

국토연 2003-15

[View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](#)

provided by K

지역발전을 위한 지방분권실태와 지역화방안 연구
A Study on the Decentralization and Regionalization of
Regional Development Policy

●
김태환 · 김선희 · 양진홍 · 이승복 외



연구진

연구총괄 김용웅 부원장

연구책임 김태환 연구위원

연구반 김선희 연구위원
양진홍 책임연구원
이승복 책임연구원

외부연구진 서순탁 서울시립대학교 교수
김태영 서울시립대학교 교수
남황우 서울시립대학교 교수
하혜수 상주대학교 교수
김두철 일본 오까야마대학교 교수
정옥주 파리 IV대학 지리학과 박사

연구심의위원 김현식 선임연구원
박양호 선임연구원
진영환 선임연구원
이원섭 연구위원
박현주 기획조정실장

발 간 사

최근 경제의 세계화와 지방화·분권화의 전개로 국가의 역할이 상대적으로 축소되는 한편, 고유한 전통과 잠재력을 지닌 지역이 새로운 공간경제단위로 부상하고 있다. 이러한 신지역주의(new regionalism) 경향이 확산되는 가운데 서구의 여러 나라에서는 전국 단위의 국가발전체제를 지역중심의 분권형 국가발전체제로 전환해가고 있다.

2003년 초에 출범한 참여정부도 이 같은 세계적 변화 추세를 감안하여 자립형 지방화를 국정운영의 큰 목표로 제시하고 있다. 그리고 이를 위하여 지방분권, 신행정수도 건설, 지역혁신체계 구축 등을 국정과제(national agenda)로 추진하고 있다. 국가발전이 지역의 자율과 창의에 의하여 이루어지기 위해서는 기존의 중앙집권형 국정운영 시스템을 지역중심의 분권형 국정운영시스템으로 전환해 나갈 필요가 있기 때문이다.

이러한 국·내외적 여건변화에 대응하기 위하여 본 원에서는 금년부터 지역이 중심이 되는 새로운 국토발전전략 수립에 관한 일련의 연구에 착수하였다. 지역 단위의 경제·사회발전을 추진할 수 있는 제도적 틀을 미리 구상해 둬으로써 한편으로는 앞으로 전개될 분권화시대에 대비하고 다른 한편으로는 분권화의 촉진을 도모하기 위함이다.

2003년도에는 「지역중심의 국토발전전략 수립연구」라는 공통주제 하에서 3종류의 연구과제가 수행되었는데 제1과제는 이동우 연구위원의 책임하에 수행된

「자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정연구」이고, 제2과제는 본 연구인 「지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역화방안 연구」이며, 제3과제는 차미숙 박사의 책임하에 수행된 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」이다. 제1과제가 분권화시대에 있어서 지역 및 국토의 발전을 가장 효율적으로 달성할 수 있게 하는 지역의 공간단위 설정을 목적으로 한다면, 제2과제는 중앙정부 정책 가운데 지역단위로 추진됨이 바람직한 정책을 찾아내는 것이고 제3과제는 그러한 정책이 가장 효과적으로 추진될 수 있게 하는 지역단위에서의 거버넌스체계 구축방안 제시를 목적으로 하고 있다.

「지역중심의 국토발전전략 수립연구」 중 제2과제에 해당하는 본 연구는 분권화시대에 있어 중앙-지방정부간 역할분담이 어떠해야 하는지 또 정부역할 변화에 따른 바람직한 지역화 추진 방안을 고찰하고 있다. 본 연구가 지방 분권시대 지역발전에 관한 중앙정부의 권한과 기능을 지방에 이양하는 범위를 검토하는데 참고될 수 있기를 바란다. 또한 본 연구의 기본적인 문제인식인 중앙정부 정책을 지역단위에서 효율적으로 추진하기 위한 지역화 방안이 앞으로 보다 심도 있게 논의되길 기대한다.

본 연구의 책임자인 김태환 연구위원을 비롯하여 참여 연구진들의 노고를 치하한다. 그리고 본 연구를 포함하여 「지역중심의 국토발전전략 수립연구」 전체에 대한 연구의 틀을 마련하고 지도한 김용웅 부원장에게 감사한다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

지역이 중요한 단위로 부상하고 있다. 국가경쟁력 향상을 위해서는 지역경쟁력이 확보되어야 한다는 것이다. 각 지역이 나름의 잠재력을 토대로 경쟁력을 최대한 발휘토록 하는 것이 그 어느 때보다도 중요한 과제가 되고 있다. 지역별로 자율적이고 창의적인 지역발전체계를 구축하는 것, 지역특화상품의 생산을 지원하여 지역내 고용창출과 소득을 증대시키는 것, 쾌적한 삶의 공간을 형성하여 지역주민의 복리가 증진되는 것, 환경과 개발의 조화를 통한 지속가능한 발전체계를 구축하는 것 등이 바로 지역경쟁력이라 할 수 있다. 각 지역이 고루 잘사는 사회를 만들어 가는 것, 즉 이러한 지역균형발전을 이루어 가는 것이 사회·경제적 측면에서 국가경쟁력을 확보하는 일이다.

지역이 경쟁력을 확보하기 위해서 국토 및 지역발전분야에서는 무엇을 개선해야 하는가? 지역이 자율적이고 창의적으로 발전해 나가려면 어떻게 해야 하는가에 대한 질문에서 본 연구는 출발하고 있다. 먼저 자립적 지역발전을 위해 지역이 할 수 있는 일은 지역이 스스로 하게 하는 것이 바람직하다는 관점을 따른다. 지금까지의 중앙집중적 정책추진의 관행은 지역의 발전을 위해 최선인가에 대한 반성에서 시작되었다고 볼 수 있다.

이 연구는 지역이 자율적이고 창의적인 발전체계를 갖추기 위해서 중앙과 지방의 역할분담이 정립될 필요가 있다는 점을 강조하고, 바람직한 역할 분담을 전제로 하여 어떤 기능과 권한을 분권화 할 것인지에 관심을 가진다. 이를 위해 우

리보다 먼저 지방분권과 정부혁신을 단행한 외국의 사례와 정부역할에 대한 이론적 검토를 병행한다.

본 연구의 관점은 필요한 모든 중앙정부의 권한을 지방에 이양하지는 접근과는 거리를 두고자 한다. 현실적으로 중앙에서 할 필요성이 더 큰 것과 중앙에서 지역의 여건을 반영하여 더 잘할 수 있는 경우에는 단계적으로 중앙정부 정책의 ‘지역화’가 더욱 필요하다는 점을 강조한다. 다양한 특성과 잠재력을 지닌 지역의 발전을 효율적으로 지원하기 위해 중앙정부 정책을 어떻게 지역단위로 계획·조정·집행할 것인가 하는 것 “지역화”의 핵심 개념이다.

분권화 이후에 지역발전에 관한 중앙정부의 역할을 정립하기 위해 지역발전분야의 기능분담실태를 파악하였으며, 기능분담 실태에 대해 관련분야 전문가들의 의견을 듣고자 설문조사를 실시하였다. 이와 병행하여 중앙정부의 정책을 지역화하는데 필요한 과정과 방법을 찾아내고자 지역개발분야의 다섯 부문에 대해 역할분담 방안을 검토하고 있다. 마지막으로 분권화 시대의 정부기능을 재정립하는데 필요한 정책방안을 제시하고 있다.

이 연구는 지역중심의 국토발전체계를 구축하는데 필요한 부문별 실태를 파악하고, 방향을 정립하는데 주안점을 두었으나 미흡한 부분이 적지 않다. 향후 특정지역을 사례로 설정하여 조직, 인사, 기능 등 구체적인 지역화 방안을 도출해 나가는 것이 필요하다. 본 연구를 수행하는 과정에서 같은 팀으로서 많은 노력을 기울여 주신 김선희 연구위원, 양진홍 책임연구원, 이승복 책임연구원에게 감사드린다. 각 부문별 사례연구가 현실에 밀착되도록 도와주신 외부의 여러 전문가에게도 다시 한번 감사드린다.

2003년 12월

김태환 연구위원

요 약

최근 세계화의 확산과 지역간 경쟁의 심화로 인하여 국가의 역할은 상대적으로 축소되는 반면 지역의 역할과 중요성은 새롭게 부각되고 있다. 세계 각 국가에서는 중앙정부의 역할 정립, 중앙정부와 지방정부 상호간의 역할 분담을 중요한 국가개혁 과제로 추진하고 있다. 그러나 국내에서는 지금까지의 중앙정부 주도의 부문별 기능별 접근에 대한 비판이 제기되고 있으나 구체적 제도개혁으로 연결되지 못하고 있는 실정이다. 지역단위의 종합적 발전전망에 부합하는 지역 중심의 계획과 집행, 정책의 추진이 절실한 것으로 보여진다.

본 연구에서는 대외적으로 지역의 경쟁력 강화 필요성이 고조되고 있고, 대내적으로 수도권과 지방간의 경제력 격차가 더욱 커지고 있는 현실에서 지금까지와는 다른 '지역중심의 자립적 지역발전'을 확립하기 위한 체계를 모색하는데 근본 목적이 있다. 이를 위해 중앙집권적 정책 추진에서 지방분권적 정책 추진을 위한 정책 방향과 제도개선 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해

제 1장에서는 연구의 배경, 연구의 방법과 범위, 연구의 흐름도 등을 제시하고 있다.

제 2장에서는 관련이론과 선행연구를 검토하였다. 선행연구와 시사점을 바탕으로 연구의 분석틀을 설정하였다. 우선 지방분권의 개념과 필요성, 지방정부의 바람직한 역할과 기능 등에 대하여 관련이론 및 선행연구 검토를 수행하였다. 기

능적 측면에서 살펴보았을 때도 지방분권은 인구 및 지리적 규모의 확장, 국가기능의 팽창, 행정업무의 폭증과 행정기능의 다양화·전문화에 따라 행정기능의 지역적 배분과 기능적 분화 등 사회·환경적 변화에 적절히 대응하고 행정의 효율성을 높이기 위해서도 불가피한 선택이다.

지방정부가 수행하는 기능은 전통적인 행정서비스 즉 집행기능이외에 사업주체로서의 기능, 지역공동체의 형성 기능, 대외적 기능과 역할의 중시 등으로 기능이 확대되고 있다. 또한 지역의 잠재력을 최대한 발휘하여 지역경쟁력을 향상시키기 위해서는 지역의 필요와 기회를 더 잘 알고 있는 지역에 권한을 돌려줘야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 우리나라에서도 향후 지방자치 정착에 따른 지방정부의 경험축적과 능력 증대로 인해 지방정부의 기능과 권한강화를 위한 분권화의 요구가 더욱 커질 것으로 보인다.

제 3장에서는 외국의 지방분권 및 지역화 사례를 분석하여 우리나라 사례분석의 준거로 삼고 시사점을 도출한다. 영국과 일본의 지방분권 현황과 지방분권을 목표로 추진되고 있는 정부개혁의 동향을 살펴보고, 또한 외국의 중앙-지방역할 분담의 기준과 원칙을 지방제도의 차이점 등을 고려하여 분석하고 있다. 그리고 지역발전을 위한 중앙정부 정책의 분권화 노력의 일환으로 외국의 중앙정부 정책의 지역화 사례를 제시하고 있다.

지난 20여 년 동안 많은 나라들이 중앙집권적 행정의 폐해를 치유하고 국가경쟁력을 높이기 위해 지방분권화 개혁을 추진해왔다. 프랑스의 미테랑 사회당 정부에 의해 추진된 대대적 지방분권화 개혁, 이탈리아·스페인·포르투갈의 연방제적 지방분권화, 탈공산주의 이후 동유럽국가들의 지방자치 재건, 1997년 집권한 영국 노동당 정부에 의한 스코틀랜드·웨일즈·런던의 광역정부 부활, 일본의 성·청개혁과 결부된 권한의 지방이양 등은 지방분권화 개혁의 두드러진 사례라 할 수 있을 것이다. 특히 정치적 민주화, 경제적 효율성 제고, 세계화 및 정보화에 대한 대응과 같은 다양한 동인들에 의해 추진되어온 지방분권은 오늘날 많은 나라에서 정부개혁의 핵심 전략으로 간주되고 있다.

중앙정부 정책의 지역화 노력의 대표적인 사례로 영국을 들 수 있다. 영국은 지역발전예 있어 중앙정부가 직접적으로 역할 및 기능을 수행하는 것이 아니라 GO(government office)라는 독립적인 기구조직을 만들어 중앙정부의 부서와 지방정부를 연계하여 업무를 수행하고 있다. GO는 9개 지역에 설치되어 있으며, 이들 GO를 통제하고 중앙부서와 업무 조정을 하기 위하여 지역정책조정국(RCU : regional coordination unit)을 두고 있다. 특히 RCU는 각 부처의 정책을 지역단위에서 실현될 수 있도록 지원하고 있다.

일본의 경우 국가에서 시행하는 공공사업의 추진방식을 수정하여 본성(중앙정부)에서는 기획·입안 및 종합조정을 중점적으로 행하는 동시에 지방의 중앙사무소(지방정비국)가 직할사업 및 보조사업을 포함한 사업의 실질적인 결정·집행기능을 갖도록 구성하고 있다. 중앙 본성에서 지방정비국에 대한 통제 관여는 법률상 명확한 근거가 있는 경우에 한정하고 당해 지방정비국의 인사, 조직 등에 대해서는 자기결정권을 가질 수 있게 운영하고 있다. 따라서 각 지방정비국은 지역간 소관공공사업에 관한 계획을 스스로 작성하고, 사업간 조정도 하며 사업집행도 주체적으로 행하고 있다.

경제산업성 산하의 경제산업국도 전국에 걸쳐 설치되어 지역사회와 경제산업성을 연결하는 파이프역할을 담당하고 있다. 각 지역의 통상 및 산업에 관한 행정을 종합적으로 수행하고 있으며, 지자체와 연계한 사업·사무를 추진하고 있다.

제 4장에서는 외국의 사례연구를 기초로 우리나라 지역개발분야의 지방분권 현황과 문제점을 고찰한다. 먼저 중앙-지방의 역할 분담현황을 인력배분, 재원배분, 기능(사무)배분의 측면에서 OECD 국가와 비교를 통해 분석하고 있다. 기능배분의 측면에서 지자체의 역할이 매우 협소하다는 것이 드러났고, 특히 기관위임사무의 비중이 상당히 높다는 것이 문제점으로 제시된다.

현재 중앙정부와 지자체 사이의 역할 분담상의 문제점으로 많이 지적되고 있는 특별지방행정기관의 기능수행측면을 분석하여 기능정립을 위한 방향을 제시하고 있다. 지자체와 중복되는 집행기능의 이양을 추진하되, 특별지방행정기관

은 중앙정부 정책이 지방에 뿌리내리도록 하는 매개기능을 할 수 있도록 새로운 역할을 모색하는 것이 필요하다.

아직도 현행 중앙과 지방의 역할 분담이 불균형 상태에 놓여 있지만, 지금까지 우리나라 정부는 지방으로의 권한 이양을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 1991년 지방이양합동심의회를 구성·운영하여 왔으며, 1999년 지방이양촉진법의 제정과 지방이양추진위원회 구성으로 보다 적극적인 추진을 뒷받침하였다. 그러나 지방이양추진위원회의 활동은 개별적 단위사무위주, 사후관리 부진, 재정적 지원 미약 등으로 한계를 보여왔다.

지역개발분야 기능분담 실태를 1994년 이후 도시계획, 택지개발, 산업단지 등의 사무의 기능분담 변화를 통해 살펴보았는데, 중앙정부의 권한은 부분적으로 이양되었으나, 많은 부분 결정권한이 중앙에 남아 있으며 새로운 제도의 도입 등으로 중앙정부의 권한이 확대되는 경우도 상당수 나타났다.

전문가와 공무원을 대상으로 한 지역분권에 대한 실태조사에서는 지방분권의 필요성이 매우 높게 나타났으며 지방분권은 지역발전에 크게 기여하는 것으로 분석되었다. 또한 중앙정부와 지방정부사이의 역할 분담의 명확성 측면에서도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

제 5장에서는 실행가능한 역할분담 방안을 도출하기 위해 지역개발과 관련이 깊은 5개 부문에 대한 사례연구를 수행한다. 지역개발관련 부문별 사례연구는 낙후지역개발, 주택부문, 도로부문, 하천관리, 지역산업진흥부문 등을 고찰하고, 각 부문별 중앙-지방 업무분담 현황, 현행제도의 문제점을 제시하고 있으며 기능 이양 및 지역화방안을 도출한다.

개발촉진지구개발사업에서의 현행 지역개발사업은 지방사무적인 성격이 강하므로 관련기능 전체를 지방사무로 전환하는 것을 원칙으로 하되, 취약한 재정과 사업의 효과성 제고를 위해 개발촉진지구 지정과 개발사업의 평가사무를 광역자치단체 사무로 할 것을 제안하고 있다. 또한 낙후지역사업의 효과성 제고를 위해 부처별로 분산된 지역개발정책을 종합적, 체계적으로 지원할 필요성을 강조한다.

주택부문에서는 중앙과 지방의 역할분담기준으로 주민선호, 외부성, 소득재분배, 경기조절의 관점에서 업무를 구분하고 있으며, 주민선호가 높은 업무일수록 기초자치단체가 담당하고, 외부성이 큰 업무는 광역자치단체가, 그리고 소득재분배효과가 큰 업무, 전국적 기준이 필요한 업무는 중앙정부가 담당하는 역할분담 방향을 제시하고 있다.

도로부문에서는 국토관리 기능의 개선을 위해 국토의 등급을 새롭게 구분하여 보조간선도로 성격의 국도는 이양이 필요함을 제시한다. 또한 중앙정부의 계획에서 해당 지방정부의 의견을 반드시 수렴하도록 하여야 한다. 지역내 도로의 병목현상, 도로차수 불일치 등 도로문제와 관련하여 중앙정부보다 지역의 현실을 보다 더 잘 아는 국토관리청의 역할을 강화할 필요가 있다.

하천관리부문에서는 현재 정부가 수행하고 있는 중앙사무 및 위임사무 등을 지방에 이양하여 하천 특성을 잘 알고 있는 해당 지자체로 하여금 관리토록 하는 것이 효율적임을 제시하고 있다. 그리고 국가하천도 지정권은 현행대로 중앙정부가 행사하고 관리권은 지자체로 이양하여 지자체가 독자적으로 하천관리 및 유지보수를 수행할 수 있는 집행능력을 강화시키는 것이 바람직하다. 중앙정부는 국가 단위의 하천관리계획 수립이나 재정적 지원 및 행정적 감독에 치중하는 것이 효율적일 것이다.

지역산업진흥정책은 향후 지자체가 독자적인 권한을 행사하는 체제로 변화되어야 한다. 중앙정부는 관련규제의 정비, 지역균형차원에서 기반이 열악한 지역의 지원, 지자체간 조정과 협력의 유도, 전국적으로 필요한 정보의 제공 등을 수행할 수 있으며, 지자체는 지역산업진흥 주체로서의 확고한 인식이 필요하다. 지역산업 클러스터 형성에서 주도적인 역할을 수행하고 지역내 거버넌스의 구축에 주도적인 역할을 수행하여야 한다.

제 6장에서는 역할 분담을 위한 정책과제를 제안하고 있다. 중앙-지방역할 분담을 위한 정책제안에서는 역할분담의 필요성, 원칙과 기준을 검토하고 중앙정부정책의 지역화 방안을 제시한다.

각 지방이 제 나름의 특색이나 독자성을 가지고 발전해 나가도록 하기 위해서는 무엇보다도 지방이 할 수 있는 것은 지방에게 맡기는 것을 기본 원칙으로 하였다. 중앙지방 역할 분담의 기준으로 보충성의 원칙, 기획성의 원칙, 권한과 책임의 일치, 정책의지와 성과중심의 원칙, 일관이양의 원칙, 지방자립의 원칙 등을 제시하고 있다.

설문조사 결과 중앙정부주도의 정책 수행으로 인하여 지역의 특수성 고려가 부족하고 지역적 목표가 부재하는 등 많은 문제점이 지적되었다. 이를 해소하기 위한 방안으로 기능이양이나 정책의 지역화가 시급한 것으로 나타났다.

중앙정부 주도 정책추진은 부문별, 기능별 접근이 대중을 이루고 있다. 지역개발 관련업무가 여러 부처에 산재해 있는 그 자체는 부처의 업무특성을 고려할 때 그다지 문제되지 않으나 동일지역에 대한 정책을 집행함에 있어서 중앙부처 간의 정책조율기능이 미약한 상황에서 각 부처별로 추진되어 정책의 시너지 효과를 기대하기 어려운 점이 문제점으로 지적되고 있다.

지역개발업무가 기능별로 여러 부처에 다기화 되어 있는 특성을 감안할 때 효과적인 정책집행을 위해서는 지자체에 그 기능이 이양되거나 다양한 관련분야와의 상호연계를 전제로 투자시기의 조정을 통해 정책의 완결성을 높여 나가는 지역통합체제의 구축이 마련되어야 할 것으로 보인다.

결론적으로 제도 개선의 두 축은 중앙권한의 이양과 중앙정부 정책의 지역화이다. 분권시대에 바람직한 중앙-지방의 역할 분담을 위한 출발점으로 중앙의 기능을 중앙정부가 하지 않으면 안되는 사무, 중앙정부 밖에 할 수 없는 기능을 제외하고 점진적으로 지방에 이양하거나 실질적으로 지역에서 집행될 수 있도록 제도개선을 하는 것이 필요하다. 중앙정부의 집행기능은 되도록 수혜자가 있는 지방의 지역사무소에서 수행할 수 있도록 개선하는 것이 바람직하다. 이에 더하여 중앙정부 지역단위 조직의 집행상 자율권 확대가 보장되어야 한다.

그러나 중앙정부의 경우, 실질적인 역할이 축소되는 것이 아니라 다양한 인센티브의 제공으로 정책을 선도하거나 지역의 특성에 따른 차등지원을 한다든가

또는 중앙정부 기능의 조정 통합체계 형성 등 새로운 전략적 기능의 수행이 필요하다. 정책과정과 정책효과를 주기적으로 점검, 평가, 개선하는 기능을 강화하거나 정책개발기능의 수행에 더 많은 노력을 기울이고 연구개발을 통한 신정책입안기능 강화 등이 구체적인 예가 될 수 있다.

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 서 론

1. 연구의 배경과 필요성	1
1) 대외적 환경의 변화	1
2) 대내적 여건의 변화	2
2. 연구의 목적	2
3. 주요 연구내용 및 방법	3
1) 주요 연구내용	3
2) 연구 범위 및 방법	4

제2장 관련 이론 및 선행연구 검토

1. 지방분권의 개념 및 필요성	7
1) 중앙집권과 지방분권의 개념	7
2) 분권화의 유형	8
3) 지방분권의 장·단점	11
4) 지방분권의 필요성	12

2. 지방정부의 기능 및 역할	14
1) 지방정부의 개념	14
2) 지방정부의 특성	16
3) 지방정부의 기능과 역할	17
3. 지역발전과 지방분권	21
1) 지역의 의미와 지역발전	21
2) 지역발전을 위한 지방분권의 필요성	23
3) 분권화 시대의 중앙과 지방의 역할분담	24
4. 본 연구에의 시사점 및 분석틀	26
1) 선행연구의 시사점	26
2) 연구의 분석틀	27

제 3 장 외국의 지방분권 및 지역화 사례

1. 외국의 지방분권과 정부개혁 동향	29
1) 영국의 지방분권 사례	29
2) 일본의 정부개혁 사례	33
2. 외국의 중앙-지방역할 분담	42
1) 국가체계와 중앙-지방의 역할 배분	42
2) 주요 국가의 중앙-국가 권한 배분 기준	44
3. 외국의 중앙정부 정책의 지역화 사례	49
1) 영국의 GO(Government Offices for Regions)	49
2) 일본 지역정비국 사례 (공공사업프로젝트 단위집행제도)	54
3) 일본 경제산업국 사례	60
4. 외국사례의 시사점	63

제 4 장 우리나라의 지역개발분야 지방분권 현황과 문제점

1. 중앙-지방 역할분담 현황	67
1) 중앙-지방간 기능(사무)배분	67

2) 중앙-지방간 인력배분	70
3) 중앙-지방간 재원배분	73
4) 특별지방행정기관의 역할과 문제점	77
2. 우리나라 지방분권 정책의 추이	88
1) 우리나라의 지방분권 노력	88
2) 지방이양추진위원회의 실적과 평가	93
3) 국토·지역개발분야 지방이양추진 실태 및 평가	99
3. 지역개발분야 지방분권 실태	105
1) 지역개발분야 기능분담 실태	105
2) 지역분권 실태에 관한 의식조사	110

제 5 장 지역개발분야 부문별 역할 분담 방안

1. 낙후지역개발 부문 (개발촉진지구사업 사례)	118
1) 개발촉진지구제도의 개요	118
2) 기능배분 실태 및 문제점	122
2. 주택 부문	135
1) 주택부문의 중앙-지방간 역할 분담 현황	135
2) 주택정책 추진 및 역할 분담의 문제점	144
3) 중앙과 지방의 역할 분담 방향	146
3. 도로 부문(SOC)	150
1) 도로현황과 문제점	150
2) 중앙-지방 기능재배분을 위한 사례연구(1): 충청북도 청주시를 중심으로 ...	160
3) 중앙-지방역할분담 사례(2): 국도관리의 지방이양	165
4) 도로부문 기능배분의 기본방향 및 역할분담 방안	168
4. 수자원(하천관리) 부문	173
1) 하천유지관리 현황 및 문제점	173
2) 하천유지관리 조직체계	175
3) 역할 분담 방안	184
5. 지역산업 부문	187

1) 중앙정부의 지역산업 진흥정책	187
2) 지역산업 진흥정책의 문제점	194
3) 지역산업 육성정책의 기초변화와 역할 분담	198

제 6 장 중앙-지방 역할 분담을 위한 정책제안

1. 정부기능의 재정립과 중앙-지방 역할분담	203
1) 정부역할 재정립의 필요성 및 기본방향	203
2) 정부역할 재정립의 원칙과 기준설정	205
2. 중앙정부 정책의 지역화 방안	208
1) 중앙정부 정책 시행의 개선 필요성	208
2) 기능이양 방안	210
3) 중앙정부 정책의 지역화 방안	212
4) 역할 분담을 위한 정책과제	213

제 7 장 요약 및 결론

참 고 문 헌	227
SUMMARY	237
부 록	241

표 차례

<표 2-1> 분권화 유형의 비교	10
<표 2-2> 지방정부의 기능 및 역할	19
<표 2-3> 광역정부의 기능 및 역할	21
<표 2-4> 지역의 다양한 정의	22
<표 3-1> 국가형태별 특징과 사례국가	43
<표 3-2> 주요국가의 중앙과 지방의 실질적인 권한 배분	47
<표 3-3> 프랑스의 국가와 지방자치단체간 권한배분	48
<표 3-4> RCU의 부처별 지원 업무	52
<표 3-5> GO의 기능별 역할	53
<표 3-6> 동북지방정비국 유자와공사사무소 주요 업무	57
<표 3-7> 경제산업국의 관할구역	60
<표 4-1> 우리나라 국가사무와 지방사무의 비율	67
<표 4-2> 광역단체와 기초단체간 단위사무배분 실태(전라북도)	68
<표 4-3> 영국의 중앙-지방간 기능분담 비율(1992년)	69
<표 4-4> 주요 OECD국가의 GDP대비 지방정부 지출수준 비교	69
<표 4-5> 우리나라 중앙-지방간 인력비중 변화	71
<표 4-6> 주요 OECD국가의 중앙-지방간 공무원정원 구성비율 비교	72
<표 4-7> 우리나라 국세와 지방세의 비중변화	73
<표 4-8> 우리나라 국가재정과 지방재정의 비중변화(일반회계)	74

<표 4-9> 주요 OECD국가의 중앙-지방간 세입비교	75
<표 4-10> 주요 OECD 국가의 중앙-지방간 지출수준 비교	76
<표 4-11> 특별행정기관과 지방자치단체의 차이	78
<표 4-12> 특별행정기관의 유형	79
<표 4-13> 특별행정기관의 변화추이	80
<표 4-14> 지방국토관리청의 조직과 관할범위	82
<표 4-15> 지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교	83
<표 4-16> 연도별 지방이양실적(1991~1998)	89
<표 4-17> 국민의 정부의 지방자치 정책의 추진상황	91
<표 4-18> 지방분권 추진 기본방향과 주요과제	92
<표 4-19> 부처별 이양확정사무 현황(2003. 8 현재)	97
<표 4-20> 국토·지역개발 정비 분야의 지방이양 추진현황 및 평가	100
<표 4-21> 지역개발정책 관련 중앙부처 소관업무 현황	106
<표 4-22> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(도시계획)	107
<표 4-23> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(도시 및 지역개발)	108
<표 4-24> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(지역개발/산업단지)	109
<표 5-1> 개발촉진지구 지정기준 개요	120
<표 5-2> 태안군 개발촉진지구 예산집행 및 계획현황 (2003. 9 현재)	127
<표 5-3> 태안 개발촉진지구개발사업 관련 기능배분 실태	132
<표 5-4> 개발촉진지구개발사업 관련 기능배분 개선(안)	134
<표 5-5> 중앙정부 주택부문 조직체계 및 업무내용	136
<표 5-6> 주택부문 세출예산	137
<표 5-7> 지방자치단체의 주택부문 조직체계 및 업무내용	138
<표 5-8> 주택부문 중앙-지방역할 분담	142
<표 5-9> 주택부문 업무내용별 평가 및 귀속기관	148
<표 5-10> 도로의 관리주체에 따른 분류	151
<표 5-11> 도로의 기능에 따른 도로의 구분	152
<표 5-12> 도로별 도로관리청 담당기능	159
<표 5-13> 도로현황	166

<표 5-14> 국도의 기능분류 현황	168
<표 5-15> 국도 Ⅲ등급의 도별비율 현황	168
<표 5-16> 하천의 지정·관리 현황	173
<표 5-17> 건설교통부장관의 업무 위임 현황	174
<표 5-18> 수자원국 예산 편성 내역	175
<표 5-19> 수자원국 인원 현황	177
<표 5-20> 지방국토관리청 하천국의 주요업무	180
<표 5-21> 서울시 치수과 주요업무 내용	181
<표 5-22> 부산시 하천관련 부서 주요업무 내용	182
<표 5-23> 경기도 하천관련 부서 주요업무 내용	183
<표 5-24> 중앙정부의 하천관련 주요업무 이양단계	186
<표 5-25> 중앙부처의 주요 지역산업 육성정책	188
<표 5-26> 중앙부처의 연구개발 및 창업 관련 지원 기능	188
<표 5-27> 충청남도 지역산업진흥 관련 계획	197
<표 6-1> 지역개발관련 중앙정부시책의 문제점	208
<표 6-2> 중앙정부 시행 공공사업의 문제점	209
<표 6-3> 지방이양 방안 및 지역화 방안	216
<표 6-4> 중소기업 정책자금간 유사·중복성	220

그림 차례

<그림 1-1> 연구 흐름도	6
<그림 2-1> 지방자치, 지방행정, 지방정치, 지방정부간의 관계	15
<그림 2-2> 연구의 분석틀	28
<그림 3-1> 지역발전을 위한 정부단위 조직 체계	51
<그림 3-2> 지방정비국의 위상	55
<그림 3-3> 국토교통성의 조직 편성	56
<그림 3-4> 공공사업 집행제도 비교	59
<그림 3-5> 경제산업국의 역할	62
<그림 4-1> 지방이양 추진절차	95
<그림 4-2> 지방분권의 진행정도	111
<그림 4-3> 지방분권 현황	111
<그림 4-4> 지방분권화의 필요성	112
<그림 4-5> 지방분권의 지역발전 기여정도	112
<그림 4-6> 분야별 지방분권의 필요성	113
<그림 4-7> 부문별 역할분담 명확도	114
<그림 4-8> 지자체와 특별지방행정기관과의 역할분담 명확도	115

<그림 5-1> 부분별 사례연구 분석틀	117
<그림 5-2> 개발촉진지구 개발사업의 기능배분 실태 분석틀	123
<그림 5-3> 국토이용계획체계 개편	130
<그림 5-4> 주택국의 기구 및 인원	135
<그림 5-5> 주택시장 및 관리제도의 틀	139
<그림 5-6> 주택부문 업무의 특성에 따른 중앙-지방의 역할분담 기준	147
<그림 5-7> 도로행정기능 분담체계도	156
<그림 5-8> 청주시 도로망	161
<그림 5-9> 건설교통부 수자원국 조직도	177
<그림 5-10> 수자원국 주요 업무내용	178
<그림 5-11> 서울시 하천관련 기구조직	181
<그림 5-12> 부산시 하천관련 기구 조직	182
<그림 5-13> 경기도 하천관련 기구 조직	183
<그림 6-1> 중앙정부정책의 지역발전 부합성 정도	210
<그림 6-2> 기능이양 방안	211
<그림 6-3> 중앙정부 정책의 지역화 방안	212
<그림 6-4> 중앙정부 정책 조정기구의 설치 방안	213
<그림 6-5> 지역단위 업무를 조정·통합하는 기구	213
<그림 6-6> 역할분담을 위한 정책방향	215
<그림 6-7> 정책 과제 요약	217

CHAPTER 1

서 론

1. 연구의 배경과 필요성

1) 대외적 환경의 변화

최근 세계화의 확산으로 국경의 의미가 점차 퇴색하고 국가의 역할은 상대적으로 축소되는 반면, 지역의 역할과 중요성은 새롭게 부각되고 있다. 이러한 신 지역주의의 대두로 세계화된 경제체제에서 국가 차원의 대응능력은 한계를 안고 있으며 지역의 경쟁력 강화가 주요한 국가 정책 목표가 되고 있다.

세계 각 지역에서는 글로벌한 세계경쟁체계에 대응하여 중앙정부의 역할 정립, 중앙정부와 지방정부 상호간의 역할 분담을 주요한 국가개혁 과제로 추진하고 있다. 이를 위해 지방정부의 자율성 강화와 중앙정부 기능의 지역화 (Regionalization)를 추진하고 있으며, 구체적으로는 중앙행정기능의 분산과 정부권한의 지방으로의 분권화를 추진하고 있다.

지역의 경쟁력이 국가발전의 주요과제로 됨에 따라 지역중심의 통합적 경제발전체제의 구축이 필요하게 되었다. 지방자치의 역사가 오래된 서구 선진국의 경

우 세계화의 진전과 함께 점차 지역단위의 통합적 경제발전체제를 구축하여 국가성장의 동인으로 운용하고 있다.

2) 대내적 여건의 변화

국가경제성장의 과정에서 지역간 균형발전의 노력에도 불구하고 지역간 경제력 격차는 지속되고 있다. 외환위기 이후 경제력의 수도권 집중이 더욱 강화되어 2001년 수도권의 지역총생산 비중은 47.8%에 이르고 있다. 또한, 정보통신산업 등 미래 성장주도산업의 지역간 편중도 더욱 심화되고 있다.

한편, 중앙정부 기능간의 유기적 연계가 부족하고 종합적 정책조정기능이 미약하다는 지적도 있다. 또한, 국토발전을 위한 공간정책 및 SOC 확충정책과 부문별 투자정책간에 연계가 잘 이루어지지 못하고 있으며, 정책·기획업무와 집행·사업업무가 혼재하고 있어 중앙정부로서의 정책기능이 미흡한 실정이다.

그리고 지방자치제 실시 이후에도 지역경제 및 국토발전시책의 추진에 있어서 여전히 중앙정부 주도의 부문별, 기능별 접근에 의존하고 있다. 지역발전과 관련된 정책의 상당수가 중앙정부 부서별로 단편적이고 산발적으로 추진되어 지역단위의 종합적 발전전망과 유리되는 경우가 많으므로 지역단위에서의 전략적 계획과 집행의 확대가 필요한 실정이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 “지역중심의 자립적 지역발전”을 확립하기 위한 체계를 갖추기 위하여 중앙집권적 정책 추진에서 지방분권적 정책 추진을 위한 방안의 도출을 목적으로 한다. 구체적으로 자립적인 지역발전기반 구축을 위한 분권화와 중앙-지방간 역할분담체계에 관심을 가진다. 바람직한 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 이를 위해 이양이 필요한 권한과 기능은 무엇인가? 지역단위의 발전을 효율적으로 추진하기 위해 중앙정부의 정책을 어떻게 지역화할 것인가에 대한 방안

을 제시하는데 목적이 있다.

이를 위해 첫째, 지방분권과 지역발전에 관한 이론 및 선행 연구를 검토하여 정부역할 분담의 방향과 기준을 검토한다. 둘째, 해외의 지방분권과 지역화 사례를 분석하여 우리나라 지방분권과 지역화 방안 마련을 위한 시사점을 도출한다. 셋째, 전반적으로 우리나라 지역개발분야의 지방분권 현황 및 문제점을 분석하고, 다음으로 지역개발관련 주요 부문별 기능이양 및 지역화 방안에 대한 사례 분석을 통해 중앙-지방역할 분담 방안을 도출한다. 끝으로 지역개발 분야의 기능이양 및 지역화를 위한 제도개선 방안을 제안하고자 한다.

3. 주요 연구내용 및 방법

1) 주요 연구내용

먼저 관련이론 및 선행연구 검토에서는 지방분권의 개념과 필요성에 대해 살펴보고 바람직한 지방정부의 기능과 역할에 대해 논의하였다. 이를 기초로 정부역할분담의 방향과 기준을 검토하였다. 또한 지방분권과 지역발전의 관계를 고찰하여 지역발전을 위한 지방분권의 필요성을 논증하였으며, 관련 이론 및 선행연구의 시사점을 도출하여 기존 연구와의 차별성을 제시하였으며 이를 기초로 연구의 분석틀을 설정하였다.

둘째, 우리나라의 현황과 실태를 분석하기에 앞서 해외사례를 먼저 검토하였다. 이를 위해 외국의 지방분권과 정부개혁 동향을 살펴보고, 외국의 중앙-지방역할 분담 방향 및 기준 등을 분석하였다. 그리고 지역발전을 위한 중앙정부 정책의 분권화 노력의 일환으로 외국의 중앙정부 정책의 지역화 사례를 자세히 검토하였다.

셋째, 지역개발분야의 지방분권 현황과 문제점을 고찰하였다. 이를 위해 최근 중앙-지방역할분담 현황을 살펴보고 지금까지 중앙정부의 기능이양 및 지방분권

화 추이를 살펴보았다. 마지막으로 지역개발분야에서의 지방분권화 수준변화 사례를 중심으로 분석하였으며 전문가 조사를 통해 분권 실태와 그에 관한 의견을 조사하였다.

넷째, 지역개발 관련 부문별 사례는 낙후지역개발부문, 주택부문, 도로부문, 하천관리부문, 지역산업진흥부문 등을 고찰하였고, 각 부문별 현황, 중앙지방 업무 분담내용, 현행 제도의 문제점 그리고 기능분권 또는 지역화방안을 제시하였다.

다섯째, 실태분석 및 사례분석을 토대로 제도개선 방안을 모색한다. 정부기능의 재정립과 역할 분담 방안에 대해 살펴보고, 중앙정부 정책의 지역화 방안을 제시하였다.

2) 연구 범위 및 방법

본 연구의 주된 관심은 정부기능의 분권화와 정부정책의 지역화 방안의 제시에 있다. 그러나 본 연구는 분권화 시대에 실행 가능한 중앙정부정책의 지역화방안 제시를 위한 1차적(예비적) 단계라는 연구성격을 가지므로 지방분권 및 중앙정부 정책의 지역화에 대한 연구의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 정부간 바람직한 역할 분담의 방향과 기준에 대한 논의를 검토하는 것은 물론이고 정부조직체계가 상이한 외국의 여러 나라 사례를 검토하는 것도 이러한 이유에서이다. 먼저 지방분권 즉 중앙권한의 지방이양과 관련하여 본 연구의 범위를 중앙정부의 사무 또는 기능의 역할 분담에 한정하였다. 즉 지역의 자립적 발전을 위해 지방에서 직접 담당하는 것이 보다 효율적인 '기능'의 이양에 관심을 가지고 지방재원의 자율성 확대와 같은 재정분권, 지역의 인사와 조직에 관한 자치권의 확대 등은 연구의 범위에서 제외하였다.

중앙정부 정책의 지역화 방안과 관련해서 본 연구에서는 다양한 지역적 특성을 가지는 각 지역단위에서 경제-사회발전을 효율적으로 추진하기 위해서 중앙정부의 정책을 어떻게 지역단위로 계획하고, 조정하고, 집행할 것인가에 관심을

가진다. 이를 위해서는 지역을 대상으로 하는 각 중앙부처의 정책 중 지역에 영향을 미치는 모든 정책의 추진절차와 개별정책의 효과, 그리고 다기한 중앙정부 정책의 종합적인 효과를 연구대상으로 하여야 할 것이다. 그러나 본 연구는 지역화 방안 제시를 위한 예비적 성격을 가지므로 지역화 방안과 관련해서도 연구의 범위를 제한하였다. 우선, 외국의 중앙정부 정책이 지역단위에서 어떻게 실현하는가 하는 것을 준거의 틀로 삼았으며, 우리나라 실정에 맞는 지역화 대안 제시를 염두에 두고 부문별 사례분석에서 도출된 결과만을 가지고 지역화 방안에 대하여 연구를 수행하였다.

연구의 방법으로 우선 국내외 문헌조사 및 해외사례의 수집·분석을 수행하였다. 특히 해외사례의 수집과 조사, 분석을 위해 외국의 전문가를 활용하여 연구를 수행하였다. 또한 지방분권과 지역발전 및 외국의 지방분권 배경과 추이 등에 관해서는 문헌 조사를 중점적으로 행하였다.

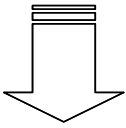
부문별 실태 분석에 들어가기 전에 연구의 접근방법 및 분석틀에 대하여 지방분권 관련 전문가, 지역개발 전문가 및 지방의 공무원 등을 대상으로 연구자문회의와 연구협의회를 개최하여 의견을 수렴하였다. 자립적 지역발전을 위한 실증적 연구의 취지를 살려 지방의 발전연구원과 워크숍을 개최하여 지방의 전문가와 실무담당자의 의견을 수렴하고자 하였다.

부문별 실태자료 분석은 중앙정부 기능의 지역화 실태 분석과 지자체의 중앙정부 정책·시책 추진의 문제점 분석을 위주로 하였다. 실태조사와 관련하여 정부기능의 이양과 관련된 전문가 및 관계 공무원에 대한 설문조사를 실시하고 중앙정부 기능의 지역화 대상사업을 중심으로 전문가 및 담당 공무원의 면담조사를 수행하였다.

끝으로 연구에 직·간접적으로 참여한 외부연구진과 외국의 지방분권 사례와 시사점, 부문별 현황 및 실태조사 결과 등에 대한 발표회 및 토론회를 개최하여 토의 결과를 연구에 반영하였다.

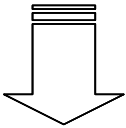
<그림 1-1> 연구 흐름도

1. 관련이론 및 선행연구 검토



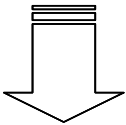
- ↳ 지방분권 개념과 필요성
- ↳ 지방정부의 기능과 역할
- ↳ 지방분권과 지역발전

2. 외국의 지방분권과 지역화 실태



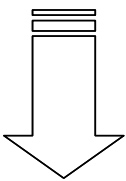
- ↳ 외국의 지방분권과 정부개혁 동향
- ↳ 외국의 중앙-지방 역할 분담
- ↳ 중앙정부 정책의 지역화 사례

3. 지역개발 분야 지방분권과 문제점



- ↳ 중앙-지방 역할 분담 현황
- ↳ 우리나라 지방분권의 추이
- ↳ 지역개발분야 지방분권 실태

4. 부문별 사례 분석



- ↳ 낙후지역개발 부문
- ↳ 주택부문
- ↳ 도로부문 · 하천관리 부문
- ↳ 지역산업진흥 부문

5. 결론 : 제도개선 방안

CHAPTER 2

관련 이론 및 선행연구 검토

1. 지방분권의 개념 및 필요성

1) 중앙집권과 지방분권의 개념

일반적으로 집권과 분권을 단순히 중앙집권과 지방분권만을 의미하는 것으로 생각하기 쉬우나 다음과 같은 여러 가지 다양한 개념을 내포하고 있다. 중앙행정관청이 지방행정관청과 지방자치단체에 대해서 강한 지휘, 감독권을 가지는 경우와 그렇지 않은 경우를 나타내는 지역적인 관점에서의 개념, 한 조직에서나 정부 전체에서 최고책임자에게 권한이 집중되어 있느냐 그렇지 않느냐에 따른 계층상의 개념, 그리고 인사, 구매 등의 기능이 한 기관에 집중되어 있느냐 또는 분산되어 있느냐의 개념으로 구분할 수 있다.

또한 지방행정은 중앙집권과 지방분권의 두 가지 형태로 이루어지고 있는데, 이것의 일반적인 개념을 규정하면 행정운영의 구심화와 원심화 경향으로 나누어 볼 수 있다. 중앙집권(centralization)이란 지방행정에 관한 의사결정 권한이 거의 모두 중앙정부에 집중되어 중앙정부의 책임 하에 지방행정을 집행하는 제도로서

행정운영의 구심화를 의미한다. 반면에 지방분권(decentralization)은 중앙정부의 권한분산, 권한 또는 사무위임, 권한이양에 의하여 국가의 권한과 기능을 중앙정부로부터 지방으로 분배하여 행사하게 하는 제도로서 행정운영의 원심화 경향을 의미한다고 할 수 있다.

최근 지방자치와 관련된 논의에서 지방분권론이 집중적으로 거론되고 지역균형발전론이 대세를 이루고 있는데 지방분권론은 좁은 의미의 “분권”에 해당되며 지역균형발전론은 “분산”에 해당된다고 할 수 있다¹⁾. 좁은 의미의 분권은 중앙이 가지고 있는 권한의 지방이양을 의미하는 개념으로 주로 정치·행정적 의미가 부각되며 지방의 자율성 제고의 문제가 이슈화되고 있다. 한편 분산은 일정 지역에 집중된 자원을 다른 지역으로 이전함으로써 지역 간 자원 균등화를 이루고자 하는 것으로 주로 경제·사회적 의미가 부각되며 지역격차 해소와 균형발전의 문제가 집중적으로 거론된다.

2) 분권화의 유형

분권화에 대한 국내·외 연구자들의 논의를 종합해 보면 분권화를 보는 시각은 대체로 두 가지의 대립적인 입장과 제3의 보완적인 시각의 세 가지로 나누어진다. 두 가지의 대립적인 시각이란 곧 분권화를 시민의 참여와 주권을 확대시키기 위한 하나의 정치과정으로 보는 입장과 지방정부를 단순히 공공서비스의 전달단위로 보는 입장을 의미한다. 그리고 제3의 시각이란 현대사회의 구조적인 변화에 초점을 맞추어 분권화를 해석하는 입장으로 현대사회의 패러다임 변화의 일부로서 분권화를 분석하는 입장을 의미한다고 볼 수 있겠다.

다원주의자들은 분권화를 지방자치와 동일시하는데, 이는 정치적 자유와 배분적 능률성, 정치적 교육을 확보할 수 있는 이상적 기제로 인식하고 있기 때문이

1) 지방자치단체들이 요구하는 인사·조직권, 자율적 재정운용권, 경찰 및 교육 자치권, 지역문제에 대한 결정 참여권 등이 좁은 의미의 분권에 속한다. 그리고 기업 분사 및 유수 대학의 지방이전, 지역 균형개발정책, 지방대학 육성특별법, 정부청사의 지방이전 등은 분산에 속하는 사안들이다.

다. 분권화를 지방자치와 동일시하며 정치적 민주화를 추진하려는 국가들에 있어서 지방정부는 개별적 시민권의 집합체로서 인식되고, 민주적 참여와 시민주권을 위한 주민자치의 기제로 간주되고 있다.

최근 분권화에 내재된 정치적 가치에 초점을 맞추어 지방자치를 추구하는 국가들은 두 가지 유형으로 분류될 수 있다. 하나는 러시아, 헝가리, 폴란드, 발틱 등 동구 유럽의 구 공산권 국가²⁾들이고 다른 하나는 마르코스 정권이후의 필리핀, 1991년 이후의 한국, 대만, 콜롬비아 및 볼리비아 등의 제3세계 일부 국가³⁾들이다.

이들 국가에서는 몇 가지 공통적 딜레마들이 발견되는데, 지방을 통하여 자치를 실현하고자 하는데 있어서 순서상의 역위, 정치·경제면의 구조적 문제들이 지역의 문제들로 은폐되는 모순, 일부 국가들에서 나타나는 국가질서의 해체 위험 등이다. 또한 일차적으로 분권화 추진 과정에서 발생하는 관료정치적 저항과 기득권 수호와 같은 장애요인도 발생한다.

분권화의 두 번째 유형은 경제적 효율성을 위해 국가의 수직적 재구조화를 도모하는 경우이다. 이는 정치적 요인보다 경제적 요인에 주목하면서 시민참여라는 가치보다는 정부운영의 효율성과 대응성을 강조하고 있다. 경제적 효율성을 위해 지방자치를 추구하는 국가들은 영국, 미국, 프랑스, 독일, 덴마크, 일본 등의 국가들이 포함된다⁴⁾.

-
- 2) 동구유럽의 구 공산권 국가들에서 지방자치는 사회주의 정권의 붕괴 후 지금까지 지속되어 온 국가-사회관계 사이의 공백을 채우는 일차적 메커니즘으로 평가받고 있다.
 - 3) 제3세계 영역 중 일부국가들은 계서적 문화유산과 권위적 리더십, 급속한 경제개발 혹은 식민통치의 역사를 경험하는 과정에서 집권적 정부체계를 형성하였다는 공통점을 보유하고 있다. 이들 국가는 일정 수준 이상의 경제개발 여부에 따라 두 부류로 분류되어 지는데, 하나는 국가 주도의 성장전략이 주효하였음에도 불구하고 민주화가 만개되지 못하고 경제적으로 확산효과가 더 이상 진행되지 않자 이에 대한 처방으로 지방자치를 주목하고 있는 경우이다. 그리고 다른 하나는 경제성장은 이루지 못하였지만 대중의 정치적 자각이 급속도로 진행되어 지방자치로 유도되고 있는 경우이다. 전자는 한국과 대만이 대표적 사례이며 다른 하나는 필리핀, 콜롬비아, 볼리비아 등이다.
 - 4) 이들 국가는 대부분 제2차 세계대전 후 확대일로를 걸어왔던 복지국가 체제가 한계에 직면하면서 시장부문에서의 의존을 증대시키는 한편 국가의 재구조화를 도모하는 나라들이다. 이들은 경제적 효율성을 위하여 전통적으로 복지 서비스의 분배를 담당해온 지방정부를 일차적인 개혁의 대상으로 지목하고 있다. 또한, 지방정부 개혁을 논의하는 이들 국가는 일정 수준 민주주의를 이미 확보한

현대사회는 경제·사회적 구조 차원에서 포스트포디즘(Post-Fordism) 사회의 출현, 세계화 현상의 가속, 지역적 블록화, 정보화 등의 경험에 따라 구조적 성격 자체가 변화되거나 초국가적인 형태의 출현으로 인하여 분권화가 강조되고 있다. 현대사회의 구조적 성격 자체의 변화에 따라 생산양식, 고용과 노동, 생활양식이 근본적 변화를 나타내게 되며 이러한 변화들 중의 일부가 다시 지방정부에 변화를 초래하고 있는 것이다.

이러한 변화들은 앞서 설명한 두 유형들이 내재적 요인에 의해 기인되는 다분히 대내적 측면의 성격을 띠고 있는 한편, 사회의 근본적 틀에 관련된 초국가적, 범국가적 성격을 동시에 띠는 것이기에 구조적이고도 외재적인 변화도 포함하고 있다 하겠다.

<표 2-1> 분권화 유형의 비교

구 분	정치적 민주주의	경제적 효율성	현대국가의 구조 변환
가 치	민주, 참여	능률성, 대응성	환경변화와 적응
갈등구조	· 표면적으로는 중앙-지방 정부간 갈등으로 나타나지만, 본질적인 문제는 국가-사회 관계의 재조정임	· 정부조직의 관리에 있어 권한의 위임과 분권이 강조되지만, 재정의 축소와 시장원리의 도입이 보다 근본적인 정책기조이기 때문에 추가적 분권화보다는 지방정부의 개혁이 쟁점임	· WTO 같은 초국가 기구, EU 등의 지역블럭 등과 지방정부의 관계 재형성 시도 · 그러나 통치권의 중앙 정부 귀속으로 본질적 한계 잔존
사례국가	유형1) 러시아, 헝가리, 체코 유형2) 한국, 대만, 필리핀	미국, 영국, 프랑스, 일본, 독일, 이탈리아 등	세계화·정보화 추세하에 존재하는 대부분의 국가

자료: 이종수(2002) 재구성

상태에 있기 때문에, 중앙집권과 지방분권이라는 주제가 곧 민주주의의 부침으로 연결되지 않는다는 특징이 있다.

3) 지방분권의 장·단점

지방분권의 큰 장점은 '각 지역의 특성에 적응한 행정사무를 처리함으로써 풀뿌리 민주주의를 구현할 수 있다'라는 것이다. 즉, 민의에 의한 정치를 수행함으로써 행정사무의 지역적 특성에 부응하는 행정을 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 행정수요의 지역적 특수성을 감안한 다양성을 가지며 공동체의식과 지방적 프라이드, 향토애 등과 같은 정의적 성향을 보존할 수 있다는 사실이다.

또한 지방분권의 장점은 행정업무의 합리적 처리라는 관점과 지방자치에 의한 지방분권의 강화라는 차원에서도 살펴볼 수 있는데, 지방자치단체의 창의성과 주민의 자력에 의한 지역개발의욕을 고취시킬 수 있을 뿐만 아니라, 국민을 그들의 일상과 관련하여 정치적으로 훈련시킬 수 있는 동시에, 지방정부의 형태를 통하여 정치에 대한 민중의 통제와 정치상의 실험에 수반되는 위험을 좁은 범위에 국한시킬 수 있다.

지방분권의 가장 큰 장점은 지방분권이 국가경쟁력 향상과 삶의 질 제고와 직결된다는 것이다. 지역의 창의와 역량에 기초한 지역경쟁력의 개발은 국가 경쟁력의 증대를 가져올 것이고, 또한 분권을 통한 지역간 경쟁과 특성에 맞는 정책 수립 및 집행에 의해 지역의 삶의 질도 향상되기 때문이다.

다른 한편 중앙집권의 장점이 지방분권의 단점이 된다고 할 수 있는데, 지방분권은 거시적 차원에서의 행정능률의 저하와 전국적인 정치적 통일성을 저해할 우려가 있다. 국민사회의 정치적 통일성과 안정성을 확보하는 동시에 행정의 전국적 통일성을 유지하기가 어렵기 때문이다. 부분의 이익을 전체의 이익으로 승화시키는 수단으로서 작용하지 못하며, 동시에 국민대중간의 모든 역량을 하나로 집결시키기가 어렵다. 즉, 전국적인 회계행정·통제행정·권력행정을 수행하기가 어렵다는 것과 국가적 위기에 있어서 신속한 동원태세를 갖지 못하며, 특수한 상황 하에서 중앙집권에 비하여 특히 행정능률이 떨어질 수 있다.

이와 같이 지방분권은 지방자치와 민주주의의 발전을 촉진하고 지방행정사무

의 합리적, 경제적 처리를 가능하게 하는 반면 행정능률과 정치적 통일성을 저해하는 단점을 가지고 있다. 이러한 지방분권과 중앙집권은 국가기능의 효율적인 수행이라는 공동목적에 근거한 것이지만 어디까지나 상대적인 것일 뿐 결코 절대적인 것이 아니며, 이의 채택여부는 국가의 가치관과 국가이념 특히 정치적 이데올로기에 따르고 있다고 하겠다. 따라서 현실적으로 거의 완전한 지방분권제나 중앙집권제를 채택하는 국가는 존재하지도 않으며 존재할 수도 없다.

국가기능이 방대하고 복잡해짐에 따라 이를 효율적으로 수행하기 위하여 한편으로 이를 기능적으로 수평분화하고 지역적으로 분할 분담할 필요성이 커지는 반면, 또 다른 한편에서는 복잡다기한 기능을 국가 사회의 전체적·종합적 목적을 위해 통합하고 조정할 필요성이 대두되고 있기 때문이다.

4) 지방분권의 필요성

지방분권은 인구 및 지리적 규모의 확장, 국가기능의 팽창, 행정업무의 폭증과 행정기능의 다양화·전문화에 따라 통치권력이나 행정기능의 지역적 배분과 기능적 분화의 필요성이 점증하고 이에 따라 제도적으로 채택된다고 볼 수 있다. 즉, 이들 요인들의 변화에 적절히 대응하고 행정의 효율성을 높이기 위해 취하는 불가피한 선택이라는 것이다.

따라서 분권과 집권의 문제는 이론적 문제이기보다는 현실적 문제이고, 원칙적 문제이기보다는 상황 의존적 문제이다(최장집, 2001). 집권화 자체가 문제시 되는 것이 아니라 이로 인한 각종 사회적 병리현상들이 야기되기 때문에 문제인 것이다. 이들 문제인식에 기반하여 현실적 대안으로 분권의 필요성을 민주주의와 효율성이라는 두 가지 범주로 살펴볼 수 있다.

민주주의의 의미⁵⁾를 ‘국민에 의한 정치’(자결권)와 ‘국민을 위한 정치’(평등권)로

5) 역사상 민주주의의 핵심적 요체를 가장 잘 표현한 말은 ‘국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치’라 할 수 있는데 여기서 ‘국민의’는 선언적 의미를, ‘국민에 의한’은 수단적 가치를, ‘국민을 위한’은 목적가치를 표현하고 있다.

나누어 분권의 필요성을 설명할 수 있다(성경룡·박양호, 2003). 권력이 잘게 나누어 질수록 시민들의 자결권은 커지며, 지방분권과 자치는 민주주의의 요체인 자결권 확대와 불가분의 관계를 맺게 되는 것이다. 즉, 자신의 문제는 자기 스스로 해결하는 것, 이러한 자결권은 민주주의 기초적 원칙과 '시민에 가까운 권력'의 실현에 의해 보다 용이해질 수 있을 뿐 아니라 그 효과도 가시화 될 수 있다.

만약 권력이 중앙에 집중되고 다시 중앙행정기관이 특정지역에 집중되는 경우 여타 지역의 주민들은 권력과 정책결정에의 접근성에서 소외될 수밖에 없다. 즉, 중앙집권에 따른 중앙-지방 사이의 지역간 격차, 경제적 격차, 지역차별 등에 기인한 문제점이 지속적으로 제기된다는 것이다.

고도성장을 추구해온 우리의 정치·문화적 상황 안에서 효율성의 논리는 무소불위의 위력을 떨쳐왔고 분권을 반대하는 강력한 논리가 되어왔지만, 집권의 폐해가 두드러지면서 효율성 측면에서도 더 이상 집권·집중이 정당화 될 수 없게 되었다. 오늘날의 지역불균형은 고도로 집권화된 체제의 산물이며 이제 분권은 지역균형발전을 위한 근본적인 대책이라 할 수 있다.

더욱이 정치·사회환경의 변화에 따라 시스템관리의 효율성 측면이 부각되고 있다. 정부도 과거 우리사회의 경제·사회적 규모가 작은 시대에는 중앙정부가 강력한 주도권을 가지고 사회를 원하는 방향으로 끌고 갈 수 있었지만, 사회의 외연적 규모가 커진 오늘날에는 혼자서 모든 문제를 계획하고 이끌어가기에는 역부족이기 때문이다. 시스템이 복잡해지고 규모가 커질수록 시스템의 생존을 위해서는 '강하게 결합된 시스템'에서 '느슨하게 결합된 시스템'으로 개편되어야 하고 이는 사회적 권한과 기능의 분산을 의미한다.

그러나 지방공무원들은 결정권이 없기 때문에 창의적 기획능력을 개발할 기회를 갖지 못하며 이는 지방불신의 악순환으로 이어지고 있다. 그러므로 이러한 악순환에서 벗어나기 위해서는 초기의 문제점이 예상되더라도 과감한 권한이양이 먼저 실현되어야 할 것이다. 또한 부정부패를 막기 위해서는 분권이 필요하다고 할 수 있다. 재원의 운용권한이 소규모 자치단체로 이양될수록 시민들의 감시가

용이해지고, 재원의 사용에 대한 시민들의 의견반영도 더 잘 이루어질 것이므로 부정부패의 소지가 줄어들 수 있다.

다른 한편, 직무에 따른 책임은 권한에 비례하여 주어지게 마련인데 지방자치 단체장의 도덕적 해이의 문제도 집권적 체제에서 비롯되는 측면이 강하다고 할 수 있다. 따라서 지역이 적절하게 자기 이익을 추구할 때 적절한 보상과 타협에 의한 근본적 갈등의 완화를 기대할 수 있을 것이다.

2. 지방정부의 기능 및 역할

1) 지방정부의 개념

정부라는 의미는 가장 넓은 의미로 국가의 통치기구를 총괄하는 개념으로써 입법, 사법의 모든 조직 또는 기관을 포괄하는 의미로 사용된다. 일반적으로 국가의 통치기구 가운데 입법부와 사법부를 제외한 행정부만을 의미하거나 좀 더 좁은 의미로 내각만을 의미할 수도 있다.

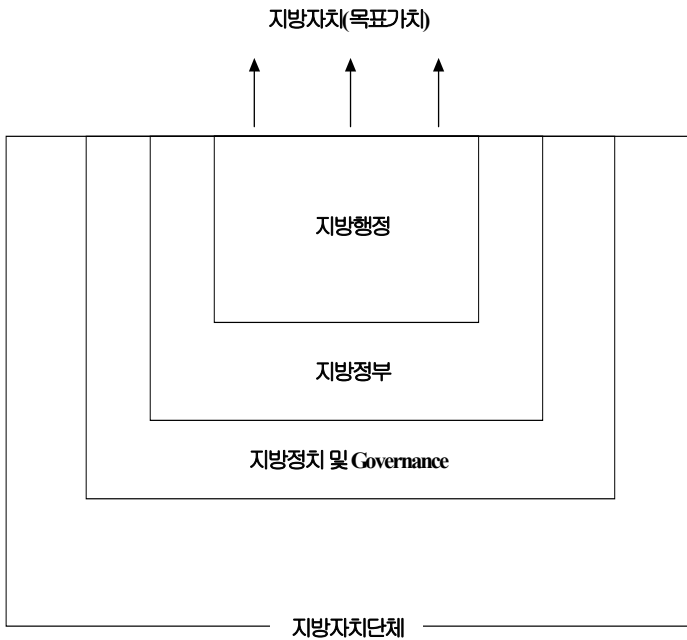
반면 지방정부⁶⁾는 지방자치단체와 같은 개념으로 사용하는 경우도 있는데 이는 지역단위의 정부 조직을 의미한다. 보통 미국·영국 등 선진외국에서는 지방자치단체라 하지 않고 지방정부(local government)라고 칭하고 있다. 국제지역기관단체인 IULA(international union of local authorities)가 1969년에 세계 81개국의 지방체도를 비교·연구하여 유형화한 통치조직은 4가지 유형으로 구분할 수 있는데, 그 중 주권 하의 기초감독지방정부(infra-sovereign local government)의 형태를 지방자치단체 또는 지방정부라 한다.

지방정부는 지방자치와 지방행정, 지방자치단체, 지방정치, 지방통치구조(local governance)라는 개념적으로 다양한 용어상의 혼란을 겪고 있는데, 이들

6) 그러나 지방정부라고 할 때의 정부는 가장 넓은 의미의 국가의 통치기구를 총괄하는 개념상의 정부를 의미한다.

용어를 구분하여 정리하면 다음과 같다. 지방자치단체는 국가의 영토봉 일부를 자기 '구역'으로 하고 그 구역내에서 모든 '주민'을 구성원으로 하여, 일정한 '자치권'을 보유한 법인격 있는 단체이다 (손재식, 1996). 따라서 지방자치단체의 개념은 지방행정뿐 아니라 지역주민을 비롯한 지역사회, 지방정치 등을 포함하는 대단히 포괄적인 의미이다. 지방정치는 지역사회 내에서 발생하는 제반 과정들을 다루는 것을 의미하며, 여기서 나타나는 권력의 획득과 자원의 배분 및 공동체적 통합과 문제해결의 과정에 치중하고 있다. 지방정치에 반해 지방통치구조는 폭넓은 의미로 지역사회를 둘러싼 통치, 관리구조 및 그 과정의 변화추이를 지칭하는 개념이라 하겠다.

<그림 2-1> 지방자치, 지방행정, 지방정치, 지방정부간의 관계



자료: 이종수, 2002, 지방정부이론

지방정부라는 개념은 지방의회와 집행부를 중심으로 정책과 행정이 이루어지는 일련의 과정에 초점을 맞추는 용어으로써, 지방행정이란 개념은 지방정부안에서 일상화된 집행업무를 다루는 과정 혹은 그 결과일 뿐으로 지방정부가 갖는 입체적 현상을 지나치게 협소화, 평면화 시키는 한계를 가지고 있다 하겠다.

지방정부란 영국과 미국의 'Local government'를 번역한 것으로 우리나라에서는 지방자치법상의 지방자치단체를 통치·운영하는 정부조직으로서 정치기구와 행정기구를 포괄하는 개념이라고 할 수 있는데, 넓은 의미로 지방자치단체를 지방정부라고 정의하고 있다⁷⁾. 영국에서의 지방정부는 중앙정부(central government)에 대칭 되는 개념으로 사용되며, 미국에서는 연방정부(federal government), 주정부(state government) 그리고 지방정부 등과 같이 계층적인 단위 개념으로 사용되고 있다.

2) 지방정부의 특성

지방정부는 지방 또는 지역에 존재하는 지방자치정부로서 중앙정부에 대한 대칭적인 개념이며 종속적인 개념은 아니다. 지방정부는 공법인으로서의 지위와 성격을 가지며 자율적이고 독자적인 법률행위를 할 수 있는 권리의무의 주체가 되는데, 특히 법인격을 갖고 있지 않은 중앙정부 및 지방정부의 하부기관과도 구별된다. 또한 다목적·포괄적 기능과 역할을 수행함으로써 단일 또는 특수한 공공적 사무만을 처리하는 공공조합, 공사 등과는 구별된다. 더욱이 지방정부는 일정한 지역을 통치단위로 하는 지역통치단체로 일정 지역을 배타적인 지배단위로 하고 있다는 점에서 국가이외의 다른 공법인과도 구별되고 있다.

다시 말해, 지방자치권을 행사하는 통치단체로서 단순히 공공서비스만을 공급하는 사업단체나 자치행정기관이 아니라 지역에 있어 포괄적 공권력인 지방자치권을 가지고 있다는 것이다. 지방정부의 기관 구성원은 선거에 의해 선출되므로

7) 지방정부라는 용어는 공리주의의 태두인 벤담(Jeremy Bentham)에 의해 사용되기 시작하였으며, 정치개혁과 국가기구의 재편을 둘러싸고 현대국가에서 이에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔다.

지방정부는 주민에 의한 정부라는 사실이다. 그러나 현실적으로 국가로부터 지방자치권을 보장받고 있는 지방의 통치단체이기 때문에 국가의 주권 하에 있는 단체이다.

지방정부는 중앙정부 또는 주정부, 연방정부와 비교할 때 주민들에게 있어 다음과 같은 면에서 가장 이상적인 정부형태라고 할 수 있다. 첫째, 규모가 적기 때문에 주민참여와 통제가 용이하여 지방정부는 가장 민주적인 정부의 기능을 수행할 수 있다. 둘째, 주민자치를 실현하기 때문에 주민에게 주인의식, 질서의식, 자기책임의식, 절약정신, 근면성을 심어줄 수 있다. 셋째, 지역공동사회를 단위로 하여 설치되기 때문에 지역주민간에 공동체의식이 가장 끈끈한 형태이다. 넷째, 주민에게 가장 가까이 있어 참여와 감시, 지역자원의 적절한 이용을 꾀할 수 있는 가장 효율적인 정부이다. 다섯째, 실제로 주민의 일상생활에 필수적인 공공서비스를 공급하고 있다. 여섯째, 국가가 인위적인 것이라면 지방정부는 인간생활의 기본적 조직으로 인간의 생활과 문화, 사랑과 평화를 지켜주고 있다. 따라서 국가가 소멸한다 하더라도 지역은 존속되고 지역정부 또한 존속될 것이므로 지방정부는 이념과 체제를 넘어 존속하는 존재라고 할 수 있다.

3) 지방정부의 기능과 역할

넓은 범위에서 지방정부가 수행하는 기능과 역할을 대내·외적 그리고 지구촌(국제적)으로 구별할 수 있다. 대내적 기능과 역할은 통치단체로서의 포괄적 기능, 공공적 서비스 공급주체 또는 사업주체로서의 기능, 지방정부의 다양한 정치적 기능, 인류사적·문명론적 관점에서 기능, 인류 기본권 보장의 기능, 개성 있는 지역공동체의 형성과 발전, 주민에 대한 효율적인 행정지도, 국가의 하부행정기관으로서의 기능으로 구분할 수 있다.

먼저 지방정부는 지역의 통치단체로서 기능하는데, 지방정부는 주민의 생명과 재산을 보호하며, 보안기능으로 경찰·소방·방재 등의 역할을 수행하고 있다. 그

리고 지방자치권의 내용은 국가에 따라 차이가 있으나 일반적으로 자치조직권, 자치입법권 그리고 자치행정권 등을 포함하고 있다. 또한 지방정부는 그 지위와 성격상 고유사무에 관하여 전권한성의 추정과 조례(지방법) 제정권을 포함하는 공권력을 지니고 있다. 지방정부가 수행하는 공공적 서비스 공급 또는 사업주체로서의 기능은 가장 전통적인 기능으로 행정적 기능 또는 좁은 의미에서 집행적 기능이라고 할 수 있다.

지방정부 본래의 기능은 고유하고 독자적인 서비스를 주민에게 제공하는 것이 원칙이지만, 현실적으로는 이러한 고유사무이외에 국가로부터 많은 사무를 위임 받아 처리하고 있는 실정이기 때문이다.

지방정부가 수행하는 정치적 기능은 지방자치와 관련된다. 지방자치는 지방정부의 존재와 또한 지방정치의 존재를 전제로 하는 것으로 다양한 정치적 기능을 수행하는 지방정치의 주체가 된다. 이에는 대립·갈등·분쟁의 해결, 주민의 자유 등 기본권 확대, 주민참여의 확대 등이 포함된다.

다음으로 지역문화를 지키고 훼손된 부분을 회복시키는 것 등 인류사적·문화론적 관점에서의 기능을 수행한다. 이러한 기능은 주민과 가까이 있고 주민의 정부인 지방정부만이 효율적으로 수행할 수 있다. 산업사회의 발전과정에서 발생하는 부작용 및 역기능으로부터 인간의 기본적 권리를 보장하는 것 또한 지방정부의 기능과 역할이라 하겠다.

인류기본권 보장기능은 국가의 획일적이고 일방적인 행정 및 정책추진에 의해 지역주민의 생활환경이 파괴되거나 인권이 침해될 경우에는 지역 및 주민의 옹호자, 방어자로서의 기능을 지방정부는 수행한다.

또한 지방정부는 해당 지역과 그 주민을 구성원으로 하는 주체적이고 강력한 지역공동체를 형성하는 기능을 하는데, 이 지역공동체를 더욱 개성있는 문화공동체로 발전시키고 물리적으로 하나의 완벽한 유기체로 발전시키는 기능도 한다

주민에 대한 행정지도의 경우도 국가보다 지방정부가 보다 강력하고 효율적으로 수행할 수 있는데 그 이유는 중앙정부보다 지방정부가 주민 가까이에서 통제

지도할 수 있어 주민은 중앙정부보다 지방정부를 신뢰하고 정통성을 인정하기 때문이다. 또한 지방정부는 주권국가를 형성하는 부분조직으로서 국가의 통합성에서 완전히 벗어날 수 없기 때문에 국가의 하부기관으로서의 기능과 역할을 수행한다. 지방정부가 위임사무를 담당하는 것은 바로 이러한 기능 때문이며, 지방정부는 지방자치정부이면서 다른 면으로는 중앙정부의 일선기관으로서의 기능을 담당하고 있다고 할 수 있다.

대외적인 기능과 역할에 있어 종래 지방정부는 주로 관할 자치구역내의 문제 해결에 한정된 것으로 인식되어 있었으나, 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 지역별로 인접한 지방 정부간의 관계가 매우 긴밀해 지고 있으며 이에 따라 지방정부간의 대외적 기능과 역할이 중요시되었다. 이는 지방정부가 중앙정부의 국가통합 기능을 수행하고 일부 그러한 기능을 담당하면서 고유권 또는 지방(역)권을 확보하고 유지하기 위하여 능동적이고 강력한 정치적 기능을 수행하려고 하기 때문이다.

