

지방분권 추진의 새로운 방향 모색*

A New Approach to Reformative Decentralization of Power to Local Government

하 중 근(창원대학교 행정학과)

분권형 행정시스템으로의 전환을 도모하는 분권개혁을 추진하기 위해서는 두가지 방법이 병행되어야 한다. 하나는 중앙부처별 소관 각 행정분야에 공통적이고, 횡단되어 있는 제도적 과제들을 횡적으로 검토해 가는 것이고, 다른 하나는 각 행정분야의 사무·권한별로 국가, 광역자치단체, 기초자치단체 중 어디에다 배분할 것인가를 종적으로 포괄해서 검토하는 방법이다.

현재 한국의 「지방이양추진위원회」는 종적인 추진방법에만 한정되어 있기 때문에 부진을 면치 못하고 있다. 따라서 제도적 공통과제 해결에 대한 횡단적 검토를 병행하는 추진체제로 확대강화되어야 한다. 주된 제도적 검토과제는 중앙집권형 행정시스템의 중핵적 요소인 기관위임사무 폐지 및 이에 따른 지방사무 정리, 국가의 관여(지도·감독)에 대한 일반법 제정, 국고보조금의 정리·합리화 및 지방세재원의 충실화에 걸친 근본적인 개혁조치이다.

주제어: 분권개혁, 분권형 행정시스템, 관관분권, 기관위임사무, 생활자치

I. 문제제기

2001년 3월21일, 「영·호남 시·도지사 협력회의」가 대한상공회의소에서 영·호남지역 시·도연구원과 국토연구원 및 한국지역학회 주관아래 “21세기 국가발전전략과 국토균형발전(분권·분산형국가발전을 위한 제안)”을 위한 정책심포지엄을 개최 큰 반향을 불러일으킨 바 있다.

이 자리에서 협력회의 의장은 개회사를 통해 “최근의 경제위기이후에 오히려 수도권규제를 완화하고 이미 경쟁력을 갖고 있는 수도권중심으로 국가발전을 이루어야 한다는 논리가 힘을 얻어가고 있는 실정이다—지방분권과 분산은 이미 국가경쟁력의 원천이 되고 있음을 선진국가들이 증명하고 있는 이 때에 수도권 집중문제가 OECD국가중 최고를 나타내고 있는 우리는 국가경제침체의 극복을 전국토의 경쟁력강화와 분권추진에서 찾아야 한다”고 강조하였고, 이어서 학계 및 정·관계를 망라한 인사들의 주제발표 및 종합토론이 전개되어 주의를 환기시켰다.

그러나 2001년 6월 4일 건설교통부는 수도권내 공장건축허용면적을 지난해 보다 16.2%

* 이 논문은 2000년도 창원대학교 학술진흥재단의 학술연구비를 지원받아 작성된 것임

늘어난 2백94만2천㎡(89만평)로 배정하는 내용의 올해 공장총량제 운용계획이 5월 31일 수도권정비심의위원회(위원장 국무총리)에서 확정, 시행에 들어갔다고 밝혔다(중앙일보, 2001).

이어서 6월 5일에는 1999년 1월 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」 제정에 의해 8월에 출범한 「지방이양추진위원회」가 지금까지 지방이양을 확정된 321건 가운데 중앙정부가 지방에 권한을 넘기기로 한 국가사무는 129건(40%)이며, 나머지는 시·도에서 시·군으로 이양되는 것인데, 129건 중 실제로 법률이 통과되어 지방으로 이양된 사무는 20건에 불과하다는 기사가 실렸다(경남도민일보, 2001).

이상의 세 가지 예시가 우리나라 국토균형발전 및 지방분권추진의 실태와 문제점을 그대로 드러내고 있는 동시에, 처방책 또한 함축하고 있다고 할 수 있다. 이를 집약하면, 우선 수도권 1극 집중현상은 구조적인 중앙집권적 정치·행정체제가 근본적 원인인데 이를 해결하기 위해서는 행정권한과 재원의 지방이전을 단행하는 길 외는 방법이 없다는 것이 세계 공통적인 결론임에 비추어 더 이상 중앙집권형 행정시스템으로는 국토균형발전은 기대할 수 없다는 것이고, 다음으로 현재 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」 및 「지방이양추진위원회」에 의한 추진체제처럼 제도적 틀에 대한 검토는 유보한채 중앙정부의 극히 한정된 사무나 권한만을 수직적으로 이동시키는 것만으로는 분권형 행정시스템 구축은 불가능하다는 것이다.

따라서 먼저 이미 제도적 괴리를 드러내고 있는 중앙집권형 행정시스템의 폐해를 살펴보고, 추진하고자 하는 분권형 행정시스템의 골격을 분명히 하고자 한다. 이어서, 동일한 대륙형에 기초함은 물론, 강제이식 및 모방 등으로 우리와 유사한 구조적 특성을 가진 일본의 2000년 분권개혁 추진사례를 비롯한 자치선진국의 최근 시사를 원용, 현재 우리나라의 지방이양추진체제 및 이양실태를 진단해서 그 동안의 분권노력의 성과를 살리는 동시에, 추진과정에서 제기된 한계를 극복할 수 있는 새로운 추진체제로의 개편방향을 모색하고자 한다.

현재의 중앙행정권한 지방이양추진체제는 중앙 각 부처소관의 행정분야별 과제를 어느 정부 단위에도 배분할 것인가를 중적으로 검토해 가는 방법에 한정되어 있다. 따라서 분권결정이 이루어진 사무를 지방에 이양하려고 해도 이 들 사무에 횡단되어 있는 제도적 한계에 부딪혀 실현되지 못하는 경우가 허다하기 때문에, 지금까지의 중적인 이양 검토사무들을 얹어매고 있는 횡적인 제도적 과제들을 중점적으로 검토, 양자를 결합시킴으로써 분권개혁의 실효성을 향상시키는 동시에 그 구동력을 강화시키고자 하는 것이다.

II. 중앙집권형 행정시스템의 붕괴

1970년대 미국에서는 “미국의 붕괴(Decay of America)”라고 일컬어지는 사태가 빈번히 발생하였다. 1950·60년대에 걸쳐 건설된 고속도로망 등이 노후되어 결함이 드러나거나 교량 등이 무너져 내리는 일이 자주 일어났기 때문이다. 1995년 1월 17일 고베지진(阪神大震災)에 이어 1996년 2월 홋카이도 토요하마(豊浜)터널이 무너지자 “일본의 붕괴(Decay of Japan)”가 제기 되었다.

우리나라에서는 신형주대교(1992) 및 성수대교(1994)가 무너졌는가 하면, 서울 아현동 도시가스폭발사고(1994)가 발생하고, 삼풍백화점(1995)이 통째로 내려앉는 등 “한국의 붕괴(Decay of Korea)”를 실감시켰지만, 금방 묻혀버리고 지나갔다.

모든 사회에는 건설붐이나 고도성장기가 있기 마련이지만, 피크를 지나고 나면 빠르게 하강 국면을 맞게 된다고 한다. 이와 관련한 재정수입 또한 일정한 시차는 있지만, 건설의 라이프·사이클에 가까운 곡선을 그리게 된다고 하는데, 정비나 보수가 필요한 상황은 이 보다 늦게, 그것도 갑작스럽고 한꺼번에 발생하는 것으로 알려지고 있다. 하지만 이 시점에서는 건설붐이나 고도성장과정에서 거둬들인 수익이나 재정수입은 이미 복지예산등 타 용도로 사용된 상태여서 정비를 위한 재원마련이 어렵다는 것이다(首藤信彦, 1998:18).

이러한 붐괴현상은 터널이나 중화학프렌트 등 하드웨어에만 한정되는 것이 아니다. 하드웨어의 결합처럼 직접적으로 드러나는 것이 아니어서 쉽게 인식할 수는 없지만, 역시 고도성장기에 적합했던 사회시스템도 점차 노후화 하면서 문제를 표출하게 된다고 한다.

