地方行政硏究 第12卷 第2號(通卷 44號), pp. 71~93

地方自治團體의 自治權 强化方案[1)]

Improving the autonomy of local governments

權慶得・琴敞淏

(鮮文大學校 政治行政學部 敎授)・(韓國地方行政硏究院 硏究員)

<目 次>

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 自治權의 意義와 決定要因
Ⅲ. 現行 地方自治團體의 自治權 實態
Ⅳ. 地方自治團體의 自治權 伸張方案
Ⅴ. 結 論

<Abstract>

Improving the autonomy of local governments has been one of major issues in the field of local government studies in Korea since the local autonomy system was in effect in 1991. Many studies indicate that the current autonomous power of Korean local governments is very weak and is largely subjected to the controls and directions of central government. Therefore it has been argued that more decentralization of governmental power to local governments must be made and, at the same time, particular situations of each local government should be taken into account in order to develop the Korean local government system.

This study identifies two dimensions of local autonomy: decentralization of governmental power and internal efficiency of governmental operations. And then it

1) 이 논문은 한국행정학회 지방행정연구회 창립기념세미나에서 발표한 논문을 수정・보완하였음.

investigates strategies for improving the autonomy of Korean local governments in terms of legislative, organizational, administrative, and financial power. And it also suggests strategies for improving the internal efficiency of local governmental operations. The practical implications of strategies for improving the autonomy of Korean local government are then discussed.

I. 序 論

지방자치단체의 자치권 신장에 관한 논의는 지방자치제의 실시이래 끊임없이 제기되어 온 쟁점 중의 하나이다. 이는 현행 지방자치단체의 자치권이 실질적인 자치를 구현하기에는 현저하게 제약되어 있다는 데서 비롯되고 있다. 1991년 지방의회의원선거와 1995년 민선 자치단체장의 선출로 지방자치단체의 자치권이 상당히 신장되어 왔으며, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 현시점에서 볼 때, 지방자치단체의 자치권의 정도가 자치단체의 존립목적을 효과적으로 실현하기에는 충분하지 못한 것으로 자치단체를 운영하는 실무자나 학자들이 공통적으로 인식하는 것 같다(조창현, 1996).

지방자치단체의 자치입법권의 경우 헌법에 의하여 그 권한을 인정하고 있으나 조례의 규율 대상이 되는 사무의 범위가 매우 한정되어 있으며 주민의 권리제한, 의무부과 또는 벌칙 등에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 가능하도록 되어 있다. 자치조직권은 지방의회의원과 자치단체장의 민선으로 종래에 비하여 다소 신장되었으나「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 지역의 특성을 충분히 반영한 지방자치단체의 조직편성에 많은 제약을 주고 있다. 자치행정권과 자치재정권에 있어서도 사무배분의 불합리와 지방세에 의한 안정적인 자주재원의 확보에 상당한 어려움을 초래하고 있다.

따라서 향후 지방자치제의 조기정착을 기대하거나 지방자치단체가 그 존립목적의 실현을 위하여 능동적인 역할을 수행하도록 하기 위해서는 현재 문제점으로 지적되고 있는 자치권의 취약성을 개선·보완하는 것이 매우 시급한 과제중의 하나라고 할 수 있다. 구체적으로 어느 수준까지 자치권을 신장시켜야 하는 가는 별도의 논의를 필요로 하지만[2] 본 논문에

2) 자치권은 분권화와 마찬가지로 상대적 비중 또는 정도의 문제로 모두가 합의하는 최적의 수준이 존재하지 않을 뿐만 아니라 특정 국가의 적정한 자치권의 정도를 판단하는 것도 쉬운 일이 아니다. 일반적으로 시계열 비교, 체제간 비교 또는 평가자의 기대와 관찰 현상간의 격차 비교로 자치권의 정도가 판단되고 있다. 그러

서는 현재 우리나라 지방자치단체의 자치권이 상당히 제약되어 있다는 인식 하에 자치권의 제부분을 분야별로 살펴보고 이를 기초로 지방자치단체의 자치권을 신장하기 위한 정책적 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 自治權의 意義와 決定要因

1. 자치권의 의의

지방자치단체가 그 존립목적을 실현하기 위하여 가지는 일정한 범위의 권능을 자치권(right of local autonomy)으로 정의하고 있다. 이러한 지방자치권의 본질에 관하여 전통적으로 지방자치권을 "지방단체의 고유한 권리"라고 보는 지방권설과 "국권으로부터 유래된 것"이라고 보는 국권설이 대립되어 왔으나, 오늘날에는 제도적 보장설이 통설로 인정되고 있다(최창호, 1996: 54-56).[3] 제도적 보장설에 의하면 지방자치단체의 자치권은 국가주권 아래의 권능으로서 국가에 의하여 수여된 권능이기는 하지만, 국가의 지방일선기관이 가지는 권한과는 달리 정치적으로 결단되어 국가기본법(주로 헌법)으로 보장되어 있는 일정한 범위의 자율적 통치권능으로 보고 있다.

오늘날 민주주의 국가에서는 일반적으로 지방자치단체의 자치권을 인정하고, 이를 개인의 기본적 인권과 함께 국가 기본법으로 보장하고 있다. 우리나라의 헌법도 이러한 추세에 부응하여 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 이러한 지방자치단체의 자치권은 국가에의 예속성과 동시에 자주성과 포괄성을 가진다(최창호, 1996: 228-229). 첫째, 예속성으로 지방자치단체의 자치권은 국가주권 아래의 권능이며 그 범위는 국법에 의하여 정해진다. 국가와 지방자치단체 사이의 권능의 배분도 국가에 의하여 행해지고 그 권능의 행사도 국가로부터 일정한 감독과 통제를 받는다. 둘째, 자주성으로 지방자치단체의 자치권은 국가의 통치권으로부터 어느 정도의 독자성을 갖고 있다. 물론 그 독자성의 정도는 시대에 따라, 국가에 따라, 상황변동에 따라 다양하게 전개되고 있지만 지방자치단체는 일정한 범위안에서 자주적으로 입법, 조직, 인사, 재정, 행정 및 사법상의 권한을 가지게 된다. 셋째, 포괄성

나 어느 방법에 의해서든 타당한 결과를 얻기에는 한계가 있다(서원우, 1990).

3) 자치권의 법적 성질에 대하여 제도적 보장설이 통설로 인정되고 있는 것은 사실이나 이에 대한 보완적 견해도 제시되고 있다. 헌법에 의한 지방자치의 실시규정은 기본원칙을 선언한 프로그램적 규정에 불과하므로 지방자치를 보장하지는 못한다는 것이다. 따라서 일본을 중심으로 지방자치를 적극적으로 보장하기 위한 방안으로 신고유권설을 주장하고 있다(高寄昇三, 1977: 11; 서원우, 1993: 23; 김성호, 1994: 157-164).

으로 지방자치단체의 자치권은 원칙적으로 해당 자치단체의 관할구역 안에 있는 모든 인·재·물과 모든 사항에 포괄적으로 효력을 미친다. 즉 지방자치단체의 관할구역 안에 있는 한 해당 자치단체의 주민뿐만 아니라 일시체재하는 외부인과 일시반입된 재·물에도 그 효력이 미치며 명문의 특별한 규정이 없는 한 지방주민의 복리에 관한 모든 사항이 지방자치단체의 자치권의 대상이 되는 것이다.

