

한 권으로 보는
서울시 지방자치의
모든 것



시민의 삶과 지방자치

정희윤·하민지 지음

지방
자치



지
방
분
권



한 권으로 보는
서울시 지방자치의
모든 것

시민의 삶과 지방자치

한 권으로 보는 서울시 지방자치의 모든 것
시민의 삶과 지방자치

지은이 정희윤, 하민지
초판1쇄인쇄 2017년10월 19일
초판1쇄발행 2017년10월 26일

펴낸이 서왕진
펴낸곳 서울연구원
편집 전말숙, 송도숙, 이소정, 정다운
본문 디자인 기노마이
표지 디자인 공중정원 박진범
일러스트 최광렬
인쇄·제본 현문인쇄
업무협조 이원영, 오찬섭

주소 서울시 서초구 남부순환로 340길 57
전화 02-2149-1234
팩스 02-2149-1019
홈페이지 www.si.re.kr
ISBN 979-11-5700-233-7 03350

© 서울연구원, 2017

- 책값은 뒤표지에 있습니다.
- 본 출판물의 저작권은 서울연구원에 있습니다.

시민의 삶과 지방자치 : 한 권으로 보는 서울시 지방자치의
모든 것 / 지은이: 정희윤, 하민지. -- 서울 : 서울연구원,
2017

p. ; cm

참고문헌 수록
ISBN 979-11-5700-233-7 03350 : ₩13000

지방 자치[地方自治]
서울(특별시)

359.116-KDC6
352.1409519-DDC23

CIP2017023531

한 권으로 보는
서울시 지방자치의
모든 것

시민의 삶과 지방자치

정희운·하민지 지음



지역의 주인은 시민이다

초롱초롱한 눈빛과 생기 도는 얼굴, 하고 싶은 말들이 그리도 많았던가? 말문이 한 번 열리니 붓물 터지듯 하였고 에너지가 넘쳤다. 그날 강연을 한 사람은 필자지만 가장 많이 배운 사람도 필자였다. 감동스러웠지만 한편 안쓰러운 날이었다.

2016년 여름, 서울시는 지방자치의 날 기념행사의 일환으로 ‘지방분권 주민 토크쇼’ 순회강연을 마련하였다. 필자가 요청받은 강연 날은 한여름 삼복더위에 오후 3시라 무척 난감한 상황이었다. 게다가 그날은 두 시간짜리 강의를 두 건이 있는 날인데 필자의 강연 순서는 하필 두 번째였

다. 약간 일찍 도착한 탓에 앞선 강연의 분위기와 강연장을 살펴볼 수 있었다. 강연장은 높은 연단으로 강사와 청중이 분리되어 있는 데다 실내조명이 어두워 극장식 의자에 앉아 있는 청중들의 표정이 무료해 보였다. 좀 더 나은 조건에서 강의를 시작하고자 일단 휴식시간을 두 배로 늘리고 강연장의 불을 밝혔다. 또 이동식 마이크를 요청하여 연단에서 내려와 청중에게 다가서면서 강의를 시작할 수 있었다. 청중들의 눈빛에 생기가 돌기 시작한 건 필자가 다음 질문을 던진 때부터였다. “이 지역의 진정한 주인은 누구일까요?” 다들 대답을 피하고 옆 사람을 쳐다보았다. “그럼 공무원들의 월급은 어디에서 나올까요? 공무원들은 물건을 만들어 팔거나 수익 사업을 하지 않으니 월급은 여러분의 주머니에서 나오는 셈이죠. 직원들에게 꼬박꼬박 월급을 주는 사람이 진짜 사장이듯이 공무원의 사장은 곧 여러분이며 이 지역의 주인도 바로 여러분입니다.” 하는 점을 상기시켰다. 필자의 지방자치 이야기는 여기서부터 시작된다.

오늘날 자치분권이 절실한 이유는 대민행정 서비스의 품질 향상과 직결되기 때문이다. 우리나라는 소득 3만 불 시대의 길로 접어들었고 기본적인 사회기반시설은 어느 정도 갖춰진 셈이다. 현대 행정서비스는 추상적인 거대담론, 국가 전체의 부, 총량적 지표보다 지역 실정에 맞고 피부에 와닿는 서비스를 요구한다. 이처럼 일상생활에 밀착하고, 전문적 맞춤형 서비스를 요구하기 때문에 현장에 가까운 지방정부의 역할이 부각될 수밖에 없고 이는 실질적인 자율권이 확보될 때 가능하다. 지역의 행복이 곧 국가 경쟁력이자 시대적 과제인 이유이다. 더욱 중요한 것은 민주시민으로서의

역량강화이다. 민주주의는 결코 저절로 오지 않는다. 모든 공직자의 월급은 우리 주머니에서 나온다. 시민 스스로 '내가 우리 지역의 주인'이라는 생각을 가지고 정책과정에 참여하고 의견을 제시할 때 민주주의는 찾아온다. 민주시민의 역량은 지방자치를 통해서 생활정치를 체험하고 지역공동체가 활성화될 때 비로소 쌓이는 것이다.

사실 지방자치와 지방분권에 관한 책은 시중에 차고 넘친다. 그러한 책들은 대부분 이론적이면서도 학술적인 내용을 담은 전문가용이거나 교재용이라 일반시민이 접하기는 딱딱하고 어렵다. 이 책은 다른 자치분권 관련 책들과 차별을 꾀하고자 다음과 같은 노력을 했다. 첫째, 일반시민이 궁금해할 만한 부분을 질문 형식으로 재구성하면서 '일상생활에 분주한 시민, 왜 지방자치에 관심을 가져야 하는가?'라는 질문으로 시작했다. 둘째, 일상생활에서 맞닥뜨린 현장사례들을 중심으로 엮었다. 이곳저곳에서 불편한 일들이 많이 생겨 하소연이 넘치는데 왜 잘 고쳐지지 않는가 하는 점을 구체적으로 썼다. 셋째, 서울시민이 생각하는 지방자치의 현실은 과연 전문가나 행정 관료들이 주장하는 것과 비슷할까? 이런 점에 착안하여 각 주제별로 서울시민의 설문조사 결과를 달아서 생각의 차이를 엿볼 수 있도록 했다. 넷째, 익숙하지 않은 용어, 어려운 낱말이나 문구 등은 박스로 묶어서 시민이 이해하기 쉽도록 설명했다.

이 책은 크게 다섯 부로 구성된다. 1부는 지방자치를 간략히 소개하는 일종의 가이드 형식의 글이다. 2부는 서울시의 입장과 역할을 중심으로 한

협력적 거버넌스에 초점을 맞췄다. 3부부터 마지막 5부는 일종의 각론으로 자치입법, 자치조직, 자치재정을 다루고 있다. 독자가 관심 있는 장부터 먼저 읽을 수 있도록 독립적으로 구성하였다.

필자의 생각이 책으로 나온 배경에는 박원순 서울시장님의 하소연이 있었다. 박 시장님은 서울시정을 펼치면서 중앙집권체제의 한계를 절감하고 자치분권이 지금의 시대에 화두라는 점을 직접 체험하신 듯하다. 시민은 현장에 좀 더 가까우면서 피부에 와닿는 공공서비스를 요구하지만 중앙정부의 제도에 묶여 자율적이고 창의적인 시정을 펼치기가 쉽지 않았을 것이다. 박 시장님은 이러한 현장의 답답한 상황을 설명하고 이를 해결하기 위한 내용을 담은 책이 나오기를 바라셨다. 특히 자치분권이란 주제를 더 많은 시민이 공유할 수 있도록 알기 쉽게 설명해 줄 수 있는 책을 만들어 달라고 주문하셨다. 필자는 자치분권이 이 시대의 화두라는 점에 크게 공감하면서 이 작업을 시작하였다. 지방분권 주민 토크쇼를 마치면서 많은 생각이 들었던 때이기도 하다. 생활공동체 토론마당이 그날의 분위기를처럼 일상화되려면 어느 정도의 시간이 흘러야 할까? 이것이야말로 진정한 생활 민주주의의 모습이 아닐까? 지방자치에 대한 시민의 목소리가 좀 더 쏟아져 나오길 기대하며 이 책이 조금이나마 기여할 수 있길 바란다.

2017년 10월

소가 졸고 있는 우면산 기슭에서

정희윤

차례

서문 지역의 주인은 시민이다 ... 004

1부 지방자치가 시민의 삶을 바꾼다

1장 왜 지방자치에 관심을 가져야 하는가? ... 015

지방자치란 무엇인가? | 지방자치는 시민의 일상생활과 어떻게 연결되어 있는가? | 시대의 변화에 따라 달라지는 지방정부의 역할 | 중앙정부와 지방정부의 갈등과 현실 | ■ 지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ①

2장 지방정부, 지역문제를 스스로 해결할 수 있는 여건과 역량이 되나? ... 047

일상생활에 직결되는 공공사무와 지방정부의 역할 | 지방법규인 자치조례는 어떻게 만들어지는가? | 서울시 재정자립과 지방재정의 한계 | 서울시 조직과 인력은 어떻게 구성되어 있는가? | ■ 지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ②

3장 주민자치와 주민참여, 제도적으로 어느 정도 가능한가? ... 077

주민의 권리와 의무는 무엇일까? | 주민참여의 다양한 방법 | 서울시 주민참여는 어떻게 이루어지는가? | 서울시 민선자치 과정에서 나타난 주민참여의 발자취 | ■ 지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ③

4장 지방자치와 분권이슈는 왜 시대적인 과제인가? ... 105

지방자치와 지방분권 이슈는 지역공동체 내부 역량만의 문제일까? | 오늘날 세계적으로 중앙집권적 접근방식이 한계에 봉착한 이유는 무엇일까? | 민선자치 20년, 지방

분권을 위한 정부의 노력과 한계 | 주민자치 실현을 위한 지방분권의 실천과제는 무엇일까? | ■ 지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ④

2부 지방분권을 향한 서울의 입장과 협치

1장 지방분권, 왜 협치를 이야기할까? ... 129

중앙정부와 시민과의 협력이 지방분권을 만든다 | 협치로의 패러다임 전환은 시대적 요구다

2장 지방분권을 바라보는 중앙과 지방정부의 시각은 어떻게 다를까? ... 139

지방분권에 대한 중앙정부와 지방정부의 시각 차이 | 중앙정부와 지방정부 간 갈등 사례와 해결 방안

3장 지방분권을 위해 서울시는 어떤 노력을 하고 있는가? ... 153

서울시의 선도적 역할과 다차원적인 노력

4장 지방분권과 협치, 이웃의 일본은 어떻게 하고 있는가? ... 167

일본의 지방분권과 협치 사례

5장 중앙-지방-시민이 함께 가기 위해 서울시가 할 일은 무엇인가? ... 171

지방분권 실현을 위한 서울시 과제

3부 시민생활의 편이를 위한 우리 지역의 자치법규

1장 자치법규란 무엇이며 어떤 역할을 수행하는가? ... 183

자치입법권과 조례의 관계는 어떠한가? | 조례제정은 어떻게 이루어지는가? | 서울시 자치법규 입법 활동의 변화 | 서울시의 민선 기수별 다양한 조례들 : 민선 1기~현재

2장 우리 지역에 필요한 법규들을 왜 모두 제정할 수 없는가? ... 211

지방정부 조례의 한계와 어려움

3장 해외 지방정부의 자치권은 어떻게 만들어졌을까? ... 221

일본의 지방분권 개혁은 어떻게 이루어졌나? | 프랑스, 3단계에 걸친 지방분권 과정

4장 자치법규를 발전시키기 위한 향후 과제는 무엇인가? ... 241

자치법규 발전을 위한 향후 과제

4부 시민의 행정서비스 제고를 위한 자치조직

1장 지방정부의 조직과 인력은 어떻게 만들어지는가? ... 247

지방정부의 조직 구성 | 지방정부의 인력 운영 | 지방정부 자치조직권 변화 과정

2장 서울시 행정조직은 어떻게 변화해 왔을까? ... 259

서울시 행정조직의 주요 업무 | 서울시 민선 기수별 행정조직 변화 ① : 민선 1기~민선 3기 | 서울시 민선 기수별 행정조직 변화 ② : 민선 4기~현재

3장 지역에 필요한 자치조직을 만들지 못하는 이유는 무엇인가? ... 285

지방정부 행정조직 구성의 한계는 무엇인가?

4장 해외의 지방정부는 어떻게 그 조직과 인력을 구성하고 있는가? ... 291

일본 지방정부의 조직과 인력 구성

5장 향후 자치 조직권의 발전을 위한 과제는 무엇인가? ... 297

자치조직 구성의 자율성과 권한 확대를 위한 주요 과제

5부 시민의 복리증진을 위한 지역실립

1장 서울시 재정여건과 예산 운용은 어떠한가? ... 303

지방정부는 시민을 위해 예산을 어떻게 사용하는가? | 지방정부의 재원은 어떻게 만들어지는가?

2장 서울시가 시민을 위해 사용할 수 있는 재원은 어느 정도인가? ... 317

서울시의 예산은 얼마이며, 어디에 쓰이고 있을까? | 서울시 재정여건의 현실 | 중앙-지방정부 간 재정조정은 어떻게 이루어지는가? | 지방정부 간 재정조정제도란 무엇인가?

3장 지방재정의 문제가 왜 어려운가? ... 337

지방정부 자주재원은 왜 확충하기 어려운가? | 중앙정부 통제로 인한 부작용은 무엇인가?

4장 해외 지방정부는 어떻게 재정을 확보·관리하는가? ... 345

일본은 어떻게 지방재정의 자율성을 확보하는가? | 프랑스는 어떻게 지방재정의 자율성을 확보하는가?

5장 지방정부의 재정권한 확대를 위한 향후 과제는 무엇인가? ... 351

지방정부의 재정자율성 및 권한 확대를 위한 주요 과제

주 ... 356

참고문헌 ... 362



1부



지방자치가 시민의 삶을 바꾼다



1장

왜 지방자치에 관심을 가져야 하는가?

'지방자치'는 우리 주변에서 자주 접하는 용어이다.

말 그대로 풀어보면 지방에서 자기 일을 스스로 다스리는 일이다.

지방자치란 무엇인가?

‘지방자치(自治)’는 우리 주변에서 자주 접하는 용어이다. 말 그대로 풀어 보면 지방에서 자기 일을 스스로(自) 다스리는 일(治)이다. 그렇다면 지방의 일은 무엇이며, 스스로 다스린다는 말은 무엇을 뜻하는가? 언론 기사를 보면 ‘중앙정부’와 ‘지방자치단체’라는 용어가 자주 나오는데, 지방의 일은 지방자치단체 혼자 할 수 있는 것일까? 오늘날에는 국민이 나라의 주인이고, 주민이 지역의 주인이라는데 누가 누구를 다스린다는 말인가? 등 많은 질문이 꼬리를 물고 이어진다.

행정학 서적이거나 사전에서 ‘지방자치’라는 단어를 찾아보면 “일정한 지역을 기반으로 지방자치단체(대표기구와 집행기구)와 주민이 그 지역의 사무를

자율적으로 처리하는 활동”이라고 나와 있다. 사실 우리나라의 지방자치도 연륜이 꽤 된다. 1948년 7월에 제정한 대한민국 헌법과 다음 해 7월에 제정

지방자치단체란?

한 국토 내의 일부 지역을 구역으로 하고 그 구역 내의 모든 주민들을 구성원으로 하여 그 구성원들에 의해 선출된 기관이 국가로부터 독립된 지위를 인정받아 자주적으로 지방 사무를 처리할 권능을 가지는 법인격(法人格) 있는 단체를 말한다.

정부란?

국가의 통치권을 행사하는 기관이다. 정부는 관할하는 사람들의 요구를 받아들이고 조정하여 법률과 정책으로 변환하거나 또는 법률과 정책을 집행하여 분쟁을 조정하는 기능을 행사함으로써 전체로서 정치공동체를 다스린다. 이런 정부의 기능은 국가뿐만 아니라 지방자치단체도 가지고 있으므로 지방자치단체도 ‘지방정부’로서 인정된다. 오늘날에는 국가와 지방자치단체의 관계가 중앙-지방 관계로 바뀐 것보다 정부 간 관계로서 파악하는 것이 일반적이다.

출처 : 네이버 지식백과

한 지방자치법에 기초하고 있다. 1952년 4월 전쟁 중 수복이 이루어진 지역에서 최초로 지방자치선거가 실시되면서 지방자치가 시작되었다. 당시에 도 지방자치의 중요성은 인식되었으나 동서냉전 구조, 한국전쟁, 절대빈곤 등 시대적 여건으로 최소한의 지방자치제를 간신히 유지하고 있었다. 그나마 유지되던 지방자치제는 1961년 5·16군사정변으로 특별시·도·의회와 시·읍·면 의회가 강제 해산됨으로써 중단되고 지방정부의 기관장은 중앙정부가 임명하는 관치행정이 등장했다. 그러던 중 1987년 민주화항쟁의 성과인 6·29 선언을 통해 지방자치의 재실시가 공표되었고, 1988년 지방자치법이 개정되었다. 1991년 3월 시·군·구 의회의원 선거, 6월 특별시·직할시·도 의회의원 선거를 통해 기초와 광역자치단체의 지방의회를 재구성하였다. 1995년에는 시민이 직접 지방자치단체장과 지방의원을 선출하는 민선 지방자치가 본격적으로 부활하였다.

이렇듯 헌법이 보장하는 우리나라의 지방자치

는 일반적인 인식보다 꽤 오랜 세월을 견뎌 냈다. 우여곡절은 많았으나 돌이켜 보면 우리의 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 근간으로 지역의 경쟁력 강화와 주민의 삶 개선 등 많은 발전을 이루어 왔다. 열악한 법·제도 속에서 지방정부는 그동안 지역이 가진 자원과 문화를 바탕으로 자신들의 특성에 맞는 지역공동체를 만들어 가기 위해 다양한 노력들을 기울여 왔다.

지방자치제도를 원활히 수행하기 위해서는 적어도 두 가지 조건이 충족되어야 한다(이기욱, 1995). 하나는 국가 전체를 운영하는 중앙정부가 지역을 책임지고 있는 지방정부의 자율성을 충분히 확보해 주어야 한다는 것이다. 다른 하나는 지방정부에 의한 지방행정 수행에서 주민이 적극적으로 참여할 수 있어야 한다. 주민참여가 없는 지방행정은 진정한 의미의 지방자치가 아니라 관료, 관치행정에 불과하기 때문이다.

단체자치와 주민자치란?

지방자치는 크게 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 구분한다. ‘단체자치’는 지방정부가 중앙정부로부터 종합지방행정기관의 지위와 법인격, 그리고 일정한 사무에 대한 자치권을 부여받아 권한을 행사하는 것을 의미한다. ‘주민자치’는 지역주민들이 스스로 자치기구를 결성하여 자치를 행하는 방식이다. 중앙정부의 사무에 대해서도 지방정부의 자발적 동의를 받거나 계약관계에 의해 이루어지며, 지역사회와 주민주도로 이루어진다. 진정한 의미의 지방자치는 중앙과 지방 간의 단체자치와 지방정부와 주민 간의 주민자치가 모두 이루어져야 하는 것이다.

단체자치는 지방정부와 국가와의 관계에 초점을 두고 지방정부의 자치권을 강조한다. 이는 중앙정부가 지방정부에게 권한을 얼마나 이양하거나 위임하는가 하는 지방분권의 문제로 귀착된다. 주민자치는 지방행정의 수행에서 주민이 얼마나, 어떻게 참여하는가 하는 주민참여의 문제로 귀착된다. 주민참여에 의한 자치라 하더라도 국가로부터 독립된 법인격을 갖는 지방정부가 인정되지 않으면 자치를 실현할 수 있는 주체가 없게 된다. 독립적인 지방정부가 존립하더라도 지방정부의 정책이 주민의 참여에 의해 수립되고 집행되지 않는다면 참된 지방자치를 실현할 수 없다. 마을, 소

공동체, 지역공동체, 국가공동체로 이어지는 전 과정에서 주민들의 자율과 참여, 책임 등 주권의식과 참여의식을 신장시켜야 비로소 민주적 경험과 역량을 강화시키는 민주주의의 훈련장으로 기능할 수 있는 것이다.

현재 우리의 지방자치는 어느 수준까지 와 있을까? 왜 지금 시점에서 지방자치 및 지방분권에 관한 논의가 더 절실할까? 보다 구체적인 질문들을 통해서 다음의 물음에 답하고자 한다.

첫째, 지방정부가 자치를 통해 할 수 있는 일은 무엇인가?

둘째, 현재 중앙집권적 구조 아래에서 지방자치의 현실은 어떠한가?

단체자치란?

법률적인 의미에서의 자치로서 일정 지역과 주민을 기초로 하는 지역자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 인정받아 일정한 공공사무에 관해 국가의 간섭을 받지 않고 처리하는 것을 말한다.

주민자치란?

정치적인 의미에서의 자치로 지방행정이 주민의 의사를 반영하여 주민의 참여 속에서 주민 스스로 또는 대표자를 통해 수행되는 것을 말한다.

출처: 최창호 외, 2016, 『지방자치학』

셋째, 지방정부가 해당 지역의 문제를 스스로 해결할 여건과 역량을 가지고 있는가?

넷째, 주민자치와 참여는 현재 제도적으로 어느 정도까지 가능한가?

이러한 질문에 대한 답을 찾아가는 과정을 통해 우리는 지방자치가 시민의 삶을 어떻게 변화시킬 수 있는지, 지방분권이 왜 필요한지, 자치분권 이슈에서 서울시의 역할은 무엇인지, 그리고 보다 나은 지방자치를 위해 우리는 어떻게 변화해야 하는지 살펴보고자 한다.



지방자치는 시민의 일상생활과 어떻게 연결되어 있는가?

헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리한다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법에서는 사무처리의 기본원칙과 사무범위 그리고 지방자치단체의 종류별 사무범위 기준과 국가사무의 처리제한 등을 규정하고 있다.

그렇다면 중앙정부와 지방정부의 사무는 어떻게 구분되는 걸까? 우선 중앙정부는 전국 공통의 거시적이고 보편적인 문제, 즉 경제성장과 물가안정 등과 같은 사안에 관한 법률을 제정하고 주요 정책을 입안하는 일을 수행하며 그 일에는 다음의 사무 등이 포함된다.

- 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- 물가정책, 금융정책, 수출입정책 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
- 근로기준, 측량단위 등 전국적 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
- 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등

출처: 김태일, 2014, 『재정은 내 삶을 어떻게 바꾸는가』

반면에 지방정부는 시민이 생활 속에서 쉽게 접할 수 있는 보도블록 공사나 생활 쓰레기 처리, 지하철 역사에 설치된 무인 민원 발급기, 주민자치 센터에 설치된 작은 도서관이나 주민쉼터, 으스스한 골목길을 밝히는 가로 등이나 CCTV 설치, 도시텃밭 사업이나 지역 축제와 같은 사업들을 지역의 필요에 따라 수행한다. 그리고 국가정책으로 만들어진 공공서비스의 전달

및 각종 인허가 관련 법 등의 집행을 담당한다. 기초연금이나 국민기초생활보장급여, 무상보육 정책은 국가가 입안하지만, 지방정부가 시민에게 전달한다. 이처럼 시민의 일상생활과 밀접한 일들은 대개 지방정부가 담당하는 영역에 속하며 지방자치법에서 제시하고 있는 여섯 가지 사무는 다음과 같다.

- 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
- 주민의 복지증진에 관한 사무
- 농림, 상공업 등 산업진흥에 관한 사무
- 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치, 관리에 관한 사무
- 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무
- 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등

출처: 김태일, 2014, 『재정은 내 삶을 어떻게 바꾸는가』

시민의 피부에 와닿는 일상생활에 관한 사안들은 국가단위보다는 지역단위에서 처리되는 경우가 많다. 지방정부가 수행하는 활동에는 자신이 살고 있는 동네에서 체감하는 복지, 보건, 환경, 치안 등의 행정서비스가 포함된다. 즉 현지성과 민주성을 고려해서 지역주민의 생활에 밀착한 생활서비스나 자치능력의 배양에 필요한 사무는 지방정부에 맡겨 두는 것이 바람직하다. 지역의 특수한 사정을 고려한 정책개발과 사업계획은 그 지

역의 사정에 밝은 지방정부가 처리하는 것이 효과적이기 때문이다. 따라서 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 각종 정책결정 권한은 각 지역의 특성에 맞는 정책의 수립과 집행이 가능하도록 지방정부에 적절하게 이양시켜 줄 필요가 있다.

시민의 일상생활에서 지방자치가 왜 중요한가?

행정서비스의 요체는 주민의 요구에 신속하게, 삶의 현장에서 전문성을 가지고 대응할 수 있어야 한다. 중앙정부 주도의 획일적인 정책보다는 지역특성과 주민현실에 맞는 지역맞춤형 정책이 요구되기 때문이다. 현재 우리의 지방자치는 지방정부가 필요로 하는 권한과 자원 등이 법으로 규정되어 있지 않거나 오히려 이를 제한하고 있어 주민 삶의 질을 개선하는 일에 제 역할을 수행하기 어려운 게 현실이다.

지방자치의 원리는 기본적으로 근린성과 효과성을 담보하고 이것이 풀뿌리 민주주의의 비전을 유도한다는 점을 전제로 한다. 이를 다시 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 주민에게 가장 가까이 있는 지방정부의 공공서비스는 현장에 밀착되어 가장 신속하고 효과적이면서 주민들이 피부로 체감할 수 있다는 점이다. 둘째, 이러한 자치현장 경험을 통하여 민주적 시민이 양성되어 민주주의의 초석이 되고 생활민주주의 발전을 담보하는 기제라는 점이다. 이러한 원리를 기반으로 한 중앙정부와 지방정부 간 역할분담(권한배분)을 ‘보충성의 원리’라고 한다. 즉 정책결정의 형성과정과 실행의 유효성을 유지

할 수 있는 범위에서 정부 간 사무는 주민에게 가장 가까운 곳의 정부가 자신이 자기 책임으로 처리할 수 있는 사무를 우선적으로 수행해야 한다는 사고방식이다. 기초지방정부가 처리하기 어려운 광역적 사무는 광역정부가, 광역지방정부가 수행하기 곤란한 전국적 통일성을 요하는 사무, 전국적 규모의 사업 등은 중앙정부의 사무로 배분하는 원리이다. 여기서 사무는 행정사무뿐만 아니라 입법사무와 집행과 적용을 모두 포함한다. 권한을 가능한 분산하여 많은 사람들이 동의할 수 있도록 하고 이를 위하여 최소단위의 정치공동체가 하는 의사결정을 존중하며 상위단위의 개입은 필요시 보완적으로 하되 최소화하려는 방식이다. 그러나 우리나라의 현실은 사뭇 다르다. 지방정부가 자율적으로 처리할 수 있는 범위는 상당히 제한적이고, 중앙정부의 강력하고 획일적인 통제로 인해 적극적으로 추진되기 어려운 경우가 대다수이다.

시민의 일상생활과 직결된 사례는 어떤 것이 있을까?

다음은 실제 00시 홈페이지에 올라와 있는 민원을 직접 현장 취재한 내용으로 횡단보도 설치를 요구하는 민원에 관한 글이다. 00신도시 홈플러스 맞은편 광장 사이는 유동인구가 많은데도 횡단보도가 멀리 있어서 많은 사람들이 무단횡단을 하다 사고가 빈번하다고 한다. 이러한 불편함을 해결하고자 주민들은 횡단보도를 옮기면 되겠다고 생각하고, 해당 구청에 요구하면 권한이 없다고 시청담당과에 가보라고 안내한다. 시청으로 찾아가면 담당 공무원의 답변은 횡단보도 설치에 대한 법의 기준¹⁾에 맞지 않아

🔍 [OO시 마을의 횡단보도 설치 관련 사례]

OO신도시 홈플러스 앞 대로변입니다. 차량들이 속도를 줄이지 않고 달려옵니다. 차로를 무단횡단하는 학생도 눈에 띄니다. 우회전하는 차량도 많아 길을 건너는 시민이 안전사고 위험에 노출되고 있습니다. 곳곳에 사고 흔적도 고스란히 남아 있습니다.

강 모 씨는 “저기서부터 신호등이 바뀌면 빠른 속도로 우회전해서 지나가기 때문에 사람들이 먼저 지나갈 수 있을 정도가 안돼요. 차가 먼저 지나가는 경우가 많거든요. 이곳에 광장을 가로지르는 신호등이 있는 횡단보도가 필요할 것 같아요. 그래야 속도도 줄고, 시민도 편하게 지나갈 수 있으니까...”라고 말합니다. 주민들은 횡단보도 설치를 강하게 요구하고 있습니다. 유동 인구가 많아 안전사고 우려가 높은 만큼 횡단보도 설치가 시급하다는 것입니다.

아울러 장 모 씨는 “바로 앞이 공원화해서 문화광장이라는 곳이 있어요. 사실은 이쪽 광장 앞이 훨씬 더 활용도가 많거든요. 저쪽은 활용도가 적은 반면에 횡단보도가 많이 설치돼 있던 말입니다”라고 이야기합니다.

OO시는 횡단보도 설치 기준에 부합되지 않아 추가 설치는 어렵다는 입장입니다. 도로법상 보행자 횡단시설 간 거리가 200미터 이상이 되어야 하지만 현재 간격은 190여 미터 남짓으로 기준에 맞지 않는다는 겁니다.

OO시 관계자는 “횡단보도가 여러 개 있다고 해서 보행자가 더 안전한 건 아니니까 도로교통법에도 원래 200미터 이내에는 설치하지 않도록 되어 있습니다”라고 말합니다.

OO시는 민원이 지속될 경우 관할경찰서의 심의를 받아 설치를 검토하겠다고 밝혀왔습니다. 안전사고 우려가 큰 만큼 빠른 조치가 필요해 보입니다.

출처: T-broad 경기뉴스, 2014. 6. 23.

횡단보도를 옮길 수 없다는 것이다.

우리나라의 횡단보도는 육교, 지하도, 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에는 설치하지 않도록 되어 있다(도로교통법 시행규칙 제11조). 무분별한 중복설치로 인해 도로주행의 효율성을 떨어뜨리지 않기 위함이다. 다만 어린

이보호구역, 노인보호구역 또는 장애인 보호구역으로 지정한 구간 또는 보행자의 안전이나 통행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 가능하다. 실제 횡단보도 등 교통안전시설물의 설치에 따라 주체가 다른데 지방자치법에는 지방자치단체 업무로 되어 있다. 그렇지만 도로교통법에서 경찰에 위임하도록 규정하였기에 서울시는 예산만 지원하고 실질적인 권한은 경찰이 행사해 왔다.

경찰서 교통안전계의 입장도 다르지 않다. 도로교통법 규정을 들어 다른 횡단보도는 200미터 이내에 설치가 금지되어 있다고 한다. 시청 공무원들과 아파트 주민들이 보다 이용하기 쉬운 곳으로 횡단보도를 옮기려고 해도 확실적인 횡단보도 설치기준과 복잡한 절차 때문에 현실적으로 쉽지 않아 포기하기 일쑤이다. 일상에 쫓기는 시민은 멀리 돌아서 가다 보니 시간이 낭비되고 무단횡단을 부추기게 되어 교통사고의 위험이 증가하고 불편함은 계속될 수밖에 없다(상상마을기재단, 2014, 상상더하기 마을신문).

우리나라의 횡단보도 설치 업무는 해당 지역의 자치구청이 아니라 행정자치부 산하기관인 경찰서에서 관할하며 확실적인 도로교통법 기준(도로교통법 시행규칙 제11조)에 따라 수행되고 있다. 경찰서 시설담당과에서 횡단보도 설치 관련 민원을 접수하면 필요한 경우 교통안전시설심의위원회를 구성하고 협의하여 결정한다. 심의위원회는 구청, 경찰, 국토부관계자, 교통과 교수, 시민 등 각 1인으로 구성하고 예산과 타 구역과의 형평성, 인근 횡단보도간 거리, 차량흐름 등을 고려하여 협의한다. 현실적으로 이러한 절차와 심의 과정에는 곳곳에 장애요인이 많고 자의적인 해석 또한 배제

하기 어려운 경우도 많다.

전월세난은 중앙정부의 대책만으로 해결될 수 있을까?

서울을 포함한 몇몇 지역들은 심각한 전월세난을 겪고 있다. 저금리시대에 월세전환이 가속화되어 전세 수급불균형이 심화되고, 이로 인해 수도권 전세대란이 우려되고 있다². 이 같은 문제를 해결하기 위해 중앙정부는 주택임대차보호법을 통해 관련대책을 마련하고 있다. 그렇지만 주택임대차보호법은 전국에 보편적으로 적용되는 법규로서 주택 전월세 전환율의 지역별 차이를 고려하기 어렵고 일괄적으로 상한선을 규정·적용하고 있다³. 상한선을 어길 경우 제재할 수단도 부재하여 실효성도 미흡한 실정이다. 지역마다 집값이 다르기 때문에 정부의 획일적인 대책은 특정 지역에 적용하기는 힘든 상황이다. 지역마다 집값이 상이한 실정에 맞춰 지방정부가 임대료와 전월세 전환율을 조정할 필요가 있지만 현재 여건으로는 어렵다.

민생범죄 해결을 위한 중앙정부의 대책은 어떨까?

시민의 민생범죄로 인한 피해가 점점 커지는 상황이다. 제주도를 제외하면 자치경찰이 없는 여건에서 중앙정부는 이를 해결하기 위해 지방정부에 특별사법경찰⁴을 두기로 하였다. 예를 들면 땡처리용 수입소고기를 국산으로 속여 팔기, 음식물 폐기물 불법 처리, 보이스 피싱 등과 같이 국가경찰이나 검찰만으로는 수사가 어려운 것들에 한해 해당 분야의 전문성을

가진 일반 공무원이 경찰의 권한을 가지고 시민의 건강과 안전을 지키도록 하는 것이다.

지방정부는 점차 늘어나고 있는 민생범죄를 해결하기 위해 이에 대응할 조직이 필요하다. 그렇지만 지방정부 행정조직은 중앙정부의 법령에서 규정한 바를 따라야 하기 때문에 자율적으로 조직을 만들 수 없다. 민생침해사범 근절을 위한 국 단위 조직을 설치하게 되면 법령에서 규정한 지방정부의 조직 및 기구 수를 초과하게 된다⁵. 따라서 지방정부는 민생침해범죄가 발생하여도 현장에서 신속하게 대응하기 어려운 상황이다.

이상의 사례들은 시민이 일상생활에서 다반사로 겪는 불편이다. 얼핏 보면 사소해 보이지만 시민이 매일 부딪히는 실생활에서 매우 중요한 일들로 현장밀착적이고 주민체감형 공공서비스에 관한 요구는 나날이 늘어난다는 것을 의미한다. 그러나 막상 지역의 상황을 가장 잘 이해하는 지방정부는 해당 지역의 사안을 스스로 기획할 수 있는 역량과 제도적인 한계로 시민의 안전과 편의를 위한 사업들을 적극적으로 추진하기 어렵기 때문에 발생한다는 것을 알 수 있다.

시대의 변화에 따라 달라지는 지방정부의 역할

얼마 전 우리 사회안전망의 한계와 느슨한 주거복지에 일침을 가한 송파 세모녀 사건을 기억하는가? 2014년 2월 서울 송파구에 거주하던 세 모녀가 생활고로 생계에 어려움을 겪다 결국 방 안에서 번개탄을 피워 놓고 동반자살한 사건이다. 이 사건 이후 복지 사각지대에 대한 논란과 법안 개정의 목소리가 높아졌다. 마침내 2014년 12월 송파 세모녀법으로 불리는 국민기초생활보장법 및 긴급복지지원법 개정안, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권 발굴에 관한 법률 제정 등 복지 사각지대 해소와 관련된 3개 법안이 국회를 통과했다. 이와 더불어 지역 단위의 통합적 복지서비스 제공의 중요성을 인식하여 ‘찾아가는 복지서비스⁶’ 등 지

방정부의 신속한 움직임이 시작되었다.

이 밖에도 지역사회 내 생활범죄, 아동학대, 고독사와 같은 문제들이 연일 발생하여 우리사회를 불안하게 하고 있다. 이러한 문제들은 지역 여건이나 특성을 고려하기보다 전국에 통용될 수 있는 입법이나 정책을 수행하는 국가의 경우 발견하기도 어렵고 신속하게 해결하기도 어려운 생활 난제들이다. 우리사회가 점차 복잡다단해짐에 따라 국가에서 해결하기 어려운 다양한 유형의 사회적 위험이 급증하고 있으며 이에 대응하는 기제로서 중앙정부의 역할도 흔들리고 있다.

과거 국민소득이 낮았던 시절의 우리나라는 국가경제 발전을 최고의 가치이자 목표로 추구하였다. 이를 실현하기 위해 효율성을 가장 중시하였고, 경제성장, 대량생산, 소비 증가, 수출 증대 등의 총량적 지표들을 중요하게 여겼다. 그 시기의 행정은 국가에서 일사분란하게 정한 정책을 국민들에게 신속하게 제공하는 것만으로도 감사해야 하는 일종의 공급자 중심 행정이었다. 미국의 경제학자 리처드 이스털린(Richard Easterlin)에 따르면 “일정한 소득 수준에 도달하면 개인의 행복은 소득에 비례해서 올라가지 않는다”고 한다. 우리나라는 2만 달러 소득에 5,000만 인구 이상인 ‘2-5 클럽’에 진입했지만 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 국민의 행복지수는 거의 꼴찌 수준이다(국민일보, 하혜수, 2015. 12. 11.).

특히 요즘에는 통신수단의 발달 및 정보화, 자유무역 등으로 글로벌 시대가 본격적으로 펼쳐지고 있다. 세계화 시대에서는 자유무역의 협약 등으로 국경의 문턱이 낮아져 전통적인 국가의 역할은 축소될 수 밖에 없고

대신 각 지역이 글로벌 경쟁의 매서운 바람이 불어오는 최선봉에 서게 된다. 국민소득은 3만 달러에 가까운 양적 성장을 이루었으나 소득불평등의 심화, 낮은 성장률, 높은 실업률과 자살률, 저출산, 고령화 등 새로운 사회 문제가 지속적으로 부상하고 있다.

- 결혼율: 1990년 → 2014년 기준 37%p 감소
- 초혼율: 2000년 대비 3세 증가
- 출산 수: 1990년 → 2014년 기준 0.983명 감소
- 1인 가구 증가 급격한 가족 개념의 변화가 발생
- 고령인구 비중: 2014년 14.3% 도달(고령사회 기준 14%)
- 청년실업률: 12.5%(2016년 2월, 전체 실업률 4.9%)

우리가 지향하는 가치 또한 이제까지 국가의 성장과 개발이라는 명분 아래 의무와 희생만 요구받다가 복지, 형평성 등 개인의 삶의 질이 우선이라는 생각으로 변화하고 있다. 치열한 글로벌 경쟁 속에서 실제 시민이 일장에서 매일 부딪히는 고민은 거시적이고 총량적인 양적 성장보다는 일자리, 주거, 복지, 교육, 건강과 같은 개인의 삶에 관련된 현실적인 문제들인 것이다.

국민의 시대에서 시민의 시대로의 진화

과거 국민의 기본소득조차 해결이 어려웠던 시절에는 국가 단위의 총량

적, 보편적, 기본적 서비스 제공이 관건인 국민의 시대였다. 오늘날은 지역 단위의 구체적, 생활밀착형, 지역맞춤형 서비스 제공이 중요한 시민의 시대로 진화하고 있다. 국가 총량 중심의 양적인 팽창보다 생활밀착형, 현장지향형, 전문성이 강화되는 질적 서비스가 중요한 시대가 된 것이다. 캐나다 브리티시컬럼비아대 도시경제학자 이상훈 교수는 조선비즈와의 2016년 2월 인터뷰에서 다음과 같이 말한 바 있다.

“경제성장도 중요하지만 보이는 명목소득보다 더 중요한 것은 국민들이 행복하게 살 수 있는 나라가 되는 것입니다. 이를 위해서는 교육과 부동산 문제를 해결하는 것이 중요하다고 생각합니다. (...) 헬조선이라는 말이 좀 심하다는 생각도 들지만 그 말이 나오게 된 배경에는 어느 정도 공감이 됩니다. 어렸을 적부터 좋은 학벌을 갖추기 위해 무한경쟁에 시달려야 하고 좋은 대학을 나와 취직을 하더라도 사회의 안전망이 취약하기에 불안 속에서 또 다른 경쟁에 시달려야 합니다. 물론 경쟁이 생산성을 높여서 물질적인 생활수준을 높이는 것은 사실이지만 이제는 종합적인 삶의 질에 신경을 써야 하지 않을까 합니다.”

따라서 시민에게 현실적으로 체감할 수 있는 행정서비스와 정책으로 전환되어야 한다. 공원의 공용화장실에 위생 비데를 설치하는 일, 체육관을 건립하여 날씨의 영향을 받지 않고 주민들이 운동할 수 있는 여건을 마련하는 일, 산책로 의자를 수리하는 일, 등산로에 태풍으로 쓰러져 있는 나무를 정리하는 일, 움푹 파진 차도를 보수하는 일, 지역공로자에게 상장과 상패를 주는 관습에서 벗어나 종합건강검진을 받을 수 있는 티켓을 상으로

수여하는 일, 100세 건강 도시 만들기 등이 그 예이다. 실제 서울시민의 삶을 편리하게 바꿨다고 호평을 받은 정책들도 늦은 밤 귀가를 돕는 심야버스, 가족 병간호를 대신 해주는 환자안심병원, 버리는 냉장고를 치워 주는 대형폐가전 무료 방문수거 서비스 등이었다.

생활 속에서 겪게 되는 복지, 보건, 환경, 치안 등과 같은 문제들은 현장 맞춤형 공공서비스를 필요로 한다. 각 지역마다 특성이나 사정이 다르므로 다양한 문제들을 신속히 해결하고 그 수요를 감당하기 위해서는 국가의 획일적인 대응만으로는 어렵다. 가장 많은 사람들의 수요와 의견을 가까이에서 반영할 수 있는 지역 단위의 촘촘한 안전망을 만들어서 해결해야 하는 문제들이다. 지역 문제를 잘 알고 있는 시민과 전문성을 갖춘 공직자들이 얼굴을 맞대고 해결을 모색하는 일이 중요하다. 이는 시민사회와 지방정부, 즉 지역공동체의 역할이 점점 더 중요해진다는 것을 의미한다.

중앙정부와 지방정부의 갈등과 현실

지방정부는 국가 안에 존재하며 국가라는 테두리 안에서 중앙정부와 서로 영향을 주고받으며 나름대로의 역할과 기능을 수행한다. 지방자치는 국가라는 범주 안에서 주어진 권한을 행사하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 지방자치를 효과적으로 수행하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 각자의 기능과 역할을 분담하는 것이 필요하다.

우리나라의 지방자치 또한 중앙정부가 제정, 운영하고 있는 제도하에서 이루어지고 있다. 중앙정부는 헌법과 지방자치법에 근거하여 지방정부 자치법규의 제정, 조직 및 인력 구성, 그리고 재정 운영 등에 대해 관리·감독하고 있다. 지방자치법이 존재함에도 불구하고 지방정부의 사무

수행 시 중앙부처의 개별 법령이 우선하는 단서조항을 넣어 지방정부의 정책 영역 안에는 중앙집권적인 행정요소가 여전히 강력하게 작동하고 있다. 지방정부 스스로가 자신에게 부여된 사무들을 보다 민주적이고 효율적으로 수행하기에는 많은 한계가 가로놓여 있다. 다음의 사례들을 살펴보자.

중앙정부는 지방정부의 새로운 시도나 정책결정을 존중하는가?

서울시는 2016년부터 ‘활동육구는 있으나 경제적 사정으로 인해 참여가 어려운 청년’들을 실질적으로 지원하는 사업을 펼치고자 하였다. 청년들의 학적상태, 고용관계 및 소득 등에 대한 심사를 통해 자격 여부를 확인하고 세대 간 협력 사업, 지역 협력 사업, 도시혁신 사업 등 교통, 환경, 주거, 복지, 교육, 경제, 기타 분야의 다양한 활동을 지원하는 것이 주요 내용이다. 객관적 심사를 통하여 3,000명 이내 청년들을 선발하여 최소 2개월에서 최대 6개월까지 월 50만 원 이내 교육비, 교통비, 식비 등을 위한 최소 수준의 보조비용을 지원하는 사업이다.

서울시의 제안사업에 대해 중앙정부(보건복지부)는 청년활동지원 사업을 사회보장기본법 제3조에 의한 사회서비스의 일부로 보고 동법 제26조 제2항에 따라 보건복지부 장관과 협의해야 하는 사업으로 판단하여 협의를 요청하였다. 중앙정부와 지방정부는 서로 다른 시각을 가질 수 있고 사회보장제도의 효율적 운영을 위하여 중앙정부와의 협의사항이 필요할 수도 있다. 문제는 중앙정부의 일방적인 협의조정 결과를 따르지 아니할 경우

지방교부세 감액·반환제재 조항을 둠으로써 실질적으로는 협의라기보다 승인사항으로 악용하여 자치사무의 자율성을 훼손하고 있다는 점이다.

이에 대해 서울시는 헌법 제117조 제1항에서 주민 복리에 관한 사무를 지방정부의 권한으로 규정하고 있다는 점과 지방자치법 제8조, 제9조가 주민복지를 지방정부의 고유사무로 규정하고 있다는 점을 들어 중앙정부의 지시가 법을 위반하고 지방자치권을 침해하는 행위라고 주장하였다. 청년활동지원 사업이 소득보전형 급여(수당) 사업에 해당하지 않으며 청년 활동계획서를 토대로 활동내용에 따라 보조금을 차등지원하며 최종결과물을 제출하게 하는 활동촉진 지원 사업에 해당한다고 보고 있다. 이처럼 서울시와 중앙정부의 관련법 규정을 근거로 한 사업에 대한 해석이 다를 경우 중앙정부는 일방적인 결정을 강요하고 있다. 안 될 경우 재정적 제재 조치를 취하게 되므로 지방정부의 좋은 정책취치나 적극적인 의지를 제한하는 결과를 낳고 있다. 결과적으로 중앙정부는 지방정부의 새로운 시도와 적극적인 정책의지를 존중하고 배려하기보다 통제하려는 성향을 강하게 보이고 있는 것이 현실이다.

지방정부의 재정에 영향을 미치는 정책을 중앙정부는

어떻게 결정하는가?

최근 쟁점이 되고 있는 누리과정사업 즉 아동 보육비 부담을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등도 한 예로 볼 수 있다. 누리과정은 중앙정부가 보편적 복지의 일환으로 만 3~5세 아이에게 보육료를 전액 지원하겠다는 계

획이었으나 필요한 재원의 일부를 지방정부가 부담하게 된 사안이다. 누리과정 예산을 누가 부담할 것인가를 놓고 각 시도교육청과 대립하던 정부는 지방재정법 시행령을 바꾸어 누리과정 예산을 지방교육재정교부금에서 의무적으로 편성하도록 규정하였다. 이에 따라 교육부는 2016년도 정부 예산안에 누리과정 예산을 전액 편성하지 않았다. 각 시도교육청은 법체계상 하위법인 지방재정법 시행령이 보육기관인 어린이집 비용을 교육청이 부담하라고 강제하는 것은 법률적으로 맞지 않다고 하며 반발하고 있다. 또 누리과정 예산을 의무지출경비로 지정하는 것은 교육감의 예산편성권과 자율권을 침해한다고 지적하고 있다.

중앙정부는 문제 해결을 위한 지방정부의 대화요구도 거부하였다. 전국 시도교육감협의회가 기획재정부 및 교육부 장관, 당시 새누리당과 새정치민주연합 대표에게 누리과정 예산 문제 해결을 위한 긴급회의를(2015년 12월 21일) 열자고 제안하였으나 정부와 여당 측은 거부하였다. 전국시도교육감들은 대통령 면담을 요구하였으나 정부는 강력하게 대처하겠다고 경고하였다.

보육료뿐만 아니라 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금 등 국민의 기본권에 해당하는 보편적인 복지사업들을 중앙정부가 추진해야 하나 필요한 재원은 협의과정도 없이 지방정부에게 떠넘기고 있다. 얼핏 생각하면 시민의 입장에서 재정을 누가 부담하든지 받는 혜택이 동일하면 괜찮겠지만 문제는 다른 곳에서 발생한다. 중앙정부나 지방정부의 재원은 한정되어 있기 때문에 각 지역에서 하고 싶은 사업, 해야 하는 사업을 할 수 없게 되

는 것이다. 예를 들어 2008년 하반기에 엄습한 미국발 금융위기로 세계 경제가 휘청할 때 이명박 정부는 국내 경기 활성화 대책으로 4대강 사업에 수십조 원의 국가재정을 투입하면서 지방정부의 재원이었던 종합부동산세를 대폭 삭감하였다. 그 때문에 지방정부는 일시적으로 복지 사각지대에 놓인 취약계층을 지원하거나 지역 일자리를 늘리는 일 등 지역 특성에 맞춘 고유사업을 적극 추진하기 어려웠다.

지방정부에 대한 중앙정부의 강력한 통제는 옳은 것일까?

일례로 중앙정부의 유사중복 사회보장사업 정비지침에 따른 지방정부의 복지사업 침해사례를 살펴보자.

72세 박 모 노인은 2016년 난데없이 실업자가 되었다. 지난해까지는 전북 장수군에 있는 지역아동센터에서 필요한 업무를 도우며 한 달에 약 23만 원을 받았다. 노인인구 비중이 거의 29%에 달하는 농촌지역인 장수군의 특성상 박 모 노인의 주변에는 군에서 제공하는 노인 일자리사업으로 생활비를 조달하는 노인들이 적지 않았다. 그런데 2016년부터 장수군의 노인일자리 사업이 적절한 논의과정도 없이 절반으로 줄었다. 이로 인해 2,550명의 일자리가 1,200여 개 감소했다. 전북희망나눔재단의 발표에 따르면 전북도내 14개 시군에서 폐지하거나 삭감한 복지사업 중 노인지원사업의 비중이 가장 높았다. 이는 중앙정부가 유사중복사업을 정비사업으로 지정한 데 따른 것이다.

부산시는 2016년부터 저소득층 청소년 교육장려금 지원을 중단할 위기

에 처했다. 중앙의 유사중복사업 정비지침에 따라 부산시 복지예산 68억 원이 삭감되면서 그동안 시비로 지급되던 교육장려금 예산이 전액 삭감되었기 때문이었다. 저소득층 중학생에게 한 달에 2만 원, 고등학생에게는 2만 6,700원을 교통비와 학용품비 명목으로 지급되던 사업이 백지화될 위기에 처했던 것이다. 다행히 부산시의회에서 예산을 확보하고자 부산시와 논의한 결과 교육장려금이 모두 사라지지는 않았다. 그렇지만 교육급여 항목과 중복된다는 이유로 학용품비는 결국 지급이 일방적으로 중단되었으며 이로 인해 부산지역의 1만 8,000여 명의 저소득층 청소년들은 가슴에 큰 상처를 입게 되었다(주간경향, 2016. 7. 2.).

중앙정부는 지방정부가 자체예산으로 수행하고 있는 사회보장사업들에 대해 중앙의 사업과 유사하거나 중복성이 있는 경우 그리고 정비가 필요한 것으로 판단되는 사업들을 선정하여 폐지 혹은 변경 및 타 사업과의 통합 등을 일방적으로 통보하였다. 이에 대해 지방정부는 지방자치권 침해를 주장하며 국무총리, 사회보장위원회, 보건복지부 장관을 상대로 권한쟁의심판을 청구하였다. 현장에는 다양한 사연과 상황들이 존재한다. 지방정부의 사회보장사업은 중앙정부에서 미처 챙기지 못한 상황들을 살펴 복지 사각지대를 해소하기 위한 보충적 성격이 강하다. 설령 겉으로만 보서는 유사해 보이는 사업이라도 지방정부 사업의 예산을 삭감하면 사각지대가 크게 늘어나는 문제가 발생하는 것이다. 즉 주민들의 실제적인 상황을 반영한 정책 사업이므로 주민들의 직접적인 참여와 피드백이 가능해야 한다는 것이다.

다른 사례를 살펴보자. 2015년 7월 우리나라 국민을 불안에 떨게 하였던 메르스 사태⁷를 기억하는가? 국민들이 위험하다고 느끼게 했던 원인 중 하나는 보건복지부 질병관리본부 중심의 메르스대책본부가 감염병에 대한 범부처적 통합 컨트롤타워로서 제대로 활동하지 못했던 점을 들 수 있다. 중앙-지방정부 간 관계는 감염병 관리법에 따르면(동법 제34조, 제35조, 제36조) 시도지사⁸와 시군구청장은 보건복지부 장관이 통제하는 감염병 위기관리 대책과 관련 정보에 따라 관련 대책을 수립·시행하도록 하고 있다. 여기서 현장을 가장 잘 알고 지역을 대표하는 시도와 시군구 기관장들의 폭넓은 자유재량적 대응조치권 등이 적극적으로 명시되어 있지 않다.

메르스 대책과 관련하여 정부의 정확한 지침과 정보소통에 문제가 있다는 판단하에 당시 박원순 서울시장은 긴급기자회견을 열고 자체적인 긴급 대응책을 발표하고 시행하였다. 국민들의 시각으로 볼 때 메르스와 같은 위기대응체제에서 중앙과 지방정부 간 협조체제에 다양한 문제점들이 잠재되어 있는 정황을 보여 주는 사례이다. 메르스 등 감염병 관리통제를 위한 긴급행동지침이라는 표준운영절차가 있었지만 이것 역시 제대로 작동하지 못하였다. 지나친 중앙정부 주도방식의 집착, 정보공개의 경직성 등으로 지방정부의 기관장뿐만 아니라 감염병관리기관(병원), 보건소 등 현지 책임자들의 자율성이 크게 방해되어 신속한 대처가 어려웠던 것이다. 현장성과 지역특성을 고려하지 않는 대응방식이 지닌 한계를 보여 준 것이다.

이상의 몇 가지 사례에서 볼 수 있듯이 중앙정부의 대처능력은 점차 한계가 드러나고 있으나 지방정부의 자율성은 상당히 제한되어 있다. 또한

지방정부는 자체 재정력이 취약하고 중앙정부의 재원 의존이 심각하게 구조화되어 있어 문제해결이 지연될 뿐 아니라 행정적 책임소재 여부에서 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 빈발하고 있는 상황이다.





지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ①

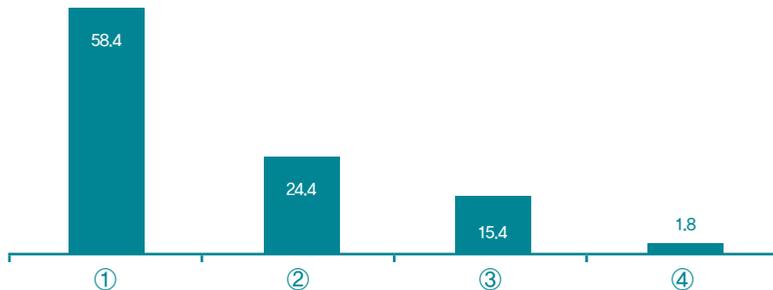
서울시민은 지방자치를 과연 어떻게 이해하고 계실까요?

설문조사 결과 서울시민은 '시민이 선출한 지방자치단체장과 지방의원 그리고 공무원이 지역업무를 수행하는 일이다'라는 의견이 가장 많았다(58%). 이어서 시민 주체를 강조하는 '공무원이 업무를 수행하더라도 지역문제이므로 시민도 적극 참여하고 감시, 통제하는 일이다'라는 의견(24%)과 '진정한 지방자치는 주민자치이므로 시민단체나 시민 스스로가 주도해야 하는 일이다'(15%)라는 의견 순으로 나타났다. 많은 서울시민은 지방자치는 여전히 공무원들의 업무라고 생각하고 있으나 시민의 적극 참여나 감시 혹은 지역의 주인역할로 인식하시는 사람들도 상당한 수준임을 보여 준다. 거의 40%에 육박하는 수준이다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

귀하께서는 지방자치를 어떻게 이해하고 계신가요?

- ① 시민이 선출한 지방자치단체장과 지방의원 그리고 공무원이 지역업무를 수행하는 일이다.
- ② 공무원이 업무를 수행하더라도 지역문제이므로 시민도 적극 참여하고 감시, 통제하는 일이다.
- ③ 진정한 지방자치는 주민자치이므로 시민단체나 시민 스스로가 주도해야 하는 일이다.
- ④ 중앙정부로부터 위임된 지역 업무만 잘 수행하면 된다.



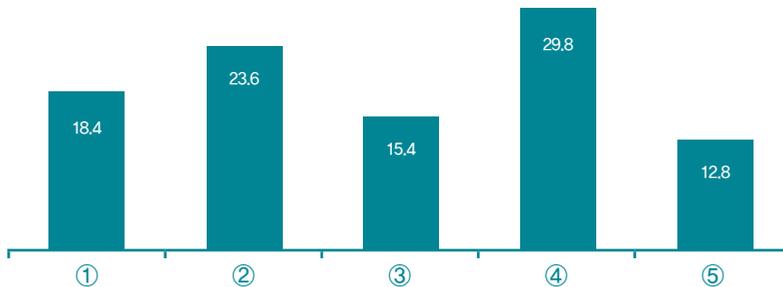
서울시민은 지방 자치가 어떤 기여를 했다고 생각하십니까?

서울시민은 '지방자치단체장과 지방의원을 선출하는 것 외에 지방자치로 인해 시민 삶의 질이 향상되었다고 느껴본 일이 별로 없는 것 같다'는 응답이 30%로 가장 많았다. 하지만 '지방자치로 인하여 시민 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 주었다고 생각된다', '과거 관선 지방자치단체장 시절 보다는 시민의 삶이 많이 나아졌다' 등 전반적으로 긍정적인 평가가 58%에 달하였다. 한편, 가장 부정적인 태도로서 '전시 행정과 방만한 경영 등 지방자치로 인하여 오히려 시민 삶의 질 향상에는 부정적이다'라는 응답도 12.8%로 나타났다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

올해는 우리나라가 지방자치단체장 선거를 실시한 지 21년째가 됩니다. 지방자치가 시민 삶의 질 향상에 어떠한 기여를 하였다고 생각하시나요?

- ① 아직도 문제는 있으나 과거 관선 지방자치단체장 시절 보다는 시민의 삶이 많이 나아졌다.
- ② 과거에 비해 시민의 일상수요를 반영한 행정서비스가 늘어나는 등 지방자치로 인하여 시민 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 주었다고 생각된다.
- ③ 각 지역마다 독특한 지역발전사업, 적극적인 시민참여 등 지방자치로 인해 시민의 삶과 지역사회의 발전에 괄목할 만한 성과가 있었다고 생각된다.
- ④ 지방자치단체장과 지방의원을 선출하는 것 외에 지방자치로 인해 시민 삶의 질이 향상되었다고 느껴본 일이 별로 없는 것 같다.
- ⑤ 전시 행정과 방만한 경영 등 지방자치로 인하여 오히려 시민 삶의 질 향상에는 부정적이다.



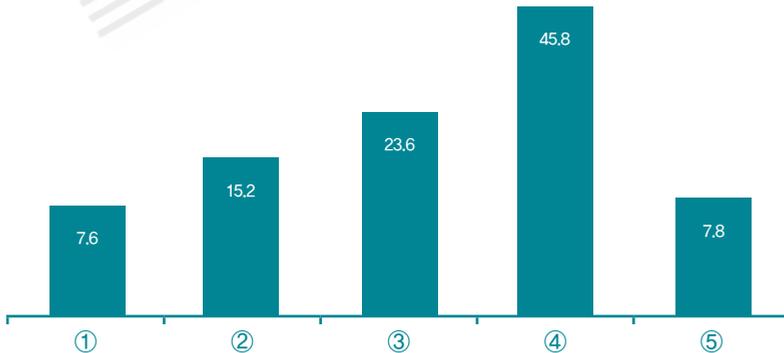
서울시민은 지방 자치가 일상생활에 어떤 영향이 있다고 생각하실까요?

설문조사 결과 '지방자치는 지역공동체의 공공서비스가 주 관심사로 시민 일상생활과 매우 밀접한 관련이 있다'라는 의견이 46% 정도 차지하여 일상생활에 대한 지방 자치의 기여도를 잘 인식하고 있었다. '주택, 상하수도, 교통 등을 생각하면 지방자치는 시민 일상생활에 상당히 영향을 준다'는 의견도 24%로 결코 적지 않았다. 그렇지만 '평소에는 별 상관없으나 행정서비스 불만, 개인생활에 침해를 느낄 때만 영향을 느낀다', '지방자치보다는 중앙정부의 정책이 나의 일상생활에 더 큰 영향을 준다고 생각한다', '지방정부 공무원이 수행하는 업무일 뿐 나의 일상생활과는 별 상관 없었다고 생각한다'는 부정적인 의견도 여전히 31% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

지방자치는 서울시민의 일상생활에 어떤 영향을 준다고 생각하시나요?

- ① 지방정부 공무원이 수행하는 업무일 뿐 나의 일상생활과는 별 상관이 없다고 생각한다.
- ② 평소에는 별 상관없으나 행정서비스 불만, 개인생활에 침해를 느낄 때만 영향을 느낀다.
- ③ 주택, 상하수도, 교통 등을 생각하면 지방자치는 시민 일상생활에 상당히 영향을 준다.
- ④ 지방자치는 지역공동체의 공공서비스가 주 관심사로 시민 일상생활과 매우 밀접한 관련이 있다.
- ⑤ 지방자치보다는 중앙정부의 정책이 나의 일상생활에 더 큰 영향을 준다고 생각한다.



2장

지방정부, 지역문제를 스스로 해결할 수 있는 여건과 역량이 되나?

지방자치는 지역주민들이 필요로 하는 공공서비스를 적재적소에 제공하기 위해서 지방정부가 일정 권한을 가지고 스스로 결정하고, 직접 수행하는 활동을 말한다.

일상생활에 직결되는 공공사무와 지방정부의 역할

지방자치는 지역주민들이 필요로 하는 공공서비스를 적재적소에 제공하기 위해서 지방정부가 일정 권한을 가지고 스스로 결정하고, 직접 수행하는 활동을 말한다. 중앙정부의 획일적인 지침이나 방식을 통한 행정서비스의 제공만으로는 미처 고려되지 못하는 나머지 부분들을 채우는 것이다. 그렇다면 현재 우리나라 지방정부가 할 수 있는 일은 무엇일까? 지방정부가 스스로 기획하고 자율적으로 처리할 수 있는 사무의 범위는 얼마나 될까?

