있는 보편적인 행정체제로 전환 되어야 하며, 중앙정부 독점 방식에서 탈피하여 보다 다양한 수준의 정부인 국제기구, 지방정부, 다국적 기업과 민간단체, 풀뿌리 주민조직과 비영리 단체 등의 다양한 실체들과 협력을 통해 문제를 해결하는 행정의 변형(transformation)이 요구되고 있다.

지방정부 역시 세계화, 무한경쟁, 지식정보화, 위험사회로의 변화에 직면한 상태이기 때문에, 이러한 행정환경에 적응하기 위하여 새로운 기능을 수행 할 것을 요청받고 있다. 충남도정의 경우에도 '지방분권과 행정혁신'을 추구해오고 있기는 하지만 광역자치단체로서 좀 더 '도는 도답'에 일하기 위해서는, 변화하는 환경에 적응하면서 도의 역할을 명확하게 설정하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다.

광역자치단체로서 혹은 지방정부로서 충청남도가 수행해야 할 역할과 기능을 탐색하는 작업은 단순히 현재 법적으로 명시되어 있는 사무에 대한 배분 문제를 검토하는 것을 포함할 뿐만 아니라, 법적 사무를 둘러싼 보다 넓은 사회경제적 문제의식 안에서 시장과 시민사회 등 민간부문과의 역할 배분 문제를 포함해야 하고, 더 나아가서는 현재의 문제가 아니라 미래지향적으로 볼 때 광역자치단체가 아니라 광역지방정부로서의 역할을 수행해야 한다고 할 때 예상되는 충청남도의 역할과 기능에 대해서도 적극적으로 검토해야 할 필요가 있다고 할 것이다.

II. 해외 지방분권 동향 요약

최근 서구를 비롯한 주요 국가에서 나타나는 공통적 현상은 지난 30년간 기본적으로 지방분권화가 강화되고 있다는 점이다. 유럽의 주요 국가들은 급격한 지방분권화를 80년대에 진행하였고, 일본이나 브라질과 같은 경우에도 90년대에 들어 중앙정부의 권한을 축소하고 지방정부에게 권한을 이양하는 것이 일반적인 추세임이 나타나고 있다.

광역단체의 주요한 기능으로 나타나는 공통점은 각 국의 광역자치단체 기능들은 교육, 경찰

과 소방과 같은 안전 분야, 교통, 쓰레기, 도서관, 소비자 보호 같은 것들이 나타나고 있으며, 보호와 촉진 등과 같은 활동도 나타나고 있다.

광역자치단체의 재정에서 나타나는 특징은 대부분 자체적인 재원을 갖고 있으며 이 재원을 바탕으로 재정운영을 하고 있으나 변화의 초점은 변화에 따른 배분(비중)이 주요 이슈가 되고 있다. 실제로 사례국가들에서 나타나는 광역자치단체에서의 재정변화의 특징은 재원배분에 있어서 일반적인 추세는 중앙정부에서 지방정부로 재원이 이전되는 비율이 늘어나는 것으로 보여진다. 특히 프랑스와 스웨덴, 영국 등 분권화가 진행된 국가에서는 두드러지게 나타나는 특징이다. 그럼에도 불구하고 나타나는 또 다른 일반적인 특징은 대부분의 국가들에서 자치단체 재정 압박이 보편적인 현상이라는 것이다. 중앙 정부와 마찬가지로 지방정부들도 정부운영에 대한 재정압박이 심화되고 있는 상태에서 정부를 재정적으로 효율적으로 운영하면서 성과를 내야하는 것이 보편적 현상이라는 것으로 볼 수 있을 것이다.

해외 자치단체의 인력변화는 한마디로 중앙정부의 인력은 감소하는 추세이고, 지방정부는 인력을 유지하거나 약간 증원하고 있는 것이 일반적인 추세라고 요약할 수 있다. 선진국의 경우에는 대부분 민영화를 통해 공공부문의 인력을 감축하고 있는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 추세가 정책과 행정업무를 주로 하는 중앙정부는 크게 나타나고 직접적인 관리와 서비스를 제공하는 지방정부에서는 약하게 나타나는 것이 일반적이라 할 수 있다. 이러한 인력의 변화는 지방정부의 기능변화와 재정에 맞물리고 있는 것으로 생각해볼 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부간에 보다 효과적인 기능 분담을 추구하고 있으며 이러한 과정에서 지방의 경우에는 보다 직접적이라 할 수 있는 물리적 관리나 대인 서비스를 수행할 수밖에 없고 이는 인력을 기반으로 하기 때문에 결국 인력의 증원을 불가피하게 요구할 것이다. 이러한 증가되는 인력수요로 인해 나타나는 증가되는 재정적 지출을 고려할 때 이를 행정에서 수용한 것인지 혹은 민영화해서 민간부문에서 담당하게 할 것인지에 대해서는 국가별로 다른 선택을 하는 것으로 볼 수 있다.

III. 광역도의 위상 현황과 변화 필요성

도는 지방자치법과 지방행정체제개편에 관한 특별법에 의하여‘지방자치단체적 지위’를 가지며, 지방자치법에 의해‘상급자치단체적 지위’를 보유한다. 또한 기관위임사무를 처리하는 범위 내에서‘국가행정기관적 지위’를 가지며‘국가의사전달기관’‘국가사무처리기관’‘광역행정수행기관

“기초자치단체지도감독기관”이라는 성격을 갖는 것으로 규명되고 있다.

도의 행정 체제적 특징을 보면, 도간 규모 격차, 시군통합 및 광역시 승격에 의한 도세 약화, 특행으로 인한 도의 행정책임성 및 종합성 저해, 대도시 특례로 인한 도 기능 약화라는 현상을 보이고 있다.

우리나라는 입법권과 사법권은 중앙정부가 독점하고, 집행권만 중앙정부와 지방정부가 나누는 행정적 분권에만 치중하고 있다. 그러나 입법권과 사법권에 대한 분권도 검토가 필요하다. 현재 지방정부의 입법권은 극히 미약하고 지방정책의 대부분은 법령의 형식으로 중앙 정부가 결정하고 있다. 법치국가에서의 행정권한은 입법에 종속되기 때문에 행정권한의 이양만으로는 중앙정부와 지방정부간에 적절한 역할 재배분이 이루어질 수 없다. 그래서 지방정부가 정책기능을 회복하고, 지방정치的主체로서 역할분담을 가능하게 하기 위해서는 입법권까지의 이양이 불가피하게 요구된다. 지방정부가 사법권을 갖는 경우 지방마다 법률에 대한 해석이 달라질 수 있으며, 입법권의 국가독점으로 인한 법률의 확실성을 해석을 통해 보완할 수 있는 이점도 가질 수 있다. 사법권은 법원에 속한다고 규정하고 있을 뿐, 반드시 중앙정부의 법원이 독점해야 한다는 규정이 없기 때문에 법원조직법의 개편만으로도 사법권의 지방배분이 가능하다.

우리나라는 중앙정부와 지방정부간의 공공행정의 내용에 포함되는 입법, 사법, 행정권 중에 행정권만이 주로 중앙정부와 지방정부가 나누고 있다. 지방정부의 행정권은 중앙정부가 지방정부에게 부여하는 것으로 이것을 사무분배라고 표현할 수 있다. 다시 말해서 국가의 법적, 제도적 규정과 지방자치단체의 자치권에 바탕을 두고 각종 사무를 중앙정부가 각급 지방자치단체에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한과 책임을 나누어 부여하는 것이다.

도의 사무는 지방자치법에 의해 광역행정사무, 보완대행사무, 연락조정사무, 지도감독사무로 구분하고 있으며, 도를 포함한 국가와 도-시군 간 사무배분을 보면 총 42,947개 사무 중 중앙정부 수행사무가 29,675개로 69.1%이며, 지방수행사무는 13,272개로 30.9%로 나타나고 있다. 이중 광역사무는 7013개로 16.3%를 차지하고 있다 (2011년 한국지방행정연구원 조사).

현재 도가 처리하는 사무들은 법률 개정만으로 자치사무에서 국가사무로 전환 가능한 취약점을 가지고 있고, 또 한편으로는 중앙·도·시군간 기능배분 원칙과 기준의 다원화, 행정계층간 차등적 기능배분 취약, 도·시군특별지방행정기관의 수행사무 중복, 사무이양에 따른 인력과 예산의 이양조치 미흡, 도를 단순 경유 기관화하는 사무배분 체계 등의 구조적 약점을 갖고 있다.

재원에 있어서도 1988년 지방자치법의 전면개정, 1991년 지방의회 구성, 그리고 1995년 자

치단체장의 직접선출 등 일련의 과정을 거쳐 지방자치제도가 시행된 이후 지난 20여 년간 지방재정의 절대 규모는 크게 확대되었으며, 상당한 구조적 변화도 있었다. 1995년에는 지방세입 규모는 약 52.4조원 정도였으나 2011년에는 3.2배 이상인 172.3조원으로 확대되었다. 연평균 성장률은 전 기간 중에는 (7.7%)였으며, 2005년 이후에는 (5.0%)로 나타나는데, 이를 통해 지방자치제도 시행 초기에 비해 최근에 들어 성장률이 다소 둔화되었음을 알 수 있다. 자체재원과 의존재원을 비교하면, 1995년 이후 전 기간 중 자체재원은 연평균 (6.7%)씩 성장한 반면 의존재원은 연평균 (9.1%)씩 상대적으로 빨리 증가한 것으로 나타난다. 의존재원의 경우는 2006년에 처음 비중이 (30%)를 초과한 이후 2010년을 제외하면 매년 확대되어 2011년에는 (37.3%)까지 높아지고 있다. 지방채의 경우는 2000년 이전에는 매년 (7%) 내외의 높은 비중을 유지하였으나 그 이후 2008년까지는 (3%) 미만의 안정적인 수준을 유지하고 있다. 다만 2000년대 말 경제위기의 여파로 2009년에는 5.6%로 급증하였으며, 그 이후 다시 하락하여 2011년에는 약 (3.8%)의 비중을 차지하고 있다.

전체적으로 지방자치제도 시행 이후 지난 20여 년간 지방재정 규모는 꾸준히 성장해왔다. 2000년대 중반 이후에는 경제성장률이 둔화되고 글로벌 금융위기를 겪으면서 지방세 등 자체재원의 성장률은 둔화됨에 따라 자체재원에 비해 의존재원이 빠르게 증가함으로써 지방재정 규모의 성장을 주도하고 있다. 특히 국세의 증가율도 상당히 둔화되었다는 점을 고려하면 지방 재정 이전 과정에서 정부의 재정적 부담도 그 전 시기에 비해 높아졌음을 짐작할 수 있다.

지방세와 세외수입은 1995년부터 2011년까지 각각 연평균 (8.0%) 및 (8.9%)씩 성장해온 반면 지방교부세와 국고보조금은 각각 (11.4%) 및 (13.8%)씩 상대적으로 빠르게 성장해오면서 지방재정수입에 있어서 이전재원이 차지하는 비중을 높이는데 기여하였다. 국고보조금은 1990년대 말의 외환위기 이후 늘어난 사회안전망 구축을 위한 재정지출로 인해 2000년대 초에 빠르게 증가되었으며, 2005년 이후에는 사회복지지출의 확충 및 글로벌 경제위기에 대응한 재정지출 확대에 의해 빠르게 증가하였다. 2000년대 이후에는 정부가 SOC예산 확대를 억제해왔음을 고려하면 이 기간의 국고보조금 확대는 사회복지 부문이 중심이 된 것으로 나타난다.

2000년대 이후 정부 및 지방 세출의 구조에서 나타나는 중요한 변화는 사회복지 관련 지출이 빠르게 증가하는 대신 SOC를 포함한 경제 관련 지출 증가가 억제되었다. 정부 재정지출의 주안점이 복지 부문으로 차츰 옮겨가는 가운데 사회복지 관련 국고보조금이 확대됨에 따라 서비스

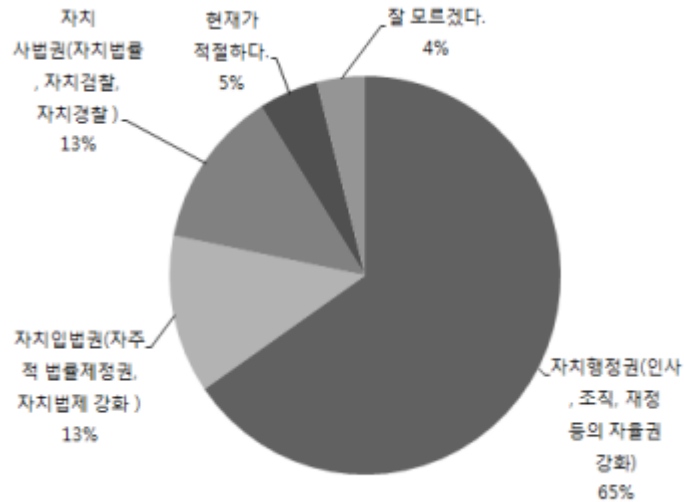
의 전달자 역할을 하는 지방자치단체의 지방비 부담도 자연스럽게 증가하는 대신 다른 부문의 지방 재정지출 증가가 억제되거나 줄어드는 현상이 계속 진행되고 있다.

결국 중앙집권적 지방행정체제가 지속되고 있는 상태에서 사무이양을 중심으로 하는 지방분권은 지방재정 부담을 가중 시키고 있으며, 지방자치의 역행요인으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다. 중앙집권적 지방행정체제가 지속되고 있는 상태에서 중앙정부는 지방정부에 국고보조금을 지급하면서 동시에 지방비 부담을 요구한다. 그러나 이는 지방정부가 재정적 책임성이 확보되지 않은 상태이기 때문에 지방정부의 재정 부담을 가중 시키게 된다. 이러한 상황은 “일정한 지역의 주민들이 지방 자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기 부담에 의해 스스로 처리하는 것”이라는 지방자치의 본질에 어긋나기 때문에 지방자치의 역행요인으로 작용한다.

IV. 충청남도의 기능변화 방향에 대한 설문조사 결과

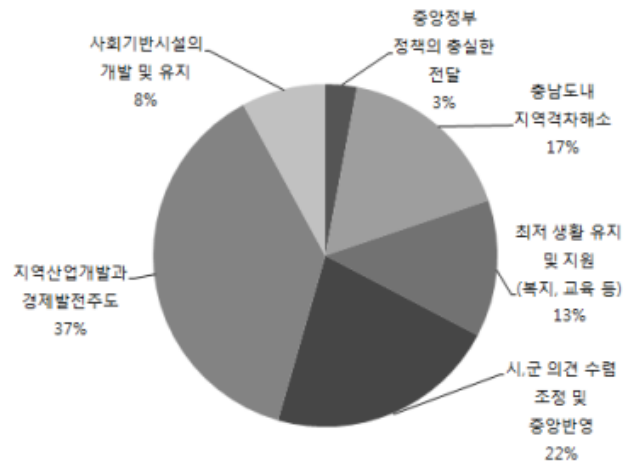
도의 역할을 명확히 설정하기 위하여 자치분권의 맥락에서 도의 지방정부화 방향에서 시작하여 광역정부로서 도의 권한 수준에 대한 인식, 도와 시군의 관계 그리고 향후 집중해야 할 도의 역할 순서로 질문을 구성하여 설문조사한 결과는 다음과 같다.

광역시도가 지방정부로서의 역할을 수행하기 위해 더 강화되어야 할 부분에 있어서 자치행정권의 강화 (61%), 자치입법권 (19%), 자치사법권 (10%)의 순으로 응답자의 상당수가 자치행정권이 강화되어야 한다는 의견을 나타냈다. 이러한 결과는 아직도 충청남도가 지방정부로서의 독자적 지위를 갖기보다는 행정적 역할을 수행하는 것이 더 필요하다는 인식으로 보여 진다. 그러나 사실상 자치 행정권 강화의 본질은 자치입법권이 주어질 때에 가능한 것이지 독자적인 자치 행정권은 존재하기 힘들다는 점에 대해 인식하지 못하고 있음을 나타낸 것으로 보여 진다. 결국 현재의 지방자치가 행정중심이기 때문에 이러한 응답을 나타낸 것이고, 향후 행정권 강화를 위해 입법권을 확장해야 하고, 입법권의 확장은 결국 사법권이 부가되어야 한다는 논리적 확장을 추구해야 할 것을 보여주는 것이라 생각된다.

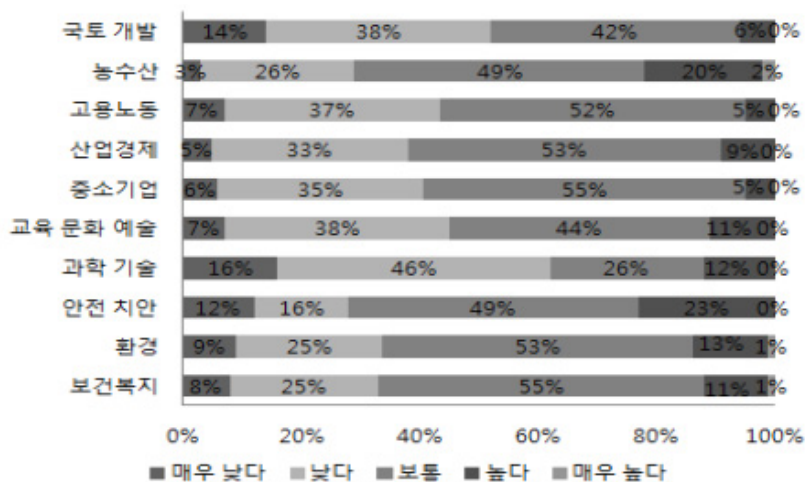


국내의 사례 연구나 선행연구를 통해서 나타난 광역자치단체의 핵심적 기능으로 볼 수 있는 것이 중앙정부 정책의 충실한 전달, 도내 균형발전, 최저생활유지 및 지원, 기초자치단체간 의견 수렴과 조정 및 중앙반영, 광역적 지역경제개발과 발전 주도, 사회기반시설의 개발 및 유지와 같은 것들로 정리될 수 있다. 충청남도가 광역자치단체로서 해야 할 가장 중요한 역할에 대한 지역산업개발과 경제발전주도 (33%), 시·군 의견 수렴 조정 및 중앙반영 (19%), 충남도내 지역 격차 해소 (15%), 최저 생활 유지 및 지원 (11%) 등의 순으로, 충남도의 중요한 역할이 지역 산업과 경제의 발전 및 시·군 의견 수렴 조정 및 중앙에의 반영이라는 의견으로 나타났다. 이에 비하면 중앙정부 정책의 충실한 전달은 (3%)로 나타나 도가 보다 적극적으로 자신의 역할과 기능을 명확히 하고 이를 전략적으로 수행해야 함을 보여준다고 할 수 있다.

특히 가장 높게 나타난 '지역산업개발과 경제발전 주도'는 도가 지역을 기반으로 한 경제 단위로서 독자적인 발전 비전과 전략을 수립할 필요가 있음을 제시한다고 볼 수 있다. 현재와 같이 중앙정부의 재원에 의존해서 개발 사업을 따오는 방식을 벗어나 '지역기반 순환경제'나 '사회적 경제'를 활성화해야 하는 당위성을 찾아볼 수 있을 것이다. 아울러 두 번째로 많이 나타난 '시·군 의견 수렴 조정 및 중앙반영'과 같은 광역자치단체의 본질적 기능을 더욱 강화할 필요도 높게 나타난 것으로 해석될 수 있다.

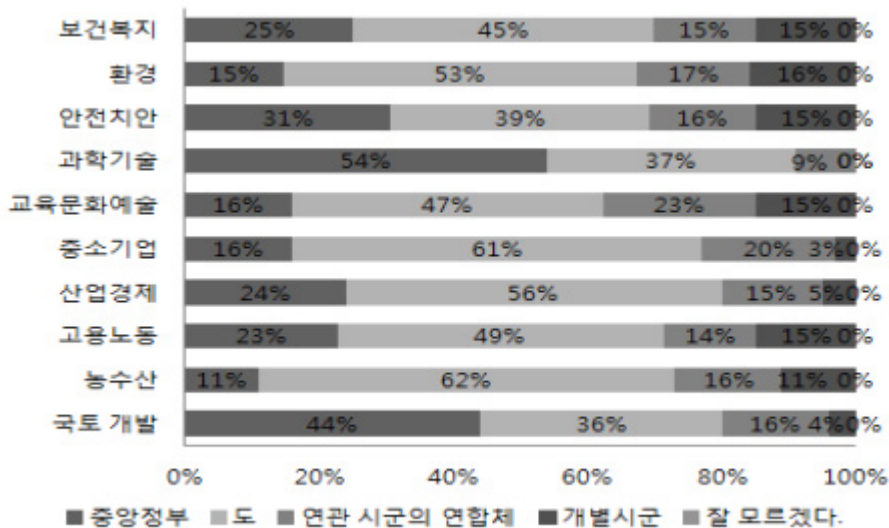


해외사례와 선행연구 등을 검토할 때 광역자치단체의 정책영역은 광역적 경제와 복지, 사회기반 유지 관리 등이 주로 해당되는 것으로 나타난다. 이러한 영역들은 특히 중앙정부가 독점할 수밖에 없는 국방, 금융과 대외경제, 최저복지 등을 제외한 영역들을 대부분 포함한다. 이를 감안하여 충청남도가 직간접으로 관여할 수 있는 10개의 영역을 선정하고 이에 대하여 현재 충청남도가 가지고 있는 권한 수준이 어떠한가를 설문하였다. 정부의 10대 기능에 있어서 현재 충남도가 가지고 있는 권한이 높지 않은 보통정도라는 의견이 대부분이다.



특히 과학기술에서는 매우 낮다가 (15%), 낮다가 (43%), 그리고 국토개발에 있어서는 매우 낮다가 (15%) 낮다가 (36%)로, 타 분야에 비해 과학기술과 국토개발에 있어서 도가 갖는 권한 수준이 상대적으로 낮다고 인식하고 있다. 이에 비해 농수산 분야에서는 매우 높다가 (2%) 높다가 (18%), 안전치안 분야에서는 높다가 (20%)로 타 분야에 비해 도가 갖는 권한 수준이 상대적으로 어느 정도 있다는 인식으로 나타났다.

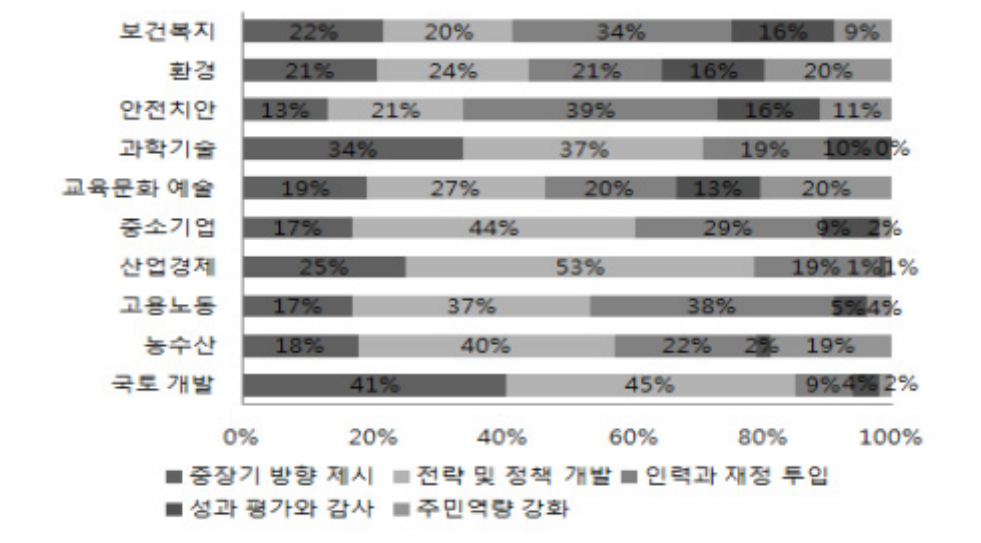
충남도의 상황을 고려할 때 정부의 10대 기능에 대하여 어느 단위가 정책주도권을 가지고 수행하는 것이 좋을가에 대한 질문에 응답자들은 전반적으로 도가 어느 정도 중요한 역할을 수행해야 할 것으로 평가하고 있다. 국토개발과 과학기술은 중앙정부가, 그 밖의 농수산, 고용노동, 산업경제, 중소기업, 교육문화예술, 안전치안, 환경, 보건복지는 도가 정책주도권을 가지면 좋을 것이라는 의견을 보였다. 정책분야 중 농수산 (62%), 중소기업(61%), 산업경제(56%), 환경 (53%)의 순서로 도가 중앙정부나 시군에 비교해 상대적으로 더 큰 정책주도권을 가져야 하는 분야로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 과학기술(54%)과 국토개발(44%) 분야에서는 중앙정부가 주도적으로 정책을 추진해야 하는 것으로 인식하고 있다.



현재의 시군과 몇 개의 시군을 합친 시군의 연합체 중 어느 곳에 정책주도권을 부여하는 것이 적합한지를 묻는 질문에 통계상 유의미한 큰 차이는 없으나 고용노동과 보건복지를 제외한 나

머지 분야에서 개별 시·군 보다는 연관시군의 연합체에 정책주도권이 있는 것이 적절할 것이라는 의견을 제시하였다. 이는 현재 연관시군간의 연합체가 없는 것을 감안할 때 도가 이러한 정책 주도권을 직접 수행하거나 개별 주변 시·군들이 연합하여 이러한 기능을 수행하도록 촉진할 책임이 도에 있는 것으로 해석할 수 있다.

정부의 10대 기능에 있어서 도가 가장 핵심적으로 수행할 기능에 대하여 과학기술과 국토개발, 산업경제, 과학기술에서는‘중장기 방향제시’와‘전략 및 정책개발’을 제시하였고, 특히 중장기 방향제시가 필요한 분야는 국토개발(41%)과 과학기술(34%)로 나타났다. 전략개발 및 정책개발이 필요한 분야는 산업경제(53%), 국토개발(45%), 중소기업(44%), 농수산(40%) 고용노동(37%), 과학기술(37%)로 도의 기능이 이 부분에 상당히 집중되어야 함이 나타났고, 인력과 재정 투입의 직접투입이 높게 나타난 분야는 안전치안(39%), 고용노동(38%) 보건복지(34%) 순이다. 성과평가와 감사에서 높게 나타난 분야는 안전치안, 환경, 보건복지로 각각 16%로 나타났다. 주민역량강화가 높게 나타난 분야는 교육문화예술(20%), 환경(20%), 농수산 분야(19%), 안전치안(11%)의 순서로 나타나, 이들 분야가 향후 도가 주민역량강화를 할 경우에 집중하여야 할 분야로 생각할 수 있다.



V. 시사점과 정책제안

지방자치가 본질적인 목적을 달성하려면 지방자치단체의 자주적 결정권을 보장하는 지방정부가 되어야 한다. 해외사례들의 대부분은 이미 연방제로서 지방정부가 중앙정부에 대비되는 입법·사법·행정을 포함하는 독자적인 정부기능을 갖추고 있으며, 일본이나 프랑스와 같은 경우에도 지방정부에게 포괄분권을 하므로 지방정부가 지방의 문제를 스스로 해결하는 것을 원칙으로 하고 이에 필요한 권한을 부여하는 방향으로 전환하고 있다. 지방정부로서 가장 중요한 권한은 자주적인 법률제정권과 이에 상응하는 사법권 그리고 조세에 대한 권한이다. 또한 지방자치단체들이 환경 변화에 능동적으로 대응하도록 지방자치제도의 획일성을 낮추고 지방정부간, 정부-기업, 정부-민간 등의 협력을 시도할 수 있는 다양한 정치 행정적 메커니즘을 제공되어야 한다.

아울러 공공부문이 수행하고 있는 기능을 미래지향적으로 재구성하되, 이를 지방정부와 전략적 협력을 창출할 수 있도록 재분배를 탐색해야 한다. 중앙정부의 기능은 국방과 안보, 외환과 재정, 교육이나 복지와 같은 행정서비스에 있어서 국가적 표준설정 및 관리, 대규모 국책사업과 과학기술 진흥 등으로 한정하며, 나머지 국민의 삶에 직접 관련된 부분은 대부분 포괄적으로 지방정부에 이양을 검토해야 한다. 광역지방정부로서 도의 기능은 역사 문화적 지역정체성에 근거하되, 정치적으로는 지방정부, 경제적으로 광역경제활동에 초점을 두면서, 광역경제기능, 광역생활기반기능(도시기반, 도로 등), 안전기능(경찰, 소방 등), 복지기능(최소복지기준 충족, 직업훈련 등) 등에 선택적으로 집중해야 한다.

중앙정부에 집중되었던 권한이 분권 분산되면서 이에 맞물려 기초자치단체의 역량강화는 물론 주민과 주민조직들의 상향식 자치역량 강화도 크게 강조되어야 한다. 분권과 분산을 가능하게 해주는 가장 큰 이유는 주민과 주민조직, 그리고 기초자치단체와 그 안에 존재하는 풀뿌리 등, 중간들의 활발한 활동 때문이다. 외국의 사례를 볼 때 우리의 기초자치 단위가 외국에 비하여 지나치게 크므로 그 만큼 주민역량 강화와 아울러 기초자치 역량강화가 필요할 것으로 생각된다.

이러한 지방자치의 전반적 변화를 위해서는 무엇보다 먼저 분권형 국가운영체제로의 전환 및 법제 정비가 필요하다. 중앙정부와 지방정부의 기능 배분 원칙을 헌법에 명시하는 것이 필요하다. 현행 헌법 제117조에 명시된 지방자치단체의 조례제정권의 범위를 '법령의 범위 안에서' 한정

한 것을 폐지함으로써 자치단체 조례가 법률과 동등한 위계를 가지도록 하고, 조례와 법률이 충돌하는 경우는 법률이 우선하도록 하는 것이 바람직하다.

중앙정부와 지방정부간의 사무 재 배분을 통해 권한과 기능 이양을 추구하되, 사무 재분배의 원칙으로서 보충성의 원칙을 헌법에 명시할 필요가 있다. 특별법 가칭 지방일괄이양법 제정 및 관련 개별법을 일부 개정하도록 하여야 한다. 입법 내용으로는 지방일괄이양법의 경우에는 기관 위임사무의 일괄이양, 특행기관 사무의 지방 이양 원칙 선언, 광역자치단체 사무의 기초 자치단체 이양 원칙을 규정하고, 개별법으로 지방자치법(기관위임사무 폐지에 따른 자치사무 외에 새로운 자치사무 유형 등), 정부조직법(특행사무 이양관련 특행기관 존재근거 검토 등), 지방재정관련법(도 자주권 강화를 위한 관련 조항 개정 등) 등을 개정할 필요가 있다. 지방정부가 수행하는 고유사무의 범위를 포괄적으로 규정할 필요가 있으며, 그 내용은 현재 지방자치단체가 수행하는 위임사무를 기본적으로 지방정부의 고유사무로 전환하도록 할 필요가 있다. 현재 지방정부가 실제 수행하고 있는 단체위임 혹은 기관위임사무를 실질적으로 지방정부의 고유사무로 규정하여 지방분권이 되도록 해야 한다. 현재 중앙정부가 수행하는 특별행정기관의 기능도 기본적으로는 광역지방정부로 전환할 필요가 있다. 특별행정기관의 사무를 원칙적으로 지방정부의 사무로 하되, 보충성 원칙을 적용하여 지방정부의 여건과 전문성, 광역적 특성을 감안하여 개별적으로 중앙정부에 위임하여 수행하도록 할 수 있을 것이다.

지방정부 운영효율화를 위한 자치재정권 보장도 필요하다. 현행 국세중심의 조세구조에서 국세와 지방세가 동등한 수준에서 고려되는 자치재정권에 기반을 둔 조세구조로의 전환이 필요하다. 용도가 특정된 이전재원의 규모를 축소하여 지방정부가 자율적으로 운영할 수 있는 재원을 확대하여야 하며 단기적으로는 국세와 지방세의 세목 교환과 같은 방안이 가능할 것이나 장기적으로는 조례에 의해 세목과 세율의 규정이 가능한 자치재정권 부여가 필요할 것이다.

위와 같은 맥락에서 충청남도가 광역지방정부의 위상정립 방향은 우선 기본적으로 지방자치단체, 상급 자치단체, 국가행정기관으로써의 도의 지위는 그대로 유지 시키고, 지방자치단체적 지위와 상급자치단체적 지위는 유지 및 강화되고, 국가행정기관적 지위는 약화되어야 한다. 복지재정의 확대, 사회적 자본의 네트워크 확대, 글로벌 경쟁력 강화, 대형재난 대응능력강화, 지방분권의 강화 등, 환경변화들은 우리나라 자치계층인 도의 지위와 기능에 영향을 미칠 수 있는 것들로, 새로운 도의 지위 및 기능 재정립이 필요하다.

〈표 1-1〉 새로운 도의 지위 및 기능 재정립 방향

구분		도의 변화 및 영향요인	도의 대응방향
환경적 측면	시대적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화 양극화의 심화: 도의 복지재정 수요 확대 및 복지정책의 다각화 필요 - 지역 계층 간 차이 확대: 주민가치 다양화로 인한 행정대응의 적정화 및 사회적 자본 확충 - 글로벌 경제화 및 노동유연성 강화: 경제성장에 대한 욕구 및 광역경제권 구축 - 재난안전 및 환경대응 요구 심화: 지속가능 발전 기능 확대 - 도행정의 분권 강화: 거버넌스 확산으로 인한 자율과 책임의 지방구조 개혁 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방분권의 강화 - 광역행정기능의 강화 - 광역경제권 활성화 - 복지재정의 확충
제도적 측면	도의 기능 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 도의 행정체제 문제: 국가의 권한구조(70%)와 재원구조(80%) 집중, 특행기관과의 업무 중복, 50만 이상 시에 대한 특례, 국가광역권 개발계획 연계 미흡 등 - 국가도·사·군간 중복사무 과다 및 경유기관 인식 	
구조적 측면	지방행정체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 중심성 증가: 시군구통합, 대도시특례발굴 등 - 도의 위상 변화: 특행 정비, 교육자치 및 자치경찰 도입 - 지방정부화: 외국의 지역정부화 및 광역적 행정구역개편 경향 	

구체적으로 국가-도 간 관계에서 보면, 도의 국가행정기관적 지위 약화로 도의 사무는 확대(기관위임사무의 이양 및 폐지, 특행사무의 이양 등)되는 경향을 가지게 될 것이고, 상급자치단체적 지위의 유지로 도의 광역행정사무는 확대 혹은 유지되고, 일부 지도감독사무와 연락조정사무는 축소되는 경향을 가지게 될 것이다. 또한 국가-도-사·군 간 기능 중복 최소화 원칙 하에서 중복사무의 자치단체 및 하위단체 우선 이양 조정을 통한 도의 기능 재정립과, 국가와 도 간에는 국가통합성(전국통일처리성/전국규모성/고도전문성)기능 이외의 도기능화를 통한 지방분권형 구조 중심의 기능 재정립을 도모해야 한다. 도와 사·군 간에는 지역통합성(통일성/경제성/효율성/광역성)기능을 제외한 주민대응성 기능 중심의 사·군 기능화를 통한 보충성 원칙 중심의 기능 재정립을 추구하도록 해야 한다.

〈표 1-2〉 도 지위의 변화 및 재정립 내용

구분		내용
도 지위의 변화 및 조정		<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 지위: 유지(지방자치법, 특별법에 근거) - 상급자치단체 지위: 유지 및 강화 (지방자치법에 근거) - 국가행정기관 지위: 약화
도 기능 재정립 방향	도의 지위 변화에 의한 기능변화	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도간 관계에서 도의 사무 확대(국가의 기관위임사무 폐지, 특행사무 이양 등) - 자치 2계층(도-시군) 하에서 도의 역량 강화(광역행정기능 강화: 경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)
	도의 기능 재정립 접근방법	<ul style="list-style-type: none"> - 시군통합을 가정한 기능분석 결과에 의한 재정립(단기적 접근) - 국가-도-시군 간 기능연계 방식(중복기능 이양 단계) - 기능조사(분석) 결과에 의한 지방 수행 가능한 기능(사무) 중심 ※ 장기적 접근 - 국가와 도, 도와 시군 간 기능분리 방식(중복기능 완전해소 단계) - 시도 통합을 고려한 국가-도-시군 간 거시적 역할분담체제 구축
	도의 기능 재정립을 위한 원칙과 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도, 도와 시군 간 기능중복 최소화 원칙에 의한 기능(사무이양) - 중복사무의 자치단체 및 하위단체 우선 이양 조정 - 지방분권 및 보충성 원칙에 의한 기능(사무)이양 - 국가와 도(분권형 구조 중심): 도 수행 가능사무의 이양 → 국가 통합성(전국통일처리성, 전국규모성, 고도전문성)을 제외한 기능의 도 기능화 - 도와 시군(보충성 원칙 중심): 도의 광역행정기능을 제외한 시군 수행가능 사무이양 → 지역통합성(통일성, 경제성, 효율성, 광역성)을 제외한 주민 대응성 중심의 시군 기능화
	도의 기능 재정립 대상사무 선정방법	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도 간: 세부사업단위 이양, 중복사무 이양, 판별사무 이양 - 도와 시·군 간: 기능단위 이양, 중복사무 이양, 판별사무 이양, 특례사무 이양

위에서 정리된 내용들은 그간 해외나 외부 전문가 집단들에 의해서 연구되어진 내용들이다. 그러나 이와 같이 헌법 개정이나 입법과정을 통해 지방분권형 국가운영체제를 개조하는 것을 중앙정부나 정치권에 맡겨놓을 것이 아니라 충청남도에서 주도적 입장을 가지고 보다 적극적으로 사전적으로 대응하기 위한 분권 역량의 개발이 시급하다. 도의 분권역량은 보충성의 원리를 반영하여 아래로부터 정부의 일을 상향식으로 구성해 나가기 위한 전략적 분석역량이 필요하다.

충청남도가 중심이 되는 전략적인 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위해서는 아래와 같은 방법과 절차들이 주도적으로 추진될 수 있어야 할 것이다.

- 도민 수요에 대한 중장기 미래 예측 조사
- 해외 사례 조사 및 시사점 분석
- 현재 도가 수행하고 있는 기능에 대한 실태 조사
- 현재 법제에 정해진 사무 전수조사 (국가-도-사군-읍면동의 계층별)
- 전문가에 의한 사무배분에 대한 검토
- 도와 사군 공무원들의 실무적 판단에 의한 사무배분 실태와 향후 방향 조사

<표 1-3> 도의 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위한 조사 내용과 방법

조사	조사 방법	세부 내용
수요 조사	도민대상 설문 및 트렌드 분석	- 중장기적 도 내외의 사회변화 트렌드 분석 - 중장기적 도에 대한 행정수요 조사 - 기본 방향 및 대 기능 단위
사례 조사	외국의 광역자치단체 기능분석	- 중 기능 단위 조사 : 프랑스/영국/일본 등 대상 - 광역성 / 지역성 / 자족성 기준에 의한 광역자치단체 기능 판별
전문가 조사	전문가 조사에 의한 판별	- 중 기능 단위 조사 - 지방행정 전공자(설문조사), 연구자문단(조사표/전화조사), FGI에 의한 이양 판별 - 선행연구에 대한 조사 및 분석
워크숍	도와 사군 공무원 합동워크숍에 의한 판별	- 중 기능 단위 조사 - 8개도와 사군 공무원과 연구진의 경험적 판단과 토론에 의한 이양 판별
현지 조사	도와 사군 공무원에 의한 판별	- 세부사업 단위 조사 - 도 및 도내 사군을 대상으로 기능성격 및 이양 판별
사무 조사	법령상 사무 총 조사 분석	- 단위사무 조사 - 2011년도 법령상 사무 총 조사 결과에 의해 국가-도간, 도-사군 간 이양 대상사무 분석
	중복사무 분석	- 단위사무별로 지방자치법 시행령 제8조 별표에 규정된 도-시군 중복 사무 분석 - 단위사무별로 지방자치법 상 자치구가 처리하지 않는 특광역시 처리 사무 분석 - 개편위원회가 제시한 대도시 특례사무 분석
특수 행정 조사	특수행정 기능분석	- 특별지방행정기관 : 본 연구와 병행한 특행 이양사무조사 결과 반영 - 자치경찰제와 교육자치제 : 개편위의 별도 연구 및 결과(향후 반영)

목 차

제1장 연구배경 및 목적	1
1. 중앙과 지방관계의 재구조화에 대한 요구	1
2. 도 관점에서의 필요성	3
3. 연구의 내용과 방법	6
제2장 자치분권과 지방정부 기능변화 해외 동향	9
1. 일본	9
2. 영국	16
3. 프랑스	26
4. 독일	40
5. 스웨덴	53
6. 브라질	61
제3장 광역도의 위상 현황과 변화 필요성	71
1. 현재 광역도의 위상 현황	71
2. 현행 중앙정부와 지방정부간 역할 분담의 문제점	87
3. 중앙과 지방간 기능 및 재원조정 방안	91
제4장 충청남도의 기능변화 방향에 대한 설문조사 결과	95
1. 설문조사 개요	95
2. 설문조사 결과	96
3. 설문결과 시사점	104
제5장 시사점과 정책제안	106
1. 연구 결과에 대한 요약 및 시사점	106
2. 정책 제안	119
3. 충청남도의 역할 재정립 방안	120
참고 문헌	129

표 목 차

<표 1-1> 새로운 도의 지위 및 기능 재정립 방향	16
<표 1-2> 도 지위의 변화 및 재정립 내용	17
<표 1-3> 도의 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위한 조사 내용과 방법	18
<표 2-1> 국가와 지방의 행정사무분담	11
<표 2-2> 분야별 지방공무원 수	15
<표 2-3> 단체별 지방공무원 수	15
<표 2-4> 지방정부간 사무배분 현황	19
<표 2-5> 영국 정부 간 재정 규모	21
<표 2-6> 사무재배분법에 근거한 지방정부 간 사무배분 현황	28
<표 2-7> 2003년 헌법 개정 이후 확대된 지방정부의 권한	30
<표 2-8> 국가재정과 지방재정 규모의 추이	31
<표 2-9> 지방자치단체의 재정수입 구조의 변화	32
<표 2-10> 지방자치단체의 재정지출 구조의 변화	33
<표 2-11> 프랑스의 정부 간 재정지원 제도	35
<표 2-12> 프랑스 공무원의 직급체계 분류 및 수	36
<표 2-13> 지방정부 공무원의 직군별 인력배분 비율(2011 기준)	38
<표 2-14> 국가와 지방정부 간 사무배분 현황	43
<표 2-15> 독일 지방자치단체의 재정수입	46
<표 2-16> 계층별 예산서(2009년 기준)	47
<표 2-17> 공공분야 종사자의 변화 추이 (1991-2010)	48
<표 2-18> 기능별 주 공무원의 변화 추이 (1991-2010)	50
<표 2-19> 기능별 계마인테 공무원의 변화 추이 (1991-2010)	51
<표 2-20> 기능별 공무원 현황(2011년 6월30일 기준)	51
<표 2-21> 행정계층별 공무원 사무 영역	52
<표 2-22> 스웨덴 각 계층의 역할분담	55
<표 2-23> 사회보장제도의 운영주체와 주요 서비스	56
<표 2-24> 지방세의 차등세율비교(2010)	57

<표 2-25> 란스팅과 코핀의 수입내역	59
<표 2-26> 1990-2003년 스웨덴 고용 동향	60
<표 2-27> 국가와 지방정부 간 사무배분 현황	64
<표 2-28> 공공행정에 있어 정부별 할당 범주	65
<표 2-29> 지방세 및 헌법상의 조세 교부금	66
<표 2-30> 연방특구 및 주참여기금과 시참여기금 배분표	67
<표 2-31> 브라질 지방정부의 세금 할당량	68
<표 2-32> 각 정부의 공공수입 비율	69
<표 2-33> 브라질 조세구조	69
<표 2-34> 세제별 과세 주체와 분배비율	70
<표 3-1> 우리나라 정부 계층 간 기능 배분 현황	73
<표 3-2> 국가 및 도·시·군 간 사무배분 구조	75
<표 3-3> 지방자치단체의 현황 및 문제점	76
<표 3-4> 자치단체 유형 별 사회복지지출 추이	84
<표 3-5> 세출 증가액 대비 사회복지비 증가액의 추이	86
<표 5-1> 사례국가 광역단체의 지방분권화 동향	106
<표 5-2> 사례국가 광역단체의 광역단체 기능	109
<표 5-3> 사례국가 자치단체의 재정변화 특징	112
<표 5-4> 사례국가들 자치단체의 인력변화	115
<표 5-5> 새로운 도의 지위 및 기능 재정립	121
<표 5-6> 도 지위의 변화 및 재정립	123
<표 5-7> '도는 도답게' 추진방법의 문제점	126
<표 5-8> 도의 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위한 조사 내용과 방법	127

그림 목 차

[그림 1-1] 정부기관으로서 도의 상대적 위치	4
[그림 1-2] 보충성 원칙에 따른 도의 역할과 기능 탐색	6
[그림 1-3] 지방정부로서 도의 역할 탐색	7
[그림 2-1] 중앙정부와 지방정부 간의 자원배분(2009 기준)	12
[그림 2-2] 국가와 지방의 역할 분담세출 결산 최종 지출 베이스	13
[그림 2-3] 지방자치단체 세입 구성 (2010)	13
[그림 2-4] 지방자치단체의 세출 구성 (2010)	14
[그림 2-5] 영국의 지역체계	18
[그림 2-6] 중앙정부와 지방정부의 수입과 지출 추이 (1995-2009)	21
[그림 2-7] 영국 지방정부의 수입 내역 (잉글랜드, 2010-2011)	22
[그림 2-8] 영국지방정부의 지출 내역: 경상지출(2010-2011)	23
[그림 2-9] 영국의 일반정부 고용추이	24
[그림 2-10] 영국 지방정부 공무원 수의 변화	25
[그림 2-11] 지방정부별 지방공무원수(2009-2010)	25
[그림 2-12] 영국 지방정부의 분야별 고용추이	26
[그림 2-13] 프랑스 지방자치 계층 구조	27
[그림 2-14] 국가재정과 지방재정 규모의 추이	31
[그림 2-15] 지방자치단체의 재정수입 구조의 변화	32
[그림 2-16] 지방자치단체의 재정지출 구조의 변화	33
[그림 2-17] 기능별 지방행정 지출의 변화	34
[그림 2-18] 지방정부 공무원의 직군별 인력배분 비율(2011 기준)	38
[그림 2-19] 지방정부의 정규직과 비정규직공무원의 비율(2011년 기준)	39
[그림 2-20] 독일 지방행정체제	41
[그림 2-21] 독일 지방자치단체의 재정수입	46
[그림 2-22] 10년간 직접적 공공분야의 독일 공무원 수의 변화 상황	49
[그림 2-23] 10년간 간접적 공공분야의 독일 공무원 수의 변화 상황	49
[그림 2-24] 스웨덴의 지방세율 추이	58

[그림 2-25] 자원배분 흐름도	70
[그림 3-1] 유형별 지방세입의 추이	80
[그림 3-2] 유형별 지방세입의 상대적 비중 추이	81
[그림 3-3] 주요 자원별 지방세입의 추이	82
[그림 5-1] 광역단체의 기능: 워드 클라우드	109
[그림 5-2] 광역단체의 재정: 워드 클라우드	111
[그림 5-3] 광역단체의 인력: 워드 클라우드	114

제1장 연구배경 및 목적

1. 중앙과 지방관계의 재구조화에 대한 요구

(1) 세계화의 확산

과학 문명의 발달은 공간의 시간적 거리를 크게 단축시켰고, 교통통신의 발전은 세계를 여행 가능한 이웃으로 인식하게 하였다. 또한 이로 인해 과거 국경이 갖는 의미는 점차 약화 되었고, 종전에 가지고 있던 정치, 경제, 사회, 문화 분야에 있어서 제도와 관행을 새로운 모습으로 변화 시켰다. 반면 이는 민족국가(nation-state)로의 기능을 쇠퇴시켰고, 정부(government) 기능 또한 약화 시켰다.

