

政府間 機能 再配分과 地方分權의 實踐方向

金洪石

사회학박사, 한국지방행정연구원 수석연구원

1. 자치와 분권

오랜 중앙집권국가를 유지해온 역사로 인해 수도권 집중화와 중앙중심주의, 관료주의적 사고는 여전히 지배적인 가치체계로 남아 있다. 이러한 이유로 지방자치는 제한적인 범위 내에서만 작동되고 있다. 지방자치의 정신을 왜곡시키고 있는 지방자치의 현실은 정치적 기득권을 장악하고 있는 중앙정치가 지방자치를 압살하고 있기 때문이다. 또한 정치적 해계모니 장악에 혈안이 된 정치권의 집단이기주의와 두터운 관료집단의 저항, 그리고 지방의 대응력 부족이 지방분권과 자치강화라는 시대적 흐름을 차단하고 있다.

지방자치와 지방분권의 실제적 모습은 국가와 사회, 그리고 지역마다 다양하게 나타나지만 선진지방자치국가는 중앙정부의 기능과 (중앙집중적) 권한을 점차 지방의 주민생활중심으로 전환시켜가고 있다. 일각에서 주장되는 신 중앙집중론은 우리처럼 중앙정부로 기능집중이 심화되는 것이 아니다. 미국처럼 철저히 지역의 분권과 자율성이 보장된 가운데 광역적 차원(주정부)을 의미한다. 주정부의 기능강화는 산하 자치단체의 기능통제를 위해서 보다는 연방정부나 중앙정부로부터 주정부의 자율성을 확대하기 위한 조치이다.

세계적으로 중앙과 지방의 관계는 점차 중앙정부보다 지방정부의 권한이 보다 강화되고 지역(주민)의 입장에서 중앙정부가 가지고 있던 권한과 사무를 지방으로 이양해가고 있다. 또한 정부와 공공영역이 독점해오던 다양한 서비스를 민간영역에 개방시켜 나가고 있다. 나아가 국가경쟁력 강화를 위해 정부개혁과 함께 최소정부를 추구한다. 독점적 지위를 갖고 있던 공공부문의 시장개방과 공공부문에 대한 주민참여의 확대는 실제 국가경쟁력 강화라는 차원에서 지방분권의 강화라는 맥락과 일치한다. 개방과 참여, 분권화라는 사회적 시스템이 공공부문에서 제도화되고 있는 것은 지식정보화의 산물인 무한경쟁의 시대에 적응하기 위한 국가와 정부의 생존유지를 위한 필요성과 기능적 적합성(functional requisites)에서 출발하고 있다.

이러한 차원에서 지방분권과 지방자치는 機能的 中心移動과 政治的 成熟을 의미하고 있다고 하겠다. 진정한 의미에서 지방자치의 발전은 지방분권과 이를 담보하는 정부기능의 재배분을 통해 완성되기 때문이다. 중앙사무의 대폭적인 지방이양을 통한 자치적·분권적 행정시스템의 구현만이 새로운 도전인 국가경쟁력 강화의 현실논리에 대한 실천방법이기 때문이다. 또한 현대 민주주의가 정책관리와 공공이익을 실현하는 과정에 보다 높은 정부의 투명성과 효율성, 그리고 현지성을 강조하고 있고 이를 실현하기 위해서는 다양한 차원에서 국가 및 지방정부에 대한 지속적인 개혁을 추구하고 있기 때문이다.1)

지방자치의 역사는 일천하지만, 지방이 정치적 자율성은 확보하고 있다. 그런데 중앙과 지방의 실질적인 정부관계나 기능변화에는 아무런 진전이 없다고 해도 과언이 아니다. 중앙정부와 지방정부가 갖는 행정권한과 사무집행과정은 여전히 과거의 전통을 크게 벗어나지 못하고 지배-종속적 기능관계를 유지하고 있기 때문이다. 따라서 우리는 지방자치의 제도화(혹은 정착)와 더불어 지방분권의 강화, 그리고 정부개혁을 동시에 추진해야 된다. 이러한 동시적 임무달성이 필요한 현실로 인해 종종 개혁과 분권, 개혁과 지방자치, 그리고 지방자치와 지방분권의 본질적 의미와 목적을 서로 혼돈해왔다.

정부개혁은 개방과 혁신, 그리고 정부기능의 수직적 수평적 재정립에서부터 출발해야 된다. 그리고 지방분권의 구체화를 위해선 정부간 관계의 재정립부터 실천해야 된다. 중앙과 지방자치단체간의 기능 재조정(권한 및 사무의 재배분)을 위해선 공식적이고 법적인 제도를 고쳐야 하고 각 정부의 역할과 권한, 책임을 보다 분명하게 해야 된다. 이러한 지방분권의 틀은 바로 지방자치의 온전한 실현과 제도화에 바탕을 두어야 한다. 정부개혁과 분권강화 및 지방자치의 발전을 위해선 기존의 중앙과 지방정부의 기능과 역할변화에 대한 실태 분석과 논리적 점검, 그리고 이를 바탕으로 한 정부간 관계의 재정립과정을 통해 중앙사무의 지방이양을 실천해나가야 된다. 즉 정부간 역할을 재정립하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 기능배분이 기존에는 어떻게 설정되어 있고, 새로운 환경변화를 통해 어떻게 변화해야 되며, 이에 따라 중앙정부의 기능과 사무가 그 소속기관과 지방자치단체에서 어떻게 위임, 이양되어 있는가에 대한 총괄적이고 체계적인 분석이 전제되어야 한다.

이상과 같은 이유로 공공부문의 개혁과 민영화, 그리고 중앙권한의 지방이양을 시도하고 있지만, 그 성과는 매우 미미한 수준에 머물고 있다. 왜냐하면 공사영역의 경계성이 점차 약화되고 행정의 합리성과 효율성이 강조되는 범세계적인 추세로 인해 지속적인 정부개혁이 추구되어야 하고 이러한 목표달성을 위해선 공공부문의 과감한 민영화와 개방화, 그리고 현지화를 지향해야 되는데 이를 제대로 실천하고 있지 않기 때문이다. 또한 지방자치의 두 축인 단체자치와 주민자치가 모두 중앙중심적 정치·행정체제로 인해 근본적인 한계를 갖고 있는 상황에서 중앙권한의 지방이양은 매우 시혜적이고 일방적인 방식으로 전개될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 권한이양은 기존의 행정전달체계의 일부만 변환하고 분권을 가장하는 장치에 불과하며 진정 주민중심적인 행정서비스의 실현을 불가능하게 할 수밖에 없을 것이다.

실질적인 중앙권한의 지방이양이 이루어지지 못하는 또 다른 이유는 우리사회에 만연한 지적 친박성과 지적 조합주의, 지도집단의 담합주의도 한 몫을 하고 있다. 지적 헤게모니를 장악한 지식집단의 편향과 원칙에 충실치 못한 개혁과정은 지식기반사회(혹은 지식정보사회)에 대한 몰이해로 인해 다양한 저항에 직면하게 된다. 지방이양과 지방분권에 대한 최근 논의는 이러한 대표적인 보기의 하나이다. 나아가 집단적 담합주의로 무장한 지식인집단과 관료집단, 그리고 정치권은 지방이양과 분권화에 대한 최대 적이다. 이들이 중앙집권적 의식과 중앙정부의 소극적 대응에 일조를 하고 있다면 지방자치단체의 지도자와 공무원은 새로운 환경변화에 대한 적용(대응)부족으로 왜곡된 지방자치의 현실을 강화해주는 구실을 하고 있다.

1) M.Barzelay, B.Armajani, *Breaking through bureaucracy : A new vision for managing in government*, Los Angeles, University of California press, 1992.

2. 政府改革과 政府間 機能 再配分

중앙과 지방정부의 합리적이고 효율적인 관계정립은 정부기능의 재분배와 일관성 있는 사무 재배분을 통해서 이루어질 수 있다. 지방자치는 단순한 사무의 재배분뿐만 아니라 국가와 자치단체 상호간의 권력과 권한의 재배분을 통해 정부간 기능의 재조정을 통해서만 구체화되기 때문이다. 중앙정부와 지방정부간 합리적인 사무배분은 거시적 관점에서 중앙-지방간 정치권력의 배분관계로부터 이해되어야 한다. 따라서 사무배분은 단순한 기능의 이양이 아니라 권한과 책임, 그리고 법규 제정권(조례) 등이 수반되는 정치적이고 총체적 차원에서 이루어지는 권한배분이기 때문이다.

