

지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향

Readjusting the Administrative Functions of Provinces
to Ensure the Effectiveness of Decentralization

2003. 12.

연 구 진
김 병 국 (연구위원)

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

서 문

참여정부는 지방분권 개혁을 위하여 3대 개혁입법을 제정하였다. 지방분권특별법, 신행정수도건설특별조치법, 국가균형발전특별법이 그것이다. 이로써 정치·행정·재정분권과 지방분산을 추진하기 위한 법적 기반을 확보한 것이다. 특히 지방분권특별법은 그 동안 획일적인 지방자치제도 운영으로 나타난 문제점을 극복하게 되고 동시에 중앙 중심의 지방자치에서 지방 중심의 지방자치로 무게를 이동하게 되는 계기를 마련하였다.

이제 지방분권의 완성을 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 노력 해야 할 것은 주요한 지방분권과제들을 성공적으로 추진하는 일이다. 그 중에서도 지방분권의 근간을 이루는 정부간 기능재조정이 반드시 이루어져야 한다. 중앙정부와 지방자치단체간, 특별지방행정기관과 도간, 그리고 도와 시군간에 원활한 기능의 재조정이 완성되어야만 지방분권의 기반을 구축할 수 있기 때문이다. 한편 중앙정부 차원에서 그 동안 국가기능의 지방이양을 지속적으로 추진하였지만 획기적인 지방이양이 되지 못한 것으로 평가되고 있고, 지방자치단체 역시 기능이양에 따른 역량 부족을 실감하고 있었다고 해도 과언이 아니다.

따라서 본 연구는 지방분권 실효성 확보 차원에서 지방이양의 효율적 추진과 도기능의 재조정을 통한 역량 강화를 도모하고자, 정부간 기능 재조정, 그 중에서도 도를 중심으로 하는 기능 재조정의 방향을 모색하고 있다. 본 연구가 도의 기능 재조정에 관심 있는 실무자 뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 아울러 그 동안 연구에 심혈을 기울인 김병국 박사의 노고에도 감사를 드린다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 흥 래

요 약

지방분권개혁이 성공적으로 실현되기 위하여는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간 역할의 명확화에 따른 기능 재조정이 획기적으로 이루어져야 한다. 자치2계층구조를 택하고 있는 우리 나라에서는 광역자치단체인 도의 역할을 과소 평가할 수 없고, 도의 역할을 어떻게 정립하느냐에 따라서 지방분권의 범위와 절차도 달라질 수 있고 지방분권의 실효성도 반감될 수 있다. 따라서 이러한 문제의 인식하에 본 연구는 지방분권의 실효성을 확보하기 위한 다양한 과제 중에서 핵심적이고도 선결적인 과제라고 할 수 있는 도 중심의 기능을 정점으로 중앙정부(특별지방행정기관 포함)와 도간, 도와 시군간이라는 구도 하에서 기능 재조정의 방향을 제시하고 있다.

우선 지방분권의 촉진 필요성으로는 분권형 국가발전의 도모, 중앙집권적 자치제도의 개혁, 지방자치단체의 역량강화, 지방경쟁력제고, 고비용 저효율의 지방행정체계 개편을 제시하였다. 그리고 우리나라 지방분권의 실효성 확보와 제도는 지방분권 주체인 중앙정부·지방자치단체·주민의 역할정립이 필요하다는 것과 지방분권법 체계의 명확화, 지방분권의 체계적추진, 지방분권 이념의 명확한 정립과 같은 지방분권의 기반조성이 필요하다는 점을 제시하였다. 특히 지방분권의 실효성확보 수단으로서 정부간 역할과 기능의 명확화가 중요한데, 중앙정부도 서로간의 기능 재조정이 매개 역할을 한다는 점을 피력하고 있다. 한편 도기능의 실태와 문제점을 분석한 결과는 다음과 같다.

도 행정의 문제점으로는 도행정의 효율성 저하, 조직정원관리권의 자율성 부족, 도민참여행정 취약, 인허가권의 양분에 따른 절차적 규제 존재 등

이 지적되고 있다. 그리고 도의 기능상의 문제점으로는 사무구분기준의 모호성, 단체위임사무 구별 모호성, 비법령사무의 과다, 기관위임사무 시행주체의 구분 모호, 도 기능과 도단위 사무간의 구분 모호성 등이 지적되고 있다. 끝으로 법령상 도 기능배분의 문제점으로는 배분관련 법제의 다원화, 자치사무의 국가사무화 수월, 기능 재조정 원칙과 기준의 다원화, 차등적 기능배분 취약, 도관할 하에 2개 행정처리기관 존재에 따른 중복행정 등이 지적되고 있다.

그리고 중앙과 도간 기능배분의 문제점으로는 지방사무의 용어 혼용, 도사무 규명 어려움, 기관위임사무 과다, 경찰과 교육사무의 도기능화 배제, 중앙의사에 의한 기능이양, 경비·인력지원 취약, 기능이양보다는 위임 과다 등이 지적되고 있다. 그리고 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 문제점으로는 양자간 기능 중복, 지방자치법상 지방기능의 수행, 지방행정의 종합성 저해 등이 지적되고 있다. 끝으로 도와 시군간 기능배분의 문제점으로는 획일적 기능배분, 기준의 불명확, 기능의 경합배분, 관여사무의 과다 등이 제시되고 있다.

외국의 행정계층별 기능배분실태를 프랑스와 일본을 중심으로 분석한 결과, 기능배분관련 국가적 계획의 수립을 통한 법제화 수준의 강화 필요, 총체적 이양원칙에 따른 기능·인력·재원·자원의 이양 명문화, 교육자치 도입의 경우 광역/기초간 구분 관할, 도시계획기능의 광역자치단체 이양, 광역단위의 자치경찰 실시, 소방기능의 기초자치단체 이양 등의 시사점이 발견되었음을 제시하고있다.

결론적으로 도 기능의 재조정 방향을 제시하였는바, 도의 정체성 확립, 단계적 기능 재조정 추진, 새로운 기능 재조정원칙·기준·절차 명확화를 구체화 하였다.

우선 도의 정체성 확립은 국가하급행정기관 역할 축소 및 대등적 관계 유지, 중앙-시군간의 중간자적 역할과 시군지도감독적 관계 폐지, 광역행정 전담의 자치단체로서 위상 정립에 근거한다는 점을 지적하였다.

향후 도를 중심으로 하는 기능재조정은 단계적으로 추진할 것을 권유하였다. 1단계 기능 재조정은 지방자치단체이면서 광역자치단체이며 동시에 국가행정기관으로의 역할 유지, 중앙정부와 특별지방행정기관의 기능 대폭 이양, 광역행정기능과 보완대행기능을 제외한 도 기능의 시군 대폭 이양을 초점으로 하였다. 그리고 2단계 기능 재조정은 지방자치단체이면서 광역자치단체로서 국가행정기관적 역할 폐지, 특별지방행정기관의 폐지 및 도와 통합, 광역행정기능과 일부 보완대행기능 유지를 초점으로 하였다.

마지막으로 기능 재조정 원칙·기준·절차를 새롭게 제시하였다. 기능 재조정의 원칙으로 보충성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 포괄성의 원칙, 차등이양의 원칙, 경제적 능률성의 원칙, 행·재정지원 병행의 원칙을 제시하였다. 그리고 새로운 중앙-지방간 기능 재조정의 기준으로는 영향의 범위, 사무수행 주체의 용이성, 사무중복성을 기본으로 하고, 사무수행능력을 보완적으로 적용하도록 제시하였다. 특별지방행정기관과 지방간 기능 재조정 기준으로는 현지성·업무연계성·전문성·경제적 효율성·통일성을, 도 기능 재조정 기준으로는 광역행정성·보완대행성·일부 지도감독성 및 연락조정성을, 시군 기능 재조정 기준으로는 주민편의·주민접근용이·효율행정·지역특성개발·지역산업육성을 제시하였다. 이와 아울러 새로운 행정계층간 기능 재조정 흐름도를 제시하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 지방분권에 관한 이론적 배경	6
제1절 지방분권의 의의	6
1. 지방분권의 의미	6
2. 지방분권의 논리와 가치	8
3. 지방분권의 동향	10
제2절 지방분권 축진의 배경과 필요성	14
1. 지방분권 축진의 배경	14
2. 지방분권 축진의 필요성	15
제3절 우리 나라 지방분권의 실효성 확보를 위한 과제	17
1. 참여정부의 지방분권개혁 개요	17
2. 지방분권 주체의 역할 정립	19
3. 지방분권 기반의 조성	22
제4절 지방분권의 실효성과 도 기능 재조정의 관계	23

제3장 도 기능의 실태와 문제점	26
제1절 지방행정중층구조의 실태와 문제점	26
1. 지방행정중층구조의 실태	26
2. 지방행정중층구조의 문제점	28
제2절 도 행정 및 기능의 실태와 문제점	29
1. 도의 지위와 역할	29
2. 도의 행정 실태와 문제점	32
3. 도의 기능 실태와 문제점	34
4. 법령상 도의 기능배분 실태와 문제점	42
제3절 중앙과 도간 기능배분 실태와 문제점	48
1. 중앙정부와 도간 기능배분의 실태	48
2. 중앙정부와 도간 기능배분의 문제점	55
제4절 특별지방행정기관과 도간 기능배분 실태와 문제점	59
1. 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 실태	59
2. 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 문제점	67
제5절 도와 시군간 기능배분 실태와 문제점	71
1. 도와 시군간 기능배분의 실태	71
2. 도와 시군간의 기능배분의 문제점	75
 제4장 외국의 행정계층별 기능배분실태 분석	 79
제1절 사례국가 선정의 배경	79
제2절 프랑스의 기능배분 실태	80
1. 법적 근거와 내용	80

- 2. 기본원칙 81
- 3. 계층별 기능배분실태 81
- 제3절 일본의 기능배분실태 84
 - 1. 법적 근거와 내용 84
 - 2. 기본원칙 85
 - 3. 계층별 기능배분실태 86
- 제4절 시사점 87

제5장 지방분권의 실효성 확보를 위한 도의 기능

- 재조정 방향 90**
- 제1절 도 기능 재조정의 필요성 90
- 제2절 도 기능 재조정을 위한 기본방향 93
- 제3절 도의 정체성 확립 96
 - 1. 도의 위상 정립 97
 - 2. 도의 지위와 역할 정립 98
- 제4절 단계적 기능 재조정 추진 99
 - 1. 추진 원칙 99
 - 2. 추진 모형 99
- 제5절 기능 재조정 원칙·기준·절차의 정립 102
 - 1. 기존의 원칙·기준·절차 102
 - 2. 새로운 원칙·기준·절차 108

제6장 요약 및 정책건의	120
제1절 요약	120
제2절 정책건의	123
【참고문헌】	125
【Abstract】	130

표 목 차

- <표 2-1> 프랑스의 지방분권개혁 관련 내용 12
- <표 2-2> 일본의 지방분권추진 동향 13
- <표 3-1> 광역자치단체인 도의 지위와 성격 30
- <표 3-2> 정부간 관계에서 도의 관계양태 31
- <표 3-3> 시도-시군구의 사무종류 예시 35
- <표 3-4> 도의 역할과 기능의 연계 36
- <표 3-5> 도의 기능양태 37
- <표 3-6> 지방자치단체의 공공기능 분류 38
- <표 3-7> 경기도의 기능분류체계 예시 40
- <표 3-8> 특별지방행정기관 현황 47
- <표 3-9> 중앙부처별, 도간 사무분담 현황 50
- <표 3-10> 법령상 도사무 현황 51
- <표 3-11> 행정분야별 단위사무 현황 52
- <표 3-12> 지방이양추진위원회에서 결정된 도 이양사무실태 54
- <표 3-13> 중앙정부의 도에 대한 관여적 사무 실태 58
- <표 3-14> 통계기능의 중복 59
- <표 3-15> 농림물관리 기능의 중복 60
- <표 3-16> 산림관리 기능의 중복 61
- <표 3-17> 지방중소기업 지원 기능의 중복 62
- <표 3-18> 식품의약품 기능의 중복 63
- <표 3-19> 환경오염원 관리기능의 중복 64

<표 3-20> 노사협력 기능의 중복	65
<표 3-21> 국도유지 관리기능의 중복	66
<표 3-22> 해양수산 관리기능의 중복	67
<표 3-23> 도와 특별지방행정기관간 중복기능의 문제점	69
<표 3-24> 중앙부처별, 시군간 사무분담 현황	72
<표 3-25> 도에서 시군으로 이양결정된 사무	74
<표 3-26> 도-시군간 중복사무 현황	76
<표 3-27> 도의 시군에 대한 관여적 사무(예시)	78
<표 4-1> 프랑스의 국가기관과 지방자치단체간 기능배분 사례	82
<표 4-2> 코뮌-데파르트망-레종간 기능배분 사례	82
<표 4-3> 일본의 중앙-지방간 기능배분 사례	86
<표 5-1> 정부간 기능 재조정 원칙	102
<표 5-2> 정부간 기능 재조정 기준	104
<표 5-3> 새로운 기능 재조정의 목표와 원칙	111
<표 5-4> 새로운 중앙-지방간 기능 재조정의 준거와 기준	113
<표 5-5> 지방자치법상 중앙정부기능 조정기준	114
<표 5-6> 새로운 중앙정부기능 재조정 기준	115
<표 5-7> 새로운 특별지방행정기관과 지방간 기능 재조정 기준	116
<표 5-8> 기존의 도-시군간 기능재배분 기준	117
<표 5-9> 새로운 도 기능 재조정 기준	118
<표 5-10> 새로운 시군기능의 재조정 기준	118

그림목차

<그림 2-1> 지방분권과 기능재조정의 실효성 의미 25

<그림 3-1> 현행 지방행정계층구조와 행정구역현황 27

<그림 5-1> 도 기능 재조정의 접근방법과 과제 96

<그림 5-2> 도 기능 정립 모형 : I 100

<그림 5-3> 도 기능 정립 모형 : II 101

<그림 5-4> 중앙-지방간 기능이양 흐름도(지방이양추진위원회) 106

<그림 5-5> 중앙-지방간 기능이양 흐름도(한국지방행정연구원 · 한국행정연구원) ··· 107

<그림 5-6> 중앙(특별지방행정기관)- 도 · 시군간 기능재조정 절차도 119

제1장 서론

제1절 연구목적

지방분권개혁이 성공적으로 실현되기 위하여 고려되어야할 요소들은 여러 가지 있을 수 있다.

첫째로 중앙과 지방간의 역할과 기능이 명확하게 구분되어야 한다. 지방분권으로 인하여 중앙정부는 기존의 국가기능을 지방에 이양하는 대신에 세계화·정보화·지식산업화 등과 관련된 거시적인 행정수요에 의하여 새롭게 창출될 국가기능을 보충해야 하기 때문에 새롭게 국가적 역할을 재규명해야 한다. 지방자치단체는 기존에 처리하던 지방기능에 추가하여 광범위하게 국가기능을 이양받아 수용해야 하기 때문에 새로운 지방행정기능체 구축과 함께 지방적 역할을 재조명해야 한다. 즉 국가는 세계화·정보화·지식산업화 속에서 국가적 과제를 창출하여 처리해야 하고, 지방은 국가로부터 이양받은 지방적 과제를 처리해야 하기 때문에 명확한 역할 구분이 필요한 것이다. 이것이 곧 지방분권개혁의 원동력이 될 것이다.

둘째로 도와 시군간의 기능이 명확하게 구분되어야 한다. 우리 나라 지방자치법을 보면 도와 시군간의 업무가 명확하게 구분되지 않아 상호 중첩되어 있고, 특히 국가기능의 도 위임 및 위임받은 국가기능의 시군 재위임과 같은 현상이 초래되고 있어서 도와 시군간의 기능구분이 명확하지 않다. 도와 시군간의 기능 재조정을 위한 원칙과 기준 개발이 필요하고, 동시에 보충성의 원칙에 의한 시군기능의 확대가 이루어져야 하는 것이다. 도와 시군간의 기능을 명확히하는 것이 지방분권개혁의 초점이 될 것이다.

결국 새로운 지방분권특별법에서도 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민생활편익의 증진, 집행의 효과성 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”라고 규정하고 있는 바, 위에서 설명한 중앙-지방간 역할 명확화와 도-시군간 기능 명확화는 지방분권개혁을 성공시킬 수 있는 제도적 기반이라고 할 수 있다.

한편 중앙과 지방간 관계란 역사적으로 중앙과 기초자치단체간의 관계를 염두에 두고 있어서 중앙과 광역자치단체간의 관계는 보완적 자치관계로 해석되고 있지만, 현재 자치2계층구조를 택하고 있는 우리 나라에서는 광역자치단체인 도의 역할을 과소 평가할 수 없다. 도의 역할을 어떻게 정립하느냐에 따라서 국가와 도간, 도와 시군간의 관계가 변화될 수 있고 특히 지방분권의 범위와 절차도 달라질 수 있으며 지방분권의 효과가 반감될 수도 있다. 결과적으로 중앙정부-도간과 도-시군간 관계 하에서 도의 기능 재조정 방향을 모색하는 연구는 정부간 관계를 결정짓는 열쇠이자 지방분권의 성공을 예고하는 과제라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지방분권의 실효성을 확보하기 위한 다양한 과제 중에서 핵심적이고도 선결적인 과제라고 할 수 있는 도를 중심으로 하는 기능재조정 방향을 모색하되 중앙정부(특별지방행정기관 포함)와 도간관계, 도와 시군간관계라는 구도 하에서 기능 재조정 방향을 제시하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

전술한 연구목적보다 효율적으로 달성하기 위하여 연구범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 도의 위상정립에 영향을 주는 지방행정계층구조의 개편을 전제로 하지 않고 현행 자치2층제를 유지하는 것을 전제로 도 기능 재조정 방향을 모색하고자 한다.

최근 제주도시범자치제 시행과 관련하여 자치1층제로의 개편 논의가 대두되고 있고, 그 동안 자치2계층구조를 자치1계층구조로 개편하고자 하는 논의들이 있어 왔다. 이러한 개편논의들은 이론적·논리적인 면에서 합리성이 있다고 판단됨에도 불구하고 실제로 이를 단행하기에는 정치적 부담이 많다는 점에서 실현가능성이 적다. 따라서 본 연구에서도 계층구조 개편 대안에 따른 도기능 재조정 방향을 제시하는 것을 연구 범위에 포함시키지 않는다. 계층축소를 전제로 도 기능 재조정 방향을 도출하기 보다는 현재의 자치2계층제 하에서 합리적으로 도 기능 재조정 방향을 모색하는 것이 성공적인 지방분권개혁을 도모하게 되고 동시에 실용적인 연구결과를 도출할 수 있기 때문이다.

둘째, 도 기능 재조정을 위한 실태분석을 객관적으로 수행하기 위하여 도의 기능분석에만 초점을 두지 않고 중앙정부와 도간의 관계, 특별지방행정기관과 도간의 관계, 도와 시군간의 관계라는 틀에서 접근하고자 한다.

자치2계층구조 하에서 도는 중앙정부와 제1차적 수권기관의 관계에 있고, 특별지방행정기관과는 동일 지역내에서 동일한 주민을 대상으로 행정을 집

행하는 관계에 있으며, 시군과는 상급자치단체의 관계에 있다. 이들 관계에 대한 규명이 없이는 도의 기능을 재설정할 수 없기 때문이다.

셋째, 도 기능 재조정 방향을 설정함에 있어서는 작금에 이루어지고 있는 지방분권추진동향과 연계하되 도 기능의 구체적인 이양대상사무를 발굴하여 이를 구체적으로 제시하기 보다는 도 기능의 재조정을 위한 정책적 방향에 초점을 두고자 한다.

현재의 참여정부가 지방분권로드맵에서 제시하고 있는 지방분권과제의 전반적인 완결시점이 2009년1월인 바, 현시점에서 중앙으로부터 도로, 도에서 시군으로 이양되는 대상사무들을 구체적으로 제시하는 것은 시기상조로서 큰 의미가 없다는데 근거한다. 지방분권로드맵에서 제시하고 있듯이 2003년 협력네트워크구축, 2004년 제1차이양일괄법 제정, 2005년 제2차이양일괄법 제정, 2006년 이후 제3차이양일괄법 제정과 같은 일정에 맞추어 전국적인 조사가 매년 이루어질 것이기 때문이다. 한편으로는 객관적이고 구체적인 기능들을 제시하는 것은 1인1과제원칙에 의해 수행되는 기본연구과제 형태의 연구환경 하에서는 체계적인 분석이 불가능하기 때문이기도 하다.

2. 연구의 방법

연구방법으로는 문헌조사를 위주로 하되, 보조적으로 조사표조사 및 면접조사, 그리고 전문가 회의를 병행하고자 한다.

우선 지방분권관련 이론과 외국사례를 분석하기 위하여는 국내외 관련문헌, 법률 및 통계자료를 토대로 한 문헌조사를 활용한다. 특히 문헌조사의 경우 행정자치부와 정부혁신지방분권위원회에서 소장하고 있는 기능배분과

관련된 자료들을 적극적으로 활용하여 자료의 공신력을 확보한다.

또한 중앙(특별지방행정기관) - 도간 기능재조정 방향을 설정함에 있어서 필요로 하는 자료를 분석하기 위하여는 기존의 연구논문을 주된 자료로 하고 행정자치부의 자료를 보조적으로 활용한다. 그리고 도 - 시군간 기능재조정 방향 설정에 있어서는 정부혁신지방분권위원회 자료를 주된 자료로 하고, 일부 대도시를 중심으로 한 조사표조사 및 면접조사에 의한 결과자료를 보조적으로 활용한다. 본 연구에서는 문헌조사를 통해 파악하지 못한 내용을 보조적으로 충족하기 위하여, 대도시(수원, 성남, 안양, 부천, 고양, 용인, 청주, 전주, 창원, 포항)를 중심으로 조사(조사표조사 및 면접조사)한 결과자료 및 몇몇 지방자치단체(김포, 양주, 음성)를 중심으로 조사(기능분석 및 면접조사)한 결과자료를 활용한다.

마지막으로 지방분권개혁을 염두에 둔 도 기능의 재조정 모형 설정 및 재조정 방향을 도출하기 위하여 전문가 회의를 활용한다. 전문가 회의는 시차를 두고 개최하고 이를 연구과정 말미에 도 기능 재조정 모형설정과 중앙-도간, 도-특별지방행정기관간, 도-시군간 기능 재조정 방향을 설정하기 위하여, 본 연구자가 마련한 초안을 중심으로 지방분권관련 전문가(학계, 국가공무원, 지방공무원, 연구원)들과 검토하여 보완하는데 활용한다.

제2장 지방분권에 관한 이론적 배경

제1절 지방분권의 의의

1. 지방분권의 의미

우선 분권의 의미를 국가의 통치권력과 행정기능을 지역적으로 배분하는 것이라 규정함으로써, 지방분권을 지방의 자기결정권(자율성)과 자기통제권(책임성)을 보장하는 것으로 이해한다. 즉 방대하고 복잡다기한 국가의 통치기능을 지역에서 효율적으로 수행하도록 배분하고, 그리고 주민의 참여와 통제 하에서 스스로 처리될 수 있도록 배분하는 것을 의미하는 동태적 개념으로 본다. 또한 지방분권은 권한의 배분 뿐만 아니라 인적·물적 자원이나 정보·기술능력의 배분을 포함하며, 통치상의 분권과 행정상의 분권 모두를 포괄하기도 하고, 광의로 해석하는 지방분권은 지방분산(권한의 위임과 이에 따른 관여 인정)을 포함하는 것으로 보기도 한다. 또 한편에서는 분권을 국가 의사결정권이 하나의 정치조직에 집중되지 아니하고 수직적인 관계에 있는 각 정치단위에 분산되어 있는 정치조직원리로 규정함으로써, 지방분권을 중앙정부에 권력을 집중시키지 아니하고 지방정부에 권력을 분산시키는 정치조직원리로 이해하기도 한다(이기우, 2003). 지방정부이론에서는 지방분권을 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 이전되는 정부간 관계로 파악한다.(Conyers, 1984)

이처럼 다양한 맥락에서 논의될 수 있는 지방분권을 제반 학문적 차원에서 접근하여 재해석하면 다음과 같다. 우선 정치학적 관점의 경우 지방분권

은 지방자치의 능력범위를 확대시켜 지방자치단체의 정치적 구조와 과정을 혁신하고 시민의 정치적 참여를 증대시키는 것이라 한다. 경제학적 관점의 경우 주민선호에 부합하는 산출물의 공급, 정부간 경쟁의 촉진, 공공서비스 공급의 혁신 등 사회적 비용을 감소시키고, 산업경제의 지역적 분업과 협업으로 경쟁력을 강화시키는 것이라 한다. 사회학적으로는 분산형 지역형성을 통해 균형적 국토발전의 기초가 되고, 지역발전의 자율성을 제고하여 지역 갈등을 해소시키고, 지역책임성과 독자성을 제고하여 사회변화에 탄력적으로 적응케 함과 아울러 주민중심의 사회시스템을 구축하게 하는 것이라 한다. 행정학적으로는 행정수요에 대하여 행정의 신속성·대응성·접근성·종합성·다양성을 증대시켜 지방행정의 정책적·관리적 효율성을 높이는 것이라 한다(전상경, 2002,31-32 : 류재현, 2002,11-12).

이상에서 제시한 지방분권의 개념들을 종합해 보면, 지방분권은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 개념의 지방분권은 지방자치와 불가분의 관계에 있는 것으로 판단된다. 우선 상술한 바와 같이 지방분권을 개념화한다면 지방분권수준은 각 국가마다 다르다고 할 수 있다. 국가권한의 지방이양 수준, 지방재정의 확충 수준, 국가의 지도감독 수준이 국가마다 다르기 때문이다. 국가권한의 지방이양이 순조롭고 지방재정의 확충구조가 양호하거나 비권력적 지도감독이 이루어지면 지방분권화의 수준이 높고, 이렇듯 지방분권화의 수준이 높으면 지방자치가 활성화된 국가라고 이야기된다. 이것은 실제로 분권화 수준 정도를 정확히 측정할 수 없는 현실 속에서 경험적으로 이야기 되는 것이다. 일반적으로 주민자치적 지방자치제도이든 단체자치적 지방자치제도이든 지방자치의 역사가 오래된 나라들이 지방분권화의 수준이 높은 경향

이 있기 때문이다. 미국과 같은 연방국가(federal states)들이 지방분권화 수준이 높고 전형적인 단일국가(classic unitary states)일수록 중앙집권화 경향이 높다는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있다(김병국, 2003).

이상의 논의에서 보면 일반적으로 지방분권 수준은 권한이양·지방재정확충·지도감독범위의 정도에 따라서 결정되고, 이러한 수단에 의해 나타난 지방분권화의 수준이 지방자치 활성화의 정도를 결정하는 또 다른 수단이 될 수 있다는 점을 발견하게 된다. 이러한 점에서 보면 지방자치제도의 개혁이 지방분권화와 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 다시 말해서 지방자치의 수단이 지방분권화이고, 지방분권화의 수단이 권한이양·지방재정확충·지도감독범위가 된다는 것을 발견하는 것은 결코 어려운 일이 아니다.

2. 지방분권의 논리와 가치

지방자치단체는 중앙정부보다 지역주민에 가까이 있는 행정기관으로 주민욕구의 수요와 이에 따른 공급을 적기에 제공할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점이 효과적으로 활용될 수 있도록 지방분권을 통해 지방 중심의 행정체제를 구축하는 것이 지방분권의 논리인 것이다. 이러한 논리는 서비스공급의 책임이 서비스수혜자를 포괄하는 행정계층에서 효과적으로 처리됨으로써 주민복지 향상과 주민편익증대를 불러올 수 있다고 주장하는 Ter-Minassian(1997)의 주장과 맥을 같이 한다.

다른 일면에서는 지방분권은 정치민주화를 위한 수단이며, 사회구조변화 적응을 위한 수단이고, 행정관리혁신을 위한 수단으로서 가치를 갖는 것으로, 구체적으로는 민주주의 신장, 정치적 안정, 정부갈등해결능력 신장, 대

응성 제고, 정책쇄신의 고무, 지역적 정책실험, 능률성 제고 등의 가치를 갖는 것으로 주장되고 있다(안성호, 34). 그리고 지방분권은 제왕적 권력독점 현상을 분권적 권력구조로 전환시킴으로써 정치권력 구조를 개선하고, 지역 자치결정권의 보장을 통하여 주민중심의 민주주의를 실현할 수 있으며, 지역의 독창성을 살린 다양한 행정을 통하여 주민복지를 향상시킬 수 있고, 주민의 자발적 참여를 통하여 지역사회 혁신을 도모할 수 있으며, 지역의 자율성 확보를 통하여 행정의 효율성을 극대화할 수 있다는 점에서 그 가치를 찾고 있기도 하다(부산지방분권협의회, 2003). 또한 지방분권은 지역 스스로 창의개발과 주체성을 최대한 발휘할 수 있는 지역사회체제를 구축하게 하고, 지역주민에 대한 소비자이익을 확대해 주며, 분산형 지역형성을 통한 균형발전을 도모하게 한다는 면에서 가치가 있다고 주장하기도 한다(佐佐木信夫, 1999).

그러나 전술한 바와 같은 지방분권의 논리와 가치에도 불구하고 지방자치양태가 단체자치적인가 주민자치적인가에 따라서, 중앙정부의 집권적 논리에 대한 정치권의 분권의식 정도에 따라서, 국가재정의 책임을 지방자치단체에 전가하려는 정치적 편의성 정도에 따라서 지방분권의 성공여부가 달라진다고 주장되기도 한다(홍준현, 2001 : 최진혁, 2002). 예를 들면 국가로부터 지방자치단체가 일정한 자치권을 부여받아 스스로의 자율과 책임으로 행정을 추진해 가는 단체자치적 논리에 근거하거나, 정치권이 위정자의 적극적인 지방분권 의지에도 불구하고 원론적 찬성에 그쳐 소극적 지지를 보내거나, 재정분권을 고려하면서도 국가재정의 이관을 미루거나 혹은 도시화로 인한 국가재정분담을 지방에 분담하려는 등의 전략이 있을 경우 지방분권의 성공이 불가능할 뿐만 아니라 지연될 가능성이 잠재되어 있다는 것이다.

