Check for updates

사회과학연구 제30권 3호(2019) 충남대학교 사회과학연구소 pp. 243-264
http://dx.doi.org/10.16881/jss.2019.07.30.3.243

중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화 방안에 관한 연구*

육 동 일†

충남대학교

본 논문에서는 중앙정부와 지방자치단체간 협력의 필요성과 중요성 그리고 관련 이론적 배경을 검토하고, 지금까지의 현황과 문제점을 중앙정부의 지방자치단체에 대한 기능배분과 지도감독, 중앙과 지방간 협력체제를 중심으로 그 실태와 문제점을 진단하는 한편, 현 정부에서 준비하고 있는 전략과 과제 및 계획들을 살펴보고 이를 토대로 협력을 위한 발전과제를 제시하고자 한다. 민선 7기가 출범한 현시점에서 우리가 당면한 피할 수 없는 시대적 요청은 지방분권을 통한 지방자치 기반을 더욱 공고히 하는 것이다. 앞으로 자치분권을 지속적으로 추진하고, 국가와 지역경쟁력을 강화하여 국가 재도약의 기반을 마련하기 위해서는 중앙의 권력을 과감하게 그리고 획기적으로 지방에 이전시켜서 중앙과 지방정부간의 관계를 새롭게 정립하는 것이다. 오늘날의 자치분권의 개념은 종전과 같이 독재권력이 지배했던 중앙정부에 대한 단순한 저항을 의미하는 소위 항의적 투쟁적 개념은 퇴색하고 대신에 국민복지향상을 위하여 중앙과 지방이 서로 경쟁하고 협력하는 협력적 분권으로 그 의미가 전환되고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체와의 관계도 기본적으로 지배, 복종의 관계보다는 기능분담과 공동생산의 관계로, 그리고 저항과 거부의 관계보다는 '경쟁과 협력'의 관계로 방향전환이 이루어져야 한다. 1987년 민주화와 지방자치 부활 이후에도 우리의 국정운영의 기본틀은 중앙집권 그것도 청와대 중심에서 크게 변하지 않아 왔다. 그동안 청와대가 중심이 되어 추진해 온 경제혁신, 국민안전, 공공개혁들 심지어 자치분권까지 모두 중앙정부의 위상과 기능만을 더욱 공고히 하고 말았다. 모든 권력이 중앙정부 그것도 청와대로 집중될수록 그 결과는 국정실패와 국가위기로 나타나기도 한 바 있다. 따라서, 현 정부가 성공하기 위해서는 국정의제를 시행하기에 앞서서 국정운영의 틀과 방식을 과감하게 바꿔야 한다. 국정운영의 틀은 청와대와 중앙정부 중심의 중앙집권적 통제체제에서 수평적, 수직적 분권을 통해 삼권분립의 중앙정부와 함께 지방정부 중심의 지방분권형 협력체제로 바꿔야 한다. 그리고 그 운영방식은 투명과 공개, 소통과 협치 중심이 되어야 할 것이다. 요컨대, 지방자치 부활 28주년을 지내면서 현 정부가 의욕적으로 자치분권종합계획을 제시한 지금부터는 협력의 지방자치 시대를 열어가야 한다.

주요어: 지방분권, 정부간 관계, 경쟁과 협력, 사무배분, 국가감독제도

---

* 이 연구는 충남대학교 학술연구비에 의해 지원되었음.

† 단독저자 : 육동일, 충남대학교 자치행정학과 교수, 대전광역시 유성구 대학로 99,
E-mail : diyook@cnu.ac.kr

■ 최초투고일 : 2019년 5월 30일 ■ 심사마감일 : 2019년 7월 1일 ■ 게재확정일 : 2019년 7월 1일

1. 문제 제기

지방자치가 부활된 지난 27여년 동안 정부간 관계에 많은 변화가 진행되고 있음을 우리는 경험하고 있다. 중앙정부가 지방자치단체를 통제하지 못하여 국가사업의 시행에 적지 않은 차질을 빚었는가 하면, 지방에서 단체장협의회 및 의회의장단협의회 등을 통해 권력적 통제의 완화와 대폭적인 사무이양을 주장하는 분권운동을 지속적으로 전개해 왔지만 기대한 만큼은 성과는 아직 부족하다고 볼 수 있다. 아무리 지방자치가 좋은 제도라 하더라도 중앙과 지방간 그리고 자치단체간의 갈등과 발전격차가 해소되지 않는다면 국력의 낭비를 초래하여 전체적으로 국가와 지역경쟁력의 저하를 가져옴으로써 지방자치제에 대하 국민들의 신뢰는 제고되지 못한 채 지방자치의 존재 및 활성화 이유는 반감되고 말 것이다.

일국의 지방자치제도는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계, 지방자치단체 상호간의 관계 그리고 지방자치단체와 주민과의 관계에서 그 성격과 성공여부가 규정된다고 볼 수 있다. 결국 중앙과 지방, 광역자치단체와 기초자치단체 및 자치단체와 주민간에 나타나는 갈등을 어떻게 합리적으로 조정・해결해야 하느냐가 민선자치 이후에 가장 중요한 과제로 등장했으며, 이것은 궁극적으로 국가이익과 지방이익을 어떻게 조화시켜 나가느냐는 문제로 귀착되고 있다.

선진국에서는 이미 국정의 문제가 생길 때마다 중앙정부가 나서서 해결할 수 있다는 정설이 안 통한지 오래되었다. 왜냐하면, 현대사회에서 모든 문제들 마다 중앙정부가 간섭해서 혼자 해결하려 할수록 오히려 사태를 악화시켜서 더 깊은 늪에 빠지게 됨을 알았기 때문이다. 정부의 관리시스템 그리고 이를 운영하는 관료들의 전문성과 능력은 이미 오래전부터 민간부문에 뒤지기 시작했다. 즉 집단지성으로 무장한 기업과 지역 시민사회가 정부를 앞선 것이다. 그럼에도 중앙관료들은 낡은 법과 제도로 그리고 '관피아'라는 탄탄한 부조리 구조를 통해 억지로 국민과 지방을 규제하고 통제해 왔다.

정부가 그것도 중앙정부가 모든 문제를 해결해야 하고, 또 할 수 있다는 시대착오적 관료주의 발상은 이제 과감히 버려야 한다. 정부는 스스로의 무능과 한계를 인정하고, 정부보다 훨씬 똑똑해진 민간부문, 그리고 중앙정부보다 지역을 훨씬 잘아는 지방정부와 어떻게 협력해야 할지에 대한 고민을 진지하게 시작할 때가 되었다.

그리고, 다양성이다. 그 간의 지방자치는 지나치게 획일적인 제도하에 묶여 있었다. 중앙과 지방 및 자치단체간 협력의 방식도 획일적인 제도만 규정되어 있는 동시에 그마저 전혀 작동하지 못하고 있는 실정이다. 협력의 기제가 작동해야 할 중요성과 필요성도 인식하지 못하고 있는 상황이다. 자치제도와 방식이 획일화 된 틀 속에 머물러있으면 지역의 창의성과 자율성을 보장할 수 없다. 전국이 동일한 제도하에서 시행되는 지방자치는 활발한 협력도 불가능할 뿐만 아니라 선의의 경쟁을 통한 지역의 경쟁력 제고와 주민의 삶의 질 향상이 제한적일 수 밖에 없다.

이런 차원에서 정치적으로 지방분권을 강화하고, 사회경제적으로 균형발전을 이루자는 취지로 시군통합을 시도해 보기도 했지만 기대만큼 큰 실효성은 없었다. 따라서, 행정구역의 물리적 통합에 치중하기 보다는 기존 자치단체간 광역적으로 협력해 나갈 수 있는 다양한 제도의 도입과 연습이 더욱 요구되고 있다. 현행 지방자치의 큰 문제점은 중앙과 지방간의 수직적 협력은 물론 자치단체간 수평적 협력이 거의 활성화되지 못하고 있다는 사실이다. 협력이 전제되지 않은 지방자치

는 낭비와 비효율을 초래할 뿐이다. 그렇다고 통합이 되면 저절로 협력이 이루어질 것으로 기대하는 것도 금물이며, 이미 여러 지역에서 인위적으로 만들어낸 시군통합의 결과에서도 입증된 바 있다.

본 논문에서는 중앙정부와 지방자치단체간 협력의 필요성과 중요성 그리고 관련 이론적 배경을 검토하고, 지금까지의 실태와 문제점을 중앙정부의 지방자치단체에 대한 기능배분과 지도감독, 중앙과 지방간 협력체제를 중심으로 진단하는 한편, 현 정부에서 준비하고 있는 전략과 과제 및 계획들을 살펴보고 이를 토대로 협력을 위한 발전과제를 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 중앙과 지방자치단체간 관계에 대한 기존이론

최근 국가와 지방자치단체간의 관계는 중앙정부와 지방정부간의 관계로 논의의 초점이 옮겨지고 있으며, 정부간 관계는 "여러 형태와 계층의 정부간에 발생하는 행위 또는 상호작용"이라고 정의되고 있다(Wright, 1988, p. 14). 일반적으로 정부간관계론은 집권론과 분권론으로 나누어볼 수 있으나, 집권과 분권의 범위와 강도에 대한 합의를 도출하기는 매우 어렵기 때문에 대체로 유형분류에 중점을 두고 있다(하혜수, 1997, 4쪽).