이처럼 지난날 구축되었거나 완성된 시스템이 점차 노후화 되거나 質이 열악해진 나머지 사회적인 위험이 만연된 사회를 Beck(1986)은 “위험사회(Risicogesellschaft)”라고 했다.

우리사회에서도 1970년대 80년대의 고도성장기를 통해서 형성된 하드웨어 그리고 소프트웨어 붐괴현상은 도처에서 발견되고 있다. 경제는 IMF관리하에 편입되었다가 이제 힘겹게 벗어나고 있는 상태이며, 그 동안 국민들로부터 외면 당해 오던 정치는 어느새 저주대상으로 전락하고 있는 가운데 학교교육, 국민건강보험, 나아가 사회 안전망조차 위협 당하고 있는 상태다.

1990년대 국가와 지방자치단체간의 충분한 역할 조정 없이 부활된 지방자치는 실질적 자치권의 빈곤에 운신의 어려움을 호소하고 있는 한편으로, 1970·80년대 정부주도의 고도경제성장을 드라이브하면서 유능하게 보였던 중앙 관료시스템 조차도 오늘날 무능하고 부패한 시장경제의 장애물로 비춰지기도 해서 중앙집권형 행정시스템의 한계를 드러내고 있는 것이다.

중앙집권형 행정시스템은 한정된 자원을 중앙에 집중시킨 후 이를 부문간·지역간에 중점적으로 배분함으로써 효율적으로 활용하기에 적합한 측면도 있어, 고도성장에 크게 공헌해온 사실은 부정할 수 없다. 그러나 다른 한편으로 지역사회의 자치를 제약하고, 국민경제발전을 위해 지역경제의 존립기반을 허물어 버리기도 한다. 재원·사람 그리고 정보를 중앙에 과도하게 집중시켜 지방의 자원 및 활력을 빼앗아 버리는 한편, 전국적인 통일성과 형평성을 중시한 나머지 지역적인 제 조건의 다양성을 경시하고, 지역마다의 개성 있는 생활문화를 쇠퇴시킨다.

우리 나라도 지금은 경제적 어려움에 처해 있는 것은 사실이지만, 1970·80년대의 고도성장을 거쳐 1990년대에는 OECD에 가입함으로써 선진국의 반열에 진입하게 되었다. 이 기간 중에 많은 행정분야에서 내셔널·미니멈(national minimum)의 목표수준을 성취, 분단의 어려움을 극복하면서 어느 정도 풍요롭고 안정된 사회를 건설하였다. 그러나 다수의 국민들은 일상생활의 場에서 하나의 지역공동체로서의 참된 안정이나 풍요로움을 실감하지 못하고 있다. 그 원인 가운데 하나는 중앙집권형 행정시스템하에서 전국 획일의 통일성과 형평성이 지나치게 중시된 나머지 지역사회의 다양성이 경시되어 온데 있다고 할 수 있다.

기본적인 행정수준에 해당하는 내셔널·미니멈이 대체적으로 실현된 단계에 이르면, 행정서비스에 대한 국민의 수요는 다종 다양화 되어 더 이상 전국적인 통일성과 형평성의 가치기준을 강요할 수 없게 된다. 중앙의 각 부·처마다 소관분야에서 내셔널·미디어움(national medium) 혹은 내셔널·맥시멈(national maximum)이라고 해야 할 목표수준을 세우고, 이것을 마치 내셔널·미니멈인 것처럼 전국 획일적으로 끌어올리려고 하는 것은 무리한 일이다.

물론 전 행정분야에서 내셔널·미니멈을 달성하고 이를 유지하는 것은 앞으로도 계속 국가가 담당해야 할 중요한 역할이지만, 이 수준을 넘어서는 행정서비스는 지역주민의 수요를 반영

한 주민들의 자주적인 선택에 맡길 일이고, 그 결과 지역 차가 생긴다 하더라도 그것은 해소해야만 할 지역격차가 아니라 존중되어야 할 개성차로 인식해야 한다(地方分權推進委員會, 1996a).

Ⅲ. 분권형 행정시스템의 구축

1. 거버넌스시대의 분권개혁

최근 거버넌스(governance)라는 표현이 주목을 받고 있다. 이에 유사한 말로는 거버먼트(government)가 있지만, 이는 보통 행정부로 대표되는 정치기구나 정부조직을 가리키는 표현으로, 정부가 국민을 지배관리 한다고 하는 행정운동을 숨췄한 개념이다.

여기에 대해 거버넌스가 시사하는 대상은 보다 광범해서, 주민이나 시민단체 등 정부조직 이외의 요소를 포함하는 경우가 많고, 시민이나 비정부조직(NGO) 혹은 비영리활동단체(NPO)가 정부와 동일한 지위에서 행정운동을 담당하는 정치·행정의 새로운 패러다임을 나타내는 말로, 보다 적극적으로 민주적인 의미 내용을 갖추고 있다고 할 수 있다(김석준 외, 2000).

이 거버넌스가 세계적으로 전개되고 있는 행정개혁에 불가결한 보편화된 공통원리가 되고 있고, 각국은 거버먼트의 내용을 보다 진전된 거버넌스로 변화시키려고 하고 있다. 행정을 보다 투명화 하고 의사교환의 통로를 더욱 확대해서 한층 더 시민참가형으로 변혁하려고 하는 것이 현재 진행중인 세계의 행정개혁이 공통적으로 지닌 가장 큰 특색이다(中郵章, 1999).

Peters(1996)는 행정개혁의 패턴을 시장원리모델(market government), 권력의 하향이동에 역점을 두는 참가지향모델(participative government), 행정운영에 파트타임 인력을 고용하는 등의 방법으로 유연성을 두고자하는 유연구조모델(flexible government), 규제완화와 폐지를 중시하는 규제완화모델(deregulated government)로 분류하고 있으나 시장원리형이 가장 일반적이고 나머지는 시장원리형에 기초해서 그 일부를 확대해서 만든 모델이라고 할 수 있다.

시장원리형은 가능한한 규제를 완화하고, 권한을 아래로 이양하는 두가지에 역점을 둔다. 이는 행정일선에서 활동하는 주체에게 권한을 주어 행정운영에 현장주의를 확립하려고 하기 때문이다. 그리고 행정서비스 제공은 행정기관에 한정되는 것이 아니라, 민간인 경우도 많기 때문에 주민들의 선택지가 늘어나서 주민들에게는 행정서비스의 질을 선별하는 능력양성이 요구되는 한편, 행정서비스에 수익자부담이 많아짐은 물론, 이용자인 주민들의 책임 또한 증가한다. 공무원의 경우에도 정책입안능력이 평가되고, 급여도 업적에 따라 성과급으로 지급된다.

이처럼 시장원리형에서의 주역은 정부가 아니라 주민참여 및 주민의사로 바뀌게 된다. 그래서 중앙집권형 행정시스템은 지방분권형 행정시스템으로 전환을 요구받게 되고, 분권형 행정시스템의 구축을 위한 분권개혁이 추진되는 것이다.

2000년 일본의 "발본적 분권개혁"이 가시적인 성과를 거둘 수 있었던 것은 지금까지 제기되어 왔던 지방분권 논의가 지방분권론과 내셔널·미니멈의 논리에 의해 묻혀버리거나(김순은, 2001:118) 극히 제한된 사무분여에 그친데 대한 반발로, 국가의 권한 자체가 본래 지방에 귀속된 것이라고 주장하는 지방주권론(並河信乃, 1997)이 확산되는 가운데 정치개혁과 행정개혁의 거시적인 틀 속에 포함되면서 가능했던 것은 말할 필요조차 없다.

