

2020년 지방자치제도 발전모형

Local Government Reform Model for 2020

2010. 12

연구진

연구책임: 김 병 국 (선임연구위원)
안 영 훈 (연구위원)
박 해 육 (연구위원)
고 경 훈 (수석연구원)
하 동 현 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

Ⅰ 서 문

지방자치의 민선자치단체장 체제가 출범한 후 20년이 지났다. 그 동안 지방자치체제에 대한 긍정적인 평가도 있었지만, 최근에 이르기까지 지방행정의 부패와 선심행정 및 방만한 재정운영 등이 부정적인 인식으로 자리를 잡고 있다. 특히 최근에는 분권의 중요도가 국정운영에서 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 아직도 자치제도의 다양성을 확보하지 못하고 있고, 2014년에 새로운 지방행정체제의 출범을 앞두고 있다. 대외적으로는 인구감소 및 고령화 사회 도래, 경제블럭화와 정보통신의 고도화, 지구규모에서의 엄격한 환경·에너지·계약과 자원제약 등의 과제에 당면하고 있다. 따라서 이와 관련한 지방행정환경의 변화가 다양하게 전개되고 그 변화의 속도가 매우 빠르게 진척될 것으로 예측된다.

이러한 관점에서 지방자치제도의 새로운 모습을 중장기적으로 상정해야 할 시점에 이르렀다. 지방자치제도가 새로운 틀에 의해 운영되어야 한다는 현실적 토대를 근거로 하여, 중기적인 측면에서의 ‘한국의 지방자치제도 발전모형’을 정립하고 이에 근거한 중기적 실천과제를 발굴하고자 하였다.

본 연구는 2020년을 목표로 하여 급변하는 지방행정환경 변화에 대응하면서 미래 지향적이고 국내외적으로 선진화된 지방자치제도의 발전모형을 구축하고 실천과제를 발굴한 점에서 매우 의미가 있다. 본 연구가 지방자치의 발전을 기대하는 모든 관련자들에게 기여하기를 기대한다. 끝으로 실용적인 연구를 산출한 연구자들의 노고에 감사를 드린다.

2010년 12월

한국지방행정연구원장 한 표 환

요약

최근에 들어서 일본은 지방분권주의에서 지역주권주의를 바탕으로 하는 지방자치 제도를 변화시키고 있고, 우리나라는 지방행정체제 개편을 통하여 지방자치제도의 다양성을 도모하려고 한다. 이러한 변화에 부응하고 예측가능한 환경변화를 고려하는 지방자치제도의 발전모형을 정립하는 것은 현 시점에서 매우 필요하다. 따라서 본 연구는 2020년을 목표로 하는 지방자치제도의 발전 모형을 구축하는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해 필요한 준거를 지방자치관계론에서 추론한 지방분권, 자치역량, 주민참여라는 3요소에서 찾고 있다. 그리고 미래예측이라는 연구속성상 5단계의 과정을 거쳤다. 첫째 단계는 국제사회의 메가트렌드를 정리하고 그것이 국내의 환경변화에 미치는 영향을 도출한 후, 실질적으로 지방자치 환경에 미치는 여건 변화의 모습을 자치구조와 자치제도로 구분하여 설정하였으며, 이에 근거한 지방자치의 이슈(Issue)를 모색하였다. 둘째 단계에서는 지방자치제도의 여건을 분석하기 위하여 이하의 표에서 제시하는 자치 3요소별로 선행연구를 통해 분야별 정책과제(Key Word; 이하 동일)를 도출하고, 관련 제도의 진단을 통해 현실적인 문제점과 분야별 전략과제(Trend Key Word: 이하 동일)를 도출하였다. 이 경우 전문가 중심의 FGI 방법을 활용하였다. 셋째 단계에서는 위에서 기술한 환경변화와 자치 3분야별 세부적인 문제점 간의 갭(gap)을 조절하기 위해 분야별로 시나리오 축을 설정하여 미래 예측을 하였다. 이 때 시나리오 작성은 연역적 방식을 적용하되 3대 분야를 중심으로 Trend Key Word를 중심으로 주요 요인 및 결정요인에 의해 시나리오 축을 설정하는 방식으로 진행하였다. 그리고 시나리오 축 설정은 2x2 방식의 Matrix 작성을 적용하였다. 넷째 단계에서는 분야별 시나리오 축에 의한 미래모형의 실용화를 도모하기 위한 이행과제를 도출하고 실행계획을 작성하였다. 이 때 전문가 중심의 FGI 방법과 설문조사 결과를 활용하였다. 다섯째 단계에서는 위의 자치 3분

아별로 제시된 미래예측 시나리오와과 이행과제들을 중심으로 하여 2020년의 지방자치제도 발전모형을 제시하였다.

우선 2020년의 메가트렌드를 전망함에 있어서는 P-STEEP(인구, 사회문화, 과학기술, 경제, 환경, 정치행정)에 근거하였고, 이러한 전망들이 지방자치에 미치는 영향요소들을 찾아낸 후 자치 3요소별 연계성을 도모하였다. 이를 토대로 한 3요소별 미래 예측모형 설정을 위한 전략과제 도출 및 시나리오를 작성하였다.

우선 지방분권 분야의 경우, 전략과제(Key Word)별 중요도는 ▷ “중앙권한의 지방이양”(43.55%) ▷ “정부간 관계”(19.78%) ▷ “자치입법권”(19.16%) ▷ “지방의회 자치권”(17.52%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 0.3%). 그리고 핵심 Trend Key Word에 의한 시나리오 축 설정은 다음과 같다.

자치입법권 분야 시나리오

구 분		자치분권형 헌법개정	
		미실시	실시
지방자치법상 자치조례권	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

중앙권한의 지방이양 분야 시나리오

구 분		교육자치제도 개선	
		미시행	시행
사무구분 및 사무배분체계	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	개선	시나리오 III :	시나리오 IV :

지방의회 자치권 분야 시나리오

구 분		지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화	
		미실시	실시
지방의원 선거제도	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	개편	시나리오 III :	시나리오 IV :

정부간 관계 분야 시나리오

구 분		지방자치단체의 국정참여제도 법제화	
		미실시	실시
지역거버넌스체제 구축 및 운영	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

둘째, 자치역량 분야의 경우, 전략과제 가중치는 인적역량(41.54%), 운영역량(29.43%), 기관역량(29.02%) 등의 순서로 나타났다(C.R.: 0.4%). 그리고 핵심 Trend Key Word에 의한 시나리오 축 설정은 다음과 같다.

기관역량 분야 시나리오

		지방간 협력체계	
		유지	강화
체계적인 갈등관리	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

운영역량 분야 시나리오

		성과지향적 인사관리	
		유지	강화
자율적 조직관리	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

인적 역량 분야 시나리오

		공무원의 전문성	
		유지	강화
자치단체장의 리더십	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

셋째, 주민참여 분야의 경우, 전략과제 중요도는 ▷ “지역공동체 구축”(28.51%) ▷ “시민 사회의 성숙”(27.53%) ▷ “주민의 행정참여제도”(26.81%) ▷ “주민 참정권”(17.15%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 0.0%). 그리고 핵심 Trend Key Word에 의한 시나리오 축 설정은 다음과 같다.

주민의 행정참여 분야 시나리오

구 분		행정정보 공개제도	
		비활성화	활성화
주민참여 예산제	미실시	시나리오 I :	시나리오 II :
	실시	시나리오 III :	시나리오 IV :

시민사회 분야 시나리오

구 분		사회자본 축적	
		미흡	충분
시민교육	약화	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

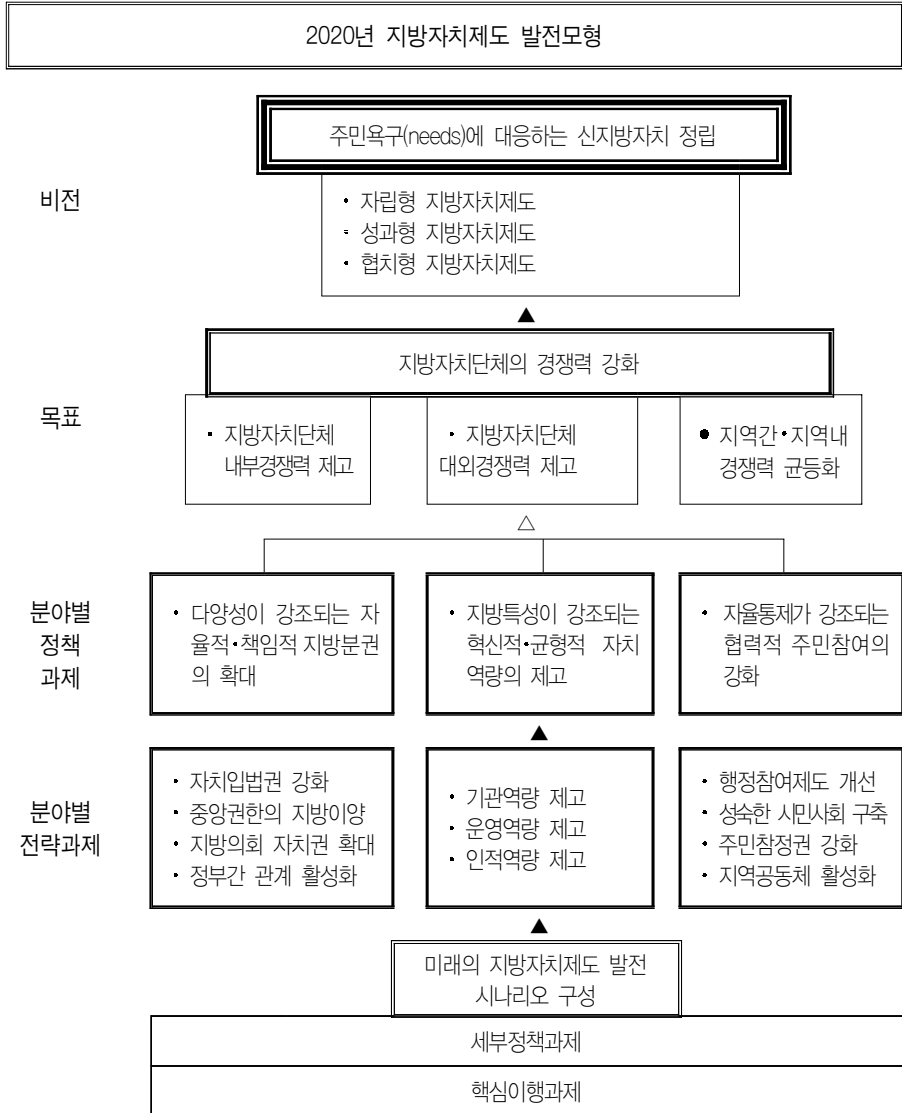
주민 참정권 분야 시나리오

구 분		기초자치단체 정당공천제	
		파행적 운영	합리적 운영
주민감사 청구	당파적	시나리오 I :	시나리오 II :
	합리적	시나리오 III :	시나리오 IV :

지역공동체 분야 시나리오

구 분		지역 NGO	
		위축	활성화
주민소모임	위축	시나리오 I :	시나리오 II :
	활성화	시나리오 III :	시나리오 IV :

한편 2020년 지방자치의 발전모형을 종합한 결과 아래 표와 같은 모형을 도출하였다.



2020년 지방자치 발전을 위한 필요한 핵심이행과제들을 발굴하고, 실현가능성과 중요도에 근거하여 그 우선순위를 구분하였다. 우선 지방분권 분야의 우선순위를 종합해 보면 아래와 같다.

지방분권 분야의 핵심이행과제와 우선순위

		과제중요도	
		소	대
실 현 가 능 성	소	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법상 조례 제정 범위의 확대를 위한 현행 제약조문 27조 및 관련 지방세법 조항의 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 자치분권형 헌법개정시 자치입법권 보장에 관한 헌법 명문화 자치분권형 헌법개정시 자치입법에 관한 헌법규정의 제·개정 사무구분 및 사무배분체계 개선시 단체위임사무 및 기관위임사무의 폐지 및 자치사무화 교육자치제도 개선을 위한 국가(교육부)와 지방자치단체 간 교육사무 재배분 교육자치제도 개선을 위한 기초자치단체의 교육행정(자치)권 부여 및 보장 교육자치제도 개선을 위한 교육행정과 일반자치행정의 통합 운영
	소	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법상 조례 제정 범위의 확대를 위한 현행 제약조문 27조 및 관련 지방세법 조항의 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당공천제의 배제 지방의원 선거제도 개선을 위한 선거시기, 선거구의 조정 및 선거공영제 강화 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 자치단체별-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 '지역정부화' 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 국회 법안심의 과정에의 참여 보장
실 현 가 능 성	대	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제 22조 본문의 개정 및 단서 삭제 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 단체장 소속-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 사무구분 및 사무배분체계 개선시 사무 관련 법령표현의 명확화 사무구분 및 사무배분체계 개선시 사무예시(57개 분야) 삭제로 자치사무 개념 확대 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당참여의 차등적용과 기초·광역 선거의 분리 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 지방의회 소속-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 조합제도 관련 자치법 개정 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 광역권 추진체계의 개선 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 참여권의 실질적 보장 강화

둘째, 자치역량 분야의 우선순위를 종합해 보면 아래와 같다.

자치역량 분야의 핵심이행과제와 우선순위

구 분		과제 중요도	
		소	대
실현 가능성	소		<ul style="list-style-type: none"> 조직관리의 자율성 강화 차등적 조직관리 모형 정립 자치단체장의 역량 강화 역량프로그램 개발 및 운영
	대	<ul style="list-style-type: none"> 행정협의회 활성화 지방자치단체조합 활성화 지방 4단체 협의체 권한 강화 갈등관리기구 운영 내실화 광역권 갈등관리위원회 신설 공공갈등 협상 전략 수립 및 협상관리 제도화 조직점검제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 성과-인사 연계 강화 지방자치단체간 인사교류 활성화 개방형 인사제도 확대 자치단체장의 책임성 강화 지방공무원의 전문성 제고

셋째, 주민참여 분야의 우선순위를 종합해 보면 아래와 같다.

주민참여 분야의 핵심이행과제와 우선순위

구 분		과제 중요도	
		소	대
실현 가능성	소	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 관련 공무원 인식 개선 정보공개 청구전담인력배치 및 전문화 사회적자본의 내면화 투표구역 설정 재검토 주민자치센터를 통한 소모임 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개제도의 개방체계화 주민참여 활성화 유도 사이버 공동체 지원 시민교육의 전문성 강화 NGO 자체역량 강화
	대	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개 전산시스템 확대 참여예산제 운영체계 개선 시민교육차원의 매니페스토 운동 확산 주민감사청구 운영개선 주민투표대상에 관한 충분한 정보공개 정부의 NGO 관리방식 개선 지역사회의 시설 및 자원의 활용 주민소모임 운영재원 확보 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개의 불합리한 제도개선 주민참여 예산 관련 법제도의 보완 신뢰구축정책 추진 시민교육의 제도화 주민감사 청구제 관련 법제도적 보완 주민투표 관련법규정 재정비 자치단체와 NGO 네트워크구축 지역사회 네트워크 형성

마지막으로 위에 제시된 핵심이행과제들이 2020년까지 정책화되기 위해서는 차기 정권이 어떻게 구성되는가에 관계없이 지속적으로 연구되고 개선되어야 한다. 그리고 행정안전부는 물론 지방분권위원회가 지방자치단체 4단체 협의회 등과 지속적인 협의의 거처 완성시켜야 한다.



목 차



제1장 서론 1

 제1절 연구목적 1

 제2절 연구범위 2

 제3절 연구방법 5

 1. 연구단계 5

 2. 연구방법 7

 3. 연구흐름도 11

제2장 환경변화와 지방자치 12

 제1절 메가트랜드가 지방자치에 미치는 영향의 분석틀 12

 제2절 2020년 메가트랜드의 전망 14

 1. 글로벌 메가트랜드 14

 2. 국내적 메가트랜드 16

 제3절 2020년 지방자치의 여건 변화 17

 1. P-STEEP에 의한 지방자치의 여건변화 17

 2. 지방자치의 이슈도출 19

제3장 지방분권 분야의 진단과 전망 21

 제1절 지방분권의 진단 및 과제 발굴 21

 1. 지방자치에 있어서 지방분권의 의미 21

 2. 지방분권 관련 선행연구 분석과 전략과제 26

 3. 지방분권 분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제 34

 제2절 2020년 지방분권의 미래예측과 이행과제 발굴 47

 1. 지방분권 분야의 중요도 조사결과 47

2. 지방분권의 미래예측 시나리오와 이행과제 52

제4장 자치역량 분야의 진단과 전망 100

제1절 자치역량의 진단 및 과제 발굴 100

- 1. 지방자치에 있어서 자치역량의 의미 100
- 2. 자치역량에 관한 선행연구 분석과 전략과제 100
- 3. 자치역량분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제 103

제2절 2020년 지방분권의 미래예측과 이행과제 발굴 132

- 1. 자치역량분야의 중요도 조사결과 132
- 2. 자치역량분야의 미래예측 시나리오와 이행과제 137

제5장 주민참여 분야의 진단과 전망 154

제1절 주민참여의 진단과 과제 발굴 154

- 1. 지방자치에 있어서 주민참여의 의미 154
- 2. 주민참여 관련 선행연구 분석과 전략과제 157
- 3. 주민참여분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제 160

제2절 주민참여의 미래예측과 이행과제 발굴 203

- 1. 주민참여분야의 중요도 조사결과 203
- 2. 주민참여분야의 미래예측 시나리오와 이행과제 209

제6장 2020년 지방자치제도의 발전모형 250

제1절 향후 10년간의 지방자치 패러다임 변화 250

- 1. 과거 지방자치의 패러다임 250
- 2. 향후 환경변화 251
- 3. 향후 지방자치의 새로운 패러다임 252

제2절 2020년 지방자치제도 종합발전모형 256

- 1. 2020년 지방자치제도 발전의 비전과 목표 256

2. 2020년 지방자치제도 발전모형	259
제3절 2020년 지방자치제도 발전을 위한 실행전략	261
1. 실행전략 수립을 위한 지방자치의 제약요인	261
2. 핵심이행과제 우선순위 설정의 준거	262
3. 분야별 실행전략	263
4. 정책제언	274
【참고문헌】	275
【부 록 1】	279
【부 록 2】	290
【Abstract】	295



표 목 차



표 1-1. 2020년 지방자치제도 발전모형	6
표 1-2. 전문가 설문조사의 개요	8
표 1-3. 시나리오 작성과정의 사례	9
표 1-4. 지방자치제도 발전모형	10
표 2-1. P-STEEP에 의한 글로벌 메가트렌드 비교	14
표 2-2. 글로벌 메가트렌드의 구분체계	16
표 2-3. 글로벌 메가트렌드의 구분체계	16
표 2-4. 2020년 지방자치 구조와 제도의 변화	18
표 2-5. 지방자치의 여건변화에 의한 지방자치 이슈	19
표 3-1. 지방분권 및 관련제도의 개선방향	25
표 3-2. 분권화 수준 측정분야와 측정지표 사례	28
표 3-3. 이명박 정부의 전반적인 지방분권 추진과제	34
표 3-4. 국가·지방자치단체 간 단위사무 배분 현황(1994~2009)	38
표 3-5. 지방자치법상 사무구분에 관한(법문표현상 다양한) 근거	39
표 3-6. 세부정책과제 내용	47
표 3-7. 2020년 지방분권 분야의 전략과제별 중요도 1	48
표 3-8. 2020년 지방분권 분야의 전략과제별 중요도 2	48
표 3-9. 전략과제별 세부정책과제(자치입법권 강화)의 중요도 1	49
표 3-10. 전략과제별 세부정책과제(자치입법권 강화)의 중요도 2	49
표 3-11. 전략과제별 세부정책과제(중앙권한 지방이양 촉진)의 중요도 1	50
표 3-12. 전략과제별 세부정책과제(중앙권한 지방이양 촉진)의 중요도 2	50
표 3-13. 전략과제별 세부정책과제(지방의회 자치권 확대)의 중요도 2	51
표 3-14. 전략과제별 세부정책과제(지방의회 자치권 확대)의 중요도 2	51
표 3-15. 전략과제별 세부정책과제(정부간 관계 활성화)의 중요도 1	52
표 3-16. 전략과제별 세부정책과제(정부간 관계 활성화)의 중요도 2	52
표 3-17. 자치입법권 분야 시나리오	55

표 3-18. 지방자치법 제22조 본문의 개정 및 단서의 삭제	58
표 3-19. 지방자치법 제27조의 개정	59
표 3-20. 지방세법 제3조 1항의 개정	60
표 3-21. 자치입법권 보장에 관한 헌법상 비교	62
표 3-22. 헌법 제117조에 대한 개정안	63
표 3-23. 헌법 제 59조 및 제118조에 대한 개정안	64
표 3-24. 중앙권한의 지방이양 분야 시나리오	67
표 3-25. 국가별 새로운 사무구분과 사무배분 체계	70
표 3-26. 지방의회 자치권 분야 시나리오	80
표 3-27. 자체감사제도 개선방안 비교	87
표 3-28. 정부간 관계 분야 시나리오	91
표 3-29. 광역경제권 발전위원회 개선을 위한 법 개정안	95
표 4-1. 학자/기관별 역량에 대한 정의	101
표 4-2. 지방자치단체의 기관구성 변천사	105
표 4-3. 기능별 행정협의회 분야별 현황('95-'08)	109
표 4-4. 지방자치단체조합 분야별 현황('03-'08)	109
표 4-5. 시·도의 실·국·본부 설치기준	113
표 4-6. 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(제13조제1항 관련)	114
표 4-7. 광역자치단체의 기구설치 준수 현황(2009년말 기준)	115
표 4-8. 광역자치단체의 기구설치 준수 현황(2009년말 기준)	116
표 4-9 시·군·구 행정정보화사업 추진 및 고도화 단계	119
표 4-10. 지방자치단체 전체 공무원 직무범죄 유형	127
표 4-11. 세부정책과제 내용	132
표 4-12. 자치역량분야의 전략과제 중요도 1	133
표 4-13. 자치역량분야의 전략과제 중요도 2	133
표 4-14. 전략과제별 세부정책과제(기관역량)의 중요도 1	134
표 4-15. 전략과제별 세부정책과제(기관역량)의 중요도 2	134
표 4-16. 전략과제별 세부정책과제(운영역량)의 중요도 1	135
표 4-17. 전략과제별 세부정책과제(운영역량)의 중요도 2	135

표 4-18. 전략과제별 세부정책과제(인적역량)의 중요도 1	136
표 4-19. 전략과제별 세부정책과제(인적역량)의 중요도 2	136
표 4-20. 기관역량 분야 시나리오	138
표 4-21. 운영역량 분야 시나리오	143
표 4-22. 인적역량 분야 시나리오	150
표 5-1. 주민참여에 관한 전반적 연구 경향	158
표 5-2. 연도별 조례 제정·개폐청구 현황	162
표 5-3. 지방옴부즈맨제도 도입현황	163
표 5-4. 지방자치단체의 정보공개 처리 현황	164
표 5-5. 지방자치단체의 정보 비공개 사유별 현황	165
표 5-6. 주민참여 수준을 기준으로 한 유형 분류	166
표 5-7. 지방자치단체와 주민간의 관계에 의한 주민참여예산제 유형분류	167
표 5-8. 우리나라 주민참여예산제도의 모형 분류	168
표 5-9. 국가별 사회자본 수준	177
표 5-10. IMD 평가(59개국)	177
표 5-11. 시민교육의 문제점과 과제	181
표 5-12. 연도별 주민감사청구 현황	186
표 5-13. 주민투표 실시 현황	188
표 5-14. 주민소송 제기 현황	189
표 5-15. 주민소환투표 청구 현황	190
표 5-16. 주민참여 활성화를 위한 세부정책과제	203
표 5-17. 주민참여분야 전략과제 중요도 1	204
표 5-18. 주민참여분야 전략과제 중요도 2	204
표 5-19. 주민참여분야 세부정책과제(주민행정참여제도 개선) 중요도 1	205
표 5-20. 주민참여분야 세부정책과제(주민행정참여제도 개선) 중요도 2	205
표 5-21. 주민참여분야 세부정책과제(성숙한 시민사회구축) 중요도 1	206
표 5-22. 주민참여분야 세부정책과제(성숙한 시민사회구축)의 중요도 2	206
표 5-23. 주민참여분야 세부정책과제(주민참여정권 확대)의 중요도 1	207
표 5-24. 주민참여분야 세부정책과제(주민참여정권 확대)의 중요도 2	207

표 5-25. 주민참여분야 세부정책과제(지역공동체 활성화)의 중요도 1	208
표 5-26. 주민참여분야 세부정책과제(지역공동체 활성화)의 중요도 2	208
표 5-27. 주민의 행정참여 분야 시나리오	209
표 5-28. 시민사회 분야 시나리오	221
표 5-29. 주민 참정권 분야 시나리오	230
표 5-30. 지역공동체 분야 시나리오	237
표 6-1. 지방분권 분야의 패러다임 변화	252
표 6-2. 자치역량 분야의 패러다임 변화	253
표 6-3. 시민참여 분야의 패러다임 변화	254
표 6-4. 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 비전	257
표 6-5. 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 목표	259
표 6-6. 2020년 지방자치 발전을 위한 핵심이행과제의 우선순위 구분기준	263
표 6-7. 핵심이행과제의 우선순위	264
표 6-8. 최우선추진과제의 실행계획	265
표 6-9. 중기과제의 실행계획	266
표 6-10. 향후검토과제의 실행계획	268
표 6-11. 핵심이행과제의 우선순위	268
표 6-12. 단기추진과제 실행계획	269
표 6-13. 중기계획과제 실행계획	270
표 6-14. 핵심이행과제 우선순위	271
표 6-15. 최우선 추진과제의 실행계획	271
표 6-16. 중기계획과제의 실행계획	272
표 6-17. 향후검토과제의 실행계획	273



그림 목 차



그림 1-1. 지방자치관계론	3
그림 1-2. 자치관계론에서 형성되는 중 구성요소	4
그림 1-3. 연구흐름도	11
그림 2-1. 메가트랜드가 지방자치에 미치는 영향의 분석틀	13
그림 3-1. 지방교육자치 합리화를 위한 패러다임의 전환	76
그림 4-1. 지방자치단체의 자체평가 현황	146
그림 4-2. 시·도와 시·군간 교류 추이	147
그림 6-1. 2010년을 지향하는 새로운 지방자치발전 패러다임의 변화	255
그림 6-2. 2020년 지방자치제도 발전모형	260

제1장 서론

제1절 연구목적

1991년 지방의회의 구성과 1995년 자치단체장 선출에 의해 실질적인 지방자치체제가 구축된 이후 2010년 현재 민선5기 체제를 출범시켰다. 20년 동안 지방자치의 전개과정에서 민선단체장 체제에 대한 긍정적인 평가가 많이 대두되었지만, 최근에 이르기까지 민선단체장의 부패와 선심행정 및 방만한 재정운영에 대한 언론 및 시민 단체들로부터 비판은 지속적으로 이어지고 있다.

노무현 정부에서는 지방분권이라는 국정운영의 지표를 설정하여 분권을 가속화하여 획기적인 지방자치 환경을 조성하였으며, 이명박 정부에서도 지방분권에 대한 의지를 담고 지방행정체제 개편을 위한 지속적인 개혁을 추진·노력하고 있다. 그러나 최근에는 분권의 중요도가 국정운영에서 차지하는 비중이 높지 않고 분권의 내용도 다원적이지 못하다는 지적과 함께 지방행정체제 개편 논의를 제외하고는 지방행정 전반에 영향을 줄 만한 변화를 보이고 있지 않다.

결과적으로 민선 지방자치체제 출범 이후 아직도 주민이 체감하는 지방자치제도의 구현이 미흡하고, 지방자치단체에서 요구하는 분권의 수준에 이르지 못하고 있다. 그리고 앞으로 지방행정환경의 변화가 다양하게 전개되고 그 변화의 속도가 매우 빠르게 진척될 것으로 예측된다.

따라서 중장기적 측면에서 지방자치제도의 새로운 모습을 상정해야 할 시점에 있다. 이 경우 주민분위의 자치운영과 확일성에서 벗어난 자치제도라는 미래의 지방자치체제 모형을 지향하는 재설계가 필요한 것이다. 또한 거시적인 측면에서 보면 21세기 세계화·지방화 시대의 분권과 자율은 지방이 그 핵심적 대상이 되기 때문에

실질적인 지방분권과 Local Agenda의 구현을 도모해야 하고, 이를 위해서 공동체 민주주의의 실현과 총체적 경쟁력을 가진 새로운 지방자치 모형을 정립하는 것이 중요한 전략이 되고 있다.

위에서 밝힌 것처럼 지방자치제도가 새로운 틀에 의해 운영되어야 한다는 현실을 토대를 근거로 하여, 중기적인 측면에서의 ‘한국의 지방자치제도 발전모형’을 정립하고 이에 근거한 중기적 실천과제를 발굴하는 것은 현시점에서 중요한 과제임에 틀림없다.

본 연구는 2020년을 목표로 하여 급변하는 지방행정환경 변화에 대응하면서 미래 지향적이고 국내외적으로 선진화된 지방자치제도의 발전모형을 구축하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구범위

본 연구에서 정립하려는 한국의 지방자치제도 발전모형은 2020년을 목표로 한다. 미래를 예측하는 기간은 대체로 중장기적인 경우 20년-30년 정도를 예측하는 것이 일반적이지만, 민선 지방자치 7기와 8기를 기반으로 하는 향후 10년을 목표로 설정한다.

본 연구는 미래의 지방자치제도 발전모형을 구축할 준거를 지방자치관계론에서 추론하고자 한다. 지방자치관계론에서 추론할 수 있는 지방분권, 자치역량, 주민참여라는 3요소(분야)로 하고자 한다. 여기서 말하는 자치관계란 지방자치를 구성하는 국가, 지방자치단체, 그리고 주민 간 관계를 의미한다. 우선 국가와 지방자치단체 간 관계에서는 지방분권 요소가 생성되고, 지방자치단체와 주민 간 관계에서는 주민참여 요소가 생성되며, 그리고 지방자치단체 자체에서는 자치역량 요소가 생성되는 구조로 본다. 한편 여기서 제시하는 지방분권은 단체자치적 측면에서 권한과 사무의 배분을 의미하고, 자치역량은 지방자치단체에 부여된 권한과 사무를 효율적으로 활용하는 자체적인 역량을 의미하며, 주민참여는 주민자치적 측면에서 자치단체에의 참여 활성화를 의미하는 것으로 본다.

■ 그림 1-1. 지방자치관계론 ■



한편 위에서 제시한 자치관계론에서 형성되는 중 구성요소를 아래와 같이 제시하고자 한다. 아래의 표는 행정자치부, 지방분권위원회, 한국지방행정연구원이 2005년에 시행한 1995-2005년간 민선지방자치 10년 평가라는 연구를 하면서 원용했던 지방자치요소별 구성요소를 본 연구의 목적에 부합하도록 다소 개선한 것이다.

그림 1-2. 자치관계론에서 형성되는 중 구성요소

자치요소 (분야)	1차 구성요소	2차 구성요소
지방분권	행정분권	사무배분, 지도감독
	자치입법권	자치입법
	의회자치권	의회자치
	갈등관리	중앙-지방간 갈등, 분쟁조정
자치역량 ¹⁾	기관역량	기관구성, 협력관계(내부, 지방간)
	운영역량	조직관리, 인사관리, 정보화
	인적역량	단체장, 지방공무원, 지방의원
주민참여	주민참여	행정참여
	시민사회	사회자본, 시민교육
	주민참정	주민감사청구, 주민투표
	지역공동체	지역NGO, 주민자치위원회

위의 표에서 지방분권 분야(자치요소)의 경우 1차 구성요소인 행정분권, 자치권, 갈등관리이지만 자치권의 강화라는 측면에서 자치입법권과 의회자치권을 분리하여 1차 구성요소로 하였다. 그리고 원래 지방분권분야에서는 재정분권이 포함되어야 하지만 본 연구과제에서는 한국지방행정연구원의 기본과제 성격을 갖고 있어 연구진들이 지방행정분야 전공자들만이 포함되어 있는 관계로, 그리고 2020년 지방재정 발전모형 개발이라는 별개의 기본과제가 수행되고 있는 관계로 부득이 제외하고자 한다. 또한 자치역량 분야의 경우 1차 구성요소에 협력역량이 있어야 하지만, 본 연구에서는 지방분권 분야의 갈등관리(중앙-지방간 갈등관리)와 차별화하기 위하여 기관역량에

1) 위 표에서 자치역량의 경우 개발역량도 한 구성요소이지만, 현재 우리나라의 현실로 볼 때 지방자치단체의 개발정책은 국가개발정책에 의해 결정적인 영향을 받는다는 점에서 제외하였다. 자치역량을 지방자치단체의 내부적 역량 강화라는 측면에서 접근하고 있다.

포함하되 그 주요 내용을 지방자치단체 내의 집행기관과 지방의회 관계 그리고 지방자치단체 상호간 관계를 내포하는 것으로 보고자 한다. 마지막으로 주민참여 분야의 1차 구성요소에 주민참여와 시민사회 이외에 주민참여권과 지역공동체 요소를 추가하였는데, 이는 주민참여 분야가 지방자치에서 차지하는 비중이 향후에 높아질 것이라고 판단하였기 때문이다.

마지막으로 본 연구에서는 현재 국회가 주도하는 “지방행정체제 개편”의 주요 핵심내용에 대해서는 적극적인 고려를 행하지 않고, 단지 지방행정구역의 통합이라는 기존만을 환경변화의 요인으로 고려하고자 한다.²⁾ 그리고 “남북한 통일의 실현”은 예측불가능하다는 점에서 장기적인 국가정책과제로 보고 환경변화의 요인으로 반영하지 않고자 한다.

제3절 연구방법

1. 연구단계

미래의 지방자치제도 발전모형을 정립하기 위하여 5단계의 과정을 거쳤다.

첫째 단계는 국제사회의 메가트렌드를 정리하고 그것이 국내의 환경변화에 미치는 영향을 도출한 후, 실질적으로 지방자치 환경에 미치는 여건 변화의 모습을 자치구조와 자치제도로 구분하여 설정하였으며, 이에 근거한 지방자치의 이슈(Issue)를 모색하였다.

둘째 단계에서는 지방자치제도의 여건을 분석하기 위하여 이하의 표에서 제시하는 자치 3요소별(지방분권, 자치역량, 시민참여, 이하에서 3분야로도 표기함)로 선행 연구를 통해 분야별 정책과제(Key Word; 이하 동일)를 도출하고, 관련 제도의 진

2) 지방행정체제 개편은 2014년 7월 1일부터 적용하게 될 것으로 판단되지만, 실제로 과정상 4개의 별개 법률을 작성해야 하고, 도의 지위에 대한 정치권의 완전 합의가 이루어지지 않은 상태이며, 시군통합의 전면적인 이행 여부에 대해서도 현재로서는 예측할 수 없다는 점에서 소극적인 측면에서 접근하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

단을 통해 현실적인 문제점과 분야별 전략과제(Trend Key Word: 이하 동일)를 도출하였다.³⁾

셋째 단계에서는 위에서 기술한 환경변화와 자치 3분야별 세부적인 문제점 간의 갭(gap)을 조절하기 위해 분야별로 시나리오 축 설정하여 미래 예측을 하였다.

넷째 단계에서는 분야별 시나리오 축에 의한 미래모형의 실용화를 도모하기 위한 이행과제를 도출하고 실행계획을 작성하였다.

다섯째 단계에서는 위의 자치 3분야별로 제시된 미래예측 시나리오와 이행과제들을 중심으로 하여 2020년의 지방자치제도 발전모형을 제시하였다.

이를 종합하면 아래 표와 같다.

■ 표 1-1. 2020년 지방자치제도 발전모형 ■

단 계	내 용	결 과
Stage I	• 세계적·국내적·지방자치 트렌드(trend)	• 지방자치 이슈(issue) 발굴
Stage II	• 선행연구 및 기존 제도의 진단	• Key Word와 Trend Key Word 도출
Stage III	• 도출된 Trend Key Word를 중심으로 한 시나리오 작성	• 2×2 Matrix의 시나리오 축 설정
Stage IV	• 시나리오별 이행과제 도출	• 미래 이행과제 도출
Stage V	• 2020 지방자치제도 발전모형 및 추진 전략 제시	• 비전과 목표와 핵심이행과제 정립

3) 여기서 제시된 Key Word와 Trend Key Word라는 용어는 본 연구에서 사용하기 용이하도록 분야별 정책 과제와 전략과제라고 각기 표현하고자 한다.

2. 연구방법

첫째 단계인 메가트렌드 분석 및 환경 변화를 분석함에 있어서는 미래예측과 관련된 문헌들을 중심으로 하는 연구를 수행하되, 워크숍을 통해 전문가들의 의견을 보강하는 방법을 사용하였다.

둘째 단계인 선행연구 및 지방자치의 진단에서는 관련 제도를 중심으로 한 정성분석을 주로 하되 부분적으로 정량분석을 근거자료로 활용하는 방식을 적용하였다. 분석에 있어서는 분야별로 관련 제도를 총괄적으로 분석하되 법적 근거와 운영실태 및 문제점을 중심으로 연구자의 견해를 기술하는 방식을 적용하였다. 그리고 이러한 진단결과 및 FGI(전문가 인터뷰)를 활용하여 자치3분야별 정책과제와 전략과제를 발굴하는데 주안점을 두었다.

셋째 단계인 분야별 미래예측을 위해서, Key Word와 Trend Key Word를 중심으로 전문가를 대상으로 하여 AHP 방식에 의한 가중치 및 중요도 조사를 실시하였고⁴⁾, 이를 중심으로 시나리오를 작성하는 기법을 적용하였다.⁵⁾ 우선 미래 연구에 있

4) AHP(Analytic Hierarchy Process)통계 기법은 여러 가지 기준들을 사용하여 대안을 평가해야 하는 복잡한 의사결정에서, 평가기준들을 계층적으로 분해하여 1:1 쌍대비교 방식을 통해 각 기준의 중요도를 파악하고 대안을 평가하는 의사결정 방법으로 1980년 Thomas Saaty에 의해 개발되었으며, 의사결정자가 어떤 주어진 평가기준에 대하여 다수의 요소들 간의 중요도를 동시에 고려하는데 어려움을 느끼는 반면, 주어진 평가기준에 대한 두 요소들간의 상대적 중요도를 판단하는데 큰 어려움이 없는데 착안한 기법으로 각 구성요소들을 둘씩 짝을 지어 비교한 후, 그 결과를 이용하여 복수의 구성요소들 간의 가중치를 추정하는 방법이다. 이 기법이 방법론상으로 정당성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 공리가 충족되어야 한다. 첫째, 이원비교(reciprocal comparison)로서 의사결정자의 두 대상에 대한 이원비교가 반드시 가능해야 하며, 중요성의 정도를 나타낼 수 있어야 한다. 또한 이 중요성의 정도는 반드시 역조건을 성립시켜야 한다. 즉 A가 B보다 x배 중요하다면, B는 A보다 1/x배 중요시되어야 한다. 둘째, 동질성(homogeneity)으로서 중요성의 정도는 한정된 범위 내의 정해진 척도(bounded scale)를 통해 표현되어야 한다. 셋째, 독립성(independence)으로서 상대적인 중요도를 평가하는 요인들은 특성이나 내용 측면에서 서로 관련성이 없어야 한다. 넷째, 기대성(expectation)으로서 계층구조는 의사결정에 필요한 모든 사항들을 완전하게 포함하는 것으로 가정한다. AHP 분석을 할 경우는 쌍대비교를 통해 얻어진 행렬의 논리적 모순성의 정도를 검증하기 위해 일관성을 측정해 볼 필요가 있다. 일관성 검증은 일관성 지수(consistency index: C. I.)를 평균무작위 지수(random index: R. I.)로 나눈 일관성 비율(consistency ratio: C. R.)을 이용한다(C. R. = C.I./R.I × 100). 한편 무작위 지수란 1에서 9까지 정수들을 무작위 추출하여 역수행렬을 작성한 후 이로부터 일치지수를 구한 것을 말한다.

5) 시나리오 기법(Scenarios)은 다양한 환경 하에서 발생하는 경로 또는 소망스런 미래가 어떻게 달성되는지에 대한 질문에 초점을 맞추는 탐색적 방법으로, 그리고 단순한 예측이 아니라 미래의 불확실성을 적극적으로 해소하여 원하는 미래상을 명확히 하고 체계적이 계획수립에 도움을 주는 기법으로, 미래예측 과정

어서 AHP조사는 예측결과에 대한 의견을 수렴하는 것으로 개연성 있는 미래를 제시 하는데 반드시 필요한 장치이다. 본 연구에서의 조사 대상자는 지방자치 전문가들로 유효표본의 최소치인 30명을 확보하였고, 조사의 객관성을 확보하기 위하여 외부 전문기관(R&R)에 의뢰하여 실시하되 1:1 면접에 의해 이루어지게 함으로써 조사결과 의 실효성을 확보하였다. 그리고 조사내용은 자치 3분야에 대한 우선순위와 중요도, 지방분권분야의 4개의 Key Word에 대한 우선순위와 중요도 그리고 4개 Key Word 별 Trend Key Word의 우선순위와 중요도, 자치역량분야의 3개 Key Word에 대한 우선순위와 중요도 그리고 3개 Key Word별 Trend Key Word의 우선순위와 중요도, 시민참여분야의 4개 Key Word에 대한 우선순위와 중요도 그리고 4개 Key Word별 Trend Key Word의 우선순위와 중요도로 구성되어 있다(별첨 1 조사표 참조).⁶⁾

▣ 표 1-2. 전문가 설문조사의 개요 ▣

구 분	전문가 조사
조사대상	• 지방자치 전문가
조사방법	• 멀티채널 서베이(Multi-Channel Survey)
표 본 수	• 30명
표본추출	• 유의할당표본추출법(purposive sampling)
실사기간	• 2010. 8. 12(목)~2010. 08. 17(화)

또한 시나리오 작성은 연역적 방식을 적용하되 3대 분야를 중심으로 Trend Key Word를 중심으로 주요 요인 및 결정요인에 의해 시나리오 축을 설정하는 방식으로 진행하였다. 이 때 시나리오 축 설정은 2×2 방식의 Matrix 작성을 적용하였다. 미래 예측의 방법론으로 활용되는 시나리오 작성방식의 객관성은 아래의 사례에서 찾아볼 수 있다.

에서 가장 많이 사용한다.

6) 2차 AHP조사는 중간보고 이후 진행한다.

표 1-3. 시나리오 작성과정의 사례7)

구분	이슈 선정 (Identify Issues)	변수 도출 (Tracking)	변수 분석 (Analyzing)	시나리오 도출 (Imaging)	비전/전략 제시(Planning)
T.A.I.D.A. (Kairos Future)		<ul style="list-style-type: none"> 안(out side-in)을 보는 시각으로 이슈에 대한 거시적(driving forces)탐색 와일드카드파악 	<ul style="list-style-type: none"> 트렌드간 상호관계 분석: 인과관계 루프(causal loop), 상관분석, 격차영향분석 	<ul style="list-style-type: none"> 불확실한 요인(n)을 도출하여 2(n)개 시나리오 작성 현실과 큰 격차가 나지 않는 비전 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 비전제시: 시나리오에 대한정책적, 전략적 목표 제시 비전의 구현을 위한 전략 및 실천 방안 제시
B.A.S.I.C (Battelle사)	<ul style="list-style-type: none"> 이슈의 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가 회의를 통한 요인 탐색: 라운드 로빈(round-robin) 그룹회의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 요인들에 대해 3개 정도의 구별되는 미래 변화 서술 요인별 미래상을 조합하여 셀(cell)로 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 셀의 가능성 확률을 수치적으로 제시, 정리 확률이 높은 셀을 중심으로 시나리오 도출 	
The Art of the long view (GBN)	<ul style="list-style-type: none"> 이슈와 결정될 시간 명료화 안에서 밖을 보는 것(inside-out)을 강조하여 미시적 동인에 중점 	<ul style="list-style-type: none"> 미시적 요인의트렌드 도출 미시적 요인에 영향을 줄 수 있는 거시적 동인 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 미시적 트렌드를 가능성에 따라 서열화 중요성이 높고, 불확실성이 높은 2-3개의 핵심요인 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 핵심요인을 조합하여 시나리오 도출: 미시적, 거시적 동인을 이용하여 시나리오 작성 	
The Futures Group	<ul style="list-style-type: none"> 미래에 대해 알고자 하는 바를 명확히 함 	<ul style="list-style-type: none"> 필요한 지표변수(indicator variables) 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 미래에 영향을 줄 거시적 동인, 미시적 트렌드를 구분 	<ul style="list-style-type: none"> 도출된 시나리오를 재논의하여 가능성 낮은 시나리오 제거 	<ul style="list-style-type: none"> 시나리오에 따른 미래변화 제시
KITAIP (정보통신정책연구원)		<ul style="list-style-type: none"> 이슈의 미래변화에 영향을 미칠 변수 도출 변수의 변화트렌드 포착 	<ul style="list-style-type: none"> 변수간 상호관계 분석 가장 불확실하지만 가장 영향력이 높은 변수 2개 또는 이슈의 미래에 핵심적 영향을 미칠변수 N개 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 2X2 또는 2(n)개 시나리오 작성하여 미래상을 제시 각각의 미래상에서 향후 5-10년 동안 일어날 개연성이 높은 이벤트 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 미래 이벤트의 발생 개연성과 희망도를 측정하여 가장 의미있는 예측 상황을 제시 미래변화에 대응하는 정책 제시

자료: 국토연구원(2009), 전개서 참조

7) 시나리오 중심의 미래 예측에서 트렌드는 적절한 정책수단이나 개별조치를 통해 효율적으로 대응해야 할 근본적인 경향이다. 그리고 시나리오를 활용한 대표적인 미래예측 과정은 스웨덴의 미래연구소인 카이로스 푸처에서 제시한 기법인 T.A.I.D.A가 있는데, 위 표에서 제시된 바 처럼 Tracking(미래에 영향을 줄 현재의 거시적 미시적 변화 탐색), Analysing(도출된 트렌드를 분석하여 미래 시나리오 제시), Imaging(도출된 시나리오들 중에서 가장 긍정적인 미래를 제시하는 비전도출), Deciding(비전을 실천하기 위한 전략도출), Acting(도출된 전략들을 현실에 적용하기 위한 방안 제시)으로 이해된다. 국토연구원, 국토대예측(1), 2009. 참조.

넷째 단계인 미래의 시나리오별 미래를 예측하고 Matrix의 각 셀에 필요한 이행과제들을 발굴하기 위해 설문조사(별첨 2 참조)와 FGI(전문가 인터뷰)를 시행하였다.

다섯째 단계인 종합적인 지방자치 발전모형을 설정하기 위한 방법으로 귀납적 방법을 선택하였다. 위에서 분야별 미래 예측과 이행과제들을 준거로 하되, 2020년을 목표로 하는 지방자치 패러다임의 변화를 고려하면서 비전 및 목표를 새롭게 설정하는 과정을 거쳤다. 이를 근간으로 자치 3분야를 종합하는 2020년의 지방자치제도 발전모형을 제시하였다. 특히 발전모형에 의한 이행과제 우선순위 판별과 실행전략을 마련하기 위해서 FGI를 활용하였고 동시에 별도의 주관식 설문조사를 병행한 후 최종적으로 연구진의 견해를 기술하는 방법을 적용하였다(별첨 2 조사표 참조).

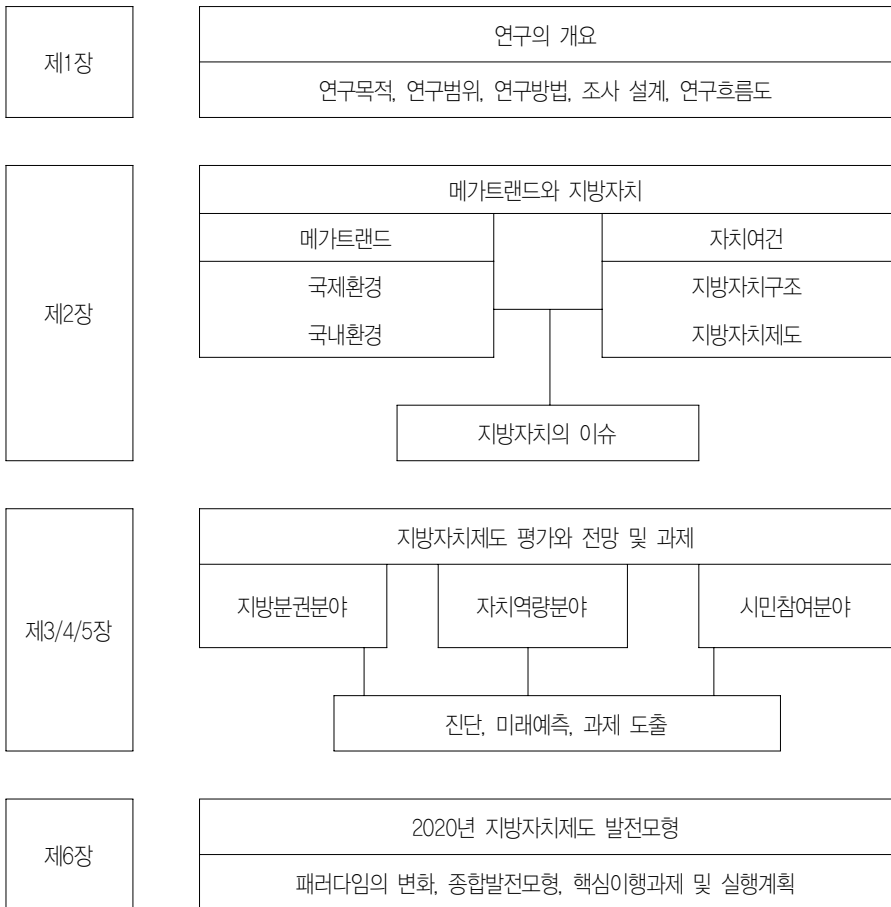
■ 표 1-4. 지방자치제도 발전모형 ■

단 계	내 용	연구방법
Stage I	• 세계적·국내적·지방자치 트렌드(trend)	• 문헌연구
Stage II	• 기존 자치제도의 분석·평가 및 전략·정책과제 도출	• 전문가 중심의 FGI
Stage III	• 도출된 정책과제(Trend Key Word)를 중심으로 한 시나리오 작성	• 시나리오기법 적용 및 1차 AHP 실시
Stage IV	• 핵심이행과제 도출	• 전문가 중심의 FGI
Stage V	• 2020 지방자치제도 발전모형 및 이행과제 우선순위 판별과 실행계획 제시	• 설문조사 및 FGI 병행

3. 연구흐름도

본 연구의 연구흐름도와 주요 내용을 살펴보면 아래 그림과 같다.

■ 그림 1-3. 연구흐름도 ■



제2장 환경변화와 지방자치

제1절 메가트랜드가 지방자치에 미치는 영향의 분석틀

2020년 지방자치의 발전모형을 정립하는 데에는 현재의 지방자치 여건과 미래의 사회변화의 거시적 추세인 메가트랜드의 갭(gap)을 파악하는 것이 선결되어야 한다. 정치, 경제, 사회, 문화 등의 메가트랜드는 지방자치의 전반적인 체제와 운영 및 행태에 영향을 주어 지방자치제도를 직·간접적으로 변화시키기 때문이다.

본 연구에서는 메가트랜드를 정리하기 위해서 문헌연구 및 전문가 워크숍을 통해 정리하였다. 우선 메가트랜드를 분석하기 위해서는 메가트랜드의 개념과 분야의 구분이 중요하다. 우선 메가트랜드란 ① 어떤 현상이 현재에서 미래로 향해 계속 이어지는 변화라고 하는 “트랜드 개념의 세계화 버전”이라는 것으로 John Naisbitt는 세계의 현대사회에서 계속 일어나는 거대한 조류라고 설명하고 있고, ② 강홍렬은 하나의 거대한 사회변화의 흐름에 대해 미래의 변화 형태에 대한 합의된 결과라고 설명하고 있다.⁸⁾ 본 연구에서의 메가트랜드는 세계적으로 공유될 수 있는 사회변화로서 미래에도 지속되는 변화로 보고자 한다.

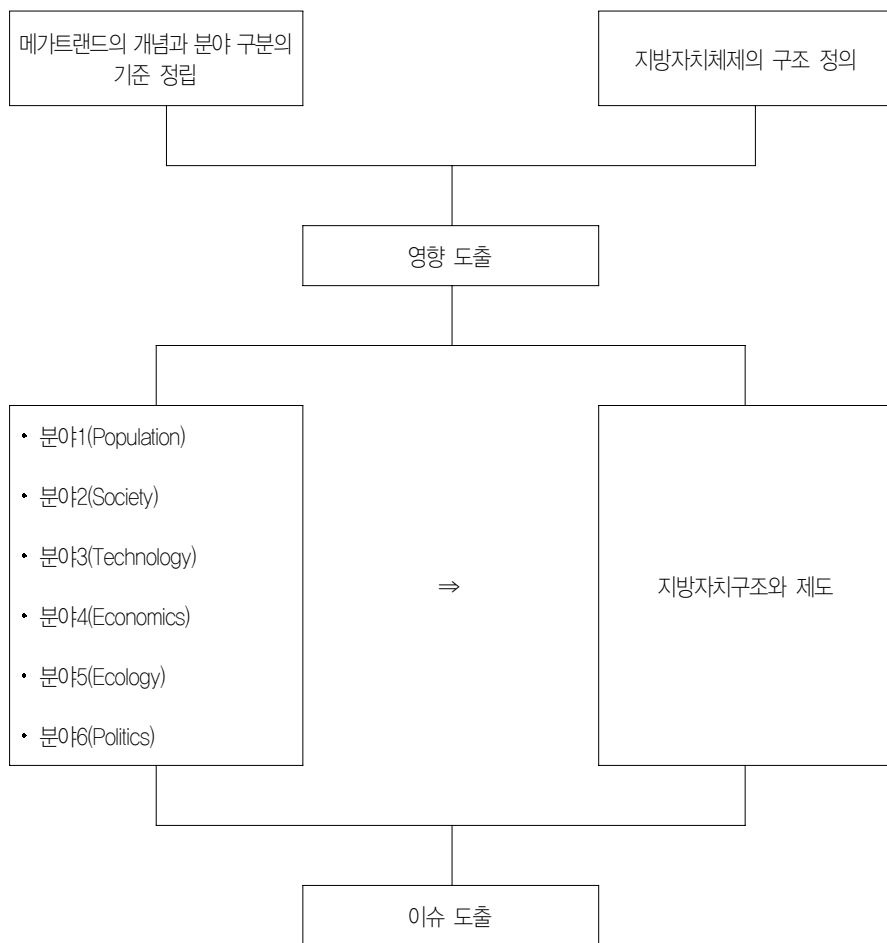
그리고 메가트랜드를 구분하는 일반화된 기준은 없지만, 국내외적으로 가장 많이 활용되는 STEEP을 적용하고자 한다. STEEP는 S(Society), T(Technology), E(Economics), E(Ecology), P(Politics)으로 구분되는데, 산업연구원, 정보통신연구원, 과학기술정책 연구원의 연구에서도 사용된 바 있다.⁹⁾ 본 연구에서는 STEEP 이외에 인구분야를 추가하고자 한다. 지방자치의 기본요소가 인구와 지역이라는 점에서 보면 인구는

8) 강홍렬 외, 메가트랜드 코리아, 서울: 정보통신연구원, 2006.

9) 국토연구원(2009), 전개서(1), pp.234-241 참조.

요소를 메가트렌드의 한 분야로 추가할 수 있을 것이다. 이를 P-STEEP라 하고 이를 근거로 하여 메가트렌드가 지방자치에 미치는 영향을 분석하기 위한 틀을 제시하면 아래와 같다.

■ 그림 2-1. 메가트렌드가 지방자치에 미치는 영향의 분석틀 ■



제2절 2020년 메가트렌드의 전망

1. 글로벌 메가트렌드

가. 기존연구에서의 글로벌 메가트렌드 도출

일반적으로 메가트렌드를 분석하기 위해서는 메타분석, 키워드분석, 전문가 패널 및 토론, 데이터분석, 델파이조사 등의 방법을 활용하지만, 본 연구에서는 문헌조사에 근거하기로 한다. P-STEEP를 준거로 기존의 문헌을 참조하고 동시에 2차례의 전문가 워크숍 및 연구자의 주관적 판단에 근거하여 글로벌 메가트렌드를 정리하였다. 미래연구를 위한 메가트렌드 분석에 관한 연구들이 상대적으로 많아서 이를 근거로 해도 객관성을 담보할 수 있기 때문이다. 이 때 참고한 자료는 유엔미래보고서(박영숙 외 2008), 국토대예측(국토연구원, 2009) 등이 있다. 기존 연구의 결과들을 제시하면 아래 표와 같다.

표 2-1. P-STEEP에 의한 글로벌 메가트렌드 비교

구 분	인 구	사회문화	과학기술	경 제	환 경	정 치
국토대예측 (국토연구원, 2009)	저출산 고령화	가치관 및 문화의 양화	과학기술 발달 및 응용확화	경제의 글로벌화	기후변화 및 자원부족	정치외교의 다극화
	• 저출산 (인구감소) • 고령화 • 기구소규모화	• 삶의질 추구 • 노동의 유연화 • 문화의 다양화 • 여성의 지위 향상	• 정보통신, 바 이오, 나노, 에너지 및 환 경기술 발달 • 과학기술의 융 합화건축, 교 통 해양 방재	• 지역 및 국 가간 경제협 력 강화 • 다국적 생산 네트워크 강화	• 지구온난화 • 질병확산 • 에너지 및 자원부족	• 국제화다극화 • 테러위협 및 국지전 증가. 국가안전 중요 • 거버넌스 강화
유엔미래 보고서-미래 가본2018 (박영숙 외, 2008)		• 의사결정역량 개선 • 빈부격차 해소 • 여성 자유변화 • 범죄조직의 축소 대책	• IT기술의발달 • 과학기술발전 과 삶의 질	• 지구촌협업체 등장	• 기후변화 • 인류 유행 질병 • 물부족 • 인구증가와 자원부족 • 에너지 수요의 대처방안	• 안보전략과 테러 • 독재정권과 민주주의 • 지구촌 의사 결정 과정의 윤리적인 고려

(계 속)

구 분	인 구	사회문화	과학기술	경 제	환 경	정 치
미래 경제사회 전망과 과학기술 비전 (과학기술정 책연구원, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> 인구구조변화: 고령화 사회 	<ul style="list-style-type: none"> 양극화 	<ul style="list-style-type: none"> 과학기술과 미 레이슈 		<ul style="list-style-type: none"> 환경문제 에너지문제 	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌화
미래예측 방법론 (정보통신정 책연구원, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> 저출산의 지속 고령화의 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> 노동의 유연화 와 연고주의의지속 관료주의의약화 계층양극화 	<ul style="list-style-type: none"> 차세대 IT 기술 경쟁 치열 기술의융합 	<ul style="list-style-type: none"> FTA의 체결 확대 사회적 자본의 중요성 증가 		<ul style="list-style-type: none"> BRICs의부상 미국의 스파권주 의 등장 새로운 경쟁국, 중국
농촌의 미래 모습: 농촌 공간2020, 한국농촌경 제연구원, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 고령화 	<ul style="list-style-type: none"> 웰빙을 추구하 는 소비생활 확 산 	<ul style="list-style-type: none"> 고도 정보화 시대의 도래 교통의 발달 			<ul style="list-style-type: none"> 세계화 도시화의진전
한국산업 발전 비전2020 (산업연구원, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> 인구구조의고령화 	<ul style="list-style-type: none"> 수요조건의 변화 와 신소비패턴 새로운 사회문화 조류의 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털/네트워 크 기술의 성숙 바이오 경제시대 IT, BT, NT, 신소 재 기술의 융합: 기술의 학제 간 통합 국가전략기술의 부상 	<ul style="list-style-type: none"> 세계경제의 통합 세계경제의 역학 구도와 비교우 위 구조 변동 금융시장의 피러 다임 변화 경영의 신조류: 자식/윤리 경영 남북한 경제 협 력, 통합 진전 	<ul style="list-style-type: none"> 환경과 천연자원 문제의 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 기술패권주의: 표 준과 지식재산권 지역혁신과 균형 발전
메가트렌드 코리아 (정보통신정 책연구원,20 06)		<ul style="list-style-type: none"> 접속사회로의 전환 기술은 개인 중 심으로 양극화 가속화 커리어의 복잡화 IT가 대신할 수 없는 인간능력 의 가치 증가 미디어의 집중, 분산화 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 기술로 인한 인간능력 의 진화 창조적 파괴 정부의 유비쿼터 스화 	<ul style="list-style-type: none"> NEO 경제주도 세력의 등장 디지털 경제 패 러다임 등장 선진국으로 변모 		<ul style="list-style-type: none"> 신중세적 국제 사 회로의 전환 작은 힘들의 전면 적 부상 경계의 소멸 신유목적 민주주 의의 출현 자발적 참여의증 가 동북아시아의 다 자주의화

자료: 국토연구원(2009), 전개서, pp.242-243 참조 및 수정 작성

나. 본 연구에서의 글로벌 메가트렌드

본 연구에서는 P-STEEP에 준거하여 글로벌 메가트렌드와 하위 글로벌 메가트렌드를 세밀하게 분석하면 아래와 같다.

■ 표 2-2. 글로벌 메가트렌드의 구분체계 ■

분 야	메가트렌드	sub-megatrend
인구	저출산 고령화	• 인구 감소, 고령화
사회문화	가치의 다양화	• 다문화사회 가속, 삶의 질 향상, 여성지위 향상, 개인주의 심화, 빈부격차 해소
과학기술	기술의 융합화	• 정보통신기술 융합, 바이오와 나노 산업화, 에너지기술 발전
경제	글로벌 경제화	• 세계경제 협력화, 다국적 기업확산, 금융시장의 다각화, 노동 유연성
환경	지속가능한 발전	• 지구온난화, 재해 및 재난 증대, 에너지와 자원 부족
정치행정	거버넌스의 확산	• 국제협력 강화, 지방분권화 지속, 전 지구적 결정, 국제분쟁 증가,

2. 국내적 메가트렌드

글로벌 메가트렌드에 근거하되 국내의 환경변화와 국정운영 상황 등을 고려하여 국내적 메가트렌드를 분석하면 아래 표와 같다.

■ 표 2-3. 글로벌 메가트렌드의 구분체계 ■

분 야	글로벌 메가트렌드	하위 글로벌 메가트렌드	국내적 메가트렌드
인 구	저출산 고령화	• 인구 감소, 고령화	• 농촌인구 감소 및 지역성장 둔화, 노인요양시설 증대, 출산 장려정책 확산, 가구소규모화
사회문화	가치의 다양화	• 다문화사회 가속, 삶의 질 향상, 여성지위 향상, 개인주의 심화, 빈부격차 해소	• 국제결혼 증대, 삶의 질 인식 증대, 인터넷 생활화, 고유문화 잠식, 여가활동 증가, 여성 사회적 참여 증대

(계 속)

분 야	글로벌 메가트렌드	하위 글로벌 메가트렌드	국내적 메가트렌드
과학기술	기술의 융합화	<ul style="list-style-type: none"> 정보통신기술 융합, 바이오와 나노 산업화, 에너지기술 발전 	<ul style="list-style-type: none"> 정보통신기술 발전(IT), 해양 과학기술 발달(MT), 나노기술 발달(NT), 바이오 기술 발달(BT), 에너지기술 수출
경 제	글로벌 경제화	<ul style="list-style-type: none"> 세계경제 협력화, 다국적 기업 확산, 금융시장의 다각화, 노동시장의 유연성 	<ul style="list-style-type: none"> FTA 체결 등 경제협력 강화, 다국적 네트워크 강화, 성장정책의 유지, 노동 기회의 확대
환 경	지속가능한 발전	<ul style="list-style-type: none"> 지구온난화, 재해 및 재난 증대, 에너지와 자원 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 대형재난 가능성 증대, 유행성 인플루엔자의 지역적 발생, 지구온난화 영향, 에너지 이용비용 증가,
정치행정	거버넌스의 확산	<ul style="list-style-type: none"> 국제협력 강화, 지방분권화 지속, 전 지구적 결정, 국제분쟁 증가, 	<ul style="list-style-type: none"> 개헌, 지방정부의 성장, 지방행정체제 개편, 자율과 책임의 행정운영, 다원적 복한 대응, 시민사회 참여증대, 전자정부 역할 강화,

제3절 2020년 지방자치의 여건 변화

1. P-STEEP에 의한 지방자치의 여건변화

글로벌 메가트렌드에 의한 국내적 메가트렌드에 영향을 받는 지방자치의 여건은 매우 다원적일 것으로 판단된다. 이를 종합적으로 정리해 보면 아래 표와 같다.

표 2-4. 2020년 지방자치 구조와 제도의 변화

분 야	국내적 메가트렌드	지방자치의 여건변화
인구	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌인구 감소 및 지역성장 둔화, 노인요양시설 증대, 출산장려정책 확산, 가구 소규모화, 분배 정책의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구변화 관련 국가정책 변화 • 사회적 책임의 강화 • 아동·노인복지제도 확대
사회문화	<ul style="list-style-type: none"> • 국제결혼 증대, 삶의 질 인식 증대, 인터넷 생활화, 고유문화 잠식, 여가활동 증가, 여성 사회적 참여 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가정 지원 확대 • 주민생활환경 개선 • 아동·여성·청소년 정책의 전환 • 문화관광정책의 개혁 • 오픈스페이스의 확충 • 도시공공디자인 강화 • 문화컨텐츠의 다양화
과학기술	<ul style="list-style-type: none"> • 정보통신기술 발전(IT), 해양과학기술 발달(MT), 나노기술 발달(NT), 바이오 기술 발달(BT), 에너지기술 수출 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양자원의 개발 • 지능형 도시관리체제 구축 • 기술기반 산업단지의 확충 • 초고속 및 지능형 지방교통체계 개선
경제	<ul style="list-style-type: none"> • FTA 체결등 경제협력 강화, 다국적 네트워크 강화, 성장정책의 유지, 노동유연성 강화, 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 세계화 • 자치단체의 광역화 • 대도시의 글로벌 경쟁력 강화 • 지역경제의 활성화 • 사회적 기업의 확충 • 유연근무제의 확대 • 지역 일자리 창출
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 대형재난 가능성 증대, 유행성 인플루엔자의 지역적 발생, 지구온난화 영향, 에너지 이용비용 증가, 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후온난화 대응기능 강화 • 대형재난재해 대응능력 확충 • 보건위생기능의 강화 • 생활에너지 절약 네트워크 구축 • 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 활성화
정치행정	<ul style="list-style-type: none"> • 개헌 지방정부의 성장 자율과 책임의 지방행정 운영, 지방행정체제 개편, 다원적 복한 대응, 시민사회 참여증대, 전자정부 역할 강화, 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방행정구역의 통합 • 지방분권의 강화 • 자치단체의 자체역량 확충 • 투명한 지방정부 구축 • 시민사회의 외연 확산 및 네트워크 확대 • 주민직접참여의 기회 확대 • 실질적 대북협력체제 구축 • 정부간 분쟁해결 및 협력적 관계의 구축 • 지방정보화 역량 강화

2. 지방자치의 이슈도출

상기한 지방자치의 여건변화에 의한 지방자치 이슈는 아래와 같이 정리될 수 있다.

표 2-5. 지방자치의 여건변화에 의한 지방자치 이슈

분야	지방자치 여건의 변화	지방자치 이슈	자치3분야 연계성 정도			비 고
			지방 분권	자치 역량	시민 참여	
인구	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정구역의 통합 인구변화 관련 국가 정책 변화 사회적 책임의 강화 아동·노인복지제도 확대 분배정책의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산·고령화에 의해 자치단체의 기능 변화 및 다원적 정책이 구현 	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 국가기능의 축소(지방 기능의 확대) 역량: 지방복지문화재정의 증대, 공무원의 전문성 요구 증대, 인구감소 대응정책 개발, 다원적 주민복지정책 구현, 특정계층의 복지수혜 증진, 인구유출 억제(인구증강 추진) 참여: 다양한 계층의 참여 기회 확대
사회 문화	<ul style="list-style-type: none"> 다문화가정 지원 확대 주민생활환경 개선 아동, 여성, 청소년 정책의 전환 문화관광정책의 개혁 오픈스페이스의 확충 도시공공디자인 강화 문화컨텐츠의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회의 편리성과 건강성이 증대 	△	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 복지·문화 기능과 재원의 지방이양 역량: 특수 및 관련분야 전문가 증대, 공정사회 추진역량 강화, 자율적 지역특성개발 확대, 참여: 시민사회와의 협력적 네트워크 강화, 자원봉사체제 강화, 전문직종 인력의 참여확대
과학 기술	<ul style="list-style-type: none"> 해양자원의 개발 지능형 도시관리체제 구축 기술 기반 산업단지 확충 초고속 및 지능형 지방 교통체계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 기술융합에 의한 지역자원의 활용도 향상 	△	○	△	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 첨단산업기술 관련 규제 혁신 역량: 지방기술직 공무원 확대 및 역량 강화, 과학기술 정보역량 강화, 자원관리체제 정비, 과학기술인력의 개발 참여: 전문인력 네트워크 형성
경제	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체의 세계화 자치단체의 광역화 대도시의 글로벌 경쟁력 강화 지역경제의 활성화 사회적 기업의 확충 유연근무제의 확대 지역 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 경쟁력이 강화되고 사회 복지비용이 증대 	○	○	△	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 지방경제 규제의 완화, 지방의 경제적 세계화 지원, 지방재정규모의 증대 역량: 지방경제규모의 확대, 지역인재 개발, 경제네트워크의 강화, 지방과 기업의 형평관계 유지 참여: 기업과 주민의 연계 지원

(계 속)

분야	지방자치 여건의 변화	지방자치 이슈	자치3분야 연계성 정도			비 고
			지방 분권	자치 역량	시민 참여	
환경	<ul style="list-style-type: none"> 기후온난화 대응기능 강화 대형재난재해 대응능력 확충 보건위생기능의 강화 생활에너지 절약네트워크 구축 지방정부의 저탄소 녹색 성장 정책 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 어메니티와 재난대응 능력이 강화 	△	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 정부주도 녹색성장 및 기후변화기능의 지방화 역량: 재난방재관리 역량 강화, 국제환경행정네트워크 형성, 에너지와 기후 및 녹색성장관리체제의 구축 참여: 환경행정네트워크 강화 및 참여, 관련 시민단체의 참여 강화
정치 행정	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정구역의 통합 지방분권의 강화 자치단체의 자체역량 확충 투명한 지방정부 구축 시민사회의 의견 확산 및 네트워크 확대 주민직접참여의 기회 확대 실질적 대북협력체제 구축 정부간 분쟁해결 및 협력적 관계의 구축 지방정보화 역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치구조와 자치제도의 다양성을 확보하고 협력적 거버넌스의 다각화 	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 분권: 기능/기구/정원제도의 지방자율성 증대, 정부간 관계의 증진 역량: 지방의 기관/내부역량 증진, 지방의 대외적 역량 증진 참여: 지방의 국정참여 증대, 주민과의 협력적 거버넌스 확대

제3장 지방분권 분야의 진단과 전망

제1절 지방분권의 진단 및 과제 발굴

1. 지방자치에 있어서 지방분권의 의미

가. 지방자치의 개념

지방자치(권)란 어원적으로 local autonomy(auto-nomos)로 이해된다. 이는 한 지역에서 자치 범규범을 발하여 운영할 수 있는 권한(자치입법권)을 의미한다. 국제적 수준으로서 그리고 명실상부한 유럽연합의 실정법의 하나인 유럽 지방자치정부 헌장(European charter of local self-government)에¹⁰⁾ 의하면 지방자치 활성화를 위해서는 한 국가의 법률로, 가능하면 「헌법」으로 지방자치정부가 실질적인 권한을 행사할 수 있는 수단 제공이 가능하도록 규정해야 한다고 명시(각 국가의 헌법에서 명시하고 있는 국민 기본권으로서의 지방자치권)하고 있다. 이 국제관습법 근거에 따르면 지방자치제도가 형식적인 자유가 아닌 실질적인 자유로써 유익한 효과를 발생시킬 수 있도록 하기 위해서 다음과 같은 4가지 필수조건이 요구된다고 천명하였다.

① 제1조건: 지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들

10) International Union of Local Authorities(IULA)는 1985년 Rio de Janeiro에서 지방자치정부의 원칙에 관한 세계선언을 위한 총회를 개최하면서 유럽 지방자치정부 헌장을 보편적인 지방자치 원칙을 가진 헌장으로 인준하였고, 1993년 토론토 총회에서 다시 전문을 업데이트 하였다. 이후 1996년 HABITAT II Conference 회의에서 유엔이 Habitat Agenda를 채택한 후 지방자치정부 헌장에 대하여 세계 헌장으로 채택하자는 의견 제안이 있었으며, 지속적인 논의를 거쳐 2001년 UN총회가 유럽 지방자치정부 헌장을 세계헌장(World Charter of Local Self-Government)으로 채택하기 위하여 HABITAT II Conference의 결과를 검토하여 세계지방자치헌장으로 채택하였다.

로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사될 수 있어야 한다(지방자치 원리: 제3조2항).

- ② 제2조건: 지방자치정부의 기본적 권한과 책임범위는 반드시 헌법 또는 법률로 규정되어야 한다(헌법적 기본권으로서의 지방자치: 제4조1항).
- ③ 제3조건: 지방자치정부에 대한 행정적 통제는 헌법과 법률의 근거에 의하여, 헌법 원리와 적법성 목적에 맞게 이루어져야 한다(제8조1~3항).
- ④ 제4조건: 지방자치정부는 국가 경제정책과 일치되고, 자치권의 범위와 일치된 조건 하에 자율적으로 책임과 권한을 수행할 수 있는 재정적 자원(제9조), 자율적 인적 자원의 확보(제6조) 등 자치권 행사에 필수적인 수단을 가질 수 있어야 한다고 규정하고 있다(자치조직권, 자치재정권).

나. 지방분권의 의미

이상 국제적 준거틀에 기초해 볼 때, 지방자치를 작동시키는 메카니즘은 크게 지방분권 원칙과 보충성 원칙으로 작동된다고 할 수 있다. 즉, 지방분권(Decentralisation)¹¹⁾ 또는 정치적 지방분권(Devolution)의 원칙은 하향식 권한배분을¹²⁾ 지향하고, 보충성의 원칙(Subsidiarity Principle)은¹³⁾ 상향식 권한배분을 지향한다. 이에 보충적으로

11) OECD 정의: the transfer of responsibility to democratically independent lower levels of government, thereby giving them more managerial discretion, but not necessarily more financial independence. 반면 행정분권(Deconcentration): the transfer of responsibility from central ministries to field offices or more autonomous agencies, thereby becoming closer to citizens while remaining part of central government.

12) '권한'(compétence)의 의미: 형식적인 의미의 권력(legal competence)이란 지방자치정부의 법적 역량으로 일단 지방자치권이 부여되면, 지방자치권의 자율적인 집행력을 갖는다(유럽자치정부헌장 제4조4항: 다른 자치정부, 다른 행정기관이 이에 대해 문제를 제기하거나, 제한을 할 수 없다). 그리고 권력의 실제와 관련해서는 공공행위의 결정권(power)을 의미한다. 또 유럽 지방자치정부 헌장의 '지방자치권': 41개국이 승인하고, 38개국의 국회가 비준하여 지방자치에 관한 <공통법>의 지위를 갖는다. 헌장 제3조에서, '지방자치권'이란 <선출직 공무원>의 책임 하에 지역주민을 위하여 법률의 범위 안에서 공공사무의 일부를 집행, 경영할 수 있는 실질적인 권한이자 역량'이라고 정의하였다.

13) Taxing, spending, and regulatory functions should be exercised by lower levels of government unless a convincing case can be made for assigning them to higher levels of government. This principle is the polar opposite of the residuality principle typically applied in a unitary country, where

연대성(Solidarity) 및 통합성(Cohesion or Unity) 원칙은 중앙정부와 지방정부 간 갈등과 분할 등을 상쇄하며 국가 통치체제의 일관성을 보장하는 작동 원칙으로 작용한다. 이 모든 원칙들이 지방자치 선진국에서는 헌법으로 보장되어 있다.

다. 지방분권의 목적과 가치

자유민주국가에서 지방자치 또는 지방분권의 사상적 기초는 다원적 민주통치체제를 뒷받침하는 기본철학이다. 위에서 살펴본 지방자치정부현장이 보장하는 지방자치 원칙에 의한다면, 지방정부는 지역주민의 비전을 실현하는 정치체(polity)이다. 그러므로 지방자치의 목적은 결코 행정효율성의 차원만이 아니다. 오히려 행정 및 행정의 효율성 보다는 헌법적 차원에서 보장하는 정치적 자유가 더 중요하다(민주성).

다음의 토크빌에 대한 인용문은 이와 같은 정신을 대변한다. 즉, “자유를 가진 국민의 권력이 존재하는 곳이 바로 기초자치정부이다. 마치 초등학교에서 학문을 할 수 있는 자유를 느끼는 것과 마찬가지로 기초자치정부야말로 국민의 자유를 느낄 수 있는 곳이며, 국민의 손에 자유가 맡겨져 있는 곳이기도 하며, 평화롭게 이러한 국민의 자유를 사용할 수 있도록 느끼게 해주는 곳이기도 하고, 국민들로 하여금 그러한 자유를 사용할 수 있도록 습관을 갖도록 하는 곳이기도 하다. 기초자치정부가 없어도 국민들은 자유를 보장해 주는 정부를 가질 수 있겠지만, 국민들에게는 자유의 정신이란 있을 수 없게 된다.”¹⁴⁾

행정적 차원에서 보면 지방분권체제보다 중앙집권체제가 더욱 노련하고, 공평하며 더 종합적이고 더 경제적이 될 수 있다. 그리고 더 효과적으로 균형발전을 가져올 수 있다. 하지만 현대국가가 필요로 하는 것은 단순히 훌륭한 행정(기관)이 아니라, 정치적인 자유가 필요하고 요구된다. 이것은 프랑스의 유명한 공법학자인 모리스 오리유가

local governments are assigned functions that the central government is unwilling or thinks it is unable to perform(Boadway and Shah, 2009:245).

14) 원문: C'est (...) dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté (Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1835, première partie, chapitre V).

지방자치의 정신에 대하여 언급한 말이다(Hauriou, 1933:86).

이러한 의미로부터 지방자치제도가 가정하고 있는 가치이자 지방분권을 지지하고 평가하는 원칙을 도출할 수 있다. 그중의 하나는 근접성(proximity)이다. 즉, 지방분권체제 하에서 직접민주주의 실현은 통치하는 구역의 규모가 작을수록 지방자치 원칙을 실현할 수 있는 가능성이 더 커진다고 한 것에 중요성이 있다. 이러한 가정으로부터 ‘자유’라는 가치의 기본명제가 성립되는데, 국민의 자유를 보장하는 기관이 주민에게 더 가까울수록, 주민의 직접 참여를 더 보장하는 정치제도일수록 자유를 보장하는 가치는 더 크다고 하겠다. Tiebout(1956)의 ‘발로 하는 투표’(vote by feet)도 바로 이러한 원리에서 발전해 온 것이다.

한편 이는 지역균형성과 관련해서 통치영역의 충분한 분할이 필요하다는 점을 의미한다. 이를 부연하면, 국민이 직접적으로 정책결정에 참여해야만 지방자치가 성립한다는 지방자치의 철학적 의미를 담고 있다. 이는 곧 통치할 영토에 대하여 국민들로 하여금 직접참여가 가능하도록, 요컨대 충분히 작은 규모의 여러 단위의 통치영토로 분할해서 국민으로 하여금 최대한 직접 참여를 보장할 필요가 있다는 것을 말한다.

라. 우리나라가 지향하는 지방분권의 목적과 방향

우리나라는 중앙집권적 통치체제로부터 출발하였으나 지방분권체제를 지향해 왔다. 중앙집권에서 출발하여 지방분권체제를 채택한 역설적 상황이지만 지역사회의 자율권 보장을 위하여 끊임없이 세계화, 민주화 시대에 적응해 가고 있고 지방분권이 하나의 수단, 통로, 절차가 되고 있다. 우리나라에서 1991년 시작된 지방자치제도가 실질적인 기능 통제의 관점에서 중요한 새 권력분립 모델로 등장하게 되면서 국가권력의 입법, 사법, 행정에 대한 ‘수평적인 분립’(horizontal separation of powers) 뿐만 아니라 실효성 있는 권력통제 장치로 활용되고 나아가 지방정부는 국가권력의 ‘수직적 분립’(vertical separation of powers)의 한 주축으로서 더욱 더 그 자치권이 중요시 되어 왔다(허영, 2005:806). 그렇기 때문에 과거 다양한 계층이 존재하였고 불평등한 사회 환경에 처해 있었던 상황과 달리 현재는 민주주의의 이상을 실현하는 가장 좋은 방법의 하나로서 중앙집권제도, 법률의 평등성 등을 지양하면서 획일적이지 않고 다양

한 제도적 운영으로 효율성 보다는 민주성과 자율성을 강조한 주민밀착형 지방자치 제도의 중요성이 국가 발전의 원동력으로 여겨지게 되었고, 오늘날 지방자치제도를 통해서 직접민주주의 가치를 실현할 수 있도록 하였다.

지방자치 또는 지방분권이라는 쌍방향의 ‘수직적 권력분립’의 정신으로부터 지방정부가 중앙정부에 대한 견제적 기능을 충실히 이행하기 위해서는 지방정부의 자치권과 그 존재성이 그에 속하는 지역주민의 민주적 합법성과 정당성에 뿌리를 두어야 한다. 그렇기 때문에 지방정부의 조직과 기관운영을 자치권에 기초한 민주적 방식으로 지역 민의를 받아들여서 그 지역민의 요구와 그 지역사회의 고유한 특성을 잘 반영한 다양한 방법으로 지방자치를 구현하는 것이 가장 중요한 지방자치의 가치로 여겨지고 있다. 이를 위한 선제조건으로 지방의회는 물론이고 지방자치단체장의 경우에도 주민의 직접평등비밀선거에 의해서 선출·구성되도록 함으로써 지방자치제도의 권력분립적 기능을 강화시켜 중앙정부로부터 자율성과 수평적 권력의 견제 및 균형의 메커니즘을 확보하도록 하는 것이 절대적으로 필요한 선진국을 지향하는 지방분권의 방향이라고 하겠다. 이러한 지방분권의 지향 방향을 뒷받침 하는 원칙과 그와 관련한 제도 및 제도개선이 요구되는 사항을 정리하면 다음 [표 3-1]과 같다.