지금까지 제시된 정부간관계론은 대체로 Wright, Dunsire, Wildavsky, Kingdom, Rhodes, 村松岐夫의 것을 인용하고 있는 바, 이들의 유형분류를 요약하면 <표 1>과 같다.

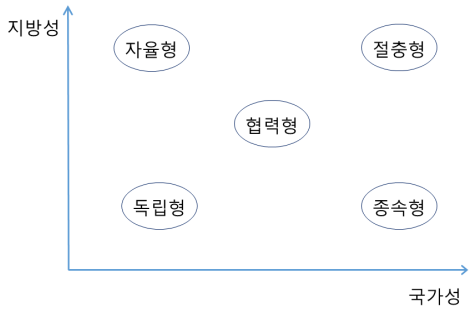
<표 1> 중앙-지방관계에 관한 이론모형 비교

학자	유형	내용
Wright (1978)	분리형 (separated authority model)	인사·재정상의 완전한 분리를 기초로 지방정부가 독립적인 자율성을 누리는 관계
	중첩형 (overlapping authority model)	중앙과 지방이 상호의존관계에 기초하여 정치적 타협과 협상을 벌이는 관계
	포함형 (inclusive authority model)	지방정부가 중앙정부에 완전히 종속되어 있는 관계로서 자율성이 거의 없음
Dunsire (1981)	하향식모델 (top-down model)	지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관에 불과함
	지방자치모델 (local authority model)	지방정부는 중앙정부와 상호 대등한 관계를 가져 광범위한 자율성을 누림
	정치체제모델 (political system model)	중앙-지방관계는 선거를 전제로 중앙과 지방정치집단간의 관계, 즉 정치적 관계로 전환됨
Wildavsky (1979)	협조-강제모형 (cooperative-coercive model)	지방정부는 중앙정부(부처)의 감독하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자로서 자율성과 재량은 없거나 극소화됨
	갈등-합의모형 (conflict-consent model)	양자는 대등한 관계를 유지하고 있으며, 지방정부는 정책입안과 집행에 있어서 상당한 자율성을 보유함
Kingdom (1991)	소작인모형 (stewardship model)	지방정부는 때때로 정책을 채택 또는 수정하도록 중앙정부를 설득할 수 있지만 대부분 복종해야 함. 만약 소작인(지방정부)이 복종하지 않을 경우 교체될 수 있음
村松岐夫 (1984)	수직적 행정통제모형	지방정부는 중앙정부)의 지시와 명령에 복종하는 수직적인 상하관계하에 있음
	수평적 정치경쟁모형	중앙과 지방간의 상호의존성을 중시하며 양자가 정책을 둘러싸고 상호경쟁을 벌이는 대등한 관계로 인식함
Rhodes (1988)	전략적 협상관계	전략적 게임을 벌이는 협상관계를 가지며, 서로 이용가능한 자원을 효과적으로 동원하여 우위를 획득하려고 함

출처: 경기개발연구원(2000, 17쪽).

이상의 연구들에서 제시하는 모형은 대부분 분류의 기준이 모호하며, 대체로 이론적인 모형이라기보다는 실제로 나타난 관계의 특징을 중심으로 분류한 것이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 국가성(stateness)과 지방성(locality)이라는 변수를 중심으로 이론모형을 구성해 보고자 한다.[1] 여기서 국가성(stateness)이란 "통치의 기구들이 여타 조직들과는 구별되며, 중앙집권화 되어있고, 자율적이며, 상호간에 공식적으로 조정되는 정도"를 말한다(박명림, 1997, 274쪽). 이에 반하여 지방성(locality)란 "일정한 지역을 바탕으로 그 구성원들 간에 형성된 사회적 유사성, 공통된 전통과 습관, 공속감 등의 정도"를 말한다.

따라서, 중앙과 지방간의 관계는 <그림 1>과 같이 국가성과 지방성이 각각 높고 낮음에 따른 4개의 이론모형과, 양자가 적절하게 조화된 하나의 이론모형으로 분류할 수 있다. 물론 이러한 모형은 현실적으로도 나타날 수 있지만, 이론상으로만 가능한 형태일 수도 있다.



<그림 1> 국가와 지방간의 관계모형

독립형은 지방성과 국가성이 모두 낮은 형태로서, 중앙정부가 근대국가로서의 통치기구를 구비하지 못하였으며, 지방차원에서도 자율적인 공동체를 형성하지 못한 상태를 말한다. 다만 이러한 형태는 개념적으로만 존재할 것이다. 자율형은 지방성이 높고 국가성이 낮은 형태로서, 지역단위에서 전통과 습관을 공유한 공동체가 형성되어 주민들이 공속감을 가지는 반면에, 근대국가로서의 중앙정부의 통치기구는 미분화되고 지역적 통제력이 미흡한 상태로서 근대국가 형성 이전의 중세봉건사회가 이에 해당한다.

종속형은 지방성이 낮고 국가성이 높은 형태로서, 지방정부는 중앙정부의 감독 하에 국가정책을 단순히 집행하는 대리자이며 지방정부의 자율성과 재량은 없거나 극소화된 상태로서 중앙집권화된 근대국가의 성립 초기에 나타나는 형태이다. 절충형은 지방성과 국가성이 모두 높은 형태로서, 지역공동체(community)가 안정적으로 형성되어 상당한 정도의 자율성을 가지는 동시에 중앙정부의 통치기구도 분화되어 중앙과 지방간에 집권과 분권을 둘러싸고 갈등과 대립관계가 형성된 상태이며, 중앙집권화된 국가에서 지방분권화된 국가로 나아가는 과도기적 형태라고 할 수 있다. 협력형은 지방성과 국가성이 적절하게 조화된 형태로서, 양자는 대등한 관계를 유지하고 있으며, 지방정부는 정책입안과 집행에 있어서 상당한 자율성을 가지게 되며, 정책의 추진에 있어서 효율적인 집행과 성과제고를 위하여 상호협력하게 된다.

2) 협력모델을 바탕으로 한 정부간 관계론의 내용

짐머만(Zimmerman, 1995, pp. 195-202)은 이

1) 국가성과 지방성은 상반된 성격으로 볼 수 없다. 즉 국가성의 반대는 무국가성(無國家性)이며, 지방성의 반대는 무지방성(無地方性)이라고 할 수 있다. 무국가성이란 공공목적을 위해 근대 정부를 운영하는 법률, 구조, 기능, 인사들의 전부 혹은 거의 대부분의 핵심적 요소들이 존재하지 않는 것을 의미한다(정용덕, 1996, 36쪽).

러한 협력모델을 바탕으로 중앙과 지방간의 관계에서는 다음과 같은 내용이 보장되어야 한다고 주장한다. 즉 ① 특정한 입법에 대한 지방정부의 거부권에 대한 헌법적 보장, ② 이양가능한 모든 권한의 지방이양에 대한 헌법적 보장, ③ 각 지방정부 계층에 따른 분화된 입법권의 보장, ④ 지방권한을 제약하는 중앙입법에 대한 헌법적 근거의 명시, ⑤ 중앙입법에 의해 선점된 권한을 명백히 하기 위한 법률의 재정비, ⑥ 국가위임사무의 수행에 필요한 추가적 재원의 제공, ⑦ 지방정부의 과세권에 대한 제한의 폐지, ⑧ 지방경계획정위원회의 창설, ⑨ 광역정부의 구성에 대한 중앙정부 권한의 제한, ⑩ 주요기능영역에 있어서 최소한도의 서비스수준에 대한 중앙정부의 기준 설정 등이다.

또한 하혜수(1997, 9-13쪽)는 협력모델의 주요 내용으로 ① 자율성과 다양성의 보장, ② 경쟁과 유인의 확보, ③ 권한과 능력의 부여 등을 들고 있다. 이러한 협력모델에 따를 경우 중앙과 지방간의 관계는 다음과 같이 변화하여야 한다. 첫째, 수직적 통제관계에서 수평적 경쟁관계로 전환되어야 한다. 국가경쟁력의 제고를 위하여 지방정부의 자율성이 제고되어야 하는 동시에 국가 전체적인 통합성의 확보도 중요한 만큼 중앙-지방간의 관계는 경쟁관계에 기초한 생산적 협조관계를 유지하여야 한다.

둘째, 직접적 통제에서 간접적 통제관계로 전환되어야 한다. 승인, 인허가, 명령, 지시 등 중앙정부나 상위정부의 내부자원에 의한 직접적인 관리방식을 활용하기보다는 수평적인 입장에서 의사소통하고, 협의조정하며, 협력하고 융화적인 관계로 나아가야 한다. 셋째, 일방적 관계에서 전략적 협상관계로 전환되어야 한다. 수평적인 경쟁관계 및 간접적 관리관계로 진행되면서 상급정부 우위의 일방적 관계에서 전략적으로 협조와 경쟁을 교환하는 협상적 관계로 전환될 때 지방정부의 자율성이 증대되고 국가 전체적인 발전을 도모할 수 있다.

