

정책연구 2015-04

광역자치단체 자치역량 강화방안 연구

〈요약본〉

2015. 12.

전국시도지사협의회

제 출 문

전국시도지사협의회 회장 귀하

본 보고서를 『광역자치단체 자치역량 강화방안 연구』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2015년 12월

연구수행기관: (사)한국지방자치학회

연구진

연구책임자: 최승범(한경대학교 교수)

공동연구자: 이수창(경운대학교 교수)

이현우(경기개발연구원 연구위원)

※ 본 연구보고서는 전국시도지사협의회가 의뢰하여 (사)한국 지방자치학회가 작성한 것으로 공식적인 견해가 다를 수 있습니다.

〈목 차〉

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적 및 기여점	1
제2절 연구의 내용 및 방법	2
1. 연구의 내용	2
2. 연구의 방법	3
제2장 우리나라 광역자치단체 자치역량 실태	4
제1절 광역자치단체 자치역량 분석모형	4
제2절 광역자치단체 자치역량 분석 시사점	4
제3장 해외사례 분석	7
제1절 해외사례 분석 개요	7
제2절 해외사례 비교분석 및 시사점	7
1. 사무배분 법적 근거 비교분석	7
2. 각국별 정부간 기능 배분 비교	9
3. 외국 사례 및 기능비교의 시사점	15
제4장 광역자치단체 자치역량 강화방안	17
제1절 기본방향	17
제2절 권력구조적 자치역량 방안	18
1. 지방자치권 확보 방안	18
2. 중앙통제에 대한 지방자치단체 역할 강화	19
3. 차등분권 방안	20
제3절 행정구조적 자치역량 방안	21
1. 광역행정 조직 역량 강화 방안	21

2. 재정역량 강화 방안	22
제4절 광역지역정부 구축방안	24
1. 지역정부 기능 재배분 방안	24
2. 연방제형 기능 재배분 방안	25
제5장 결 론	28

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

최근 선진국은 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)의 국제적 흐름에 따라 광역지방정부 중심의 ‘지역정부(Regional Government)’를 구축하고 있다. 프랑스, 영국 등 EU국가를 중심으로 “지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력”이라는 인식 하에, 이미 1980년대를 전후로 하여 광역지방정부에 대한 강력한 지방분권을 단행하였다. 또한, 이들 국가에서는 지역정부의 자치권한을 「헌법」상 규정함으로써 지방분권·지방자치에 의한 국가발전 및 국가경쟁력 강화를 도모 중이다.

이와는 대조적으로 우리나라의 광역자치단체는 실질적인 행·재정 권한이 부족하여 지역특성 및 행정수요에 적합한 지방자치의 실현이 불가능한 상황이다. 특히, 현재 道는 미약한 경제개발권한, 중앙정부의 하부기관인 특별지방행정기관 운영, 광역시와 도의 분리, 대도시에 대한 행·재정특례 등으로 인하여 광역자치단체로서 제 기능이 수행하지 못하고 있는 실정이다.

더욱이 정치권을 중심으로 도(道) 폐지에 관한 주장이 지속적으로 제기되고 있음에 따라 광역자치단체 차원에서의 대응방안 모색이 필요한 시점이라고 하겠다. 제17대 국회가 구성된 이후 시·군 통합을 통해 전국을 50-60개의 대도시로 재편하고, 도(道)를 폐지해야 한다(지방자치 단층제, 道무용론)는 주장이 계속 제기되고 있다. 또한 일부에서는 중간자치단체인 광역자치단체를 소멸시키고 대체기관으로 중앙정부 소속의 광역지방행정청을 설치하자는 주장도 하고 있는 실정이다.

따라서 정치권 일부에서 제기하는 도무용론이나 광역자치단체 폐지론이 받아들여진다면, 이는 세계적으로 지역정부를 강화하는 추세와는 역행하는 것이며, 기초자치단체의 중앙정부 예속화로 지방자치의 실현이 불가할 것으로 예상되는 바, 현재는 오히려 광역자치단체의 자치역량을 강화할 수 있는 방안 모색이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2. 연구의 목적 및 기여점

이런 광역자치단체에 대한 사회 일각의 부정적인 견해 및 폐지론에 대응하

여, 본 연구는 광역자치단체의 행·재정적 자치역량 강화하여 지방분권형 국가 발전전략 마련의 초석을 다져나가기 위한 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이 목적을 실현하기 위하여 광역자치단체의 위상을 재정립하고, 광역자치단체 행·재정기능 강화방안을 제시하며, 광역자치단체 차등적 지방분권 방안을 제시하도록 한다.

본 연구의 결과는 다음의 몇 가지 점에서 활용되거나 기여점이 있을 것으로 예상된다. 첫째는 광역자치단체 중심의 지방분권형 국가발전전략 수립 시 근거자료로 활용될 수 있을 것이다. 둘째는 대정부·국회 정책건의 및 설득논리 개발의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 그리고 셋째는 「지방분권특별법」 제21조 도의 지위 및 기능 재정립에 대한 대응논리로 활용될 수 있을 것이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

광역지방자치단체의 자치역량을 강화하여 광역자치단체 무용론이나 폐지론에 대응하고 광역자치단체의 위상을 재정립하여 자치역량을 강화하기 위하여, 본 연구는 다음의 내용들을 조사·분석하고 대응방안을 제시하기로 한다.

제2장에서는 지방자치단체의 자치역량에 대한 개념과 이론적 고찰을 할 것이다. 이를 위하여 지방자치단체의 자치역량에 대한 개념을 먼저 살펴보고, 자치역량에 대한 제반 이론적 논의와 선행연구들을 고찰할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 광역자치단체 자치역량 강화의 당위성을 도출할 것이다.

제3장에서는 우리나라 광역자치단체의 자치역량 실태를 분석할 것이다. 이를 위하여 광역자치단체의 지위 및 기능 현황을 먼저 살펴보고, 재정현황을 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 광역자치단체 자치역량의 현 실태를 분석하기로 하며, 제주특별자치도의 제도변화에 따른 자치역량을 분석하기로 한다.

제4장에서는 외국의 지역정부나 광역지방정부의 사례를 분석하고 시사점을 도출할 것이다. 외국사례 부분은 광역지방정부 중심의 ‘지역정부(Regional Government)’를 구축한 국가들(영국, 프랑스, 독일, 미국, 스페인, 이탈리아, 일본)을 중심으로 살펴보기로 하며, 국가별로 도시의 인구규모를 고려하여 크고 작은 두 개의 지역정부를 선정하여 집중 분석하기로 한다. 사례분석의 내용은 크게 세 가지로 나누어 살펴보기로 한다. 첫째, 각 국가의 행정체제로서 국가-광역-기초의 기본적 관계 및 광역·지역정부의 종류 등을 살펴본다. 둘

째, 광역·지역정부의 상세분석으로서 광역·지역정부의 법적 지위, 광역·지역정부의 기능, 광역·지역정부의 재정, 광역·지역정부의 운영과 관련된 법적 내용 등을 분석한다. 셋째, 중앙정부-광역·지역정부-기초지방정부의 기능을 비교·분석하기로 하며, 이때 입법-행정-사법-경찰의 기능 및 수행체계도 함께 비교·분석한다. 그리고 사례분석을 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하기로 한다. 연방제 국가와 단방제 국가로 구분하여 분석결과를 종합하고, 양 체제 국가 간의 공통점과 차이점을 제시하며, 우리나라에 적합한 대안 마련의 방향을 제시하기로 한다.

제5장에서는 우리나라 광역자치단체 자치역량의 강화방안을 제시하기로 하며, 다음의 내용을 포함하도록 할 것이다. 광역자치단체의 위상 재정립, 광역자치단체 행·재정기능 강화, 그리고 광역자치단체 차등적 지방분권 방안 및 광역지역정부 구축방안 등을 제시하게 될 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 자치역량에 대한 개념 및 이론적 논의를 파악하기 위하여, 기존의 연구문헌을 중심으로 선행연구를 고찰하도록 한다.

둘째, 우리나라 광역자치단체의 행·재정 기능 및 현 실태를 분석하기 위하여, 정부의 각종 통계자료와 정부·민간 연구기관의 연구자료 등 관련된 2차 자료를 심층 고찰하기로 한다.

셋째, 외국사례를 분석하기 위하여 인터넷을 통한 조사와 외국사례에 대한 문헌조사를 병행하도록 한다. 문헌조사를 기초적으로 실행하며, 인터넷 활용을 통해 각 국가의 지방정부에 접속하여 각 지방정부별 행·재정 기능 및 조직을 파악하고 구체적인 내용을 조사하도록 한다.

제2장 우리나라 광역자치단체 자치역량 실태

제1절 광역자치단체 자치역량 분석모형

본 연구는 특정 지방자치단체에 대한 사례연구가 아니기 때문에 외부적 자치역량을 포함하기는 적절하지 않으므로, 최봉기(2014)의 내부적 자치역량을 중심으로 한 내부구조를 분석할 수 있는 자치역량의 개념을 사용하기로 한다.

또한 본 연구의 핵심이 광역자치단체의 자치역량 강화에 관한 것인 만큼, 조성호(2010)의 광역자치단체 역량강화 모형의 일부 요소들을 반영하기로 한다. 다만, 조성호(2014)의 모형에 있는 광역자치단체간 통합은 제외하고, 이상의 두 모형에 입각하여 개념적 틀을 구성하였다.

구성 요소	세부 역량	내용
권력구조적 자치역량	지방자치권	자치입법권 자치행정권 자치조직권 자치재정권
	중앙통제의 정도	지방정부에 대한 통제 단체장에 대한 통제 지방의회에 대한 통제
행정구조적 자치역량	인적역량	인력확보 형태 의지/태도
	조직역량	적정기구의 설치여부 기구개혁의 유연성 정도
	재정역량	

제2절 광역자치단체 자치역량 분석 시사점

광역자치단체 자치역량 분석을 통하여 도출할 수 있는 시사점을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 경우 지난 20년 동안 지방자치에 많은 진전이 있었음에도 불구하고, 지방자치단체의 자치역량은 권력구조 및 행정구조적 차원에서 많은 제약과 한계를 가지고 있으며, 광역자치단체는 기초자치단체보다도 오히려 더 열악한 입장에 있는 것으로 나타났다. 지방자치권이 아직 충분히 주

어지지 않았으며 중앙통제의 정도도 지나칠 만큼 세세한 부분에까지 영향을 미치고 있다. 광역자치단체의 인적역량은 중앙에 비하여 열세이고 기초자치단체의 인력보다 더 적으며, 조직역량은 광역이나 기초 모두 자율성에 제약을 받고 있다. 또한, 재정적으로 중앙의존도가 높고 기초자치단체에 대한 재정교부의 책임까지 있어 자율성이 거의 없는 상태이다.

