

지방행정개혁의 과제와 검토방향



| 일시 | 2017년 4월 27일(목) 오전 10시~12시

| 장소 | 국회의원회관 제 9간담회의실(212호)

- 사회 | 박재영 객원교수 (서울대학교 행정대학원)
- 발제 | 최지민 선임연구원 (더미래연구소)
- 토론 | 지방분권 최영진 교수 (중앙대학교 정치국제학과)
풀뿌리주민자치 이 호 연구위원 (풀뿌리자치연구소 이음)
지방의회 강화 김상미 원장 (지방의회발전연구원)
지방정부 개혁 서정섭 선임연구원 (한국지방행정연구원)
행정체제 개편 정진현 전문위원 (대통령소속 지방자치발전위원회)

[더좋은미래-(재)더미래연구소 공동기획]

지방행정개혁의 과제와 검토방향

2017. 4. 27 / 국회의원회관 제 9간담회의실

공동주최 | 더좋은미래  더미래연구소
KOREA INSTITUTE FOR THE FUTURE

4월 27일(목)

지방행정개혁의 과제와 검토방향

Time Table

일정	내용
10:00~10:05	개회 및 인사 (사전 진행 : 홍일표 사무처장 / 더미래연구소)
	사회 박재영 객원교수 (서울대학교 행정대학원)
10:05~10:25	발표 최지민 선임연구원 (더미래연구소)
10:25~11:20	토론 지방분권 최영진 교수 (중앙대학교 정치국제학과) 플뿌리주민자치 이 호 연구위원 (플뿌리자치연구소 이음) 지방의회강화 김상미 원장 (지방의회발전연구원) 지방정부개혁 서정섭 선임연구원 (한국지방행정연구원) 행정체제개편 정진헌 전문위원 (대통령소속 지방자치발전위원회)
11:20~11:35	상호토론
11:35~11:55	질의응답 (플로어)
11:55~12:00	폐회 및 기념촬영

지방행정개혁의 과제와 검토방향

최지민 선임연구원

더미래연구소

1. 문제제기

□ 지금까지 지방행정개혁 논의는 지방분권의 제도적 외향을 갖추는 것에 집중됨

- 민선 지방자치 부활 26년째를 맞으면서 지방행정개혁에 관련해서는 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권 강화와 같은 중앙권한의 대폭적인 지방이양, 지방정부의 재정력 확보를 위한 중앙의 지원방안, 지방선거 제도의 개선방안, 주민자치제도의 도입 등과 같은 법제도 시스템의 확보를 위한 방안들이 주를 이루고 있음
- 지방행정개혁을 중앙으로부터의 권한의 배분이라는 지방분권의 제도 구축에 한정하고, 이를 개혁의 충분조건으로 간주하는 데에는 보수적인 중앙정부와 학계의 담론의 영향이 큼. 아직도 대부분의 권한이 중앙정부에 집중되어 있으므로 정부 간 권한배분의 제도적 쟁점이 중요하게 다뤄질 수밖에 없었음
- 반면, 지방분권만큼이나 중요한 지방자치의 실체적 내용을 구성하는 교육자치제의 개선, 자치경찰제의 실시, 그리고 주민자치의 내실화 방안 등은 상대적으로 주목을 받지 못했음. 또한 지방행정운영의 비효율 문제의 개선과 지방정부의 행정책임성 강화 등과 같은 지방정부수준의 개혁 논의는 찾아보기 어려움. 특히 자립능력이 없는 지방정부에 대한 관리방안과 고령화 추세에 부합하는 지방행정운영 방식 등을 포괄한 행정체제 개편논의는 일관된 합의에 이르지 못함

□ 그러나 지방분권은 하나의 기회 일뿐, 지역균형발전과 지방행정의 정착이라는 지방자치의 본질을 달성하기 위해선 지방분권의 실체적 내용과 계획, 그리고 집행체제에 대한 현실적인 대안제시가 뒷받침 되어야 할 것임

- 대통령 탄핵과 조기대선으로 국정운영의 대전환이 불가피한 시점에서 지방분권을 포함한 정부개혁의 가치와 필요성이 재점화 됨. 그러나 현 대선정국의 지방정부에 관한 논의는 지방분권에 관한 개헌에만 집중되고 있어 아직도 중앙으로부터의 권한위임이라는 분권화 프레임이 강하게 작용하고 있는 것으로 보임
- 핵심은 중앙으로부터의 권한위임 이후, 지방정부의 자치역량과 책임성을 어떻게 확보할 수 있느냐와 같은 내용적 측면을 마련하는 것임. 중앙집권체제의 유습으로부터 벗어나 지방과 주민에게 권한을 실제적으로 부여하는 것만큼이나 분권 이후 지방자치의 책임성을 확보할 수 있는 방안, 주민에게 자치권을 돌려주는 방안, 그리고 행정환경 변화에 따른 행정체제에 관한 정비방안을 갖추는 것들이 중요하게 다루어져야 함

- 이에 본 발제문은 향후 정부에서의 다뤄져야 할 지방행정개혁의 과제와 전략을 종합적인 관점에서 재정립하는 것을 목적으로 삼음
- 이를 위해, 기존에 제기되고 있는 지방행정개혁에 대한 현실적 대안에 대해 정리하고, 여기서 더 나아가 지금까지 주목받지 못했던 지방자치 영역별 내실화 방안, 지방정부의 개혁의 방안, 행정체제 대한 내용을 종합적으로 제시하고자 함

2. 기존의 쟁점들 : 지방분권을 위한 제도개선

- 강력한 중앙정부의 통제로 인해 1995년의 완전한 선출직 지방정부가 구성되고 1999년 이후 지방분권과 자치발전을 위한 다수의 위원회의 출범과 활동이 이어졌음에도 그 성과가 제한적임. 세입배분의 불균형, 국가위주의 사무배분, 자주적인 조례제정의 어려움을 겪고 있음
- 지방행정개혁에 관한 기존의 쟁점들은 지방정부가 처한 여러 문제점들이 중앙정부의 집권적인 정책추진과 지방정부에 대한 통제일변도의 과도한 개입으로부터 기인한다는 문제인식을 공유함. 따라서 이에 대한 처방은 ‘중앙의 입법, 재정, 조직의 권한을 지방에 대폭 이양하는 방안’으로 요약할 수 있음
- 기존 쟁점들에 대한 처방은 주로 분권의 당위성을 가정, 중앙으로부터의 권한 배분측면에만 집중하고 있음. 그러나 분권이 의도하던 목적을 달성할 수 있는 지방정부의 역량과 지원시스템 마련은 상대적으로 소홀함. 이에 본 절은 각 영역별 문제 현황과 이에 대한 처방, 그리고 이러한 처방에 추가적으로 고려되어야 할 검토사항을 다루고자 함

1) 자치 입법권 강화 측면

(1) 현황 및 문제점

- 현행 헌법과 법률은 지방정부의 자치입법권을 인정하지만 조례제정에 관한 입법적 한계를 강하게 규정하고 있음
- 지방정부는 자치사무나 국가가 위임한 일부 사무에 대해서 상위법령에 위반 되지 않는 범위 내에서 자치법규를 제정할 수 있지만 주민권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등의

규제법규의 제정은 엄격하게 제한됨. 이 같은 조례에 대한 법률우위와 법률유보원칙은 종래 학계에서 위헌설과 합헌설 등 해석 논쟁을 불러일으킨 바 있음

- 헌법 117조 1항 : “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, **법령의 범위 안에서** 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”
- 지방자치법 22조 : “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 **법률의 위임이 있어야** 한다.”
- 자치사무의 범위는 지나치게 한정되어 있으며, 사무처리 권한을 국가가 상위 시행령의 형태로 지방정부에게 기관 위임하므로 실제범위는 더 제한된 영역에 국한될 수밖에 없음
- 법률과 그 시행령·시행규칙 등의 법규명령이 지방자치단체의 사무에 관하여 지나치게 세밀하게 규율하고 있어 자치적으로 제정할 여지가 충분하지 않음

□ 그 결과, 조례의 내용들이 선언적·훈시적·절차적 규정과 내부조직에 관한 규율로 채워지고 있어 자치입법권의 취지가 무색해짐

(2) 개선방안

□ 자치입법권 강화방안은 크게 법제 정비를 통한 자치입법권의 범위확대와 자치사무 확대 및 국회입법원칙 정립을 통한 자치입법권의 실제적 범위를 확대하는 간접방안으로 구분할 수 있음

① 법제 정비를 통한 조례제정 범위의 확대

- 헌법과 지방자치법 상의 “법령의 범위 안”이란 규정을 “법률의 범위 안” 혹은 “법률을 위반하지 않는 범위 안”으로 개정함
- 자치입법권의 침해에 대해서 국회가 개별적으로 법률의 제·개정을 통하여 그 위임근거를 설정하면 된다는 주장도 있지만 실현 가능성 측면에서 설득력이 없음
- 지방자치법 제22조 단서를 삭제하여 강력한 법률위임의 제약을 완화함
- 지방자치법 제27조(조례 위반에 대한 과태료)에서 형벌의 규정을 추가하여 지방정부의 입법권 범위 확대함

② 자치입법대상사무의 확대

- 자치사무의 범위 확대를 통해 자치입법권의 실제적 범위를 넓힐 수 있으므로, 중앙사무를 지방으로 일괄적으로 이양하는 「지방일괄이양법」 제정이 요구됨
- 국회 지방재정·분권특위에서 법안을 심사하는 방식으로 총 103개의 법률을 일괄 개정하여 총 616개의 사무를 일괄 이양(현재, 지방자치발전위원회에서 2017년 추진과제로 선정함)
- 2004년 노무현 정부 당시 지방일괄이양법 제정논의가 구체화되었으나 입법에는 실패한 전례가 있음. 해당 법률안 제안권을 가진 상임위원회가 없고, 다양한 이해관계가 얽혀있어 정치적 타협이 쉽지 않음. 이에 대한 대응방안¹⁾을 갖추는 것이 필요함
- 한편 제주특별자치도는 2006년에 ‘제주특별자치도 설치 특별법’을 제정하여 16개 부처 소관 140여개 법률의 개정을 통해 1,620건 사무를 이양한바 있음

③ 자치입법과 국회의 입법 간 조화

- 법령규정이 제한하고 있는 조례규정의 규율밀도를 완화하기 위한 입법원칙을 확립하여 조례제정의 범위를 넓게 보장해야 함
- 일례로 입법예고 이전에 입법개정안 작성단계에서 지방정부의 의견을 적극적으로 반영하는 제도적 절차를 확립하는 것이 필요함
- 일본은 이와 유사한 제도를 시행하고 있는데, 2011년 5월에 「국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률(国と地方の協議の場に関する法律)」²⁾에 근거하여 시행중에 있음

(3) 추가 검토방향

□ 자치단체의 입법역량 강화를 위한 지원책 마련이 시급

- 자치입법권 확충에 관한 주장이 대부분인데 반해, 지방정부 간 자치입법 역량에 대한 고민과 이를 위한 실천방안은 아직까지 미진함
- 지역별로 편차가 큼(광역의 경우, 경기도가 653건 중복은 341건에 불과, 2016년 기준)
- 기초지방정부 의회의 조례발의 역량이 충분치 않음
광역단체장 발의율 49.3% <광역의원 발의율 50.3%, 기초단체장 발의율 82.1%> 기초의원

1) 이에 국회 내 지방분권 특별위원회를 설치하여, 다수의 상임위와 관련되어 있는 상황에서 안행위의 한계를 보완하는 방식이 제안됨(시도지사협의회 제안, 2017.4)

2) 해당법을 취지는 동법 제1조에서 “지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획, 입안 및 실시에 관하여 관계 각 대신 및 도도부현 지사, 도도부현 의회의 의장, 시장, 시의회의 의장, 도시와 정촌(町村) 장 및 정촌 의회의 의장의 전국적 연합 조직의 대표자가 협의를 실시하고, 나아가 지역주권 개혁의 추진 및 국가와 지방공공단체의 정책의 효과적이고, 효율적인 추진을 도모하는 것을 목적으로 함”과 같이 규정됨

발의율 17.9%(행정자치부, 2016 지방자치단체 조례·규칙 현황)

- **(지방자치법 개정사안)** 지방의원 보좌직원, 위원회별 전문위원과 입법정책기구를 설치 등의 전문인력 확대를 대안으로 제시할 수 있으나 지방의회에 대한 부정적 인식 개선과 예산확보 방안마련이 선행되어야 함
- **(행정적 지원사안)** 중앙정부가 지방의회의 법령해석기능을 지원(일본의 경우, 조례제정에 참고할 수 있는 입법해설서를 지방정부에 제공하고 있음)
- 대통령소속 지방자치발전위원회 제안대로 기관대립형 모형에 대한 다변화가 도입방안과 연계하여 진행

2) 자주 재정권 확보 방안

(1) 현황 및 문제점

□ 지방재정은 **재원부족, 재원확충의 어려움이 동시에 발생하지만 중앙정부가 정한 틀을 벗어나지 못한 채, 자주 재정권 행사가 매우 제한됨**

- 중앙정부의 하향식 정책운영으로 지방정부의 의사와 무관한 과도한 지출 압력이 존재
 - 지방자치는 종합행정의 성격을 지니고 있어 지방정부는 국방이나 외교를 제외한 거의 전 분야의 행정권한을 집행하고 있음
 - 국가사무에서 중앙정부가 차지하는 비중은 80%이며, 나머지 20%가 지방사무임. 이 지방사무의 60%가 국가나 기관이 지방정부에 위임한 사무로, 전체 사무의 오직 8%가 실질적인 지방 고유의 사무인 셈
- 문제는 중앙정부의 사무개입은 과도한 반면, 이에 대한 재정지원에는 인색하다는 점임
 - 최근에는 기초노령연금, 영유아 부상보육사업, 누리과정 예산등과 같은 사회복지정책의 지출이 급증하여 재정의 어려움이 배가
 - 세입예산의 경우 중앙(77.5) : 지방(22.5)의 비율을 보이는 반면, 지출액은 중앙(62.1) : 지방(28.9) : 지방교육(9.2), 그리고 재정사용액은 각각 52.9 : 35.4 : 11.7로 지방의 비중이 큼(행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요)
- 지방세 세목 및 세율을 법령에 규정된 것에 한정하고 있어 지나치게 경직적으로 운영
 - 세입배분도 국세 80%, 지방세 20%로 국가 위주로 배분되며, 지방세목은 비탄력적인 재산과세

위주로 구성됨

- 재원확보의 어려움과 중앙정부에 대한 의존도는 더욱 커지고 있는 상황(행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요)
 - 자체재원의 비율은 감소하고 의존재원의 비중(2009년 대비 2016년 보조금 증가 : 9% → 23.3%) 급증함
 - 재정자립도가 50% 미만인 지방정부는 2014년 기준, 전체 244개 중 95%인 232개에 이룸. 거의 대부분의 지방자치단체가 중앙정부의 이전재원에 의존
 - 지방세수입으로 인건비 지급이 힘든 지방정부는 2016년 기준, 124개로 전체의 51.1%를 차지
- 지방위임사무에 대한 재정부담원칙을 재설정하기 위해 국가사무의 성격이 강하며 지출규모가 큰 일부 영역³⁾에 대한 국가사무로의 환원이 시도된바 있음
- 국고보조사업에서의 높은 지방비 부담비율로 인해 지방정부의 재정난이 가속화됨에 따라 국고환원이 추진됨
 - 2011년 전국 시도지사협의회 건의서, 2013년 보조금관리개정안 발의안-박병석 의원