3) 중앙정부와 광역자치단체간의 관계 재정립 모델

지방자치(제도)의 정치적 의미는 바로 국회와 지방의회간 입법권의 분점이며 중앙-지방정부간 사무(권한)배분을 의미한다. 또한 지방자치권 원칙에 근거하면, 지방자치제도란 주민의 직접참정에 의한 직접적인 자유의 보장체제로써 국민의 자유를 보장하는 기관이 주민에게 더 가까울수록, 주민의 직접 참여를 더 보장하는 정치제도일수록 더욱 자유를 보장하는 가치가 크다는 원리를 실천할 수 있도록 한 제도로써 결과적으로 민주주의의 가치를 실현하는 제도이다.[2] 국민이 직접적으로 정책결정에 참여해야만 한다는 정치철학이 의미하는 제도의 틀은, 통치할 영토에 대하여 국민들이 이러한 직접참정이 가능할 수 있도록 가능하면 충분히 작은 규모의 여러 단위 통치영토로 분할해서 국민의 직접 참여를 보장할 필요가 있다.

지방자치제도는 대의민주주의라는 정치원리에 기초하여 국가 통치권력의 재배분을 필요로 하는 장치이다. 중앙정부의 통치기구와 지방정부의 통치기구가 대표성을 갖고 국민들에게 공익을 실현하고자 하기 때문에 권력, 권한의 재배분이 필요하고(Auby, 2003, p. 205), 이러한 권한재배분은 지역적 수준의 통치기구를 매개로 하여 중앙-지방정부간 관계 등 정부간 권한배분 관계가[3] 성립

2) 토크빌: ≪기초단위(기초자치정부)가 없으며, 위임된 자유는 존재할 수 있을지 모르나, 자유의 정신은 존재하지 못한다≫

3) '권한'(compétence)의 의미: 형식적인 의미의 권력(legal competence)은 지방자치정부의 법적 역량으로 일

되어야 한다.

직접민주주의의 실현은 통치하는 구역의 규모가 작을수록 그 실현 가능성이 더 크며, 이것이 바로 기초단위가 풀뿌리 민주주의의 기초라고 하는 원리를 제도화 한 것이 지방자치이다. 지방자치제도 속에서 국민 한 사람의 정치적 목소리가 가장 잘 표현되는 수준, 직접적인 국민의 참여가 가능한 단위가 바로 기초단위가 될 것이며, 한 국민의 목소리가 가장 잘 표현될 수 있는 수준도 바로 기초단위라고 할 수 있다. 사례로는, 스위스 주정부와 주정부 국회를 보면 안다. 역사적으로는 고대의 아테네 도시국가, 현대의 스위스 깡통(주정부)지역을 중심으로 한 지방국회가 이를 입증하고 있다.

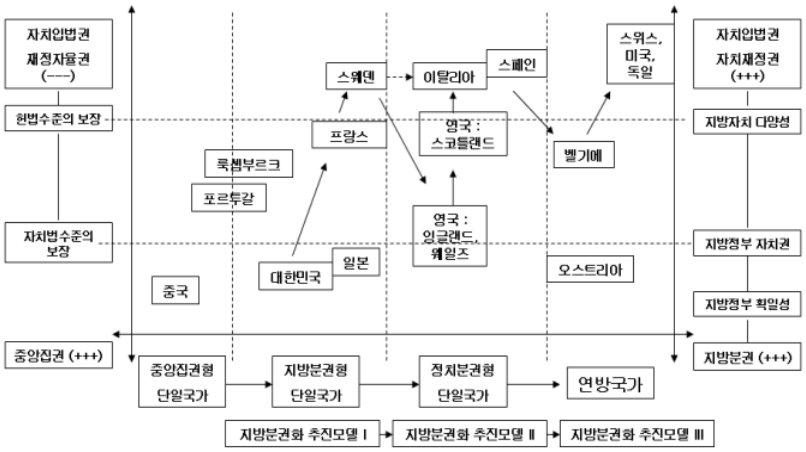
즉, 지방자치제도가 갖는 정치적 의미는 바로 권력재배분, 권력분립에 근거한 정부간 관계의 구축이며, 지방자치정부는 제4의 (통치)권력 주체이다. 현대 사회에서 주민투표에 의한 대표권을 가진 지방정부는 민주공화국의 한 구성요소로서 중앙정부(3권) 뿐만 아니라 기초지방정부와 지역지방정부를 포함하는 제4의 권력이 될 수 있기 때문에, 지방자치정부 대표의 국정참여 뿐만 아니라, 지역주민과 직간접으로 관련되는 입법권에 대해서는 국회와의 입법권 분점을 정당하게 요구할 수 있다. 주요국의 지방분권 추진 사례와 그에 따른 통치유형의 변화 및 관련 제도들의 발전단계를 살펴본 바에 따르면 지방자치의 발전방향은 유사한 방향으로 흐름으로 진행된다는 것을 알 수 있다(<표 2> 참조).

결론적으로, 지방분권 정책의 추진은 정부간관계를 재정립 하는 것이고, 외국의 지방분권 추진 내용을 세부적으로 분석해 보면, 앞으로 우리나라가 지향해야 할 지방분권 정책 내용이 무엇이고, 어떠한 국가재구조화의 모델을 기본으로 가질 것인가 하는 점들을 충분히 짐작하게 한다. 국가의 통치유형(자치입법권의 보장체계; 헌법과 자치법 수준)과 지방자치 수준(지방분권 수준, 지방재정의 자율권 수준)을 중심축으로 하여 다음 그림과 같이 국가별 지방분권화 추진단계를 모델로 단순화하면 다음 그림과 같다. 우리나라는 자치법의 보장을 거쳐 헌법적 수준의 보장 그리고 자치입법권과 자치재정권이 보장되는 진정한 분권화를 향해 가야 할 길이 멀다고 볼 수 있다(<그림 2> 참조).

<표 2> 국가통치 유형별 자치분권화 발전 단계

중앙집권 단일국가 (Classic unitary states)	자치분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	지역중심의 정치분권형 단일국가 (Regionalised states)	연방국가 (Federal states)
지방자치 이전의 우리나라, EU가입 이전의 포르투갈, 그리스, 중국, 미얀마 등	포르투갈, 대한민국, 그리스 → 일본 → 덴마크・네덜란드 → 프랑스, 스웨덴	영국(스코틀랜드) → 이탈리아 → 스페인	벨기에 → 독일 → 미국 → 스위스

단 지방자치권이 부여되면, 지방자치권의 자율적인 집행력을 갖는다(유럽자치정부헌장 제4조4항: 다른 자치정부, 다른 행정기관이 이에 대해 문제를 제기하거나, 제한을 할 수 없다). 그리고, 권력의 실체와 관련해서는 공공행위의 결정권(power)을 의미한다. 유럽 지방자치정부 헌장: 41개국이 승인하고, 38개국의 국회가 비준하여 지방자치에 관한 <공통법>의 지위를 갖는다. 헌장 제3조에서, “지방자치권이란 지방의원의 책임 하에 지역주민을 위하여 법률의 범위 안에서 공공사무의 일부를 집행, 경영할 수 있는 실질적인 권한이자 역량”이라고 정의하였다.



<그림 2> 국가통치 유형별 지방분권화 발전단계(지방분권화 모델 I, II, III)

3. 중앙정부와 지방자치단체간 협력 실태와 문제점

1) 중앙정부와 지방자치단체간 협력관계의 실태

민선자치 출범이후 간헐적인 분권운동으로 중앙과 지방간의 전통적인 통제구도에 많은 변화가 초래된 것은 사실이지만 아직까지 자치단체의 권한의 범위가 협소하고 재원조달능력이 취약한 현 제도아래서는 반쪽 자치의 모습을 면하기 어렵다. 진정한 지방자치를 위해서는 정부단위간의 바람직한 관계를 설정하는 대전제하에 중앙과 지방간, 광역과 기초자치단체간의 권한과 기능을 재배분하는 획기적인 조치를 강구해야 한다. 정부간 사무배분이 명확하고 합리적으로 이루어질 때 자치권의 범위, 상급기관에 의한 지도, 감독 및 지방의회의 관여 범위 등의 합리화가 가능해 진다.

즉, 지방자치의 핵심은 권력의 지방분권을 의미하며 지방분권의 수준은 무엇보다도 기능과 사무배분을 어떻게 하느냐에 따라서 결정된다.[4] 그러므로 전체로서 국가 통합을 유지하면서 지방분권의 목적을 달성하기 위한 권한과 사무를 어떻게 배분할 것인지가 아직도 중앙과 지방이 함께 풀어야 할 최대의 숙제로 남아있다.

지금까지 우리나라 중앙정부가 중앙권한의 지방이양을 추진함에 있어서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것들은 사무의 중복과 불명확한 사무구분체계 등으로 인한 지방이양 추진 속도가 여전히 지방자치단체에 대해서는 소극적이라는 것이다. 또 다른 지적사항을 보면, 지방자치단체별 특수성, 행정수요의 차이, 행·재정능력, 인구규모 등을 충분히 고려하지 않고, 뿐만 아니라 근본적으로 광역자치단체와 기초자치단체별로 그 기능과 역할 등이

4) 기능이란 유사한 성질을 가진 또는 동일한 목적을 달성하기 위하여 수행되는 사무들의 집합을 말하며, 사무란 이러한 기능을 구성하는 개별적 수단 및 활동을 의미한다. 본 논문에서는 같은 의미로 보고 두 단어를 혼용해서 쓰고 있다.

구분되어야 함에도 불구하고 이들간에도 동일한 내용의 사무를 획일적으로 배분해 왔다는 비판들이 주류를 이루었다.