혁신적인 정부개혁을 위해 보다 적극적이고 실질적 자치문화의 발전이 이루어져야 한다. 사회적 자율성과 분권화를 통해서만 권위주의적 정치문화를 극복할 수 있다. 자유주의적이고 민주적인 정치문화의 바탕 위에서만 정부혁신이나 개혁(performance governance)이 이루어질 수 있다. 정부혁신은 정부기관의 서비스 독점을 종식시키고 민간부문의 경쟁을 도입하여 정부민 공공서비스의 질을 향상시킬 수 있다. 이러한 노력을 통해서 정부기관 뿐만 아니라 공공부문의 기능과 사업범위를 획기적으로 개혁해야 된다. 이러한 개혁은 부분적이고 단견적인 접근을 지양하고 근본적인 정부 및 공공부문의 기능재조정과 민영화와 권한의 지방이양, 인사 및 조직의 개방, 책임운영제의 적극도입, 지방 및 민간부문의 파트너십 강화 등을 종합적이고 적극적으로 추진해야 된다.

정부개혁의 논쟁에 수반하여 지방자치의 정착을 위해서는 지방자치의 실질적 기반인 탈 중앙집중적인 정부기능의 재정립이 요구된다. 실제 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분 문제는 지방행정 및 재정체도의 개선에 결정적인 요인이다. 일반적으로 정부간 기능이 어떻게 배분되어 있는가에 따라 지방행정의 수행체제가 중앙집권적이냐 또는 지방분권적이냐가 결정되게 된다. 지방행정체제의 독립적 기반은 組織(機構)과 人力配分이 이루어지고 기능의 실질적 보장을 위한 財源配分도 수반되어야 한다. 그러나 우리의 지방자치는 현재 국가위임사무를 지방자치단체가 과도하게 수행하고 있지만, 이를 보장할 조직과 인사에 관한 권한과 재정기반은 대부분 중앙이 장악하고 있는 실정이다.

우리 나라의 기능배분의 실태는 중앙이 전체기능의 75% 정도를 담당하고, 나머지 25%만이 지방에서 담당하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 지방에서 담당하는 기능도 25% 중 12%가 委任事務로 지방자치단체의 固有事務는 13%에 지나지 않는다. 반면, 중앙에서 처리하는 사무는 위임사무까지 합할 경우 87%에 이르게 되어 지나친 중앙집중현상을 나타내고 있다(총무처, 1994). 이 같은 현실은 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분에 더욱 잘 나타난다. 우리 나라의 사무배분 실태는 광역과 기초자치단체를 포함한 전체 자치사무 비율이 국가사무의 50%를 넘지 못한다. 중앙정부가 광역자치단체와 기초자치단체에 대해 감독사무의 비율이 50%를 넘는 과도한 중앙통제와 법적 위임사무비율이 70%를 상회하고 있다. 이는 지방자치단체의 자율성이 극도로 제약되어 있고, 중앙집권적 통치구조가 지배하고 있다는 것을 잘 보여 준다.

중앙집권적인 지방행정체제는 현행 우리의 지방자치법 규정에 잘 나타나 있다. 지방자치법 제3조 2항에 “지방자치단체는 그 지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다”고 규정하고 있는데 이러한 자치단체사무에 대한 포괄적 규정은 자치사무와 위임사무간의 구분을 모호하게 하고 국가와 자치단체간 사무경비부담의 주체를 불명

확하게 만드는 결과를 초래하고 있다. 또한 자치기능과 사무배분에 대한 이러한 포괄적 수권주의방식의 규정은 중앙정부의 감독범위 즉 중앙정부의 자치단체에 대한 간섭을 무제한적으로 가능하게 하여 지방자치를 왜곡시키는 주범이 되고 있다.

일반적으로 정부간 관계란 한 나라의 정치체제 내에 있는 정부(중앙과 지방자치단체)간에 나타나는 권력과 영향력의 교환 및 결합형태를 의미한다. 또한 정부간 관계란 중앙정부와 지방자치단체와의 관계뿐만 아니라 지방자치단체들간의 관계를 의미하기도 한다(조창현, 1993: 80-83). 우리의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 일반적인 지방자치이론이나 정부관계론적 유형에 따라 정의하기 힘들 정도로 미분화된 상태이다. Wright와 Elcock(1988: 65-110), Griffith, 村松技夫 등은 정부간 관계유형을 발전단계(intergovernmental relation: IGR)에 따라 갈등적 관계와 협력적 관계, 집중적 관계, 창조적 관계, 경쟁적 관계, 이해 타산적 관계, 계약적 관계 등으로 분류하고 있다. 이에 따르면 이제 우리의 정부간 관계는 갈등적 관계로 막 진입하려는 단계에 있다.

우리 나라의 정부간 관계는 정부간의 권위(authority)배분에 초점을 두어 분석해보면 포괄적 권위관계로 해석된다. 지방자치단체의 인사권은 중앙정부에 집중되어 있어 지방정부의 중요한 직책의 임명권을 행사하며, 지방정부의 下級職에 대한 인사권도 중앙정부의 인사 정책적 통제 아래에 있다. 정부간 관계를 포괄적 권위관계(inclusive-authority model)로 보는 시각은 중앙정부가 지방정부를 포괄하는 계층제적 국가체제로 중앙정부와 지방정부간 관계를 권력의 관계로 보며, 게임이론적 시각에서 설명한다. 이 시각은 중앙정부와 지방정부의 관계는 지방정부가 국가의 전체적인 결정을 따라야 된다고 보고 지방정부의 독자적 자치권을 별로 인정하지 않는다. 따라서 이러한 시각에 따르면 지방정부의 고유사무 비율은 매우 낮고, 위임사무가 대부분이며, 단체위임사무보다 기관위임사무를 중심으로 지방정부가 중앙정부의 사무를 분장하고 있으며, 지방정부는 정치적으로나 재정적으로 중앙정부에 예속되어 있다고 설명한다.

엘코크(Elcock, 1982: 53)는 지방정부의 지위에 관한 이념형(ideal type)을 대리자모형(agent model)과 동반자모형(partnership model), 교환과정모형 등 세 가지로 구분하여 현대사회의 신 중앙집권화를 지방정부와 중앙정부간 관계가 동반자관계에서 점차 대리자관계로 변하고 있다고 주장한다.²⁾ 그러나 지방정부를 중앙정부의 동반자로 보는 시각은 국민에게 서비스를 공급하는 과정에 대해 중앙정부는 개략적인 정책만 결정하고, 지방정부가 정책을 해석하고 실천하는데 필요한 자원동원과 실질적인 집행을 담당한다고 보는 수평적 또는 상호협조적 관계를 강조하고 있어서 우리의 현실과 맞지 않는다.

왜냐하면 현실적으로 중앙정부와 지방정부간 기능분담이 보다 상위의 법률에서 이루어지기 때문에 중앙의 각 부처가 부령이나 고시에 의해 지방의 기능을 장악하거나 제약시키는 경우를 극복할 수 없기 때문이다.³⁾ 따라서 중앙정부와 지방정부간 관계는 다차원적이어서 완전히 예속된 포괄권위형이나 대리자모형, 혹은 대등한 동위권위형으로 설명할 수

2) 그러나 전통적 견해에 따르면 지방정부의 재정적 취약성으로 인하여 중앙정부의 재정적 지원을 받지 않을 수 없지만, 재정적 지원이 반드시 중앙정부의 대리자로 전락시킨다고는 단정할 수 없다는 점이 문제가 된다. 지방정부가 중앙정부의 재정적 지원을 받지만, 그 지출의 수준과 유형을 스스로 결정하는 독자적인 재정체제로 볼 수도 있다.

3) Alderfer는 고도산업화와 도시화로 신 중앙집권화 현상이 나타나고 중앙정부와 지방정부를 하나의 협동적인 관계로 이해해야 된다고 주장한다. 신 중앙집권화를 지방정부에 대한 중앙정부의 간여와 통제의 강화가 아니라 중앙정부나 광역자치단체는 기초자치단체가 스스로 해결할 수 없는 문제에 대한 공동해결자로서, 문제해결에 필요한 지식과 기술을 제공해 주는 후원자로 기능하는 협동적 연방주의(cooperative federalism)라고 한다.