(2) 개선방안

- 자주재정권 강화를 위한 처방으로 중앙에 집중된 재정에 대한 권한을 지방정부에 적극적으로 분산하는 방안, 중앙으로부터의 재원확대방안, 지방세구조의 다변화 방안 등이 제기됨

① 중앙 재정권한의 지방이양

- 자체재원의 확대를 위한 방안들이 여기에 해당함
- 지방소비세 규모 확대, 개인지방소득세의 비과세 축소
- 지방세 외 수입 신설 : 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법 제정
- 일부 국세 세목의 지방세 이양 : 종합부동산세 및 양도소득세 지방세 이양, 일부 개별소비세 과세대상의 지방세 이양, 주세의 지방세 이양, 농어촌 특별세 중 지방세분을 지방세로 이양

3) 전국 시도지사협의회는 지난 2009년 “사회복지분야 지방이양사무(67건) 환수”를 행정자치부(당시 안전행정부)에 건의했고, 2011년 추가로 “사회복지 생활시설운영 국고보조사업 환원”에 관한 건의서를 제출함. 국고환원이 고려되는 영역은 크게 생활시설 운영지원(노인, 장애인, 정신요양, 아동시설 운영)과 국가시책 확대사업(아동급식사업, 재가노인복지시설, 장애인복지관 운영)으로 구분됨

② 이전재원 확대 및 자원배분 원칙수립

- 지방정부의 사회복지지출예산 급증이 지방의 사회복지 수요변화에 따른 자율적 증가인지, 중앙정부의 정책기능을 지방에 과도하게 위임한 사안인지 여부를 구별하여 후자의 경우, 중앙으로부터의 재원규모를 확대함
- 지방교부세 교부율 상향 조정(현행 내국세 19.24%의 적정성 여부), 분권교부세 정비와 같은 이전재원 조정
- 헌법에 재정관련 조항을 신설하여 중앙정부와 지방정부간 재정부담 원칙을 명시(독일은 2006년 독일기본법(헌법)을 개정하여 해당 조항을 명시한바 있음)

③ 공동세 도입 등의 세수구조 다변화

- 현재의 조세체계는 국세와 지방세의 이원화 구조에서 중앙과 지방정부가 재원을 공유할 수 있는 제3의 조세체제(공동세)의 도입을 검토해 볼 수 있음
- 공동세는 국세의 지방세 이양이라는 절차 없이도 분배비율의 조정을 통해 지방재정의 확충을 가능케 함. 독일의 경우, 현재 법인세, 소득세, 부가가치세를 공동세원으로 이용하며 이는 전체 조세수입의 67%에 해당함
- 도입형태는 ①국가와 지방간 공동세와 ②지방정부 간 공동세 전환으로 구분할 수 있으며 다음과 같은 세목에서 공동세 전환이 가능함(한국지방세연구원, 2015)
- 국가와 지방 : 교통에너지, 환경세, 개별소비세, 부가가치세, 소득세, 법인세
- 지방 정부 간 : 주세, 교육세, 종합부동산세
- 도입 시 기존 이전재원제도(지방교부세)와의 관계설정이 필요함⁴⁾

④ 정부 간 사업배분의 적정성 및 지출의 책임권한 명시

(3) 추가 검토방향

- 자주재정권 강화에 따라 심화되는 지역 간 재정력 격차문제를 완화시킬 수 있는 조정체계 구축방안은 계획단계에 그치고 있음

4) 2016년 지방재정 형평성을 높이기 위해 지방정부 수준에서 사군세인 법인지방소득세의 50%를 도세인 공동세로 전환하는 계획을 밝힘. 시군 조정교부금 배분기준을 변경하여 2018년부터 적용한다는 것임. 그러나 법인지방소득세의 비중이 큰 지역의 반발이 심하며, 조정교부금을 부족한 자치단체에 직접 보전하는 방식이 재정지원에 더욱 효과적이라는 반론도 존재함

- 국세와 지방세의 구조재편이 오히려 수도권-비수도권, 대도시-지방소도시 간 지방자치단체 간의 격차확대를 야기할 가능성이 크므로 현재의 지방재정조정제도를 개선해야 함

□ 지방재정운용의 책임성 확보방안을 병행하여 추진할 것

- 지방정부는 세수 감소와 세출 증가라는 구조적 한계를 지방채 발행을 통해 우회적으로 해결하려고 함. 이에 지방정부의 채무가 큰 폭으로 증가하였음. 결국 지방정부는 재정확충과 재정건전성 향상이라는 두 가지 어려운 목표를 동시에 달성해야하는 상황에 봉착함
 - '08(19.0조원)→'09(25.6조원)→'11(28.2조원)→'12(27.1조원)→'13(28.6조원)→'14(28.0조원)→'15(27.9조원)(자료: 행정자치부 지방자치단체 통합재정 개요)
- 또한 과시성, 선심성 사업시행과 이에 대한 부실한 재정관리(투융자 심사의 방만한 운용)와 분식결산이 지방재정의 건전성을 악화시킴
 - 무책임한 사업운영의 대표적인 예 : 태백시의 오투리조트 사업, 강원도의 알펜시아 사업, 인천시의 은하레일과 도시축전, 용인시의 경전철 사업
 - 2014년 감사원 지적사항 : 세입예산 과다, 세출예산 과소계정, 포괄사업비 등과 같은 변칙적 예산운용, 세수결손보존을 위한 내부거래(특별회계의 일반회계로의 전출, 회계간 상호전용), 적자은행을 위한 분식회계 문제가 드러남
- 지방의 재정자주권을 중앙의 세율보존, 현재의 세입체계 개편과 같은 미시조정 문제에 국한하여 접근하고 있기에, 지방의 비효율적인 사업정리, 교부금을 둘러싼 도덕적 해이, 중복사업에 대한 통제문제 등에 대한 처방은 상대적으로 소홀하게 취급됨
 - 투융자 심사의 강화, 재정 사업 이력제와 정책실명제의 도입, 재정위기 사전경보시스템의 한계, 지방채 발행한도의 예외조항 등 다분히 치유되어야 할 문제들이 산재해 있음
 - 지방재정법 제11조(지방채발행 총액한도제)와 55조(지방재정 분석·진단제도)에 근거한 절차와 강제수단 등의 제도화가 필요함. 동시에 지방채 발행한도액과 관련하여 지방공기업의 남설 및 포괄적 부채관리 방안도 마련되어야 할 것임

3) 자치 조직권의 부여

(1) 현황 및 문제점

- 지방행정의 조직과 인력운용의 자율성이 수동적이고 중앙 의존적으로 퇴색함에 따라, 소극적인 행정운영으로 왜곡될 소지가 다분함

- 현행 지방자치법은 자치조직권을 대통령령에 의해 제한받게끔 규정하고 있음. 자치조직권의 근거만 법률에 두고, 대통령령에 따른 제약을 부과함으로써 중앙정부가 지방정부의 대부분의 자치권을 예속하고 있다고 해도 과언이 아님
- 인력의 경우, 행정자치부가 제시하는 기준인건비 내에서 지방자치단체들의 정원관리를 자율화하는 상한기준을 제시하고 있음. 추가적 자율운영 범위를 1-3% 내로 두어, 재정력에 따라 운용재량을 부여하고 있음
- 기구설치의 경우, 모든 지방정부에 구체적이고 획일적 조직 및 기구설치 기준을 부여하며 총액 인건비 상한(인건비 총액과 총정원한도를 이중으로 관리)을 제시함
 - 지방자치법 제110조(부지사부시장부군수부구청장), 제113조(직속기관), 제 114조(사업소), 제 115조(출장소)은 대통령령에 제약규정을 두고 있음
 - 이에 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 과 별표에서는 지방정부 모든 조직의 실, 국, 본부 수 등에 대한 상세한 규정을 포함
- 중앙정부는 구체적이고 획일적 조직 및 인력설계기준을 책정하며 위반시, 시정요구권을 통해 이행을 강제하고 있음(지방자치법 제33조). 지방자치단체의 기구설치나 상위직급의 직위규모 등이 기구 및 정원규정에 부합하지 않을 경우 행·재정적 불이익을 부여함

(2) 개선방안

① 지방자치법 상, 자치 조직권 규정의 대통령령 위임조항 삭제

- 일률적으로 대통령령에 위임하는 것이 아니라, 각 지방의 인구특성과 여건에 맞게 행정기구·정원 결정을 조례를 통해 정할 수 있도록 함
 - 자치조직권 확대수준은 장기적으로는 제주특별자치도 수준의 정원 및 기구책정권이 바람직
- ※ (참고) 제주특별자치도의 경우, 조직 및 직제구성의 총액인건비의 적용을 배제하고 별도의 조례를 통해 조직운영의 자율성을 확보함
- 단계적으로 광역과 기초 간 수요에 따라 차등화하여, 광역의 경우 기구설치권을 우선적으로 확대하고 기초는 정원제한을 우선적으로 완화하는 방안도 있음(이시원·하정봉, 2015)
- 동시에 자치조직권 남용 방지를 위해 도의회의 견제 기능을 강화함(도지사는 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원에 관한 규칙의 제·개정 또는 폐지가 있는 경우에는 지체 없이 그 전문을 붙여 도의회에 제출하도록 의무화)

〈표 1〉 자치조직권에 대한 각 입장차 요약

구분	현행 제도	중앙정부 입장	지방정부 입장	
기본입장	<ul style="list-style-type: none"> 행정기구설치의 상한기준 및 직급별 기준명시로 가이드라인에 의한 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 완전자율화는 조직의 남설, 방만한 정원운영의 가능성 이로 인해 재정약화 및 형평성의 저해 	<ul style="list-style-type: none"> 자치조직권의 제약은 지방자치의 본질 및 행정의 효율적 운영의 저해 지방의 특성에 맞는 행정운영의 저해 	
행정기구 설치	기구설치 일반요건	<ul style="list-style-type: none"> 통일성과 남설의 방지를 위해 기구설치 일반 요건규정이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> 기구설치의 자율성은 자치권의 핵심적 사항이므로 사전통제 성격의 일반요건은 불필요 	
	행정기구 설치제한	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 행정기구 설치수를 법률과 대통령령으로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부간 형평유지 및 적정의 도모를 위한 가이드라인 필요 지방자치법에 설치의 근거만 규정하고 구체적인 기구설치에 관한 사항은 조례로 규정 	
	한시기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> 일정 직급이상의 한시기구와 소속기관의 설치시 행정자치부장관과 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 협의를 통해 신축적으로 조정할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 조례로 규정
정원관리	정원증가 제한	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비 범위내 에서 자율운영, 기준 인건비초과 허용범위는 재정여건 등에 따라 1-3%까지만 인정 	<ul style="list-style-type: none"> 기준인건비 범위내 에서는 정원책정 자율 	<ul style="list-style-type: none"> 재정여건 등이 열악한 자치단체의 경우 차등 취급
	직급별 기준	<ul style="list-style-type: none"> 대통령령에 직급별 기준명시 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 계급제하에서 폐지곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 광역: 직급별 정원기준의 조례규정, 정무직 별정직 비율의 법률규정(비율상향조정) 기초: 조례
	부단체장 정수	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법에서 부단체장 정수와 직급규정 광역자치단체의 부단체장 대통령임명 	<ul style="list-style-type: none"> 현행제도 유지 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 광역: 부단체장 정수의 법률규정(정수확대필요) 및 기타 조례규정 기초: 조례로 규정(상급기관과 협의)

출처: 이시원 외3, 2014: 243

- 현재의 지자체의 조직과 기구 증가를 억제하기 위해서는 근본적으로 중앙정부에 의한 행정수요의 발생을 억제해야 함
 - 〈표 1〉에서와 같이 각 주체들은 정원증가에 대한 우려와 이를 막기 위한 규제의 필요성에 대한 입장차이가 분명함. 그러나 현행의 중앙과 지방의 자원배분구조 내에서는 자치조직권의 완전자율화가 이루어지더라도 자치조직권의 행사는 극히 제한될 가능성이 높음. 핵심은 정원의 부분별한 증가를 막는 것이 아니라 증가유인을 부여하는 원인을 구조적으로 해결해야한다는 것임

- 최근 연구결과에 따르면 기초지방정부의 행정수요는 중앙정부 결정으로 인한 증가가 더 많은 것으로 조사됨(이시원·하정봉, 2015). 따라서 일은 일대로 부여하며, 행정인력의 상한을 통제하는 현행 규정과 중앙-지방간 사무배분방식이 개선되어야 함

② 기준인건비 선정 시, 지방정부의 참여를 제도적으로 보장함

- 자치조직권의 완전자율화에 앞서, 단기적으로는 현행 기준인건비 산정이 철저하게 중앙정부(행정자치부)에 의해 주도되고 있는 운영행태를 개선해야 함

(3) 추가 검토방향

- 자치조직권 강화에 따른 금전적인 문제, 즉 공무원의 보수·연금·재정부담 등에 대한 대응방안 마련이 병행되어야 함 → 지방재정 자율성 문제, 지방정부 신뢰확보 문제
- 자치조직권의 자율화는 기구와 직제의 신설뿐만 아니라 축소와 감축을 포함하여 논의되어야 함. 그러나 더 많은 자리와 더 빠른 승진기회를 선호하는 관료제의 특성상 신설의 자율성 측면만 부각되고 있는 것이 사실임. 자치조직권 확대가 지방정부의 역량강화를 위한 목적인지 아니면 공무원들의 자리마련의 목적인지에 대한 시민의 불신이 커지고 있는 상황임

3. 지방자치의 내실화 : 지방자치의 내용과 이를 위한 수단

□ 지방자치의 내실화는 주민에게 자치권을 실질적으로 부여하는 방안이 뒷받침되어야만 구현 가능함

- 지방자치에 대한 무관심은 ‘주민 없는 자치’로 일컬어지는 현 지방자치의 제도적 한계로 부터 기인함. 주민들이 지방자치와 분권의 필요성에 대해 공감하지 못하는 이유 자치를 체감할 수 있는 교육과 치안이 자치영역 논의에서 누락되었기 때문임
- 아울러 자치권을 실질적으로 행사할 수 있는 직접적인 참여제도의 보장과 마을단위의 자치활동과 제도적 참여 간 조화방안은 지방자치 논의에서 중요하게 다뤄지지 않고 있음

1) 교육자치와 지방자치의 일원화 및 연계강화논의

(1) 현황 및 문제점

□ 교육자치와 지방자치 분리론에 따라 현재 광역단위에서만 시도지사과 시도 교육감 선거 (직선제, 정당공천배제)를 별도로 실시하고 있으며 이에 재정도 분리 운영됨

- 우리나라의 교육자치는 광역시도의 교육감 선거 및 교육재정의 분리운영으로 요약됨
 - 지방자치와 지방재정시스템이 일반행정서비스와 교육서비스로 구분되며, 교육기관은 지방정부로부터 재원을 이전받아 교육에 지출하고 있지만 지방정부는 교육에 관한 권한을 행사할 수 없음
 - 분리론은 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 확보를 위해서는 일반행정기관으로부터 독립된 기관이 교육사무를 담당해야한다는 입장임. 교육에 대한 장기적 비전과 철학에 근거한 교육행정을 위해선 전문성을 갖춘 별도의 기구설치운영이 반드시 요구된다는 것임
 - 특히 교육감과 교육위원 선출에서 정당공천을 배제하고 있음. 이는 정당의 이해관계가 지방교육 행정기관의 구성이나 운영에 영향을 주지 못하도록 사전적으로 금지함으로써 교육의 정치적 중립성 수호하려는 것임
- 그러나 분리로 인해 재정운영상 갈등, 교육정책의 정치적 책임문제, 학교 현장과 주민의 교육수요를 반영한 행정운영의 제약, 교육계의 폐쇄적 인적구성 등의 문제들이 지적되어옴