둘째, 지방자치권은 지방자치를 시작한 지 20년이 넘었음에도 여전히 중앙정부로부터 각종 제약을 받고 있다. 자치입법권의 핵심이 되는 조례와 규칙의 제정범위도 법률의 위임이나 범위 내에서만 인정되지 않으며, 그나마도 국가의 지도와 감독을 받도록 법률에 규정되어 있어 실질적으로 자치입법권이 크게 제약을 받고 있다. 자치행정권에 있어서도 국가의 사무와 권한이 광역 및 기초자치단체에 비하여 월등히 많으며, 위임사무와 보조금 지급사무 등을 통하여 행정적 자율성이 제약당하고 있는 실정이며, 특별지방행정기관이나 특수법인 제도가 발달하여 사무의 중복이 일어나며 이러한 기관들이 기초자치단체로 하여금 직접 사무를 집행하도록 하는 권한이 있어 광역자치단체의 입지가 좁아지고 있다. 자치조직권도 과거보다는 재량의 여지가 조금씩 늘기는 하지만, 기준인건비와 조직승인권 등에 의하여 제약을 당하고 있는 실정이며 지방의회의 인사독립권이 부여되지 않아 기본적으로 자치입법역량의 고도화가 어려운 실정이다. 또한 자치재정권이 세입구조에서 중앙정부와 비교하면 턱없이 열세이며 자율적인 과세권이 부여되지 않고 법률의 위임을 받도록 되어 있으며, 중앙정부의 보조사업 범위가 넓고 매칭사업이 대부분이어서 지방자치단체의 재정자율성은 거의 없다고 볼 수 있으며, 광역자치단체는 기초자치단체까지 보조를 해주어야 하기 때문에 더욱더 재정적 자율성이 없다고 할 수 있다.

셋째, 중앙의 각 부처가 보조사업 혹은 위임사무 등의 형태로 중앙은 기획기능을 지방자치단체는 집행기능을 담당하도록 하여, 각종 통제가 심할 뿐만 아니라 지방행정 수행에 인적·재정적으로 많은 부담을 지게하고 있다. 지방자치단체들에 대하여 각종의 감사, 감독, 지도, 권고, 지침 등을 내리고 있어 업무의 자율적 범위가 위축되고 있으며, 단체장도 각종의 보조사업 유치와 정치적인 제재나 불이익을 피하려고 중앙정부의 요구에 불응하기 힘든 정치 및 행정구조를 가지고 있으며, 지방의회도 자율적인 입법이나 조직운동을 하기가 힘들도록 중앙정부나 법률의 통제를 받게 되어 있다.

넷째, 광역자치단체의 인적역량을 보면 중앙정부 및 기초자치단체에 비하여 훨씬 적은 인력을 가지고 일을 해야 하는 부담을 가지고 있으며, 중앙정부의 각종 평가업무를 중간에서 취합하는 역할을 하고 있어 항상 전문성 향

상의 요구를 받고 있다고 볼 수 있다. 과거에 비하여 중앙과의 인사교류가 증진되고 있으나, 갈수록 업무의 전문화가 필요한 사무들이 늘어나고 있어 전문적 업무를 수행할 인력의 확충 부담을 가지고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 광역자치단체의 조직역량을 보면 기초자치단체와 마찬가지로 조직승인과 기준준수라는 중앙의 강력한 통제를 받고 있다고 볼 수 있다. 이 역시 과거보다는 자율성이 향상되고 있으나, 기본적으로 인력채용의 자율성이 제약을 받고 있으며, 특히 지방의회 사무기구에 대한 지방의회의 자율성이 없는 실정이다. 적정기구의 설치여부나 기구개혁의 유연성도 방만한 경영을 금하려는 중앙정부의 의지가 반영되어 매년 측정 및 평가 대상이 되어 있어 과도한 통제의 논란이 계속되고 있다.

여섯째, 광역자치단체의 재정역량을 살펴보면, 해마다 재정자주도와 재정자립도가 떨어지고 있으며 그만큼 중앙정부에 대한 의존도가 높아진다고 할 수 있다. 경기침체로 인한 세수확보가 안 되는 부분도 있지만, 중앙정부의 과도한 사무독점과 각종의 보조금 지급 및 매칭펀드 부담으로 인해 광역과 기초자치단체 모두 자율적인 재정운영은 힘든 실정이다. 또한 중앙정부가 복지분야에 있어 지방자치단체의 자율적인 복지사업을 협의하여 실시하도록 사회복지장기본법에 정하고 있어, 중앙의 복지사업에 대한 의무부담과 더불어 자율성마저도 제약당하고 있는 실정이다.

지방자치 실시 이후 광역자치단체의 자치역량은 잠재성에 있어 늘어가는 것이 사실이지만, 중앙정부의 각종 통제와 법률의 위임 제약에 의하여 오히려 표출되는 자치역량은 전반적으로 줄어간다고 볼 수 있다. 이는 이미 앞에서(제2장) 살펴본 선진국들의 추세와는 역행하는 구조이며, 일부 중앙정부의 권한이 강화된 영국과 같은 나라의 경향과 비슷하나 기본적인 전제조건이 다르다는 특징이 하나 있다. 즉, 영국은 국가가 지방자치단체로부터 기능과 권한을 환원하여 중앙정부 소속의 지방행정기관을 만들었기 때문에 지방의 기능이 축소·조정되었지만, 우리나라의 경우 종합행정기능을 하는 광역과 기초자치단체의 기능을 그대로 둔 상태에서 특별지방행정기관이나 특수법인의 설립을 통하여 중앙사무를 늘리고 이의 집행의 상당부분을 광역과 기초자치단체를 통하여 실행하기 때문에 지방자치단체가 업무와 재정의 이중적 압박을 받는 구조를 채택하고 있다는 점이다. 또한 광역자치단체는 기초자치단체에 대한 재정교부의 부담까지 안고 있어서 자치역량의 차원에서는 매우 열악한 상황이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 향후 지방자치단체의 자치역량 제고가 필요할 뿐 아니라, 특히 광역자치단체의 자치역량 증진이 더욱 필요하다고 하겠다.

제3장 해외사례 분석

제1절 해외사례 분석 개요

본 연구는 광역자치단체 자치역량의 해외 사례를 조사하여 그 수준이 어느 정도인지 분석하기 위하여, 영국, 프랑스, 독일, 미국, 스페인, 이탈리아, 일본을 대상으로 선정하였다. 사례의 선정기준은 지방분권이 강화된 선진국 중 단방제 국가로 분류될 수 있는 영국, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 일본 등과 연방제로 분류될 수 있는 독일, 미국 등이다.

각 국가들에 있어 광역자체단체는 2개씩 선정을 하여 분석하였다. 그 선정의 근거는 인구나 경제 규모 면을 종합하여 가장 큰 광역자치단체(혹은 주)와 가장 작은 광역자치단체(혹은 주)를 선정하고, 권한과 기능 차이를 비교·분석하였다. 또한 각 광역자치단체에서 2개씩의 기초자치단체를 선정하여, 광역과 기초자치단체의 권한과 기능을 비교하였다.

본 연구에서 사례의 내용은 다음과 같다. 우선 국가에 대한 소개, 선정된 광역자치단체와 기초자치단체에 대한 소개를 한다. 국가-광역-기초 정부를 소개하면서 각 정부단위의 권한과 기능을 입법, 행정, 사법의 차원에서 소개한다. 특히 광역자치단체는 자치입법권의 정도가 어디까지 보장되어 있는지, 행정의 기능과 자율성이 어느 정도인지, 자치사법은 있는지 등이 기본적으로 분석될 것이다. 또한 행정의 기능은 조직, 인사, 재정 등의 자율성을 기본으로 하여 세부적 기능을 살펴볼 것이다.

제2절 해외사례 비교분석 및 시사점

1. 사무배분 법적 근거 비교 분석

본 연구에서 7개의 국가를 연방제국가와 단방제국가로 구분하여 사무배분의 법적 근거에 대하여 비교분석한 결과는 아래와 같다.

구분	국가	사무구분	법적 근거	사무배분 방식
연방제 국가	미국	연방사무 주정부사무 카운티 사무 시티사무	주정부 헌법 주지방자치법 개별법, 개별 지방정부의 Charter	-연방법에서 국가사무 규정 -주정부 헌법과 주지방자치법, 개별법에서 사

		타운십사무		무배분을 정함 -홈틀에서 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정
	영국	국가사무 지역정부사무 카운티사무 디스트릭트사무 통합지방정부사무 공동사무	1972년 지방정부법 ·각 분야별 지방정부법 스코틀랜드법 웨일즈법	-개별법상 그리고 각 지방정부법으로 자치사무를 법률로 규정하면 나머지는 국가사무 -홈틀방식의 ‘자치기본조례’에 의한 사전적, 포괄적 자치사무 수행권한의 범위를 확정
	독일	국가사무 주정부사무 게마인데사무 크라이스사무 필요적 의무사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	헌법 주정부 헌법 지방자치법 개별법	-연방헌법과 주헌법에 국가(주)사무와 자치사무 배분 근거를 명시
단방제 국가	프랑스	국가사무 꼬뮌사무 데빠르뜨망사무 레지용사무 의무적 자치사무 (위임사무), 공동사무 (자치단체간 협력기구 사무)	지방자치법 사무배분기본법 개별법	-국가사무, 자치사무 등은 신지방 자치법에 기초하여 사무배분기본법에 배분 원칙과 분야를 정하고 이에 준하여 개별법률로 명문화
	스페인	국가사무 지역정부사무 프로빈치아사무 무니시피오사무	헌법 지역정부별자치현장 지방제도기본법	-헌법에서 국가사무와 지역정부사무를 정하고, 구체적인 사항은 지역정부별 자치현장에서 규정. -지방제도기본법에 의해 전국공통 기준 명문화
	이탈리아	국가사무	헌법	-헌법에서 국가사무와

		레지오네사무 프로빈차사무 코무네사무	지방자치법	지역정부사무를 정하고, 구체적인 사항은 지역정부별 지방자치법에서 명문화
	일본	국가사무, 자치사무, 법정수탁 사무, 공동사무	개별법 지방자치법	-국가사무 분야는 신지방자치법에 한정적으로 규정

2. 각국별 정부간 기능 배분 비교 분석

본 연구에서 7개의 해외국가와 한국을 대상으로 정부별 기능배분에 대하여 비교분석한 결과는 아래와 같다.

