

지방자치 20년의 평가와 향후 과제

20012. 7. 9 제119호

김찬동 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 지방자치 20년의 사무분권 현황
- II. 지방분권 수준에 대한 평가
- III. 지방분권정책의 추진방향

요 약

지방자치 20년, 기관위임사무가 지방자치를 제약

지방자치 시행 20년, 주민자치를 도입한지 12년이 지났지만, 한국의 지방자치는 여전히 중앙집권적이며, 경직성과 비효율성이 강하다. 이러한 왜곡현상은 지방자치법의 이중성에 그 원인이 있다. 표면상으로는 지방정부에 포괄적인 자치사무를 부여하고 있으나 다른 법령에서 기관위임적 관계를 규정하는 단서조항을 통해 지방정부의 자치권을 제약하고 있기 때문이다. 따라서 중앙집권적인 지방행정체제가 지속되고 있는 상태에서 사무이양을 중심으로 하는 지방분권은 지방정부의 재정부담을 가중시켜 오히려 지방자치를 역행하는 요인이 되고 있다.

삶의 질을 우선하고, 효율성보다 민주성의 가치를 추구하는 방향으로 지방자치 패러다임 재설계

지방자치 전문가들을 대상으로 한 조사결과 상당수의 전문가(76.5%)는 현재의 지방자치와 지방분권 수준이 미흡한 것으로 인식하고 있다. 가장 큰 이유로는 중앙정부부처가 권한을 이양하지 않고, 재정분권이 이루어지지 않았기 때문이다. 따라서 앞으로는 지역마다 인구와 재정규모를 고려하여 차등적 지방분권을 시행할 필요가 있으며, 세원이양 확대, 보충성의 원칙 강화, 지역커뮤니티 활성화 등을 역점적으로 추진할 필요가 있다. 또한 지방자치가 추구할 가치로는 효율성보다 민주성이 더 중요하며, 국가경쟁력보다 주민 삶의 질을 우선하는 방향으로 지방자치제도의 패러다임을 재설계할 필요가 있는 것으로 나타났다.

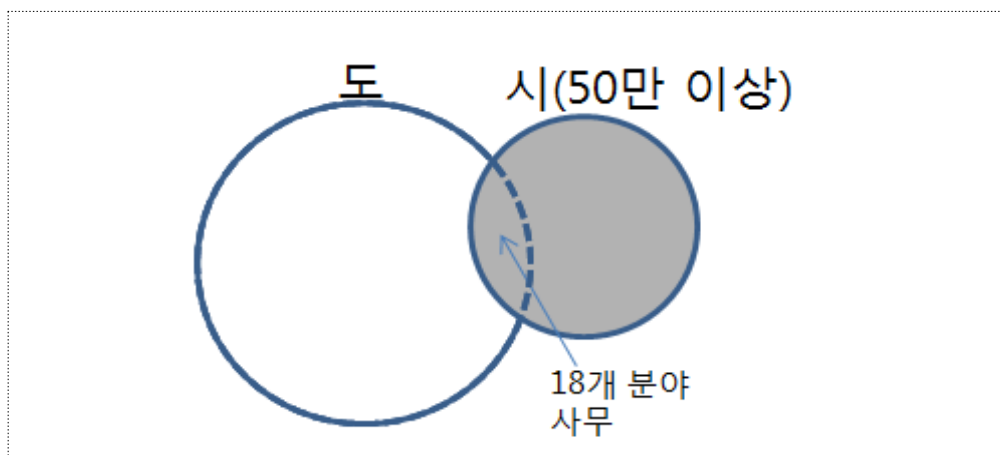
기관위임사무의 폐지를 통한 근본적인 패러다임 전환

향후 지방자치제도는 사무이양을 증가하기보다는 법률일괄개정의 논의방식을 통해 정부간 수평적 관계로의 전환이 필요하다. 우선 기관위임사무를 폐지하여 주민자치 패러다임에 입각한 지방행정의 근본적인 패러다임 전환이 필요하다. 기관위임사무폐지위원회를 구성하여 기관위임사무를 일괄적으로 폐지하고 주민중심의 자치제도를 도입한다. 둘째, 자치구와의 사무위임관계에서 서울시가 선도적으로 분권을 추진할 필요가 있다. 서울시의 역할은 광역적 사무에 한정하고, 주민의 근린생활과 관련된 사무는 포괄적으로 자치구에 이관한다. 국가재원이 필요한 복지사무는 별도의 기관을 통해 처리하거나 법정수탁계약에 의해 명시적으로 비용과 지출관계를 명확히 한다.