- 2001년부터 지방교육세가 지방정부로 이전되면서 재정자립도가 소폭 상승했으나 교육재정은 여전히 미미한 수준임. 아울러 중앙집권적 교육행정 간섭을 이겨내기 힘들며 교육에 대한 정치적 책임이 불분명해짐에 따라 행정기관과 교육기관 간 갈등이 수차례 발생한 바 있음 (예 : 누리과정 예산편성 과정, 학교용지부담금 문제와 무상급식 문제에서 시도지사와 교육감 간의 갈등)
- 이에 주민의 의사반영, 행정의 효율성, 책임성 제고를 위해 교육자치와 지방자치의 통합에 대한 필요성이 제기됨
- 아울러 교육감 선거방식을 둘러싼 논쟁도 지속되고 있음. 현재 교육감의 경우, 지방교육자치법에 의해 소정의 교육경력과 교육행정경력을 요구하고 있음⁵⁾. 교육전문성을 위해선 자격제한이 불가피하다는 주장과 교육경력을 교육전문성으로 같음하는 것은 타당하지 않으며 주민의 목소리를 더 잘 반영하기 위해서는 교육에 국한된 경력요건을 폐지해야 한다는 주장이 팽팽하게 맞서고 있음

□ **교육자치가 교육부 자치, 교육관료 자치로 변질되었다는 비판에 일원화의 필요성이 행정영역(중앙, 지방정부)을 중심으로 수차례 제기되었음에도 합의에 이르지 못함**

- 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에 이르기까지 교육자치와 행정자치 간 일원화가 지속적으로 추진되었으나 불발됨
- 행정의 효율성을 이유로 정부(중앙, 지방 모두)는 찬성하고 있으나 교육의 자주성과 정치적 중립성 훼손을 이유로 교육계가 일원화에 대해 강력하게 반발하고 있음
- 관련법 규정에서 각각 통합과 분리를 규정하고 있기 때문에 입장차를 좁히기 어려움
- 일원론 근거 : 「지방자치법」 제9조는 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있기에 원칙적으로 교육사무는 지방정부의 사무라는 주장
- 분리론 근거 : 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 규정과 「지방교육자치에 관한 법률」 제1조의 해당 사무를 관장하는 기관의 설치 조항

□ **단위학교의 자율성 보장은 학교운영위원회 설치라는 제도 구축 자체에만 만족하고 있는 실정**

- 일례로 학내 성희롱, 급식 비리, 국정 교과서 채택에 관한 학교와 학부모 간 갈등은 학교운영위원회의 운영미비가 표출된 결과임. 대부분 학교운영위원회가 학생과 학부모, 교사들의 의견수렴보다는 학교장의 거수기로서의 역할에만 충실하고 있다는 비판도 이와 같은 맥락

5) 교육감 후보 등록 자격은 후보자등록신청개시일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이 아니어야하며 교육·행정 경력이 5년 이상 이어야 함

(2) 교육자치 영역별 개선방안과 검토사항

□ 교육자치는 ①중앙정부로부터의 자치, ②일반행정으로부터의 자치, ③교육행정기관 으로부터의 자치 등의 측면을 모두 중요하게 다루면서 제도설계에 반영해야 함

① 중앙정부로부터의 자치: 불명확한 교육부 위임사무와 교육감 고유사무 범위 사무의 재조정

- (국가사무) 국가교육정책 및 기조 설정 등 교육의 통일성과 형평성을 위해 필요한 사무는 교육부에 존치
- (교육자치사무) 교육부 사무 외의 유·초·중등 교육에 관한 사무는 시도 교육청으로 이양 노력

② 일반행정으로부터의 자치

- (현행유지) 정치중립적 교육감 직선제도 유지(교육경력제한에 대한 완화 검토)
- (교육감 선거방식 변경) 지방자치발전위원회는 교육감 선거방식 개선을 개혁과제로 선정하고 다음의 대안을 제시하고 있음. 대안들은 공통적으로 교육감 임기 보장, 인사권 및 예산편성권 부여를 포함함(대통령 직속 지방자치발전위원회, 2014)
 - 1안 : 정당표방 교육감 주민 직선
 - 2안 : 교육감 후보추천위원회 추천 - 의회 동의 - 시도지사 임명(임명결정: 의회다수당)
 - 3안 : 시도 지사 지명 - 의회 동의 - 시도지사 임명(임명결정: 의회다수당)
 - 4안 : 시도지사 러닝-메이트제(교육감의 부단체장화)
- * 기초의 경우, 시·군·구청장에게 교육장 임명권을 주거나 시·군·구의회에 동의권, 청문권 부여
- * 직선제를 존치하는 경우, 교육감 후보가 어떠한 이념적 지향을 표방하고 있는지를 사전에 예측할 수 있도록 정당공천을 허용할 수 있음(1-2안). 반면 직선제를 폐지하는 경우, 시·도 지사와 러닝메이트로 지정하여 교육공약을 행정의 정책과 연계할 수 있는 기회를 보장함
- * 교육과 교육행정의 전문성을 구별하고 교육감의 정치적 책임 및 주민의 대표성을 확보하기 위해 교육감 자격요건에 대한 재검토가 필요함
- 지방자치와 교육자치의 일원화를 추진한다면 공식적인 정책수립의 주체가 누가 되어야 할 지 검토해야 함(국가교육위원회 및 지방자치와 관련된 위원회 역할정립이 수반되어야 함)

③ 교육행정기관으로부터의 자치 : 단위학교의 자율성 보장

- 학교운영위원회 활성화 : 심의대상 확대, 운영위원 전문성 강화, 운영위원의 권한남용 방지
- 지역사회와 협력 : 학교·지역사회 교육공동체 결성, 주민자치회와 협력 등

2) 자치경찰제 도입

(1) 현황 및 문제점

- 현재 최일선의 치안서비스를 담당하는 것은 국가 경찰로, 경찰행정의 분권화 및 민주화, 지역 맞춤형 치안서비스 제공의 일환으로 자치경찰제도 도입이 지속적으로 논의되어 있음
- 국가경찰의 독점으로 인해 지방정부의 집행역량 미흡, 지역현장과 괴리된 치안서비스 제공 등으로 인한 비판들이 지속적으로 지적되어옴
 - 지방자치를 실시하고 있는 국가 중에 자치경찰제도를 도입하지 않은 사례는 없다는 점을 비추어봤을 때, 자치경찰제 도입은 지방자치의 완성이라는 측면에서 접근하는 것이 바람직
- 중앙정부, 지방정부, 경찰조직 모두 자치경찰제도 도입의 필요성에 대해 동의함에도 불구하고, 도입방법과 시기 등에 대한 구체적인 합의도출에 난항을 겪고 있음

(2) 세부 영역별 검토지점

- 합의도출을 위해 고려해야 할 사항으로 업무범위, 도입단위, 기구 및 인력 등을 들 수 있음

① 국가경찰과 자치경찰 업무

- 자치경찰 역시 경찰이므로 모든 경찰사무를 담당하도록 하되 그 관할권이 미치는 지역적 범위를 제한 것이냐, 아니면 경찰사무 중 지역주민과 밀접한 사무만 허용할 것인지에 대해 먼저 합의해야 함
 - 만약 자치경찰이 제한적인 권한만 수행한다면 오히려 현장업무수행 과정의 어려움을 가져올 뿐만 아니라 형식적 운영으로 치안의 공백과 행정의 비효율을 가져올 가능성이 큼

- 자치경찰을 행정경찰의 기능만을 수행하도록 하고, 범죄의 진압과 수사와 같은 사법경찰의 업무는 국가경찰이 담당하도록 할 것인지에 대한 의견차도 조율해야 할 것임
- 예를 들어 자치경찰과 국가경찰 모두에게 수사권을 부여하게 되면 다음과 같은 업무배분이 가능할 것임. 자치경찰은 관할지역 내 일반수사에 대한 권한을 갖되, 국가경찰은 조직폭력, 강력사건에 관계되는 범죄 수사 그리고 전국단위 및 국제협력을 요하는 범죄에 대한 수사를 담당할 수 있음⁶⁾
- 현재 자치경찰제도를 도입한 제주특별자치도의 경우, 특별사법경찰권만 부여할 뿐 일반범죄 수사권은 인정되지 않음. 현재 더불어민주당 문재인 후보는 수사권 없는 자치경찰제도 (자치경찰단)를 전국으로 확대하겠다는 공약을 밝힌 바 있음
- (시행방식) 경찰사무를 원칙적으로 지방자치법상 자치사무로 선언하는 것도 하나의 대안 (1998년 경찰법 개정안⁷⁾ 참조)이 될 수 있음

② 자치경찰제 도입단위

- 도입단위는 자치경찰의 역할과 기능의 범위를 어디까지 설정하는지 여부에 달려있음
- 광역단위(독일, 일본) 운영은 생활밀착형 치안서비스 제공에 한계가 있는 반면, 기초단위(미국, 영국) 도입 시, 광역화·기동화 하는 범죄에 대한 대응의 어려움과 재정부족에 따른 운영상 미비 등의 문제가 발생할 수 있음(〈표 2〉 참조)
 ※(참고) 일본의 경우, 1948년 도입된 시, 정, 촌 단위에서 시작하였으나 상기에 언급된 문제들이 발생함에 따라, 1954년에 전면폐지되고 대신 도도부현의 광역단위에서 운영하고 있음
- 현재 광역정부는 자치경찰제도 적극 주장하나 기초정부는 재정부담으로 인해 도입에 소극적
- 경찰사무의 광역적 성격으로 인해, 경찰단위가 세분화될수록 책임의 분산 및 경찰활동의 효율적 운영이 저해될 수 있음
- 재정기반에 따른 인력, 장비, 시설 확충의 한계가 존재할 수 있으므로 재정자립도가 낮은 대부분의 기초정부는 도입에 적극적으로 나서지 못하는 실정임

6) 미국은 연방주의에 입각하므로 연방헌법상으로 연방정부가 경찰권을 가지지 않는다는 원칙을 고수, 경찰권을 주에 유보된 권한으로 명시하고 있음. 연방수사국, (FBI)는 주경계를 초월하는 전국적인 범죄, 대테러방지, 연방범죄수사, 감식, 강력범죄, 경제사건에 대한 임무를 담당함

7) 당시 개정안에는 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 전직경찰 등 사회 각 계층을 망라한 민간위원 30인으로 구성된 「경찰개혁위원회」 설치와 자치경찰제 도입을 내용담고 있었음(최종술, 2005)

〈표 2〉 자치경찰 도입단위에 따른 장단점

	시도 광역단위	시군구 기초단위
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 사건사고의 광역기동화 등 치안여건에 적합 • 기초정부의 재정취약성에 문제로부터 자유로움 • 지역토착세력과의 거리확보 용이 • 통일성과 균질성을 요구하는 규제행정 에 부합 • 조직내부의 공감대확보에 용이함으로써 자치 경찰 제 도입에 대한 저항을 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민생활에 밀착된 치안서비스 제공 • 현지실정에 적합한 치안활동 전개 • 경찰서 간 경쟁체제 확립, 치안의 질 개선 • 주민의 참여 및 통제로 치안 행정의 책임성 제고
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 주민생활과 밀착된 치안수요에 대한 대응미흡 • 관할인구 및 면적과대로 현지실정에 적합한 치안 곤란 • 지역주민보다 상급관서인 지방경찰청의 요구에 대한 민감 	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄의 광역화, 기동화에 대한 신속한 대응 및 대규모 집회·시위에 효율적인 대처가 곤란함 • 지역토착세력과의 유착 및 지역정치 영향으로 엄정한 법집행 곤란 • 재정형편에 따른 치안서비스의 빈익빈 부익부 심화

출처: 유영현(2008)

③ 자치경찰 인력선발 및 기구운영

- **(자치경찰기구 장의 선출)** 주민들이 자치경찰기구의 장에 대한 인사권을 행사함으로써 자치경찰의 중립성확보와 정치적 책임성 담보하는 방안도 검토 가능함
 - 지역 세력과의 유착가능성으로 인한 자치경찰의 부정부패 발생가능성은 자치경찰기구 장의 선출을 통해 어느 정도 통제가 가능하지만 이 경우, 정무직 변동과 경찰간부 인사인동이 연계로 인한 치안공백의 발생할 수 있음
- **(자치경찰기구 장의 임명)** 임명하는 경우에는 임명을 누가 어떻게 주관할 것이냐가 관건임
 - 지방정부의 장이 바로, 또는 지방의회의 동의를 거쳐 임명하되, 인사의 공정성과 중립성 확보를 위한 심의의결기루소어 지방경찰위원회를 설치 운영함
 - 광역단위 : 시장 및 도지사가 임명하는 사·도 단위의 ‘시·도 자치경찰위원회’가 추천하고 시도지사가 임명하는 방안
 - 기초단위 : 시군구 자치경찰위원회가 추천하고 기초단체장이 임명하는 방안
- 국가와 자치경찰 간 협의조정방식 치안행정협의회제도의 설치를 통해 단행

(3) 추가 검토방향

□ 자치경찰에게 수사권을 부여하는 경우, 검·경 수사권 조정이 선행되어야 함

- 자치경찰에게 수사사무를 배분하는 경우, 자치경찰의 수사업무를 국가기관인 검찰이 지휘·감독하는

것은 지방자치의 취지에 반함. 검찰은 기소권을 독점하되, 수사권은 국가경찰뿐만 아니라 필요에 따라서는 자치경찰, 재정, 산림, 해양, 출입국 관리 등등 법집행기관에 분권화해야 함. 그럼에도 지금까지의 자치경찰제 도입논의들은 검·경 수사권 조정에 대해선 언급하지 않고, 조직 및 인력운영의 세부계획수립에만 천착함

- 자치경찰제는 경찰기능의 분권화로 인한 조직규모 및 영향력의 축소를 의미하므로 수사권이 보장되지 않는다면 국가경찰의 조직통제가 심화될 것으로 예상됨
- 그러나 이전 정부 사례에서도 보듯 검찰과 경찰 간 입장차이를 조율하기가 상당히 어려울 것으로 예상됨. 과거 김대중 대통령 공약사항이었던 1997년부터 20년 동안 수사권 조정문제는 매 정부출범 때마다 추진되었음에도 번번히 좌초된 바 있음

□ 국가경찰과의 관할분쟁 및 인력운영 문제

- 자치경찰은 기동성을 가진 범위에 신속하게 대처하기 어려우며, 광역적 사건에 대한 관할 분쟁 및 책임회피 문제가 발생할 수 있을 가능성
 - 고속도로와 국도 등은 국가경찰이 단속하고, 간선도로와 이면도로 등은 지방경찰이 담당하는 바, 지방경찰이 업무 추진 중에 형사적인 마찰이 발생하면 다시 국가경찰이 개입
- 자치경찰의 경우, 정부단위가 작을수록 승진적체로 인한 사기저하 문제가 발생할 수 있음
 - 일례로 제주특별자치도의 경우, 국가경찰의 자치경찰로의 파견 및 인사교류 기피문제 발생