이렇게 변화되어 가고 있는 세계화 현상 속에서의 정부는, 폐쇄적 국민국가의 내부분제를 해결하는 행정이 아니라, 국제사회 내지는 초국가적 차원에서 수용될 수 있는 보편적인 행정체제로 전환 되어야 하며, 중앙정부 독점 방식에서 탈피하여 보다 다양한 수준의 정부인 국제기구, 지방정부, 다국적 기업과 민간단체, 풀뿌리 주민조직과 비영리 단체 등의 다양한 실체들과 협력을 통해 문제를 해결하는 행정의 변형(transformation)이 요구되고 있다.

(2) 창조경제로의 전환과 사회적 격차 확대

전 세계는 컴퓨터를 이용한 정보처리 기술과 통신기술의 발달로 인해 정보의 생산과 활용이 용이해지고 있다. 정보기술의 확산과 연계된 지식창조와 혁신은 기존의 생산구조를 획기적으로 변화시키므로 생산보다는 유통이, 유통보다는 상품과 서비스의 창조적 개발이 더 중요한 시대로 변화시키고 있다.

지식정보기술의 확산과 맞물리는 지식창조와 혁신은 생산중심의 경제가 교환 중심의 경제로, 교환 중심의 경제가 창조 중심의 경제로 급속히 전환되는 사회경제적 변화의 속도를 가속화 시켰으며, 이는 또한 산업간 격차를 초래하고, 나아가 사회계층과 지역 간 격차를 유발하고 있다. 결과적으로 이러한 전환과 변화에 대한 대응력이 취약한 산업분야나 지역, 계층은 더욱 열악한 상황으로 전락하는 격차의 심화가 나타나고 있다.

또한 지식정보기술의 확산은 기존의 대량생산, 대량소비, 거대 조직과 수직적 위계를 통한 관료제적 통제, 생산의 표준화와 획일화, 일사 분란한 감시와 통제를 활용하는 규율화 된 체제를 만들고 있고, 다품종과 소량생산은 수평적인 연결과 소통을 통해 통제와 감시의 규율을 벗어나 다양화와 자율성을 지향하는 네트워크 사회로 변모시키고 있다. 대중 미디어 부분에서는 단일하고 일방적인 메시지를 붓는 것과 달리 수평적 네트워크를 활용한 다양한 주체들의 자유로운 소통방식이 이루어지고 있다.

급격한 산업화 시대를 통해 성장한 권위주의적 관료체제에 기반을 둔 우리의 행정은 지식창조와 혁신으로 나타나는 사회적 격차를 해소하기에는 본질적으로 취약한 모습을 나타내고 있는 것이 오늘의 현실이다. 특히 중앙정부의 계획과 통제를 통해 경제를 성장시킨 산업화 패러다임에 기반 된 행정은 중앙과 지방의 관계를 규정하고 있어, 지방은 통제와 배제로 인해 주변에 위치하고 있는 모습을 보이고 있는 현실이다.

(3) 남북통일을 위한 기능배분

21세기 우리 민족에게 부여된 수많은 과제 중 가장 중요한 것은 한반도 통일의 실현이며, 통일과정에서 나타나는 각종 문제를 큰 무리 없이 처리하여 정치·사회적으로 안정 속에 통일을 완성하여야 한다.

통일완성을 위해 정치·행정 분야에 대한 대비가 필수적이며 이는 정치·행정적 사항이 다른 하부구조 문제와 달리 통일국가의 기본 틀을 구축하는 문제이며 국가발전의 핵심적 사항이기 때문이다.

남북한 합의 통일을 위한 정치·행정적 체제에 있어서는, 통일한국의 통치체제 구축, 정당, 선거제도의 구축 등의 정치체제 구축과 행정조직의 재설계, 관료제도의 재구축, 남북한 행정계층의 통합, 지방행정체제의 구축, 행정인력의 양성 등의 행정적 체제 구축이 중요한 정책 과제로 떠오르고 있다.

특히 지방자치단체는 남북교류 협력 사업이 효율적으로 추진되기 위해서 현재 정부와 지방자치단체가 가지고 있는 여러 문제점이 극복되어야 하며 지방자치단체상호간, 지방자치단체와 민간단체 간의 원만한 의사소통 및 협력체제의 구축이 필요하다. 그러나 무엇보다 중요한건 지방자치단체와 중앙정부와의 협력체계 구축이다.

한반도 통일은 단순히 북한지역과의 지리적 통일만을 의미하는 것이 아니고, 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기이므로 남북한 통일 이전 단계에서 북한지역 지방자치제 실시 문제가 논의 되어야 하며, 이에 대한 가시적인 결론이 도출되어야 할 것이다.

2. 도 관점에서의 필요성

1991년 4월(기초)과 6월(광역)에 실시된 지방선거를 통해 지방의회가 부활되면서 약30년 만에 본격적인 지방자치의 시대가 열리게 되었다. 그 후 1995년 6월 27일 지방선거에서, 임명제였던 지방자치단체장을 주민 직선을 통해 선출하게 되면서, 한국은 민주적 지방자치체도를 되찾게 되었다.

지방자치 본래의 취지는 국민의 자유와 권리를 보호하고, 주민들을 위해 경제적, 사회적, 문화적 복지 증진을 위한 사업 추진에 많은 노력을 기울이는 등 민주주의의 기본 골격이 되어 주고, 주민의 복지를 증진시키기 위함이다.

그러나 지방자치가 부활한지 20년이 지났지만 자치단체의 자주적·자립적 운영에 한계를 보이고 있어 '무늬만 지방자치'인 상태가 지속되고 있는 것이 현실이다. 게다가 오늘날 지방정부는 세계화, 무한경쟁, 지식정보화, 위험사회로의 변화에 직면한 상태이기 때문에, 이러한 행정환경에 적응하기 위하여 새로운 기능을 수행 할 것을 요청받고 있다.

충남도정의 경우에도 '지방분권과 행정혁신'을 추구하고 있기는 하지만 광역자치단체로서 좀 더 '도는 도답게' 일하기 위해서는, 변화하는 환경에 적응하면서 도의 역할을 명확하게 설정하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다.

현재 충청남도는 광역자치단체로서 「지방자치법」 과 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 의하여 '지방자치단체적 지위', 「지방자치법」에 의해 '상급자치단체적 지위', 기관위임사무를 처리하는 측면에서 '국가행정기관적 지위'를 가지고 있다. 또한 국가의사전달기관, 국가사무처리기관, 광역행정수행기관, 기초 자치단체지도 감독기관으로서 중앙정부의 정책을 일선 사군에 전달하고, 파급, 집행처리하며, 일선 사군을 지도·관리·감독하는 기능도 가지고 있다.

정부의 역할을 무엇이라 규정할 것인가?
사회구성체 중 정부기관의 기능과 역할을 어떻게 설정할 것인가?



주민들은 자신의 정체성을 스스로 무엇이라 규정할 것인가?
주민들은 공공서비스에 대한 공급을 누구에게 맡길 것인가?

[그림 1-1] 정부기관으로서 도의 상대적 위치

그러나 도의 역할과 기능 그리고 국가사회 속에서의 위치는 이렇게 행정기관으로서의 법적 지위를 가지고는 충분하게 그리고 명확하게 설정할 수 없다. 이는 위에서 논의한 것과 같이 세계화와 지식정보화 그리고 통일의 논의라는 맥락에서 볼 때 도는 단순히 국가기구의 행정기능만을 가지고는 그 역할과 기능을 재설정할 수 없는 것이 분명하게 드러나기 때문이다.

결국 도의 역할과 기능을 탐색하기 위해서는 도를, 중앙정부에서 국민에 이르는 상하관계의 흐름에서 중간에 위치한 하나의 국가행정기구의 관점에서 파악하는 방법과, 사회나 경제와 대비되는 정치행정의 맥락에서 파악되는 지방정부로서의 위상에 대해 복합적인 접근방법을 활용해야 한다.

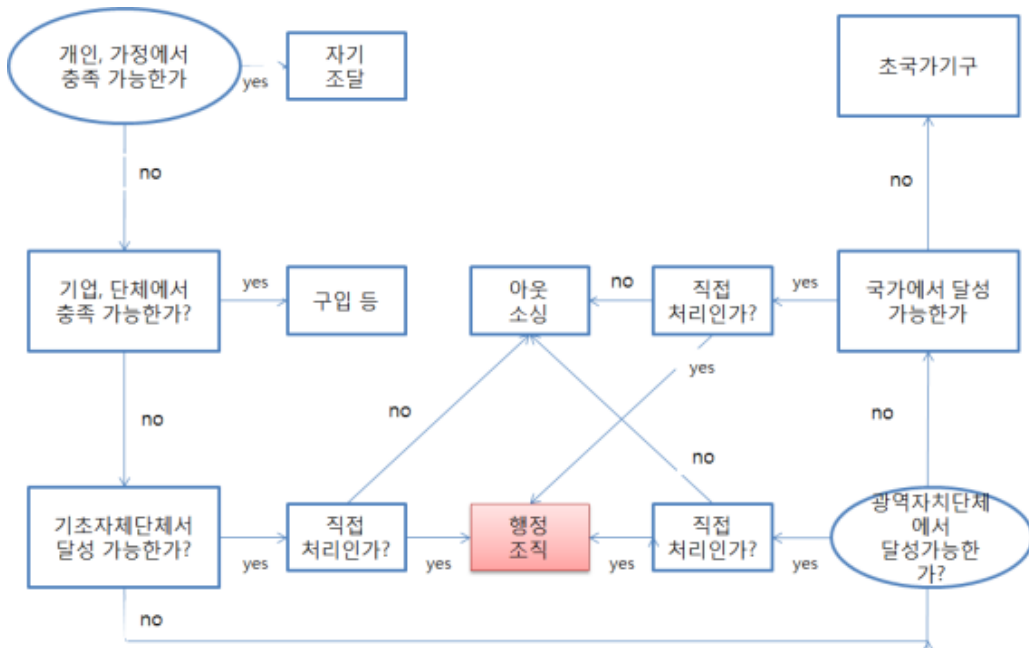
우선 <그림1-1>에 도식적으로 표현한 것처럼 ‘도는 도답게’라는 질문에 대한 탐색은 우선 ‘정부의 역할을 무엇이라 규정할 것인가?’라는 질문에 답하는 것과 동시에 기업이나 타 지자체 시

민조직 등과의 관계 속에서 정부기관으로서 도의 기능과 역할을 어떻게 설정할 것인가'라는 질문에 답하는 것이 될 것이다. 이러한 질문에 대한 답은 도가 하나의 주체로서 스스로 답을 탐색하는 과정이 될 것이며 그 탐색의 결과는 행정의 객체인 도민들에게 전달되는 행정행위로 제시되게 될 것이다.

반대로 정치적 결단의 결과로 선택되는 정부조직으로서의 도는 주민들의 요구를 반영해서 나타나는 상향적 흐름의 결과물일 수도 있다. 즉, 우선 주민들이 자신의 정체성을 어떻게 규정할 것인가에 따라 도의 위치가 결정되게 된다. 주민들의 자신의 정체성을 도민으로 인식하는 것이 아니라 특정한 시의 시민으로 인식하거나 혹은 한 국가의 국민으로서 우선 인식한다면 도의 존재의미는 저절로 삭제되는 것이 될 것이다. 이와 아울러 주민들이 원하는 공공서비스에 대한 공급주체로 누구를 선택할 것이냐에 따라 역시 도의 기능과 역할이 결정될 것이다. 주민들의 인식이 도시계획에 대해서는 시가 적절한 주체이고 도는 지역경제발전이라는 서비스를 제공하는 주체라고 인식한다면 도의 위상은 그를 따라야 하기 때문이다.

결국 도가 도답게 일할 수 있게 해주는 근본은 급격하게 변화하고 있는 행정 환경에 따라 나타나고 있는 도민들의 지지를 최대한 얻어낼 수 있어야 한다. 도민은 자신의 입장을 일반 국민, 사군민, 면민, 개인, 세계인 등 다양한 선택지를 갖고 있으며 이를 단독 혹은 복합적으로 표명할 수 있으며, 이러한 도민의 관심과 지지를 사전에 예측하고 적극적으로 대응하는 것이 도를 도답게 만드는 방법이다.

<그림1-2>에 표현된 것처럼 '도는 도답게'의 추진은 지방자치가 가지고 있는 보충성 원칙에 바탕을 두고 검토하는 것이 될 수 있다. 지역민 개개인에게 필요한 재화나 서비스들이 개인이 가정에서 충족이 가능한 것은 자기조달에 맡겨져야 하고, 그렇지 못한 것들 중에 기업이나 민간 단체에서 충족이 가능한 것도 제외되어야 한다. 아울러 광역자치단체로서 도가 수행해야 할 역할과 기능은 기초자치단체에서 수행하기 불가능해야 하며, 중앙정부에서도 적절하게 수행할 수 없는 일들이어야 한다. 또한 중앙정부가 직접 처리할 필요가 없으면서 민간부문에 아웃소싱 할 수 있는 일들도 아닌 광역자치단체인 도로서 직접처리를 하여야만 하는 일들이 바로 도의 역할과 기능을 구성하는 것이 되어야 한다는 것이다.



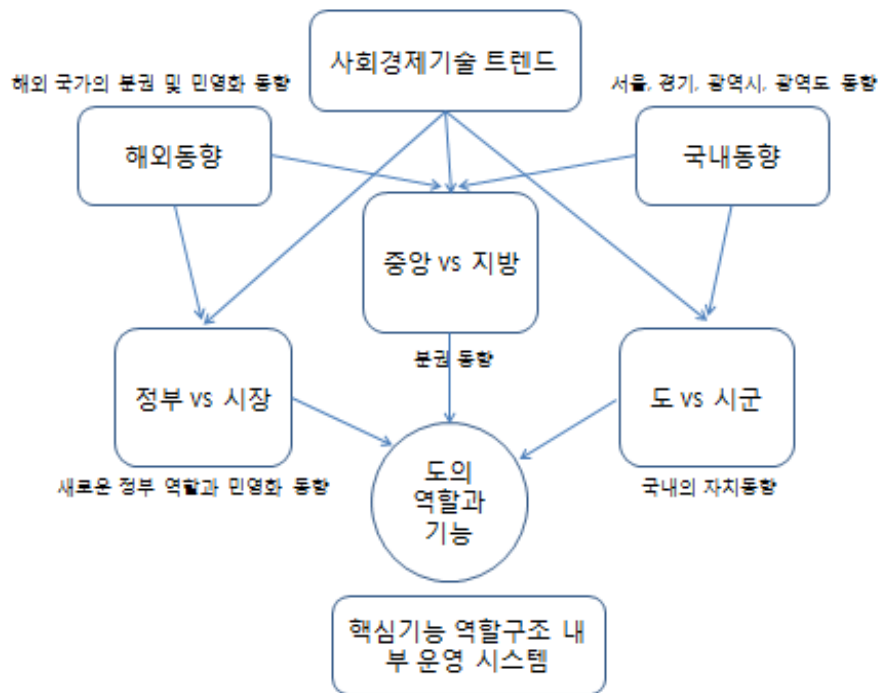
[그림 1-2] 보충성 원칙에 따른 도의 역할과 기능 탐색

3. 연구의 내용과 방법

본 연구의 목적은 충청남도의 역할과 기능을 재정립하기 위해 필요한 지식을 탐색하고 이를 정리하는 것이다. 이를 통해 ‘도는 도답게’ 일하기 위한 도의 역할과 기능을 재정립하는 방법론을 제시하고자 하는 데 있다.

위에서 제시한 것처럼 도의 역할과 기능을 재정립하기 위해서는 아래 <그림1-3>에 정리된 것과 같은 다양한 탐색을 통해 필요한 지식과 추진 전략을 도출해 낼 수 있을 것이다. 즉 정부의 역할과 기능, 자치분권 등에 영향을 미치는 사회경제기술 트렌드에 대한 탐색, 해외 국가의 자치분권 및 민영화 동향, 국내 주요한 광역자치단체에서 나타나는 광역자치단체 역할 및 기능 재정립 동향 등을 탐색해보는 것이 필요할 것이다.

광역자치단체로서 충청남도가 수행할 기능과 역할은 또 다시 시장이나 시민사회를 포함한 민간부분에 맡겨야 할 역할이나 기능이 있을 수 있으며, 도에서 수행하기보다는 시·군이나 읍·면·동 등 하위행정단위에서 더 잘 수행할 수 있는 역할과 기능이 있을 수가 있을 것이다.



[그림 1-3] 지방정부로서 도의 역할 탐색

결국 광역자치단체로서 혹은 지방정부로서 충청남도가 수행해야 할 역할과 기능을 탐색하는 작업은 단순히 현재 법적으로 명시되어 있는 사무에 대한 배분 문제를 검토하는 것을 포함할 뿐만 아니라, 법적 사무를 둘러싼 보다 넓은 사회경제적 문제의식 안에서 시장과 시민사회 등 민간부문과의 역할 배분 문제를 포함해야 하고, 더 나아가서는 현재의 문제가 아니라 미래지향적으로 볼 때 광역자치단체가 아니라 광역지방정부로서의 역할을 수행해야 한다고 할 때 예상되는 충청남도의 역할과 기능에 대해서도 적극적으로 검토해야 할 필요가 있다고 할 것이다.

현재의 광역자치단체로서 충청남도가 지방정부로서 충청남도로서의 수행해야 할 바람직한 역할과 기능을 탐색해서 이를 명확히 해보는 것이 본 연구의 본질적 목적이라 할 수 있다. 그러나 이러한 연구목적의 수행은 조사 연구에 필요한 시간과 역량의 한계를 감안하여 지난 30여 년간 나타난 선별적으로 검토된 국가들에서의 자치분권 동향과 광역자치단체의 역할과 기능변화를 살펴보고(Ⅱ장), 현재 중앙정부와 광역자치단체 간 사무분장과 분권화 현황을 검토해서(Ⅲ장),

긴 안목에서 광역자치단체로서 충청남도의 역할과 기능을 정립하는 방향을 설정해 본다. 이를 바탕으로 나타난 광역자치단체가 수행할 10대 정책분야를 도출하고 이들 분야에 대하여 충청남도의 역할과 기능의 현재 모습과 미래 지향점에 대한 전문가와 도민을 인식을 파악해 보고자 한다(IV장). 이러한 탐색과정을 통해 드러나는 ‘도는 도답게’ 일하는 지방정부의 모습을 구체화해나가기 위해 필요한 지식과 역량 축적 방법을 제시해 보고자 한다(V장).

본 연구는 주로 문헌연구를 중심으로 연구하였으며, 일부 전문가와 도민들의 의견에 대한 파일럿 성격의 표본조사를 통해 연구를 수행할 것이다.

문헌조사를 통해서도 광역자치단체의 역할과 기능에 대한 해외동향에 대한 선행연구들을 종합하여 이를 요약할 것이고, 중앙과 지방관계를 다루는 분권자치 및 사무배분에 대한 논의에 관하여도 관련 사전 연구들에 대한 문헌자료를 조사하여 정리할 것이다. 또한 도의 역할과 기능에 대한 전문가나 도민들의 의견을 파악하기 위하여 간략한 설문지를 통한 파일럿 조사 성격의 설문조사를 수행할 것이다.

제2장 자치분권과 지방정부 기능변화 해외 동향

일본 영국 프랑스 독일 등과 같은 선진국가들 뿐만 아니라 브라질 같은 후발산업화 국가, 스웨덴과 같은 강소선진국 등 다양한 사례를 통하여 지난 30여 년간 나타난 자치분권 동향과 이러한 흐름 속에서 나타난 각국에 있어서 중앙정부와 기초자치 단체 사이에 위치하는 광역지방정부의 변화를 살펴보고 공통적으로 나타나는 패턴과 시사점을 탐색해보고자 한다.

1. 일본

(1) 일본 지방자치제도의 역사

일본은 메이지 정부에 이르러 현대적 지방자치제도가 시작 되었다. 1888년에는 시제와 정촌제를, 1890년에는 부현제와 군제를 제정하면서 대규모 시·정·촌 통합 제도를 실행하였다.

이후 다이쇼(大正)기간이었던 1912년부터 1926년에 지방자치가 확대되었다. 1921년 군제를 폐지하고 현의 자치권을 확대하였고, 1926년에는 시·정·촌과, 도·부현의 의원에 대해서 보통선거제가 도입되었다. 현에 조례 제정권이 주어졌고, 현지사의 권한이 폐지되었다. 1930년대 제2차 세계대전 전후에 이르는 기간에는 비교적 중앙집권적 체제가 전반적으로 유지 되었다.

종전 후인 1947년 「지방자치법」을 제정하였고, 일본헌법에 지방자치에 관한 장을 포함시켜서 자치분권으로의 전환이 이루어졌다. 이에 따라 도쿄도제, 도부현제, 시제, 정촌제를 통합하고, 현지사와 의회의원을 직접선거를 통해 선출하였다. 여기에 지방자치단체의 조례제정권을 보장하기 시작하였고, 시·정·촌에 지방경찰소방 및 고등학교 교육 등 기타 업무에 대한 책임을 부여하였다. 이런 지방자치강화를 구체화하는 법들로 1948년에는 「지방재정법」, 「교육위원회법」, 1950년에는 「공직선거법」, 「지방공무원법」, 「지방세법」 등을 제정하였다.

1956년과 1963년에는 「지방자치법」을 개정하여 현과 시·정·촌 교육위원회 위원에 대한 보통선거를 폐지하였고, 1953년 「정·촌 통합촉진법」과 추후의 입법에 따라, 1947년 10,505개였던 시·정·촌의 수를 1965년 3,392개로 감소시켰다.

1970년대 후반부터 본격적인 지방시대화와 분권화에 대한 논의가 시작되었다. 즉, 경제 저성장, 국가와 지방의 재정위기, 민간기업의 감량 경영 등의 사회경제적 문제의 해결을 위해 지방시

대와 분권화가 대안으로 강력히 주창되기 시작하였다.

1980년 8월 중앙정부는 <제2차 임시행정조사회>의 행정개혁론에 입각하여, 1983년 <지방행정혁신대강>을 작성하였고, 자치성의 주도로 사무사업의 개선, 조직기구의 합리적 간소화, 급여의 적정화, 정원관리의 적정화, 민간위탁 및 사무 자동화 등 사무개혁을 추진하고 회관 등 공공시설의 설치관리운영의 합리화, 지방의회의 합리화 등 중점 항목에 대한 대대적인 개혁을 추진하였다.

1990년대에 제1차 지방분권개혁이 실시되었고 1993년 8월에는 38년 만에 중앙정부의 연립정권이 출범하면서 분권화 개혁이 본격적으로 추진되었다. 1994년 중핵시 제도 및 광역연합 제도가 창설되었고, 1995년 7월 「지방분권추진법」이 시행되면서, 이 법에 근거하여 총리부 산하에 7인의 위원으로 구성된 <지방분권추진위원회>를 설치하였다. <지방분권추진위원회>는 1998년 11월까지 5차에 걸친 권고안을 제출하였고, 이에 1999년 7월 「지방분권일괄법」이 제정되었다. 「지방분권일괄법」의 제정 후 내각총리대신은 <지방분권추진위원회>에 대하여 이 법에 따른 시책 실시 상황 등에 대한 감시 활동을 강화함과 동시에 사·정·촌 합병에 관한 제반 검토 과제에 대해 계속 조사할 것을 요청하였다. 제1차 지방분권개혁은 기관위임 사무제도의 폐지, 국가와 지방자치단체 간 권한이양 및 설치 규제 재검토 등을 주요 내용으로 하고 있다.

2004년에는 지방재정 개혁인 삼위일체 개혁을 추진하였다. 2005년 6월, 지방 여섯 개 단체는 내각 및 국회에 「신지방분권추진법」의 제정 등을 요구하는 의견을 내각 및 국회에 제출하는 등의 지방분권을 추진하였고, 2006년 7월, <경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006>을 발표하고 같은 해 12월 「지방분권개혁추진법」을 제정하고, 이 법률에 의해서 지방분권추진 위원회가 2007년 4월에 설치되었다.

(2) 일본 지방정부의 기능변화

1999년 7월에 제정된 「지방분권일괄법」에 의해 지방자치법의 대 개정이 이루어졌다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확하게 분담되기 시작하였고 지역 행정이 자주적·종합적으로 실시되는 등 역할을 폭넓게 담당하기 시작하였다.

공공 자본 분야에서 고속도로, 국도의 일부, 하천의 일부는 국가가 담당하고, 도로, 하천, 항만, 주택, 도시계획, 하수도는 도·도부현 또는 사·정·촌 즉 지자체가 담당하였다. 교육 분야에서

는 대학은 국가가, 고등학교는 도·도·부현이, 초등학교·중학교·유치원은 시·정·촌이 담당하도록 하였고, 초등학교·중등학교 교원의 급여는 도·도·부현에서 지급하고 있다.

복지 분야는 사회보험과 의약품의 안전은 국가가 담당하고 이외에는 지자체가 담당하며, 생활보호, 아동복지, 보건소, 국민건강보험, 개호보험(스스로 일상생활을 유지할 수 없는 사람을 위해 실시하고 있는 일본의 간병보험), 쓰레기 및 분노 처리, 상수도 등 수많은 종류의 복지·위생 분야는 지자체가 각각 담당하고 있다.

그 밖의 분야를 살펴보면 방위·외교·통화는 국가가, 경찰·소방·호적 등은 지자체가 각각 담당한다.

<표 2-1> 국가와 지방의 행정사무분담

분야		공공자본	교육	복지	기타
국가		고속도로, 국도(지정구간), 일급 하천	대학, 사학조성(대학)	사회보험, 의사 등 면허, 의약품 허가 면허	방위, 외교, 통화
지방	도도부현	국도(기타), 도·도·부현 도로, 일급 하천(지정구간), 이급하천, 항만, 공영주택, 시가화 구역, 조정 구역 결정	고등학교·특별 지원 학교, 초등학교·중학교 교내 급여·인사, 사학조성(유치원·고등학교), 공립대학(특정 도·도·부현)	생활보호(정촌 구역), 아동복지, 보건소	경찰, 직업 훈련
	시정촌	도시계획 등(용도 지역, 도시 시설), 시·정·촌 도로, 준용하천, 항만, 공영주택, 하수도	초등학교·중학교 유치원	생활보호(시 구역), 아동복지, 국민건강보험, 개호보험, 상수도, 쓰레기·분뇨 처리, 보건소(특정시)	호적, 주민기본대장, 소방

<표2-1>에서 알 수 있듯이 국가는 국제사회에서의 국가존립에 관계되는 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 모든 활동에 관한 사무, 전국적인 규모 또는 시점에서 실시해야 할 시책사업 등을 실시하고 있다. 또한 국가는 지방공공단체에 관한 제도의 책정이나 시책 실시에 있어서, 지방공공단체의 자주성·자립성이 충분히 발휘될 수 있도록 해야 한다.

광역자치단체(도·도부현)의 사무는 광역적이고 통일적인 처리를 필요로 하는 사무로, 사정촌의 연락 조정에 관한 사무 및 사정촌이 처리하는 것이 부적당하다고 인정되는 규모의 사무를 처리한다.

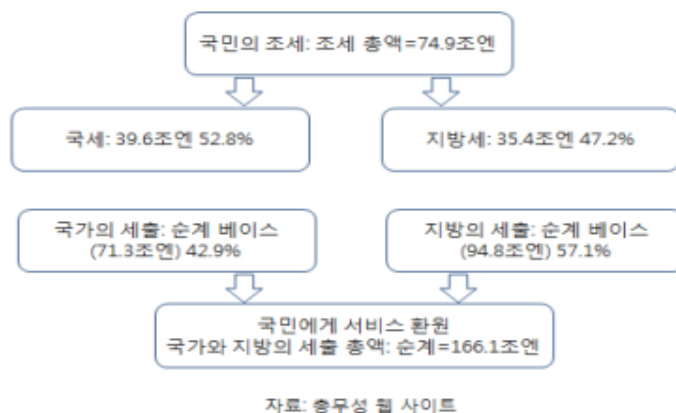
기초자치단체(시·정·촌)의 사무는 지방 공공의 질서를 유지하고, 주민의 일상생활과 관련되는 안전·건강 및 복지를 유지하는 사무를 담당한다.

그 외의 많은 업무는 지자체에 할당되어 주민 생활에 관계되는 다양한 업무를 취급함을 알 수 있다.

그러나 국가사무와 지자체의 사무가 분리되어 있긴 하지만 그 경계가 반드시 명확하지는 않다. 사정촌은 사정촌 본래의 일 외에 도·도부현의 일을 대신하기도 하고, 도·도부현도 본래의 사무인 자치사무와 법정수탁사무가 융합되어 있다.

(3) 일본 지방정부의 재정변화

<그림2-1> 을 보면 일본은 세금 총액의 (53%)를 국가에 납부하고 있으며, 지방에 납부하는 세금은 (47%)로 절반에도 미치지 못하고 있으며, <그림2-2> 에서 알 수 있듯이 일본의 내정을 담당하는 주체는 지자체이며, 국민 생활과 밀접한 관련이 있는 행정은 대부분 지자체에 의해 집행되고 있다.



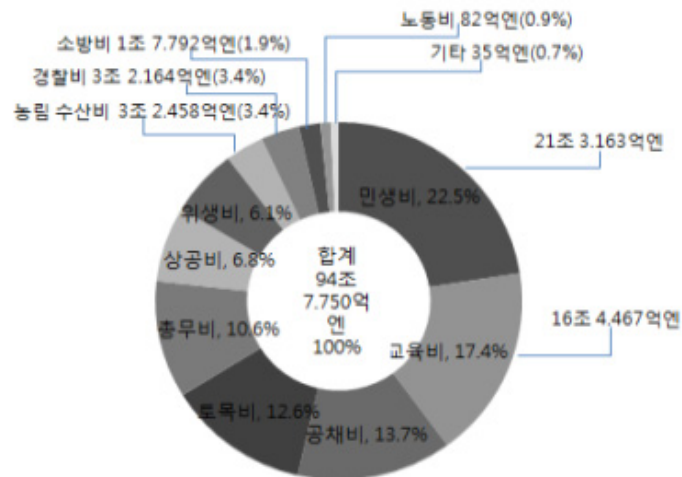
[그림 2-1] 중앙정부와 지방정부 간의 자원배분(2009 기준)

일본은 지방세가 세입 총액에서 차지하는 비율이 (35%)이며 도·도·부·현의 세입 총액에서 차지하는 도·도·부·현세의 비율은 (32%)이고, 시·정·촌의 세입 총액에서 차지하는 시·정·촌 세의 비율은 (34%)이다.

지방교부세는 지방세원의 편재에 의한 지방자치단체 간의 재정력 격차를 시정하는데 사용되고 있으며, 용도는 지방자치단체의 자율적인 판단에 의해서 정해지고 있으며 정부는 용도에 조건을 달거나 제한하지 않고 있다.

국고지출금은 지방교부세와 마찬가지로 정부가 지방자치단체에 교부하는 것이고, 지방교부세와 다른 점은 용도(국고부담금, 국고보조금 및 국고위탁금)가 특정되어 있다.

일본 지방재정법 제5조에는 공영기업, 출자금 및 대출금, 지방채의 차환, 재해 응급 사업 및 공공시설 정비 등의 경비에 대해서 지방채를 발행하여 재원으로 삼는 것을 인정하고 있으며 기타 재원으로는 지방양여세, 사용료 및 수수료 등이 있다.



[그림 2-4] 지방자치단체의 세출 구성 (2010)

일본의 세출 규모와 지방세 수입의 차이는 지역으로 봐서는 수익과 부담의 직접적인 관계를 적게 만들고 재정 운영에서 세출 억제 기능을 약화시키는 문제점이 있다. 이에 지자체의 주권을 확립하려면 국가와 지역의 역할 분담을 대폭 수정하고 지방이 자유로이 쓸 수 있는 재원을 충분히 확충해야 해야 한다.

(4) 일본 지방정부의 인력변화

일본 정부의 인력규모는 1981년 이후 소폭의 하향세를 보이면서 2004년 국가공무원과 지방공무원이 1981년 대비 (10.2%), 약 465,227명이 감소하였다. 그러나 이러한 인력 감축은 주로 공기업화에 따른 중앙행정기관 공무원의 감소이며, 전체적인 공공부문 수준의 인력 감축은 아니다.

일본은 국가 공무원이 지방공무원보다 감소율이 상대적으로 높아 2011년 기준 국가공무원이 (19.8%)인 236,000여명이 감소하였고, 지방공무원은 이보다 적은 (6.7%) 228,000여명이 감소하여 중앙정부 중심으로 인력감축이 이루어졌음을 알 수 있다.

일본의 지방공무원 현황은 2011년 4월 1일 기준 지방공무원의 수가 278만 8,989명으로 1995년부터 17년간 연속 감소하고 있다.

분야별 지방공무원수는 일반 행정직 926,249명(33.2%), 교육·경찰·소방·복지 1,869,078명(67.0%)이며 단체별 지방공무원수는 2011년 4월 1일 기준 278만 8,989명의 지방공무원 가운데 도·도·부현 소속이 1,515,844명(54.3%), 시·정·촌 소속 공무원이 1,273,145명(45.7%)이다.

〈표 2-2〉 분야별 지방공무원 수

지 방 공 무 원	공영기업 등 회계부문		367,342명(13.2%)
	일반 행정직	복지관계를 제외한 일반 행정	552,569명(19.8%)
		복지관계	373,680명(13.4%)
	특별직	교육부문	1,055,313명(37.8%)
		경찰부문	282,023명(10.1%)
		소방부문	158,062명(5.7%)

자료: 선진지방자치제도(일본)

〈표 2-3〉 단체별 지방공무원 수

지 방 공 무 원	도·도·부·현		1,515,844명(54.3%)
	시·정·촌	지정도시	240,728명(8.6%)
		시	729,538명(26.2%)
		특별구	62,801명(2.3%)
		정촌	145,119명(5.2%)
		일부사무조합 등	94,959명(3.4%)

자료: 선진지방자치제도(일본)

일본 지방정부는 조직을 구성하는 인원들을 적정하게 유지하기 위하여 필요하다고 판단되는 조건들을 정비하고 있으며, 운영 및 관리과정에 있어서 최소의 직원으로 최대 효과를 거두는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 각 지방자치단체는 행정수요와 재정, 집행 체계에 적합한 인원들을 산출하고 이를 조정하는 활동을 전개하고 있고, 업무의 통·폐합과 조직 재편성, 내부 직종 전환, 민간위탁, 신규채용 등의 활동을 하고 있다.

일본은 1990년대 이후부터 국가 재정의 어려움이 심화되면서 재정건전화 활동을 행정개혁의 일환으로 적극적인 추진을 시작하였다. 이를 위해 정부는 지방분권이라는 논리 하에 지방교부세 삭감 및 세수 이양 추진을 진행하며 재정 부담을 줄이려고 노력하고 있으며, 내부의 낭비요소를 줄이고, 지방공무원의 급여와 정원 조정 등을 통해 가능한 인건비를 통제하고 있다. 또한 2004년 지방공무원법의 개정으로 인사행정의 운영상황을 매년 공시하고 있다.

일본은 공무원의 정원을 관리하기 위해 각 지방자치단체에 정원 조정의 필요성을 전달하고 정원관리를 추진하는데 참고가 되는 자료와 관련 정보를 제공하고 있으며, 이에 지방자치단체는 자료와 정보의 비교 분석을 통해 자신들의 조직 인원의 적정성을 파악하고 이에 맞게 정원을 조정한다.

총무성은 지방정부의 공무원 수가 증가되는 시책을 억제 하도록 요청 하고, 다양한 법령으로 지방자치단체에 부과한 시설의 설치, 인원 배치의 기준 필요성을 재검토하고 있다.

2. 영국

(1) 영국 지방자치제도의 역사

영국은 19세기말 근대적 의미에서의 지방정부가 탄생하였다. 1888년과 1894년에 「지방정부법」이 제정되었고, 이후 광역단체와 기초단체 2계층이 설립되었다.

1888년 중세 정권이 주(州) 수준에서 폐지되었고 62개의 선출된 주 의회가 도입되었다. 1894년에는 기능적으로 관계있는 하위 수준의 지방정부와, 많은 역사적인 마을과 교구들이 1,200개의 도시와 농촌의 구역 또는 자치구가 되어 완전히 새로운 지방정부로 함께 생성되었다.

1899년 「런던정부법」을 제정하였고, 19세기의 막바지로 가면서 중앙정부는 현대 지방정부

의 발전에 기초한 전례 없는 지방의 영토개혁을 시작하였다.

1960년대부터는 대대적인 지방행정체제를 개편하기 시작하여 1963년에 Great London County(GLC)의 창설 및 관할구역을 확대 하였고, 1972년 런던 외 대도시 지역에 6개의 Metropolitan County(MC) 설치, 1986년 GLC와 6개의 MC를 폐지하였다.

이후 1992년부터 1994년 사이 지방자치위원회의 설치 등 단층제 중심의 행정계층개편이 단행되었다.

1990년대 후반부터 대대적인 권한 이양 및 기관구성에 대한 개편이 실시되어, 1998년에 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대대적인 권한 이양이 있었고, 권한 이양 시 각 지역에 의회를 구성하고 각 지역정부의 수준에 맞는 권한이 대폭 이양되었다. 또한 같은 해 「The Scotland Act」, 「The Government of Wales Act」, 「The Northern Ireland Act」를 제정 하였다.

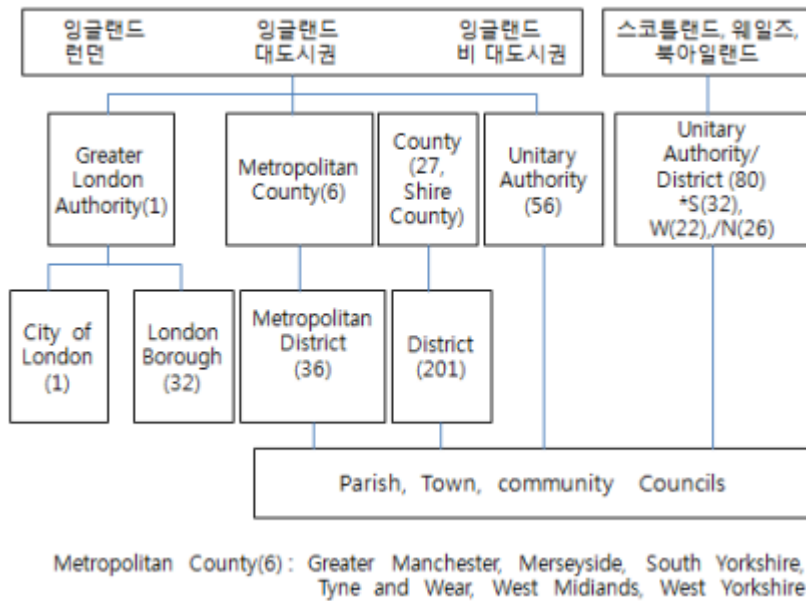
1999년에 「지방정부법」이 제정되었는데 이 법의 제정으로 전통적인 기관통합형이 아닌 기관분리형의 기관 구성을 선택할 수 있는 계기가 마련되었다.