I. 지방자치 20년의 사무분권 현황

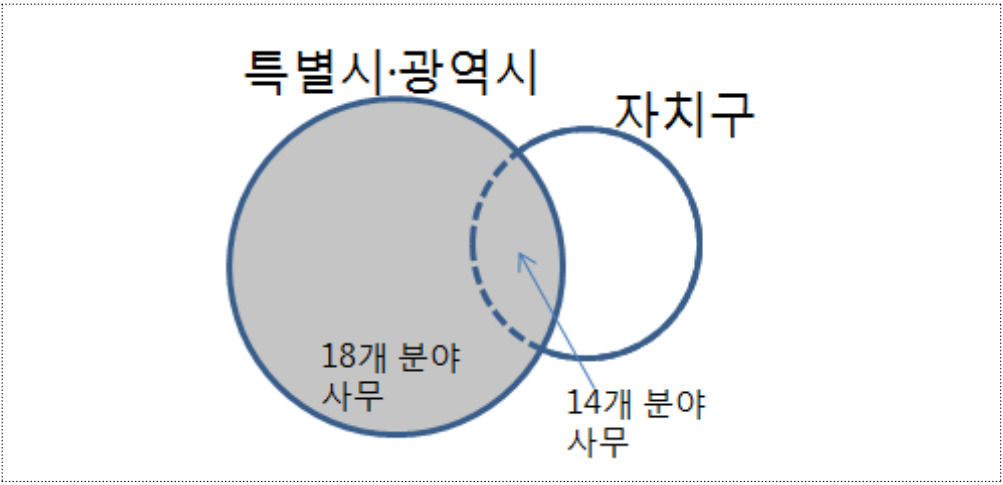
지방자치를 제약하는 기관위임사무

- 지방정부의 사무는 폭넓게 자치가 인정되고 있는 외형에 불과
 - 지방정부의 사무 구성은 국가사무를 지방에 위임하여 수행하는 기관위임사무와 단체위임사무 그리고 지방자치사무로 구분
 - 이 중 기관위임사무는 지방정부의 자치력을 제약시키는 요소
 - 지방정부의 지방자치사무는 지방자치법 제9조에 의하여 6개 분야로 나누어서 포괄적으로 명시
 - 그러나 단서조항으로 지방자치법 이외의 개별 법령에 의한 기관위임사무를 허용
 - 인구 50만 이상의 대도시에 대해서는 자치사무를 비교적 넓게 허용
 - 18개의 사무에 대하여 도의 사무를 직접 처리하도록 대도시에 대한 자치권을 강화



[그림 1] 도 - 인구 50만이상 시 간의 사무구조

- 서울시의 경우 보다 폭넓은 사무에 대하여 자치권을 행사
- 서울시와 광역시는 광역시도의 사무에 더하여 기초자치단체에서 처리하는 14개 분야의 사무를 처리할 수 있도록 허용
 - 이는 자치구의 자치력을 제약



[그림 2] 특별시·광역시 - 자치구 간 사무구조

- 서울시는 인사, 지방재정, 매장 및 묘지, 청소·오물, 지방토목과 주택건설, 도시계획, 도로개설과 유지관리, 상수도사업, 공공하수도, 공원, 지방제도사업, 대중교통행정, 지역경제 육성, 교통신호 등에 대한 사무를 직접 처리

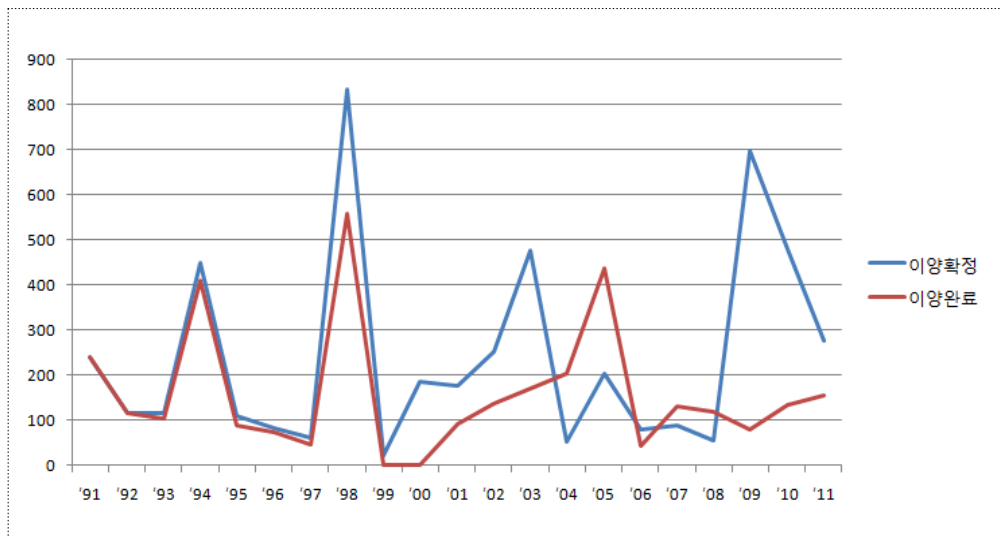
<표 1> 서울시 및 자치구의 처리사무

서울시 처리사무	자치구 처리사무
<ul style="list-style-type: none">- 광역적 사무, 시도 동일기준 사무, 시도의 통일성 유지사무, 연락조정 사무, 자치구의 독자처리 부적당 사무, 2개이상의 자치구 공동설치규모 사무 (지방자치법 제10조 사무)- 인사, 지방재정, 매장 및 묘지, 청소·오물, 지방토목·주택건설, 도시계획, 도로개설 및 유지·관리, 상수도사업, 공공하수도, 공원, 지방제도사업, 대중교통행정, 지역경제 육성, 교통신호기 등의 설치·관리 (지방자치법 시행령 제9조 사무)	<ul style="list-style-type: none">- 구역조작행정관리 사무, 복지증진 사무, 농림상공업진흥 사무, 지역개발/환경시설설치관리 사무, 교육체육문화예술진흥 사무, 민방위지방소방 사무(지방자치법 제9조 사무)