<표 2-2> 지방정부의 기능 및 역할

구 분	기능 및 역할
대내적	<ul style="list-style-type: none"> · 통치단체로서의 포괄적 기능 · 공공적 서비스 공급주체 또는 사업주체로서의 기능 · 지방정부의 다양한 정치적 기능 · 인류사적, 문명론적 관점에서 기능 · 인류 기본권 보장의 기능 · 개성 있는 지역공동체의 형성과 발전 기능 · 주민에 대한 효율적인 행정지도 기능 · 국가의 하부행정기관으로서의 기능
대외적	<ul style="list-style-type: none"> · 능동적이고 강력한 정치적 기능 · 지방정부의 외교적, 경쟁적 기능
국제적 (지구촌)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부의 국제무대에서 주체적 역할 · 국제 제문제의 효율적 해결을 위한 참여와 협력

마지막으로 지방정부의 대외적 기능은 국가 내에서의 정부간의 문제뿐만 아니라 지구촌화가 전개됨에 따라 국경을 넘어 확대되고 있다. 과거 국가단위 중심의 국제관계 시대는 이미 지났고 현재는 국경이 개방되고 지구촌을 무대로 시장경제의 논리가 지배하며 지방정부가 국가와 함께 지구촌에서 주체적 단위로 활동하는 시대로 변화되고 있다. 따라서 과거 국내 문제로 한정되었던 많은 문제들이 지역이나 국가를 넘어 지구촌의 문제로 등장하고 있기 때문에 이들을 효율적으로 해결하기 위하여 지방정부의 참여와 협력이 더욱 필요하다.

일반적으로 지방정부라면 기초지방정부를 의미하는 경우가 많지만 조직이 여러 단계인 중층제로 되어 있을 경우에는 중앙정부와의 사이에 중간지방정부 또는 광역지방정부가 설치되어 있다. 광역지방정부의 기능과 역할 또한 내·외부로 나누어 설명할 수 있는데, 광역지방정부 내부에 있어서의 기능과 역할은 광역행정기능, 광역지방정부내의 지역개발기능, 보완·대행기능, 연계·조정기능, 지휘·감독기능으로 구분된다.

광역행정기능이란 하나의 기초지방정부 구역을 넘어서 여러 개의 인접 지방정부의 구역을 포함하는 광범위한 지역에서 수행되는 행정기능을 의미한다. 광역정부의 개발사업은 주로 지역개발사업으로 경제 및 공간개발에 해당하는 지역개발 기능을 수행한다. 그리고 보완기능이란 기초지방정부가 담당하고 있는 기능이 불충분하거나 또는 더욱 충실하고 완전하게 하기 위하여 광역지방정부가 보충하는 기능이다. 대행기능이란 기초지방정부가 담당하는 기능을 어떠한 이유로 수행하지 않거나 또는 수행할 수 없을 때 광역지방정부가 대신 기능을 수행하는 것을 의미한다.

또한 광역지방정부는 중앙정부와 기초지방정부의 사이에 있는 중간정부의 성격을 가지고 있기 때문에 중앙과 지방간의 연락·통합·조정기능을 할 수 있다. 마지막으로 국가체제상 기초지방정부는 광역지방정부의 구역 내에 존재하고 있으며, 주민의 구성이 중첩되기 때문에 광역지방정부는 앞서 설명한 각종 기능을 수행하면서 경우에 따라 기초지방정부에 대해 지휘·감독 기능도 수행하게 된다.

<표 2-3> 광역정부의 기능 및 역할

구 분	기 능 및 역 할
내부적	<ul style="list-style-type: none"> · 광역행정기능 · 광역지방정부내의 지역개발기능 · 보완, 대행기능 · 연계, 조정기능 · 지휘, 감독기능
외부적	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와의 관계 : 중앙정부와의 대화와 교섭, 저항과 투쟁, 다른 지방정부와의 경쟁 · 지방정부간의 관계 : 상호간의 기능과 역할의 분담, 협력, 공동사업 그리고 이해대립 및 갈등의 조정

광역지방정부 외부에 있어서의 기능과 역할도 역시 중앙정부와의 관계, 지방정부간의 관계로 구분하여 설명할 수 있다. 광역정부 또한 기능과 역할을 수행하기 위해 중앙정부와 항상 대화·교섭하여야 하며, 정치력을 앞세워 저항과 투쟁도 하고 국가 전략산업을 유치하기 위해 다른 지방정부들과 경쟁도 하게 된다. 정부 상호간에 기능과 역할의 분담, 협력, 공동사업 그리고 상호간 이해의 대립 및 갈등 조정 등의 역할을 수행하는데, 이는 광역지방정부간의 관계뿐만 아니라 광역지방정부와 기초지방정부의 관계도 포함된다. 특히, 우리나라 광역지방정부의 경우는 광역행정기능, 보충대행기능, 연락·조정기능, 통합기능 및 지도·감독기능 등을 수행하고 있다.

3. 지역발전과 지방분권

1) 지역의 의미와 지역발전

지역의 개념은 학문적 분야에 따라 매우 다양하게 쓰이고 있는데, 공간개발분야에서의 지역 개념에 한정하여 보면 다음과 같은 다양한 정의가 존재한다.

<표 2-4> 지역의 다양한 정의

구 분	지역의 정의
Richardson (1979)	중심부와 주변부로 구성된 국가의 하위공간단위(sub-national spatial unit)
Glasson (1974)	전국과 최하위 공간단위사이에 존재하는 지리적으로 연결되고 연대성을 지닌 중간계층 수준의 광범위한 공간단위
Markuse (1987)	독특한 물적, 문화적 특성을 지닌 영토적 단위
Czarnanski (1973)	지역(Region)을 영역(area), 지대(지구; zone), 지역으로 구분하면서 영역은 공간적 경제분석에 유용한 개념으로서 2차원적 공간의 어느 부분을 지칭하는 용어로, 지대(지구)는 지리적 영역을 인위적으로 구분한 기술적인 용어로서 주변 지역과 상이한 성격을 가지는 장소를 지칭하는데 쓰며, 지역은 구조에 있어 포괄적이고 독자적으로 기능할 수 있는 공통적인 역사성을 지닌 국가경제내의 한 영역으로 정의함.

공간계획분야에서의 지역은 국가의 하위공간단위로서 중간계층적 성격을 지닌다는 점, 지역내 여러 공간단위들은 공통의 특성을 지니거나 상호보완적이고 밀접한 기능연계를 지니고 있어야 한다는 점, 그리고 공간단위간의 지리적 연속성을 가진다는 특성을 가지고 있다.

이러한 지역의 개념을 바탕으로 지역개발(regional development)의 의미를 탐색하여 보면, 지역개발이란 내적으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반을 마련하고, 외적으로 지역간 발전격차를 시정하며, 지역내 사회경제적 조건을 개선하기 위한 다양한 활동을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 한편 학문적 접근에서 지역개발과 지역발전은 다소의 차이를 두고 사용되고 있는데, 지역개발이 주로 경제적 측면위주의 개념이라면 지역발전은 경제적 측면뿐만 아니라 환경, 삶의 질 등을 포함한 이전의 상태보다는 더 나은 상태로 나아간다는 좀더 포괄적인 의미로 주로 쓰이고 있다.

정책적으로 지역개발이 필요하게 되는 배경으로는 우선 일반적인 국가 정책의 집행에 부차적으로 특정지역 문제를 보유하고 있는 지역이 발생하는 것이 하나의 원인이고 그보다 더 본질적인 것은 다양한 형태의 계획의 추진에 있어서 지역적

접근의 필요성 때문이다. 이러한 지역개발의 주요목표는 국가경제성장정책의 효율적인 추진을 지원하고, 지역간 형평성의 증진을 도모하며, 개별지역의 개발잠재력 확대와 사회경제적 조건을 개선하며, 지방의 사회적, 문화적 정체성을 확보하는 것까지 포함한다.

2) 지역발전을 위한 지방분권의 필요성

국가의 총량적 성장을 위한 압축적 성장을 추진한 개발도상국가에 있어서 중앙집권적 지역개발정책은 많은 문제점을 양산하였다. 특히 우리나라의 경우에도 국토개발과정에서 중앙의 논리를 위주로 국가의 총량적 발전을 추구하다 보니 지역간 균형발전의 측면이 희생되는 결과를 낳았다. 중앙정부가 수립한 계획에 따라 지역개발이 이루어짐으로써, 지역주민의 요구와는 동떨어진 경우가 많이 나타나고, 중앙정부의 획일적인 기준이나 우선 순위가 모든 지역에 적합한 것은 아니었다(Kingsley, 1996).

중앙집권적 개발정책의 문제점으로 제기되는 것은 이것이 각 지방의 독특한 필요를 고려할 수 없으며, 국가적 필요에 의한 특정지역을 편중적으로 개발함으로써 지역간 격차의 문제도 야기한다는 것이다. 지역격차를 줄이고 지역이 주체가 되는 지역발전을 도모하기 위해서는 지역에게 지역의 발전에 관한 결정을 할 수 있도록 권한을 돌려주어야 한다(안성호, 1993).

지역분권화가 지역의 발전에 미치는 긍정적인 이유는 지방정부가 주민들에게 보다 가까이 존재하므로, 지역의 필요와 기회를 더 잘 알고 있으며 더 나은 서비스를 주민에게 제공할 수 있다는 것이다(Ter-Minassian, 1997). 이는 공공서비스와 주민의 서비스 수요를 일치시킴으로써 지방정부의 대응성과 책임성을 확보할 수 있으며, 궁극적으로 지역의 필요에 부응하는 지역개발을 이룰 수 있다는 것이다.

지방분권화와 지역격차의 관계를 실증적으로 분석한 연구에 따르면(홍준현,

2001), 기능이양과 인력의 분권화뿐만 아니라 지방재정측면에서의 분권도 매우 중요한 것으로 나타났다. 즉 지방분권이 지역격차 해소에 실질적으로 작용하기 위해서는 기능과 인사상의 지방분권화뿐만 아니라 그 기능을 자율적으로 수행할 수 있는 재원에 대한 권한의 이양 또는 위임이 필요하다는 것이다.

1990년대 이후 지방자치제의 정착은 지방정부의 자치능력을 향상시키는 계기로 작용하였다. 그러나 아직 과거의 중앙집권적 일극중심의 사고가 잔존하고 있고 제도정비의 미비로 인해 지방의 잠재능력을 일깨우기에 부족한 것이 사실이다.

이와 더불어 정부기능의 이양에 대한 요구가 점차 증대하고 있다. 지금까지 적지 않은 지역개발 관련업무가 지방정부로 이양 또는 위임되어 왔으나, 지방자치 정착에 따른 지방정부의 경험축적과 능력신장으로 지방정부의 기능과 권한강화 차원에서 분권화·지방화·지역화 요구가 더욱 커질 것으로 보인다.

국가간·지역간 세계적 경쟁의 심화도 지방분권을 위한 대외적 변화의 힘으로 작용하고 있다. 세계화와 더불어 국가간 물리적 경계의 의미보다는 지역의 의미가 강조되고 국가경쟁력은 지방경쟁력을 필수조건으로 하게 되었다. 이에 따라 지방의 잠재력 향상을 위한 노력이 더욱 요청된다.

한편 과거의 소극적이고 비효율적인 중앙집권적 지역개발전략을 극복하기 위해 지방분권은 불가피한 선택으로 인식되고 있다. 중앙정부의 자원배분적 지역개발전략은 지역갈등을 심화시키고 이는 궁극적으로 국가역량을 결집하는데 장애요인으로 작용하였다. 따라서 지방분권을 통한 적극적인 지방균형발전 전략을 모색할 필요가 커지고 있다.

3) 분권화 시대의 중앙과 지방의 역할분담

중앙과 지방간 역할분담에 관한 논의는 국가적으로 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 세계화추세가 진행되면서 국경과 무역장벽은 보다 낮아지고, 기업과 금융 그리고 노동이 자유롭게 이동되면서 국가경쟁력을 제고하는데 있어서 중앙정

부의 역할뿐만 아니라 지방정부의 역할이 매우 중시되고 있다. 국제적으로 활동하는 다국적기업과 자본은 입지여부를 결정하는데 있어서 대상국가의 역할보다는 직접적인 영향을 미칠 특정 지방정부의 규제와 서비스수준을 더 중시하기 때문에 국가발전과 지역발전을 위해서는 지방정부의 역할과 권한이 매우 중요한 것이다. 이는 전통적인 중앙-지방간 역할배분의 변화를 요구하고 있다. 전통적으로 중앙정부의 역할영역이 지방정부의 역할로, 반대로 지방정부의 역할영역이 중앙정부의 역할로 전환될 것이 요구되고 있다⁸⁾. 우리나라와 같이 전통적으로 중앙정부의 역할비중이 높았던 나라의 경우 지방정부의 역할과 권한강화에 대한 기대가 상대적으로 높은 것은 사실이다.

다른 한편 성과중심의 정책기조와 전문화의 촉진 역시 중앙-지방간의 역할배분에 변화를 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 정부에서 활용할 수 있는 가용자원이 제약되어 있는 반면 고객인 주민의 욕구는 양적, 질적으로 점증하는 상황에서 정부의 능력과 정책성과의 제고가 요청되고 있다. 더욱이 행정이 복잡해지고 전문화되면서 중앙집권적 시스템으로는 정책문제에 대한 효과적인 대응이 어렵고, 지역의 에너지와 역량에 기초한 내생적 지역발전도 꾀하기 어렵게 된다. 이러한 상황에서는 중앙정부와 지방정부간 역할비중의 변동뿐만 아니라 다양한 정책네트워크와 협력체제의 구축이 요구된다. 정부의 권력도 지배하고 군림하는 권력에서 성과를 높이고 성취할 수 있는 권력으로 전환되고, 역할배분의 초점이 성과와 문제해결능력의 문제로 이동하게 된다. 따라서 전통적인 기능배분의 기준이나 권력관계에 의한 역할배분이 아니라 문제해결과 성과에 기초한 역할배분이 강조될 수밖에 없다. 어느 정부단위에서 담당하는 것이 더 효율적이고, 문제해결에 도움이 되며, 주민의 요구충족에 더 유리하고, 지역발전과 국가경쟁력 제고에 기여하는가 하는 것이 중요하게 되었다.

8) 세계화나 국가경제적 요인이 반드시 지방정부의 권한과 역할강화로 나타나지만은 않는다. 영국의 경우 1970년대 후반 국가의 경제상황이 악화되면서 지방의 재정에 대한 중앙의 통제를 강화하는 양상으로 나타난 바 있다(Rhodes, 1999; 양기용·하혜수 역, 2001: 146-147).

4. 본 연구에의 시사점 및 분석틀

1) 선행연구의 시사점

일반적으로 집권과 분권은 단순히 중앙집권과 지방분권만을 의미하는 것이 아니라 지역적인 관점, 계층상의 관점 그리고 기능의 집중 여부에 따라 다양한 의미를 가지고 있다. 또한 분권화에 대한 시각도 분권화를 시민의 참여와 주권을 확대시키기 위한 하나의 정치과정으로 보는 입장과 지방정부를 단순히 공공서비스의 전달단위로 보는 대립적인 시각과 현대사회의 구조적인 변화에 초점을 맞추어 분권화를 해석하는 제3의 시각으로 구분할 수 있다.

지방분권의 큰 장점은 “각 지역의 특성에 적응한 행정사무를 처리함으로써 풀뿌리 민주주의를 구현할 수 있다”라는 것이다. 따라서 지방분권은 인구 및 지리적 규모의 확장, 국가기능의 팽창, 행정업무의 폭증과 행정기능의 다양화·전문화에 따라 통치권력이나 행정기능의 지역적 배분과 기능적 분화 등 사회·환경적 변화에 적절히 대응하고 행정의 효율성을 높이기 위해 불가피한 선택이라는 것이다.

최근 세계화, 지방화, 정보화라는 환경변화와 관련하여 지역발전은 국가발전으로 직결되는 것으로 이해된다. 또한 지역발전의 추진전략과 관련하여 하향식에서 상향식 접근방법으로 패러다임이 변화하고, 외생적 자원활용전략에서 내생적 자원활용전략으로 강조점이 변화함에 따라 환경변화와 관련하여 국가보다는 지역발전의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 더욱이 한국은 중앙주도형 경제성장 일변도의 근대화과정과 수도권 일극형 사회의 폐해로 인한 수도권과 지방간의 격차심화, 이로 인한 갈등의 증폭, 규모의 불경제현상 등 사회적 비용이 증가하고 있어 국토균형발전을 위한 지역발전의 필요성이 그 어느 때보다 크다고 하겠다. 이러한 지역발전은 해당 지역의 발전에 국한되는 것이 아니라 궁극적으로 국가발전으로 귀결된다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지역의 자립적 발전을 위해 지역의 주체적 역할을 강조하는 지방분권은 피할 수 없는 대세로 볼 수 있다. 본 연구에서는 자립적 지역발전을 위한 중앙과 지방의 바람직한 역할이 불가피하다는 것을 전제로 현재 지역발전을 위해 중앙정부가 수행하는 어느 기능을 어떻게 이양하고, 향후 중앙정부의 정책적 기능을 어떻게 효율적으로 수행하는가에 주된 관심을 가진다. 다만, 지금까지의 연구와 차별적인 점은 먼저, 중앙정부와 지방정부 기능의 이분법적인 구분을 지양하고 바람직한 역할분담의 원칙과 기준하에 현실적인 역할분담 방안에 관심을 가진다.

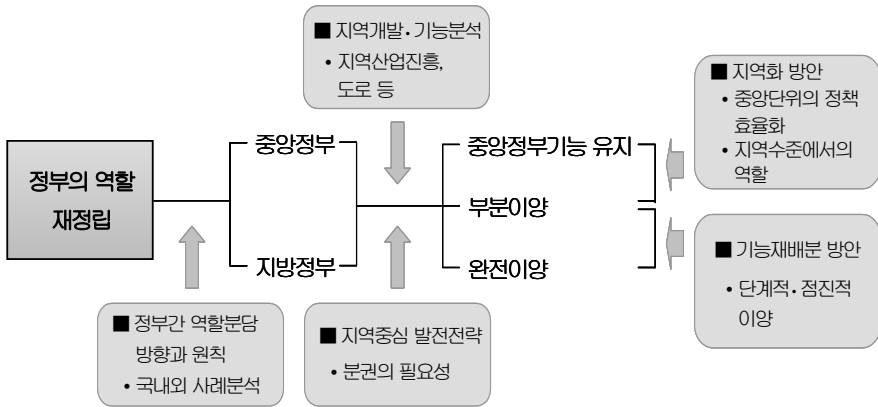
본 연구에서는 일정한 역할 분담 기준하에 지방정부가 맡아야 할 기능은 일률적으로 지방정부 이양이라는 결론을 지양하고자 한다. 그리고 중앙정부 기능 중 지방정부에서 더욱 효율적으로 할 수 있는 기능은 지방에 이양하는 것이 바람직하다고 하더라도 여전히 중앙정부는 지역발전의 후원자이자 촉매자로서의 역할을 간과해서는 안될 것이다. 또한 대부분의 중앙정부 정책은 지역에 매우 큰 영향을 미치므로 중앙정부 정책의 수행에서 지역에 미치는 영향을 고려하는 것은 지역의 발전차원에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 향후 제도개선 의 기본 방향을 넓은 의미에서 중앙정부정책의 지역화의 정책적 효율성을 높이고 또 한편으로 지역단위의 정책 목적성을 더욱 강화하는 것으로 설정할 수 있을 것이다.

2) 연구의 분석틀

이상의 선행연구와 시사점을 기초로 본 연구의 분석틀을 개념화하면 다음 <그림 2-2>과 같다.

본 연구는 대내외적 환경변화에 부응하고 지역이 중심이 되는 자립적 지역발전을 추구하기 위한 정부의 역할 분담 및 제도개선에 관한 것이다. 이를 위한 주요 연구 과제로서 먼저 정부의 역할 재정립의 관점에서 중앙정부와 지방정부의 역할을 재고찰한다. 정부간 역할 분담의 방향과 원칙에 입각하고 국내외 사례를

<그림 2-2> 연구의 분석틀



통해 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 검토한다. 현재 수행하고 있는 정부 간 역할 분담에 대한 개선방안의 도출은 먼저 지역중심의 발전전략이란 관점에서 기본방향을 설정한다. 지역개발관련 기능의 실증적 분석을 통해 중앙정부기능 중 유지되어야 할 것과 부분적 이양 및 완전이양 등 차별적 개선대안의 제시를 시도한다. 마지막으로 중앙정부에 유지되는 기능과 부분적으로 이양되는 기능의 지역화방안을 분석하고자 한다. 지역화 방안은 중앙단위의 정책 효율화를 위한 방안과 중앙정부의 지역수준에서의 역할정립으로 구분하여 살펴본다. 또한 지방정부에 이양되는 기능에 대해서는 기능의 재배분 방안에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

3 CHAPTER

외국의 지방분권 및 지역화 사례

1. 외국의 지방분권과 정부개혁 동향

1) 영국의 지방분권 사례

(1) 지방분권 배경

영국은 전통적으로 주민자치에 기초한 분권적 체제를 기초로 발전하였으나, 1970년 말 국제통화기금(IMF) 긴급재정지원을 받는 상황에서 1979년 취임한 대처수상은 경제재건을 위하여 신자유주의 이념에 기초한 공공부문에의 시장원리 적용과 중앙집권적 개혁을 단행하였다. 그 주요 내용은 첫째, 지방정부의 재정지출을 통제하였을 뿐만 아니라 재정의 효율성을 위해 시장원리의 적용을 강화하였고 둘째, 전통적인 지방세인 레이트(rate)폐지 및 인두세(poll tax) 도입 셋째, 런던광역시를 위시한 광역도시정부를 해체하여 지방정부 구조를 단층제로 전환하였다.

그러나 경제재건의 명분 하에 추진되었던 보수당의 중앙집권화 노력은 노동당

의 등장으로 지방분권으로 전환되었으며, 노동당 정부가 유럽평의회(Council of Europe)의 ‘지방정부 헌장’에 서명함으로써 영국의 분권개혁은 유럽연합의 틀 속에서 진행되었다. 유럽연합이 천명한 ‘보완성의 원리(Subsidiary principle)’⁹⁾를 토대로 노동당의 지방분권 개혁은 정치적 분권, 지방정부 구조개편, 주민참여의 확대라는 특징을 가지게 되었다. 지역의 독자성과 공동체 유지 및 지역발전을 위한 정치적 분권은 21세기 지방정부의 경쟁력 강화라는 차원에서 중요시되었으며, 특히 광역지방정부가 지역발전을 위한 적절한 역할을 수행하도록 권한을 강화하였다. 특히 광역지방정부는 유럽의회에 보조금을 신청할 수 있어, 지역개발 및 경제개발을 위한 유럽의 지역개발기금, 유럽사회기금, 농업지도 보장기금 등을 배분 받았다.

유럽연합(European Union)의 탄생으로 중앙정부의 역할이 새롭게 전환되면서 국민에 대한 지방정부의 역할이 제고되었으며, 이에 따라 지방자치를 국제적으로 보호 보장하기 위하여 ‘유럽 지방자치 헌장(European Charter of Local Self-government)’이 제정되었다. 이에는 중앙정부의 정치·행정 과정에 지방정부의 참여, 지방정부의 권한과 재원보장, 중앙정부와 지방정부간의 분쟁에 대한 사법적 처리의 원칙 등이 포함되어 있으며, 유럽평의회는 유럽 지방자치 헌장에서 지방정부의 보완성 원리를 천명하였다. 중앙집권 체제를 추구한 보수당 정부 시절에는 유럽 지방자치헌장에 소극적인 자세를 유지하였으나, 노동당 정부가 집권하면서 1997년 유럽의회의 지방자치 헌장에 서명하였다. 그 결과 영국의 지방정부도 영국 내에서는 물론 유럽연합 내에서 적절한 지위를 인정받게 되었다. 유럽연합도 외교적으로 절차가 복잡하고 까다로운 중앙정부보다는 광역지방정부를 직접 접촉하고 있다. 이러한 상황변화는 지방분권을 통하여 광역지방정부가 권한과 정책능력을 제고하는 방향으로 개혁이 이루어지도록 하는 배경이 되었다.

9) 보완성원리(subsidiary principle)는 각각의 공공정책은 정책을 필요로 하는 적절한 정부 레벨에서 결정되는 것이 타당하다는 것을 의미한다. 즉, 주민의 생활에 밀접한 정책은 기초 지방정부에서 결정하는 것이 바람직하고, 정책의 효과가 광역에 미치는 경우는 광역 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다는 원리이다.

(2) 지방분권의 주요내용

① 정치적 분권(Devolution)

영국에서는 독자적인 역사와 문화를 가진 스코틀랜드와 웨일즈 지역이 중앙정부와의 관계에 있어 오랫동안 이슈가 되어 왔는데, 보수당 정부 하에서는 이들 지역에 청을 설치하여 지역의 현안을 독점적으로 처리하였다. 그러나 분권적인 노동당 정부는 웨일즈 지역과 스코틀랜드 지역의 자율권을 강화시키겠다는 공약에 따라 1999년 7월 웨일즈의회(the National Assembly for Wales)와 스코틀랜드의회(the Scottish Parliament)를 설립하였다.

웨일즈 의회의 경우 1997년 7월 'A Voice for Wales'라는 정치권한 이양을 주요 의제로 한 백서를 최초로 발표하였으며, 그 후 주민투표를 거쳐 1998년 의회의 의결을 거쳐 '웨일즈정부법'을 완성하였다. 웨일즈정부법에 의거 종래 중앙부처의 하나의 조직으로서 웨일즈 업무를 담당하던 웨일즈 청의 업무가 웨일즈 의회로 이양되었다. 스코틀랜드의 경우도 1997년 7월 '스코틀랜드 의회'라는 백서가 발표된 이후 1997년 9월 주민투표를 거쳐 1997년 12월 스코틀랜드법이 의회에 제출되어 1998년 11월 완성되었다. 그 결과 웨일즈 의회와 스코틀랜드 의회는 국방, 외교, 국가안보, 이민, 사회보장 등 중앙정부에 유보된 권한을 제외하고는 포괄적인 정치적 권한을 이양 받았다.

노동당 정부의 잉글랜드 지방정책은 1998년 백서 '국민과 함께 하는 현대의 지방정부(Modern Local Government: In Touch With the People)'와 1999년 백서 '지역의 리더십과 지역의 선택(Local Leadership, Local Choice)'에 잘 나타나 있다.

② 지방정부의 구조개혁

영국 노동당 정부가 공약하였던 지방분권을 토대로 지방정부의 행정체제를 강화하려는 개혁적 시도는 지방정부의 광역화와 지방정부의 구조개편으로 요약할 수 있다. 지방의 광역화를 위하여 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London

Authority)를 설립하였으며, 런던 이외의 잉글랜드 지역은 8개의 블록으로 구분하여 지역개발공사(Regional Development Agency)를 설립하였다. 또한 지방정부의 구조개편을 위하여 영국의 역사상 최초로 기관분리형을 선택할 수 있는 지방자치법의 개정을 완료하였다.

개정된 지방자치법은 종전의 위원회 제도에 갈음하여 세 가지 대안을 제시하였는데, 대안의 선택은 지역의 선택에 따르도록 규정하고 있다는 점이 두드러진 특징인데, 각 지역은 주민투표에 의해 선출직 시장과 내각제형, 리더와 내각제형, 선출직 시장과 관리자형 중 지역에 적합한 제도를 선택할 수 있다. 선출직 시장과 내각제형시장이 주민의 선거에 의하여 선출되고, 선출된 시장이 의원 중에서 내각을 구성하는 제도이며, 리더와 내각제형은 기존의 형태와 유사한 제도로서 의회에서 리더를 결정하고 의회나 리더에 의하여 내각을 구성하는 형태를 의미하며, 선출직 시장과 관리자형은 시장이 주민의 선거에 의하여 선출되며 선출직 시장이 관리자를 임명하여 전략적인 정책결정과 일상의 행정을 관리자에게 위임하는 형태를 말한다.

기관분리형 지방정부의 역할은 지역의 리더십을 강화하는데 목표가 있으며, 지방정부가 제공하는 행정서비스의 효율을 높이기 위하여 최고의 가치(Best Value) 제도¹⁰⁾를 도입하였다. 최고의 가치를 실현하기 위한 구체적인 방안으로 중앙정부는 지방정부에게 회계의 기준 강화, 성과 측정, 공평한 고용제도 등을 제시하고 있으며, 아울러 중앙정부는 지방정부간의 경쟁을 유도하고 최고의 가치를 태만히 하는 지방정부에 대해서는 행정서비스의 제공을 민간부문에 이관할 것을 명령할 수 있다.

10) 이는 보수당의 경제적이고 효율적인 행정서비스의 제공을 목표로 도입된 강제입찰제도를 노동당이 폐지하는 대신에 도입한 제도이다. 강제입찰제도와 최고의 가치제도의 가장 기본적인 차이점은 최고의 가치제도에서 지역의 선택권과 재량이 증대되었다는 점이고, 대인선택의 다양성을 강조한다는 점이다. 최고의 가치는 행정서비스의 우수성을 담보하기 위한 제도로서 목표의 설정, 재정의 효율을 강조하는 점은 강제입찰제도와 유사하나, 강제입찰제도와는 달리 민간부문과 동등한 자격으로 공개입찰에 참여하는 대신에 지방정부는 민간기업 및 NGO와의 파트너십을 통하여 협력의 관계를 강조하고 있다.

③ 지방분권 개혁의 특징

영국개혁의 가장 중요한 특징은 국가 위기극복을 위해 공공개혁이 필요하다는 국민적 공감대가 확산되었으며, 이에 따라 정권변화(보수/노동)에 관계없이 장기적인 분권개혁이 추진되었다는 점이다.

반면 지역은 지역의 의견을 반영하는데 매우 적극적인 자세를 견지하고 있는데, 지방정부는 지방분권 개혁과정에서 지역의 의견을 적극적으로 제시하고 있다. 또한 강제입찰제도에서 지역의 의견과 선택을 고려하여 최고가치제도로 이행하고 있는 점, Private Bill과 Beacon Council에서 보는 바와 같이 지역의 의지와 성과 등을 중시하여 지역의 의견을 중앙의 개혁정책에 반영하고자 노력하고 있다.

영국 지방분권의 또 하나의 특징은 개혁의 과정에 주민참여와 주민의 선택이 중시되었는데, 지방정부의 구조개혁 과정에 있어서도 다양한 대안 가운데 최종의 선택은 지역주민의 투표에 맡기고 있다는 사실이다. 따라서 영국의 경우 지방분권에 대한 필요성과 중요성에 대하여 지역의 합의가 이루어지고 이를 전제로 분권 개혁이 진행되었다. 특히 지방정부의 구조개혁과 관련하여 대안의 선택을 지역의 선택에 맡기고 있는데, 이는 오랜 지방자치의 역사를 통하여 체험적으로 터득한 결과라고 할 수 있겠다.

2) 일본의 정부개혁 사례

1947년 새롭게 발족한 일본의 지방자치제도는 이후 반세기에 걸쳐 일본의 경제적인 발전과 주민복지향상에 큰 역할을 다해 왔다. 그러나 그동안 국가와 지방과의 관계는 기본적으로는 국가가 강한 권력으로 정책을 결정하고 지방자치단체가 국가의 지시나 지도에 따라 실시한다는 중앙집권적 시스템이었다.

이에 따라 전국 획일의 통일성과 공평성이 중시되어, 지역사회의 다양성이 경시되어 온 측면이 있다. 오늘날 지역사회는 고령화 및 출산감소로 인하여 어린이들의 숫자도 감소하는 현상에 대응한 복지 및 교육, 환경문제, 정보화, 국제화

등 다양한 행정과제를 안고 있다. 이에 대해 지역의 실정에 부응한 행정서비스를 제공하여 개성 넘치는 지역사회를 실현하기 위해서는 지방자치단체 스스로의 결정권을 확대할 필요성이 제기되었다.

이를 위해 2000년 4월 중앙성청의 재편과 아울러, 국가와 지방자치단체와의 관계를 지금까지의 상하, 주종관계에서 대등·협력의 관계로의 이행과 주민에게 가까운 행정은 지방자치단체가 실시한다는 것을 목표로 475개 법률을 개정하는 지방분권일괄법이 시행되었다. 지방분권일괄법의 특징은 외교, 방위, 사법 등 국가가 관여해야 하는 사무를 한정하여 지방자치단체가 실시해야 하는 사무와의 역할분담을 명확화한 것, 도·도·부·현 지사나 시정촌장을 국가의 하부기관으로서 사무를 집행시키는 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁사무화한 것, 국가가 지방자치단체에 대하여 실시하는 지도, 감독 등의 관여를 축소하여 유형화를 도모한 것이다.

그리고 국가와 지방자치단체의 역할분담의 원칙에 입각하여 국가의 권한을 도도부현으로, 도도부현의 권한을 시정촌으로 적극적인 권한이양을 실시하도록 하였다. 먼저 법령 등의 개정으로 58개 항목에 이르는 권한이양이 실시되었으며, 예를 들면 공공하수도계획의 인가사무는 국가에서 도도부현으로, 아동부양수단의 수급자격의 인정사무는 도도부현에서 모든 시로, 기르는 개의 등록이나 검찰 교부 등의 사무는 도도부현에서 모두 시정촌으로 이양되었다. 더욱이 지방분권 일괄법에서 도도부현의 사무로 되어있던 것에 대해서도 도도부현이 조례에 의해 시정촌으로 권한이양을 실시할 수 있는 제도가 마련되어 각 지방자치단체가 지역실정이나 스스로의 행정체제에 맞는 사무를 선택할 수 있도록 하였다.

(1) 행정개혁¹¹⁾

일본은 1997년 행정개혁회의를 통해 21세기 행정개혁의 이념과 목표, 중앙정

11) 일본 행정개혁회의. 1997.12.3 최종보고내용을 중심으로

부의 재편과 특별기관의 정비 등을 내용으로 하는 새로운 중앙정부의 형태, 규제 행정과 보조행정의 수정, 공공사업의 국가·지방분담의 수정, 지방지분부국의 정리 등을 내용으로 하는 행정기관의 감량과 효율화, 지방재정제도의 개혁 등의 방향을 정립한 바 있다. 이를 통해 2000년 4월 중앙성청의 재편과 아울러, 국가와 지방자치단체와의 관계를 지금까지의 상하, 주종관계에서 대등·협력의 관계로의 이행과 주민에게 가까운 행정은 지방자치단체가 실시한다는 것을 목표로 47개 법률을 개정하는 지방분권일관법을 시행한 바 있다.

① 행정개혁의 이념과 목표

‘왜 지금 이 시점에서 행정개혁을 하지 않으면 안되는가’ 하는 기본물음을 던지고 이에 답하는 형식으로 행정개혁의 이념과 목표를 설정하고 있다. 행정개혁의 이념과 목표는 다음과 같다.

첫째, 과거 일본 국민이 달성해 놓은 성과를 토대로, 보다 자유롭고, 공정한 사회형성을 목표로 하는 ‘국가의 골격’의 재편성을 시도하기 위함이다.

둘째, ‘국가의 골격’의 재편성을 도모하기 위해서는, 우선 무엇보다도 비대화하고 경직화되어 있는 정부조직을 개혁하고, 중요한 국가기능을 유효하게 수행하는 것이 적절하고, 간소·효율화·투명한 정부를 실현할 필요가 있다.

셋째, 이 같은 정부를 기반으로 자유롭고 공정한 국제사회의 형성·전개를 목표로 국제사회의 일원으로서 주체적인 역할을 적극적으로 수행한다.

넷째, 21세기 일본을 향한 우리들의 결의와 희망이다.

② 새로운 중앙정부의 형태

중앙성청의 재편을 중심으로 하는 일본 행정개혁의 기본 목적은 제도피로에 빠져있는 전후형 행정시스템으로부터 21세기에 어울리는 새로운 행정시스템으로 전환하고자 함이다. 구미선진국을 따라잡는 것을 과제로 한 시기에 형성된 현행제도도 오늘날, 그 종합성, 기동성, 효율성, 투명성, 국제성 등의 각 측면에서

다양한 기능부전 현상이 나타나고 있다고 평가하고 있다.

이러한 배경에는 각종 사회·경제적 요인이 복합적으로 존재하고 있음은 말할 필요도 없으나 개혁을 진행하는데 있어서, 행정의 책임영역의 비대화와 중점영역에의 대응지연, 정책의 기획과 사업의 실시의 혼연일체화에 기인하는 기획·실무 쌍방의 기능의 경직화, 객관적 정책평가기능의 결여 등의 문제점 해결에 초점을 맞추지 않으면 안된다고 보았다.

이를 위해 국가가 담당해야 할 역할의 수정, 정책의 기획입안기능과 실시기능의 분리, 정책입안부문과 실시부문의 연대와 정책평가 등을 주요 의제로 선정할 바 있다.

□ 국가가 담당해야 할 역할의 수정

21세기 일본에 어울리는 행정조직을 구축한다고 하는 것은 우선, 국가행정의 기능과 그 책임영역을 철저하게 수정하는 것이 전제되어야 한다. ‘관에서 민으로’, ‘중앙에서 지방으로’라고 하는 원칙이 그 기본이 되지 않으면 안된다. 규제완화와 지방분권, 관민의 역할분담을 철저히 하고, 민간 및 지방에 위임되어 있는 것은 가능한 한 이양하고, 행정의 슬림화·중점화를 적극적으로 진행할 필요가 있다. 구체적으로는 국가행정이 담당해야 할 역할을 다음과 같은 관점에서 수정할 필요가 있다. 우선 관민의 역할분담은 사회정세변화 등에 의해 존속의의를 상실한 사무·사업의 철폐, 자립적 정립과 자기책임의 원칙하에 과도한 행정의 관여의 폐지, 특정산업의 보호·육성행정 철폐, 소득재배분사업의 한정 등이 요구된다. 중앙과 지방의 역할분담에서는 기관위임사무의 폐지, 국가로부터 지방으로의 권한이양, 국가의 관여 및 필요규제의 폐지·축소, 보조금의 정리·축소, 지방재정의 자립성 강화 등이 모색되어야 한다.

행정의 전체방향을 내외환경 변화에 대응하는 것으로 수정할 필요가 있고, 새로운 중앙성청의 존재는 이 같은 국가가 담당해야 할 역할을 수정하는 선에 한정하고 이에 의거 중앙행정 및 제도, 정책 등도 수정되어야 한다.

□ 정책의 기획입안기능과 실시기능의 분리

새로운 중앙성청에는 정책의 기획입안기능을 고도화하고, 공정·중립·투명한 행정의 확보, 국민의 요구에 즉각적이고 효율적인 행정서비스의 제공이 요구된다. 정책입안기능과 실시기능은 상호 밀접한 관계를 갖고 있으나, 양자는 각각 다른 기능적인 특성이 있고, 양자가 혼연일체로 행해지는 것은 본래 그것이 발휘해야 할 특성을 잃어 기능이 불충분하고 그 결과로서의 행정의 비대화를 초래하고 있다. 새로운 행정조직의 편성에 있어서는 정책입안기능과 실시기능의 분리를 기본으로 하고 각각의 기능의 고도화를 도모해야 할 필요가 있다.

구체적으로는 정책입안기능과 실시기능의 조직적 분리에 의해 다음과 같은 개혁을 추진해야 할 것을 건의하고 있다.

첫째, 기능 특성이 다를 경우 조직의 편성, 관리는 각각의 기능특성에 따라 최적의 조직편성을 행한다.

둘째, 정책입안부문과 실시부문의 책임분담의 명확화를 위해서는 혼연일체가 되고 있는 정책입안기능과 실시기능을 조직적으로 분리하고, 각각의 부분의 역할과 책임의 분담관계를 명확화한다.

셋째, 높은 시점과 넓은 시야에서 정책입안기능을 확립하기 위해서는 정책입안부문의 실시상의 책임의 부담을 경감하고, 정책입안에 전념할 수 있도록 한다.

넷째, 공정, 중립, 투명한 행정집행과 효율적으로 국민의 요구에 부응할 수 있도록 행정서비스의 제공을 확보할 수 있도록 실시기능을 확립하기 위해서는 실시에 관한 명확한 권한부여에 의해 책임의 명확화를 도모하고, 원칙(rule)과 정책 실시기준 등의 명확화를 도모한다. 실시사무의 성격에 따라 행정서비스의 질 향상을 목표로 한다.

이상의 방향에 따라 새로운 중앙성청에서는 정책의 기획입안기능은 주로 본성에 실시기능에 대해서는 가능한 한 외국(外局), 독립행정법인 등으로 조직을 분리하는 것으로 하였다.

□ 정책입안부문과 실시부문의 연대와 정책평가

양부문간의 충분한 의사소통을 확보하기 위하여 인사교류를 도모하고 정책은 그 효과가 상시 평가될 수 있도록 합리적이고 정확한 평가를 추진하고 그 결과를 신속하고 적절하게 반영할 수 있도록 하는 체제구축이 필요하고, 무엇보다도 정보공개가 불가피함을 강조하고 있다.

③ 중앙정부(성)의 재편

중앙정부 재편의 기본원칙은 i) 목적별 성편성, ii) 대괄편성, iii) 이익상반성의 고려, iv) 성청간의 균형유지, v) 성청간의 상호조정(성의 목적·임무에 따른 상호조정) 등으로 정하고 있다.

행정조직 편성에 있어서 특히 내·외정세의 변화와 행정수요·정책과제의 변화에 따라 행정조직편성을 유연하게 개조할 수 있도록 하였고, 성의 내부조직도 그 편성을 가능한 한 탄력적으로 하되 다양한 전개를 가능하게 하고 있다.

본 회의에서는 21세기에 있어서 국가행정이 담당해야 할 기능은 무엇인가를 명확히 하고 이에 따라 성청재편성을 검토하였다. 국가기능론에 대하여는 하시모토(橋本)총리에 의한 국가기능의 4분류(I. 국가의 존속, II. 국부의 확보·확대, III. 국민생활의 보장·향상, IV. 교육 및 국민문화의 계승·양성)을 출발점으로 하고, 21세기의 주요행정과제로서는 I. 국제사회의 평화와 번영에의 공헌, 국가주권의 확보, II. 자국의 평화·안전질서의 유지·확보, III. 건전한 재정의 확보, 통화의 안정, 금융질서유지, IV. 산업경쟁기반의 유지·향상에 의한 강인한 경제의 형성, V. 국토의 정비·개발·이용·보전, VI. 음료·에너지의 안정공급의 확보, VII. 환경의 보전과 자연보호, VIII. 저출산노령화 사회에 의한 국민생활·복지의 향상, IX. 창조적인 인재의 육성과 첨단과학기술, 학술 및 문화의 진흥을 선정한 바 있다.

국토교통성의 편성안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 임무·행정목적은 국토의 종합적, 체계적인 개발·이용, 이를 위한 사회자본의 종합적인 정비 등(현행 건설성, 운수성, 국토청 및 북해도 개발청을 통합) 실시한다.

주요 행정기능은 국토계획, 도시정비, 주택·토지, 치수·이수, 공공시설정비·관리(도로, 철도, 공항, 항만 등), 복해도 개발, 운수사업, 안전규제, 해상보안, 기상, 관광 등이다.

기능·정책방향은 다음과 같이 수정하고 있다. i) 종합적인 국토형성에 관한 체계적인 대책 추진, ii) 사회자본정비의 종합적·효율적인 추진, iii) 사회자본정비에 관한 지방의 주체성 강화, iv) 국가의 역할 수정, v) 하드·소프트(hard·soft)양면에서 종합적인 교통체계 정비, vi) 운수사업관련행정에 있어서 수급조정규제의 철폐, vii) 시장원리의 체제에 의한 행정관여의 대폭적인 축소, viii) 항공 관제업무의 기구정비 등에 의한 민간능력의 활용 등으로 하고 있다.

타부처 사무와의 관계로는 사회자본의 종합적인 정비계획에 대하여는 경제개발자문회의 회의를 경유하는 것으로 하고, 복해도 개발행정은 국토교통성이 현행의 복해도개발청의 임무, 기능을 승계하고, 관계예산의 일괄계상을 행하도록 하였다. 이 경우에 있어서 농림수산성으로의 예산의 이체 및 복해도개발국에 대한 지도감독은 종래와 동일한 것으로 하고, 교통안전행정에 대하여 각성 횡단적 조정의 핵심기능을 담당하고, 선원노동행정을 담당하도록 하였다.

본성 및 지방지분부국의 역할도 정립하였다. 국토교통본성은 원칙적으로 기획입안, 종합조정업무를 행하고 공공사업 등 사업실시에 대하여는 철저하게 지방분권, 민간능력활용을 도모하도록 하였다. 이 일환으로 현행의 건설성지방건설국, 운수성항만건설국 등을 블록단위로 통합하고, 해당지방지분부국에 예산의 일괄계상, 공공사업의 집행권 등을 부여하도록 하였다. 현행의 복해도개발청의 복해도개발국은 이러한 방향에 입각해서 국토교통성에 두고, 연속되는 현행 예산의 일괄계상을 하도록 하였다.

사무·권한의 분권화·분산화도 도모하고 있다. 기능의 집중에 따른 관련사무·권한의 비대화의 문제점을 시정하고 효율적이고 투명한 사무·사업의 집행을 확보하기 위해서는 철저한 규제완화를 도모하고, 다음과 같이 지방공공단체로 권한을 대폭이양, 공공사업의 실시에 관한 사무의 지방지분부국에의 전면위임을 추진하고 있다.

지방공공단체로의 권한이양을 위해 국토교통성행정의 전반에 대해, 지방분권 추진위원회의 권고를 착실히 실시함과 동시에 지방의 권한의 이양, 국가의 관여의 축소 등을 적극적으로 추진하고 있다.

또한 지방지분부국에 권한을 위임하여 국토교통성 블록단위의 지방지분부국으로서 국토의 정비·관리에 관한 사무를 실시하는 ‘지방정비국(가칭)’을 설치하도록 하였다. ‘지방정비국’에는 예산의 일괄계상, 공공사업의 집행권 등을 부여함과 동시에 지방계획 등의 책정에 필요한 조사 및 계획안의 조정, 직항시설의 관리와 재해예방·복구대책 및 국토정비에 관한 허가·인가 등의 사무를 행하도록 하였다.

직할사업에 대하여 앞으로 사무의 효율을 높이는 관점에서 민간위탁을 철저하게 함과 동시에 사업실시에 관한 투명성을 확보하기 위해, 입찰·계약제도 등의 개선, 정비 프로그램 책정·공표, 객관적 평가에 따른 사업의 책정·공표, 사업의 사전, 사후 평가시스템의 충실 등을 추진하도록 하였다.

④ 공공사업에 대한 국·지방분담의 수정, 효율화

공공사업에 대한 국가와 지방의 분담의 기본적인 방향은 현재의 재정상황, 사회자본의 정비수준 등을 고려하면 ‘재정구조개혁의 추진에 대하여’에도 서술한 바와 같이 향후 공공사업에 대하여는 국가의 직할사업, 보조사업 등도 철저하게 수정을 도모할 필요가 있다. 또한 사업의 실시에 대하여는 민간활력의 대폭적인 활용을 추진할 필요가 있다.

□ 국가와 지방의 분담

공공사업에 관한 금후의 국가의 역할은 전국적인 정책·계획의 기획·입안 및 전국적 견지에서 필요한 사업의 실시로 엄격하게 한정하고, 기타에 대하여는 기본적으로 지방공공단체에 이양할 필요가 있다. 공공사업에 대하여는 기초적·광역적 사업을 직할사업으로 하여 실시함과 동시에 보조사업은 직할사업 및 국가

적 프로젝트의 관련사업, 선도적인 시책에 관한 사업, 단기집중시행을 요하는 사업 등에 한정함과 동시에 그것 이외의 사업에 대하여는 가능한 한 개별보조금으로 대체하여 적절한 목적을 부가한 종합보조금을 지방공공단체에 교부하고, 지방공공단체가 재량으로 시행할 수 있도록 한다.

□ 지방지분부국에의 대폭권한이양

사업의 집행에 관한 본청과 지방지분부국의 관계에 대하여 종래처럼 본성이 지방지분부국을 통제하는 체계를 근본적으로 수정하여 본성이 기획입안, 종합조정을 중점화하도록 하는 동시에, 프로젝트별로 지방지분부국이 직할사업 및 보조사업을 포함한 사업의 실질적인 결정·집행기능을 갖도록 구성하고 있다. 즉, 공공사업프로젝트 단위집행체도로 행하도록 하고 있다.

이에 따라 다음과 같은 점을 실현하고, 실효성 있는 체계를 구성하도록 하고 있다.

첫째, 사업의 결정·집행에 관한 본성의 권한은 가능한 한 지방지분부국에 위임하도록 그 위임은 명확한 법령상에 규정하도록 할 것

둘째, 지방지분부국에 있어서 조직·인사운영의 주체성을 높일 것

셋째, 예산은 각지방지분부국에 일괄하여 계상·배분토록 하고, 그 실시에 대하여는 각 지방지분부국이 주체적인 결정·집행을 행할 수 있도록 할 것

넷째, 사업간, 지역간의 조정을 조정방법, 전략 등을 공부하여 본성 및 지방부분부국에서 원활하게 행할 수 있도록 운용상, 제도상 조치를 강구할 것

다섯째, 각 지방지분부국은 지역에서의 직할사업의 계획·실시, 보조사업의 계획·보조금교부 등을 일체적으로 행할 수 있도록 할 것 등이다.

□ 직할사업의 실시부문의 효율화

직할사업의 실시조직에 대하여는 체계적인 사무의 효율화를 도모해야 한다. 특히 직할사업의 업무는 입지 및 계획의 결정 등의 사무에 중점화하고 기타는

시공감리를 포함해 민간위탁을 특히 철저히 해야 한다. 또한 사업완료에 이를 때까지의 일련의 관리를 포괄적으로 민간기업에 위탁하도록 새로운 계약방식의 도입을 추진할 필요가 있다.

□ 결정과정의 투명화와 평가

공공사업에 대하여는 계획 등에 있어서 결정과정 등의 객관화, 명확화 등을 도모하는 것이 중요하다. 비효율적이고 효과가 의무시되는 사업이 불투명하고 재량적으로 채택·실시되지 않도록 사회자본정비에 관한 계획 등에 있어서 총사업량 뿐만 아니라 주요한 개별사업의 실시개소 및 실시시기의 예측을 명확히하고 그 내용을 가능한 한 명확하게 할 필요가 있다. 또한 사업의 우선순위를 부여하는 근거가 되는 객관적인 비용편익분석도 가능한 한 계량화하여 정보를 공개하고, 사업실시 후에도 그 추이를 추적한 결과를 공표하는 것이 필요하다.

2. 외국의 중앙-지방역할 분담

1) 국가체제와 중앙-지방의 역할 배분

외국의 지방정부의 구조와 권한은 각 국가의 지방제도 유형에 따라 상이한 중앙-지방 역할 배분관계를 가지고 있다. 각 국가의 지방제도 유형은 지역이 가지고 있는 권한의 정도에 따라 연방제 국가, 지역화국가, 행정기능분산형 국가, 단일제 국가 등으로 나눌 수 있다.

국가의 지방제도의 차이에 따라 지방의 권한은 차이가 있으나, 전반적으로 중앙의 권한을 지방으로 이양하고 지역의 자율성을 확보하려는 분권의 경향을 보이고 있다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 국가형태별 특징과 사례국가

구 분	특 징	사 례 국 가
연방제 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 지역이 국가적 특성을 지님. - 각 지역에 선거에 의한 의회구성, 세·재정고권, 입법권 부여 - 헌법에 의한 연방·지역의 권한 규정, - 지역독자의 정책 분야 책임 	독일 벨기에 오스트리아
지역화 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 지역에 선거에 의한 의회구성, 일정한 세·재정고권 - 연방제 전단계적 특성 - 헌법에 의해 보장 확립된 지역(연방제는 취하지 않지만, 중앙·지역의 정치권한을 수직적으로 분배) 	스페인 이탈리아
행정기능 분산형 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법에 명문화되어 있더라도 헌법에 의해 일정한 보호를 받는 지역. 국가의 하위에 위치하고, 독립적으로 임무를 수행하는 권한 지님 - 선거에 의한 의회, 한정적인 세·재정권한, 중앙정부로부터의 대규모 보조 - 분산화된 행정단위로서의 지역(자치권은 가지지만, 정치적 권한은 없음) - 헌법에 의한 보장이 확립되어 있지 않은 지역(한정된 정치적 권한을 부여한 지역. 지역과 그 권한에 대하여 헌법상의 인지 없음) 	프랑스 네덜란드 포르투갈 덴마크 스웨덴 핀란드
단일제 국가	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 하위 지방공공단체로서 인식. 지역의 존속·권리의 기초를 정하는 것은 법률. 지역의 임무수행에 대해 중앙의 엄밀한 감독 - 선거에 의한 의회, 입법권, 세·재정고권이 상당히 낮고, 중앙정부로부터의 보조에 거의 전적으로 의존 - 정치권한 배분이 부재 	영국 그리스 아일랜드 룩셈부르크

연방국가는 권한과 주권을 지역정부와 공동 소유, 독일과 오스트리아는 광범위한 권한과 자율을 부여하는 지역이 헌법상 보장된 지위를 가진다. 지역화 된 국가에서는 직접 선출된 지역정부를 가지고, 광범위한 자율과 입법적 권한을 가지며, 헌법상의 지위에 의해 보장되는 통치권을 가지지 못한다는 점에서 연방제 국가와는 차이를 보인다. 스페인과 이탈리아가 대표적인 국가로 지역은 중앙정부로부터 권한을 이양받는 개혁을 진행중이다.

행정기능분산국가는 지방에 따라 상당한 자율성을 누리는 지역을 포함하며, 지역단위에서 선출에 의한 의회구성을 통한 일정정도의 자율성을 누리고 있다. 이에는 포르투갈, 네덜란드, 핀란드 등이 포함된다. 단일제 국가의 경우에도 국가의 규모측면에서 불가능한 국가(luxembourg)를 제외하고 행정기능의 이양 등을 통해 지역단위의 분권 움직임이 나타나고 있다(국가별 중앙-지방관계 및 지방의 권한은 부록 3참조).

한편, 식민통치를 경험하였던 많은 개발도상국가 경우 식민통치로부터 해방된 이후에도 제국주의 국가들의 유산인 중앙집권체제를 유지하여 왔다. 또한 해방 후 국가재건을 위해 도로, 댐, 항만 등 국가적인 대형사업을 효율적으로 수행하기 위해서도 중앙집권적 체제에 의존하였다. 그러나 점차 도시화의 급격한 진전과 중앙집권체제의 비능률, 확실성, 대응력 부족 등으로 분권화의 필요성이 커져 왔다. Dillinger(1994)의 연구에 의하면 인구 500만 이상의 75개 개발도상국 중에서 63개 국가가 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 정책에 착수한 것으로 보고되고 있다(홍준현, 2001 재인용).

2) 주요 국가의 중앙-국가 권한 배분 기준

(1) 권한 배분 기준

OECD선진국의 경우 일반적인 원칙과 세부적인 기준을 병용하는 국가(미국, 호주)도 있고, 중범위적 원칙을 중시하는 국가(프랑스, 일본)도 있다. 우리나라의 경우에도 일본 등과 같이 일반적인 원칙을 제시하고 있는데, 지나치게 추상적이어서 적용상에 한계가 있다는 비판을 받고 있다.

우리나라 지방자치법에는 국가의 사무로 국가의 존립에 관한 사무, 전국적 통일성, 전국적 규모의 사무, 전국적으로 기준의 통일과 조정을 요하는 사무, 그리고 자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등으로 규정하고 있다.

미국의 경우 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 행정적 효과성 등 6가지 일반적 기준과 12개의 세부기준을 제시하고 있다. 즉 경제적 효율성의 세부기준으로는 규모의 경제, 서비스경쟁, 공공가격정책 등을, 행정적 효과성의 세부기준으로는 다목적 특성, 지역간 적합성, 관리능력, 정부간 신속성, 법적 적합성 등을 제시하고 있다(ACIR, 1982; 한국행정연구원, 1992에서 재인용).

프랑스의 경우 기본원칙으로서 자치단체간 평등성, 총체적 사무권한의 이양, 국가에 의한 사무이양 재정보전, 그리고 필요한 행정수단 배치 등을 강조하고 있다(행정자치부, 2000, 184-186).

첫째, 자치단체간 평등성 원칙으로서 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 자치단체 중 어느 하나에게 어떤 형태든 다른 자치단체를 감독하는 행위를 허가하는 행정권한의 이양을 할 수 없도록 하고 있다. 1992년 수정된 법에서도 어떤 자치단체든 다른 자치단체에게 재정원조의 승낙·거절을 통하여 사전·사후감독권을 행사할 수 없도록 규정하고 있다. 둘째, 총체적 사무권한의 이양원칙으로서 자치단체는 각자의 활동영역 내에서 총체적인 권한을 행사하여야 한다. 그러나 현실적으로 이러한 원칙이 충분히 지켜지지 않고 있어 특별법의 제정을 통하여 사무배분에 관한 혼란을 방지하고 있다. 국토개발과 지역발전을 위한 기본법(1995년)에 의하면 각 자치단체들이 동질의 행정권한을 행사하는 방식으로 사무권한이 배분되어야 한다고 규정하고 있다. 셋째, 재정보전원칙으로서 사무이양에 의해 초래된 행정비용의 증가에 대해서는 국가에서 재정을 보전하여야 한다. 사무배분법(1983년)은 지방자치법에 의하여 행정권한을 이양받은 자치단체는 새로운 자원의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있고, 국토개발과 지역발전을 위한 기본법(1995년)에도 모든 행정권한의 이양은 그에 상응하는 재정이전이 동반되어야 한다고 규정하고 있다. 넷째, 필요한 행정수단의 배치원칙으로서 자치단체가 새로운 권한을 이양받아 행정사무를 집행하는데 필요한 인적 자원과 동산·부동산 자산을 등을 분배하도록 하고 있다.

(2) 주요국가의 실질적 권한 배분

<표 3-2>는 주요국가의 중앙과 지방의 실질적인 권한 배분을 분야별로 나열한 것이다. 우선 중앙정부에 있어야 할 기능과 지방정부에 있어야 할 기능을 구분하고 각각의 기능의 권한배분의 국가별 차이를 보여주고 있다. 중앙정부에 있어야 할 기능으로 외교, 군사, 사법, 조폐, 우편, 통신을 들고 있다. 지방정부에 있어야 할 기능으로 경찰, 소방, 교육, 도시계획, 하수도, 주택 도로, 하천, 항만, 공중위생 등을 제시하고 있다. 일반적으로 분권화 된 지역정부가 실행하는 기능을 살펴보면, 지역경제계획과 개발, 인프라 계획(통신포함), 공간 및 환경계획, 의료서비스, 사회복지, 교육 등을 주로 포함하고 있다. 아래 각 국가의 실질적 권한 배분표에서 보듯이 중앙정부의 기능과 지방의 기능을 나누는 기준은 명료하지가 못하며 국가별로 다양한 형태가 나타난다.

그런데 중앙정부에 있어야 할 기능은 거의 대부분 중앙정부에서 명목적·실질적 기능을 수행하고 있음에 반하여, 지방정부에 있어야 할 기능들은 국가에 따라 지방정부가 일체의 권한을 보유하지 못하는 경우에서부터, 명목적·실질적 권한을 모두 가지고 있는 경우에 이르기까지 다양함을 알 수 있다. 분야별로 살펴본 것을 보면 지방정부가 권한을 대체로 많이 가지고 있는 분야는 도로, 주택, 도시계획 등으로 지역개발관련 분야에 실질적 권한을 많이 보유하고 있다.

사실 정부의 기능 중 각 부분별로 이분법적으로 중앙과 지방이 역할을 명확히 나누어 수행하는 것이 아니라 동일 부문내에서 중앙이 맡아서 하는 기능과 지방이 맡아서 하는 기능이 서로 다른 것이 사실이다. <표 3-3>는 지역개발관련 주요 부문에 있어서 중앙이 맡아 수행하는 기능과 지방이 맡아 수행하는 기능을 살펴 보기 위해 프랑스 사례를 정리한 것이다. 프랑스는 앞의 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 행정기능분산국가로 분류된다. 최근 들어서는 지방정부로 중앙정부 권한의 지방이양을 활발하게 진행하여 지방분권국가를 지향하고 있다는 점에서 정부간 역할 분담에 관하여 주요한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다¹²⁾.

<표 3-2> 주요국가의 중앙과 지방의 실질적인 권한 배분

구 분		일 본			영 국			프랑스			미 국		
		중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초
중앙정부에 있어야 할 기능	외 교	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×
	군 사	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	◎	△	×
	사 법	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	○	○	×
	조 폐	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×
	우 편	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×
	통 신	◎	×	×	◎	×	×	◎	×	×	○	○	×
지방정부에 있어야 할 기능	경 찰	○	□	×	□	○	×	◎	▲	△	□	○	○
	소 방	△	×	◎	□	×	◎	□	×	○	▲	□	○
	교 육	○	□	△	□	○	○	○	△	□	△	○	○
	도 시 계 획	○	□	□	△	○	□	□	▲	○	▲	□	◎
	하수도	○	□	□	□	□	○				▲	○	□
	주 택	○	□	△	△	×	◎	□	○	△	▲	▲	○
	도 로	○	○	○	○	○	○	○	○	○	□	○	△
	하 천	○	○	△	□	○	○				▲	◎	△
	항 만	○	□	□				□	○	△			
공 중 위 생	□	○	□				○	□	□				

주: ◎ : 명목·실질적으로 모든 권한을 보유

○ : 독점적인 권한은 없으나 주체적인 권한을 보유

□ : 별도의 주체적인 권한을 갖는 정부가 있으나, 실질적인 권한의 일부를 보유

△ : 다소의 권한만을 보유

▲ : 명목상의 권한이 다소 있음

× : 일체의 권한을 보유하고 있지 않음

자료 : 淺羽隆史, 권한과 재원으로 본 지방정부의 자주성, 富士總研논문집, 1991년

도시계획의 경우 국가는 기본원칙, 절차, 범위 및 토지이용의 규칙 등을 제시하고 각 코뮌이 도시기본계획 및 토지이용계획의 수립권한을 보유하고 있다. 지역계획부문을 살펴보면 각 지역의 지역계획 수립 및 승인주체는 각 지역으로서 중앙정부는 아무런 기능을 보유하지 않고 있다. 교통 및 도로의 경우 초고속열차

12) 종래에 상급기관의 승인에 의한 하급기관의 통제방법이 새로운 지방분권화 관련법에 의해 변화를 겪고 있다. 이러한 지방분권화 관련법에 의해 지방자치단체의 행위범위는 상당히 확장되고 있다(성경룡·박양호, 2003).

와 같이 국가전체에 관련되는 경우에는 중앙정부의 소관으로 되어 있고, 도시내 대중교통 등과 같이 지역내 도로의 계획, 건설, 운영권한이 각 지자체에 부여되어 있다. 주택부분의 경우에도 각 지자체의 역할이 강조되는데, 지역의 특성에 부합하는 주택정책의 수립권한이 지방정부의 몫으로 남겨져 있다.

<표 3-3> 프랑스의 국가와 지방자치단체간 권한배분

구분	코뮌(시읍면)	데파르트망(도)	레지옹(지역)	국 가
도시 계획	도시기본계획(SD)의 수립			기본원칙, 절차, 범위 등 결정
	토지이용계획(POS) 의 수립			토지이용의 개정·수정 및 규칙 통제
	의견	의견	의견	해양이용 기본계획의 수립
	POS후 건축허가 및 토지점유 허가			
지역 계획	농촌과 코뮌간 개발계획현장의 입안과 승인	농촌설비투자 보조프로그램 수립	레지옹(지역)계획 및 국가·레지옹간 계획계약 수립	
경제 활동 참여				경제·사회정책 및 고용지원 시행 책임
	주어진 한도에 미달할 경우 레지옹의 직접보조 보완 (경제활동의 창출 및 확장)		직접보조	직접보조의 부여조건 확정 및 합법성의 통제
	간접보조 (건물의 전매나 임차 조건하에서 일반적으로 자유)			합법성의 통제
	지방혼합경제회사 및 주식회사의 자본 참여			
교통 및 도로	도시 대중교통	농촌의 노면 대중교통 : 데파르트망계획	· 농촌의 노면 대중 교통 : 레지옹계획 · 레지옹계획의 제도 (철도)교통 및 국영 철도회사와 협약	초고속열차

<표 3-3> 프랑스의 국가와 지방자치단체간 권한배분 (계속)

구분	코뮌(시읍면)	데파르트망(도)	레지옹(지역)	국 가
교통 및 도로	도시 통학교통	농촌의 노면통학교통		
	케이블카의 운영			
	코뮌도로 및 농촌도로	· 데파르트망 도로 · 산책 및 휴양도로의 데파르트망 계획		국도, 고속도로
주택	· 주거 부문의 우선 사업 결정 · 영세민을 위한 지방 주거사업계획	· 주거 부문의 우선사업 결정 · 데파르트망 주거위원회 : 기술적 통일	주거 부문의 우선사업 결정	
항만 및 수로	휴양용 항만	무역항 및 어항		국가적 이익을 갖는 항만
			· 운하와 내항의 건설 · 내항과 항로의 계획 및 정비	국가적 이익을 갖는 내항과 군사항
환경	상수공급, 하수처리, 가정쓰레기, 수거처리	가정쓰레기 및 이에 준하는 쓰레기 처리의 데파르트망계획 수립	산업쓰레기 처리의 레지옹계획 수립	
	가정쓰레기 및 이에 준하는 쓰레기 처리의 협력			

3. 외국의 중앙정부 정책의 지역화 사례

1) 영국의 GO(Government Offices for Regions)

(1) 조직 체계 및 성격

영국의 지역발전에 있어 중앙정부의 많은 역할 및 기능은 부처(Department) 단위가 아닌, 1994년 발족된 GO(Government Office)¹³⁾라는 독립적인 기구조직

인 청(Agent)에 의해 수행되고 있다. 이를 위해 영국 정부는 전국에 걸쳐 9개의 GO를 두고 있으며, 이들 GO는 지방자치단체(local authority), 지역개발기구(Regional development agencies) 등 지역 파트너와 함께 업무를 수행하고 있다.

특히 GO는 정부부처¹⁴⁾를 대신하여 영국의 지역정책을 총괄하는 동시에 지역 서비스를 제공하고 있다. GO는 2002년 현재 3,000여명의 직원에 100파운드의 운영비 및 6억 파운드의 지역투자비를 배분 집행하고 있다. 2000년에는 9개의 GO를 조정하고 통제하기 위한 역할을 중앙단위에서 하기 위해 지역정책조정국(RCU: Regional Co-ordination Unit)¹⁵⁾을 부수상실(ODPM: The Office of Deputy Prime Minister)에 신설하였다. 이와 같이 ODPM내부에 RCU와 GO를 두는 이유는 모든 지역에 있어 포괄적이며 지속가능한 공동체의 번영과 모든 사람들의 삶의 개선에 목적을 두고 있기 때문이다. 또한 RCU는 BCU(Business coordination unit)를 두고 경영단체와 행정부처와의 상호협력 관계를 중간에서 조정 지원하고 있다. 중앙에 RCU가 신설된 이후 RCU/GO는 네트워크를 형성하여 년도별로 공동계획(CP: Corporate Plan)을 수립 시행하고 있다. 공동계획은 효과적인 지역계획의 실행을 보장하고 지역단위에서의 모든 정책들을 조율하는 계획으로써, RCU/GO 네트워크¹⁶⁾는 공동계획에 의거 지역 거버넌스, 지방정부, 주택, 계획, 도시정책 등의 주요 정책분야에 기여하고 있다.

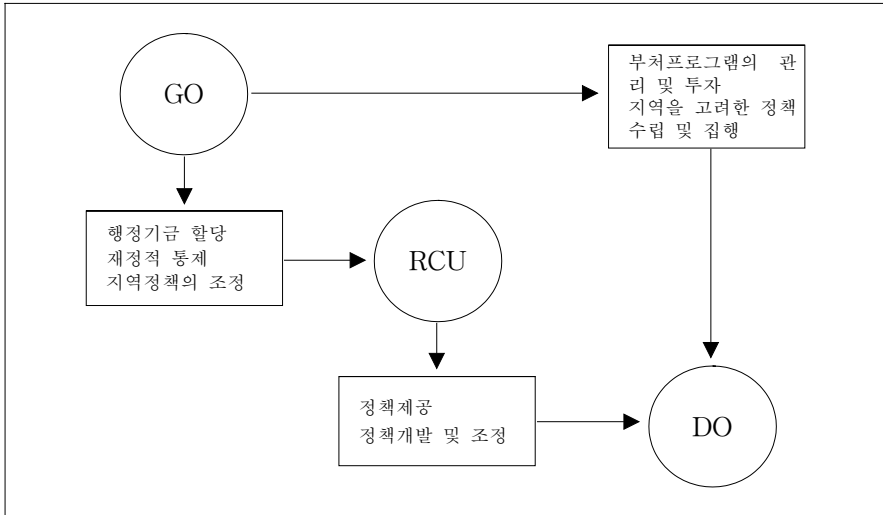
13) GO는 지역단위에서의 정책 집행 및 지원, 제공된 프로그램 자원(program resources)의 관리, 프로그램의 효과에 대한 피드백 그리고 중앙정부의 정책 수립에 있어 지역 여건에 관한 정보 제공 및 부서간 정책 연결 등의 역할을 수행한다.

14) GO가 지원하는 부서는 총 10개 부처로서 다음과 같다. The cabinet office, The home office, The department for culture, media&sport, The department for environment, food and rural affairs, The department for education and skills, The department for trade and industry, The department for transport, The department for work and pensions, The department of health, Office of the deputy prime minister

15) RCU는 GO와의 의사전달 네트워크를 형성하기 위해 운영센터(Operation Whitehall center)를 통하여 GO를 직접 관리한다. 또한 GO에 행정 자원을 할당하고 지역에 정부정책을 효율적으로 적용하기 위하여 GO의 관리능력을 개발하는 책임을 갖고 있다.

16) RCU/GO 네트워크 장은 부서간 조정 그룹회의, 지원부서가 참석하는 GO의 지역장 회의 그리고 외부 인원이 참석하는 정책 경영 위원회(policy and management Board)의 의장이 된다. 또한 RCU의 장은 GO의 지역 경험을 정책 수립과 집행에 반영하기 위하여 중앙정부에 전달하는 역할을 하며 위원회는 GO의 회계감사위원회로서 정기적인 감시를 실시한다.

<그림 3-1> 지역발전을 위한 정부단위 조직 체계



주: GO : Government Office, RCU : Regional Co-ordination Unit, DO : Department.

RCU/GO 네트워크는 여러 부처의 중첩되는 사항들을 해결하는 중추적인 역할을 수행함으로써 정부 정책 및 프로그램을 지역단위에서 효과적으로 수행되도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 네트워크는 지역에서의 파트너십을 구축하여 지역계획에 대한 응집력을 배가시켜주는 동시에 장애물을 제거하여 효과적인 지역계획의 실행에 상승작용을 촉진하고자 하는 것이다.

RCU는 네트워크를 위한 관리 예산의 전반적인 조정과 관리 책임을 지고 있는데 보통 기금은 DETR, DTL, DfEE, MAFF 등의 정부부처로부터 조성되며, 기금 회계는 2003년 정부조직 개편에 따라 기존의 RCU/GO로부터 ODPM의 RfR(request of resources)에 양도되어 처리되고 있다.

<표 3-4> RCU의 부처별 지원 업무

부 처 명	지 원 업 무
ODPS (Office of the deputy prime minister)	- 사회복지 제도 정착을 위한 투자자와 공동 작업 - 지역 거버넌스 정책 및 지방정부의 지원 - 유럽지역개발기금의 관리
DFES (The department for education and skills)	- 평생 교육 기회 개선 및 생활향상 전략 수립 - 지역교육 및 기술에 관한 정부정책과 프로그램 개발
DTI (The department for trade and industry)	- 지역 재건에 기업의 참여 극대화 - 기업 및 DTI의 의사소통 기능 - 낙후된 지역에 있어 기업체 촉진
DEFRA (The department for environment, food and rural affairs)	- 지역의 지속적인 개발 틀 제시 - 정부 프로그램 수립에 농촌지역 욕구 반영 - 농촌 정책에 대한 정보 제공
HO (The home office)	- 지역 파트너십 활용 마약 및 범죄 감소를 지원 - 사회의 응집력 강화를 위한 공동부문 지원
DCMS (The department for culture, media & sport)	- 지역문화 전략에 제시된 계획 실행 지원 - 예술, 스포츠 및 여행의 중요성 홍보
DWP (The department for work and pensions)	- 직업소개소와의 연계 및 프로그램을 통한 고용 촉진 - 고용 증가를 위한 유럽사회기금의 관리
DFT (The department for transport)	- 지역 교통을 위한 개선 계획 채택 - 운송 문제 등 지방운송계획 지원
DoH (The department of health)	- 공중보건의 지역 책임자와 연계 업무 수행 - 지역 여건 및 사업의 우선순위 고려 사업선정

(2) 조직의 역할

RCU는 각 부처의 정책을 지원하고 있으며 구체적인 목적을 갖는 정책에 관하

여는 6개월마다 부처에 보고하도록 되어 있다. 각 부처를 지원하기 위한 RCU의 지원부서는 9개 부처에 이르며 지원 업무는 중앙정부와 지역 간의 연계 및 지역 단위의 계획수립 등이 주종을 이루고 있다.