또한 GLA법(1999)제정 및 GLA 출범으로 런던시장과 의회를 직접 선출하는 제도가 도입되었다.

(2) 영국의 지방자치체제

잉글랜드는 1994년 London, South East England, South West England, East of England, East Midlands, West Midlands, Yorkshire and the Humber, North East England, North West England 등 9개 지역으로 구분이 되었다. 특히 런던은 선출된 의회와 시장을 갖춘 지방자치단체로서의 권능을 보유하고 있다.

런던 이외의 지역은 2계층제(County-District)와 단층제 (Unitary Authority)의 두 형태를 가지는데, 2계층제의 경우 상급자치단체인 카운티(County)와 하급 자치단체인 여러 개의 디스트릭트(District)로 구분된다. 이들 단체는 각각 별도의 선거를 통해 의회를 구성한다.



[그림 2-5] 영국의 지역체계

카운티는 잉글랜드 지방의 비도시권 지역에 인구 50만에서 150만 규모로 설치되어 있으며, 교육, 폐기물 관리, 지역발전에 관한 전략 및 기획, 소비자 보호, 도서관, 사회복지 서비스, 교통, 소방, 경찰 등의 업무를 담당한다.

디스트릭트는 각 카운티 내에 인구 약 10만 명 규모로 4-14개 정도씩 설치되어 있으며, 주택, 쓰레기 수거, 도시계획, 체육관 및 여가시설 관리, 지방세 징수, 인허가, 공동묘지와 화장장 업무 등을 담당한다. 디스트릭트 하위에는 Parish, Town, community 등이 존재하며, Parish나 Town 의회 형태는 매우 다양하며, Metropolitan area에는 존재하지 않는 경우가 많으나 설치를 막는 규정은 없다. 단층제의 경우에는 카운티와 디스트릭트의 기능을 함께 수행한다.

런던광역시(Greater London Authority)는 2000년 7월에 출범하였으며 시장과 의회를 가지고 있고, 교통경찰 등 특정 서비스에 대한 책무를 갖는 자치단체이다. 런던의 버러(London Borough)는 런던광역시 내에 도시법인(City of London)을 포함하여 33개가 설치되었으며, 1986년 광역런던의회(GLC, Greater London Council)가 해체되면서부터 통합자치단체의 역할을 수행해 왔다. 그러나 2000년 런던광역시의 출범으로 일부 기능 분담이 이뤄졌다.

잉글랜드는 2009년 4월 주민에 대해 행정서비스 공급 체계를 명확히 하기 위하여 7개 지역에 단층제 시스템을 도입하였다. 이로 인해 44개의 지자체가 9개로 축소되었고 이러한 지자체의 감소는 행정체제의 단순화와 행정서비스 공급 체계를 명확히 할 수 있게 도움이 되었다.

Greater London에는 1965년부터 Parish가 존재하지 않으나, 2007년부터 법적으로 설치하는 가능하도록 하였다. 도심 지역에는 Parish가 없는 경우가 있으며, 농촌지역의 경우 두 개의 Parish가 하나의 Parish 의회를 구성하거나 의회 없이 주민총회를 개최하는 경우가 있다. 웨일즈나 스코틀랜드의 경우 Parish를 Community라고 부르며, 스코틀랜드의 경우 Community 의회의 권한이 그리 크지 않고, 북아일랜드는 Community 의회가 없다.

(3) 영국 지방정부의 기능변화

영국은 중앙과 지방 그리고 광역과 기초자치단체간의 권한, 역할, 의무 등 사무배분이 명확히 구분되어 있기 때문에 정부와 지방정부 간의 갈등양상이 크게 나타나지 않는다.

영국 지방정부의 주요사무는 교육, 사회복지, 주택, 토지이용계획, 지역경제발전 및 재건, 교통, 지역 환경, 소비자보호 및 공정거래, 레저와 레크레이션, 법질서 및 재난관리 등으로, 중앙정부는 국방, 외교, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을, 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지와 편익에 관한 기능을 담당한다.

<표 2-4> 지방정부간 사무배분 현황

구분	광역	기초
Greater London	교통, 지역계획, 지역개발, 경찰, 소방	주택, 쓰레기 수거, 세금 징수, 교육, 도서관, 사회 복지, 지역계획, 소비자 보호, 허가, 공동묘지관리
Metropolitan counties	주택, 쓰레기 수거, 세금 징수, 교육, 도서관, 사회 복지, 교통, 계획, 소비자 보호, 허가, 경찰, 소방, 공동묘지관리	
Shire counties	쓰레기 수거, 교육, 도서관, 사회복지, 교통, 지역계획, 소비자 보호, 경찰, 소방	주택, 폐기물 수집, 세금 징수, 지역 계획, 허가, 공동묘지관리
Unitary authorities	주택, 폐기물 관리, 쓰레기수거, 세금 징수, 교육, 도서관, 사회복지, 교통, 계획, 소비자 보호, 허가, 공동묘지관리, 경찰, 소방	

영국의 지방정부는 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체에 해당하는 주지방정부와 준지방정부가 있다. 광역자치체인 런던광역시와 잉글랜드의 비도시권 지역은 교육, 사회서비스, 교통, 소방, 지역전략계획, 소비자 보호, 쓰레기 처리, 환경보전, 도서관 운영 등의 기능을 수행하고, 기초 자치체인 버리와 디스트릭트는 지역계획, 주거, 지방도로, 건축규제, 환경보전, 쓰레기 수거 등의 기능을 가지고 있다.

또한 영국은 자치조직으로 법인격이 부여되지 않은 상태에서 주민생활과 밀접한 일부 기능을 제한적으로 수행하는 준지방정부가 있다.

영국은 의회의 입법권을 통해 광역과 기초자치단체 간에 분야별 사무성격에 따라 역할을 명확히 분담하고 있으며, 별도의 사무배분 기준은 없다.

대도시 지역의 경우, 공공교통, 쓰레기 처리, 경찰, 소방, 구급 업무는 디스트릭트 간 상호 연계 하에 사무조합을 설립하여 처리하고 있으며, 그 외 업무는 디스트릭트 에서 자체적으로 해결하고 있다.

비도시 지역의 경우, 광역자치체인 카운티는 교육, 도로, 교통계획, 공공교통, 사회복지, 도서관, 쓰레기 처리, 전략적 계획, 소방·구급을 담당한다.

기초자치체인 디스트릭트는 주택, 레저와 레크레이션, 환경, 보건, 쓰레기 수집, 계획신청, 지방세 징수를 담당하고, 단일 통합자치체인 unitary authority는 모든 업무를 담당한다.

소방·구급과 경찰업무는 사무조합을 통해 자치단체 간에 상호 연계하여 처리 하고 있다.

런던의 경우 런던광역시(CLA)의 광역적 업무와 런던버리(런던구)의 자치업무가 명확히 구분되어 있어 (CLA)는 도로, 교통계획, 공공교통, 전략적 계획, 경찰, 소방·구급의 광역적 업무를 담당하고, (런던구)는 광역 업무 이외의 업무를 담당하고 있다. 도로·교통계획, 전략적 계획 등은 상호 협조하여 일을 처리하고 있다.

(4) 영국 지방정부의 재정변화

영국은 정부 세입의 (70-80%)를 차지하는 조세수입을 근간으로 국민보험 기여금과 기타 수입에 기초하고 있다. 재정지출은 정부기능의 유지관리에 필요한 재화와 서비스 구입 및 이전지출에 대부분 사용되고 있다. 이는 복지국가 재정의 특성이기도 하다.

영국은 적극적인 복지와 지방 정부의 역할에 대한 확대가 요구되면서 지방정부의 기능인 교육, 주택, 교통, 사회 안전 등 지방정부의 지출 규모가 확대되고 있고 이에 따라 지방정부의 재정 규모도 조금씩 증가되고 있다.

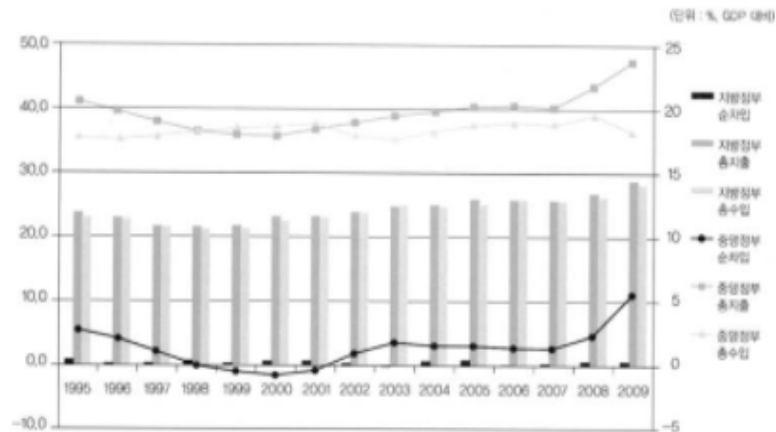
<표 2-5> 영국 정부 간 재정 규모

		영국
정부 간 세출구성	중앙정부와 지방	(2009년, 공기업 세출 제외) 중앙정부 4,875억 파운드(73.8%) 지방 1,731억 파운드(26.2%) 합계 6,606억 파운드(100%)
	지방	-
정부 간 세원배분	중앙정부와 지방	(2008년) 국세 3,937억 파운드(94.1) 지방세 247억 파운드(5.9%) 합계 4,184억 파운드(100%)
	지방	-
지방 세출과 지방세수		지방세출 1,731억 파운드(2009년) 지방세수 247억 파운드(2008년)

자료: 선진지방자치제도(영국)

<표2-5>에서 알 수 있듯이 영국은 공공부문에 있어서 중앙정부의 비중이 가장 크고, 수입과 지출의 경향은 서로 거의 비슷하다. 지방정부의 수입과 지출은 비슷한 수준이며 순 차입 비중이 GDP 대비 (0.5%) 미만이다.

공공부문 차입금은 2012년 4월부터 2013년 사이 1065억 파운드로 증가되면서 공공부문의 순 부채는 1조 1100억 파운드로 GDP의 (70.7%) 에 달하고 있다.



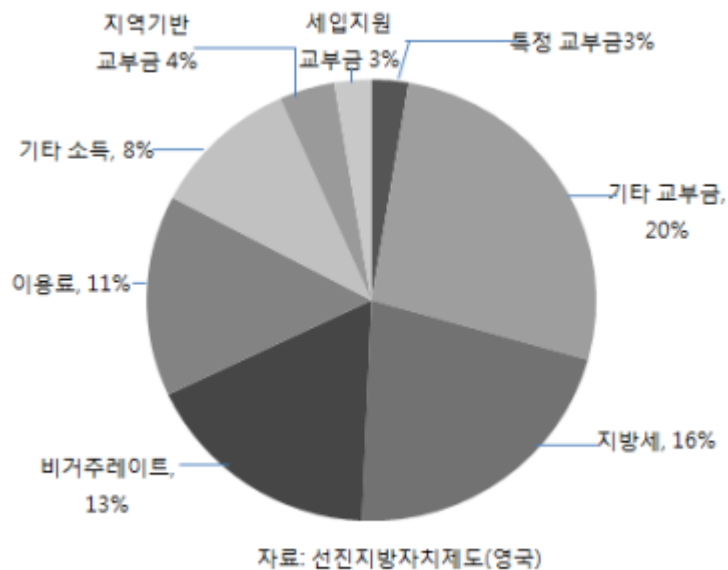
자료 : EU Eurostat, Government Finance Statistics Database 2010. 12. 7. update.

(출처:홍승현, 2010:40)

[그림 2-6] 중앙정부와 지방정부의 수입과 지출 추이 (1995-2009)

영국 지방정부의 재정 수입으로는 자체재원인 지방세 수입과 이전수입이 있다. 지방세 수입은 주민의 재산(주택)가치를 8개 등급으로 구분하여 부과한 재산세로 유일한 지방세이고, 이전수입은 세입지원교부금, 국가비주거레이트 보조금, 특정보조금, 특별정부 보조금 외에 기타 서비스 이용료, 임대수익, 자본수익 등이 있다.

(<그림2-7 참조>)



[그림 2-7] 영국 지방정부의 수입 내역 (잉글랜드, 2010-2011)

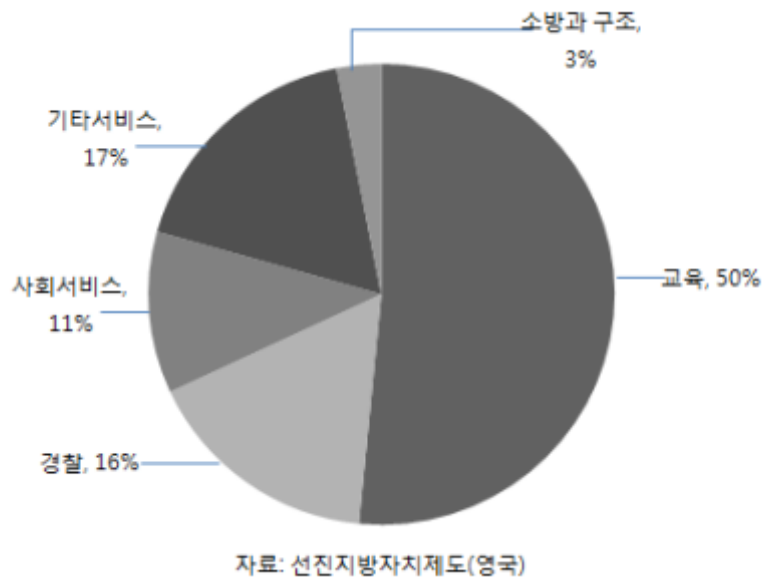
여기에 지방정부가 자본을 투자할 목적으로 중앙정부나 공공기관 등으로부터 자금을 차입하거나 증권발행을 통해 확보하는 차입재원도 있다.

영국의 지방재정 지출은 경상지출, 수입지출, 자본지출로 구성되며, 이중 경상지출이 대부분을 차지하고 있다. 경상지출은 주로 중앙정부의 이전재원과 지방세로 재원이 조달되는 지출이고, 자본지출은 토지구입, 학교건물, 주택도로건설, 각종 장비와 내구자산에 대한 경비지출을 의미하며, 지방채 발행으로 재원을 조달한다. (<그림2-8참조>) 특히 총 지방재정 지출에서 교육 부분과 주택부분이 과반 이상을 차지하고 있다.

영국의 지방정부 재정에서 매우 낮은 지방세 비중을 비롯해 자체재원의 충당 비율이 전체 재

원의 4분의 1에 머무는 상황과, 중앙정부의 이전 재원에 매우 높은 의존율을 보이는 것은 지방정부의 과세자주권과 재정책임성을 제약하는 요인으로 작용한다.

중앙정부로부터의 이전재원에는 세입지원교부금 비주거레이트 등의 일반보조금과 특정보조금 등이 있는데, 일반보조금의 비중은 하락하고 있고 사용용도로 지정된 특정·특별보조금은 계속 증가하는 추세로 그 비중이 50% 이상을 차지하고 있다.



[그림 2-8] 영국지방정부의 지출 내역: 경상지출(2010-2011)

(5) 영국 지방정부의 인력변화

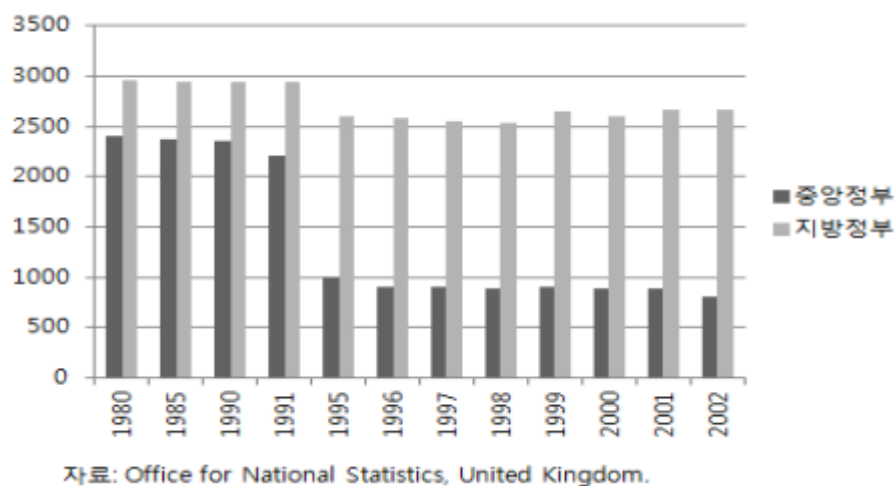
영국은 지방공무원이 국가공무원의 범주에서 제외되며 교원, 경찰, 지방정부 직원 등이 포함된다.

<그림2-9>에서 보는 바와 같이 영국 중앙정부의 인력 고용은 1980년 이후 증가세를 보이다가 1990년부터 급격한 감소세를 보이고 있다. 감소한 이유는 국가보건서비스기금이 공공업무문으로 재편되어 국가보건서비스 부문의 고용이 급격히 감소하였기 때문이다.

2012년 기준 잉글랜드와 웨일즈의 지방공무원 현황을 보면 잉글랜드의 경우 지방공무원의

총수가 약 186만 명이며 그 중 정규직 공무원 약 84 만 명보다 시간제 공무원 약 102만 명이 더 많다. 또한 여성 공무원이 전체 공무원의 (76.4%)를 차지하고 있으며, 특히 여성 시간제 공무원의 비율이 절반 가까이를 차지하고 있다. 웨일즈의 경우, 지방공무원의 수는 15만 8300명이며, 그 중 정규직 공무원이 7만 7500명, 시간제 공무원이 8만 800명으로 거의 비슷하다. 또한 여성공무원의 비율이 (72.5%)로 압도적으로 많고, 잉글랜드와 마찬가지로 시간제 여성공무원이 6만 9.900명으로 전체의 (44.1%)이다.

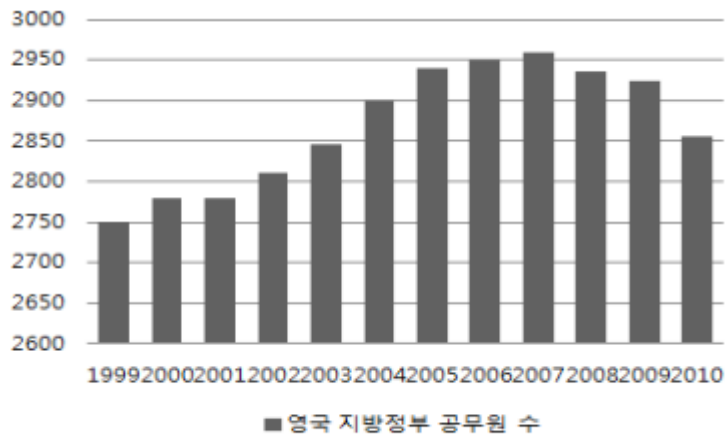
(단위: 천명)



[그림 2-9] 영국의 일반정부 고용추이

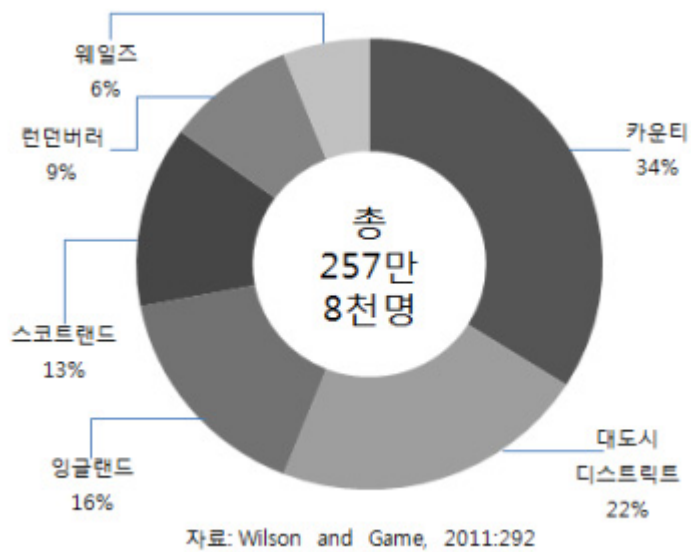
<그림2-10>과 <그림2-11>에서 알 수 있듯이 영국 지방공무원의 수는 2000년 이후 증가세를 보이다가 2008이후부터는 감소 추세를 보이고 있다. 또한 2011년 기준 영국의 전체 지방공무원 중에서 카운티, 대도시 디스트릭트, 잉글랜드의 단일 통합자치단체 순으로 공무원의 비율이 많았고, 디스트릭트 공무원의 비율이 가장 낮았음을 알 수 있다. 카운티의 평균 공무원은 2만 4천명이었고, 디스트릭트는 560명 수준이다.

(단위: 천명)



자료: 선진지방자치제도 (영국)

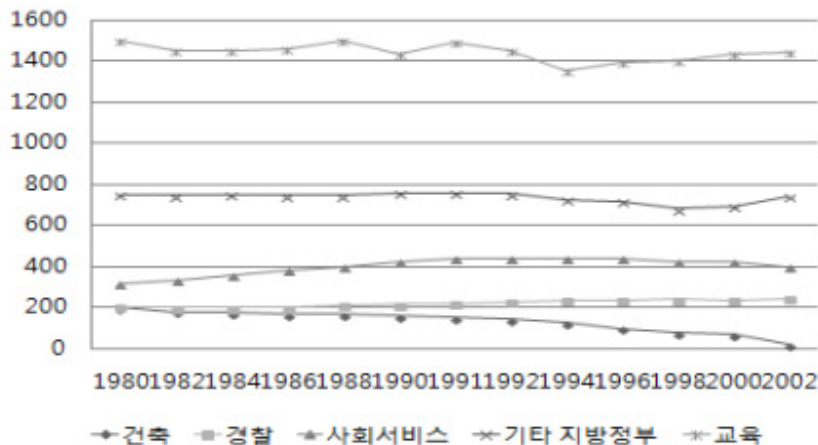
[그림 2-10] 영국 지방정부 공무원 수의 변화



[그림 2-11] 지방정부별 지방공무원수(2009-2010)

<그림2-12>을 보면 영국 지방정부는 교육, 경찰, 사회서비스 등 주로 국민들의 실생활과 밀접한 분야에 고용 비중이 높을 것으로 나타난다. 특히 교육 분야는 20년 전에 비해 (10%) 정도 고용이 감소하였으나 여전히 (50%)의 비중을 달하고 있고, 경찰분야는 동일 기간 동안 고용자수가 3만7천명으로 증가하였고, 고용비율도 (2%)정도 증가하였다.

(단위: 천명)



자료: Office for National Statistics, United Kingdom.

[그림 2-12] 영국 지방정부의 분야별 고용추이

3. 프랑스

(1) 프랑스 지방자치제도의 역사

1789년 시민혁명 이후에는 구제도를 폐지하고 과거 교구 중심의 기초단위를 넘어서, 확대된 행정구역에 중앙집권적 행정체제를 유지하는 근간을 마련하였다. 1838년 관련 법 제정을 통해 데파르트망이 설치되었고 실질적인 법인격이 부여되었다.

19세기부터 1982년 이전까지는 지방분권화의 준비단계로 이 시기에 「정부시행령, 1789. 12」에 의해 기초자치단체인 코뮌이 설치되었다. 「코뮌에 관한 법, 1884.4」를 기초로 정치, 사법, 재정적 독립성이 보장되었다.

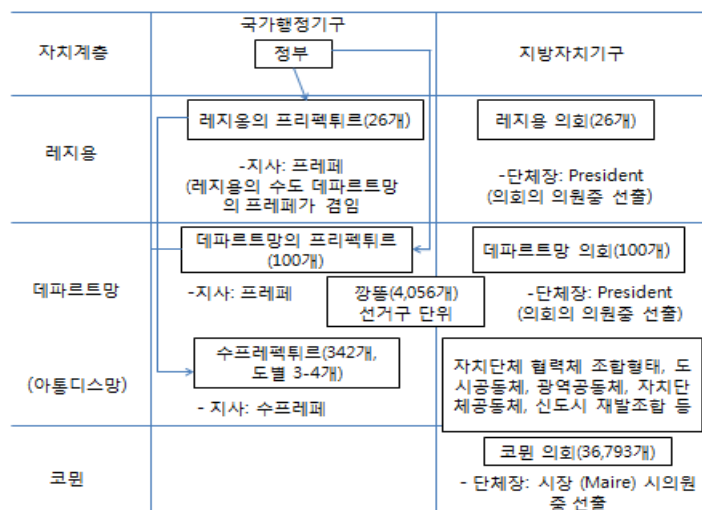
제1차 세계대전 이후 경제적 레지옹이라는 새로운 지방행정 계층에 대한 필요성이 대두되면서 레지옹의 초기모습 등장하게 된다. 이후 1982년부터 2002년까지 신지방자치법에 의해 지방분권체제의 기틀이 마련되었다. 이 시기에 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 법 「신지방자치법 또는 신지방분권법」을 제정하여 지방분권 국가로의 전환을 시도하였다.

신지방자치법 주요 내용으로는 주택, 문화, 도시계획, 공적부조 등의 다양한 분야에서 지방자치단체가 행사하는 고유권한을 중앙정부의 권한을 이양 받아 확대하고, 이에 반해 국가의 지도감독권은 축소시키는 내용과, 광역자치단체인 레지옹을 새로운 지방자치단체로 신설함을 주요내용으로 하고 있다.

1983년에는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 권한 배분 원칙을 제 시한 「사무배분기본법」을 제정하여 신지방자치법 보완하였다.

프랑스에서 자치분권화와 지방정부화의 경향은 2003년에 지방분권형 헌법을 개정을 통해 실질적으로 본격화되게 된다. 2003년 3월 28일에 발효된 분권화 헌법 개정에서는 지방분권을 국가의 조직 원칙으로 천명하고, 보충성의 원칙, 지방재정권의 강화, 주민투표를 실시하는 근거를 마련하였다. 또한 지방자치단체의 자유로운 행정을 위한 지방의회의 명령제정권을 규정하기도 하였다.

이러한 헌법의 제정으로 인해 다양한 지방분권 정책을 제도화하는 실험이 가능하게 되었다. 헌법 개정 이후 후속조치로서 조직법을 제·개정이 있었고, 이후 지방자치단체 개혁을 위한 위원회를 2008년 설치하여 지방행정 체제 개편을 위한 과제를 발굴하는 작업을 시작하였다.



[그림 2-13] 프랑스 지방자치 계층 구조

(2) 프랑스 지방정부의 기능변화

프랑스는 1982년에 신 지방분권에 의한 새로운 통합지방자치법을 제정하고 이에 근거하여 1983년에 중앙·지방정부간 사무배분을 규정한 「사무배분기본법(1983)」을 제정하여 사무구분 및 사무배분을 체계화하였다.

프랑스의 사무구분 체계는 우리나라처럼 국가사무, 지방사무, 위임사무 등으로 구분하지 않고, 국가와 자치단체 등 공법인의 사무수행 권한을 가진 주체에 따라서 구분하고 있다.

프랑스는 지방분권체제에 의한 사무권한을 주체별로 구분하여, 국가, 코뮌, 데파르트망, 레지옹으로 분류하는데 이는 행위의 주체자를 중심으로 분명한 책임과 의무를 지게 할 수 있기 때문이다.

사무배분기본법의 주요한 목적은 먼저 제도를 근간으로 각 계층의 지방정부에게 적절한 행정권한을 배분하는 것을 기본으로 하고, 나아가 기본적인 시각에서 행정 권한의 종류에 따라 지방정부에게 사무배분을 규정하는 것에 있다.

사무배분의 기본원칙은 지방정부와 국가 간 행정권한 배분에 있어서, 국가가 담당하는 행정기능과 코뮌, 데파르트망 또는 레지옹 정부들이 담당하는 행정기능을 구별할 수 있도록 하여, 행정기능 담당 분야가 국가, 코뮌, 데파르트망, 레지옹 정부 등에 각각 적절히 배분될 수 있도록 하는 것이다.

<표 2-6> 사무재배분법에 근거한 지방정부 간 사무배분 현황

정부수준	기능
국가	- 국가는 지방정부에 대하여 적법성 통제와 지역회계감사원에 의한 예산통제만 가능하도록 사후적으로 제한적 감독권을 행사함
레지옹(region)	- 주거자 우선사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원 - 고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리 - 26세 미만 성인을 위한 전문 직업 교육실시, 지역권 직업교육, 연례계획 수립 - 교통계획 수립, 공항시설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리 - 국가·레지옹간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성 - 산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성 및 재정 지원, 고문서 보존
데파르트망	- 영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택정책위원회의 운영

(departement)	<ul style="list-style-type: none"> - 중학교 건설 및 관리 - 사회복지 비용부담 및 규정수립, 사회, 의료서비스 계획의 수립 및 공포, 최저생계비 지급 대상자에 대한 재정지원 - 농촌지역 대중 운송 도로망 관리, 해양항구 관리, 국철과 협약 체결 - 농촌설비 보조계획안 작성 - 도립도서관, 박물관 조성 재정지원, 고문서 보존·고문서 관리국 재정지원
코뮌(commune)	<ul style="list-style-type: none"> - 영세민 주거보조계획 수립, 지방주택 건설계획, 건축허가 - 탁아소, 유치원, 초등학교의 건설 및 관리 - 방역활동, 위생보건 의료 서비스, 공적부조 요청자 서류관리 - 도시 대중교통 운송체계 수립, 도시이동교통망 계획안 수립 - 도시개발계획, 토지이용계획의 입안 및 인가, 지역개발을 위한 코뮌 개발현장 수립 및 승인 - 가정용 쓰레기 수거처리, 유물 및 유적지 보호, 음악·무용·미술 교육

자료: 선진 지방자치제도(프랑스)

2003년에 개정된 헌법에서는 보충성의 원칙을 근거로 사무배분 원칙을 재규정하였는데 내용은 다음과 같다.

첫째, 코뮌 정부는 주민과 가장 가까운 설비와 공용 토지를 책임진다.

둘째, 데파르트망 자치정부는 사회복지에 대한 기능과 데파르트망 자치정부간 수평적 재정조정 기능을 수행한다.

셋째, 레지옹은 지역계획, 지역균형발전, 경제발전, 등의 분야에 책임을 진다.

이와 같이 개정된 헌법에서는 국가의 주권적 기능과 국가 전체의 경제적 균형을 잃지 않도록 각 자치계층의 지위와 역할에 맞는 사무배분 집행 책임을 갖도록 재확인하였다.

<표 2-7> 2003년 헌법 개정 이후 확대된 지방정부의 권한

분야	이양사무의 영역	시기	이양된 기관
계속적 직업 훈련 및 수습	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 지원인력의 훈련비, 학교 의료인력 또는 산파의 교육 및 훈련비 - 사회복지 지원기관 소속 대학생의 지원 - 일드 프랑스 제지용(수도권) 교통공사 직업훈련 및 수습의 조직과 운영 - 고등학교 관리(현관, 건물 수리 · 유지, 숙식) - 문화유산의 일반투자비 	05.1.1	레지옹 (지역)
사회 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년지원기금 - 퇴직자, 노인 등을 위한 데파르트망 위원회 운영비 - 주거지원 연대 기금 - 중학교 관리(현관, 건물 수리 및 유지, 숙식) - 농촌지역의 보호 대상이 아닌 유적보호 비용 	05.1.1	데파르트망 (광역)
보건	<ul style="list-style-type: none"> - 1983년 지방분권법에 의하여 데파르트망에 이양되었던 주요 질병관리(예방접종, 암, 성행위에 의한 감염된 병, 나병, 결핵)에 대한 권한을 중앙으로 역 이양 	05.1.1	중앙정부 (역 이양)
성인 직업 훈련	<ul style="list-style-type: none"> - 성인직업훈련전국협회의 연수비 보상 시 관리 및 공공 구매 - 경력인증제의 정보센터망 조직 	06.1.1	레지옹
국도	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 국도망이 데파르트망에 이관 	06.1.1	데파르트망
장애인보상 급부	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인무상급부 지원 담당 - 성인장애인의 각종 지원. 	06.1.1	데파르트망
국가 공무원	<ul style="list-style-type: none"> - 기술 및 노무직 인력(9.3만 명)과 국가교육시설의 관리인력(3.5만 명)의 지방이양. - 문화부의 문화유산 조사 업무, 농업부의 기술 및 노무직, 복지부의 재취업최저수당 담당 직원. 	06.1.1	지방자치 단체

자료: Sevrin Fonrojet, op. cit. pp.18-34

(3) 프랑스 지방정부의 재정변화

프랑스는 1982년 지방분권 실시 이후 중앙과 지방간의 관계 변화에 따라 자원배분에도 상당히 많은 변화가 나타났다.

<표2-8>에서 보는 바와 같이 2010년 프랑스의 지방재정은 2,287억 유로로 국가 총 재정의 (50.4%)를 차지하고 있으며, 지방재정의 비율은 1986년에 (42.8%)로 지방분권 개혁 이후 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 국내총생산에 대한 지방재정 비율 또한 지방분권 개혁 이후 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

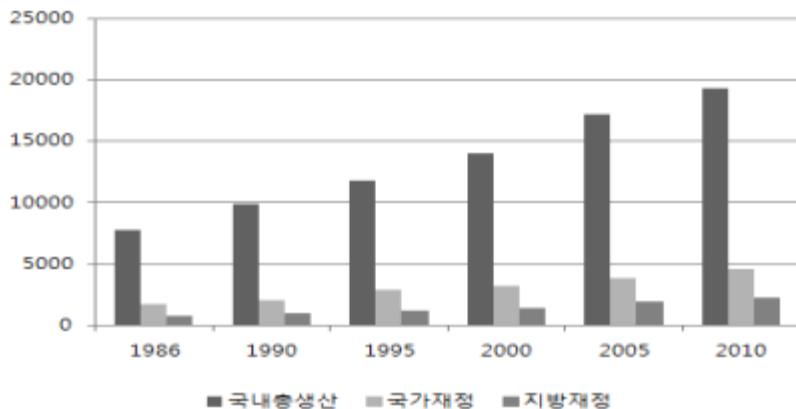
<표 2-8> 국가재정과 지방재정 규모의 추이

(단위: 10억 유로, %)

구분	1986	1990	1995	2000	2005	2010
국가재정A	171.3	207.1	284.5	322.0	387.8	454.0
지방재정B	73.3	95.2	117.8	137.9	188.2	228.7
국내총생산C	772.9	988.6	1,181.9	1,404.9	1,717.9	1,932.8
B/A	42.8%	45.9%	41.4%	42.8%	48.5%	50.4%
A/C	22.2%	20.9%	24.1%	22.9%	22.6%	23.5%
B/C	9.5%	9.6%	10.0%	9.8%	11.0%	11.6%

자료: EU국가에서 채택하고 있는 유럽회계시스템에 따른 국가의 총지출입

(단위: 10억 유로)



[그림 2-14] 국가재정과 지방재정 규모의 추이

<표2-9>와 <그림2-15>에서 보는 바와 같이 프랑스 지방자치단체의 총수입은 1990년 875억 유로에서 2010년 2,150억 유로로 연평균 (4.6%)의 증가율을 보이고 있다. 총수입에서 세입의 비중은 1990년부터 2010년 까지 다소 증가하는 추세였고 총수입에 대한 국가지원금의 비중은 1990년-2004년 동안 증가 추세를 보이다가 2006년부터는 다시 감소하는 추세를 나타내고 있다.

지방자치단체별 세입구조를 보면 2010년 총수입에 대한 세수입 비중의 경우 데파르트망이 가장 높고, 레지옹, 코뮌 순으로 낮다.

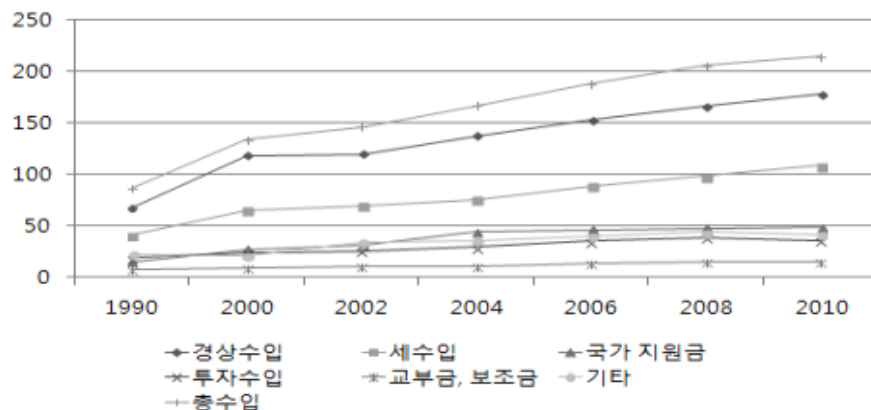
<표 2-9> 지방자치단체의 재정수입 구조의 변화

(단위: 10억 유로)

구분	1990년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년
총수입	87.5	134.0	146.8	167.3	189.2	206.0	215.0
경상수입	68.0	110.0	120.5	137.7	153.4	167.0	178.8
세수입	41.2	65.2	69.5	75.8	88.4	98.5	108.9
국가지원금	15.1	27.9	31.8	44.2	46.9	48.2	49.4
기타	11.7	16.9	19.2	17.7	18.1	20.3	20.5
투자수입	19.5	24.1	26.3	29.6	35.8	39.0	36.2
교부금보조금	8.0	9.8	10.6	11.3	13.7	15.1	15.2
기타	11.5	14.3	15.7	18.3	22.1	23.9	21.0

자료: Ministère de l'intérieur/Direction générale des collectivités locales, les collectivités locales en chiffres, Les collectivités locales en chiffres 1992-2012의 내용을 토대로 작성

(단위: 10억 유로)



자료: Ministère de l'intérieur Direction générale des collectivités locales en chiffres, Les collectivités locales en chiffres 1992-2012의 자료 참조

[그림 2-15] 지방자치단체의 재정수입 구조의 변화

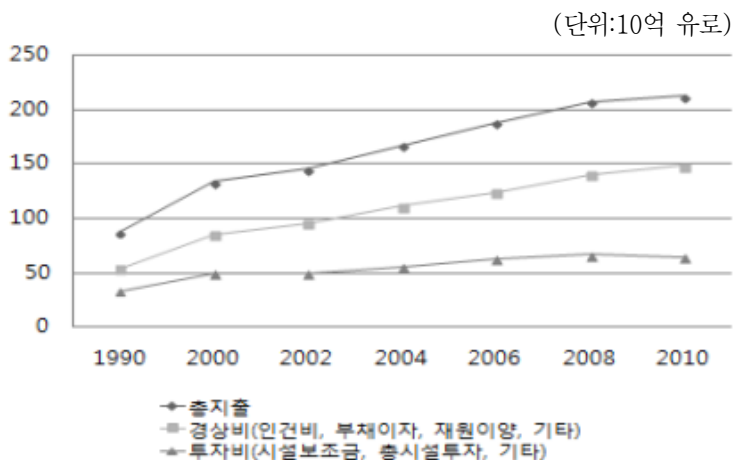
지방자치단체의 세출은 <표2-10>과 <그림2-16>에서 보듯이 1990년 876억 유로에서 2010년 2,127억 유로로 연평균 증가율이 (4.5%)이고, 경상수입의 비중이(83.2%), 투자 수입의 비중이 (16.8%)이다. 또한 총지출에 대한 경상비의 비중은 1990-2010년까지 점차 증가하고 있고, 투자비의 비중은 점차 감소하는 추세임을 알 수 있다.

<표 2-10> 지방자치단체의 재정지출 구조의 변화

(단위:10억 유로)

구분	1990년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010
총지출	87.6	133.8	145.4	167.0	187.6	206.8	212.7
경상비	54.0	84.8	95.4	111.2	124.2	140.0	148.7
-인건비	16.9	29.5	33.0	36.6	40.7	48.0	51.7
-부채이자	5.6	4.5	4.1	3.7	3.8	4.6	3.9
-재원이양	14.5	28.1	33.0	43.7	50.1	55.5	59.9
-기타	22.6	22.7	25.3	27.2	29.6	31.9	33.2
투자비		49.0	49.9	55.8	63.3	66.8	64.0
-시설보조금	33.6	7.7	8.6	9.9	11.4	13.1	12.6
-총시설투자		27.0	26.8	31.6	37.4	40.0	36.7
-기타		14.3	14.5	14.3	14.5	13.7	14.7

자료: Ministère de l'intérieur/Direction générale des collectivités locales, les collectivités locales en chiffres, Les collectivités locales en chiffres 1992-2012의 내용을 토대로 작성

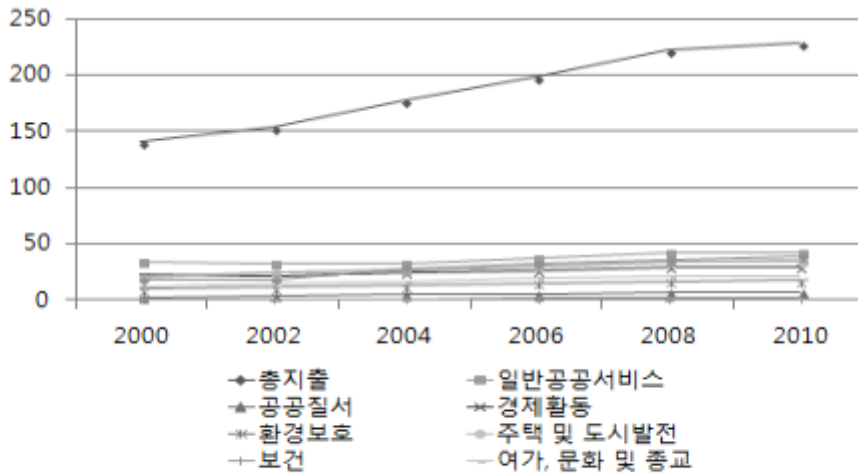


자료: Ministère de l'intérieur/ Direction générale des collectivités locales Les collectivités locales en chiffres, Les collectivités locales en chiffres 1992-2012의 내용을 토대로 작성

[그림 2-16] 지방자치단체의 재정지출 구조의 변화

지방행정에서 재정에 관한 기능별 지출을 살펴보면, <그림2-17>에서 보는 바와 같이 총 지출에 대한 일반 공공서비스의 비중은 2000년부터 2010년 까지 점차 감소하는 추세를 보이고 있고, 이에 반해 총지출에 대한 사회보호의 비중은 계속적으로 증가하고 있다.

(단위:10억 유로, %)



자료: Ministère de l'intérieur/ Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres, 2012

[그림 2-17] 기능별 지방행정 지출의 변화

프랑스 정부 간 재정지원 방식은 수직적 재정지원과 수평적 재정 지원으로 나뉜다. 수직적 재정지원은 중앙정부가 지방정부에게 또는 상급지방정부가 하급지방정부에게 재원을 지원하거나 정부 간 재원불균형을 조정해 주는 재원의 재 배분 방식이고, 수평적 재정지원은 동등한 지방 정부 차원에서 재정력이 우월한 지방정부가 재정력이 열등한 지방정부에게 일부 재원을 지원하거나 지방 정부 간 재원불균형을 조정하는 재원의 재 배분 방식이다. (<표2-11참조>)

〈표 2-11〉 프랑스의 정부 간 재정지원 제도

구분	종류		시행연도
수직적 재정조정 방식	상급지방정부→하급 지방정부	경상비(포괄)보조금	1979
		설비투자비(포괄)보조금	1989
		사업세형평전국기금 국가보조금	1982
		형평전국기금 국가보조금	1995
		사업세형평 데파르트망기금	1975
	중앙정부→지방정부	지방분권화 일반보조금	1983
		직업훈련보조금	1983
		교육설비투자 레지옹 및 데파르트망보조금	1983
	기타	교원특별보조금	1986
		부가가치세보상기금	1975
중앙부처의 특정보조금			
사업세보상보조금, 기타			
지방세관련 감면보상			
지방세개혁 보상 교통법칙금공제 등			
수평적 재정조정 방식	도시연대보조금		1991
	농촌연대보조금		1993
	수도권 코뮌 연대 기금		1991
	지역불균형시정기금		1992

자료: 선진 지방자치제도(프랑스)

(4) 프랑스 지방정부의 인력변화

프랑스는 2003년 수정헌법의 근거규정에 따라 집행 법률인 「사무이양에 따른 지방정부의 자율과 책임에 관한 법률(LRL)2004. 8. 13, 2004-809호 법률」을 제정 하였다. 이 법에 의해 약 13만 3천 명의 정규직 인력의 이양이 명시되었다. 그러나 실지 이양대상이 된 인력은 상근직 128,348 명에 그쳤다.