▣ 표 3-1. 지방분권 및 관련제도의 개선방향 ▣

관계성	지방분권 분야	기본원칙	지방분권 관련 제도개선
중앙-지방정부간 관계	자치법규	지방분권 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 자치기본조례 활성화 • 자치조례 범위 확대
	지방이양		<ul style="list-style-type: none"> • 중앙권한의 지방이양 • 자치조직권/자치인사권 확대 • 교육자치-자치경찰제 강화 • 대도시 사무특례 확대 • 특별지방행정기관의 정비
	자주재원	보충성 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이양에 따른 행정재정 지원 강화 • 교부세제도 개선
	국정참여		<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방간 협력체제 강화 • 지방자치단체의 참여(입법)권 확대
중앙-지방 간 정치 자율성 관계	지방선거 지방의회	민주성 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 지방선거 공영제 및 중앙정당으로부터의 자치권 확보 • 지방의정 활동기반 강화
	지도감독	책임성 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정치의 책임성 강화(단체장, 의원)

이 같은 방향에서 우리나라의 현행 지방자치제도의 분권화 수준을 간접적으로 검토해 보면 여전히 확일적이고 중앙집권적인 성향에서 완전히 벗어났다고는 할 수 없다. 따라서 우리나라도 현재의 확일적인 지방자치 제도 운영과 정책적 사고를 변화시켜 국가체계를 다원화함으로써 지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력으로 이어질 수 있도록 만들 필요가 있다. 또한 이러한 다원화 및 다양화의 성과가 나타날 수 있도록 다가오는 2020년까지는 확고한 지방분권 확대정책과 제도화가 실현 가능하도록 해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 반드시 현재 추진하고 있는 지방분권 정책의 가속화뿐만 아니라 더욱 다양하고 자율권이 확대된 지방 거버넌스 체제가 실현되도록 제도적 발전방안을 제안할 필요가 있다.

2. 지방분권 관련 선행연구 분석과 전략과제

가. 기존 선행연구 분석

지방분권에 관한 기존연구들 중에서 주로 정부가 추진해 온 지방분권 정책을 중심으로 평가를 한 연구들이 많이 있다. 크게 제도의 이행과 관련해서 제도적 목표를 달성하였는지 여부를 평가한 중간평기와 결과에 대한 평가로 나눌 수 있다. 평가의 주체로는 지방분권 전문가 개인 차원에서 대부분 지방분권 추진 정책에 관한 평가를 한 것들이 대부분이다. 본 연구에서는 먼저 간략하게 개인이 아닌 한국지방자치학회 수준에서 평가한 내용과 행정자치부가 자체적으로 지방분권화 수준지표에 근거하여 평가한 연구 내용을 간략히 정리하고 개인 차원에서의 연구분석 내용을 정리해 보기로 한다.

먼저 2005년 한국지방자치학회가 참여정부의 지방분권 추진과제 이행결과에 관한 중간평가 형태로 연구한 내용을 보자. 평가대상이 되었던 참여정부의 지방분권 추진과제는 기본적으로 지방분권 추진로드맵('03.7), 지방분권특별법(2003.12) 등에 근거를 둔 과제를 대상으로 하였다. 구체적으로 총 47개 과제를 대상으로 주요 선도과제로 지칭되는 11개 과제를 중심으로 한국지방자치학회 학자들을 중심으로 평가하였다.¹⁵⁾

15) 2004년까지 이미 완료된 과제는 지방분권특별법 제정, 지방양여금제도 개선이며, 2004년에 새로운 과제로 채택되었거나 또는 세부적으로 달성목표를 구체화 시킨 과제들은 대도시특례제도 강화, 자치단체

이들 11개 과제는 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선, 교육자치제도 개선 및 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비, 지방자치권 강화 및 지방정부 책임성 확보, 지방의정 활동기반 정비 및 강화, 중앙-지방, 지방정부간 협력체제 강화, 지방 재정운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선 등이었다. 평가의 중점은 우선 세부과제별 전략에 따른 추진내용, 추진성과에 대한 평가를 중심으로 하고, 정치·행정적 거시평가 및 향후 전망을 하였다.

당시 평가위원들이 지방분권 추진정책의 문제점들로 제기한 것을 시사점 중심으로 분석해 보면 다음과 같다. 한국지방자치학회를 대표한 평가위원들의 총체적 평가의견은 다음과 같았다.¹⁶⁾ 우선 지방분권 과제를 ‘선분권 후보관’ 원칙대로 실천할 수 있는 강력한 추진체계의 재구축이 필요하였다는 지적이었다. 한편 지방분권과 정부혁신 및 균형발전은 유기적, 협력적 보완관계 유지가 필요했으나 당시 추진주체와 업무 수행체계의 다원화 등으로 실천대안 간의 갈등이 빈번히 발생하여 상당한 문제점들이 발생하기도 하였다는 지적이 있었다. 「정부혁신지방분권위원회」는 법적 심의기구로 집행력 및 입법제안권이 없었고, 행정자치부 등 관련부처는 자율적 추진의지 및 행정환경 결함으로 책임소재의 불분명, 갈등해소가 가능한 대안머련 부족 등으로 과제의 실천성 등이 애초부터 결여된 상태였다고 지적하기도 하였다. 평가 후 제시된 전문가의 해결 방향으로는 ① 지방자치단체에 맞는 맞춤형정책의 지방분권 과제추진의 필요를 제기하였다. ② 국가적 결단을 통한 기본방향의 조기설정이 중요하다고 하였다. ③ 국가적 에너지를 한곳에 집중하는 시스템의 구축도 중요한 정책집행의 수단이 된다고 하였다. ④ 가시적 성과실현을 위한 시범실시가 반드시 필요하다고 지적하였다.

가장 공감을 얻을 수 있었던 지적으로 지방자치단체에서는 자치권 강화에 대한 가시적인 성과를 강력하게 요구하였다는 점을 강조한 점이다. 따라서 지방분권에 대한 탄력을 얻기 위해서는 지방자치단체와 시민단체 그리고 학계의 긍정적인 시각을 유도하는 것이 필요하다. 그러므로 광역자치단체 및 기초자치단체를 대상으로 한 시범 실시 또는 정책실험을 통하여 가시적인 성과를 시현하도록 유도하는 정책적 또는 제

관할구역 합리적 조정, 제주특별자치도 추진, 분권형 도시계획체계 구축, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성·건전성 강화 등이다.

16) 한국지방자치학회 발표(2005.05), 강형기 외, 참여정부의 지방분권 개혁정책 평가: 거시적 평가와 전망.

도적 보완이 절대적으로 필요하다.¹⁷⁾

두 번째 선행연구로서 중요한 지표가 될 수 있는 내용으로는 지방분권 정책을 직접 추진하고 있는 당사자인 행정자치부가 2005년 당시 직접 지방분권화 수준 측정에 관한 연구를 통해서 지표를 설정하고 이에 근거하여 평가를 시행한 연구의 내용을 검토할 필요가 있다. 즉, 2005년 정부는 1998년 「국민의 정부」 출범 이후 중앙권한의 지방이양을 핵심 국정과제로 추진하였으나, 지방분권화의 수준을 측정하여 이를 정책에 체계적으로 환류하는 시스템이 마련되지 못한 것에 착안하여 당시의 지방분권 진척 상황을 파악하여 그 결과를 정책방향 설정과 대안 선택의 기준으로 반영할 수 있도록 하는 분권화 수준 측정지표를 개발하여 그에 대한 시범적용을 하고 우리나라의 당시 분권화 수준을 평가한 바 있었다.¹⁸⁾

■ 표 3-2. 분권화 수준 측정분야와 측정지표 사례 ■

분 야	측 정 지 표
국가와 지방간 인적자원 배분	• 전체공무원 대비 지방공무원 비율
	• 자치단체 4급이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율
국가일선기관의 비중	• 전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율
	• 전체 특별지방행정기관 공무원 중 지방 관련 9개 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율
조직인사에 대한 국가의 관여	• 국가승인 등이 없이 설치되는 조직 비율
국가와 지방간 사무배분	• 지방사무 비율 ※자치+위임(국가·단체)
	• 자치사무 비율
	• 자치사무로 전환된 위임사무 비율
	• 자치사무로 전환된 공동사무 비율

17) 프랑스는 2003년 헌법수정을 하면서 지방분권 확대를 위하여 제도적인 실험이 가능한 법률 제정을 헌법에 규정하였으며, 스위스는 이미 1985년 제도실험을 할 수 있는 법률을 제정하여 정책적으로 활용하고 있다. 여기서 의미하는 제도실험(Experimentation)이란 도입하고자 하는 제도를 특별법 성격의 임시법으로 제정하여 기존의 타 법률에 귀속되지 않는 예외적인 상황에서 일정기간, 일정 범위 틀 내에서 순수한 제도적 실험을 가능하게 한 뒤, 제도의 효과성을 평가하여 이를 확대 또는 변경, 폐지 할 것인지를 검토 가능하는 법률적 제도이자 정책실험 방법이다.

18) 2005년 행정안전부 지방지원본부 지방분권팀, 지방분권화 수준 측정 시범실시 결과 보고서.

(계 속)

분 야	측 정 지 표
지방에 대한 국가의 관여	• 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율
지방정부 지출 및 세입	• GDP중 지방지출 비율
	• 정부지출 중 지방지출 비율
	• 조세총액 중 지방세 비율
	• 총 정부 세입 중 자치단체 세입 비율
지방재정 운영의 재량성	• 지방세목 설치 자율성(조례로서 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목수 비율)
	• 보조금통폐합 노력도(총 보조금액 중 포괄보조금액 비율)
	• 지방채 운영의 재량성(중앙의 승인 없이 발행한 지방채 비율)
	• 재정자주도(신설)

이 연구에서 제시한 경우를 보면, 우리나라의 지방분권화 수준을 측정함에 있어서 가장 먼저 사무배분의 비율과 지방재정 운영상의 재량성 정도에 따라서 지방분권화의 선진 정도를 측정하고 있다. 이는 중앙권한의 지방자치단체로의 사무이양 추진결과와 국가의 재정을 지방자치단체에 얼마나 이양하였는지가 주요 지방분권의 관건이 되고 있다는 점을 정부 스스로가 인정하고 있다는 점이다.

그리고 2008년 이명박 정부 이후에도 지방자치 학자들을 중심으로 우리나라의 ‘지방행정 60년사’를 출간하면서 이에 대한 지방분권의 제도적 평가를 실시한 바 있다.¹⁹⁾ 본 지방분권 분야와 관련한 제도적 평가 내용으로는 크게 두 가지로 대표되는데 먼저 헌법적 보장에 관한 평가와 지방자치법상에 관련한 지방분권 제도 및 정책 추진에 대한 결과 평가였다. 이 연구에서 최종적으로 지적한 평가결과로는 우리나라에서는 지방자치 시행 이래 지금까지 기본적으로 지방자치단체의 기관구성 형태로 대표되는 정부 형태는 변화가 없었다는 점을 지적하였다. 넓게 보아 정부형태를 기관분립형(강시장형, 약시장형), 기관통합형, 시장지배인형, 주민총회형 등으로 나눈다고 했을 때, 우리나라는 지방자치 시행 초기부터 지금까지 기관분립형 및 강시장형을 채

19) 지방행정 60년사: 헌법과 지방자치법, 지방행정의 발전에 관한 평가(김순은), 지방정부의 형태와 조직의 변화(이승종), 지방공무원 60년(임승빈), 지방재정 측면에서의 정부간 관계 60면(홍준현) 등.

택해왔고, 대체로 이 같은 정부형태는 대통령제를 채택하고 있는 중앙정부의 기관구성과 병렬적이라는 측면에서 큰 무리는 없는 것 같지만 지역의 실정에 차이가 있음에도 불구하고 획일적인 정부형태를 채택해온 것은 지역실정에 부합도 측면에서 우리나라 지방자치제도의 운영 및 지방분권 정책을 추진하는데 구조적 한계가 있다는 지적이었다. 따라서 향후 우리나라 지방자치단체의 통치 기본 형태는 지역실정에 맞도록 지방이 자율적으로 정할 수 있는 획기적인 변화가 요구된다고 하였고 이러한 변화는 획기적인 헌법개정 및 통치기구의 변화 등이 필요하다는 점도 지적하였다.

네 번째로 개인적인 차원에서 지방분권 추진과제에 관한 평가적 시각에서 연구를 한 내용을 보면, 각각 평가의 관점을 달리하고 있다. 참여정부 당시의 지방분권 과제에 관한 중간평가 성격의 연구(김순은, 2005; 이기우, 2007; 이승중, 2005; 정순관, 2007)들과 종합적인 평가를 한 연구(권영주, 2009; 권경득·우무정, 2009; 강재호, 2010; 김성호, 2010)들이 있다. 그리고 2008년 이후의 이명박 정부의 지방분권 정책 추진에 관해서 연구한 자료들은 이창균(2010)과 김순은(2010) 등의 연구 정도에 그치고 있다.

이들 기존연구들은 앞서 언급한 바와 같이 정부가 추진하고 있는 지방분권 과제에 대한 중간평가와 종합평가를 위해서 그 기준들을 달리하고 있다. 평가의 기준을 간단히 보면, 김순은(2005)은 참여정부의 지방분권 과제에 대해서는 정책의 내용, 과정, 절차 및 집행성과와 영향으로 구분하여 평가하였다. 그리고 김순은(2010) 이명박 정부의 지방분권 과제에 대한 연구에서는 현 이명박 정부의 지역정책을 평가하면서 지역균형발전과 지방분권 관점에서 평가를 하고 있어서 과거의 지방분권 차원에서만 연구하였던 시각을 넓혀, 지역발전정책의 기본적인 성공은 지방분권 정책의 추진과 맥을 같이 하고, 지방분권 정책에 의한 자율권을 보장하지 못하는 지역발전(균형)정책은 그 성과를 얻기 어렵다는 점을 강조하고자 하였다. 종합적 평가를 위해서 권영주(2009)의 경우에는 정부의 지방분권 과제를 정책유형, 집행능력, 정책의 변화정도, 정책의 순응도 등 7개 변수를 시간적, 환경적 요인으로 구분하여 평가를 하였다. 보다 연구범위를 좁혀 지방분권 정도를 평가한 흥미로운 연구의 하나로는 권경득·우무정(2009)의 연구인데, 주로 중앙권한의 지방이양에 관하여 평가를 하였다. 평가 방법으로는 지방이양사무에 대해서 소관분야별, 부처별로 그 내용을 분석하여 분권의

정도를 평가하였다.

우리나라는 1991년 이후 20년간 지속적인 지방분권을 추진하였음에도 이상의 기존연구들의 내용을 근거로 분권 추진정책에 관한 실질적인 평가를 해 본다면 여전히 부족한 상황임을 알 수 있다. 참여정부는 지방분권특별법(2003년) 등에 과제를 법정화 하여 지방분권 11개 선도과제로서 중앙권한의 지방이양 및 사무구분체계 개선, 교육자치제도 개선 및 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 정비, 지방자치권 강화 및 지방정부 책임성 확보, 지방의정 활동기반 정비 및 강화, 중앙-지방, 지방정부간 협력체제 강화, 지방재정운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선 등을 추진하였으나 이에 대한 큰 성과를 거두지 못하였다.

2008년 2월 출범한 이명박 정부도 광역경제권 발전정책 이외에 기존의 지방분권 특별법을 개정한 「지방분권촉진법」을 통해서 이전정부의 지방이양추진위원회와 정부 혁신지방분권위원회를 통합 운영하는 강력한 체제로 기존의 지방분권 정책들을 확대 및 강화시키고자 하였다. 그리하여 사무구분 체계 개선과 지방이양대상사무 발굴 및 국가위임사무의 폐지 등 주요과제 14개를 중심으로 관련과제의 법률안들을 국회에 상정하였고(특별지방행정기관 기능 정비에 관한 법률시행령 4개 개정안료 등),²⁰⁾ 법정수임사무(가칭)의 정의 및 도입절차, 조례제정범위 확대, 국가의 포괄적 지도·감독 제한 등과 같은 지방자치법 관련 사항들에 대한 법률안의 초안을 통해서 지방자치권을 확대하고자 하였다. 특히 교육자치와 일반 지방행정을 통합 조정하기 위한 방안으로 학교 자율화 3단계 방안을 추진하기도 하였다.²¹⁾ 또한 지방의회의 자치권확대를 위해서 부분적이지만 조례제정 근거를 부령에 두고 있는 것을 정비(44건 중 34건 협의 완료)함으로써 지방정부의 자치입법권 확대에 기여한 바 있다. 물론 지방재정과 관련해서도 지방소비세와 지방소득세 도입이라는 새로운 지방재정 확충방안을 결정, 2010년부터 이행함으로써 지방분권을 가속화하고 있다.

전체적으로 지방분권화가 가속화되었다고는 하지만 크게 두 가지 측면에서 여전히 국가와 지방자치단체 간 정책적 기대는 차이를 보이고 있다. 즉, 아직도 지방자치단

20) 예를 들면, 국도·해양항만분야 9개 법률시행령 법제처 심사, 식의약품 분야 3개 법률시행령 등이다.

21) 학교장의 교원 초빙권 확대, 교사 전출·전보요청권 부여 등에 관하여 교육공무원임용령개정안 마련 및 입법예고('09.10)를 한 바 있다.

체별 재정자립도의 차이를 극복하기에는 획기적인 제도적 발전을 필요로 한다는 점이다. 2001년~2006년까지 지방자치단체별 재정자립도 분석을 보면 서울이 가장 재정자립도가 높고(95% 수준), 대도시권 지역은 대부분 70% 이상으로 재정자립도가 높게 나타났다. 전국적으로 전체 재정자립도 평균에도 미치지 못하는 지역은 충청도, 전라도, 경상도 일대이다. 그리고 지니계수로 비교해 볼 때, 지역 내 재정자립도 격차보다 지역 간 재정자립도 격차가 심하다. 또한 각 도시 내의 불균형 문제의 발생은 주로 도시 내 행정구역과 오락시설, 대규모 택지개발지구(쇼핑, 업무시설, 대학의 입지지역) 등이 밀집한 지역에서 교류도가 높게 나타나고 있어서 이것이 지역 내 불균형을 심화시키고 있다(전상우, 이명훈, 전병혜, 2009:277). 아마도 향후에는 지역 내 격차와 지역 간 격차를 같이 고려하여 재정 확보를 위한 정책을 추진하는 것이 무엇보다도 더 우선되어야 할 것으로 보인다(이혜승, 김의준, 2009:88).

이와 같이 우리나라의 지역 간 불균형발전 수준을 해결하는 방법은 지방분권형 헌법체계를 도입하는 것이 최적의 방안이 될 수 있다. 왜냐하면 현대 사회에서 주민투표에 의한 대표권을 가진 지방정부는 민주공화국의 한 구성요소로서 중앙정부(입법권, 행정권, 사법권의 총합) 뿐만 아니라 기초자치단체와 광역자치단체를 포함하여 제4의 통치권력이 될 수 있다. 지방분권형 헌법체계의 도입을 통해서 이 제4의 통치권력에 대하여 점진적이지만 대폭적인 수직권 권한배분을 해 주어서 지방자치단체로 하여금 각 해당 지역의 주체이자 리더로서 주도적으로 균형발전을 추진할 수 있게 하고, 중앙정부는 뒤에서 이들을 지원하는 조력자로 역할을 전환하도록 해 가는 것이 현재로서는 바람직한 지방분권 개선방향이라고 하지 않을 수 없다.

나. 전략과제 도출

앞서 선행연구들을 검토하면서 지방분권 과제에 관한 다양한 평가의 시각과 그에 따른 평가 결과를 살펴보았다. 현재 이명박 정부가 추진하는 지방분권 과제와 관련해서 본 연구와 관련된 지방분권 분야의 주요 전략과제들을 살펴보기 위해서는 크게 두 가지의 분석 시각이 필요하다.

먼저 분권과제 측면에서 분석 및 평가의 대상이 되는 과제를 검토해 볼 수 있다.

이에 대해서는 지방분권의 모든 주제를 거의 빠짐없이 포함해 분권과제를 제시하고, 제주특별자치도 출범, 주민투표·소환제 도입 등 일부 성과 창출이 가능한 제도 운영 분야에 대해서 평가할 수 있을 것으로 본다. 두 번째로는 추진체계 측면에서 분석 및 평가의 대상 과제를 검토해 볼 수 있다.

참여정부의 경우는 정부혁신지방분권위원회가 주축이 되었으나 분권과제의 연구에 치중하였고, 실질적인 제도 개선은 위에서 언급한 제주특별자치도 출범, 주민투표·소환제 도입 등에 그치고 있다. 오히려 국가균형발전위원회가 지역균형발전을 국가 차원에서 지방자치단체의 의지를 충분히 고려하지 않고 독자적으로 추진한 결과, 분권으로 인한 부작용에 지나치게 신경 쓴 나머지 선분권·후보완 원칙이 훼손되고 분권보다는 분산·균형에 치중하였던 점을 알게 되었다.

이명박 정부에서는 지방분권 추진체제가 비교적 단순화 되어 지방분권촉진특별법의 전면 개정 하에 지방분권촉진위원회가 지방분권의 총괄·조정 및 심의하고 분권의 방향 설정 및 성과 평가를 공표하는 역할을 수행하도록 하였다. 물론 지방이양사무에 대한 심의 결정은 지속적으로 이행하는 기본업무이기도 하다. 그리고 중앙정부와 행정안전부는 지방분권 과제의 실질적 추진 주체가 되며, 이를 이행하기 위하여 관계기관 등 의견수렴을 통한 대안 마련 후 이를 지방분권촉진위원회의 심의를 거쳐 보완 후 이행하도록 하였다.

이상 이명박 정부의 지방분권 추진과제를 중심으로 지방분권과 관련한 주요 전략 과제의 분야를 정리하면 크게 7가지로 정리가 가능하다.²²⁾

22) 지방분권촉진위원회(2009), 지방분권종합실행계획.

표 3-3. 이명박 정부의 전반적인 지방분권 추진과제

2020 분권 모형 연구대상 분야	분권 전략과제	세부과제 (기존연구의 분석 및 평가의 대상)
지방분권	• 권한이양 및 사무구분/ 배분체계 정비	• 중앙행정권한의 지방이양 • 사무구분 및 배분 체계 정비
	• 특별지방행정기관 정비	• 교육자치제도 개선 • 자치경찰제도 도입 • 특별지방행정기관 기능조정
	• 지방의회 자치권 확대 및 지방선거제도 개선	• 자치입법권 강화 • 지방의회의 전문성·책임성 강화 • 지방선거제도 개선
	• 국가와 지방자치단체의 협력체계 정비	• 중앙-지방정부간 협력체제 강화 • 분쟁조정 기능 강화 • 특별지방자치단체제도 도입·활용
자치역량	• 자치행정 역량 강화	• 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 • 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선
주민참여	• 주민참여 확대	• 주민직접참여제도 강화 • 자원봉사활동 장려·지원
지방재정 (연구 제외)	• 지방재정 확충	• 지방교부세제도 개선 • 국세와 지방세의 합리적 조정

단, 본 연구에서는 위의 선행연구 결과 및 이명박 정부의 추진과제 등을 고려하고 동시에 전문가 면담을 통하여 지방분권분야(국가-지방간관계에 초점을 둔 것임)의 주요 전략과제들을 수렴함에 있어서 광의적 해석을 통하여 중앙권한의 지방이양, 자치입법권, 의회자치권, 정부간 협력으로 귀착시키고자 한다.

3. 지방분권 분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제

앞에서 제시된 지방분권 분야의 전략과제들을 보다 광의적으로 해석하여 정리해 보면 다음과 같다.

가. 자치입법권: 보충성의 원칙 명문화 및 지방자치권의 보장

국제법으로서 인정받고 있는 지방자치정부 헌장이 제시하고 있는 중요한 원칙 중의 하나가 바로 국가와 지방정부간 관계에서 보충성 원칙(Principle of Subsidiarity)을 적용하도록 권고하고 있는 것이다. 즉, 지방자치정부헌장 제4조3호에서는 보충성 원칙은 “공적 책임수행은 일반적으로 시민으로부터 가장 가까운 공공단체에 부여되는 것이 선호되어야 한다. 다른 공공단체에 책임을 배분하게 될 때에는 일의 범위와 성격 그리고 효과성 및 경제성 요구를 충족시킬 수 있는지 고려해야 한다”고 규정하고 있다. 여기에서 보충성 원칙은 효과성 원칙으로, 비례의 원칙과 관련될 때 효과성과 민주성 등이 관련된 의미를 담고 있어서 시민 가까이에 있는 공공단체가 멀리 있는 공공단체보다 더 효과적이라는 전제가 성립된다는 것이다. 그 결과 권한배분 상 최하위 공공단체의 자율성과 자율적 결정권을 인정해 주고, 이에 우선권을 먼저 부여해 주고, 이를 상위 공공단체로부터 보호하기 때문에 우선 순위는 기초자치정부에 있게 되므로 이로써 풀뿌리 지방자치를 강화하는데 기여하게 된다는 것을 강조하고 있는 기본원칙이다.

이러한 맥락에서 보충성 원칙에는 효율성, 효과성의 개념과 연계되어 중앙정부와 지방정부 간 권한배분 또는 기능배분에서 자치원칙의 하나로 활용되고 있다. 권한배분에 있어 국가보다 먼저 개인, 시민단체, 지역사회, 기초자치정부 등의 결정권과 권한집행권을 우선적으로 인정하는 근거가 된다. 이 원칙은 시민과 공공행정기관 간의 공동생산체제를 지향하고 있는 거버넌스(국가-지방정부간 상호협력) 체제를 의미하기도 한다. 하지만 우리나라 헌법에서는 지방자치와 관련된 이러한 보충성 원칙을 제시하고 있지 않다.

독일, 스페인, 이탈리아 등 대륙법계 국가의 헌법에서와 같이 보충성 원칙을 지방자치 원칙의 하나로 명문화하여 헌법에 규정하면,²³⁾ 기초자치단체에 적용되고 있는 전권헌성 원칙이 보충성 원칙과 함께 우리나라 지방자치제도에 충실히 적용 가능한 법적 토대 마련이 된다. 즉, 우리나라 헌법 수준에서 보충성 원칙을 제시하기 위해서 일차적인 관할권, 결정권은 기초자치단체에 우선되도록 규정해야 하고 이를 위해서는 지방

23) 아래 '제3장 제2절 2의 가. 자치입법권 강화를 위한 핵심이행과제' 각국의 헌법비교표 참조.

자치법상의 기초자치단체 우선의 원칙이 헌법적으로 보장될 필요가 있다. 그리고 국가 및 상급지방자치단체는 기초자치단체에 대하여 기술적인 지원, 재정적인 지원을 충분히 보장하도록 하고, 동시에 권한의 자율적 행사권도 보장하도록 명확히 규정해야 한다.

그렇게 된다면 기초자치단체가 이러한 기술과 재정 등에 의한 사무수행 역량으로 감당하지 못할 경우에만 제한적으로 상급지방자치단체가 지원하고, 대리 집행하도록 기초 중심의 보충성 원칙의 운영원리가 적용될 수 있다. 그러면서 국가 및 상급자치단체의 기초자치단체에 대한 지도, 감독은 최소한으로 관여될 수 있을 것이다. 보다 구체적으로는 우리나라 헌법상 '주민복리에 관한 사무' 중에서 기초자치단체에 우선적으로 권한을 가질 수 있도록 우선적 선택권을 부여해야 하고(지방분권축진법상의 보충성 원칙 근거), 현재의 사무배분 상황을 재검토 및 재조사 하여 가장 가까에서 처리할 수 있는 것은 모두 이양하도록 지방분권축진위원회로 하여금 이를 결정하도록 하면 된다.

보충성 원칙이 충실히 적용되기 위해서는 반드시 지방자치권을 헌법으로 보장해야 한다. 이를 위해서는 지방자치법 제9조, 제22조 단서조항의 삭제도 선행되는 것이 당연한 귀결이다. 그리고 사무배분 원칙을 규정함에 있어서는 보충성 원칙에 따라 먼저 헌법에 국가의 배타적 사무를 규정하고 이와 함께 먼저 상급자치단체의 사무를 규정하면 나머지는 전권한성의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙에 근거하여 폭 넓게 적용하도록 한다. 지방자치법 제11조에 국가적 사무를 규정하고 있으나 국가에 속하지 않은 사무에 대해서는 먼저 기초자치단체 사무로 규정하도록 헌법의 개정 또는 지방자치법의 사무배분 관련 조항의 개정이 요구된다.

이제 우리나라도 사무배분 원칙들에 대하여 명확하게 지방자치법에 규정할 필요가 있다. 이때 광역자치단체의 조례범위에 대하여 무조건 기초자치단체의 상위 법률로 작용할 것이 아니라 기초자치단체가 충분한 권한을 갖고 행사할 수 있도록 배려할 필요가 있고, 기초자치단체가 보충성 원칙에 따라 자율적으로 행사가 가능하도록 더 많은 자치권과 사무를 기초자치단체에 부여하는 방향으로 지방자치법을 개정하는 것이 필요하다.

나. 중앙권한의 지방이양 강화

국가와 지방자치단체 간 사무배분의 의미란 국가 법령에 규정한 행정권을 이행하는데 있어서 국가와 지방자치단체가 법령상 처리할 수 있는 각각의 권리·책임·의무를 근간으로 분담해서 사무를 처리하는 것을 말한다. 즉, 국가(중앙정부와 그 소속 기관)와 지방자치단체는 법령에 근거한 역할분담을 통해서 사무를 수행한다. 이러한 사무배분 수행체계 하에서 지방자치단체는 법적으로 사무를 집행할 수 있는 법상 권리와 능력(재량권, 법규제정권)을 부여받아 이를 실천한다.²⁴⁾ 지방분권체제 하에서 이러한 법적 권한의 배분(중앙권한의 지방이양)은 입법권자(및 법령)에 의해서 지방자치단체에 부여된 법령에 의한 사무이행 능력이다.²⁵⁾ 이것으로 지방자치단체는 국가 법체계에 따라서 자율적으로 관할지역 주민생활에 대하여 지역통치권을 행사할 수 있는 능력을 가짐과 동시에 그 관할지역 내 행정객체이자 주체인 주민의 의지를 대리하여 결정할 수 있는 합법적 대표권을 행사한다. 그렇기 때문에 사무배분체계는 이러한 법적 권한을 (수직적으로) 배분하는 방식이다. 이러한 사무배분체계를 중앙권한의 지방이양이라고 하는데, 2008년 폐지된 중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률 제2조에 의하면 “중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것”을 의미한다. 그리고 이를 다시 2008년 2월 29일 전부 개정된 이명박 정부의 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조는 “지방분권”이란 용어를 통하여 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”으로 강조한 바 있다.

행정안전부가 2009년도 실시한 사무총조사 결과에 따르면 현행 총사무 수는 42,320개로 국가사무가 30,215개(71.4%)이고, 지방사무는 12,105개(28.6%)이다. 이를 다시 2009년 조사의 「신규기준」에 따라 국가의 위임사무를 세분화하여 재분류하

24) 우리나라 헌법 제117조1항의 조례제정권은 헌법이 직접 보장하는 지방자치단체의 자치권능을 의미한다(서원우, 전환기의 행정법 논리, 서울: 법문사, 1997, p.253).

25) Bertrand Faure, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, Paris, LGDJ, 1998, p.17.

게 되면 국가사무는 28,980개(68.5%), 지방사무는 11,817개(27.9%)이고, (가칭)법정 수입사무는 1,523(3.6%)가 된다. 하지만 [표 3-4]에서 보는 바와 같이 여전히 지방자치단체가 수행하는 사무에 비해서 국가사무의 비율은 지방자치 시행 20년이 지난 현재에도 약 70%를 넘고 있다. 통계적으로 보아도 불균형적 관계로 나타나고 있어서 국가사무의 지방자치단체로의 대폭적 지방이양이 필요한 것으로 보인다.

표 3-4. 국가·지방자치단체 간 단위사무 배분 현황(1994~2009)

구분	1994 총무처 조사	2002 행정자치부 조사	2009년 행정안전부 조사
대상 법령	3,169개	3,353개	4,038개
총사무수	◎ 총 15,774개 • 국가수행사무: 11,744개 (75%) • 지방수행사무: 4,030개 (25%) - 지방고유사무: 2,110(52%) - 지방위임사무: 1,920(48%)	◎ 총 41,603개 • 국가수행사무: 30,240개(73%) • 지방수행사무: 11,363(27%) - 시도사무: 5,318개(47%) - 시군구사무: 2,950개(26%) - 시도/시군구사무: 3,095개(27%)	◎ 총 42,320개 • 국가수행사무: 30,215개(71.4%) • 지방수행사무: 12,105개(28.6%) - 시도사무: 5,026개(41.5%) - 시군구사무: 4,422개(36.5%) - 시도/시군구사무: 2,657개(22%)

자료: 지방이양추진위원회(2002.4), 행정안전부(2009.12)

우리나라 국가 전체의 사무를 구분하고 이를 배분하는 기준 근거는 지방자치법에 규정하고 있다. 국가사무는 지방자치법 제11조 각호에서 예시한 바와 같이 지방자치단체 사무로는 그 처리가 곤란한 사무들로서 자치사무를 제한한 것으로 예를 들면 국가존립사무, 전국통일사무, 전국규모사무, 고도기술 및 재정규모가 큰 사무 등이다. 지방자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 자치사무는 주로 지방자치법 제9조제1항에서 ‘관할구역의 자치사무’라고 규정하고 있고, 지방자치단체의 존립의 목적에 속하는 사무, 자기의 책임과 부담으로 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 포괄적 의미의 사무, 법령으로 위임되지 아니한 사무로서, 주로 주민에 대하여 서비스를 제공하는 비권력적 사무²⁶⁾ 등을 의미한다. 자치사무도 광역자치단체 사무와 기초자치단체 사무로 구분하며, 광역자치단체인 시·도는 주로 광역적 사무, 보완적 사무, 조정적 사무

26) 예외적인 단서조항으로, “다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”(지방자치법 제22조 후단)고 규정하고 있다.

를 수행하고(지방자치법 제10조제1항1호), 자치구사무가 아닌 특별시·광역시의 사무들에 대해서는 동법 시행령 제9조 관련 별표 (2)에 예시하였다. 특별히 기초자치단체 사무 중 50만 이상의 시에 대한 도사무 특례를 인정하였다(동법 제10조제1항2호). 그리고 지방자치단체의 ‘공동사무’와 ‘공통사무’에 관한 규정도 보인다.

위임사무는 지방자치법상 크게 기관위임사무와 단체위임사무 2가지로 구분되며 특히 기관위임사무는 국가사무(지방자치법 제11조)의 성격을 갖기 때문에 사무를 수입한 지방자치단체의 장은 사무를 위임한 국가 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관 지위에서 사무를 처리한다. 이상의 구분을 간단히 정리하면 [표 3-5]와 같다.

■ 표 3-5. 지방자치법상 사무구분에 관한(법문표현상 다양한) 근거 ■

사무구분	현행 지방자치법상 사무구분 표현
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> • 개별법상 국가가 처리하는 사무 • 국가사무의 예시: 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무(지방자치법 제11조 각호)
자치사무	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체는 관할구역의 자치사무를 처리한다.(지방자치법 제9조제1항 전단) • 지방자치단체의 사무(동법 제103조 전단, 제166조) • 지방자치단체의 소관사무(동법 제151조 전단) • 지방자치단체의 자치사무(동법 제171조)
위임사무	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(지방자치법 제9조제1항 후단) • 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는(국가사무와 시도의) 사무(동법 제41조 제3항) • 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무(동법 제103조 후단) • 위임된 사무(동법 제141조) • 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무(동법 제167조)
공동사무	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 간 공동으로 처리하거나 또는 요청하여 수행하는 사무(동법 제147조) • 지방자치단체가 “공동처리 및 그 처리가 요청되는 사무”(공동사무)로 언급하고, 이에 대한 지방자치단체간 처리방식으로 행정협의회(제152조), 자치단체조합(제159조), 전국협의체(제165조)를 활용하도록 규정
공통사무	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체에 공통적으로 적용되는 사무(동법 제10조 1항): ‘지방자치단체의 운영에 관한 사무’ (동법 제9조제2항1호에 규정)
위탁사무	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하는 사무(동법 제151조 후단)

한편 사무배분 원칙과 관련해서는 법적 근거가 많아 보이지 않는데 크게 지방자치법과 2008년 전면 개정된 「지방분권촉진특별법」에 규정하고 있다. 우선 지방자치법 제9조 제2항 각 호에 예시된 자치사무에 대하여 지방자치단체가 가능하면 독자적으로 처리하도록 ‘자율보장의 원칙’이 있다. 그리고 동법 제10조제3항에서 자치단체 간 사무를 처리함에 있어서 ‘불경합의 원칙’과 ‘기초자치단체 우선 처리원칙’을 규정해 두고 있다. 「지방분권촉진특별법」의 경우에 제3조에서는 지방분권의 기본이념으로 국가와 지방자치단체간 ‘합리적인 역할분담 원칙’을 제안하였다. 동법 제5조제2~3항에서는 국가와 지방자치단체의 책무로써 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 효율성을 높이고, 행정의 간소화를 추구하는 ‘행정능률의 원칙’을 제안했다. 계속해서 특별법 제5조제4항에서는 사무분권에 따른 ‘포괄적·일괄적 조치원칙’을 명문화 하였다. 사무배분에 관한 구체적 원칙으로는 주민의 편의 증진을 고려한 ‘중복배분 금지의 원칙’(제6조 제1항), ‘시군구 처리 우선의 원칙 및 보충성의 원칙’(제6조 제2항), ‘사무의 종합적 처리를 위한 관련사무의 포괄적 배분 원칙’(제6조 제3항), ‘민간부문 자율성 존중의 원칙’ 및 ‘국가관여의 최소화 원칙’, ‘민간의 참여기회 확대 원칙’(제6조 제4항) 등을 규정해 두고 있다.

지방이양을 통한 사무배분 내용들로부터 몇 가지 특징들을 정리할 수 있다. 먼저 우리나라는 사무배분에 관한 법적 기준이 지방자치법 시행령 제8조 별표에 구체적 인 사례들이 예시되어 있지만, 시도와 시군구 간의 사무들이 중복되어 있어서 국가로부터 자치사무로 이양할 때, 또 국가의 위임사무 형태로 시도와 시군구에 배분할 때에도 포괄적 처리를 위한 총체적 이양원칙이라든지, 기관위임사무로 지정할 경우 그 소요비용 전액을 부담하는 법규정(지방재정법 제21조제2항 및 제28조) 등과 같은 사무배분의 기본원칙들이 제대로 지켜지지 못하고 있다(지방이양추진위원회 보고서, 2007). 그리고 2001년 이후 국가에서 시도로 이양 결정된 사무들의 내용을 살펴보면 주로 현지성(지역성)이 강하고 집행적 성격이 대부분인 지방사무의 내용들이 대부분이다. 이러한 사무들은 이미 효율성과 행정의 간소화, 주민편의를 위한 원칙에 의하여 시도와 시군구 등에 자치적으로 사무를 처리하도록 했어야 하지만 대부분 국가의 시도 및 시군구로의 위임과 재위임사무 형태로 이행되고 있었던 사항들이었다. 예를

들면, 국가·시도 공동사무에서 시도사무로 결정한 안건(동물병원 진료부·검안부 검사)은 시군구에서 수행하기에는 전문성을 필요로 한다는 판단 하에 시도사무로 결정 하였던 바 있다. 국가사무에서 시도·시군구 사무로 이양을 결정한 안건(유료도로 통행료 징수)은 책임행정과 효율성이 주요 근거로 제시되었고, 국가사무를 시도로 위임을 결정한 사무(항만의 지정, 고시)는 지역성을 인정하여 위임처리로 결정한 바 있었다. 국가에서 시군구로 이양 결정된 사무(영화상영의 제한 및 영업정지, 축산폐수의 처리 등)들의 심의내용을 살펴보면, 현지성이 높은 집행적 성격의 사무이거나 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로써 주민편의를 증진시키고 사무처리의 책임성 제고를 이양의 주요 근거로 제시하였던 것을 짐작할 수 있었다.

그런데 이 같은 이양사무 사례에서 보듯이 중앙부처가 지방에 이양하는 사무는 대기능 또는 중기능(중앙부처의 과 수준의 종합적 업무) 중심의 이양이라기보다는 단순 집행의 단위사무가 주된 이양대상이었으며²⁷⁾ 대부분 기관위임사무로 이미 지방에서 수행하고 있는 사무들이 대부분이었다. 중앙부처의 주가 되는 사무(primary function)의 이양이 어렵고 단순 집행적 기능의 종된 사무(secondary function)가 이양되는 원인의 하나는 주된 사무를 이양하더라도 관련 조문의 일괄이양 등이 이루어지지 않는 것에 원인이 있다. 이는 또한 헌법 제117조에서 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정”할 수 있다고 한 명시적 규정의 제한적 해석에 의하여 여전히 우리나라는 ‘법령 보호 우선’이 적용되는 법체계 운영 현실의 한계 때문이기도 하다. 이와 비교해서 일본의 헌법 제94조는 ‘법률의 범위 내’에서 자치권 행사를 보장하고 있고, 독일의 헌법 제28조(2)도 지방자치단체가 “법률의 범위 안에서 자율적 책임 하에” 자치권을 결정할 수 있도록 보장한 ‘자치권 보호 우선’의 (사무배분) 법체계와 확연히 대조된다(전기성, 2008:56).

이러한 현실에서 지방이양 과정에서 중앙정부와 시도 및 시군구 간의 사무배분 방식은 중앙정부의 사무를 우선 확정하고, 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배정하

27) 지난 '91~'96년의 기간 동안 중앙·지방간 기능재배분의 일환으로 추진되어 온 [국가사무의 지방이양] 실태를 근거로 볼 때, 특히 지역경제관련 사무(지방이양 완료사무와 지방이양 확정사무)를 중심으로 살펴보면 90% 이상이 단순집행과 통제관련 사무였다(한표환, 지역경제활동촉진을 위한 자치단체의 규제 완화방안, 한국지방행정연구원).

며 다시 시도사무를 먼저 선정하고 그 나머지를 시군자치구 사무로 배정하는 때로는 일방적이면서, 하향식 체계의 사무배분으로 인하여 상급기관과 하급기관 간의 수직계서 관계를 유지함으로써 대부분 중요한 사무가 국가사무화(국가의 위임사무화) 되고 결국 지방자치단체의 사무 범위는 매우 협소하게 된다.²⁸⁾ 이러한 현실적 상황은 결과적으로 중앙부처가 지방자치단체에 대한 사무수행 능력을 불신하거나 자기 방어논리에 의해서 핵심적이고 중요한 권한의 사무이양을 기피하게 되면서 필연적으로 지역주민과 지방자치단체 등 수요자 중심의 사무배분 보다는 공급자 위주의 이양결과를 가져오게 되었다.²⁹⁾ 또한 시도와 시군구간 중복적 사무배분 상황도(지방자치법 시행령 별표1의 시도와 시군구 중복사무배분 사례) 시군구로의 사무이양시 의무부담이 가중되어 본연의 기능으로 주민과 가장 가까워서 서비스를 제공해야 할 주요 사무분야에서 기초자치단체가 소외되거나 이행상황이 어려운 처지가 되는 상태로 기초자치단체에 불리한 불균형적인 사무분담이 이루어지기도 하였다.³⁰⁾

이러한 문제점 중에서도 지방공무원들이 가장 많이 지적하는 사항의 하나는 행·재정 지원의 부족을 지적하고 있다. 원칙적으로 자치사무를 제외하고 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체에 대하여 법령상 경비부담은 국가 및 상급자치단체가 각 사무별로 소요비용 전액을 부담하도록 규정하고 있다(지방재정법 제21조제2항 및 제28조). 그러나 실제로는 교부금 등으로 포괄적으로 부담하고 있어서 재정적 지원이 충분하다고는 볼 수 없다(홍준현 외, 2009; 안영훈 외, 2009). 그렇기 때문에 사무수행과 관련하여 생기는 수입에 대해서는 국가수입이 되어야 원칙이지만, 사무처리비용을 제대로 교부하지 않기 때문에 사용자·과태료·과징금의 지방자치단체 귀속을 인정하

28) 2008년 기준으로 우리나라 법률 수는 1,254개(이외의 법령에는 대통령령 1,637개, 총리령 72개, 부령 1,361개)이며, 기초자치단체의 조례 수는 평균 186개, 시도의 경우는 평균 250여 개 수준인 바 법률 수와 조례 수를 단순 비교하면 조례는 23%이고, 나머지 77%는 법률이므로 이 부분에 대해서 지방자치단체의 조례를 선점하여 제정할 수 없는 국가사무의 법률 영역으로 추정되므로 이러한 내용들이 이미 자치사무의 범위를 상당히 제약하고 있는 상황이다(전기성, 2008: 38).

29) 강형기, 수요자 중심의 지방이양 대상사무 발굴, 지방이양추진위원회 워크숍 발제, 2005.

30) 2009년 기관위임사무에 관한 사무이행 실태를 조사하는 과정에서도 시도의 기관위임사무 중 상당수가 시군구로 재위임되어 있는 상황을 발견할 수 있었다(안영훈·이삼주·이영희, 기관위임사무 및 법정수임사무 행재정적 지원방안, 2009. 12, 행정안전부 정책연구. 본 연구과제의 선행연구인 홍준현 외(2009), 지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원방안 연구, 한국지방정부학회 연구의 기관위임사무에서도 같은 현상을 발견할 수 있다).

고 있는 상황이다(지방재정법 제29조 및 제31~32조).

다. 지방의회 자치권 확대 및 지방선거제도 개선

지방분권 강화의 한 축을 담당하고 있는 지방의회 지원을 위한 제도 개선으로 지방의회의 전문성 강화에 필요한 지방의정 활동기반을 확대하고 강화하기 위하여 지방의원 의정비 지급을 제도화 하였다. 각 지방의회가 이를 자율적으로 결정하도록 제도개선도 추진해 왔다. 그럼에도 문제로 지적하고 있는 사항은 다음과 같다.

즉, 지방의회의 자치권 확대를 위해서는 먼저 지방분권 강화에 걸맞는 의정활동 활성화 기반으로 사무기구의 인사권 독립 및 지방의정 활동 지원제도가 부족하다는 지적을 받아 왔다. 또한 지방의회 본래의 역할을 수행하기 위해서는 자치단체장의 권한에 대한 지방의회의 견제와 균형 기능이 강화되어야 하지만 이러한 점들이 분권체제 하에서 상당히 미흡하다는 지적이다. 보다 세부적으로 문제점을 살펴보면, 우리나라 지방정부의 기관운영 측면에서 나타나는 보다 현실적인 문제는 지방의회의 고유의 권한으로 인정되어야 할 의회사무인력에 대한 인사권을 사실상 갖고 있지 못하기 때문에 집행기관에 대한 의회의 견제기능이 제대로 작동되지 못한다는 데에 그 심각성이 있다.

지방의회 사무기구의 세부조직은 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 근거하고 있으며, 시도의회의 경우 사무처의 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있고, 상임위원회별로 전문위원을 두는 것도 위의 규정 제10조의3 제3항에서 명시하고 있어 지방의회의 자율성을 제한하고 있다. 따라서 의회사무기구가 집행기관에 대한 의회의 견제기능을 제대로 보좌하기 위해서는 의회가 사무직원에 대한 인사권을 비롯한 인사행정의 전반적인 권한을 확보하도록 하여야 한다.

한편, 지방선거제도 개선과 관련해서는 제도적으로 보다 미시적인 부분의 문제점들을 지적하고 있다. 예를 들면, 주민등록만을 기준으로 선거권을 부여하여 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 참정권을 침해(헌법불합치, '07.6.28)하고 있다고 하는 점과 시도의원선거구간 인구편차가 심하여 투표가치의 불평등을 초래(헌법불합치, '07.3.29)하고 있다는 지적이 헌법 차원에서 제기하고 있는 문제이다. 그러나 실질적으로 주민

들에게 더 큰 문제로 인식되고 있는 것은 잦은 재·보궐선거 실시로 지방행정의 안정성을 저해하고 있을 뿐만 아니라 지방선거에 진출하는 또는 진출하고자 하는 당사자들은 막대한 선거비용의 문제가 끊임없이 괴로운 문제의 하나이고, 또 다른 차원에서 중앙정당의 획일적인 명령에 복종을 해야 하는 입장으로 전락시키는 기초 수준에서의 지방의원 및 기초자치단체장에 대한 정당공천제의 문제가 지역정치의 정당한 대표권 조성을 방해하는 요인들이라고 지적하고 있다. 이러한 점에 초점을 두고 향후 보다 과감한 제도개선을 해 가야 2020을 위한 지방자치 발전이 가능할 것이라는 판단이다.

라. 국가와 지방자치단체 간 협력체제 강화

정부간 협력관계의 시각에서 지금까지 국가-지방자치단체간 긴밀한 교류가 있어 왔으나 여전히 부족한 부분들도 지적하고 있다. 우선 정부와 지방자치단체간의 협력 내용을 간단히 보면, 대통령 주제 「시도지사회의」 및 전국 「시장·군수·구청장 초청 국정설명회」 등을 매년 개최하고 있다. 또한 제도적으로는 행정안전부장관 주재로 「행정부시장·부지사회의」를 정례회(월 1회)하고 있다. 지방의 대표로는 「지방 4대 협의회의와 간담회」 등을 통해서 지방자치와 지방의 자율성 확대에 관한 주요정책에 관한 의견수렴을 지속해 왔다. 간접적으로는 「국가경쟁력강화위원회」 및 「지역발전위원회」에 시도지사협의회장 및 기초자치단체장 일부를 위원으로 위촉하여 적극적으로 의견을 개진하도록 하였다. 지방현안 사항에 관해서는 중앙정부에 건의하고자 할 경우 행정안전부가 창구역할을 수행하는 것도 국가와 지방자치단체 상호간의 교류를 촉진하는 제도적 장치가 되어 왔다.

그러나 가장 문제로 지적되고 있는 것의 하나는 바로 중앙정부의 예산 및 법령제정의 공식적 절차와 그 과정에 직접적으로 지방자치단체의 대표가 참여하는 제도적 장치가 없다는 점에 가장 근본적인 문제가 있다고 할 것이다. 그 결과 각 지방자치단체에서 특색있는 지역단위의 지방정책을 추진하고자 할 때에도 그 지역에 맞는 법적 제안 및 차등적 분권체제를 주장할 수 있는 제도적 창구나 장치가 없어서 국가 전체적으로 획일적인 법체계 하에서 통일적으로 정책을 추진하는 상황이 지방분권을 추

진해 온 이후로 전혀 개선되지 못하였다.

마. 지방분권 분야의 시사점 및 개선방향

앞서서 지방자치(권)는 어원적으로 local autonomy(auto-nomos)로 해석된다고 하였다. 이는 바로 지역에서 자치 범규범을 발하여 운영할 수 있는 권한이지만, 우리나라는 지방자치권 보장 원칙에 의한 보충성원칙 및 사무배분의 기본원칙들이 헌법상 명문으로 규정되지 않아, 국회 입법권과 행정부 범규명령권에 의하여 지방자치단체 자치권과 자주재정권이 상당히 제약받고 있다. 따라서 헌법 개정을 통해서 지방자치권의 보장을 헌법에 명문화 하여 국민 전체의 기본권으로서 격상된 지방자치권을 인정받도록 하여 헌법적 보장이 확고한 중앙-지방정부간 새로운 협력적 관계가 형성될 수 있어야 하는 것이 지방자치 발전을 위한 선결조건이라고 할 수 있다. 그래야만 이로부터 지방정부의 새로운 자치(입법)권의 실천을 기대할 수 있다.

다음으로는 헌법상 지방자치단체의 자치(입법)권을 보장하였다면, 헌법 개정을 통해서 국회와 광역자치단체 간 입법권을 분점 할 수 있도록 헌법으로 제도화가 필요하다. 이러한 사례는 스페인과 이탈리아의 지방분권 제도에서 헌법상 잘 규정되어 있는 점을 살펴보면 알 수 있다. 국가의 입법권은 기본 원칙만 제정하고, 지역과 밀접하게 관련된 권한에 대해서는 <전권한성(총괄적 권한) 원칙>을 적용하여 광역자치단체 및 기초자치단체의 권한에 귀속시키는 권한배분체계를 규정하는 것이 제도적으로 중요한 원칙이다. 따라서 광역의회의 법률적 범위에 속한 기초자치단체들에 대해서는 기초자치단체로서의 자치조례권, 자치조직·인사권, 전권한성, 기초우선의 원칙인 보충성원칙 등으로 보장해 주고, 광역자치단체는 지역정부로서 지역 전체에 적용하게 될 2차적 성격의 법령을 제정·운영하도록 자치입법권을 확대하면 향후 지방분권의 강화가 촉진될 수 있다.

또한 권한배분에 관한 법률을 제정하는 과정에서 국회 또는 중앙정부가 보충성원칙을 지키지 않고 지방정부의 권한을 침해할 경우, 지방정부로 하여금 헌법재판소에 규범적 통제를 위한 권한쟁의심판 청구권을 행사할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그리고 국가의 법적 대행권(Substitution power)은 법률에 근거하여 명백하게 중앙부

처 장관의 재량적 범위를 제한하고, 기초정부에 대한 국가의 사전 지도·감독권은 완전히 폐지하도록 한다. 오히려 광역자치단체(지역정부)가 입법적 미비사항을 보여도 광역자치단체 차원에서 해결이 가능하도록 하여 상대적으로 광역자치단체에 대한 국가의 사전적 합법성 감독권은 폐지하고, 헌법 또는 법률에 근거한 예외적인 사후적 합법성의 감독권만 최소화 하는 장치를 유지하게 한다. 예를 들면, 전국적으로 국민 위생, 공공안전 또는 사법체계 및 경제질서 등을 보호하기 위하여 지역정부가 법률위반, 국제법 위반, 유럽연합법 위반시 또는 위험한 상황이 발생할 경우에는 국가의 대집행이 가능할 수 있도록 하되 이 경우에도 법률에 근거하여 보충성원칙, 상호협력원칙 등을 지킬 수 있는 절차를 규정하는 보완조치 등이 필요할 것이다.

다만, 국가의 통합성을 유지할 수 있도록 정책적으로 국가의 지방정부에 대한 최소 감독권은 인정하게 한다. 예를 들면, 대집행권을 발동하기 위해서 국가가 필요시 국무회의의 결정을 거쳐 지방정부의회를 해산할 수 있는 권한을 부여받도록 하고, 대집행권에 대해서는 제한적이고 예외적으로 그 행사를 이행하게 한다. 그리하여 지방정부가 시민을 위해 중요한 공공서비스를 제공해야 함에도 이러한 의무를 이행하지 않고 해태한 수준이라고 판단하면, 지방정부의 사무권한에 귀속된 내용이라고 할지라도 국가가 별도의 법률을 제정하여 관여할 수 있도록 하거나, 또는 사후적으로 법원 또는 헌법재판소에 최종결정을 맡기도록 한다. 그리고 중앙정부가 기초정부에는 대집행권을 행사할 수 없도록 하게하고, 이에 대해서는 광역자치단체(지역정부)의 법률적 결정에 의하여 추진할 수 있도록 하는 법률체계상의 자치권과 적법성을 존중하도록 한다.

사. 세부정책과제

지금까지의 지방분권 정책의 추진결과에 대한 다양한 평가 내용들에 대한 검토와 주요 지방분권 과제들에 대한 실태 및 그 향후 개선방향 등을 검토해 보았다. 다음에 세부적으로 연구할 세부정책과제들을 선정하는데 있어서 이와 관련한 주요 키워드를 선정하여 이 내용을 전문가 대상의 라운드테이블 및 FGI를 통해 Trend Key Word를 도출하였다.

그 결과 지방분권 분야에서는 자치입법권 강화, 중앙권한의 지방이양, 지방의회 자치권 확대, 정부간 관계의 활성화로 압축하였다. 그리고 이와 연관된 Trend Key Word들은 아래와 같다.

표 3-6. 세부정책과제 내용

전략과제(key word)	세부정책과제(Trend Key Word)
자치입법권 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 자치분권형 헌법개정 • 지방자치법상 자치조례권(법규명령권) 강화
중앙권한의 지방이양 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 사무구분 및 사무배분 체계 개선 • 교육자치제도 개선 • 자치경찰제 도입 및 강화 • 특별지방행정기관의 정비
지방의회 자치권 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 사무기구 강화 • 지방의회의 자치단체장(행정기관)에 대한 견제 및 감사권 강화 • 지방의회 의정활동 지원제도 강화 • 지방의원 선거제도 개선
정부간 관계 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 국정참여제도 활성화 • 지역 거버넌스(파트너십)체제 구축 및 운영활성화 • 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선(중앙정부의 지방자치단체에 지도감독권 및 관여방식의 합리화)

제2절 2020년 지방분권의 미래예측과 이행과제 발굴

1. 지방분권 분야의 중요도 조사결과

가. 조사개요 및 방법

지방분권제도 미래상에 대한 예측모형을 설정하기 위해 본 연구에서는 AHP 조사를 통해 주요 전략과제(Key Word)와 세부정책과제(Trend Key Word)의 중요도를 조사하였다. 조사대상은 지방행정 전문가 30명을 선정하여 이들을 대상으로 멀티채널

서베이(Multi-Channel Survey)를 실시하였으며 이들에 대한 표본추출은 유의할당표본추출법(purposive sampling)을 사용하였다.

나. 조사결과

1) 지방분권 분야의 전략과제의 중요도

2020년 지방분권 분야의 전략과제(Key Word)별 중요도는 ▷ “중앙권한의 지방이양”(43.55%) ▷ “정부간 관계”(19.78%) ▷ “자치입법권”(19.16%) ▷ “지방의회 자치권”(17.52%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 0.3%).

▣ 표 3-7. 2020년 지방분권 분야의 전략과제별 중요도 1 ▣

평가항목	가 중 치(%)
• 중앙권한의 지방이양 촉진	43,55%
• 정부간 관계 활성화	19,78%
• 자치입법권 강화	19,16%
• 지방의회 자치권 확대	17,52%

▣ 표 3-8. 2020년 지방분권 분야의 전략과제별 중요도 2 ▣

전 체	자치 입법권	중앙권한 지방이양	지방의회 자치권	정부간 관계	기하평균	가중치 (%)
자치 입법권	1	0.41	1.19	0.96052	0.83	19.157
중앙권한의 지방이양	2.45	1	2.54	1.99903	1.88	43.546
지방의회 자치권	0.84	0.39	1	0.98378	0.76	17.519
정부간 관계	1.04	0.5	1.02	1	0.85	19.778
합 계						100.0

C.I.: 0.00276 C.R.: 0.3%

2) 전략과제별 세부정책과제의 중요도

가) 자치입법권 강화

2020년 자치입법권의 세부정책과제 가중치는 ▷ “지방자치법상 자치조례권 강화”(67.63%) ▷ “자치분권형 헌법 개정”(32.37%)의 순서로 나타났다(C.R.: N/A).

■ 표 3-9. 전략과제별 세부정책과제(자치입법권 강화)의 중요도 1 ■

평가항목	가 중 치(%)
• 지방자치법상 자치조례권 강화	67.63%
• 자치분권형 헌법 개정	32.37%

■ 표 3-10. 전략과제별 세부정책과제(자치입법권 강화)의 중요도 2 ■

전 체	자치분권형 헌법 개정	지방자치법상 자치조례권 (법규명령권) 강화	기하평균	가중치(%)
자치분권형 헌법 개정	1	0.48	0.69	32.366
지방자치법상 자치조례권 (법규명령권) 강화	2.09	1	1.45	67.634
합 계				

C.I.: -0.20405

C.R.: N/A

나) 중앙권한의 지방이양 촉진

2020년 중앙권한 지방이양의 세부정책과제별 가중치는 ▷ “사무구분 및 사무배분 체계 개선”(49.91%) ▷ “교육자치제도 개선”(19.96%) ▷ “특별지방행정기관 정비”(18.47%) ▷ “자치경찰제 확대 및 강화”(11.65%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 1.6%).

■ 표 3-11. 전략과제별 세부정책과제(중앙권한 지방이양 촉진)의 중요도 1 ■

평가항목	가중치(%)
· 사무구분 및 사무배분 체계 개선	49.91%
· 교육자치제도 개선	19.96%
· 특별지방행정기관 정비	18.47%
· 자치경찰제 확대 및 강화	11.65%

■ 표 3-12. 전략과제별 세부정책과제(중앙권한 지방이양 촉진)의 중요도 2 ■

전 체	사무구분 및 사무배분 체계 개선	교육자치제도 개선	자치경찰제 확대 및 강화	특별 지방 행정 기관 정비	기하평균	가중치 (%)
사무구분 및 사무배분 체계 개선	1	3.13	3.41	2.71516	2.32	49.914
교육자치 제도개선	0.32	1	2.21	1.04516	0.93	19.962
자치경찰제 확대 및 강화	0.29	0.45	1	0.64878	0.54	11.649
특별지방 행정기관 정비	0.37	0.96	1.54	1	0.86	18.474
합 계						100.0

CI: 0.014213 C.R.: 1.6%

다) 지방의회 자치권 확대

2020년 지방의회 자치권 확대의 세부정책과제 가중치는 ▷ “지방의원 선거제도 개선”(38.41%) ▷ “지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화”(33.02%) ▷ “지방의회 의정활동 지원제도 강화”(15.97%) ▷ “지방의회 사무기구 인사권 강화”(12.61%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 0.9%).

■ 표 3-13. 전략과제별 세부정책과제(지방의회 자치권 확대)의 중요도 2 ■

평가항목	가중치(%)
• 지방의원 선거제도 개선	38.41%
• 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화	33.02%
• 지방의회 의정활동 지원제도 강화	15.97%
• 지방의회 사무기구 인사권 강화	12.61%

■ 표 3-14. 전략과제별 세부정책과제(지방의회 자치권 확대)의 중요도 2 ■

전 체	지방의회 사무기구 인사권 강화	지방의회의 자치단체장 (집행부) 견제 및 감사권 강화	지방의회 의정활동 지원제도 강화	지방의원 선거제도 개선	기하 평균	가중치 (%)
지방의회 사무기구 인사권 강화	1	0.37	0.96	0.27926	0.56	12.606
지방의회의 자치단체장 (집행부) 견제 및 감사권 강화	2.7	1	2.02	0.85251	1.47	33.018
지방의회 의정활동 지원제도 강화	1.04	0.5	1	0.49254	0.71	15.966
지방의원 선거제도 개선	3.58	1.17	2.03	1	1.71	38.411
합 계						100.0

C.I: 0.007844 C.R: 0.9%

라) 정부간 관계 활성화

2020년 정부간 관계의 세부정책과제 가중치는 ▷ “지역 거버넌스체제 구축 및 운영 활성화”(40.92%) ▷ “지방자치단체의 국정참여제도 활성화”(31.35%) ▷ “국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선”(27.73%) 의 순서로 나타났다(C.R. : 0.7%).

■ 표 3-15. 전략과제별 세부정책과제(정부간 관계 활성화)의 중요도 1 ■

평가항목	가중치(%)
· 지역 거버넌스체제 구축 및 운영 활성화	40.92%
· 지방자치단체의 국정참여제도 활성화	31.35%
· 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선	27.73%

■ 표 3-16. 전략과제별 세부정책과제(정부간 관계 활성화)의 중요도 2 ■

전 체	지방자치 단체의 국정참여 제도 활성화	지역 거버넌스 체제 (파트너십) 구축 및 운영 활성화	국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선	기하평균	가중치 (%)
지방자치 단체의 국정참여 제도 활성화	1	0.7	1.24	0.95	31.353
지역 거버넌스체제 (파트너십)구축 및 운영 활성화	1.43	1	1.35	1.24	40.919
국가의 지방자치 단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선	0.81	0.74	1	0.84	27.727
합 계					100.0

C.I. : 0.003935 C.R: 0.7%

2. 지방분권의 미래예측 시나리오와 이행과제

가. 자치입법권 강화

1) 기본방향

지방자치 실시 이후 자치입법권 확대를 위한 다양한 시도와 노력에도 불구하고 현행법상 제약으로 그 실효성이 부족하게 나타났다. 지방자치단체의 자치권에 관하여

중요사항은 법령 등에서 규정하고 단순 집행절차만 조례로 위임하거나, 자치사무로 처리하는 것이 합리적인 사무도 법령에서 선점한 후 조례로 위임해 왔다. 정부는 지방자치단체의 자치입법권 강화를 위하여 필요한 조치를 하도록 지방분권특별법에 규정하고 있으나 여전히 미흡한 실정이다. 이에 실질적인 지방의회의 조례 제정범위 확대 등 자치입법권 확대를 위한 개선방안 마련으로 지방분권을 강화하는 것이 필수적이다. 특히 지방자치 발전과 자치역량 제고를 저해하는 현행법상의 자치입법권 제한 규정 및 제도에 대한 개선이 필요하다.

현행 자치입법권의 제약된 범위를 보면, 중요사항은 법령에서 정하고 단순 집행절차만 조례로 위임하거나, 자치사무로 처리하는 것이 합리적인 사무도 법령에서 선점한 후 조례로 위임하고 있다. 따라서 현행 법령에서 과도하게 국가가 선점하고 있는 권한에 대한 실태분석이 요구된다. 즉, 법령상 규정이 매우 구체적이어서 조례제정 범위를 제한하는 사례를 조사 분석하고 개선방안을 제안할 필요가 있다. 이에 대해서는 관계법령의 개정 및 제도 개선을 위한 타당성 및 대응논리 개발로 범정부적인 추진 분위기 조성 및 추동력 확보가 요구된다.

보다 거시적인 차원에서의 자치입법권 개선을 위한 내용으로는, 주민생활과 밀접한 규정은 조례로 정하도록 하는 자치입법 재량권의 확대 방안을 제안해야 한다. 그리고 자치입법의 핵심인 조례 제정권을 보유한 지방자치단체 및 지방의회의 위상을 보다 명확히 하는 헌법개정이 가장 중요하고 필요한 제도개선 사항이기도 하다. 헌법은 제 118조에서 지방자치단체에 의회를 둔다고 하면서도 국회의 구성과는 달리 지방의회에 관하여는 전적으로 법률에 유보하고 있는데, 이러한 입법태도는 민주적 정당성의 관점에서는 바람직하지 않다. 따라서 지방자치단체의 대표성을 보다 명확히 하기 위하여 헌법 자체에서 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의한 지방의회의 구성을 명문으로 규정하고 지방자치단체에 대한 대폭적인 사무이양까지 할 수 있도록 헌법상 지방자치단체의 지위를 명확히 규정하여 자치입법권에 의한 자율적 행정권 및 조직권의 행사가 가능하도록 대폭적인 권한확대가 필요하다.

정리하면 자치입법권 강화와 관련된 주요요소 중에서 중요도가 가장 높은 자치조례권 강화 및 분권형 헌법 개정에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치법상의

자치조례권 강화의 의미이다. 우리나라는 법령상 지방자치단체의 자치입법권을 제약하는 범위가 넓어 이에 대한 개정을 통한 지방자치단체의 자치권 및 조례제정권의 범위를 확대할 필요가 있다. 무엇보다도 주민생활에 가장 가까이에서 영향을 미치는 조례의 제정범위를 확대하여 보다 실질적이고 진전된 지방자치를 구현하는 것이 필요하다. 우리나라 헌법 제75조는 대통령령은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은” 사항에 대하여 제정할 수 있도록 하고 있는데 반해 위임조례는 “법령의 범위 안에서” 제정하도록 하고 있다. 이에 따라서 실제 개별법령의 위임에 따라 제정되는 위임조례의 대부분은 행정입법인 대통령령과 마찬가지로 법률의 내용을 보충하는 기능을 수행하며 법률의 하위에 놓인 법규로서의 성질을 가진 것이 많다. 이는 조례가 국가 법체계에서 명령보다 하위에 놓인 법규의 성격이 짙다는 것을 나타내는 것인데, 현행 법령상 이러한 내용들이 많이 발견되고 있어서 자치조례의 제정 범위를 확대하기 위해서는 관련법령의 개정을 통해서 보다 근본적인 제도 개선이 필요하다.

둘째, 분권형 헌법개정의 의미이다. 입법권 배분 및 그에 따른 사무배분 방식의 변화가 자치입법권을 확대해 줄 수 있다. 현행 헌법 규정만으로는 자치입법의 범위를 헌법을 기준으로 정하기 어렵고 이에 따라 자치입법권이 국가입법권(국회법률과 행정입법)에 의하여 제약될 수 있다. 따라서 헌법에 국가입법권과 자치입법권의 배분의 기준을 어느 정도 정해놓을 필요가 있다. 배분 방식으로는 크게 (i) 헌법에 국가입법사항이나 자치입법사항의 기준을 보다 명확하게 규정하는 방식과 (ii) 국가입법사항 및 자치입법사항의 구체적인 내용을 나열하는 방식, (iii) 국가의 입법사항을 열거하고, 그 외에는 지방자치단체의 입법사항으로 하는 방식 등이 가능하다.

이러한 입법권한 배분을 헌법에 정하여 두더라도 법률과의 관계에 있어서 법률 선점에 의한 사실상의 자치입법권한 축소 현상을 방지하기 위하여 국가입법의 한계를 예컨대, 자치입법사항에 대하여는 국가 입법의 밀도를 느슨하게 하여야 한다거나 또는 자치입법사항의 일정한 부분에 대하여는 국가의 입법에 의한 선점을 어렵게 하는 등의 한계를 설정하는 것을 고려해 볼 수 있다.

2) 시나리오 모형

자치입법권 강화의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

■ 표 3-17. 자치입법권 분야 시나리오 ■

구 분		자치분권형 헌법개정	
		미실시	실시
지방자치법상 자치조례권	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 자치분권형 헌법 개정도 이뤄지지 않고 지방자치법 수준에서 허용하고 있는 자치조례권도 현재 상태를 유지하는 경우는 자치입법권의 강화가 이뤄지지 않아 실효성 있는 조례제정 권한의 범위 등이 전혀 강화되지 못해서 분권의 실질적인 효과를 기대하기 어렵다
- ② 시나리오 II : 헌법 개정이 이루어지고 자치조례권의 유지는 그대로 된다고 해도 실질적으로 지방의회의 조례제정 범위가 확대될 수 있어서 부분적인 자치입법상 재량적 범위는 확대될 수 있다. 그러나 여전히 근본적인 자치입법권의 변화는 기대할 수 없을 것이다.
- ③ 시나리오 III: 지방자치법상 자치조례권만 강화되고 자치분권형 헌법의 개정이 없다면 여전히 현행법상 자치입법권 제한 규정은 남아 있어서 제도개선의 취지가 크게 달라지지 않을 것이다.
- ④ 시나리오 IV: 자치분권형 헌법으로 개정된다면 이는 지방자치단체의 법적 지위가 헌법적 차원에서 인정되면서 자치단체의 자치사무 수행권한의 근본적 보장은 물론 사무배분과 자치행정권 등 폭 넓은 지방자치권을 확보하게 되므로 결과적으로는 조례제정권을 제약하는 여러 법령이 폐지 내지는 제·개정되면서

특히 광역자치단체(광역의회)를 중심으로 해서는 시행령 수준에 준하는 제2차 법률제정 권한까지 확보할 수 있어서 상당한 수준으로 자치입법권이 강화될 것이다.

3) 자치입법권 강화를 위한 바람직한 이행과제들

① 이행과제 1: 지방자치법상 조례제정 범위의 확대를 위한 제22조 본문의 개정 및 단서의 삭제

자치입법권 보장을 위해서는 헌법의 적극적 해석이 요구되고 또한 자치입법권 확대를 명확하게 하기 위한 방향으로 궁극적으로 헌법상 규정하고 관련 규정도 일부 개정할 필요가 있다.

현재 우리나라는 자치입법권에 대한 법체계가 상당히 소극적으로 보장하고 있다. 헌법 제117조 제1항 규정에 의해 “법령의 범위 안에서” 한정적으로 자치입법권을 부여하고 있다. 그리고 헌법 제117조 제2항에서 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라 규정하여 지방자치의 기본단위 또는 종류에 대하여는 입법에 맡기고 있다. 지방자치법 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고, 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 하여 헌법상 보장된 자치입법권을 구체화하면서도 제약하고 있다. 또 지방자치법 제27조에서는 조례 위반 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있게 하고 있다.

이러한 사실들이 내포한 문제점은 다음과 같다. 즉, 이러한 조문들의 규정이 조례의 법체계상 효력 순위를 제약한다. 지방자치단체의 조례는 국가의 입법인 국회의 법률뿐만 아니라 행정입법보다도 법체계적으로 하위의 효력을 갖는다. 즉, 조례입법권은 국가의 권력인 입법권을 지방자치단체에 배분한 것이 아니라 행정 사무 처리를 위하여 제한된 범위의 행정입법권한만 행정권 분립의 일환으로서 배분한 것으로 간주되고 있기 때문이다. 또한 우리나라는 법령 선점으로 인하여 자치입법권을 제한한다. 전통적 시각의 판례 견해에 따를 때 조례에 대한 법령우위의 원칙이 인정되며, 법령우위 원칙에 대한 한계는 별도로 규정하고 있지 않으므로, 국가가 법령으로 지방

자치와 관련된 사항을 직접 규율하는 것이 가능하다. 이에 따라서 국가 법령이 먼저 입법되는 경우 자치입법권은 자치사무에 관하여서도 이를 위반하지 않는 범위에서만 규율할 수 있어 결과적으로 자치사무에 대한 국가 법령의 선점이 과도하게 일어나 자치입법권이 침해되고 있다.³¹⁾

이러한 문제점들을 개선하는 방안으로 몇 가지 구체적 수단이 있다. 먼저 핵심적 자치법규 형식인 조례나 규칙(교육규칙 포함)이 대통령령, 총리령, 부령이나 규칙과 달리 헌법에 그 범형식이 규정되어 있지 않고 지방자치법 내지 지방교육 자치에 관한 법률에서야 비로소 나타나고 있다. 따라서 향후 자치입법권의 확대를 고려해 볼 때, 미국의 Home rule Charter, 영국의 Local constitution, 일본의 자치기본조례 등 외국의 주요 지방자치 선진국에서는 개별 지방자치단체의 기본조례 설정 근거를 헌법상 명시해두고 있다. 그 결과 지방자치단체가 자치기본조례를 통해서 자치의 기본 원칙, 각 주체별 역할 분담과 책무, 자치조직의 구성과 운영·입법 및 행정활동의 기본원리와 절차 그리고 주민의 권리나 지위, 주민참여 등에 관한 기본적 사항을 자치법(조례) 형식으로 제시하여 관할행정구역 내에서 헌법 내지는 정부조직법과 유사한 법효력을 갖고 활용하고 있다.

따라서 현행 지방자치법 제22조 본문에 대하여 “법령의 범위 안”을 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 개정해야 한다. 이 조항의 해석에 대하여는 이미 학설 뿐 아니라 법원의 판례상으로 인정되므로 현재의 “법령의 범위 안에서”를 상징적 차원에서라도 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 개정하고 동시에 법령상의 부재에 대한 조례제정 가능성도 명시할 필요가 있다. 나아가 헌법이 굳이 명시하지도 않은 자치입법권에 대한 법률유보원리를 하위법인 지방자치법(제22조 단서)이 조문으로 규정하여 자치입법권을 제약할 필요는 없다고 보기 때문에 궁극적으로는 이의 삭제가 필요하다.

31) 유사한 지적으로 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽 참조

표 3-18. 지방자치법 제22조 본문의 개정 및 단서의 삭제

현행	개정안	(개정) 이유
<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제22조 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. (제1안) 단서의 삭제 (제2안) 지방자치단체가 주민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하거나 벌칙을 정하고자 하는 때에는, 법률의 위임이 있는 경우 외에 정부에 대하여 당해 법률의 제정을 요청할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 중전의 “법령의 범위 안에서”를 “법률에 위반되지 않는 범위 안에서”로 개정함으로써 조례의 제정 한계를 보다 명확히 한다. 단서와 관련: (제1안)으로 아예 기존의 단서규정을 삭제하는 방안. (제2안)으로 단서를 삭제할 경우에도 헌법 제37조 제2항(법률유보의 원칙)이 적용되어 법률의 위임 없는 규제조례 내지 벌칙조례는 위헌의 소지가 있어 대응책으로 법률의 위임이 없는 경우에는 정부에 대하여 위임 법률의 제정을 요청할 수 있는 권리를 보장하도록 규정한다

② 이행과제 2: 지방자치법상 조례제정 범위의 확대를 위한 현행 제약조문 제27조의 개정

이외에도 지방자치법상 자치입법권을 제약하는 다른 관련조항들을 개정해 자치권을 확대하는 방안이 시행되어야 한다. 즉, 자치입법의 강제력 확보 수단이 미약한 상황인데, 예를 들면, 현재 조례 위반에 대하여 경범죄처벌법상의 형벌에도 미치지 못하는 질서벌로서의 벌칙만 부과하게 하는 것은 일정한 지역에서의 민주적 정당성을 확보하고 있는 자치입법권의 자율성을 과도하게 제한한다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

현행법상 조례 위반사항에 대하여는 행정벌의 일종인 과태료를 부과할 수 있다. 조례 위반에 대하여 경범죄 처벌법상의 형벌에도 미치지 못하는 질서벌로서 벌칙만 부과하게 하는 것은 일정한 지역에서의 민주적 정당성을 확보하고 있는 조례 특성과

조례의 제재수단 확보의 현실적 필요성을 간과한 것이며, 자치입법의 자율성을 과도하게 제한하는 것이 문제점으로 계속 지적되어 왔다.

또한 지방자치법 제22조에 따라 지방자치단체가 벌칙을 제정하는 경우 법률의 위임이 필요하나, 개별 지방자치단체가 조례입법에 필요한 근거법률을 제한할 수 있는 제도적 절차가 마련되어 있지 않아 결국 침해조례에 대해서 자치입법의 실효성을 확보할 방법이 없다는 점도 지적되어 왔다.³²⁾

이러한 점들을 고려해서 지방자치법상 관련 조항 제27조 및 지방세법을 개정하는 방안은 다음과 같다.

표 3-19. 지방자치법 제27조의 개정

현 행	개정안	(개정) 이유
<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제27조 ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • (조례 위반에 대한 형벌과 과태료) ① 특별시·광역시·도·특별자치도는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1년 이하의 징역 또는 금고, 1,000만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료, 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다. ② 시·군·구는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례의 실효성 확보를 위하여, 광역자치단체의 경우 그 조례로써 과태료 외에 일정한 범위의 형벌을 규정할 수 있도록 하고, 기초자치단체의 경우에는 형벌을 제외한 과태료만을 규정할 수 있게 한다.

32) 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12. 8-9쪽 참조

■ 표 3-20. 지방세법 제3조 1항의 개정 ■

현행	개정안	(개정) 이유
<ul style="list-style-type: none"> · 지방세법 제3조 1항 (지방세의 부과·징수에 관한 조례) ① 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다.” 	<ul style="list-style-type: none"> · (지방세의 부과·징수에 관한 조례) ① 지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 조례로써 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 재정고권의 신장을 도모하기 위하여, 종래의 조세법률주의에 대하여 국세법률주의·지방세조례주의를 확립함으로써, 법률에서 정하는 이외에도 지방세의 종목·세율과 그 부과·징수에 대하여는 지방자치단체가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 정할 수 있다고 하는 점을 명확히 선언하도록 개정한다.

③ 이행과제 3: 자치분권형 헌법 개정 시 자치입법권 보장에 관한 헌법 명문화

자치입법의 범위와 관련하여 문제되는 헌법조항들로는 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한에 대한 법률유보, 헌법 제13조의 죄형법정주의, 헌법 제59조의 조세법률주의를 들 수 있다. 이들 규정의 “법률”의 범위에 조례를 포함시킬 수 있다고 보는 견해도 있다. 하지만 현행 헌법은 법률, 법령, 조례 등의 용어를 구분하여 사용하고 있어서 헌법상 법률형식을 요하는 기본권 제한, 범죄에 대한 형벌권 행사, 과세를 조세유보로 갈음할 수는 없어 보인다. 또한 이러한 침해적 성격의 권력행사에 특히 법률의 형식을 요구하는 것은 국회를 개입시킴으로써 국민적 정당성을 확보하고, 국가전체에 통일적으로 효력을 갖는 법률에 의함으로써 공정성을 확보하려는데 기한 것이므로, 비록 지방의회에 의해 제정되어 지방단위에서의 민주적 정당성을 확보한 자치입법이라 할지라도 이것이 법률의 성격을 대신할 수는 없을 것이다.

이와 같이 현행 헌법규정들이 자치입법권의 범위를 상당히 제한하고 있다. 또한 법령에 의한 선점효과로 자치입법권이 제한된다. 전통적인 견해에 따를 때 조례에 대한 법령우위의 원칙이 인정되며, 법령우위 원칙에 대한 한계는 별도로 규정하고 있지 않으므로, 국가가 법령으로 지방자치와 관련된 사항을 직접 규율하는 것이 가능하다.

국가 법령이 먼저 입법되는 경우 자치입법권은 자치사무에 관하여서도 이를 위반하지 않는 범위에서만 규율할 수 있어 자치사무에 대한 국가 법령의 선점이 과도하게 일어나는 경우 자치입법권이 사실상 무력화될 수 있다.³³⁾ 뿐만 아니라 지방자치단체의 종류를 지방자치법상에 법률유보 하도록 하여 불안정하다. 현행헌법 제117조 제2항에서 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라 규정하여 지방자치의 기본단위 또는 종류에 대하여는 입법에 맡기고 있다. 지방자치단체의 종류를 입법에 위임함으로써 지방조직을 지방자치단체로 구성한다는 원칙을 폐지하지 않는 한 지방자치단체의 종류에 대하여 정치적 고려에 의하여 얼마든지 달리 결정할 수 있다는 문제점이 있다. 최근 제기되는 역할 부재론에 기초한 시도를 폐지하고자 했던 정치권의 지방행정체제 개편안이나 시·군통합 정책 등의 제시 방안과 같은 문제도 이와 같은 맥락에서 지방자치권을 침해하는 문제점으로 지적될 수 있다.