2. 지방분권형 행정시스템

일본의 地方分權推進委員會¹⁾는 국가와 지방, 국민과 주민, 전국과 지역, 전체와 개인간의 불균형을 시정하고, 지방·주민·지역·개인층의 復權을 도모하는 것을 목적으로 하는 지방분권형 행정시스템의 골격을 제시했는데(地方分權推進委員會:1996a) 그 내용은 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 지역주민의 자기결정권을 확충하기 위해서는 국가와 지방자치단체의 관계를 지금의 상하·주종관계에서 새로운 대등·협력의 관계로 바꾸지 않으면 안된다. 이를 위해서는 국가와 지방자치단체를 법제면에서 상하·주종관계에 놓아 왔던 기관위임사무제도를 폐지하는 방향으로 근본적인 개혁을 할 필요가 있다.

둘째, 이 새로운 대등·협력관계를 열매맺도록 하기 위해서는 지금까지 국가의 각 부처가 포괄적인 지휘감독권을 배경으로 지방자치단체에 행사해 온 관여, 그 가운데서도 사전의 권력적 관여를 필요최소한으로 축소하고, 국가와 지방자치단체간의 조정률(rule)과 절차를 구축함에 있어 官과 民의 관계를 공정·투명하게 할 목적으로 제정된 행정절차법의 사고를 도입해야만 한다.

셋째, 이는 법령에 명문의 근거를 두지 않는 지시등에 의한 불투명한 관여를 배제하고 “법률에 의한 행정”의 원리를 철저화하는 것을 의미한다. 국가의 지방자치단체에 대한 통제는 국회에 의한 사전의 입법통제와 법원의 사후 사법적 통제를 중심으로 하고, 각부처에 의한 세부적인 행정통제를 가능한 한 축소하는 것이다.

IV. 분권실태 및 추진체제

1. 지방분권의 실태

우리나라 수도권은 남한 국토면적의 11.8%를 차지하고 있지만, 2000년 11월1일 현재 전국인구의 46.3%에 해당하는 2,135만여명의 인구가 집중되어 있다. 전국의 인구증가에서 수도권에서 증가한 인구가 차지하는 비중이 1960년대 57.1% ,1970년대 73.8%이던 것이 1980년대에는 88.5%, 그리고 1990년대에는 101.7%로 급증했다. 이러한 인구집중현상과 함께 정보 및 중추관리기능의 집중도도 매우 높아 1999년말 현재 은행예금 및 대출액의 65%가 수도권에 모여 있으며, 기업부설 연구소와 외국인투자기업의 73%, 벤처기업의 77% 30대 대기업 주력본사의 88%, 그리고 국가공공기관의 84%가 모여 있다.

1) 1995년 5월 5년 한시법으로 제정된 「지방분권추진법」(법률 제96호)에 의거, 총리부에 설치되어 지방분권추진계획 작성을 위한 지침을 내각총리대신에게 권고할 뿐만 아니라 지방분권추진계획에 기초한 시책의 실시사항을 감시하고, 내각총리대신에게 필요한 의견을 진술하는 것을 주요업무로 하였는데, 내각총리대신은 권고나 의견을 존중하지 않으면 안되었으며, 이를 의회에 보고해야만 했다. 지방분권추진위원회는 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명하는 식견이 탁월한 7인의 위원으로 구성되었는데 전문위원회와 사무국을 두고 있었다. 1996년 3월 중간보고를 제출한 이후 1997년 10월까지 4차에 걸친 권고를 제출하였으며, 1998년 10월 부터는 4차 권고까지와는 별도로 공공사업의 사무·권한 이양조사작업에 착수, 이 해 11월 5차권고를 제출하였는데, 이들을 기초로 1999년 7월 「지방분권일괄법」이 성립되어 2000년 4월 획기적인 지방분권형 행정시스템이 출범하게 되었다. 이 위원회는 2000년 7월로 효력을 상실하기로 되어 있던 「지방분권추진법」이 이 해 4월 개정으로 1년간 연장됨에 따라 2001년 7월까지 존속하였다.

이러한 수도권 집중현상은 수도권의 과밀화문제로 어려움을 겪고 있는 일본이나 프랑스보다 심각해서, 수도권 인구집중도가 우리는 46.3%인데 비해, 일본은 32.3%, 프랑스는 18.2%에 불과하다. 그리고 1970~1998년의 수도권 인구집중의 증가속도를 보면 프랑스가 18.6%에서 18.2%로 줄고, 일본은 28.9%에서 32.3%의 증가에 불과한데 비하여, 우리나라는 5배나 빠르게 나타나고 있다. 면적과 인구를 함께 고려한 인구밀도에서는 한국의 수도권이 일본의 1.6배, 프랑스의 약2배로 나타나고 있다(이건철, 2001).

이러한 심각한 국토불균형, 즉 수도권 1극 집중현상은 구조적인 중앙집권적 정치·행정체제가 근본적 원인인 것은 이론의 여지가 없고, 또한 1극 집중문제를 해결하기 위해서는 행정권 한과 재원의 지방이전을 단행하는 길 외는 방법이 없다는 것이 세계 공통적인 결론이라 할 수 있다(重森 曉, 1996:119).

물론 우리나라에서도 1982년 12월 31일 「수도권정비계획법」 제정을 비롯해서 국토균형개발정책을 추진해왔다. 그러나 지금까지의 지역분산정책은 인구, 산업, 시설 등이 전국에 분산적으로 확산된 상태의 창출에 초점을 두었고, 지방에서 전개되는 활동내용을 결정하는 권능까지 분산해 간다고 하는 고려와는 연동되지 않은, 이른바 “중앙집권적 지방분산”이었다. 지방시대의 지방분산은 물리적 분산에 그치지 않고 정치, 경제, 문화 등에 걸친 활동내용 결정권능까지 분산하려고 하는 “지방분권적 지방분산”이어야만 한다(地方自治研究會, 1983:455).

1999년 1월 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」을 제정하고, 이 해 8월에는 대통령 소속기관으로 「지방이양추진위원회」를 구성하였다. 이 위원회는 2001년 6월 현재 321개 사무를 이양 확정하였으나, 이 가운데 국가사무는 129건(40%)에 불과하고 나머지는 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양된 것이다. 국가사무 129건조차도 실제로 법률안이 통과되어 지방으로 넘어간 사무는 20건에 불과한 실정인어서, 국가사무가 75%를 차지하는데 비해 지방사무는 25%에 지나지 않는, 중앙집권적 사무구성비의 개선전망은 여전히 불투명하다(국가사무와 지방사무의 비율은 미국 50:50, 일본 60:40이다).

결론적으로 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」에 따라 추진되고 있는 지금의 분권은, 중앙행정기관 권한중 일부의 지방이양과 지방자치단체간 사무배분조정에 초점이 놓여져 있다. 분권형 행정시스템으로의 전환이나, 거버넌스시대의 시장원리에 기초한 생활자²⁾ 및 납세자중심의 참여논리가 배제된 채, 제도적 피로현상을 나타내고 있는 중앙집권형 행정시스템을 유지하기 위해 끊임없이 제기되고 있는 지방분권요구를 선별적으로 수용하는 官官分權수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다. 따라서 21세기 거버넌스시대의 납세자·생활자 중심시각에서 분권형 행정시스템을 구축하기 위해서는 현재의 지방이양추진체제를 대폭적으로 보완 개편하는 조치가 서둘러져야 하겠다.