□ 지방정부 재정력에 따른 치안서비스 격차 심화

- 시행단위를 광역정부로 하더라도 현재 시도의 재정력 격차가 큰 상황에서, 재정자립도에 따른 치안서비스의 격차문제가 발생할 가능성이 높음

3) 자치모형의 다변화

(1) 현황 및 문제점

□ 현재 모든 지방자치단체가 획일적인 기관 대립형(단체장 중심형)을 취하고 있어 신속하고 탄력적인 행정운영이 어려움

- 지역별로 인구와 면적, 여건 등이 다름에도 현재는 집행기관인 자치단체장과 의결기관인 지방의회를 두는 '기관대립형'으로 통일적으로 운영

- 인구는 1,235만 명의 경기도와 인구 154만 명의 강원도의 기관구성은 동일, 기초정부도 마찬가지임. 수원시의 인구는 117만 명인데 반해, 계룡시의 인구는 4만 명임에도 동일함
- 이는 우리나라 지방자치 모델이 지방정부의 자주조직권 보다, 통일성에 방점을 두고 설계되었기 때문임
- 통일적인 기관구성은 행정의 가능하게 하지만 지방의 특색과 주민의 기관구성 형태의 선택권을 원천적으로 봉쇄하여 지방정부의 유연성을 제한하는 단점도 존재함

(2) 개선방안

□ 도시규모와 지역에 따라 기관분리형, 기관통합형, 시정관리인형 등 다양한 운영방식을 도입할 필요성이 대두되어 정부차원에서 계획을 수립, 추진 중에 있음(대통령소속 지방자치발전 위원회)

- 박근혜 정부의 대통령 소속 지방자치발전위원회는 “자치단체의 기관 구성 형태 다양화 방안”을 지방자치발전 20대 과제에 포함시켰으며 다음의 방안들을 기초정부에 한정하여 적용하는 것을 검토, 추진 중임
 - 1안 : 단체장 중심형 유지(현행)
 - 2안 : 단체장 권한 분산형 모형 1(부단체장 감사위원장 임명동의형)
 - 3안 : 단체장 권한 분산형 모형 2(부단체장 행정위원장 임명동의형)
 - 4안 : 의회중심형(기관통합형, 주민직선 지방의회 의장이 단체장 겸임), 개방형 직위로 최고 행정책임자로 책임행정관 의회에서 결정
- 한편, 자치모형을 일률적으로 도입하지 말고, 지방정부의 여건(인구기준)에 따라 차등화하자는 주장도 있음(김순은, 2016)
 - 2만 미만의 지방정부는 상위 지방정부와 통합, 2~5만의 지방정부는 위원회형 기관구성, 5~20만 이상의 지방정부는 주민들에게 선택권을 부여
 - 20만 이상이면 단체장의 전략적 리더십에 기초한 운영이 보장되는 기관분리형 구성이 적합
- 기관구성의 조직형태를 다양화할 수 있는 법적 기반으로 「지방자치법」을 개정하여 기본원칙을 규정하고, 이에 따른 특별법을 제정하여 실현함

- 기관구성 모형 및 주요 내용은 법률에 규정하고, 구체적 내용은 조례로 정하여 선택할 수 있도록 하는 등 지방자치단체의 자율성을 확보하고 주민이 기관구성에서부터 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 방향으로 입법이 이루어져야 할 것

(3) 검토방향

□ 핵심은 지방의회 전문성이 담보되어야 한다는 점

- 기관구성을 다양화하면 지방정부의 역량이 저절로 강화될 수 있는지는 미지수임. 특히 현재의 정부 계획대로, 지방의회 역량이 취약하다면 지방행정의 파행이 불가피. 자치역량이 뒷받침 되지 않는다는 이유로 지방자치의 제도적 기회마저 박탈하는 셈
- 단체장의 집행권한을 지방의회에 대거 위임하는 경우, 지방의원은 실무공무원을 통솔하여 분장된 행정업무를 담당해야 하는데 이들의 전문성에 대한 불신이 강하다는 점도 걸림돌

4) 주민직접 참여제도의 강화

(1) 현황 및 문제점

□ 직접 참여제도에 대한 주민소외 문제는 제도도입 초기부터 지속적으로 발생

- 2004년 1월에 「주민투표법」이 제정·공포되었으나 주민투표 요건규정이 매우 까다로워서 주민투표가 도입된 지 13년이 지났음에도 실시건수는 8건에 불과함
- 2007년부터 현재까지 추진된 81건의 '주민소환' 가운데 2건만 성공했는데, 이 역시 「주민소환에 관한 법률(주민소환법)」이 주민소환을 상당히 제약하고 있기 때문임

(2) 개선방안

① 주민투표법 개정을 통한 주민투표 요건완화 및 범위확대

- 주민투표법 제7조 1항의 '과도한, 중대한'이라는 표현 대신, 구체적 사유를 명기하여 자의적

해석을 통한 주민투표제도의 위축문제를 개선함

- 자치단체의 주요사무로 한정된 주민투표 대상을 국가사무에 대해서도 가능할 수 있도록 범위를 확대하여, 주민에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 국가사무의 경우 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 융통성을 부여함
- 주민투표 청구권자 총수의 1/3 이상인 유효투표율의 범위를 독일수준으로 낮춤(독일의 경우, 인구 5만 명까지는 유권자의 20% 투표, 인구10만 명까지는 15%, 인구 10만 명 이상은 10%의 투표를 전제로 하고 과반수 찬성으로 결정)

② 주민소환 제도의 보완

- 소환청구 사유의 적절성에 대한 사전 심의 기구를 설치하여 소환청구 사유의 적절성 여부를 비롯해 소환사유에 대한 사전검토를 담당토록 함
 - 소환 사유의 명시 : 미국의 사례를 적용하는 경우 소환의 사유(직무유기, 직권남용, 법령 위반)를 법에 명시하는 것이 사회적 혼란을 최소화할 수 있음
- 소환가능기간을 잔여임기제한 규정을 최소한 1년 6개월 이상으로 명시
 - 주민소환대상자의 잔여임기를 1년 앞둔 상태까지도 주민소환을 가능하게 하는 것에 대한 실익을 재검토하여 잔여임기제한을 명시적으로 표기함
- 지원제도의 보완
 - 자유롭고 공정한 소환활동을 위한 공무원의 개입을 방지하는 제도 구축
 - 지역사회의 극단적인 대립과 갈등을 완화하고자 소환투표가 발의된다 하더라도 소환투표 실시 전에 소환추진 측과 소환대상 간 대화를 통해 조정할 수 있는 방안을 마련함

5) 풀뿌리 주민자치의 실현

(1) 현황 및 문제점

- 단순한 행정업무 분권이 아니라 지역 주민들이 주체가 되어 스스로 다스리는 '주민자치'가 지방자치의 핵심이 되어야 함
- 주민자치의 지역적 경계는 마을단위가 되어야 하며, 현재의 시군구는 자치단위로는 지나치게 큰 편임

- 5.16 이전에는 읍면이 기초자치단위로 주민직선 대상이었음. 따라서 주민과 가장 가까이 있는 행정조직인 읍면동의 성격을 주민 자치 핵심 기구로 변화시키고, 읍면동보다 작은 규모의 마을과 동네 단위의 주민자치 조직을 활성화시키는 것은 당연함
- 읍·면·동 주민으로 구성되는 주민자치위원회가 1999년에 도입됐으나 문화·교육프로그램 중심 운영이라는 한계를 보이면서 2014년부터 자치기능을 강화한 주민자치회가 전국 31개 읍·면·동에서 시범 운영중임. 그러나 주민자치회의 성격과 역할이 불분명하고, 기존의 조직인 주민자치위원회와 별다른 차별성이 없다는 비판도 존재함. 관주도의 문화에서 자치의 실질적 경험을 쌓질 못했기에, 풀뿌리 주민자치는 견고한 시스템에 부딪혀 제도화 영역에 편입되기 어려웠기 때문임

(2) 개선방안

① 풀뿌리 주민자치 내실화

- 지방자치에서의 주민소외문제를 극복하기 위해 제도도입(①주민자치기본법 입법화, ②읍면동장 주민직선제 도입, ③통·리의 주민자치회 전환 등)의 목소리가 높아짐
 - 선출직 단체장은 읍면·동장의 인사권을 통해 지역사회를 지배하려한다는 비판에서 출발
 - 선진국 기초지방정부의 인구는 통상 1만 명 남짓이며, 프랑스는 1,743명, 스위스 3,546명, 독일 5,452명, 미국 6,623명 수준으로 시군구는 자치의 단위로서 적합하지 않다는 주장
- 읍면동장 주민직선제를 중장기 목표로 하되, 우선 읍면동장 공모제 확대부터 추진

추진연혁

- 2015년 정종섭 당시 행자부 장관 “읍면동장 주민이 읍면동장 되는 국민공모제 시험하겠다” 선언
- 하지만 행자부가 2015년 4월 책임읍면동 개념 유형 발표했을 때, 주민에 의한 공모제 내용이 삭제
- 박원순 서울시장 주도 서울시 420개 동 가운데 4개 지역 시범사업 실시
- 서울시공무원 노조 반발로 대부분 무산
- 차성수 금천구청장 의지로 금천구 독산4동서 유일하게 성사. 국내 첫 민간인 동장
- 서울 강남구는 2004년 8월 주민들이 투표로 공무원을 선임하는 ‘직위공모 시민심사제’ 도입
- 서울 성동구는 공무원 중 내부 공모제로 동장 선출
- 광주 광산구는 동장 주민추천제 시행. 동장 후보로 나설 공직자들은 주민회의에 내용을 각자의 공약과 마을 운영계획 작성. 주민투표 1, 2위 후보

② 지방선거의 정당공천제도의 개선

- 지방자치 무대에서 중요한 역할을 수행하는 정당에 대해 현행 정당법은 특별히 지방자치에 대한 규정을 두고 있지 않음. 중앙 정당의 공천에 대한 찬반 논거는 다음의 <표 3>과 같음

<표 3> 정당공천제의 찬반 논리

찬성	반대
<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치가 가치 배분을 결정하는 중요한 영역이며, 현대 대의민주주의 여건에서는 정당이 가장효율적인 대의기제 • 정당은 지방의 정치 지망생들이 지방자치의 훈련과 경험으로 향후 중앙의 정치무대로 진출할 수 있는 통로로 기능 • 지방의 문제가 단순히 지역차원에 국한되지 않고 광역화되는 추세 • 후보의 난립을 방지하고 공천심사를 통하여 후보검증을 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정치의 과도한 개입으로 인한 지방자치의 활성화 저해 • 지역주의 구도가 정당 공천제와 정당 별 기호부여제도를 통해 지방 정치에도 그대로 반영 • 공천절차의 비민주성과 불투명성이 중앙과 지방 간 위계적 관계를 형성 • 막대한 공천헌금으로 고비용 선거풍토를 조성하고, 이로 인한 단체장의 비리관련 구속 등 정치의 악순환을 되풀이

- 무소속 출마가 보장된 바와 같이, 정당표방 출마의 자유 역시 보장되어야 할 것이므로 정당공천제 유지가 타당할 것으로 판단됨
 - 지방정치의 중앙정치화, 공천과정에서의 비리개입 등은 대통령, 국회의원, 광역지방선거라는 모든 선거정치과정에서 나타나는 현상이므로 기초단위에서만 공천을 폐지하는 것은 불합리
 - 그러나 정당공천제 유지하더라도 현재의 공천방식을 보완할 수 있는 제도도입이 필요함
- 정당의 지방선출직 공직자의 비리에 대한 공동책임 제도 도입(정당 공천으로 당선된 자의 자격 상실시 재보궐선거에 관련 정당의 공천 금지 의무화 및 이후선거에서의 공천 규모나 자격에 대한 불이익을 부여 등)
- 주민자치의 강화차원에서 기존 풀뿌리 자치제도인 입주자대표회의의 활성화 방안도 검토

③ 지역정당의 허용

- 지방정치가 중앙정치에 매몰되거나, 유권자들의 무관심이 증가하고 있는 현 상황에 대한 처방의 하나로 법 개정을 통한 지역 중심의 정치단체설립 가능성을 고려해 볼 수 있음
- 정당의 공천과정에서 중앙정당의 과도한 개입과 지방정치의 종속이 문제가 되고 있는 현 상황에서, 정치 무관심을 가속화 할 수 있는 정당무공천제 보다는 지역중심 정치단체의 참여를 가능하도록 「정당법」을 개정하는 것이 필요함
 - 현행 : 제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는

시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다.

- 개정안 : 제3조(구성) 특별시·광역시·도의 시·도청 소재지에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다. <이하 요건에 대해서는 별도 검토>
- 정당법에 명시된 지나치게 까다로운 정당의 설립요건 완화도 병행

(3) 검토방향

□ 장기적으로 지방선거 제도의 개선도 이뤄져야 것

- 의회가 민의를 가능한 고르게 반영하여 구성되게끔 기초단위에서의 비례대표 비율을 대폭 확대하는 방안의 검토를 제안함
- 지방 의회의 비례대표 의석이 의원 정수의 10%에 불과, 지역주의 구도 완화 등 원래의 취지를 충분히 살리고 있다고 보기 어려움

4. 운영방식의 개혁 및 책임성 확보를 위한 통치체제

1) 지방행정의 비효율성 개선

(1) 현황 및 문제점

□ 인구의 지속적인 감소추세에도 불구하고 지방공무원은 계속해서 증가하고 있음

- 인구 감소에도 공무원 수가 증가하는 현상은 지방정부 운영이 ‘종합행정’을 지향하기 때문임. 이는 인구감소와 함께 지방공무원수를 지속적으로 감소시켜온 일본의 경우와 대비되며 공무원 증원에 대한 전면적 재검토가 필요함(지방행정연구원, 2015)
- 1998~2014년에 경남 10개 군 가운데 함안군을 뺀 9곳에서 인구가 12~26% 감소한 데에 반해, 이 기간 경남 9개 군의 공무원 수는 5~16% 증가
- 전북에서는 8개 군 가운데 완주군을 제외한 7곳에서 주민이 16~27% 급감했지만 공무원 조직은 1~7% 확대

- 중앙행정권한이 꾸준히 자치단체로 이양되었다고는 하나 중요 정책과 사무의 결정권이 여전히 중앙정부에 속해있기 때문에 지방정부 시각에서의 비효율성과 중복성 문제가 대두
- 국고보조사업의 유사·중복은 심한 편이며, 조정기능 미흡과 부처·부서 간 할거주의, 사업세분화 등에 의해 발생함. 중앙부처에서 유사·중복사업을 추진하기 때문에 지방정부도 이를 고스란히 확보하여 추진하게 됨
 - 국고보조사업은 기획재정부-중앙관서-지방정부(시도-시군구)-민간보조사업 및 수혜자로 이어지는 전달체계로 추진
 - 2016년도 예산안을 기초로 전 부처가 추진하는 사업의 세부내용 중 14개 부처 총 33건의 사업이 사업의 목표나 내용, 지원대상이 동일하거나 유사(총 531건)(국회예산정책처, 2016)
 - 동일지원기관, 동일대상, 동일목적에 너무 세분화하는 경우 부당수급, 허위문석 작성, 중복지원 등 관리상의 비효율성을 초래
 - 예 : 보건복지부의 보육지원강화는 ‘어린이 집’이라는 동일기관 지원을 위해 부처에서는 영유아 보육료지원 등 9개의 세부사업으로 국고보조사업이 지원됨. 이것이 다시 시군구에서는 이들 9개 사업이 더욱 세분화되어 영아전담 등 교직원 인건비지원, 대체교사 인건비지원 등 18개 세부사업으로 나뉘어져 지원
 - 중앙행정권한이 꾸준히 자치단체로 이양되었다고는 하지만 중요정책 및 사무의 결정권은 여전히 중앙정부에 속해있어 다음과 같은 문제를 야기함
 - 통합적 조정장치의 부재 : 중앙부처와 기능 중복적인 지방자치단체 조직 및 부서 구성
 - 정부간 권한, 역할, 책임분담의 모호성 심화 : 자치사무의 국가선점문제(교육권, 경찰권등), 지방 자치법 제9조 제2항에 따른 중앙-지방간 사무배분의 중첩성
 - 중복사무 정리과정마저도 중앙주도의 집권적이며 경직적 행태에서 벗어나지 못함