또한 국가마다 지방분권의 양태가 다르기 때문에 지방분권의 논리와 가치는 다양할 수 밖에 없다는 것이다. 강력한 중앙통제를 통해 중앙정부의 예측되는 형태를 취함으로써 업무를 몇몇 기관에 분산시키거나 집행업무의 일부에 대한 의사결정권만을 이전시키는 기능분산형 국가가 있는가 하면, 일정한 범위의 정치적 권한을 지방에 이양시키되 행정적 분권을 행하여 낮은 분권수준을 유지하거나 입법적 분권을 행하여 높은 분권수준을 유지하는 기능이양형 국가가 존재하기 때문이다. 특히 선진국의 지방분권은 이미 지방자치제도가 수립되어 중앙정부와 지방정부간의 분권화가 이루어진 상태에서 보다 주민참여 제고와 행정서비스의 효율적 제공이라는 진전된 분권화를 추진하려는 목표를 가지고 있는 반면에, 후진국의 지방분권은 중앙정부와 지방정부의 권한배분이란 차원에서 논의되고, 그 목표 또한 정치·경제·사회발전의 추구에 있다는 점에서 차이가 있기 때문이다(김익식, 1989). 특히 후진국의 경우 중앙차원의 정치지도자들의 의식과 태도변화 없이는 성공하기 어렵다는 점을 주장하기도 한다(Dennis A.Rondineiii, 1981).

종합해 보면 다양한 지방분권의 논리와 가치에도 불구하고 개별 국가의 정치적·행정적 환경에 따라서 분권수준이 달리 나타날 수 있고, 선·후진국간의 분권화에는 차이가 존재한다는 점을 간과하기 어렵다는 것이다.

3. 지방분권의 동향

전술한 바와 같이 연방국가인 미국·독일·벨기에·오스트리아의 주정부의 경우 광범위한 입법권, 예산권, 과세권을 보유하고 있기 때문에 지방분

권화 수준이 높다고 할 수 있고, 그리스·핀란드·스웨덴 등 단일국가는 지역적·행정적 분산을 통한 행정수행으로 예산권과 과세권이 없기 때문에 중앙집권화 수준이 높다고 이해하고 있다. 정치분권적 지방정부형 국가라고 할 수 있는 영국은 지방정부가 광범위한 권한을 보유하고 있지만 제한적으로 예산권·과세권·입법권을 행사하고 있어 지방분권화의 수준이 연방국가에는 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다. 반면에 자치분권적 단일국가라고 할 수 있는 프랑스도 영국과 유사하게 제한적으로 과세권과 예산권을 행사하지만 중앙집권적 수준이 높아 영국에는 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다.

우리 나라의 분권화 수준보다는 다소 높지만 국가형태가 유사한 프랑스와 일본을 대상으로 지방분권 동향을 살펴보면 다음과 같다.

프랑스의 경우 1982년 지방자치법(코뮌·데파르망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법)을 제정하여 국가의 자치단체 사전통제권을 폐지하고 임명지사제도를 개혁하였으며, 1983년 코뮌·데파르망및레지옹과국가간권한배분에관한법과 권한배분과재정관계에관한법을 제·개정하여 지속적인 권한이양을 추진하여 왔다. 1992년에 들어와서는 전국지방행정조직개편에관한법을 제정하여 지방분권을 위한 개혁 정책을 추진하여 현재에 이르고 있다. 보다 자세한 분권동향을 연도별로 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 프랑스의 지방분권개혁 관련 내용

연도	법률	내용
1982.3	코뮌, 데파르트망및레지옹의권리와자유에관한법	-국가의 자치단체 사전통제 폐지 -임명지사 제도 개혁
1982.7	지역회계원에관한법	-지역회계원의 창설과 기능
1982.7	계획의개혁에관한법	-국가, 지역 및 지방계획체계 정비와 계획계약제 도입
1982.12	파리,마르세이유,리옹의행정조직및선거에관한법	-3대 대도시 특수지위 부여와 구의회 및 구청장 선거
1983.7 1983.12	-코뮌, 데파르트망및레지옹, 국가간권한배분에관한법 -권한배분과재정관계에관한법	-권한 배분 체계의 변경과 권한배분의 명확화 -권한이양과 재정이전 방법
1984.1 1984.7 1987.7	지방공무원의지위에관한법 지방공무원의교육훈련에관한법 지방공무원에관한규정의개정법	-중앙과 지방공무원의 권리 및 의무 동등 보장 -지방공무원 교육훈련의 개선
1988.1	지방분권화의 개선에 관한 법	-재정통제, 교부금제의 일부 수정 -코뮌간 협력방식의 보완
1992.2	지방의원직무수행조건에관한법	-지방의원의 직무수행 수당, 연수, 퇴직연금 규정
1992.2	지방행정에관한기본법	-지방행정민주화(정보공개, 주민참여) -지자체간 협력 개선
1994.6	코뮌의예산절차및회계에관한법	-예산 및 회계방식으로 <M 14>지침 도입
1995.2	국도계획및개발기본법	-국도계획 및 개발의 기본방향정립, 지방재정균형조정
1999.6	지속가능한국도계획및개발기본법	사회발전, 경제적 능률성 및 환경보호를 결합한 국도의 균형개발
1999.7	코뮌간협력간소화및강화에관한법	-기초자치단체간 협력방식 단순화, 절차 간소화, 재정협력 강화

자료: 행정자치부, 『행정계층간 합리적인 사무배분 기준개발과 지원체계 구축』, 1999.

한편 일본에서는 1995. 5 지방분권추진법이 제정되면서 동년 7월 지방분권추진위원회가 구성되고 동위원회를 중심으로 4차례의 권고안을 제안하였다. 1999년 7월에는 이를 기초로 지방분권추진을 위한 관계 법률(일명 지방분권일괄법)이 제정되었고 실제로는 2000년 4월 1일 시행되었다.

1998년에 지방분권추진계획이 각의(閣議) 결정에 의해 인정되었고, 2000년에 지방분권일괄법에 의하여 주도적으로 시행되었다. 이 때의 주요 지방분권 내용은, 첫째로 지방자치법을 개정하여 국가와 지방자치단체간의 역할을 분담하여 명확히 하고 도도부현과 시정촌간의 관계를 명확히 하였으

며, 둘째로 기관위임사무제도를 폐지하고 이와 관련하여 자치사무와 법정수탁사무로 지방사무구분체계를 재구성하였고, 셋째로 법정주의 원칙·일반법의 원칙·공정투명의 원칙에 입각하여 국가의 관여를 개선하였으며, 넷째로 1999년 지방분권일괄법(2000년 4월 시행)을 제정하여 권한의 지방이양을 촉진하였으며, 다섯째로 2001년 7월 (2004년 6월까지)의 지방분권개혁추진위원회 설치하여 시정종합법 및 지방재정개혁을 추진하였다.

<표 2-2> 일본의 지방분권추진 동향

연 도	내 용
1993. 6	지방분권추진에 관한 결의(중의원, 참의원)
1993. 10	제3차행정개혁심사 : 규제완화와 지방분권에 중점
1994. 9	지방분권추진에 관한 의건서(지방6단체)
1994. 12	지방분권추진에 관한 대강(大綱)방침 (각의결정)
1995. 7	지방분권추진법 시행, 지방분권추진위원회 발족
1996. 12	기관위임사무제도 폐지, 국가관여의 새로운 규칙, 권한위양
1997. 7	제2차권고 사무구분, 국가지방관계조정규칙, 필치(必置)규제, 도도부현과 시정촌의 관계, 행정체제 정비, 보조금, 세제원
1997. 9	제3차권고 지방사무관, 사무구분(주둔군용지특별조치법)
1997. 10	제4차권고 계쟁(係爭)처리수속, 사무구분, 국가관여, 권한위양
1997. 12	기관위임사무제도 폐지 후 지방공공단체사무의 바람직한 형태 등에 관한 대강
1998. 5	지방분권추진위원회 지방분권추진계획 각의결정
1998. 11	제5차권고
1999. 3	지방분권추진도모를위한관계법률정비등에관한법률안 (일명 지방분권일괄법안) 각의결정 제2차 지방분권추진계획 각의결정
1999. 7	지방분권일괄법 성립
1999.7-12	-시정종합법특례에관한법률 개정 -시정종합법추진본부 및 간사회 설치 -시정종합법추진을 위한 보조금제도 신설
2000. 4	지방분권일괄법 시행

제2절 지방분권 축진의 배경과 필요성

1. 지방분권 축진의 배경

그 동안 우리는 세계화, 지방화, 정보화, 기술화라는 용어를 통해서, 그리고 농경사회→산업사회→정보화사회→지식사회라는 트렌드를 통해서 환경적 변화의 깊이와 속도를 느끼고 있다. 이러한 틀에서 보면, 다국적기업의 등장으로 인한 국가경계의 무의미, 유럽연합 등 지역연합 탄생으로 인한 집단장벽 제거 등과 같은 현상의 대두는 민간부문 환경의 변화를 가져온 것은 물론 공공부문 환경에도 많은 영향을 주었고, 공공과 민간부문간 관계에서 민간우위관계를 설정하게 만들었다.

그 중에서 공공부문의 환경변화는 진전된 민주주의, 생활수요의 다원화, 권력집중에 의한 부패연계고리 차단, 자원의 합리적 배분, 서비스독점성 상실 등의 양상으로 요약될 수 있는 바, 이것은 공공부문의 역할에 많은 변화를 가져왔다. 우선 과거 정부가 큰 정부(big government)였다면 지금은 작은 정부(small government)를 추구하고 있고, 과거에 국민은 납세적 책무만 있었지만 지금은 납세자 권리를 주장하고 있는 현실로 전환되었다. 특히 과거의 행정이념이 민주성·능률성이었다면 지금은 민주성·생산성·형평성으로, 국민에 대한 서비스의 주체도 국가에서 민간과 지방으로, 자원관리도 통합에서 배분으로, 국가경제목표도 성장에서 복지로, 국가의무도 내셔널미니멈(national minimum)에서 시빌미니멈(civil minimum)으로, 통치방법도 통치(government)에서 협치(governance)로 전환되었다(류재현,2002:8 ; 박재욱·류재현,2000:35 ; 松下圭一, 1993, 284-285).

이러한 변화의 특징은 국가의 역할 축소와 분권화를 통한 배분으로 압축

시킬 수 있다. 이것은 국가와 지방간 관계를 새롭게 조명하게 하였고, 결국에는 지방분권 촉진에 초점을 두게 된 배경이 된다고 할 수 있다.

2. 지방분권 촉진의 필요성

상술한 바와 같이 우리 나라에서도 지식정보화사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장이라는 변화 속에서 분권형 국가운영 패러다임으로 전환되는 것이 시대적 요청인 것이다. 이러한 지방분권화의 개혁은 통치(government)에서 협치(governance)로, 관(官)중심에서 민(民)중심으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로 전환되는 패러다임의 변화를 기본 전제로 한다고 할 수 있다. 이하에서는 구체적으로 우리 나라에서 분권화 개혁이 필요한 이유를 설명하면 다음과 같다.

가. 분권형 국가발전 도모

우리 나라는 세계화의 진전, 지식정보사회의 도래, 시민사회의 성숙 등 국제적 환경변화에 따라서 지방화를 통한 국가의 총체적 경쟁력을 제고하지 않을 수 없는 현실에 있다. 특히 국내적으로는 민간부문의 성장에 따른 민주화에 대한 지속적인 요구증대, 수도권 집중에 따른 지방 공동화 현상, 새로운 세대의 사회주도 세력화에 따른 가치의 다원화 현상 등이 현저하게 대두되고 있어 분권형 국가운영체제의 요구가 점증하고 있다. 따라서 중앙집권적 획일적인 생산체제로는 이러한 요구에 대응하기 어려운 바 분권적인 체제 하에서 자율적인 의사결정과 다양한 창조성을 실현할 수 있도록 분권형 국가발전을 도모할 필요가 있다.

나. 중앙집권적 자치제도의 개혁

첫째, 지방자치단체로의 지방이양실적 미비, 이양소요기간 과다, 교육·경찰자치 미진, 지방의회 자치입법권 제약 등의 문제점을 가지고 있는 바 중앙정부의 축소를 의미하는 정치적 지방분권을 도모할 필요성이 제기된다.

둘째, 우리 나라의 경우 국민의 민주화 욕구 충족과 정치참여의 기회 확대라는 정치적 의미의 자치를 달성하였지만, 지방발전에 장애가 되는 중앙집권적 폐해요인인 중앙집권적 법제도 운영, 중앙시각의 규제·통제 등이 아직도 잔존하며 중앙-지방간 갈등이 야기되고 있어 행정적 분권이 촉진되어야 한다.

셋째, 재원의 국세 편중, 국고보조금의 지역적 수요 불일치, 과세자주권의 제약 등의 문제점을 가지고 있는 바 재정분권을 통한 지방의 재원확충을 도모해야 할 필요성이 있다.

다. 지방자치단체의 역량 강화

중앙정부가 수행·집행한 업무와 재정을 과감히 지방에 이양할 예정임에도 불구하고 지역주민의 자발적 참여에 기반하는 생활자치 미정착, 속도의 경제에 부응하는 정보화 사회 구축 미흡, 권한 이양에 따른 지방의 수용능력 부족(공무원 전문성 부족, 재정취약성, 소극적 주민참여) 등이 해결되지 않고 있다. 따라서 지방행정의 역량 강화를 촉진시키기 위하여 지방분권적 개혁이 필요하다.

라. 지방의 경쟁력 제고

지방자치단체의 경쟁력 제고를 위하여 지방분권의 촉진이 필요하다. 수도권 인구집중으로 지방공동화 현상이 발생함으로써 지역간 불균형이 정치·사회적 문제로 대두되어 지역간 갈등이 야기되고 국정통합성과 지방자율성이 상충하는 현상을 초래하고 있기 때문이다.

마. 고비용 저효율의 지방행정체제 개편

중층구조적 지방행정체제의 효율성을 확보하기 위한 수단으로 지방분권의 촉진이 요구된다. 현재 다계층의 행정체제를 운영하고 있어 고비용 저효율 지방자치행정체제라는 문제점을 내포하고 있어 저비용 고효율의 체제로 전환하여야 필요성이 있기 때문이다.

제3절 우리 나라 지방분권의 실효성 확보를 위한 과제

1. 참여정부의 지방분권개혁 개요

참여정부의 지방분권개혁 목표는 개혁을 통한 한국형 지방자치 구현과 국가경쟁력 강화에 있다. 정책적 차원에서 보면 지방자치제도의 자율성·다양성 강화, 자치단체의 역량을 고려한 선택적 지방자치 확대, 시민참여형·고객만족형 지방자치 확대라는 것을 포함하는 지방중심의 지방자치 실현에 있다. 그리고 현실적 차원에서 보면 지방의 독창성과 자율성을 제고시켜 지방특성화 발전을 달성하는 것과 지방의 역량과 잠재력을 국가의 총체적 발전

으로 승화시켜 국가경쟁력을 강화하는 것을 포함하는 지방특성화 발전 및 국가경쟁력 강화에 있다. 이러한 지방분권개혁 목표는 중앙의 통합성 존중과 지방의 자율성·창의성 존중이라는 기본방향에 의하여, 구체적으로는 제도 개선, 법령정비, 권한이양, 역량제고라는 수단에 의하여 작동되고 달성된다.

또한 참여정부의 지방분권개혁은 지방정부혁신의 원칙, 지방분산의 원칙, 지방정부기능명확화의 원칙을 준수하되, 지방중심성, 행정책임성, 주민편의성이라는 기준에 의하여 분권추진과제들을 마련하고 있다. 현재 지방분권특별법(안)에서 제시하고 있는 주요 추진과제로는 권한 및 사무이양, 특별지방행정기관의 정비 등, 지방재정의 확충 및 건전성 강화, 자치행정역량의 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선, 주민참여의 확대, 자치행정의 책임성 강화, 국가와 지방자치단체간의 협력체제 정립을 예시하고 있다.

이상과 같은 지방분권 개혁의 목표·수단·과제들은 최종적으로 지방의 활력이 넘치는 분권형 선진국가를 건설하려는 비전에 종속된다고 할 수 있다. 여기서 말하는 분권형 선진국가는 주민과 함께하는 가까운 정부, 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회, 자율과 책임 그리고 공동체 정신을 바탕으로 하는 사회를 의미한다. 내면적으로는 지방분권 개혁을 통해 지방자치단체를 자치역량과 책임성이 확보된 곳으로 혁신함으로써 지역사회와 중앙정부를 동시에 혁신시켜 종국적으로 국가를 재구조화하겠다는 의지도 담겨있다.

2. 지방분권 주체의 역할 정립

지방분권은 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방에 이양함으로써, 그리고 이를 받아들이는 지방과 지방자치단체의 수용능력과 지역주민의 참여에 의하여 촉진된다. 국가에서 지방으로, 중앙정부중심에서 지방자치단체중심으로, 관료중심에서 지역주민중심으로 무게 중심이 이동되어 가는 것을 말한다.

가. 중앙정부의 역할

우선적으로 중앙정부는 지방분권의 실천의지 표명을 통해 국민의 이해를 돕는 것이 요구된다. 국정과제로 채택된 지방분권정책에 대해서 정부가 이를 적극적으로 추진하겠다는 의지를 표명하기 위하여 지방분권추진로드맵을 발표한 바 있다. 현재 7개 주요과제(중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계 정립)에 대한 로드맵(2003-2007년)을 발표하였다. 향후에도 로드맵 추진에 대한 연간 평가를 통하여 그 결과를 공표하는 등 정부의 실천 과정을 공개하고 동시에 국민의 알 권리를 충족시키는 것이 중요하다.

한편 중앙정부는 지방분권의 일환으로 중앙정부기능의 획기적 지방이양을 추진하고 있는 바, 획기적 지방이양이 이루어지면 중앙정부의 기능은 대폭 축소되고 국가공무원들의 분장업무들도 축소된다. 그 결과 국가공무원의 잉여인력이 발생하게 될 것이다. 이에 대한 합리적인 정책대안이 수립되어야 한다. 또한 중앙정부는 잉여인력 감축으로 인한 동요를 축소하기 위하여

소극적으로 중앙정부기능을 지방에 이양한다면 참여정부의 국가적 과제인 지방분권은 실패로 끝날 것이기 때문에 다른 대안을 마련해야 한다. 우리나라의 비전과 국가정책 방향을 재검토하여 새로운 국가행정기능을 창출해 내는데 역점을 두어야 하고, 이것을 기반으로 인력의 효율적 관리를 도모하는 것이 필요하다. 이것이야말로 궁극적으로 국가발전과 지방분권을 동시에 성공시킬 수 있는 요소인 것이다.

나. 지방자치단체의 역할

지방분권은 지방과 지방자치단체가 중심이 되는 것을 의미한다. 정치·행정체제상 국가가 중심적 역할을 하던 전통적인 중앙집권적체제에서는 지방과 지방자치단체의 역할이 매우 미미하였다. 지방은 국가정책을 단순하게 집행하는 중앙정부의 하급단위에 불과했던 것이다. 국가정책계획을 국가가 수립하고 지방은 단지 집행만을 행함으로써 기획기능을 함양하지 못하였을 뿐만 아니라 지도감독의 대상으로만 인식되었던 것이다. 그러나 최근에는 지방이 세계화의 주체가 되기 위해 해외경영을 추진하고, 외국이 국가적 창구가 아닌 지방을 상대로 하는 대외통상이 점증하고 있다. 지방이 국제통상의 장소마케팅 역할을 하고 있기까지 하다. 앞으로도 국가의 기능적 한계가 지속적으로 노출될 것이기 때문에 지방이 국가기능의 일부를 직접 처리할 필요성이 높아질 것이다. 그래서 지방은 지역적 풍토에 부응하는 지역공동체를 형성하여 지방적 이익을 추구하는 지방주의(localism)적 방법으로 지방분권이 추진될 수 있도록 관심을 가져야 한다.

한편 중앙정부기능의 획기적 지방이양으로 인한 업무량 증대가 야기되며, 이에 효율적으로 대응하기 위하여는 지방공무원의 역량 및 지방자치단체의 조직역량을 제고하기 위한 노력이 있어야 한다. 기능이양에 따른 인

력·재원의 보전과 조직정원관리권의 지방이양 등으로 인하여 지방의 권한이 강화되기 때문에 이를 지역적으로 효율적 관리를 하기 위하여 지방공무원의 역량을 강화하는 프로그램을 개발하고, 행정기능과 행정조직의 연계성을 높여야 한다.

다. 주민의 역할

지방분권 촉진은 지역주민의 참여에 의하여 이루어진다고 해도 과언이 아니다. 시민사회의 성장이 지체되고 경제·사회규모가 적은 기반을 갖는 국가에서는 정부의 통제능력 하에서 모든 정책이 결정되고 전략이 수립되었기 때문에 주민의 통제적 역할은 의미를 갖지 못한다. 중앙정부 중심의 발전정책과 전략은 주민의 참여가 강력히 통제된 상태에서 관료중심으로 시행됨으로써 자율과 경쟁의 논리가 적용될 수 없었다. 그러나 광범한 분야에 걸쳐 시민단체가 활성화 되어있고 민권의식이 높아진 오늘날 주민참여에 의한 정책결정은 필수적인 사항이 되고 있다(김병준, 2001). 앞으로 주민참여 및 주민참여의 폭은 넓어질 것이기 때문에 관료중심의 정책결정이 아닌 주민중심의 정책결정이 확대될 수 있도록 개개인의 주민들이 지역행정감시자 및 정책결정자가 되어야 한다. 그래야만 주민이 지방분권의 주체가 될 수 있다. 일본에서도 최근에 지방분권일괄법을 제정하여 중앙정부 권한을 과감하게 지방자치단체에 이양하는 등 지방분권개혁을 단행한 바 있는데 그 중심은 지역사회 그리고 주민의 역할을 강화하는데 있었다는 점에서 보면 시사하는 점이 있다.

3. 지방분권 기반 조성

지방분권의 실효성을 확보하기 위한 기반들이 다양할수록 지방분권개혁이 성공할 수 있는 가능성이 많다는 점에서 매우 중요하다. 이러한 방법들은 다음과 같이 설명될 수 있다.

가. 지방분권개혁 주체의 협력

우리 나라에는 지방분권의 실효성을 확보하기 위하여 분권에 대해 올바르게 생각할 수 있는 시각과 중앙집권적 사고를 가진 시각에 대치된 지방분권개혁 주체들이 연대하고 있다(박영강, 2002). 예를 들면 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 지방분권운동을 추진하는 시민단체 및 관련단체의 연합조직, 지식인 집단이 중심이 되어 지방분권선언을 한 바 있다. 이들 연대된 분권개혁주체들의 노력이 중앙정부의 분권의지에 영향을 미친다는 점에서 실효성을 확보하는 기반이 된다고 할 수 있다. 향후에는 이들 이외에도 지방분권관련 정부와도 협력하려는 자세가 필요하기도 하다.

나. 지방분권법 체계의 명확화

현 참여정부는 지방분권의 실효성을 확보하기 위하여 법제화를 추진하는 노력을 기울이고 있다. 국가 및 지방자치단체에 대한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙·추진과제·추진체계를 명확히 규정하기 위하여 지방분권특별법 제정과 지방자치법 개정 및 중앙행정권한의지방이양촉진에관한법률 개정 등을 추진하고 있다. 이와 동시에 향후에는 중앙정부의 기능을 획기적으로 이양하기 위하여 지방이양일괄법(가칭)을 제정하는 것도 필요하다.

다. 지방분권의 체계적 추진

현재 중앙행정권한 및 사무이양과 관련한 추진주체로 지방이양추진위원회가 있고, 지방분권에 대하여 대통령에게 자문하는 정부혁신지방분권위원회가 있으며, 지방분권관련 제도개선을 다루는 행정자치부가 있어 상호간의 긴밀한 협력이 필요한 실정이다. 이들 기관에 대한 명확한 역할 분담을 통하여 실질적인 지방분권 추진주체가 정립되고 상호간의 연계성을 확보하는 것이 중요하다.

라. 지방분권 이념의 명확한 정립

현재 지방분권특별법에서는 지방분권 이념, 국가와 지방의 책무, 사무배분 원칙, 참여와 자율의 원칙, 지방분권 추진방법에 대하여 명확하게 규정하고 있기 때문에 어느 정도 지방분권의 실효성 확보기반은 구축되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치법과 중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률간에 다소 충돌이 야기된다. 향후에 지방분권과 관련된 법제간 충돌이 야기되는 사항을 찾아내어 정비하고, 법 상호간의 목적 및 실천수단을 독립적으로 명확히 하는 것이 필요하다.

제4절 지방분권의 실효성과 도 기능 재조정의 관계

현재 참여정부가 실현하려고 하는 지방분권은, 첫째로 중앙-지방간 역할 분담을 통해 국정의 통일성이 확보되고 동시에 지방의 창의성·다양성이 존중되는 체제하에서 지방주민의 참여를 확대하고 지역정책에 대한 자율결정

성을 제고하여 자기책임성을 강화하는 것, 둘째로 국가사무와 구별된 지방 사무가 존재하고, 중앙정부로부터의 권력적 감독으로부터 독립적이고, 지방 자치단체의 기능적 독립성이 보장되는 체제를 구현함으로써 실효성을 확보 할 수 있다. 본 연구자는 이에 근거하여 지방분권 실효성 확보는 지방자치의 다양성, 책임성, 참여성을 확보하는 것이라 규정하고자 한다.

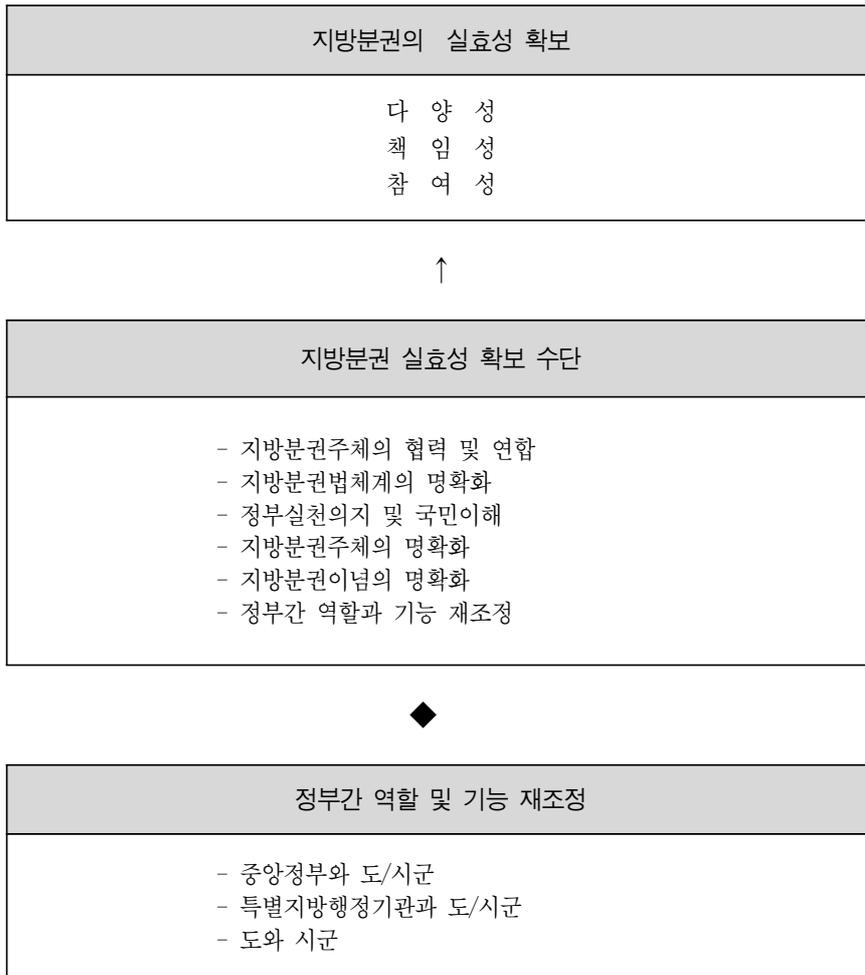
우선 다양성은 전국적으로 표준화된 자치제도 혹은 중앙에 의해 결정된 자치제도가 운영되지 않고 지방특성이 고려되고 지방선택기회가 부여되는 자치제도가 운영되는 것을 의미한다. 책임성은 지역적 사업을 자치법규 하에서 지방자치단체의 내부역량에 따라서 자율적으로 결정하고 이에 대해 책임을 스스로 지는 것을 의미한다. 참여성은 지역주민이 지역적 일에 건전한 비판과 대안을 제시하여 지역발전의 주체가 되는 것을 의미하는 것으로 해석하고자 한다.

결국 상술한 바 있는 것 처럼 지방자치의 다양성·책임성·참여성을 목표로 제반 지방분권의 수단들이 제도화되어 실천된다면 지방분권의 실효성은 확보된다는 의미이다.

한편 지방분권 실효성 확보는 지방분권특별법(안)에서 기술하고 있는 7가지의 주요추진과제들을 통하여 달성될 수 있다. 그 중에서 가장 핵심적인 것이 바로 정부간 기능 재조정이라고 할 수 있다. 정부간 기능 재조정은 지방분권특별법(안)에서 규정하고 있는 중복배제의 원칙, 자치사무의 원칙, 포괄배분의 원칙, 민간배분의 원칙을 적용하여 중앙정부와 지방자치단체간, 그리고 지방자치단체 상호간 기능을 재조정하는 것이라고 할 수 있다. 결론적으로 광역자치단체인 도를 정점으로 한 중앙정부와 기초자치단체인 시군간의 기능을 어떻게 조정하는냐에 따라서 지방분권 실효성 확보가 결정된다고 할 수 있다. 즉 중앙정부(특별지방자치단체 포함)와 도간, 도와 시군간

의 기능 재조정이 합리적이고 효율적으로 작동하게 되면 지방분권의 실효성은 확보된다는 의미이다. 결국 도기능 재조정과 지방분권은 불가분의 관계에 있는 것이다.