2) 대량생산 대량소비사회에서 무력해진 한 사람 한 사람의 소비자가 생산자본의 헤게모니로부터 벗어나기 위하여 「소비자」에 대해 「생활자」라고 하는 키워드를 사용, 생활협동조합운동을 전개함으로써 사회적 발언권을 강화하려고 한데서 비롯된 말이다. 최근에는 대량생산체제에서 “남이 가지고 있는 것을 나쁘고 싶어서” 평균적 생활의식이 지배하는 사회에서 “남이 가지고 있지 않은 것을 가지고 싶어하는” 개성화사회로 변화하면서 그 동안 국가가 국민으로써 규합해 오던 주민들의 시민의식도 일깨워져, 지역의 환경수준을 높이고 자치단체를 옹호하며 공동구입을 통해 불매운동도 전개하는 능동적인 주민이 증가하는 가운데 「국민의 원리」에서 「생활의 원리」가 강조되고 있다(橫田克巳, 1989).

2. 분권추진체제

분권형 행정시스템으로의 전환을 도모하는 분권개혁을 추진하기 위해서는 두가지 방법이 병행되어야 한다. 하나는 중앙부처별 소관의 각 행정분야에 공통적으로 횡단되어 있는 제도적 과제들을 횡적으로 검토해 가는 것이고, 다른 하나는 부처소관 각 행정분야의 사무별로 국가, 광역자치단체, 기초자치단체 중 어디에다 배분할 것인지 종적으로 포괄해서 검토하는 방법이다.

현재 「지방이양추진위원회」에서 채택하고 있는 방법은 종적인 권한이양을 위해 검토대상으로 하는 행정분야별 사무를 선별하고 여기에 대해 개별적이고 전문적으로 심의해 가는 것이기 때문에 분권개혁에는 빠뜨릴 수 없는 작업임은 분명하다. 또한 국민들의 관심을 환기하는 데는 일상생활에 밀착한 행정분야별 사무에 대해 구체적인 개혁지침을 제시하고, 분권추진이 납세자·생활자의 일상생활에 미치는 영향을 일깨워주는 것이 필요한데, 이런 측면에서는 지금의 종적인 심의방법이 보다 적합하다고 할 수 있다.

그러나 중앙부처의 개개 행정분야별 권한이양이나 광역·기초자치단체간의 사무배분을 시도하다 보면 금방 중앙집권형 행정시스템 위에 형성된 횡단적인 제도적 한계에 직면하고 만다는 것은 부진한 권한이양 추진실태가 이를 증명하고 있다. 즉 오랜 심의·조정과정을 거쳐 이양하기로 결정된 권한이나 사무라도 이에 수반되어야 할 인적·물적 수단은 개개 권한 및 사무별로 해결책을 찾기가 어렵거나 불가능하게 되고, 기구 및 정원기준제도나 교부금제도 등 공통적인 장치의 변경문제로 귀결되기 마련이어서 실효성 있는 분권을 기대할 수 없게 된다.

현재의 각 부처 소관행정분야별로 추진되고 있는 분권방법은 이미 제도적 피로를 드러내고 있는 중앙집권형 행정시스템의 유지를 전제로, 분권대상과제가 되고 있는 중앙의 일부사무를 지방으로 넘기려고 하는 대증요법적 처방차원의 지방이양에 불과하다. 또한 「중앙행정권한의 지방이양등에관한법률」에서는 차등이양방식까지 명시하고 있어(제19조), 이양결정에서 배제된 지방자치단체의 반발을 우려, 분권을 더욱 어렵게 하고 있다(홍준형, 2001:9).

지방분권형 행정시스템으로 전환하기 위한 근본적인 분권개혁을 위해서는 생활자중심, 납세자중심의 시각에서 국가와 지방자치단체간의 역할 배분원칙을 시대의 흐름에 맞추어 재정립한 다음, 중앙집권형 행정시스템을 지탱하고 있는 핵심적인 요소라고 할 수 있는 기관위임사무의 폐지를 비롯한 제도적 과제들에 대한 재검토작업이 불가결하다.

현재의 종적인 이양사무 검토가 횡적인 제도개혁과 연계되기 위해서는 현행 「중앙행정권한의 지방이양추진등에관한법률」을 흡수, 「지방분권법」(가칭)을 제정하고, 보다 권한이 강화된 「지방분권추진위원회」(가칭)를 설치해서 제도적 과제를 검토하도록 하되, 현재의 「지방이양추진위원회」는 전문위원회로 존치 시켜 권한이양 및 사무배분노력이 일관성 있게 지속될 수 있도록 배려해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 현재 지방이양추진위원회의 기능지속을 전제로 하기 때문에 행정분야별 종적인 검토에 대한 논의는 배제하지만, 생활자 및 납세자의 시각에서 지역조성(하드웨어)과 생활조성(소프트웨어)부문으로 묶어서 검토할 것만 권고해 두고자 한다.

새로 마련할 「지방분권법」에서는 적어도 일본의 「地方分權推進法」처럼(제2조), 국가와 지방자치단체의 관계를 현재 집권형 행정시스템의 「주종·상하관계」에서 분권형 행정시스템의 「대등·협력관계」로 전환하는, 분권개혁의 기본이념이 천명되어야 한다. 그리고 분권추진에 관한 기본방침으로, (1) 사무배분에 전제되어야 할 국가와 지방의 역할분담, (2) 국가의 지방분권추진 정책과제로서, ①현재 지방이양추진위원회가 담당하고 있는 행정권한이양, ②국가의

관여(지도·감독), ③행정기구 및 정원기준에 대한 규제(必置規制), ④기관위임사무 및 이와 관련된 국고부담·보조금 등의 정리 및 역할분담에 따른 지방재원의 충실확보 등 분권개혁의 범위 및 기본적인 내용에 대한 의지가 명시되어야 할 것이다.

V. 분권개혁의 제도적 과제

1. 국가와 지방자치단체의 역할분담

분권형 행정시스템으로 전환하기 위한 지방분권개혁에서는 중앙행정권한의 지방이양에 앞서 국가와 지방자치단체의 역할 및 사무분담이 분명하게 이루어져야 한다. 양자간의 역할배분이 명확하지 않으면 행정기능이 중앙에 집중되고, 자치단체에 대한 국가의 통제가 심한, 강력한 중앙집권형 행정시스템이 형성될 수 밖에 없다. 우리나라는 일본과 마찬가지로 중앙정부와 지방정부간에 행정사무를 중복시키면서 그 집행을 지방정부가 분산적으로 담당하도록 해서, 이를 중앙정부가 재원을 매개로 통제하는 집권적 분산시스템이다(佐藤進·林健久, 1996:100).

따라서 일본 地方分權推進委員會의 중간보고(1996a) 및 제1차권고(1996b)의 시사에 기초해서 국가와 지방자치단체간의 역할분담에 관한 기준을 재정리해 보면, 우선 지방자치단체는 지역에서의 광범위한 행정을 자주적이고 종합적으로 담당하는 한편, 국가는 ① 국제사회에서 국가로서의 존립에 관한 사무, ② 전국적으로 통일해서 정하는 것이 바람직한 국민들의 체 활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사항, ③ 전국적 규모 및 관점에서 행하지 않으면 안될 정책 및 사업(내셔널·미니멈의 유지 및 달성, 전국적 규모·관점에서 행하는 기간적인 사회자본정비 등에 관계된 기본적인 사항에 한함) 등을 중점적으로 담당하는 것을 철저히 지켜는 것이다.

2. 기관위임사무의 폐지

1) 기관위임사무의 폐해

기관위임사무제도는 주민이 선출한 자치단체장을 국가의 하부기관으로 보고 국가의 사무를 위임해서 집행시키는 사무로, 현재 우리나라의 지방자치단체장이 처리하는 사무 가운데 70% 이상을 차지하는(정세욱, 2000:240), 중앙집권형 행정시스템의 중핵부분을 이루는 제도이다.

일본의 경우 「地方自治法」〈별표〉에 법률단위로 열거되어 있는 항목수가 561(이 가운데 都·道·府·縣 379, 市·町·村 182)에 이르는데, 이는 都·道·府·縣이 행하는 인·허가의 80%, 그리고 市·町·村은 30~40%를 차지(地方分權推進委員會, 1996a), 국가와 지방자치단체의 관계를 상하·주종관계에 두게 하는 주된 요인이었기 때문에 이를 폐지하는 근본적 개혁을 단행한 것이다.