이후 2006년부터 기술자, 노무자, 서비스 인력, 국가도청 소속 건설국 공무원 등, 인력의 지방 이양에 관한 문제를 다루었으며 기술자, 노무자, 서비스 인력, 국가도청 소속 건설국 공무원 등

의 중앙정부 인력은 인력이양을 위한 예상인력의 약 (95%)에 달하였다. 이러한 중앙정부의 인력이양 추진 결과 총인원 117,000명이 지방공무원으로 전환되었다.

인력이양은 주로 레지옹과 데파르트망으로 배분되었으며, 데파르트망 도정부로는 약 67,000명, 레지옹 지역정부로는 약 50,000명의 국가공무원이 지방공무원으로 전환되었다.

<표 2-12> 프랑스 공무원의 직급체계 분류 및 수

	합계	A직급	B직급	C직급
국가공무원 (합계)	2.491.100	43.4%	25.8%	30.8%
- 정규직과 군인	2.114.211	45.2%	25.4%	29.4%
- 비정규직	317.151	39.5%	32.1%	28.5%
- 국가노동자	59.738	0.0%	9.7%	90.2%
지방공무원 (합계)	1.404.019	8.2%	13.2%	78.6%
- 정규직	1.065.552	7.3%	13.5%	79.2%
- 비정규직	281.893	13.3%	14.9%	71.8%
- 모자보조원	56.574			100.0%
보건의료공무원 (합계)	860.860	14.1%	37.8%	48.1%
- 정규직	722.072	3.7%	43.0%	53.4%
- 비정규직	49.922	9.6%	31.9%	58.5%
- 의료	88.866	100.0%		
총계	4.755.979	27.7%	24.3%	48.0%

자료:Les collectivités locales en chiffres Edition 2010

(A직급: 정책 연구 및 기획, 정책추진 관련 직위를 점하며, 대학 이상의 졸업 자격과 공개경쟁 시험에 의해서 임용함. 지방공무원 총 수의 약 (8.2%)에 해당됨. B직급: 법집행과 행정규정에 의한 실무 정책의 집행업무에 관련된 직위를 담당하고 관련 직무를 수행함. 고등학교 졸업시험 합격자 외에 그에 준하는 자격자에 대한 공개경쟁시험제로 임용. 지방공무원 총 수의 약 (13.2%)에 해당, C직급: 현장기술직이나 단순노무직 수행직무자로 기술전문중학교 이상의 졸업수준 또는 학력에 관계없이 공개경쟁시험으로 임용. 지방공무원의 경우, 행정사무와 정책집행을 실천에 옮기는 전문 또는 단순 집행기능을 위주로 하는 공무원으로 전체의 약(78.6%)를 차지함.)

데파르트망과 레지옹 지방정부는 주로 A와 B 직급이 많았으나 지방으로 인력이양 대상이 C 직급이었기 때문에 인력구조에 상당한 정도의 변화를 가져왔다.

데파르트망 도정부의 경우 C 직급이 당초 (25%)였던 것이 (51%)로 갑자기 증가하였으며 전체적으로 볼 때 기술직이 2005년 125명에서 2009년에는 780명으로 가장 많이 증가한 것으로 집계되었다.

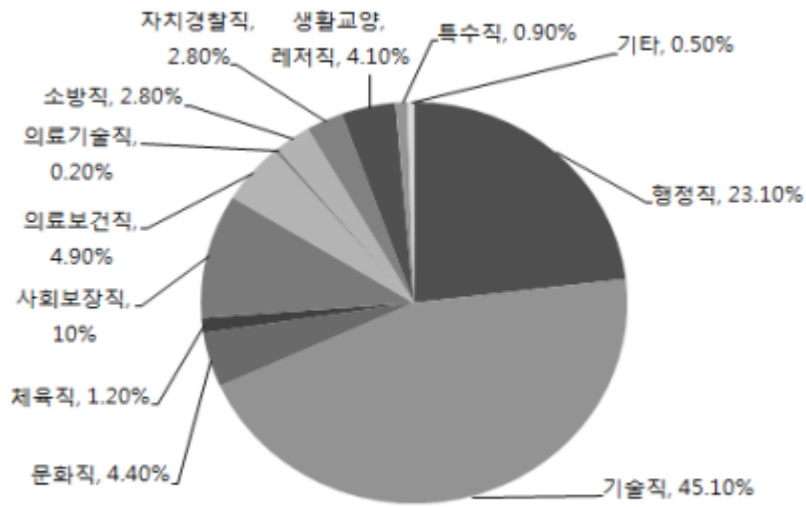
2005년 12월 정부령을 기초로 중앙정부의 인력을 지방정부로 이양하기 시작하면서 각 지방 정부는 매년 인력채용 수가 늘어왔다. 그 결과 어떤 지방정부의 경우 대략 3배의 인력이 증가한 곳도 있다. 이때 채용인력은 주로 특정직무 수행을 위한 인력임용, 장애인 우대, 전문직의 전환을 통한 인력충원 등이며 주요 분야는 서비스 분야, 학교급식 전문분야, 사회복지 전문분야, 심리치료 등 의료분야가 주류를 이루고 있다. 당시 교육부등 관련부서의 이양과 함께 중·고등학교 등의 교육기관에 종사하는 공무원들이 지방으로 대다수 이양되기도 하였다.

교육 분야 이양대상 인력은 주로 서비스업 관련 직무를 수행하는 인력이었다. 이중에 (86.3%)의 인력인 총 77,828명이 모두 지방공무원으로의 전환을 완료하였고, 나머지 (6.4%)에 해당하는 5,817명만은 파견 직위를 선택하였다.

상근직은 94,804명이 이양되었는데, 이중 49,729명은 레지옹 지역정부로, 45,075명은 도정부로 배치되었다.

프랑스 지방공무원의 전체 인원 중 약 (76%)는 정규직이고, (20%)는 비정규직, (4%)는 모자보조원 등이다. 자치단체별 지방공무원 수를 보면, 기초단위에서 근무하는 지방공무원은 전체 지방공무원 수의 4/5정도이며, 약 270개 분야의 지방직 59개 직종에 근무하고 있으며, 11개 직군(행정, 기술, 문화, 체육, 모자보조를 제외한 사회, 의료-사회, 의료-기술, 소방, 경찰, 사회자, 기타)에 종사하고 있다. 의회직 지방공무원 및 집행부의 과장, 국장 등 고위직 지방공무원들은 주로 행정직군에 속한다.

<그림2-18>에서 알 수 있듯이 프랑스 지방정부 공무원의 가장 두드러진 인력 구성의 특징은 전체 인력 중 (45%)가 기술직에 종사하고 있는 것이다. 전체 지방정부 공무원은 크게 행정직과 기술직으로 구분되며 이중에서 1/4은 일반 행정직 1/10은 사회복지 분야, 그밖에 자치경찰, 소방, 지방 보건의료 등은 기본적으로 전문직 공무원으로 분류된다.



자료: 선진지방자치제도 (프랑스)

[그림 2-18] 지방정부 공무원의 직군별 인력배분 비율(2011 기준)

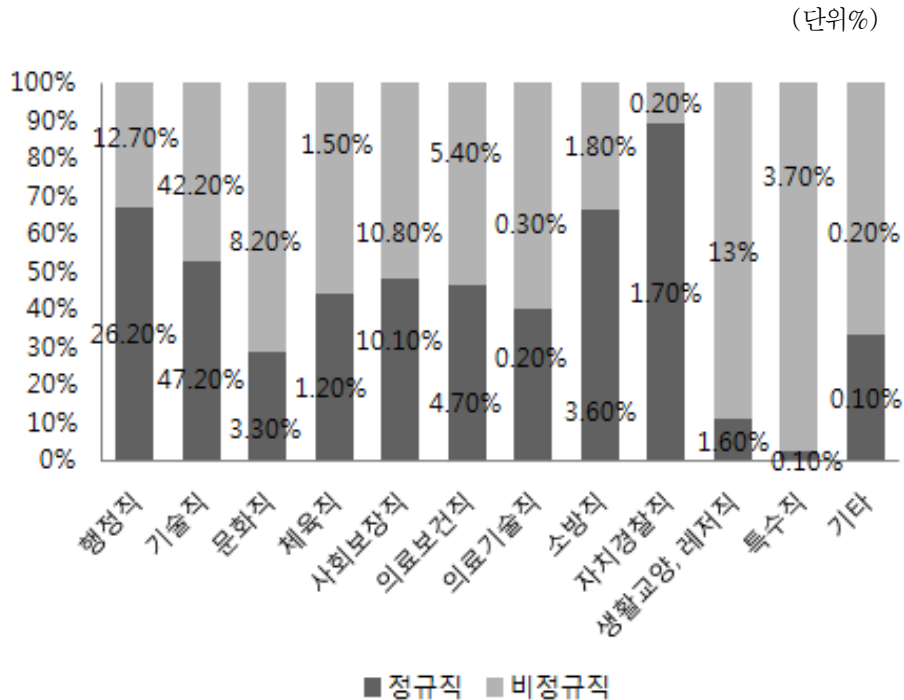
<표 2-13> 지방정부 공무원의 직군별 인력배분 비율(2011 기준)

(단위 %)

지방공무원 직군	정규직	비정규직	전체
행정직	26.2	12.7	23.1
기술직	47.2	42.2	45.1
문화직	3.3	8.2	4.4
체육직	1.2	1.5	1.2
사회보장직	10.1	10.8	10
의료보건의료기술직	4.7	5.4	4.9
의료기술직	0.2	0.3	0.2
소방직	3.6	1.8	2.8
자치경찰직	1.7	0.2	2.8
생활교양, 레저직	1.6	13	4.1
특수직	0.1	3.7	0.9
기타	0.1	0.2	0.5
총계	100	100	100

자료: 선진지방자치제도

<그림2-19>에 나타난 것을 보면, 프랑스 지방정부의 공무원들은 경찰과 소방 그리고 행정과 기술직을 제외하고는 비정규직의 비율이 절반을 넘고 있는 것으로 나타난다. 특히 문화나 생활교양이나 레저분야 등에서 나타나는 비정규직 비율을 타 분야에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.



자료: 선진지방자치제도 (프랑스)

[그림 2-19] 지방정부의 정규직과 비정규직공무원의 비율(2011년 기준)

4. 독일

(1) 독일 지방자치의 역사적 배경

독일 지방자치행정의 기원은 12세기 영주제도, 주교 주재도시, 시민 자치도시 등에서 볼 수 있다. 주민에 의한 현대적 자치행정의 기원은 1808년 프로이센 시대의 슈타인 도시 규범으로 이 규범의 목적은 지역 내 주민과의 민주적 협동을 통한 행정과 “밑으로부터”, “내부로부터”의 자치행정을 구현하는데 있다.

1849년에 제국헌법을 제정하여 자치단체대표 선거, 고유사무 처리권, 국가의 자치단체 감독권 제한, 자치단체의 의사 및 예산의 공개 등 자율권을 보장하였다.

1919년에 「바이마르 헌법」이 제정되었다. 이 법을 근거로 지방자치에 대한 최초의 보통선거가 실시되었고, 비례대표제가 도입되었다. 비례대표제의 도입은 지방토호의 전제정치체제로부터 벗어나 정당정치에 의한 자치발전이 될 수 있는 계기가 되었고, 이 당시 정당의 행정 전문인력의 필요는 직업공무원제도가 발전할 수 있는 밑받침이 되었다.

1933년에 시작된 나치정권에서는 중앙정부의 강력한 지휘·감독이 이뤄졌고, 결국 지방의회가 해산되기도 하였다.

제2차 대전 후 미국·영국·프랑스·소련 등의 전승 4대국이 자치제도를 도입하였고, 이후 4대국의 점령지에 따라 주별로 각기 다른 자치형태가 발전하였고, 독일의 전통적 분권적 자치에 더하여 더 다양한 자치제도들이 나타나게 된 계기가 되게 된다. 1949년 「독일 기본법」이 제정되었다. 이 법을 기초로, 주 정부들은 행정의 일차적인 주체인 주별로 자치규범을 가지고, 이 규범에 따라 자치단체를 구성하고 사무를 배분하였다.

1960년대 중반부터 1970년대 중반까지 지방행정개혁의 일환으로 광범위한 행정구역개편이 이뤄졌고, 이것은 거점도시 중심의 산업발전과 행정구역 권역별 응집력 확보에 영향을 주었다.

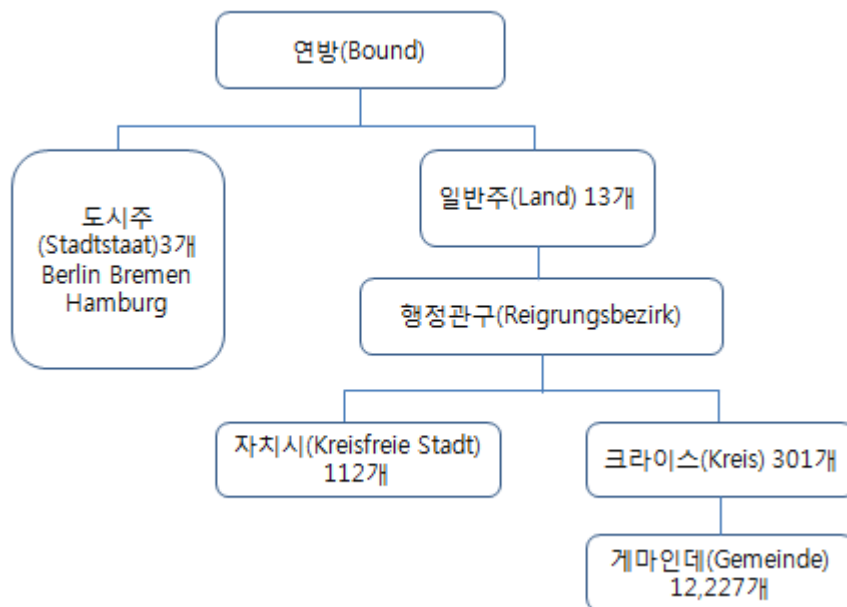
1988년 9월부터 유럽헌장의 효력이 발생하였는데, 이는 유럽통합으로 지방자치단체의 역할 증대와, 지방자치의 새로운 개혁이 요구되었기 때문이다.

1990년 10월3일 독일 통일 이후, 구동독 지역의 지방행정 재구축을 위해 자치단체가 구동독 행정구역개혁과 행정의 합리성 제고를 위해 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 그들의 역할은 주민들 사이에 신뢰와 협력적 관계를 증진시키는데 도움이 되었다.

(2) 독일의 지방행정체제

독일은 서독지역 11개주, 동독지역 5개주로 총16개의 주로 구성되어 있는 연방제 국가이고, 「독일기본법」에 의해서 지방자치의 제도적 틀과 자율권을 규정한다. 실제로 「독일기본법 제 28조」에는 아래와 같은 지방행정체제 구성에 대한 규정을 하고 있다.

- 주와 크라이스, 게마인데는 보통, 자유, 비밀, 직접선거에 의해서 선출된 주민대표로 구성된 의회를 구성하여야 한다.
- 게마인데에서는 주민총회가 주민에 의해 선출된 의회를 대신할 수 있다.
- 게마인데에는 법의 테두리 안에서 지역의 모든 사무를 스스로의 책임 하에 처리할 수 있는 권한을 부여하고, 게마인데 연합도 법률의 근거에 따라 법적 범위 내에서 자치권을 가진다. 지방자치제도의 보장은 재정주권의 부여도 포함한다.
- 연방은 주의 헌법에 부합되는 법질서가 동 기본법 상의 기본권 조항 등에 부합하도록 보장한다.



[그림 2-20] 독일 지방행정체제

입법권과 자치권을 갖고 국가적 성격을 가지는 연방과 지방자치단체는 수평적으로 조직되어 지나, 연방은 입법권을, 주는 행정권을 우선적으로 가진다. 이를 토대로 국가행정은 연방정부의 위임에 의해 주정부가 수행을 하게 된다. 즉 연방대통령을 중심으로 중앙정부가 구성되며 연방 대통령은 연방수상과 각부 장관을 임명하고, 법률 서명 공포권을 가지게 된다. 수상은 연방의회의 과반수 득표로 선출되고 대통령은 임명권만 보유 한다. 각부장관은 자기 사무영역을 독자적으로 자기책임 하에 수행하며, 주정부의 소관 사무를 지도 감독한다.

연방정부는 의원내각제 형태로 연방의회가 가장 중요한 기관이고 여기서 법률을 의결하고 연방수상을 선출한다. 상원의회는 각 주정부의 대표자들로 구성되며 주정부의 의견을 대변하고 법률제정 과정에서 거부권을 행사 할 수 있다.

연방정부의 기능으로는 외교 및 국가방위, 국적, 여권, 출입국사무, 항공교통, 우편, 장거리통신 등의 사무를 담당한다.

주정부는 하나의 독립국가와 같은 성격과 특징을 가지며 독자적인 주 헌법을 보유한다. 주 이하에 2개의 계층 구조로 크라이스(Kreis, 광역)와, 게마인데 (Gemeinde, 기초)를 두고 있는데, 예외적으로 라이스프라이 슈타트(Kreisfreie Stadt, 자치시)를 두기도 한다.

주정부 기관은 3권 분립체제로 의회, 정부 및 법원을 독자적으로 관할하며, 지역여건에 맞게 기관을 구성한다. 행정부는 주 의회의 다수당이 구성하며, 주 의회가 선출한 총리와 총리가 임명한 각부장관은 8-13명으로 재무, 내무, 법무, 경제, 교통, 노동, 사회복지, 문화 등으로 구성된다.

주정부 의회는 독일기본법 제28조에 의해 보통, 직접, 비밀, 평등 선거에 의한 의회가 구성되고, 규모가 큰 경우 구역(Bezirk)을 나눠 주정부의 하부행정 기관으로 지역사무소(Regierungsbezirk)를 두어 특별행정 기관의 행정업무를 통합 조정하도록 한다.

주정부 기능은 연방정부의 관할권 영역에 속하지 않는 모든 사무로 경제, 환경 보호, 농업, 산림, 교육, 과학, 문화, 보건, 사법행정, 재무행정사무 등을 담당한다.

게마인데(Gemeinde, 기초자치단체)는 독일의 정치체제에 있어서 최하위영역으로 광범위한 자치권을 보유하고 있으며, 중앙정부로부터의 감독과 통제는 적법성 여부에 따라 최소한의 영향을 받는다.

게마인데의 기관은 단체장과 의회로 구성되나, 규모가 작을 경우 주민 총회가 의회를 대신하기도 한다.

기능 부분에 있어서는 원칙적으로 지역공동체의 모든 사무영역을 수행하며 규모와 역량에 따

라 사무범위를 탄력적으로 운용한다. 주요 사무로는 학교, 문화, 보건, 건축, 공영시설, 경제, 교통, 법무,公安 질서유지, 재무행정사무 등을 담당하며, 그 외에 국가행정의 최하위관청으로 국가위임사무를 함께 처리한다.

크라이스(Kreis)는 시민들의 지역 내 사회기반시설과 보장에 대한 요구를 만족시키기 위해, 실적이나 행정력이 부족한 게마인데 활동을 보충하기 위한 게마인데 연합체다.

크라이스는 국가의 지방행정단위이자 게마인데의 상급 자치단체로서의 지위를 가지고 있고, 주민선거에 의해 단체장과 의회를 구성하고 있다.

주요기능은 학사업무, 지방도로 건설 유지, 상하수도 관리, 소방 및 재난방지, 스포츠 진흥, 청소년 지원, 지역 내 빈민구제, 종합병원 유지, 쓰레기처리, 농업 진흥 등의 고유사무와 면허증 및 차량허가증 발급, 외국인 등록, 건축 허가 등의 국가위임사무를 처리한다. 크라이스에 속한 게마인데는 지방행정의 고유사무만 처리하고, 국가위임사무는 양식 교부 접수만 담당하는 크라이스의 일선관청 역할을 수행한다.

(3) 독일의 지방정부 기능변화

독일의 지방 사무는 국가 전체의 사무 체계를 정부 간에 어떻게 배분 하는가에 따라 결정되며, 국방, 외교, 재정 등의 극히 제한된 사무들을 제외한 나머지 사무는 원칙적으로 지방사무로 인정되어 지방자치단체가 스스로 처리하고 있다. 여기에 추가적인 공공 업무가 지방정부를 변화시킴에 따라 업무가 더욱 확장되기도 한다. 독일의 지방 정부는 다른 국가와 비교하여 볼 때 더 넓은 범위의 기능을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-14> 국가와 지방정부 간 사무배분 현황

정부 수준	기능
국가	<ul style="list-style-type: none"> - 국가사무는 전통적인 보충성의 원칙에 입각하여 국방, 외교, 재정 등 국가 전체적 관리가 필요한 극히 제한된 사무들로 이루어짐 - 전국적 입법기능, 법률의 시행 - 주의 헌법에 부합하는 법질서가 동 헌법상의 기본권 조항과 지방자치 보장조항에 부합되도록 보장할 것을 명시하고 있음

국가·지방자치단체 공동사무	<ul style="list-style-type: none"> - 공동사무는 연방, 주 및 자치단체간의 공동관리 또는 공동 자원조달의 대상이 되는 사무 - 대학의 건설, 경제구조의 개선, 농업구조의 개선 그리고 해양 환경보호에 관한 사무는 주 정부에 속해 있으나, 연방 정부는 이러한 사무에 소요되는 비용의 (50%)를 부담 - 연방은 이들 사업계획에 영향을 미치며, 교육계획이나 과학 연구 촉진 등에 영향력을 미침 - 환경행정에 대한 공동사무는 일반화된 유형이며, 상하수 사무는 수익자 부담의 원칙이 잘 지켜지면서 실효를 거두는 영역임
크라이스(Landkreis) 광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 게마인데의 능력을 넘는 사무 담당, 국가위임사무를 실질적으로 자기 책임하에 수행 - 의무적 사무- <ul style="list-style-type: none"> ▶ 특수학교, 실업학교, 중등학교, 통합학교, 직업학교 등의 학사 업무, 학교 교육 촉진, 유치원의 종합계획과 재정에 관한 주무관청 업무 ▶ 지방도로의 건설·유지, 상하수도의 유지관리, 지역의 소방 업무와 재난방지 ▶ 스포츠 진흥의 추진, 스포츠 센터, 청소년 지원업무 ▶ 연방사회보장법에 따른 지역 내 빈민구제의 수행, 보호대상자 수혜업무 ▶ 농업 진흥을 위한 교육과 지원 ▶ 종합병원의 유지와 지불보증, 응급시설을 위한 지원 ▶ 쓰레기처리업무 ▶ 상호신용금고의 보증인 - 능력과 주민요구에 따라 선택적 행사가능 업무- <ul style="list-style-type: none"> ▶ 문화적 영역에 관한 업무 ▶ 대중교통의 개선, 용수계획과 시행 ▶ 농업 촉진, 관광 진흥, 주택건설 촉진 - 국가사무 위임처리- <ul style="list-style-type: none"> ▶ 주 기획청의 하부행정 ▶ 차량허가증 등의 도로 교통청 업무, 운전면허증, 범칙금 수납, 외국인 등록 업무 ▶ 자치단체 지도·감독 ▶ 게마인데의 범위를 넘는 검사업무, 감리행정, 건축허가 ▶ 용수관리청의 하부행정, 농림청의 하부행정, 수의사에 관련된 업무 ▶ 광범위한 환경보호 행정, 자연보호의 집행행정
게마인데 (G1emeinde) 기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> - 고유한 독자적 권리를 보유하며 주와 업무범위 경계 설정 - 기본법에 의해 지역공동체에 관한 모든 사항을 규율하는 권리가 보장되어 있음 - 행정서비스의 제1차적 급부주체로서 초중학교, 사회부조, 주민등록, 소방, 상하수도 등 사무를 처리하고, 공원녹지 기타 공공시설을 유지 관리하고 토지이

	<p>용이나 건축계획을 책정해서 규제나 상업을 실시하는 권리를 가짐</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방법 및 주법의 시행도 게마인데의 사무 대상에 포함됨 - 게마인데의 고유사무(상급기관의 법적 감독)- <ul style="list-style-type: none"> ▶ 원칙적으로 지역공동체의 모든 사무영역 ▶ 도로건설, 학교건립, 소방업무, 도시계획, 지역전역의 교통 및 에너지 수급, 하수쓰레기 처리 그리고 상수도 공급 등 ▶ 게마인데의 규모와 역량에 따라 사무범위 운용 ▶ 자발적 수행사무와 법률의 기속 하에 수행하는 사무 - 위임사무(상급기관의 법적, 전문성감독)- <ul style="list-style-type: none"> ▶ 게마인데는 국가행정의 최하위 관청으로 크라이스가 처리해야 할 모든 사무에 대하여 일선 접수창구 역할 ▶ 크라이스에 속하지 않은 게마인데는 크라이스가 수행해야 할 사무를 비롯하여 광범위하고 책임이 큰 국가 위임사무를 처리
--	--

자료: 선진 지방자치제도(독일)

(4) 독일 지방정부의 재정변화

독일은 독일 기본법에 의해서 연방과 주로 하여금 그들의 업무 수행으로 인하여 발생하는 비용을 자체적으로 부담하고 행정권한에 속하지 않는 계획의 재정지원에 대해서 거부할 수 있는 특징이 있다.

자치단체 재정의 기본구조는 지방세 징수에 의한 재원이고, 행정수수료, 각종 경제활동 및 재정재산의 수입으로 구성된다.

「재정균등법」에 의해 자치단체 간 재정력의 차이를 일반 재정교부금과 목적 교부금을 이용해 국가가 균등화 시키는 역할을 한다.

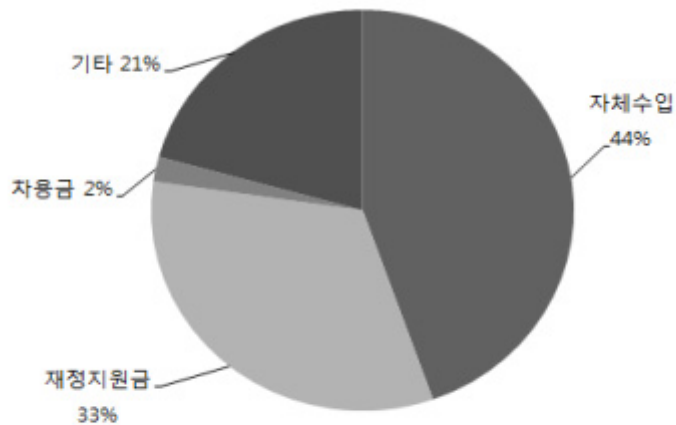
지방재정의 규모는 게마인데의 재정규모가 연방이나 주의 규모와 비교할 때 적지 않은 특징을 가지고 있으며, 지방정부 재정은 지방 수입의 약 3분의 1에 해당하는 지방세 수입과 주와 연방 정부 보조금으로 구성된다. 지방세 수입의 절반은 지방 자치 단체가 직접 세율을 설정하여 영향을 미칠 수 있는 지역의 세금에 의해 산출된다.

지방자치단체 재정수입은 크게 자체수입과 재정지원금 차용금 등이 있다. 자체수입에는 지방세와 사용료, 수수료, 분담금 등 각종 요금에 있으며, 자체수입은 재정수입의 2004년 기준 약 (44.6%)를 차지한다. 재정지원금은 지방자치단체 재정수입의 약 (32.7%)로 중요한 재원이며, 차용금의 경우 사회간접시설, 경제시설에 대한 투자 목적에 한하여 사용 가능하다.

〈표 2-15〉 독일 지방자치단체의 재정수입

구분	수입원	총 수입에 대한 비율
자체수입	지방세(영업세, 토지세, 견세, 경마세, 유흥세, 1가구 2주택세, 사냥세, 수렵세)	33.3%
	사용료	11.3%
	수수료	
	분담금	
재정지원금	소득세, 거래세의 일부분	32.7%
	자동차세의 일부분	
차용금	부채	2%
기타	경역수익금, 이자수입 등	20.7%

자료: 독일 자치시 연합회(2004), 양현모(2006)



자료: 독일 자치시 연합회 (2004) 양현모 (2006)

[그림 2-21] 독일 지방자치단체의 재정수입

〈표 2-16〉 계층별 예산서(2009년 기준)

(단위: 백만 유로)

Owner	Funds, institutions and enterprises (FEU)	세입 Proceeds	세출 Expenditure	자산 Additions of tangible fixed assets
연방	245	87,816	81,351	5,744
주	1,261	67,666	69,377	9,530
자치단체	13,258	283,696	272,505	26,714
총계	14,764	439,178	423,233	41,989

자료: 독일 통계청

자치단체의 재정자원은 자치단체의 조세수입, 자체 재산수입, 경영수입과 용역수입, 수수료와 부담금 등으로 구성되어 있다.

부담금은 개발 사업으로 인해 경제적 이익을 보는 사람들로 하여금 개발사업의 비용을 부담하게 하는 것으로 공공시설 설치에 따른 개발이익 환수금, 관광부담금, 휴양지 잉여부담금 등이 있다.

재정교부금은 일반 재정교부금과 특정한 지출목적에 연계되는 목적교부금으로 구분되며, 자치단체는 기본법에 근거해 일반재정교부금의 경우 연방과 주의 공동세원 총액에 대한 주의 지분에 대해 일정 비율을 교부해줄 것을 요구 할 권리가 있다. 재정교부금은 자치단체 전체 채원의 약 (30%)를 차지한다.

자치단체(크라이스를 포함한 게마인데)의 조세 항목으로는 근로소득세 (15%), 영업세의 (85%) 이상, 토지세, 犬(견)세, 음료수세 등이 있다.

게마인데는 토지세와 영업세의 징수권을 가지는 반면, 게마인데의 자치권을 얻을 수 있다. 이것은 토지세와 영업세의 세율을 법률이 정한 범위 내에서 정할 수 있으며, 영업세에 대한 일부 할당액을 연방 및 주와 나누어 가질 수 있다는 의미이다.

자치단체의 세출구조를 살펴보면 자치단체의 지역적, 경제적, 문화적 환경에 따라 다양하므로 일반적인 세출구조를 표현할 수는 없지만, 보편적으로 인건비와 소모품비가 차지하는 비용이 매우 높으며, 이는 주의 투자비 비용이 상대적으로 높은 것과 비교된다. 또한 자치단체 중 크라

이스의 경우 교육비가 높은 비율을 차지하는데 이는 학교 교육의 소관사무가 크라이스에 속해 있기 때문이다.

(5) 독일 지방정부의 인력변화

독일의 최근 10년간 공무원 수의 변화를 살펴보면 게마인데, 연방, 주의 순으로 공무원이 감소한 것으로 나타났다. 1991-2010년까지 약 160만 명의 인원이 감축되면서 평균적으로 1991년 대비 30.3% 감소하였다.

게마인데의 공무원이 많이 감축된 것은 민영화와 밀접한 관련이 있다. 반면 이 기간 동안 간접적인 공공분야에 종사하는 직원의 수는 약 50만 명 증가된 것으로 나타났다.

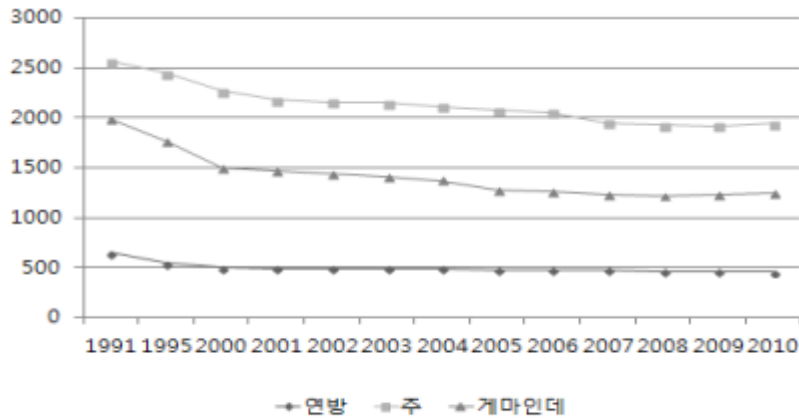
〈표 2-17〉 공공분야 종사자의 변화 추이 (1991-2010)

(단위: 천명)

연도		직접적 공공분야				목적조합	간접적 공공분야	총계
		소계	연방	주	게마인데			
1991		5,220	652	2,572	1,996	56	325	5,601
1995		4,735	546	2,453	1,763	66	450	5,251
2000		4,277	502	2,273	1,502	70	488	4,835
2001		4,142	494	2,179	1,470	67	545	4,755
2002		4,008	490	2,156	1,442	71	588	4,747
2003		4,056	491	2,155	1,410	70	595	4,721
2004		3,936	493	2,116	1,372	65	614	4,615
2005		3,836	481	2,077	1,278	60	652	4,548
2006		3,793	477	2,055	1,261	56	678	4,526
2007		3,658	474	1,948	1,235	55	779	4,492
2008		3,612	462	1,929	1,220	56	790	4,458
2009		3,617	460	1,922	1,235	57	828	4,502
2010		3,639	457	1,941	1,241	57	845	4,541
변 화	95/91	-9.3	-16.2	-4.6	-13	18.7	38.4	-6.2
	00/95	-9.7	-8.1	-7.3	-13.4	5.9	8.5	-7.9
	10/00	-14.9	-8.9	-14.6	-17.4	-18.1	73.1	-6.1
	10/91	-30.3	-29.9	-24.5	-37.8	3	159.8	-18.9

자료: 독일 연방통계청 각 연도

(단위: 천명)



자료: 연방통계청 각 연도 (1991-2010)

[그림 2-22] 10년간 직접적 공공분야의 독일 공무원 수의 변화 상황

(단위: 천명)



자료: 연방통계청 각 연도 (1991-2010)

[그림 2-23] 10년간 간접적 공공분야의 독일 공무원 수의 변화 상황

주차원에서 공무원의 근무분야를 살펴보면, 일반 행정 분야에 근무하는 공무원의 수가 1991년 78.5만 명에서 2010년 72.7만 명으로 크게 줄었다. 일반 행정의 하위분야 중 공공안전과 질서, 법률수호, 재무 등의 경우에는 거의 감소가 없으나 정무와 총무 분야는 크게 감소한 것으로 나타난다. 또한 교육, 사회보장, 보건 및 환경 등의 분야에 종사하는 공무원의 수도 크게 감소하였다. (<표2-18>참조)

<표 2-18> 기능별 주 공무원의 변화 추이 (1991-2010)

(단위: 천명, (%))

연도	총계	일반 행정					교육	사회 보장	보건 환경 휴양	교통 통신
		소계	정무 총무	공공 안전과 질서	법률 수호	재무				
1991	2572 (100)	785 (30.5)	177 (6.9)	287 (11.2)	176 (6.9)	144 (5.6)	1316 (51.2)	80 (3.1)	151 (5.9)	49 (1.9)
1995	2453 (100)	803 (32.7)	149 (6.1)	297 (12.1)	193 (7.8)	165 (6.7)	1289 (52.5)	86 (3.5)	109 (4.4)	49 (2.0)
2000	2273 (100)	756 (33.2)	123 (5.4)	289 (12.7)	190 (8.3)	154 (6.8)	1231 (54.2)	67 (2.9)	74 (3.3)	43 (1.9)
2005	2077 (100)	742 (35.7)	125 (6.0)	284 (13.7)	183 (8.8)	149 (7.2)	1125 (54.2)	47 (2.3)	39 (1.9)	41(2.0)
2010	1941 (100)	727 (37.5)	128 (6.6)	278 (14.3)	176 (9.1)	145 (7.5)	1053 (54.3)	31 (1.6)	27 (1.4)	35 (1.8)

자료: 연방통계청 각 연도

2011년 기준 독일 공무원은 총 4,602,900명이고, 소속에 따라 분류해 보면 주 정부소속 공무원의 수가 가장 많으며, 다음으로 기초자치 단체 소속 공무원, 연방정부 소속 공무원의 순서로 나타나고 있다. <표2-19>에서 알 수 있듯이 게마인데 공무원의 근무 분야를 살펴보면, 일반 행정 분야에 근무하는 공무원의 수는 크게 변하지 않았고 교육, 사회보장, 보건 및 환경, 주택·지역서비스 등의 분야에 종사하는 공무원의 수는 크게 감소하였다. 또한 일반 행정과 사회보장 분야에 종사하는 공무원의 비율이 전체 대비 (57.7%)를 차지하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 2-19〉 기능별 계마인데 공무원의 변화 추이 (1991-2010)

(단위: 천명, (%))

연도	총계	일반 행정				교육	사회 보장	보건환 경휴양	주택/지 역 서비스
		소계	정무 총무	공공 안전과 질서	재무				
1991	1966 (100)	420 (21.1)	267 (13.4)	99(5.0)	54 (2.7)	290 (14.5)	407 (20.4)	543 (27.2)	186 (9.3)
1995	1736 (100)	421 (24.3)	253 (14.6)	108(6.2)	61 (3.5)	235 (13.6)	311 (17.9)	445 (25.6)	196 (11.3)
2000	1502 (100)	404 (26.9)	236 (15.7)	107(7.1)	61 (4.0)	199 (13.2)	279 (18.6)	354 (23.6)	175 (11.7)
2005	1278 (100)	393 (30.7)	228 (17.7)	108(8.5)	59 (4.6)	174 (13.6)	279 (21.9)	204 (16.0)	162 (12.7)
2010	1241 (100)	413 (33.2)	252 (20.3)	116(9.4)	44 (3.6)	171 (13.8)	304 (24.5)	132 (10.7)	148 (11.9)

자료: 연방통계청 각 연도

2011년 독일 공무원은 총 4,602,900명으로 소속에 따른 분류를 보면 주 정부소속 공무원 (2,337,000)의 수가 가장 많으며, 다음으로 기초자치단체 소속 공무원(1,367,200)이 많고, 연방정부 소속 공무원(524,700)의 수가 가장 적다.

(〈표2-20〉)참조

〈표 2-20〉 기능별 공무원 현황(2011년 6월30일 기준)

(단위: 천명)

기능별	연방	주	자치단체	사회보장	합계
일반사무	406,1	736,3	416,4	-	1,558,8
정치지도와 중앙행정	34,1	135,5	297,4	-	467,0
외교	8,6	0,1	-	-	8,7
국방	271,0	-	-	-	271,0
공공안전과 질서유지	45,4	279,5	118,3	-	443,1

연방 경찰, 경찰	44,5	264,3	-	-	308,8
법제사무(권리보호)	5,0	176,2	-	-	181,1
재무행정	42,1	145,0	0,7	-	187,9
교육, 학술, 연구, 문화	16,0	1,384,7	180,2	-	1,580,8
일반 학교 및 직업학교	-	850,1	107,9	-	957,9
고등교육	0,4	480,1	-	-	480,4
사회보험 전쟁피해자 보훈, 연금	5,5	37,2	317,0	374,1	733,7
어린이 보호	-	7,3	158,1	-	165,3
건강, 환경, 스포츠, 휴양	6,9	47,6	180,5	-	235,0
병원, 요양소	-	22,4	106,8	-	129,2
주거, 도시개발, 지역개발정책, 지방자치단체 공동사무	0,0	26,9	187,4	-	214,4
식량, 농업, 산림	1,6	20,8	9,5	-	31,9
에너지, 용수관리, 무역	14,5	9,6	13,0	-	37,1
교통, 언론	24,2	36,7	31,6	-	92,6
공기업	50,0	37,0	31,6	-	118,7
총계	524,7	2,337,0	1,367,2	374,1	4,602,9

자료: 독일 통계청

<표 2-21> 행정계층별 공무원 사무 영역

	사무 영역
연방공무원	- 국방 분야를 담당(주와 기초자치단체는 국방 분야 공무원이 없음)
주공무원	- 교육·학술·연구·문화 사무와 공공안전과 질서유지 업무를 주로 담당
게마인데 공무원	- 대부분 사회복지분야 서비스 행정 제공분야에 주로 배치되어 있음

자료: 선진 지방자치제도(독일)

5. 스웨덴

(1) 스웨덴 지방자치의 역사적 배경

스웨덴은 코뮌 전통이 강했기 때문에 지방자치가 일찍부터 이뤄져 왔다. 본격적인 지방분권은 1960년대부터 시작되었으며, 1970년대에는 이미 지역에 영향을 미치는 대부분의 결정을 지자체가 직접 하게 되는 등 지방정부에게 많은 기능을 넘겨주었다.

1862년에 중앙정부가 갖고 있던 과세권이 이미 지방자치단체로 넘어갔고, 이때부터 코뮌(기초 자치단체)과 랑스팅(광역 지방자치단체)에서는 근로소득세를 부과하고 있다.

1980년 후반에는 지자체의 다양한 기능을 민영화하였다. 더욱이 이해 관련기관에 중앙정부의 기능을 이관함으로써 공공서비스 공급부문의 경쟁을 유도 하였고, 이로 인한 민간부문의 체질 강화는 본격적인 시장중심 시스템 도입에 계기가 되었다.

시장중심 시스템의 도입으로, 중앙정부보다 지방자치단체가 주로 담당하는 복지의 경우 필요한 예산을 지자체가 직접 확보하게 하였고, 결과적으로 이러한 지방정부의 기업적 경영은 많은 비용의 감소를 가져왔고 잠재성을 극대화 시켰으며 합리적인 경영을 보장하게 했다.

스웨덴 지방정부는 지역별 각기 다른 방식으로 해당지역의 공공서비스를 운영하며, 공공서비스를 자체조직(주로 상하수도), 또는 사기업과 하청계약(쓰레기 수거, 대중교통)을 통해 운영하거나 민간법인을 설립 하였다.

이 같은 법인은 비영리협회, 재단, 상사조합 등 여러 형태가 있는데, 가장 일반적인 형태는 주식회사다. 주식회사는 지방정부가 완전히 소유할 수도 있고, 아니면 타 기초단체나 광역단체와 공동으로 또는 민간 주주들과 공동으로 소유할 수 있다.

2005년 기준 지방공기업의 수는 1,600개였고, 이들 대부분은 도로청소, 쓰레기 수거, 에너지 보급 및 주택과 같은 기술서비스에 종사한다.

스웨덴은 잘 성숙된 지방분권 시스템과, 전문경영인 제도를 통한 기업적 경영을 자치단체 운영에 잘 실현시키고 있다.

과거 20여 년 동안 스웨덴은 국도 관리, 국영 철도, 우편 서비스와 통신기관은 보다 좋은 실적을 올리기 위해 국가가 맡아왔다. 실제 1970년대 후반까지만 해도 지역 합리성은 부차적인 것으로 생각하여, 효율적인 정치적 통제를 목표로 한 중앙정부 주도의 국가 발전 계획이 수립되었다.