1) 중앙정부 기능 비교

구분	국가	기능
연방제 국가	미국	세금의 부과, 전쟁의 선포, 군대소집, 화폐 및 차관, 주간 통상규제, 연방재판소 설치, 이민자들에 대한 귀화법규의 제정 등
	영국	국방 및 외교관계 업무, 경제관계 업무, 대학교육, 소득보장업무, 보건·의료업무
	독일	외무행정, 국방행정, 연방 재무부 행정, 연방 철도, 연방 우편행정, 연방 수로 행정, 선박 여객 운송 행정, 국경 수비 행정, 국가안전을 위한 정보행정과 헌법질서 확보를 위한 수사행정 등
단방제 국가	프랑스	국가경찰, 화재 및 재난관리, 사회부조금 지급, 각종 수용시설, 마약퇴치 정신질환 치료예방, 위생기구 국가기구, 보건시설 투자 및 재정참여, 사회복지시설 감독통제, 교육총괄책임, 고등교육기관 건설 및 운영, 교사 임금지급, 국가 관광정책 수립, 도시정책관련사무, 공공서비스지침수립, 주거비재정지원, 공항, 유선방송망 운영허가, 공공에너지공급 계획 수립, 항구업무, 여객/화물수송, 국도/고속도로
	스페인	인권, 국적, 이민, 외국인, 망명, 국제관계, 국방, 사법행정, 상법, 형법, 민사 및 형사소송법, 지적소유권, 세관, 해외거래, 화폐제도, 도량형 단위, 국고 및 국채 관리, 과학기술 촉진 및 조정, 해운, 선적, 항만, 공항, 복수 지역정부 철도·도로, 우편, 광산, 에너지 등
	이탈리아	외교정책, 국제관계, 정치적 망명 판단권, 국민의 법적 신분, 이민, 종교국과의 관계, 국방 및 군대, 무기, 화학, 화폐, 금융시장 등
	일본	외교, 방위, 특정경찰, 방재, 지정외1급하천, 국립공원, 특정도시계획,

		일정농지 전용허가, 특정보안림 지정, 철도버스사업허가, 고속도로, 지정국도, 특정도시공원, 통화, 금융업등록면허, 직업소개, 특정노동쟁의조정, 부당노동행위제심사, 특정건설업허가, 특정중소기업지원, 연금, 의사면허, 의약품제조승인, 이용사미용사면허, 대학, 대학사학조성, 교과서검정, 교과서무상급여
	한국	외교/국방, 경찰, 사법, 재난재해, 국가종합경제개발계획, 국토종합개발계획, 직할하천, 국유림, 지정항만/간척, 고속도로/일반국도, 국립공원, 우편/철도, 지방교육자치, 대입 자율화, 영어공교육, 교원능력제고, 인프라, 보건의료, 기초생활보장, 국민연금, 사회서비스, 노인/가족/장애인 정책, 지역경제 활성화, 물가정책/금융 정책, 수출입정책, 에너지 및 대체, 에너지, 농수산 관련 산업 육성, 축산물/수산물/양곡 수급

2) 광역정부 기능 비교

구분	국가	기능
연방제 국가	미국	경찰권: 공공의 안전, 공중위생, 공공의 풍기, 공공의 편익, 일반복지 등을 지키고 유지하기 위한 인신 상, 재산상의 권리 제한 공공서비스: 교육(고등교육은 주정부, 공립학교는 주정부 감독 하에 지방정부 담당), 사회안보(주방위군, 주경찰, 민간방위조직 등), 공중위생서비스(보건, 복지, 자연보호, 환경보호 등) 지방정부에 대한 통제: 주정부는 권고, 보고, 검사, 보조금, 법률의 제·개정 등을 통해 지방자치단체 지도·지원·감독
	영국	교육, 고용, 사회복지, 박물관/미술관, 주택, 계획(구조계획, 개발행위의 통제, 개발계획의 틀, 버려진 토지 관련 계획, 국립공원, 지역공원, 보건구역, 건축물 보전에 관한 고지, 수목보전, 개발/재개발계획의 용지 취득 및 처분), 보도 및 승마도(조사, 설치, 변경과 폐지 관련 명령, 유지관리, 안전 확보, 표시), 교통(교통계획, Highways, 운송, 모든 주차장, Highways 가로등, 보도의 가로등), 환경/위생(동물병), 건강관리/레크리에이션, 공원/공공녹지, 소작농지 관리, 공항, 지방복권, 쓰레기 처리, 소비자 보호, 경찰, 소방
	독일	안보·경찰, 시민보호, 사법, 통계, 초등교육, 중등교육, 직업·기술, 병원, 건강보호, 지역계획, 환경보호, 극장, 박물관, 음악당, 공원·공지, 스포츠·레크리에이션, 도로, 운송, 항만, 공항, 농림수산, 경제진흥 ※ 연방정부와 공동사무 : 대학설립, 경제구조 개선, 농업구조 개선, 해양환경보호
단방제 국가	프랑스	지역개발계획안, 국가주택정책 추가보조, 에너지 품질향상/혁신/절약 장려, 고등·특수학교, 전문교육조직, 연간 광역권교육기금 프로그램 램, 산업용쓰레기처분계획, 운하와 강변항구설치
		도주택정책위원회, 빈곤층을 위한 주택정책안, 중학교, 도로관리, 공적부조에 관한 법적급여 서비스, 의료부조, 유아·가족·노인·장애인 대상 공적부조, 사회복지서비스, 마약퇴치, 예방접종, 모자보건센터, 사회복지, 의료서비스국설립, 최저생계비지급, 쓰레기처리계획·상

		수공급
	스페인	자치기관조직, 구역내 무니시피오(Municipio) 경계변경, 지역계획, 도시계획, 주택정비, 철도, 도로, 운송, 축산업, 임업, 환경보호, 수력, 운하, 관개, 광천, 온천 등 이용계획 및 건설개발, 수공업, 박물관, 도서관, 음악학교, 관광계획, 사회부조, 보건위생, 지방경찰 조정 등
	이탈리아	법률(국가로부터 법률제정권 위임 인정), 질서, 안전, 지방경찰(자치경찰 포함), 사회부조, 건강, 전문적·기술적 지도, 지방박물관, 도서관, 운송, 관내항해 담당, 관광 및 호텔산업, 도로유지 및 건설, 채석장, 농업, 선박, 도시계획, 야생동물보호, 토양보호, 오염측정 등
	일본	경찰, 방재, 지정구간1급하천, 2급하천, 특정도시계획, 국정공원, 현립자연공원, 농지전용허가, 보안립지정, 자동차운전면허, 국도, 현도, 공영주택, 도시공원, 유역하수도, 항만관리, 특정어항관리, 특정금융업등록, 특정직업소개, 직업훈련, 노동쟁의조정, 부당노동행위심사, 건설업허가, 중소기업지원, 생활보호(정촌), 보건소, 아동상담소, 신체장애자수첩교부, 세탁소면허, 마약취급자면허, 병원개설허가, 고등학교, 특수교육, 초등중학교사급여인사, 유초중고사학조성, 특정공립대학
	한국	소방, 도시계획, 종합토지이용계획, SOC확충의 지원, 상하수도, 전문교육/기술 교육, 대학/연구소/박물관, 고등학교/농업, 고등교육 지원, 공적부조, 모자보건, 전염병 관리, 환경영향 평가, 수질오염, 대기오염, 종합병원, 조세, 지방세율 조정, 대중교통, 건축규제

3) 기초정부 기능 비교

구분	국가	기능
연방제 국가	미국	도시계획, 주택 및 도심재개발, 고속도로 및 기타 도로 관리, 대중교통, 교육 및 훈련, 보건의료와 사회복지, 경찰서비스, 공공시설 등
	영국	박물관/미술관, 주택(제공, 운영, 주택과 지역개발), 계획(지역계획, 개발행위의 통제, 광고의 통제, 버려진 토지 관련 계획, 지역공원, 보전구역, 건축물 보전에 관한 고지, 등록건축물의 보전, 수목보전, 개발/재개발계획의 용지 취득 및 처분), 교통(뒤편 주차장, 일부 공공교통, 보도의 가로등), 환경/위생(식품의 안전위생, 전염병대책, 사무소/상점/철도/공장/건물의 위생), 지역의 안전대책, 상하수도, 시장/정기시장, 건강관리/레크리에이션, 공원/공공녹지, 각종 면허, 공항, 지방복권, 전쟁기념비, 쓰레기 수집, 대기오염방지, 건축규제, 해안보호, 묘지/화장장
	독일	안보·경찰, 중등 및 특수학교 업무, 유치원업무, 지방도로 건설·유지, 상하수도유지관리, 지역소방업무·재난방지, 스포츠 센터, 청소년 지원·업무, 보훈대상자 수혜업무, 농업진흥 교육, 종합병원 유지, 응급시설 지원, 쓰레기처리 업무, 문화적 영역 업무, 대중교통의 개선, 용수계획·시행, 농업축진, 관광진흥, 주택건설 촉진, 주 기획청 하부행정, 도로교통청 업무, 운전면허증, 범칙금 수납, 자치단체