기관위임사무제도로 인해 발생하는 일반적인 폐해는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- (1) 주무장관이 포괄적이고, 또 권력적인 지휘감독권을 가짐으로써 국가와 지방자치단체를 상하·주종관계에 놓고 있다.
- (2) 시·도지사나 시장·군수·구청장에게 지방자치단체의 대표로서의 역할과 국가의 지방행정기관으로서의 역할, 즉 이중의 역할을 지우고 있어 지방자치단체의 대표자로서의 역할

에 충실할 수 없다.

- (3) 국가와 지방자치단체 사이에 행정책임소재가 불명확하게 되고(정세욱, 2000:240), 주민 또한 이를 알기 어려울 뿐만 아니라, 지역의 행정에 주민의사를 충분히 반영시킬 수도 없는 구조가 된다.
- (4) 사무집행에 대해서 국가의 일반적인 지휘감독권에 근거, 세세한 통제를 행함으로써 지방자치단체가 지역실정에 맞는 재량적 판단을 할 수 있는 여지가 좁아질 뿐만 아니라, 국가와의 사이에 보고, 협의, 신청, 인·허가, 승인 등의 사무를 부담시켜, 시간과 비용의 낭비를 강요받게 된다.
- (5) 시·도지사가 중앙부처를 대신해서 종적으로 시장·군수·구청장을 광범하게 지휘·감독한 결과, 국가, 시·도, 시·군·구의 수직적인 상하·주종관계에 의한 경직된 행정시스템이 전면적이고 획일적으로 형성되어, 지역에서의 종합행정이 방해받는다.

2) 기관위임사무의 폐지

중앙집권형 행정시스템을 지방분권형 행정시스템으로 전환하기 위해서는 국가와 지방자치단체의 관계를 근본적으로 고쳐, 상하·주종의 관계를 대등·협력관계로 바꿔야만 한다. 따라서 중앙권한의 지방이양에만 급급할 것이 아니라 상하·주종관계를 유지하는 중핵적 요소인 기관위임사무제도 그 자체를 폐지하는 결단을 내려야만 한다. 地方分權推進委員會의 권고(1996a:1996b)에 따라 기관위임사무를 폐지한 일본의 기관위임사무 처리과정에서 다음과 같은 시사점을 받을 수 있다고 판단된다.

(1) 사무자체의 폐지

사회경제정세의 변화에 따라 이미 역할을 끝낸 것, 국가의 규제완화정책에 의해 사회적·경제적 의의가 빈곤해진 것 등은 사무 그 자체를 폐지하는 것이 적당하다고 판단되는 것에 대해서는 그 근거가 되는 법령규정을 폐지한다. 다만 법령폐지에 따라 폐지되는 사무를 지방자치단체가 조례 등에 의해 독자적으로 행하는 것이 국가의 중대한 입법정책에 명백하게 반하거나, 국가가 국제사회에서 대외적으로 지고 있는 조약상의 의무에 배치되는 등의 사태가 발생하는 때에는, 지방자치단체는 이를 수행할 수 없도록 하는 조치를 검토할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 원칙적으로 자치사무로 전환

존속이 필요한 사무는 원칙적으로 지방자치단체의 자치사무로 하되, 자치사무로 전환하는 형태는 법률규정을 폐지해서 “법률의 규정이 없는 자치사무”로 할 경우와, 법률의 규정을 남겨두는 “법률의 규정이 있는 자치사무”로 할 경우로 구분해서 대응책을 세운다.

① 법률에 규정이 없는 자치사무로 할 경우

그 시행은 지방자치단체의 재량으로 하고, 이 사무에 대한 국가의 관여는 보고접수 및 신고, 기술적 조언 및 권고 등을 한다.

② 법률에 규정이 있는 자치사무로 할 경우

a. 지방자치단체가 법률의 규정에 따라 자체의 사무로 처리한다. 시행은 법률상 임의로할 경우와 의무가 부여된 경우가 있으며, 시행은 임의로 하면서 시행할 경우의 방법 등을 법률로 규정한 경우가 있다.

b. 이러한 사무에 관한 국가의 관여형태로는 보고접수·신청, 기술적인 조언·권고, 사전협의, 위법시정조치요구 등을 할 수 있다.

(3) 전적으로 국가의 이해에 관계가 있는 사무에 대한 처리방법

① 法定受託事務

a. 전적으로 국가의 이해에 관계되는 사무이지만, 국민의 편의 또는 사무처리 효율성의 관점에서 법률규정에 따라 수탁해야만 할 것으로 지방자치단체가 처리한다(기관위임사무에서 전환된다고 생각할 수 있는 것은, 예를 들면 국제조사 등의 통계, 여권의 교부, 국가선거, 국고금의 배분, 국가보상 등).

b. 이러한 사무에 관한 국가관여의 형태는 보고접수·신청, 기술적 조언·권고, 사전협의, 지시, 인가·허가 및 대집행 등이 있다.

② 국가의 직접집행사무

사무의 성질, 사회경제적 배경, 종래의 운용경험 등으로 보아 지방자치단체에서 처리하는 것이 부적당하다고 판단되는 극히 예외적인 사무에 대해서 국가가 직접으로 처리하도록 한다.

3. 지방자치단체의 사무정리

기관위임사무를 폐지할 경우, 이 사무를 지방자치단체의 어떠한 사무로 재편성할 것인가 당연히 문제가 된다. 아울러 이 제도의 폐지로 주무장관의 일반적 지휘감독권도 당연히 소멸되기 때문에, 이를 대신할 지방자치단체에 대한 국가관여형태 또한 새로운 관점에서 근본적으로 재검토되지 않으면 안된다. 그리고 지금까지 그 실효성에 대한 문제가 제기되어 왔던 고유사무, 단체위임사무 등 지방자치단체의 사무구분도 이 기회에 재정리할 필요가 발생한다.

여기에 대한 기본적인 시각은 지방자치단체가 담당하는 현재의 고유사무나 단체위임사무는 자치사무로 하는 것은 당연할 것이고, 그 밖에 단지 국가이해에 관계있는 사무이지만 국민의 편의 또는 사무처리의 효율성 관점에서 법률규정에 따라 지방자치단체에 위탁해서 행하는 사무는 이를 일본의 경우처럼 법정수탁사무로 할 수 있을 것이다.

따라서 자치사무는 지방자치단체의 사무 가운데 법정수탁사무를 제외한 것을 말하며, 법정수탁사무는 그 시행이 국가의 의무에 속해 국가행정기관이 직접 집행해야 하지만, 국민의 편의 및 사무처리 효율성의 관점에서 법률 또는 이에 기초한 명령규정에 따라 지방자치단체가 수탁해서 행하기로 된 사무를 말한다.

자치사무는 각 행정분야별 개별법에 규정이 없는 자치사무와 개별법에서 규정하고 있는 자치사무(주로 현재의 단체위임사무)로 구별해서, (1) 법률에 규정이 없는 자치사무의 시행은 지방자치단체의 재량에 따르고, (2) 법률에 규정되어 있는 자치사무는 지방자치단체가 법률의

규정에 따라 자체의 사무로 처리하지만, 그 시행이 법률상 임의로 하는 경우와, 의무지워진 경우가 있고, 시행을 임의로 하면서도 시행할 경우의 방법 등을 법률로 규정하는 경우도 있다.

법정수탁사무의 세분에 대해서는 사무의 실태 등을 정밀조사한 결과 사실행위에 관한 사무와 처분행위에 관한 사무로 구분하지 않고, 또 종전의 단체위임사무는 먼저 사무자체의 폐지를 검토한 뒤에 존속할 필요가 있는 사무는 지방자치단체의 자치사무로 한다.