개선방안을 검토해 볼 때 지방자치권 보장에 관한 외국의 헌법 사례를 살펴보면 더 자명하다. 즉, 영국, 이탈리아, 스페인, 프랑스 등 선진국의 지방분권 개혁을 통해서 지방자치단체의 자치입법권을 대폭 확대하였는데 이는 반드시 헌법 개정이 수반되었고, 지방분권의 개혁 결과는 헌법상 명문화 되었다. 특히, 지방자치단체의 존재성, 지방자치권, 지방재정권을 헌법상 기본권으로 인정하여 규정하였다. 이러한 개혁 노력은 시민에게 가장 가까운 곳에서 정책결정권, 선택권을 보장해 주고자 하는 제도의 운영체제 구축을 목적으로 직·간접적인 시민참여를 보장하는 풀뿌리 지방민주주의에 기반을 둔 적극적인 지방분권 정책을 실천하는데 있었다.

33) 유사한 지적으로 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽 참조

표 3-21. 자치입법권 보장에 관한 헌법상 비교

외국 헌법	헌법에서 보장하는 지방분권화 명문규정
독일 연방기본(헌)법	<ul style="list-style-type: none"> 28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 70조 주정부의 법률제정권
이탈리아 헌법	<ul style="list-style-type: none"> 5조 지방자치권 인정 114조 지방정부 종류를 명문화 하고 인정: region, province, comuni 117조 region의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정
스페인 헌법	<ul style="list-style-type: none"> 137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 150조(자치지역정부)(Autonomous Community)에 법률제정권 위임
영국	<ul style="list-style-type: none"> 1998년 정치분권법(Devolution Act)(2006년 개정된 스코틀랜드법, 웨일즈법)로 지역의회(Regional Assembly)에 2차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	<ul style="list-style-type: none"> 1조 지방분권조직에 기초한 국가임을 선언 37조 지방자치정부의 종류를 명문화: commune, departement, region 각 자치 정부 상호간 평등한 법인격체 인정, 자치정부의 '자치행정권' 인정
우리나라 헌법	<ul style="list-style-type: none"> 제117조 <ul style="list-style-type: none"> 1항 '법령의 범위 안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다 2항 '자치단체의 종류는 법률'로 규정 제118조 2항 자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정하여, 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보함

이상 지방자치 선진국의 헌법상 지방자치단체의 자치권을 보장한 명문규정을 토대로 향후 개선방안을 제안할 경우 현행 우리나라 지방자치와 관련된 헌법 조항인 제 117조에 대해서는 다음과 같은 개정안을 제시해 볼 수 있다.

표 3-22. 헌법 제117조에 대한 개정안

현행	개정안	(개정) 이유
• 대한민국 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	① 지방자치단체는 주민의 복리 및 질서유지에 관한 사무를 비롯한 일반적인 행정사무를 처리하고 재산을 관리한다.	• 주민의 복리사무 외에 지방자치단체가 지역에 있어서의 일반적 행정사무를 처리하는 종합적 행정주체임을 명확히 한다.
	② 지방자치단체의 종류는 특별시·광역시·도·특별자치도와 시·군·구로 한다. 기타 지방자치단체의 종류를 신설하고자 하는 경우에는 법률로 정한다.	• 현재의 지방자치단체의 종류를 헌법에도 규정하여 입법자가 편의에 따라 지방자치단체의 종류를 자의적으로 변경하는 것을 방지한다. 새로운 지방자치단체의 창설이 필요할 경우에는 법률로써 신설할 수 있도록 한다.
	③ 지방자치단체에 의회를 둔다. 의회는 주민의 보통, 직접, 비밀, 평등선거에 의하여 선출되는 의원으로 구성된다.	• 지방의회가 주민대표기관으로서의 강한 민주적 정당성을 갖는 기관임을 확인하기 위해, 주민의 직접선거 등으로 선출되는 의원으로 구성됨을 분명히 한다.
	④ 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄한다. 지방자치단체의 장은 주민의 보통, 직접, 비밀, 평등선거에 의하여 선출한다.	• 지방자치단체의 장의 지위와 역할을 헌법상 명확히 한다. • 지방자치단체의 대표가 주민의 직접선거 등으로 선출된다고 하는 점을 명확히 함으로써 입법자에 의한 선임방법의 자의적 변경을 방지한다.
	⑤ 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선거, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 기본적 사항은 법률로 정한다.	

④ 이행과제 4: 자치분권형 헌법 개정시 자치입법에 관한 헌법규정의 제·개정

자치입법권과 관련하여 우리나라 헌법 제117조에서 “지방자치단체는·(중략)·법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고만 규정하고 있다. 그런데 이러한 규정은 그 의미가 명확하지 않아 해석상으로 헌법 제37조나 제59조 등과 관련하여 그 관계가 불분명하다.

따라서 지방자치단체의 자치권의 범위가 불명료하고 특히 자치입법권이 법률유보

의 엄격한 적용대상이 되는 것으로 해석되므로 향후 자치입법권을 근본적으로 확대·보장하기 위해서는 헌법 개정을 통하여 조례의 한계와 범위를 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해서 현행 우리나라 지방자치와 관련된 헌법 조항인 제118조에 대해서 다음과 같은 개정안을 제시해 볼 수 있다.

■ 표 3-23. 헌법 제 59조 및 제118조에 대한 개정안 ■

현행	개정안	(개정) 이유
<ul style="list-style-type: none"> 대한민국 헌법 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방자치단체는 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 자치에 관한 규정으로서 조례와 규칙을 정할 수 있다. 지방자치단체는 그 조직과 운영에 관한 기본적 사항에 관하여 일반 조례에 우선하는 자치기본조례를 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 자치입법권의 한계와 자치에 관한 규정의 형식을 헌법상 명확히 하고, 일반 조례에 우선하는 자치기본조례의 제정근거를 설정한다.
<ul style="list-style-type: none"> 대한민국 헌법 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다. 다만 지방세에 관하여는 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 정할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 조세법률주의의 적용을 국세와 지방세에 적용토록 하고 지방세에 관해서는 지방자치단체가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 지방세의 종목과 세율을 정할 수 있도록 한다. 그리하여 지방세조례주의를 관철하여 지방자치단체의 재정고권을 확대 보장한다.

나. 중앙권한의 지방이양 촉진

1) 기본방향

세계은행은 1995년 보고서에서 지방자치를 발전시키기 위한 방안으로 기능의 효과적인 분권화 3가지 방향을 제시하고 있다. 첫째, 각 지방자치단체의 계층에 대하여 분명하게 정의된 기능적 책임성(clear definitions of the functional responsibilities)을

부여함으로써 각 지방자치단체로 하여금 부여된 기능을 수행하기 위한 관리적, 재정적 재량권을 부여해야 한다. 둘째, 이양된 책임성(assigned responsibilities)을 완수하기 위하여 보다 많은 재정적 자율권을 부여해야 한다. 셋째, 중앙정부의 규제, 감독과 지방의 자율권간의 균형을 유지해야 한다. 이상에서와 같이 효과적인 분권화의 첫 출발은 중앙사무의 지방이양에 있다. 그리고 이러한 ‘중앙권한’의 지방이양은 사무배분을 의미한다.

우리나라의 사무배분은 사무 용어의 개념이³⁴⁾ 불분명하여 기능과 혼용하여 사용하였으며, 자치단체의 사무를 단순히 지방사무로 표시하여 단체위임사무인지 또는 자치단체 고유사무인지의 구분도 없었고, 또한 지방사무라는 용어는 특별지방행정기관 또는 보통지방행정기관의 사무도 지방사무가 될 수 있는 막연한 개념으로 보았다. 이러한 시각에서의 사무배분 조사는 지방마다 차이가 있는 임의적 선택사무 또는 자치사무에 대하여 정형적인 형태나 사무의 범위 등을 정할 수 없게 되고 결국 대·중·소 기능분류와³⁵⁾ 단위사무 수준의 부정확성으로 인하여 통계상으로 조사되는 국가 및 지방사무의 건수는 허구일 수밖에 없게 된다. 이것은 지금까지 사무배분이 권한배분의 개념으로 인식되지 않고 있기 때문에 지방이양 정책의 여러 측면에서 논리적 결함을 보여 왔으며, 권한의 개념으로서의 사무이양이 법률을 적용하고 공공정책을 실현할 수 있는 법적 수단으로 활발하게 정의되지 못하였다. 그 결과 법률과 규칙 등 정책집행을 위한 중앙정부기관과 지방행정기관, 지방자치단체간 임무와 책임들의 연계가 부정확하게 이어져 있었던 것이고 그에 따른 영향으로 지방자치단체의 세제 및

34) 사무는 문서를 맡아서 다루는 업무나 일로 인식되면서, 서류(문서)에 관한 업무나 작업 활동으로서 일정한 업무공간 속에서 이루어지는 문서의 생산 유통 보존 등과 관련된 서류작업 이라고 정의할 수 있다. 그러나 현대사회에서의 사무의 본질적 의미로 서류(문서)에 관한 일로부터 조직의 의사 결정과 관련된 일련의 정보를 동원 관리 보존하는 업무 또는 작업활동이라고 하는 기능적 측면을 강조하는 말로 이해될 수 있다(정재욱, 한국자치행정실무관리론: 이론과 실제, 서울:대명출판, 2001, p.71). 따라서 사무는 조직의 합리적인 의사결정이나 효율적인 조직관리를 위하여 필요한 정보를 다루는 일련의 작업이나 활동과정이고(조석준, 현대사무관리론, 법문사, 1997), 행정기능의 수행과정에 있어서 작동하는 개별단위 조직들이 효과적으로 의사결정을 할 수 있도록 일련의 정보처리와 관련된 활동이나 업무형태로 나타나기도 한다(박연호, 사무관리신론, 법문사, 1997).

35) ‘기능’의 정의 또한 각 학자마다 다양하게 분류하고 있으므로 공통적이고, 종합적인 차원의 분류가 어려운 바, “정부의 기능은 유사한 성질을 가진 또는 동일한 목적을 달성하기 위하여 수행되는 사무들의 집합 또는 구체적으로는 제도상 또는 사실상 담당, 처리하는 행정사무”로 정의하면서 ‘사무’와 동의어로 인지하고 있다.

행정체도가 여전히 자치분권에 적합하지 못하게 되어 있다. 궁극적으로 자율권을 보장하기 위해서는 단순한 기능이양으로서의 사무배분이 아닌 권한의 분권화(수권작용)를 통한 사무배분이 되어야 하고 그러기 위해서는 행정적 차원뿐만 아니라 궁극적으로는 정치적 의지에서 실천이 이루어져야 한다.

한편 사무배분은 또한 권한배분의 개념으로 인식해야 한다. 이러한 사무배분은 중앙권한의 지방이양의 핵심이며, 이와 관련해서 현재 가장 협력이 긴밀하게 필요한 분야이면서도 그러한 조화와 협력이 어려운 분야가 교육과 일반행정 분야라고 할 수 있다. 물론 이에 대해서도 먼저 지방자치단체와 교육청, 국가 상호간의 사무구분과 사무배분이 체계화되어야 국가의 핵심사무를 지방자치단체로 이양함으로써 합리적인 국정통치 운영체계가 유지될 수 있을 것으로 판단한다.

따라서 중앙권한의 지방이양과 관련된 주요 요소 중 하나는 사무구분 및 사무배분 체계의 개선과 관련되지만, 또 다른 하나는 사무배분의 핵심과제인 교육자치제도 개선과 관계된다.

지방교육자치의 내실화는 2008년 2월 5일 대통령직 인수위원회에서의 국정과제, 2008년 3월 20일 교육과학기술부 대통령 업무보고 등에서 신정부의 주요 정책과제로 선정되었다. 또한, ‘교육과학기술부의 학교자율화 추진계획(2008년 4월 15일)’에서 교육에 불필요한 규제를 철폐하고 중앙정부의 교육권한을 지방에 대폭적으로 이양한다는 방침을 발표하였다. 이는 지방교육자치의 내실화를 기하는 방향으로 중앙, 지방, 단위학교의 교육권한을 재조정해야 할 필요성과 종래의 획일적인 교육이 지역과 학교에 따라, 또는 학생과 학부모의 요구에 따라 다양하게 운영되어야 할 필요성이 제기되고 있기 때문이다. 즉, 지역단위에서 지역여건의 실정과 특수성을 고려하고 지역주민과 학부모의 교육적 요구를 충분히 반영함으로써 관련 집단의 만족과 효과를 극대화하는데 초점을 두고자 하는데 있다(정영수, 2008:4). 지방교육자치의 합리화 원리로서 교육 분권화의 원리, 자율화의 원리, 전문화의 원리를 제시할 수 있으며, 이러한 원리들은 중앙-지방-단위학교간 권한의 배분을 통해서 권력을 공유하고 참여를 확대하며 정보와 지식의 획득기회를 개방할 뿐만 아니라 교육에 대한 자율적인 선택을 가능케 한다.

2) 시나리오 모형

중앙권한의 지방이양을 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

■ 표 3-24. 중앙권한의 지방이양 분야 시나리오 ■

구 분		교육자치제도 개선	
		미시행	시행
사무구분 및 사무배분체계	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	개선	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 현행 사무구분 및 사무배분체계가 개선되지 않고, 교육자치제도의 개선도 없다면 지방자치단체 수행사무 분야에서 가장 중요한 복지 분야 다음으로 고려되어야 할 교육 분야에서의 지방분권화가 현재 시점과 같이 전혀 진전이 없을 것이다.
- ② 시나리오 II: 사무구분 및 사무배분체계의 개선이 없이 교육자치제도의 개선만 추진된다면 현재 문제가 되고 있는 자치사무 및 위임사무를 구분하는 사무구분의 명확화 등의 조치가 없게 되므로 실질적인 자치사무로서의 교육자치를 기대하기 어려울 것이다.
- ③ 시나리오 III: 사무구분 및 사무배분체계의 개선을 통해서 국가사무와 자치사무의 범령상 표현 등이 명확화 되고, 자치사무의 개념 등이 확대되어 위임사무 등도 폐지된다고 해도, 교육자치의 실질적인 개편이 이루어지지 않는다면 현재와 같이 많은 예산이 투입되는 교육자치 분야에서 주민을 대표하는 지방자치단체 의회 및 단체장이 주민의 의지를 제대로 반영하지 못한 반쪽짜리 지방자치가 유지될 것이다.
- ④ 시나리오 IV: 사무배분체계의 개선을 토대로 교육자치제도의 개편이 이행되면

기본적으로 주민이 원하는 일반지방행정과 교육행정의 통합으로 자치사무의 이행 효과가 배가될 것이며 중복적 업무수행에 따른 행정비용의 낭비 등도 사라질 것이며 지역주민을 위한 실질적인 교육과 복지가 동시에 달성되고 주민에게 혜택이 갈 수 있는 지역복지의 완결을 가져올 수 있을 것이다.

3) 중앙권한의 지방이양 촉진을 위한 바람직한 이행과제들

① 이행과제 1: 사무구분 및 사무배분체계 개선 시, 사무 관련 법령표현의 명확화.

현재 우리나라의 지방자치단체는 자치사무와 위임사무를 처리하고 있으나, 명확한 사무구분이 되어 있지 않은 상황에서 사무이양과 관련하여 지방자치단체의 국정감사 거부, 경비부담 요구와 같은 논란들이 발생한 바 있다. 또한 국가사무의 지방자치단체로의 위임에 따른 국가위임사무 수행의 과다, 국가관여 범위의 불명확함에 의한 지방자치단체의 자치권 침해가 되는 내용들이 빈번하게 지적되어 왔다. 특히 이러한 문제에 대하여 이명박 정부는 정부운영 초기에 지방이양촉진법을 「지방분권촉진특별법」(2008년 2월)으로 전면 개정하고 제10조 제1항에서 “원칙적으로 위임사무를 폐지하고 ‘자치사무’와 ‘국가사무’로 이분화하여야 한다”고 제정하여 위임사무의 폐지를 국정과제로 추진하고 있다. 그런데 위임사무를 폐지하기 위해서는 직접적으로 1,200여 개 이상의 개별 법률을 각각 제·개정 하는 방법 밖에는 없다. 뿐만 아니라 우리나라는 사무처리에 대한 책임소재와 경비부담 주체의 불투명함 등으로 인하여 사무구분 및 사무배분 체계의 개선이 더욱 어렵다. 더구나 민선 지방자치 15년을 지나고 있는 현 단계에서 지방자치 시대에 부합하는 국가와 자치단체 간 효율적 관계 정립 및 자치단체의 자율성을 우선적으로 확보해 주어야 한다는(지방분권촉진특별법 제6조 사무배분의 원칙) 정치적 과제도 끊임없이 제기되어 왔다(이전 정부 및 이명박 정부의 국정과제 중 지방분권 과제). 따라서 지방분권화 시대에 부합하는 국가-지방자치단체간 새로운 사무구분과 그에 따른 합리적 사무배분 체계를 정립해서 중앙권한의 지방이양을 통한 중앙-지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 효과적인 기능(역할)분담에 의한 행정 효율성을 더욱 제고해야 할 시급한 상황이다.

합리적인 사무배분에 앞서 우리나라 현행 법령상 사무구분의 법문표현과 규정방식의 통일성 및 명확성이 결여되어 있는 것이 큰 문제로 지적되고 있다. 사무구분의 문제는 실정법상 법문표현과 그 규정방식에 있어서 명확성과 통일성이 결여되었기 때문이다. 예를 들어 법령에서 「지방자치단체는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다면 그 사무는 고유사무에 해당하고, 「국가 (또는 지방자치단체)가 ○○사무를 지방자치단체에 위임한다」라고 규정하였다면 이는 단체위임사무를 규정한 것이다. 다시, 법률에서 「○○장관은 ○○사무를 수행하여야 한다」 또는 「○○을 하고자 하는 자는 ○○장관의 허가를 받아야 한다」라고 규정하고 「그 사무의 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다」라고 규정한 후 시행령 등에서 위임된 사무의 범위를 규정하였다면 이는 기관위임사무에 해당하는 것으로 이해되기도 한다. 그런데 실제 법령을 보면 이러한 기관위임사무와 같은 입법례는 수없이 많지만 첫 번째의 경우와 같이 지방자치단체에만, 그것도 시도·시군구를 지칭하여 국가사무(중앙행정기관 및 특별지방행정기관)와 구별하여 각각 규정한 법문표현은 보편적이지 않다. 그리고 「시·도지사(또는 시장·군수·구청장)는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다고 해도, 이 규정만으로 그 사무가 자치단체의 자치사무인지 아니면 국가사무로서 기관위임사무인지 확실히 구분하지 못한다. 왜냐하면, 본 규정만 보면 이를 자치(고유)사무로 보겠으나, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 지방자치단체의 장의 지위와 국가의 일선행정기관의 장의 중복적 지위를 갖는 상황에서, 다른 법령 등의 예외 조항이 존재하고 또한 해석상 사무의 성질이 전국적 통일을 필요로 하면서 단체위임의 성격을 가질 수 있기 때문이다. 자치사무라고 단정 지을 수 있는 경우는 바로 해당 지방자치단체에만 직접 이해관계를 갖는 사무이자, 지방자치법상 자치단체의 사무 분야에 속하는 경우에만 비로소 지방자치단체의 자치사무로 해석될 수 있다.

그렇다면 현재 지방자치법 제9조제2항 각호에서 사무의 종류를 열거한 것이라든지 각 개별법령에서 사무처리 주체를 규정한 것만 가지고는 어떠한 사무가 국가사무인지 지방자치단체의 사무인지 등을 판별할 수 있는 기준이나 근거로 그리 정확하다고 볼 수 없다. 이러한 모호한 상황의 근본 원인은 바로 사무구분에 대한 법문표현이 모호하고 규정방식도 다양하여 판단자에 따라 다른 결과를 초래할 수 있게 하였기 때

문이다.

일본을 비롯한 선진국의 경우에는 사무구분에 있어서 국가사무(시도 또는 시군구) 지방자치단체사무(국가사무를 대행하는 위임사무 또는) 의무적 자치사무, 자유재량적 자치사무 그리고 협력사무 형태로 구분하고 있다. 즉, 사무구분은 법의 지배(rule of law) 원리에 의하여 기본적으로 헌법에서 국가사무와 주정부사무 또는 광역·기초자치단체의 사무 등을 ‘기능별’, ‘사무분야별’로 규정하고 있다. 따라서 [표 3-25]에서 정리한 바와 같이 프랑스, 독일 등 대륙법계 국가도 지방정부 사무를 “기초정부(꼬뮌 사무, 게마인데 사무)가 수행하는 사무” 등으로, 영미법계 국가도 개별적 법률에 근거하여 개별 지방정부에 기능의 수행 권한을 부여하거나(Home rule 인정), 또는 개별법에 규정하여 월권행위 금지의 원칙(ultra vires)에 근거한 사무수행 주체와 범위를 명기하고 있다.

■ 표 3-25. 국가별 새로운 사무구분과 사무배분 체계 ■

국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
한국	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 자치사무(특별 시·광역시, 도, 시·군·자치구), (기관 및 단체)위임사무, 공동사무 	<ul style="list-style-type: none"> 개별법(시행령 포함), 지방자치법(별표 예시), 	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무는 지방자치법에 예시적으로 규정 개별법상 사무배분을 규정
일본	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 자치사무, 법정 수탁사무, 공동사무 	<ul style="list-style-type: none"> 개별법, 지방자치법 	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무 분야는 신지방자치법에 한정적으로 규정
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 꼬뮌사무, 데빠르뜨망사무, 레지옹사무, 의무적 자치사무(위임사무), 공동사무(자치단체간 협력기구 사무) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법, 사무배분 기본법, 개별법 	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 자치사무 등은 신지방자치법에 기초하여 사무배분기본법에 배분 원칙과 분야를 정하고 이에 준하여 개별법률로 명문화
독일	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 주정부사무, 게마인데사무, 크라이스사무, 필요적 의무사무(위임사무), 공동사무(자치단체간 협력기구 사무) 	<ul style="list-style-type: none"> 헌법, 주정부 헌법, 지방자치법, 개별법 	<ul style="list-style-type: none"> 연방헌법과 주헌법에 국가(주)사무와 자치사무 배분 근거를 명시

(계 속)

국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
영국	<ul style="list-style-type: none"> 국가사무, 지역정부사무, 카운티사무, 디스트릭트 사무, 통합지방정부사무, 공동사무 	<ul style="list-style-type: none"> 1972년 지방정부법 및 각 분야별 지방정부법, 스코틀랜드법, 웨일즈법 	<ul style="list-style-type: none"> 개별법상 그리고 각 지방 정부별로 '자치사무'를 법률로 규정하면 나머지는 국가사무 홈룰방식의 '자치기본조례'에 의한 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정
미국	<ul style="list-style-type: none"> 연방사무, 주정부사무, 카운티사무, 시티사무, 타운십사무 	<ul style="list-style-type: none"> 주정부 헌법, 주지방자치법, 개별법, 개별 지방정부의 Charter 	<ul style="list-style-type: none"> 연방법, 주정부에서 국가 사무 규정 주정부 헌법과 주지방자치법, 개별법에서 사무배분을 정함 홈룰에서 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정

지방자치단체의 사무 범위를 결정함에 있어서, 선진국에서의 지방사무 영역은 [표 3-25]에서 보는 바와 같이 무엇보다도 헌법 또는 법률에 근거하고 있고 대륙법계 국가는 전권한성의 원리(종합행정 수행원칙)에 근거하며, 영미법계는 월권행위 금지의 원리 및 홈룰제도에 근거하여 지방사무 범위를 결정한다. 현실적으로 지방정부에 속한 사무와 국가에 속한 사무를 구분하고자 하는 출발점은, 사전에 본질적인 여건의 결과라기보다는 법률에 의해서 지방정부의 사무라는 것이 규정되는 것이 우선순위이고, 이는 한 국가의 입법권자(국회)에 의해서 정치적으로 결정된다. 따라서 중앙-지방 정부간 사무배분을 위한 법적 근거는 헌법에서 기본적인 사무배분 틀을 규정하고, 세부적인 사항은 법률에서 지방정부에 대한 권한의 범위(지방정부의 사무범위) 및 감독의 수단과 지휘권 등을 자세히 규정하는 법체계의 확립이 무엇보다도 필요하다는 것을 의미한다.

이상 우리나라의 사무구분 및 사무배분에 관한 문제점 및 외국 사례들을 살펴본 바와 같이 지방자치법상 '자치사무'의 불명확성과 '위임사무'의 존재로 인해 발생하는 문제 등에 대하여, 자치사무의 개념 확대에 따른 법문표현의 명확화, 관련 지방자

치법 조문의 개정, 위임사무의 정비 등을 중심으로 대안을 제안할 필요가 있다.

먼저 우리나라의 사무를 구분하는 법령표현의 명확화가 선행되어야 한다. 우리나라 법령상 ‘자치사무’라고 통칭하는 용어는 실무적으로는 ‘그 관할구역에 속하는 사무’와 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’(위임사무)로 대별은 가능하다고 보아 ‘지방사무’와 ‘자치사무’의 용어를 일반적인 명칭이나 학술적 용어로 사용은 가능하다고 본다. 그러나 앞서 문제점 부분에서 살펴본 바와 같이, 지방자치단체사무로서 실제 그 내용과 범위 등을 보면 단일 개념을 갖고 있지 않거나 모호하기 때문에 법률 용어로는 사용하지 않는 것이 바람직하다. 즉, 사무구분을 명확하게 하기 위해서 관련된 조항, 사무위임 및 사무이양에 따른 경비부담 기준 및 원칙 등에 관한 조항들을 일관성 있게 법령 정비할 필요가 있다.

② 이행과제 2: 사무구분 및 사무배분체계 개선시 사무예시(57개 분야) 삭제로 자치사무 개념 확대

그리고 자치사무 개념의 확대가 필요한데 이를 위해서는 ‘자치사무’의 개념 확대가 필요하고 이를 이행하기 위한 제도적 개선사항은 다음과 같다. 즉, 영국, 미국, 프랑스, 독일 등 외국사례에서 본 바와 같이 지방자치단체의 사무는 법률적 근거로 배분되기 때문에 절대 불변의 고유한 ‘자치사무’라는 용어로 이를 규정하기 보다는, 환경 변화에 따라서 상대적으로 지방자치단체가 수행할 수도 있고 국가와 공동으로 수행할 수도 있는 변화되는 상황을 고려하여 법률에 근거할 때에는 ‘사무수행주체’로 사무구분에 활용하고 있다는 점을 알았다. 일본도 지방자치법상 ‘자치사무’라는 용어와 개념 규정을 채택하지 않고 자치사무는 강학상의 의미로 남겨두어 구분하고 있는데 점은 같은 맥락에서 연유한다. 결과적으로 일본 지방자치법상 사무의 종류에 대한 예시규정도 폐지한 바 있다. 그 대신 가능한 한 국가의 역할은 한정하고 그 이외의 기능을 가능하면 자치사무화 할 수 있는 여지를 남겼다. 따라서 자치사무의 개념을 확대할 수 있는 실질적인 개선안은 다음과 같다. 즉, 우리나라 지방자치법에서 자치사무를 57개 분야로 예시한 내용 중 상당부분은 상징적 열거에 불과하고 현실과 맞지 않는 내용이 많으므로 일본 지방자치법 개정 시 이를 폐지한 경우와 마찬가지로 우

리도 삭제할 것을 고려해야 한다. 지방자치단체의 사무범위를 규정하고 있는 지방자치법 제9조, 제10조, 제11조 등도 불필요한 종류별 사무 예시, 표현의 불명확함을 보이고 있으므로 폐지 또는 재정비를 고려한다. 그리하여 지방자치단체의 사무 범위를 명확하게 하기 위한 법조문 개정이 필요하다(지방자치법 제10조제3항 사무의 중복배제 원칙에 대한 규정 준수).

정리하면 지방자치법 제9조3항의 ‘자치사무’ 용어를 개정하고, 제10조에서 지방자치단체의 종류별 사무를 ‘시도사무’와 ‘시군 및 자치구 사무’로 구분하고 있으므로 이를 사무구분의 기준 용어로 규정하여 정리한다. 예를 들면, 지방자치법상 법문표현의 경우 「지방자치단체의 사무」를 → 「시도, 시군 및 자치구 사무」로 하여 ‘사무수행주체’별로 각각 권한을 규정하게 한다. 또 다른 소극적인 방법으로는 국가사무의 기준과 범위(기능, 분야)를 사전에 명확하게 한정하면 그만큼 지방자치단체의 자치사무 범위가 확대된다. 마찬가지로 광역자치단체의 사무의 기준과 범위도 명확하게 정리한다면, 자연히 기초자치단체의 자치사무 범위도 명확해지면서 제한 규정이 축소될 수 있다. 그러한 논리에서 지방자치법 제10조와 제11조에서 시도사무와 국가사무의 내용과 범위를 명백히 규정하고, 그와 관련된 개별법 정리도 함께 해야 한다.

③ 이행과제 3: 사무구분 및 사무배분체계 개선시 단체위임사무 및 기관위임사무의 폐지 및 자치사무화

세 번째 단체위임사무와 기관위임사무의 혼란을 없애려면 첫 단계로는 단체위임사무와 기관위임사무를 ‘위임사무’로 통합한다. 즉, 기관위임사무와 단체위임사무의 구분을 없애고 모두 위임사무로 통합하여 일원화 하면 일단 사무를 구분할 때, ‘국가사무’ 및 ‘위임사무’와 ‘시도 및 시군·자치구 사무’ 등 3가지로 사무 종류가 단순화된다. 위임사무를 없애거나 이의 명칭을 변경하지는 학자들도 있으나 실질적으로 국가행정체제상 국가사무인 위임사무를 없앨 수 없기 때문에 현 단계에서는 위임사무를 규정하는 절차와 방식, 범위 등을 제한하는 법규정을 명문화 하는 것이 필요하다. 단체위임사무와 기관위임사무간 구분이 없다고 해서 자치단체와 국가에 커다란 피해가 돌아오지 않을 것이지만, 중앙부처의 입장에서 볼 때 단체위임사무에 대한 이행결과

를 담보할 수 없는 상황이 발생할 수 있으므로 2단계에서는 원칙적으로 단체위임사무를 폐지하고 이를 모두 위임사무화로 정리한 후 국가사무로서의 성격과 기준에 근거하여 재분류하고, 이를 법령개정에 반영하도록 한다.

그리고 장기적으로는 사무배분 원칙과 기준에 준한 이양절차를 거쳐 자치사무화, 위임사무화, 국가직접 수행사무 등으로 재분류하여 이양하는 방안을 검토한다. ‘자치단체의 사무’와 ‘위임사무’(국가의 위임사무, 시도의 위임사무 포함) 간 구별은 현 단계의 법체계상 반드시 필요한 사무구분이므로 남겨두고, 단체위임사무를 폐지한 새로운 사무구분의 정비내용을 지방자치법 개정에 반영하도록 한다.

그리고 중·장기 방안으로서 기관위임사무 폐지와 동시에 자치사무화를 추진한다. 이를 위해서는 국가가 위임사무 생성을 최소화 하도록 관련 법령 내용을 정리하여 명문화 할 필요가 있다. 예를 들면, 특별지방행정기관에서 수행하고 있는 사무 또는 지방자치단체가 스스로 권한위임을 원하는 경우를 제외하고는 위임사무화 절차를 제한해야 한다. 또 지방이양이 불가하지만 민원편의상 지방수행이 필요한 사무에 한하여 위임처리 하도록 하는 등 위임사무화에 관한 최소화 기준 등을 정리하고, 부득이 위임사무화가 필요한 경우에 관해서는 행·재정지원을 반드시 이행해야 한다는 규정도 함께 명백히 한다.

중·장기적으로는 구체적인 법령정비에 의한 위임사무 폐지를 하려면 최소한 2~3년에 걸쳐 개별법에 규정하고 있는 ‘국가위임사무’ 또는 ‘시도위임사무’를 정비하도록 한다. 그리고 지금부터라도 각 중앙부처가 소관법령의 개정 및 제정시 현행 법령상 위임사무 성격을 사전에 다시 판단하여 국가사무로 할 것인지, 자치사무로 배분할 것인지 정리한다. 그리고 국가사무로 귀속되어야 하는 ‘위임사무’에 대해서는 향후 법률을 제·개정할 때 법문 표현상 ‘위임사무’로 규정하지 않고, 자치단체가 반드시 수행해야 하는 법률 근거에 의하여 ‘지방자치단체가 의무적으로 수행하는 사무(또는 ‘법정자치사무’)'로 일원화 하여 규정하는 방법도 있다.

④ 이행과제 4: 교육자치제도 개선을 위한 국가(교육부)와 지방자치단체 간 교육 사무 재배분

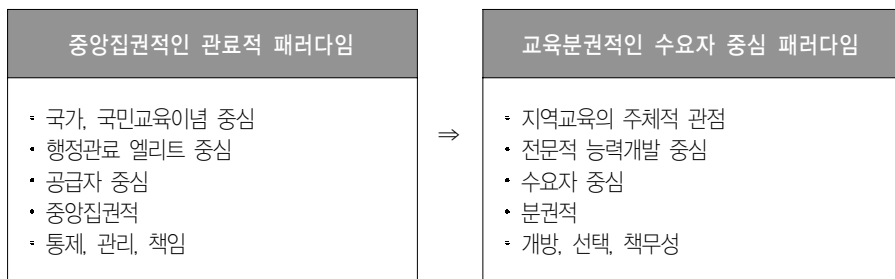
그 동안 지방교육행정제도를 둘러싼 중요한 논쟁점은 다음과 같다. 첫째, 지방교육행정의 실시단위를 기초지방자치단체로 확대할 것인지 아니면 광역지방자치단체로 한정할 것인지의 문제. 둘째, 교육위원회와 지방의회를 분리시킬 것인지 일원화 시킬 것인지의 문제. 셋째, 지방교육청을 일반지방행정기관과 별도로 설치할 것인지 아니면 통합하여 설치할 것인지의 문제. 넷째, 중앙정부와 지방정부간의 기능재배분의 문제. 다섯째, 교육감이나 교육위원의 선거방식을 어떻게 할 것인지의 문제. 다섯째, 교사의 신분을 국가직으로 유지할 것인지 아니면 지방직으로 전환할 것인지 여부에 관한 문제. 여섯째, 지방교육회계를 특별회계로 유지할 것인지 아니면 일반회계로 전환할 것인지의 문제 등이다. 그 중에서 2006년 개정 법률을 통해서 현재 교육위원회가 일반 광역의회에 편입되어 별도로 활동하는 제도는 그동안 지적되어온 많은 문제 중의 극히 일부밖에 불과하고 개선 내용도 이상적인 방향과는 거리가 크다. 극심한 이해관계를 조정하고 타협하는 선에서 개선안을 만들다보니 지방교육행정제도의 근본적인 개혁을 주장하는 입장에서는 매우 불완전한 개선안이다.

현행 교육자치제도의 문제점을 제시하면 다음과 같다. 먼저 현행의 교육행정체제는 교육문제를 풀어감에 있어서 역할분담은 하급단위에 우선순위가 있는 것이 아니라 상급단위인 교육부중심의 교육업무가 수행되고 있다. 특히 교육의 내용과 교육의 방법, 학사의 운영 등에 대한 주요한 결정이 법령과 고시의 형태로 대부분 중앙정부에 의하여 결정되고 지방자치단체와 단위학교의 결정권은 매우 미흡하다. 둘째 기초지방자치단체는 교육여건의 개선을 위하여 아무리 의지와 능력을 구비하고 있어도 교육사무에 대한 권한이 없기 때문에 외부에서(국가나 시·도) 자신의 문제를 해결해줄기를 기다릴 수밖에 없게 된다면 이는 더 이상 자치가 아니다. 오히려 기초지방자치단체의 자치권을 박탈함으로써 타치(他治)를 강요당하고 있는 셈이다. 셋째 시·군·자치구 단위에 182개의 지역교육청이 설치되어 있어 유치원, 초등학교와 중학교 등에 관한 사무를 관장하고 있으나 독립된 의사결정능력이 없고 시·도 교육청의 하급기관이다. 기초자치단체로서는 독자적으로 주민의 교육복지를 향상시키기 위한 사업을

하려고 해도 권한상의 문제로 어렵게 되어 있다. 넷째 우리나라의 지방교육행정체제는 지방자치단체의 집행기관인 시·도지사로부터 독립된 별도의 교육감을 설치하고 독자적인 행정을 보장해 주는 칸막이 교육행정에 특징이 있다. 다섯째 결과적으로 지방교육행정이 중앙정부의 지방행정으로부터 자율성과 독립성을 가져야 하지만 전혀 그렇지 못하다. 그리하여 교육행정과 일반 행정과의 협력이 악화되어 있다. 그리고 교육행정 기관을 별도로 분리, 독립시킴으로써 인건비가 증대됨은 물론 사무의 관리 비용도 증대된다. 이는 교육여건의 개선을 위하여 투입되어야 할 교육비용이 행정 비용으로 낭비되는 결과를 초래한다. 일반 행정기관과 연계되는 경우에도 교육 행정청이 별도로 이를 수행하는 중복 사무로 인하여 비용이 증대된다.

이러한 문제점들을 개선하고 새로운 제도운영 방안을 마련하기 위해서 이명박 정부에서는 교육자치의 내실화를 최우선의 국정과제로 선정하고, 중앙정부, 지방교육행정기관, 단위학교 간 권한과 기능의 재배분, 시·도 교육청의 역할과 기능의 변화, 지방교육행정기관의 조직개편 등에 초점을 맞추어 정책과제를 개발하고 있다.

■ 그림 3-1. 지방교육자치 합리화를 위한 패러다임의 전환 ■



이러한 패러다임의 전환에 따른 개선방안 검토 내용은 다음과 같다. 즉, 교육과학 기술부가 모든 교육사무를 세세한 부분까지 다 처리하려고 하는 경우에 교육부는 과부하로 인한 기능마비 증상을 보일 것이며, 어느 한 문제도 제대로 해결하기 어려워진다. 현재의 총체적인 학교행정에 대한 위기의식도 교육부의 과부하로 인한 경직성, 획일성에 기인하는 측면이 없지 않다. 따라서 교육부의 정책적인 위험성을 분산시키

기 위해서는 교육사무의 분권화 즉, 국가교육사무의 지방이전이 필요하게 된다. 교육사무의 지방이전은 교육행정의 집행사무뿐만이 아니라 교육의 정책에 관한 입법권에 대한 이양도 포함해서 논의하여야 한다. 지방교육의 다양성과 창의성, 지역적합성, 주민참여의 활성화, 근거리 행정 등의 교육에 관한 지방자치의 목적을 실현하기 위해서는 지방정부의 교육 정책적인 활동의 장을 확대해 주어야 한다. 국가가 모든 정책적인 것을 결정해 놓고 지방교육청으로 하여금 이를 집행하는데 그치도록 하는 경우에 교육청은 중앙정부의 일선행정기관에 불과한 것이 되고 자치기관으로서 기능을 할 수 없게 된다. 시급히 자치단체와 교육과학기술부 간 사무재배분이 필요하다.

⑤ 이행과제 5: 교육자치제도 개선을 위한 기초자치단체의 교육행정(자치)권 부여 및 보장

한편, 지방교육행정을 시·도단위에서만 실시하고 기초지방자치단체에서는 교육행정을 할 수 없도록 하는 현행의 지방교육행정체제에 대해서는 비판적인 의견이 지배적이다. 기초자치단체에게도 교육행정권을 부여하여 주민에 가까운 교육행정, 지역실정에 부합하는 교육행정, 지역교육에 대한 주민의 참여확대 등을 위해 기초자치단체에 교육행정을 실시해야 한다는 데에는 대체적인 공감대가 성립되어 있다.

다만, 기초단위의 지방교육행정을 어떻게 실시할 것인지에 대해서는 매우 다양한 의견이 제시되고 있다. 시·군·자치구의 보조기관으로 교육국 혹은 교육부시장을 설치하여 지방교육을 실시하고 의사결정은 지방의회에서 하도록 하는 방안, 지방자치단체와는 별개의 행정구역을 설치하여 전국을 50-60여개의 교육구로 구분하여 별개의 교육청을 설치하는 방안에 이르기까지 제시되는 의견의 스펙트럼은 매우 넓다. 지방자치단체의 행정구역과 별도의 교육단위를 설치하는 방안은 지방행정과 교육행정의 연계강화와 정치적 책임의 명확화라는 관점, 지방자치의 공동체적인 기능, 칸막이 교육행정의 고착화 등을 감안하여 보면 채택하기 쉽지 않다.

⑥ 이행과제 6: 교육자치제도 개선을 위한 교육행정과 일반자치행정의 통합 운영 그리고 지방행정기관과 지방교육행정기관의 분리로 인한 폐단을 시정하기 위해서

다음과 같은 개선방안을 생각할 수 있다. 하나는 지방교육행정기관을 시도지사의 보조기관으로 설치하여 직접적인 관여와 책임을 보장하는 방법이고, 또 다른 하나는 지역교육청을 지방자치단체의 외청으로 존치시키되 교육행정기관의 수장의 선임에 있어서 시도지사와 연계를 맺도록 하는 방법이다. 전자를 행정적 통합이라고 한다면 후자는 정치적인 통합이라고 할 수 있다.

다. 지방의회 자치권 확대

1) 기본방향

지방의회는 주민의 직접 선출에 의한 지방정치인이 중심이 되므로 주민에게 높은 믿음, 신뢰도를 주민에게 보여야 할 것이다. 그리고 주민과 가까이서 개방적이고도 긴밀한 의사소통 채널을 유지할 필요가 있기 때문에 지방의원과 주민 간에는 빈번한 만남이 이루어지는 주민자치체제가 중요하다. 대부분 지방자치단체는 자신의 정책개발을 위하여 주민에 의하여 직접 선출된 독립적이고 자율적인 정치적 집단(지방의회)을 활용하며 집행기관을 관리·감독한다. 이에 집행기관은 정책집행에 가시적인 책임을 갖게 되는데, 이러한 상황과 같은 정책형성 및 정책집행에 관한 책임성 메카니즘은 직업공무원과 선출직 지방의원간 긴밀한 관계성을 갖는 공동활동(shared activity) 영역으로 이해될 필요가 있다. 이러한 사실에도 불구하고 우리나라 지방자치는 강시장·약의회형으로 분류되고 권력적 관계에서 볼 때 지방자치단체 내부의 집행기관과 지방의회 상호간의 관계 중 지방의회 위상이 오히려 취약한 실정이다. 원칙적으로 기관분립형에서는 ‘견제와 균형의 원리’를 근간으로 하여 집행기관과 의결기관 상호간 적절한 견제와 균형을 유지하는 것이 기본이다. 그러나 우리나라는 제도적으로 집행기관의 장에게 지나치게 권한이 집중되어 있어 두 기관간 불균형이 심한 상태이다. 이에 지방의회의 집행기관인 단체장에 대한 행·재정 조사 및 감사권을 통한 견제가 필요하고, 이와 함께 지방의원들의 자율성을 확보할 수 있도록 지방선거제도상 정당 공천제를 폐지하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

한편, 지방의회 자치권 확대와 관련된 주요요소 중에서 지방의회 선거제도 개선과

단체장 견제 및 감사 개선에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방의회 선거제도 개선과 관련하여 정당공천제의 전면허용이 공천과정을 통해 후보자의 난립을 막고 유능한 인재를 발굴해서 지역수준에서의 정당정치를 활성화 시킴으로써 책임행정의 정착과 함께 지방의 이익을 중앙정치과정에 반영하는 계기가 될 수 있을 가능성은 있다. 그러나 우리나라의 현 지방자치의 실태 그리고 정당정치의 제도화 수준과 선거관행 그리고 중앙정치인의 의지와 유권자의 의식수준을 종합적으로 판단할 때 정당공천제에 의한 지방선거는 지방의원 줄세우기, 공천선거, 바람선거 등으로 이어져서 성과보다는 그 폐해가 효과보다 더 클 것이 분명하다.

둘째, 지방의회의 단체장 견제 및 감사의 개선과 관련하여 기본적으로 단체장을 견제하기 위한 소극적인 방법으로는 - 비록 소극적이긴 하지만 근본적인 방법으로는 - 주민과 시민단체 등에 의한 시민사회의 건전한 비판이 요구된다. 즉, 주민에 의한 행정통제가 바람직하다. 물론 지방의회 등을 통한 행정정보 공개제도로 실질적인 자치단체장의 권한 남용과 부패행위 등을 사전에 차단할 수 있다. 그러나 이 역시 자치단체장 견제의 역할을 하는 데에는 제도적 한계가 있을 수 있다. 또 다른 한 가지는 시민옴부즈맨(ombudsman)제도를 적극 활용할 필요가 있다. 지방의회와 긴밀한 협력을 통해서 지방자치단체의 예산지원, 인력배치, 민원수요 대응능력 등의 지원을 받아 집행부와 자치단체장에 대한 행정통제를 하는데 소극적인 제도 운영이지만 도움이 된다.

그러나 현행 제도개선에서 중요한 요인의 하나는 바로 지방의회 또는 외부감사 등을 통한 현재의 자체감사제도를 개선하는 방안이 가장 효과적일 수 있다. 왜냐하면 지방의회의 집행기관에 대한 행정사무감사 및 조사의 경우, 지방의원들이 역량을 발휘하려면 사전에 많은 정보수집을 토대로 한 체계적인 질문을 해야 하지만 집행부로부터 한정된 정보만을 수집하게 되고, 실제적으로도 정책을 집행하는 공무원들보다 관련 분야의 전문성이 다선의 지방의원을 제외하면 취약한 것이 현실이고, 감사대상인 문체의 사안에 자치단체장이 개입되었다는 직접적인 증거가 없기 때문에 자치단체장 위법·부당한 권한 행사에 대한 직접적인 감사가 이루어지기 어려운 문제가 있다. 강력한 감사제도의 개선이 요구된다.

2) 시나리오 모형

지방의회 자치권 강화의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

■ 표 3-26. 지방의회 자치권 분야 시나리오 ■

구 분		지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화	
		미실시	실시
지방의원 선거제도	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	개편	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 현재와 같이 지방의원에 대한 선거제도가 그대로 유지된다면 중앙정당에 예측된 지방선거제도가 계속되어 지역주민의 의사가 반영된 실질적인 건전한 지방정치 풍토가 조성될 수 없을 것이며 그에 따라서 지방의회의 견제 및 감사권도 개선되지 않으면 지역주민이 외면하는 무책임한 지방정치가 변화되지 않아 지방자치제도의 무용론까지 확산될 수 있는 상황이 될 것이다.
- ② 시나리오 II: 현행 정당공천제 등에 의한 지방선거제도는 그대로 두고 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권의 강화를 이행한다고 할 때, 여전히 중앙정치에 의한 강력한 영향력을 받는 지방선거에서 지방의회의 본래 기능의 하나인 ‘견제와 균형’ 역할 수행이 어려울 수 있으며, 그에 따라서 지방자치단체의 실질적인 주민에 대한 책임성 확보가 쉽지 않을 것으로 대폭적인 제도 개선 등의 효과는 발생되지 않을 수 있다.
- ③ 시나리오 III: 지방의회의 자치단체장에 대한 견제권과 감사권의 개편 없이 정당공천제의 폐지 및 선거구제의 개선과 같은 차원에서 지방선거 제도를 개선한다고 해도 지방정치의 책임성을 담보해 줄 수 있는 정치적 의지가 제대로 된

제도적 기반 위에서 발휘되지 못하게 되므로, 여전히 주민을 대표하는 지방의회의 자율적이고 독립적인 감시 역량이 제대로 시너지 효과를 갖지 못할 것으로 본다.

- ④ 시나리오 IV: 지역주민의 요구와 의지를 제대로 반영할 수 있도록 하기 위해서는 특히 기초단위에서의 정당공천제 폐지 내지, 지방정치의 중요성이 어느 정도 성숙할 때까지 정당공천제를 시행하지 않고, 지방정치의 건전성 및 주민접근성과 대표성 확보를 쉽게 하기 위해서 선거공영제도를 시행하면서, 지방의회로 하여금 집행부에 대한 견제와 감사권 등을 강화시켜 주는 제도개선을 한다면, 건전한 지방정치 풍토가 조성될 것에도 또한 강력한 ‘견제와 균형’ 원리도 제대로 제도적 운영체제로서 자리를 잡게 되면 주민을 위한 바람직한 지방자치 가치 체계와 지방분권의 효과가 결실을 맺을 수 있을 것으로 본다.

3) 지방의회 자치권 확대를 위한 바람직한 이행과제들

① 이행과제 1: 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당공천제의 배제

지방선거제도는 “지방자치단체장 선거법”, “지방의회의원선거법”으로 나누어 규정되어 오다가 전면적인 민선 지방자치를 앞둔 '94.3월 대통령, 국회의원선거와 함께 지방자치단체의장, 지방의회의원 선거를 통합하는 “공직선거 및 선거부정방지법”을 제정하였다. 이어서 2006년 전격적으로 기초자치단체 지방의원 등에 대한 정당공천제도 함께 시행되기 시작하였다. 공직선거법의 운영은 중앙선거관리위원회에서 투·개표 관리 및 선거사범 단속업무 등을 관장하고 지방자치단체에서 선거인명부 작성, 부재자 신고, 선거인명부 열·공람 및 이의신청 접수·처리 등 법정선거사무를 수행하고 있다. 현행 “공직선거 및 선거부정방지법” 제47조 1항에서 “정당은 선거”(자치구·시·군의원 선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 규정하고 있어 선거직 공직 후보자를 정당이 공천할 수 있도록 하고 있다. 지방선거에 있어 정당공천제도는 지방자치단체장선거법 및 지방의회의원 선거법에서 허용('90년 이전)하다가 '90년 광역자치단체장과 광역의원에 대해 제한적으로 허용하

던 것을 '94년 공직선거 및 선거부정방지법을 개정통합하면서 지방자치단체장과 2006년에는 지방의회의원 선거 등 모두에 정당공천제를 채택하였다. 이러한 지방자치단체장에 대한 정당공천 제도는 여러 크고 작은 문제들을 초래하여 정치발전을 가로막고 지방자치제의 건실한 운영을 방해하는 원인이라는 지적이 있다.

지방선거에서의 정당추천으로 인한 부작용이 발생하는 바 주로 중앙당 등의 논리에 의하여 지역주민과 관계없이 중앙정치의 영향력 하에 있게 되므로써 주민에 의한 단체장 통제기능이 약화되고 지방행정의 중앙정치 예측이 가속되어 지방에서 필요로 하는 정책적 사안들이 제대로 반영되지 못하는 경우들이 빈번하게 발생한다. 또한 정당공천제에 의한 정치적 부패가 심화되면서 자치행정의 안전성 저해, 정당별 지역구도 심화와 지역주의 선거행태 등 부작용들이 속출하였다.

따라서 지방정치인 중 기초의회 의원에 대한 정당공천 배제와 최소한 기초자치단체장에 대해서도 정당공천을 배제하여 지방자치의 자율화와 건실한 운영을 도모하고 중앙정치의 예측에서 탈피하도록 할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체장 중 광역자치단체장에 비하여 상대적으로 생활자치의 현장에 가까운 기초자치단체장에 대한 정당공천을 배제함과 동시에 기초지방의회 의원에 대해서도 동일한 원리에 의해서 정당공천제를 배제할 필요가 있다. 그리고 더불어 지방정치인 후원회제의 도입을 고려해 보아야 한다. 최소한 지방정치인 중 상대적으로 선거비용이 많이 소요되는 광역자치단체의 장부터 점진적으로 허용하되, 선거운동기간을 모금기간으로 한정하는 방안 등을 고려해 보아야 한다.

또한 소지역주의 탈피 등 소선거구제로 인한 폐해의 개선을 위해 기초의회의원 선거구를 중대선거구제로 전환하는 방안도 동시에 고려할 필요가 있다.

② 이행과제 2: 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당참여의 차등적용과 기초·광역 선거의 분리

그리고 민선 4기와 같이 지역별 1당 독점현상과 지역갈등을 심화시키는 지역주의의 선거행태를 개선하기 위해서는 무엇보다도 지방선거에서의 정당참여를 차등적으로 허용 내지 제한시키는 것이 필요하다. 여러 방안 중에서 기초의회 의원선거뿐 아니라

기초단체장 선거에서의 정당참여를 전면 금지하고 광역자치단체는 정당참여를 완전히 허용하는 것이 바람직하다. 이는 동일한 수준의 자치단체 선거에서 동일한 법적으로 일관성을 유지해서 엄격한 법적용이 가능해 지기 때문에 공명선거는 물론 그간 실추된 선거법과 제도의 권위와 신뢰성을 회복할 수 있는 목적도 달성할 수 있다.

③ 이행과제 3: 지방의원 선거제도 개선을 위한 선거시기, 선거구의 조정 및 선거공영제 강화

또한 선거시기의 조정이 필요하다. 즉 광역단체장과 광역의회는 정당이 참여한 가운데 동시에 실시하는 한편, 일정기간을 두고 정당참여가 배제된 가운데 기초단체장과 기초의원 선거를 동시에 실시하는 방안이 병행이 되면 정당참여의 효과를 극대화 시킴과 함께 정당참여의 폐해도 극소화 될 뿐만 아니라 동시선거가 지방자치단체의 단위와도 일치함으로써 지방자치단체의 운영의 책임성 증진에도 기여할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 소선거구제와 중·대선거구제 논의의 핵심에는 사실상 정당공천의 문제가 있기 때문에 두 가지 차원이 연계되어 논의되어야 한다. 정당의 순기능이 작용한다면 중·대선거구를 실시하는 경우 정당참여의 의미가 커진다. 더욱이 광역의원의 선거에서는 소선거구제를 유지하면서 기초의원 선거에서 중선거구제와 비례대표제를 병행하는 것도 모순이기 때문에 개선되어야 한다(이승중, 2005:18-19). 그러므로 중·대선거구제로의 전환은 의원정수를 줄이는 대안으로 검토하기보다는 정당공천과 관련해서 선택되어야 한다. 즉 지방자치와 정당간의 관계가 조화를 이룰 수 있는 중·대선거구제로의 개편은 정당참여가 배제되는 경우 그 효과가 없는 만큼 광역의회의원 선거는 정당공천제를 허용하는 속에 중·대선거구제가 바람직하다.

그러나 기초의회의원 선거는 종전대로 소선거구제를 유지하면 현 정치상황에서는 정당공천의 배제가 타당하다. 다만 농촌지역에서는 읍·면단위의 소선거구제로 지방의원을 선출하고 도시지역에서는 몇 개의 동을 묶어 중선거구제로 2~3명을 선출하는 방안도 검토될 필요가 있다.

더불어 지금까지의 지방선거는 과도하게 소요되는 선거비용, 지방정치를 부패시키

고 고비용 저효율의 정치체제에서 탈피하지 못하고 있기 때문에 철저한 선거공영제의 도입과 내실화가 필요하다. 지방선거의 선거운동은 철저한 선거공영제를 도입함으로써 선거운동 자체가 후보자에게 경제적 부담이 되지 않도록 개인적인 선거운동은 일체 제한하고 선거관리위원회가 주관하는 공식적 선거운동만 하게 하는 등의 선거관리체제가 먼저 구축되어야 한다.

④ 이행과제 4: 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 단체장 소속 독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입

지방자치단체에 대한 감사제도를 개선하기 위해서는 기본적으로 내부감사제도와 외부감사제도를 개선할 필요가 있고 이를 근거로 몇 가지 제도개선 안을 제안할 수 있다. 우선 지방자치단체의 내부감사에 대해서는 자체감사기구의 전문성과 자율성을 인정하는 관점에서 감사기능을 최대한 활성화하여 자치단체 스스로 효율적 감사 집행이 이루어지도록 유도하는 것도 필요하다. 즉, 내부감사제도 개선모델은 지방자치단체의 정책과 사업을 집행하고 이에 대해 책임을 지는 단체장으로 하여금 효과적이고, 경제적인 경영관리를 위한 보조기관으로서 그 지휘 하에 자율적인 내부감사기관을 두고 수행하는 방향에서 개선할 수 있다. 그리하여 지방의회의 집행기관에 대한 견제 기능을 보완해 주어야 한다는 당위성에서 자치단체 내에서도 자체감사기구가 전문성, 독립성과 견제와 균형의 원칙을 유지하도록 해야 하는 점도 고려한다. 이러한 점이 효과를 보기 위해서는 기본적으로 자체감사기구의 장과 그 직원에 대해서는 직무상 독립성, 인사권의 객관성 등을 보장해 줄 수 있는 제도적 개선방안이 필요하다. 이는 지방자치제도가 활성화 되면서 지방민주주의의 책임성 확보 차원에서 행정기관 내부에서 행해지는 재정작용에 대하여 주민을 대신하여 지방의회가 민주적 통제방법의 하나로 자체감사 역할을 담당하여야 하기 때문이다.

현행 지방감사제도 개선을 위한 기본적 운영원칙을 체계화하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 필요할 것으로 판단된다. 먼저 감사인의 전문성과 독립성 확보를 위한 제도개선안이 필요한데, 이에 대한 대안으로는 다음과 같은 해결방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 감사의 전문성과 독립성을 보장하기 위하여 감사인은 전문직으로서 별

도의 임용제도를 구축·운영할 필요가 있고, 직업적 안정성과 전문직으로서의 경험을 존중하여 인사관리는 가능하면 일정한 전문적 역량과 전문직 필수조건을 갖추도록 한 후 전국 단일(국가)직의 전문감사직렬로 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.³⁶⁾

현재의 상황에서 가장 실효성 있는 제도개선안을 마련하기 위해서는, 자체감사제도의 공통적 문제점을 해결하면서 다음과 같은 우리나라 현실적 상황도 개선될 수 있는 원칙들이 고려되어야 한다.

먼저, 자체감사기구의 조직상 또는 인사권 측면에서 독립성이 미흡한 경우에는 감사실무상의 독립성을 확보할 수 있는 제도적 보장이 필요하다. 즉, 감사기구의 장과 감사직원의 신분상 독립성 확보 장치가 필요하다. 다음으로, (조직운영상) 자체감사기구의 장의 낮은 직급으로 인한 업무상 독립성 결여 문제도 함께 고려해야 한다. 그리고 자체감사기구의 장과 감사직원의 순환보직에 따른 업무상 독립성과 전문성 결여의 문제도 분명한 해결점을 찾아야 할 것이다.

또 향후 제도개선으로 고려해야 할 사항의 하나로 지방자치단체에 대한 외부감사는 가능하면 감사 중복에 의한 행정비용 등 낭비를 막기 위해 감사원 감사로 단일화하고, 그에 따른 계층감사제도를 확립·운영해 가도록 한다. 그리고 보완적으로 중앙정부 수준에서는 정부업무평가기본법에서 규정한 바와 같이, 각 관련 중앙부처의 개별감사 또는 합동감사는 주로 정책평가의 기능으로 전환하여 그 효율성을 높일 수 있도록 하여 정책평가 차원에서 또 다른 공공 책임성의 확보 장치로 활용하도록 한다.

이러한 점들을 고려해서 먼저 단체장 소속·인사독립형 감사위원(회)제 방안을 첫 번째 개선방안으로 제시할 수 있다. 이 방안은 지방자치단체의 규모에 따라 단체장 소속 하에 현행과 같은 감사기구를 유지하되, 내부(자체)감사기구의 장은 현재와 달리 지방의회의 임명 동의를 구한 뒤 단체장이 임명할 수 있도록 하고, 감사기구의 장

36) 본 연구를 위한 기존연구들의 설문조사 결과에서도 지방감사제도 개선안에서 가장 중요한 것은 감사인의 독립성, 감사기구의 전문성으로 나타났다. 즉, 기존연구들이 조사한 지방감사 개선안 중에 있어서 과반수 이상이 '감사기구의 독립성'(60.2%)과 다음으로 '감사기구의 전문성'(17.8%)을 필요로 한다는 점과 관련해서 지방감사직렬의 신설에 대부분이 찬성하고 있다. 즉, 내부와 외부감사기구의 인사운영을 위해 '지방감사직렬'을 신설하는 방안에 대해서 응답자의 과반수(49.4%)가 이에 찬성을 하였고, 다음으로 내부감사기구에 감사직렬을 신설하는 것에 반대하고 외부감사기구에 감사직렬을 신설하는 방안에 찬성하는 비율의 경우도 21.0%로 나타나 일부나마 감사직렬의 신설에 찬성하는 응답자가 전체의 70%에 이르는 것으로 나타난 바 있었다.

을 포함한 모든 감사인에 대해서는 전문성과 직무상 독립성을 확보하기 위하여 관련 법령에 근거하여 전문직 감사직렬 중에서 임용 및 충원할 수 있도록 제도화 한다. 유사모델로는 일본 내부감사위원회가 있다.

⑤ 이행과제 5: 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 지방의회 소속 독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입

두 번째 개선방안으로는 지방의회 소속 감사위원(회)제 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 기본적으로 위 첫 번째 개선방안과 동일하지만, 내부(자체)감사기구의 소속에 대해서만 차이가 있다. 본 개선안은 정치와 행정의 분리원칙을 충실히 적용하여 지방의회가 집행기관을 통제하고 감사하기 위한 감사기구(감사실, 감사위원회)를 지방의회 소속으로 설치하는 방안이다. 즉, 현재와 같이 지방자치단체의 자체감사기구를 단체장의 소속 하에 두는 것이 아니라, 지방의회로 그 소속을 전환시키는 방안이다. 그리고 지방자치단체의 규모에 따라서 독립형 감사기구를 확대하여 합의제형 감사위원회 방식의 운영체제를 도입·활용하는 방식은 앞서 설명한 제1안과 동일하다. 이 경우에도, 자체감사기구의 소속은 지방의회로 두고는 있으나, 감사인에 대한 임용 및 인사관리에 대해서는 독립성과 객관성을 보장하는 체제를 유지시켜야 할 것이다. 유사모델로는 미국 워싱턴시의 지방의회 임명형 감사관제가 있다.

⑥ 이행과제 6: 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 자치단체별 독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입

그리고 세 번째 개선방안으로 자치단체별 독립형 감사위원(회)제 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 자치단체별로 단체장과 지방의회로부터 독립된 감사위원회를 설치·운영하는 제도이다. 즉, 현행 단체장 소속 감사실과 지방의회 감사기능은 일상적 감사에 의한 지방행정 업무 향상을 위한 기능으로 축소하고, 지방자치단체에 대한 일차적 감사를 지방자치단체별 독립형 외부감사위원회가 담당하는 제도이다. 유사모델로는 일본 외부감사위원회, 뉴욕시 감사관제라고 할 수 있다.

이상의 개선방안을 표로 정리하면 다음 [표 3-27]과 같이 비교가 가능하다.

■ 표 3-27. 자체감사제도 개선방안 비교 ■

비교 요인	단체장 소속·인사독립형 감사위원(회)제	지방의회 소속 감사위원(회)제	자치단체별 독립형 감사위원(회)제
조직	<ul style="list-style-type: none"> 집행기관 내부(자체)감사제도의 취지를 살려 감사기구는 단체장 소속 하에 두고 감사기구의 장과 감사인의 임명권은 독립 	<ul style="list-style-type: none"> 집행기관의 내부감사기구를 지방의회 소속으로 설치하여 감사기구의 독립성 보장 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장 및 지방의회와 별도의 독립된 감사위원회를 설치하여 물적, 인적 감사의 독립성 확보
임명권	<ul style="list-style-type: none"> 감사기구의 장 및 감사인에 대한 인사권은 독립성과 전문성 확보를 위해 지방 의회가 인사청문회를 통해서 감사기구의 장 인사동의 하에 단체장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 감사기구의 장에 대한 후보자 추천권만 단체장에게 부여하고 지방의회가 감사인에 대한 임명권 행사 	<ul style="list-style-type: none"> 감사책임성 확보를 위해서 감사위원회 구성은 감사원 관련 부처 장관의 감사위원 추천권을 부여하고, 감사위원장은 대통령이 임명 자치단체의 자율성을 강조할 경우 관련법령에서 기준을 정하고 단체장, 지방의회에 감사위원 임명권 부여
운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> 독임형 책임감사제를 기본으로 규모가 큰 자치단체는 합의제형 감사위원회 운영 가능 감사원에 의한 상위감사 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회를 대신한 감사시행으로 지방의회의 주민대표성 강화 감사원에 의한 상위감사 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장 소속 내부감사실의 감사 결과를 보고받고, 이와 별도로 감사위원회가 감사 실시 가능 감사원은 감사위원회의 감사 결과를 보고받고 계층감사 시행
장점	<ul style="list-style-type: none"> 인사권 분리원칙으로 감사기구 활동의 독립성을 보장하고, 감사인의 전문직렬 운영으로 감사 전문성 확보 별도의 기구설치 등이 수반되지 않아 다른 개선안보다 최소비용으로 제도개선의 실효성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의 주민대표기능과 책임성 강화에 유리한 제도 강력한 단체장의 권한 견제 	<ul style="list-style-type: none"> 단체장 소속 내부감사기구와 별도의 감사제도 운영으로 감사직렬의 독립성, 전문성 확보 가능

(계 속)

비교 요인	단체장 소속·인사독립형 감사위원(회)제	지방의회 소속 감사위원(회)제	자치단체별 독립형 감사위원(회)제
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 자체감사기구의 장과 감사인에 대한 '독립적, 전문직 감사 직렬'이 전국으로 통일된 국가감사직렬로 운영되지 못할 경우에는 인사교류의 범위가 협소해 지고, 감사인의 사기저하와 함께 감사보직의 전문성 향상, 역량 강화 등에 어려움 발생 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방의회 소속의 자체감사기구와 별도로 집행기관 행정능률을 향상 및 성과제고를 위한 단체장 직속의 자체감사부서를 별도로 설치해야 함 · 지방의회가 자체감사기구에 행정감사업무를 대폭 이양하지 않을 경우, 조직과 기능의 이중적 중복 현상 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 독립형 외부감사위원회의 재원 마련, 1차감사의 책임성 확보 등에 대한 문제점이 내재 · 제도운영의 장점을 살리기 위한 세부적 기준안 마련이 없으면, 결과적으로 감사원 감사에 의한 공공책임성 확보에 의존하는 경우가 빈번히 발생 가능 · 별도의 감사실 운영 이중 삼중의 감사체제로 인한 중복성
유사 사례	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 내부감사위원회제 	<ul style="list-style-type: none"> · 워싱턴시의 지방의회 임명 감사관제 	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 외부감사위원회제 · 뉴욕시 주민직선의 감사관

라. 정부간 관계 활성화

1) 기본방향

거버넌스라는 새로운 민주주의 틀 내에서 중앙정부와 지방정부 통치자들은 지방분권화를 통해서 공공서비스의 전달 시스템을 파트너화, 네트워크화에 의해 적극 활용하여 지역정치인, 시민단체 등 이해관계자들의 적극적인 참여와 관여를 유도한다. 그렇게 함으로써 지방분권화는 지역과 중앙 간 사라져 버렸던 민주적 통로에 활기를 불어 넣어 지방 수준에서 인적, 물적, 지적 네트워크로의 발전을 추구하게 한다. 이로 부터 지역의, 그리고 지역 간 균형발전이 더 잘 달성될 수 있는 가능성을 갖게 해주기도 한다.

지방자치 선진국에서는 이러한 것을 헌법의 틀 내에서 지방자치와 균형발전을 조화롭게 보장하고 있다. 즉, 헌법체계 하에서 지방자치권을 폭 넓게 인정하면서 국가의 통합성과 지역 간 통합성을 유지하기 위한 연대성 원칙, 보충성 원칙 및 각 지역

간 적절하고 정당한 경제적 균형을 보장하는 대원칙들을 규정하고 있다.

한편 정부간 관계 활성화와 관련된 주요요소 중에서 지역거버넌스체제 구축과 지방의 국정참여 활성화에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역거버넌스 구축 활성화의 의미이다. 2006년 이후 우리나라 정치권의 지방행정체제 개편 논의 방향은 시도의 광역화에 의한 도폐지 및 도의 국가기관화를 지향한다는 것이 주된 내용이다. 즉, 우리나라 정치권이 추진하는 지방행정체제 개편 방향은 주로 6~70개의 대도시화(통합시)에 의한 단층제 추진으로 도폐지 또는 특별·광역시·도의 광역화 및 국가기관으로의 기능 전환을 지향하고 있다. 이와 달리 지방자치 선진국의 2000년 이후 지방분권 추진방향은 지역(Region) 중심의 지방분권주의를 지향해 왔다. 지식경제 사회의 발전과 함께 세계화, 지방화가 가속화 되면서 지방자치 선진국은 대도시권(도심지-주변지역)을 기반으로 하는 지역화(Regionalisation)가 가속화 되어 지역경쟁력을 강화하고 있다. 이는 유럽연합을 중심으로 통일유럽을 건설하는 과정에서 마스트리흐 조약을 시발로 ‘지역’ 중심의 폭 넓은 지역주의 및 신지방분권주의(Regionalism, New Localism)를 지향하고 있다. 특히, 이탈리아, 스페인, 영국의 스코틀랜드, 벨기에, 아일랜드, 북유럽국가 등은 지역정부(Regional government) 강화 및 자율적인 지역의 정치사회적 공간 창조를 위해 광역자치단체 중심의 새로운 지역형 국가통치(Regionalized State) 체제를 채택하였다.

따라서 현 시점에서는 지방분권체제에서 광역자치단체(지역정부)의 전략적 중요성을 재검토하고 그에 맞는 정당한 기능과 역할 부여가 필요한 시점이기도 하다. 왜냐하면 광역자치단체(지역정부)는 그 지역의 이익을 대변할 뿐만 아니라, 국가 전체의 경제발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 지역경제의 주체로서 지역발전 및 지역경쟁력을 촉진할 의무가 있다. 이를 위해서 특별시·광역시·도(광역자치단체)는 지역을 위하여 국가로부터 대폭적 권한이양을 통해 자율적이고, 다양한 지역경제 발전정책의 주체적 역할을 수행하는 지역의 중심이 되어야 한다. 즉, 지방분권체제 하의 중앙-지방 정부 간 관계에서 ‘중간지방정부’(Intermediate-level of Government)로서 광역자치단체(지역정부)의 전략적 역할과 기능이 더욱 중요하게 인식되어야 할 필요성이 있기 때문이다.

둘째, 지방의 국정참여 활성화의 의미이다. 지방자치는 헌법적으로 보장된 제도로써, 지방자치단체에 대한 실체적 자치권의 보장은 절차적 보장으로 강화될 때 더욱 실효적인 것이 될 수 있다는 점에서, 참여를 통한 자치권의 절차적 보장은 단지 정책적 차원의 문제가 아니라, 지방자치에 관한 헌법적 보장의 불가결한 확대로서 이해하여야 할 것이다.³⁷⁾ 따라서 지방자치단체가 자치제도 및 그 운영과 밀접한 관계가 있는 국가의 법령·정책 등의 입안 및 집행과정에 직접 참여하여 자신의 의사를 국정에 반영시키는 것은 지방자치단체의 실체적 자치권을 전제로 하여 그러한 자치권이 절차적으로 보장되는 것으로 이해할 수 있고, 이는 헌법상 지방자치의 당연한 귀결이라 할 수 있다. 동시에 국가와 지방자치단체의 협력관계의 구현을 위해서는 일방적인 의사결정구조가 아닌 쌍방적인 의사결정구조가 불가결하며, 특히 지방자치와 관련되는 입법 및 정책결정의 경우에는 당사자의 참여라는 민주주의적 관점에서도 참여의 보장은 당연하다. 이러한 요청은 지방자치의 본질상 입법과정에 대한 참여에 있어 더욱 크게 나타난다.

지방자치단체의 국정참여는 그 참여의 성격과 방식에 따라, 입법 및 정책결정과정에 직접 참여하는 적극적·능동적 참여로부터, 의견표명·제출권처럼 소극적 능동적 참여, 입법 및 정책에 대한 사전통제제도와 같은 수동적 참여의 방식이 나타날 수 있으나, 국정참여의 본질적 의미와 기능에 비추어 볼 때, 능동적 참여의 보장이 더욱 강화될 필요성이 크다고 할 것이다.

2) 시나리오 모형

정부간 관계 활성화를 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

지금까지 논의된 내용으로부터 다음 정부간 관계에 관한 핵심 Trend Key Word에 의한 시나리오 축 설정은 다음과 같다.

37) Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: ders.(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., S. 25 참조.

■ 표 3-28. 정부간 관계 분야 시나리오 ■

구 분		지방자치단체의 국정참여제도 법제화	
		미실시	실시
지역거버넌스체제 구축 및 운영	유지	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 현행 행정협의회 및 조합제도는 소극적으로 지방자치단체간 협력을 유도하는 제도로서 이에 대한 제도적 현상유지와 함께 자치단체의 국정참여 제도를 의견수렴의 차원에서만 유지한다면 이는 형식적인 지방분권체제만 유지 될 것으로 본다.
- ② 시나리오 II: 지방4대 협의체를 중심으로 국가운영체계에 지방자치단체의 입법 제안권 등을 부여하는 제도적 개선을 한다고 해도 해당 지역을 중심으로 지방자치단체간 협력체제 강화를 위한 제도개선이 없다면 현재 추진하고 있는 광역경제권 등과 같은 지역거버넌스체제를 절대적으로 필요로 하는 지역발전정책 등의 효과가 반감될 것으로 판단한다.
- ③ 시나리오 III: 또한 자치단체간 조합제도를 개선하고 지역거버넌스를 제도화 할 수 있는 여러 개선안이 시행된다고 해도, 자치단체의 국정참여제도를 법제화 하지 않는다면 정부간 관계의 개선이 선행되지 않아 지역을 기반으로 한 거버넌스체제가 활성화되어도 실질적인 지방분권의 효과를 발생시키지 않을 것이기 때문이다.
- ④ 시나리오 IV: 따라서 가장 바람직한 방안은 현재 지방자치단체간 갈등을 최소화하고 제도적으로 행재정적 협력체계가 쉽게 제도화로 이어질 수 있도록 조합제도의 개선 및 대표적인 사례인 광역경제권 운영체계 등을 효과적으로 개선하고, 이러한 지역거버넌스 기반 하에서 지방자치단체의 국정참여를 적극 법제화 하면 실질적으로는 광역자치단체를 중심으로 지역대표권이 강화되고, 그러한 지역대표권이 국정운영에도 적극적으로 반영되어 지역의지가 충실하게 반영된 지

방자치제도의 활성화, 지역발전정책의 자율적 추진 등으로 지방분권의 참모습이 실현될 수 있을 것이다.

3) 바람직한 이행과제들

① 이행과제 1: 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 조합제도 관련 자치법 개정

세계의 개방경제화, 지방분권의 촉진 등으로 국민국가(Nation-state)의 구성체제였던 국회, 중앙정부 등의 대표성이 약화되거나 비판 받으면서 다른 한편으로 지역, 지역주민들의 참여의지가 강화되었고, 이에 따라서 지방분권화 수준도 더욱 높아져 왔다(Keating, 1998:11). 이에 지역민들은 더욱 중앙의 정치권에 대한 관심이 멀어지면서 지역사회에 대한 관심이 더 높아지게 되었다. 그리하여 스페인, 이탈리아, 영국 등과 같은 선진국의 지방정부들은 지역을 대표하는 입법권, 지역정치권, 지역경제권, 지역재정권 등을 더욱 요구하는 지역정부를 지역발전의 중심에 놓고 철저한 지방분권 체제를 구축해 왔다.

지역경제 발전과 관련해서도 이러한 기존의 지역들이 경제적 공간(Functional economic spaces)의 기반이 주류가 되었으나 점차 세계화와 지방분권화, 또는 대도시화 등으로 정치적 공간으로 변모하면서 정치적 역할이 중심이 된 새로운 변화의 지역 거버넌스(regional governance) 체제로 나타나기 시작하였다. 그리하여 지역들이 대도시-지역권(City-region)의 차원으로 변화하면서 이를 주축으로 하는 경제권, 정치권, 생활권이 중요한 지역균형정책의 자원으로 전환 되었다. 이것이 새로운 지역주의적 시각(New city-regionalism)에서 지역거버넌스 체제를 경영할 필요가 제기된 이유이다. 이달곤(2004:203~204)도 우리나라와 같은 중앙집권적 행정국가에서 기초지방정부를 강화할 것인지 아니면 광역지방정부(광역자치단체)를 강화할 것인지 하는 기본 방향의 정립이 반드시 필요하다고 하였다. 세계 경제의 개방, 행정환경의 변화와 함께 세계도시의 네트워크화 현상에 제대로 대처하기 위해서는 도시 간의 경쟁이 한 나라 안에서 국한되는 것이 아니고 전 세계적으로 작용하기 때문에, 세계 경제적 관

점에서 지방정부의 경쟁력을 증강시킬 필요가 있다고 하면서 광역정부의 중요성을 강조하고 있다.

국가균형발전 정책의 관점에서 보아도, 현재 이 정책의 기본단위는 국토종합계획과 유사하게 광역자치단체를 중심으로 하는 지역들이 포함되어 있다. 국가의 기본적인 균형발전 정책을 추진하기 위해서 반드시 광역자치단체를 지역발전의 중심으로 삼아야 한다. 그 이유는 광역자치단체를 기반으로 하는 지역에서 지역혁신체계 구축을 통한 ‘혁신주도형 경제발전모델’을 국가균형발전정책의 동력으로 하여 지역 간 불균형의 폐해 극복을 위한 기술, 인재 및 문화적 성장을 추진해 왔기 때문이다. 그리고 광역자치단체는 지역 내의 균형발전을 도모하는 중요한 주체 중의 하나로서 광역경제권 관할구역 안에서 지역발전이 미진하고 재정력과 행정력이 취약한 정부를 지원하고 균등화를 지향해야 한다. 기초정부간 업무협조나 조정에 중요한 역할을 하며, 약간의 감독과 통제기능도 수행해야 한다(이달곤, 2004:206). 이러한 점에서 지역발전을 위한 우리나라의 기본전략은 광역자치단체(지역) 중심의 사회기반 SOC를 근간으로 하고 있어 우리나라에서는 더욱 광역행정체제의 중요성이 요구된다.³⁸⁾

우리나라 현 제도상 지방자치단체간 협력제도 중에서 동일한 광역자치단체 및 기초자치단체의 공식적 행정구역의 범위를 넘을 수 있는 유연한 협력방식은 바로 조합제도이다. 지방자치단체조합에는 일반적으로 보통지방자치단체가 갖는 지역권역이 없고, 이양된 사무수행을 위한 관할지역이 관계된다. 조합제도는 광역자치단체를 달리 하는 지방자치단체 사이에서도 구성이 가능하기 때문에 광역행정의 수요가 필요하나 행정구역상의 접점으로 문제의 소지가 있는 광역권역을 중심으로 공동사무의 추진이 가능한 유연한 협력제도이다. 그렇기 때문에 이러한 조합제도를 실질적으로 광역경제

38) 지역경제학자인 남가주대(USC) 해리 리처드슨 교수도 송실대 사회과학연구소가 2007년 6월 주최한 ‘공공기관 지방이전과 국가균형발전’ 국제세미나(2007.6)에서 과거 참여정부가 내놓은 국가균형발전 정책의 문제점을 지적한 후, “대도시 발전을 통한 재분배 전략이 좋다”는 점과 “한국의 지역균형개발에서 가장 중요한 문제는 ‘통일 후 어떤 전략을 써야 할 것인가’하는 점”이라고 언급하기도 했다. 지역균형발전 정책에 대한 새로운 연구시각이 필요하다는 것을 말해주는 것이기도 하다. 현재의 중앙집권-수도권 일극집중형 국가주의적 발전 전략에서 지방분권-다극분산형 지역권역별 자립적 발전 전략으로 전환하면서, 국가주도의 지역간 분업화 전략과 이에 근거한 지역특성화 발전정책이 아니라 “지역주체의 관점에서 경제권-생활권-자치권이 통합되고 지역권역내 도시와 농촌의 연계 발전이 중시되는 자립적 발전의 기본단위로서 광역지역권의 자립적 내발적 발전을 중시하고 이를 촉진지원하는 정책으로 전환”하도록 유도할 필요가 있다고 지적한 바 있다(부산지방분권협의회 보고서, 2005:제2과제).

권 운영체제에 적합하도록 필요한 법개정을 통해서 제도운영체제를 발전시키는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 현행 지방자치법상 ‘제8장 지방자치단체 상호간의 관계, 제3절 지방자치단체조합의 법규정에 대하여 자치단체가 자율적으로 자치단체 간 협력기구를 구성하여 광역경제권을 형성·운영할 수 있도록 법개정안을 마련한다. 즉, 지방자치단체간 협력기구의 명칭 자율화를 제도화 하여, 조합기구를 결성하는 구성자치단체가 자율적으로 명칭을 결정할 수 있도록 한다. 예를 들면, “00자치단체 경제권 협력기구, 00협력조합 경제권, 00광역경제권 본부, 00광역연합의회, 00자치단체 간 경제협력재단, 00자치단체 경제협력연합, 00협력 연합조합” 등 다양한 명칭으로 설치·운영이 가능하도록 한다.

② 이행과제 2: 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 광역권 추진체계의 개선

그리고 지역거버넌스 활성화를 위한 현행 광역경제권 추진체계를 개선하는 방안으로 입법적 대안은 크게 2가지를 고려해 볼 수 있다. 먼저 소극적인 방법으로는 지방자치법 <제8장 지방자치단체 상호간의 관계>에서 지방자치단체간 조합제도를 활성화 하는 법안을 개정하여 광역경제권을 개편하는 방향에서 설치·운영할 수 있다.

예를 들면 제3절 지방자치단체조합에 관한 제159조 이하를 전면 개정하여 자치단체 조합제도의 운영은 물론 광역경제권을 운영할 수 있도록 개정하는 경우이다. 또는 제176조부터 광역경제권 협력기구를 설치 및 운영할 수 있도록 별도의 장(제11장 광역경제권 운영 및 설치)을 제정할 수 있다.

다른 방법으로는 보다 적극적인 방안인데, 이미 균형발전특별법상 규정하고 있는 광역경제권 발전위원회를 광역경제권 추진기구의 설치 규정에 삽입하여 균형발전특별법상의 「광역경제권 발전위원회」와 지방자치법상의 「광역경제권 추진기구」를 연계하여 동일하게 규정하면 될 것이다(즉, [표 3-29] 개정안 중 밑줄 참조).