2. 자치권의 결정요인

자치권의 문제는 지방분권의 문제로 규정되어 국가가 지방자치단체에게 부여하는 권능의 정도로 해석되어 왔다(정세욱, 1988: 131). 그러나 분권화의 문제는 제도상의 권한이지 사실상의 권한으로 보기는 어렵다. 즉 제도상의 권한은 활용가능한 잠재적 자원일 뿐이며, 이것이 현실적으로 어느 정도 활용되고 있는 것과는 별개의 문제로 인식되고 있다(서원우, 1990: 11). 따라서 자치권의 정도가 엄밀하게 측정되기 위해서는 제도적인 측면에서의 분권화의 정도와 더불어 지방자치단체의 내부적 운영의 정도가 함께 논의될 필요가 있다. 즉 제도적인 잠재적 자원의 현실적 활용정도가 동시에 고려될 때 지방자치단체의 객관적 자치권의 정도가 파악될 수 있는 것이다.

1) 분권화

분권화란 용어는 매우 다의적으로 활용되고 있으나 정부간 관계를 기준으로 보면 중앙정부의 지방정부로의 의사결정권한의 배분으로 나타난다. 이러한 분권화는 시대적 상황에 따라 정도를 달리하여 왔으며, 절대적 분권화 또는 절대적 집권화 현상은 역사적으로 한번도 존재하지 않아 결국 분권화의 정도는 상대적인 비중의 문제라 할 수 있다. 분권화의 긍정적 효과에는 여러 가지가 있으나[4] 정부간 관계에서 보면 그 핵심은 지방정부의 자율성이라 할 수 있다(Kee, 1972: 81; 김익식, 1990: 1376). 분권화의 정도가 클수록 지방정부의 독자적인 의사결정권한이 강화됨으로써 지방정부의 자율성은 신장되는 것으로 볼 수 있다.

분권화의 정도는 다양한 기준에 의하여 측정되고 있다. 특히 다수의 학자들은 재정지표를 이용하여 분권화 수준의 경험적 분석을 시도하고 있다.[5] 재정지표는 중앙정부의 정책의

4) 분권화의 긍정적 효과로는 ①지역적 일체감과 책임성과 자조정신의 고양, ②행정서비스의 현지적합성 제고, ③지역주민에 대한 정치교육 및 훈련효과, ④정치지도자의 충원효과, ⑤지방공무원의 대응성 제고, ⑥행정개혁의 지역적 실험가능, ⑦정치적 안정촉진, ⑧국가적 일체감과 안보의 향상효과 등이 제시되고 있다. 분권과 집권의 장·단점에 관해서는 김익식(1990)의 논문을 참조.

5) B. C. Smith(1979)와 허훈(1993)은 이전재원(국고보조금과 지방교부세)을 기준으로, 배인명(1995)은 세입·세

지를 구체적으로 파악할 수 있다는 점과 계량적 측정의 장점 때문에 널리 이용되어 왔다. 그러나 복합적 정치·행정현상의 일부만을 반영한다는 점과 관련 통계자료의 적합성 및 수집가능성 그리고 자료분석의 지나친 단순화로 인해 오류를 범할 수 있다는 한계가 있다(배인명, 1995: 26-27). 이러한 한계를 보완하기 위하여 분권화의 수준을 구조·기능·재정 및 인사 등 다차원으로 분리하여 각 차원을 대표하는 지표들을 종합적으로 측정하는 접근방법이 이용되고 있다.[6] 그러나 이러한 경험적 연구들은 사례국가의 현재적 분권화수준 또는 분권화를 결정하는 요인분석에 초점을 두고 있으며, 분권화의 효과에 대한 연구는 아직까지 규범적 접근에 머무르고 있는 실정이다. 다만, 지방자치 선진국의 경우 우리나라에 비하여 상대적으로 분권화의 수준이 높으며, 따라서 지방정부의 자율성이 크다고 인식되고 있다.[7]

(2) 내부 효율성

행정에 있어서 중심 가치의 하나로 논의되고 있는 효율성은 효과성과 능률성을 동시에 포함하는 개념으로 가장 능률적인 방법으로 목표를 최대한 달성하는 것으로 이해되고 있다(박동서, 1986: 101-102; 안해균, 1993: 130). 동일한 맥락에서 지방자치단체의 내부 효율성

출을 기준으로 재정분권화 수준에 대한 실증적 분석을 시도하고 있다.

6) G. R. Stephens(1974)는 인사, 재정 및 기능의 측면, 김익식(1990)은 구조, 기능, 재정 및 인사의 측면, 이수만(1992)은 구조, 재정 및 기능적 측면을 중심으로 분권화 수준을 분석하고 있으며 박종주(1995)는 법·제도, 인력 및 재정측면을 중심으로 분권화의 수준을 설명하고 있다. 반면에 안성일(1992)은 중앙정부와 비중앙정부사이의 권력배분양식에 따른 국가유형의 분류(단방제, 연방제, 연합제)를 기준으로 지방분권화의 유형을 설명하고 있다.

7) 이와 같은 인식을 뒷받침하는 경험적 연구로 김익식(1990)의 연구가 있다. 김익식은 지방분권화 현상을 기능, 재정, 구조, 인사의 4가지 차원으로 구분하여 각 차원별로 각국의 지방분권화 수준을 측정하고 이들을 종합하여 종합분권화 지수를 산출하였다. 종합분권화 지수를 기준으로 할 때 각국의 분권화 순위는 다음과 같다.

<15개국의 지방분권화 수준(1980)>

구분	기능	재정	구조	인사	GDI
덴마크	4.98	7.37	0.06	1.30	1.15
스위스	2.90	2.87	2.85	0.82	0.68
영국	2.18	1.63	-0.48	1.33	0.42
아이스랜드	1.52	3.00	2.02	-0.64	0.42
짐바베	1.77	1.79	-0.28	-0.55	0.33
프랑스	1.32	-0.34	4.31	0.17	0.30
서독	1.45	0.58	1.30	-0.18	0.28
미국	0.73	1.37	1.63	0.85	0.24
한국	0.80	-1.18	-0.96	-0.27	0.02
우간다	-1.59	1.18	-1.58	-0.18	-0.22
케냐	-1.28	-1.80	-2.31	-0.78	-0.36
호주	-1.95	-1.94	-0.73	-0.84	-0.43
잠비아	-3.26	-1.74	-1.35	-1.03	-0.63
파나마	-3.88	-2.57	-0.25	-0.93	-0.74
스와질랜드	-4.21	-2.96	-2.00	-1.13	-0.86

이란 주어진 자원을 최대한 활용하여 존립목적을 극대화하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 접근은 여건의 개선에 중점을 두는 것이 아니라 기존 여건의 활용도를 최대화하는 것에 역점을 둔 것이다.

지방자치단체의 자치권과 관련하여 논의할 경우, 내부 효율성이란 기존의 제도화된 분권화의 현실적 구현을 극대화하는 것이다. 지방자치단체의 자치권이란 그 존립목적을 실현하기 위하여 보유하는 권능으로 제도적으로 보장된다는 특성을 가지고 있으며, 이는 제도적 규정과 동시에 제도의 실제적 활용의 의미를 함께 함축하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 자치권의 제도적 규정이 분권화를 통하여 실현된다면 이의 현실적 활용은 내부 효율성으로 측정할 수 있을 것이다.

내부 효율성에 대한 측정은 종래 지방행정평가에 활용되어 온 기관평가방법의 원용을 통해 달성할 수 있다. 기관평가[8]는 기존의 정책평가를 발전적으로 보완한 것으로 정책평가가 역점을 둔 성과중심의 측정에서 한걸음 더 나아가 정책을 결과한 다양한 제요인까지 포괄한 정책의 효율성을 측정하고자 하는 것이다. 지방행정평가는 이러한 기관평가의 방법을 토대로 특정상황을 기준으로 지방행정의 운영상태를 효율성에 입각하여 측정하는 것이다(한국지방행정연구원, 1996: 8). 따라서 내부 효율성이 주어진 상황하에서 최대의 성과를 달성하기 위한 여건활용의 최적화를 의미하므로 동일한 맥락에서 접근한 지방행정평가방법을 통해 측정의 적정성을 담보할 수 있다. 다만, 지방행정평가에서 문제로 남아 있는 평가지표 선정에 대한 합의의 미도출은 내부 효율성측정에서도 여전히 해결해야 할 과제일 것이다.