		지도감독, 감리행정, 건축허가, 용수관리청·농림청 하부행정, 광범위한 환경보호, 자연보호 집행
		안보경찰, 도로건설, 학교건립, 소방업무, 도시계획, 지역 전역의 교통·에너지 수급, 하수·쓰레기 처리, 상수도공급, 일선 접수창구 역할
단방제 국가	프랑스	공용토지이용계획안(POS)작성/인가후 건설 허가서 발부, 주거지를 위한 최우선 정책수립, 빈곤층을 위한 지방주택확보정책, 도심대중 운송교통, 주변 대중교통망 설립, 도심이용 교통망 계획안, 농촌도로 관리, 초등학교, 사회복지사업시행/재정참여, 방역활동, 위생보건의료서비스, 문화교육에 대한 설비/계획, 도서관, 박물관, 고문서 보존, 가정용쓰레기·상수공급
	스페인	관내 무니시피오(Municipio)의 사무관리(법적·경제적·기술적 지원 및 협조), Municipio 공공사업 연간계획 작성 등 관리 조정기능, 기타 지역정부(Comunidad autonoma) 위임 기능 공공장소 안전, 교통정리, 치안, 방화, 소화, 도시계획, 주택, 공원·녹지·도로 등 포장 및 유지관리, 역사 및 문화유산, 환경보전, 생필품·축산시장 및 소비자보호, 공중위생 등
	이탈리아	도로유지·건설, 고등교육기관을 위한 건물과 행정직원 공급, 관내 사냥·낚시, 농업 인센티브, 시민보호계획, 그 외 재정의 범위 내에서 문화나 스포츠 이벤트 등 ■ 관할구역 질서유지, 회서비스, 경제개발 등 관련 공공기능 수행 도시계획·건축, 건강·공공위생, 교육권, 시 도로 유지·건축, 도시교통, 벽보와 간판관리, 거리비품, 쓰레기 수거, 상·하수도와 가스공급, 화장장, 도시경찰, 주택, 시장 등
	일본	소방·방재 도시계획, 준용하천 시정촌도, 공영주택, 하수도, 도시공원, 향만관리, 어항관리 특정직업소개, 생활보호(시), 보육소, 장애자원호, 국민건강보험, 개호보험, 상수도, 쓰레기정화처리, 특정보건소, 초·중등학교, 유치원, 특정공립대학
	한국	지역민방위, 지역주택개발, 주택사무, 장단지 주택공급, 계획 수립, 도시계획, 지방도로, 하천관리, 상·하수도, 공원·녹지, 유아원 ~ 고등학교 지원, 공공교육시설, 주거환경 관련 규제 사무, 주민생계복지 관련 사무, 주거환경 개선, 사회복지시설, 보건진료/위생, 상가지역개발, 공장지대 개발, 지역개발 촉진 사무, 농림/상공 산업 진흥, 교통편의시설, 지역경제

4) 국가별 중앙정부와 광역정부의 기능 비교

국가별 중앙정부와 광역정부의 기능을 비교분석한 결과는 아래와 같다

첫째, 중앙정부의 기능을 비교하면, 단방제인 일본과 프랑스는 한국에 고유한 기능이 아닌 이상 우리나라의 중앙정부가 하는 일들을 대부분 다 하고 있다. 연방제 국가인 미국도 대부분 하고 있으나, 독일은 우리나라보다 연방정부의 기능이 적다. 독일의 기능이 적은 분야는 지방행정·재정지원, 조달, 통

계, 중소기업지원, 지자체도로건설, 물류시설 확충, 하천관리, 개발제한구역 관리, 지역균형발전, 농촌지원, 문화재 관리, 문화관광 기반조성 및 지원정책 등이다. 연방제 국가 중 독일의 경우 중앙정부의 많은 기능을 지방에서 처리하고 있어 그만큼 연방정부의 행정부담이 적다고 볼 수 있다. 재정·세제지원·외교·통일·국방·통신 등의 기능은 대부분의 국가에서 중앙정부의 기능이었으며, 과학기술은 일부 보조나 위임의 형태로 광역정부가 참여하는 국가들도 있었다.

둘째, 광역정부의 기능을 비교하면, 단방제인 일본은 우리보다 보조나 위임(수탁)사무를 더 많이 처리하고 있는 반면, 프랑스는 훨씬 적은 기능을 수행하고 있다. 일본의 경우, 경찰교육·범죄수사·운전면허관리·치안, 근로자 복지증진, 지방보훈행정, 결핵관리, 암·희귀질환 지원, 도로·철도 경영개선 지원, 공항·항공시설 건설·관리 등의 기능을 지방에서도 위임(수탁)처리하고 있다. 연방제인 독일과 미국은 우리보다 훨씬 많은 자치사무를 처리하고 있었는데, 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건, 중소기업지원, 교육, 교통 및 물류, 지역개발, 농림, 문화·체육·관광 등의 기능이었으며, 특히 미국은 사회복지와 보건에 대한 광역자치단체의 자치기능이 발달해 있었다.

셋째, 분야 별로 비교한 결과는 다음과 같다.

① 일반·공공행정 분야에 있어 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하였으나 프랑스는 대부분의 기능을 중앙정부가 수행하고 있으며, 연방제인 독일과 미국은 개인정보보호, 지방행정·재정지원 등의 기능이 광역자치단체가 자치사무로 처리하는 기능이었다.

② 공공질서·안전 분야에 있어 단방제인 일본은 우리나라보다 위임(수탁)으로 처리하는 기능이 많았으며, 프랑스는 교통안전은 자치사무였고, 연방제인 독일과 미국은 이 분야에서 자치사무로 처리하는 기능이 훨씬 많았다.

③ 사회복지 분야에 있어 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하였으나 프랑스는 국가가 처리하는 기능이 많았으며, 연방제인 독일은 국가가 처리하거나 아니면 대부분 광역자치단체에 위임하였으며, 미국은 대부분 국가가 처리하였고 일부를 광역정부가 자치사무로 처리하였다.

④ 보건 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리와 비슷하였으며 프랑스는 대부분의 기능을 국가가 처리하였으며, 연방제인 독일은 대부분 국가가 처리하나 일부는 광역정부에 위임하였으며 미국은 대부분 국가가 처리하였으며 일부는 광역의 자치사무로도 처리하였다.

⑤ 산업·통상·중소기업 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하였

으며 프랑스는 대부분 국가가 처리하였고, 연방제인 독일은 대부분 국가가 처리하거나 일부 광역정부에 위임하였고 미국은 대부분 국가가 처리하거나 일부 자치사무로 또 일부는 위임사무로 처리하였다.

⑥ 재정·세제지원에 있어, 단방제인 일본과 프랑스는 모두 우리나라와 같이 국가가 처리하고 있으며, 연방제인 독일은 대부분 국가가 처리하거나 일부의 금융서비스·지원정책과 금융정보분석 사무 일부를 자치사무로도 처리하며 미국은 대부분 국가가 처리하거나 금융서비스·지원정책과 금융정보분석 사무 일부를 위임으로 처리하고 있다.

⑦ 국방의 분야는 모든 나라가 중앙정부의 기능으로 하고 있다.

⑧ 외교·통일 분야에 있어, 단방제인 일본은 문화외교와 인도적 사업을 위임(수탁)의 범위에서 일부 수행하고 있으며 프랑스 및 연방제인 독일과 미국은 모두 국가가 수행하고 있다.

⑨ 교육의 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리와 비슷하게 위임(수탁)으로 일부 기능을 처리하고 있으며 프랑스는 고등학교 이하의 교육을 광역자치단체가 자치사무로 처리하고 있고, 연방제인 독일과 미국은 중앙정부와 광역정부의 기능이 두 주체에게 나누어 처리되고 있다.

⑩ 과학기술 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하게 일부의 기능을 위임(수탁)의 형태로 처리하며 프랑스는 국가가 처리하고 있고, 연방제인 독일은 국가가 대부분 처리하거나 일부를 자치사무와 위임사무의 형태로 처리하고 있으며 미국은 일부만 위임하고 있다.

⑪ 교통 및 물류 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하게 많은 기능들이 위임(수탁)으로 처리되고 있으며 프랑스는 중앙과 광역정부의 기능이 분리되어 각자 자신의 사무를 수행하고 있고, 연방제인 독일은 일부 기능이 광역정부의 자치사무나 위임의 형태로 처리되고 미국은 독일과 마찬가지로 이다.

⑫ 지역개발 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리와 비슷하며 프랑스는 대부분 국가가 처리하고 있고, 연방제인 독일은 중앙과 광역정부가 기능을 나누어 처리하고 있으며 미국은 국가가 대부분 처리하고 도시나 토지정책의 일부는 광역정부도 자치사무로 처리하는 분야이다.

⑬ 농림 분야에 있어, 단방제인 일본은 우리나라와 비슷하며 프랑스는 대부분 국가가 처리하거나 위임 혹은 보조의 형태로 처리하며, 연방제인 독일은 농림정책의 대부분을 광역정부가 처리하고 산림정책의 대부분을 중앙정부가 처리하고 미국은 농림정책은 각각 수행하며 산림은 중앙정부가 처리하되

많은 기능에서 위임의 형태를 취하고 있다.

⑭ 문화·체육·관광의 분야에 있어, 단방제인 일본은 대부분 국가가 처리하나 보조위임(수탁)의 기능이 우리나라보다 많으며 프랑스는 대부분 국가의 기능이며, 연방제인 독일은 중앙정부와 광역정부가 각각 기능을 가지고 있으며 미국도 독일과 비슷하다.

⑮ 통신의 분야에 있어, 모든 국가가 중앙정부의 기능으로 하고 있다.

⑯ 환경의 분야에 있어, 단방제인 일본은 대부분 중앙정부가 처리하거나 일부 위임(수탁) 형태로 처리하는데 우리나라보다 그 수가 더 많으며 프랑스도 일본과 비슷하며, 연방제인 독일과 미국도 마찬가지이다.

3. 외국 사례 및 기능비교의 시사점

1) 광역자치단체 권력구조적 역량강화에 대한 시사점

(1) 지방자치권의 강화

우리나라는 단방제 국가의 전권한성 원리와 연방제 국가의 월권행위의 금지 원리들이 상호 보완적으로 활용되면서, 중앙-지방정부간 사무배분을 규정함에 있어서 헌법과 법률을 통해서 기본적인 역할분담을 체계화할 필요가 있다. 나아가 보다 구체적인 사무배분 영역에 대해서는 먼저 자율적인 흐름제도를 활용하도록 하여 종합행정을 수행할 수 있는 자치권을 보장해야 하고 한편으로는 국가의 존속 등 국가사무의 수행에 대한 선결권을 보호하기 위하여 특별법상의 개별규정으로 사무배분을 제도화하는 혼합적인 방식을 사용할 필요가 있다.