(2) 개선방안 및 추가검토 사항

① 상위정부 수준의 개선과제

- 중앙의 의존성을 심화시키는 독소법 체계 개선
- 지방입장의 국고보조사업 정비
- 세분화 및 영세화된 보조금을 통합하거나 포괄보조 형태로 지원
- 지방재정 공시와 연계

- 신청주의 정착

• 유사중복 검증기구 신설

- 22개 부처의 사업들 모두를 현장에서 집행하는 지방정부 입장에서 부처를 망라한 시각의 국고보조사업 관리가 시급(미국의 GAO 수준의 검증절차 및 방식)

- 현재 유사 중복 발굴은 국회예산정책처에서 각 상임위원회에 예산안 심의 참고자료로 제출하기 위해 시행하는 수준에 불과함(현재, 감사원의 경우 중앙부처의 사업에 대하여 유사 중복을 검증하지 않고 있지는 않음)

- 2017년부터 기획재정부는 ‘국고보조금통합관리망’을 운영하여 국고보조사업의 유사 중복 여부를 검증하려고 하는데, 사업계획서 등의 서류심사 검증에만 그침(지방행정연구원, 2016)

② 지방정부 차원의 개선과제

• 지방공무원 인력재배치

- 2014년 기준, 사회복지서비스 담당 인력은 전체 지방정부추산 약 23,000명 정도로 지방공무원 총원의 8% 에 불과함

- 복지전문성을 요하는 사회복지 업무에 대한 공공부문의 역할이 증대됨에 따라, 사회복지직 공무원의 총원이 대폭 늘어나야 할 것임. 이 과정에서 일반행정직의 사회복지업무 수행 및 지원을 위한 인력재배치가 필요함

- 사회복지 담당공무원의 사기 진작 및 근무여건 개선을 위해 사회복지직렬의 상위직 보임 기회 확대, 안전한 근무 여건 조성방안 역시 마련되어야 할 것

• 공공위탁을 활용하여 행정의 탄력성을 높여야 한다는 주장도 있음(지방행정연구원, 2015)

• 지방정부의 장의 권한을 견제하는 방안, 인사위원회 강화방안, 재임회수를 축소하는 방안 등도 검토 가능함

2) 지방행정체제 개편

(1) 현황 및 문제점

□ 현재 우리나라의 자치계층은 2층제이나 행정계층은 3~4층제로서, 계층화 인한 행정의 누수현상과 불필요한 마찰, 책임회피, 업무지연 등이 발생함

- 지방행정구역은 인위적으로 형성되어지게 되어 현실의 사회·경제생활을 통하여 주민이 관계하는 지역적 확대와 일치되지 않는 점 등의 다양한 문제점이 지적되어옴
- 거론되는 문제양상 : 광역과 기초 분리에 따른 인력과 행정력 낭비, 지방행정구역과 지역주민의 생활권 불일치로 인한 불편, 사군구간의 불필요한 경쟁과 갈등(남비), 군 지역의 인구이동에 따른 공동화 현상 등
- 이에 1995년부터 1998년까지 도농복합형태의 41개 통합시 신설, 2010년 마산시, 진해시, 창원시의 통합 등 부분적으로 행정체제의 개편이 이루어진바 있음
- 2008년 이명박정부 출범 당시, 17개의 광역정부와 230개의 자치정부의 2계층구조에서 도를 없애고 전국 60~70개의 시로 재편하자는 안들이 제시, 2010년 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정으로 논의가 재점화
- 인구감소와 수도권과 비수도권지역 간 격차, 농촌지역의 경우 지속적 인구감소와 높은 고령화율로 인해 자치기반자체가 위협받고 있는 상황에서 행정체제 전면개편에 대한 논의는 불가피

(2) 개선방안 및 추가검토 방향

□ 행정체제개편의 목적이 분명히 설정한 후, 체제개편 논의에 들어가야 함

- 광역화를 통한 연방정부 구성(분권의 극대화), 중앙에 의한 행정운영의 효율성 및 자기조정원칙의 구현인지 여부에 따라 개편체제의 내용, 지방정부의 위임권한의 정도가 상이함

〈표 4〉 행정체제제편의 논의

개편방안	특징	개정법률: 공통	개정내용: 방안별
제1안	<ul style="list-style-type: none"> • 도 폐지 • 단층형 통합광역시 	지방행정구역 관련 법률의 해당조항 전면적 개정 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 도·군·구폐지 • 통합광역시 설치 • 행정구 설치
제2안 박근혜 정부 검토안	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 폐지 • 시·군 통폐합 후 통합시 신설 	지방자치법 지방재정법 지방세법 지방교부세법 공직선거법 등 25개 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 구·군 폐지 • 통합시 설치기준 • 행정구 설치
제3안	<ul style="list-style-type: none"> • 도-시군간 기능정비 • 시·군 통합 		<ul style="list-style-type: none"> • 시 설치기준 정비
제4안	<ul style="list-style-type: none"> • 광역정부 구성 • 100개 단층형 자치단체 		<ul style="list-style-type: none"> • 헌법: 정부에 대한 정의 • 개별법: 전면개편
자율통합안 (현행)	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 지방행정체제 유지 • 지방정부간 자율통폐합 • 광역화 지향 • 국가의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 단일법률제정 필요 • 지방자치단체 자율통합 지원법률 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율 통합하는 지방정부에 대한 인센티브 부여(행정, 재정, 개발 등)

- (참고) 박근혜 정부의 경우, 제2안의 기본내용을 골자로 하여 다음과 같이 자치구와 군의 행정구·군 개편을 추진계획을 발표한 바 있음(지방자치발전위원회, 2014)

① 특별시 자치구 : 구청장 직선, 의회 미구성

- (지위) 구청장 직선제는 유지, 구의회는 구성하지 않음
- (사무) 국가 및 시의 사무를 위임 형태로 처리
- (재원) 독자적 과세권은 미부여, 기존 자치구세는 시세로 전환, 구청장 재량재원 보장

② 광역시 자치구군

1안 (행정구·군) : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성

- (지위) 구청장·군수는 시장이 시의회의 인사청문회를 거쳐 임명, 구군의회는 구성하지 않음
- (사무) 특별시 자치구 개편방안과 동일
- (재원) 특별시 자치구 개편방안과 동일하나 재량재원은 보장하지 않음

2안 : ①의 특별시 개편안과 동일

□ 추진기구 신설을 통한 장기적인 관점의 추진계획 수립

- 국민 대다수의 삶에 직간접적인 영향을 미치므로 포괄적 개편보다는 부분적 개편이, 단기적 급진적인 방식보다는 장기적 점진적 추진이 바람직할 것임
- 지역문제 관점에서 통합(consolidation)은 가장 극단적이고 어려운 방법임
- 국회의원, 단체장, 지방의원, 지방공무원의 이해가 엇갈릴 뿐만 아니라 지역 주민들도 새로운 단체의 명칭, 신청사 위치뿐만 아니라 사업구역, 학군, 교통노선, 단체장의 선출 등의 문제에서도 이해가 엇갈림(선거구 조정 및 국회의원 정원수 조정도 병행하여 추진)
- 중심지와 주변지역 간의 분리가 나타날 될 가능성도 있으므로 통합 당사자들 간에 윈-윈 게임이 되는 지역에 한정하는 것이 요구됨
- 또한 지방행정체제개편을 장기적, 체계적, 종합적으로 추진해 나갈 기구를 설치함(정부대표성과 지역대표성 동시 확보해야 함)

□ 지방정부를 둘러싼 거버넌스의 재구조화 방안이 반드시 병행되어야 함

- 중앙과 지방간 업무배분, 지방으로의 권한위임 및 인센티브 없이 개편계획에 따라 일률적으로 시도되는 체제개편은 이해관계자(대통령, 정부관료, 지역정치인, 지역 공무원 등)의 반대에 직면할 수밖에 없음

- 2008년 개편안 논의의 가장 큰 한계는 변경된 이후의 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 윤곽조차 개편안에 드러나지 않았다는 데에 있음
- 광역의 경우 중앙정부 기능 일부를 이양 받아 외교, 국방을 제외한 명실상부한 지방정부의 역할을 수행할 수 있어야 하며, 최소한 제주특별자치도 수준의 자치수준 확보가 바람직

5. 마무리

- 30년 만의 헌법 개정 논의는 적폐청산을 통해 대한민국의 근간을 바로 세우고 민주 국가로 거듭나기 위한 시민의 열망이 정치제도권 영역으로 분출된 결과임. 지금까지 드러난 우리사회의 적폐는 과거 개발연대로부터 고착화된 과도한 중앙집권형 권력구조와 형태로부터 기인함. 권력은 과도하게 집중되면 오용될 수밖에 없으며 개헌논의를 통한 **지방분권 역시 과거의 적폐청산의 일환으로서 매우 중대한 과제**가 아닐 수 없음
- 뿐만 아니라 정부조직은 차기 정부의 권력 재조정에 관한 국정철학을 담고 있어야 하므로 분권논의는 정부의 조직개편과 유기적으로 맞물려서 진행되어야 할 것임. 이 부분은 더미래연구소에서 추진한 정부조직개편방안(제대로 된 정부를 위한 차기정부 조직개편: 원칙·방향·대안 및 집권, 2017년 이후의 대한민국 : 대선핵심아젠다) 내용을 토대로 추후 세부방안을 제시할 예정임

참고문헌

- 권오철·강영주. (2015). 「지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김순은(2016). “지방정부 기관구성의 다양성 확보 방안”. 지방자치단체 기관구성 형태 다양화를 위한 자치현장 토론회자료, 11-30.
- 서정섭·김성주. (2016). 「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 신기현 (2010). “지방자치제도 개선 방안”. 한국행정학회 Conference 자료, 73-124.
- 대통령소속 지방자치발전위원회. 2014. 지방자치발전 종합계획.
- _____. 2015. 2015년 지방자치발전 시행계획.

- 안연환·정창수·홍일표. (2015). 「지방재정확충을 위한 재정·세제·세정 발전방안」. 충남연구원 전략연구 보고서
- 유영현. (2008). “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구”. 「법학연구」, 31, 475-495.
- 이시원·강기흥·하정봉·윤강주. (2014). 「자치조직권 확대방안 연구」. 전국시도지사협의회 연구보고서.
- 이시원·하정봉. (2015). “지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석 : 공무원 및 전문가 의견을 중심으로”. 「지방정부연구」, 19:1, 353-380.
- 전국시도지사협의회. (2011). 사회복지 생활시설운영 국고보조사업 환원에 관한 건의서.
- 한국지방세연구원. (2015). 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안」. 한국지방세연구원 연구보고서.
- 행정자치부. 2016년 지방자치단체 조례·규칙 현황.
- _____. 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요
- 황문규·최천근(2013). “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”. 「형사정책연구」, 24:1, 299-330.

토론문

최영진 교수

중앙대학교 정치국제학과

지방정치 활성화를 위한 현실적 조건

□ 대통령 선거가 2주일도 안남은 상황에서 지방자치에 관한 논의가 얼마나 절실하게 들릴지 모르지만, 지방분권과 지방자치의 활성화는 한국정치의 핵심의제 가운데 하나라고 생각한다. 제왕적 대통령제의 구조적 문제를 해결하지 않는다면 우리는 또다시 실패한 대통령을 목격할 수밖에 없을 것이다. 민주화 이후 6명의 대통령을 내세웠지만 성공한 대통령을 갖지 못했다. 그들 모두는 4년차의 저주에서 벗어나지 못했으며, 개인적 차이에도 불구하고 제왕적 대통령으로 취임해서 식물 대통령으로 끝나는 일관된 패턴을 보여주었다. 사람이 달라졌지만 동일한 결과를 가져왔다면 이는 사람의 문제가 아니라, 구조의 문제라는 것을 말해준다. 이제 사람만 바꾸는 일에서 벗어나 구조를 바꾸는 일에 나서야 한다. 자신이 대통령이 되면 세상이 달라질 것처럼 말하는 이들일수록 대한민국 정치의 구조적 문제를 모른다고 자백하고 있는 것이며, 결국 이들은 구조적 트랩에 빠져 실패하고 말 것이다.

□ 제왕적 대통령제는 단순히 대통령의 몰락으로 끝나지 않는다는데 더 큰 심각성이 있다. 정부의 무능은 세월호 참사, 메르스 사태, 구제역 확산과 같은 국정실패에서 여실히 드러나고 있다. 사실상 '통치의 실패(government failure)'로 요약할 수 있는 현상이 발생하고 있는 것이다. 이러한 정부의 실패를 완화하고 유능한 정부, 유능한 국가를 만들기 위해서는 중앙과 지방간의 역할분담이 필수적이다. 중앙정부의 역할 분산은 무엇보다 대통령의 제왕적 권력을 구조적으로 약화시키면서 권력형 비리의 가능성을 약화시킬 수 있을 것이다.

□ 다른 하나는 중앙정부를 더욱 유능하게 만들 수 있다. '보충성의 원리(principle of subsidiarity)'에 따라 지방정부가 잘 할 수 있는 일은 지방정부에 넘기고 중앙정부는 지방정부가 잘 못하는 일을 보충해주는데서 자신의 역할을 제한하는 것이 필요하다. 중앙정부는 국가적 차원의 중요 의제, 특히 외교, 국방, 경제영역의 국가적 의제에 역량을 집중하는 것이 중요하다. 큰 틀에서 볼 때 지방정부가 담당하는 중앙과 지방행정 사무의 분담비율은 기존 75:25에서 50:50 수준까지 확대해야 한다. 새 정부가 들어서면, 중앙 정부가 '꼭 담당해야 할' 업무만 남기고 나머지 지방이나 민간으로 이양하는 적극적이고 혁신적인 지방분권 개혁이 필요한 시점이다. 중앙정부가 국가적 의제에 역량을 집중함으로써 더욱 유능해질 수 있는 구조를 만들어야 한다.

□ 지방분권이 확대되면 지방정부와 지방의회는 그만큼 자율적이며 역동적으로 활동할 수 있는 기회를 얻게 될 것이다. 발제에 언급된 세부적인 의제에 있어 갑론을박이 있겠지만 큰 틀에서 지방자치의 확대, 지방분권의 강화를 하자는 얘기다. 문제는 근본적인 차원, 즉 지방분권의 확대에 대해 시민사회에서 강력한 반대가 존재한다는 점이다. 반대 이유는 여러 가지지만 근본적인 것은 지방정부나 지방의회를 믿지 못하겠다는 불신이 깔려있다. 지방단체장과 지방의원들의 불법과 비리, 지방의 전시성 행정과 도덕적 해이에 대한 염려가 적지 않다. 이런 사람들에게 더 많은 권한과 세금을 맡기는 일에 동의할 수 있을까. 많은 국민들은 고양이에게 생선을 맡기는 격이라고 냉소하고 있는 것도 사실이다.

□ 현재 지방정치는 구조적 차원에서 견제와 감시가 거의 불가능한 구조적 문제를 안고 있다는 점에 주목해야 한다. 서울 등 몇 개 광역단위를 제외하고 나면 대부분의 지방단위에서는 단일정당이 지방단체장과 의회, 그리고 교육감을 장악하고 있는 일당독점 상황이 벌어지고 있다. 개인적 도덕성과 무관하게 견제와 감시가 안 되는 정치구조를 갖고 있다. 지방분권 강화논의에 있어 우리가 꼭 해결해야 할 것은 바로 이 문제다. 일당독재의 지방권력구조를 혁파할 수 있는 방안을 함께 제시해야 한다. 특정 정당이 단체장과 의회를 독점하지 못하도록 제도적, 구조적 방안을 마련해야 한다. 지역차원의 정당정치가 가능할 수 있게 하든지, 특정 정당이 지방의회에서 점유할 수 있는 의석비율 한도를 정하든 일당독점 상황을 혁파할 수 있는 제도적 구조적 틀을 만들어야 한다. 시민적 차원의 감시와 견제를 위해서는 시민감사원이나 옴부즈만 같은 제도를 도입하는 것도 효과적일 것이다.