중앙정부의 사무이양

□ 사무이양 확정건수에 못미치는 실제 이양 실적

- 1991년부터 사무이양의 논의가 시작
 - 민관합동의 비상설협의체인 지방이양합동심의회 설치
 - 1999년부터는 지방이양추진위원회, 2003년에는 정부혁신지방분권위원회, 이명박정부에서는 지방분권촉진위원회를 법정조직으로 설치·운영
- 1994년, 1998년 등 지방자치제도 시행 초기에는 사무이양이 활발



주 : 94년, 98년 등 지방자치제도 시행 초기에는 사무이양이 활발

[그림 3] 연도별 이양확정 및 이양완료 실적(단위 : 개수)

□ 국토해양분야에서 가장 활발

- 지난 10년간 국토해양분야의 사무이양이 770건으로 가장 활발
 - 그 다음 환경부 465건, 보건복지부와 농림수산식품부, 지식경제부가 각각 252건, 237건, 225건 순

<표 2> 분야별 지방이양 확정 건수(2000~2011년)

구 분			28개 부처	합계	지방이양추진위원회			정부혁신지방분권위원회					지방분권추진위원회			
					국민정부			참여정부					이명박정부			
'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11					
지방이양 완료건수				1,709	2	92	138	172	204	436	44	131	118	81	135	156
지방이양 확정건수				3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277
국가관리 분야 (125)	외교국방	외교통상부	9								9					
		통일부	4										4			
	국내질서	법무부	2		2											
		해양경찰청	4			4										
		경찰청	14								1	10	3			
	정책조정 정부운영	행정안전부	91	11	2	33	11	10	4			10	9	1		
		국가정보원	1									1				
산업경제 분야 (1,512)	경제기획조정	기획재정부	30		6	15							5	4		
		공정거래위원회	16	3					8	3				2		
	산업통상	농림수산식품부	237	14	60	6	27	8	39	8	11	2	22	23	17	
		농촌진흥청	2												2	
		중소기업청	30			9							21			
		산림청	185	2	3	19		34	8				103	6	10	
		지식경제부	225	49	19	4	36		2		8		56	47	4	
	재정금융	금융위원회	12										10	2		
	사회간접자본	국토해양부	770	31	33	75	152	12	12	20	6	9	119	194	107	
	과학기술지식 정보	통계청	1										1			
특허청		4										4				
사회문화 분야 (1,386)	교육문화	문화재청	28		6				5					1	16	
		교육과학기술부	152	8		17	5	2	9	11			55	20	25	
		문화체육관광부	138	16	31	9	33		6		13		6	16	8	
		방송통신위원회	58				7		16	6		8	21			
	복지후생	고용노동부	84						22		4		12	45	1	
		환경부	465	20	5	71	89	2	2	3	20		182	55	16	
		보건복지부	252	31	10	52	34	12	27	17	17	2	11	25	14	
		식품의약품안전청	78									32	46			
		여성가족부	83				15							15	53	
		소방방재청	48		1		15	6	11				2	10	3	

자료 : 지방분권추진위원회 홈페이지, 『중앙행정기관의 지방이양 추진현황』 자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

□ 국민의 정부에서 가장 많은 사무를 이양

- 국가에서 광역시도로의 이양이 805건으로 가장 활발
- 다음은 광역시도에서 기초 시군구로의 이양으로 610건임

- 국민의 정부에서 가장 많은 사무를 이양
- 이명박정부에서는 이양을 위한 사무를 가장 많이 발굴하였으나 미이양인 채로 남겨진 사무가 439건으로 사무이양에 미온적

<표 3> 이양방향별 지방이양 현황(2000~2011년)