지방정부가 처리하는 사무는 크게 여섯 가지 분야다. 지방정부의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복리증진에 관한 사무, 농림·상

공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무이다. 분야별로 총 57개의 자치사무가 있다⁸.

이들 중 교육에 관한 사무는 대부분 일반 지방행정기관(시·도, 시·군·구)이 아니라 지방교육청에서 별도로 담당한다. 지방소방에 관한 사무도 각 지역 소방본부와 산하 소방서에서 담당한다. 교육과 소방은 다른 기관에서 수행하기 때문에 지방정부 즉 시·도, 시·군·구청 업무와는 구별된다. 따라서 지방정부의 주민 업무는 주로 주민복지 증진과 산업진흥, 지역개발, 생활편의시설의 공급으로 볼 수 있다.

지방정부는 이상과 같은 자체업무 외에 앞서 설명한 국가사무에 해당하는 중앙정부의 업무도 대행하는데⁹ 이는 공식적으로 위임사무라고 하며 그 종류는 상당히 많다¹⁰. 지방정부가 위임사무를 수행하는 것은 중앙정부의 하위집행기관으로서의 역할에 해당된다. 중앙정부의 일로써 국가 전체에 공통적으로 적용되는 일이라고 해도 실제로는 각 지역에서 집행이 이루어져야 하기 때문이다. 지방정부의 자체업무 중 복지업무에도 자체업무 이외에 중앙정부 업무를 대행하는 위임사무도 있다. 실제로는 위임사무가 자체업무보다 훨씬 더 많다. 보육료 지원, 기초연금, 국민기초생활보장급여 등이 모두 위임사무다. 그뿐 아니라 각종 인·허가나 단속 업무 중에도 대행업무가 많다.

국민생활과 직결되는 공공사무를 국가와 지방정부 사이에 어떻게 배분하느냐에 따라 공공서비스의 양상이 달라진다. 전국의 지역주민들은 중앙

정부에서 결정하고 제공하는 일률적인 공공서비스를 받고 있다. 지방정부가 자체적으로 처리하는 사무의 성격은 주로 관리, 인허가, 시정명령, 부과 징수 등 관리집행 중심의 사무들로서 주민의 복리 증진을 위해 필요한 사항들을 자율적으로 결정할 수 있다고 보기 어려운 실정이다.

지방정부에 국가위임사무가 많으면 무엇이 문제일까?

대통령 직속인 지방자치발전위원회의 2013년 국가 총사무 전수조사 결과에 따르면 총 4만 6,005건 중 국가사무는 3만 1,161건으로 68%이고 지방자치사무는 1만 4,844건으로 32%로 나타났다. 국가사무가 지방사무의 2배 이상 많은 것이다. 지방자치발전위원회에서는 지방사무 이양의 달성 목표를 현재 32%에서 40%까지 높이고자 하는 계획을 밝혔다. 그렇다면 지방정부가 하는 업무 중 자치사무보다 국가사무가 많은 경우 어떤 문제들이 발생할까?

첫째, 지방정부가 지역주민을 위한 사무를 수행함에 있어서 적합성이 떨어진다. 지방정부의 자체업무는 지방정부 책임하에 지방정부 재원으로 처리한다. 그러나 중앙정부의 대행업무를 수행할 때는 중앙정부의 지시를 받고 사업 경비도 중앙정부로부터 지원받아 수행한다. 지방정부가 ‘재량 없이’ 사무를 기계적으로 처리할 수밖에 없게 되면서 적합성이 떨어진다. 또한 중앙정부는 대행사무 수행에 필요한 경비 일부를 지방정부에 떠넘기기 일쑤다. 이로 인해 지방정부는 재정적인 부담까지 안게 된다. 국가가 지방정부로 사무를 이양하면서 행·재정적 지원은 함께 해주지 않아 지방정

부는 인력이나 재정적으로 부담을 안게 되는 것이다. 결과적으로 이러한 인적, 재정적 부담으로 인해 지방정부 자체업무에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

둘째, 자체사무에 대한 국가의 획일적 지도감독이 문제가 될 수 있다¹¹. 지



해외선진사례

[일본]

일본은 국가사무를 줄이고, 자치사무를 확대하기 위해 90년대 중반에 이미 기관위임 사무를 폐지하고, 자치사무를 확대하였다. 꼭 필요한 경우에는 법정수탁사무로 지정하도록 하였다. 또한 중앙정부가 자치사무를 통제하는 것을 최소화하기 위해 정부의 관여범위를 법정화하여 제한하고 있다.

중앙의 지방사무에 대한 관여범위를 법정화하고, 자치사무의 집행에 대해서도 지방자치단체가 책임을 지게 하여 중앙정부의 관여를 제한하도록 하였다(특히, 구두 지시나 비공개 방식의 관여는 엄격히 제한).

국가사무와 자치사무에 해당하는 관여도 법정주의의 원칙, 일반법주의의 원칙, 공정·투명의 원칙에 따라서 명확히 법적으로 규정하고 있다(1999년 지방분권일괄법).

자치사무에 대한 국가의 행정기관에 대한 심사청구 및 대집행은 기본적으로 인정하지 않는다. 다만, 법정수탁사무에 대해서는 국가행정기관에 대한 심사청구를 인정하고 있다. 그러나 심사청구도 국가의 지자체에 대한 통제 우려가 있기 때문에 신중히 검토하도록 하였다(지방자치법 제240조 제13항, 제39항).

[프랑스]

프랑스는 아예 헌법에서 지방정부 간 상호간섭주의 배제를 규정하고, 지방정부 간 사무에 대한 통제 및 감독행위를 금지하고 있다.

수정헌법 제72조 제2항에서 지방자치단체는 총체적 권한에 대하여 결정할 임무를 가진다고 규정하고 있다. 지방정부 간(상위/하위) 통제 및 감독행위를 원천적으로 금지하는 지방정부 간 상호간섭주의 배제를 규정하고 있다. 그러나 지방정부 간 행정업무의 중복이나 행정조율이 필요한 때에는 협력의 필요성을 명시하고 있다.

방정부가 사회보장과 같은 제도를 신설하거나 변경할 때에는 중앙부처인 복지부와 협의하거나 승인이 필요하다. 주민들에게 시의적절하게 지역맞춤형 복지서비스를 제공하기 어려운 요인이다. 이는 또 지방정부에 대한 광범위하고도 강력한 국가통제의 통로가 된다. 특히 그 사무를 수행하는데 필요한 경비를 중앙정부가 지원하는 경우 지방정부는 중앙정부의 입장을 따르지 않을 수 없어 더욱 강력한 통제를 받게 되는 것이다.

셋째, 국가와 지방정부가 해당 사무에 대한 책임을 회피할 수 있다. 국가와 지방정부 간 행정적 책임 소재가 불명확해질 수 있기 때문이다. 중앙정부 각 부처 내 국·과와 지방정부의 국·과가 직접 관련됨으로써 지방정부 기관장의 책임을 형식화할 수 있게 되어 잘못될 경우 책임 소재가 모호해진다. 또한 지방정부가 수행하는 행정에 대하여 감시할 수 있는 지방의회의 견제와 시민의 의사를 개진할 수 있는 통로를 원천적으로 폐쇄할 수도 있다.

지방법규인 자치조례는 어떻게 만들어지는가?

지방정부는 자치사무를 통해 주민들의 삶과 직결된 일들을 해결해나가고자 한다. 지방정부는 지역법규인 조례를 제정하여 이를 근거로 자치사무를 수행한다. 조례를 제정하는 영역은 앞서 설명한 자치사무의 영역과 같다. 즉 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복리증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무에 대하여 조례를 제정한다.

조례는 주민들이 직접 선출한 지방자치단체장과 지방의회가 법령의 범

위 안에서 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때에는 상위 법률의 위임이 있어야 한다¹².

서울시는 서울특별시의회 상임위원회, 즉 운영위원회, 행정자치위원회, 기획경제위원회, 환경수자원위원회, 문화체육관광위원회, 보건복지위원회, 도시안전건설위원회, 도시계획관리위원회, 교통위원회, 교육위원회에서 조례를 만든다.

서울시의 민선 1기부터 5기까지 조례제정 건수는 287건에서 742건으로 늘어나 약 3배 증가하였다. 주요 변화 및 특징은 다음과 같다. 첫째, 초기에는 지역기반시설 및 개발행정 분야에서 조례 건수가 많았으나 점차 환경, 복지, 문화, 관광 등 시대별 시민수요에 맞추어 다양화되었다.

둘째, 서울시 특성에 맞는 차별화된 입법이 점차 확대되고 있다. 보행권 확보 및 보행환경 개선 조례(1997), 대기환경기준 및 산업장에 대한 배출허용기준 조례(2001), 서울광장 사용 및 관리 조례 개정(2010), 서울형 생활임금 조례(2014), 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례(2014) 등과 같은 전국 최초의 선도적이고 특화된 입법을 통해 여타 지방정부의 벤치마킹 사례로 활용되었다.

셋째, 시민수요 및 생활밀착형 입법의 강화이다. 서울시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2003), 서울시 주민참여 기본조례(2011), 사회적경제 기본조례(2014), 근로자 권리보호 및 증진을 위한 조례(2014), 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례(2014), 서울시 청년 기본조례(2015), 작은 도서관 및 독서문화 진흥 조례 등을 제정하여 운영하였다.

▶ 서울특별시의회 상임위원회(2016년 기준)



출처: 서울특별시의회 홈페이지(www.smc.seoul.kr)

자치조례는 기존의 법이나 제도 테두리 내에서만 가능하다

국가는 큰 틀의 법을 제정하고 지방정부는 조례를 만들어 시민의 피부에 와닿는 일상생활형 공공서비스를 제공한다. 그럼에도 불구하고 현재 지방정부의 입법영역은 상당한 한계가 있다. 첫째, 조례제정권이 법률 범위 내에서 매우 한정되어 있다. 헌법 제117조에서는 지방자치단체의 입법권에 관한 제정 범위를 법령의 범위 내로 제한하고 있다. 따라서 지방정부 정책은 원칙적으로 중앙정부 법률의 틀 내에서만 집행할 수 있다. 따라서 지역에서 조례제정이 꼭 필요한 경우에도 중앙정부에 의한 근거 법률이 없거나 입법이 지연되는 경우 지방정부는 필요한 정책을 수행하지 못하게 되고 이 기간 동안 지역주민들은 많은 어려움을 겪게 된다. 실제로 중앙정부의 법률을 제정하는 국회는 중앙부처의 입법요구나 의원입법이 늘 우선적이므로 지방자치단체 관련법들은 장기간 계류되는 경우가 다반사다. 지방정부가 제안하는 입법요구는 중앙부처에 대한 건의에서부터 관련 법의 제정이나 개정까지 상당히 오랜 시간이 소요되고 있는 실정이다.

둘째, 조례의 실행력이 취약하다. 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 대해서는 법률 위임에 따르도록 하여 조례 위반에 대한 제재조치가 실제로는 거의 불가능하다. 법령의 범위 내에서 조례제정권을 제한적으로 인정하고 있기 때문이다.

자치사무는 주민의 교육, 복지와 지역경제 활성화 등을 위해 중앙정부가 감당하지 못하는 업무를 나서서 하는 일이기에 법령 규정으로 획일적 통제를 하게 되면 지방정부가 지역적 특성에 맞는 사무를 수행하기 어

럽다.

서울시 성동구 성수동, 마포구 홍익대 앞, 신촌 등은 예술인, 청년, 상인들이 만든 문화중심지역으로 잘 알려져 있다. 상권이 살아나자 대기업들이 체인점을 열었고, 임대료가 올라 마을주민들이 다른 지역으로 내몰리는 상황이 발생하게 되었다. 이러한 소위 젠트리피케이션¹³ 상황을 방지하기 위해 성동구는 전국 최초로 서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례안을 제정하여 공포·시행에 들어갔다. 이 조례는 특정 입점 업체나 업소의 경우 주민협의체의 사업개시 동의 없이 구청장이 지정한 지속가능발전구역 내에 입점하지 못하도록 규정함으로써 헌법상 보장된 직업 선택의 자유가 일부 제한될 수 있다. 즉 주



해외선진사례

[일본]

헌법과 지방자치법을 통해 지방자치단체가 필요한 정책을 수행하기 위해 '법령에 위배되지 않는 한' 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 지방자치단체의 조례를 통한 제재수단 설치에 대해서도 일본은 지방자치법에 따라 지방자치단체들이 필요한 경우 조례를 통해 주민들의 권리제한 등 구속력을 가질 수 있도록 한다. (프랑스도 헌법을 통해 지방정부가 스스로의 권한을 행사하기 위해 제정 및 명령권을 가진다고 규정하고 있다.)

지방자치법 제14조에 따라 의무 부과, 권리제한 사항에 대해 법령 및 조례를 통해 제정할 수 있다. 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만 엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형 또는 5만 엔 이하의 과료와 같은 벌칙 또한 제정할 수 있다.

민에 대한 권리제한 측면이 포함되어 있는 것이다. 지방자치법 제22조에 따라 이러한 조례를 제정하기 위해서는 법률의 위임이 필요하나 쟁점리피케이션 방지를 위한 상위법은 현재 없다. 이 조례는 위법무효의 논쟁가능성이 있어 실효성을 확보하기 어려운 실정이다.

서울시는 2006년 내 집과 내 점포 앞 눈 쓸기를 장려하기 위해 건축물 관리자의 제설 및 제방에 관한 조례를 제정하였다. 잦은 폭설에도 시민이 예전과 달리 내 집이나 점포 앞의 눈을 제대로 치우지 않아 통행 불편을 야기하고 보행자 낙상 등의 사고가 잦아 자발적인 제설, 제방 작업 참여를 이끌어내기 위해서였다. 조례제정 후 거의 10년이 지났지만 시민의 제설, 제방 작업의 참여는 오히려 줄어들고 있다. 지방정부가 주요 간선도로 제설작업에 집중하는 동안 골목길 등 이면도로의 눈은 그대로 쌓여 보행권 침해는 물론 주민들이 얼어붙은 눈길을 가다 넘어지는 등 부상도 속출하고 있어 대책 마련이 시급하다. 의무만 있고 제재조항은 없는 조례를 개정해 벌금 부과 등 처벌 규정을 만들어야 한다는 지적이 나오지만 상위법상 관련 조항이 없어 추진되지 못하는 실정이다.

또 다른 사례로 공공장소의 음주행위 단속을 들 수 있다. 지방정부가 공공장소의 음주행위로 인한 폭력 등을 방지하고자 과도한 음주행위 규제를 위한 조례를 제정하고자 했지만 이와 관련한 상위법, 즉 중앙정부의 법률이 부재하여 조례제정이 불가능한 상황이다. 공공장소에서 음주행위 적발 시 적절한 징벌적 조항이 포함되어야 하나 법적 근거가 없어 조례를 제정할 수 없다는 것이다. 현행 법령(국민건강증진법)으로는 흡연 행위에 대해서 직접적이고

강제적인 규제가 가능하지만 공공장소 음주행위에 대해서는 어떠한 제재도
할 수 없다.



서울시 재정자립과 지방재정의 한계

지방자치는 좁게는 지방정부가 지역의 일을 자체적인 재원을 가지고 스스로 결정하여 처리해 나가는 것을 의미한다. 지방재정은 지방정부가 추구하는 목적을 달성하기 위한 주요 수단으로 바람직한 지방자치를 위한 전제조건이라 할 수 있다. 지방정부는 자치사무를 수행해야 할 의무가 있으며 이 의무를 올바르게 수행하기 위해서는 이에 필요한 적절한 재원이 있어야 한다. 지방정부가 지방자치를 보다 자주적이고 책임 있게 운영해 나가기 위해서는 가능한 자체수입이 많은 것이 바람직한 것이다. 국가로부터 받는 의존수입의 비율이 높을 경우 지방수입의 안정성 확보가 어렵고 의존수입을 지출하는 경우에는 중앙정부의 간섭이 불가

피하여 지방정부가 자주적인 의사결정을 하기 어렵기 때문이다. 또한 지방선거에 의해 당선된 지방자치단체장과 지방의회 의원, 그리고 지역주민들이 지역발전을 위해 예산의 편성, 심의, 집행 등을 수행함에 있어 자율적인 책임 운영이 이루어질 수 있도록 환경이 조성되어야 한다.

서울시 예산은 얼마나 되며, 어디에 쓰이고 있을까?

서울시 예산은 얼마나 될까? 2015년 서울시 예산은 총 22조 8,427억 원(순계기준)이다. 서울시는 행정, 금융, 교통, 문화, 교육의 중심지로서 인구와 자본이 집중되어 있어 타 지방정부에 비해 세원의 안정성과 확대가능성이 높은 편이다. 긴축, 균형재정 운영으로 전환한 2011년을 제외하면 지난 2001년 이후 본예산 기준으로 꾸준히 증가추세를 보이고 있다. 총 예산규모는 2002년 11조 6,719억 원에서 2013년 23조 5,069억 원으로 지난 10년간 2배 이상 증가하였다.

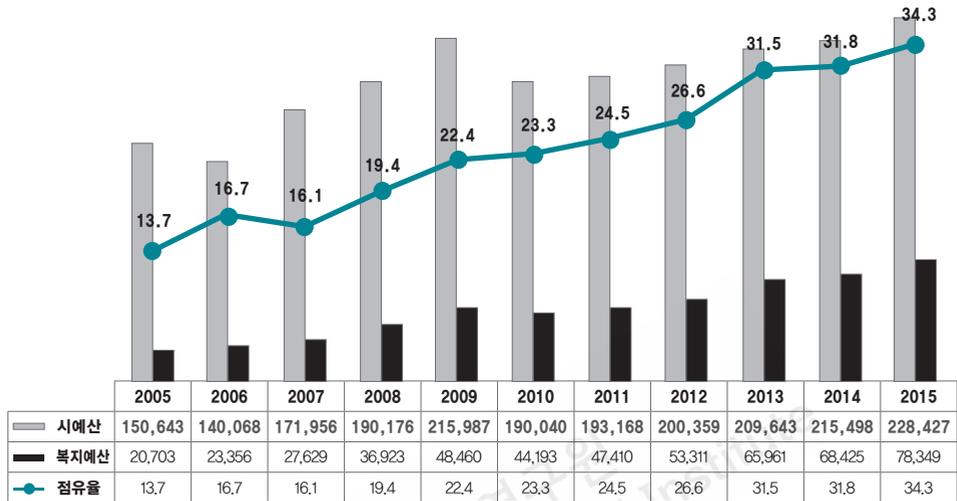
서울시 예산은 어디에 쓰이고 있을까? 서울시는 매년 사회복지 부문에 가장 많은 재원을 배분하고 있어 2012년에는 25.9%에서 시작해 2014년 30%를 목표로 했으며, 2015년에는 34.3%가 배분되었다.

1인당 지방세 부담액은 최고수준, 1인당 예산액은 최저수준

시민 1인당 예산액¹⁴은 지방정부가 시민에게 제공하는 공공서비스의 양이다. 시민 1인당 예산액은 지방정부의 고유기능 수행을 목적으로 시민의 공공서비스 충족을 위한 일반적이고 항구적인 재정활동인 일반회계 예산규

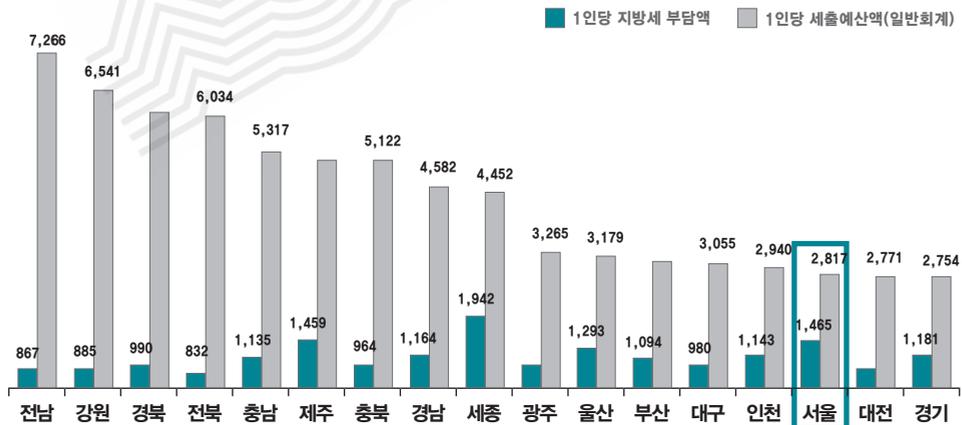
▶ 2005~2015년 서울시 예산 대비 복지예산 비중

(단위: 억 원, %)



▶ 2015년 서울시 1인당 지방세 부담액과 세출예산액 비교

(단위: 천 원)



모를 직전년도 인구 수(주민등록통계상 내국인)로 나눈 금액으로 산출된다.

2015년 서울시민 1인당 지방세 부담액은 147만 원으로 상위권(2위)인 반면, 세출예산액은 282만 원으로, 전국 지자체 중 최저수준(15위)의 규모를 보이고 있다. 인구가 많은 서울은 지방세 부담은 매우 크지만 재정지출의 효과는 상대적으로 작게 누리고 있다. 전남, 강원 같이 상대적으로 인구가 적은 곳에 비해 오히려 역차별을 받고 있는 실정이다.

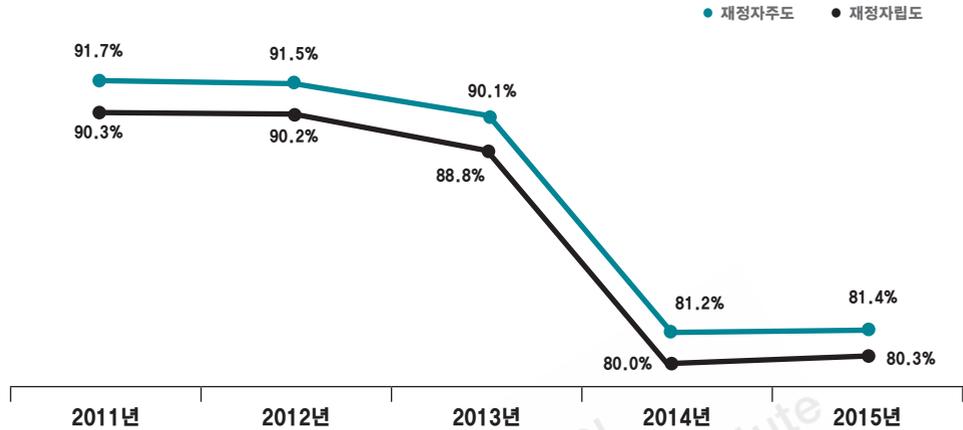
서울시 재정자립 수준은 어느 정도인가?

서울의 재정여건(재정자립도, 재정자주도)은 최근 들어 급격히 하락하는 추세이다. 2011년에는 재정자립도와 재정자주도¹⁵가 90%를 상회했으나, 그 비율이 급격하게 하락하여 2015년에는 80%를 겨우 유지하는 수준이다. 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 급격하게 감소하고 중앙정부 의존성은 높아지고 있다는 것이다. 재정자립도가 높다는 의미는 재정적 여유가 있다는 의미라기보다 국비지원이 적다는 의미다.

지방재정의 한계는 무엇일까?

첫째, 세수구조로 보면 지방정부의 자주재원은 확보가 어렵다. 지방정부의 자주재원인 지방세 등은 법률이 정하는 바에 의해 부과될 수 있기 때문에 지방정부가 자율적으로 새로운 세목을 설정하는 것은 불가능하다. 또한 지방세와 관련한 사안들을 중앙정부가 일방적으로 결정하여 지방정부의 재정부담은 확대되고 있다. 예를 들어 담뭏값 인상 시 개별소비세를 국

▶ 2011~2015년 서울시 재정자주도와 재정자립도 비교



출처: 서울시 내부자료(2016)

세로 신설하여 국세는 증가하는 반면, 담배판매율의 저조로 인해 지방세 인 담배소비세는 감소하는 결과를 낳게 되었다.

둘째, 중앙정부 정책사업의 매칭 및 복지예산 부담으로 지방정부가 가용할 수 있는 정책사업비가 부족하다. 중앙정부의 일방적 사업추진은 물론이고 국책사업의 집행예산도 지방예산 매칭방식으로 시행되어 국가의존재원은 증가하고, 지방재정 자립도 및 자주도 등이 급격히 하락하고 있다. 무상보육, 교육사업, 기초연금 등 보편적 복지사업을 위한 재정 부담을 지방에 전가하여 서울시는 지방채를 2,000여억 원 발행하여 사업을 수행하고 있는 실정이다. 2015년 일반회계 세출예산 중 행정운영경비, 재무활동

을 제외하고 정책사업 추진을 위한 예산은 76.6%로 타 시·도에 비해 상대적으로 가용할 수 있는 재원이 부족한 상황이다. 시민이 원하고 지역의 특수한 상황에 맞는 자체복지사업을 열심히 추진하려고 하지만 중앙정부 주도의 복지사업 확대로 지역주민을 위한 고유사업은 원활하게 수행되기 어려운 실정이다.

가용할 수 있는 정책예산의 재원이 부족한 상황에서 매칭시비의 급격한 증가와 사회복지예산의 증가로 서울시 재정 부담이 가중되고 있기 때문이다. 시의 자체재원인 지방세 증가는 둔화되고 있으나 국고보조사업 증가에 따른 서울시 매칭사업비는 급격히 증가하여 재정 경직성이 초래되고 있다. 최근 4년간 지방세는 1조 1,344억 원이 증가(2011년 9조 4,157억 원 → 2015년 10조 5,501억 원)한 반면, 매칭시비는 1조 5,322억 원이 증가(2011년 1조 8,550억 원 → 2015년 3조 3,872억 원)하였다. 2012년에서 2015년 기간동안 예산의 평균증가율은 4.5%인 반면, 복지예산 증가율은 13.7%에 이르고 있어 지방의 재정부담을 가중시키는 원인이 되고 있다.

현재 국고보조사업은 서울시 복지예산의 75%를 차지하고 있으며 이는 계속 늘어가는 추세이다. 재정력이 좋다는 이유로 보통교부세 지원도 받지 못하여 정부의 보조금 지원율도 다른 지역보다 훨씬 낮다. 영유아보육료의 경우 서울시가 65%를 부담하고 정부는 35%만 지원한다. 다른 지역은 정부가 50%를 부담한다. 국고보조금은 1995년 5조원에서 2014년 32조원으로 6배가 넘게 증가하였다. 국고보조금의 증가는 매칭되는 지방비 부담을 증가시키고 국가재정의 부족으로 인해 국고보조율을 감소시켜 중



해외선진사례

[일본]

일본은 지방자치단체의 자주재원 확충을 위해 지방자치단체가 직접 조세를 통해 세목을 자율적으로 창설할 수 있도록 하고 지방세제특례조치 등을 두고 있다.

[프랑스]

프랑스는 법률이 정하는 범위 내에서 지방자치단체가 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

중앙정부의 지방자치단체 재정지원에 대해서도 일본은 지방교부세 산정에서 지방재정 보완 원칙에 입각하여 결정하도록 하고 지방재정조정계획을 통해 제도의 실효성을 담보하고 있다. 또한 지역의 수요와 여건을 반영한 재정조정을 통해 지방자치단체의 재정부족액을 실질적으로 확충하도록 하고 있다. 지방교부세는 재정부족액을 보전할 만큼 교부하지 않으면 안 된다고 명시하고 있다. 법정 총액이 지방자치단체의 재정부족액과 일정 수준 이상의 괴리가 발생하는 경우 총액을 조정하도록 규정하고 있다. 법정 총액에 준거하되, 총무성과 중앙예산기관 간의 절충을 통해 추가적인 재원 조치를 취하도록 한다.

지방교부세의 액수는 지방재정계획과 구체적 규정방식을 활용하여 결정한다. 즉 지방재정계획을 적극적으로 활용하고 구체적인 사업을 자세히 예시하여 경비 부담 구분의 원칙과 기준을 명확히 한다.

프랑스는 헌법을 통해 국가가 지방자치단체 사무에 필요한 자원에 대해 적극적으로 지원하도록 하고 있다.

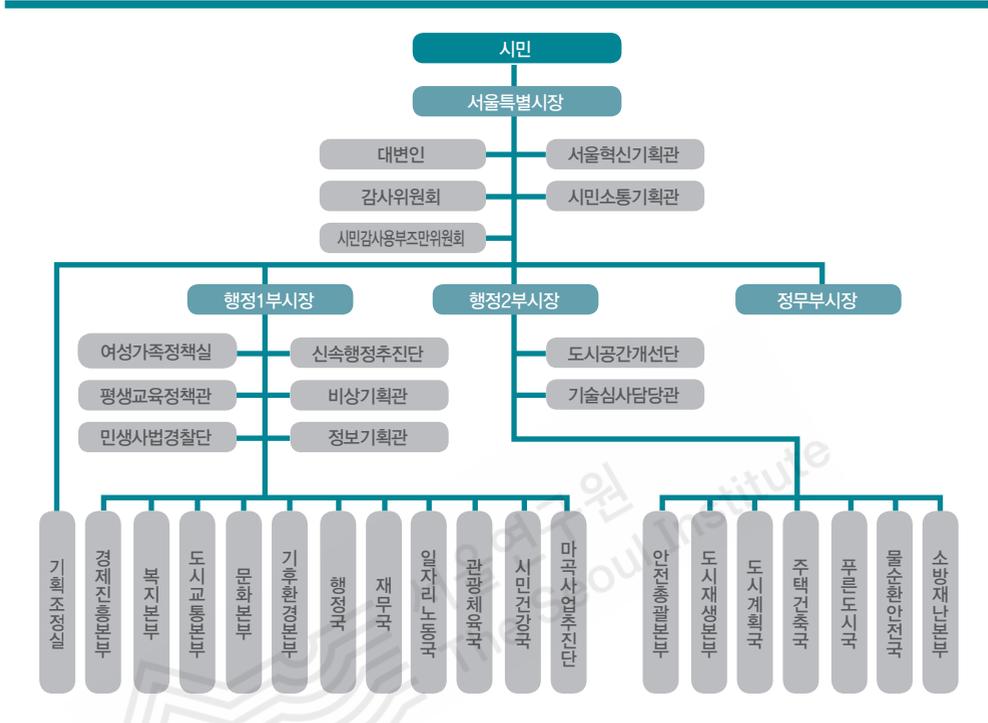
양-지방간 갈등요인이 되고 있다. 가장 대표적인 예가 최근의 사회복지비를 둘러싼 갈등이다. 중앙정부의 일방적인 국고보조사업은 지방재정의 경직성과 책임성 부족, 국가재정 부담 등 양자 모두에게 고질적 병폐의 원인이 되고 있다.

서울시 조직과 인력은 어떻게 구성되어 있는가?

지방정부의 행정업무는 더 이상 등본이나 떼어주는 단순 집행행정이 아니다. 중앙정부에 버금가는 고도화, 전문화된 업무를 요구받고 있다. 그렇다면 서울시청의 조직은 어떻게 구성되어 있을까?

서울시장 바로 아래 대변인, 서울혁신기획관, 시민소통기획관, 감사위원회, 시민감사옴부즈만위원회가 구성되어 있다. 서울혁신기획관은 주민의 자발적 참여를 바탕으로 더불어 함께 잘사는 마을공동체 기반 조성, 시정 주요 갈등 조정예방, 시정전반 혁신추진 등을 위해 만들어졌다. 사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 인권담당관, 갈등조정담당관이 신설되었다. 시민소통기획관은 시민소통, 도시브랜드, 시민봉사, 뉴미디어 분야로 구성

▶ 2016년 기준 서울시청 조직도



되어 있다. 그 외 여성가족정책실(여성복지, 일자리 등 정책; 보육, 가족, 외국인 다문화), 평생교육정책관(교육, 청소년, 친환경급식), 민생사법경찰단, 신속행정추진단, 비상기획관, 정보기획관, 도시공간개선단, 기술심사담당관이 행정1, 2부시장 산하에 포진해 있다.

행정1부시장 산하에는 1개 실, 5개 본부, 5개 국, 1개 단이 구성되어 있다. 기획조정실은 서울시의 정책, 재정, 국제협력의 업무를 수행하며 경제

진흥분부는 창조경제(경제정책, 소상공인지원, 문화융합경제, 디지털산업, 민생경제, 도시농업, 투자유치 등), 복지분부는 복지정책, 희망복지, 어르신복지, 인생이모작 지원, 장애인복지, 도시교통분부는 교통기획과 버스, 택시, 주차, 지하철혁신, 보행친화기획(보행자전거, 교통운영) 업무를 담당한다. 기후환경분부는 환경정책, 녹색에너지, 기후변화대응, 대기관리, 자원순환, 생활환경, 에너지 시민협력 업무, 문화분부는 문화정책, 예술, 디자인정책, 도서관, 역사문화재, 박물관 관련 업무, 행정국은 총무, 인사, 인력개발, 자치행정, 정보공개정책, 재무국은 자산관리, 계약심사, 세제, 세무, 세금징수, 일자리노동국은 일자리정책, 노동정책, 사회적경제, 창업지원, 관광체육국은 관광정책, 관광사업, 체육정책 진흥, 시민건강국은 보건의료정책, 건강증진, 식품안전, 생활보건, 동물보호, 마곡사업추진단을 관리한다.

한편 행정2부시장은 3개 본부와 4개 국을 주로 관리한다. 안전총괄분부는 안전총괄, 상황대응, 시설안전, 보도환경개선, 도로계획, 도로관리, 시설, 교량안전(서울역일대 종합발전기획), 도시재생분부는 재생정책기획, 공공개발, 도시활성화, 역사도심재생, 주거사업기획은 주거재생, 재생협력, 주거사업, 주거환경개선(동남권공공개발추진), 도시계획국은 도시계획, 관리, 시설계획, 토지관리, 도시빛정책, 생활권계획, 주택건축국은 주택정책, 건축기획, 임대주택, 공동주택, 한옥조성, 푸른도시국은 공원녹지정책, 공원조성, 조경, 자연생태, 산지방재, 물순환안전국은 물순환정책, 물재생계획, 물재생시설, 하천관리, 소방재난분부는 소방행정, 재난대응, 예방, 안전지원, 현장대응, 소방감사 등의 업무를 수행한다.



[일본]

일본은 지방자치단체의 조직 및 기구 구성에 대하여 헌법과 법률을 통해 조직관리의 대강만을 정하고 그 범위 내에서 지방정부가 조례를 통해 자율적으로 조직기구를 설치할 수 있도록 하고 있다. 지방정부의 주요 직위 구성에 대해 일본은 지방정부가 조례를 통해 구성할 수 있도록 하였다.

지방정부의 공무원 운영에 대하여 일본은 지방정부가 조례를 통해 정원을 결정할 수 있도록 하고 있다. 총무성이 정원모형을 개발하여 권고하고 지방정부는 필요한 인원만큼 조례를 통해 구성할 수 있다. 따라서 지역수요에 따라 인사시스템을 다양하게 운영할 수 있다. 또한 정원과 인건비 등 인사행정사항을 공개하도록 하여 지방정부 간 경쟁을 유도하여 효율적 정원운영을 가능하게 한다.

지방정부의 역할은 다양해지나 여전히 정해진 ‘틀’ 속에 있다

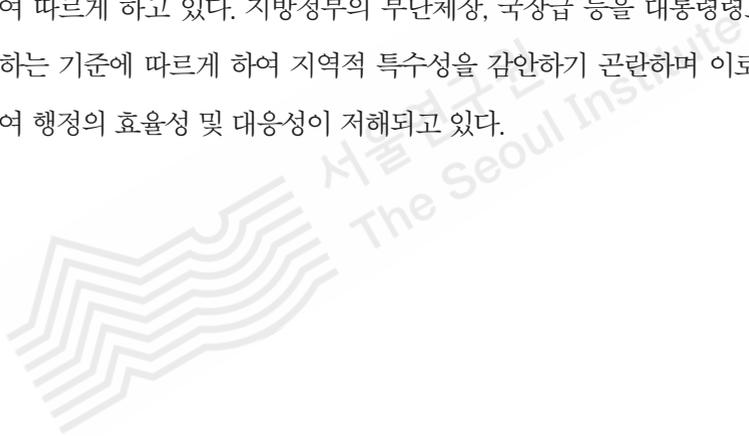
서울시의 행정환경은 빠르게 변화하고 있는데 행정조직 구성의 자율성은 민선자치체가 시행되기 전인 20년 전 상황과 별반 다를 게 없다. 변화하는 시대에 맞춰 조직의 구성도 즉각적이고 탄력적으로 바뀌어야만 시민의 다양한 수요에 부응하고 복잡한 미션을 수행하는 체계를 만들 수 있다. 지방정부가 주민들을 위한 정책사업을 수행하기 위해 필요한 조직과 인력을 구성할 수 있는 규모는 지방자치법과 대통령령으로 정해져 있다. 서울시는 부시장 수(3명), 3급 이상 실·본부·국장 수(17명) 등으로 제한되어 있다.

예를 들어 실제 중앙정부의 차관급은 38개과를 통할하지만 서울시 1부시장은 92개과를 통할하고 있는 실정이다. 새 일자리 창출 정책을 기획하고 설계하는 일자리 노동국장 자리를 만들어 책임행정을 펼치고 싶어도 현

행 지방자치법 아래에서는 방법이 없다. 그 문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 행정조직을 구성함에 있어 기준 및 지침을 중앙정부가 일률적으로 제공하고 따르도록 하여 지방정부의 자율권을 제한하고 있다. 이로 인해 서울시 안전총괄본부는 출범까지 장기간이 소요되었고 생활밀착형 민생침해사업의 근절조직을 신설하기도 어려운 실정이다. 심지어 서울시-중앙정부 간 협력사업을 추진하기 위해 실행력을 확보할 전담조직을 설치하는 데에도 행정자치부 승인이 필요한 실정이다.

둘째, 주요 직위구성에도 중앙정부는 일률적인 지침을 지방정부에 제공하여 따르게 하고 있다. 지방정부의 부단체장, 국장급 등을 대통령령으로 정하는 기준에 따르게 하여 지역적 특수성을 감안하기 곤란하며 이로 인하여 행정의 효율성 및 대응성이 저해되고 있다.





지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ②

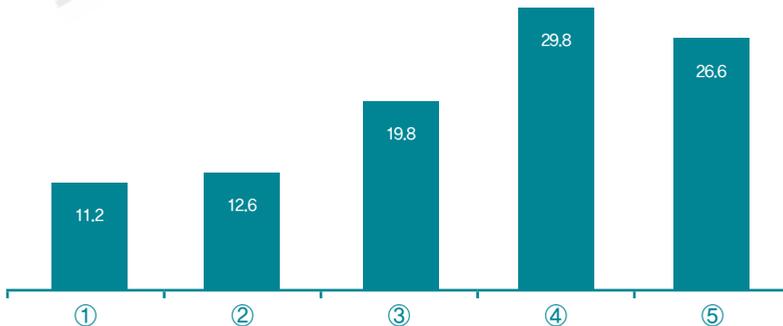
서울시가 자율적으로 해결할 수 있는 자치사무의 비중은 얼마나 될까요?

조사결과 '시장은 시민이 직접 뽑았으므로 서울시민을 위한 모든 행정서비스는 당연히 서울시가 자율적으로 결정하여 수행할 수 있다'는 응답이 11.2%였다. '서울시가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무가 적어도 80% 이상 될 것이다'는 의견은 12.6%이며, '적어도 60% 이상 될 것이다'는 19.8%, '적어도 절반 이상은 될 것이다'는 의견은 29.8%였다. 즉 서울시가 자율적으로 결정할 수 있는 사무의 범위가 적어도 절반은 넘을 것이라고 인식하고 있는 시민이 73% 이상이었다. '중앙정부의 법률과 지침에 따라야 해서 서울시 순수 자치사무는 20~30%에 불과할 것이다'라는 의견은 26.6%에 불과하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

현재 서울시에서 발생하는 공공사업 중 중앙정부와 관계없이 지방정부가 자체적으로 해결할 수 있는 자치사무가 얼마나 된다고 생각하시나요?

- ① 시장은 시민이 직접 뽑았으므로 서울시민을 위한 모든 행정서비스는 당연히 서울시가 자율적으로 결정하여 수행할 수 있다.
- ② 서울시가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무가 적어도 80% 이상 될 것이다.
- ③ 서울시가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무가 적어도 60% 이상 될 것이다.
- ④ 서울시가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무가 적어도 절반 이상은 될 것이다.
- ⑤ 중앙정부의 법률과 지침에 따라야 해서 서울시 순수 자치사무는 20~3%에 불과할 것이다.



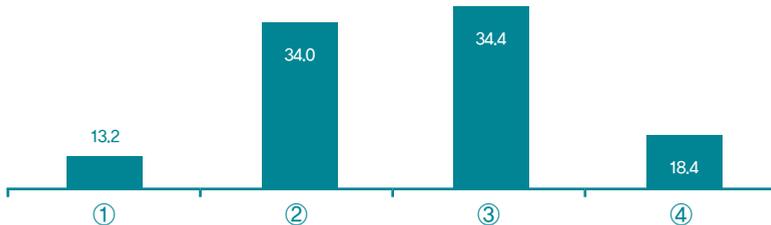
서울시민은 자치 입법권에 대하여 어떻게 생각하실 까요?

조사결과 '현대는 일상생활 관련 체감형 공공서비스가 중요하므로 지역의 다양성, 자율성과 창의성을 살리기 위해 공공복리의 기본취지에 어긋나지 않는 한 조례범위는 대폭 확대해야 한다'(34.4%)와 '국가의 상위법은 존중하되 중앙정부의 권한은 대폭 이양, 지방의 자치사무를 늘려야 한다'(34.0%)는 의견에 대한 공감이가 가장 많았다(68%). '기존 헌법이나 지방자치법을 개정해서라도 각 지역의 다양성, 자율성과 창의성을 높이는 방향으로 나아가야 생활관련 시민체감형 공공서비스가 가능하고 발전할 수 있다'는 의견도 18.4%를 차지하였다. '특정지역에서는 다소 불편하더라도 국가전체를 위해 중앙정부의 상위법에 따라야 한다' 는 의견은 13.2%에 불과하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

현재 지방자치의 제도적 근거인 조례는 지방자치법과 대통령령에서 위임한 내용 안에서만 허용됩니다. 즉 다양한 지역의 실정에 맞는 새로운 조례를 도입하고자 해도 기존 상위법에 근거가 없는 경우 허용되지 않는 바, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 특정지역에서는 다소 불편하더라도 국가전체를 위해 중앙정부의 상위법에 따라야 한다.
- ② 국가의 상위법은 존중하되 중앙정부의 권한은 대폭 이양, 지방의 자치사무를 늘려야 한다.
- ③ 현대는 일상생활 관련 체감형 공공서비스가 중요하므로 지역의 다양성, 자율성과 창의성을 살리기 위해 공공복리의 기본취지에 어긋나지 않는 한 조례범위는 대폭 확대해야 한다.
- ④ 기존 헌법이나 지방자치법을 개정해서라도 각 지역의 다양성, 자율성과 창의성을 높이는 방향으로 나아가야 생활관련 시민체감형 공공서비스가 가능하고 발전할 수 있다.



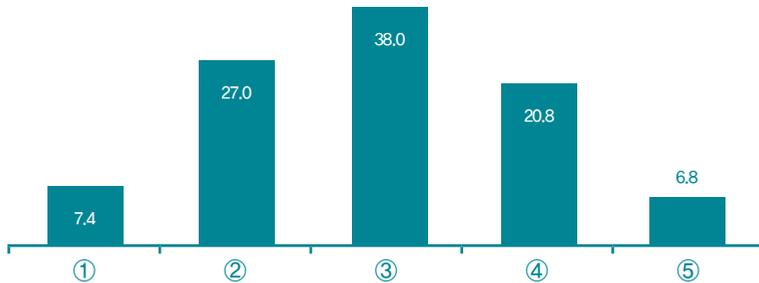
서울시민은 자치재정에 대해 어떻게 생각하고 계실까요?

서울시민은 자치재정에 대하여 '지방자치 경험과 지역현실에 맞는 업무수행을 위해 지방재정자립도는 점차적으로 높여가야 한다'(38.0%)는 견해에 가장 많은 공감을 보였다. '방만한 자치행정을 고려할 때 지금의 운용방식하에서 개선방안을 모색해야 한다'(27.0%), '지방자치가 성숙해지고 현장밀착형 서비스가 중요하므로 지방재정자립도를 더욱 높이는 데 주력하여야 한다'(20.8%), '남북대치 등 현실여건과 국가의 행정효율성을 고려할 때 지금의 운용방식이 적절하다'(7.4%)의 순으로 응답하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

현재 우리나라의 국세와 지방세 비율은 조세 총액 기준으로 2000년 이후 꾸준히 8대 2수준입니다. 국세수입의 일부는 지방교부세로 지방에 이전되지만 중앙의 통제하에 있습니다. 최근에는 국가복지사업으로 정부의 의존재원 비중이 늘어 재정자립도는 줄어들고 있습니다. 귀하께서는 현재 중앙정부와 지방정부의 재정운용 방식이 적절하시나요?

- ① 남북대치 등 현실여건과 국가의 행정효율성을 고려할 때 지금의 운용방식이 적절하다.
- ② 방만한 자치행정을 고려할 때 지금의 운용방식하에서 개선방안을 모색해야 한다.
- ③ 지방자치 경험과 지역현실에 맞는 업무수행을 위해 지방재정자립도는 점차적으로 높여가야 한다.
- ④ 지방자치가 성숙해지고 현장밀착형 서비스가 중요하므로 지방재정자립도를 더욱 높이는 데 주력하여야 한다.
- ⑤ 잘 모르겠다.



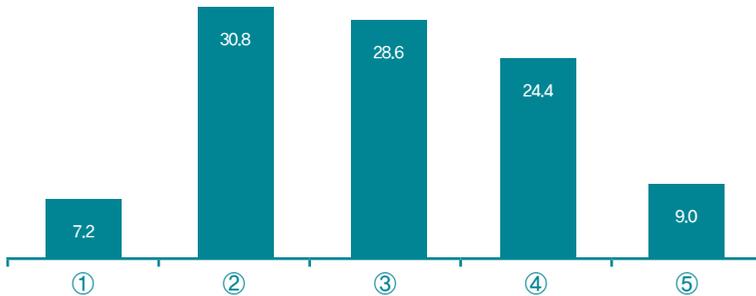
서울시민은 자치 조직에 대해 어떻게 생각하고 계십니까?

조사결과 서울시민은 '정부의 가이드라인은 좀 더 유연하게 하되, 중앙정부의 통제는 여전히 필요하다'는 의견이 30.8%로 가장 높게 나타났다. 방만한 행정조직 및 운영에 대한 경계심을 늦추지 않고 있다는 것을 보여 준다. '지역마다 현안이 다르고 체감형서비스가 중요하므로 조직은 보다 자율적으로 구성해야 한다'는 의견은 28.6%, '행정조직은 지방정부가 현안에 따라 자율적으로 구성하고, 방만한 경영은 중앙정부보다 근접해 있는 지방의회나 시민단체의 감시역할을 강화하여 통제하면 된다'는 견해는 24.4%, '방만한 조직운영이 우려되므로 중앙정부가 설정한 기존의 지침에 따라 구성해야 한다'는 의견은 7.2% 순으로 조사되었다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

현재 지방정부가 구성할 수 있는 조직과 인력의 규모는 지방자치법과 대통령령으로 정해져 있습니다(부시장 수(3명), 3급 이상 실·본부·국장 수(17명) 등으로 제한). 한편 시대별로 지역마다 정책이슈가 다양하고 대응 행정조직 또한 지역마다 다릅니다. 현재의 조직운영방식에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 방만한 조직운영이 우려되므로 중앙정부가 설정한 기존의 지침에 따라 구성해야 한다.
- ② 정부의 가이드라인은 좀 더 유연하게 하되, 중앙정부의 통제는 여전히 필요하다.
- ③ 지역마다 현안이 다르고 체감형서비스가 중요하므로 조직은 보다 자율적으로 구성해야 한다.
- ④ 행정조직은 지방정부가 현안에 따라 자율적으로 구성하고, 방만한 경영은 중앙정부보다 근접해 있는 지방의회나 시민단체의 감시역할을 강화하여 통제하면 된다.
- ⑤ 잘 모르겠다.



3장

주민자치와 주민참여, 제도적으로 어느 정도 가능한가?

지방정부는 본질적으로 주민들의 복지 증진을 목적으로
주민들에 의해 설립된 기관이다. 지방자치제도가 실시될 수 있는 권력의 근원은
해당 지역의 주민에게서 나오며, 주민의 참여와 통제를 통한 주민자치가
지방자치의 본질적인 요소가 된다.

주민의 권리와 의무는 무엇일까?

지방정부는 본질적으로 주민들의 복지 증진을 목적으로 주민들에 의해 설립된 기관이다. 지방자치제도가 실시될 수 있는 권력의 근원은 해당 지역의 주민에게서 나오며, 주민의 참여와 통제를 통한 주민자치가 지방자치의 본질적인 요소가 된다. 지방자치에서 주민의 지위와 권리, 의무, 통제는 중요한 문제이다. 또한 지방정부의 구성에 대한 주민의 선거, 정부운용에 대한 주민청구와 주민투표, 주민의 행정참여는 지방자치의 중요한 사안이다.

주민이란 누구인가? 지방자치법 제12조에 따르면 지방자치단체 구역 안에 주소를 가진 사람은 모두 그 지역의 주민이라고 할 수 있다. 이는

인종, 국적, 성별, 연령, 능력의 여하를 불문한다. 주민은 해당 지역의 주민 전체로서 지방정부 통치권의 주체가 되며, 정해진 법령과 조례에 따라 일정한 의무를 지니고, 개인적 권리도 행사할 수 있다.

주민의 의무를 살펴보면 주민부담의 의무, 이용제공 강제의 의무, 공공시설 이용강제의 의무 등이 있다(최창호 외, 2016).

구체적으로 살펴보면 첫째, 주민부담의 의무는 법령에 정해진 바에 따라 주민이 지방정부의 비용을 분담하는 의무를 말한다. 여기서 비용은 지방자치가 설치하고 운영하는 공공시설에 소요되는 경비뿐만 아니라 지방정부가 존립하고 기능하는 데 필요한 지방세, 사용료, 수수료, 분담금 등 모든 경비를 말한다.

둘째, 이용제공 강제의 의무는 지방정부 구역 안에 있는 주민의 토지를 공적인 목적을 위해 공적 보상을 주고 제공하도록 강제될 수 있음을 말한다.

셋째, 공공시설 이용강제의 의무는 공설 상하수도, 공설 화장실의 이용 등 주민이 일정한 공공시설을 이용하도록 강제되는 것을 말한다.

이 외에도 법규준수의 의무(작위 신고이행, 부작위 진입금지, 감수 장부검사를 받음)와 선거투표의무 등이 있다.

주민으로서 일정한 의무를 부담해야 하는 반면 주민이 누릴 수 있는 권리도 있다. 주민의 권리는 크게 참정권, 수익권, 쟁송권으로 구분된다.

첫째, 참정권으로 19세 이상의 주민 법령이 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거에 참여할 권리(선거권)를 가진다. 또한 선거일 기준 90일 이상 해당 지방자치단체에

거주하고 있는 25세 이상의 성인은 지방자치단체장 및 지방의회 의원으로 출마할 수 있는 권리(피선거권)를 가지며, 19세 이상의 주민은 지역의 주요 결정에 대해 주민투표권을 가진다. 그리고 일정 수 이상의 연서(한 문서에 여러 사람이 서명)로써 지방자치단체장에 대해 조례제정과 지방자치단체의 감독기관에 대해 감사를 청구할 권리(주민청구권)를 가진다. 아울러 지방의회 의원의 소개를 얻어 지방의회에 조례, 규칙의 개폐나 공공시책의 개선 등 지방자치단체 자치업무에 관해 청원할 수 있다.

둘째, 수익권으로 주민은 지방자치단체의 공적 재산과 공적 시설을 이용할 수 있는 권리(공공시설이용권)를 가진다. 공적 재산은 상하수도, 오물 수거, 쓰레기 처리, 대중교통과 같은 주민의 생존에 필수적인 서비스를 말하며, 공적 시설은 주민의 생활수준 향상과 편의를 위해 제공되는 보육시설, 극장, 박물관, 도서관 등을 말한다. 또한 주민은 지방자치단체로부터 각종 행정서비스를 받을 권리(행정서비스 향수권)가 있다.

셋째, 쟁송권으로 주민은 납세자 이의 신청권을 가지는데 지방세, 사용료, 수수료 또는 분담금의 부과와 징수에 관해 이의가 있는 경우 자치단체의 장에게 이의신청을 할 수 있다(납세자 의의신청권). 또한 주민은 주민소송권을 가지는데 지방자치단체장과 소속 공무원의 공금지출 등 재무행위에 대해 감독기관에 감사청구를 하고, 그 결과에 불만이 있거나 불복하는 경우 법원에 소송을 제기할 수 있다. 주민은 일정한 사유가 있을 때 지방자치단체장과 기관을 상대로 손해배상 또는 변상을 청구할 수 있다. 주민은 이 외에도 지방자치단체장과 지방의회의원(비례대표 제외)을 소환할 권리를 가진다.

주민참여의 다양한 방법

주민참여란 주민이 행정과정에 참여하는 것을 의미하며, 지방자치단체의 정책형성과 결정, 집행과정에 주민이 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사하기 위해 행하는 일련의 행동을 말한다(최창호 외, 2016).

주민들은 선거를 통하여 대표자를 선출하고 지역의 정책을 결정하며, 투표를 통하여 대표자를 소환하기도 한다. 때로는 주민들이 직접적으로 정책발의에도 참여하기도 하며, 지방정부의 예산편성에 참여하고 행정사무 감사를 청구하기도 한다. 지방공무원이 과실을 범한 때에는 공무원을 상대로 주민소송을 제기할 수 있다. 최근에는 인터넷, 스마트폰 등을 활용한 전자참여도 급증하고 있어 주민들의 참여형태가 다양화되고 있다.

다양한 주민참여는 풀뿌리 민주주의 발전을 위한 필요충분조건이라고 할 수 있다. 주민들의 다양한 의견들이 조직화되고 응집된 의견들이 상호 조정을 거치면서 전개되는 다원주의적 지역정치는 민주주의 발전에 크게 기여한다. 아울러 지역의 정체성을 높이는 데도 크게 기여하며 지방정부가 주민의 요구와 수요에 대응하는 데도 유리하다. 일정한 기간을 주기로 선거가 실시되기 때문에 선출직 공무원들은 재선을 목표로 유권자의 선호와 요구에 대응성이 높아진다. 주민자치는 시민의 투표행위 이상의 관여가 필요하고, 시민참여 과정을 강화, 일상적으로 주민들이 지역문제 해결을 위해 함께 참여하고 협력한다는 것을 의미한다.

이 외에도 지방자치의 대표적인 긍정적 효과는 주민이 중요한 지방정책 결정에 적극적으로 참여할 수 있는 통로를 마련해줌으로써 민주정치의 발전 뿐 아니라 효율적이고 효과적인 정책수행이 가능하다는 것을 들 수 있다. 주민참여는 지역행정에 일반대중이 참여함으로써 대의제를 보완하여, 행정서비스가 개선되고, 주민과 행정의 협조관계가 증진되어 행정의 용이성이 제고된다. 또한 주민 간 이해갈등도 조정되어 성숙한 시민을 육성하게 되어 진정한 주민자치를 실현가능하게 할

주민감사청구란?

지방자치단체(장)의 사무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우 주민이 그 감사기관에 감사를 요청하는 것을 말한다. 청구자 요건이 주민개개인인 아니라 다수 주민의 연서로 하고 있고, 감사청구 대상 영역은 재무행위뿐 아니라 일반행정행위를 포함한다.

주민소송이란?

지방자치단체 기관 및 직원의 공금지출, 회계 등 재무행위가 위법하다고 인정되는 경우 주민이 감사기관에 감사를 청구한 뒤 감사결과에 불만족하는 경우, 법원에 재판을 청구하는 것을 말한다. 청구대상은 재무행위 분야에 한정하고 있다.

출처: 최창호 외, 2016, 『지방자치학』

수 있다.

최근 우리나라 국민의 소득수준과 교육수준이 높아지면서 가치관과 행동양식이 생산 중심에서 생활 중심으로 바뀌고 지역정치와 행정에 대한 참여 요구가 분출하고 있다. 아울러 정치행정에 관해 의사를 표명하고 의견을 교환하는 사람들의 수가 증가하고 있다. 특히 여가시간이 늘어나면서 지역사회 문제에 대한 참여 기회 역시 늘고 있다. 지역사회가 새로이 형성되기 시작하면서 급격한 산업화와 도시화로 발생하였던 지역사회의 붕괴 경향이 서서히 완화되고 각 지역의 문화제, 공공행사 등이 빈번해지고 지역사회개발운동이 활발히 전개되는 등 새로운 지역사회 형성을 위한 다양한 노력들이 전개되고 있다.

지방자치는 지역 안의 공공업무를 주민의 의사와 책임하에 처리하는 제도이므로 직접 참정 방식이 이상적이라고 할 수 있다. 그렇지만 오늘날과 같이 복잡다원화한 사회에서 전문기술적인 자치업무를 일일이 주민의 의사를 들어 처리한다는 것은 사실상 불가능하다. 그렇기 때문에 민주정치는 간접 민주주의에 입각한 간접 참정 방식이 원칙으로 평가되고 있다. 그러나 주민은 선거의 시점에서만 자기의 의사를 표시할 수 있는 데 그치고 대표자를 선출한 후에는 주민의 의사가 대표자의 의사에 종속되는 결과를 낳게 된다.

오늘날에는 간접 민주주의에 입각한 간접 참정 방식을 원칙으로 하되, 간접 참정 방식의 결함을 시정하기 위한 보충적인 수단으로 직접 참정 방식이 채택되고 있다. 최근에는 시민사회의 성숙과 인터넷의 발달 등으로

주민의 활동능력이 상승하고 직접적인 참여가 증가하고 있다. 직접 참여 방식은 주민청구, 주민투표, 행정참여 등이 있다.

주민청구는 주민이 지방정부에 대해 일정 사항의 결정 및 실행을 요구하는 것을 말한다. 조례제정 및 폐기, 사무 감사, 의회 해산, 지방의원과 지방자치단체장 등 주요직 해직(소환), 회계 감사, 위법처분 시정, 기타 주민에게 중대한 영향을 미치는 사항 등에 대해 결정 및 실행을 요구할 수 있다. 주민청구는 주민쟁송적 청구(청원, 감사청구, 소송)과 주민참여적 청구(주민발안, 주민소환제)로 구분한다. 주민쟁송적 청구는 지방정부의 위법 또는 부당한 입법·행정행위를 주민이 감시하여 적법하고도 공정한 입법·행정을 확보하려는 주민 청구를 의미한다. 주민참여적 청구란 지방자치에 있어 입법·행정행위의 적법·공정성 확보에서 더 나아가 지방정부와 주민이 대등한 관계에서 동일성을 확보하기 위한 적극적이고 주민자치적인 청구를 의미한다.

주민참여 수준은 주민들이 참여하지 않는 경우부터 적극적으로 참여하는 경우까지 세 가지로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 비참여로 지방정부가 주민들에게 관련 사실을 주지시키는 노력

주민발안이란?

지방선거 유권자 일정 수 이상의 연서에 의해 지방자치단체 자치헌장이나 조례제정 또는 개폐 등에 관해 주민이 직접 의안을 발의하는 제도이다(주민 조례제정, 개폐청구제).

주민소환이란?

유권자 일정 수 이상의 연서에 의해 지방자치단체장, 의회의원, 기타 일정한 주요 간부공무원의 해직이나 의회 해산 등을 그 임기만료 전에 청구하여 주민투표로 결정하는 제도이다. 범죄나 비행 외에 정치적 무능력, 공약 불이행, 독단전횡, 비효율, 파렴치 행위, 수뢰혐의 등 다양한 사실을 그 사유로 할 수 있다. 공직자의 책임성을 확보하는 제도로 공직자의 신분을 규제하고 업무수행을 억제하는 효과를 가져온다.

출처: 최창호 외, 2016, 『지방자치학』

을 하는 정도로 주민과의 갈등이나 오해를 최소화할 뿐, 정책결정 과정에 주민참여가 허용되지 않는다. 즉 주민이 정책결정 과정에 참여할 수 있는 능력을 가지고 있지 않은 단순한 주민포섭에 머무르는 수준이다.

둘째, 형식적 참여로 행정의 일정한 단계에 주민의사를 반영시키는 데 초점을 두는 수준이다. 지역의 각계각층 대표가 참여하는 심의회, 위원회, 주민과의 대담, 시민단체 교섭 등이 제도적으로 보장되는 수준이다. 이 또한 형식적인 수준을 넘지 못한다.

셋째, 주민권력적 참여로 이는 정책결정과정뿐 아니라 결정 후의 관리와 운영 권한이 주민에게 이양된다. 청구 및 가결요건(최저투표율이나 최저득표율 등), 투표결과의 집계방식이나 효력 등 합리적인 제도 수립과 운영은 물론, 주민판단을 위한 충분한 정보 제공 및 공개, 찬반 투표운동, 의견발표 보장, 부담, 명확한 수혜관계 제시 등 효율적으로 운영한다. 특히 이와 관련한 활동으로 주민청구를 들 수 있다.

서울시 주민참여는 어떻게 이루어지는가?

민선자치 이후 주민참여는 행정정보공개수준의 수동적 참여에서 주민들의 정책아이디어 반영수준까지 양적, 질적으로 모두 발전하였다. 특히 서울시 민선 2기는 서울시 행정정보공개 조례가 제정(2000년)되면서 시민의 알 권리가 보장되고 행정정보공개 활동이 본격적으로 이루어졌다. 점차 단순한 민원성 문제제기나 일회성 홍보목적의 참여에서 행정개선을 위한 주민들의 창의적인 아이디어를 확보할 수 있는 ‘응답소’, ‘천만상상오아시스’ 형태로 발전하여 운영되었다. 행정정보공개 이용률은 이전과 유사하였지만, 천만상상오아시스의 경우 참여 및 의견채택률이 점차 증가하였다. 초등학교 무상급식 지원범위에 대해 주민투표가

발의되기도 하였다.

민선 5기에 와서는 정책박람회, 청책토론회, 현장시장실 등 보다 다양한 형태의 제도가 새롭게 도입되었으며, 기존 제도들도 진화와 발전을 거듭하였다. 천만상상오아시스는 의견 채택률이 제도 도입 첫해인 2006년 0.46%에서 3.05%로 약 7배 증가하였다. 정책박람회와 청책토론회를 실시하여 서울시 주요 정책에 대한 시민인지도를 제고하고 다양한 의견 수렴과 사회적 문제에 대한 이해관계 주체들과 시민의 의견을 고려할 수 있는 기회를 마련하였다(서울시, 2014).

