

## 국가사무의 지방이양 내실화를 위한 성찰 및 핵심이슈

## 들어가며

지방이양은 지방자치의 본질적 가치를 구현하는 핵심적 수단이자 그 자체로 지방자치의 실현을 위한 목표라고 해도 과언이 아님

- 지방자치는 지방 스스로 자신의 사무를 자체비용으로 처리하고 그 결과에 대해 책임지는 것임
- 국가사무의 지방이양은 과도하게 집중된 국가의 권한을 지방에게 분산함으로써 새로운 발전동력을 확보하려는 국가 운영원칙의 전면적인 재조정 과정임
- 지방사무 확대와 자부재원의 보장은 지방자치 내실화를 위한 핵심적인 수단으로 문재인 정부 출범과 함께 강력하게 추진되고 있음

그러나 지난 20여 년간 국가사무의 지방이양 추진 노력에도 사무이양은 여전히 큰 속제로 남아있음

- 정치권 및 중앙정부의 인식부족으로 인해 이양추진의 동력이 부족한 탓에 지방사무의 비율은 여전히 30% 수준
  - 역대정부별 지방사무 비중: 김대중정부 27.3%, 노무현정부 33.1%, 이명박정부 28.3%, 박근혜정부 32.3%
- 단순집행 사무의 이관으로 인한 지방의 불만 노정: 중요한 권한의 미이양, 이양 이후에도 지속되는 주무부처의 통제, 이양에 따른 추가조치 미비 등으로 인한 지방의 부담 가중
- 사무이양이 주민의 삶의 질 개선에 기여하지 못한다는 비판은 특히 보건복지 영역에서 불거짐. 지방에 이양된 생활 시설 운영의 경우, 지방정부의 재정여건에 따라 시설 인건비와 운영비 격차가 크게 발생하여 서비스의 질을 담보하기 어려움

국가사무의 지방이양 자체를 일괄적으로 추진하기보다, 지난 사무이양의 성과분석을 토대로 한 실효성 있는 전략 마련이 무엇보다 중요함

- 사무이양의 목적이 주민의 공공복리 증진이라는 점을 간과한 채, 이양건수 중심의 사무이양이 반복된다면 사무이양의 기대효과는 크지 않을 수 있음
- 핵심기능을 이양하지 않으려는 중앙부처와 단순집행 사무 중심의 이양에 피로감을 느끼는 지방정부간의 입장차를 좁힐 수 있는 사무이양 논리 개발과 이양 이후의 지원체계 마련이 절실함

## 국가사무의 지방이양을 위한 핵심질문

사무의 지방이양에 앞서 다음의 핵심질문에 답함으로써 사무이양의 내실화를 모색할 필요가 있음

첫 번째 질문: 국가사무의 추가적 이양을 지방정부가 원하는가?

- 현재와 같은 이양방식이 유지되는 경우, 지방정부는 더 이상의 사무이양을 바라지 않을 가능성이 큼
- 국가사무의 지방이양에 따른 지방의 부담 수준은 제주특별자치도 운영 실태에서 확인할 수 있음

## 제주특별자치도의 특별행정기관 이관사례

- 2006년 7월 특별자치도 출범에 따라 총 4,537건의 국가사무, 7개 특별행정기관 사무가 이관됨
- 그러나 출범 이후 12년이 지난 오늘까지 사무수행에 필요한 인건비와 운영비 일부만 지원되고 있으며, 사무이양 이후에 대한 비용지원 및 지원체계의 구축방안은 아직까지도 명확히 정립되지 않은 상황
- 이관된 특별행정기관의 운영과정 국가정책변화가 반영되기 어렵기 때문에 변화되는 행정여건에 대처하기 어려워짐
  - 지역발전특별회계 제주계정으로 특별행정기관 이관에 따른 재정을 지원 받고 있는데 지원액은 '12년까지 증가 하였으나 이후 감소
  - 인건비 증가분으로 소진되는 반면, 사업비는 매년 감소하고 있어 도민이 향유하는 서비스의 수준 저하는 불가피한 실정

## 특별행정기관 운영예산 추이

(단위 : 백만 원)

| 구 분  | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총 계  | 138,512 | 148,737 | 158,269 | 180,733 | 184,069 | 186,934 | 179,750 | 179,586 | 179,104 | 181,591 | 152,037 |
| 인건비  | 5,455   | 5,837   | 6,869   | 7,150   | 7,474   | 7,911   | 8,249   | 8,699   | 9,906   | 9,971   | 10,352  |
| 기본경비 | 741     | 750     | 711     | 733     | 717     | 762     | 835     | 860     | 879     | 918     | 918     |
| 사업비  | 132,316 | 142,150 | 150,689 | 172,850 | 175,878 | 178,261 | 170,666 | 170,027 | 169,685 | 170,702 | 140,767 |