그러나 정부 운영의 비대화, 사업수행의 적절한 평가 부족, 사업비용 가중 등으로 인해 국가 발전 계획은 더 이상 가시적인 성과를 거둘 수 없었다. 이렇게 중앙정부 주도 사업이 문제점을 드러내기 시작하자, 정부당국이 사업을 수행할 때 주민 요구를 반영하여야 한다는 목소리가 높아지게 되었다. 이러한 환경 속에 지방분권화의 증가는 자연스런 결과였다.

특히 1970년대 수도 스톡홀름으로부터 시행된 여러 차례의 국가기관 분산화는 지역정책의 효율성을 제고하고자 하는 의지가 잘 반영된 것이다.

이후 국가의 영리활동과 국정업무를 구분시켜야 한다는 요구 하에 1990년 이후 ‘국가 핵심활동의 분리’라는 대대적인 변화가 일어났다.

오늘날 스웨덴 지방정부는 21개의 주정부와 290개의 코뮌(기초 자치단체)으로 구성되어 있으며 이들은 강한 헌법적 지위와, 높은 정치적 자율성과 재정적 독립을 누리고 있다.

1991년 스웨덴은 「지방정부법」에 의해 기초단체와 광역단체는 해당 자치단체의 책임 관할 구역 내에서 타 기관의 책임에 속하지 않는 사안에 대해서 모든 책임을 져야하는 포괄적 책임을 가지게 되었다.

(2) 스웨덴 지방정부의 기능변화

스웨덴은 중앙과 지방정부간에 높은 수준의 지방자치권이 이루어지고 있으며, 지방정부에 대한 중앙정부의 감시권 행사가 몇 가지 공개적인 작업만을 기관에서 수행할 뿐 극히 제한되어 있다. 이로 인해서 지방정부는 중앙 정부의 규제와 관리로부터 분리되는 자율성을 가진다.

스웨덴은 사회보장제도가 잘 진행되는 고부담-고복지형 국가다. 만약 정치와 행정에 대한 기본적 신뢰가 낮아지면 납세 의욕이 낮아지고, 고복지시스템의 유지가 곤란하게 된다. 그래서 이를 해결하기 위한 자구책으로 국가-란스탕-코뮌 간의 역할을 명확히 구분하고 지방정부에게 과세권을 부여하여 재원을 직접 조달하도록 하고 지역행정 서비스제공에 대한 책임을 지도록 하는 시스템을 구축하였다.

<표2-22>에서 알 수 있듯이 지방정부간의 역할분담을 보면, 코뮌에는 광범위한 역할이 부여되어 있고, 반면 란스탕에는 주로 건강과 의료에 관한 책임이 부여 되어 있다.

〈표 2-22〉 스웨덴 각 계층의 역할분담

	기능
국가	<ul style="list-style-type: none"> - 사회발전과 국민생활의 최저보장을 담당 - 의회와 내각이 전국적으로 영향을 미치는 정책에 대한 가이드 라인을 책정하고 사회보험법, 보건의료법, 사회서비스법 등을 통해 사회서비스의 목표 및 준거 틀을 규정하고 법안 작성 - 지방자치단체의 사업과 관련하여 법적, 경제적인 준거 틀을 설정하고 각 분야에서의 목표 및 지침을 설정함
란스팅	<ul style="list-style-type: none"> - 건강과 의료에 관한 책임 부여 - 문화, 교육, 관광산업에 대한 권한
코윈과 란스팅의 공동의무	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 및 지구의 공공교통기관의 운영
코윈	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스법, 학교교육법, 건설법, 화재예방법, 공중위생법, 건강의료법 등 특별법에 규정된 업무를 담당하며 그 중 사회복지 부문이 가장 중요한 정책영역임 - 영주자, 일시거주자에게 각종 보조금 제공 - 고령자를 대상으로 한 고령자센터, 서비스하우스의 건설, 일일 케어센터, 단기거주설비의 운영, 방문의료간호, 가족이 제공하는 개호에 대한 급부지원, 홈헬퍼 서비스의 제공, 급식서비스, 교통서비스, 전화서비스, 주택보조 주택공공시설, 쇼핑센터 등에서의 휠체어 이용자 설비시설, 장애자를 대상으로 한 각종 가정 내 서비스 및 가사서비스의 제고, 알코올 중독 및 약물중독의 예방조치 등이 주요 업무임

자료: 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 연구(스웨덴 사회보장제도를 중심으로)

스웨덴은 다양한 중앙정부기관을 통해 지방정부의 운영을 감독 및 감시하며 지방정부는 자신의 행정서비스 실적을 국가에게 충실히 보고 해야 한다. 하지만 개별지방정부가 자기 책임의 원칙에서 벗어나지 않는 한 일반적인 개념에서의 상·하급기관의 관계는 아니다.

코뮌과 란스팅은 서로 다른 영역의 행정업무를 수행하는 기능적 분업 시스템으로 되어 있기 때문에 양자의 관계는 법률적으로나 실제적으로 대등한 수평적 관계라고 볼 수 있다.

스웨덴의 사회보장제도는 사회보험, 의료서비스, 사회복지서비스, 실업보험·노동 시장정책 등 네 영역으로 구분된다. 사회보장에서의 운영과 관련하여 국가와 지방정부간의 역할분담에 관한 명확한 원칙이 정해져 있고, 운영주체는 중앙정부 및 제반 제도들을 소관 하는 행정성청, 의료서비스의 운영주체는 란스팅, 사회복지서비스의 운영주체는 코뮌으로 되어 있다. (<표2-23>참조)

<표 2-23> 사회보장제도의 운영주체와 주요 서비스

운영주체	국가	란스팅	코뮌
규모	전국	광역	기초단위
주요재원	사회보험료	지방(소득)세	지방(소득)세
주요 서비스	현금급부 (연금, 양친수당, 아동수당 등)	보건 의료	대인사회서비스 (고령자케어, 장애인케어, 보육 등)
주요 법률	사회보험법	보건의료법	사회서비스법

자료: 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 연구(스웨덴 사회보장제도를 중심으로)

(3) 스웨덴 지방정부의 재정변화

스웨덴은 사회보장제도의 유지를 위한 재원조달의 관점에서 국가와 지방자치단체 간에 역할이 명확히 구분되어 있다. 스웨덴의 헌법에 해당하는 통치조직법에서 “코뮌은 그 사무의 운영을 위한 세금을 부과할 수 있다”(제14장 제4조)고 규정하고 지방자치단체의 과세권을 인정하고 있다. 이처럼 지방정부는 세율의 결정권도 있고 이것이 개별 의회에서 결정되는 반면 법정표준과세와 세율제한은 존재하지 않는다. 때문에 세율은 각 지방정부에 따라 제각각이다.(<표 2-24>참조) 그리고 이 세율은 과세표준소득에 다른 누진 정률제이며 세금은 국가(국세청)가 먼저 징수한 후 각 지방자치단체로 배분된다.

〈표 2-24〉 지방세의 차등세율비교(2010)

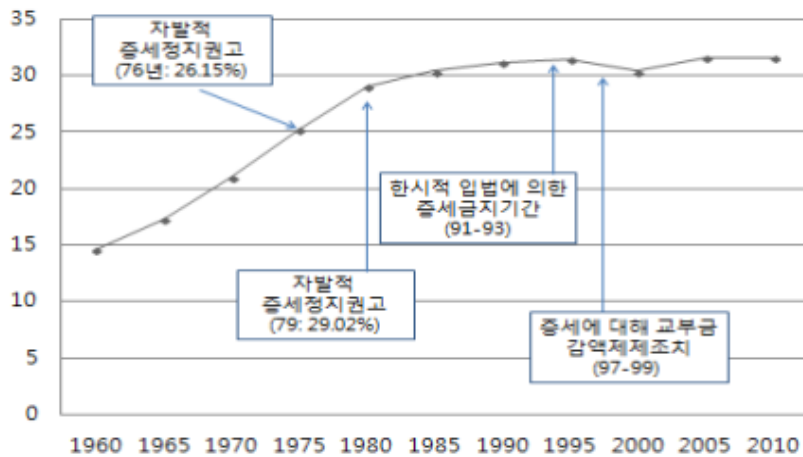
순위	지명	계	코뮌	란스팅
1	Ragunde	34.17	23.57	10.60
2	Dals-Ed	34.09	23.64	10.45
3	Solleftea	34.08	23.09	10.99
4	Hamosand	34.03	23.04	10.99
5	Ange	34.02	23.03	10.99
-	-	-	-	-
286	Staffanstorps	29.28	18.89	10.39
287	Solna	29.22	17.12	12.10
288	Orkelljunga	29.15	18.76	10.39
289	Kavlinge	28.90	18.51	10.39
290	Vellinge	28.89	18.50	10.39

자료: Statistics Sweden

세금에 관한 지방정부의 권한은 스웨덴 지방자치의 핵심이다. 그러나 스웨덴의 고복지정책의 진전과 함께 1960년대 이후 정부세출이 증가일변도였고, 특히 사회복지서비스의 주역인 지방정부 세출의 팽창 추세가 뚜렷했다. 게다가 매년 지방소득세의 현저한 증가가 계속되면서 높은 세금에 대한 국민의 불만감이 조성되어 조세체제 전반에 대한 논쟁이 일어나기 시작하였다.

1970년대 이후 국가가 법률로서 지방세율을 제한하는 것에 대한 강한 비판이 제기 되었고, 이에 대해 국가는 지방자치단체협의회와 합의사항으로서 “자발적 증세정지권고” 라는 형태로 세율 억제를 감행했다. 이들 합의 상황에 강제력은 없었고, 실제로 76년도의 평균세율은 전년도 (25.23%)에서 (26.15%)로 1% 가깝게 상승했지만 전체로서 약간의 억제효과는 있었다고 할 수 있다.(〈그림2-24〉참조)

(전국평균세율, %)



자료: Statistics Sweden

[그림 2-24] 스웨덴의 지방세율 추이

그러나 1980년대 국가의 세수감소요인으로 거의 일관되게 지방세율이 상승하게 되어 결국 국가가 1991년-1993년의 3년 동안 한시적으로 입법적 수단에 의해 지방세율 인상을 금지 시켰다.

그 후 입법적 수단에 의한 직접적인 세율제한은 실시되고 있지 않지만 1994년 이후 재차 세율이 상승하는 경향이 계속되었기 때문에 국가는 1997년부터 1999년의 3년 동안 96년의 수준을 넘는 증세에 의한 증세분의 절반을 교부금에서 감액하는 제재조치를 발동하고 있다.

이러한 과거의 사례들은 비록 경제적 위기상황을 중앙정부와 지방정부의 협력체제로 극복한다는 점에서 탈 정치적이라고 볼 수 있지만 지방정부가 국가의 통제로부터 완전히 벗어난 것이 아니라는 비판도 있다.

스웨덴 지방정부의 재원은 크게 국세와 지방세로 나뉜다. 국세는 이단계의 누진과세로 되어 있고 가장 소득이 낮은 계층에는 (0%)의 세율이 적용되며, 지방세는 어떤 소득계층이라도 동일 세율이 적용되는 정률세율이었지만 최근 경기 침체의 영향으로 인해 누진과세가 적용되고 있다.

특히 지방세는 목적세로서 사회보장세의 성격이 강하며, 법인소득에 대한 과세가 1985년 폐지된 이후 개인소득에 대한 과세로 되어 있다. 지방세는 란스팅과 코뮌 재정의 (79%)이상을

차지하고, 헌법에 의해 과세권을 가지고 각 지자체별로 자율적인 세율을 결정할 수 있다.

과세권은 지역마다 내용이 상당히 다르고, 지자체간에 세율격차가 발생하는 것이 불가피하므로 지방세로서는 당연히 원칙을 중시해야 하고, 또한 소득재분배는 좁은 지역단위에서 행해지기 보다는 전국적인 수준에서 행해지는 것이 바람직하기 때문에 국세로 하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다.

스웨덴은 이러한 이유로 지방세를 넓게 균등세율로 과세하고 국세는 고소득자에게만 누진과세하는 방법으로 소득재분배를 도모하는데, 이처럼 국세와 지방세로 소득세의 기능분담을 명확히 하고 있는 것은 스웨덴 지방세제의 특징이라고 할 수 있다.

2011년도의 지방자치단체의 수입내역을 보면 코핀은 지방세(66%)와 중앙정부의 일반 교부금(15%)의 비중이 81%를 차지하고, 란스탕은 합계비중이 (79%)로 되어있다. 또한 지방정부는 더욱이 특정 사업을 위한 요금을 징수할 수 있는 권리가 있다.(<표2-25> 참조)

지방정부의 재정을 더 한층 강화하기 위해 또한 각 지방정부의 재정에 대한 상호간의 형평성을 목적으로 국가는 일반 및 용도특정 보조금을 원조하고 있다.

<표 2-25> 란스탕과 코핀의 수입내역

(2011년, %)

코핀		란스탕	
수입원	구성비 (%)	수입원	구성비 (%)
지방세	66	지방세	70
국가로부터의 일반적인 교부금 (평형화 기부금 포함)	15	국가로부터의 일반적인 교부금 (평형화 기부금 포함)	9
국가로부터 특정목적의 기부금	5	국가로부터의 특정목적의 기부금(의약품 급부에 대한 기부금 제외)	4
요금, 수수료	6	요금, 수수료	4
임대료, 판매수입	4	의약품 급부에 대한 교부금	5
그 밖의 수입	5	그 밖의 수입	6
합계	100	합계	100

자료: SALAR, The Economy Report, On Swedish Municipal And County Council Finance, May 2009, p.20: Statistics Sweden

지방세의 경우 독립성이 강한 자주재원이지만 주민의 소득수준, 연령구성 등의 차 이로 인해 지방자치단체 간에 재정력의 격차가 발생하여 해당자치단체의 세수에 직결 되는 문제점을 보이게 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 “평형화제도”가 도입되었는데 여기에는 국가가 징수한 자금을 지방자치단체에게 재배분하는 수직적 재정을 조정과 동일계층의 단체가 재정력의 여유가 있는 단체가 자금이 부족한 단체에 재배분하는 수평적 재정조정으로 구분되고 평형화 제도에 의한 보조금은 부담액에서 충당되기 때문에 국가 재정에 미치는 영향은 없다.

(4) 스웨덴 지방정부의 인력변화

1990년대 초에 공공부문 전반에 구조 개혁이 단행되어 정부기관들은 내·외적으로 영향을 받았다. 법인화의 결과 약 100,000명의 근로자가 영향을 받았으며, 기관 전환으로 인해 47,000명 가까운 직원들이 1990-1997년 기간에 중앙정부에서 해직 당했다. 1990년과 2000년 사이, 공공사업 분야를 제외한 국가부문 근로자수는 44% 감소하였다. 시정부 및 주정부 단위에서도 특히 1990년대 중반에 고용 감소 현상이 일어났다.

〈표 2-26〉 1990-2003년 스웨덴 고용 동향

	1990	2000	1990-2000	2003	2000-2003
민간부문 고용	2419	2406	-13(-0.5%)	2494	+88(+3.7%)
공공부문 고용	1652	1321	-174(10.5%)	1329	+8(0.6%)
공공부문 중 국가부문 고용	394	219	-175(44.2%)	234	+15(+6.8)
공공부문 중 시 및 주정부 고용	1258	1102	-156(12.4%)	1095	-7(+0.6%)
총 고용 인원 수	4071	3727	-187(-4.6%)	3823	+96(+2.6%)

그러나 과거 정부기관에 고용되었던 사람들의 대부분은 국가 소유 기업체에 재고용되었다. 일부 경우에는 퇴직자의 공석에 신규채용이 이루어지지 않았고, 또 다른 경우에는 실직자가 재취업을 위한 각종 공공 재정지원 훈련프로그램에 참가하였다. 마지막으로, 시정부 근로자들은 민영화된 시정부 사업에 새 일자리를 얻었다. 즉 공공부문이 민간 또는 반관반민 형태의 관리체제로 전환된 것이다.

이렇게 볼 때 1990년대에는 경제 전체의 고용이 전반적으로 감소한 것이다. 그러나 최근에는 이러한 추이가 깨졌지만 앞으로 수년간(2005-2010) 민간부문의 생산성 증가와 일자리 해외이전으로 인해 민간부문 고용은 더욱 감소할 것으로 전망된다.

6. 브라질

(1) 브라질 지방자치의 역사적 배경

브라질은 1889년 공화정 출범 이후 대통령중심제 정부형태의 연방제를 유지하고 있다. 구공화국 시기의 정치 중심은 중앙이 아닌 지방에 있었고, 주지사들의 정치가 연방정부를 좌우했다. 바르가스의 신국가체제와 군부독재 집권기의 연방주의는 정권적 특성 때문에 중앙 정부의 권력을 강화하여 대통령의 권한이 증대되었고 지방정부가 중앙에 종속된 행정부 중심적인 권력구조를 지니고 있었다.

1985년 민주화 이후 헌법이 제정되면서 대통령에 대한 의회의 권한이 강화 되었고, 연방정부에 대한 지방정부의 권한과 자율성이 확대되었다. 이러한 중앙정부의 탈집중화는 연방정부의 재정적 취약성과 군부정권 기간에 이루어진 재원의 중앙 집중화를 거부하려는 합의가 형성되었기 때문이다.

1988년 헌법에 기초한 정부조직은 1991년 헌법수정을 비롯한 행정조정부 등을 통해 재편되었으며, 새로운 정권이 출범할 때마다 정책방향에 따라 정부조직 규정이 수정되었다.

이러한 배경에서 ‘지방정부로의 분권화’는 회복된 민주주의를 실현하는 척도가 되었다.

브라질은 1889년 왕정체제가 붕괴되면서, 공화정 헌법에 따라 연방제와 양원제 의회, 대통령제가 도입되었다. 주지사들에 의해 정치과정이 좌우 되었고, 이로 인해 중앙정부의 지방에 대한 통제력이 매우 약해졌다.

1930년 과두제 연방주의가 바르가스의 임시정부에 의해 무너지면서, 헌법 수정을 통해 주지사 선출방식이 선거가 아닌 중앙정부의 임명으로 바뀌었다. 이로 인해 주지사들의 정치적 영향력이 급격히 축소되었다.

1932년 상파울루 공화혁명을 계기로 독재 체제가 강화되었다. 공화 혁명은 바르가스 집권에 강력하게 반대하던 집단이 결집하여 일으켰는데, 혁명이 실패한 후 바르가스는 곧 개헌을 실시했고, 그것이 의회를 통과해 장기집권의 기틀을 마련하였다.

1937년 바르가스가 신 국가체제를 출범시키면서 연방주의는 체제적으로만 유지 되고 실질적인 측면에서는 중앙집권체제가 구축되었다.

1945년 제2차 세계대전이 끝나고 군사 쿠데타가 발발하여 바르가스가 정권에서 물러나고 연

방주의가 회복되었다. 이후 국가적으로 정당들의 경쟁이 심화되면서 정부 통치를 위한 분쟁이 다시 시작되었다. 회복된 연방주의에서 엘리트 간의 갈등이 고조되었으나, 그 가운데 민주주의 체제는 잘 유지되었다. 그러나 여전히 바르가스에 중심에 있어 연방주의가 다소 침해되기는 했지만 브라질은 정치적으로나 경제적으로 높은 성장을 기록하였다. 브라질 연방주의와 정부 간 관계에서는 연방정부의 정치, 경제, 권력이 강화 되었고, 반면 주정부의 역할과 기능은 다소 축소되었다.

1964년 군사 쿠데타가 발생하여 중앙집권적 연방정부는 군부정권 기간에 더욱 강화되었고, 군부는 정권을 유지하기 위하여 지방정부의 자율성 제한하였다. 중앙정부가 주지사를 임명하였고 이는 주지사들이 대통령을 중심으로 연방정부에 복종 하는 구조가 되었다.

1970년대 주지사 직접선거가 일부 지역에서 부활되었고, 이는 자유화와 민주화를 촉진하는 결과가 되었다. 민선 주지사들의 출현은 정치적 자유화를 위한 출발점이 되었고, 정당 창당의 자유화가 보장되면서 이런 자유화는 민주주의의 제도화로 진전되었다.

1985년에서 1990년 사이 주지사들이 대통령 선거에 영향을 미쳤고, 민주주의 체제를 옹호하면서 힘을 얻었다. 그 힘을 바탕으로 신헌법에 주정부의 재정과 정치 분권화 과정을 구체적으로 제시 하였고 많은 분권화 조항들이 삽입되었다. 이러한 주정부와 지방정부의 분권화 정도는 브라질 민주주의의 수준으로 평가되기도 한다.

1998년 미나스제라이스 주의 모라토리엄 선언은 주정부의 지나친 정책적 자율성과 재정 결 정권 때문에 발생했다는 비판을 받기도 하지만, 브라질은 여전히 연방주의를 강화하기 위한 정책들을 추진하고 있다.

(2) 브라질 지방정부의 기능변화

브라질 헌법은 연방들 사이의 권한을 합리적으로 분배하고, 서로 다른 정부기관들 사이의 균형 기준을 맞추기 위해 배타적이고 독점적인 권한과 공동적이고 부수적인 권한을 조합한 복잡한 권한체계를 만들었다.

그래서 입법권한은 독점적, 공동적, 보충적, 권한으로 분리하고, 행정권한은 독점적 권한과 공동적 권한으로 나뉘었다. 또 연방과 지자체의 권한 분배 방향을 설정하기위해 이해의 우월성 원칙을 채택했다.

이 원칙에 따르면 국가적 이해가 우월한 사안은 연방의 권한에 속하고, 지역의 이해가 걸린 사안은 주에, 지방의 이해가 걸린 사안은 시(지방)의 권한에 해당된다. 그러나 이러한 개념은 실제 적용에 있어 많은 문제를 야기했다. 국가적 차원의 사안인데도 영토가 넓어 지역마다 차별화된 처리가 요구되는 문제가 있는 반면에 국가적인 이해관계는 없으나, 하나 이상이 연방정부 기관에 영향을 미치기 때문에 연방정부가 처리해야 하는 사안이 될 수 있기 때문이다.

따라서 무엇이 국가의 이해가 걸린 사안이고, 무엇이 주의 이해가 걸린 사안인지 또 무엇이 지방의 이해와 관련된 사안인지를 구별하는 것이 점점 더 어렵게 되었다. 이를 인식하여 연방헌법에서는 기술적으로 권한 배분의 문제를 해결했다.

입법과 행정의 권한의 구별을 시작으로 독점적인 입법권한은 단지 연방에만 속하고, 지방의 이해가 걸린 사안에서는 그 권한이 주나 시(지방)에 속한다고 결정했다. 그러나 연방 법률과 주 법률이 충돌했을 경우에는 연방 법률이 우선한다.

마지막으로 보충적인 입법권한은 제한적이긴 하지만 보충입법을 하는 연방정부에 원래 법률을 만든 기관이 갖는 권한을 허용하기도 한다. 이 경우 시는 연방과 주의 입법을 보충할 수 있다.

행정권한은 독점적인 것과 공동적인 것으로 나뉜다. 첫째는 연방, 주, 시에 의해 행사되는 것을 말하고 둘째는 연방헌법 제23조에 규정된 연방, 주, 시의 공동 권한을 말한다.

연방헌법에서 부여한 지방정부의 권한을 보면 다음과 같다.

- 지방조례를 제정할 수 있는 권한
- 연방 및 주 법률 제정을 보완할 수 있는 권한
- 지방세를 제정하고 징수할 수 있는 권한 혹은 세입을 집행할 수 있는 권한
- 주 법률에 따라 구역을 만들고 조직하고 폐지할 수 있는 권한
- 대중교통을 포함한 지방 공공서비스를 직접 혹은 허가권을 통해 집행할 수 있는 권한
- 연방정부 및 주정부와 기술적·재정적 협력을 통해 취학 전 교육 및 초등 교육을 실시할 수 있는 권한
- 적절한 토지사용규제법과 도시구역 사용, 분할, 점유의 계획 및 규제를 시행할 수 있는 권한
- 연방 및 주 법률과 통제 하에 지방문화재를 보호할 수 있는 권한

〈표 2-27〉 국가와 지방정부 간 사무배분 현황

계층	기능
연방정부	<ul style="list-style-type: none"> - 외국과의 외교관계, 국제교역, 이민정책수립, 국경확정, 국제기구 참여, 전쟁선포 및 강화, 국방, 계엄령 선포, 화폐 발행, 국가 경제 및 사회발전 계획수립, 각 주 간의 통상관계 조정
주정부	<ul style="list-style-type: none"> - 연방헌법을 침해하지 않는 한도 내에서 자체의 주 헌법을 제정 - 연방정부와 주정부가 공동으로 다루어야 할 노사관계, 환경, 조세문제 등은 연방법과 주법이 공동으로 규정 - 질서유지와 공공안전을 위해 각 주는 민경과 군경으로 나뉜 경찰서비스를 운영함 - 사법부와 합동으로 주 검찰총장이 지휘하는 검찰청을 조직 - 리우데자네이루 주의 기능 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 구매, 재화, 서비스 요구 관리, 재화와 서비스 목록, 재화와 서비스 관련 제공업체 명부, 입찰공고문과 첨부서류의 작성과 관리, 모든 입찰 과정 관리, 각종 재화와 서비스 제공 비교가격 공시, 연간 공급계획, 가격등록시스템 관리, 관리보고서 관리
지방정부	<ul style="list-style-type: none"> - 지방조례를 제정 - 연방 및 주 법률 제정을 보완할 수 있는 권한 - 지방세를 제정하고 징수할 수 있으며 세입을 집행 - 주 법률에 따라 구역을 만들고 조직하고 폐지할 수 있음 - 대중교통을 포함한 지방공공서비스를 직접 혹은 허가권을 통해 집행 - 연방정부 및 주정부와 기술적·재정적 협력을 통해 취학전 교육 및 초등교육을 실시 - 연방정부 및 주정부와 기술적·재정적 협력을 통해 주민들에게 의료서비스를 제공 - 적절한 토지사용규제법과 도시구역 사용, 분할, 점유의 계획 및 규제를 시행 - 연방 및 주 법률과 통제 하에 지방문화재를 보호 - 지자체의 법률이 정하는 경우 도시치안서비스를 제공할 수 있음 - 공공건물을 유자·보존건축하며 도로, 교량, 수로, 고속도로, 광장, 공원 및 정원을 만들고 유지해야 함 - 도로표지판을 만들고 사회복지서비스를 제공하며 택아소를 유지하고 소비자보호서비스를 지속

	<ul style="list-style-type: none"> - 무료법률지원서비스를 공급하고 가로등을 설치 - 묘지와 장례서비스를 제공하고 민방위 및 재난예방 활동을 실시 - 교육 분야에 있어서 학습재료를 공급하고 도서관과 성인 문자해독프로그램을 유지하며 통학버스를 제공 - 위생 감시활동, 물의 공급, 공공청결, 쓰레기 수거서비스를 제공 - 연방 및 주정부와 공동기능 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 위생서비스를 제공하고 장애인을 보호 ▶ 역사문화예술적 가치가 있는 재산을 보전하고 문화, 교육 및 과학에 접근할 수 있는 수단을 제공 ▶ 환경을 보호하고 오염을 방지 ▶ 동식물 보존, 농목축업 생산 증진, 주택건축 프로그램 촉진. ▶ 상하수도 프로그램 촉진, 가난 및 사회적 양극화 방지를 위한 소외계층의 사회통합, 도로교통 교육 프로그램 설치 실시
--	---

자료: 브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

<표 2-28> 공공행정에 있어 정부별 할당 범주

정부층위	지출 범주
연방-주-지방	사회보건복지, 장애인 복지, 역사, 예술, 문화 보존, 환경보존과 천연자원 보호, 문화, 교육, 과학, 산림, 동물계, 식물계 보호, 농업 및 식량조달, 주택보급 및 공중위생, 기아퇴치 및 소외계층지원 자원과 수력전력 개발, 교통안전, 영세기업개선정책, 관광 및 레저
지방정부 중심	취학전 교육 및 초등교육, 예방건강관리, 역사문화 보존
지방정부 독점적	시내공공교통수단, 토지 이용

자료: 브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

육군부의 권한이던 징집관련 서비스, 통신부의 권한이었던 우정서비스, 주사법위원회소관이었던 경찰서, 선거재판, 시의 재판소와 이에 따른 인력의 유지 및 소비자보호 서비스와 재정부의 서비스 등 지방정부의 기능은 주가 했던 기능들이 이관되면서 점점 늘어나는 추세다.

지방정부는 지역 내에서 연방정부 및 주정부가 제공하는 서비스를 유지하기 위해 건물과 차량들을 기부해야 하고 인력을 다른 연방기관의 행정서비스에 투입해야 한다.

(3) 브라질 지방정부의 재정변화

자율성의 원칙에 따라 각 지방정부는 스스로 세금을 정하고 징수하며, 또한 자신의 수입을 사용하는 조세권한을 자유롭게 행사할 수 있다. 세금을 정하고 징수함으로써 지자체는 다른 연방기관들에 대해서 자율성을 강화한다. 사실상 연방정부나 주정부도 지방정부의 조세권한에 개입할 수 없다. 만약 개입한다면 연방의 하원이나 주 의회가 헌법이 지방정부에 보장한 권리를 침탈하는 것이 되기 때문이다. 헌법은 지방정부를 포함한 연방의 모든 기관들의 조세권에 일정한 제한을 명시하고 있다.

브라질 지방정부에 적용되는 법은 재정에 관한 것을 포함하여 헌법에 명시되어 있다. 1990년대 말에 몇 차례에 걸친 헌법 개정이 있었고 지방정부와 관련해서는 주로 재정통제의 연방정책 준수와 사회서비스를 취해 지출되는 특별 재원의 책정 등과 같은 지방정부의 재정운용에 제약을 가하는 방향으로 이루어졌다.

지방정부의 수입 역시 1988년 헌법이 공포된 이후 사상 유례 없는 증가를 나타냈다. 이는 연방과 주정부의 조세 교부금이 증가하고 자체 세수입이 늘어났기 때문이다. 이는 지방정부가 전체적으로 세수입을 늘리기 위해 많은 노력을 했다는 것을 의미한다.

지방정부의 수입은 항상 브라질 헌법에 보장되어왔다. 이러한 재원은 주와 연방의 세금에서 교부된 것과 지방정부가 관할구역에서 징수한 세금으로부터 나온다.

<표 2-29> 지방세 및 헌법상의 조세 교부금

지방세	연방정부 조세 교부금	주정부 조세 교부금
서비스세 재산세 도로점유세 취득세	소득세의 (22.5%) 농업용 토지세의(50%)	상품유통서비스세의 (25%) 자동차세의 (50%) 경제활동 참여세 중 주 몫의 (25%)

지역 간 그리고 지역 내에 존재하는 불평등에서 오는 상이한 결과에도 불구하고 브라질은 개발도상국 중에서 가장 분권화가 잘된 나라 중의 하나이다. 더욱이 재정적 분권화로 인해 지방정부가 주정부보다 훨씬 더 많은 혜택을 받았다.

조세권한의 배분으로 지자체는 생존을 위한 효과적인 수단을 확보할 수 있었으나 대부분의 시(지방)들은 지방세의 징수만으로는 충분한 수입을 얻지 못한다. 지자체들은 자신이 징수한 세금이 가용한 전체 수입의 (15%)를 넘지 못하기 때문에 운용하는 수입의 (85%)가 연방정부와 주정부의 조세 교부금에서 나온다. 따라서 지자체들은 연방정부와 독립적으로 사업을 할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있다.

연방헌법에서 정한 소득세와 산업제품세로부터 나오는 조세 교부금은 시참여기금으로 제공된다. 시참여기금은 주의 수도에 (10%)를 이전하고, 내륙에 있는 지자체에 (86.4%), 156,216명 이상의 인구를 가진 지자체에는 (3.6%)를 이전한다. 이렇게 해서 인구가 적은 시에 더 많은 혜택을 주나, 이러한 정책도 아직까지 지방정부의 재정, 경제, 관리 능력의 많은 문제를 해결하지 못하고 있다.(<표2-30>참조)

<표 2-30> 연방특구 및 주참여기금과 시참여기금 배분표

구분	조세	공유			
		연방	지역기금	주정부	시정부
연방	소득세	53.0	3.0	21.5	22.5
	공산품세	43.0	3.0	21.5+10.0	22.5
	금융거래세	-	-	30.0	70.0
	지방토지세	50.0	-	-	50.0
주	재산상속세	-	-	100.0	-
	상품유통서비스세	-	-	75.0	25.0
	자동차세	-	-	50.0	50.0

송상훈: 분권시대 지방교부세의 발전방향(2011)

1988년 헌법의 지방재정과 관련한 목표 중의 하나는 지방정부에 이전된 재원을 어디에, 어떻게 사용하는지에 대해 결정하도록 많은 여지를 주는 것이다. 그러나 1994년 이후에는 이전된 재원이 특수한 용도, 특히 의료와 교육 프로그램에 할당되고, 지방정부가 지출을 마음대로 할 수 없도록 하는 헌법개정안이 통과되었다.

2000년에는 공공 분야 재정 운용자가 재정책임법의 요건을 지키지 않을 경우 형사적, 행정적 처벌을 받는 법이 통과되었다.

연방정부와 주정부의 조세 교부금이 시정부 재원의 대부분을 차지하지만, 서비스세, 도시재산

세, 양도세, 도로점유세와 같은 지방세에서 나오는 세수입 또한 2001년 GDP의 (1.6%), 국가 전체 세수입의 (4.8%)에 달했다. 그러나 브라질의 지방정부의 세수입은 다른 나라에 비해 적은 것으로 평가된다.

절대치로 보면 지방세 중에서 서비스세가 가장 중요하며 2001년 국가 주요 세금의 (1.8%), GDP의 (0.6%)를 차지했다. 연방헌법에서는 제공된 서비스에 최고 (10%)의 세율을 정해놓고 있으며, 이 세율은 지방의회의 승인을 받아야 한다.

도시재산세는 도시 부동산에 부과되며 둘째로 중요한 지방세이다. 이 세금은 2001년 브라질 GDP의 (0.5%), 전국 주요 세금의 (1.4%)를 차지했다. 도시재산세는 누진과세를 받는 유일한 지방세이다.

새로운 조세체계의 도입으로 지방정부 수입이 상대적으로 증가했음에도 지방세의 징수는 몇 가지 점에서 한계를 보이는데 첫째, 국가의 조세체계가 지방의 관할권이 미치지 않는 생산, 판매, 소비에 관련된 세금에 집중되어 있고, 둘째, 지방세 가운데 주로 근로소득세와 도시재산세는 복잡하고 비용이 많이 드는 데이터뱅크, 등록, 업데이트를 필요로 하고, 셋째, 브라질과 같이 빈곤계층이 많은 나라에서는 근로소득세를 징수할 서비스 업종의 규모가 크지 않다는 것이다.

지방정부의 예산은 크게 인건비, 교육, 보건, 교통 같은 공공서비스와 사업 및 시설투자비로 편성된다. 브라질 지방정부의 예산편성에서 특이한 점은 사업 및 투자비 영역에서 수행할 사업과 서비스를 구체적으로 명기할 필요가 없고 지출 한계만 설정하면 되기 때문에 집행부서가 충분한 재량권을 가지고 예산을 집행한다는 것이다.

지방정부에서 편성된 예산은 지방의회로 넘겨져 승인되거나 부결되고 혹은 수정되어 확정된다. 다시 말해 지방정부는 예산편성권을 가지나 승인되거나 확정되는 것은 의회의 소관이다.

<표2-31>은 1988년 헌법 통과 후 그리고 헌법개정안이 통과된 후의 지방정부의 세금 할당량을 나타낸 것이다.

<표 2-31> 브라질 지방정부의 세금 할당량

지방세	연방정부 조세 교부금	주정부 조세 교부금
서비스세 재산세 도로점유세 취득세	소득세의 (22.5%) 농업용 토지세의 (50%)	상품유통서비스세의 (25%) 자동차세의 (50%) 경제활동 참여세 중 주 몫의 (25%)

자료: 브라질 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구 (2012)

〈표 2-32〉 각 정부의 공공수입 비율

	1988년 헌법 이전	1988년 헌법 이후
연방정부	44.6%	36.5%
주정부	32.7%	40.7%
지방정부	18.2%	22.8%

자료: 브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

〈표2-33〉에서 알 수 있듯이 브라질 조세시스템에서 특히 연방정부의 예산이 만성적인 적자를 야기하고 있다. 이에 대해 가장 이상적인 방식은 모든 연방과 세를 최소의 비율로 지방정부와 분권화하는 것이고, 궁극적으로 소득재분배를 위한 복지의 확대와 이를 위한 자원 마련을 위해 세제 개혁이 이뤄져야 한다는 것이 주된 의견이다. (〈표2-34〉, 〈그림2-25〉 참조)

〈표 2-33〉 브라질 조세구조

(단위: 억)

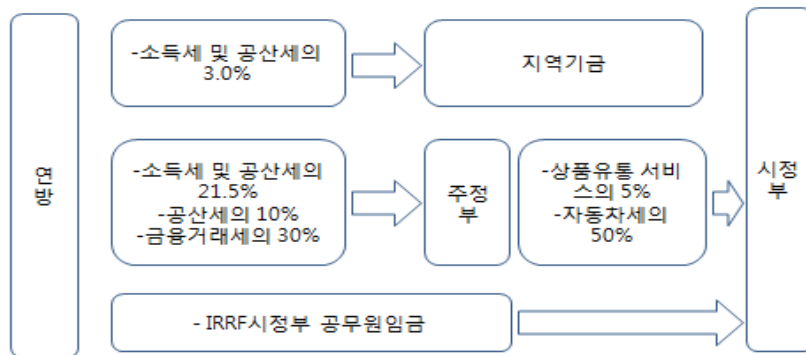
세금종류	조세수입	연방	주	시
소득세	2,120	2,120	0	0
고용세	2,330	2,095	178	56
재산세	356	4	187	164
간접세	5,006	2,585	2,200	219
금융거래세	211	211	0	0
기타	318	183	100	34
계	10340	7,200	2,660	470

자료: KMPG(2008)

〈표 2-34〉 세제별 과세 주체와 분배비율

구분	연방정부	주정부와 연방특구	지방정부
재산관 련세제		-	재산세 (100%)
		자동차세 (50%)	50%
	지방토지세 (50%)	-	50%
		재산상속세	-
		-	부동산양도세 (100%)
소비관 련세제	사회보장세 (100%)	-	-
	사회기여세 (100%)	-	-
	연료수입세 (71%)	주정부와 연방특구 (21.75%)	7.25%
	공산품세 (42%)	32%	26%
		상품유통서비스세 (75%)	25%
		-	서비스세 (100%)
	수입세 (100%)	-	-
소득관 련세제	소득세 (52%)	21.5%	23.5%
	금융거래세	30%	70%
	사회환원소득세 100%	-	-
		-	-
지급 관련	사회보장기금	-	-
	퇴직적립금	-	-
	교육세	-	-
	회사분담금	-	-

자료: Lagemann, oliveira, and santos Marques Junior(2011), 15p



자료: 브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

[그림 2-25] 자원배분 흐름도

제3장 광역도의 위상 현황과 변화 필요성

1. 현재 광역도의 위상 현황

(1) 광역도의 법적 지위와 행정체제

1) 광역도의 지위

도는 지방자치법과 지방행정체제개편에 관한 특별법에 의하여 '지방자치단체적 지위'를 가지며, 지방자치법에 의해 '상급자치단체적 지위'를 보유한다. 또한 기관위임사무를 처리하는 범위 내에서 '국가행정기관적 지위'를 가지며 '국가의사전달기관' '국가사무처리기관' '광역행정수행기관' '기초자치단체지도감독기관'이라는 성격을 갖는 것으로 규명되고 있다.

2) 도의 행정체제

국가와 지방행정체제 구조인 국가와 시·도(특별시/광역시/특별자치시/특별자치도) 및 시·군(자치구)이라는 틀에서 보면, 도는 국가의 하급단위인 동시에 시·군의 상급단위로 중간적 형태를 취하고 있다. 도는 시·군과 같이 지방자치단체로 지방자치계층으로 구분된다.

도의 행정 체제적 특징을 보면, 도간 규모 격차, 시군통합 및 광역시 승격에 의한 도세 약화, 특행으로 인한 도의 행정책임성 및 종합성 저해, 대도시 특례로 인한 도 기능 약화라는 현상을 보이고 있다.

(3) 거시적인 관점에서의 중앙정부와 지방정부간의 공공행정

우리나라는 입법권과 사법권은 중앙정부가 독점하고, 집행권만 중앙정부와 지방정부가 나누는 행정적 분권에만 치중하고 있다. 그러나 입법권과 사법권에 대한 분권도 검토가 필요하다.

1) 입법권(정책결정권)

입법권의 실질적인 의미는 법을 제정하는 국가권능을 말하고, 형식적 의미는 국회가 가지는 법률제정권을 의미한다. 현재는 중앙정부와 국회에서 거의 독점하고 있다.

지방정부의 입법권은 지방의회에서 정립하는 조례와 지방자치단체장이 정립하는 규칙으로 나뉜다. 현재 지방정부의 입법권은 극히 미약하고 지방정책의 대부분은 법령의 형식으로 중앙정부가 결정하고 있다. 법치국가에서의 행정권한은 입법에 종속되기 때문에 행정권한의 이양만으로는 중앙정부와 지방정부간에 적절한 역할 재배분이 이루어질 수 없다. 그래서 지방정부가 정책기능을 회복하고, 지방정치의 주체로서 역할분담을 가능하게 하기 위해서는 입법권까지의 이양이 불가피하게 요구된다.

2) 사법권(법령해석권)

사법권은 법령해석권으로 현행 헌법상 사법에 관한 권한이다. 지방정부가 입법권과 행정권 외에 사법권까지 가진다면, 외형적으로 볼 때 완전한 통치 주체로 기능하고 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 내용적으로 볼 때 지방정부가 행사하는 권한은 중앙정부의 필요에 의해 매우 제한적으로 부여한 권한인 만큼 온전한 통치 권력의 주체로 볼 수 없다.

지방정부가 사법권을 갖는 경우 지방마다 법률에 대한 해석이 달라질 수 있으며, 입법권의 국가독점으로 인한 법률의 확실성을 해석을 통해 보완할 수 있는 이점도 가질 수 있다.

사법권은 법원에 속한다고 규정하고 있을 뿐, 반드시 중앙정부의 법원이 독점해야 한다는 규정이 없기 때문에 법원조직법의 개편만으로도 사법권의 지방배분이 가능하다.

3) 행정권(집행권)

우리나라는 중앙정부와 지방정부간의 공공행정의 내용에 포함되는 입법, 사법, 행정권 중에 행정권만이 주로 중앙정부와 지방정부가 나누고 있다. 지방정부의 행정권은 자치조직권, 자치재정권, 자치운영권으로 나뉘기도 한다.

지방정부의 행정권은 중앙정부가 지방정부에게 부여하는 것으로 이것을 사무분배라고 표현할 수 있다. 다시 말해서 국가의 법적, 제도적 규정과 지방자치단체의 자치권에 바탕을 두고 각

중 사무를 중앙정부가 각급 지방자치단체에 분담 시켜 그 사무의 처리에 관한 권한과 책임을 나누어 부여하는 것이다.

(4) 정부기능의 배분의 현황

사무는 크게 국가사무와 지방자치단체의 사무로 나눌 수 있고, 지방자치단체의 사무는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 다시 나뉜다.