(2) 중앙-지방 통제의 변화

우리나라 지방자치의 실현을 가속화하기 위해서는 중앙정부에 의한 지방정부의 통제를 약화시켜야 한다. 즉 지방정부의 자율성을 확대시켜야 한다. 이를 위해서는 미국과 같이 중앙정부가 아닌 광역자치단체에 그 권한을 법률에 위반되지 않는 한도 내에서 부여할 필요가 있다. 광역자치단체가 독자적으로 조례를 통하여 지방자치단체의 지방정부형태와 행정구조, 윤리규정, 기타 지방정부간 협력체제, 토지사용규정, 조세권, 임금과 보수를 포함한 인사규정, 근로조건 등을 제정할 수 있도록 할 필요가 있다. 광역자치단체는 자신의 여건을 고려하여 주민의 참여와 의회의 통제 하에 독자적으로 입법화할 수 있

도록 여건을 조성해 주는 것이 가장 우선시 되어야 할 조치일 것이다. 중앙 정부는 사후적으로 광역자치단체에 대하여 감독권을 행사하는 방식으로 지방 정부를 통제할 필요가 있다.

2) 광역자치단체 행정구조적 역량강화에 대한 시사점

(1) 인적·조직적 자치역량의 강화

미국과 일본은 각각 다른 유형으로 자치조직이 구성·운영되고 있지만 지방자치단체가 기구설치, 정원관리, 인건비 책정 등에 대해서 자율적으로 결정할 수 있도록 규정되어 있으며 중앙정부가 권력적 수단을 통해 이에 간섭할 수 있다. 독일의 경우, 주가 독자적인 조직자치권을 가지고 있으나 불가피한 예외적인 경우에 한하여 연방이 개입할 수 있다. 또한 미국, 독일은 지방자치단체의 조직 구성과 인적 구성에 관하여 중앙정부가 간섭하지 않고 있으며 일본은 국가의 간섭을 최소화시키고 있다. 반면에, 우리나라는 기준인건비 제도 도입 후 지방자치단체의 조직운영 자율성이 점차 확대되고 있으나, 조직 관련 권한을 개별 자치단체에 이양하기 위해서는 자치단체의 책임성을 담보할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

(2) 지방재정의 자율성 확보

지방재정의 자율성 확보를 위하여 지방재정제도의 경우 최종권한은 중앙정부가 가지지만, 지방정부도 지방세의 결정 및 징수에 대한 재량권을 확보할 필요가 있다. 즉, 지방정부에 대한 재정지원 체제로 국가의 이전재원과 함께 지방정부의 지방세 중심의 조세제도(자율적 지방세제)를 근간으로 지방재정이 운영되어야 한다. 또한 지방자치의 자율성과 자립성을 위해 재정의 안정성과 효율성을 확보할 수 있도록 과세자주권을 확대하여야 할 것이다.

제4장 광역자치단체 자치역량 강화 방안

제1절 기본방향

스페인, 이탈리아, 영국 등과 같은 선진국의 지방정부들은 지역을 대표하는 입법권, 지역정치권, 지역경제권, 지역재정권 등을 더욱 요구하는 지역정부를 지역발전의 중심에 놓고 철저한 지방분권체제를 구축해 왔다. 하지만 우리나라 도(道)는 미약한 경제개발 권한, 중앙 하부기관인 특별지방행정기관 운영, 광역시·도의 분리, 대도시에 대한 행·재정특례 등으로 인하여 광역자치단체로서 제 기능이 수행하지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 최근 도(道)의 폐지 내지는 기능 약화를 주장함에 따라 도의 지위와 기능이 더욱 약화될 것으로 예상된다.

우리나라에서는 도를 폐지하여 무력화시키려는 정치권의 구상이 진행되고 있는 반면에 외국 선진국의 흐름은 정반대 방향으로 흐르고 있다. 가까운 일본에서는 오래전부터 광역지방정부를 강화하고 규모를 키워 도주제를 도입하려는 움직임을 보이고 있다. 프랑스에서도 국가행정구역이었던 레종을 지방정부로 개편하고 자치권을 부여하였다. 독일에서도 주정부의 경쟁력을 강화하기 위한 권한과 재정의 강화 및 주정부의 구역개편논의가 있다. 이러한 일련의 흐름은 세계화 속에서 강화되어가는 지역 간 경쟁에서 지역경쟁력을 높이기 위한 발상에 기인한다. 지역 간 경쟁이 국경을 넘어 전개되고 이를 위한 정책경쟁과 조세경쟁이 강화되고 있다. 이러한 경쟁에서 주민과 기업을 유치하기 위한 시스템경쟁이 전개되고 있다. 이에 대해 중앙정부는 더 이상 지역간경쟁의 결과에 대해 책임을 질 수 없게 되고 따라서 지역정책에 대한 궁극적인 결정권을 갖기 어렵게 되었다. 과거 중앙정부가 갖고 있던 지방정책의 결정권을 지역정부로 이양하고 지역 스스로 책임을 지도록 정치체제에 변화가 일어나고 있다. 이를 위해 광역지역을 통합하여 규모와 역량을 확장하여 경쟁력을 높이는 방향으로 가고 있다.

우리나라의 경우 광역자치단체에 대한 사회 일각의 부정적인 견해 및 폐지론에 거론되고 있더라도 앞에서 언급한 것처럼 광역자치단체의 폐지는 지방자치의 예측화를 부추겨 풀뿌리 민주주의를 훼손할 우려가 결코 적지 않을 것이다. 오히려 지방분권형 국가발전을 위해서라도 광역자치단체의 행·재정적 자치역량을 강화시킬 필요가 있다.

우리나라 광역자치단체가 광역행정체제를 구축하고 경쟁력을 강화하기 위

해서는 역량강화가 무엇보다도 중요할 것이다. 광역자치단체의 자치역량을 강화하기 위해서는 지방자치의 발전을 위해 중앙정부가 담당하고 있는 광역사무 처리권한을 도로 대폭 이양하는 방안을 모색할 필요가 있다. 더불어 남북통일 등 미래를 대비한 새로운 국가운영체제의 틀 속에서 광역자치단체의 지위 및 기능 강화 방안을 적극적으로 모색하는 노력이 필요하다.

제2절 권력구조적 자치역량 방안

1. 지방자치권 확보 방안

1) 헌법에 근거한 지방자치 보장

지방자치단체의 책임성 확보와 함께 자치권을 확대하기 위해서는 궁극적으로 헌법적 보장에 근거하여 지방자치가 보장되어야 한다. 헌법을 통해 자치권을 보장하고 있는 외국의 경우에도 과거에는 법률 개정에 의해서 개별적으로 권한을 위임 또는 이양하였으나, 현재는 헌법 또는 법률상 권한을 명시적으로 구분하고 있다. 지방정부에 대하여 미국 등에서만 사용하던 홈룰 방식의 자치헌장제도가 지역분권형 단일국가에도 보편화되어 입법권을 부여하여 하는 헌법적 자치권의 확대가 이루어지고 있다

우리나라의 경우 지방자치의 자율성과 권한을 헌법에 광범위하게 규정할 것이 아니라, 헌법에 지방자치를 명확히 명시할 필요가 있다. 또한 지방자치법은 지방자치단체를 규제하는 것이 아니라, 지지하는 법으로 작용하여야 하며, 조례는 각 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 외국의 경우와 같이 자치헌장과 조직법처럼 법 수준으로 상향될 필요가 있다.

2) 정치적·행정적 자치의 이원화로 자치권 강화

우리나라는 단방제 국가의 전권한성 원리와 연방제 국가의 월권행위의 금지 원리들이 상호 보완적으로 활용되면서, 중앙-지방정부간 사무배분을 규정함에 있어서 헌법과 법률을 통해서 기본적인 역할분담을 체계화할 필요가 있다. 나아가 보다 구체적인 사무배분 영역에 대해서는 먼저 자율적인 홈룰제도를 활용하도록 하여 종합행정을 수행할 수 있는 자치권을 보장해야 하고 한편으로는 국가의 존속 등 국가사무의 수행에 대한 선결권을 보호하기 위하여 특별법상의 개별규정으로 사무배분을 제도화하는 혼합적인 방식을 사용할 필요가 있다.

2. 중앙통제에 대한 지방자치단체 역할 강화 방안

1) 중앙과 지방간 역할 재배분

중앙과 지방간 사무에 대한 구체적인 배분 방안을 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 국가사무는 현재 국방 등 국가의 존립에 관한 사무, 물가정책·금융정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등과 함께 국가최저수준(National Minimum) 사회복지 사무와 지자체별 검사기준·방법의 통일성·일관성 확보가 필요한 사무 등을 추가할 필요가 있다. 국가최저수준의 사회복지 사무로는 노인시설, 장애인 생활시설, 정신요양시설 운영 등을 들 수 있다.

둘째, 광역(시도) 사무는 현재 행정처리의 결과가 2개 이상 시군 및 자치구의 미치는 광역적 사무와 시도 단위로 동일기준에 따라 처리되어야 할 사무 등과 함께 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 지역산업진흥 관련사무, 교육·체육·문화·예술 진흥 관련사무 등을 추가할 필요가 있다. 이 중 주민의 복지증진에 관한 사무로는 시·군·자치구에 공통되는 복지업무의 연계·조정·지도, 노인복지사업계획, 수립·조정, 공중보건의사의 배치·지도, 전염병 예방 종합계획 수립 등을 들 수 있다.

셋째, 기초(시, 군, 구) 사무는 현재 시도가 처리하는 것 이외의 사무 등과 함께 주민복지증진에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활, 환경시설 설치·관리에 관한 사무 등 추가할 필요가 있다. 이 중 주민복지 증진에 관한 사무로는 생활보호대상자 조사·선정, 사회복지시설 설치·운영, 아동상담소 설치·운영, 보건소 및 지소의 설치·운영, 전염병 예방접종 실시 등을 들 수 있다.

2) 중앙과 지방간 역할 구분 체계 개편

지방분권의 측면에서 국민에게 행정서비스를 제공하는 데 있어 구체적인 사무배분 기준을 마련하여 국가사무와 자치사무의 합리적 구분 체계를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가사무 중에서 지방정부가 처리하는 위임사무를 자치사무로 전환하고, 법정수입 사무를 도입할 필요가 있다.

우선적으로 중앙의 지속적인 지방관여 및 간섭수단이 되는 기관위임사무를 폐지할 필요가 있다. 일본의 경우 1999년 지방분권일괄법 제정을 통해 기관위임사무를 폐지하고 자치사무로 전환을 추진하였으며, 부득이 존치가 필요한 경우 기관위임사무에 대하여 법정수탁사무(전액 국가 부담, 지방의회 관여 가능)로 전환하였다. 이를 통해 사무구분 체계를 국가사무와 자치사무로 단

순, 명료하게 개선할 필요가 있다. 다만, 기관위임사무 중 지방이양이 불가능한 사무에 대해서는 국가 환원 하도록 하고, 지방이양이나 국가 환원이 곤란하여 현행준치가 불가피한 사무(예 : 국유재산관리 등)는 법정수입사무로 전환하여야 한다. 전환된 법정수입사무는 기관위임사무와 달리, 조례제정 및 지방의회의 관여를 허용하고, 국가의 감독수단을 법률로써 명확히 규정 및 제한(처리비용 국가전액부담)되어야 한다.