<표 3-5> GO의 기능별 역할

기 능	목 표 및 역 할
생산성 및 경쟁력 (Productivity and competitiveness)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 달성(Economic performance) <ul style="list-style-type: none"> · 모든 지역의 경제력 제고 · 기술혁신, 지역 재건 등 지속적인 개발에 관한 정부정책 연계 - 지속적인 개발(Sustainable Development) <ul style="list-style-type: none"> · 자원의 지속적인 사용 및 환경 개선 · 자원의 생산성 및 지속적 개발 보장 - 노동력 개발(Workforce Development) <ul style="list-style-type: none"> · 경제 사이클을 통한 노동력 비율 향상 · European social fund(ESF)를 통한 훈련, 지역 고용 등을 지원
삶의 질 (Quality of life)	<ul style="list-style-type: none"> - 인적자원개발(Development People) <ul style="list-style-type: none"> · 교육 훈련 및 직업 선택을 위해 필요한 인성개발 및 기회 부여 · 지역단체 프로그램 및 학습·직업교육 지원 - 파트너십 개발(Developing Partnership) <ul style="list-style-type: none"> · 고품질의 공중 서비스 보장 · RCC의 지원 및 RDA와의 공동 작업 - 공동체(Communities) <ul style="list-style-type: none"> · 범죄 감소, 주택마련 체계화된 교통수단 구축 - 환경(Environment) <ul style="list-style-type: none"> · 대기 및 에너지 효율 개선, 지역 파트너와 공동 작업
지식정보 및 의사전달 (Intelligence and Communication)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역정부에의 정부정책의 전달 및 정보 제공을 통한 지원부서의 피드백 - 지식정보 및 의사전달 체계 개선으로 지역에 최적 정보 제공
조정 작업 (Corporate and Cross-cutting Work)	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 개발에 있어 GO의 작업을 부처에 전달하기 위한 의사 전달 체계 구축 - 지속적인 개발과 교육실행 및 전자정부의 업무 지원

주 : 자세한 내용은 부록 참조.

반면, 지역단위에서의 GO의 기능별 목표 및 역할은 크게 생산력과 경쟁력, 삶의 질, 지식정보 및 의사전달, 조정작업으로 구분되어 있다. 이중 생산력과 경쟁력 그리고 삶의 질에 대한 목표는 다시 세부 주제로 구분하고 있다. 생산력과 경쟁력은 다시 경제 수행, 지속가능한 개발 및 노동력 개발로 나뉘어 지고, 삶의 질은 인적자원 개발, 파트너십 개발, 지역사회, 환경 등으로 구분된다. 이와 같이 RCU/GO의 목표를 달성하기 위하여 GO는 기능별로 세부적인 분야를 선정하여 역할을 수행하고 있다.

2) 일본 지역정비국 사례 (공공사업프로젝트 단위집행제도)

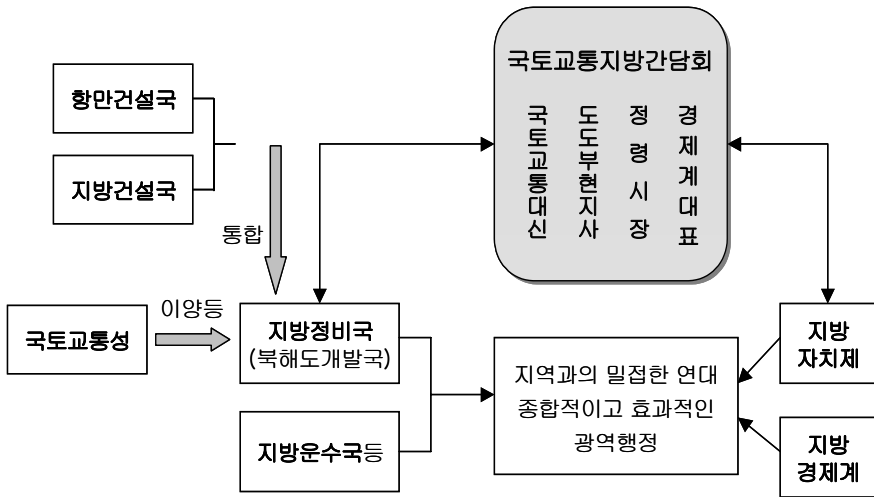
(1) 지방정비국

앞서 설명한 바 있듯이 일본은 행정개혁 추진의 일환으로 국토교통성 및 지방지분부국의 역할도 정립하였다. 국토교통본성은 원칙적으로 기획입안, 종합조정 업무를 행하고 공공사업 등 사업실시에 대하여는 철저하게 지방분권, 민간능력 활용을 도모하도록 하였다. 이에 현행의 건설성지방건설국, 운수성항만건설국 등을 블록단위로 통합하고, 해당지방지분부국에 예산의 일괄계상, 공공사업의 집행권 등을 부여하도록 하였다. 현행의 북해도개발청의 북해도개발국은 이러한 방향에 입각해서 국토교통성에 두고, 연속되는 현행 예산의 일괄계상을 하도록 하였다.

또한 지방지분부국에 권한을 위임하여 국토교통성 블록단위의 지방지분부국으로서 국토의 정비·관리에 관한 사무를 실시하는 '지방정비국(가칭)'을 설치하도록 하였다. '지방정비국'에는 예산의 일괄계상, 공공사업의 집행권 등을 부여함과 동시에 지방계획 등의 책정에 필요한 조사 및 계획안의 조정, 직항시설의 관리와 재해예방·복구대책 및 국토정비에 관한 허가·인가 등의 사무를 행하도록 하였다.

사업의 집행에 관한 본청과 지방지분부국의 관계에 대하여 종래처럼 본성이 지방지분부국을 통제하는 체계를 근본적으로 수정하여 본성이 기획입안, 종합조정을 중점화하도록 하는 동시에, 프로젝트별로 지방지분부국이 직할사업 및 보조사업을 포함한 사업의 실질적인 결정·집행기능을 갖도록 구성하고 있다.

<그림 3-2> 지방정비국의 위상



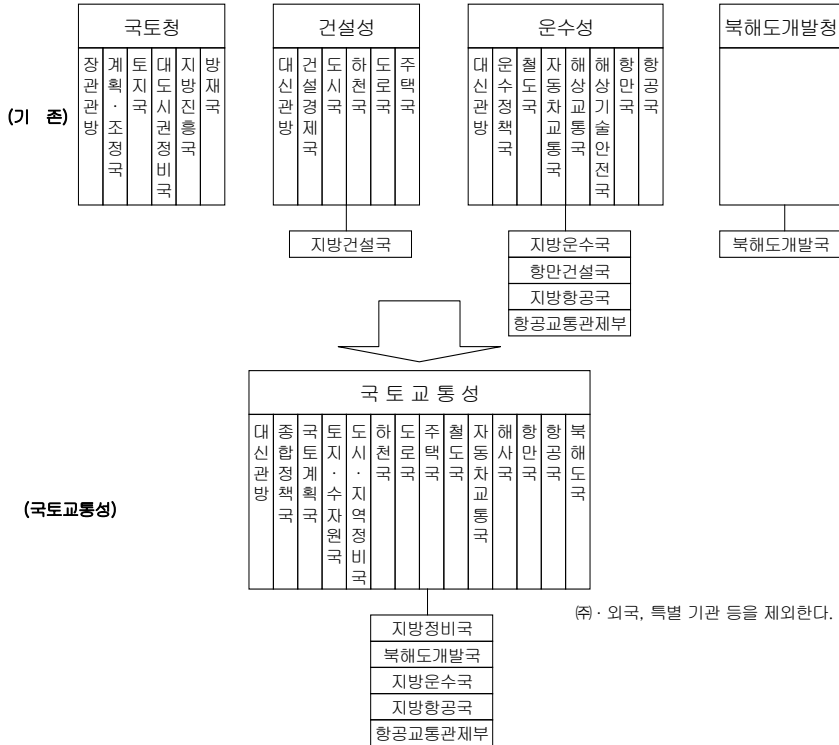
주: 국토교통성 = 북해도개발청 + 국토청 + 운수성 + 건설성

동북지방정비국 = 동북지방건설국 + 제1항만건설국(일부) + 제2항만건설국(일부)

일본은 2001년 1월 북해도 개발청, 국토청, 운수성 및 건설성의 4성청을 통합하여 국토교통성을 출범시킨 바 있다. 이와 함께 보다 섬세하고 보다 종합적인 사업을 추진하고, 국민 한사람 한사람이 안전하고 쾌적함을 영위할 수 있도록 사회자본의 종합적 정비, 교통정책, 기상업무 및 해상의 안전확보를 목적으로 지방지분부국을 블록별로 정비하였다. 예를 들면 동북지방의 기관에 대하여는 운수성 제1항만건설국, 제2항만건설국의 일부와 건설성동북지방건설국을 통합하여

동북지방정비국으로 정비하였다. 동북지방정비국 유자와공사사무소 주요 업무를 살펴보면 <표 3-6>과 같다.

<그림 3-3> 국토교통성의 조직 편성



<표 3-6> 동북지방정비국 유자와공사사무소 주요 업무

구 분	주 요 업 무
하천관련업무	<ul style="list-style-type: none"> · 하천조사 : 수문조사, 하천종합개발조사, 수변국세조사,홍수대응 · 하천공사 : 직할하천개수사업, 직할하천환경정비사업 · 하천관리 : 하천패트를, 하천유지수선, 수질관리, 수생생물조사, 하천점용허가 · 成瀨댐건설사업
도로관계업무	<ul style="list-style-type: none"> · 도로조사 : 교통량상시관측조사, 직할국도계획·실시조사, 간선도로정비계획조사, 직할국도관리조사, 고규격간선도로조사 · 도로공사 : 도로개축사업 · 도로관리 : 도로관리업무, 유지수선사업, 교통안전시설 등 정비사업, 雪寒地域도로사업
기 타	<ul style="list-style-type: none"> · 항만·공항 관계업무 · 도시·주택관계업무 · 영선 관계업무 · 방재 관계업무: 八幡平山系直轄火山砂防事業 · 기타 : 용지관계업무, 전기통신관계업무, 건설산업관계업무, 기계관계업무

자료: 동북지방정비국 유자와공사사무소 내부자료.

(2) 공공사업프로젝트 단위집행제도

① 도입취지

종래처럼 중앙이 스스로 직할사업 및 보조사업 모두를 실질적으로 통제하고 지방지분부국(특별지방행정기관)은 전형적인 직할사업의 시행을 주요 업무로 하는 제도를 정비하여 중앙은 기획입안에 집중하도록 함과 동시에 블록별 지방지분부국이 공공사업실시에 관한 실질적인 결정·집행기능을 갖도록 제도를 창설하였다.

② 공공사업추진 정책의 지역화 방안

국토교통성은 원칙적으로 기획입안, 종합조정업무를 행하고 공공사업 등 사업

실시에 대하여는 철저하게 지방분권과 민간능력활용을 도모하고자 한다. 현재의 지방건설국 및 항만건설국을 블록별로 통합하고, 블록단위의 지방정비국을 도입, 해당 지방지분부국에 예산의 일괄계상, 공공사업의 집행권 등을 부여한다.

사업의 집행에 관한 본청과 지방지분부국의 관계에 대하여 종래처럼 본성이 지방지분부국을 통제하는 체계를 근본적으로 수정하여 본성이 기획입안, 종합조정을 중점화하도록 하는 동시에, 프로젝트별로 지방지분부국이 직할사업 및 보조사업을 포함한 사업의 실질적인 결정·집행기능을 갖도록 구성하였다. 즉, 공공사업프로젝트 단위집행체도로 시행하는 체계를 확립하였다.

③ 지역단위 기구의 권한 강화

중앙 본성에서 지방정비국으로의 권한위임에 대하여는, 명확한 법률상의 규정에 따르도록 하고, 본성의 지방정비국에 대한 통제 및 관여는 법률상 명확한 근거가 있는 경우에 한정하였다. 당해 지방정비국의 인사, 조직 등에 대하여는 가능한 한 자기결정권을 가진 자주적인 형태로 하고, 본성의 관여 등에 대하여도 일정하게 제한하고 있다.

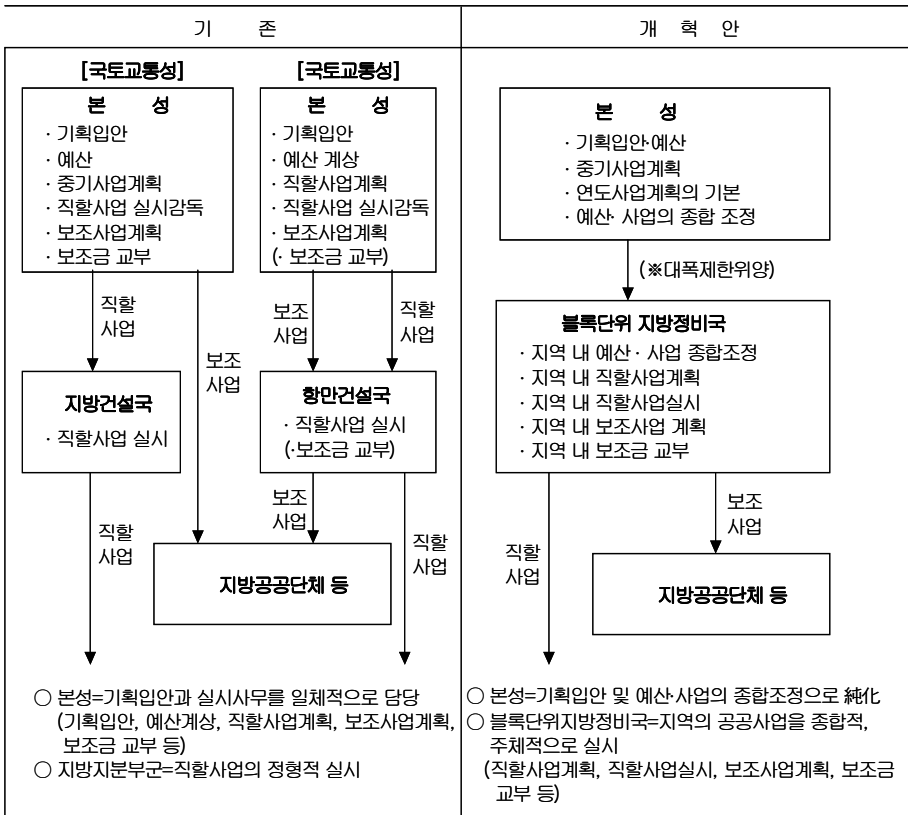
매년도 예산편성과정에서 각 지방정비국은 본성에 대해 지역에서 필요로 하는 정비사업량에 따라 필요 예산액을 요구하는 것으로 하고, 본성은 각 지방정비국의 요구액을 근거로 성의 예산을 재정당국에 요구한다. 예산의 집행은 각 지방정비국의 요구에 따르고, 과거수년도의 평균적 집행실적, 익년도에 실시가 확정하고 있는 대규모사업, 도로, 하천연장 등의 지표 등을 고려하여 각 지방정비국마다 일괄배분하고, 그 시행에 관해서는 원칙적으로 각 지방정비국이 구체적으로 결정한다.

성예산 총액의 일정비율에 대하여는 지방정비국별, 사업분야별을 정하지 않고, 조정총합(pool)으로 하여 년도 도중에는 본성이 지방정비국간에 횡단적인 조정을 시행할 수 있도록 한다. 특히 본성은 대재해발생시 등의 긴급시에는 각 지방정비국의 예산액을 변경하여 필요한 다른 지방정비국에 재배분하는 조정권을 가진다.

또한 각 지방정비국별로 일괄배분한 예산의 일정비율에 대하여는 사업분야를 정하지 않는 조정pool로 배분하도록 하고, 년도 도중에는 각 지방정비국이 사업 분야간의 횡단적인 조정을 행할 수 있도록 하고 있다.

각 지방정비국은 지역간의 소관공공사업에 관한 계획을 작성하고, 사업간의 조정을 스스로 주체적으로 행하는 외에 직할사업계획 작성, 직할사업실시, 보조사업실시계획, 보조금교부 등을 일체적으로 행할 수 있도록 한다. 또한, 지방계획 등의 책정에 필요한 조사 및 계획안의 조정, 직할시설의 관리와 재해예방·복구대책 및 국토정비에 관한 허가·인가 등의 사무를 시행할 수 있다.

<그림 3-4> 공공사업 집행제도 비교



3) 일본 경제산업국 사례

(1) 경제산업국의 설치

경제산업국은 2001년도 성청재편 이후 통산산업성이 경제산업성으로 새롭게 되었다. 종전처럼 통상문제에 한정하지 않고, 널리 경제일반을 담당하게 된 것이다. 이에 따라, 지방블록기관으로 1949년 5월에 설치된 통산산업국도 경제산업국으로 명칭이 바뀌었다.

<표 3-7> 경제산업국의 관할구역

명 칭	위 치	관 할 구 역
홋카이도(北海道) 경제산업국	삿포로 (札幌)시	홋카이도(北海道)
도호쿠(東北) 경제산업국	센다이 (仙臺)시	아오모리(靑森)현, 이와테(岩手)현, 미야기(宮城)현, 아키타(秋田)현, 야마가타(山形)현, 후쿠시마(福島)현
간토(關東) 경제산업국	사이타마 (埼玉)시	이바라기(茨城)현, 도치키(栃木)현, 군마(群馬)현, 사이타마(埼玉)현, 치바(千葉)현, 도쿄(東京)도, 가나가와(神奈川)현, 니이가타(新潟)현, 야마나시(山梨)현, 나가노(長野)현, 시즈오카(靜岡)현
츄부(中部) 경제산업국	나고야 (名古屋)시	후쿠야마(福山)현, 이시카와(石川)현, 기후(岐阜)현, 아이치(愛知)현, 미에(三重)현
긴키(近畿) 경제산업국	오사카 (大阪)시	후쿠이(福井)현, 시가(滋賀)현, 교토(京都)부, 오사카(大阪)부, 효고(兵庫)현, 나라(奈良)현, 와카야마(和歌山)현
츄고쿠(中國) 경제산업국	히로시마 (廣島)시	돗토리(鳥取)현, 시마네(島根)현, 오카야마(岡山)현, 히로시마(廣島)현, 야마구치(山口)현
시코쿠(四國) 경제산업국	다카마츠 (高松)시	도쿠시마(德島)현, 가가와(香川)현, 에히메(愛媛)현, 고우치(高知)현
큐슈(九州) 경제산업국	후쿠오카 (福岡)시	후쿠오카(福岡)현, 사가(佐賀)현, 나가사키(長崎)현, 구마모토(熊本)현, 오오이타(大分)현, 미야자키(宮崎)현, 가고시마(鹿兒島)현

지방정비국처럼 성청재편시에 본성에서 대폭적인 권한 이양을 받지 않았지만, 지방경제산업에 대해서 넓은 관점에서 정책전개를 할 수 있도록 지역관련 예산이 충실하게 강화되었고, 지역의 지혜주머니로서 산·학·관 연계 등의 절절점으로서 코디네이터 기능 등을 높이는 등 기능강화를 위해서 직원의 의식개혁이 이루어졌다. 현재는 최종점 시책으로서 지역 산업집적을 위한 산업클러스터계획을 강력하게 추진하고 있다.

(2) 경제산업국의 기능

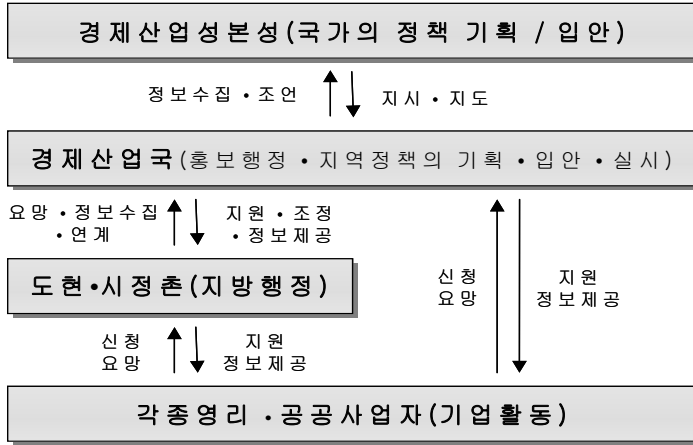
경제사업국은 경제산업성 설치법 제 12조에 관련된 소장사무를 실시하기 위해 설치되었으며, 경제산업시책을 각각 지역 특성에 따라 전개함과 함께 지역의 행정수요를 직접 파악하여 전체 경제산업시책에 반영시키는 말하자면 지역사회와 경제산업성을 연결하는 파이프역할을 담당하고 있다. 즉, 각 지방 경제산업국은 각 지역의 통상 및 산업에 관한 행정을 종합적으로 수행하고 있으며 그 소장 업무는 넓은 범위에 미치고 있다. 따라서 각 지방경제산업국은 산업계뿐만 아니라 소비자 등 일반인과의 아주 긴밀한 관계를 갖고 있는 관청이다.

본성에서 법률에 근거한 사무를 위임받기도 하고, 국가 예산을 지자체에 위임하는 등 지자체와 연계해서 사무·사업을 추진하고 있다.

시코쿠경제산업국이 말하는 5가지 기능이다.

- ① 경제산업정책 실시기관으로서의 기능
- ② 지역시점에 선 기획입안기능
- ③ 코디네이트 기능
- ④ 정보의 수집·발신 기능
- ⑤ 지역경제 활성화에 이바지하는 기술정보 정비, 구축기능

<그림 3-5> 경제산업국의 역할



(3) 소장 사무

경제산업성설치법 제12조에 의하면 지방지분부국으로서 경제산업국을 두기로 되어 있다. 경제산업국은 경제산업성의 소관사무 중 일부 사무를 제외하고 분장한다(부록 참조). 경제산업국은 분장하는 사무 중 일부(제17조, 제25조)에 대해서는 각각 자원에너지청장관, 특허청장관 또는 중소기업청장관의 지휘감독을 받는다.

또 경제산업대신은 경제산업국의 소관사무 중 일부에 대해 해당 지역에 경제산업국의 지국, 통상사무소, 알콜사무소 또는 석탄사무소를 둘 수 있다.

- 경제산업국이 분장하지 않는 사무(중양사무)**
- 민간 경제활력 향상을 도모하는 관점에서 필요한 경제재정자문회의에서 행하는 경제 전반적인 운영의 기본방침 심의에 관련된 기획 및 입안에 대한 계획참여에 관해 소관에 관련된 정책기획을 하는 것
 - 통상에 관한 정책 및 수속에 관한 것
 - 통상에 관한 협정 또는 계약의 실시(통상경제상의 경제협력에 관련된 것을 포함)에 관한 것
 - 정보통신의 고도화에 관한 사무 중 정보처리에 관련된 것에 관한 것
 - 소관사무에 관련된 국제협력에 관한 것
 - 기타 광산의 보안확보에 관한 사무

(4) 예산

일본에서는 매년 각 성청이 다음 년도 예산 개산(概算)요구를 8월말까지 재무성에서 행하고, 재무성의 산정 후, 예산절충을 거쳐 정부예산안이 결정되고, 국회에서의 심의를 거쳐 성립된다.

경제산업성에서는 매년 개산요구 시에 다음 연도에 시행할 중점정책의 정리를 근거로 개산요구를 하고 있다. 경제산업성의 지방블록 기관인 경제산업국은 이러한 과정에서 단독으로 예산요구를 하지 않고, 기본적으로 경제산업성 전체의 예산 중에서 지역에서 필요한 것에 대하여 필요액을 배분받아서 지역실태에 맞는 정책전개를 하고 있다.

국토교통성의 지방지분국인 지방정비국은 지방자치단체와 분담해서 지방에서 공공사업을 직할로 실시하므로 독자적으로 지역 몫의 예산요구안을 작성해 본성과 조정을 거쳐 본성이 재무성에 예산요구를 하고 있다. 이런 점에서 실시 업무를 다루는 국토교통성 같은 사업관청과 경제산업성과 같은 경제관청은 다르다.

4. 외국사례의 시사점

선진외국의 여러 나라에서 최근 분권화를 촉진하는 움직임을 보이고 있다. 영국은 스코틀랜드, 웨일즈에 대한 분권실시에 뒤이어 잉글랜드내에서도 지역의회를 선거에 의한 지역의회(elected Assemblies for the Regions)로 전환하는 등 분권의 움직임이 활발하다. 영국은 21세기를 대비하기 위하여 지방분권 개혁을 통해 지방정부의 경쟁력을 강화하였다고 할 수 있다. 프랑스는 1992년 공화국의 지방행정에 관한 법, 1995년의 국토개발에 관한 법 등에서 분권화, 민주화에 대한 국가의 책무를 규정하고 계획적인 분권화를 추진하였다. 일본은 1992년 지방분권법 제정이후 지방분권추진위원회를 구성하여 행정권한의 지방이양을 지속적으로 추진하고 있다. 이에 중앙집권적 정치체제를 유지하고 있는 대부분의 국가

에서 분권화를 추진하고 있다.

지방분권의 추진과 관련하여 영국사례가 주는 시사점은 먼저 지방분권을 용이하게 한 이유로서 영국의회의 우월성을 들 수 있다. 지방자치의 보호에 관하여 헌법적 규정을 갖고 있지 않은 영국은 의회의 다수당이 정책적 합의만 이루어지면 어떠한 정치·행정개혁을 단행할 수 있다. 이는 오랜 지방자치의 역사를 가진 영국의 정치체계에서 자연스럽게 형성된 것으로 지방분권을 서두르고 있는 일본이나 한국과는 사뭇 다른 형태를 띠고 있다 하겠다. 또한 지방정부는 중앙정부의 지역정책에 따라 지방에 이양된 권한 즉, 의회의 법률에 의하여 구체적으로 결정된 정치·행정의 범위 안에서 정책 결정은 물론 인사·조직 면에서 전적으로 자율적인 권한을 갖고 있다. 이 점이 영국 지방정부의 장점이라고 할 수 있다¹⁷⁾.

영국은 지역발전에 있어 중앙정부의 역할 및 기능을 직접적으로 수행하는 것이 아니라 GO(government office)라는 독립적인 기구조직을 만들어 중앙정부의 부서와 지방정부를 연계하여 업무를 수행하고 있다. GO는 9개 지역에 설치되어 있으며, 이들 GO를 통제하고 중앙부서와 업무 조정을 하기 위하여 지역정책조정국(RCU: regional coordination unit)을 두고 있다. 특히 RCU는 각 부처의 정책을 지역단위에서 실현될 수 있도록 지원을 하고 있으며, 이들 결과에 대해 정기적으로 보고를 하고 있다. 이와 더불어 GO는 세부적인 정책들을 수행하기 위하여 지역정책 계획의 수립 및 연계 프로그램 등을 개발하여 지방정부의 정책 수행을 지원하고 있다. 이와 같이 영국은 19세기부터 지방정부 구조를 정비하면서 지역의 민주주의를 신장시켰으며, 오랜 지방자치의 역사를 통하여 체험적으로 지방분권의 필요성을 터득하였다고 할 수 있다. 특히 특정 국가의 중앙정부가 종래 자국민을 대상으로 실행되었던 정책들이 회원국 국민 모두에게 차별없이 적용되어야 한다는 유럽헌장의 기본이념과 유럽 지방자치 현장에서 명시한 지방정부의 보완성 원리에 따라 지방정부의 정책적 지위가 한결 강화되었다.

17) 예를들어 스코틀랜드에서는 정치적 분권(devolution)이라는 용어보다 자치입법권(home rule)의 확립이라는 용어를 사용함으로써 중앙정부로부터의 독립성을 강조하고 있다.

우리나라의 경우 강력한 중앙집권의 정부를 거쳐 1990년대 들어 지방자치에 대한 논의가 활발히 전개되고 또한 '중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률' 제정 등의 제도적인 장치 마련을 통해 중앙정부 사무의 지방 이양을 추진하고 있으나 국회·관련부처 등의 이해 관계가 얽혀 그 성과가 상당히 미흡한 실정이라 하겠다. 따라서 향후 우리나라의 지방분권은 중앙정부와 국회의 적극적인 지원, 지방정부의 구성원인 지역주민 및 관료들의 적극적인 참여가 필요할 것이다. 더욱이 영국과 같은 중앙과 지방정부를 연결할 수 있는 기구가 설립된다면 지방분권의 추진은 한층 가속화될 수 있을 것으로 판단된다.

CHAPTER 4

우리나라의 지역개발분야 지방분권 현황과 문제점

1. 중앙-지방 역할분담 현황

1) 중앙-지방간 기능(사무)배분

기능(사무)측면에서 중앙정부와 지방정부간의 역할분담실태를 파악하기 위해서는 국가사무와 지방사무의 비율을 고찰하여야 한다. 1996년 현재 총무처가 제시한 중앙-지방간 사무배분비율에 의하면 국가집행사무는 전체 15,774건 중

<표 4-1> 우리나라 국가사무와 지방사무의 비율

구 분	중앙정부의 집행사무	지방정부의 집행사무			계
		국가위임사무	자치사무	소 계	
1994년	11,744(75%)	1,920(12%) <48.0%>	2,110(13%) <52.0%>	4,030(25%) <100.0%>	15,774(100.0%)
1996년	11,646(74%)	1,246(8%) <30.0%>	2,880(18%) <70.0%>	4,128(26%) <100.0%>	15,774(100.0%)
2002년	30,240(72.7%)	1,312(3.15%) <11.5%>	10,051(24.15%) <88.5%>	11,363(27.3%)	41,603(100.0%)

자료: 총무처(1994; 1996); 지방이양추진위원회(2002 : 8).

11,646건(74%)이며, 지방집행사무는 4,128건(26%)으로 나타났다. 지방집행사무 중에서도 국가위임사무를 제외한 순수 자치사무는 2,880건(18%)으로 나타나 기능배분 측면에서 지방자치단체의 역할은 매우 협소한 것을 알 수 있다.

중앙-지방간 사무의 배분과 관련하여 보다 큰 문제점은 고유사무의 비율이 낮고 기관위임사무의 비율이 높다는 점이다. 광역자치단체의 경우 전체 사무 중 기관위임사무의 비율이 30~40%에 이르고, 기초자치단체의 경우 50~60%에 이르는 것으로 조사되고 있다(한국지방행정연구원, 1997). 한국지방행정연구원이 조사한 바에 의하면 전라북도의 경우 광역자치단체는 단위사무의 26.4%, 기초자치단체의 경우 43.1%가 국가 또는 상급정부의 위임사무인 것으로 나타났다.

<표 4-2> 광역단체와 기초단체간 단위사무배분 실태(전라북도)

(단위 : 단위사무의 수, %)

구 분	사무의 종류								
	소 계	자치 사무	국가 위임 사무	시도 재위임 국가사무	시도 위임 사무	국가· 시도공동 사무	국가· 시도· 시군구 공동사무	국가· 시군구 공동사무	시도· 시군구 공동사무
광역	2,334 (100.0)	1,546 (66.2)	617 (26.4)	-	-	35 (1.5)	57 (2.4)	2 (0.0)	79 (3.4)
기 초	2,978 (100.0)	1,556 (52.2)	45 (1.5)	582 (19.5)	657 (22.1)	-	57 (1.9)	-	79 (2.7)

자료: 한국지방행정연구원(1997: 7)에서 재구성.

영국의 경우 1992년 세출예산을 기준으로 영국의 중앙-지방간 기능분담비율을 고찰하면 다음 <표 4-3>와 같다. 국방, 보건, 사회보장, 산업교통 등은 전적으로 중앙정부의 기능에 속하며, 교육과 주택환경 등은 지방정부에서 주로 담당하는 것을 알 수 있다. 치안과 생활서비스는 중앙정부와 지방정부가 적절히 분담하고 있다. 전체 평균을 도출하는데 한계가 있지만 대략적인 중앙-지방간 기능분담비율을 보면 63.3 : 36.7 정도의 수준을 보이고 있다.

<표 4-3> 영국의 중앙-지방간 기능분담 비율(1992년)

구 분	국 방	치안 사법	교 육	보 건	사회보장	주택 환경	산업 교통	생활 서비스	평 균
중앙	100	34	17	100	91	15	93	56	63.3
지방	-	66	83	-	9	85	7	44	36.7

자료 : CSO(1992); 임성일·최영출(2001: 138)에서 재인용.

우리나라의 중앙-지방간 기능분담의 적정성을 판단하기 위하여 주요 OECD 국가의 수준과 비교할 수 있을 것이다. 중앙과 지방간의 기능(사무)배분에 관한 국가별 비교자료가 없기 때문에 중앙정부의 기능에 지출되는 비용과 지방정부의 기능에 지출되는 비용을 통하여 중앙과 지방간의 기능분담비중에 대하여 간접적으로 추정할 수 있을 것이다. 주요 OECD국가에 있어서 GDP대비 지방정부의 기능별 예산지출액의 수준을 직접적으로 비교하면 우리나라의 경우 크게 낮은 편은 아니다. 한국은 GDP 대비 총정부지출 비율과 GDP대비 지방정부의 지출비율을 비교한 자료에서 덴마크, 스페인 다음의 수준을 보이고 있고, 영국이나 프랑스보다는 훨씬 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이는 우리나라의 경우 국가위임사무의 비중이 높은 것과 관련이 있는 것으로 판단되며, 순수 자치사무에 의한 지방정부의 지출을 별도로 분리한다면 그 수치는 매우 낮은 것으로 추정된다.

<표 4-4> 주요 OECD국가의 GDP대비 지방정부 지출수준 비교

구 분	네덜란드 (1997)	덴마크 (2001)	프랑스 (1993)	이탈리아 (2000)	스페인 (1997)	스웨덴 (1999)	영 국 (1998)	한 국 (2001)
GDP대비 총정부지출	45.9	53.2	46.2	46.5	41.2	58.9	36.9	34.4
GDP대비 지방정부지출	13.3	30.5	10.0	13.8	16.5	22.7	10.5	16.3

자료: OECD(2001); OECD(2002: 118) 발췌 작성.

2) 중앙-지방간 인력배분

공무원 정원(인력)의 배정은 기능(사무)의 배분과 밀접한 상관관계를 가질 수 있지만 반드시 비례관계에 있지 않을 수 있다. 이는 중앙정부 기능의 지방이양과 연계하여 인력이 이양되지 않았거나 상대적으로 인력소요가 적은 기능이 더 많이 배정된 데에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 정부단위에서 수행하는 일(기능)과 정원(인력)간에 완전한 상관관계를 보이지는 않지만 공무원의 정원(인력) 수준은 중앙-지방간 역할분담의 정도를 측정할 수 있는 중요한 요소가 될 수 있다(하미승, 2002). 즉 공무원 정원(인력)이 연방 또는 중앙정부에 더 많은 인력이 배정되어 있으면 중앙집권화의 정도가 높으며 중앙정부의 역할이 상대적으로 높다고 할 수 있고, 지방정부에 더 많은 인력이 배정되어 있으면 지방분권화의 정도가 높고 지방정부의 역할이 상대적으로 높다고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 중앙-지방간 인력비중을 보면, 1965년 전체공무원 301,734명 중 중앙정부의 인력은 253,974(84.2%)이고 지방정부의 인력은 47,760명(15.8%)이었으나 점점 개선되어 1985년 들어 전체 인력 660,032명 중 중앙정부의 인력은 461,945명(70%)이고 지방정부의 인력은 198,087명(30%)이다. 1985년 이후 지방정부의 인력수준이 계속 증대되어 1997년 전체 919,154명 중 중앙정부의 인력은 561,952명(61.1%)이고 지방정부의 인력은 357,202명(38.9%)으로서 지방정부의 인력측면에서 최고의 비율을 보인 바 있다. 그 후 조금씩 감소하여 2001년 현재 전체 인력 854,114명 중 중앙정부의 인력은 548,120명(64.2%)이고 지방정부의 인력은 305,994명(35.8%)의 수준을 보이고 있다.

<표 4-5> 우리나라 중앙-지방간 인력비중 변화

연 도	전 체	중앙정부	지방정부	지방/전체(%)
1965	301,734	253,974	47,760	15.8
1970	412,852	344,171	68,681	16.6
1975	472,775	365,390	107,385	22.7
1980	589,020	438,454	150,566	25.6
1985	660,032	461,945	198,087	30.0
1990	804,244	539,869	264,375	32.9
1995	889,762	558,489	331,273	37.2
1996	909,802	560,645	349,157	38.4
1997	919,154	561,952	357,202	38.9
1998	870,871	555,501	315,370	36.2
1999	857,616	547,563	310,053	36.2
2000	850,761	545,690	305,071	35.9
2001	854,114	548,120	305,994	35.8

자료: 행정자치부통계연보(1998; 2002).

주요 OECD국가들의 중앙-지방간 정원(인력) 수준과 비교하면, 우리나라의 상대적 수준이 측정될 수 있을 것이다. OECD국가들 중에서도 연방제국가와 단방제국가를 구분하여 비교하면, 연방제국가들은 대부분 지방정부의 인력비중이 상대적으로 낮게 나타났으나 미국의 경우 63.4%의 높은 비중을 보이고 있다. 단방제국가를 채택하고 있는 나라의 경우 이탈리아(42.1%)를 제외하고는 지방정부의 인력비중이 절반 수준을 상회하고 있다. 프랑스(52.2%), 영국(52.4%), 스페인(54.9%) 등이 단방제국가들 중에서는 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있고, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 일본 등은 지방정부의 인력비중이 70%를 상회하고 있다. 우리나라의 경우 2001년 현재 지방정부의 인력비중이 35.5%로서 연방제국가들 중 호주(10.8%), 오스트리아(25.9%), 독일(31.7%)보다 높고, 캐나다(35.1%)와 유사한 수준을 보이고 있다. 그러나 대부분의 단방제국가들과 비교할 때 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 4-6> 주요 OECD국가의 중앙-지방간 공무원정원 구성비율 비교
(기준: 1998년, 단위: %)

구 분		연방(중앙)정부	주정부	지방정부
연방제국가	호 주	12.1	77.1	10.8
	오스트리아	43.0	31.0	25.9
	캐 나 다	13.1	51.8	35.1
	독일(1995)	15.3	45.8	31.7
	미국(1997)	14.1	22.5	63.4
단방제국가	덴마크(1997)	23.5	-	76.5
	필 란 드	23.1	-	76.9
	프랑스(1996)	47.8	-	52.2
	이탈리아(1997)	57.9	-	42.1
	스페인(1997)	45.1	-	54.9
	스웨덴(1995)	20.3	-	79.7
	영국(1997)	47.6	-	52.4
	일 본	26.1	-	73.9
	한 국	64.5	-	35.5

자료 : PUMA(2000: 37-38); 하미승(2002: 107-108)에서 재인용; 정용덕(2002).

우리나라에서 지방정부의 인력비중이 상대적으로 낮은 것은 경찰공무원과 교원이 국가공무원으로 분류되어 있는 데도 기인하고 있다. 2001년 현재 경찰공무원은 95,377명이고, 교원은 30여 만명에 이르고 있다. 자치경찰제의 실시로 지방직화 될 것으로 예상되는 경감 이하 경찰관 92,325명(전체 경찰의 96.8%)과 역시 교육자치제로 인하여 지방직화될 것으로 예상되는 초·중·등 교원 282,198명을 포함하면 지방공무원은 680,517명이 될 것이다. 이렇게 되면 지방정부의 인력비중을 79.7%로서 OECD국가들 중 가장 높은 스웨덴(79.7%)의 수준과 유사하게 된다. 따라서 국가와 지방간 인력배분비중을 논의함에 있어서는 현재의 배분상태와 더불어 경찰공무원과 교원을 포함한 배분상태를 함께 고려하여야 할 것이다.

3) 중앙-지방간 재원배분

중앙-지방간 역할분담에 있어서 재정적 자원, 즉 재원은 매우 핵심적인 요소로서 인식되고 있다. 중앙의 권한과 기능(사무)의 이양에 있어서도 권한행사와 기능의 수행에 수반되는 인력과 재원의 동시적 이양문제가 이슈화되고 있다. 중앙-지방간 재원의 배분에 있어서 쟁점은 국세와 지방세의 비중, 국가예산과 지방예산의 비중, 그리고 국가지출과 지방정부지출의 비중 등이 될 것이다. 국세와 지방세의 비중변화는 전체 조세수입에서 지방세수입이 차지하는 비중으로 파악할 수 있는데, 1994년 최고치(23.6%)를 기록하고 2000년 18.0%로 최저를 기록한 후 2002년 현재 21.4%를 기록하고 있다. 1994년의 경우 국세수입은 427,619억원이고 지방세수입은 132,239억원으로서 국세 대 지방세 비중은 76.4% : 23.6%이었다. 그 이후, 지방세수입의 비중은 20%~21.0% 수준을 유지해오다가 2000년 국세수입이 929,347억원(82.0%)이었고 지방세수입은 203,616억원(18.0%)을 차지하였다. 2002년 현재 국세수입은 1,036,499억 원에 지방세수입은 282,609억 원으로 국세 대 지방세는 78.6% : 21.4%를 유지하고 있다.

<표 4-7> 우리나라 국세와 지방세의 비중변화

(단위: 억원)

연 도	국 세	지 방 세	지 방 세 / 국 세(%)
1992	351,183	94,622	21.2
1993	392,606	110,261	21.9
1994	427,619	132,239	23.6
1995	567,745	153,160	21.2
1996	649,602	173,945	21.1
1997	699,277	184,057	20.8
1998	677,966	171,497	20.2
1999	754,772	182,121	19.4
2000	929,347	203,616	18.0
2001	957,928	266,399	21.8
2002	1,036,499	282,609	21.4

자료: 행정자치부통계연보(2003).

국가예산과 지방예산의 비중에 있어서 1993년 61.1% : 38.9%를 기록한 이후 1997년까지 지방재정의 비중은 계속 증가하였다. 1997년의 경우 국가재정은 639,621억 원으로 전체 재정에서 차지하는 비중은 56.5%였고, 지방재정은 507,650억 원으로 44.2%를 차지하였다. 그러나 1998년부터 지방재정의 비중은 점점 감소하여 국가재정 대 지방재정은 1999년 65.3% : 34.7%, 2000년 61.6% : 38.4%, 2001년 58.8% : 41.2%를 기록하였다. 2002년 현재 국가재정은 1,096,298억 원이고 지방재정은 698,151억 원으로 국가재정 대비 지방재정은 38.9%를 보이는 등 1990년대 초반 수준을 유지하고 있다.

<표 4-8> 우리나라 국가재정과 지방재정의 비중변화(일반회계)

(단위: 억원)

연 도	국가재정	지방재정	지방재정/국가재정(%)
1992	335,017	220,787	39.7
1993	372,680	237,003	38.9
1994	427,947	302,800	41.4
1995	514,981	366,673	41.6
1996	584,808	449,953	43.5
1997	639,621	507,650	44.2
1998	745,432	509,893	40.6
1999	840,798	446,635	34.7
2000	926,022	576,532	38.4
2001	1,020,084	714,607	41.2
2002	1,096,298	698,151	38.9

자료: 행정자치부통계연보(2003).

지방재정의 연도별 비중을 살펴볼 수 있지만 이러한 비중이 적정한지에 대한 판단을 위해서는 다른 선진국과의 비교가 필요하다. 따라서 전체 정부세수입에서 차지하는 지방정부의 세수입을 기준으로 우리나라와 주요 OECD국가를 비교 하면 다음 표와 같다.

<표 4-9> 주요 OECD국가의 중앙-지방간 세입비교

(단위 : %)

구 분	전체 정부세수입에서 차지하는 지방정부의 세수입 비율	지방정부의 세수입에서 이전재원이 차지하는 비율
벨기에(1998)	33.2	18.4
덴마크(1999)	43.8	40.4
프랑스(1997)	18.7	34.0
이탈리아(1999)	22.1	52.6
네덜란드(1997)	23.2	76.0
스페인(1997)	18.2	54.0
스웨덴(1999)	30.6	19.5
영국(1999)	21.4	72.6
일본(2000)	60.4	39.3
한국(2000)	38.4	33.2

자료: OECD(2002); 정용택(2002).

표에서 보는 바와 같이 2000년 현재 우리나라의 지방정부 세수입의 비중은 38.4%로서 일본(60.4%), 덴마크(43.8%) 등의 국가보다는 낮은 수준이나 벨기에(33.2%), 스웨덴(30.6%), 영국(21.4%), 프랑스(18.7%) 등의 국가보다는 높은 수준을 보이고 있다. 우리의 비교국가인 일본보다 훨씬 낮은 수준이라는 점에서 우리나라의 지방재정이 국가재정에 비하여 상대적으로 취약하다고는 할 수 있지만 여타 다른 OECD국가와 비교해서는 결코 낮지 않은 수준이라고 할 수 있다. 한편 지방정부세입에서 중앙이전재원이 차지하는 비중은 2000년 현재 33.2%로서 네덜란드(76.0%), 영국(72.6%), 스페인(54.0%), 이탈리아(52.6%), 일본(39.3%), 프랑스(34.0%) 등의 국가보다 재정자주성이 높고, 벨기에(18.4%), 스웨덴(19.5%) 등의 국가보다는 재정자주성이 낮은 것으로 나타났다.

국가지출과 지방정부지출의 비중에 있어서 주요 OECD국가들을 비교하면, 다음 표에서 보는 바와 같이 우리나라는 일본과 덴마크를 제외한 다른 국가들보다는 지방정부의 지출비중이 상대적으로 높은 것으로 나타난다.

<표 4-10> 주요 OECD 국가의 중앙-지방간 지출수준 비교

구 분	지역정부	중간 지방자치단체	기초 지방자치단체	지방정부의 지출수준
벨기에 (1998)	3 Regions 3 Communities	10 Provinces	589 Municipalities	23.2%
덴마크 (1999)		14 Counties	275 Municipalities	57.3%
프랑스 (1997)	26 Regions	100 Departments	36,763 Municipalities	21.7%
이탈리아 (1999)	15 Ordinary Regions 5 Special Regions 2 Autonomous Provinces	100 Provinces	8,100 Municipalities	29.7%
네덜란드 (1997)		12 Provinces	548 Municipalities	29.0%
스페인 (1997)	17 Regions	50 Provinces	8,078 Municipalities	40.2%
스웨덴 (1999)		21 Counties	289 Municipalities	38.5%
영국 (1999)	4 Nations 8 English Regions	34 Counties	263 Councils	28.3%
일본(2000)		47개 도도부현	3,232개 시정촌	60.4%
한국(2000)		16개 시도	232개 시군구	48.4%

자료: OECD(2000); 정용택(2002).

2000년 현재 전체 지출수준에서 차지하는 지방정부의 지출비중은 48.4%로서 일본의 60.4%와 덴마크의 57.3%보다는 낮은 수준을 보이지만, 스페인(40.2%), 스웨덴(38.6%), 이탈리아(29.7%), 네덜란드(29.0%), 영국(28.3%)보다는 매우 높은 수준을 보이고 있다. 우리나라와 비교대상으로 거론되는 일본의 수준에는 크게 못 미치는 수준이라는 점에서 지방정부의 지출비중을 높여야 한다고 주장할 수 있지만 다른 OECD국가들과의 비교에서 보면 반드시 그렇지만도 않다.

4) 특별지방행정기관의 역할과 문제점

(1) 특별지방행정기관의 개념

「정부조직법」 제3조 제1항에 의하면 '중앙행정기관은 소관사무를 수행하게 하기 위하여 필요할 때에는, 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는, 대통령이 정하는 바에 의하여 지방행정기관을 둘 수 있다.'라고 규정하고 있으며, 또한 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」(대통령령) 제2조 제2항에는 '특별행정기관'이란 '특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관'으로서 국가사무의 처리에 있어서 전국적인 통일성이 요구되거나 전문성이나 특수성이 요구되는 업무처리를 위하여 중앙정부가 지방에 직접 설치하는 기관을 말한다.

(2) 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계

국가기능을 지역에서 수행하는 방식에는 크게 '지리적 분권화(territorial decentralization)'와 '기능적 분권화(functional decentralization)'의 두 가지가 있는데 전자는 지역을 중심으로 일반 지방자치단체에게 포괄적 권한과 기능을 이양하는 것이며, 후자는 기능을 중심으로 특별지방자치단체 또는 국가의 특별지방행정기관에게 제한된 권한과 기능을 위임하는 방법이다.

국가사무를 지방에서 수행하기 위해 설치된 특별지방행정기관이 지방의 고유사무의 처리를 주목적으로 하는 지방자치단체와 구별되는 수행기능과 역할을 몇 가지 측면에서 살펴보면, 먼저 사무의 내용과 수행방식에서 특별지방행정기관은 국가 사무를 지방에서 직접 수행하는 방식으로, 해당지역에 별도로 지청·지국·지부 등의 행정기관을 설치하여 사무를 전담 수행하는 체계이며, 지자체는 지방의 고유사무를 처리하며, 제한적으로 국가사무를 위임받아 처리한다.

<표 4-11> 특별행정기관과 지방자치단체의 차이

구 분	특별행정기관	지방자치단체
권 한	중앙에서 확정된 사무의 집행권만 행사	집행권과 독립적 결정권도 행사
수행업무 특성	전국적, 광역적	지역적
서비스 특성	특정·전문분야 서비스	일반적, 종합적 서비스
서비스 대상	구체적, 명료	포괄적, 불명료
중앙과의 관계	중앙의 하급기관으로 중앙부처의 지시·명령을 받음	법률에 위배되지 않는 한 중앙정부의 지시명령을 받지 않음
업무분류	국가사무만 수행	지방자치단체 고유사무와 국가사무를 위임처리

둘째, 사무의 성격은 특별지방행정기관이 전국적 통일성과 전문성이 요구되는 특정분야의 제한된 업무를 수행하는데 반해 지자체의 기능은 일반적, 종합적, 지역적 성격을 갖는다.

셋째, 사무처리의 대상과 수행범위에 있어서는 특별지방행정기관이 서비스를 제공하는 대상이 비교적 구체적이고 명료하며, 수행범위는 광역성 및 지방행정 구역의 부적합성이 인정되는 사무에 한하나 지자체는 지역내의 모든 주민을 대상으로 하는 만큼 포괄적이고 불명확하다.

넷째, 정책 또는 시책의 권한에 있어서는 특별지방행정기관은 독자적인 결정권이 없이 중앙에서 결정한 집행권만을 갖고 있으나 지자체는 집행권과 결정권을 모두 갖고 있다.

다섯째, 중앙정부와의 관계에 있어서 특별지방행정기관은 중앙정부의 하급기관으로 중앙의 지시감독을 받아야 하는 반면, 지자체는 특별히 법률에 위배되지 않는 한 중앙정부의 지시·명령에 따라야 할 의무가 없다.

(3) 특별지방행정기관의 유형

특별행정기관은 기준에 따라 여러 유형으로 나눌 수 있다. 일반적으로 특별행정기관의 유형은 기능형과 통합형의 두 가지로 구분할 수 있다. 기능형의 경우

기능에 따라 중앙부처가 개별적으로 기관을 설립한 후 기관별로 관할구역을 설정하여 관리하는 형태이며, 통합형은 각 중앙부처가 제공하는 서비스를 지역을 중심으로 통합관리하는 형태이다.

현재 정부가 사용하고 있는 분류는 기능별로 노동행정기관, 세무행정기관,公安행정기관, 현업행정기관, 기타행정기관의 다섯 가지 유형으로 나뉘어 있다.

이외에도 특별행정기관을 설치하는 위치의 선정기준에 따라 ① 광역 시도, 시·군·구 등 행정구역이 기준이 되는 기관(지방경찰청, 지방채신청, 세무서 등), ② 시설물의 위치가 기준이 되는 기관(지방철도청, 교도소, 세관), ③ 강, 산림 등 행정대상물의 위치가 설치기준이 되는 기관(지방환경청, 국유림관리사무소 등)으로 구분할 수도 있다.

우리나라의 특별행정기관의 수는 2002년 말 현재 6,539개로서 기능별로 보면 노동행정기관이 46개, 세무행정기관이 174개,公安행정기관이 3,456개, 현업행정기관이 2,482개, 그리고 기타행정기관이 381개 기관이다. 이 수치는 1985년에 비해 두 배 이상 증가한 것으로 나타나고 있으며¹⁸⁾, 지방자치가 정착되어가는 1998년을 분기점으로 하여 기관의 총 수는 감소추세에 있다. 그리고 특별행정기관의 정원은 2002년 현재 약 22만명으로 집계되고 있다.

<표 4-12> 특별행정기관의 유형

유형	소속기관	특별행정기관	기관수	정원(인)
총계 (기관수)			6,539	220,099
노동행정 (46)	노동부	지방노동청(지방노동사무소) 지방노동위원회사무국	46	2,348
세무행정 (174)	국세청	지방국세청(세무서, 지서)	125	20,749
	관세청	세관(출장소, 감시소)	49	

18) 특별행정기관의 수는 연구자의 분류기준에 따라, 집계기관에 따라 약간씩의 차이가 발생하고 있다. 2001년의 경우 소진광, 이승중 교수는 6,477개 기관으로, 한국행정학회 자료에서는 7,400개로 표시되어 있다. 2002년의 경우도 행자부 자료에는 6,539개로 되어 있으나 여기에 기타 행정기관에 포함되어 있는 농림부와 농촌진흥원의 소속기관을 포함할 경우 숫자는 더 늘어나게 된다.

<표 4-12> 특별행정기관의 유형 (계속)

유형	소속기관	특별행정기관	기관수	정원(인)
공안행정 (3,456)	법무부	지방교정청, 출입국관리사무소(출장소), 외국 인보호소, 보호관찰소(지소)	126	118,664
	검찰청	고등검찰청, 지방검찰청(지청)	59	
	경찰청	지방경찰청, 경찰서, 파출소	3,189	
	해양경찰청	해양경찰서(지서)	82	
현업행정 (2,482)	정보통신부	지방체신청, 우체국(본국, 집중국, 운송국)	2,057	63,435
	철도청	지방사무소, 건설사업소, 지역관리역, 역	425	
기타행정 (381)	공정거래위원회	지방공정거래사무소	4	14,903
	국가보훈처	지방보훈청(지청)	25	
	조달청	지방조달청(출장소)	13	
	통계청	통계사무소(출장소)	47	
	병무청	지방병무청(병무사무소)	13	
	기상청	지방기상청, 기상대, 기상관측소	85	
	농림부	농업통계사무소, 국립농산물검사소		
	농촌진흥청	종자관리소		
	산림청	지방산림청, 국유림관리소, 산림항공관리소지소	36	
	산업자원부	광산보안사무소	4	
	중소기업청	지방중소기업청	12	
	특허청	서울사무소	1	
	보건복지부	국립검역소(지소)	23	
	식품의약품안전청	지방식품의약품청(수입식품검사소)	10	
	환경부	지방환경청(출장소)	17	
	건설교통부	지방국토관리청(건설사무소), 홍수통제소, 지 방항공청, 국토유지관리사무소	46	
해양수산부	지방해양청(어촌지도소, 출장소), 지방해난심 판원, 해양조사사무소, 국립수산물검사소지소	44		

자료 : 한국행정학회, 2002, p.62 인용, 행자부 내부자료(기관수는 2002. 12. 31 현재).

<표 4-13> 특별행정기관의 변화추이

(단위 : 개)

구분	1985	1987	1993	1995	1998	2002
합계	3,053	6,895	7,783	7,247	7,402	6,539
노동행정기관	41	54	58	59	58	46
세무행정기관	167	170	198	202	204	174
공안행정기관	377	3,888	4,416	3,804	3,849	3,456
현업행정기관	2,247	2,185	2,507	2,575	2,693	2,482
기타행정기관	221	598	604	607	598	381

자료 : 한국행정연구원(1999), 행자부 내부자료(2002.12.31).

(4) 지방국토관리청과 자치단체간 유사중복기능 실태

① 지방국토관리청의 업무내용과 관할범위

지역개발과 관련된 특별지방행정기관의 운용실태를 살펴보기 위해 여러 특별지방행정기관 가운데 지역개발업무와 밀접한 연관을 맺고 있는 건설교통부 산하의 지방국토관리청의 업무를 살펴보고자 한다. 지방국토관리청은 서울지방국토관리청을 비롯하여 권역별로 6개가 설치되어 있다. 각 권역의 지방국토관리청의 업무는 대상지역의 업무량을 감안하여 국도유지 건설사무소가 추가되어 있을 뿐 업무내용은 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

서울지방국토관리청 본청의 경우 조직은 총무과, 건설지원과, 보상과, 도로계획과, 도로공사과, 하천계획과, 하천공사과, 건설관리실이 있으며, 관할범위는 서울, 인천, 경기도를 대상으로 하고 있다. 업무내용은 크게 도로업무, 하천관련업무, 건설관련업무를 수행하고 있다.

② 지방국토관리청 업무와 광역시·도 업무의 유사·중복성

사례로 제시한 서울지방국토관리청 업무의 대부분은 광역시·도 업무와 유사하거나 중복적인 성격을 갖고 있다. <표 4-14>(지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교)에서 나타나고 있는 바와 같이 도로관련업무의 경우 서울지방국토관리청에서는 일반국도의 건설·유지·보수를 담당하는 반면 광역시·도에서는 관할구역내의 일반국도와 광역시도를 건설·유지·보수하는 점에서 차이가 없으며, 하천관련업무의 경우에도 지방국토관리청에서 수행하는 대부분의 업무를 광역시·도나 시·군단위에서 국가하천에서 소하천에 이르기까지 사실상의 관리업무를 수행하고 있는 실정이다. 그리고 건설관련업무의 경우에도 지방국토관리청에서 수행하는 건설지원 및 관리, 보상업무, 품질관리 등 업무를 광역시·도의 건설교통국 소속의 건설계획과, 지역정책과에서 수행하고 있는 실정이다. 이처럼 지방국토관리청 업무의 대부분은 광역시·도 업무와 유사·중복성을 나타내고 있

으며, 다만 그 업무관할의 지역범위에 있어서 차이가 있을 뿐이다. 따라서 도로 관련업무, 하천관련업무, 건설지원 등의 업무 수행에 있어서 지방국토관리청과 지방자치단체(광역시·도)가 장기적 관점에서 볼 때 별도로 존재할 특별한 이유가 없으며, 현재 논의되고 있는 행정구역의 적절한 조정이 있게 되면 업무내용상으로는 통합할 수 있는 사항으로 보인다.

<표 4-14> 지방국토관리청의 조직과 관할범위

기관명	조직		관할범위
서울지방 국토관리청	본청	·총무과 ·건설지원과 ·보상과 ·도로계획과 ·도로공사와 ·하천계획과 ·하천공사와 ·건설관리실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울특별시 ■ 인천광역시 ■ 경기
	의정부국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
원주지방 국토관리청	본청	·총무과 ·건설지원과 ·보상과 ·도로계획과 ·도로공사와 ·하천계획과 ·하천공사와	<ul style="list-style-type: none"> ■ 강원
	홍천국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	강릉국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	정선국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
대전지방 국토관리청	본청	·총무과 ·건설지원과 ·보상과 ·도로계획과 ·도로공사와 ·하천계획과 ·하천공사와 ·건설관리실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대전광역시 ■ 충북 ■ 충남
	논산국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	충주국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	보은국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	예산국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
익산지방 국토관리청	본청	·총무과 ·건설지원과 ·보상과 ·도로계획과 ·도로공사와 ·하천계획과 ·하천공사와 ·건설관리실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전남 ■ 전북
	광주국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	남원국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	
	순천국도유지 건설사무소	·관리과 ·보수과 ·구조물과	

<표 4-14> 지방국토관리청의 조직과 관할범위 (계속)

기 관 명	조 직			관할범위	
부산지방 국토관리청	본 청	·총무과	·건설지원과	·보상과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부산광역시 ■ 대구광역시 ■ 울산광역시 ■ 경남 ■ 경북
		·도로계획과	·도로공사과	·하천계획과	
		·하천공사과	·건설관리실		
	진주국도유지 건설사무소	·관리과	·보수과	·구조물과	
	포항국도유지 건설사무소	·관리과	·보수과	·구조물과	
영주국도유지 건설사무소	·관리과	·보수과	·구조물과		
진영국도유지 건설사무소	·관리과	·보수과	·구조물과		
제주지방 국토관리청	·관리과	·시설과	·구조물과	·건설관리실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제주

<표 4-15> 지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교

서울지방국토관리청 주요 수행업무	시·도(광역자치단체) 주요 수행업무
관리국	
(1) 총무과	
<ul style="list-style-type: none"> · 인사·복무관리 및 교육훈련·문서의 수발·보존 및 관인관수 · 일반물품 및 공사용 자재의 조달·관리 및 출납 · 민원사무처리 및 제증명 발급·공직기강 및 사정에 관한 업무 · 측량업의 등록 및 관리·건설기술자의 기술자격취소 또는 자격정지처분 · 건설감리업의 등록 및 행정처분·도로보수용 장비의 구입·배정에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> (자치행정국, 총무과) · 민원실의 설치·운영에 관한 사항, 민원서류 수발 및 통제 (감사관실) · 공직기강 사정기본계획의 수립 및 집행에 관한 사항 (건설교통국, 건설계획과) · 일반 건설업 등록·처분 및 건설기술자 관리에 관한 사항 · 도로관리에 관한 사항
(2) 보상과	
<ul style="list-style-type: none"> · 각종 건설공사시행에 따른 용지매수 및 지장물의 보상 · 토지수용관련 업무·용융지보상과 관련된 공탁업무의 수행 · 용지보상과 관련된 소송(행정·국가)수행·보상업무수행에 따른 관계기관 협의 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 지역정책과) · 토지수용 재결업무

<표 4-15> 지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교 (계속)

서울지방국토관리청 주요 수행업무	시·도(광역시자치단체) 주요 수행업무
관리국	
(3) 건설지원과	
<ul style="list-style-type: none"> · 공사 및 용역계약 업무·주업무계획의 수립 및 조정 · 각종 공사와 용역집행상황의 심사분석 및 총괄관리 · 개발제한구역의 관리 및 단속에 관한 사항 · 각종 검사관 및 감독관·공사관리관 임명 · 각종 통계의 유지·분석 및 자료의 수집과 발간 · 대통령, 국무총리 및 장관지시사항에 대한 조치의 총괄 · 국가산업단지 실시계획의 승인·준공인가 및 관리, 행정지도·감독 · 특정지역내에서의 행정처분에 대한 협의 · 정부의 건설시책과 업적의 홍보·특정다목적담법 제36조에 의한 행정처분 · 각종 공사의 하자관리 총괄·국가계약법령에 의한 부정당업자 제재처분 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 지역정책과) · 개발제한구역 관리에 관한 사항 (기획관리실, 정책기획관실) · 대통령·도지사 공약 및 지시사항의 관리 (경제투자관리실, 산업정책과) · 산업단지의 조성 및 관리
도로시설국	
(1) 도로계획과	
<ul style="list-style-type: none"> · 일반국도 사업계획의 수립용소관 일반국도에 관한 조사, 설계 · 도로공사에 대한 공사관리 및 구내의 심사분석자료 작성용도로·관리심의회 운영 · 소관도로의 점용허가 등에 관한 사항 · 도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용 추천에 관한 사항 · 국도와 관련된 지역계획 및 지역개발사업 협의에 관한 사항 · 소관공사현장에서 발생하는 각종 민원처리 및 현장관리에 관한 사항 · 소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운용 · 도로관련 자료의 수입 및 조사·도로관련 비상계획업무 · 소관 일반국도 사업시행·도로기술개발 및 연구에 관한 사항 · 도로의 설해대책에 관한 사항·기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 건설계획과) · 도로망 종합개발계획 수립 · 도로건설 사업계획 수립 · 도로관련 민자유치에 관한 사항

<표 4-15> 지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교 (계속)

서울지방국토관리청 주요 수행업무	시·도(광역시자치단체) 주요 수행업무
도로시설국	
(2) 도로공사와	
<ul style="list-style-type: none"> · 소관 일반국도에 관한 조사, 설계·접도구역의 감독 및 관계기관과의 협조 · 일반국도에 유지관리 및 보수업무의 지도·감독, 보수 사업계획의 수립 · 소관공사현장에서 발생하는 각종 민원처리 및 현장관리에 관한 사항 · 소관도로의 점용허가 등에 관한 사항 · 도로구조보호를 위한 운행제한차량의 단속에 관한 사항 · 도로사업관련 농지전용협의 및 초지전용 추천에 관한 사항 · 지역개발사업국도와 관련된 지역계획 및 협의에 관한 사항 · 소관 도로공사용 기자재 및 각종 기기의 운용 · 도로의 수해대책에 관한 사항 · 일반국도상 교량·터널 등 구조물의 안전점검에 관한 사항 · 소관 일반국도 사업시행·국도 교통관리 및 운영에 관한 사항 · 도로의 통행의 금지 및 제한에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 건설계획과) · 도로관리에 관한 사항 (건설교통국, 교통과) · 교통체계관리 개선 관련사무
하천국	
(1) 하천계획과	
<ul style="list-style-type: none"> · 하천사업시행계획의 수립 · 하천, 간척공사 등에 대한 조사·측량, 설계와 시행감독 · 하천(하천연안연구역을 포함)에 관한 행정처분 및 지도·감독 · 골재원의 분포조사 및 관계기관과의 협조 · 광역상수도의 사업인가 등에 관한 사항 · 하천연안연구역지정을 위한 조사·측량 및 기술검토 · 국가산업단지 개발사업 관련 행정처분을 위한 기술검토 · 다목적댐 건설예정지역 안에서의 행위허가 등에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 건설계획과) · 치수사업 및 하천정비 기본계획 수립 및 조정 · 골재수급 및 관리에 관한 사항 · 하천관련 소송업무 및 하천편입토지 보상에 관한 사항 (환경국, 상하수관리과) · 상수도 사업에 관한 사항

<표 4-15> 지방국토관리청과 시·도의 업무수행실태 비교 (계속)

서울지방국토관리청 주요 수행업무	시·도(광역시자치단체) 주요 수행업무
하천국	
(2) 하천공사과	
<ul style="list-style-type: none"> · 하천, 간척공사 등에 대한 조사, 측량, 설계와 시행감독 · 소관공사에 대한 공정관리 및 심사분석자료 작성 · 골재원의 분포조사 및 관계기관과의 협조 · 하천연안구역지정을 위한 조사, 측량 및 기술검토 · 광역상수도의 사업인가 등에 관한 사항 · 하천관계자료의 수집 및 조사·수문조사 및 지하수의 조사, 관측 	<ul style="list-style-type: none"> (건설교통국, 건설계획과) · 소하천 정비에 관한 사항 · 골재수급 및 관리에 관한 사항 · 건설기술관련 조사 및 정보자료 관리 (환경국, 상하수관리과) · 상수도 사업에 관한 사항 · 지하수 관련 사무
건설관리실	
(1) 건설관리담당	(건설교통국, 건설계획과)
<ul style="list-style-type: none"> · 건설공사현장 등의 점검 및 조사업무·건설공사 등의 부실측정 및 관리 · 부실신고센터 운영·건설공사 및 시설물 안전관리에 대한 업무지도 · 재난관리업무에 관한 관계기관 협의 및 지도·신기술에 관한 기술검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 건설사업장 등 부실공사, 안전사고의 예방을 위한 기동순회점검의 실시 · 시·군 안전담당 및 유관기관에 대한 안전점검교육 · 인위재난관련 일반업무의 총괄 · 기술심의 및 사후관리·지도 · 건설본부의 지도·감독에 관한 사항
(2) 품질관리담당	(건설교통국, 건설계획과)
<ul style="list-style-type: none"> · 건설공사의 각종 검사업무(기성, 준공, 하자, 하자만료) · 건설공사의 품질시험·건설공사 품질보증계획의 검토·승인 및 적정성 확인 · 건설공사의 품질관리교육 및 지도감독·공사의 주요 사급자내의 공급원 승인 · 설계자문위원회 운영·건설공사의 설계 및 시공평가 · ISO 품질시스템 이행 및 관리·품질검사전문기관 등록 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 재난위험시설 및 중점관리 대상시설에 대한 수시·정기·긴급 안전 점검의 실시

(5) 지방분권의 관점에서 본 특별지방행정기관의 문제점

특별지방행정기관의 설치가 수행사무의 전문성이나 관할구역의 광역성 등 특별한 사유에 의해 꼭 필요한 경우에 한하여 예외적으로 설치되는 것이 아니라, 중앙부처의 관리 감독의 편리성, 예산 및 인사권과 관련한 부처 이기주의에 편승한 기관의 증설이 빈발하며, 이로 인한 행정인력 및 예산낭비, 동일사안에 대한 중복·과잉규제, 책임과 권한의 괴리, 지방행정의 종합성 상실과 주민참여의 부재, 대민서비스에 있어서의 현지성 및 경제성 결여 등의 문제가 발생하고 있다.

결과적으로 국가사무를 지방에서 처리하는 임무를 맡고 있는 특별행정기관과 해당지방자치단체간에 발생하는 업무 중복 등으로 인한 갈등 증폭, 행정의 책임성과 대응성 저조 등이 지적되어 왔다. 특히 근래 지방자치단체에 대해 총 정원 내에서 자체 조직개편의 자율권이 확대되어 지방자치단체들이 노동·농업·산림·환경·국토관리·중소기업 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 담당하는 부서들을 설치하는 사례들이 늘어나면서 특별행정기관과 지방자치단체간에 유사·중복 업무의 수행으로 인한 낭비와 갈등, 민원인의 불편 등이 증가(안성호, 1999: 47)하게 되었다.

(6) 특별지방행정기관의 기능정립 방향

본래 특별행정기관은 수행사무의 전문성이나 관할구역의 광역성 등 특별한 사유로 꼭 필요한 경우에 한하여 예외적으로 설치하는 것이 원칙이므로 교통·통신의 발달로 인한 행정여건의 개선과 지방자치제의 정착 등 행정을 둘러싼 여건변화를 고려하여 특별행정기관의 기능조정이 필요한 시점이 도래한 것으로 보여진다.

특별행정기관의 기능조정은 먼저 현행 특별지방행정기관이 수행하고 있는 적절한 업무영역과 역할의 재검토를 통해 지자체와의 기능 중복을 최소화하는 방향으로 추진되어야 한다. 첫째, 기능중복을 최소화함으로써 인력 및 예산의 낭비

를 줄일 수 있기 때문이다. 둘째, 지방의 자율성 제고를 극대화할 수 있어야 한다. 문화중심의 시대, 다원화시대의 국가의 경쟁력은 이제 지역의 창의성을 어떻게 발현시키느냐에 달려있으므로 중앙행정 기능의 지역화를 통해 지역의 자율성을 제고시키고, 창의력을 신장시켜 나가야 할 것이다. 셋째, 국가정책의 집행력을 강화시키는 방향으로 추진되어야 한다. 특별행정기관의 기능조정은 지방의 자율성 제고는 물론 중앙정부 정책이 지방에 뿌리내리도록 하는 매개기능이 될 수 있도록 새로운 조직구조와 역할의 모색이 필요하다.

2. 우리나라 지방분권 정책의 추이

1) 우리나라의 지방분권 노력

새 정부가 들어설 때마다 ‘작고 효율적인 정부’를 지향하는 정부개혁의 목소리가 매우 높았다. 국가적인 차원에서 작은 정부를 실현하기 위해서는 중앙정부와 지방정부, 사회단체, 개인간의 역할 재배분을 통해서만 가능하다. 즉, 국가가 가진 문제해결의 지원역할을 지방정부와 사회단체, 개인에게 넘겨주는, 분권화를 통해서만이 실현될 수 있다.

우리나라는 1991년 지방의회를 구성하고, 1995년 단체장 선거를 시작하면서 분권화 노력이 이루어지고 있다. 1991년 지방의회구성과 때를 같이하며 정부조직관리지침(국무총리훈령)에 의거 최초의 지방분권 추진기구인 지방이양합동심의회를 구성·운영해 왔다. 그러나 지방이양합동심의회는 법정기구가 아닌 민·관합동의 비상설협의체¹⁹⁾인 관계로 제도적 뒷받침이 되지 않아 강력하고 체계적인 지방분권이 이루어지지 못하였다.

그동안 지방이양합동심의회는 지방자치단체와 중앙부처로부터 권한이양대상 사무를 연 1회 조사·발굴하고, 그 사무에 대하여 합동으로 심의하여 중앙의 권한

19) 부처과장급 공무원으로 구성

을 자치단체로 넘기는 작업을 실시해 왔다. 1991년부터 1998년까지 8년간 총 3,701건의 중앙사무를 심의하여 이중 2,008건의 중앙권한 내지 사무를 자치단체로 이양하기로 합의한 바 있고, 이중 84%에 해당하는 1,639건에 대해서는 관련 법령이 개정 완료되어 자치사무가 되었다. 1991년부터 1998년에 이르는 기간의 자료를 보면 지방으로 1994년과 1998년을 제외하면 사무이양 자체가 거의 되지 않고 있었다고 할 정도로 그 속도가 느렸음을 알 수 있다. 당시 국가사무의 이양 실태를 살펴보면 법령에 의한 총사무 17,303건 중 75%인 12,978건은 국가사무, 25%인 4,325건은 자치사무로 분류되고 있고, 국가사무 중 1,223건이 지방자치단체에 위임된 것으로 나타났다.

<표 4-16> 연도별 지방이양실적(1991~1998)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
건 수	241	115	116	449	110	82	61	834

자료: 지방이양추진위원회.