정책박람회는 개최 첫해인 2012년 토론 및 제안 참여인원이 2만 6,050명이었는데 정례화 이후 2013년에는 3만 1,045명, 2014년 3만 4,895명으로 지속적으로 증가추세에 있다. 청책토론회 제안의 정책반영률은 76%에 이른다. 공공이 시민편의적인 장을 마련하기 위하여 다양한 주민참여를 유도하고 제도를 지속적으로 개선하고자 노력하였다. 성숙한 시민의식을 가진 시민들의 적극적인 참여가 있었기에 달성할 수 있었다(서울시, 2014).

지역에 적합한 주민참여제도에 대한 지속적인 보완 요구

2000년대 이후 정부의 주민참여 활성화에 따라 명문화된 제도들이 도입되었다. 주민소송, 주민투표, 주민감사 등을 전국의 지자체에서 의무적으로 도입, 운영하도록 규정하였다. 서울시는 민선 기수별로 주요 이슈와 지역 실정에 맞는 주민참정제도를 시행하고 점차적으로 제도를 고도화시켰다.

서울시는 중앙정부의 제도를 일률적으로 도입하고 운영한 것에 그치지

않고 활성화 방안을 고민하여 보다 시민편의적 제도로 자리매김할 수 있도록 서울시민의 주민참여방안을 기획하고 지원하였다. 서울시 주민참여 예산제도는 전국 지자체 중 가장 늦게 도입되었지만, 500억 예산에 대해서 주민이 정책 수립, 집행, 평가 단계별 참여가 가능하도록 설계되어 진정한 주민자치를 실현해 나가고 있다.

트위터, 페이스북 등을 활용한 SNS를 온·오프라인 통합창구로 활용한 ‘응답소’는 타 지자체가 벤치마킹하는 우수사례로 꼽힌다. ‘시민참여형 2030 서울도시기본계획’은 서울의 미래상에 관하여 무작위로 선출된 시민 100인과 숙의과정을 거쳐 세운 계획이다. 전문가와 학계가 수립하는 기존의 틀에서 벗어나 서울에 대한 도시계획을 시민이 참여하여 20년 후 서울의 비전과 핵심이슈를 도출하고 이를 기반으로 목표를 수립하여 추진하고 있다.

시민 삶과 직결된 정책분야에 대한 적극적 참여 요구

서울시 정책은 민선 초기에는 도시개발과 도시관리를 중점으로 진행되었으나 점차 환경과 안전, 복지 분야 정책이 강화되며 주민참여가 확대되었다. 국가적 재난 및 안전관리체계 문제의 경종을 울렸던 세월호 사건과 메르스의 영향으로 민선 5기와 6기에는 안전과 보건, 복지 문제가 주요이슈로 부상하였다. 자치구별 어린이 안전과 치안에 대한 주민참여가 보다 활발하게 이루어졌으며, 시민이 뽑은 서울시 우수정책에서 원전 하나줄이기, 여성안심택배서비스 등이 선정되었다.

🔍 [시민감사청구제도]

민선 1기 서울시는 시민단체가 부정부패 등 시정운영에 있어서 의심나는 부분에 대하여 감사를 요청하고 그 결과를 받을 수 있도록 '시민감사청구제도'를 도입하여 실시하였다(1996년). 감사청구가 가능한 단체는 공익성을 지닌 시민단체 및 전문가 단체, 직능단체 등이며 예산낭비, 환경오염, 부실공사 등과 관련한 시민불편사항이 청구제도를 통하여 제기되었다. 'YMCA'가 보도블럭 부실시공에 대하여 '참여민주사회시민연대'가 지하철 안전진단에 대하여 서울시 감사를 청구하였으며, 이에 서울시는 정밀한 감사를 실시하여 결과를 청구단체 및 언론에 발표하였다. 시민감사청구제도를 정부에서 도입, 1999년 지방자치법에 근거하여 전국적으로 '주민감사청구제도'로 시행되었으며, 이후 2012년 「서울시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」에 따라서 서울시정의 시민감사옴부즈만 제도로 발전하였다.

출처: 서울시, 1998, 「자치2년 서울시, 시민과 소통하는 서울시의 노력」

민선 5기에는 온·오프라인 소통이 특히 강조되었다. 주민 누구나 참여 가능한 소통창구인 '시민발언대 키오스크'와 광장과 직장이 밀집한 지역에 '찾아가는 시민발언대'를 설치하여 시민의견을 반영하려 노력하였다. 아울러 비상상황에서 긴급메시지 및 시민제보를 통하여 실시간 소통행정을 구현하였다.

1991년 지방자치법에는 주민참여제도가 법적으로 도입되지 않았으나 지방자치법 개정에 의해 점차적으로 주민들의 직접참여를 보장하는 제도적 근거가 마련되었다. 중앙정부의 주민참여제도는 행정정보공개(1998), 주민감사청구(2000), 주민발의(2000), 주민투표(2004), 주민참여예산(2004), 주민소송(2006), 주민소환(2007)가 도입되어 운영되고 있다. 특히 2003년 12월 제정된

지방분권특별법 제14조 제1항에 ‘국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화해야 한다’라는 조항을 두도록 개정되었다.



서울시 민선자치 과정에서 나타난 주민참여의 발자취

민선 1기(1995 ~ 1998): 감시와 모니터링 중심의 주민참여

대표적으로 바른시정 시민위원회, 서울여성위원회, 녹색시민위원회 등의 위원회가 발족되었고 주민감사청구제도가 시행되었다. 1996년 1월 발족한 ‘바른시정 시민위원회’는 서울시가 수립한 시정운영 3개년 계획을 3년의 임기 동안 평가, 자문하는 역할을 수행하였다. 서울시의 문제를 스스로 해결하고 분야별로 한정된 기능만을 수행하여 업무교류 등이 어려웠던 과거의 단점을 개선하였다. 교통, 환경, 복지, 문화, 경제 분야의 전문가 50명으로 분과위원회를 구성하여 관련부서와 연계체제를 구축하였다.

같은 해 2월 여성정책 개발능력을 갖춘 여성위원 30여 명으로 구성된

‘서울여성위원회’가 발족하였다. 여성권의 향상 및 사회참여를 촉진하고 여성정책관련 아이디어 등을 검토하여 서울시 정책에 반영하였다. 서울여성위원회는 1998년까지 서울시 공무원의 여성채용비율을 20% 달성할 것을 촉구하는가 하면 시민이 복지시설을 쉽게 이용할 수 있도록 복지현황 지도를 제작해 줄 것을 권고하여 채택되기도 하였다.

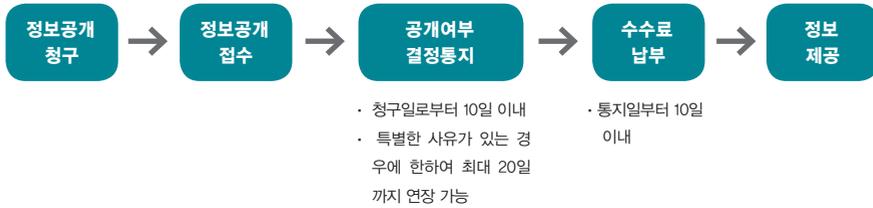
또한 1996년부터 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정되고 정보공개제도가 시행되면서 업무추진비감시운동, 예산감시운동이 본격화되기 시작했다. 1999년과 2000년에는 지역 시민단체들을 포함하는 ‘예산감시 네트워크’, ‘관공비 공개운동 네트워크’ 등이 결성되어 정보교류를 하면서 지역별 활동이 이루어졌다.

민선 2기(1998 ~ 2002): 투명성 강화와 온라인 창구 개방

서울시는 2000년 서울시와 산하 집행기관이 행정 정보를 공개하는 데 필요한 사항을 담아 서울특별시 열린시정을 위한 행정정보공개 조례를 제정하였다. 시민의 알권리를 보장하고 소통과 협력을 통한 열린시정 구현을 위한 다양한 정책을 추진하였다.

민선 2기 부패방지시책에 따라서 1999년 민원처리를 온라인상에 공개하였다. 민원처리 온라인 공개시스템은 세계 최초로 개발, 운영된 사례로 온라인으로 신청한 민원업무의 처리 전 과정을 시민이 직접 확인할 수 있는 제도이다. 2000년에 제정된 행정정보공개 조례에 근거하여 평균 65% 정도의 처리율을 보였다. 2000년 3월부터 지방자치법에는 주민감사청구제도와

▶ 서울시 정보공개제도 추진절차



출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

주민발의제도(조례의 제정 및 개폐청구제도)가 도입되었으며 서울시는 민선 1기부터 시민감사청구제도를 시행하였다.

행정기관 중 최초로 시장 관공비를 공개하여 예산집행의 투명성을 높였다. 제 9차 국제반부패회의(1999년 4월)에서 세계 대도시 부패방지를 위한 롤 모델로 평가받고 국내 공공부문 경영혁신 우수사례로 선정되어 중앙정부 및 지방자치단체에 보급되었다(새서울 시정백서, 2000). 또한 정보공개에 대하여 시민이 평가하는 시스템인 시민평가제를 도입하였다.

민선 3기(2002 ~ 2006): 주민참여와 다양성의 확대

민선 3기에는 주민투표법에 근거하여 주민투표가 2004년 7월에 시작되었다. 이는 지방정부의 중요한 정책결정사항을 주민들이 투표를 통해 결정할 수 있도록 하는 제도이다. 주민투표가 주민에 의해 발의될 경우 주민의 주도성이 보장될 수 있다는 의의를 지닌다. 주민소송은 지방자치법 제

17조에 근거하여 2006년 1월부터 시행되었다. 지방정부의 위법한 재무회계 행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방하거나 시정할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라는 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다.

주민참여예산제도는 조례에서 도입되어 지방재정법 제39조에 근거를 마련하면서 전국 단위로 본격 시행되었다. 지방정부의 예산편성 과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도로 예산편성이 확정되기 이전 과정에서 주민들의 참여를 보장한다는 점에서 적극적인 의미를 가진 참여제도이다. 서울시는 주민참여예산제도의 검토와 타 지자체 시행착오 결과를 반영하여 민선 5기에 이 제도를 도입하여 시행하였다.

민선 3기에는 버스개혁시민위원회의 활동으로 서울시의 고질적 문제인 교통체계 문제를 해결하는 데 합의할 수 있었다. 경실련 등 7개 시민단체에서 서울시 버스개혁을 위하여 시민단체와 전문가, 이해관계자가 참여하는 시민위원회를 구성하였다. 사회적 합의를 통해 제안하였고 서울시는 시행을 촉구하는 성명을 발표하여 위원회를 발족하였다. 이해관계 조정을 통하여 제도화가 가능한 실행방안을 마련함과 동시에 시정에서 새로운 실험이 시작되었다. 이는 다양하고 복잡한 이해관계가 얽혀 있는 정책을 주체적 참여와 적극적 문제 해결 의지로 실천하는 모범사례이다.

민선 4기(2006 ~ 2010): 주민참여의 확대와 발전

민선 4기 2006년 10월 서울시정에는 주민참여를 통한 정책제언 창구인 친

만상상오아시스가 최초로 도입되어 현재까지 이어지고 있다. 천만시민의 소중한 목소리 천만상상오아시스는 주민들이 겪는 불편사항들을 창의적 개선 제안으로 전환하는 데 초점을 맞추어 주민참여와 다양성을 확대시킨 서울시 제도이다. 기존의 행정민원과 불만사항 위주의 주민제안이나 일회성 참여 대신 창의적이고 전문적인 행정개선 및 아이디어를 확보할 수 있도록 사이버 공간에 새롭게 재구성하였다. 2015년 4월까지 접수된 아이디어는 총 15만 8,000건, 이 중 790건이 채택되어 서울시 정책에 반영되었고 주민의견 채택비율이 지속적으로 증가하였다.

▶ 민선 3기 주민참여제도 도입현황(2000년~2006년)

주민참여제도	시행일	법적 근거	서울시 도입
주민감사청구제도	2000.3.	지방자치법 제16조	1996년 시민감사청구제도 도입 정부에서 도입 후 전국적 시행
주민발의	2000.3.	지방자치법 제15조	2000년 도입 후
주민투표	2001.7.	주민투표법	2001년 도입 후 2011년 시행
주민참여예산제도	2004.3.	조례에 도입 지방재정법 제39조에 근거마련	2012년 서울시 주민참여예산제운영 조례 제정 및 도입
주민소송제도	2006.1.	지방자치법 제17조	2006년
주민소환투표제도	2006.5.	법률 제7958호	2007년

출처: 행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가

2007년 도입된 120 다산콜센터는 한 개의 번호로 전화, 화상전화, 문자메세지, 인터넷, SNS 등 다양한 통신매체를 활용해 서울생활에 필요한 각종 정보를 제공하여 행정불편 사항을 해소할 수 있게 되었다. 특히 수화서비스 등 사회적 약자를 배려한 행정서비스 등을 통해 장애인 단체에서 각종 인권상 등을 수상, 민원채널의 모범사례로 국내·외에서 벤치마킹되었다(행정자치부, 2015).

민선 4기에는 기존의 시민감사관과 대학교수 등 직업이 있는 사람이 수행하던 청렴계약옴부즈만으로 이원화된 조직을 시민감사옴부즈만으로 통합하여 감시 기능을 대폭 강화하였다. 일종의 행정감찰관제도인 시민감사옴부즈만은 과거 시민이 감사를 청구하는 사안에 대해서만 수행할 수 있었기 때문에 감시활동에 실효성이 낮았다. 서울시는 시민감사관과 청렴계약옴부즈만을 통합 운영하여 업무의 효율성과 시민의 불편을 줄여 제도를 개선하였다.

민선 5기(2010 ~ 2014): 다양한 시민참여제도의 실험 확산

대표적으로 주민참여예산제도를 비롯하여 1000인의 원탁회의, 정책박람회, 정책토론회, 현장시장실, 현장 경청투어 ‘마실’(점검형 현장방문) 등을 들 수 있다. 서울시 복지, 주거, 환경 등 분야별 시정방향에 대하여 현장전문가와 시민의 의견을 청취하였다.

중앙정부는 정부 3.0 계획을 중심으로 ‘정부 중심의 정보공개’에서 ‘국민 중심의 정보공개’로 전환하였다. 민선 5기의 서울 시도 정보소통광장, 정

보소통 백서, 시민 알권리 10대 원칙 등 정보공개 강화를 위한 ‘열린시정 2.0 프로젝트’를 실시하였다. 서울시의 정보공개율은 2011년부터 증가하여 2013년 97.8%를 기록하였다. 시민의 알권리를 보장하고 행정의 투명성과 책임성을 확보하기 위해 법령에서 정한 비공개 사항을 제외하고 모든 행정정보를 투명하게 공개하는 ‘누드프로젝트’를 실시하였다. 민선 5기에는 무상급식 지원 범위에 관한 서울시민 주민투표 발의가 제안되었으나 개표 기준(서울시민 3분의 1 미만 투표)에 미치지 못하여 무산되기도 하였다(2011년 8월).

서울시는 지방재정법 제39조와 시행령 제46조에 근거하여 2012년 주민참여예산제 운영조례를 제정하고 운영계획을 수립하였다. 매년 500억 원 규모의 주민제안사업을 참여예산위원회 및 시민이 직접 선정하고 시 전체 예산편성에 대해 주민들이 의견을 제시하도록 하는 것이다. 지방정부의 예산편성에 지역주민이 직접 참여할 수 있도록 한 제도로서 재정운영의 투명

▶ 천만상상오아시스 도입 이후 참여 및 채택 추이(2006년 10월~2015년 4월)

구분	2006 (10~12)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015.4
접수건수	2,599	7,729	9,067	36,289	64,798	15,897	7,878	8,178	6,650	1,534
채택건수	12	28	31	71	82	100	169	131	119	47
채택률(%)	0.46	0.36	0.34	0.20	0.13	0.9	0.02	0.01	1.78	3.05

출처: 서울시 내부자료(2016)

성과 공정성을 높이고 예산에 대한 시민통제로 정책실행에 대한 책임감을 높이는 등 시민이 예산운영에 참여하는 방식이다. 민선 5기 박원순 시장 후보의 선거공약으로 서울시민의 참여를 보장하는 제도적 골격을 담아 시민단체, 학계, 자치구 팀장모임 및 공청회, 워크숍 등의 과정을 거쳤다.

공모위원 200인과 추천위원 50인으로 구성된 시민참여예산위원회가 참여예산 사업을 심사, 선정하는 서울시 주민참여예산제도는 2011년 3월 정부의 지방재정법 개정으로 같은 해 9월부터 모든 지방자치단체가 의무적으로 시행하게 되었다. 서울시는 광역지자체 중 가장 늦게 참여예산제도를 도입하였지만 순수 민간주도의 참여예산위원회 운영과 전체 예산안에 대한 의견제시가 가능하도록 다른 지자체보다 선도적인 제도를 선보였다. 보다 엄격한 예산심사를 진행하는 등 자치구별로 가장 경쟁력 있는 사업을 분과위에 상정하도록 하고 참여예산 한마당 투표에서 92%의 높은 투표율을 보이는 등 적극적 주민참여를 이끌어냈다. 특히 적은 예산으로 큰 효과를 낼 수 있는 규모일수록 그리고 시민 밀착형 사업일수록 주민선호도가 높게 나타나 논의된 내용과 아젠다 등을 매주 발전시킨 것이 특징이다.

2012년 10월 처음 개최된 희망서울 정책박람회는 시민의 정책참여를 본격적인 공론의 장으로 유도하기 위해서 매년 9월 정례화하였다. 2014년 9월 정책박람회에는 약 3만 5,000명의 주민이 참여한 가운데 정책나들이, 시민참여발자취, 시민시장실, 정책을 말하는 대학생, 정책영상 36.5℃ 등의 다양한 신규 프로그램을 시도하였다. 정책 홍보부스 설치 및 체험프로그램, 시민제안코너 등의 운영을 통하여 주요 정책에 대한 대 시민 인지도

제고 및 다양한 의견을 수렴하였다. 정책박람회에서는 시민이 정책과정에 자연스럽게 참여할 수 있고 공무원과 민간 전문가가 직접 시민의 아이디어를 청취하고 논의할 수 있게 되었다.

청책토론회는 사회적 이슈로 떠오르거나 다양한 이해관계 주체들의 의견과 시민의 의견을 듣고 정책에 반영해야 할 정책현안이 있을 때 주제를 공모받아 선정하는 제도이다. 2011년 11월 26일부터 2014년 12월 31일까지 접수된 총 제안 1,559건 중 1,180건(정책제안 반영률 76%)이 서울시 정책에 반영되었다. 연 1회 현장소통 참여자에 대한 시민만족도 여론조사 실시와 연 1회 청책토론회 백서를 발간하고 소통채널로 시장에게 바란다, 시민불편살피미, 열린토론폰방 등이 개설되고 있다. 제안된 시민의견의 정책반영 여부 및 정책화 과정을 투명하게 공개함으로써 시민의 참여의욕을 고취시키고 시민제안의견에 대한 피드백을 실시하여 제도의 실효성을 강화해 나가고 있다.

민선 5기는 심야버스, 국공립어린이집, 환자안심병원, 중증장애인 24시간 활동보조인 지원, 임대주택 8만호 건설 등 시민의 삶과 관련한 정책들이 활발하게 추진되어 성과를 거두었다.

민선 6기(2014 ~ 현재): 시민소통과 공유심화 정책 진행 중

다양한 시민참여제도 및 프로그램을 더욱 심화, 발전시켜 추진되고 있다. 특히 정책의 입안단계부터 실행, 환류의 전 과정에 시민이 참여할 수 있는 기회가 점차 확대되었다.

2012년 500억 원 규모로 도입·운영 중인 주민참여예산제는 건설, 경제 산업, 공원, 교통주택, 문화체육, 보건복지, 여성보육, 환경 분야의 지정공모 분야와 자유공모 방식으로 수행된다. 주민들이 직접 지역에 필요한 사업을 제안하고 위원회심의 및 사업에 대한 전자투표를 실시하여 예산안에 반영하여 시행 중이다. 2015년에는 시 전체 공통사업으로 접수된 2,700여 건 사업들 중에서 분과위 상정을 통하여 1,337건을 선정하고 총회 상정에서 738건을 선정하여 최종 269건에 대한 사업을 시민이 직접 참여하여 운영하고 있다¹⁶. 횡단보도육교 정비, 등산로 또는 가로수 정비 및 개선사업이나 노후된 공원 시설물의 유지보수, 어린이 놀이공간 확충 등 시민 삶에 직접적으로 맞닿아 있는 분야에서 주민참여가 높게 나타나고 있다.

이 외에 시민청 기본계획에 따라 시민이 주인이 되어 만들어 가는 정규 프로그램을 구성하여 시민대학, 토크콘서트, 시민청결혼식 등 시민활동을 유도하고 있다. 시민이 기획하고 참여하는 다양한 프로젝트형 사업은 서울시 담당부서 공모방식으로 지정공모 및 자유공모를 통하여 수행된다. 시민이 기획안을 제안하면 서울시는 정책의 적합성, 실현가능성, 법령저촉 여부 등을 심사하여 사업비를 지원하고 전문가 및 실무를 담당하는 공무원의 컨설팅을 제공하여 정책에 반영하는 과정을 거친다.

서울시는 외국인 주민이 46만 명 이상인 현황을 반영하여 23개국 출신의 외국인 38명이 참여하는 외국인 주민대표자회의를 2015년 12월에 출범하였다. 외국인 주민대표자회의는 외국인 관련 정책 및 다문화 정책에 대한 자문과 정책수립의 역할을 하고 있다.



해외선진사례

지방정부에는 주민발의, 주민투표, 주민소환, 사무감사청구, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도가 설치되어 있으며 주민발의를 통해서도 조례제정 및 개폐 청구가 가능하다.

또한 헌법 제95조에서 특별법에 대한 주민투표를 규정하고 있으며 의회해산청구 등 주민소환제를 통해 강한 견제력을 발휘할 수 있도록 하고 있다.

헌법상 명시된 주민소환제도는 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 주민이 직접 청구하고 의회에 부의되어 위임하는 형태를 원칙으로 한다. 둘째, 특정지자체에 한하여 적용되는 특별법의 제정 시에는 주민투표 헌법으로 규정(지방의회 해산, 단체장·의원 해산청구에 관한 주민투표 규정)하고 있다. 셋째, 재무 등 사무의 집행 전반에 대한 사무감사청구가 가능하다. 넷째, 주민감사청구의 경우 재무회계상의 행위에 한정하여 주민 1인 청구가 가능하다. 다섯째, 주민소환제는 의회해산청구, 단체장·의원·임원 등의 해직청구 등 강한 견제력을 발휘할 수 있다.

[프랑스]

수정헌법 제72-1조에서 지방정부가 주민의 의사와 상반된 조례 및 규칙을 제정하거나 부당한 행정행위를 할 경우 문제를 제기할 수 있도록 주민발의제를 명시하고 있다. 또한 법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이 각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관한 그 의결기관의 의사일정 기록을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 지방정부의 권한에 속하는 의결이나 행위에 관한 제안에 대해 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 하여 자문적인 성격에서 의결적인 성격을 부여하고 있다. 특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설립 또는 그 조직의 변경이 예정되는 경우, 법률이 정하는 바에 따라 관련 지방자치단체에 등록된 유권자에게 자문을 통해 결정할 수 있도록 하고 있다(제3항). 지방자치단체 구역을 변경하는 경우에도 법률이 정하는 조건에 따라 유권자에게 자문을 구할 수 있다(제4항).

2014년 9월부터 3개월간 서울시민의 대표성을 확보할 수 있도록 인구비에 의해 무작위 선발하고 한국 매니페스토 실천본부와 협업을 통하여

시민공약평가단 110인을 구성하였다(1,367명 예비평가단 중 최종 110명). 이들은 민선 6기 공약 29건에 대해 실천계획 심의, 공약조정 적정여부 평가, 의견 제시 등의 활동을 수행하였다.

2013년부터 주민참여예산사업을 선정하여 그 해 132건 499억 원, 2014년 223건, 503억 원, 2015년 352건, 500억 원, 2016년 524건, 498억 원을 선정하였다. 참여예산지원협의회는 전문가, 시의원, 참여예산위원, 공무원 등 15인 이내로 구성된다. 특히 여성, 청소년, 장애인, 다문화가족 등 사회적 약자의 참여를 보장하고 있다¹⁷. 최종사업 선정에 있어 모바일 투표앱 엠보팅(Mvoting)을 활용해 시민참여를 대폭 확대하여 재정민주주의를 실현하고 있다. 또한 제안사업 심사에 공정성을 강화하였다. 우선 참여예산 심사 전 과정을 인터넷에 공개하여(참여예산 홈페이지) 시민이 제안한 전체사업 및 사업선정 전체과정과 심사과정의 투명성을 확보하고 시민 알권리 충족에 기여하고 있다. 주민의견을 반영한 예산편성으로 시민참여 활성화와 시민 거버넌스 모델을 확립하였다. 서울시 사례를 국내·외 도시가 벤치마킹하고 있으며 14년 지방자치단체 예산효율화 우수사업 발표에서 국무총리상을 수상하고 지방교부세 3억 원을 포상받은 바 있다.



지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ③

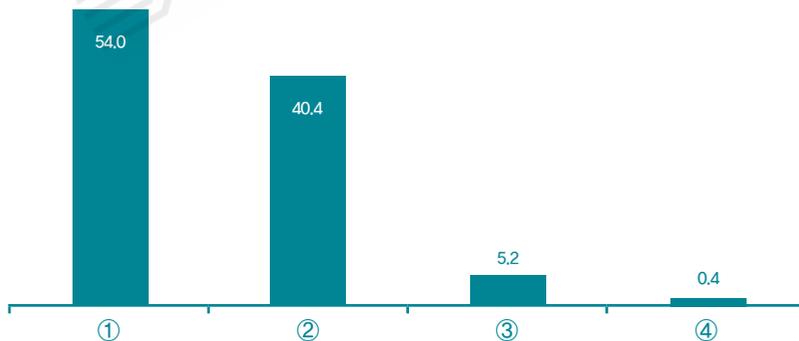
서울시민의 주 민참여 경험과 참여수준에 대 한 생각은 어떠 할까요?

설문조사 결과, 지방정부가 추진하는 정책과정에 ‘한 번도 참여한 적이 없다’는 응답이 54.0%로서 가장 많았다. 그러나 응답자의 40.4%는 ‘아직 참여한 경험은 없지만 기회가 되면 참여할 생각이 있다’는 것으로 조사되었다. ‘두세 번 직접 참여해보았다’는 응답이 5.2%, ‘자주 참여한 경험이 있다’는 응답은 0.4%로 아직은 참여경험이 많지 않은 것으로 나타났다.

Base: 전체응답자(600표본), 단위: %

귀하께서는 지방정부가 추진하는 정책과정에 참여하신 경험이 있나요?

- ① 한 번도 참여한 적이 없다.
- ② 아직 참여한 경험은 없지만 기회가 되면 참여할 생각이 있다.
- ③ 두세 번 직접 참여해보았다.
- ④ 자주 참여한 경험이 있다.



서울시민이 지방 정부의 정책과정 에 참여한 경험이 없는 이유는 무엇일까요?

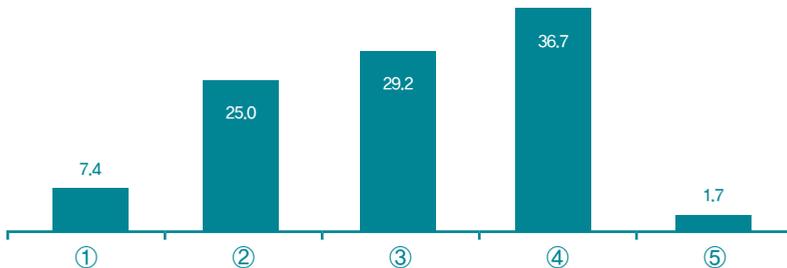
우리나라의 주민참여 제도나 주민 참여기회에 대한 서울시민의 생각은 설문조사 결과, 매우 낮은 편 18.8%, 낮은 편 53.0%로 대다수가 아직은 낮은 수준이라고 응답하고 있다. 서울시의 많은 노력에도 불구하고 주민참여의 수준이 높다고 평가한 응답자는 2.2%에 불과하였다.

지방정부 정책과정에 참여한 경험이 없는 시민 가운데 36.7%는 그 이유를 정보가 부족하고 실질적 의견 반영이 어려울 것 같아서라고 응답했다. 다음으로 지역공동체 문제에 관심은 많지만 시간과 기회가 없어서라는 대답이 29.2%로 높은 순위를 차지했다.

Base: 정책과정에 참여한 경험이 없는 응답자(472표본), 단위 : %

지방정부 정책과정에 참여한 경험이 없다면, 그 이유는 무엇인가요?

- ① 개인의 일상생활에 침해가 없는 한, 지역공동체의 문제는 나와는 무관한 일이므로
- ② 개인의 일상생활이 너무 바빠 지역공동체의 문제는 생각할 여력이 없어서
- ③ 지역공동체 문제에 관심은 많지만 시간과 기회가 없어서
- ④ 정보가 부족하고 참여해 봐도 실질적인 의견 반영은 어려울 것 같아서
- ⑤ 기타 이유 ()



4장

지방자치와 분권이슈는 왜 시대적인 과제인가?

자유민주주의 기본원리 중 하나가 권력분립이며

지방자치는 중앙정부와 지방정부가 권력을 분점하는 정치적 장치이다.

즉 지방자치는 권력분립의 원리 위에 자유민주주의의 체제를 구축하는 데

필요한 정치적 장치라고 할 수 있다.

지방자치와 지방분권 이슈는

지역공동체 내부 역량만의 문제일까?

자유민주주의 기본원리 중 하나가 권력분립이며 지방 자치는 중앙정부와 지방정부가 권력을 분점하는 정치적 장치이다. 즉 지방자치는 권력분립의 원리 위에 자유민주주의 체제를 구축하는 데 필요한 정치적 장치라고 할 수 있다. 지방정부가 스스로 지역주민들을 위한 활동을 잘 해내고 싶어도 중앙정부의 커다란 제약이 존재하여 지역공동체 내부의 노력만으로는 근본적인 한계를 가지고 있다. 지방행정과 지방권력의 핵심적 의제는 아직도 상당 부분 관료적 통제하에 머무르거나 중앙정치 권력의 하위 리그 게임을 치르는 수준에 있다고 해도 과언이 아니다. 지방분권의 수준은 국가 전체 운영의 틀과 맞물려 있어 단순히 지방정부의 기능

을 보장하는 수준이라기보다 국가 전체의 운영시스템을 판단하는 중요한 잣대로 볼 수 있다.

우리나라의 지방자치는 민선자치가 부활한 이래 명목상의 지방자치에 불과하다는 비판적 견해가 지속적으로 제기되어 왔다. 중앙정부의 권한은 여전히 강하며 지방의 자치입법권 및 자치조직권은 제한되어 있다. 지방의 재정력 또한 중앙정부의 의존이 심각하게 구조화되어 있으며 지방 주도의 지역개발도 어려운 것이 현실이다. 민선자치제의 실시에도 불구하고 지방 스스로의 창의와 능력에 의한 지역발전이 제한된 상황에서 중앙과 지방 간의 갈등이 빈번하는 한편 중앙정부 의존적 관행과 행태도 지속되고 있다. 우리나라 지방자치의 취약함은 총론적으로는 헌법에서의 보장한계, 각론적으로는 지방정부 자치권 구현의 제약에서 기인한다.



오늘날 세계적으로 중앙집권적 접근방식이 한계에 봉착한 이유는 무엇일까?

제도적 관점에서 헌법과 중앙집권적인 대통령제, 사회문화적 관점에서 중앙정부 엘리트 중심의 압축 성장과정에서 발생한 중앙집권적 체계는 한 마디로 중앙에 대한 과신, 지방에 대한 불신에서 비롯된다. 시대적 상황과 정치경제적 환경에 따라 중앙집권적 국가 운영체계가 매우 효율적인 때가 있었다. 중앙정부 주도하에 다양한 행정 주체들과 경제사회 주체들이 일사분란하게 움직이고 제한된 자원이 효과적으로 동원 관리되면서 경제발전을 위한 기틀을 마련할 때에 그러했다. 우리나라는 권위적이고 발전주의적 국가체제하에서 유례를 찾기 힘들 정도로 빠른 경제성장을 경험하였다. 성공한 한국형 발전모델의 핵심은 수출주도형 산

업화와 이를 가능케 한 정치경제적 조건들이었다. 정치경제적 조건들의 구체적 양상에 관해서 다양한 해석이 가능하지만 강력한 중앙집권형 발전관료제는 부인하기 힘든 성공의 동력이었다.

1987년 정치적 민주주의 재개와 1997년 외환위기, 막강한 영향력을 발휘하기 시작한 세계화의 여파는 한국형 발전모델의 핵심장치로 여겨졌던 각종 제도적 장치에 대한 심각한 재고를 강요하였다. 오늘날 민간 시장의 영역이 크게 성장하고 세계화와 정보화가 빠르게 진행되는 시점에서 중앙정부 위주의 국가운영체제는 과거의 명분과 역할이 점차 위축되어가고 있다. 정보력과 창의성이 곧 경쟁력을 의미하는 시대에서 또 시민사회가 지니고 있는 다양한 자원의 공적활용이 국가 생존의 필수적인 요소가 되는 시대에서 확실성을 바탕으로 하는 집권적 구도는 태생적으로 그 한계를 갖고 있기 때문이다.

국제자유무역(FTA) 협약 등으로 부상된 글로벌화, 개방화에 따라 중앙정부의 보호조치 및 역할 또한 축소되고 있다. 민간시장의 정보력, 기술력, 자원동원력도 중앙정부를 초월하고 있다. 최근에는 양적 성장, 개발 지상주의와 시장경제 만능주의의 한계 등을 피부로 체험하고 대안을 모색하고 있는 실정이다. 국민경제의 성장 이후 민주주의의 확산과 시민의식의 확립 등으로 기존의 수직적, 일방향적, 중앙집권적 국가운영체제보다는 수평적, 양방향적, 분권적 거버넌스에 대한 공감대가 점차 형성되고 있다. 시민사회의 의식과 역량 성숙, 감시, 소환, 참여의 제도적 기반 또한 점차 강화되고 있다. 실제로 인구 1천만 명 이상의 국가들은 대부분 지방자치와 지방

분권을 지속적으로 확대하고 강화하는 정책을 전개하고 있는 실정이다.

기존의 국가운영방식으로는 저출산, 양극화, 지역격차, 세대갈등, 노인복지, 청년고용 등 우리 사회가 당면한 문제를 시원하게 해결하기 어렵다는 것이 중론이다. 역대 정부들이 이를 해결하기 위해 많은 전문가를 투입해서 노력했지만 성과를 내지 못했다.

왜 이러한 상태가 효율적으로 개선되지 못하고 있는 걸까? 우리 사회가 당면한 문제의 근본원인은 권력 집중에서 찾아야 한다는 견해가 많다. 권력 집중 문제를 회피하고 다른 데서 해결책을 찾는 것은 임시방편에 불과하며 근본적인 해결책이 아니라는 주장이다. 권력 집중이 경제력 집중을 가져오고 기업 격차, 임금 격차, 지역 격차를 불러와 양극화를 심화시키고 있다는 논지이다. 주권대리인인 대통령과 국회의원에게 과도하게 권력을 집중시킴으로써 주권자인 국민의 뜻과 다른 행태를 보여도 주권대리인을 효과적으로 통제하지 못하고 있다는 것이다. 선거 때에만 국민이 유권자로서 권력을 행사할 수 있으나 대체로 주권대리인이 만들어 놓은 정치적 프레임에 갇혀 국민이 원하는 방향과는 다른 결과가 나오기도 한다. 과도한 권력집중은 최고 권력자를 중심으로 합종연횡하면서 권력집중구조를 유지, 강화해 나간다. 집권체제가 만들어놓은 관피아로 대표되는 파워 엘리트 집단과 경제력 집중이 초래한 재벌집단이 유착하면서 국민의 이해보다는 권력집단의 이해를 우선하는 국가운영의 개연성이 높아진다.

국민이 나라의 주인 역할을 하지 못하면 주권대리인을 중심으로 하는 권력집단이 주인 노릇을 하는 구조가 굳어져 간다는 의미이다. 세월호 참

사도 중앙정부 출신의 과외 엘리트와 해운업계가 더 많은 이윤 창출을 위해 최소한의 안전규제도 풀어버린 결과로 발생한 것이라는 시각도 있다. 메르스 사태 또한 중앙정부 관료집단이 재벌 소유 의료법인에 분명한 제재 조치를 하지 못함으로써 사태가 걷잡을 수 없는 지경에 이른 것으로 볼 수 있다. 관료집단, 언론집단, 재벌집단, 정치집단이 유착하게 되면 국민 안전과 국민 의사와는 거리가 먼 의사결정을 할 가능성이 높아진다. 결과적으로 국민 의사보다는 소수 기득권 집단의 이해가 우선시됨으로써 사회 갈등이 증폭되고 양극화가 심화되는 경향이 나타날 수 있다.

지방자치는 행정서비스 비용을 줄이고 생활밀착형 서비스로 주민의 삶의 질을 높이는 목표를 추구하는 시스템이다. 보편적으로 지방자치를 잘 하는 지역과 나라가 문화적 수준도 높고 안정적인 경제력을 보유하고 있다는 사실은 널리 알려져 있다. 대통령자문기구인 지방자치발전위원회가 수립한 종합계획도 이러한 취지에서 중앙정부 관료와 전문가가 참여하여 만든 것인데 자치와 분권을 너무 행정효율성 증대의 측면에서 접근하여 만든 아쉬움이 있다(서울연구원, 2014). 자치와 분권은 기본적으로 상향식 논의과정을 통해서 추진해야 폭넓은 공감대를 형성할 수 있는데 중앙정부가 늘 그러하듯이 하향식으로 자치와 분권 제도 도입을 추진하고 있다.

현재 우리나라에서 가장 중요한 의제 중 하나는 집중된 권력을 어떻게 분산해야 하고 어떤 방식으로 분산할 수 있는가이다. 여기에는 수많은 의견들이 존재한다. 권력 분산은 크게 두 가지 방식으로 국민주권을 강화하는 것과 지방분권을 강화하는 방식이 있다. 국민이 주권을 제대로 행사할

수 있는 정치체제를 도입하는 것과 주민들의 일상생활을 직접 다루는 지역이 좀 더 많은 결정권한을 갖게 하는 정치체제를 도입하는 것이다. 이를 포괄하는 작업 중 중요한 부분이 지방분권 개혁이라 할 수 있다. 국민이 일상생활 속에서 주권자로서 권한을 행사하는 것과 국민이 지역에서 주권자로서 권한을 행사하고 이 권한의 일부를 지방정부로 위임하는 것이 그 주요 내용이다.



민선자치 20년, 지방분권을 위한 정부의 노력과 한계¹⁸

역대 정부들의 지방분권을 위한 국정 철학과 방향은?

1987년 군사정부는 민주화운동에 의하여 6·29선언을 하게 되었으며 지방자치법을 전면적으로 개정하여 지방자치제도를 수동적으로 실시하게 되었다. 그 당시 지방분권의 철학과 방향은 그리 명확하지 않았다. 제14대 문민정부도 지방자치제도의 실시를 원래 4년간 했어야 함에도 불구하고 3년으로 제한하여 지방분권에 대한 실천의지가 부족하였고 그 방향 또한 명확하지 않음을 보여 주었다.

한편 제15대 국민의 정부는 지방분권과 국가균형발전에 대한 신념으로 국정을 운영하였다. 그렇지만 지방분권정책은 분산 개념인 지역균형발전

에 의해 우선순위가 뒤로 밀리게 되었다. 지방분산정책에 집중하고 경제적 지원을 강조함으로써 진정한 지방분권은 이루어지지 못하였다.

제16대 참여정부는 국정운영의 기본방침으로 ‘원칙과 신뢰’, ‘공정과 투명’, ‘대화와 타협’, ‘분권과 자율’로 정하고 지방분권을 기초로 지역사회, 지방정부, 중앙정부를 혁신하여 국가를 재구조화하는 ‘분권형 선진국가’를 이룩하는 정책기조를 취하였다. 그렇지만 지방분권 정책은 여전히 국가균형발전이라는 정책에 밀려 계획했던 초기의 성과를 거두지는 못하였다.

제17대 이명박 정부는 100대 국정과제를 발표하면서 ‘섬기는 정부분야’에 지방행정체제의 개편, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입 등을 포함하였고, 지방분권추진위원회를 통하여 중앙행정권한을 지방으로 이양하고자 하였다. 그러나 세계화 추세에 따른 글로벌 경쟁력을 강조하면서 지나치게 지역의 광역화 및 통합화 방향에 집착하였고 하향식 지방행정체제의 개편시도는 오히려 중앙집권체제로 후퇴하였다는 비판을 면치 못하였다 (소순창, 2011).

역대 정부들의 지방분권정책 추진기구는?

지방자치제도는 1991년 3월 26일과 6월 20일 지방의회의원 선거를 통하여 부활되었으며, 중앙집권체제에서 중앙정부와 지방정부 간의 역할 재정립이 필요하였다. 당시 총무처는 비법정기구이자 민관 합동기구인 지방이양합동심의회를 구성하여 중앙행정 권한의 지방이양 작업을 추진하였다. 그러나 심의회는 비법정기구로서 체계적인 지방분권을 이루지 못하였다.

중앙부처는 물론 지방공무원들도 지방분권에 대한 인식이 부족하여 소극적인 참여로 인해 실질적인 지방분권에는 크게 기여하지 못하였다. 문민정부에서는 기존의 군사정부에서 시행하였던 수동적인 지방분권정책을 그대로 유지하면서 지방이양합동심의회를 운영하였다.

국민의 정부는 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위한 전담기구로 대통령 소속하에 심의·의결기능을 가진 지방이양추진위원회를 발족하였다. 이 위원회는 학계, 경제계, 사회단체, 연구단체 등 각계 민간 전문가와 관계부처장관, 지방자치단체장 등 총 20명으로 구성하였다. 지방이양의 기본방향을 설정하고 중앙행정권한의 지방이양 대상을 심의·의결하며 국가사무와 지방사무, 광역과 기초자치단체간의 사무배분을 결정하는 등 지방분권정책을 추진하였다. 그렇지만 위원회의 위상이 단순 자문기구로서 심의 의결사항에 대한 강제력을 가지지는 못하였다.

참여정부는 지방분권정책을 추진하는 기구로 기존의 지방이양추진위원회는 중앙행정권한의 지방이양을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 대통령 소속하에 심의·의결기능을 가지도록 하였다. 특히 정부혁신·지방분권 위원회는 2003년 2월에 출범하여 정부혁신과 지방분권을 담당하는 대통령의 직속 기관으로 지방분권 로드맵을 작성하고 지방분권에 대한 다양한 정책을 추진하였다. 지방일괄이양법(안)(2006년 6월)이 정부발의로 입법 추진되었으나 국회 내 소관 상임위원회를 특정할 수 없다는 문제로 입법발의가 무산되었다. 또한 특별지방행정기관 정비를 추진하기 위한 이해관계자 의견수렴과정에서 지방정부와 전문가들의 적극적 지지에도 불구하고 중소기업

업청, 노동부, 건설교통부 등 관계 중앙부처의 극심한 반대로 무산되었다.

이명박 정부는 이원화되어 있던 위원회를 지방분권촉진위원회로 일원화하였다. 국가위임사무폐지 후 국가사무나 자치사무로 전환하거나 법정수임사무로의 전환을 추진하였다. 그렇지만 정부발의 지방자치법 개정안이 17대 국회에서 폐기되고 18대 국회 발의가 논의되었으나 무산되었다. 또한 특별지방행정기관의 정비 일부를 추진하였다. 1단계 3대(하천, 해양항만, 식의약품) 분야 정비를 마무리하였으며 시설관리, 인허가, 지도단속 등 집행적 기능 이관 208명, 3,969억 원 예산 지방이관을 수행하였다. 그렇지만 2단계의 5대(노동, 환경, 산림보훈, 중소기업) 분야는 계획도 없이 무산되었다. 지방소비세(2010년 1월)와 지방소득세(2014년 1월)를 도입하여 부가가치세의 5%에서 11%로 상향하였다. 그러나 이는 중앙정부의 취득세 영구인하 방침에 따른 지방재정의 손실분 보전 조치에 불과하였다. 현 정부는 지방자치발전위원회를 신설하여 지방이양에 따른 비용보전, 지방소비세율 20%이상으로 확대, 지방교부세율 21%로 상향, 국고보조사업 구조조정 등 추진 계획을 수립한 바 있다.

역대 정부들의 중앙행정권한 지방이양의 실태는?

군사정부와 문민정부는 정부조직관지침(총리 훈령)에 의거하여 민관 합동기구인 지방이양합동심의회를 구성하여 중앙행정권한의 지방이양 작업을 추진하였다. 심의회는 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양 대상 사무를 연 1회 조사·발굴하여 그 사무에 대하여 심의회에서 논의하여 중

▶ 역대 정권별 지방분권 추진기구 및 성과

구분	김대중 정부 (지방이양 추진위원회)	노무현 정부 (정부혁신 지방분권위원회)	이명박 정부 (지방분권 추진위원회)	박근혜 정부 (지방자치 발전위원회)
사무구분 체계개선	-	중단	국가위임사무 폐지 법률안 발의 (폐기 1, 계류 1)	공동사무 재배분 및 이양 추진
자치입법권 확대	-	단순논의	추진대상 배제	조례제정 범위 확대 추진
자치조직권 강화	-	총액인건비제 도입	추진대상 배제	기준인건비제 도입
지방재정 확충	-	교부세 개편, 광특회계 도입	지방소비세 및 지방소득세 도입	지방소비세, 지방교부세 상향 추진
중앙- 지방 협력체제 정립	-	지방 4대 협의체 연합체 설립 가능	대통령- 시도지사 간담회	중앙지방협력회의 신설추진

출처: 윤태웅, 2015, 역대 정부의 지방분권정책에 대한 성과와 개선방향

양정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 작업을 실시해 왔다. 심의회는 1991년에서 1998년까지 총 3,701건을 심의하여 2,008건이 지방으로 이양·확정하였다. 총무처에 의하여 조사된 총사무수 1만 7,303건이었으며, 그중에서 국가사무 1만 2,978건(75%), 자치사무 4,325건(25%)으로 나타났으며, 국가사무 중 1,223건이 지방위임사무로 조사되었다.

국민의 정부에서는 1994년 사무조사에서 국가사무 1만 1,744개(75%), 지방사무 4,030개(25%)였으나, 2002년 조사에서는 국가사무 3만 240개(73%), 지방사무 1만 1,363개(27%)로 조사되었다. 사무구분의 통일된 기준이 적용되지 않았다 하더라도 지방사무가 25%에서 27%로 다소 증가하였다. 또한 국민의 정부가 지방이양추진위원회를 통하여 중앙정부의 행정권한을 지방으로 이양한 건수를 보면 총 612건을 이양 확정하였고 그중에서 610건은 법률적인 작업까지 완료하여 지방으로 완전히 이양하였다. 이양완료 비율이 99.7%로 이양확정한 건수는 대부분 이양 완료하였다.

국민의 정부의 2002년과 참여정부의 2007년 단위사무의 전수를 비교해 보면, 국가사무는 73%에서 66.9%로 줄어들었고, 반면 지방사무는 27%에서 33.1%로 증가하였다. 지방사무가 6% 정도 증가한 것은 지속적인 국가사무의 지방사무로의 발굴과 이양작업을 통해서 이루어진 결과이다. 또한 1999년 이후 9년간 총 5,707개의 지방이양 대상사무를 발굴하여 2007년 12월에는 26.7%인 1,577개 사무에 대해 지방이양을 결정하였다. 이 중 이양이 결정된 사무는 902건으로 분석되었다. 그리고 902건 중 이양완료 사무는 831건(92.1%)이며, 여전히 지방이양 추진 중인 사무는 19.6%인 296개로 나타났다. 특히 참여정부 이후 지방이양을 완료한 사무건수는 총 949건으로 참여정부 이전의 이양완료 사무건수인 240건의 4배 이상이다. 이는 참여정부 임기 내 확정된 사무건수 902건보다 많은 것이다.

이명박 정부의 지방분권추진위원회는 2008년 54건, 2009년 697건, 2010년 481건, 2011년 33건으로 합계 1,265건을 이양·확정하였다. 참여정부

의 902건에 비하면 140%를 넘고 있으나(박재복, 2011) 이완완료 건수를 보면 현저하게 낮다. 이명박 정부의 중앙행정권한의 지방이양 성과는 국민의 정부와 참여정부보다 이양확정 건수는 월등히 많은 것을 알 수 있다. 그러나 이 두 정부가 이양확정 후 같은 해에 이양완료를 추진한 것에 비하면 이명박 정부의 추진실적은 매우 미온적이다.

역대 정부들의 지방분권정책의 한계는?

역대 정권들은 모두 지방자치 및 분권을 실현할 것이라는 기대와 함께 시작되었지만 대부분 실망으로 끝나게 된 경우가 적지 않다. 각 정권들은 초기에는 지방분권을 주장하였지만 중앙집권적 사고와 기득권층에 부딪쳐 명분이나 구호에 그치는 경우가 많았다. 지방분권을 위한 시스템 구축에 실패한 핵심 원인은 중앙에서 지방으로의 권력배분에 있다. 이러한 주장이 당위론으로 끝나지 않기 위해서는 지방자치를 통하여 지역주민들이 얻을 수 있는 실리를 찾아내고 이를 실현할 수 있는 시스템을 구축해 나가는 것이 중요하다.

주민자치 실현을 위한 지방분권의 실천과제는 무엇일까?

민선자치 20년의 경험을 되돌아 볼 때 지방분권 문제는 중앙정부의 정책 의지나 제도적 여건에만 의존하거나 기대하는 것은 현실적으로 어렵다는 사실을 확인할 수 있다. 지방정부의 만행이자 우리나라 수도의 위상을 가진 서울시가 스스로 먼저 나서서 선도적 역할을 수행할 필요가 있다. 주민자치도 서울시민이 주인의식과 관심을 가지고 적극 참여하여 민주시민으로서의 역량이 축적되어야 비로소 실현이 가능하다.

지방분권을 위한 서울의 선도적 역할과 협력 거버넌스 구축이 필요
지방분권의 강화는 서울시 단독으로는 해결할 수 없는 과제이다. 지방분

권이 이루어질 수 있는 논의의 장(場)이 활성화되어야 하며 법률, 협의체 등 제도적 개선이 필요하다. 향후 지방분권의 발전을 위하여 다양한 이해관계자의 입장과 주민의 참여의지를 충족하는 새로운 방향정립이 필요하다.

지방분권 이슈는 중앙정부의 협조와 여타 지방정부의 동의를 통하여 열매를 맺을 수 있는 과제이다. 중앙정부가 지방에 권한을 이양해야 하며 서울이 아닌 여타 지방정부도 지역불균형에 대한 불안감을 안고 있으므로 지속적으로 소통하며 상호 이해관계를 조율할 필요가 있다. 그간 서울수도 지방분권을 위해 각종 협의체를 구성하여 소통을 강화하였으며 상생협력을 위한 기금 마련, 자치구를 위한 교부세 증액 등 많은 노력을 수행하였다. 그렇지만 국정참여를 통한 중앙과의 협력은 형식적인 수준에 그쳐 있으며 각 지자체 협의회들의 권한 미비 등 각종 제도적 여건으로 인해 실질적인 개선은 매우 더딘 실정이다. 향후에는 중앙-지방, 여타 지방정부와의 실질적 협력을 강화할 수 있는 협의기구가 필요하며 이들 간 합의한 사항이 구속력을 가질 수 있는 제도 정비가 필요하다. 정부 간 협약 뿐만 아니라 실제적인 이해당사자인 주민 목소리를 담은 주민자치 분권비전도 더욱 보장될 필요가 있다.

주인의식을 가진 민주시민의 역량을 강화

지방자치법이 제정된 지 67년이 지났다. 지방자치의 근간이 되어야 할 지방자치법이 중앙집권적 사고와 중앙정부 중심의 국가운영 체제를 본질로

하고 있어 오히려 지방자치를 구속하고 훼손하는 일들이 일어나고 있다. 지역주민들이 해당지역에 대한 주인의식을 가지고 적극 참여하고 이를 실현할 지방분권에도 적극적인 관심을 가질 때 비로소 진정한 지방자치가 실현될 수 있다.

궁극적으로 지방자치에 있어 가장 기본적인 요소는 주민이며 지방정부의 기관장과 지방의회 의원 및 공무원은 모두 주민 행정서비스를 위한 봉사자들이다. 주민은 지방자치의 주인공에 어울리는 행동을 하고 본래의 지위에 부응한 주민참여 등 주체적 행동을 적극적으로 할 때 비로소 민주 시민의 역량이 길러진다. 역사적 경험으로도 이러한 민주시민의 역량은 결코 노력 없이 저절로 축적되지는 않는다. 지역사회의 연대감을 높일 수 있도록 주민조직을 자체적으로 형성하고 커뮤니티의 자주성과 자율성을 조장할 수 있어야 하며 무엇보다 주민의 주체성 확보가 필요하다. 주민의 역할과 조건을 갖추기 위해서는 지역공동체의 구성원으로서 의사결정에 참여하고자 하는 의식, 그리고 공동체 유지발전을 위해 가져야 할 권리와 의무에 관한 의식과 배려 즉 성숙된 민주시민의 정신과 역량을 통해서 비로소 진정한 지방자치가 실현될 수 있다.



지방자치에 대한 서울시민의 인식조사 ④

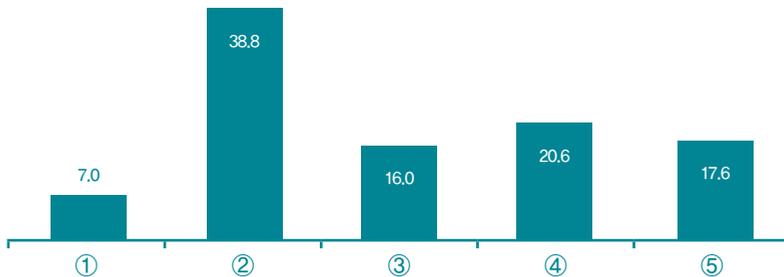
서울시민은 과연 어떤 정부 운영방식이 바람직하다고 생각하실까요?

서울시민은 ‘현대는 거시적 국가성장, 총량지표보다 현장밀착형 서비스가 보다 중요하므로 다양성과 자율성을 살리려면 현장과 가까운 지방자치의 역할이 더욱 강화되어야 한다’는 의견이 38.8%로 가장 높게 나타났다. ‘지방자치는 아직 시기상조이므로 중앙정부와의 협력하여 지역사회 문제를 풀어가야 한다’는 부정적인 견해는 16.0%로 지방자치 운영에 대한 경계심도 적지 않았다. 그러나 ‘행정은 중앙정부의 지침에 따라 일사분란하게 수행해야하므로 중앙정부의 역할이 더욱 강화되어야 한다’는 견해는 7.0%에 불과하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

우리 사회의 발전단계로 보아 다양성의 시대로 접어들어 우리 사회의 정부의 운영 방식은 어떤 방향이 바람직하다고 생각하시나요?

- ① 행정은 중앙정부의 지침에 따라 일사분란하게 수행해야하므로 중앙정부의 역할이 더욱 강화되어야 한다.
- ② 현대는 거시적 국가성장, 총량지표보다 현장밀착형 서비스가 보다 중요하므로 다양성과 자율성을 살리려면 현장과 가까운 지방자치의 역할이 더욱 강화되어야 한다.
- ③ 지방자치는 아직 시기상조이므로 중앙정부와의 협력하여 지역사회 문제를 풀어가야 한다.
- ④ 중앙, 지방공무원은 관료적 속성이 강해 경직성이 높으므로 민간시장(market)의 유연성 등을 적극 이용하여 변화에 대응해야 한다.
- ⑤ 정부와 민간시장은 다 신뢰하기 어려워 시민단체(시민)의 참여를 통한 적극적 역할이 더 강화되어야 한다.



서울시민은 지방 자치에서 시민의 역할을 어떻게 생 각할까?

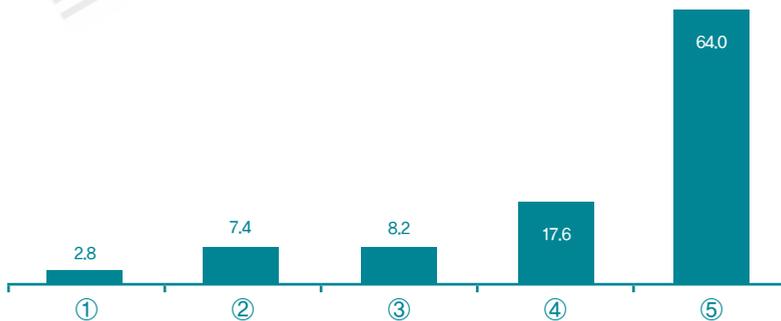
서울시민은 지방자치에서의 시민 역할로서, '주인의식을 가지고 지역공동체 문제에 적극 참여하고 감시, 통제하는 역할을 해야 한다'는 의견이 64.0%로 가장 높게 조사되었다.

이어서 '공청회나 지역행사에 있을 때는 가능한 참여하고 의견을 제시하는 역할을 해야 한다'는 의견이 17.6%, '평소에는 관심이 없으나 행정서비스 불만, 개인 민원이 발생할 때 문제 제기하면 된다'는 견해가 8.2%, '시민은 고객이므로 지방정부가 제공하는 양질의 서비스를 제공받는 것만으로도 충분하다'는 의견이 7.4% 순으로 조사되었다. 한편 '시민은 개인의 권리와 자유 선택이 가장 중요하므로 지역사회 문제와는 별 상관없다'는 부정적인 의견은 2.8%로서 소수에 불과하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

지방자치에서 시민의 역할은 무엇이라고 생각하시나요?

- ① 시민은 개인의 권리와 자유 선택이 가장 중요하므로 지역사회 문제와는 별 상관없다.
- ② 시민은 고객이므로 지방정부가 제공하는 양질의 서비스를 제공받는 것만으로도 충분하다.
- ③ 평소에는 관심이 없으나 행정서비스 불만, 개인 민원이 발생할 때 문제 제기하면 된다.
- ④ 공청회나 지역행사에 있을 때는 가능한 참여하고 의견을 제시하는 역할을 해야 한다.
- ⑤ 주인의식을 가지고 지역공동체 문제에 적극 참여하고 감시, 통제하는 역할을 해야 한다.



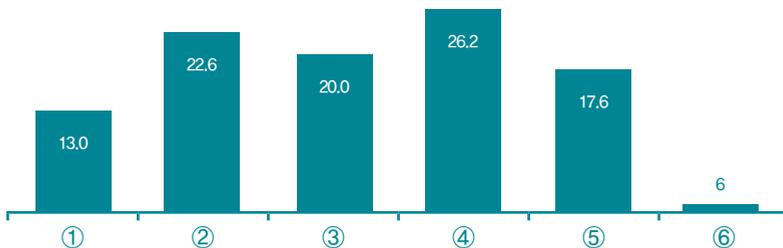
서울시민은 향후 지방자치의 발전 과제로 무엇을 중요하게 생각하실까요?

서울시민은 향후 지방자치의 발전 과제로서, '지방정부의 자율성은 대폭 강화하되 방안 경영은 지방의회와 시민단체의 감독기능을 강화'해야 한다는 의견이 26.2%를 차지하여 가장 높게 조사되었다. '중앙정부와 지방정부 간 사전의견조율 및 협의기능을 대폭 강화하고 정책협의기구 활성화'해야 한다는 의견도 22.6%를 차지하여 높게 나타났다. 한편 '중앙정부의 역할은 현재와 같이 유지하되, 지방정부는 자체 기획 및 자치역량 강화'한다는 의견이 20.0%, '주민의 주인의식과 자치역량 강화가 중요하므로 건강한 시민교육과 참여제도 개선이 중요'하다는 의견이 17.6%로 조사되었다. '중앙정부의 권한, 사무, 재정은 대폭 이양하고 중앙정부는 지방정부가 못하는 역할에만 집중'해야 한다는 의견도 13.0%를 차지하였다.

Base: 전체응답자(500표본), 단위: %

귀하께서는 향후 지방자치 발전을 위해 가장 중요한 과제는 무엇이라 생각하시나요?

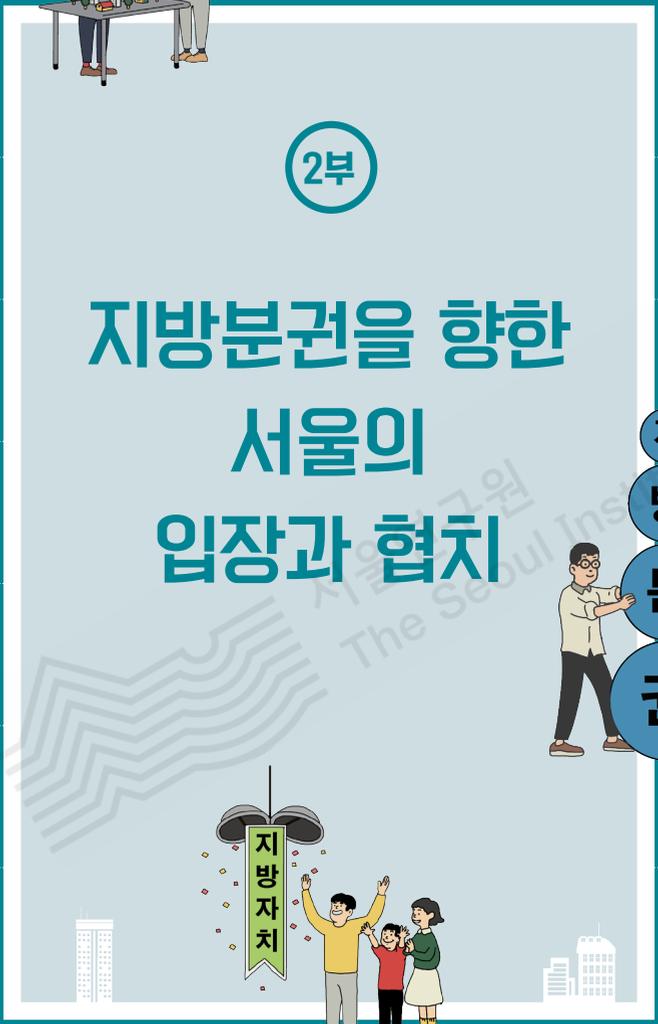
- ① 중앙정부의 권한, 사무, 재정은 대폭 이양하고 중앙정부는 지방정부가 못하는 역할에 집중
- ② 중앙정부와 지방정부 간 사전의견조율 및 협의기능을 대폭 강화하고 정책협의기구 활성화
- ③ 중앙정부의 역할은 현재와 같이 유지하되, 지방정부는 자체 기획 및 자치역량 강화
- ④ 지방정부의 자율성은 대폭 강화하되 방안 경영은 지방의회와 시민단체의 감독기능 강화
- ⑤ 주민의 주인의식과 자치역량 강화가 중요하므로 건강한 시민교육과 참여제도 개선이 중요
- ⑥ 기타 의견: ()





2부

지방분권을 향한 서울의 입장과 협치



서울연구원
The Seoul Institute

1장

지방분권, 왜 협치를 이야기할까?