〈표 3-1〉 우리나라 정부 계층 간 기능 배분 현황

		기능
국가		<ul style="list-style-type: none"> - 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 - 물가정책, 금융정책, 수출·입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 - 농산물, 임산물, 축산물, 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 - 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 및 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 - 고도의 기술을 요하는 검사, 시험, 연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술과 재정 능력으로는 감당하기 어려운 사무 등
지방 자치 단체	자치사무	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 존립목적 및 주민의 공공복리에 속하는 공공사무로서 그 사무처리 권한과 책임이 전적으로 각 지방자치단체에 속해 있는 사무 - 따라서 필요한 경비는 해당 지방자치단체의 자체경비로서 전액 부담하고 그 지방의회의 감독을 받는 사무 - 또한 자치사무는 지방자치단체 관할구역 안에서 지방자치단체의 존립목적에 속하는 공공사무로 주민의 복지증진을 위한 사무를 의미하고 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담으로 처리해야 함
	단체위임사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체가 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무 - 사무의 성질상 국가적 이해와 지방적 이해관계를 동시에 가지고 있

		<p>는 경우가 많음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단체위임사무는 지방자치단체 본래의 사무가 아니라 지방자치법에 의거해서 조례나 규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무, 또는 개개의 법령에 근거하여 지방자치단체에게 위임된 사무임 - 단체위임사무는 필요적 사무로 지방자치단체가 반드시 처리해야 함 그 이유는 단체위임사무가 국가적 성격의 사무이지만 지방자치단체에 위임되면 자치사무의 범주에 속하여 지방자치단체의 사무로 처리되며 법령상 중앙통제가 가해지는 범위가 자치사무에 비하여 넓고 경비의 일부를 국가가 부담하며 지방의회도 관여 할 수 있기 때문임 - 단체위임사무의 특징은 사무 추진에 대한 경비를 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담하고 지방의회의 관여가 가능 - 그러나 현재 지방고유사무와 단체위임사무의 구분이 명확하지 않아 단체위임사무에 대한 개념이 크게 강조되고 있지 않고 있다.
	기관위임사무	<ul style="list-style-type: none"> - 국가가 지방자치단체의 장에게 위임하여 집행하게 하는 사무로서 전국적 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가가 처리해야 하나 사무 처리의 편의나 경제성, 국민의 편리 등의 이유로 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무 - 기관위임사무는 일반적으로 행정 처리의 편의상 지방자치단체의 장에게 대리하여 처리하게 하는 지방적 이해관계 보다는 전국적 이해관계가 매우 큰 사무 - 기관위임사무는 법적으로 수권해 준 기관의 사무이므로 지방의회가 관여할 수 없는 등 지방자치단체의 권한은 제한됨 - 기관위임사무는 국가나 상급 지방자치단체가 위임기관이므로 지방자치단체는 원칙적으로 사무에 처리되는 경비의 전액을 부담하여야 하며 사무 처리에 있어서 그 수임기관인 지방자치단체장과 그의 책임 하에 있는 집행기관에 대하여 합법성 및 합당한 목적의 감독뿐만 아니라 교정 및 예방적 감독 등을 포함하는 매우 적극적인 직무감독을 수행할 수 있음 - 위임은 광역자치단체와 기초자치단체 간에도 이루어짐.

자료: 중앙과 지방의 재 배분 방안 17P-22P

(5) 광역도의 기능과 사무구분 체계

1) 도의 기능(사무)구분체계

도의 사무는 지방자치법에 의해 광역행정사무, 보완대행사무, 연락조정사무, 지도감독사무로 구분하고 있으며, 도를 포함한 국가와 도-시·군 간 사무배분 구조를 보면 아래 표와 같다.

〈표 3-2〉 국가 및 도-시·군 간 사무배분 구조

구분	총무처 (1994)	행정자치부 (2002)	행정안전부 (2009)	한국지방행정연구원 (2011)
법령	3,169개	3,353개	4,038개	4,067개
총 사 무 수	총 15,774개	총 41,603개	총 42,320개	총 42,947개
	-국가수행사무- 11,744개(74.5%) -지방수행사무- 4,030개(25.5%) 지방고유사무: 2,110개(52.4%) 지방위임사무: 1,920개(47.6%)	-국가수행사무- 30,240개(72.7%) -지방수행사무- 11,363개(27.3%) 시도 사무: 5,318개(46.8%) 시·군·구 사무: 2,950개(26.0%) 시도, 시·군·구 사무: 3,095개(27.2%)	-국가수행사무- 30,215개(71.4%) -지방수행사무- 12,105개(28.6%) 시도 사무: 5,026개(41.5%) 시·군·구 사무: 4,422개(36.5%) 시도, 시·군·구 사무: 2,657개(22.0%)	-국가수행사무 - 29,675개(69.1%) 국가수행 사무: 28,644개(66.7%) 위임 사무: 1,031개(2.4%) 공동 사무 : 0개(0.0%) - 지방수행사무 - 13,272개(30.9%) 광역 사무: 7,013개(16.3%) 기초 사무 : 6,259개(14.6%) 공동사무: 0개(0.0%)

2) 광역도의 사무 구성

구분	사무건수
총사무	42,947건
국가사무	29,675건(69.1%)
지방사무	13,272건(30.9%) 광역사무: 7,013건(16.3%) 기초사무: 6,259건(14.6%)

3) 도의 사무배분 특성

현재 도가 처리하는 사무들은 법률 개정만으로 자치사무에서 국가사무로 전환 가능한 취약점을 가지고 있고, 또 한편으로는 중앙·도·시군간 기능배분 원칙과 기준의 다원화, 행정계층간 차등적 기능배분 취약, 도·시군·특별지방행정기관의 수행사무 중복, 사무이양에 따른 인력과 예산의 이양조치 미흡, 도를 단순 경유 기관화하는 사무배분 체계 등의 구조적 약점을 갖고 있다.

4) 광역도 관련 현황 및 문제점

현재 광역도를 포함한 지방자치단체에 관련되어 기존의 여러 가지 논의들을 종합하여 정리한 지방자치의 현황과 문제점을 종합하여 정리하면 아래 <표3-3>와 같다.

<표 3-3> 지방자치단체의 현황 및 문제점

	현황/실태	변화 및 문제점
법적 지위와 성격	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방자치단체, 상급 자치단체, 국가행정기관 ▶ 국가의사전달기관, 국가 사무처리 기관, 광역행정수행기관, 기초단체지도감독기관 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방 사무 분류체계 개선 및 시군통합에 의한 영향 - 도의 법적 지위 변화 : 지방자치단체적 지위 유지, 광역자치단체적 지위 강화, 국가행정기관적 지위 약화
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 수평적 체제 : 도-특별시/광역시/특별 자치시/특 	<p><도 행정체제></p> <ul style="list-style-type: none"> - 도간 규모 격차 과다

	<p>별자치도</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 수직적 체제 : 국가-도-시군 ▶ 역할관계 : <ul style="list-style-type: none"> - 국가-도 : 지도감독, 정책결정/집행, 갈등조정관계 등 - 특행기관-도 : 동일지역 내 유사 중복기능 수행관계 - 국가-도-시군 : 국가-시군간 경유기관 - 도-시군 : 법상 대등, 지도감독, 갈등조정 관계 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 도 핵심시의 광역시화로 인한 도세 약화 - 시·군통합으로 인한 도세 축소 - 중앙집권적 체제로 인한 도 권한 미약 - 특행기관 설치로 인한 도의 행정 책임성 및 종합성 저해 - 국가균형발전 정책의 핵심역할 미흡 - 대도시 특례확대로 인한 도 기능 약화 <p><도 행정></p> <ul style="list-style-type: none"> - 도 행정의 효율성 저하 - 도 운영 자율성 부족 - 도의 주민 밀착 행정 기반 취약
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도 기능 : 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지도감독기능 ▶ 도 기능분류 : 준거<핵심가치, 행정기구, 사업예산, 주요사업> 	<p><도 기능></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시·군에 대한 지도감독기능의 과다 - 연락조정기능의 필요성 감소 <p><분류체계></p> <ul style="list-style-type: none"> - 기존 조직중심 기능분류체계 취약성 - 도 기능 분류체계의 비통일성 - 도 성격과 도 수행기능 간 연계 어려움 - 도 사업에 준거한 기능 분류 시 연계성 어려움
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가-지방간 사무배분실태 : 69.1% : 30.9%(광역16.3%, 기초14.6%) ▶ 지방자치단체 종류별 사무의 수 : 총 6개 분야 57개 중, 특별광 	<p><구조상></p> <ul style="list-style-type: none"> - 도 기능의 배분과 관련한 법제의 다원화 - 법률개정으로 자치사무에서 국가사무로 전환가능 - 중앙·도·시군간 기능배분 원칙과

	<p>역시 사무 316건, 도 사무 293건, 시 사무 354건, 군 사무 353건, 자치구 사무 328건</p> <p>○ 국가-지방간 사무배분 추이</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1994년 대비 2011년 법령 수 28.3%와 단위사무 수 172% 증가 - 국가사무의 비중은 1994년 대비 2010년까지 감소 및 2011년 국가사무 비중 증가. <p>○ 국가-지방간 사무 배분 현황 및 특징</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기획적 사무보다 집행적 사무 비중 과다, 규제적 사무와 비규제적 사무 비중 유사, 권력적 사무가 비권력적 사무보다 과다 - 국가사무는 공공질서/안전, 과학기술, 외교국방 사무 비중 높고, 지방 사무는 교육, 환경보호, 국토/지역개발 사무 비중 높음 <p>○ 국가-지방간 사무이양 실태 : '08-11간 1,412건 확정 및 208건 완료</p>	<p>기준의 다원화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 행정계층간 차등적 기능 배분 취약 - 지방단위에서의 도시군특별지방행정기관의 수행사무 중복 - 사무이양에 따른 인력과 예산의 이양조치 미흡 - 도를 단순 경유기관화 하는 사무 배분 체계 <p><중앙-도></p> <ul style="list-style-type: none"> - 입법 기술상 도의 순수한 사무 분류 불명확 - 경찰과 교육 등 중요한 기능의 이양 회피 - 도 중심의 사무이양 - 기능이양 보다는 위임 지향적 성격 농후 - 중앙의 도에 대한 관여 과중 <p><특별지방행정기관-도></p> <ul style="list-style-type: none"> - 기능중복으로 인한 행재정적 낭비 발생 - 자치사무임에도 특별지방행정기관이 기능수행 - 지방행정의 종합성과 민주성 저해 <p><도-시군></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시군의 지역적 특성을 고려한 기능배분 미 이행 - 도와 시군 간 기능배분 기준 불명확 - 도와 시·군 간 사무가 경합 배분 - 상하관계에 있어 관여적 사무 과다
--	--	---

(6) 광역도의 재정구조와 현황

1988년 지방자치법의 전면개정, 1991년 지방의회 구성, 그리고 1995년 자치단체장의 직접선출 등 일련의 과정을 거쳐 지방자치제도가 시행된 이후 지난 20여 년간 지방재정의 절대 규모는 크게 확대되었으며, 상당한 구조적 변화도 있었다.

1) 세입구조 현황

<그림3-1> 와 <그림3-2>에는 1995년부터 2011년까지 일반회계와 특별회계를 합한 지방세입(결산, 순계 기준) 추이가 나타나 있다.

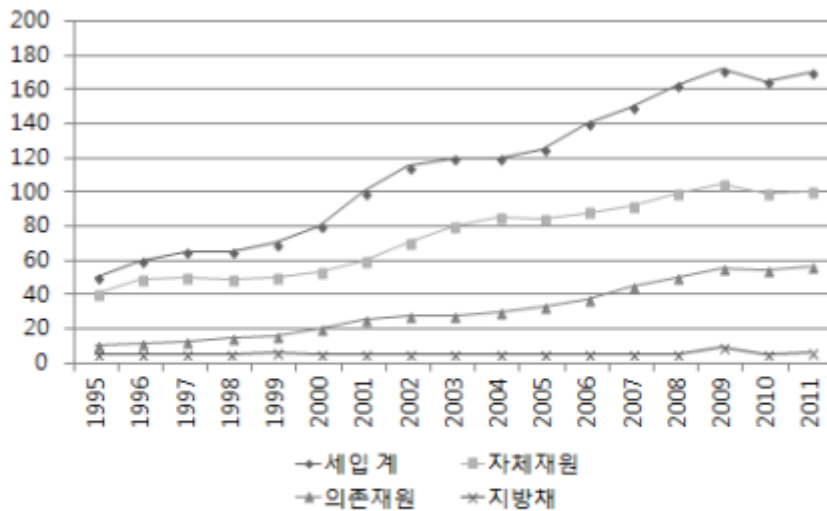
1995년에는 지방세입 규모는 약 52.4조원 정도였으나 2011년에는 3.2배 이상인 172.3조원으로 확대되었다. 연평균 성장률은 전 기간 중에는 (7.7%)였으며, 2005년 이후에는 (5.0%)로 나타나는데, 이를 통해 지방자치제도 시행 초기에 비해 최근에 들어 성장률이 다소 둔화되었음을 알 수 있다.

자체재원과 의존재원을 비교하면, 1995년 이후 전 기간 중 자체재원은 연평균 (6.7%)씩 성장한 반면 의존재원은 연평균 (9.1%)씩 상대적으로 빨리 증가한 것으로 나타난다.(순계 기준이므로 의존재원에는 지방교부세와 국고보조금<2004년까지는 지방교부세, 증액교부금, 지방양여금, 국고보조금>이 포함됨) 자체재원이 세입에서 차지하는 비중은 2005년까지는 대체로 (70%) 내외 수준을 유지하였으나 그 이후에는 차츰 줄어든 끝에 2011년에는 (58.9%)를 보였다. 2010년 지방세는 전년도에 45.1조원에서 50.1조원으로 대폭 증가되었으나 세외수입이 63.7조원에서 50.1조원으로 격감함으로써 전년도에 비해 자체재원이 상당히 감소하였다.(2011년에도 지방세는 전년도에 비해 약 2.3조원이 늘었으나 세외수입은 약 1.4조원이 감소함으로써 자체재원 성장 및 전체 세입 성장을 둔화시킴)

의존재원의 경우는 2006년에 처음 비중이 (30%)를 초과한 이후 2010년을 제외하면 매년 확대되어 2011년에는 (37.3%)까지 높아지고 있다.

지방채의 경우는 2000년 이전에는 매년 (7%) 내외의 높은 비중을 유지하였으나 그 이후 2008년까지는 (3%) 미만의 안정적인 수준을 유지하고 있다. 다만 2000년대 말 경제위기의 여파로 2009년에는 5.6%로 급증하였으며, 그 이후 다시 하락하여 2011년에는 약 (3.8%)의 비중을 차지하고 있다.

전체적으로 지방자치제도 시행 이후 지난 20여 년간 지방재정 규모는 꾸준히 성장해왔다. 2000년대 중반 이후에는 경제성장률이 둔화되고 글로벌 금융위기를 겪으면서 지방세 등 자체 재원의 성장률은 둔화됨에 따라 자체재원에 비해 의존재원이 빠르게 증가함으로써 지방재정 규모의 성장을 주도하고 있다.



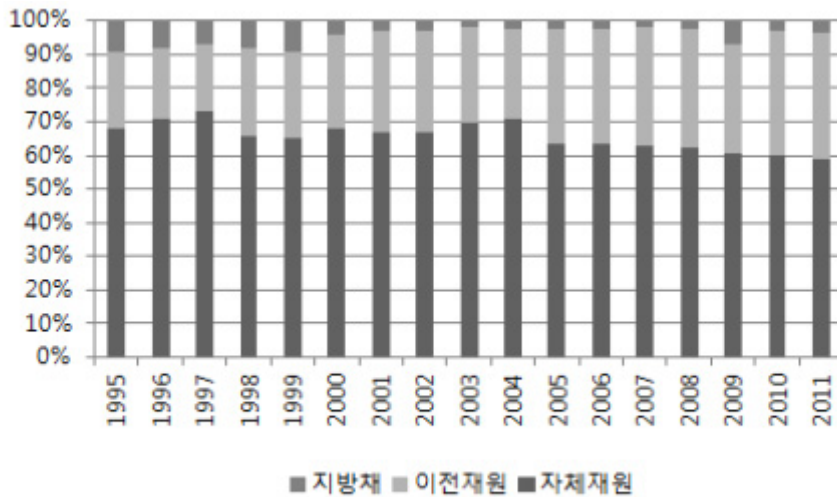
자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도

[그림 3-1] 유형별 지방세입의 추이

특히 국세의 증가율도 상당히 둔화되었다는 점을 고려하면 지방 재정이전 과정에서 정부의 재정적 부담도 그 전 시기에 비해 높아졌음을 짐작할 수 있다.

지방세와 세외수입은 1995년부터 2011년까지 각각 연평균 (8.0%) 및 (8.9%)씩 성장해온 반면 지방교부세와 국고보조금은 각각 (11.4%) 및 (13.8%)씩 상대적으로 빠르게 성장해오면서 지방재정수입에 있어서 이전재원이 차지하는 비중을 높이는데 기여하였다.

우선 지방세는 2000년대 초, 2000년대 중반, 그리고 2010년 이후 각각 전년도에 비해 급격히 증가하는 현상을 볼 수 있다. 2000년대 초에는 외환위기 극복에 따른 경기상승과 2001년부터 도입된 지방교육세가, 그리고 2000년대 중반에는 부동산 경기의 활성화가, 그리고 2010년에는 2000년대 말의 경기침체를 벗어나는 가운데 지방소비세를 도입한 것이 각각 빠른 성장을 주도하였다.



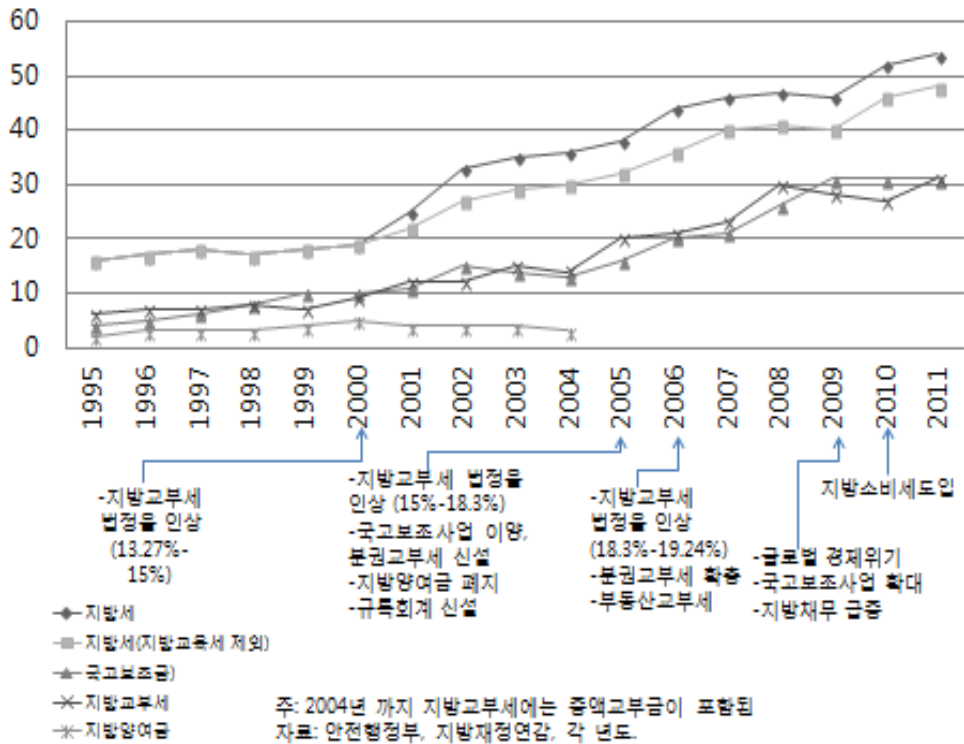
자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

[그림 3-2] 유형별 지방세입의 상대적 비중 추이

지방교부세는 법정률 인상과 조세정책 및 경기 상황에 따른 내국세 수입의 변화에 따라 그 규모가 영향을 받아 왔다. 법정률이 (13.27%)에서 각각 (15%)와, (18.3%(분권교부세 0.83% 포함 시 19.13%))로 인상 되었던 2000년과 2005년에는 지방교부세가 각각 급격하게 증가하였다. 그런데 2009년에는 감세정책과 글로벌 금융위기 등으로 인한 내국세의 감소, 그리고 2010년에는 지방소비세 도입으로 인한 내국세의 감소 등으로 2008년에 비해 규모가 오히려 줄어들고 있다.

국고보조금은 1990년대 말의 외환위기 이후 늘어난 사회안전망 구축을 위한 재정지출로 인해 2000년대 초에 빠르게 증가되었으며, 2005년 이후에는 사회복지지출의 확충 및 글로벌 경제위기에 대응한 재정지출 확대로 인해 빠르게 증가하였다. 2000년대 이후에는 정부가 SOC예산 확대를 억제해왔음을 고려하면 이 기간의 국고보조금 확대는 사회복지 부문이 중심이 되었음을 짐작할 수 있다. 2000년대 말에 확장적 재정정책으로 국고보조금이 급격하게 증가한 결과 2010년부터 정부는 SOC부문을 중심으로 국고보조사업을 상당히 정비했으며, 그 이유로 2010년과 2011년의 국고보조금 규모는 2009년과 거의 같은 수준을 유지고 있다.(<그림3-3> 참조)

(단위: 조원)



[그림 3-3] 주요 자원별 지방세입의 추이

2) 지출구조의 변화

2000년대 이후 정부 및 지방 세출의 구조에서 나타나는 중요한 변화는 사회복지 관련 지출이 빠르게 증가하는 대신 SOC를 포함한 경제 관련 지출 증가가 억제되었다.

정부 재정지출의 주안점이 복지 부문으로 차츰 옮겨가는 가운데 사회복지 관련 국고보조금이 확대됨에 따라 서비스의 전달자 역할을 하는 지방자치단체의 지방비 부담도 자연스럽게 증가하는 대신 다른 부문의 지방 재정지출 증가가 억제되거나 줄어드는 현상이 계속 진행되었다.

<표 3-4>에는 2000년부터 2011년까지 총괄 회계(일반회계+특별회계) 결산 순계기준으로 자치단체 유형별 세출과 사회복지비(사회보장비) 추이가 나타나 있다.

※ 2007년까지는 지방세출 기능별 분류에서 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비,

지원 및 기타 경비 등 다섯 개 항목을 두었는데, 이중 사회개발비 항목에는 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발 등 네 항목이 포함되었다. 2008년부터는 모두 14개 부문으로 분류하고 있는데, 이 중 사회복지비에는 기초생활보장, 취약계층 지원, 보육가족 및 여성, 노인청소년, 보훈, 주택, 사회복지 일반 등 8개 세 항목을 두고 있다. 통계의 일치를 위하여 구 분류에서 사회보장비는 신 분류의 사회복지비에서 주택을 제외한 값으로 계산한다.

이 표에서 알 수 있듯이 전 기간 동안 전체 지방 세출은 연평균 (8.8%)씩 성장한 반면 사회복지비는 그 보다 빠른 (15.8%)씩의 성장을 하였다. 2005년 이후 전체 지방 세출의 증가율은 연평균 (6.7%)로 그 이전 시기에 비해 증가율이 다소 낮아졌지만, 사회복지비는 이전 시기와 유사한 (15.8%)씩 증가하였다. 전체 지방 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2000년의 (10.4%)에서 2005년에는 (12.8%)로, 그리고 2011년에는 (20.8%)로 높아졌다.

자치단체 유형별로 보면, 전 기간 중 사회복지비 증가율은 광역자치단체는 전체 평균 성장률에 비해 높은 반면 기초자치단체는 낮은 것으로 나타났다.

특별광역시 및 도 본청의 사회복지비 성장률은 각각 (24.8%)와 (35.9%)로 전체 평균 (15.8%)에 비해 상당히 높지만 시·군·구의 사회복지비 성장률은 각각 (15.3%), (10.2%) 및 (13.6%)로 평균에 비해 낮다.

이처럼 광역자치단체의 사회복지비 성장률이 빠르게 나타나는 것은 초기 년도인 2000년에 특별·광역시 본청과 도 본청의 세출 대비 사회복지비 비중이 각각 (2.4%)와 (1.8%)로 매우 낮았기 때문이다.

2011년 결산 기준으로 지방 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 전체적으로는 (20.8%)인데, 특별·광역시 본청과 도 본청의 경우 (12.8%)와 (16.6%)로 각각 평균에 비해 낮으며, 기초자치단체의 경우는 시가 (22.2%), 군이 (15.3%), 자치구가 (44.5%)로 평균에 비해서 높다. 특히 자치구의 경우는 세출 대비 사회복지비의 비중이 본래 높았으며, 지속적으로 증가한 끝에 2010년 이후에는 (40%) 이상을 차지하는 등 부담 수준이 매우 높음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 자치단체 유형 별 사회복지지출 추이

(일반회계+특별회계, 결산 순계 기준)

(단위: 억 원, %)

			계	특별/ 광역시	도	시	군	자치구
2000		세출	561,079	148,891	65,785	171,900	102,977	71,526
		사회보장	58,339	3,630	1,199	2,259	12,737	19,514
		비중	10.4	2.4	1.8	12.4	12.4	27.3
2002		세출	728,838	195,599	113,064	215,401	126,178	78,596
		사회보장	79,447	12,911	14,605	21,997	11,829	18,105
		비중	10.9	6.6	12.9	10.2	9.4	23.0
2003		세출	821,860	198,253	120,854	259,877	153,942	88,934
		사회보장	87,635	14,362	1,5512	25,126	12,466	20,169
		비중	10.7	7.2	12.8	9.7	8.1	22.7
2004		세출	911,593	217,803	131,263	292,427	166,358	103,741
		사회보장	100,378	15,692	16,494	29,657	14,319	24,215
		비중	11.0	7.2	12.6	10.1	8.6	23.3
2005		세출	955,835	232,579	132,409	312,612	166,319	111,916
		사회보장	122,319	17,742	18,984	37,745	17,481	30,367
		비중	12.8	7.6	14.3	12.1	10.5	27.1
2006		세출	1,033,039	237,225	166,503	335,501	176,437	117,373
		사회보장	146,900	21,299	25,287	45,096	19,218	35,999
		비중	14.2	9.0	15.2	13.4	10.9	30.7
2007		세출	1,130,007	267,591	188,649	350,978	194,445	128,344
		사회보장	178,170	26,127	32,233	54,322	22,116	43,372
		비중	15.8	9.8	17.1	15.5	11.4	33.8
2008		세출	1,249,978	292,084	190,440	396,735	221,779	148,940
		사회보장	223,929	36,529	34,258	69,693	29,099	54,351
		비중	17.9	12.5	18.0	17.6	13.1	36.5
2009		세출	1,496,588	331,448	204,511	493,394	278,692	188,544
		사회보장	279,395	41,540	32,898	93,782	37,945	73,229
		비중	18.7	12.5	16.1	19.0	13.6	38.8
2010		세출	1,385,709	321,240	201,416	449,138	244,806	178,110
		사회보장	278,746	37,351	33,199	96,006	37,160	75,030
		비중	20.1	12.0	16.5	21.4	15.2	42.1
2011		세출	1,412,335	323,293	210,692	457,320	243,079	177,950
		사회보장	278,746	41,496	3,442	101,489	37,135	79,249
		비중	20.8	12.8	16.6	22.2	15.3	44.5
연평균비중	전 기간	세출	8.8	7.3	11.2	9.3	8.1	8.6
		사회보장	15.8	24.8	35.9	15.3	10.2	13.6
	1995- 2005	세출	11.2	9.3	15.0	12.7	10.1	9.4
		사회보장	16.0	37.4	73.8	12.2	6.5	9.2
	2005- 2011	세출	6.7	5.6	8.0	6.5	6.5	8.0
		사회보장	15.8	15.2	10.7	17.9	13.4	17.3

자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

사회복지비 중심의 지방재정지출구조 변화에 관한 이상의 결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

㉠ 사회복지비는 2000년 이후 세출 증가에 비해 두 배 가까이 빠르게 증가했으며, 그 결과 2000년에는 세출 대비 사회복지비의 비중이 평균 (10.4%) 수준이었으나 2011년에는 (20.8%) 까지 높아졌다.

㉡ 2005년 이후에는 이전 시기에 비해 세출 증가율이 상당히 줄어들었지만 사회복지비 증가율은 이전 시기와 유사한 수준을 유지함에 따라 세출 측면에서 문제가 나타났음을 알 수 있다.

㉢ 특별·광역시 및 도 본청의 경우는 각각 소속 기초자치단체인 자치구와 시에 비해 세출 대비 사회복지비 비중이 상당히 낮음을 알 수 있다.

㉣ 2011년 기준, 기초자치단체 중에는 자치구의 사회복지비 비중이 (44.5%)로 단연 높으며, 시가 (22.2%), 군이 15.3% 순으로 나타나는데, 이런 결과는 인구가 밀집한 대도시 지역에서 사회복지에 대한 수요가 더욱 높고 빠르게 증가하고 있음을 보여준다.

㉤ 이런 결과는 자치구의 사회복지수요가 시와 군에 비해 높은 탓이기도 하지만, 자치구는 보통교부세 불교부단체이며, 특별·광역시 본청과의 세원배분 측면에서도 매우 불리하기 때문에 세입이 매우 열악한 탓에 나타난 현상으로 생각할 수 있다.

㉥ 한편 특별·광역시 본청의 경우 사회복지비가 빠르게 증가하기는 하지만 아직 비중이 (12.0%)로 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있는 현상은 자치구의 사회복지비 비중이 시와 군에 비해 매우 높은 현상과 밀접한 관계가 있는 것으로 생각된다.

이상을 통하여 알 수 있듯이 2000년대 이후 정부 재정지출의 주안점이 경제와 SOC 중심에서 사회복지로 이행되어옴에 따라 지방의 재정지출에서도 사회복지비 중심으로 세출구조조정이 상당히 진행되어왔음을 짐작할 수 있다.

이를 구체적으로 검토하기 위하여 전년 대비 세출 증가액 중 사회복지비 증가액이 차지하는 비중을 전체 자치단체 및 자치단체 유형별로 분석한 결과가 <표3-5>에 정리되어 있다.(자치단체의 세출을 E , 사회복지비 지출을 SE , 금년도를 t 로 각각 표시하면, <표3-5>에 나타난 값은 $(SE_t - SE_{t-1}) / (E_t - E_{t-1})$ 을 의미)

이 표에서 보듯이 세출증가액 대비 사회복지비 증가액은 전 유형의 자치단체에서 상당히 높음을 알 수 있다. 전체적으로는 전년 대비 세출 증가액 대비 사회복지비 증가액의 비율은 2003년에는 (8.8%)였으나 2005년부터는 대체로 (30%) 내외로 높아졌으며, 2011년에는 (58.5%)를 차지한다. 2010년에는 비율이 (0.6%)로 매우 낮아졌는데, 이는 글로벌 경제위기 국면을 지

나면서 재정지출이 정상적인 상태로 축소됨에 따라 지방 세출이 상당히 줄어들었으며, 사회복지비도 줄어들었기 때문이다.

<표 3-5> 세출 증가액 대비 사회복지비 증가액의 추이

(단위: %)

	전체	특별광역시	도	시	군	자치구
2003	8.8	54.7	11.6	7.0	2.3	20.0
2004	14.2	6.8	9.4	13.9	14.9	27.3
2005	49.6	13.9	217.3	40.1	-8,075.6	75.2
2006	31.8	76.6	18.5	32.1	17.2	103.2
2007	32.2	15.9	31.4	59.6	16.1	67.2
2008	38.1	42.5	113.1	33.6	25.5	53.3
2009	22.5	12.7	-9.7	24.9	15.5	47.7
2010	0.6	21.8	-9.7	-5.0	2.3	-17.3
2011	58.5	37.5	18.8	67.0	1.4	-2,643.2

주: 부(-)의 값은 전년 대비 세출은 줄었으나 사회복지비는 증가한 경우임.

자치구의 경우는 2005년 이후 2010년과 2011년을 제외하면 매년 그 비율이 (50%) 이상으로 매우 높으며, 특히 2011년에는 전년 대비 세출은 다소 줄어들었지만 사회복지비 지출은 크게 증가한 탓에 부의 값으로 나타난다.

이런 결과를 통해서 볼 때, 대체로 2005년 이후에는 전체 지방세출 증가액의 (30%) 내외가 사회복지비 증가액으로 반영되었음을 알 수 있다. 이는 전체 세출 증가액 중 상당 부분이 사회복지비에 사용되었음을 반영하는 한편, 다른 기능에 사용되던 재원의 일정 부분이 사회복지비로 이전되었을 가능성을 짐작케 한다. 결국 정부 세출에 있어서와 마찬가지로 지방 세출에서도 사회복지비 지출 위주의 구조 조정이 상당히 진행 되어 왔음을 알 수 있다.

2. 현행 중앙정부와 지방정부간 역할 분담의 문제점

(1) 중앙집권적 지방분권으로 인한 지방재정 부담과 지방자치 역행

중앙집권적 지방행정체제가 지속되고 있는 상태에서 사무이양을 중심으로 하는 지방분권은 지방재정 부담을 가중 시키고 있으며, 지방자치의 역행요인으로 작용하고 있다.

2003년 4월7일에 노무현 정부가 대통령 자문기구로서 '정부혁신지방분권위원회'를 설치하고 지방 분권을 대대적으로 추진하였다. 그러나 중앙과 지방간의 기능 분담에 대해서 아직까지 구체적인 방안과 뚜렷한 합의가 존재하지 않고, 현실적으로 과거의 중앙집권적 행정 및 재정체계가 대부분 그대로 남아 있는 상태다.

정치인, 공무원, 일반 국민들의 인식 속에 중앙은 여전히 지방에 대해 중앙정부의 정책을 집행하는 도구로, 지방은 중앙에 대해 지역 사업 추진을 위한 자금 조달창구로 인식하고 있다.

중앙집권적 지방행정체제가 지속되고 있는 상태에서 중앙정부는 지방정부에 국고보조금을 지급하면서 동시에 지방비 부담을 요구한다. 그러나 이는 지방정부가 재정적 책임성이 확보되지 않은 상태이기 때문에 지방정부의 재정 부담을 가중 시키게 된다. 이러한 상황은 "일정한 지역의 주민들이 지방 자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기 부담에 의해 스스로 처리하는 것" 이라는 지방자치의 본질에 어긋나기 때문에 지방자치의 역행요인으로 작용한다.

(2) 중앙 정부에 편중된 기능 배분으로 인한 지방정부 기능 통제

우리나라 지방정부는 국가로부터 완전히 독립된 존재가 아니고, 국가 전체 네트워크 속에서 작동하는 하나의 부분에 속하며, 중앙 정부의 편중된 기능 배분으로 인해 중앙 정부로부터 통제를 받고 있다.

중앙 정부의 통제를 촉진시키는 요인으로서는 첫째, 행정 기능 복잡화로 인해 지방정부의 전문기술이 부족 할 경우 중앙 정부의 풍부한 기술과 전문지식을 지원 받아야 한다. 둘째, 과학기술 및 교통통신의 발달로 공간구조가 단축되면서 지방사무의 전국적 이해관계가 증대 된다. 셋째, 교통통신과 과학기술의 발달로 주민의 활동무대와 경제 규모가 크게 확대됨으로써 바람직하지

못한 반사회적인 행위들이 많이 발생되고, 이에 따라 국가의 행정규제가 강화 되면서 중앙 정부로 기능이 집중된다.(김현조, 2009, p.133)

그러나 이러한 요인으로 인해 지방정부에 대한 통제의 정당성이 중앙정부에 존재 한다 하더라도 지방자치단체는 일정한 사무에 대해 자치권을 가져야 한다.

중앙정부의 통제 방식에 있어서는 입법적 통제, 사법적 통제, 행정적 통제로 구분되는데 그 중 행정적 통제가 주로 이루어진다.

입법적 통제는 국회에서 정한 법률(지방자치법이나 현장, 지방세법 등)을 통해 지방정부의 활동을 통제하는 것이고, 사법적 통제는 지방자치단체가 제정한 조례에 문제가 있을 경우 행해지는 통제이고, 행정적 통제는 우리나라 현행 지방 자치법에 잘 나타나 있듯이 지방자치단체 사무에 대한 지도 및 지원(법 제166조), 국가위임 사무의 처리에 대한 지도 감독(법 제167조), 국가위임사무의 직무 태만에 대한 직무이행명령(법 제170조), 대집행, 자치단체의 위법·부당한 명령·처분의 시정 및 취소정지(법 제169조)등을 통한 통제이다.

그 밖에도 지방정부 인사 기준의 설정, 지방공무원 모집의 직접 관장, 국가공무원의 지방정부 배치 등 인사에 관한 중앙의 통제가 있고, 특히 법적근거가 없는 보고제도, 예규 및 통첩 등은 우리나라가 행정적 통제가 비교적 강한 나라임을 보여주는 예이다.(김현조, 2009, pp.134-137)

지방정부에 대한 중앙정부의 통제는 지방자치제도를 인정하고 있는 이상 그 내재적 한계를 넘어서서는 안 되지만 중앙정부와 지방정부의 국가사무 배분 비율이 8:2인 것이 우리나라의 현실이다.

앞으로는 중앙과 지방간의 바람직한 기능분담이 이루어져야 한다. 현재는 중앙과 지방간의 바람직한 기능분담에 대한 잘못된 인식으로 중앙정부의 주변적인 기능만이 지방정부로 이양되는 결과가 초래되고 있다. 중앙과 지방간의 바람직한 기능분담을 위해서는 지방정부를 중앙정부의 집행 기구가 아닌 독립적 정치단위로 인식해야 한다. 지역 주민을 위해 일을 더 열심히, 더 잘 할 수 있는 영역은 지방정부가 독자적 정책 기능을 수행하고, 이에 대해 지역 주민들이 정치적 책임을 질 수 있도록 하여야 한다.(고영선, 2010)

(3) 중앙과 지방간 권한 배분의 불평등으로 지방분권 미흡

지방분권의 핵심은 중앙행정권한이 지방으로 이양되는 것이다. 지방이양의 주된 논리는 지방 정부가 주민들에게 보다 가까이 있기 때문에 주민이 실제 필요로 하는 것을 잘 알 수 있고 이에 따라 보다 적합한 서비스를 제공 할 수 있다는 것이다. 자원의 효율적인 배분은, 서비스 수혜자를 가장 잘 아는 정부계층에 부여될 때 가능하다.

중앙집권형구조로 출발한 우리나라의 정부기능을 1991년 지방자치 부활 이후 지방자치 정신에 부합하는 구조로 전환하기 위하여 중앙정부의 기능을 지방정부로 이양하기 위해 많은 노력을 하였으나, 한계가 있고, 무엇보다도 여전히 중앙에 비해 지방의 기능이 크게 왜소하게 나타나고 있다.(고영선, 2010, pp.8-17)

(4) 국가의 이중적 태도

분권과 자치발전을 통해 중앙집권적 정부체제를 지방분권체제로 변화시켜 나가야 할 국가기관이나 공직자들이 이를 악용하거나 저항하고 있다. 지방정부의 선출직 공직자들에 대한 정당공천제라는 울가미를 통해 자치체도를 왜곡 시켰고, 행정부의 고위공무원들은 분권과 자치가 당장 자신들의 권한과 이익에 어떻게 작용할 것인가만 걱정하여 제도개선을 회피하거나 지연시킨다.(최봉기, 2011,p.11)

결론으로는 지방분권에 동의하면서 권한 및 기능을 지방정부에 이양하려고 하기 보다는 지방정부의 책임성과 투명성만을 강조한다.

(5) 지방자치단체의 취약한 권한

현재 우리나라 자치단체의 역할을 살펴보면 광역자치단체인 시·도가 수행하는 기능은 선진국의 시·군이 수행하고 있는 기능이고, 우리나라의 시·군·자치구가 수행하는 기능은 다른 선진국의 시·읍·면이 수행하고 있는 기능일 정도로 상당히 취약한 권한을 가지고 있다. 우리나라의 지방정부는 국가가 법령으로 결정한 정책을 집행하는 일선기관에 불과한 경우가 많다.

우리가 지방분권을 추진하려는 중요한 이유 중의 하나는 비대해지고 복잡한 기능을 가지고 있는 중앙정부의 기능을 가볍게 함으로써 중앙정부가 국제화에 대응할 여유를 갖게 하고, 지방

정부는 권한과 재원을 부여받아 지역문제에 스스로 주체적인 대응능력을 갖게 하려는 것이다.

(6) 정부의 획일적인 지역정책으로 인한 기능의 과부하

대부분의 지역정책에 있어서 다양성과 혁신성이 결여된 획일적인 결정을 하고 있어 정책적인 경직성과 위험성은 물론이고 빠르게 급변하고 있는 행정환경의 흐름 속에 적응하지 못하고 있는 현실이다.

우리나라의 중앙정부는 세세한 문제까지 지방정부를 간섭하고 직접 처리하기 때문에 정작 처리해야 할 국가적인 업무에 소홀하게 된다. 국회는 작은 문제까지도 직접 입법권을 행사하여 과도한 입법 부담에 시달리고 있다.

또한 대부분의 권력이 중앙정부에 집중되고 그 집중된 권력이 다시 대통령 한 사람에게 집중되기 때문에 정부조직은 이로 인한 과부하로 기능마비 증세가 심각하게 나타나고 있다.

(7) 중앙정부에 대한 지방정부의 심각한 재정 의존

지방정부는 취약한 권한을 가지고 있는 것 외에도 재원의 부족으로 예산과 정책에 있어서 중앙정부에 대한 의존성이 심각하다. 전체 조세수입 가운데 지방세 수입은 20% 정도에 머물고 있어, 많은 규모의 재원이 중앙에서 지방으로 이전되고 있는데, 이는 지방이 상당히 많은 재원을 중앙에 의존하고 있다는 의미이다.

중앙정부의 전체 재정지출 가운데 지방정부가 차지하는 비중은 1960년대 이후 계속 증가하여 2012년 기준 50%를 넘어 섰다.

지방재정의 중앙의존에 있어서 중요한 문제점은 중앙정부의 지원재정을 확보하는 과정에서 지방정부의 자율성이 제약된다는 것이다. 특히 지방재정보조금은 배분 공식에 의해 자동적으로 주어지며, 중앙정부의 의도에 따라 대상기관을 임의로 선정할 수 있는 재원이기 때문에 분배 과정에서 치열한 경쟁을 유발하게 되고, 지방정부는 이를 통해 중앙정부에 예속화 될 가능성이 높다.(김현조, 2009, p.68)

이러한 지방재정의 중앙의존 현상은 이전의 중앙집권적 인식이 중앙과 지방정부 모두에게 각인 되어 있어 재정자치가 잘 정착한 진정한 의미의 지방자치가 이루어지지 않고 있다.

중앙이 모든 재원을 지원하는 방식은 중앙정부의 부처들이 지방정부를 집행기구로 활용하는데 있어서 당연하게 생각하게 하는 원인이고, 또한 지방이 중앙에 계속 의존하도록 유도함으로써 지방에 대해 명시적·묵시적 권한을 행사하는 것이다.

게다가 지방정부의 정치인들은 지역주민들로부터 지방세를 거둬야 하는 고민을 하지 않아도 되고, 그에 상응하는 혜택을 창출하기 위해 고심할 필요도 없게 된다. 이러한 상황은 정치인들로 하여금 중앙정부에 의존하여 대규모 전시성 사업을 벌이고 쉽게 표를 얻을 방법만을 궁리하게 한다. 그러나 무엇보다 더 큰 문제는 지방 공무원들이 지역주민들에 대한 책임의식이 약해지고, 이로 인해 전반적인 재정지출의 효율성과 효과성이 낮아진다는 것이다. 남의 돈으로 살림살이를 한다는 생각으로 무분별한 개발과 예산낭비가 이루어지며, 정책적으로도 모든 것을 중앙정부의 탓으로 돌리는 도덕적 해이가 나타나게 된다.