<그림 2-1> 지방분권과 기능재조정의 실효성 의미



제3장 도 기능의 실태와 문제점

제1절 지방행정중층구조의 실태와 문제점

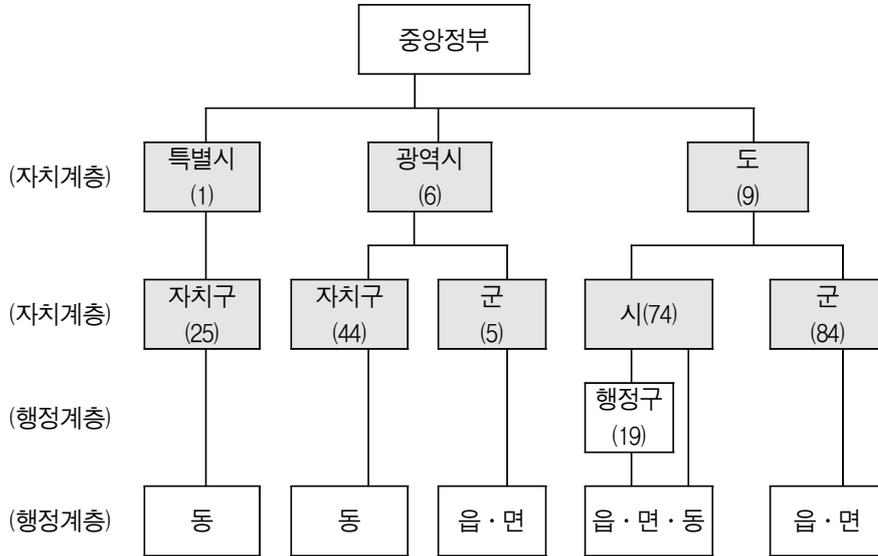
1. 지방행정중층구조의 실태

현재 우리 나라의 지방행정계층은 4-5계층의 중층화 현상이 뚜렷하다. 중앙정부 - 특별시·광역시·도 - 시·군·자치구 - 50만이상 시의 행정구 - 읍·면·동으로 설명된다. 이 중에서 지방자치단체를 설치하는 자치계층은 2계층으로 특별시·광역시·도 - 시·군·자치구로 구성되며, 자치단체를 설치하지 않는 행정계층은 1-2계층으로 행정구 - 읍·면·동으로 구성된다.

이상과 같은 지방행정계층구조의 중층화 현상은 문제점이 많기 때문에 개편해야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 그 대표적인 것으로는 도폐지론이 있다.

도 폐지론은 도의 광역자치단체적 기능을 없애는 것으로 시군을 중심으로 하는 단층제를 형성하는 대안이다. 도-시군간 업무중복으로 인한 인적자원과 재정 등 행정낭비, 자치2계층으로 10여 단계 이상의 다단계 결재가 이루어지고 있음은 물론 인허가민원의 절차적 규제 상존, 인사·재정·개발 등과 관련한 갈등의 증대, 도를 중심으로 형성되는 지역감정 조장 등의 문제점을 제거할 필요성이 있다는 점에서 제기되고 있다.

<그림 3-1> 현행 지방행정계층구조와 행정구역현황



- 주1: 시(인구 50만명 이상의 시, 도농복합형태의 시, 인구 50만명 이하의 시로 구분) 중에서 인구 50만명 이상 시에는 일반구-동을 두며, 도농복합형태의 시에는 (일반구)-읍·면·동을 둘 수 있다.
- 주2: 자치계층 : 광역자치계층(1특별시, 6광역시, 9도)와 기초자치계층(74시, 89군, 69자치구)으로 구분된다.
- 주3: 행정계층 : 행정구(19행정구)와 읍면동(208읍, 1,214면, 2,105동)으로 구분된다.

도를 폐지하게 되면, 자치1층제의 새로운 광역화된 자치단체 설치가 필요하지만 행정의 자기완결성 강화에 의한 책임과 반응성이 높아지고, 행정 예산 절감과 지역경제 개발효과 등 경제적 효과가 제고될 수 있는 장점을 가지고 있다. 최근 광역단체인 카운티 폐지는 영국 등 선진외국에서 채택한 경험이 있어 학계의 공감대가 일부 형성되어 있기도 하다.

그러나 도제는 전통성과 역사성이 깊기 때문에 도 폐지로 인한 정치적·사회적·경제적 부작용이 제기된다. 개편에 따르는 문제점으로는 도단위 기

득권층(공무원, 지방정치인, 사회단체장 등)의 반발, 도기능의 시군이양 및 중앙귀속에 따른 어려움 등이 있다. 결국 위정자의 정치적 결단과 국민적 공감대 형성, 그리고 현재 도단위 정치세력들의 설득이 도 폐지의 성공을 갈음할 수 있다.

최근에는 도 폐지론의 실현가능성이 매우 희박함에 따라서 1995년 이후 있었던 도·농통합적 개편의 지속적 추진이란 측면에서 우선적으로 시·군 통합을 적극 추진하고, 도의 광역행정기능을 제외하고는 통합된 시·군에 대폭적으로 기능을 이양시킴으로써 단층화의 효과를 확보하는 것이 바람직하다는 의견이 많이 제기되고 있다.

2. 지방행정중층구조의 문제점

첫째, 규모의 지역경제 발전과 경쟁력 저하현상이 나타난다는 것이다. 자치계층의 중층화로 인하여 기초자치단체의 규모경제성을 확보하기 어려움은 물론 규모의 적정화를 도모하기 어렵기 때문에 지역개발 효과가 저하됨을 물론 지방자치단체의 경쟁력 확보가 상대적으로 곤란하다는 점이다.

둘째, 행정비용이 증대된다는 것이다. 중층적 자치계층으로 인하여 계층간 업무의 불분명한 배분에 따른 책임회피, 행정서비스의 지연공급, 지시감독의 중첩, 절차적 규제 등의 현상이 야기됨에 따라서 행정거래비용이 증가한다는 점이다.

셋째, 지역간 갈등 유발 및 심화현상이 지속적으로 제기된다는 것이다. 자치2계층으로 인하여 광역자치단체와 기초자치단체간 마찰과 갈등이 야기됨은 물론 도단위로 형성된 지역감정이 잔존하고 있어 지역간 갈등이 심화

된다는 점이다.

이상과 같은 지방행정계층구조의 중층화로 인한 문제점 때문에 최근 지방분권과 관련하여 도의 기능을 합리적으로 재조정하고자 하는 노력이 제기되고 있다.

제2절 도 행정 및 기능의 실태와 문제점

1. 도의 지위와 역할

가. 도의 지위와 성격

우리 나라의 도와 같은 지방행정구역은 통일신라시대의 주제(州制)에서 연원하는 것으로 보고 있다. 그리고 도의 명칭은 고려시대의 10도제(道制), 5도2계제(5道2界制)에서 시작되어 조선시대의 8도제, 갑오경장기의 13도제, 현재 9도제를 이루고 있다. 법인격이 부여된 도제는 1933년부터였으나 실제적인 자치단체로서 기능한 것은 1949년 지방자치법 제정에 의한다(최창호, 2001).

현재의 도는 지방자치법상 지방자치단체로 규정되어 있다. 자치2계층제를 택하고 있는 우리 나라에서는 도를 광역자치단체의 법인격을 갖는 것으로 보고 동시에 기초자치단체에 대한 상급자치단체로 인식되고 있으며, 또한 국가사무를 위임받아 처리하는 범위 내에서 도를 국가행정기관의 지위를 갖는 것으로 본다.¹⁾ 광역자치단체이자 국가행정기관의 지위를 갖는 도는

1) 지방행정계층론적 관점에서 보면, 도는 단층제론자에 의하면 법상 가상적 기관으로

국가의사를 하위계층에 전달하는 기관으로서의 성격, 국가사무를 처리하는 기관으로서의 성격, 기초자치단체를 행정적으로 감독하는 기관으로서의 성격을 갖는 것으로 분류되고 있다(<표 3-1>참조).

<표 3-1> 광역자치단체인 도의 지위와 성격

구 분	중앙정부	도	시·군
지위	국가 행정기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체 ○ 상급(광역)자치단체 ○ 국가행정기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체 ○ 하급(기초)자치단체 ○ 국가행정기관
성격	국정관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가의사의 전달기관적 성격 ○ 국가사무의 지방 처리기관적 성격 ○ 서비스공급자보다는 행정감독자적 성격 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민일상생활적 공동사회적 기초계층 ○ 본래적 자치계층
비고	정부조직법 근거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별시 : 수도, 행정특수성 인정 ○ 광역시 : 도시행정구역, 1962년 개시 ○ 도 : 농촌행정구역, 최광역규모단체, 고려10도제 출발, 1933년 법인격 부여, 1949년 자치단체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시 : 도내 도시 및 도농형태, 도 관할하의 기초단체 ○ 군 : 도내 농촌형태, 1961년 군자치제 ○ 자치구 : 1988년 특별시·광역시내 기초단체, 시군과 다른 제한적 자치권 보유

나. 도의 역할

현행 지방자치법에 근거할 경우, 도는 3가지 측면에서 역할을 가지는 것으로 분석된다.

보여지고 2층제론자에게는 자치방어적 기관으로 해석된다. 그리고 국가와 지방간 관계 하에서 보면 도는 기초자치단체인 시군의 중간적 위치에 존재함으로써 보완적 자치계층으로 해석되기도 한다.

우선 법적지위와 관련된 역할을 규명하면 다음과 같다. 도는 광역자치단체로서의 역할을 갖는데, 이는 자치2계층구조 하에서 행정구역상 기초자치단체를 포괄하고 동시에 기초자치단체가 행할 수 없는 기능 및 복수의 기초자치단체에 걸치는 기능을 수행하는 광역적 자치단체라는 점에 근거한다. 또한 도는 국가행정기관으로서 역할을 가지는데, 이는 개별 법령에 의해 도에 위임된 국가사무를 직접 처리하거나 필요에 의하여 기초자치단체에 재위임하여 처리한다는 점에 근거한다.

둘째, 기능적 측면에서 역할을 규명하면, 도는 지역종합행정 수행주체로서의 역할과 광역기능 수행주체로서의 역할을 갖는다.

셋째, 기관간 관계 측면에서 역할을 규명하면, 도는 중앙-도-시군간 관계 하에서의 경유기관적 역할과 도-시군간 관계 하에서의 지도감독적 역할을 가진다고 할 수 있다(<표 3-2>참조).

<표 3-2> 정부간 관계에서 도의 관계양태

관 계	양 태
중앙-도/시군관계	- 갈등조정관계 - 지도감독관계 - 정책결정·집행관계
특별지방행정기관 -도/시군	- 동일지역내 유사중복행정 수행관계
중앙-도- 시군관계	- 국가·시군간 중간적 경유기관관계
도-시군관계	- 법상 대등관계 - 갈등조정관계 - 지도감독관계 - 상급자치단체

2. 도의 행정 실태와 문제점

가. 도 행정의 실태

현행 도의 조직은 지역적 특수성으로 인하여 다소 차이가 있다. 가장 규모가 큰 경기도의 경우 16실국 63과, 인구 200만 이상 - 400만 미만의 도는 9국 39과, 인구 100만 이상 - 200만 미만 도는 8국 35과로 조직화되고, 가장 규모가 적은 제주도의 경우 7국 28과로 구성된다. 이러한 도의 행정기구와 지역의 자율성과 특성에 의하여 편제되기 보다는 중앙정부의 행정기구와 연계되어 구성되고 있다.

도 공무원 정원의 경우 최대인 경기도 7,416명과 최소인 제주도 1,554명 간에는 약 4.8배의 격차가 나타나고 있다. 그리고 나머지 도는 2,740명에서 3,904명 사이에 분포되어 있다. 도의 정원은 인구, 면적, 산하기관수, 세출결산액을 기본으로 하고 도의 공통적인 행정수요로 인정되는 관광객수, 문화·체육시설면적, 경지면적, 환경위생처리시설용량을 보조적으로 하여 산정하고 있다.

도는 국가위임사무와 자치사무로 구성된 사업들을 수행하는데, 특징적인 것으로는 대체로 광역적사업행정, 대규모·대단위의 인허가행정, 재난재해 및 방재행정, 소방행정 등을 제시할 수 있다. 이 외에 직속기관에서 지방공무원교육행정, 대학 및 전문대학 행정, 농업기술행정, 보건환경행정 등을 수행하고, 필요에 따라서 사업소를 설치하여 여성복지행정, 근로자행정, 노인복지행정, 위생환경행정 등을 수행한다.

나. 도 행정의 문제점

첫째, 도의 단독적 처리업무가 적어 도행정의 효율성이 높지 않다는 점이다. 지방자치법상 도가 수행하는 업무들은 광역행정업무, 연락조정업무, 보완대행업무, 지도감독업무로 구분되지만 모두가 시군과 연계되어 있어서 도가 단독으로 처리할 수 있는 업무는 매우 적다. 특히 도가 중앙정부로부터 위임받은 사무조차도 시군에 재위임하여 처리하는 것을 볼 수 있음은 물론 중앙정부가 직접 시군에 위임하는 것도 많기 때문에 도행정의 효율성에 대하여 회의적인 시각을 갖기도 한다(행정자치부, 2000a).

둘째, 도의 행정기구와 정원관리에 있어서 자율성이 부족하다는 점이다. 도의 행정기구 편제는 중앙정부와 시군과 상호 연계·편성되는 것이 일반적이고, 이에 따라서 수행하는 기능도 유사하거나 중복되어 있기 때문에 개별도의 특성을 반영하기 어려운 점이 있다. 특히 행정기구의 설치 및 정원의 관리는 대통령령인 지방자치단체의행정기구및정원등에관한규정에 의하여 지배받기 때문에 자치조직권 운영의 자율성이 매우 부족하다.

셋째, 도단위의 공동체 의식이 매우 취약하여 주민참여행정이 잘 이루어지지 않는다는 점이다. 도는 시군행정과는 달리 업무면이나 거리면에서 주민과의 접근도가 미약하여 주민편의행정을 수행하기 어렵다. 특히 도가 사업을 집행함에 있어서 대체로 시군을 통하여 집행하고, 도민간의 공동체 의식을 제고하는 사업도 별로 없으며, 실제로 주민을 통합할 수 있는 공간이 너무 넓기 때문에 도행정에의 주민참여는 제한적이라고 할 수 있다.

넷째, 인허가 행정에 있어서 도와 시군이 인·허가권을 공유하고 있기 때문에 절차적 규제가 존재하고 있다는 점이다. 도는 국가와 시군간 경유기관으로서의 역할을 가지고 있지만, 실제로 시군과 중복된 사무를 수행하고 있기 때문에 도에서 지침을 시달하고 지도확인을 위해 시군에 출장을 가고 있

어 이해관계 주민입장에서는 절차적 규제가 심각한 것으로 받아들여 지는 것이다. 특히 기업활동과 관련된 민원업무들의 경우 도가 처리권자이면서도 전반적으로 시군을 거쳐야 하는 것이 많기 때문에 비생산적인 업무처리절차를 가지고 있다. 다시 말해서 도와 시군간 규제적 절차를 만들어 놓았기 때문에 인허가기간이 길어지고 사업실행이 지체되는 이유가 여기에 있다.

3. 도의 기능 실태와 문제점

가. 도 기능²⁾의 실태

1) 도의 사무 종류

지방자치법 제9조 제2항에 규정된 사무내용들은 광역자치단체인 시도 및 기초자치단체인 시군구의 사무를 모두 지칭하고 있기 때문에 도의 사무로

2) 현행 지방자치법에서는 지방자치단체에서 수행하는 업무와 관련하여 사무 혹은 사무배분이란 용어를 사용하고 있다. 그리고 지방분권특별법에서는 사무 및 권한 혹은 사무 및 권한배분이란 용어로 규정하고 있다. 그리고 정부 및 연구기관에서 행한 조사연구에서는 사무(재)배분, 기능(재)배분, 기능(재)조정, 사무분석, 기능분석 등으로 사용하고 있다. 본 연구에서는 사무와 기능을 같은 개념으로 보고 단지 기능은 사무의 집합체로 간주하고자 한다. 따라서 사무(재)배분, 기능(재)배분, 기능(재)조정도 같은 범주로 인지하고자 한다. 한편 여기서 말하는 사무는 지방공무원이 담당하는 분장사무이고, 이들 분장사무의 집합체가 기능이라고 판단하며, 이러한 기능은 또다시 대·중·소로 분류된다고 본다. 특히 기능은 권한과 책임소재를 명확히 할 때 효용성을 가지는 것으로 이해하고자 한다. 그래서 본 연구에서는 도기능(道機能)을 도에서 직접 처리하는 단위사무, 도가 처리하는 사무의 총체 및 일부 군집체, 도의 역할·지위와 연계된 사무 및 그 집합체로 이해하고자 한다. 따라서 상황설명에 따라서 사무와 기능의 용어를 혼용·사용하고, 재배분과 재조정의 의미도 다소 차이가 있음에도 불구하고 사무(재)배분·기능(재)배분·기능(재)조정 용어들을 기능 재조정으로 통일하여 사용하되 상황에 따라서 혼용하고자 한다.

볼 수 있다. 그리고 동법 제10조 제1항의 1에 광역자치단체인 시도의 사무를 구별하는 기준을 예시하고 있는데, 구체적인 사무 내용은 동법시행령에 규정하고 있는 바 이 또한 도의 사무라고 할 수 있다(<표 3-3>참조).³⁾

<표 3-3> 시도-시군구의 사무종류 예시

구분	시도	시군구
공통 사무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치법 <ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 구역·조직·행정관리사무 - 주민복지사무 - 농림·상공업등 산업진흥사무 - 지역개발 및 주민생활환경시설설치·관리사무 - 교육·체육·문화·예술진흥사무 - 지역민방위 및 소방사무 ○ 지방자치법시행령 <ul style="list-style-type: none"> - 317건 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치법 <ul style="list-style-type: none"> - 좌동 ○ 지방자치법시행령 <ul style="list-style-type: none"> - 354건
시도/ 시군구 구분 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정처리결과가 2개이상의 시군자치구에 미치는 광역적 사무 ○ 시도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ○ 지역적 성격을 살리면서 시도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ○ 국가와 시군자치구간의 연락조정등의 사무 ○ 시군구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ○ 2개이상의 시군자치구가 공동설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설설치 및 관리에 관한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시도가 처리하기로 되어 있는 사무를 제외한 모든 사무

3) 도가 처리하는 사무 중 일부는 특례가 인정되어 인구 50만 이상의 시에서 직접 처리하는 경우가 있다.

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 지방자치법과 학계 등에서 제시하고 있는 기능구분을 종합해 보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 도의 기능양태

구분	국 가	시 도	시군구
지방 자치법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가존립유지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 외교, 국방, 사법기능 ○ 전국기준통일·조정기능 <ul style="list-style-type: none"> - 물가, 금융정책, 수출입정책, 화폐, 도량형, 근로기준 ○ 전국규모사업수행기능 <ul style="list-style-type: none"> - 양곡수급, 농림수산물수급 및 수출입, 경제개발계획, 직할하천, 지방항만, 우편, 철도, 항공 ○ 자치단체능력부제기능 <ul style="list-style-type: none"> - 기상, 항공관리, 고도기술 관련 연구검사시험 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역행정기능 <ul style="list-style-type: none"> - 광역적 지역에 걸친 사무의 계획집행기능, 공동설치시설 및 관리 기능 ○ 보완대행기능 <ul style="list-style-type: none"> - 기초능력부재로 독자 처리 곤란 및 비경제적인 사무처리기능 ○ 연락조정기능 <ul style="list-style-type: none"> - 국가의 직접 시군연락이 비경제적이고, 지역간 능력격차 해소가 필요한 사무 처리기능 ○ 지도감독기능 <ul style="list-style-type: none"> - 국가사무처리기능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방주민들의 생활환경정비 ○ 주민들에 대한 서비스제공 ○ 주민들의 권익 보호 ○ 주민들의 의식 구조 및 생활방식 변혁 ○ 지역사회개발 추진
세출예 산기능		<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반행정기능/ 사회복지기능/ 문화체육기능/산업경제기능 /지역개발기능 / 민방위기능 / 기타기능 	
일본자 치제도 연구회		<ul style="list-style-type: none"> ○ 선도적기능 /종합적기능 /광역적기능 /기술적기능 	

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2002.

地方自治法; 地方自治制度研究會(編), 地方分權推進ハソトブック、東京 : ぎょうせい, 1995.

한편 도를 비롯한 지방자치단체의 기능을 구분하는 유형은 학자마다 다른데, 지방자치단체의 기능을 크기에 따라 최창호교수는 <표 3-6>과 같이 제시하고 있다(최창호, 2001).

<표 3-6> 지방자치단체의 공공기능 분류

대기능	중대기능	중기능	중소기능	소기능	
유지적 기능	일반행정	행정관리	일반관리	서무, 조직·인사관리, 기획관리, 법제관리	
			주민관리	주민등록, 호적, 병무, 선거	
			지도관리	연락·조정, 행정지도, 행정감사	
		재정관리	예산·결산, 재산관리, 세무관리, 지적관리		
		홍보관리	공보, 보도		
	안전방위	소방·안전관리	소방	방호, 예방	
			안전관리	위험물제도·저장·판매·사용단속	
		민방위	민방위	민방위대편성·지도, 민방위교육	
			비상계획	비상계획, 비상훈련	
		경찰(지방)	보안	방법, 풍속사범단속, 청소년지도 등	
			교통	교통소통, 교통안전, 운전면허	
		재난관리		천재지변, 시설관리상 재난방지 및 수습	
	복지적 기능	사회복지	보건행정	보건·위생	공중위생, 공중보건
				의무·약무	의무, 약무
가족보호				모자보건, 가족계획	
환경행정			환경보호, 공해방지		
사회행정		후생	생활보호, 재해민구호		
		복지	노약자보호, 사회사업		
노동·소비자행정		노동	근로기준, 실업대책, 노동조합지도		
		소비자보호	계량, 품질, 상품표기		
교육문화		교육행정	학교교육, 사회교육, 체육교육, 기술교육		
		문화행정	도서관, 박물관, 문화재, 기념관, 출판		

발전적 기능	산업 경계	농업행정	농정	농지이용·개발, 경지정리, 수리, 농업단체지도
			양정	양곡수급·관리, 양곡가공
			축정	가축개발, 축산물관리, 가축방역, 유축농가지도
		임업·수 산업행정	임업	조림, 사방, 산림보호, 임업단체지도
			수산업	어종증식·보호, 수산물가공, 어업지도
		상업·공업 ·광업행정	상업	중소기업육성, 상표, 계량기, 시장
			광공업	광업, 에너지, 공업표준화, 공업물자수급
		관광·운 수행정	관광업	관광자원개발·육성, 관광사업지도
			운수업	운수사업면허·지도·증명
	지역 개발	시설·건 설행정	시설	도로·교량시설, 주택건설허가, 준공검사
			건설	개간, 간척, 치수
		지역개발	지역개발	사회간접자본시설, 산업입지
			지역사회 개발	생활개선, 청소년사업
			도시개발	토지구획정리, 도시재개발, 교통대책

상기의 표에서 제시된 일반화된 기능분류를 도에 적용하되, 예시적으로 경기도의 기능분류체계를 행정조직과 연계하여 구성하면 아래와 같다. 경기도(본청)의 대기능을 정책기획기능, 행정지원기능, 사업집행기능으로 대별하고, 그 중 대표적인 중대분류기능을 1개만 예시적으로 제시하면 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 경기도의 기능분류체계 예시

대분류	중대분류	중분류	소중분류	소분류	
정책 기획 기능	기획 관리 기능	정책관리 기능	기획	도정기획, 의회협력, 조직관리, 확인평가, 남북교류협력	
			정책개발	도종합발전계획, 도정연구, 규제개혁	
			통계	통계조사, 통계데이터베이스구축,	
	예산기능	예산총괄	예산편성, 예산관리, 보조금관리		
		경제예산	예산편성 및 협의, 기금관리		
		사회예산	예산편성 및 협의, 교부세운영		
		지원예산	개발기금운영, 공기업경영지도		
		투자심사	투융자심사, 지방채관리, 중기재정계획		
	행정 관리 기능	자치 행정 기능	자치행정 기능	자치행정	의전, 문서, 선거, 자치제도,
				인사	고시, 임용, 보수, 정원관리
자치지원				행정서비스현장, 민원행정, 민간협력	
종합민원				민원심사, 민원발급처리, 여권, 민방위	
세정				도세운영, 지방세전망	
세정기능		세외수입	지방금고, 자금관리, 세금고지 및 수납		
		세무심사	이의신청처리, 과표결정, 도세운영		
		세무조사	법인세무조사, 시군세정조사		
		회계	경리, 재산관리, 청사관리		
		사업 집행 기능	문화 관광 기능	문화정책 기능	문화행정
문화재	문화재, 박물관, 전통사찰				
예술진흥	지역축제, 지방문화원, 공연예술				
문화산업	캐릭터관리, 시군문화지도, 우수상품개발				
교육지원	학교관련재원지원, 교육단체등록관리				
체육진흥 기능	체육행정		생활체육운영, 체육대회개최, 체육진흥기금관리		
	체육지원		체육시설건립계획, 체육시설법령관리		
	체육시설		시설사업계획승인, 시설지도감독		
관광기능	관광홍보		관광상품개발, 여행업·시설관리		
	관광지도		사업계획승인·감독, 관광시설지정		

주: 대분류는 행정기구 미션의 총합으로, 중대분류는 과 기능의 총합(국 기능)으로, 중분류는 담당 기능의 총합(과 기능)으로, 소중분류는 유사한 단위업무그룹들의 총합(담당의 기능)으로, 소분류는 유사한 단위업무들의 그룹(담당의 차하위기능)으로, 세소분류는 부서별 분장사무규칙에 적시되어 있는 각각의 단위업무들로 이해할 수 있다.

나. 도 기능의 문제점

첫째, 도에서 처리하는 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하는 것은 실제로 쉽지 않다. 법령에 의하지 않은 사무의 경우 더욱 구분이 어렵고, 비록 법령에 규정된 사무라 해도 명확한 용어를 사용하고 있지 않은 것이 많을 뿐만 아니라 근본적으로 자치사무와 위임사무를 구분하기 어렵게 서술되어 있기 때문이다. 예를 들면 도시계획법 제15조 제1항(도시계획법 제15조 제1항은 시장 또는 군수는 도시계획의 입안을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 도시계획구역안의 인구·산업의 현황·토지의 이용상황 기타 도시계획의 입안에 관하여 필요한 사항을 조사하거나 측량할 수 있다)에 대한 사무구분에 있어서 서울특별시와 대전광역시의 조사에서는 자치사무로, 경상북도에서는 기관위임사무로 분류하고 있다(오희환 외, 1997).

둘째, 사무구분의 기준이 모호하다. 국가사무와 지방사무를 구분하는 기준으로 가장 많이 사용하는 것이 전국적 이해를 갖는가 아니면 지방적 이해를 갖는가인데, 실제로 지방자치단체에서 수행하는 사무들은 대체로 양자적 이해관계를 갖는다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 그리고 현재 기관위임사무로 분류되어 있는 것들은 대체로 기관위임적 성격에 의하여 구분된 것이 아니라 지방자치단체에서 위임에 의해 수행된 것이라고 판단하고 있다는 점도 문제로 지적된다.

셋째, 단체위임사무의 구별이 모호하다. 단체위임사무는 원래 기관위임사무와 같이 국가사무에 속하고, 지방공무원이 업무를 처리하고, 지방의회 의 관여가 배제된다는 점에서 공통점이 있으나 자치사무로 구분되어 사용되고 있으며 지방의회의 관여가 관행적으로 인정되고 있다(홍준현 외, 2003).

셋째, 도의 사무 중에는 법령에 규정되지 않은 채 처리되는 사무가 많다. 도에서 기존에 수행하는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무들이 현재 도가 수행하는 모든 사무를 포함하지 못하고 있다(홍준현 외, 2003)

넷째, 기관위임사무에 대한 시행주체의 지위 구분이 혼란스럽다. 현행 개별법들은 사무의 시행주체를 도지사라고만 규정하고 있기 때문에 지방자치단체장인 도지사로서의 지위와 국가하급행정기관의 장으로서의 지위 중 어느 지위에서 사무를 처리하는 지를 구별하기 어렵다. 그래서 도의 사무를 자치사무와 기관위임사무로 구별하는데 애로가 있다. 따라서 개별법령에서 처리권자에 따라 사무를 명확히 구분할 수 있는 방법을 개발하여 구체적인 법제화 작업을 행하는 것이 필요할 것이다.

다섯째, 도의 기능과 단위사무들을 연계하여 구분하는 것이 어렵다. 지방자치법에 근거한 도 사무 구분기준인 광역기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지도감독기능을 개별사무에 적용하여 이를 분류하고자 할 경우 명확하게 되지 않는다.

4. 법령상 도의 기능배분 실태와 문제점

가. 실태

1) 지방자치법의 기능배분구조

동법 제10조 제3항에는 지방자치단체간 기능배분을 행하는 원칙으로 시도-시군구간 불경합의 원칙과 기초자치단체 우선의 원칙을 천명하고 있다. 도의 기능과 시군의 기능이 중복되지 않아야 하고 특히 도의 기능을 시군에 배분하는 과정에서 서로 경합되지 않도록 해야 한다. 만일 경합될 경우 시

군에 우선 배분해야 한다는 것이다.

그리고 동법 제11조에 의하면 도는 국가사무들을 처리하지 못하고, 동법 제10조 제1항 1에 의하면 도 사무배분기준에 의해 도의 사무로 인정된 것만을 수행하여야 한다. 이를 구체적으로 제시하고 있는 것이 동법시행령 별표1에 규정된 327개의 사무이다. 결국 도는 동법에서 제시한 바 있는 상술한 사무들을 처리한다고 보면 된다.

2) 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률의 기능배분구조

중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률(이하“지방이양촉진법”이라 함) 제3조에서는 중앙-지방간 사무배분 원칙으로 지방자치단체 독자적 처리의 원칙, 지방자치단체의 여건과 능력 고려의 원칙, 지방자치단체 자주적 처리를 위한 일체 사무이양의 원칙, 시군구 우선의 원칙, 시군구 배타적 업무의 시도이양의 원칙을 규정하고 있다.