4. 국가의 지도 감독(관여)

1) 관계조정기준법 제정

지방분권의 추진에 따라 국가와 지방자치단체간의 관여 및 조정은 「대등·협력관계」의 관점에서 기본적으로는 중앙부처에 의한 행정통제에 의존하는 것이 아니라, 가능한 한 공정하고 투명한 국회의 입법통제와 법원에 의한 사법통제에 의하도록 한다. 이를 위해 새로이 국가와 지방자치단체간의 관계조정 기준을 일반법으로 제정할 필요가 있다.

따라서 개별법에서 규정하고 있는 국가의 관여 등, 국가와 지방자치단체간의 관계조정방식은 특별한 사유가 없는 한 「국가와지방자치단체간의관계조정기준법」(가칭)을 제정해서, 이 법에서 규정하는 ①보고접수·신청, ②기술적 조인·권고, ③사전협의, ④시정조치요구, ⑤지시, ⑥인가(또는 승인), ⑦대집행 등, 관계조정방법 가운데서 선택하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

2) 지방자치단체의 의견제출과 국가의 답변의무

지방자치단체는 ① 법령에 의거 국가가 수립하는 계획, 기본방침 등에서 해당 지방자치단체의 행정에 관한 것, ② 법률에 근거한 국가의 관여나 기준설정 등에 대해 국가에 의견을 제출할 수 있도록 한다.

국가는 지방자치단체로부터 의견제출이 있는 경우에는 해당 지방자치단체에 대해 일정한 기간내에 답변하지 않으면 안되도록 한다.

3) 기구 및 정원규제

우리나라에서는 개별법의 규정외에 「지방자치법」 제102조(행정기구), 104조(직속기관), 105조(사업소), 및 제103조(지방자치단체의 공무원) 등에 따라 지방자치단체 행정기구의 조직 및 운영과 지방공무원의 정원기준을 정하기 위해 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」(대통령령 제 16713호, 일부개정 2000.2.14)을 제정, 지방자치단체로 하여금 준수하도록 규제하고 있다.

일본에서는 지방자치단체의 조직이나 공무원의 職 설치에 관해 국가로부터 의무가 부여된 것을 광의로 「必置規制」라고 하는데, 「地方分權推進委員會」에서는 분권개혁의 차원에서 지방자치단체가 지역의 실정에 따라 보다 간소하고 효율적인 행정을 자주적으로 전개할 수 있도록 이를 폐지·완화하였다.

국가의 지방자치단체 기구 및 정원에 대한 규제존치문제를 두고, 행정의 전문성 및 전국적 통일성을 보장할 수 있거니와, 사무내용에 따라 규제가 다양해서 이를 일률적으로 폐지 혹은 삭감하기 곤란하며, 행정기구에 대한 기준은 중앙행정권한의 지방이양시 형평성확보 및 이해조

정의 場으로 그 설치가 필요하다는 등의 주장이 제기되고 있다.

그러나, 사회경제정세 변화에 따라 의무화할 필요가 줄어들고 있거나 유사한 기관, 직 등에 의해 대체할 수 있으며, 각 사무분야마다 기구 등의 설치가 일률적으로 의무가 부여되면, 주민본위의 유연하고 종합적인 행정수행이 곤란하게 된다. 그리고 특별한 자격이 없어도 충분히 대응할 수 있는 직에 자격자 배치가 의무지워져 있어, 인사운영상 지장을 초래하는 한편, 지방자치단체의 효율적인 행정체제정비, 원활한 전보, 인사교류 등 행정개혁을 추진하는데 장애가 되고 있기 때문에 기구 및 정원 등의 규제는 필요 최소한으로 줄여야 한다는 반론도 강하다.

기구 및 정원규제는 지방자치단체의 자주조직권에 대한 제한으로, 기본적으로 어떤 공무원 을 어떠한 기구편성에 의해 어떻게 배치할 것인가는 지방자치의 본질에 관한 문제라 할 수 있다. 이러한 자주조직권을 국가가 제약하는 것은, 이를테면 전국적으로 일정한 수준을 확보하는 것이 필요한데, 다른 대체수단으로는 달성할 수 없는 경우 등 특별한 경우에 한해야 한다. 일본 地方分權推進委員會(1997a)의 권고 가운데서 받을 수 있는 시사는 다음과 같다.

(1) 행정기구 설치

해당 기구에서 수행해온 사무에 대해 현재의 사회경제정세에 비추어 그 필요성을 검토한 위에, ① 여전히 행정기구·시설에 대한 의무부여 필요성이 남는 것, ② 사무의무부여로 족한 것, ③ 사무자체를 폐지하는 것, 또는 국가로서는 사무를 폐지하지만 사무의 존폐는 지방자치단체의 판단에 맡기는 것 등으로 구별해서 검토하되, 행정기구는 행정사무수행을 임무로 하고 있는 점에 입각해서 각 자치단체에게 그 사무를 의무지우는 것만으로, 그리고 시설 가운데 그것이 없으면 서비스·사무가 이루어질 수 없는 성격의 것은 제외하고 사무의무부여만으로 그치는 방향으로 전환되어야 한다.

관할구역이나 인구 등 필요한 행정기관·시설배치 등의 규제에 대해서는 일정한 기준이 아니라 표준만을 제시하고 지방자치단체의 탄력적인 대응을 가능하게 하는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

(2) 공무원의 자격·직명 및 배치기준

- ① 사무수행상 필요한 공무원체제는, 원칙적으로 지방자치단체의 자주적 판단으로 하는 방향으로 전환한다.
- ② 전국적으로 일정한 서비스수준을 확보하기 위해 직원의 자격·직명 및 배치기준을 정할 경우에도 탄력성을 부여하거나, 표준적인 기준제시에 그치도록 한다.

5. 국고보조·부담금과 지방세재원

1) 국가와 지방의 재정관계 현상과 검토방향

국가와 지방자치단체를 상하·주종관계에서 대등·협력관계로 전환해 가기 위해서는 지방자치단체의 자주성·자립성을 높이는 관점에서 국가와 지방자치단체의 역할분담 검토, 기관위임사무의 폐지, 행정권한의 지방이양, 국가의 관여 및 기구·정원규제의 합리화 등을 추진함과 동시에, 국가와 지방자치단체의 재정관계에 대해서도 근본적인 검토를 하지 않으면 안된다. 여

기서는 거시적인 시각에서 기본방향만 제시한다.

(1) 국가와 지방의 경비부담 구분의 원칙

우리나라 「지방재정법」에서는 지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다(제17조)고 규정하고 있지만, 일본 「지방재정법」은 국가와 지방의 경비부담구분에 대해 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등 해당 사무의 성격에 관계 없이 지방자치단체가 실시주체가 되는 사무·사업비용은 지방자치단체가 전액 부담하는 것을 기본으로 하고 있다(제9조).

그리고 우리나라 지방재정법은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리할 사무로 상호간에 이해관계가 있는 경우에 전부 또는 일부를 부담하는 국고부담금, 국가가 스스로 행할 사무를 자치단체 및 기관에 위임한 경우 전액을 부담하는 국고교부금, 국가시책상 및 자치단체 재정사정 특히 필요한 경우의 국고보조금을 교부하고 있다.

이러한 한국의 국고부담·보조구조는, ① 오직 국가의 이해에만 관계있는 경우의 국고위탁금(우리나라의 교부금), ② 국가와 지방 양측에 이해관계가 있고, 국가가 적극적으로 비용을 부담할 필요가 있는 경우와, 종합적으로 수립된 계획에 따라 실시되어야 할 건설사업 및 재해구조·복구사업에 교부하는 국고부담금, ③사업실시 또는 지방자치단체 재정상 특히 필요가 있다고 국가가 인정하는 경우의 장려적·재정원조적 보조금 등으로 구분하는 일본과 대동소이하다.