없다는 것을 알 수 있다. 중앙정부와 지방정부간 관계에 대한 기존논의를 종합해보면 각 정부는 독자적인 영역을 보유하고 있는 상호의존적 관계로 개별적 지위관계나 특성은 국가나 사회에 따라 상이하게 나타날 수 있고 한 국가 내에서도 다른 양상으로 표출될 수 있다는 점을 인정할 수밖에 없다.

3. 事務配分의 問題點과 限界

1) 중앙-지방간 기능 및 사무배분에 대한 오해

일반적으로 우리 나라에서 정부사무는 국가사무와 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등으로 구분하고 있다. 그러나 어떤 사무가 국가고유사무인지, 자치사무인지는 구분하기란 쉽지 않다. 사무구분이 모호한 이유는 법령에 규정되지 않은 사무가 갖는 기능에 대한 해석상에 오해와 이견에서 발생한다. 나아가 법령에 규정된 사무도 사무주체의 표현방식에 관한 용어가 통일되어 있지 않을 뿐만 아니라 동일한 법령 내에서도 혼용되고 있다. 이러한 이유로 학자는 물론 실무담당자까지 해당사무의 성격이 정확히 소관분야가 어디인지, 사무구분을 정확히 하지 못하는 경우가 발생하고 있다.⁴⁾

국가나 정부의 사무구분을 어렵게 만드는 것은 현실사무집행이 이루어지는 관행과 법정과정의 일관성 부족, 그리고 법규정 변화와 해석상의 차이 때문에 발생한다. 지방자치 실시 이전에 이루어진 대개의 법령과 정부사무에서 일반적으로 나타나는 관행에 따르면, 국가사무와 지방사무의 구분은 실질적인 의미가 없었다. 중앙집권적 행정체제에서 사무처리의 주체에 대한 구분 자체가 무의미하였는데 자치제 도입 이후에도 기존 사무규정과 법령 체계 및 정부기능에 대한 관행 등이 개선되지 못했기 때문에 발생하는 문제이다.

또한 입법자가 법령을 제·개정할 시에 법령규정 형식의 비체계화로 인해 부처별 법령규정에 대한 표현방식이 일관성을 결여하여 사무의 소관을 명확하게 규정하고 있지 않다는 점도 사무구분을 어렵게 만드는 본질적 이유가 되고 있다. 그러나 무엇보다도 국가사무와 단체사무의 구분에 대한 근본적인 오해나 이견발생의 원인은 학리적 해석과 국가 및 정부기능에 대한 정의나 이론의 차이로 인해 발생하는 것이라 할 수 있다. 국가기구로서 지방자치단체가 수행하는 자치사무(고유사무)와 중앙정부의 위임사무를 명확히 구분하는데는 일정한 한계가 있다는 점이다.

정부가 수행하는 동일한 사무라도 시대의 흐름에 따라 사무의 성격이 변할 수밖에 없고 정부의 기능도 끊임 없이 변화해 가는데 특정사무를 자치사무인지 국가사무인지를 구분하는 것은 본질적으로는 무의미한 일이기도 하거니와 결코 쉽지도 않다는 점이다. 이러한 이유로 인해서 실제 중앙정부와 시·군·자치구간의 사무구분에 대한 법령과 자치법규 등을 규정한 법규정을 해석하는 시각과 사람에 따라서 사무의 주체를 달리 보는 것이 당연하다.

지방자치법 제10조 제2항에 의하여 규정된 지방자치법 시행령 제8조는 지방자치단체의 종류별 사무로서, 시·도, 시·군·자치구의 사무로 각각 327개, 364개의 단위사무를 예시하고 있으나 103개의 사무가 양자에 중복·예시되어 있어 시·도는 31.5%, 시·군·자치

4) 사무배분의 문제점과 관련하여 많은 학자들이 공통적으로 주장하는 점들은 한국지방행정연구원(1999), 홍준현(1998), 최창호(1995), 오희환, 김성호, 권오철(1997) 등을 참고 할 것.

구는 28.3%가 서로 중복되어 있다. 이러한 예로는 아동상담소의 설치운영, 농작물병충해방제계획의 수립·조정, 지방공업단지의 조성·관리, 관광휴양지의 관리, 유통산업근대화사업의 시행 및 지원, 유아교육시행계획의 수립 등을 들 수 있다. 이러한 이론적 실제적 사무구분에 대한 오해와 이견은 지방분권과 지방자치, 그리고 사무배분에 일관되게 나타나는 주요 쟁점이 되고 있다고 하겠다.

2) 중앙권한 지방이양 추진과정의 문제점

지방자치단체가 조사한 사무배분 실태자료에 의하면 위임사무 특히 기관위임사무의 비중이 점차 감소되어 가는 경향이다. 조사기관에 따라서 다소간 차이가 있지만 국가의 위임사무는 지방자치단체 사무 가운데 적게는 30.0%에서 많게는 61.5%에 이르고 있다.⁵⁾ 특히 구 내무부가 시·도의 사무담당 관계공무원과의 합동작업으로 조사한 사무배분 실태에 의하면 위임사무의 비중이 전체적으로 광역자치단체는 3분의 1, 기초자치단체는 2분의 1을 나타내고 있다. 중앙정부와 시·군·자치구간 기능배분은 절대적인 중앙집권적 특성을 갖고 있다.

법령에 따른 사무조사에 의하면 국가 전체사무 중에서 중앙정부가 직접 처리하는 사무가 70%, 시·군·자치구의 사무는 16% 정도에 불과하다. 결국 자치사무와 단체위임사무를 합한 자치단체의 고유사무는 9% 정도에 불과한 것으로 파악되고 있다. 시·군·구의 사무 중에는 기관위임사무는 약 40% 정도 되며, 이중 절반은 시도위임사무이고 나머지 절반은 국가위임사무이다. 그리고 시·군·자치구가 처리하는 국가위임사무는 대부분 시도를 경유해 재위임된 사무이다.

이와 같이 이만큼 지방자치단체의 자치사무가 적다는 것으로 우선, 지방자치단체를 국가의 감독이나 통제의 대상이 되게 하여 지방자치의 발전을 저해할 수 있고 지방행정의 창의성·자율성·특수성을 저해할 수 있으며, 국가와 지방자치단체간 행정책임의 소재를 불명확하게 할 수 있다는 문제점을 갖고 있다.

지방자치법 제132조에 의하면 “지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다”고 규정하고 있고, 동법 제113조 제2항은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 지방자치단체에 전가하여서는 아니 된다”고 규정하여 사무구분에 따른 경비부담을 명시하고 있다.

아울러 지방재정법에서도 지방자치단체의 사무처리에 수반하는 경비부담에 대해서 포괄적으로 규정하고 있다. 즉, 지방재정법 제17조는 “지방자치단체는 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다”고 규정하여 자치사무에 대한 지방자치단체의 비용부담을 명시하고 있고, 이어 제18조는 제1항에서 “지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다”와 제 2항에서 “국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그

5) 오희환, 김성호외, 「지방자치단체의 사무구분 및 배분에 관한 연구」, 전계보고서, p.29.

전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다”고 하여 단체위임사무와 기관위임사무에 대한 경비부담을 규정하고 있다. 그러나 위임사무에 관한 경비부담에 대한 원칙이 적용되지 못하여 사무배분과 자원배분의 연계가 미흡한 실정에서 중앙사무의 지방이양 논의를 왜곡시키는 요인으로 작용하고 있다.

지금까지 중앙정부와 시·군·자치구간 사무배분은 중앙정부의 일방적인 의사에 의해서 결정되어 왔다. 시·군·자치구에 부여하는 기능배분 규정이 법령의 제·개정이라는 과정에서 지방의 참여나 결정권을 행사할 기회가 제도적으로 보장되지 못하였다. 이러한 과정을 통해 중앙정부와 시·군·자치구간의 사무배분 방식은 하향식 일방적 할양주의, 잔여범주의 배분원칙을 띠고 있었다. 즉, 중앙정부의 사무를 우선 확정하고, 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배정하며, 다시 시·도사무를 먼저 선정하고, 그 나머지를 시·군·자치구의 사무로 배정하는 하향식을 채택하여 위계서열권을 유지하는 형태로 역할분담이 이루어져 왔다.