또한 동법 제4조에서도 중앙-지방간 사무배분의 기준으로는 국가사무 제외하고는 모두 지방에 배분하고, 지방 수행불가사무의 경우 국가로 이양하도록 하고 있는 바, 도의 사무도 동법에 의하여 영향을 받는다고 할 수 있다.

3) 지방분권특별법(안)의 기능배분구조

동법 제6조에 의하면 국가와 지방간에는 중복금지의 원칙, 지방사무의 원칙, 포괄배분의 원칙, 민간우선의 원칙에 의하여 사무를 분담하도록 되어 있고, 획기적인 지방이양과 사무구분체계조정을 행하되 포괄적·일괄적으로 이양할 수 있도록 규정되어 있다. 동법에 의하여 국가의 사무가 2004년부터 2007년까지 도와 시군에 이양될 것으로 예상된다.

이 외에도 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 유사기능의 중복금지,

지방교육사무개선 및 치안행정사무의 연계 등으로 인하여 도의 사무량은 많은 변화를 보일 것이다.

4) 기타법규

상술한 법규 이외에도 행정권한의위임및위탁에관한규정에 의해 국가사무가 지방자치단체에 배분되고, 중앙정부에서 소관하는 개별법령에 의하여 지방자치단체 및 지방자치단체장에게 개별사무들이 배분된다. 따라서 도는 중앙정부로부터 다양한 분야에 이르는 사무를 배분 받는다고 할 수 있다.

나. 도의 기능배분구조⁴⁾상 문제점

첫째, 법규상 도기능의 배분과 관련한 법제가 다원화되어 있다. 전술한 바와 같이 지방자치의 기본법인 지방자치법 이외에도 특별법인 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률이 있고 참여정부에 들어와서 지방분권특별법이 제정되고 있다. 또한 국가차원에서도 행정권한의위임및위탁에관한규정을 비롯하여 중앙정부소관 개별법에서 이를 다루고 있다. 이러한 다원적 법체제 운영으로 인하여 도를 비롯한 지방자치단체에 대한 기능이양이 효율적으로 이행되지 않고 있다. 결국은 지방분권특별법에 “지방이양일괄법(가칭)”을 제정할 수 있는 근거조항을 규정하기에 이르고 있다.

둘째, 자치사무라든 법률의 개정으로 국가사무로 전환될 수 있다. 지방자

4) 본 연구의 제목에서 나타나듯이 “도 기능 재조정”의 구조는 도와 연계된 정부간의 관계를 고려하여 설정하되, 중앙정부와 도간 기능 재조정, 특별지방행정기관과 도간 기능 재조정, 도와 시군간 기능 재조정을 의미하는 것으로 본다. 본 연구에서는 문맥과 정황에 따라서 중앙정부와 도/시군간, 특별지방행정기관과 도/시군간으로 표현되기도 한다.

치법 제9조 제2항 단서규정에 의하여 도의 사무라 하더라도 다른 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우 국가사무로 전환될 수 있다. 중앙정부의 각 부처는 언제든지 법률로써 자치사무를 국가사무로 변경할 수 있다. 이로 인하여 법제처나 국회에서 정부의 법률을 심사할 때에도 지방자치법상의 사무배분 원칙의 준수여부를 엄격하게 판단하기보다는 입법정책상 법률로 제안하고 있으며 해당 중앙정부 부처의 의견을 더욱 존중하고 있는 현실이기 때문에 지방자치법상의 사무배분 원칙이 유명무실화되고 있다(오희환 외, 1997).

셋째, 법규상 중앙-도-시군간 기능 재조정을 위한 원칙과 기준이 다원적이다. 현행 법규상 지방자치단체의 사무배분을 위한 일반적인 기준과 원칙만이 있다. 그래서 도 기능을 명확히 하기 위한 체계적인 사무배분 기준과 원칙을 적용하기 어려운 것이 현실이다. 국가와 도간, 그리고 도와 시군간 사무배분의 기준과 원칙을 세분화하여 명확한 도의 기능을 정립할 수 있어야 한다.

넷째, 법규상 도별 행정수요와 지역적 특성을 고려한 차등적 기능배분을 고려하고 있지 않다. 같은 도단위의 자치단체라 해도 경기도와 제주도간에는 분명히 행정수요와 특성이 다름에도 불구하고 동일한 원칙과 기준을 적용하고 있다. 특히 인구50만 미만의 시와 일반시 및 도농통합시간에, 또한 광역시 자치구와 특별시 자치구간에도 분명한 행정적 특성 차이가 있음에도 기능배분과정에서 이를 간과하고 있다는 점이다. 특히 현 지방자치법에서 이를 간과하고 있고, 지방이양축진법에서는 이를 규정하고 있지만 실제로 적용된 적이 없다. 현 지방분권특별법에서도 차등분권을 실천하기 위한 조항을 규정하고 있지만 보다 중요한 것은 이를 실제로 적용하는 것이라고 할 수 있다.

다섯째, 도의 관할범위 내에서 2개의 행정기관이 중복적으로 기능을 수

행하고 있다. 국가의 사무를 지역적으로 수행하는 특별지방행정기관이 설치되고 있어 기능배분상 중복적으로 기능이 수행되고 있다. 특별지방행정기관은 중앙에서 확정된 사무를 집행만 하는 기관으로 집행권과 독립적 결정권을 행사하는 도와 권한측면에서 분명히 구분됨에도 불구하고 동일 구역내에서 동일 대상에게 서비스를 제공한다는 면에서 도와 중복적으로 설치되어 있다는 것이다. 이는 중앙정부가 도에 위임해서 처리해도 되는 사무를 기능 배분을 하지 않은 채 중앙정부의 행정기관을 지역에 설치하여 행정을 집행하는 것으로써 지방분권차원에서는 낭비적 요소로 판단되는 요인중 하나이다. 따라서 양자간의 기능중복으로 업무혼선 및 행정절차상의 복잡화 그리고 투입된 인력·예산 대비 서비스의 질·량간의 경제적 효율성 차이 등 문제가 있다. 특히 주민들의 입장에서 해당지역의 행정적 책임이 전적으로 도에 있는 것으로 이해되는 보면 특별지방행정기관의 설치는 분권을 저해하는 요인이며 도행정의 종합성을 상실하게 하는 주요 요인으로 인식될 것이다.

<표 3-8> 특별지방행정기관 현황

소속중앙 행정기관	특별지방행정기관명
법무부	지방교정청, 출입국관리사무소, 외국인보호소, 보호관찰심사위원회, 보호관찰소
정보통신부	체신청
농림부	농업통계사무소, 국립농산물검사소지소, 국립동물검역소지소, 국립식물검역소지소
산업자원부	광산보안사무소
노동부	지방노동청, 지방노동위원회사무국
보건복지부	국립검역소
환경부	환경관리청
건설교통부	지방국토관리청, 홍수통제소, 제주개발건설사무소, 지방항공청
해양수산부	지방해양수산청, 지방해난심판원, 해양조사사무소, 국립수산물검사소지소
공정거래위원회	지방공정거래사무소
국가보훈처	지방보훈청
국세청	지방국세청
관세청	세관
검찰청	고등검찰청, 지방검찰청
경찰청	지방경찰청
해양경찰청	해양경찰서
철도청	지방철도청
조달청	지방조달청
통계청	통계사무소
병무청	지방병무청
농촌진흥청	종자관리소 지소
산림청	지방산림관리청
중소기업청	지방중소기업청
식품의약품안전청	지방식품의약품청

자료: 행정자치부 내부자료 참조작성

제3절 중앙과 도간 기능배분 실태와 문제점

1. 중앙정부와 도간 기능배분의 실태

중앙과 도간의 기능배분과 관련된 실태를 분석하기 위한 객관적인 자료로는 그 동안 정부차원에서 수행된 조사연구 결과를 통해 획득할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구 1994년의 총무처, 1997년의 한국지방행정연구원, 2002년 행정자치부(한국지방행정연구원·한국행정연구원)에서 조사한 자료를 기준으로 하고, 동시에 1999년부터 2001년간 지방이양추진위원회에서 이양된 결과자료를 중심으로 분석하고자 한다.

가. 총무처 조사 실태

총무처는 1994년에 정부부처별 사무배분 근거법령수를 1,575개(법률 741개, 대통령령·총리령·부령 834개)라고 발표한 바 있다. 그리고 35개 중앙정부에서 수행하는 법령상의 사무는 총 15,774개로, 국가사무가 75%인 11,744개, 기관위임사무가 12%인 1,920개, 지방사무가 13%인 2,110개라고 제시하고 있다. 이를 수행단위별로 재분류하여 보면 중앙정부(특별지방행정기관 포함)가 75%를 수행하고 지방자치단체가 25%인 4,030개를 수행하는 것으로 제시하고 있다.

여기서 지방자치단체가 수행하는 사무 4,030개 중에는 기관위임사무가 1,920개로 48%나 되고 있는 것을 볼 수 있다(총무처, 1994). 그리고 기관위임된 사무 중에서 도(광역시포함)에 직접 위임된 사무가 1,674건으로 나타나고 있어 다수를 점하고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 이들 기관위임

사무들을 지방자치법 제9조 2항에서 분류하고 있는 지방자치단체사무유형별로 구분하면, 기관유지사무가 86개, 주민복지증진사무가 236개, 산업진흥사무가 492개, 지역개발·생활환경관련사무가 708개, 교육·체육·문화·예술관련사무가 135개, 민방위·재해관리사무가 17개로 구분되기도 한다(김영수, 1995;40).

둘째, 한국지방행정연구원은 법령상의 사무를 중심으로 전라북도의 사무 배분조사를 실시한 결과, 법령상 도사무수를 16,741개로 발표한 바 있다. 이 중에서 국가전속처리사무가 7,831개 국가·지방처리사무가 8,901개로 구분되고 있다. 국가·지방처리사무 8,901개를 중심으로 다시 세분하면 중앙부처사무는 4,842개(40%), 도처리사무는 2,334개(26%), 시군처리사무는 2,978개(34%)로 구분되고 있다.⁵⁾

여기서 도가 처리하는 사무 2,334개를 중심으로 재분류하면, 도가 직접 수행하는 사무 1,546개, 국가로부터 위임받아 도가 처리하는 사무 617개, 도와 시군이 공동으로 처리하는 사무 79개, 국가와 도 그리고 시군이 공동으로 처리하는 사무 57개, 국가와 도가 공동으로 처리하는 사무 35개로 구분되고 있다(한국지방행정연구원, 1997;1-7).

도가 처리하는 사무 2,334개를 중앙부처별로 구분해 보면 <표 3-9>과 같다.

5) 여기서 중앙부처직접처리사무는 법령상 중앙부처사무 중 직접 처리하는 사무(3,504)와 도·시군과 공동으로 처리하는 사무(94)를 의미하며, 전라북도직접처리사무는 법령상 전라북도사무 중 직접 처리하는 사무(1,546), 국가·시군공동처리사무(171), 국가위임사무 중 직접 처리하는 사무(617)를 의미하며, 시군처리사무는 법령상 시군사무(1,556), 국가·도와 공동처리하는 사무(138), 국가로부터 직접 위임받은 사무(657), 국가위임사무 중 재위임받은 사무(582)를 의미한다.

<표 3-9> 중앙부처별, 도간 사무분담 현황

중앙부처	합계	도직접처리	국가위임처리	국가+도	국가+도+시군	도+시군
합 계	2324	1546	617	35	57	79
재정경제원	24	7	8		9	
총무처	25		21	4		
공보처	30	12	14	3	1	
내무부	601	538	53	4	3	3
법무부						
국방부						
문화체육부	141	94	33		8	6
농림부	217	125	69	10	5	8
통상산업부	106	42	64			
정보통신부	5		5			
환경부	223	149	56	2	4	12
보건복지부	229	129	36	7	18	39
노동부	23	15	4		2	2
건설교통부	449	232	201	8	2	6
해양수산부	173	127	42	1	1	2
조달청	3	3				
국세청						
통계청	6		6			
경찰청	7	7				
병무청						
산림청	59	40	18		1	
중소기업청	12	5	3		3	1
특허청	1		1			

셋째, 행정자치부(한국지방행정연구원·한국행정연구원)는 총법령집 3,353개를 전수조사하여 국가 및 지방자치단체의 단위사무 41,603개를

발굴하였다(행정자치부, 2002). 이것은 1994년 총무처에서 조사한 것에 비하여 약 38%가 증가된 것이다.

이들 41,603개의 단위사무 중에서는 지방사무가 27%로 11,363개이며, 이 중에서 도의 사무로 판단된 것은 5,318개로 약 46%인 것으로 나타나고 있다.

<표 3-10> 법령상 도사무 현황

구 분		개 수	
국가사무 (30,240) (73%)		중앙부처	17,172
		특별지방행정기관	3,798
		산하기관/소속기관	9,090
		민간위탁기관	180
지방사무 (11,363) (27%)	시도사무 (5,318) (46%)	시도의 자치사무	2,365
		국가사무의 시도위임사무	947
		국가/시도사무	2,006
	시군구사무 (2,950) (28%)	시군구의 자치사무	2,370
		국가사무의 시군구위임사무	210
		국가사무의 시군구 재위임사무	13
		시도자치사무의 시군구위임사무	128
	시도·시군구사무 (3,095) (28%)	국가/시군구사무	229
		시군/시군구사무	1,443
		국가사무의 시도/시군구위임사무	141
		국가/시도/시군구사무	1,511
총 계		41,603	

한편 전수조사된 단위사무를 분야별로 살펴보면, 건설교통부를 중심으로 하는 사회간접자본분야가 가장 많고, 행정자치부를 중심으로 하는 일반행정

분야, 산업자원부를 중심으로 하는 산업기술분야의 순으로 많은 것을 볼 수 있다. 그리고 개별 중앙부처를 중심으로 살펴보면, 건설교통부 5,349개, 행정자치부 4,203개, 산업자원부 3,270개, 재정경제부 2,595개, 환경부 2,509개, 해양수산부 2,423개, 법무부 2,230개, 보건복지부 2,207개, 농림부 1,996개, 국방부 1,743개, 문화관광부 1,556개, 금융감독원 1,548개, 교육인적자원부 1,305개, 정보통신부 1,046개의 순으로 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 3-11> 행정분야별 단위사무 현황

분야별	부처별	단위사무수
합 계		41,603
일반행정분야	행정자치부/법무부/중앙인사위원회/법제처/국정홍보처/경찰청/국가인권위원회 및 고충처리위원회	7,185
외교안보분야	국방부/외교통상부/통일부/병무청/비상기획위원회 및 국가안전보장위원회	2,413
재정금융분야	재정경제부/금융감독원/국세청/기획예산처/조달청/통계청/관세청/공정거래위원회 및 국민경제자문회의	5,878
산업기술분야	산업자원부/정보통신부/중소기업청/특허청/과학기술부/기상청	6,367
사회간접자본분야	건설교통부/해양수산부/철도청/해양경찰청	8,024
농림환경분야	환경부/농림부/산림청	5,040
교육문화분야	문화관광부/문화재청/교육인적자원부	2,861
사회복지분야	보건복지부/노동부/국가보훈처/식품의약품안전청/여성부	3,835

한편 행정자치부는 전수조사된 단위사무를 중심으로 하되, 법령집 중 지방자치분야의 927개 사무와 농업분야 687개 사무를 사례로 추출하여 기능

배분실태를 조사한 바 있다.⁶⁾

우선 원처리권자를 중심으로 볼 때, 도(광역시포함) 단독의 사무는 82개(행정82, 농업0)이고, 국가+시도사무는 127개(행정125, 농업2), 국가+시도+시군구사무는 52개(행정46, 농업6), 시도+시군구사무는 335개(행정335, 농업0)로 나타나고 있다.

또한 현처리권자로 중심으로 볼 때, 국가가 현처리권자인 사무 844개 중에서 시도에 위임된 것은 총 55개(행정5, 농업50)이고, 그리고 현처리권자가 시도인 사무는 82개로 이 중에서 도지사 직접 처리하는 사무는 75개(지방75, 농업0)이고 시군에 위임한 사무는 3개(행정3), 그리고 기타 4개(행정4)로 구분되고 있다. 여기서의 특징은 농업분야는 국가위임에 의하고 행정분야는 위임보다는 직접 처리를 하고 있는 것을 볼 수 있다(행정자치부, 2002b:74-80).

넷째, 지방이양추진위원회가 2회(1999년 12월)부터 9회(2001년 4월)까지 본위원회 상정된 중앙정부 사무 중에서 도로 이양하도록 심의한 사무 실태를 살펴보면 <표 3-12>와 같다.

6) 분석대상이 되는 법령과 대상단위 사무수를 보면 다음과 같다. 우선 지방자치분야의 경우 관련법 16개에 단위사무 300개, 대통령령 22개에 단위사무 439개, 부령 14개에 단위사무 188개를 중심으로 하였고, 농업분야의 경우 관련법 2개에 단위사무 261개, 대통령령 7개에 단위사무 250개, 부령 7개에 단위사무 176개를 중심으로 분석하였다.

<표 3-12> 지방이양추진위원회에서 결정된 도이양사무실태

종 양	이양심의 대상사무	이양판단이유
환경부	하수종말처리시설 설치인가	시범이양, 광역성, 전문성
	지하생활공간 공기질 관리	관리의 질적 제고
	분뇨처리시설 설치	자치사무, 현지성, 집행성
	축산폐수 공공처리시설 설치	자치사무, 현지성, 집행성
	오수처리시설 제조업 등록	집행성, 책임행정
산업자원부	에너지사용량 신고접수	현지성, 행정간소화
	전기공사업 등록	현지성
	전력시설물 설계업, 감리업 등록	현지성, 책임행정
	염전개발 및 염제조업 허가업무	시도위임처리 중
	승강기 관리업무	현지성
행정자치부	소방공무원 교육훈련기관 학칙제정, 개폐승인	지역특성
	소방파출소 설치, 폐지, 통합	소방수요 능동적 대처
건설교통부	도시재개발기본계획확수립 승인/변경	행정간소화
	건축사 업무신고	현지성, 효율성
	주택건설사업자 등록	책임행정, 현지성, 집행성, 지역성, 주민편의
	화물자동차 운수사업업무	책임행정, 효율성
	복합운송 주선업 등록	단순업무, 책임행정
	일반건설업 등록 및 지도감독업무	단순업무, 개별성, 집행성, 책임행정, 지역사회 활성화
문화관광부	관광지 조성계획	현지성
	일반여행업 지도감독	주민편익
보건복지부	식품접객영업 제한	자치사무, 지역성
해양수산부	보호수면 지정	지역성
교육인적 자원부	교육기관지정 고시	업무간소화, 생산성
	교사/교원자격증	효율성, 주민편익
	교육공무원정원채정/결원보충	자율성, 신속성, 지역성
농업진흥청	품종목록등재품종의 종자생산	일관성, 종자시장 안정성

자료: 행정자치부, 전개서, 2002 b, pp.49-51참조.

<표 3-12>에 근거한 도 이양 판단 의견을 종합해 보면, 현지성과 집행성이 강한 사무일수록 도에 이양하는 경향이 가장 강하였고, 그 다음은 행정 효율성에 근거하면서 도의 권한과 책임을 강화하려는 경향을 보였다. 동시에 광역성에 근거하면서 지역특성과 지역사회활성화를 도모하려는 흔적도 찾아볼 수 있었다.

이 외에도 국가사무를 국가와 시도의 공동사무로 하여 이양 결정된 사무(지역안위민방위대 동원령, 지적전산정보자료이용·활용승인, 농산물안전성조사, 농산물원산지표시조사)의 경우 그 근거는 대체로 전문성과 참여유도성이 강한 것을 중심으로 하고 있다. 또한 국가사무를 시도에 이양이 아닌 위임을 한 사무도 1건(항만의 지정·고시) 있는데 이는 지역성을 고려하고 있다.

2. 중앙정부와 도간 기능배분의 문제점

첫째, 국가사무와 대별되는 지방사무에 대한 용어상의 혼용이 이루어지고 있다. 중앙-지방간 기능배분 조사에 있어서 대부분 국가사무와 지방사무로 구분하고 있는데, 이 경우 지방사무는 시도/시군구 중 어느 곳의 사무인지 또는 단체위임사무인지 혹은 자치단체 고유사무인지를 구분하기 어렵다는 점이다. 특히 지방사무는 특별지방행정기관의 사무도 지방사무의 범주에 속할 수 있다는 점에서 보면 용어상의 혼동이 있을 수 있다(행정자치부, 2002 : 32-33).

둘째, 도의 순수한 사무를 명확하게 규명하기 어렵다. 과거 중앙-지방간 사무배분 조사연구 결과에 따르면, 조사시기와 조사기관에 따라 도의 사무

수가 다르게 나타나고 있기 때문에 도의 사무를 명확하게 규명하기 어렵다는 점이다. 이것은 사무와 기능에 대한 구분의 애매성, 이양대상 국가사무의 기준(법령상사무 혹은 관장사무 등)을 무엇으로 할 것인지에 대한 갈등, 법령상 규정만으로 지방사무/국가사무를 그리고 기관위임사무/단체위임사무/공동사무를 구별하는데 따른 애로점 등에 근거한다고 할 수 있다. 단지 한국지방행정연구원에서 조사한 1997년 자료만이 도를 대상으로 하여 찾고 있는 것을 볼 수 있다.

셋째, 도의 기관위임사무의 비중이 너무 많다. 전술한 중앙-지방간 사무 배분실태 조사에 의하면 중앙정부 기능의 지방위임에 있어서는 기관위임사무의 비중이 크기 때문에 도의 자치행정 수행이 제한적이라는 점이다. 총무처 조사에 의하면 도사무 중에서 기관위임사무는 48%이고, 그것은 지역개발·생활환경관련사무와 산업진흥사무에 대다수 집중되어 있는 것을 볼 수 있다. 특히 비법령사무임에도 불구하고 도 위임에 의하여 처리되는 사무들도 많다는 점에서 보면 실제로 도에 기관위임된 사무를 더 많다고 보아야 할 것이다.⁷⁾ 이로 인하여 도행정에 대한 중앙정부 및 국회 등의 권력적 관여가 많아지게 되고, 도의 특성에 입각한 행정 수행에 장애가 되며, 위임사무라는 사무처리에 대한 최종적인 책임의 소재가 불명확하게 됨으로써 도행정의 자율성 및 책임성이 약화되고 있는 것이 현실이다.

넷째, 핵심적인 도의 기능이라 할 수 있는 교육 및 경찰기능이 도에 배분되고 있지 않다. 즉 실질적인 지방자치가 정착될 수 있다고 판단되는 중요

7) 지방자치단체의 사무에 관한 규정이 불명확함으로서 국가가 필요에 따라 지방적 이해관계를 가지는 사무라고 하더라도 국가사무화하여 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임하여 처리하게 하고, 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 위임할 때 법령상 개별위임규정이 있어야 함에도 불구하고 아무런 법적 근거없이 중앙정부의 편의에 의하여 위임되었기 때문이다(김영수, 중앙과 지방자치단체간 사무배분에 관한 입법화 방안, 1995, pp.55-56).

한 권한의 도 이관을 회피하고 있다. 교육사무, 경찰사무 등 핵심적인 기능보다는 사소한 단위사무 이양을 하고 있다. 지방이양위원회에서 결정되어 도로 이양된 사무들을 볼 때, 도로의 기능배분은 기능 중심이 아닌 소단위 사무 중심으로 행하여진 것을 볼 수 있다.

다섯째, 지방보다는 중앙의 의사를 반영한 기능 이양이 이루어져 왔다. 지방자치단체가 이양을 원하는 기능보다는 중앙에서 지방자치단체에 이관해 주기를 원하는 기능을 중심으로 이양이 추진되어 왔다.

여섯째, 도에 위임 혹은 이양된 사무에 대한 중앙정부의 경비부담 및 인력과 기술지원이 수반되지 않는다. 도에 중앙정부 사무가 위임되었다면 당연히 경비부담 및 인력과 기술지원의 주체는 중앙정부이어야 한다. 그럼에도 불구하고 경비측면에서 보면 도가 많은 비중의 경비를 부담하고 있어 도 재정 운영에 영향을 미치고 있다. 지방자치법 및 지방재정법 규정에도 불구하고⁸⁾ 중앙정부의 기관위임사무에 대한 경비부담은 일부에 한정되는 관행이 정착되고 있다. 도의 기관위임사무 비중이 48%이상인 점을 고려해 볼 때 도의 경비부담은 과다하다. 결국 도에 대한 사무배분에 따른 자원배분 및 인력과 기술지원의 일체화가 이루어지고 있지 않다.

일곱째, 완전한 이양보다는 감독권을 유보한 위임이 대부분이다. 이것은 중앙정부가 감독권을 유보하여 지방의 책임성을 약화시키고 특히 강력한 지도감독을 행할 수 있는 기반인 것이다. 결과적으로 도에는 아직도 중앙정부의 지도감독범위가 광범하게 존재하고 있다. 행정자치부가 2003년에 조사한 바에 의하면, 중앙정부가 도에 대하여 법령상 관여하는 사무를 약 305개

8) 기관위임사무에 대한 국가의 경비부담은 지방자치법 제132조(위임사무에 대한 위임기관의 비용부담의 원칙), 지방자치법 제113조 제2항(국가사무 비용부담의 지방자치단체 전가 불가), 지방재정법 제17조(지방사무의 지방자치단체 자체비용 부담), 지방재정법 제18조 제1항(위임사무에 대한 국가비용부담 혹은 국가교부)에 근거한다.

로 제시한 바 있다. 예시적으로 중앙부처별 대표적인 관여사무 일부를 제시하면 <표 3-13> 같다(행정자치부, 2003).

<표 3-13> 중앙정부의 도에 대한 관여적 사무 실태

중앙	관여사무명	근거법	관여종류
건설교통부	골재채취예정지 지정	골재채취법시행령	협의
	국가기간교통망계획 수립	교통체계효율화법	보고
	광역도시계획·변경계획	국토의계획및이용에관한법률	승인
농림부	가축방역업무처리결과	가축전염병예방법시행규칙	보고
	농산물유통기구구비	농산물유통및가격안정에관한법률	승인
	농지전용허가	농지법	협의
문화관광부	관광개발기본계획수립	관광진흥법	보고
	사업계획승인시 인허가의제	관광진흥법	협의
	관광사업계획 작성	관광진흥법	승인
보건복지부	보건환경연구원지원 설치	보건환경연구원법시행령	협의
	사회복지전담공무원임용현황	사회복지사업법시행령	보고
산업자원부	통상진흥시책 수립·시행	대의무역법	보고
	탄광지역진흥사업계획 시행계획수립	석탄산업법	승인
	집단에너지 공급	집단에너지사업법	협의
재정경제부	국가소송 및 행정소송사무	국가를당사자로하는계약에관한법률 시행규칙	보고
중소기업청	단지조성사업 준공인가	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	지침
	벤처기업육성촉진지구지정	벤처기업육성에관한특별조치법 시행령	보고
해양수산부	낙시어선업신고	낙시어선업법	보고
	총허용 어획량 설정 및 관리	수산자원보호령	승인
	해역이용협의	해양오염방지법	존치
행정자치부	충무계획시행계획	비상대비자원관리법시행령	승인
	민방위 시도계획	민방위기본법	보고
환경부	오염총량관리를 위한 목표수질 결정공고	금강수계물관리및주민지원등에관한법률	승인
	대기오염측정결과	대기환경보전법	보고
	수질기준외 항목에 대한 수질기준 및 검사방법	수도법	협의

제4절 특별지방행정기관과 도간 기능배분 실태와 문제점

1. 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 실태

특별지방행정기관과 도간의 기능배분과 관련된 실태를 분석하기 위하여 그 동안 중앙정부와 학회, 그리고 연구기관에서 연구조사된 결과를 참고한다. 2002년 행정자치부(한국지방자치학회), 1999년 기획예산위원회(한국지방행정연구원), 2003년 한국행정연구원, 1996년 한국지방행정연구원에서 조사된 결과물을 중심으로 하되, 핵심적인 중복기능들을 중심으로 기능배분실태를 분석하고자 한다.

가. 통계기능

도와 통계청간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 통계조사기능으로 분석된다.

<표 3-14> 통계기능의 중복

구 분		통계기능
도	부서	통계담당
	기능	-통계조사기능 (인구주택총조사 및 인구동태이동조사/농업 및 광공업총조사/ 지역내 총생산추계 등)
특별 지방 행정 기관	부서	통계청 지방통계사무소, 농림부 국립농산물검사소 지방지소
	기능	-통계조사기능 (월간도소매업동태조사/소비자물가조사/경제활동인구조사/농가경제조사/ 건설업통계조사/운수업조사/물가유통조사/인구변동조사/작물생산량조 사/ 경지면적조사/가축통계조사/과수실태조사 등)

나. 농림기능

도와 농림부간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 농산물관리기능으로 분석된다.

<표 3-15> 농림물관리 기능의 중복

구 분		농산물관리기능
도	부서	농정유통과, 농업행정과, 산업경제과 등
	기능	①농산물관리(농산물원산지 표시제 운영/농산물 규격출하관리 및 농특산물 품질추천제/농축산물 출하·포장 및 유통구조개선) ②정부양곡관리 (정부양곡매매·가공업승인·폐지·휴업신고) ③식량작물증산 및 종합계획 수립·지도평가
특별 지방 행정 기관	부서	농림부 국립농산물검사소
	기능	①농산물관리(농림축산물 원산지 관리/농산물 검사 및 관리/ 농축산물 품질 및 유통관리) ②정부양곡관리(정부양곡 보관관리) ③작물생산량·작물재배면적 조사

이 외에도 농촌진흥청의 종자공급기능(신품종육성자보호, 신품종등록, 농작물종자유통관리, 우량종자생산·판매·보급 등)은 도의 농촌진흥원 혹은 시군의 농촌기술센터에서 일부 기능을 수행하고 있다.