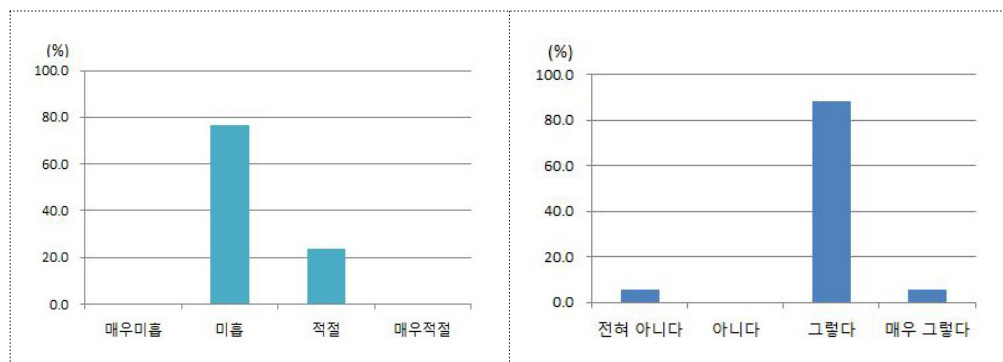
구 분			지방이양추진위원회			정부혁신부방분권위원회					지방분권촉진위원회				
			국민정부			참여정부					이명박정부				
유형		합계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	
연도별 소계			3,023	185	176	251	478	53	203	80	88	54	697	481	277
Ⅰ	국가→ 광역(시도)	이양 완료	805	87	72	126	191	45	86	9	23	41	106	19	
		미이양	855			1	7		3	11	2	8	439	267	117
Ⅱ	국가→ 기초(시군구)	이양 완료	158	4	5	15	84	3	9	6	3		25	4	
		미이양	69				5					23	11	30	
Ⅲ	국가→ 광역+기초	이양 완료	139	7	15	6	81	3	7	2	3		6	9	
		미이양	221						7		1	1	31	67	114
Ⅳ	광역(시도)→ 기초(시군구)	이양 완료	610	87	83	101	109	2	80	50	48	2	38	10	
		미이양	160		1				9	1	8	2	29	94	16
Ⅴ	기타 (폐지, 환원)	이양 완료	6			2	1		2	1					
		미이양	0												

자료 : 지방분권촉진위원회 홈페이지, 『중앙행정권한의 지방이양 추진현황』자료('11.12.31 기준)를 바탕으로 재구성

II. 지방분권 수준에 대한 평가

지방자치와 지방분권은 미흡한 수준

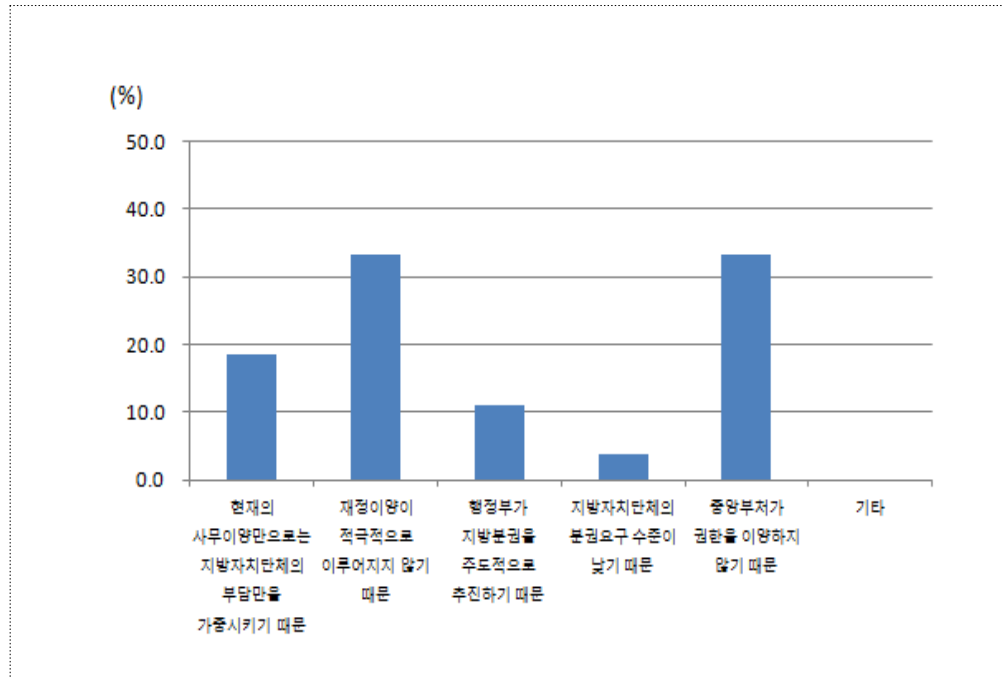
- 지방자치와 지방분권의 수준이 미흡하다는 의견이 76.5%를 차지
- 지방자치 전문가들을 대상으로 한 설문조사 결과, 대부분 지방자치와 지방분권의 개선 필요성이 아주 높다는데 동의
 - 대부분의 전문가들이 지방분권의 지속적 추진을 주장
 - 지난 20년간 지방자치제도 운영에도 불구하고 현재의 지방분권수준에 대해 82%가 미흡하다고 응답
 - 약 80%가 향후 지방분권의 강화를 통한 지방자치제도의 강화를 지지



[그림 4] 현재 지방자치 및 지방분권의 수준에 관한 의견

[그림 5] 향후 지방분권의 지속적 추진 필요성

- 지방분권 수준이 미흡한 이유로는 중앙정부부처가 권한을 이양하지 않기 때문(33%)과 재정분권이 이루어지지 않았기 때문(33%)
- 또한 전문가들은 현재의 사무이양이 지방자치단체의 부담만을 가중시킬 것(12%)으로 인식



[그림 6] 현재의 지방분권 수준이 미흡한 이유

□ 지방분권의 지속적인 추진으로 지방자치단체의 책임성 강화

- 지방분권의 지속적 추진이 필요한 이유로는 지방자치단체의 자기책임성 강화가 50%로 가장 큰 비중 차지
- 중앙집권의 비효율성을 줄이기 위해서, 시민참여활성화를 위해서가 각각 21%
- 지방분권 강화 시의 중점사항으로서는 세원이양 확대(29.6%), 지역커뮤니티 활성화(22.2%), 보충성의 원칙 강화(18.5%), 주민참여예산제도의 확대(18.5%) 순
- 지방분권의 추진방법으로는 차등적 지방분권방식(60%)을 가장 선호