우리 나라의 정부간 기능배분에 있어서 중앙정부가 주요 권한을 거의 독점하고 그 외에 비교적 비중이 있는 기능을 시도에 배분하였고 나머지는 시·군·구에 배정하는 방식으로 기능배분이 이루어져 왔다. 이것의 의미는 주민과 가장 가까운 거리에 있는 시·군·구가 주요 업무수행에서 소외된 상태로 역할분담이 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

지방자치법 제11조에 국가사무의 처리제한을 열거하고, 동법 제10조 1항에 광역자치단체의 사무처리기준을 규정하고 있지만, 광역행정사무를 정의하는 기준은 결코 명확하지 않다는 점이 문제이다. 다행히 광역자치단체와 기초자치단체간 사무처리기준은 지방자치법 제10조 3항에 잘 규정하고 있지만, 중앙정부와 광역자치단체간의 사무배분 기준은 전혀 명시하지 않고 있기 때문에 여러 가지 이견과 갈등이 생겨날 수밖에 없다.

지방자치법에서는 광역행정사무를 광역행정기능과 보완·대행기능, 연락·조정기능, 감독·조정기능 등 4가지로 구분하여 규정하고 있다. 광역행정기능은 2개 이상의 기초자치단체 행정구역에 걸치는 사무를 의미하고 있다.⁶⁾ 보완·대행기능은 기초자치단체만의 능력으로 적절히 처리할 수 없는 사무 등에 대하여 보완적, 대행적 기능을 제공하는 것이며, 또 기초자치단체가 처리하는 것이 비경제적이며 비능률적이거나, 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 사무를 광역자치단체가 처리하는 것을 의미한다.⁷⁾ 연락·조정기능은 중앙정부와 기초자치단체간 정책의 상충을 해소하며, 행·재정의 불균형을 시정하는 기능을 의미한다.⁸⁾ 감독·지도기능은 광역자치단체가 기초자치단체에 대하여 상급자의 입장에서 기초자치단체에 대하여 감독하고 지도하는 기능을 말한다.⁹⁾

우리 나라 광역자치단체가 수행하는 4가지의 기본기능 중에서 지금까지의 비중을 보면 지도·감독기능이 가장 많고, 다음이 연락·조정기능이며, 보완대행기능, 광역행정기능 등의 순위로 되어 있다. 지방자치의 발전과 함께 기관위임사무의 구분이 없어지고, 기초자치단체에 대한 지도·감독기능이 감소되는 추세로 발전해야 할 것이다. 또한 연락·조정기능

6) 그 예로는 지방도로의 건설, 지방하천의 관리, 제방, 치산 등 보편적으로 주민들의 자연적 공동체 의식, 즉 공동체리의 욕구가 미약하여 시·군간의 의사소통과 협력을 촉진함으로써 처리되는 사무를 말한다.
7) 예컨대 병원, 연구소, 중·고등학교, 시험장, 식품검사시설, 직업안정소 등 사회복지 기능들이 대표적인 광역자치단체의 기능이라고 하겠다.
8) 오늘날 모든 개발계획을 수립, 집행함에 있어서 중앙정부의 개발기능과 기초자치단체의 개발기능간의 조정을 위하여 광역자치단체가 필요하다고 인식되고 있다.
9) 그러나 지방자치와 분권의 논리에 따르면 원칙적으로 자치단체간 상하관계가 있을 수 없다는 점이 문제이다.

도 단순한 매개기능으로서 광역자치단체의 본질적인 기능과는 거리가 멀다. 실제적인 광역자치단체의 기능이란 보완·대행기능과 광역행정기능이기 때문이 이쪽 방향을 발전시키는 데 의미를 두어야 한다.

지방자치단체의 자치사무는 그 지방자치단체의 규모나 행·재정적 능력 그리고 지역의 특수성 및 고유한 행정수요 등을 고려하여 당해 지방자치단체가 수행하기에 적합한 정도의 사무가 배분되어야 한다. 그럼에도 우리 나라의 지방자치법은 광역자치체인 특별시·광역시·도와 기초자치단체인 시·군 및 자치구간의 사무배분에 관하여 특례를 인정하고 있으나 근본적으로 지방자치단체별 특수성, 도시 및 농촌 등 행정수요의 차이, 행·재정적 능력, 인구규모 등을 고려하지 않고 광역자치단체와 기초자치단체간 사무를 배분하고 있어서 획일적인 사무배분이 이루어지는 문제점이 있다. 예를 들면 지방자치법 제10조 단서조항에 의하여 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무를 지방자치단체의 공동된 사무로 규정하는 것은 물론 복합영농시범단지 확정(시·도), 농어촌휴양사업지정개발 및 지원(시·군·자치구), 택지개발사업의 시행(시·도, 시·군·자치구) 등을 들 수 있다.¹⁰⁾

사무의 이양은 지방자치단체로 하여금 권한과 책임을 중앙부처, 또는 상급 자치단체로부터 넘겨받는다든가 점에서 지방자치단체가 가장 적극적일 것으로 생각되지만 그렇지 않은 것이 현실이다. 중앙부처는 사무권한이 자치단체로 이양되면, 조직과 권한도 이양되므로 이러한 사태를 가능한 한 저지하려는 입장이고, 지방자치단체는 인력과 조직, 예산의 지원은 즉각 해주지 않으면서 사무 즉 일만 늘어난다고 이양대상 사무의 발굴에 소극적인 것이 현실이다. 중앙부처는 그렇다 하더라도 지방자치단체가 지방이양 대상사무 발굴에 소극적인 한, 지방이양이 순조롭게 진행되기는 어렵다.

3) 지방이양의 기준에 대한 기준마련과 총체적 접근의 미비

기존의 사무전수조사에 관한 연구들은 중앙정부와 시·군·자치구간 사무배분 실태에 대해서 조사기관이나 연구자마다 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 일차적인 이유는 조사기관에 따라 단위사무를 달리 규정하고 있어 '단위사무'의 일관된 개념적 정의나 조작적 정의가 마련되어 있지 못하기 때문이다.

또한 조사된 내용들 중에서 단위사무로 규정한 개념 등을 분석해 보면, 각 중앙부처의 업무분장을 중심으로 개념정의를 내리고 단위사무의 발굴은 이를 중심으로 선정하였기 때문에 법령상 누락된 부분이 상당수 발생하였다. 그리고 대·중·소 기능의 수준 설정은 중앙부처의 각 국·과·계의 업무분장 수준을 근거로 정함으로써 행정조직의 재·개편이 발생할 경우 기능분류 체계의 일관성이 결여되어 나타나게 되었던 것이다.

이러한 문제점을 감안한다면 사무배분과 관련한 현재까지의 정부사무전수조사총람과 직무분석 자료, 기획예산위원회의 정부조직진단, 연구기관의 조직진단(한국지방행정연구원) 등은 종합하여 국가와 지방자치단체의 기능분담 실태와 문제점을 도출해 볼 수 있다. 또한 정부혁신을 통한 정부간 역할재정립을 추구하려면, 사무배분에 관한 선진국의 사례분석과 함께 우리 나라의 법률, 대통령령 및 부령 등을 총체적으로 재검토해 볼 필요가 있다.¹¹⁾

10) 오희환, 김성호 외, 「지방자치단체사무구분 및 배분에 관한 연구」, p.30.

11) 2001년 한국지방행정연구원이 이러한 문제점을 극복하고자 국가사무 전수조사의 기초가 되는 '단위사

총무처는 1993년 법령상의 모든 행정기능에 대하여 중앙과 지방사무를 구분함으로써 중앙정부와 지방자치단체간 역할의 재정립, 합리적인 기능재배분을 위한 기초자료의 구축을 목적으로 사무전수조사를 시행한 바 있다. 참고로 총 조사대상 법령 3,169개 가운데 행정기능 관련 총 법령수는 1,452개로 법률 726개, 대통령령 351개, 총리령 및 부령 375개로 구분하였다. 전중앙행정기관(원, 부, 처, 청)을 대상으로 법령상의 모든 기능 및 개별 단위사무를 조사하면서 기능을 크게 세 가지로 분류하였는데, 대기능의 경우는 중앙부처 국 수준의 정책기능, 중기능의 경우는 과 수준의 행정기능, 소기능으로는 계 수준의 행정기능을 중심으로 분류하였다. 또한 단위사무는 최소단위의 독립적인 개별사무를 의미하는 용어로 사용하였는데, 즉 대·중·소 기능을 구성하는 독립적인 개별사무(세기능)를 하나의 단위사무로 선정하였으며, 주된 사무를 중심으로 하되 부수적인 절차 방법 등 경미한 사무 또는 단순처리사무 등은 단위사무에서 제외하고 있다. 한국지방행정연구원(1997)은 현행 법령상 사무의 행정계층(중앙-시도-시군자치구)간의 배분실태를 조사하였는데 현행 법령상 규정된 처리권한과 책임의 귀속 여부에 따라 구분하였으며, 사무의 분류는 크게 네 가지로 나누어 국가사무, 자치사무(단체위임사무를 포함), 위임사무, 공동사무로 분류하였는데 행정계층간 사무처리 실태를 보면 법령상 총 16,152개 단위사무중 국가 전속처리사무는 7,831개 사무이고 국가·지방처리사무는 8,321개 사무로 나타났다. 이 중 국가·지방처리사무의 행정계층별 사무배분 실태를 살펴보면 중앙부처가 직접 처리하는 사무는 총 3,422개로 전체 국가·지방 처리사무의 41%를 차지하고 있고, 서울특별시 직접처리 사무는 총 2,289개사무로 28%를 차지하고 있으며, 자치구 처리사무는 총 2,610개 사무로 전체 국가·지방 처리사무 중 31%를 차지하고 있었다.¹²⁾