사람들이 살고 있는 생활현장에서는

주민의 참여와 결정을 통해 지역 현안을 해결하는 것이 보다 효율적이다.

각 지역마다 요구하는 사안이 다양하므로 지역적으로 분산된 하위 단위에서의

참여와 협력에 기반한 분권시스템이 필요하다.

중앙정부와 시민과의 협력이 지방분권을 만든다

우리나라의 지방자치는 중앙정부가 제정하여 운영하고 있는 제도하에서 이루어지고 있다. 즉 중앙정부가 헌법과 지방자치법에 근거하여 지방정부의 조례제정, 조직과 인력 구성, 그리고 재정 운영 등에 대하여 관리·감독하고 있다. 지방자치법이 존재함에도 불구하고 중앙부처의 개별법령을 우선하도록 하는 단서조항에 의해 개별 정책 영역에서 중앙집권적인 행정체제가 여전히 강력하게 작동하고 있다. 따라서 지방정부만의 노력으로는 한계에 부딪힌 상황으로 이는 지방정부 내부 역량만의 문제라기보다 통치구조의 문제에 기인한다고 할 수 있다.

지방분권 이슈에는 다양한 이해관계자 집단들이 존재한다

국가사무를 지방으로 이양하는 경우 중앙부처의 내부적인 조정, 관련부처 의견 조율, 개별법령 개정 등 복잡한 절차를 거쳐야 한다. 이러한 권한 이양과정에서 국가사무의 지방이양은 해당 중앙부처의 반발 등에 부딪히게 되면서 문제 해결을 위한 추진동력을 상실하게 되는 경우가 많다. 지방분권을 위한 추진활동들은 단순히 선언적인 형식으로 규정되는 경우가 많았고 주요 과제들에 대해서도 강제적인 이행확보수단이 불명확하게 이루어졌다. 주민투표, 주민소송, 주민소환제 등 중앙정부와 직접적인 관계가 없는 제도의 도입은 이루어졌으나 세재개편이나 자치경찰제 도입 등과 같은 주요 현안의 경우 이해관계자 간 이견이 많고 재정보화가 어려운 것이 현실이다. 정치인들은 정치적 이해관계에 따라 지방분권 이슈에 대한 입장이 달라지므로 단기적 관점이나 정파적 시각에서 논의를 이끌어온 경향이 있다.

지방분권은 사회문제 해결을 위한

정부 간 역할 분담에 관한 이야기이다

‘중앙정부’는 나라 전체의 살림을 맡아 하는 정부를 말한다. 넓은 의미로는 입법부, 사법부, 행정부를 모두 포함하는 한 나라의 통치 기구 전체를 말하고, 좁은 의미로는 내각 또는 행정부 및 그에 속하는 행정 기구만을 뜻한다. ‘지방정부’는 한 지역의 살림을 맡아 하는 정부로 특별시·광역시·도·시·군 등과 같이 일정한 지역에서 그 지역의 행정 업무를 맡아

서 처리한다. 중앙정부처럼 지방정부의 책임자도 주민들의 선거로 선출하고, 주민이 직접 뽑은 대표자와 지역 주민이 함께 지역의 발전을 위해 일하는 정치 방식이 지방자치제도이다.

중앙정부가 있는데도 지방자치제도를 실시하는 까닭은 지역의 특성과 지역 주민의 요구에 맞게 지역 살림을 할 수 있기 때문이다. 중앙정부에서는 국가의 전반적인 발전과 전체 국민의 행복을 위해 종합적으로 계획을 세우고 나라 살림을 하기 때문에 특정한 지역 문제에는 소홀할 수 있다. 또 지역의 살림살이와 주민들의 문제를 주민들 스스로 해결하여 주민 자치를 이루기 위해서다.

지방정부 혹은 지방자치단체는 광역자치단체인 특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도와 기초 자치 단체인 시·군·구를 들 수 있다. 집행 기관인 지방자치단체장과 의결 기관인 지방 의회가 있다. 지방자치단체장은 중앙정부의 행정부와 같은 역할을 하고, 지방의회는 국회와 같은 역할을 한다. 각 지방정부는 중앙정부로부터 자율성을 가지고 독립적으로 정책을 추진하고 실시한다. 예를 들어 학생에게 급식을 무료로 지원하는 범위는 각 지방의 교육청에서 결정하기 때문에 지역마다 다르다. 또 경기도에서는 외국 기업의 대규모 투자를 유치하고, 부산광역시에서는 부산 국제 영화제를 치르는 등 지역마다 독자적인 사업을 추진한다. 하지만 대체적으로 중앙정부와 지방정부는 독자적으로 움직이지 않고 서로의 협력을 필요로 한다.

지방분권의 목적은 무엇이며, 공공사무는 어떻게 배분되는가?

사람들이 살고 있는 생활현장에서는 주민의 참여와 결정을 통해 지역 현안을 해결하는 것이 보다 효율적이다. 각 지역마다 요구하는 사안이 다양하므로 지역적으로 분산된 하위 단위에서의 참여와 협력에 기반한 분권 시스템이 필요하다.

정부 업무를 중앙정부가 처리하느냐 지방정부가 처리하느냐를 결정하는 가장 중요한 기준은 주민들의 선호가 동질적인지 여부와 제공되는 서비스에서 규모의 경제가 어느 정도냐 하는 것이다. 교육서비스, 경찰서비스, 소방서비스, 노령연금, 의료보호, 기타 복지정책의 편익들에 대해 해당 권리가 이동 가능할 때 지방정부에서 처리할 수 있다.

같은 행정서비스라도 영향을 미치는 범위가 다를 때에는 처리하는 정부 단위가 달라진다. 가령 대기오염의 경우 오염 범위가 일정 지역에 국한되어 있을 때 그 특정지역 내 주민의 요구나 선호도는 동질적이므로 해당 지역 내 지방정부들이 공동처리하는 것이 효율적이다. 한편 강을 따라 여러 지역에 걸치는 수질 오염은 여러 지방정부의 협상과 협정을 통해서만 가능하므로 광역적인 방식으로 처리될 수 있다. 황사문제처럼 국가 단위를 넘어 피해를 끼치는 경우는 중앙정부가 다른 국가들과의 협상과 협정을 통해 처리하는 것이 합리적이다.

기존의 중앙정부와 지방정부의 기능 배분은 제헌헌법(1948년) 당시의 최소 지방자치주의에 입각한 시대정신을 크게 벗어나지 못한 측면이 크므로 오늘날 지방분권 논리에 부합한다고 보기 어렵다. 현대 행정은 신속성, 현

장성과 전문성의 관점에서 주민들이 체감할 수 있는 생활밀착형 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 업무 수행에 있어서 자치권을 저해하는 법적인 제한이 없어야 하고 업무를 수행할 인사와 적절한 조직을 구성하고 재원을 확보할 권한이 있어야 한다.

지방분권, 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민이 모두 함께 가야 한다

주어진 여건과 추구하는 가치에 맞도록 주민이 원하는 현장행정이 가능하기 위해서는 적합한 주체에게 권한과 책임을 맡겨야 하며 필요한 논의들을 함께 공유하고 결정할 수 있어야 한다. 지방자치의 장점은 지방분권을 통하여 주민참여와 수평적 협력적 거버넌스로 주민의사를 가장 합리적으로 반영하여 국가전체의 발전을 도모하는 데 있다. 그러나 전제조건은 여타 광역 지방정부, 기초 지방정부(자치구), 시민(지역공동체 구성원)과 함께 가야 한다는 것이다.

협치로의 패러다임 전환은 시대적 요구다

‘협치(協治)’는 일반적으로 정부와 시장, 시민사회가 더불어 함께 다스려나간다는 뜻이다. 우리나라와 일본에서는 거버넌스의 역어(譯語)로 협치라는 용어를 만들어 사용하고 있다. 협치는 오늘날의 세상이 매우 복잡다단하고 개인이 추구하는 목표도 매우 다양해짐으로 인해 전통적 정부의 기능만으로는 대응이 힘들어 민간시장과 국가의 중간 방식을 선택하고 있다. 이는 제3의 길로서 정부 주도의 통치개념에서 거버넌스 중심의 협치 개념으로 나아가는 큰 흐름을 일컫는다.

통치(統治)가 아닌 협치(協治)가 필요하다

협치에서 가장 중요한 가치는 참여와 협력, 조정이다. 정부와 기업, 시민사회가 정책을 결정하는 과정에서 머리를 맞대는 것이다. 당연히 권한과 책임을 이 삼자가 분담하는 시스템이다. 우리나라는 지금까지 국가나 중앙정부의 지시에 따라 전 국민이 일사분란하게 움직이는 통치 시스템에 익숙해져 있다. 협치는 짧은 역사에 비해 상당히 활발한 움직임을 보이고 있다. 우리나라의 지방정부로는 서울시와 경기도, 제주도 등이 앞서가고 있다. 이들 광역 지방정부들은 여러 이해당사자가 참여하는 협의회나 위원회를 만들어 정책의 공감대 형성에 힘을 쏟고 있다. 비록 정책의사결정 과정은 다소 더디더라도 이후에 발생하는 다양한 갈등으로 인한 막대한 사회적 비용을 절약할 수 있어 호응이 좋은 편이다. 이른바 정부의 실패나 정책의 실패를 보정할 수 있는 대안이 되고 있는 것이다. 이제 중앙정부 권력의 독점시대는 서서히 기울어가고 있다. 2015년 총선의 결과가 그 상징적 신호라고 할 수 있다. 여야를 막론하고 참여와 협력, 조정 등 가치가 필수적이라는 인식에 대한 공감대가 형성되고 있다. 정부와 의회는 정책 결정과 집행 과정에서 여러 다른 세력들과 더불어 가야 한다는 것이 시대적 소명이라고 할 수 있다. 함께 다스린다는 명제는 이 시대의 새로운 패러다임으로 자리 잡고 있다.

지방자치와 분권의 확립은 지방정부가 독자적으로 만들 수는 없다. 중앙정부의 전향적인 변화와 중앙과 지방의 상호협력적 관계에서 논의되고 추진될 수 있다. 다양한 이해관계자들이 장기적 목표를 위한 공동 비전을 만

들고 단기적 변화를 이끌어 낼 수 있도록 동기를 주는 정치적 리더십이 필요하다. 지방분권의 주장이 당위론으로 끝나지 않도록, 지방분권 및 자치를 통해 지역주민들이 얻을 수 있는 실리를 찾아내고 그러한 시스템을 구축해야 비로소 실현이 가능하다. 사회적 논의와 공감대가 필요하고 합의를 통해 자치분권 본래의 목적을 실현해야 한다.

또한 중앙정부와 지방정부의 역량만으로도 고령화, 실업, 도시재생, 환경에너지, 다문화 등 복잡한 문제를 해결하기가 상당히 어렵다. 민과 관이 함께 문제를 해결한다는 근본적 인식 전환이 필요하다.

현재 우리의 협치 수준은 어떠한가?

지방정부 기관장들의 협의체들이 지방자치 발전에 필요한 법 개정을 건의하고 정책협의 등에 관하여 기초단위 지방정부인 시군구 의견들을 모아 국회와 중앙정부에 적극 제안하고 있다. 특히 민선자치 2기에 설치된 각종 정책협의회 등에서 지방분권 노력과 활동이 두드러졌는데 중앙정부에 건의된 정책 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전국 시장군수구청장협의회가 2011년부터 2014년까지 정부에 제출한 총 605건의 의견 중 수용이 133건(22%), 중장기 검토가 166건(27.4%), 미수용이 306건(50.6%)으로 나타났다.

전국 시군자치구의회의장협의회는 지방자치 발전을 위한 선언문, 성명서 채택, 중앙 및 정치권 주요 인사를 방문하여 지방자치제도 개선 건의 등을 중심으로 활동하고 있다. 2011년부터 2014년까지 제출한 법령과 관련 의견 중 정부수용 현황은 12건(23.1%), 검토 20건(38.5%), 미수용 16건

(30.8%)으로 나타났다.

정부와 주민 간 소통과 참여를 위한 제도는 무엇이 있나?

1991년 지방자치법에는 주민참여제도가 도입되지 않았으나, 지방자치법의 개정에 의해 점차적으로 주민들의 직접참여를 보장하는 제도적 근거들이 마련되었다. 중앙정부의 주민참여제도는 행정정보공개(1998), 주민감사청구(2000), 주민발의(2000), 주민투표(2004), 주민참여예산(2004), 주민소송(2006), 주민소환(2007)제도가 도입되어 운영되고 있다. 특히 2003년 12월에 제정된 지방분권특별법 제14조 제1항에 ‘국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화해야 한다’라는 조항을 두도록 개정된 바 있다. 이와 함께 서울시는 정책아이디어 제안 등 정책과정에 주민을 참여시키는 천만상상오아시스, 정책박람회, 청책토론회 등을 자체적으로 수립하여 운영하고 있다.

보다 구체적으로 지방분권에 대해 중앙정부와 여타 지방정부들이 가지고 있는 생각들을 살펴보고, 중앙정부-지방정부-주민이 함께 가기 위한 전략과 이를 위한 서울시의 역할에 대해 살펴보고자 한다.

2장

지방분권을 바라보는 중앙과 지방정부의 시각은 어떻게 다를까?

경직된 중앙집권구조를 개선하지 않고는 바람직한 자치행정, 자치재정을 구현하기는 어렵다.

2000년대 들어 지방으로부터 분권개혁을 요구하는 까닭이 여기에 있다.

정치분권, 행정분권, 재정분권, 주민분권 이것이 시민사회가 요구하는 네 가지 측면의 지방분권이다.

지방분권에 대한

중앙정부와 지방정부의 시각 차이

중앙정부 입장에서 지방분권은 어떠한 의미일까?

자치분권 이슈는 중앙정부, 정치권, 학계, 시민단체 모두가 머리를 맞대고 열띤 토론을 벌여야 할 자리임에도 주무부처의 기관장인 행정자치부장관과 국장 등 중앙정부 관계자들은 참석하지 않는 경우가 다반사이다. 이를 해결해야 될 주체의 한 축인 중앙정부는 별로 관심을 가지지 않고 있다.

‘중앙’은 누구인가? 대통령, 행정자치부를 포함한 각 중앙부처라고 할 수 있다. 중앙부처는 각 기관의 현재 권한을 내려놓아야 하므로 지방분권에 대한 이들 스스로의 동기나 의지는 부족하다고 볼 수 있다. 다양한 이유가 있겠지만 우선 중앙-지방 간 관계를 수평적 관계가 아닌 수직적 관

계로 인식하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 지방정부에 대한 불신과 함께 중앙이 결정하는 정책과정에서 집행 당사자인 지방정부의 배제에 따른 문제의식이 부재하기 때문이다. 따라서 중앙정부는 지방분권 확대에 대하여 스스로의 권한 상실로 인식하고 거부감을 가지기 마련이다.

우리나라의 대통령은 행정부의 수반으로서 막강한 권한을 가지고, 국정 운영에 따른 모든 책임을 지고 있다. 대통령은 국가의 제반 당면과제를 성공적으로 수행하기 위하여 사회 각계의 협조와 지지를 받아야 한다. 특히 중앙부처 공무원은 대통령과 국정철학을 공유해야 한다. 지방분권의 본질이 중앙정부의 권한을 지방에 넘겨주는 것이다 보니, 중앙공무원은 그들의 권한을 빼앗는 지방분권에 결코 동의할 수가 없다. 대통령은 국가발전의 기틀인 지방분권보다는 경제위기 해결 등 당면 국정과제를 추진하기 위하여 공무원들의 적극적인 협조를 구하는 것이 어쩔 수 없는 선택이다.

국회의원은 지역을 기반으로 하고 있는 만큼, 지역발전을 위한 지방분권에 발 벗고 나서야 할 것 같은데, 실상은 그렇지 못하다. 지역의 권한이 강화되면 지역발전과 관련된 제반정책의 수립과 추진은 지방의 몫이 되어 버린다. 국회에서 국정을 고민해야 하는 국회의원은 지역구 유권자들의 환심을 살 수 있는 지역개발사업에서 손을 떼야 하니, 다음 선거를 걱정해야 하는 그들이 기댈 곳이 없어진다. 국회의원들은 지방의 시군구 의원까지도 공천이란 이름으로 장악하고 있다.

국민들의 연간 세금이 전부 100만 원이라고 가정하면 대략 80만 원은 소득세, 법인세, 부가가치세 등 국세로 내고 20만 원(20%)은 취·등록세, 재

산세 등 지방세로 낸다. 그런데 국민들에게 공공서비스를 제공하기 위해 서 세금을 사용할 때는 지방정부가 60만 원(60%)을 쓴다. 지방세 20만 원 이외에 국세로 걷은 40만 원 정도는 지방교부세나 국고보조금이라는 이름으로 중앙정부에서 지방으로 이전하고 있다. 그렇다 보니 지방정부 중에는 자기 지역에서 걷은 세금으로 해당 지역 공무원 봉급도 지불하지 못하는 곳이 수도룩한 실정이다. 이처럼 중앙정부는 국세 재원을 가지고 때로는 용도를 지정해서 때로는 용도를 자유롭게 돈을 풀어 중앙정부의 지침에 맞도록 지방을 통제하고 있다.

지방정부에서는 해마다 예산을 편성할 때 주민들의 요구를 파악하여 세출항목별로 배분할 수 있어야 세출의 자치가 보장된다. 그런데 중앙정부가 법령을 통해 지방정부에게 사무를 위임하거나(특히 기관위임사무) 또는 실시의무를 강제하는 각종 사무·사업 등이 상당히 많다. 이것들은 주민의 요구와 관계없이 예산을 편성해야 한다. 게다가 각종 기관이나 시설의 설치, 인원의 배치도 중앙정부가 통제하기 일쑤이고 공무원의 직급이나 인건비도 중앙정부가 표준을 정하여 제시한다. 물론 적절한 역할분담이 없이 중앙정부의 권한을 과도하게 지방에 일임하면 재정운용을 방만하게 하는 경우도 나올 수 있다. 그러나 그러한 문제는 멀리 떨어진 중앙정부의 획일적인 지침이 아니라 늘 현장 가까이에서 지켜보는 지역주민과 지방의 회의 견제와 감시를 통하여 통제하는 것이 풀뿌리 민주주의의 정신이다.

세출만 통제하는 것이 아니라 세입도 중앙정부에 의해 철저히 통제되고 있다. 지방세의 세목선택, 과세표준이나 세율 결정권한은 지극히 제한

되어 있다. 최근에 보듯이 지방세의 세율인하를 중앙의 재정당국이 중앙의 입장에서 편리한대로 결정한다. 지방정부 기관장들의 협의회 등 각종 소통과 협의 창구가 있음에도 불구하고 이들과 사전에 협의하는 예는 거의 없다. 대체로 일방적 통보에 그치는 경우가 다반사이다. 기관위임사무에 대한 보조금을 결정할 때도 국가사무임에도 불구하고 지방정부가 걷은 지방세와 세외 수입을 보태어 집행하라고 지시한다. 이것을 지방비 부담 의무라고 강변한다.

과거의 관치 지방행정이 실시되던 때의 제도와 관행은 지금도 여전히 남아있다. 경직된 중앙집권구조를 개선하지 않고는 바람직한 자치행정, 자치재정을 구현하기는 어렵다. 2000년대 들어 지방으로부터 분권개혁을 요구하는 까닭이 여기에 있다. 정치분권, 행정분권, 재정분권, 주민분권 이것이 시민사회가 요구하는 네 가지 측면의 지방분권이다.

각 지역은 나름의 전통과 문화를 갖고 있다. 따라서 중앙정부의 획일적 정책 보다는 지역의 특성을 반영하여 자율성을 갖고 정책을 결정할 때 주민이 행복해진다는 믿음이 지방자치를 실시해야 하는 주요 이유이다. 물론 국가나 중앙정부의 역할이 없다는 이야기는 아니다. 다만 각 정부기관이 좀 더 잘 할 수 있는 분야를 중심으로 적절한 역할분담이 요구된다. 아직도 일부 권위주의에 젖은 소수의 권력집단은 자신들의 이념이나 정책이 일사분란하게 전국적으로 확산 실현되기를 원한다. 이들은 지방을 중앙에 예속된 존재이자 지배의 대상으로 파악하고 있다.

세계화, 지나친 개인주의, 시장경제 만능주의, 저출산 고령화 등 사회경

제적 여건이 급변하는 21세기에 중앙정부와 지방정부의 관계는 좀 더 적절한 역할분담을 통한 협력관계로 전환될 것을 요구받고 있다. 글로벌화로 인해 과거 전통적 국가의 역할에 대한 재정립이 요구되는 현실에서 지방정부와 시민사회가 감당해야 할 몫과 역할이 점점 더 부상하고 있다.

지방정부 입장에서 지방분권은 어떠한 의미일까?

과거 지방정부 기관장(도지사, 시장, 군수)들은 중앙정부로부터 예산사업을 많이 따와야 일을 잘한다고 칭찬을 받았다. 중앙집권체제하에서는 일이 잘 되지 않으면 중앙정부나 정치권의 탓으로 돌리고는 하였다. 하지만 지방자치가 본격적으로 실시되어 그에 걸맞은 재정권(예산)과 행정권(법령 등)이 지방에 주어진다면 그에 따른 권한도 늘어나지만 그만큼 지역발전과 관련하여 무한 책임도 져야 한다. 선거가 제일의 관심사인 지방정부 기관장들에게는 중앙정부와의 논쟁을 통한 지방분권이나 무한 책임보다는 당면 지역사업의 추진을 위한 교부금이라도 늘려주면 더 이상 바랄 게 없을 수도 있다. 현실적으로 지방정부 입장에서 과연 지방분권을 위해 앞장서는 사람들이 얼마나 있을까? 이러한 이유로 지방자치는 결코 자연스럽게 혹은 당연히 이루어질 것이라고 기대하기는 어렵다.

지방공직자들도 시키는 일만 잘하면 매년 자동적으로 봉급이 오르고 가족들과 행복한 삶을 영위할 수 있는 시절이 있었다. 요즘 지방공무원들은 상당히 힘들어 한다. 자치능력은 한계가 있는데 기관장들의 지시는 많고, 민원은 폭주하며, 각종 감사는 시도 때도 없이 들이닥친다. 지방분권이

진전되어 더 많은 책임이 주어진다면 그들은 권한이 늘어나는 것을 반가워만 할까? 지금도 일부 지방정부의 공직자는 자체 기획보다 건 건마다 중앙정부로부터 유권해석을 받아 행정집행을 하는 경우가 적지 않다. 이로 인하여 문제가 발생하더라도 책임소재가 다소 모호해지기 때문이다.

궁극적으로 지역발전의 가장 큰 수혜자는 당연히 지역주민이 되어야 한다. 일제시대와 급속한 개발연대를 거치면서 국가중심으로 운영되다 보니 마을이니 동네니 하는 지역공동체(커뮤니티)의 진정한 의미를 살리기는 어려웠다. 특히 아파트가 보급되고 자본주의 시장경제의 역할이 커지면서 나만의 개인주의적 성향은 더욱 늘어난다. 내가 사는 고장(도시)을 잘 만들겠다는 생각보다는 개개인의 사적 이익이 우선시 되면서 공적인 영역은 누군가 대신 해주기를 바라고 있다. 전술한 제 1권의 설문조사에서도 일부 나타나듯이 현대의 지역주민들은 행정서비스만 잘 제공된다면 권한을 대통령이나 지사, 시장·군수가 가지든 사실 별 상관없다고 생각하는 경우도 많다.

이 외에도 지방분권과 관련된 주체로는 학계와 연구자, 언론, 시민단체가 있을 수 있다. 학계나 연구자들도 지방사업 평가 등 중앙정부가 제공하는 다양한 평가나 정책사업에 참여하는 경우가 많은 것이 사실이다. 주요 언론매체도 중앙권력이 그들에게 가장 중요한 고객일 수 있다. 시민단체도 관심은 많지만 힘만 들고 가시적인 진전이 더딘 지방분권보다 다른 당면과제들이 산적해 있는 실정이다.

중앙정부와 지방정부 간 갈등 사례와 해결 방안

중앙-지방 간 사무배분에서 발생하는 갈등 사례에는 어떤 것들이 있는지 살펴보도록 하자.

사례 1: 서울시의 청년활동지원사업

서울시는 2016년부터 ‘활동욕구는 있으나 경제적 사정으로 인해 참여가 어려운 청년’들의 활동을 실질적으로 지원하는 사업을 펼치고자 하였다. 청년들의 학적상태, 고용관계 및 소득 등에 대한 심사를 통해 자격 여부를 확인하고 세대 간 협력사업, 지역협력 사업, 도시혁신 사업 등 교통, 환경, 주거, 복지, 교육, 경제, 기타 분야의 다양한 활동지원을 심사하여 3,000명 이내 청

년들을 선발하였다. 최소 2개월에서 최대 6개월까지 월 50만 원 이내 교육비, 교통비, 식비 등을 위한 최소 수준의 보조비용을 지원하는 사업이다.

이러한 서울시의 사업에 대해 중앙정부(보건복지부)는 청년활동지원 사업을 사회보장기본법의 제3조에 의한 사회서비스의 일부로 판단하여 동법 제26조 제2항에 따라 보건복지부 장관과의 협의를 요청하였다. 사회보장 제도의 효율적 운영을 위하여 중앙정부와의 협의조항은 필요할 수 있다. 문제는 중앙정부의 일방적인 협의조정 결과를 따르지 아니할 경우 지방교부세 감액·반환제재 조항을 뒀으므로 실질적으로는 협의라기 보다 승인사항으로 악용하여 자치사무의 자율성을 훼손하고 있다는 점이다. 이번 사례도 서울시가 이 사업을 계속 추진할 경우 지방교부금 삭감 등의 제재 조치를 취하겠다고 하고 있다.

서울시는 청년활동지원 사업이 소득보전형 급여(수당) 사업에 해당하지 않는다고 보고 있다. 왜냐면 청년활동계획서를 토대로 활동내용에 따라 보조금을 차등지원하며 최종결과물을 제출하게 하는 등 활동 촉진을 위한 지원 사업에 해당한다고 보기 때문이다. 이처럼 서울시와 중앙정부의 관련법 규정을 근거로 한 사업에 대한 해석이 다를 경우 중앙정부는 일방적인 결정을 강요하고, 안 될 경우 재정적 제재조치를 취하게 되므로 지방정부의 좋은 취지나 적극적인 정책의지를 제한하는 결과를 낳고 있다.

사례 2: 중앙정부의 유사중복 사회보장사업 정비지침

중앙정부는 지방정부가 자체예산으로 수행하고 있는 사회보장사업들에

대해 중앙의 사업과 유사하거나 중복성이 있는 경우 그리고 정비가 필요한 것으로 판단되는 사업들을 선정하여 폐지 혹은 변경 및 타 사업과의 통합 등을 통보하였다.

이에 대해 지방정부는 지방자치권 침해를 주장하며 국무총리, 사회보장위원회, 보건복지부 장관을 상대로 권한쟁의심판을 청구하였다. 현장에는 지방마다 다양한 사연과 상황들이 존재하고, 지방정부의 사회보장사업은 중앙정부에서 미처 챙기지 못한 상황들을 살펴 복지사각지대를 해소하기 위한 보충적 성격이 강하다. 즉 지방정부의 사회복지사업은 지역주민들의 실제적인 상황을 반영한 결과물이므로 중앙정부에서 관련 정책을 수정 혹은 폐지할 경우 일방적으로 추진하기보다 주민들의 직접적인 참여와 피드백이 가능해야 한다는 것이다.

사례 3: 지방정부의 어린이보호구역에 대한 권한

어린이보호구역 내 과속운전으로 인한 사고가 큰 폭으로 증가하고 있는 현실에서 어린이보호구역 관리주체인 지방정부는 속도제한 지정 등에 관한 실질적인 권한이 없다. 도로교통법에 따르면 어린이보호구역은 법률상 '시장 등'에 속도제한 권한이 있으나, 시행규칙은 실질적 권한을 지방경찰청장 등에 부여하고 있다. 그뿐 아니라 노인, 장애인 보호구역 내 속도제한 규정도 실질적인 권한은 없는 실정이다. 교통약자 보호구역 내 속도제한 지정 권한을 지방정부에게 부여하여 지역실정을 고려한 교통안전 정책의 시행이 시급한 상황이다. 실질적 관리주체인 지방정부가 속도제한

지정 권한을 발휘할 수 있도록 관련 법조항을 개정하여 지역실정을 고려한 교통안전 정책의 시행과 사고 발생 지역에 대한 신속한 조치를 가능하게 해야 할 필요가 있다.

사례 4: 지방정부의交通安全시설 운영권한

도로교통법은交通安全시설의 운영 및 관리권한을 지방자치단체장에게 부여하고 있고, 지방자치단체장의 재량에 따라 해당권한을 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 그렇지만 동법 시행령에서 특별시장은交通安全시설의 설치, 관리에 관한 권한을 지방경찰청장에게 위임해야 한다는 강행규정을 두어 지방자치단체장의 권한을 제약하고 있다.

사례 5: 지방정부의 주택전월세 전환을 정책

저금리 시대로 월세 전환이 가속화되자 수도권 일대는 전세대란이 우려되었다. 서울시 전세가격은 2015년에 전년도 상승률(3.54%)을 상회하였으며, 같은 해 9월 전세거래량이 전년 동월대비 18.4%p 감소하고, 월세거래량이 18.6%p 증가했다. ‘주택임대차보호법’은 주택 전월세 전환율의 지역적인 차이를 고려하지 않고, 일괄적으로 상한선을 규정하여 적용하고 있다. 주택 전월세 전환율(전세보증금→월세)은 서울 6.5%, 경기도 7.3%, 인천 8.1%(2015.7월 기준)로 지역별 차이가 존재하지만, 이러한 상한선을 어길 경우 지방정부에서는 제재할 수단이 사실상 없다. 국회나 중앙정부 차원에서라도 실효성 있는 대책이 부족한 실정이다.

서민들의 주거안정을 위한 주택전월세 문제를 해결하기 위해서는 임대 기간 및 임대료 인상을 규제 등을 각 지역실정에 맞게 지방정부가 주도적으로 조례를 통해 풀어갈 수 있도록 할 필요가 있다. 월차임산정률의 상한선은 지역실정에 맞춰 각 시도가 조례 위임하도록 건의하고, 위반 시 반환 청구의 소송 등 시도 주택임차분쟁조정위원회의 조정을 거치도록 하는 실질적인 중재·조정 수단의 마련이 시급하다.

사례 6: 아동복지사업과 근로복지사업

아동복지사업 분야를 살펴보면, 지방정부는 매년 아동복지에 관한 시행계획과 아동의 빈곤예방 및 지원 시행계획을 수립하는데, 내용에 관해서는 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하도록 규정하고 있다. 이 역시 관련법 시행령에서 세세한 단서조항을 삽입하여 지방정부의 아동복지에 관한 자율적이고, 창의적인 시행계획 수립에 제약이 되고 있는 실정이다.

근로복지사업을 살펴보면, 근로복지기본법에서 고용노동부장관과 협의하도록 규정하고 있다. 이러한 규정 역시 세세한 단서조항이 수반되어 지방정부의 실정 및 재정에 맞는 자율적이고 창의적인 근로복지사업을 추진하기는 용이하지 않다. 또한 근로자직업능력개발법에서는 지방정부가 공공 직업훈련시설이나 기능대학을 설립하여 근로자의 직업능력개발을 지원하고자 할 경우에도 고용노동부장관과 사전 협의하여야 한다. 직업능력개발 훈련법인을 설립하고자 할 경우에도 고용노동부장관의 허가를 받도록 하고

있다. 이 외에도 이와 유사한 사례는 각 분야에서 다양하게 나타날 수 있다.

간밀한 협조를 위한 제도적 기반이 취약하다

앞서 제시된 내용에서는 중앙-지방정부의 역할 분담에 관한 관련 주체들의 인식과 실제 운용적 측면에 관한 것을 사례들로 살펴보았다. 중앙정부와 지방정부 간 갈등 조정이나 사전 협의가 필요할 경우에도 이를 위한 제도적 기반도 취약한 실정이다.

우선 중앙정부에서 각 지역에 과급효과가 큰 정부 정책을 입안할 경우에도 중앙-지방정부 간 협의를 위한 공식적인 기구 및 제도가 미흡한 실정이다. 설령, 중앙-지방정부가 열심히 협의하여 합의를 이루었다 하여도 협의결과 조치에 대한 책임성을 확보할 수 있는 수단이 없는 실정이다. 따라서 중앙-지방정부 간 협의사항들에 대한 실제 반영률은 매우 저조한 편이다. 따라서 정책 입안 시 중앙-지방정부의 협력을 촉진하기 위하여 지방정부의 국정참여 메커니즘을 제도적으로 구축할 필요가 있다. 현재 국회와 지방정부에서는 관련 법률 제정과 시행지침, 그리고 중앙-지방 협력전담기구의 추진을 시도하고 있다.

지방분권에 대한 지방정부들의 생각은 과연 모두 같을까?

수도권 등 광역단위의 지방정부들과 기초단위의 지방정부들은 지방분권에 대해 상이한 입장을 가질 수 있다. 특히 수도권 등 대도시 지방정부들을 제외하고는 지방분권으로 인해 지방정부의 자율적 권한이 커지게 된다

면, 각 지방정부들이 가지고 있는 자원과 역량의 차이로 인해 지역 간 격차가 더욱 심화될 가능성을 우려할 수 있다. 인적자원과 문제해결 역량의 부족으로 인한 어려움은 현실이며 비교적 행·재정적 자원이 많은 서울시만이 유리한 입장을 가질 것으로 오해할 수 있다. 이러한 지역불균형 심화에 대한 우려로 인해 각종 언론매체에서 수도권과 비수도권의 논쟁기사도 심심치 않게 등장한다. 지방분권을 위하여 서울시와 같은 대도시 지방정부가 지역상생발전에 포용적이고 전향적인 자세를 가지는 등 선도적인 역할을 수행해야 하는 이유이다.

지방분권의 성과 공유와 공감대 확산이 필요하다

우리나라의 현실에서 지방분권이 실질적으로 이루어지려면 중앙정부에 지나치게 의존하기보다 지방정부 스스로의 선도적인 노력이 전제되어야 한다. 이는 민선 지방자치 20여 년에서 지방분권의 성과와 경험이 시사하는 중요한 교훈 중 하나라고 생각된다.

지방자치와 지방분권으로 인한 성공적인 모범사례는 모든 지방정부가 적극 공유하고 지역상생발전 등의 노력을 통하여 지방정부 간의 공감대 형성이 필요하다. 그리하여 중앙정부에 대하여 모든 지방정부가 한목소리로 지방분권을 향한 정책 의지를 보여야 한다. 여태까지 중앙정부의 논리에 조금 더 익숙한 주민들에게도 지방자치와 지방분권의 성과를 보다 적극적으로 홍보하고 지역주민들이 실질적으로 누릴 수 있는 정책적 편익을 보다 알기 쉽게 전달할 필요가 있다.

3장

지방분권을 위해 서울시는 어떤 노력을 하고 있는가?

지방자치와 지방분권에 관하여 서울시가 여타 지방정부와 입장이 다른 이유는

서울이 우리나라의 수도이자 지방정부의 만형으로서

보편성과 특수성을 동시에 가지고 있기 때문이다.

서울시는 지방분권 이슈에 관하여 다음의 네 가지 관점에서 접근하여

선도적 역할을 수행할 필요가 있다.

서울시의 선도적 역할과 다차원적인 노력

지방자치와 지방분권에 관하여 서울시가 여타 지방정부와 입장이 다른 이유는 서울이 우리나라의 수도이자 지방정부의 모형으로서 보편성과 특수성을 동시에 가지고 있기 때문이다. 서울시는 지방분권 이슈에 관하여 다음의 네 가지 관점에서 접근하여 선도적 역할을 수행할 필요가 있다.

첫째, 우리나라의 수도로서 국정 파트너 역할이다. 우리나라는 역사적으로 중앙집권적 국가통치체제에 익숙해 있기 때문에 지방분권적 패러다임으로 전환하기 위해서는 지역발전을 중앙정부에 의존하려는 타성을 극복해야 한다. 특히 중앙정부가 지방정부에 대해 수직적 관계로 인식하는 상

황에서는 기존의 읍소형 접근방식을 되풀이하는 것은 한계가 명확하다는 것이 민선자치 20여 년의 경험이 주는 중요한 교훈이다. 중앙집권적 전통과 정서에서 탈피하기 위해서는 국정참여 자격을 가진 서울시가 지방정부의 견해를 적극적으로 전달하는 창구역할을 담당하고 지방분권협의체 등을 통하여 지방분권이 국가적 의제이자 주요 정치현안으로 설정되도록 적극적으로 나서 부각시킬 필요가 있다. 이와 함께 우리나라의 수도로서 중앙정부의 국정 파트너로서의 역할도 충실히 수행하도록 한다.

둘째, 지방정부의 만형으로서 지역상생발전 지원이다. 지방분권에 대해서는 다양한 이해관계가 존재하며 지역별 이슈가 다를 수 있으므로 지방정부 간 공감대 형성과 합의가 전제되어야 한다. 서울시는 지방정부의 만형으로서 다른 지방정부와의 연계협력을 통하여 지역균형발전과 상생발전의 실질적 주체이자 대상인 광역 지방정부와 기초 지방정부들은 물론이고 지방의회, 국회 등 대의기관과 언론기관을 통해 많은 이들이 공감할 수 있도록 유도해야 한다. 국회는 행정부와 더불어 국가의 주요 정책들이 입안되고 제도화 되는 곳으로 지방자치 및 분권이슈가 상시적 의제 및 안건으로 상정되고 논의될 수 있다. 이를 위한 상시적 논의기구가 제도적으로 마련되어야 하고 관련 자료를 제공할 필요가 있다. 전국 시도지사협의회, 시도의회회장 협의회, 시도연구원협의회 등 기존의 지방분권 관련 협의체를 통하여 구체적인 지방행정영역에서 중앙정부와 정치권에 지방자치와 분권의 이념과 가치를 적극적으로 주창하고 실천을 촉구해야 한다. 지역

언론매체는 물론 전국의 주요 언론기관을 통해 지방분권의 필요성과 추진 방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 수 있도록 문제를 제기하고 여론을 형성하도록 해야 한다. 이들 모두와 함께 지방분권의 필요성과 당위성은 물론 성공사례를 적극적으로 발굴하고, 홍보하여 지속적으로 중앙부처에 개선을 건의해야 한다. 동시에 지방자치와 분권을 위한 논리를 개발하고 구체적인 추진전략과 방안을 마련하여 제시하도록 해야 한다.

셋째, 주민입장에서 행정서비스의 만족도 제고다. 주요 사회적 인프라의 기반이 이미 구축되고 일반적인 행정서비스가 보편화된 현 시점에서 지역 주민들을 위한 행정서비스는 지역특성에 맞고 체감할 수 있는 생활밀착형 서비스가 되어야 한다. 전국을 대상으로 한 총량적이고, 거시적 보편적인 접근방식으로는 지역주민들의 다양한 수요와 입장을 반영하는 행정서비스를 제공하기 어려워졌다. 생활밀착형 행정서비스는 신속성, 현장성, 전문성을 요구하므로 현장과 가까운 지방정부의 역할이 점차 더 부각될 수밖에 없다. 서울시는 지역맞춤형 서비스를 위해 보다 선도적인 역할을 수행하고 시민중심의 새로운 정책을 개발하기 위해 끊임없는 노력을 해야 한다. 이러한 시도는 자치분권을 통해서 가능하다는 점을 주민들이 체감하도록 하여 지방분권에 대한 주민 공감대를 확산시킬 필요가 있다.

넷째, 자치분권 실현을 위한 민주시민의 역량 강화다. 민주주의는 정치 제도만 민주적인 형태를 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 아니다. 구성원들의 인식과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회 문화적으로도 정착 되어야 한다. 지방자치 실현을 위해서도 주민들이 지역의 주인의식을 가

지는 등 성숙한 민주시민의 역량이 없이는 적극적 참여나 공감대 형성이 어려울 것이다. 지역공동체 의식의 결여, 정치에 대한 불신과 냉소주의, 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등의 현실에서 주민들의 권리 인식과 책임의식, 참여의식, 비판의식, 시민의식, 공동체의식 교육과 정치 참여의 기회는 더욱 확대되어야 한다. 주민들이 지방자치 활동을 통하여 개인과 지역사회가 영위하고 있는 삶에 영향을 미치는 정책결정 과정에 적극 참여하도록 배려하여 이러한 과정에서 공동체의식을 습득하고 개인의 민주시민역량을 제고하도록 여건을 조성해야 한다.

서울시가 추진한 다차원적인 노력은 무엇이 있을까?

서울시는 실국본부 수의 확대 건의(2010), 부시장 수의 확대 건의(2011), 부시장 사무분장을 조례로 규정 건의(2012), 복수직급의 확대 건의(2013), 지방자치법 개정 건의(2014~2015) 등 수많은 노력을 추진하였다. 특히 서울시의 자치조직권 확대를 위한 대정부 건의는 총 28회 이루어졌다.

서울시는 1996년 지방자치의 정착을 위한 우선적 개선과제를 선정하고 총체적인 지방자치제도의 정비를 위한 지방분권촉진법(안)을 마련하여 정부와 정당 등에 직접 건의하는 노력을 기울였다. 그 결과 중앙정부와의 협의 등 부분적인 수용을 통하여 서울시정 수행에 있어 반드시 필요한 권한 29건을 이양 완료하였다. 과거에는 중앙정부의 예산지침에 지방정부의 인건비와 업무추진비 등을 규정하고 있었다. 서울시는 지방자치를 위한 보다 효율적인 조직인력과 예산운영을 위하여 53건의 우선적 개선 과제를

선정하였다. 민선 5기인 2010년에는 정부의 지방소비세 도입결정에 따라 지역상생발전기금이 신설된 바, 총 3,340억 원의 기금 중 서울시는 거의 절반에 해당하는 1,642억 원을 기금으로 출연하였다(2012). 지방분권을 위한 법령제도개선과제를 구체적으로 발굴하여 중앙정부에 건의하였고(2012.4), 지방분권 구현을 위한 종합대책을 수립하였다(2015).

최근 들어 복지관련 업무가 빠르게 증가하자 2013년 7월에 담당 공무원의 업무 과중과 여건 개선을 위해 중앙정부에 제도개선을 건의하였다. 그 결과 사회복지사 자격증 소지자가 받는 특수 업무수당을 4만 원 인상하여 월 7만 원으로 상향 조정하였다. 또한 2배로 확대된 사회복지 인력으로 복지 사각지대를 찾아다니는 ‘찾아가는 동주민센터’를 추진하여 시민의 기본적인 사회안전망을 지킬 수 있도록 노력하였다.

지역상생발전을 위한 서울시의 노력은?

전술한 바와 같이 지방분권은 다양한 이해관계를 가진 주체들과의 공감대 형성이 중요하다. 특히 비수도권의 지방정부들은 지방분권이 강화되면 지역불균형이 더욱 심화될 수 있다고 우려하는 시각들이 있었다. 서울시가 지역균형발전과 지역상생발전에 적극적인 모습을 보여야 한다. 사실 서울시는 그동안 여러 지방정부들과 지역교류협약 체결을 통하여 다양한 분야에서 협력기반을 확대하여 왔다. 2011년까지는 전라남도(2004), 제주도(2005), 충청북도(2008), 경상북도(2008), 경상남도(2009), 대구광역시(2011) 등과 같은 광역 지방정부 중심으로 교류협력을 추진하였다. 초기에는 재난관

리나 축제 및 문화·관광행사 지원 등의 단순협력 위주로 진행되었다. 광역단위 사업을 추진하다 보니 지역적 범위가 넓고 사업 분야도 제한적이어서 실제 지역주민들이 체감하는 복리증진이나 편의성 확대에 기여하기

▶ 서울시와 지방자치단체 간 교류협약 체결 현황

사업 분야	추진사업
안전한 먹거리 확보	도심형 농부의 시장 운영 활성화
	설·추석 명절 서울장터 운영
	지역 간 전통시장 상호협력 및 공동 마케팅 추진
	김장문화제 참여를 통한 부재료 판로개척 협력
농어촌 체험과 교류 활성화	어린이 농촌유학 체험 및 홍보 협력
	지역 청소년 간 역사·문화 체험교류 추진
	서울-지역 간 문화·예술 분야 상호교류
	지역 관광지(축제, 농촌민박 등) 홍보 및 서울시민 할인 협력
유휴자원 발굴 및 협력 활용	지역 폐교활용 자연체험 캠핑장 협력 조성
	지역 유휴 공간(빈집, 휴경기 등) 활용 도농교류 공간 조성
	지역 대학생을 위한 주거 공간 마련
도농연계 일자리 창출	농촌일감과 연계한 서울 중장년층 노동일자리 교류협력
	청년 일자리 창출을 위한 지역 간 네트워크 구축
	귀농·귀촌 희망가족 맞춤형 영농교육 운영
지속적 소통과 협력체계 구축	지역상생 중간지원기구 설치·운영
	지역상생포럼 구성·운영
	정책 우수사례 공유 및 인적교류 추진
	지역 온·오프라인 홍보 플랫폼 구축
	지역 재해·재난 복구 및 구호 공동협력

에는 한계가 있었다. 이러한 한계를 보완하기 위하여 서울시는 2012년 이후부터 기초단위 지방정부로 대상을 넓히고, 주민들의 실생활과 밀접하게 연관된 다양한 사업 분야를 대상으로 지역교류 및 연계협력 영역을 확장하였다. 지역적으로는 수원·완주(2012), 순천·금산(2013), 완도·정읍·포천·진안·함평·고창·거창(2014) 등이 추가로 포함되었고, 사업 분야 역시 농수특산물 직거래 장터 개설이나 중장년층의 도농일자리 창출, 귀농귀촌 희망가족에 대한 영농교육과 정착지원 등으로 다양화되고 확대되었다.

협력사업의 추진방식도 서울시는 실·국·본부 단위로 개별적으로 추진하던 사업방식에서 벗어나 기존의 사업을 체계적으로 통합함으로써 전략적 추진기반을 마련하였다. 추진주체의 측면에서도 서울시와 협력대상 지방자치단체의 공무원 중심에서 벗어나, 지역 활동가도 참여하는 상생공동체를 운영하였다. 상생 TF를 통해 민간교류협력의 사례를 공유하고 신규 사업을 제안 받는 등 민간부문의 참여를 유도하고 있다.

2015년에는 실국별로 산재되어 있던 지역교류 및 협력 사업들을 통합하여 체계화하고, 학계, 실질적인 사업에 참여하는 민간부문 등의 자문을 거쳐 '서울시 지역상생발전 기본계획'을 수립하였다. 기본계획은 5개 사업분야의 19개 협력 사업으로 구성되어 있으며, 이를 통해 다양한 지역교류 및 협력 사업들을 체계화하여 효율적으로 추진하고자 하였다.

서울시 내부의 자치분권을 위한 선도적 노력들은 어떤 것이 있나?

2015년 5월 초 서울시는 중앙정부의 의도와는 상관없이 서울시 스스로

자체적인 ‘자치분권 혁신 추진계획’을 마련하였다. 서울시 행정국장을 위원장으로 하고 시·자치구 관련 부서장이 참여한 ‘자치분권 실무위원회’를 구성하여 서울시 내부의 자치분권에 관하여 본격적인 논의를 시작하였다.

자치제도·지방재정 소위원회 및 2차에 걸친 실무위원회를 통해 25개 자치구에서 건의한 제안을 토대로 자치분권 의제 발굴 및 추진방안을 논의하였다. 서울시가 마련한 ‘자치분권 정책한마당’에서 지방자치 발전 방향에 대한 공감대를 형성하였고, 자치구청장들의 생생한 목소리를 경청하면서 기초지방자치단체 재정의 어려움 등에 대한 해소방안을 고민하였다.

그 결과, 서울시 및 25개 자치구는 ‘진정한 지방자치 실현’을 위해 공동협약을 맺고 서울시와 자치구 간 선도적인 지방분권 모델을 선언하였다. 먼저 시장과 구청장이 참여하는 서울 자치분권협의회를 정례화하여, 상호소통·협력체계를 구축하기로 하였다. 서울 자치분권협의회는 자치분권 관련 의제에 대해 최종 의사결정을 하고, 주민에게 최선의 행정서비스를 제공할 수 있도록 자치구 권한 확대에 대해 정기적으로 협의할 예정이다.

또한 서울시 주도의 정책사업이 자치구에 과도한 행정적·재정적 부담을 야기시키지 않도록 적극 노력하기로 하였다. 시장의 공약사항이나 의지에 따른 정책 추진과정에서 자치구의 상황이 고려되지 않아 재정·인력 부담 가중 및 시-자치구 간 갈등을 초래하는 경우가 많다. 자치구에 행·재정적 부담을 초래하는 서울시 정책·사업 추진 시 자치구 의견수렴 등 사전협의가 요구되는 상황이다. 이를 위해 자치영향평가제도를 도입하여, 신

🔍 [서울시 자치분권실무위원회]

서울시의 행정국장(위원장), 조직·예산·세제·자치행정과장, 안건 과장과 자치구의 구청장협의회 추천 5개 자치구(기획예산·자치행정과장), 필요시 안건관련 자치구 과장으로 구성된다. 위원회는 자치분권 강화를 위한 재정·조직·도시계획 등 제반 권한에 대한 의제 발굴과 권한의 확대방안을 모색한다. 또한 시·자치구의 성숙한 지방자치 실행을 위한 행·재정적 권한과 중앙정부 건의사항 발굴하고 논의한다.

규 사업과 자치법규 제·개정을 대상으로 한 서울시 정책이 자치구의 자치권에 부담을 주지 않는지 서울시-자치구 간 사전협의할 계획이다.

자치영향평가협의회는 서울시의 기획조정실장(위원장), 행정국장, 안건실·본부·국장과 자치구의 구청장협의회 회장단 부구청장(동대문, 성동, 종로, 구로, 송파, 도봉), (필요시 안건 관련 자치구 부구청장들) 전문가들로 지방자치·재정 관련 교수, 연구원 등(사전 인력단 구성)으로 구성하였다. 협의회는 시의 신규 정책이 자치구에 미치는 행·재정적 영향을 시·자치구·전문가가 참여하여 사전 분석 및 평가하며, 사전에 정책의 행·재정적 영향평가를 통해 시·자치구 간의 갈등을 최소화하고 상생하는 해결방안을 모색하도록 하였다.

평가대상은 신규 사업에 대하여 자치구 재정·인력부담 등이 예상되어 사전협의를 필요한 경우이다. 첫째, 신규 시-자치구 매칭사업 중 자치구 재정 부담이 가중되는 사업 둘째, 자치구별 사업 전담인력 투입 등 인력증원

이 불가피한 사업 셋째, 자치구 공모형식을 통해 추진하는 사업 넷째, 시장 또는 자치영향평가협의회에서 자치영향평가가 필요하다고 판단한 사업 등이다. 또한 자치법규 제·개정은 사무위임 또는 재정·인력부담이 발생하는 경우이다. 평가내용은 자치구 재정부담 적정여부 및 전담인력 투입여부, 자치구 사무위임 발생여부 및 자치구 자치법규 제·개정 수반여부 등이다. 평가 시기는 신규 사업의 예산편성 및 사업계획 확정 전, 그리고 자치법규 제·개정은 법제심사를 의뢰하기 전이다.

자치구가 더 잘할 수 있는 생활밀착형 사무는 서울시가 권한을 적극 위임하여 현장행정이 실현될 수 있도록 하였다. 우선 3개 사업(소규모 공원 지하 공영주차장 건립 심의 권한 확대, 가로수 바뀌 심기 심의대상 일부 위임, 중앙차로 버스정류소 흡연 단속권한 위임)은 자치구에 권한을 즉시 위임하였다. 향후에도 생활밀착형 권한을 지속적으로 자치구로 위임하기 위해 시·자치구·전문가가 참여하는 생활밀착형 권한 확대의 제도화를 추진하기로 하였다. 자치구 권한위임 기준은 시 차원의 통일성을 유지할 필요가 없고, 자치구 실정에 따라 다양한 행정서비스가 제공되어야 하는 필요가 있으며, 주민요구에 신속히 대응하고 정책집행의 효율성이 제고되는 경우이다. 그동안 권한위임이 잘 이루어지지 않고 있던 도시계획·주택건축 등의 분야에서도 생활밀착형 권한확대 대상사무를 적극적으로 발굴하고자 하였다. 향후 자치구·전문가 등과 함께 ‘생활밀착형 권한위임 TF’를 구성하여 지속적으로 생활밀착형 권한을 자치구로 위임하고, 시민 삶의 질을 제고하고자 하였다. 서울시와 자치구의 권한위임 추진체계는 다음 표와 같다.

▶ 서울시-자치구 권한위임 추진체계



출처: 서울시 내부자료(2016)

이와 더불어 서울시는 자치구 재정 강화를 위해 획기적인 재원지원제도를 마련하였다. 자치권 강화를 위해 가장 중요한 것이 재정책중이다. 첫째, 기준재정수요 충족도 100% 달성하는 수준의 조정교부금 교부율 인상, 둘째, 자치구의 적절한 행정서비스를 실질적으로 반영할 수 있는 기준재정수요 충족도에 대한 시·자치구의 심도 있는 공동연구, 셋째, 금년도 자치

구에서 미 편성한 복지비 지원이다.

최근에는 서울시의 재정여건도 좋은 편은 아니지만 더 열악한 자치구를 위해 통 큰 지원을 결정하였다. 법정경비인 사회복지비를 충당하지 못하는 자치구가 대부분인 현실을 감안하여, 기준재정수요가 100% 충족될 수 있도록 조정교부금 교부율을 인상하였다. 2016년 자치구로 추가 지원되는 조정교부금은 2,862억 원(자치구별 평균 119억 원)이 증가하여, 부족한 복지재원 확보에 큰 도움이 될 것으로 보인다. 또한 자치구의 기본적이고 적정한 행정서비스가 반영될 수 있도록 기준재정 수요충족도에 대해 시·자치구가 공동연구를 실시할 계획이다. 중단 없는 복지서비스를 제공하기 위해 2015년 복지비 미 편성분(총 1,203억 원) 중 645억 원을 2015년 조정교부금 추경예산으로 편성하여 자치구에 지원하기로 하였다.

주민협치를 통한 서울시의 노력은?

정책은 생활에서 나오고 실행도 그것을 이용할 시민과 함께해야 한다. 시민의 생활 속에서 해결이 필요한 것들을 제안하고, 공무원, 의회, 전문가가 함께 해결하는 생활형 협치를 시작해야 한다. 함께 다루고 싶은 의제를 직접 신청하고, 함께 토론하자며 시민에게 손을 내밀어야 한다.

일반 시민은 지방분권을 관 대 관의 문제로 인식하는 경향이 있으며 시민의 지방분권에 대한 관심이나 인지도도 여전히 저조한 것도 사실이다. 특히 재정분야의 경우 지방자치에 관하여 시민은 경계심을 늦추지 않고 있다. 서울시는 우선 주민자치 주관을 지정, 운영하는 등 시민공감대를 조

성하고 있다. 지방자치의 날(10월29일)을 기념하고 시민이 참여하는 지방자치 주간 기념행사 개최로 축제분위기를 조성하여 서울시민의 관심도를 제고하려고 노력하고 있다.

또한 지방분권 교육, 홍보 콘텐츠를 개발하고 자치구를 순회하며 ‘지방분권 토크쇼’를 개최하는 등 주민들과의 공감대 형성을 위하여 노력하고 있다. 공무원 교육과정에도 ‘e-지방분권의 이해’를 과목으로 개설하여 지방분권의 인식을 제고하려 노력 중이다. 향후에도 시민참여 지방분권 교육 프로그램은 더욱 확대되어야 한다. ‘이해하기 쉬운 서울의 지방분권 이야기’를 스토리텔링 형식으로 제작하여 활용하는 등 더욱 많은 노력이 수반되어야 할 것이다.



4장

지방분권과 협치, 이웃의 일본은 어떻게 하고 있는가?

일본은 「국가와 지방의 협의의 장(場)에 관한 법률」을
2011년 4월 28일 제2차 지방분권 개혁 시기에 제정하였다.

협의기구의 구성원은 정부를 대표하는 위원과 지방을 대표하는 위원으로 구성된다.

의장, 의장대행, 부의장이 선정, 의장과 의장 대행은 정부 측 위원 중에서 총리가 지명한다.

일본의 지방분권과 협치 사례

일본은 「국가와 지방의 협의의 장(場)에 관한 법률」을 2011년 4월 28일 제2차 지방분권 개혁 시기에 제정하였다. 협의기구의 구성원은 정부를 대표하는 위원과 지방을 대표하는 위원으로 구성된다. 의장, 의장대행, 부의장이 선정, 의장과 의장 대행은 정부 측 위원 중에서 총리가 지명한다. 매년 정기적으로 4회 개최하며(법률이 아닌 운영규칙에 규정) 이외에도 논의가 필요하다고 판단될 때 총리는 임시적으로 회의를 소집한다. 협의의 장 구성원들도 협의할 필요성이 있을 때 총리에게 소집을 요구할 수 있다. 협의의 장에서 다루는 사항들은 국가와 지방이 함께 논의하고 이해관계를 조정해야 할 과제들은 다음과 같다.

- ① 지방자치의 운영과 관련된 법률, 규칙, 기준 등
- ② 지방재정 및 지방세 제도로, 특히 국고보조금 등 정부가 전반적인 권한을 가지고 있으나 자치단체가 개입될 여지가 매우 적은 사안
- ③ 국가 중요 정책으로, 정책추진 과정에서 지방자치단체들의 협력이 적극적으로 요청되는 사안
- ④ 국가적인 대규모 프로젝트로 지역사회에 큰 영향을 미치는 국가 계획
- ⑤ 정부가 자치단체를 통해 수행되는 사무 등으로 제도가 신설, 개정, 폐지된 것들로 지방자치단체에 큰 영향을 미치는 사안 등

또한 국·지방계쟁처리위원회라는 준사법적 기관인 중앙-지방 간 분쟁처리기구를 설치하였다. 1990년 중반에 시작된 제1차 지방분권 개혁 시기에 국가의 관여(보통지방자치단체에 대한 국가 또는 시도부현의 관여 가운데 국가의 행정기관이 행하는 것)에 대한 심사나 신고에 관하여 위원회의 권한으로 속한 사항을 처리하였다(지방자치법 제250조의 7 제2항).

국가지방계쟁처리위원회의 권고를 받은 국가의 행정청은 해당 권고가 내려진 기간 내에 조치를 강구하지 않을 경우, 보통지방자치단체의 장과 다른 집행기관은 소송을 제기할 수 있어 권고는 상당한 실효성을 갖는다(지방자치법 제252조의 5 제1항 4호). 이러한 준사법적인 분쟁처리기구의 설치로 중앙-지방의 분쟁해결이 제도적으로 가능하였다. 이 기관은 국가와 지방정부를 대등한 협력의 관계로 보고 공평하고 중립적인 심판자로서의 기능을 수행하고, 국가의 관여에 대한 심사와 신고에 관하여 위원회의 권한으로 사항을 처

리하였다(지방자치법 제250조의 7 제1항, 제2항)(한국지방자치학회, 2015).

반면 일본의 동경도는 23개 특별자치구와 도구협의회를 운영하고 있다. 이를 통해 동경도의 광역기능 강화, 특별자치구 지위의 격상, 특별자치구 사무 및 기능의 강화, 특별자치구 재정권의 강화 등에 관하여 도구 간에 협의를 통하여 합의를 도출하였다. 즉 동경도는 거대도시의 합리적 경영을 위해 광역적 기능에 더욱 충실하고, 특별자치구는 지역의 특성에 적합한 정치행정을 수행할 수 있도록 자치권한과 재원을 강화하는 것이 골자이다. 특별자치구의 자주재정권을 강화하며 행정사무 중 주민의 일상생활과 밀접한 사무는 원칙적으로 특별자치구에 이관할 것에 상호 동의하였다.

그간 동경도와 특별자치구의 역할분담이 모호하고, 주민에 대한 행정책임이 명확하지 않아 특별자치구의 자주성이 훼손되는 일이 잦았고 동경도의 입장에서도 업무과다로 인하여 광역업무가 소홀히 되고 있는 문제들을 해결하고자 하였다. 일반폐기물의 수집 및 운반에 관한 사무, 유해 물질을 포함한 가정용품의 규제, 개발행위의 허가, 건축기준법에 기초한 사무 등에 관한 사무를 특별자치구에 이관하고자 하였다. 종전에는 동경도가 사무의 조정수단으로 조례를 통하여 특별자치구를 통제하였으나, 이를 폐지하고 조언, 권고하는 선으로 완화하였다. 특별자치구의 지방채허가권도 중앙정부로부터 동경도로 이관하고 도구협의회를 통해 도구재정조정의 장으로 활용하고자 하였다. 동경도와 특별자치구의 협이가 이루어지고 아래로부터의 합의 내용을 중앙정부가 제도화함으로써 지방정부 간 갈등 문제를 자율적으로 해결하려고 시도하였다는 점에서 의의가 크다.

5장

중앙-지방-시민이 함께 가기 위해 서울시가 할 일은 무엇인가?

국가의 운영체제를 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환하는 것은 정치, 행정, 경제, 사회 전반에 걸쳐 커다란 변혁을 요하는 일이다.

이를 수행하기 위해서는 중장기적 안목과 다양한 형태의 전략이 필요하며, 수도 서울의 입장과 관점에서 수행할 노력의 방향과 전략을 수립해야 한다.

지방분권 실현을 위한 서울시 과제

국가의 운영체제를 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환하는 것은 정치, 행정, 경제, 사회 전반에 걸쳐 커다란 변혁을 요하는 일이다. 이를 수행하기 위해서는 중장기적 안목과 다양한 형태의 전략이 필요하며, 수도 서울의 입장과 관점에서 수행할 노력의 방향과 전략을 수립해야 한다.