다. 산림기능

도와 산림청간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 산림 관리기능으로 분석된다. 산림기능의 경우 국유림은 특별지방행정기관이, 도유림은 도가, 사유림은 시군이 관리주체로 되어 있으나, 이는 전국적 통일성 보다는 지역의 기후 등 특수성에 의해 관리되어야 한 기능이다. 따라서 국유림의 관리도 도에서 수행될 수 있도록 중복기능을 해소하는 것도 바람직하다는 견해가 많다(진재구, 1998 : 48).

<표 3-16> 산림관리 기능의 중복

구 분		산림관리기능
도	부서	산 립 과
	기능	①산림변경 (산림형질변경 및 보전임지 전용) ②산림보호 (산림환경·생태 보호관리/산림피해예방단속) ③영림 (산림환경·경제림 조성 및 육성사업)
특별 지방 행정 기관	부서	지방산림관리청, 산림토목사무소, 국유림관리소
	기능	①산림변경(산림형질변경) ②산림보호(산림보호 및 산림환경조성/임도시설 지도감독/산림피해예방단속) ③영림(휴양림 조성/육림사업감독)

라. 중소기업기능

도와 지방중소기업청간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 지방중소기업지원기능으로 분석된다.

<표 3-17> 지방중소기업 지원 기능의 중복

구 분		지방중소기업지원기능
도	부서	기업지원과, 중소기업지원과 등
	기능	①중소기업창업지원 (중소기업창업지원/자금·인력난 해소지원/제품판매 및 기술정보제공/창업보육센터 설치·운영/예비창업자의 발굴·교육)
		②벤처기업관리 (벤처기업 창업·육성·지원/벤처투자조합 설립에 관한 사항)
		③중소기업육성지원 (해외진출지원/투자유치종합계획조정/육성 및 구조조정자금지원/중소기업 제품 상설전시 판매장의 운영지도/중소기업지원기관과 업무 협조/중소기업종합지원센터 건립 및 지원/지역신용보증조합 설립 및 운영·감독/중소기업에 대한 경영애로 해소 지원/지역내 대학과의 업무협조)
		④지역특화사업 발굴 및 육성지원
특별 지방 행정 기관	부서	중소기업청, 소상공인지원센터
기능	①중소기업조사 및 창업지원 (불공정 거래조사, 경영안전자금지원/지방중소기업정보화지원/기술정보제공/기술지원 연구개발/기술향상교육/창업보육센터 지원/창업정보제공관리)	
	②벤처기업관리 (개인투자자 지원 등 벤처기업 투자지원/벤처기업의 확인 및 관리/중소기업의 벤처기업전환 촉진)	
	③중소기업육성지원 (해외시장개척지원, 투자유치지원, 경영/중소기업회생특례자금지원/중소기업제품 상설전시 판매장의 운영지원/지역내 금융기관 및 중소기업기관과의 업무협조/지방중소기업 종합지원센터의 지원/지역신용보증조합 관련 업무/지방중소기업에 대한 경영애로 해소의 지원/지역내 대학과의 업무협조)	
		⑤지역특화산업 지원

마. 식품의약품기능

도와 식품의약품관리청간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 식품·의약·시험기능으로 분석된다.

<표 3-18> 식품의약품 기능의 중복

구 분		식품의약품관리기능
도	기관	보건위생과, 보건환경연구원
	기능	①식품기능 (표시기준·과대광고 및 부정불량식품 단속/식품제조가공업·판매업·접객업소 지도단속/식중독 예방 및 집단급식소 지도단속/식품소분, 판매, 운반업 지도 단속/식품 및 개인서비스요금 관리) ②의약기능 (의약품의 판매업소 및 병원·의원·의료유사업자 지도단속/의약품 등의 가격·표시사항·광고 등에 관한 약사감시업무/의약품, 의료용구, 위생용품 등 판매업 지도단속/마약 및 향정신성의약품업무/부정의료업자·의약품·약업자 단속) ③시험검사기능 (식품·의약품 등의 검사 및 미생물검사/수입식품 등의 기준규격검사/수거된 식품·의약품 등의 실험실검사/의료용구의 검사)
특별 지방 행정 기관	기관	지방식품의약품안전청
	기능	①식품기능 (표시기준·과대광고 및 부정불량식품 단속/식품제조·유통업소 등의 지도단속/식품첨가물제조업 및 식품조사처리업의 허가, 지도단속 및 행정처분/식중독의 조사 및 처리사항/식품접객업소 및 집단급식소의 지도단속/식품 등의 유통동향 및 가격관리) ②의약기능 (의약품의 제조·유통업소 지도단속/의약품 등의 가격·표시사항·광고 등에 관한 약사감시업무/의약품 등의 제조수입업소의 시설조사/마약 및 향정신성의약품취급 학술연구자의 면허 및 허가/제조·수입업자의 휴·폐업신고 및 행정처분) ③시험검사기능 (식품·의약품 등의 검사 및 미생물검사/수입식품 등의 기준규격검사/수거된 식품·의약품 등의 실험실검사/의료용구의 검사)

바. 환경기능

도와 환경부간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 환경오염관리기능으로 분석된다.

<표 3-19> 환경오염원 관리기능의 중복

구 분		환경오염원관리기능
도	부서	환경관리과, 수질관리과, 보건환경연구원
	기능	①환경보전 (자연환경보전계획의 수립·조정/환경영향평가 및 환경분쟁조정/종합환경감시센터운영) ②오염관리 (수질·대기·토양오염도 조사/하수처리장 설치운영 및 유지/분뇨처리장의 설치운영조사) ③오염배출업소 및 시설관리 (오염물질 배출업소 지도단속 및 행정처분/자동차 배출가스 단속) ④폐기물관리 (일반폐기물 수집·운반·처리업무)
특별 지방 행정 기관	부서	유역관리청, 지방환경관리청,
	기능	①환경관리 (환경영향평가대행자 지정관리) ②오염원 관리 (환경오염원 측정조사 및 감시단속, 상수원보호구역관리) ③배출시설 및 업소관리 (배출시설 및 환경산업체의 허가등록관리/배출시설설치사업장 지도감독) ④폐기물관리 (지정폐기물처리업허가 및 사업장 지도감독/폐기물처리시설 설치승인 및 지원)

사. 노동기능

도와 노동부간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 노사협력기능으로 분석된다.

<표 3-20> 노사협력 기능의 중복

구 분		노사협력기능
도	부서	노사협력과, 노정과, 고용안정과 등
	기능	①근로감독 (노동조합 설립신고 및 단체협약 신고/직업안정 및 직업안내소 지도 감독/노사협력 및 노사분규 동향 파악) ②고용안정 (근로자교육/고용촉진훈련실시/취업정보센터 및 취업상담창구 운영)
특별 지방 행정 기관	부서	지방노동청, 지방노동사무소, 고용안정센터
	기능	①근로감독 (근로기준법의 적용 및 위반사항조치/노동조합 및 노동관계조정법의 적용 및 위반사항 조치/노동동향파악 및 노사분규예방·조정/임금 및 단체교섭지도/임금체불 예방 및 체불임금 청산지도) ②고용안정 (직장보육시설의 설치·지도/구인·구직·고용정보 제공 및 직업상담/실직근로자재취업훈련 및 직업훈련/장애인고용의무제 실시지도/ 고용보험 피보험자 및 실업급여 수급자격 관리업무)

아. 건설기능

도와 건설교통부간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 국도유지관리기능과 직할하천관리기능으로 분석된다. 건설기능의 경우 국도와 지방도로, 하천기능의 경우 직할하천과 지방·준용하천으로 각기 처리하는 기능이 구분되어 있으나, 실제로 집행하는 내용은 유사성이 강하여 2중행정의 대표적인 사례로 지적되고 있다.

<표 3-21> 국도유지 관리기능의 중복

구 분		국도유지관리기능
도	부서	도로교통과, 건설행정과, 도로계획과 등
	기능	①국도유지관리 (건설업면허등록및제재/건설공사·용역계약관리/건설공사에 따른용지매수 및 저장물보상/지방산업단지관리 및 행정처분/지방도로건설사업시 측량·조사·설계/지방도유지관리에 대한 행정처분/교량·터널점검 및 정밀진단/과적단속요원관리) ②직할하천관리 (지방·준용하천공사의 계획수립·시행/지방·준용하천공사의 측량·조사·설계·시행 및 유지관리/하천재해대책)
특별 지방 행정 기관	부서	지방국토관리청, 국도유지건설사무소
	기능	①국도유지관리 (건설기술자 자격취소 및 정지처분/건설공사·용역계약관리/건설공사에 따른 용지매수 및 저장물보상/국가산업단지관리 및 행정처분/국도건설사업시 측량·조사·설계/국도유지관리에 대한 행정처분/교량·터널점검 및 정밀진단/과적단속요원관리/과적차량단속적발) ②직할하천관리 (직할하천공사의 계획수립·시행/하천간척공사의 조사·측량·설계·시행·감독/하천재해대책)

자. 해양수산기능

도와 해양수산부간 기능배분상의 중복기능으로 나타나는 대표적인 것은 해양수산관리기능으로 분석된다.

<표 3-22> 해양수산 관리기능의 중복

구 분		해양수산관리기능
도	부서	해양수산과
	기능	①항만시설관리 (2종어항지정·어항시설 및 유지관리/공유수면 매립공사 준공인가/연안어업허가·시고, 지원·감독) ②어업인지원 (어업인 및 어업인후계자 지원 및 자금지원) ③어장관리 (해양·연안오염방지 및 분쟁조정/적조예방지도)
특별 지방 행정 기관	부서	지방해양수산청
	기능	①항만관리 (항만시설보수·유지·관리/항만장비 및 지도선 관리운영/공유수면관리/비관리청 항만공사 시행허가) ②어업인지원 (어업인 및 어업인 후계자 수산기술 지도·교육) ③어장관리 (적조 및 어장예찰/병충해구제지도)

2. 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 문제점

가. 기능배분상의 문제점

첫째, 기능중복으로 인한 행·재정적 낭비를 들 수 있다. 국가사무의 지역적 실현을 통해 지역발전을 도모하려던 특별지방행정기관의 설치 목적과 수행 기능들은 다원적이지만, 작금에 지방분권정책이 가시화되는 시점에서 보면 모든 특별지방행정기관의 기능들에 대한 재점검이 필요하다. 특별지방행정기관과 도간의 기능중복으로 인하여 오히려 민원이 확대되고 있어 국가 차원에서 보면 인력과 재원이 중복투자됨은 물론 업무처리의 비효율성이 노

정되고 있다. 특히 업무의 중복은 기구나 조직의 존립기반을 강화하려는 역기능과 연계되기 때문에 부처간 이기주의를 발생시키는 원인과 동시에 불필요한 규제와 간섭을 파생시킬 수 있다(한국지방자치학회, 2002 : 39-40).

둘째, 특별지방행정기관의 기능수행이 지역 특수성을 고려하기 어렵고 지방자치법상 지방사무인 것이 많다. 전술한 바와 같이 특별지방행정기관과 도간의 중복업무들을 살펴보면 지방자치법에서 지방사무로 규정한 내용들이 대다수이고 특히 집행·규제적 기능이 대부분을 차지하고 있다(금창호, 1996 : 51). 그리고 지방특성을 고려한 업무수행이라는 점에서 보면 특별지방행정기관의 수행은 국가적 통일성이라는 측면 이외에는 지역적 여건에 부합되는 행정수행이 어렵다는 점이다. 다시 말해서 지역의 실정은 중앙부처보다는 지방자치단체가 더욱 잘 파악하고 있다는 점에서, 특별지방행정기관의 설치는 불필요한 업무중복에 따른 비효율만 노정하기 쉬운 것이다.

셋째, 지방행정의 종합성과 민주성을 저해하는 결과를 가져왔다. 지방행정기능을 수행함에 있어서 특별지방행정기관이 특별하고 지방적인 행정서비스를 생산해 내기 위하여 설치된 것이라면 이는 지방자치단체 중심의 서비스전달체계를 중심으로 기능을 수행하는 지방자치제도에 대한 도전이라고 보는 것도 무리가 아닐 것이다. 특별지방행정기관이 전국적 획일성을 갖고 국가사무를 지역적으로 처리한다면 이것은 전국적 통일성을 갖는 국가사무를 도에서 처리하도록 한 지방자치법을 사문화 시키는 것으로 해석될 수 있기 때문이다.

나. 중복기능별 문제점

전술한 바 있는 특별지방행정기관과 도간의 중복기능을 중심으로 보면 다음과 같은 기관별 문제점이 노정되어 있다.

<표 3-23> 도와 특별지방행정기관간 중복기능의 문제점

구분	주요중복기능	문 제 점
통계	통계조사	-특별행정기관의 통계조사가 실질적으로는 도-시군-읍면동을 통해 처리되고 있어 업무량 과다 및 통계조사 부실 우려
농림	농산물관리	-농산물유통 및 양곡관리업무의 처리주체가 다원화되어 있어 집행의 효율성 및 책임행정 결여 -추곡수매장소결정(특별), 창고별 재고량 감안 수매량 확정(지방), 수매일정수립(지방), 수매검사(특별), 대금지불(농협), 수매실적(각각), 품질검사(특별), 수급재고조사(지방) 등 관리기관 분산으로 인력낭비 및 창고관리 비효율성 야기
산림	산림변경·보호 영림	-지역별 자연환경에 따른 관리가 필요함에도 산림소유주체에 따라 동일지역내 산림의 관리권이 분산됨으로 비현실적이고 비효율적임
중소기업	중소기업창업지원 벤처기업관리 중소기업육성	-중복기능의 상당부분이 지방자치단체 수행 가능한 기능들로 지방고유사무가 될 수 있음에도 분리·수행함으로써 이중행정의 대표적 사례로 제시됨
식품의약	식품·의약·시험검사	-식품의약분야의 기능중복으로 예산·행정 낭비 및 2중규제로 인한 민원불편 야기 -시험검사분야의 이원적 처리로 인한 행정혼란 및 행정능률 저하

환경	환경보전 오염관리 폐기물관리	<ul style="list-style-type: none"> -환경보전 및 배출업소 관리업무의 이원화로 인한 행정처리 지연 및 이중적 규제로 인한 책임한계 불명확과 민원인 불편 발생 -배출시설규제의 경우 공단은 환경관리청이, 기타는 지방자치단체가 분담함에 따라 규제수요에 부응하지 못하고 있음
노동	고용안정 근로지도감독	<ul style="list-style-type: none"> -지방자치단체 취업알선은 읍면동별 처리가능하나 특별지방행정기관은 권역별 설치로 인하여 민원인 원거리 방문 필요 -양자간 책임과 권한의 불일치로 노사분규시 지방자치단체장의 능동적 처리 불가능 -취업교육의 경우도 양자의 구분이 명확하지 않아 비효율적인 훈련체계를 가짐
건설	도로유지관리	<ul style="list-style-type: none"> -양자의 관리대상도로가 틀림에 따라서 지방차원에서는 관리주체가 다원화되어 있기 때문에 책임소재 불명확 및 종합관리체계 미비 -지방국토관리청 업무의 대부분이 중복됨에 따라서 예산·인력·장비 낭비 및 접속도로부문에 대한 중복투자 발생
해양수산	항만시설 어업지원 어장관리	<ul style="list-style-type: none"> -업무중복성이 다소 약하기는 하지만, 상호간의 협력체제 미비로 해양수산기능의 효율성 저하 -어촌지도소의 인력부족과 광범위한 관할구역으로 지역간 업무수해도의 차이 발생으로 행정적시성 부족

제5절 도와 시군간 기능배분 실태와 문제점

1. 도와 시군간 기능배분의 실태

가. 총무처

전술한 제2절에서 설명했듯이 총무처 조사결과에 의하여 지방자치단체가 수행하는 사무 4,030개 중에서 기관위임사무는 48%인 1,920개가 된다고 하였다. 이 중에서 시군(구포함)에 직접 위임된 사무가 512건으로 소수를 점하고 있다. 이들 시군에서 처리하는 기관위임사무들은 지방자치단체의 기관유지적사무가 121개, 주민복지증진사무가 76개, 산업진흥사무가 149개, 지역개발·생활환경관련사무가 117개, 교육·체육·문화·예술관련사무가 23개, 민방위·재해관리사무가 26개로 구분되고 있다(김영수, 1995:40).

나. 한국지방행정연구원

제3절에서 설명했듯이 한국지방행정연구원이 전라북도를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 국가·지방처리사무는 8,910개이고, 시군처리사무는 2,978개(34%)로 제시된 바 있다. 여기서 전라북도내의 시군이 처리하는 사무 2,978개는 다음과 같이 구분된다. 시군이 직접 수행하는 사무는 1,556개, 국가로부터 위임받아 처리하는 사무는 45개, 도에 위임된 국가사무를 재임받아 처리하는 사무는 582개, 도자치사무를 재위임받아 처리하는 사무는 657개, 국가와 도 그리고 시군이 공동으로 처리하는 사무는 57개, 국가와 시군이 공동으로 처리하는 사무는 2개, 도와 시군이 공동으로 처리

다. 행정자치부

전술한 바 있는 행정자치부(한국지방행정연구원·한국행정연구원)의 법령전수조사 결과에 의하면, 지방사무 중에서 시군구사무로 판단된 것은 28%인 2,950개로 나타나고 있다. 그 중에서 법령집의 지방자치분야와 농업분야를 사례로 하여 기능배분실태를 조사한 결과에 의하면, 우선 원처리권자를 중심으로 볼 때, 시군(구포함) 단독의 사무는 168개(행정167, 농업1)이고, 국가+시군구 사무는 6개(행정6, 농업0), 국가+시도+시군구 사무는 52개(행정46, 농업6), 시도+시군구 사무는 335개(행정335, 농업0) 등으로 나타나고 있다.

또한 현처리권자를 중심으로 볼 때, 국가사무 844개 중에서 시군구에 위임된 사무는 총 45개(행정1, 농업44)이고, 시도사무는 168개이다. 168개의 시도사무 중에서 시장군수가 직접 처리사무가 168개(지방167, 농업1)인 것으로 나타나고 있다. 현처리권자 측면에서 보면 농업분야는 위임에 의하고, 지방자치분야는 직접 처리하는 특징을 가진다고 할 수 있다.

라. 지방이양추진위원회

지방이양추진위원회에서 심의(2회-9회)한 안건 중에서 도사무가 시군으로 이양된 것으로 결정된 사무는 165건으로 조사되었다(행정자치부, 2002).

<표 3-25> 도에서 시군으로 이양결정된 사무

중앙부처	이양심의 대상사무	이양판단이유
문화관광부	직장체육 지도감독	현지성
	청소년수련시설 설치운영	현지성
	국내외 여행업 지도감독	현지성, 효율성, 주민편의
	종합게임장 지정	효율성
건설교통부	삭도·궤도사업허가	현지성, 효율성
	재개발구역지정 실효고시	효율성
	자가용자동차의 유상운송허가	현지성, 집행성
	자가용화물자동차 사용신고 수리	현지성, 집행성
농림부	축산물보관업 허가/신고	현지성, 주민편의
	가축전염병확산방지	신속성
	동물병원 등록	행정확인
	동물용 의약품 도매상 허가	집행성
보건복지부	노인복지시설의 설치운영	신속성, 자치사무
	의료기관세탁물처리업자 지정	현지성
	조리사면허	위임사무
	집단급식소 설치운영신고	책임행정, 신속성
	이용사 및 미용사 면허	위임사무
	구급차 운용 지도감독	관리용이성
산자부	결핵예방접종	위임사무, 책임행정
	석탄가공업 등록	현지성, 집행성
	액화석유가스사업업무	책임행정, 주민편의, 안전성
	고압가스 제조사업업무	책임행정, 주민편의, 안전성
해양수산부	일반도시가스공급시설업무	책임행정, 주민편의, 안전성
	어선건조·개조 허가/지도감독	주민편의
환경부	소하성어류 인공방류 신고	지역성
	분뇨처리시설 설계/시공업	관리편의도모
	조수보호구설정/해제	지역성, 책임행정
	수렵면허장 소지 및 조수포획검사	현지성
행정자치부	자동차배출가스 운행규제	효율성, 차등이양
	시군구설립 지방공사 사채발행 승인	지방의회 승인, 책임행정
	관용차량 최단운행기준 연한 책정권	지방자치정신
산림청	옥외광고물 관리	위임사무
	부정임산물차량처분요청	신속성, 효율성
공정거래위원회	산림병해충 구제예방조치	공동사무
	방문판매	지역성, 단순사무

자료: 행정자치부, 전개서, 2002, pp.49-51참조.

<표 3-25>에서 시군으로 이양하도록 판단된 의견을 종합해 보면, 현지성이 높고 단순집행적 사무 혹은 주민편의를 제고하기 위한 것이 특징적으로 나타난다. 이러한 경향은 관리상 시군이 행하는 것이 주민서비스 제공에 효율적이라는 판단에 근거하고 동시에 일선행정의 책임성을 강화하려는 의도라고 분석된다.

이 외에도 도에서 도와 시군의 공동사무로 결정한 것도 있는데, 조수보호원임명및해임, 문화예술진흥기금사무 등이다. 이것은 광역성 혹은 지역성을 고려한 것으로 판단된다.

2. 도와 시군간의 기능배분의 문제점

첫째, 도와 시군간 사무배분이 획일적이어서 자치단체의 특성을 고려한 기능배분이 되지 않고 있다. 지방자치법에서 도와 시군간 사무배분에 대하여 일부 50만이상 대도시에 한정하여 특례를 인정하고 있으나 근본적으로는 도와 시군간 기능배분시 시군의 특수성, 도시와 농촌행정수요 차이, 행·재정적 능력, 인구규모 등을 고려하지 않고 있어서 획일적 기능배분이 이루어지고 있는 실정이다.

둘째, 지방자치법상 도와 시군간의 기능배분 기준이 불명확하다. 시군의 사무는 막연하게 도가 처리하지 않는 사항이라고 규정하고 있고, 도의 사무는 광역사무, 보완대행사무, 연락조정사무, 지도감독사무로 규정하고 있기 때문이다.

셋째, 도와 시군간 사무가 경합되어 있어서 기능배분의 실익이 존재하지 않고 있다. 도와 시군간 기능불경합의 원칙에 의거 서로 중복되어 배분되지

말아야 함에도 동일한 사무가 도와 시군에 동시에 배분되어 있다. 그 결과 양자간 권한과 책임이 일치하지 않고, 행정책임의 소재도 불분명한 문제를 가지고 있다. 지방자치법 제9조에 의한 예시적 사무(57개 사무 예시)가 도의 사무인지 시군의 사무인지 아니면 공동사무인지를 구별하기 어렵고, 특히 자치사무만을 예시한 것인지 기관위임사무를 포괄하는 것인지를 알 수 없다. 그리고 동법 제10조 제1항의 자치단체 종류별 사무배분기준(시도사무, 시군구사무) 및 제2항에 근거하여 동법시행령 제8조에서 예시하고 있는 사무를 보면, 도사무는 327개이고 시군사무는 364개로 되어 있는데 그 중에서 중복되어 있는 사무가 모두 103개에 이르고 있다(한국지방행정연구원, 2002).

또한 실제 도와 시군간의 중복사무를 조사한 결과를 대표적으로 중복성이 심한 사무를 보면 <표 3-26>과 같다.

<표 3-26> 도-시군간 중복사무 현황

중복기능명	관련부서	
	도단위	시군단위
지방문화원운영지도	문화예술과, 관광과	문화체육담당관, 문화체육과
여행업등록		
가축인공수정 면허발급	축산과, 농산과	축산과, 산업과, 농정과
가축위생단속		
농산물유통단속		
원예특작지도단속		
식량작물과 농산지원의 단속업무		
정부양곡부산물 배정		
근해어업허가 및 어획물 운반업 허가	해양수산물과	해양수산물과
직업소개사업 허가·폐지·폐쇄	노사협력과	사회복지과

산업단지입주기업체 설립인가	공업기술과	공업과, 지역경제과
에너지자원 지원단속		
개발부담금 환급	지적과	토지관리과, 건설과
체육시설 인·허가	체육청소년과	문화체육담당관, 문화체육과
사회복지법인 지원·감독	복지정책과	위생과, 사회복지과
사회복지법인(여성복지사업목적) 지원·감독	여성복지과	
보건위생 지도단속	보건위생과	
환경개선 지도단속	환경관리과	환경보호과
수질관리 지도단속	수질관리과	
건축물 안전관리	주택도시과	건축과, 도시과
교통안전단속	도로교통과	교통과
소방시설 사업지도·감독	소방안전본부 방호구조과	소방서
농민교육	농업기술원 기술연수과	농업기술센터

넷째, 도와 시군이 상하관계에 있어 관여적 사무가 과다하다. 도와 시군은 법령상 대응관계이지만 실제로 상·하관계에 있기 때문에 국가위임사무의 처리에 있어서는 도의 지도감독을 받을 수 밖에 없는 바 일정부분 상호간의 기능이 중복되어 있는 것이 불가하다. 그렇기 때문에 도와 시군에 대한 관여적 사무가 과다하다. 결국 시군의 자치사무가 한정적이고, 특히 시군기능의 명확한 구분은 물론 권한과 책임 한계도 명확히 구분하기 어렵다.

행정자치부가 2003년에 조사한 바에 의하면, 도가 시군에 대하여 법령상 관여하는 사무는 약 258개를 제시하고 있다. 예시적으로 도가 시군에 대하여 관여하는 대표적인 사무의 일부를 제시하면 <표 3-27>과 같다(행정자치부, 2003).

<표 3-27> 도의 시군에 대한 관여적 사무(예시)

분야	관여적 사무	근거	방법
행·재정	회계관계공무원 이동보고	재무회계규칙	보고
	감사처리결과 제출	행정감사규칙	보고
	토지외과세대상 시가표준액 결정	지방세법시행령	승인
	조례·규칙 제정·개폐보고	지방자치법	보고
	지방금고 지정·변경보고	지방재정법	보고
보건	모부자복지상담소 운영	모부자복지법	승인
산업	농가대여양곡 절량대책	농가대여양곡전용법률	승인
	농업기반시설의 목적외사용승인	농어촌정비법	승인
	한계농지정비지구의 지정 및 고시	상동	승인
	농지이용계획의 수립변경사항승인 및 고시 사항보고	농지법	승인
	농지개발시설부지등록, 농지계량계 등록 사항보고	농지개발시설관리조례	보고
	보전입지 전용허가	산림법	보고
	농공단지 관리기본계획 승인, 농공단지 공동부담금 승인	산업집적활성화및공장설립법률	승인
	어장이용개발계획 승인	수산업법	승인
	자동차 강제처리통보	자동차관리법시행령	보고
	전기공사업자 실태조사 보고	전기공사업법시행령	보고
도시	건축허가 사전승인	건축법	승인
	도시관리계획의 결정승인, 지형도면승인	국토계획및이용법률	승인
	도로유지·보수실적, 도로관리청처분명령, 도로관리청에 대한 행정처분	도로법	보고/ 명령
	도로비용부담명령	도로법	명령
	가로명 제정 사전승인	가로명등제정조례	승인
	공동구관리및점용료징수 위탁관리 승인	공동구관리및점용료징수조례	승인
	소하천관리청에 대한 지도감독, 소하천정비 종합계획 승인	소하천정비법	승인
	소하천정비중기계획 수립보고, 소하천정비 시행계획 승인	소하천정비법	보고/ 승인
	온천공보호구역 지정 및 해제승인, 온천개발계획 조정승인	온천법	승인
	재난관리계획보고	재난관리법	보고
	지적축척변경승인, 지면변경승인	지적법	승인
	지적도면 재작성승인, 측량결과도 작성승인	지적법 및 시행령	승인

제4장 외국의 행정계층별 기능배분실태 분석

제1절 사례국가 선정의 배경

정부간 기능배분은 국가마다 다양하고 지방행정체제와 상당한 연계성을 갖는다. 그래서 중앙-지방간의 기능배분의 양태는 각 국가의 지방행정계층 구조가 단층제인가 다층제인가, 기관구성형태가 기관대립형인가 기관통합형인가, 지방분권의 수준이 높은가 낮은가에 따라서 다양한 것이다. 그럼에도 불구하고 유럽형 지방자치와 영미형 지방자치에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 것은 중앙과 지방간의 기능이 비교적 명확하게 구분된다는 점이다. 이러한 점은 우리 나라에게 시사하는 바가 많다.

우리 나라는 기관대립형의 지방행정체제를 선택하고 있고 동시에 단체자치적 성격이 강하다. 그래서 우리 나라 지방자치체제는 유럽형 지방자치에서 시사하는 바를 많이 확보할 수 있을 것이다. 그 중에서도 유럽형 지방자치체제로서 우리 나라에 많은 영향을 주었던 프랑스와 우리 나라와 같이 유럽형 지방자치체제에서 영향을 많이 받은 일본을 본 연구에서 사례대상 국가로 선정하고자 한다.

프랑스는 1983년 제정된 사무배분법을 지금까지 지속적으로 개정하면서 권한의 지방이양을 추진해 왔고, 특히 1992년에는 전국지방행정조직개편에관한법률을 제정하여 지방분권개혁을 도모해 왔다. 그리고 1995년에 권한이양기본법을 제정하였고, 1996년에 1983년의 사무배분법을 통합하여 통합지방자치법을 제정하는 등 많은 변화를 추구하였다. 그리고 일본은 1998년 지방분권추진계획을 수립한 후 2000년 지방분권일괄법에 의하여

지방분권 특히 기관위임사무의 폐지를 추진하는 등의 조치를 취하면서 지금까지 많은 변화를 추구하고 있다.

제2절 프랑스의 기능배분 실태

1. 법적 근거와 내용

프랑스는 1983년에 기능배분에 관한 법률, 즉 코뮌·데파르트망·리종의 권리와자유에관한법률(이하 사무배분법이라 함)을 제정하여 국가와 지방자치단체간의 행정기능에 대한 배분을 결정하였다. 여기서는 2가지의 핵심적 내용이 규정되어 있다.