□ 이런 점에서 지방분권은 단순히 행정개혁의 차원에서 볼 것이 아니라 지방정치의 활성화 차원에서 볼 필요가 있다. 지방차원에서 크고 작은 조직과 단체들이 상호작용하면서 견제와 균형, 협력과 감시를 이루어낼 수 있는 역동적인 정치구조를 만들어내는 것이 급선무라 생각한다. 이를 통해 중앙정치에 포섭된 지방자치의 문제를 해결할 수 있다.

□ 또 다른 쟁점은 시민적(주민적) 참여, 즉 풀뿌리 민주주의를 어떻게 활성화할 것인가 하는 점이다. 토론자의 생각으로 자발적인 참여를 기대하는 것이 이상적이겠지만 현실적으로 먹고살기 어려운 상황에서 쉽지 않다. 특히 감안해야 할 점은 과도한 정치화에 대한 우려이다. 기초단체장이나 기초의회를 없애자거나 지방정치에서 정당공천을 배제하자는 주장이 나오는 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 교육자치나 경찰자치가 제대로 되기 위해서는 중앙으로부터 자유로운 책임자 선출이 불가피한데, 이는 결국 선거의 과잉, 과도한 정치화의 문제를 가져올 수밖에 없다.

□ 이러한 문제를 피하면서 참여를 구조화하고 유능한 사람을 뽑을 수 있는 현실적인 방법을 모색해야 한다. 한 대안으로 제시될 수 있는 것이 배심원 선출방식과 심의민주주의 방식을 확대 적용 하는 것이다. 예컨대 기초의원 의원 경우 자격을 갖춘 시민 가운데 추첨으로 뽑을 수 있을 것이다. 기초단위 교육책임자나 경찰책임자도 굳이 선거를 하지 않더라도 해당 영역의 인사위원을 배심원 선출방식으로 위촉하고 이들이 출마한 후보를 대상으로 심의해서 선출할 수 있다. 사실 이러한 방식은 뽑기(Lottery)로 관료를 비롯한 각종 책임자를 선출했던 아테네 민주주의의 가장 중요한 절차였다. 추첨과 심의의 절차를 결합한다면, 생각보다 강력한 풀뿌리 민주주의의 토대를 쌓을 수 있지 않을까 한다.

□ 지방분권 개혁에 반대할 사람은 많지 않다. 하지만 지방자치에 대한 불신과 염려를 떨어 내지 못한다면 더 오래 지체할 가능성이 높다. 우선 지방차원의 견제와 감시가 이루어지는 지방정치의 활성화가 필요하다. 이렇게 하는 것이 지방자치를 중앙정부로부터 자유롭게 하는 길이다. 아울러 시민적 참여를 강화할 수 있는 현실적 방안을 고민해야 한다. 선거의 과잉을 막으면서도 유능하고 깨끗한 일꾼을 뽑을 수 있는 방안을 마련해야 한다.



토론문

이 호 연구위원
풀뿌리자치연구소 이음

지방행정 개혁 과제와 방향, 주민자치를 중심으로...

1. 나누어진 권한(분권)을 누가 행사하도록 할 것인가?

- 지방자치제 실시 25년 또는 22년이 지났음에도 자치와 분권의 정도는 미약. 이에 자치와 분권에 대한 논의와 문제제기, 제안 등이 꾸준히 일어남
 - 분권과 자치라는 관점에서는 크게 지역¹⁾정부의 자치권이 지나치게 협소하고, 이에는 중앙세와 지방세 비율 등 지역재정권이 지나치게 취약한 것도 포함됨. 또한 지방자치단체 차원에서는 단체장에 비해 지방의회의 권한이 상대적으로 취약한 것도 중요한 개선과제라 할 수 있음
- 그런데, 자치와 분권에 대한 논의에서 그 중요성에 비해 잘 다루이지 않는 주제가, 중앙의 권력과 권한을 각 지역으로 분배함에 있어 그 권력(권한)을 누가 사용토록 할 것인가 하는 것
- 지방자치제가 단체자치와 주민자치로 나뉜다는 교과서 설명을 토대로 하면, 나누어진 권력의 사용주체를 고려하지 않는 지금까지의 분권논의는 주로 단체자치에 그 권한을 몰아주는 것으로 귀결될 수밖에 없었음
- 하지만, 분권과 자치 근거 제도인 지방자치제에 대한 긍정적 강조는 단체자치보다는 주민자치에 바탕하고 있음
 - 대표적으로 지방자치제를 ‘민주주의 학교’라고 표현한 토크빌은 주민들의 참여와 그에 일정한 권한을 부여하는 지방자치제의 장점을 언급
 - 흔히 지방자치제를 ‘풀뿌리민주주의의 장’이라 표현하는 것 역시, 풀뿌리(grassroots, 民草)²⁾들의 민주주의라는 점에서, 주민자치 측면을 더욱 강조하는 것이라 할 수 있음

1) ‘지방’이라는 표현은 중앙과는 다른 변두리라는 의미가 강함. 이는 적절한 표현 방법이 아니라고 봄. 따라서 ‘지방’이라는 표현은 ‘지역’이라는 수평적 개념으로 대체되는 것이 필요. 이에 본 글에서는 가급적 ‘지방’ 대신 ‘지역’이라 표현하고자 함. 하지만, 현재 이와 관련된 각종 법 등 제도에서는 ‘지방’이라 표현하고 있으므로, 제도 등을 언급할 때에는 어쩔 수 없이 ‘지방’이라 표기할 것임

2) 풀뿌리(grassroots)는 단순히 ‘풀의 뿌리’라는 뜻 외에 ‘권력으로부터 소외된 다수 대중’, ‘보다 근본적 원리’라는 뜻도 있고, 주로 이러한 사회·정치적 의미로 많이 사용됨

○ 따라서 분권과 자치에 대한 논의와 정책에 있어서는 중앙정부에 집중된 권력과 권한을 지역정부에 분배하는 것만이 아니라, 그 분배된 권력 또는 권한을 누가 즉 지방자치단체 혹은 주민들이 직접 사용토록 할 것인지에 대한 것이 중요하게 포함되고 고려될 필요 있음

○ 그리고 지역행정 개혁 또한 주민참여가 중요한 과제라 할 수 있고, 주민참여는 당연히 권한과 동반될 수밖에 없음. 권한이 동반되지 않는 참여는 주로 ‘동원’의 수준에 그칠 수밖에 없기 때문. 그런 점에서 주민들에게 어떤 권한을 어느 정도까지 부여할 것인가 하는 것은 참여 활성화를 지향하는 지역행정 개혁과 관련해서도 중요한 과제가 되어야 함

- 세계적으로 거버넌스에 대한 공감대 확산, 각종 주민참여제도의 확산과 활용 빈도 증가 등은 삶의 질 향상에 기반한 지속가능한 발전, 즉 질적 민주주의에 있어 필수적 요소라 인정되고 있음. 따라서 지방행정 혁신 역시 이러한 점을 중요하게 고려할 필요 있음

2. 각종 주민참여·자치 관련 제도 등 개선 과제

○ 발제문에서 언급한 바와 같이, 주민투표제나 주민소환제 등 각종 주민참여제도들에 있어 해당 제도를 주민들이 활용하기에 그 요건이 까다롭다는 점은 문제. 그러나 그외에도 주민참여 제도들 그 자체가 실제 주민들의 참여를 통해 일정한 권한을 부여하지 못한다는 점도 중요한 문제임

○ 주민투표제는 투표율이 전체 유권자의 1/3을 넘지 않으면 개표조차 하지 않고 무효화됨. 휴일이 아닌 날의 투표라는 점을 고려하면, 실질적으로 1/3이 넘는 투표율은 기대하기 힘 듬. 지방의원 보궐선거의 경우 투표율이 1/3을 넘는 경우 거의 찾아볼 수 없음. 하지만, 이 경우에는 개표해 당선자를 가림. 그 이유는 대의제 민주주의 자체가 모든 시민들의 의사가 아닌 ‘참여한 시민’들의 의사를 반영하도록 하고 있기 때문. 그런 점에서 주민투표만 1/3 이상의 투표율을 의무조항으로 두는 것은 형평성 차원에서도 맞지 않음

- 이에 지금까지 주민들이 발의한 주민투표 중 개표에까지 이른 사례가 단 한 건도 없어, 사문화된 제도라는 비판이 많음
- 주민소환제 역시 최종적으로 주민투표라는 과정을 거쳐 소환 여부가 결정되기 때문에, 주민투표의 투표율 벽을 넘지 못해 무산되곤 함. 지금까지 소환 주민투표 개표 건이 2건에 불과하고, 개표한 2건에서는 모두 소환이 결정됨

○ 그나마 가장 많이 활용된 주민참여제도인 주민발의제도 그 요건의 까다로움 외에 주민들이 요건을 갖춰 발의한 조례를 원천적으로 차단하고 수용하지 않을 수 있는 다양한 방법을 용인함으로써 주민들의 참여를 의도적으로 무시하는 일이 빈번하게 발생

○ 그리고 발제문에서 언급한 바와 같이 주민투표와 주민소환, 주민발의 외에도 중앙정부 관련 사안에 대한 국민투표, 국민소환, 국민발의제 도입도 적극적으로 고려해야 함

○ 주민들의 참여에 일정한 권한을 부여하는 것은 제도를 통해 달성되어야 할 과제이나, 정작 주민들의 참여를 활성화시키는 것은 제도로만 가능하지 않음. 제도를 개선하고 보완하는 것은 주민들의 참여 문턱을 낮추고 그 문을 보다 넓게 하는 기능을 한다고 볼 수 있음. 하지만, 아무리 문턱을 낮추고 문을 넓히더라도 그 문으로 사람들이 많이 오가도록 하기 위해서는 그러한 시민사회의 역량을 강화하는 것이 필요

○ 보통 중앙정부에서 제도를 만들고 이를 지역정부에서 수용하도록 하기 위한 방편으로 ‘표준조례안’을 만들어 자치단체에 내려 보내는 방법을 많이 사용하는 편. 그러나 이는 자치의 취지에도 맞지 않을 뿐 아니라, 각종 주민참여제도들을 형식화하는 요인이 되기도 함

- 표준조례안을 만들어 보내면, 대부분의 자치단체에서는 그 제도의 취지를 자신의 지역에 맞게 어떻게 관철시킬 것인가에 대한 고민을 하기보다, 그 내용을 베껴서 조례를 제정하곤 함. 고민이 없었으니, 당연히 그 제도에 대한 내용을 채우지 못하는 경우가 대부분

- 최근의 가장 대표적인 사례로 주민참여예산제를 들 수 있음

○ 표준조례안이 중요하다고 주장하는 입장에서는 그래야 자치단체들이 제멋대로 제도의 취지를 왜곡하지 않는다고 하지만, 고민 없는 조례는 실제 내용을 담보하지 못하는 경우가 대부분. 이 역시도 왜곡이라 할 수 있음. 그럴 바에는 일부 자치단체에서나마 자체적인 고민과 노력을 통해 제도를 만들고 이를 집행하도록 하는 것이 더욱 바람직 할 수 있음. 다만, 이러한 사례를 가급적 널리 확산하고 많은 자치단체에서 벤치마킹 할 수 있도록 하는 지원과 배려에 더욱 신경 쓸 필요가 있고, 이런 방법이 더욱 실질적일 수 있다고 봄

- 이를 위해 각 자치단체들의 주민자치 관련 제도나 집행 과정을 모니터링 하고, 모범 사례에 대한 인센티브 제공 등 다양한 방법을 모색할 필요가 있음

○ 따라서 이를 위한 전담 행정 조직을 두는 것도 고려할 필요가 있음. 지금의 행정자치부에서도 지방자치박람회 등을 통해 이러한 역할을 일정 정도 하나, 지금의 행정자치부는

주민자치 활성화보다는 자치단체 통제 등의 기능이 더 많은 편이라 할 수 있음. 그런 점에서 행정자치부를 지방자치제 활성화 부서로 재편하고, 그 안에 주민자치 활성화를 주요한 역할로 부여할 필요 있음. 이것이 현실적으로 어렵다면, 주민자치 활성화를 주요한 과제로 삼는 별도의 조직(예를 들면, 주민자치청 등)을 두는 것도 고려해 볼 만함

- 이 새로운 전담 행정 조직의 역할에는 당연히 시민사회 역량을 강화하기 위한 과제도 중요한 기능으로 설정해야 함

○ 그리고 보다 구체적으로 최근 각 읍면동에 설치된 주민자치위원회를 해소하고 새로이 주민자치회를 건설하려는 계획과 관련한 제안을 하고자 함. 현재의 주민자치회 시범실시는 기존의 주민자치위원회의 제도적 위상을 높이고 위원의 수를 늘린 것 외에는 주민자치위원회 문제로 지적된 다양한 문제에 대한 어떠한 대안도 되지 못하는 실정임. 그보다는 주민자치회가 지역사회의 다양한 참여주민들 간 네트워크로 구성될 수 있도록 할 것을 제안. 이를 통해 지역 사회의 종합적 발전계획을 주민들이 스스로 수립하고 실천할 수 있도록 하는, 지역사회를 네트워크로 전면적으로 재편하는 계기가 될 수 있어야 지역 사회의 질적 변화 계기로 작용할 수 있을 것임

3. 각종 정치 관련 개선 과제

○ 정치는 선거에서 어느 정당을 선택할 것인지, 선거를 통해 당선된 일부가 해당 사회의 중요한 의사결정을 주도하기 위한 일련의 행동만을 의미하지 않음. 정치의 주체는 일부 정치인이 아닌 시민 일반이고, 시민 일반이 그 사회의 공동체적 이익을 위해 벌이는 제반 활동이 정치임. 그런 점에서 최근 우리 사회 정치의 근본적 문제는 정치의 주체여야 할 시민이 정작 정치의 관객으로 전락되어 있다는 것임

○ 이를 해소하고 보완하기 위해서는 정칙학교와 같이 시민사회의 정치적 역량을 강화하기 위한 다양한 노력을 지원하는 방안이 고려되어야 함. 또한 선거에서 주민의사를 잘 대변하기 위한 정당명부 비례대표제 확대 등도 필요. 그러나 이와 더불어 일반 시민들의 일상적 정치참여를 활성화하기 위한 또 한 가지는, 발제문에서 언급한 바와 같은, 지역정당의 제도적 보장도 중요

○ 이 지역정당은 단지 중앙정당과는 독립된 지역 차원의 정당이라기보다, 주민들의 일상적 참여를 공식적 정치활동으로 수렴할 수 있는 역할과 기능을 할 수 있어야 함. 이를 위해서는

제도적 보장만이 아니라, 시민들의 의사를 정치적으로 표출하고 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 다양한 장치가 함께 마련되어야 함

- 앞서 제안한 주민자치 활성화를 위한 행정조직의 역할에는 이러한 주민들의 일상적 정치참여를 활성화시키기 위한 제도적, 정책적 지원 기능이 포함 되어야 함



토론문

김상미 원장

지방의회발전연구원

1. 대부분 권한이 중앙정부에 집중

→ 정부간 권한배분의 제도적 쟁점이 중요에 대한 의견

1) 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법과 지방분권의 검토

□ 지방분권 정의(동법 제2조)

– ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것’

□ 지방분권 기본이념(동법 제7조)

– ‘주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현’

2) 중앙-지방정부간관계(CLGR: Central-Local Government Relation)에서 검토

① 헌법과 지방자치법상 지방자치단체 용어 규정

– 우리의 지방분권 및 중앙-지방관계가 여전히 강력한 중앙집권적 체제임을 나타내는 동시에 양자의 관계가 상하주종적 관계의 성격을 가지고 있다는 것을 의미하는 것
– 민주주의 가능성은 타자를 인정하는데서 출발하므로 지방자치의 내용을 규범화 시키는 지방자치단체라는 명칭을 ‘지방정부’라는 언어로 변경함으로써 ‘지방자치가 이루어지는 의미의 場(field)’으로서 상징화할 때 국가로부터 시혜적으로 권한배분받는다든 기형적 구조에서 벗어나 수평적·대응적관계로 접근하려는 것으로 자치권 보장의 출발점이 될 수 있음.