우리나라는 역사적으로 중앙집권적 국가통치체제에 익숙해 있기 때문에 지방분권 역시 중앙정부에 의존적인 읍소형 전략을 통해 추구해 왔다. 자치분권적 패러다임으로 전환하기 위해서는 중앙에 의존하여 문제를 풀어가려는 타성을 극복해야 한다. 중앙정부가 지방정부를 수직적 관계로

인식하는 상황에서 중앙집권적 전통과 정서에서 탈피하기 위해서는 국정 참여 자격을 가진 서울시가 선도적인 역할을 담당해야 한다. 우리나라의 수도로서 중앙정부와 국정파트너 역할을 충실히 수행하되, 지방정부의 창구로서 지방자치의 심화와 지방분권의 강화를 적극적으로 나서서 부각시킬 필요가 있다.

또한 지방분권에 대해서는 다양한 이해관계들 가진 다른 지방정부와의 공감대 형성과 합의가 중요하다. 특히 비수도권의 지방정부들은 지방분권이 정착되면 지역불균형이 심화될 수 있다고 우려하는 시각이 있다. 따라서 서울시는 다른 지방정부와의 연계협력을 통한 지역상생발전에 적극적으로 나서야 할 필요가 있다. 또한 시의회, 국회 등 대의기관과 언론기관을 통해 많은 이들이 공감하고 소통할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 국회는 행정부와 더불어 국가의 주요 정책들이 입안되고 법률화 되는 곳으로 서울시의 모범사례 등 관련 자료를 적극 제공하여 지방자치 및 분권이 상시적 의제 및 안건으로 상정되고 논의될 수 있는 상시 논의기구의 설치를 촉구 할 필요가 있다. 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 시도연구원협의회 등을 통하여 중앙정부의 각 부처와 정치권에 지방자치와 분권의 가치와 당위성을 적극적으로 주창하고 실천을 촉구해야 한다. 지역 언론매체는 물론 전국 언론 등 주요 언론기관을 통해 지방분권의 필요성과 성공 사례를 제공하여 문제를 제기하고 여론을 형성하도록 해야 한다. 서울시는 지방분권의 필요성과 모범사례를 적극적으로 발굴하여 이들 모두와 합

께 공유하고 구체적인 추진전략과 실천방안을 마련하여 중앙부처에도 지속적으로 정책개선을 건의하도록 한다.

기본적인 공공인프라가 어느 정도 충족된 상황에서는 주민수요의 다양성과 현장성이 강조될 수밖에 없는 시대적 요구가 있다. 지방자치의 공감대를 얻으려면 지역주민들을 위한 행정서비스가 피부에 와닿는 체감형 서비스이고 생활밀착형이 되어야 한다. 과거의 전국을 대상으로 한 총량적, 거시적, 보편적인 접근방식으로는 지역주민들에게 충분한 만족을 제공하기 어려워졌다. 생활밀착형 행정서비스는 신속성, 현장성, 전문성을 요구하기에 현장과 가까운 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 지방정부는 주민생활밀착형 서비스를 위해 더욱 적극적인 역할을 수행하고 이는 지방분권을 통해 가능하다는 점에 대하여 주민 공감대를 형성하고 확산시킬 필요가 있다.

인류의 역사를 돌이켜 볼 때 민주주의는 정치제도만 민주적인 형태를 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 결코 아니다. 구성원들의 능력과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회 문화적으로도 정착되어야 한다. 주민 스스로가 지역의 주인이라는 인식과 민주시민성이 필수적이며, 이는 지방자치 활동을 통해서 실제로 경험하고 강화될 수 있다. 지역공동체 의식의 결여, 정치에 대한 불신과 냉소주의, 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등의 현실에서 주민들의 권리의식과 책임의식, 참여의식, 비판의식, 시민의식, 공동체의식 교육과 정치참여의 기회가 확대되어야 한다. 지방자치를 통해 개인과 지역사회가 영위하고 있는 삶에 영향을 미치는 결

정과정에 직접 참여함으로써 공동체의식을 습득하고 민주시민의 역량을 고양할 수 있는 경험과 기회를 더욱 확대하여야 한다.

지방분권의 실현을 위한 서울시의 추진전략과 과제는?

서울시는 지방분권을 추진하기 위한 접근에 있어서 단순히 정부 간 권한 배분이라는 편협한 시각에서 벗어날 필요가 있다. 체감형 행정서비스를 통한 주민만족도의 제고와 민주시민의 역량 강화라는 관점에서 전략적 실천과제를 발굴하여 선도적으로 추진할 필요가 있다. 서울시가 추진해야 할 5대 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 서울시는 수도이자 전국 지방자치단체의 모형으로서 지방분권 이슈를 전국 차원에서 아울러 선도할 수 있는 지위와 역량을 가지고 있다. 지방분권의 논의가 지방자치단체 간의 입장 차이로 인한 갈등이 아니라 유대감과 호혜성이 발휘할 수 있도록 하는 것이 서울시가 기여해야 할 중요한 역할이다.

그러기 위해 서울시가 정부보다 먼저 나서서 지방분권협의회¹(서울특별시 지방분권 촉진 및 지원에 관한 조례 제7조)를 활성화해야 한다. 또한 자치영향평가제를 성공적으로 실시함으로써 정부에게 자치분권의 벤치마킹 대상이 될 필요가 있다. 또한 지방자치 관련 학회와 전국 시도연구원 협의회와 공동 세미나를 개최하는 등 다양한 이해관계를 가진 참여자들이 공통의 목적을 달성할 수 있도록 적극 노력해야 한다.

둘째, 서울시는 경제, 문화, 교육 등 국가 전반의 기능이 집중되어 있는

수도이자 성숙한 지방자치의 모델로서 타 시도를 선도하는 역할을 수행해야 한다.

그러기 위해 전국 최초의 보행조례, 성과주의 예산제 전면 도입 등과 같은 서울시의 정책사업의 성공사례를 모범사례로 확산시키고 홍보해야 한

▶ 서울시 지방분권의 추진방향과 실천과제



다. 또한 중앙정부의 정책입안 시에도 전국에서 가장 까다로운 시민이 살고 있는 서울시에 먼저 적용하여 정책효과를 미리 검증하도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 자치분권은 단순히 중앙정부와 지방정부 간 공무원들의 권한배분이 아니라 지역주민들의 삶에 직접 영향을 주는 중요한 문제임을 인식시켜야 한다. 지역주민들로 하여금 지방자치의 실질적 체감도를 느낄 수 있게 해야 한다. 정당한 요구를 할 수 있는 주민의 의식과 역량, 이를 정부에 효과적으로 전달할 수 있는 제도적 장치를 확립해야 한다.

그러기 위해 지방자치의 이해를 돕기 위해 홍보 및 교육 자료를 마련하여 청소년 토크콘서트 등 알기 쉬운 교육프로그램과 전달 방안을 마련하여야 한다. 지방자치단체가 단독으로 주도하기보다는 지역 내의 학교 또는 연구소, 민간단체와 연계하여 이루어질 필요가 있다. 주민자치센터 등이 지역주민의 정치적 교육의 장으로서의 기능을 수행할 수도 있다. 또한 주민직접참여제도를 적극적으로 추진하는 것이 필요하다. 이를 통해 정책, 서비스 비용에 대한 시민의 이해와 지식을 증대시키고, 공동체의식을 제고하는 효과를 기대할 수 있다.

넷째, 지방분권의 이슈는 재정력이나 지역적 특성이 다른 각 지방자치단체에 따라 상이한 입장과 관점을 가지게 된다. 특히 지방분권으로 인한 편익이 상대적으로 많을 것이라고 기대되는 지역들과 그렇지 못한 지역들 간 갈등이 예상된다. 따라서 서울시가 앞장서서 지방분권으로 인해 각 지역의 강점을 살리고 서로 돕고 배려하는 차원의 자치공동체 간 협력이 이

루어질 수 있음을 보여 줘야 한다.

그러기 위해 지역상생을 위하여 서울시 지역교류 및 연계협력사업을 더욱 활성화하고 홍보를 강화되어야 한다. 또한 전국 시군자치구의회의장협의회, 전국 시장군수구청장협의회, 전국 시도지사협의회, 전국 시도의회협의회, 시도연구원협의회 등의 연대를 더욱 강화해야 한다.

다섯째, 기존의 국정기획과정이 정부 부처의 우월적인 독점시스템이었다면, 향후에는 지방정부의 협의체나 연합체가 정책과정에 참여하는 협치적 국정운영시스템으로 전환해야 한다.

서울시는 국정과정에 참여하는 법률적 위상²을 가지고 있으므로 중앙-지방정부 간 정책조율 과정에서 지방정부의 견해가 충분히 전달될 수 있도록 창구역할을 해야 한다. 이를 위해 국무회의에서 지방회이나 대도시 관련 정책을 결정할 경우 정책적 파트너로서 협의할 수 있는 기제를 법제화할 필요가 있다. 또한 정책결정 과정에서 지방의 의견이 반영되고 지역 현안에 대해 해당 지자체가 목소리를 낼 수 있도록 서울시가 선도적 역할을 수행하고 대통령과 시도지사 간의 공적 논의의 장으로서 중앙-지방협력회의의 제도화가 필요하다.

그러기 위해 중앙-지방협력회의의 장이 제도적으로 설치될 수 있도록 보다 적극적으로 지원해야 한다. 각 분야별로 실무협의회도 구성·운영하여 구체적인 사안들이 논의될 수 있도록 노력해야 한다. 또한 국가사무의 권한이양은 자치입법, 조직, 재정의 삼위일체로 이루어질 수 있도록 촉구해야 한다.

또한 국회 내 지방분권을 집중적으로 추진하고 지원할 수 있는 상임위원회, 즉 지방분권특별위원회 등이 구성될 수 있도록 촉구해야 한다. 이를 통해 지방자치법, 헌법 등 관련 법률이 보다 적극적인 지방자치를 실현하는데 기여할 수 있는 지방분권형으로 개정될 수 있도록 지속적으로 촉구해야 한다.

자치분권은 궁극적으로 주민과의 협치가 가장 중요하며, 주민과의 협치를 위한 서울시의 적극적인 노력이 더욱 필요하다. 이를 위해 지방자치를 위한 주민참여 활성화 및 관련 제도정비는 물론이고 주민들의 인식 확산 및 홍보를 위한 교육이 더욱 강화되어야 한다.





3부

시민생활의 편의를 위한 우리 지역의 자치법규



1장

자치법규란 무엇이며 어떤 역할을 수행하는가?

지방정부는 각 지역의 특성과 지역 주민의 수요에 따라
자율적으로 법규를 정할 수 있다는 점에 있어서,
자치입법은 보다 직접적이고 효과적인 주민의사 반영 수단으로서
의의를 지닌다.

자치입법권과

조례의 관계는 어떠한가?

자치입법권의 정의

지방정부(혹은 지방자치단체)가 주민을 위해 사무를 자치적으로 처리하고, 각 지방정부의 상황에 맞는 조례를 제정할 수 있는 권한을 자치입법권이라 한다. 중앙정부가 국가 전체적인 틀을 제공한다면, 지방정부는 각 지역의 특성과 지역 주민의 수요에 따라 자율적으로 법규를 정할 수 있다는 점에서, 자치입법은 주민의사를 보다 직접적이고 효과적으로 반영할 수 있는 수단이다.

헌법 제117조 제1항은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 통해 지방자치단체의 자주

입법권을 명백히 보장하고 있으며, 여기서 자치에 관한 규정은 지방자치 단체의 자치법규이다.

지방정부의 자치법규로는 현행법상 조례와 규칙이 인정되고 있다. 협의의 자치법규는 조례만을 의미하지만 일반적으로 자치법규라면 조례와 규칙 모두를 말한다.

조례의 정의

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무를 지방의회의 의결로써 제정하는 규범을 말한다(지방자치법 제22조, 제39조 제1항).

예를 들어 서울지역과 농촌지역에 똑같이 적용되는 국가의 환경규제 법령만으로 인구가 밀집된 지역인 서울의 시민을 공해로부터 보호하고 생활 환경을 보전하는 것이 가능하겠는가? 어렵다면 국가의 법령보다 더 엄격한 규제를 서울시의회가 조례로서 규정할 필요가 있을 것이다. 환경, 보건, 치안 등의 영역을 규제하는 정부의 법령은 전국을 대상으로 한 최저 기준을 설정한 것에 불과하기 때문이다.

지방자치와 조례의 관계

조례는 법률과 명령의 하위규범으로 인식하고 있지만 적어도 특정지역에 국한된 자치사무에 관한 한 주민의 대표가 모두 모여서 스스로 제정한 자치법규이므로 어떤 의미에서는 중앙정부의 어떠한 간섭이나 제재를 받지 않으며, 법률로도 침해받을 수 없는 영역이다. 조례의 적용 범위는 자치권

에 국한한다. 지방정부의 모든 사무를 조례로써 규정할 수는 없다. 이는 지방정부가 국가위임사무에 대한 집행 행정기관으로서 위치와 자치사무의 주체라는 이중적 지위에 있기 때문이다.

조례제정권은 다음과 같은 범위에 한정하여 행사된다.

첫째, 지방정부의 소관사무에 한정된다. 지방자치법 제9조에서 지방자치단체의 소관사무의 예시로서 주민복지증진사무 등 6개 분야 58개 종류의 사무를 규정하고 있는 사무에 관해 조례는 제정될 수 있다.

지방자치법 제11조가 규정하는 국가사무(외교, 국방, 사법, 국제에 관한 사무 등)를 규정할 수 없고, 기초자치단체의 조례는 동법 제10조에 의해 광역자치단체(시·도)에 배정된 사무를 규정할 수 없다.

다만 지방정부의 사무로서 지방자치법 제9조에 예시된 6분야 57개 종류의 사무가 모두 조례규정의 대상이 되지만은 않는다. 동법 제9조 제2항의 단서가 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다”고 규정하고 있기 때문이다.

둘째, 고유사무와 단체위임사무에 한정된다. 조례는 지방정부 관할구역 안의 자치사무(고유사무)와 법령에 의해 지방정부에 속하는 사무(단체위임사무)에 관하여 규정할 수 있다. 고유사무가 그 대상이 되는 것은 당연하고, 단체위임사무는 원래 지방정부의 고유한 사무는 아니지만 법령에 의해 지방정부에 위임되어 지방정부의 사무가 됨으로써 지방정부의 의결기관인 지방의회가 관여할 수 있으므로 지방의회가 제정하는 조례의 규정대상이 되는 것이다.

지방의회는 법령에 의해 지방정부의 집행기관인 기관장에게 위임된 기관위임사무와 기관장에 전속되어 있는 사항에 대하여는 조례로 규정할 수 없다.

지방정부의 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 구분할 수 있다.

조례는 기준에 따라 여러 가지로 나뉜다. 첫째, 조례의 효력을 기준으로 하면, 주민의 권리와 의무에 관한 조례와 지방정부의 내부조직과 운영에 관한 조례로 나뉜다. 둘째, 조례의 제정근거를 기준으로 하면, 위임조례(조례제정의 근거가 법령의 위임에 있는 것)와 직권조례로 나뉜다. 셋째, 조례의 제정의무를 기준으로 하면 필수조례(지방자치단체가 반드시 제정하여야 하는 조례)와 임의조례로 나뉜다. 넷째, 조례의 규정사항을 기준으로 하면, 조례로만 규정할 수 있는 사항에 관한 조례와 규칙으로도 규정될 수 있는 사항에 관한 조례로 나뉜다.

조례제정은

어떻게 이루어지는가?

제안과 의결

조례는 지방자치단체의 장, 지방의회의 소관위원회 또는 지방의회 의원(재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상)에 의하여 제안된다(지방자치법 제66조). 제안된 조례안은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로써 의결된다(지방자치법 제64조). 지방자치단체장이 제출하는 조례안은 사전에 집행부의 간부들로 구성되는 조례·규칙심의회(이하 '심의회')의 심의를 거친다(지방자치법시행령 제28조).

우리나라의 조례제정에 있어서는 외국과 같이 공청회 제도가 없고, 감독기관(시·군·자치구에 있어서는 시·도지사, 시·도에 있어서는 행정자치부장관)의 사전승

인을 받아야 하는 경우가 있다(지방자치법 제4조의 2).

이송과 공포

조례안이 의회에서 의결되었을 때에는 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 자치단체장에게 이를 이송하여야 한다(지방자치법 제26조 제1항). 의결된 조례안을 이송 받은 자치단체장은 20일 이내에 이를 공포하여야 한다(지방자치법 제26조 제2항). 만약 지방자치단체장이 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있을 때에는 같은 기간 안에 이유를 붙여 지방의회로 환부하여 재의를 요구할 수 있으며 이때에는 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(지방자치법 제26조 제3항).

지방자치단체장이 그 기간 안에 공포나 재의요구를 하지 않은 때에는 그 조례안은 조례로써 확정된다(지방자치법 제26조 제5항).

재의요구된 조례안을 지방의회에서 재의한 결과 재적 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 동일한 의결이 이루어졌을 때에는 그 조례안은 조례로서 확정된다(동법 제26조 제4항).

공포 또는 재의요구 기간이 경과하였거나 재의요구에 대한 의회의 재의결이 있었던 때에는 지방자치단체장은 지체 없이 이를 공포하여야 하며 그 조례의 확정 이후에도 공포하지 않을 때에는 지방의회 의장이 이를 공포한다(동법 제26조 제6항).

지방의회에서 의결된 조례(안)가 법령에 위반되거나 현저히 공익을 해친다고 판단될 때에는 감독기관(시·군·자치구에 있어서는 시·도지사, 시·도에 있어서

는 주무부장관, 주무부장관이 불분명한 경우는 행정자치부장관)은 해당 지방자치단체장으로 하여금 지방의회에 재의요구를 하게 할 수 있고, 지방자치단체장이 이에 불응하거나 재의요구 지시를 받기 전에 법령에 위반된 조례를 공포한 때에는 직접 대법원에 소를 제기할 수 있다.

그리고 지방자치단체장의 재의요구에 대하여 지방의회가 전과 동일한 재의결을 한 때에는 지방자치단체장 또는 감독기관이 대법원에 소를 제기할 수 있다(동법 제172조).

조례를 제정 또는 개폐하는 경우에 지방자치단체의 장은 의회로부터 이송된 날부터 5일 이내에 감독기관(시·군·자치구에 있어서는 시·도지사, 시·도에 있어서는 행정자치부장관)에 보고하여야 하며(동법 제28조), 조례를 공포한 때에는 즉시 지방자치단체장은 지방의회 의장에게, 의장은 지방자치단체장에게 통지하여야 한다(동법 제26조 제7항).

조례의 근거는 무엇인가?

헌법은 제117조에서 ‘법령의 범위 안에서만 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 엄격히 규정하고 있다. 지방자치법 제22조에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관해 조례를 제정할 수 있다고 명시하였다. 특히 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하여 제한적으로만 허용하고 있다. 주민의 교육, 복지와 지역경제 활성화 등을 위해 중앙정부의 행정력과 국회의 입법권으로 감당하지 못하는 것은 지방정부가 나서야 하기 때문에 법령의

규정으로 지방자치사무를 제한하기는 어렵다.

조례제정의 세 가지 원칙

조례를 제정하는 데는 세 가지 원칙이 적용된다. 이들은 법령우위의 원칙, 사무적합의 원칙, 법률유보의 원칙이다.

첫째, 법령우위의 원칙이다. 조례는 법령에 위반되지 않는 한 제정할 수 있다. 그러나 꼭 법령의 위임이 있어야 조례를 제정할 수 있는 것은 아니다. 상위법령이 없거나 법령에서 규율하고 있지 아니한 사항이라도 다음의 사항을 고려하여 제정할 수 있다.

- ① 모법이 조례제정 범위를 정하고 있다면 그 범위의 최소한도 미만이나 최고한도를 초과해 조례를 적용할 수 없다.
- ② 법령상에서 특별한 예외를 인정하면 법령의 범위를 초과할 수 있다.
- ③ 조례를 제정함에 있어서 상급기관의 승인을 받아 조례를 제정하도록 법령이 정하고 있다면 그 절차를 이행해야 한다.
- ④ 법령에서 자치단체장의 고유권한으로 정한 사항은 조례로 침해할 수 없다.
- ⑤ 법령에 부합해야 한다. 가령 법령이 개정되거나 폐지되었다면 조례도 그에 따라야 한다.

둘째, 사무적합의 원칙이다. 지방의회는 자치사무만을 조례로 제정할 수

있다. 자치단체장이 하위 행정기관으로서 국가로부터 위임받아 처리하는 기관위임사무에 대해서는 조례로 규정할 수 없다. 또한 자신이 속한 지방자치단체의 권한에 속하는 사항을 조례로 정할 수 있으므로 법령으로 정할 사항이거나 다른 지방자치단체(광역시도 또는 시군구)의 권한에 속하는 사항에 대해 조례를 정할 수 없다.

셋째, 법률유보의 원칙이다. 지방의회가 조례로서 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항 또는 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. 이는 헌법상 기본권 제한의 법률유보원칙, 재산권제한 법률주의, 조세 법률주의 및 죄형법정주의 등에 근거한 것이다.

그렇지만 이 경우에도 지방의회가 정치적 대표기관이고 헌법상 포괄적 자치권을 보장받고 있다는 점을 고려할 때 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요는 없고 포괄적이면 된다고 할 것이다 (헌법재판소 판례).

법령이 조례에 위임할 때에는 조례제정 범위를 개별적, 구체적으로 할 것이 아니라 포괄적으로 규정하는 것이 지방자치제도를 인정하는 헌법적 정신에 부합한다. 예를 들어 조례로 정하는 법령의 범위를 정함에 있어서 구체적인 규정은 당해 지방자치단체의 조례로 규정하도록 하는 조항을 신설하는 것이다.

따라서 국회에서 심의하고 있는 법률이 조례와 어떤 관계에 있고, 위임할 경우 얼마만큼의 재량을 부여하는지 관심을 가져야 한다.

국회를 통과하는 법률 중에서 95% 이상이 행정부가 제출한 법률안이지

만 행정부는 법률제정 과정에서 그 규제권한을 시행령으로 위임하는 경향이 강한 반면에 지방의회의 권한에 속하는 조례에 위임하는 사례는 많지가 않다. 그러므로 지방의회는 중앙정부의 법률 제·개정에 대한 절차와 과정을 사전에 인지해 대응할 필요가 있다.

효력의 발생

조례는 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생한다(동법 제26조 제8항). 즉 조례는 시행기일이 정해져 있는 경우에는 그에 의하여 시행되고, 시행기일이 정해져 있지 않은 경우에는 공포한 날부터 기산하여 20일을 경과한 날부터 시행되는 것이다.

조례의 법적 지위는 어떠한가?

조례의 지위에 관해 여러 가지 견해(학설)가 존재하는데 각 특성들을 종합해 보면 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 조례법률설이다. 이는 조례는 지방의 고유권에 입각하여 주민의 대표기관인 지방의회에 의해 제정되는 법이므로 지역적 사무에 관하여는 법률과 동등하다는 설이다.

둘째, 조례행정입법설이다. 지방의 조례제정권은 국가로부터 전래된 것이며 지방의회는 국가의 헌법과 법률의 수권에 의해 조례를 제정할 것이다. 이에 제정된 조례는 행정기관의 명령과 마찬가지로 행정입법에 속한다는 설이다.

셋째, 조례준법률설이다. 이는 위의 대립되는 두 설의 중간입장에 서서 조례는 국가의 법령질서에 포함되는 것이기는 하지만 자주법으로서 주민의 대표기관에 의해 제정되는 것이기 때문에 법률에 준하는 법이라는 설이다.

이상의 견해들은 근원적으로는 지방자치권의 본질에 관한 견해의 차이에서부터 유래한 것이기도 하다. 이로 인해 실제 지방자치권의 범위와 한계를 규정한 헌법 제117조와 지방자치법 제22조의 해석에도 차이가 나타난다.

지방정부의 조례는 국가의 법령과 완전히 단절될 수 없고 넓은 의미에서 국가법령체계에 포섭될 수밖에 없는 것이 때문에 조례법률설은 타당성을 갖기 어렵다. 또한 조례는 좁은 의미의 국가법령이 아니고 독립적인 공법인인 지방정부에서 주민의 대표기관에 의해 정립되는 것으로서 제한적이나마 독자성을 인정받아야 하기 때문에 조례행정입법설도 타당하다고 할 수 없다. 지방정부의 조례는 넓은 의미의 국가법령체계에 포함될 수밖에 없으나 지방정부의 고유사무, 지역적 사무, 주민권익증진사무에 있어서는 특히 그 자주성을 인정받아야 하므로 조례준법률설이 타당하다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

서울시 자치법규 입법 활동의 변화

자치입법(조례 제·개정)의 양적 확대 및 질적 다양성의 증대

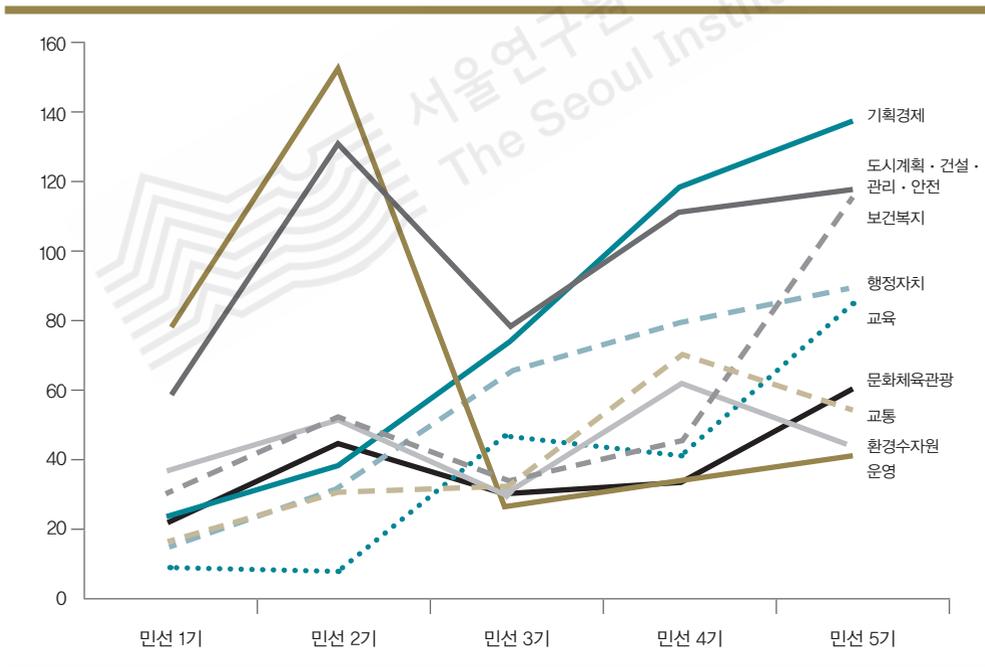
지난 20여 년간 서울시 제정조례 수의 변화를 살펴보면, 민선 1기 총 287건에서 민선 5기 총 742건으로 약 2.6배 이상으로 증가하였다. 전반적으로 초기 지방자치제도의 정착 과정에서 발생한 시행착오 등에서 벗어나 점차 안정화되면서 시의회를 통한 정책형성 기능이 확산되었다고 해안된다.

▶ 제정조례(수) 변화

	민선 1기	민선 2기	민선 3기	민선 4기	민선 5기
조례안(수)	287	539	414	592	742

조례의 분야별로 다양성도 확대되고 있다. 구체적으로 살펴보면 민선 1기부터 5기까지 도시계획, 관리, 건설, 안전 등 하드웨어 분야의 조례 수는 여전히 증가하고 있으나, 민선 3기부터는 기획경제 분야와 행정자치 분야 조례 수가, 그리고 민선 5기에 와서는 보건복지 분야 조례 수가 상당히 증가하였다. 시간이 지남에 따라 서울시 조례를 통한 자치입법의 관심분야는 지역개발, 기반시설에서 환경을 비롯하여 교육, 사회복지, 문화체육관광 등 여러 분야로 다양하게 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

▶ 민선 기수별 분야별 조례 수의 추이



서울시 특성에 맞는 차별화된 입법의 확대

서울의 자치입법은 각 민선시정 시기의 여건, 시정의 정책방향 및 주요 현안들과 밀접하게 연계되어 있다. 민선 1기에 제정된 서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례(1997)는 승용차 중심의 도시 패러다임을 벗어나기 위해 국내·외에서 유례를 찾아보기 힘든 새로운 보행권을 제시하였다. 당시 안전, 환경, 복지 등 새로운 지방자치시대를 열게 된 민선 1기 조순 시장의 관심과 함께 시민연대단체 등과 서울시 간의 적극적인 정책적 연대 노력으로 전국 최초로 시도되었다. 민선 3기에는 강남북 지역균형발전을 위한 뉴타운 사업의 제도적 기반 마련을 위한 택지개발 완화 관련 조례 등이, 민선 4기에는 창의시정, 디자인서울을 비롯하여 다양한 도심재창조 사업 등이 자치입법을 통해 보다 구체화되고 실현될 수 있는 여건을 마련하게 되었다. 또한 자치입법 활동의 방향이 초기에는 일반적이고 전통적인 행정수요와 관리적 측면에서 주로 제시되었으나, 민선 기수를 거치며 서울시가 처한 사회경제적, 환경적 수요와 여건들을 반영한 내용들로 보다 구체적으로 구성되고 있다.

조례를 통한 자치입법의 활동은 점차 시민의 권익과 생활편의를 증진하는 방향으로 추진되고 있다. 시민의 일상적인 삶의 측면에서 생활과 밀접한 분야를 중심으로 조례를 도입하고 정책에 반영하려는 시도들이 점차 확대되고 있다. 이러한 과정에서 과거 관 주도의 정책기획 및 도입에서 벗어나 시민의 다양한 여론을 수렴하여 조례를 제·개정하는 사례들 또한 늘고 있다. 예를 들면 민선 4기의 선진 광장문화 조성과 투명한 광장운영

을 위한 서울광장 조례를 비롯하여, 장애인 인권증진에 관한 조례, 학생인권조례, 교원보호조례, 인권기본조례 등은 시민의 다양한 권리를 보장하고 보다 나은 삶을 추구하기 위한 입법 사례들이다. 특히 이러한 경향은 민선 5기에 더욱 강화되는 경향을 보인다.



서울시의 민선 기수별 다양한 조례들

: 민선 1기~현재

민선 1기¹⁾: 도시안전의 강조, 환경정책의 본격화, 보행중심정책의 태동

민선 1기 분야별 제정된 조례 수를 살펴보면, 도시계획 관리, 건설, 안전 분야가 20.2%로 가장 높고, 환경수자원 분야 12.5%, 그리고 보건복지 분야 10.8% 순으로 높게 나타났다. 이는 민선 1기 안전관리 분야와 환경보전, 사회복지 기능 확충에 목표를 둔 시정방향이 반영된 결과라고 할 수 있다. 즉 주요 시책인 안전관리체계의 구축 강화, 환경보전정책의 적극적 추진, 사회복지 기초수요조사 실시 및 시민복지 5개년 종합계획 수립 등의 활동을 수행하기 위한 자치입법을 통한 노력이라고 볼 수 있다.

▶ 민선 1기의 분야별 조례제정 현황

분 야	건 수	백분율(%)
운 영	77	26.8
행정자치	15	5.2
기획경제	23	8
환경수자원	36	12.5
문화체육관광	22	7.7
보건복지	31	10.8
도시계획건설관리안전	58	20.2
교 통	16	5.6
교 육	9	3.1
합계	287	100

출처: 서울특별시의회 홈페이지, 서울특별시 법무행정서비스

도시안전을 위한 서울특별시 안전관리본부설치조례, 서울특별시 건설 안전관리 자문위원회 조례, 서울특별시 재해대책본부의 구성 및 운영 등에 관한 조례, 서울특별시 재해대책기금 조례들과, 환경정책의 본격화로 서울특별시 환경기준조례, 서울특별시 자원회수설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례, 그리고 보행중심정책을 수행하기 위한 서울특별시 보행권확보와 보행환경개선에 관한 기본조례들은 시민생활의 안전과 복지 향상 및 편익증진을 위해 의회가 적절한 대응조치를 강구한 사례로 볼 수

있다.

특히 서울시민의 보행권에 관한 기본조례는 서울시민이 안전하고 쾌적한 보행환경에서 생활할 권리를 보장하고 모든 시민이 걷고 싶고, 걷기 편한 도시로 만들기 위해 우여곡절 끝에 만들어진 전국 최초의 지방조례였다.

민선 2기²: 도시경관 향상 및 주거환경 개선 등과

환경재생을 위한 선도적 노력

민선 2기 분야별 제정된 조례수를 살펴보면, 도시계획, 관리, 건설, 안전 분야가 24.3%로 가장 많았으며, 환경·수자원 분야, 보건복지가 9.5% 순으로 많았다. 환경재생에 목표를 두고 생명의 나무 천만 그루 심기 등 녹색 서울 가꾸기 등을 반영한 결과라고 할 수 있다.

특히 이 시기에는 소각장 주변 피해지역 설정, 남산최고고도지도 합리적 규제요구, 불량주택, 주거환경 개선 및 고도 제한 완화와 같은 청원사항에 대해 적극적으로 해결하고자 하였다. 또한 건축물의 위해요소 예방과 도시미관을 향상시키기 위해 맞벽대상 건축물의 건축기준을 담고 있는 조례를 합리적으로 개정하고, 시민이 사용할 수 있는 공간을 의무면적 이상으로 설치하는 경우 건축물의 높이 제한을 완화할 수 있도록 조례를 개정하였다.

▶ 민선 2기의 분야별 조례제정 현황

분 야	건 수	백분율(%)
운 영	152	28.2
행정자치	32	5.9
기획경제	38	7.1
환경수자원	51	9.5
문화체육관광	45	8.3
보건복지	51	9.5
도시계획건설관리안전	131	24.3
교 통	32	5.8
교 육	8	1.5
합계	540	100

출처: 서울특별시의회 홈페이지, 서울특별시 법무행정서비스

민선 3기³: 청계천 복원, 건축물 관리 등 대대적인 도시계획 정책 수립

이 시기 동안 제·개정된 조례 유형을 살펴보면 도시계획 관리, 건설, 안전 분야 18.8%, 기획경제 분야 17.6%, 행정자치 분야 15.7% 순으로 높게 나타났다. 민선 3기의 시정 방향은 지역균형발전을 비롯하여 광장 조성, 숲 조성 등 물리적 환경개선 부문에 중점을 두었다. 청계천 복원, 서울숲 조성 등을 수행하기 위해 도시계획 등의 분야와 예산 절감 및 부채상환과 관련해 기획경제, 행정자치 분야에 자치입법 활동에 대한 관심이 집중되

▶ 민선 3기의 분야별 조례제정 현황

분 야	건 수	백분율(%)
운 영	27	6.5
행정자치	65	15.7
기획경제	73	17.6
환경수자원	29	7
문화체육관광	30	7.2
보건복지	33	8
도시계획건설관리안전	78	18.8
교 통	32	7.7
교 육	47	11.4
합계	414	100

출처: 서울특별시의회 홈페이지, 서울특별시 법무행정서비스

었다.

서울시 청계천 이용에 관한 조례, 서울시 청계천복원시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례, 서울시 도시 및 주거환경정비 조례 등 민선 3기의 주요 시책 추진을 위해 필요한 조례가 제정되었다.

시민이 건전한 여가선용과 문화활동을 할 수 있도록 청계천에 이용시설을 설치하고 관리하기 위해 필요한 사항 등을 제정하였다. 이 조례는 현재 서울시 청계천 이용·관리에 관한 조례(2015년5월)로 개정되었다. 또한 점포

앞의 보도와 이면도로 등에 내린 눈에 대해 집주인과 점포주가 의무적으로 치우도록 조례를 개정하였다. 일명 눈 치우기 조례로 이를 지키지 않아 발생하게 되는 사고에 대해 집주인과 점포주가 형사상 책임을 지도록 하여 제설대책 수립 및 안전사고 대비에 기여하였다. 또한 의정비 동결, 위해 식품신고 포상금제도 등 서울시민을 위한 다양한 조례들이 제정되었다.

민선 4기⁴: 광장문화 조성 등 생활편의 및

지역경제 활성화를 위한 노력

민선 4기 제·개정된 조례 분야를 살펴보면 기획경제 분야 19.9%, 도시계획 관리, 건설, 안전 분야 18.9%, 행정자치 분야 13.3%의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 이 시기의 주요 시책인 창의시정 도입과 세계디자인의 수도 서울(WDC) 2010 유치, 동대문디자인파크&플라자(DDP) 건설 및 운영 지원, 디자인서울 정책 추진, 광화문광장 조성과 세운초록띠 공원 조성 등을 통한 도심재창조 사업을 자치입법을 통해 구현하고자 하였다.

이 시기에는 시민의 권익증진과 생활편의를 위해 다양한 여론을 수렴하여 조례를 제·개정하는 노력을 하였다. 그중 대표적 조례가 서울광장 조례로, 시민이 서울광장을 자유롭게 이용하는 데 불편이 없도록 선진 광장 문화 조성 및 투명한 광장운영을 위해 여론을 수렴하여 서울시민캠페인단이 제출한 조례 개정 청구를 수리하였다. 또한 대규모 문화행사 및 집회로 인한 소음피해 민원 대응을 위해 광장이용 가이드라인을 제작·배포하는 등 적극적 활동을 수행하였다. 그리고 지역경제 활성화를 위해 외국인투

▶ 민선 4기의 분야별 조례제정 현황

분 야	건 수	백분율(%)
운 영	34	5.7
행정자치	79	13.3
기획경제	118	19.9
환경수자원	61	10.3
문화체육관광	33	5.6
보건복지	44	7.4
도시계획건설관리안전	112	18.9
교 통	70	11.8
교 육	41	6.9
합계	592	100

출처: 서울특별시의회 홈페이지, 서울특별시 법무행정서비스

자 지원과 사회적 기업 육성에 관한 조례들을 개정하였다.

민선 5기⁵⁾: 소득양극화 문제로 인권과 삶의 문제를

해결하기 위한 생활밀착형 입법 확대

민선 5기 제정된 조례 수를 분야별로 살펴보면, 기획경제 분야 18.6%, 도시계획 관리, 건설, 안전 분야 15.8%, 보건복지 분야 15.5%순으로 높게 나타났다. 채무 4조 원 감축, 여성, 장애인, 청소년, 어르신 등 수요자별 맞춤

▶ 민선 5기의 분야별 조례제정 현황

분 야	건 수	백분율(%)
운 영	41	5.5
행정자치	89	12
기획경제	138	18.6
환경수자원	44	5.9
문화체육관광	60	8.1
보건복지	115	15.5
도시계획건설관리안전	117	15.8
교 통	54	7.3
교 육	84	11.3
합계	742	100

출처: 서울특별시의회 홈페이지, 서울특별시 법무행정서비스

형 복지서비스 제공, 신유형의 임대주택 공급, 전월세 안정대책 추진으로 서민주거 안정, 사람중심의 도시균형발전, 경제, 복지, 문화 등 시정의 모든 영역과 연계한 서울형 일자리 발굴, 사회적경제 생태계 본격 조성, 외래 관광객 2,000만 시대를 열기 위한 관광인프라 및 서비스 혁신 등에 관한 노력이 이루어졌다.

대표적으로 공공부문의 비정규직 근로자를 순차적으로 무기계약근로자로 전환하는 조례를 제정하여 비정규직의 고용불안과 열악한 근무환경을

개선시키고자 하였다. 또한 청년 일자리 기본조례와 경력단절여성 경제활동 촉진 조례 등을 제정하여 사회문제가 되고 있는 젊은이들의 취업 문제를 선도적으로 대처하기 위한 조치를 취하였다. 이는 양극화가 심화되어 가는 상황에서 계층 간 격차완화를 위하여 ‘시민 곁으로’ 다가서고자 한 현장 중심의 조례제정의 노력이라고 할 수 있다. 또한 전통시장과 골목 상권을 살리기 위한 선도적 역할, 장애인 인권증진에 관한 조례, 학생인권조례, 교권 보호 조례, 인권 기본조례 등 시민의 다양한 권리를 보장하고 보다 나은 삶을 추구하기 위한 기반을 만들었다.

민선 6기(2014.7.1.~현재): 안전하고 청렴한 도시를 위한 정책 수립

이 시기에는 ‘안전’이 시대의 화두인 만큼 서울시민 안전을 위한 제도 개선에 힘썼다. 서울특별시 안전사고 조사 재발방지에 관한 조례안을 제정해 반복적으로 발생하는 재난사고에 대한 조사 및 재발방지를 위한 법적 근거를 마련하였다. 시민의 삶을 위한 민생조례제정에도 적극적으로 임하여, 제9대 서울시의회 1호 조례인 서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례안을 제정하고 체계적인 지원체제를 마련하였다. 또한 전국 지방의회의 만형으로서 지방자치 활성화와 발전을 위해 지방재정 개혁과 정책보좌관제 도입, 인사청문회 도입과 사무처 인사권 독립 등 4대 지방자치 개혁과제를 추진 중에 있다(서울의회 제173호).

2014년 국가적 재앙인 세월호 사건을 배경으로 퇴직공직자를 매개로 한

🔍 [서울특별시 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 조례 (2015.5.14.)]

서울시에서 화재 및 재난·재해 등으로 매년 다양한 안전사고가 발생하고 있음에도 불구하고 관리적 차원의 제도적 기반이 부실한 실정으로 현장대응 중심의 재난정책은 실질적으로 사고발생 저감을 유도하는 데 한계가 있다. 따라서 반복적으로 발생하는 재난사고에 대한 정확한 원인규명 및 철저한 분석을 통해 재난발생 요인을 사전에 제거하여야 하며 이를 위해 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 법적근거를 마련하기 위해, 서울특별시 안전사고 조사 및 재발방지에 관한 조례를 제정하였다.

이 조례의 주요 내용은 다음과 같다. 각종 화재 및 재난·재해 관련 안전사고로부터 시민의 생명·신체와 재산을 보호하기 위해 안전사고 발생원인에 대한 철저한 조사와 재발방지에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하며(제1조), 시장이 안전사고조사를 위해 관계공무원을 사고조사요원으로 지정·운영할 수 있도록 하고 사고조사요원의 권한과 의무를 규정한다(제5조). 또한 정확한 조사를 위해 전문가로 자문단을 구성하여 조사할 수 있도록 하고 필요한 경우 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하고(제6조, 제7조), 안전사고 재발방지를 위해 시설물 관리주체에게 사고분석 결과를 통보하고 개선대책 수립을 권고할 수 있도록 하며(제9조) 안전사고 예방을 위해 위험경보를 발령할 수 있도록 한다(제10조).

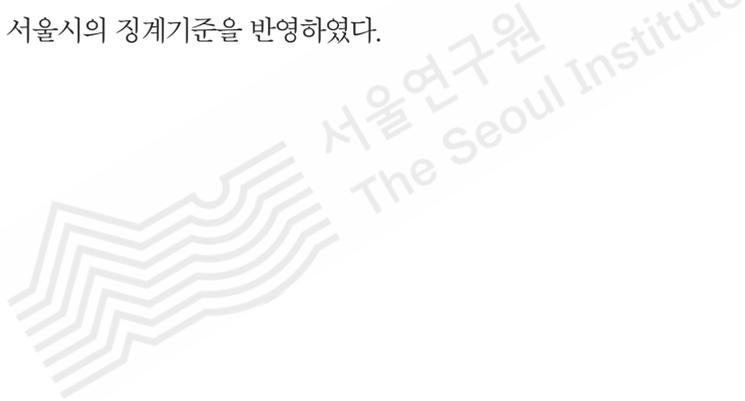
출처: 서울특별시 법무행정서비스

민관유착 및 관피아 문제가 부상하였다. 서울시는 서울시 공직사회 혁신 대책으로 청사초롱서울, 서울시 공직사회 혁신방안 방침을 세우고 서울특별시 공무원 행동강령을 개정하였다.

시행 결과, 부패에 대한 무관용 원칙으로 서울시 공무원 비위가 감소하였다. 원스트라이크 아웃제 강화 등으로 공직사회에 긴장감을 조성하여 공무원 주요 5대 비위(금품수수, 음주운전, 성범죄, 복무위반, 폭행)의 발생 건수가 대책 시행 전 71건에서 시행 후 43건으로 약 39% 감소하는 성과를 거뒀다.

또한 서울시 공무원을 대상으로 한 여론조사 결과 공직 내부에 경각심이 고취되고 청렴의지가 내재화 되었음을 확인할 수 있으며, 의도치 않은 금품 수령에 대해 자진 신고하는 클린신고센터 접수가 51% 증가하였다. 시민 여론조사 결과 또한 다른 기관 공무원과 비교했을 때 서울시 공무원이 더 청렴하다는 긍정적 평가가 증가하였다. 5대 비리신고 통합창구인 '원순씨 핫라인' 개설 이후 시민의 신고 편의 향상 및 관심도 증가로 시정감시 참여도가 6.7배 정도 증가하였다.

서울시 청렴의지 및 정책(일명 '박원순법')은 전국적으로 확산되고 있다. 특히 2015년 행정자치부령(지방공무원 징계규칙)은 청렴의무 위반 처리기준에 대해 서울시의 징계기준을 반영하였다.



2장

우리 지역에 필요한 법규들을 왜 모두 제정할 수 없는가?

현행 헌법과 지방자치법은 지방정부의 조례제정 범위를 제한하고 있다.

지방자치법 제22조에서 '법령의 범위' 안에서 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 하고, 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙과 같은 사항에 대해서는 '법률의 위임'에 따르도록 규정하고 있다.

지방정부 조례의 한계와 어려움

조례제정은 상위법규가 우위라는 한계를 가진다

현행 헌법과 지방자치법은 지방정부의 조례제정 범위를 제한하고 있다. 지방자치법 제22조에서 ‘법령의 범위’ 안에서 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 하고, 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙과 같은 사항에 대해서는 ‘법률의 위임’에 따르도록 규정하고 있다. 이 같은 제한으로 서울시는 주민들이 당면한 문제의 특성에 맞게 조례를 제정하여 해결하기 어렵고, 정책집행 시 필요한 정책수단을 제대로 활용할 수 없어 주민의 복지와 안전문제에 대한 해결이 더디게 되는 어려움을 겪고 있다.

지방정부의 조례는 국가의 법령이나 상급 지방자치단체의 법규에 위반

해서는 안된다. 조례는 국가법령의 범위 내에서만 가능하다

헌법 제117조에서 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있고 지방자치법 제22조에서도 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이것은 소위 '법령우위원칙'의 문제이다.

법률 아닌 '법령'의 범위 안이라고 규정하고 있다는 점이다. 원래 지방자치가 중앙정부의 자의적인 관여를 방지하고 국민의 대표기관인 국회의 심의를 거친 법률로써만 관여 받도록 한 취지에서 보면 문제라고 할 수 있다.

그렇지만 지방정부의 조례가 국가의 법령과 함께 국법질서의 일환이 되는 것으로서 전국적으로 시행되는 법률과 명령에 저촉되거나 모순되어서는 안 되므로 조례가 법령의 범위 안에서 제정되어야 하는 것은 피할 수 없는 일이다. 다만 법령과 조례는 상하관계가 있다기보다는 전체와 부분의 관계에 있다고 보는 편이 적합할 것이다.

법령의 '범위 안'이라는 뜻이 무엇이나에 관하여 많은 의문이 제기되고 있다. 법령의 위임하에서 혹은 법령에 근거하여 혹은 법령에 위반하지 않는 한도에서로 해석할 수 있다. 법령의 위임하에서는 지나치게 엄격하고, 법령에 근거하여 그 뜻이 모호하며, 법령에 위반하지 않는 한도에서는 관대한 해석이라고 할 수 있다.

법령에 위반하지 않는 범위 안에서 라고 해석하는 것이 타당하다는 의견이 지배적이다. 관례에서도 지방자치단체는 법률의 수권이나 위임이 없을 지라도 법령에 위반되지 않는 한 그의 사무에 관하여 조례로 규정할 수 있

다고 판시하고 있다(대판 94추 28, 전북공동주택임주자보호를 위한 조례, 1995. 5. 12 선고).

‘법령의 범위 안에서’를 구체적 사례에서 해석하여 그 사안이 법령의 범위 안에 해당하는지 여부를 판단하는 것은 매우 어려운 일이다. 법령과 조례의 대상사항과 규정문언을 대비하고 각각의 취지, 목적, 내용, 효과 등을 종합적으로 비교하고 양자 간에 모순되거나 저촉되는 부분이 있는지 여부를 검토하여 판단해야 한다.

이때 특히 문제가 되는 것은 법령의 미비(입법미비, 국법 또는 법령공백)와 법령 초과나 추가 규제의 경우이다. 중앙정부에 의한 법률의 제정이 지연되는 경우에 지방정부는 필요한 정책을 집행하지 못하게 되고, 지역주민들은 어려움을 겪게 된다. 실제로 중앙정부의 법률을 제정하는 국회에는 지방정부 관련법들이 장기간 계류 중에 있어 중앙부처에 대한 건의에서부터 관련 법 개정까지 긴 시간이 소요되고 있는 실정이다.

구체적 사례는 지방정부의 젠트리피케이션(Gentrification)으로 이는 도시 환경이 변하면서 중·상류층이 도심의 주거지로 유입되고 이로 인해 주거 비용이 상승하면서 비싼 월세 등을 감당할 수 없는 원주민들이 다른 곳으로 밀려나는 현상을 말한다.

가령 젠트리피케이션 대책⁶을 생각해 보자. 서울시 성동구 성수동, 마포구 홍익대 앞, 신촌 등은 예술인, 청년, 상인들이 만든 문화중심 지역임에도 불구하고 상권이 살아나자 대기업들이 체인점을 열었고, 임대료가 올라 마을주민들이 다른 지역으로 내몰리는 상황이 발생하게 되었다. 젠트리피케이션 상황을 방지하기 위해 성동구는 전국 최초로 서울특별시 성동

구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례안을 제정하여 공포·시행에 들어갔다. 이 조례는 특정 입점 업체, 업소의 경우 주민협의체의 사업개시 동의 없이 구청장이 지정한 지속가능발전구역 내에 입점하지 못하도록 규정함으로써 헌법상 보장된 직업선택의 자유가 제한된다. 즉 주민에 대한 권리제한이 포함되어 있다. 따라서 지방자치법 제22조에 따라 조례를 제정하기 위해서는 법률의 위임이 필요하다. 센트리피케이션 방지를 위한 상위법은 현재 존재하지 않는다. 이 조례는 위법무효 논쟁가능성이 있어 실효성을 확보하기 어려운 실정이다.

또 다른 사례로 지방정부는 공공장소의 음주행위로 인한 폭력 등을 방지하고자 음주행위를 규제하기 위한 조례를 제정하고자 한다. 가족들이 함께 가는 근린공원 등 공공장소에서의 음주행위와 이로 인한 폭력에 대한 우려의 목소리가 크지만 이와 관련한 상위법, 즉 중앙정부의 법률이 부재하여 조례제정이 불가능한 실정이다. 서울시는 공공장소 음주행위를 규제할 수 있는 조례안 제정을 검토하였지만 상위법인 현행 국민건강증진법에는 공공장소에서의 음주를 규제할 수 있는 근거 내용이 없어 고심하고 있다. 공공근린장소에서의 음주행위 적발 시 과태료 등을 부과하는 징벌적 조항이 포함되어야 하지만 법적 근거가 없어 조례를 제정할 수 없다는 것이다. 현행 법령(국민건강증진법)은 흡연 행위에 대해서는 타인에 대한 간접흡연 피해가 직접적이어서 과태료 부과 등 강제적인 규제가 가능하지만 음주는 만취로 인한 사회적 피해 등에 대해서만 형사적인 처벌로 따로 다루게 되어 있다.

법령 미비, 즉 법령에 규정이 없는 사안을 조례로 정하는 경우에 그 사안이 해당 지방의 자치사무 및 단체위임사무 관련이고, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이 아니라 오히려 주민에게 유익한 것일 때에는 그 입법이 허용된다고 할 것이다.

법령초과나 추가규제, 즉 조례가 법령이 정한 규제기준보다 높은 수준의 규제를 규정하거나 법령이 정한 규제 외의 새로운 규제를 추가적으로 규정하는 경우에 법령 규정이 규제의 최고한도를 정한 것일 때에는 그 조례 규정이 허용될 수 없다. 그렇지만 규제의 최저한도를 정한 것일 때에는 그 조례규정은 허용된다고 할 것이다.

조례제정은 법률유보에 의한 한계를 가진다

지방정부의 조례는 주민권리 침해의 사항에 대해서는 국회의 의결을 거친 법률의 위임이 있는 경우에 한하여 제정할 수 있다. 이것은 법률유보원칙의 문제이다. 법률유보원칙이란 일정한 사항을 조례로 규정하는 데에는 반드시 법률의 위임을 근거로 해야 한다 지방자치법 제22조에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다.

지방정부가 당면한 문제를 해결하기 위해 필요한 정책수단이 주민들의 권리를 제한하거나, 의무 혹은 벌칙을 부과하는 경우 조례로 제정될 수 없다. 지방정부는 필요한 정책수단을 구비할 수 없어 정책을 집행하는데 큰 어려움을 겪고 있다.

구체적 사례로 서울시는 2006년 내 집, 내 점포 앞 눈 치우기 즉 자발적 제설 참여를 위한 조례를 제정하였으나, 제재가 없어 참여가 저조한 실정이다. 잦은 폭설에도 시민이 예전과 달리 내 집 앞이나 점포 앞의 눈을 제대로 치우지 않아 통행 불편을 겪고 보행자 낙상 등의 사고가 잦아 자발적인 제설, 제방 작업 참여를 이끌어 내기 위해서였다. 그렇지만 조례제정 후 10년 가깝게 지났지만 시민의 제설, 제방 작업 참여는 점점 줄어들고 있다. 의무만 있고 제재조항은 없는 조례를 개정해 과태료 부과 등 처벌 규정을 만들어야 한다는 지적이 나오고 있지만 상위법상 관련 조항이 없어 추진되지 못하고 있다.

지방정부의 조례를 통한 제재수단 설치에 대해 일본은 지방자치법에 따라 지방정부들이 필요한 경우 조례를 통해 주민들의 권리제한 등 구속력을 가질 수 있도록 한다.

지방자치법 제22조에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다는 규정에 대해 위헌론과 합헌론이 첨예하게 대립되어 있다.

위헌론에서는 지방정부의 자치입법권은 헌법에 의해 보장받고 있는 지방정부의 기본적 권리이며, 조례는 주민의 대표기관인 지방의회에서 제정되는 민주적 정당성을 갖는 준법률적 법규이다. 그런데 헌법 제117조 제1항에서 법령의 범위 안에서 보장받는 자치입법권이 헌법의 하위법인 지방자치법에서 법률의 위임이 있는 경우에만 행사될 수 있도록 법률유보로까지 제한하는 것은 헌법위반이라는 시각도 있다.

합헌론에서는 헌법 제117조 제1항은 지방자치권의 본질적 보장을 규정
한 것이고 그 규정상의 표현인 법령의 범위 안이라는 두 가지 의미를 내포
하고 있다. 즉 조례가 적극적으로 법령에 위반할 수 없을 뿐만 아니라 특
히 침해적 조례인 경우(헌법 제37조 제2항 침해적 행정입법의 경우 참조)와 법률이 직
접 규율하고 있는 사항의 경우에는 법률의 위임을 받아서만 조례가 규율
할 수 있는 것이라고 한다.

헌법 제117조 제1항은 지방정부의 포괄적 자치입법권을 보장한 것으로
서 법령우위의 원칙을 정하였을 뿐 법률유보까지 규정하고 있다고 해석하
기는 어렵다는 주장이 있다. 권리제한의 법률유보를 정한 헌법 제37조 제2
항 등은 행정부의 행정입법에 의한 권리제한을 방지하려는 것이지 지방정
부의 자치입법을 제한하려는 의미는 아니라는 시각이다. 주민의 대표기관
인 지방의회가 주민의 권리와 의무에 관하여 조례로 정하는 것은 민주정
치원리의 핵심이 되는 것이므로 지방정부는 법률의 위임이 없더라도 법령
에 위반하지 않는 한 당연히 주민의 권리와 의무에 관한 사항을 조례로 정
할 수 있다고 보아야 한다는 것이다.

법률유보와 관련한 조항은 조례로써 벌칙을 정할 때에는 개별 법률의
위임이 있어야 한다고 규정한 지방자치법 제22조이다. 이와 함께 구 지방
자치법 제20조에서도 ‘시도는 당해 지방자치단체의 조례로써 3월 이하의
징역...을 정할 수 있다’고 규정하였던 내용이 각각 위헌성 문제와 죄형법
정주의 위배의 문제가 제기되고 있다.

조례 벌칙규정의 법률유보에 대한 위헌성 여부에 관한 논쟁은 권리제한,

의무부과의 법률유보와 같다. 조례에서 벌칙을 규정하는 것이 죄형법정주의에 위반하느냐에 관해 주장이 갈린다.

위헌론에서는 조례에서 벌칙을 규정하는 것은 범죄와 처벌은 반드시 법률로써 정하여야 한다는 죄형법정주의 본질에 위반하여 벌칙위임에는 권리제한이나 의무부과의 경우와 달리 법률의 포괄적인 위임이 허용되지 않고 구체적인 범위를 정하여 위임하여야 한다고 주장한다. 합헌론에서는 지방자치단체의 벌칙규정권은 헌법 제117조의 자치입법권에 포함되어 있으므로 지방자치단체의 법률의 수권 없이도 조례로써 벌칙을 정할 수 있다고 한다. 죄형법정주의의 취지는 원래 행정부의 형벌권 남용을 방지하려는 데 있다.

현행법 제27조에서 과태료(행정벌) 부과규정으로 바꾸었다. 그렇지만 헌법 제12조에서 말하는 처벌에는 형벌뿐만 아니라 행정상의 과태료 등 개인의 불이익 또는 고통이 수반되는 모든 경우를 포함하는 것이기 때문에 죄형법정주의 논쟁은 계속되고 있다. 벌칙한도 조례에 벌칙규정을 위임한 개별 법률과 그 벌칙의 일반근거를 규정한 지방자치법 사이에 벌칙의 한도가 다른 경우에 어느 법률의 한도를 따라야 하느냐 하는 것이다. 이에 문제가 있어서 개별 법률이 정한 한도를 따라야 하며 개별 법률에서 한도를 정하지 않은 때에는 지방자치법이 정한 한도를 따르는 것이 옳다고 일반적으로 여겨진다(개별위임이 일반위임에 우선).

사회적 상황에 따라 조례제정권에 대한 이해가 달라지고 있다

1992년 부천시가 제정한 담배 자동판매기 설치금지조례의 사례가 있다. 국가의 법령인 담배사업법에서 청소년들에게 담배판매를 금지한 규정을 초과하여 부천시 전역에서 성년(成年)이 출입하는 업소 외에는 담배 자동판매기 설치를 전면 금지하여 이른바 초과규제로서 헌법 및 법령에 위반하였다고 법원에 제소되었다. 그렇지만 국가가 곧 법령(담배사업법 및 동법 범시행령)을 개정하여 동 조례를 합법화하였고, 또한 헌법재판소로부터 합헌이라는 결정을 받은 바 있다.

헌법과 법률이 지방자치의 본질에 입각하여 조례가 헌법이나 법률에 직접적으로 저촉하는 경우 외에는 지역성을 감안하고 그 자주성을 존중하여 그 지위를 높게 이해하려는 이론이 지배적이다. 지방자치법 제22조의 ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법령에 저촉되지 아니하는 한도에서’로 개정하여야 한다는 주장이 대두되고 있다.

지방분권촉진에 관한 특별법에서 ‘국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정 범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다’고 규정하고 있다(지방분권촉진에 관한 특별법 제13조 제1항, 2013년 5월 28일 개정된 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제14조 제1항).

3장

해외 지방정부의 자치권은 어떻게 만들어졌을까?

오늘날 자치분권형 국가경영시스템을 갖추고 있는 해외 선진사례 역시 오랜 세월 동안 많은 논란과정을 거친 후 특정한 계기가 마련되면서 얻은 정치·행정적 산물이라 할 수 있다.

따라서 해외 선진국의 자치입법권을 이해하려면 그 나라의 정부조직체제에 대한 기본적 지식과 지방분권화 과정을 면밀히 살펴보아야 그 맥락과 의미를 찾을 수 있다.

일본의 지방분권 개혁은 어떻게 이루어졌나?

지방분권이 앞서 있는 해외 선진국들은 우리나라의 자치입법 수준과 비교하면 무엇이 어떻게 다를까? 자치입법권은 그 나라의 국가통치 이념, 행정조직체계와 계층별 행정조직의 역할과 업무분장 그리고 이를 뒷받침하는 관련 법제도와 밀접한 관계를 가지므로 이러한 배경에 관한 이해 없이 개별적으로 논의되기는 어렵다. 오늘날 자치분권형 국가경영시스템을 갖추고 있는 해외 선진사례 역시 오랜 세월 동안 많은 논란과 정을 거친 후 특정한 계기가 마련되면서 얻은 정치·행정적 산물이라 할 수 있다. 따라서 해외 선진국의 자치입법권을 이해하려면 그 나라의 정부조직 체제에 대한 기본적 지식과 지방분권화 과정을 면밀히 살펴보아야 그 맥락

과 의미를 찾을 수 있다. 여기서는 중앙집권적 성격이 강했던 두 나라의 사례를 간략히 살펴본다. 아시아 국가로서 우리나라와 인접해 있고 제도적으로도 유사성이 많으며 1990년대부터 지방분권 개혁을 꾸준히 추진해 온 일본 사례와 유럽에서는 소위 지방분권형 헌법체제를 갖춘 프랑스 사례를 중심으로 간략하게 소개하였다.

일본은 단일주권국가로서 지방행정 계층구조는 광역자치단체인 도·도·부·현(都道府縣)과 기초자치단체인 시·정·촌(市町村)으로 구성된 2층제이다. 도·도·부·현은 47개로 1953년부터 현재까지 큰 변화가 없으나, 기초자치단체인 시·정·촌은 지속적인 통폐합으로 그 수가 대폭 감소하는 추세이다. 지방정부는 당연히 연방제 국가와 같은 주권과 헌법은 가지고 있지 않다.