3. 차등분권 방안

우리나라는 현재와 같이 지방자치의 운영을 통합과 통일에 치중한 획일화·거대화할 지향할 것이 아니라 다양성을 고려한 차등적 지방분권제도를 과감히 도입할 필요가 있다. 지방자치의 자율성과 권한을 헌법에 광범위하게 정하고, 지방자치법은 지방자치단체를 규제가 아니라 지지하는 법으로, 조례는 각 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 스페인의 자치현장과 조직법처럼 법 수준으로 상향시킬 필요가 있다. 권한과 책임을 연계한 권한의 선택 자유와 보충성의 원칙의 준수 등도 차등적 지방분권으로 가는 기본전제라고 할 수 있다.

더불어 道가 지역정부로 가기 위해서는 현재의 道 기능보다 훨씬 더 자치권이 확보된 道의 모델로 운영되어야 한다. 즉, 차등분권화된 道가 도입되어야 한다. 기초자치단체의 경우 인구 100만 이상 대도시에 사무특례를 시행중에 있으며, 이러한 차등분권의 시행으로 주민의 편익을 제고하고 있다. 또한 제주특별자치도와 세종특별자치시와 같이 여건에 따라 권한과 기능을 달리하는 지방자치가 다양한 형태로 나타나고 있다. 장기적으로 볼 때 차등적 자치권을 확보한 도의 모델은 규모가 적은 광역시-도간 통합을 촉진하는 효과를 가져올 것이며 따라서 지역정부로 가는 촉매제 역할을 할 것이다. 따라서 대도시 특례의 지속적인 확대에 따라 道 광역기능이 약화될 우려가 있으므로, 현재 50만 이상 대도시에 부여하고 있는 특례방안 논리를 일단 도에도 그대로 적용할 필요가 있다. 또한 제주특별자치도, 세종특별자치시 등 지방자치의 다양화 차원의 광역지자체 차등분권 모델을 확대하여 인구와 규모별로 실시되어야 한다.

광역지자체의 차등분권은 3단계로 추진방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 국가정책으로 광역 道 차등분권 실행방안을 채택, 둘째, 관련법에 道 차등분권 규정 신설, 셋째, 중앙정부-광역 道간 특례범위를 확정하여야 한다.

이를 분야별로 좀 더 자세히 제시하면 다음과 같다. 첫째, 조직특례와 관련하여 인구 500만 이상의 광역지자체는 조례로 기구설치의 자율권을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 재정특례와 관련하여 일정 규모 이상의 인구를 가진(1,000만 이상, 500만 이상, 300만 미만 등으로 나누어) 광역지자체에 대하여는 지방소비세 및 지방교부세의 비율을 상향할 수 있을 것이다. 셋째, 사무특례와 관련하여 역시 일정 규모 이상의 광역지자체에 대하여 특별지방행정기관의 사무를 제주특별자치도의 경우처럼 이관하여야 할 수 있을 것이다. 넷째, 정부의 자치사무 감사를 폐지하고, 지자체 소속의 독립된 감사기구가 자치사무를 감사하며, 감사위원장은 시도지사가 추천하되 시도의회의 승인을 받도록 할 수 있을 것이다. 또한 이 감사기구의 조직·인사·예산편성은 독립성을 보장해야 할 것이다.

제3절 행정구조적 자치역량 방안

1. 광역행정 조직 역량 강화 방안

1) 광역행정 기능 강화

광역자치단체로 하여금 복수의 자치단체 간 특정사무를 공동으로 수행할 수 있는 광역행정기능을 강화할 필요가 있다. 즉, 기초자치단체간에 쓰레기매립장, 장사시설, 발전시설 등과 같은 주민기피시설 등은 여러 자치단체들이 광역사무로 운영함으로써 분쟁조정 기능을 할 수 있으며, 행정운영의 효율성을 강화할 수 있다.

2) 지방자치경찰

외국의 경우 주로 광역정부에 지방자치경찰을 두고 지역주민의 안전을 일정부분 자치단체에서 담당하고 있다. 우리나라의 경우도 현재 제주특별자치도에 자치경찰제를 매우 소극적으로 운용하고 있으나, 향후 광역자치단체가 주체가 되는 형태로 생활치안부터 시작하여 점차로 확대하는 방안을 모색해야 할 것이다.

3) 특례 제도의 적극 활용

최근 지방행정 환경은 지속적인 인구증가로 인해 인구 50만 이상의 대도시들이 등장하고 있어 광역자치단체 중 특히 도의 기능과 재정력을 약화시키고 있다. 따라서 현재와 같은 획일적인 행정제도를 개선하여 광역자치단체, 특히

도의 능력과 규모에 따라 그 권한과 사무배분 등에 차등을 두어 특례화할 필요가 있다. 지방자치단체의 형태는 지역적 특수성을 반영하고 정치적, 지리적, 역사적 관계에 근거하여 이루어지도록 해야 한다. 이 경우 포괄적인 지역 동질성 확보뿐만 아니라 행정의 효율성 향상, 공공서비스의 질적 향상 및 지역경쟁력 제고에도 기여할 수 있다.

2. 재정역량 강화 방안

1) 국세와 지방세의 세원 이양

외국의 조세체계를 살펴보면, 지방재정의 재원보장을 위해 주요 국세의 상당부분을 지방정부로 이양되고 있다. 진정한 자치분권 실현을 위해서는 재정분권이 중요하며, 단순히 지방재정의 규모 확대가 아니라 지방세와 같은 자주재원 측면의 확충이 필요하다. 지방재정의 재원보장을 위해서는 단순히 지방재정의 규모 확대가 아니라, 자주재원의 확충을 위한 국세와 지방세 조정을 통해 주요 국세의 상당부분을 지방정부로 이양시킬 필요가 있다. 또한 지방재정원의 확충과 지출의 구조조정이 필요하며, 지방정부의 지역발전 노력과 기능배분 수준을 고려하여 지방세 규모가 조정되어야 한다.

2) 재정배분 방안

중앙과 지방간 재원배분 방안으로는 국세에 편중된 조세구조의 개편이 시급한 과제라고 할 수 있다. 구체적인 방안으로는 크게 세 가지로 지방세 세목의 신설 방안, 지방세 세목의 과세대상 확대방안, 지방교부세의 기능과 배분기준의 재정립 방안을 들 수 있다.

(1) 지방세 세목의 신설

조세 세목 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 소득세와 법인세 등의 소득과세이다. 이들 세목은 세수신장성이 다른 세목에 비해 우수하여 우리나라 세수에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 따라서 지방자치단체의 재정자주권을 확립할 수 있도록 지방소득세와 지방법인세를 지방세로 도입하는 방안을 들 수 있다.

(2) 지방세 세목의 과세대상 확대

지방세 세목을 신설하는 방안은 중장기 관점에서 접근해야 할 필요가 있으

므로 단기적인 정부간 재정배분 방안으로 세목의 과세대상을 확대하는 방안이 있다. 특히, 레저세와 지역자원시설세는 지역특성을 보유하고 있는 세목임에도 불구하고 「지방세법」에 몇몇 과세대상만 제시되어 있어, 지역간 다양한 부존자원의 특성에 따라 세를 징수하기 어려운 실정이다. 이는 조세법률주의와 중복과세 금지 규정 때문이지만, 이를 극복할 수 있는 대안으로 일본의 법정외세 제도를 고려해 볼 수 있다.

이를 위해 현행법의 테두리 내에서 가능한 선택적 과세 제도를 실시하는 것이다. 즉 레저세의 경우 현재 경마, 경정, 경륜, 소싸움 등에 대해서 세를 부과하고 있는데, 이를 동일한 특성을 지닌 스포츠 토토, 카지노 등을 추가 과세 대상으로 고려할 수 있다. 그리고 지역자원시설세는 과거 공동시설세와 지역개발세가 통합된 것이다. 공동시설세의 경우 소방재원 확충을 위한 목적 세 성격을 띠고 있으나, 과표 및 세율 구조가 재정비되지 않은 채 현재까지 유지되면서 불합리한 측면이 있고, 과세대상도 건축물과 선박 등으로 한정되는 한계가 있다. 따라서 화재를 유발하는 담배, 유류, 가스 등 다양한 세원들을 과세대상으로 포함하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(3) 지방교부세의 기능과 배분기준의 재정립

국세와 지방세 체계의 재정비와 함께 지방재정조정 제도가 동시에 병행되어야 한다. 지방재정조정 제도를 개선하는 방안으로 지방교부세의 기능과 배분기준을 재정립하는 노력이 필요하다.

현재 지방교부세 제도는 기준재정수요 산정방식이 불합리하여 자체수입을 확충하여 재정분권을 강화하려는 지방정부가 오히려 더 재정적으로 불이익을 당하는 모순된 구조를 취하고 있다. 재정조정제도를 개선하기 전에 합리적 재정수요를 산정할 수 있는 기준을 만들 필요가 있다. 또한 기존의 제도 틀을 바탕으로 한 재정조정제도는 지방의 자주성 및 책임성이 결여되어 있고, 지자체의 세수 징수 및 증대 노력에 대한 필요성 및 인센티브가 제대로 작동하지 않는 제도이다. 따라서 기존의 조정제도를 개선하고 지방 자주권 및 지방분권의 확립을 위해 중앙정부가 지방에 지원하는 포괄 보조금 형태의 지방교부세 및 국고보조금 일부를 지방세에 포함되도록 재정비하고, 동시에 지역간 재정력 격차의 조정은 지방세의 일정 부분을 공동 관리하는 지방세 공동재원을 통해 해결하도록 유도하여 재정자율성 강화를 제고할 수 있다.

제4절 광역지역정부 구축 방안

광역자치단체의 지위와 기능을 고도화하여 보다 지방분권화된 선진국들 수준으로 자치역량을 강화하기 위한 광역정부의 모형을 제시하면 두 가지로서 하나는 지역정부형 기능 재배분 방안이며, 다른 하나는 연방제형 기능 재배분 방안이다.