총무처 사무조사의 경우, 사무구분 관련 용어의 개념이 불분명하고, 대개의 경우 이를 혼용하여 사용하고 있으며, 자치단체의 사무를 단순히 지방사무로 표시하여 단체위임사무인지 또는 자치단체 고유사무인지의 구분이 없다. 지방사무라는 용어는 특별지방행정기관 또는 보통지방행정기관의 사무도 지방사무가 될 수 있는 막연한 개념이라고 볼 수 있다. 그 결과, 지방자치단체의 역할에 대한 예시에 있어서도 지방자치단체의 역할을 넘어서는 사무도 상당수 예시하고 있다.

한국지방행정연구원(1997) 조사에 있어서 사무구분의 경우, 처리권한과 책임의 귀속이 존재하는 사안을 사무로 구분하였고, 국가전속처리사무를 따로 구분하고 있다(외교, 국방, 통일, 과학기술 등). 따라서 총 16,152개 단위사무에서 국가 전속처리사무 7,831개 사무와 국가지방 처리사무 8,31개 사무로 구분하였다. 그러나 이 조사에서도 단위사무에 대한 명

무'의 조작적 개념화를 시도하고(단위사무의 개념정립), 국가 및 자치사무의 전체적인 일관성을 유지하기 위하여 2001년 3월 1일을 기준으로 한 분야별 총법령 3,539개를 전수조사 대상으로 하여 총법령에 기초한 국가 및 지방사무의 '단위사무'를 발굴한 뒤(단위사무 DB구축), 기능의 수준결정은 발굴된 단위사무를 대상으로 상향식(bottom-up) 방식에 기초한 기능 팩키지화 작업(단위사무의 소기능·중기능으로 묶기)을 추진한 것은 획기적인 일이다.

12) 이를 구체적으로 살펴보면 첫 번째 중앙부처의 경우 법령상 사무 총 4,565개의 사무 중에서 중앙부처가 직접 처리하는 사무가 3,331개이고 시·자치구와 공동처리하는 사무가 91개였다. 중앙부처가 단독으로 혹은 공동으로 직접 처리하는 사무를 제외한 1,143개의 사무는 각각 시에 위임되어 599개, 자치구에 직접 위임되어 43개, 자치구에 재위임되어 501개가 각각 처리되고 있었다. 서울특별시의 경우 총 3,347개 사무에서 법령상 서울시 사무중 직접 처리한 사무가 1,523개, 국가·자치구가 공동 처리한 사무가 167개이고, 국가위임사무 중 직접 처리하는 사무가 599개였다. 서울시가 단독으로 혹은 공동으로 직접 처리하는 사무를 제외한 1,058개의 사무는 법령상 자치구에 위임되어 557개, 국가위임사무중 자치구에 재위임되어 501개 처리되는 것으로 조사되었다. 세 번째로 자치구의 경우에는 총 2,610개 사무에서는 법령상 자치구 사무가 1,373개, 국가·시가 공동처리하는 사무가 136개, 국가로부터 직접 위임받은 사무가 43개, 시자치업무중 위임받은 사무가 557개, 국가위임사무가 501개로 각각 나타났다.

확한 정의가 없으며, 총무처 조사와 동일하게 기능을 단순히 대·중·소로 분류하는 문제점을 갖고 있다.

또한 총무처 사무조사는 3,169개 전 법령을 대상으로 조사를 실시하였으나 기능이 나타난 법령은 1,452개라고 보고하고 있다. 여기서는 주로 행정기능에 관련된 법령을 대상으로 하여 기능이라고 정의하고 있으나, 문맥상 이 용어는 사무와 동일어로 사용하고 있었다. 즉, 사법 등 기타 관련사무와 행정기능 이외의 분야에 관한 사무(기능)는 중앙 및 지방의 사무로 인정하지 않는 것으로 밝히고 있다. 그리하여 중앙 및 지방의 사무 등 모두를 포함하여 국가의 총 기능 수는 15,774개의 사무이며, 국가직접처리사무 11,744개(75%), 기관위임사무 1,920개(12%), 지방자치단체사무 2,110개(13%) 등으로 집계하였다. 이러한 구분은 사법사무 또는 기타 행정사무 중에서도 지방사무가 존재하고 있는 것이 현실이라는 점에서 이양대상 사무가 누락되는 결과를 초래할 우려가 있다는 점에 문제로 지적될 수 있다.

자치단체 공무원들에 대하여 현재 담당하고 있는 사무의 유형에서 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무, 공동사무, 시도위임사무, 시도재위임사무 등의 구분을 설문조사하였으나 그 결과는 이들 사무종류간의 명확한 개념정립이 부재한 관계로 사무의 종류에 대한 구분가능 정도가 현저하게 떨어진다는 점을 밝히고 있다. 두 조사에 있어서 이양대상 사무의 선정은 국가사무에 대한 총체적인 접근법에 의해서 이루어져야 하나, 정확한 개념규정이 없이 단위사무를 이양대상을 삼고 있는 것은 총괄이양원칙 등에 반하는 문제점을 안고 있다. 특히 기능과 사무를 동일하게 사용하는 상황에서 기능의 대·중·소 분류도 그 정확한 개념적 척도의 기준이 없이 혼용하고 있다. 끝으로, 현재 지방이양 대상사무의 발굴을 자치단체 건의 위주로 발굴하게 됨으로써 정부기능 관리차원의 체계적인 발굴이 미흡한 상황이고, 더구나 중앙행정기관에 의한 자체적인 발굴은 절차적 정당성에 있어서도 심각한 결함을 갖고 있다고 하겠다.

4. 바람직한 地方分權의 實踐方向

1) 중앙과 지방정부의 관계 재정립

문민정부 이후 정부개혁을 추진함에 있어서 민주주의 논리와 자본주의 시장경제의 논리를 따르면서, 국가에 대한 민주적 통제의 증대와 시민의 정치참여 등을 중요한 가치로 삼게 되었다. 또한 대의제의 발전과 분권화에 의한 지방자치 활성화, 다원화가 강조되었다. 나아가 효율성의 극대화를 위해서 시장의 논리가 적용되고, 국가의 기능은 최소화와 함께 지방분권의 보장을 지향하고 있으며 그것도 시장방식과 자율적 분권체제방식으로 운영되기를 권장하고 있다.

우리 헌법 제117조와 제118조에서도 지방자치에 대한 중심적 역할주체를 지방자치단체로 규정하고 있으나, 지방자치와 관련된 주민의 권리나 역할에 관해서는 전혀 언급이 없다. 그렇게 되면 헌법의 위임을 받아 제정된 지방자치법은 '지방자치법'이 아니라 '지방자치단체법'의 성격이 강하다고 하겠다. 따라서 자치분권의 확대 발전을 확실하게 보장하기 위해서라도 유럽자치헌장에서 제시하고 있는 기본적 자치원리들과 같은 점들을 고려하여 헌법에 보다 자세하게 원칙적인 규정을 됨으로써 자치분권의 가치를 보장하는 것도 바람

직하다고 본다.

우리 나라 지방자치 발전을 위해서라도 지방자치단체의 법적 기초는 헌법에서 명백히 규정하여야 할 사항들이 있다고 보여지는 점들이 발견된다. 예를 들면, 법규제정권을 가진 지방자치단체에 대하여 헌법은 지방자치단체에 적용할 기본원리를 제정하는 입법권자의 자치단체에 대한 관여 범위를 제한하는 규정(지도·감독 등의 범위), 그리고 지방자치단체들의 예산균형 상태를 과도하게 변경시키는 것과 같은 법률의 제정을 제한하는 경우 등이 그 예이다.