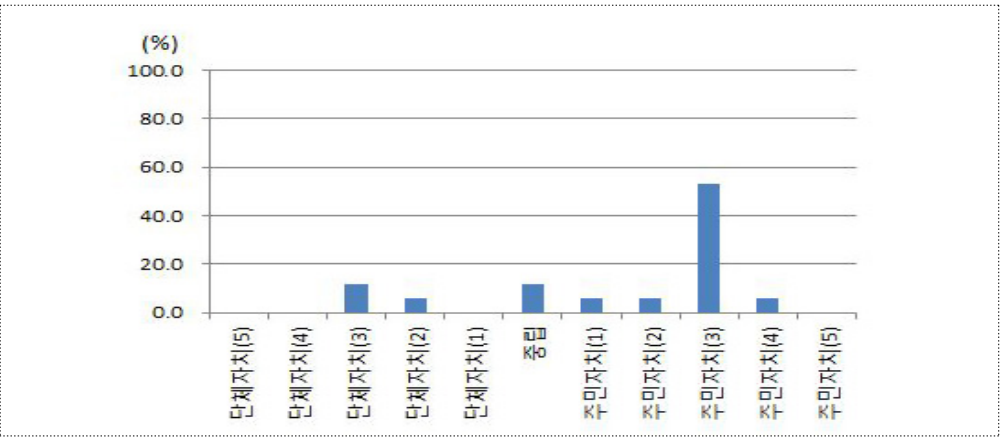
<표 4> 향후 지방분권의 지속적 추진 이유

(복수응답) (단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
중앙집권의 비효율성을 줄이기 위해	6	21.4
지방자치단체의 자기책임성을 강화하기 위해	14	50.0
지방자치단체의 종합적 행정을 위해	1	3.6
시민참여 활성화를 위해	6	21.4
기타	1	3.6
계	28	100.0

주민 삶의 질을 우선하는 패러다임으로 재설계

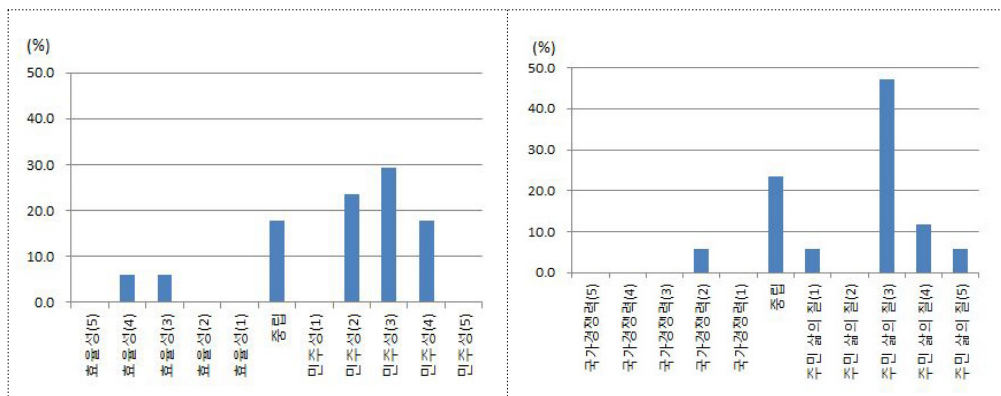
- ☐ 단체자치의 패러다임보다는 주민자치의 패러다임으로 재설계 필요
- 지방자치에는 두 종류의 패러다임이 존재하는데, 한국의 지방자치제도는 단체자치의 패러다임이 중심
 - 주민의 참여를 통한 자치역량의 함양은 미흡
 - 전문가들은 주민자치가 더 중요하다는데 70.6%가 동의
 - 단체자치가 더 중요하다는 비율은 17.6%에 그침



[그림 7] 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-단체자치 vs 주민자치

□ 지방자치가 추구할 가치는 효율성보다 민주성

- 민주성의 가치를 추구해야 한다는 응답비율이 효율성 추구보다 6배 정도 더 높음
- 지방자치는 시민이 스스로 다스리는 것으로, 시민의 역량이 함양되어 있지 않을 경우에는 비효율적
- 그럼에도 불구하고 지방자치는 민주성 추구에 역점
- 국가경쟁력보다는 주민의 삶의 질에 더 중점 필요
- 지방자치는 주민의 삶의 질을 우선해야 한다는 것에 대부분 동의