첫 번째 내용은, 각 지방자치단체마다 하나의 행정권한을 일치시켜서 그에 맞는 행정기관의 조직과 필요한 자원을 충족시키고, 국가의 행정기능과 코뮌·데파르트망·리종의 행정기능을 명확히 구분하는 것이 초점이 되고 있다. 두 번째 내용은 행정기능의 이양에 따라 그에 상응하는 행정기관도 동시에 이전함과 아울러 국가행정기관의 재조직을 추진하였으며, 무상의 재산이전을 통하여 자치단체가 재산소유권자로서의 의무를 감당하게 되었다.

이 외에도 1985년 교육분야사무배분법, 1986년 사회복지와 보건의료분야사무배분법이 제정되었으나 1996년에 모든 사무배분법이 통합지방자치법에 통합되었다(행정자치부, 1999a).

2. 기본원칙

프랑스의 사무배분법은 4가지의 기능배분 원칙을 제시하고 있다.

첫째 지방자치단체간 평등성 유지의 원칙이다. 자치단체 상호간에는 다른 자치단체를 사전·사후적 감독할 수 있는 권한 이양을 할 수 없는 원칙이다. 단 레종은 코뮌·데파르망과 수평적 관계를 유지하지만 특별한 조정적 역할을 인정받고 있다.

둘째, 총제적 사무권한 이양의 원칙이다. 지방자치단체는 각자의 활동영역 내에서 총체적인 행정권한을 행사할 수 있다는 원칙이다. 그러나 이러한 원칙은 잘 지켜지지 않아서 분야별로 별도의 법규정을 통하여 규제를 행한 사례가 있다. 1992년의 관광분야의 행정권한배분과 1995년의 국토개발과 지역발전을 위한 사무권한배분이 그 예이다(행정자치부 2000b, 185).

셋째, 국가에 의한 사무이양 재정보전의 원칙이다. 기능이양에 따른 행정비용의 증가분은 국가가 재정보전을 하는 원칙이다.

넷째, 행정적 수단의 동시 이양 원칙이다. 지방자치단체가 새로운 행정권한을 이양받아 집행함에 있어서 필요한 인적자원과 동산·부동산 등의 동시 이양 및 소유권 이전을 행하는 원칙이다.

3. 계층별 기능배분실태

국가는 국가주권적 사무로 경찰, 사법, 징세 등을 관장하고 있고, 국가사무 중에서 주민등록관련업무, 선거인명부관리, 병역관리업무, 주민안전업무, 민방위업무 등은 지방자치단체에 위임하여 처리한다. 우선 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분 사례를 보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 프랑스의 국가기관과 지방자치단체간 기능배분 사례

계 층	국가기관	자치단체
코뮌	-국가코뮌의 장이 해당지역에서 국가 데파르망의 장의 명에 의하여 업무 수행	-선거, 호적, 병사관리 -주민복지사무, 청소, 도로관리, 공원관리, 주민보건관리 -유치원, 초등학교관리
데파르망	-치안, 국방 -관광, 교통소통, 환경 -자치단체 적법성 통제 -운전면허, 외국인등록 -원호업무	-재난, 구조 -관광 -사회·보건활동 -운송 및 도시계획 -중학교관리
레종	-자치단체 적법성 통제 -치안, 국방 -지역재산관리 -직업교육 및 경제활동지원	-경제·사회개발계획 -직업훈련, 기업지원활동 -관광촉진 -도시·농촌지역관리 -고등학교관리

자료: 행정자치부, 2000b, pp. 186-187.

한편 지방자치단체 종류별 기능배분 사례를 보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 코뮌-데파르망-레종간 기능배분 사례

분 야	코 뮌	데파르망	레 종
도시개발	-공용토지이용계획작성 및 인가 후 건설허가서·토지점유허가서 발부 -분야별도시개발계획안 작성		
농촌개발·지역개발계획	-지역개발을 위한 자치단체간 현장작성 및 승인	-농촌설비보조계획안 작성	-국가-레종간 개발계획 계약에 의한 지역개발 계획안의 작성

주택	-주거지를 위한 최우선 정책수립 -빈곤층을 위한 지방 주택확보정책	-주거지를 위한 최우선 정책수립 -주택정책위원회운영 -데파르망 수준의 주택 정책안	-주거지를 위한 최우선 정책수립 -보조금·차용에 의한 국가주택정책 추가보조 -에너지품질향상
대중교통	-도시대중운송교통과 주변대중교통망설립 -도심이용교통망계획	-농촌지역대중운송도로망과 데파르망계획안	-농촌지역대중운송도로망과 레종계획안 -철도교통
교육	초등학교	중학교	고등학교, 특수학교
직업전문교육			-26세미만의 전문교육조직 -연간광역권교육기금프로그램
도로	코뮌과 농촌도로관리	-데파르망도로관리 -산책로와 휴양도로예정지에 대한 계획안	
사회복지사업과 보건의료	-데파르망과 협약한 사회복지사업시행 및 재정참여 -공적부조대상자수집 정리 -방역활동 -위생보건의료서비스	-공적부조에 관한 법적 급여 서비스 -의료부조, 유아·가족·노인·장애인부조, 사회복지서비스 -마약퇴치, 예방접종, 모자보건센터, 사회복지의료서비스국 설립계획, 최저생계비 지급	
문화	-문화교육에 대한 설비 및 교육계획 -도서관, 박물관, 고문서 보전		
쓰레기처리	-가정용쓰레기	-가정용 및 기타쓰레기 처리계획	-산업용쓰레기처분계획 수립
수자원관리	상수공급	-상수공급관련코뮌재정 지원분담	-운하와 강변항구설치

자료: 행정자치부, 2000b, pp. 187-188.

제3절 일본의 기능배분실태

1. 법적 근거와 내용

일본은 우리 나라처럼 지방자치법에 국가사무와 광역자치단체사무 그리고 기초자치단체사무의 기준을 명시적으로 규정하고 있어 이에 근거하여 사무배분을 행한다.

국가사무는 사법, 형벌 및 국가의 징계, 국가의 운수·통신, 우편, 국립의 교육연구시설, 국립의 병원·요양시설, 기상 및 수로시설, 국립박물관·도서관 등의 사무를 관장한다. 광역자치단체는 광역적 처리사무(지역종합개발계획, 대규모토지개발사업 등), 통일적인 처리를 필요로 하는 사무(의무교육, 문화재보호, 경찰관리운영, 사회복지·보험, 박물관, 체육관, 실업자구제 등), 시정촌에 관한 연락조정사무(시정촌에 대한 조언·권고·지도, 알선·조정·재정, 기준설정·심사청구 등), 시정촌이 처리하는 것이 부적당하다고 인정되는 사무(고등학교, 맹아학교, 도서관, 병원, 노동복지시설, 토지구획정리사업, 특산물보호장려 등)를 중심으로 처리한다. 이 외에는 기초자치단체사무로 한다.

그리고 사무구분에 관한 개선을 최근에 시행하여 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁사무를 신설하여(지방사무를) 자치사무와 법정수탁사무로 구분하고 있다. 이에 대한 법적 근거는 지방분권위원회의 지방분권계획에 의하고 동시에 기능이양일괄법의 시행에 근거한다.

2. 기본원칙

일본의 정부간 기능배분 원칙은 1949년 샤우프(Shoup) 박사를 단장으로 하는 사절단이 연합국최고사령관에게 보고한 보고서(Report on Japanese Taxation)에서 제시된 원칙과 기준이 반복적으로 제시되고 있다. 샤우프보고서에 의한 기능배분 원칙은 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙, 기초자치단체 우선의 원칙이다(室井 力, 1980 : 198-199). 그리고 일본의 임시행정조사회가 기능배분의 개혁의견을 정부에 제시한 것에 의하면, 1964년에 현지성의 원칙, 종합성의 원칙, 경제성의 원칙을, 1982년에 지역성의 원칙, 효율성의 원칙, 종합성의 원칙을 제시한다(김영수, 1995 : 72). 여기서 말하는 현지성 원칙은 지역주민의 일상생활과 직접 관계가 있는 행정 등 주로 지역적 이해나 실정에 근거하여 의사결정하는 것이 적절한 사무는 지방자치단체에 이양한다는 원칙이다. 효율성 원칙은 국민이나 행정의 입장에서도 양질의 행정서비스를 가장 효율적으로 공급하는 행정주체가 해당 사무를 처리하게 하는 원칙이다. 종합성의 원칙은 상호밀접한 관련이 있는 지역성 높은 행정사무에 대해서는 지방행정의 종합성을 확보한다는 차원에서 지방에 이양해야 하는 원칙이다.

최근의 지방이양일괄법에 의하면, 우선적으로 국가와 지방자치단체간 역할분담의 입법원칙과 지방자치단체의 사무에 대한 국가의 역할 한정의 원칙, 지방자치단체행정의 활성화의 원칙을 제시하고 있다.

3. 계층별 기능배분실태

일본의 국가-광역자치단체-지방자치단체간 업무와 책임의 배분체계를 살펴보면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 일본의 중앙-지방간 기능배분 사례

구 분	중앙정부	지방자치단체	
		도도부현	시정촌
안 보	외교, 국방, 사법절차, 범죄	경 찰	소방, 주택기록, 주민등록
사회간접 자본시설	고속도로, 국도 (지정지역), 1급하천	국도(기타), 현도로, 1급하천(지정지역), 2급하천, 항만, 공공주택, 도시계획	도시계획사업, 도시도로, 기타하천시스템, 항만, 공공주택, 하수도
교 육	사립대학교지원, 국립대학교	고등학교, 특수학교, 초중등교사관리, 사립학교지원	초등학교, 고등학교, 유치원
복지/위생	사회보험, 의사면허, 의료허가	사회복지지원, 아동복지, 보건소	사회복지지원, 노인건강복지, 아동복지, 국가의료보험, 상수도보급, 쓰레기·하수처리
경 제	화폐제도, 사용료, 상업, 전기통신, 우체국서비스, 경제정책, 국유립	지역경제정책, 고용과연수, 중소기업지도	지역경제추진, 농업토지사용조정

제4절 시사점

우리나라와같이 정부간 기능배분방식을 포괄적 예시주의를 택하고 있는 프랑스와 일본은 비교 대상으로 적합할 뿐만 아니라 시사하는 바가 크다.

첫째, 기능배분 관련 법적 근거 측면에서 보면, 프랑스와 일본은 기능배분을 추진함에 있어서 입법적 근거를 명확히 하고 동시에 역할분담의 구체적인 내용을 입법화 한다는 점이 공통적이다. 특히 일본은 법 제정에 앞서서 지방분권추진계획을 사전에 결정하는 것을 볼 수 있고, 프랑스는 기능별 사무배분 이행을 위한 추가적인 법을 제정하는 것을 볼 수 있었다.

우리 나라도 기능이양에 대한 국가적 계획을 명확히 수립하여 실행하는 것이 요구된다. 현재 지방분권로드맵에 일부 정해져 있지만 너무 거시적인 바 보다 자세하고 구체적인 계획이 수립되어야 한다. 그리고 지방분권특별법 제정에 이어서 기능 재조정의 실효성을 갖고자 지방이양일괄법(가칭) 제정을 염두에 두고 있는 데 이를 적극적으로 실천할 수 있도록 사전에 충분한 조사가 있어야 한다.

둘째, 기능배분의 원칙 측면에서 보면, 일본이 적용하는 원칙은 우리나라에서 현재 일반적으로 활용하는 것과 대동소이하지만, 프랑스에서 적용하는 것은 보다 명확하다. 따라서 프랑스의 기능배분 원칙이 보다 합리적인 것 같다. 프랑스의 기능배분원칙인 지방자치단체간 평등유지의 원칙, 총체적 권한이양의 원칙, 국가재정보전의 원칙, 재산관리 등 행정수단이양의 원칙을 살펴보면, 기능을 이양하면서 필요한 인력, 권한, 자원 그리고 권한이양에 따른 부속적인 재산 등 물질적·정신적 자원이 모두 이양된다는 점에서 시사하는 바가 크다.

우리 나라도 향후 기능을 이양할 경우 총체적 이양원칙에 따라서 기능·

인력·재원·자원을 모두 이양할 수 있도록 명문화해야 한다. 특히 재원이 양을 하기 위한 단위기능별 소요재원을 산정하는 기법을 개발하는 것이 시급하다.

셋째, 기능배분의 실태적 측면에서 보면, 국가기능의 경우 프랑스와 일본 그리고 우리 나라가 공통성을 가지고 있다.

그러나 프랑스의 경우 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분실태에서 나타나는 특징을 보면, 도시개발기능, 도로기능, 사회복지기능, 의료기능은 대체로 기초자치단체인 코뮌의 기능으로 분류되기 때문에 레종과 데파르트망에서는 이러한 기능을 수행하고 있지는 않다. 또한 주택정책과 문화기능은 광역과 기초자치단체 모두에서 수행하고 있으며, 교통정책은 코뮌 - 데파르트망 - 레종에서 단위규모별로 분류되어 분담처리하고 있다. 특히 성인에 대한 직업전문교육은 광역자치단체인 레종에서 행하고 있다.

일본의 경우, 광역자치단체의 기능 중 우리 나라와 비교해서 볼 때 특징적인 것은 도시계획기능이 광역자치단체의 전담기능이라는 것이고 경찰기능 또한 같다. 소방기능은 기초자치단체의 기능으로 우리 나라와는 다르다. 학교기능은 광역과 기초자치단체가 학교계층별로 구분되어 관리하는 체제를 택하고 있다.

그렇다면 프랑스와 일본의 기능배분실태에서 찾을 수 있는 시사점으로는, 학교기능의 경우 향후 교육자치제를 도입할 경우에 대학교·고등학교·중학교·초등학교·특수학교로 구분하여 광역자치단체와 기초자치단체가 각기 구분·분담하는 것을 검토할 필요가 있다. 그리고 도시계획기능을 가급적 건설교통부에서 지방자치단체로 과감히 이양되도록 검토되어야 할 것이다. 경찰기능은 프랑스의 경우 국가에서, 일본의 경우 광역자치단체에서 관장하고 있는 바 향후 자치경찰제의 도입에 따른 실시 범위를 광역자치단체

로 한정하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다. 끝으로 현재 도의 기능으로 되어 있는 소방기능의 기초자치단체인 시군의 기능으로 전환하는 것에 대한 검토가 있어야 한다.

제5장 지방분권의 실효성 확보를 위한 도의 기능 재조정 방향

제1절 도 기능 재조정의 필요성

지방분권의 실효성 확보 차원에서 정부간 기능 재조정을 도모하되 그 중에서 도 기능을 중심으로 재조정을 도모한다는 점은 제2장에서 기술한 바 있다. 미시적 관점에서 도 기능 재조정이 필요한 이유는 아래와 같다.

첫째, 도 행정의 효율성 확보를 위하여 도기능 재조정이 필요하다. 현재 지방행정중층구조로 인하여 행정적 효율성이 저하되고 있는 것으로 분석되고 있는데, 그 주요 핵심이 도의 존재에 있다고 주장된다. 도는 국가업무를 시군에 전달하는 경유기관적 성격을, 그리고 시군에 대한 지도감독적 성격을 가지고 있어서 필요 이상으로 행정과정이 양산되고 있다는 점에서 비판받고 있기 때문이다. 특히 도와 시군간의 권한 배분상 일정규모 이상 혹은 일정 금액 이상을 도가 처리하고 그 이하는 시군이 처리하는 구조라든가, 도가 처리권자이면서도 시군을 경유해야만 하거나 시군이 처리권자이면서 도의 최종 검토를 받아야 하는 등 규제적 절차가 심각함으로써 행정비용이 낭비되고 있는 실정이기 때문이다. 이러한 문제점으로 인하여 학계에서는 도 폐지론을 주장하기도 한다. 도 폐지를 실천하기 위하여는 우선적으로 시군 통합을 추진하여 적정규모화를 도모한 후에 점진적으로 도를 폐지하고자 하는 구체적인 주장도 있다.

한편 도 행정의 효과성이 저조하다고 제기되는 이유는 도가 단독적으로 처리하는 사무가 많지 않기 때문이기도 하다. 도가 수행하는 업무들의 대다

수가 시군과 연계되어 있고, 도의 고유기능이라고 할 수 있는 광역행정기능, 연락조정기능, 보완대행기능 등도 시군과 연계되지 않은 것이 없다는 점에 기인한다.

결과적으로 지방분권정책이 성공적으로 집행되기 위하여는 위에서 기술한 2가지 차원의 문제를 해결해야 되는 바, 그 수단으로서 도의 지위와 위상을 제고하고 도의 기능 명확화를 도모하기 위한 도 기능의 재조정이 필요한 것이다.

둘째, 국가-도-시군간 관계를 개선하기 위하여 도 기능 재조정이 필요하다. 중앙정부와 도간, 도-시군간 관계의 비효율성이 제기되는 이유는 중층적 행정계층에 의한 비효율성, 도-시군간 관계의 변화에 따른 도 존재성의 저하 등에 기인한다.

우선 지방행정계층 수가 많을수록 문서의 전달과 결재단계가 증가하고 동일한 과정이 반복됨으로써 이에 소요되는 시간과 비용이 기하급수적으로 증가하고, 업무처리과정에서 과생된 업무가 유발됨으로 업무량이 폭증하게 된다. 더욱이 의사결정사항이 도를 거쳐 시군으로, 시군에서 읍면동으로 전달되는 과정에서 왜곡되어 업무상 갈등이 야기됨은 물론 일관성 유지가 곤란하게 되고 있다. 특히 도의 시군위임사무가 많아서 중복행정의 발생이 불가피한 실정이고, 중앙재원이 도를 경유하여 시군에 배정됨으로써 적시성이 저하되는 현상도 나타나고 있다.

또한 도와 시군은 법적으로 동격의 법인체로서 대등적 관계임에도 불구하고 아직도 실제적으로는 종속적 관계에 있다. 특히 중앙부처가 시군을 직접 상대하여 처리해도 되는 사무를 관행적으로 시도라는 경유기관을 통과하도록 함으로써 시군은 스스로의 능력발전 기회를 봉쇄당하고 있고, 시군공무원은 도의 후견인적 지위에서 벗어나지 못하는 관행이 잔존하고 있다.

결국 이러한 현상들은 도의 존재성에 의심을 갖게 하는 요인들이라고 할 수 있는 바, 정부간 관계의 명확한 정립을 통해 도의 존재성을 제고하기 위하여 도의 기능 재조정을 도모할 필요가 있다.

셋째, 핵심적인 도의 기능을 추출하기 위하여 도 기능 재조정이 필요하다. 도의 핵심적 기능은 도 관할구역 내에서 도와 특별지방행정기관이 상호 간 유사한 행정을 추진하고 있다는 점에서 명확해지지 않는다. 통계기능, 농산물관리기능 등 특별지방행정기관에서 수행되는 기능들이 도의 기능과 상당부분 중복되거나 통합관리해도 되는 것들이 많기 때문이다. 특히 양자 간의 기능중복 및 통합적 관리 불이행으로 인하여 행정적·재정적 낭비가 심각한 수준에 있다.

한편 현재 도의 핵심적 기능은 지방자치법에서 광역행정기능, 연락조정기능, 보완대행기능, 지도감독기능으로 구분하고 있지만, 지방분권의 촉진과 사무배분의 보충성 원칙에 따라서 시군에 많은 기능이 집중될 것이 예상됨에 따라서 도의 핵심적 기능은 재조정이 불가피하다. 도의 경우 광역행정 기능을 중심으로 핵심화를 행하고 나머지 기능은 시군에 이양해야 된다는 주장이 많다는 점에 기인한다. 또한 지방분권 촉진으로 자치경찰제와 교육자치제가 시행하게 되면 그 시행 주체가 도가 될 것인지 아니면 시군이 될 것이지에 따라서 불가피하게 기능을 재조정해야 하기 때문에 도의 핵심 기능은 변화하지 않을 수 없다.

결국 지방분권정책의 가시화에 따라서 특별지방행정기관의 기능 재조정, 자치경찰제와 교육자치제의 실시가 예상되는 바 이와 관련해서도 도 기능의 재조정은 필요하다.

제2절 도 기능 재조정을 위한 기본방향

본 연구에서 의미하는 도 기능 재조정이란 현재 도의 기능을 축소 혹은 확대한다는 의미 이외에도 중앙정부와 도간 그리고 도와 시군간의 기능배분을 동시에 함축한다. 이것은 현재 자치2계층제의 유지, 즉 도단위 행정계층의 폐지를 전제로 하지 않는 것과 중앙정부기능이 획기적으로 도와 시군에 이양되는 것을 전제로 하는 것이다. 본 연구에서도 이미 제1장 제2절 연구범위에서 기술한 바 처럼, 지방분권을 통해 중앙정부기능이 축소됨에 따라서 국가공무원의 신분이 불안정해 지지 않고 오히려 신기능을 창출하여 이를 극복하고, 축소되는 중앙정부기능은 획기적으로 지방으로 이양을 추진되 현재처럼 도에 관한 계층구조 개편논의는 전혀 고려하지 않는다는 점을 이미 밝힌 바 있다.

이러한 배경 하에서 도 기능의 재조정은 다음과 같은 기본적 방향에서 접근한다.

첫째, 기능 재조정은 중앙-도간 그리고 도-시군간에 상호 기능 중복적이기 보다는 양자 분리적이 되도록 접근해야 한다.

우선적으로는 도의 법적 위상 및 역할을 새로운 지방분권시대에 부응하도록 정체성을 명확히 규명한 상태에서 중앙-도-시군간 관계에서 각자에 필요한 기능을 분담시킴으로써 상호간의 기능 중복성을 배제시킬 수 있어야 한다.

그리고 기능 재조정은 국가사무와 지방사무, 도사무와 시군사무가 명확해진 상태에서 행정계층간 위임이 아닌 이양의 형태로 이행되어야 한다. 현재 국가사무와 지방사무(기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무)로 구분되고 있는 체제를 합리적으로 개선하고 난 후에 사무위임이 아닌 사무의 완

전이양을 도모해야 한다.⁹⁾ 예를 들어 지방사무의 체계가 자치사무와 법정 위임사무로 이원화 되었을 경우, 완전한 이양이란 법정위임사무에 대한 재원을 모두 국가가 책임지는 형태로 되었을 때를 의미한다.

또한 기능 재조정은 행정계층간 기능배분의 원칙과 기준을 명확히 한 상태에서 단위사무가 아닌 단위기능 위주로 이행되어야 한다. 중앙과 지방간, 지방상호간의 기능 재조정을 위한 원칙은 국가별로 다양한 바 우리 나라의 사무배분구조를 면밀히 분석한 후 명확한 원칙을 재정립한 후에 세세한 단위사무가 아닌 단위기능을 중심으로 재조정이 되어야 한다. 예를 들어 기초우선의 원칙이 적용된다면 중앙정부기능의 이양은 도보다는 시군에 우선적으로 이양되어야 하고, 이 경우 단위사무의 결집체인 단위기능을 중심으로 이루어져야 한다는 것이다.

둘째, 기능 재조정은 지방자치의 이념의 구현과 지방분권 실현이라는 규범적인 방향에서 추진되도록 접근해야 한다. 도와 같은 광역자치단체가 수

9) 사무구분체계의 개선은 학자나 연구기관별로 약간의 차이는 있지만, 단체위임사무 폐지 및 기관위임사무 정비에 대하여는 공통점을 가지고 있다. 기관위임사무의 경우 기관위임사무를 폐지하여 자치사무화 혹은 국가사무화를 하거나, 아니면 법정위임사무 혹은 법정위탁사무(조례위탁사무)를 신설하는 것들이 제시되고 있다(정세욱, 지방자치단체의 자치권 보장 및 자율적·민주적 통치에 관한 연구보고서, 전국시장·군수·구청장협의회, 2003 ; 홍준현·김성호 등, 사무구분 및 배분체계 재정립 연구, 한국지방행정연구원, 2003 참조). 여기서 말하는 법정위임사무란 행정의 최종책임은 국가에 있고 위임의 강제성이 있으며 법정 관여가 허용되고 재원이 국가에서 부담되고 동시에 지방의회 불관여가 허용되는 사무를 말한다. 한편 법정·조례위탁사무에 대하여는 양자간의 합의가 전제되어야 하고, 재원지원불충분의 경우 수탁거부가 가능하고, 수탁사무 태만의 경우 철회가 가능하다는 점에서 예외적인 지방사무로 볼 수 있다. 본 연구에서는 지방분권특별법에 의하여 사무구분 및 기능이양이 되는 시기가 중기적이라는 점을 감안하여, 현재처럼 지방사무를 기관위임사무·단체위임사무·자치사무로 구분하는 것과 지방사무를 자치사무·법정위임사무로 구분하여 접근하고자 한다.

행하는 사무는 국가의 역사적 배경과 크기, 정치체제 등에 따라 다양할 뿐만 아니라 지방분권화의 정도나 지방행정계층구조 등에 따라 사무의 특성이 상당한 차이를 보이고 있기 때문에 기능 재조정은 각 국가의 지방자치환경에 부합되는 분권형 국가건설을 통해 실현할 수 있어야 한다.

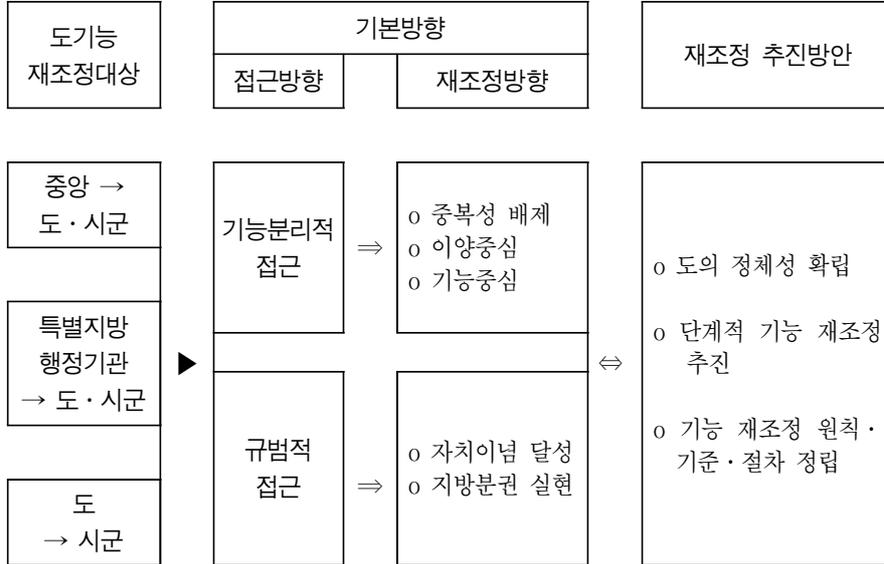
우선적으로 기능 재조정 결과는 다음과 같은 자치이념 구현적 산물을 생산할 수 있어야 한다. 첫째로 경제적 능률성 측면에서 최소비용에 의한 양질의 서비스 제공이 가능해야 하고, 둘째로 재정적 형평성 측면에서 재정 형평화를 위한 재원조달이 가능해야 하고, 셋째로 정치적 책임성 측면에서 제공되는 행정서비스에 대한 시민통제가 가능해야 하고, 넷째로 행정적 효과성 측면에서 행정기능간 협력이 수월해야 한다는 것이다.¹⁰⁾

그리고 기능 재조정은 반드시 참여정부의 지방분권의 실효성을 담보할 수 있어야 한다. 제2장에서 기술한 바 있는 지방분권 실효성 담보요인인 지방자치의 다양성·책임성·참여성을 전제로 하는 기능배분이 되어야 한다. 환언하면 지방분권특별법(안)에서 제시하고 있는 권한 및 사무배분원칙인 보충성의 원칙, 현지성의 원칙, 포괄성의 원칙을 바탕으로 중앙과 도간 그리고 도와 시군간의 기능재조정을 행하면 지방자치의 다양화를 도모하고 지방자치단체의 책임성을 강화하고 주민의 참여를 제고할 수 있는 기반이 형성될 수 있어야 한다는 것이다.

이상에서 설명한 것을 종합하여 도식화하면 <그림 5-1>과 같다.

10) Harlon Hagn and Charles Levine (ed.), *Urban politics : Past, present & Future*, N.Y. & London, Longman, 1980.

<그림 5-1> 도 기능 재조정의 접근방법과 과제



제3절 도의 정체성 확립

지방분권정책에 부합되는 도의 정체성을 찾는 것은 이하에서 기술할 도 기능 재조정 모형의 정립과 기능 재조정 원칙·기준의 설정에 대한 준거를 마련하는데 영향을 미친다. 도의 정체성을 확립하는 것은 도와 연관된 정부 간 관계 하에서 도의 위상을 새롭게 조명하고, 이에 따른 도의 역할을 찾아 내는 것이라 할 수 있다.

1. 도의 위상 정립

우선 도의 정체성 확립을 위한 위상의 재조명은 정부간 관계를 살펴보는 것에서 출발할 수 있다. 우리 나라는 과거 고도의 중앙집권적인 정치·행정 체제 속에서 지방의 역할은 매우 미미하였지만 현재 지방분권운동의 활성화로 인하여 지방의 정체성을 확립하려는 움직임이 강하게 발현되고 있다. 그러나 자치2층제 하에서 광역자치단체인 도의 정체성을 확보하는 것은 쉽지 않다. 역사적으로 보아 도가 중앙정부와 대등한 관계에 있지 않았을 뿐만 아니라 시군과도 자치단체로서의 대응관계보다는 지도감독적 관계에 있었음을 부인하기 어렵기 때문이다(오재일, 2001).

이러한 측면에서 보면, 향후 도는 중앙-도간 명확한 기능분담을 통하여 국가하급행정기관으로서의 역할을 축소하여 대등적 관계를 유지할 수 있어야 하고, 중앙-시군간의 중간자적 역할에서 벗어남을 물론 시군과의 지도감독관계에서도 벗어나 광역행정을 전담하는 자치단체로서 위상을 정립하는 것이 요구된다.

따라서 도는 기본적으로 중앙정부와 상호간 대등하고 병립적인 공동의 협력관계를 형성할 수 있어야 한다. 특히 국가와 특별지방행정기관의 기능은 도의 역할과 기능을 초월하지 않는 범위 내에서 제한될 필요가 있다. 또한 한편으로는 광역자치단체인 도에게 자치권을 보장하여 독자적으로 광역정책능력을 발휘할 수 있도록 해야 하고, 중앙-도-시군이라는 계층제 하에서의 중간적 위치에 부합하도록 시군에 많은 기능을 이양함과 아울러 새로운 기능을 보충해 줄 필요가 있다.