이처럼 약한 분권화 과정가운데에서도 이와 같은 많은 사무가 지방으로 이양 되었음에도 불구하고 지방주민의 입장이라기 보다는 중앙의 시각에 의한 불완전한 사무이양, 내용보다는 실적위주의 이양, 기능위주의 패키지형 사무보다는 단위사무 위주의 이양 등으로 지방분권체계를 구축하는데는 역부족이었고, 주민들이 느끼는 체감효과 역시 미미하였다.

국민의 정부 출범과 함께 중앙행정권한의 지방이양이 국정개혁 100대과제로 선정되어 법적·제도적 장치가 마련되었다. “지방자치 활성화를 위해 지방정부로 넘길 것은 과감히 넘기고 중앙정부도 세계화시대에 맞은 일을 새롭게 찾아서 해야 하며, 과감하고 신속한 권한이양을 통해 개혁을 이루라”는 대통령의 중앙권한의 지방이양에 관한 확고한 방침에 따라, 1999년 1월 29일 「지방이양촉진법」이 제정되어 동법 시행령과 함께 1999년 7월 30일부터 시행되었다.

이 법률은 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모할 목적으로 제정되었으며, 이 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 대통령 소속 하에 지방이양추진위원회²⁰⁾를 설치하도록 규정하였다. 동 법령에는 지방이양과 사무배분의 기본원칙을 정하고 특히 중앙행정기관의 장에게 행정권한의 지방이양시 최단시일 내에 행·재정지원도 확실히 하도록 의무화하고 있으며, 지방이양추진위원회에 이양대상사무의 심의 확정에 대한 의결 기능을 부여하는 한편, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하고, 해당 중앙부처와 시도에 통보하도록 하고 있다. 그리고 후속조치로 관련법령 개정 행·재정 지원을 위한 「지방이양행정·지원단운영규정」은 2000년 8월 1일 제정되었다. 지방이양추진위원회는 1·2기 위원회 활동을 통해 3,802개의 사무를 발굴하여, 이중 1,090개 사무를 이양확정하였으며, 250개 사무는 이미 법령개정을 통해 지방에서 사무를 수행하고 있다. 그러나 이러한 숫자로 나타나는 성과보다는 사무배분에 있어 중앙의 논리에 우선하여 지방의 논리가 고려되기 시작했다는 데에 더 큰 의의를 둘 수 있으며, 지방이양추진위원회 활동을 통해 지방분권에 대한 전 국민적인 합의를 이끌어 내는데 기여했다고 평가할 수 있다.

이의 일환으로 지방자치단체장들은 그동안 시도지사협의회 등을 통하여 기능 이양확대, 지방재정 확충, 조직 및 인사권 확대 등을 건의하여 오고 있다. 2000년에 들어 영·호남을 중심으로 한 광역 지방자치단체장들은 분권화 운동을 적극적으로 추진하고 있고, 기초자치단체장들의 경우도 기초자치단체장의 임명제 반대 등의 이슈를 둘러싸고 분권운동에 나서게 되었다.

20) 지방이양추진위원회(공동위원장: 국무총리, 김안제 서울대 교수)는 학계·경제계·사회단체·연구단체 등 각계 민간전문가 12명과 관계부처장관, 자치단체장 등 총 20명과 실무위원회(행정분과, 산업건설분과, 농수산분과) 25명으로 구성되어, 1999년 8월 30일 발족하였다.

<표 4-17> 국민의 정부의 지방자치 정책의 추진상황

업무구분	정 책 목 표	추진상황
권한이양 및 자율성 확대	· 권한의 대폭적 지방이양과 '지방이양촉진법' 제정	추진중
	· 지자체간 자율 협조체제 구축 - 광역행정협력체계 마련을 위한 '광역행정수행법' 제정 - 지자체간 분쟁조정을 위한 '분쟁조정위원회' 기능 강화 · 내무부를 폐지하고 지방자치처 신설 · 경찰중립화와 지방경찰제 도입 · 지방의회제도 보완 - 활동경비 현실화 등 지방의원 의정활동 활성화 지원 - 지방의회 의결범위와 회기조정 등 운영체계 개선 · 특별행정기관의 광역화 또는 지자체와 기능통합	미추진 추진중 폐기 실시연기 추진중 추진중 미추진
지방재정 확충	· 지방재정발전위원회 설치 후 지방재정제도 전면개편	미추진
	· 지방교부세율 단계적 상향조정 : 현행 13.27%에서 18.90% 이상으로 · 지방재정 여건 분석과 그에 따른 개선방안 마련 - 지방재정 분석·진단제도 도입 - 수수료·사용료의 현실화 등 세외수입 확충 - 지방채 발행제도 및 지방정부 기부금제도 개선 - 광역·기초단체간 재원배분개선으로 지자체간 불균형 완화 · 중앙 및 지방, 지방자치단체간 재원배분제도 개선 - 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제 개선 · 지방세제를 지방화 시대에 맞게 개편 - 시세와 구세의 세목조정 및 지방세 세원 개발 - 지방자치단체의 과표결정권 확대방안 마련	추진중 미추진 추진예정 미추진 미추진 미추진 일부추진 미추진
주민참여 활성화	· 주민의 직접참정제도 도입 : 주민소환, 주민투표, 주민발안, 주민감사 청구제 · 순수 민간주도 활동지원을 위한 '민간운동및자원봉사활동지원법' 제정	부분 추진중 추진중
지방행정 구조조정	· 유사중복 행정조직의 통폐합과 인력의 대폭 감축 · 소규모 동을 통폐합하고 읍면동 일부기능을 시군구로 이관 · 읍면동을 '지역종합복지센터로' 전환	추진중 미추진 수정추진

자료: 성경룡·박양호 외(2003).

참여정부에서는 이러한 지방분권에 대한 시대적 요구와 선거공약 등을 통해 제시된 분권의지를 재천명하고, 대국민 약속을 이행하는 일련의 작업을 진행하

고 있다. '지방분권'을 핵심 국정과제로 선정하고 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 2003년 7월 4일 '지방분권로드맵'과 지방분권특별법 제정방향을 공포한 바 있다. '지방분권로드맵'은 참여정부의 5년 간의 자립형 지방화와 분권형 선진 국가 건설을 위한 지방분권 비전과 종합 청사진으로서 7개 분야 20대 과제를 선정하고 있다.

<표 4-18> 지방분권 추진 기본방향과 주요과제

구 분	주 요 과 제
1. 중앙-지방정부간 권한 재배분	1. 지방분권 추진기반 강화
	2. 중앙권한의 획기적 지방이양
	3. 지방교육자치제도 개선
	4. 지방자치경찰제도 도입
	5. 특별지방행정기관 정비
2. 획기적 재정분권의 추진	6. 지방재정력 확충 및 불균형 완화
	7. 지방세정제도 개선
	8. 지방재정의 자율성 강화
	9. 지방재정운영의 투명성·건전성 확보
3. 지방정부의 자치행정역량 강화	10. 지방자치권 강화
	11. 지방정부 내부혁신 및 공무원 역량강화
4. 지방의정 활성화 및 선거제도 개선	12. 지방의정 활성화
	13. 지방선거제도 개선
5. 지방정부의 책임성 강화	14. 지방정부에 대한 민주적 통제체계 확립
	15. 지방정부에 대한 평가제도 개선
6. 시민사회 활성화	16. 다양한 주민참여제도 도입
	17. 시민사회 활성화 기반 강화
7. 협력적 정부간 관계정립	18. 중앙-지방정부간 협력체계 강화
	19. 지방정부간 협력체계 강화
	20. 정부간 분쟁조정기능 강화

자료: 정부혁신지방분권위원회, 2003.

2) 지방이양추진위원회의 실적과 평가

(1) 지방이양추진제도 법제화

중앙행정권한의 지방이양은 1991년부터 구총무처가 중심이 되고 각 부처와 민간 전문가가 참여하는 '지방이양합동심의회'에서 추진되어 왔고, 1998년까지 2,008건의 사무를 지방에 이양확정하는 등 상당한 성과가 있었다. 그러나 많은 사무가 이양되었음에도 중앙주도에 의하여 사무가 이양되고 내용보다는 실적 위주의 단편적 접근이었다는 점과 이양을 법적·제도적으로 지원할 장치가 마련되지 않았다는 지적이 있었다. 지난 국민의 정부 들어 중앙권한의 지방이양에 관한 대통령의 확고한 방침에 따라 1999년 1월 29일 「지방이양촉진법」이 제정되어 동법 시행령과 함께 1999년 7월 30일부터 시행되었다.

지방이양촉진법은 총 5장, 22개조, 부칙 2개항으로 구성되어 있다. 이 법은 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모할 목적으로 제정되었으며, 이 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 대통령 소속하에 지방이양추진위원회를 설치하도록 규정하였다.

동 법령 제3조 및 제4조에는 지방이양의 기본방향과 국가와 자치단체간에 사무배분 기준을 설정하는 기본원칙을 정하고 있다. 이 조문에서 규정하고 있는 일반적인 원칙은 첫째, 자치단체 의사존중의 원칙(제3조 제1항), 둘째, 관련사무 일괄이양의 원칙(제3조 제1항), 셋째, 기초자치단체 우선 배분의 원칙(제3조 제1항), 넷째, 자치단체로의 이양사무에 대한 자율성 보장의 원칙(제3조 제2항), 다섯째, 자치단체 능력을 벗어난 사무에 대한 중앙환원의 원칙(제4조 제2항) 등이다.

특히 중앙행정기관의 장에게 행정권한의 지방이양시 최단시일 내에 행·재정 지원도 확실히 하도록 행정적·재정적 지원의 병행 의무화(제5조)하고 있으며, 지

방이양추진위원회에 이양대상사무의 심의 확정에 대한 의결기능을 부여(제7조, 제8조)하는 한편, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하고, 해당 중앙부처와 시·도에 통보한 후 후속조치로 관련법령 개정·행·재정 지원 등 사후관리를 추진하도록 규정하고 있다. 사무이양에 따른 행·재정지원을 위해서 2000년 8월 1일 '지방이양행정·재정지원단운영규정'을 제정하였다.

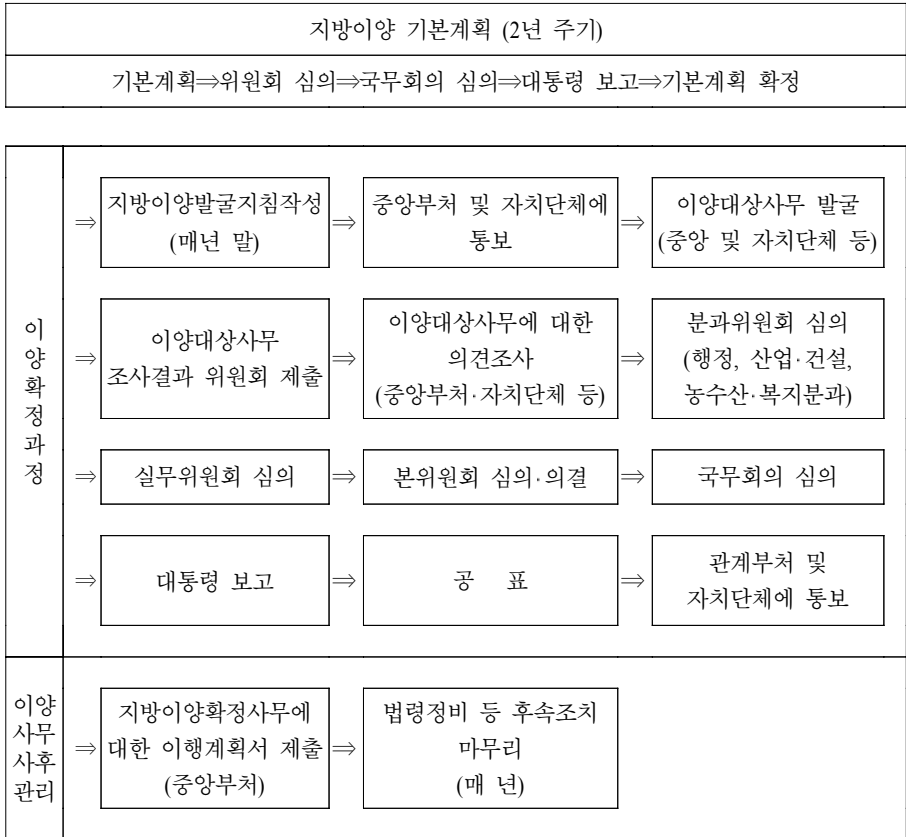
(2) 지방이양추진위원회 구성과 지원기구의 설치

지방이양추진위원회는 중앙행정기관의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분 등에 관한 기본계획의 수립과 시행에 관한 사항, 지방이양 및 사무배분을 위한 대상사무의 조사에 관한 사항과 대상의 결정에 관한 사항, 법령에 규정된 사무의 국가 또는 지방자치단체의 소관구분에 관한 사항 등을 심의 의결하는 기능을 수행하고 있다. 특히 동 위원회는 심의기능뿐만 아니라 의결권을 갖고 있는데, 동법 제19조에서는 중앙행정기관의 장이 위원회로부터 지방이양대상으로 결정되었음을 통보 받은 경우에는 일정한 기간 내에 위원회에 이행계획을 제출하여야 하고, 위원회가 정한 기한내에 관계법령의 개정 등 사무이양완료를 위하여 필요한 조치를 취하도록 의무화하고 있다.

위원회는 지방자치단체의 규모와 능력 또는 개별적인 특성을 고려하여 지방자치단체간의 지방이양 및 사무 배분시 차등을 둘 수 있으며, 이양된 사무에 대하여 사무의 성격과 사회일반에 미치는 영향, 지방자치단체의 사무 수행능력 등을 고려하여 이양사무의 환원결정도 할 수 있다.

위원회는 해당 중앙행정기관의 장이 위원회가 정한 기한내에 관계법령의 개정 등 필요조치를 취하지 아니하는 경우에는 국무총리에게 개정조치를 취할 것을 건의할 수 있으며, 또한 위원회가 심의 의결한 사항과 지방자치단체로 이양된 중앙행정기관의 권한 등이 적절히 수행되고 있는 지를 직접 조사하거나 관계공무원으로 하여금 점검하게 할 수 있으며, 필요시 중앙행정기관의 장 및 지방자치단

<그림 4-1> 지방이양추진절차



체의 장에게 위원회가 결정한 사항의 이행여부와 행정·재정상의 조치상황 등을 위원회에 보고하게 할 수 있고, 행정·재정지원의 적절 이행을 정기확인하여 관계 중앙행정기관의 장에게 그 이행을 권고할 수 있도록 하고 있다. 위원회의 심의 의결사항에 대한 사전검토 등 위원회 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 지방 이양추진실무위원회를 두고 있으며, 실무위원은 행정, 산업건설, 농수산복지의 3개 실무분과위원회에 참여하고 있다. 또한 위원회의 업무를 전문적으로 지원하기 위해 지방이양지원팀을 두고 있다.

(3) 지방이양추진기본계획

‘지방이양기본계획’은 지방이양촉진법 제13조에 근거한 것으로 중앙행정권한의 지방이양추진을 통하여 달성하고자 하는 기본목표를 설정하고, 이를 실행하기 위하여 7대 중점추진전략과제를 선정하여 지방이양 추진을 위한 기본방향을 구체화하는 계획이다. 지난 2000년 2월 제1차 지방이양추진기본계획을 발표한 바 있다. 지방이양추진 기본계획의 7대 중점추진전략과제는 행정계층간 역할분담 체계확립, 국가사무 조사를 통한 정부기능 진단, 지방이양 기준의 확립, 지방에 위임한 국가사무의 운영개선, 지방이양 대상사무의 적극적 발굴·이양, 국가와 지방간의 유사중복기능 합리적 조정, 사무이양에 따른 행정 및 재정지원 강화 등이다.

계획은 3단계로 나누어 전략적으로 추진하게 되어 있는데, 제1단계인 사전준비단계(1999. 1~1999. 12)에서는 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률의 제정, 지방이양추진실무위원회 및 실무지원팀의 구성, 지방이양기본계획 수립 등 지방이양의 기본 틀을 마련하고, 본격이양단계(2000. 1~2002. 12)에서는 지방이양추진위원회 운영의 활성화, 지방이양 대상사무의 체계적 발굴 및 지방이양추진, 지방이양 확정사무에 대한 행정적·재정적 지원대책 강구, 지방자치단체의 참여를 활성화하고, 사후관리단계(2003. 1~)에서는 지방이양사무의 조기 정착을 위한 지원을 강화하고, 지방이양 추진상황을 종합적으로 평가하여 앞으로의 추진방향을 재설정함으로써 지방이양 추진의 연속성을 확보할 수 있도록 하였다.

(4) 지방이양추진위원회 추진실적

지방이양추진위원회는 그동안 23차례의 회의(150차례 실무위원회 심의)를 통하여 1,090개 사무를 이양확정하였다. 이양확정 된 사무를 부처별로 보면 건설교

통부 195개 사무, 환경부 185개 사무, 보건복지부 115개 사무, 산업자원부 108개 사무, 문화관광부 89개 사무, 농림부 83개 사무, 행정자치부 63개 사무, 교육인적자원부 18개 사무 등이다.

이양유형별로 살펴보면 국가에서 시도로 이양하는 것이 411개 사무이고, 국가에서 시군구로 이양하는 것이 44개 사무이며, 시도에서 시군구로 재배분되는 사무가 353개 사무 등이다.

<표 4-19> 부처별 이양확정사무 현황(2003.8 현재)

구 분	이 양 확 정	구 분	이 양 확 정
총 계	1,090	환 경 부	185
재정경제부	21	여 성 부	15
교육인적자원부	18	건설교통부	195
법 무 부	2	해양수산부	119
행정자치부	63	문화재청	6
과학기술부	12	산 립 청	24
문화관광부	89	중소기업청	9
농 립 부	83	해양경찰청	4
산업자원부	108	공정거래위원회	3
정보통신부	7	청소년위원회	12
보건복지부	115		

자료: 지방이양추진위원회, 2003. 지방이양백서.

대표적인 지방이양사무를 살펴보면 국가에서 시도로 이양하는 사업은 환지계획의 인가, 관광특구 지정, 공유수면매립면허 관련사무, 일반건설업 등록, 하수종말처리시설 설치인가 등이다. 군립공원의 지정, 전문건설업 등록, 대규모점포의 개설등록, 노인복지시설 설치·운영, 옥외광고물관리 사무 등은 시도에서 시·군·구 사무로 재배분하여 현지성이 강하고 주민 밀착성이 강한 사무를 중점적으로 지방으로 이양하였다.

(5) 지방이양실적 평가

지방이양촉진법은 그동안의 중앙집권적 관행과 국회 등 주요 국가정책기구의 분권화에 대한 보수적인 경향 등을 감안할 때 그 자체만으로도 많은 의미를 지니고 있지만, 지방분권을 추진하기에는 여러 가지 부족한 부분이 있음이 지적되고 있다. 일본의 지방분권추진법이 '지방분권'이라는 일반을 포괄하고 있는 반면, 우리나라의 지방이양촉진법은 '사무배분'이라는 비교적 좁은 영역을 대상으로 하고 있고, 재정부분에 대한 규정이 약하게 규정되어 있고, 분권화 작업을 추진할 기구로서 구성되는 위원회의 위상과 조직적 기반이 약한 점이 큰 문제로 지적된 바 있다.

많은 한계를 갖고 출발한 지방이양추진위원회는 그동안 23차례의 회의(150차례 실무위원회 심의)를 통하여 1,090개 사무를 이양확정하였으나, 이양사무의 특성과 효과에 대해서도 지방분권을 추진하기에 많은 한계를 보이고 있다는 지적이 지배적이다.

첫째, 개별적 단위사무 위주, 사업체 등록 및 인·허가 사무 등 단편적·집행적 사무 이양으로 실질적 지방분권이 부진하다는 점이다. 지방이 자치권확대 등을 위해 요구하는 실질적이고 권한이 있는 사무 이양실적이 미진한 반면, 선호하지 않은 귀찮고, 책임부담이 큰 단위집행사무 중심으로 이양했다는 불만이 표출된 바 있다.

둘째, 사무이양에 따른 법률 개정 및 행정적·재정적 지원병행 등 사후관리 부진문제이다. 이의 문제점을 근원적으로 해소하기 위해 지방이양행정·재정지원단도 구성·운영하여 지원병행 노력도 경주하였으나, 기획예산처, 행정자치부 등의 경제효율성의 논리와 지방이양에 대한 소극적인 태도 등으로 지방이양확정사무 등에 대해서도 원활한 협조가 이루어지지 못한 한계가 있다. 지방재정 기반의 취약·불균형과 재정집행의 자율성이 제약되었고, 자치조직권 등 자치역량을 강화하기 위한 제도적 개선 노력 역시 미흡한 것으로 평가되고 있다.

3) 국토·지역개발분야 지방이양 추진 실태 및 평가

(1) 지방이양 추진현황

지방이양추진위원회에서 추진한 국토·지역개발분야의 지방이양 실적을 살펴보면 지역개발분야, 주택건설분야, 교통분야, 환경 및 자원관리 분야 등으로 정리될 수 있다.

이들 사무의 사무배분형태를 보면 국가에서 시·도로의 이양사무가 거의 대부분을 차지하고 있으며, 도시기본계획 승인 사업 등은 국가·시도공동사무로 결정된 바 있다. 이들 국토 및 지역개발사업 사무는 사무배분 기준과 원칙상, 지역여건 고려가 요구되는 현지성이 높은 집행사업의 성격을 갖고, 계획에 대한 책임과 권한의 일치 등을 고려할 때 지방사무, 자치사무의 성격이 짙으나 우리나라의 경우, 이제까지 중앙집권체제하에서 국가사무로 분류되어 처리되어 오고 있음을 알 수 있다.

(2) 분야별 주요 지방이양 결정현황

① 도시기본계획의 승인

본 사무는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제22조에 의거 특별시장·광역시·시장·시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하고, 건설교통부장관은 도시기본계획을 승인하고자 하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 것으로 되어 있다.

지방이양추진위원회에서는 도시기본계획의 현지성, 계획에 대한 책임과 권한의 일치 등을 고려하여 국가에서 시도로 이양결정을 내렸다. 단, 특별·광역시의 경우는 현행 존치하고 일반 시·군의 경우는 국토의계획및이용에관한법률에 의해 최초로 수립되는 계획에 한하여 건설교통부장관의 승인을 득하도록 결정하였다.

<표 4-20> 국토·지역개발 정비 분야의 지방이양 추진현황 및 평가

구 분	사 무 명	사 무 배 분
지역개발· 정비	도시기본계획 승인 (국토의계획및이용제한법률 제22조)	국가→ 국가, 시·도
	도시재개발기본계획수립의 승인 등 3개 사무 (도시재개발법 제3조, 11조)	국가→시·도
	택지개발예정지구 지정 등 10개 사무 (택지개발촉진법 제3, 7, 8, 9, 16, 18, 20조)	국가→시·도
	공항소음피해지역 등의 시설물의 설치제한 (항공법 제107, 154조)	국가→시·도
	관광지의 지정 등 2개 사무 (관광관진흥법 제50, 52조)	국가→시·도
	환지계획의 인가 등 (농어촌정비법 제44조)	국가→시·도
	사립박물관·미술관 설립계획 승인 등 9개 사무 (박물관및미술관진흥법 제16, 17, 18, 27, 29조)	국가→시·도
	지방문화원 설립인가 등 (지방문화원진흥법 제4, 7, 11조)	국가→시·도
	과학관의 등록 및 사립과학관설립계획의 승인 등 12개사무(과학관 육성법 제7, 13, 14조)	국가→시·도
	청소년 수련시설 설치·운영 등 (청소년기본법 제26, 29, 31, 34조)	시도→시군구
주택건설	주택건설 사업계획의 승인 등 2개 사무 (주택건설촉진법 제32, 33조)	국가→ 국가·시도
	주택건설사업(대지조성사업)자의 등록등 7개 사무 (주택건설촉진법 제6, 7, 33, 38, 39, 45, 48, 49조)	국가→시·도
	주택관리업의 등록 (주택건설촉진법 제39, 48, 49조)	시도→시군구
교 통	유료도로 통행료의 징수 (유료도로법 제3조)	국가→ 시도·시군구
	국가지원 지방도의 조사·설계	국가→국가, 특별·광역시
환경· 자원관리	하수종말처리시설의 설치인가 등 2개 사무 (하수도법 제9, 36조)	국가→시·도
	먹는샘물허가 및 영업 등 34개 사무 (먹는물관리법 제9, 18, 19, 20, 22, 35, 36, 38, 39, 40, 42조 등)	국가→시·도
	공유수면 매립면허 등(지정항만) 32개 사무 (수산업법 제10, 11, 13, 14, 15, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34조 등)	국가→시·도
	보호수면의 지정 등 (수산업법 제67조, 제1, 4, 5항)	국가→시·도

동의하는 의견은 입안부터 승인까지 2년 정도 소요되고 중앙도시계획위원회의 지역실정을 감안한 검토가 미흡한 문제점 등으로 인해 후속업무인 도시계획 재정비 결정, 지적승인, 사업시행 등이 지연되고 사유재산권의 제한과 적기에 지역개발 및 각종 개발행위가 어려운 실정으로 인해 민원이 자주 발생하고, 현행 도시기본계획이 자치단체 관련부서 의견협의와 주민공청회, 시도의회 의견청취, 도시계획위원회의 자문 등 관련절차를 거쳐 수립되고 있으므로, 상위계획을 수용한 범위내에서 도시의 여건변화와 지역주민의 요구사항을 능동적으로 반영하여 자치단체 실정에 맞는 효과적인 계획이 될 수 있도록 시도 이양이 바람직하다는 입장이었다.

주무부서 건설교통부를 포함한 부동의 의견은 도시기본계획은 한정된 자원을 효율적으로 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 장기적인 종합계획으로 국토건설종합계획, 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여야 하며, 당해 도시에 대한 다른 계획과 토지의 개발·정비·보전의 지침이 되는 정책계획임을 강조하고, 따라서 도시기본계획의 승인사무는 그 성질로 보아 국가사무로 판단되며, 시도에 이양시 국토건설종합계획과 상충되는 등 국가 전체적인 정책수행에 차질이 우려되는 바, 현행과 같이 건설교통부장관이 종합적으로 검토하여 승인하는 절차가 필요하다는 주장이다.

특히 시도로 승인권한 이양시 중도위심의와 같은 중앙정부차원의 심의·조정절차가 없어 관련국가계획과 자치단체간 합리적인 이해조정이 어려워 오히려 수립시 기간 소요될 우려가 있고, 계획의 실효성 확보에도 문제가 제기될 가능성을 제기하였다. 또한 2003년 1월 1일부터 국토계획법이 시행됨에 따라 전국도에 대해 '선계획 - 후개발' 국토이용체계를 정립하기 위하여 준농림지역 세분화를 비롯한 도시기본계획과 도시관리계획을 일대 정비하는 등 새로운 국토관리체계를 추진중인 상황에서 도시기본계획 승인권한의 지방이양은 곤란하다는 의견이 팽팽히 제기된 바 있다. 이에 지방이양위원회에서는 도시기본계획을 자치사무로 규정하고 도시기본계획승인권 이양후에 예상되는 문제점에 대한 제도적 보완책 마련을 촉구한 바 있다.

④ 주택건설사업계획의 승인

본 사무는 주택건설촉진법 제33조 제1항에 의거한 주택건설사업계획 및 대지 조성사업계획의 승인 등의 사무로서 단독주택의 경우 제20호, 공동주택의 경우, 20세대 이상의 주택을 건설하거나 1만 제곱미터 이상의 일단의 대지를 조성하고자 하는 자는 사업계획을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하고, 사업주체가 주택건설 및 대지조성사업계획의 승인을 얻고자 할 때에는 사업계획승인 신청서를 건설교통부장관에게 제출하도록 되어 있다.

지방이양추진위원회에서는 주택건설사업의 대지조성사업 가운데 사업주체가 국가·주공 및 토공에서 시공하는 사업은 국가가 계속 수행하도록 하고, 기타 일반사업자가 시행하는 사업은 행정의 효율성을 높이고자 시도에서 수행하도록 국가에서 국가 및 시도로 이양결정하였다.

⑤ 유료도로 통행료 징수

본 사무는 유료도로법 제3조 및 동법시행령 제1조에 의거 고속도로 및 국도를 제외한 유료도로에 대해 도로관리청은 통행료의 징수 기타 유지관리에 관한 권한을 비도로관리청으로 하여금 대행하게 하고자 할 때에는 건설교통부장관으로부터 승인을 받도록 되어 있다.

지방이양추진위원회에서는 도로의 종류에 따라 당해 도로관리청이 건설 및 관리를 책임지도록 하고 있는 도로법의 취지에 따라 도로관리청이 자치단체일 경우에는 승인권을 이양하여 책임행정을 구현하고 업무의 효율성을 도모하도록 시도 및 시군구로 이양결정하였다.

⑥ 국가지원지방도의 조사·설계

본 사무는 도로법 제24조 제2항에 의거, 건설교통부장관은 국가지원지방도의 원활한 건설을 위하여 사업계획을 수립하고 이에 따라 조사·설계를 하여야 하며, 관리청은 국가지원지방도를 건설함에 있어서 건설교통부장관이 수립한 사업계

획과 조사·설계에 따르도록 하고 있다.

지방이양추진위원회에서는 지역간 조사·설계수준의 균형이 필요한 지역인 도(道)구간은 간선도로망체계 및 국가계획과의 연계검토 등을 위하여 현행대로 존치하고, 지역간 균형의 필요성이 적고 도시계획구간인 특별·광역시 구간의 국지도에 대하여는 특별·광역시로 이양결정하였다.

⑦ 공유수면 매립면허 등(지정항만(무역항, 연안항) 외)

본 사무는 공유수면매립법 제9조~제15조, 제28조~제39조, 제43조 등에 의거 공유수면 매립면허 등 8개 사무, 공유수면 매립 실시계획 인가 등 3개 사무, 공유수면 매립준공인가 등 3개 사무, 공유수면 매립목적 변경인가 등 5개 사무, 공유수면 매립면허 취소 등 13개 사무 등을 포함한다. 현행 법규에 의하면 공유수면을 매립하고자 하는 자는 해양수산부장관에게 매립목적을 명시한 관계서류와 함께 매립신청서를 제출하여야 하며, 해양수산부장관은 미리 관계행정기관의 장과 협의하고 시·도지사의 의견을 들은 후, 매립기본계획에 적합한 범위 내에서 면허를 하도록 하고, 매립면허를 받은 후 실시계획의 인가를 받고자 하는 자는 면허를 받은 날부터 6월 이내에 해양수산부장관에게 인가를 받도록 하고 있다.

지방이양추진위원회는 본 사무는 공유수면매립기본계획 범위내에서 허가할 수 있는 집행적 사무이며 시도에 위임 처리하고 있으므로 책임과 권한의 일치를 위해 시도로 이양결정하였다.

⑧ 하수종말처리시설의 설치인가

본 사무는 하수도법 제6조와 제36조에 의거한 하수종말처리시설 설치인가와 하수종말처리시설공사의 중지명령 등으로 하수도정비기본계획에 따라 하수종말처리시설 설치 시 환경부장관의 인가를 받아야 하며, 환경부 장관은 설치기준에 위반하여 하수종말처리시설의 설치공사를 시행하는 자에 대하여 그 공사의 중지·변경·개선 기타 필요한 조치를 명할 수 있도록 되어 있다.

지방이양추진위원회에서는 하수처리시설 설치인가 관련사무는 하수도정비기본계획에 따라 처리하는 집행적·현장성이 강한 사무이므로 시·도로 이양결정하였다. 단, 이행시기는 하수도정비기본계획 등의 정비상황에 따라 2003년까지 완료하고, 향후 설치에 따른 재정지원을 계속하도록 하였다.

지방이양 확정의 결정적인 이유는 현행 하수종말처리시설 설치인가사무는 집행사무성격이 강하고 환경부가 하수도정비계획의 승인, 하수종말처리시설의 설계자문 및 환경영향평가협의절차 등을 통해 일정한 통제수단을 갖고 있음에도 불구하고 다시 2~3중의 사무절차를 갖고 있는 것은 행정절차 간소화 차원에서 행정거리를 줄여야 한다는 논리에서였다.

이에 대해 환경부에서는 줄기차게 현행 하수도정비기본계획은 개발위주로 수립된 도시정비기본계획을 기준으로 하고 있어 시설용량의 과대화와 가동률 저하가 우려되고 대도시 지역을 제외한 농어촌지역은 대부분 인구가 감소추세에 있으나, 하수도정비기본계획에는 인구가 증가하는 것으로 계획되어 농어촌 지역에 설치되는 하수처리장은 수질오염방지 기능보다 낙후성 탈피를 위한 개발수단으로 악용될 가능성이 높으므로 현행과 같이 위임처리하되 서울시만 시범이양 함이 타당하다고 주장한 바 있다.

(3) 국토지역개발사업 지방이양 추진실적 평가

세계화로 인한 국가의 '공동화(hollowing out)'와 지방의 역할증대, 국가경쟁력에 대한 지방의 역할 증대에도 불구하고, 국토·지역개발분야와의 관련된 지방자치단체의 권한과 역할이 제한적이고 중앙정부 의존성이 심화되어 있는 것을 확인할 수 있다.

국토·지역개발분야 사무는 업무 특성상 다수의 부처 및 관련법과 연계되어 기능중심의 이양이 구조적으로 어렵고, 집행사무 위주의 단일업무중심으로 산발적으로 이양이 이루어지고 있는 문제점이 발견된다.

따라서 국토·지역개발과 관련된 다양한 토지이용과 시설의 계획 → 인·허가 → 설치·운영 등이 토지이용형태 및 개별 시설물별로 관련부처와 관련법규에 의거 운영되고 있어, 국토 및 지역계획에 대한 등급체계별 일괄 기능이양의 원칙과 기준마련이 요구된다. 특히 국토·지역개발사무 특성상 기간형 인프라, 생활형 인프라, 기초수요(civil minimum) 인프라 등으로 분류하여 국가와 지방간 역할과 책임 그리고 권한의 한계를 분명히 할 필요가 있다.

3. 지역개발분야 지방분권 실태

1) 지역개발분야 기능분담 실태

중앙부처의 지역개발정책과 관련된 추진업무는 <표 4-21>에서 보는 바와 같이 여러 중앙부처에 산재되어 있다. 1994년 지방자치 실시이후에도 중앙정부의 많은 부처가 다양한 지역개발관련 시책을 추진하여 지역개발에 직·간접적으로 관여하고 있다. 이러한 중앙정부 주도의 지역개발 정책의 추진은 중앙정부 부처간의 지역개발정책의 중복 추진이라는 문제점과 함께 장기적 관점에서 동일지역에 정책이 집행되더라도 지역에서는 정책간에 연계효과가 미약하다는 점을 지적할 수 있다. 여기에서는 지역개발관련 기능과 정책의 분권실태를 알아보기 위하여 도시계획분야, 주택(택지)관련 분야, 산업단지관련 분야를 대상으로 중앙과 지방간 사무처리 권한배분의 변화를 통해 중앙-지방간 역할분담실태를 알아보고자 한다.

<표 4-21> 지역개발정책 관련 중앙부처 소관업무 현황

부 서	소 관 업 무
재정경제부	· 지방경제 활성화, 지식기반산업육성, 국세 및 지방세 조정
행정자치부	· 도서 및 오지개발, 지방양여금, 지방세제
교육부	· 지방대학 지원 및 육성계획 등
과학기술부	· 지역과학기술진흥, 과학연구센터, 공학연구센터, 첨단기술사업화센터, 연구정보센터 등
문화관광부	· 지역관광산업 육성, 관광문화권 계획 및 사업추진
농림부	· 농어촌개발, 지역농수산업 지원프로그램 등
산업자원부	· 지역특화산업 육성계획, 테크노파크 조성, 테크노비즈니스인큐베이터, 테크노마트 지역산업지원시책 등
정보통신부	· 지역통신망, 정보통신산업 육성(소프트웨어 진흥구역, 소프트웨어 지원센터, 정보통신산업단지 등)
노동부	· 직업훈련 등 지방인력 육성
건설교통부	· 국토계획, 광역권, 개발촉진지구 등 공간적 지역계획, 사업추진 · 도로, 철도, 공항, 산업단지 등 인프라 구축
기획예산처	· 국가-지방간 재원배분, 국고보조금, 지역개발사업 예산배분 등
중소기업청	· 지방중소기업 및 벤처기업 지원 육성(기술창업보육)

(1) 도시계획분야 기능분담 변화

지방자치 실시이후 도시계획분야에 있어서 기능분담이 어떻게 변화하였는지를 살펴보기 위해 각 기능별로 처리권자의 변화를 비교하면 <표 4-22>과 같다. 1994년 이후, 도시기본계획의 승인이나 계획입안권의 경우 변화가 없으며, 구역의 지정권이 건교부장관에서 시·도지사로 변경되었을 뿐이다. 외국과 비교하여 볼 때 도시기본계획의 승인권이 국가사무로 되어 있는 것이 특징이다. 또한 지역·지구·구역 지정 등도 기초지자체의 권한이 아니라 광역지자체가 관여할 수 있도록 하고 있어 도시계획분야의 자치권이 확대되어 있는 선진국의 사례와 차이를 보인다. 1994년 지방자치제 이후 도시계획부문에서 기능이양의 변화가 적은 것은 도시관리계획의 신설로 중앙부처와 지자체의 기능이 일부 늘어났으며, 승인을 제외한 많은 기능이 이미 이양되어 있거나 새로운 법률이나 제도의 신설로 인해 중앙부처가 기능을 유지하고 있기 때문이다.

<표 4-22> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(도시계획)

구분	대 상 기 능		관계법령*	1994년 처리권자	2003년 처리권자	국가·지방 사무구분
도시 계획 관련 사무	도시기본계획	수립	도시계획법 제10조의 2	시장·군수	시장·군수	지방위임
		승인	동법 제10조의2	건교부장관	건교부장관	국가사무
	도시계획입안		동법 제11조	시장·군수	시장·군수	지방위임
	도시관리 계획**	입안권자	국토의계획및이용 에관한법률 제24조	신설	시장·군수 건교부장관	
		결정	동법 제30조	신설	시·도지사 건교부장관	
		정비	동법 제34조	신설	시장·군수	
	지역지정		도시계획법 제17조	시·도지사	시·도지사	지방위임
	지구지정		도시계획법 제18조	시·도지사	시·도지사	지방위임
	구역지정		도시계획법 제20-22조	건교부장관	시·도지사	국가사무
	개발제한구역지정***		도시계획법 제21조 1항	건교부장관	건교부장관	국가사무

* 2003년 1월 1일부터 도시계획법과 국토이용관리법이 폐지되고,

국토의계획및이용에관한법률로 대체되었음, 비교의 편의를 위해 구법조항을 그대로 표기.

** 도시관리계획 신설

*** 개발제한구역지정은 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법제정(2000.1.28.)

(2) 주택(택지개발)관련분야 기능분담 변화

1994년 당시 시·도지사에게 기능이 이양되어야 하는 예정항목 중 택지개발의 경우 예정지구의 지정, 사업시행자 지정, 계획승인권 등이 여전히 건교부장관의 권한으로 남아 있다.

<표 4-23> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(도시 및 지역개발)

구분	대상기능		관계법령	1994년 처리권자	2003년 처리권자	국가·지방 사무구분
도시 및 지역 개발	택지개발	예정지구 지정	택지개발촉진법 제3조	건교부장관	건교부장관	국가사무
		사업시행자 지정	동법 제7조	건교부장관	건교부장관	국가사무
		계획 승인	동법 제8조	건교부장관	건교부장관	국가사무
	택지개발사업 실시계획 승인	(330만㎡이상)	동법 제9조,	건교부장관	건교부장관	국가사무
		(330만㎡미만)	시행령 제18조	건교부장관	시·도지사	국가위임사무
	택지공급승인	(330㎡이상)	동법 제18조1항,	건교부장관	건교부장관	국가사무
		(330㎡미만)	시행령 제18조	건교부장관	시·도지사	국가위임사무
	재개발사업계획(변경)승인	도시재개발법 시행령 제58조	건교부장관	건교부장관		
토지구획정리사업 시행인가	토지구획정리 사업법 제9조	건교부장관	시·도지사			

100만평 미만의 실시계획 및 택지공급 승인권만 시·도지사에게 위임되어 있다. 100만평 이상의 경우 실시계획 및 택지공급 승인권이 여전히 건교부장관에게 있는데 이처럼 면적을 중심으로 한 승인권 위임은 합리적인 계획수립을 제약할 수 있다. 또한 여전히 대규모 주택공급을 위한 택지개발사업의 권한을 중앙정부가 가지고 있어 중앙정부의 필요에 의한 주택공급이 가능하도록 유지되어 있다.

향후 면적중심의 승인권 위임에서 벗어나 지역실정에 맞는 택지공급이 가능하도록 하는 것이 필요하다. 또한 바람직한 도시 모습을 상정하고, 그것에 부합하는 계획지표의 상·하한 지침을 통해 지자체의 자율성을 점차 향상시켜 나가도록 하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

(3) 산업단지 관련 분야 기능분담 변화

지역경제기반을 구축하는데 필요한 산업단지의 조성과 관련하여 기능분담 또한 지방자치체 실시이후 큰 변화가 없는 실정이다. 지방산업단지의 경우 지정·승인권이 종전의 30만㎡이하에서 330만㎡미만으로 면적기준이 상향조정되었을 뿐이다. 대규모 산업단지의 지정 승인을 여전히 중앙정부의 권한 행사를 유지하고 있다. 기능분담 변화로서는 도시첨단산업단지 제도가 새롭게 도입되었으며, 농공단지의 경우 지정·승인, 실시계획 승인권이 시·도지사에서 시장·군수에게 위임되었다. 향후 지역의 발전과 관련된 산업용지의 계획적 공급의 경우 지자체

<표 4-24> 국토개발 관련 사무의 기능분담 변화(지역개발/산업단지)

구분	대상기능		관계법령	1994년 처리권자	2003년 처리권자	국가·지방 사무구분
산업 단지 관련 사무	국가 산업 단지	지정, 계획수립, 시행자 지정, 실시계획승인	산업입지및개발에관한법률 제6조, 제17조	건교부장관	건교부장관	국가사무
	일반 지방 산업 단지	지정·변경	산업입지및개발에관한법률 제7조1항	시·도지사	시·도지사	지방위임사무
		지정·승인 (330만㎡이상)	동법제7조2항 시행령제8조	건교부장관	건교부장관	국가사무
		지정·승인 (330만㎡미만)	동법제7조2항	건교부장관	시·도지사	지방위임사무
		사업시행자 지정	동법제16조	건교부장관	지정권자	
		실시계획 승인	동법제18조1항	시·도지사	시·도지사	지방위임사무
	도시첨단산업단지 지정·승인		동법제7조의2	지방산업단지 와 동일, 신설	시·도지사	지방위임사무
	농공 단지	지 정	동법제8조1항	시·도지사	시장·군수	지방위임사무
		지정승인	동법제8조1항	건교부장관	시장·군수	지방위임사무
		실시계획승인	동법제19조	시·도지사	시장·군수	지방위임사무

가 창의성을 발현하도록 제도적 기반을 구축하는 것이 필요하다. 최근 논의되고 있는 문화단지, 특화지구 등의 다양한 지역개발 개념을 수용할 수 있도록 중앙정부는 기본적인 방향을 제공하고 지자체에서 지정·계획 개발할 수 있도록 전환하여야 할 것이다.

2) 지역분권 실태에 관한 의식조사

지역개발과 관련하여 지방분권의 실태를 파악하기 위하여 전문가와 관계공무원에 대한 설문조사를 실시하였다. 「지역발전을 위한 지방분권 및 지역화 방안」 전문가 조사는 2003년 10월 4일부터 10월 25일까지 서울시를 비롯한 전국 6개 광역시와 각 시도의 자치단체 공무원, 대학교수, 연구원 1,000명을 대상으로 설문지를 이용한 우편조사를 통해 실시되었으며 247명이 응답하였다.

설문의 주요내용은 지방분권화에 관한 사항, 중앙과 지방의 역할분담에 관한 사항, 중앙정부정책의 지역화 방안에 관한 사항, 그리고 중앙정부기능의 이양 및 제도개선사항으로 구성되어 있다.

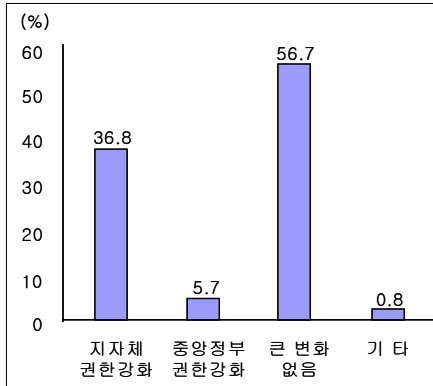
(1) 지방분권화에 대한 인식

지방자치제 실시 이후 지방분권화의 진행 정도에 대한 질문에 응답자의 절반 이상이 큰 변화가 없다(56.7%)고 생각하고 있는 것으로 나타나 지금까지의 지방분권화 노력에도 불구하고 지방분권을 체감할 만큼의 큰 진전이 없음을 나타내고 있다. 전반적으로 지자체의 권한이 강화되었다(36.8%)는 의견이 중앙정부의 권한이 강화되었다(5.7%) 보다 높게 나타나 대체로 지방분권화로의 진행이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

현재 지방분권화가 어느 정도 이루어져 있는가에 대한 응답에서는 응답자의 41.7%가 '거의 이루어지지 않았다'라고 생각하고 있는 것으로 나타났으며, 보통

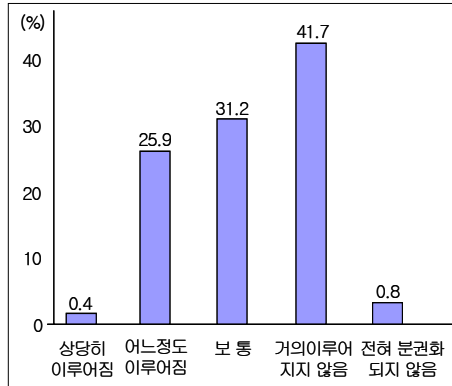
이 31.2%, '어느 정도 이루어졌다'고 생각하는 사람이 25.9%로 나타났으며, '이미 상당한 분권화가 이루어져 있다'고 생각하는 응답자는 0.4%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

<그림 4-2> 지방분권의 진행정도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9

<그림 4-3> 지방분권 현황

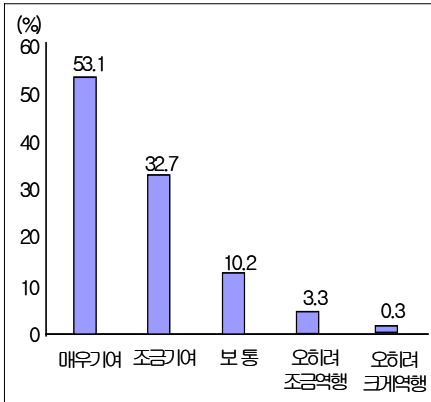


자료 : 자체설문조사, 2003. 9

중앙정부 기능의 분권화의 필요성에 대하여는 응답자의 다수가 단계적으로 조금씩 추진하는 것이 바람직하다(44.3%)고 생각하고 있는 것으로 나타났으며, 지역의 효율적인 발전을 위해 시급히 추진하는 것이 필요하다(35.4%)는 의견과 다른 분야의 제도개선 등 여건 성숙 이후 시행하는 것이 바람직하다(17.1%)는 의견도 상당수 나타났다. 그리고 '지방의 수권능력 등 여건을 감안할 때 시급히 추진할 필요가 없다'고 생각하는 응답자(2.4%)는 매우 미미해 현재 지방분권의 추진 필요성은 매우 큰 것으로 보인다.

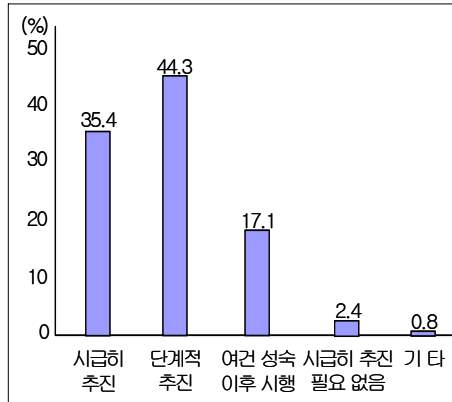
중앙정부기능의 지방이양이 지역의 발전에 미치는 영향에 대해 응답자의 절반 이상이 매우 기여(53.1%)할 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났으며, 조금 기여(32.7%), 보통(10.2%), 오히려 조금 역행(3.3%)의 순서로 나타나 중앙정부기능의 지방이양에 대해 많은 기대를 가지고 있는 것으로 보인다.

<그림 4-4> 지방분권화의 필요성



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

<그림 4-5> 지방분권의 지역발전 기여정도

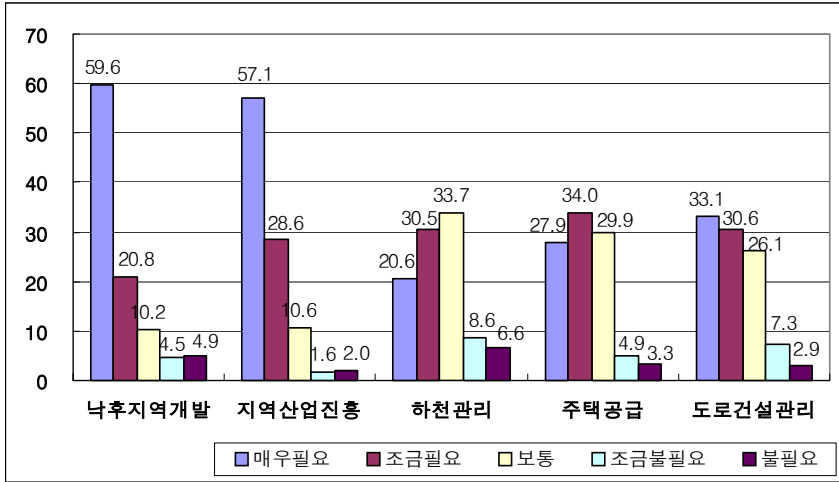


자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

지방분권화의 필요성을 주요 부문별로 살펴보면 다음과 같다. 지역개발(낙후 지역) 분야에서 중앙정부의 기능에 대한 지방분권화는 매우 필요(59.6%)하다고 생각하고 있는 것으로 나타나 다른 부분에 비해 높은 비중을 보이고 있다. 이는 낙후지역개발사업이 중앙의 지원으로 주로 이루어지더라도 개발사업의 구체적 추진은 지방의 이해가 강하게 반영되어야 한다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 지역산업진흥 분야에서 중앙정부의 기능에 대한 지방분권화 또한 매우 필요(57.1%)하다는 의견이 매우 높게 나타나고 있다. 매우 필요 및 조금 필요를 합하여 필요하다는 의견이 지역산업진흥(85.7%), 낙후지역개발(80.7%)로 나타나 이 분야에 있어서의 지방분권필요성이 압도적으로 높음을 알 수 있다.

하천관리(20.6%), 도로건설관리(26.1%), 주택공급관리(27.9%)는 상대적으로 지역산업진흥이나 낙후지역개발보다도 분권에 대한 필요성이 낮은 것으로 보인다. 그러나 필요하지 않다고 응답한 비율은 여전히 매우 낮게 나타나, 이 분야에서 중앙정부 기능의 이양 등이 바람직하다고 생각하는 경향이 높다고 해석할 수 있다.

<그림 4-6> 분야별 지방분권의 필요성



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

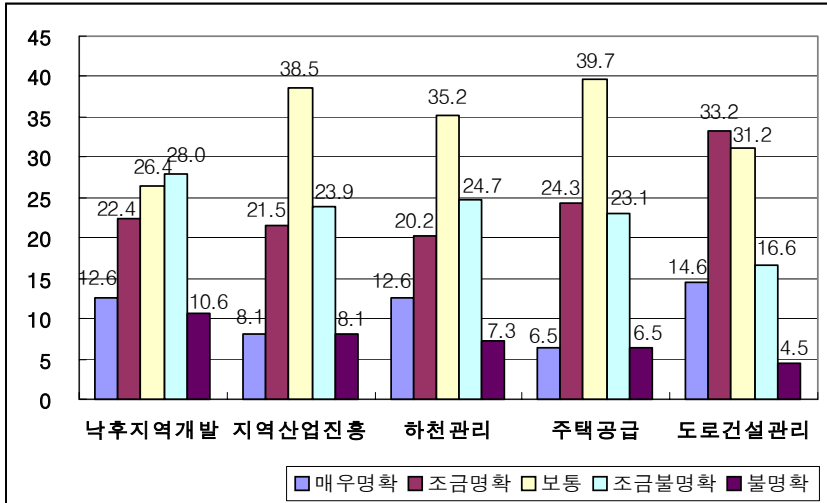
(2) 중앙정부와 지자체간의 역할 분담

지방분권의 추진과 관련하여 고려해야 할 중요한 측면의 하나는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할의 명확화이다. 중복적으로 추진하여 역할 부분이 명확하지 않은 경우에는 책임성의 강화를 위해서도 역할 분담이 명확하게 정의되어야 하며, 기능적으로 역할 분담이 되어 있으나, 업무의 추진과정에서 명확하게 역할이 나누어지지 않는 경우에도 기능분담의 원칙에 따라 역할 분담이 명확하게 이루어져야 할 것이다.

중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담은 대체로 명확하다고 응답한 비율이 불명확하다고 응답한 비율보다 높게 나타나 역할 분담의 명확성 자체는 양호한 것으로 판단된다. 지역개발관련 주요 부분별로 역할 분담에 대한 인식 정도를 살펴보면, 중앙-지방간에 업무가 불명확하다고 응답한 비율이 낙후지역개발 관련 업무가 38.6%를 차지하여 가장 불명확한 것으로 나타났다. 또한 가장

명확한 것은 도로건설 관리업무(21.1%)로서 중앙정부와 지방정부간의 법률적 기능분담 및 실제 실행에 있어서도 가장 명확한 역할 분담이 이루어지는 것으로 판단된다.

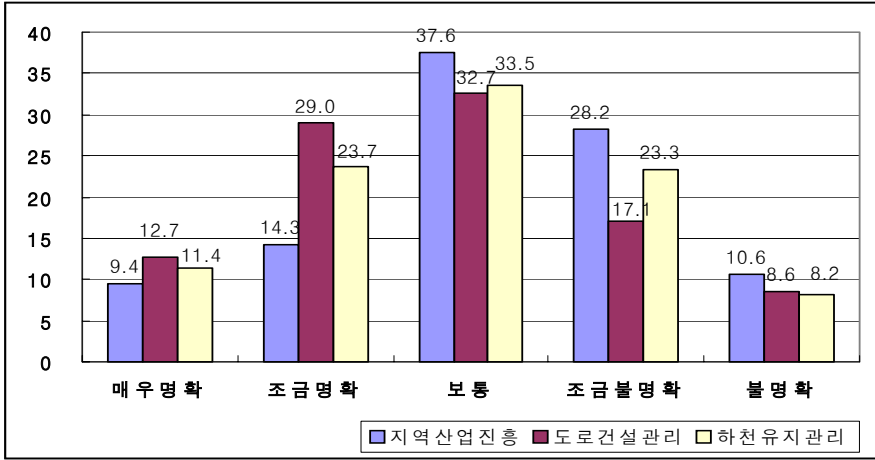
<그림 4-7> 부문별 역할분담 명확도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

지방자치단체와 특별지방행정기관간 역할의 명확도에서도 대체로 역할 구분이 명확하다는 의견이 많이 나타났다. 그러나 불명확하다는 의견도 상당한데 지역산업진흥 업무의 경우 38.8%의 응답자가 불명확하다고 응답하여 지자체의 업무와의 중복성이 심각한 것으로 판단된다. 특히 지역사업진흥업무의 경우 각 지자체에서 지역별로 전담 부서 등을 두는 등 많은 관심을 가지고 있는데 이와 유사한 업무를 특별지방행정기관에서 같은 역할을 수행하는데 기인하는 것으로 이해된다.

<그림 4-8> 지자체와 특별지방행정기관과의 역할분담 명확도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

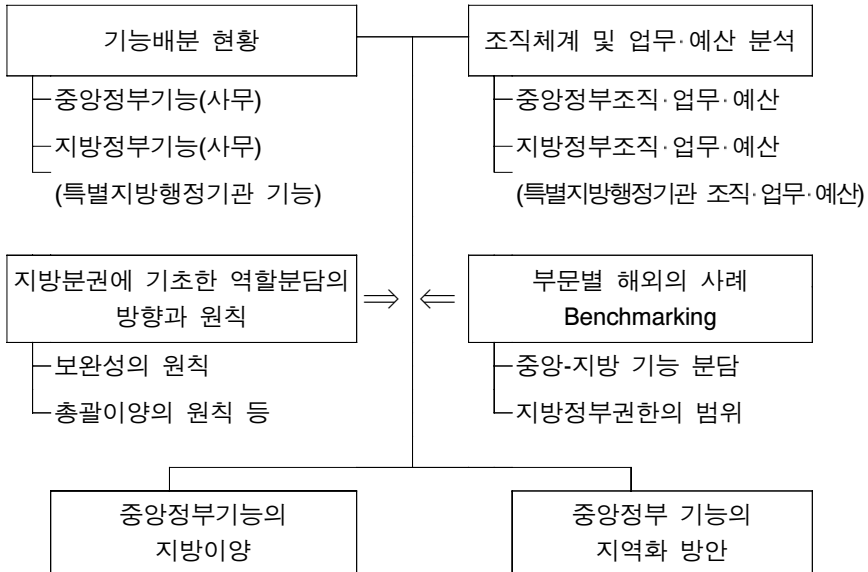
역할 분담을 명확하게 하기 위해 가장 필요한 것을 묻는 질문에서 지역개발관련 집행기능의 완전한 이양(31.3%), 중앙정부와 지자체간 협력 네트워크의 상설화(29.6%), 국가위임사무의 전면 이양(15.8%) 등이 필요한 것으로 조사되었다. 반면 특별지방행정기관 업무의 전면 지자체 이양이나 지역발전전담기구의 설치 등은 상대적으로 낮은 비중을 보여 주목된다.

5 CHAPTER

지역개발분야 부문별 역할 분담 방안

본 장에서는 지역개발과 관련된 주요 부문별로 구체적인 사례연구를 통해 중앙-지방간 역할 분담 현황 및 문제점을 분석하고, 바람직한 역할 분담의 관점에서 제도개선을 위한 지방이양 방안 또는 지역화 방안을 도출하고자 한다.

<그림 5-1> 부문별 사례연구 분석틀



1. 낙후지역개발 부문 (개발촉진지구사업 사례)

1) 개발촉진지구제도의 개요

(1) 배경

수도권과 제주도를 제외한 시·도 중에서 개발수준이 현저히 낙후된 지역에 대한 소득기반과 생활환경개선을 위하여 국가에서 직접 지원하는 제도로써 1994년 지역균형개발법의 제정으로 도입되었다.

지방의 참여를 유도하기 위하여 시·도지사가 지방비·민자사업에 대하여는 자체 개발계획을 수립·시행하고, 국가지원사업계획에 대하여만 건설교통부장관의 승인을 얻어 사업을 시행한다.

(2) 목 적 (지역균형개발법 제1조)

지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업을 효율적으로 시행함과 동시에 지방중소기업을 적극적으로 육성하여 국토의 균형있는 발전에 기여하기 위하여 도입되었다.

(3) 지 정 (지역균형개발법 제9조)

개발수준이 다른 지역에 비해 현저히 낮은 지역에 대하여 건설교통부장관이 직접 또는 시·도지사의 요청을 받아 개발촉진지구로 지정하며, 시·도지사는 개발촉진지구의 지정을 요청할 때 미리 관계 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다.

(4) 유형

낙후지역형, 균형개발형, 도·농통합형으로 구분한다. 낙후지역형은 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상의 지표와 나머지 6개의 지표 중 1개 이상의 지표가 각각 전국의 하위 100분의 30미만에 속하는 지역을 대상으로 선정(전국 123개 시·군중 62개 해당)한다.

균형개발형은 광역개발권역으로 민간자본을 유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역이며, 도·농통합형은 농어촌지역으로 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역을 대상으로 지정한다.

(5) 지정기준 (지역균형개발법 제10조)

낙후지역형의 일반적 기준으로 다음 4가지가 제시되어 있다. ① 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 것, ② 지역안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것, ③ 경제적 여건변화로 인하여 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것, ④ 기타 지역간 균형있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요할 것이며, 구체적 기준은 <표 5-1>과 같다.

균형개발형의 기준은 광역개발권역 및 특정지역에 속하는 지역으로서 지역간 균형있는 개발을 위하여 특히 민간자본을 유치하여 집중적인 개발이 필요한 지역이다. 도·농통합형의 지정 기준은 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴한 농어촌지역으로서 새로운 소득기반의 조성을 위하여 인근 도시지역과 연계하여 개발할 필요가 있는 지역이다.

<표 5-1> 개발촉진지구 지정기준 개요

부 문	지표항목	측 정 방 법	자 료 출 처	비고
인 구	인구증가율	1993-1998 연평균 인구증가율	시·군·구 주요통계지표	기존
산 업	제 조 업 인구비율	(제조업종사자수/인구)×100	사업체기초통계조사보고	기존
지 역 기반시설	도 로 율	(법정도로연장/행정구역면적) ×100	시·군·구 주요통계지표	기존
교 통	승 용 차 등록대수	(승용차등록대수/인구)×100	시·군·구 주요통계지표	신규
보 건 · 사회보장	의 사 수	(의사수/인구)×100	시·군·구 주요통계지표	신규
	노령화지수	(65세이상/0-14세 인구)×100	시·군·구 주요통계지표	신규
행·재정 ·기 타	재정자립도	(지방세+세외수입/일반회계세입 총계)×100 ; 3년간 평균	지방재정연감	기존
	도시적 토지이용비율	지목상(대지+공장용지+학교용 지)/행정구역면적]×100	지적통계연보	신규

주: - 기존 지표 중 지가는 자료의 신뢰성과 객관성이 부족하여 제외

- 측정방법중 노령화지수(통계청 측정방법), 재정자립도(행정자치부 측정방법), 도시적 토지 이용비율(광역도시기본계획 수립에서 이용)은 다른 연구에서 사용한 방법을 이용하였음

(6) 지구지정 및 면적제한(지역균형개발법 제12조, 시행령 제15조)

지구지정 및 면적제한을 두고 있는데, 제주도와 수도권(서울, 인천, 경기)에는 개발촉진지구를 지정할 수 없으며, 1개 도가 지정할 수 있는 개발촉진지구의 면적은 3개 유형(낙후지역형, 도·농통합형, 균형개발형)을 합하여 도 전체면적의 10% 이내여야 한다. 또한 국고지원을 받을 수 있는 낙후지역형은 1개 지구 면적을 150km² 이상으로 하되 한해에 도 전체면적의 2% 이내에서 개발계획을 수립하여야 한다.

(7) 인·허가 등의 의제 (지역균형개발법 제18조)

개발촉진지구로 지정되어 실시계획의 승인을 받으면 국고보조 이외에 3개 유형 모두 22개 법률의 의제처리가 가능한 혜택을 부여한다. 의제처리가 가능한 법률은 국토이용관리법, 문화재보호법, 산림법, 사방사업법, 농지법, 수도법, 하수도법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 항만법, 하천법, 도로법, 도시계획법, 도시개발법, 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 산업입지및개발에관한법률, 초지법, 측량법, 국유재산법, 소하천정비법, 장사등에관한법률 등이 있다.

(8) 지원내용

개발촉진지구사업은 사업의 효율성을 위하여 중앙정부가 여타의 낙후지역 개발사업보다 상대적으로 강력한 재정지원, 절차간소화, 조세지원 및 행정지원 등의 지원시책을 추진하고 있다. 먼저 재정지원으로 기반시설 조성사업에 국고를 지원한다.

접근교통망(도로), 소득기반조성(관광휴양시설, 지역특화사업), 생활환경개선사업(상하수도 등)에 대해 낙후지역형에 대해서는 토특회계 예산으로 도로사업 등에 지구당 500억원 범위내에서 국고를 별도 지원한다.

그 외 절차간소화를 위해 실시계획 승인으로 국토이용관리법, 산림법, 농지법, 도로법, 국유재산법 등 22개 법률의 인·허가 사항을 의제처리하며, 조세지원으로 조세특례제한법상의 소득세·법인세를 감면(제64조)할 수 있다. 개발촉진지구에 입주하여 사업을 영위하는 중소기업에 대하여 5년간 소득세 또는 법인세를 50% 감면한다. 지방세법에 의해 취득세·등록세·재산세·종합토지세를 감면(제277조)할 수 있는데 개발촉진지구에서 사업시행자가 개발사업을 시행하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 취득세·등록세를 면제하고, 재산세·종합토지세를 5년간 50% 감면한다.

그 외 행정지원으로 공공시설 점용허가, 국공유지 점용허가, 토지나 시설의 매

입업무 대행, 주민 이주대책 수립 및 시행에 관한 업무대행, 사업시행자에게 토지수용권 부여 등이 가능하다.

(9) 지구지정의 해제 (지역균형개발법 제11조의 2)

개발촉진지구 지정당시 고시한 지구지정기간이 지나면 만료일의 다음날부터 개발촉진지구 지정을 해제하게 된다. 개발사업이 완료되거나 개발의 전망이 없게 되면 건교부 장관이 직접 또는 시·도지사의 요청을 받아 관계중앙행정기관의 장 및 당해 지방자치단체 장과의 협의를 거쳐 해제할 수 있다.

(10) 개발계획의 평가 (지역균형개발법 제26조의 2)

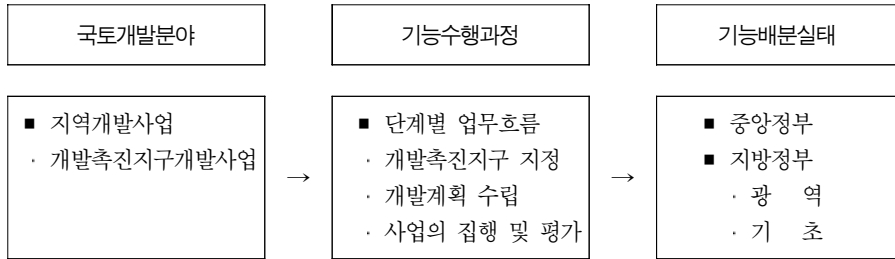
건설교통부장관이 개발계획의 집행결과에 대한 평가를 2년에 1회씩 실시하고 평가사항은 ① 개발사업 추진공정의 적절성, ② 개발사업비 집행실적 및 재원 조달의 타당성, ③ 그밖에 주민의 호응도, 사업의 효과 등의 평가를 위하여 건설교통부 장관이 정하는 사항을 포함한다.

2) 기능배분 실태 및 문제점

현재 제도화되어 있는 정부기능의 배분원칙과 기준, 그리고 배분실태를 기준으로 살펴보고자 한다. 즉, 개발촉진지구의 지정, 개발계획의 수립, 사업의 집행, 평가 등 4단계로 나누어 각 단계에서의 업무흐름과 정부계층간 기능분담실태를 분석하였다.

개발촉진지구개발사업은 중앙정부의 주도하에 추진되고 있는 지역개발사업으로서 중앙과 광역 그리고 시군간의 업무흐름에 관여하고 있으므로 심층적인 실태분석을 위해 대표적인 사례지역을 선정하여 정부간 기능배분의 실태를 조사·분석하였다.

<그림 5-2> 개발촉진지구 개발사업의 기능배분 실태 분석틀



(1) 태안 개발촉진지구 개발사업의 기능배분 실태조사·분석

① 태안 개발촉진지구 개발사업 추진과정에서의 정부간 기능분담실태

- 지구지정사무에서의 사무내용, 절차, 근거법령, 처리권자 등
 - 근거법령 : 지역균형개발법 제9조~12조
 - 처리권자 : 건설교통부 장관
 - 지구지정 요청(시·도지사) → 관계중앙행정기관의 장과 협의(건설교통부장관) → 국토건설종합계획심의회의(지역개발분과위원회) 심의 → 지정·고시(건설교통부장관)
 - 당시 충청남도에서 낙후지역형 개발촉진지구 지정대상으로는 5개 지표(재정자립도, 인구증가율, 평균지가, 제조업 종사자비율, 도로율)의 전국 순위가 하위 20% 미만인 2개 이상 해당되는 지역으로 청양군, 홍성군, 태안군이 있었으나, 청양군, 홍성군은 1996~1997년 1·2차 개발계획 수립시 이미 지정되었으므로 1998년 3차 개발촉진지구지정대상으로 태안군이 선정됨
 - 충청남도 도지사가 건설교통부 장관에게 지구지정을 요청하여 위의 일련의 절차를 거쳐 건설교통부 장관이 지정 및 고시

□ 계획수립사무에서의 사무내용, 절차, 근거법령, 처리권자 등

- 근거법령 : 지역균형개발법 제9조~12조
- 처리권자 : 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 (태안군수)
- (주)삼영엔지니어링에서 「태안 개발촉진지구 지정 및 개발계획수립」 용역을 수행하여 태안군 개발촉진지구 계획수립 (1998. 12) → 3개 부문 11개 개발사업에 대한 계획 수립(태안 개발촉진지구 개발사업 개요 참조)

□ 승인·고시사무에서의 사무내용, 절차, 근거법령, 처리권자 등

- 근거법령 : 지역균형개발법 제9조~12조
- 처리권자 : 승인(건설교통부장관), 고시(시·도지사 또는 시장·군수·구청장)
- 국가지원사업계획
 - i) 개발계획안 작성(시·도지사 또는 시장·군수·구청장) → ii) 주민 및 관계전문가 의견청취(시·도지사 또는 시장·군수·구청장) → iii) 관계중앙행정기관의 장과 협의(건교부장관) → iv) 국토건설종합계획심의회(지역개발분과위원회) 심의 → v) 개발계획 승인(건교부장관) → vi) 고시(시·도지사 또는 시장·군수·구청장)
- 자체개발계획
 - i) 개발계획안 작성(시·도지사 또는 시장·군수·구청장) → ii) 주민 또는 관계전문가의 의견청취 → iii) 관계기관의 장과 협의 → iv) 고시(시·도지사 또는 시장·군수·구청장)

□ 사업집행사무에서의 사무내용, 절차, 근거법령, 처리권자 등

- 근거법령 : 지역균형개발법 제29조~39조
- 처리권자 : 시장·군수 또는 구청장(태안군수)
- 사업시행자가 국가·지자체인 경우
 - i) 시행자 지정(시장·군수 또는 구청장) → ii) 실시계획안 작성(시행자) →

- iii) 실시계획 승인(시장·군수) → iv) 사업시행(시행자) → v) 준공인가(시장·군수 또는 구청장) → vi) 공고(시장·군수 또는 구청장)
- 민자유치사업
 - i) 민자유치계획안 작성(시·도지사 또는 시장·군수·구청장) → ii) 관계 행정기관의 장과 협의(시·도지사) → iii) 도건설종합계획심의회 심의 → iv) 민자유치계획 확정·공고(시·도지사 또는 시장·군수·구청장) → v) 민자유치사업자와 협약체결(시·도지사 또는 시장·군수·구청장)
- 태안군의 경우 11개 사업 대부분이 기존에 실시되던 사업들로서 개별 사업 별로 집행되는 절차는 변함 없음

□ 평가사무에서의 사무내용, 절차, 근거법령, 처리권자 등

- 근거법령 : 지역균형개발법 제26조의 2
- 처리권자 : 건설교통부장관이 개발계획의 집행결과에 대한 평가를 2년에 1회씩 실시
- 평가사항
 - 개발사업 추진공정의 적절성
 - 개발사업비 집행실적 및 자원 조달의 타당성
 - 그밖에 주민의 호응도, 사업의 효과 등의 평가를 위하여 건설교통부 장관이 정하는 사항
- 건설교통부장관은 평가를 위하여 필요한 경우 관계중앙행정기관이나 지방자치단체에 관련자료의 제출을 요청할 수 있음
- 그러나, 아직까지 평가실적 없음. 이는 태안뿐만 아니라 전국 낙후지역형 개발촉진지구 사업들이 아직 완료되지 않았을 뿐만 아니라, 평가사무의 근거규정이 2002년 8월 개정된 지역균형개발법에 신설되었기 때문임

(2) 태안 개발촉진지구 개발사업 추진현황 및 문제점

① 현 황

개발촉진지구개발사업의 실질적인 혜택은 도로건설에 지원되는 국비(500억 원 정도)와 세제혜택이다. 예컨대 이원농어촌휴양단지조성사업의 경우, 단지조성을 위한 기본계획을 수립하였으나, 농림부의 반대로 실시계획에서 제외되었다. 안면도 관광지조성사업의 경우 개발촉진지구에 포함시켜 세제혜택이 가능하게 함으로써 민자유치를 촉진하고자 했으나, 아직까지 실적이 전무하다. 민박마을 조성사업의 경우 마을 자체사업이었으나, 사업촉진을 위해 개발촉진지구개발사업에 포함되었으며, 추진실적이 전무하다. 남산미곡종합처리장사업의 경우, 국가사업으로 지방자치단체의 재량이 없으며, 추진실적이 전무하다.