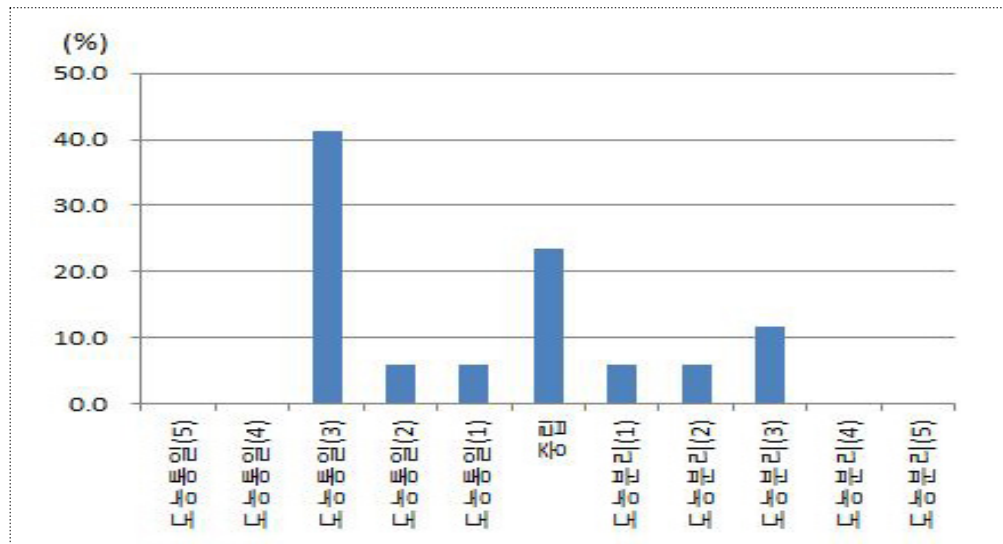
[그림 8] 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-효율성 vs 민주성 [그림 9] 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-국가경쟁력 vs 주민 삶의 질

도시 - 농촌 통합형으로 재설계

□ 향후 지방자치제도는 도농분리보다 도농통일에 역점

- 지방자치제도는 도시의 발달에 따라 농촌지역에서 분리함으로서 도시의 지방자치의 특성을 강조하는 방향으로 진행

- 하지만 전문가들은 향후 지방자치구조 재설계 시 도농분리(23.5%)보다 도농통일(53%)에 더 중점을 둘 것을 제안

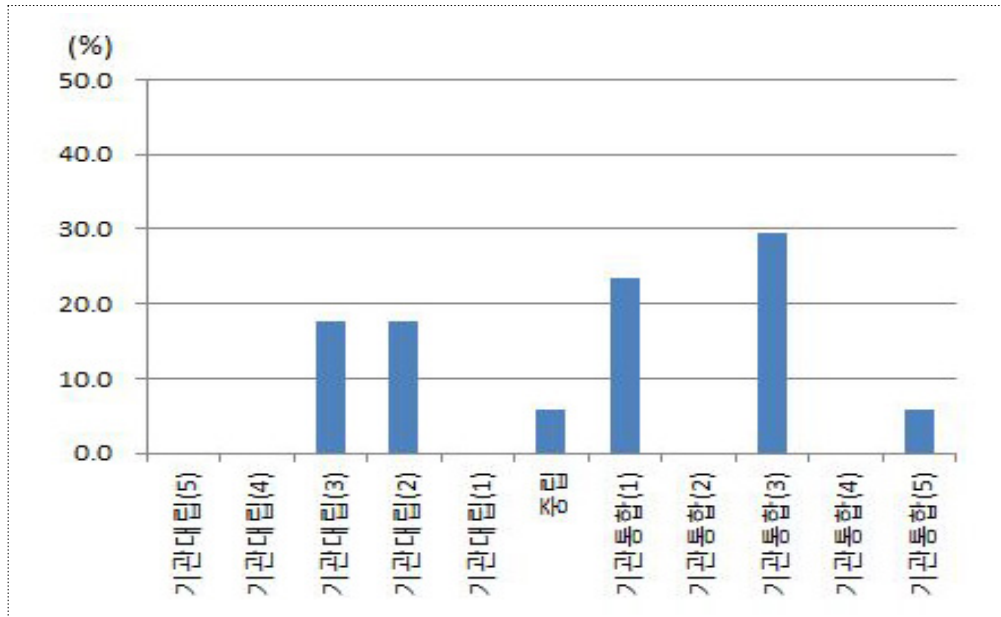


[그림 10] 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-도농통일 vs 도농분리

- 한국에서는 도농통일형의 지방행정체제개편을 이미 1995년경에 실행
 - 그러나 한국 지방자치법의 기본구조는 도시와 농촌을 분리하는 구조
 - 광역시제도나 대도시특례제도는 농촌과 구분된 도시행정의 특수성을 인정하는 법제도

□ 기관구성은 대립정보다 통합형으로 재설계

- 응답자의 58.8%는 기관대립정보다 기관통합형을 더 선호
 - 현재의 지방자치단체의 기관 구성은 기관대립형으로 지방의회와 단체장을 별도의 선거를 통하여 선출
 - 이로 인하여 지방자치단체내에서 구조적으로 정책갈등이 발생할 개연성이 높음