(2) 국고보조·부담금의 문제점

국고부담금 및 국고보조금은 국가와 지방이 협력해서 사무를 수행하는 경우, 일정한 행정수준유지나 특정시책의 장려를 위한 정책수단으로써 기능하는 것이지만, 다음과 같은 폐단이 발생하고 있다.

- ① 국고보조·부담금의 교부에 의해 국가와 지방간에 책임소재 불명확화를 초래하기 쉽다.
- ② 국고보조·부담금의 교부를 통한 각 부처의 관여가 지방자치단체의 지역적 아이디어나 창의성을 살린 자주적인 행·재정운영을 저해할 우려가 많다.
- ③ 국고보조·부담금의 세부적 보조조건이나 번잡한 교부절차 등이 행정의 간소·효율화나 재정자금의 효율적 사용을 방해하는 요인이 되고 있다.

따라서 지방자치단체의 자주성·자립성을 높이는 관점에서 국가와 지방자치단체의 재정관계에 대해서도 근본적인 재검토가 요구된다.

사무의 실시주체가 그 비용을 부담한다고 하는 원칙에 입각해서, ① 국고보조·부담금의 정리·합리화하고, ② 존속하는 국고보조·부담금의 운용 및 국가관여를 바꾸며, ③ 지방세, 지방교부세 등의 지방 일반재정의 충실·확보책을 강구한다.

3) 국고보조·부담금의 정리·합리화

사무사업의 내용 등을 감안, 지방자치단체의 사무로써 同化·정착·정형화되어 있는 것이나 인건비보조에 관계된 보조금 등은 일반재원화 하고, 국가와 지방자치단체의 역할분담 재검토에 병행해서 꼭 필요한 것에 한정하는 방향으로 정리 합리화를 추진한다.

(1) 국고보조금

- ① 장려적 보조금은 특히 필요도가 높은 것을 제외하고, 원칙적으로 폐지·감축한다.
- ② 국고보조율이 낮거나 창설후 일정기간이 경과한 것은 폐지 또는 일반재원화 한다.
- ③ 영세한 보조금은 폐지하거나 일반재원화 한다.
- ④ 신규 국고보조금의 설치에 엄격히 통제하고 불가피할 경우 폐지한 보조금액 및 건수범위내로 제한한다.

(2) 국고부담금

국가가 일정한 수준 확보를 책임지고 있는 행정분야에 대한 경상적 국고부담금은 국가와 지방자치단체의 역할분담 및 국가관여에 수반해서 검토해야 하겠지만, 그 대상을 생활보호나 의무교육 등 반드시 국가가 의무적으로 부담하지 않으면 안되는 분야에 한정한다.

4) 존속하는 국고보조·부담금의 운용 및 국가관여 개선

(1) 통합·메뉴화, 교부금화

계속 필요한 국고보조금이라도 자치행정의 자주성 존중, 사무의 간소화 등의 관점에서 통합·메뉴화, 교부금화를 추진하는 한편, 선세트(sunset)방식의 활용 등을 검토한다.

(2) 보조조건 등의 완화

보조조건 등에 대해서는 보조목적달성, 운용적정화를 위한 필요최소한으로 하고, 지방자치단체의 아이디어, 창의력을 적극 살리는 등 지방자치단체의 자주성 발휘, 종합적 사업시행이 가능하도록 될 수 있는 대로 탄력화 한다.

(3) 보조대상 자산의 효율적 활용 및 전용

사회경제정세의 변화에 따라 보조대상 자산인 시설에 관계되는 행정수요가 설치 당시와 달라진 경우에는 시설을 이용하는 다음 세대 주민도 해당 시설에 관계된 공채의 상환비라는 형태로 비용부담을 하고 있는 점을 고려해서, 필요한 타용도로 전환하는데 주민들의 자기결정이 이루어질 수 있도록 제도의 운용을 대폭적으로 탄력화·간소화한다.

5) 지방세재원의 충실·확보

재정면에서 지방자치단체의 자주적·자립적인 행정운영이 가능하도록 하기 위해서는 국가와 지방의 역할분담에 대응, 자주재원인 지방세를 과세자주권 존중원칙에 따라 확충함과 아울러 지방교부세 소요액을 확보해서 지방재원의 충실을 도모해가는 것이 필요하다.

(1) 지방세

지방세는 지방자치단체의 세출규모와 지방세수입의 괴리를 가능한 대로 축소하는 관점에서 과세자주권을 존중, 일본의 경우처럼 법정외 보통세를 신설 또는 변경할 수 있도록 하는 한편, 법정외 목적제도 주민의 수익과 부담관계가 명확하게 되고 과세선택의 폭을 넓히게 되는 점을

고려(地方分權推進委員會, 1997a) 창설을 검토할 필요는 있다. 그렇지만 우리나라 헌법(제59조)은 일본헌법처럼 「법률이 정하는 조건」³⁾을 두지 않고 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다고만 규정하고 있기 때문에 법정의 세목설치는 문제가 있다.

따라서 단기적으로는 법률로 여러 세목을 나열하는 동시에, 세율도 표준세율을 정해두고 이 범위안에서 지방자치단체가 필요로 하는 세목과 세율을 정하도록 하거나(유훈, 2000:401) 탄력세율제를 확대하는데 한정 될 수 밖에 없겠다.

(2) 지방교부세

분권형 사회를 뒷받침해 가기 위해서는 지방자치단체간의 재정력 격차를 시정함과 아울러, 지방자치단체에 일정수준 이상의 행정을 계획적으로 운영하는 것을 보장하는 지방교부세의 재정조정기능이 극히 중요함을 고려해서 앞으로도 교부세총액을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 또한 지방교부세제도의 운용양태도 지역실정에 맞추어 지방자치단체의 자주적·주체적인 재정 운영에 도움되는 방향으로 재검토할 해야할 것이다.

(3) 지방채

지방채 허가제도는 지방자치단체의 자주성을 높이는 관점에서 폐지를 검토하고, 지방채의 원활한 발행확보, 지방재원의 보장, 지방재정의 건전성 확보의 관점에서 국가 또는 광역자치단체와 사전협의를 하도록 하는 선에서 확대되어야 한다.

6. 국가의 지방일선기관

국가의 지방일선기관은 설치단위나 관할구역에 따라 대개 시·도를 포괄하는 지역단위로 설치되어 있는 것, 시·도단위로 설치되어 있는 것, 그리고 그 이하 단위로 설치되어 있는 것으로 구분할 수 있다. 또한 수행하는 사무의 성격면에서, 전적으로 국가의 이해에 관계가 있는 사무를 처리하는 것, 국가의 직할 업무이지만 지방자치단체와의 관계가 깊은 것, 지방자치단체에 대한 지도, 연락조정을 주된 임무로 하는 것 등이 있다.

이들 가운데는 지방자치단체와 기능중첩 및 사무의 이중적 처리로 인하여 행정책임이 불명확해 지거나 행정효율성 저하를 비롯해서 인력 및 예산낭비를 초래하는가 하면, 특정지역사무의 독점 혹은 관여로 지방자치단체의 창의성을 저하시키고 지역문제의 종합적 처리를 불가능하게 하는 경우도 있다.

국가의 권한이양이나 국가의 지방자치단체에 대한 관여에 대한 근본적인 재검토에 수반해서, 일선기관의 수행역할도 변화되기 때문에 지방자치단체와 기능이 중첩되거나 업무량이 감소하는 지방일선기관에 대한 폐지·감축을 적극적으로 추진 해야 할 것이다.