안면도 관광지조성사업의 경우 2002년도 꽃박람회 개최를 위해 우선적으로 자금지원(280억)을 받아 남측 해안도로를 신설하였다. 태안군이 우선투자를 요청했고 건교부 등 중앙부처에서 실사한 후 이를 수용한 사례이다. 안면도 지구는 기본계획과 실시계획이 이미 수립되어 있었음에도 그동안 투자가 이루어지지 않았던 지역이었으나, 이를 계기로 홍보가 이루어졌다.

② 태안 개발촉진지구 개발사업 문제점

□ 개발사업간 투자실적의 불균형 심화

관광휴양사업의 경우, 안면도 관광지사업을 제외한 나머지 3개 사업은 계획과 투자실적이 전무하다. 안면도 관광지조성사업의 재원조달비율을 보면, 국고 : 지방비 : 민자 비율이 1 : 4 : 7의 비율을 보이고 있다. 국고로 지원하는 기반시설부분을 제외한 관광휴양부문과 지역특화부문은 특정사업에만 투자가 이루어지고 있다. 관광휴양부문은 안면도관광지 사업에, 지역특화부문은 남산미곡종합처리장사업과 법산체험어장 사업에 투자가 집중되었다.

<표 5-2> 태안군 개발촉진지구 예산집행 및 계획현황 (2003. 9 현재)

(단위 : 백만원)

구분	시행부서	사업명	재원별 투자계획 및 실적							
			합계		국비		지방비		민자	
			승인	실적 계획	승인	실적 계획	승인	실적 계획	승인	실적 계획
합계		11건	1,090,514	162,019 7,400	50,989	39,767 4,800	168,292	45,842 2,600	871,233	76,410 -
소계		4건	1,024,479	130,091 5,200	-	10,753 2,600	161,290	45,138 2,600	863,189	74,200 -
관광 휴양	문화관광 과 관광	이원 농어촌단지	32,003	-					32,003	
	문화관광 과 관광	신진도 휴게센터	2,816	-					2,816	
	문화관광 과 관광	태안 리조트	45,020	-					45,020	
	문화관광 과 관광	안면도 관광지	944,640	130,091 5,200		10,753 2,600	161,290	45,138 2,600	783,350	74,200
소계		5건	16,346	3,714 -	1,300	800 -	7,002	704 -	8,044	2,210 -
지역 특화	농림부 소계	4건	10,159	2,970 -	1,300	800 -	815	- -	8,044	2,170 -
	농림과 농촌개발	의항민박 마을	594	-	150		444			
	농림과 농촌개발	틀무시 민박마을	521	-	150		371			
	농림과 농촌개발	농산물 유통센터	6,074	-					6,074	
	농림과 농촌개발	남산미곡 종합처리장	2,970	2,970 -	1,000	800			1,970	2,170
	해수부 소계	1건	6,187	744 -	-	-	6,187	704 -	-	40 -
	해양수산과 수산업정	법산체험 어장	6,187	744 -			6,187	704		40
소계		2건	49,689	28,214 2,200	49,689	28,214 2,200				
기반 시설	건설도시과 도로	해안관광 도로1	27,489	27,268 -	27,489	27,268				
	건설도시과 도로	해안관광 도로2	22,200	946 2,200	22,200	946 2,200				

주 : 11개 사업가운데 신진도휴게센터, 남산미곡종합처리장, 해안관광도로1사업은 완료되었으며, 안면도관광지, 법산체험어장, 해안관광2사업은 추진중임

□ 계획과 투자실적간 불일치

3개 분야 11개 사업에 대한 투자계획이 74억원인데 비해 실제 투자실적은 1620억원에 이르고 있다. 분야별로 계획대비 투자실적을 보면, 관광휴양사업이 52억원/1300억원, 지역특화사업이 0억원/371억 원²¹⁾, 기반시설사업이 22억원/282억원에 이르고 있어 계획에 비해 많은 투자가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

(3) 원인분석

① 지방비 재원확보의 곤란과 지원책 미흡

개발촉진지구사업중 지방비 사업의 경우 지자체의 재정상태를 고려하지 않고 사업계획이 과다하게 수립·시행되고 있다. 실제로 개발촉진지구사업의 대상 시·군은 재정자립도가 30%이하인 낙후 시·군으로서 지자체 공무원의 인건비도 충당하지 못하는 실정이다. 이러한 열악한 지자체의 재정사정 하에서 매년도 지자체 예산 편성시 개발촉진지구 사업의 우선순위가 밀리고 있으며, 도비에 의존하지 않고는 지방비 부담이 어려운 실정이다.

개발촉진지구사업의 지원은 타사업과 비교하여 특별히 강화된 규정을 가지고 있는데도 불구하고 낙후지역을 지원하는 혜택이 타 법률에 비해 미흡하다. 예를 들어 유통단지개발촉진법은 일정규모 이상의 민자사업에 대해서는 도로, 철도, 항만, 용수시설 등 기반시설의 설치를 우선적으로 지원한다. 외국인 투자촉진법은 외국인 투자자유지역에 대한 지원은 매우 다양하게 이루어진다. 이에 비해 개발촉진지구에 지원하는 혜택은 매우 미미한 실정이다.

② 가용재원의 불안정성

국고지원의 무계획성과 국가지원사업의 시·군의 재량권이 인정되고 있지 않

21) 계획사업비 미확인

아 보다 효과적인 개발촉진지구사업 수행이 곤란하다. 도로사업의 경우, 5개년간 연차적으로 국비가 지원되도록 되어 있으나, 관련제도의 폐지로 토지관리 및 지역균형발전특별회계의 재정상태가 불안정하다. 태안군의 경우 아직도 북측 해안도로 건설을 위한 국고지원이 이루어지지 않아 사업이 지연되고 있다. 남산미곡종합처리장의 경우 국가사업으로 충청남도나 태안군은 재량권이 없다. 이에 따라 재원을 특별회계가 아닌 일반회계로 변경할 것을 건의하였으나 받아들여지지 않았다.

③ 지역여건을 반영한 개발계획수립 곤란

개발촉진지구 지정 후 개발계획 수립기준이 까다로워 지역여건을 반영한 개발계획 수립에 어려움이 존재한다. 그 결과 지방에서 원하는 사업은 추진이 어렵고, 여러 계획에서 정하고 있는 조건을 충족시키기 위해 구색을 갖춘 사업으로 전략하였다. 다른 법률에 의한 기존 사업들이 군예산과 민간투자의 부족으로 원활히 시행되지 못하고 있는 상황에서 신규사업을 개발촉진지구사업으로 결정하는 것은 무리이므로 원활한 사업 추진을 위해 기존사업을 개발촉진지구사업으로 포함시키고 있다. 따라서 지구지정의 본래 목적인 낙후지역 개선을 위한 사업이 신규사업의 추진이 아닌 기존사업을 보완하는 방식으로 추진되고 있다.

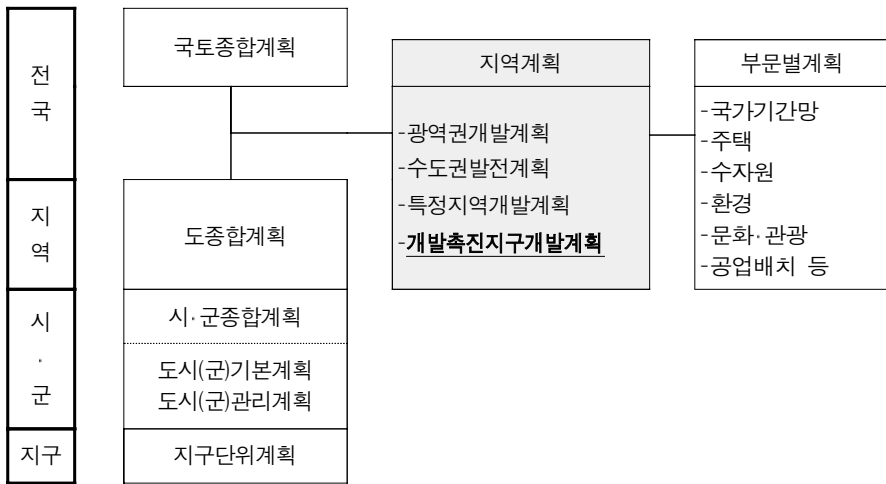
④ 상위계획과 개발촉진지구 개발사업계획과 불일치

국가계획 등 상위계획(국립공원, 개발제한구역 등)에 의해 이미 많은 부분이 제한되어 있어 신규 사업계획 수립 및 추진이 어렵다. 태안군건설종합계획 등 군 개발계획과 연계되지 못하여 개발촉진지구사업인 해안도로가 지방도로와 근접 건설되어 비효율을 초래하고 있다. 해안도로는 해상국립공원 구역내 건설이 금지되어 있어 실제 필요한 노선으로 건설하지 못하고 있다.

국토계획체계가 개편됨에 따라 개발촉진지구개발사업과 같은 지역개발사업은 해당 시군의 도시기본계획과 도시관리계획에 부합되어야 추진이 가능하다. 국토

계획체계의 개편으로 국토에 관련된 모든 계획을 「국토계획-도계획-시군도시계획」으로 일원화되었다. 국토종합계획과 시군별 도시계획이 상호 연계될 수 있도록 광역도시계획과 도종합계획 수립을 규정하고 있으며, 이는 국토종합계획과 부문별계획과의 연계성을 강화하여 국토계획의 실효성을 확보하기 위한 것이다. 이와 같은 시·군의 도시계획 중심의 제도개편은 도시계획 및 지역개발사업의 지방화를 의미한다. 따라서 향후 지역개발사업은 시·군이 수립하는 도시기본계획과 도시관리계획에 부합되어야 추진이 가능할 것이다.

<그림 5-3> 국토이용계획체계 개편



⑤ 관련법률의 의제 처리규정의 실효성 미흡

22개 법률의 의제처리는 실시계획 작성·승인시 미리 관계행정기관의 장과 협의하도록 규정되어 있어 실제 협의과정에서 각각 법률을 주관하는 기관의 승인을 받아야 하는 실정이다. 기본계획상 모두 의제 처리되는 것으로 되어 있지만, 실시계획수립·승인시에는 개별 법률의 승인을 받아야 한다. 관계부처와 협의 후 의제처리하도록 하고 있으나, 협의시 타 법률에 의해 거부되는 경향이 있다(예:

환경부의 환경관련법 등).

이원농어촌휴양단지의 경우, 기본계획수립시 개발촉진지구사업으로 포함되었으나 협의과정에서 농림부의 반대로 실시계획수립대상에서 제외되었다. 기본계획 수립이후 민간투자자들의 실시계획 수립시 계획변경이 어려워 민간투자가 위축될 소지가 있다(2002년 8월 법개정을 통해 다소 완화되었음).

개발촉진지구 지정 이후 지구내 개별 사업계획의 변경이나 축소가 곤란하여 보다 효과적인 사업수행이 곤란하다. 행정기관이 수립한 계획과 민간투자자들이 수립한 계획들간의 차이로 개별 사업계획의 변경이 불가피한 실정이다.

⑥ 실효성 없는 사업선정과 모니터링체계 미구축

개발촉진지구 사업의 대부분이 낙후여건을 개선하기 위한 실효성 있는 사업을 제시하지 못하고 관광휴양사업이나 기반시설정비사업을 선정하고 있다. 개발계획의 사업성과 추진가능성을 판단할 수 있는 구체적인 기준제시가 미흡하며, 추진과정을 모니터링 할 수 있는 시스템 구축도 이루어지지 않고 있다.

(4) 개발촉진지구개발사업의 기능이양사무 개선방안

① 태안 개발촉진지구 개발사업 관련 정부간 기능 배분 요약

앞에서 살펴본 바와 같이, 태안 개발촉진지구개발사업은 지구지정·고시, 개발계획의 승인, 개발사업의 평가는 중앙정부인 건설교통부가 담당하고 있고, 개발계획의 수립과 개발사업의 시행은 충남도(광역)와 태안군(기초)이 관여하고 있다.

국토개발분야 정부기능 배분에는 그동안 지역주민의 복지와 지역발전에 직결되어 있을 뿐만 아니라 사무수행에 있어서 지역적 특성이 강조되는 경향이 있어왔다. 개발촉진지구개발사업의 경우, 외형상으로는 정부수준간 기능배분이 지정 및 평가사무를 제외한 사무가 시·도나 시·군의 사무로 이양되어 있는 것으로 조사되었다. 지방분권의 확대 차원에서 현재 중앙이 담당하고 있는 개발촉진지구

의 지정·고시, 개발계획의 승인, 개발사업의 평가서무를 광역자치단체의 지방사무로 이양할 필요가 있다.

<표 5-3> 태안 개발촉진지구개발사업 관련 기능배분 실태

구 분		중앙 정부	충청 남도	태안군	비 고
지구지정·고시단계		○			· 충남도지사가 태안군과 협의하여 건설교통부장관에게 요청
개발계획 수립단계	국가지원사업		○	○	· 건설교통부장관의 승인
	자체개발사업		○	○	
개발사업 시행단계	국가·지자체사업			○	
	민자유치사업		○	○	· 민자유치사업자와 협약체결
평 가 단 계		○			· 2002년 8월 개정/신설 · 2년에 1회 실시

② 기능배분 방향 및 기준

국토개발분야 정부기능의 배분방향은 중앙정부 권한의 지방이양(보충성의 원칙), 지방정부의 자율성과 책임성 확대 등 최근 참여정부에서 강조하고 있는 지방분권의 기본방향을 고려하여 설정하여야 한다. 중앙과 지방간 역할 분담에 있어서 보충성의 원칙은 중앙정부는 지방정부가 수행할 수 없는 사무를 제외하고는 모두 지방정부에 이양하는 것을 의미한다. 사무이양 방식의 경우, 과거와 같이 중앙사무를 부분적으로 지방에 이양한다는 발상이 아니라 포괄적으로 이양한다는 일괄이전 방식을 의미한다.

사무구분 기준의 경우, 전국적 통일성이나 고도의 전문성을 요하는 것은 국가사무로, 민주성(현지성)과 편의성(대응성)을 요하는 것은 자치사무로, 전문성과 경제성 그리고 영향력의 범위가 광역적인 것은 광역사무로 한다.

이러한 관점에서 지역개발분야의 정부기능은 일반적인 기준과 정책방향을 제시하고 지역간 형평성 증진을 위한 개발을 중점 지원하는 기능은 중앙정부가, 지정·개발계획수립·집행 등 개발사업의 전반에 대해서는 원칙적으로 지방정부가 자율적으로 추진할 수 있도록 기능을 배분하는 것을 원칙으로 한다.

따라서 지역개발사업분야의 중앙과 지방간 기능배분 기준은 다음과 같다. 먼저, 개발사업추진효과의 공간적 범위, 개발사업추진의 민주성과 효율성, 지방정부의 실행능력을 기능배분 기준으로 설정한다. 둘째, 사업추진효과의 공간적 범위는 개발사업의 공간적 적용범위와 타 지역과 연계범위를 기준으로 하되, 전국 또는 2개 이상의 광역자치단체 포함시 중앙정부가, 2개 이상의 기초자치단체가 포함시 광역정부가, 당해 지역일 때는 기초정부가 관련기능을 담당한다. 셋째, 사업추진의 민주성 부분은 주민생활의 밀착성, 주민참여 및 지방자율의 필요성, 지역적 특수성 반영도를 포함하며, 이들이 낮을수록 중앙정부가, 높을수록 지방정부가 담당한다. 넷째, 사업추진의 효율성 기준은 개발사업 규모를 의미하며, 규모가 크면 중앙정부가 적으면 지방정부가 담당한다.

종합하면, 지역개발사업은 사업의 공간적인 범위가 지역에 한정되어 있고 주민생활의 밀착성과 사업을 수행함에 있어 지역적 종합성을 고려해야 하기 때문에 이를 지방사무로 하는 것이 원칙적으로 타당하다.

③ 실행가능한 기능이양사무

앞에서 살펴본 바와 같이 지역개발분야의 사업은 지방사무적인 성격이 강하므로 관련기능 전체를 지방사무로 전환하는 것을 원칙으로 하되, 취약한 재정과 사업의 효과성 제고를 위해 개발촉진지구 지정과 개발사업의 평가사무만을 광역사무화하고, 계획수립과 집행기능은 기초사무로 구분하였다.

특히 지금까지는 국가지원사업일 경우 개발촉진지구개발계획을 수립할 때는 중앙의 승인이 필요했으나, 승인제도는 지방에 대한 사전적인 통제수단으로 작동하여 지방의 자율성을 심하게 제한하므로 원칙적으로 폐지되어야 한다.

<표 5-4> 개발촉진지구개발사업 관련 기능배분 개선(안)

기 능		현 행	개선방안	비 고	장 점
지구·지정단계		중 앙 (건교부)	광 역 (시 도)	공동사무화	사업추진의 효과성 제고
개발계획 수립단계	국가지원사업	광역(위임)	⇒ 기 초	기능이양	지역여건 반영
	자체개발사업	광역(위임)		기능이양	지역여건 반영
개발사업 시행단계	국가·지자체사업	기 초	기 초	현상유지	시군재량 인정
	민자유치사업	광역(위임)	기 초	기능이양	시군재량 인정
평 가 단 계		중 앙 (건교부)	광 역 (시 도)	공동사무화	사업추진의 효과성 제고

④ 요약 및 소결

결론적으로 개발촉진지구개발사업과 같은 지역개발사업은 지방사무적인 성격이 강하므로 관련기능 전체를 지방사무로 전환하는 것을 원칙으로 하되, 취약한 재정과 사업의 효과성 제고를 위해 개발촉진지구 지정과 개발사업의 평가사무를 광역자치단체의 사무로 한다.

지역개발사업은 지방분권의 관점과 동시에 국토균형발전의 관점에서 이해되고 추진되어야 한다. 지방분권의 관점에서는 지역개발사업의 지방화를 의미하며, 과도기적으로는 중앙정부 기능의 지역화방안 즉, 지역에서 지방정부의 역할을 지원하고 지역단위 정책의 추진에 지방정부의 역할을 확대하여 내생적 추진역량을 제고하여야 한다.

국토균형발전의 관점에서는 지역개발사업을 통한 낙후지역의 발전을 의미하므로 부처별로 분산된 지역개발정책을 종합적·체계적으로 지원함과 동시에 사업과 예산을 통합하여 사업의 효과성을 제고하는 것이 필요하다.

2 주택 부문

1) 주택부문의 중앙-지방간 역할 분담 현황

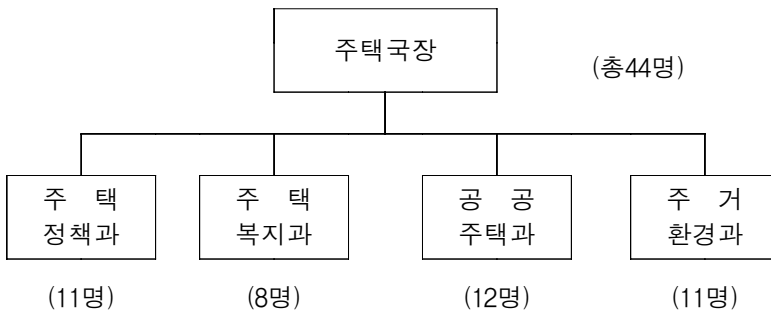
(1) 중앙정부 주택부문 조직체계 및 업무내용

중앙정부에서 주택업무를 담당하고 있는 건설교통부의 주택국은 국장을 포함하여 4개과 현원 44명으로 구성되어 있다. 각 부서별 업무내용을 살펴보면, 주택정책과에서는 주택정책의 입안 및 연구, 주택건설종합계획 수립, 주택건설촉진법령운용, 주택공급에관한규칙 운영, 지역·직장조합주택제도, 표준건축비 등을 운용하고 있다.

주택복지과에서는 최저주거기준 제도화, 주거복지지표 개발, 장기주택금융 활성화, 국민주택기금 제도개선 및 운용, 최저 주거기준 미달 조사체계 확립, 온라인복권, 대한주택보증주식회사지도감독 등의 업무를 수행하고 있다.

공공주택과에서는 임대제도 관련업무, 임대관리업무, 택지제도 관련업무, 택지계획업무로서 중·단기 택지수급계획 수립·조정, 택지개발예정지구 조사·지정·해제, 택지개발사업시행자의 지정, 그리고 100만평 이상 개발계획 승인(신도시 제외)업무를 수행하고 있다.

<그림 5-4> 주택국의 기구 및 인원



주거환경과에서는 도시및주거환경정비법을 운영하며 주택 재건축, 재개발, 주거환경개선사업, 아파트지구 관련업무와 주택법 중 주택건설기준 등에 관한사항, 공동주택관리령 관련 사항, 공동주택 사업계획승인에 관한 사항, 주택건설업자 등록에 관한 사항을 수행하고 있다.

<표 5-5> 중앙정부 주택부문 조직체계 및 업무내용

건설교통부 주택국 (현원 총44명)	
주택정책과(11명)	
<ul style="list-style-type: none"> · 주택정책의 입안 및 연구 · 주택건설종합계획 수립 · 주택건설.가격 통계 작성.관리 · 주택전산망 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택건설촉진법령 개정 및 운영 · 지역.직장조합제도 운영 · 표준건축비 운용 · 주택공사 지도.감독
주택복지과(8명)	
<ul style="list-style-type: none"> · 최저주거기준 제도화 · 주거복지지표 개발 · 장기주택금융 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민주택기금 역할 재정립 · 주택채권등록발행 · 최저 주거기준 미달 조사체계 확립 · 대한주택보증주식회사 지도감독
공공주택과(12명)	
<ul style="list-style-type: none"> · 임대제도 · 임대관리 · 택지제도 · 택지관리 · 택지개발예정지구 지정.고시 업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 택지 개발계획 및 실시계획 승인 업무 · 택지개발관련 각종 통계 정리.분석 · 택지개발촉진법령 운영 · 택지개발 제도개선 관련 업무 · 단기 및 중장기 공공택지 공급계획 수립.조정 업무
주거환경과(11명)	
<ul style="list-style-type: none"> · 주택 재건축 관련 업무 · 주택 재개발 관련 업무 · 아파트지구 관련 업무 · 주거환경개선사업 관련 업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 공동주택관리령 운영 · 주택건설기준 운영 · 공동주택 사업계획 승인에 관한 사항 · 주택건설사업자 등록 등에 관한 사항

건설교통부의 주택관련 예산은 크게 일반회계, 재특회계, 농특회계, 토특회계에서 지원되며 2002년에 약 5,600억원, 2003년에는 9,400억원이 책정되어 지원될 예정이다. 주요 항목별 예산내용을 보면 일반회계에서는 국민임대주택건설이 6,425억원, 주거환경개선사업에 1,500억원이 대부분을 차지하고 있으며, 재특회

계에서는 국민주택기금지원이 373억원이고, 농특회계에서는 농어촌주택개량사업에 187억원, 그리고 토특회계에서는 개발제한구역주민지원사업이 730억원 등이다.

<표 5-6> 주택부문 세출예산

(단위 : 백만원)

회계명	사 업 명	2003 예 산
	합 계	941,204
일반회계	소 계	798,209
	주택도시행정	155,273
	국토이용체계구축 (선계획후개발)	2,000
	주거환경개선사업	150,000
	건축행정정보화사업	3,273
	기본사업비	347
	국민임대주택건설	642,589
재특회계	소 계	37,300
	국민주택기금지원	37,300
	근로자주택자금지원 (건설, 구입, 전세)	-
	도시영세민주거환경개선	-
	농어촌주택개량사업지원	-
농특회계	농어촌주택개량	18,700
토특회계	소 계	86,995
	개발제한구역관리	6,545
	개발제한구역주민지원사업	73,000
	개발제한구역토지매입비	7,450

- 주 : 1) 재특회계 : 재정투융자특별회계
 2) 농특회계 : 농어촌지원특별회계
 3) 토특회계 : 토지관리및지역균형개발 특별회계

지방자치단체 주택부문 조직체계 및 업무내용은 <표 5-7>과 같다. 주택부문 지방자치단체의 조직은 경기도의 경우, 건설교통국 주택과에서 주택행정, 주택관리, 주거환경, 그리고 건축관리에 관한 조직과 업무를 수행하고 있다. 수원시의 경우 도시계획국 건축과에서 공동주택관리, 주택관리, 주택지도, 재개발계의 조직과 업무를 수행하고 있다.

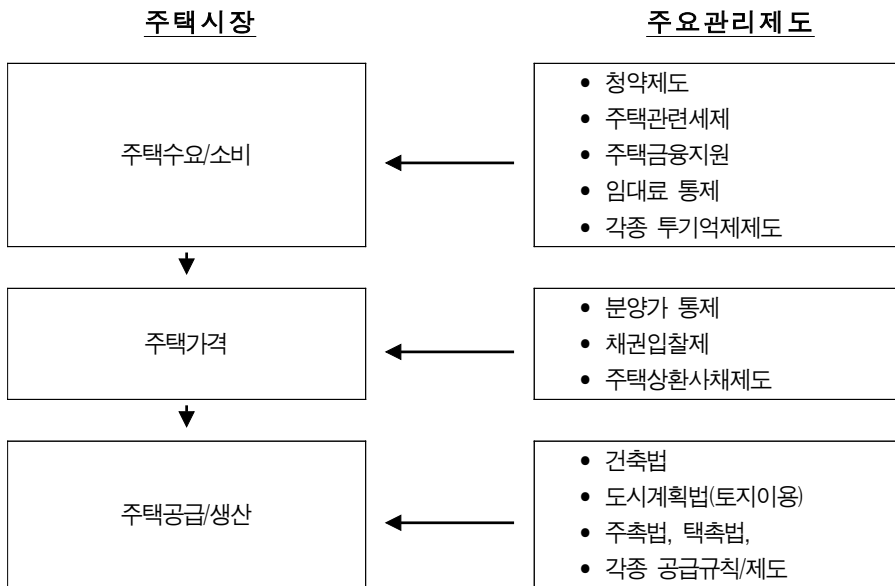
<표 5-7> 지방자치단체의 주택부문 조직체계 및 업무내용

주택부문 지방자치단체 업무내용	
경기도 건설교통국 주택과	수원시 도시계획국 건축과
주택행정	공동주택관리
<ul style="list-style-type: none"> · 과 소관업무 종합기획 조정 · 건축문화상 운영, 총무계획 · 예산, 회계, 전세자금 	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택법 운영 · 주택건설사업승인 대상 건축물의 사후관리 · 공동주택 시설물 안전지도·점검 · 공동주택 단지내 불법행위 단속 · 공동주택의 불법구조변경 단속 · 공동주택단지 행위허가(용도변경) · 공동주택관리령 운영
주택관리	주택관리
<ul style="list-style-type: none"> · 주택건설종합계획 수립 · 주택건설사업계획 승인 · 주택건설사업자 등록 및 주택관리사 자격인정 · 주택공급에관한규칙 운용 · 임대주택법 운용 	<ul style="list-style-type: none"> · 총무계획(건물토지동원) · 주택건설계획 수립 및 조사분석 · 주택건설사업계획의 사전결정,심의, 승인 · 주택공급(민간사업주체) 업무 · 주거환경 개선사업 · 농촌주택 개량 · 주택사업 특별회계 운영
주거환경	주택지도
<ul style="list-style-type: none"> · 도시저소득주거환경개선사업 · 일반정주권 개발사업 추진 · 소도읍, 도서, 오지종합개발, 소규모피해 복구 사업 · 농어촌주거환경개선사업, 빈집정보 · 농촌생활용수개발사업, 지역개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택자재 생산업체 등록 및 지도감독 · 무허가 건축물 단속지도 · 주택건설 촉진법 운영 · 주택조합 설립인가 · 주택건설 시공 및 품질관리 · 주택건설사업승인 대상 건축물 착공·중간검사·사용 검사 및 용도변경 · 주택건설 감리자 등록·지정 및 지도점검
건축관리	재개발계
<ul style="list-style-type: none"> · 건축법 운용 및 제도개선, 건축행정건설화대책 추진 · 옥외광고물 관리 · 건축분쟁조정위원회 운영 · 건축조례, 건축위원회 운영 · 건축행정정보화 및 초고속사업 추진, 건축물대장 · 건축사사무소 신고업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 7층 이상이거나 신청 연면적 2,000㎡초과 건축물에 대한 건축허가, 건축협의, 설계변경, 착공신고, 임시사용승인 및 사용승인등 · 7층 이상이거나 건축연면적 2,000㎡초과 건축물의 유지관리(상세 계획구역내 건축물의 규모·용도관리 포함), 위반건축물에 대한 조치, 안전점검 및 조치 · 건축물 부설주차장 업무 · 건축통계등 건축법 운영 · 문화재주변 건축물에 대한 사전 승인 업무

(2) 주택부문 중앙-지방간 역할분담 현황

주택부문은 지방자치법 제9조의 지방자치단체 사무분장에서 나타나 있는 바와 같이 지역주민의 복지증진에 관한 사무와 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무에 해당하는 전형적인 지방사무에 속하는 사항이다. 그런데 중앙정부가 주택관련업무 전반에 걸쳐 아직까지 관여하고 있는 것은 그동안 지방자치의 역사가 일천하여 지자체와의 역할분담이 정착되지 못하였고, 민간부문이 충분히 성장하지 못하였으며, 그리고 예산의 제약 및 지원제도의 미비 등의 사회·경제·법제도적인 제 측면에서의 미흡한 요인이 많았기 때문이다. 주택부문의 구성은 크게 주택수요와 소비부문, 주택가격부문, 주택생산 및 공급부문으로 구성된 주택시장과 주택시장의 각 부문에 대응한 관리제도부문으로 구분할 수 있으나 주택부문에서의 중앙과 지방의 역할분담 현황은 크게 주택계획 및 제도, 주택공급, 주거환경, 주택관리, 택지공급의 측면에서 분석하고자 한다.

<그림 5-5> 주택시장 및 관리제도의 틀



자료 : 김정호(2003; 77).

① 주택계획 및 정책

주택관련 업무는 선진국의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 지자체의 고유사무로서 지역주민의 주거문제를 해결하고 복지정책과 결합되어 주거복지차원에서 시행되어야 할 업무이다. 건설교통부장관은 매년도 광역시도지사로부터 다음 연도의 주택건설계획서를 제출 받아 이를 총괄 조정한 후, 당해 연도 2월 말까지 「주택건설종합계획」을 수립하고 있다. 「주택건설종합계획」은 당해 연도의 단기적인 계획이며, 수립내용은 주택 및 택지현황, 당해 연도의 주택건설 및 택지수급계획, 주택자금조달계획 및 투자계획, 주택개량에 관한 계획, 기타 건설교통부령으로 정하는 사항을 담고 있다. 반면에 기초자치단체에서는 주택건설계획의 수립과 일정규모의 건설사업계획의 승인권을 가지고 있다. 시·도의 광역자치단체는 주택건설종합계획을 수립하며, 일정규모 이상의 주택건설사업계획에 대한 승인권을 행사하고 있다.

② 주택공급부문

주택시장에서의 주택공급은 2002년 말 현재 민간부문이 82%를 차지하고 공공부문이 18% 정도를 담당하고 있다. 임대주택의 공급에 있어서도 민간이 64% 정도를 담당하고 있으며, 공공임대주택에 있어서 중앙정부(주택공사)는 보유하고 있는 순수임대주택에 해당하는 영구임대, 공공임대(50년), 국민임대주택의 재고량은 전체 주택의 1.4% 수준이고, 재정이 열악하고 지방자치의 역사가 일천한 지자체의 경우 0.91%를 차지하고 있어 중앙정부의 역할은 크게 퇴조하고 있는 실정이다.

그런데도 중앙정부는 분양주택에 있어서의 사업계획 승인권을 여전히 행사하고 있으며, 임대주택의 경우에도 분양전환에 관한 사항을 비롯하여 임대사업자와 임차인의 감독업무까지 관장하고 있는 실정이다.

한편 지자체의 경우 시장·군수는 분양주택의 사업계획 승인신청업무를 수행하고 있으며, 조합주택의 사업계획 승인권을 행사하고 있을 뿐이다.

③ 주택관리부문

주택관리부문에 있어서 중앙정부는 주택공급의 기준, 공동주택관리에 대한 감독, 주택관리사시험시행 등의 업무를 수행하고 있다. 광역자치단체에서는 공동주택사용행위허가, 주택관리등록증 교부, 주택관리업자실태조사 업무를 수행하며, 시·군에서는 공동주택 등의 안전점검 및 관리업무를 담당하고 있다. 중앙정부에서 수행하고 있는 주택관리업무는 이미 위탁관리되고 있거나, 광역자치단체에서도 능히 수행할 수 있는 업무이므로 지자체 및 관련기관으로의 업무의 이관이 필요한 실정이다.

④ 주거환경부문

주거환경부문은 재건축사업, 재개발사업, 주거환경개선사업이 있다. 이 중 중앙정부에서는 재개발사업의 기본계획수립·승인권을 행사하고 있으며, 재건축사업의 승인은 시장·군수에 위임한 상태이며, 주거환경개선사업의 지구지정고시는 시도지사에 위임하고 있다. 시장·군수는 재건축사업계획의 승인권과 관리처분계획인가권을 행사하며, 재개발사업의 경우 재개발구역선정, 사업계획승인 및 관리처분계획인가업무를 하고 있으며, 주거환경개선사업에서는 후보지조사 등의 행정업무를 맡고 있다. 시·도지사는 재개발사업에 있어서 재개발구역결정 및 지정업무와 주거환경개선사업에서의 지구지정고시, 사업계획승인고시업무를 담당하고 있다.

⑤ 택지개발 및 공급부문

택지개발사업은 건설교통부장관이 관련부처, 지자체 등의 의견을 수렴하고, 주택정책심의위원회를 거쳐 택지개발예정지구와 사업시행자를 지정·고시하게 된다. 택지공급과 관련하여 중앙정부는 예정지구 및 시행자 지정 권한을 가지고 있으며, 100만평 이상 개발에 대한 승인을 행사하고 있다.

<표 5-8> 주택부문 중앙-지방역할 분담

구 분		건설교통부 장관	시도지사	시장·군수		
주택건설 종합계획		-주택건설종합계획수립 ·관계기관장과 협의	-주택건설계획서 제출(→건교부장관)			
주택공급 (건설)	분양주택	공공	-사업계획승인	-사업계획승인신청		
		민간	-사업계획승인 ·관계기관장과 협의 -사업계획승인서 및 관계서류사본 송부(→관할시장) -사업계획고시·공고	-사업계획 승인 신청서에 대한 의견서 첨부하여 제출(→장관)	-사업계획 승인신청서에 대한 의견서 첨부(→장관) -입주자 모집승인	
	임대주택	건설 임대 주택	공공	-주택건설종합계획 수립시 임대주택용 택지 공급계획 포함 -사업계획승인 -국민임대 주택의 운영, 관리사항결정 -국민주택기금운용(우선사용)·관리 -입주자격심사 -임대사업자와 임차인 감독	-국민임대주택의 운영, 관리사항 결정 -입주자격심사	-임대사업자등록인가 및 말소 -임대주택조합의 설립인가 -임대조건 신고필증 교부 -임대조건의 조정 및 권고 -임대주택자체관리의 인가 -임대사업자와 임차인감독
			민간
		매입임대 주택			-임대사업자 등록인가 및 말소 -임대조건 신고필증 교부 -임대조건의 조정 및 권고 -임대주택자체관리의 인가 -임대사업자와 임차인감독	
	근로자주택		
	조합주택 (지역,직장)			-조합설립인가 -사업계획승인		
주택관리	공동주택관리	-공동주택관리에 관한 감독 -주택관리사시험시행	-주택관리업등록증 교부 -공동주택관리실적의 산정 -주택관리업자실태조사 -공동주택사용행위 허가	-경비업무종사자에 대한 안전교육 -공동주택등의 안전점검·관리		
	임대차보호		
	(임대료 규제)	-건교부장관결정·고시 ·표준임대보증금 및 표준임대료초과 불가(민간건설 중형공공 임대주택 제외)		-임대보증금·임대료신고 -체납된 분양대금 등의 강제징수(위탁)		

<표 5-8> 주택부문 중앙-지방역할 분담(계속)

구 분		건설교통부 장관	시도지사	시장·군수
주거환경	재건축 사업	-사업계획승인(위임)	-사업계획승인(위임)	-안전진단 및 재건축허용 여부 결정 -조합설립인가 -사업계획승인 -관리처분계획인가 -준공검사·인가 등 -조합해산인가
	재개발 사업	-기본계획수립·승인	-재개발구역결정 및 지정 -재개발구역고시	-재개발구역선정 -사업시행/시행자 지정 -조합설립인가 -사업시행인가 및 고시 -관리처분계획인가 -준공검사·인가 등
	주거환경 개선사업	-지구지정고시(위임)	-지방도시계획위원회 회의결 -지구지정고시 ·관계기관과 협의 -사업계획승인고시	-후보지조사 -사업시행자 -입안공고, 주민의견청취, 주민동의 -지구지정신청 ·관계 중앙행정기관 협의 -개선계획수립 ·지방도시계획위원회회의결 -주거환경개선계획고시 -사업시행계획 수립 (공공시설 정비)
택지공급 (개발)	공영개발 (택지개발 예정지구)	-택지수급계획 수립 -예정지구조사 -예정지구 및 시행자 지정 ·관계 중앙행정 기관 의 장과 협의 -개발계획승인 ·330만㎡이상	-예정지구지정(20만㎡미만) -개발계획승인 ·330만㎡미만 -개발계획고시 -실시계획승인 ·관계기관과 협의 ·지구단위계획 구역지정 및 결정 -택지공급승인	-예정지구조사 (건교부장관이 명하는 자) -주민공람공고 -준공지구관리 (지구단위계획) -주택건설사업 인가 및 분양승인
	대지조성 사업		-토지매수, 손실보상 (위임)	-토지매수, 손실보상 -사용검사

2) 주택정책 추진 및 역할 분담의 문제점

(1) 주택정책 및 주택시장에서의 문제점

정부가 지금까지 추진해온 주택정책의 목표는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주택부족의 문제를 해결하고자 신축물량의 생산, 공급을 확대하고, 둘째, 주택가격상승을 억제하고자 신규아파트의 분양가격 규제와 주택투기억제대책 강화, 셋째, 저소득층 주거문제 해결을 위해 임대주택 확대 공급이다.

이러한 정책의 결과 주택공급 및 생산측면에서는 주택의 대량생산은 경기의존적이고, 가격상승을 전제로 한 투기의존적으로 이루어졌으며, 신축만을 강조하는 정책 때문에 기존주택의 경제적 보전과 이용을 기피했으며, 상대적으로 투자 가치가 낮은 소형분양주택과 임대주택의 공급이 저조하였을 뿐 아니라 실제로 재건축, 재개발제도 때문에 경제적 이용이 가능한 기존주택이 지나치게 많이 헐렸다는 지적을 받고 있다.

주택가격측면에서는 주택가격안정과 고급·호화주택의 건설을 억제하고자 도입된 분양가격 상한제, 또는 연동제는 청약수요를 누적시켜 장기적으로는 가격상승을 유도하였으며, 아울러 필요 이상, 능력 이상의 주택과소비, 또는 주택과 다점유현상을 초래하였다.

주택수요 및 소비측면에서는 중산층 중심의 주택공급과 높은 임대료는 가구수에 맞는 주택의 선택이 아니라 사람이 주택에 맞춰 살아야 하는 등 주거여건의 악화를 초래하였고, 낙후된 주택금융 시스템은 주택구입 시 과도한 금융부담을 안게 되었다. 뿐만 아니라 주택가격의 급속한 상승은 임대주택시장의 형성을 어렵게 하고 부익부, 빈익빈의 악순환을 초래하고 있다.

그밖에 중앙정부 주도의 획일화된 주택생산정책의 부작용으로 먼저 지역여건을 고려하지 않아 일부지역에서는 과다공급을, 또 다른 일부지역에서는 왜곡된 규모 분포현상을 초래하는 등 비효율을 가져왔다. 또한 아파트 등 공동주택 중심의 획

일화된 주거단지가 전국에 형성됨으로써 도시별 공간특성이 사라졌고, 대형업체 중심의 주택생산정책은 경쟁부족으로 주택산업의 낙후를 가져왔던 것이다.

또한 주택생산 극대화 정책은 경제개발계획과 연계해 중앙정부가 마련하였고, 일부만을 지방자치단체에 위임하여 추진하여 온 까닭에 지방의 특수한 여건을 도외시할 수밖에 없었으며, 특히 서울과 수도권의 주택부족문제 해결에 정책목표를 두다보니, 많은 정책수단들이 타지역에는 적합하지 못하다는 비난을 받아 온 것이다.

주거환경개선 부문에서는 중앙부처가 재개발에 대한 승인권을 행사하기보다는 오히려 지자체의 감독기능을 통한 일관된 정책의 유지가 필요하다 하겠다. 지자체의 경우 재개발, 재건축, 주거환경개선사업을 둘러싸고 많은 문제점이 노정된 현실에서 제도의 개선과 전문인력의 확충 없이 단순히 권한과 기능만을 이양할 경우 더 큰 문제를 양산할 수 있다. 따라서 기능의 이양에는 지자체의 수권능력을 감안하여야 하고, 도시계획위원회 등의 각종 의결기관의 구성요건과 공무원의 자질에 대한 보완책이 마련되어야 한 것이다.

택지개발 및 공급부문에서는 그 동안 택지개발사업이 주택위주의 고밀도 개발로 주변지역과의 교통 및 환경문제 등으로 도시문제를 야기하는 등 전문가들로부터 많은 비판을 들어왔으며, 해당 지역 원주민들의 반발을 받아왔다. 도시개발에 있어서 선 계획 후 개발 시스템이 정착되지 못한 상황에서의 무분별한 택지개발사업은 중앙정부와 지자체 모두에게 많은 이권이 걸려있는 사업으로 비춰졌으며 몇몇 지자체에서는 난개발 문제가 사회문제로 비화되기도 하였다.

(2) 중앙과 지방의 관계측면에서의 문제점

계획의 수립에 있어서는 중앙정부가 매년 수립하는 '주택건설종합계획'은 지역특성·지역수요·시장성 등의 조사를 통한 수요추정에 근거하는 상향식 접근이 이루어지지 않고 있다. 당초 각 지역의 실정에 맞도록 작성하기 위해 광역지자체

가 시도별 주택건설종합계획서를 제출하도록 되어 있으나, 중앙정부에서는 이를 반영하여야 하는 법적 의무가 부과되어 있지 않기 때문이다.

이해관계의 조정에 있어서는 중앙에서 수립한 주택정책이 지역의 타부문의 정책 목표나 각 지역의 이해관계와 상충할 경우 이를 조정할 수 있는 기능이나 제도가 부재하다. 기반시설과의 연계성 등을 고려하여 사업계획을 승인할 수 있도록 승인권한을 지자체에 두는 방안이 검토되어야 할 것이다.

정책집행과정에 있어서는 지금까지 중앙정부 위주의 양적 공급에 매달려온 결과 지방자치단체에서는 각 지역이 가지고 있는 고유의 주택문제(양적 부족뿐 아니라 주거의 질 문제 등)를 해결할 수 있는 자금의 조달 및 운용에 한계를 가질 수밖에 없었던 점도 문제로 지적될 수 있다.

정책의 우선순위에 있어서는 택지개발에 우선순위가 두어져 도시계획과 토지이용계획이 변경되는 사례가 빈번하며, 택지개발이 지역의 도시문제를 충분히 고려하지 못한 채 시행되어 중앙부처가 지역의 도시문제를 오히려 악화시키는 현상이 발생되기도 하였으며, 대도시 주변지역에 대한 과도한 택지공급은 도시의 외연적 확산을 가져와 기반시설의 과소비와 낭비를 가져오는 폐단을 낳기도 하였다. 그리고 정책수단에 있어서는 세제, 금융, 토지이용밀도규제 및 제도 등 지방여건을 고려하지 않고 전국적이고 일률적으로 적용하여 소득계층간, 지역간 형평성의 문제를 낳게 되었다.

3) 중앙과 지방의 역할 분담 방향

주택부문에서의 기능분담 원칙은 주민선호, 외부성, 소득의 재분배, 경기조절의 네 가지로 요약²²⁾될 수 있으며, 이 기준에 따른 업무를 구분하면 다음과 같다.

첫째, 주민선호를 중시해야 할 업무는 주로 기초자치단체가 담당해야 하는 업무이며, 여기에는 주택계획, 사업계획의 승인, 주택공급규칙, 설계 및 시설배치기

22) 김정호, "주택정책의 지방화 방안", 지방분권과 주택정책 토론회자료, 2003.11.27, p90

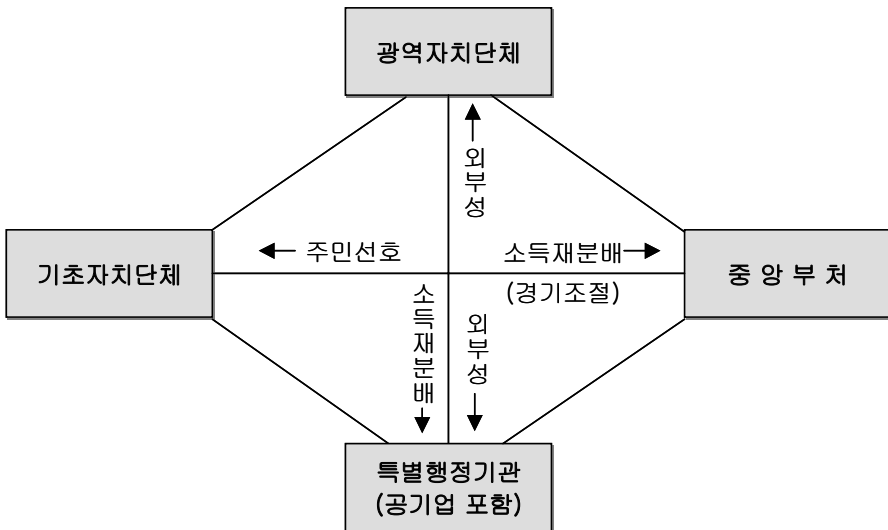
준, 택지개발인·허가 등 주택의 생산과 관련된 업무이다.

둘째, 외부성과 관련된 업무는 광역자치단체와 긴밀한 협력이 요구되는 업무이다. 일정 규모이상의 주택 또는 택지개발사업의 경우 외부효과가 발생하며, 주택계획, 개발부담금의 부과도 인접 지자체에 영향을 미치게 된다.

셋째, 소득의 재분배와 관련된 업무는 중앙정부와 협력이 필요한 업무이다. 주택의 구입과 임대는 소득재분배에 영향을 미치게 되며, 주택금융, 임대차보호, 공공주택의 임대, 재산권보호 등의 업무는 전국적으로 차등을 두어서는 안되므로 중앙정부의 업무영역에 속하게 된다. 이 업무의 집행과정에서 외부성이 있는 사항은 광역자치단체와 주민선호와 관련된 사항은 지자체와 협의가 필요할 것이다.

넷째, 경기조절과 관계된 업무는 중앙정부의 업무영역에 속한다. 주택건설을 경기진작의 수단으로 사용하는 것은 바람직한 것은 아니나 우리나라의 경우는 경제정책수단의 선택범위가 넓지 않아 여러 가지 부작용에도 불구하고 주택건설을 경기부양책으로 사용해 오고 있는 실정이다. 이와 같은 업무의 특성에 따른 중앙-지방의 역할을 도식화하면 아래 그림과 같다.

<그림 5-6> 주택부문 업무의 특성에 따른 중앙-지방의 역할분담 기준



<표 5-9> 주택부문 업무내용별 평가 및 귀속기관

구 분	평 가 기 준				귀 속 기 관			기 타
	주민 선호	외부성	소득/부 재분배	경기 조절	중앙 정부	지방정부		
						광역	기초	
○주택생산/공급								
- 주택계획	***	**		*		△	○	
- 택지개발계획	***	**	*			△	○	
- 사업계획승인	***			**			○	
- 주택금융(생산자)	*	*	**	***	○	△	△	
- 공급규칙	***		**	*		△	○	
- 설계/건설기준	**	***				△	○	
- 건축허가	***	**		*		△	○	
- 시설배치기준	***	**	*			△	○	
- 택지개발 인,허가	***	**		*		△	○	
- 공공주택건설	*		***	**	○	△		
- 각종 부가세				**	○			
- 부담금의 부과	**	***	*			○	△	
○주택구입/임대								
- 주택금융(소비자)	**		***	*	○		△	
- 분양순위	***		*	**		△	○	
- 임대차 보호	*	**	***		○		△	
- 재산권 보호					○			△
- 공공주택 임대	**	*	***		○		△	
- 취·등록세	***		*	**		△	○	
○주택의 소비/유지,관리					△			
- 하지보수의무화	**	***		*		○	△	
- 주택성능보자/보증								
- 공동주택관리	**	***	*			○	△	
- 재산세부과	**	***		*		△	○	
○주택의 거래/유통/양도								
- 거래규제	*				○	△		
- 양도소득세 부과					○		△	
- 증여세 부과					○		△	
- 상속세 부과					○		△	
- 투기억제대책						△		
○주택재개발/재건축		***	*					
- 재개발계획수립	**	**		*		○	△	
- 재개발계획승인	***	***	**			△	○	
- 재건축사업승인	*	***	*			○	△	
- 주거환경개선사업승인	**					○	△	
- 주택개보수	***	**		*		△	○	

자료 : 김정호(2003; 92)

주) * : 평가기준별 업무내용의 중요도를 나타냄

*** : 매우 중요, 또는 밀접한 관계가 있음/ ** 어느 정도의 관계 존재 / * 약간의 관계존재

○ : 일차적이고 직접적으로 담당해야할 기관

△ : 2차 적이나 당해 기관의 직·간접적인 개입이 필요한 경우

주택관련 업무는 선진국의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 지자체의 고유사무로서 향후 지자체의 역할이 확대되어 지역주민의 주거문제를 해결하고 복지정책과 결합되어 시행되어야 할 것이다. 지자체가 그 역할을 충실히 수행하게 될 때까지는 중앙정부와 긴밀한 협력을 통해 기능의 이양과 전문인력의 확충, 재정확보가 단계적으로 이루어지고, 자치단체장의 인식전환도 함께 이루어져야 할 것이다. 지방자치가 더욱 활성화되고 지자체의 재정능력과 인력이 충원될 경우 주택부문에서의 중앙정부 역할은 크게 축소되고 대신 각 지자체별로 복지정책과 도시계획 및 관리정책의 한 부문으로 주택정책이 추진될 것으로 보인다. 중앙정부 차원에서는 사회적 취약계층에 대한 주거문제와 복지문제를 동시에 접근하기 위하여 정책기능의 확충이 필요하다고 보여진다.

현재의 틀 속에서 개선사항으로는 주택건설계획이 지자체의 여건을 반영할 수 있는 제도가 되어야 한다. 지역별 주택문제의 해결을 위한 지방주택계획의 작성과 실행 방안이 먼저 마련된 후 전국 차원의 주택건설종합계획이 마련되어야 한다. 주택규모, 주택건설의 기준, 부대시설 및 복리시설의 설치기준 등을 정함에 있어서 도시의 특성과 규모, 역사성, 산업기능 등을 고려하여 지역별 차별화가 필요하다. 지자체별로 실정에 맞는 주택조례 제정을 통해 시·도별 주택종합계획 실천계획을 수립하고, 지자체별 최저주거기준 수립 그리고 지자체별 주택건설기준의 설정·관리계획수립이 이루어져야 할 것이다.

향후 중앙정부의 택지개발사업은 조심스럽게 접근되어야 하며, 사전개발계획 없이 주택공급 중심의 택지개발은 비록 그것이 공공부문이라 할지라도 통제될 필요가 있다. 그리고 택지개발에 있어서 100만평을 기준으로 승인권 여부를 구분하는 것은 합리적이지 못하며, 향후 양적인 기준에 의한 것보다는 질적인 척도에 따른 구분으로 대체되어야 할 것이다. 그리고 지방자치단체에 의한 택지개발이 활발히 이루어지고 있는 현 상황에서 택지개발업무의 역할분담은 권한과 기능의 이양의 검토에 선행하여 무엇보다도 도시개발시스템의 정착이 우선되어야 할 것이다.

3. 도로 부문(SOC)

1) 도로현황과 문제점

(1) 도로의 분류 및 관리주체의 부정합성

도로의 종류는 관리주체, 도로의 기능, 사용·형태·규모, 소재지역, 투자주체 등에 따라 다양하게 구분되고 있다. 이러한 도로의 종류 및 등급 구분은 「도로법」, 「도로의구조·시설기준에관한규칙」, 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」 등에 각각 명시되어 있다. 여기서는 도로법 제11조의 도로관리주체 및 기능에 따른 분류를 중심으로 살펴본다.

첫째, 「도로법」상의 분류는 관리주체에 따라 고속국도, 일반국도, 특별·광역시도, 지방도, 시도, 군도 등 7등급으로 구분되며, 자세한 내용은 <표 5-10>과 같다.

그리고 이외에 국도와 지방도의 경우, 새로운 제도의 시행으로 인해 생겨난 도로의 종류가 있다.

① 국도대체우회도로(national bypass)

이는 시 관내를 통과하는 국도의 혼잡을 해소하기 위해 시 외곽으로 국도를 우회하여 건설하는 도로로서 대통령령으로 그 노선을 지정하며, 국가에서 공사비를 지원하고 지방자치단체가 용지비를 부담(matching fund 형식)하여 사업을 시행한다. 통상 국대도(國代道)라고 지칭된다.

② 국가지원지방도(government-aided provincial road)

이는 법령상 지방도이나, 국가에서 공사비를 지원하고 지방자치단체가 용지비를 부담(matching fund 형식)하는 도로로서 대통령령으로 지정하며, 통상 국대도(國持道)라고 지칭된다.

<표 5-10> 도로의 관리주체에 따른 분류

등급	정의	관리청
고속국도	자동차 교통망의 중추부분을 이루는 중요도시를 연결하는 자동차전용의 고속교통이 이용하는 도로로서 고속국도법 제3조 규정에 의해 노선이 지정된 도로	건교부장관 (한국도로공사 사장이 대행)
일반국도	중요도시·지정항만·중요 비행장·국가 산업단지·관광지 등을 연결하며 국가기간도로망을 이루는 도로로서 대통령령으로 그 노선이 지정된 도로	· 지방지역 : 건교부 (지방국도관리청) · 도시지역 : 특별시 · 광역시·시는 관할 자치단체
특별광역시도	특별시 또는 광역시 구역안의 다음 각호에 해당하는 도로로서 특별시장 또는 광역시장이 그 노선을 인정한 도로 1. 자동차 전용도로 2. 간선 또는 보조간선기능을 수행하는 도로 3. 도시내 주요지역구간이나 인근 도시 및 주요지방간을 연결하는 도로 4. 제1호 내지 제3호외에 도시기능유지를 위하여 특히 중요한 도로	특별·광역시장
지방도	지방의 간선도로망을 이루는 다음 각 호에 해당하는 도로로서 관할 도지사가 그 노선을 인정한 도로 1. 도청소재지로부터 시청 또는 군청소재지에 이르는 도로 2. 시청 또는 군청소재지 상호간을 연결하는 도로 3. 도내의 비행장, 항만, 역, 또는 이와 밀접한 관계가 있는 비행장, 항만 또는 역을 상호연결하는 도로 4. 도내의 비행장, 항만 또는 역에서 이와 밀접한 관계가 있는 고속국도·국도 또는 지방도를 연결하는 도로 5. 제1호 내지 제4호외의 도로로서 지방의 개발을 위하여 특히 중요한 도로	도지사
시도	시내의 도로로서 관할시장이 그 노선을 인정한 도로	시장
군도	다음 각 호에 해당하는 군내의 도로로서 관할 군수가 그 노선을 인정한 도로 1. 군청소재지로부터 읍사무소 또는 면사무소 소재지에 이르는 도로 2. 읍사무소 또는 면사무소 소재지 상호간을 연결하는 도로 3. 제1호 및 제2호외의 도로로서 군의 개발에 특히 중요한 도로	군수
구도	특별시 또는 광역시 구역안의 도로 중 특별시도·광역시도를 제외한 구(자치구에 한함) 안의 동간을 연결하는 도로로서 관할 구청장이 그 노선을 인정한 도로	구청장

③ 광역도로(metropolitan road)

「대도시권광역교통관리에관한특별법」에 따라 사업비의 50%를 국고지원을 받는 2개 이상 시·도에 걸쳐 있는 국도(국도대체우회도로 및 도·농통합시 이전의 군 지역 일반국도 제외), 지방도(국가지원지방도 제외), 특별시도, 시도, 군도, 구도로서, 차로수가 다른 병목구간 및 미개설로 인한 단절구간, 또는 출·퇴근시간대에 극심한 혼잡구간(서비스 수준 D이상)의 교통특성기준을 가진 도로를 말한다.

④ 농어촌 도로

농어촌도로는 「농어촌도로정비법」의 규정에 따라 시장·군수가 지정·관리하는 도로로서 도로법에 규정되지 아니하고, 농어촌지역 주민의 교통편익과 농수산물의 생산·유통을 향상시켜 농어촌 생활환경개선을 도모하고 지역경제 활성화에 기여하는 법정도로를 말하는데, 여기에는 면도, 리도, 농도가 있다.

둘째, 도로의 기능에 관한 것은 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」에서 규정하고 있다. 도로는 그 기능에 따라 크게 주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 국지도로, 및 특수도로 등 다섯 가지로 구분되는데, 이는 도로의 이동성과 접근성을 고려한 분류라고 할 수 있다. 이러한 도로의 이동성과 접근성을 고려하여, 국도대체도로 및 자동차전용도로에는 지방도로 또는 국지도로가 직접 연결되지 않도록 하여 도로교통소통의 원활화를 꾀하고 있다(동 규칙 제10조 제4호).

<표 5-11> 도로의 기능에 따른 도로의 구분

구 분	기 능
주간선도로	시·군내 주요지역을 연결하거나 시·군 상호간이나 주요지방 상호간을 연결하여 대량통과교통량을 처리하는 도로로서 도시의 골격을 형성하는 도로
보조간선도로	주간선도로를 집산도로 또는 주요 교통발생원과 연결하여 시·군 교통의 집산기능을 하는 도로로서 근린주거구역의 외곽을 형성하는 도로
집산도로	근린주거구역의 교통을 보조간선도로와 연결하여 근린주거구역내 교통의 집산기능을 하는 도로로서 근린주거구역의 내부를 구획하는 도로
국지도로	가구(街區: 도로로 둘러싸인 일단의 지역)를 구획하는 도로
특수도로	보행자전용도로·자전거전용도로 등 자동차 이외의 교통에 전용되는 도로

이러한 다양한 분류체계 가운데 도로에 관한 기본법인 「도로법」은 관리주체에 의한 분류체계를 채택하고 있는 반면, 도시지역과 지방지역을 구분하며 도로를 교통시설의 하나로 간주하는 도시계획관련법체계는 도로의 기능에 따른 분류체계를 채택하고 있다. 이 같은 도로의 관리주체와 도로의 기능에 따른 구분이 조화를 이루기 위해서는 상급관리청일수록 상위기능의 도로를 관리하는 것이 타당할 것이다. 즉 도로의 이용이 접근성과 이동성을 위한 것이라고 할 경우, 이동성을 중시하는 주간선(또는 보조간선)기능은 상급관리청이 담당하고 접근성이 중시되는 도로의 경우는 하급의 관리청이 담당하여도 무방할 것이라는 것이다.

그러나 과연 이러한 도로의 기능구분에 따라 도로관리청이 정하여 지고 있는지는 의문이다. 왜냐하면, 비록 주간선도로로서의 역할을 한다고 판단되어 국도로 지정된 도로라 하더라도, 지역에 존재하는 국도의 경우 지역여건의 변화 등으로 인하여 주간선도로의 역할을 하지 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 도시지역에 존재하는 지방도(특별시·광역시도, 시도, 군도) 등의 경우 기능과 구조 등의 개선을 통해 국도로 상향조정되는 예는 있으나, 한번 국도로 지정된 도로가 그 역할과 기능이 떨어진다고 하여 지방도로 하향조정된 경우는 아직까지 전혀 없다는 것은²³⁾, 도로의 기능과 관리청의 분류체계가 조화롭지 않음을 보여주는 것이라고 할 것이다.

(2) 현행 도로행정기능 분담체계와 문제점

도로행정은 계획, 건설, 유지관리, 조정 등 크게 네 가지로 분류할 수 있는데, 이에 대한 현황은 다음과 같다.

① 도로계획

도로계획에는 도로정비기본계획, 사업계획, 재원확보계획 등이 포함된다. 「도

23) 건교부 도로행정 담당자와의 면담(2003. 9. 2).

로법」에 따른 도로정비기본계획은 도로관리청이 10년 단위로 수립하는 소관도로에 대한 장기계획으로, 5년마다 계획의 타당성여부를 검토하여 기본계획을 변경하고 있다.

먼저, 도로계획은 도로의 종류에 따라 담당기관이 서로 상이하다. 고속도로 및 국도의 개발계획은 건교부가 담당하며, 지방도, 시·군도, 특별·광역시도는 관할 지방정부가 계획업무 담당을 하고 있다. 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 도시계획사업으로 인해 설치한 도로의 관리청은 도로의 소재지를 관리하는 특별시장·광역시장·시장·군수 또는 구청장으로 하고 있다. 그리고 국도대체도로 및 국가지원지방도는 건교부장관이 행정자치부장관과 관할 도로관리청의 의견을 들어 계획을 수립하고 있다.

국가기간교통망계획은 지역간 간선교통기능을 담당하는 고속국도와 일반국도 등의 국가기간교통시설에 관하여 건교부장관이 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위해 20년 단위로 수립하며, 이 계획은 「대도시권광역교통관리에관한특별법」에 의한 대도시권광역교통계획이나 기타 다른 법령에 의한 교통관련 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 되고 있다.

또한 광역교통계획은 건교부장관이 관계중앙행정기관의 장, 대도시권에 포함 된 특별시장, 광역시장 또는 도지사의 의견을 들어 대도시권광역교통계획을 5년 단위로 수립 결정하여, 관계기관의 장에게 통보 → 관계기관의 장은 이에 따라 소관별 추진계획과 사업계획 작성하여 건교부장관에게 제출 → 광역교통위원회 심의를 거쳐 관계기관의 장에게 통보하여 확정하고 있다.

그리고 도시교통의 원활한 소통과 교통편의를 위해 상주인구 10만 이상의 도시를 건교부장관이 도시교통정비지역으로 지정한 지역에 대해서는 지정된 행정구역의 관할 시장(특별시장 및 광역시장 포함) 또는 군수가 20년 단위의 도시교통정비기본계획을 수립하는데, 이 계획에는 도로부문의 계획이 포함되며, 도로법에 따른 도로정비기본계획이 있는 경우에는 이에 따르도록 하고 있다.

「국토의계획및이용에관한법률」에 따른 도시기본계획, 도시관리계획에는 기간

시설로서의 도로·철도·항만·공항·주차장 등의 교통시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 수립하게 되어있는데, 관할구역의 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립한다.

그리고 농어촌도로의 기본계획, 정비계획 및 사업계획은 시장·군수가 작성하여 광역시장 또는 도지사를 거쳐 행자부장관의 승인을 받아야 한다.

② 도로건설

도로건설에는 도로사업계획에 따른 도로구역결정, 설계(실시설계), 접도구역의 지정 및 관리, 도로공사 등이 포함된다.

도로건설 역시 도로의 등급에 따라 관리청이 서로 다르다. 고속도로는 건교부장관을 대행하여 한국도로공사 사장이 담당하고, 국도는 건교부 장관이 담당하나 실제로는 도로법 시행령 제9조 제2항에 따라 지방국토관리청장에게 위임되어 있다. 지방도, 시·군도, 특별·광역시도는 관할 자치단체장이 담당하고 있으며 시·군도의 경우는 도지사가 담당한다.

그리고 국도대체우회도로와 국가지원지방도는 건교부장관이 수립한 사업계획과 조사·설계에 따라 도로관리청이 건설을 담당한다. 즉 국도대체우회도로의 경우 읍면지역은 건교부장관이 담당하고 시의 동(洞)구역은 시장이 담당하고 있다. 국도대체우회도로의 건설과 국지도의 건설 및 유지관리에 필요한 비용 중 공사비는 국고에서 보조하고 지방정부는 보상비를 부담하고 있다.

③ 도로유지관리

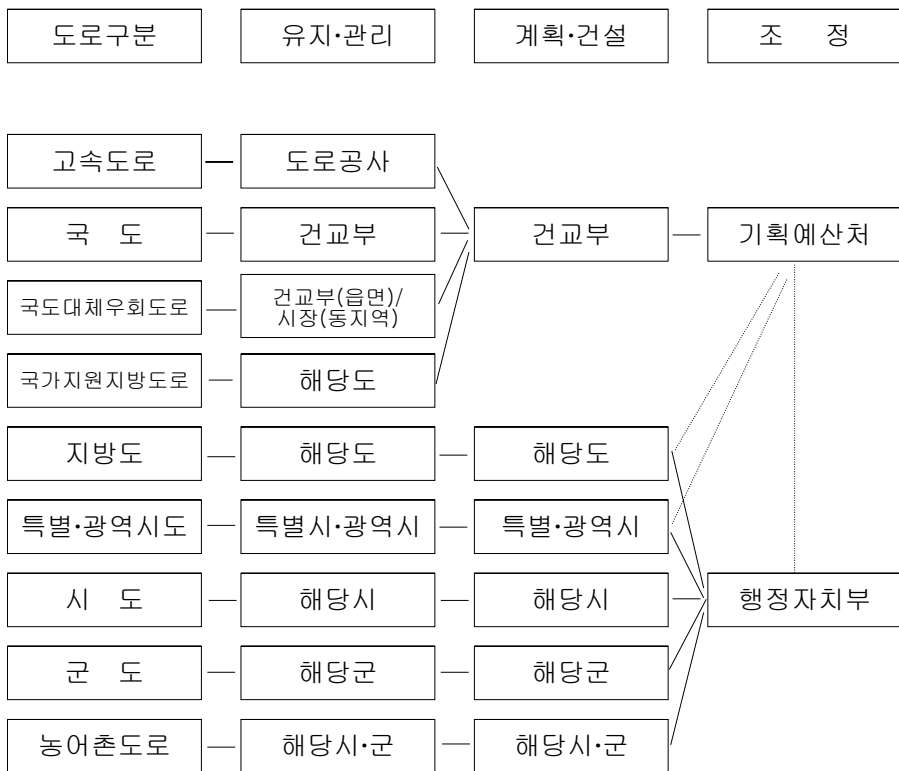
도로의 유지관리에는 도로의 개축 및 수선, 도로점용허가 및 점용료 부과 징수, 도로표지 설치 및 관리, 순찰, 과적차량 단속, 통행금지 및 차량운행제한 등을 포함한다. 도로유지보수의 기준 설정은 건교부장관의 소관이나, 실질적인 유지보수의 계획 및 유지보수행위는 도로관리청이 담당하고 있다.

도로의 유지관리 역시 도로의 등급에 따라 관리청이 서로 다르다. 고속도로는

건교부장관을 대행하여 한국도로공사 사장이 담당하고 있으며, 국도는 건교부장관의 담당하에 도로법 시행령 제9조 제2항에 따라 지방국토관리청장에게 위임되어 수행되고 있다. 그러나 시 구역내의 국도의 유지관리는 관할 시장이 담당하도록 하고 있다.

지방도, 시·군도, 특별·광역시도는 관할지방자치단체장이 담당하고 있으나, 시 구역내의 지방도는 관할시장이 담당한다. 국가지원지방도의 유지관리책임은 도지사(시구역은 시장)에게 있으며, 국도대체우회도로의 유지관리책임의 경우는 읍면지역은 건교부장관이, 현재 행정구역인 동(洞)을 가진 시 지역은 시장이 관리책임을 진다.

<그림 5-7> 도로행정기능 분담체계도



④ 도로개발 조정

고속도로 및 국도는 기획예산처에서 사업규모 및 예산안을 조정하고, 지방도 및 특별·광역시도·시도, 군도는 행정자치부에서 사업규모 및 예산안 조정을 조정한다. 따라서 도로사업 개발 조정기구는 사업부처별 도로사업의 규모 및 예산안을 조정할 수 있는 조정기준과 특정지역의 중복투자 등을 방지할 수 있는 기능이 없다고 할 수 있다.

이상의 도로행정체계를 그림으로 표현하면 <그림 5-7>과 같다.

⑤ 현행 도로행정기능 분담체계의 문제점

도로계획, 건설, 유지관리체계에서 나타나는 문제점은 각 기능별로 다음과 같이 지적할 수 있을 것이다.

먼저, 현행 도로계획체계의 문제점으로는 첫째, 도로계획 수립주체가 다원화되어 있으므로 인해 각급 도로망의 체계성 확립과 연계성이 감안된 종합투자계획이 미흡하며, 도시계획구역내의 도로법과 국토의계획및이용에관한법률과의 관계가 정립되지 못하여 도로계획의 일관성 결여되고 있으며, 계획내용의 조정 기능이 미약하여 국가계획이나 인접 지자체간의 구체적 시행계획이 사전 협의 없이 개별적 단편적으로 수립되는 문제점이 있다. 특히, 지방자치단체의 대도시권 중심의 국지적 도로계획으로 인해 지자체의 대규모 신시가지, 공단 등의 개발사업시 광역교통체계 수립이 미흡하고, 인접 고속도로 및 국도에의 부적절한 접속처리에 따른 문제 등이 발생하고 있으며, 기존 간선도로와 연결성 및 교통처리 대책 미비로 기존 도로기능이 저하되는 문제점을 보이고 있다. 특히, 도로계획과 재정의 연동화가 미흡하여 도로계획에 소요되는 재원의 단계별 투자계획이나 구체적 재원조달 방안이 제대로 마련되고 있지 못하다.

둘째, 현행 도로관리체계의 문제점으로는 도로시설에 대한 관리주체가 도로행정주체(국가, 도, 시, 군 등)별로 다원화되어 있어 행정구역 경계에서의 도로간 연계성 미흡에 따른 병목현상이 발생하는 것을 지적할 수 있다. 특히, 간선도로

망인 국도노선 중 시 관내 구간은 당해 시장이 관리함으로써 노선의 일관성 및 계속성이 결여되는 문제점이 있다. 지방자치단체는 재정능력 부족으로 인해 간선도로의 개선에 소홀하고, 통과통행위주의 도로를 지역내 통행위주로 관리하여 노선의 연속성을 상실하고 있다. 또한, 지방지역의 경우, 지방국도관리청과 지방자치단체의 도로관리부서간 유지·관리 업무가 중첩되는 경우가 많다.

셋째, 도로정비과정에서 도로관리청간에 다양한 갈등요인이 나타나고 있는데, 그 중 가장 큰 갈등요인은 재원의 부담배분에 기인하고 있다. 즉 도로의 확장·개선의 필요성이 있음에도 불구하고 인접 지방자치단체간의 자원부담 배분 문제로 도로사업이 지연되는 일이 발생하고 있다. 최근의 의정부 사패산 터널, 충주지역의 용두·금가간 우회도로 등에서 나타났던 갈등 사례는 국도대체우회도로의 건설 등과 관련하여 환경훼손 등을 이유로 환경단체 및 지역주민과 도로관리청간의 갈등이 심화되는 경우도 있었다. 그리고, 우회도로의 건설 후 동일생활권역의 기대하지 않은 확대에 의해 우회도로로서의 기능을 잃거나, 도로로 인해 생활권역이 나뉘어지는 문제가 발생하거나, 도로의 이동성을 증가시키기 위해 자동차전용도로로 지정한 결정이 지역주민의 도로에의 접근성을 저해하는 문제도 있었으며, 특정지역에의 도로투자 집중에 대한 여타 지역의 불만, 유료도로 건설에 따른 통행료징수에 대한 지역주민의 반발, 도로개발에 따른 기존 도로의 또 다른 통행유발로 인하여 혼잡이 개선되지 않음으로 인한 지역주민의 반발이 증가하고 있으며, 지역에 관계없이 일률적으로 고규격 도로건설에 따른 마을양분 및 조망권 피해 등 민원이 발생하고 있다.

⑥ 현행 도로재정체계와 문제점

우리나라의 도로재정체계는 자원관리가 건설교통부와 행정자치부로 이원화되어 있다. 이러한 자원관리의 이원화는 계획과 예산의 괴리와 불일치를 야기시킬 수 있다. 예를 들어 지방양여금에 의한 도로정비사업 가운데 건교부는 시의 국도에 관해서만 조정권을 가질 뿐, 기타 지방도에 대해서는 조정권을 가지지 못하고 있음으로 인해 국도와 지방도의 연계에 문제점이 발생할 수 있다.