결국, 지방자치단체의 자치권은 분권화 정도로 규정되는 단순한 제도상의 권한을 의미하는 것이 아니고 이의 현실적 활용정도라는 내부 효율성을 통하여 사실상의 권능으로 나타나게 되는 것이다.

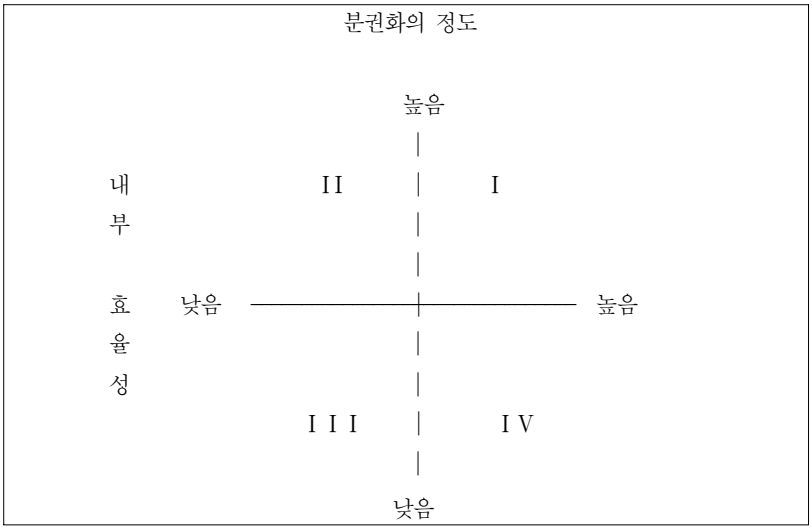
3) 양자의 조합에 의한 자치권의 양태

앞에서 논의한 지방자치단체의 자치권을 결정하는 두가지 요인 즉, 분권화와 내부 효율성의 상호조합을 통하여 나타낼 수 있는 자치권의 전형적 양태는 다음의 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다. <그림 1>은 횡축에서 내부 효율성의 정도를 그리고 종축에서 분권화의

8) 기관평가라는 개념이 정책평가에서 독립적으로 규정된 것은 체제능력 즉, 내부의 조직, 인력, 재원, 정보·기술을 비롯한 기타 자원관리 등 행정체제의 유지·관리·발전에 관련된 행동, 행정리더십, 조직문화 등이 그 자체로서 정부활동을 좌우하는 중요한 요인이라는 점에 주목한 때문이다. 기관평가에 대한 보다 자세한 내용은 다음을 참조하기 바람(김신복 외 3인, 「지방교육청 및 학교의 종합평가방안 연구」, 교육부, 1995; 한국지방행정연구원, 「지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안」, 연구보고서 제227권, 1996.).

정도를 나타내고 있다. 분권화의 정도와 내부 효율성의 정도에 따라 4가지 유형으로 구분할 수 있다. <유형 I>은 분권화와 내부 효율성이 모두 높아서 지방자치단체의 자치권이 가장 신장된 상태이다. <유형 III>은 분권화 및 내부 효율성이 모두 낮아 자치권이 가장 미약한 상태이다. 그리고 <유형 II>와 <유형 IV>는 분권화와 내부 효율성의 두가지 요인 중 어느 하나가 높거나 낮아서 <유형 I>과 <유형 III>의 중간에 해당된다.

<그림 1> 자치권의 양태



그러나 각국의 현재적 분권화 수준은 <그림 1>에서 제시된 각각의 전형적 유형에 반드시 부합되는 것은 아니다. 오히려 대부분 국가들의 분권화 수준은 <유형 I>과 <유형 III>을 양극으로 하는 연속선상의 일정지점에 위치하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 現行 地方自治團體의 自治權 實態

1. 자치입법권

자치입법권은 지방자치단체가 갖고 있는 자치권의 내용 중 가장 기본적인 권한이라 할 수 있다. 이는 근대국가의 정치·행정이 사람에 의한 지배가 아니라 법에 의한 지배이며, 지방자치 또한 법치주의이기 때문이다(김동훈, 1997: 10-11). 현행 헌법 제117조 제1항에서

는「지방자치단체는 ..... 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」고 규정함으로써 자치권의 성립토대를 마련하고 있으며[9], 이에 입각하여 지방자치법은 자치입법으로 조례와 규칙의 두가지 형식을 인정하고 있다.

지방자치단체의 자치입법권의 강약에 대한 평가는 통상 자치입법권의 범위와 효력 그리고 국법체계에 있어서 자치입법권이 차지하는 지위의 정도를 기준으로 판단할 수 있다. 우선 자치입법권의 범위는 지방자치법 제15조에서 「법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다」고 규정하고 있다. 이는 조례제정의 범위가 법령에 위배되어서는 아니된다는 것이다. 즉 조례는 법률과 그것을 구체화한 명령에 대한 저촉은 물론 주민에게 불리한 내용을 담아서도 아니되는 것으로 해석할 수 있어[10] 그 범위가 매우 협소한 편이다. 그리고 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항 및 벌칙부과에 관한 조례제정은 개별법률의 위임을 전제로 하고 있어 자치입법권의 범위를 한층 제약하고 있다. 또한 자치행정권에서 상술하겠지만 자치입법의 대상이 되는 자치사무 범위의 협소도 자치입법권의 범위를 좁게하는 요인이 되고 있다. 자치입법권은 법체계상의 지위에서도 취약성을 드러내고 있다. 지방자치법 제15조의 「… 법령의 범위 안에서 …」의 법령은 법률과 명령을 동시에 내포하고 있어 명령에 의해서도 자치입법권의 범위와 내용이 제한되고 있는 것으로 볼 수 있다.[11]

비록 우리나라와 자치여건이 상이하지만 일본의 경우와 비교하여 보면 다음과 같은 차이가 있다(<표 1> 참조). 첫째, 자치입법의 한계에 관하여 우리나라 자치법에서는 「… 법령의 범위 안에서 …」라고 규정하고 있는데 비하여 일본자치법에서는 「… 법령에 위반하지 아니하는 한도 안에서 …」라고 규정하고 있어 후자의 경우가 자율성의 정도가 큰 것으로

9) 반면에 지방자치단체로 하여금 "법령의 범위안에서" 자치에 대한 규정을 제정할 수 있도록 함으로써 자치권을 제한하고 있다.

10) 조례의 법률유보의 원칙에는 논란이 있다. 지방자치단체는 국가의 창조물이므로 국가의 간섭행정이 정당하다는 단체자치이론의 입장에서는 법률유보원칙의 적용범위를 확대하려는 경향이 있으며 자치행정의 주민자치적 성격을 강조하는 입장에서는 이를 축소하려는 경향이 있다. 그러나 지방자치단체는 헌법 제117조의 개괄적 수권에 근거하여 법률과 상충되지 않는 한 조례제정에 있어서 포괄적 권능을 가지며, 조례제정에 관하여 개별적인 법률의 위임을 필요로 하지 않는 자주입법이라는 것이 다수설이다(서원우, 1993: 37).