그 결과 시도와 시군구간 그리고 광역시와 자치구간 등 지방자치단체간 사무규정이 불명확한 것은 물론이고, 위임사무의 경우에는 국가가 필요에 의할 때에 지방적 이해관계를 가지는 사무에 대해서 자치단체와 사전협의와 의견수렴 등의 절차와 재정지원 방안에 대한 충실한 여건마련 등을 소홀히 하고 개별법령 차원에서 일방적으로 지방자치단체에 위임하여 처리하게 함으로써 지방의 창의성·자율성·특수성을 저해하는 결과도 발생한 바 있었으며, 그로 인하여 지방자치단체의 자율적 사무수행권한이 중앙정부의 포괄적·권력적 통제 대상이 되게 하였음은 물론 주민자치를 저해하는 요인으로까지 작용한 경우도 없지 않았다.

이는 국가의 지방자치단체에 대한 사무분권체계에 있어서 실무적으로 자치사무, 기관위임사무와 함께 공동사무를 별도의 사무의 종류로 인정하여 사용하면서 중앙부처가 지방자치단체에 대하여 별도의 재정분담 노력을 지원하지 않고도 지방자치단체에 대한, 그리고 광역자치단체로 하여금 기초자치단체에 대한 감독을 강화시켜 지방자치단체의 종합적인 행정수행을 방해하는 경우가 여전히 남아 있어 중앙권한의 지방이양시 중앙정부나 광역자치단체가 위임사무 및 공동사무 등의 존재를 근거로 기능의 완전이양을 회피하는 수단으로 사용하는 경우도 발생하고 있는 것이 사실이다.

(1) 정부간 기능배분의 문제점

① 중앙행정권한의 지방이양 저조

2000년 이후 지속적으로 중앙권한을 지방에 이양하였고, 13년간(00~12) 이양확정 사무 3,101건 중 1,982건(64%)이 이양 완료되었고, 1,119건(36%)은 미이양되었다.

국가에서 시도로의 이양은 1,941개(62.6%)이고, 국가에서 시·군·구로의 이양은 369개(11.9%)였고 시·도에서 시·군·구로의 이양은 785개(25.3%)였다.

국민의 정부는 612개를 확정하고 610개를 이양하였다. 참여정부는 902개를 확정하고 856개를 이양하였다. 이명박 정부에서는 1,587개를 확정하였으나 516개를 이양하였다. 미완료된 1,119개 사무 중 우선적으로 법개정이 필요한 651개 사무를 대상으로 지방일괄이양법 제정 추진하였다. 이양사무의 특성상 법령개정 등을 통하여 이양이 완료되므로 단기간(1~2년)에 사무가 완료되는 경우도 있지만, 대부분 장기간(3년 이상)에 걸쳐 이양이 되고 있는 실정이다.

<표 3> 법령상 사무 총 조사결과비교

연도	총계	국가사무				지방사무			
		계	국가사무	위임사무	공동사무	계	광역사무	기초사무	공동사무
2009	42,316 (100%)	33,864 (80%)	30,325 (71.6%)	1,215 (2.9%)	2,324 (5.5%)	8,452 (20.0%)	3,854 (9.1%)	3,888 (9.2%)	710 (1.7%)
2013	46,005 (100%)	31,161 (67.7%)	30,143 (65.5%)	1,018 (2.2%)	0 (0.0%)	14,844 (32.3%)	7,707 (16.7%)	7,137 (15.5%)	0 (0.0%)

출처: 법령상 사무 총조사(2009, 한국지방행정연구원), 새로운 판결기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성(2014, 한국지방행정연구원)

<표 4> 역대정부 이양완료 현황('17. 6월 말 기준)

(단위: 개/사무)

구분	이양확정	이양완료				미완료
		소계	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	
계	3,101	1,982	232	987	763	1,119
국민의 정부	612	610 (99.7%)	232 (38%)	374 (61%)	4 (0.7%)	2 (0.3%)
참여 정부	902	856 (94.9%)	-	613 (68%)	243 (26.9%)	46 (5.1%)
이명박 정부	1,587	516 (32.5%)	-	-	516 (32.5%)	1,071 (67.5%)

출처: 지방자치발전백서(2017).

② 사무구분의 불분명

우리나라의 지방자치법은 지방자치단체가 처리하는 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 나누고 (제9조 제1항), 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무범위를 예시하고 있으며, 제10조 제1항과 제11조에서 국가와 지방자치단체사이의 사무배분의 기준을 제시함과 동시에 제10조 제3항에서 불경합의 원칙과 현지성의 원칙을 천명하고 있다.

그러나 특정한 사무가 어떤 종류의 사무인가를 구분하기가 매우 어렵게 되어있다. 지방자치법 제11조는 사무배분의 기준을 정하고 그에 속하는 사무를 한정적으로 열거하지 않고 단순히 예시하고 있다는 점에서 사무배분을 대단히 불충분하게 다루고 있다. 또한 지방자치법 제9조 제2항의 단서조항(…다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다)과 동법시행령 제8조의 단서조항(…다만 법령에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다)으로 인한 개별행정작용법[5] 및 대통령령에 의한 자의적 사무배분 등으로 사무구분을 명확히 하기가 매우 어렵다.

지방자치법 제11조에 의하면 지방자치단체의 관할 구역내에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 자치단체의 장에게 위임하여 시행하도록 규정하고 있다. 그러나 기관위임사무가 어떠한 것이며 그 수는 얼마나 되는지 지방자치법에는 아무 규정이 없다. 우리와 유사한 기능배분제도를 채택하고 있는 일본의 지방자치법에는 기관위임사무가 장문의 별표로 자세하게 예시되어 있어 기관위임사무의 종류와 수량을 어느정도 알 수 있지만 우리의 경우에는 기관위임사무에 관한 기능분석이 이루어져 있지 못하다. 결국 기관위임사무에 관한 내용을 알기 위해서는 지방자치법 이외에 지방자치단체와 그 집행기관의 조직 및 작용에 직·간접으로 관련되어 있는 법령을 분석해 보아야 하는데 이러한 법령은 엄청나게 많다. 이는 우리나라의 지방행정체제와 관행이

5) 지방자치법에서 지방자치단체의 사무로 예시된 사무중 국가사무화된 사무는 37개 사무이며, 시·도 사무로 예시된 사무중 의료보호기금의 설치·운영, 보호시설에 있는 고아의 후견인 지정, 무연분묘의 정리, 일반폐기물 처리업의 허가 및 지도·감독, 동물병원 개설 신고수리, 소비자 보호시책의 수립 등 6개사무는 시·군·구사무로, 시·군·구사무로 예시된 사무중 시·군 자치구 보건소 설치, 보건진료소의 설치 등 2개 사무는 시·도사무로 개별법령에 의하여 변경되고 있다.

장기간 중앙집권체제로 운영되어 왔기 때문에 사무배분제도가 발달하지 못한 결과이다.

③ 사무배분의 획일성, 중복성, 자의성

중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 각 지방자치단체의 능력, 인구규모, 지역의 특수성, 행정수요의 차이 등을 고려하여 지방자치단체별로 그 자치단체에 적합한 정도의 사무배분이 이루어져야 한다. 그러나 우리나라는 약간의 예외는 있지만 획일적으로 같은 내용의 사무를 동종의 자치단체에 배분하고 있다. 즉, 지방자치단체의 종류를 시・도와 시・군 자치구로 양분하여 지방자치법 제10조의 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준에 의하여 일률적으로 적용함으로써 개별 지방자치단체 특성에 맞는 사무배분이 이루어지고 있지 못하다.

지방자치법 제10조 제2항에 의거한 지방자치법 시행령 제8조에 시・도, 시・군・구의 사무를 각각 301개, 340개의 단위사무로 예시하고 있으나 이중에서 총 83개의 사무가 양자에 중복 예시되어 있다. 즉, 동일한 사무가 시・도사무인 동시에 시・군・자치구의 사무로 중복되어 있어 같은 성격의 행정기능을 시・도나 시・군・구의 어느 한 계층에 모두 배분해야 한다는 사무이양원칙과 사무불경합의 원칙, 그리고 지방자치단체 계층별 전문화의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 시・도가 시・군・구의 사무처리를 통해 통제・감독하려는 폐단을 초래하고 있다. 예를 들면 사회복지시설의 설치・운영의 경우 중앙정부에서는 기본계획이나 지침을, 도에서는 조정계획과 지도・감독을, 시・군・구에서는 세부계획과 집행을 담당하도록 배분하고 있어서 수많은 사무가 3단계 행정단위에 경합되도록 되어 있다. 이는 결국 동일한 기능을 두 개 행정계층에서 분담하고 있어서[6] 광역적 대응이나 효율적인 업무처리면에서 문제를 제기시키고 있기도 하다.

광역자치단체와 기초자치단체간 기능배분에 있어서 또 다른 문제점은 기능의 성격을 고려하지 않은 자의적인 배분이다. 단체위임이나 기관위임은 본래 법령의 위임근거에 의해 단체나 기관에 위임할 수 있는데도 불구하고 특히 기관위임의 경우 아무 위임근거도 없이 중앙정부의 자의적인 판단에 의하여 위임하고 있다. 구청과의 수직적인 업무배분에서도 기능의 성격을 고려하여 합리적으로 배분하는 것이 아니라 기능의 단순성과 복합성 여부에 따라 인위적으로 배분하고 있다는 문제점이 있다.[7] 이러한 자의적인 기능배분으로 집행의 효율성이나 성과면에서 상당한 폐단이 노정되고 있다.