헌법에 의해서 보장되는 지방자치권은 기능적으로 국가권력의 한 통제장치로서의 역할 뿐만 아니라 국가와 지방간의 기능분담원리로서 주민의 직접적인 의사를 반영하는 제도적 장치이다. 따라서 기초지방자치단체에 의한 사무처리가 우선적으로 고려되도록 하는 ‘기초사무 우선의 원칙’이 정당성을 갖게 된다. 자치단체의 ‘자치법규제정권’은 국가로부터 보장 받은 주민의 본질적 권한이며, 지방자치단체는 관할지역 범위 내에서 세금을 징수할 수 있는 수권작용이자 또한 같은 지역범위 내에서 지역개발, 경제사회개발, 환경, 도시개발 등의 분야에 대한 공공활동 법규를 제정할 수 있는 자율적 행위자이다. 그러나 자치법규제정권이 하위법에서 지나치게 제한받고 있다.¹³⁾ 지방자치단체는 주권적 통치단위가 아니지만, 중앙정부의 일선기관과는 구별되는 독립적이고 헌법적인 자치기구이다.

2) 사무 및 기능의 전면적 재검토 : 권한배분으로서의 사무배분의 실현

우리 나라의 경우 자치분권과 관련된 행정권한으로서의 사무배분상, 사무의 개념은 ‘부속된 권능/직권(Attribution), 기능(Function), 서비스/업무/사무(Service), 권력/권한(Powers, Authority)’ 등과 같은 용어와 혼용해서 사용되고 있다.¹⁴⁾ 지방자치법 제9조, 제11조에서 중앙정부와 지방자치단체간의 기능과 권한에 대한 배분을 언급할 때 일반적으로 사무배분이라는 용어로 사용하고 다른 용어들과의 차이점을 두지 않는 것이 그 예이다. 보통 사무배분이라 함은 각종 행정사무를 국가와 각급의 지방자치단체 사이에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 부여하는 것이고, 기능배분이란 행정사무의 결정, 처분권과 처리결과에 대한 책임소재를 시도나 시군자치구 중 어느 한쪽에 부여하는 것으로 정의되고 있다.

우리 나라의 사무배분은 사무 용어의 개념이 불분명하여 기능과 혼용하여 사용하였으며, 자치단체의 사무를 단순히 지방사무로 표시하여 단체위임사무인지 또는 자치단체 고유사무인지의 구분도 없었고, 또한 지방사무라는 용어는 특별지방행정기관 또는 보통지방행정기관의 사무도 지방사무가 될 수 있는 막연한 개념으로 보았다. 이러한 시각에서의 사무배

13) 김성호, 황아란, 「조례제정권범위확대에 관한 연구」, 연구보고서 제318권, 한국지방행정연구원, 1999, pp.15-35.

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

분 조사는 지방마다 차이가 있는 임의적 선택사무 또는 자치사무에 대하여 정형적인 형태나 사무의 범위 등을 정할 수 없게 되고, 결국 대·중·소 기능분류와 단위사무 수준의 부정확성으로 인하여 통계상으로 조사되는 국가 및 지방사무의 건수는 허구일 수 밖에 없게 된다.

이것은 지금까지 사무배분이 권한배분의 개념으로 인식되지 않고 있기 때문에 지방이양 정책의 여러 측면에서 논리적 결함을 보여왔으며, 권한의 개념으로서의 사무이양이 법률을 적용하고 공공정책을 실현할 수 있는 법적 수단으로 활발하게 정의되지 못하였다. 그 결과 법률과 규칙 등 정책집행을 위한 중앙정부기관과 지방행정기관, 지방자치단체간 임무와 책임들의 연계가 부정확하게 이어져 있었던 것이고 그에 따른 영향으로 지방자치단체의 세제 및 재정제도가 여전히 자치분권에 적합하지 못하게 되어 있다. 그러므로 자치분권을 신장하는 바람직한 방향으로 사무배분이 되기 위해서는 지방정부의 자율성을 신장하는 방향으로의 기능배분이 이루어져야 하고, 궁극적으로 자율권을 보장하기 위해서는 단순한 기능이양으로서의 사무배분이 아닌 권한의 분권화(수권작용)를 통한 사무배분이 되어야 하고 그러기 위해서는 행정적 차원뿐만 아니라 궁극적으로는 정치적 차원에서도 적극적 실천이 이루어져야 한다.

권한의 개념은 다양하게 표출되므로 이에 따라 개념적인 모호함을 내포하는 경우가 빈번하다. 보통 하나의 권한은 한 기관에 부여되므로 권한을 부여받은 기관은 책임과 의무가 발생하면서 어떠한 법적 행위를 제정할 수 있도록 수권작용에 의해서 적법하게 부여받은 권리이면서 의무의 원천이 되기도 한다. 권한배분의 차원에서 언급하고 있는 권한(competence)이란 입법권자에 의해서 인정되고 부여된 지방자치단체의 법적 능력이며, 우리 나라와 같은 단일국가 체제에서 국가가 지방자치단체에 배분하는 권한이란 어떤 일을 할 수 있는 능력으로 법적 개념에서는 부여받은 직권 또는 전국토에 걸쳐 유효한 국가 규범을 행정분권과 자치분권이라는 상호 보완적인 체계를 통해서 각 지역의 실정에 맞게 적용 변화시킬 수 있는 법적 수단이 된다. 그리고 실제 집행적 차원에서의 '권한'이 내포하는 내용은 법적 능력뿐만 아니라 중앙부처와 동등한 지위를 가지고 권한행사(기능수행)에 있어서 집행수단, 집행절차 등을 법률에 위반하지 않는 한 어느 정도 자율적으로 조직할 수 있는 절차와 수단의 집행능력(faculty)을 포함하게 된다.

사무이양은 궁극적으로 권한이 갖는 법적 능력(재량권, 법규제정권)의 이양으로 실현이 된다. 사무와 더불어 실질적 권한이 자치단체에 분담될 때에 자치단체가 갖게 되는 지방분권이 실현될 수 있다. 권한은 언제나 결정권을 포함하게 되며 이것은 순수한 법적 권한뿐만 아니라 수단과 절차적 권한을 모두 포함한다. 권한배분으로서의 사무배분이 될 때에는 중앙정부 권한의 재조정과 새로운 권한배분의 원칙 등이 제정되어야 할 것이다. 아직은 지방자치법, 지방재정법 등에 법을 적용하고 공공정책을 실현하는 법적 수단으로서의 권한이라는 개념으로 자치단체에 대한 사무배분을 정의하고 있지는 않고 있다. 자치단체는 국가의 행정기관과 마찬가지로 동등한(법적) 지위를 갖게 되며, 그리고 이러한 권한은 바로 지방자치단체의 모든 법규제정권에 있어서 객관적이고 중립적인 기초로 활용될 수 있다.

지방자치제도는 단지 행정기능만이 중심이 될 것이 아니라 보다 확대발전된 정치형성 기능중심의 지방자치제도로 구축되어야 한다. 그러므로 지방자치를 통하여 그 지역의 창의적인 지역정책발의와 지역에 적합한 정책결정으로 지역특성에 맞는 정책을 개발하고 정책수행의 현장성과 능률성을 높일 수 있도록 되어야 한다. 국가와 지방자치단체간 사무배분도 이러한 새로운 관계모델에 맞는 협력적이고 대등한 방향에서, 권한배분이라는 관점에서

새로운 제도와 법이론에 근거하여 새로이 배분원리를 개발해야 할 것이 요구된다.

광역자치단체가 국가기능을 분산하는 형태로 수행하고, 조정 지원 등의 보완적 사무를 담당하며, 기초자치단체 사무로는 일차적으로 포괄적인 관할권을 인정한다. 그러나 먼저 사무구분의 명확화, 사무배분의 실효성 확보, 합리적인 사무배분, 정부간 협력체제의 구축 등이 요구된다. 또한 중앙정부와 대등한 권한을 가지고 상호협력하여 처리할 수 있어야 한다. 현행의 사무배분에 관한 법령을 제정하여 도시계획, 환경보존 등의 사무를 상호 대등한 입장에서 협력하여 공동으로 처리할 수 있는 사무배분체계를 구축할 필요성이 있다.