<표 5-12> 도로별 도로관리청 담당기능

구 분 도로종류	도로관리청	책 임 부 서			
		계 획	건설공사	유지관리	재 원
고속도로	건교부장관	건교부장관	건교부장관 (대행: 도공사장)	건교부장관 (대행: 도공사장)	국고 및 도공수입
일반국도	건교부장관 (시구역: 시장)	건교부장관 (시구역: 시장)	건교부장관 (시구역: 시장)	건교부장관 (시구역: 시장)	국고(시구역 : 양여금+지방비)
특별시도 광역시도	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	양여금* +지방비
지 방 도	도지사 (시구역: 시장)	도지사	도지사(필요시: 건교부장관)	도지사 (시구역: 시장)	양여금 +지방비
시 도	시 장	시 장	시 장 (필요시 :도지사)	시 장	양여금 +지방비
군 도	군 수	군 수	군 수 (필요시: 도지사)	군 수	양여금 +지방비
구 도	구청장	구청장	구청장(필요시: 특별·광역시장)	구청장	지방비
국도대체 우회도로	건교부장관 (읍면지역), 시장(동지역)	건교부장관	건교부장관 (읍면지역) 시장(동지역)	건교부장관 (읍면지역) 시장(동지역)	국고+지방비
국가지원 지 방 도	도지사 (시구역: 시장)	건교부장관	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	국고+지방비
농어촌도로	시장·군수	시장·군수	시장·군수	시장·군수	양여금 +지방비

주 : *는 특별시도는 지방양여금 지원대상에서 제외

또한 도로관련 재원이 일반회계, 교통시설특별회계, 자동차교통관리개선특별회계, 국고보조금, 지방양여금 등으로 다양한 것은 도로사업에의 투자에 있어서

의 중복과 비효율을 초래할 수 있다. 예를 들어, 어떤 도로사업이 각 재원의 사용 목적에 모두 부합하는 경우는 각 재원이 동시에 중복투자될 수도 있는 반면, 다른 한편으로는 재원관리부처가 서로 타 재원을 우선적으로 사용하도록 미루는 일도 발생함으로써 당해 도로사업의 재원을 확보하는데 어려움을 겪을 수도 있다. 이러한 경우 예산확보를 위한 노력을 기울이게 되고, 그 결과는 재원배분의 효율성보다는 정치적 이해관계와 권력작용에 의한 예산배분의 결과로 이어지기 쉽다. 끝으로, 지방정부의 재정능력은 익히 알려진 대로 몇몇 지방정부를 제외하고는 아직 미약한 실정이다. 현재 이처럼 지방재정이 취약한 지방정부가 관리하는 도로에 대한 중앙정부의 보조가 적지 않은 상태에서, 중앙정부가 수행하는 도로관련 사업(국도 건설, 유지보수 등)을 지방정부에 무조건 이양하는 것은 지방정부의 재정에 과부하를 발생시킬 수 있을 것이다.

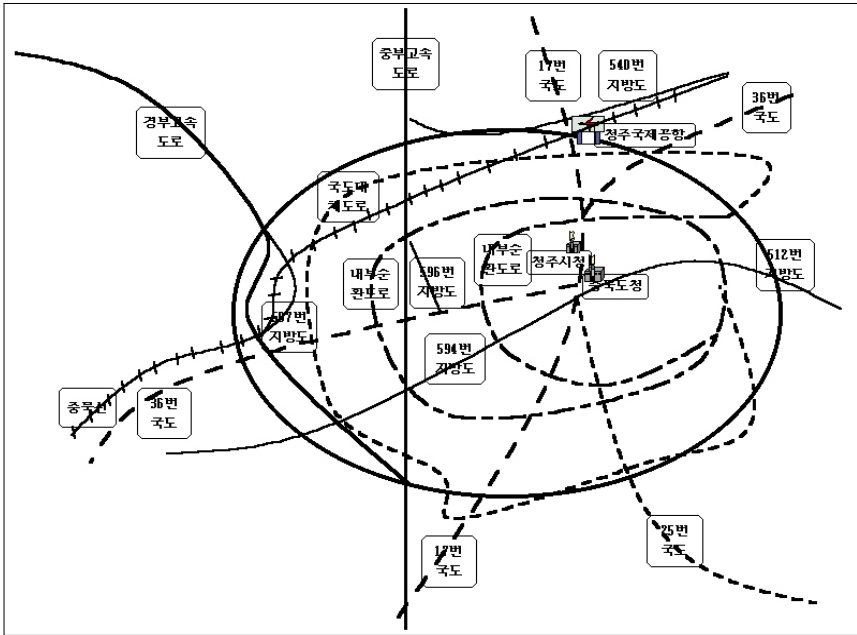
2) 중앙-지방 기능재배분을 위한 사례연구(1): 충청북도 청주시를 중심으로

(1) 청주지역의 도로 현황

청주지역은 교통여건은 국토의 중심지에 위치하고 있으며, 전국을 하나의 생활권으로 연결하는 경부·중부고속도로와 경부고속전철, 호남고속철도 건설 등을 눈앞에 두고 있으며, 특히, 1997년 4월 개항된 청주국제공항은 노선축소 등 불황을 극복하고 잇따른 항로개설과 외국 관광객 유치 등 사통팔달의 입체적인 교통망구축으로 중부권개발을 선도하는 교통요충지로 급부상하고 있다.

청주시의 도로 총 연장은 944.245km로서, 법정도로별로는 고속도로 2개 노선 13.340km, 국도 3개 노선 36.679km, 지방도 5개 노선 29.900km, 시도 2,550개 노선 863.326km중 525.300km가 개설되어 있다. 청주시에는 국가지원지방도가 없으며, 청주시 관내를 통과하는 주요도로의 개략적 모습은 아래 그림과 같다.

<그림 5-8> 청주시 도로망



(2) 청주시 지역 도로행정업무의 실태분석²⁴⁾

① 도로등급별 관리 주체

국도개발에 있어서 도로의 개설과 관련하여서는 중앙정부(건교부)가 비용을 부담하고 있으나, 시의 행정구역에 해당하는 구간은 청주시가 보상비를 부담하고 있다(보상비의 경우 도·농통합시의 경우 면 단위는 건교부가 부담하고 있으나, 동 단위는 시에서 부담하고 있다). 예를 들어, 남면-북면 도로사업의 경우 청주시에서 보상비 총액 430억 가운데 250억원을 부담한다.

도로관리주체가 다름으로 인하여 행정구역 경계상에서 병목현상이 생기기도

24) 청주시 지역의 도로사업 실태 분석은 2003년 10월 6일 실시한 충북도청 및 청주시 도로업무 담당자와 충북개발연구원 도로관련 연구 연구자와의 면담결과를 바탕으로 작성하였다.

하는데, 예를 들어 국도 25호선의 경우 보은에서 청주로 들어오는 노선에 있어서 6차선에서 4차선으로 줄어들어 병목현상이 발생하고 있다. 중앙정부는 이를 해결하기 위해 국도대체우회도로를 건설하고 있으나, 청주시의 관할내에 속하는 구간은 시에서 확장공사를 담당하고 있다. 또한 국도의 유지관리책임은 중앙정부에 있으나 시 관내 국도는 청주시에 담당하고 있는데, 이 때, 시 관내 국도의 유지관리에 필요한 재원은 주어지지 않은 채 유지관리권한만 이양되어 시의 재원관리에 어려움을 초래하고 있다.

또한 국도대체우회도로의 경우, 보상비차원에서 문제가 발생하고 있는데, 청주시 구역은 시비로 보상비를 지급하고 청원군은 국가에서 부담하고 있는데, 이러한 재원의 분리로 인해 보상이 제때에 이루어지지 못함으로써 공사지연 및 개통지연 등의 문제가 발생하고 있다. 즉 같은 노선임에도 불구하고 청주시 관내와 관외에 따라 도로관리주체가 달라짐으로 인해 도로개설 및 유지관리에 일관성을 잃고 있다.

② 도로계획

청주시가 도로계획과 관련하여 지적하는 문제는 중앙정부가 도로계획을 세울 경우 실제 공사를 수행하는 지방정부의 도로계획이 제대로 반영되지 않고 있다는 점이다.

도로의 주요기능은 일반적으로 이동성과 접근성으로 구분되나, 접근성에 대한 시각을 달리하는 것이 필요하다는 점이 제기된다. 예를 들어, 청주지역으로의 접근성 향상으로 인해 주변지역의 슬럼화 현상이 발생하기도 하였으며, 이동성을 강조함으로 인해 경제권이 이동하는 현상이 나타나기도 한다. 예를 들어 단양-청주간 소요시간이 2시간인데 반하여 단양-원주간은 40분이 소요됨으로 인해, 충북의 경제권이 강원도로 이동하는 문제가 발생하였다.

③ 도로건설

도로의 건설에서의 가장 큰 문제점은 과도한 보상비와 공사구간에서 문화재가

발견 경우 조사가 끝날 때까지 공사가 중단됨에 따라 비용과 계획의 측면에서 문제점을 야기시켰다. 또한 지방양여금이 분할지급됨으로 인해 공사기간이 길어지고 이에 따른 비용지출이 더 증가하고 있다.

양여금의 사용내역을 행정자치부가 결정하는 것은 시의 재량권을 축소하는 것으로 지적되고 있으며, 양여금의 배분액수도 불충분하다고 한다. 예를 들어, 외곽순환도로인 청주2차 우회도로의 경우, 총 공사비의 60%에 해당하는 양여금이 배분되어야 하나, 실제로는 20%수준에 머물고 있다(전체 공사비 540억 가운데 양여금은 159억원 시비 381억원이 투입됨). 국가지원지방도 사업의 경우 보상비가 사업비의 30% 초과시 중앙정부가 부담하는 것으로 되어 있지만 실제로는 배분이 되지 않는 경우가 많았다.

④ 도로의 유지보수관리

도로의 유지보수에서의 문제점은 두 가지 측면에서 관찰된다. 첫째, 통신, 도시가스, 상수도, 하수도, 한전전선케이블 등 도로건설과 함께 공사가 이루어지지 않고 각 기관별로 시행됨에 따라 각 기관 마다 필요에 따라 개별적으로 재굴착하여 해당공사를 실시함으로써 교통소통을 방해하고 재원지출이 중복되고 있다. 둘째, 유지관리비용의 문제로서, 청주시는 시 관내 국도의 유지관리 자체를 중앙정부가 담당하거나, 그렇지 않고 현행대로 청주시가 시 관내 국도에 관한 유지보수관리를 담당한다면 유지관리업무에 따른 비용을 중앙정부에서 확보해주기를 원한다.

⑤ 도로재정의 운용

청주시의 경우 경상경비를 제외한 가용예산을 이용해서 도로관련사업을 하기 때문에 도로사업에 투입되는 비용은 대략 연간 500억원에 이르나, 실제 필요액수는 약 1,000억원이 필요할 것으로 판단하고 있다. 특별회계를 통해 약 20억원의 예산을 이용할 수 있으나 이것 역시 시설 및 교통관리 측면에서 사용되고 있으며,

도로개선 사업은 전체예산 가운데 쓰고 남은 돈으로 하는 것이 현실이라고 하고 있다. 따라서 도로사업과 관련하여 가장 큰 문제점은 재원확보의 어려움에 있다.

또한, 대전과 청주를 잇는 17번 국도의 경우, 대전광역시는 광역도로로 지정하여 충북도청과 대전광역시에서 각각 50 : 50으로 비용을 부담하고 도로를 보수하여 교통체증을 줄이자고 주장하는 반면, 재정부담이 큰 충북도청의 경우는 교통체증의 문제는 있지만 그대로 두고 국가가 관리하기를 바라고 있는 점에서 마찰이 일고 있다. 필요한 경우 도로사업을 위한 지방채를 발행하고 있다.

⑥ 지방국토관리청과의 관계

청주시와 지방국토관리청간의 상호협조는 원활하나, 민원발생의 경우 서로 떠넘기는 문제가 발생한다. 예를 들어 국대도 남일 방면의 경우 도시계획선상의 도로가 공군사관학교를 지나가게 되는데, 이와 관련하여 지방국토관리청에 제기되는 민원을 해당 지자체에 부담시키는 예가 있었다.

지방국토관리청이 도로계획을 수립하는 경우, 청주시 또는 충북도청의 입장에서는 지방국토관리청이 도로계획을 수립할 때 의도적으로 민원이 발생하도록 도로계획을 세움으로써 빈번한 수정과 변경을 하도록 일을 만드는 것이 아닌가 하는 의구심이 들게 하는 사례가 있었다. 이는 도로계획의 수립에 있어서 인접 자치단체간의 상호협조가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다.

(3) 청주시 지역 도로관련업무의 종합 및 문제점

청주시 지역은 관내 또는 인근지역에의 신행정수도 위치 등으로 인해 향후 지속적인 지역확장과 인구유입 및 도로수요가 있을 것으로 예상되는 지역이다. 현재의 도로관련업무 종사자의 인원은 다양한 도로의 등급의 계획과 건설 및 유지관리업무를 효율적으로 수행하기에는 충분한 인력이라고 판단하기 어렵다.

청주시 지역 도로 업무 관계자의 인터뷰 자료를 종합분석하면, 도로관리주체

가 다름으로 인하여 도로계획의 경우 인접단체간의 상호 협조가 제대로 이루어지지 않거나, 도로건설과 유지보수에 있어서 자원 확보의 차이, 투자우선순위의 차등으로 인해 도로개설의 지연, 도로의 통일성 확보 등에 있어서 문제가 발생하고 있었다.

특히 지방수준에서 도로사업의 가장 큰 문제점은 자원의 확보라고 할 수 있다²⁵⁾. 또한 자원과 관련하여, 도로의 유지 보수 등에 있어 지역적 편차와 특성이 있음에도 불구하고 자원배분에 있어서 차별성이 없는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 따라서 중앙정부의 국도관련 도로업무 및 기능의 지방정부로의 권한이양은 자원의 이양이 함께 이루어 져야 지방이양의 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 중앙-지방역할분담 사례(2): 국도관리의 지방이양

(1) 현황 및 문제제기

국도 및 고속도로는 국가에서 관리(15.3%)하고 지방도로(지방도, 군도, 시도 등)는 지자체에서 관리(84.7%)하고 있다. 국도관리조직은 6개 지방청산하의 18개 국도유지사무소로 구성(약 2,500명)되어 있다. 도로건설 및 관리 현황(2002년 기준)을 살펴보면, 도로분야 총 투자는 16.5조원으로 정부 9.9조, 지자체 6.6조이다. 이 중 국도건설에 4.5조원이 투자되고 있는데, 6개 지방국도관리청 264명이 담당하고 있다. 국도유지관리에는 0.9조원이 투자되고 있으며, 18개 국도유지사무소 2,459명이 담당하고 있다.

국도는 전체도로 96,037km의 약 12%에 불과하나 물동량의 44%를 담당하는 국가기반시설로서 국가경제에 미치는 영향이 크므로 국가에서 관리하고 있다.

25) 2003년 10월 7일 면담한 남양주시의 도로업무 담당자도 도로재원의 확보가 지방정부의 가장 큰 문제점이라고 지적하고 있다.

국가 물류비('01기준) 67.5조원중 도로 수송비가 42.9조원이며 약 44%(18.9조원)가 국도에서 발생하고 있다. 고속도로는 37%에 해당된다. 도로에서 발생한 교통 혼잡비용은 19.4조원('00기준)으로 26.3%인 5.1조원이 국도에서 발생하고 있고, 고속도로는 11.4%인 2.2조원이다.

<표 5-13> 도로현황

구 분	연 장(km)	포장율(%)	관 리 청	도 로 성 격
고속국도	2,778	100.0	건교부(도공)	거점간 신속한 이동
국 도 (시관내)	14,232 (2,282)	96.9	건교부(시장)	거점간 신속한 이동
지방도 등	79,027	72.2	지자체	주민의 접근편이성

자료: 건교부 내부자료.

이처럼 국도는 물류수송과 국토개발에 큰 축을 담당하고 있음을 감안하여 국도관리는 모든 선진국에서 국가고유 사무로 취급되고 있다. 미국의 경우, 주 단위로 관리하고 있으나 주는 사실상 국가에 해당되며, 일본은 1958년 이후 국도관리를 국가가 회수한 바 있다.

그러나 최근에 국도관리가 국가사무의 집행기능에 해당되므로 조직·인력·예산을 지방으로 이관하여 가시적인 지방분권화를 촉진해야 한다는 국도관리의 지방이양 문제가 제기되고 있다.

① 국도관리 지방이양시 문제점

국도는 물류비와 혼잡비용의 30~40%(고속도로 10~40%)를 담당할 정도의 국가간선망이므로 업무성격상 국가에서 관리함이 타당하다. 프랑스, 영국, 뉴질랜드 등도 국가에서 관리하고 있으며, 국가의 국토정책과의 연계 필요성에 따라 영국(교통부), 일본(국토교통성), 프랑스(공공사업부) 등은 국토정책 담당 중앙부서가 관리하고 있다. 특히 최근 환경과 조화된 지속가능한 개발을 위해 토지이용계

획과 교통계획의 통합접근이 요구되고 있어, 국토정책 담당 중앙부서에서 관리하고 있는 것이 보편적인 형태이다.

국도관리를 지자체에 이양시는 하나의 간선노선을 여러 지자체가 분할관리함으로써 일관성 있고, 체계적인 도로관리가 곤란한 문제점이 지적될 수 있다. 국도확장 후 관리이관시 책임한계가 불분명해지고 교통량 증가로 재확장시에는 다시 정부로 이관되는 등 업무의 혼란 현상도 우려된다. 즉, 2차로 관리(지방) → 4차로 확장(정부) → 4차로 관리(지방) → 6차로 확장(정부)의 업무의 비효율이 발생하고, 계획 → 설계 → 시공 → 유지관리의 과정에서 각종 경험·자료들이 상호보완될 필요가 있다. 국도가 국가에서 차지하는 역할을 감안할 때, 국도관리기능의 전면적인 지방이양은 국익차원에서 실익이 없는 것으로 평가되고 있다.

② 국도관리기능의 지방이양방안

국도관리를 지자체에 이양하는 것은 위에서 지적한 여러 문제점들이 있기 때문에 대안으로, 국도별 중요도를 감안하여 간선기능을 유지할 필요성이 적은 국도를 중심으로 부분 이양하는 대안을 모색해 볼 필요가 있다. 국도의 간선기능 즉, 장거리통행비율, 고속도로 연계성, 도로간격 등을 고려하고, 시설수준(설계속도, 차로폭 등) 등을 차등적용해 3개 등급으로 분류하여 관리하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

국도를 3개 등급(국도Ⅰ, 국도Ⅱ, 국도Ⅲ) - 국도Ⅰ등급은 간선도로망(7×9)을 보완하며, 교통수요가 높아 매우 양호한 시설수준을 요하는 교통축으로 하고, 국도Ⅱ등급은 교통수요가 비교적 높아 보통수준의 시설을 요하는 교통축, 국도Ⅲ등급은 통과교통량의 비율이 낮거나 관광성격 등의 도로로 나누어, 국도Ⅰ등급 및 국도Ⅱ등급은 간선도로로 관리하고 국도Ⅲ등급은 보조간선도로로 관리하는 방안을 모색²⁶⁾해 지방이양을 고려해 볼 수 있다. 그런데 이때 지역별로 편중되는 등 형평성을 감안한 재조정 역시 필요하다. 따라서 장래 확장수요가 적은 도로를

26) 2001.8 국도노선조정 이전의 분류로 직접 적용은 곤란하기 때문에 재분류 작업 선행 필요함.

대상으로 도로등급을 재분류하여 이양하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현 국도의 1/4수준(2,500km)으로 국도Ⅲ을 재지정하고 재특회계의 재원을 지원할 시 유지관리 예산의 1/4수준인 2,500억원 정도가 예상되고 있다.

<표 5-14> 국도의 기능분류 현황

(단위 : km, %)

구 분	계	국도Ⅰ	국도Ⅱ	국도Ⅲ	시 관 내
연장(비율)	14,232	2,135(15%)	7,126(50%)	2,689(19%)	2,282(16%)

<표 5-15> 국도Ⅲ 등급의 도별비율 현황

(단위 : %)

계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	광역시
비율	1	25	3	5	14	16	16	9	6	5

4) 도로부문 기능배분의 기본방향 및 역할분담 방안

(1) 기능재배분의 기본방향

우리나라의 도로실정은 점차 개선되고는 있으나, 도로보급률이 자동차증가에 비해 매우 낮아 교통혼잡비용이 점차 커지고 있다. 특히 도시화의 진전과 자동차의 폭발적 증가는 2차로의 비율이 아직 높은 일반국도에서의 교통혼잡비용을 증가시킴으로써 일반국도의 간선도로로서의 기능을 떨어뜨리고 있다고 할 수 있다. 따라서 일반국도의 추가적 개설과 확장이 요구된다고 할 수 있다. 도로부 분기능의 배분의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 도로의 기능이 고려되어야 한다. 장소간의 이동을 목적으로 하는 도로의 두 가지 중요한 기능은 이동성과 접근성이다. 즉 도로를 이용하여 장소적 이동을 이루기 위해서는 먼저 도로에 접근할 수 있어야 하며, 목적지까지 소정의 시간내에 빨리 안전하게 도달할 수 있어야 한다. 도로행정의 기능을 중앙정부와 지방정

부가 분담한다면, 도로의 접근성은 지방정부가 중앙정부보다 훨씬 그 필요성을 의식할 것이며, 이동성은 이를 지역내 이동성과 지역간 이동성으로 구분할 경우, 지역내 이동성은 지방정부의 수요를 만족시킬 수 있을 것이며, 지역간 이동성은 지방정부의 지역내의 관심에 대한 우선순위로 인해 지방정부보다 중앙정부에 의해 보다 더 잘 확보될 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 도로는 연계성을 띠어야 비로소 도로의 제 기능을 발휘할 수 있다. 즉 도로와 도로가 연계되어 네트워크를 형성하지 못한다면 도로의 효용은 매우 떨어지기 마련이다. 현재와 같은 행정구역별로 도로의 관리청이 결정되는 체계는 자칫하면 행정구역의 경계에서의 도로 네트워크에 문제가 발생하기 쉽다. 따라서 도로행정의 중앙-지방간 기능재배분을 시도함에 있어서는 이에 관한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 중앙-지방간 기능재배분과 관련하여 의도했던 기능재배분의 효과가 일어나기 위해서는 법적·제도적·행정적·기술적 실행가능성이 전제되어야 한다. 즉 실행가능성이 전제되지 않는 기능재배분은 상징적 의미에 지나지 않을 뿐, 기대하는 효과를 거두기 어렵다. 실행가능성의 문제는 중앙-지방간 기능재배분의 시도에 있어서 중요한 고려요소로 인식하되 반드시 중앙-지방정부간의 협력의 가능성을 파악하는 것이 필요하다고 할 것이다. 즉, 중앙화 또는 지방화 하는데 있어서 실행가능성의 문제가 발생할 때 이를 이유로 중앙화 또는 지방화의 불가능의 논리를 펴기보다는, 그 실행가능성이 구조적인 문제인지, 단기간에 극복할 수 있는 문제인지 또는 중앙 또는 지방정부의 협력으로 극복할 수 있는지의 여부를 살핀 후, 중앙화 또는 지방화의 대안을 제시하는 것이 필요하다고 판단된다.

(2) 역할 분담 방안

① 행정구역별 도로구분체계에서 기능별 도로체계로의 전환

현재 도로구분(등급)체계는 행정구역별 도로체계를 유지하고 있으나 이를 도

로의 기능을 중시하는 기능별 도로구분(등급)체계로 전환하는 것이 필요하다. 도로통행교통량 조사 등을 통해 지역간 간선기능을 수행하는 도로는 국가에서 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 지역내 간선기능을 수행하는 도로와 보조간선, 집산기능, 국지기능을 수행하는 도로의 관리는 지방정부가 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 주기적으로(예를 들어, 매 5년 주기) 도로의 간선기능 유지여부를 평가하여 도로관리청을 조정하는 것이 필요하다.

② 도로계획에 있어서의 중앙-지방간 기능 분담방안

현재 도로계획 주체가 다원화되어 있음으로 인해 도로개통 및 도로의 연계성 등에 있어서 부조화를 일으키고 있다. 이러한 도로계획에 있어서의 중앙-지방간 기능배분은 국토차원의 주요간선도로에 관한 계획은 중앙정부가 계획하고 지방정부는 하위 도로기능을 수행하는 도로계획을 수립하되, 중앙정부의 주요간선도로계획에 부합하도록 계획하여야 할 것이다. 반면 중앙정부는 주요간선도로에 대한 계획수립시 간선도로가 지나는 해당지역의 지방정부의 의견을 반드시 수렴하도록 하여야 한다.

각 지방정부는 관할 도로에 관한 도로정비계획의 수립 시, 관할 도로가 주요간선도로와 연결되는 지역의 도로계획을 포함하는 경우는 주요간선도로의 간선기능(이동성)을 해치지 않도록 하기 위해 당해 정부의 관할 도로계획에 대해 건교부의 승인을 받도록 하는 것이 필요하다. 반면, 건교부는 지방정부의 도로계획을 승인함에 있어 지방정부 주민의 주요간선도로에 대한 접근성을 보장하여야 하므로, 지방정부가 관할하는 도로의 연결이 주요간선도로의 이동성 기능을 해치는지의 여부를 밝히는 책임을 지도록 하여야 한다. 즉 건교부는 지방정부의 도로계획이 주요간선도로의 이동성기능을 해치는 것을 증명하지 못하는 한 지방정부 관할의 도로계획을 승인하여야 한다(일정기간 경과하면 자동으로 승인된 것으로 간주해야 한다).

건교부는 각 지방정부가 제시하는 도로정비계획을 총괄적으로 담당하여, 계획

의 시기, 공사일정 조정 등을 통하여 지방정부 경계에서 발생하는 도로이용의 불편을 최소화하도록 하는 것이 필요하다.

③ 국도의 건설, 유지관리의 개선

현재 국도는 많은 구간에서 간선도로의 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 현행 국도의 기능수행 정도를 조사하여, 지역간 간선기능을 하는 도로는 국가가 담당하고, 간선기능이 떨어지는 국도는 지방정부가 관리하도록 해야 한다.

현재 시 관내의 국도는 시가 담당하고 있다. 이러한 시 관내 국도는 지역간 간선기능보다는 지역내 간선기능을 수행하는 정도가 높으므로, 시 외곽지역에 현재의 시 관내 국도를 대체하는 국도대체우회도로로 하여금 지역간 간선기능을 수행하도록 해야 한다.

시가 관할하는 국도가 여전히 주요간선기능을 제대로 수행할 때에는 국가에서 시 정부에 대한 보조금 지원책을 마련해야 한다(즉 국지도의 경우 국가가 일정부문을 국고에서 지원한다는 점을 고려하면 더욱 그러해야 할 것이다).

④ 행정구역 경계에서의 도로차수 불일치, 병목현상 등의 문제

행정구역 경계에서 도로차수의 불일치 등으로 인해 교통애로구간이 생겨 병목현상 등의 문제 발생하고 있다. 일차적으로는 당사자간 협의를 통해 해결하도록 하고, 일정기간 후 협의되지 않을 경우, 상위정부가 조정기능을 수행할 수밖에 없을 것이다.

그러나 이 조정기능을 건교부가 담당하기보다는 지방의 실정과 이해관계를 더 잘 이해하는 지방정부 또는 지방국토관리청에서 하는 것이 효율적이다. 지방국토관리청이 개입하여 관리할 경우, 양 구역의 일정지역에 대한 도로설계, 도로용지 편입 및 사용에 대한 일체의 권한을 지방국토관리청이 가지도록 하여야 한다(용지보상비, 건설비 등 일체의 비용을 행정구역청이 부담하도록 하는 일종의

disincentive 제도를 도입할 수 있을 것이다).

따라서 현재 지방국토관리청이 수행하는 역할을 현행 국도건설유지관리업무 중 지역간 간선도로의 기능을 수행하는 국도만 유지관리하도록 축소하는 한편, 행정구역 경계에서 발생하는 미해결 병목지역 담당하도록 하는 것이 필요하다.

⑤ 농어촌도로의 시장 군수로의 지정권한 이양

현재 도지사가 가지고 있는 농어촌도로의 지정권한을 시장·군수로 이관하도록 하여야 한다. 농어촌도로 보다 상급도로인 시도·군도를 시장·군수가 지정하는 것에 비하면 하급도로인 농어촌 도로를 도지사가 지정하는 것은 불합리하기 때문이다.

⑥ 지방정부의 재정력 확대

현재 지방정부의 미약한 재정력은 도로사업에 대한 투자우선순위 결정에 부정적으로 작용하고 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 재정력을 향상시킬 수 있는 다양한 방안을 강구하여야 한다.

위에서 제시한 주요간선기능을 수행하지 못하는 도로의 관리를 지방정부에 이관시킬 경우, 당해 도로에 관련된 재원도 함께 반드시 이관하도록 하여야 한다.

중앙정부는 위에서 제시한 안에 따라 지방정부가 관리하게 될 하위기능을 수행하는 국도, 관할 지방도로의 유지관리 실적 및 기능향상 정도를 격년제로 평가하여, 우수지방정부에게 재정적 인센티브를 지원하도록 하는 것이 필요하다.

⑦ 도로재정의 일원화

현재 도로재정이 행정자치부의 지방양여금과 건교부 관할의 교통시설특별회계로 이원화되어 있음으로 인해 도로투자의 불일치 및 중복 등으로 인해 도로계획 및 건설 유지관리의 일관성을 가져오지 못하고 비효율이 발생하고 있다. 이를 위해 도로행정 주관기관으로 도로재정의 일원화를 고려할 수 있다.

4. 수자원(하천관리) 부문

1) 하천유지관리 현황 및 문제점

현재 우리나라는 하천에 관한 모든 근거를 하천법에 명시하고 있으며, 특히 하천의 효율적 관리를 위해 하천법 제2조에 하천을 국가하천, 지방1급 하천, 지방2급 하천의 세 등급으로 구분하고 있다. 그리고 하천별로 지정·관리권자를 지정함으로써 하천관리와 관련한 업무는 분담되어 있다고 볼 수 있다. 국가하천의 경우 지정·관리권자는 국가이며, 지방1급 하천의 경우 지정권자는 국가, 관리권자는 시·도지사로서 나누어져 있으며 지방2급 하천의 경우는 지정·관리권자 모두 시·도지사이다

<표 5-16> 하천의 지정·관리 현황

구 분	지 정 권 자	관 리 권 자	유지관리자
국가하천	대통령령	건설교통부장관	시·도지사
지방 1급	대통령령	시·도지사	시·도지사
지방 2급	시·도지사	시·도지사	시·도지사

현행 하천공사와 하천의 유지·관리는 관리청이 시행하도록 되어 있다. 그러나 하천법 제28조에 보면 국가하천의 '보수에 관한 하천공사와 유지·관리'는 시·도지사가 시행하도록 함으로써, 국가하천의 경우 지정·관리권은 국가가 갖고 있다.

그러나 실질적인 업무는 인력과 예산이 부족한 시·도가 수행 관리도록 함으로써 권한은 중앙이 갖되 책임만 지방정부가 갖고 있는 형태를 띠고 있다 하겠다. 한편 하천법 시행령 제57조에 따라 건설교통부장관의 업무도 시·도지사, 지방국토관리청장, 홍수통제소장에게 분산 위임되어 있다. 그러다 보니 권역·수계별 하천 관리에 있어 기관간 연계가 어렵고 또한 호우시 하천범람 등의 사태에 적절히 대응할 수 있는 방재 대책이나 하천범람 예방 등과 같은 체계적인 대책도 미흡하다.

<표 5-17> 건설교통부장관의 업무 위임 현황

구 분	위 임 업 무
시·도지사	<국가하천관련> <ul style="list-style-type: none"> · 하천점용허가 및 고시, 점용공사대행 및 공사기간 통지 · 하천예정지 및 연안구역내의 행위 허가 · 과·오납금 반환, 하천감시원의 임명 · 하천관리 관련 보고 및 출입 · 타인 토지에의 출입, 원상회복 명령 및 비용 예치 · 허가수수료 징수, 과태료 부과·징수, 청문 <지방하천관련> <ul style="list-style-type: none"> · 폐천부지의 교환·양여
국토관리청장	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 사업의 시행에 관한 협의 · 하천구역의 지정·변경·폐지 및 고시 · 하천구역의 확정 고시 · 연안구역의 지정·변경·폐지 · 하천유역치수종합계획의 수립 · 하천대장의 작성·보관·등본열람, 하천관리상황 점검 · 하천부속물 관리규정 제정·승인 · 하천정비기본계획 및 시행계획의 수립·변경 · 겸용공작물의 공사 및 유지관리 · 하천공사 준공 공시, 공사비의 예치명령 · 하천점용의 허가 및 고시, 과·오납금의 반납 등
홍수통제소장	<ul style="list-style-type: none"> · 댐등의 관리 및 수문기록 제출 요구 · 하천점용허가 및 고시, 타인 토지에의 출입 · 허가수수료 징수, 청문, 과태료 부과·징수 · 유역조사 자료의 정리·분석, 홍수예보 실시 등

하천법 제57조 수입금의 사용 제한 규정을 보면 “지방자치단체는 하천에서 생기는 부담금·점용료·사용료 및 폐천부지 등으로 인한 수입금과 기타의 수입을 하천의 유지·관리에 관한 비용에 사용하여야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 현재 전국 하천의 유지관리에는 매년 약 4,700억원이 필요(건설교통부 수자원국 추정치)하지만, 현재 투자액은 620억원(하천수익금 총액 200억원, 국고 및 지방비 420억원 정도) 수준으로 전체의 약 13% 수준에 불과한 실정이다.

<표 5-18> 수자원국 예산 편성 내역

(단위 : 억원)

구 분	사업기간	총사업비	~2000	2001	2002	2003
일반하천개수	'95-'07	16,271	3,273	3,124	1,683	8,190
수계치수사업	'89-'04	35,248	13,224	4,243	4,623	13,158
하도준설사업	'99-'04	3,405	1,000	400	400	1,827
수 해 상 습 지	'99-'04	16,517	2,502	1,800	2,050	9,915
하천편입토지보상	'01-'04	3,120	-	350	350	2,420
굴 포 천 증 합	'90-'04	4,588	2,449	485	50	1,604
지하수 조사관측	계속	-	-	67	76	-
홍수 예보·경보	계속	-	-	66	43	-
하천지도 전산화	'99-'04	414	70	28	14	302
낙동강 차관상환	계속	-	-	66	71	-
물관리 정보화	계속	-	-	-	2	2
합 계		79,563	22,518	20,629	9,362	37,418

따라서 하천에 대한 법적 권한 부여나 재원 지원 없이 재정자립도가 취약한 지자체에 하천유지관리 업무를 담당시키는 것은 상당히 비현실적인 일이 아닐 수 없다. 더욱이 2002년 예산에는 일반하천개수 사업비²⁷⁾에 하천유지보수비가 포함되어 있지 않아 지자체에 대한 국고보조는 전무한 실정²⁸⁾이다.

2) 하천유지관리 조직체계

우리나라의 하천관련 기구조직은 크게 중앙정부조직과 지방정부조직의 구분할 수 있다. 중앙정부조직은 중앙조직과 지방조직으로 구분할 수 있는데, 중앙조

27) 일반하천개수 사업비는 일반하천의 개수비용, 특수지역의 하천개수, 하천의 유지보수, 하천편입토지의 보상을 포함한다.

28) 수자원국의 예산에 반영된 하천유지관리비는 국가하천의 유지관리를 위해 시·도에 지원하는 금액으로써, 지난 20년 동안(1982-2002)의 하천유지보수를 위해 지원한 금액은 287억 원 정도로 연평균 13.7억 원에 불과한 실정이다. 1998년 이후에는 예산조차 편성하지 않고 있어 국가하천을 유지·보수 관리하는 시·도의 입장에서는 인적·재정적인 부담이 상당한 수준이라 하겠다.

직으로는 건설교통부 수자원국이 있으며, 지방조직으로는 지방국토관리청과 홍수통제소가 있다. 지방정부조직은 시·도조직과 시·군조직으로 구분되며 시·도조직으로는 보통 지자체에서 건설기획국, 건설주택국, 도시건설국 등의 부서에서 하천유지관리 업무를 담당하고 있다. 시·군조직으로는 건설행정과, 토목과, 치수과, 하수과 등에서 업무를 담당하고 있다. 지방정부조직에서 하천관리업무의 담당 부서가 다른 이유는 해당 시·도 및 시·군의 인적·지형적(조직의 규모 또는 하천의 유무) 특성에 따라 소속 부서에 차이가 발생하기 때문이다.

일본의 경우, 하천관리는 중앙정부 차원의 국토건설교통성 하천국 및 8개 지방건설국 하천부(현장사무소)에서 담당하고 있다. 하천국²⁹⁾ 내에 있어 하천유지관리 업무는 주로 하천계획과, 하천환경과, 치수과에서 담당하고 있다.

일본의 하천관리에 있어 중앙정부는 1급하천 중 본류 직할하천만 지정 관리하고 나머지 하천은 지방정부에 넘겨 지정 관리하게 하고 있다³⁰⁾. 일본의 경우 전체 하천연장대비 35% 정도에 달하는 하천(한국 20%)이 국가하천으로 분류되어 관리되고 있다.

(1) 중앙정부 조직체계 및 업무내용

하천관리 업무가 속해있는 건설교통부 수자원국으로써 여기에는 수자원정책

29) 하천국 내의 부서는 다음과 같이 구분되어 있다. 1) 총무과 : 국내인사, 예산치수 특별회계관리, 하천심의회 운영, 2) 수정과 : 소관법령업안, 하천 및 해안의 행정 지도감독, 공유수면매립법 및 운하법 시행, 수리 사용의 허가 지도 감독, 3) 하천계획과 : 하천사업계획, 하천정비기본계획, 하천 시설기준, 국제기술협력, 4) 하천환경과 : 하천환경, 하천수리·수질조사, 준용하천공사, 도시하천 치수, 5) 치수과 : 직할하천공사실시, 하천·댐 사업 기술개발, 6) 방재과 : 홍수예경보, 재해대책의 연락·조정, 재해복구사업결정, 7) 개발과 : 특정다목적댐 건설, 댐주변 환경정비사업, 8) 사방부는 사방사업의 기획·계획·관리의 사방계획과, 사방공사, 사대대책공사, 급경사지붕괴대책공사의 보전과, 해양개발의 조사·계획의 해안실로 구성되어 있다.

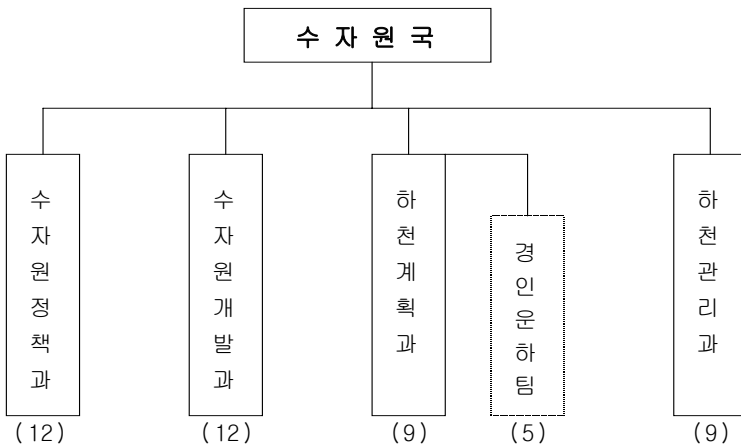
30) - 1급하천 : 국토보전상 또는 국민경제상 특히 중요한 수계로 지정
 · 본류 직할 하천 : 국가가 설치, 관리
 · 나머지 지정구간 : 도도부현지사(都道府縣知事)에게 위임(설치, 관리)
 - 2급하천 : 1급 수계 이외의 수계로서 도도부현지사가 지정, 관리
 - 준용하천 : 1급, 2급 이외의 지류로 시(市), 정(町), 촌(村)장이 지정, 관리

과, 수자원개발과, 하천계획과, 하천관리과의 4개 과에 총46명으로 구성되어 있다. 이 중에서 하천과 관련된 제도나 업무를 담당하는 부서는 하천계획과와 하천관리과가 있다. 그러나 실질적인 하천유지관리 업무를 담당하는 부서는 하천관리과로서 여기에는 경인운하 업무를 담당하는 경인운하팀이 또한 소속되어 있다.

<표 5-19> 수자원국 인원 현황

구 분	계	2·3급	4급	4.5급	5급	6급	7급	기능직
계	46/47	1/1	4/4	4/2	15/16	13/15	6/6	3/3
수자원정책과	12/12	1/1	1/1	1/0	3/4	4/3	1/2	1/1
수자원개발과	11/12	-	1/1	0/0	5/5	3/5	1/0	1/1
하천계획과	8/9	-	1/1	1/0	2/2	3/4	1/1	0/1
경인운하팀	5/5	-	0/0	2/1	1/2	0/0	2/2	0/0
하천관리과	10/9	-	1/1	0/1	4/3	3/3	1/1	1/0

<그림 5-9> 건설교통부 수자원국 조직도



하천유지관리를 담당하는 하천관리과의 주요 업무는 크게 홍수 예·경보 및 갈수업무, 수해방지업무, 하도정비 및 하천유지관리 업무, 수문조사 및 하천정보화 업무, 하천관련 국제협력 의무 등으로 대별된다. 첫째, 홍수 예·경보 및 갈수 업무는 홍수 예·경보시설 관리, 강우레이다 설치 및 관리, 하천갈수관리 등이며, 둘째, 수해방지 업무는 수해방지 종합대책 추진, 수해복구 등 방재·홍수대비, 수해상습지 사업 등이다. 셋째, 하도정비 및 하천유지관리 업무는 하천시설물의 유지·관리, 홍수통제소 지도 감독 및 관련예산, 하천불법시설물, 하천편입토지보상 등이다.

<그림 5-10> 수자원국 주요 업무내용

수자원정책과	
업 무 내 용	
· 한국수자원공사법 및 지하수법령 운영	· 국회업무 및 각종 회의 자료
· 용수 수요관리 및 수도요금업무	· 댐정책 수립 및 연구발전
· 국 일반사무·조직 및 보안업무	· 수자원 홍보 및 대언론 총괄
· 각종 법령 협의	· 수질관련 및 국제협력업무
· 하천정책수립 및 연구발전	· 수도정책 수립 및 연구(수도정비계획 등)
· 수자원공사 지도·감독	· 수자원 관리종합 정보시스템
· 중앙하천관리위원회 운영	· 지하수 조사(지하수관리기본계획 등)
· 수자원정책 입안(수자원장기종합계획 등)	· 보조수자원 개발 업무
· 수자원관련 사업계획 및 예산 총괄 조정	· 수자원 통계 및 각종 사업계획 협의

수자원개발과	
업 무 내 용	
· 댐 관련 홍보업무 총괄	· 광역상수도 예산 및 계획 총괄
· 댐 관련 국회 및 예산 총괄	· 광역상수도 추진(수도권, 충청, 제주)
· 특정다목적댐법령 운영 및 제도개선	· 광역상수도 추진(강원, 영남, 호남)
· 댐 및 수도시설의 재산권 처리업무	· 기존 댐·수도시설 유지관리 총괄
· 다목적댐 건설계획 수립·조정	· 가뭄 및 홍수대책
· 다목적댐 건설 재원 총괄 및 지도·감독	· 각종 협의, 민원, 소송수행 및 일반사무

하천계획과

업 무 내 용	
· 하천관련 법령제도 운영 및 연구발전	· 하천정비기본계획에 관한 사항
· 하천편입토지의 보상에 관한 사항	· 하천관련 해외협력(한·일, 한·중 등) 업무
· 하천관련민원 및 소송에 관한 사항	· 하천관련 기술검토
· 하천에 관한 장·단기계획수립·조정	(하천환경, 하천 설계기준 등)
· 하천개수사업의 시행 및 지도감독	· 한국수자원학회 지도감독
· 하천관련 예산·통계 및 국회업무 총괄	· 중앙하천관리위원회 운영
· 하천유역종합치수계획의 수립·시행	· 사업계획 협의 업무

하천관리과

업 무 내 용	
· 수해방지종합대책의 추진	· 수문조사 계획의 수립·시행(IHP 등)
· 하천시설물의 유지·관리에 관한 사항	· 하천갈수관리 업무(하천유지유량 등)
· 홍수대비 업무(상황실 운영 포함)	· 홍수통제소 운영관리 및 지도감독
· 수해복구 등 방재 업무	· 홍수에·경보 시설관리
· 하천지리정보체계구축등 하천정보화업무	· 강우레이더 설치 및 관리에 관한 사항
· 수해상습지, 하도정비사업 등 지도감독	· 하천관련해외협력(태풍위원회, WMO 등)

(2) 조직체계 및 업무내용

① 지방국토관리청

건설교통부의 하천관련 지방조직은 크게 지방국토관리청과 홍수통제소로 구성되어 있다. 지방국토관리청은 서울, 원주, 대전, 익산, 부산, 제주에 총 6개의 청으로 이루어져 있으며, 각 청별로 국도유지건설사무소, 관리국, 도로시설국, 하천국, 건설관리실로 구성되어 있다. 지방국토관리청의 주요 업무는 건설지원 및 보상, 도로 계획 및 공사, 하천 계획 및 공사, 건설의 관리 등이다. 하천관련 업무를 담당하는 하천국은 하천계획과와 하천공사과로 구성되며, 하천의 유지관리 업무는 하천계획과에서 담당하고 있다.

<표 5-20> 지방국토관리청 하천국의 주요업무

하천국 부서	업 무 내 용	인 원 수
하천계획과	하천개수·하천정비사업 수립, 하천 및 연안구역의 관리, 하천점용허가, 하천재해대책, 폐천부지, 각종 공사의 조사·측량·설계·시행·감독 등	4 ~ 9
하천공사과	하천 및 연안구역에 대한 행정처분·지도·감독, 골재원 분포 조사, 하천공사에 대한 조사·측량·설계·감독	4 ~ 10

② 홍수통제소

중앙정부의 지방조직으로서 홍수통제소는 한강, 낙동강, 금강, 영산강 섬진강 통제소 등 5개소에 있으며, 각 통제소별로 관리과, 조사과, 전기통신과로 구성되어 있다.³¹⁾ 주요업무는 홍수 예·경보 발령 및 이를 위한 전기통신시설 관리이다. 하천관련 업무는 조사과에서 담당하고 있으나 일반직과 기능직 위주로 되어 있어 하천관련 업무와 관련하여서는 전문성이 미흡한 실정이다.

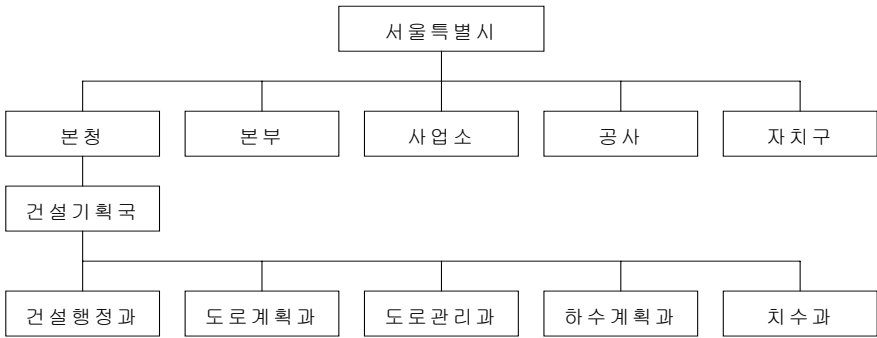
(3) 지방정부 조직

① 하천관련 광역시 조직체계

시·도에 있어 하천의 유지관리업무는 하천법에 의해 시·도지사가 담당하도록 되어 있으나 현실적으로 시장·군수에 위임하고 있는 실정이다. 서울시의 경우 하천유지관리 업무는 본청 건설기획국 치수과에서 담당하고 있으며, 건설기획국은 건설행정과, 도로계획과, 도로관리과, 하수계획과, 치수과라는 5개 과로 구성되어 있다. 치수과의 주요업무를 보면 하천의 유지관리에 관한 사항, 하천관리계획의 수립·조정, 하천개수공사의 총괄·조정, 한강관리사업소 및 자치구의 하천 관리 지도·감독, 하천구거 및 폐천부지에 관한 사항 등으로 구성되어 있다.

31) 통제소 업무 분장을 보면 다음과 같다. 조사과는 하천점용 등 인·허가 담당, 수문관측소는 관리·유지보수, 유량측정, 실사용역 설계·감독 담당, 관리과는 인사·공사 계약, 물품 보안 등의 업무 담당, 전기통신과는 통신시설 운용·유지관리, 전기시설관리 등을 담당하고 있다.

<그림 5-11> 서울시 하천관련 기구조직

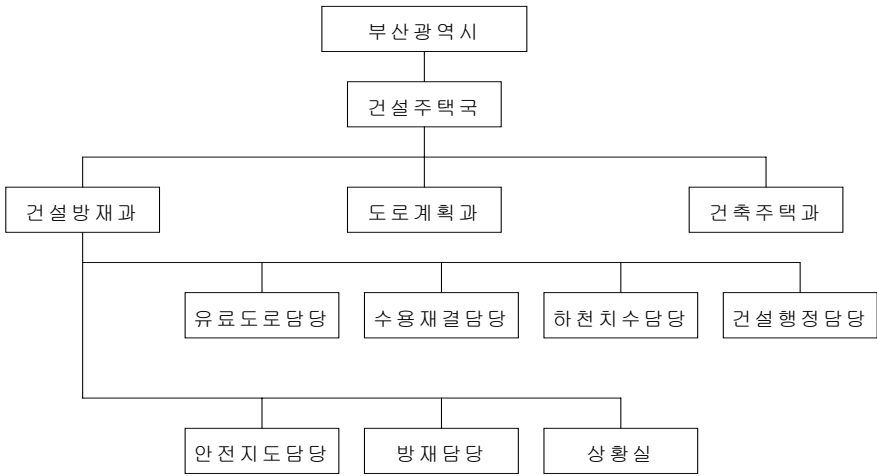


<표 5-21> 서울시 치수과 주요업무 내용

광역시	국	과	주요 업무 내용
서울시	건설기획국	치수과	<ul style="list-style-type: none"> · 하천의 유지관리에 관한 사항 · 하천관리계획 및 하천개수공사의 수립·조정 · 한강관리사업소 및 자치구 하천관리 지도감독 · 하천구역 및 폐천부지에 관한 사항 · 하천의 미불보상 및 소송에 관한 사항 · 공유수면·하천구역부지 관리의 총괄·조정 · 저지대 침수방지계획의 수립·조정 · 재해대책본부의 설치·운영 · 빗물펌프장의 건설 및 유지관리계획수립·조정, 빗물펌프장 시설보강계획의 수립·조정 · 수문관리 및 지하수에 관한 사항

부산시의 경우, 하천관련 업무는 건설주택국 건설방재과에서 담당하고 있으며, 하천관련업무는 건설행정담당, 하천치수담당, 방재담당, 상황실 등으로 분산되어 있으며, 국가하천 관련업무는 하천치수담당에서 담당하고 국가하천 관련업무, 서낙동강권 침수예방사업, 하천정비기본계획 용역업무, 하천환경정비·주변활동계획 타당성조사 및 수계별·구역내 업무 등이 있다. 지방조직의 인원과 조직을 볼 때 담당 업무의 많은 부분이 국가하천과 관련된 업무라 할 수 있다.

<그림 5-12> 부산시 하천관련 기구 조직



<표 5-22> 부산시 하천관련 부서 주요업무 내용

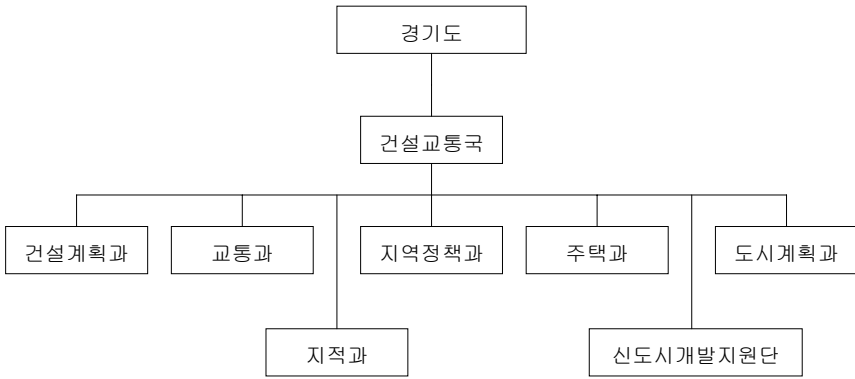
국	과	담당자	주요 업무 내용
건설주택국	건설방재과	하천치수담당	<ul style="list-style-type: none"> · 하천치수업무 총괄 · 기획 및 예산 총괄, 국회 및 의회 업무 · 국가하천 관련업무, 서낙동강권 침수예방사업 · 온천천 하천정비기본계획 용역업무 · 기획·예산 총괄 보조, 중기재정계획 수립 · 서낙동강권 하천환경정비·주변활동계획 타당성조사 및 기본계획 용역, 수계별·구역내 업무 총괄 · 소하천 업무, 하천정비기본계획 용역업무 · 하천정비기본계획 용역업무, 유수지·배수펌프장·수문 유지관리 지도, 기장군내 하천담당

② 하천관련 도 조직체계

인구 1,000만을 포괄하는 수도권으로 우리나라의 대표적인 젓줄인 한강이 가

로지르고 있는 경기도의 경우 하천관련 업무는 건설교통국의 건설계획과에서 담당하고 있다. 경기도의 하천관련 업무는 업무 중 많은 부분이 한강유지관리 등 중앙정부의 위임사무로 구성되어 있다. 또한 이들 업무 이외에도 도가 자체적으로 수행하는 업무로 치수사업 및 하천정비 기본계획 수립 및 조정, 하천관련 소송업무 및 편입토지보상, 하천의 유지관리와 공작물 설치허가 등 하천의 점용 관련사항, 소하천정비 관련사항 등이 있다.

<그림 5-13> 경기도 하천관련 기구 조직



<표 5-23> 경기도 하천관련 부서 주요업무 내용

국	과	주요 업무 내용
건설교통국	건설계획과	<ul style="list-style-type: none"> · 치수사업 및 하천정비 기본계획 수립 및 조정 · 유선 및 도선 관리에 관한 사항 · 홍수 예방 등 자연재해대책 추진, 지역방재계획 수립·조정 · 재해·재난관리기금 운용·관리 · 침수방지사업계획 수립 및 방재시설물 유지관리 · 하천관련 소송업무 및 편입토지보상(건설본부 시행사항 제외) · 하천의 유지관리와 공작물 설치허가 등 하천의 점용 관련사항 · 소하천정비 관련사항 · 골재수급 및 관리 관련사항, 폐천부지 관리 관련 사항

3) 역할 분담 방안

현행 하천공사와 유지·관리는 관리청이 시행하도록 되어 있으나, 국가하천의 보수에 관한 하천공사와 유지관리는 시·도지사가 수행하도록 하천법에 명시하고 있다. 따라서 시·도지사는 지정권이나 관리권이 없는 국가하천의 보수와 관련된 모든 행정 업무를 수행해야 하는 부담을 갖고 있다. 그러나 현실에 있어서는 국가하천의 보수와 관련된 유지·관리에 있어서 국가로부터의 재정적인 지원이 전무한 상태이다.

더욱이 유지관리비에 턱없이 부족한 하천수익금으로 하천보수의 유지·관리를 수행하게 되어 있는 현재의 제도 하에 있어서는 시·도의 입장에서는 권한은 없고 책임만 지는 형태로 하천관리에 상당한 재정·행정적 부담을 가질 수밖에 없는 실정이다³²⁾. 현행 하천유지관리 업무를 담당하는 지자체의 해당 부서를 살펴보면 하천관리과, 치수과, 방재과, 건설과 등 다양한 형태로 되어 있으며, 하천유지관리 업무를 담당하는 공무원의 숫자는 1~2명에 불과할 뿐이다. 더욱이 이들 인원마저도 순환보직이라는 제도에 따라 업무의 지속성이나 전문성이 상당히 결여되어 있는 실정이다.

지방1급 하천이나 지방2급 하천을 담당하고 있는 지자체에 국가하천의 유지관리도 위임하고 있는 현재의 제도는 많은 문제점을 내포하고 있다 하겠다. 이러한 제도적인 문제점을 타파하기 위해서는 중앙정부가 다시 국가하천의 보수와 관련된 유지·관리업무를 환수하든지 아니면 지자체에 재정적인 부담을 덜어줄 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 또한 건설교통부가 위임하고 있는 사무도 국가가 수행할 부분을 제외하고는 모든 결정 권한을 지자체로 넘겨 하천의 특성을 파악하고 있는 지자체가 책임을 갖고 관리하도록 하여야 할 것이다. 설문조사에

32) 지방분권에 대한 실태조사 결과를 보면 하천관리에 있어 중앙정부 기능의 지방이양에 대해 “기능이양이 필요하다 51.1%, 보통이다 33.7%”로 전체의 약 85%가 하천관리 분야에 있어 중앙정부 기능의 지방이양을 원하는 것으로 나타났다. 따라서 향후 하천관련 업무는 위임사무의 형태가 아니라 지자체가 하천관리를 적극적으로 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

서도 나타났듯이 궁극적으로 하천관련 제반 업무는 지자체에 이양하고 중앙정부는 국가 단위의 하천관리계획 수립이나 행·재정적 지원 및 감독에 치중하는 것이 효율적이라 할 수 있다.

현재 시·도지사에게 위임하고 있는 건설교통부장관의 업무는 지자체에 이양하고, 건설교통부의 지방조직인 지방홍수통제소와 지방국토관리청에서 수행하고 있는 하천관련 업무도 상당 부분 지자체에 이양할 필요가 있다. 업무 이양시 발생할 수 있는 업무간 단절이나 사업의 부실을 방지하기 위하여 중앙정부는 계획에 대한 승인권과 재정지원을 통하여 통제할 수 있을 것이다. 예를 들어 지자체에서 수립하는 하천정비기본계획이 중앙정부의 방향과 일치하는지의 여부를 따져 일치할 경우 계획의 승인 및 재정 지원을 하는 것이다. 대신 중앙정부는 하천유역치수종합계획 등 보다 광역적인 계획에 치중하는 것이다.

이러한 시스템이 정착된다면 그동안 중앙정부 차원의 지속적인 투자와 관리에도 불구하고 해마다 하천범람으로 발생하는 홍수피해나 지자체의 불만을 상당 부분 해소할 수 있을 것이다. 따라서 현재 정부가 수행하고 있는 중앙사무 및 위임사무 등을 지자체에 이양하여 하천 특성을 잘 알고 있는 해당 지자체로 하여금 관리하도록 하는 것이 효율적일 것이다. 그리고 국가하천도 지정권은 현행대로 중앙정부가 행사하고 관리권은 지자체로 이양하여 지자체가 독자적으로 하천관리 및 유지보수를 수행할 수 있는 집행능력을 강화시키는 것이 효율적이다.

현재 중앙정부의 하천관련 주요업무를 보면 중앙정부의 하천관리과가 수행하는 업무와 시·도지사 및 지방조직인 지방국토관리청과 홍수통제소에 위임하여 수행하는 사무로 구분할 수 있다. 중앙정부가 직접 수행하는 사무로는 하천지리정보체계구축, 홍수대비 및 수해복구 등 방재 업무 등 12개 사무가 있다. 반면 시·도지사가 위임받아 실시하는 사무는 하천예정지 및 연안구역내의 행위 허가 등 7개 사무, 지방국토관리청장이 위임받아 수행하는 하천구역의 지정·변경·폐지 및 고시 등 10개 사무, 지방통제소장이 위임받아 시행하는 댐 등의 관리 및 수문기록 등 4개 사무가 있다. 그러나 이들 사무 중 수해방지종합대책이나 하천

<표 5-24> 중앙정부의 하천관련 주요업무 이양단계

기관	업 무 내 용	중앙정부		지자체 이양 단계		
		보유	이양	단기	중기	장기
중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 수해방지종합대책의 추진 · 하천시설물의 유지·관리에 관한 사항 · 홍수대비 및 수해복구 등 방재 업무 · 하천지리정보체계구축등 하천정보화업무 · 수해상습지, 하도정비사업 등 지도감독 · 수문조사 계획의 수립·시행(IHP 등) · 하천갈수관리 업무(하천유지유량 등) · 홍수통제소 운영관리 및 지도감독 · 홍수에·경보 시설관리 · 강우레이더 설치 및 관리에 관한 사항 · 하천관련해의협력(태풍위원회, WMO 등) 	●	◎ ○	➔		➔
시도 위임	<ul style="list-style-type: none"> · 하천점용허가/고시, 점용공사대행 · 하천예정지 및 연안구역내의 행위 허가 · 과오납금 반환, 하천감시원의 임명 · 하천관리 관련보고 및 출입 · 타인 토지에의 출입, 원상회복 명령 및 비용예치 · 허가수수료 징수, 과태료 부과·징수, 청문 · 지방하천의 폐천부지 교환·양여 	●	○ ○ ◎ ◎ ◎ ◎		➔	➔
국토 관리 청장 위임	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 사업의 시행에 관한 협의 · 하천구역의 지정·변경·폐지 및 고시 · 하천구역 확정고시, 연안구역 지정·변경·폐지 · 하천유역치수종합계획의 수립 · 하천대장의 작성·등본열람, 하천관리상황 점검 · 하천부속물 관리규정 제정·승인 · 하천정비기본계획 및 시행계획의 수립·변경 · 검용공작물의 공사 및 유지관리 · 하천공사 준공 공사, 공사비의 예치명령 · 하천점용의 허가 및 고시, 과오납금의 반납 등 	●	○ ○ ◎ ○ ◎ ◎ ◎ ◎	➔		➔
홍수 통제 소장 위임	<ul style="list-style-type: none"> · 댐 등의 관리 및 수문기록 제출 요구 · 하천점용허가 및 고시, 타인 토지에의 출입 · 허가수수료 징수, 청문, 과태료 부과·징수 · 유역조사 자료의 정리·분석, 홍수예보 실시 등 	●	◎ ◎ ○	➔		➔

주 : ● 보유, ◎ 완전이양, ○ 부분이양, ➔ 이양시점

지리정보체계구축 등과 같이 막대한 예산과 시간을 필요로 하는 사업은 현행과 같이 국가가 직접 수행하는 것이 적절할 것이나, 과태료 징수나 하천점용 허가 등과 같은 지역적인 업무는 지자체가 단계적으로 이양 받아 집행하도록 하는 방안이 바람직할 것이다.

5. 지역산업 부문

1) 중앙정부의 지역산업 진흥정책

오늘날 산업체계의 측면에서 획기적 변화가 급속하게 진행되고 있다. 새로운 고기술 기업들은 전통적인 대기업들과는 달리 생산과정 및 조직의 외부화를 지향하고 또 첨단기업들은 정보의 공유를 위한 지역적 기반을 필요로 하고 있다. 이에 따라 전문중소기업들과 전문가들이 공간적으로 집적하여 상호 네트워크를 형성하는 지역적 네트워크구조가 발전하고 있다.

이러한 새로운 산업체계의 등장에 따라 산업정책의 주체가 중앙정부로부터 지방자치단체로 전환되는 지방화 현상이 전 세계적으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우에도 중앙정부가 주도해왔던 산업정책의 주도권을 지방자치단체로 이관해야 할 필요성이 증가하고 있다. 따라서 최근 중앙정부는 일방적으로 사업을 주도하던 방식에서 자치단체의 역량과 협력을 활용하는 방향으로 선회하고 있다.

또한 근래에 중앙정부의 지역산업 육성정책은 대부분 R&D를 기반으로 한 지역혁신을 추구하는 전략을 강조하고 있다. 특히, 지역의 산업구조를 기술혁신 과정을 통해 지식기반 산업구조로 전환해 나가는데 있어서 개발된 기술의 사업화를 적극적으로 추진함으로써 R&D투자의 생산성 제고에 유의하고 있다.

다음 표는 중앙부처의 주요 지역산업정책을 제시한 것이다. 이것은 새로운 산업체계의 변동을 반영하고 있는 점을 확인할 수 있다.

<표 5-25> 중앙부처의 주요 지역산업 육성정책

(단위 : 억원)

주관기관	육성책	2001년 예산	2002년 예산			
			합계	국비	지방비	기타
과기부	지역협력연구센터	433	482	220	67	195
산자부	Techno-Park	887	1,097	400	346	351
	지역기술혁신센터	275	335	163	57	115
	신기술창업보육	288	36	36	-	-
	지역진흥기반구축	1,614	2,056	2,056	-	-
	지역산업발전기반조성	2,931	3,157	3,157	-	-
중기청	산학연공동기술개발 벤처기업육성	501	566	281	142	142
복지부	오송보건의료과학단지	161	1,267	1,267	-	-
건교부	오창과학지방산업단지	1,128	173	124	-	49
문화관광부	지역문화산업진흥	-	-	-	-	-
정통부	지역소프트타운	-	-	-	-	-
환경부	지역환경기술개발센터	121	152	60	46	46
농진청	지역특화시범사업	347	275	55	55	165

또한 지역산업진흥과 관련이 깊은 중앙정부의 연구개발 및 창업관련 지원정책을 기능별로 분류하면 <표 5-26>과 같다. 연구기반 구축과 관련하여 연구센터 건립 지원과 집적단지의 추진사업이 있으며, 여러 부처에서 창업지원 및 개발기술의 실용화를 지원하는 정책을 펴고 있다.

<표 5-26> 중앙부처의 연구개발 및 창업 관련 지원 기능

연구개발 기반구축		창업지원 및 개발기술의 실용화		연구개발 사업지원
연구센터	집적단지			
- RRC(과기부) - TIC(산자부) - 지역환경기술개발 센터(환경부)	Techno-Park (산자부)	TBI (산자부)	정보통신 창업지원 (정통부)	산학연 컨소시엄 (중기청)
		지역특화시범사업 (농진청)	창업보육센터 (BI)(중기청)	

부처별로 개별 사업의 성격을 구체적으로 살펴봄으로써 지역전략산업육성과 관련된 제반 실태를 파악하고자 한다(부처별 자금별 정책자금 지원현황은 부록 7 참조).

(1) 산업자원부

① 지역산업진흥사업

2002년 초 산업자원부는 수도권과 지방간 불균형을 완화해 나가고 지역별 전략산업 발전기반을 지원하는 것을 골자로 한 「지역산업진흥계획」을 발표하였다. 동 계획은 과거부터 추진해 온 TIC, 테크노파크 등을 망라한 종합시책으로서 대전·충청, 전라·제주, 울산·경북·강원 3개 권역별로 차별화된 지역전략산업육성책이다. 산업자원부는 주력산업의 고도화와 함께 새로운 산업집적지를 구축하는 것을 목표로 향후 5년간(2002년~2006년) 1.1조원의 국비를 투입할 계획이다.

② 지역기술혁신센터(TIC)

지역단위의 산·학·연 기술개발자원을 결집시켜 지역특화산업의 공동연구개발, 기술확산 및 사업화를 지원할 목적으로 지역기술혁신센터를 운영하고 있다. 1995년 연세대와 고려대에 2개 센터를 시범적으로 운용한 이후 2001년까지 29개 TIC를 설치하였다. 사업방식은 중앙정부, 자치단체, 대학간 대응자금으로 운용하는데, 중앙정부는 TIC 설치에 필요한 연구장비 구입비를 센터 당 연평균 10억 원씩 5년간 지원하며 대학은 부지·시설, 자치단체는 운영비 및 연구개발비를 제공한다.

③ 테크노 파크 조성사업

1998년부터 시작된 산업자원부의 시범 테크노파크 사업은 대부분 지방자치단체와 지역거점대학이 참여하는 컨소시엄 형식을 취하고 있다. 테크노파크 조성 사업은 스탠포드산업단지(Stanford Industrial Park), 캠브리지과학단지(Cambridge

Science Park) 등 선진국의 R&D 및 기술집적단지의 성공사례를 벤치마킹한 것으로 동 사업의 목적은 테크노파크를 중심으로 산학연 공동연구를 활성화하는 한편 창업보육, 기술지도 및 이전, 사업화에 이르기까지 지역내부의 자생적인 지역기술혁신체제를 구축하는데 있다.

대학의 고급두뇌와 기업의 사업화 능력을 결합할 수 있는 인적·물적 자원의 집적공간의 필요성이 대두함에 따라 테크노파크는 바로 대학과 산업계를 연결하는 매개기능을 수행하고자 한다. 현재 국내의 테크노파크는 송도, 안산, 대구, 경북, 광주·전남, 충남 6개 지역에 조성하였으며, 1997년부터 2001년까지 테크노파크당 평균 100억원씩 총 616억 원을 투입하였고, 2002년에도 지방비 200억원을 포함한 총 300억원을 지원한다.

(2) 중소기업청

① 산학연 공동기술개발

산학연 공동기술개발사업 역시 산·학·연 협력체계의 일종이지만 생산현장에서 당면하는 중소기업의 기술적 애로를 지원한다는데 특징이 있다. 산·학·연 공동기술개발사업은 일차적으로 중소기업 육성책의 성격을 강하게 내포하며 이차적으로는 자치단체의 능동적인 참여를 유도함으로써 지역경제 내지는 지역전략산업의 진흥을 추구한다.

공동으로 개발해야 할 기술은 지방중소기업청과 자치단체가 지역내 사업체를 대상으로 공모하며, 사업에 참여하고자 하는 대학과 연구기관은 '산·학·연 공동기술개발 컨소시엄사업 세부지침'에 따라 7개 이상의 중소기업과 공동기술개발을 위한 컨소시엄을 구성하고 연구과제를 신청할 수 있다.

② 창업보육센터

창업보육센터는 신기술이나 참신한 사업모델을 보유한 예비창업자에게 사업

공간을 제공하고 경영, 세무, 기술지도 등의 기업지원을 통하여 지역 중소기업의 원활한 성장을 유도하는데 목적을 둔 입지지원형 시책이다. 2002년 3월말 현재 전국의 창업보육센터는 279개로 3,500개 기업이 입주하고 있다.

2002년부터는 기존의 '연구개발형 보육센터'를 '생산형 보육센터'로 육성하는 방향으로 전환하였으며 이를 위하여 생산시설을 확충하는데 필요한 예산지원을 강화하고 있다.

③ 벤처기업육성 촉진지구

「벤처기업육성 촉진지구」 지정제도는 벤처기업의 지방화를 위하여 벤처기업이 자생적으로 밀집된 지역을 지정하고, 중앙정부와 자치단체가 합동으로 체계적인 지원을 목적으로 운용하는 육성책이다. 벤처기업육성 촉진지구로 지정받게 되면 중앙정부로부터 공용시험장비, 초고속통신망 등 벤처기업의 경영과 기술활동을 위한 인프라 구축에 필요한 예산을 지원받을 수 있다. 2002년 3월말 현재 올해 신규 지정된 4곳을 포함하여 전국적으로 벤처기업육성 촉진지구는 24개에 이른다.

④ 지역특화산업육성

중소기업청이 추진하는 지역특화산업 육성책은 역사성, 산지성, 특산성, 지역성이 강한 전통산업을 지역별로 지정해서 지역경제 활성화를 도모하는데 중점을 둔다. 이는 산업자원부의 지역특화산업이 대구지역의 섬유산업, 부산지역의 신발산업, 광주지역의 광산업, 경남지역의 기계산업을 중심으로 한 선택과 집중의 전략적인 산업정책인데 반하여 중소기업청의 지역특화산업은 정부차원의 대규모 산업정책이라기 보다는 전통적으로 혹은 역사적으로 지역 고유의 특산품으로 전수된 산업을 현대화된 지역산업으로 육성함으로써 지역소득을 향상시킨다는 점에서 차이가 있다.

(3) 과학기술부

① 지역협력연구센터 육성사업

지역협력연구센터(RRC)사업은 서울을 제외한 각 시도에 위치한 대학원이 설치된 대학에 지역경제·지역산업의 국제경쟁력 강화와 과학기술 수요를 지원하는 핵심조직으로 설치한 특성화연구센터이다. RRC사업은 서울을 제외한 각 시도에 1개 이상의 센터가 설치되어 지역 과학기술혁신의 중심 역할을 하고 있다. 1995년부터 지원하기 시작한 RRC사업은 2001년 말 현재 15개 시도에서 총 41개 대학에 46개의 센터가 설치되어 있으며 2002년에는 50개 센터로 확충하였다.

② 우수연구센터사업

지역별 과학기술혁신의 역량을 강화하는데 직·간접적으로 도움이 되는 연구개발사업으로 과학연구센터사업(SRC)과 공학연구센터사업(ERC)을 포괄하는 사업이다. 우수연구센터사업은 국내 대학에 산재해 있는 연구인력을 특정분야별로 조직·체계화하여 고급두뇌 양성과 기초연구를 활성화하여 자체 기술개발 능력을 향상하고 산업계의 기술혁신을 가속화시킬 목적으로 지원하는 제도이다.

(4) 행정자치부

① 지역전략산업 활성화시책

지역전략산업의 성장기반을 확고하게 구축하기 위해, 시·도에서 신청한 사업에 대한 타당성을 검토하고 지역전략 대상사업을 확정하였으며(41개 사업, 특별교부세 430억원), 지역경제 활성화 시책사업 추진계획을 수립하고 지침을 시달하였다.

② 공유지 관리제도 개선

행자부는 지역균형개발 및 지역산업육성을 위해서는 기업의 지방 이전이 요구

되고 있다고 파악하여 이러한 기업의 지방이전 촉진을 위하여 공유지관리제도의 개선을 추진하고 있다.