일본은 메이지(明治) 유신 이래 중앙집권형 행정시스템을 서서히 형성하여 왔다. 전시체제하에서는 강화되기도 하였으나 전후(2차 세계대전)에는 종전의 시스템을 개혁하는 방향으로 추진되었다. 그러나 고도성장기에 행정활동의 발전과 팽창 속에서 소위 중앙정부의 통달(通達)행정은 만연하였고 '보조금 행정'의 확대 등을 통한 새로운 형태의 중앙집권화가 진행되었다. 중앙집권형 행정은 일본의 급격한 근대화와 경제발전에 기여하여 비교적 단기간에 선진국의 수준에 이르는 데 공헌하였다. 그러나 정부주도의 획일적인 행정시스템은 폐해 또한 만만치 않았다. 국가의 통일성을 위해 지역사회 다양성과 자율성을 제약하고 국가의 경제발전을 위해서 지역의 자원을 인위적으로 활용함에 따라 지역의 활력을 저하시키는 결과를 초래

하였다. 일본에서 지방분권 개혁은 90년대 초부터 지방관계자는 물론 정계, 경제계, 노동계 등 각계로부터 지방분권의 추진이 강하게 요구되었다. 그 배경으로 첫째, 중앙집권형 행정시스템에 대한 제도적 피로감, 둘째, 빠르게 변화하는 국제사회에 능동적으로 대처하기 위한 국가와 지방 간 역할분담의 필요성, 셋째, 동경 집중의 시정, 넷째, 개성이 풍부한 지역사회의 형성, 다섯째, 고령사회, 소자녀(小子女)사회에 대한 대응의 필요성 등을 들고 있다(地方分権推進委員会, 중간보고서, 1996).

일본의 지방분권 개혁과정은 대개 세 시기로 구분한다. 제1차 분권개혁은 1995년 ‘지방분권추진법’의 제정 이후 ‘지방분권일괄법’이 제정된 1999년까지를 말한다. 다음은 2001년 7월 발족한 ‘지방분권 개혁추진회의’ 출범부터 2004년 7월 동 추진위원회 해산까지의 시기이다. 이때는 지방재정의 건전성에 관한 논의가 주류를 이루는데 통상 ‘3위1체’ 개혁의 시기라 불린다. 2006년 지방분권의 추진에 관한 지방 6개 단체의 의견서 제출부터 제4차 일괄법이 성립된 2014년 5월까지를 제2차 지방분권 개혁 시기라 부른다. 이러한 지방분권 개혁 과정의 주요 내용을 간략히 정리하여 소개한다.

제1차 지방분권 개혁 과정과 성과 (1995~1999)

전술한 배경으로 1993년 6월 일본 국회에서는 양원이 모두 지방분권을 적극적으로 추진하기 위한 법제도를 요구한다. 이것이 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’이다. 당시로서는 획기적인 것인데 국가와 지방의 역할을 재정립하고, 국가로부터 지방으로의 권한이양, 지방세 재원의 강화 등 지방정부의

자주성, 자율성을 강화하는 지방분권의 핵심 내용을 담고 있다(地方分権推進委員會, 1995). 지방분권추진법에 근거하여 1995년 7월에 ‘지방분권추진위원회’가 설치되어 본격적인 논의가 시작된다. 동 위원회는 4차례에 걸친 권고와 추진계획을 제출하였고 이 계획은 1998년 5월 내각회의에서 결정되었다. 이를 근거로 475개의 법률을 일괄적으로 개정하기 위한 ‘지방분권추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(통칭 지방분권일괄법)’이 국회에 제출되고 1999년 7월에 성립되었다. 이후 동 위원회는 1년을 연장하여 활동하다 2001년 7월에 해산하였다. 제1차 지방분권 개혁의 주요 성과는 다음과 같다(최우용, 2015).

첫째, 기관위임사무의 폐지와 그에 수반하는 사무구분의 재구성 등이다. ‘기관위임사무’란 국가가 지방정부의 기관에게 위임한 사무를 말한다. 국가에서 위임된 사무는 정부 주무부처의 지휘감독 등 심한 관여를 받게 된다. 둘째, 기관위임사무의 폐지에 따라 지방에 대한 포괄적 지휘감독권을 폐지하고 국가가 지방에 관여하는 기본원칙, 새로운 사무구분에 따른 관여의 유형과 절차를 정하고 개별법에 의한 관여는 최소화하였다. 셋째, 중앙권한의 지방이양이 추진되었다. 특히 인구 20만 이상의 시에 권한을 집중적으로 이양하는 ‘특례시제도’를 만들었다. 또한 도·도·부·현으로부터 시·정·촌으로 사무 이양을 추진하기 위해 ‘조례에 의한 사무처리의 특례’도 신설하였다. 넷째, 필치(必置)규제의 개선이다, ‘필치규제’라는 것은 지방의 사무처리를 담당하는 조직체제에 관한 국가의 관여를 말한다. 사무집행에 있어서 국가가 정한 기준에 따라 인원, 시설, 자격보유자 등을 반드시 두도록 의

무화하는 것이다. 종전에 성령이나 고시, 통달 등으로도 가능했던 필치규제는 꼭 필요한 것만 법률 또는 이에 근거한 정령에 근거를 두는 것으로 제한하였고 그 외는 폐지하였다. 다섯째, 국고보조부담금을 정리하여 합리화하고 지방세 재원을 확충하였다. 국고보조부담금은 원칙적으로 폐지하여 일반 재원화, 중점화 등을 행하였고, 존속할 필요가 있는 것은 통합적 매뉴얼화, 교부금화 하였다. 지방세 재원을 확충하기 위해 법정외보통세를 허가제 도에서 협의제도로 전환하고 법정외목적세를 창설하였다. 지방채의 허가제도도 원칙적으로 폐지하고 협의제도로 이행하였다.

‘3위1체’ 개혁과 주요 내용 (2001~2004)

‘3위1체’ 개혁이란 국고보조부담금의 개혁, 국가로부터의 세원이양, 지방교부세의 재검토라는 세 가지 개혁을 모두 다 실시하자는 것이다. 기본개념은 지방분권의 이념에 따라 지방 행·재정에 대한 국가의 관여와 규제를 폐지 혹은 축소하고 지방세 재원의 확충을 통해 수입과 지출 양면에서 자율성을 높이는 동시에 작은 정부를 실현하자는 것이다. 목표는 세원이양 등에 의한 지방세 재원의 충실한 확보와 지방재정 지출의 철저한 개혁을 통해 국고보조부담금과 지방교부세를 축소하거나 억제함으로써 지방세 수입의 비율을 높이고 국가와 지방재정의 건전화를 통해 기초적 재정수지를 흑자로 만들자는 것이었다(經濟財政運営と構造改革に関する基本方針 2003について, 2003). 3위1체 개혁을 주도한 ‘지방분권 개혁추진회의’는 2001년부터 2004년까지 활동하면서 보고서를 작성하였고 2003년 6월에 ‘3위1체 개혁에 관한 의견’을

제출하였다. 내각은 제출된 보고서를 토대로 2002년 6월 ‘기본 골격에 관한 방침’을 시작으로 2003년 6월 ‘경제·재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침(제2차 기본방침)’이 결정되었고 2004년 6월에는 제3차 기본방침을 결정한다.

제2차 지방분권 개혁과 주요 내용 (2006~2014)

2006년 6월에는 그동안 ‘미완의 개혁’이라고 평가받았던 지방분권 개혁을 재가동하기 위해 지방의 6개 단체가 ‘지방분권의 추진에 관한 의견서’를 국회와 내각에 제출한다. 여기서 ‘신지방분권추진법의 제정 등 일곱 가지 제언’을 한다. 2006년 9월에 탄생한 제1차 아베내각은 지방분권 개혁추진법안을 동년 10월에 국회에 제출하고 동 법안은 12월에 가결되어 성립되었다. 이 법은 3년 한시법인데 이를 근거로 2007년 4월에 ‘지방분권개혁추진위원회’가 설치되고 4차례 권고를 한다(地方分權改革推進計画, 2009). 이에 따라 제1차 일괄법(2011년 4월), 제2차 일괄법(2011년 8월), 제3차 일괄법(2013년 6월), 제4차 일괄법(2014년 5월)이 성립되었고 국가와 지방의 협의의 장(場)에 관한 법률(2011년 4월)이 제정되었다. 2013년 3월에는 제2차 아베내각에서 내각총리대신을 본부장, 전 각료를 구성원으로 하는 지방분권개혁추진본부가 설치되고, 동년 4월부터 지방분권개혁담당대신 아래 지방분권개혁유식자회의가 개최되었다. 개혁추진본부는 개혁에 관한 정책을 검토하여 결정하는 장이고 유식자회의는 본부의 검토내용과 추진과제를 조사·심의하는 주체로서 역할을 분담하였다(地方分權改革有識者會議, 2014).

한편, 2009년 9월 수립된 민주당 정부는 지방분권개혁추진위원회의 권고안 가운데 지역주권개혁의 대상이 되는 내용을 우선적으로 추진하였다. 이는 중앙정부의 지방정부에 대한 규제를 완화하는 것이다. 개혁추진위원회가 권고한 4,076개 항목 가운데 1차로 650개 항목이 정리되었고 이 중 규제 완화와 관련된 82개 항목이 포함된 제1차 일괄법이 2011년 4월 통과하였다. 통과된 법률은 ‘지역의 자주성 및 자립성 제고를 위한 관계 법률의 정리에 관한 법률(일괄법)’, ‘중앙정부와 지방정부 간의 협의의 장(場)의 설치를 위한 법률’과 일부 개정된 지방자치법이다. 이것을 ‘지역주권 관련 3법’이라고 한다. 이 시기 개혁의 주요 내용은 다음과 같다(최우용, 2015). 첫째, 국가의 의무와 기준 부여에 관한 개선이다. 제1차 지방분권 개혁으로 국가의 관여나 필치규제는 어느 정도 완화하였으나 국가는 여전히 법령을 통해 지방정부의 사무를 규제해 왔다. 따라서 지방분권 개혁추진위원회는 제2차, 3차에 걸쳐 국가의 개별법령에 의한 의무부여, 기준부여의 폐지·축소를 제언하였다. 국가가 결정하였던 기준을 대신하여 조례에서 기준을 규정하고 국가의 관여를 폐지하거나 완화하는 형태로 변경하며 계획 등의 책정의무를 폐지하는 것이다. 둘째, 국가로부터 사무·권한의 지방이양이다. 96개 검토대상에서 66개 사항에 대한 개선이 내각회의에서 결정되었고 제4차 일괄법으로 성립되었다. 셋째, 도·도·부·현으로부터 시·정·촌으로 사무·권한의 이양이다. 100여 개의 이양사무에 관한 법이 정리된 것이 제4차 일괄법이다. 넷째, 국가와 지방의 협의의 장(場)을 법제화하였다. 신설된 법을 통하여 국가와 지방정부의 역할분담에 관한 사항, 지

방자치에 관한 사항을 규정하고 지방자치에 영향을 미치는 국가정책 중 중요한 것은 협의를 하게 된다. 다섯째, 보조대상 재산에 대한 재산처분의 탄력화이다. 대체로 10년을 경과한 보조대상 재산은 보조목적은 달성하였으므로 보고 등으로 국가의 승인을 받은 것으로 간주하여 국고납부를 요구하지 않는다. 또한 각 성청은 재산처분의 승인기준을 알기 쉽게 정하고 명확하게 알릴 것 등이 정해졌다. 여섯째, 지방의회제도의 개선이다. 지방정부의 자율성 확대를 위해 의원정수의 법정상한을 철폐하고, 의결사건의 범위를 확대하는 등 2011년의 지방자치법 개정이 이루어졌다.

도주제(道州制)에 관한 이야기

일본 민주당정권의 지방분권 정책 중 흥미로운 주제로 지역주권론에 기초한 도주제(道州制) 논의를 들 수 있다. 2009년 9월 민주당(하토야마)정권이 취임하면서 지역주권론을 표방하였고 2009년 11월 지역주권전략회의가 발족하면서 구체화되기 시작하였다(地域主權戰略大綱, 2010). 당시 민주당정권의 정책브랜드로서 2012년 11월에 결정된 ‘지역주권추진대강’(地域主權推進大綱)에 따르면 ‘지역주권’은 “일본 헌법의 이념하에서 주민에 가까운 지방행정은 지방정부가 자주적이고 종합적으로 광범위하게 다루는 것이 적절하며, 지역주민이 스스로의 판단과 책임하에 지역의 제반 문제에 대응하여 처리하는 체제를 구축하는 개혁”이라 정의하고 있다(地域主權推進大綱, 2012). 전문용어로는 ‘보충성의 원칙’에 근거한 기초지방자치단체 우선의 원칙이 지역주권론의 핵심이다. 도주제는 2006년 이후 주로 자민, 공명당 정부에 의해

논의되었으며 2009년 총선거 당시 민주당의 선거공약에는 포함되지 않았다. 2009년 8월 총선에서 승리한 민주당은 12월 일본 경련단, 경제동우회, 일본상공회의소와 ‘지역주권과 도주제를 추진하는 국민회의’를 구성하였다. 민주당정권은 도·도·부·현에서 시·정·촌으로의 권한이양 추진과 도주제 논의는 양립될 수 있다고 판단하였다. 2010년 6월 도주제 개혁이 포함된 지역주권전략대강을 내각회의에서 결정하였다. 도주제의 도입은 주로 경제단체의 요구에 따라 지역주권전략대강에 포함됨으로서 광역행정체제의 개혁을 염두에 두고 있었다. 주민자치에 의한 지방자치가 활성화되면 도·주와 시·정·촌이라는 2층제가 일본의 계층모형으로 적합하다고 보았다. 2010년까지 도주제추진기본법을 제정할 계획이었으나 정권의 변화로 달성되지는 못하였다.

자치입법권에 관련된 구체적인 사례

구체적으로 자치입법권에 관련된 사례를 살펴보자. 일본은 헌법과 지방자치법을 통해 지방자치단체가 필요한 정책을 수행하기 위해 ‘법령에 위배되지 않는 한’ 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 우리나라와 가장 큰 차이 중 하나이다.

법령에 위배되지 않는 한 조례제정이 가능하다. 헌법 제94조에 따라 법률의 범위 내에서 지방정부가 조례를 제정할 수 있으며, 지방자치법 제14조에서 조례는 ‘법령에 위배되지 않는 한’ 자율적으로 제정하도록 하고 있다. 조례를 자율적으로 제정할 때에는 내용을 구속하는 기준도 별도로 두고 있

다. 법적 효과와 상이한 내용을 규정할 경우 허용 정도에 따라 참작해야 할 기준형, 표준형, 따라야 할 기준형으로 구분하고 있다.

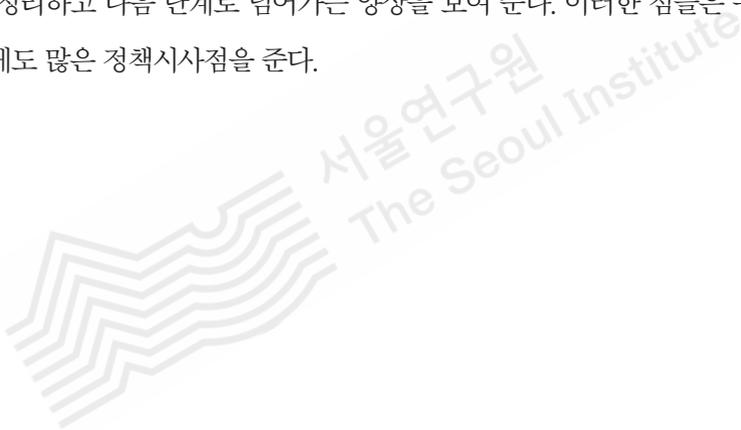
조례를 통해 의무부과 및 권리 제한 사항도 제정이 가능하다. 지방자치법 제14조에 따라 의무 부과, 권리제한 사항을 법령 및 조례를 통해 제정할 수 있다. 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만 엔 이하의 벌금, 구류, 과료(過料, 몰수의 형 또는 5만 엔 이하의 과료)와 같은 벌칙 또한 제정할 수 있다.

우리에게 주는 시사점

일본은 지방제도 창설 이후, 오늘에 이르기까지 약 20여 년간 지방분권 개혁에 많은 노력을 기울여 왔다. 일본 사례가 우리에게 주는 시사점은 관점에 따라 다양할 수 있겠으나 간략하게 정리해 보면 다음과 같다(최우용, 2015).

무엇보다 지방분권 문제를 정권의 변화와 관계없이 지속적으로 추진하고 있다는 점이다. 정권이 바뀌면서 정치적 혼선도 있었지만 지방분권 개혁의 큰 흐름은 지속적으로 추진되었다는 점은 주목할 만하다. 무엇보다 정부의 의지가 중요함을 보여 준다. 둘째, 전문위원회의 권고가 시기별로 이루어졌고, 국회의 입법 또한 착오 없이 일괄법의 형태로 진행되어 왔다는 점이다. 행정부와 입법부의 존중과 협력이 필수적임을 시사한다. 셋째, 지방세 재원 확충문제는 단기과제라기 보다 지속적인 연구와 검토가 필요한 부분이라는 점이다. 지방의 재정자주권 확립은 자치권 확보의 필수조건이나 중앙과 지방 역할의 근본적인 전환을 의미하므로 기득권층의 저항이 예사롭지 않다. 일본 사례에서 보듯이 일본도 초기단계에서는 이해관

계자의 대립보다 우선 실현가능한 사항에 초점을 맞춘 점이 흥미롭다. 기관위임사무의 폐지나 지방의 관여 정도를 논의의 중심으로 삼아 행정 분권의 성격을 강하게 한 것이다. 1차 개혁은 미완의 개혁이라는 평가도 있으나 이는 의도적인 것으로 제2차 개혁 이후 분권추진을 염두에 두었다는 시각도 있다. 우리도 일본의 개혁과정을 심도 있게 살펴서 시행착오를 줄일 필요가 있다. 마지막으로 개혁의 성과를 법제화해 갔다는 점이다. 일본 사례에서 보듯이 지방분권은 단기간에 완성될 수 있는 성격의 사안은 아니다. 일본은 어느 정도의 성과가 있으면 이를 일괄법이나 단일법의 형태로 정리하고 다음 단계로 넘어가는 양상을 보여 준다. 이러한 점들은 우리에게도 많은 정책시사점을 준다.



프랑스, 3단계에 걸친 지방분권 과정

오늘날 프랑스 지방분권과 자치입법권 위상도 오랜 세월이 걸쳐 우여곡절 속에서 만들어진 것이다. 프랑스는 이미 1789년 혁명 당시 국가 행정의 중심이었던 도(Departement, 데파르트망) 행정체제와 기초행정 단위였던 코뮌(Commune)이 있었다. 그러다가 현대 제5공화국 초기인 1957년과 1977년에 기초자치단체법이 계승되었고 1982년 신 지방자치법인 코뮌 기초자치단체, 데파르트망 도자치단체, 레지옹 지역자치단체의 자유와 권리에 관한 법의 제정과 함께 1950년대 이후 국가 영조물이던 지역(Region, 레지옹)이 지역정부로 창설되면서 새로운 지방분권체제로 전환되었다. 지금은 국가-지역 정부-도 정부-기초단위 정부(조합제도 포함) 3계층

의 지방자치체제이다. 1983년에 국가와 지방정부 간 사무배분의 원칙과 각 분야별로 중앙권한의 지방이양을 결정하고 사무배분법을 제정하였고 그 이후 계속해서 지방이양에 따른 재정지원 등 후속 법령이 200여 개 이상 제정되어 지방분권화를 추진하였다.

프랑스 지방자치제도는 통합지방자치법전 체계로 관리되고 있다. 1996년 지방자치에 관한 여러 법령을 하나로 묶어 법전 형식으로 합본한 뒤 전체 법체계를 새롭게 구성하여 통합지방자치법으로 제정하였다. 프랑스 지방분권체제는 1958년 프랑스 제5공화국 헌법 제34조, 제37조의 자치권 보장조항에 근거한다. 이는 또한 상위법인 유럽연합법, 유럽의 지방자치정부 헌장, 프랑스 국내 관련 성문법과 행정판례 등에 근거한 제도이다. 2015년 현재 지방정부의 관할지역 재편 및 선거구 재획정법 제정에 따라 2016년부터 본토는 22개 지역정부에서 12개로 축소된다. 2015년 12월 지방선거를 통해 통합이 확정된 지역은 지역정부 지방위원과 도 정부 지방위원들이 합쳐진 통합형 지역정부와 지방의회를 구성하게 된다. 여기서는 프랑스 지방분권화 과정을 크게 3단계로 나누어 간략히 소개한다.

제1단계(1982~2002): 권한 이양과 국가 통제권 폐지가 주요 골자

제1단계는 1982년 신 지방자치법의 출범이 백미인데 주요 내용은 다음과 같다(안영훈, 2013). 첫째, 정부의 적극적인 권한이양 의지로 주택, 문화, 도시 계획 등 다양한 분야에서 지방정부가 수행해야 할 자치사무를 재설정하고 자치권 확대규정을 제정하였다. 둘째, 정부의 통제는 행정법원에 의한 지

방정부 결정권 취소 등 요청방식을 사전 통제에서 사후 법률적 통제로 축소하였다. 예외적으로 지방예산 지출과 국가위임사무 등에 대한 지방정부의 불법적 행위는 대집행권, 단체장의 임시자격정지 결정 등을 할 수 있도록 하였다. 셋째, 지방자치법 제정 이후 후속 법률들을 지속적으로 제정하여 중앙권한의 지방정부로 사무이양, 그에 따른 재정지원과 보전, 집행권 강화를 위한 자치권 확대 지속 등을 보장하는 법률을 제정하였다. 넷째, 국가 행정기관이었던 레지옹을 지방정부로 재탄생시켜 광역행정체제와 지역정부화 정책을 더욱 강화하였다.

제2단계(2003~2009): 2003년 헌법 개정이 핵심

지방분권 강화를 위한 다양한 조치들이 이행되었으나 지방정부를 대표하는 상원의회에서 지방분권정책 이행이 여전히 부진하다고 주장하였다. 당시 우파 대통령인 자크 시라크는 정부를 중심으로 지방분권 확대를 위한 헌법 개정을 추진하였고 상하원 국회의원 모두 찬성하여 2003년에 헌법을 개정하였다. 헌법 개정이 필요하게 된 원인으로 크게 두 가지를 들 수 있다(안영훈, 2015). 직접적인 원인으로서는 사무이양에 따른 재정보전이 제대로 이행되지 못하면서 다시 지방정부 재원의 중앙집권화 경향이 점점 확대되었기 때문이다. 1987년에서 1996년 동안 지방정부의 총지출에서 사무이양에 따른 재정보전을 받아 지출한 수준이 13.5%에서 17.8% 정도였다. 그런데 동 기간에 지방정부의 총재정 중에서 국가의 이전재원은 오히려 9.5%에서 8.3%로 축소된 상황이었다. 또한 지방정부의 지방세에 대한

재원의존도는 1995년 당시 평균 54% 수준이었으나 2003년 헌법 개정 전까지 지방정부의 재원의존도(지방채 수입원 제외, 전체 지방세 수입의존도)가 레지옹은 36%, 데파르트망은 43%, 코뮌은 48% 수준으로 하락하였다. 간접적인 원인은 지방자치 선진국들의 지방분권체제가 가속화되었기 때문이었다. 유럽연합 지방정부들의 조직 구성이 다양화되면서 지방정부의 법률 제정권이 확대되었고 또한 법규명령권을 부여하게 한 대륙법계 국가들이 다수 등장하면서 지방자치권이 확산되었다. 이러한 현상은 각 국가의 헌법상 자치권 인정, 유럽연합기구에 의한 자치권 확대 보장 및 제도화 등으로 이어졌다. 대표적으로 이탈리아, 스페인, 영국의 스코틀랜드, 벨기에, 아일랜드, 북유럽국가 등은 지역정부 강화 및 지역의 자율적인 정치사회적 공간 창조를 위해 광역자치단체 중심의 새로운 지역형 국가통치체제를 채택하였다. 이는 유럽연합을 중심으로 통일유럽을 건설하는 과정에서 1992년 마스트리흐트 조약을 시발로 광역적 지역(Region)중심의 지역주의(Regionalism) 및 신지방분권주의(New Localism)를 지향하는 맥락과 맞닿아 있다. 이러한 흐름과 함께 프랑스 정치권도 신 지방자치법 이후 지방분권을 결의한 바 있으므로 정치적 지향점에서도 헌법수정 필요성에 대한 공감대가 형성되었다. 당시 자크 시라크 대통령이 주창한 소위 풀뿌리 근린 통치의 실현을 위해서도 정치적 정당성이 필요했던 것이다. 프랑스 정부는 2003년 3월 28일에 수정된 헌법을 공포하였고 이어서 정부 조직법 등의 제·개정과 그에 따른 사무배분의 전면 재정립을 단행하였다. 프랑스 헌법 중에서 지방자치 관련 총 10개 조의 14 조문들을 완전히 수정하였다.

이후 시행령 개정 등을 통해 권한이양 방법을 구체화하고 과거 제5공화국 헌법 제12장 지방정부편을 대폭 개정하였으며 헌법 제1조에서 지방분권 국임을 천명하였다. 헌법 개정 이후 주요 지방분권 정책을 간략히 소개하면 다음과 같다. 레지옹 지역정부는 지역계획, 경제발전, 구조기금의 재정 관리, 직업교육, 지역병원 운영 및 재정관리 등의 책임을 맡아 권한이 강화되었다. 데파르트망 도 정부는 사회부조, 기초수입보장제, 기초고용수입보장제 등에 대한 책임이 강화되었다. 후속적으로 지방이양에 따른 재정보전 및 재정보전에 관한 평가, 합법성 문제, 국가 지방행정조직 재정비, 지방정부 간 협력조직에 대한 새로운 정비 등 다양한 정부 간 관계를 끊임없이 재편하게 되었다. 구체적인 성과로서 13만 명 이상 국가공무원 인력은 지방공무원으로 신분이 바뀌었고 지방정부에 대한 재정보전으로 약 130억 유로 등이 지원되었다.

제3단계(2010~2015): 지방자치계층 개편이 주요 내용

제3단계는 우파인 사르코지 대통령을 중심으로 대통령 임기가 7년에서 5년으로 축소됨과 동시에 지방분권의 가속화를 추진하게 되었다. 3단계에서는 직접적인 주민참여를 확대하고 지방행정체계를 간편화하는 작업에 초점을 두고 진행된 것이다(안영훈, 2015). 2008년 세계 금융위기에 따른 지방재정의 제약을 극복하기 위해 지방재정 운영 효율화 정책과 함께 규제 개혁, 지방행정체제 및 지방재정 개편작업이 주류를 이뤘다. 2009년에 지방행정체제 개편위원회가 구성되고 2010년 12월에 2014년 이후 지방자치

체제 개편에 관한 기본구상을 제시하였다. 제안된 개편의 주요 내용은 다음과 같다. 레지옹 수를 대략 15개로 축소하고 데파르트망 의원을 명부식 비례대표제로 동시에 선출하며 리스트 상위 등재자는 레지옹 의원 및 데파르트망 의원을 겸하고 하위 등재자는 데파르트망 의원으로만 선출했다. 또한 지방정부 간 협력조직(조합) 개편 및 감축, 11개 광역대도시권의 신설, 국가-지방정부 간 중복권한 폐지, 주민 직접참여가 가능한 지방재정 운용의 제도화, 운영성과지표 기반의 보고서 작성 공표, 6년마다 부동산 기준정비 정책, 폐지된 사업세 보완 정책, 단일 과세대상에 대한 과세중복 제한 등이다. 특히 수도인 파리시를 중심으로 그랑 파리(파리 대도시권)를 창설하여 출범시켰다.

보다 구체적으로 자치입법권 관련 사례를 살펴보면 가장 큰 차이 중 하나로 지방정부의 명령권 보유규정을 들 수 있다. 프랑스는 헌법을 통해 지방정부가 제정권을 가진다고 규정하고 있다. 수정 헌법 제72조 제3항은 지방자치단체가 스스로의 권한을 행사하기 위해서 명령권을 가진다고 규정하고 있다.

우리에게 주는 시사점

프랑스 지방분권 및 자치입법권 관련 사례는 무엇보다 2003년에 개정된 헌법 조항을 중심으로 그 의미를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 2003년 개정 헌법은 지방자치권에 관한 기본적 사항과 관련 내용을 국민의 기본권으로 규정하고 명문화하기 위해 헌법조항으로 보장한 것이다. 이는 지방분권의 제도적 장치와 그에 관련된 지방자치 개별법 등에서 가지는 다양한 한계를

극복하기 위해 헌법을 개정한 것이므로 우리에게도 시사하는 바가 매우 크다. 프랑스 지방분권형 헌법에서 개정된 조항을 중심으로 제시하고 있는 규범적 가치를 살펴보면 크게 다섯 가지 기본원칙으로 정리된다(안영훈, 2015).

첫째, 지방분권에 기초한 지방분권 조직원칙이다. 수정헌법 제1조는 “프랑스 공화국은 국가 조직이 지방분권 체제에 기초하고 있다”라고 천명한다. 지방분권 조직원칙과 함께 공화국의 가치인 국가주권의 불가분성, 정치와 종교의 분리원칙, 민주주의, 평등과 같은 사회정신에 기초한 원칙들을 동일한 차원에서 제1조로 규정하였다. 이는 국가와 지방정부의 정부 간 관계 모델을 살아 숨쉬게 만드는 기본 조직원리로서 중요한 원칙이 되고 있다. 둘째, 지방자치(행·재정)권 원칙이다. 지방자치권의 근거를 프랑스 헌법에 규정하고 있다. 헌법 제34조 제3항(2문)은 “법률로 지방정부의 자치권, 사무권한과 자원 등에 관한 기본원칙들을 결정한다”라고 규정하였다. 헌법 제72조 제3항에서도 “법률로 규정한 범위 내에서 지방정부는 선출된 지방의회를 통해서 자유롭게 자치권을 행사한다. 그리고 지방정부의 사무권한을 행사하기 위하여 법규제정권을 갖는다”고 규정하였다. 선출된 지방의회, 지방자치권, 총체적 사무권한, 사무권한 이행을 위한 법규제정권 등이 법적 구성요소로 보장된 것이다. 셋째, 보충성 원칙이다. 수정헌법 제72조 제2항에는 “지방정부는 모든 사무권한에 관한 결정을 할 때 가능한 한 사무를 가장 잘 이행할 수 있는 자치계층이 이를 결정(수행)할 수 있도록 할 의무가 있다”고 하였다. 보충성 원칙은 근접성 원칙과 유사하다. 시민과 가장 가까운 하위 자치계층에서 잘 경영할 수 있도록 하는 것이 가장 중요하다는 의미

로 소위 풀뿌리 민주주의를 일컫는다. 사무배분도 이러한 원칙하에서 이행되어야 함을 시사한다. 넷째, 지방분권 제도의 실험원칙이다. 종전에도 제도적 실험장치가 있었으나 2003년 수정헌법 전까지는 국가만이 행할 수 있었던 권한이었다. 일부 예외적 여건이나 제한적으로 이행된 바 있었던 권한을 전면 도입한 것이다. 헌법 제72조 제4항에 따라 지방정부도 제도 실험을 할 수 있는 권한이 부여된 것이다. 불안정한 결과 등의 우려로 제도의 실험 대상을 법적인 예외사항으로 규정하였다. 하지만 한정된 기간과 정해진 목적 범위 내에서 정치·행정적 제도를 실험할 수 있다는 가능성만으로도 기존 법령의 제약으로부터 제외될 수 있다는 점에서 충분한 당위성을 뒷받침한다. 그 결과 최저생계비 정책, 국가의 지방행정기관 개편, 지방정부 간 협력발전 포괄교부금, 철도광역화 등 다양한 정책들이 시행되고 있다. 마지막으로 재정자치권 보장원칙이다. 재정자치권은 자원운용 자치권과 지출결정 자치권을 포함하며 법률로 제정된 의무지출 내용도 이에 해당한다.

자치입법권에서 특히 중요한 것은 보충성원칙(수정헌법 제72조 제2항)과 총체적 권한의 원칙, 선도역할을 하는 지방정부 개념(제72조 제5항) 그리고 제도 실험법(제37-1조)을 헌법에 명시한 점이라 할 수 있다. 진술하였듯이 우리나라는 자치입법권의 제약으로 국회나 정부의 획일적인 법률이나 명령이 우선하므로 지역의 적합성이나 혁신성이 현저하게 떨어지고 있다. 우리나라 자치입법권의 제약요소인 조례에 대한 법률우위주의, 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 법률유보주의 등을 고려할 때 프랑스의 헌법 개정 등 지방분권화 과정은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

4장

자치법규를 발전시키기 위한 향후 과제는 무엇인가?

자치입법권 강화를 위해 힘써야 할 과제가 있다.

자치입법의 제정권한 및 범위를 확대해야 한다.

그리고 지방정부의 독자적 사업이나 정책수행의 실효성을

확보하기 위해서는 조례의 실천성도 확보되어야 한다.

자치법규 발전을 위한 향후 과제

자치입법권 강화를 위해 힘써야 할 과제가 있다. 첫째, 자치입법의 제정권한 및 범위를 확대해야 한다. 자치입법권 확대를 위해 우선 헌법적 보장의 강화가 필요하다. 헌법 제117조 제1항에서 지방자치법 제정범위로 규정하고 있는 ‘법령의 범위 내에서’를 ‘법률에 위반되지 않는 범위 내에서’로 개정하거나 최소한 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’라 는 취지로 해석할 수 있도록 확대될 필요가 있다.

둘째, 지방정부의 독자적 사업이나 정책수행의 실효성을 확보하기 위해 서는 조례의 실천성도 확보되어야 한다. 그에 따라 조례에서 제시된 규정을 어길 경우 일부 주민의 권리제한이나 의무부과도 필요시 적절하게 제정될

수 있도록 해야 한다. 현행법에서는 법률의 위임이 없이는 불가하지만 지방 정부의 입법수요가 있을 때(별칙조례를 제정할 필요가 있을 때)마다 위임법률을 제정하는 것은 법적 안정성 측면에서도 바람직하지 않아 법률제안절차를 제도화할 필요가 있다. 현행 지방자치법 제22조는 자치입법의 범위를 지나치게 제약하고 있으므로 개정이 필요하다.

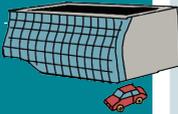
셋째, 헌법과 법률이 보장하는 지방자치 권한을 회복하고 주민 복리를 보다 적극적으로 추진하기 위해 서울시는 최고 규범으로서 자치헌장 조례제정을 추진할 필요도 있다. 자치권을 침해하는 중앙정부의 행정규칙 등은 효력이 없음을 확인하고 자치사무권, 국가와의 관계, 자치입법권, 자치조직권, 자주재정권 등을 보다 명확하게 규정해야 한다. 제도적으로도 수도 서울의 특수한 규범적 지위를 보장해야 한다. 헌법이 보장한 자치권의 제한은 물론 수도로서의 위상을 보장하는 서울시행정특례도 사실상 유명무실하여 해외 대도시 수도의 선진사례를 참조하여 서울시 행정특례에 관한 법률을 대폭 보완할 필요가 있다.

넷째, 조례입법의 전문성을 강화하고 모범적인 지방자치입법 체계를 구축하기 위해서는 지방의회 전문인력의 지원을 확대할 필요가 있다. 시의회 직원의 인사권을 독립시키거나, 의회소속 근무공무원의 전문성 강화, 지방의원 교육훈련전담기관 설립을 통한 전문성 제고 등을 적극 고려할 필요가 있다.



4부

시민의 행정서비스 제고를 위한 자치조직



1장

지방정부의 조직과 인력은 어떻게 만들어지는가?

지방자치법 제112조에서는 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. 이에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다고 되어 있다.

지방정부의 조직 구성

우리나라 지방정부의 조직 구성은 헌법 제118조 제2항, 지방자치법 제112조, 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정에서 행정조직 구성 및 인력 운용 기준이 명시되어 있다. 헌법 제118조 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정한다고 규정하고 있다.

지방자치법 제112조를 보면 지방자치단체는 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. 이에 따른 행정기구 설치와 지방공무원 정원을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정

한다고 되어 있다.

지방자치단체 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)에서는 지방자치법 제59조·제90조와 제112조에 따라 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원 정원 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시되어 있다.

우리나라 광역자치단체인 시·도의 실·국·본부 설치기준은 다음 표와 같다. 각 지방정부는 실·국·본부의 수를 산정할 때 그에 해당하는 직급의

▶ 광역자치단체(시·도)의 실·국·본부 설치기준

구 분		실·국·본부
서울특별시		17개 이내
광역 시	인구 350만 명 이상 400만 명 미만	15개 이내
	인구 300만 명 이상 350만 명 미만	14개 이내
	인구 250만 명 이상 300만 명 미만	13개 이내
	인구 200만 명 이상 250만 명 미만	12개 이내
	인구 200만 명 미만	11개 이내
세종특별자치시		7개 이내
도	경기도	21개 이내
	인구 300만 명 이상 400만 명 미만	12개 이내
	인구 200만 명 이상 300만 명 미만	11개 이내
	인구 100만 명 이상 200만 명 미만	10개 이내

출처: 법제처국가법령정보센터(www.law.go.kr)

정원으로 하되 실·국·본부의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 실·국·본부 설치기준 수에 이를 포함하여 산정한다. 또한 설치기준 범위에서 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부를 두어야 한다. 공공감사에 관한 법률 제5조에 따라 부시장·부지사 직속으로 설치기준 범위에서는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다.

기초자치단체인 시·군·구의 실·국 및 실·과·담당관의 수는 그에 해당하는 직급의 정원으로 하되 실·국 및 실·과·담당관의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 기준의 수에 포함하여 산정한다. 기구설치기준에도 불구하고 팀제를 시범운영하고 있는 지방자치단체에 대하여는 행정자치부 장관이 기구설치기준을 달리 정할 수 있다. 인구 30만 명 이상인 시·군·구의 경우에는 공공감사에 관한 법률 제5조에 따라 부시장·부군수·부구청장 직속으로 설치기준 범위에서 자체감사업무를 전담하여 수행하는 기구를 두어야 한다. 설치기준에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·구가 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제24조에 따라 지방의회의 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 실·국이 있는 시·군·구와의 통합의사가 확인된 경우에는 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 통합에 관한 사무를 담당하는 실·국을 둘 수 있다.

실·국 및 실·과·담당관의 설치기준에 따라 실·국을 둘 수 없는 시·군·자치구의 경우에는 2명의 범위에서 실장(과장급)·과장이나 읍장을 4급 또는 5급으로 임명할 수 있다. 읍장·동장의 직급기준 중 읍과 동의 인구가 7만 명 이상이거나 복지·안전 등 특정사무의 처리를 위하여 행정자치

부장관이 시장·군수·구청장과 협의하여 정하는 읍·동(자치구가 아닌 구를 설치한 시의 동과 출장소의 장이 4급인 출장소의 관할 동은 제외한다)의 경우에는 읍장·동장을 4급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다. 복지·안전 등 특정사무의 처리를 위하여 행정자치부장관이 시장·군수와 협의하여 정하는 면의 경우 행정자치부장관이 정하는 날부터 3년간은 면장을 4급 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.

복지·안전 등 특정사무의 처리를 위하여 행정자치부장관이 시장·군수·구청장과 협의하여 정하는 읍·면·동의 경우에는 과장을 5급(읍·면·동장이 4급인 경우) 또는 6급(읍·면·동장이 5급인 경우) 일반직 지방공무원으로 임명할 수 있다.

2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상인 시는 실장(국장급)·국장을 4급으로 임명하는 경우에 그 인원의 범위에서 자치구가 아닌 구의 구청장을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다. 행정자치부장관과 협의를 거쳐 자치구가 아닌 구의 구청장을 보좌하는 1명의 담당관을 4급 또는 5급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있다.

이와 같이 지방정부의 조직구성은 중앙정부가 매우 구체적인 기준으로 엄격하게 적용하여 사실상 자율성이 상당히 제한되고 있음을 보여 준다.

지방정부의 인력 운영

우리나라 지방정부의 인력 구성은 기준인건비제를 통해 이루어진다. 각 지방정부는 기구와 정원을 기준인건비 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하고 있다. 행정자치부장관은 지방정부의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방정부의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방정부의 재정여건 등을 고려하여 지방정부가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위를 함께 통보할 수 있다. 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정자치부장관이 정하는 바

에 따른다.

정원관리는 첫째, 지방정부의 장이 조직 간의 균형 있고 합리적인 정원 관리를 위하여 지방공무원 종류별로 정원책정기준에 따라 이루어져야 한다. 이 경우 공무원종류별 정원책정기준은 해당 지방정부의 조례로 정할 수 있다.

둘째, 지방정부의 장은 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 정원의 적정 여부, 정원의 증원과 감축현황을 조사·확인하여야 하고, 시·도지사는 그 조사·확인 결과를 지방정부별, 기관별, 직급별, 직렬별로 종합 작성한 후 다음 달 말일까지 행정자치부장관에게 보고하여야 한다.

셋째, 지방정부의 장은 새로운 증원수요가 발생한 경우 지방재정의 건전한 운영과 효율적인 인력관리를 위하여 우선적으로 해당 지방정부의 정원 범위에서 자체조정을 통하여 대처하도록 되어 있다. 이 경우 조정대상의 우선순위는 다음의 순서와 같다. 여건의 변화로 인하여 업무의 필요성이 감소된 분야의 인력, 유사·중복되거나 지나치게 세분화된 기구에 소속된 인력, 업무의 성질상 법인, 그 밖의 단체 등에 위탁할 수 있는 업무분야의 인력 순으로 조정한다.

넷째, 시·도지사(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외된다)는 해당 시·도와 관할 시·군·구간 또는 관할 시·군·구 상호 간의 지방공무원 정원을 조정할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 그 지방정부의 장과 협의를 거쳐 정원을 조정할 수 있다. 이 경우 다른 지방정부로 조정되는 정원에 해당하는 현원은 가능한 한 그 정원이 조정되는 지방정부로 함께 이관되어야 한다.

다섯째, 지방정부의 장은 효율적인 정원관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 정원의 관리기관별 지방공무원의 정원을 조정할 수 있다.

한편 행정자치부장관은 지방정부의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.



지방정부의 자치조직권 변화 과정

우리나라 지방정부의 자치조직권은 중앙정부 운영 기조하에 몇 차례 변화를 겪어 왔다. 우선 1991년 지방자치제 부활 전까지 변화과정을 살펴보자. 1987년까지는 지방자치에 관한 임시조치법에 근거한 대통령령과 규칙에 따라 지방정부의 행정기구 및 정원을 개별적으로 승인하는 방식으로 운영되어 왔다. 1988년 지방자치법 개정(제8차)에 따라 기준정원제가 도입되었다. 기준정원제는 지방정부의 지방공무원 정원 기준 등에 관한 규칙(내무부령)과 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(내무부훈령)에 근거하여 지방정부가 기준범위 내에서 규칙을 제정하여 운용 되도록 한 것이다. 1991년 지방의회 구성으로 지방자치가 부활되고 나서,

▶ 자치조직권 관련 제도의 변화과정

시기	1964년	1988년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계법령	지방자치에 관한 임시조치법	지방자치단체의 지방공무원 정원기준 등에 관한 규칙 (내무부령) 지방행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 (내무부훈령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)
주요내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력 불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

출처: 서울시, 2013, 서울시 조직편천사 III

1994년에는 표준정원제가 도입되었다. 표준정원제는 대통령령으로 지방정부의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정을 제정하여, 대통령령에서 정한 일정한 기준 범위 내에서 지방정부가 조례 또는 규칙을 정하여 시행하도록 한 것이다. 이는 지방정부가 인력 및 기구운영과 관련하여 어느 정도 자율성을 가지도록 해주면서 지방정부 간 인력불균형을 시정하기 위한 조치였다. 이후 참여정부는 지방분권과 지방자치 강화를 국정과제로 삼으

총액인건비제란?

정부의 각 기관이 총액인건비 내에서 조직·정원, 보수, 예산을 각 기관특성에 맞게 자율적으로 운영 하되 그 결과에 책임을 지는 제도이다. 총액인건비 내에서 조직·보수 제도를 성과향상을 위한 효율적 인센티브로 활용, 성과 중심의 정부조직 운영을 위해 도입된 것으로 2007년 1월부터 시행되고 있다.

출처 : 네이버 지식백과, 환경 경제용어사전, 한국경제신문/환경닷컴

면서 2004년 총액인건비제의 도입 계획을 수립하였다. 총액인건비제는 지방정부의 기구설치와 정원책정의 자율성을 신장하려고 도입된 것이다. 2005년에서 2006년까지 2년간의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면 실시되었다. 2014년부터 정부는 지방정부의 인력 및 조직운영의 자율성을 강화하기 위한 조치로 기준인건비제를 채택하여 실시하고 있다.

기준인건비제도는 지방정부의 기구와 정원을 기준인건비 기준으로 자율성과 함께 책임성을

부여하는 제도이다. 이때 기준인건비는 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방정부에게 통보한다.

행정자치부장관은 인건비의 범위도 통보할 수 있다. 한편 총액인건비제는 지방정부의 총정원과 인건비총액한도를 이중으로 관리하였기 때문에 이에 비해서 지방의 인력관리에 관한 자율성과 탄력성은 진일보했다고 볼 수 있다.

서울시는 중앙정부가 실시하는 지방자치단체에 관한 조직관리 운영방침하에서 시정에 따라 조직구성을 변화시켜 왔으며, 정부 지침보다 더 엄격하게 적용하여 기관 및 정원 운영을 수행해 왔다.

2장

서울시 행정조직은 어떻게 변화해 왔을까?

서울시는 서울특별시장 밑에 기획조정실을 두고,

행정사무를 분장하기 위하여 경제진흥본부, 복지본부, 도시교통본부, 문화본부,

기후환경본부, 행정국, 재무국, 관광체육국, 시민건강국, 안전총괄본부, 도시재생본부, 도시계획국,

주택건축국, 푸른도시국, 물순환안전국, 소방재난본부를 두고 있다.

서울시 행정조직의 주요 업무

서울시는 주요정책을 수립·조정하고, 조직관리·예산·법제·재정 등에 관한 사무를 관장하기 위하여 서울특별시장 밑에 기획조정실을 두고, 행정사무를 분장하기 위하여 경제진흥본부, 복지본부, 도시교통본부, 문화본부, 기후환경본부, 행정국, 재무국, 관광체육국, 시민건강국, 안전총괄본부, 도시재생본부, 도시계획국, 주택건축국, 푸른도시국, 물순환안전국, 소방재난본부를 두고 있다. 서울시의 각 실·국·본부 그리고 한시기구가 하는 업무들에 대해 간략히 살펴보자.

기획조정실은 시정의 주요정책 수립 및 조정, 미래시정비전·전략 제시, 서울특별시의회에 관한 사항, 조직·정원관리, 민간위탁 및 시정연구에 관

한 사항, 자치법규안 심사, 행정심판, 소청에 관한 사항, 시정 관련 법률지원 및 소송에 관한 사항, 대정부·국회협력, 시·도간 교류 등 대외협력에 관한 사항, 예산의 편성과 집행, 예산기준, 기금 관리에 관한 사항, 재정계획, 부채관리, 투자심사 및 재정통계에 관한 사항, 공기업·출연기관 관리, 부채관리 및 경영효율화에 관한 사항, 성과·목표관리, 행정서비스·지시 사항·위험관리의 평가에 관한 사항, 국제교류 협력, 국제회의에 관한 사항, 우수정책 해외교류 전략수립, 지원에 관한 사항을 수행한다.

경제진흥본부는 경제진흥 및 산업육성, 기업지원에 관한 사항, 산업거점 조성 및 지원에 관한 사항, 소상공인, 전통시장 지원 및 활성화에 관한 사항, 문화산업의 육성·지원에 관한 사항, 디지털산업 육성 및 창업정책 수립·지원에 관한 사항, 외국인 투자유치, 금융산업 육성에 관한 사항, 민생 침해 근절 및 소비자 보호에 관한 사항, 도시농업 활성화 및 농수산물 유통에 관한 사항을 수행한다.

복지본부는 복지정책의 수립, 생활보장, 의료급여에 관한 사항, 복지취약계층 등 복지사각지대 발굴·지원·관리에 관한 사항, 어르신복지정책 수립, 어르신복지시설 운영, 장묘행정 및 고령화대책에 관한 사항, 중장년층(베이비붐 세대 포함) 및 어르신 사회참여, 경제활동, 교육, 여가 지원에 관한 사항, 장애인복지정책 수립, 재활시설·편의시설 및 장애인자립지원에 관한 사항, 노숙인 구호 및 자활에 관한 사항을 수행한다.

도시교통본부는 교통정책 수립, 교통제도 개선 및 도시철도 계획·관리에 관한 사항, 버스정책, 시내버스운송사업의 인가·면허 및 마을버스 노

선 관리에 관한 사항, 택시 운송사업, 화물 등 물류행정에 관한 사항, 주차계획 수립·조정, 주차장 건설 및 운영·관리에 관한 사항, 교통운영종합계획 수립, 교통시설 설치 및 관리에 관한 사항, 보행교통환경 개선 및 교통약자 이동편의 증진에 관한 사항, 자전거 정책, 이용 활성화 등에 관한 사항, 주정차위반 등 교통단속업무 총괄, 교통운영정보시스템(TOPIS) 구축·운영 및 교통정보화에 관한 사항에 관한 업무를 수행한다.

문화분부는 문화정책 수립, 문화기반 조성, 시민의 문화활동 지원에 관한 사항, 도서관 및 독서문화 진흥, 문화단체·예술단체·종교단체 지원에 관한 사항, 디자인 진흥정책 수립·시행에 관한 사항, 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 사항, 한양도성 보존·복원·관리 및 세계유산 등재에 관한 사항, 미술관 건립 및 진흥 등에 관한 사항, 박물관 건립 및 진흥 등에 관한 사항에 관한 업무를 수행한다.

이외 시청 조직도에서 나타난 본부나 실국의 업무 및 기능 등에 관심이 있는 시민은 시청 홈페이지에서 찾아보면 자세하게 잘 소개되어 있다.

서울시 민선 기수별 행정조직 변화 ①

: 민선 1기~민선 3기

**민선 1기: 단순 규제 업무나 간섭기능 축소,
책임경영체제 구축 시도, 환경 문제와 교통,
재난관리 대응을 위한 조직 강화**

1995년 민선자치를 시작으로 서울시는 시정운영의 기본 틀을 새롭게 마련하고 환경·복지정책의 강화를 위해 조직을 개편하였다. 구체적으로는 보건·복지 및 환경 정책의 강화를 위해 보건환경국을 보건사회국과 환경관리실로 분리 신설하였으며, 교통수요 증대를 반영한 종합적 교통행정 추진을 위해 교통국을 교통관리실로 개편하였다.

조직의 주요 변화를 살펴보면 우선 보건환경국의 보건사회국과 환경관

리실 분리 신설과 교통관리실의 개편이다. 양적 성장 중심의 개발시대에서 벗어나 환경보전정책의 적극 추진이라는 시정목표와 함께 전국 최초의 사회복지 기초수요조사를 실시하였고, 시민복지 5개년 종합계획을 수립하고 추진한다는 의지가 조직에 반영된 것이다. 또한 폐기물 및 재활용을 담당하는 과들이 신설되었고, 기존의 조직들 중 청소, 대기, 수질 부분을 담당하는 과들에 각종 계가 신설되었다. 이는 환경문제에 대한 행정수요에 적극적으로 대처하려는 조직 차원의 노력이라고 할 수 있다. 또한 서울시의 고질적인 문제점인 교통수요 증대에 대처하고 종합적 교통행정을 추진하기 위해 교통관리실로 개편되었음을 알 수 있다.

1997년 2월부터 정부의 표준정원제가 시행되었다. 행정기구 관리를 정원관리와 통합하고, 지방자치단체 실·국·본부 및 과·담당관 단위 행정기구 설치 기준을 인구수 기준으로 범위를 설정하여 동 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 행정기구를 신설·폐지 관리하도록 한 것이다. 이 제도를 통해 지방정부의 자율권이 다소 확대되었다고 볼 수 있다. 그렇지만 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원이 확대되는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 받아야 하므로 지방정부의 자율성과 수요를 만족시키기에는 상당히 미흡했음을 알 수 있다.

민선 2기: 경제위기 극복을 위한 조직 정비

1997년 IMF 경제위기 등 새로운 행정환경에 능동적으로 대응하고 시정업무의 유기적 추진 및 행정운영 효율화를 위해 서울시는 기구를 대폭 통합

표준정원제란?

지역특성변수 등을 감안해 지자체별로 기준정원을 정한 뒤 5급 이하(시도 단위) 하급공무원 정원의 운영권을 지자체장에게 위임하는 제도이다.

출처 : 매일경제 지방공무원
표준정원제 부활(2003. 5. 1.)

정비하였다. 또한 월드컵 경기 개최를 계기로 서울시민의 삶의 질을 높이고, 서울이미지를 개선하기 위해 월드컵 추진조직을 신설하였다.

민선 2기에 신설된 중요 조직은 다음과 같다. 내무국과 재무국을 통합하여 행정관리국, 보건사회국과 가정복지국을 통합하여 보건복지국, 도로국과 하수국을 통합하여 건설국, 민방위재난관리국

과 소방본부를 통합하여 소방방재본부를 만들었고 비상기획관, 월드컵 추진조직 등을 신설하였다. 월드컵 추진조직은 월드컵 주경기장 건설, 주변지역 정비 및 개발을 전담하는 월드컵주경기장건설단(1998.8.), 본격적인 월드컵 준비를 위해 문화관광국 산하에 신설된 월드컵기획담당관(1999.3.), 그리고 월드컵으로 인한 관광·숙박대책 마련 등을 위해 월드컵기획담당관을 확대 개편한 월드컵추진단(2000.7.)으로 구성되었다.

2000년 12월에는 지방공무원법 개정, 2001년 6월에는 지방자치단체의 개방형직위 운영 등에 관한 규정(대통령령 제17274호)의 제정이 이루어졌다. 2001년 지방공무원법 제29조의 4 및 지방자치단체의 개방형직위의 운영 등에 관한 규정 제2조에서는 '시·도 4급 이상 직위의 10% 범위 이내'에서 개방형직위를 지정·운영하도록 규정하였다. 개방형 직위의 지정은 시장이 미리 행정자치부 장관과 협의하도록 하였다. 다만 몇몇 직위는 행정자치부 장관의 협의 없이도 지정할 수 있도록 규정하였다. 개방형 직위의 임용 절차는 시·도 선발시험위원회에서 2~3인의 적격자를 선발하여 시·도

인사위원회에 통보하면 인사위원회가 우선순위를 정하여 임용후보자를 시장에게 추천하고, 시장이 그중에서 임용하도록 하였다. 임용기간은 3년 범위 안에서 시장이 결정하도록 하였으며, 총 임용기간이 3년을 넘지 않는 범위 안에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였다.

지방자치단체의 개방형 직위 운영 등에 관한 규정은 2001년 제정된 이래로 2010년까지 5차례의 개정을 거치면서, 그 직위의 지정 및 임용 절차 등이 변화되었다.

서울시에서는 2001년부터 지방자치단체의 개방형 직위 운영 등에 관한 규정 제정에 따라 10개의 직위를 개방형으로 지정·운영하였다. 2008년에는 개방형 직위의 연차적 확대(2007년 25개에서 2010년 41개로 확대) 목표를 수립하였다. 실질적으로 개방의 효과를 제고하기 위해 직무분석을 통해 외부전문가 활용 효과가 큰 직위를 중심으로 개방형 직위 지정을 확대하고자 하였다. 서울시의 개방형 직위 지정 기준은 학계, 교수, 민간기업 CEO 등 외부전문가가 더 잘할 수 있는 직위, 자격증 소지자(변호사, 공인회계사 등)로 실무경험이 검증된 전문가가 더 잘할 수 있는 직위, 빈번한 순

옴부즈만제도란?

행정기능의 확대·강화로 행정에 대한 입법부 및 사법부의 통제가 실효를 거둘 수 없게 되자 이에 대한 보완책으로서 국회를 통해 임명된 조사관(ombudsman)이 공무원의 권력남용 등을 조사·감시하는 행정통제제도를 말한다.

출처 : 네이버 지식백과
옴부즈만제도 [ombudsman system]
(NEW 경제용어사전,
2006. 4. 7., 미래와경영)

개방형 직위란?

공직사회의 경쟁력을 제고하기 위해 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위해 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내외를 불문한 공개모집과 공개경쟁시험을 통해 해당 직위에 가장 적합한 인재를 충원하도록 지정된 직위를 말한다.

출처 : 네이버 지식백과
개방형 직위 [開放型 職位]
(행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사)

환보직이 타당하지 않은 직위 등으로 정해졌다. 서울시는 개방형 직위를 확대·운영함으로써, 작고 효율적인 조직, 경쟁에 기반한 성과지향적인 조직, 미래 환경변화에 능동적으로 대응하는 조직으로 거듭나고자 노력하였다.

민선 3기: 정책보좌관제 도입(2003) 등 정책조정, 기획기능 강화와 성과주의 실현을 위한 조직 정비

민선 3기에는 경영마인드를 시정에 도입하고자 하였으며, 강남북 균형발전, 청계천 복원 등 친환경 시정, 대중교통체계 전면개편, 사람 중심의 시정 패러다임 전환 등을 주요 시책으로 제시하였다.

2005년 3월에는 행정자치부가 정부기관 최초로 본부제 및 팀제를 도입하였다². 본부제 및 팀제는 기존의 전통적 관료조직(수직적)과 다르게, 공동의 목표 달성을 위해 상호의존성이 부각된 조직체계(수평적)라고 할 수 있다. 조직의 목표설정이 위에서부터 주어지는 하향식방식이 아니라, 조직구성원들이 스스로 목표를 찾아내고 이를 공유하는 상향식방식으로 이루어진다. 행정자치부의 본부제 및 팀제 도입 이후, 정부조직법 등 조직관계 법령의 개정으로 성과와 책임, 고객의 요구에 대한 신속한 대응, 구성원의 자율과 책임을 강조하는 본부제 및 팀제 활성화를 위한 근거가 마련되었다. 이후 지방자치단체에서도 ‘본부제 및 팀제’를 도입하였다.

그렇지만 기존 계 조직 형태의 골격을 유지하면서, 명칭만 계에서 팀으로, 계장에서 팀장으로 바뀐 형태로 운영상의 차이가 크게 나지 않아 엄격

한 의미의 팀제라고는 보기 어려운 부분이 존재하기도 하였다.

이 시기 서울시 조직의 주요 변화로는 정책보좌관제 도입과 경영기획실, 재무국, 뉴타운사업본부, 푸른도시국, 청계천복원추진본부, 교통체계개선추진본부의 신설을 들 수 있다. 서울시는 정책조정 및 기획기능의 취약성 보완과 복지, 환경, 교육 등 민생행정 기능의 강화, 문화, 관광, 홍보와 같은 전략적 도시마케팅 강화, 환경친화적 도시정비 및 도시계획으로의 전환 등에 관심을 두었다. 조직개편의 주요 내용으로 우선 1급 공무원을 정책보좌관으로 활용하여 시장의 정책의지 조기가시화와 시정의 선도적 기능을 부여하였다는 점이다. 기능별 국장 책임경영제를 확립하기 위해 이들을 청계천복원, 대중교통, 지역균형, 여성, 복지 부문에 대해 임명하였다. 또한 경영마인드에 입각한 조직구성을 위해 경영기획실을 신설하여 심사평가담당관과 재정분석담당관을 설치하고 외부 전문가를 영입하여 기금, 지방채 등 재정관리와 경영개선을 추진하였다. 또한 재정관리 및 계약심사 기능 강화를 위해 재무국을 행정관리국에서 분리하여 신설하였다.

시정운영에 경영마인드를 도입하기 위해 예산·부채 절감 등 경영효율화를 추진하기 위한 조직 정비를 먼저 실시하였다. 기획예산실을 경영기획실로 변경하였으며, 재정관리 및 계약심사기능 강화를 위해 재무국을 신설하였다. 또한 주요시책의 조기 가시화와 시정 리드기능을 부여하기 위해 정책보좌관제를 도입하였다.

다음으로 강남·북 지역균형발전을 위한 뉴타운 사업 기반 마련을 목적으로 도시계획국 산하에 지역균형발전추진단을 출범하였다. 이후 뉴타운

🔍 [정책보좌관제도]

서울시는 민선 3기 주요정책의 조기 가시화와 시정 리드기능 부여를 위해 정책보좌관제 도입 운영(2003.4.~2007.12.), 행정경험과 지식이 풍부한 1급 공무원을 정책보좌관으로 임명하고, 기능별로 국장 책임경영체제 확립하였다.

또한 시장의 정책의지를 반영하여 정책보좌관은 해당분야의 정책개발·개선 등을 추진하고, 관련 국장은 정책보좌관의 지휘·감독을 받으며, 정책보좌관 운영에 따라 환경관리실(1급)을 환경국(2·3급)으로, 교통관리실(1급)을 교통국(2·3급)으로 조정하였다.

- 정책분야 : 여성·복지향상, 청계천복원추진, 대중교통개선, 지역균형발전
- 운영직위 : 복지·여성정책보좌관(별정1급), 환경정책보좌관(1급), 교통정책보좌관(1급), 도시관리정책보좌관(1급)

출처: 서울시 내부자료(2016)

사업본부로 확대 개편하였고, 균형발전추진본부로 개편하였다. 기존의 주택국 주거정비과 소관의 재개발기본계획과는 달리 그 형식에 있어서 각 지역마다 지역 특징을 고려하기 위해 새롭게 조직을 구성하였다. 뉴타운 사업본부는 뉴타운 개발의 구체적 추진을 위해 2002년 7월 도시계획국 산하에 '지역균형발전추진단'을 출범시켰다. 2004년 2월 '지역균형발전추진단'은 '뉴타운사업본부'로 확대 개편되었고, 2006년 7월에는 '균형발전추진본부'로 개편되었다.

청계천 복원, 서울숲 조성 등 친환경시정 추진의 일환으로 자연생태 보전기능 강화를 위해 푸른도시국을 환경관리실에서 분리하여 신설하였으

🔍 [버스개혁시민위원회와 서울시 버스체계개편안]

2003년 8월 26일 발족한 버스개혁시민위원회는 버스체계개편에 얽힌 다양한 이해관계를 조정하고, 시민편의 위주의 개편안을 마련하기 위해 구성된 회의체(학계, 교통전문가, 지역주민 등)로서, 격주로 검토회의 개최, 실천 가능한 버스체계개편안을 도출하였다. 서울시와 서울연구원, 버스개혁시민위원회는 분야별 공청회 개최를 통하여 10여 차례의 관계기관 협의와 버스업계 설득으로 버스체계개편안에 대한 사회적 합의를 도출하여 마련한 최종 버스체계 개편안을 2004년 7월 1일, 서울시 전역에서 시행하게 되었다.