1. 지역정부형 기능 재배분 방안

중앙과 지방간 기능 재배분 방안으로서 지역정부형 배분(안)을 살펴보면 다음과 같다. 지역정부형으로 우리나라 자치단체를 개편할 경우 현재 중앙-광역-기초의 구조에서 중앙-(지역)-광역-기초의 형태로 지역정부를 신설하거나 현재의 광역자치단체의 자치역량을 대폭 강화하여 외국의 지역정부 차원의 역할을 할 수 있도록 중앙과 지방간 기능을 배분하는 방안이다.

앞서 해외 사례에서 살펴본 결과 지역정부형을 취하고 있는 단방제 국가의 경우 우리나라와 같은 단일국가에서 국가가 지방자치단체에 배분하는 사무란 법령에 근거하여 부여하기 때문에 법 개념상 권한으로서 어떤 일을 할 수 있는 능력이 되며, 이를 부여받은 기능적 직권이라 할 수 있다. 이러한 권한의 이양 효과를 발생시키는 사무배분은 전 국토에 걸쳐 국가 행정체계 상 국가의 행정기관 내부적으로 권한을 위임하여 수행하는 행정분권과, 국가의 권한을 법적으로 별도의 공법인을 구성하는 지방자치단체에 이양 또는 위임하여 수행하는 지방(자치)분권이라는 상호보완적인 행정체제로 이루어진다.

구분	내용
권한	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치입법권, 헌법 개정, 지역정부 자치법 제정 ▪ 지역정부별 재판소 설치
기능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙: 외교, 국방, 통화, 사법, 통관, 금융 등 국가의 생존과 관련된 사무와 의료보험, 연금 등 전국적 규모에서 통일된 기준이 필요한 사무 ▪ 광역: 교육, 최저생활보장, 소방, 치안 등 지역적 특성이 반영되는 사무 ▪ 기초: 보충성의 원칙에 따라 주민생활과 밀접한 서비스
재정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역특성을 반영한 지방세 자율 제정권 부여 ▪ 국세의 단계적 지방세화 추진 ▪ 국세와 지방세 비중은 현재 80:20에서 70:30 수준으로 개편
조직	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반행정과 교육행정 통합

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가경찰, 자치경찰 ▪ 특별행정기관을 지역정부 사무로 이관
중앙과 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 컨설팅형 감독제도 ▪ 차등적 인센티브 제도 실시(지방채 발행조건 차등화, 향후 몇 년간 감사 면제 등) ▪ 관여 제도 도입
협력 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시장경쟁 방식 도입, 관료적인 정책추진시 투명성 장치 강화, 쌍방향 시민참여 제도 등

이에 따라 구체적인 방안으로 첫째, 입법권한으로 헌법과 법률을 통해 지역정부의 입법권한을 부여하여, 지역정부의 권한을 강화시킬 필요가 있다. 따라서 헌법 개정을 통해 헌법에 국가사무와 지역사무를 규정하고, 구체적인 사항은 지역정부자치법과 개별 지방자치법에 규정하도록 하여야 한다.

둘째, 재정권한으로 지역정부의 자율성과 자립성을 위해 재정의 안정성과 효율성을 확보할 수 있도록 과세자주권을 확대하여야 한다. 헌법규정을 바탕으로 지방정부의 자치재정권을 인정하여야 한다. 이에 따라 지역정부의 특성을 반영한 지방세 자율 제정권 부여를 통해 지역정부의 과세자주권을 확립하여야 한다.

셋째, 교육권한으로 일반행정과 교육행정을 통합하여 교육 사무를 지방정부의 일반사무로 담당하도록 하여야 한다.

넷째, 사법권한으로 지역정부별로 재판소를 설치하여 지역정부의 민사소송과 형사소송 등 소송업무를 담당하도록 사법기능을 부여하여야 한다.

다섯째, 경찰권한으로 국가경찰과 자치경찰로 구분하여 기본적으로 공공안전에 관한 보장 임무는 국가경찰이, 공공 질서 및 공중의 안전을 지키기 위한 임무 등은 지역정부의 자치경찰이 담당할 필요가 있다.

여섯째, 특별행정기관으로 특별행정기관의 국가사무 수행체계를 지역정부로 이양하여 지역정부에서 통합하여 운영할 필요가 있다.

2. 연방제형 기능 재배분 방안

광역자치단체 자치역량 강화방안으로서 연방제형 분권(안)은 그 전제조건으로서 마한과 북한이 통일이 되었을 경우를 가정하며, 그 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 연방제형으로 우리나라 자치단체를 개편할 경우 현재의 시·도를 연방제 국가와 같이 주정부로 하여 주정부의 자치역량을 강화시키는 방안이다. 단, 광역자치단체로서의 시는 시를 둘러싸고 있는 도와 통합을 할지에 대하여 보다 신중한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

앞서 해외 사례에서 살펴본 결과 연방제 국가들의 경우, 입법권이 중앙의 연방정부와 분권화된 지방(주)정부와 나누어 갖게 되므로 이러한 권한 범위 내에서 지방정부의 자치권이 확보된다. 기본적으로 영국과 미국에서 지방정부가 수행하는 사무의 권한 범위는 단방제 국가의 법 운영 원리와 달리, 법률에서 규정하고 있는 특정한 범위 내에서만 자치권을 행사하는 것이 보통이며, 법적으로 부여된 권한의 범위를 넘어설 때는 법적 월권을 범하게 되어 제한을 받게 된다.

구체적인 방안으로 첫째, 입법권한으로 헌법개정을 통해 연방사무와 주정부 사무를 규정할 필요가 있다. 이와 함께 주정부에 주정부 헌법과 주정부 지방자치법 등 개별법 제정을 통해 주 정부의 역할을 명시하여 주정부의 권한을 강화하여야 한다.

둘째, 재정권한으로 헌법상 보장된 자율적 지방재정제도를 구축하여야 한다. 연방제 형태를 취하는 선진외국의 경우 최종권한은 중앙정부가 가지지만, 지방정부도 지방세의 결정 및 징수에 대한 재량권을 확보하고 있다. 이에 따라 지방재정의 운영은 국가의 이전재원과 함께 지방정부의 지방세 중심의 조세제도(자율적 지방세제)를 근간으로 지방재정이 운영되고 있다. 따라서 연방제형태로 개편할 경우 주정부에게 세목 종류, 과세 방법, 과표, 세율 등 재정운영의 자율성과 과세권을 부여할 필요가 있다.

구분	내용
권한	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주헌법, 주지방자치법, 주재정권 ▪ 주대법원, 주항소법원, 하급법원
기능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙: 외교, 국방, 통화, 사법, 통관, 금융 등 국가의 생존과 관련된 사무와 의료보험, 연금 등 전국적 규모에서 통일된 기준이 필요한 사무 ▪ 광역: 교육, 최저생활보장, 소방, 치안 등 지역적 특성이 반영되는 사무 ▪ 기초: 보충성의 원칙에 따라 주민생활과 밀접한 서비스
재정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방세 자율 제정 ▪ 소득세, 법인세 등 자율적 조정(일정 범위 내)
조직	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반교육행정 통합, 초중고대학, 평생교육 ▪ 주경찰, 시군경찰 ▪ 특별행정기관 업무를 주정부가 종합적으로 수행
중앙과 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부간 정책계약제도에 의해 감독 ▪ 인구와 면적 등 지역특성에 따라 인센티브 강화 ▪ 성과, 결과에 따른 제제

협력 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간위탁제도 적극 활용 ▪ 계층제적 관료제 방식은 줄이며 성과위주 관리 ▪ 시민참여제도, 주민발안, 주민청원, 주민소환 등 조건 완화
-------	--

셋째, 교육권한으로 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교까지 교육활동과 관련된 전 과정을 주정부에서 관할하여야 한다.

넷째, 사법권한으로 연방정부와 같이 각 주정부에도 대법원, 항소법원, 하급법원으로 나누어 운영하며, 사법기능의 운영형태는 각 주별로 결정하여 운영되어야 한다.

다섯째, 경찰권한으로 지역주민의 안전을 위해 주정부에게 경찰기능을 담당하도록 할 필요가 있다. 주 경찰과 시군경찰로 구분하여 지역의 특성에 따라 경찰기능을 수행하도록 하여야 한다.

여섯째, 특별행정기관으로 복수의 자치단체간 특정사무를 공동으로 수행할 필요가 있는 경우에는 주정부의 지방청으로 특별행정기관을 설치하여 행정관할 지역 내에서 주정부의 업무를 수행하여야 한다.

제5장 결 론

이상에서 우리나라 광역자치단체의 자치역량 강화에 대한 이론적 배경, 우리나라 광역자치단체의 자치역량의 분석, 외국의 사례조사 및 비교분석을 통하여 광역자치단체의 자치역량을 강화하기 위한 방안을 모색하였다.

1970년대 이후 유럽을 비롯한 선진국들은 지방자치를 강화하면서 광역자치단체의 기능과 역량을 강화하기 위해 노력하였다. 이러한 노력을 뒷받침한 이론적 논거로는 현재 지방자치단체 이상의 규모의 경제이론, 신지역주의론, 광역권 주도론, 지역정부론 등이 있으며, 이들의 공통점은 세계화·세방화 시대 지역과 지방의 변화된 역할기대 및 이에 따른 역량강화를 공통적으로 주장하였으며, 특히 광역자치단체의 역량을 강화할 필요성이 제기하였다.

그러한 논거로서는 첫째, 세계화와 지식기반 경제의 출현으로 인하여 국경의 의미가 쇠퇴하고 있으며 지역이 새로운 경제단위로 부상하고 있어, 지역에 권한을 부여하는 분권화와 자체적 경쟁력을 갖추 수 있도록 광역화하는 것이 필요하다는 것이다. 둘째, 우리나라에서도 경제성장과 함께 도시화의 추세 및 도시성장의 결과 다양한 광역행정 서비스 수요가 발생하게 되어 이를 담당할 수 있는 행정기구 혹은 광역자치단체의 역량 강화 등의 필요성이 증대되고 있다는 것이다. 셋째, 최근 우리나라에서 정치권과 중앙정부를 중심으로 지방행정체제의 개편을 도모하고 있으나, 지방행정체제 개편의 논의가 기초자치단체 간 통합에 초점을 맞추고 있어 지역주민의 접근성 저하, 참여가능성 저하, 주민불편 가중 등의 우려를 낳고 있으며, 지역경쟁력 저하 가능성마저 제기되고 있어, 자치역량의 한계를 가진 기초자치단체보다는 지역에 대한 포괄적 지식과 능력을 갖춘 광역자치단체의 역량을 강화시킬 필요가 있다는 것이다.