또한 중앙정부가 지방정부를 중앙정부의 연장선에 있는 집행기구로 인식하고 있기 때문에 자신의 업무를 지방정부에 위탁하여 수행하는 경우가 매우 많다. 그러나 여기서의 문제는 이를 위해 국고 보조금을 지급하면서 동시에 지방비 분담을 요구하는 것이다.(고영선, 2010, pp.9-10)

3. 중앙과 지방간 기능 및 재원조정 방안

(1) 중앙과 지방간 기능 및 재원조정의 기본방향

1) 지방재정 확보 방안

급속한 인구고령화의 진행과 함께 복지기능이 크게 확충됨에 따라 복지지출이 빠르게 증가하면서 복지서비스의 전달과 그 재원부담 측면에서 지방자치단체의 역할이 크게 확대 되고 있다. 지방자치단체는 관할 지역 주민들의 개별적 상황에 대한 정보를 획득하기가 상대적으로 용이하기 때문에 서비스 공급의 효율성 측면에서 볼 때 복지서비스의 공급주체로서의 지방 자치단체의 역할이 중요한 시점이다.

그러나 복지기능이 급속히 확대됨에도 불구하고 중앙과 지방의 역할과 재원분담에 관한 기본 틀은 과거 방식을 유지하고 있기 때문에 국가전체 차원의 재원 확보 문제와 함께 정부 간 재원

분담 문제가 중요한 현안으로 대두되고 있다.

복지기능이 크게 확대되고 있는 상황에서 그 재원 확보를 둘러싼 중앙과 지방간의 논란은 개별 현안에 대한 단기적인 대응으로는 해결할 수 없으며, 복지지출의 성격과 그에 따른 중앙과 지방 간 책무 및 기능, 그리고 재원분담 등을 고려하여 보다 근본적인 해결방안의 모색이 필요하다.

또한 지방재정은 국가재정과 연계성과 자치단체들의 다양한 재정 상황을 바탕으로 지방세 및 재정조정제도가 연계된 복잡한 시스템이기 때문에 개편방안은 이러한 복잡한 시스템에 미치는 영향을 고려하는 종합적인 시각에서 패키지로 제시되어야 한다.

무엇보다 국가전체 자원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 방안 모색이 필요한데, 국가적 최저(National minimum)에 해당하는 공공서비스는 국가 전체의 관점에서 공급이 이루어지도록 하되, 지역의 자율적인 의사결정에 따른 공공서비스의 확충은 그 수혜자인 지역주민들의 부담이 연계되고 인식되도록 해야 한다.

모든 지방이 필수적 행정서비스 제공에 필요한 재원을 확보하도록 함으로써 어느 지역에 거주하더라도 모든 국민들이 최소한의 행정서비스를 향유할 수 있도록 해야 한다. 사회복지기능의 경우, 지방정부가 지역주민들의 복리증진을 위해 제공해야 하는 최소한의 서비스인 지방기능으로써 그 재원은 지방세나 지방교부세 등 지방정부의 일반재원으로 충당하여야 하고, 반면 소득 재분배 등 국가 정책적 목적을 위해 추진하는 국가기능의 경우 비록 그 공급은 지방정부가 담당 하더라도 소요재원은 국고보조금 등을 통해서 국가가 부담하는 것이 원칙이다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 자율과 책임의 메커니즘 확보를 위한 지방세 역할 강화해야 하는데, 가장 핵심적인 정책수단은 지방세의 조세가격 기능을 강화하는 것이다. 기본적으로 지방 자치단체의 자율적인 선택에 따른 세출의 변화가 지방세 부담의 변화로 연계될 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요하다.

재산세나 지방소득세 등과 같이 해당 지역주민들이 주로 부담하는 몇 가지 핵심 세목의 실행세율은 지방세법에서 제한세율로 규정하고, 매년의 실행세율은 매년 예산의회에서 세출예산을 결정할 때 그와 연계하여 지방세법이 정하는 일정한 한도 내에서 조례로 설정하도록 하여야 한다.

2) 중앙과 지방 간 기능 및 재원조정 재분배

‘사회복지재정의 지속 가능성 확보’라는 대전제 하에서 전체 재정자원의 중앙과 지방간, 사회복지사업의 유형 간, 그리고 지방자치단체 상호 간 합리적이고 객관적인 재 배분을 모색하는 것이 필요하다.

여기서 가장 중요한 점은 중앙-지방 간 책임 및 재원분담 원칙과 기준을 새롭게 정립해야 한다는 것이다. 지방이 부담하는 사회복지지출의 상당 부분은 국고보조사업의 틀 속에서 진행되는데, 그 제도적 틀은 과거 국고보조사업이 경제나 SOC사업을 위주로 추진될 때 마련되었던 국고보조금법이다. 경제성장이나 지역개발 등 배분적 기능을 담당하는 SOC사업과 소득재분배 기능을 담당하는 사회복지사업에 대한 국고보조금의 이론적 근거는 다르다는 점에서 현행 국고보조사업의 틀 내에서 사회복지사업 별로 기준보조율의 적정성을 논의하는 것은 적절치 않다.

가칭 「사회복지국고보조금법」 등을 제정할 필요가 있으며, 그 과정에서 사회복지분야 사업별로 중앙과 지방간 책임의 소재를 명확히 하고 그에 따라 재원분담 기준을 새롭게 설정할 필요가 있다.

중앙과 지방간 재정자원의 재배분의 핵심은 국고보조사업의 구조 조정인데, 다음과 같이 국고보조사업 별로 그 성격을 구체적으로 파악하고 유형화하여 구조조정의 기준을 결정하는 작업이 필요하다.

우선 사회복지사업과 나머지 사업을 구분하며, 사회복지사업 중 전국 공통적이면서 국가 사무적 성격의 사업과 지역적 특성이 반영된 사업을 구분하며, 비 사회복지사업 중 국가 사무적 성격, National minimum적 성격, 파급효과가 큰 사업 등과 지역밀착형, 지역 특수적 사업 등을 구분하여야 한다. 사회복지사업 중 정부가 책임을 지는 것이 마땅한 국가적 성격의 사업에 대해서는 현행 기준 보조율을 기본적으로 상향 조정하고, 사회복지사업 중 주민일상생활 지원 차원의 지역적 특성이 반영된 사업은 포괄보조사업화 하여야 한다. 또한 사회복지사업 중 지역 특수적 사업, 파급효과가 없거나 적은 사업 등은 구분하여 지방 사업으로 이양하는 한편 그 금액에 해당하는 만큼 국세의 지방세 이양이나 지방세 신설 및 새로운 세원 개발 등 지방세 확충을 통해 재원을 조달하여야 한다.

지방교부세를 통한 지방자치단체 상호 간 재정조정의 틀 또한 새롭게 정립함으로써 재원의 재 배분을 기해야 한다. 현행 보통교부세 배분방식은 지방자치제도가 도입되었던 1990년대에

작성된 기본방식을 필요에 따라 부분적으로 수정을 거듭하여 유지시켜온 것인데, 지방의 재정적 수요가 변화되고 그에 따라 지방의 재원부족 상태도 크게 변화되었음을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있다. 예를 들어, 지역개발과 공간적 격차해소가 강조되었던 1990년대에는 낙후지역이나 저개발지역에서 관련 재정수요가 많았기 때문에 그런 지역에게 상대적으로 많은 재원을 보장하는 것은 합리성이 있었으나, 사회복지를 포함한 사회개발과 소득 계층 간, 개인 간 격차해소가 강조되는 지금은 낙후지역에 비해 오히려 대도시지역의 관련 재정수요가 더욱 많아지기 때문이다.

이런 점을 고려한다면 지방교부세의 배분 방식을 국가 전체적인 재정수요의 변화 및 그에 따른 지방재정수요의 변화를 체계적으로 반영하여 새롭게 정립할 필요가 있다. 보통교부세 배분방식 개편의 핵심은 기준재정수요액 산정방식의 간소화와 합리화일 것이다.

이상에서 검토한 구조 개편은 지방세 등 지방의 자체재원이 총량적으로 증가 하는 동시에 재원의 공간적 재분배가 발생하게 되는데, 이는 전체적으로 국고보조금 및 보통교부세의 배분방식 하에서 상대적으로 많은 배려를 받던 자치단체들의 재정수입이 줄어들 것으로 예상된다. 여기에 낙후지역 및 저개발지역에 대한 지원을 통한 공간적 발전수준 및 생활수준의 격차 축소는 또 다른 정부의 책무이므로 이에 대한 대안이 필요하다. 대체로 80년대 중반 이후 최근까지 약 30여 년간 낙후지역 발전을 위한 정부 차원의 다양한 정책들이 시행되었으나 그 정책효과는 회의적임을 고려하여 낙후지역 정책의 방향 전환이 필요하다. 즉 낙후지역에 대해서는 지역개발을 위한 SOC나 지역경제 및 산업발전을 위한 지원 위주에서 사회복지서비스의 확충과 함께 생활환경과 정주여건을 개선함으로써 기초적인 생활 관련 인프라를 확충하는 사회개발 지원 위주로 변화시켜나갈 필요가 있다.

제4장 충청남도의 기능변화 방향에 대한 설문조사 결과

1. 설문조사 개요

(1) 조사 목적

- 선행연구 결과 나타난 지방자치 변화 방향에 대한 개괄적 내용을 충청남도에 적용할 때 이에 대한 전문가와 주민들의 인식을 조사하고자 함
- 광역도로서 충청남도의 역할과 기능 재정립 방안에 대한 전문가 의견 수렴
- 지방정부화를 위해 필요한 방향
- 바람직한 광역도로서 충청남도의 역할과 기능 파악
- ‘도는 도답게’ 일하기 위해 필요한 사전 방향성 탐색

(2) 조사 일시

2019. 9. 11~14 (5일간)

(3) 조사 대상 및 응답자 분포

- 조사대상자: 충청남도 정책자문위원, 도정평가단, 도정 모니터단 (1620명)
- 응답자: 총 104명
- 응답율: 6.4%

(4) 조사 내용

조사 내용은 도의 역할을 명확히 설정하기 위하여 자치분권의 맥락에서 도의 지방정부화 방향에서 시작하여 광역정부로서 도의 권한 수준에 대한 인식, 도와 시군의 관계 그리고 향후 집중해야 할 도의 역할 순서로 질문을 구성하였다.

<세부 질문 내용>

- Q1: 현재의 광역시도가 지방정부로서 기능을 하기 위해 더 강화되어야할 권한
- Q2: 광역자치단체로서 충남도의 역할 중 가장 중요한 기능
- Q3: 정부10대 기능 중 충남도가 가지고 있는 권한 수준에 대한 인식
- Q4: 충남도의 상황을 고려할 때 정부10대 기능에 대한 정책주도권 주체에 대한 인식
- Q5: 정부 10대 기능에 있어서 충남도의 주요한 역할에 대한 인식

(5) 조사 방법

- 설문 링크를 포함한 이메일을 발송하여 설문에 참여하도록 하는 인터넷 설문조사
- 참여자 익명성 보장 및 복수응답 불가 방식으로 조사

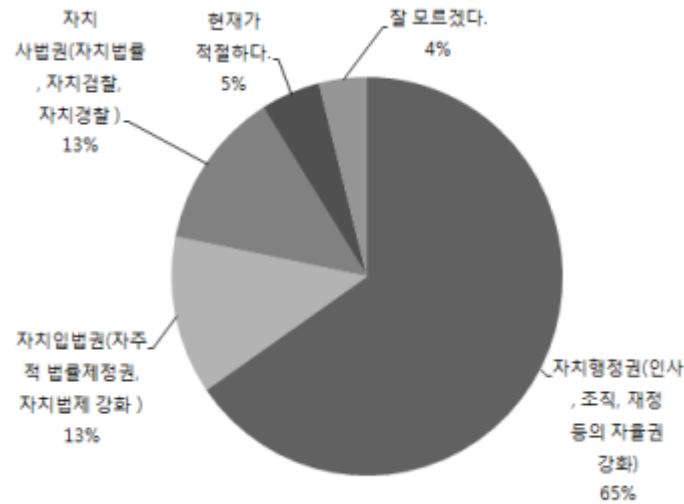
2. 설문조사 결과

(1) 도가 역할을 수행하기 위해 강화되어야 하는 부문

충청남도가 현재의 제한적 지방자치단체 기능에서 벗어나 지방정부기능을 수행하기 위해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치사법권 등이 필요하다는 것이 기본적인 방향이라 할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 헌법 개정을 포함하여 여러 가지 법제적 대응이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해 전문가나 주민들에게 이에 대한 의견을 질문하였다.

현재 우리나라의 지방자치에서 지방자치단체로 입법권과 사법권은 전혀 없으며, 취약하고 행정권 역시도 크게 제약을 받고 있다. 충청남도가 지방정부로서의 역할 수행을 위해서는 일정부분 독립된 정부로서의 기능을 갖출 수 있어야 하고 이를 위해서는 독자적인 입법권과 사법권을 가져야 한다고 볼 수 있다. 이에 대해 전문가와 주민들의 의견을 물어보았다.

Q1: 현재의 광역시도가 지방정부로서의 역할을 수행하기 위해 더 강화되어야 하는 부문은 어디라고 생각하십니까?



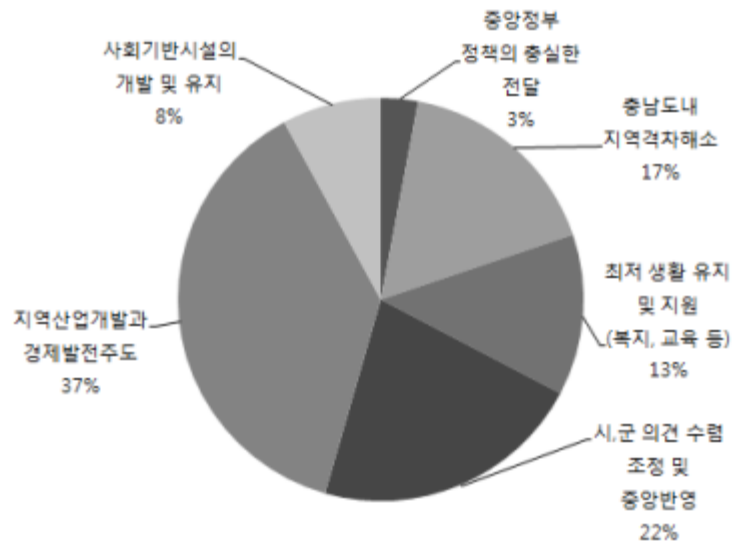
보기	응답률
자치행정권(인사, 조직, 재정 등의 자율권 강화)	66%
자치입법권(자주적 법률 제정권, 자치법제 강화 등)	13%
자치사법권(자치법률, 자치검찰, 자치경찰 등)	13%
현재가 적절하다.	5%
잘 모르겠다.	4%
총계	104

위 질문 Q1에 대한 응답에서 보듯이 광역시도가 지방정부로서의 역할을 수행하기 위해 더 강화되어야 할 부문에 있어서 자치행정권의 강화 (66%), 자치입법권 (13%), 자치사법권 (13%)의 순으로 응답자의 상당수가 자치행정권이 강화되어야 한다는 의견을 나타냈다. 이러한 결과는 아직도 충청남도가 지방정부로서의 독자적 지위를 갖기보다는 행정적 역할을 수행하는 것이 더 필요하다는 인식으로 보여 진다. 그러나 사실상 자치 행정권 강화의 본질은 자치입법권이 주어질 때에 가능한 것이지 독자적인 자치 행정권은 존재하기 힘들다는 점에 대해 인식하지

못하고 있음을 나타낸 것으로 보여 진다. 결국 현재의 지방자치가 행정중심이기 때문에서 이러한 응답을 나타낸 것이고, 향후 행정권 강화를 위해 입법권을 확장해야 하고, 입법권의 확장은 결국 사법권이 부가되어야 한다는 논리적 확장을 추구해야 할 것을 보여주는 것이라 생각된다.

(2) 도가 수행해야할 가장 중요한 기능

Q2: 광역자치단체로서 충청남도의 역할 중 가장 중요한 것 하나를 선택한다면 어느 것이라고 생각합니까?



보기	응답률
중앙정부 정책의 충실한 전달	3%
충남도내 지역격차 해소	15%
최저 생활 유지 및 지원(복지, 교육 등)	11%
시,군 의견 수렴 조정 및 중앙반영	19%
지역산업개발과 경제발전주도	33%
사회기반시설의 개발 및 유지	7%
지역 정체성 및 문화 창달	11%
총계	105

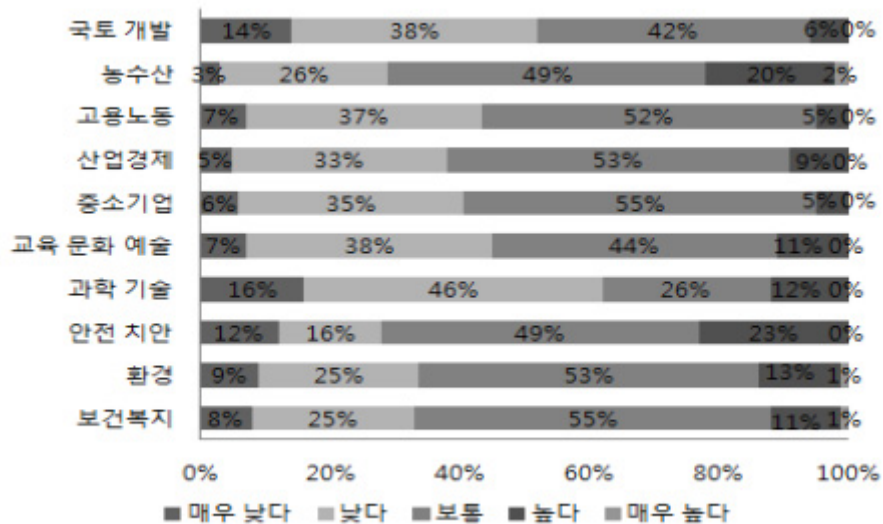
국내의 사례 연구나 선행연구를 통해서 나타난 광역자치단체의 핵심적 기능으로 볼 수 있는 것이 중앙정부 정책의 충실한 전달, 도내 균형발전, 최저생활유지 및 지원, 기초자치단체간 의견 수렴과 조정 및 중앙반영, 광역적 지역경제개발과 발전 주도, 사회기반시설의 개발 및 유지와 같은 것들로 정리될 수 있다. 이에 따라 충청남도가 광역자치단체로서 해야 할 가장 중요한 역할에 대한 의견을 설문하였다.

설문 결과 충남도가 해야 할 가장 중요한 역할은 지역산업개발과 경제발전주도 (33%), 시군 의견 수렴 조정 및 중앙반영 (19%), 충남도내 지역격차 해소 (15%), 최저 생활 유지 및 지원 (11%) 등의 순으로, 충남도의 중요한 역할이 지역 산업과 경제의 발전 및 시군 의견 수렴 조정 및 중앙에의 반영이라는 의견으로 나타났다. 이에 비하면 중앙정부 정책의 충실한 전달은 (3%)로 나타나 도가 보다 적극적으로 자신의 역할과 기능을 명확히 하고 이를 전략적으로 수행해야 함을 보여준다고 할 수 있다.

특히 가장 높게 나타난 ‘지역산업개발과 경제발전 주도’는 도가 지역을 기반으로 한 경제 단위로서 독자적인 발전 비전과 전략을 수립할 필요가 있음을 제시한다고 볼 수 있다. 현재와 같이 중앙정부의 재원에 의존해서 개발 사업을 따오는 방식을 벗어나 ‘지역기반 순환경제’나 ‘사회적 경제’를 활성화해야 하는 당위성을 찾아볼 수 있을 것이다. 아울러 두 번째로 많이 나타난 ‘시군 의견 수렴 조정 및 중앙반영’과 같은 광역자치단체의 본질적 기능을 더욱 강화할 필요도 높게 나타난 것으로 해석될 수 있다.

(3) 주요 정책분야별 충청남도의 권한 수준

Q3: 다음과 같은 정부의 10대 기능에 있어서 현재 충청남도가 가지고 있는 권한 수준은 어떻다고 생각하십니까?



	매우 낮다	낮다	보통	높다	매우 높다	평점	총계
국토 개발	14%	38%	42%	6%	0%	2.39	104
농수산	3%	26%	49%	20%	2%	2.92	103
고용노동	7%	37%	52%	5%	0%	2.54	104
산업경제	5%	33%	53%	9%	0%	2.66	103
중소기업	6%	35%	55%	5%	0%	2.58	104
교육문화예술	7%	38%	44%	11%	0%	2.58	104
과학기술	16%	46%	26%	12%	0%	2.32	104
안전 치안	12%	16%	49%	23%	0%	2.81	105
환경	9%	25%	53%	13%	1%	2.72	102
보건복지	8%	25%	55%	11%	1%	2.71	103
전체 평균	10.56	34.08	49.24	14.47	1.50	-	-

해외사례와 선행연구 등을 검토할 때 광역자치단체의 정책영역은 광역적 경제와 복지, 사회기반 유지 관리 등이 주로 해당되는 것으로 나타난다. 이러한 영역들은 특히 중앙정부가 독점할 수밖에 없는 국방, 금융과 대외경제, 최저복지 등을 제외한 영역들을 대부분 포함한다. 이를 감

안하여 충청남도가 직간접으로 관여할 수 있는 10개의 영역을 선정하고 이에 대하여 현재 충청남도가 가지고 있는 권한 수준이 어떠한가를 설문하였다.

위 그림에 나타나듯이 정부의 10대 기능에 있어서 현재 충남도가 가지고 있는 권한이 높지 않은 보통정도라는 의견이 대부분이다.

특히 과학기술에서는 매우 낮다가 (16%), 낮다가 (46%), 그리고 국토개발에 있어서는 매우 낮다가 (14%) 낮다가 (38%)로, 타 분야에 비해 과학기술과 국토개발에 있어서 도가 갖는 권한 수준이 상대적으로 낮다고 인식하고 있다.

이에 비해 농수산 분야에서는 매우 높다가 (2%) 높다가 (20%), 안전치안 분야에서는 높다가 (23%)로 타 분야에 비해 도가 갖는 권한 수준이 상대적으로 어느 정도 있다는 인식으로 나타났다.

(4) 분야별 정책주도권의 부여되어야 할 주체

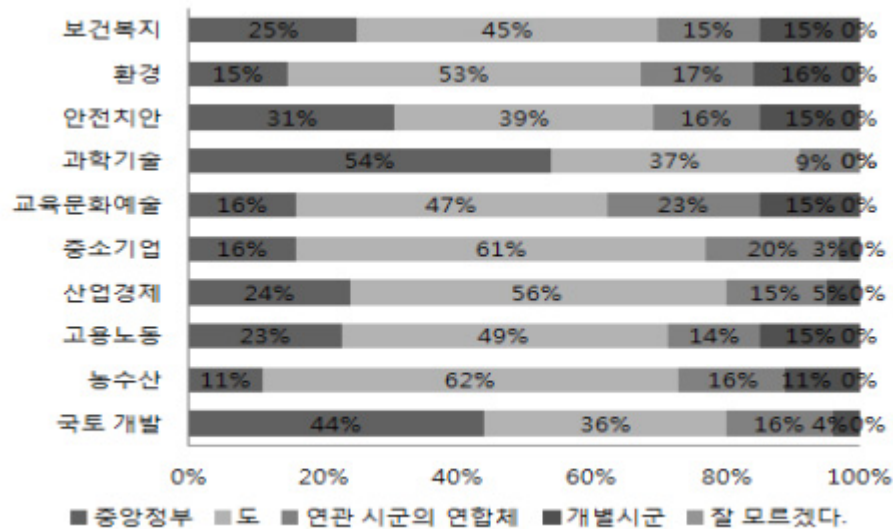
Q4에서 볼 수 있듯이 충남도의 상황을 고려할 때 정부의 10대 기능에 대하여 어느 단위가 정책주도권을 가지고 수행하는 것이 좋을가에 대한 질문에 응답자들은 전반적으로 도가 어느 정도 중요한 역할을 수행해야 할 것으로 평가하고 있다.

앞으로 어디에서 수행하면 좋을까라는 질문에는 국토개발과 과학기술은 중앙정부가, 그 밖의 농수산, 고용노동, 산업경제, 중소기업, 교육문화예술, 안전치안, 환경, 보건복지는 도가 정책주도권을 가지면 좋을 거라는 의견을 보였다.

정책분야 중 농수산 (62%), 중소기업(61%), 산업경제(56%), 환경(53%)의 순서로 도가 중앙정부나 시군에 비교해 상대적으로 더 큰 정책주도권을 가져야 하는 분야로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 과학기술(54%)과 국토개발(44%) 분야에서는 중앙정부가 주도적으로 정책을 추진해야 하는 것으로 인식하고 있다.

현재의 시군과 몇 개의 시군을 합친 시군의 연합체 중 어느 곳에 정책주도권을 부여하는 것이 적합한지를 묻는 질문에 통계상 유의미한 큰 차이는 없으나 고용노동과 보건복지를 제외한 나머지 분야에서 개별 시·군 보다는 연관시군의 연합체에 정책주도권이 있는 것이 적절할 것이라는 의견을 제시하였다. 이는 현재 연관시군간의 연합체가 없는 것을 감안할 때 도가 이러한 정책주도권을 직접 수행하거나 개별 주변 시·군들이 연합하여 이러한 기능을 수행하도록 촉진할 책임이 도에 있는 것으로 해석할 수 있다.

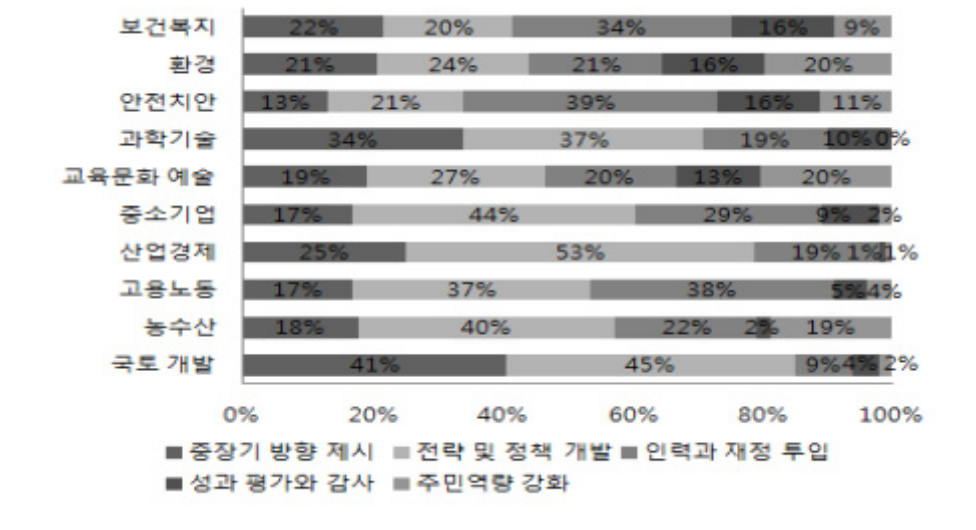
Q4: 충청남도의 상황을 고려할 때 정부의 10대 기능에 대한 정책주도권을 앞으로는 어디에서 수행하는 것이 가장 적절할 것이라고 생각하십니까?



	중앙 정부	도	연관 시군의 연합체	개별 시군	잘 모르겠다.	평점	총계
국토개발	44%	36%	16%	4%	0%	1.79	102
농수산	11%	62%	16%	11%	0%	2.26	101
고용노동	23%	49%	14%	15%	0%	2.20	102
산업경제	24%	56%	15%	5%	0%	2.00	101
중소기업	16%	61%	20%	3%	0%	2.10	100
교육문화예술	16%	47%	23%	15%	0%	2.36	102
과학기술	54%	37%	9%	0%	0%	1.55	99
안전치안	31%	39%	16%	15%	0%	2.13	103
환경	15%	53%	17%	16%	0%	2.33	102
보건복지	25%	45%	15%	15%	0%	2.18	102
전체평균	32.36	50.13	16.85	13.40	0	-	-

(5) 도의 핵심적 역할

Q5: 앞서 제시한 정부의 10대 기능에 있어서 앞으로 도의 가정 핵심적 역할은 무엇이라고 생각하십니까?



	중장기 방향 제시	전략 및 정책 개발	인력과 재정 투입	성과 평가와 감사	주민 역량 강화	총계
국토개발	41%	45%	9%	4%	2%	103
농수산	18%	40%	22%	2%	19%	102
고용노동	17%	37%	38%	5%	4%	103
산업경제	25%	53%	19%	1%	1%	103
중소기업	17%	44%	29%	9%	2%	103
교육문화 예술	19%	27%	20%	13%	20%	103
과학기술	34%	37%	19%	10%	0%	103
안전치안	13%	21%	39%	16%	11%	104
환경	21%	24%	21%	16%	20%	102
보건복지	22%	20%	34%	16%	9%	102

Q5에서는 정부의 10대 기능에 있어서 도가 가장 핵심적으로 수행할 기능으로 중장기 방향제시, 전략 및 정책개발, 인력과 재정 투입, 성과 평가와 감사, 주민역량 강화를 들고 이들 중 어느 기능이 가장 중요한가를 질문하였다.

이에 대하여 과학기술과 국토개발, 산업경제, 과학기술에서는 '중장기 방향제시'와 '전략 및 정책개발'을 제시하였고, 특히 중장기 방향제시가 필요한 분야는 국토개발(41%)과 과학기술(34%)로 나타났다.

전략개발 및 정책개발이 필요한 분야는 산업경제(53%), 국토개발(45%), 중소기업(44%), 농수산(40%) 고용노동(37%), 과학기술(37%)로 도의 기능이 이 부분에 상당히 집중되어야 함이 나타났고, 인력과 재정의 직접투입이 높게 나타난 분야는 안전치안(39%), 고용노동(38%) 보건복지(34%) 순이다.

성과평가와 감사에서 높게 나타난 분야는 안전치안, 환경, 보건복지로 각각 16%로 나타났다.

주민역량강화가 높게 나타난 분야는 교육문화예술(20%), 환경(20%), 농수산 분야(19%), 안전치안(11%)의 순서로 나타나, 이들 분야가 향후 도가 주민역량강화를 할 경우에 집중하여야 할 분야로 생각할 수 있다.

3. 설문결과 시사점

(1) 지방정부의 역할 수행을 위해 강화되어야 할 부분

광역도로서 충청남도가 지방정부로서의 역할을 수행하기 위해서는 인사 재정 등에서 실질적 권한을 가지는 자치행정권의 강화가 요청된다. 그러나 자치행정권 강화는 본질적으로 지방자치법의 개정을 필요로 하며, 본질적으로는 헌법을 개정해야할 수준의 변화가 요청된다.

(2) 도가 수행해야할 가장 중요한 정책분야

충남도가 주도적인 역할을 해야 할 정책분야는 지역산업개발과 경제발전주도 같은 경제적 분야이고, 충남도내 지역격차 해소(균형발전), 최저 생활 유지 및 지원(복지) 등에서도 시, 군의 의견을 수렴, 조정하여 중앙에 반영하는 것이 충남도의 중요한 역할이라고 볼 수 있다.

(3) 정책분야별 충청남도의 권한 수준

정부의 10대 기능에 있어서 현재 충남도가 가지고 있는 권한이 높지 않은 보통정도라는 의견이 대부분이며, 특히 과학기술과 국토개발에 있어서 도가 갖는 권한 수준이 낮다고 인식하고 있다. 이에 비해 농수산 분야와 안전치안 분야에서는 타 분야에 비해 도가 갖는 권한 수준이 상대적으로 어느 정도 있다는 인식으로 나타났다.

(4) 분야별 정책주도권의 부여되어야 할 주체

충남도의 상황을 고려할 때 정부의 10대 기능에 대하여 국토개발과 과학기술은 중앙정부가, 그 밖의 농수산, 고용노동, 산업경제, 중소기업, 교육문화예술, 안전치안, 환경, 보건복지는 도가 정책주도권을 가져야한다는 의견을 보였다.

정책분야 중 농수산, 중소기업, 산업경제, 환경정책에서, 도가 중앙정부나 시군에 비교해 상대적으로 더 큰 정책주도권을 가져야 하는 분야로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이에 비해 과학기술과 국토개발 분야에서는 중앙정부가 주도적으로 정책을 추진해야 하는 것으로 인식하고 있다.

현재의 시군과 몇 개의 시군을 합친 시군의 연합체 중 어느 곳에 정책주도권을 부여하는 것이 적합한지를 묻는 질문에 통계상 유의미한 큰 차이는 없으나 고용노동과 보건복지를 제외한 나머지 분야에서 개별 시·군 보다는 연관시군의 연합체에 정책주도권이 있는 것이 적절할 것이라는 의견을 제시하였다. 이는 현재 연관 시·군 간의 연합체가 없는 것을 감안할 때 도가 이러한 정책주도권을 직접 수행하거나 개별 주변 시군들이 연합하여 이러한 기능을 수행하도록 촉진할 책임이 도에 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

(5) 도의 핵심적 역할

정부의 10대 기능에 있어서 도의 역할로 중장기 방향제시가 필요한 분야는 국토개발과 과학기술, 전략개발 및 정책개발이 필요한 분야는 산업경제, 국토개발, 중소기업, 농수산 고용노동, 과학기술, 인력과 재정의 직접투입이 높게 나타난 분야는 안전치안, 고용노동, 보건복지로, 성과평가와 감사가 높게 나타난 분야는 안전치안, 환경, 보건복지, 주민역량강화가 높게 나타난 분야는 교육문화예술, 환경, 농수산 분야, 안전치안의 순서로 나타났다.

제5장 시사점과 정책제안

1. 연구 결과에 대한 요약 및 시사점

(1) 해외 지방분권 동향 요약

1) 지방분권화 동향 요약

II장에서 살펴본 주요 국가들의 지방분권화 동향을 간략히 요약한 것이 아래 <표5-1> 이다. 이 표에 나타난 것처럼 사례로 살펴본 모든 국가에서 나타나는 공통적 현상은 지난 30년간 기본적으로 지방분권화가 강화되고 있다는 점이다. 유럽의 주요 국가들은 급격한 지방분권화를 80년대에 진행하였고, 일본이나 브라질과 같은 경우에도 90년대에 들어 중앙정부의 권한을 축소하고 지방정부에게 권한을 이양하는 것이 일반적인 추세임이 나타나고 있다.

이에 비하여 우리나라의 경우 김대중, 노무현 정부에서 추진되던 지방분권의 추진이 이명박, 박근혜 정부에 들어서 정체됨으로 중앙정부의 부담과 국가운영 비효율이 점차 심화 확대되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그간 지지부진하게 운영되는 지방분권에 대한 본격적인 논의가 필요하며 이는 최근 논의되고 있는 '비정상적 정상화'나 '국가 대 개조'의 핵심에 자치분권 강화가 있음을 재인식할 필요로 제시할 수 있을 것이다.

<표 5-1> 사례국가 광역단체의 지방분권화 동향

국가	지방분권화 동향
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 1993년 8월, 38년 만에 중앙정부의 연립정권이 출범하면서 분권화 개혁을 본격적 추진 - 1994년 중핵시 제도 및 광역연합 제도 창설 - 1995년 7월 「지방분권추진법」을 시행하고, 이 법에 근거하여 총리부 산하에 7인의 위원으로 구성된 <지방분권추진위원회>를 설치하고 1999년 7월 「지방분권일괄법」이 제정하여 지방자치단체는 지역에서의 행정을 자주적·종합적으로 실시하는 역할로 전환 - 지방재정 개혁인 삼위일체 개혁(2004)을 추진 - 2005년 6월, 지방 여섯 개 단체는 내각 및 국회에 「신지방분권추진법」의 제정 등을 요구하는 의견을 내각 및 국회에 제출하는 등의 지방분권을 추진

영국	<ul style="list-style-type: none"> - 90년대 후반부터 대대적 지방으로 권한 이양 및 기관구성 개편 실행 - 98년 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대해 대대적 권한 이양으로 각 지역에 독립의회를 구성하고 지역정부 수준으로 대폭 권한을 이양 - 99년 지방정부법 제정으로 전통적인 기관통합형이 아닌 기관분리형의 기관 구성을 선택할 수 있는 계기 마련하고 대대적인 권한 이양 및 기관구성 개편. 특히 스코틀랜드 웨일즈 북아일랜드에 대해 대대적 권한 이양 - 2000년 단일계층 대도시로 런던광역시(Greater London authority) 출범 - 각 지역에 의회를 구성하고 지역정부 수준으로 대폭 권한을 이양하되, 이양되는 정도는 지역마다 차이가 나타나기 시작함
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 82년 지방자치법을 통해 분권원칙을 선언하고 단체장에 대한 선거, 자치권 및 재정권 확대 - 2003년 헌법 개정을 통해 지방자치 민주적 운영 확대, 재정자율권(세목 및 세율결정권), 주민청원권 및 주민투표권 등을 부여. - 중앙정부의 결정에 대해 자치단체와 협의하도록 명시 - 지방자치단체로 포괄적 권한을 이양하여 권역자치단체인 레지옹은 국토관리, 장기계획과 발전분야(환경과 교통 분야), 데파르트망은 보건과 사회복지, 직업훈련의 분야, 기초자치단체인 코뮌은 도시계획의 분야에 권한 부여
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 기본법상에서 연방의 입법권을 특정하고, 기타 분야는 모두 주의 입법권임을 명시하여 포괄적 권한을 주가 가지고 있음 - 지방자치단체는 인사권·조직권·입법권·재정권·조세권 등의 다섯 가지 권한을 부여받고 있음. - 60년대부터 계속되고 있는 소위 '아래에서부터 위로' 라는 광범위한 행정구역 연합을 통한 거점도시 중심의 산업발전과 행정구역 권역별 응집력 확대가 계속되고 있음 - 유럽통합으로 지방자치단체의 역할이 증가되면서 지방자치의 새로운 개혁을 요구, 자치를 위한 유럽헌장이 1988년 9월부터 효력 발생 - 1990년 통일 이후, 자치단체가 통일독일형성에 중요한 역할수행, 그들의 역할과 사무의 중요성이 주민들 사이에 신뢰와 협력적 관계를 증진 - 90년대 중반 이후 연방과 주정부 차원의 공기업에 대한 민영화 추진으로 수가 급격히 감소한 반면 지자체 공공행정을 담당하는 지방공기업 (Kommunale Unternehmen)은 유지되고 있음

스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 1991년 「지방정부법」에 의해 기초단체와 광역단체는 해당 자치단체의 책임 관할 구역 내에서 타 기관의 책임에 속하지 않는 사안에 대해서 모든 책임을 져야하는 포괄적 책임을 가지게 됨 - 각 지역별로 각기 다른 방식을 사용하여 해당지역의 공공서비스를 운영하며, 지방당국은 공공서비스를 자체조직(주로 상하수도), 사기업과 하청계약(쓰레기 수거, 대중교통)을 통해 운영하거나 민간법인(비영리협회, 재단, 상사조합 등)이 가능하나 가장 일반적인 형태가 주식회사로서 지방당국이 완전히 소유하거나, 타 기초단체나 광역단체와 공동으로 소유할 수도 있으며, 또한 민간 주주들과 공동소유도 가능한 형태의 지방공기업을 운영 - 2005년 현재 지방공기업의 수는 1,600개였는데, 대부분 도로청소, 쓰레기 수거, 에너지 보급 및 주택과 같은 기술서비스에 종사
브라질	<ul style="list-style-type: none"> - 1970년대 주지사 직접선거가 일부 지역에서 부활하여 자유화와 민주화를 촉진하는 결과가 되었고 민선 주지사들의 출현은 정치적 자유화를 위한 출발점이 되었음 - 1985년에서 1990년 사이 주지사들이 대통령 선거에 영향을 미쳤고, 민주주의 체제를 옹호하면서 힘을 얻었고, 이를 바탕으로 신헌법에 주정부의 재정과 정치 분권화 과정을 구체적으로 제시하였고 많은 분권화 조항들이 삽입됨 - 주정부와 지방정부의 분권화 정도는 브라질 민주주의 수준으로 평가되고 있음. - 그러나 경제세계화가 진행됨에 따라 1998년 미나스제라이스 주의 모라토리엄 선언은 주정부의 지나친 정책적 자율성과 재정 결정권 때문에 발생했다는 비판을 받기도 하였으나, 브라질은 여전히 연방주의를 강화하기 위한 정책들을 추진하고 있음

2) 광역단체의 주요한 기능

광역단체의 주요한 기능으로 나타나는 공통점은 <표5-1>을 요약한 아래 워드 클라우드(워드 클라우드는 주어진 문장들에 나타나는 단어들에 대하여 출현빈도를 조사하고 이를 가중치를 부여하여 시각적으로 표현해주는 것을 말한다. 주어진 문장속에 나타나는 핵심단어들이 무엇인지를 직관적으로 파악하게 해주는 것이라 할 수 있다. 여기에 사용된 워드클라우드는 II장에서 다루어진 각 국의 광역자치단체 기능들을 모두 모아 정리한 <표5-1>을 워드클라우드로 작성

<p>프랑스 (레지옹, 데파르트망)</p>	<p><레지옹></p> <ul style="list-style-type: none"> - 주거자 우선사업의 결정, 국가의 주택정책에 대한 보충적 지원 - 고등학교, 특수학교, 해양전문학교 지원 및 관리 - 26세 미만 성인을 위한 전문 직업 교육실시, 지역권 직업교육연계계획 수립 - 교통계획 수립, 공항시설, 국철과 계약, 운하시설 및 강변항구 관리 - 국가-레지옹간의 국토개발계약에 따른 지역개발계획안 작성 - 산업용 쓰레기 처분을 위한 계획안 입안, 박물관 조성과 재정 지원, 고문서 보존 <p><데파르트망></p> <ul style="list-style-type: none"> - 영세민을 위한 주택정책 입안, 주거자를 위한 정책 수립, 주택 정책 위원회의 운영 - 중학교 건설 및 관리 - 사회복지 비용부담 및 규정수립, 사회, 의료서비스 계획의 수립 및 공포, 최저생계비 지급 대상자에 대한 재정지원 - 농촌지역 대중 운송 도로망 관리, 해양항구 관리, 국철과 협약 체결 - 농촌설비 보조계획안 작성
<p>독일 (크라이스)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 국방, 외교, 재정 등의 극히 제한된 사무들을 제외한 나머지 사무는 원칙적으로 지방사무로 인정되어 지방자치단체가 스스로 처리 - 특수학교, 실업학교, 중등학교, 통합학교, 직업학교 등의 학사업무, 학교 교육 촉진, 유치원의 종합계획과 재정에 관한 주무관청 업무 - 지방도로의 건설 및 유지, 상하수도의 유지관리, 지역의 소방업무와 재난방지 - 스포츠 진흥의 추진, 스포츠 센터, 청소년 지원업무 - 연방사회보장법에 따른 지역 내 빈민구제의 수행, 보호대상자 수혜업무 - 농업 진흥을 위한 교육과 지원 - 종합병원의 유지와 지불보증, 응급시설을 위한 지원 - 쓰레기처리업무 - 상호신용금고의 보증인 - 능력과 주민요구에 따라 선택적 행사가능 업무 <ul style="list-style-type: none"> ▶문화적 영역에 관한 업무 ▶대중교통의 개선, 용수계획과 시행 ▶농업 촉진, 관광 진흥, 주택건설 촉진
<p>스웨덴</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 건강과 의료에 관한 책임 부여 - 문화, 교육, 관광산업에 대한 권한 - 지역 및 지구의 공공교통기관의 운영

재원을 바탕으로 재정운동을 하고 있으나 변화의 초점은 변화에 따른 배분(비중)이 주요 이슈가 되고 있음을 짐작할 수 있다.