표 3-29. 광역경제권 발전위원회 개선을 위한 법 개정안

현행	개정안	제·개정 필요성
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제176조(광역경제권 추진기구 설치) 2개 이상의 지방자치단체가 해당 자치단체의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있는 경우 경제협력 규약을 정하여 지방의회의 의결 및 행정안전부장관의 승인을 얻어 설치할 수 있다. • 제177조(광역경제권 추진기구의 구역) 광역경제권 추진기구의 구역은 구성원인 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다. 지방자치단체의 사무별로 구역을 달리할 경우에는 관련 지방자치단체 의회의 승인을 얻어 별도의 구역을 설정할 수 있다. • 제178조(광역경제권 추진기구의 규약 등) <ol style="list-style-type: none"> ① 규약에는 목적, 명칭, 구성원인 지방자치단체, 관할구역, 사무소 위치, 사무 등의 사항을 포함하여 작성한다. ② 규약을 변경하는 경우에는 구성원인 자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다. • 제179조(기본계획 등) <ol style="list-style-type: none"> ① 사무처리를 위한 기본계획은 관계 지방자치단체의 도시계획 및 다른 법률의 광역계획과 조화를 이루도록 작성하여야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법상 제11장을 신설하여 광역경제권 설치 및 운영을 위한 규정을 제정함(또는 <u>균형발전특별법상의 광역경제권 발전위원회를 이 추진기구로 대체한다</u>) • 안정적 제도화를 위해 설치주체 및 절차 등을 명시 • 구성 지방자치단체의 구역과 동일하게 하되 사무의 성격에 따라 탄력적으로 운영토록 함 • 지방자치단체 상호간 균형을 이룰 수 있도록 규약에 필수적 기재사항을 명시
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제180조(광역경제권 추진기구 의회의 조직 등) 의회는 구성원이 지방자치단체의 지방의회의 대표원으로 구성하며, 중요의결 사항은 구성원인 지방자치단체의 장에게 사전·사후에 통지해야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 의결기관인 의회의 구성방법과 중요 의결사항의 처리방법 규정
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제181조(광역경제권 추진기구의 집행기관 구성) 집행기관의 장은 규약이 정하는 바에 따라 의회에서 선출하고, 의회 및 집행기관 직원은 구성원인 지방자치단체의 지방공무원으로 구성하고 필요에 따라서 신규직원을 채용할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 효율·전문적으로 처리하기 위한 집행기관의 구성방법 규정
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제182조(직접청구제도) 광역경제권 추진기구가 처리하는 사무에 대하여 주민은 조례제·개폐 및 감사청구를 할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 처리하는 사무에 대하여 관찰 구역내 주민의 참여기회를 보장
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제183조(광역경제권 추진기구의 경비부담) <ol style="list-style-type: none"> ① 추진기구의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체가 특별회계를 설치하여 부담한다. ② 국가 또는 시도가 사무를 위임하는 경우 소요되는 비용에 대해서는 재정적 지원을 할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 독립적 운영을 위하여 재원조달 방법을 명시
<p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제184조(자치단체에 대한 준용 규정) 시도, 시도와 시군구 또는 20이상의 시도에 걸치는 시군구가 구성원인 광역경제권 추진기구는 시도에 관한 규정을 적용한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역경제권 추진기구는 지방자치단체와 동등한 법인임으로 법적응의 일관성을 유지하기 위하여 지방자치법 및 관계 법률을 준용토록 함

③ 이행과제 3: 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 ‘지역정부화’

지역거버넌스 발전 유형으로 아주 전형적인 사례의 하나가 바로 프랑스 광역경제권에 관한 사례이다. 초기 이해관계자간 상호 교류공간인 광역경제권이 훗날 국가의 지방행정기관으로 발전한 뒤 다시 지역정부화 한 사례이다. 처음 프랑스가 1955년에 광역경제권(Régions économiques)의 개념을 도입 발전시키면서 1972년 7월 5일 법률로 <지방공공영조물>(établissements publics régionaux)로서 국가의 지방공공기관이라는 행정 실체로 출범시켰다. 이 경우가 국가 중심적 거버넌스 단계라고 볼 수 있다. 이후 1982년부터 지방분권 정책에 의하여 이 광역경제권으로 출범한 지방공공기관이 지역의 범위 내에 속해 있으면서 그 ‘지역’의 행정관할구역을 기반으로 한 독립적 법인격을 부여받은 광역자치단체(레지옹)로 발전하여 지방 중심의 거버넌스의 주체가 된 것이다. 그러므로 2014년부터 프랑스 정부는 이러한 레지옹 광역자치단체의 수를 22개에서 15~16개 수준으로 줄이고, 동시에 그 관할지역 내에 있는 다양한 지방정부간 협력기구(조합)에 대해서 주민직선에 의한 민주적 정당성에 근거한 추진주체를 설치하고자 하는 것은 지역거버넌스를 더 발전시켜 지역민 중심의 거버넌스 체제로 전환하려는 노력이라고 할 것이다. 프랑스 사례와 동일하게 유럽연합 국가들은 마스트리흐트 조약 이후 지역정부와 기초정부의 존재성을 공식적으로 인정한 바 있고(Hourquebie, 2003:115), 그로부터 지역정부 중심의 지방분권 정책이 가속화되기 시작하였다. 이후 유럽국가 전체적으로 지역(광역권) 차원의 중요성을 재인식하였고, 그 영향으로 벨기에의 연방국가화 등은 지역주의 강화, 자율적 정치공간의 창조를 지향하였으며, 스페인과 이탈리아는 지속적인 헌법개정, 법률제·개정으로, 영국의 지역주의회는 내부적인 정치적 분권화의 강화 등 다양하게 지역정부화가 추진되었다. 이러한 지역정부를 주축으로 지역거버넌스체제가 발전되어 왔다. 거버넌스 주체의 시각에서 그 발전 유형을 살펴보면 다음과 같다. 즉, <국가중심적 거버넌스 → 정부중재형 거버넌스 → 사회(민간)중심적 거버넌스>로 이행된다(문체, 김광구, 2006; 윤종철, 2007). 같은 맥락에서 지방분권체제 하에서는 <중앙 중심의 거버넌스 → 지방 중심의 거버넌스 → 지역민 중심의 거버넌스>로 권한이양이 필요하다. 이에 대한 지방분권 효과를 거두기 위해서는 지방분권 촉진에 따라서 지역적 협력네트워크(지역거버넌

스)에 대한 세부설계가 더욱 더 절실해진다(김대건, 2009:28~36).

이상 외국의 사례로부터 얻을 수 있는 교훈으로 3가지 유형으로 압축될 수 있다. 새로운 계층의 공식적인 대도시권 연합기구 또는 지방정부간 협력기구를 설치할 수 있다는 것, 공식적인 새로운 계층의 설치에 아닐지라도 기존의 행정구역 넘어서는 비공식적인 광역경제권 운영체제의 발전 유도는 가능하다는 것 등이다. 그리고 지역 거버넌스 성공 사례의 하나인 스코틀랜드, 프랑스 등의 경우는 자율권을 보장하면서 공식적인 지방분권 정책의 하나로 ‘지역정부’를 법적으로 설치한 후 점진적으로 그 영향력과 기능을 확대해 갈 수 있었다.

우리나라의 경우도 장기적으로는 시·도와 기초 및 광역자치단체간 협력기구 및 광역자치단체와 기초자치단체 간 통합에 의한 특례적 유형의 ‘지역정부’ 유형과 같은 다른 통치기구의 수립을 추진할 필요가 있다. 이와 함께 지방행정체제의 Dual system (국가의 지방행정기관 활성화, 지방정부의 자율적 운영체제 활성화) 정착 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 국회 등 일부 정치권에서 제기해 왔던 바와 같이 모든 자치계층을 뒤흔들어 단층화 내지 전국의 대도시화 등을 추진한다거나 또는 중앙부처의 직접 관할 하에서만 움직이는 일방적인 지역사무기구의 확대를 통한 지역발전정책의 추진은 지방분권체제의 자율성, 책임성 등의 효과를 무시한 정책추진이 될 수 있기 때문에 피해야 할 대안이다. 그러므로 지방분권 정책의 가속화를 통해 현 제도를 최대한 활용하면서 지방자치단체 중심의 협력기구를 기반으로 한 광역경제권 운영체제와 같은 실질적인 지방분권 개혁을 기조로 하는 추진전략이 필요하다.

④ 이행과제 4: 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 국회 법안심의과정에서의 참여 보장

지방자치단체의 국정참여에 있어 입법과정에 대한 참여의 보장은 기본적인 사항이라고 본다. 그것은 특히 자치사무의 경우 그 처리기준이나 요건 등을 국가의 법령이 거의 정하게 되면 자치사무로서의 본질은 사실상 무의미하게 된다. 따라서 자치사무에 관한 법령안의 입안과정에는 자치권 침해 등을 예방하기 위하여 지방자치단체의 사전 참여가 필요하다고 할 것이다. 다만 그 참여의 방법과 정도가 문제되는데, 가장

강력하고 직접적인 참여는 법률안 제출권의 부여라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체장 등의 협의체나 지방자치단체연합체에 대한 법률안 제출권의 부여는 국회의원과 정부에게 법률안제출권을 부여하고 있는 현행 헌법(제52조) 구조에 비추어 볼 때 위헌의 시비가 있을 수 있으며, 설령 헌법 개정을 통해 법률안제출권을 허용하는 경우에도 헌법상 정부형태 및 대의제 민주주의의 구조와 관련하여 다소 문제의 소지가 없지 않은 것으로 보인다. 따라서 지방자치권의 보장이라는 관점에서 타당한 입법참여의 방식은 입법과정에 대한 의견제출권의 실질적인 보장이라 할 것이다.

비교법적으로 볼 때, 독일의 경우에도 지방자치단체에 대한 국정예의 참여권(Mitwirkungsrecht)의 보장은 헌법으로부터 직접적으로 승인될 수 있는 것으로 본다.³⁹⁾ 이러한 참여권은 주로 국가의 계획에 대한 참여를 중심으로 논의되는데, 일부의 견해는, 참여권은 국가의 계획에 있어 본래적으로 지역적인 사무가 문제되는 경우에 문제되는 것으로서, 이러한 지역적 사무가 법률에 의하여 예외적으로 다른 행정주체에게 결정권이 이전되고, 이에 대한 보상이라는 관념으로부터 지방자치단체의 참여권이 도출된다고 본다.⁴⁰⁾ 일부의 다른 견해는, 초지역적 계획이 문제되는 것이지만, 그것이 개별 지방자치단체에 대하여 현저한 영향을 미치기 때문에 참여권이 - 통상은 청문권의 형태로 - 인정되는 것으로 보고 있다.⁴¹⁾

국회는 지방자치 관련 법안이 국회 소관 상임위원회에 상정·심의될 경우, 의안에 대하여 직접 관련 있는 지방자치단체 또는 그 연합조직(행정협의회, 지방자치단체조합, 전국적 협의체)의 대표자에게 상임위원회에 출석하여 의견을 진술할 기회를 부여하도록 하는 방안을 검토하는 것이 필요할 것으로 본다.

39) Hoppe, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, Festgabe zum 70. Geburtstag von Unruh, 1983, S. 573.

40) Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 36(1977) S. 171-270(245 ff.); Maurer, Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl. 1995, S. 1043.

41) BVerfGE 51, 6(13 f.).

⑤ 이행과제 5: 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 참여권의 실질적 보장 강화

현행 법제상 지방자치단체장 등의 협의체 및 지방자치단체 연합체에 대하여는 지방자치에 직접적인 영향을 주는 법령 등에 대하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하고 있으나(지방자치법 제165조 제4항), 외형상의 참여보장에 비해 의견 제출에 대한 사후적 보장이 없다는 점에서 실질적인 참여의 보장이라고 보기 어렵다.

동시에 의견제출의 대상 자체를 제한하고 있는 점에서도 충분한 참여의 보장으로 보기 어려운 문제가 있는바, 법제 정비를 통하여 입법에 대한 의견제출권의 확대 및 제출된 의견에 대한 실질적인 보장제도를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위하여, 정부에서 지방자치 내지 지방행정과 관련되는 법안을 마련할 경우에는 당해 법안에 대하여 반드시 지방자치단체 내지 그 협의체·연합체에게 의견을 제출할 기회를 부여하도록 하고, 정부는 제출된 지방자치단체의 의견에 대하여 반드시 이유를 붙인 답변을 송부하도록 하는 답변의무를 부과하도록 한다.

제4장 자치역량 분야의 진단과 전망

제1절 자치역량의 진단 및 과제 발굴

1. 지방자치에 있어서 자치역량의 의미

민선 지방자치의 시작과 더불어 자치역량에 대한 논의는 지속되고 있으며, 지방자치의 수준을 제고하기 위해서는 우선적으로 강화되어야 할 분야로 인식되고 있다. 특히, 세계화, 국가 간 경쟁강화 등으로 지방자치단체의 역량관리에 대한 관심이 크게 증가하고 있으며, 자치역량의 확대를 통하여 지역의 경쟁력을 강화하고, 주민의 삶의 질을 향상시켜 나가는 것이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다.

또한 지방자치의 지속적인 발전을 위하여 자치역량을 강화해 나가는 것은 반드시 필요하며, 이를 향상시켜 나가기 위한 부단한 노력이 필요하다. 자치역량의 제고를 위해서는 책임성, 전문성, 민주성 등의 가치를 더욱 중시하고, 각 분야의 역량 관련 요소를 연계하여 시너지 효과를 발휘하도록 해야 한다.

2. 자치역량에 관한 선행연구 분석과 전략과제

민간부문에서 역량에 대한 논의는 1970년대에 시작되었으며, 하버드 대학의 David McClelland가 처음으로 역량개념을 사용하였다. 1980년대 미국과 영국의 민간부문에서는 역량관리 개념을 주로 사용하였는데, 이에 대한 관심이 증가한 이유로는 기술 변화, 경쟁 강화, 성과개선 등을 들 수 있다.

역량 개념은 일반적으로 “환경변화에 대응하여 스스로의 문제를 해결하거나 자신의

일을 처리해 낼 수 있는 능력”을 의미하며, 일반적으로 역량형성(capacity building)의 개념과 연계하여 활용하기도 한다. 역량형성은 ‘지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시켜주기 위한 활동’(ODPM, 2003)을 의미한다.

이러한 역량은 역량요소(capacity element)와 역량수준(capacity level)으로 구분할 수 있다. 개인을 기준으로 역량요소는 개인의 사고와 행동, 지식, 기술, 내적 특성 등으로 구성되며, 이것은 개인, 집단, 조직, 전체체제 등과 같은 역량수준에 따라 요구되는 능력을 갖추고 있는 정도를 말한다(최봉기, 2007).

자치단체의 역량에 대한 관심의 증가와 더불어 우리나라에서도 이에 대한 연구가 이루어지고 있으나 주로 외국에서 연구된 내용을 주로 소개하거나 이들 내용이 한국적 상황에서 어느 정도 적실한지에 대해서 논의하는 것에 중점을 두고 있다. 그러나 최근 들어 자치단체의 역량을 실증적으로 분석하려는 연구들이 진행되고 있다(임승빈·이승중, 2005; 임승빈·이재성, 2005).

임승빈·이승중(2005)은 주민의 사회적 자본(자발적 비영리주민의 조직 수, 자원봉사자 및 기부금 지표, 주민참여지표)을 지방자치단체의 역량을 분석하는 독립변수로 설정한 후 서울특별시 12개 자치구를 대상으로 실증분석을 실시하였다. 연구결과에 따르면 자치단체의 역량강화 요소로 사회적 자본과 자치단체간의 파트너십 형성이 중요한 것으로 나타났다(임승빈·이승중, 2005:22).

표 4-1. 학자/기관별 역량에 대한 정의

학자/기관	정 의(definition)
Cargan(1981)	· 지방정부가 하려고 하는 사업을 할 수 있는 지방정부의 능력
Hondadle(1981)	· 역량은 변화의 예측능력, 정책에 관한 지적인 결정능력, 정책집행 프로그램의 개발능력, 자원의 획득 및 관리능력, 그리고 미래지향적인 현재의 행동평기능력 등
ODPM(2003)	· 역량은 특정한 아젠다 또는 계획 등의 실행에 적합한 조직, 체계, 파트너십, 사람, 그리고 절차 등을 의미
UNDP(1998)	· 기능을 효율적으로 그리고 지속적으로 수행할 수 있는 개인 및 조직의 능력

(계 속)

학자/기관	정 의(definition)
Morgan(1997)	• 개인, 집단, 조직이 그들의 기능을 수행하거나 장애에 바람직한 목표를 달성하기 위해 그들의 능력을 발전시키는 것
UNFPA(2003)	• 개발목적을 달성하기 위한 조직네트워크를 포함한 개인, 조직, 체제의 능력
GTZ/USAID-CLEAN(2001)	• 역량은 기능을 수행하고, 효율적으로 달성할 수 있는 개인, 조직, 그리고 시스템의 능력으로서, 이것은 구성요소의 지속적인 점검, 기능과 목적의 역동적인 조정을 기본으로 하여야 함
김선빈(2003)	• 역량을 잠재적인 역량과 실제적인 역량으로 구분함. 잠재적인 역량은 어떤 일을 해내거나 어떤 상태를 이해하고 받아들일 수 있는 능력을 의미하며, 실제적인 역량은 어떤 특정한 역량을 행하는데 알맞은 실제적인 능력을 의미함

자료: 최길수(2005).

임승빈·이재성(2005)의 연구는 250개 지방자치단체를 대상으로 단체장의 역량(개인적인 특성, 상황적인 특성, 지방자치단체의 외부평가)과 지방자치단체의 역량간의 상관관계를 분석하였다. 이들 연구자들은 지방자치단체의 역량을 향상시킬 수 있는 방안으로 중앙정부 및 시·도에서 시·군·구로 정책을 자율적으로 결정할 수 있는 권한의 전폭적인 이양을 주장하였다.

학자에 따라서는 지방자치단체의 내부와 외부로 구분하고, 그 중 어느 한 부분의 역량을 중심으로 연구하고 있다. 임승빈·이재성(2005)은 역량을 내적인 측면과 외적인 측면으로 구분하고 있다. 내적 역량은 단체장의 조직관리능력, 창의력, 혁신성 등을 의미하며, 외적 역량은 정치문화, 지역경제, 사회적 특성, 인구구조, 시민사회의 역할 등을 포함한다. 강철구 외(2006)는 내부역량을 인적 역량과 물질 역량으로 구분하며, 외부역량은 시민사회 역량과 구조적 역량으로 구분하여 분석하고 있다. 그러나 최근의 연구경향을 살펴보면, 역량만을 주로 연구하는 것이 아니라 혁신과 연관시켜 혁신역량의 제고라는 관점과 관련하여 연구한 논문들이 점차 증가하고 있다(이승중 외, 2006; 강구철 외, 2006; 장원호, 2006; 임승빈 외, 2006).

그러나 본 연구에서는 자치역량을 다양한 관점에서 구분하여 고찰하기 보다는 기관역량, 운영역량, 인적 역량 등으로 구분하여 분석하기로 한다. 이러한 분류는 지방

자치단체에서 수행하고 있는 다양한 제도를 각 영역에 포함시켜 분석하는 것이 용이하다는 장점이 있다.

자치역량에 관련된 제도는 매우 다양하나 여기에서는 앞에서 논의한 3가지 역량의 분석에 중점을 두기로 한다. 기관역량에 관련된 제도는 기관구성, 차등분권, 자치단체간 협력제도, 갈등관리 등을 중심으로 살펴보기로 하며, 운영역량에 관한 제도는 조직관리, 인사관리, 정보화 관련 제도 등을 중심으로 분석하기로 한다. 그리고 인적 역량에 대한 제도는 자치단체장, 지방의회 의원, 지방공무원 등과 관련된 제도를 중심으로 분석·평가하도록 한다.

3. 자치역량분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제

가. 기관역량 강화

1) 기관역량의 의미

지방자치단체가 지역실정에 적합한 지방자치를 구현하기 위해서는 기관역량을 강화시키는 것이 우선적으로 필요하며, 이를 통하여 자치기반을 확고히 할 수 있다. 기관의 역량은 외부의 여건변화에 대응하여 스스로의 문제를 해결하기 위하여 기관구성, 차등분권, 갈등관리, 자치단체간 협력체계 등에 대한 역량을 가지고 있는지에 대해서 분석한다.

2) 실태

가) 기관구성

지방자치단체의 기관구성 형태를 살펴보면, 영·미권 국가는 주민자치에 기초하고 있는 반면, 독일, 프랑스 등 유럽의 여러 국가들은 단체자치에 근거하고 있으나 각 국가의 역사적 전통에 따라 형태가 다르게 나타나기도 한다. 일반적으로 기관구성형태의 구분은 지역주민의 의사를 수렴하고, 결정하는 의결기능과 이를 집행하는 집행

기능을 통합하여 하나의 기관에 귀속시킬 것인지 또는 2가지 기능을 서로 다른 기관에서 수행하도록 할 것인지를 구분하고 있다. 기관구성은 기관통합형, 기관분리형, 절충형 등으로 구분할 수 있다(이관행, 2010).

기관통합형은 지방자치단체의 사무, 사업 등에 대한 결정기능과 집행기능을 한 기관에 모두 귀속시켜 운영하는 형태로서 집행기관은 보통 지방의회의 하급기관으로 간주된다. 따라서 집행기관은 지방의회의 감독을 받으며, 집행기관의 장은 지방의회의 장이 겸임한다.

기관대립형은 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 분리하여 각각 다른 지위와 권한을 지닌 기관에서 수행하게 하는 형태이다. 즉, 의결기관인 지방의회와 집행기관인 행정부서가 서로 견제와 균형(checks and balances)의 원리에 입각하여 지방자치를 운영하는 제도이다.

절충형은 기관통합형과 기관분리형을 서로 결합한 모형으로 의결기관과 집행기관을 별도로 설치·운영하고 있으나, 기관 간의 대립을 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 김동훈(2004:241)에 따르면 절충형은 의결기관과 집행기관 이외에 집행위원회(참사회) 등 집행기관을 실제로 수행하는 독립된 기관을 두고 있다는 점에서 기관 삼원화가 이루어지고 있다.

한편 우리나라 지방자치단체는 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체를 막론하고 획일적으로 기관대립형의 기관구성을 취하고 있다. 기관구성방식은 1948년 제헌헌법 제8장의 지방자치 규정과 함께 시작되었으며, 1961년 군사 쿠데타로 지방자치가 중단되었다. 그 후 자치단체장이 주민직선으로 선출된 1995년 이후로는 기관대립형 모형에 기초하고 있어서 집행기관과 의결기관의 권한이 엄격히 분리되어 있다(정순관, 2010). 따라서 지방자치단체의 정치·행정구조는 광역과 기초를 불문하고 동일한 형태로 구성되어 있다. 그 특징으로는 시장의 권한이 강하고 의회의 권한이 약한 기관대립형이며, 집행기관 위주로 지방의 정치·행정이 운영되고 있다.

우선적으로, 지방자치단체의 기관구성을 다양화하는 방안을 모색해야 한다. 지방자치단체의 자율통합으로 인하여 자치단체의 규모가 상당히 커질 수 있다. 예를 들어, 통합 창원시의 경우 인구 108만의 도시로서 인구 규모 측면에서는 광역시와 비슷한

수준이다. 지역의 현실에 적합한 형태로 기관구성을 다양화할 필요성이 있음에도 불구하고 아직까지 이에 대한 노력은 매우 부족한 실정이다.

예를 들어, 미국의 경우 오래 전부터 지방정부의 규모에 따라 기관구성 형태를 강시장-약의회형, 약시장-강의회형, 위원회형, 시관리자형 중에서 자율적으로 선택하고 있다(김순은, 2010). 영국은 2000년대에 들어와서 위원회제의 획일적 적용에서 벗어나 위원회제와 기관분립형을 혼합한 4가지 형태 중에서 지방이 선택할 수 있도록 하였다.

■ 표 4-2. 지방자치단체의 기관구성 변천사 ■

구 분	지방의회	자치단체장	기관구성
1949. 7 (지방자치법 제정)	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관통합 기관분립
1956. 2	의회구성 (주민직선)	기초단체장: 의회간선 광역단체장: 임명제	기관분립 기관분립
1958. 12	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장: 임명제	기관분립
1960. 11	의회구성 (주민직선)	기초·광역단체장: 주민직선	기관분립
1988-1989	원칙: 의회구성 경과조치: 미구성	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	-
1990. 12	의회구성 (주민직선)	원칙: 주민직선 경과조치: 임명제	기관분립
1994. 3 (공직선거법 제정)	의회구성 (주민직선)	주민직선	기관분립

자료: 정순관(2010)

나) 차등분권

차등분권은 모든 자치단체에게 동일한 권한을 이양한 획일적 분권방식에서 벗어나 자치단체의 역량에 따라서 권한의 이양 정도를 달리하는 제도이다. 차등분권화에 대한 제도가 강조되는 주요 이유로는 우선적으로 지방자치단체의 역량 수준에 부합하

는 권한 이양을 통하여 정책의 성과를 제고하고, 둘째, 자치단체간 경쟁을 통하여 지역발전에 기여하도록 하며, 셋째, 지방분권에 소극적인 중앙정부에 대처하기 위한 것이다(하혜수, 2004:155).

참여정부는 지방분권로드맵을 통하여 지역의 차이와 여건을 고려한 차등이양, 자치체도의 다양화와 시범 실시, 그리고 자치단체의 역량 강화와 책임성 확보 등을 강조하였다. 그러나 실제로 자치단체의 역량이나 성과에 따라서 권한들을 차등적으로 부여하는 수준으로 이어지지는 못하였다.

한편 차등분권은 거시적인 차원과 미시적인 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 거시적으로는 특별시와 광역시, 인구 50만 이상 대도시 특례 등 인구기준에 의한 차등화뿐만 아니라 미시적으로 인구의 규모에 따라서 기구와 정원을 달리하는 제도를 운영하고 있다.

2010년 10월 1일에 제정된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제33조 제1항에 따르면 인구 50만 이상뿐만 아니라 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 그리고 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천㎢ 이상인 경우 이를 인구 50만 이상으로 간주하여 특례를 인정할 수 있도록 하였다.

다) 갈등관리

정치와 경제의 발전과 더불어 사회는 더욱 다원화되고 분화되고 있다. 그리고 정치적 과정에 참여하는 행위자들도 매우 다양하여 정부가 일방적으로 정책을 추진하는 데는 많은 한계가 있다. 따라서 정책을 둘러싼 정부 간의 갈등 양상이 더욱 복잡하게 되었으며, 이로 인하여 정부 간의 정책조정 및 협력관계 형성이 더욱 어려워지게 되었다.

그리고 지방자치의 실시가 갈등 원인을 더욱 다양화시키는 것으로 나타났다. 1995년 이전 연구에서는 중앙과 지방의 갈등이 주요 이슈로 다루어진 반면, 1995년 이후로는 지방정부간 갈등의 요인들에 대해서 연구되었으며, 각 사례별로 다양한 요인들이 제시되었다.

정부간 갈등이 지속되면 중앙 또는 지방자치단체의 주요 정책 및 사업에 대한 집행이 지연되게 되며, 궁극적으로는 정책의 비효율성과 자원의 낭비는 물론 지역주민에 대한 서비스의 수준을 저하시킬 수 있다는 점에서 체계적인 관리가 필요하다. 정부간 갈등을 주체 측면에서 살펴보면, 중앙-중앙간, 중앙-지방간, 지방-지방간 갈등으로 구분할 수 있다.

지방자치단체 간의 분쟁을 조정하기 위해서 지방자치법 제148조에 근거하여 분쟁조정위원회를 설치·운영하고 있다. 자치단체 상호간이나 자치단체장 상호간 사무처리 시 분쟁이 발생하면 당사자 신청 또는 직권에 따라 분쟁을 조정할 수 있으며, 동법 제149조에 의한 분쟁조정기구로서 행정안전부에 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회가, 시·도에 지방자치단체 지방분쟁조정위원회가 설치되어 있다.

한편 갈등관리의 제도화 과정을 살펴보면, 2003년부터 정부차원에서 공공갈등관리에 대한 논의와 준비를 시작하였으며, 2005년 6월 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)을 국회에 제출하였으나 국민적 공감대 형성 부족과 국회에 대한 설득 부족으로 법제화되지 못하였다.

2007년 5월 ‘공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 규정(대통령령)’이 제정되었으나 현행 법령이 지니고 있는 한계로 인하여 법률화의 필요성이 부각되었으며, 2010년에 들어와서 국회, 사회통합위원회를 중심으로 법률화 작업을 다시 시작하였다.

2005년 국회에 제출되었던 법류안의 주요내용을 간단하게 살펴보면, 갈등의 요인을 사전에 예측·분석하고, 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위해 갈등영향분석을 실시하고, 기존의 시민참여제도(청문, 의견수렴, 공람 등)의 범위를 넘어 공공정책 결정과정에 시민의 적극적 참여가 보장될 수 있는 참여적 의사결정 방법을 도입하기로 하였다. 그리고 공공기관에 설치, 갈등관리와 관련된 사항을 심의(11인 이내, 민간위원 2/3 이상)하기 위해 갈등관리위원회를 설치하고, 필요시 사회적 합의추진을 위해 사안별로 갈등조정회의를 실시할 수 있도록 하였다.

라) 지방간 협력체계

첫째, 지방간 협력체계를 강화하기 위하여 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치

단체 4대 협의체 등과 같은 기구를 설치하여 운영하고 있다. 우선적으로 행정협의회는 자치단체 간 협력관계를 유지하기 위하여 마련된 지방자치법 제152조에 근거하여 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 사무를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간에 구성되는 협의기구를 말한다. 행정협의회는 구성은 규약의 작성, 지방의회 의결, 고시, 상급기관 보고절차로 추진된다. 행정협의회는 지방자치단체 간의 분쟁을 사전에 예방하고, 지방자치단체 간의 공동 사안을 해결하는데 있어 주요한 제도로서 활용되고 있다.

둘째, 지방자치단체조합의 설치를 들 수 있다. 지방자치법 제159조에 따르면 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거친 후 행정안전부 장관 또는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제160조제164조는 조합의 조직, 권한, 규약, 조합의 지도·감독, 조합의 규약변경 및 해산 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

셋째, 지방 4단체협의체를 들 수 있다. 이러한 협의체로는 시·도지사 협의회, 시장·군수·구청장 협의회, 시·도의회 의장단 협의회, 시·군·구 의회 의장단 협의회 등이 있다.

한편 지방간 협력체계를 강화하기 위하여 설치·운영되고 있는 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방 4단체협의체 등의 설치·운영에 관한 현황을 살펴보면 아래와 같다.

행정협의회는 광역행정협의회, 기초행정협의회, 기능별행정협의회 등으로 구분할 수 있으며, 광역의 경우 7개 권역별 협의회가 구성되어 있으며, 기초의 경우, 경기(35개), 경북(28개), 전남(25개), 경남(21개) 순으로 결성되어 있으며, 기능별로는 52개의 협의회가 구성되어 있다.

기능별 행정협의회 현황을 살펴보면, 일반행정(61.6%)이 가장 많고, 그 다음으로 물관리, 문화관광(각각 11.5%), 도로교통 및 환경(7.7%)의 순으로 나타났다. 구체적인 내용을 보면, 일반행정의 경우, 협의회 운영방안, 관련법 개정 건의, 시책개발, 예산확보 등에 관한 사항과 관련되며, 물관리의 경우는 수질관리 및 용수공급에 관한 사항이 있으며, 문화관광의 경우는 관광개발 및 홍보와 밀접하게 연계되어 있다.

■ 표 4-3. 기능별 행정협의회 분야별 현황('95-'08) ■

(단위: 건%)

합 계	일반행정	도로교통	환경	물관리	문화관광
52(100%)	32(61.6%)	4(7.7%)	4(7.7%)	6(11.5%)	6(11.5%)

자료: 행정안전부(2008). 광역행정 관련 자치행정과 내부자료.

지방자치단체조합은 현재 8개가 있으며, 분야별 현황으로는 일반행정, 도로교통, 관광 등으로 구성되어 있다. 경제자유구역청 형태의 조합은 지구개발, 도로개설 및 각종 인·허가 사무처리, 외자유치 등의 업무를 수행하고 있고, 도로교통 관련 조합은 도로·교통·철도개설·교통수요관리, 용역·지능형교통체계정보연계 등 관련 업무를 담당하고 있다.

■ 표 4-4. 지방자치단체조합 분야별 현황('03-'08) ■

(단위: 건%)

합 계	일반행정	도로교통	문화관광
8(100)	4(50.0)	3(37.5)	1(12.5)

자료: 행정안전부(2008). 광역행정 관련 자치행정과 내부자료.

3) 문제점

가) 기관구성의 다양화 미흡

민선자치가 본격 시행된 1995년 이후 기관구성의 다양화를 시도한 적이 없으며, 기초자치단체와 광역자치단체 모두 기관대립형 모형에 근거하고 있다. 기관대립형이 지니고 있는 문제점으로는 첫째, 집행기관과 의결기관 간의 마찰로 업무수행의 혼란을 초래할 수 있고, 상호간의 반목으로 업무추진이 상당히 지연될 수 있으며, 둘째, 전문성과 행정능력을 겸비한 인사가 지방자치단체장으로 선출되는 것은 아니므로 훌륭한 행정을 기대하기 어려울 수 있으며, 셋째, 지역주민을 대표하는 지방의회의 역

할이 상당히 제한될 수 있다.

나) 차등분권 미흡

‘지방행정체제 개편 특별법’의 제정으로 50만 이상의 대도시뿐만 아니라 100만 이상의 대도시에 대해서 특례를 부여할 수 있게 되었다. 그리고 30만 이상이지만 면적이 1천㎢ 이상인 도시에 대해서도 50만 이상의 대도시에 준하는 특례를 부여할 수 있게 되었다는 점은 앞으로 지방자치단체 간의 통합이 어느 정도로 진행되느냐에 따라서 차등분권의 촉진제가 될 수 있을 것이다.

‘지방행정체제 개편 특별법’ 제정 이후 기존의 인구 기준 이외에 면적도 차등화의 기준으로 활용되고 있으나 영국, 일본 등에서 차등화의 기준으로 적용하고 있는 기관의 역량에 대한 고려는 이루어지지 못하였다. 예를 들어, 영국의 경우 모범자치단체 제도와 최고가치제도를 통하여 정책성과에 기초하여 차등적으로 권한을 부여하고 있다(하혜수, 2004).

다) 체계적인 갈등관리 미흡

갈등관리 관련 규칙으로는 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 대한 규정’이 있으나, 이는 중앙행정기관의 책임과 역할에 중점을 두고 있어, 실제적으로 공공갈등이 많이 발생하는 자치단체와 그 외의 공공기관의 갈등에 대한 갈등관리시스템 구축에는 한계를 지니고 있다(하혜영, 2010). 그리고 지방간 갈등을 체계적으로 관리하기 위해서는 갈등해결을 위한 제도 및 분쟁조정위원회의 효율적인 운영이 필요하나 아직까지 이에 대한 관리가 미흡한 실정이다.

우선적으로 지방 상호간 갈등해결을 위한 의사결정 방식, 의사소통 및 정보교환, 편익배분 및 비용분담, 이해관계자의 참여범위, 당사자 간의 권한, 협의기구 임원들의 구성과 임기 등에 관한 제도가 불분명하다는 인식이 높게 나타나고 있다. 둘째, 분쟁조정위원회의 상정비율 저조, 상정기간 지연에 따른 문제가 제기되고 있으며, 분쟁조정기구의 능동적 역할의 저조 및 결정사항의 수용성에 한계를 보여주고 있다. 그리고

분쟁의 다양화, 광역화에 따른 전문성, 효율성 확보가 미흡한 실정이다.

앞으로 지방자치단체 상호간의 갈등 및 분쟁을 사전에 예방하기 위해서는 이를 제도적으로 지원하려는 노력이 필요하며, 법적 토대에 기초하여 자치단체간의 협력을 강화하며, 분쟁 발생시 원만한 협의조정을 위한 위원회 기구를 갖추어 운영해야 할 것이다.

라) 자치단체간 협력체계 취약

자치단체 상호간의 협력체계 강화 차원에서 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방 4단체협의회 등의 운영이 지니고 있는 문제점에 대해서 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정협의회 운영은 상당히 활성화되어 있음에도 불구하고 협의결과의 구속력이 매우 낮다는 문제점이 있으며, 협의사항을 이행하지 않을 경우 이를 강제할 수 있는 수단은 구비되어 있지 않다.

둘째, 지방자치단체조합은 광역사무의 효율적 처리에 매우 유용함에도 불구하고 광역행정수단의 운영 저조 및 실효성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 그리고 기초자치단체의 규모 과대로 광역행정 수요가 상대적으로 저조하여 도입·활용에 어려움이 있으며, 지방자치단체조합의 법적 지위가 불분명하고, 세부적인 법령의 미비로 설립·운영에 많은 어려움이 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지방 4단체협의회는 그동안 조직 측면에서 어느 정도 강화되었으나 활동적인 측면에서는 미흡한 것으로 평가되는데, 중앙정부에 대한 입력단체로서의 역할에 치중하고 있어 자치단체간 갈등해소나 협력 증진의 기제로 충분히 활용되지 못하고 있다.

나. 운영역량 강화

1) 운영역량의 의미

지방행정을 담당하는 지방공무원의 역량에 따라서 지방자치의 발전이 달라질 수 있기 때문에 유능한 공무원을 선발하고, 이들의 역량을 강화하는 것은 상당히 중요하다.

다. 그리고 지방자치단체의 자치역량 및 경쟁력을 강화하기 위해서는 지방공무원들의 업무수행 능력과 조직의 목표에 대한 보다 적극적인 태도, 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 능력과 전문지식 등이 필요하다.

지방자치제 실시와 함께 중앙부처의 각종 승인, 협의, 조정 및 보고사항의 대부분을 폐지하여 지방의 인사 자율성을 확대하는 방향으로 나가고 있다. 그리고 1997년 이후에는 공무원들의 전문성 및 경쟁력 강화 및 공정한 인사제도의 운영을 위한 각종 제도적인 개선을 추진해 오고 있다.

2) 실태

가) 자율적 조직관리

지방자치단체의 조직설치 근거는 지방자치법 제112조에 의한 행정기구의 설치, 동법 시행령 제75조에 의한 직속기관의 설치, 그리고 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙’ 등에 명시되어 있다. 특히, 지방자치법 제113조에 의하면, 소관사무의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 조례로 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등 직속기관을 조례로 설치할 수 있다.

지방자치단체의 조직 및 정원관리는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙’에 의하여 이루어지고 있으며, 동 규정 및 시행규칙은 행정기구 설치제한과 정원관리에 있어서의 제한 규정을 구체적으로 명시하고 있다. 예를 들면, 기구설치가 정원의 증가를 수반하는 경우, 기구설치를 제한하고 있으며, 정원관리도 대통령령에 기초하여 총액인건비의 범위 내에서 이루어져야 하며, 이를 초과하는 경우 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다.

한편 민선 지방자치의 실시 이후 조직관리에 관한 내용은 거의 변화하지 않았다. 단지 지방자치단체는 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 명시하고 있는 기구설치 기준의 범위 이내에서만 기구개편, 명칭변경, 사무분장 등을 자율적으로 운영할 수 있다.

지방자치단체 부단체장의 경우, 광역자치단체는 2인(서울시와 경기도는 3인), 기초자치단체는 1인을 두도록 하고 있다. 또한 행정기구의 경우 시·도는 실·국·본부의 설치기준은 [표 4-5]와 같으며(동 규정, 제9조), 시·도 본청에 두는 과·담당관의 설치는 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있다(동 규정, 제11조).

■ 표 4-5. 시·도의 실·국·본부 설치기준⁴²⁾ ■

구 분		실·국·본부
서울특별시		14개 이내
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	12개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	11개 이내
	인구 200만 미만	10개 이내
도	경기도	18개 이내
	인구 300만 이상 ~ 400만 미만	11개 이내
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	9개 이내

‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 확일적으로 명시되어 있는 실·국·본부 및 담당관의 설치와 마찬가지로 시·군·구 본청에 두는 실·국이나 실·과·담당관의 설치기준도 동 규정에 확일적으로 명시되어 있다([표 4-6] 참조). 그러나 시·군·구 본청의 실·국이나 과·담당관과 자치구가 아닌 구의 과·담당관의 설치에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

42) 실·국·본부의 수를 산정함에 있어서 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 실·국·본부 수에 이를 포함하여 산정한다.

표 4-6. 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(제13조제1항 관련)

구 분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		11개 이내
	인구 10만 미만		17개 이내
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조제2항제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개 이내	
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	6개 이내	
	인구 100만 이상(구를 설치한 시)	7개 이내	
군	울릉군·옹진군		10개 이내
	증평군		11개 이내
	인구 3만 미만		11개 이내
	인구 3만 이상 5만 미만		12개 이내
	인구 5만 이상 10만 미만		14개 이내
	인구 10만 이상 15만 미만		16개 이내
	인구 15만 이상		18개 이내
	인구 15만 이상(광역시 관할구역 안의 군)	3개 이내	
구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	2개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내

조직의 효율적 운영을 강조하여 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’의 엄격한 집행에 중점을 두었다. 따라서 대부분의 광역자치단체는 현재까지도 조직 및 정원관리에 관한 규칙을 엄격하게 적용하고 있는 것으로 나타났다.

【 표 4-7. 광역자치단체의 기구설치 준수 현황(2009년말 기준) 】

	한시기구 등	보정 수	실국과 설치기준	설치 기구 수	설치기구수 보정값	기준 준수율
서울			14	14	14	100.00
부산			12	12	12	100.00
대구	한시(1)	1	11	12	11	100.00
인천	한시(1)	1	11	12	11	100.00
광주			10	10	10	100.00
대전	2~3급 국	1	10	9	10	100.00
울산	2~3급 국	1	10	9	10	100.00
경기			18	19	19	105.56
강원			9	9	9	100.00
충북			9	9	9	100.00
충남	한시(1)	1	10	11	10	100.00
전북			10	10	10	100.00
전남	한시(1)	1	10	11	10	100.00
경북	한시(1)	1	10	11	10	100.00
경남	2~3급 국	1	11	10	11	100.00

기초자치단체의 경우도 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’ 제13조 제 1항에 제시되어 있는 기준을 잘 충족하고 있는 것으로 나타났다. [표 4-8]에 나타난 바와 같이 4개의 기초자치단체를 제외하고는 기준을 준수하였다.

표 4-8. 광역자치단체의 기구설치 준수 현황(2009년말 기준)

	등 급	해당 지방자치단체
시	100% 미만	안산, 양산
	100%	성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 동두천, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 청주, 충주, 제천, 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 목포, 여수, 순천, 나주, 광양, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 창원, 마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제
	100% 초과	수원
군	100% 미만	홍천, 평창, 정선, 옥천, 괴산, 완주, 곡성, 고흥, 장성, 군위, 청송, 영덕, 청도, 성주, 울진, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 함양, 거창, 고령, 예천
	100%	여주, 연천, 가평, 양평, 횡성, 영월, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양, 청원, 보은, 영동, 진천, 음성, 단양, 증평, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 당진, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 담양, 구례, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 완도, 진도, 신안, 의성, 영양, 칠곡, 봉화, 울릉, 의령, 산청, 합천, 기장, 달성, 강화, 옹진
	100% 초과	울주
구	100% 미만	
	100%	종로, 서울중, 용산, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 마포, 양천, 서울강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 서초, 강남, 송파, 강동, 부산중, 부산서, 부산동, 영도, 부산진, 동래, 부산남, 부산북, 해운대, 사하, 금정, 부산강서, 연제, 수영, 사상, 대구동, 대구서, 대구남, 대구북, 수성, 달서, 인천중, 인천동, 인천남, 연수, 남동, 부평, 계양, 인천서, 광주동, 광주서, 광주남, 광주북, 광산, 대전동, 대전중, 대전서, 유성, 대덕, 울산중, 울산남, 울산동, 울산북
	100% 초과	영등포, 대구중

나) 성과지향적 인사관리

민선 지방자치의 실시와 더불어 중앙정부가 각종 협의 및 승인 등을 통하여 지방 인사의 자율성을 제약하던 기존의 인사운영 관행에서 벗어나 각종 승인, 협의, 보고 등에 관한 사항의 대부분을 폐지하여 지방의 인사 자율성을 확대하는 방향으로 전환하였다. 그리고 1997년 이후에는 공직사회의 전문성 및 경쟁력 강화와 지방인사의

공정성 제고를 위한 각종 제도개선이 이루어졌다.

개방형 임용제도란 공직사회의 경쟁력 제고를 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직내외를 불문하고 공개 모집에 의한 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 적격자를 선발하여 임용하는 제도이다. 2000년 지방공무원법의 개정으로 지방자치단체에도 개방형직위를 적용할 수 있는 근거가 마련됨에 따라 각 시·도에서는 개방형 직위를 운영하고 있다.

직위공모(job posting)는 해당직위의 직무내용과 특성 등을 반영한 임용자격요건을 미리 설정하고, 해당 직위에 가장 적합한 자격과 능력을 구비한 자를 공개 모집을 통해 선발·임용하는 제도이다. 직위공모제의 도입 목적은 정부 내 또는 부처 내 우수 인력을 균형적으로 배치·활용하고, 이를 통하여 유기적인 업무협조와 조정능력 등을 강화하기 위한 것이다. 지방자치단체에는 직위공모제 시행은 ‘지방자치단체의 개방형 직위 및 공모직위의 운영에 관한 규정’(대통령령 제20348호)에 근거하여 이루어지고 있다.

인사교류제도는 공무원의 다양한 능력발전을 기하고, 기관 간 원활한 업무협조를 기하기 위하여 1965년 10월 20일에 처음으로 도입된(김중량, 2000) 이후로 부정기적으로 인사교류를 실시하고 있으며, 이를 통하여 공무원 개인의 고충해소와 능력발전의 기회를 부여하고 나아가 행정기관 상호 간 협조체계의 구축에 이바지하고 있다. 인사교류는 주로 기관 간 업무상 협조가 필요한 경우에 이루어지고, 승진이나 영전의 수단으로 이용되는 경우가 많았으며, 때론 문책, 징계, 좌천, 징계회피의 수단 등으로 이용되기도 하였다(권경득, 1997).

한편 개방적으로 인력을 충원하기 위한 주요 제도로는 지방공무원법 제29조의4와 5 및 지방자치단체의 개방형직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정(대통령령 제20741호) 등에서 규정하고 있는 개방형직위와 공모직위, 지방공무원법 제30조의 2와 지방공무원임용령 제27조의5조에서 규정하고 있는 인사교류제도 등이 있다.

인적자원의 전문성을 제고하기 위한 주요 제도로는 행정고시 지역구분 모집(과거 지방고시제도), 계약직공무원규정 등에서 규정하고 있는 계약직공무원제도, 교육훈련 제도 등을 들 수 있다. 인사운영의 공정성을 확보하기 위한 제도로는 지방공무원 평

정규직 및 공무원 임용령에 근거를 두고 있는 성과계약 체결에 근거한 근무성적평정 제도, 지방공무원법 제7조 및 제8조 등에서 규정하고 있는 인사위원회제도 등이 있다. 지방공무원 평정규칙에 기초하여 근무성적평정이 성과계약 등에 의하여 이루어지도록 하고 있다.

다) 정보화 추진 및 고도화

자치단체 정보화 추진은 광의의 의미에서 법령, 계획, 추진체제 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 법령으로는 국가 차원에서 ‘정보화촉진기본법’과 ‘전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률’(이하 ‘전자정부법’)이 대표적인 법률이며, 자치단체에서는 지역정보화촉진조례를 제정하여 시행하고 있다.

계획으로는 ‘정보화촉진기본법’에 따라 국가 전체적인 차원의 정보화촉진기본계획과 행정안전부 차원에서의 자치단체 지역정보화촉진시행계획이 수립되었으며, 행정안전부의 지침과 자치단체의 조례에 따라 각 자치단체에 지역정보화촉진협의회를 구성하는 등 자치단체 중심의 추진체제를 구축하고 있다.

한편 지방자치단체의 정보화는 1998년 시·군·구 행정업무 정보화를 중심으로 추진되었다. 그 당시까지의 시·군·구와 중앙부처의 정보화 속에서 시·도는 공통·표준화된 시스템의 부재로 인해 시·군·구의 전자적 정보를 활용하지 못하여 수작업으로 각종 업무를 처리해야만 했다. 이러한 이유로 시·도의 정보화 필요성이 대두되어 2002년에 시·도 행정정보화사업을 추진하게 되었다.

2002년 12월부터 2003년 8월까지 시·도 행정정보화 추진을 위한 BPR/ISP를 추진하여 시·도 행정정보화 업무를 24개 분야로 구분하고, 행정 및 서비스 포털, 중앙부처와 시·군·구 간 연계 구축의 방향을 제시하였다.

2003년 12월에 추진한 1차 개발에서는 자치행정, 문화관광, 복지여성, 농업, 산림업무 등 시·도 공통행정업무 5개에 대한 표준화와 전산화를 추진하였으며, 2004년 7월에 시작된 2차 개발에서는 정무기획, 의회, 법제, 내부행정, 보건위생, 경제통상, 도시계획, 교통, 도로, 건축주택, 환경, 축산, 수산 등 13개 분야의 업무시스템을 구축하였다.

2단계 사업도 2차에 걸쳐 추진되었으며, 2006년 5월부터 12월까지는 1단계 사업의 기반과 성과를 바탕으로 업무 프로세스 상호 간 연계성을 강화하는 시도 행정정보화 2단계 1차 사업을 추진하였다. 2차 사업은 2007년 8월부터 시범 개발 사업으로 경제통상, 환경, 보건위생, 내부행정, 공유재산 등 4개의 업무 분야에 대하여 시도 정책결정지원시스템을 구축하고, 이를 16개 광역자치단체에 적용하는 것을 내용으로 2008년 3월까지 추진하였다.

2008년부터는 행정안전부·국토해양부 공동주관으로 국가공간정보체계 구축 사업을 추진하고 있으며, 그 일환으로 기존 시·도 및 시·군·구 행정정보 시스템에 공간정보를 접목하여 입체현장 행정을 구현하고, 지역주민에게 생활공감형 대민서비스를 제공하는 ‘행정공간정보서비스 시범구축’을 1차(2008), 2차(2009)에 걸쳐서 추진하였다.

표 4-9 시·군·구 행정정보화사업 추진 및 고도화 단계

시도 행정정보화 계획 수립 (2002.12 - 2003.8)	<ul style="list-style-type: none"> · 업무환경/현황 및 정보기술 동향/현황 · 법·제도 현황 및 선진사례 분석 · 시도행정정보화 구축전략 수립
시도 행정정보화 1단계 (2004.1 - 2005.12)	<ul style="list-style-type: none"> · 기반부분개발: 24개 행정업무 · 행정/서비스 포털 기반 및 시도행정정보 공유 구축 · 16개 시도 적용 및 운영
시도 행정정보화 2단계 (2006.5 - 2006.12)	<ul style="list-style-type: none"> · 시도업무관리 시스템 구축 및 BPM시범적용 · 시도 정책결정 지원시스템 ISP 및 성과관리 시스템시범 구축 · 시도재해복구 시스템 구축
차세대 행정서비스 기반 형성 (2007 - 2008)	<ul style="list-style-type: none"> · 행정업무에 공간정보 활용 방안 수립 · 시도정책결정지원 시스템 시범구축 및 성과관리 시스템 확대 적용 · 시도업무관리시스템 기능강화 및 활성화
차세대 행정서비스 (2009 - 2011)	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 공간행정체계 수립 및 시범적용 · 시도행정정보시스템 유지보수 관리체계 개선(변동비 도입) · 시도 온나라시스템과 결재시스템 통합 구축

자료: 행정안전부(2010)

3) 문제점

가) 자율적 조직관리 미흡

기구설치에 대한 기준이 광역 및 기초자치단체를 대상으로 지나치게 획일화되어 있는 것은 자치조직 운영의 탄력성을 제한할 수 있다(하혜수 외, 2000:43). 특히, 지방자치단체의 통합으로 인하여 조직 및 정원관리가 융통성 있게 이루어져야 하는 상황에서 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’은 상당한 제약요인으로 작용할 수 있다. 사업소 및 한시기구의 설치·운영도 동 규정의 적용을 받기 때문에 법적 요건을 충족하는 경우에만 인정되고 있다.⁴³⁾ 따라서 보다 탄력적인 운영을 위해 지방의 특성과 여건, 그리고 행정수요의 변화에 따른 조정능력을 강화시켜 나갈 필요성이 있는 것으로 이해된다.

나) 성과지향적 인사관리 저조

지방자치단체는 개방형 직위를 통하여 공직을 개방하고, 이를 통한 행정의 전문성 제고 및 효율적인 정책수립 능력의 향상에 기여하려는 제도의 도입 취지에 적극적으로 대응하지 못하고 있다. 또한 지방자치단체가 지정한 개방형직위는 본청에는 거의 없고, 직속기관, 사업소 등과 같은 기관장의 직위가 대부분을 차지하고 있어서 지방자치단체의 효율적 정책결정능력을 향상시키는 것과는 다소 거리감이 있는 것으로 나타나고 있다.

직위공모제는 폐쇄적인 인사관리체제에서 벗어나 적격자 공모를 통하여 임용함으로써 인사의 공정성 및 타당성을 높이고, 지방자치단체의 우수인력을 효율적으로 배치하는 데에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 직위공모제를 형식적으로 운영하거나, 일부 소수 직위에 대해서만 공모하는 것에서 벗어나 직위 공모대상을 보다 합리적으로 선정하고, 직위별 임용자격요건도 객관적으로 설정해 나가야 한다.

인사교류제도 자체의 활용저조를 중심으로 그 한계를 살펴보면, 다음과 같다.

43) 사업소의 설치·운영은 지방자치법 시행령 제77조 1호 및 2호, 기구정원규정 제20조 2항, 기구정원규정 별표6 등의 요건을 충족해야 한다.

첫째, 제도 활용에 대한 자치단체장의 의지 부족을 들 수 있다. 인사교류제도의 효용성에 대해서는 직·간접적으로 인정하고 있음에도 불구하고, 제도의 시행에 따른 역기능과 소속 직원들의 반발을 우려하여 적극적으로 활용하지 않고 있다. 소속 공무원의 반발과 인사교류 신청자의 부족, 우수인력의 배제 및 민선체제 하의 조직 안정화 등을 이유로 한 지방자치단체장의 의지부족이 그간의 인사교류의 미활용을 초래한 직접적인 원인이라고 볼 수 있다.

둘째, 제도효과에 대한 일반인식이 부정적이라는 점을 들 수 있다. 개인적 측면에서 인사교류제도가 개인의 경력개발에 상당히 긍정적 효과를 제공할 수 있음에도 불구하고, 진출 또는 파견기관의 배타적 조직문화에 따른 부적응의 문제, 근무성적평정이나 승진에서의 불이익, 차별회피를 위한 왜곡적인 활용 등과 같은 부정적 시각이 지배적이다.

셋째, 제도의 유인력이 매우 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 인사교류제도의 효과에 대한 부정적 인식은 제도 시행에 수반되는 유인력이 클 경우 충분히 상쇄효과를 확보할 수 있다는 점에서 유인기제의 한계 역시 지적될 필요가 있다. 현행의 인사상 또는 재정적 인센티브는 인사교류를 활성화하기에는 충분치 못한 점이 많다.

다) 정보화 추진 및 고도화 미흡

지방자치단체 정보화가 지니고 있는 몇 가지 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 업무의 일괄처리 및 시스템의 기능적 확장이 미흡한 편이다. 자치단체와 유관기관간 정보조회 및 자료교환 등의 업무협조가 오프라인으로 이루어짐에 따른 행정처리상의 지연이 발생하고 있다. 지방분권화에 따라 시·군·구로 이양된 업무 및 법·제도의 개정, 신기술의 행정 접목 등 환경변화 수용을 위한 시스템의 신속적 대응이 요구되고 있으나 시·군·구시스템은 기능 변화와 신규 기능으로의 대체가 용이하지 않은 실정이다.

둘째, 전자지방정부 구현의 종합구도와 전자적 보고체계가 미흡하다. 기초와 광역간 업무흐름의 근간은 시·군·구의 원시 자료에 기초한 현황 분석 및 보고가 주류를 이루고 있으나, 현재는 시·군·구시스템의 각종 보고의 유기적 온라인 처리 기능

이 미흡하기 때문에 기초와 광역 행정의 상호작용을 통하여 시너지 효과를 거두기 어렵다.

셋째, 행정정보서비스 제공이 공급자 관점에서 이루어지고 있다. 행정서비스에 대한 다양한 정보가 제공되고 있으나 다양한 고객의 니즈를 파악하지 못하고, 서비스의 공급에만 중점을 두고 있다는 비판을 받고 있다.

넷째, 정보화를 통한 지방의 거버넌스 기반조성이 상당히 미흡하다. 주민의 일상생활과 직결된 지역정보와 단절된 공급자 위주의 행정정보에 대한 체감효용성이 낮아 사이버 공간에서 제공되는 행정서비스 이용도 역시 낮은 편이다.

다. 인적 역량 강화

1) 인적 역량의 의미

지방자치단체의 주요 정책결정자인 자치단체장 및 지방의회의원, 그리고 정책집행자인 지방공무원들의 역량이 제고되어야 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있기 때문에 이들의 역량을 배양하기 위한 노력이 필요하다.

우선적으로 오랜 기간 동안의 집권적 정치체제로 인하여 자율적으로 역량을 축적할 수 있는 기회가 부족하였던 지방공무원들의 자치역량을 강화해야 한다. 그리고 선출직 단체장과 지방의원의 역량 제고를 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 인적 역량제도의 분석·평가는 자치단체장의 리더십 제고, 지방의회의원의 책임성 강화, 지방공무원의 전문성 및 윤리의식 강화를 위한 토대를 제공할 수 있을 것이다.

2) 실태

가) 자치단체장의 리더십

자치단체장의 리더십을 제고하고, 책임성을 강화하기 위해서는 주민투표제도, 주민소환제도 및 주민소송제도에 대한 적극적인 활용 방안이 강구되어야 한다. 주민투표제도와 주민소환제도는 자치단체장의 정치적 책임을 묻는 제도인 반면, 주민소송제도

는 사법적인 책임을 묻는 제도이다. 지방자치단체장의 권한 행사와 임무수행이 지역 사회에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 공직자로서의 윤리를 준수해야 하며, 지역주민에 대한 법적·정치적 책임뿐만 아니라 윤리적 책임을 져야 한다.

주민투표제는 지방자치단체의 주요결정사항과 행정구역의 통폐합 등과 구역변경, 주요시설의 설치 등을 포함한 국가정책 등을 대상으로 실시되고 있다. 주민투표는 주민 다수에 의한 직접적인 정책결정이라는 점, 주민투표과정에서 지역현안에 대한 학습을 전체 주민에게 확산할 수 있다는 점, 주민들이 직접적으로 지역현안을 결정함으로써 주민을 관객의 입장에서 주인의 입장으로 전환시켜 준다는 점 등에서 의미가 매우 크다(이기우, 2008:61).

주민소환제도를 두는 근본적인 이유는 한계에 부딪친 대의제 민주주의를 보완하기 위한 것이다. 주민직선으로 선출된 자치단체장의 임기가 법적으로 보장되어 있지만, 주민들이 개인의 이익 추구를 위해서 공공의 이익을 침해하거나 불법행위를 저지르는 경우 지방자치단체장을 해직할 수 있는 통제수단이 필요하다.

주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 예산집행을 견제하고, 주민 공동의 이익을 보호하기 위하여 주민에게 원고 적격을 인정하는 일종의 공익소송제도로써 자치단체장의 자의적인 권한 행사 및 비리를 사전에 예방할 수 있는 장점이 있다.

한편 민선 이후 자치단체장의 학력 수준이 상당히 향상되었으며, 공직 경험을 가지고 있는 후보자들이 자치단체장으로 선출되는 경우가 늘어나고 있다. 우리나라의 경우, 깨끗한 지방행정을 구현하기 위해 지방자치단체장은 단순히 법을 준수하는 차원을 넘어서 윤리적인 책임을 지도록 해야 한다. 지방자치단체장으로 선출된 후 선거법 및 정치자금법 위반, 부정부패 등으로 중도 하차한 경우가 상당히 많은 것으로 나타났다.

지방자치단체장의 부패관련 기소⁴⁴⁾ 빈도는 민선 2기(1998년-2002년)에 57건, 민선 3기(2002년-2006년) 52건, 민선 4기(2006년-2010년) 45건으로 감소하는 추세에 있다. 그러나 부패관련 기소 빈도는 감소하는 추세라 하더라도 지방자치단체장의 총원이 246명(광역지방자치단체장 16명, 기초자치단체장 230명)임을 감안할 때, 민선 4

44) 공직선거법위반은 제외함.

기 지방자치단체장의 기소 비율은 18.29%로 매우 높은 것으로 나타났다. 그리고 중도 하차로 인한 재·보궐 선거 비용도 적지 않아 국민의 혈세가 낭비됐다.

이러한 문제들은 민선 1기 이후 지속되고 있음에도 불구하고 크게 개선되지 않고 있다는 점에서 윤리성 및 도덕성이 강조되어야 한다. 그리고 자치단체장의 공약사업 등에 대해서는 경실련과 같은 NGO들이 매년 평가결과를 공표하여 자치단체장들이 사업을 연도별로 실천하려는 노력을 기울이도록 해야 한다.

나) 지방의원의 책임성

지방의회는 지방정부의 정책결정기관으로서의 위상을 지니고 있다. 이로 인하여 그 구성원인 지방의회의원은 지방정부의 책임 있는 의사결정기관으로서 품위유지의 의무, 특정직의 겸직금지의 의무, 겸업금지의 의무를 포함한 다양한 의무를 준수하는 것이 법적으로 요구되고 있다.

업무의 내용 측면에서 보면, 지방의회의원은 집행기관 공무원과는 달리, 주로 지방정부의 정책결정기능을 수행하며, 그 형식은 조례의 제정 및 폐쇄, 예산의 심의 등을 포함한 의결권과 행정사무감사 및 조사권 수행, 행정사무처리 상황의 보고와 질문응답 등 업무의 내용이 상당히 다양하다.

지방의회의원의 임무수행이 지역사회에 많은 영향을 미치기 때문에 지역주민의 대표자로서의 윤리를 준수해야 하며, 지역주민에 대한 정치적인 책임뿐만 아니라 윤리적 책임을 져야한다.

한편 2005년 8월 ‘지방자치법’을 개정하여 회기수당을 월정수당으로 전환하고, 자치단체의 의정비심의위원회가 결정하는 범위 안에서 조례로 규정하도록 하였다. 지방의원 유급제 도입으로 지방의원의 학력이 높아지고, 전문직의 지방의회 진출이 증가하였다.

2006년 4월 28일 ‘지방자치법’, 2006년 6월 29일 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원 기준’ 등에 대한 규정을 개정하여 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하였으며, 직급과 정수 등에 관하여 규정하였다. 전문위원을 증원함으로써 지방의회에서 조례, 청원 및 예산 등 각종 의안의 심

도 있는 검토를 통해 집행부에 대한 견제기능을 수행하고, 의원정수 감소로 인해 의정활동 범위가 확대되는 의원들의 정책개발능력을 지원하도록 하였다.

그리고 지방자치법을 개정(2006년 4월)하여 지방의원의 자율성 확대에 따른 책임성을 확보하고 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 설치하도록 하고, 윤리현장·강령 관련 조례 및 윤리특위 설치 관련 규칙 표준안을 통보하였다.

다) 지방공무원의 전문성

지방공무원의 전문성 여부를 판단하는 구성요소는 학지들에 따라 매우 다양하게 제시되고 있다. 전문성은 협의의 의미에서 업무 숙련도, 전문지식, 기술 등을 의미하며, 광의의 의미에서는 전문지식 구비정도, 업무수행상의 자율성 정도, 전문적 권위의 인정 정도, 책임감과 윤리의식 정도, 전문성 발휘정도, 전문직업 문화의 보유정도 등을 포함하고 있다.

행정환경에 변화에 적극적으로 대처하고, 지속적인 지역발전을 추진하기 위해서는 공무원의 전문성이 확보되어야 하며, 교육을 통하여 이들의 역량이 확보되어야 한다. 역량을 강화해야 하는 주요 이유로는 첫째, 조직의 발전을 위하여 유능한 조직구성원을 육성해야 하며, 둘째, 지방자치의 발전을 위하여 공무원의 역량이 제고되어야 하며, 셋째, 외부 환경변화에 능동적으로 대처해 나가야 하기 때문이다(김선빈, 2003).

우수한 인재의 충원과 더불어 교육훈련을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 전문성을 강화할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 그리고 중앙-지방간, 지방-지방간 인사교류를 통하여 다양한 분야의 업무와 현장을 경험하도록 하며, 이를 통하여 필요한 전문성을 배양하도록 해야 한다.

한편 행정환경에 변화에 적극적으로 대처하고, 지속적인 지역발전을 추진하기 위해서는 공무원의 전문성이 확보되어야 하며, 교육을 통하여 이들의 역량이 확보되어야 한다. 역량을 강화해야 하는 주요 이유로는 첫째, 조직의 발전을 위하여 유능한 조직구성원을 육성해야 하며, 둘째, 지방자치의 발전을 위하여 공무원의 역량이 제고되어야 하며, 셋째, 외부 환경변화에 능동적으로 대처해 나가야 하기 때문이다(김선빈, 2003).

지방공무원에 대한 교육훈련은 전문성을 제고하기 위한 전통적인 방안 중의 하나이다. 각 자치단체의 공무원을 교육하기 위하여 시도공무원교육원을 설치하여 운영하고 있으며, 지방공무원의 업무수행에 필요한 과정들을 설치하여 교육하고 있다. 교육이 기존의 강의방식에서 벗어나 사이버교육(e-Learning)이 이루어지고 있으며, 이론보다는 실무 중심의 교육이 실시되고 있으며, 그리고 역량에 기반한 교육훈련을 실시하고 있다.

그 외에도 우수한 공무원들에 대한 해외연수, 해외사무소 파견 등을 통하여 국제화 감각을 익히도록 하는 등 지방공무원의 전문성을 제고할 수 있는 프로그램을 운영하는 자치단체들이 점차 증가하고 있는 추세이다.

라) 지방공무원의 윤리의식

선출직과 임명직을 막론하고 지방공무원에게 공직의식 강화가 요구되고 있다. 공직의식이란 공익실현을 위해 적극적으로 봉사하려는 의식 전체를 말하지만, 현 상황에서는 특히 도덕성과 청렴성, 그리고 정치적 중립성이 강조되어야 한다.

지방공무원법 제6장 복무편에는 공무원의 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지무, 친절·공정업무, 비밀엄수의무, 청렴의무, 품위유지의무 등을 규정하고 있다. 공무원의 자율적인 행동윤리강령으로 공무원윤리헌장이 있으며, 공직자윤리법에서는 4급 이상 공무원과 이에 상응하는 공직유관단체 임원들의 재산을 등록하도록 하고 있으며, 1급 이상 공무원과 공직유관단체 임원들은 재산등록사항을 공개하도록 하고 있다. 이처럼 다양한 법적 장치를 통하여 공무원의 부패를 통제하고, 공직윤리를 제고하기 위한 많은 노력을 하고 있다.

한편 2009년 한 해에만 3차례에 걸쳐 ‘지방공무원임용령’을 개정하는 등 신속한 법령개정을 통해 사회현안에 적극 대처하는 인사운영 방안을 마련하고 미비한 사항을 보완하였다. 지속적으로 발생하는 지방공무원의 금품관련 비리행위를 근절하기 위해 금품관련 징계를 강화한 지방공무원법을 개정하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 비리와 부패에 연루되는 공무원의 수 줄어들지 않는 것으로 나타나고 있다. 현재 우리나라의 공무원 윤리강령위반 등에 대한 부패인

식 정도를 고려할 때 협의적으로 지방부패는 지방공무원들이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 권한을 행사하거나 권력남용을 통하여 공익을 침해한 경우, 그리고 업무와 관련한 뇌물수수 및 횡령 등 회계질서를 문란하게 하는 행위라고 볼 수 있다.

2004년도부터 2008년도까지의 지방자치단체 공무원 직무범죄 유형에서 살펴보면, 문서사범, 직무유기, 직권남용, 뇌물수수 등 4개 유형 범죄자 건수는 5,682건에 이르는 것으로 나타났다. 이 가운데 직무유기가 2,098건으로 가장 많고 다음으로는 문서사범, 그리고 직권남용, 직무유기 순으로 나타났다. 연도별 추이에서 살펴보면, 2007년도에 뇌물수수 건수의 일부 감소를 제외하고는 전반적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

■ 표 4-10. 지방자치단체 전체 공무원 직무범죄 유형 ■

(단위: 명)

연 도	직무유기	직권남용	뇌물수수	문서사범	계
2004	304	196	141	310	951
2005	445	174	159	349	1127
2006	378	218	137	334	1067
2007	380	242	93	331	1046
2008	591	327	173	400	1491
계	2098	1157	703	1724	5682

자료: 법무연수원(2010)

3) 문제점

가) 단체장의 리더십 저조

1995년 민선 자치단체장 선거를 통하여 지방자치단체는 지방자치의 전기를 마련하게 되었으며, 그 이후 1998년, 2002년, 2006년 지방선거를 거치면서 지방자치단체는 많은 변화를 경험하고 있다. 특히, 주민위주의 행정 구현, 행정서비스 개선, 지역발전

및 참여의 제도화 등을 통하여 지방자치 발전에 많은 기여를 하고 있다. 그리고 지방분권의 강화, 중앙권한의 위임 등으로 인하여 보다 자율적으로 지역발전 및 지역현안을 해결하는 역량을 배양해 나가고 있다. 특히, 지역경제의 활성화, 지역일자리 창출 등 다양한 사업들을 추진하고 있으며, 이러한 발전에 지방자치단체장의 리더십이 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

2005년도에 민선자치 10년의 공과를 평가하기 위해 지방공무원, 교수(학자) 및 시민단체를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 민선 이후 지방자치단체장의 역량과 자질이 향상되었다고 응답한 사람이 그렇지 않다고 응답한 사람보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 또한 경실련이 회원을 대상으로 실시한 조사에서도 지방자치단체장의 역량이 향상되었다고 응답한 비율이 높게 나타나 자치단체장의 역량이 전반적으로 개선된 것을 알 수 있다. 경실련의 조사(2005)에 따르면 10개 부문 중 관선시대에 비해서 가장 개선된 부문은 지역민과의 교류, 대외활동(타 지역 및 해외 교류협력), 지역현안 처리, 책임감과 성실성, 의사소통, 자치단체 이익증진 등의 순으로 나타났다.

그러나 민선 자치단체장들 중 상당수는 경제적 마인드가 부족하여 예산을 낭비하거나 자치단체의 재정악화를 초래하는 경우가 빈번하게 발생하고 있으며, 호화청사 신축을 비롯하여 선심성 사업의 추진 등에 관한 비판은 언론의 단골메뉴가 되고 있다.

앞으로 자치단체장은 지방자치의 발전을 위하여 지역주민의 공공복리에 대한 정치적 책임을 저야하고, 지역의 경제발전을 위하여 각 지역에 산재하고 있는 다양한 자원을 네트워킹 할 수 있는 역량이 있어야 하며, 이해관계자 간의 첨예한 갈등을 조정·관리할 수 있어야 하고, 지역의 현안 문제를 해결할 수 있는 역량을 겸비해야 한다. 또한 지역주민들이 각종 재난, 재해 및 각종 안전사고의 위협으로부터 안전하게 생활할 수 있도록 재난 지킴이의 역할도 충실히 수행해야 하며, 이를 위해서 지방자치단체장은 종합적인 계획을 수립하여 이를 성실히 수행할 수 있는 전문성과 집행력이 있어야 한다.

나) 지방의원의 책임성 미흡

지방의원의 유급제 이후 의정비 중 월정수당 지급기준 금액을 자치단체가 자율적

으로 결정하여 조례로 결정하도록 함에 따라 매년 의정비 과다 인상 등에 대한 지역 주민·언론의 비난이 비등하는 등 사회적 논란을 초래하였다. 또한 지방재정 부담 등의 사유로 보좌관제 도입에 부정적인 주민정서를 감안하여 그 대안으로 전문위원제를 채택하게 되었다.

의회사무직원에 대한 인사권 이양, 전문위원 보강 등 지방의회의 효율적 견제·감시기능 강화를 위한 제도개선에 대하여 다양한 의견수렴 및 연구 등을 통해 개선방안을 모색해야 한다.

다) 지방공무원의 전문성 낮음

지방공무원의 전문성 강화와 관련된 문제점으로는 우선적으로 역량프로그램의 개발 및 운영이 부족하다. 지방공무원의 역량을 체계적으로 개발하기 위해서는 우선적으로 이에 대한 지원이 이루어져야 한다. 둘째, 지방공무원들이 현장에서 필요로 하는 분야에 대한 전문지식을 학습할 기회가 부족하다. 각 시도에 있는 공무원교육원에서 많은 교육프로그램을 제공하고 있으나 각종 분야별 역량을 제고할 수 있는 프로그램의 수는 상당히 제한되어 있다고 볼 수 있다. 셋째, 교육훈련이 전문지식의 학습 목적으로 활용되지 못하는 경우가 허다하다.

자치단체에 근무하는 지방공무원의 충원방식을 다양화하여 유능한 인재들의 공직 진출을 확대하고, 교육훈련을 통하여 전문성을 제고해 나가야 한다. 지방공무원의 충원방식을 다양화하기 위한 노력이 이루어져야 하며, 다양한 방식의 인사교류를 통하여 지방공무원의 전문성을 확보해야 한다.

라) 지방공무원의 윤리의식 낮음

지방공무원들을 대상으로 한 청렴도 측정을 통하여 공무원의 윤리의식을 제고하기 위해 노력하고 있음에도 불구하고 부정부패는 완전히 근절되지 않고 있다. 이는 최근 일부 공직자의 부도덕, 부패, 파당적 행태가 일반에 회자되면서 전체 지방공무원 나아가서는 지방자치 자체에 대해 부정적인 분위기가 확산되고 있다.

공무원의 윤리의식은 공무원 개인들이 지니고 있는 내면적인 의식으로서, 이것은 외부적으로 잘 드러나지도 않을 뿐만 아니라 이것을 가지고 있느냐 없느냐를 판단하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 윤리의식을 겸비하고 있는 사람을 공무원으로 채용하는 데에는 근본적으로 한계가 있다. 따라서 공무원의 윤리의식은 공직으로 진입한 후 지속적인 교육훈련을 통하여 내면화하고 실천하도록 해야 한다.

라. 자치역량분야의 시사점 및 세부정책과제

1) 자치역량분야의 시사점

기관역량의 제고 측면에서 볼 때, 우선적으로 기관구성은 전국적으로 기관대립형 모형이 획일적으로 적용되고 있다. 앞으로 지방자치단체별로 기관분리형이나 기관통합형을 선택할 수 있고, 자치단체장도 주민이 직선하거나 의회에서 간선할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 둘째, 차등분권은 지금까지는 주로 인구기준에 따른 권한부여의 차등화가 이루어져 왔다. 이러한 제도적 토양 속에서는 다른 선진국과는 달리 성과에 근거한 차등적 분권제도를 도입하는데 어느 정도 한계가 있을 것이다. 셋째, 갈등관리 관련 규칙은 중앙행정기관의 역할에 중점을 두고 있어 갈등이 많이 발생되는 자치단체와 그 외의 공공기관의 갈등해결에는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방자치단체 상호간의 갈등 및 분쟁을 사전에 예방하기 위해서는 이에 대한 제도적인 보완이 필요하다. 넷째, 지방간 협력체계를 강화하기 위하여 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체 4대 협의체 등과 같은 기구를 설치하여 운영하고 있으나 운영 또는 활용실적이 저조하여 활성화 방안을 마련해야 한다.

기관역량의 제고 측면에서 볼 때, 우선적으로 조직관리는 효율적 운영에 중점을 두고 ‘지방자치단체의 기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 근거하여 엄격하게 실시되고 있으나 앞으로 조직관리는 자치단체의 여건을 고려하여 탄력적으로 운영되어야 한다. 둘째, 개방형 직위, 직위공모제 등을 통하여 행정의 전문성 제고 및 효율적인 정책수립 능력의 향상을 위해서 노력하였으나, 제도의 도입 취지를 살리지 못하고 있다는 점에서 보다 적극적인 인사관리가 필요하다. 셋째, 정보화 추진 및 고도화는 지

방자치단체의 여건변화, 즉, 시·군·구로 이양된 업무 및 법·제도의 개정, 신기술의 행정 접목 등과 같은 변화에 시스템의 신속적 대응이 이루어지지 못하고 있으며, 행정서비스에 대한 다양한 정보 제공이 공급자 중심으로 이루어지고 있다는 비판을 받고 있다는 점에서 개선이 필요하다.

인적 역량의 제고 측면에서 볼 때, 우선적으로 지방자치단체장의 권한 행사가 지역사회에 미치는 영향이 상당히 크기 때문에 지역주민에 대한 법적·정치적인 책임 뿐만 아니라 윤리적 책임을 저야한다. 둘째, 지방의원의 역량 제고를 통하여 지방의회의 주민대표 기능을 강화하고, 지방의회의 전문화를 도모하는 방안이 강구되어야 한다. 셋째, 지방공무원의 전문성을 강화하기 위한 많은 노력에도 불구하고 그 효과가 미미하다. 따라서 앞으로는 보다 적극적인 측면에서 지방공무원의 전문성을 강화할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 마지막으로 지방공무원들의 윤리의식을 제고하기 위한 노력이 지속되고 있음에도 불구하고 많은 문제들이 나타나고 있다는 점에서 근본적인 개선방안이 모색되어야 한다.

2) 세부정책과제 발굴

자치단체의 역량 중에서 기관역량에는 기관구성, 자치단체간 협력, 갈등관리 등에 관한 제도가 포함되며, 운영역량은 조직관리, 인사관리, 정보화 관련 제도 등으로 구분하며, 인적 역량은 자치단체장, 지방의회, 지방공무원 등과 관련된 제도 등이 포함된다.

지금까지의 자치역량 정책의 추진결과에 대한 다양한 평가 내용들을 검토하고, 동시에 이를 전제로 전문가 대상의 라운드테이블 및 FGI를 통해 정책과제(Key Word)를 기관역량의 제고, 운영역량의 제고, 인적역량의 제고로 압축하였다. 그리고 이와 연관된 세부정책과제(Trend Key Word)를 도출하면 아래와 같다.

표 4-11. 세부정책과제 내용

정책과제 (Key Word)	세부정책과제 (Trend Key Word)
기관역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 기관구성의 다양화 • 차등분권 • 지방간 협력체계 강화 • 체계적인 갈등관리
운영역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 자율적인 조직관리 • 성과지향적인 조직인사관리 • 정보화 추진 및 고도화
인적 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장의 리더십 제고 • 지방의원의 책임성 제고 • 지방공무원의 전문성 강화 • 지방공무원의 윤리의식 제고

제2절 2020년 지방분권의 미래예측과 이행과제 발굴

1. 자치역량분야의 중요도 조사결과

가. 조사개요 및 방법

자치단체의 역량에 관한 주요내용의 선정은 우선적으로 다양한 주제어에 대한 목록을 작성하였으며, 이 중에서 중요한 주제어의 선정은 전문가 워크숍을 통하여 확정하였다. 그 후 이러한 주제어들을 대상으로 계층회분석법(AHP)을 활용하여 중요도를 파악하였다.

나. 조사결과

1) 자치역량분야의 전략과제 중요도

2020년 자치역량 분야의 전략과제 가중치는 인적역량(41.54%), 운영역량(29.43%), 기관역량(29.02%) 등의 순서로 나타났다(C.R.: 0.4%).

■ 표 4-12. 자치역량분야의 전략과제 중요도 1 ■

평가항목	가중치(%)
인적 역량	41.54%
운영 역량	29.43%
기관 역량	29.02%

■ 표 4-13. 자치역량분야의 전략과제 중요도 2 ■

전 체	기관역량	운영역량	인적역량	기하평균	가중치(%)
기관역량	1	1.06	0.65	0.88	29,021
운영역량	0.94	1	0.76	0.9	29,434
인적역량	1.54	1.32	1	1.26	41,545
합 계					100.0

2) 전략과제별 세부정책과제의 중요도

가) 기관역량

2020년 기관역량의 세부정책과제별 가중치는 체계적인 갈등관리(31.85%), 지방간 협력체계 강화(31.15%), 차등분권(20.07%), 기관구성의 다양화(16.94%) 등의 순서로 나타났다(C.R.: 0.5%).

▣ 표 4-14. 전략과제별 세부정책과제(기관역량)의 중요도 1 ▣

평가항목	가중치(%)
체계적인 갈등관리	31.85%
지방간 협력체계 강화	31.15%
차등분권	20.07%
기관구성의 다양화	16.94%

▣ 표 4-15. 전략과제별 세부정책과제(기관역량)의 중요도 2 ▣

전 체	기관구성의 다양화	차등분권	지방간 협력체계 강화	체계적인 갈등관리	기하 평균	가중치(%)
기관구성의 다양화	1	0.9	0.52	0.52781	0.7	16.937
차등분권	1.12	1	0.6	0.72382	0.83	20.067
지방간 협력체계 강화	1.94	1.68	1	0.85747	1.29	31.145
체계적인 갈등관리	1.89	1.38	1.17	1	1.32	31.851
합 계						100.0

나) 운영역량

2020년 운영역량의 세부정책과제별 가중치는 자율적인 조직관리(42.28%), 성과지향적인 인사관리(37.61%), 정보화 추진 및 고도화(20.11%) 등의 순서로 나타났다 (C.R.: 0.0%).

표 4-16. 전략과제별 세부정책과제(운영역량)의 중요도 1

평가항목	가중치(%)
자율적인 조직관리	42.28%
성과지향적인 인사관리	37.61%
정보화 추진 및 고도화	20.11%

표 4-17. 전략과제별 세부정책과제(운영역량)의 중요도 2

전 체	자율적인 조직관리	성과지향적인 인사관리	정보화 추진 및 고도화	기하 평균	가중치(%)
자율적인 조직관리	1	1.1	2.15	1.33	42.284
성과지향적인 인사관리	0.91	1	1.83	1.18	37.605
정보화 추진 및 고도화	0.47	0.55	1	0.63	20.111
합 계					100.0

다) 인적 역량

2020년 인적 역량의 세부정책과제별 가중치는 자치단체장의 리더십 제고(28.68%),

지방공무원의 전문성 강화(28.31%), 지방의원의 책임성 제고(22.05%), 지방공무원의 윤리의식 제고(20.95%) 등의 순서로 나타났다(C.R. : 2.9%).