11) 자치입법권에 대한 법률우위의 원칙은 다수가 인정하고 있으나 명령우위에 대한 원칙에는 이견이 있다. 즉, 명령의 위반여부는 대법원이 최종심사권을 가지나 지방의회의 입법인 조례는 헌법재판소가 규범통제를 할 수 있다. 그리고 ①조례는 지방의회가 제정하는 의회입법이나 명령은 행정기관에 의하여 제정되는 행정입법에 불과하고, ②조례의 제정범위는 헌법에서 포괄적으로 수권되어 있는 지방자치단체의 자치를 위한 법규범이나 명령은 헌법에서 그 제정범위가 법률에 유보된 법규범이며, ③조례는 지방의회가 민주적 의결절차를 거쳐 제정되지만 명령은 법률의 수권에 따라 행정기관의 내부적 결재절차를 거쳐 제정되는 법규범에 불과하므로 명령우위의 원칙은 타당성을 갖지 못한다는 것이다(한국지방행정연구원, 1995: 79-80).

볼 수 있다. 둘째, 형벌규정에 관하여 우리나라 자치법에서는 「… 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다」고 규정한 데 비하여 일본 자치법에서는 「… 조례에 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역이나 금고, 10만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형을 부과하는 규정을 둘 수 있다」고 하여 후자의 경우 벌칙에 관한 조례제정시 반드시 개별법률의 위임을 요건으로 하고 있다.

<표 1> 자치입법권에 관한 한·일 비교

구분	한 국	일 본
조례의 제정	·지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다 (제15조)	·보통지방공공단체(도도부현 및 시정촌)는 법령에 위반하지 아니하는 한 자치 및 행정사무(국가사무제외)에 관하여 조례를 제정할 수 있다 (제14조 제1항)
벌칙의 위임	·주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(제15조 단서) ·지방자치단체는 조례로써 조례위반 행위에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다(제20조 제1항)	·보통지방공공단체는 법령에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 그 조례 중에 조례를 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역이나 금고, 10만엔 이하의 벌금을 과하는 규정을 정할 수 있다 (제14조 제5항)
규칙의 제정	·지방자치단체의 장은 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다 (제16조)	·보통지방공공단체의 장은 법령에 위반되지 아니하는 한 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다 (제15조 제1항)

출처: 지방행정연구소, 「축조 지방자치법해설」, 1995.

한편, 내부 효율성의 측면에서 볼 때도 현재 지방자치단체는 제도적으로 부여된 자치입법권을 효율적으로 행사하지 못하고 있는 실정이다. 자치입법권을 효율적으로 행사하기 위하여 가장 요구되는 것이 지방의원들의 관련 사안에 대한 전문적 지식이다. 그러나 지방의원들의 전문성에 대한 평가는 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.[12] 지방의원들의 정책심의 및 평가능력의 부족은 효율적인 자치입법권의 수행을 어렵게 하고 있다. 또한 지방의원들의 자치입법권의 행사를 조언하기 위하여 전문위원제도를 운영하고 있으나 전문위원의 전문성 부족으로 이 제도도 실효를 거두지 못하고 있다.

2. 자치조직권

자치조직권이란 지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능으로 자치행정을 실시하기 위한 당연한 요소이다. 그러나 지방의회의원과 자치단체장의 민선을 제외하고는 종래의 중앙정부의 관여가 여전히 지속되고 있는 실정이다. 지방자치단체의 자치조직권을

12) 한국지방행정연구원(1996)이 지방공무원을 대상으로 지방의회의원의 정책심의 및 평가능력을 설문조사한 결과에 의하면, 조사대상 공무원의 55.7%는 "보통"으로 40%는 "기대에 미치지 못하는 것"으로 평가하고 있다.

제약하는 대표적인 조치로는 대통령령으로 규정되고 있는「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 들 수 있다. 동 규정은 1988년 지방자치법 제103조에 따라 내무부령이 정한 기준에 의거하여 지방자치단체의 규칙으로 운영되어 왔으나 1994년 대통령령으로 법적 근거가 전환되었다[13].

상기의 규정에 따라 우리나라 지방자치단체의 기구설치는 광역자치단체와 기초자치단체로 이원화하여 운영되고 있다. 광역자치단체의 경우, 서울특별시가 16실·국·본부, 79과·담당관이내의 범위에서, 광역시는 부산광역시의 14실·국·본부, 58과·담당관이내를 제외하고는 모두 13실·국·본부, 45-49과·담당관이내로 그리고 도는 제주도의 10실·국·본부, 35과·담당관이내를 제외하고는 대체적으로 11-13개 사이의 실·국·본부, 45-51과·담당관의 설치가 상한선으로 규정되어 있다. 그리고 시·군·자치구의 경우, 시와 군은 인구규모를 기준으로 자치구는 특별시와 광역시로 분리하여 기구설치의 기준을 설정하고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 시·군·자치구의 기구설치기준

구분	인구규모	실·국	실·과·담당관
시	10만 미만		19개 이내
	10만 미만(도농복합형태의 시)	3실·국 이내	20개 이내
	10만 이상-20만 미만	3실·국 이내	20개 이내
	20만 이상-30만 미만	5실·국 이내	24개 이내
	30만 이상-50만 미만	6실·국 이내	25개 이내
	50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6실·국 이내	28개 이내
	50만 이상-70만 미만(구를 설치한 시)	5실·국 이내	21개 이내
	70만 이상(구를 설치한 시)	6실·국 이내	24개 이내
자치구	특별시 자치구	6실·국 이내	27개 이내
	광역시 자치구	4실·국 이내	18개 이내
군	인구 15만 이상		19개 이내
	인구 5만 이상 15만 미만		15개 이내
	인구 5만 미만		13개 이내

출처 : 내무부,『내부자료』, 1996.

또한 지방자치단체의 지방공무원 정원관리는 지방자치단체 공무원 정원산식에 의거 총정원의 범위가 확정되고 그리고 종류별 및 직급별 정원책정기준이 제시되어 있다. 지방공무

13) 1988년 이전에는 공무원의 정원관리가 내무부장관이 승인하는 범위내에서 당해 자치단체의 규칙으로 정하여 운영되어 왔다.

원 정원산식은 대체적으로 인구, 하급행정기관수 및 일반회계총결산액을 독립변수로 하여 결정된다. 이와같이 중앙정부가 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이라는 획일적 기준에 의하여 지방자치단체의 자치조직권을 통제함으로써 지역적 특성을 신장할 수 있는 기회를 제한하며 궁극적으로는 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있다.

그러나 자치조직권에 대한 중앙정부의 통제에도 불구하고 지난 2년간 지방자치단체의 기구개편은 일정의 신드롬을 형성하여 거의 모든 자치단체에서 대폭 또는 소폭의 기구개편을 단행하였다. 기구개편의 기본방향은 자치단체별 특성을 최대화하는 것이나 실제 기구개편의 결과는 개편의 핵심원리로 간주할 수 있는 지역특성 및 조직의 효율성을 반영하지 못한 것으로 평가되고 있다. 즉 주민편의위주의 행정체제의 구현[14], 조직의 효율성 제고[15] 및 지역특성의 반영을 기본원리로 하여 기구를 개편을 추진하였으나(이은재, 1997), 결과적으로 규모의 과대화 현상을 공통적으로 초래하고 있다. 이는 정밀한 조직진단을 토대로 한 기구개편을 추진하지 못한 시행착오로 판단된다.

3. 자치행정권

자치행정권은 자치사무의 문제로 지방자치단체가 국가의 관여없이 독자적으로 처리할 수 있는 사무범위의 정도에 따라 자치행정권의 강약을 판단할 수 있다. 우선 이론적으로는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 경우 단체위임사무를 자치행정권에 포함시킬 것인가의 문제가 중요하다. 자치행정권의 범위를 엄격하게 해석하여 순수한 지방적 사무를 처리하는 권능으로 이해할 경우 자치행정권의 범위는 자치사무에 한정된다(정세욱, 1988: 147). 그러나 자치사무와 단체위임사무를 엄격히 구분하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 단체위임사무는 일단 위임된 후에는 자치사무와 마찬가지로 취급되고 있다. 다만 법령상 가해지는 규제가 없다든가 재원에 관하여 특별한 조치가 있다든가 하는 점에서만 차이가 있어 양자의 구분이 실익이 없다는 견해가 다수이다(정세욱, 1988:147; 한국지방행정연구원, 1955: 104-105). 이러한 학계의 견해와는 달리 현행 법상으로는 사무구분이 명확하지 않아 중앙정부와 지방자치단체의 각자의 자의적 해석의 여지를 남겨 놓고 있다.