배분의 문제는 중앙과 지방간의 배분, 그리고 지출항목간의 비중 조정문제가 이슈가 되는 것으로 볼 수 있다. 변화의 방향에는 차이가 있을지언정 광역자치단체 재정에 있어서 변화는 불가피한 것이고 그 변화에 어떻게 주도적으로 대응하느냐가 본질적인 문제임을 볼 수 있다.

실제로 사례국가들에서 나타나는 광역자치단체에서의 재정변화의 특징은 재원배분에 있어서 일반적인 추세는 중앙정부에서 지방정부로 재원이 이전되는 비율이 늘어나는 것으로 보여 진다. 특히 프랑스와 스웨덴, 영국 등 분권화가 진행된 국가에서는 두드러지게 나타나는 특징이다. 그럼에도 불구하고 나타나는 또 다른 일반적인 특징은 대부분의 국가들에서 자치단체 재정압박이 보편적인 현상이라는 것이다. 중앙 정부와 마찬가지로 지방정부들도 정부운영에 대한 재정압박이 심화되고 있는 상태에서 정부를 재정적으로 효율적으로 운영하면서 성과를 내야하는 것이 보편적 현상이라는 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표 5-3> 사례국가 자치단체의 재정변화 특징

국가	광역단체 재정
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 전체로 볼 때 지자체의 재정 활동이 차지하는 비중이 높으나 국민들은 지방보다 국가에 많은 세금을 납부함 - 국민이 납세하는 기관의 조세 비율과 최종 지출 비율이 역전되어 양자 간에 커다란 괴리가 존재함. 이를 지방교부세, 국고지출금 등 이전재원으로 메우고 있음
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적인 복지와 지방 정부의 역할 확대가 요구되면서 영국의 지방정부 재정 규모는 조금씩 증가 - 지방정부의 재정수입은 지방세 수입(자체재원), 세입지원교부금, 국가비주거레이트 보조금, 특정보조금, 특별정부 보조금 외에 기타 서비스 이용료, 임대수익, 자본수익, 차입재원이 있음 - 지방정부의 재정지출은 경상지출, 수입지출, 자본지출로, 경상지출이 대부분을 차지하고 있음 - 영국의 지방정부는 자체재원의 총당 비율이 전체 재원의 4준의 1에 머무르고 있어 중앙정부로 부터의 이전 자원 의존율이 매우 높음 - 정부로부터의 이전재원에는 세입지원교부금 비주거레이트 등의 일반보조금과 특정보조금 등이 있음

프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 1982년 지방분권 실시 이후 지방간의 자원배분에 많은 변화가 나타남 - 지방재정의 비율은 1986년에 (42.8%)로에서 2010년 (50.4%)로 지방분권 개혁 이후 점진적으로 증가하는 추세를 보임 - 1990-2010년 까지 지방재정 세입은 연평균(4.6%)증가, 세출은 연평균(4.5%)증가함 - 지방행정 재정에 관한 기능별 지출에서 일반 공공서비스의 비중은 2000년부터 2010년 까지 점차 감소, 총지출에 대한 사회보호의 비중은 계속적으로 증가하는 추세 - 프랑스 정부 간 재정지원 방식은 상급지방정부가 하급지방정부에게 재원을 지원하는 수직적 재정지원과, 재정력이 우월한 지방정부가 재정력이 열등한 지방정부에게 일부 재원을 지원하는 수평적 재정 지원이 있음
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 재정수입은, 자체수입에 지방세와 사용료, 수수료, 분담금 등 각종 요금으로, 전체 수입의 약 (44.6%), 재정지원금은 약 (11.3%)를 차지함 (2006년 기준) - 지방정부의 세입은 지방세 징수에 의한 자원과, 재정균등법에 의한 일반 재정 교부금, 목적 교부금, 행정수수료, 각종 경제활동 및 재정재산의 수입으로 구성 - 자치단체의 재정자원 구성은 자치단체의 조세수입, 자체 재산수입, 경영수입과 용역수입, 수수료와 부담금 등이 있음 - 자치단체의 세출은 인건비와 소모품비가 차지하는 비용이 매우 높으며, 자치단체 중 크라이스의 경우 교육비가 높은 비율을 차지
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 스웨덴 지방정부는 과세권을 활용하여 지방세로부터 예산의(70%)를 얻어 예산의 자율성을 보장 받고 있음 - 자원조달에 있어서 국가와 지방자치단체 간에 역할이 명확히 구분 - 스웨덴 지방정부의 재원은 국세와 지방세로 나뉨 - 스웨덴의 지방세는 넓게 균등세율로 과세하고 국세는 고소득자에게만 누진과세하는 방법으로 소득재분배의 기능 특화 - 2011년도 지방자치단체의 수입에서 코뮌은 지방세와 중앙정부의 일반교부금의 비중이 81%를 차지하고, 란스팅은 합계 비중이(79%)를 차지함 - 지방정부는 특정 사업을 위한 요금을 징수할 수 있는 권리가 있음. 요금액은 지방자치정부의 의회에서 결정 - 주민의 소득수준, 연령구성 등의 차이로 인해 지방자치단체간의 재정력의 격차가 큰 지방세는 “평형화 제도” 로 해결
브라질	<ul style="list-style-type: none"> - 브라질의 지방정부는 자율성의 원칙에 따라 스스로 세금을 정하고 징수 - 1988년 헌법이 공포된 이후 조세 교부금이 증가하여 지방정부의 수입이 크게

추세가 정책과 행정업무를 주로 하는 중앙정부는 크게 나타나고 직접적인 관리와 서비스를 제공하는 지방정부에서는 약하게 나타나는 것이 일반적이라 할 수 있다.

이러한 인력의 변화는 지방정부의 기능변화와 재정에 맞물리고 있는 것으로 생각해볼 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부간에 보다 효과적인 기능 분담을 추구하고 있으며 이러한 과정에서 지방의 경우에는 보다 직접적이라 할 수 있는 물리적 관리나 대인 서비스를 수행할 수밖에 없고 이는 인력을 기반으로 하기 때문에 결국 인력의 증원을 불가피하게 요구할 것이다. 이러한 증가되는 인력수요로 인해 나타나는 증가되는 재정적 지출을 고려할 때 이를 행정에서 수용한 것인지 혹은 민영화해서 민간부문에서 담당하게 할 것인지에 대해서는 국가별로 다른 선택을 하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-4〉 사례국가들 자치단체의 인력변화

국가	광역단체 인력
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 일본정부의 인력규모는 1981년 이후 소폭의 하향세를 보이고 있으며, 국가 공무원이 지방공무원보다 감소율이 상대적으로 높음 - 일본 지방공무원은 1995년부터 17년간 연속 감소 - 일본 지방정부는 조직을 구성하는 인원들을 적정하게 유지하기 위하여 필요하다고 판단되는 조건들을 정비하고, 운영하는 관리과정에서 최소의 직원으로 최대 효과를 거둘 것을 목적으로 함 - 정원관리는 각 지방자치단체에 의해 조직에 필요한 인원을 산정하고 조정 - 총무성은 지방정부의 공무원 수가 증가되는 시책을 억제 하도록 요청 하고, 다양한 법령으로 지방자치단체에 부과한 시설의 설치, 인원 배치의 기준 필요성을 재검토하고 있음
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원은 국가공무원의 범주에서 제외되며 교원, 경찰, 지방정부 직원 등이 포함 - 잉글랜드 지방공무원의 총수는 약 186만 명(2012년 기준)이며 웨일즈의 경우, 지방공무원의 수는 15만 8300명(2012년 기준) - 영국은 전체 지방공무원 중에서 카운티, 대도시 디스트릭트, 잉글랜드의 단일 통합자치단체 순으로 공무원의 비율이 많았고, 디스트릭트 공무원의 비율이 가장 낮음. - 영국 지방정부는 교육·경찰·사회서비스 등 주로 국민들의 실생활과 밀접한 분야에 고용 비중이 높은 것으로 나타남
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 수정헌법의 근거규정에 따라 약 13만 3천 명의 정규직 인력이양이 명시

	<p>됨. 그러나 실지 이양대상이 된 인력은 상근직 128,348 명임</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이후 2006년부터 인력의 지방이양에 관한 문제를 다루었으며 이들은 인력이양 예상인력의 약 95%에 달하였고, 주로 기술자, 노무자, 서비스 인력, 국가도청 소속 건설국 공무원 등의 국가 인력이었음 - 인력이양 추진 결과 총인원 117,000명이 지방공무원으로 전환 - 인력이양은 주로 레지옹과 데파르트망으로 배분 - 2005년부터 각 지방정부는 매년 인력채용 수를 늘려, 그 결과 어떤 지방정부의 경우 대략 3배의 인력이 증가한 곳도 있음, 특히 교육기관에 종사하는 공무원들이 지방으로 대다수 이양됨 - 프랑스 지방정부 공무원의 가장 두드러진 인력 구성의 특성은 전체 인력 중 1/2 이 기술직에 종사하고 있으며, 전체 지방정부 공무원은 행정직과 기술직으로 구분되며 이중에서 1/4은 일반 행정직 1/10은 사회복지 분야이고, 자치경찰, 소방, 지방의 보건의료 등은 기본적으로 전문직 공무원으로 분류됨.
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 독일은 최근 10년간 게마인데, 연방, 주의 순으로 공무원 감소, 평균적으로 1991년 대비 30.3% 감소하여 약 160만 명의 인원 감축, 특히 일반 행정 분야에 근무하는 공무원의 수가 크게 감소 - 2011년 독일 공무원은 총 4,602,900명으로 소속에 따른 분류를 보면 주 정부소속 공무원의 수가 가장 많으며, 다음으로 기초자치 단체 소속 공무원이 많고, 연방정부 소속 공무원의 수가 가장 적음
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> - 1990년대 초에 공공부문 전반에 구조 개혁이 단행되어 정부기관들은 내외적으로 영향을 받음 - 법인화 결과 약 100,000명의 근로자가 영향을 받았으며, 기관 전환으로 인해 47,000명 가까운 직원들이 1990-1997년 기간에 중앙정부에서 해직 당함 - 1990년과 2000년 사이, 공공사업 분야를 제외한 국가부문 근로자수는 44% 감소 - 특히 1990년대 중반에 시정부 및 주정부 단위에서 고용 감소 현상- 그러나 과거 정부기관에 고용되었던 사람들의 대부분은 국가 소유 기업체에 재고용 - 공공부문이 민간 또는 반관반민 형태의 관리 체제로 전환 - 이렇게 볼 때 1990년대에는 경제 전체의 고용이 전반적으로 감소 -그러나 최근에는 이러한 추이가 깨졌지만 앞으로 수년간 (2005-2010) 민간부문의 생산성 증가와 일자리 해외이전으로 인해 민간부문 고용은 더욱 감소할 것으로 전망

(2) 시사점 요약

1) 지방정부화의 필요성

지방자치가 본질적인 목적을 달성하려면 지방자치단체의 자주적 결정권을 보장하는 지방정부가 되어야 한다.

해외사례들의 대부분은 이미 연방제로서 지방정부가 중앙정부에 대비되는 입법·사법·행정을 포함하는 독자적인 정부기능을 갖추고 있으며, 일본이나 프랑스와 같은 경우에도 지방정부에게 포괄분권을 하므로 지방정부가 지방의 문제를 스스로 해결하는 것을 원칙으로 하고 이에 필요한 권한을 부여하는 방향으로 전환하고 있다.

지방정부로서 가장 중요한 권한은 자주적인 법률제정권과 이에 상응하는 사법권 그리고 조세에 대한 권한이다.

2) 자치분권 확대와 광역화, 다양화 추세

80년대부터 정부의 재정위기를 타개하고자 주요 국가들은 중앙정부의 권한을 실질적으로 지방정부로 이양해 오고 있다.

세계화의 흐름에 전략적으로 대응하기 위하여 영국의 지역정부 창설, 프랑스의 레지옹 통합, 일본의 도주제 논의 등과 같이 주로 비연방정부에 있어서 지방분권의 광역화에 대한 노력이 활발히 진행되고 있다.

지방자치단체들이 환경 변화에 능동적으로 대응하도록 지방자치제도의 획일성을 낮추고 지방정부간, 정부-기업, 정부-민간 등의 협력을 시도할 수 있는 다양한 정치 행정적 메커니즘을 제공하고 있다.

우리 정부도 지방분권 강화, 광역행정 기능 확대, 광역 경제권 활성화 등을 위한 ‘도 기능 재정립 추진’과 ‘도-광역시 및 도-도 통합 추진’ 등 자치분권 확대를 포함하는 국가행정체제 전반적 개편에 대한 논의를 진행하고 있으나 가시적 성과는 나타나고 있지 않은 상태이다.

가. 전략적 정부기능의 재분배와 지방자치단체간 기능연계 강화

주요 국가들은 공공부문이 수행하고 있는 기능을 미래지향적으로 재구성하되, 이를 지방정부와 전략적 협력을 창출할 수 있도록 재분배를 탐색하고 있다. 이들 주요국가의 사례에서 볼 때 중앙정부의 기능은 국방과 안보, 외환과 재정, 교육이나 복지와 같은 행정서비스에 있어서 국가적 표준설정 및 관리, 대규모 국책사업과 과학기술 진흥 등으로 한정하고 있으며, 나머지 국민의 삶에 직접 관련된 부분은 대부분 포괄적으로 지방정부에 이양하고 있다.

광역지방정부로서 도의 기능은 역사 문화적 지역정체성에 근거하되, 정치적으로는 지방정부, 경제적으로 광역경제활동에 초점을 두면서, 광역경제기능, 광역생활기반기능(도시기반, 도로 등), 안전기능(경찰, 소방 등), 복지기능(최소복지기준 충족, 직업훈련 등) 등에 선택적으로 집중해야 한다.

자치단체 간 관계가 획일성에서 유연성으로 변하고 있어, 계층, 협력형태, 협력방식 등이 다양하게 나타나고 있다. 이는 주어진 정치적 환경, 경제적 상황, 자치단체 간 법적 제약, 리더십의 추진의지와 역량 등에 의해서 나타나고 있는 것이다.

중앙정부 권한의 지방이양은 단순히 지자체가 이를 수용하는 것뿐만 아니라, 계층통합, 지자체간 연합, 공공조합설립, 민간위탁 등 다양한 수단과 방법이 동시에 이루어져야 한다.

나. 이중이양(double devolution)과 기초자치의 강화 및 주민 역량개발

중앙정부에 집중되었던 권한이 분권 분산되면서 이에 맞물려 기초자치단체의 역량강화는 물론 주민과 주민조직들의 상향식 자치역량 강화도 크게 강조되고 있다.

분권과 분산을 가능하게 해주는 가장 큰 이유는 주민과 주민조직, 그리고 기초자치단체와 그 안에 존재하는 풀뿌리 등, 중간들의 활발한 활동 때문이다.

영국에서 일부지역의 단층제가 유지되고 있는 것은 준 자치단체 기능을 수행하는 교구의회(Parish Council)나 마을의회(Community Council)의 뿌리가 깊고 튼튼하기 때문이며, 중앙집권 국가인 프랑스가 지방자치법을 통하여 코뮌의 기능을 강화시키고 있는 것은 기초자치의 기능과 필요성을 그만큼 인식하고 있다는 증거라 할 수 있다.

외국의 사례를 볼 때 우리의 기초자치 단위가 외국에 비하여 지나치게 크므로 그 만큼 주민역량 강화와 아울러 기초자치 역량강화가 필요할 것으로 생각된다.

2. 정책 제안

(1) 분권형 국가운영체제 및 법제 정비

1) 지방분권 강화 헌법 및 관련법 개정

중앙정부와 지방정부의 기능 배분 원칙을 헌법에 명시하는 것이 필요하다. 중앙정부와 지방정부간의 사무 재 배분을 통해 권한과 기능 이양을 추구하되, 사무 재분배의 원칙으로서 보충성의 원칙을 헌법에 명시할 필요가 있다.

특별법 가칭 지방일괄이양법 제정 및 관련 개별법을 일부 개정 하도록 요구할 수도 있을 것이다. 입법 내용으로는 지방일괄이양법의 경우에는 기관위임사무의 일괄이양, 특행기관 사무의 지방 이양 원칙 선언, 광역자치단체 사무의 기초 자치단체 이양 원칙을 규정하고, 개별법으로 지방자치법(기관위임사무 폐지에 따른 자치사무 외에 새로운 자치사무 유형 등), 정부조직법(특행사무 이양관련 특행기관 존재근거 검토 등), 지방재정관련법(도 자주권 강화를 위한 관련 조항 개정 등) 등을 개정할 필요가 있다.

2) 지방정부의 자치입법권에 대한 법률적 근거 마련이 필요

현행 헌법 제117조에 명시된 지방자치단체의 조례제정권의 범위를 ‘법령의 범위 안에서’ 한정 한 것을 폐지함으로써 자치단체 조례가 법률과 동등한 위계를 가지도록 하고, 조례와 법률이 충돌하는 경우는 법률이 우선하도록 하는 것이 바람직하다.

이러한 지방정부의 자치입법권 보장은 결국 지방자치단체의 사법권도 확보하여야 함이 요구 될 것이다. 지방정부의 사법권은 결국 조례에 대한 형벌권을 확보하는 것이며, 경찰행정, 사법행정, 교정행정 등의 영역에서 지방자치단체의 기능을 추가 보완하는 것이 될 것이다.

3) 지방자치원칙에 기초한 사무분장 재조정

지방정부가 수행하는 고유사무의 범위를 포괄적으로 규정할 필요가 있으며, 그 내용은 현재 지방자치단체가 수행하는 위임사무를 기본적으로 지방정부의 고유사무로 전환하도록 할 필요

가 있다.

현재 지방정부가 실제 수행하고 있는 단체위임 혹은 기관위임사무를 실질적으로 지방정부의 고유사무로 규정하여 지방분권이 되도록 해야 한다.

현재 중앙정부가 수행하는 특별행정기관의 기능도 기본적으로는 광역지방정부로 전환할 필요가 있다. 특별행정기관의 사무를 원칙적으로 지방정부의 사무로 하되, 보충성 원칙을 적용하여 지방정부의 여건과 전문성, 광역적 특성을 감안하여 개별적으로 중앙정부에 위임하여 수행하도록 할 수 있을 것이다.

4) 지방정부 운영효율화를 위한 자치재정권 보장

현행 국세중심의 조세구조에서 국세와 지방세가 동등한 수준에서 고려되는 자치재정권에 기반을 둔 조세구조로의 전환이 필요하다. 용도가 특정된 이전재원의 규모를 축소하여 지방정부가 자율적으로 운영할 수 있는 재원을 확대하여야 하며 단기적으로는 국세와 지방세의 세목 교환과 같은 방안이 가능할 것이나 장기적으로는 조례에 의해 세목과 세율의 규정이 가능한 자치재정권 부여가 필요할 것이다.

3. 충청남도의 역할 재정립 방안

(1) 도의 지위 재정립

지방자치단체, 상급 자치단체, 국가행정기관으로써의 도의 지위는 그대로 유지 시키고, 지방자치단체적 지위와 상급자치단체적 지위는 유지 및 강화되고, 국가행정기관적 지위는 약화되어야 한다.

현재의 지위	미래 변화 방향
-지방자치단체 지위 -상급자치단체 지위 -국가행정기관 지위	-지방자치단체 지위 : 유지 -상급자치단체 지위 : 유지 및 강화 -국가행정기관 지위 : 약화

복지재정의 확대, 사회적 자본의 네트워크 확대, 글로벌 경쟁력 강화, 대형재난 대응능력강화, 지방분권의 강화 등, 환경변화들은 우리나라 자치계층인 도의 지위와 기능에 영향을 미칠 수 있는 것들로, 새로운 도의 지위 및 기능 재정립이 필요하다.

〈표 5-5〉 새로운 도의 지위 및 기능 재정립

구분		도의 변화 및 영향요인	도의 대응방향
환경적 측면	시대적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화 양극화의 심화: 도의 복지재정 수요 확대 및 복지정책의 다각화 필요 - 지역 계층 간 차이 확대: 주민가치 다양화로 인한 행정대응의 적정화 및 사회적 자본 확충 - 글로벌 경제화 및 노동유연성 강화: 경제성장에 대한 욕구 및 광역경제권 구축 - 재난안전 및 환경대응 요구 심화: 지속가능 발전 기능 확대 - 도행정의 분권 강화: 거버넌스 확산으로 인한 자율과 책임의 지방구조 개혁 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방분권의 강화 - 광역행정기능의 강화 - 광역경제권 활성화 - 복지재정의 확충
제도적 측면	도의 기능 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 도의 행정체제 문제: 국가의 권한구조(70%)와 재원구조(80%) 집중, 특행기관과의 업무 중복, 50만 이상 시에 대한 특례, 국가광역권 개발계획 연계 미흡 등 - 국가·도·시·군간 중복사무 과다 및 경유기관 인식 	
구조적 측면	지방행정체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 중심성 증가: 시군구통합, 대도시특례발굴 등 - 도의 위상 변화: 특행 정비, 교육자치 및 자치경찰 도입 - 지방정부화: 외국의 지역정부화 및 광역적 행정구역개편 경향 	

1) 기초지방자치단체 조정자로서 도의 지위와 역할

지방행정체제 개편에 관한 특별법에 의하여 도는 지방자치단체로서 존치되고, 광역시와의 통합을 행하지 않는 현재의 도를 유지하는 것으로 해석됨에 따라서 현재의 도 지위는 그대로 지속될 것이다. 단지 도 내의 시·군의 통합 및 대도시 특례의 확대 그리고 향후 지방사무 구분체계 개선(기관위임사무 폐지, 법정수임사무 신설 등)이 이루어지게 되면 도의 지위는 다소 영향을 받게 될 것이다. 시·군통합의 확대에 인하여 도의 기능이 대폭 축소되어 점진적 폐지의 방향으로 전환될 것이라는 우려를 일부에서 나타내고 있지만, 2012년 시·군구 통합 내용을 보고한 자료에 의하면 16개 지역 36개 시·군구로 한정되어 있고 실제 주민투표 혹은 지방의회 의결 과정에서 더 축소될 수 있다는 점에서 매우 우려할 수준은 아닌 것으로 판단되어 도의 지위에 영향을 크게 미치지 않을 것이다.

2) 상급행정기관으로서의 지위 변화

기관위임사무의 폐지에 따라 도의 자치사무가 증가하게 되고, 국가사무처리를 하는 범위 내에서의 국가행정기관으로서의 도의 역할은 축소되게 될 것인 바, 도의 국가 대리자로서의 지위는 많이 약화될 것으로 예상된다.

지방사무구분체계의 개선의 일환으로 기관위임사무의 폐지가 예정되고 있는 바, 기관위임사무의 폐지로 인하여 조례의 제정대상으로서의 가칭 법정수임사무가 신설되고, 법정수임사무는 지방의회의 행정사무 감사 및 조사의 대상이 되고, 법정수임사무에 대한 국가감독은 법정주의에 의하게 됨에 따라서 지방자치단체의 지위가 강화될 것으로 예상된다.

국가(특행포함) → 도, 도 → 시·군구로의 사무배분의 결과, 도의 지위가 강화 혹은 다소 약화될 수도 있다.

사무배분의 원칙인 보충성의 원칙에 따른 도의 지위 약화, 기초자치단체에 법정수임사무 배분에 의한 도의 지위 약화, 중앙정부 기능의 도 이양에 따른 도의 지위 강화, 특별 지방행정기관의 정비에 따른 도의 지위 강화 등으로 인하여 상급자치단체로서의 지위는 다소 변화될 수 있으나 그대로 유지되는 경향을 가질 것으로 예상된다.

(2) 도의 기능 재정립 방향

1) 도의 정부기능 변화에 따른 기능 변화

국가-도 간 관계에서 보면, 도의 국가행정기관적 지위 약화로 도의 사무는 확대(기관위임사무의 이양 및 폐지, 특행사무의 이양 등)되는 경향을 가지게 될 것이고, 상급자치단체적 지위의 유지로 도의 광역행정사무는 확대 혹은 유지되고, 일부 지도감독사무와 연락조정사무는 축소되는 경향을 가지게 될 것이다.

2) 도의 기능 재정립 방향

우선 국가-도-사군 간 기능 중복 최소화 원칙 하에서 중복사무의 자치단체 및 하위단체 우선 이양 조정을 통한 도의 기능 재정립과, 국가와 도 간에는 국가통합성(전국통일처리성/전국규모성/고도전문성)기능 이외의 도기능화를 통한 지방분권형 구조 중심의 기능 재정립을 도모해야 한다.

도와 사군 간에는 지역통합성(통일성/경제성/효율성/광역성)기능을 제외한 주민대응성 기능 중심의 사군 기능화를 통한 보충성 원칙 중심의 기능 재정립을 추구하도록 해야 한다.

〈표 5-6〉 도 지위의 변화 및 재정립

구분		내용
도 지위의 변화 및 조정		<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 지위: 유지(지방자치법, 특별법에 근거) - 상급자치단체 지위: 유지 및 강화 (지방자치법에 근거) - 국가행정기관 지위: 약화
도 기능 재정립 방향	도의 지위 변화에 의한 기능변화	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도간 관계에서 도의 사무 확대(국가의 기관위임사무 폐지, 특행사무 이양 등) - 자치 2계층(도-시군) 하에서 도의 역량 강화(광역행정기능 강화 : 경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)

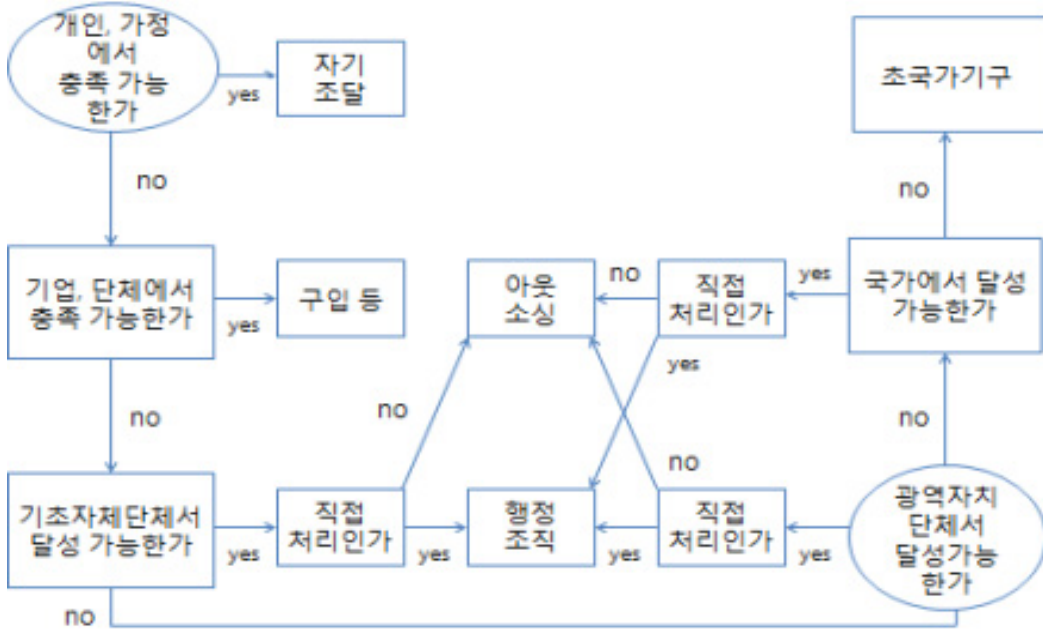
	도의 기능 재정립 접근방법	<ul style="list-style-type: none"> - 시군통합을 가정한 기능분석 결과에 의한 재정립(단기적 접근) - 국가-도-시군 간 기능연계 방식(중복기능 이양 단계) - 기능조사(분석) 결과에 의한 지방 수행 가능한 기능(사무) 중심 ※ 장기적 접근 - 국가와 도, 도와 시·군 간 기능분리 방식(중복기능 완전해소 단계) - 시도 통합을 고려한 국가-도-시군 간 거시적 역할분담체제 구축
	도의 기능 재정립을 위한 원칙과 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도, 도와 시·군 간 기능중복 최소화 원칙에 의한 기능(사무이양) - 중복사무의 자치단체 및 하위단체 우선 이양 조정 - 지방분권 및 보충성 원칙에 의한 기능(사무)이양 - 국가와 도(분권형 구조 중심) : 도 수행 가능사무의 이양 → 국가 통합성(전국통일처리성, 전국규모성, 고도전문성)을 제외한 기능의 도 기능화 - 도와 시·군(보충성 원칙 중심): 도의 광역행정기능을 제외한 시·군 수행가능 사무이양 → 지역통합성(통일성, 경제성, 효율성, 광역성)을 제외한 주민 대응성 중심의 시·군 기능화
	도의 기능 재정립 대상사무 선정방법	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 도 간: 세부사업단위 이양, 중복사무 이양, 판별사무 이양 - 도와 시·군 간: 기능단위 이양, 중복사무 이양, 판별사무 이양, 특례사무 이양

(3) ‘도는 도답게’ 광역지방정부의 위상을 공고히 하기 위한 역량강화가 시급

헌법 개정이나 입법과정을 통해 지방분권형 국가운영체제를 개조하는 것을 중앙정부나 정치권에 맡겨놓을 것이 아니라 도의 입장에서 적극적이고 사전적으로 대응하기 위한 분권 역량의 개발이 시급하다. 도의 분권역량은 보충성의 원리를 반영하여 아래로부터 정부의 일을 상향식으로

로 구성해 나가기 위한 전략적 분석역량이 필요하다.

이러한 분석은 장기적으로 개인과 가정, 기업과 단체, 지역사회 기반의 기초자치단체, 광역자치단체, 특별행정기관, 중앙정부, 초국가기구에 이르는 다양한 주체들의 역량과 협력 관계에 대한 미래 예측과 보유역량에 대한 이해가 전제되어야 한다.



1) 현행 ‘도는 도답게’ 추진방법의 문제점

분권위에서 담당하며 중앙정부가 추진하는 광역도의 위상정립과 아울러 충남도에서 추진하고 있는 ‘도는 도답게’의 추진에는 아래 표에 정리된 것과 같은 문제점들이 있다.

<표 5-7> ‘도는 도답게’ 추진방법의 문제점

문제점	세부 내용	보완 방향
협소한 관점	현재 있는 법정사무를 중심으로 도의 역할을 재정립하려는 분석적 관점을 취함으로써 광역도가 가지는 정부체계상의 역할과 기능에 대한 보다 넓은 관점을 놓치고 있음	-거버넌스형으로 추진
미래지향성 부족	국가사회가 직면하고 있는 문제나 향후 예상되는 이슈들에 대한 선제적 대비를 하는 방향에서 도의 역할이 논의되어야 할 필요성이 있음에도 이러한 관점이 반영되지 못하고 있음 ¹	-해외사례 심층분석 -타 자치단체 사례 분석 -트렌드 조사 등을 통한 시나리오 개발 등 미래예측 기법 반영
도민 참여	실질적으로 도가 제공하는 서비스의 수혜자이며 다른 한편에서는 납세와 투표의 주체로서 도민들이 생각하는 도의 역할과 기능에 대해서 논의가 취약함	-FGI, 설문조사 등을 통한 도민 의견 반영
변화 전략 취약	실질적으로 지방자치의 변화와 도의 역할 재정립을 하기 위해 필요한 변화 전략을 구체화하고 이를 제시해야 하는 데 주로 변화 방향을 제시하는 데 그치고 있음	- ‘도는 도답게’ 추진을 위한 거버넌스를 구축하여 변화 전략 개발 및 실행

도가 중심이 되는 전략적인 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위해서는 아래와 같은 방법과 절차 등이 주도적으로 추진될 수 있어야 할 것이다.

- 도민 수요에 대한 중장기 미래 예측 조사
- 해외 사례 조사 및 시사점 분석
- 현재 도가 수행하고 있는 기능에 대한 실태 조사
- 현재 법제에 정해진 사무 전수조사 (국가-도-사군-읍면동의 계층별)
- 전문가에 의한 사무배분에 대한 검토
- 도와 사군 공무원들의 실무적 판단에 의한 사무배분 실태와 향후 방향 조사

<표 5-8> 도의 기능 조정과 업무 재분배를 하기 위한 조사 내용과 방법

조사	조사 방법	세부 내용
수요 조사	도민대상 설문 및 트렌드 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기적 도 내외의 사회변화 트렌드 분석 - 중장기적 도에 대한 행정수요 조사 - 기본 방향 및 대 기능 단위
사례 조사	외국의 광역자치단체 기능분석	<ul style="list-style-type: none"> - 중 기능 단위 조사 : 프랑스/영국/일본 등 대상 - 광역성 / 지역성 / 자족성 기준에 의한 광역자치단체 기능 판별
전문가 조사	전문가 조사에 의한 판별	<ul style="list-style-type: none"> - 중 기능 단위 조사 - 지방행정 전공자(설문조사), 연구자문단(조사표/전화조사), FGI에 의한 이양 판별 - 선행연구에 대한 조사 및 분석
워크숍	도와 사군 공무원 합동워크숍에 의한 판별	<ul style="list-style-type: none"> - 중 기능 단위 조사 - 8개도와 사군 공무원과 연구진의 경험적 판단과 토론에 의한 이양 판별
현지 조사	도와 사군 공무원에 의한 판별	<ul style="list-style-type: none"> - 세부사업 단위 조사 - 도 및 도내 사군을 대상으로 기능성격 및 이양 판별

사무 조사	법령상 사무 총 조사 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 단위사무 조사 - 2011년도 법령상 사무 총 조사 결과에 의해 국가-도·군 간 이양 대상사무 분석
	중복사무 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 단위사무별로 지방자치법 시행령 제8조 별표에 규정된 도·시·군 중복사무 분석 - 단위사무별로 지방자치법 상 자치구가 처리하지 않는 특광역시 처리사무 분석 - 개편위원회가 제시한 대도시 특례사무 분석
특수 행정 조사	특수행정 기능분석	<ul style="list-style-type: none"> - 특별지방행정기관 : 본 연구와 병행한 특행 이양사무조사 결과 반영 - 자치경찰제와 교육자치제 : 개편위의 별도 연구 및 결과(향후 반영)

참고 문헌

- 강광수. 「일본의 통치구조와 도주제론」 지방정부연구, 제12권 제4호, 2008 겨울, pp.303-322.
- 고영선. 「중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향」 예산정책연구 제1권 제2호, 2010.11, pp.1-27.
- 권두언. 「시, 군, 구 통합기준 관련 주요 쟁점 및 통합 추진 방향」 한국지방행정연구원, Newsletter, 통권 제27호, 2011, 10월호
- 김귀순. 「스웨덴의 지방자치-복지모델국가의 토대가 되다」 .
- 김근세, 이경호, 히사다 카즈다카. 「일본 국가행정구조의 재형성」 한국행정연구, 제15권 제2호, 2006, pp.29-66.
- 김민훈. 「독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향」 부산대학교 법학연구소, 법학연구 48(2), 2008,2, pp.85-117.
- . 「영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향」 부산대학교 법학연구, 제52권 제2호, 2011,5, pp.375-404.
- 김병국, 김필두. 「도 지위 및 기능 재정립 방안 연구」 한국지방행정연구원 2012.12.21. pp.1-65.
- 김순은. 「일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권 모형을 중심으로」 한국지방자치학회보, 제15권 제3호(통권43호), 2003,9, pp. 313-336.
- . 「영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도」 지방행정연구 제19권 제2호(통권 61호), 2005,6,3, pp.3-31.
- 김영철, 김우성, 임두빈. 「브라질의 중앙과 지방정부 조직구보 및 기능 연구」 경제,인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서, 2011.4.31, pp.1-149.
- 김종업. 「영국의 지방정부 개혁의 원인, 특징, 그리고 결과: 대처에서 블레이어까지」 한국거버넌스학회 동계학술대회, 2010,12, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문 수정본, pp.53-72.
- 김현조. 「지방자치론」 도서출판사 대영문화사 2009.7.30, pp.13-447.
- 길종백 외. 「일본 지방자치단체 아웃소싱과 주민참여」 한국정책연구, 제12권 제4호, 2012,12,

pp.45-68.

만프레드 지맥. 「독일 지방자치제도의 역사와 현실」 한양대학교 지방자치연구소, 국내세미나 논문집 46, 1993.8, pp.9-18.

박석희 외. 「일본과 프랑스의 기초자치단체 개혁사례 비교분석」 한국거버넌스학회보, 제18권 제1호, 2011.4, pp.85-116.

박정민. 「정부 간 관계 모형에 관한 고찰」 NGO연구 제6권 제1호, 2008, pp.165-190.

박재욱. 「영국 지방자치의 개혁과정: 지방정부에서 지방통치로의 이행」 한국지방정부학회, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 1999.11, pp.187-210.

박종철 외. 「통일대비를 위한 국내과제」 KINU 통일대계연구 2011.3, pp.6-291.

배준구. 「프랑스의 코뮌 간 협력과 특징」 프랑스문화연구 제23집, 2011, pp.73-109.

———. 「프랑스의 지방분권 이후 지역정책」 대한국토, 도시계획학회지, (국토계획), 제39권 제1호 2004.2, pp.283-305.

복문수. 「영국의 지방자치와 재원의 조달: 한국과의 비교론적 관점에서」 광주·전남행정학회보, 제9호 2002, pp.16-43.

소순창. 「일본 지방분권개혁의 과정과 평가, 그리고 방향 -기관위임사무제도의 폐지를 중심으로」 지방정부연구, 제6권 제4호, 2002 겨울, pp.253-273.

송상훈. 「분권시대 지방교부세의 발전방향」 경기개발연구원, 2011.

심익섭, 한형서. 「독일지방정부의 정책현안과 그 시사점」 한독사회과학회, 한독사회과학논총 15(2). 2005.12, pp.107-131.

———. 「독일지방자치단체 권한에 대한 합리적 정부 간 관계 연구」 한독사회과학논총 제20권 제2호, 2010.6, pp.3-34.

심재승. 「중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 연구: 스웨덴 사회보장제도를 중심으로」 한국지방정부학회, 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2013권 1호, 2013, pp.109-131.

안성민. 「단체장의 성향과 역할 수행」 지방행정연구 제28권 제1호(통권96호)2014.3, pp.3-28.

안영훈. 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」 한국지방행정연구원, 2006.12, pp.1-27.

———. 「외국의 지방분권화 추진사례」

- . 「유럽지방자치 선진국의 지역정부화의 교훈」 한국지방자치학회 동계학술대회, pp.39-59
- 안영훈 외. 「선진국 대도시 지방정부의 지방행정체제 특성에 관한 연구」 한독사회과학논총 제 19권 제1호, 2009.3, pp.3-36.
- 양현모. 「독일의 공무원 채용제도」 FES Information Series, 2012.7, pp.1-8.
- 윤광재. 「프랑스 지방자치단체의 재정자치에 관한 연구」
- . 「프랑스 지방재정조정제도운용에 대한 연구」 한국지방자치학회보, 제14권 제3호(통권39호), 2002.9, pp.193-210.
- 윤영근. 「지방자치에 대한 한, 일 지방공무원들의 인식 비교」 한국지방행정연구원, 지방자치 Focus, 2014.4, pp.4-15.
- 이기우 외. 「정부 간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향」 지방행정체제 개편론: 본질과 과제(새사회정책전략연구원)요약, 2009, pp.1-11.
- 이용환 외. 「한국 지방자치의 활성화 방안」 경기개발연구원, 2013.5, pp.1-20.
- 이순우. 「프랑스 지방자치단체의 구조와 법적 통제」 한국프랑스학논집 제65집, 2009, pp.339-368.
- 이종수. 「영국 지방정부 구조개혁: 런던시장 직선제 도입을 중심으로」 한국지방자치학회보, 제 13권 제2호(통권34호), 2001.6, pp.83-100.
- 이중섭. 「세계화와 복지국가의 재정 정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로」 Social Welfare Policy, Vol, 28, 2007.4, pp.167-198.
- 이자성. 「지방행정체제개편에 대응한 행정사무 공동처리 방식의 고찰」 한국지방자치학회 동계학술대회, pp.311-332.
- . 「일본지방정부의 주민참여예산제도에 관한 연구」 한국정책연구, 제8권 제2호, 2008.12, pp.127-151.
- 이현우. 「일본 지방자치단체의 과세자주권 확보에 관한 연구」 서울행정학회, 서월행정학회 학술대회 발표 논문집, 2007.8, pp.313-342.
- 위르겐 몰록. 「독일지방 의회의 역할(The Role of Councils in Germany)」 자치행정연구 제5권 2호, pp.1-5.
- 은민수. 「복지국가의 조세정치: 영국과 스웨덴의 조세개혁을 중심으로」 Social Welfare, Vol

- 39, No 2, 2012,6, pp.125-155.
- 정원식. 「독일 지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스」 경남대학교 학술논문, 2003, pp.223-242.
- 정재각. 「독일 지방선거제도에 관한 연구」 한독사회과학논총, 제14권 제2호, 2004, 겨울, pp.200-221.
- 정재하. 「공공부문의 범위와 고용변화 분석」 한국노동연구원, 연구보고서, 2005, pp.1-99.
- 전영평. 「한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점」 행정논총 제46권 제2호, 2008,6,15, pp.225-254.
- 조근식. 「한국 지방정부의 정책혁신성 결정요인 분석: 혁신성 고-저에 따른 비교분석」 지방행정연구 제28권 제1호(통권 96호), 2014,3, pp.55-88.
- 조성호 외. 「중앙과 지방간 사무재배분 방안」 경기개발연구원, 정책연구, 2009.7, pp.1-4.
- 최봉기. 「한국지방자치 20년의 회고와 지방자치 선진화 과제」 한국지방자치학회, 한국 지방자치학회보 23(3), 2011.9, pp.5-37.
- 최우용. 「일본의 기초지방자치단체(시·정·촌) 통합에 관한 법률 및 사례에 관한 연구 -우리 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 향후 운용과 관련하여-」 pp.423-452.
- 한상우. 「독일 지방정부의 행정개혁: 포츠담시의 민영화를 중심으로」 한국지방자치학회, 한국 지방자치학회 세미나, 2004.8, pp.345-365.
- 한형서. 「일본의 지방자치와 뉴 패러다임」 월간 아태지역동향, 2003.5, pp.1-37.
- 한국지방 행정연구원, 「선진지방자치제도: 일본」 2권 0호, 2012, pp.1-270.
- , 「선진지방자치제도: 영국」 3권 0호, 2012, pp.1-259.
- , 「선진지방자치제도: 프랑스」 4권 0호, 2012, pp.1-290.
- , 「선진지방자치제도: 독일」 2권 5호, 2012, pp.1-247.
- 일본자치체국제화협회 자료, 「일본의 지방자치 2012」 재단법인 자치체국제화협회, 2013. pp.1-58.
- Gert Dahlmanns. 「독일의 지방자치와 지방재정: 민영화의 문제점과 전망」, pp.34-44.
- Stig Montin. 「스웨덴 공공부문 개혁과 노사관계」 한국노동연구원, 기획특집(공공부문 개혁 1), pp.4-10.

■ 집 필 자 ■

연구책임·권선필 목원대학교 행정학과 교수

전략연구 2014-17 · 지방정부 공공 행정 영역의 변화 동향과 시사점에 관한 연구
- ‘도(道)의 역할과 기능을 중심으로 -

글쓴아·권선필

발행자·강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2014년 12월 31일 / 발행 · 2014년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-266-0 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2014. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.