■ 표 4-18. 전략과제별 세부정책과제(인적역량)의 중요도 1 ■

평가항목	가중치(%)
자치단체장의 리더십 제고	28.68%
지방공무원의 전문성 강화	28.31%
지방의원의 책임성 제고	22.05%
지방공무원의 윤리의식 제고	20.95%

■ 표 4-19. 전략과제별 세부정책과제(인적역량)의 중요도 2 ■

전 체	자치단체장 리더십제고	지방의원 책임성제고	지방공무원 전문성강화	지방공무원 윤리의식 제고	기하 평균	가중치(%)	
자치단체장의 리더십 제고	1	1.84	1.01	0.97324	1.16	28.684	
지방의원의 책임성 제고	0.54	1	0.88	1.31296	0.89	22.054	
지방공무원의 전문성 강화	0.99	1.13	1	1.52438	1.14	28.312	
지방공무원의 윤리의식제고	1.03	0.76	0.66	1	0.85	20.950	
합 계							100.0

2. 자치역량분야의 미래예측 시나리오와 이행과제

가. 기관역량의 제고

1) 기본방향

민선 지방자치 이후 대다수의 갈등이 단순 사안에서 복잡하고 다양한 양상으로 나타나고 있으며, 한번 발생하면 쉽게 해결되지 못하고 장기화되는 특성이 있으며, 갈등해결을 위해서는 사회적 비용이 과다하게 소요되는 것으로 나타나고 있다. 앞으로 우리 사회가 민주화·다원화되면 될수록 갈등은 더욱 복합된 형태로 나타나기 때문에 체계적인 갈등관리가 이루어져야 한다.

지방간 협력체계 강화는 행정협의회 운영, 자치단체조합의 설치 등을 통하여 자치단체의 갈등을 예방하고, 자치단체 간의 공동사무를 처리하는 데에 중점을 두고 있다. 지방자치 이후 개별 자치단체들이 독자적으로 업무를 수행하게 되어 인접 자치단체와 많은 갈등을 겪게 되었으며, 행정서비스의 광역화에 전혀 대처하지 못하는 경우들이 생겨나게 되었다. 즉, 지방간 협력이 이루어지기 어려우면 어려울수록 갈등이 더욱 증폭될 수 있다는 점에서 협력체계를 강구해 나가야한다.

2) 시나리오 모형

기관역량 제고의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

■ 표 4-20. 기관역량 분야 시나리오 ■

		지방간 협력체계	
		유 지	강 화
체계적인 갈등관리	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

- ① 시나리오 I: 체계적인 갈등관리가 현재의 수준에 머무르고, 지방간 협력체계의 수준도 현상유지적인 경우로서 이러한 가정 하에서는 갈등관리가 상당히 제한적으로 이루어지고, 지방간 협력체제도 형식적인 수준에 머무르는 경우이다.
- ② 시나리오 II: 체계적인 갈등관리는 현재의 수준에 머무르고 있으나 지방간 협력체계가 강화되는 경우로서 이러한 가정 하에서는 갈등관리는 상당히 제한적으로 이루어지고 있으나 지방간 협력체제는 상당히 강화될 수 있는 경우에 해당한다.
- ③ 시나리오 III: 체계적인 갈등관리는 강화되나 지방간 협력체제는 현상유지에 머무르는 경우로서 이러한 가정 하에서는 체계적인 갈등관리는 더욱 적극적으로 이루어질 수 있으나 지방간 협력체제 구축은 형식적인 수준에 머무르는 경우에 해당한다.
- ④ 시나리오 IV: 체계적인 갈등관리도 더욱 강화할 수 있고, 지방간 협력체제도 강화할 수 있는 경우로서 이때 자치단체 상호간에 생겨날 수 있는 갈등에 대한 적극적인 관리가 이루어짐으로써 지방간 협력을 한층 더 강화시킬 수 있는 가장 바람직한 시나리오에 속한다.

3) 기관역량 제고를 위한 바람직한 이행과제

가) 지방간 협력체계 강화

① 핵심이행과제 1: 행정협의회 활성화

행정협의회는 지방자치법 제152조를 근거로 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사

무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간에 구성되는 협의기구를 말한다. 2008년 12월말을 기준으로 광역행정협의회는 수도권행정협의회 등 7개 권역(14개 자치단체 참여), 기초행정협의회는 경기 중부권행정협의회 등 54개 권역(165개 자치단체 참여)에서 운영 중에 있다.

또한 기능별로 부·울·경남발전협의회, 중부내륙권 행정협의회 등 51개 협의회가 있다, 최근 2개년을 살펴보면, 2007년 협의안건 499건 중 344건 협의처리(86%), 2008년 협의안건 247건 중 221건을 협의처리(89%)한 현황에서 볼 수 있듯이 행정협의회는 지방자치단체간 분쟁의 사전예방과 공동 관심 사안을 해결하는 데 있어 유용한 제도장치로 활용되고 있다.

그러나 실질적인 협의·조정권, 협의결과에 대한 구속력, 조사활동, 전문가 구성원들의 참여범위, 주민참여 방법 등이 보장되도록 구체적이고 세부적으로 재정비하여야 한다. 또한 지방자치법 및 지방자치법시행령을 세부적으로 명확하게 재정비해야 한다.

행정협의회 구성원의 다양화를 통해서 광역행정협의회의 구성에 다양한 기관이 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 우리나라 행정협의회 구성단체는 2-3개 자치단체장에 의해 구성되는 것이 85% 정도를 차지하기 때문에 외국의 경우와 비교하면 협소한 편이다. 그리고 독자적인 의결권이 확보되어야 하며, 재정적 기반 확립과 관련 지방자치단체 간 합리적 재정분담체계가 마련되어야 한다. 지방자치제도가 정착단계에 있는 우리나라는 광역적인 문제를 지방자치단체가 주인의식을 가지고 적극적으로 능동적인 자세로 수행하고 추진하는 새로운 정치·행정문화를 창출하여야 한다.

② 핵심이행과제 2: 지방자치단체조합 활성화

지방자치단체조합은 지방자치법 제159조를 근거로 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 지방의회 의결을 거쳐 승인(시·도는 행안부 장관, 시·군·구는 시·도지사)을 받아 설립한다. 2003년 자치정보화조합(2008년 한국지역정보개발원으로 전환)을 시작으로 부산·거제간 연결도로 건설조합, 2004년 부산·진해 경제자유구역청, 광양만권 경제자유구역청, 부산·김해 경량전철조합, 2005년 수도권 광역교통 체계의 효율적인 운영을 위한

수도권교통조합, 2008년 황해경제자유구역청, 대구·경북 경제자유구역청, 전국 최초로 지리산권 인근 7개 기초 지방자치단체들의 공동참여로 설립된 지리산권관광개발조합 등이 운영 중이다.

지방자치단체조합은 광역행정의 처리를 위해서 매우 유용함에도 불구하고 활용정도는 매우 낮은 것으로 나타나고 있으며, 설립에 많은 어려움이 있는 것으로 나타났다.

③ 핵심이행과제 3: 지방 4단체 협의체의 권한 강화

1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회 의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도의 회회장, 시장·군수·구청장, 시군구의회 의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있다(지방자치법 제165조 제1항)

이와 같은 전국협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정단체이나, 가장 중요한 기능 중의 하나가 정부에 대한 의견제출권이다. 지방자치법 제165조 제4항은 전국협의체로 하여금 지방자치에 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있다.

4단체 협의체의 국정참여 현황은 살펴보면, 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 전국 시·도지사협의회는 1999년부터 2002년까지 10회에 걸쳐 대정부 건의 사항 총 111건 중에서 반영이 49건으로 반영률은 44.2%였다

둘째, 전국 시·도의회의장협의회는 총 126건 중에서 37건만 반영되어 반영률은 27%에 불과하였다.

셋째, 시·군·구청장협의회에서는 전체 150건의 건의 중에서 단지 25.8%(36건)만 반영되어, 반영률이 매우 저조한 것으로 나타났다.

넷째, 시·군·구의장협의회는 경우, 총 83건 중에서 32건이 반영되어, 반영률은 38.6%로 나타났다. 4단체의 대정부 건의사항은 총 470건이었으나, 이 중에 151건만 반영되어 평균반영률은 32.1%에 불과하였다.

시·도지사협의회는 대정부 건의안의 주요 성격과 내용은 첫째, 국가정책이 해당지역에 계획되고 또는 시행되고 있는 현안, 둘째, 법적·제도적으로 가능한 범위안에서

의 지방재정 확충에 대한 수용, 셋째, 지방공무원 인사제도 개선 및 동기부여의 강구, 넷째, 환경·복지관련 제도개선 등으로 나타났다.

나) 체계적 갈등관리

① 핵심이행과제 1: 갈등관리기구 운영 내실화

일단 갈등이 표출되고 나면 해결하기도 어렵고, 해결된다 하더라도 행·재정적 손실과 함께 유·무형의 상처가 남기 마련이므로 갈등·분쟁으로 발전하기 전에 예방하는 것이 최선이다. 부득이 분쟁이 현재화 된 후에는 손실을 최소화하면서 모두가 만족할 수 있는 최선의 대안으로 중재 및 조정하도록 해야 한다.

갈등영향분석을 통하여 갈등의 요인을 사전에 예측·분석하고, 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하여야 한다. 갈등관리위원회를 공공기관에 설치하여 갈등관리와 관련된 사항을 심의하도록 하며, 필요시 사회적 합의촉진을 위해 시안별로 갈등조정회의를 개최하도록 한다.

기존의 시민참여제도(청문, 의견수렴, 공람 등)의 범위를 넘어 공공정책 결정과정에서 시민의 적극적 참여를 보장하기 위해 참여적 의사결정 방법을 활용해야 한다. 갈등관리지원센터를 공법인(정부출연기관) 형태로 설치하여 공공기관의 갈등예방·해결 프로세스 지원, 정책사례, 법·제도 조사 연구, 교육프로그램 개발·보급하도록 해야 한다.

② 핵심이행과제 2: 광역권 갈등관리위원회 신설

광역경제권은 지역 간 연계, 협력을 통한 지역 경쟁력 제고를 위해 경제산업권과 역사문화적 동질성을 고려해 설정한 권역을 의미한다. 광역경제권은 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권), 2대 특별광역경제권(강원권, 제주권)으로 분류된다.

광역경제권 활성화전략은 지역이 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있도록 광역경제권별로 신성장 선도산업을 육성하고, 지역간 연계·협력을 촉진하여 지역간 상생과 균형 있는 발전을 도모하는 데에 중점을 두고 있다. 광역경제권 발전전략 수립과 더불어 광

역경제권간 또는 광역경제권에 속해 있는 행위자간의 갈등을 관리할 수 있는 광역권 갈등관리위원회의 설치 및 운영이 필요하다.

나. 운영역량의 제고

1) 기본방향

지방자치단체는 외부적인 환경변화에 적극적으로 대응하고, 지역실정에 부합하는 발전을 위해서 조직운영이 신속적으로 이루어져야 한다고 주장하면서 기구설치권의 확대, 총액인건비제의 개선 등 전반적인 조직관리의 자율성을 강하게 요구하고 있다. 따라서 조직관리의 자율성이 강화되느냐 현재 수준에 머무르느냐 하는 것은 자치조직권 실현의 중요한 판단기준이 될 것이다.

민선 지방자치의 실시 이후로 과거의 각종 승인, 협의, 보고 등을 중시하던 인사운영 관행에서 벗어나 자치단체 인사운영의 자율성을 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 상황 하에서 인사관리의 객관성과 공정성을 담보하기 위해서는 성과지향적인 인사관리를 강화시키는 것이 필요하다.

2) 시나리오 모형

운영역량 제고의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

- ① 시나리오 I: 자율적인 조직관리가 현재의 수준에 머무르고, 성과지향적인 인사관리도 현상유지에 머무르는 경우로서 이러한 가정 하에서는 조직관리의 자율성이 상당히 제한되며, 성과와 역량에 근거한 인사관리도 이루어지기 어렵다.
- ② 시나리오 II: 자율적인 조직관리는 현재의 수준에 머무르고 있으나 성과지향적인 인사관리가 강화되는 경우로서 이러한 가정 하에서는 조직관리의 자율성은 제한되어 있으나 성과와 역량에 근거한 인사관리는 강화할 수 있는 경우에 해당한다.

표 4-21. 운영역량 분야 시나리오

		성과지향적 인사관리	
		유 지	강 화
자율적 조직관리	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

- ③ 시나리오 III: 자율적인 조직관리는 강화되나 성과지향적인 인사관리는 현상유지에 머무르는 경우로서 이러한 가정 하에서는 자치단체는 조직관리의 자율성을 지니고 있으나 성과와 역량에 근거한 인사관리는 정채되어 있는 경우에 해당한다.
- ④ 시나리오 IV: 자율적인 조직관리를 더욱 강화할 수 있고, 성과지향적인 인사관리도 강화할 수 있는 경우로서 이때 자치단체는 대외적으로 상당히 많은 자율성을 지니게 되며, 성과와 역량에 근거한 인사관리를 실시하는 데에 기여할 수 있는 가장 바람직한 시나리오에 속한다.

3) 기관역량 제고를 위한 바람직한 이행과제

가) 자율적 조직관리

① 핵심이행과제 1: 조직관리의 자율성 강화

· 자치조직권 확대

대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 및 시행규칙’에 의하여 지방자치단체의 행정기구 설치제한과 정원관리에 있어서의 제한 규정을 구체적으로 명시하고 있다. 예를 들면, 기구설치의 경우 정원증원을 수반하는 기구설치를 제한하고 있으며, 정원관리 역시 대통령령에 의해 총액인건비의 범위 내에서 이루어져야 하며, 이를 초과하는 경우 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

따라서 조직 관련 규정이 전국적으로 획일적으로 적용되어 조직운영의 유연성을 발휘하기 힘들며, 지역의 여건을 고려하지 못한다는 비판을 받고 있어 개선이 필요하다.

· 총액인건비제 개선

지방자치단체가 업무를 수행하기 위해 필요한 적정인력을 과부족 없이 배치하고, 한편으로는 인원의 과도한 증가를 억제하여 재정 부담을 완화하기 위해서 정원관리를 한다.

적절한 정원관리가 필요한 이유는 업무량에 적합한 최적인원의 배치, 계획적인 인사관리의 추진, 인건비의 억제, 새로운 행정 수요에의 대응 등이다. 우리나라 지방자치단체의 정원관리는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 따라 행정안전부 장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고(기구정원규정, 제4조), 지방자치단체는 산정된 총액인건비의 범위 내에서 조례로 정원을 책정할 수 있도록 하고 있다.

② 핵심이행과제 2: 차등적 조직관리 모형 정립

인구 50만 이상의 9개 대도시(수원 포함 11개 대도시) 등이 특정시특례를 요구하는 주장의 근거는 첫째, 대도시들의 행정수요가 광역시에 버금간다는 것이다. 대도시 인구유입의 증가와 인구증가에 따른 주민욕구로 행정수요가 확대되어 기존의 행정체계로는 서비스 제공의 한계에 이르고 있다는 것이다. 둘째, 대도시재정에 있어 자족 기능이 확충될 필요성이 있다. 지정도시는 권한이양에 따라 지방교부세 산정시 도세 징수교부금의 상향, 양여세 증액, 복권 발행 등의 특례가 있다. 셋째, 11개 대도시를 지정시로 특례를 인정하여 육성함으로써 권역별 거점도시 역할을 수행할 수 있다는 점이다.

행정수요의 대응문제와 관련하여 지정시 지정을 통해 특례로 인정되는 내용을 살펴보면, 조직의 측면은 사무배분상 측면과 행정관여의 특례로 구분하여 볼 수 있다. 사무배분상 특례는 일본지정도시의 경우 일반시의 업무를 처리하는 동시에 광역자치단체가 처리하는 사무의 전부 또는 일부를 직접 처리하게 한다. 예를 들면, 아동복지 시설의 설치 등에 관한 사무, 보건위생, 도시계획 행정, 토지구획정리사업, 옥외광고물 규제 등이 이양되어 있으며, 최근 사무권한 이양이 더욱 확대되었다. 조직상 특례로서 행정의 능률적 집행을 위하여 조례로서 일반구를 설치할 수 있도록 하고 있다.

또 행정관여 등의 특례로서 특정사무에 관해서는 지사의 관여나 감독을 받음이 없이 주무대신(담당장관)의 감독을 직접 받도록 특례가 인정된다. 즉, 중앙과 직접 교섭하게 되면 도지사의 감독이 필요없게 되고, 사업실시 및 재원확보를 위해 중앙정부와 직접 교섭하게 되면 행정사무의 원활한 집행이 가능해진다는 장점이 있다.

현재 경기도 수원 등의 경우 행정수요에 비해 기구 및 정원규모가 빈약하여 적극적인 대응방안 모색이 절실하다. 경기도 6개 대도시의 경우 공무원 일인당 주민수의 평균은 442명으로 전국 216명의 2배에 달하고 있는 현실이다. 따라서 조직과 공무원 정원에 대한 책정기준을 현실에 맞게 개정할 필요성이 높다. 단기적으로는 인구규모 별 실정에 맞는 기구설치기준특례규정을 마련하고, 또 자치조직권을 지방에 이양하는 방안이 구체화되어야 한다.

③ 핵심이행과제 3: 조직점검제 도입

자치조직권의 확대 및 차등적 조직관리 모형 정립 등으로 인하여 지방자치단체가 조직관리와 관련하여 상당한 자율성을 가지게 된다. 이 경우 조직의 실·과·소 설치, 사업소 설치, 한시기구의 운영 등의 분야에서 조직이 방만하게 운영될 가능성이 크다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서 기구설치기준 준수율, 과급 기구수 변동율, 사업소 증가율, 총정원 증가율 등 조직의 건전운영을 평가할 수 있는 지표를 개발하여 조직의 관리실태를 점검해야 할 필요성이 증가하였다.

나) 성과지향적 인사관리

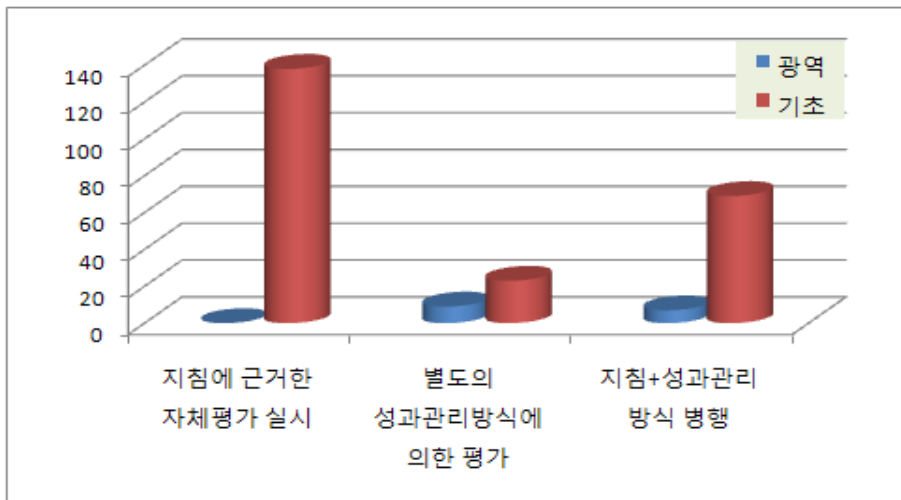
① 핵심이행과제 1: 성과-인사 연계 강화

지방자치단체에서 다양한 성과관리제도, 예를 들면 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가, BSC 등을 통하여 개인 또는 조직의 성과를 측정하고 있다. 지방자치단체에서는 자체평가가 조직의 성과관리 도구로서 가장 많이 활용되고 있다.

지방자치단체의 자체평가는 주로 행정안전부의 ‘자체평가지침’에 근거하여 이루어지는 경우가 대부분을 차지하고 있으나 일부 자치단체들의 경우 2006년부터 균형성

과표(Balanced Scorecard)에 기초한 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 자체평가 실태조사(행정안전부, 2009)에 따르면, 지침에 근거하여 자체평가를 실시하고 있는 214개 자치단체(2008년 12월 기준) 중에서 138개 자치단체는 전적으로 지침에 의거하여 자체평가를 실시하고 있으며, 76개 자치단체는 지침 및 다른 성과관리제도와 병행하여 자체평가를 실시하고 있었다. 그리고 BSC에 기초한 성과평가를 실시하고 있는 자치단체는 32개(광역 9개, 기초 23개)인 것으로 나타났다([그림 4-1] 참조).

■ 그림 4-1. 지방자치단체의 자체평가 현황 ■



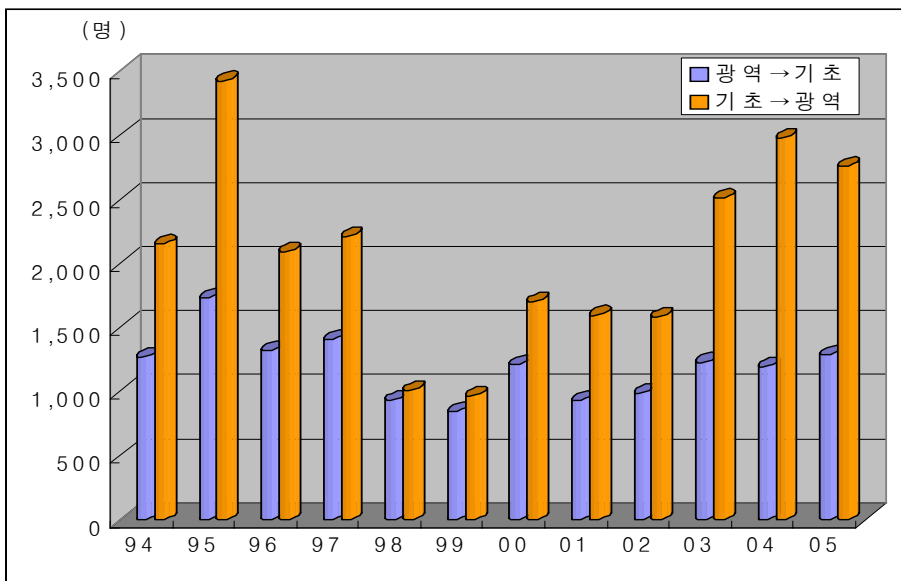
자료: 행정안전부(2009)

결과활용 측면에서 볼 때, 우리나라는 주로 개인 및 부서 표창, 사업예산 지원 및 시상금 지급 등과 같은 인센티브를 제공하는 데에 중점을 두고 있으나 인사와 연계시키는 것에 대해서 어렵게 생각하고 있다. 대다수 자치단체들의 경우, 성과관리부서와 인사부서가 분리되어 있어서 성과를 인사에 반영하기 어려운 것으로 나타나고 있다. 조직차원에서 성과관리가 활성화되기 위해서는 성과를 인사에 반영시킬 수 있는 합리적인 방안이 제시되어야 한다.

② 핵심이행과제 2: 지방자치단체간 인사교류 활성화

시·도·시·군·구간 교류 현황을 살펴보면, 1994년부터 2005년까지 광역자치단체에서 기초자치단체로의 인사교류를 실시한 공무원은 총 14,366명이며, 기초자치단체에서 광역자치단체로의 인사교류를 실시한 공무원은 총 24,998명으로 나타나 기초에서 광역으로 인사교류가 1.7배 더 많은 것으로 나타났다. 평균적으로는 매년 광역에서 기초로는 1,197명, 기초에서 광역으로는 2,083명씩 인사교류가 이루어졌다. 현원 대비 교류비율을 살펴보면, 1999년 0.8%, 2000년 1.1%, 2003년 1.5%, 2004년 1.6% 등으로 다소 증가한 것으로 나타났다.

■ 그림 4-2. 시·도와 시·군간 교류 추이 ■



자료: 행정안전부(2008), 내부자료.

인사교류제도의 활용을 최적화하기 위해서는 우선적으로 한계로 지적된 문제들, 즉 제도 활용에 대한 단체장의 의지 부족, 제도효과에 대한 부정적인 인식, 제도의 유인책 미흡, 제도의 강제성 부족 등에 대한 방안이 모색되어야 한다.

인사교류의 제도적 효용성이 여타의 부수적 역기능을 상쇄하고도 남음이 있다는

것을 입증하는 것 필요하다. 이는 현실적 필요성을 통해 단체장의 인식을 전환하는 방법이나, 장기간이 소요된다는 단점이 있다. 즉, 지방자치단체의 당면현안은 해당 지방자치단체의 지역발전을 통해 경쟁력을 강화시키는 것에 있으나, 현행의 폐쇄적 인사관리로서는 우수한 인적 자원을 확보하기가 어렵고, 결국은 인사교류를 활용하여 우수인력의 단기적 유입이 필요하며, 이것이 제도시행에 따른 여타의 부작용을 상쇄하고도 남음이 있다는 것을 깨닫게 하는 것이다.

인사교류제도의 활성화가 근본적으로 공무원의 지원성에 근거할 때 가장 원활하게 시행된다는 점에서 제도효과에 대한 긍정적 시각의 확보는 매우 중요한 대안의 하나이다. 현행의 인사교류가 부진한 원인 중의 하나는 인사교류의 당사자인 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 낮게 인식하고 있다는 것이다. 따라서 인사교류제도의 활용을 극대화하기 위해서는 우선적으로 지방공무원 개개인이 인사교류에 대한 필요성을 그에 따른 불편 또는 불이익보다 높게 인식하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 활용할 수 있는 기제가 인사교류 참여자에 대한 인센티브를 강화해야 한다.

③ 핵심이행과제 3: 개방형 인사제도 확대

지방자치단체의 경우 2002년부터 2006년 사이에 서울특별시를 포함한 15개 시도에서 총 70개 직위를 개방형 직위로 충원하였으며, 이 중 44개 직위에 대해서 외부 임용이 이루어졌다.

지방자치단체는 개방형 직위를 통하여 공직을 개방하고, 이를 통한 행정의 전문성 제고 및 효율적인 정책수립능력의 향상에 기여하려는 제도의 도입 취지에 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

또한 지방자치단체가 지정한 개방형직위는 직속기관, 사업소 등과 같은 기관장의 직위가 대부분을 차지하고 있어서 지방자치단체의 정책결정능력을 향상시키는 것과는 다소 거리감이 있는 것으로 나타났다.

개방형 직위운영에 대한 적극적인 인식을 가질 수 있도록 자치단체장의 주도적인 역할과 조직문화의 변화가 필요하다. 개방형 직위에 임용되는 사람은 공직 내외에서 전문성과 역량을 가진 적격자가 임용될 수 있도록 객관적이고 공정하게 운영되어야 한다.

개방형 직위운영에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하여 지역의 실정에 맞게 개방형직위를 지정·운영할 수 있도록 해야 한다. 고도의 전문성을 요구하는 직위에 서부터 점진적으로 확대하되, 유능한 민간전문가의 공직임용을 촉진하기 위하여 신분상의 불안정을 상쇄할 정도의 충분한 물질적 보상이 필요하다. 제도에 대한 현직 공무원의 합의와 지지를 이끌어 내고, 그들에게 전문적인 직무수행능력의 향상을 위한 충분한 교육기회를 제공하는 것이 필요하다.

다. 인적역량의 제고

1) 기본방향

지방자치의 발전을 위해서는 단체장의 리더십이 매우 중요하다는 점에서 지방자치 단체장의 권한에 상응하는 정도로 책임성도 강화되어야 하며, 지역주민에 대한 정치적 책임을 강화하는 방향으로 나아가도록 해야 할 것이다. 이러한 측면에서 자치단체장의 리더십은 현상 유지에 머무르는 것이 바람직한지 아니면 강화하는 것이 바람직한지에 대한 판단이 필요하다.

공무원의 전문성은 지속적으로 강화되어야 한다는 점에서 역량프로그램을 개발하여 운영해야 하며, 공무원들이 지니고 있는 역량과 필요로 하는 역량 간의 격차를 분석하여 맞춤형 교육이 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 공무원의 전문성을 현재 수준으로 단지 유지만 하면 되는 것인지 아니면 더욱 강화시켜 나가야 하는 것인지 대한 고려가 필요하다.

2) 시나리오 모형

인적역량의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책 과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오의 내용은 다음과 같다.

표 4-22. 인적역량 분야 시나리오

		공무원의 전문성	
		유 지	강 화
자치단체장의 리더십	유지	시나리오 I	시나리오 II
	강화	시나리오 III	시나리오 IV

- ① 시나리오 I: 자치단체장의 리더십이 현재의 수준에 머무르고, 공무원의 전문성도 현상유지에 머무르는 경우로서 이러한 가정 하에서는 자치단체장의 리더십 발휘가 제한적으로 이루어지고, 공무원들의 역량도 강화하기 어렵다.
- ② 시나리오 II: 자치단체장의 리더십이 현재의 수준에 머무르고 있으나 공무원의 전문성이 강화되는 경우로서 이러한 가정 하에서는 자치단체장의 리더십 발휘는 비록 제한되어 있으나 공무원들의 역량은 강화할 수 있는 경우에 해당한다.
- ③ 시나리오 III: 자치단체장의 리더십은 강화되나 공무원의 전문성은 현상유지에 머무르는 경우로서 이러한 가정 하에서는 자치단체장의 리더십은 강화시킬 수 있으나 공무원들의 역량은 정체되어 있는 경우에 해당한다.
- ④ 시나리오 IV: 자치단체장의 리더십을 더욱 강화할 수 있고, 공무원의 전문성도 강화할 수 있는 경우로서 이때 자치단체장의 조직·인사관리를 위한 리더십이 발휘되고, 책임성을 강화할 수 있으며, 공무원들의 역량을 강화시키는 데에 기여할 수 있는 가장 바람직한 시나리오에 속한다.

3) 기관역량 제고를 위한 바람직한 이행과제

가) 자치단체장의 리더십 제고

① 핵심이행과제 1: 자치단체장의 책임성 강화

지방자치단체장은 지역발전을 위한 막중한 책무를 지고 있기 때문에 자질과 능력

측면에서 우수하고 유능하여야 할 뿐만 아니라 높은 수준의 도덕성과 인격, 그리고 공인으로서의 책임감, 사명감, 그리고 조직의 최고관리자로서의 자질을 갖추는 것이 필요하다. 이러한 자질에 대해서 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 장기적 비전을 제시하여야 한다. 지방자치단체장의 가장 중요한 역할은 그 지역사회의 다양한 이해관계와 목소리에도 불구하고 주민 전체의 이익을 대변할 수 있는 미래의 비전을 제시하고, 그 비전을 달성하기 위해서 주민을 설득하고 동원할 수 있어야 한다.

둘째, 지방자치단체장의 역할은 이러한 장기적 비전을 구체적인 정책으로 현실화하는 일이다. 많은 경우에 장기적 비전은 비전대로 따로 있고, 정책은 또 그대로 따로 작성되는 수가 있으나 원래 비전이란 추상적인 특성을 지니고 있다. 이러한 추상적인 비전을 구체적인 정책으로 바꾸는 노력과 작업이 절대로 필요하다. 어떻게 하면 그 지역사회에서 모두가 공존할 수 있는 정책과 프로그램을 계속 짜내고 실현할 수 있는가는 지방자치단체장의 역량에 달려있다.

셋째, 지방행정에 있어서 민주성을 확대 신장시키는 일이다. 지금까지의 중앙집권적이고 획일적인 지방행정의 전달체계는 수요자중심의 서비스가 아니라 공급자중심의 서비스였다. 이러한 공공서비스를 지역의 특수한 실정에 맞게 그러나 좀 더 값은 싸고 질은 훌륭한 공공서비스로 제공하는 것은 지방자치단체가 당면한 최대의 과제이다.

넷째, 집행부의 내부관리를 효율화하는 일이다. 지방자치단체의 예산이 중앙정부의 60%에 육박하는가 하며 그 인원 역시 중앙정부보다도 더 빨리 증가하는 추세여서 지방자치단체의 관리 및 경영의 문제가 중요한 것으로 인식되고 있다. 따라서 지방자치단체장의 중요한 역할 중의 하나는 지방행정의 내부관리를 효율적으로 해낼 수 있는 역량이 필요하다.

다섯째, 공인으로서의 책임감과 높은 윤리의식을 가져야 한다. 공직자로서의 윤리 문제는 모든 공직자가 꼭 준수해야 할 규범이지만 그 중에서도 선출직에 있는 사람의 윤리의식은 한 차원 더 높기를 기대하는 것이 우리 사회의 특징이라고 볼 수 있다.

② 핵심이행과제 2: 자치단체장의 역량 강화

지역주민의 소득수준 및 교육수준의 증대로 인하여 지방자치단체장의 자질에 대한 시민들의 기대가 상당히 높아졌다. 이러한 기대를 반영하듯 자치단체장의 학력수준도 민선 1기에서부터 민선 4기를 거치는 동안 상당히 높아졌다. 예를 들어, 민선 1기 자치단체장의 학력은 대졸 이상이 74.7%를 차지한 반면, 민선 4기의 경우, 대졸 이상이 80.4%이며, 이 중 대학원졸 이상이 50.4%인 것으로 나타났다.

지방자치의 발전을 위하여 자치단체장은 지역주민의 공공복리에 대한 정치적 책임을 저야하고, 지역의 경제발전을 위하여 각 지역에 산재하고 있는 다양한 자원을 네트워크 할 수 있는 역량이 있어야 하며, 이해관계자 간의 참여한 갈등을 조정하고 관리할 수 있어야 하고, 지역의 현안 문제를 해결할 수 있는 역량을 겸비해야 한다. 또한 지역주민들이 각종 재난, 재해 및 각종 안전사고의 위협으로부터 안전하게 생활할 수 있도록 재난 지킴이의 역할도 충실히 수행해야 하며, 이를 위해서 지방자치단체장은 종합적인 계획을 수립하여 이를 성실히 수행할 수 있는 전문성과 집행력이 있어야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 지방자치단체장이 수행해야 하는 역할은 매우 다양하며, 이와 같은 역할 수행을 위해서는 다양한 개인적 특성 및 역량이 필요할 것이다. 그러나 지방자치단체장이 전지전능하지 않은 이상 모든 자질과 역량을 겸비하기 어려울 것이다. 따라서 지방자치단체에 산재하는 다양한 자원들을 연계하여 지역발전에 적극적으로 기여할 수 있도록 해야 한다. 따라서 앞으로 지방자치단체장의 권한에 상응하는 정도로 책임성도 강화되어야 하며, 지역주민에 대한 정치적 책임을 강화하는 방향으로 나아가도록 함으로서 지방수준에서의 민주주의 발전에 기여하도록 해야 할 것이다.

나) 지방공무원 전문성 강화

① 핵심이행과제 1: 지방공무원의 전문성 제고

지방공무원의 전문성 제고는 1995년 지방자치가 실시된 이래 지속적인 관심사항으로 제기되어 온 과제이다. 지방자치는 종래의 중앙집권적 지방행정 운영에 일대 전환

을 초래하는 것으로 원본적인 입장에 따르면, 당해지역의 모든 문제는 당해 지방자치 단체의 책임 하에 결정 및 처리되는 것이다. 이는 지방공무원의 전문성 제고가 지방 자치의 실시 이래로 중요한 관심사항으로 대두된 원인의 하나이다.

지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 여러 가지 측면에서 선행적으로 고려 또는 개선해야 할 과제들이 있고, 현행의 공직구조 자체에 변화를 주어야만 할 필요성도 있다. 그럼에도 불구하고, 당위적 측면에서 보면 지방공무원의 전문성 제고는 더 이상 미룰 수 없는 현안과제이기도 하다. 그리고 우수한 인재의 충원과 더불어 교육훈련을 통해 지방공무원의 전문성을 제고하기 위해서는 전문성을 강화할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 또한 중앙-지방간, 지방-지방간 인사교류를 통하여 다양한 분야의 업무수행과 현장경험을 통하여 필요한 전문성을 배양하도록 해야 한다.

② 핵심이행과제 2: 역량프로그램 개발 및 운영

교육훈련 내실화 차원에서 역량프로그램 개발 및 운영이 시급하다. 지방공무원들이 현재 역량을 진단하고, 업무수행에 필요한 역량을 파악하여 그 격차를 분석한 후, 격차를 해소할 수 있는 프로그램을 운영해야 한다. 지방공무원 전체를 대상으로 실시하기 보다는 그룹별, 분야별 등으로 구분하여 필요한 역량들이 개발되어 활용되어야 한다.

그리고 역량프로그램의 개발은 교육훈련수요분석에 기초하여 이루어져야 한다. 교육훈련수요분석은 효과적인 교육훈련을 위한 출발점이자 가장 중요한 기본요소이다. 이를 통하여 피교육자들은 강한 동기를 부여받고 자신의 업무에서 보다 성공적일 수 있게 되며, 불필요한 교육을 방지할 수 있게 된다.

제5장 주민참여 분야의 진단과 전망

제1절 주민참여의 진단과 과제 발굴

1. 지방자치에 있어서 주민참여의 의미

민주정부란, 국민의 다양하고 복잡한 요구를 민감하게 수용하여 이를 정책에 반영하는 정치체제이다. 정부가 대중의 요구에 민감하게 반응하기 위해서는 무엇보다 국민이 정치과정에 자유롭게 참여하여 자신의 요구와 선호를 투영할 수 있어야 한다. 일반 대중이 선호에 대한 정부의 반응성을 기대하기는 어렵다. 이러한 점에서 주민참여는 민주주의의 핵이다.

민주주의의 실천적 차원으로서 지방자치는 궁극적으로 주민의 복지를 향상시키기 위하여 그 존재의 의미가 있으며 따라서 지방자치단체는 정책결정을 통하여 주민의 복지를 향상시키기 위한 노력해야 한다. 그런데 지방자치단체가 주민복지와 관련된 모든 결정을 하는 것은 아니며 지방자치단체가 하는 정책결정의 범위는 중앙정부가 하는 정책결정의 범위에 비하여 상대적으로 제한되어 있다. 그럼에도 불구하고 앞으로 지방자치가 점차로 활성화되면서 지방자치단체의 결정권의 범위는 점차 확대되어 나갈 것으로 예상되는 바, 주민과 가까운 거리에 있는 지방의 정책결정은 여전히 주민의 복지에 중대한 영향을 미친다는 점에서 주민의 참여에 의한 결정이 되어야 할 것이다.

따라서 지방자치에서의 주민참여(residents participation)는 지역 주민이나 지방자치단체의 입장에서 보더라도 모두 긍정적인 효과를 가져오기 때문에 그 활성화가 요구되는 매우 중요한 자치요소인 것이다.⁴⁵⁾

45) 첫째, 주민의 입장에서 주민참여는 행정통제의 실현이다. 주민참여는 의사결정에서 지역사회의 각종 문

가. 주민참여의 개념

지방자치단체와 주민간의 상호작용인 주민참여는 지방자치를 활성화하고 지역사회의 발전을 도모하기 위한 출발점으로 오늘날 정부의 정책결정이나 행정수행과정에서 시민의 참여가 증대되고 있기는 하지만 주민참여의 활성화는 아직 미흡한 단계이다.

주민참여의 정의나 본질에 대하여는 시대나 학자에 따라 다양하게 사용되고 있으며 그 내용은 다음과 같다. Verba(1967)는 주로 정치과정에 초점을 맞추어 주민참여를 공권력이 부여되지 않은 시민들이 공적권한이 주어진 사람들이 정책결정과정에 영향을 미칠 의도로 참여하는 것이라고 정의하였고, Arnstein(1969)은 정책의 형성 및 집행의 전 과정에 있어서의 참여를 강조하여 주민참여를 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들에 의한 전략이라고 정의하였다.

Cunningham(1972)은 주민참여의 본질적 요소를 구성원, 권력, 결정으로 보고 주민참여를 지역사회의 구성원이 그 지역사회의 문제와 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정이라고 정의하였고, Hunting & Nelson(1976)은 정부의 정책결정에 영

제와 이슈를 둘러싼 다양한 쟁점들을 토론의 장으로 끌어내어, 문제의 원인과 속성을 올바르게 이해하게 하고 실효성 있는 정책대안의 개발을 가능하게 함으로써 합리적 의사결정에 기여한다. 또한 새로운 주민집단이 정책을 평가함으로써 정책의 배타성을 극복할 뿐만 아니라 비판·감시 기능의 수행도 가능해진다. 둘째, 주민참여는 행정관료들의 대응성과 책임성을 제고할 수 있다. 주민의 행정참여는 행정부가 추진하는 대부분의 정책과 그 집행 과정이 자연스럽게 외부에 노출됨으로써 정책의 정당성과 그 집행의 효율성이 주민에 의해 평가되고, 이것이 행정부 내부에 전달될 경우 관료들은 주민 의사에 한층 부합되는 행정 서비스를 제공하게 한다. 셋째, 주민참여는 행정책임을 확보할 수 있다. 행정책임이라 함은 행정 과정과 그 결과에 대한 책임을 의미하는데, 만약 이러한 두 측면에 문제가 존재한다면 행정책임의 문제가 발생하게 되고 그 책임의 정도에 따라 행정행위자는 제재를 받게 된다. 넷째, 주민 의사를 행정 과정에 반영하여 이해관계를 조정할 수 있다. 부당한 행정사무의 처리가 있을 경우 이의 시정을 행정 당국에 요구할 수 있고, 이러한 행정부에 대한 주민의 요구는 결국 주민 상호간의 편향된 이익과 손해를 균등하게 조정한다. 정부의 입장에서 본 주민참여의 유익한 점은 첫째, 정부와 주민 간의 거리감을 단축시킬 수 있다. 주민의 행정참여가 활성화될 경우 정부는 주민의 친근한 동반자로 인식되어 정책의 우호적인 협조자가 될 것이다. 둘째, 행정정보의 정확한 파악이다. 주민참여가 잘 이루어질 경우 주민의 행정 수요를 정확히 파악하여 고객 만족 행정을 구현할 수 있다. 셋째, 행정책임(administrative responsibilities)의 분담이다. 주민참여를 통해 이루어지는 정책결정은 그만큼 행정책임을 지역 주민과 분담하게 된다. 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 가장 어려운 문제는 주민의 의사와 다른 방향의 정책결정인데, 정부는 비록 주민의 의사에 오류가 있다 하더라도 끝까지 주민을 설득하여 정부의 의사에 일치시킨 후 정책을 결정하는 것이 민주주의 원리에 합당하고, 행정 책임을 주민과 함께 공유하게 되는 것이다.

향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위라고 정의하였다.

한편, 박연호(2003)는 주민들의 뜻이 정책에 반영되지 않거나 또는 반영되지 않을 우려가 있는 경우 주민들이 참여의 방법을 통하여 그들의 요구를 달성하려고 하는 수단이라고 정의하였으며, 백완기(2007)는 주민참여를 특정지역의 주민들이 자기들에게 영향을 준다고 생각되는 정책결정, 집행과정 그리고 평가과정에 참여하는 행위로 기술한 바 있다.

이를 종합하면, 지방자치에 있어 주민참여는 지방자치단체 또는 그 기관의 정책결정 및 집행과정에서 공식적인 권한을 가지지 아니한 주민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 미치거나 행사하기 위하여 행하는 일련의 행동으로 정의할 수 있겠다.

나. 주민참여의 필요성

현대 지방행정의 기능은 점차 확대, 전문화·다양화되고 있으나 가용재원은 한정되어 있는 실정으로 지방행정의 수행을 위한 절차 및 방법도 다양화되고 복잡해지고 있기 때문에 행정수요와 배분을 결정하는 과정에 주민을 참여하게 하여 주민의 협조와 지지를 얻어 지방행정의 효율적 집행을 도모할 필요성이 높아지고 있다.

이와 같은 주민참여에 대한 필요성은 첫째, 대의민주제도의 결점보완의 기능을 생각할 수 있으며 현대 민주주의의 기본적인 제도인 간접 민주주의 방식으로는 행정기관과 주민간의 직접적이고 의미 있는 상호협조를 통해 행정목적의 실현한다는 것은 기대하기 어렵다. 따라서 간접 민주주의 방식이 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하거나 대표자와 주민의 의사 사이에 괴리가 생길 때에는 주민이 직접 지방행정에 참여함으로써 자기의 운명이나 이해에 직·간접적으로 관계되는 문제를 자기 책임 하에 처리할 필요가 생기게 된 것이다.

둘째, 주민의식구조의 향상으로 주민참여의 필요성이 증대되고 있다. 주민들의 권리의식이 강해지고 참여에의 욕구가 나타남에 따라 지방행정에 주민을 참여시킴으로써 그들의 요구에 따르는 책임을 분담시키고 주민의 협력과 지지를 구할 필요가 생겨나게 되었다.

셋째, 주민들 간의 이해관계 조정 및 주민 협동을 증진시킬 수 있다. 주민참여는 주민의 직접적인 이해관계에 관한 사안에 이해당사자인 지역주민이 참여하여 이견을 조정하고 문제를 해결함으로써 주민간의 협동을 증진하고 공동체 의식을 함양할 수 있다.

넷째, 전문가주의의 한계 극복의 측면에서 정책의 질을 제고할 수 있다. 전문가들은 정책의 대상자인 고객과의 심리적 거리감을 확대시키고 전문가로서 비전문가인 정책대상자들을 이해하려 하지 않고 전문가적인 견해로서 이들을 교육하려는 경향을 보여줌. 따라서 주민 참여를 통해 보다 많은 행정과정에 직접적으로 관여하여 영향력을 행사함으로써 공공정책의 질을 향상시킬 수 있다.

종합컨대, 지방행정에 대한 주민참여는 행정의 민주화뿐만 아니라 행정의 효율화와 행정의 목표달성 및 행정이 추구하여야 하는 복잡한 사회·경제의 전반적인 문제 해결을 위하여 반드시 필요한 것이다.

2. 주민참여 관련 선행연구 분석과 전략과제

지난 1995년 본격적인 지방자치가 실시된 이래, 주민참여와 관련한 많은 논의가 있어 왔으며 현재까지 수행되어 온 연구들의 전반적 경향을 살펴보면 다음과 같다. 참여의 필요성과 참여제도의 활성화 방안에 대한 연구(유재원, 2003; 민현정, 2008), 주민참여의 문제점과 직접 주민참여제도의 도입에 대한 연구(류호상, 2001; 김익식, 2003; 한상일, 2003; 허훈, 2003; 고영삼, 2005)와 구체적인 정책과정에 대한 주민 참여 사례 연구(김재현 외, 2002; 유성용, 2005, 강인성, 2007; 2008) 등이 있었고 또한 정책결정자들의 인식조사를 통한 주민참여 활성화 방안(최미옥 외, 2005)을 제시하거나 주민들의 참여의식과 행태간의 관계분석에 관한 연구(김태룡 외, 2003) 등이 이루어진 바 있다.

그 밖에도 주민참여에 관련된 보다 구체적인 연구가 이루어지고 있는데 그 중 주민참여예산제도에 관해서 먼저 도입 필요성 및 활성화 방안에 관한 연구(곽채기, 2003; 2005; 김철, 2004; 김정완, 2008; 전주상, 2008), 외국의 주민참여예산제도에

관한 사례 연구(나중식, 2004; 안성민, 2005; 이자성, 2008)나 지방자치단체별 주민 참여예산제도의 운영과 관련된 연구(안성민, 2006), 그리고 이후에는 주민참여예산제도의 절차적 합리성에 관한 연구(박민정 외, 2009)등이 활발히 이루어지고 있다.

뿐만 아니라, 주민참여의 전제조건이 되는 행정정보공개제도에 관하여도 연구가 이루어지고 있는데, 초기의 정보공개제도에 관한 연구는 청구권자, 정보공개 의무기관, 공개대상, 비공개사유 및 정보공개 심의조직, 구제절차 등에 논의가 집중되었으나(정충식, 997) 이후, 정보공개에 효과적인 정착화를 위한 제도적인 측면과 운영적 측면, 그리고 기대효과 등 다양한 분야에 걸쳐 연구가 진행되어 왔다. 먼저, 정보공개제도의 활용과 관련요인에 관한 연구(성도경 외, 2, 001; 장지원 외, 2004)나 행정정보공개제도의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구(장인봉, 2004), 행정정보공개활성화 방안에 관한 연구(안양호, 2004)가 있었으며 또한 제정방향 및 사례에 관한 연구(이승중, 2004; 이자성, 2004), 행정정보공개제도의 법적 문제에 관한 연구(이용우, 2004), 그 밖에도 행정정보공개제도에 관한 정부의 인식에 관한 연구(박종관, 2004) 등 다양한 관점에 대한 연구도 이루어진바 있다.

지방정부를 위한 지역 NGO의 관계 및 협력에 관한 연구(옥원호, 2002; 김종, 성 2003; 심연수, 2004), NGO의 현황과 활성화방안에 관한 연구(서춘식, 2002), NGO의 정책적 영향력에 관한 연구(김선미, 2003) 등 주민참여와 관련하여 NGO의 활동에도 주목하고 있다.

▣ 표 5-1. 주민참여에 관한 전반적 연구 경향 ▣

선행연구	내 용
유재원(2003), 민현정(2008)	• 주민참여의 필요성과 참여제도의 활성화 방안
류호상(2001), 김익식(2003), 한상일(2003), 허 훈(2003), 고영삼(2005)	• 주민참여의 문제점과 직접 주민참여제도의 도입
김재현외(2002), 유성용(2005), 강인성(2007);(2008)	• 구체적인 정책과정에 대한 주민참여 사례

(계 속)

선행연구	내 용
최미옥 외(2005)	· 정책결정자들의 인식조사를 통한 주민참여 활성화 방안
김태룡 외(2003)	· 주민들의 참여의식과 행태간의 관계분석
곽채기(2003);(2005), 김철(2004), 김정완(2008), 전주상(2008)	· 주민참여예산제도의 도입 필요성 및 활성화 방안
안성민(2006)	· 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영
박민정 외(2009)	· 주민참여예산제도의 절차적 합리성에 관한 연구
성도경 외(2001), 장지원 외(2004)	· 정보공개제도의 활용과 관련요인
장인봉(2004)	· 행정정보공개제도의 운영실태 및 개선방안
안양호(2004)	· 행정정보공개 활성화 방안
이승중(2004), 이자성(2004)	· 행정정보공개관련 조례 제정방향 및 사례
이용우(2004)	· 행정정보공개제도의 법적 문제
옥원호(2002), 김종성(2003), 심연수(2004)	· 지방정부를 위한 지역 NGO의 관계 및 협력
서춘식(2002)	· NGO의 현황과 활성화방안
김선미(2003)	· NGO의 정책적 영향력

이상과 같이 우리나라에서도 이미 주민참여에 관한 다양한 연구가 활발히 이루어지고 있지만 대부분의 연구가 실무적인 사례연구나 그 필요성을 역설하는 수준에 머물러 있는 것도 사실이다. 따라서 주민참여가 실질적으로 안고 있는 한계와 문제점을 개선해 나가는 동시에 현실적인 영향력을 갖기 위해서는 체계적인 참여제도의 활성화와 이를 위한 실질적인 제도설계에 대한 연구가 이루어져야 할 것으로 생각된다. 특히 본 연구에서는 이러한 방향에 입각하여 2020년까지 제도 개선을 추진해야 할 주민참여에 대한 전략적 과제로 주민행정참여제도 개선, 시민사회의 성숙, 주민참여권 강화, 지역공동체 활성화를 선정하고자 한다.

3. 주민참여분야의 전략과제 평가 및 세부정책과제

가. 행정참여제도의 개선

1) 행정참여제도의 의미

행정참여는 지역 주민들이 자치단체의 공식적인 의사결정 과정에 관여하여 주민들의 욕구를 정책이나 계획에 반영하려는 적극적 노력이라 할 수 있다. 즉 주민참여는 관료조직들의 정책형성 및 집행과정에 그 정책으로 인해 영향을 받게 될 주민들이 참여하여 정책결정에 영향을 미치고 그 집행 과정에 자발적으로 참여하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 행정참여제도가 좁은 의미의 주민참여에 해당된다.

이러한 행정참여제도는 조례제정 및 개폐 청구제도, 지방옴부즈만 제도, 행정정보 공개제도, 주민참여 예산제도 등의 다양한 형태가 있다.

조례제정 및 개폐청구제도는 지방자치단체 주민이 해당 자치단체 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 주민생활과 밀접한 관계를 가지는 조례의 제정 및 개폐를 지방자치단체의 장에게 청구할 수 있는 제도이다.

옴부즈맨제도는 행정기관의 위법하거나 부당한 행정처분에 대해 전문적인 지식과 행정경험 그리고 덕망을 지닌 민간인 옴부즈맨이 판단하여 간편하고 신속한 절차에 의해서 위법 부당한 처분을 시정할 것을 해당부서에 권고함으로써 시민의 이익과 권리를 간편하게 보호하는 데 설치 목적을 지니고 있다.

행정정보공개제도는 정부, 지방자치단체 및 기타 공공기관에서 보유하고 있는 문서 및 기타 정보를 국민에게 공개하는 것을 의무화하는 제도를 말한다. 이것은 국민들은 누구라도 행정기관을 상대로 정보공개청구를 할 수 있으며 행정기관은 보유하고 있는 정보를 정당한 이유 없이 공개를 거부할 수 없도록 실정법으로 규정해 놓은 것이다. 즉 행정정보공개제도는 공공기관이 직무상 작성한 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 수요자인 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 청구인에게 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령 등의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 배포 또는 공표 등의 형태로 제공하는 제도를 말한다.

주민참여예산제도는 예산편성의 과정에 주민이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영시키거나 또는 스스로 예산을 결정함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 예산참여제도를 말한다. 이는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현 가능한 예산안 편성, 지방의회의 동의 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다. 주민참여예산제도는 협력적 네트워크를 기반으로 하여 참여와 상호협력으로 나아가고자 하는 거버넌스의 하나의 형태로서 의의를 지니며, 예산의 결정을 포함하여 예산 운영은 주민의 직접적인 참여와 합의를 강조하여 시민들의 예산주권을 극대화시키고자 한 제도이다. 주민참여예산제는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도로서 주민발의, 주민투표, 주민소환, 주민소송제도와 함께 직접민주주의의 이념을 구현할 수 있는 핵심적인 제도이다. 이 가운데에서도 주민참여예산제도는 다른 참여제도가 특정사안이 발생했을 때 활용할 수 있는 것과는 달리 일상적이고 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정하는 것과 같이 실질적인 주민참여의 보장이 이루어질 수 있다는 차별성을 갖는다.

2) 행정참여제도의 실태

조례의 제정·개폐청구제도는 지방자치법 제15조에서 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 해당 주민은 지방자치단체의 장에게 조례의 제정과 개폐를 청구할 수 있지만 법령을 위반하는 사항, 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과징수 또는 감면에 관한 사항, 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 청구대상에서 제외된다.

지방자치단체의 19세 이상의 주민이 제1항에 따라 조례를 제정하거나 개정하거나

폐지할 것을 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적어야 하며, 청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안 및 폐지안을 작성하여 제출하여야 한다. 또한 지방자치단체의 장은 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다. 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 열람기간에 해당 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다. 이의신청을 받으면 지방자치단체의 장은 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 심사·결정하되, 그 신청이 이유 있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구인의 대표자에게 알려야 하며, 그 이의신청이 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 알려야 한다. 지방자치단체의 장은 이의신청이 없는 경우나 제기된 모든 이의신청에 대하여 결정이 끝난 경우에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하되, 수리 또는 각하 사실을 청구인의 대표자에게 알려야 한다. 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 하며 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정안·개정안 또는 폐지안을 지방의회에 부의하여야 하며 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다.

조례 제정·개폐 청구제도는, 2000년 3월 제도 시행 이후 2009년까지 총 174건이 청구되었다.

표 5-2. 연도별 조례 제정·개폐청구 현황

(단위: 건)

구 분	연도별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
합 계	174	4	12	2	48	30	47	7	11	4	9

※ 의결 86, 부결 23, 폐기 33, 각하·철회 23, 진행 중 9

지방옴부즈만 제도는 1995년 민선 1기의 출범 당시 중앙정부차원에서는 옴부즈맨 제도가 도입되어 있었으나, 지방자치단체 차원에서는 도입되지 못한 상황이었으며, 1997년 1월 17일 전국지방자치단체로는 경기도 부천시가 처음으로 관련조례를 제정

하여 읍부즈맨제도를 운영하였다. 2000년 9월 행정자치부는 주민들에 대한 행정통제 기능을 강화하기 위해 일부 자치단체에서 실시중인 지방읍부즈맨제도를 전국적으로 확대 시행하도록 각 지방자치단체에 권장하였으며, 지방자치단체들이 자율적으로 실시할 수 있도록 ‘지방읍부즈맨설치조례안과 기본 모델을 마련하여 지방자치단체에 권장안으로 제시한바 있다.

지방자치단체는 자율적으로 지방읍부즈맨제도를 도입하여 운영하고 있으며, 지방읍부즈맨제도의 도입현황을 예시하면 다음 [표 5-3]과 같다.

▣ 표 5-3. 지방읍부즈맨제도 도입현황 ▣

구 분	서울시 강동구	서울시 양천구	경기도 안양시	충북 청주시	경기도 부천시
명칭	구민 고충조사 위원회	구민 고충민원 처리위원회	안양시 시민고충 처리위원회	청주시민 고충심의위	부천시 시민 읍부즈맨
설치 근거 (공포일)	조례 (96.1.3)	조례 (96.1.10)	조례 (96.1.23)	조례 (96.8.1)	조례 (96.4.30)
구성	5인 합의체	6인 합의체	14인 합의체	5인 독임제	2인 독임제
실적	18건	-	87건	5건	153건

행정정보공개제도는 1998년 시행된 정보공개법에 근거하여 도입되어 운영되었으며 정보공개청구권자는 국민과 법인 단체 및 외국인으로 규정되고 있다. 정보공개대상기관으로는 국가, 지방자치단체, 정부투자관리 기본법 제2조에 규정된 정부투자기관 등이며, 공개대상 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항이 해당된다.

정보공개청구는 행정정보공개제도가 시행된 이래 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히 2008년도 ‘전부공개’ 비율 82%에서 2009년도에는 84%로 증가한 것으로 나타났다. 아래 [표 5-4]에서와 같이 시·도 등 지방자치단체의 ‘전부공개’ 비율은 여전히 80%대에서 일정한 수준을 유지하고 있다. [표 5-4]는 최근 5개년 동안의 지방자

치 단체의 정보공개 처리 현황이다.

▣ 표 5-4. 지방자치단체의 정보공개 처리 현황 ▣

(단위: 건, %)

구 분	청구건수	처 리 현 황				미결정 (계류중)	기 타 (취하 등)
		소계	전부 공개	부분 공개	비공개		
2009년	251,870	188,952	158,246	17,917	12,789	-	62,918
		(100)	(84)	(9)	(7)		
2008년	182,077	140,876	115,109	14,777	10,990	104	41,097
		(100)	(82)	(10)	(8)		
2007년	140,846	114,729	94,085	11,698	8,946	389	25,728
		(100)	(82)	(10)	(8)		
2006년	87,948	75,778	61,458	8,016	6,304	225	11,945
		(100)	(81)	(11)	(8)		
2005년	80,176	73,894	60,604	7,253	6,037	52	6,230
		(100)	(82)	(10)	(8)		

출처: 행정안전부, 「2009년도 정보공개 연차보고서」, p. 17

정보공개청구 및 처리현황을 보면 2009년도 정보공개 청구건수는 총 251,870건에 달하여 2008년의 182,077건에 비해 38% 가량 증가하였고 2005년에 비해서는 대폭 증가한 것을 알 수 있다. 또한 청구된 251,870건의 처리현황을 살펴보면 취하 또는 타 기관 이송 등의 62,918건을 제외한 188,952건을 공공기관에서 처리하였고 이 가운데 84%인 158,246건이 전부 공개되고 17,917건이 부분공개 되었으며 12,789건이 비공개된 것으로 나타나고 있다. 한편, 지방자치단체가 비공개 결정이 내린 사유별 현황은 다음의 [표 5-5]와 같다.

■ 표 5-5. 지방자치단체의 정보 비공개 사유별 현황 ■

(단위: 건, %)

구분 년도	비공개 건 수	법령상 비밀 비공개	국방 등 국익 침해	국민의 생명 등 공익침해	재판 관련 정보 등	공정한 업무수행 지장 등	개인의 사생활 보호	법인 등 영업상 비밀침해	특정인의 이익 불이익	기타 부존재 등
2009	12,789	3,717	11	95	213	407	1,310	505	412	6,119
	(100)	(29)	-	(1)	(2)	(3)	(10)	(4)	(3)	(48)
2008	10,990	3,454	17	68	199	389	1,132	487	380	4,855
	(100)	(31)	-	(1)	(2)	(4)	(10)	(4)	(4)	(44)
2007	8,946	2,606	13	69	188	333	1,061	484	341	3,851
	(100)	(29)	(1)	(1)	(2)	(4)	(12)	(5)	(4)	(43)
2006	6,304	816	11	77	183	310	1,188	320	320	3,079
	(100)	(13)	(1)	(1)	(3)	(5)	(19)	(5)	(5)	(48)
2005	6,037	294	3	116	240	332	1,250	628	264	2,910
	(100)	(5)	-	(2)	(4)	(5)	(21)	(10)	(4)	(48)

출처: 행정안전부, 「2009년도 정보공개 연차보고서」, p. 24

주된 비공개 사유를 살펴보면 정보의 부존재, 법령상 비밀·비공개 사유, 개인의 사생활 보호, 법인 등 영업상 비밀 침해 등으로 매년 비슷한 분포를 보이고 있다. 전체 비공개 사유 중 정보의 부존재로 인한 비공개 사례는 2008년에는 4,855건으로 전체의 44%, 2009년에는 48%인 6,119건으로 여러 비공개 사유 중 여전히 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 이는 청구대상을 구체적으로 특정하지 않은 불명확한 청구가 증가하고 있어 국민이 정보 소재를 쉽게 파악할 수 있도록 사전에 정보목록의 작성·비치 및 이의 전자적 공개를 충실히 하고, 청구자도 자신이 청구하고자 하는 정보를 적극적으로 검색하는 노력이 필요하다. 또한 비공개 사유 가운데 법령상 비밀·비공개 사유가 29%인 3,717건으로 높게 나타나고 있어 각 기관에서 비공개 결정의 법적 근거를 적용할 때 보다 정확한 확인이 필요한 것으로 나타났다.

주민참여예산제는 주민자치의 이념과 참여 민주주의 또는 직접 민주주의를 지방재정운영에서 구현하기 위한 제도적 장치인 것이다. 또한 주민참여예산제는 지방자치단체의 거버넌스 체계를 확보하여 협의적 의사결정 문화를 확산시키는 성과를 창출할

수 있으며, 다양한 주체들이 공동으로 통치과정에 참여함으로써 의사결정의 범위를 확장하고 공평한 분배가 가능하도록 하여 지방자치의 이념을 실현할 수 있는 주요한 수단이다. 주민참여예산제도의 모형 또는 유형은 지방자치단체의 예산편성을 위한 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로, 어느 정도 참여할 수 있는가에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 이에 대해 Arnstein(1969)과 Eidsvik(1978), OECD(2001) 및 한상일(2003)은 주민참여 대상의 범위와 수준 등을 기준으로 분류하였는데 자세한 내용은 다음의 [표 5-6]과 같다.

▣ 표 5-6. 주민참여 수준을 기준으로 한 유형 분류 ▣

구 분	주민참여 수준(단계) 및 유형	분류기준
Arnstein (1969)	비참여단계(조작, 치료) - 형식적참여단계(정보제공, 상담, 회유) - 주민권력단계(협동, 권한 위임, 주민통제)	참여의 실질적 의미(단계)
Eidsvik (1978)	information-persuasion-consultation-cooperation-control	공공참여의 수준
OECD (2001)	정보제공(information)-협의(consultation)-적극적 참여(active participation)	정부-시민관계
한상일 (2003)	정보제공형-소극적협의형-적극적협의형-적극형	근린참여제도의 유형

출처: 곽채기(2005)

표에서 나타난 내용처럼, 제도를 분류하기 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여의 수준 또는 단계는 Arnstein(1969)의 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 ‘consultation-cooperation-control’의 3단계, OECD(2001)의 ‘협의-적극적 참여’의 2단계, 한상일(2003)의 ‘소극적 협의형-적극적 협의형-적극형’의 3단계 등을 꼽을 수 있다.

주민참여예산제도의 모형 또는 유형은 지방자치단체의 예산편성을 위한 의사결정 과정에 이러한 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 나중식(2004)은 예산참여의 유형을 ‘능동성과 주도권’ 및 ‘지방자치단체와 주민의 영향력 관계’를 기준으로 다음의

[표 5-7]과 같이 정부주도형, 민·관 협의형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 주민권력형의 3단계로 구분하고 있다.

▮ 표 5-7. 지방자치단체와 주민간의 관계에 의한 주민참여예산제 유형분류 ▮

	정부주도형	민·관 협의형		주민권력형
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료 중심	협약에 의한 관료 의사결정		시민 중심
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향(협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도(단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계(협동)		주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

출처: 나중식(2004)

형식적 참여예산제도인 ‘정부주도형’은 주민참여예산제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고 실질적인 주민참여예산제도를 소극적 협의형과 적극적 협의형, 주민권력형으로 구분하고 있다. 여기서 정부주도형은 정부가 주도권을 갖는 참여제도이고 시민은 참여는 하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그칠 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못한다. 즉, 참여의 결과는 정부의 반응내용에 따라 결정되므로 형식적 참여제도이다. 다음으로 민·관 협의형은 정부와 시민 간에 대등한 상호작용이 이루어지는 참여유형으로 시민과 정부 사이의 쌍방향 의사결정이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그리고 그 정도에 따라서 적극적 협의형과 소극적 협의형으로 다시 나누어진다. 마지막으로 주민권력형은 시민들이 예산결정과정에서 적극적으로 참여하여 참여방식과 내용도 시민들이 결정하는 형태의 참여를 말한다. 이는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도로서 주민통제형 참여예산제도이다.

박광우(2006)는 기존의 주민참여예산제도와 주민참여예산제도의 모형분류 이론을 보완하여 우리나라의 주민참여예산제도에 대한 새로운 모형 설계를 하였다. 박광우는 주민참여예산제도의 모형을 주민참여의 대상 및 범위와 참여의 수준 및 내용을 기준으로 다음의 [표 5-8]과 같이 민·관 협치형(소극적 협치형, 적극적 협치형), 민·관 협의형(소극적 협의형, 적극적 협의형), ‘관주도형’으로 분류하였다.

▮ 표 5-8. 우리나라 주민참여예산제도의 모형 분류 ▮

	민·관 협치형		민·관 협의형		관주도형
	소극적	적극적	소극적	적극적	
참여의 범위와 대상	포괄적 참여와 상호 협력	구체적 참여와 상호 협력	제한적 의견수렴	포괄적 의견수렴	형식적 의견수렴
참여의 수준과 내용	민관 협동과 참여결정	권한 공유와 공동 결정	편성이전단계 협의	편성단계 협의	일방적 정보제공
제도의 의미와 성격	실질적 참여예산제도		부분적 참여예산제도		형식적 참여 예산제도

출처: 박광우(2006)

민·관 협치형은 지방자치단체와 주민들이 상호 협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형이다. 적극적으로 예산관련 정보를 공개한 것을 토대로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하고 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴하여 반영하고 있다. 특히 대부분 조례 등 제도적으로 주민참여예산제도를 도입하여 시행한 경우가 해당된다. 그리고 이는 참여도구의 진보성이나 참여주체의 권한에 따라 소극적 협치형과 적극적 협치형으로 나누어진다. 민관협의형은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 모형이다. 예산관련 정보의 공개도 제한적이지만 예산정책토론회나 설명회 등 제도화 보다는 집행부의 행정력에 의존해 주민참여제도를 시행하고 있다. 참여단계와 대상 및 범위 등에 따라 소극적 협의형과 적극적 협의형으로 구분된다. 관주도형은 지방자치단체가 일방적으로 예산편성과정에서 주민들의 의견을 듣는 형식으로 실효성

에 의문이 제기될 수 있는 모형이다. 지방자치단체가 일방적으로 위촉해 예산참여시민위원회를 구성하여 형식적으로 예산편성 방향과 예산안에 대해 의견을 수렴하고 있기 때문이다.

3) 행정참여제도의 문제점

행정정보공개제도의 긍정적인 기능에도 불구하고, 제도가 가지는 특성상 문제점 역시 내포하고 있는데, 이를 전반적으로 살펴보면, 공개기관이 국민이 원하는 정보를 찾아 스스로 적극성을 가지고 공개하지 않는다는 점이다. 제도 및 운영상의 문제점으로 공개와 관련된 책임의 불명확화, 정보공개기준의 구체성 결여, 정보 소재 파악의 어려움, 업무전산화와 구제절차의 미비, 불합리한 정보공개법, 정보공개절차의 복잡화 등이다. 인식상의 문제점으로는 정보공개제도에 대한 국민과 공무원의 인식상의 괴리도 문제이다. 공공기관의 정보를 공개하지 않는 폐쇄적인 조직과 국민들의 행정문화에 대한 기대와 정보공개제도에 대한 무리한 공개요구 역시 정보공개제도의 올바른 정착에 저해요인으로 작용하고 있다. 행정정보공개제도의 문제점에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 행정정보 공개제도는 정보공개와 관련되어 문제가 발생하였을 경우 누구에게 귀책사유가 있는가에 대한 판단을 하는데 필요한 기준을 제시하고 있지 않다. 정보공개는 경우 보통 업무담당자가 과장전결로 공개여부를 결정하는 것으로 되어 있지만 실은 판단이 어려운 경우 상급자의 의견을 물어 결정하는 경우가 대부분이다. 이런 책임소재의 불명확성은 의사결정을 미루거나 불필요한 책임을 회피하려는 공무원의 성향 때문에 많은 양의 정보가 비공개로 처리되는 원인으로 작용하고 있다. 잘못된 공개로 인하여 책임문제가 발생하였을 경우 담당자 자신은 물론 자기 조직 전체에 피해가 발생할 수 있기 때문이다.

정보공개법에서 규정하고 있는 비공개 기준이 구체성이 결여되어 있어 각 기관에서 자의적으로 해석하고 적용하는 문제도 발생할 수 있다. 이 경우 모호한 기준을 적용하기 때문에 상이한 해석을 하는 경우도 발생하게 되며 결국 정보 비공개로 결정하기에 이르게 된다. 공공기관이 보유하고 있는 모든 정보는 공개가 원칙이고 비공개가 예외인데도 행정정보의 비공개 대상이 너무 많고 비공개 사유는 포괄적으로 규정

되어 있다. 따라서 공공기관이 보유하고 있는 정보가 청구권자의 청구에 대하여 비공개 결정을 할 경우에는 매우 명확한 기준을 제한적으로 적용해야 한다.

정보 비공개 사유 가운데 정보의 부존재는 상당한 부분을 차지하고 있다. 이는 국민의 입장에서 어느 기관에서 어떠한 정보를 보유하고 있는가에 대한 지식이 부족하기 때문이다. 필요한 정보의 소재를 알 수 없을 경우, 무리하고 불합리한 정보공개청구가 이루어질 수 있기 때문에 정보의 소재에 대한 정보가 우선 확보되어야 한다.

공무원들은 정보공개와 관련된 업무를 불필요하고 추가적인 노력을 필요로 하지 않는 업무라고 생각하는 경향이 있다. 이는 여러 가지 측면에서 해석할 수 있겠지만 무엇보다도 현재의 업무처리 및 문서관리가 전산화되어 있지 않기 때문에 청구된 정보를 검색하여 처리하는데 많은 노력을 필요로 한다. 보유하고 있는 정보가 전자적으로 처리되어 있지 않기 때문에 청구된 정보를 국민이 원하는 형태로 공개하기 위해서는 많은 시간을 할애해야 한다. 따라서 업무처리 자체가 전산화되어 청구된 정보의 검토, 처리 및 공개가 쉽게 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

공공기관에 정보 공개를 요청하였으나 비공개로 결정될 경우, 청구자는 해당기관에 이의신청, 행정심판, 행정소송 등을 통하여 구제를 받을 수 있다. 이의신청은 청구자가 비공개 처분을 한 당해 기관이 '정보공개심의회'를 운영하도록 하고 있다. 동 심의회에서는 공개·비공개 여부를 판단하기 곤란하거나 비공개 결정에 따른 이의신청을 심의하고 있는데, 실지로는 공무원 위주의 위원 구성, 심의회의 기능과 역할에 대한 구체적인 규정 미비 및 전문성 부족으로 인해 심의회가 대부분 형식적으로 운영될 뿐 제 기능을 다하지 못하고 있다.

정보공개여부 결정, 수수료 징수 등 정보공개절차가 복잡하고 간편하지 않아 단순 자료를 공개할 때에도 장시간이 소요되는 등 행정력이 낭비되는 사례가 발생한다. 민원서류로 접수된 경우 민원서류 접수 후 바로 회신하게 되어 있으나 행정정보공개청구서로 접수된 경우에는 정보공개청구서 접수 후 정보공개·비공개 통지를 한 후에 수수료를 징수하고 공개를 실시하도록 되어 있어 정보공개제도의 절차상의 복잡화가 문제점으로 나타나고 있다.

수수료 징수 역시 문제점으로 제시되고 있다. 인터넷 등 컴퓨터 통신망을 통해 정

보공개할 때에는 공개 매수 기준으로 수수료를 징수함에 따라 수수료가 과다하게 발생하고, 수수료를 징수한 이후에야 통보함으로써 행정서비스 향상에 저해요인으로 작용하고 있다. 또한, 정보공개청구에 대한 수수료가 소액인 경우에는 수입인지 구입이 힘들며, 부득이한 경우에는 현금 납부가 가능하다 이 경우에도 소액 현금의 세입 조치에 따른 행정력 낭비로 이어지게 된다.

행정정보 공개를 담당하고 있는 전담기구 역시 미흡한 실정이다. 대부분의 기관들이 전담창구를 운영하고 있지만 청구자의 입장을 고려하기 보다는 기관 편의적으로 운영되고 있는 경우가 많다. 업무 담당직원이 있더라도 여러 가지 업무를 동시에 수행하고 있어 청구자를 대상으로 자세한 상담 및 안내를 하기에는 어려움이 많은 실정이다.

한편, 정보공개제도의 인식상의 문제점으로 제기되는 것은, 첫째, 정보공개제도에 대한 공무원의 인식의 문제에서 비롯되는 것이다. 공무원들은 공공기관이 보유하고 있는 정보가 공공의 것이며 국민이 이에 대한 접근성을 갖는 것은 헌법상의 권리라는 기본적인 인식이 충분히 형성되어 있지 않을 뿐만 아니라, 공공기관의 국민에 대한 정보 우위, 정보 독점으로 흐르고 있어 정보공개에 대한 개방적 인식이 낮아 공공기관의 정보를 공개하지 않으려는 공무원의 폐쇄적인 조직문화가 문제점으로 나타나고 있다. 또한 이 제도에 대한 국민의 인식 역시 부족한 부분이 문제점으로 제기되고 있다. 정보공개는 정부가 생산하는 문서 등을 공개하는 것인데 법령, 고시, 공고 자료 등 이미 공개를 했거나 가까운 행정기관 또는 도서관에서 구할 수 있는 자료의 요구, 민원성 질의나 단순한 건의사항, 정책 자료 등 홈페이지에 게시된 자료들을 정보공개 청구하는 사례가 많은데 이 경우에도 정보공개제도의 절차를 거러 처리하여야 하기 때문에 이 또한 행정력의 낭비를 초래하고 있다. 청구인의 공개요구 자료가 지나치게 많은 점도 업무에 지장을 초래할 수 있다. 청구인이 꼭 필요로 하는 자료만을 요구하는 것이 아니라 요구 자료건에 대한 방대한 양의 세부자료까지도 요구하고 있어 많은 시간과 노력이 투입되어야 한다. 또한 행정정보공개 범위가 포괄적인 면도 있어 행정감시, 학술연구, 기타 등으로 막연히 표시하여 정보를 광범위하게 요구하는 경우도 있다.

주민참여예산제도는 이 제도가 가지고 있는 긍정적인 의미와는 별도로 동시에 한계를 가지고 있다. 이로 인해 주민참여 예산제도는 성공보다는 실패로, 내실보다는 형식으로 귀결될 가능성이 있다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 주민참여예산제도가 가지고 있는 제약조건을 점검하고 이를 극복하기 위한 전략을 사전에 충분히 준비해야만 한다. 먼저 거시적 차원의 한계를 살펴보면, 주민참여 활성화로 정치적 합리성은 제고될 수 있지만 경제적 합리성은 저하될 수 있다는 점이다. 예산결정과정에서 민주성은 증진되었지만 효율성은 저하된다는 것이다. 대의민주주의의 보완기제로 주민참여예산제도가 작동하면서 시민사회가 지방의회를 대체하는 또 다른 권부를 낳을 수 있다는 지적도 있다. 즉, 지방의회라는 공식적인 대리인에 대한 견제·통제기제가 있는 이상 지방의회 기능의 개혁과 맞물려 돌아가지 않고 지엽적으로 주민참여예산제도를 시행하는 것은 문제가 있다는 것이다.

또한 상황요인으로 우리나라의 지방자치의 수준과 질이 주민참여예산제도의 성공을 가져올 수 있는 정도로 성숙되었는가 하는 점도 이에 대한 한계로 지적될 수 있다. 미시적 차원의 한계로 지적되는 것은 우리나라 지방자치단체의 현실적인 재정여건이다. 현재 많은 수의 자치단체가 자체수입만으로 인건비조차 충당하지 못하는 상황이기 때문이다. 또한 국비 보조 등 목적 재원과 법정 경비 등으로 지방자치단체의 예산 자율권이 부족한 점도 주민참여예산제도의 위협요인으로 제기되고 있다. 이와 함께 참여주체들의 인선과 조직은 물론 운동방식의 정당성을 확보할 구체적인 참여방법을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 오히려 주민참여주체와 기구가 관료기구에 포획되어 대리인에게 정당성 내지는 면책권을 부여하는 형식적인 기제로 작동할 수 있다는 우려이다. 뿐만 아니라, 주민참여예산제도를 운영하는 과정에서 주민들의 지방재정에 대한 요구의 정도가 높아지게 되고, 특정 세력의 이익을 추구하기 위한 행위가 늘어나게 되고, 예산 배분을 둘러싼 집단 간의 갈등이 높아지게 되고, 의사결정의 신속성이 떨어지는 것도 우려해야 한다. 따라서 지방자치단체는 이러한 문제를 해결할 수 있는 다각적인 정책적인 방안을 모색할 필요가 있으며 운영과정의 투명성을 제고하고, 집단 간 갈등을 방지할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 성숙한 시민사회의 구축

1) 시민사회의 의미

미래형 국정관리의 틀로서 부각되고 있는 소위 뉴 거버넌스 시대의 도래는 성숙된 시민사회의 기반위에서 실현 가능하다. 따라서 현재 우리나라의 시민사회 현황을 파악함으로써 민선 지방자치 5기까지의 실질적인 성과를 파악하고 향후 지속적인 지방자치제도의 발전을 통해 뉴 거버넌스 시대의 실현을 위한 토대를 마련할 필요가 있다. 지방자치의 성공을 위해서는 그 수단적 가치로서 주민참여가 활성화 되어야 하지만, 주민참여의 한 형태로서 지역사회의 참여와 그 전제가 되는 시민의식의 성숙 및 제도적 여건의 성숙이 무엇보다도 중요하다.

이러한 시민사회 성숙을 위해 사회자본의 확충, 시민교육의 강화 등이 중요한 변수들이다.

사회자본은 한 사회집단이 가지고 있는 사회관계가 경제적 금융자본이나 한 개인의 인적자본 이상의 경제적 가치가 있는 것으로, 사회자본이 적은 지역이나 집단에는 아무리 많은 경제자본이나 수준 높은 인간자본이 투입된다고 하여도 발전이 어렵고 반대로 사회자본이 높은 경우는 경제나 고급인력의 수준이 다소 낮아도 잘 발전될 수 있다. 사회자본은 Coleman(1998)에 의해 구체화 되었는데, 그는 사회자본을 자연적·물리적·인적·경제적 자본과 구분하여 사회 구조 내에서 개인의 특정 행위를 촉진시키거나 특정목적을 달성하는데 기여하며 한 개인에게는 없지만 그 개인이 참여하고 있는 사회자본을 통하여 다른 사람들이 가지고 있는 자원을 동원할 수 있는 능력을 의미한다고 했다. Putnam(1993)은 사회자본을 참여자들로 하여금 공유된 목표를 달성하기 위하여 보다 효과적으로 함께 행동하도록 하는 사회생활의 특징으로 이는 능률성을 제고하여 생산적 잠재력을 증진시킬 수 있는 신뢰, 규범 및 네트워크로 정의하고 있다. Fukuyama(1995)에 의하면 사회자본이란 둘 이상의 개인들간의 협력을 촉진하는 실증된 비공식적 규범으로서 이 규범들은 실제적 인간관계 속에서 구체화되는 것으로 신뢰를 사회자본의 중요한 요소로 제시하고 있다. 그는 사회자본으로서의 신뢰는 단순한 윤리적 가치로서의 신뢰가 아니라 경제발전의 필수 조건이

며 한 국가의 복지와 경쟁력은 그 사회의 신뢰수준에 의해서 결정된다고 주장하였다. 이처럼, 사회자본에 대하여는 학자에 따라 다양한 개념으로 정의하고 있지만 공통적으로 신뢰, 네트워크, 규범이 사회자본의 공통적인 구성개념으로 이용되고 있음을 알 수 있다.

신뢰는 사회자본을 구성하는 가장 대표적인 요소이며, 사회적 관계에서 다른 사람의 행동이 자신의 후생에 영향을 주도록 허용하는 행위, 즉 상대방에 대해 낙관적 기대를 갖는 것을 의미한다. 신뢰는 개인 간의 생활에 있어서 뿐만 아니라 공동체, 조직, 사회, 국가 등 단체생활의 핵심이라 할 수 있다. 신뢰가 존재하지 않는다면 사회가 존속하기 어렵기 때문이다. 신뢰를 통한 인간관계 네트워크 및 사회참여는 좋은 정부를 만드는데 기여한다. 다양한 결사체에 적극적인 참여를 통해 잘생한 개인 간의 네트워크는 개인간의 신뢰를 증진하고 이렇게 발전된 신뢰는 시민들에게 공공 이슈에 참여하려는 동기를 부여하게 되며 이 결과 많은 시민들이 정부정책에 개입하게 되는 결과를 가져온다. 시민으로부터 신뢰받는 관료조직은 불필요한 부처이기주의와 책임회피에서 자유로울 수 있고 이에 따라 책임행정과 효율성 제고로 귀결될 수도 있다. 결국, 신뢰를 포함한 사회자본은 비공식적 제도를 형성하여 거래비용을 낮추고 이에 따라 경제발전과 민주적 거버넌스 확립에 밑거름이 될 수 있다.

신뢰와 규범 이외에 사회자본의 또 다른 축으로 논의되는 것이 네트워크이다. 사람들은 지역사회의 집단과 조직에 참여함으로써 일정한 사회적 계를 형성하는데 이것을 사회적 네트워크라고 한다. 사회자본이 상호작용을 전제로 하기 때문에 네트워크의 중요성이 강조된다고 볼 수 있다. 상호작용은 사람들로 하여금 연결망을 형성하고 공동체를 유지하며 사회구조를 구성하게 해 준다. 연결망은 개인이나 집단 등 행위자들 간의 전반적인 연계형태를 의미하는데 누가 누구에게 어떻게 접근하는가 하는 관계구조이다.