고유사무와 국가위임사무의 엄격한 구분이 현실적으로 부적합하며, 오히려 지방자치단체 간 지역연계성, 상호협력이 불가결하다. 뿐만 아니라 이웃 지방자치단체 상호간의 합동적인 사업추진 내지 협동체제가 불가피해져서 지방자치단체조합의 기능이 갈수록 중요시되고 있다.

3) 지방정부의 기능 및 역할변화에 대한 종합적 고려

지방자치단체가 수행하는 사무는 국가의 역사적 배경과 크기, 정치체제 등에 따라 다양하다. 뿐만 아니라 한 사회나 국가의 분권화의 정도나 지방자치단체 및 행정계층 구조 등에 따라 지방사무의 특성은 상당한 차이를 보이고 있다. 실제 한 나라의 지방자치단체가 어떠한 권한을 가지고 있으며 국가(중앙정부)로부터 부여받은 기능과 사무를 수행하는가라는 문제는 각 국가의 다양한 사회적 환경과 정치·경제·행정적 여건에 따라 결정되는 것이다. 그렇지만 자치단체와 중앙정부와의 권한 및 사무배분에 대한 문제는 지방자치를 오래 실시한 선진국을 포함한 모든 나라에서 지금껏 항상 논쟁거리가 되고 있다.

오랜 지방자치의 역사를 가진 유럽연합 회원국 대표들이 모여 지방자치기구를 구성하고 40여 회원국 중 30여 개국이 인준한 유럽자치헌장에는 선진지방자치의 국가에서 중앙정부의 시범이양에 대한 기본방향을 알 수 있다. 동 헌장 제2조에 보면 지방자치의 원리는 법률에 의해서 인정되어야 하며, 가능하면 국가 헌법에 의해서 인정되어야 한다고 규정하고 각 국에 이러한 정신을 권고하고 있다. 유럽자치헌장의 내용은 10개의 조문 형식을 포함하여 30개의 절로 구성되어 있고, 유럽 상황을 배경으로 지방자치의 주요 원리에 대하여 천명하고 있다. 이 자치헌장의 내용은 국제사회에서 지방자치의 기본원리로 인정받고 있는데 이 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 지방자치(지방정부)는 헌법 및 법적 기초를 필요로 한다(the need for a constitutional/legal foundation for local self-government).
- ② 지방자치는 주민과 가장 가까이 존재하며 국가를 구성하는 가장 기본적인 정치단위이다(the most closest basic political unit).
- ③ 지역주민들은 지방정부에게 언제든지 손쉽게 민주적 권리를 요구할 수 있다(most easily obtain democratic rights of citizens).
- ④ 관할지역 관련 공적사무에 관한 결정은 가능한 가장 풀뿌리에 가까운 곳에서부터 결정되어야 한다(public decisions on the public affairs should be taken as close to the grass-roots as possible).
- ⑤ 지역주민과 관련된 공적사무에 대해서 주민들이 협력자로서 직접적으로 참여할 수 있는 시민참여권은 모든 민주국가에 있어서 가장 기본적인 민주원칙의 하나로, 지방

정부의 행위에 대하여 합법적인 틀 내에서 필요한 감독을 할 수 있다(provisions aims at securing a clear legal framework for any necessary supervision of the acts of local authorities).

- ⑥ 지방정부의 권한을 집행하기 위해서 법적으로 부여된 사무를 수행할 수 있도록 적절한 자원을 제공해야 한다(local authorities are ensured adequate access to resources to match the tasks assigned to them).
- ⑦ 지방자치권은 지방정부 상호간의 협력을 할 수 있는 권리, 지방정부협의체를 구성할 수 있는 권리이다(rights of local authorities to cooperate together and to form associations).
- ⑧ 지방자치권은 국제적인 협력관계를 맺을 수 있는 권리이다(to form to cooperate internationally together).
- ⑨ 지방자치권의 보호를 위해 법적으로 보장받을 수 있는 권리(right of recourse to judicial remedy for the protection of local autonomy) 등을 법제화해야 한다고 천명하고 있다.

일반적으로 지방자치 이념에 근거해 볼 때 중앙과 지방정부간 사무배분의 기본방향은 경제적 효율성과 사회적 형평성, 현지성, 자치성 등을 고려할 수 있다. 자치이념에 따른 지방사무는 경제의 효율성을 극대화하는 방향으로, 또한 수직적 수평적인 사회형평성을 최대한 고려해야 하고, 그로부터 현지 지역사회 주민이 지방정부로부터 서비스를 신속하게 받을 수 있어야 하며, 현지성에 입각하여 문제진단과 예방, 해결방안의 모색은 현지의 지방자치단체 중심으로 이루어질 수 있도록 사무배분이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이 모든 사무의 수행은 중앙정부의 허가사항의 대상이 되는 부분을 얼마만큼 지방정부가 자율적으로 수행할 수 있는지와 시민의 참여가 어느 정도 확대가능한가 하는 등의 자치성도 고려해야 한다.¹⁵⁾

기초자치단체의 권한은 일반성, 보편성에 기초하고 있지만 광역자치단체 또는 중간자치단체는 역할분담에 의하여 특별한 권한과 역할을 통한 특정사무를 부여받을 수 있는 전문화의 지위를 가질 수 있다. 이것이 곧 <지방자치단체 계층별 분야별 전문화의 원칙>으로서, 행정수요의 특수성과 지역의 특수성 등 각각의 행정수요에 적합하도록 배분하는 원칙이다. 그런데, 자치단체 특화원칙은 관련 자치단체에게 적합한 역할을 분담해 주는 원칙으로서 기초자치단체 보편성의 원칙이나 기초자치단체 우선의 원칙에 앞서 적용될 수 있는 원칙으로 다른 한편으로는 개별적 사무이양, 계약방식에 의한 사무이양, 또는 역이양 등을 정당화시켜주기도 하는 원칙이다.

국가의 통합과 지역사회 공동체의 중요성을 동시에 고려해야 하므로 필요한 경우에는 국가와 자치단체간 또는 인접 자치단체간 사무의 협력체제를 통해서 공동의 이익을 추구하는 방향으로 협력해야 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 전국의 지방행정조직이 나타내는 실제적인 동일성은 전 계층구조에서, 그리고 전국의 각 관할구역에서 주민에게 동일하게 느껴질 수 있도록 해야 하며, 그러기 위해서는 자치분권과 행정분권으로 대표되는 지방행정조직의 구성원인 지방자치단체와 특별지방행정기관이 잘 조화되어야 한다. 다만, 특별지

15) H.L.A.Har(The concept of law, Oxford, 1961)에 따르면, 법체계 및 규칙에 있어서 1차 규범(primary rules)과 2차 규범(secondary rules)을 구분하고 있는데, 여러 다른 형태의 규칙(원리)들을 포함하게 되는 경우 관계체계에 순서적 가치를 고려할 수 있다고 하였다. 이러한 점에서 사무배분에 있어서 1차적으로 고려해야 할 원칙(기본원칙)과 2차적으로 고려해야 할 원칙들이 나타난다.

방행정기관과 지방자치단체간의 권한배분에 있어서 명백한 원칙이 명시되어 있지 않기 때문에 입법권자와 중앙정부는 사무를 배분할 경우 특별행정기관과 자치단체 이 두 곳 중에서 하나를 선택할 경우 그 이유와 기준에 대하여 분명하게 규정할 필요성이 있다.

행정계층간 역할분담은 지방자치단체가 사무를 수행함에 있어서 실질적인 국가의 역할, 즉 국가사무의 기준에 해당하는 사무에 국가의 역할을 한정하고 이외에는 국가의 관여를 금지하거나 최소화하여야 한다. 지방자치법에 국가사무, 기초와 광역자치단체의 사무를 예시하고 있는 것은 필요 불가결한 국가사무를 예시함과 동시에, 행정계층간 역할분담이 지방자치단체 사무에 관한 「국가역할 한정원칙」을 제시해 줌으로써 자치사무의 확대 가능성을 인정하고 있다고 볼 수 있다.