④ 자치사무의 협소와 위임사무의 과다

우리나라 지방자치법상의 사무배분은 앞에서의 분석에서 나타난 바와 같이 아직까지는 지방자치단체가 처리하는 사무중 절반이상이 기관위임사무이다. 기관위임사무가 과다한 원인은 자치단체의 사무에 관한 규정이 불명확함으로써 중앙정부의 필요와 희망에 따라 지방적 이해관계를 가지는 사무라 하더라도 개별 법령에 의해 국가사무화하여 지방자치단체에 위임하여 처리해 왔기 때문이다.

이와같이 지나치게 높은 위임사무의 비중은 자치사무의 범위가 매우 협소하다는 사실을 의미한

6) 이러한 기능의 예로는 건축물 허가, 토지형질 변경, 세무조사, 상수도, 도로 등 다수가 있다.

7) 복합성 여부에 따라 배분된 기능으로는 체육시설 인・허가, 공해배출・방지시설 인・허가 등을 들 수 있다. 그리고 식품위생업소 단속, 폐수배출업소 지도단속, 환경미화, 민방위 업무등도 하나의 계층에서 통합 수행하는 것이 효율적인 것인데도 불구하고 자의적으로 분리 관장함으로써 실효성을 저해하고 있다.

다. 이것은 결국 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관으로 전락시키고 중앙의 강력한 통제의 통로가 되며, 중앙과 지방과의 행정적 책임 소재를 불분명하게 하고, 주민통제를 불가능하게 만들며, 전국적인 획일행정으로 지방적 특수성과 배분적 형평을 희생시켜 종국에는 지방자치를 空洞化시킬 위험성을 제기시킨다. 또한 기관위임사무는 원칙적으로 국가사무로서 국가가 전액 경비를 부담하여야 하고 국회의 관여를 받아야 하는것인데도 불구하고 사무의 구분이 어렵고 그 경비부담의 원칙도 제대로 이루어지고 있지 않기 때문에 국회와 지방의회의 관여범위를 확정하기가 어려운 경우가 발생하여 국정감사를 둘러싸고 갈등이 빚어진바 있다.

⑤ 특별지방행정기관의 설치에 따른 기능중복

2015년 12월 현재 특별지방행정기관은 노동, 조세, 공안, 법무, 정보통신, 건설, 해운항만, 철도, 환경, 조달, 병무 등 실로 광범한 분야에 결쳐 무려 5,150 기관에 이르고 있다. 2000년에는 7,000여개에 달하였으나 2005년에는 3,668개로 급격히 감소하였다가 다시 점차로 증가하여 5,150개 정도 설치되어 있다. 2013년 국가사무를 수행하는 기관별로 분석해보면 총 국가단위사무 46,005개 중에서 중앙행정기관이 직접수행하는 사무는 30,143개로 전체의 67.7%이며 나머지 14,844개(32.3%)의 사무는 부속기관(4.2%), 특별지방행정기관(21.0%), 소속청장에 위임(0.2%), 민간기관(3.4%)이나 타기관(1.5%)에 위탁되어 수행되고 있다. 이와같이 중앙정부는 지방자치단체와 동일한 사무를 관장하는 특별행정기관을 많이 설치・운영함으로써 행정이 중복되고 혼동되는 경우가 많다.

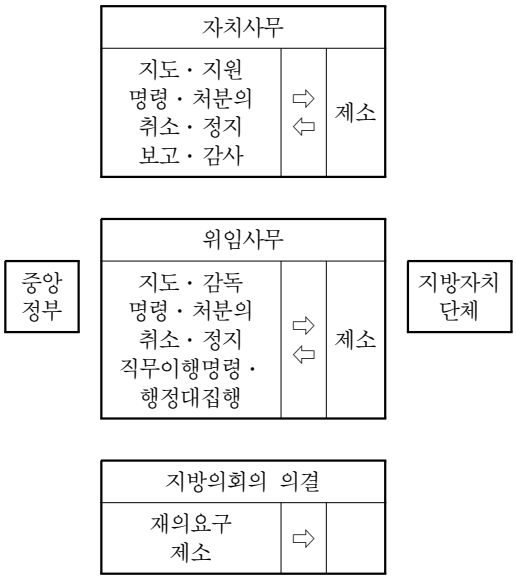
이러한 지방행정의 이원화는 투자의 낭비와 행정의 비능률을 초래할 뿐만 아니라 특별행정기관과 지방자치단체간의 갈등을 발생시킬 수 있다. 중앙정부가 직접 산하단체를 통해 업무를 처리코자 하는 것은 지방자치단체의 민주적이고 종합적인 기능을 약화시키고 결과적으로 지방자치 발전에 커다란 장애요인이 되고 있다.

⑥ 사무배분 이양상의 제약

사무재배분은 누가 관장하느냐 하는 관할 주체부터가 문제가 된다. 현행의 사무재배분체제는 자치단체와 전문가의 의견을 반영한다는 측면에서 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 첫째 위원회에 참여하는 중앙부처의 공무원들이 지방이양에 소극적이라는 점, 둘째 위원회에 상정되는 사무의 대부분이 단위사무중심으로 되어 있어 사무처리 범위의 명확성과 일관성 확보가 곤란하다는 점, 셋째 지방공무원들의 업무이양에 대한 논리와 의지가 부족하다는 점, 넷째 중앙부처가 사무이양을 거부하는 경우 이양을 강제할만한 통제수단이 존재하지 않고 있다는 점 등 적지않은 문제점을 안고 있다.

(2) 중앙의 지방에 대한 감독제도의 문제

유럽의 중앙정부에서는 지방자치단체에 대하여 입법적・사법적 통제와 감독을 하고 있는 반면에 우리나라는 여전히 행정적 통제와 감독을 견지하고 있다. 다시 말하면, 우리나라에서는 지방자치단체를 독립적인 법인격으로서 인정하고 대등한 관계를 형성하기보다는 상하적이고 주종적인 관계를 고수하고 있다. 이러한 요소들은 지방자치법에서 확연하게 드러나는 바, 지방자치법 제9장 '국가의 지도・감독'(제166조-제172조)은 지방자치단체를 통제・관리하기 위한 수단으로서, 지방자치의 본질을 심하게 왜곡하는 조항들이다. 선진국의 지방자치법 중에서 이러한 조항을 별도의 장(章)으로 두는 경우는 존재하지 않는다.



<그림 3> 지방자치법상 중앙통제제도

① 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원(제166조)

중앙정부는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다. 또한 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다. 중앙의 조언・권고・지도는 법적 구속력을 수반하지 아니하는 비권력력 통제수단이지만, 현실적으로 실질적 구속력을 가지고 지방자치단체의 자치권을 제약하고 있다. 또한 이러한 조언・권고・지도 등은 현황파악조차 어려울 정도로 많은 부문에서 남용되고 있으며, 개별법령상의 근거도 명확하지 아니하고 내용상의 한계도 명시되지 아니하고 있다.[8]

② 위임사무의 지도・감독(제167조)

지방자치단체에 위임된 단체위임사무와 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관하여는 주무부장관(시・군・구에 있어서는 1차로 시・도지사, 2차로 주무부장관)의 지도・감독을 받는다. 지방자치단체에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 지방자치단체의 장에게 위임하여 행한다(동법 제104조). 지방자치단체의 장은 국가사무를 위임받아 처리하는 범위 안에서 국가의 지방행정기관으로서의 지위를 가지며, 이 경우 중앙행정기관과는 상하관계에 서게 되어 엄격한 감독과 통제 하에 업무를 처리하게 된다.

③ 위법・부당한 명령・처분의 시정(제169조)

지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 주무부장관(시・군・구에 대하여는 시・도지사)이 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다. 지방자치단체의 장은 이러한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.

본 조항은 지방자치단체에 대한 국가의 권력적・합목적성 감독의 대표적인 사례이다. 물론 자치사무에 관하여는 합법성 감독으로 제한하고 있지만, 법령에 위반되었는지의 여부를 법원이 아닌 행정기관(주무부장관 또는 시・도지사)가 판단한다는 것은 '사법권은 법관으로 구성된 법원에 속

8) 지방자치단체소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서도 '보고, 통지, 자료 제출'에 대해, 지방공무원의 34.7%가 '권력적 관여'라고 응답했고, 42.4%가 '권력적 성격과 비권력적 성격이 혼합되어 있다'고 답했으며, 17.6%만이 본래대로 '비권력적 관여'라고 답했다(한국행정연구원, 2000, 168쪽).

한다'라고 규정한 헌법 제101조 제1항에 위배되는 것이며, 지방자치권을 과도하게 제약하는 것이다. 또한 위임사무에 대하여는 법령에 위반되지 아니하더라도 현저히 부당하여 공익을 해한다는 주무부장관의 주관적 판단에 따라 취소·정지할 수 있도록 하는 것은 과도한 중앙통제제도라고 할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령 (제170조의2)

지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 주무부장관(시·군·구에 대하여는 시·도지사)이 기간을 정하여 서면으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있다. 또한 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장이 정해진 기간 내에 직무이행명령을 이행하지 아니할 때에는 당해 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 이러한 이행명령에 이의가 있는 때에는 이행명령서를 접수한 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.