② 정당공천제에 대하여

– 지방분권적인 측면에서 대등적 내지는 동반자적 관계로 진행되는 것이 아니라 수직적 내지 대리인적 관계로 환원하는 수순으로 지방의원의 자율성은 극히 제한적임.

→ 재설계

3) 지방정부간관계(ILGR: Inter Local Government Relation)에서 검토

□ 強市長 - 弱議會형(strong mayor - weak council form)의 기관구조

→ 기관구성 다양화

2. 기존의 쟁점들에 대한 의견

1) 자치입법권 강화

□ 헌법과 지방자치법 상의 “법령의 범위 안”이란 규정을 → “법률의 범위 안” 혹은 “법률을 위반하지 않는 범위 안”으로 개정함

□ 지방자치법 제27조(조례 위반에 대한 과태료)에서 형벌의 규정을 추가하여 지방정부의 입법권 범위 확대함에 대한 의견

- 1994년 이전의 (구)지방자치법에서는 광역단체에만 벌칙을 위임하고 기초단체에는 그러한 규정을 두지 않았음. 일본의 현행 지방자치법에서도 형벌과 과태료를 모두 이행을 강제하기 위한 수단으로 활용하고 있음.

→ 벌금과 과태료 액수를 현재의 경제적 실정에 맞게 조정하도록 하는 안은 자치입법권 강화에 실효성은 있으나 헌법 12조1항의 죄형법정주의와 저촉된다고 사료됨

□ 행정자치부, 2016 지방자치단체 조례·규칙 현황에 대한 의견

광역단체장 발의율 49.3% < 광역의원 발의율 50.3%,
기초단체장 발의율 82.1% > 기초의원 발의율 17.9%

- 조례 발의를 수치상으로 보면 이원대표제 하에서 기초단체장이 주도하는 편이나 조례의 내용별 분석에서는 차이가 있음. 지방의회의 의결을 통해 확정된 조례의 내용이 무엇을 의미하는가를 파악하는 것은 지방의회 의원들의 관심이 어디에 있는지, 그리고 이들은 지방의회의 주요 기능을 무엇으로 보고 있는지 등을 알 수 있는 기준이 될 수 있음.

사례) 지방의원 발의 조례와 자치단체장 제출 조례 비교시 자치단체장 제출 조례는 기관의 설치나 확대가 주요 내용이었으나 지방의원 발의 조례는 사회복지·환경 등 주민 복지를 위한 조례가 많았음.

→ 지방의원 보좌직원, 전문위원과 입법정책기구를 설치 등의 전문인력 확대

2) 자치조직권

□ 기준인건비 선정 시, 지방정부의 참여를 제도적으로 보장함

. 자치조직권의 완전자율화에 앞서, 단기적으로는 현행 기준인건비 산정이 철저하게 중앙정부(행정자치부)에 의해 주도되고 있는 운영행태를 개선해야 함에 공감

- 지방자치법 제112조(행정기구와 공무원) ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와

지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치 단체 의조례로 정한다.

- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조(기준인건비제 운영)

① 지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화 되도록 운영하여야 한다. ② 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치 단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방자치단체의 재정 여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위(이하 "자율범위"라 한다)를 함께 통보할 수 있다. ③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정자치부장관이 정하는 바에 따른다. ④ 행정 자치부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

→ 지방자치법 제112조와 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제4조를 통해 볼 때 총액인건비제가 기준인건비로 변경된 것임에 불과하다고 사료됨.

3) 자치모형의 다변화

. 기관구성을 다양화하면 지방정부 역량이 저절로 강화될 수 있는지는 미지수 라는 의견

→ March & Olsen의 정치민주주의는 정치제도의 설계에 더욱 의존해 있다는 주장에 의하면 지방정부 제도의 기반이 되는 규칙인 자치모형에 대한 기관구성 모형은 정치행위를 구조화시킴으로써 정치적 결과에 영향을 미침. 그러므로 자치모형에 대한 정치제도의 설계 의도에 따라 지방정부의 역량에 긍정적 혹은 부정적 역할을 할 것이라고 사료됨.

4) 풀뿌리 주민자치의 실현

① 풀뿌리 주민자치 내실화

. 읍면동장 주민직선제를 중장기 목표로 하되, 읍면동장 공모제 확대부터 추진에 대한 의견

주민자치위원회와 주민자치회

- 주민자치센터와 주민자치위원회는 주민자치와는 거리감이 있는 평생교육시설에

불과 명칭과 내용이 불일치. 주민자치회를 정부주도로 도입하는 것은 바람직하지
않음

※ 참고: 1999년 실시된 읍면동기능전환

□ Big Government → Big Society로

- 2010년 5월 집권한 영국총리 데이비드캐머런(David Cameron)의 보수당-자유
민주당 연립정부는 1940년 이래 70년만에 영국에서 연립정부가 탄생. 연립정부는
중앙정부의 권한을 지방자치단체 지역사회 등으로 이전하는 지방주의법안(Localism
Bill)에서 Big Government에서 Big Society 실현을 위한 행동방안제시에 근린지역을
중시함.

- 영국 지방정부의 기원은 법적근거보다는 지역공동체로서 지위에서 유래함. 지역
주민들의 생활근거지였던 장원체제(manorial system)와 교회구역에 기초하여 발달한
패리쉬라 불리는 지방정부계층구조는 이와 같은 주민들과 가장 밀접한 지역공동체를
기반으로 풀뿌리 주민자치를 발전하여온 것임.

→ 주민자치회는 1999년 실시된 읍면동기능전환에 근거하므로 풀뿌리 주민자치
활성화를 위한 읍면자치제 재실시

② 지방선거의 정당공천제도의 개선

. 무소속 출마 보장, 정당표방 출마 보장 → 정당공천제 유지가 타당할 것으로 판단됨에
대한 의견에 대해서는 제18대 대선후보 모두 정당공천제 폐지 공약한 바 있고
3선 자치단체장 28명 중 27명이 반대 의사 표방(경향신문 2017.4.2.)

→ 전국시군구의회의장협의회 폐지 방향으로 재설계와 지역정당의 허용 적극
검토

5) 지방행정체제 개편

□ 제1안 도폐지(이명박 정부)

□ 제2안 자치구폐지(박근혜정부의 경우)

① 특별시 자치구 : 구청장 직선, 구의회 미구성

② 광역시 자치구·군

1안 (행정구·군) : 시장이 구청장·군수 임명, 의회 미구성

2안 특별시 개편안과 동일

□ 구의회 미구성에 대한 의견

- 지방자치법상 자치구를 지방자치단체로 존치하면서 구의회만을 폐지하는 ①안은
헌법 제118조 제1항“지방자치단체에 의회를 둔다” 내용에 위배될 것으로 보임.

- 제2안의 ②안은 지방자치단체 개념에서 구를 폐지하고 구의회를 폐지하는 것으로 헌법 제118조 제1항에 위배되지 않는다는 견해가 있으나, 도 아래에 시·군을 두면서 같은 광역자치단체인 특·광역시 아래에 구를 두지 않는 것은 헌법에 위배될 수 있음. 지방자치법 4조에는 지방자치단체 폐지·병합에는 그 지방의회의 의견을 듣게 되어 있으며, 특·광역시 주민들의 선거권과 공무담임권 침해문제가 제기
→ 32개 런던바로우의회 기관구성 다양화 사례 참고

6) 기타



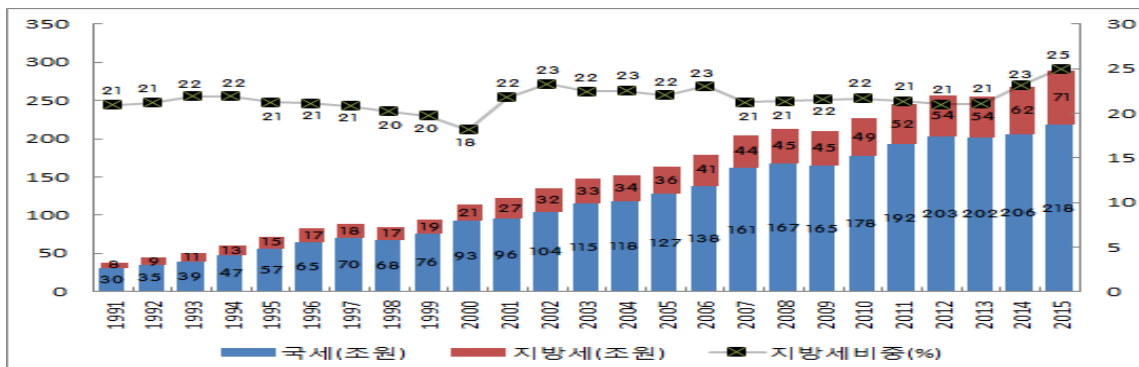
토론문

서정섭 선임연구위원

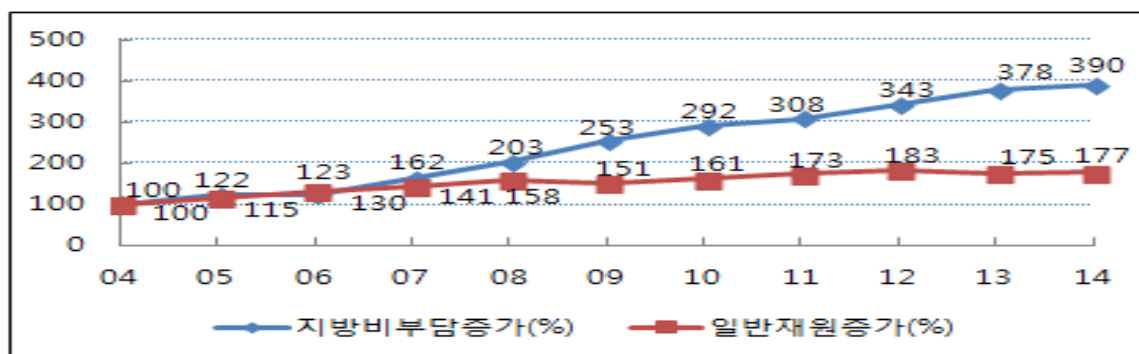
한국지방행정연구원

I. 전제 : 지방재정 재정현실(2016년 현재)

- 국세 대 비중 77.5%:22.5% 구조, 재정사용 중앙 대 지방 41.9%:58.1%(2016년)



- 국고보조사업 증가에 따른 지방부담 가중(사회복지사업 증가 주도)



- 재정자립도 50%미만(전국평균 52.5%)이 243단체 중 90%인 220단체(2016년)
- 세입 대비 지방세 비중 10%미만 106개, 5% 미만 50개(일반회계, 2015년)
- 현행 지방재정관리제도

역대정부	관련제도	재정운용 목표와 방향
지방자치실시 이전	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획 및 용자심사제도 운용 • 예산편성지침, 지방채사업별 승인제 운용 	• 건전성·효율성 지향
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정운용상황공개제도, 지방재정인센티브제도 도입 	• 건전성 강조
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정분석진단제도 시행, 재정패널티제도 도입 	• 건전성 강조
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성지침, 지방채사업별승인제 폐지 • 재정분석진단제도 및 재정공시제도 강화 • 사업예산제도, 복식부기회계제도 도입시행 • 주민참여예산제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율성, 책임성 강화 • 효율성, 투명성 강조
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 재정위기관리제도 도입시행 • 주민참여예산 및 성인지예산제도 운영 	• 건전성, 참여 강조
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방사업 타당성조사 전문기관 운영, 성과예산제도, 긴급재정관리제도 도입 • 지방재정영향평가제도, 지역통합재정통계제도, 지방재정건전성관리계획제도 도입 	• 건전성, 책임성 강조

II. 자주재정권 신장(재정분권 확대)

○ 지방의 자주재정권 확대는 중앙과 지방이 동시에 역할을 해야 함. 재정분권은 세입분권 및 세출분권이 동시에 추진되어야 함

○ 지방의 자체자원, 즉 지방세수입의 확대가 필요함

- 새로운 지방세원(과세대상)을 발굴하여 독립세를 신설하기는 경제여건, 주민들의 어려운 상황을 고려할 때 지난한 과제임.

- 지방이 새롭게 변화하는 환경에 자주적으로 대응해 가기 위해서는 자체자원 즉, 지방세 수입의 확대가 필요함, 중앙과 지방이 함께 세원 혹은 세수를 나누어 활용하는 방안이 필요함

- 우선, 지방소비세(현재 부가가치세의 11%) 및 지방소득세를 강화하고 내실화하여 지방세 수입을 신장시켜 나갈 필요가 있다고 봄

(단위 : 억원)

구분	지방소비세 확대	지방교부세 감소	순증 효과
지방소비세 1% 증가 시	5,886	1,132	4,754
지방소비세 2% 증가 시	11,772	2,265	9,057

주 : 1. 2015년 세입예산 기준의 내국세 184.2조원, 부가가치세 588,568억원 근거로 산출

2. 지방교부세의 법정율은 내국세 총액의 19.24% 적용

자료 : 기획재정부, 2015년 예산개요 참고자료, p.17에 근거하여 작성

- 다음으로, 사회복지 등 지방의 역할이 증가하고 있는 비해 자체재원이 부족함. 현재 부족 재원은 국가가 보전해 주고 있지만 이는 지방재원 확충의 대응시스템으로 부족하고 지방 스스로 풀어나가도록 해야 함

• 공동세 도입논의가 진행되고 있는데, 이에 대하여는 충분한 의견수렴, 현실 수용성, 의도하지 않은 영향 등을 실행가능성을 검토해야 함

○ 지방교부세 법정률의 인상과 국고보조금제도 개선

- 지방소비세율 인상, 공동세 도입의 주장과 지방교부세율 인상은 논리적으로 모순되는 점이 있으나, 예를 들면 지방세입 대비 지방세 비중이 5% 미만 단체는 세원이 부재함. 현재 지방은 세원편중과 세원부재가 동시에 발생하고 있음

- 현재 지방교부세 법정률 19.24%를 인상할 필요가 있음. 내국세의 1%는 2015년 기준으로 약 1.8조 원임(2015년 당초 내국세 예산액은 184,5 조원)

- 지방교부세율 인상을 통하여 재정력이 취약한 단체의 자원보전과 동시에 지역간 재정불균형을 해소해야 함
 - 향후 재정분권 확대와 관련하여 국고보조금제도는 개선되어야 함. 재원이 확충되더라도 국고보조사업이 지속적으로 확대되면 지방재정운영의 문제는 개선되기 어려움
- 영세보조금, 유사중복사업 등 통폐합하여 국고보조사업을 축소하여 그 재원을 지방세 혹은 지방교부세의 자주재원으로 지방에 이양 혹은 이전할 필요가 있음