---

14) 주민편의위주의 기구개편은 민원행정조직의 강화로 나타나고 있다. 실례로 경기도 광명시는 행정서비스의 수준을 향상시키기 위하여 모든 민원을 일괄 처리하는 종합민원국을 신설하고 시민과, 민원처리과, 세무과, 징수과, 지적과 등 5개과 17개 계를 두고 92명의 공무원을 집중 배치하고 있다.

15) 조직의 효율성을 도모하기 위해서는 기능쇠퇴분야의 조직폐지와 유사기능간 조직통합을 추진하고 있다. 부산시 수영시의 경우, 유사업무를 관장하는 지역경제계와 산업계를 지역경제계로 사회과와 가정복지과를 사회복지과로 통합하였다.

그리고 정부간 사무배분은 중앙정부의 사무를 우선적으로 확정하고 그 나머지를 지방정부의 사무로 규정하고 있다. 이 경우에도 광역자치단체의 사무를 먼저 선정하고 그 나머지를 기초자치단체의 사무로 선정하는 이른바 하향식 접근방법을 채택하고 있다(정덕주, 1991: 148). 이러한 사무배분 방식은 현행법상 중앙과 지방의 이원적 사무기준하에서 중요한 사무의 국가우선 배정으로 지방자치단체 사무의 범위를 매우 협소하게 만들고 있다.

사무배분제도뿐만 아니라 사무배분실태에서도 자치행정권의 범위가 협소함을 알 수 있다. 총무처의 조사에 의하면(<표 3> 참조), 1996년 12월 현재 총사무 15,774건 가운데 자치사무는 2,964건으로 19%에 불과하다. 이 비율은 1994년의 13%보다 증가한 것이지만 그동안 지방자치단체에서 제기되었던 권한 및 사무이양에 대한 강한 요구에 비하면 그 실적이 매우 저조한 것이라고 할 수 있다.

<표 3> 법령상 사무의 배분비율

단위 : 건(%)

구 분 / 연 도	국가사무	지방위임사무	자치사무	계
1994. 1	11,744(75)	1,920(12)	2,110(13)	15,774(100)
1996. 12	11,599(73)	1,211(8)	2,964(19)	15,774(100)

출처 : 총무처, 중앙·지방사무 총람, 1994; 총무처, 내부자료, 1997.

4. 자치재정권

지방자치단체가 당해 사무의 처리를 위하여 자주적으로 재원을 확보하고 그것을 사용할 수 있는 권한의 정도에 따라 자치재정권의 정도를 평가할 수 있다. 지방자치법 제35조는 예산의 심의·확정을 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있으며, 동법 제113조 2항은 「국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 …」라고 규정하고 있다. 그러나 지방의회가 예산심의에 관한 권한은 매우 한정되어 있으며 지방자치단체의 자치재정권은 많은 제약을 받고 있다.

현행 우리나라 지방자치단체의 세입구조를 보면 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 및 양여금으로 구성되어 있다. 우선 일반회계를 기준으로 중앙정부와 지방자치단체간 재정규모를 살펴보면(<표 4> 참조), 1996년 현재 579,621억원과 317,986억원으로 1980년 이후 계속적으로 증가되어 왔다. 특히 지방자치단체 재정규모의 지속적인 증가에도 불구하고 아직까지 전체의 35.4%에 불과하다.

<표 4> 중앙·지방간 재정규모의 비교

단위 : 억원(%)

구분 \ 연도		'80	'85	'90	'95	'96
GNP		366,723	728,498	1,782,621	3,473,000	3,900,200
일반+특별회계	중앙재정(A)	86,478	150,003	325,369	754,897	853,083
	지방재정(B)	23,753	58,049	161,663	426,559	472,498
	B/(A+B)	21.5	27.9	33.2	36.1	35.6
일반회계	중앙재정(A)	64,861	124,064	274,637	518,811	579,621
	지방재정(B)	17,203	37,756	103,273	271,974	317,986
	B/(A+B)	21.0	23.3	27.3	34.4	35.4

주 1) 세출순계기준
2) '94년까지는 결산, '95년과 '96년은 예산
출처: 한국지방행정연구원, 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」, 연구보고서 제257권, 1997, p.50의 표를 재구성.

지방자치단체의 자주재정의 정도를 파악하기 위하여 재정자립도[16]를 살펴보면(<표 5> 참조), 자체수입으로 공무원인건비를 충당하지 못하는 단체가 50개 단체(전체의 20%)이고, 지방세수입으로 공무원인건비를 충당하지 못하는 단체는 141개 단체(전체의 58%)에 이르고 있는 실정이다.

<표 5> 재정자립도의 분포현황

단위 :단체수

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	245(100%)	15	67	98	65
10% 이하	8(3.3)	-	-	8	-
10-30%	101(41.2)	4	19	75	3
30-50%	75(30.6)	4	21	12	38
50-70%	30(12.2)	1	11	1	17
70-90	23(9.4)	5	12	2	4
90% 이상	8(3.3)	1	4	-	3

출처 : 내무부, 「지방자치단체예산개요」, 1996.

16) 일반적으로 지방자치단체의 재정능력상태를 측정하는 지표로 재정자립도(자체수입비율을 의미)를 사용하고 있으나 지방자치단체의 재정력을 상대적으로 비교하기에는 많은 문제점을 지닌 것으로 지적되고 있다. 즉, 재정자립도는 ①자체재원의 중요성을 지나치게 강조함으로써 이전지출을 포함한 기타 재정변수의 중요성을 도외시하고 있고, ②자치단체의 재정력을 평가하는데 있어 이전지출을 부의 변수로 간주하고 있으며, ③자체재원과 이전재원이 동시에 변화하는 경우 논리적 일관성을 상실하게 되며, ④재정자립도의 산정과정에서 자체수입 항목과 의존수입항목의 형식적 구분에 치중하는 결과 실제 재정자립도에 비해 과대 또는 과소평가되는 경향이 있다는 것이다. 재정자립도의 문제점에 대한 보다 자세한 내용은 임성일(1991)의 논문을 참조.

그리고 지방자치단체의 자주적 재정관리를 나타내는 예산편성에 있어서도 상당한 제약을 받고 있다. 즉, 현재 내무부에서 매년 제시하고 있는 「지방자치단체 예산편성기본지침」은 지방재정의 기본목표, 기본방향 등 원칙적인 재정운용의 방향뿐만 아니라 중점사업과 세입의 확보에 이르기까지 광범한 중앙의 요구를 반영하고 있어 지방자치단체의 자율성을 현저하게 침해하고 있다(한국지방행정연구원, 1996: 57).

한편, 자치재정에 관한 내부 효율성 수준도 미흡한 실정이다. 현재의 재정제도의 여건하에서 자주재정을 신장하는 대표적인 방안으로 지방세의 확대와 지방세 징수의 충실화를 들 수 있다. 세외 수입의 확대를 위하여 각 지방자치단체들이 지속적인 노력을 기울이고 있으나 사용료 및 수수료의 부과 대상의 확대와 요율의 현실화, 수수료 징수를 위한 단일 법제화 등의 선결과제들이 산적해 있는 실정이다(한국지방행정연구원, 1996). 지방세의 징수에 있어서도 1991년 이후 오히려 징수율이 감소하고 있는 추세로(<표 6> 참조) 각 지방자치단체들의 지방세 징수 충실화를 위한 다각적인 대책이 마련될 필요가 있다.