이에 본 연구는 자치역량이라는 이론적 문헌들을 고찰하여 우리나라와 선진 각국을 비교할 수 있는 역량모형을 도출하였다. 자치역량의 개념에는 여러 가지 요소가 포함될 수 있으나, 본 연구는 권력구조적 자치역량과 행정구조적 자치역량을 위주로 분석하기로 하였으며, 권력구조적 자치역량은 지방자치권과 중앙통제의 정도를 개념요소로서 가지며 행정구조적 자치역량은 인적역량, 조직역량 및 재정역량을 개념요소로 가지는 것으로 하였다.

이러한 이론적 틀을 가지고 우리나라 광역자치단체의 자치역량을 살펴본 결과 다음과 같은 결과를 얻었다. 첫째, 우리나라의 경우 지난 20년 동안 지방자치에 많은 진전이 있었음에도 불구하고, 중앙정부와 비교한 지방자치단

체의 자치역량은 권력구조 및 행정구조적 차원에서 많은 제약과 한계를 가지고 있으며, 광역자치단체는 기초자치단체보다도 오히려 더 열악한 입장에 있는 것으로 나타났다. 둘째, 지방자치권은 지방자치를 시작한지 20년이 넘었음에도 중앙정부로부터 각종 제약을 받고 있었다. 셋째, 중앙의 각 부처가 보조사업 혹은 위임사무 등의 형태로 중앙은 기획기능을 지방자치단체는 집행기능을 담당하도록 하여, 각종 통제가 심할 뿐만 아니라 지방행정 수행에 인적·재정적으로 많은 부담을 지게하고 있었다.

지방자치 실시 이후 광역자치단체의 자치역량은 잠재적으로 늘어가고 있으나, 중앙정부의 각종 통제와 법률위임 제약에 의하여 표출되는 자치역량은 전반적으로 감소되고 있다. 따라서 향후 지방자치단체의 자치역량을 제고해 나가는데 있어, 광역자치단체의 자치역량 증진이 더욱 필요하다고 하겠다.

본 연구에서는 지방분권이 앞서 광역정부의 자치역량이 우리나라보다 강화된 것으로 판단되는 단방제 국가로서 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인과 일본 및 연방제 국가로서 독일과 미국을 벤치마킹의 대상으로 삼아 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 기능을 비교분석하고 그 시사점을 도출하였는데, 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 해외사례에서 공통적으로 국가는 국방 및 외교관계 업무, 경제관계 업무, 대학교육, 소득보장업무, 보건·의료업무 등과 같은 거시적 기능을 담당하고, 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지와 편익에 관한 기능을 담당하고 있다. 둘째, 다른 국가들의 경우 정부간 기능배분에 대하여 개별 법규에 명확하게 규정되어 있다는 점이다. 셋째, 비록 국방·외교·안보기능의 경우 연방국가에서는 연방정부가 주로 담당하고 있으나 일부 국가의 경우 주 정부로 제한된 범위 내에서 외국과의 교류 기능을 담당하는 것으로 나타나 우리나라도 향후 이 분야의 광역자치단체 역량강화가 필요하다. 넷째, 경제·산업개발 기능은 대부분 전국적인 차원에서 국가가 담당하되 일부 광역적·지역적인 기능은 지역경제 발전 차원에서 광역자치단체가 담당할 필요가 있다. 다섯째, 보건·복지기능은 주민들과 밀접한 관련성이 있는 것으로 국가는 보건·복지 관련 예산업무나 정책개발의 역할을 담당하고 직접적인 서비스 제공은 광역자치단체가 담당하는 것이 필요하다는 것이다. 여섯째, 교육기능은 국가와 광역자치단체가 비슷한 정도의 역할을 할 필요가 있으나 대학은 국가가 담당하고 그 이하 및 각종 성인·평생·직업 관련 교육은 광역자치단체가 담당할 필요가 있다. 일곱째, 교통·통신기능은 전국적인 기능으로서 국가가 담당하되 일부 광역적·지역적 기능의 경우에 국한하여 광역자치단체가 담당할 수 있도록 사무를 배분할 필요가 있다. 여덟째, 문화·관광

기능은 국가가 해야 할 역할은 그다지 많지 않으며, 문화와 관광은 지역적 특색을 반영하고 있는 것인 만큼 중앙정부의 획일적인 정책보다는 지역의 특성을 반영한 정책개발 및 집행이 문화·관광산업의 성장을 촉진할 수 있을 것이다. 아홉째, 환경보존 기능은 국가가 정책적·전국적 측면에서 수행할 필요성이 있지만 환경에 직접 밀착되어 있는 광역자치단체가 환경보존 기능의 일부를 충분히 담당할 수 있어야 한다. 열째, 주택·도시·지역개발 기능에 있어 국가는 전국적·정책적 측면에서 최소한의 기능만을 담당하고 대부분의 기능은 광역자치단체가 담당할 필요가 있다.

이러한 우리나라 광역자치단체 역량분석과 외국의 사례분석을 통하여 다음과 같은 광역자치단체 역량강화 방안이 도출되었다.

첫째, 지방자치권의 강화 방안으로서 지방자치 관련 법을 개정하는 방안과 정치적 자치와 행정적 자치의 이원화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 우선 법을 개정하는 방안은 우리나라의 경우에 헌법에 지방자치를 명확히 명시하고, 지방자치법을 지방자치단체를 규제하는 것이 아니라 지지하는 법으로 개정하여, 조례로 하여금 각 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 자치현장과 조직법처럼 법 수준으로 상향시키는 것이다. 다음으로 대규모 광역자치를 통해 지역정부는 정치적 자치, 광역 및 기초 자치단체는 행정적 자치로 이원화 하여 지방제도를 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 권력구조적 자치역량 강화 방안으로서 중앙과 지방간 사무배분의 기준과 원칙의 지방자치법 일원화, 사무구분 체계의 단순·명료화, 차등분권화 등을 생각해 볼 수 있다. 사무배분의 기준과 원칙의 지방자치법 일원화는 현재 지방자치법에서 사무배분 기준을 제시하고 지방분권법에서 사무배분의 원칙을 제시하여, 그 기준이 지나치게 추상적인 경향이 있으며, 각 부처별로 법령 제·개정시 혼란을 발생할 수 있으며, 집행단계에서 효율성이 저하될 수 있어(지방자치발전위원회, 2013), 관련 규정을 지방자치법으로 일원화하여 국가사무, 광역(시도)사무, 기초(시군구)사무로 명확히 규정하여 운영하자는 것이다. 사무구분 체계의 단순·명료화는 사무를 국가사무와 자치사무로 단순화하여 현재의 위임사무를 법정수입 사무화하여 이에 대하여 조례제정 및 지방의회의 관여를 허용하고, 국가의 감독수단을 법률로써 명확히 규정 및 제한(처리비용 국가전액부담)하자는 것이다. 차등분권화는 지방자치의 자율성과 권한을 헌법에 광범위하게 정하고, 지방자치법은 지방자치단체를 규제가 아니라 지지하는 법으로, 조례는 각 지역의 다양성을 반영할 수 있도록 법 수준으로 상향시키자는 것이다.

셋째, 행정구조적 자치역량 강화 방안으로서 광역행정기능의 강화, 자치경찰제의 적극적 도입, 광역자치단체 사무특례화 등을 생각해 볼 수 있다. 광역행정기능의 강화는 광역자치단체로 하여금 복수의 자치단체 간 특정사무를 공동으로 수행할 수 있는 광역행정기능을 강화하여 행정운영의 효율성을 강화하자는 것이다. 자치경찰제의 적극적 도입은 현재 제주특별자치도에 자치경찰제를 매우 소극적으로 운용하고 있으나, 향후 광역자치단체가 주체가 되는 형태로 생활치안부터 시작하여 점차로 확대하는 방안을 모색하자는 것이다. 광역자치단체 사무특례화는 최근 일부지자체의 인구증가로 인해 인구 50만 이상을 넘어 100만 이상의 대도시들이 등장하고 있어 광역자치단체 중 특히 도의 기능과 재정력을 약화시키고 있어, 현재와 같은 획일적인 행정제도를 개선하여 광역자치단체, 특히 도의 능력과 규모에 따라 그 권한과 사무배분 등에 차등을 두어 특례화하자는 것이다.

넷째, 재정역량의 강화방안으로서 과세자주권의 확대, 지방재정의 재원보장, 중앙과 지방의 재원배분 개편 등을 생각해 볼 수 있다. 과세자주권의 확대는 우리나라의 지방정부도 자율성과 자립성을 위해 지방세의 결정 및 징수에 관한 재량권을 확보하자는 것이다. 지방재정의 재원보장은 지방자치단체 자주재원의 확충을 위한 국세와 지방세 조정을 통해 주요 국세의 상당부분을 지방정부로 이양시켜야 한다는 것이다. 중앙과 지방정부의 재원배분 개편은 국세에 편중된 조세구조의 개편을 위하여 지방세 세목의 신설, 지방세 세목의 과세대상 확대, 지방교부세의 기능과 배분기준의 재정립 등을 하자는 것이다.

그리고 마지막으로 광역자치단체의 자치역량을 강화하기 위한 광역정부 구축에 대한 방안으로서 지역정부 배분(안)과 통일 후를 가정하여 연방제형 분권(안)을 제시하였다. 지역정부 배분(안)은 현재 중앙-광역-기초의 구조에서 중앙-(지역)-광역-기초의 형태로 지역정부를 신설하거나 현재의 광역자치단체의 자치역량을 대폭 강화하여 외국의 지역정부 차원의 역할을 할 수 있도록 중앙과 지방간 기능을 배분하는 방안이다. 연방제형 분권(안)은, 남한과 북한이 통일되었을 때를 가정하여, 현재 광역자치단체인 시·도를 연방제 국가와 같이 주정부로 하여 주정부의 자치역량을 강화시키는 방안이다.

이상의 분석에 기초한 광역자치단체의 역량강화 방안들이 단기에 실현되는 것은 어려울 것이나, 세방화·세계화·국제화와 같이 지역이 서로 세계적으로 경쟁하는 환경 속에서 광역자치단체의 위상과 지위 및 자치역량이 강화되기 위해서는 현재의 지방자치제도에 큰 변화가 있기를 기대한다.