2. 도의 지위와 역할 정립

도의 정체성 확립이 국가와의 대등적 관계, 그리고 광역행정의 주체적 기관으로 규명되었다면, 도의 법적 지위와 역할은 이와 연계되어 규명되어야 한다.

현재 우리 나라 도의 성격은 국가정책에 대해 투입적 참여를 통하여 정치적 힘을 가지는 1차적인 지방자치 매개체이고 동시에 광역자치단체로서 국가기능을 1차적으로 분산수용하는 매개체라고 할 수 있다. 결국 도는 지방자치단체이면서 동시에 광역자치단체의 지위를 가지며, 동시에 일부 국가행정기관으로서의 지위도 갖고 있다. 그러나 앞으로는 도가 지방자치단체이면서 광역자치단체로서의 지위만을 가지는 것을 지향해야 하며, 궁극적으로는 국가행정기관으로서의 지위를 배제하여야 한다.

만일 도가 지방자치단체적 지위에서 역할을 원활히 수행해야 한다면, 향후 도의 자치권 확보가 요구되고 이를 통해 내부역량이 강화되는 방향에서 지방분권이 이루어져야 한다. 그리고 도가 광역자치단체적 지위에서 역할을 원활히 수행해야 한다면, 향후 도는 광역행정기능의 주체가 되어 지역간 갈등조정적 역할을 행하여야 하고, 특히 기초자치단체의 능력만으로 적절히 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사무 또는 기초자치단체가 처리하는 것이 비경제적이며 비능률적이거나 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 보완대행적 역할을 유지시키는 방향에서 지방분권이 이루어져야 한다.

혹시 단기적 측면에서 아직도 도가 국가행정기관적 지위를 유지해야 한다면, 도는 중간행정기관으로서 보충성의 원칙에 의해 시군에 이양된 사무에 대한 지도감독적 역할과 연락조정적 역할을 최소한으로 조정하는 방향에서, 그리고 특별지방행정기관은 가급적 도로 기능이양이 되어 통합·처리되는 방향에서 지방분권이 이루어져야 한다.

제4절 단계적 기능 재조정 추진

1. 추진 원칙

첫째, 참여정부의 지방분권로드맵에서 제시하고 있는 지방분권과제에 대한 목표년도(2009.2)에 기반하여 단계적인 도기능 재조정 모형을 제시한다. 참여정부가 제시하고 있는 분권추진과제인 지방사무구분 및 배분체계 개선안 특별지방행정기관의 개편 폭, 그리고 지방이양일괄법(가칭) 제정 등을 고려하는 것이 요구되기 때문이다. 그래야만 지방분권의 실효성도 동시에 구현할 수 있다.

둘째, 중앙정부기능은 대폭 지방에 이양하되 보충성의 원칙에 의해 도보다는 시군에 획기적으로 이양하는 것을 원칙으로 한다.

셋째, 현재의 도기능으로 일컬어지는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지도감독기능 중에서 도의 정체성을 고려하여 필수불가결한 기능으로 판단되는 광역행정기능과 보완대행기능을 유지하도록 하는 것을 원칙으로 한다.

넷째, 현재 도의 기능은 현지성, 접근성, 행정완결성, 경합성을 고려하여 광범하게 시군으로 이양하는 것을 원칙으로 한다.

2. 추진 모형

가. 1단계 모형

지방분권특별법에 의한 기능이양이 완성되지 않은 상태, 사무구분 및 배

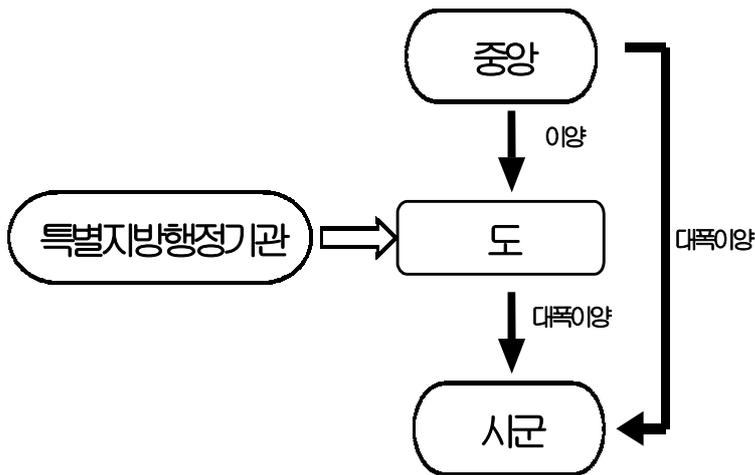
분체계가 개선되지 않은 상태, 그리고 특별지방행정기관이 완전 폐지되지 않은 상태에서 도입할 수 있는 모형으로, 이 경우 기능 재조정 방향은 다음과 같다.

첫째, 자치2계층제 하에서 도의 역할은 지방자치단체이면서 광역자치단체이며 동시에 국가행정기관으로서의 역할을 하는 것으로 한다.

둘째, 도는 중앙정부와 특별지방행정기관으로부터 기능을 이양받는다.

셋째, 도는 광역행정기능과 보완대행기능을 제외하고는 모두 시군에 대폭적으로 기능을 이관한다.

<그림 5-2> 도 기능 정립 모형 : 1



- 도의 위상 : 광역자치단체+국가행정기관(일부)
- 도의 중심기능 : 광역·보완대행기능 + 지도감독·연락조정기능

나. 2단계 모형

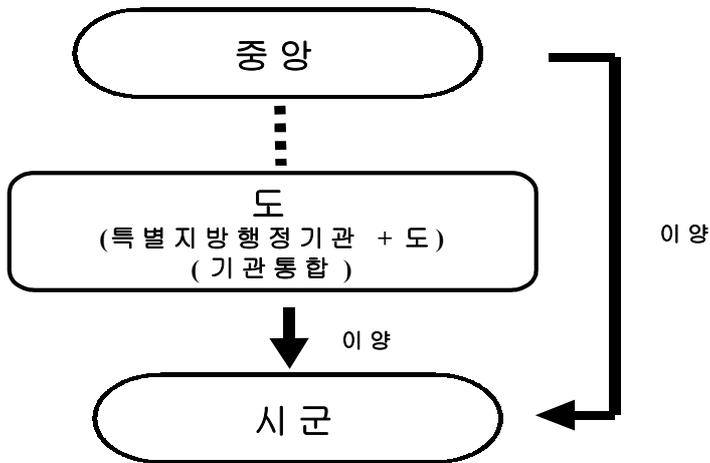
1단계 모형을 거쳐 최종적으로 도달하고자 하는 도 중심의 기능재조정 모형으로, 중앙-도-시군간 기능이양 성숙, 사무구분 및 배분체계 개선, 특별지방행정기관 조정이라는 행정환경을 배경으로 하는 경우 기능 재조정은 다음과 같다.

첫째, 도의 역할은 지방자치단체이면서 광역자치단체로서 국가행정기관으로서의 역할을 갖지 않는다.

둘째, 도는 특별지방행정기관의 폐지에 따른 기관통합으로 기능의 재편이 이루어진다.

셋째, 도는 중앙정부로부터 기능을 이양받지 아니하되 기관유지기능과 광역행정기능 및 일부 보완대행기능만을 유지한다.

<그림 5-3> 도 기능 정립 모형 : II



- 도의 위상 : 광역자치단체
- 도의 중심기능 : 광역기능+보완대행기능

제5절 기능 재조정 원칙·기준·절차의 정립

1. 기존의 원칙·기준·절차

중앙기능을 지방에 재조정할 경우 그 정도는 국가마다 지방자치제도를 운영하는 형태 및 지방분권화의 수준에 따라서 달라질 수 있다. 그런데 지방분권화 수준을 나타내는 요인들은 대체로 지방자치유형, 지방사무의 업무량 및 위임방법, 지방의회의 권한, 강조되는 행정이념 등 다양하다. 그렇기 때문에 중앙과 지방간의 기능을 재조정함에 있어서 원칙과 기준을 명확히 하여 추진하는 것이 매우 중요하다.

우리 나라와 외국의 경우 다양한 기능 재조정 원칙들이 제시되고 있는데, 이러한 것을 종합해 보면 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 정부간 기능 재조정 원칙

근 거	기능 재조정의 원칙
지방분권 특별법(안)	중복배제의 원칙/자치단체우선의 원칙/행정책임 및 포괄성의 원칙/관여최소화 및 민간참여의 원칙
중앙권한의지방이양 촉진등에 관한법률	지방사무독차처리원칙/자치단체여건·능력고려원칙/사무총괄이양원칙/사무배분기준준수원칙/시군구우선이양원칙/시도사무준수원칙/
총무처(1994)	자치단체우선의 원칙/행정능률의 원칙/행정책임명확화의 원칙/이해관계귀속의 원칙
행정자치부 (1999)	-기본원칙 지방행정활성화원칙/불간섭(형평성)원칙/사무총괄이양원칙/필요행정수단지원원칙/전문화원칙/중앙·지방협력원칙/지방·특별 지방행정기관조화원칙/국가역할한정원칙 -2차원칙 전권한성원칙/보충성원칙 -실천원칙 기초단체우선원칙/불경합원칙/자치사무귀속원칙/지방의사 존중원칙/사무배분기준준중원칙/차등이양원칙/최소감독원칙
한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)	-국가고유사무 우선분류(국가통합성)/기초자치단체사무 분류(주민편의성)/광역자치단체사무기준 적용(광역성)
한국행정학회 (2002)	국가사무 : 국가존립성/전국통일성/전국가성 지방사무 : 국가사무를 제외한 모든 사무/각부처별 개별적인 기준적용

정세욱(1998)	자치단체우선의 원칙/전사무이양의 원칙/정치적책임성의 원칙/행정책임명확성의 원칙
최창호(2001)	자치단체우선의 원칙/주민밀착성의 원칙/행정효과성의 원칙
오희환(1994)	자치단체우선의 원칙/행정효과성의 원칙/경제성·종합성의 원칙
김재훈(1994)	자치단체우선의 원칙/전사무이양의 원칙/정치적책임성의 원칙/경제성·종합성의 원칙
미 국	경제적 효율성/정치적 책임성/재정적 형평성/행정적 효과성
영 국	행정비용절감/서비스 주민밀착성/행정간소화/계층간 갈등제거
일 본	행정책임성/능률성/기초우선성/현지성/경제성/종합성
프랑스	전문 /중복재정금지/동등보장성/감독금지성/이익보장성
독 일	기초우선성/보완성/법적적합성/전권지향성/자치책임성

자료: 한국행정학회, “중앙-지방간사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상권한 및 사무발굴을 위한 연구”, 2002.5 ; 한국지방행정연구원·한국행정연구원, 「법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상사무발굴연구」, 2002 ; 행정자치부, 「행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축」, 1999a; 정세욱, 「지방자치학」, (서울 : 법문사, 1998 ; 최창호, 「지방자치학」, 서울 : 삼영사, 2001 ; 오희환, 「한국의 정부간 기능배분평가와 발전방향에 관한 연구」, 건국대학교박사학위논문, 1992 ; 김재훈, “중앙과 지방간기능 재배분의 논리,현황과 전망”, 한국행정학회 월례발표회논문, 1994 ; 김재훈, 「중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준과 지표개발」, 한국행정연구원, 1992 ; 이종수, 「중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구」, 중앙대학교박사학위논문, 1994 ; 하미승, “중앙-지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가지원체계사례연구”, 「한국행정학보」, 제26권2호, 1992.

한편 우리 나라와 외국의 경우 기능 재조정 원칙에 근거한 행정계층별 기준들이 다양하게 제시되고 있는데, 이러한 것을 종합해 보면 다음 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 정부간 기능 재조정 기준

구 분	정부간 기능 재조정 기준
중앙권한의지방이양촉진등에관한법률	국가사무를 제외하고는 지방자치단체에 배분/지방사무 중 국가처리 합리적 사무를 선정하여 중앙행정기관에 이양
지방자치법	-국가사무기준 : 국가존립사무/통일적처리사무/양곡수급등전국적규모사무/개발계획등의 전국적규모사무/전국적기준통일·조정사무/우편·철도등 전국규모사무/지방이 감당할 수 없는 사무 -시도사무 : 광역적사무/시도단위동일기준처리사무/시도단위통일성유지사무/연락조정사무/시군독자처리불가사무/광역시설사무 -시군구사무 : 시도사무를 제외한 모든 사무
김재훈(1992)	<대분류기준> -기본기준 : 1차기준(영향의 범위)/2차기준(공정성·형평성) -실행기준 : 실행가능성(지방행·재정·기술능력/추가적 지원) <세분류기준> -사무절차상의 위상
하미승(1992)	전국적통일성:지역성/정책적성격:집행적성격/경제적효율성/지역간형평성및균형발전성/업무수행능력/사무주체변동영향
행정자치부(1999)	<1단계> -국가사무배분기준 : 전국적 발전·기획성/전국적법제도화/기준통일성/대외성/고도기술성·전문성/광역성/국가경제성/전국적배분성/전국적공기업/중앙-지방연계성/전국적복지성/전국적 공익성 -기초사무배분기준 : 지역인접성·현지성/주민밀착성/지역개발·경제성/지역사회근접성/ -광역사무배분기준 : 지역계획감독/광역서비스/기초단체지원/지역형평성/지역이해관계성/협력효과성/지역환경경제성/지역통일성/지역전문성 <2단계> 공공서비스기준 : 편익지역공간성/규모경제/서비스공급형태/공공재의 순수성/누출효과범위/재정책임능력 <3단계> 실천기준 : 사무수행의지(의회/재정/기술/행정능력)

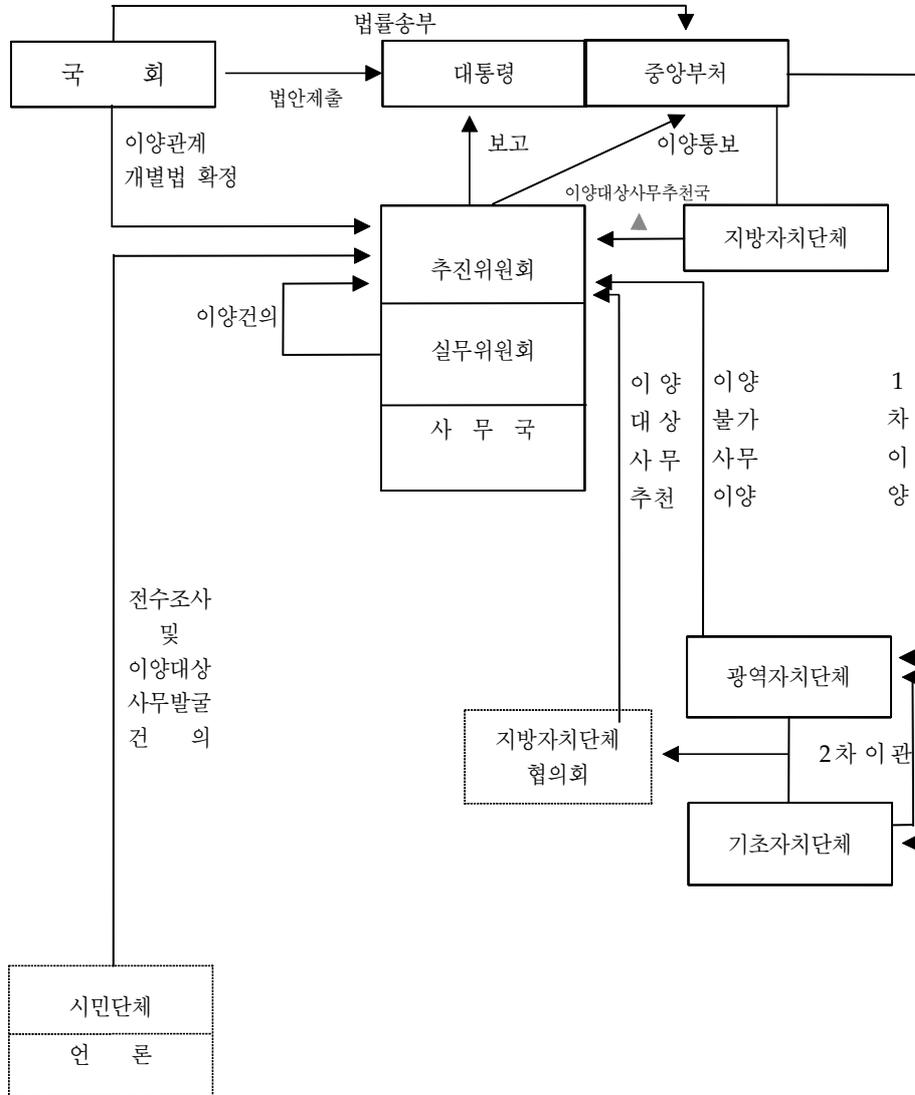
한국지방행정연구원 · 한국행정연구원(2002)	<1단계> 국가사무 : ①영향력범위 : 전국적통일성(국가존립유지/전국적기획및통일성/고도전문성/자치단체지원조정), ②경제성·전문성 : 국가수행경제성, ③대응성 : 국가행정지원성 <2단계> 광역사무 : ①영향력범위 : 시도별통일성(시도정책집행/시군조정통합/시군통제평가), ②경제성·전문성 : 시도수행경제성, ③대응성 : 시도차원의 행정지원성 <3단계> 기초사무 : ①영향력범위 : 현지성(시군단위/주민영향), ②경제성·전문성 : 시군수행경제성, ③대응성 : 직접주민편의제공
한국행정학회(2002)	법령상표현/전문가조사·분석에 의존
지방자치단체경영진단(1998)	중복성, 현지성, 효과성

자료: 기획예산위원회, 『지방자치단체의 경영진단(충북, 천안시, 연기군, 강남구)』, 한국지방행정연구원, 1998 ; 행정자치부, 『행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축』, 1999.

한편 상기와 같은 기능 재조정 원칙과 기준에 의해 중앙기능을 지방에 이양하는 작업을 진행해 온 것에 근거하여 살펴본 절차도 다양하다. 현재 우리 나라 지방이양추진위원회에서 행하고 있는 절차를 살펴보면 <그림 5-4>과 같다.

그리고 한국지방행정연구원과 한국행정연구원이 법령상의 사무를 중심으로 지방에 이양하는 사무를 판별하여 발굴할 때 준용하였던 작업 흐름도를 보면 <그림 5-5>와 같다.

<그림 5-4> 중앙-지방간 기능이양 흐름도(지방이양추진위원회)

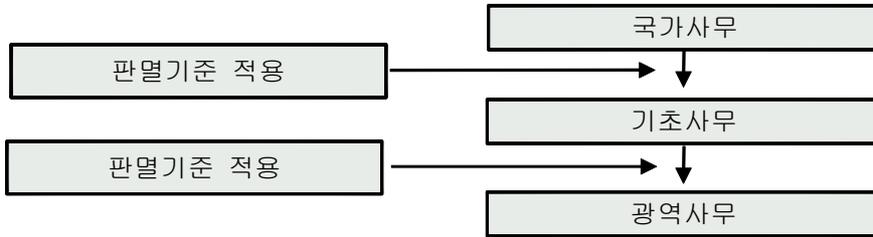


주: 실선은 현행 제도를 의미하고 점선은 지방이양지원체계가 포함되어야 할 사항으로서 대안적 의미를 가진.

자료: 행정자치부, 「행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축」, 1999.

<그림 5-5> 중앙-지방간 기능이양 흐름도(한국지방행정연구원 · 한국행정연구원)

□ 판별 단계



제 1단계 : 국가고유사무 의 우선 분류	사무의 성격상 국가존립과 전국 통일성, 전국 형평성, 영향력의 전국 범위, 국가 기획적인 성격과 범위를 가진 사무 등을 지방자치법의 정신에 입각하여 우선 적용해 1차적으로 국가 고유사무로 분류함
------------------------------	--

제2단계 : 기초자치단체 사무의 분류	국가사무로 분류되지 않는 것은 원칙적으로 모두 지방자치단체의 고유사무로 보지만 사무의 성격상 주민복지와 일상 생활관련 사무(현지성)와 주민의 욕구에 대한 적극적인 주민대응성(편의성) 및 주민자치성(민주성)에 부합되는 것은 모두 기초사무로 분류함
----------------------------	--

제 3단계 : 광역자치단체 의 사무기준 적용	국가고유사무와 기초사무를 순차적으로 규정한 뒤 잔여범주를 광역자치단체의 사무배분 기준에 적용해 나가는 단계로 실질적인 사무이양의 중요한 평가기준을 마련하여 적용하게 되는 단계임
-----------------------------------	--

□ 사무배분기준 적용절차와 판별변수

사무구분	국가사무	기초사무	광역사무				
주요개념	국가통합성	주민편의성	광역성				
판별기준	①국가 존립성 ②전국 통일성 ③고도 전문성 ④기타 ⑤해당 없음	①현지성 ②대응성 ③기타 ④해당 없음	①영향력 범위 ②집행의 효율성 ③광역적 전문성 ④기타 ⑤해당없음				
워크시트 작성			①	②	③	④	⑤
워크시트 기입방법	해당번호 기입	해당번호 기입	①~③ 3점 척도				

자료: 행정자치부, 「법령상사무전수조사를 통한 지방이양대상사무발굴연구」, (서울 : 한국지방행정연구원 · 한국행정연구원, 2002.

2. 새로운 원칙 · 기준 · 절차¹¹⁾

도 기능 재조정을 위한 새로운 원칙 · 기준 · 절차를 정립하고자 하는 중요한 이유는 지방분권개혁을 행함에 있어서 중앙(특별지방행정기관 포함)-지방간 그리고 도-시군간의 기능 재조정을 객관적으로 할 수 있는 준거가 되기 때문이다. 이하에서는 지방분권법에 의하여 새롭게 추진될 기능 재조정이 이루어질 때 고려될 수 있는 원칙, 기준, 절차를 중심으로 제시하고자 한다.¹²⁾

- 11) 여기서 말하는 도기능 재조정은 중앙정부와 도간, 특별지방행정기관과 도간, 도와 시군간의 기능재조정을 포함하는 것으로 이해하고, 포괄적으로 기능재조정 원칙과 기준을 검토하고자 한다. 다만, 3단계 기능재조정별로 달리 이해되는 것에 대하여는 추가적으로 언급하고자 한다.
- 12) 중앙-도간, 특별지방행정기관-도간, 도-시군간의 기능 재조정에 필요한 새로운 원칙 · 기준 · 절차를 정립함에 있어서 원칙적으로는 각각의 원칙 · 기준 · 절차를 제시하는 것이 바람직하다. 그러나 실제로 적용함에 있어서는 큰 차이를 갖지 않는다고 판단됨에 따라 공통적으로 적용할 수 있는 원칙 · 기준 · 절차를 제안하되, 반드시

가. 원칙의 재정립

중앙정부기능을 지방으로 이양하는데 필요한 원칙을 정함에 있어서는 우선적으로 중앙정부기능과 지방기능을 명확히 구분하고, 구분된 지방기능을 도기능과 시군기능으로 구분하는 것이 요구된다. 국가존립성·전국통일성·고도전문성이 요구되는 사무를 명백하게 국가사무로 하고, 이러하지 아니한 것은 원칙적으로 지방자치단체 사무로 보아야 하고, 다시 지방사무는 보충성의 원칙에 의하여 시군에 대폭 이양되고, 단지 시군의 수행이 불가능한 사무는 도로 조정하는 원칙을 적용해야 한다.

이러한 기본적인 원칙 하에서 외국과 우리 나라에서 제시되고 있는 많은 기능 재조정 원칙들을 고려하여 본 연구에서 필요한 기능 재조정의 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 원칙1로서, 보충성의 원칙이다. 중앙정부의 기능을 재조정함에 있어서 우선적으로 지방자치단체를 고려하되, 지방자치단체에 이양할 경우 도보다는 시군에 이양해야 한다는 원칙이다. 중앙정부기능을 도보다는 시군에 우선 조정함으로써 지역주민과 가까운 곳에서 행정서비스가 이루어지도록 해야 한다. 환언하면 중앙정부기능 중에서 도와 시군이 경합되지 않는 기능 중에서 시군이 처리하는 것이 합리적이지 못하거나, 광역적이고 보완대행적인 성격을 갖는 기능들을 제외하고는 우선적으로 시군으로 조정해 주는 것이다.

둘째, 원칙2로서, 행정책임 명확화의 원칙이다. 중앙정부와 도 그리고 시군에 대한 명확한 역할 분담을 통하여 상호 중복되지 않도록 기능을 재조정해야 한다. 하나의 특정한 사무는 반드시 중앙정부, 도, 시군 중에 전속되어서 처리되도록 하고, 이 경우 당해 정부가 책임을 가지고 사무를 처리할 수

개별적 접근이 필요한 것은 별도로 적시하고자 한다. 특히 기준에 관하여는 후자에 속한다고 할 수 있다.

있도록 권한을 부여함과 동시에 경비부담 관계를 명확히 해야 한다. 모형2에서 언급한 것처럼 도의 역할이 지방자치단체이면서 동시에 광역자치단체일 경우 도에는 광역행정기능과 보완대행기능을 주로 수행하게 되도록 재조정하고 이에 따른 경비 및 인력을 충분히 지원할 수 있는 제도적 뒷받침이 되어야 한다. 그래야만 관할 중복으로 야기되는 이중감독·이중규제·이중행정의 폐해와 이로 인한 행·재정적 낭비와 상호간 갈등을 최소화할 수 있어 책임행정을 구현할 수 있다.

셋째, 원칙3으로서, 포괄성의 원칙이다. 기능 재조정에 있어서 소단위사무 위주가 아니라 관련된 중·대사무를 중심으로 하여 총체적으로 이루어져야 한다. 조정되어야 할 단위사무와 연관된 중·대단위사무들을 모두 포괄하여 이양함으로써 권한과 책임이 일치되도록 하는 것을 의미한다. 중앙권한의지방이양촉진등에관한특별법에 의하여 그 동안 지방이양된 사무들을 분석해 보면 대다수가 소단위사무들로 판명됨으로써 많은 비판을 받아왔다는 점에서 향후 중앙정부의 기능을 도로 이양할 경우 중·대사무 즉 기능을 중심이 이루어질 수 있어야 한다.

넷째, 원칙4로서, 차등이양의 원칙이다. 기능 재조정을 할 경우 지방분권의 실효성을 확보하여야 한다면 위임이 아니라 이양이 되어야 하고 특히 차등이양이 이루어져야 한다. 지방자치단체의 행·재정적 능력 및 지역적 여건을 고려하여 기능이양의 정도를 달리함으로써 최대한 지역특색을 창출해 낼 수 있어야 한다. 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 시군통합 추진이라든가 제주시범자치도 실시 혹은 인구50만이상시 특례확대 등과 같은 차등적인 기능이양 제도를 동시에 고려하는 것도 필요하다.

다섯째, 원칙5로서 경제적 능률성의 원칙이다. 특정사무처리에 필요한 능력·규모와 주민편의를 고려하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수

있는 정부단위에 기능이 적합하게 재조정되어야 한다. 이 원칙이 준수될 경우 외부경제 혹은 외부불경제의 발생으로 인한 경제적 비효율성을 제거할 수 있다.

여섯째, 원칙6으로서 행·재정지원 병행의 원칙이다. 재조정된 기능을 원활히 수행할 수 있도록 사무처리에 필요한 인력과 재원이 동시에 이양되어야 한다. 기능 재조정과 동시에 이에 상당하는 행·재정적 지원이 이루어져서 실질적인 기능 수행이 될 수 있어야 한다.

이상에서 설명한 원칙들은 대체로 중앙-지방간, 내용을 정리하면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 새로운 기능 재조정의 목표와 원칙

목 표	원 칙
-지방분권의 실효성 확보- <일반적 목표> ·분권형 행정체제 구축 ·실질적 지방자치 정착 ·지방의 자율성 신장 <이념적 목표> ·자치의 다양성 ·정치·행정적 책임성 ·지역주민 참여성	<기본원칙> - 국가기능과 지방기능의 분리 - 도기능과 시군기능의 분리 <세부적 원칙> - 보충성의 원칙 - 행정책임 명확화의 원칙 - 포괄성의 원칙 - 차등이양의 원칙 - 경제적 능률성의 원칙 - 행·재정지원 병행의 원칙

나. 기준의 재정립

1) 중앙기능과 지방기능의 재조정 기준

중앙과 지방간 기능 재조정의 경우 상술한 6가지 원칙이 고려되어야 함은 물론 이를 기반으로 한 중앙정부기능과 지방기능이 명확히 구별되는

기준을 설정하는 것이 중요하다.

우선 본 연구에서는 중앙정부(특별지방행정기관 포함) 기능을 도와 시군에 이양할 경우 중앙정부기능으로 존재되어야 할 것을 추출하는 데 적용될 수 있는 기준을 모색하되, 일반적으로 활용되는 영향의 범위, 사무수행의 용이성, 사무의 중복성, 사무수행의 능력을 기반으로 하여 다음과 같이 기준을 설정하고자 한다.¹³⁾

첫째, 영향의 범위에 의하여 기능재조정 기준을 모색할 경우, 사무수행에 의한 영향력이 전국적 혹은 지역적인가를 고려하여야 한다. 구체적으로는 종합적 계획의 조정, 국가존립성, 전국적 통일성, 고도의 전문성의 기준에 의하여 중앙정부기능을 재조정하고, 이 외의 것은 도와 시군의 기능으로 한다. 여기서 전국적 통일성은 사무수행의 파급효과가 전국적이거나, 전국적 단위로 통일적 기준을 적용해야 하거나, 전국적 규모의 수급조절이 필요한 것을 포함하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 사무수행의 용이성에 근거한 기능재조정 기준을 모색할 경우, 어느 사무처리주체가 수행하는 것이 더 경제적인가를 고려하여야 한다. 구체적으로는 어떤 사무처리주체가 수행하는 것이 경비절약, 행정능률, 주민편익, 행정편의를 제고하는데 있어서 도움이 되는가의 기준에 의하여 중앙정부기능과 지방기능을 재조정한다.