<표 6> 지방세의 세목별 징수율 추이

(단위 : %)

구분	1991	1992	1993	1994	1995
합계	94.2	93.6	93.2	92.5	91.2
취득세	95.4	94.4	94.8	94.2	93.2
등록세	99.6	99.4	99.5	99.2	99.4
면허세	90.3	90.4	90.8	92.4	91.4
경주마권세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지역개발세	-	100.0	99.8	99.5	99.8
공동시설세	98.4	98.0	97.9	97.0	96.3
주민세	93.5	93.7	93.0	93.1	92.2
재산세	98.3	98.1	97.7	97.3	96.6
자동차세	92.2	93.4	94.0	93.4	91.4
농지세	97.2	92.7	97.0	93.8	96.0
도축세	99.8	100.0	100.0	99.6	99.9
담배소비세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
종합토지세	97.2	97.0	96.7	95.7	95.1
도시계획세	97.7	97.8	97.7	96.8	96.4
사업소세	97.6	99.3	99.2	99.1	98.9
과년도수입	17.4	19.1	24.2	21.3	19.3

출처 : 내무부, 「지방세정연감」, 1996.

Ⅳ. 地方自治團體의 自治權 伸張方案

먼저 지방자치단체의 환경변화에 따른 중앙과 지방간의 관계에 대한 인식전환의 필요성을 설명하고 지방자치단체의 자치권의 신장방안을 크게 ①분권화의 수준을 촉진시키는 법·제도적 측면에서의 개선방안과 ②지방자치단체의 내부적 효율성을 신장하는 방안으로 나누어서 살펴보기로 한다.

1. 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 관계의 정립

지난 수십년간 우리나라는 중앙집권체제를 유지하면서 정치적 안정과 계획적인 경제성장을 추구하여 왔으나 1990년대 이후 지방자치제의 실시와 더불어 지방분권체제로의 전환을 꾀하고 있다. 세계화·지방화·정보화의 시대적 조류와 WTO의 출범으로 인한 무한경쟁의 시대를 맞이하여 지방자치단체가 대·내외적 환경의 변화에 능동적으로 대처하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 지방분권화의 촉진과 실질적인 자치권의 강화가 이루어져야 한다. 따라서 과거 중앙중심의 논리에서 탈피하여 지방중심으로의 일대 사고의 전환이 필요한 시기라고 할 수 있다. 지방자치단체는 지역의 실정을 고려하여 주민의 요구에 부응하는 사업을 수립·집행하고 지역의 특수성을 살릴 수 있는 사업을 적극적으로 개발·추진함으로써 지방의 경쟁력을 제고할 수 있다. 지방자치단체가 지역의 당면과제를 스스로 판단·처리할 수 있는 자주권과 독자성을 가질 때 진정한 의미의 지방자치제도가 구현될 수 있는 것이다. 이러한 시대적 변화에 대한 객관적인 인식하에 중앙정부는 지방자치단체와의 관계에 있어서 종래의 일방적인 권력적 지배 또는 통제자로서의 자세를 지양하고 지방자치단체가 스스로의 자치역량을 신장할 수 있도록 협조하는 지원자 또는 조정자적 역할을 수행하여야 한다. 그리고 지방자치단체는 중앙정부와의 새로운 관계의 정립을 기초로 민선자치단체장, 지방의회, 지방공무원, 지역주민이 서로 협력하여 지역발전을 위한 자치능력을 배양하여야 한다.

2. 법·제도적 측면

1)「지방분권화추진법」의 제정

사회가 점차 분권화·다원화됨에 따라 강력한 결정의 주체로서 지방정부, 시민단체, 사기업 등 다원화된 사회집단의 역할이 증대되고 있다. 이는 한 사회내의 결정주체의 다원화와

의사결정의 분권화를 의미하는 것이다(박동서, 1995: 18). 복잡하고 전문화되어 가는 지역내의 갈등과 문제점을 신속하고 합리적으로 해결하고 지역의 발전을 추진하기 위해서는 지방자치단체가 강력한 결정의 주체로서 그 역할을 충실히 수행할 수 있도록 분권화가 촉진되어야 한다.

우리나라 지방자치단체의 자치권 신장과 지방자치제도의 개선 및 정착화를 위하여「지방분권화추진법」의 제정을 검토할 필요성이 있다.「지방분권화추진법」은 지방자치제도의 개선을 위한 포괄적 특별입법으로 제안되고 있다(최병대 외, 1996: 194-197). 이 법안은 국가와 지방간의 권한 배분과 그 추진의 기본원칙을 규정하고 있는 일본의「지방분권추진법」(1995)을 참고하여 우리나라 지방자치제도의 개선을 위한 방안으로 지방분권위원회의 설치, 지방자치단체의 조직・인사・재정 등의 자율성 신장 및 지방자치단체에 의한 국가적 사업에 대한 재정지원의 확대 등을 주요 내용으로 하고 있다.[17]

2) 자치입법권 확대

현행 지방자치법의 규정중 자치단체의 자치권을 약하시키는 제 규정의 개정을 통하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화시켜야 한다. 구체적으로 자치입법에 관련된 내용을 살펴보면 조례제정(제15조), 규칙제정(제16조), 조례・규칙의 입법제한(제17조), 조례위반에 대한 과태료(제20조), 지방의회의 의결사항(제35조) 등의 규정이 있다. 지방자치법 제15조는 「지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다」고 규정하고 있어 중앙정부는 법령에 명문의 위임이 있을 때에만 조례를 제정할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 지방자치단체에 조례와 규칙 등 자치 입법권을 인정하는 것은 중앙정부에 의해 제정된 법령의 획일성과 경직성을 보완하고 지역의 특수성과 전문성을 살리자는 데 그 의의가 있다(박종주, 1995: 28). 그러나 현행 지방자치법은 상위법령에 근거하지 않고는 지방의회는 지역의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 자치입법권을 갖지 못한다. 이와 같이 현행 지방자치법의 대부분의 규정이 실질적인 지방분권화를 저해하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자치입법권을 신장할 수 있도록 지방자치법의 실질적 개정과 미비한 자치제도의 정비작업이 이루어져야 한다.

---

17) 일본의 지방분권추진법 제4조는 국가가 담당해야 할 사무로 ①국가의 존립에 관계되는 사무, ②전국적으로 통일되는 것이 바람직한 기본규칙에 관한 사무, ③전국적 규모에서 행하여지는 것이 필요불가결한 사무, ④기타 국가 본연의 사무로 제한하고 있으며 지방자치단체는 지역에 관한 행정을 자주적이며 총합적으로 실시하고 그에 따른 지방세 재원을 충실하게 확보할 수 있도록 규정하고 있다(최병대 외, 1996: 148).