직무이행명령은 지방자치단체의 장이 위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 경우에 발동할 수 있지만, 현실적으로 지방자치단체의 장이 '명백히 해태'하고 있는 지 아니면 관리 및 집행이 단순히 지연되고 있는 지에 대한 구분이 명확하지 않다는 점에 문제가 있다. 또한 법원의 판단을 구하지 아니하고 직접적으로 행정대집행을 할 수 있도록 한 것은 과도한 중앙통제로 인한 지방자치권의 훼손을 가져올 수 있다. 또한 기관위임사무는 본래 국가사무이나 집행의 편의상 자치단체에 위임하여 처리토록 하는 것이므로 그 처리비용은 당연히 중앙정부가 부담해야 한다. 그러므로 지방자치단체장이 기관위임사무의 처리를 이행하지 않을 때에 주무부장관이 당해 자치단체의 비용부담으로 대집행하도록 규정한 것은 중앙정부위주의 사고에 기인한 것이라고 할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사 (제171조)

행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 한하여 실시한다.

이러한 일반적인 감사권은 상급행정기관의 하급행정기관에 대한 사무감독권의 일환으로 실시되는 것이다. 즉 지방자치단체는 헌법상 인정된 지방자치권을 행사하는 헌법기관임에도 불구하고 현행 지방자치법은 지방자치단체를 단순히 행정법상의 행정객체로 취급하여 중앙행정기관의 하급행정기관으로 보고 있다.

⑥ 지방의회 의결의 재의와 제소(제172조)

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 행정안전부장관(시·군·구에 대하여는 시·도지사)은 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의의 요구를 받은 지방자치단체의 장은 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다. 이러한 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 재의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

지방자치단체의 장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날로부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 행정안전부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해 지방자치단

체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

(3) 국가와 지방자치단체간 협력체계의 실태

안정적 국정운영을 위해서는 중앙・지방 간 동반자적 관계 구축이 필요하다. 지방자치제 실시 이후 주요정책에 대한 협의・조정, 중재력 약화로 중앙・지방 간 갈등 증가하고 있기 때문이다. 따라서, 지방에 중대한 영향을 미치는 정책결정 과정에 지방자치단체의 참여 제도화로 지방분권 정책의 효율적・협력적 추진이 요구되고 있다.[9)]

현행 협력제도이 운영실태를 보면, 지방자치법과 지방재정법 등에 따라 대체로 제도취지 및 협력기구 설치목적에 부합되게 운영되고 있으나, 정책조정 및 실행능력에 한계가 있고, 중앙정부 차원의 지방에 대한 이해가 부족한 실정이다. 따라서, 중앙과 지방간 실질적 협력 및 소통강화를 위한 정례적 채널이 필요하다는 평가다. 현재 설치되어 있는 협력제도는 다음과 같다.

① 행정협의조정위원회

지방자치법 제168조에 근거하여 비정기적으로 안건 접수시 개최된다. '00년~'12년 까지 총 14건의 협의・조정이 조정신청일 기준으로 있었다.

국무총리 소속으로 위원장 포함 13명 이내의 위원이 임기 2년으로 구성된다. 위원장은 위촉위원 중에서 국무총리가 지명한다.

민간위촉 4명은 지방자치전문가들이고, 당연직 4명은 기재부・안행부장관, 국무조정실장, 법제처장이다. 지명직은 5명 이내로 안건관련 장관, 시・도지사 중 위원장이 지명한다.

중앙행정기관과 지방자치단체 간 이견의 협의・조정이 주된 기능이나 사후적 조정기구로서 사전적 갈등관리에 한계가 있으며, 신청주의로 인하여 적극적 운영이 곤란하다는 한계가 있다.

② 지방재정부담심의위원회

지방재정법 제27조의2에 근거하여 연 1회 이상 개최된다. '12.2.5, 법령상 근거 신설 후 총 5회 개최되었다('12년 3회, '13년 2회). 당초('12.5월) 안전행정부 소속(위원장: 안행부 2차관)으로 설치되었다가, 부처간 협의・조정 및 실행력 강화를 위해 '14.2월 국무총리(위원장: 총리) 소속으로 격상되었다.

국무총리 소속, 위원장(국무총리) 포함 15명 이내(임기 2년)로 구성된다. 중앙에서는 기재부장관, 관계중앙행정기관의 장이, 지방에서는 지방 4대 협의체 추천 각 1명과 민간의 지방재정전문가(안행부장관 제청)로 이루어진다.

국가-지자체 간, 시도와 시군구 간 재원분담 비율 조정, 자치단체 재원분담 또는 지방세 수입 관련 법령 등을 심의한다.

③ 지방자치단체장 등 협의체

지방자치법 제165조에 근거하여 지방 4대 협의체 운영되고 있다. 시・도지사, 시・도의회의장, 시장・군수・구청장, 시・군・구의회의장 협의회 이다. '13년말 까지 정부에 총 348건의 의견을 제출하고 168건을 정부가 수용하였다.

지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 제출하고 지방자치와 관련된 법률의 제・개정 의견 국회를 제출하는 기능을 한다.

9) 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제17조 제1항에도 국가는 지방자치단체와 상호협력관계를 공고히 하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영되어야 한다고 규정되어 있다.

안전행정부 장관을 통해 제출한 의견에 구속력이 없어 수용여부는 전적으로 중앙부처의 결정에 맡겨져 있는 한계가 있다.

④ 전국 시·도 행정부단체장 회의

안전행정부가 주관하고 월 1회 개최된다.

중앙정부의 시책을 전달하고 협조를 요청하는 기능적 한계가 있다.

2) 중앙정부와 지방자치단체간 협력체제 개선방안

지방자치단체의 국정참여는 국책사업과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁을 예방 내지 완화하기 위해서 확충되어야 한다. 근래 중앙정부는 국가공단·핵발전소·핵폐기물처리장의 입지선정, 개발제한구역의 용도규제 완화, 상수원보호구역 지정 등 국책사업을 추진하는 과정에서 지방자치단체와 잦은 갈등을 야기해 차질을 빚어왔다. 국책사업의 추진과정에서 지방자치단체의 참여기회가 적절히 마련되지 못한 탓이 큰 것으로 평가된다.

중앙정부에 대한 지방자치단체 전국연합단체의 협상력을 높이기 위해서는 현재 따로 운영되는 시·도지사협의회, 시·도의회의장협의회, 시장·군수·구청장협의회, 시·군·자치구의회의장협의회가 연대하거나 통합하여 국정에 한목소리로 참여하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 4개 지방자치단체 협의체만 설립을 허용하는 지방자치법 제154조의2 조항을 개정하고 지방자치단체연합을 지방자치단체을 대표하는 공식기관이자 국정의 동반자로서 인정하는 중앙정부의 조치가 선행되어야 한다. 한걸음 더 나아가 자치분권종합계획에 의하면 중앙정부와 자치단체 간 협력 및 주요 정책을 심의하기 위한 (가칭) '중앙-지방협력회의' 설치 근거를 마련할 필요가 있다. '중앙-지방협력회의'를 통해 사후 조정기구(행정협의조정위원회)의 한계를 극복하고, 중앙-지방간 소통 강화를 위한 정례적·포괄적 협의채널로 활용해야 한다. 즉 중앙과 지방간 포괄적인 정책과 제도를 다루고, 사전적인 갈등 조정 및 협의기구로서 실행력을 담보하는 제도로 발전하여야 할 것이다.

3) 외국의 중앙-지방 협력회의 사례

외국의 중앙과 지방간 협력체를 보면 오랜 역사를 통해 발전해 오면서 자율적인 구성과 다양한 운영방식을 통해 취급하는 기능들이 점차 확대되고 있음을 알 수 있어서 우리나라에서 협력회의를 설치하는데 참고가 되고 있다.

4) 국가감독제도의 개선방안

(1) 사전예방적 감독으로부터 사후통제적 감독으로

국가의 지도·감독은 시점에 따라 사전예방적 감독과 사후통제적 감독으로 구분할 수 있다. 일반적으로 사후적 감독보다는 사전적 감독이 효과적이지만, 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위하여는 사후적 감독이 보다 바람직하다. 지방자치단체장에 대한 중앙정부의 감독은 부득이한 경우를 제외하고는 원칙적으로 사후적 감독에 한정함으로써 자치행정권을 최대한 보장하여야 한다.