모든 사회조직은 자체적인 조직원리가 있으며 이것을 규칙과 규범이라는 형태로 제도화 시키고 있다. 즉, 규범은 개인 간, 집단간에 공유된 표현, 해석, 의미 체계 등을 의미하는데 호혜성을 기본 속성으로 한다. 보통 호혜성은 집합적 행위를 해결하는 단초를 제공해 주고 공동체의 유대감을 강화시키는 역할을 한다. 한편, 규범은 공유

된 언어와 행동양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원 간에 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 조장하게 되고, 이러한 사회적 상황에 대한 인식 공유는 조직의 문제 해결에 관한 지식과 정보의 결합과 축적에 긍정적으로 기여한다. 이것은 결국 조직의 문제해결 능력을 증진시키는 바탕이 된다.

이러한 사회자본은 자발적 결사체를 통한 네트워크와 규범에 의해 사회적 결속이 이루어지면서 형성된다. 즉, 사회자본을 기본적으로 단체생활을 통해 형성되는 것으로 이해할 수 있는 것이다. 시민간의 네트워크는 상호간의 규범을 성장시키고, 조정과 의사소통을 가능하게 하여 다른 사람들에 대한 신뢰성을 증가시키며 사회적 신뢰와 주민간의 연대에 밀접한 관계가 있다는 등의 다양한 연구결과는 사회단체 생활이 사회자본의 형성에 밀접한 관련이 있음을 시사한다. 지역사회참여와 사회자본과의 관계에 대한 학자들의 견해를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. Putnam(1995)은 주민의 자발적 참여는 주민간의 규범 및 네트워크를 형성하여 정부성과에도 강력한 영향을 준다고 한다. 따라서 주민의 지역사회단체 참여는 사회적 신뢰감을 제고하여 사회자본을 형성하기 때문에 주민의 투표참여, 신문 독서, 각종 사회단체 가입 등은 성공적인 지역의 사회자본 측정 잣대 역할을 한다고 한다. Inglehart(1997)는 학교 및 지역사회참여 등의 초기 정치사회의 경험이 정부에 대한 신뢰를 결정한다고 주장한다. 즉 개인, 사회단체, 정부제도에 대한 신뢰는 개인의 다양한 가치와 정치행정문화, 그리고 자신이 참여하고 있는 단체의 성향 등에 따라 다양한 반응을 보인다는 것이다. 이 견해의 기본 전제는 가족 및 친구 관계, 어릴 때 형성된 경험 등에 의해 형성된 사회화 과정을 통해 개인의 중심가치가 형성된다는 것이고, 이는 사회단체 참여여부가 개인, 시민사회, 정부제도 등에 대한 신뢰에 영향을 준다는 것을 의미한다. 시민참여는 시민들에게 공동체 의식을 배양한다는 연구도 있었다. 시민들은 연습을 통해 좋은 시민이 되는 것을 배우는데, 다른 사람들과 함께 공동의 목표를 추구하는 과정에서 개인주의는 서로에게 도움이 되지 못한다는 것을 알게 되며 공동의 문제해결을 위해 상대방을 이해하고 양보하는 태도가 확산 되면, 사회 구성원들간의 단결과 협력이 촉진되고 상호 이익이 되는 공동선의 발견이 용이해지며 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체 유대가 강화된다고 한다(유재원, 2003). Forrest

와 Kerns(2001)는 지역수준에서의 다양한 유대와 주민조직의 합의를 통하여 신뢰, 상호부조, 및 자조의 규범을 조장할 수 있고 이러한 규범들이 지역사회문제를 해결하기 위해서는 없어서는 안 될 중요한 자원이라는 면에서 지역의 주민조직은 제3방식의 비공식적 자원의 보고로 간주되고 있다고 보고 있다. 이처럼, 대부분의 학자들은 각종 단체 참여가 사회자본에 긍정적인 영향을 미친다는데 동의하고 있는 것을 확인할 수 있다.

한편 시민교육은 시민들의 적극적이고 자발적인 참여를 확대하기 위해서 필요하다. 시민들은 일상적인 삶에서 민주시민의식과 태도, 능력 등을 실천하고 행동하기 때문에 학교에서만 이루어지는 시민교육으로는 충분하지 않다. 그러한 이유로 시민교육은 학교교육뿐만 아니라 사회교육의 범위까지 확대되어 논의되어야 한다. 근대 이후의 사회에서는 시민성의 고양을 위해서 정도와 형태의 차이는 있지만 시민교육을 한다. 시민교육은 정치질서와 정치체제의 가치관과 규범이 구성원에게 내면화되는 과정이며 한 사회의 존속과 발전을 위해서 필요한 가치관, 자질, 태도 등이 육성되는 교육이다. 우리 교육에서는 공민교육, 재건국민교육, 반공교육, 국민윤리교육, 새마을 교율 등 다양한 이름으로 시민교육이 시행되었고 대개의 경우 권위주의적 정부의 유지를 위한 방편으로 작용하였다. 다시 말해서 과거의 시민교육은 특정한 정치권력이 가지고 있는 통치이념을 일방적으로 정당화하고 주입했던 것이다. 이러한 교육은 시민사회에 국가의 지배이데올로기를 주입할 수 있으며 시민사회를 보수화하여 시민들의 자율성을 축소시키고 시민사회의 공공성을 약화시킬 수 있다. 그러나, 시민교육은 성숙한 민주사회를 지향하는데 필요한 민주시민 의식과 자질을 가르치고 그것을 일상적인 삶의 과정 속에서 실천할 수 있는 능력과 태도를 내면화시킬 수 있는 과정이어야 한다. 따라서 민주시민 교육의 내용은 사회발전을 위해 그 구성원이 가져야 할 의무에 관한 지식을 함양하고 각 분야에서 민주적 참여와 건전한 비판을 할 수 있도록 합리적 의사결정과 문제 해결 등 민주시민의 자질을 절차적으로 학습하는 제 교육을 말한다. 이에 근거하여 시민교육은 민주시민으로서의 권리, 책임과 의무, 사회정의와 공공선, 공동체 의식과 연대 등을 학습하고 적극적이고 합리적인 의사결정 과정과 문제 해결에 참여할 수 있는 자질을 기르는 교육으로 이해할 수 있다.

2) 시민사회의 실태

많은 문헌이나 조사들은 우리나라의 사회자본 수준이 낮은 것으로 평가하고 있다. Knack과 Keefer(1997)의 연구에 의하면 우리나라는 특히 신뢰가 다른 나라에 비해 낮은 것으로 파악되는 바, 이는 우리나라를 저신뢰 사회로 규정한 후쿠야마(1995)와 같은 맥락이다.

■ 표 5-9. 국가별 사회자본 수준 ■

국 가	신뢰	시민적 규범	정부에 대한 신뢰
스웨덴	57.1	41.57	0.65
덴마크	56.0	40.34	0.76
미국	45.4	40.55	0.61
영국	44.4	40.07	0.54
일본	40.8	41.79	0.46
한국	38.0	39.64	0.61

출처: Knack, S. & Keefer, p.(1997)

국가경쟁력 종합평가기구인 IMD의 평가에서도 사회응집력, 사회정의, 사회적 차별 등 사회자본관련 지수는 우리의 종합 국가경쟁력에 밀도는 중하위권에 머물러 있다.

■ 표 5-10. IMD 평가(59개국) ■

연 도	정부정책 투명성	사회 정의	사적 영역 보호	정치 불안 위험	사회 응집력	사회적 차별	종합 경쟁력 순위
2003	41	46	46	53	39	57	37
2004	41	41	39	55	46	57	35
2005	34	35	22	51	34	54	29

출처: IMD(2005)

구체적으로 볼 때 국내외 많은 연구들은 정부, 의회, 법원, 언론, NGO, 대기업 등 주요 사회제도·기관에 대한 국민의 신뢰가 낮은 문제를 지적하고 있다. 또한 국제투

명성기구(Transparency International)의 2005년 조사에 의하면 정부의 투명성(부정 부패 수준)은 1999년 이후 지속적으로 개선되는 추세이지만 아직 중위권 수준(40위)이다. 이외에도 삼성경제연구소(2005)는 우리나라의 거버넌스 즉 NGO활동 및 사회 정의의 수준이 30개 비교대상 국가들 중 23위인 것으로 평가하고 있다.

한편 우리나라 시민교육의 실태를 살펴보면 현 민주시민교육은 자유민주주의 사회에서 적응 및 그 체제를 유지하기 위한 교육이다. 자유주의 정치체제 안에서 시민교육은 개인적 측면의 시민교육에 강조를 두고 보편적이고 중립적인 민주주의 신념과 이해를 가르치는데 중점을 둔다. 또한 자유주의 시민교육은 기술적 합리성과 결합되어 기존 체제의 전수를 목표로 하고 있다. 그것은 객관적이고 중립적인 정보·가치·신념체계의 전수를 통해 시민사회의 정당성이 유지·존속하게 하며 시민들을 지식의 수동적인 사용자나 또는 전수자로 만든다. 이러한 시민교육은 민주적인 도덕들과 행동들을 표준화 시켜 놓고 조건화된 행동만을 지지하여 시민들에게 수동적인 인간 행동 모델을 제시한다. 이러한 교육 과정에서 자기 판단과 자기 결정이라는 자율성은 감소하고 주입이나 암기에 의한 자기 판단과 자기 결정에 대한 환상이 타율적으로 만들어 진다. 이는 결과적으로 권위주의나 엘리트주의에 도전할 수 없는, 복종하는 시민들을 장려하게 되는 것이다. 따라서 이를 통해 형성된 수동성은 시민사회에서 소극적인 시민으로 행동할 수 밖에 없게 하며 이러한 태도는 시민의 자율적 참여를 제한하게 되는 것이다. 결국 자유민주주의 시민교육은 소수의 엘리트들에게는 참여의 기회를 확대하는 반면 일반 시민들에게는 참여의 권리를 제한하는 결과를 초래한다. 반면, 참여민주주의 시민교육은 실질적인 참여를 장려하고 참여를 통하여 시민사회의 규범적 토대를 정당화하며 그 과정 속에서 숙고의 과정을 통해 정치적 주체성을 개발하는 것의 중요성을 강조한다. 참여 민주주의는 참여 그 자체를 시민교육이라고 간주한다. 민주적인 자율성을 실현하기 위해서 평등한 구성원들이 집단적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 권리를 보장하는 것이다. 자유민주주의 시민교육에서 이성과 합리성은 선형적으로 인간에게 존재하기 때문에 시민교육은 이미 결정된 목표를 위한 기술적인 결정의 숙달로 항상 축소되며 비판적이고 능동적이기 보다는 적응적이고 조건화된 행동을 지지한다. 이에 반해 참여민주주의 시민교육에서 이성과 합리성은

추상적 형태로 선형적으로 주어지는 것이 아니라 실제 참여를 통해서 시민사회의 특정 구성원이 됨으로써 특정한 형태의 이성과 합리성으로 형성되는 것이다. 즉 참여민주주의 시민교육이 계발하려는 합리성은 구체적 맥락에서 구체적 타자와의 관계를 설정하고 그 관계적 상황에서 자기성찰을 할 수 있는 능력이다. 또한 자유민주주의적 시민교육은 개인주의적 관점을 가지고 있어 개인권리를 추구하고 타인의 권리를 해치지 않는다는 전제하에 개인간 권리의 극대화를 위한 경쟁을 초래한다. 그러나 참여민주주의적 시민교육은 상호주의적 관점을 지지하여 나와 타인이 우리라는 상호관계를 통해서 협동심, 협업적 관계의 덕목들이 학습되며 그 과정에서 상호존중과 상호이해, 상호 신뢰들이 구축될 수 있게 한다. 마지막으로 자유민주주의 시민교육은 참여를 위해 교육을 하지만 참여민주주의 시민교육은 참여 그 자체가 교육이다. 전자의 경우에는 시민 사회 참여에는 자격이 필요하므로 시민교육은 참여를 통하여 계발된다고 주장한다. 그래서 자유민주주의 시민교육에서는 준비된 만큼의 참여를 인정하는 반면 참여민주주의 시민교육에서는 참여하는 만큼 참여를 할 수 있는 시민으로 준비된다고 보고 적극적인 참여를 장려한다. 이렇게 자유민주주의 시민교육은 참여를 제한하는 반면, 참여민주주의 시민교육은 참여를 증진하고 있다. 한국의 시민교육은 자유민주주의를 표방하는 경향이 있고 이런 점에서 볼 때 태생적으로 참여가 제한될 수 있는 것이다.

3) 시민사회의 문제점

먼저 사회자본과 관련된 문제점을 살펴보면 우리나라는 사회자본에 대해서 전형적인 후발 산업국으로서의 양태를 보이고 있다. 혈연·지연·학연 등 폐쇄적 연고집단과 민주적 참여공동체, 정경 유착·부정부패와 투명한 시장거래 등 이질적인 요소들이 혼재되어 있는 것이다. 이러한 요인들이 침묵하게 대립하면서 사회 갈등이 심화되고, 사회적 연대감 약화 및 경제전체 효율성 손실 등이 초래되고 있는 상황이다. 그러나 이러한 현상은 우리의 경제·사회 변화에 따른 불가피한 측면이 강하며 향후 일정기간의 과도기를 거쳐 이러한 혼란은 해소 가능할 것으로 보인다. 우리나라의 공동체는 폐쇄성이 높은 공동체를 중심으로 편중되어 발전해 왔으나 최근 들어 균형을

회복하는 움직임이 관찰된다. 산업과, 근대화가 진행되는 과정에서 혈연 및 지연을 매개로 하는 전통적인 공동체가 일부 변용을 겪으면서도 생명력을 유지하는 가운데 직장, 거래처, 사업자 단체 등의 직능 공동체가 확장되는 추세인 것이다. 특히 최근 들어 NGO 등 시민사회의 참여공동체, 사이버 공동체가 급성장하고 있기 때문이다. 이러한 근래의 변화는 향후 우리나라가 우리의 독특한 사회적 관계, 사회자본을 형성하고 이를 기초로 안정적인 국가로 발전할 수 있는 잠재력을 보유하고 있음을 시사한다. 그러나 전반적으로 우리나라 공동체의 구성은 양적, 질적인 측면에서 아직도 불균형의 상태에 놓여 있으며 이러한 잠재력이 발현되기까지는 상당기간이 소요될 것으로 예상된다.

뿐만 아니라, 정부, 법질서, 계약관계 등 공적 제도나 규범에 대한 낮은 신뢰는 사회자본에 관한 우리 사회 최대의 취약점이며 선진적 시장거래 질서 정착, 대화와 타협에 의한 갈등 조정, 정부의 정책적 리더십 확충에 큰 장애요인이 되고 있다. 특히 공적제도에 대한 낮은 신뢰는 정부의 리더십과 권위, 기능에 대한 신뢰 결핍을 반영한다. 이는 80년대 이후 자유화, 민주화를 통해 ‘권위주의’의 잔재를 청산하는 과정에서 정부의 정당한 권위가 손상된 데 따른 측면이 있다. 이제 권위주의는 거의 불식된 단계이지만 정부의 정당한 역할이 무엇인가에 대해서는 아직 상당한 견해차이가 있다. 앞으로는 특히 양극화, 사회 복지에 대한 정부의 역할이 계속 문제될 것이다. 정부의 역할에 관한 합의를 형성하고 역할 수행에 필요한 정부의 조직과 역량을 정비하는 한편, 다양한 공동체가 참여하는 투명하고 책임성 있는 국가 의사결정 구조를 정착하는 것이 시급하다 하겠다.

시민교육과 관련된 문제점은 시민교육의 중요한 목표는 결국, 참여의지의 배양을 위한 참여교육에 있다고 할 수 있다. 사회가 발전하면서 다수의 이익에 관련된 공공 문제에 대해 사회 구성원들의 적극적인 참여는 필수적이다. 다수의 참여를 통해 보다 보편적이고 만족할 만한 해결책을 얻기 위해서는 시민참여가 중요한데 이것은 교육을 통해 더욱 다져질 수 있다. 현재 우리나라는 공공문제에 대해 시민 참여가 그다지 높지 않다. 시민참여가 저조한 원인에 대해서는 시민의 참여의식이 부족한데 초점을 맞출 수 있으며 참여를 위한 제도적 장치가 불비하다는 점도 지적할 수 있을 것이다.

참여제도의 확충도 중요하겠지만 이것이 참여 확충을 위한 필요충분조건일 수는 없다. 아무리 참여제도가 마련되더라도 참여제도가 시민에 의하여 이용되지 않거나 또는 활발한 이용이 이루어지더라도 무분별한 참여가 횡행한다면 그러한 제도화는 무용지물이 될 것이기 때문이다. 그러므로 참여가 활성화되도록 하기 위해서는 참여제도의 확충과 더불어 제도의 잠재적 이용자인 시민의 참여의지를 고양하기 위한 조치가 필요하다. 이와 함께 요구되는 것이 시민의 참여 능력이다. 참여능력이란 공공문제에 대한 적절한 관심과 태도 및 합리적인 의사소통의 기술 등을 포함하는 것인 바, 이러한 참여능력이 결여된 상황에서의 무분별한 참여확대는 자칫 공익을 저해하게 되므로 문제가 있다. 그러므로 참여의 활성화를 위한 조치에는 시민의 참여의지의 강화를 위한 노력과 함께 참여능력 제고를 위한 노력이 병행되어야 하고 이는 참여시민교육을 통해 가능할 수 있을 것이다. 또한 시민교육의 필요성에는 동의하면서도 시민교육의 제도화, 교육추진의 지원체계 및 주체 선정 그리고 교육지원 및 교수 방법 등을 둘러싼 논의는 종결되지 않고 있다. 그에 따라 아직 시민교육의 체제 및 지원 조직 등 제도적 장치 구축은 실현되지 않고 있는 것이 현실이다. 따라서 이하에서는 시민교육이 가지고 있는 일반적인 문제점을 분석하고 그에 대한 과제를 제시하여 시민교육을 활성화하기 위한 조건들을 검토해 보도록 한다. 다음의 [표 5-11]은 시민교육이 안고 있는 문제점과 각 문제점에 해당하는 과제 및 발전 방향을 제시한 것이다.

표 5-11. 시민교육의 문제점과 과제

문 제 점	과제 및 발전방향
① 불일치(inconsistency) • 이론과 실천, 인지적 측면(지식·기능)과 정의적 측면(가치·태도) 사이의 불일치 혹은 괴리 • 내면화와 실천적 생활화의 부족	• 학습 참여자의 능동적인 경험과 체험, 실천적 활동을 고무시키는 학습기회 마련 • 체험학습, 활동지향학습, 자기주도적 학습, 참여자 지향의 학습원리 강조 • 지·덕·체를 조화롭게 갖춘 인간, '총체적인 이상'을 갖춘 인간 양성 기대
② 도구화(instrumentalization) • 민주시민교육의 정치적 종속성 • 민주시민교육의 '교육논리'에 대한 '정치논리'의 지배 • 교육이 정치의 도구로 이용될 위험성	• 교육 담당기관의 다원성·비당파성·독립성 지향 • 교육주체의 자율화·다양화·특성화 장려 • 교육의 내재적인 논리 인정 및 존중, 교육의 자율성 보장

(계 속)

문 제 점	과제 및 발전방향
③ 무관심(indifference) • 권위주의적 정치문화 • 민주시민교육에 대한 정치지도자의 무관심	• 권위적인 정치문화 극복 • 민주시민교육에 대한 정치지도자들의 관심과 책임의식, 지원의지 촉구
④ 제도적 미비(institutional deficit) • 학교교육과 사회교육, 가정·학교·사회수준에서 행해지는 민주시민교육의 유기적인 연계성 확보를 위한 제도적 조건의 불충분	• 국민전체를 대상으로 한 민주시민교육의 실현을 위한 전담기구 설치 • 기존 교육기관과 단체의 활동 지원을 위한 법적·제도적 조건 마련
⑤ 인식의 결여(incognizance) • 복합적 위험사회의 특징을 극복하고 세계화·정보화·다원화 사회로의 변동과정에 능동적으로 대처하기 위한 방안으로서의 민주시민교육에 대한 인식과 의식의 부족	• 사회변동에 적응하고 미래사회에 대비하기 위한 민주시민교육의 중요성과 필요성에 대한 계몽활동 전개 • 적합한 홍보와 확산전략 강구

출처: 허영식(2005)

다. 주민참여권의 확대

1) 주민참여권 제도의 의미

주민참여는 일반적으로 주민의 정치 및 행정 과정에의 참여를 의미하나 이것을 정의하는 사람의 입장에 따라 각기 다르게 규정되는 다의적 개념이라 할 수 있다. 주민참여는 대표자를 선출하는 선거에서부터 구체적인 정책의 집행에 이르기까지 정치 및 정책 전 과정에 걸쳐 일어나는 주민의 모든 정치 행정적 행위를 말한다. 여기에서 모든 정치적 행위란 제도 및 비제도적인 것, 반대와 지지, 의도적 행위와 관습적 행위를 모두 포괄하는, 공식적 정책결정자가 아닌 일반 주민에 의해 일어나는 일체의 행위를 의미한다. 즉 주민참여는 입법부와 행정부, 사법부를 포괄하는 국가의 모든 기관과 공무원의 의사결정에 영향력을 행사할 목적으로 추진되는 일반 시민의 참여를 의미한다.

지방자치분야에 있어서 주민참여는 주민이 주체가 되어 자치단체를 대상으로 직접적인 정치참여를 의미하는 것으로 이와 관련된 제도들은 주민감사 청구제도, 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도 등이 있다.

먼저 주민감사청구제도는 주민이 지방정부에 대해 감사가 필요하다고 인정되는 특정 사안에 대해서 감사를 시행할 것을 요청하는 제도로 주민감사청구의 대상은 지방자치단체와 단체장의 사무 전반이며, 청구할 수 있는 경우는 명백히 법령을 위반한 경우와 공익을 해한 경우에 청구할 수 있다. 또한 주민감사청구제는 지방정부의 정책 과정에 있어 주민 참여의 한 방식으로 주민이 공공서비스 전달과 관리에 대한 정책 결정 및 집행과정에 주민이 개입하는 것이다. 주민들은 지방자치단체의 정책과정에 참여함으로써 영향력을 행사하며 지방정부에 대해서 그들이 필요로 하는 행정서비스를 요구한다.

지금까지 시민들은 자기가 거주하고 있는 일선행정기관에 민원을 제기하기 보다는 고위층을 통해서 민원을 제기하는 것이 가장 효과적이고 실효성이 있다고 생각하는 경향을 가지고 있었다. 이러한 생각은 오랜 기간 동안 권위주의적 정치·행정문화 속에서 권력이면 모든 것을 해결할 수 있다는 권력만능주의 사고에서 기인한다고 할 수 있다. 또한 이것은 자기 지역 공무원에 대한 불신이 잠재되어 있기 때문이다. 주민감사청구제도는 이러한 문제점을 극복하고 자기 지역의 문제점에 대해 지역 주민들이 직접 참여하는데 의의가 있다. 뿐만 아니라 지방재정의 측면에서도, 첫째, 자치단체재정의 위법·부당한 처리를 자치단체 내부에서 자율적으로 규율되는 것이 충분하지 않다는 점과 둘째, 주민이 지방자치단체의 납세자로서 지방재정의 직접적인 부담자의 위치에 있기 때문에 보다 직접적이고 강력한 이해관계를 가지고 있다는 점, 마지막으로 주민소송과는 달리 비용을 들이지 않고 신속하게 처리할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

주민감사청구제도의 기능은 다음과 같다. 첫째, 주민감사청구제도는 주민의 권리보호라는 목적 하에서 지방자치단체의 정책과정에 주민들의 참여를 촉진시키며 지방자치의 합리적 운영을 도모함으로써 주민의 권익을 보호하는 기능과 역할을 한다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 둘째, 자치행정의 책임성·투명성 확보의 기능을 한다.

주민감사청구제도는 지방자치단체의 정책결정과정과 주민 간에 단절되어 가는 관계를 복원하게 하고 주민집단의 형성 및 활성화를 주도하게 함으로써 주민의 행정접근성을 보다 용이하게 확보하여 지방행정에 적극 참여할 수 있게 함으로써 지방자치단체의 활동에 있어 책임성과 투명성을 확보할 수 있으며 이를 통해 지방행정의 시행착오를 줄이는 기능과 역할을 한다. 셋째, 자치행정에 주민의사반영기능을 한다. 주민감사제도는 국회·감사원에 의한 감사와 같은 지방자치단체에 대한 외부감사나, 행정내부감사, 예컨대 상급청에 의한 감사 또는 행정기관 상호간의 감사와 달리 주민이 참여하고 주민의 의사가 반영되는 기능을 한다. 특히, 주민감사청구를 행한 주민들의 주관적 선호도와 관심사를 정책결정에 직접 반영하는 통로로 작용할 수 있다. 넷째, 지방자치단체와 단체장에 대한 감시·통제장치로 기능한다. 즉, 단체장이 단기적인 안목으로 지방의 실정을 넘어서는 지역개발정책을 추진하는 경우, 주민감사가 이에 대한 통제구실을 한다. 이는 지방의회가 다하지 못하는 견제 내지 정화적인 기능의 미진한 부분을 주민으로 하여금 직접 보완할 수 있도록 길을 열어주는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 주민투표는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 정책결정사항을 주민이 투표를 통해 직접 결정하는 제도로, 지방자치의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 제도이다. 또한 국가가 국가정책수립 시 관련 지역주민의 의견을 들을 수 있는 제도적 장치이기도 하다.

주민투표는 첫째, 국민주권원리의 실현을 위해 지역 공론에 대한 주민들의 일반의사의 관철이 중요하며, 둘째, 의회에 대한 일반 주민들의 불신과 실망에 대한 대안으로서 직접 민주제의 실시가 필요하다. 셋째, 집행기관과 의결기관 간의 대립이나 충돌시 중대 또는 해결책 제안으로서의 성격도 함께 가지고 있다. 넷째, 지역적으로 주요한 사안에 대해서는 의회로부터 분리할 수 있는 제도적 가능성을 열어놓을 필요가 있다. 다섯째, 중앙정부의 획일적인 행정통제나 지방 민주주의의 위기상황에서 주민투표제가 주민의 불만과 요구를 담아낼 수 있는 최후의 안전판 기능을 한다.

한편 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도이다. 주민의 감사청구에 따른 감사 결과, 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구에 불복이 있는 경우,

지방자치단체 장의 감사결과에 따른 이행조치에 불복이 있는 경우 등에 있어 주민은 위법한 재무회계 행위에 대한 손해배상청구 등을 요구하는 소송을 제기할 수 있다. 손해배상 등을 청구하는 소송의 경우 지방자치단체의 장은 당사자에게 손해배상금 등의 지불을 청구하거나 변상 명령을 하여야 한다.

마지막으로 주민소환은 주민들이 지방의 선출직 공직자를 임기종료 전에 투표를 실시하여 그 결과에 따라 해직시킬 수 있는 제도로, 선출직 공직자에 대한 주민의 통제를 강화하고 책임성을 실현하기 위한 수단이다.

2) 주민참정권 제도의 실태

먼저 주민감사청구제도는 지방자치에 있어 주민이 직접 참여하여 주민의 감시와 통제를 통하여 행정의 투명성과 책임성을 높이고 주민의 불편이나 불만사항들을 제도적으로 수렴하여 처리하기 위한 목적으로 제도화 되었다. 구체적으로는 지방자치단체장의 불법과 전횡 및 정책 과잉 등에 대하여 주민이 감사를 상급기관에 청구함으로써 간접적으로 통제할 수 있는 주민직접참여제도로 실질적인 감사제도를 통해 주민의 권익을 보호하기 위해 도입되었다. 즉, 주민감사청구는 주민의 권리보호라는 목적 하에 직접적인 주민참여를 실현시키는 장치로서 보다 활성화되어 지방자치의 합리적 운영을 도모하는 역할을 하여야 한다는 점에서 그 필요성이 인정되는 것이다.

주민감사청구제도는 지방자치법 제16조에 의해 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다.

지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있지만, 1. 수사나 재판에 관여하게 되는 사항, 2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항, 4. 동일한 사항에 대하여 제17조제2항 각 호의 어느

하나에 해당하는 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항은 감사청구의 대상에서 제외된다.

주민감사청구는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년이 지나면 제기할 수 없으며, 주무부장관이나 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 끝내야 하고, 감사결과를 청구인의 대표자와 해당 지방자치단체의 장에게 서면으로 알리고, 공표하여야 한다. 또한 주무부장관이나 시·도지사는 주민이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사한 사항이거나 감사 중인 사항이면 그 기관에서 실시한 감사결과 또는 감사 중인 사실과 감사가 끝난 후 그 결과를 알려줬다는 사실을 청구인의 대표자와 해당 기관에 알려야 한다.

주민감사 청구를 처리할 때, 주무부장관이나 시·도지사는 청구인의 대표자에게 반드시 증거 제출 및 의견 진술의 기회를 주어야 하고, 감사결과에 따라 기간을 정하여 해당 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 또한 주무부장관이나 시·도지사는 조치요구내용과 지방자치단체의 장의 조치결과를 청구인의 대표자에게 서면으로 알리고, 공표하여야 한다.

주민감사청구제도는 2005년 1월에 지방자치법을 개정하여 청구권자 총수의 1/50의 범위에서 지방자치단체 조례로 규정하던 것을 시·도는 500명, 서울특별시와 광역시를 제외한 50만명 이상 대도시는 300명, 시·군·자치구는 200명의 범위에서 결정하도록 청구요건을 완화한 바 있으며, 2000년 3월 제도 시행 이후 2008년까지 총 135건이 청구되었다.

■ 표 5-12. 연도별 주민감사청구 현황 ■

(단위: 건)

구 분	연도별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
합 계	135	5	12	20	9	7	13	28	22	19

※ 안료 72, 각하 51, 진행 중 12

주민투표제도는 1994년 3월에 개정된 지방자치법 제13조의2에서 도입 근거규정이 마련되었고, 이후 거의 10년간의 입법 노력 끝에 2004년 1월 29일 법률 제7124호로 주민투표법이 제정·공포되었다. 지방자치법 제14조는, 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해서는 주민 투표에 부칠 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 2004년 7월 제도 시행 이후 제주도 행정구조 개편, 청주·청원 통합 주민투표 등 국가와 지역 현안을 합리적으로 결정하는 데 기여하였으며, 특히 방폐장 부지선정 주민투표는 사회적 갈등으로 장기간 지연되었던 국책현안을 민주적으로 해결 하는 성과를 거두기도 하였다.

그러나 제도시행 초기로서 지자체, 주민단체, 선관위, 정부 등 관련 당사자의 제도 운영 경험 부족, 투표분위기 과열, 공무원 투표개입 시비, 낮은 투표율 등 일부 문제점도 노출되었다. 이에 2006년 9월 27일 행정안전부는 주민투표 과정에서 나타난 미비점 등을 보완하는 주민투표법 개정안을 국회에 제출하였으나, 제17대 국회의 임기 종료와 함께 개정안이 폐기되었다.

한편 2007년 6월 28일에 헌법재판소가 “주민등록만을 투표권 행사요건으로 함으로써, 주민등록을 할 수 없는 국내 거주 재외국민의 평등권을 침해하였다”고 결정함으로써 국내 거소신고 재외국민에게 주민투표권을 부여할 필요가 생겼다. 이에 따라 국내 거소신고 재외국민에 대한 투표권 부여, 투표연령을 현행 20세에서 19세로 하향 조정, 투표마감시각 명확화(20시), 투표운동 허용대상 조정 등을 주요내용으로 하는 새로운 개정안을 마련하여 2008년 10월 15일에 국회에 제출하였다. 이 중 국내 거소신고 재외국민에 대한 투표권 부여, 투표연령 하향조정(20세→19세) 등은 2009년 2월 12일에 개정되었으며 그 밖의 부분은 국회에 계류되어 있다. 주민투표의 실시 현황은 다음의 [표 5-13]과 같다.

■ 표 5-13. 주민투표 실시 현황 ■

주민투표명	실시지역	투표율	개표결과(%)	확정
제주도행정구조 개편 (’05. 7. 27)	제주도 전지역	36.7%	단일광역자치안 57%	단일광역 자치안
			현행유지안 43%	
청주시·청원군 통합 (’05. 9. 29)	충청북도 청주시·청원군	청주시 35.5%	찬성 91.3%, 반대 8.7%	통합무산
		청원군 42.2%	찬성 46.5%, 반대 53.5%	
중·저준위방사성 폐기물처분시설 유치 (’05. 11. 2)	전라북도 군산시	군산시 70.2%	찬성 84.4%, 반대 15.6%	경주시 선정
	경상북도 포항시	포항시 47.7%	찬성 67.5%, 반대 32.5%	
	경상북도 경주시	경주시 70.8%	찬성 89.5%, 반대 10.5%	
	경상북도 영덕군	영덕군 80.2%	찬성 79.3%, 반대 20.7%	

지방자치법 제17조는 주민소송제도에 대해 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다.

2006년 1월 제도시행 이후 15건의 주민소송이 제기되었고, 이 중 7건이 종결되었다.

■ 표 5-14. 주민소송 제기 현황 ■

해당 지자체	소송제기일	소 송 요 지	진행상황 및 결과
전남 여수	'09.7.22	· 여수2청사-여수지방해양수산청 청사 교환시 절차상 위법성	1심 계류
서울서대문구	'09.4.28	· 불법 의정비 인상분 환수 요구	1심 선고(1심 주민 승소 '09.11.11)
서울 성동구	'08.12.24	· 불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류(1심 주민 승소 '09.6.10)
서울 양천구	'08.11.20	· 불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류(1심 주민 승소 '09.5.20)
서울 금천구	'08.11.20	· 불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류(1심 주민 승소 '09.5.20)
서울 도봉	'08.5.28	· 불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류(1심 주민 승소 '09.5.20)
경기 의정부	'08.1.8	· 상계·장암도시개발 관련 보상금 과다지급으로 예산 낭비	1심 계류
경기 성남	'06.5.25	· 탄천변 도로 일부 불사용으로 인한 예산 낭비	3심 계류(2심 항소기각 '09.7.7)
경기 수원	'07.9.3	· 공무원에 대한 초과 근무수당 불법 지급	종결(주민 패소 '09.6.17)
충남 청양	'07.4.16	· 군수 업무추진비 위법 지출 및 불법공사 추진으로 예산 낭비	종결(주민 패소, '09.3.12)
인천 부평	'06.12.11	· 구청장 업무추진비 위법 지출	종결(주민 패소, '08.1.31)
인천 부평	'06.10.10	· 구의회 업무추진비 위법 지출	종결(주민 패소, '07.11.29)
서울 성북	'06.9.13	· 구의회 업무추진비 위법 지출	종결(주민 패소, '08.11.27)
충남 서천	'06.8.31	· 군수 업무추진비 위법 지출	종결(주민 패소, '08.1.9)
경기 광명	'06.7.24	· 신설 음식물쓰레기 처리시설 미가동으로 인한 예산 낭비	종결(1심 중 소 취하, '08.8.11)

주민소환 제도는 2006년 5월 24일에 도입근거를 마련하기 위해 「지방자치법」 개정 및 「주민소환에 관한 법률」이 제정되었으며, 2007년 5월 23일에 「주민소환에 관한

법률시행령」 및 「주민소환관리규칙」(중앙선관위 규칙)의 제정과 함께 시행되었다. 주민소환 대상은 지방자치단체장 및 지역구 지방의회의원(비례대표 지방의원제외)이며, 소환투표 청구를 위해서는 광역 자치단체장은 청구권자의 10/100이상, 기초 자치단체장은 15/100 이상, 광역·기초 지방의원은 20/100 이상의 서명이 필요하다. 청구권자는 19세 이상의 주민과 영주권을 취득한지 3년이 경과한 외국인이다. 소환 대상자의 임기 개시일로부터 1년이 경과하지 않았거나, 임기 만료일로부터 1년 미만이 남은 경우와 해당 공직자에 대한 소환투표가 실시된 지 1년 이내인 경우에는 청구할 수 없다. 소환투표가 발의되면 투표가 끝날 때까지 해당 공직자의 권한행사가 정지되고, 소환투표 지역은 소환대상 직의 선거구를 대상으로 한다. 투표결과 투표권자의 1/3 이상이 투표하고 유효투표 총수의 과반수가 찬성할 경우 소환이 확정된다.

2007년 5월 25일부터 2009년 말까지 소환투표는 3차례 청구되었으나, 투표가 실시된 경우는 2차례에 그쳤다.

■ 표 5-15. 주민소환투표 청구 현황 ■

지 역	청구일	소환대상	청구사유	결 과
제주특별자치도	'09.6.29	도지사	· 제주해군기지 건설 관련 주민 의견수렴 부족	· 투표실시('09.8.26) · 도지사 불소환
경기 시흥	'08.9.23	시장	· 구속에 따른 장기간 직무 정지로 시정 공백 발생	각하('08.10.13) ※ 서명인수 요건 미충족
경기 하남	'07.10.10	시장 시의원3	· 광역화장장 유치 관련 갈등	· 투표실시('07.12.12) · 시의원 2명 소환 · 시장, 시의원 1명 불소환

3) 주민참정권 제도의 문제점

주민감사청구제도는 행정내부에서의 자기통제의 한 형태이기 때문에 행정에 대한 사법부 내지 입법부의 삼권분립의 원리와 관련한 권력에 대한 견제 기능을 기대할

수 없다는 한계를 가지고 있다. 감사청구심의회가 감사결과를 도출하면, 이 감사결과에 대한 조치는 해당 지자체의 장의 재량 하에 문책의 정도를 결정하기 때문에 위법하고 부당한 감사결과가 감사청구심의회에 의해 드러났다고 하더라도 이를 개선하려는 단체장의 의지가 크게 작용함을 알 수 있다. 현행 주민감사청구제도는 단체장이나 의회의 자기개선에 대한 주민들로부터의 공감대를 확보할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 이와 같은 한계는 감사청구심의회에 의한 감사가 일반적인 행정감사가 가지는 감사의 강도 및 감사결과에 대한 수용의 정도가 낮기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

주민감사청구제도는 또한 다음의 측면에서 내부적인 한계를 가진다. 첫째, 주민들의 실질적인 참여를 실현시키지 못한다는 점이다. 현행 주민감사청구제도는 감사를 하는 기관이 상급청으로 되어 있고 주민은 여기서 배제되어 있다는 점, 감사결과에 불복할 경우 주민소송을 제기할 수 있는 점 등을 고려해 볼때 주민감사청구제도는 ‘주민-상급행정청-법원’이라는 연계고리를 형성하고 있다. 이 관계를 볼 때 현 주민감사청구제도는 일차적으로 행정 내부에서 이루어지는 통제의 한 형태이다. 주민감사청구제도는 하급 행정청에 대한 상급청의 감독과 구별되는 주민 참여적 특징을 가지고 있고 ‘주민’에 의한 자발적 자치행정의 참여보장을 통해 직접 민주주의를 강화하려는 것인 바, 주민이 직접 참여할 수 있는 길들이 더 보장되어야 할 필요가 있어 보인다. 이를 통해 감사과정에 대한 불신을 종식시킬 수 있을 것이다. 둘째, 감사청구자인 주민의 감사대상 정보에 대한 접근이 제한적이라는 점이다. 감사청구자가 감사청구를 하기 위한 실질적인 준비를 함에 있어 감사대상으로 제시한 사실행위에 대한 정보 확보가 필요하다. 감사청구자는 감사 청구시 관련 행정서류나 사무가 집행되게 된 경위 등을 제시해야만 하기 때문이다. 그러나 대부분의 경우 이 같은 정보는 피 청구기관이 독점하다시피 하고 있고 이건의 공개를 실제 요구하는 데에도 많은 시간이 소요되는 경우가 많다. 따라서 긴요한 증거자료는 사실 입수하기가 거의 불가능하다. 셋째, 감사심사 중 청구권자의 의견반영이 보장되지 못한다는 점이다. 현행 주민감사청구제도는 진행과정에서 청구권자의 의견반영을 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 주민 및 청구권자의 의견반영은 현실적으로 지켜지지 않

는 것으로 파악된다. 많은 감사사례를 보면 감사기간이 4~5일 이내에 완료되는 경우가 많은데 이는 주민 및 청구권자의 의견반영을 감사청구심의회가 고려하고 있지 않은 것으로 이해되기 때문이다. 특히 감사에 동참한 주민들의 연서 명부가 공개적으로 열람 및 이의신청기간을 거치는 동안 감사대상 사무를 처리한 공무원이나 그 기관이 이를 철회하는 사례가 종종 발생하고 있어 청구권자가 이를 확인하고도 실제 이를 심사 중에 반영하는 방법, 시간, 수단들이 차단되어 있음을 알 수 있다.

또한 청구요건의 문제를 살펴보면, 감사청구인 수의 문제이다. 현행 지방자치법은 정하고 있는 주민감사청구의 요건으로 일정 수의 주민연서를 받도록 하고 있는데 이점이 주민감사청구활성화의 장애물로 작용할 수 있다. 현행 지방자치법은 종전의 20세 이상 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 지방자치단체의 조례에 따라 정하도록 해왔던 것에서 19세 이상의 주민에 대해 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수를 요구하고 있다. 이는 과거에 비해 상당히 완화된 요건임은 분명하지만, 청구인 수를 300명으로 정하고 있는 국민감사청구제도(부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률 제72조 및 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률시행령 제84조)와 비교해 보면 전국을 대상으로 하는 국민감사청구인 수와 1개 시·도의 광역자치단체를 대상으로 하는 주민감사청구인 수가 동일하다는 점에서 여전히 엄격한 요건임을 알 수 있고 이는 주민감사청구제도가 활성화되지 못하는 장애요인으로 작용할 수 있다. 그리고 청구기간제한에 따른 문제이다. 현행 주민감사청구제도에서는 사무처리가 있었던 날이 끝난 날부터 2년이 지나면 감사청구를 할 수 없도록 청구기간을 제한하는 규정을 신설하였다. 그러나 지방자치단체의 사무가 광범위한 점에 비추어 2년은 단기간이라고 할 수 있고 특히 재무사무는 주민소송의 대상이 되는데 2년의 제소기간은 주민소송의 제기에 상당한 제약으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 2년의 청구기간 내에 위법 또는 현저하게 공익에 반하는 행위가 밝혀지지 않을 경우에는 주민감사청구가 불가능하며 감사청구전치주의를 취하고 있는 주민소송 역시 불가능해지기 때문이다.

절차의 효율성 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 절차가 지나치게 세분화되어

있어 오히려 장애요인이 되고 있다. 감사청구자가 감사청구를 일정한 요건을 갖추어 신청하기까지 적잖은 단계와 노력이 필요하다. 감사신청의 단계들을 세분화함으로써 절차상의 명확성을 확보할 수 있는 장점이 있을 수 있지만 청구 자체를 경직화시켜 제도를 운영하는 것은 적절하지 못하다. 또한 주민감사청구제도를 이용하지 않아도 감사원에 직접 감사를 신청하거나 국민고충처리위원회에 감사와 조사를 청구하면 감사를 할 수 있을 뿐만 아니라 진정, 탄원 등의 민원은 대부분 지방자치단체 감사부서에서 처리하고 있기 때문에 절차가 복잡하고 조례가 정하는 청구인의 연서를 받아야 하는 주민감사청구제도를 이용할 필요성을 느끼지 않게 된다. 둘째, 보정기간이 비현실적이다. 주무부 장관 또는 시·도지사는 청구인 명부에 서명한 주민 수 미달 시, 대표자로 하여금 시·도는 5일, 시·군·구는 3일 이내에 보정할 수 있는 기회를 준다. 그러나 이 기일이 적정한 기간인지에 대해서는 의문이 있다. 감사 청구된 사안을 신속하게 처리함으로써 주민의 의혹을 신속히 해결하고자 하는 점에서는 장점이 될 수 있으나 보정기간이 지나치게 짧음으로 오히려 주민과 감사청구권자를 긴장시키는 경우가 있는 바, 보정기간 내에 보정을 할 수 없을 경우 청구자체가 청구를 위한 전제조건을 마련하지 못한 것이 되어 무효로 될 소지도 있어 감사청구제도의 한계로 지적될 수 있다.

주민투표는 첫째, 대의제 기구, 특히 지방의회의 권능과 권한에 대하여 제약하며, 역으로 의원들의 입장에서 볼 때, 미묘한 사안에 대한 문제해결의 회피수단으로 악용될 가능성이 존재한다. 둘째, 입법사무는 법률적인 지식과 기술을 필요로 하기 때문에 전문적인 입법관련지식이 떨어지는 일반 주민은 이러한 과정에서 참여하기가 부적합할 수 있고, 주민발의에 의한 조례안은 충분히 심의되기에 한계가 있으며 실제적으로 일반 주민들은 주민발의에 의한 조례안에는 별다른 흥미가 없다는 현실적 한계가 존재한다. 따라서 주민투표 결과가 주민들의 대표성을 충분히 반영할 수 없다. 또한 해당 주민의 의사를 반영한다기 보다는 특정한 이익집단의 이익을 대변할 가능성도 농후하다. 이는 일반 주민들에 비해 이익집단이 강력하게 자신들의 이익과 의사를 관철시킬 능력을 갖추고 있는 것이 일반적이기 때문이다.

이상이 제도적 차원에서 제기되는 문제점이라면, 일단 주민투표제를 실시할 경우

나타나는 실제 운영상의 문제점도 만만치 않은데 첫째, 주민발안이나 주민투표를 위한 주민 일정수의 서명을 얻어내기가 상당히 어렵다는 점이다. 시간적·공간적 제약 성과 더불어 이해관계대상자의 조직적인 진압방해요인이 산재해 있으며 문제의 본질을 왜곡하거나 호도하여 선동적 전략으로 유권자들을 기만할 가능성도 존재할 수 있다. 이는 민의의 동원과 조직화 과정에서 재산가의 횡포와 언론의 부정적 기능이라 할 수 있다. 둘째, 이슈화된 특정 사안이 주민투표의 대상으로서의 법률적 요건을 갖추고 있는가를 둘러싼 논란 발생 가능성이다. 아무리 법률적으로 주민투표 대상에 대해 명확히 규정하고 있다 하더라도 실행과정에서 사안의 애매모호성으로 인해 주민투표 대상으로서 법률적 요건을 갖추고 있는가에 대한 논란을 피할 수 없을 것이기 때문이다.

또한 주민투표의 발의자가 지방자치단체의 장에게만 한정되어 지방의회나 주민에게는 기회가 없다는 것이다. 뿐만 아니라, 주민투표의 대상이나 제시된 대안이 주민들이 판단하기에는 너무 전문적인 경우가 있다. 따라서 주민투표시 주민들에게 충분한 정보를 제공할 수 있도록 제도적 장치를 보완해야 할 필요가 있다.

주민투표제도는 지방자치단체의 장의 책임회피수단으로 인정될 수 있다. 주민투표는 대부분 가부여부를 묻는 선택을 하는 것이므로 오늘날의 복잡하고 다양한 가치관이 혼재하는 정책을 결정하는데는 확실적 책임회피, 집행책임의 포기과 관련되어질 우려가 있다.

마지막으로 주민투표에 참여하는 주민의 범위에 의해 결정이 좌우되어 본질적인 문제가 은폐되기도 하며, 결정 방식의 여하에 따라 다수의 이익을 위해 소수가 희생되거나 반대로 소수자의 이기주의에 의해 전체의 행정이 좌우되기도 한다. 직접 이해관계가 없는 사람이 투표권자에 포함되어 투표결과를 왜곡시킬 수도 있다.

한편 주민소환제와 관련해서는 단체장 소환을 위한 몇 차례 시도가 있었으나 그 실효성을 기대하기 어려웠는데 그 이유는 주민들의 무관심 혹은 의도적 불참 및 주민소환제의 오남용 가능성에 대한 문제제기 때문이다.

실제로 제주해군기지 건설과 관련하여 광역단체장을 대상으로는 처음으로 제주특별자치도지사에게 대한 주민소환 투표가 실시되었으나 투표율이 11%로 투표권자의 1/3

이상이 투표하지 않아 개표도 못한 채 무산되었다. 하지만 주민소환투표 청구사유를 제한하지 않는 현행 제도의 오·남용에 대한 우려가 제기되면서 주민소환투표 청구 사유 제한 여부 등에 대한 논의가 이루어지고 있으나 만족스러운 수준은 아니다. 또한 주민소환제는 남용되는 경우 지방자치가 마비될 우려가 있고 소수 혹은 단체장과 대립되는 정치세력의 당리당략적 목적을 위한 수단으로 이용될 우려가 있다.

라. 지역공동체 활성화

1) 지역공동체의 의미

지역공동체는 NGO를 중심으로 지역사회의 문제해결을 위해 주민들이 직접 협력 네트워크를 구성하여 활동하는 공간을 의미한다. 이와 관련된 지역NGO는 중앙정부를 중심으로 한 국가영역과 이윤극대화를 추구하는 시장영역과는 다르게 하나의 독립된 영역으로서 제3영역인 시민사회부문의 중요한 단위로, 지역을 기반으로 한 시민 활동단체를 의미하는데 여기서의 시민활동단체는 사회에 대해서 권리와 의무를 자각한 시민의 자발적인 발의에 의해서 조직되고 많은 시민으로부터 지지를 받는 단체라고 할 수 있다.

NGO의 특징을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, NGO는 공식적인 조직을 가지고 있다. 법인화 할 필요까지는 없지만 어느 정도 공공조직화 되어 있어야 하고 1회성 집회로 끝나거나 비공식적 모임은 NGO에 포함되지 않는다. 둘째, 비정부조직이어야 한다. 이것은 제도적으로 정부로부터 독립되어 있다는 것을 의미하고, 따라서 정부기관의 일부로 존재하거나 공무원의 임원으로 근무하면서 영향력을 행사하지 않는 민간의 독립기관이라 할 수 있다. 셋째, 비영리조직이어야 하기 때문에 조직의 대표 등에게 이익이 발생해서는 안 된다. 사업활동 과정에서 이익이 발생하는 것은 상관없지만 그 이익을 대표자 등에게 분배해서는 안 되며 조직 본래의 활동 목적에 채투자 해야 한다. 넷째, 자기관리, 자기통치성을 가지고 있어야 한다. 조직의 활동을 자율적으로 관리할 수 있는 능력을 가지고 있으며 내부적으로 조직을 관리할 수 있는 조직관리기구를 갖추고 있어서 외부세력이 조직관리에 관여하지 않는다. 다

셋째, 자발적인 의사에 따라서 활동한다. 조직의 실제 활동을 조직의 설립 취지에 동의하는 몇몇 발기인들이 자유의지로 자발적으로 참여하고 있으며, 발기인들이 이사회를 조직하거나 재정적인 참여를 하는 것도 NGO에 포함된다. 마지막으로 NGO는 공공의 이익을 위한 조직으로 불특정 다수의 이익에 봉사하고 기여한다.

NGO의 역할은 크게 집행역할, 교육역할, 옹호·감시역할로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 집행역할로서, 직접 일하는 NGO는 집행·실행 또는 봉사를 주목적으로 하는데 대부분 NGO들은 부분적으로라도 이 범주에 속한다. 그러므로 집행역할을 수행하는 NGO들은 그 숫자가 많고 가장 손쉽게 자금조달을 할 수 있다. 둘째, 교육적인 NGO는 대중교육캠페인을 통해 일반대중들을 교육시켜 여론을 형성하고 이들 대중들을 동원함으로써 이들이 소속되어 있는 국가정부의 특정기구에 있어서의 정책에 영향을 미쳐 좀 더 나은 결정을 하도록 한다. 이러한 교육적인 역할을 통해 NGO는 자사의 활동을 위한 추가적인 자원을 획득하기도 한다. 셋째, 옹호·감시적 역할은 NGO의 교육적 역할이 주로 일반대중을 그 대상으로 하는 것과는 대조적으로 정부 기구를 대상으로 하거나 정부간 기구에 있어서의 국가의 대표단이나 기구 자체의 사무국 스텝을 대상으로 한다. 또한 정부나 NGO에 대한 자문, 감시 및 로비활동을 통해서 정책과 방향에 영향력을 행사한다.

NGO와 더불어 지역공동체의 주요 활동단위인 주민소모임은 주민들이 공공의 관심사나 취미들을 매개로 자발적으로 참여하는 말 그대로 작은 모임이다. 복지, 환경, 문화, 생활, 참여자치, 스포츠, 여성, 건강 등 다양하고 광범위한 내용들이 소모임의 내용이 될 수 있다. 이러한 다양함은 소모임의 장점이 될 수 있는데 이는 곧 삶의 다양성 및 풍요로움과도 깊은 연관을 갖는다.

또한 지역 소모임은 참여자의 자발성에 기초해야 하며 운영방식에 있어서 최대한 민주성을 확보해야만 가능한 일이다. 여기에 강력한 힘을 실어주는 것이 ‘공동체성’인데 지역이라는 물리적인 삶의 장을 공유한 주민들에게 ‘지역공동체성의 발휘’는 어렵지 않게 합의를 이끌어내는 요소이다. 지역시민단체의 소모임들은 취미관련 소모임, 복지관련 자원 봉사모임이나 환경을 매개로 하는 주민 모임, 지역사안에 관심이 많은 지역 주민들의 토론모임들인데 처음부터 의도적으로 공공성을 지향하도록 세팅하는

경우가 많다. 이러한 모임에 참여하는 주민들은 일차적으로는 소모임 내용을 함께 함으로써 욕구를 충족시킬 수가 있으며 또 소모임 활동을 통한 자기 영향력 확장을 가져올 수 있다는 점에서 참여 구성원의 역량을 강화시킬 수 있다. 또한 그 활동의 결과물들이 다양하게 지역사회와 교류할 수 있도록 운영한다면 결국 지역 시민사회의 활성화에 기여하게 되고 참여 주민들은 개인의 관심사를 넘어서 지역 공동의 문제에 개입할 여지가 많아지게 된다.

주민소모임의 기능은 다음과 같다. 첫째, 주민들이 지역사회의 네트워크를 구축하는데 도움을 준다. 지역사회 조직화의 관점에서 볼 때 소모임 활동은 지역운동의 한 영역으로서 지역정책에 개입하는 것을 의미한다. 지역문제에 대한 관심의 환기 등을 통하여 지역환경을 개선하는 활동을 궁극적 지향으로 삼는 것이다. 예컨대 특정 지역에서 열악한 재정상태 등으로 미리 계획을 세우고 체계적으로 특정 사업을 준비할 수 없는 경우에 주민들의 자발적 발의로 시작된 소모임이 활동의 내용성을 확보하면서 실질적인 서비스 활동을 가능하게 하기도 하는 것이다. 이미 내용성을 가지고 만들어진 지역 소모임이 지역의 시민단체와 만나 실질적인 협력의 내용을 만들어 내면서 네트워크를 통한 지역사회조직화에 연결되고 이는 자치단체의 행정에 대한 문제제기와 정책 제안 등의 제도개선 운동까지 가능하게 할 수 있는 것이다. 둘째, 시민교육의 장으로써 개인 및 지역사회의 역량 강화기능을 한다. 상호존중과 배려를 기본으로 하는 지역 소모임 운영방식은 민주시민교육의 훌륭한 장이 되고 있다. 이런 운영 방식은 아주 낮은 단위의 민주주의 체험이라고도 할 수 있는데, 주민소모임은 무리한 조직의 확대나 정치적 참여를 위한 대중동원의 형식은 거의 취하지 않는다. 구성원들의 자발적 의사를 통해 또는 이해와 설득을 통한 공동사업의 실천은 참여하는 각 개인의 자기 결정력을 높여 주며 실제 소모임 운영이나 공동사업 진행에 있어 책임감을 높여준다. 이러한 운영방식은 결국 참여 주민의 개인역량 강화로 나타나고 이런 개인역량강화는 결국 지역시민사회의 활성화와 연결되는 것이다. 셋째, 지역현안에 대한 관심도를 제고한다. 주민 소모임 활동 참여를 통해 개인은 지역주민이라는 자각을 하게 되고 이러한 자각은 지역현안에 대한 관심을 갖게 하며 낮은 차원이기는 하지만 일정 정도 참여하게 되는 경로가 되기도 한다.

2) 지역공동체의 실태

NGO는 90년대 민주화의 과정과 지방자치의 실시라는 변화의 흐름속에서 지역의 활동가와 지역적 연고의 구속력이 비교적 약한 전문가 집단, 그리고 시민의식이 강한 일부 주민의 결합으로 결성될 수 있었다. 그러나 결성 이후의 성장을 위한 회원과 활동가의 확충은 정체상태에 머물러 있다. 지역의 시민 사회적 저변이 한정되어 있는 상태에서 새로운 회원의 확보는 기존 회원들의 사적인 인연에 의존하게 되고, 개인적 접촉을 통해 동조자를 확보하는 데에는 한계가 있기 때문이다.

거버넌스의 관점에서 지방정부와 NGO의 관계는 견제와 협력을 통해 영향력을 행사하고 있는데, 이는 합법적 운동을 표방하고 정책개발과 대안제시에 집중하는 시민운동의 특성과 여론에 민감해진 자치단체장의 인식변화에서 기인한다. 지방정부의 행사를 NGO가 주도하거나 NGO의 행사를 지방정부에서 지원하는 사례가 생겨나고 따라서 지방정부는 NGO를 최소한 표면적으로라도 동반자로 인식하게 되었다. 그러나 지역 NGO의 행정에 대한 비판은 아직 추상적이고 일회적인 접근에 머무르는 경우가 많다. 시민사회가 허약하고 소수의 NGO가 그 역할을 대신함에 따라 전방위적인 행정기관에 대한 감시와 견제가 아니라 단편적이고 일회적인 쟁점화에 한정되어 있다. 또한 정부의 용역사업이 NGO의 전문역량을 확대시켜주고 재정 및 인력 안정화에 기여할 수 있겠지만 상호의존을 낳고 정부는 여전히 정책결정자, 규제자, 평가자로 남아있게 된다. 정부는 언제라도 협력의 관계가 번거로워지면 업무의 분리, 경계의 재설정, 위탁 등의 방식으로 관계를 변경할 가능성이 있다.

한편 주민소모임과 관련된 실태를 알아보면 주민소모임은 그 지역의 주민이 주체가 되어 공동체 의식을 가지고 적극적으로 참여하여 지역의 일을 의논하는 한편, 지역현안을 해결하기 위한 모임이다. 따라서 주민소모임의 활성화는 지역주민의 참여부에 달려 있다고 할 수 있다. 그런데 우리나라는 일반적으로 주민의 자치의식이 낮은 편으로 대부분의 사람들이 지역사회 공동의 문제를 해결하기 위해 직접 참여하여 해결하려고 노력하기 보다는 방관자의 자세로 무관심한 모습을 보이는 경우가 많다. 주민들의 이러한 태도는 우리나라의 지방자치 발전을 가로막는 장애요인이 되고 있다.

3) 지역공동체의 문제점

지역공동체 구축과 관련된 제도 및 운영상의 문제점을 우선 살펴보면, 비영리민간 단체지원법의 규정준수로 인해 공익사업의 추진 일정이 지연되는 문제점이 발생한다. 비영리민간단체 공익활동 지원사업에서 용도 외 사용을 막을 수 있는 법제도적 장치가 미비하고, 부족한 회계 관련 전문지식을 체계적으로 교습할 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 또한 기부금관리제도에서 기부문화 확산을 위한 세제혜택 등 법·제도적 보완책이 미비하며, 자원봉사활동에 대한 보다 구체적인 지원 및 관리체계가 미비하다.

NGO의 문제점으로 제기되고 있는 것은 다음과 같다. 먼저 조직범주에서 제기되고 있는 문제점은 회원확보의 문제이다. 그 결과 소수인원에 의존한 조직의 운영이 불가피하고 효율성을 위한 집권적 구조와 연대활동이 발생한다. 소수 전문가에 의존한 활동이나 일반회원들의 소회, 임원들의 다중 멤버십 현상은 지역의 협소한 인적자원의 풀 속에서 NGO활동을 위한 어쩔 수 없는 선택이라 할 수 있다. 또한 인적자원의 한계는 운동의 방식에 있어서도 실제적 활동보다는 영향력의 정치에 의존하도록 강요한다. 많은 회원들의 동원이 필요 없는 언론을 이용한 기자회견, 선언문과 논평 등의 방법을 통해 조직의 활동을 유지할 수 밖에 없는 것이다.

둘째, 재정적 측면에서도 문제점이 나타나고 있다. 지역 NGO의 수입구조는 크게 회비, 후원금, 사업수익, 기타 등으로 구성되어 있는데, 회비 중에서 임원들의 회비 비중이 매우 크다. 후원금의 성격은 단체 후원을 위한 사업이나 행사들에서의 수입으로 결국 구성원들이 명목을 달리해서 후원한 금액이 상당 부분이다. 사업 수익의 경우에는 대부분 정부가 공모하거나 위탁한 사업에서의 수익, 기업의 협찬금 등이 대부분을 차지하고 있다. 반면, 지출은 대략 인건비, 사업비, 경상비 등으로 구성되어 있다. 비중을 차지하고 있는 사업수익은 대체로 사용처가 확정된 정부의 지원금과 기업의 협찬금이므로 인건비와 경상비는 대부분 회비와 후원금으로 충당되고 있다. 이러한 재정적 제한 때문에 지역 NGO는 규모가 크거나 지속적인 지출이 필요한 사업의 경우에는 후원이나 협찬 없이 사업을 추진하기가 어렵다. 재정자립은 현재 시민운동이 직면한 최대 현안이다. 시민운동의 기본 성격이 시민들의 자발적인 참여를 기반으로 한 풀뿌리 민주주의를 지향하고 있다면 NGO의 운영 및 사업이 회원들의 회비와

후원회비에 의해 이루어지는 것이 바람직하다. 하지만 NGO의 재정은 매우 취약한 상태이며 이러한 재정문제를 해결하는 방안은, 회원확보를 통해 회비와 후원회비를 꾸준히 늘리거나 시민사회 자체의 독자적인 재단을 설립해 NGO를 지원하는 것이다.

셋째, 상근자와 관련된 문제이다. 대부분 NGO들이 재정적 어려움을 말미암아 최소한의 활동가만으로 운영되고 있는데 그나마 이들에게 생활인으로서의 인정성과 미래를 보장할 수 없는 실정이다. 지금까지 NGO의 활동가들은 주로 학생운동을 하던 인물들이 주축을 이루었는데 최근 대학가의 학생운동이 쇠퇴하면서 시민운동의 인력 공급원이 고갈되고 있다. 반면, 30대 후반에 이른 현재의 활동가들은 경제적 어려움을 사명감으로 극복해야 하는 형편이다. 중앙의 대형 NGO들의 활동가들은 보수는 낮지만 시민운동을 발판으로 정치권이나 공공기관으로 진출할 수 있는 기회를 갖고 있다. 하지만 지역의 경우 활동가들이 나아갈 수 있는 무대가 거의 존재하지 않으므로 생활도, 미래도 보장되지 않는 열악한 조건에서 활동할 수 밖에 없다. 따라서 지방 NGO는 이들에게 중앙의 NGO보다 나은 보수를 지급해야 한다는 부담감을 지게 되고 활동가들은 생활을 외면한 채 운동을 해야 하는 악순환이 발생하므로 상근자의 근무는 오래 지속되지 않는다.

시민사회의 인식적 측면에서는 참여의식 자체는 높으나 민주적 의사결정에 대한 의식이 아직 제대로 정립되지 않는 등의 시민의식 구조상의 문제가 존재한다. 자치행정에 대한 참여의 구체적 방법을 알지 못하는 등의 주민참여의 구체성이 미흡하였고, 행·재정적 지원에도 불구하고 일방적으로 정부정책을 비판하는 경우가 자주 발생하고 재정적 투명성도 높지 않는 등의 이중적 행태 및 전문성이 부족하다.

제도운영 평가를 통해 파악된 시민사회의 현재적 문제점들이 발생하게 된 원인을 정리하면 다음과 같다. 자원봉사활동 지원체계 및 기부에 대한 세제혜택 등의 법·제도적 장치의 미흡, 체계화된 시민교육 및 훈련 기회의 부재, 전문성 부족 및 단체간 네트워크 취약, 지역주민들의 법 준수 인식 및 실천 의지 미흡, 관할 지방자치단체의 무능 및 자원부족, 중앙정부의 권위주의적 태도와 무관심에 따른 지원 부족, 낮은 정치수준·부패의 만연·구조적 모순 등의 사회 전반적 여건 및 수준이 취약하다.

마. 주민참여 분야의 시사점 및 세부정책과제 발굴

1) 주민참여 분야의 시사점

지방자치 실시 이후 지방자치단체는 정책집행 및 행정서비스 제공 차원에서 주민에게 큰 영향을 미치고 있으며, 주민들은 과거에 비해 자기 지역의 지방행정에 많은 관심을 보이고 있다. 이러한 시대적 흐름에 부응하여 주민직접참여제도가 순차적으로 도입되었다.

2000년 이후 도입된 일련의 주민직접참여제도는 지방행정의 책임성과 민주성을 제고하는 수단으로 자리 잡고 있으며, 주민참여 확대를 위하여 제도정비 방안이 모색되고 있다. 2006년 조례 제정·개폐 청구 및 주민감사청구의 청구 요건(서명인 수)을 대폭 완화하였고, 2009년 4월 국내거소신고 재외국민과 일정한 요건하의 외국인에게도 청구권을 부여하여 주민 참여 범위를 확대하였다.

또한 주민투표제도와 관련해서는 2009년 2월 12일 법률개정으로 투표연령을 19세로 조정하고, 국내거소신고 재외국민에게 투표권을 부여하는 등 주민투표권을 확대하였다. 이외에도 투표마감시간 명확화(20시), 투표운동 허용대상 조정 등 제도 운영상의 미비점을 보완하기 위해 주민투표법 개정을 지속적으로 추진하고 있다.

그러면 주민참여가 저조한 이유는 무엇인가? 세 가지 방식의 설명이 가능하다. 첫째 이유는 참여제도의 부재에서 찾을 수 있다. 시민이 행정시스템에 참여하여 의견을 투입하기 위해서는 그들이 정책결정권자에게 접근할 통로가 개방되어 있고 의견을 투입할 제도적 장치가 구비되어야 한다. 행정시스템에 의견을 투입할 통로가 제도적으로 마련되어 있지 않은 경우 참여를 원해도 실질적으로 참여가 어려운 것이다. 우선 주민투표제의 경우, 지방자치법(제13조 2)상에 명시되어 있음에도 불구하고 이의 구체적 이행에 필요한 “주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차”등을 정한 주민투표법이 아직 제정되지 않아 실질적인 효력을 발휘하는데 한계가 있다. 마찬가지로 주민조례청구제와 주민감사청구제에 대해서는 청구요건이 까다롭고 청구대상 또한 매우 한정적이어서 주민참여를 고무시키는 데 한계가 있다. 더 나아가, 지방자치단체에 설치, 운영되는 각종 위원회가 일반주민들을 배제한 채 공직자, 전문가, 지역

유지들로 구성되어 대표성의 문제를 안고 있고, 운영에 있어서도 자치단체의 책임을 회피하거나 자치단체 내부에서 결정된 정책을 정당화시키는 수단으로 활용되는 경우가 다반사여서 진정한 의미의 주민참여제도로 보기 어렵다. 통상 법령의 규정에 의해 의무적으로 개최하는 공청회 또한 관련 이해관계자와 일반시민들의 참여를 허용하고 있기는 하나, 이들의 의견을 수렴해 정책결정에 실질적으로 투영하기보다는 법적 요구사항을 충족시키기 위한 형식적인 절차 또는 집행부의 결정을 정당화시키는 수단으로 활용되는 경우가 많다. 요컨대, 주민참여제도가 외형적으로 구비되어 있으나, 시민들이 자치단체의 정책산출을 결정짓기보다는 시민들이 요구를 자치단체에 형식적으로 투영하는 통로로서 기능할 뿐이다.

저조한 주민참여를 설명하는 두 번째 이유는 낮은 분권화 수준이다. 시민들이 자치단체에 참여하는 기본적인 이유는 낮은 분권화 수준이다. 시민들이 자치단체에 참여하는 기본적인 이유는 자치단체의 정책이 자신들에게 유리한 방향으로 결정되도록 영향을 행사하기 위해서이다. 하지만, 우리와 같이 분권화 수준이 낮아 자치단체가 시민들의 삶에 영향을 미치는 결정권을 많이 보유하지 못하는 경우 그만큼 시민들이 자치단체의 정책 및 정치과정에 참여할 동기가 약해질 수 밖에 없다.

주민참여가 저조한 세 번째 이유는 공동체 문화의 결여에서 찾을 수 있다. 공동체 의식이 강하지 못한 사회에서는 사람들은 원자화, 파편화되어 개별적으로 행동하며, 공동의 문제해결을 위해 협력하려는 성향이 약화되어 집단행동의 딜레마를 유발하고, 무임승차의 욕구를 유발하여 공공재의 원활한 공급을 방해한다.

한국사회의 경우 일반시민들은 자신의 이해와 무관한 공동의 문제해결에 함께 참여하여 해결하려는 성향이 약하다. 많은 시민들의 주된 참여대상은 자신의 이익과 직접 관련되어 있는 개인적 문제에 국한된다. 주민직접참여제도는 지방자치의 책임성을 강화하기 위한 제도지만, 책임성을 강조할 경우에는 지방행정의 불안정을 초래할 수 있고, 반대로 지방행정의 안정성을 중시할 경우에는 제도가 유명무실해질 수 있다. 양자가 적절하게 균형을 이룰 수 있을 때 지방자치 발전에 기여할 수 있으므로, 이에 대한 발전적 방향을 모색해야 할 것이다.

2) 주민참여의 미래예측을 위한 세부정책과제 발굴

지금까지의 주민참여 정책의 추진결과에 대한 다양한 평가 내용들을 검토하고, 동시에 이를 전제로 전문가 대상의 라운드테이블 및 FGI를 통해 Key Word(전략과제로 해석함)를 행정참여제도개선, 성숙한 시민사회 구축, 주민참여권 확대, 지역공동체 활성화로 압축하였다. 그리고 이와 연관된 Trend Key Word(이하 세부정책과제로 해석함)는 아래와 같다.

표 5-16. 주민참여 활성화를 위한 세부정책과제

정책과제 (Key Word)	세부정책과제 (Trend Key Word)
행정참여제도의 개선	• 위원회제도 개선, 시민옴부즈만제도 확대, 행정정보공개 확충, 주민참여예산제 확대, 주민제안 확대
성숙한 시민사회 구축	• 사회자본 확충, 타운미팅을 통한 담론민주주의 실현, 시민교육 강화
주민참여권의 확대	• 주민발안제 개선, 주민투표제 개선, 주민감사청구제 개선, 주민소송제 개선, 주민청원제 개선, 기초자치단체 정당공천 폐지
지역공동체 활성화	• 지역NGO 활성화, 주민소모임 활성화, 지역소규모 신문발행, 반상회 및 주민 자치위원회 활성화

제2절 주민참여의 미래예측과 이행과제 발굴

1. 주민참여분야의 중요도 조사결과

가. 조사개요 및 방법

지방분권 관련 조사와 동일한 Trend Key Word를 중심으로 한 AHP 조사를 실시하였다.

나. 조사결과

1) 주민참여 분야 전략과제 중요도

2020년 주민참여 분야의 전략과제 중요도는 ▷ “지역공동체 구축”(28.51%) ▷ “시민 사회의 성숙”(27.53%) ▷ “주민의 행정참여제도”(26.81%) ▷ “주민 참정권”(17.15%) 의 순서로 나타났다(C.R. : 0.0%).

표 5-17. 주민참여분야 전략과제 중요도 1

평가항목	가중치(%)
· 지역공동체 구축	28.51%
· 시민 사회의 성숙	27.53%
· 주민의 행정참여제도	26.81%
· 주민 참정권	17.15%

표 5-18. 주민참여분야 전략과제 중요도 2

전 체	주민의 행정참여제도	시민 사회의 성숙	주민 참정권	지역공동체 구축	기하 평균	가중치(%)	
주민의 행정참여제도	1	0.95	1.63	0.92388	1.09	26.809	
시민 사회의 성숙	1.05	1	1.58	0.96014	1.12	27.532	
주민 참정권	0.61	0.63	1	0.61554	0.7	17.146	
지역공동체 구축	1.08	1.04	1.62	1	1.16	28.512	
합 계							100.0

C.I.: 0.000281 C.R.: 0.0%

2) 전략과제별 세부정책과제의 중요도

가) 주민행정참여제도의 개선

주민행정참여제도의 세부정책과제별 중요도는 ▷ “행정정보공개제도”(28.01%) ▷ “주민참여 예산제”(26.81%) ▷ “주민제안 및 시민간담회”(21.06%) ▷ “시민 옴브즈만”(14.19%) ▷ “위원회 제도”(9.92%) 의 순서로 나타났다(C.R. : 1.1%).

▮ 표 5-19. 주민참여분야 세부정책과제(주민행정참여제도 개선) 중요도 1 ▮

평가항목	가중치(%)
· 행정정보공개제도	28.01%
· 주민참여 예산제	26.81%
· 주민제안 및 시민간담회	21.06%
· 시민 옴브즈만	14.19%
· 위원회 제도	9.92%

▮ 표 5-20. 주민참여분야 세부정책과제(주민행정참여제도 개선) 중요도 2 ▮

전 체	위원회 제도	시민 옴브즈만	행정정보 공개제도	주민참여 여신제	주민제안 및 시민 간담회	기하 평균	가중치(%)
위원회제도	1	0.59	0.37	0.3755	0.519	0.53	9.924
시민 옴브즈만	1.68	1	0.62	0.44543	0.554	0.76	14.194
행정정보 공개제도	2.68	1.61	1	1.0404	1.73	1.51	28.014
주민참여 여신제	2.66	2.25	0.96	1	1.081	1.44	26.806
주민제안 및 시민간담회	1.93	1.8	0.58	0.925	1	1.13	21.061
합 계							100.0

C.I.: 0.012279 C.R.: 1.1%

나) 성숙한 시민사회 구축

시민사회 구축의 세부정책과제별 중요도는 ▷ “사회자본 확충”(42.57%) ▷ “시민교육 강화”(32.60%) ▷ “타운미팅 등을 통한 담론민주주의 실현”(24.83%)의 순서로 나타났다(C.R.: 0.9%).

▮ 표 5-21. 주민참여분야 세부정책과제(성숙한 시민사회구축) 중요도 1 ▮

평가항목	가중치(%)
· 사회자본 확충	42.57%
· 시민교육 강화	32.60%
· 타운미팅 등을 통한 담론민주주의 실현	24.83%

▮ 표 5-22. 주민참여분야 세부정책과제(성숙한 시민사회구축)의 중요도 2 ▮

전 체	사회자본 확충	타운미팅 등을 통한 담론 민주주의 실현	시민교육 강화	기하 평균	가중치(%)
사회자본 확충	1	1.9	1.18	1.31	42.572
타운미팅 등을 통한 담론민주주의 실현	0.53	1	0.84	0.76	24.825
시민교육 강화	0.85	1.19	1	1	32.603
합 계					100.0

C.I. : 0.005079 C.R. : 0.9%

다) 주민참정권 확대

주민참정권 확대의 세부정책과제별 중요도는 ▷ “주민 투표제”(24.41%) ▷ “주민감사 청구제”(18.93%) ▷ “기초자치단체 정당공천폐지”(16.20%) ▷ “주민 청원

제”(14.55%) ▷ “주민 발안제”(14.31%) ▷ “주민 소송제”(11.61%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 1.1%).

▮ 표 5-23. 주민참여분야 세부정책과제(주민참정권 확대)의 중요도 1 ▮

평가항목	가중치(%)
· 주민 투표제	24.41%
· 주민 감사 청구제	18.93%
· 기초자치단체 정당공천폐지	16.20%
· 주민 청원제	14.55%
· 주민 발안제	14.31%
· 주민 소송제	11.61%

▮ 표 5-24. 주민참여분야 세부정책과제(주민참정권 확대)의 중요도 2 ▮

전 체	주민 발안제	기초자치단체 정당공천 폐지	주민 감사 청구제	주민 소송제	주민 청원제	주민 투표제	기하 평균	가중치(%)
주민 발안제	1	1.01	0.72	1.26258	0.987	0.53	0.88	14,310
기초자치단체 정당공천 폐지	0.99	1	0.9	1.7141	1.149	0.57	1	16,204
주민감사 청구제	1.39	1.11	1	1.57149	1.54	0.68	1.17	18,927
주민 소송제	0.79	0.58	0.64	1	0.727	0.63	0.72	11,605
주민 청원제	1.01	0.87	0.65	1.37614	1	0.67	0.9	14,548
주민 투표제	1.9	1.75	1.48	1.58148	1.502	1	1.51	24,406
합 계								100,0

C.I.: 0.014134 C.R.: 1.1%

라) 지역공동체 활성화

지역공동체 활성화의 세부정책과제별 중요도는 ▷ “지역 NGO 활성화”(32.74%) ▷ “주민 소모임 활성화”(32.55%) ▷ “반상회, 주민자치위원회”(22.37%) ▷ “지역 소규모 신문발행”(12.33%) 의 순서로 나타났다(C.R.: 0.4%).

■ 표 5-25. 주민참여분야 세부정책과제(지역공동체 활성화)의 중요도 1 ■

평가항목	가중치(%)
· 지역 NGO 활성화	32.74%
· 주민 소모임 활성화	32.55%
· 반상회, 주민자치위원회	22.37%
· 지역 소규모 신문발행	12.33%

■ 표 5-26. 주민참여분야 세부정책과제(지역공동체 활성화)의 중요도 2 ■

전 체	지역NGO 활성화	주민 소모임 활성화	지역 소규모 신문발행	반상회,주민 자치위원회	기하 평균	가중치(%)	
지역NGO 활성화	1	0.87	2.8	1.60687	1.41	32,743	
주민 소모임 활성화	1.15	1	2.56	1.29517	1.4	32,552	
지역 소규모 신문발행	0.36	0.39	1	0.56395	0.53	12,331	
반상회,주민 자치위원회	0.62	0.77	1.77	1	0.96	22,373	
합 계							100.0

C.I.: 0.004021 C.R.: 0.4%

2. 주민참여분야의 미래예측 시나리오와 이행과제

가. 행정참여제도의 개선

1) 기본방향

주민의 행정참여와 관련된 주요요소 중에서 중요도가 가장 높은 것은 행정정보 공개 제도와 주민참여 예산제도이다.

2) 시나리오 모형

주민행정참여제도 개선의 세부정책과제별 AHP 조사를 실시하여 중요도가 높은 2개의 세부정책과제를 중심으로 2×2 Matrix의 형태의 시나리오를 구성하였다. 2×2 Matrix 시나리오는 다음과 같다.

▣ 표 5-27. 주민의 행정참여 분야 시나리오 ▣

구 분		행정정보 공개제도	
		비활성화	활성화
주민참여 예산제	미실시	시나리오 I :	시나리오 II :
	실시	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 행정정보 공개제도가 불완전하게 운영되고 주민참여 예산제 역시 실시되지 않는 경우로서 이러한 가정하에서는 주민의 행정참여가 제한적으로 이루어져 자치단체의 행정이 폐쇄적으로 운영될 것이 예상된다.
- ② 시나리오 II: 행정정보 공개제도는 활성화되어 있으나 주민참여 예산제는 실시되지 않는 경우로 이때 주민의 참여는 부분적으로 이루어지고 예산과정에서 주민의 의견이 반영되지 않게 됨에 따라 갈등이 유발될 가능성이 있으며, 비공식적 문제제기가 이루어지게 된다.

- ③ 시나리오 III: 행정정보 공개제도는 활성화되지 않고 주민참여 예산제는 실시되는 경우로서 이때 주민참여는 피상적으로 이루어질 가능성이 높다. 이 때 주민참여 예산제는 형식적으로 운영될 가능성이 높으며 또한 자치단체에 우호적인 관변단체 위주 혹은 지방의 토호 중심으로 주민참여가 이루어져 주민동원의 가능성도 예상할 수 있다.
- ④ 시나리오 IV: 행정정보 공개제도도 활성화되어 있고 주민참여 예산제도 실시되는 경우로서 이 때 주민참여는 내실화를 기대할 수 있고, 자치단체 행정에 대한 실질적 참여 효과를 기대할 수 있는 가장 바람직한 시나리오 이다.

3) 행정참여제도 개선을 위한 바람직한 이행과제들

가) 행정정보 공개제도 강화

행정정보공개제도를 활성화하기 위해서는 행정정보공개의 패러다임을 기존의 공급자 중심에서 수요자의 입장으로 전환함으로써 행정기관이 단순히 국민의 청구가 있을 때 이를 어떻게 처리할 것인가 라는 소극적이고 피동적인 관점에서 탈피하여 보다 적극적으로 정보공개를 할 수 있도록 하는 체계적인 시스템이 필요하다.

① 이행과제 1: 행정정보공개제도의 개방체제화

첫째, 사전공개 확대이다. 사전적·자발적 정보공개시스템은 공공기관이 국민의 청구가 없어도 직권에 의한 사전적 정보 공개를 하는 것이며 홈페이지 등을 통하여 국민들이 원하는 정보를 쉽게 확보할 수 있게 하는 것이다. 또한 공공기관이 보유하고 있는 정보 중 공개될 경우, 국가안전보장 및 외교 등 국가의 중대한 이익을 해할 경우나 개인의 신상정보 등 어떠한 경우에도 공개가 불가능한 정보를 제외한 모든 정보를 공공기관이 사사전적·자발적으로 공개하는 것을 의미한다. 공공기관이 이를 확대하면 국민은 필요로 하는 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있게 되며 공공기관의 입장에서 정보공개청구가 줄어들어 관련된 업무처리 부담이 줄어들 것이고 기관 간에 충분한 정보의 공유가 이루어져 업무의 효율성 또한 향상될 것이다.