(5) 정보통신부

① 지역소프트타운

소프트웨어(S/W)산업의 집적지를 구축하여 그동안 수도권을 중심으로 발전된 S/W산업의 성장기반을 비수도권까지 파급시킴으로써 지역의 S/W산업 기반을 확충할 목적이다. 지역단위의 IT산업 정책역량을 강화하는데 우선순위를 두고 있으며 지역내 S/W산업의 자원을 집적화하여 성장기반과 경쟁력을 확충하는데 중점을 두고 있다. 정보통신부는 1999년 서울소프트타운을 조성한 이후, 2001년에 4개 타운을 추가적으로 지정하였으며 2002년에는 신규로 3개 타운을 추가 지정, 소프트웨어 당 25억원 내외를 지원할 계획이다.

(6) 문화관광부

① 문화산업단지 조성사업

문화산업단지 조성사업은 문화산업 관련 업종을 특정 지역에 집중배분함으로써 문화산업의 국제경쟁력을 제고하고 동시에 이를 통하여 지역발전을 촉진하고자 한다. 현재까지 추진중인 지방문화산업단지는 총 7개이며 각각 특성화된 문화상품을 개발하는데 주력하고 있다.

(7) 환경부

① 지역환경기술개발센터

지역환경기술개발센터는 지역내 환경연구 역량을 집적시켜 자치단체가 자체적으로 지역 특유의 환경문제를 해결하는데 목적을 두고 있다. 1998년 환경오염

이 심각한 울산광역시와 여천시에 최초로 신설한 이래 2000년에 8개소, 2001년에 5개소, 2002년에 1개소를 추가함으로써 현재 16개소로 확대하였다.

(8) 농업진흥청

① 지역특화 시범사업

지역특화 시범사업은 시험연구로부터 개발·정립된 새로운 농업기술과 품종을 실용화시키고 지역특성에 부합하는 소득작목을 개발·보급하는데 목적이 있다. 1989년에 착수된 지역특화 시범사업은 2001년까지 총 3,027억원을 투입하였으며 2002년도 예산은 275억원으로 다소 감소하였다.

2) 지역산업 진흥정책의 문제점

(1) 중앙정부내 지역산업정책 추진상의 문제점

먼저 압축적 경제성장시대의 관성으로 중앙정부 주도의 산업정책이 주류를 이루어 지방의 수요 반영에 미흡한 점을 지적할 수 있다. 시책의 추진에서 지자체의 역할은 수동적이며, 중앙과 지방간 협력적 분권체계의 확립이 미비하다. 신산업체제에 따른 산업정책의 지방화가 불가피함에도 불구하고 여전히 중앙정부 부처가 예산을 쥐고 사업을 좌우하여 체계적인 지역산업 육성이 곤란한 실정이다. 지방자치단체는 신산업정책과 거버넌스 구축에 대한 인식이 미흡하고 중앙정부의 산업정책 변화에 수동적으로 대응하고 있다.

둘째, 지방산업발전 전략과 불일치하는 경우가 발생한다. 지방의 자생적 발전 기반구축보다는 신산업육성 등 신규사업에 과도한 비중을 둬으로써 국가 산업정책 추진의 필요성에 근거한 특정산업에 편향된 성장전략을 펼치는 경향을 야기한다. 이와 관련하여 중앙정부가 지방의 신청을 받아서 선정 및 지정하는 방식이 비효율적임에도 불구하고 중앙정부의 사업 공모에 의한 경쟁입찰식 사업선정방

식으로 인한 부작용이 우려된다. 즉, 일단 선정되고 보자는 식의 접근으로 자치 단체의 사업추진이 오히려 난맥화되고 지역산업 육성의 틀이 와해되는 측면이 있다. 참고로 영국에서 산업정책의 분권화 이후(스코틀랜드와 웨일즈) 산업정책의 초점은 국가적인 전략적 산업성장 측면보다는 고용증대 등 지역의 수요에 적합한 산업부문 육성에 더 많은 예산이 지출되었음이 보고되었다.

셋째, 지역의 산업구조를 반영한 지역산업진흥 시책이 필요하다. 따라서 전통 산업 및 지식기반산업의 조화가 필요하나 이에 대한 중앙정부의 정책적 지원은 한계를 가진다.

넷째, 체계적이고 지속적인 지역산업발전 정책이 부재한 실정이다. 중앙정부 차원의 업무분장 등에 따른 일회성의 개별프로그램위주의 지원이 주류를 이루고 있어 지역의 입장에서는 일관성이 부족하다.

다섯째, 중앙정부의 부처별 경쟁과 각개 접근의 비효율성을 노정하고 있다. 다양한 부처들이 각기 사업들을 전개하여 지역에서 통합적인 사업추진에 애로를 겪고 있다.

결론적으로 중앙정부 주도의 지역산업진흥정책 추진과 관련하여 발생하는 문제점으로 유사사업의 중복으로 인한 예산의 낭비 및 지원효과의 반감을 초래한다는 것이다. 동일한 특정 업무에 대해 다양한 부처가 여러 법률에 따라 지원하는 것 그 자체가 바람직하지 않다고 할 수는 없으나 국가적으로 한정된 예산을 집중적으로 사용하지 못하는 결과가 더 큰 문제로 보여진다.

(2) 지자체의 지역산업진흥 역할상의 문제점

지자체 내에서도 서로 유사한 업무를 추진하는 부서(가령 산업단지 개발 주무 부서와 외국투자 유치 부서, 또는 기술관련 부서와 산업관련 부서)간에 긴밀한 협조가 필요하나 실제 이들간에 연계는 잘 이루어지지 않는 점을 들 수 있다. 지자체내 부서간 연계부족은 중앙정부의 경우와 같은 이유에 기인하나, 지자체의

사업이 대부분 중앙정부의 부처별 사업을 집행하는 것이라는 데 따른 이유가 더욱 중요한 것으로 보여진다.

또한 광역지자체와 기초지자체간 상호간의 전략적 지향점이 상이한 경우 이를 조정하는 메커니즘이 없을 뿐 아니라, 기초 지자체간 과잉경쟁이나 갈등을 광역지자체가 조정하지 못하는 경우가 다수 발생한다. 예를 들어, 전략산업 선정 사례의 경우에 이러한 문제가 노출되었다. 광역지자체(도)의 전략산업 선정 및 육성이 기초지자체(시)의 중점산업육성 추진시책과 불일치하여 갈등이 유발된 사례를 들 수 있다. 중앙정부 지원사업에 대해 광역지자체내 기초지자체 간의 유치 경쟁이 치열하나, 도 차원에서 이를 합리적으로 조정하기보다는 경합하는 기초지자체간에 순번제로 사업을 유치하는 방식으로 문제를 봉합하는 사례도 발생하였다.

이외에 지방자치단체 공무원들의 역량 부족 역시 문제의 하나로 제기된다. 최근 지자체 개개 공무원의 역량이 많이 제고되었다고 하나, 상명하복이라는 조직 분위기, 민선 지자체장의 정치적 성향 등과 같은 문제로 인하여 그러한 역량이 지역에 대한 솔직한 진단과 평가 및 처방을 내리는데 사용되기보다는 지역의 현실과 미래 전망을 호도하는 브리핑용으로 사용되는데 그치고 있다.

결론적으로 현행 지역산업진행 추진상의 문제점으로서 가장 중요한 것은 지방자치단체로서는 지역에 중점을 두는 사업에 지원을 집중하지 못하고, 부처별로 집행되는 예산의 성격에 따라 사업을 추진하게 하는 문제를 야기한다는 점이다. 지방자치단체내에서 대부분의 부서의 업무가 중앙정부 개별 부처와 직접 연계되어 추진됨으로서 지방자치단체가 자체적으로 업무를 조정하고 연계시킬 수 있는 여지가 거의 없는 실정이다. <표 5-27>은 충청남도의 지역산업육성과 관련된 사업계획을 보여주고 있는데, 재원의 측면에서 지역산업진흥을 위해 중앙에 매우 의존하고 있으며, 중앙정부의 다가한 정책에 따라 지자체에서도 병렬적으로 육성시책들이 나열되어 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 5-27> 충청남도 지역산업진흥 관련 계획

(단위 : 백만원)

사 업 명	사 업 량	사 업 비	국 비	도 비	금융기관	기 타
합 계	8개분야 35시책	801,369	101,311	13,796	581,111	105,151
[중소기업체계구축]						
○중소기업 지원 내실화	5종	비예산				
○기업인대회 개최	300명	35		35		
○유망중소기업 육성	15업체	비예산				
○여성기업 육성시책 추진		비예산				
○중소기업지원센터 운영	8사업	609		609		
○기업전용 충남넷망 설치	1식	20		20		
[육성자금지원]						
○자금지원(경쟁력, 경영)	1,200업체	400,000			400,000	
○신용보증재단 역할 증대	1,500업체	90,000			90,000	
○유통산업활성화 추진	4사업	30,900	8,000	1,789	21,111	
[첨단기술지원]						
○신기술 창업·보육사업	17기관21센터	1,080		1,080		
○산학연 컨소시엄	14대학180업체	3,472	1,736	868		868
○RRC 지원	5대학5센터	5,634	2,830	500		2,304
○TIC 설치지원	7개대학	5,649	4,200	600		849
○충남 테크노파크 운영	60천평	54,168	5,000			49,168
○기술개발협력 사업	10업체	31		31		
[관료 및 통상지원]						
○관료확대 지원	4종	72		60		12
○전자상거래 지원	6회	930	310	310		310
○무역역량제고수출활성화	10업체	60		60		
○해외마케팅 지원강화	100업체	0				
○해외시장개척사업 추진	47업체	0				
○해외사무소 수출전략	3개사무소	65	35	30		
[산업인력난 해소]						
○효율적인 산업인력 지원	6개사업	0				
○노사화합행사 개최	2개사업	78		78		
[산업전문화 지원]						
○민속공예산업 육성	3식	36		36		
○중소기업디자인개발육성	20업체	24		24		
○공예업체체험학습관설치	1개소	100		60		40
○품질경영 촉진	20분업조					
○해외유명 규격획득 지원	20업체	60		60		
[특화산업육성]						
○세계인삼엑스포 개최	1식	5,000	2,500	1,300		1,200
○인삼에 대한 효능연구	1식	800	500	100		200
[지역전략산업육성]						
○전자정보기기 집적화	326천평	105,600			70,000	35,600
○디스플레이산 산업센터	5,000천평	46,100	34,500	3,600		8,000
○영상미디어 사업화센터	5,000천평	34,900	25,700	2,600		6,600
○동물자원화 센터	2,000천평	7,600	7,600			
○충남산업 기술진흥센터	28평	8,400	8,400			

출처: 충청남도, 2003년 중소기업지원시책,

3) 지역산업 육성정책의 기조변화와 역할 분담

(1) 기조변화의 필요성

우리나라에서 산업의 지역적 불균등 발전은 상당히 오랫동안 지속되었고, 이러한 산업의 불균등 성장이 지역간 성장격차를 야기하는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 특히, 우리나라는 지식기반산업이 국가 및 지역산업 발전의 견인차로 부상하고 있는 지식기반경제시대에 본격적으로 진입하고 있는 상황에서 지식기반산업의 수도권 집중은 과도한 실정이며 이는 지방에서 지역의 발전에 중요한 장애요인으로 작용할 수 있다.

지식기반경제의 진입과 함께 더욱 심화되고 있는 지식기반산업의 수도권집중을 완화하고 산업의 균형있는 발전을 위해서는 기존의 정책기조에서 탈피하여 새로운 패러다임의 정책을 추진하는 것이 필요하다.

중앙정부 주도의 육성정책은 한계를 가질 수밖에 없으므로 지방이 중심이 된 지역산업육성 정책이 필요하다. 이를 위해 지방산업육성을 위한 실질적인 권한과 재원의 이양을 통한 분권과 중앙정부 정책의 지역적 민감도를 높일 수 있도록 정책적 기조를 변화시키는 것이 필요하다.

(2) 역할 분담의 방향

산업환경의 변화 즉 산업구조의 소프트화, 경제의 개방화 등의 여건변화로 지금까지의 중앙정부 위주의 산업육성정책의 효과는 한계에 봉착하고 있다. 향후 지역산업육성의 중요한 목표는 지역내의 내발적, 자립적 산업기반을 구축하기 위해 지역내의 고유한 산업자원을 활용하여 경쟁력을 높이는 것이다. 이러한 측면에서 지역의 특성에 맞는 산업분야를 발굴하고 육성하는 것이 주요한 정책적 과제가 된다.

따라서 지역의 현실이나 사정에 밝은 지역 스스로가 정책 방향 및 목표를 설정하고, 시책을 전개하되 중앙정부는 국가의 산업경쟁력에 미치는 영향 등을 감안하여 이를 지원하고 각종의 노하우 및 정보를 제공하며, 지역간 협력 내지 조정이 필요한 경우 중재자의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

현재 중앙정부의 각종 지역산업진흥 정책은 기본적으로 중앙정부적 시각에서 전략산업을 지정하고 지원하는 하향식 계획수립·집행 방식을 채택하고 있다. 그러나 자립적 지역경제의 발전과 지역의 특성에 부합하는 지역산업 육성을 위해서는 지역의 산업집적현황 및 전망을 토대로 지역 스스로 전략산업을 선정하고 육성할 수 있는 체제 마련이 필요하다.

일본의 경우에도 지역산업진흥 업무를 경제산업부에서 담당하고 있으나 권역별 특별행정기관인 산업경제국에서 주도하고 있어 지역의 의지 및 특성을 반영하는 시스템이 구축되어 있다고 볼 수 있다.

(3) 중앙정부와 지방정부의 역할 설정

① 중앙정부의 역할 정립

지역산업육성정책의 주요역할을 지방에서 담당한다고 할 때, 중앙정부의 역할은 대폭 축소되어야 하고, 실행기능의 많은 부문이 지방으로 이양되어야 할 것이다. 실제로 외국의 사례에서 보는 바와 같이 중앙정부가 지방자치단체의 산업진흥활동을 보조하고 지원하는 것으로 전환되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 그러나 산업육성정책에서 중앙정부의 역할이 불필요하다고 할 수는 없을 것이다. 더욱이 국내에서는 지방자치단체의 행·재정적 역량이 부족하고 중앙정부가 가지고 있는 규제가 많아 중앙정부의 지원과 역할이 적지 않는 실정이다.

지방주도의 지역산업진흥 기조를 확립하기 위한 중앙정부의 역할은 아래와 같이 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 관련 규제의 정비이다. 지역에서 지역의 실정에 맞는 산업육성정책을 추진하는데 있어서 가장 걸림돌 중의 하나는 토지이용규제

를 비롯한 중앙정부가 가지고 있는 규제이다. 저렴한 산업용지의 공급, 산업클러스터의 형성 등에 제약요소로 제기되는 각종 규제를 지방자치단체의 실정에 맞게 적용할 수 있도록 지원하는 것이다.

둘째, 지방에서 지역산업의 균형있는 발전을 유도하기 위한 역할이다. 상대적으로 산업기반이 열악한 지방의 경우 중앙정부가 전략적으로 산업기반조성을 위한 지원을 강화할 필요가 있다. 많은 지방자치단체는 재정적 여력이 부족하여 지역 지역산업진흥을 위한 권한을 주더라도 실질적인 수단을 갖추기 어려운 경우가 있을 것이다. 이 경우 지역산업육성을 위한 특별기금 등을 활용하여 지역의 산업기반의 구축을 지원할 수 있다. 지방에서 전략산업육성을 위해 기업을 유치하고자 할 경우 인센티브를 제공하는 것 등을 예로 들 수 있다.

셋째, 지방자치단체간 조정 및 협력 유도의 역할이다. 중앙정부 차원에서는 각 지역에서 지역산업을 육성하는 과정에서 발생하는 과도한 경쟁을 조정할 필요가 있으며, 시너지효과나 규모의 경제 등을 위해 지역간 협력이 필요할 경우 이를 촉진하는 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 지역전략산업을 재정적으로 지원하는 과정에서 지역간 경합되는 산업의 육성에 대한 조정이나 지역간 보완되는 산업의 연계를 위한 협력에 지원하는 것이 포함될 수 있다.

마지막으로 지역산업육성과 관련하여 각 지역이 공통적으로 필요로 하는 정보 - 최신 기술, 산업동향, 교역정보, 산업동향 등 - 에 대해 국가적으로 구축하고 갱신하여 각 지역에서 활용할 수 있도록 하는 것이다. 각 지역마다 독자적으로 향후 성장산업육성과 관련한 다양한 정보와 지식을 구축하는 것은 비효율적이므로 중앙정부차원에서 이를 지원하는 것이 필요하다.

② 지방정부의 역할 정립

지역산업육성을 위해 지방자치단체가 우선적으로 수행할 핵심적 역할로서 먼저 지역산업육성의 주체로서 역할 설정을 명확히 하여야 할 것이다. 지역산업육성 정책의 주도권이 지방자치단체로 이양되면 지역의 주체적인 판단에 의해 전

락산업선정 및 육성 수단 등 지역경제의 장기적 발전에 큰 영향을 미치는 결정을 지역수준에서 하여야 할 것이다. 지금까지의 중앙정부 의존적인 관행에서 벗어나 지역산업진흥의 가장 중요한 주체라는 인식을 확고히 해야 할 필요가 있다.

둘째, 광역지방자치단체는 지역산업육성정책에 있어 기초지방자치단체와의 역할 분담 및 기초지방자치단체간의 역할 조정이 요구된다. 광역지방자치단체가 중심적 역할을 하고 시·군·구가 보조역할을 하거나 또는 그 반대의 역할분담을 하는 등 광역지자체와 기초지자체간의 역할 설정이 필요하고, 기초자치단체간의 경우에도 지역특화산업분야에 따라 또는 산업클러스터 형성에 있어서 주도적인 역할을 하는 지역과 지원적인 역할을 하는 지역 등 지자체간의 역할 조정이 필요하다.

셋째, 지역산업육성에서 지역의 주도성이 요구되는 중요한 분야 중의 하나가 바로 지역 거버넌스의 구축이다. 지역산업을 주도적으로 육성하기 위해 지자체는 지역기업들과 전문가 그리고 지방대학과 협력할 필요가 커진다. 특히 지역적 생산 및 학습네트워크를 전략적으로 구축하는데 있어 이러한 다양한 부문의 참여가 필수적이다. 지방기업과 대학 그리고 시민들이 지역산업육성의 주체로서 지속적으로 참여할 수 있도록 지방자치단체가 주도적인 역할을 하여야 한다.

CHAPTER 6

중앙-지방 역할 분담을 위한 정책제안

1. 정부기능의 재정립과 중앙-지방 역할분담

1) 정부역할 재정립의 필요성 및 기본방향

(1) 정책환경의 변화와 정부의 역할 정립의 필요성

최근의 정책환경의 변화는 정부역할에 대한 재검토를 요구하고 있다. 정부(중앙·지방정부 포함)는 정부를 둘러싼 정치·경제·사회 및 국제적 환경과 상호작용하는 개방체제로서 인식될 수 있다. 정부의 역할은 현재 새로운 정책환경의 변화를 경험하고 있으며, 이러한 환경변화에 능동적으로 적응하기 위해서는 과거 환경에 적합하였던 기존의 정부역할에 대한 재검토를 필요로 한다³³⁾.

따라서 정부역할의 재정립을 위해서는 새로이 전개되고 있는 환경은 무엇이며, 이에 따라 요구되는 정부역할의 재정립을 위한 기본방향과 실천전략의 발굴

33) 부즈알렌보고서에서는 우리나라 경제위기의 근본원인의 하나로 중앙집권적 전통과 과도한 개입주의를 지적하며, 정부개혁의 방향을 분권주의, 자율주의, 개발주의의 지양을 권고하였다. 삼성경제연구소, 1999. 지식국가로 가는길. CEO Information.

이 필수라고 인식된다.

이러한 관점에서 중앙행정기관 경영진단 보고서(1999)에서는 공공부문 및 정부개혁의 과제로서 다음 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 정부기능과 조직에 대한 패러다임 변화가 요구된다는 것이다. 공급자(관료정부) 중심에서 수요자(국민) 중시로, 그리고 국가핵심기능만 수행하는 기획(계획) 중심의 정부로 변화가 필요하다는 것이다. 둘째, 중앙집권주의의 지양과 지방분권적 정부로의 이행이 필요하다고 권고하고 있다. 마지막으로 조직 및 운영의 경직성을 탈피한 유연한 정부의 실현을 목표로 제시하고 있다.

(2) 새로운 정책환경의 변화

먼저 범세계적으로 하나의 패러다임 변화로 인식되고 있는 세계화의 흐름과 국가경쟁력의 제고에 관한 이슈이다. WTO 체제의 출범은 생산요소의 국경을 초월한 자유로운 이동을 가능하게 하였고, 국가(지역)간 경쟁과 효율이 무엇보다도 강조되고 있다. 이러한 환경은 각 국으로 하여금 국가경쟁력 향상을 위해 최대한의 노력을 기울이게 하고 있다. 국가경쟁력이 떨어지는 국가는 선도국가의 하청국가나 주변국가로 전락하게 되는 운명에 처해지는 것이다.

둘째, 사회의 다원화에 따른 정부의 조정능력 및 대응성을 강화할 필요성이 커지고 있다는 것이다. 우리나라도 이제 다원화 사회로 접어들고 있고, 지방자치제의 정착은 이를 더욱 가속화시키고 있다. 다원화된 사회에서는 보다 다양한 행정·정책수요가 야기되고 있다. 이 모두를 중앙정부에서 전부 담당하려고 할 경우 과부하가 발생할 것이다. 또한 다양한 수요의 분출은 사회 구성원(지방정부 포함)간의 이익다툼으로 이어지기도 함으로써 이해관계의 갈등조정이 더욱 필요하게 되었다.

셋째, 정부도 실패할 수 있다는 시민의 인식이 공감대를 얻고 있으며 정부의 기능도 보다 효율화되어야 한다는 요구이다. 반복되는 정부실패는 정부의 정책

능력에 대한 시민의 불신을 야기시키고 정부정책에 대한 순응도를 떨어뜨리게 된다. 정부실패가 발생할 경우 정부 비효율의 원인 예를 들어, 업무중복, 책임과 권한의 불일치 등을 규명하여 이를 시정하는 것이 필요하다.

넷째, 새로운 정부의 출범과 더불어 새로운 국정이념과 지표가 제시되었다는 것이다. 새로 출범한 참여정부는 '참여', '분권' 등의 새로운 국정운영방식과 지역(방)중심의 국가균형발전을 모색하고 있다. 따라서 정부정책의 계획·결정·집행에 이러한 요소가 적극 반영될 필요가 있다.

2) 정부역할 재정립의 원칙과 기준설정

(1) 원칙

중앙-지방간 역할분담 및 중앙정부의 권한이양과 관련하여 쟁점이 되는 사항은 포괄적 권한이양의 문제, 기능과 재원의 연계문제, 자치단체의 역량과 책임성 강화문제, 권한이양에 따른 지역격차의 완화문제 등이 있다. 따라서 다음과 같은 네 가지 기본원칙을 설정할 수 있다.

첫째, 지금까지 지속적인 기능이양의 추진에도 불구하고 권한이양의 실질적인 효과가 미흡한 것은 단위사무 중심의 이양방식에 있다는 주장이다. 따라서 단위사무 중심이 아니라 높은 수준의 기능을 중심으로 포괄적 기능이양을 추진하여야 한다는 것이다.

둘째, 단위중심의 기능이양방식과 관련된 것으로서 기능이양과 함께 인적 자원과 재원의 이양이 이루어지지 않았다는 것이다. 따라서 기능이양의 추진에 있어서 인적자원과 재원이 동시에 이양되도록 해야 할 것이다.

셋째, 권한이양과 자치역량의 연계문제로서 기능(권한)이양을 통하여 지방정부의 정책성과와 자치역량을 제고하고, 이를 통해 책임행정을 강화하도록 해야 한다는 것이다.

넷째, 지방분권화와 지역격차완화의 조화 문제로서 지방분권화의 추진, 특히 차등적 지방분권화는 불가피하게 지방정부간 격차를 심화시킬 수 있으므로 지역 간 격차 완화에도 중점을 두어야 한다는 점이다.

(2) 기 준

중앙기능의 지방이양을 통하여 국가와 지방간 역할분담을 재조정하기 위해서는 권한이양의 기준을 재정립하는 것이 중요하다. 중앙정부에서 수행하는 것이 적합한 기능과 사무, 지방정부에서 담당하는 것이 적합한 기능과 사무, 그리고 기타 민간부문에서 담당하는 것이 적합한 기능과 사무를 판단하기 위한 기준을 정립하고, 그에 따라 기능과 사무를 재배분하면 될 것이다. 그런데 지금까지 기능배분의 원칙과 기준이 제시되지 않았기 때문에 기능배분이 적절히 이루어지지 않은 것은 아니다. 오히려 그러한 원칙과 기준의 적용과정에서 문제가 발생하였다고 할 수 있다. 한편으로 기준의 실천성이 확보되지 않았거나 기준간의 상충성 문제 등으로 인하여, 다른 한편으로 중앙부처의 집권적 논리에 의해 지방정부의 재정능력과 같은 기준이 우선적으로 적용됨으로써 기능이양의 소극적인 추진을 야기한 것으로 볼 수 있다.

기능이양의 원칙과 기준이 너무 추상적이고 일반적이면 사무이양의 결정기준으로 적용되기 어려울 것이다. 예컨대, 중앙정부에서 수행하는 것이 적합한 사무라는 원칙 또는 기준으로는 외자유치나 지방공단 조성과 같은 기능의 수행주체를 결정하기 어려울 것이다. 반대로 원칙과 기준이 지나치게 구체적이고 세부적일 경우 단위사무의 이양기준으로 실천성을 가질 수 있지만 기준간의 상충과 우선순위의 문제가 제기될 것이다. 이러한 점에서 '지방정부에서 수행하는 것이 적합한 사무'와 같은 추상적인 기준도 곤란하지만 규모의 경제, 서비스경쟁, 접근과 통제, 관리능력, 지역성, 편리성 등과 같은 세부적인 기준의 집합도 곤란할 것이다.

OECD선진국의 경우 일반적인 원칙과 세부적인 기준을 병용하는 국가(미국,

호주)도 있고, 중범위적 원칙을 중시하는 국가(프랑스, 일본)도 있다. 우리나라의 경우에도 일본 등과 같이 일반적인 원칙을 제시하고 있는데, 지나치게 추상적이어서 적용상에 한계가 있다는 비판을 받고 있다. 우리나라 지방자치법에는 국가의 사무로 국가의 존립에 관한 사무, 전국적 통일성, 전국적 규모의 사무, 전국적으로 기준의 통일과 조정을 요하는 사무, 그리고 자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등으로 규정하고 있다(지방이양법 및 지방자치법상 사무배분 기준은 부록 2 참조).

우리나라의 기능배분원칙이 지나치게 추상적이라는 비판과 주요 OECD선진국의 사례를 참조하여 중범위적 중앙-지방간 역할분담의 기준을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 기능배분의 기본적인 원칙으로서 보충성의 기준을 들 수 있다. 자치단체에서 수행하고 있는 모든 사무(국가사무와 자치사무 포함)를 지방사무로 간주하고, 지방정부에서 담당하기 곤란한 사무를 중앙정부에서 담당하도록 하는 원칙이다.

둘째, 기획성의 원칙으로서 중앙정부에서는 정책적·기획적 성격의 사무를 담당하고, 집행적·관리적 성격의 사무는 가능한 한 지방정부에서 담당하도록 하는 것이다.

셋째, 권한과 책임 일치 원칙으로서 사무와 기능수행에 관한 책임에 상응하는 권한의 행사가 이루어질 수 있도록 기능을 배분하는 것이다.

넷째, 정책의지와 성과중심의 원칙으로서 기능수행의 의지와 정책성과를 고려하여 지방자치단체별로 권한이양의 정도를 달리하도록 하는 원칙이다.

다섯째, 일괄이양의 원칙으로서 국토발전과 지역개발과 관련된 기능의 경우 단위사무로 분리하여 이양하는 것을 지양하고, 기능이양과 재원·인적 자원의 이양을 연계하도록 하는 등 포괄적 이양원칙을 견지하는 것이다.

여섯째, 지방자립의 원칙으로서 지방정부 스스로 자신의 발전과 생존을 결정하고 나아가 자립할 수 있도록 기능을 배분하는 원칙이다. 즉, 기능이양과 더불어 기능수행에 필요한 각종 규제와 통제를 완화하고, 재정운영의 자율성을 제고하여 지방정부가 자치역량을 갖도록 하는 것이다.

2 중앙정부 정책의 지역화 방안

1) 중앙정부 정책 시행의 개선 필요성

지역발전의 측면에서 지역을 대상으로 하는 중앙정부정책은 중앙집권적 정책 추진으로 말미암아 여러 가지 문제점을 내포하고 있다고 지적된다. 전문가 및 관계공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 통해 살펴보면 아래와 같다.

지역을 대상으로 하는 중앙정부 정책의 가장 큰 문제점으로는 지역별 특수성의 고려가 부족한 것(40.1%)이라고 생각하고 있으며, 명확한 지역적 목표(효과)가 부족하다(17.8%)는 대답이 그 다음을 차지하여 중앙정부의 정책이 구체적인 지역의 발전과 상당한 괴리가 있음을 잘 제시한다고 볼 수 있다. 그 외 중앙정부 정책의 문제점으로 중앙정부 부처간 유사한 목적의 정책 등으로 혼란을 초래한다(14.9%), 정책수립에서 지역의 의견수렴이 부족하다(10.7), 지역의 예산여건에 대한 고려가 부족하다(9.9%)의 순서로 나타나고 있다.

<표 6-1> 지역개발관련 중앙정부시책의 문제점

구 분	지역별 특수성의 고려부족	중앙정부 부처간 유사한 목적의 정책으로 혼란초래	중앙정부내 실국간 유사한 목적의 정책으로 혼란초래	명확한 지역적 목표(효과) 부족	지역의 예산여건에 대한 고려부족	정책수립시 지역의 의견수렴 부족	총 계
지자체 공무원	50 (55.6)	8 (8.9)	2 (2.2)	9 (10.0)	8 (8.9)	13 (14.4)	90 (38.8)
대학교수 및 연구원	47 (33.1)	27 (19.0)	8 (5.6)	32 (22.5)	16 (11.3)	12 (8.5)	142 (61.2)
총 계	97 (41.8)	35 (15.1)	10 (4.3)	41 (17.7)	24 (10.3)	25 (10.8)	232 (100.0)

자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

중앙정부정책의 문제점에 대하여 응답자 집단 즉, 지자체 공무원과 대학교수 및 연구원 등 전문가집단간에는 큰 차이를 보여주지는 않는다. 다만, 지방자치단체 공무원의 경우 지역의 의견수렴이 부족한 점을 주요문제점으로 들고 있다. 전문가들은 상대적으로 정부부처간 유사정책의 난립으로 인한 혼란 초래에 많은 비중을 두고 있다.

특히 대규모 공공사업의 경우 국가에서 직접 시행하게 되는데 지방에서 지역 개발과 관련된 공공사업의 시행에서도 지방의 지역개발 수요와 불일치하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 지역의 개발과 관련된 공공사업을 중앙정부위주로 시행함으로써 발생하는 가장 큰 문제점으로는 지역의 특성을 반영한 구체적 수단과 전략의 부족(43.4%)이라고 생각하고 있으며, 지역의 개발 여망과 불일치 하는 경우가 많다, 중앙정부의 통제로 인하여 지역의 자율성이 떨어진다(각 19.6%), 지역발전계획을 중앙정부의 정책에 맞추어 변경하는 문제가 있다(10.2%)의 순서로 나타나고 있다. 지자체 공무원과 응답자 집단간의 차이점은 발견되지 않으며, 지자체 공무원은 중앙정부의 통제로 인한 지역의 자율성 저하를 더 큰 문제점으로 인식하고 있는 정도이다.

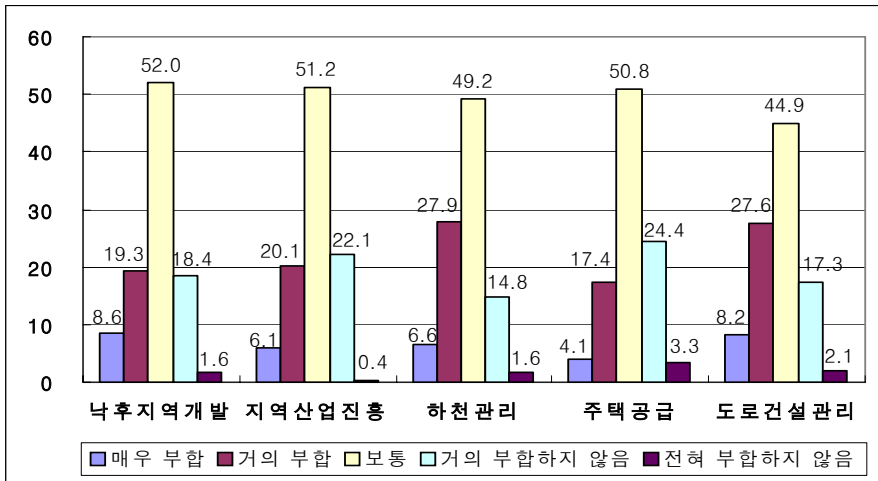
<표 6-2> 중앙정부 시행 공공사업의 문제점

구 분	지역의 특성을 반영한 구체적 수단과 전략부족	지역의 개발 여망과 불일치 경우가 많음	중앙정부의 통제로 인한 지역 자율성이 떨어짐	시책이나 사업이 경직되게 운영	지역발전 계획을 중앙정부 정책에 맞추어 변경하는 문제	지역 내 중앙정부 시책들간 연계가 떨어짐	기 타	총 계
지자체 공무원	33 (36.7)	20 (22.2)	23 (25.6)	3 (3.3)	8 (8.9)	2 (2.2)	1 (1.1)	90 (39.0)
대학교수 및 연구원	67 (47.5)	26 (18.4)	22 (15.6)	8 (5.7)	16 (11.3)	2 (1.4)	0 (0.0)	141 (61.0)
총 계	100 (43.3)	46 (19.9)	45 (19.5)	11 (4.8)	24 (10.4)	4 (1.7)	0 (0.0)	231 (100.0)

자료 : 자체 설문조사, 2003. 9.

부문별로 중앙정부의 정책이 지역의 지역발전에 어느 정도 부합하는 지를 살펴 보았다. 전반적으로 중앙정부의 정책은 지역발전과의 적합성 측면에서 보통 정도의 성과를 보이는 것으로 평가된다. 부문별로 보았을 때, 주택공급·관리를 제외하고는 중앙정부의 정책의 지역발전에 적합한 측면에서 긍정적인 면이 부정적인 면보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 주택공급·관리에 관한 정책은 지역의 발전에 잘 부합하지 않은 것으로 나타나 중앙정부 기능의 이양 내지는 지역화가 가장 필요한 것으로 나타났다.

<그림 6-1> 중앙정부정책의 지역발전 부합성 정도



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

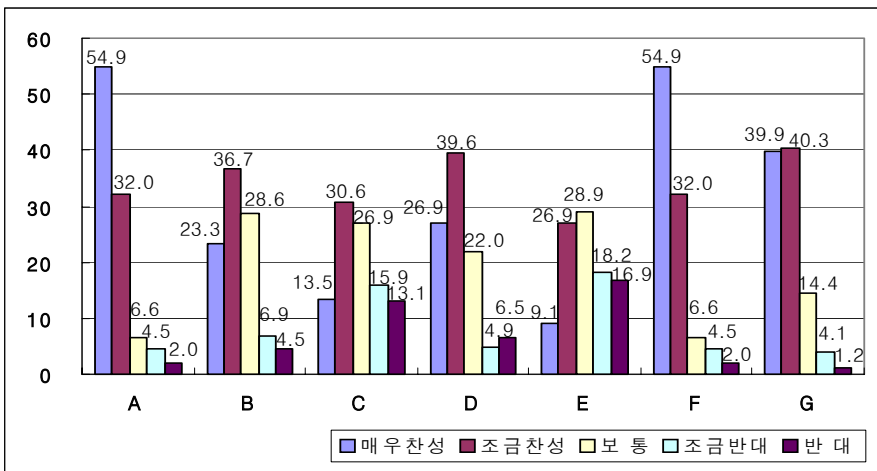
2) 기능이양 방안

지역발전을 위해서 지방자치단체의 역할을 강화하는데 가장 필요한 전제조건은 중앙정부의 기능이양으로 나타났다. 다음으로 필요한 것은 지역개발과 관련

한 재원의 확보가 필요하고 그 외 전문인력의 확보, 중앙정부와의 연계 강화 순으로 나타났다.

기능이양과 관련하여 각 부문별로 이양 방안에 대한 조사 결과는 아래 표와 같다. 중앙정부 기능의 이양이 가장 필요한 분야는 지역산업진흥 기능 및 재원의 이양으로 나타났다. 다음으로 보조간선도로의 성격을 띠는 국도의 지방이양도 상대적으로 높게 나타났다. 주택계획 및 공급업무의 경우에도 대폭적인 지방이양이 필요한 것으로 조사되었다. 국도관리의 지방이양 방안에 관해서는 반대의견도 상당히 나타났으며, 국가하천관리의 지방이양은 상대적으로 가장 많은 반대의견을 나타냈다.

<그림 6-2> 기능이양 방안



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

주 : A - 지역산업진흥 기능 및 재원의 대폭 지방이양

B - 주택계획·공급업무의 대폭 지방이양

C - 국도관리의 지방이양

D - 보조간선도로(국도)의 지방이양

E - 국가하천관리의 지방이양

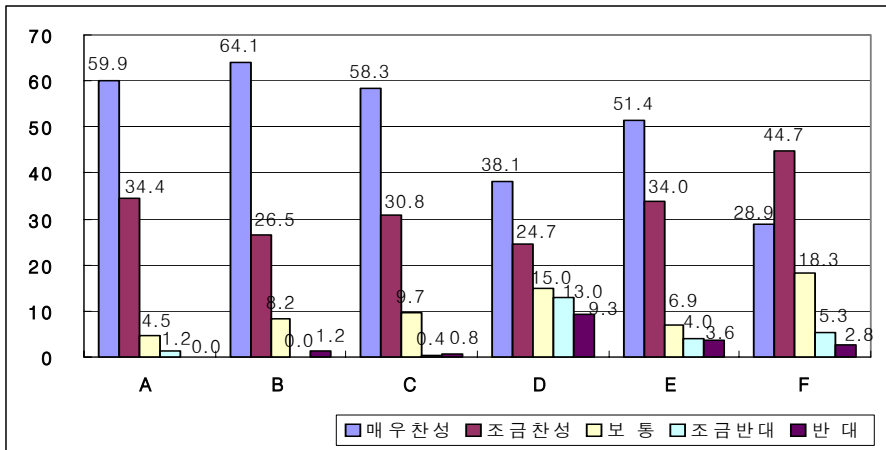
F - 도로정비 및 지역개발사업관련 지방양여금의 지방교부세 전환

G - 지역개발시책 추진에서 지역별 차등지원

3) 중앙정부 정책의 지역화 방안

중앙정부정책이 각 지역의 지역발전 목표와 부합하고 지역의 수요에 부응하기 위해서는 중앙정부기능의 지방이양과 더불어 정책추진의 지역화가 매우 요구되는 것으로 나타났다. 다양한 중앙정부 정책의 지역화 방안에 대한 조사 의견은 아래 표와 같다.

<그림 6-3> 중앙정부 정책의 지역화 방안



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

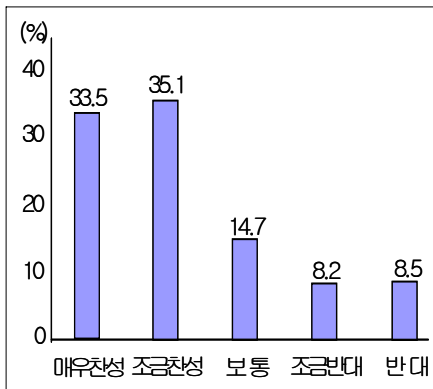
- 주 : A - 중앙부처 정책의 지역단위 통합 또는 조정
 B - 중앙정부 정책의 기획·계획과정에 지자체 참여 확대
 C - 중앙정부 정책 수립시 지역과의 간담회 상례화
 D - 중앙정부 지방조직의 기능 및 역할 강화
 E - 중앙정부의 지방조직에 공공사업 집행권 대폭 이양
 F - 지역과 협력적 지방조직 운영

중앙정부 정책의 추진에서 문제점으로 파악된 것에 대한 대안으로 제시된 중앙정부정책의 지역화 방안은 매우 필요한 것으로 나타났다. 중앙부처 정책의 지역단위 통합 또는 조정, 중앙정부 정책의 기획·계획과정에 지자체 참여 확대, 중

양정부 정책 수립시 지역과의 간담회 상례화 등은 과반수 이상이 매우 찬성하는 것으로 나타났다. 그러나 중앙정부 지방조직의 기능 및 역할 강화에 있어서는 반대 의견이 가장 많아 신중한 접근이 필요함을 나타냈다. 또한 지방조직의 운영을 지역대표와 협력적으로 운영하는 방안의 경우에도 상대적으로 지지율이 낮은 것으로 나타나 최우선적 방안으로는 적절하지 않은 것으로 판단된다.

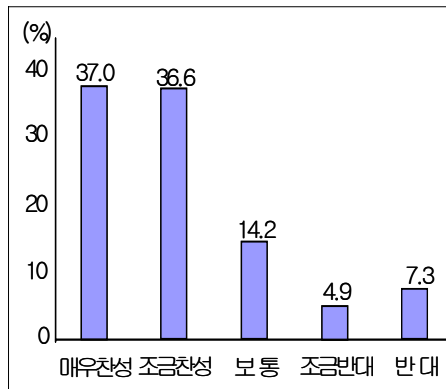
지역화 방안과 관련하여 제시된 방안 가운데 구체적인 제도개선방안에 대해서도 살펴보았다. 중앙정부의 정책들을 지역별로 조정·통합하는 중앙기구의 설치 및 지역단위에서 중앙정부의 지역개발관련 업무를 조정·통합하는 지역단위 기구의 설치에 대한 의견을 조사한 결과는 다음과 같다.

<그림 6-4> 중앙정부 정책 기구의 설치 방안



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

<그림 6-5> 지역단위 업무를 조정·통합하는 기구



자료 : 자체설문조사, 2003. 9.

4) 역할 분담을 위한 정책과제

(1) 정책 과제 요약

사례연구에서는 자립적 지역경제사회를 이루기 위한 분권형 시스템 구축을 목

표로 각 부분별로 국가와 지방의 명확한 역할 분담에 대한 검토가 필요하다는 점에서 출발하였다. 각 부문별로 중앙집권적인 시스템의 전환을 위하여 기능이양 방안과 중앙정부 정책의 지역화 방안을 도출하고자 하였다.

먼저 중앙정부의 역할과 관련하여, 국가의 존립에 관련된 사무, 전국적으로 통일해서 규정해야 할 사무, 전국적인 규모에서 실시해야 하는 사업 등 중앙정부가 원래 수행하여야 하는 역할을 제외하고는 지역의 자립적 판단에 맡기고 중앙의 관여를 최소화하는 방향으로 검토하였다. 반면에 그러한 분권화된 시스템의 구축에서 중앙의 역할이 저하되는 것이 아니라 중앙정부가 원래 수행하여야 할 역할에 대해 보다 전략적인 기능을 수행할 것이 요청된다고 하겠다.

앞에서 제시된 현행 중앙집권적 정책추진의 문제점과 역할 분담을 위한 방향을 요약하면 <그림 6-6>과 같다. 지역의 자립적 발전이라는 본 연구의 주된 관점에서 살펴보았을 때 현행 제도의 주요 문제점이 다수 도출된다. 지역내의 교통수요나 지역내의 특정 주택 문제 등 지역 고유의 문제해결에 미흡하고, 중앙정부의 과도한 지침 등의 관행으로 지역의 창의성 발휘를 제약하고 있으며, 정책시행에서 재량권의 제약으로 인한 지역간 경쟁의 유도에도 한계를 가진다.

현재 중앙정부간에는 부처 중심적 사고의 팽배로 인하여 부처간 경쟁이 상당히 심화되어 있으며 정책간에도 분절성이 아주 심한 상태이다. 또한 지역개발과 관련된 기능의 수행에 있어서도 중앙정부 부처중심의 시책추진으로 인한 수직적 관계 형성이 고착화되어 지역내 유관기관과의 교류나 협력도 부재한 실정이다.

이러한 문제점을 극복하기 위한 정책 방향으로 본 연구에서는 지방이양과 중앙정부 정책의 지역화 방안을 분석하였다. 지방이양 추진의 방향으로 기능이양과 더불어 자원 확보 보장의 필요하며, 기능의 이양과 더불어 지역에서 기획·집행기능을 추진하기 위한 전문인력의 지원, 그리고 마지막으로 단계적 점진적 추진을 필요성을 강조하였다.

<그림 6-6> 역할분담을 위한 정책방향

중앙집권적 정책추진의 문제점
<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 고유의 지역문제 해결에 미흡(지역 주택문제, 지역내 교통수요 등) · 지역의 창의성 발휘를 제약(산업지원 대상·기간·조건 등 지침으로 재량권 제한) · 지역간 경쟁의 유도에 한계(정책추진에 대한 재량권 제약) · 부처간 경쟁의 심화와 지원의 분절성(정책자금의 유사·중복성) · 지역내 유관기관간 교류·협력 부재 야기(부처중심 시책으로 수직적 관계 의존)

지 방 이 양 → ↓ ← 지 역 화

지방이양 추진의 방향	지역화의 방향
<ul style="list-style-type: none"> · 기능이양과 더불어 재원 확보 보장 · 전문인력의 지원 · 단계적, 점진적 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 인센티브 제공으로 정책 선도 · 지역의 특성에 따른 차등적 지원 · 중앙정부 기능의 조정·통합체계형성

지역화의 방향으로서 먼저 중앙정부의 새로운 전략적 기능을 확립하여야 하는데, 지역에 다양한 인센티브를 제공하는 수단 등을 통해 정책을 선도할 수 있어야 하며, 전국적인 차원에서 지역의 특성에 다른 차등적 지원이 필요하다. 마지막으로 중앙정부 기능의 조정 통합체계 형성이 필요함을 강조하였다.

이와 같은 관점에서 각 부문별 검토를 통한 지방이양 방안과 지역화 방안을 요약하면 다음 <표 6-3>와 같다.

<표 6-3> 지방이양 방안 및 지역화 방안

지방이양 방안	지역화 방안
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주택 <ul style="list-style-type: none"> · 사업계획 승인권 이양 · 주택관리부문 단계적 이양(주택규모, 주택 건설기준, 주거기준 등) ▪ 낙후지역 <ul style="list-style-type: none"> · 계획수립 및 집행 기초 사무화 · 지정 및 평가사무 광역지자체 이양 ▪ 도로 <ul style="list-style-type: none"> · 보조간선도로급 국도관리 지방이양 · 농어촌도로 지정권 시장군수 이양 · 양여금 사용의 재량권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주택 <ul style="list-style-type: none"> · 택지개발 승인권(규모등) 재검토, · 선 지방주택계획 마련 후 주택건설종합계획 마련 ▪ 낙후지역 <ul style="list-style-type: none"> · 사업과 예산의 통합으로 제도 실효성 제고 · 부처별 분산된 낙후지역 정책의 종합, 체계적 지원체계 마련 ▪ 도로 <ul style="list-style-type: none"> · 기능별 도로체계로 전환(도로관리의 체계화) · 주기적 도로관리체계의 검토 · 주요간선도로 계획수립시 지자체의 의견 수렴 의무화 · 도로 재정의 일원화(지방양여금 및 교통시설특별회계)



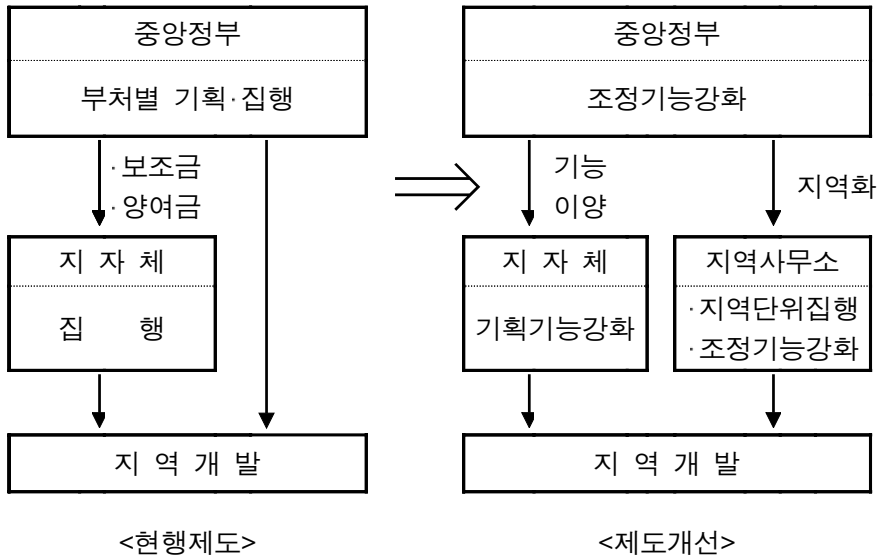
지방이양 방안	지역화 방안
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 하천관리 <ul style="list-style-type: none"> · 하천관리업무 이양 · 하천관리 재원 확보 ▪ 산업진흥 <ul style="list-style-type: none"> · 지역산업진흥계획 수립, 집행 지자체 이양 · 정책자금의 사용 재량권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 하천관리 <ul style="list-style-type: none"> · 지역간 하천관리업무의 통합성 제고 ▪ 산업진흥 <ul style="list-style-type: none"> · 지자체간 역할분담체계 마련 · 지자체간 협력 및 조정 기능강화

(2) 제도개선 방향 요약

위에서 언급된 관점에서 각 부문별 역할분담에 대한 검토를 기초로 하여 도출된 제도개선방안을 요약하면 <그림 6-7>과 같다. 현재 중앙정부에서는 각 부처

별로 각 기능별 목표 달성을 위한 기획기능 뿐 아니라 많은 경우 집행기능을 직접 수행하고 있다. 집행기능의 수행과 관련하여 보조금이나 양여금의 형태 등으로 지역에 실현되는 사업에 관여하고 있으며 기타 각종 시책과 관련된 운영지침 등을 따르도록 하여 지방의 재량권을 크게 제한하고 있다. 이러한 현행제도를 개선하는 기본방안으로 먼저 지자체의 기획기능과 집행기능을 강화하는 방향으로 중앙정부기능의 이양이 이루어져야 한다.

<그림 6-7> 정책 과제 요약



다음으로 중앙정부기능의 지역화가 보다 과감하게 이루어져야 한다. 또한 지자체의 현실적인 능력 등을 고려하여 단기적인 지방이양이 어려운 기능, 중앙정부기능의 조정이나 통합의 필요성이 전제되는 기능 등이 대상이 될 수 있다. 무엇보다도 지역화의 첫 번째 과제는 중앙부처간 또는 중앙부처내 유사 목적의 유사 정책이나 시책의 조정·통합 기능의 강화가 필요하다. 이러한 조정·통합작업을 위한 지침으로 중요하게 고려되어야 하는 것은 정책이나 시책의 지역적 효과

이다. 각각의 시책이 지역내에서 실현된다고 했을 때, 상호 보완되고 시너지 효과를 발휘할 수 있는 방향으로 또한 지역의 자원을 최적의 상태로 활용할 수 있도록 조정·통합되어야 할 것이다.

두 번째로 중앙정부의 지역화와 관련하여 중요하게 고려되어야 하는 것이 중앙정부의 정책과 지역간의 연계성 강화이다. 전국적인 규모 또는 전국적인 시점에서 통일적으로 실시하는 시책이나 사업이라 하더라도 지역적인 효과를 가지는 경우가 많다. 이러한 경우 중앙정부정책이 지역의 필요에 따른 최선의 정책형성이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 즉, 여러 부처에 걸쳐 있는 다양한 기능의 중앙정부 정책이 종합적인 관점을 필요로 하는 지역적인 정책과의 연계성 강화를 위해 지역단위 집행·조정 기능이 가능한 제도의 개선이 필요하다.

현재 중앙정부기능의 지역 집행기능을 수행하고 있는 각종 특별지방행정기관의 경우 지방자치단체와의 기능적 중복성이 문제가 됨은 앞장에서 논의한 바가 있다. 기능적 중복이 발생하여 지방자치단체로의 기능이양이 가능한 부분은 이양한다 하더라도 중앙정부 정책의 지역화를 위한 기능은 보다 강화될 필요가 있다.

중앙정부의 지역사무소 또는 지역단위 행정기구의 역할은 중앙정부와 지역을 연결하여 지역의 중앙정부 정책형성과정의 참여를 확보하고 또한 중앙정부의 정책 형성이 지역의 종합적인 발전과 조화를 이룰 수 있도록 하는 기능을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 기능을 수행하는 벤치마킹 사례로서 일본의 경제산업국 사례를 들 수 있다.

경제산업국의 구체적인 역할을 살펴보면 먼저 지역의 산업실태 파악 및 정책 기획·입안 기능이다. 지역의 경제 및 산업실태를 실시간으로 파악하여 지역의 정책 수요를 추출한다. 파악된 정책 수요 가운데 전국적 실행이 필요한 경우는 본청에서의 정책수립 기초자료로 제공하고, 지역적 실행이 필요한 정책은 전문적인 조사를 거쳐 지역경제·산업정책을 기획 입안하는데 활용한다. 그 외 기업, 경제단체, 지방자치단체 등을 대상으로 정책의 평가까지 수행하고 있다.

둘째, 정보의 발신 및 지역관련시책의 윈스톱 서비스 제공이다. 조사 등을 통

하여 축적된 지역경제·산업에 대한 각종 정보를 발신하는 기능을 제공한다. 또한 기업, 경제단체나 지방자치단체로부터의 각종 문의·요망에 대응하는 등 원스톱서비스를 제공한다. 마지막으로 네트워크와 매칭을 촉진하고 전략적 프로젝트를 추진한다. 각 지역의 산학간 네트워크 구축을 중재하는 등 코디네이터 기능을 수행하고 지역산업활성화를 위한 전략적 프로젝트를 추진한다.

(3) 지역화를 위한 단계적 추진방안

중앙정부 정책의 지역화와 관련하여 중요하게 고려되어야 할 사항이 정책 추진의 단계적 접근이다. 정책추진을 위한 단계적 접근 방안의 예를 정리하면 아래와 같다. 먼저 단기적으로 현재 중앙정부가 정책자금의 지원시에 구체적인 운용 지침을 수립해 지자체에게 시달하고 지자체에서는 이 범위내에서만 시행하는 관행을 개선하여야 할 것이다. 예를 들어 지역산업육성을 위한 각종자금의 경우 지원분야, 지원대상, 지원조건, 지원기간 등 구체적이고 상세하게 세부운용지침을 규정하여 운영하고 있어 지방자치단체의 재량권을 크게 제한하고 있다. 지자체에서는 지역실정에 맞는 창의적인 시책의 발굴보다는 운용지침에 잘 부합하도록 추진하는데 급급할 수밖에 없는 실정이다.

중기적으로는 현재 각 부처별로 추진중에 있는 부문별 각종 정책을 통합 조정하는 방안을 모색하여야 한다.³⁴⁾ 지역개발과 관련된 각 부처의 고유기능이 타 부처의 기능과 배타적으로 성립하기 어려운 점이 있고 동일한 목적을 달성하기 위해 중앙정부에서 지원하는 분야와 지원 기능간에는 공통적인 분야가 있으므로 유사 중복성을 명확하게 규정하기 어려운 점이 있는 것은 사실이다. 그러나 지원 대상 및 지원목적이 유사하다면 이를 지역에서 통합하여 시행할 수 있도록 제도적으로 개선할 필요가 크다고 하겠다. <표 6-4>는 정책 자금간의 유사 중복이 발

34) 기획예산처에서는 2001년 유사중복자금에 대한 실질적인 통합·조정을 추진하여 2개의 중기청 자금, 7개의 산업자원부 자금을 통합·조정하였다. 이 중 2개의 자금은 상호이관하고 3개의 자금은 산업자원부내 단일자금으로 통합하였으며, 4개의 자금을 통합한 실적이 있다.

생한 경우 정책 목적에 따라 조정가능한 사례를 보여주고 있다.

장기적으로는 국가 보조, 국고 지원사업의 집행권을 완전히 지역에 이양하는 것을 검토하여야 한다. 이러한 사업들이 지역에서 종합적으로 검토되고 집행시, 우선권 등이 조정될 수 있도록 개선되어야 한다. 이와 함께 여러 지자체에 걸쳐 광역단위의 시책을 집행하는 기능은 중앙정부의 지역단위 사무소에서 집행하는 것이 바람직하다.

<표 6-4> 중소기업 정책자금간 유사·중복성

지원분야	해 당 자 금 명	유사·중복관련 내역
구조고도화	· 구조개선자금(중기청), · 산업기반기금의 지식기반산업발전(산자부), · IT설비투자확대지원(정통부)	지원대상에서 지식기반중소제조업이 공통적이며, 지원목적도 유사
	· 정보통신설비구입및시설개체지원사업(정통부) · 산업기반기금의 산업정보화기반구축(산자부)	정보화관련H/W, S/W도입설치지원으로 지원내용이 유사
협 동 화 (공동화, 물류)	· 협동화자금(중기청), · 산업기반기금의 유통합리화사업(산자부)	기업간 공동화시설, 물류관련 지원으로 지원내용이 유사
환 경	· 환경기술개발및산업화자금(환경부), · 산업기반기금의 환경친화적 산업기반 조성(산자부)	환경부의 지원대상분야인 환경기술 전반에 산자부 지원분야인 청정생산기술이 포함 가능

출처 : 중소기업청, 제234회 임시국회산업자원위원회서면 답변, 2002.9, p.188

7 CHAPTER

요약 및 결론

본 연구는 대외적으로 지역의 경쟁력 강화 필요성이 고조되고, 대내적으로 수도권과 지방간의 경제력 격차가 더욱 커지고 있는 여건속에서 「지역중심의 국토 발전 전략」을 확립하기 위한 체계를 모색하는데 근본 목적이 있다. 이를 위해 중앙집권적 정책 추진에서 지방분권적 정책 추진을 위한 정책 방향과 제도개선 방안을 도출하고자 하였다.

제2장에서 지방분권의 개념과 필요성, 지방정부의 바람직한 역할과 기능 등에 대하여 관련이론 및 선행연구 검토를 수행하였다. 기능적 측면에서 보았을 때, 지방분권은 인구 및 지리적 규모의 확장, 국가기능의 팽창, 행정업무의 폭증과 행정기능의 다양화·전문화에 따라 행정기능의 지역적 배분과 기능적 분화 등 사회·환경적 변화에 적절히 대응하고 행정의 효율성을 높이기 위해 불가피한 선택이라는 것이다.

지방정부가 수행하는 기능은 전통적인 행정서비스 즉, 집행기능 이외에 사업주체로서의 기능, 지역공동체의 형성 기능, 대외적 기능과 역할의 중시 등으로 기능이 확대되고 있다. 또한 지역의 잠재력을 최대한 발휘하여 지역경쟁력을 향상시키기 위해서는 기능의 필요와 기회를 더 잘 알고 있는 지역에 권한을 돌려줘

야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 우리나라에서도 향후 지방자치제 정착에 따른 지방정부의 경험축적과 능력 증대로 지방정부의 기능과 권한강화 차원에서 분권화의 요구가 더욱 커질 것으로 보인다.

제3장에서는 외국의 지방분권 현황과 지방분권과 목표로 추진되고 있는 정부개혁의 동향을 살펴보았다. 또한 외국의 중앙-지방역할 분담의 기준과 원칙을 지방제도의 차이점 등을 고려하여 분석하였다. 그리고 지역발전을 위한 중앙정부 정책의 분권화 노력의 일환으로 외국의 중앙정부 정책의 지역화 사례를 검토하였다.

지난 20여 년 동안 많은 나라들이 중앙집권적 행정의 폐해를 치유하고 국가 경쟁력을 높이기 위해 지방분권화 개혁을 추진해왔다. 프랑스의 미테랑 사회당 정부에 의해 추진된 대대적 지방분권화 개혁, 이탈리아·스페인·포르투갈의 연방제적 지방분권화, 탈공산주의 이후 동유럽국가들의 지방자치 재건, 1997년 집권한 영국 노동당 정부에 의한 스코틀랜드·웨일즈·런던의 광역정부 부활, 일본의 성정개혁과 결부된 권한의 지방이양 등은 지방분권화 개혁의 두드러진 사례라 할 수 있을 것이다. 특히 정치적 민주화, 경제적 효율성 제고, 세계화 및 정보화에 대한 대응과 같은 다양한 동인들에 의해 추진되어온 지방분권은 오늘날 많은 나라에서 정부개혁의 핵심 전략으로 간주되고 있다.

중앙정부 정책의 지역화 노력의 대표적인 사례로 영국을 들 수 있다. 영국은 지역발전에 있어 중앙정부의 역할 및 기능을 직접적으로 수행하는 것이 아니라 GO(government office)라는 독립적인 기구조직을 만들어 중앙정부의 부서와 지방정부를 연계하여 업무를 수행하고 있다. GO는 9개 지역에 설치되어 있으며, 이들 GO를 통제하고 중앙부서와 업무 조정을 하기 위하여 지역정책조정국(RCU : Regional Coordination Unit)을 두고 있다. 특히, RCU는 각 부처의 정책을 지역 단위에서 실현될 수 있도록 지원을 하고 있다.

일본의 경우 국가에서 시행하는 공공사업의 추진방식을 수정하여 본성(중앙정부)에서는 기획·입안 및 종합조정을 중점적으로 행하는 동시에 지방의 중앙사무소(지방정비국)가 직할사업 및 보조사업을 포함한 사업의 실질적인 결정·집행기

능을 갖도록 구성하였다. 중앙 본성에서 지방정비국에 대한 통제 관여는 법률상 명확한 근거가 있는 경우에 한정하고 당해 지방정비국의 인사, 조직 등에 대해서는 자기결정권을 가질 수 있게 운영하고 있다. 따라서 각 지방정비국은 지역간 소관공공사업에 관한 계획을 스스로 작성하고, 사업간 조정도 하며 사업집행도 주체적으로 행하고 있다.

경제산업성 산하의 경제산업국도 전국에 걸쳐 설치되어 지역사회와 경제산업성을 연결하는 파이프역할을 담당하고 있다. 각 지역의 통상 및 산업에 관한 행정을 종합적으로 수행하고 있으며, 지자체와 연계한 사업·사무를 추진하고 있다.

제4장에서는 지역개발분야의 지방분권 현황과 문제점을 고찰하였다. 중앙-지방의 역할 분담현황을 인력배분, 자원배분, 기능(사무)배분의 측면에서 OECD 국가와의 비교를 통해 분석하였다. 기능배분의 측면에서 지자체의 역할이 매우 협소하다는 것이 드러났고, 특히 기관위임사무의 비중이 상당히 높다는 것이 문제점으로 지적되었다.

현재 중앙정부와 지자체 사이의 역할 분담상의 문제점으로 많이 지적되고 있는 특별지방행정기관의 기능수행측면을 분석하여 기능정립을 위한 방향을 제시하였다. 지자체와 중복되는 집행기능의 이양을 추진하되, 특별지방행정기관이 중앙정부 정책을 지방에 뿌리내리도록 하는 매개기능을 할 수 있도록 새로운 역할의 모색을 제안하였다.

지금까지 우리나라 정부는 지방으로의 권한 이양을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 1991년 지방이양합동심의회를 구성·운영하여 왔으며, 1999년 지방이양촉진법의 제정과 지방이양추진위원회 구성으로 보다 적극적인 추진을 뒷받침하였다. 그러나 지방이양추진위원회의 활동은 개별적 단위사무위주, 사후관리 부진, 재정적 지원 미약 등으로 한계를 보여왔다.

지역개발분야 기능분담 실태를 1994년 이후 도시계획, 택지개발, 산업단지 등의 사무의 기능분담 변화를 통해 살펴보았다. 중앙정부의 권한은 부분적으로 이양되었으나, 많은 부분 결정권한이 중앙에 남아 있으며, 새로운 제도의 도입 등

으로 중앙정부의 권한이 확대되는 경우도 상당수 나타났다.

전문가와 공무원을 대상으로 한 지역분권에 대한 실태조사에서는 지방분권의 필요성이 매우 높게 나타났으며 지방분권은 지역발전에 크게 기여하는 것으로 분석되었다. 또한 중앙정부와 지방정부사이의 역할 분담의 명확성 측면에서도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

제5장에서는 지역개발관련 부문별 사례를 살펴보았다. 연구는 낙후지역개발, 주택부문, 도로부문, 하천관리, 지역산업진흥부문 등을 고찰하였고, 각 부문별 중앙-지방업무분담현황, 현행제도의 문제점을 제시하였으며 기능이양 및 지역화방안을 도출하였다.

개발촉진지구개발사업과 같은 지역개발사업은 지방사무적인 성격이 강하므로 관련기능 전체를 지방사무로 전환하는 것을 원칙으로 하되, 취약한 재정과 사업의 효과성 제고를 위해 개발촉진지구 지정과 개발사업의 평가사무를 광역자치단체 사무로 하는 것을 제안하였다. 또한 낙후지역사업의 효과성 제고를 위해 부처별로 분산된 지역개발정책을 종합적, 체계적으로 지원할 필요성을 강조하였다.

주택부문에서 중앙과 지방의 역할분담기준을 주민선호, 외부성, 소득재분배, 경기조절과 관련하여 업무를 구분하고 주민선호가 높은 업무일수록 기초자치단체가 담당하고, 외부성이 큰 업무는 광역자치단체가 그리고 소득재분배효과가 큰 업무, 전국적 기준이 필요한 업무는 중앙정부가 담당하는 역할분담 방향을 제시하고자 하였다.

도로부문에서는 국토관리 기능의 개선을 위해 국토의 등급을 새롭게 구분하여 보조간선도로성격의 국도는 이양이 필요함을 제시하였고, 중앙정부의 계획에서 해당 지방정부의 의견을 반드시 수렴하도록 하여야 한다. 지역내 도로의 병목현상, 도로차수 불일치 등 도로문제와 관련하여 중앙정부보다 지역의 현실을 보다 더 잘 아는 국토관리청의 역할을 강화할 필요가 있다.

하천관리부문에서는 현재 정부가 수행하고 있는 중앙사무 및 위임사무 등을 지방에 이양하여 하천 특성을 잘 알고 있는 해당 지자체로 하여금 관리토록 하는 것

이 효율적이다. 그리고 국가하천도 지정권은 현행대로 중앙정부가 행사하고 관리권은 지자체로 이양하여 지자체가 독자적으로 하천관리 및 유지보수를 수행할 수 있는 집행능력을 강화시키는 것이 바람직하다. 중앙정부는 국가 단위의 하천관리 계획 수립이나 재정적 지원 및 행정적 감독에 치중하는 것이 효율적일 것이다.

지역산업진흥정책은 향후 지자체가 독자적인 권한을 행사하는 체제로 변화되어야 한다. 중앙정부는 관련규제의 정비, 지역균형차원에서 기반이 열악한 지역의 지원, 지자체간 조정과 협력의 유도, 전국적으로 필요한 정보의 제공 등을 수행할 수 있으며, 지자체는 지역산업진흥주체로서의 확고한 인식이 필요하다. 지역산업 클러스터 형성에서 주도적인 역할을 수행하고 지역내 거버넌스의 구축에 주도적인 역할을 수행하여야 한다.

중앙-지방역할 분담을 위한 정책제안에서는 역할분담의 필요성, 원칙과 기준을 검토하고 중앙정부정책의 지역화 방안을 제안하였다.

각 지방이 제 나름의 특색이나 독자성을 가지고 발전해 나가도록 하기 위해서는 무엇보다도 지방이 할 수 있는 것은 지방에게 맡기는 것을 기본 원칙으로 하였다. 중앙지방 역할 분담의 기준으로 보충성의 원칙, 계획성의 원칙, 권한과 책임의 일치, 정책의지와 성과중심의 원칙, 일관이양의 원칙, 지방자립의 원칙 등을 제시하였다.

설문조사 결과 중앙정부주도의 정책 수행으로 인하여 지역의 특수성 고려 부족, 지역적 목표의 부재 등 많은 문제점이 지적되었다. 이를 해소하기 위한 방안으로 기능이양이나 정책의 지역화가 시급한 것으로 나타났다.

중앙정부 주도 정책추진은 부문별, 기능별 접근이 대중을 이루고 있다. 지역개발 관련업무가 여러 부처에 산재해 있는 그 자체는 부처의 업무특성을 고려할 때 그다지 문제되지 않으나 동일지역에 대한 정책을 집행함에 있어서 중앙부처간의 정책조율기능이 미약한 상황에서 각 부처별로 추진되어 정책의 시너지 효과를 기대하기 어려운 점이 문제점으로 지적되고 있다.

지역개발업무가 기능별로 여러 부처에 다기화되어 있는 특성을 감안할 때 효

과적인 정책집행을 위해서는 지자체에 그 기능이 이양되거나 다양한 관련분야와의 상호연계를 전제로 투자시기의 조정을 통해 정책의 완결성을 높여 나가는 지역통합체제의 구축이 마련되어야 할 것으로 보인다.

제도개선 의 두 축은 중앙권한의 이양과 중앙정부 정책의 지역화이다. 분권시대에 바람직한 중앙-지방의 역할 분담을 위한 출발점으로 중앙의 기능을 중앙정부가 하지 않으면 안되는 사무, 중앙정부 밖에 할 수 없는 기능을 제외하고 점진적으로 지방에 이양하거나 실질적으로 지역에서 집행될 수 있도록 제도개선이 필요하다. 중앙정부의 집행기능은 되도록 수혜자가 있는 지방의 지역사무소에서 수행할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다. 이에 더하여 중앙정부 지역단위 조직의 집행상 자율권 확대가 보장되어야 한다.

그러나 중앙정부의 경우 실질적인 역할이 축소되는 것이 아니라 다양한 인센티브의 제공으로 정책을 선도하거나 지역의 특성에 따른 차등지원을 한다든가 또는 중앙정부 기능의 조정 통합체계 형성 등 새로운 전략적 기능의 수행이 필요하다. 정책과정과 정책효과를 주기적으로 점검, 평가, 개선하는 기능을 강화하거나 정책개발기능의 수행에 더 많은 노력을 기울이고 연구개발을 통한 신정책 입안기능 강화 등이 구체적인 예가 될 수 있다.

참고문헌

- 건설교통부. 2003. 「2003 도로업무편람」. 건설교통부.
- 건설교통부. 2003. 「건설교통백서 1998-2002」. 건설교통부.
- 경기개발연구원. 1998. 「지방부 도로의 기능제고방안」. 경기개발연구원.
- 경기개발연구원. 2002. 「도로정비기본계획 수립지침 연구」.
- 국가균형발전위원회. 2003. 10. 「국가균형발전의 비전과 과제」.
- 국가균형발전위원회. 2003. 6. 「자립형 지방화를 위한 지역산업 발전방향」.
- 국토연구원. 2001. 건설교통부(공동번역). 「OECD 한국지역정책보고서」.
- 김창호. 2002. "외국의 특별지방행정기관 운영 실태와 시사점". 「지방행정」. 제51권. pp44-51.
- 기획예산위원회. 1999. 「중앙-지방간 기능배분 원칙과 기준」.
- 김동훈. 1996. "지방정부의 대외적 기능 및 역할의 강화". 「지방자치연구」. 8(2).
- 김동훈. 1999. 「지방정부론」. 충남대학교출판부.
- 김병국 외. 1998. 「지방자치(행정)체제의 개편방안- 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 김병준. 1994. 「지방자치론」. 법문사.
- 김석태. 1999. "세원 재배분에 따른 지역별 재정확충효과". 「한국행정논집」. pp169-184.
- 김영기. 1992. 「지방자치제의 이해」. 대영문화사.
- 김용웅·김상욱·지광호·차미숙. 1995. 「지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구」. 국토개발연구원.

- 김용웅. 1999. 「지역개발론」. 법문사.
- 김용웅 외. 1999. 「경쟁력을 갖춘 개성있는 지역창출(제4차 국토종합계획수립연구 지역개발부문)」. 국토연구원.
- 김용웅. 2003. “지역중심의 분권형 국토발전체제 구축방안”. 월간「국토」 통권257호. pp94-103.
- 김용웅·차미숙. 1997. 「공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분. 지방행정연구」. 한국지방행정연구원.
- 김용웅·차미숙. 1999. 「유럽의 지역개발 성공사례와 동향」. 국토연구원.
- 김정현. 1999. "21세기 우리나라 도로건설의 기본방향". 월간「교통」.
- 김재훈. 1997. "집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로". 「한국행정학보」. 31(1): pp39-55.
- 김종순. 2001. "한국의 지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 협력체제 구축: 환경규제행정을 중심으로". 「창립 45주년 기념국제학술대회(I)」. 한국행정학회 2001년도 추계학술대회 발표논문집. pp83-102.
- 김종표. 1992. 「신지방행정론」. 법문사.
- 김형진. 1999. 「지역간 간선도로망체제 구축방안 연구」. 국토연구원.
- 박양호·최종철·김창현·양진홍. 2001. 「국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안」. 국토연구원.
- 박승주·박양호 외. 1999. 「마지막 남은 개혁@2001: 21세기 국가경영비전. 지방재편의 구상과 발전전략」. 교보문고.
- 박재창·문태훈·김종래. 2000. 「부분선점제도를 활용한 환경관리 조정능력과 정책집행의 실효성 강화방안」. 환경부.
- 박혜자. 2002. 지방이양과 정부간 관계. 「분권화와 지방정부간 협력」. 광주·전남행정학회. 「한국정부학회 공동 2002 하계학술대회」. pp5-30.
- 박희정. 1996. 「지방도로 관리체제의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 백운철·윤광제. 2000. 「프랑스 지방자치학 -법과 제도를 중심으로-」. 서울: 형설출판사.
- 산업연구원. 2001. 「지역불균형 완화와 낙후지역발전을 위한 정책제언」.