4) 주민편의, 효율성, 자율성에 근거한 지방이양준비

기초자치단체 사무의 보편성 원칙에 의하면 기본적으로 자치단체는 특별한 성격에 의해서 설치된 특별지방행정기관과 구별되는데 그 이유는 특별지방행정기관은 특별법에 의해서 그 활동이 제한적으로 구성되는데 반하여 자치단체는 권한이 유효한 관할영역 내에서 모든 문제를 처리할 수 있도록 포괄적인 본질적 직분(natural vocation)을 갖고 있기 때문이다. 지방자치의 자치성과 현지성 등이 고려되어 기초자치단체 우선의 원칙이 효력을 갖도록 기초사무의 우선성을 보장하고 상급 또는 국가의 사무를 결정해야 된다.

중앙정부의 주된 활동은 공익보호와 국민보건, 안전, 도덕성 및 사회복지(general welfare)를 보장할 목적으로 법규를 제정하는 활동에만 국한된 것이 아니라, 그러한 목적들을 계속적으로 추구할 수 있도록 환경을 조성하는 활동을 보장해야 되지만 지방정부의 수준에서도 이러한 권한이 확장되어야 한다. 왜냐하면 지방정부 조직의 기본적인 동기가 바로 지방수준에서 주민이 원하는 서비스를 제공하는 것이고 지방정부가 이러한 정부기능을 보다 효율적이고 민주적으로 수행할 수 있고, 중앙정부기능에 대한 보완기능을 갖고 있기 때문이다.¹⁶⁾

이러한 시각에서 중앙과 지방간의 사무배분 기준은 정부가 제공하는 공공재와 서비스의 효과가 미치는 범위에 일치되는 방향에서 배분되는 것이 우선적이라고 하겠다. 그러나 중앙정부와 지방정부간 사무배분에 있어서 중요한 기준은 정부가 수행하는 서비스의 혜택이 전국적이냐 아니면 지역적이냐, 수혜자부담의 원칙을 적용할 수 있느냐 하는 문제가 될 수밖에 없다. 그러나 정치경제학적 시각(political-economy)에서 보는 중앙정부와 지방정부의 관계는 지배-착취(domination-exploitation)관계이거나 재원과 서비스의 불균등한 분배관계일 수밖에 없다. 지방정부가 조직되는 기본적인 동기는 지역의 근접성에 따라 지역주민이 원하는 “지방공공서비스”를 제공하고, 주민의 정당한 요구를 만족시켜 주고자 하는데 있다고 볼 때, 중앙과 지방간의 기능배분 기준은 이러한 공공재와 서비스를 효과적으로 배분하는데 일치되는 방향에서 제시되어야 하기 때문이다.

사무배분은 국가와 지방자치단체 및 행정기관간의 설립목적과 법적 근거를 토대로 구분되지만 사무배분 논의는 어디까지나 지방자치의 활성화를 위한 실천적 노력과 지방자치의 정신 내지 원칙에 따라야 한다. 지방자치의 원리인 민주성과 효율성, 주민중심의 현지성,

16) McCarthy, David J. Jr., *Local Government Law in a Nutshell*, St. Paul: West Publishing co., 1990, p.5.

종합성, 경제성, 형평성, 효과성 등을 사무배분의 중요한 평가기준으로 삼아야 될 것이다. 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분에 관한 판단은 국가의 고유기능과 지방자치단체 내지 지방정부의 법적 지위와 고유한 기능 등을 법 정신과 지방자치의 원리 등에 따라서 충분히 고려한 뒤 지방정부의 기능활성화와 지방자치단체의 기능강화를 추구하는 방향에서 논의되어야 할 것이다.

그리고 지방자치의 본질적 기능과 고유한 사무를 규정하는 일과 국가고유의 사무를 정하는 일에는 기존의 실정법과 법이론, 정치철학, 사회이론 등이 고려되어 종합적인 판단을 하여야 한다. 전자의 논의는 지방자치제도와 주민자치이론의 주요논의를 종합 분석하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 중 어느 것을 자치의 기본모형으로 볼 것인가를 먼저 정하여야 하는데 기존의 일반적인 통설은 기초자치단체를 지방자치의 골격으로 보는 시각이 우세하다.

따라서 지방이양 대상사무의 기준을 적용함에 있어서는 국가사무를 우선 선정하고 기초자치단체의 기능과 사무를 분류한 뒤, 두 가지 본질적인 기능 내지 사무에 해당하는 것이라 판단하기 힘든 잔여범주를 광역자치단체 기능으로 분류하는 방향으로 추진할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 김남진, “중앙정부와 지방정부의 관계발전과제,” 『행정문제논집』, 한양대학교 행정문제연구소, 1985.
- 김영수·윤두섭, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화방안』, 한국지방행정연구원, 1995.
- 김익식, “광역자치단체와 기초자치단체간의 제문제와 개선방안 : 도와 시군의 관계를 중심으로,” 『지방의회연구』, 1997. 7, 동의대학교 지방의회연구소.
- 김재훈, “중앙과 지방간의 관계 재정립,” 『지방자치』, 1998, 1월호.
- 박연호, 『사무관리신론』, 법문사, 1997.
- 백성운, “정부간 기능배분과 자원배분의 연계기준(2),” 『지방재정』 40, 1988.
- 석종현, 『일반행정법(하)』, 삼영사, 1995.
- 오희환, 김성호 외, 『지방자치단체사무구분 및 배분에 관한 연구』
- 유재원, “중앙과 지방사무재배분기준,” 『지방자치』, 1995.
- 조창현, 정부조직개편의 기본 패러다임, 기획예산위원회 토론회, 제목: 정부조직개편의 기본 패러다임, 1999년 1월 22일.
- 중당 정세욱교수 회갑기념논문집, 『정부간관계:이론과 실제』, 법문사, 1997.
- 진재구, “특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준,” 『한국지방자치학회보』, 1999년 6월, 제11권 제2호.
- 최병대 외, “서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안: 중앙-지방간 관계에 대한 이론과 사례,” 서울시정개발연구원, 1996.
- 최외출 외 공역, 『중앙과 지방관계론: 일본의 지방자치이론과 실재를 중심으로』, 서울, 대영문화사, 1991.

- 하재룡, 「중앙-지방간 행정사무의 배분방안」, 지방행정연구, 1996.
- 한완택 외, “지방자치실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능 변화,” 「한국지방자치학회보」, 2000년 9월, 제12권 제3호.
- 홍준현, “광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정방안,” 임주영 편, 「공공부문 혁신을 위한 연구(III)」, 서울, 한국조세연구원, 1998.
- 홍준현, “중앙행정권한 지방이양사업 운영체계의 개선방안,” 「한국지방자치학회보」, 2000년 6월, 제12권 제2호.
- 총무처, 「중앙-지방사무총람」, 총무처발행, 1994년 1월.
- 한국지방행정연구원, “행정계층간사무처리실태총람 : 법령상의 사무를 중심으로,” 편집 감수 : 내무부 지방행정국 자치기획과, 한국지방행정연구원, 1997. 1월.
- 한국지방행정연구원, 「행정계층간 합리적인 사무배분 기준개발과 지원체계 구축」 1999.
- 행정자치부, “99년 지방이양대상사무 조사지침,” 1999.
- 행정자치부, “국가사무의 지방이양,” 1998.
- 행정자치부, “중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책반 종합보고서,” 1998.
- 행정자치부, “지방이양합동심의회 안건,” 1998.
- Alderfer, H. F., *Local Government in Developing Countries*, New York: McGraw-Hill, 1964.
- Benjamin J. Jones and Deborah Reuter, “Interstate Compacts and Agreements,” in *The Book of the States*, 1991-92 ed., Lexington, KY, The Council of State Governments, 1992.
- Carmichael Paul, *Central-Local government relations in the 1980s : Glasgow and Liverpool compared*, Aldershot, Avebury Ashgate Publishing limited, 1995.
- G. Hollis et al., *Alternatives to the Community Charge*, New York: Joseph Rowntree Trust/Coopers and Lybrand Deloitte, 1990.
- Governmental functions and processes : Local and Areawide, Advisory commission on Intergovernment relation in Harlon Hagn and Charles Levine (ed.), *Urban politics : Past, present & Future*, N.Y. & London, Longman, 1980.
- Hanson Russell L., *Governing partners : State-Local relations in the United States*, Colorado, Westview press, 1998.
- Hilary Kitchin, “A power of general competence for Local government”, in Lawrence Pratchette, David Wilson (ed.), *Local democracy and Local government*, London, Macmillan, 1996.
- Pratchette Lawrence, Wilson David (ed.), *Local democracy and Local government*, London, Macmillan, 1996.
- Public private partnerships, The Government approach, London: The Stationery Office, 2000.