○ 지방재정조정제도의 개편은 중앙과 지방의 세원배분, 기능배분 상황을 고려하여 검토해야 하며, 부분적으로 문제 있는 부분은 지방의 입장을 고려하여 개선해야 함

〈참고〉 자원확충 방안별 효과와 단기·중장기 구분(2015년 기준)

구분	자원확충 방안	평가	
		자원확충 효과 등	단·중장기 구분
지방자주재원 확충	· 지방소비세율 인상	1% 인상시 4,754억 원 확충(순증)	단기
	· 지방복지세 신설	제시안 다양	중장기
	· 지방세 감면을 축소	10% ~ 15% 축소시 2,575억원 ~ 3,853억원 확충	단기 (시행중)
지방재정조정제도를 통한 자원확충	· 지방교부세 법정율 인상	법정율 1% 인상시 1.8조원 확충	중장기 (지방소비세율 인상과 관계)
	· 사회복지 국고보조율 인상	국가 책임사업 보조율 인상(지방부담 경감)	단기
	· 조정교부금 확대를 통한 자치구 재정보전	자치구 재정부담 경감	단기 (시행 중)
지방자치단체 자구노력	· 자체자원확충 (지방세 및 세외수입 징수 강화, 지방세 및 세외수입 세원 발굴, 탄력세율 활용, 요금현실화 등)	추가세입 확보	단기 (시행 중)
	· 세출구조조정 (유사중복지출, 낭비성 행사 지출 등 비효율적 지출 등) · 재정사업평가 시행	낭비적 예산 절감	단기 (시행 중)

Ⅲ. 지방자치단체의 재정운영 책임성 확보 및 제도로의 강화

- 현재 지방재정관리제도는 다양하게 운영되고 있지만 책임성 문제는 사례적으로 자주 이슈화되고 있음.
 - 지방자치단체가 스스로 책임성 있게 재정운영을 해야 하며, 이를 위해서는 내부적인 절차(투자심사 등)의 엄격 준수를 통해 자율통제가 되어야 함
 - 재정공시, 주민참여 등을 통해 지역주민을 통해 통제 내지는 투명화 될 수 있는 방안이 강화될 필요가 있음

- 재정운영 관련 사전적으로는 자율통제 및 주민에 의한 통제로 책임성이 확보되어야 하며, 사후적으로 제도에 의한 책임성 담보 장치가 필요함
 - 예를 들면 지방채 활용 등은 어느 수준까지는 자율적으로 활용할 수 있도록 하고 재정위기 사전경보시스템 등의 기존 제도적 장치를 활용하여 강력하게 제어하는 자율과 제어를 동시에 시행할 필요가 있음

- 지방자치단체 재정책임성을 저해할 수 있는 국고보조사업 추진체계 개선이 필요함. 국고보조사업은 지방자치단체에서 보면 중간의 집행단계에 있음. 국고보조사업의 비효율성, 책임성 문제는 현장인 지방에서 나타나지만 실은 중앙의 제도운영 때문에 발생하는 부분도 많음
 - 국고보조금제도 개선 등
 - 의무적, 형식적 혹은 자발적 신청에 의해 이루어지는 국고보조사업의 비효율성이 나타나지 않고 재정책임성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 노력이 필요함
 - 재원과 사업타당성, 장기적인 관점(재원부담과 수요 등)을 고려하여 신청

토론문

정진헌 전문위원

대통령소속 지방자치발전위원회

지방행정의 개편 분야

1. 들어가며

- 최근 4차 산업혁명 등 새로운 문명사회를 향한 급격한 변혁은 시민정신의 진보 촉진과 동시에 중앙과 지방을 불문하고 새로운 정치체제와 정부구조를 요구하고 있음
 - 발제문은 우리나라 지방자치의 전 부문에 걸쳐 실제적인 문제인식과 지방자치 발전을 위한 다양한 방향성을 제시하고 있어 향후 ‘미래지향적인 지방행정개혁’이라는 시대사적 과제 추진에 유용한 단초가 될 것으로 사료됨

2. 특별법*상 지방행정체제개편의 의미와 행정환경의 변화

* 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법

- 지방행정체제의 정의와 개편 기본방향, 주요 과제 등
 - (정의)“지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”〈제2조〉
 - (기본방향) ① 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, ② 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, ③ 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, ④ 주거단위의 근린자치 활성화 〈제18조〉
 - (주요과제) ① 인구, 생활권·경제권, 역사문화적 동질성 등을 고려한 기초 자치단체(시·군)의 구역통합, ② 특별시와 광역시 안의 자치구와 군의 지위 및 기능 개편, ③ 도의 지위 및 기능 재정립(도는 자치단체로 존치), ④ 풀뿌리자치 활성화를 위한 읍·면·동 주민자치회의 도입, ⑤ 대도시(인구 50만 및 100만 이상) 특례 발굴, ⑥ 교육자치와 지방자치의 연계·통합 및 자치경찰제의 실시, 특별지방 행정기관 사무이양 등 지방분권의 강화 등 〈제3장〉

□ 지방행정체제를 둘러싼 행정환경의 변화

- (지방의 위기) ① 지역경제의 위축과 소득의 불균형 심화, ② 저출산·고령화로 요약되는

인구절벽과 인구유출 등은 지방의 위기를 가중시키며 지방소멸론 제기

■ **(4차 산업혁명의 진전)** 미래를 향한 비약적인 기술혁명은 전통적인 민주주의에서 채택해왔던 다수결주의, 대의제도와 큰 정부에서 진행되어 온 행정수비범위의 확대 등 정치행정의 주요 가치에 대한 창조적 재편과 그에 따른 사회변혁 요구

* 엘빈 토플러는 미래사회에서 ① 다원화된 소수세력의 사회적 협약을 의미하는 소수결주의, ② 국민주권주의에 기반하는 Semi-direct democracy, ③ 중앙과 지방간, 정치·경제·사회·문화 전 부문에서의 분권 체제 확산 등 새로운 정부구조와 운영체제 설계 촉구

⇒ 미래대비 지방행정체제개편은 특별법 상의 제약을 뛰어넘는 추진 검토 필요

3. 지방행정체제 개편 분야에 대한 보론(補論)

□ **현 지방행정체제의 주요 문제점**

■ **(고비용-저효율 구조와 운영)** ① 국가와 지방 간, 광역과 기초 간 복잡한 계층과 이중행정(중복사무)의 비효율성, ② 과다 관여로 인한 수직적 운영체계, ③ 자치단체의 규모(과대도시 및 과소 시군구 등)와 역량에 부합하지 못하는 획일적 제도와 경직적 운영, ④ 생활권의 확대와 행정구역의 불일치에 따른 주민불편 등

□ **주요 선진국의 지방행정체제 개편 및 논의 동향**

■ **(자치구역의 조정)** ① 구역 재편(덴마크), ② 자율통합(일본), ③ 자치단체 연합(프랑스) 등
■ **(자치계층 적정화)** ① 지역정부 설치 및 단층제* 개편(영국),
② 토론토시의 단층제 개편(캐나다) 등

* 영국은 2016.6월 기준 7개의 CA(Combined Authorities;광역연합체)를 설치

※ 일본의 도주제 추진(47개⇒9~13개), 프랑스의 레종 통합(22개⇒6개) 및 독일의 주 통합(16주⇒9주) 등 초광역정부 설치 논의 중. 이외에 프랑스, 독일, 미국 등은 자치계층 간에 기능분리 방식으로 사무중복 없음

□ **발제 내용에 대한 보론(補論)**

■ <표4>의 개편방안 2안 중, 자치구 폐지는 구)행개위에서 의결하여 대통령과 국회에 보고된

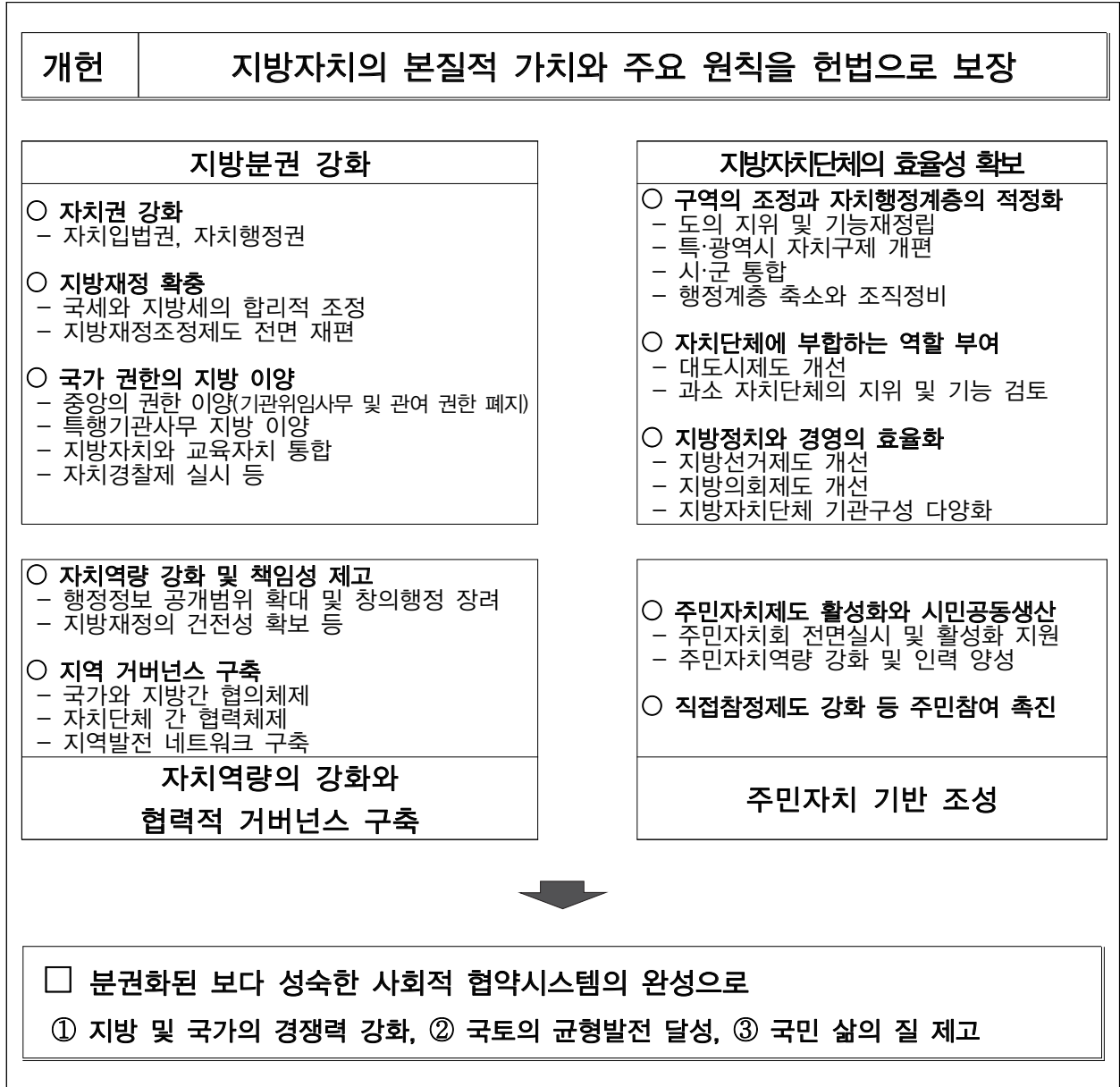
내용이며, 사·군 통폐합 후 통합시 신설은 추진된 바 없음

- 추진기구 신설을 통한 장기적 관점의 추진계획 수립과 지방정부를 둘러싼 거버넌스의 재구조화 방안 병행은 반드시 이루어져야 함

□ 지방자치발전을 위한 주요 과제

- 분권형 헌법이 보장하는 지방자치의 본질적 가치와 주요 내용에 대한 논의 시작
 - ※ 선진국 헌법의 지방자치 관련 규정 내용 <참고자료>
- 지방분권, 지방행정체제개편, 자치역량 강화, 주민자치 기반구축 등 종합적 추진

〈표 1〉 지방자치발전 주요 과제



※ 발제문의 지방행정개혁과제에 토론자가 추가적으로 예시하여 재편집하였음

4. 나오며

- 실천이 없는 이론은 공허하고, 이론이 없는 실천은 맹목적임. 당위와 현실 간의 괴리에 둔감하고, 멀지 않은 미래조차 조망하지 않으면서 자신이 속해있는 집단이나 진영 논리에 의한 편향적 지식을 절대 선(絶對 善)으로 인식하며 변화와 혁신을 필요에 따라 선별적으로 수용하는 실제
- 지방자치단체 및 분권론자들은 지방행정체제 개편을 반민주적 발상이라 매도하며, 극단의 효율론자들은 지방자치를 불필요한 것으로 인식하고 있음.
- 지방행정체제개편과 지방분권은 분명 거스를 수 없는 시대사적 과제이지만, 이는 목적적 가치가 아니라 국가와 지방의 발전을 위한 수단적 가치임.
- 미래사회가 요구하는 창조적인 지방행정체제로의 개편은 중장기적인 관점에서 국민적 공감대의 확산과 정치권의 충분한 토론을 거쳐 추진되어야 함. 지방분권의 추진 또한 국가와 지방이 win-win할 수 있는 새로운 역할분담이 요구되고 있음

참고

선진국의 지방자치 관련 헌법 규정 현황

□ 각국 헌법의 지방자치 관련 규정 유무 및 조문 수

남유럽형(프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스페인)					
구 분	규정	보장	조문 수	항목 수	기 타
프랑스	○	○	11(8)	35(32)	해외 제외 6조 17항
이탈리아	○	○	16(15)	51(50)	주 규정 제외 시 8조 21항
벨기에	○	○	6(5)	14(13)	
스페인	○	○	23(22)	47(46)	자치주 장 제외 시 7조 12항
영미형(영국, 뉴질랜드, 아일랜드, 미국, 캐나다, 호주)					
구 분	규정	보장	조문 수	항목 수	기 타
영국	×	-			
뉴질랜드	×	-			
아일랜드	○	×	1	5	
미국	×	-			
캐나다	×	-			
호주	×	-			
북유럽형(독일, 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이)					
구 분	규정	보장	조문 수	항목 수	기 타
독일	○	×	4	15	
오스트리아	○	×	9	44	
네덜란드	○	○	14	32	
스웨덴	○	×	1	2	
덴마크	○	○	3(2)	3(2)	
노르웨이	×	-	-	-	

※ ()은 지방자치 장에서 규정되어 있는 수임

□ 각국 헌법의 지방자치 관련 규정 내용

국가	자치보장	단체종류	의회	장	일반적권한	입법권	과세권	재정조정	기타재정	감독	소송제기	주민참여	경계보호	기초연합	법률위임	기타
프랑스	○	○	○		○		○	○	○	○		○			○	①
이탈리아	○	○			○		○	○	○				○			②
벨기에	○	○	○		○					○		○		○	○	
스페인	○	○	○		○		○	○	○							
아일랜드	○		○		○											
독일	○	○	○		○		○		○		○			○		
오스트리아	○	○	○	○	○		○		○	○	○			○	○	
네덜란드	○	○	○	○	○	○	○		○	○					○	
스웨덴	○	○	○				○									
덴마크	○	○			○					○					○	

① 자치법안의 경우 상원에서 먼저 심의

② 보충성의 원리 명기 : 헌법 118조 1항에서, 행정사무는 통일적 실시를 확보하기 위하여 도, 대도시, 주 및 국가에 부여된 경우를 제외하고는, 보완성 (subsidiarity), 분화 (differentiation) 및 적절성(adequacy)의 원칙을 준수하여 기초자치단체에 배분한다고 규정되어 있음



지방행정개혁의 과제와 검토방향