이러한 사후적 감독방법으로는 다음과 같은 것들이 있다(전국시장·군수·구청장협의회, 2003, 261-262쪽). 첫째는 사후조사권이다. 지방자치단체의 위법한 자치행정권 행사에 대하여 중앙정부가 조사권을 행사함으로써 확인하는 것이다. 중앙행정기관은 지방자치단체에 대하여 문서의 제출,

<표 5> 외국의 사례

국가	일본	미국	영국
중앙-지방 협력체	"국가와 지방의협의의 장"	"Advisory Commission on Intergovernmental Relations" (정부간관계 자문위원회)	"Central-Local Partnership Meeting" (중앙-지방파트너십 회의)
유형 및 연혁	• 법정상설협의체 • 2011년 5월 관련법률 제정을 통한 협의체 구성	• 1959년 Public Law 86-380에 의거 자문위원회 형태로 설립 • 1996년 폐지	• 1997년 중앙과 지방간 파트너십을 위한 실무협의체로 설립 • 2010년 폐지
구성	• 중앙: 관방장관, 특명담당대신 총무대신, 재무대신, 총리가 지정하는 국무대신 약간명 • 지방: 6대 협의체장 - 지사회, 도도부현의회의장회, 시장회, 시의회의장회, 정촌회, 정촌의회의장회 • 의장: 총리가 지정하는 국무대신 • 부의장: 6대지방협의체대표중 호선	• 26명의 위원 구성 • 6명 의회지명 • 주지사 4명, 주의원3명, 시장 4명, county official 3명은 주정부 및 지방정부협의회에서 제출한 명단 중 대통령이 임명 • 민간 3명, 연방정부 부처 대표자 3명은 대통령이 임명	• 부총리가 회장 • 중앙: 지방자치장관, 재무 문화체육, 교육, 환경 등 • 지방: 지방정부협의회의 장 부회장, 간부 등
주요 기능	• 국가의 정책기획, 입안 및 실시에 대한 사전협의 • 협의대상: 국가와 지자체간 역할 분담, 지방자치사항, 국가 정책 중 지방자치에 영향을 미치는 정책	• 연방 정부내 정부간 관계 활동에 대한 점검 및 분석을 통한연방정부와 지방정부 간 소통 및 협력 활성화 • 정부간 관계 이슈에 대한 진단 및 관련 법령, 규제, 예산배분 등에 대한 제언	• 국가 안보를 제외한 모든 분야에 대한 중앙과 지방간 정책협의 - 노동대책, 근리기금, 주택계획 정부조달의 혁신방법, 지역경제 성장 커뮤니티 예산을 포괄적으로 배분하는 정책 등 • 정책우선순위에 대한 합의 및 정책 지원
운영 방식	• 협의체의 상설운영 • 내각총리대신의 자유로운 출석 및 발언권한 • 안건별 분과위원회설치 가능 • 자료제출 요구권 • 협의결과 국회에 제출되어 보고됨 (존중의무)	• 의회의 예산지원 및 주정부 예산지원, 정부간 관계사업 수익 등을 통한 예산지원 • 연구조사-정책제언- 소통의 단계를 통한 운영프로세스 • 보고서 발간 및 연구용역을 통한 사업	• 연 3회 운영 • 중앙정부부처의 정책 설명과 이에 대한 지방정부의 의견수렴 방식으로 운영
기타	• "국가와 지방자치단체간 협의의 장" 협의체는 총리대신이 구성원에서는 제외 • 총리대신이 매년 의장(관방장관)의 자문을 통해 정기적으로 혹은 임의적으로 소집	• 대통령 소속의 정부간 관계실(the office of intergovernmental affairs) 운영을 통한 의견수렴	

구두보고를 요구할 수 있으며, 이러한 중앙정부의 조사권에 대하여 지방자치단체는 조사를 받아야 하고 요구된 문서나 보고서를 제출할 의무가 있다. 그러나 이러한 조사권은 무제한 허용되어서는 아니되며 반드시 필요한 경우에 최소한의 침해로 제한되어야 한다. 따라서 조사권의 행사는 지방자치단체의 특정한 위법행위가 행하여졌거나 행하여질 것이 확실한 경우에만 행사할 수 있으며, 중앙행정기관이 중대하고 명백한 이유나 근거없이 지방자치단체의 모든 업무에 관하여 보고를 요구하여서는 안된다.

둘째는 이의제기권이다. 중앙행정기관(주무부장관)은 지방자치단체장의 위법한 결정이나 처분에 대하여 이의를 제기하고 일정한 기간 안에 이를 취소할 것을 권고할 수 있도록 한다. 이의제기의 대상은 지방자치단체장의 위법한 적극적인 행위이며, 이에 대한 최종적인 판단은 사법기관에 의하여 이루어져야 한다.

셋째는 직무이행명령권이다. 현행 지방자치법 제157조의2에도 규정되어 있으나, 법원의 판결없이 주무부장관이 지방자치단체의 비용으로 대집행권을 행사할 수 있도록 한 것은 개선되어야 한다. 또한 법원의 판결에 의하여 직무대행자를 선정할 수 있도록 해야 한다. 즉 지방자치단체장이 상당한 범위 내에서 적법하게 사무를 수행되지 않고 다른 감독수단으로는 적절하게 처리되지 아니할 경우에 중앙행정기관(주무부장관)은 법원의 판결에 의하여 사무를 수행하기 위한 직무대행자를 선임할 수 있으며, 직무대행자는 지방자치단체의 기관의 지위에 갈음하여 그의 직무를 처리하도록 한다.

⑵ 권력적 감독으로부터 비권력적 감독으로

국가의 지도・감독은 강제성 유무에 따라 권력적 감독과 비권력적 감독으로 구분할 수 있다. 현대에 있어서의 국가감독의 방법은 국가와 지방자치단체가 원칙적으로 대등・병립・협조의 관계에 있다는 논리 하에 권력적 감독으로부터 지원, 조언, 정보제공 등의 비권력적 감독으로 전환되는 추세에 있다. 권력적 감독은 각종 국가감독의 방식 가운데 일방적・명령적・강제적인 방식을 말하며 이러한 성격의 국가감독은 대체로 임면이나 승인, 처분, 감사 등으로 지방자치법 제9장의 '국가의 지도・감독' 중 감독을 말한다고 할 수 있다.

비권력적 감독은 국가감독 방식 가운데 장려적・유도적・조성적인 방식으로서 지방자치법상 지도・감독 중 지도가 이에 해당하며, 계도, 지원, 정보, 조정 등이 그 예이다(한국행정연구원, 2000, 20-21쪽). 계도(guidance)는 감독기관이 지방자치단체의 행정의 방향을 제시하고 그 최저기준을 설정하며 질의에 응답하고 기법을 계몽하며 조언과 권고를 행하는 것이다. 지원(assistance)은 지방자치단체의 업무수행에 필요한 사항에 대하여 기술, 재정, 장비 등의 원조를 행하는 것이다. 정보(information)는 지방자치단체의 업무수행에 필요한 정보와 자료를 제공함과 아울러, 지방자치단체로부터 중요한 사항에 관하여 보고를 받고 필요한 경우 각종 정보와 자료의 제출을 요청하는 것이다. 조정(coordination)은 각 지방자치단체 또는 그 기관들의 업무수행을 하나의 통일된 노력을 통합하고, 그들 사이에 부조화나 분쟁이 있을 경우에 이를 해결하는 것이다.

현재 우리나라에서는 민주성보다는 능률성을 강조하여 국가의 권력적 감독이 많은 부분을 차지하고 있다. 그러나 앞으로는 권력적 감독인 승인・처분 등은 공공서비스의 균형화 등을 위하여 필요한 최소한도로 제한하고, 가능한 한 지도・지원 등의 비권력적 감독으로 전환하여야 할 것이다. 중앙정부의 조직・경험・재정면에서의 우월성이 지방자치단체의 독립성과 창의성을 저해하지 않고 소기의 목적을 달성하기 위해서는 비권력적 수단에 의존하는 것이 바람직한 것이다(오석홍, 1996, 126쪽).

⑶ 합목적성 감독으로부터 합법성 감독으로

국가의 감독은 그 판단기준에 따라 합법성감독과 합목적성감독으로 구분할 수 있다. 합법성감독은 사무처리 기타 업무수행이 위법하게 또는 월권으로 이루어지는 것을 방지하는데 중점을 두는 감독이며, 대개 법적 의무의 이행여부, 법적 권한의 남용여부, 법적 절차규정 준수여부, 재량권 남용여부, 불확정개념의 해석과 적용의 적정여부 등이 감독의 주된 내용이 된다. 합목적성감독은 부당하거나 비효율적으로 이루어지는 것을 방지하는데 중점을 두는 감독이다. 합법성 감독을 적법성 감독이라 하고, 합목적성감독을 효과성 감독라

고 하기도 한다(김기진, 1997, 46쪽).

우리나라에서는 자치사무에 있어서는 위법한 경우에만, 위임사무의 경우에는 위법·부당한 경우 모두 감독을 인정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 자율성과 독립성 제고를 위하여 가능한 한 국가의 감독은 위법한 경우에 대한 감독으로 한정하여야 하며, 따라서 합목적성 감독보다는 합법성 감독으로 축소하여야 한다.

(4) 행정적 감독으로부터 입법적·사법적 감독으로

국가의 감독은 그 수단에 따라 입법적 감독, 사법적 감독, 그리고 행정적 감독으로 분류할 수 있다(김기진, 1997, 48쪽). 입법적 감독은 지방자치단체 행위의 준칙의 정립을 통한 감독으로서 대통령령, 총리령, 부령 등의 행정입법의 제정을 말하며, 사법적 감독은 사실의 인정, 법의 적용행위, 법령위반에 대한 구제 등을 통한 감독으로서 이의에 대한 결정, 행정심판의 재결, 재심청구에 대한 재심사 등을 말한다. 그리고 협의의 행정적 감독은 중앙행정부처의 행정계획, 집행행위, 확인행위 등을 통한 감독을 말한다.