출처: 서울시 내부자료(2016)

며, 청계천복원추진본부를 신설하였다. 구체적으로 살펴보면 청계천 복원을 위해, 2002년 청계천복원의 정책방향을 수립하고 시민의견수렴 및 홍보를 담당할 청계천복원시민위원회, 타당성조사와 기본계획수립 등 연구용역을 수행할 청계천복원지원연구단, 실질적으로 사업을 집행할 청계천복원추진본부로 추진체계를 구성하였다. 초기 청계천복원사업 담당기구는 계획 및 지원기능을 담당하는 청계천복원추진본부와 복원공사기능을 담당하는 건설안전부 산하 청계천복원공사국으로 이원화되어 있었으나, 2003년 12월 청계천복원사업의 종합 조정 기능을 강화하고 원활한 추진을 도모하기 위해 청계천복원추진본부로 일원화하였다.

당시 이명박 서울시장은 청계천 복원을 중심으로 서울숲 조성 등 친환경시정 추진과 시정홍보기능 강화에도 노력했다. 푸른도시국을 환경관리실에서 분리하여 신설하였고, 보도기능의 대변인, 홍보기능의 홍보기획관

을 분리·신설하였다.

서울시는 빠르고 편리한 서울을 구현하기 위해 대중교통체계를 전면 개편하고 교통관리실 내에 교통체계개선추진본부를 설치하였다. 버스노선 개선과 버스운영체계 개선사업 등을 전담하였고, 서울시 버스지하철 통합 환승제도와 버스 중심의 교통체계 개편을 추진하였다. 시정홍보기능 강화를 목적으로 보도기능의 대변인, 홍보기능의 홍보기획관을 분리·신설하였다. 교통체계개선추진본부는 버스체계개편사업의 본격 실행을 위해 2002년 8월부터 2년 동안 운영하였다. 교통관리실 내에 임시기구로 설치하고, 산하에 버스체계개선단을 두었으며, 버스노선개선, 버스운영체계 개선사업 등을 전담하도록 하였다.



서울시 민선 기수별 행정조직 변화 ②

: 민선 4기~현재

민선 4기: 창의시정과 서울브랜드, 디자인 프로젝트 수행을 위한 조직 정비

민선 4기 서울은 '좋은 도시를 넘어 위대한 도시로(Good to Great)'라는 구호를 내걸고 '맑고 매력 있는 세계도시 서울'이라는 비전을 수립하였다. 시정의 경쟁력 강화를 목표로 활기차고 신바람 나게 일하고 역량을 발휘하는 역동적 행정조직으로 거듭나기 위하여 '시민 중심의 경영'을 표방하였다.

창의와 활력 넘치는 경제도시, 전통과 첨단이 어우러진 문화도시, 꿈과 희망을 실현하는 복지도시, 자연과 삶이 숨 쉬는 환경도시, 참여와 신뢰로

열어가는 시민도시라는 비전과 함께 정책 업무수행을 위한 조직개편이 있었다.

서울시정 주요정책의 기획은 기획조정실(기존 경영기획실)이 담당하며, 조직구성은 1실 6본부 9국 12관·단이었다. 공무원 정원은 1만 6,453명(2007년 6월 기준)으로 작지만 강한 조직을 만들기 위하여 서울시는 시민생활과 밀접한 정책(사업) 중심의 본부체제를 확대강화하고 유사·중복기능은 통합하는 조직개편을 진행하였다. 기능쇠퇴분야와 민간위탁 확대에 따른 잉여인력은 단계적으로 감축하고, 사업과 경쟁에 기반을 둔 성과지향적 조직으로 전환하여 과거에 소홀히 여겨졌던 시민고객의 필수생활 관련 조직을 신설하였다.

민선 4기의 정책구상과 시정의 핵심공약 총괄 및 조정 TF 조직인 3본부(맑은서울추진본부, 경쟁력강화추진본부, 균형발전추진본부)를 설치, 운영하였다. 특히 이 시기에는 인재육성과 교육격차의 해소를 위해서 서울시 차원에서 해야 할 일들을 개발하고자 전국 최초의 교육전담기구인 교육기획관을 설치하고 교육지원계획 수립 및 총괄, 조정, 교육지원 정책개발의 업무를 수행하였다.

시민서비스 중심의 조직 패러다임 전환에 따라 시민생활과 밀접하게 연결된 분야에도 관심을 기울였다. 식품안전과와 주택공급과를 신설하여, ‘안심하고 드세요!’ 프로젝트를 실시하고 수요자 중심의 주택정책 연구기능을 보완하고자 하였다.

2007년에는 ‘맑고 매력있는 세계도시 서울’을 향한 민선 4기 시정조직

개편에서 핵심공약사업의 원활한 추진을 위하여 민간부문의 사업본부장제와 유사한 본부기구를 설치하였다. 경쟁력강화추진본부, 맑은서울추진본부, 균형발전추진본부이다. 그러나 이 본부단위 기구들은 4~5단계 계층구조로 국과(局課)제와 별로 차이가 없었으며, 균형발전추진본부는 오히려 단계가 늘어 작고 효율적인 조직을 추구하는 추세에 적합하지 않았다. 또한 조직계층구조의 다단계화로 인해 조직의 의사결정 및 업무수행의 효율성을 저하시키고, 본부기구와 관련 국·과의 역할 구분과 기능 연계가 원활하지 못한 한계가 있었다.

서울시는 2008년 1월 창의시정 구현을 위한 조직개편을 시행하면서, 본부제 및 팀제에 관해 새롭게 검토하여 추진하였다. 비정형적이고 창조적인 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 기존 계층체적 조직요소를 완화하고, 자율적이고 유연한 조직형태로 운영하고자 하였다. 따라서 조직계층을 1단계 축소하여 의사결정과정과 사업집행의 효율성을 높이고자 하였고 기능이 유사한 국(局)을 통합한 본부제를 강화함으로써 유관업무 간 협업을 강화하고자 하였다. 특히 시민이 직접 체감하는 사업 중심의 본부체제를 강화하여 고객·수요자 중심의 시민서비스 강화조직으로 전환하고자 하였다.

민선 4기의 서울시는 '세계일류도시로의 변혁'을 추구하면서, 인사와 관련한 각종 기준과 대상자 및 선정과정을 투명하게 공개하였다. 특히 1급 이하 전 직원을 대상으로 업무실적을 상시기록하고 평가하는 상시기록평가제도를 도입하였다. 전국 최초로 암기위주 객관식 시험제를 폐지하고

논술과 행동학습(Action-Learning) 등으로 구성된 역량평가를 통한 5급 승진제를 개발하여 인재양성제도를 혁신하였다. 이 시기 공직사회 인사혁신의 바람을 주도한 ‘신(新) 인사시스템’은 광역자치단체 최초로 2007년 공공부문 정부인사혁신 최우수기관상을 수상(공공부문 BEST HRD인증 획득)하였다.

이 시기는 지방분권이 정부 국정과제의 하나로 설정되면서, 지방정부가 중앙의 사전통제와 규제에서 벗어나 자율적으로 관리할 수 있도록 자치조직권에 대한 총액인건비제 도입이 추진된 때이다. 총액인건비제는 지방정부가 기구 및 정원운영에 수반되는 인건비성 경비를 기준으로 하여 행정기구 및 정원을 자율적으로 관리하는 제도이다. 이 제도는 2005년 2월에 도입되어 18개 지방정부에서 시범 실시하며 제도적 보완을 거친 후, 2007년 1월 1일부터 전면 시행되었다.

제도 시행에 따른 변화는 다음과 같다. 조직 자율성 확대에 따른 책임성을 확보하기 위해 종전에는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정을 정부의 시행규칙으로 정하던 것을 지방공무원 직급별 정원책정 기준을 조례로 정하도록 하였다. 기구 및 정원 관련 조례안 제출 시 추가로 소요되는 인건비를 제시하도록 하여 지방의회에 의한 통제기능을 보강하였다. 또한 기구·정원 관련 조례·규칙의 제·개정시 추가로 비용이 소요되는 경우에는 입법예고를 의무화하여 지역주민, 시민단체 등에 의한 외부통제를 강화하는 등 지역사회를 포함한 자치단체 내부의 자율관리·통제 시스템을 강화하였다.

총액인건비제가 전면시행되면서 지방자치단체는 실정에 따라 기구와

🔍 [액션러닝(행동 또는 실천학습)이란?]

조직구성원이 팀을 구성하여 동료와 촉진자(facilitator)의 도움을 받아 실제 업무의 문제를 해결함으로써 학습을 하는 훈련방법이다. 행함으로써 배운다(Learning by Doing)라는 학습원리를 근간으로 4~6명을 한 팀으로 구성, 실천현장에서 발생하는 문제(Real Problems)를 팀 학습(Team Learning)을 통해서 다양한 아이디어를 도출, 실제 적용하는 과정에서 발생하는 학습을 강조하는 전략이다.

이 방법은 문제의 답은 밖에 있지 않고 안에 있다고 가정한다. 전문가가 일반적으로 처방해 준 해결대안보다는 외부 전문가의 도움을 받되 문제상황에 직면하고 있는 내부구성원이 문제해결을 위한 아이디어 구상과 실제 해결대안 탐색 및 적용과정의 주체가 되어야 학습 효과가 실천적인 성과로 연결될 수 있다는 가정을 갖고 있다. 책상이나 강의장에 앉아서 수동적으로 전문가의 강의를 듣는 교육보다 문제를 동료들과 건설적인 대화를 통해 공동의 노력으로 해결방안을 탐색하는 학습과정을 강조한다.

액션러닝의 구성요소는 과제, 학습팀, 촉진자, 질의와 성찰과정, 실행의지, 학습의욕이다. 액션러닝의 원리는 간단하게 'L=Q1+P+Q2'라고 표시할 수 있다. 여기서 L은 학습(Learning), Q1은 학습활동 이전에 학습자가 갖는 문제의식, P는 가공한 지식(Programmed Knowledge), Q2는 학습활동 이후 현장 적용 이전에 갖는 학습자의 문제의식을 지칭한다. 이 원리에 따르면 실천학습은 학습자의 학습활동 이전과 이후에 갖게 되는 문제의식의 비중을 최대한 높이고, 전문가가 사전에 가공한 지식을 최소화시키겠다는 의도를 갖고 있다.

실천학습은 학습자의 적극적인 문제의식과 자발적 참여가 이루어지는 가운데 전문가가 필요시 도움을 줄 때 학습효과가 극대화되고 진정한 의미의 학습이 발생한다는 가정을 갖고 있다. 액션러닝의 절차는 다음과 같다.

- ① 액션러닝을 위한 상황파악
- ② 액션러닝 팀 선정 및 조직
- ③ 브리핑 및 제한범위 설정
- ④ 팀의 상호작용 촉진
- ⑤ 해결방안 규명 및 검증권한 부여
- ⑥ 결과평가
- ⑦ 향후 방향설정의 단계

출처 : 네이버 지식백과 액션러닝 [Action Learning] (HRD 용어사전, 2010. 9. 6., (주)중앙경제)

정원을 자율적으로 운영하여 행정의 효율성을 제고하고, 정원관리에서도 총 정원과 직급별 정원을 자율적으로 책정·운영할 수 있게 되었다. 또한 지방자치단체가 자체적인 조직진단을 통해 기능이 쇠퇴한 분야의 인력을 자율적으로 감축·운영하고, 행정수요에 대처하기 위해 인력을 증원하는 등 행정서비스 수준을 높이고 자치역량을 강화할 수 있게 되었다.

총액인건비제의 시행으로 인해 서울시 조직 관리도 영향을 받았다. 총액 인건비제 시행 이전 서울시 조직에 설치할 수 있는 실·국·본부 및 과·담당관의 수는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따라 각각 13개 이내와 74개 이내로 제한되어 있었다. 지역의 특색 있는 행정수요를 처리하기 위해 기구설치기준을 초과한 여유기구를 별도로 둘 수 있었으나, 1개 실·국, 3개 과·담당관으로 제한되어 있었다. 따라서 총액인건비 제도의 전면 시행 이전인 서울시 조직(2006년 12월 기준)은 정규기구 1실 12국 9관 64과·담당관과 여유기구 1단 3담당관으로 구성되어 있었다.

총액인건비제의 시행으로 시·도와 국이 있는 시·군·구의 과 단위 기구설치기준이 폐지되었고 여유기구도 폐지되어 그 기구 수를 실·국과 과·담당관 수에 반영하게 되었다. 총액인건비제 시행 이후 서울시 조직(2007년 12월 기준)은 ‘정규기구 1실 12국 10관·92단과·담당관’으로 개편되었으며, 2006년과 비교하여 볼 때 1관·단과 28과·담당관이 증가하였다. 기구 수가 증가한 이유는 기존 한시기구의 존속기한을 삭제하여 정규기구화하거나 TF(Task Force)팀을 정규기구화한 것이었다. 즉 그동안 4급 기구 신

설에 대한 정부의 통제로 인해 TF팀 등을 과도하게 설치하여 불안정하게 운영되어 온 조직을 안정화시킴으로써 효율적이고 생산적인 조직운영의 기틀을 마련하였다.

한편 서울시는 사업적·집행적 성격의 행정서비스의 업무 효율성을 제고하고, 시민에 대한 행정서비스 질 향상을 위해 전국 최초로 책임운영기관 제도를 2008년에 도입하였다. 이 제도는 계층제적으로 관리되던 서울시 소속기관을 자율과 성과중심의 책임운영기관으로 전환하여 기관운영의 효율성 및 대 시민 행정서비스의 품질을 제고시키기 위한 노력의 일환이었다.

서울시가 책임운영기관제도를 도입하기 위해서는 법적 근거가 필요하였다. 일반소속기관과 차별화되는 기관운영의 자율성과 성과책임성을 책임운영기관에 부여하기 위해서는 조례 등 관련 법 규정이 필요하기 때문이었다. 서울시는 2008년 11월 13일 책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례를 제정·공포하였다. 또한 책임운영기관 운영위원회를 구성하였으며, 2008년 12월 24일 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송 등 3개 사업소를 책임운영기관으로 지정하였다.

각 기관별로 성과관리체계를 구축하여 자율성이 한층 강화된 조직·인사관리를 가능하게 하였다. 또한 소모성 지출이나 중복 지출을 막기 위해 연도별 예산절감 목표치를 설정하고 세부 사업별 예산 절감 추진계획을 문서화하고 이를 통해 예산절감을 시행하였다. 그리고 불필요한 업무 절차 개선, 복잡한 업무의 간소화, 업무수행지침 작성 등과 같은 업무방식 및 프로세스를 개선하고자 다양한 노력을 하였다. 이 외에도 고객만족도, 관람

객 추이, 서비스 제공 등 부문별 사업적 측면의 성과가 전반적으로 제고될 수 있도록 하였다. 서울시는 책임운영기관의 운영을 통해 기관장 책임하에 특색 있는 고유사업을 개발하고 행정서비스 향상을 추진함으로써 시민의 관심과 호응을 이끌어내려는 노력을 기울였다.

민선 5기: 시민과 복지중심의 행정혁신, 마을공동체 실현을 위한 혁신기획관 신설 등 조직 정비

민선 5기 서울은 ‘시민이 행복한 서울, 세계가 사랑하는 서울’을 비전으로 제시하며 세계 속의 도시경쟁력 강화와 삶의 질 제고를 목표로 하였다. ‘따뜻한 생활복지’, ‘활력 있는 시민경제’, ‘맑고 푸른 생태환경’, ‘매력 있는 문화수도’, ‘신뢰받는 투명시정’이라는 시정운영방향 5대 원칙에 따른 정책을 추진하였다.

민선 5기 서울시 공무원 정원은 1만 6,061명(2010년 10월 기준)이며 교육 복지, 일자리, 주택 등 시민의 관심도가 높고 문제해결이 시급한 분야에 조직을 집중·강화하였다. 3무(無)학교, 방과 후 학교 등 공교육 지원정책을 위해 교육협력국을 신설하였으며, 복지국과 여성가족정책관 보건·건강업무를 복지건강본부로 확대 개편하였다. 경쟁력강화본부를 일자리 창출과 투자·마케팅 분야로 구분하여 경제진흥본부로 개편하였으며, 주택국과 균형발전본부의 뉴타운사업을 통합하여 주택본부로 확대 개편하였다. 그리고 디자인서울총괄본부를 문화국과 통합하여 컬처노믹스를 아울러 수행하는 문화관광디자인본부를 신설하였다.

또한 건설 후 30~40년이 넘어가는 도시기반 시설의 안전을 강화하고 각종 도시재난의 효과적 대응기반을 구축하기 위해 노력하였다. 도시노후화에 따른 기반시설 안전과 종합적 방재 추진을 위한 총괄기구로 도시안전 본부를 신설하였다.

서울시 공무원의 인력구성 또한 상당한 변화를 겪었다. 민선 1기 출범 이후 공무원 정원은 전체적으로 2,248명 감소했다. 일반직, 별정직, 기능직, 고용직은 감소하였으며, 계약직과 연구·지도직, 소방직, 교원은 증가하였다. 특히 소방직이 다른 직종보다 크게 증가했는데 도시 재난 관리, 위험 관리 등 안전에 대한 관심이 증대되고 있는 현실이 반영된 결과이다.

박원순 시장 시기에는 주민의 자발적 참여를 바탕으로 더불어 잘사는 마을공동체 기반조성, 시정의 주요 갈등 조정·예방, 시정전반 혁신추진 등이 핵심과제로 선정되었다. 새로운 핵심과제 실천을 위해 전담 기구를 설치하였다. 마을공동체 회복을 위한 기반을 조성하고, 시정의 주요 갈등 조정, 사회혁신 전파·확산을 위해 서울혁신기획관을 신설(시장직속 2·3급 보좌기구)하였으며, 산하에 사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 인권담당관, 갈등조정담당관을 신설하였다.

시민이 주인이 되는 열린 시정, 함께 성장하는 경제, 안전하고 지속가능한 도시 등 시정목표와 조직운용을 연계하여 실행력을 강화하였다. 특히 서민경제, 복지, 일자리, 안전, 문화·관광 등 시민의 관심이 높으면서 시민생활에 밀접한 분야를 집중 강화하였다. 주요 정책의 수립 및 종합조정 기능 강화를 위해 실 체제를 확대(1실(기획조정실) → 5실(기획조정실, 경제진흥실, 복

지건강실, 도시안전실, 주택정책실))하였다. 시민의 복지안전망 강화 등 희망복지 정책을 강력하게 추진할 수 있도록 복지건강본부(2·3급)를 복지건강실(1급)로 확대 개편하고, 민생경제, 도시안전, 주택, 문화·관광, 정보공개 등 시정운영 핵심과제 추진조직 26개 부서를 신설(사회적경제과, 소상공인지원과, 노동정책과, 희망복지지원과, 동물보호과, 한양도성도감, 관광사업과, 녹색에너지과, 정보공개정책과, 산지방재과, 임대주택과, 보도환경개선과, 공공개발센터 등)하였다. 또한 효율적인 조직운영을 위한 유사·연계기능 통폐합, 기능 재배치 등을 통해 21개 부서를 정비하였다.

민선 6기: 시민의 자발적 참여, 소통 확대 등 생활정치, 사회적경제 등을 위한 조직 강화 정비

민선 6기 서울시는 민선 5기 후반부 시정 전반의 중점과제를 소통과 신뢰, 주민의 자발적 참여를 바탕으로 고도화시켰다. 민선 5기에 설치한 전담기구를 유지하며 지속성을 담보하였고, 특히 마을공동체, 사회적경제 등 시민 삶과 직접 관련되고 소통과 협력을 요하는 신설조직에는 개방형 직위의 과장급 인사를 채용하는 등 파격적인 인사를 단행하였다.

민선 6기 서울시 공무원 정원은 1만 7,125명(2014년 8월 기준)이며 복지, 일자리, 주택 등 시민관심도가 높고 문제해결이 시급한 분야의 조직을 집중·강화하였다.

특히 서울시는 자체감사의 시정지원 기능을 강화하기 위해 감사대상기관으로부터 독립된 합의제 감사기관을 설치하고 감사직류를 도입하는 감

사기구 혁신을 추진하였다. 2015년 7월 1일 서울시 최초의 합의제 행정기관인 감사위원회가 신설되었으며 공무원 1명, 변호사 3명, 회계사 1명, 세무사 1명, 교수 1명, 모두 7명으로 구성되었다. 행정1부시장 직속의 독립제 감사기구는 감사대상이 되는 집행부로부터 독립성이 보장되지 않아 집행부의 영향을 받을 수 있어 집행부와 분리된 감사기구로 설치되었다. 시장 소속의 합의제 의결기관인 감사위원회를 설치하여 위원회가 감사계획, 감사결과 처리 등을 독립적 지위에서 심의, 의결하게 되어 감사의 공정성과 투명성을 강화할 수 있게 되었다.

기존에는 공무원 신분인 감사요원이 내부결재에 의거하여 감사결과를 처리하였다. 감사위원회 출범 이후에는 감사위원의 의견 개진 및 합의 과정을 추가로 거쳐(심의절차를 2단계에서 3단계로 확대) 감사 관련 주요 사항을 처리함으로써 감사의 객관성, 적절성, 신중성을 확보하게 되었다. 상정 안건에 대하여 감사위원 및 담당공무원들이 면밀히 검토하고 적극적인 질의, 토론 과정을 진행함으로써 직원들의 감사전문성 및 업무의 집중도를 향상하였다. 서울시가 자체적인 의지로 감사기구를 혁신하고 독립적이고 투명한 감사활동을 통해 시정활동을 개선하여 시민에게 신뢰받는 시정을 견인하고자 한 점은 의의가 깊다.

또 다른 주요 변화로 2015년부터 일반행정 중심의 동주민센터를 주민복지와 마을공동체 중심으로 변경한 찾아가는 동주민센터 사업을 들 수 있다. 주민센터 공무원, 전문 인력(사회복지, 방문간호), 마을 전문가들이 함께 만들어 가는 서비스로 주민 생애주기별 맞춤형 복지과 동 단위의 마을계획 수

립을 지원하면서 공동체를 활성화하는 사업이다. 기존의 2팀 체계였던 동주민센터를 마을생태계 조성 및 복지 중심으로 재편하고 우리동네주무관, 마을사업전문가, 복지플래너, 복지상담전문관을 신설·운영하고 있다³. 주요 서비스로는 65세·70세 연령 도래 어르신 가정을 위한 서비스, 임신 20주 이후 임산부 및 만 2세 이하 영유아 가정을 위한 서비스, 빈곤 위기 가정을 위한 서비스 등이 있다. 법적인 문제가 필요하면 마을 변호사, 세금과 관련된 것은 마을세무사, 그리고 다양한 생활 문제는 각 지역 민간 자원과 함께 해결하도록 하였다. 마을 단위로 운영되어 효율적이고 신속한 복지서비스가 이루어지며 서울시민 모두가 일상 속에서 복지서비스를 누릴 수 있도록 복지 사각시대를 해소하는 것이 주요 취지이다.

독임제란?

하나의 행정관청에 그 권한을 일임하는 조직체도로 국가의사를 결정하는 행정기관의 설정방법으로 합의제에 대응하는 개념이다. 일반적으로 대륙법계 국가에서는 국가의사를 결정하는 행정기관으로서 그 행정기관의 장인 행정관청에게 그 권한을 일임하는 독임제가 원칙이고, 영미법계 국가에서는 합의제(또는 위원회제)가 많다. 한국은 대륙법계에 속하여 행정기관은 행정관청의 독임제가 원칙이다.

출처 : 네이버 지식백과
독임제 [獨任制] (두산백과)

2015년 7월부터 성동구, 성북구, 도봉구, 금천구는 전 동주민센터가 참여하고 있으며 종로구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 동작구, 강동구는 일부가 참여하여 현재 총 80개 동이 추진하고 있다. 이 사업은 향후 3년 내 서울시 전역으로 확대될 계획이다.

기존 주민센터는 복지, 교통, 보육 등 전 방위에 걸친 모든 복지수요가 몰리는 갈때기 상황이 되어 고충을 겪었다. 또한 중앙정부에서 위임 위탁된 업무들이 점차 중심으로 이루어지면서 지역과 환경의 특수성을 담아낼 수 없었다. 찾아가

는 동주민센터는 사회안전망의 최일선에서 지역과 환경의 특수성을 담아 주민의 편의와 편익을 위한 최선의 방법을 찾아 운영할 수 있도록 한 사업이다. 마을 단위로 운영하여 중앙정부의 지원이 잘 닿지 않는 복지 사각지대를 해소할 수 있도록 한 것이다.



3장

지역에 필요한 자치조직을 만들지 못하는 이유는 무엇인가?

자치조직권은 중앙정부의 관여를 받고 있어

지방정부가 중앙정부로부터 얼마나 자율성을 가지고

독자적인 활동을 할 수 있는지가 관건이다.

지방정부 행정조직 구성의 한계는 무엇인가?

지방정부는 일정한 공간을 토대로 지역주민 삶의 증진을 위해 독자적인 활동권한인 자치권을 가져야 한다. 지역주민들의 필요에 따라 지방정부가 조직을 자율적으로 구성할 수 있는 권한인 자치조직권은 중요한 자치권 중 하나이다. 지역에 따라 주민들의 구성과 특성, 여건 등이 상이하기에 지방자치를 실현하기 위해서는 자율적이고 능동적인 조직을 구성하여 운영할 수 있어야 한다. 자치조직권은 중앙정부의 관여를 받고 있어 지방정부가 중앙정부로부터 얼마나 자율성을 가지고 독자적인 활동을 할 수 있는지가 관건이다.

지방정부는 다양한 정책수요에 대응하기 위해 조직을 구성하고, 필요한

공무원 정원을 운영할 수 있어야 한다. 그러나 현행 지방자치법과 대통령령에는 지방정부의 조직기구 및 주요 직위 구성과 정원 운영을 일률적인 지침과 기준에 따르게 하여 자율적 구성에 제한을 받고 있다. 서울시도 필요한 정책과 관련 업무를 전담할 조직 및 정원을 제때에 구성하기 어려워 주민수요에 대한 대응성과 신속성이 떨어지는 문제를 안고 있다.

자치기구 구성이 제한된다

지방정부의 조직 및 기구 구성은 지방자치법에 따라 필요한 사항을 대통령령으로 규정하고 상급 자치단체 및 행정자치부 장관의 승인을 받도록 하고 있다. 행정자치부 장관이 승인하지 않을 경우 지방정부의 업무 추진이 불가능하며 한시기구의 설치 승인에도 장기간이 소요되고 있는 실정이다. 즉 조직구성을 획일적인 법령에 따르게 함으로써 지역적 여건을 세밀히 고려한 조직 구성을 제한하고 행정서비스 수요에 대한 대응성과 능률성을 확보하기 어려워 결국 주민들의 서비스 만족도가 떨어지는 결과를 초래하고 있다.

주요 직위 구성도 제한된다

지방정부의 주요 직위 구성도 대통령령 및 지방자치법에 규정되어 일률적인 지침에 따라 제한되고 있다. 지방정부의 부단체장, 국장급 수 등을 대통령령으로 규정하여 통제한다(지방자치법 제110조에 따르면 특별시의 부시장의 정수는 3명을 넘지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정한다). 그리고 지방정부에 국가공무원

🔍 [지방전문경력관 규정(대통령령)]

지방전문경력관 규정 제3조(지방전문경력관직위 지정) ① 지방자치단체의 장(교육감을 포함한다. 이하 같다)은 해당 기관의 일반직 공무원 직위 중 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무 분야의 직위를 '행정자치부장관과 협의하여' 지방전문경력관직위로 지정할 수 있다.

*전문경력관: 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수 업무분야 공무원(예: 방송, 무대기술, 영사 등)

출처: 법제처국가법령정보센터(www.law.go.kr)

배치권한 등 정원과 직위설치령 등이 존재하여 경제규모, 인구수 등 지역의 특수성을 고려한 행정업무 수행에 한계가 있다.

지방정부는 순환보직이 곤란하거나 장기 재직이 필요한 특수 업무 분야에 인력을 채용하는 경우 지방정부의 장이 행정자치부 장관과 협의하여 지정하도록 하고 있다. 즉 지방전문경력관 직위 지정 시 행정자치부장관의 (사전)협의절차 이행 후 정원 반영(조례 개정)에 따라 신규임용이 가능하다. 전문경력관은 지자체별 고유업무 특성상 지정범위가 광범위하므로 그 지정의 필요성은 지방정부에서 자체적으로 판단할 필요가 있다. 그러나 이 같은 규정으로 인해 지방정부에서는 적기에 임용하기 어려워 인적활용을 잘 하지 못하고 있는 실정이다.

우리 지역은 필요한 행정인력을 자율적으로 채용할 수 있을까?

지방정부의 공무원 정원 운영을 위한 기준 및 지침은 대통령령으로 규정

되어 일률적으로 적용하고 있다. 관련 제도는 기존의 총액인건비제 방식대로 지방자치단체가 총액만을 관리하고 인력의 결정 등 권한을 발휘할 수 있도록 하던 방식에서 기준인건비제로 전환하였다. 행정자치부가 제시하는 기준인건비에 따라 지방정부가 전체 정원의 1-3% 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 지방정부의 인력운영을 위한 자율권이 일부 개선되었다고 볼 수 있지만 이러한 방식도 재정여건이 열악한 지방정부의 경우 실제 기준인건비 제도의 활용은 지극히 어렵다. 그렇기 때문에 기준인건비제의 도입 취지와는 다르게 인건비 외 직급·기구 수가 통제되면서 지역 여건을 반영한 정원 운영의 자율성은 여전히 발휘되기 어려운 실정이다.



4장

해외의 지방정부는 어떻게 그 조직과 인력을 구성하고 있는가?

일본은 헌법과 법률을 통해 조직관리의 대강만을 정하고

그 범위 내에서 지방자치단체가 조례를 통해

자율적으로 조직기구를 설치할 수 있도록 하고 있다.

일본 지방정부의 조직과 인력 구성

일본은 지방정부의 정책수요에 따른 자율적 조직구성이 가능하다

일본은 헌법과 법률을 통해 조직관리의 대강만을 정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 조례를 통해 자율적으로 조직기구를 설치할 수 있도록 하고 있다.

헌법에 의해 법률이 지방정부 조직관리의 대강만을 정하고 지방자치법에서 조직관리의 기본 원칙을 규정하여 법률의 범위 내에서 자율적으로 기구 설치가 가능하도록 하고 있다. 구체적으로는 광역자치단체인 도도부현⁴은 지방자치법에 근거하고 기초자치단체인 시정촌⁵은 조례에 근거하여 부·과를 설치할 수 있다. 또한 총무성이 제공하는 권고범위를 참조하여

조례와 규칙으로 조직 및 인사 관련 규정을 수립할 수 있다. 따라서 정책 수요에 따른 자율적인 조직 구성이 가능하다. 즉 기존에는 중앙부처의 조직편성에 대응하는 종적 형태의 조직구성이었으나 이제 이에 구애받지 않고 지방정부의 비전과 전략에 기초하여 사업 수행이 가능한 조직으로 개편하는 것이 가능하다. 또한 지역주민의 수요와 만족도를 고려하여 생활자와 소비자의 관점으로 정책, 시책, 사무사업에 대한 조직을 정책횡단적으로 구성할 수 있다.

구체적 예로 사가현의 조직 개편을 살펴보면, 유치원(총무학과), 보육소(아동청년과), 어린이 양육지원(저출산대책실)를 통합하여 어린이과로 개편하였다. 또한 총무부, 총괄본부, 기획부, 후생부(환경생활국), 경제국, 농정부, (수산업부), 토목부를 총괄본부, 생활환경본부, 건강복지본부, 농림수산상공본부(생산진흥부), 현토만들기본부(교통제작부), 경영지원본부로 개편하였다. 일본은 지방정부의 주요 직위 구성에 대하여 지방자치단체가 조례를 통해 구성할 수 있도록 하고 있다.

일본 지방정부의 주요 직위는 조례를 통한 구성이 가능하다

지방자치법 제172조에 따라 지방자치단체는 부단체장의 정수와 내부조직 등을 조례로 규정할 수 있다. 즉 지방자치단체장이 부지사 및 조역, 출납장 및 부출납장, 수입역 및 부수입역, 출납원, 리(고용직 등)의 임면과 직원의 정수를 조례를 통해 규정하도록 한다.

일본은 정원도 지방정부가 조례를 통해 결정할 수 있도록 하고 있다. 총무

성이 정원모델을 개발하여 권고하고, 지방정부는 필요한 인원만큼 조례를 통해 구성할 수 있다. 따라서 지역수요 규모에 따라 인사시스템을 다양하게 운영할 수 있다. 또한 정원과 인건비 등 인사행정사항을 공개하도록 하여 지방정부 간 경쟁을 유도하고 효율적 정원운영을 가능하게 한다.

일본은 조례를 통해 지방공무원 정원운영과 인건비 결정이 가능하다

일본의 지방공무원 정원 운영과 인건비 결정에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방공무원 정원은 지방자치법 제172조 제2항에 따라 조례로 결정 가능하다. 총무성은 정원 산정, 측정방법, 행정수요지표를 통한 정원 모델을 개발하여 지자체에 권고하며, 지방정부는 필요한 인원만큼 조례로 결정하여 구성할 수 있다. 총무성의 행정수요지표는 유사단체별 직원 수와 정원 회귀지표로 제시된다. 우선 유사단체별 직원 수는 인구와 산업구조를 기준으로 지방정부의 유형별로 분류된다. 해당 지방정부는 정부에서 제공되는 도도부현별 유사단체구분 일람표를 통해 특정 지방정부가 어느 유형에 속하는지를 확인하며 그 유형의 유사단체 직원 수를 확인한다.

유사단체 직원 수는 동일 유형에 속하는 단체들을 하나의 단체로 가정한 평균치로 인구 1만 명 당 직원 수이다. 각 지방정부는 비슷한 인구와 산업구조를 가진 타 지방정부와의 전체와 부문별로 정원비교를 통해 자신들의 현실을 파악할 수 있다. 다음으로 정원회귀지표는 인구와 면적의 두 요소만을 활용한 것으로 실제 직원 수와 상관관계가 높은 것으로 평가받고 있다.

둘째, 인건비 결정 역시 지방정부에 의해 자율적으로 이루어진다. 전문적

이고 중립적인 입장에서 공무원의 임면, 징계 등 인사행정 전반에 관련된 사무를 처리하는 독립된 합의제 집행기관인 행정위원회를 설치하도록 한다. 도도부현과 정령지정도시는 인사위원회를, 인구 15만 명 이상의 시와 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회 중 하나를, 인구 15만 명 미만의 시, 정, 촌과 일부 사무조합 등은 공평위원회를 반드시 설치하도록 하고 있다.

인건비를 결정하는 원칙은 네 가지로 정세적응의 원칙, 균형의 원칙, 직무급의 원칙, 조례주의이며, 이에 기초하여 인건비가 지급된다. 첫째, 정세적응의 원칙(지방공무원법 제14조)은 사회 정세에 맞게 지급되도록 적절한 조치를 취해야 한다는 원칙이다. 둘째, 균형의 원칙(동법 제24조 제3항)은 국가공무원의 급여에 준하며 해당 단체의 조직, 규모, 지역사회의 조건 등에 맞게 합리적인 범위 내에서 국가의 제도를 수정하고 그 단체에 적합하게 하도록 하는 것이다. 그러나 최근에는 해당 지역의 민간 인건비를 더욱 우선시해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 셋째, 직무급의 원칙(동법 제24조 제1항)으로 공무원의 인건비는 직무와 책임에 맞게 결정되어야 함을 의미한다. 마지막으로 조례주의(동법 제24조 제6항)는 공무원의 급여, 근무시간과 그 외 근무조건이 조례로 결정되고, 이에 기초하여 공무원의 인건비가 지급되어야 한다는 원칙이다.

이러한 지방정부의 정원 운영은 정보공개에 의해 관리된다. 즉 총무성이 매년 지방공무원 인건비 수준 및 정원관련 정보를 공개하고 의무적으로 인사행정사항을 공표함으로써 효율적 경쟁을 유도하는 것이다. 이를 통해 일정한 기준을 벗어난 지방정부에 대하여 특별교부세 등을 통해 지도를 실시한다.

향후 자치 조직권의 발전을 위한 과제는 무엇인가?

지역특성에 맞는 지방자치를 도모하기 위해 지방정부 행정기구의 구성은

조례로 정하도록 하는 지방자치법의 개정이 요구된다.

지방자치법 제113조, 제114조, 제115조의 '대통령령으로 정하는 바에 따라' 를
'지방자치단체의 재정이나 인력 운용능력에 따라' 로 개정하여 자율권과 책임성이 제고되어야 한다.

이에 따라 상위 단체 및 행정자치부 장관의 승인제 또한 개정되어야 한다.

자치조직 구성의 자율성과 권한 확대를 위한 주요 과제

조직기구에 대한 행정자치부 기준이 개정되어야 한다

지역특성에 맞는 지방자치를 도모하기 위해 지방정부 행정기구의 구성은 조례로 정하도록 하는 지방자치법의 개정이 요구된다. 지방자치법 제113조, 제114조, 제115조의 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’를 ‘지방자치단체의 재정이나 인력 운용능력에 따라’로 개정하여 자율권과 책임성이 제고되어야 한다. 이에 따라 상위 단체 및 행정자치부 장관의 승인제 또한 개정되어야 한다.

주요 직위구성에 대한 행정자치부 기준이 개정되어야 한다

광범위한 통솔범위를 현실에 적합하도록 조정하고 각 영역별로 책임과 권한을 자율적으로 부여할 수 있도록 부시장 등 직위 수의 자율성을 확대해야

복수직급제란?

어떤 한 직위에 일정한 직급으로만 보(補)하는 것이 아니고 그 직급의 바로 위 또는 바로 아래의 직급으로도 보하는 제도이다. 복수직급제란 이를테면 중앙부처에서 과장의 자리에 주로 서기관(4급)을 앉히던 것을 부이사관(3급)도 앉힌다든가 계장의 자리에 사무관(5급)이나 서기관(4급)을 앉히는 제도를 말한다.

출처 : 네이버 지식백과
복수직급제 (이해하기 쉽게 쓴 행정학용
어사전, 2010. 3. 25., 새정보미디어)

한다. 첫째, 책임부시장제를 도입하여 부 단체장의 정수·직급·사무를 조례로 정하고 자율적으로 운영할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 3급 이상 기구에 대한 조직자율권을 보장해야 한다. 인구·재정 등 자치역량을 고려하여 실·국·본부 설치기준을 자율적으로 설치할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 기획관제를 확대하여 정책기획 기능 중심의 조직설계를 위해 보좌기구 정수를 확대해야 한다. 넷째, 복수직급제 제도를 개선하여 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 복수직급을 정원 상한 범위 내에서 여건에 맞게 보임할 수 있도록 4급 정원의 20% 이내로 자율적인 운영이 가능하도록 해야 한다.

기준인건비 범위에서 자체여건에 맞게 조례로 결정되어야 한다

지역별 특성이 매우 다르므로 지방정부의 공무원 정원 운영은 기준 및 지침에 일률적으로 따르게 할 사안은 아니다. 일정한 범위 내에서는 지역의 자체여건에 따라 자율성과 책임성이 더욱 보장될 수 있도록 조례를 통하여 운영 가능하도록 해야 한다.



5부

시민의 복지증진을 위한 지역살림



1장

서울시 재정여건과 예산 운용은 어떠한가?

지방재정은 지방정부가 행하는 예산, 결산, 회계 및 기타 재물에 관한
활동의 총체를 말한다. 지방재정법 제2조에서 지방재정은 지방자치단체의 수입,
지출활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리, 처분하는 모든 활동을 말한다.

지방정부는 시민을 위해 예산을 어떻게 사용하는가?

지방재정의 의미

지방재정은 지방정부가 행하는 예산, 결산, 회계 및 기타 재물에 관한 활동의 총체를 말한다. 지방재정법 제2조에서 지방재정은 지방자치단체의 수입, 지출활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리, 처분하는 모든 활동을 말한다고 명시하고 있다.

지방재정은 국가재정에 비해 제약성(제한된 독립성)과 응익성(생활관련성)을 가진다. 우선 제약성에 대해 살펴보면 지방재정은 국가에 의해 일정한 제약을 받는다. 지방정부는 국가 통치조직의 일환으로 존재하는 것이므로 재정활동이 국가가 제정한 법규의 범위 안에서 이루어진다. 지방정부의

세원을 국가가 결정하고 지역경제의 불균형 조정을 국가가 행하는 등 국가로부터 많은 영향을 받는다. 따라서 지방재정은 자율성을 원칙으로 하고 있지만 그것은 일정한 범위 안에서 자율이며 종속성을 전제로 한 자율이라고 볼 수 있다.

일반적으로 국가재정은 **응능주의**(조세의 부담능력에 의한 조세부담주의)가 지배적인 데 비하여 지방재정은 **응익주의**(행정서비스로부터 받은 이익에 따른 조세부담주의)가 지배적이다.

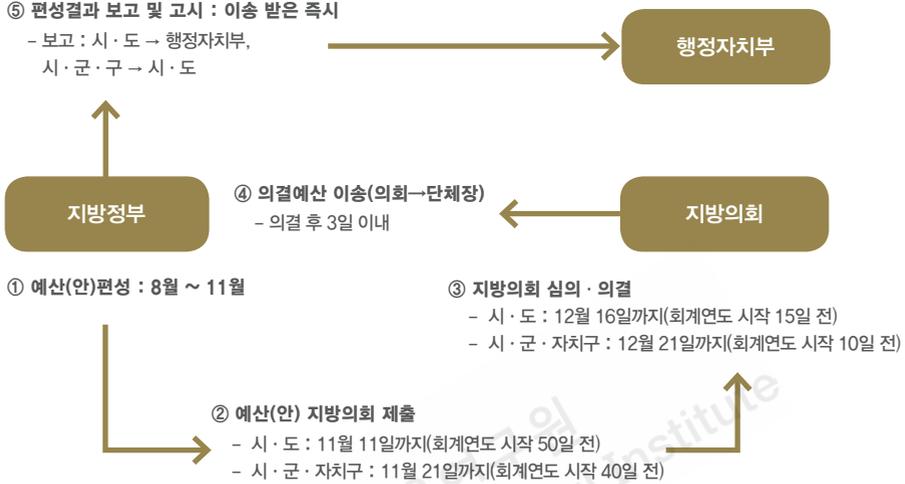
지방정부는 주민의 일상생활과 복지 향상을 위한 업무를 수행하며 그러한 활동의 직접적인 수익자로부터 목적세나 사용자료, 수수료, 부담금을 징수하게 된다. 지방정부의 수입에는 이러한 응익주의에 의한 수입 비중이 크다.

지방정부 예산 운용 과정

지방정부의 예산은 매년 지방정부의 기관장에 의하여 편성되고 지방의회의 심의와 의결을 거쳐 확정되며 각 기관에 의하여 집행된다. 결산이 지방의회에서 승인되면 예산집행의 책임이 해제되고 예산의 기능은 완결된다. 이처럼 지방정부의 예산은 편성, 심의, 집행, 결산이라는 과정을 거쳐 운용된다. 그 과정에 대해 구체적으로 살펴보자.

① 예산 편성: 예산안 편성권은 지방정부의 기관장에게만 있다. 지방의회가 사용할 각종 경비도 지방정부의 장이 지방의회의 의견을 들어 예산안을 편성한다. 지방정부의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획

▶ 지방정부 예산 편성



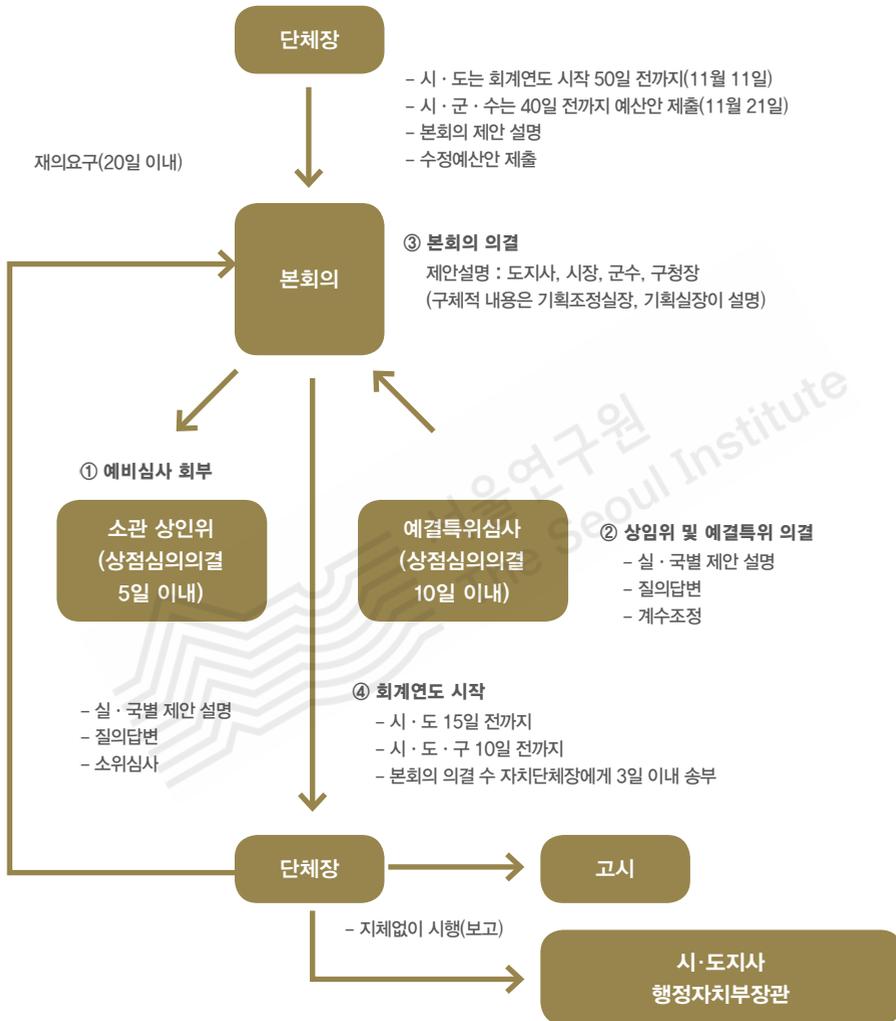
출처: 지방재정 365 홈페이지(lofin.moi.go.kr)

과 재정투자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.

② 예산 편성 절차: 지방재정법에 따르면(제36조 제1항 제2항) 지방정부는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상해야 한다. 모든 자료에 의하여 엄정하게 재원을 포착하고 경제 현실에 적응하도록 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하는 것이다.

지방정부의 장은 중기지방재정계획과 재정 투자사업에 대한 심사결과

▶ 지방의회 예산안 심의·의결 흐름



출처: 지방재정 365 홈페이지(ofin.moi.go.kr)

를 기초로 하고 행정자치부령으로 정해진 지방자치단체 예산편성기준과 세입·세출예산의 내용, 성질, 기능 등을 고려한 예산의 과목구분에 따라 예산안을 편성하여야 한다. 지방정부의 예산은 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하여 각 조직(실국/실과)별로 편성한다. 편성된 예산안은 시도의 경우 회계연도 개시 50일 전까지, 시군 및 자치구의 경우 회계연도 개시 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방자치법 제127조 제1항).

③ 예산 심의: 예산 심의란 지방의회가 예산안을 심사하여 이를 의결로써 확정하는 것을 말한다. 예산안이 지방정부의 장으로부터 제출되면 지방의회는 집행기관의 제안 설명 또는 업무 보고를 들은 후 각 상임위원회 및 예산, 결산 특별위원회 심의를 거쳐 본회의에서 이를 확정하고 지방정부의 장에게 이송한다.

④ 예산 결산: 예산이란 필요한 비용을 미리 헤아려 계산한다는 뜻이고 결산은 일정한 기간 동안 이루어진 수입과 지출을 마감하여 계산한다는 의미이다. 즉, 일정 기간 동안 필요한 비용을 미리 책정하고 그것을 나중에 계산한다는 뜻이다. 지방의회가 하는 예산 결산 처리는 발의된 조례안을 시행할 때 필요한 비용을 계산하여 분배한다는 의미가 된다. 이는 조례안 시행 이전에만 하는 것이 아니라 추가 예산이 필요하다고 판단될 경우 심의를 열어 예산을 보충할 수 있다.

지방정부의 재원은 어떻게 만들어지는가?

회계연도란?

국가나 지방자치단체의 세입·세출을 구분하기 위하여 설정되는 일정한 기간을 말한다.

한국의 예산회계법은 회계연도를 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다고 규정하고 있다.

출처: 두산백과(doopedia) 회계연도

지방정부가 경비에 충당하기 위한 수입의 근원으로서 조달하는 재화를 지방재원이라고 한다. 지방정부는 법령에 의한 공권력으로 강제 징수하는 것도 있고, 사용의 대가 또는 반대급부로서 수납하는 것도 있으며, 재산을 처분해서 민간경제로부터 수수(收受: 거두어서 받음)하는 것도 있다. 지방수입 가운데 1회계연도 안의 지방수입을 지방세입이라고 한다.

지방정부의 자주재원과 의존재원이란 무엇인가?

수입의 결정 및 실현의 주도성이 어디에 있는지를 기준으로 자주재원과 의존재원으로 구분한다. 자주재원이란 해당 지방정부가 자주적으로 결정하고 실현하는 재원을 말한다. 의존재원이란 해당 지방정부 외의 주체, 즉 국가나 상급 지방정부에 의해 결정·실현되는 재원을 일컫는다. 자주재원에는 일반적으로 지방세와 세외수입이 포함되고 의존재원에는 지방교부세, 조정교부금과 국고보조금이 포함된다.

자주재원은 수입의 안정성 및 재정운용의 독자성을 보장할 수 있으나 의존재원은 그것을 보장할 수 없기에 지방정부의 총 수입 가운데 자주재원이 차지하는 비중이 클수록 바람직한 것으로 해석하고 있다.

자주재원

지방자치법 제9조는 지방자치단체의 사무범위에서 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 하고 있다. 그중 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리

지방교부세란?

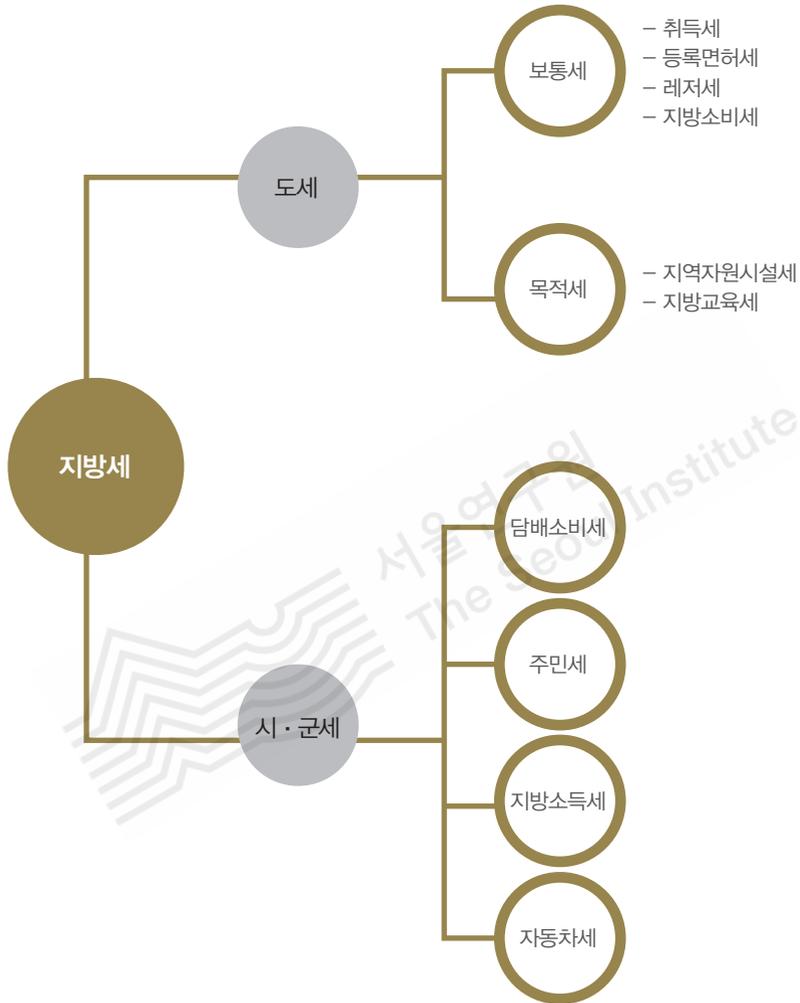
지방자치단체 간의 재정력 균형을 위해 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 재원을 말한다. 지방교부세에는 각 자치단체의 재정 부족액을 산정해 용도에 제한을 두지 않고 교부하는 보통교부세와 일정한 조건을 붙이거나 용도를 제한해 교부하는 특별교부세가 있다. 내국세 총액의 일정 비율로 정한다는 점에서 지방교부세라 하나 중앙정부에서 교부되는 재원이라는 측면에서 지방교부금이라고도 한다.

국고보조금이란?

중앙정부가 지방자치단체인 도시정부에게 용도를 지정하여 도와주는 의미에서 지급하는 자금이다. 즉 국고보조금이란 중앙정부가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위 안에서 그 지방자치단체의 행정을 수행하는 데 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보충해 주기 위하여 용도를 지정하고서 지급하는 자금을 말한다.

출처 : 네이버 지식백과

▶ 지방세의 구조



- 특별(광역)시세: 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세, 주민세(광역시의 경우, 주민세(종업원분, 재산분)는 자치구세임)
- 자치구세: 등록면허세, 재산세

출처: 지방재정 365 홈페이지(ofin.moi.go.kr)

등에 관한 사무에서 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수를 예시로 규정하고 있다.

지방자치법 제3절 수입과 지출 제135조 지방세에서 지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있도록 하고 있다. 지방세란 지방정부가 그 업무를 수행하는 데 소요되는 일반적 경비에 충당하기 위하여 그 구성원인 주민 또는 구역 안에서 일정한 행위를 하는 자로부터 직접적인 반대보상 없이 징수하는 재화를 말한다(국세와 더불어 한 국가의 조세체계를 형성한다).

지방정부는 그 재정지출에 충당하기 위하여 지방세 외에 사용료·수수료, 부담금·분담금, 재산수입, 기부금, 지방채, 공기업 수입과 지방교부세 및 국고보조금 등 각종 수입을 확보하고 있다. 그러나 지방세가 자주재원의 중추 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

의존재원

국가가 교부하는 지방교부세와 국고보조금, 그 외에 지방자치단체들 간에 재원을 조정하는 제도로써 광역자치단체가 기초자치단체에 교부하는 조정교부금과 시도비보조금이 있고, 광역자치단체 간의 지역상생발전기금이 있다.

부동산교부세란?

지방교부세 종류에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 등이 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 일반재원으로 사용되는 교부재원으로 매년도 기준 재정수입액이 기준 재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 부족분에 기초하여 교부하는 것이다. 특별교부세는 기준 재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요나 재해 발생 시와 같은 특별한 재정수요가 있는 경우에 한하여 교부되는 특정재원으로 용도가 지정된다. 부동산교부세는 종합부동산세 전액을 지원하는 세금이다.

출처 : 네이버 지식백과

▶ 지방자치단체 세입과목 분류체계

장	관	항	목
세입원천별 대분류	세입원천별 중분류	세입종목별 분류	세입종목별 소분류
지방세수입	지방세	보통세 목적세 지난 년도수입	9개목 2개목 1개목
세외수입	경상적 세외수입 임시적 세외수입	임대수입, 사용료, 수수료 수입 등 6개항 재산매각수입, 전입금, 부담금 등 9개항	27개목 29개목
지방교부세	지방교부세	지방교부세	4개목
조정교부금 등	자치구 조정교부금 등 시군 조정교부금 등	자치구 조정교부금 등 시군 조정교부금 등	2개목 2개목
보조금	국고보조금 등 시·도비보조금 등	국고보조금 등 시·도비보조금 등	3개목 시·도비보조금 등
지방채	국내차입금 국외차입금	차입금 등 3개항 국외차입금	8개목 국외차입금
보전수입 등 및 내부거래	보전수입 등 및 내부거래	잉여금, 전년도이월금 등 전입금, 예탁금 및 예수금	9개목 9개목

출처: 지방재정 365 홈페이지(lofin.moi.go.kr)

- ① 지방교부세의 의미와 기능: 지방재정의 지역 간 불균형을 시정하기 위해 국가가 내국세액의 일정 비율을 일정한 기준에 따라 각 지방자치단체에 배분하여 교부하는 재화를 의미한다.
- ② 자원과 산정: 교부재원의 일부는 일정비율을 법정화하는 법정교부

을 방식을 채택하고 나머지 일부(부동산교부세)는 일정한 세목의 국세수입 실액(실제의 금액)으로 하고 있다.

- ③ 보통교부세 산정: 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방정부에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부한다(지방교부세법 제6조). 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 조정율을 곱하여 산정한다. 조정율은 보통교부세총액(제주특별자치도분 3%제외)을 재정부족액이 발생한 지방정부의 재정부족액 총액으로 나눈 값으로 산정한다. 보통교부세는 연 4기로 나누어 교부한다(지방교부세법 제10조).
- ④ 특별교부세: 객관성과 합리성을 특히 중시하는 보통교부세의 산정에서 필연적으로 발생하는 획일성과 시기적인 이유에서 보통교부세액의 산정에 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려하여 교부하는 것이다. 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세 전체의 구체적 타당성을 제고하는 재원을 말한다.
- ⑤ 국고보조금: 국가가 정책상 또는 지방자치단체의 재정사정상 필요하다고 인정할 때에 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 교부하는 자

기준재정수입액이란?

교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 일체의 재정수입으로서, 지방교육재정교부금법 제11조에 의한 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액(지방교육재정교부금법 제7조)

기준재정수요액이란?

교육기관 및 교육행정 기관이 그 교육적 필요를 충족시키기 위하여 필요한 재정규모. 이는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우에 그 미달액(차액)을 기준으로 지방교육재정교부금을 교부한다는 지방교육재정교부금법에 근거하고 있다.

출처 : 네이버 지식백과

금으로 원칙적으로 반대급부를 요하지 아니하는 것을 말한다(지방재
정법 제23조). 비용용도가 정해져 있는 특정재원으로 지방자치단체
의 특정한 사무나 사업의 수행을 장려하기 위하여 그에 소요되는 경
비에 충당하는 것을 조건으로 국가가 교부하는 자금이다.



2장

서울시가 시민을 위해 사용할 수 있는 재원은 어느 정도인가?

2015년 서울시 재정자립도는 80%로 전국 1위, 1인당 예산액은 286만 원으로
전국 지자체 중 최하위 수준이다. 재정자립도가 높다는 의미는 재정적 여유가 있다는 의미가 아니라
국비지원이 제일 적다는 것을 의미한다.

서울시의 예산은 얼마이며, 어디에 쓰이고 있을까?

서울시 예산은 얼마나 될까?

2016년 서울시 예산은 총 24조 2,350억 원(순계기준)이다. 국내·외 경제여건이 회복세를 보임에 따라 긴축·균형재정 운영으로 전환한 2011년을 제외하면 지난 2001년 이후 본예산 기준으로 꾸준히 증가추세를 보이고 있으며 총 예산규모는 지난 10년간 2배 이상 증가했다.

서울시 예산은 매년 사회복지 부문에 많은 재원을 배분하고 있으며 2012년에는 25.9%에서 시

예비비란?

예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산 초과지출에 충당하기 위해서 미리 일정액을 책정하여 두는 금액이다. 여기서 예산 외의 지출이란 예산 편성 당시 계상(計上)하지 않았던 의외의 지출을 의미하며 예산 초과지출이란 예산에 계상된 것이지만 부득이한 사유로 인하여 당초 책정된 금액보다 초과하여 지출하는 것을 의미한다.

순계예산이란?

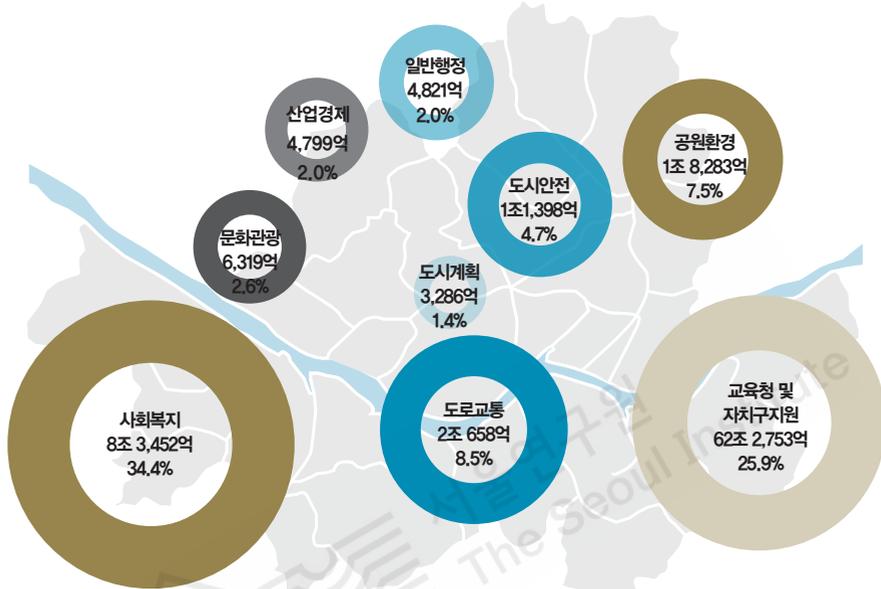
국가 활동에서의 수납(收納) 또는 지출 금액을 전액 예산에 계상하지 않고 순수입(純收入)과 순지출(純支出)을 계상하는 예산제도를 말한다.

즉 조세수입의 경우에는 조세의 총수입액에서 징세비를 공제한 잔액, 관업수입(官業收入)의 경우에는 총수입액에서 경영비를 공제한 순익을 세입예산에 계상하고, 교육비의 경우에는 총 경비에서 입학금·수업료 등을 공제한 잔액을 세출예산에 계상하는 제도다.

이러한 순계예산은 과거에 있었던 제도이며, 오늘날 각국은 총계주의에 의한 총액예산 제도를 적용하고 있다.

출처 : 네이버 지식백과

총계 27조 5,038억 원



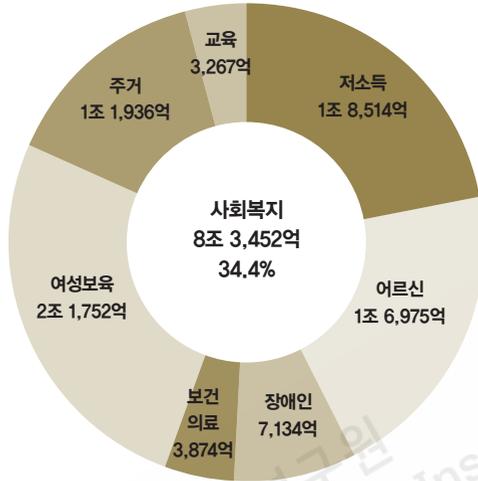
순계 24조 2,350억 원

출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

작해 2016년에는 34.4%가 배분되었다.