둘째, 비공개기준의 구체화이다. 행정정보공개법 중 가장 큰 문제점으로 지적된 것이 비공개 규정의 모호함으로, 현행법상에서는 비공개 기준을 한정적으로 열거하고 있으나 일관성 있는 해석과 적용의 어려움은 행정정보공개제도의 정착을 어렵게 하는 주요 원인 가운데 하나이다. 따라서 비공개사항을 명료하게 규정하거나 실제 사례나 판례를 중심으로 각 기관의 업무상 특성에 맞게 적용의 기준을 구체화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 정보의 비공개대상은 국가의 안전, 주민의 이익 등을 위하여 필요 불가결한 것에 한정되어야 할 것이며 추상적이고 예외적인 규정은 가급적 배제하여야 한다. 비공개사항을 구체적으로 규정함에 있어 기본적으로 지향하여야 할 사항은 첫째, 비공개대상의 범위는 필요한도 내에서 최소한으로 할 것, 둘째, 비공개 이유를 가급적 구체적으로 제시할 것, 셋째, 비공개사항으로 지정한 경우라도 시간의 경과에 의해 비공개사유가 소멸하였을 경우 즉시 공개할 것, 넷째, 부분적으로 분리해서 공개하는 것이 가능한 경우 그 부분은 공개하도록 하는 것이다.

② 이행과제 2: 행정정보공개 전산시스템 확대

첫째, 인터넷 등을 활용한 행정정보공개 활성화이다. 인터넷을 통하여 공공기관이 일반 국민과 행정정보의 교환을 효율적으로 하기 위해서는 정보공개와 관련된 업무를 공공기관의 홈페이지에서 손쉽게 처리할 수 있도록 홈페이지를 구축하고 관리할 필요가 있다. 그런데, 정보공개법에 전자우편이나 인터넷 등의 최신 정보기술을 활용할 수 있는 근거조항이 없기 때문에 각급 행정기관에서 적극적으로 정보기술을 활용하는데 한계가 있다. 따라서 인터넷을 통하여 공공기관이 일반 국민과 행정정보의 교환을 효율적으로 하기 위해서는 민관 쌍방향 정보소통 촉진을 위한 법적 근거를 마련하여 국민이 필요한 방식으로 공공정보에 접근할 수 있도록 하여야 한다. 일정한 기준을 마련하여 정부에서 작성하는 최종문서는 등록된 후 자동으로 공개될 수 있도록 하고 공개자료는 주민참여 채널 또는 사이트에서 실시간으로 확인할 수 있도록 하는 정보공개시스템을 제도화하여야 한다. 또한 주요문서목록과 기청구 공개정보목록 등 정보공개관련 자료를 데이터베이스화하고 공공기관의 정보공개가 보다 쉽고 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 행정정보의 효율적인 공개를 위하여 공

공문서의 등록대장을 전산화하여 국민이 원하는 정보를 쉽게 검색하고 접근할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 공공기관간의 정보 공유화이다. 행정정보의 데이터베이스화와 함께 기관 간 정보의 공유체계를 확립하는 방안도 필요하다. 공공기관 간에도 행정정보와 관련된 자료를 공유하게 될 경우, 국민은 정보의 소재를 찾아다니는 불편을 해소할 수 있으며 공공기관도 국민의 정보공개요구에 보다 신속히 대응할 수 있을 것이다. 국민들은 정부에서 공개가 가능한 정보에 대한 예측이 가능하고 그 결과 무리한 정보공개 신청의 감소를 가져와 행정력의 낭비 또한 막을 수 있다. 따라서 이를 위해 우선 기관 별로 보유하고 있는 행정정보를 체계적으로 관리하고 보완이 필요한 사항을 제외하고는 국민들에게도 개방해야 한다는 관점에서 추진하는 것이 바람직하다. 기관간 데이터베이스를 직접 연계하여 링크를 통해 직접 해당기관의 정보로 접속할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이며 기관별로도 본부에서 소속 산하기관으로 직접 접속이 가능한 시스템으로 나아가야 한다.

셋째, 정보시스템에 대한 접근성 제고이다. 행정정보공개제도가 활성화되기 위해서는 시민들의 정보시스템에 대한 접근성을 제고하여야 한다. 시민들의 접근성을 증대시키기 위한 전략의 일환으로 모바일 개념은 매우 효과적인 도구가 될 수 있다. 우리나라 시민들 대다수가 휴대전화를 사용하고 있는 점을 고려할 때 시민들이 언제 어디서든 원하는 정보에 접근할 수 있도록 모바일 개념을 도입하고 이를 실현할 수 있는 기술적 인프라를 구축할 필요가 있다.

③ 이행과제 3: 정보공개와 관련된 공무원 및 국민 의식 개선

첫째, 정보공개제도에 대한 공무원 교육 강화이다. 공무원과 국민의 의식개선 측면에서는 아무리 훌륭한 제도라도 이를 운영하는 공무원이나 국민들의 의식이 뒷받침되지 않을 경우에는 효용이 없으므로 의식개선을 위한 교육과 홍보의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 일반적으로 행정정보가 정부기관의 독점물이라고 생각하는 공무원들은 정보공개에 소극적으로 대처할 수 밖에 없으므로 정보보유 주체인 담당공무원들의 긍정적인 태도를 위해 행정정보공개제도와 관련된 교육을 전체 공무원

연수과정에 반영하는 등 담당공무원에 대한 교육을 강화할 필요가 있다.

둘째, 정보공개제도에 대한 대국민 홍보 강화이다. 시민의식의 미성숙 역시 정보이용의 실질적인 제약요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에 정보공개제도에 대한 소개 및 이용가능한 정보에 대한 설명과 이용 방법 등의 내용을 대중매체나 인터넷 등을 이용하여 대국민 홍보강화 방안을 강구해야 한다. 각 정부기관별 홈페이지에 행정정보공개 사이트가 별도로 운영될 경우 제도운영에 대한 제반 필요사항을 인터넷을 통해 홍보하는 것이 가능하게 될 것이며 특히 비공개외의 구체적인 기준 등을 적극적으로 홍보함으로써 무리한 정보공개요구 등을 사전에 예방할 수 있을 것이다. 주민들에게 의미있는 홍보자료도 발간할 필요가 있는데 이를 위해서는 행정기관 관련부서간의 긴밀한 협조에 의해 체계적이고 종합적인 홍보물이 발간되도록 노력하여야 한다. 예를 들면 주민생활에 이용이 가능한 ‘생활환경백서’나 연간 단위로 지방자치단체의 행정실적을 제시한 해당지역의 ‘행정백서’의 발간을 의무화 하는 것 등이다.

④ 이행과제 4: 창구 전담인력 배치 및 전문화

행정정보공개는 매년 그 수요가 늘어날 것으로 전망되며, 정보공개시스템 구축 및 창구관리를 위한 추가적인 전담인력의 부담이 가중될 것이므로 문서관리, 전산 관리 등 관련성이 높은 기능을 포괄하여 조직을 효과적으로 운영하기 위한 전담인력을 배치하는 것이 필요하다. 대부분의 기관들이 정보공개창구에 전담인력을 확보하지 못하고 있어 충분한 안내와 상담 등이 이루어지지 않고 있는 실정으로 행정경험이 풍부한 퇴직공무원을 전문 상담원으로 위촉하거나 부서별 담당자와 즉시 연결될 수 있도록 하여 어느 때라도 상담이 가능하도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다.

⑤ 이행과제 5: 불합리한 제도의 개선

첫째, 수수료 징수의 합리화이다. 정보공개와 관련된 수수료의 합리화를 위한 대안도 마련하여야 한다. 공개청구 자료 요구서가 분량이 적고 즉시 또는 구술처리가 가능한 경우에는 담당자의 직권으로 수수료를 면제하는 등의 권한을 부여하여 이를 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

둘째, 정보공개 처리절차 개선이다. 정보공개의 경직적인 처리기간의 탄력적인 운영과 청구인의 자료 요구가 지나치게 많아 시간과 노력이 많이 요구되는 자료는 담당자의 직권으로 열람 또는 가공 후 정보를 공개할 수 있도록 하여야 하며 민원성 질이나 단순 건의사항 등은 정보공개 청구 내역에서 삭제하도록 하여 청구인이 민원 사무처리에 관한 절차에 따라 신속하게 회신을 받을 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 정보공개에 대한 심의·구제기능의 강화이다. 공공기관의 장이 단독으로 정보의 공개여부를 결정하기 곤란하거나 이의신청 및 기타 정보공개제도의 운영에 관한 사항을 심의하기 위해 각 공공기관에 설치·운영되고 있는 정보공개심의위원회는 문제점에서 지적한 바대로, 인적 구성에 있어 자체 직원들로 구성되어 있기 때문에 정보공개 불복에 대한 1차적 구제기구로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 그러므로 인적 구성에 있어 정보공개와 관련된 전문가의 참여가 늘어야 할 것이므로 각 기관별로 정보공개심의회의 구성에 기관장의 영향력 밖에 있는 외부 전문가를 반드시 포함하도록 의무화하여 정보공개심의회의 운영의 신뢰성, 전문성 및 객관성을 높여 구제기구로서의 역할을 제대로 할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 단체청구인의 대표제이다. 특정단체 또는 다수인에 대한 정보공개관련 법규정 개정에 관한 사항으로 특정단체의 주도로 다수인이 동일한 내용의 정보공개를 청구하는 경우에는 당해 단체의 대표자에게 정보공개여부를 통지하는 것을 청구인 모두에게 통지하는 것으로 간주할 수 있도록 하고, 정보공개시에도 대표인에게 공개하는 것을 청구인 모두에게 공개하는 것으로 같음하게 하는 정보공개법 개정 역시 검토하여야 한다.

나) 주민참여예산제의 활성화

① 이행과제 1: 주민참여의 활성화

첫째, 주민참여예산제 도입 및 운영을 위한 인지도 제고이다. 현재 주민참여예산제는 지역주민에게 제대로 알려져 있지 못할 뿐만 아니라 주민참여예산제 도입의 효과와 필요성에 대해서도 인식하고 있지 못한 경우가 많다. 따라서 주민참여예산제를 도입하여 효과적으로 운영하기 위해서는 우선 주민참여예산제도에 대한 인지도를 높이

는 일이 선행되어야 한다. 그리고 이 때에는 주민의 직업 및 학력, 거주기간 등을 고려하여 다양한 직업군과 학력, 거주기간에 맞는 홍보정책이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화이다. 주민참여예산제도의 성공적인 도입·운영을 위해서는 예산편성, 심의·의결, 집행, 결산 등 모든 예산과정이 투명하게 공개되는 것이 가장 중요한 요소이다. 예산과정 전반을 공개하는 가운데 주민들에게 시의적절하게 양질의 정보를 제공하고, 재정정보에 대한 외부의 감시와 검증이 이루어져야 한다. 관련 법령 규정에 따라 지방자치단체는 지방재정정보를 적극적으로 공개하는 것이 필요하며 기본적인 시정운영 관련 상황을 시민의 공개청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 ‘공표제도’를 도입한 사례를 참고하여 재정정보 공개에 있어서도 이러한 공표제도를 수용하는 것이 필요하다. 특히 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 예산편성결과를 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 공개해야 한다. 이를 위해서는 주민참여예산제도의 도입과 함께 성과주의 예산제도를 도입하여 예산을 편성하는 것이 필요하다. 성과주의 예산제도는 지방행정 각 분야별로 전략, 성과목표, 성과지표를 구체화하여 이를 달성하는데 소요되는 재원을 배분함으로써 지역 주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하여 그 성과는 어떤지를 일목요연하게 파악할 수 있다.

셋째, 교육을 통한 참여 유도 및 참여방법의 간편화이다. 정보공개나 제공과 함께 주민을 대상으로 지속적인 교육을 통해 주민참여예산제에 대한 인식을 확대함으로써 참여를 유도할 수 있다. 이를 위해서는 예산관련 교육시스템을 구축하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 시민위원들과 전문가들이 참여하여 참여예산제도에 대한 이해, 지방자치단체 예산의 이해, 구정 현황 및 재정운영을 주제로 전문가와 자치단체 관계자의 강의와 분과 토론 등을 진행하거나, 동별 순회교육을 실시하고 상설 예산학교 등을 설립하여 시민위원회 위원들의 전문성을 확보하는 것 등이 대안이 될 수 있을 것이다. 예산교육 실시를 위한 교구도 단순히 강의방식이 아닌 실질적으로 예산을 분석하고 접할 수 있는 자료를 제공할 필요가 있다. 예산 설명회시 주민참여예산제의 소개, 예산달력, 예산참여시민위원회 구성 현황, 예산 용어 등이 담긴 핸드북을 제작하여 배부하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 요약컨대, 예산학교의 운영뿐만

아니라 각종 책자, 설명회, 토론회 등을 통해 예산에 대한 이해를 높이고 예산편성 과정에서의 주민참여와 관심을 유도할 필요가 있겠다. 또한, 주민참여가 보장을 받고 예산교육의 지원을 받는다고 하더라도 주민참여의 방법이 복잡하고 어려울 경우 실질적인 주민참여가 제약을 받을 수 있게 된다. 따라서 참여방법 자체를 간편화 하여 언제, 어디서든 본인의 의견을 개진할 수 있도록 공청회나 토론회, 인터넷, 전화, 팩스 등의 매체를 이용하는 등 다양한 방법을 강구하여야 한다.

넷째, 공무원의 인식과 자세 변화이다. 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 자치단체장과 공무원들의 예산편성과정에 대한 주민 직접참여의 필요성에 긍정적인 인식 전환과 함께 지역주민들의 다양한 참여기회 보장 및 지원활동을 적극적으로 전개하는 자세가 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 자치단체 공무원들을 대상으로 한 주민참여예산제도에 관한 교육과 홍보활동을 수행하는 것이 필요하다. 또한 자치단체장이 주도적으로 나서 공무원들에게 주민참여예산제도 운영의 활성화와 내실화를 위한 유인을 제공하는 것, 예컨대 부서별 업적 평가나 개인적인 업적 평가 등에 반영하는 것이 필요하다.

다섯째, 역기능의 통제이다. 주민참여예산제도를 도입하여 예산편성과정에 주민들이 참여할 경우에는 언급한 듯이, 자치단체장과 예산편성 담당공무원의 자율성이 약화되고 지방재정의 효율성이 떨어지는 문제점이 제기될 수 있다. 또한 집단이기주의를 조장하고 특정의 개인 또는 단체에게 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손하게 될 우려도 없지 않다. 아울러 주민참여예산제도의 운영을 둘러싸고 주민의 대표성이 있는 지방의회와 집행부간 마찰이 발생할 가능성도 있으며 지역주민들이 보조사업 등 목적 사업에 대해 사업취소, 변경 요구시 집행부와 충돌할 가능성도 있다. 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 역기능을 사전에 통제할 수 있는 제도적 장치를 구비하는 것이 필요하다. 특히, 지역사회 영향력이 큰 집단이나 개인 또는 지역의 이해관계가 과잉 투입되는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치 예컨대 주민의견의 선별적 수용 기준을 마련하거나 지역별 예산배분 기준을 사전에 설정하는 방법 등을 마련하여야 한다. 또한 지방의회의 원활한 협조를 확보하는 방안을 마련하는 것도 필요하며 아울러 목적 사업 및 법정 경비도 공개하되 주민의견수렴 대상에서 제외함으로써 집행부와 지역주민 간의 마찰을 피하는 방법을 강구할 필요가 있다.

여섯째, 상시적 주민참여 통로 개설이다. 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 시간적 제약조건을 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 우선 예산순기에 따른 예산편성 작업을 진행하는 과정에서 주민의견수렴과 반영에 할애할 수 있는 시간이 매우 제한적인데, 이러한 시간적 제약을 극복하기 위해서 상시적인 의견수렴을 통해 재정수요에 관련된 정보를 축적하여 필요한 시기에 적절히 활용하는 것이 필요하다. 또한 예산편성 준비작업 단계에서부터 주민참여 통로를 가동하는 것도 필요하다.

② 이행과제 2: 운영체계 개선

첫째, 주민참여예산제의 성공적인 운영을 위해서는 자치단체의 특성에 맞는 운영체제와 운영방법을 설계하고 적용하여야 한다. 자치단체의 특성에 맞는 운영체제와 운영방법을 설계할 때에는 첫째, 의회의 이해와 협조, 둘째, 제도의 단계적 방안 설정, 셋째, 지역사회의 참여 역량을 고려하여야 한다.

둘째, 예산참여시민위원회의 운영 및 활성화이다. 주민참여예산제도가 당초의 취지를 구현하기 위해서는 주민참여의 효과적인 조직화 및 주민참여 의지가 뒷받침되어야 한다. 이와 관련하여 가장 핵심적인 과제는 주민참여의 취지와 함께 효율적인 의사결정을 동시에 담보할 수 있는 주민참여예산제도의 운영에 있어 가장 중심적인 역할을 담당하게 될 예산참여시민위원회 구성 및 운영 활성화 방안을 마련하는 것이 중요하며 주민참여예산제도 도입 초기에는 시민사회단체의 선도적·매개적 역할 수행이 중요할 것으로 판단된다. 현재, 시민위원회에 한정되어 있는 참여의 폭을 로컬 거버넌스의 이념을 바탕으로 지역주민들이 자신들의 지역사회의 의사 결정에 모두 참여할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 모든 주민들이 직접적으로 참여하여 예산에 관하여 자신들의 의견을 제시하고 심의하는 것은 실질적으로 불가능하기 때문에 주민의 대표로 구성된 시민위원회를 활용한 간접 참여 방식을 혼합하여 활용하여야 한다. 주민의 대표인 참여예산시민위원회를 구성하는 방법에 있어서는 당연직과 위촉직 위원을 추천하는 방법만으로는 안 되며 지역회의시 지역주민들의 선출에 의한 대표도 포함시켜야 한다. 선출된 대표는 지역 주민들의 의견에 대한 대표성을 가

지며 지역의 사업 현안에 대해서도 주민들을 대표하기 때문이다. 이렇게 구성된 참여 예산시민위원들이 예산 교육을 통해 전문화된다면 주민들의 예산참여를 유도하고 활성화시키는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

셋째, 주민참여예산연구회 운영이다. 자치단체에 맞는 주민참여예산제 운영방법, 정책수립 연구 등을 위한 연구회를 구성하여 운영할 필요도 있다. 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체 관계자, 위원회 대표 등으로 연구회를 구성하여 운영하도록 조례를 제정하여 이를 뒷받침 하는 것도 필요하다. 주민참여예산제의 시행 초기 단계인 만큼, 이를 위해서는 지속적인 연구와 정책개발이 요구되기 때문이다. 자치단체별로 연구회를 구성하여 운영한다면 주민참여예산제 관련 조례 제·개정, 의회와의 원활한 협조 방안 모색, 제도 운영에 관한 효율적 운영 방안, 주민참여 유도 등 다양한 문제들에 대한 제도 개선이 이루어 질 수 있을 것이다.

넷째, 주민참여의 범위 확대이다. 주민참여예산제 운영체계 제도를 도입하는 자치 단계에 따라 차이는 있을 것이다. 하지만 어떤 위치의 단계라 하더라도 자치단체의 목표에 맞는 운영체계를 설계하여야 한다. 주민참여예산제의 운영이 관 주도적 주민동원이나 정치적 전략으로 이용된다면 제도는 실패할 것이다. 때문에, 주민이 권한을 행사할 수 있는 운영체계를 구축함으로써 민·관의 수평적이고 적극적인 협력시스템을 구축하여야 하는 것이다. 주민들의 권한은 자치단체의 특성에 따라 의견수렴, 예산편성안 심의 후 최종 결정권한 행사, 일정 비율의 자체예산에 대한 사업 결정, 중장기 계획 및 투자심사 참여 등의 권한의 행사와 확대가 이루어져야 할 것이다. 또한 주민참여예산제를 도입·시행하고 있는 자치단체는 예산회계별 주민참여의 범위를 대부분 일반회계로 한정하고 있는데 점진적으로 특별회계까지 확대해야 하며 기금도 포함시켜야 할 것이다. 특히 기금은 의회의 통제에서 상대적으로 자유롭고 집행부의 재량권이 부여된 예산이기 때문에 주민참여의 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 예산편성 절차에 따른 참여범위는 본예산, 수정예산, 추경예산 중 본예산만 운영하는 방안이 대다수이며 추경예산을 포함하는 경우도 본예산에 대한 비율로 제한하고 있다. 시간이나 재정여건들의 문제가 자치단체의 행정적 어려움으로 예상되지만 궁극적으로는 추경예산까지도 모두 포함해야 할 것이다. 마지막으로 자치단체 가운데 대부

분이 예산편성단계에만 주민참여를 허용하고 있는데 예산편성 이전단계인 중기재정계획 및 투·융자 심사와 관련해서도 주민참여를 허용해야 한다. 자치단체의 정책사업이 예산편성과 직결되어 계획수립단계인 중기지방재정계획 심의나 투·융자 심사를 거친 사업이나 정책이 예산에 반영되기 때문이다. 예산참여의 실질적 효과를 기대하기 위해서는 장기적으로 자치단체의 중장기 사업계획, 투자사업의 타당성 검토 등 예산의 전 과정에 주민이 참여함으로써 진정한 주민참여를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 또한 현재 자체사업으로 한정되어 있는 주민참여의 범위가 예산의 전 단계에서 이루어져 보조사업을 지역 주민이 직접 발굴하여 예산에 반영할 수 있다면 예산의 주민참여가 심화·발전되는 성과를 거둘 수 있을 것이다. 그러므로 주민참여예산제를 시행하는 자치단체에서는 예산의 전 과정에 주민이 참여하는 목표를 수립하고 목표달성을 위한 단계별 추진계획을 수립하여야 한다.

③ 이행과제 3: 법·제도의 보완

첫째, 사업별 예산제도의 정착이다. 현재 정부는 지방자치단체의 품목별 예산제도를 사업별 예산제도로 변경하는 과도기에 있는데, 품목별 예산제도를 사업별 예산제도로 변경하여 주민들이 쉽게 예산서와 결산서를 통해 지방자치단체 재정상태를 쉽게 평가할 수 있도록 해야 한다. 또한 사업별 예산제도는 자치단체의 정책이 정책사업, 단위사업 및 세부사업으로 체계적으로 반영할 수 있도록 사업 중심으로 예산을 편성, 배정, 평가함으로써 재정성적을 극대화하기 위한 예산제도이다. 사업별 예산제도가 시행되면 자치단체의 살림살이를 알기 쉽게 이해하는데 효과가 클 것으로 기대한다.

둘째, 재정운영공개제도의 보완이다. 2006년부터 시행되고 있는 재정공시제도는 지방채무현황, 민간단체 보조금 지원현황, 주민관심사항 등의 재정운영결과 전반을 자치단체의 홈페이지를 통해 공시하여 지방재정에 대한 자율통제장치로서의 효과를 기대했으나 법령에 의한 의무적인 공시에 그치는 경우가 많다. 따라서 언론 브리핑, 상시공시자료의 발간 등 적극적인 공시를 위하여 노력할 필요가 있다. 또한 재정공시제도의 성공적인 정착을 위해 사업별 예산제도, 복식부기제도 도입 등 예산, 회계제도의 발전과 함께 재정투입에 대한 성과를 알 수 있는 자료를 공개하는 제도로 발전

되기 위해 중장기적이고 지속적인 연구가 이루어져야 한다.

셋째, 지방재정여건의 한계 극복이다. 우리나라의 지방재정자립도는 평균이 겨우 50%를 넘고 있고, 시군구로 갈수록 더욱 열악한 상황이다. 현재의 지방재정 상태로는 다양한 시민의 욕구를 담아내기에 무리가 있으며 이것은 지방재정의 중앙의존성을 심화시킴으로써 진정한 지방자치를 어렵게 하고 있다. 제도의 취지를 충분히 살리기 위해서는 지방정부의 재정여건을 개선할 수 있는 제도보완이 뒤따라야 하며, 지방재정의 한계는 지방재정 구조의 변화와 국가와 지방자치단체간의 재원의 배분에 대한 해결을 통해 지방재정의 한계를 극복하기 위한 근본적인 대안이 마련되어야 한다. 지방재정의 편성과정상의 자율성 확보와 함께 주민이 참여하여 사업을 결정할 수 있는 지방정부의 가용재원을 확대하기 위한 국가재정의 배분에 대한 장기적 검토가 필요하다. 주민이 참여하여 결정할 수 있는 가용재원이 부족한 상황에서 주민의 욕구와 제안을 수용하지 못한다면 제도는 형식에 그치고 만다. 따라서 지방재정의 한계를 극복할 수 있도록 국가재정의 배분에 대한 장기적인 검토가 필요하다. 예를 들면, 국세에 편중되어 있는 소득·소비 세원을 중앙과 지방이 공유함으로써 지방자치단체의 자주재원을 늘려주고 재정력이 취약한 지자체의 주요사업을 중앙 정부가 지원하는 국고 보조금에 합리적 산출 기준을 마련하고, 주민이 요구하는 지역적 성격이 강한 사업에 보조율을 높이는 것 등이다. 지방자치의 본질이라 할 수 있는 자주적인 재정권이 확보된다면 지역발전과 주민의 복리증진을 통한 진정한 협치가 이루어질 것으로 판단된다.

넷째, 지방자치법·지방재정법 및 주민참여예산 조례의 제정이다. 예산편성과정에서 주민참여예산제도를 적용하기 위해서는 지방자치법과 지방재정법을 개정하여 예산편성 시기 조정, 예산편성지침 작성의 자율성 부여 등을 보완하는 가운데 참여예산제도를 법률적으로 제도화하는 것이 필요하다. 특히 예산순기를 조정하여 예산편성과정에서 주민의 참여를 실질적으로 보장할 수 있는 시간적인 여유를 확보하는 것이 필요하다. 한편, 주민참여예산제는 조례의 제정을 통해 참여가 보장되기도 하고, 조례제정 없이 자발적으로 참여하는 방법 등이 있다. 그러나 조례 제정은 일종의 참여 보장책이기 때문에 조례 없이는 자발적인 참여가 제한받을 수 있기 때문에 참여를 위한

교육과 시민위원회 운영을 위한 지원, 운영 및 참여보장을 위해서는 조례 제정이 반드시 필요하다. 따라서 지방자치단체의 수준에서 주민참여예산제도의 성공적인 도입과 운영을 위해서는 주민참여예산 조례를 제정하여 주민참여예산제도의 운영 절차와 기준을 표준화·제도화하는 노력을 추진하여야 한다.

나. 성숙한 시민사회 구축

1) 기본방향

성숙한 시민사회구축과 관련된 주요요소 중에서 중요도가 가장 높은 사회자본의 확충과 시민교육 강화이다.

2) 시나리오 모형

▣ 표 5-28. 시민사회 분야 시나리오 ▣

구 분		사회자본 축적	
		미흡	충분
시민교육	약화	시나리오 I :	시나리오 II :
	강화	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 사회자본이 축적되지 않고 시민교육도 이루어지지 않은 상태로서 시민들의 정치적 종속성이 강화되고 사회 구성원 간의 신뢰, 호혜 등의 관계가 형성되지 않아 시민사회가 미성숙된 상태로 유지된다.
- ② 시나리오 II: 사회자본은 축적되어 있으나 시민교육이 활성화되지 않은 상태로 이러한 경우 사적 Network에 의한 연고주의가 강화되어 지연과 혈연, 학연 등을 중시하는 문화가 지배적으로 나타나고 제도와 공적기구에 대한 신뢰성이 저하되어 바람직한 주민참여가 이루어지지 못한다.
- ③ 시나리오 III: 사회자본이 충분히 축적되지 않은 상태에서 시민교육이 실시되는

경우로서 민주시민교육의 ‘교육논리’에 대한 ‘정치논리’의 지배가 이루어져 교육이 정치의 도구로 이용될 위험성이 존재하여 이럴 경우 주민참여는 무비판적, 순종적 관여가 이루어지기 쉽다.

- ④ 시나리오 IV: 사회자본도 축적되어 있는 상태에서 시민교육이 활발하게 전개되는 경우로 주민들이 자신의 지역문제 해결에 관심을 갖고 상호신뢰를 바탕으로 적극적으로 참여하여 시민사회가 충분히 성숙된 상태이다.

3) 성숙한 시민사회 구축을 위한 바람직한 이행과제들

가) 사회자본의 형성 및 확충

① 이행과제 1: 사회자본의 형성

첫째, 일반화된 신뢰 구축을 위한 정책 개선이다. 신뢰는 개인화된 신뢰와 일반화된 신뢰로 나누어 볼 수 있다. 이 가운데 핵심적인 사회자본은 일반적 타인에 대한 신뢰를 의미하는 일반화된 신뢰이다. 개인화된 신뢰는 개인 간의 상호관계가 반복되는 가운데 형성될 수 있지만 일반화된 신뢰의 형성을 촉진하는 것은 보다 거시적인 차원의 문제이다. 이에 대한 대안은 다음과 같다.

둘째, 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범 제도의 확립이다. 사회의 기본 질서를 수호하는 제도를 확립하는 일은 시장경제의 원활한 운영을 위한 일차적인 과제이다. 개인, 집단의 입장에서 보면 부를 획득하는 방식에는 부의창출과 타인의 부를 합법, 비합법적으로 전유하는 두 가지 선택이 있을 수 있다. 지재 추구 등 사회적으로 비생산적인 활동이 아니라 부의 창출을 위해 사회의 자원이 동원될 수 있도록 실질적 법질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 기본적인 규범, 제도를 확립하는 일은 개인·네트워크 간의 소통에 있어서도 상대방의 행동에 대한 예측 가능성을 높임으로써 일반화된 신뢰를 제고하는 기능을 한다. 이를 위한 구체적인 정책 과제로서 법·규정 및 공공부문 관행의 명료화·투명화, 법의 엄정한 집행 및 부패 추방을 위한 정부의 선도적 노력과 사법기능의 강화 등이 중요할 것이다.

셋째, 열린 공동체의 참여 촉진이다. 개개인은 공동체의 참여를 통해 사회적 소통

의 기술, 효용을 체득한다. 소통을 통해서 상대방을 알고 자신을 알리며, 서로에 대한 책임감이 증대한다. 또한 주요 관심사에 대해 공유된 인식 기반은 소통을 촉진하는 역할을 한다. 어떤 공동체인든 공동체의 참여를 통해 개인의 신뢰성 여부가 공개되며, 기회주의적 행동에 따른 평판의 손실이 증가함으로써 타인의 신뢰를 배신하지 않을 유인이 증대되는 것이다. 개인이 속한 공동체의 폐쇄성이 낮을수록 이러한 효과가 커지며 이러한 방향의 소통을 촉진하기 위한 기반 정비가 필요하다. 그리고 이를 위한 정책으로 퍼센트랩(Percent law), 지역사회재단의 도입 등을 검토할 수 있다. 퍼센트 법은 개인 소득세의 1% 한도 내에서 납세자 개인이 지정하는 NPO, NGO 또는 지역사회재단에 대한 지원을 가능하게 하는 법으로서 자의적, 정치적으로 비칠 수 있는 정부의 개입을 배제하고 참여공동체의 활성화를 위한 민간주도의 지원수단을 확보하는 효과적인 대안이며, 지역사회재단의 도입은 기금을 모집, 관리하면서 지역사회를 위한 사업에 자금 지원, 아이디어 बैं크의 역할을 수행하면서 지역사회의 혁신적 사업을 발굴, 지원할 수 있는 방안이다.

넷째, 사회적 신뢰에 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산이다. 장기적으로는 교육의 역할이 가장 중요하다. 인권, 인격에 대한 존중, 사회적 소수자에 대한 관심과 배려, 배경이 다른 사람과의 소통의 기술, 리더십, 공공질서의 존중 등 시민적 자질을 함양하기 위한 실천적 교육을 강화할 필요가 있다. 이와 함께 제도의 신뢰를 높이고 정보의 흐름을 원활하게 하며 경제사회적 격차를 줄이기 위한 정책적 노력이 필요하다. 그리고 중단기적으로는 갈등해결을 위한 법규의 제정 및 갈등 해결의 로드맵 마련, 민간차원의 갈등조정 프로그램 마련 및 갈등해결 전문 조직 및 전문가 양성 등의 방안도 생각할 수 있다.

② 이행과제 2: 사이버 공동체⁴⁶⁾의 지원

첫째, 사이버 규범의 확립이다. 사이버 공동체가 사회자본의 형성을 위해 기능하기

46) 사이버 공동체는 최근 우리나라에서 급속히 팽창하고 있는, 인터넷 네트워크를 통하여 상호작용을 하는 집단이다. 사이버 공동체에 대해 Rheingold(1993)는 “사이버 공간에서 감정적 유대관계의 네트워크를 형성하면서 공적인 토론을 수행할 때 출연하는 사회적 집합체”로 정의하고 있다. 또한 장원호(2004)는 사이버 공동체를 “커뮤니케이션 네트워크의 존재, 네트워크 구성간의 유대감, 복합적이며 전인적인 사회 관계”로 정의하였다.

위해서는 먼저 올바른 사이버 규범을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 사이버 공동체 내에서 신뢰형성을 방해하는 1인 독점 표현이나 극단적 표현에 대해 제재를 가할 수 있는 제도적 방안을 수립하고 나아가 사이버 윤리 규정도 만들어야 한다.

둘째, 디지털 정보 교육의 확대이다. 사회 전체의 소통성의 증가를 위한 정책을 추진하여야 한다. 최근에 심화되고 있는 디지털 격차 해소를 위하여 저소득층, 고연령층을 위한 정보통신 장비 보급을 확대하여야 한다. 또한 고연령층의 정보통신 교육을 위한 각종 교육 시스템을 수립하고 평생교육과정과 연결하여 디지털 능력 향상을 위한 교육에 중점을 둘 필요가 있다.

셋째, 창조적 지식공동체 지원이다. 정보 교류를 지원하되 특히 창조적 지식을 생산하는 사이버 공동체를 지원하여야 한다. 이것은 사이버 공동체 및 지식 사이버 공동체에서 형성된 창조적 지식에 관한 인센티브를 부여하거나 이러한 지식을 구체화할 때 지원하는 방식 등을 포함한다.

넷째, 전자정부의 기능 확대이다. 전자정부의 기능 중 공무원간의사이버 공동체 형성과 공무원과 시민단의 사이버 공동체 형성을 보다 장려하여야 한다. 더 나아가 정부 부처 간에 다양한 연구 사이버 공동체 형성도 지원하여야 한다. 이것은 범 부처간 사이버 연구 공동체 또는 공무원과 시민간의 사이버 연구 공동체 등에 대한 지원을 포함한다

다섯째, 소비정치의 활성화이다. 정부는 소비정치를 활성화시켜야 한다. 소비정치는 고용, 임금 등과 관련된 기존의 생산 정치에 반대되는 개념으로 일상생활에서 사람들의 취미나 소비활동, 문화활동 등을 중시하는 정치이다. 생산정치에서의 담론은 항상 경제적 이익과 정치적 권력을 중심으로 이루어지는 반면, 소비정치는 일반 시민의 소통성을 증가시키는 역할을 하고, 소통성이 증가되면 일반 시민들간의 신뢰가 형성되고 이는 사회자본의 향상으로 이어진다. 이러한 소비정치는 먼저 사이버 공동체 내에서 이루어질 수 있고 온라인과 오프라인의 긴밀한 연결을 통해 실제 정치의 영역으로도 확장될 수 있다. 사이버 공동체가 사회적 자본을 향상시키기 위한 가장 중요한 기제가 소비정치의 활성화를 통한 소통성의 증가라고 할 수 있다.

③ 이행과제 3: 사회적 자본의 내면화-교육정책적 대안

교육정책을 통해 사회적 자본을 형성하기 위해서는 먼저 교육문제에 대해 다양한 교육 주체들의 참여 기회가 보장되어야 한다. 다양한 교육주체들의 참여는 호혜성, 신뢰, 의견 수렴, 협동 등의 사회적 자본을 특징화 하는 긍정적 가치들을 형성시키는 근원이 된다. 이러한 사회적 자본을 형성하는 가치들이 강하게 발현될 때, 교육을 통한 결과가 긍정적일 가능성이 높아지기 때문에 효과적인 평생 교육은 여타의 사회문제들 예컨대, 실업, 건강, 범죄 등을 감소시키는데 근본적인 도움이 될 수 있다. 평생 교육에의 참여는 지역사회에 대한 소속감의 형성, 참여와 호혜성 같은 사회적 자본과 관련된 기술들을 습득·연마하여 사회적 네트워크를 구축할 수 있는 기회를 제공한다. 세 번째, 학부모의 학교 참여는 지역사회차원의 네트워크 구축에 영향을 주며 이와 더불어 자녀들에게는 책임 있는 시민참여의식 창출의 기회와 함께 학생들의 학습 활동이 지역차원에서 중요하게 다루어지고 있음을 알려주는 계기가 될 수 있고 시민 교육을 통해 학생들이 사회에 책임 있게 참여하는 방법을 가르쳐 줄 수 있다. 넷째, 평생교육에 대한 지속적인 참여를 통하여 사회적 네트워크가 구축되고 지역의 중요한 이슈들이 논의될 수 있는 기회가 마련될 수 있다.

나) 시민교육의 강화

시민교육이 인고 있는 일반적인 문제점을 해결하기 위한 방법 중의 하나는 시민교육의 제도화이다. 제도화 및 체계화는 안정 내지 균형을 가져다 줄 수 있으며 특히, 민주시민교육의 운영체계가 국가기구, 비정부기구, 각종 사회단체 등을 통한 포괄적이고 다원적인 형태로 제도화 된다면 민주정치발전은 물론 참여 민주주의의 정착에도 기여할 것이다. 또한 시민교육의 활성화를 위하여 한국 시민사회 및 질서의 변화를 수용하는 민주시민 교육체제를 연구하고 교육방법을 개발, 보급하며, 시민교육을 담당할 교육자를 재교육 할 수 있는 메커니즘을 구축하여야 한다. 물론 이러한 민주 시민교육 지원시스템은 시민사회 및 시민운동과 상호교류 또는 연계되어야 하며, 동시에 교육확산 경로의 다양화와 분화 및 지역화도 필요하다.

① 이행과제: 제도적 보완

첫째, 정치적 중립성의 원칙이다. 그간 한국에서 시민교육이 제대로 자리잡을 수 없었던 이유는 역대정권의 정치적 비중립성 때문이었다. 즉, 정치교육을 국가나 정권 차원에서 정치사회화의 시각에 중점을 뒀으로써 정치적으로 종속된 채 정권의 정당성을 위한 도구로 종종 이용해 왔기 때문이다. 따라서 민주시민교육은 비정파적·초정당적 입장에서 실시되어야 함이 전제된다. 특히 민주시민교육 자체가 집권당의 홍보수단이나 특정 정권의 이해를 대변하는 역할을 제도적으로 차단함으로써 민주시민교육의 정치적 중립성을 확보시킬 수 있는 것이다.

둘째, 민주성의 원칙이다. 민주시민교육은 민주적인 시민을 육성하고 국민 개개인의 자유로운 자기실현 보장을 기본 이념으로 한다. 이것은 국가 권력에 대한 무조건적인 복종 대신에 대화와 설득을 통하여, 그리고 지배체제의 권위주의는 민주주의 이념과 민주적인 교육방식으로 대체되어야 한다는 논리에 근간을 둔 것이다. 특히 청소년을 비롯한 시민들이 민주적인 생활방식을 익히고 자신들이 당면해 있는 사회적 현실을 올바르게 인식할 수 있도록 하는 것이 민주시민교육의 핵심이다. 따라서 단순히 지배체제의 권위적 강요에 의한 정치교육이 아니라 자발적인 의사훈련을 통한 의사결정과 참여교육을 통해 선택과 비판의 개방성이 용인되는 미래사회로의 건설을 의미하는 것이다. 이러한 민주성의 원칙은 궁극적으로 사회통합에 기여할 수 있다.

셋째, 참여성의 원칙이다. 민주시민교육은 사회구조 및 제도와 관련된 것 중에서 비합리적이고 비인간적인 것을 밝혀내고 정치적인 조작에 항거할 수 있는 비판능력을 배양하는 것이다. 인간이 개인 운명과 사회발전 사이의 관계를 파악하게 될 경우 인간은 정치·사회적 참여를 통하여 사회발전과 아울러 개인 운명을 개선하는 동기를 유발시킴으로써 정치교육은 사회성원들의 사회참여를 촉발시킨다. 이런 측면에서 민주시민교육은 일반적인 인지교육과는 달리 사회인식의 토대위에서 적극적인 참여를 유도하기 위한 실천교육이라 할 수 있다.

넷째, 보충성의 원칙이다. 이는 업무 관할권과 재정지원에 관계 된다. 업무 관할권의 측면에서 보충성이란 더 큰 단위는 그것을 구성하는 더 작은 단위가 수행할 수 없거나 또는 수행하기가 적합하지 않은 기능만을 담당해야 함을 의미한다. 이는 각각

의 더 큰 행정주체들은 단지 보충적 또는 부차적 역할을 담당하는 것으로 만족해야 하는 것이다. 즉 중앙의 권한은 하위 단위수준에서 효과적으로 수행할 수 없는 일에만 적용되며 그러한 경우에 재정지원이란 보충적 기능만을 수행하여야 한다는 것이다.

다섯째, 제도적 장치 개발이다. 민주시민교육의 활성화를 위해서는 체계적인 지원 기구와 관련된 법제화가 필요하다. 그러나 민주시민의 교육과 관련된 법안은 이미 국회에 여러 차례 상정되었지만 입법화 되지 못하고 있는 실정이다. 이를 법제화하기 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 합의가 선행되어야 하는데, 첫째, 정규 학교교육은 아니지만 성인을 대상으로 한 시민교육도 역시 하나의 교육이라는 점에서 장기적인 관점으로 교육방향과 전략을 설정하는 자세가 필요하다. 둘째, 민주시민교육지원법(가칭) 등에 의한 체계적이고 지속적인 정부의 지원이 중요하기 때문에 우선 법제화 운동이 필요하다. 셋째, 민주시민교육에 관한 법제정에서 핵심적인 사항은 역시 전담기구인 ‘민주시민교육원’을 합리적으로 설치하여 운영하는 것으로 집약된다. 넷째, 시민의식의 고양을 위해서는 궁극적으로 시민·사회단체의 적극적인 역할이 요구되므로 입법화 및 실시과정에서 시민·사회 단체의 역할이 중요하다. 다섯째, 낭비와 비효율을 방지하기 위해서 ‘민주시민교육원’을 구심점으로 하여 프로그램 시행주체들 간의 긴밀한 네트워크 구축이 필요하다. 민주시민교육이 정상화되려면 지속적인 개선 방안이 마련되어야 하는데 이를 위해서는 민주시민교육의 기본정책을 개발하고 교육을 운영하며, 교재개발 및 교육 담당자의 훈련 등을 수행하는 기관, 예컨대 시민교육기관을 설치할 필요가 있다. 민주시민교육을 활성화하기 위해서는 이를 주도하는 기관이 필요하고 이는, 민·관이 함께하는 기구가 되어야 한다. 이러한 시민교육기관의 설치시 고려하여야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 시행주체와 지원체계의 문제이다. 이는 민주시민교육의 정치적 중립성, 효율성 및 효과성과 연관되어 있다. 둘째, 교육기관의 위상확립과 기능의 활성화 문제이다. 민주시민교육의 성공적인 실현을 위해서는 법·제도적 지원도 중요하지만 교육의 기본계획과 방향 설정 및 각종 교재와 교수법의 개발, 연구·출판 등을 수행하는 민주시민교육기관이 실질적으로 담당해야 할 역할도 중요하다. 셋째, 예산확보와 지속적인 지원문제이다. 민주시민교육기관 설립과정을 전후하여 막대한 예산이 소요될 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 지속적인 교육실

시를 위해 매년 일정한 예산지원은 불가피하기 때문이다. 또한 안정적인 재정보화가 중요하기 때문에 이에 대해서는 국가의 지원이 절대적이어야 하는데 이로 인해 재정 지원을 통한 통제가 용인되어서는 안된다는 점을 분명히 하여야 한다.

② 이행과제 2: 시민교육차원에서 매니페스토 운동의 확산

민주시민교육을 정착시키기 위해서는 제도의 정비도 중요하지만 시민들의 의식 또한 상당한 영향을 미친다. 시민들의 의식은 여러 차례 진행되어 온 지방선거의 경험을 통해 축적될 수 있는데, 이런 의미에서 지난 2006년 지방선거에서 시작한 한국의 매니페스토 운동은 민주시민교육차원에 상당한 의의가 있다. 시민들이 개인의 자유를 보장하는 제도적 조건들을 만들어 내고 지켜 나가는 것을 양보할 수 없는 가치로 받아들일 때 민주주의는 살아 움직일 수 있는 것이기 때문이다.

매니페스토 평가 사이클은 작성(선거)→실행→평가→차기의 작성(선거)이라는 구조로 순환되는 것을 의미한다. 후보자의 매니페스토 작성은 시민들의 사전평가 자료로 활용되고 당선 이후 대표자들의 실행단계에서 공약의 진척 상황을 확인하는 중간평가와 전체 임기가 끝나는 시점에서 이루어지는 사후평가를 통해 회고적으로 책임을 묻는 단계를 거친다. 매니페스토 운동은 선거국면에서 일회적으로 진행되는 것이 아니라 당선자들의 임기 내내 수행해야 할 생활운동이자 시민운동이며 선거전 의견수렴 후 매니페스토 작성에서부터 실행체제와 환경을 조성하고 정책을 집행하며 검증, 평가하는 사이클을 보이고 있는 것이다. 이렇게 매니페스토 운동은 선거공약의 작성과정에서부터 집행과정에 이르기까지 주기적 평가를 위한 상시대화가 내포되어 있어 각 단계별 민주시민교육의 역할을 부여할 수 있다.

그럼에도 불구하고 대표성을 갖는 시민들의 직접 참여와 심의를 통한 공론 형성 및 의사결정을 위한 제도화가 아직까지 단계별 전략에 의해 이루어지지 못하였다. 이러한 사이클의 보완은 대표자와 시민, 시민과 시민 사이의 대화와 토론이라는 의사소통을 통해 미래비전과 정책대안을 도출하고 선택, 합의하는 과정이다. 때문에 매니페스토 운동은 자신의 선호를 분명하게 밝히는 것으로 시작하며 더불어 살아가는 세상 만들기를 위해 시민들의 공동 의사를 형성하며 공공선을 지향하는 운동으로 발전할

것이다. 그리고 매니페스토 차원에서의 민주시민교육은 선거공약 단계, 실행 체계 및 환경조성 단계, 정책집행 단계, 검증 및 평가단계에서 그 역할을 수행해 나갈 수 있을 것이다. 지방자치의 활성화는 시민이 주도하여 참여민주사회로 전환하는 것을 의미하므로 이를 위해 각 단계별 민주시민교육은 효과적일 수 있다.

③ 이행과제 3: 시민교육의 전문성 강화

시민교육이 전문성을 확보하려면 개인적 혹은 정치적 신념에서 벗어난 기준에 따라 관련 교과와 영역의 정체성을 확립하고 교육적 실천을 개발하여야 하며 이를 검토·평가하여야 한다. 또한 시민들의 다양한 계층을 고려하여 대상에 따른 민주시민교육의 프로그램을 개발해야 한다. 학습프로그램을 통해 사람들은 시민참여를 위해 필요한 지식과 능력을 갖추 수 있다. 현재의 정치적 갈등과 전개양상의 배경에 대하여 진지한 정보를 습득할 수 있으며 대화와 의견의 교환, 논쟁적 대립토의를 위한 장소를 찾을 수도 있다. 또한 공론장에서 자신의 입장과 견해를 주장하거나 참여능력을 기를 수도 있다. 다양한 대상을 고려한 맞춤형 교육은 시민의 참여를 유도할 것이고 시민참여의 확대는 결국 지방 민주주의를 발전을 이끄는 데 주도할 것이다.

뿐만 아니라 전문성을 갖춘 시민교육은 동시에 사회 전체를 위해서도 도움이 될 만한 서비스를 제공할 수 있다. 사실상 시민교육 관련 프로그램이나 행사는 시민들에게 정치적 공동생활의 문제와 질문에 관하여 논의를 할 수 있는 장소와 기회를 제공한다. 이러한 과제는 다른 것으로 대체하기 힘든 것이며 특히 미디어가 제공하는 수많은 정보를 고려할 때 시민들은 점점 방향 감각을 위한 필요를 느끼게 되는데 시민교육은 바로 이러한 필요를 충족하는데 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

다. 주민참정권 확대

1) 기본방향

주민참정권과 관련된 주요요소 중에서 중요도가 가장 높은 것은 주민감사청구제와 정당공천제 폐지이다.

2) 시나리오 모형

표 5-29. 주민 참정권 분야 시나리오

구 분		기초자치단체 정당공천제	
		파행적 운영	합리적 운영
주민감사 청구	당파적	시나리오 I :	시나리오 II :
	합리적	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 정당공천제가 파행적으로 운영되고 주민감사 청구도 소수의 특정 세력에 의해 당차적으로 운영되는 경우로서 이 경우 주민의 대표성은 약화되고 소수의 횡포에 의한 전횡이 예상된다.
- ② 시나리오 II: 정당공천제는 합리적으로 공정하에 운영되나 주민감사 청구제가 파행적으로 운영되는 경우로서 이 때는 특정 소수의 정치집단의 영향력이 강화되며 반대당에 의한 단체장 경제가 남용될 가능성이 크고 나아가 정상적 행정에 심각한 영향을 초래할 뿐 아니라 단체장의 창의적이고 혁신적인 행정을 발목잡게 되어 자치단체의 행정이 합법성 위주의 소극적인 행태로 전개될 가능성이 크다.
- ③ 시나리오 III: 정당공천제가 합리적으로 운영되지 못한 상태에서 주민감사 청구가 이루어지는 상태로서 이 경우 자치단체에 대한 정당의 지배력이 강화되고 중앙의 정치논리가 우선시되어 지방자치의 이념이 상실될 가능성이 크고 주민과 단체장 간의 긴장이 유발되어 전반적인 정치불신 현상이 초래될 가능성이 크다.
- ④ 시나리오 IV: 정당공천제와 주민감사 청구가 합리적으로 운영되는 상태로서 이 경우 효율적, 민주적 행정통제가 이루어지고 정치적 중립성이 달성되며, 주민의 참정권은 확대되게 된다.

3) 주민참여권 확대를 위한 바람직한 이행과제들

가) 주민감사청구제도의 개선

① 이행과제 1 : 운영과정의 개선

첫째, 주민참여의 유도과 보장이다. 지방자치단체는 지역주민의 감사청구제도에 대한 홍보를 적극적으로 하여 주민들이 보다 쉽게 이용할 수 있도록 해야 하며, 특히 지방자치단체의 자체 감사기관에 전문가인 주민을 참여시켜 주민감사참여를 유도하고 활성화시킴으로써 주민감사참여제를 주민감사청구제도와 연계시킬 필요가 있다. 주민 감사청구의 경우는 주민들은 감사청구의 역할만 할 뿐, 실제 감사에는 참여하지 못한다는 한계가 있으나, 전문가로서 참여한다는 것은 감사행위 자체에 참여한다는 점에서 의의가 있다. 이것은 결국 감사자체의 투명성과 합법성에도 커다란 영향을 미칠 것이며 향후 자율적이고 자체적인 감사제도가 정착되고 여기에 전문가로서의 주민들이 참여할 수 있도록 제도적인 보완이 이루어진다면 자체감사의 독립성 및 전문성을 높이는데 많은 기여를 할 것이다. 그리고 감사의 전문적 영역을 확장하여 행정, 및 재정 등의 분야를 세분화하여 해당 문제를 감사할 수 있는 전문화된 인적 풀을 구축하는 것도 주민감사청구에 있어 주민의 참여를 보다 활성화하는 방안으로 제시된다.

둘째, 정보의 공개 및 접근보장이다. 주민감사청구제도의 활용성 제고를 위해 정보 공개 활성화와 함께 감사청구 사안에 대한 지방자치단체의 정보제공의 의무화 방안을 검토해 볼 수 있다. 주민이 감사를 청구하기 위해서는 주민 스스로가 지방자치단체에 의해 지역사회에서 행해지는 각종 사업과 활동에 대한 충분한 정보를 가지고 있을 때 비로소 감사청구가 가능할 것이다. 그러므로 객관적이고 공정한 지방행정정보나 자료를 주민들에게 충분히 공개하는 것이 감사청구에 있어 선결조건으로서 매우 중요하다. 따라서 주민의 알권리의 대상으로서 지방자치단체의 정보의 공개와 자유로운 접근은 제도의 효율적인 운영을 위해서 반드시 주민에게 보장되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정보공개법 및 정보공개조례의 정비가 필요하며 나아가 행정의 투명성과 책임성에 대한 공무원의 의식전환이 더욱 절실하다고 할 것이다.

셋째, 서명확인절차의 명료화이다. 좁은 지역사회에서 빈번한 대면접촉을 해야 하

는 감사청구자와 지방 관료들의 관계에서 주민감사청구가 제 기능을 발휘하기 어렵다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 청구인의 명부를 확인하는 절차를 보다 투명하고 명확하게 규정하여 온정주의가 개입하는 것을 방지해야 하며 담당 공무원의 지나친 재량권을 통제할 필요성도 제기된다.

② 이행과제 2: 법·제도의 개선

첫째, 자율적 감사청구제도로의 전환이다. 지방자치의 관점에서 볼 때 주민과 지방자치단체가 서로 협력하여 지방행정에 대한 과오를 지방자치단체의 내부에서 자주적으로 시정하는 것이 바람직하며 이는 지방자치단체와 주민간의 신뢰를 회복 또는 증진케 해주기 때문에 주민감사청구제도는 주민참여라는 본래의 의미를 살리고 지방자치의 본질에 상응하는 자율적인 감사청구제도로 발전시켜 나가야 한다. 즉, 주민감사청구제도가 주민참여라는 본래의 의미를 살리기 위해서도 지방자치단체 내에서 자율적으로 수행하는 제도로서 그 내용을 변경하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 자율적 감사청구제도를 확립하기 위해서는 주민이 지방자치단체의 감사결과를 충분히 신뢰할 수 있도록 내부감사제도의 충실성·공정성·객관성을 확보하는 것이 선결요건이다. 따라서 현재 각 지방자치단체에 설치되어 있는 감사자문위원회 또는 주민감사위원회를 확대·발전시켜 일본의 감사위원과 같은 지방자치단체의 자체감사 및 주민감사청구에 대한 재결권을 갖는 옴부즈맨적인 상설의 독립적이고 전문적인 감사기관 또는 감사위원회제도를 도입하거나 주민의 대표기관으로 지방행정에 대한 포괄적인 감사·조사권이 있는 지방의회에 주민감사청구를 하도록 하는 것이 보다 타당할 것이다.

둘째, 주민감사청구인 자격의 확대이다. 주민의 참여를 확대하고 보장한다는 점에서 주민감사 청구인자격의 범위를 확대할 필요성이 있다. 특히 지방자치의 활성화를 위해 주민의 참여는 필수적이며 주민참여는 주민운동과 연동되어 이루어지는 경우가 많고 효율적인 주민참여를 위해서 주민단체가 참여주체가 되는 경우가 많은 점을 고려하여 주민단체의 주된 활동이 당해 지방자치단체의 구역 안에서 이루어지고 가입이 개방되어 당해 지방자치단체의 주민이 일정비율 이상 구성원으로 되어 있으며 객관적인 활동실태를 보아 적절하게 공익을 추구하는 임무를 수행하고 있는 등 일정한

요건을 갖춘 주민단체에 대해서는 감사청구의 자격을 인정하는 것이 필요하다. 특히 해당지방자치단체에서 90일 이상 거주하고 있는 외국인에 대해서는 지방자치법상 ‘주민’으로서의 지위를 인정하여 주민감사청구권을 부여하는 법 개정을 통해 청구인 자격을 확대할 필요가 있다.

셋째, 주민연서수의 삭제 또는 최소화이다. 주민감사청구인수를 높게 정해둘 경우에는 사실상 일반 개인으로서는 주민감사청구인 대표자로 지정되었다고 하더라도 많은 숫자의 주민연서를 받아내기 어려운 사정이 많아 반드시 필요한 사항에 대한 감사청구가 불가능하게 되거나 또는 주민감사청구가 특정한 시민단체의 힘을 빌려서 이루어질 수 밖에 없게 되어 주민감사청구의 목적을 달성하는데 걸림돌로 작용할 것이다. 주민감사청구제도가 도입된 2000년 3월부터 2008년 까지 135건의 주민감사청구만이 제기되어 크게 활성화되지 못한 것은 감사청구인수가 비현실적으로 많이 책정되었다는 점도 크게 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히, 재무회계사항을 대상으로 하는 주민감사청구의 경우 주민연서요건을 삭제하거나 또는 연서수를 최소화하면 감사청구절차가 간소화되면서 주민감사청구가 크게 증가할 것으로 예상되며 주민소송역시 보다 활성화 될 것으로 보인다.

넷째, 청구대상의 합리화 및 세분화이다. 주민감사청구대상을 세분화하지 않고 당해 지방자치단체의 일반적인 사무처리로 폭 넓게 규정하고 있는 것을 시안별로 조금 세분하여 규정할 필요가 있다. 그리고 지방자치법 제16조의 단서의 청구대상의 제외 규정인 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항은 “감사의 실시가 공정한 수사 또는 재판진행을 방해한다고 인정되는 사항”으로 보다 명확한 해석이 가능하도록 규정하여야 하며 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항과 관련해서는 “사생활의 침해 우려가 있다 하더라도 중대한 공익상 필요가 있는 경우에는 예외적으로 청구대상으로 할 수 있다”라고 규정하는 것이 보다 합리적인 청구대상이 될 것이다. 그리고 “공익을 현저히 해하는 것”이라는 규정은 청구사유규정에서 지방자치단체의 자치사무는 제외한다는 단서규정을 포함하는 것이 자치사무는 적법성 감독에 한정되어야 한다는 지방자치제의 취지에 부합할 것으로 본다.

다섯째, 감사청구기간 및 감사기간의 연장이다. 주민이 감사청구를 제기할 수 있는

기간은 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년으로 제한되어 있다. 이러한 법률의 규정은 법적 안정성을 위한 것이라 여겨지지만, 위법 또는 현저하게 공익에 반하는 행위가 2년 이내에 특정되어 밝혀지지 않을 경우 주민감사청구가 불가능하게 함으로써 제도의 실효성을 약화시킬 우려가 있는 규정이라고 할 수 있다. 또한 주민감사청구가 불가능해지면 주민소송의 제기도 자동적으로 불가능해지므로 청구기간의 연장 필요성이 더욱 요청된다. 이와 관련하여 주민감사청구에 있어서 2년의 청구기간의 제한 규정에 대해서는 지방자치단체의 손해배상청구권, 부당이득반환청구권의 소멸시효 기간이 5년임을 근거로, 감사청구신청 가능기간을 5년으로 하자는 견해가 설득력 있게 주장되고 있다. 이에 대해 5년은 청구기간은 행정의 안정성과 계속성을 고려할 때 너무 길다는 견해도 있다. 따라서 청구기간의 제한에 대한 예외적 규정을 신설하여 청구기간의 제한에 따른 문제점을 해결하고 청구기간의 장기화로 인한 법률관계의 불확정성을 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 이처럼 사무유형에 따라 차별화된 청구기간을 세분화할 필요성이 있으며 특히 지방자치단체의 책임성을 강화하는 차원에서 합리적인 청구기간이 마련되어야 한다. 또한 감사가 청구된 날부터 60일 이내에 감사를 종료해야 하는 규정은 주민의 소송제기권과의 관계를 고려한 제한이라 여겨지지만 60일이 지난 뒤에도 피청구기관 뿐만 아니라 심의회도 직권을 바탕으로 감사를 계속하는 것은 인정된다고 해야 할 것이며 지방자치법도 정당한 사유가 있는 경우 감사기간의 연장을 인정하고 있다. 이것은 사법적 해결의 선행절차로서 규정한 감사청구전치주의의 이념에도 부합할 것이다.

여섯째, 감사청구심의회는 독립이다. 감사청구심의회를 주무부장관 및 시·도지사로부터 독립시켜 독립된 상설 감사기구로 하여야 한다. 특히, 다른 지방자치단체와는 달리 현재 서울특별시에는 시민감사관제도를 운영하고 있는 바, 이는 독립된 감사청구심의회는 모형이라 판단된다. 그리고 심의회는 구성에 지방의회가 주도적 역할을 부여하는 것이 민주주의 원리에 적합한 주민감사제도가 될 것이다. 또한 감사청구심의회에 전달되는 절차는 가능한 한 간소화하여 감사청구심의회가 감사를 실시하는 기간은 엄격하고 공정한 감사를 위해 더 늘리는 것이 필요할 것이다.

일곱째, 감사결과의 실효성과 공정성 확보이다. 실효성과 공정성을 확보하기 위한

감사절차를 마련하기 위해서는 일본과 지방자치법과 같이 행정쟁송법상의 집행정지제도와 유사한 역할을 하는 일시정지 권고제도를 마련하여 주민감사가 청구되어도 감사결과가 나오기 전에는 대상행위가 완료되어 감사결과로서의 권고가 사실상 의미가 없게 되는 것을 방지할 수가 있으며 진술청취시의 직원 등 청구인의 입회를 보장하는 상호입회권의 도입을 통해 사실상 대심구조를 취하게 함으로써 감사의 공정성·적절성을 확보할 수가 있을 것이다. 주민감사청구제도가 실효성을 거두기 위해서는 그것과 연결된 소송상 구제제도가 필요한데 주민소송제도가 바로 그것이다. 현행 지방자치법은 주민소송의 요건으로 주민감사청구전치주의를 택하고 있으므로 주민소송을 제기하기 위해서는 적법한 감사청구를 거치지 않으면 안 된다. 이와 관련하여 주민감사청구의 활용이 저조한 경우에 전치주의를 유지하는 것은 주민소송의 활성화도 기대할 수 없다는 점과 불필요한 시간과 비용의 낭비가 초래될 수도 있기 때문에 이에 대한 폐지주장이 제기되기도 한다. 하지만 지방자치단체의 분쟁을 국가기관인 법원의 재판에 의하여 해결하는 것보다는 자주적으로 해결하는 것이 지방자치의 취지에 맞으며, 법원의 부담을 경감할 수 있다는 점은 주민감사청구전치주의의 폐지에 대해 보다 신중한 접근을 요구한다. 따라서 주민감사청구전치주의의 유지 및 폐지의 문제는 실효적인 주민감사청구제도를 마련하는 방향으로 판단되어야 할 것이다.

나) 주민투표제도의 개선

① 이행과제 1: 주민투표대상에 관한 충분한 정보공개

주민투표제도는 이성보다는 감성에 의존하는 경향이 있기 때문에 선전의 영향을 받기 쉬우며 비합리적인 결정을 내릴 우려가 있지만 일단 결정되면 그것을 번복하는 것이 용이하지 않다는 것이다. 이러한 측면에서 최근 정부에서 추진하고 있는 전자정부의 정보의 공유와 공개를 특징으로 한다는 점에서 주민투표제도가 성공하기 위한 기초가 될 수 있다. 아울러 주민투표결과 주민과 행정간 감정대립이 해소되지 않고 심화되는 경우도 있는데 특히 근소한 차이로 결과가 나오는 경우에는 더욱 그러하다. 이를 해소하기 위해서 특별 다수결원칙의 도입이 검토되어야 하며 감정의 대립문제는 주민투표만의 문제는 아니지만 충분한 토론과정이 보장되는 것이 중요하겠다.

② 이행과제 2: 주민투표 발의자, 대상 등 법규정의 재정비

첫째, 주민투표 발의권의 확대(주민 및 지방의회 포함)이다. 주민투표법의 발의자와 관련해서는 국가정책에 대한 주민투표의 실시가 전적으로 중앙행정기관의 장에 의존되어 있다는 사실이 가장 큰 문제이다. 만약 어떤 국가정책에 대해 중앙행정기관 장이 주민의 의견을 들을 필요가 없다고 판단하여 주민투표의 실시를 요구하지 않으면 주민투표가 실시될 수 없는 문제점이 있다. 따라서 지방과 관련된 국가정책에 대해서는 지방자치단체장도 직권으로 주민투표를 실시할 수 있고 주민과 지방의회도 주민투표의 실시를 청구할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 주민투표의 대상 확대이다. 주민투표법 제조의 주민투표 제외대상에서 지방세에 관한 사항은 조세법률주의의 원칙상 조례의 법률적 성격을 인정하지 않는 현실에 비추어 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항은 주민투표의 대상이 되기 어렵다하더라도 다른 사항은 주민투표의 대상에 포함시켜야 마땅하다고 볼 수 있다. 주민투표제도가 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항”을 결정하는데 존재 가치가 있는 것이기 때문이다. 이와 관련하여 최근 선출직 공직자의 보수를 지방자치단체가 스스로 결정하도록 한 것은 따지고 보면 지방자치단체의 자율권을 대폭 확보 하겠다는 중앙정부의 의지의 표현이다. 이처럼 지방정부에서 자율적으로 결정할 수 있는 내용은 원칙적으로 주민투표의 대상이 되어야 한다. 그것은 주민들이야말로 선거를 통해 자치단체장과 지방의회라는 지방정부를 구성한 지방자치단체의 최고기관이기 때문이다.

셋째, 주민투표에 대한 법적 구속력 인정 여부 재검토이다. 주민투표의 효과와 관련하여 법적인 구속력을 인정할 것인가 아니면 자문적인 것만 인정할 것인가가 검토되어야 한다. 비용이 많이 소요되는 주민투표에 대해 자문적인 효력만을 인정하는 것은 낭비이며 주민 여론조사를 통해서도 충분할 것이다. 따라서 현행 지방자치법 제13조의2를 개정하여 주민투표의 결과가 지방의회의 결정을 대체하는 법적인 구속력을 인정해야 하며 아울러 지방의회의 결정보다도 더 강한 지속성을 두어 일정기간 내에서는 변경이 어렵도록 해야 한다.

③ 이행과제 3: 투표구역 선정의 재검토

투표구역에 관한 것으로 투표대상과 관련하여 이해관계가 있는 사람들이 포함되어야 한다. 주민투표는 투표에 참가하는 주민에 따라 상이한 결과가 나오므로 다수파에 의해 소수가 희생되는 경우가 있는 것이다. 광역적인 행정과제를 일부 지방주민에게 맡기는 것은 바람직하지 않으며 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 다만 누가 투표구역을 결정할 것인가가 문제인데 지방의회에서 결정하는 것이 바람직할 것이다.

④ 이행과제 4: 민관 정책조정역량의 배양

첫째, 각급 학교에서 더불어 사는 사회의 규범교육을 꾸준히 실시하는 한편 토론을 통해 합의를 이루어내는 훈련은 물론 협상의 기법 등을 익힐 수 있는 프로그램을 운영해야 한다. 또한 사회의 공론권을 형성하고 이를 활성화시켜야 한다. 다양한 매체를 통해서뿐만 아니라 일상생활 속에서 공론이 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 NGO들의 거버넌스 역량을 제고하는 일이 필요하다.

라. 지역공동체 활성화

1) 기본방향

지역공동체 활성화와 관련된 주요요소 중에서 중요도가 가장 높은 것은 지역NGO 활성화와 주민소모임 활성화이다.

2) 시나리오 모형

■ 표 5-30. 지역공동체 분야 시나리오 ■

구 분		지역 NGO	
		위 축	활성화
주민소모임	위축	시나리오 I :	시나리오 II :
	활성화	시나리오 III :	시나리오 IV :

- ① 시나리오 I: 지역 NGO와 주민소모임이 모두 위축된 상태로 이 경우 주민들의 자치의식은 결핍되어 지역공동체가 활성화되지 못하고 지역사회가 파편화된 형태로서 존재할 가능성이 크다.
- ② 시나리오 II: 지역 NGO는 활성화되어 있는 반면 주민소모임은 위축되어 있는 상태로 이 경우 NGO의 활동은 주민과 교류와 상호작용이 결여된 상태에서 소수의 명망가 중심으로 이뤄지며 NGO의 정치화, 관료제화가 예상된다. 또한 NGO의 활동이 주민과 밀착되지 못한 채 이념과잉 혹은 편협된 이념위주로 이루어질 가능성이 크다.
- ③ 시나리오 III: 지역 NGO는 위축된 상태에서 주민소모임만 활성화된 상태로 이 때 주민참여는 단기적, 비조직적으로 전개될 가능성이 크며, 주민소모임 역시 임기응변적 활동이 예상된다. 또한 지역사회에서 분과주의와 사익을 우선시하는 현상이 나타나고 집단간 반목과 갈등이 전개될 가능성이 커져 지역공동체의 외해 가능성도 예상할 수 있다.
- ④ 시나리오 IV: 지역 NGO와 주민소모임이 다같이 활성화된 상태로 이 경우에는 지역공동체가 형성되어 활발한 활동이 전개되며, 지역사회의 문제해결에 긍정적 기여가 예상된다.

3) 지역공동체 활성화를 위한 바람직한 이행과제들

가) 지역 NGO 활성화

① 이행과제 1: NGO들의 개선

첫째, 대중성의 확보이다. “시민없는 시민운동”, “새로운 권력으로서의 NGO”라는 비판을 겸허하게 수용하여 전문가나 명망가 중심보다는 보다 많은 주민들이 참여할 수 있도록 대중성을 확보하고 대안 없는 비판보다는 합리적인 대안을 제시할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 정보통신기술(ITC)활용도 제고이다. 시민운동의 대중화를 위해 정보통신기술을 최대한 활용하여 ‘사이버 시민운동’을 함께 전개해 나가려는 노력이 필요하며 시

민운동이 생명이 자율성과 도덕성에 있는 만큼 NGO 그룹 내에서 경영마인드와 자율규제의 노력이 있어야 한다.

셋째, 민주적 정치과정의 확립과 제고이다. NGO의 발전을 위하여 민주적 정치과정의 확립이 필요하다. 민주화가 곧 민주적 정치과정의 실시를 의미하는 것은 아니다. 정부 각 부처는 물론 NGO들도 정책결정 과정에서 권위주의적 요소가 팽배하여 정책결정이나 집행에 있어 정통성도 약하고 또한 조직 구성원간의 정체성도 약함으로 민주적 정치과정의 확립을 통한 정책결정과정의 정통성 확보는 물론 참여를 통한 NGO의 활성화가 중요하다. NGO의 자율성 제고도 시급한 관제이다. 하나의 조직은 전문성과 동시에 운영, 정책결정 등에 있어 자율성이 강조될 때 더욱 활성화될 수 있다. 정부의 통제나 간섭에 의해 조직·활동하게 되면 자율성을 잃게 되어 조직 활동이 구성원들로부터 정당성을 가지지 못하게 된다. 자율성의 제고는 정부의 정책과도 관련이 있으나 기본적으로는 조직 자체의 재정적 독립성, 구성원의 응집력, 주요 간부의 지도력 등의 요소에 의해 결정되는 것이다. 따라서 이는 무엇보다도 조직 구성원의 자발적임 참여를 통한 자율성 확보가 중요하다.

넷째, 정부와의 제도적 연계망 구축이다. NGO는 정부로부터의 자율성의 확보와 더불어 정부와의 지속적인 제도적 연계망을 구축하여야 한다. 특히, NGO의 다양한 재정충원방식이 모색되어야 한다. 기본적으로 NGO는 회원의 회비충원에 의존하는 것이 원칙이지만 기금으로 활용할 수 있는 수익사업과 기업으로부터 지원기금, 그리고 정부로부터의 조세감면 혜택이나 재정지원을 받을 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 이와 더불어 모금활동을 위한 전문 인력의 양성과 다양한 모금방법이 강구되어야 할 것이다. 또한 정기적으로 시민운동을 촉매 하는 인적구성원인 자원봉사자의 확보와 활용방안을 강구하여야 한다. 특히 수습학생들에 대한 학점 인정이나 자원봉사자의 경력인정 그리고 체계적인 자원봉사제도 등과 같은 동원기제를 제도화하여야 한다.

다섯째, 활동의 투명성과 도덕성 제고이다. NGO들은 국가와 기업과는 달리 고도의 신뢰성을 일반국민들로부터 유지되게 됨으로 조직운영과 사업추진에 있어 철저한 투명성과 높은 수준의 도덕성이 요구된다. 조직 운영의 어려움을 이유로 사유화 되어

서는 안 되며 모든 주요 정책결정은 공개되어야 한다. 특히 운영자금과 정책결정에 있어 투명성은 유지되어야 하며, NGO 스스로 내부 규제 등을 통하여 이를 실천하여야 한다. 지역 NGO는 법적으로 지방자치단체의 행정에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 어떠한 권한도 부여받고 있지 않다. 따라서 지방자치단체의 정책과정에 참여하고 지방자치단체의 행정에 영향력을 행사하기 위해서는 지역 주민과 지방자치단체로부터 정책결정과 정책집행의 협력자로서의 권위를 인정받아야 한다. 지역 NGO가 주민과 자치단체로부터 지방행정의 협력자로서 그 권위를 인정받기 위해서는 자치단체나 기업, 특정 정당 등에 예속되지 않은 독립성을 가진 공익단체가 되어야 할 것이며 자신의 활동에 대하여 확실한 책임성을 확보하여야 할 것이며 이를 위해서는 재정운영의 건전화도 선행되어야 한다.

여섯째, 지역 NGO 활동가의 전문성 강화이다. 지역 NGO들은 영리기관과는 달리 사회적으로 가치 있는 사업을 탄력적으로 수행하여야 한다. 따라서 지역 NGO가 전개하는 활동의 성격은 고도의 시간성을 가지고 있기 때문에 지역 NGO 활동가는 사회적 이슈가 되는 사건의 감지 능력, 문제를 제기하고 다른 관계자의 의견을 교환할 수 있는 능력, 신속한 결정과 참여를 통한 구성원과 일반시민의 지지확보 능력 등을 갖추어야 한다. 아울러 지역 NGO 활동가는 사회문제를 깊게 인식하고 잘못된 부분을 지적하며 개별 이슈에 밝은 전문가를 찾아내어 대안을 모색하는 일, 사회문제를 공론화 하여 관계기관으로 하여금 대안을 찾도록 압력을 행사하는 일 등을 효율적으로 수행하기 위하여 개별 사안에 대하여 어느 정도의 전문적인 지식을 갖추어야 할 것이다. 뿐만 아니라 각종 지원기관이나 단체로부터 적정지원을 확보해 낼 수 있는 전문성이나 기술을 지닌 전문가가도 지역 NGO의 재원조달을 위하여 필요하기 때문에 이들을 지역 NGO 활동가로 충원하는 방법도 검토하여야 한다.

일곱째, 지역 NGO 간의 교류 확대이다. 지역 NGO의 활동에 대한 일반 시민의 인식이 높아짐에 따라 지역 NGO에 대한 기대수준도 그 만큼 상승하고 있다. 그러나 지역 NGO들이 일정한 연계 없이 우후죽순처럼 형성되어 활동하고 있기 때문에 기능이나 프로그램의 중복, 지원금 등을 따내기 위한 지역 NGO 간의 경쟁을 유발하는 부작용의 사례들이 많이 나타나고 있다. 따라서 지역 NGO 상호간의 역할 분담과 협

력체제 구축을 위한 지역 NGO 연합체의 설치와 운영이 필요하다. 연합체는 기본적으로 개별 지역 NGO 간의 활동을 조정하는 것을 주된 목표로 하고 필요하다면 지역 환경회의 개최, 지역 환경조례의 제정 운동, 환경재단의 건립 운동 등을 공동으로 추진하는 것도 바람직하다. 연합체는 지역별로 구성하는 방안과 사업부문별로 구성하는 방안을 고려할 수 있는데, 양자를 혼합하여 구성하는 것이 바람직할 것이다. 이들 연합체가 어떠한 형태를 가지든 그 자체는 공공부문에 대한 주민의 대표성을 가져야 할 것이다. 그러기 위해서는 공공부문과의 관계에서 기반자치단체의 집행기구보다 대의기구인 지방의회와의 관계를 원활하게 유지하는 것이 바람직할 것이다.

② 이행과제 2: 정부의 적극적 노력

첫째, 행정기관의 NGO수용자세 확립이다. 행정기관에 대한 NGO의 참여가 아무리 활발하게 이루어진다고 해도 이를 받아들이는 행정기관이 수용하려는 노력을 하지 않는다면 아무런 소용이 없다. 따라서 행정기관은 NGO의 참여에 대해 적극적인 자세로서 주민이 요구하는 바를 성실하게 파악하고 수용할 수 있는 자세를 가져야 한다. 이를 위해 지방정부는 첫째, NGO를 기존의 사회단체처럼 조정하거나 지배하려고 하지 말고 지역사회 관리를 위한 조연자이거나 동반자라는 생각을 가져야 한다. 둘째, 행정은 형식적 합법성만을 주장하지 말고 행정의 민주성, 합목적성 등을 고려한 집행을 하여야 한다. 셋째, NGO문제를 다루는 조직의 강화 및 사회행정의 중요성을 인식하여야 한다. 넷째, 객관적인 NGO 지원에 대한 기준과 그 평가시스템을 구축하여야 한다.

둘째, 행정기관의 정보공개 및 공유이다. 지역 NGO가 사회개혁과 지역복지를 위한 공익사업을 수행하기 위해서는 각종 연구조사활동이 이루어져야 한다. 또한 지방자치단체의 정책과 관련된 제안을 하거나 정책집행에 참여하려면 지방행정과 관련된 다양한 정보와 자료를 확보하여야 한다. 그러나 행정기관이 보유하고 있는 각종 정보에 지역 NGO가 접근하기는 어려움이 따르고 지역 NGO가 원하는 정보나 자료가 자치단체에 불리한 경우라면 더욱 더 접근이 어렵다. 따라서 NGO의 참여를 실질화하고 활성화시키기 위해서는 그 동안 행정이 보여 왔던 폐쇄적인 행정행태로부터 탈

피하여 NGO와의 정보공유가 매우 중요하다. 지방자치단체가 가지고 있는 각종 행정 정보와 자료의 공개를 촉진하기 위한 방법으로는 정보공개를 의무화 하는 법적인 조치를 강구하는 방안과 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안이 있다. 특히 행정정보공개를 위한 조례의 제정은 정보공개 확대를 통하여 지역 NGO의 참여를 확대할 수 있는 실질적인 방안이 될 것이다. 또한 행정정보를 공개할 경우 시민 게시판이나 민원행정실, 인터넷상에 공개하게 되는데 지역 NGO가 알기 쉽게 지방자치단체의 단위사무와 지역 NGO와 연계·분류하여 공개하는 것도 바람직하겠다. 또한 보다 적극적이고 능동적으로 지방자치단체의 여러 가지 문제를 지역 NGO는 물론 일반시민에게 공개하는 노력이 필요하다. 자치단체 소식지나 지역신문을 통하여 여러 가지 자치단체의 공적인 문제를 공개한다든지 토론회 등을 활성화하여 지역 NGO와 일반시민에게 지역이 처한 현실과 문제점을 알리고 관심과 참여를 유도하는 것이 바람직하겠다. 이는 지방자치단체 정책의 공개성을 증진시켜서 지역에서의 NGO역할을 증진시키고 정책과정에 지역 NGO의 참여를 강화시키는데 기여할 뿐만 아니라 지역 NGO들의 모든 활동이 공익에 기반을 두고 이루어져야 한다는 활동방향을 제시하는 효과도 기대할 수 있다.

셋째, 공무원 의식전환과 업무의 지속성 증진이다. 많은 NGO 관련 종사자들은 정책과정에 참여하면서 담당 공무원의 선입견과 낮은 전문성의 벽에 부딪히게 된다. 따라서 우선 시민단체와의 협력을 위해서는 공무원의 인식변화가 필요하다. NGO의 참여를 비효율적이고 귀찮은 것으로 생각하는 경향에서 벗어나 행정의 합리화·공정성·공평성·혁신성을 꾀하기 위해서는 NGO의 참여가 필수적 요소라는 것을 인식해야 한다. 또한 지역 NGO와 지방자치단체의 관계가 협력적이고 공동생산적이기 위해서는 각 주체의 역할이 올바르게 정립되어야 한다. 주민참여를 담보할 지역 NGO의 정책 참여는 주민의 이익을 대변하면서 공동체 환경을 개선하는데 그 목표를 두어야 하며 이를 위해서 지역 NGO와 지방자치단체는 기본적으로 지방행정의 발전 및 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 협력적 관계를 지속적으로 유지시켜야 한다. 지방행정에 NGO의 입장이 반영될 수 있도록 지방자치단체 공무원 역시 지역 NGO의 역할에 대해 올바른 인식과 태도를 가질 수 있도록 해야 하며 지역 NGO 역시 지방

자치단체에 대한 협조적·동반자적 자세와 태도를 가져야 한다. 따라서 지방자치단체 공무원들은 지역 NGO를 지방행정의 합리화, 공정성과 공평성의 확보, 혁신 등을 꾀하기 위한 동반자로 받아들여 지역사회 발전과 주민복지에 이바지한다는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 좀 더 적극적인 자세로 지역의 현안 문제를 지역 NGO의 요구하기 전에 먼저 토론회 등을 제안하여 지역 NGO의 의사가 정책에 충분히 반영될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 다음으로 NGO관련 업무의 지속성을 증진시켜야 한다. 지방정부와 NGO의 연계는 기본적으로 업무 담당자들간의 상호 신뢰성에서 출발한다고 해도 과언은 아니다. 따라서 관련 제도가 정착되기 전까지라도 NGO 담당 공무원의 잦은 인사이동을 지양하여 업무의 지속성을 증진시킬 필요가 있다.

넷째, 정책과정에서의 NGO의 발전적 협력방안 구축이다. 첫째로 정책수립과정에서 NGO의 참여가 제도적으로 보장되어야 한다. 정책 수립을 위한 공청회, 정책 토론회 등에 NGO의 참여가 전혀 보장되지 않는다고 말할 수는 없다. 따라서 주민들의 의견이나 요구가 체계적으로 수집되고 자치단체 차원에서 적절한 정책투입요소로 활용되기 위해서는 간담회나 공청회 등에 관련 NGO들을 대폭적으로 참여시킬 필요가 크다. 둘째로 정책집행과정에서 NGO의 역할을 중요시 하여야 한다. 시민이 참여하지 않은 정책은 그 성과를 달성할 수 없다. NGO 활동의 궁극적인 목적이 삶의 질을 개선하고 사회발전에 있다면 정부의 정책집행이 정당하고 형평성 있게 전개될 수 있도록 NGO는 협조하여야 한다. 셋째로 정책의 수립과 집행에 있어 NGO들의 모니터링과 평가의 과정을 반영하여야 한다. 모니터링과 성과평가 과정에서 NGO 들은 제 몫을 다할 수 있을 것이다. 예를 들어, 어떤 정책의 목표달성이 이루어 졌는지 그 집행과정에 어떤 문제가 있었느냐를 NGO 들은 지적할 수 있을 것이며 시민을 대변하여 새로운 아이디어와 창조적 발전을 제시할 수 있을 것이다. 지방정부는 NGO들이 이러한 순기능을 최대한 발휘할 수 있도록 지원하여야 한다.