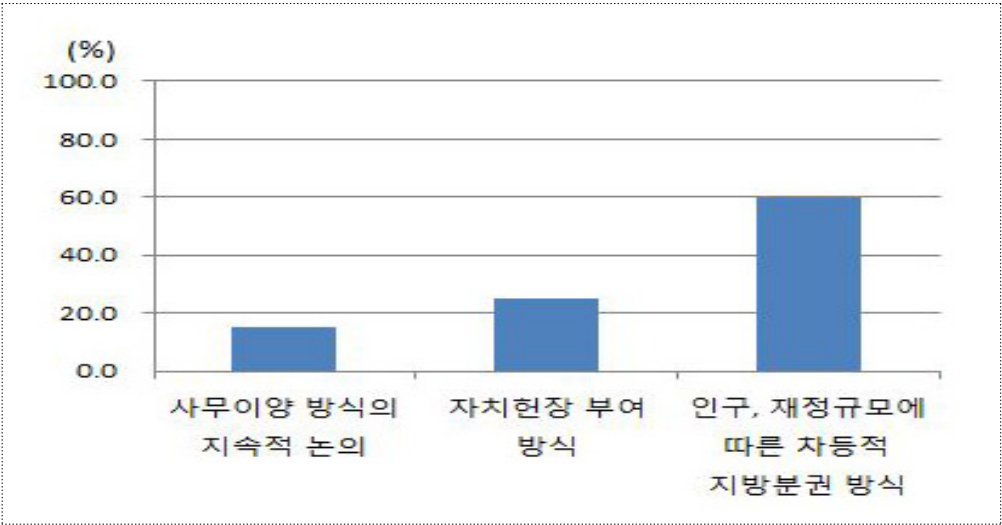


[그림 11] 지방자치제도의 설계에서 중점을 두어야 할 가치-기관대립 vs 기관통합

차등적 지방분권 추진

□ 인구와 재정규모에 따른 차등적 지방분권 추진

- 현재처럼 사무이양을 지속하는 방식은 그다지 바람직하지 않음
 - 영미식의 주민자치패러다임 도입을 선호
 - 바람직한 지방분권 추진방식으로는 재정규모에 따른 차등적 지방분권방식(60%), 자치현장을 부여하는 방식(25%) 순으로 선호
- 현재와 같이 획일적인 지방자치가 아니라 인구와 재정규모에 따른 차등적인 지방분권방식을 가장 선호한 이유로는 지방자치단체별로 지역적 특성이 다르기 때문(40.9%), 지방자치단체별로 재정여건이 다르기 때문(36%) 순



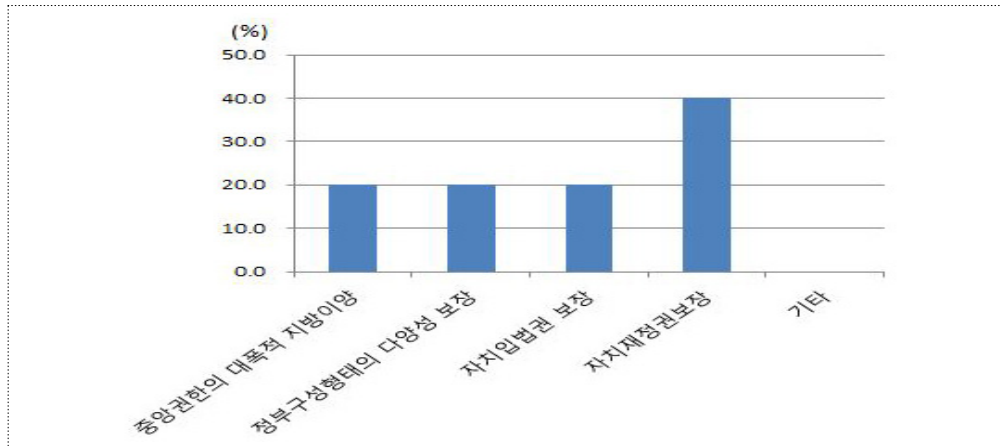
[그림 12] 효과적인 지방분권의 방식

<표 5> 차등적 분권이 필요한 이유

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
지방자치단체별 행정수요가 다르기 때문에	2	9.1
지방자치단체별 지역적 특성이 다르기 때문에	9	40.9
지방자치단체별 재정여건이 다르기 때문에	8	36.4
지방자치단체의 인적 역량이 다르기 때문에	3	13.6
기타	0	0.0
계	22	100.0

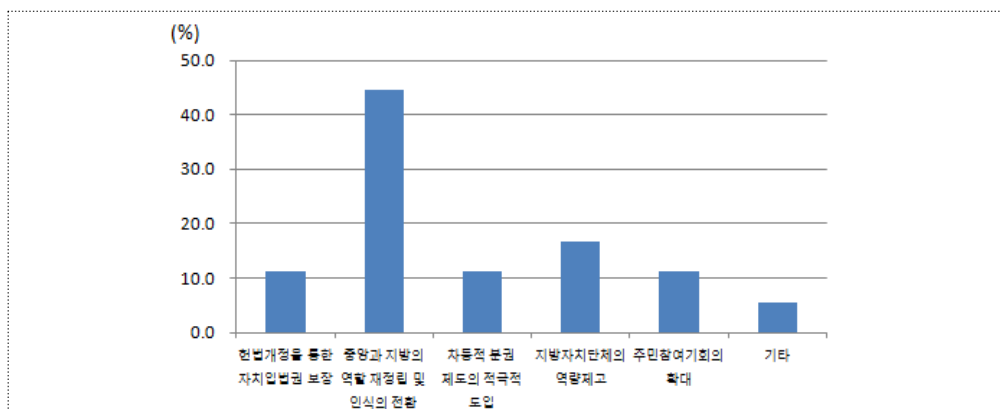
- 차등적 지방분권의 전략으로서 자치재정권 보장이 가장 중요
- 차등적 지방분권의 전략으로 지방재정권 보장(40%)을 가장 중요시, 다음으로 자치입법권 보장과 정부구성형태의 다양성 보장, 중앙권한의 대폭적 지방이양을 선택
 - 자치재정권의 보장은 지역적으로 재정력의 차이를 크게 할 수 있는 개연성에도 불구하고, 차등적 지방분권의 중요한 영역으로 인식