3) 자치조직권 및 행정권 확대

(1) 행정기구 및 정원조정에 있어서의 자율권 신장방안

「지방자치단체의 행정기구와 정원의 기준 등에 관한 규정」에 관한 대통령령은 지방자치단체의 실·국·본부 및 과·담당관 설치의 상한 범위를 정해 놓고 있으며 상한 범위를 초과하여 과단위이상 행정기구를 설치하고자 할 경우에는 내무부 장관의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 지역의 특성과 행정수요의 변화에 적극 대응하고 지방자치단체의 자율적인 조직 및 정원관리의 역량을 제고시키기 위하여 기구설치 및 정원에 관한 사항을 지방자치단체장의 책임하에 추진할 수 있도록 각종 법령을 개정할 필요가 있다. 하나의 대안으로 정원조정 및 기구개편에 관한 중앙정부의 통제·감독적인 기능을 지방의회로 이관함으로써 지방의 권한을 강화시키는 방안이 있다. 행정기구 및 정원에 관한 지방자치단체의 자율성을 강화하더라도 민선단체장 선거이후 주민참여가 확대되고 주민의식이 고양되고 자치역량과 책임성 및 민주성이 제고되는 등 지방자치가 바람직한 방향으로 전개되고 있어 지방자치단체에 의한 무분별한 기구 및 정원의 확대는 크게 우려하지 않아도 될 것이다. 또 다른 대안으로 서울특별시의「민선 1년 백서」에서 제기된 것처럼 실·국·본부의 설치범위는 대통령령에 기준을 두면서 증설시는 내무부장관과 협의하도록 하고 과 또는 담당관의 설치는 지방자치단체의 자율성과 특수성을 고려하여 자율 조정하도록 하는 방안이 있다. 그리고 4급이상의 지방공무원의 정원책정시 대통령령이 정하는 기준에 따라 사전에 내무부장관의 승인을 얻도록 되어있는 규정을 삭제하여 지방공무원의 정원책정에 따른 자치권을 강화시키는 방안도 있다.

(2) 인사운영의 자율성 확보

현행 지방자치법은 시·도의 행정부시장과 부지사를 대통령이 임명하도록 규정하고 있다. 대통령의 임명을 받는 부시장과 부지사가 민선시장과 도지사의 궐위나 유고시에 지방자치단체를 총괄·대표할 수 있다는 문제점이 지적되고 있다. 실제로 시장 또는 도지사가 임기중에 대선에 출마를 함으로써 이러한 문제점이 현실로 나타나고 있다. 따라서 주민직선의 효과를 크게 감소시키고 있는 중앙정부에 의한 부단체장의 임명권이 자치단체로 이양되어야 한다.

그리고 지방자치단체 소속 국가공무원의 임용에 대한 자치단체장의 권한을 확대하고 지방공무원의 인사운영과 관련된 사무가 자율적으로 이루어질 수 있도록 관련 법규가 개선되어야 한다.[18] 지방자치단체 소속의 국가직 공무원에 대한 인사권의 이양보다 적극적인 방

안으로 국가직과 지방직 공무원의 구분을 철폐하여 지방자치단체 소속의 국가직 공무원을 모두 지방직으로 전환하여 자치단체장이 실질적인 인사권을 행사할 수 있도록 하는 방안이 제시될 수 있다.

(3) 지방공사·공단 설립인가권의 이양

지방자치단체장이 민선으로 선출된 이후 각 지방자치단체는 행정서비스의 개선과 지역경제의 활성화를 위하여 지방공사·공단을 활발하게 설립추진중에 있다. 그러나 지방공기업법 제49조와 제76조에 의해 지방자치단체가 지방공사·공단을 설립하고자 할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 사항을 조례로 정하고 조례에 정관을 첨부하여 내무부 장관의 설립인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이와 같은 지방공사·공단의 설치 및 운영은 지방자치법 제9조에 의한 지방자치단체의 고유사무임에도 불구하고 내무부장관이 지방공사·공단의 설립인가를 한다는 것은 행정의 능률성을 저하시키고 지방자치의 근본정신에도 위배되고 있다. 지방공사·공단의 설립에 관하여 자치단체장이 권한과 책임을 가지고 행정서비스의 질 향상과 기업경영의 측면을 고려하여 종합적으로 판단·추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 지방공사·공단의 설립시 지방자치단체장에게 인가권을 이양하고 그 인가내용을 내무부장관에게 통보하도록 개선하여야 한다.

(4) 감사제도의 개선

현재 지방자치단체는 감사원, 내무부, 국회, 상급지방자치단체, 지방의회 등 다양한 기관으로 부터 감사를 중복적으로 받고 있다. 지방자치단체에 대한 여러기관의 복잡한 중복감사의 문제를 해결하기 위하여「계층감사제도」의 도입방안을 모색하여야 한다.[19] 계층감사제도는 지방감사의 중복성을 완화하기 위하여 감사가 행정체계의 계층적 순서에 따라 이루어지도록 하는 제도로써 감사원, 내무부, 국무총리실 및 중앙행정기관은 광역자치단체에 대하여만 감사를 실시하고 기초자치단체는 광역단체에 의해서만 감사를 실시하는 것이다.

---

18) 지방공무원임용령 제27조 3항은 지방자치단체가 소속공무원을 파견할 때는 대부분 내무부장관의 승인을 받도록 규정하고 있어 지방자치단체의 공무원 파견이나 교류에 제약요인으로 작용하고 있다.

19) 지방자치단체에 대한 감사제도를 개선하기 위한 방안으로 계층감사제이외에도 영국의 지방감사원(Audit Commission)과 같이 중앙감사원과 별도로 지방자치단체의 감사를 전담하는「지방감사원」을 설립하여 감사이외의 지방자치단체에 대한 연구·지도 및 자문기능의 역할도 수행하게 할 수 있다. 또한 지방자치단체에 대한 총괄기능을 수행하는 「지방감사조정위원회」를 국무총리실에 설치하고 자체감사의 독립성과 전문성을 제고하기 위해 지방자치단체의 자체감사기구를 대폭축소하고 지방의회 산하에 감사위원회를 설치하는 방안도 모색할 수 있다. 이계식, 「지방정부의 경영혁신 방안」, 1996. 서울: KDI.

4) 합리적인 재원의 배분과 자치재정권 확대

지방자치단체의 재정자립도가 천차만별이기 때문에 내무부의 일률적인 예산편성기본지침은 큰 효율성을 갖지 못하고 있다. 자치단체의 상황과 특성에 맞게 재량권을 부여하여 자체적으로 예산편성을 하고 그에 따른 재정력을 가능한 한 자체적으로 충당할 수 있는 방향으로 자치권의 신장이 이루어져야 한다. 그러고 현재 지방자치단체들간의 극심한 재정적 차이를 고려하여 자치단체간의 재정적 격차의 해소를 위한 중앙정부의 합리적인 재정조정기능의 역할을 유지하면서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여는 최소화시켜야 한다.

첫째, 지방자치단체의 자치재정권을 강화하기위한 방안으로서 무엇보다도 국세와 지방세의 합리적인 구조개편 및 새로운 세원의 발굴이 필요하다. 이를 위하여 지방세의 세수배분비율의 확대, 광고세, 상품권 발행세 등의 도입 방안을 고려할 수 있다. 또한 지방세입구조의 소득·소비탄력성을 제고하기 위하여 지방소득세, 지방소비세, 소득할 주민세 과세대상의 확대 등을 꾀하여야 한다.

둘째, 현재 지방교부세의 교부기준이 되는 기준재정수요 산정항목의 현실성의 문제와 새로운 행정수요에 대한 반영이 미비점을 보완할 수 있도록 대규모사업과 새롭게 대두되는 행정수요을 포함한 특수 수요를 적극적으로 반영할 수 있도록 기준재정수요 산정항목을 개선하여야 하며 복지시설 및 건설 등에 대한 특별교부세의 지원을 확대하여야 한다. 지방양여금과 국고보조금의 경우도 자치단체간의 형평성을 고려하여 합리적으로 지원되어야 한다.

셋째, 지방세 감면대상의 축소를 들 수 있다. 지방세법상 비과세 감면규정에 따라 각종 조합, 공사, 공단의 경우 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등의 일정액을 경감하고 있다. 이들에 대한 지방세 감면은 지방자치단체의 의사와는 상관없이 중앙정부의 정책목적에 의하여 이루어지고 있다. 그 결과 지방세제를 복잡하게 할뿐만 아니라 높은 징세 및 납세비용을 수반하여 막대한 세수감소를 초래하고 있다.