셋째, 사무의 중복성에 의하여 기능재조정 기준을 모색할 경우, 중앙정부와 도·시군간에 중복되어 있는 기능들은 우선적으로 도와 시군의 기능으로 분류해야 한다. 구체적으로는 중앙-도·시군간 중복기능 중에서 상술한 영

13) 일반적으로 중앙-지방간 기능재조정 기준을 설정함에 있어서 사무의 성격이 정책 결정적인가 혹은 정책집행적인가에 따른 재조정 기준을 제시하고 있는 연구들이 많으나, 본 연구에서는 획기적인 기능이양에 따른 정책결정적 기능이 당연히 지방자치단체에 있어야 한다는 면에서 동 기준을 포함하지 않고자 한다.

향의 범위의 기준에서 중앙정부기능으로 반드시 필요하다고 인정된 것 이외에는 모두 지방기능으로 보고 이 기준에 의하여 조정한다.

넷째, 사무수행능력에 의하여 기능재조정 기준을 모색할 경우, 사무를 처리할 내부역량을 갖추었는가를 적극 고려해야 한다. 구체적으로는 지방공무원의 전문성, 지방재정력 등의 기준에 의하여 중앙정부기능을 지방기능으로 전환하는 것을 판단한다. 그러나 이러한 기준은 사실상 지방자치제도를 운영하는 국가차원의 지원능력과 연계되기 때문에 적극적으로 고려되기보다는 보완적 차원에서 고려되어야 한다.

이상에서 설명한 내용을 정리하면 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 새로운 중앙-지방간 기능 재조정의 준거와 기준

준 거	기 준
<기본적 준거> · 영향의 범위 · 사무수행 주체의 용이성 · 사무의 중복성 <보완적 준거> · 사무수행능력	<영향의 범위> - 국가준립성 - 전국적 파급효과 - 전국 통일적 기준설정 - 전국적 수요조절사무, - 고도의 전문성 <사무수행 주체의 용이성> - 경비절약성 - 능률성 - 주민편의성 - 행정편의성 <사무의 중복성> - 사무중복정도 <사무수행능력> - 공무원의 전문성 - 지방재정력

한편 상술한 기능 재조정의 준거 및 기준 토대로 보다 구체적인 중앙정부 기능을 분류하여 살펴보면 다음과 같다.

우선 지방자치법에서 규정한 중앙정부기능의 기준 및 예시적 기능을 살펴보면 <표 5-5>와 같으나, 본 연구에서는 이를 조정·보완하여 기관유지성, 종합성, 고도기술성, 통합성으로 제시하고자 한다(<표 5-6>참조).

<표 5-5> 지방자치법상 중앙정부기능 조정기준

기준	세부기능	예시적 기능
국가 존립성	국가존립 및 재정운영	국방, 외교, 병무, 남북교류, 조폐, 중앙선거, 국가재정·조직, 사법·행형, 국가경찰 등
전국적 통일성	국가적 계획	국토종합계획, 전국적 경제개발계획, 전국주요간선도로계획 등
	국가적 이익이 담보된 전국규모사업	공항·항만·간척·철도 등 대규모 사업 등
	통일적 사무	도량형 기준설정, 의·약사 시험·면허, 통계조사, 측량, 근로기준설정 등
	국가적 환경사무	국유산림, 하천 등
	사회복지	전국적 실업대책, 사회보장, 생활보호 전국적 기준설정
	지방자치단체 조정	국가적 지방자치정책, 전국적 지방재정기준운영, 시도자치단 체간 분쟁조정, 사무배분·기관설치 기준설정 적용
고도 전문성	지식 및 기술분야	원자력, 국가적 차원의 지식정보화 사업 등

자료: 행정자치부, 『행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축』, 1999.

<표 5-6> 새로운 중앙정부기능 재조정 기준

기 준	세부기능
기관유지성	국가존립
종 합 성	종합계획성
	국가공익성
	기준통일성
	자원관리성
	국가경제성
고도기술성	전 문 성
통 합 성	조 정 성

2) 특별지방행정기관과 지방간 기능 재조정 기준

특별지방행정기관의 기능을 도와 시군으로 재조정함에 있어서, 우선적으로 민간화(민간이양과 민간위탁을 포함)의 적합성을 검토하는 것이 필요하다. 이 경우 예산절감과 민간에게 부과되는 부담액을 의미하는 비용절감성, 서비스질의 지속성, 성과측정가능성, 수익성을 기준으로 하여야 한다. 실제 특별지방행정기관의 기능을 도와 시군으로 재조정할 경우 제3장에서 분석한 각 기관별 중복기능들이 재조정 대상이 된다. 이 경우 적용시킬 수 있는 기준으로는 현지성, 업무연계성, 전문성, 경제적 효율성, 통일성을 제시할 수 있다.

현지성은 기능의 성격이 현지성이 높으면 도와 시군으로 조정하고 낮으면 특별지방행정기관에 잔존시키는 기준이다. 업무연계성은 특별기관행정기관 기능과 도·시군의 업무와 유사중복정도가 높으면 반드시 도와 시군으로 재조정해야 하는 기준이다. 전문성은 도와 시군이 이양대상 기능과 관련한 전문성을 가지고 있거나 향후 장기적으로 전문성 확보 가능성이 있으면

도와 시군으로 재조정해야 하는 기준이다. 경제적 효율성은 도와 시군으로 기능을 재조정하였을 때 관할구역의 차이로 인하여 인력과 예산이 증가되는 등 규모의 경제를 확보하지 못할 경우는 잔존시키고 그렇지 않을 경우 도와 시군으로 재조정해야 하는 기준이다. 통일성은 특별지방행정기관과 도·시군간의 이해관계가 크고 전국적 통일성을 갖는 기능의 경우 잔존시키고 그렇지 않거나 다양성 보장측면에서 무방하다고 판단되는 경우 도·시군으로 재조정해야 하는 기준이다.

한편 특별지방행정기관의 기능을 도 혹은 시군으로 재조정할 경우, 보충성의 원칙에 의하여 시군으로 재조정하되, 광역성이 있는 기능은 도로 재조정하는 것이 필요하다.

만일 전술한 바 있는 도기능 재조정 모형1의 경우, 특별지방행정기관의 기능이 잔존하려면 상술한 5가지 기준 중에서 통일성 기준과 경제적 효율성 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 첫째로 통일성 기준의 경우 지방자치의 다양성에 대한 요구보다 통일성의 요구가 더 크면 잔존하는 방향에서 검토하고, 둘째로 지방자치단체 관할구역과 특별지방행정기관의 관할구역이 달라서 지방으로 기능을 재조정할 때 지방이 전문성과 규모경제성을 충족시키지 못할 것으로 판단되면 잔존하는 방향에서 검토하는 것이 필요하다는 것이다.

<표 5-7> 새로운 특별지방행정기관과 지방간 기능 재조정 기준

조정기준	세부기준
현 지 성	지역성 정도
업무연계성	유사중복 정도
전 문 성	현재와 미래의 전문화 제고 정도
경제적 효율성	인력과 예산 증가 정도
통 일 성	다양화 가능 정도

3) 도와 시군간 기능 재조정 기준

그 동안 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능 재조정 기준으로 제시되었던 것을 보면 <표 5-8>과 같다.

<표 5-8> 기존의 도-시군간 기능재배분 기준

조정기준	세부기준
홍민기 (1991)	사무주체의 변동비용(소요예산,사업범위)/주민밀착성(집행성,지역적특성)/생활권(지역경제규모,지역간형평성)/기관간갈등최소화(기획성,중복성)/업무통일성(통일성,전문성)/경쟁원리(집행성,주민편익)/민간위임(경쟁성,지역간형평)/광역규모경제(생산서비스,외부효과)
기획예산위원회 (1998)	접근성/수익성/민간효율성
행정자치부 (2001)	-시군 지역인접성·현지성/주민밀착성/지역개발성·지역경제성/지역사회근접성 -도 조정성/지역계획감독/광역서비스/기초단체지원/지역형평성/지역이해관계성/행정적 통합성/지역환경체계성/지역통일성/지역전문성

자료: 홍민기, “서울시와 자치구사이의 사무배분을 위한 전문가시스템의 검토”, 『한국행정학보』, 제15권 제2호, 1991 ; 기획예산위원회, 『지방자치단체의 경영진단(충북, 천안시, 연기군, 강남구)』, 한국지방행정연구원, 1998 ; 행정자치부, 『행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축』, 1999.

여기에 기초하여 새로운 도 기능 재조정 기준을 정립할 경우 우선 도의 정체성을 충분히 고려해야 한다. 우선 전술한 바 있는 지방자치단체이면서 광역자치단체에서의 역할과 국가행정기관으로서의 역할(기능재조정모형2에서는 제외)을 고려하면서 동시에 도의 기능이 광역행정기능과 보완대행기능 중심으로 조정되어야 한다는 점을 충분히 고려하여 재조정 기준을 모색하는 것이 요구된다.

<표 5-9> 새로운 도 기능 재조정 기준

조정기준	세부기준
기관유지성	도 존립
광역행정성	광역서비스성
	지역연관성
	지역환경성
보완대행성	시군형평성
	시군지원성
지도감독성(일부)	업무협력성
연락조정성(일부)	분쟁조정성

한편 시군의 기능 재조정 기준으로는 보충성의 원칙에 의해 최우선적으로 중앙정부기능과 도 기능이 이양되는 것을 고려하여야 한다. 특히 도의 지도 감독기능과 연락조정기능은 우선적으로 이양되는 대상이 된다. 이러한 의미에서 본 연구에서 제시하고자 하는 새로운 조정기준은 <표 5-10>과 같다.

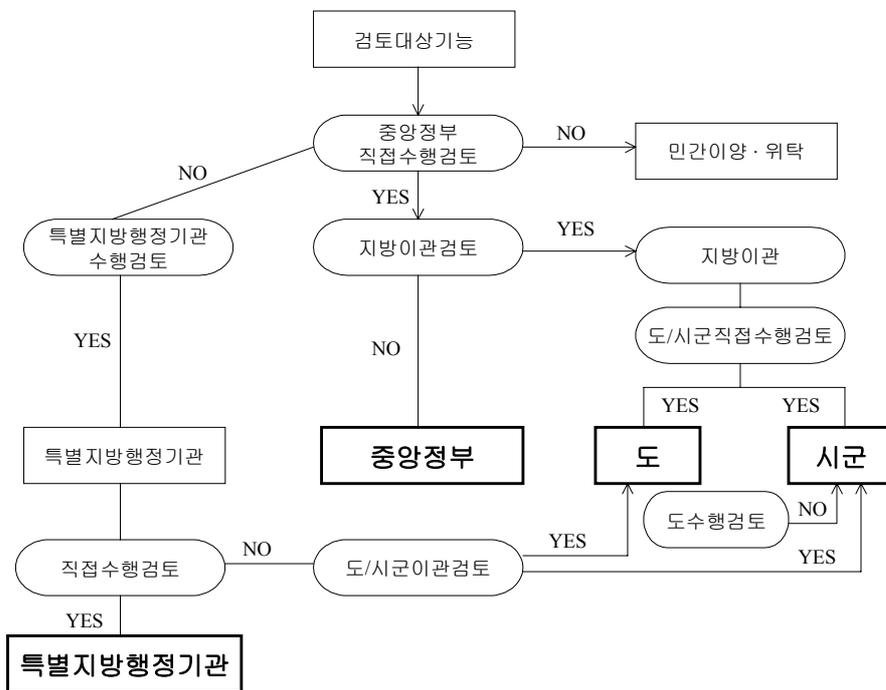
<표 5-10> 새로운 시군기능의 재조정 기준

조정기준	세부기준
기관유지성	시군존립
현지성	주민편의
	접근용이
대응성	효율행정
	지역특성개발
	지역산업육성

다. 기능 재조정 절차

전술한 바 있는 기능 재조정의 새로운 원칙과 기준들을 고려하여 중앙-지방간, 특별지방행정기관-기장간, 도-시군간 기능 재조정을 실행하기 위한 종합적인 절차를 체계적으로 도식화 해보면 <그림 5-6>와 같다.

<그림 5-6> 중앙(특별지방행정기관)- 도·시군간 기능재조정 절차도



제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

지방분권개혁이 성공적으로 실현되기 위하여는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간 역할의 명확화에 따른 기능 재조정이 획기적으로 이루어져야 한다. 자치2계층구조를 택하고 있는 우리 나라에서는 광역자치단체인 도의 역할을 과소 평가할 수 없고, 도의 역할을 어떻게 정립하느냐에 따라서 지방분권의 범위와 절차도 달라질 수 있고 지방분권의 실효성도 반감될 수 있다.

따라서 이러한 문제의 인식하에 본 연구는 지방분권의 실효성을 확보하기 위한 다양한 과제 중에서 핵심적이고도 선결적인 과제라고 할 수 있는 도 중심의 기능을 정점으로 중앙정부(특별지방행정기관 포함)와 도간, 도와 시군간이라는 구도 하에서 기능 재조정의 방향을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다.

연구내용은 총 6장으로 구성되어 있으며, 제1장 서론에 이어 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 지방분권개혁의 필요성 및 기능 재조정과의 관계를 분석·제시하였다. 지방분권의 이론적 배경으로 지방분권의 논리와 가치, 지방분권개혁의 필요성 등을 분석하고 있다. 그리고 지방분권의 실효성 확보 기반을 지방분권주체의 협력 및 연합, 지방분권법체계의 명확화, 정부실천의지 및 국민이해, 지방분권주체의 명확화, 지방분권이념의 명확화, 정부간 역할과 기능 명확화로 규정하고 있다. 그리고 이 중에서 “정부간 역할과 기능명

확화”와 지방분권의 실효성간의 관계를 중점적으로 고찰하고 있다.

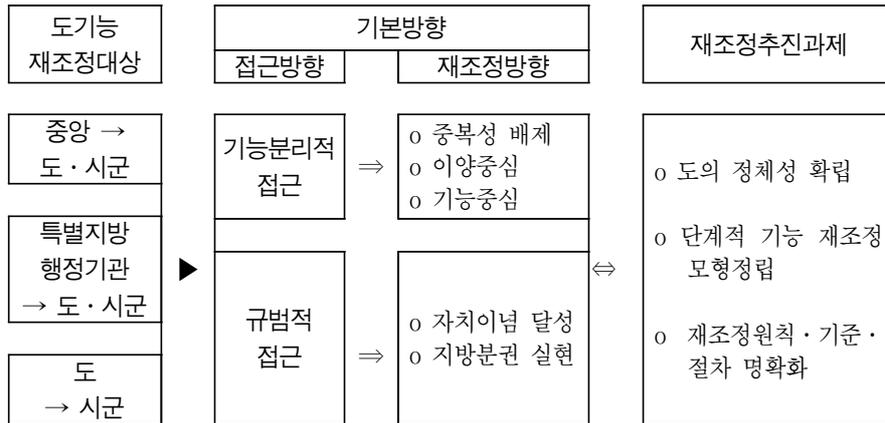
제3장에서는 도 기능과 도 기능을 중심으로 하는 행정계층간 기능배분의 실태와 문제점을 다루고 있다. 도 행정의 문제점으로는 도행정의 효율성 저하, 조직정원관리권의 자율성 부족, 도민참여행정 취약, 인허가권의 양분에 따른 절차적 규제 존재 등이 지적되고 있다. 그리고 도의 기능상의 문제점으로는 사무구분기준의 모호성, 단체위임사무 구별 모호성, 비법령사무의 과다, 기관위임사무 시행주체의 구분 모호, 도 기능과 도단위 사무간의 구분 모호성 등이 지적되고 있다. 끝으로 법령상 도 기능배분의 문제점으로는 배분관련 법제의 다원화, 자치사무의 국가사무화 수월, 기능 재조정 원칙과 기준의 다원화, 차등적 기능배분 취약, 도관할 하에서 2개 행정처리기관 존재에 따른 중복행정 등이 지적되고 있다.

중앙과 도간 기능배분의 문제점으로는 지방사무의 용어 혼용, 도사무 규명 어려움, 기관위임사무 과다, 경찰과 교육사무의 도기능화 배제, 중앙의 사에 의한 기능이양, 경비·인력지원 취약, 기능이양보다는 위임 과다 등이 지적되고 있다. 그리고 특별지방행정기관과 도간 기능배분의 문제점으로는 양자간 기능 중복, 지방자치법상 지방기능의 수행, 지방행정의 종합성 저해 등이 지적되고 있다. 끝으로 도와 시군간 기능배분의 문제점으로는 획일적 기능배분, 기준의 불명확, 기능의 경합배분, 관여사무의 과다 등이 제시되고 있다.

제4장에서는 외국의 행정계층별 기능배분실태를 분석하였다. 프랑스와 일본을 중심으로 분석한 결과, 기능배분관련 국가적 계획의 수립을 통한 법제화 수준의 강화 필요, 총체적 이양원칙에 따른 기능·인력·재원·자원의 이양 명문화, 교육자치 도입의 경우 광역/기초간 구분 관할, 도시계획기능의 광역자치단체 이양, 광역단위의 자치경찰 실시, 소방기능의 기초자치단

체 이양 등의 시사점을 발견할 수 있었다.

제5장에서는 도 기능의 재조정 방안을 제시하였다. 우선 도 기능 재조정의 방향을 다음 표와 같이 제시하였다.



그리고 도의 정체성 확립은 국가하급행정기관 역할 축소 및 대등적 관계 유지, 중앙-시군간의 중간자적 역할과 시군지도감독적 관계 폐지, 광역행정 전담의 자치단체로서 위상 정립에 근거한다는 점을 지적하였다.

향후 도를 중심으로 하는 기능재조정은 단계적으로 추진할 것을 권유하였다. 1단계 기능 재조정은 지방자치단체이면서 광역자치단체이며 동시에 국가행정기관으로의 역할 유지, 중앙정부와 특별지방행정기관의 기능 대폭 이양, 광역행정기능과 보완대행기능 제외한 도 기능의 시군 대폭 이양을 초점으로 하였다. 그리고 2단계 기능 재조정은 지방자치단체이면서 광역자치단체로서 국가행정기관적 역할 폐지, 특별지방행정기관의 폐지 및 도와 통합, 광역행정기능과 일부 보완대행기능 유지를 초점으로 하였다.

마지막으로 기능 재조정 원칙·기준·절차를 새롭게 제시하였다. 기능

재조정의 원칙으로 보충성의 원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 포괄성의 원칙, 차등이양의 원칙, 경제적 능률성의 원칙, 행·재정지원 병행의 원칙을 제시하였다. 그리고 새로운 중앙-지방간 기능 재조정의 기준으로는 영향의 범위, 사무수행 주체의 용이성, 사무중복성을 기본으로 하되 사무수행능력을 보완적으로 적용하는 것으로 제시하였다. 특별지방행정기관과 지방간 기능 재조정 기준으로는 현지성·업무연계성·전문성·경제적 효율성·통일성을, 도 기능 재조정 기준으로는 광역행정성·보완대행성·일부 지도감독성 및 연락조정성을, 시군 기능 재조정 기준으로는 주민편의·주민접근용이·효율행정·지역특성개발·지역산업육성을 제시하였다. 이와 아울러 새로운 행정계층간 기능 재조정 흐름도를 제시하였다.

제2절 정책건의

상기와 같은 도 기능 재조정 방안을 효율적으로 시행하여 성공적인 지방분권을 정착시키기 위하여는 다음과 같은 정책적 사항이 국가적 차원에서 다루어져야 한다.

첫째, 국가의 신규기능 창출이다. 참여정부는 지방분권의 일환으로 중앙정부기능의 획기적 지방이양을 추진하고 있다. 그 결과 중앙정부기능의 축소로 인한 국가공무원의 감축문제를 효율적으로 정비해야 한다. 따라서 중앙정부는 행정기능의 축소에 따른 인력관리문제를 감축정책으로 대응하지 말고, 우리 나라의 비전과 국가정책 방향을 재검토하여 새로운 행정기능을 창출해 내는데 역점을 두고 이것을 기반으로 인력의 효율적 관리를 도모하는 것이 필요하다.

둘째, 지방자치단체의 역량 강화이다. 중앙정부기능의 획기적 지방이양으로 인한 업무량 증대가 야기될 것이다. 이를 효율적으로 대응하기 위하여는 기능이양에 따른 인력·재원의 보전이 있어야 하고, 조직정원관리권의 지방이양이 필요하며, 지방공무원의 역량을 강화하는 프로그램의 개발이 있어야 한다. 특히 정부는 지방분권의 실효성을 담보하는 기능 재조정을 이행함에 있어서 확실한 의지를 갖고 추진하되 특별지방행정기관의 기능을 개편하는데 총력을 기울여야 한다.

셋째, 종합적인 기능이양발굴 조사연구의 실시이다. 정부혁신지방분권위원회는 차제에 획기적인 지방이양을 위하여 종합적이고 대대적인 기능이양발굴 조사연구를 주도하고, 그 결과를 바탕으로 지방이양추진일괄법(가칭)을 제정하여 추진하는 것이 시행착오를 축소시키는 것이다.

넷째, 지방분권개혁의 성공적 기반 마련이 필요하다. 우선 기능 재조정 결과에 따른 지방분권추진과제의 확실한 이행이 필요하고, 기능 재조정 관련 법제화의 기반구축을 조기에 완료하되 법체계의 단순화 혹은 체계화를 동시에 추구해야 하며, 지방분권 실현을 위해 지방4단체와 행정자치부 및 정부혁신지방위원회가 구성원이 되는 “전국지방자치및지방분권개혁협의회(가칭)”를 구성해야 한다. 동 협의회는 일종의 광역연합체적 성격을 갖되, 지방분권과제와 지방자치제도 전반에 걸쳐 입법화하기 전단계에 반드시 협의하도록 하는 강제성을 부여받아야 한다.

이상과 같은 정책건의 사항이 국가적 차원에서 효율적으로 처리된다면 행정계층간의 기능 재조정을 통한 지방분권개혁이 성공적으로 정착하게 될 것이다.

【참고문헌】

- 경기도·전라북도 홈페이지 및 내부자료
- 금창호, 『특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립방안』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1996.
- 기획예산처·행정자치부·지방이양위원회·정부혁신지방분권위원회·법제처·중앙인사위원회 홈페이지 및 내부자료.
- 김병국, “지방분권화, 지방자치 활성화에 기여할 것인가”, 바른사회, 바른사회연구소, 2003.2.
- 김병준, “사무배분현황과 재배분체제의 문제점”, 『자치행정』, 제102호, 지방행정연구소, 1996.
- 김병준, “우리나라 지방자치의 현황과 과제: 분권화와 자기책임성 강화”, 한국지방자치의 발전과 지방행정개혁 정책토론회 발표논문, 2001c,
- 김영수, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1995.
- 김익식, “지방분권화의 최근경향”, 『지방자치연구』, 제1권 제1호, 한국지방자치학회, 1989.
- 김재훈, “중앙과 지방간의 관계 재정립”, 『지방자치』, 1998, 1월호, 현대사회연구소, 1998.
- 류재현, “지방정부의 분권화 논리와 과제”, 『지방정부연구』, 제6권 제2호, 한국지방정부학회, 2002.
- 박재욱·류재현, “로컬거버넌스와 시장의 리더십”, 한국행정학회 하계학술세미나발표논문집, 2000.

- 부산지방분권협의회, 『지방분권·국가균형발전관련법안 및 정책과제』, 부산: 동협의회, 2003.
- 수원시 등 10개 대도시 홈페이지 및 내부자료.
- 안영훈, 『프랑스 행정계층간 기능배분에 관한 분석』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.
- 오재일, “도의 역할과 기능재정립”, 한국지방자치학회 세미나 발표자료, 2001.
- 오희환 외, 『지방자치단체의 사무구분 및 배분에 관한 연구』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.
- 유재원, “중앙과 지방 사무재배분 기준”, 『지방자치』, 통권84호, 현대사회연구소, 1995.
- 이기우, “지방분권특별법 제정방향”, 한국지방행정연구원 지방분권워크샵 발표논문, 2003.5.10.
- 이기우, “지방자치발전을 위한 사무배분의 과제”, 『지방자치연구』, 통권15호, 한국지방자치학회, 1996.
- 이기우, 『지방자치이론』, 서울 : 학현사, 1996.
- 이달곤, “중앙과 지방간의 기능배분방향의 모색”, 『행정논총』, 제29권 제2호, 서울대행정대학원, 1991. 10.
- 전상경, 『현대지방재정론』, 서울 : 박영사, 2002.
- 정덕주, 『중앙·지방정부간 사무배분에 관한 연구』, 경남대학교 박사학위논문, 1989.
- 정부혁신지방분권위원회, 『사무구분 및 배분체계 재정립방안』, (내부자료), 2003.
- 정세욱 편, 『정부간관계』, 서울 : 법문사, 1998.

중앙권한의지방이양촉진등에관한법률.

진재구, “특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준,” 『지방자치학회보』, 제11권 제2호, 한국지방자치학회, 1999. 6.

총무처, 『중앙·지방사무총람(Ⅰ)(Ⅱ)』, 1994.

최진혁, “우리나라 지방분권의 발전적 고찰,” 『사회과학연구』, 충남대, 2002.

최창호, 『지방자치학』, 서울 : 삼영사, 2001.

한국지방자치학회, 『특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계 재정립 방안연구』, 서울 : 행정자치부, 2002.

한국지방행정연구원, 『행정계층간 사무처리실태총람 : 법령상의 사무를 중심으로』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1997.

한국행정학회, “중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구”, 서울 : 한국행정학회, 2002.

한원택 외, “지방자치실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능 변화,” 『지방자치학회보』, 제12권 제3호, 한국지방자치학회, 2000. 9.

행정자치부, 『단위사무별 재배분 대상사무목록』 서울: 행정자치부, 1998a.

_____, 『중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책반 종합보고』, (내부자료), 1998b.

_____, 『행정계층간 합리적인 사무배분 기준개발과 지원체계 구축』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1999a.

_____, 『99년 지방이양대상사무 조사지침』, (내부자료), 1999b.

_____, 『지방자치행정체제발전모형 및 정책효과분석』, 서울 : 한국경제연구원·국토연구원·한국지방행정연구원, 2000a.

_____, 『선진외국의 지방자치제도(Ⅰ)』, 서울 : 행정자치부, 2000b.

_____, 『선진외국의 지방자치제도(Ⅱ)』, 서울 : 행정자치부, 2000c.

- _____, 『법령상사무전수조사를 통한 지방이양대상사무발굴연구』, 서울 : 한국지방행정연구원 · 한국행정연구원, 2002.
- _____, 『지방이양합동심의회 안건』, (내부자료), 1998-2002.
- _____, 『행정계층간 승인 · 협의 등 사무실태조사 결과보고』, (내부자료), 2003.
- 홍정선, 『행정법원론 (상 · 하)』, 서울 : 박영사, 1998.
- 홍준현, “중앙행정권한 지방이양사업 운영체계의 개선방안,” 『지방자치학회보』, 제12권 제2호, 한국지방자치학회, 2000.6.
- 홍준현, “한국지방분권의 평가”, 한국지방정부학회 하계학술대회발표논문집, 한국지방정부학회, 2001.
- 室井 力(編), 『行政事務再配分の理論と現状』, 東京 : 勁草書房, 1980.
- 地方分權推進委員會, 『地方分權推進委員會 第1次 - 第4次 勸告』, 地方分權推進委員會, 中間報告, 1997.
- 地方自治制度調査會編, 『行政改革關係資料集』, 東京 : きょうせい, 1993.
- 地方自治總合研究所, 『地方分權の戰略』, 東京 : 第一書林, 1996.
- 坂田期雄, 『分權と地方改革』, 東京 : 時事通信社, 1996.
- 佐佐木信夫, 『地方分權과 地方自治』, 東京 : 勁草書房, 1999.
- 松下圭一, 『政策型思考와 政治』, 東京 : 東京大學出版社, 1993.
- Carmichael Paul, *Central-Local Government Relations in the 1980s : Glasgow and Liverpool Compared*, Aldershot, Avebury Ashgate Publishing limited, 1995.
- Chandler, J. A., *Local Government Today*, Manchester University Press, 1996.

- Hanson Russell L., *Governing Partners : State-Local Relations in the United States*, Colorado, Westview press, 1998.
- Joseph Rowntree Foundation, *Local-Central Government Relations*, Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- Leach, S. et al., *Local Government : Its Role and Function*, Joseph Rowntree Foundation, 1992.
- Mandelker, D. *State and Local Government in a Federal System, 3rd ed*, Michie Company, 1990.
- Wright, D. S. *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont : Cole Publishing Co., 1988.

【Abstract】

Readjusting the Administrative Functions of Provinces to Ensure the Effectiveness of Decentralization

Successful decentralization requires readjusting the administrative functions between the central and local government and between the local governments. In Korea, which adopted a two-tier system, the role of the upper-level local government cannot be ignored. Furthermore, the scope and process of decentralization can be altered and the effectiveness of decentralization can be reduced according to the way the administrative functions of provinces(upper-level local government) are established.

Recognizing the issues mentioned above, the purpose of this study is to seek ways to ensure the effectiveness of decentralization.

For this purpose, this study is designed in the following frame: Chapter 1, introduction, including the purpose, scope, and methodology of study; Chapter 2, the need for decentralization and the relationship between decentralization and readjusting administrative functions; Chapter 3, the realities and problems on the division of functions between administrative tiers; Chapter 4, benchmarking realities of

readjustment; Chapter 5, suggestions to adjust administrative functions; Chapter 6, suggestions on the principles, criteria, and procedure to adjust administrative functions.

Based on the research, this study suggests the following major findings to adjust administrative functions of provinces(do): first, establishing the identity of the province(do), namely, the status and roles of provinces; second, promoting the readjustment of functions step by step; third, formulating the principles, criteria, and procedure of readjustment.

This study goes on to make the following policy recommendations: first, creating new functions by reducing the functions of the central government; second, enlarging the functions of local governments and building the capacity of local officials; third, conducting research on comprehensive transfers; fourth, establishing a successive basis for decentralization reforms.

지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-252-2 93350