3) 일본헌법 제84조는 "새로 조세를 부과하거나 또는 현행조세를 변경함에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따를 것을 필요로 한다"고 규정하고 있다. 이러한 법률이 정하는 조건에 따라 일본 지방세법에서는 보통세에 한해 법정외 세목을 설치할 수 있는 규정(제4조3항 및 제5조3항)을 두고 있었는데, 1999년에는 목적세의 법정외 세목설치를 추가하는 개정(법률 제87호)을 단행, 지방자치단체의 과세자주권을 확대하였다.

VI. 결 론

고도성장기의 내셔널·미니멈을 확충하는 과정에서 강화되어 왔던 중앙집권형 행정시스템은 이미 제도적 피로로 직면 붕괴현상이 두드러 지고 있는 가운데, 거버넌스시대 시민세력의 성장과 더불어 주민주권론이 제기되는 등 지방분권형 행정시스템의 구축이 절실해 지고 있다.

지방분권형 행정시스템은 국가와 지방자치단체의 관계를 종래의 「상하·주종관계」에서 「대등·협력관계」로 전환하는 것이고, 중앙부처가 포괄적인 지도감독권을 배경으로 지방자치단체에 행사해온 통제, 특히 사전의 권력적 통제를 최소화하는 동시에, 이를 기술적 협력적 관여로 바꾸는 것이다. 또한 명령·지시가 아니라 「법률에 의한 행정」 즉 사전의 입법적 통제 및 사후의 사법적 통제를 중심으로 하는 대신 행정적 통제는 최소화 하는 것이다.

현재의 「중앙행정권한지방이양촉진등에관한법률」과 이에 기초한 「지방이양추진위원회」의 기능은 중앙집권형 행정시스템을 그대로 유지하는 것을 전제로, 국가의 사무·권한 중 일부를 주로 중앙부처의 판단에 따라 지방에 넘겨주는 종적인 官官分權에 한정되어 있어 출발부터 한계를 가질 수 밖에 없었고, 이양실적 또한 지극히 부진해서 지방분권형 행정시스템의 구축에 대한 국민의 여망을 저버리고 있다.

따라서 「중앙행정권한지방이양촉진등에관한법률」은 분권개혁을 담보할 수 있는 「지방분권법」(가칭)으로 대체하고, 이 법에 따라 설치될 「지방분권추진위원회」(가칭)는 현재 중앙행정권한의 분야별 과제를 종적·포괄적으로 검토하는 「지방이양추진위원회」를 소속 전문위원회로 흡수해서 지속적인 기능수행이 가능하도록 하는 한편으로, 새로 행정분야별 사무에 공통적 이면서 횡단되어 있는 제도적 과제에 대한 검토를 추진함으로써 종적인 권한이양과 횡적인 제도개편이 결합되는 가운데 원활한 분권추진이 이루어질 수 있도록 해야 하겠다.

제도적 개혁과제 가운데 지방분권형 행정시스템을 확립하는데 있어서 가장 중핵적인 요소는 내셔널·미니멈을 거의 충족시킴으로써 그 임무를 끝낸 기관위임사무를 폐지하는 것이다. 아울러 생활자 및 납세자 중심의 거버넌스시대에 상응하는 국가와 지방자치단체간의 새로운 역할 분담원칙이 정립되어야 하고, 기관위임사무폐지에 따라 지방자치단체의 사무를 자치사무 및 法定受託事務로 정리·통합하는 조치도 수반되어야 한다.

중앙통제(지도·감독) 또한 입법적 및 사법적 통제를 원칙으로 하고, 행정통제는 최소한으로 줄이되, 지금까지의 권력적 통제를 기술적·협력적 관여로 전환하기 위한 기틀을 마련하기 위해, 「국가와지방자치단체간의관계조정기준법」(가칭)제정도 고려하는 한편, 기구 및 정원어 대한 규제(配置規制) 역시 자치조직 및 행정권의 실효화를 위해 대 폭 완화해야 하겠다.

국고보조금의 정리 및 과세자주권을 존중하는 관점에서 지방세 재원을 확보, 자주재정권이 확충되도록 하는 한편, 기관위임사무폐지로 큰 변화가 예상되는 국가의 일선기관을 정리해서 지방행정의 종합성이 보장될 수 있도록 해야 한다.

그러나 이러한 개혁조치들은 지방자치단체간(시·도와 시·군·구)의 새로운 관계 정립과 동시에, 자치단체 자체의 광역행정체제확립, 일선행정단위의 통폐합, 사무사업·조직구조·지역인재의 육성확보를 포함한 적정한 정원관리 등의 체제정비와 더불어 자치행정의 공정성·투명성의 향상 및 주민참여확대를 위한 노력이 수반되어야만 비로소 효과를 거둘 수 있다는 것도 강조해 두고자 한다.

참 고 문 헌

- 김석준외.(2000). 「뉴거버넌스연구」. 서울: 대영출판사.
- 김순은.(2001). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 13(2): 101-121.
- 유훈(2000). 「지방재정론」. 서울: 법문사.
- 이건철.(2001). 지방분권의 현상과 제도적추진방안. 영·호남시·도지사협력회의. 「21세기 국가발전전략과 국토균형발전」. 25-49.
- 정세욱(2000). 「지방자치학」. 서울: 법문사.
- 홍준형(2001). 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도의 도입방향. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」. 13(3): 5-24.
- 「전문교육교재」.(2001). 지방이양추진위원회.
- 「경남도민일보」.(2001). 돈되는 건 여전히 중앙 몫. 6. 5: 3.
- 「중앙일보」.(2001). 수도권 공장건축 대폭허용. 6. 5: 2.
- 五十嵐敬喜·小川明雄.(1999). 「市民版行政改革」. 東京: 岩波書店.
- 大森 彌.(1999). 「分權改革と地方議會」. 東京: ぎょうせい.
- 首藤信彦.(1998). 自治體の危機管理. 日本地方自治研究學會(編). 「地方自治の先端理論」. 17-39. 東京: 勁草書房.
- 重森 曉.(1996). 「地方分權」. 東京: 丸善(株).
- 佐藤進·林健久.(1996). 「地方財政讀本」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 橫田克巳.(1989). 「オルタナティブ市民社會宣言」. 東京: 現代の理論社.
- 中邨 章.(1999). ガバナンスの時代と行政改革. 日本行政學會(編). 「行政と改革」. 42-62.
- 並河信乃.(1997). 「分權社會の創造」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 地方自治行政研究會.(1983). 「地方自治」. 東京: ぎょうせい.
- 「地方分權推進委員會中間報告」.(1996a). 東京: 地方分權推進委員會.
- 「地方分權推進委員會第1次勸告の概要」.(1996b). 東京: 地方分權推進委員會.
- 「地方分權推進委員會第2次勸告」.(1997a). 東京: 地方分權推進委員會.
- 「地方分權推進委員會第3次勸告」.(1997b). 東京: 地方分權推進委員會.
- 「地方分權推進委員會第4次勸告」.(1997c). 東京: 地方分權推進委員會.
- 「地方分權推進委員會第5次勸告」.(1998). 東京: 地方分權推進委員會.
- Bennet, Robert J.(ed).(1990). *Decentralization Local Governments and Markets*. Oxford.
- Peters, B. Guy.(1996). *The Future of Governing*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.
- Beck, Ulrich.(1986). *Risikogesellschaft-Auf dem Weg in eine andere Modeme*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

河宗根: 일본 쓰쿠바(筑波)대학 국제학석사 및 교육학박사(논문: 「한국의무교육제원보장제도의 역사적 전개」, 1989). 현재 창원대학교 행정학과 교수. 주요 관심분야: 지방자치, 지방재정, 공기업. 주요저서: 「지방자치단체의 경영」, 「지방재정학」(공저), 「신행정학원론」(공저), 「정책결정의 이론」(공역). 주요논문: “행정서비스의 개선에 관한 연구”, “지방교육재정의 개선방안에 관한 연구”, “제3섹터에 관한 연구”, “지방자치단체의 교육행정” 등이 있다.