넷째, 현행 지방채 발행 승인제도를 개선하여 지방자치단체의 행·재정의 여건에 따라 자치단체별로 지방채 발행의 한도액을 설정하고 그 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 기준에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 한도액을 초과하여 발행하는 경우에는 내무부장관의 승인에 앞서 지방의회의 의결이 우선할 수 있도록 하며 신청협의 및 승인기한을 단축조정할 필요가 있다.

5) 기타 중앙정부의 통제권 제한

중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 규정한 법령들을 살펴보면 각종 단서규정, 내무부장관의 승인, 조언, 지도·감독 및 통제규정들이 매우 많다.[20] 이러한 법령들을 총체적으로 점검하여 자치시대에 적합하게 개정할 필요가 있다. 구체적으로 종래 내무부의 통제·감독기능을 지방에 대한 통합·조정 및 지원기능으로 그 역할을 조정하고, 지방자치단체의 특성과 상황에 맞게 자율권을 가능한한 많이 부여하여 지역실정에 맞는 주민행정을 지방자치단체장의 책임하에 펼쳐나갈 수 있도록 자치단체를 도와줌으로써 지방자치단체의 자치권이 한층 신장될 수 있다.

3. 지방자치단체의 내부 효율성의 증대방안

무한경쟁의 시대를 맞이하여 지방자치단체는 자치단체의 운영의 내부 효율성을 극대화함으로써 경쟁력을 제고할 수 있다. 자치단체의 내부 효율성 제고를 통한 자치권의 신장방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방의회의원들의 전문성이 향상되어야 한다. 지방의회의원들의 정책심의 및 평가능력이 향상됨으로써 자치입법권 행사의 효율성을 기할 수 있다.

둘째, 자치단체의 조직과 행정이 변화에 보다 신속하게 대응할 수 있도록 권한과 책임의 위임 및 재편성을 통한 보다 효과적인 체제를 구축하여야 한다. 이를 위하여 자치단체의 역량과 지역의 특성을 고려한 사무재분배와 조직개편이 이루어져야 한다.

셋째, 지방자치단체의 생산성과 경쟁력을 향상시키고 정책형성능력을 제고시키기 위한 인력의 효율적인 운영방안을 모색하여야 한다. 구체적으로 우수한 인력의 확보, 지방공무원의 전문성제고, 효율적인 인사관리, 지방공무원의 능력개발과·사기진작 및 자치단체장과 지방공무원간의 효율적인 협조체계의 구축이 필요하다.

넷째, 한정적 재원으로 급증하는 행정수요에 대응하기 위하여 경영적 접근의 확대가 이루어져야 한다. 지방자치제의 실시이후 지역주민들은 보다 적은 비용으로 보다 고품질의 다양한 행정서비스를 요구하고 있어 민간기업적 운영방식의 도입확대가 불가피한 현실이다.

---

20) 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제규정으로 지방자치단체의 사무범위(제9조 2항), 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 감독(제155조), 기관위임사무에 대한 지도·감독(제156조), 지방정부의 위법·부당한 처분에 대한 취소·정지권(제157조), 직무이행명령권 및 대집행권(제157조 2항), 재의 및 제소지시권(제159조) 등이 있다.

V. 結 論

지방자치제의 실시이후 지방자치단체는 실질적인 자치제의 정착을 위하여 많은 노력을 경주하여 왔다. 그러나 각종 제도가 과거 중앙집권시대에 비하여 크게 바뀌어지지 않아 지방자치단체의 자율성을 크게 침해하고 있는 실정이다. 복잡하고 다양한 지역의 문제를 지방자치단체가 스스로 해결하고 지방자치단체의 사회적 갈등해결능력과 대응성을 제고시키기 위해서는 지방자치단체의 자치권의 신장이 필연적으로 요구된다(신무섭, 1991: 814). 지방자치단체의 자치권 신장을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 대한 새로운 인식하에 중앙정부수준에서의 분권화의 촉진과 지방자치단체의 효율적인 내부 자치역량의 강화가 필요하다. 지방자치단체의 자치권 신장을 위한 법·제도적 개선과 자치단체의 내부 효율성의 증대를 위해서는 성숙한 민주시민으로서 지역주민의 역할이 매우 중요하다. 지방자치단체의 자치권 신장은 그 구성원인 지역주민들의 관심과 노력에 달려있다고 볼 수 있다.

參考文獻

김동훈, “자치입법권의 실태와 과제”, 「지방자치」, 1997. 7.
김성호, “헌법에 근거한 지방자치권력”, 『지방행정연구』, 제33호, 1994.
김신복 외3인, 『지방교육청 및 학교의 종합평가방안 연구』, 교육부, 1995.
김익식, “중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정”, 『한국행정학보』, 24(3), 1990.
내무부, 「지방세정연감」, 1996.
———, 「지방자치단체예산개요」, 1996.
박동서, 『한국행정론』. 서울: 법문사, 1986.
———, “중앙과 지방관계의 발전적 정립방안”, 「자치단체장 직선이후의 중앙-지방관계의 발전적 정립방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1995.
박종주, “한국사회의 분권화수준: 그 실태와 전망”, 「지방자치 경영연구」, 1(1), 1995.
배인명, “한국사회의 분권화 수준 : 그 실태와 전망” 『지방자치경영연구』, 1(1), 1995.
서원우, “국가·지방자치단체관계의 재검토”, 『지방행정연구』, 제16호, 1990.
———, “지방자치의 헌법적 보장”, 『고시계』, 제20권 제6호, 1993.
신무섭, “임실고추파동과 행정대응”, 「한국행정학보」, 25(3), 1991.
안성호, “우리나라의 지방분권화 수준”, 「한국행정학보」, 26(4), 1992.
안해균, 『현대행정학』, 서울: 다산출판사, 1993.
이계식, 「지방정부의 경영혁신 방안」, 서울: 한국개발연구원, 1996.
이은재, “지방자치단체의 조직변화와 전망” 「지방자치」, 1997. 7.
임성일, “재정자립도에 대한 비판과 재정력측정에 대한 이론적 접근(I)”, 「지방행정연구」, 제20호, 1991.
정덕주, “지방자치단체의 합리적인 사무배분전략”, 「시정연구」, 제6호, 1991.
조창현(편), 단체장이 본 현행 지방자치제도의 문제점과 개선방향」, 서울: 한양대학교 지방자치연구소, 1996.
지방행정연구소, 『축조 지방자치법해설』, 1995.
총무처, 「중앙·지방사무 총람」, 1994.

최병대 외, 「서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안」, 서울: 시정개발연구원, 1996.

최창호,「지방자치학」, 서울: 삼영사, 1996.

허훈, "중앙정부의 이전재원이 지방재정에 미치는 정책효과",「지방자치와 지역개발」, 한국행정학회, 1993.

한국지방행정연구원, 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」, 연구보고서 제257권, 1997.

———, 「조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안」, 연구보고서 제188권, 1995.

———, 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안」, 연구보고서 제186권, 1995.

———, 「지방재정발전계획」, 1996.

———, 「지방의회의 의정효율성 제고방안」, 연구보고서 제205호, 1996.

———, 「지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안」, 연구보고서 제 227권, 1996.

高寄昇三, 「地方主權の 論理, 東京: 勁草書房, 1977.

Kee, Woo Sik., "Fiscal Decentralization and Economic Development", Public Finance Quarterly, Vol. 5, No. 1., 1972.

Smith, B.C., "The Measurement of Decentralinzation", International Review of Administrative Science. 45(3)., 1979.

Soo-Man Lee, "A Comparative Study of Decentralization and National Development in Less-Developed Countries", Ph. D. Pisser(Temple University, 1992).

Stephen, G. R., "State Centralization and the Erosion of Local Authority", The Journal of Politics. Vol 36., 1974.