다섯째, 법적·행정적 지원이다. 지역 NGO의 정책참여가 제대로 이루어지기 위해서는 먼저 법적·행정적 지원이 강화되어야 한다. 우선 법적 지원을 위하여 각종 법률의 개정·제정·폐지에 대한 노력이 필요하다. 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 개정하여 비영리법인의 설립조건을 완화하고 법인세법과 조세감면규제법에

서 기부금의 소득공제와 면세혜택의 범위를 확대하여야 한다. 또한 기부금품모집규제법에서 기부금품모집에 대한 제한과 허가규정을 철폐하고 행정절차법을 통해 행정의 민주성과 투명성, 공익의 편향화를 방지하기 위하여 정책과정에 시민의 의견진술이나 공청회 개최를 보다 적극화 하는 것이 필요하다. 그리고 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서 지역 NGO가 사회개혁과 공익사업을 원활히 수행할 수 있도록 포괄적인 제외규정을 완화하고 대상정보의 목록 작성 등의 의무도 첨가할 필요가 있다. 행정적 지원은 NGO에 대한 정부의 각종 지원을 말한다. 여기에는 우편료, 통신료, 전기료, 상하수도료와 같은 공공요금의 할인 및 컴퓨터·통신망·인터넷과 관련 된 정보인프라 구축 지원, 공공 방송국의 공익광고지원, 상근 활동가의 재교육 지원, 지방자치단체의 공공시설 이용, 공공 프로젝트 계약 등 다양한 방법으로 검토되어야 한다. 특히, 정부가 행정조사·연구를 NGO와 계약하는 것은 정부에 대한 감시체제를 구축하는 것 외에 NGO와 정부의 협력을 증진시키고 동시에 NGO의 재정자립도에도 보탬이 될 수 있다.

여섯째, 재정지원 확대이다. 현재 우리나라의 NGO 활동에서 가장 큰 문제점은 활동재원의 확보이다. NGO의 주요한 활동 재원은 회비수입, 기부금, 지원금 등이다. 이들 활동재원 중 회비수입과 기부금의 비중은 지극히 미미하고 정부나 기업으로부터의 지원금이 대부분을 차지하는데, NGO의 자율성을 훼손시키지 않고 이 지원금을 받을 수 있는가가 NGO의 당면과제이다. 발주처의 요구에 따라 움직여야 하는 정부나 기업에서 발주하는 프로젝트 등을 통한 지원은 자칫 NGO의 자율성을 저해하고 기본활동 목표에 재치될 수 있기 때문에 정부나 기업이 특정기금을 조성하거나 협의체에 기부하고 NGO들이 이를 조건 없이 지원받는 방식인 공적기금제도가 NGO의 자율성을 유지할 수 있는 가장 좋은 방법이라 할 수 있다. 또한 민간기금이나 일부 기부자에게 세제혜택 등을 부여하는 제도적 장치를 마련하는 것도 지방자치단체가 NGO의 재원확보를 돕는 방법이라 할 수 있다.

③ 이행과제 3: 정부와 NGO의 네트워크 구축

첫째, 민·관 파트너십의 강화이다. NGO는 그 동안 특히, 지역사회 환경·도

시·교육·사회복지 등의 영역에서 발생한 문제를 해결하는데 큰 역할을 해 왔다. 지역 NGO의 역할에 따른 지방자치단체와의 관계 재정립은 사회 발전의 정도에 따라 강도가 다르겠지만 많은 국가들에서 공통으로 나타나는 문제이며 이와 같은 과정에서 민·관 공동생산 방식이 등장하는데 이 방식은 경제가 고도성장을 이룩하는 과정에서 사회전반에 대한 행정의 관여 내지는 의존정도가 심화되어 행정기능이 확대되는 가운데 나타나기 시작하였다. 행정기능이 비대해짐에 따라 행정능률의 저하, 창의력 발휘의 미흡, 다양한 사회 계층의 복지요구에 대한 적응력 부족 등 각종 폐해가 유발되었으며 동시에 경제규모의 확장과 복잡성 및 전문성 때문에 행정기능의 한계가 나타나기도 하였다. 더욱이 급증하는 행정수요에 대응하기 위해서는 서비스 공급 주체를 다원화 하여 행정의 능률성을 제고해야 하고 이를 위해서는 민·관의 영역을 적정하게 함은 물론 공공부문의 부담을 줄이기 위하여 민간부문의 역할이 강조되어야 한다. 그리고 바로 이것이 지방자치단체와 지역 NGO간의 네트워크 형성을 강조하는 이유이다. 현재, 지역 NGO와 지방자치단체간의 제도적 정책 협의를 위한 협력 기구가 자치단체마다 완성되었거나 추진 중에 있으나 이는 아직 완벽한 조직이 아니며 협의주체가 서로 환경측면에 치우쳐 있는 일종의 준제도적 조직이다. 따라서 향후 이를 보다 완벽하게 조직화하고 사업내용도 다양화 할 필요가 있으며 이러한 조직의 출범은 향후 지방자치단체와 지역 NGO의 상호 협력 관계를 향상·발전시키는 하나의 전환점이 될 것으로 보인다. 앞으로 지역발전과 주민복지의 증진, 그리고 지방자치의 발전을 위하여 지역 NGO와 지방자치단체는 보다 효율적인 민·관 공동생산을 위하여 계속 노력하여야 할 것이다. 또한 지역사회에서의 NGO의 전문성과 공정성을 높이기 위하여 미국과 일본에서 시행하고 있는 커뮤니티 기금과 같은 행정-NGO-주민 간의 중립성을 띤 지역공동금고창설이 필요하다. 이 금고의 성격은 원활한 주민참여의 활성화를 위한 자금지원이라는 성격을 띠어야 하며 지역공동체를 건설하기 위해 지원하는 중립적인 민·관의 공동기금이라는 성격을 가져야 할 것이다. 기금 조성은 정부의 각종 기금 운영방식과 같이 정부예산과 민간기부금으로부터 기금을 적립하는 방안이 타당하다고 본다. 기금설립에 더하여 NGO활동지원센터를 민관 공동으로 설립하는 것도 좋은 방법이다. NGO 조직의 최대 고민은 활동할 장소, 회의실의

확보, 장비의 비축장소 등이다. 따라서 이들이 이용 가능한 지원센터설립이 필요하다고 하겠다. 민간기업 및 정부는 블런티어 휴가 제도를 도입하여 사회활동을 지원하는 자원활용시스템을 갖추도록 하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 정책과정에서의 NGO와 행정과의 공동생산 방식이 활성화 될 수 있다.

둘째, 정책집행과정에서의 민간위탁 등 참여확대이다. 현재 행정이 수행하고 있는 역할 가운데 지역의 공공시설에 대한 민간위탁 등을 활성화시키는 방안이다. 행정에서 민간위탁 활성화의 주된 원인은 효율성을 향상시키는데 있으나 지역사회에서 NGO를 활용하는 목적은 행정의 효율성뿐만 아니라 공동체의 일원으로서의 권리와 의무를 수행한다는 차원에서 활성화되어야 할 것이다. 또한, 현재 지방자치단체와 지역 NGO간이 협력사업 추진 상태는 초기로서 아직은 규모가 작으며 그 사업의 범위도 환경보호나 교육 위주의 사업에만 국한된 경우가 많다. 그러나 주민복지나 사회사업 등의 분야에서 역시 많은 협력사업을 발굴할 수 있기 때문에 이를 확대 적용하는 것이 필요하다.

셋째, 행정과의 네트워크 간 담당기구의 필요성이다. 현재 각 기초자치단체별로 NGO 담당부서가 팀으로 존재하는 자치단체가 있는 반면 1명이 다른 성격의 업무와 함께 그 기능을 담당하는 자치단체가 있다. 그러나 일반적으로 어느 자치단체나 지역 NGO에 대한 정보가 부족하고 기능이 미약하다. 또한 지역 NGO의 협력사업 성격별로 지방자치단체의 담당부서가 다르며 이에 따라 행정지원 및 예산 지원이 각 담당 부서 단위로 이루어지고 있다. 따라서 각 관련부서별로 분리되어 있는 지역 NGO 관련 업무를 하나의 계 단위로 부서에서 총괄하여 담당하도록 하는 방법을 검토할 필요가 있다. 지역 NGO 역시 지방자치단체를 상대로 개별적으로 활동하다 보니 많은 어려움이 발생하며 지방자치단체 또한 지역 내 모든 NGO를 각각 상대하다 보니 필요시 연락의 두절 등 어려움이 발생한다. 따라서 단일창구로서의 공동사무실을 설치하고 이 기구에서 지방자치단체의 개별부서를 상대로 필요한 협력사업 파악 및 행정 지원, 이에 따른 예산업무를 담당하도록 해야 한다. 또한 NGO를 담당할 정부조직을 일원화시키지는 못하더라도 NGO에 대한 지원을 결정하고 조절하는 조정기구는 반드시 필요하다. 지방자치단체와 지역 NGO가 사전에 협의 없이 독자적으로 활동하게

되면 자치단체는 정책의 입안이나 결정 등 필요한 시기에 지역 NGO의 도움을 받지 못하고 집행단계 등에서 지역 NGO의 방해만 받는다고 생각할 수 있고 NGO 역시 자신들의 의사가 정책에 반영되지 못한다는 불만을 가질 수 있다. 이것은 지역 NGO와 지방자치단체가 협력관계를 조성하기 보다는 갈등관계를 형성하게 만들 수 있기 때문에 지역 NGO와 지방자치단체 간의 상설 협의기구를 설치하여 자치단체의 현안 문제를 사전에 논의하는 것이 필요하다. 예컨대 현재 운영되고 있는 ‘지방의제 21’과 같은 조직의 기능을 지방행정의 전반적인 기능을 수용할 수 있도록 확대하는 것도 좋은 방법이 될 수 있겠다.

나) 주민 소모임의 활성화

① 이행과제 1: 주민자치센터를 통한 주민 소모임 활성화

주민자치센터는 정부가 읍·면·동 사무소 기능을 전환하면서 생긴 동사무소의 여유공간을 주민들이 공동체 형성을 위한 장소로 활용하기 위하여 만든 시설이다. 또한 주민자치센터는 일정한 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 지역사회를 근거로 하는 지역주민의 자치조직이 주체가 되어 활용하는 시설로서의 성격을 가진다. 따라서 주민자치센터는 지역주민과 함께 직접 활동하며 그들의 의견을 수렴할 수 있는 정부조직의 공식적인 공간이며 이를 통하여 회원을 확보할 수 있는 장이기도 하다. 따라서 주민자치센터에서 여러 가지 프로그램을 통해 지역주민들과 교류하고 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디에 있는지 알아내는 정보 파악의 장으로 활용할 수 있다. 또한 지역 NGO와 주민자치센터 위탁경영을 확대시켜 지역에서 주민과의 교류를 강화하고 이러한 사업을 통해 지방자치단체와의 협력·교류를 확대시켜 자연스럽게 지역정책에 참여하도록 한다. 또한 지역 내 지역 NGO끼리 “풀뿌리 네트워크”를 구성하여 주민자치센터를 지역사회의 현안을 해결하는 공간으로 만들고 지역단위의 정보 및 경험을 서로 공유하여 주민이 주도하는 주민자치센터의 모델을 개발하고 제시하도록 한다.

② 이행과제 2: 운영재원 확보 및 지원

주민자치센터를 통한 소모임 등이 성공적으로 실시되기 위해서는 지방자치단체가 재정적 지원을 해줄 필요가 있다. 특히 어떠한 모임이든 공간과 시설의 절대량이 부족한데, 그 부분을 주민 스스로 확보하는 것은 사실상 어려운 점이 많다. 따라서 지방자치단체는 운영에 필요한 재원이 부족한 현실을 고려하여 예산의 일정액을 지원금으로 책정하고 모임의 규모에 따라 객관적이고 공평하게 지원하도록 하여야 한다. 또한 상대적으로 저소득층이 많은 지역에 더 많은 지원이 이루어지도록 하여 공공 서비스에 대한 수요가 많은 계층에 더 많은 수혜가 이루어지도록 하여 사회적 형평성을 실현하도록 노력하여야 한다. 이러한 행정업무의 수행과 관련된 재원은 원칙적으로 지방자치단체의 예산으로 조달되어야 하고, 주민자치조직 사업을 수행하기 위하여 필요한 재원은 주민자치조직에 의하여 조달하여야 하는데 주민자치센터가 활성화 단계에 도달하기까지는 지방자치단체에서 재원을 다각도로 지원할 필요가 있다.

③ 이행과제 3: 지역사회 시설 및 자원의 활용

주민 소모임이 원활히 이루어지기 위해서는 시설이 확보되어야 하는데 언급했던 주민자치센터 뿐만 아니라 사회복지관이나 사회체육시설, 구민회관, 문화센터, 관내 학교 시설, 야외공원 등과 같은 시설자원과 연계하여 부족한 시설 보완 및 프로그램의 연계 개발로 지역자원을 최대한 이용하는 것이 바람직하다. 또한 프로그램의 권역화를 추진하여 운영하는 방법도 부족한 시설을 보완하고 유사 모임을 피할 수 있는 대안이라 할 수 있다.

④ 이행과제 4: 지역사회 네트워크 형성

지역의 사회에서 네트워크를 형성한다는 것은 지역의 다양한 인적·물적 자원들을 파악하여 각 자원들이 유기적인 관계를 맺도록 함으로써 지역사회에서 보다 효율적인 활동을 할 수 있도록 하기 위함이다. 네트워크의 형태는 협력·조정·합작으로 나눌 수 있는데 협력은 정보의 공유 등을 통해 효율성을 높이고 조정은 전문적인 부문의 결합을 통해 보다 효율적인 활동체계를 구축하는 것을 목적으로 프로그램을 기획

하고 단체간 서로 다른 전문성으로 연계한다. 이를 위해서는 주민자치위원장 내지는 주민 소모임의 장이 협의체를 구성하고 정례회를 개최하여 상호정보와 교류확대 강화에 노력이 필요하고 각 지역의 자치센터 홈페이지를 통한 상호정보를 교환하여야 한다. 또한 오래 전부터 지역에서 주민자치활동을 수행해 온 경험을 가지고 있는 지역의 시민단체와 네트워크를 형성하면 시민단체의 서역에 맞는 적절한 역할분담을 할 수 있다.

⑤ 이행과제 5: 주민소모임의 홍보 강화

주민소모임을 활성화하기 위해서는 지역주민들에게 소모임에 대한 정확한 정보를 줄 수 있도록 구체적인 홍보전략을 세우는 것이 필요하다. ‘입소문’에만 의지해서 사업을 진행하는 것은 부족하며 적절하게 지역 언론도 이용할 수 있어야 하고, 개별 행사 등은 지역 주민의 눈높이로 알기 쉽게 설명해 낼 수 있어야 한다. 또한 1회성 홍보에 그치는 것이 아니라, 지역신문이나 지역 방송 등 지역 매체의 활용과 구·동 홈페이지를 통한 홍보와 특히 마을신문의 활용 및 아파트 자치회, 부녀회, 노인회 등 각종 자생·지역단체에 대하여 밀착홍보를 실시하는 등 소극적인 방법에서부터 적극적인 방법까지 다양하고 지속적인 홍보를 전개하여야 할 필요가 있다.

제6장 2020년 지방자치제도의 발전모형

제1절 향후 10년간의 지방자치 패러다임 변화

앞의 3장, 4장, 5장에서 평가한 민선자치단체장 체제의 문제점을 극복하면서 2020년의 새로운 지방자치제도 발전을 도모하기 위해서는, 지방분권의 확대, 자치역량의 제고, 주민참여의 강화라는 3대 분야(요소)를 준거로 새로운 정책적 변화를 도모해야 한다. 이러한 방향에 근거하여 새로운 환경변화에 부응한 2020년의 새로운 패러다임을 조망해 볼 필요가 있다.

1. 과거 지방자치의 패러다임

과거 민선자치단체장 체제 하에서 진행된 지방자치를 평가해 보면, 공급자 중심의 서비스, 일방적 정책 추진, 그리고 협치가 아닌 통치가 지배했던 것으로 평가될 수 있다. 중앙과 지방간 관계의 측면에서는 수요자인 주민이 중심이 아닌 공급자인 중앙정부가 중심이 되는 분권화가 진행되어 왔다고 할 수 있다. 지방자치단체 내부 및 자치단체 상호간 관계의 측면에서는 불균형(지방 간 역량 불균형, 지역 간 불균형 등) 하에서 내부역량만을 강조하는 시책들이 추진되어 왔다고 할 수 있으며, 지방과 주민 간 관계의 측면에서는 주민참여 측면에서는 정부주도의 참여에서 벗어나지 못함으로써 주민주도의 참여기반이 완전하게 정착되지 못하였다고 할 수 있다.

2. 향후 환경변화

향후 10년간의 분권화 패러다임에 영향을 줄 수 있는 요소들은 2가지로 분류할 수 있는데, 전 세계적으로 공통되는 환경변화가 있을 수 있고, 우리나라에서만 요구되는 환경변화가 있을 수 있다. 우선 세방화(국가간 그리고 지역간의 전략적 제휴로 자치단체의 경쟁력 강화 요구), 지식정보화(디지털 중심의 사회에서 무형자산과 지식의 가치 증대가 나타나서 자치단체의 정보유통 혁신 요구), 다원화(소비 중심의 사회 현상으로 고객만족 중시와 거버넌스의 확대 요구)라는 전 세계에 공통된 환경변화 요인이 분권화 패러다임에 영향을 줄 수 있다. 그리고 국내적 특수 상황(지방행정체제 개편에 관한 특별법의 시행)에 의한 것으로 지방행정체제의 재구조화로 인식되는 시군통합 등에 의해서 2014년7월 이후에 출발하게 되는 새로운 지방행정구조가 분권화 패러다임에 영향을 줄 수 있다.

한편 과거의 중앙통제 중심에서 최근의 중앙과 지방의 협력 그리고 미래의 자율이라는 순차적 변화를 요구하는 자치제도 발전론자들도 있고, 특히 권한 측면에서 보면 중앙정부의 과부하 및 지방의 권한 부족이라는 현실적인 문제를 근본적으로 해결하기 위한 정부의 과감한 분권을 요구하고 동시에 이를 통해 지역경쟁력을 확보해야 한다는 소리에 귀를 기울여야 하는 여건변화에 직면해 있기도 하다.

더욱이 특별지방행정기관의 유지 현상, 포괄적 국가감독으로 인한 지역종합행정 실천역량이 부족하고 경찰과 교육분야에 대한 자치단체장의 역할 취약으로 인한 자치권 부재 현상, 그리고 지역간 협력 부재와 불균형 발전에 의한 불필요한 행정비용의 증가 현상 등 우리나라 지방자치제도의 문제점을 어떻게 극복할 것인가에 대한 논의가 지속화되고 있다는 점도 분권화 패러다임에 영향을 줄 수 있다. 특히 1999년 일본의 지방분권일괄법과 2004-2006년의 삼위일체 개혁으로 인한 중앙-지방간 관계의 변화 노력을 벤치마킹해야 한다는 다양한 의견도 반영해야 할 입장에 있다.

3. 향후 지방자치의 새로운 패러다임

상기의 환경변화 요인에 의해 향후 10년간의 지방자치 패러다임은 새롭게 변화될 것으로 예측된다.

새로운 패러다임을 객관적으로 기술하기 위해, 3개 분야별로 전문가 조사를 실시하였다. 그 결과 지방분권 분야의 패러다임 변화는 [표 6-1]과 같이 다양하게 제시되고 있다. 그리고 자치역량 분야의 패러다임 변화는 [표 6-2]와 같다.

▣ 표 6-1. 지방분권 분야의 패러다임 변화 ▣

분 야	향후 10년 이후의 패러다임
지방분권	<ul style="list-style-type: none"> · 협치 또는 수요자 중심 · 기능단위 이양 또는 법률단위 이양을 통한 사무처리의 완결성 · 자율성과 책임성에 의한 다양한 제도적 장치 마련 · 기능중심의 사무이양 · 동반자적 관계 형성 · 협력적 지방자치 · 수요자 중심 · 정부간 합리적 사무배분 · 집권과 분권의 조화 · 재정분권의 심화 · 탈분권화 시도 · 수요자 중심 · 책임과 권한의 균형 · 국가사무권한기본법을 제정해 지방자치단체에 이양할 수 없는 것만 열거(negative list) · 수요자 중심 행정패러다임 · 시민지향 서비스 행정 · 복지과 문화기능 지방이양 · 도시정부 차등분권 · 중앙집권적 체제 하에서 부분적 분권 · 지방정부에 대한 행정정부담 전가로 인한 갈등 우려 · 헌법개정과 지방분권 지향정권 집권 없으면 비수도권 피해 · 지방정부중심 · 지방주권, 삼위일체 권한이관 · 권한과 책임의 균형 · 중앙과 대등한 협력자로서의 명실상부한 지방정부 실현 · 수요자 중심 · 역할/기능 부담에 따른 체계적인 중앙권의 지방이양 · 역할/기능 수행의 권한과 책임 일치의 분권

표 6-2. 자치역량 분야의 패러다임 변화

분 야	향후 10년 이후의 패러다임
자치역량	<ul style="list-style-type: none"> · 내외부 네트워크를 중시하는 방향으로 전환(네트워크 이론에 의한 역량강화) · 중앙-지방-민간의 관계에 초점을 맞추는 방향으로 전환 · 균형발전 도모 · 지역 경쟁력의 강화 · 주민 삶의 질 향상 · 온전한 독립법인으로 인식 · 사기업형 관리역량 · 글로벌 수준 역량 요구 · 인재스카우트 현상 심화 · 차등적 지역발전 심화 · 내부관리 역량 · 자치단체의 경쟁구조와 광역차원의 선별적 협력 · 국가-지방간 선별적 협력 · 지역간 불균형 발전 · 지방자치단체간 행정재정제도의 선택과 성과에 의한 경쟁 일반화 · 개인역량, 전문성 강화 · 문제해결중심조직 · 공직창의성 신장 · 지방조직창의성 고양 · 지방정체성 구축 · 중앙집권 한계 내에서 순치 · 재정적 한계로 인한 국가경쟁력 저하 · PR관계의 역량 강조 · 거버넌스 관계에 중점 · 경제성장/지역개발 관점의 불균형 탈피 · 주민자치역량 강조 · 지방정부와 주민과의 관계 · 지역정부책임하의 지역내 균형전략지향

시민참여 분야의 패러다임 변화는 [표 6-3]과 같다.

■ 표 6-3. 시민참여 분야의 패러다임 변화 ■

분 야	향후 10년 이후의 패러다임
시민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 정책과정에 참여하는 상시 참여체제 구축 • 쌍방향식 참여구조형성 • 자발적 참여 • 상시적 시민 참여 • 납세자 인식강화 • 주인-대리인 구도구축 • 참여의 책임성 요구 • 차등적 행정서비스 제공 • 사법적 판단 의존 • 참여수준의 점진적 증가 • 참여방법의 다양화 • 사회적 약자의 참여 활성화 • 읍면동의 주민자치회 활성화 • 국가간 NGO 협력연대 • 다문화 사회 활성화 • 국가, 지역국제화, 공동체 • 지역진정성 확보 • 주민의 관심 저하 • 지방경쟁력 저하 • 커뮤니티중심의 참여 • 권한과 책임의 균형있는 참여 • 자치활동의 회계공개로 신뢰회복 • 지역역량의 총체적 동원을 통한 지역복지공동체 구축 • 참여의 제도화 • 비제도적 참여의 공론화 활성화

위와 같은 조사결과를 토대로 한 판단을 해 보면, 향후 지방자치의 새로운 패러다임은 수요자(중앙정부에서는 지방자치단체, 지방자치단체에서는 주민) 중심의 행정패러다임이 설계되고, 차등적 정부관계가 유지되며, 지방의 창의성이 발휘되고, 지역간 지역내 균형이 유지되며, 사회적 약자의 참여 확대가 이루어지고, 참여의 책임성이 강조되는 패러다임으로 전환 것으로 판단된다.

이를 종합해서 본 연구에서 제시하는 새로운 패러다임 구조를 상정해 보면 아래 [그림 6-1]과 같다.

그림 6-1. 2010년을 지향하는 새로운 지방자치발전 패러다임의 변화



제2절 2020년 지방자치제도 종합발전모형



1. 2020년 지방자치제도 발전의 비전과 목표

2020년 선진 지방자치제도의 발전모형은 하부단위의 핵심이행과제 → 세부정책과제 → 전략과제 → 분야별 정책과제 → 정책목표 → 비전이라는 체계에 의해 완성된다는 기반 하에 설정하고자 한다.

첫째, 2020년 선진 지방자치의 비전을 설정함에 있어서는 2020년 지방자치 패러다임 변화와 연계해서 구상되어야 하는 바, 앞에서 기술한 수요자 중심, 주민 중심, 협치 중심을 전제로 하여 구상되어야 한다. 이러한 수요자 중심, 주민 중심, 협치 중심이라는 가치는 결국 주민이 만족하는 새로운 지방자치를 구현하는 것으로 이해될 수 있다. 다시 말해서 국가는 지방분권을 실현함에 있어 지방주민들의 고객만족을 고려하는 분권을 시행해야 하고, 지방자치단체는 그 역량을 제고함에 있어서 양질의 행정서비스를 제공하여 주민만족행정을 구현하는 것을 목표로 해야 하며, 특히 주민의 참여를 강화함에 있어서도 공정사회에서의 특권층의 사회적 책임을 강조하면서 사회적 약자에 대한 다원적 지원을 고려하고 이를 지원하기 위한 네트워크를 강화하는 것을 고려해야 한다는 의미일 것이다.

따라서 현재의 지방자치 모습과는 다른 2020년의 지방자치의 비전은 다양한 환경 변화와 새로운 패러다임을 수용하고, 후술하는 정책목표와 정책과제를 포괄하는 것이 되어야 한다. 본 연구에서는 2020년 지방자치제도 발전을 도모해야 할 비전으로 “주민의 욕구에 대응하는 신 지방자치의 정립”으로 결정하였다. 그리고 이 비전은 지방분권 측면에서 지방자치단체가 우선인 “자립형 지방자치제도”, 자치역량 측면에서는 지역역량이 상승하는 “성과형 지방자치제도”, 주민참여 측면에서는 주민주권이 신장된 “협치형 지방자치제도”를 기반으로 운영됨으로써 그 가치가 실현되는 것으로 본다.

참고로 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 비전으로는 [표6-4]와 같은 것들이 제시되기도 하였다.

■ 표 6-4. 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 비전 ■

지방 자치의 비전	<ul style="list-style-type: none"> • 자율과 책임이 공존하는 지방자치제 • 중앙/지방/시민 네트워크형 사회 • local minimum이 충족되는 지방자치 • 참여형 지방자치의 달성 • 지방주권의 강화 ▫ 글로벌 지방정부 지향 ▫ 최고의 공공서비스 기관 지향 • 자생적 지방정부 구현 • 시민중심의 지방정부 • 지방정부 중심의 지방자치 • 국제경쟁력 있는 지방정부 • 상호협력과 경쟁이 있는 지방자치 • 우리가 가꾸고 지키는 내 고장 • 우리 주민들이 주권자다 • 21세기 지방중심 국가 • 문화와 과학기술중심 도시 육성 • 지역경제와 지역 인재육성 • 창의적 지방과 세계화의 전초기지 • 효율적인 선진 지방분권국가 실현 • 글로벌 경쟁력 주체 • 국가경쟁력 혁신 주체 • 지역주권의 시대 ▫ 지역재정에 부합한 다양한 지역경영모델 도입 ▫ 글로벌 도시경쟁력을 확보할 수 있는 대도시의 특별자치도입 ▫ 중앙의 권한을 지역정부에 선도적으로 이관한 정부간관계 • 중앙과 공생하는 지방 • 중앙정치로부터 자유로운 지방 • 지방의 다양성과 자율성 제고 • 상호의존의 협력관계 정립 • 시민참여의 자치효능감 제고 • 정치신뢰의 투명성 제고
-----------	--

둘째, 상술한 2020년 지방자치제도 발전모형의 핵심적 가치인 “주민의 욕구에 대응하는 신 지방자치 정립”이라는 비전을 달성하기 위해 필요한 정책적 목표로는 “지방자치단체의 경쟁력 강화”로 정하였다. “지방자치단체의 경쟁력 강화”는 국가경쟁력 강화를 전제로 하는 국가비전(현재는 선진 일류국가)과의 연계성이 있다는 점에서 선정하였다. 이러한 지역경쟁력 강화는 학자들간에 다양하게 정의되고 접근되고 있지만 본 연구에서는 지역 내부·외부의 역량 강화 그리고 지역간/지역내 불균형 해소라는 가치에 의해 실현된다고 보고, “자치단체의 내부역량 제고”, “정부간 관계 역량 제고”, “지역간·지역내 균형발전적 역량 제고”의 총체적 합이라고 보고자 한다.

참고로 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 목표로는 [표 6-5]와 같은 것들이 제시되기도 하였다.

셋째, 2020년의 지방자치제도 발전모형은 비전과 목표에 의해 영향을 받는데, 그 중요한 기조는 지방분권, 자치역량, 주민참여라는 자치3요소(분야)가 어떠한 형태로 운영될 것인가라는 점에 기인한다. 본 연구에서는 자치3요소의 핵심적 가치를 다양성, 특수성, 자율통제성이라는 점에 두었다. 따라서 “다양성이 강조되는 자율적·책임적 지방분권 확대”, “지방의 특성이 강조되는 혁신적·균형적 자치역량 제고”, 그리고 “자율통제가 강조되는 협력적 주민참여의 강화”라는 3대 요소(분야)별 정책과제로 선택하였다. 이러한 자치3요소(분야)별 정책과제는 향후 책정될 전략과제와 세부정책과제에 영향을 미칠 것이다.

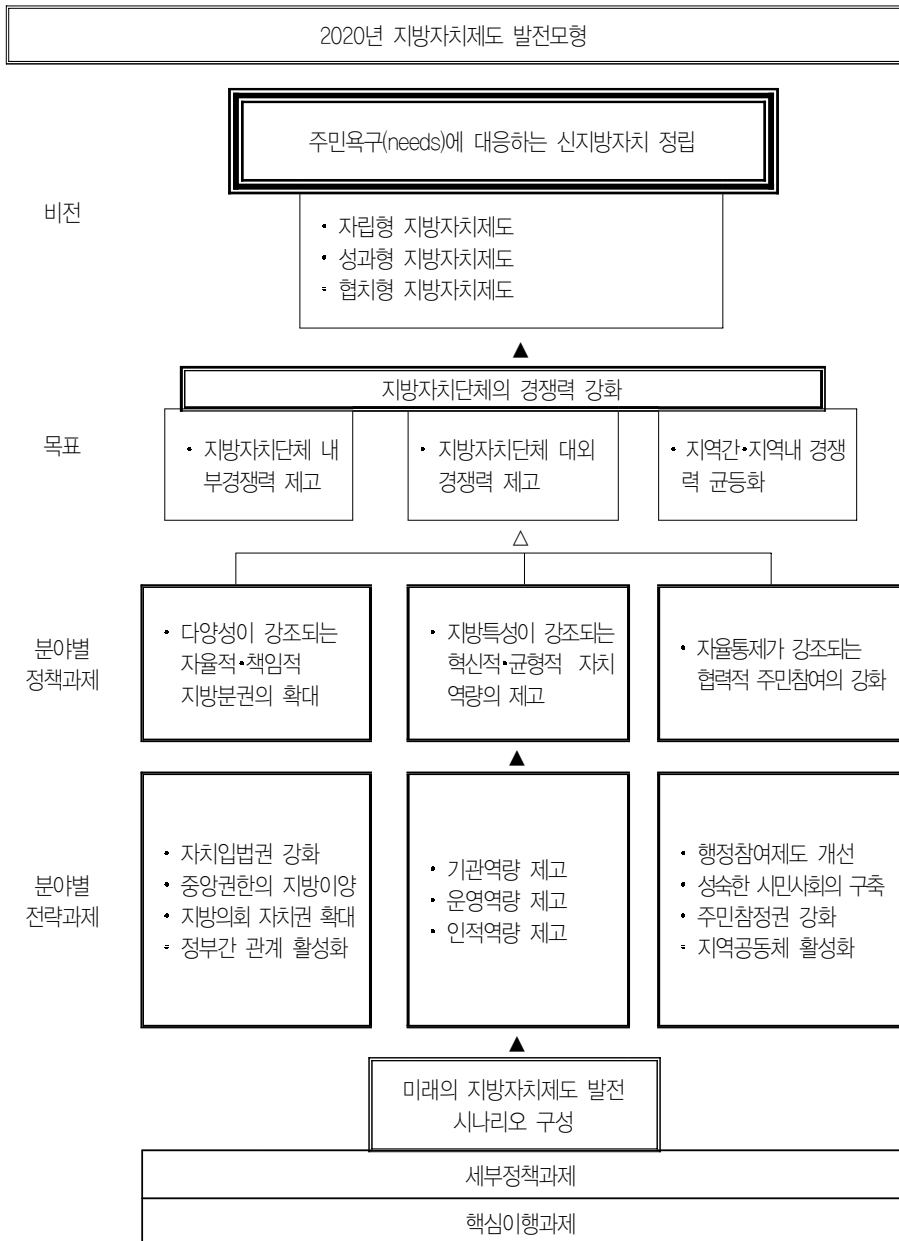
■ 표 6-5. 전문가 조사에 의한 선진 지방자치의 목표 ■

자치발전의 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 합리적 지방분권 • 자생능력 배양 • 고객중심 행정 • 자기완결적 사무처리를 위한 지방분권 • 네트워크를 통한 지역사회 역량강화 • 균형발전 • 국가 지방간 적절한 기능 분담 • 관련기관 단체간의 협력강화 • 주민의 자발적 참여 통로 확보 • 자립하고 자율하는 지방자치 • 주민에게 책임지는 지방자치 • 중앙과 대등한 지방자치 • 지방정부 역량강화를 위한 분권추진 • 자주재정 확립을 위한 조세제도 개편 • 지역정체성 구축 • 다문화중심국가와 지역문화 활성화 • 지방중심 국제협력의 다각화 • 지방문화의 세계화 • 사회적 일자리(청년, 노인, 여성)창출 • 중앙-지방정부간 합리적 역할배분 • 중앙의존적 재정구조를 자주재정구조로 개편 • 국가의 입법 및 정책결정과정 참여로 국정운영비용 감축 • 중앙정부부처의 인원 50%감축(교육부, 국토해양부, 지식경제부, 행안부) • 커뮤니티자치의 도입과 역량제고위한 제도구축 • 메갈로폴리스에 대한 특별자치제도의 도입 • 자치교육(교육자치이념), 자치경찰(경찰자치이념), 특별행정기관통합 • 지방 패배주의 청산 • 지방사회적 기업이 주축이 된 지역경제권 구축 • 자치분권형 헌법개정 및 특별지방행정기관 정비 • 정치적, 행정적, 재정적 분권의 실효성 확보 • On & Off line 시민참여 의사결정의 제도화 • 정보공개 확대
-------------	--

2. 2020년 지방자치제도 발전모형

이상에서 기술한 비전과 목표 및 과제들을 종합해 보면 2020년 지방자치제도 발전모형은 다음과 같이 제시할 수 있다.

그림 6-2. 2020년 지방자치제도 발전모형



제3절 2020년 지방자치제도 발전을 위한 실행전략

1. 실행전략 수립을 위한 지방자치의 제약요인

앞 절에서 제시한 2020년 지방자치제도 발전모형을 실천하기 위해서는 분야별 정책과제에 대한 전략과제 및 핵심이행과제들에 대한 우선순위 결정이 무엇보다 중요하다. 3장, 4장, 5장에서 제시된 분야별 이행과제들은 각기 제시한 시나리오상 현 시점에서 이행되어야 할 바람직한 과제들을 망라한 것들이다. 그런데 이들 과제들을 목표연도인 2020년 이내에 모두 이행하는 데에는 한계가 있고 실제로 이행되기도 어렵다.

그 제약요인들은 여러 가지로 규명될 수 있다. 우선 정권변화에 따라 지방분권정책의 속도가 다르다는 점이다. 노무현 정부에서의 지방분권정책은 적극적으로 운영되면서 실질적인 분권은 물론 지방자치단체의 역량 강화와 주민참여의 전기를 마련한 것으로 평가될 수 있다. 지방분권추진위원회의 활동이 매우 고무적인 것에 기인하였다. 그러나 현 정부에서의 지방분권추진위원회의 활동은 외형적으로 진전되었다고 보기 어렵다. 실제로 연구활동 등을 통해 분권과제의 해결에 노력하고 있지만 실질적인 법제 개선 등을 통해 지방정책이 변화되고 있는 것이 많지 않다는 판단이다. 그리고 다음 정권에서 향후 민선 6기와 7기의 지방분권에 대한 지속적인 노력을 어떻게 진행하게 될지 현재로서는 예측하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 현 이명박정부의 지방분권화 노력 수준에서 지속적으로 자치발전이 이루어질 것이라고 예측하고자 한다.

둘째, 현재 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 의하여 2014년에 새로운 지방행정체제가 구비될 것이라는 점이다. 2010년 현재 속단하기 어렵지만, 2012년 6월 30일까지 대통령과 국회에 보고하기로 되어 있는 새로운 지방행정체제에 관한 종합적 개편안이 마련된다고 볼 수 있다. 이러한 종합개편안이 어떠한 지에 대해 모르는 현실에서 핵심이행과제의 우선순위를 판단하기는 매우 어렵다. 도 자치단체 유지에 대한 단서와 관련된 문제, 시군통합의 전면적 혹은 부분적 시행인가의 문제, 자치구의 지위문제, 읍면동의 행정폐지 문제 등이 아직도 명확하지 않기 때문이다. 따라서 본 연

구에서는 시군통합이 어느 정도는 이루어진다는 가정을 할 수 있다는 점에서 이것만을 고려하고자 한다.

셋째, 지방자치제도 개선을 행함에 있어서 국회 및 국가행정기관과 지방자치단체 간 그리고 이해당사자 등에 의해 갈등이 존재하고 이해관계에 복잡하여 주민편익위주의 정책선택이 여의치 못한 경우가 많다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 정책선택에 따르는 갈등과 이해관계 등이 해결된다는 전제를 하고, 단기적으로 혹은 중기적으로 해결될 것이라는 전제 하에서 이를 고려하고자 한다.

2. 핵심이행과제 우선순위 설정의 준거

가. 설정기준의 의의

위에서 기술한 지방자치의 제약요건이 존재하고 각 분야별 핵심이행과제들의 성격이 다르기 때문에 과제 실행을 위해서는 우선순위가 있어야 실효성을 확보할 수 있다고 판단된다. 연구진과 학계 전문가들의 자문을 받아 시나리오에 의해 구성된 핵심이행과제들에 대한 우선순위를 구별하기 위한 준거들을 찾아보았다. 본 연구에서는 과제의 실현가능성과 중요도를 준거로 하고자 한다.

첫째, 실현가능성 기준은 각 분야별 핵심이행과제가 정책적 개선을 통해 제도화되는 과정이 상대적으로 수월한 것을 의미한다. 이해관계자의 수와 반응, 법제화 가능성, 지방행정체제 개편과의 연관성, 지방분권위원회의 분권과제 해당여부 등을 고려할 때 전문가 입장에서 비교적 수월하게 개선될 것으로 판단되는 것을 기준으로 한다.

둘째, 중요도 기준은 2020년을 목표로 하는 지방자치제도 발전을 추구함에 있어서 반드시 정책적 개선을 도모해야 한다고 전문가들이 주장한 과제, 현재 지방분권위원회와 행정안전부 등 중앙부서에서 검토되고 있거나 미래의 검토가 예상되어 있는 과제, 그리고 과거 제도 개선이 되어야 했음에도 불구하고 여러 가지 요인으로 아직 해결하지 못하고 있는 과제 등에 우선적인 중요성을 부여하는 것을 기준으로 한다.

나. 설정기준의 조합

지방자치제도 발전을 위한 핵심이행과제에 대한 우선순위를 정함에 있어서, 과제의 실현가능성과 중요도는 모두 그 정도가 “많다”와 “적다”로 구분하고자 한다. 이 경우 실현가능성이 적고 동시에 중요도도 적은 경우(I), 실현가능성이 적은 반면에 중요도가 높은 경우(II), 실현가능성이 높은 반면에 중요도가 적은 경우(III), 실현가능성이 높고 동시에 중요도도 높은 경우(IV)로 구분할 수 있다.

본 연구는 2020년을 목표로 하고 있기 때문에 IV의 경우를 현재부터 추진이 가능한 단기적 과제 성격을 갖는 “최우선추진과제”로, III과 II의 경우를 2015년을 기점으로 지금부터 신중한 계획을 수립하여 접근하는 것이 바람직하다고 판단되는 과제 성격을 갖는 “중기계획과제”로, 그리고 I의 경우를 과제 채택 및 시행에 있어서 그 가능성이 열려있는 희소가치가 적거나 혹은 장기적으로 추진 및 검토되어야만 할 과제의 성격을 갖는 “향후검토과제”로 구분하고자 한다. 이를 도표로 표시하면 아래 표와 같다.

▮ 표 6-6. 2020년 지방자치 발전을 위한 핵심이행과제의 우선순위 구분기준 ▮

구 분		중요도	
		소	대
실현 가능성	소	I	II
	대	III	IV

3. 분야별 실행전략

가. 지방분권 분야의 실행전략

1) 핵심이행과제의 우선순위

상기의 핵심이행과제 우선순위 설정기준에 따른 지방분권 분야의 우선순위를 종합해 보면 아래와 같다.

표 6-7. 핵심이행과제의 우선순위

		과제중요도	
		소	대
실현 가능성	소	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법상 조례 제정 범위의 확대를 위한 현행 제약조문 27조 및 관련 지방세법 조항의 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 자치분권형 헌법개정시 자치입법권 보장에 관한 헌법 명문화 자치분권형 헌법개정시 자치입법에 관한 헌법규정의 제·개정 사무구분 및 사무배분체계 개선시 단체위임사무 및 기관위임사무의 폐지 및 자치사무화 교육자치제도 개선을 위한 국가(교육부)와 지방자치단체 간 교육사무 재배분 교육자치제도 개선을 위한 기초자치단체의 교육행정(자치)권 부여 및 보장 교육자치제도 개선을 위한 교육행정과 일반자치행정의 통합 운영
	소	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법상 조례 제정 범위의 확대를 위한 현행 제약조문 27조 및 관련 지방세법 조항의 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당공천제의 배제 지방의원 선거제도 개선을 위한 선거시기, 선거구의 조정 및 선거공영제 강화 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 자치단체별-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 '지역정부화' 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 국회 법안심의 과정에의 참여 보장
실현 가능성	대	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제22조 분문의 개정 및 단서 삭제 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 단체장 소속-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 사무구분 및 사무배분체계 개선시 사무 관련 법령표현의 명확화 사무구분 및 사무배분체계 개선시 사무예시(57개 분야) 삭제로 자치사무 개념 확대 지방의원 선거제도 개선을 위한 정당참여의 차등적용과 기초·광역 선거의 분리 지방의회의 자치단체장 견제 및 감사권 강화를 위한 지방의회 소속-독립형 감사위원(회)제 운영 및 도입 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 조합제도 관련 자치법 개정 지역거버넌스체제 구축 및 운영 활성화를 위한 광역권 추진체계의 개선 지방자치단체의 국정참여제도 활성화를 위한 참여권의 실질적 보장 강화

2) 최우선추진과제의 실행계획

표 6-8. 최우선추진과제의 실행계획

분야별 전략과제	세부정책 과제	핵심 이행 과제 명	추진 시 고려사항 및 일정	관련법령 재개정사항
중앙권한 지방이양	· 사무구분 및 배분체계 개선	· 법령상 자치사무 등 표현의 명확화	· 법개정	· 지방자치법 제9조
		· 지방자치법상 사무 예시 57개 분야의 삭제 등으로 자치사무 개념의 확대	· 전면실시	· 지방자치법 제9조~제11조,
지방의회 자치권	· 지방의원 선거제도 개선	· 정당참여의 차등적용과 기초·광역선거의 분리	· 전면실시	· 공직선거법 개정 · 공직선거법 개정으로 지방선거에 관한 별도의 조항 신설 또는 지방자치법상 지방선거관련 조항 신설 및 정치자금 관리법 조문 제정
	· 지방의회의 단체장 간제 및 감사권 강화	· 지방의회 소속 감사위원(회)제 방안	· 제도연구 · 시범실시 · 전면실시(2005이후)	· 지방자치법상 감사제도 운영방안 별 조문 제정 · 감사원법 및 공공감사에관한법률 등 관련법 개정
정부간 관계	· 지역거버넌스 구축 및 운영 활성화	· 조합제도와 관련한 지방자치법 개정	· 시범실시	· 조합제도 관련 지방자치법 개정(제8장 및 제3절)
		· 광역경제권 추진체계의 개선	· 시범실시 · 전면실시(2012이후)	· 균형발전특별법 개정 · 지방자치법 개정 및 제11장 신설
	· 자치단체의 국정참여 제도 활성화	· 참여권의 실질적 보장 강화	· 법안제출권 보장 실시	· 지방자치법 개정(제165조)

3) 중기계획과제의 실행계획

표 6-9. 중기과제의 실행계획

분야별 전략과제	세부정책 과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 재개정사항
자치 입법권	자치조례권 강화	지방자치법 제22조 본문의 개정 및 단서 삭제	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법 개정 • 헌법개정 • 전면실시 (20150이후) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제22조 본문 개정 및 단서 삭제 • 헌법 제117조 제1항 규정 개정
	자치분권형 헌법개정	자치입법권 보장에 관한 헌법 명문화 자치입법에 관한 헌법규정의 제·개정	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 관련조항(제 37조, 제13조, 제 59조) 및 제117조~제118조 개정
중앙권한 지방이양	사무구분 및 배분체계 개선	단체위임사무 및 기관위임 사무의 폐지 및 자치사무화	<ul style="list-style-type: none"> • 시범실시 • 전면실시 (20150이후) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 및 개별법령의 정비
	교육 자치제도 개선	국가(교육부)와 지방자치 단체간 교육사무 재배분	<ul style="list-style-type: none"> • 시범실시 • 전면실시 (20150이후) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 재개정 • 교육자치법 개정 • 지방재정법 개정
		시·군·자치구에 교육행정(자치)권 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 시범실시 	
교육행정과 일반자치행정의 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 시범실시 • 전면실시 (20200이후) 			

(계 속)

분야별 전략과제	세부정책 과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 재개정사항
지방의회 자치권	지방의원 선거제도 개선	정당공천 배제	<ul style="list-style-type: none"> 정치후원회제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 공직선거법 개정 공직선거법 개정으로 지방선거에 관한 별도의 조항 신설 또는 지방자치법상 지방선거 관련 조항 신설 및 정치자금 관리법 조문 제정
		선거시기의 조정, 선거구의 조정 및 선거공영제의 확대와 내실화	<ul style="list-style-type: none"> 전면실시 선거공영제 확대 	
	지방의회의 단체장견제 및 감사권 강화	단체장 소속·인사독립형 감사위원(회)제 방안	<ul style="list-style-type: none"> 제도연구 시범실시 전면실시 (2015 이후) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법상 감사제도 운영방안별 조문 제정 감사원법 및 공공감사에 관한 법률 등 관련법 개정
		자치단체별 독립형 감사위원(회)제 방안 등 도입		
정부간 관계	지역 거버넌스 구축 및 운영 활성화	조합제도와 관련한 지방자치법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 시범실시 	<ul style="list-style-type: none"> 조합제도 관련 지방자치법 개정(제8장 및 제3절)
		'지역정부화' 방안	<ul style="list-style-type: none"> 제도연구 헌법개정 시범실시 전면실시 	<ul style="list-style-type: none"> 헌법상 지방자치제도 관련 조항에서 지역정부화 제도 제정 및 관련 조문 개정 지방자치법 개정
	자치단체의 국정참여 제도 활성화	국회 법안심의과정에서의 참여 보장	<ul style="list-style-type: none"> 시범실시 전면실시 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 개정

4) 향후검토과제의 실행계획

■ 표 6-10. 향후검토과제의 실행계획 ■

분야별 전략과제	세부정책 과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 재개정사항
자치 입법권	자치 조례권 강화	현행 지방자치법상 조례권의 제약조문 제27조 및 관련 지방세법 조항의 개정	· 자치법 개정	· 지방세법 제3조1항 · 헌법 개정

나. 자치역량 분야의 실행전략

1) 핵심이행과제의 우선순위

상기의 핵심이행과제 우선순위 설정기준에 따른 자치역량 분야의 우선순위를 종합해 보면 아래와 같다. 단 자치역량 분야에서는 향후검토과제로 선정된 것이 없다.

■ 표 6-11. 핵심이행과제의 우선순위 ■

구 분		과제 중요도	
		소	대
실현 가능성	소	-	<ul style="list-style-type: none"> · 조직관리의 자율성 강화 · 차등적 조직관리 모형 정립 · 자치단체장의 역량 강화 · 역량프로그램 개발 및 운영
실현 가능성	대	<ul style="list-style-type: none"> · 행정협의회 활성화 · 지방자치단체조합 활성화 · 지방 4단체 협의체 권한 강화 · 갈등관리기구 운영 내실화 · 광역권 갈등관리위원회 신설 · 공공갈등 협상 전략 수립 및 협상만민 제도화 · 조직점검제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 성과-인사 연계 강화 · 지방자치단체간 인사교류 활성화 · 개방형 인사제도 확대 · 자치단체장의 책임성 강화 · 지방공무원의 전문성 제고

2) 단기추진과제의 실행계획

■ 표 6-12. 단기추진과제 실행계획 ■

분야별 전략과제	세부정책과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련 법령조치사항
기관역량 제고	지방간 협력체제 강화	행정협의회 활성화	· 법 개정	· 지방자치법 제152조 개정
		지방자치단체조합 활성화	· 법 개정	· 지방자치법 제160조 /161조 개정
		지방 4단체 협의체 권한 강화	· 법 개정	· 지방자치법 제165조 개정
	체계적 갈등관리	광역권 갈등관리위원회 신설	· 제도도입	· 지방자치법 제148조 ~150조 개정
운영역량 제고	자율적인 조직관리	조직점검제 도입	· 제도도입	· 행정기구와 정원에 관한 규칙 개정
	성과 지향적 인사관리	성과-인사 연계 강화	· 평정규칙 개선	· 지방공무원 평정 규칙 개정
		지방자치단체간 인사교류 활성화	· 인사교류제도 개선	· 지방공무원 임용령 개정
개방형 인사제도 확대	· 개방형제도 개선	· 지방공무원법 개정		
인적역량 제고	자치 단체장 리더십 제고	자치단체장의 역량 강화	· 제도개선	· 지방자치법 개정
	지방 공무원 전문성 강화	지방공무원의 전문성 제고	· 교육훈련제도 개선	· 지방공무원법 개정

3) 중기계획과제의 실행계획

표 6-13. 중기계획과제 실행계획

분야별 전략과제	세부정책과제	핵심이행과제명	목표 년도	추진시 고려사항 및 일정	관련 법령조치사항
기관역량 제고	체계적 갈등관리	· 갈등관리기구 운영 내실화	2013	· 제도개선	· 지방자치법 개정
		· 공공갈등 협상 전략 수립 및 협상관리 제 도화	2014	· 제도개선	· 공공분야 갈등에 관한 법 제정
기관역량 제고	체계적 갈등관리	· 갈등관리기구 운영 내실화	2013	· 제도개선	· 지방자치법 개정
		· 공공갈등 협상 전략 수립 및 협상관리 제 도화	2014	· 제도개선	· 공공분야 갈등에 관한 법 제정
운영역량 제고	자율적인 조직관리	· 조직관리의 자율성 강화	2015	· 규칙개정	· 행정기구와 정 원에 관한 규 칙 개정
		· 차등적 조직관리 모형 정립	2015	· 규칙개정	· 행정기구와 정 원에 관한 규 칙 개정
인적역량 제고	자치 단체장 리더십 제고	· 자치단체장의 책임성 강화	2013	· 주민소환제도, 주민소송제도 개선	· 지방자치법 제 17조, 제20조 개정 · 관련법 개정
	지방 공무원 전문성 강화	· 역량프로그램 개발 및 운영	2013	· 교육훈련제도 개선	· 지방공무원법 개정

다. 주민참여 분야의 실행전략

1) 핵심이행과제의 우선순위

상기의 핵심이행과제 우선순위 설정기준에 따른 주민참여 분야의 우선순위를 종합
해 보면 [표 6-14]와 같다.

표 6-14. 핵심이행과제 우선순위

구 분		과제 중요도	
		소	대
실현 가능성	소	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 관련 공무원 인식 개선 정보공개 청구전담인력배치 및 전문화 사회적자본의 내면화 투표구역 선정 재검토 주민자치센터를 통한 소모임 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개제도의 개방체계화 주민참여 활성화 유도 사이버 공동체 지원 시민교육의 전문성 강화 NGO 자체역량 강화
	대	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개 전산시스템 확대 참여예산제 운영체계 개선 시민교육차원의 매니페스토 운동 확산 주민감사청구 운영개선 주민투표대상에 관한 충분한 정보공개 정부의 NGO 관리방식 개선 지역사회의 시설 및 자원의 활용 주민소모임 운영재원 확보 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 행정정보공개의 불합리한 제도개선 주민참여 예산 관련 법제도의 보완 신뢰구축정책 추진 시민교육의 제도화 주민감사 청구제 관련 법제도적 보완 주민투표 관련법규정 재정비 자치단체와 NGO 네트워크구축 지역사회 네트워크 형성

2) 최우선추진과제의 실행계획

표 6-15. 최우선 추진과제의 실행계획

분야별 전략 과제	세부 정책과제	핵심이행 과제명	추진 시 고려사항	관련법령 조치사항
주민의 행정참여	행정정보공개 제도 개선	행정정보공개의 불합리한 제도개선	정보공개 심의 구제기능 강화	정보공개법 개정
	주민참여예산제 확대	주민참여 예산 관련 법제도의 보완	사업별예산제도 정착	주민참여예산 관련 조례 제정 재정공시제도 보완

(계 속)

분야별 전략 과제	세부 정책과제	핵심이행 과제명	추진 시 고려사항	관련법령 조치사항
성숙한 시민사회	사회자본 확충	신뢰구축정책 추진		
	시민교육 강화	시민교육의 제도화	시민교육 전담기구 설치	
주민 참정권	주민감사청구제 개선	주민감사 청구제 관련 법제도적 보완	자율적 감사청구제도 감사청구심의회 독립	자치단체 조례 및 지방자치법 개정
	주민투표제 개선	주민투표 관련법규정 재정비	주민투표 대상 확대	주민투표법 개정
지역 공동체	지역NGO 활성화	자치단체와 NGO 네트워크구축	자치단체의 NGO 전담기구 설치 검토	정부조직법 개정
	주민소모임 활성화	지역사회 네트워크 형성	협업체 정례화	

3) 중기계획과제의 실행계획

■ 표 6-16. 중기계획과제의 실행계획 ■

분야별 전략 과제	세부정책과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 조치사항
주민의 행정 참여	행정정보공개제도 개선	행정정보공개제도의 개방체계화	정보사전공개 및 비공개기준 구체화	
		행정정보공개 전산시스템 확대	행정정보공개자료 DB화	
	주민참여예산제 확대	주민참여 활성화 유도	재정정보 공개내실화	지방재정법 개정
		참여예산제 운영체계 개선	예산참여시민위원회 운영 및 활성화	자치단체 조례제정

(계 속)

분야별 전략 과제	세부 정책과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 조치사항	
성숙한 시민 사회	사회자본 확충	사이버 공동체 지원	사이버규범확립	사이버공동체 지원 법률 제정	
	시민교육 강화	시민교육차원의 매니페스토 운동 확산			
		시민교육의 전문성 강화	민주시민교육 프로그램 개발		
주민 참정권	주민감사청구제 개선	주민감사청구 운영개선	주민감사 인력풀 구성		
	주민 투표제 개선	주민투표대상에 관한 충분한 정보공개	전자정부에 공개대상 확대		
지역 공동체	지역NGO 활성화	NGO 자체역량 강화	ITC 기술활용		
		정부의 NGO 관리방식 개선	지역NGO와 정보공유		
	주민 소모임 활성화	주민소모임 운영지원 확보 및 지원			
		지역사회의 시설 및 자원의 활용	지역자원의 최대한 활용	자치단체 조례	

4) 향후검토과제의 실행계획

▮ 표 6-17. 향후검토과제의 실행계획 ▮

분야별 전략 과제	세부 정책과제	핵심이행과제명	추진시 고려사항 및 일정	관련법령 조치사항
주민의 행정 참여	행정정보공개제도 개선	정보공개 관련 공무원 인식 개선	정보공개 관련 공무원 교육 강화	지방공무원법 개정
		창구전담인력배치 및 전문화		
성숙한 시민 사회	사회자본 확충	사회적자본의 내면화	시민교육 강화	
주민 참정권	주민투표제 개선	투표구역 선정 재검토		주민투표법 개정
지역 공동체	주민소모임 활성화	주민자치센터를 통한 소모임 활성화		

4. 정책제언

본 연구는 귀납적 방법에 의해 2020년의 지방자치제도 발전 모형을 정립해 본 것이다. “주민의 욕구에 대응하는 신지방자치 정립”이라는 비전을 달성하기 위하여 환경변화와 국내외적 트렌드를 중심으로 도출한 지방자치의 이슈를 근간으로 “지방자치 단체의 경쟁력 강화”라는 목표를 설정하였다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위한 지방자치의 3요소인 지방분권, 자치역량 그리고 주민참여 분야의 가치(다양성, 특수성, 자율통제성)를 제시하고 이에 따른 전략적 과제를 제시하였다. 이러한 분야별 전략적 과제별로 세부정책과제를 AHP방법에 의한 전문가 조사(FGI)를 통해 확정하고 이를 중심으로 시나리오기법에 의한 미래 예측을 행하였다. 그리고 시나리오 기법에 근거하여 바람직한 이행과제들을 제시함은 물론 지방자치의 제약요인을 고려하고 실현가능성과 중요도를 기준으로 핵심이행과제의 우선순위를 제시함으로써 정책실행에 도움을 주려고 하였다.

본 연구에서 제시한 핵심이행과제들은 논자에 따라 다소 다르게 선정될 수도 있다. 이는 연구방법론상 시나리오기법을 통해 제시한 것이기 때문에 다소 의견차이가 있을 수 있다. 그러나 전문가들과의 수차례 워크숍 및 2차례의 조사 등을 통해 객관화 하려고 노력한 바 있고, 그리고 연구진들이 최대한 실현가능하고 중요도가 높은 과제들을 제시하려고 노력하여 기존의 유사한 연구와의 차별화를 기하였다.

특히 선정된 핵심이행과제들이 2020년 이전에 정책화되기 위해서는 차기 정권이 어떻게 구성되는가에 관계없이 지속적으로 연구되고 개선되어야 한다. 그리고 행정안전부는 물론 지방분권위원회가 지방자치단체 4단체 협의회 등과 지속적인 협의를 거쳐 완성시켜야 한다. 현재 행정안전부와 지방분권위원회의 업무처리 관계 등으로 인하여 정책화의 정도가 높지 않다는 평가도 있는 바 향후 이에 대한 충분한 논의가 필요하고 이를 통해 정책화 수준을 높여야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강재호(2010), 노무현 정부의 지방분권, 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집.
- 강철구 외(2006), “지방정부의 혁신역량에 관한 국내사례연구”, 「한국행정학회 50년: 회고와 전망」, (2006 춘계공동학술대회발표논문집)(2), 한국행정학회·한국지방자치학회.
- 강홍렬 외(2006), 메가트랜드 코리아, 정보통신정책연구원.
- 과학기술정책연구원(2007), 미래 경제사회 전망과 과학기술비.
- 권경득·우무정(2009), “참여정부 지방분권정책의 실태분석: 중앙사무의 지방이양을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제21권 제2호(통권 66호).
- 권영주(2009), “참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 제21권 제1호 (통권 65호).
- 김광구(2009), “문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제”, 「국정관리연구」, 제4권 제1호(통권 6호).
- 김대건(2009), “참여의 양극화 극복을 위한 협력적 지역거버넌스: 공동체주의 시각에서”, 「국정관리연구」, 제4권 제1호(통권 6호).
- 김선경·권정만(2009, “문제 중심 접근에 의한 행정협의회 협력방안 탐색”, 「사회과학연구(충남대학교)」. 20(1).
- 김선빈(2003), “분권화 시대를 선도할 지방공무원의 역량강화 전략”, 「지방행정」, 통권 598호.
- 김순은(2010), “지방자치 선진국의 지방정부 기관구성 다양화 형태”, 「자치행정」, 제271호.
- _____(2010), 현 정부의 지역정책분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로, 한국행정학회 제21회 국정포럼 발표논문집
- _____(2005), “지방분권정책의 평가와 과제”, 「한국거버넌스학회보」, 제12권 제2호, 한국거버넌스학회.
- 김안제 외(2007), 선진 지방자치 발전과 균형발전 연구, 행정자치부 연구용역 보고서.
- 박영숙 외(2007), 「전략적 사고를 위한 미래예측」, 서울: 교보문고.
- _____(2008), 미리가본 2018년, 유엔미래보고서.
- 백성운(2009), 지방행정체제개편 논의현황과 과제, 발제논문 in 한국지방자치학회 주관, 바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나.
- 신원득(2010), “지방의정 역량제고의 선결과제”, 「자치의정」, 통권 72호(2010.5/6).

- 안영훈(2007a), 광역거버넌스 구축을 위한 자치계층구조의 개편 방안, 신라대학교 부산학연구센터 제7회 부산학 학술심포지움자료집, 동남경제권과 광역거버넌스:지역간 협력체제와 동남권의 미래.
- _____(2007b), 지방의회 운영체제의 다양화 방안, 한국지방행정연구원.
- 오재일(2010), “민선5기 지방정부의 새로운 과제”, 한국지방행정연구원 뉴스레터 제13호.
- _____(2009), “이명박 정부의 지방분권개혁전략”, 「자치의정」, 통권 65호.
- 육동일(2010), “지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향”, 한국지방자치학회 공명선거국민토론회 자료집.
- 이관행(2010), “다양한 지방자치단체의 기관구성 방안에 관한 연구”, 「강원법학」, 30(1).
- 이기우(2008), “자치단체장의 권한과 책임”, 「한양법학」, 22.
- _____(2007), 참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로, 2007년도 서울행정학회 동계학술대회 발표논문
- 이상윤·이종수(2004), “차등분권형 특징시와 행정특례제도 연구”, 「한국공공관리학보」, 18(2).
- 이승종(2010), “민선5기 지방자치발전 과제”, 「자치발전」 2010년8월호.
- _____(2005), “노무현 정부의 지방분권정책 평가”, 「행정논총」, 제43권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소.
- 이창균(2010), 현 정부의 지방분권 방향과 성과 및 과제, 한국지방자치학회, 2010년도 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집
- 정보통신정책연구원(2007), 미래예측방법론.
- 정순관(2007), 참여정부 지방분권정책의 평가와 과제: 민주적 평가모델의 관점에서, 2007년도 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문
- 최길수(2005), “지방분권시대에 있어서 자치역량개발에 관한 연구”, 「한국거버넌스학회보」, 12(1).
- 최봉기(2007), “지방정부의 자치역량요소와 역량강화에 관한 연구”, 「사회과학논총(계명대학교)」, 26(2).
- _____(2010), “한국 지방자치발전의 저해요인과 개선과제”, 한국지방자치학회 공명선거 국민토론회 자료집.
- _____(2010), “한국지방자치 발전을 위한 지방정부의 역할과제”, 「한국행정논집」, 22(2).
- 최용환·남창우(2004), 「지방정부의 자치역량 강화방안」, 충북개발연구원 연구보고서.

- 최재송 역(2002), 분권화 시대의 대도시 거버넌스, 서울: 지샘, Ronald J. Oakerson, *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, 1999
- 최준호(2008), 지역발전을 위한 지역 NGO의 역할 제고, 한국정부학회 2008년 하계학술대회.
- 하혜수(2006), “차등적 지방분권제도의 한국적 도입가능성에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 38(6).
- 하혜수 외(2000), 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」. 경기발전연구원 연구보고서, 4-204.
- 하혜영(2010), “중앙과 지방정부간 갈등해결을 위한 과제”, 『이슈와 논점』, 제83호, 국회입법조사처.
- 한국공법학회(2008), 지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구, 전국시도지사협의회.
- 한국지방자치학회(2006), 21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델연구: 행정계층구조 개편을 중심으로, 전국시도지사협의회.
- 한국지방행정연구원(2010), 민선5기 한국지방자치의 새로운 도전과 비전: 세미나자료.
- 홍성만·김광구(2008), “공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로”, 『한국공공관리학보』, 22(4).
- Boadway Robin, Shah Anwar(2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009
- Clarke, Michael and Stewart, John(2007), “The Future of Local Government: Issues for Discussion”, *Public Administration*. 68(2).
- Collin Pierre, Robertson Mélanie (Eds.)(2007), *Gouverner les Métropoles: Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Pul, Canada.
- Inayatullah, Sohail(2008), “Six pillars: Futures Thinking for Transforming”, *Foresight*. 10(1).
- Jeffrey Jowell and Dawn Oliver(2007), *The Changing Constitution*, Oxford.
- Kirton, G. & Healy, G.(2009), “Using Competency-based Assessment Centres to Select Judges Implications for Equality and Diversity”, *Human Resource Management Journal*, 19(3).
- ODPM(2005), *Sustainable Communities: People Places and Prosperity*. West Yorkshire.
- ODPM(2004), *The Future of Local Government: Developing a 10 Year Vision*. West

Yorkshire.

Shah Anwar(2005), Fiscal Decentralization and Fiscal Performance, Policy Research Working Paper 3786, World Bank, Washington DC, December 2005

Vakola, M., Soderquist, K.E. & Prastacos, G.P.(2007), “Competency Management in Support of Organizational Change”, International Journal of Manpower, 28(3/4).

국무총리실(2010), 국격 제고 추진방안.

국토연구원(2009), 국토대예측(1), (2), 국토연구원.

산업연구원(2005), 한국산업발전비전 2020..

정부혁신지방분권위원회(2004), 지방분권5개년 종합실행계획.

정책기획위원회(2006), 사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략.

지방분권추진위원회(2009), 지방분권의 비전·전략과 과제, 내부자료.

참여자치지역운동연대(2010), 지방자치 20년, 제도혁신이 필요하다, 토론회 자료집.

행정안전부(2010), 2010년 핵심정책과제: 2010년 업무보고자료.

행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원(2005), 민선 지방자치 10년 평가 1, 2.

행정안전부(2009). 「2008년도 지방자치단체자체평가 운영현황 분석결과」. 내부자료.

【부록 1】

2020년 지방자치제도 발전모형에 대한 전문가 조사

I. 3대 부문간 중요도 비교

1-1. 다음은 2020년 지방자치 발전모형 정립을 위한 3대 부문입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 지방분권 분야
나. 자치역량 분야
다. 시민참여 분야

※ 다음은 지방자치 발전모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다

II. 지방분권 분야 변수 상호간의 비교

1-1 다음은 2020년 지방분권 분야의 발전모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 자치입법권
나. 중앙권한의 지방이양
다. 지방의회 자치권
라. 정부간 관계

※ 다음은 지방분권 분야의 발전모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

2-1 다음은 자치입법권 강화 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 자치분권형 헌법 개정
나. 지방자치법상 자치조례권(법규명령권) 강화

※ 다음은 자치입법권 강화 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ←———— 점수 —————→ 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나

3-1 다음은 중앙권한의 지방이양 확대 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	
가.	사무구분 및 사무배분 체계 개선
나.	교육자치제도 개선
다.	자치경찰제 확대 및 강화
라.	특별지방행정기관 정비

※ 다음은 중앙권한의 지방이양 확대 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ←———— 점수 —————→ 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

4-1 다음은 지방의회 자치권 강화 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 지방의회 사무기구 인사권 강화
나. 지방의회의 자치단체장(집행부) 견제 및 감사권 강화
다. 지방의회 의정활동 지원제도 강화
라. 지방의원 선거제도 개선

※ 다음은 지방의정 활동기반 강화 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마나 큰 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

5-1 다음은 정부간 관계 활성화 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 지방자치단체의 국정참여제도 활성화
나. 지역 거버넌스체제(파트너십) 구축 및 운영 활성화
다. 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선

※ 다음은 정부간 관계 활성화 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다

III. 자치역량 분야 변수 상호간의 비교

1-1 다음은 2020년 자치역량 발전모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	
가.	기관역량
나.	운영역량
다.	인적 역량

※ 다음은 자치역량 발전모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다

2-1 다음은 기관역량 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 기관구성의 다양화
나. 차등분권
다. 지방간 협력체계 강화
라. 체계적인 갈등관리

※ 다음은 기관역량 모형 개발 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

3-1 다음은 운영역량 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 자율적인 조직관리
나. 성과지향적인 인사관리
다. 정보화 추진 및 고도화

※ 다음은 운영역량 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다

4-1 다음은 인적 역량 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	
가.	자치단체장의 리더십 제고
나.	지방의원의 책임성 제고
다.	지방공무원의 전문성 강화
라.	지방공무원의 윤리의식 제고

※ 다음은 인적 역량 개발 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

IV. 시민참여 분야 변수 상호간의 비교

1-1 다음은 2020년 시민참여 발전모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수
가. 주민의 행정참여제도
나. 시민 사회의 성숙
다. 주민 참정권
라. 지역공동체 구축

※ 다음은 시민참여 발전 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

2-1 다음은 주민참여제도 활성화 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 위원회제도	
나. 시민 옴브즈만	
다. 행정정보공개제도	
라. 주민참여 예산제	
마. 주민제안 및 시민간담회	

※ 다음은 주민참여제도 활성화 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	마
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
6	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
7	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	마
8	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
9	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	마
10	라	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	마

3-1 다음은 시민 사회의 성숙 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	순 위
사회자본 확충	
타운미팅 등을 통한 담론민주주의 실현	
시민교육 강화	

※ 다음은 시민 사회의 성숙 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ← 점수 → 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다

4-1 다음은 주민 참정권 강화 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 주민 발안제	
나. 주민 투표제	
다. 주민 감사 청구제	
라. 주민 소송제	
마. 주민 청원제	
바. 기초자치단체 정당공천폐지	

※ 다음은 주민참여제도 활성화 모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요	점수	우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		나
2	가	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		다
3	가	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		라
4	가	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		마
5	가	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		바
6	나	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		다
7	나	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		라
8	나	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		마
9	나	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		바
10	다	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		라
11	다	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		마
12	다	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		바
13	라	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		마
14	라	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		바
15	마	9 8 7 6 5 4 3	2 1 2 3 4 5 6 7 8 9		바

5-1 다음은 지역공동체 구축 모형을 개발하기 위한 변수군입니다. 다음의 변수를 보신 후 각각의 중요도에 대해 생각해 주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 지역NGO 활성화	
나. 주민 소모임 활성화	
다. 지역 소규모 신문발행	
라. 반상회, 주민자치위원회	

※ 다음은 지역공동체 구축모형 주요 요소에 대한 중요도에 대해 여쭙겠습니다. 다음 좌우측 요소 중 더 중요하게 고려되어야 하는 조건은 무엇이며 얼마만큼 더 중요하다고 생각하십니까?(1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다, 2, 4, 6, 8 = 각각의 중간 단계)

	좌측 요소	좌측 요소 더 중요 ←———— 점수 —————→ 우측 요소 더 중요	우측 요소
1	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	나
2	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
3	가	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
4	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	다
5	나	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라
6	다	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	라

【부록 2】

2020년 지방자치제도 발전모형에 대한 전문가 조사

안녕하십니까?

현재 한국지방행정연구원에서는 “2020 지방자치제도 발전모형”에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 앞으로 10년 뒤를 전망하며 급변하는 지방행정 환경 변화에 대응하면서 미래지향적이고 선진화된 지방자치제도의 발전모형을 구축하고자 진행하고 있습니다.

본 설문조사를 통해 전문가 여러분의 의견을 심층 조사하여 2020년 지방자치제도의 모형 정립에 소중한 활용하고자 합니다. 바쁘시더라도 선생님의 귀중한 의견을 주실 것을 진심으로 부탁드립니다. 답변내용은 연구를 위한 자료로만 이용할 것이며 다른 용도로는 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2010년 10월 19일

한국지방행정연구원장
연구진 일동

1. (설문에 들어가지 전) 연구 경과

먼저 연구 흐름을 간략히 말씀드리고 각 질문에 대한 귀하의 의견을 듣고자 합니다. 본 연구에서는 “2020년 지방자치 발전 모형”을 정립하기 위해 지방자치의 3대 분야를 설정하고 3대 분야별 주요 키워드 그리고 키워드 관련 제도, 제도를 발전 혹은 개선하기 위한 개선안의 순으로 도출 작업을 진행하고 있습니다.

이를 토대로 10년 후의 한국 지방자치 발전 모형을 정립하려고 합니다. 아래 표에 있는 3대 분야 및 분야별 키워드 그리고 주요 요소에 대해서는 선행연구, 문헌조사, 전문가 조사 등을 통해 선별하였습니다.

현재까지 도출된 결과는 다음과 같습니다.

3대 분야	분야별 키워드	주요 요소
지방분권	자치입법권	- 자치분권형 헌법개정 - 자치조례권의 강화
	중앙권한의 지방이양	- 사무구분 및 사무배분 체계 개선 - 교육자치제도 개선 - 자치경찰제 확대 및 강화 - 특별지방행정기관의 정비
	지방의회 자치권	- 지방의회 사무기구 인사권 강화 - 지방의회의 단체장 견제 및 감사권 강화 - 지방의정활동 제도 강화 - 지방의원선거제도 개선
	정부간 관계	- 지방자치단체의 국정참여제도 활성화 - 지역 거버넌스 구축 및 운영 활성화 - 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 및 감사제도 개선
자치역량	기관역량	- 기관구성의 다양화 - 차등분권 - 지방의회 기반구축 - 지방간 협력체제 강화 - 체계적인 갈등관리
	운영역량	- 자율적인 조직관리 - 성과지향적인 인사관리 - 정보화 추진 및 고도화
	인적역량	- 자치단체장의 리더십 제고 - 지방의원의 책임성 제고 - 지방공무원의 전문성 강화 - 지방공무원의 윤리의식 제고
시민참여	주민의 행정참여제도	- 위원회제도 - 시민 옴부즈만 - 행정정보공개 제도 - 주민참여 예산제 - 주민제안 및 시민간담회
	시민 사회의 성숙	- 사회자본 확충 - 타운미팅 등을 통한 담론민주주의 실현 - 시민교육 강화
	주민 참정권	- 주민발안제 - 주민투표제 - 주민감사청구제 - 주민소송제 - 주민청원제 - 기초자치단체 정당공천 폐지
	지역공동체 구축	- 지역NGO 활성화 - 주민 소모임 활성화 - 지역 소규모 신문발행 - 반사회, 주민자치위원회

2. 설문에 응답해 주시면 고맙겠습니다.

2-1. 2020년까지 향후 10년이 남았습니다. 향후 지방자치의 패러다임이 어떻게 변화할 것으로 보십니까.

분야	현재까지의 패러다임	환경변화	향후 10년 이후의 패러다임
지방분권	- 공급자 중심 - 단순 사무이양 - 책임위주의 분권 등	- 지방행정체제 변화 - 국가간/지역간 경쟁 강화 - 지식정보기치의 증대 - 거버넌스의 확대 등	-
자치역량	- 행정내부역량 강조 - 정부간 관계에만 초점 - 산발적인 지역불균형 전략 추진 등		-
시민참여	- 일방적 참여 - 지속적이지 않은 참여제도 운영 등		-

2-2. 위의 3대 분야 및 키워드, 그리고 10년 이후 패러다임의 변화 등을 고려했을 경우, 2020년의 지방자치 비전과 목표는 어떻게 설정하면 좋은지 의견을 부탁드립니다. 자유롭게 기술하시되 1-3개 정도의 아이디어를 제시해 주시면 고맙겠습니다.

2020년의 선진 지방자치의 모습			
비전	-		
	-		
	-		
	-		
↑			
목표	-		
	-		
	-		
	-		
▲			
3대 분야	지방분권	자치역량	주민참여

2-3. 수고하셨습니다. 마지막으로 3대 분야별로 전문가 조사를 통해 각기 2개의 정책과제를 도출하였습니다. 이들 분야별 2개의 정책과제별로 향후 10년 동안 시급하게 개선해야 할 세부이행과제들을 3-5개씩 적시해 주시면 고맙겠습니다. 단 2020년 이내에 “남북통일이 된다”는 변수를 고려하지 않으셔도 됩니다.

3대 분야	분야별 키워드	정책과제	세부이행과제명	과제 이행기간			과제이행 목표년도 (예시 2014년)	과제 추진시 고려사항
				단기	중기	장기		
지방분권	자치입법권	- 자치분권형 헌법개정 - 자치조례권의 강화	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	중앙권한 지방이양	- 사무구분 및 사무배분 체계 개선 - 교육자치제도 개선	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	지방의회 자치권	- 지방의원 선거제도 개선 - 지방의회의 단체장 견제 및 감사권 강화	1.					
			2.					
3.								
4.								
5.								
정부간 관계	- 지방자치단체의 국정 참여제도 활성화 - 지역 거버넌스 구축 및 운영 활성화	1.						
		2.						
		3.						
		4.						
		5.						
자치역량	기관역량	- 지방간 협력체제 강화 - 체계적인 갈등관리	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	운영역량	- 자율적인 조직관리 - 성과지향적인 인사관리	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	인적역량	- 자치단체장의 리더십 제고 - 지방공무원의 전문성 강화	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					

3대 분야	분야별 키워드	주요 요소	세부이행 과제명	과제 이행기간			과제이행 목표년도 (예시 2014년)	과제 추진시 고려사항
				단기	중기	장기		
시민 참여	주민의 행정참여 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 행정정보공개 제도 - 주민참여 예산제 	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	시민 사회의 성숙	<ul style="list-style-type: none"> - 사회자본 확충 - 시민교육 강화 	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	주민 참정권	<ul style="list-style-type: none"> - 주민감사청구제 - 기초자치단체 정당 공천 폐지 	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					
	지역공동체 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 지역NGO 활성화 - 주민 소모임 활성화 	1.					
			2.					
			3.					
			4.					
			5.					

■■ Abstract

Local Government Reform Model for 2020

It is likely that, since the first and second phase of decentralization in 1991 and 1995, the Korean local government system benefits from the German-French principle of local “self-administration”(Selbstverwaltung). But local governments in Korea are regulated by a framework law, the Local Autonomy Act, not by Constitution through which the status of local and provincial(regional) governments in mostly Western developed countries is guaranteed. All the more, Korean local government responsibilities are in fact almost defined in a more detail by Government’s statutory instruments(or by delegated legislation which provides discretionary powers in the hands of President of the Republic of Korea or central departmental ministers), rather than by legislation made by National Assembly.

As for the reforming efforts for Korean local government system during a decade, three main elements of renewing the institutional framework were since 2005 introduced in the local political arena: from 2005, the Local Referendum Act confirmed the power of councils to hold referendums, in order to settle down community conflicts and consult local people on such issues as major local developments or matters of particular local controversy; Local Ombudsman Regime and Local Petition against the abuse of local finance in 2006; and the Local Recall system to the elected mayors and councilors alike is effective since July of 2007, through which elected local public officials can be removed from office by the procedure of local vote(3 cases tried, but insufficient participation rate).

And, since a few years ago, a small but important group of the national deputies from both the governmental and opposition parties continue to promote the reformist rhetoric for the amalgamation of the 246 upper-level and lower-level local governments into 60~70 metropolitan city governments, mainly arguing the fact that the Korea’s provincial boundaries continue to be unchanged since the late-nineteenth-

century and that the rapid economic growth and fast transportation together with subsequent urbanization naturally require boundary reform. So, these days, merger and amalgamation have been the primary means used for advancing the decentralization in Korea and altering administrative jurisdiction for continually expanding metropolitan cities. The fusion plans proposed by local government were then numbered in 18 covering 64 areas throughout the country, resulting in just one case of success in consolidation out of them in the area of East Southern part of the country into Chang Won city.

But the decentralization trend in advanced countries seems go differently where facing the increasing globalization and open economic competition. Many of the Member States of the European Union in recent years have experienced dramatic changes in the organization of their intermediate level governments, while new ways and channels have been established to enhance the interaction between the intermediate level of local government and central government. Especially, European countries have undergone an overall movement of regionalization, in the sense of the reinforcement of intermediate levels and, above all, an increasing interdependence between different levels, though we witnessed that recent developments in various countries remained remarkably differentiated.

This study, considering these different situations, proposes to forecast what it will be the desirable reformation of the local government in Korea for forthcoming 2020 by suggesting the main reform policies to be adopted dividing the research themes into 3 areas, ‘Local Autonomy’, ‘Local Government’s Capacity’ and ‘Civic Participation’. The methodological instruments on which this study is based are the mega-trend analysis, AHP technique, Focus Group Interview and various contents analysis tools, in order to harness and develop the possibly exact scenarios fitting for remodeling the Korean local government structures and systems toward 2020.

As for the contents of the research, the first part of each division analyzed the some inherent problems as follows: with nearly over 20 years of decentralization experience, we can detect some numerous, but common to Korean and the other

developing countries, issues; that is, the unclear distribution of functions between the levels of central and local government and, in consequence, the lack of clear responsibilities among governments, the ineffective system of supervision of local and regional governments by central government; the lack of capacity at the provincial level to fully implement the new decentralization framework, and lack of programs of the central government to support capacity building in the provinces and local communities, etc. And, in the second part of the study described by the futuristic scenario techniques to tackle the problems mentioned above, this paper suggests an array of concrete solutions, based upon some ideas gleaned from decentralized advanced countries experiences, as follows: first, it is necessary to express in related acts clearly what duties properly belong to which government between central and local government; secondly, to transfer the delegated functions in bulk to local government in expanding the local government's responsibilities in discharge of local service delivery; thirdly, in the long-run, the habitual practice of delegating the mandatory duties to local government through regulations by central government must be stopped and, of these functions, many are to be devolved to the discretion of local government with properly financial assistance, and etc.

In conclusion, for furthering political devolution and decentralization, the Korean central government must without delay be prompted to ease the various and detailed State control over sub-national governments in order to fully benefit the spirit of the "grass roots" of local democracy. Finally, the study put an emphasis on the fact that Decentralization takes always time and requires implementation in evolutionary and incremental phases, so the process need not to be a uniform one across the country.

2020년 지방자치제도 발전모형

발행일 : 2010년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel : 02)3488-7300

판매처: 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-341-1