- 산업연구원. 2001. 「지역산업 육성을 위한 기업지원서비스의 효율적 확충방안」.
- 삼성경제연구소. 1999. 「지식경영과 한국의 미래. 지식경영 심포지엄 자료」.
- 삼성경제연구소. 1999. 「지식국가로 가는 길」. CEO Information.
- 서정갑 외. 「미국정치의 과정과 정책」. 서울: 나남출판사.
- 석종현 편. 2002. 「지역균형발전의 실천적 방안과 법·제도 기반」. 한국법제발전연구소.
- 성경룡. 1992. "지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구". 「한국정치학회보」. 29(4).
- 성경룡. 박양호 외. 2003. 「지방분권형 국가만들기」. 나남출판.
- 손재식. 1996. 「현대지방행정론」. 박영사.
- 안성호. 1993. "우리나라 지방분권화 논거". 「한국행정학보」. 27(3): pp825-845.
- 안성호. 1999. "지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제-정부간 기능 재분배 개혁을 중심으로-". 「한국지방자치학회보」. 한국지방자치학회.
- 안종석. 박정수. 1996. 「중앙정부와 자치단체간 자원배분에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 양기용. 하혜수 역. 2001. 「중앙-지방간 권력관계」. 수원: 경기개발연구원.
- 양지청. 2001. 「지역발전을 위한 지원실태와 정책과제」. 국토연구원.
- 원광희. 오상진. 2001. 「충청북도 지방지역 도로의 기능제고 방안」. 충북개발연구원.
- 유재원. 1994. 「미국의 연방제도와 정부간 관계」.
- 육동일. 1999. "지방자치 운영성과와 과제에 관한 연구". 「한국지방자치학회보」. 11(4).
- 이기우. 1990. "국가와 지방자치단체의 관계". 「지방자치연구」. 2(2): pp21-46.
- 이기우. 1997. 「21세기 한국의 국가정책과 체계론적 사고; 세계화와 지방화시대의 권력구조-중앙정부와 지방정부간의 기능배분 및 권력구조-」.
- 이기우. 2001. "지방자치제도의 다양화 방안(상)". 「자치행정」. 제154호.
- 이상용. 1997. 「승용차 대중화와 지방자치제 확립에 따른 도로행정체제의 발전방향. 도시행정연구」. 제12호.
- 이성복. 1993. "지방정부의 발전방향에 관한 연구". 「한국행정학보」. 27(3).
- 이원섭. 박양호. 2002. 「지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안」. 국토연구원.
- 이정만. 2003. 「일본의 차등적 분권제도의 주요 내용 및 시사점 - 특례시제도 및 구조개혁 특구제도를 중심으로-」. 정부혁신. 지방분권위원회 워크숍 자료.

- 이정식, 김용웅. 2001. 「세계화와 지역발전」. 한울아카데미.
- 이종수. 2002. 「지방정부이론 - 이론화를 위한 비교론적 분석」. 박영사.
- 이주희. 2001. 「정책토론회 전문 : 제1분과 : 중앙정부와 도의 역할 재정립 방안 : 제2주제 : 자치시대 지역개발정책과 도의 역할-수도권정책과 택지개발사업에 대한 경기도의 역할을 중심으로-」. 한국지방자치학회.
- 임성일, 최영출. 2001. 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 임성일. 2003. “성공적인 지방분권. 재정분권에 달려 있다”. 「지방자치」. 10월호: pp24-27.
- 정세욱, 김순은, 안영훈, 송창수. 2003. 「지방자치단체의 자치권 보장 및 자율적·민주적 통제에 관한 연구보고서」. 전국시장·군수·구청장협의회.
- 정용덕. 2002. 「한·일 국가기구 비교연구」. 서울: 대영문화사.
- 중소기업청. 2001. 「2002년도 지방중소기업육성자금 운용지침」.
- 중소기업청. 2002. 「2002년도 중소기업지원시책설명회자료」(www.smba.go.kr).
- 중소기업청. 2002. 「2003년도 지방중소기업육성 기본지침(안) 및 소기업지원계획 수립지침(안)」.
- 중소기업청. 2002. 9. 「제234회 임시국회산업자원위원회서면답변」.
- 지방이양추진위원회. 2001. 「중앙행정권한의 지방이양추진계획」.
- 지방이양추진위원회. 2002. 「국가사무 전수조사 용역결과」.
- 지방이양추진위원회. 2003. 「지방이양백서」.
- 차미숙. 2001. “영국의 지역발전추진 전담기구: 설립배경과 역할”. 월간「국토」. 233(3): pp60-68.
- 채원호. 2000. “전환기 일본의 지방분권 개혁: 1990년대 지방분권개혁을 중심으로”. 「한국행정연구」. 9(3): pp193-216.
- 총무처. 1994. 「중앙지방사무총람」. 총론.
- 총무처. 1996. 「중앙지방사무총람」. 총론.
- 총무처 직무분석기획단. 1997. 「신정부혁신론 - OECD국가를 중심으로-」.
- 최장집. 2001. “지역정치와 분권화”. 「지역사회연구」. 9(1).
- 최창호. 1995. “중앙과 각급 지방간의 적절한 기능배분”. 「한국지방자치학회보」. 한국지방자치학회.

- 최창호. 1996. 「지방자치학」. 박영사.
- 충청남도a. 2003. 「2003년도 중소기업지원시책」.
- 충청남도b. 2003. 중소기업.
- 하미승. 2002. "OECD 회원국의 정부조직정원 비교연구". 「한국행정연구」. 11(1): pp89-119.
- 하혜수·최영출. 2002. "차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로". 「한국행정학보」. 36(2): pp109-127.
- 한국생산성본부. 1999. 「중앙행정기관 경영진단보고서」.
- 한국행정연구원. 1996. 「통일이후의 한국의 행정조직 및 지방행정체제의 설계」.
- 한국행정연구원. 2002. 「광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정 방안」.
- 한국행정연구원. 2003. 「광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정방안」.
- 한국행정연구원·국토연구원. 2003. 「21세기 도로정비의 효율적인 추진체계 정립방안」. 한국행정연구원. 국토연구원.
- 한국행정학회. 2002. 「중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무 발굴을 위한 연구」. 한국행정학회.
- 한부영·김창호. 1998. 「통일대비 지방행정 통합방안」. 한국지방행정연구원.
- 행정개혁위원회. 1998. 「지방행정계층구조 및 행정구역 개편방향」.
- 행정자치부. 2000. 「선진외국의 지방자치제도(I)」. 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. 2000. 「선진외국의 지방자치제도(II)」. 지방자치제도 연구자료.
- 행정자치부. 2001. 「행정계층간 합리적 사무배분 기준개발과 지원체계 구축」.
- 허명환. 2000. "중앙과 지방간 재원부담 모델". 「재정논집」. 15(1): pp147-170.
- 홍준현. 1998. 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」. 한국행정연구원.
- 홍준현. 2001. "지방분권화와 지역격차의 상관관계". 「한국지방자치학회」. 13(1): pp161-178.
- 淺羽隆史. 1991. "권한과 재원으로 본 지방정부의 자주성". 「富士總研논문집」.
- 本田 弘. 1987. 「現代地方自治の機能と役割」. 東京: きょうせい.
- 山野岳義. 1989. 「地方自治法」. 東京: 良書普及會.

總理府編. 1998. 「地方分權推進計畫」. 東京: 大藏省印刷局.

總務省. 2002. 「地方財政白書」.

Albæk. Erick. 1994. *The Danish Case: Rational or Political Change?. Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.

Alden. J. and P. Boland. 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspectives*. London: Jessica Kingley Publishers.

Baldersheim. Harald and Krister Ståhlberg. eds. 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.

Bennett. R (ed). 1990. *Decentralization. Local Governments and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*. Oxford Press.

Boyne. George A. 1990. "Central Grants and Local Policy Variation." *Public Administration*. Vol.68.

Boyne. George A. 1998. *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative analysis of the UK and the USA*. New York: St. Martin's Press.

Byrne. T. 2000. *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.

Caninet Office. 2000. *Reaching out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*. A Performance and Innovation Report.

Coleman. J. S. 1990. *Foundation of the social Theory*. Cambridge. Mass: Harvard University Press.

Commission for Local Administration in England. 1996. *Local Government Ombudsman Annual Report 1995/6*. London.

Danson. M., Hill. S. and Lloyd. G. 1997. *Regional Governance and Economic Development. European Research in Regional Science 7*. London:pion.

DETR. 2001. *Supporting Strategic Service Delivery Partnerships in Local Government: A Research and Development Programme*. London: DETR.

DETR. 2001. *Working with Others to Achieve Best Value. A Consultation Paper on Changes*

- to the Legal Framework to Facilitate Partnership Working*. London: DETR.
- Dillinger, W. 1994. "Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery". *Urban Management Programme Discussion Paper 16*(Washington D.C.; World Bank).
- Donnelly, K. and McQuail, P. 1996. *Regional Government in England*. London: The Constitution Unit.
- Fenny Ron. 1996. *Essential Local Government*. London: LGC Communication
- Geddes, Mike and Steve Martin. 2000. "The Policy and Politics of Best Value." *Policy and Politics*. 28(3).
- Greer, Patricia. 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- Haliker, H., Danson, M. and Damborg, C. 1998. *Regional Development Agencies in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hampton, Williams. 1991. *Local Government and Urban Politics*. London: Longman.
- Heinelt, H. and R. Smith. 1996. *Policy Networks and European Structural Funds*. Aldershot Avebury.
- House of Commons. 2001. *Measuring the Performance of Government Departments*. London: House of Commons.
- <http://www.soumu.go.jp/cyukaku/tokurei.html>.
- IMF. 2002. *Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook*.
- Keith-Lucas, B. 1996. *The Unreformed Local Government System*. London: Croom Helm.
- Kingsley, G. T. 1996. "Perspectives on Devolution". *APA Journal* 62(4): pp419-426.
- Muramatsu, Michio. 2001. *Japan's Local Governance Reform in the 1990s: Decentralization Reform and NPM-type Reforms at the Prefectural Government Level*. 「창립 45주년 기념국제학술대회(I)」. 한국행정학회 2001년도 추계학술대회 발표논문집. 별쇄본.
- O'Brien, David M. 1993. "The Rehnquist Court and Federal Preemption: In Search of a Theory". *Publius: The Journal of Federalism*. 23(Fall): pp15-31.
- OECD. 2002. *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*. Report Prepared for the Workshop on Decentralisation: Trends, Perspective and Issues at the Threshold of EU Enlargement. Paris.

- Office for National Statistics. 2001. *Britain 2001*. London: The Stationery Office.
- PUMA/HRM. 2002. *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update*. HRM Working Party Meeting OECD Headquarters. Paris. 7-8 October.
- Rao. Nirmala. 2000. *Reviving Local Democracy*. Bristol: Policy Press.
- Richard Stephenson and Jenny Poxon. 2001. "Regional Strategy Making and the New Structure and Processes for Regional Governance." *Local Government Studies*. 27(1)(Spring 2001): pp109-124.
- Robert Leach and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. Palgrave.
- Rondinelli. D. A., J. R. Nellis and G. S. Cheema. 1984. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington D. C.: World Bank.
- Rose. Lawrence E. 1990. *Nordic Free-Commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control*. In Desmond S. King and Jon Pierre.(ed.). *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications.
- Rule. James B. 1997. *Theory and Progress in Social Science*. Cambridge University Press.
- Sanderson. Ian. 2001. "Performance Management. Evaluation and Learning in Modern Local Government." *Public Administration*. 79(2).
- Scicchitano. Michael J. and David M. Hedge. 1993. "From Coercion to Partnership in Federal Partial Preemption: SMCRA, RCRA, and OSH Act.". Publius: *The Journal of Federalism*. 23(Fall): pp107-121.
- Ståhlberg. Krister. 1994. *The Finnish Case: A Reform rather than an Experiment*. In Baldersheim. Harald and Krister Ståhlberg.(eds.). *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Stoker. Gerry. 1988. *The Politics of Local Government*. London: Macmillan.
- Stömberg. Lars and Lena Lindgren. 1994. *The Swedish Case: Political Change and Administrative Resistance*. In Baldersheim. Harald and Krister Ståhlberg.(eds.). *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Ter-Minassian. T. 1999. "Decentralizing Government". *Finance & Development*. 34(3): pp36-39.
- Wolman. Harold & Michael Goldsmith. 1990. "Local Autonomy as a Meaningful Analytic

Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom".
Urban Affairs Quarterly. 26(1): pp3-27.

Wright. Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Cole: Pacific Grove. Books.

Zimmerman. Joseph F. 1993. Preemption in the U. S. Federal System. Publius: *The Journal of Federalism*. 23(Fall): pp1-13.

기타 건교부 등 각종 자치단체 등의 Homepage, 도로관련 각종 법률, 시행령, 시행지침,
기본계획, 운영지침, 사업지침 등

SUMMARY

A Study on the Decentralization and Regionalization of Public Policy for Regional Development

Tae-Hwan Kim, Hee-Sun Kim, Jin-Hong Yang and Seung-Bok Lee

In recent years, decentralization reform has been conceived as an inevitable force for the competitiveness of a nation and regions in many countries. It is also accepted that the sectoral approach to public policy by central government is challenged by the place-based approach.

This study aims to investigate and analyse the existing system of centralized policy making process in regional development field and also suggest the policies and programs for the establishment of region-based policy system. Especially this study has focused on 'regionalization' of the central government's function in regional development. The concept of regionalization is defined in this study as the changed public policy making process which considers more regional condition than the national objectives. And it also encompasses the structural reform that some operation function of central government has devolved to regional

branch of that.

In the next chapter the study has looked into the theoretical literature and the existing research on the role of central and local government, devolution process, the relationship between decentralization and regional development. This study insists that decentralization of central government functions is necessary in order to achieve the self-reliant regional development in the province region.

In the following chapter, It has investigated the lessons of political and administrative reform in the developed countries such as UK, France, UK and so on. The function of local government in those countries is also compared to that of Korean local government. The degree of central government's control on the functioning of public policy in the region has to be reduced to some extent. The UK's system, GOs(government Offices for regions) and the Japan' system, Regional Offices of Central Government have been studied as a benchmark for decentralization of central government functions.

This study has turned its focus into the actual states of central and local government relations in terms of function, human and financial resources. While local government in Korea has a low level of delegation power in the sphere of regional development, central government has still overall responsibility for the economic development in the region. For a few times Korean Government has made efforts to decentralize the central government functions but it has only accomplished very disappointing results.

The next chapter has paid attention to case studies which include provision of disadvantaged area development policy, housing policy, road construction and management policy, water resource(river) management policy and lastly regional industrial development policy.

With reference to disadvantaged area development policy, it is important that many policy tools of different central government departments for disadvantaged area have to be coordinated for the

purpose of achieving a effective result. It is also recommended that local government have to play a key role in provision of housing supply and supervision. There is an urgent need for central government to decentralize its housing policy power to local government.

In relation to road construction and management, the existing regional offices of central government for road management had better to have more power to road planning and execution. Regarding to water resource (river) management, central government is recommended to devolve its right of river management to local government. It is also emphasized that local government is in need of financial assistance for effective water resource management.

This study has put much emphasis on the significance of local industrial policy by the need of region. While central government so far has played a overwhelming role in the regional economic development planning, it has produced many problems which include its inconsistency with other local development planning such as transportation planning, urban planning, housing planning as so on.

In the last chapter, this study has concluded with policy suggestions. For the purpose of self-sustained regional development, it is necessary to decentralize the planning and execution power of central government to local government. It is also suggested that central government has to design more strategic role for example as information provider, facilitator and promotor for the nation-wide regional development.

부 록

< 부록 1 > 지방이양촉진법상 이양원칙과 기준

제3조(지방이양 등의 기본원칙)

- ① 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 다음 각호의 원칙이 지켜져야 한다.
 1. 지방자치법 제9조제2항 각호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리하도록 할 것
 2. 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사를 존중할 것
 3. 지방자치단체가 이양받은 사무를 자주적인 결정과 책임아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것
 4. 지방자치법 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것
 5. 주민의 복리와 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것
 6. 시·군·자치구가 처리하는 사무중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조제1항제1호 각목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것

제4조(국가와 지방자치단체간 사무배분 등의 기준)

- ① 국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야 한다.
- ② 지방자치단체에서 처리하는 사무 중 지방자치단체의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 그 업무의 성격상 중앙행정기관에서 처리함이 합리적인 사무는 중앙행정기관으로 이양하여야 한다.

< 부록 2 > 지방자치법상 사무배분 기준 및 국가와 지방사무 구분

1. 사무배분기준 (제10조)

- ① 제9조의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각호와 같다. 다만, 제9조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 한다.
1. 시·도
 - 가. 행정처리결과가 2개이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
 - 나. 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
 - 다. 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
 - 라. 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정등의 사무
 - 마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
 - 바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무
 2. 시·군 및 자치구
제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.
- ② 제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다.
- ③ 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다.

2. 국가사무(제11조)

- 외교, 국방, 사법, 국세 등 국사의 존립에 필요한 사무
- 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무
- 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무
- 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

3. 지방자치단체 사무(제9조)

○ 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무

- 관할구역안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
- 조례·규칙의 제정·개폐 및 그 운영·관리
- 산하 행정기관의 조직관리
- 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 지방세와 지방세외수입의 부과 및 징수
- 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 공유재산관리
- 호적 및 주민등록관리
- 지방자치단체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성

○ 주민의 복지증진에 관한 사무

- 주민복지에 관한 사무
- 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 생활곤궁자의 보호 및 지원
- 노인·아동·심신장애자·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진
- 보건진료기관의 설치·운영
- 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역
- 묘지·화장장 및 납골당의 운영·관리
- 청소, 오물의 수거 및 처리
- 지방공기업의 설치 및 운영

○ 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무

- 소류지·보통 농업용수시설의 설치 및 관리
- 농림·축·수산물의 생산 및 유통지원
- 농업자재의 관리
- 복합영농의 운영·지도

○ **농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무**

- 농외소득사업의 육성·지도
- 농가부업의 장려
- 공유임관리
- 소규모축산개발 및 낙농진흥사업
- 가축전염병 예방
- 지역산업의 육성·지원
- 소비자보호 및 저축의 장려
- 중소기업의 육성
- 지역특화산업의 개발과 육성·지원
- 우수토산품 개발과 관광민예품 개발

○ **지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무**

- 지역개발사업
- 지방 토목·건설사업의 시행
- 도시계획사업의 시행
- 지방도, 시군도의 신설·개수 및 유지
- 주거생활환경개선의 장려 및 지원
- 농촌주택개량 및 취락구조개선
- 자연보호활동
- 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리
- 상수도·하수도의 설치 및 관리
- 간이급수시설의 설치 및 관리
- 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광
- 휴양시설의 설치 및 관리
- 지방궤도사업의 경영
- 주차장·교통편의시설의 설치 및 관리
- 재해대책의 수립 및 집행
- 지역경제의 육성 및 지원

○ **교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사업**

- 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종학교의 설치·운영·지도
- 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
- 지방문화재의 지정·보존 및 관리
- 지방문화·예술의 진흥
- 지방문화·예술단체의 육성

○ **지역민방위 및 소방에 관한 사무**

- 지역 및 직장민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
- 화재예방 및 소방

< 부록 3 > 국가별 중앙-지방 관계 및 권한

구분	국가	지방계층	중앙-지방관계	권한
연방제 국가	독일	16개주 (Land) 323개군 (Kreis) 14,197개면 (Gemeinde)	연방은 주가 연방법을 현행법에 따라 집행하는 것에 대해 감독, 그 수단은 정보제공의 청구, 전권대표의 파견(개입 필요한 경우). 군은 주, 면에 대해서는 주 또는 군이 감독. 위임사무는 합법성 및 합목적성까지, 자치사무는 합법성 심사에 한정.	주: 연방 및 주의 각각이 전속적으로 입법권을 지닌 분야와, 쌍방이 경합하여 입법할 수 있는 분야. 후자에 대해서는 연방이 상당히 광범위에 걸쳐 입법권을 행사, 주 고유의 입법분야는 지방자치, 문화, 경찰 등의 사항에 한정. 한편, 행정권으로는 연방법 및 주법의 대부분은 주 고위사무로서 집행되는 외에, 연방위임사무, 연방과의 공동사무가 있음. 군: 군 소속 면의 재정적·전문적 능력을 넘는 사무(사회부조제도, 병원의 운영 등) 및 주법에 의한 위임사무를 하는 외에 주의 하급관청으로서 주 행정사무(시정촌의 감독, 자연보호 등)를 집행 면: 「법률의 범위로 지역공동체의 사항을 자기 책임에 두고 규율하는 권리」를 확인하고 있고, 소방, 학교 시설의 건설유지, 도시계획, 상하수도, 쓰레기 처리, 성인 교육 등을 관할하고 있다(자치사무). 이 외에 주민등록, 건축감독, 보건소 등의 위임사무도 집행.
		3개주 (région) 3개 언어공동체 (communauté)	언어공동체와 주는 각각의 관할분야에서, 국가의 감독 없이 입법, 행정권을 행사. 군은 주, 면은 주, 언어공동체 및 현이, 예산의 사전승인을 시작으로 후견적 감독.	국가와 지방의 권한배분은 상당히 명확, 국가 권한은 국가 전체의 정책적 통일이 필요한 분야에 한정 언어공동체: 문화, 교육, 대인사회 서비스를 관할 주: 지역개발, 생활환경정비, 경제정책, 지방자치 관할. 군: 국가나 언어공동체·주의 권한에 저촉되지 않는 범위에서 군 주민의 이해에 관계되는 일체의 사무에 관련, 연방화에 의한 언어공동체·주의 권한확대에 따라 권한이 대폭적으로 축소. 면: 지역치안, 교육·문화, 생활환경정비, 지역산업진흥 등에 대해 국가나 상위의 지방공동단체의 권한에 저촉되지 않는 범위에서 실시. 국가나 상위 지방공동단체로부터의 위임사무의 집행기관의 역할도 포함
		9개주 (Land) 2,357개면 (Gemeinde)	연방의 면에 대한 감독은 합법성 심사에 한정. 주에 의한 감독은 합법성심사 및 경제성 체크도 포함.	주: 헌법에서 ①연방이 입법권과 집행권을 가진 영역(외교, 방위 등) ②연방이 입법권, 주가 집행권을 가진 영역(구적, 도로관리 등) ③연방이 대강법의 입법권, 주가 시행법의 입법권을 가진 영역(빈곤자 구제, 모자·청소년 보호 등) ④주가 입법권과 집행권을 가진 영역(문화, 시정촌 자치 등)으로 분류. 면: 지역공동체의 이익에 관계된 모든 사항을 독자의 영역으로 관할하는 권리를 헌법에 의해 보장. 지역공안, 건축감독, 보건위생, 생활환경정비, 유치원, 특수교육 등 관할.

구분	국가	지방계층	중앙-지방관계	권한
지역 화 국 가	스페인	17개자치주 (comunidad autonoma) 50개군 (provincia) 8,098개면 (municipio)	주: 자치주가 국가 전체의 이익 손상하는 행위나 헌법에 현저히 반할 경우, 국가는 자치주에게 사전권고 후 필요한 시정조치 가능. 자치주 회계는 국가의 회계감사. 군·면: 국가 및 자치주가 적법성에 대한 감독. 군·면은 의결내용을 국가 및 자치주에 송부할 의무, 국가 또는 자치주는 군·면의 의결 등이 법에 반한다고 판단될 경우는 취소할 수 있음. 공채발행시 등 국가의 사전참여. 면의 회계는 국가나 자치주 회계감사원의 감사.	주: 자치주의 권한으로서 헌법에서 명기되어 있는 것(지역개발계획, 주내 공공사업, 농림축산, 문화유산, 사회복지, 보건위생 등), 국가의 전속적 권한이외의 분야에서 자치현장에 규정함으로써 자치주의 권한으로 된 것, 국가의 전속적 권한 가운데 법률에 의해 자치주에 이양된 것 등. 군: 면의 서비스 조정, 행정능력의 결핍된 면에 대한 지원, 광역행정서비스 제공, 국가나 자치주의 위임사무 등을 하고 있고, 그 권한은 한정. 면: 인구규모에 따라 권한이 다른데, 소방, 도시계획, 주택, 공공위생, 복지서비스, 상하수도 등을 관할.
	이탈리아	15개보통주 및 5개특별주 (regione) 103개군 (provincia) 8,102개면 (commune)	주: 주의 입법은 국가의 승인 필요, 국가의 법률체계와 모순되지 않을 것, 주의 권한을 넘지 않을 것 등이 심사. 군·면: 추가 합법성에 관한 감독, 그 방법은 국가가 정한 상세한 기준에 따름. 소규모 면에는 국가로부터 파견되는 면기관이 국가에 의한 통제 수단으로서 기능	주: 가장 주요 사무는 의료, 기타 사회보장사무, 문화, 직업훈련, 토지이용계획, 지역경제진흥 등 관할. 군: 면의 경계를 넘는 광역적 사무가 중심이나, 그 기능은 면에 비해 한정. 지역경제개발이나 환경보호 등에 관한 조정사무 외에 보건사업, 중등교육, 학교영선 등 소관. 면: 초등교육, 아동·고령자 복지, 공공교통, 환경위생, 도시계획, 건축감독, 문화·여가사업 등 주민에게 가까운 각종의 서비스 관할.
행정 기 능 분 산 형 국 가	프랑스	26개도 (région) 100개군 (département) 36,763개면 (commune)	1982년 분권 이후 지방에 대한 국가의 후견적 감독이 폐지, 행정재판소를 통한 합법성에 관한 사후적 감독. 재정은 국가기관이 지방의 회계검사 및 행정감찰. 지방공공단체가 적자예산을 짤 경우 주회계검사원이 지방장관의 제기에 의거 개선권고 가능, 이에 따르지 않는 경우는 지방장관이 예산을 결정, 집행력을 부여 가능	권한배분은 「하나의 사무는 하나의 정부에」 원칙, 현실적으로 복수에 걸쳐 배분된 분야(경제진흥, 주택 등) 존재. 주: 국토·지역개발, 기업조성, 자연보호, 고등학교의 건설·유지, 직업교육 등 관할. 군: 중학교의 건설·유지, 사회복지급부, 아동복지, 보건, 도로정비, 경제진흥 등 관할. 면: 유치원 및 소학교 건설·유지, 도시계획, 건축허가, 상하수도, 쓰레기 처리, 소방 등 관할.

구분	국가	지방계층	중앙-지방관계	권한
행정기능분산형국가	네덜란드	12개군 (provincie) 548개면 (gemeente)	군·면의 예산·기재, 도시계획 등은 국가의 사전승인 필요. 그 외의 분야는 사후적인 합법성 감독에 한정. 일부 분야는 면에 대한 감독이 군에 위탁.	군·면의 사무는 고유사무와 국가의 위탁에 의한 공동사무로 분류되는데, 근년은 후자의 비율이 증가. 군: 지역개발, 인프라 정비, 환경보호, 교육·복지관계의 조정 등을 관할, 그 지출총액은 시의 10분의 1 정도. 면:公安·경찰, 도시계획, 교육, 사회복지(의료·보건, 아동복지, 사회복지부 등), 쓰레기 처리, 상하수도 등 광범위하게 관할.
	포르투갈	5개지역조정위원회, 18개군 (distrito), 305개면 (município) 및 4,221개교구 (freguesia)	국가의 면·교구에 대한 감독권한은 합법성 심사에만 한정.	면·교구에는 원칙적으로 지역주민의 이해에 관계되는 모든 사무가 포괄수권되고, 폭넓은 분야관할. 초등·중등·직업교육시설, 고령자·아동복지, 생활환경정비, 문화, 스포츠 등 관할. 교구: 독립적으로 사무를 맡을 만큼의 조직이나 권한을 갖추지 못하여 시와 공동으로 사무 수행.
	덴마크	14개군 (amtskommuner), 275개면 (kommuner)	국가에 의한 감독은 군·내무대신의 감독, 면·군마다 설치된 국가의 감독기관. 원칙으로서 사후적인 합법성 심사에 한정.	면: 초등·중등교육, 아동·고령자복지, 사회복지, 고용대책, 생활환경정비, 문화·스포츠 등 광범위한 관할 영역. 군 사무의 대부분은 기준 등의 큰 틀이 법률로 규정되어 있지만, 구체적인 사무의 집행에 대해서는 면·군에 대해 폭적인 재량이 인정. 군: 의료(세출의 60% 이상을 차지한다)를 중심으로, 고등학교교육, 장애자복지, 지역개발 계획 등을 관할하고 있다.
	스웨덴	20개군 (Landsting, Region), 289개면 (kommun), 국가행정기관 랜(län)	면·군 사무의 대부분은 의무적 서비스이지만, 「목적관리」의 사고하에 면·군에 맡겨짐. 국가: 면·군 사무의 집행을 모니터링하고 있는 외에 일부 예외적으로 국가기관 등의 사전 인가가 필요한 사무	면: 광범위한 관할영역. 법에 정해진 의무적 서비스인 교육(초등·중등교육, 고등교육 일부), 복지(아동, 노인 등)나 노인의료, 도시계획, 인프라 정비, 환경보호 등과 함께 문화, 여가, 에너지 서비스 등의 임의적 서비스 제공. 군: 의료·보건(의무적 서비스)이 사무의 대부분. 근년에는 특히 지방경제정책에 관한 사무 등이 확대.
	핀란드	6개도 (Läni), 95개군 (Kihlakunta) 452개면 (Kunta)	면: 국가의 감독은 사전 인가가 필요한 일부 예외적인 사무를 제외하고, 문제가 있을 경우의 사후적인 합법성 심사에 한정.	면: 지역행정에서의 포괄적인 권한을 가지고, 공적 서비스의 약 3분의2를 담당(교육·문화, 복지, 의료의 3대 분야 외에 도시계획, 가스·상하수도 등을 관할). 교육, 복지, 의료 등 법률에서 실시가 의무화되어 있는 의무적 서비스에 대해서는 기준 등이 법률로 명시되어 있지만, 면은 그 범위에서 구체적인 사무의 실시방법 결정 가능.

구분	국가	지방계층	중앙-지방관계	권한
단일제 국가	영국	34개군 (county), 1개대런던기구(Great London Authority), 32개런던구(borough)	지방자치체: 국가는 계획책임지침을 정함과 동시에 계획의 승인 등에 관여. 행정분야에 따라 국가에 의한 조례의 사전승인, 지휘·감독, 검사 등의 수행. 국가의 지방자치체에 대한 감독권한 등의 일부는 스코틀랜드 등의 지역정부에 이양.	지방자치체: 원칙으로서 법률에 의해 개별로 수권(授權)된 사무만을 처리. 권한 이외의 행위는 권한일탈의 범리에 따라 위법.
	그리스	13개군 (Perferies), 54개군 (nomoi), 359개시 (demoi), 5,562개정촌 (kinotites)	행정기구, 재정 등의 전반에 걸쳐 국가에 의한 감독·통제.	면: 보편성 원리(지역주민의 이해에 관계되는 모든 사무를 다루는 권한)에 입각하여, 광범위한 영역(지역 인프라사업, 교육, 복지, 문화·여가, 환경보호 등)을 커버하는 것이 이론적으로는 가능하지만, 규모가 작고 재원도 한정되어 있음으로써 권한을 충분히 행사할 수 없는 다수의 면이 존재.
	아일랜드	8개군 (regional authority), 29개면 (county)	국가에 의한 엄한 관독(일부 영역에서 완화). 계획의 사전승인, 국가가 제시한 목표의 달성도에 관한 검사. 최근에는 재정 성과지표에 기초하여, 재정운영의 경제성·효율성에 관한 지도.	면: 상당히 한정된 관할영역. 도시계획, 주택, 환경위생, 여가·레크리에이션 시설 운영(보건, 복지, 교육, 농업 등은 국가 관할). 군·시는 모든 영역에 관계, 정의 관할 범위는 한정. 군: 지역 내의 공공서비스의 조정과 EU지역 조성을 관할.
	룩셈부르크	3개지방구 (district), 12개군 (canton), 118개면 (commune)	지방세에 관계되는 모든 결정은 대공의 허가를 요함. 일정 금액을 넘는 부동산 기타의 매매·건설 프로젝트·채무계약, 서비스 요금 변경, 도로의 신설·폐쇄 등에 대해 내무대신의 허가가 필요. 불법적이거나 공익에 반하는 행정행위에 대해서는 내무대신이 이것을 동결하고 40일 이내에 대공이 무효선언 가능. 지방구장관은 면 회계의 감사권한을 가짐.	면: 법에 정해진 의무적 서비스로서 교육, 도로·수도 등의 인프라 정비, 건설 등 허가사무, 등기 사무, 도시계획, 공안, 소방 등의 사무를 관할, 임의적 서비스(문화, 복지, 여가·스포츠 등)제공.

< 부록 4 > 경제산업국이 분장하는 경제산업성의 소장사무

- (1) 경제구조개혁 추진에 관한 것
- (3) 산업구조 개선에 관한 것
- (4) 기업간 관계 기타 산업조직 개선에 관한 것
- (5) 시장의 경제거래에 관련된 준칙의 정비에 관한 것
- (6) 공업소유권 및 이에 유사한 것의 보호 및 이용에 관한 것
- (7) 민간의 기술개발에 관련된 환경 정비에 관한 것
- (8) 제3호에서 전호까지에 드는 것 이외에 업종에 보편적인 산업정책에 관한 것
- (9) 산업입지에 관한 것
- (10) 공업용수도사업의 조성 및 감독에 관한 것
- (11) 지역의 상공업 일반의 진흥에 관한 것
- (12) 지역진흥정비공단이 행하는 업무에 관한 것
- (15) 통상경제상의 국제협력(경제협력을 포함)에 관한 것
- (16) 수출 및 수입의 증진, 개선 및 조정에 관한 것
- (17) 통상정책상의 관세에 관한 사무 기타 관세에 관한 사무 중 소장에 관련된 것에 관한 것.
- (18) 통상에 수반되는 외환 관리 및 조정에 관한 것
- (19) 무역보험에 관한 것
- (20) 조약에 근거하여 일본국에 주둔하는 외국 군대, 일본국에 재류하는 외국인 및 이에 유사한 자에 대한 물자 공급 및 역무 제공에 관한 것(방위청 소장에 속한 것을 제외)
- (21) 제13호에서 전호까지에 드는 것 이외에 통상에 관한 것
- (22) 광공업의 과학기술에 관한 종합적인 정책에 관한 것
- (23) 광공업의 과학기술에 관한 연구 및 개발의 기술지도 및 조성과 그 성과 보급에 관한 것

- (24) 광공업의 과학기술에 관한 연구 및 개발과 기업화의 촉진에 필요한 시설 및 설비 정비에 관한 것.
- (25) 전3호에 드는 것 이외에 광공업의 과학기술 진보 및 개량과 이에 관한 사업의 발달, 개선 및 조정에 관한 것
- (26) 지질 조사 및 이에 관련된 업무를 행한 것.
- (27) 공업 표준의 정비 및 보급 기타 공업표준화에 관한 것
- (28) 계량 표준의 정비 및 적정한 계량의 실시 확보에 관한 것
- (29) 소관에 관련된 산업공해 방지대책 촉진에 관한 것
- (30) 소관사무에 관련된 자원의 유효한 이용 확보에 관한 것
- (31) 상광공업의 발달 및 개선에 관한 기본에 관한 것
- (32) 소광에 관련된 사업의 발달, 개선 및 조정에 관한 것
- (33) 다음에 드는 물자의 수출, 수입, 생산, 유통 및 소비(생사 및 견섬유의 생산, 유통 및 소비와 농림축수산업 전용물품의 유통 및 소비를 제외)의 증진, 개선 및 조정에 관한 것(항공기의 수리에 대해서는 항공기제조사업자가 행하는 것에 한함). 철강, 비철금속, 화학공업품, 기계기구, 주조품, 구조품, 섬유공업품, 잡화공업품, 광물 및 기타 제품과 이에 유사한 것(유지제품, 화장품, 농수산기계기구, 산업차량, 육지용내연기관, 항공기, 총포, 의료용기계기구 및 목죽제품과 토목건축재료(목재를 제외)를 포함, 화학비료, 식음료품, 농약, 철도차량, 철도신호 보안장치, 자동차용 연료대용 장치, 원피(原皮), 원모피, 국토교통성이 그 생산을 담당하는 경차량, 선박, 선박용기관 및 선박용품과 농림수산성이 그 생산을 담당하는 농기구를 제외)
- (34) 공업용 소금의 유통 및 소비 증진, 개선 및 조정에 관한 것
- (35) 화학비료(탄산칼슘 제외)의 수출, 수입 및 생산 증진, 개선 및 조정에 관한 것
- (36) 철도차량, 철도신호 보안장치, 자동차용대체연료장치와 국토교통성이 그 생산을 담당하는 경차량, 선박, 선박용기관 및 선박용품의 수출 및 수입의 증진, 개선 및 조정에 관한 것

- (37) 화학물질의 관리에 관한 소관에 관련된 사무에 관한 것
- (38) 알콜전매에 관한 것
- (39) 자전거경주 및 소형자동차경주의 시행에 관한 것
- (40) 기계류 신용보험에 관한 것
- (41) 우주의 개발에 관한 대규모 기술개발로 광공업의 발달 및 개선을 도모하는 것에 관한 것
- (42) 디자인에 관한 지도 및 장려와 그 도용 방지에 관한 것
- (43) 물자의 유통(유송, 보관 및 보험을 포함)의 효율화 및 적정화에 관한 소관에 관련된 사무에 관한 것
- (44) 상품시장의 거래 및 상품투자 감독에 관한 사무 중 소장에 관련된 것에 관한 것
- (45) 통상에 관한 참고품 및 이에 유사한 것의 수집 및 전시소개에 관한 것
- (46) 소관사무에 관련된 일반소비자의 이익의 보호에 관한 것
- (47) 정보처리 촉진에 관한 것
- (49) 광물자원 및 에너지에 관한 종합적인 정책에 관한 것
- (50) 에너지 절약 및 신에너지에 관한 정책에 관한 것
- (51) 석유, 가연성천연가스, 석탄, 아탄 기타 광물 및 이에 유사한 것
- (52) 석유파이프라인 사업의 발달, 개선 및 조정에 관한 것
- (53) 광해의 배상에 관한 것
- (54) 전기, 가스 및 열의 안정적이고 효율적인 공급 확보에 관한 것
- (55) 전원개발에 관한 기본적인 정책의 기획 및 입안과 추진에 관한 것
- (56) 에너지에 관한 원자력 정책에 관한 것
- (57) 에너지로서의 이용에 관한 원자력의 기술개발에 관한 것
- (58) 원자력에 관련된 제련, 가공, 저장, 재처리 및 폐기 사업과 발전용원자력 시설에 관한 규제 기타 이들 사업 및 시설에 관한 안전확보에 관한 것
- (59) 에너지로서의 이용에 관한 원자력의 안전한 확보에 관한 것

- (60) 화약류의 단속, 고압가스의 보안, 광산의 보안 기타 소관에 관련된 보안 (이하 「산업보안」이라고 함)의 확보에 관한 것
- (61) 변리사에 관한 것
- (62) 중소기업청 설치법(1948년 법률 제83호)제4조에 규정하는 사무
- (64) 정령으로 정하는 문교연수시설에서 광산의 보안에 관한 기술 및 실무 교수와 소장사무에 관한 연수를 할 것.
- (65) 앞의 각호에 드는 것 이외에 법률(법률에 근거한 명령을 포함)에 근거하여 경제산업성에 속하여진 사무

< 부록 6 > 별첨 : GO의 목표 및 역할

주제 1 : 생산성 및 경쟁력(Productivity and competitiveness)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 세부 주제 1 : 경제적 달성(Economic performance) · 목 표 - 지역의 1인당 GDP 성장률 측정을 통한 모든 지역의 경제력 제고 - 미국, 독일 및 일본과의 생산성 차이를 좁히기 위한 UK경쟁력 개선 - 기업 집단을 형성하기 위한 지원 - UK의 과학과 기술수준의 전반적인 순위 개선 · GO의 역할 - 경쟁력, 기술혁신, 도시 및 농촌 재건, 사회통합, 환경적 및 지속적인 개발에 관한 정부정책과 연계된 기금을 통해 경제적 이윤을 최대화 - RDA가 얼마나 목표를 달성하고 있는지 새로운 전략은 잘 이행하고 있는지에 대한 정보를 부처에 제공하기 위한 RDA 업무를 평가 감시 - 경영 지원활동에 포함된 조직들의 효과적인 지역 파트너십 개발 및 조직간의 작업을 원활하게 연계 운영

주제 1 : 생산성 및 경쟁력(Productivity and competitiveness)

■ **세부 주제 1 : 경제적 달성(Economic performance)**

- GO의 역할
- 경영과 연계한 작업이 목적에 부합되도록 보장하기 위한 SBS 지역 네트워크와의 연계 작업
- 기업이 EURO와 효과적으로 거래할 수 있도록 보장
- 과학, 기술, 엔지니어 및 기계(STEM)의 인식력 개선 지원
- 지식 축적 및 지식공유 지원
- 지역의 지식 이전 및 국가정책의 상승작용을 극대화

■ **세부 주제 2 : 지속적인 개발(Sustainable Development)**

- 목 표
- 2010까지 Co²의 방사량을 20% 감소를 위해 1990년 수준에서 온실 가스 방사량을 12.5% 감소하는 것을 포함한 자연자원의 지속적인 사용 및 환경 개선(DTI와 연계 목표)
- 효과적인 지역 활동 및 통합 지방재건 프로그램을 통하여 영국 전역에 사회통합 및 지속적인 경제개발 향상
- 2003년 개발되는 지속가능한 경쟁력 지표 및 식품가격 색인에 의해 측정되는 식품네트워크에 대한 소비자 인식 제고 및 농업의 현대화 전략의 달성
- 2004년까지 영국 농촌개발계획에서 밝힌 환경·경제적 이윤 창출
- GO의 역할
- 기업 생산성 및 경쟁력 이슈로서 다루어지는 자원의 생산성 및 지속적 개발을 보장
- 지역의 역할을 새로운 국가 목표에 맞추기 위한 지역의 조직 개발 및 배치
- 지역 산업과 지방 공급원들을 활성화하기 위한 지속적인 개발을 위한 기초작업 추진

<p>주제 1 : 생산성 및 경쟁력(Productivity and competitiveness)</p>
<p>■ 세부 주제 2 : 지속적인 개발(Sustainable Development)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 지역 산업 및 지방 공급원을 활성화하기 위한 지방 파트너와 RDA에 영향력 행사 - 지역의 식품 산업 네트워크와 지속가능한 농업을 활성화
<p>■ 세부 주제 3 : 노동력 개발(Workforce Development)</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 목 표 - 경제 사이클을 통한 노동력 비율 향상 - 성인들의 기술 개발 및 풍족한 삶을 위한 기회 부여 및 격려 · GO의 역할 - 지속가능한 개발과 사회통합을 고려하여 기업지원 및 임금보조, 훈련 등으로 지원되는 European social fund(ESF)를 통하여 고용 가용률, 훈련, 지역 고용 등을 지원 - RDAs, LSCs 등의 지역 파트너와 지역의 기구들을 연계하는 방안을 지속적으로 개발하여 ESF의 이득을 극대화 - 고용을 위한 정부지침 및 유럽 고용전략을 보완하고, 지역내에서 ESF를 관리하고 실행 - 기초훈련을 위한 프로그램 개발 및 이를 촉진하기 위하여 지역 조정관이나 성인 기초기술전략실과의 공동 작업 - 공동체 재건에 있어 HE 역할 증진 - RDA 지원 - 파트너십 기금 관리의 효과적인 운영 보장 - 지역 및 지방에 있어 부문별 훈련에 따른 문제점 개선 - DfES 정책을 활발히 전개하기 위해 SMEs를 포함한 구성원 및 경영 격려 - 건강 서비스를 포함한 노동력 전반에 걸친 포괄적 지원

주제 2 : 삶의 질(Quality of life)

■ 세부 주제 1 : 인적자원개발(Development People)

· 목 표

- 미래 교육에 대한 기회를 어린이에게 제공
 - 모든 젊은이들에게 교육 훈련 및 직업 선택을 위해 필요한 인성개발 및 기회 부여
- #### · GO의 역할
- 어린이 기금과 연계 활동
 - LEA를 포함하여 교육 수준을 높이기 위한 작업
 - 선생에 대한 지원 및 업무 개선
 - 지역우수기금(Community Champion Fund)의 관리 및 프로그램의 개발
 - 지역단체 및 자원 프로그램 지원
 - 14-16세를 위한 학습교육과 직업 지원
 - 지방문화전략(LCS: Local Cultural Strategy)의 지원

■ 세부 주제 2 : 파트너십 개발(Developing Partnership)

· 목 표

- 지역문화조합(Regional cultural consortium)의 후원
 - 국가마약전략을 실시하기 위해 다른 조직과 국가, 지역, 단체 차원에서 연계하는 업무 수행
 - 선출직 지방 정부를 통한 고품질의 공중 서비스 보장
 - 지역의 단체 활동에 정부 목표를 인식시키기 위한 역할
 - 활발한 단체 활동을 독려하기 위한 편의 제공
- #### · GO의 역할
- 지역문화조합(Regional cultural consortium)의 지원
 - 지역 욕구의 합리적 분배와 합의된 결과를 활성화하기 위해 다른 파트너 및 RDA와의 공동 작업

주제 2 : 삶의 질(Quality of life)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 세부 주제 2 : 파트너십 개발(Developing Partnership)
<ul style="list-style-type: none"> - 지역적 합의에 따라 국가마약전략의 실천을 위한 파트너십들에 정보 제공 - SIPHG와의 연계를 위한 파트너십 - 88NRF 지역 밖의 LSPs의 설립에 대한 지원 및 감시
<ul style="list-style-type: none"> ■ 세부 주제 3 : 공동체(Communities)
<ul style="list-style-type: none"> · 목 표 - 기 여 <ul style="list-style-type: none"> · 특별 경찰 구역에서의 거리 범죄 감소 · 강력범죄의 감소 · 반사회적 행동의 감소 · 2004년까지 차량 범죄를 30%까지 감소 · 2005년까지 주거 침입율을 25%까지 감소 · 2005년까지 주요도시의 강도율 14%까지 감소 · 2005년까지 약물 복용 위반자의 재범죄율을 25%까지 감소하고 2008년까지는 50%까지 감소 - 2010년까지 모든이들을 위한 주택마련 - 환경을 고려한 안전하고 체계화된 교통수단 구축 - 효율적인 계획시스템을 통한 토지이용의 지속적인 패턴구축 - 가장 가난한 지역의 재건 - 모든 도시와 지역에서의 삶의 질 개선 - 2005년까지 등록된 공공토지, 습지, 산에 대한 공공접근 허용 - 모든 이를 위한 의료보험 및 건강 개선 · GO의 역할 - 2004년까지는 목표의 1/3을 달성하고, 2010년까지 PSA와 함께 쾌적한 주택 보급

주제 2 : 삶의 질(Quality of life)

■ 세부 주제 3 : 공동체(Communities)

- 홈리스를 다루고 있는 LAs지원
- 거주자 참여 및 최적의 거주 상태를 위해 LAs 및 RSLs와의 작업
- 임대 또는 저금리 주택을 위한 100,000채의 주택을 공급하고자 하는 국가의 목표 지원
- GO의 교통 기능이 광범위한 국가 목적과 부합하도록 보장
 - 모든 주요 지역 교통참여자와의 효과적인 작업 파트너십 유지 개발,
 - 지역 파트너에 국가정책의 촉진을 위한 교육 및 협조 구축
- 국가정책과 연계되는 지역계획의 지침에 따른 지역교통전략을 개발하기 위하여 지역계획체(RPBs : regional planning bodies)와 작업
- 실행가능하고 받아들일 수 있는 계획들을 적시에 제공하기 위하여 다양한 모델의 연구 및 실험의 관리
- 지방교통계획을 원활히 수행하기 위해 지방고속도로청과의 효과적인 작업
- 정부의 항공운송을 홍보하기 위하여 지역 항공서비스 협의회에 대하여 DfTs 향해 위원회와 연계 작업
- 효과적이며 효율적으로 교통법령 기능 수행
- 지역계획 지침을 개정, 반영하고 그리고 정부정책 촉진 보장
- 농지의 질을 고려하는 지역 경제의 다양성 및 번영을 위한 개발 정책 촉진
- 사용 후를 고려하는 지속가능한 광물 채취를 위한 MPA의 개발 정책 보장
- GO에서 언급된 계획 및 정부정책과의 조율
- 계획 사례에 있어 법적 검토에 대한 응답
- 사례 접근 및 긍정적인 것에 대한 의견 제공
- 효과적인 neighbourhood renewal를 달성하기 위해 필요로 하는 기술지원 및 지식을 모두에게 보장

주제 2 : 삶의 질(Quality of life)

■ 세부 주제 3 : 공동체(Communities)

- 88NRF 분야에 있어 주된 서비스를 제공하는 체계 개선
- neighbourhood renewal에 속하는 자선단체 및 지역단체 지원
- 지역단체 결집 지원
- NR 프로그램의 효과적 지원 보장 및 실행에 있어 개선 지원
- 문제에 대한 최선의 중재를 위한 파트너십의제공
- NR의 의사일정에 있어 지역자원 및 GO의 효과적인 이용 보장
- 정책결정에 기여 및 지역자원/GO의 효과적인 이용 보장
- 중앙정부 지침과 일치하는 RDA 지역재건프로그램의 보장
- 행정범죄감소 프로그램 운영 및 안전한 지역단체 조성
- 파트너십 개발 기금 운영
- 주요 파트너 및 청과 함께, 범죄 감소 파트너십에 대한 우호 관계 개발
- 가난한 지역의 기초생활 보장을 위한 현대화된 계획을 실행하기 위해 다른 기관들과 연계 작업
- 음식공급, 수자원공급 또는 환경의 지역적 또는 국가적 비상상태를 다루기 위하여 적재적소에 기간시설을 갖추는 것을 보장
- 기회와 서비스에 공정한 접근을 보장함으로써 역동적이며, 지속적이며 그리고 포괄적인 지역경제를 위해 지역단체 선도

■ 세부 주제 4 : 환경(Environment)

- 결 과
- 탄소일산화물, 납, 유황 등에 대한 국가 대기전략 목표를 달성하기 위한 대기 개선
- 2010까지 Co²의 방사량을 20% 감소를 위해 1990년 수준에서 온실 가스 방사량을 12.5% 감소하는 것을 포함하여 자연자원의 지속적인 사용 및 환경 개선

주제 2 : 삶의 질(Quality of life)

■ 세부 주제 4 : 환경(Environment)

- 2001년부터 2004년까지 600,000 가정의 에너지 효율을 개선
- 전국적으로 현재 65%에 머물고 있는 야생서식지를 2010년까지 95%수준까지 개선
- 2004년까지 가정용 쓰레기의 17% 재생
- GO의 역할
- 환경의 질을 높이고 보호하기 위한 측정 가능한 목표를 지닌 지역의 지속 가능한 개발을 보장하기 위하여 지방 및 지역의 파트너와 공동 작업
- SSSIs의 향상 및 보전
- 지역의 생태다양성 촉진
- 지역단위의 쓰레기 관리기능 향상 : 쓰레기 낭비에 관한 인식 자각 및 지역 단위의 재생 작업
- 에너지 효율 정보 및 에너지규제 등에 대한 인식 정보 제공
- 기후 변화에 대응하기 위한 지역전략수립의 지원

주제 3 : 지식정보 및 의사전달(Intelligence and Communication)

- 목 표
- 지역정부에의 정부정책의 전달 및 정부정책에 영향을 미칠 수 있는 지역 요인들에 대한 정보 제공을 통한 지원부서의 피드백
- 지역 단위에 지식정보를 제공
- RDAs 및 다른 지역단체의 이행 감시
- 부서의 지역활동 지원
- GO의 참여에 대한 지역의 가치 증진의 대한 소개

주제 3 : 지식정보 및 의사전달(Intelligence and Communication)

- GO의 역할
- 지식정보 및 의사전달 체계의 개선으로 지역에 최적의 정보를 제공하여 지역정책의 시행 및 개발에 영향
- 주요 지역의 정보 평가 및 수집 및 운영
- 지원 부서와의 개선된 의사전달 채널 수립 및 주요 정보 제공을 통한 부처지원
- 정부의 업무처리 및 공적인 통신수단들의 업무
- 지역 지식정보체계에 대한 고품질의 서비스 제공

주제 4 : 조정 작업(Corporate and Cross-cutting Work)

- 목 표
- 지속가능한 개발에 있어 GO 스태프의 작업을 부처에 전달하기 위한 의사 전달 체계 구축
- 녹색 정부의 의사일정 수립에 있어 GO의 기여 최대화
- 환경정보지침 및 정보자유화법에 대한 인식 및 이의 실행
- 지원 부처의 언론 지원
- 지역에 있어 고위 공무원 및 시장 방문을 통한 의사조정
- 필요한 경우 수상이나 그 외의 사람들에게 간략한 보고
- GO의 역할
- 지속적인 개발과 관련하여 적절한 재택교육의 실행
- 지속가능한 개발에 최대한의 기여를 위해 GO자산의 관리
- 효과적인 비상계획을 위한 계획 조정 보장
- 전자 정부의 업무에 대한 지원

< 부록 7 > 2002년도 부처별·자금별 정책자금 지원현황

부 처	자 금	규 모(억원)	
		2001	2002
총계(91)		59,357	60,257
과기부 (2)	기술개발	861	988
	신기술사업투자조합	150	300
	계	1,008	1,288
산자부 (24)	산업기술개발		
	산업기술기반조성	2,378	2,778
	산업기술개발용자	268	330
	농공단지진흥사업	1,500	1,500
	부품·소재산업육성	530	530
	고부가가치화	489	552
	신기술보급	729	-
	지역산업균형발전	220	-
	산업정보화	415	287
	지식기반산업발전	82	118
	유동합리화	772	473
	산업단지활성화	530	369
	산업단지활성화	931	544
	환경친화적산업기반조성	277	216
	해외전시회 지원	54	124
	무역상품 홍보	10	10
	도시가스공급배관	240	240
	대체산업창업지원	200	160
	에너지기술개발	214	194
	대체에너지 보급	7	12
	대체에너지보급용자	284	234
	에너지절약시설설치	2,343	2,343
	가스안전관리 용자	267	239
	일반광업육성	59	65
	일반광업육성	4	3
	석채산업육성	110	100
	석채산업육성(용자)	124	150
	특정물질사용합리화		
계	13,037	11,571	

부 처	자 금	규 모(억원)	
		2001	2002
중기청 (18)	구조개선	7,500	7,000
	경영안정	3,302	2,400
	지식기반서비스업육성	-	1,000
	협동화사업	1,850	1,800
	입지지원사업	458	276
	개발기술사업화	500	500
	구조조정대상기업지원사업	500	500
	수출금융지원	500	500
	자산유동화지원	300	300
	중소·벤처기업창업지원	2,200	2,500
	소상공인지원	2,200	2,500
	벤처투자조합출자	1,000	1,500
	지방중소기업육성	3,507	3,507
	시장재개발	155	300
	기술혁신개발	861	1,043
	산학연공동기술개발	350	411
	해외인증획득	106	128
	부품소재개발지원	700	-
기술이전개발지원사업	100	70	
계	26,089	26,235	
농림부 (4)	농산물가공산업육성	59	65
	미곡종합처리장설치용자	5,025	6,080
	미곡종합처리장설치보조	225	162
	농기계생산지원	170	81
계	5,479	6,388	
정통부 (7)	정보통신사업기술개발출연	800	400
	정보통신사업기술개발용자	2,300	2,300
	우수신기술지원사업	100	100
	정보통신전문투자조합	1,450	450
	정보통신 설비·시설	450	450
	IT투자 확대 지원	-	250
	선도기술개발보급지원사업	1,200	1,200
	멀티미디어산업지원사업	60	-
	소프트웨어개발·보급지원사업	30	-
계	6,390	5,150	

부 처	자 금	규 모(억원)	
		2001	2002
노동부 (7)	중소기업복지시설지원	10	10
	직장보육시설보조	20	20
	직장보육시설용자	20	20
	산업재해예방시설개선자금보조	275	365
	산업재해예방시설개선자금용자	1,321	1,243
	장애인고용시설자금	141	150
	장애인편의시설개선	9	10
	계	1,796	1,818
건교부 (6)	표준화자재생산설비	2	2
	다세대·다가구 주택건설자금	-	965
	일반화물터미널건설	53	52
	영세중소기업 전용임대산업단지 조성	-	50
	산학연 공동연구개발사업	111	100
	기술개발비 지원	-	900
	버스운송업계 육성	-	900
	계	166	2,069
문광부 (10)	영화제작사 용자	100	70
	극장시설 개보수 용자	120	70
	체육용구 생산업체 용자	43	43
	체육시설업체 용자	268	268
	문화상품개발	397	280
	문화산업유통구조 및 시설현대화	316	270
	관광숙박시설 건설	783	871
	관광숙박시설 개보수	507	506
	국민관광진흥사업	230	336
	국민관광사업체 운영자금	190	197
계	2,954	2,911	
환경부 (4)	환경오염방지시설설치자금	600	700
	환경기술개발 및 산업화	40	40
	재활용산업육성용자금	600	600
	차세대 핵심환경기술개발	336	280
	계	1,576	1,620

부 처	자 금	규 모(억원)	
		2001	2002
복지부(1)	신약개발자금융자지원사업	10	-
해수부 (7)	수산물 가공업체운영	120	125
	수산물유통	175	230
	어망생산운영	49	60
	국제박람회 참가지원	5	7
	수산물 해외시장 개척	5	7
	연안화물선 경유가 인상보조	79	351
	해양수산중소벤처기업육성	15	15
	계	448	795
국방부 (2)	연구개발 및 원자재비축	394	392
	유휴설지유지자금	10	20
	계	404	412
< 신용보증·보험 >			
총계(5)		10,700	11,000
중기청 (4)	신보 어음보험	100	100
	신보 신용보증	4,850	5,250
	기보 신용보증	2,150	3,150
	지역 신용보증	600	500
	계	7,700	9,000
산자부(1)	수출보험	3,000	2,000

출처 : 중소기업청, 2002년도 중소기업지원시책설명회자료(www.smba.go.kr)

< 부록 8 > 국토건설본성의 지방정비국으로 이관된 사무

구분	부 서	이 관 된 사 무
구 건 설 성 사 무	총무부	토지개발공사 등 지방정비국의 소관 사무에 관련된 사항을 목적으로 하는 공익법인/공익신탁에 관한 설립 허가 등
	기획부· 건설부	공공토목시설 재해복구사업비의 결정, 특정산업폐기물시설법에 의한 특정시설 정비계획의 認定 등
	건설업, 부동산업 등의 산업행정	· 건설업 : 건설업의 허가, 건설업자 등의 지도/감독, 기술검정 등 · 부동산업 : 택지건물거래업의 면허, 택지건물거래업자의 감독 등 · 측량업 : 측량업자의 등록, 측량업자에 대한 조언* ※ 등록, 인허가 등 법령에 의한 권한 이양뿐 아니라, 旧건설성에서 법령 외 권한으로 행해 온 조언 업무를 지방정비국으로 이양 · 정화조 : 정화조설비사 면허증 교부 등 · 그 외 : 건설건설탕, 지질조사업자의 등록 등
	토지수용	· 시행자가 국가 및 공단이 아닌 경우의 사업에 관한 사업의 認定 등
	도시행정	· 도시계획 : 도시계획구역의 지정 동의, 도시계획사업의 인가, 도시정비에 관한 조사 등
	도시행정	· 토지구획정비사업등 : 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 토지구획정비사업의 시행, 토지구획정비사업, 시가지개발사업 등의 지도/감독 등 · 도시공원 : 도시공원의 정비/관리에 관한 지도/감독, 도시공원등정비사업에 관한 지도 등 · 하수도 : 유역별 하수도정비종합계획의 동의, 공공하수도/유역하수도의 사업계획의 인가 등
	택지행정	· 택지개발사업에 관한 지도, 민간의 택지조성 등에 관한 조사 등
	주택행정	· 공영주택 : 공영주택 등의 처분 및 관리에 관한 지도/감독 등 · 건축기준 : 특정행정청에 대한 권고/조언, 건축기준 적합판정 자격자의 등록 등 · 건축사 : 면허증의 교부, 지정법인의 지정 등 · 그 외 : 주택지구개발사업의 사업계획 협의, 지방주택공급공사의 설립 인가/ 감독 명령 등
	하천부	· 하천 : 지정구간 외 일급하천의 하천구역 지정, 이급하천의 하천정비기본방침(일부 제외)의 동의, 지정구간 내 일급하천 또는 이급하천의 하천정비계획의 인가 또는 동의 · 특정다목적댐 : 다목적댐의 조작 규칙 책정 등
	도로부	· 도 로 : 도로구역결정의 공시, 路線認定 등의 협의불성립 시의 裁定, 자동차전용도로 등의 지정/공시, 沿道정비도로의 지정 동의 등 · 유료도로 : 지정 도시고속을 제외한 지방도로공사 또는 지방도의 관리자가 행하는 유료도로사업의 인허가, 지방도로공사의 설립허가/입회검사 등

구분	부 서	이 관 된 사 무	
구건 설성 사무	영선부		국가기관의 건축물 등에 관한 위치, 규모 및 구조에 대한 기준 실시여에 있어, 관계 국가기관에 대한 개별적 권고 등
	용지부		토지개발공사에 대한 업무 및 자산 상황에 관한 보고 요구 및 입회 검사, 보상권설정 등록 등
구 운 수 성 사 무	총무부	공익법인의 감독에 관한 사무	지방정비국의 소관 사무에 관련된 사항을 목적으로 하는 공익법인에 관한 설립 허가, 정관 변경 허가 등
		국유항만시설 등의 관리에 관한 사무	국유항만시설 등에 관한 항만관리자에게 관리위탁, 관리위탁된 시설의 원상변경 및 제3자 사용의 승인 등
	항만공 항부	항만관리에 관한 사무	水域점용 허가, 항만지구의 구축물 규제 등 항만의 관리운영에 관하여 항만관리자에 대한 조인 등
		항만이용에 관한 사무	항만 이용 진흥에 관하여 항만관리자에 대한 조인 등
		항만계획 관련사무	장관이 정한 항만 및 개발보전항로의 개발 등에 관한 기본방침(항만 상호간의 연계 확보)에 있어서 원안 작성 및 항만관리자 간의 조정 등, 항만계획에 관한 항만관리자에 대한 조인
		직할사업 및 보조사업의 사업계획 관련사무	항만정비 및 항만에 관련된 해안사업에 관한 직할사업 및 보조사업에 있어서 예산요구 및 7개년 계획의 자료 작성 등
		예산의 일괄배분 제도에 관한 사무	항만정비 및 항만에 관련된 해안사업에 관한 지방정비국 사업계획안의 작성, 동계획의 공표 등
		보조사업으로 정비한 항만시설 처분에 관한 장관허가사무	지방정비국이 교부결정을 내린 보조금등에 의해 정비된 항만시설을 항만관리자가 양도 등 처분을 하고자 할 때의 인가
		보조금 교부 사무	항만정비사업 및 해안사업의 보조사업 중 일부 사업에 관해서는 교부신청서 심사, 교부 결정, 금약 확정 등의 사무
		여객선 터미널에 관한 사무	여객시설의 건설, 개량에 관한 신고 접수 및 공공교통특정사업계획의 인정 등
		공유수면매립 면허에 관한 장관인가	항만 내의 공유수면매립면허에 관한 장관 인가 중 일부, 해당 인가에 관한 매립지에 대한 권리 처분 및 용도변경 허가에 관한 사전협의 등
		운하개설에 관한 면허 등	항만 애의 운하개설에 관한 면허 중 일부 사무
		산업폐기물 특정시설의 정비계획 인정	항만구역 등이 포함된 특정주변정비지구에 있어서 특정시설의 정비계획에 관한 認定
		기획부	보조금 교부 사무

(별 첨)

『지역발전을 위한 지방분권 및 지역화 방안』 전문가 조사

ID			-			
----	--	--	---	--	--	--

귀 기관의 발전과 번영을 기원합니다.

국토연구원은 국토·지역발전에 관련된 제반 정책을 연구하는 정부출연연구기관입니다. 본 원에서는 분권형 국토발전체제 구축을 위한 연구의 일환으로 『지역발전을 위한 지방분권 및 지역화 방안 연구』를 수행하고 있습니다. 이와 관련해 지역발전 관련업무를 수행하고 있는 공무원 및 전문가를 대상으로 정책대안에 대한 고견을 구하고자 합니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 응답해 주시기를 부탁드립니다. 귀하의 의견은 정부의 정책방안을 만드는데 소중한 자료로 활용될 것입니다. 본 조사결과는 통계법 제 13조(비밀의 보호)에 의거하여 엄격히 보호됨을 알려드립니다. 감사합니다.

2003년 9월

국 토 연 구 원 장

문 의 처	☎문의처: 국토연구원 양진홍 책임연구원 ☎ 031-380-0161 김태환 연구위원 ☎ 031-380-0201 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 지역도시연구실
	✉ 설문지 송부 : 반송용 봉투나 팩스를 이용하여 가능한 10월 4일까지 발송해 주시면 감사하겠습니다. (발송유효기간은 10월 11일까지임) Fax : <u>031-380-0486</u>

5. 현재 우리나라는 얼마나 지방분권화가 이루어져 있다고 생각하십니까?

- ① 이미 상당한 분권화가 이루어져 있음
- ② 분권화가 어느 정도 이루어짐
- ③ 보통
- ④ 분권화가 거의 이루어지지 않음
- ⑤ 전혀 분권화 되지 않았음

6. 중앙정부 기능의 분권화 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 지역의 효율적인 발전을 위해 시급히 추진하는 것이 필요하다.
- ② 단계적으로 조금씩 추진하는 것이 바람직하다.
- ③ 다른 분야의 제도개선 등 여건 성숙 이후 시행하는 것이 바람직하다.
- ④ 지방의 수권능력 등 여건을 감안할 때 시급히 추진할 필요가 없다.
- ⑤ 기타 (_____)

7. 중앙정부기능의 지방이양이 지역의 발전에 어느 정도 기여할 것으로 보십니까?

- ① 매우 기여
- ② 조금 기여
- ③ 보통
- ④ 오히려 조금 역행
- ⑤ 오히려 크게 역행

8. 다음 지역발전과 관련된 중앙정부의 기능에 대한 지방분권화의 필요성은 어느 정도입니까? 각 분야별로 해당란에 “√”표시 해 주십시오.

지방분권화의 필요성 분야	①매우 필요	② 조금필요	③ 보통	④조금 불필요	⑤ 불필요
1) 지역 개발 (낙후지역)					
2) 지역산업진흥					
3) 하천 관리 (수자원 및 하천유지 관리)					
4) 주택 공급·관리					
5) 도로 건설·관리					

■ 역할분담

9. 중앙정부와 지자체의 역할분담이 어느 정도 명확하다고 생각하십니까?
 각 분야별로 해당란에 “√”표시 해 주십시오.

역할분담의 명확성 분야	① 매우 명확	② 조금 명확	③ 보통	④조금 불명확	⑤ 불명확
1) 지역 개발 (낙후지역)					
2) 지역산업진흥					
3) 하천 관리 (수자원 및 하천유지 관리)					
4) 주택 공급·관리					
5) 도로 건설·관리					

10. 지자체와 특별지방행정기관과의 역할분담이 어느 정도 명확하다고 생각하십니까? 각 분야별로 해당란에 “√”표시 해 주십시오.

역할분담의 명확성 분야	①매우 명확	②조금 명확	③ 보통	④조금 불명확	⑤ 불명확
1) 지역산업진흥					
2) 도로 건설·관리					
3) 하천 유지·관리					

11. 지역개발에 관하여 중앙정부와 지자체간에 명확한 역할 분담을 위해 가장 필요하다고 생각하는 것은 무엇입니까?.

- ① 국가위임사무의 전면 지방이양
- ② 지역개발관련 집행기능의 완전한 이양
- ③ 특별지방행정기관 업무의 전면 지자체 이양
- ④ 지역발전진담기구의 설치
- ⑤ 중앙정부와 지자체간 협력네트워크 상설화
- ⑥ 기타 ()

12. 지역의 개발과 관련된 공공사업을 중앙정부위주로 시행함으로써 발생하는 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 중앙정부의 정책은 지역의 특성을 반영한 구체적 수단과 전략이 부족하다.
- ② 지역의 개발 여망과 불일치 하는 경우가 많다.
- ③ 중앙정부의 통제로 인하여 지역의 자율성이 떨어진다.
- ④ 시책이나 사업이 경직되게 운영된다.
- ⑤ 지역발전계획을 중앙정부의 정책에 맞추어 변경하는 문제가 있다.
- ⑥ 지역내 중앙정부 시책들간 연계가 떨어진다.
- ⑦ 기 타 (_____)

■ 중앙정부 정책의 지역화

13. 지역발전의 측면에서 지역을 대상으로 하는 중앙정부 정책(시책)의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지역별 특수성의 고려가 부족하다.
- ② 중앙정부 부처간 유사한 목적의 정책 등으로 혼란을 초래한다.
- ③ 중앙정부 내 담당실국간 유사한 목적의 정책 등으로 혼란을 초래한다.
- ④ 명확한 지역적 목표(효과)가 부족하다.
- ⑤ 지역의 예산여건에 대한 고려가 부족하다.
- ⑥ 정책수립에서 지역의 의견수렴이 부족하다.
- ⑦ 기타 ()

16-2) 지역과의 밀접한 연대를 위해 중앙정부의 ‘지방조직’ 기능 및 역할을 강화한다.

- ① 매우 찬성 ② 조금 찬성 ③ 보 통
 ④ 조금 반대 ⑤ 반 대

16-3) 중앙정부의 ‘지방조직’ 운영은 지역의 대표와 협의하여 결정하도록 한다.

- ① 매우 찬성 ② 조금 찬성 ③ 보 통
 ④ 조금 반대 ⑤ 반 대

16-4) 중앙정부의 지방조직에 공공사업의 집행권 등 중앙정부의 기능을 대폭 이양한다.

- ① 매우 찬성 ② 조금 찬성 ③ 보 통
 ④ 조금 반대 ⑤ 반 대

17. 지역을 대상으로 하는 중앙정부의 정책(시책)이 지역의 발전에 어느 정도 부합된다고 생각하십니까? 다음 분야별로 해당란에 “√”표시해 주십시오.

분 야	정책의 지역발전 부합성	① 매우 부합함	② 거의 부합함	③ 보 통	④ 거의 부합하지 않음	⑤ 전혀 부합하지 않음
	1) 지 역 개 발 (낙후지역)					
2) 지역산업진흥						
3) 하 천 관 리 (수자원 및 하천유지 관리)						
4) 주택 공급·관리						
5) 도로 건설·관리						

■ 기능이양 및 제도 개선방안

18. 지역발전을 위해서 지자체의 역할을 강화하는데 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 중앙정부 기능의 지방이양
- ② 전문인력의 확보
- ③ 기획기능의 강화
- ④ 중앙정부와의 연계강화
- ⑤ 인근 또는 유사한 지방정부와의 연계강화
- ⑥ 새로운 지역개발 관련 조직의 신설
- ⑦ 지역개발 관련재원의 확보
- ⑧ 기 타 (_____)

19. 아래의 각 항목별 기능이양 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

기능이양 방안		기능이양 방안에 대한 의견				
		① 매우 찬성	② 조금 찬성	③ 보통	④ 조금 반대	⑤ 반 대
19)-1	국도관리의 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-2	보조간선도로 성격의 국도의 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-3	국가하천관리의 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-4	도로정비사업 및 지역개발사업관련 지방양여금을 지방교부세로 전환하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-5	지역산업진흥 기능 및 재원의 대폭 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-6	주택계획·공급업무의 대폭 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?					
19)-7	중앙정부의 지역개발시책을 추진함에 있어 지역의 여건을 감안하여 차등적으로 지원					

20. 지역발전을 위한 지방분권과 지역화 방안과 관련하여 기타 다른 의견이 있으시면 제시해주시기 바랍니다.

※ 내용이 많으시면 뒷면을 이용하세요

※ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

연 2003-15 · 지역발전을 위한 지방분권 실태와 지역회방안 연구

글쓴이 · 김태환 · 김선희 · 양진홍 · 이승복 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제 2-22 호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-253-0

<http://www.krihs.re.kr>

© 2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.