[그림 13] 차등적 지방분권전략으로 중점을 두어야 할 부분

□ 중앙과 지방의 역할재정립과 인식의 전환이 가장 중요

- 10년 후의 분권형 지방자치제도의 재설계 시 가장 중점을 두어야 할 부분은 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 명확히 하는 것
 - 헌법의 개정논의, 주민참여 기회의 확대, 차등적 분권제도의 적극적 도입 등에 대해서는 미온적
- 그만큼 중앙정부와 지방정부의 역할을 재정립하여 인식의 전환을 해야 하고, 기관위임사무의 폐지를 강하게 암시하는 것으로 판단



[그림 14] 향후 10년 후 분권형 지방자치제도 재설계 시 중점을 두어야 할 부분

Ⅲ. 지방분권정책의 추진방향

기관위임사무의 폐지를 통한 근본적인 패러다임 전환

- ☐ 사무이양의 양을 더 늘리는 방식의 분권추진방식은 더 이상 불필요
 - 일본의 경우에는 이미 1990년대의 지방분권논의를 통하여 기관위임사무를 폐지
 - 중앙정부와 지방정부의 관계를 수평적 관계로 전환
 - 정부간 관계의 수평적 전환은 법률의 일괄적 개정에 의하여 구현할 수 있는 것이므로, 법률일괄개정의 논의 방식 도입 필요
 - 대륙계의 지방분권 패러다임에 한정하지 말고, 영미계의 주민자치의 패러다임에 입각한 제도의 도입을 전향적으로 고려

☐ 주요 추진전략과 과제

주요 추진전략	과제
주민자치 패러다임에 입각한 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 기관위임사무폐지위원회 발족 · 주민자치 중심의 단체자치 추진
자치구와의 사무위임관계에서 서울시의 선도적 역할	<ul style="list-style-type: none"> · 자치구와의 역할분담 논의 선도 · 서울시의 광역적 역할 특화

주민자치 패러다임에 입각한 제도 도입

☐ 기관위임사무폐지위원회 발족

- 일본의 경우에는 1995년 지방분권추진위원회라는 추진기구를 설치하였고, 2006년에는 지방분권개혁추진위원회로 전환
- 지방분권을 개혁하는 추진위원회라는 의미를 가지는 조직으로 발족
- 기관위임사무를 일괄적으로 폐지 결정

☐ 주민자치 중심의 단체자치 추진

- 지방정부의 기관구성의 다양성이나 자치경찰이나 자치교육에 대한 주민자치적 제도 도입
- 특별지방행정기관 중에서 지방정부의 사무와 중복되는 조직을 축소 혹은 폐지
- 중앙정부 관련 조직 축소와 인력 감축
- 여전히 잔존하고 있는 중앙정부의 개입과 통제, 규제와 간섭을 시스템적으로 폐지

자치구와의 사무위임관계에서 서울시의 선도적 역할

☐ 서울시-자치구 간 사무위임관계에서 기관위임사무를 선도적으로 폐지

- 서울시의 역할은 광역적 사무에 한정
- 주민생활과 관련된 사무권한은 보충성의 원칙에 입각하여 자치구에 포괄적으로 이관

- 자치구의 재정자치력에 부합하는 기본 사무를 부여하고, 자치구가 재정적으로 감당하기 어려운 사무는 서울시가 담당
 - 자치구는 도로, 공원, 여가, 레크리에이션 등의 자치사무에 한정
 - 국가재원 투입이 필요한 복지사무는 별도의 기관을 통해서 처리하거나, 법정수탁사무와 같은 계약방식에 의하여 처리
 - 초등교육도 가장 기초적인 지역단위에서 수행되어야 할 공공서비스라고 할 수 있으므로 자치구단위로 자치

□ 서울시의 광역적 역할 특화

- 서울시는 도시철도, 도심고속도로, 대공원, 상하수도, 소방, 경찰, 중고등교육, 건강 등과 같은 광역적 공공서비스를 공급하는 역할로 특화
- 국가적으로 최소한을 요구하는 복지사무의 경우에는 국가의 특별행정기관을 통해서 수행
- 지방정부와 법정수탁계약에 의하여 명시적으로 비용과 지출에 대하여 관계성을 가지도록 개혁

김찬동 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1214

chandong99@sdi.re.kr