- 또한 많은 지방정부가 사무의 조정문제 및 비효율적 관리 등의 어려움을 겪고 있기 때문에 추가적인 사무이양에 따른 사전준비가 필요한 상황임
  - 지방정부 내부의 사무들은 자체사무위임 조례를 통해 다시 행정구나 읍면동으로 재배분됨
  - 조직개편 등으로 부서의 사무가 신규조직으로 분산됨에 따라 사무책임의 주체가 불분명해지는 경우가 발생함

두 번째 질문: 어떤 사무를 지방으로 이양해야 하는가?

- 현재 사무배분은 국가사무와 지방사무 간 구분원칙이 명확하지 않고, 이에 대한 중앙-지방 공무원의 인식이 부족함
- 중앙정부는 사무이양에 따른 조직과 인사의 권한축소를 우려하여 지금까지 자치사무 성격이 명백한 사무 등을 중심으로 소극적으로 이양함
- 이양 이후에도 경직적인 운영기준 준수를 명문화하고 있어 사업운영과 관리의 재량이 없는 반면, 지방비 부담과 사업별 예산보고 의무까지 지게 되어 지방공무원의 업무 부담이 크게 증가함

세 번째 질문: 국가사무 이양이 주민의 삶의 질을 개선하는가?

- 사무의 지방이양이 체감할 수 있을 정도로 주민의 삶의 개선으로 이어지지 못한다는 비판이 주민 삶에 직결되는 복지 및 환경사무분야를 중심으로 대두됨
- 이는 사무 기획능력의 제약, 사무수행을 위한 인프라의 지역 간 편차가 크다는 점을 간과한 채 사무이양을 일률적으로 추진했기 때문임
- 이러한 비판에 지방으로 이양된 67개 사회복지사업 중 재원부담이 큰 7개 사업이 국가로 환원된 바 있음
- 사무이양이 주민의 삶을 개선시키기 위해선 권한의 재배분과 함께 이양된 사무를 수행할 수 있는 전문인력 충원과 장비 마련 등의 후속 조치가 반드시 뒤따라야 함

## 효과적 사무이양을 위한 방안

주요 분야별 사무이양 기준의 마련

- 일률적인 사무이양 기준은 국가기능의 복잡성과 다양성을 반영하는 데에 많은 제약이 따름
- 주요 분야별로 국가와 지방의 역할, 운영원리 등을 구분하는 것이 선행되어야 함
- 즉, 분야별(일자리, 산업, 복지, 환경 등) 사무이양에 대한 세부이양 기준을 별도로 마련하는 것이 필요함

사무배분 기준의 법제화

- 현행 지방자치법상 예시조항은 사무구분의 규범으로서 작용하기가 어려움
- 지금까지의 배분기준은 지방방권추진위원회 및 지방자치발전위원회가 정한 기준을 근거로 법령을 개정하는 방식(일본 지방분권 개혁사례와 유사)으로, 배분기준의 타당성에 대한 논란이 있었음
- 사무수행의 근거가 되는 개별법은 제정 당시의 시급성, 정책상황에 따라 사무의 수행주체를 규정하고 있으므로 이를 총괄적으로 관장하는 사무배분의 기준을 지방자치법에 명문화해야 함

이양사무 발굴과 이양절차에 지방참여 보장

- 주민생활과 밀접한 사무를 지방이 직접 수행한다는 '보충성원칙'에 의거, 이양해야 할 분야와 기능에 대한 결정과정에 지방의 의견수렴을 보장해야 함
- 과거 행정안전부와 지방자치를 관장하는 대통령 소속 위원회의 중앙기획-지방집행방식의 획일적 권한이양은 지양되어야 함
- 특히, 이미 이양된 사무, 현재의 자치사무의 내용에 대한 지방의 자체평가를 토대로 필요한 사무수행 권한을 발굴하는 형태로 이양계획을 수립해야 함

사무이양 이후의 지원체계 마련

- 자체재원의 부족으로 인한 사무수행의 재정부담을 경감하기 위한 재정분권조치가 뒤따라야 함
- 아울러 단체장의 선심성 예산집행에 대한 통제장치 마련 역시 병행되어야 함. 단체장의 공약사업 추진에 많은 인력과 예산을 투입하는 경우 이양사무 수행에 차질이 발생할 수 있으므로 이에 대한 적절한 통제가 필요함