각 부문별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회복지 예산은 8조 3,452억 원(34.4%)으로 저소득 1조 8,514억 원, 여성·보육 2조 1,752억 원, 주거복지 1조 1,936억 원, 어르신 1조 6,975억 원, 장애인 7,134억 원, 보건의료 3,874억 원, 교육복지 3,267억 원이다.

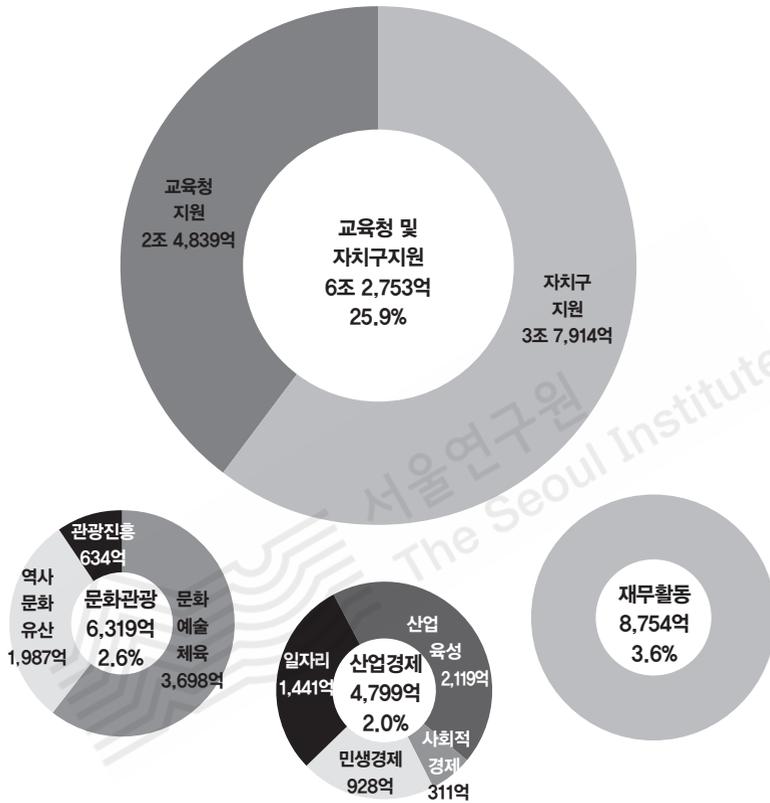
▶ 2016년 서울시 예산(사회복지 부문)



출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

공원·환경 및 행정운영경비, 예비비를 살펴보면, 공원·환경 예산은 1조 8,283억 원(7.5%)으로 상·하수도 9,421억 원, 기후환경관리 4,650억 원, 공원·녹지 4,212억 원이며 행정운영경비 예산 1조 6,052억 원(6.6%), 예비비 예산 1,775억 원(0.7%)이다.

교육청 및 자치구 지원 예산은 6조 2,753억 원(25.9%)으로 교육청 지원 2조 4,839억 원, 자치구 지원 3조 7,914억 원이며 문화관광 예산은 6,319억 원(2.6%)으로 관광진흥 634억 원, 역사문화 유산보전 1,987억 원, 문화·예

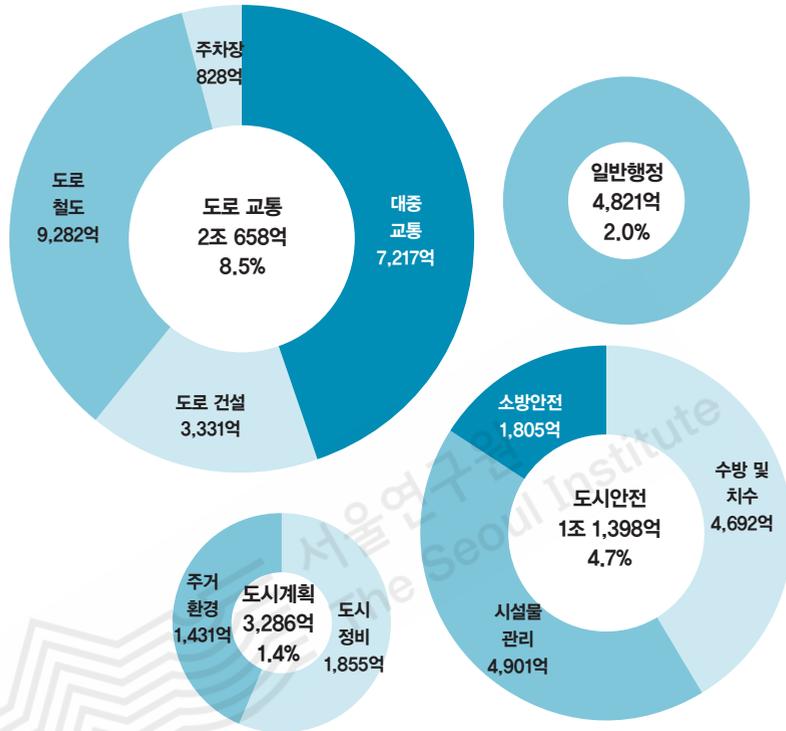


출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

술·체육 활성화 3,698억 원이다.

산업경제 예산은 4,799억 원(2.0%)으로 사회적경제 311억 원, 산업육성

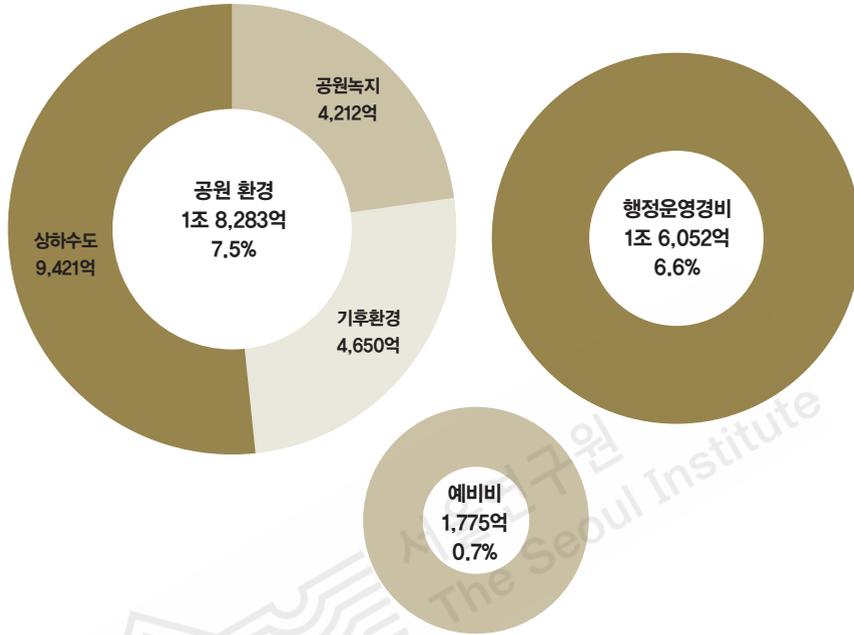
▶ 2016년 서울시예산(도로·교통, 도시안전, 도시계획 및 주택관리, 일반행정)



출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

2,119억 원, 민생경제 928억 원, 일자리 1,441억 원이다. 재무활동 예산은 8,754억 원(3.6%)이다.

도로·교통 예산은 2조 658억 원(8.5%)으로 대중교통관리 7,217억 원, 도로건설 3,331억 원, 도로철도 9,282억 원, 주차장 828억 원이다.



출처: 서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

도시안전 예산은 1조 1,398억 원(4.7%)으로 수방 및 치수사업 4,692억 원, 시설물 관리 4,901억 원, 소방안전 1,805억 원이다.

도시계획 및 주택관리 예산은 3,286억 원(1.4%)으로 주거환경 1,431억 원, 도시정비 1,855억 원이다. 일반행정 예산은 4,821억 원(2.0%)이다.

서울시

재정여건의 현실

2015년 서울시 재정자립도¹는 80%로 전국 1위, 1인당 예산액은 286만 원으로 전국 지자체 중 최하위 수준이다. 재정자립도가 높다는 의미는 재정적 여유가 있다는 의미가 아니라 국비지원이 제일 적다는 것을 의미한다.

2011년에는 재정자주도와 재정자립도가 90%를 상회했으나 그 비율이 급격하게 하락하여 2015년에는 80%를 겨우 유지하는 수준이다². 자율적으로 활용할 수 있는 재원이 급격하게 감소

재정자립도란?

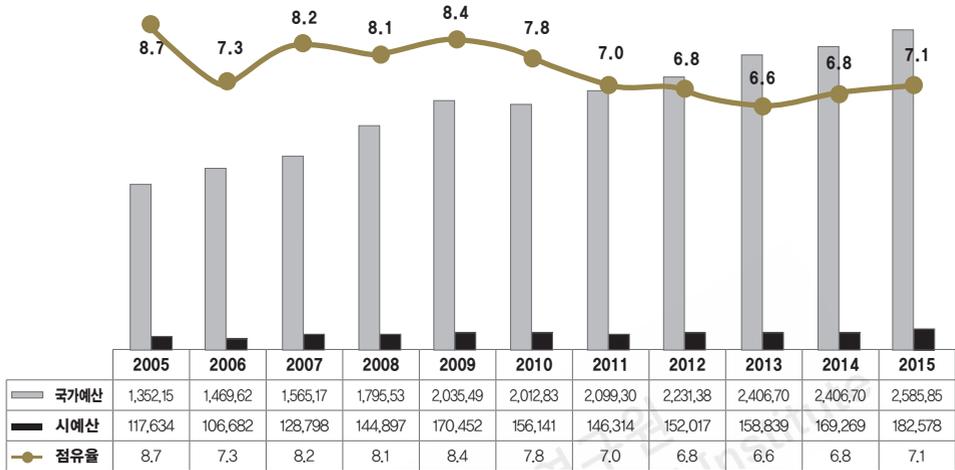
일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율을 나타낸 것이다. 재정자주도란 지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 자원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다.

재정자주도란?

일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율을 나타낸 것. 재정자주도란 지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 자원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다.

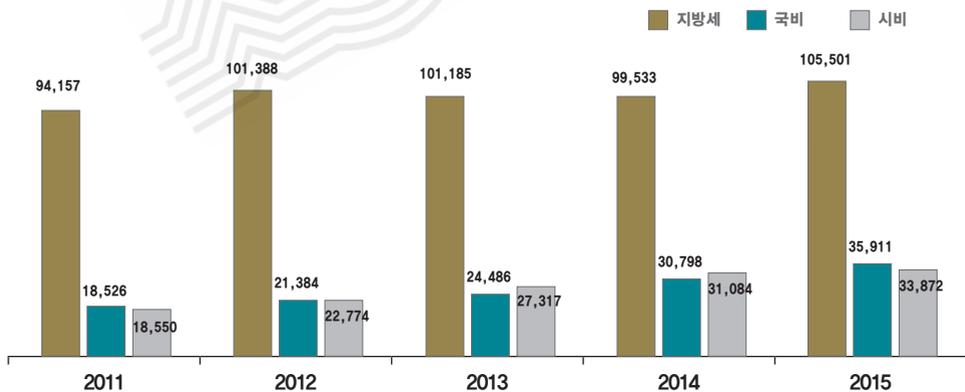
출처 : 네이버 지식백과

▶ 국가예산대비 서울시 예산의 변화 추세(단위 : 억 원, %)



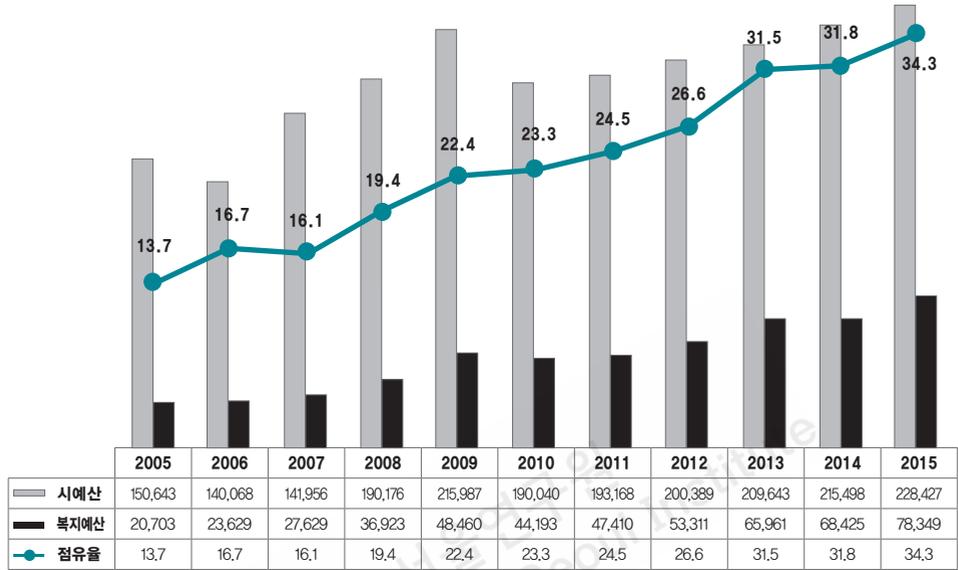
출처: 서울시 내부자료(2016)

▶ 지방세, 국비, 시비의 변화 추세(단위 : 억 원)



출처: 서울시 내부자료(2016)

▶ 시예산 대비 복지예산 증가율(단위 : 억 원, %)



출처: 서울시 내부자료(2016)

하여 중앙정부의 의존성은 높아지고 있으나 타 시·도에 비해 중앙정부의 재정지원은 미미한 상황이다.

2015년 서울시민 1인당 지방세 부담액은 147만 원으로 최상위권(2위)인 반면, 세출예산액은 282만 원으로 전국 지자체 중 최저수준(15위)의 규모를 보인다.

인구가 많은 서울은 지방세 부담은 매우 크지만 재정지출의 효과는 작게 누리고 있어 전남, 강원 같이 상대적으로 인구가 적은 곳에 비해 역차

재정력지수란?

지방자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로, 1미만은 자체 수입으로 복지 수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못한다는 뜻이다. 재정력지수는 지방자치단체의 재정보전금과 자치구 재원조정교부금, 분권교부세, 부동산교부세 등을 산정하는데 주요 지표로 활용된다. 부동산거래 침체나 경기 부진 등으로 세입 기반이 약해지면 재정력지수가 하락하고, 이는 중앙정부에 대한 의존도가 높아졌음을 뜻한다.

출처 : 네이버 지식백과

별을 받고 있다. 정부예산 대비 서울시 예산 비중은 2005년 8.7%를 정점으로 2015년에는 7.1%로 지속적인 하락 추세이다.

서울시 기준재정수요 충족도는 2004년 이후 하락하여 1.03수준(2015)이며 기준재정수입액이 기준재정수요액을 겨우 충족하는 수준에 불과하다. 보통교부세 등을 지원받아 부족한 기준재정수요를 충족시키는 여타 지방정부와 실질적인 차이가 없음에도 국고보조율은 서울시만 차등 보조율을 적용하여 추가 부담액이 98개 사업에 1조 2,027억 원에 달한다.

일반회계 18조 2,578억 원 중 46.4%가 자치구(19.0%), 교육청(13.5%), 기타 법정 의무경비(13.9%)로 지원되고 있다. 일반회계의 실 집행규모(53.6%)인 9조 7,914억 원 중 인건비 등 행정운영 경비 1조 2,185억 원을 제외한 순수 사업비는 8조 5,729억 원 수준이다. 순수사업비 8조 5,729억 원 중 국고보조사업비 4조 9,346억 원, 분권교부세 사업 1조 194억 원을 제외한 자체사업비는 2조 6,189억 원(14.3%)에 불과하다.

최근 들어 정부의 국고보조 사업 증가에 따른 국비매칭 시비 부담의 증가가 두드러진다. 시의 자체재원인 지방세 증가는 둔화되고 있으나 국고보조사업 증가에 따른 서울시 매칭사업비는 급격히 증가하여 재정의 경직성을 초래하고 있다.

지방세는 1조 1,344억 원 증가했으며(2011년 9조 4,157억 원 → 2015년 10조 5,501억 원) 매칭시비는 1조 5,322억 원 증가했다(2011년 1조 8,550억 원 → 2015년 3조 3,872억 원). 최근 4년(2012~2015) 동안 시 예산 평균증가율은 4.3%인 반면, 복지예산 증가율은 13.6%에 이르고 있어 지방의 재정 부담을 가중시키는 원인이 되고 있다.



중앙-지방정부 간 재정조정 어떻게 이루어지는가?

보통세란?

보통세는 국가 또는 지방자치단체의 일반적 지출에 충당하기 위한 조세를 말한다. 조세수입은 일반 재정경비의 충당에 사용되는 것이 일반적이거나, 특수한 목적에 사용하기 위해 징수하는 경우도 있는 바, 이와같이 특수 목적에 사용하기 위해 징수하는 특별세를 목적세(earmarked tax)라 한다.

출처 : 네이버 지식백과

중앙정부의 재정 관여는 어떻게 이루어지는가?

첫째, 세입 면에서 살펴보자. 지방세의 세목, 세율, 과세표준, 감면 등은 국가가 법률로 정한다(지방자치법 제135조). 지방채 발행의 총액한도를 대통령령으로 정하고 복권의 발행을 승인한다(지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조, 제88조). 지방교부세의 재원, 교부율 등을 법률로 정하고 그 교부기준을 설정하여 각 지방자치단체별로 교부한다(지방교부세법). 국고보조금을 지급하며 그 비용용도를 규

제 · 감독한다(지방재정법 제23조).

둘째, 세출 면에서 살펴보자. 국가는 지방의 중
기지방재정계획을 종합하여 국가의 중기지방재
정계획을 수립한다(지방재정법 제33조). 국가가 지방
의 예산편성에 있어 지방의 재정운용에 필요한
정보로서 지방자치단체 재정운용업무편람을 보
급하고 지방의 재정운용 균형을 위한 예산편
성기준을 행정자치부령으로 정하며(지방재정법 제
38조) 세출예산의 보고를 받는다(지방자치법 제133조
제2항).

국고보조금의 지급과 아울러 그에 대한 지방예산의 보충적 지출을 지시하
고 있다(지방재정법 제25조~제27조). 국가적 사업에 대한 지방의 부담(지방부담금)을
법령이나 조례가 정하는 범위 내에서 부담하도록 유도한다.

중앙정부의 재정 지원은 어떻게 이루어지는가?

지방자치는 헌법에서 인정하는 국정철학으로 지방정부로 하여금 주민의
복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에
관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 지방자치 발전을 위하
여 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등을 제정하고 있는 것이다.

재정권에 관한 문제는 중앙과 지방정부 간 사무권한의 문제와 밀접한
관련성을 가지고 있다. 우리나라는 사무권한과 재정권의 불균형 해소를

과세표준이란?

세금을 부과함에 있어서 그 기준
이 되는 것으로 과세물건의 가
격·수량·중량·용적(容積) 등이
과세표준이 된다. 과세표준을 화
폐단위(가격)로 표시하면 종가세
(從價稅)가 되고, 과세물건의 수
량·중량·용적 등으로 표시하면
종량세(從量稅)가 된다.

출처 : 네이버 지식백과

기관위임사무와

단체위임사무란?

기관위임사무는 지방자치단체의 사무 가운데 국가나 상급 자치단체로부터 지방단체의 장(長)에게 위임된 사무를 말한다. 이에 비해 지방자치단체 그 자체에 위임된 위임사무를 단체위임사무라 한다.

자치사무란?

국가로부터 간섭받지 않고 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치단체 본래의 고유사무를 말한다. 지방자치단체의 존립 근거가 되는 자치사무는 대개 주민의 복리와 관련된 사무다.

지방자치단체의 사무는 자치사무와 위임사무로 나뉘는데 위임사무는 국가나 상급 자치단체의 위임에 의해 지방자치단체가 처리하는 사무를 말한다.

출처 : 네이버 지식백과

위하여 지방재정조정제도를 가지고 있으며 국세와 지방세의 근본적인 불균형 문제 해소를 위하여 지방교부세와 국고보조금 제도를 운영하고 있다.

국가와 지방정부는 분담된 역할에 따라 자기 부담하에 사무를 처리함이 원칙이다. 즉 기관위임사무는 국가가 부담하고, 단체위임사무는 국가와 지방이 분담하며 자치사무는 지방이 부담한다. 그러나 현실적으로 사무가 명확히 구분되지 않는 경우가 많은 바, 이 경우 국가와 지방이 협의하여 분담한다. 이 과정에서 국가와 지방정부 간 재정 분담과 관련하여 수많은 갈등이 발생하기도 한다.

현실적으로 우리나라 지방정부의 자체수입은 사용해야 할 돈의 절반에 불과하며 나머지는 중앙정부 지원으로 메운다. 중앙이 지방에 지원하는 돈은 두 가지로 구분되는데, 지방교부세와 국

고보조금이다.

지방교부세는 기본운영비를 지원하는 것이어서 어디에 쓰는지 중앙정부가 간섭하지 않는다. 법률로 내국세의 19.24%를 지방교부세로 배분하게 규정하고 있다. 지역별 배분액은 지방정부의 기본 운영에 필요한 돈(기준재

정수요액)과 자체수입(기준재정수입액)의 차액에 따라 결정된다. 수요에 비해 자체수입이 많은 지역에는 적게, 자체수입이 적은 지역에는 많이 배분된다. 이를 통해 전국적으로 기본적인 행정수준을 보장할 수 있도록 하여 지역 간 불균형을 완화하고자 한다.

한편 국고보조금은 용도가 지정된 지원금이다. 중앙정부가 지방정부에 지원하면서 특정 사업에만 사용하라는 조건을 달아 놓았기에 지방정부 마음대로 용도를 변경할 수 없다. 국고보조금은 국가가 결정한 사업의 집행을 지방정부에게 떠맡기면서 비용을 지원할 때 다른 지역에 과급효과가 있거나 공공성이 높아 장려할 필요가 있을 때 지급된다. 예외가 있기는 하지만 국고보조금을 줄 때는 대체로 사업비 전액을 주지 않고 지방정부가 사업비의 일부를 부담하게 한다. 이 경우 지방정부가 부담하는 비용을 매칭사업비라고 한다.

지방교부세는 법률에 따라 정해지며 지역별 배분액도 지역 간 격차를 줄이도록 만들어진 공식에 따라 책정된다. 책정한 대로 지방정부에 배분되며 지방정부가 사용하는 데 제약이 없다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 나뉜다. 부동산교부세를 제외한 나머지는 내국세의 19.24%를 재원으로 한다. 부동산교부세는 별도로 종합부동산세 전액을 재원으로 조성된다.

보통교부세는 교부세 총액 중 분권교부세를 제외한 금액의 97%로 교부세 대부분을 차지한다. 공식에 따라 지역별 배분액이 결정되고 자체수입으로 기본운영비를 충당할 수 있는 지방정부에는 배정되지 않는다. 보통

교부세를 받지 않는 지방정부를 불교부단체라고 한다. 광역자치단체 중에서는 서울특별시, 기초자치단체 중에서는 경기도 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성 6개 시가 불교부단체이다. 불교부단체 여부는 지역의 재정여건에 따라 바뀐다. 공식에는 행정서비스 규모를 결정하는 요인들, 인구, 면적, 행정구역 수 등이 포함된다. 인구가 가장 큰 영향을 미치며 각 지역의 다양성을 반영하는 많은 장치들이 추가로 포함되어 있다.

특별교부세는 다른 교부세와는 이질적인 측면이 상당히 있다. 보통교부세와 달리 사업별로 사용처를 정해서 지원하는 돈이다. 아무리 공식을 잘 만들어도 지역의 재정수요를 모두 감안하기 어렵기 때문에 재해 대책 등 긴급한 수요나 지역 현안, 국가시책 사업을 추진하기 위해 별도의 교부세가 필요하여 만들어졌다. 규모는 지방교부세 중에서 분권교부세를 제외한 금액의 3%이다.

국고보조금에는 두 가지 유형이 있다. 지방정부가 대행하는 사업비를 중앙정부가 부담하는 것, 지방정부 자체사업에 중앙정부가 비용을 지원하는 것으로 대행사업 지원과 자체사업의 지원 두 가지이다.

지방정부 간 재정조정제도란 무엇인가?

시·군 조정교부금

재정조정제도 중 시·군 조정교부금은 광역시·도가 관할구역 안의 시·군에서 징수하는 광역시세·도세 수입의 일부를 일정한 기준에 따라 시·군에 배분하는 것을 말한다.

현재 시·도(특별시 포함)세 징수교부금의 교부율을 균일하게 징세비(徵稅費: 세금을 거두어들이는 데 드는 비용) 보상 수준인 3%로 한다(지방세기본법 제55조 제2항). 광역시·도의 경우 그 잔여재원을 시·군 조정교부금으로 하여 일정한 기준에 따라 재원이 부족한 시·군에 배분하고 있다(지방재정법 제29조). 재원은 광역시와 도에 있어서 관할구역 안의 시·군에서 징수하는 광역시

세·도세 수입의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 경우에는 47%)에 해당하는 금액이다(지방재정법 제29조).

조정교부금에는 일반조정교부금, 특별조정교부금이 있다. 일반조정교부금은 시·군의 행정운용에 필요한 재원을 보전하기 위하여 지급되는 교부금으로 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 한다. 특별조정교부금은 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 데 필요한 특정 재정수요에 충당하기 위하여 지급되는 교부금으로 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다(지방재정법 시행령 제36조 제1항, 제2항). 특별조정교부금은 민간에게 지원하는 보조사업의 재원으로는 활용할 수 없고 일반조정교부금의 세부명세를 매년 공개하여야 한다(지방재정법 시행령 제29조 제3항, 제4항).

자치구 조정교부금

지방자치법 제173조(자치구의 채원)는 특별시장 및 광역시장이 대통령령으로 정하는 보통세의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 그 관할구역 안의 자치구 상호 간 재정력격차를 조정하여야 한다고 규정하고 있다.

이에 따라 특별시·광역시가 자치구 상호 간 재정조정을 위하여 교부하는 재원을 자치구 조정교부금이라고 한다(지방재정법 제29조의 2). 재원은 특별시 및 광역시가 부과하는 보통세로 하며 조례가 정하는 비율(조정률)을 곱하여 얻은 금액이다(지방자치법 시행령 제117조, 동법시행령 제36조의2).

시·도비 보조금

시·도비 보조금은 시·도가 정책상 관할 시·군·구의 재정사정상 필요하다고 인정할 때 예산의 범위에서 교부하는 재원으로서 광역자치단체가 기초자치단체에 교부하는 재원이다. 조정교부금과 달리 특정한 지원대상 사업의 재정수요에 충당하는 용도지정재원이며 지원 사업별 우선순위에 따라 지원된다.

지역상생 발전기금

지역상생 발전기금은 지방소비세의 도입(2010) 시, 수도권과 타 지역 간 재정격차를 우려하여 도입한 제도다. 지방자치단체 간 상생발전을 위한 수평적 형평화 수단의 재정조정제도이다(지방자치단체 기금관리기본법 제17조). 기금은 서울, 인천, 경기도가 징수하는 지방소비세의 35%와 지방자치단체 통합관리기금, 지역개발기금, 출연금, 발전기금, 운용수익 등으로 조성된다(지방자치단체 기금관리기본법 제17조의 2, 제19조).

3장

지방재정의 문제가 왜 어려운가?

지방정부는 자율적으로 결정한 정책을 수행하기 위해 지역예산을 사용할 수 있어야 하고

필요한 경비를 충당하기 위해 자주적으로 재원을 조달할 수 있어야 한다.

그렇지만 지방자치법 제35조에 따라 지방정부는 법률이 정하는 바에 의하여

지방세를 부과징수할 수 있도록 규정하고 있어 세입을 위한 자율적인 결정이 불가능하다.

지방정부 자주재원은 왜 확충하기 어려운가?

지방정부는 자율적으로 결정한 정책을 수행하기 위해 지역예산을 사용할 수 있어야 하고 필요한 경비를 충당하기 위해 자주적으로 재원을 조달할 수 있어야 한다. 그렇지만 지방자치법 제35조에 따라 지방정부는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과징수할 수 있도록 규정하고 있어(조세법률주의) 세입을 위한 자율적인 결정이 불가능하다. 지방정부는 중앙정부의 정책사업을 수행하게 됨에 따라 그에 필요한 예산도 사용해야 하므로 예산사용의 결정 또한 제약을 받고 있다.

지방정부의 자주재원인 지방세 등은 법률이 정하는 바에 의해 부과할 수 있기 때문에 지방정부가 자율적으로 세목을 설정하는 것은 불가능하

개별소비세란?

특정한 물품이나 용역의 소비에 대해 특정의 세율을 선별적으로 부과하는 소비세이다. 개별소비세는 종래의 특별소비세 명칭을 바꾼 것으로 국민(특히 고소득층)의 낭비와 사치생활의 풍조를 억제하고 국민들로 하여금 균형되고 건전한 소비생활을 영위토록 하기 위해 마련된 간접세이다.

출처 : 네이버 지식백과

다. 이를 소위 “조세 법률주의”라고 말한다. 이로 인해 국세와 지방세의 불합리한 조세배분구조(8:2)의 상황이 지속되고 있다. 최근에는 중앙정부의 복지사업 증가 등 일방적인 국책사업 추진이나 세금 결정으로 지방재정이 악화되고 있는 실정이다.

중앙정부가 일방적으로 결정하여 지방정부의 재정상황을 악화시킨 한 가지 사례로 담뱃값 인상을 들 수 있다. 중앙정부는 담뱃값을 인상하였는데 개별소비세를 국세로 신설하여 세금 증가

액의 혜택은 중앙으로 가고, 가격 인상에 따른 판매 감소로 발생한 담배소비세 감소분은 지방세에서 부담을 안게 되었다. 2015년 1월에서 5월까지 담배 관련 국세는 증가하고, 지방세인 담배소비세는 판매량 감소로 전년 대비 15.1%p(1,377억 원) 감소하였다(담배판매로 인한 총 세금은 전년대비 8,800억 원 증가). 담배에 붙는 세금은 지방세(담배소비세, 지방교육세), 국세(부가가치세)인데 담뱃값 인상 시 국세(개별소비세)로 신설하였다. 담배에 붙는 세금을 살펴보면, 기존에는 지방세인 담배소비세 641원, 지방교육세 321원, 국세인 부가가치세 234원이었다. 담뱃값 인상 후에는 지방세인 담배소비세 1,007원, 지방교육세 443원, 국세인 부가가치세 433원, 개별소비세 594원이 되었다. 즉 담뱃값 인상에 따라 담배 1갑당 국세는 793원 증가한 반면, 지방세는 488원 증가에 그친 것이다. 2015년 1월에서 5월까지 담배 판매로 인한 세

금은 전년대비 8,800억 원이 증가하였지만, 담뱃값 인상으로 인한 판매량 감소에 따라 전국 담배소비세 징수액은 7,722억 원으로 전년 9,099억 원에 비해 15.1%p(1,377억 원) 감소하였다. 담뱃값 인상에 따른 세금 증가분이 개별소비세 등으로 상당액이 국고에 귀속된 반면 담배소비세 등은 담배 판매량 감소의 직접적인 영향을 받아 지방세 수입은 오히려 감소하게 된 것이다.



중앙정부 통제로 인한 부작용은 무엇인가?

지방정부는 중앙정부가 추진하는 사업을 의무적으로 수행하게 되면서 그에 수반되는 예산을 사용하게 되어 정작 지역이 필요한 정책 사업에 사용할 예산이 부족한 상황이 벌어지고 있다.

구체적 사례를 살펴보자. 최근 4년간(2012년~2015년) 서울시 예산의 평균 증가율은 45%인 반면, 복지예산 증가율은 13.7%에 이르고 있어 지방의 재정부담을 가중시키고 있다. 이는 무상보육·교육사업·기초연금 등 국가가 추진해야 할 보편적 복지사업의 재정부담을 지방에 전가한 영향이 크다. 또한 국가사업을 지방비 편성으로 이행시키려는 과정에서 지방자치권을 침해하는 측면이 있다. 무상보육과 누리과정의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

2013년 중앙정부의 일방적인 무상보육 추진에 따라 서울시는 지방비매칭을 위해 지방채 2,000억 원을 발행하였다. 무상보육 사업은 어린이집 이용 아동 및 미이용 아동에 대한 보육료 지원 사업으로 국민들의 양육비용 부담을 경감시키고자 하는 목적으로 운영되는 사업으로 보육료(0~2세, 29만 5천 원~40만 6천 원)와 가정양육수당(0~5세, 10만 원~20만 원)이 지원된다. 대통령 공약 사업임에도 불구하고 국고보조사업으로 진행되고 있으며 서울시의 경우 국고보조율도 45%에 그쳐 오히려 지방비 부담(55%)이 국비보다 큰 실정이다.

대통령이 공약한 국가시책인 누리과정을 시·도 교육청 교육재정교부금으로 시행하게 하여 지방교육재정의 악화를 초래하고 있다. 누리과정 사업은 모든 어린이집과 유치원에 다니는 만 3~5세를 대상으로 어린이집 표준보육과정과 유치원 교육과정을 통합한 공통 과정의 아동 1인당 29만 원을 지원(보육료 22만 원, 담임수당 및 운영비 7만 원)하는 사업이다. 시·도 교육청과 합의가 완료되지 않은 상황에서 정부의 일방적인 정책 진행으로 예산이 확보되지 않아 2015년 누리과정이 파행될 위기를 겪었다. 서울시 교육청 부담액은 3,559억 원으로 서울시 교육청 전체 교육사업비 1조 2,893억 원의 28%를 차지하고 있다. 막대한 재원부담으로 작용하여 자체 교육사업 추진에 문제를 발생시키고 있다. 결국 2015년 5월 5,064억 원의 국고지원과 시·도 교육청 지방채 발행에 대한 이자를 정부가 보전하는 방식으로 누리과정 파행을 모면하였다. 이 같은 사례의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 부담을 수반하는 국고보조사업은 지방정부의 의견을 수렴하고 반영하는 절차 없이 정부가 일방적으로 정책을 결정하여 지방 정부에 지방비 편성을 강요하고 있는 실정이다. 보조금 관리에 관한 법률 제7조 제1항은 중앙부처의 장은 지방정부의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행자부장관과 협의하여야 한다고만 규정되어 있다.

둘째, 유아교육법 제24조는 유아교육을 무상으로 실시한다고 규정하고 있다. 유아교육은 동법 제1조 및 제2조, 그리고 교육기본법에 따르면 유치원 기타 교육기관에서 실시되는 유아교육을 의미한다. 그런데 유아교육법 시행령 제29조는 무상교육의 범위에 영유아보육법에 따르는 어린이집을 포함시킴으로써 유아교육의 범위를 벗어나 유아보육까지 포함하도록 규정하고 있다.

또한 영유아보육법 상 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 국가나 지방정부가 부담하거나 보조하는 것이라고 규정되어 있다. 그렇지만 동법 시행령 제23조는 모법 및 교육기본법, 지방교육재정교부금법, 유아교육법의 범위를 벗어나 영유아 무상보육 실시에 드는 비용으로 지방교육재정교부금을 투입하도록 규정하고 있다. 지방교육재정교부금법은 '교육기관'을 설치하고 경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부함을 목적으로 한다. 이에 반해 동법 시행령에서는 유아보육비를 교육재정교부금 지원 대상에 포함시키고 있다.

셋째, 지방재정법에서도(제33조 제1항 제6호 및 동법 시행령 제39조) 의무지출의

범위는 타 법령에 의해 지자체가 교육청, 소속 지자체 등에 반드시 교부해야 할 금원 등을 중기계획에 누락시키지 않도록 하기 위해 규정하였다. 의무지출경비로 규정하려면 타 상위법령에 그 지출근거가 있어야 하는데 동법 시행령 제39조 제4호는 유아교육, 보육과정 지원비를 지방자치단체의 의무지출 범위에 포함시키고 있다.



4장

해외 지방정부는 어떻게 재정을 확보·관리하는가?

일본은 지방정부가 직접 조례를 통해 세목을 자율적으로 창설할 수 있도록 하고, 지방세제 특례조치 등을 두고 있다. 프랑스는 법률이 정하는 범위 내에서 지방정부가 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

일본은 어떻게 지방재정의 자율성을 확보하는가?

일본은 지방정부가 직접 조례를 통해 일부 세목을 자율적으로 창설할 수 있도록 하고 지방세제 특례조치 등을 두고 있다.

일본은 조례를 통해 자율적인 재원 설정이 가능하다

일본의 지방정부는 조례를 통해 일부 법정 외 세목을 자율적으로 창설할 수 있다. 즉 조례로 법정 외 목적세 창설이 가능한데 기존 법정 외 보통세에 대한 허가제를 폐지하고 중앙정부와 사전 협의를 통해 가능하도록 하였다. 개인주민세 등에 대한 제한세율도 폐지하고 완화 조치를 취하여 재량적 세율설정이 용이하다.

또한 지역의 자주성, 자율성을 높이는 지방세제 특례조치를 두고 있는데, 이는 지역결정형 지방세제 특례조치에 있어 조례에 위임하는 개념을 갖는다. 첫째, 세부담경감조건(특례대상)으로 특정대상물 취득의 보유 등 특정지출을 시사하였다. 둘째, 세부담경감기간(특례기간)으로 연간 특례조치를 지속한다. 셋째, 세부담경감정도(특례비율)로 과세표준과 세액에서 일정액 감액 등을 정하도록 하였다. 이 중 특례기간과 비율은 조례의 위임대상이 된다. 특례비율 등을 조례 위임할 시에는 법률에서 제시하는 일정 특례비율 등과 조례에서 규정하는 특례비율 등의 상한과 하한 범위를 마련토록 하였다. 상한 하한의 방향성은 지역결정형 지방세제 특례조치방식을 도입하는 개개의 특례조치 내용 등을 토대로 검토한다.

일본의 지방정부 교부세 총액 산정방식은 강한 지방재정 보완 원칙에 입각하여 결정하도록 하고 있다. 즉 지역의 수요와 여건을 반영한 재정조정을 통해 지방정부의 재정부족액을 실질적으로 확충하도록 하고 있다. 지방교부세는 재정부족액을 보전할 만큼 교부하지 않으면 안 된다고 명시하고 있다. 법정 총액이 지방정부의 재정부족액과 일정 수준 이상의 괴리가 발

생하는 경우 총액을 조정하도록 규정하고 있다. 법정 총액에 준거하되 총무성과 중앙예산 기관 간의 절충을 통해 추가적인 재원 조치를 취하도록 하였다.

또한 지방교부세의 액수는 지방재정계획과 구체적 규정방식을 활용하여 결정한다. 즉 지

총무성이란?

2001년 기존의 총무청(總務廳), 자치성(自治省), 우정성(郵政省)이 통합되어 출범한 일본의 중앙행정기관을 말한다.

출처 : 네이버 지식백과

방재정계획을 적극적으로 활용하고, 구체적인 사업을 자세히 예시하여, 경비 부담 구분의 원칙과 기준을 명확히 한다(지방재정법 제9조, 10조, 11조). 보조사업에 필요한 지방비 부담을 지방교부세 산정에 반영하기 위해 기준재정수요액에 포함되도록 명시하고 있다(지방재정법 제11조 2). 지방교부세 산정을 위해 구체적인 규정방식에서 전국분과 시정촌분의 구분하에 개별산정경비, 포괄적 산정경비(인구와 면적 중심 수를 비롯 50종 규정)를 활용하도록 하였다.

일본의 총무성은 재무성과 대립하면서 지방정부의 이익을 대변하고자 노력하고 있다. 총무성은 지방의 이익을 대변해 교부세율을 상향하고자 하는 한편, 재무성은 가능한 한 국고에 부담을 주지 않는 방법을 원하기 때문에 매년 재무성과 총무성은 대립한다. 그럼에도 불구하고 총무성은 지방정부의 필요한 재원 확보를 위해 적극적으로 노력하고 있다.



프랑스는 어떻게

지방재정의 자율성을 확보하는가?

프랑스는 법률이 정하는 범위 내에서 지방정부가 과세표준과 세율을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

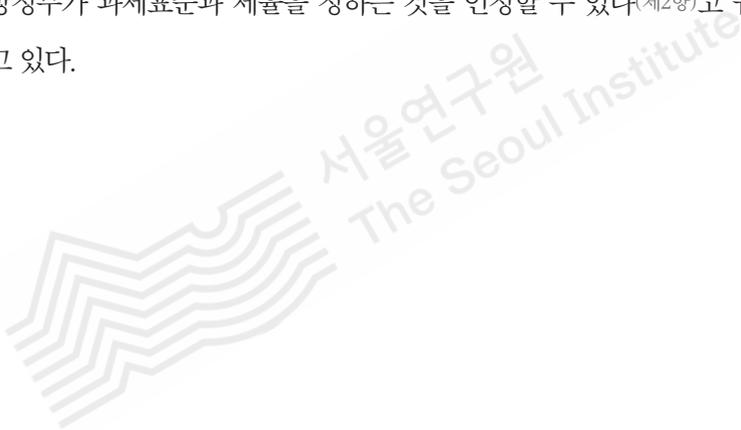
프랑스 헌법은 지방 사무에 필요한 권한 및 자원 이양을 명시했다

프랑스는 수정헌법 제72-2조에서 국가는 각 계층의 지방정부에 대해서 일정한 부분 자율적인 자원 배분을 보장해 주어야 한다고 명시하고 있다. 또한 국가와 지방정부 간 이행된 모든 권한이양에 대해서는 그 권한을 이행할 때 사용된 동일한 자원의 사용권한도 이양해 주어야 한다고 규정하

고 있다(제3항, 제4항). 즉 중앙정부 권한의 이양과 재원(비용 보상)의 동시 이양을 명시하고 있는 것이다. 나아가 지방정부 간 형평을 촉진하기 위해 재정조정제도를 정한다고 명시하고 있다(제5항).

법률이 정한 한도에서 지방정부 과세기준 설정이 가능한 프랑스

프랑스는 조세법률주의 원칙에 따라 법률에 의하여 지방세 세목을 결정하고 있다. 수정헌법 제72-2조에서 지방정부는 법률이 정하는 조건에 따라 자유롭게 이용할 수 있는 재원을 가지며(제1항), 법률이 정하는 한도 내에서 지방정부가 과세표준과 세율을 정하는 것을 인정할 수 있다(제2항)고 규정하고 있다.



5장

지방정부의 재정권한 확대를 위한 향후 과제는 무엇인가?

지방정부가 각 지역의 특성에 따라 새로운 세원을 발굴하고
조례를 통해 과세할 수 있도록 하는 실질적인 권한 확대가 필요하다.

지방정부의 재정자율성 및 권한 확대를 위한 주요 과제

자주적 과세권을 도입해야 한다

지방정부가 각 지역의 특성에 따라 새로운 세원을 발굴하고 조례를 통해 과세할 수 있도록 하는 실질적인 권한 확대가 필요하다.

첫째, 지방정부가 탄력세율을 적용하여 늘린 지방세수를 기준재정수입산정에서 제외하는 등 탄력세율제도의 활용이 제대로 효과를 볼 수 있도록 조치해야 한다. 이 경우 세수 편중 등 예상되는 문제에 대한 적절한 대책도 함께 마련해야 할 것이다.

둘째, 선택적 과세(임의세)의 대상을 법률에 구체적으로 열거하여 적극 활용할 수 있도록 해야 한다. 지방세목 확대에 대해 지방특성과 부존자원에

따라 선택적으로 과세할 수 있도록 지방세법에 과세대상을 열거하도록 해야 한다.

국세의 지방이양을 적극 추진해야 한다

지방재정구조의 중앙정부 의존성을 낮추기 위해서 국세의 지방세 이양을 적극적으로 추진하여야 한다. 또한 지방소비세는 중앙과 지방정부 간 세원 재배분 시에 지역 간 불균형을 해소할 수 있는 보완장치가 반드시 마련되어야 한다. 지방세는 소득과세와 소비과세의 비중을 높이는 것이 바람직하다. 소득과세는 직접세인 반면, 소비과세는 간접세이므로 과세의 소득 재분배 효과를 고려하면 소득과세를 강화하는 것이 바람직하다. 우리나라는 취득세와 등록세의 비중이 높은 거래과세 위주의 조세체계를 갖고 있으므로 향후에는 거래세를 완화하고 보유과세를 강화하는 것이 바람직하다(이재삼, 2014).

특히 지방소비세율 인상을 위해 지방세법과 부가가치세법의 동반 개정이 필요하다. 가중치 산정시 인구분포를 고려하여 배분해야 할 필요가 있다. 부족한 지방재정의 시급성을 감안하여 중앙정부가 당초 약속한 2013년 지방소비세 추가 지방이양(현재 11% → 약속 16%) 이행을 요구하고 20%까지 단계적 인상을 건의하도록 한다.

▶ 서울시 자주재정 분야의 핵심 과제

지방재정 확충	
추진방향	핵심과제
<ul style="list-style-type: none"> · 자주적 과세권 도입 · 중앙·지방 간 합리적 자원 조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세 인상 · 보편적 복지사업 국고추진 등

중앙-지방정부 간 합리적 자원 조정이 필요하다

첫째, 보편적 복지사업은 전액 국고보조금으로 수행하도록 추진해야 한다. 중앙정부에서 시행한 전국 단위의 복지사업인 기초연금 사업비는 성격상 국가가 전액을 부담하도록 해야 한다. 기초연금 등 복지사업 비용 증가에 따른 지역별 자치구의 재정상황이 날로 악화되고 있다. 재정건전성 확보를 위해 단기적으로는 국고보조금 기준보조율의 개선을 건의해야 한다. 기초연금을 안정적으로 시행하기 위해 국비보조율은 현 기준에서 추가로 사회복지비지수 25이상 시 10% 가산하도록 해야 한다. 또한 대통령 공약 사항인 무상보육 사업은 특성상 국가가 전액 부담하도록 해야 한다. 단기적으로는 서울 시도 타 시도와 동일한 국고보조 기준보조율을 적용하도록 하여 현 35%에서 56%로 상향 조정해야 할 필요가 있다.

둘째, 주요 국고보조사업의 차등 보조율을 개선해야 한다. 서울시는 복지사업 등 주요 국고보조사업의 기준보조율을 차등 적용 받아 재정여건이 악화되고 있다. 타 시·도 수준의 국고보조율을 적용하여 서울시의 적용

기준이 상향될 수 있도록 보조금 관리에 관한 법률과 시행령 개정을 건의해야 한다. 지방교부세의 교부로 타 시·도와 재정여건의 차이가 거의 존재하지 않는데 최저국민수준에 해당하는 복지사업, 노후 하수관로 정비 등 국민안전 관련 사업은 전국적으로 동일한 기준보조율의 적용이 필요하다.

또한 보조사업을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간 갈등의 소지(대상사업 선정, 기준보조율 등)를 최소화하는 정책적 조치가 이루어지도록 해야 한다. 국가보조사업의 지원 규모를 평균적으로 확대하고 유사중복사업과 소규모 영세사업을 통폐합하는 방식에 관하여 중앙·지방정부 간 긴밀하게 상호협의를 할 필요가 있다.



1부 지방자치가 시민의 삶을 바꾼다

- 1) 우리나라 도로교통법 시행규칙 제11조(횡단보도의 설치기준) 제4항에 따르면, 횡단보도는 육교, 지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에는 설치하지 않아야 하고, 다만 어린이보호구역, 노인보호구역 또는 장애인 보호구역으로 지정한 구간인 경우 또는 보행자의 안전이나 통행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 가능하다.
- 2) 서울시 전세가격은 '15.9월 5.28%p 상승하였는데, 이미 전년도 상승률은 3.54%p 상회하였다. '15.9월 전세거래량은 전년 동월대비 18.4%p 감소하였고, 월세거래량은 18.6%p 증가하였다.
- 3) 주택임대차보호법 제7조 2(월차임 전환 시 산정률의 제한) 보증금의 전부 또는 일부를 월 단위의 차임으로 전환하는 경우에는 그 전환되는 금액에 다음 각 호 중 낮은 비율을 곱한 월차임(月借賃)의 범위를 초과할 수 없다.
 1. 은행법에 따른 은행에서 적용하는 대출금리와 해당지역의 경제여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 비율
 - 주택 전월세 전환율(전세보증금→월세) : 서울 6.5%, 경기도 7.3%, 인천 8.1% ('15.7월 기준)
- 4) 특별사법경찰이란 증가하는 행정 분야 법률 위반사범에 대한 범죄수사 전문성의 요구에 따라 특정분야(식품, 환경, 보건, 세무 등)의 전문성을 갖춘 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사 활동을 하도록 한 제도이다.
- 5) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 등에 관한 규정(대통령령)에서 서울시 17개 이내, 경기도 21개 이내로 정하고 있다.

- 6) 찾아가는 동주민센터는 기존 일반 행정 중심의 동주민센터를 주민복지와 마을공동체 중심으로 변경한 것으로 서울시가 2015년부터 추진하고 있는 사업이다. 구체적으로 주민 생애주기별 맞춤형 복지와 동 단위의 마을계획 수립을 지원하면서 공동체를 활성화 하는 것이다. 이를 위해 기존의 2팀 체계의 동주민센터를 마을 생태계 조성 과 복지 중심으로 재편하고 ‘우리동네주무관’, ‘마을사업전문가’, ‘복지플래너’, ‘복지상담전문관’을 신설·운영하고 있다. 자치구 대상 공모로 선정된 13개 자치구 79개 주민센터부터 시작해, 2018년에는 서울 전 지역에서 시행될 예정이다.
- 7) 2015년 5월 20일 바레인에서 입국한 한국인 A씨가 중동호흡기증후군인 메르스 환자로 확인되면서 국내 첫 메르스 환자가 발생했다. 질병관리본부에 따르면 A씨는 2015년 4월 18일부터 바레인에 머물면서 농작물 재배 관련 일을 하다 5월 3일 카타르를 경유해 귀국했다. A씨는 입국 당시에는 아무런 증상이 없었으나 일주일쯤 지난 5월 11일부터 발열, 기침 등의 증상이 나타나 병원 진료를 받았다. 그러나 차도가 없어 세 차례 병원을 옮긴 A씨는 결국 5월 19일 확진 판정을 받아 국가 지정 입원 치료 병상으로 옮겨졌다. 이후 보건 당국은 메르스의 감염률이 높지 않다고 밝혔으나, 2015년 5월 20일 메르스 첫 확진자가 나온 지 한 달도 되지 않아 감염자가 100명을 넘어섰다. 여기에 메르스로 인한 사망자가 계속 나온 것은 물론 3차에 이은 4차 감염까지 속출하고, 세계적으로 유례가 없던 10대 환자와 임신부 감염자까지 발생했다. 이와 같은 메르스의 확산에도 감염자가 경유하거나 확진됐던 병원명 비공개 방침을 고수하던 정부는 결국 병원명 공개를 촉구하는 여론과 일부 지자체의 움직임이 일자 뒤늦게 24개 병원의 명단을 공개해 비난을 샀다. 한국 - 세계보건기구(WHO) 합동평가단은 한국 정부가 정보 공개를 늦춘 탓에 초기 중동호흡기증후군(메르스) 방역 정책의 실패를 불러왔다고 평가하기도 했다. 또한 메르스의 급격한 감염 확산과 3차에 이은 4차 감염자까지 등장하면서 메르스의 지역 사회 감염 우려까지 일기도 했다.
- 8) 지방자치법 제9조 제1항에서 “지방자치단체는 (관할 구역의) 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”라고 규정되어 있다.

- 9) 지방자치법 제9조 제1항에서 규정한 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무에 해당한다.
- 10) 위임사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 구분한다. 단체위임사무는 개별 법령에 의해 지방자치단체가 국가 또는 상급지방자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무를 말한다. 법령상 규제 및 국가의 통제범위가 자치사무에 비해 넓으나 이 사무의 처리가 일단 지방자치단체에 위임되면 자치사무와 동일하게 취급된다. 사무의 성질상 지방적일 뿐 아니라 광역적 또는 전국적인 이해관계를 동시에 갖고 있음에 따라 사무처리에 소요되는 경비는 위임기관인 국가 또는 상급지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이며, 부담금 성격의 보조금을 해당 지방자치단체에 지급하도록 지방재정법에서 규정하고 있다. 보건소의 운영 및 예방접종에 관한 사무, 국세 및 시도세의 징수사무, 시도의 국도 유지 및 수선사무 등이 이에 해당한다. 기관위임사무는 국가 또는 상급지방자치단체가 지방자치단체장에게 위임하여 처리하도록 하는 지방적 보다는 광역적 또는 전국적인 이해관계가 매우 큰 사무를 말한다. 이 사무를 처리함에 있어 소요되는 경비는 국가 또는 상급지방자치단체가 전액을 부담하여야 하며 호적, 주민등록, 병사, 지적, 경찰, 소방, 국민투표 등과 관련한 사무들이 이에 해당한다.
- 11) 지방자치법 제66조, 제71조에 따르면 지방자치단체장이 자치사무를 처리함에 있어 법령을 위반하였다고 인정될 경우 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군·구에 대해서는 시·도지사가 시정을 명한다. 이에 대한 시정이 기간 내에 이루어지지 않을 경우 자치단체장의 명령이나 처분을 취소할 수 있도록 한다. 그렇지만 법령위반 여부의 판단을 법원이 아닌 주무부장관 혹은 시·도지사가 처리하도록 한다. 한편 '지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 판단될 경우 주무부장관은 헌법재판소의 판단을 받아 시정할 것을 명하고 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 한다(지방자치법 제69조).
- 12) 헌법 제117조에서 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제22조에서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을

- 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다.
- 13) 젠트리피케이션이란 도시 환경이 변하면서 중·상류층이 도시의 주거지로 유입되고 이로 인해 주거비용이 상승하면서 비싼 월세 등을 감당할 수 없는 원주민들이 다른 곳으로 밀려나는 현상을 말한다.
 - 14) 시민 1인당 예산액=자치단체 일반회계 예산규모/직전년도 인구수
 - 15) 재정자립도=(자체수입(지방세+세외수입)/ 일반회계의 세입*100
재정자주도=(자체수입+자주자원(지방교부세+재정보전금+조정교부금))/ 일반회계의 세입*100
지방자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반 자원 비중을 뜻한다. 재정자주도가 높을수록 지방자치단체가 재량껏 사용할 수 있는 예산의 폭이 넓다.
 - 16) 서울시 주민참여예산 인터넷 홈페이지(yesan.seoul.go.kr).
 - 17) 주민참여예산 심사위원 선정 시 50%를 여성에게 할당, 추천위원은 사회적 약자를 우선적으로 배려하도록 하고 있다.
 - 18) 소순창, 2011, “역대 정부의 지방분권 정책의 평가”, 『한국지방자치학회보』

2부 지방분권을 향한 서울의 입장과 협치

- 1) 2015년 12월 서울시가 앞장서는 지방분권사업 추진에 자문점검 역할을 맡아 진정한 지방자치 실현을 통해 서울시민의 복리증진에 힘을 보탬 서울시 지방분권협의회가 출범하였다. 협의회는 시의회, 학계, 시민단체 등 다양한 영역에서 엄선된 도시행정, 지방조직, NGO 등 지방자치 관련 분야 전문가 18명으로 구성되며, 위원들의 임기는 2년이다. 자문·점검 대상은 서울시 지방분권 추진계획의 수립과 시행에 관한 사항, 지방분권 과

제의 추진에 관한 사항, 그밖에 지방분권 촉진을 위해 협의회에서 필요하다고 인정되는 전반적인 사항을 포함한다.

- 2) 국무회의 규정 제8조 국무회의 참가자격에서 서울특별시장을 배석할 수 있도록 하고 있다.

3부 시민생활의 편익을 위한 우리 지역의 자치법규

- 1) 제4대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조
- 2) 제5대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조
- 3) 제6대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조
- 4) 제7대 서울특별시의회 의정백서(2011.4.21.) 참조
- 5) 제8대 서울특별시의회 의정백서(2014.8.18.) 참조
- 6) 젠트리피케이션이란 도시 환경이 변하면서 중·상류층이 도심의 주거지로 유입되고 이로 인해 주거비용이 상승하면서 비싼 월세 등을 감당할 수 없는 원주민들이 다른 곳으로 밀려나는 현상을 말한다.

4부 시민의 행정서비스 제고를 위한 자치조직

- 1) 2002년에는 개방형직위의 임용기간을 5년의 범위에서 임용권자가 정하되 최소한 2년 이상이 되도록 규정하였다. 또한 총 임용기간이 5년을 넘지 않는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였다(대통령령 제17865호, 2002.12.31.). 2005년에는 '특별시·광역시 또는 도별로 1급 내지 5급 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는

직위의 총수의 10% 범위 이내'에서 개방형직위를 지정·운영하도록 그 범위를 확대하였다. 또한 시장이 행정자치부장관과의 협의 없이도 개방형직위를 지정할 수 있게 하였다(대통령령 제18871호, 2005.6.23.). 2007년에는 개방형직위의 임용권자는 시장 뿐 만 아니라, 선발시험을 다른 기관에 위탁한 경우에는 그 기관의 장도 임용권자가 될 수 있도록 하였다(대통령령 제20348호, 2007.10.28.).

- 2) 팀제 도입의 경우 서울시가 IMF사태와 민선 2기 출범 등 시정여건 및 환경변화에 따라 1998년 8월 1단계 구조조정 시 기존의 계(係)제를 폐지하면서 이루어졌다. 1999년 8월 · 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 · 제2조 2항에 “담당관·과장 및 부장은 당해 과 · 담당관 및 부의 소속공무원 중 5급 또는 5급 상당 공무원을 팀장으로 지정하여 과장·담당관 또는 부장을 보좌하게” 한다고 규정함으로써, 팀제 운영의 법적 근거를 마련하였다.
- 3) 복지플래너는 아이부터 노인까지 생애주기에 맞는 맞춤형 복지서비스를 안내하고, 복지상담전문관은 가구별 복지 욕구를 종합적으로 파악해 상담을 제공한다. 우리동네주무관은 지역 내 민간 · 공공 인적자원과 상시 협력해 연계방안을 수립하고, 마을사업전문가는 주민참여를 촉진하고 발굴된 주민관계망을 확장해 마을의 문제를 찾고 해결하도록 하는 역할을 한다.
- 4) 일본의 광역자치단체
- 5) 일본의 기초자치단체

5부 시민의 복리증진을 위한 지역살림

-
- 1) 재정자립도=자체수입(지방세+세외수입)/일반회계 예산액*100
 - 2) 재정자주도=(자체수입+자주재원)/일반회계 예산규모*100



- 김성호, 2015, "역대 정부 지방분권 평가와 과제", 「행정을 말하다 포커스 04 지방정부의 운영 변화」, 제64권.
- 김찬동·정희윤, 2014, 지방분권 활성화를 위한 서울시 추진전략 모색: 일반행정 분야 중심으로, 서울연구원.
- 김태일·좋은예산센터, 2014, 「재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가」, 코난북스.
- 고광용, 2015, "한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구", 「한국지방자치학회보」 제27권 제1호, pp.63-91.
- 박재목, 2011, 이명박 정부 지방분권은 '선진 거버넌스' 핵심인프라, 공감코리아 (2011. 6. 15.).
- 생활정치연구소, 2010, 「지방자치가이드북」, 모티브북.
- 소순창, 2011, "역대 정부의 지방분권 정책의 평가", 「한국지방자치학회보」 제23권 제3호, pp.39-68.
- 서울시, 1998, 자치2년 서울시, 시민과 소통하는 서울시의 노력.
- 서울시, 2001, 새서울 시정백서: 인간적인, 한국적인, 세계적인 도시.
- 서울시, 2013, 서울시 조직변천사 III.
- 안영훈, 2013, "프랑스 지방분권형 수정헌법(2003년) 이후 지방분권 정책의 성과와 과제", 학술대회 발표문.
- 안영훈, 2015, "프랑스 사례를 통한 지방분권개혁 과정 및 전략에 관한 연구", 서울연구원.
- 윤태웅, 2015, "역대 정부의 지방분권정책에 대한 성과와 개선방향", 「한국지방정부학회 춘계학술

대회」 pp.389-413.

이기욱, 1997, 「생활 속의 지방자치」, 도서출판 문원.

이나쓰구 히로아키 저, 안재현 역, 2014, 「일본 지방자치단체 거버넌스」, 한울 아카데미.

전학선, 2015, “프랑스 지방분권개혁의 최근 동향과 한국에의 시사점”, 「공법학연구」 16(3), pp.3-32.

전훈, 2013, 「프랑스 지방분권법」, 경북대학교출판부.

최우용, 2015, “일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향”, 「공법학연구」 16(3), pp.171-205.

최창호 외, 2016, 「지방자치학」, 삼영사.

하동현, 2015, “일본 지방자치의 발전과 최신동향”, 「한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집」.

한국지방자치학회, 2015, “해외 선진사례를 통한 서울시의 지방분권 추진방향” 「제5차 지방분권포럼 발표논문집」.

행정자치부, 2015, 지방자치 20년 평가 제1권~제5권.

법제처국가법령정보센터(www.law.go.kr)

서울통계(stat.seoul.go.kr)

서울특별시 법무행정서비스(legal.seoul.go.kr)

서울특별시청 홈페이지(www.seoul.go.kr)

서울특별시의회 홈페이지(www.smc.seoul.kr)

서울시 주민참여예산 홈페이지(yesan.seoul.go.kr)

地方分権推進委員会(1995年7月2001年7月)

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>

지방재정365 홈페이지(lofin.moi.go.kr)

經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2003について「2003年 6月27日 閣議決定」

地方分権推進委員会(2007年4月～2010年3月).

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html>

地方分権改革推進計画(2009年12月15日 閣議決定).

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/keikakutou/091215keikakutou01.pdf>

地域主権戦略大綱(2010年6月22日 閣議決定).

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/keikakutou/100622taiko01.pdf>

地域主権推進大綱「2012年11月30日 閣議決定」.

地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望」(2014年6月24日).

국민일보, 2015년 12월 11일자, 하혜수, “지역행복생활권 체감하려면”.

상상마을기재단, 2014년 7월 21일자, 상상더하기 마을신문(11호), “소 잃기 전에 외양간 고치자-우리 마을에 필요한 횡단보도”.

조선비즈, 2016년 2월 16일자, “3040 해외 이코노미스트”.

한국경제, 2016년 7월 12일자, “노후 불안에…경제행복지수 5년 만에 최저”.