지금까지는 행정권의 강화경향에 따라 입법적 감독이나 사법적 감독보다는 행정적 감독이 강화되어 왔으나, 앞으로는 입법적 감독이나 사법적 감독을 강화함으로써 상호견제를 통하여 지방자치단체의 자치권을 보호하여야 한다(김기진, 1997, 239-240쪽).

우선 입법부는 그 고유기능의 적극적 수행, 입법수행능력의 향상, 입법수행태도의 개선 등을 통하여 그리고 헌법상 주어진 국회의 국정조사를 통한 감독 등을 활성화하여야 한다. 국정감사및조사에관한법률 제7조 제2호에서는 지방자치단체의 고유사무에 대한 국정감사권을 배제하고 있지만, 위임사무에 대해서는 입법부에 의한 감독이 더욱 활발히 이루어져야할 것이다. 입법부의 감독은 행정부보다 국민의 의사에 더욱 가깝다라는 점에서 근접성이 있고, 또한 우리의 경우 행정부의 감독이 비대해 있다는 점을 감안하면 권력분립의 원칙에서 바람직한 것이고, 법치행정 내지 법률유보의 원칙에서 바라볼 때도 입법부의 감독을 통한 문제점의 지적과 이에 따른 법률의 제정은 행정부의 명령(행정입법)보다 더욱 영향력이 크며 직접적인 해결방안이라고 할 수 있다.

둘째로 사법적 감독은 합법성 감독과 사후적 감독을 위한 가장 핵심적인 방법이 될 수 있다. 그 이유는 자치단체장의 결정 또는 행정처분이 적법한가, 위법한가를 판단하여 선언하는 것은 헌법상 사법부의 권한이기 때문이다. 따라서 자치사무와 위임사무를 막론하고 자치단체장의 자치행정권 행사에 관한 합법성 여부의 최종적 판단은 사법부에 의하여 이루어져야 한다. 사법적 감독을 활성화하기 위해서는 사법부의 독립성 제고, 행정소송기구 및 인력의 보강, 사법기능의 강화 등이 필요하다.

4. 맺음말

오늘날의 지방분권의 개념은 종전과 같이 독재권력이 지배했던 중앙정부에 대한 단순한 저항을 의미하는 소위 “항의적 투쟁적 개념”은 퇴색하고 대신에 국민복지향상을 위하여 중앙과 지방이 서로 경쟁하고 협력하는 “협력적 분권”으로 그 의미가 전환되고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체와의 관계도 기본적으로 “지배, 복종의 관계” 보다는 “기능분담과 공동생산의 관계로”, 그리고 “저항과 거부”의 관계보다는 “경쟁과 협력”의 관계로 방향전환이 이루어져야 한다.

지방자치 선진국에서 성공하고 있는 개혁을 지켜보면 개혁은 뿌리로부터 상향적으로 추진되어야 한다는 교훈을 얻게 된다. 개혁의 궁극적인 목적은 정부의 효율성 향상이나 능력의 증진에 있는 것이 아니라 보다 좋은 사회, 즉 개개인이 자율적이고 책임감 있는 삶을 추구할 수 있는 사회를 건설하는 것이다.

중앙정부의 권력을 개개인에게 넘겨주는 권력이양(devolution)에는 세가지 접근방식이 있다. 첫째는 작지만 효율적이고 민주적인 정부의 이념을 실현하기 위하여 중앙의 권력을 지방정부에 이양하거나 규제를 완화하는 것이며, 그것도 주민과 가까이 있는 기초자치단체에 핵심기능을 이양하고 주민참여와 통제를 촉진시키는 것이다. 둘째는 계층제적 구조의 축소내지 완화를 통해 조직내에서 상부층에 집중되어 있는 권한과 책임을 일선사무 담당부서에 이전시키는 것이다. 그리고 셋째가 공공부문이 가지고 있는 권력과 통제권을 지역사회에 이양하고 견고한 지역사회를 위해 주위여건을 조성해주는 방식이다.

지방자치는 당면한 국가 사회적 위기를 극복하고 새로운 시대적 환경에 도전하기 위하여 반드시 필요한 제도이다. 지금까지 지방자치 실시로 인해서 제기된 문제들은 어디까지나 지방자치가 활성화 되어가는 방향에서 그 제도적 개선이 이루어져야지 과거의 통제적 중앙집권시대로 돌아가려 해서는 절대로 안된다. 중앙정부나 정치권이 앞으로도 지방자치를 낭비적이고 비효율적인 제도로만 보고, 국가경제의 어려움을 앞세워 지방자치와 분권의 확대・강화를 외면하거나 지연시킨다면 종국에는 사회적 위기와 저항으로 나타날 수밖에 없을 것이다. 오히려 그 때 지불해야 할 사회적 비용과 희생은 경제력만으로 감당하기 어려울 것이다.

현 정부에서도 지방자치와 분권은 이제 피할 수 없는 시대적 소명이자 어렵지만 가야할 길이다. 분권화를 향한 선진국의 공통적인 추세, 산업화와 민주화를 넘어 선진국으로 가야하는 한국의 국가발전 단계, 그리고 성숙해진 국민들의 민주시민의식 수준을 놓고 볼 때, 아직도 극복하지 못하고 있는 '중앙집권형 국정관리체제'를 이제는 과감히 타파해야 한다. 그래야만이 지역의 경쟁력을 강화시켜서 소외와 격차없이 국가의 경쟁력 강화와 함께 국민통합의 꿈이 실현가능해 질 것이다. 더욱이, 현 정부의 자치와 분권 및 균형을 위한 지역정책이 성공하기 위해서는 지방정부와 지역사회가 상당한 독립성과 자율성을 보장받는 이른바 '지방분권형 국정경영체제'의 구축이 반드시 선행되어야 한다.

참 고 문 헌

강성철 외 (2000). 지방정부의 고유사무 수행수준에 관한 연구: 주민의식을 중심으로. <한국지방자치학회보>,12(2), 5-22.

김병국 (2015). 2015년도 지방자치의 쟁점과 방향, <지방자치Focus>, 91, 4-19.

김성호 (2015). 지방분권 개헌 필요성과 과제. <민선지방자치 20주년 기념 국제학술대회 주제발표논문>.

김순은 (2018). 문재인 정부의 자치분권종합계획 확정 의의. <e-뉴스레터>.

김종성・육동일・신희권 (2004). 지방자치법상 지방자치단체에 대한 국가감독제도의 개선방안. <행정논총>, 42(3),

27-52.
김홍환 (2014). 역대정부 지방분권 추진 평가. <2014년도 한국지방자치학회 하계학술대회 주제발표논문>, 373-396.
대한민국시도지사협의회 (2017). <지방분권특별위원회 회의자료>, 2017. 4.
박명림 (1997). 국가성, 주권, 통치주체, 그리고 북한체제의 위기: 통일과정에서의 국제, 국가, 사회수준의 주요문제와 검토. <한국정치학회 통일문제 특별학술회의 자료집>.
소순창 (2011). 지방자치 20년, 분권과제추진 평가와 과제. <제21차 지방분권정책포럼>, 주제발표논문, 1-40.
소영진 (2014). 지방분권의 현황과 과제: 성찰적 분권을 위하여. <입법과 정책>, 8, 45-68.
안용식 · 김천영 (1995). <지방정부간 협력관계론>. 서울: 대영문화사.
안전행정부 (2013). <중앙·지방 협력회의 설치법률안 검토자료>, 2013. 6.
육동일 (2015). 우리나라의 지방자치와 분권의 현황과 문제점 및 개선방안. <남양주시 지방자치발전세미나 주제발표논문>.
육동일 (2017a). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 대한 실증적 연구: 대전시민들의 인식조사를 중심으로. <한국지방자치학회보>, 29(1), 29-55.
육동일 (2017b). <한국지방자치행정론>. 대전: 충남대 출판문화원.
육동일 (2018a). 민선 7기 지방자치 성공의 CVID 원칙. <동아일보>, 2018. 7. 3.
육동일 (2018b). 한국 자치분권의 성과평가와 민선 7기의 성공과제. <굿모닝충청>, 2018. 7. 2.
육동일 (2018c). <힘들지만, 반드시 성공해야 할 한국의 지방자치>. 서울: 대영문화사.
윤재선 (2006). 중앙-지방간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구: 기관위임사무를 중심으로 한 실증적 연구. <지방행정연구>, 103-130.
이기우 (2005). 지방자치단체의 사무체계에 대한 비판적 검토: 독일의 지방사무체계를 중심으로. <지방행정연구>, 3-28.
이기우 외 (2004). 지방자치단체 수행사무 구분체계의 개편방향. <한국공공관리학보>, 53-79.
자치분권위원회 (2018). <지방분권종합계획>, 2018. 9.
자치분권위원회 (2018). <특별지방자치단체 제도심의 참고자료>, 2018. 7.
전국시장군수·구청장협의회 (2015). <지방자치에 대한 국민의식 조사 보고서>, 2015. 2.
지방자치발전위원회 (2014). <국가와 지방자치단체의 협력체제 정립방안>, 2014. 4.
하혜수 (1997). 국가경쟁력과 중앙-지방관계: 중앙통제방식의 전환. <경기연구>, 2.
A. De Laubadère et al. (1996). *Traite de droit administratif*. Tome 1, Paris, LGDJ, 357.
Benjamin J. Jones and Deborah Reuter (1992). *Interstate Compacts and Agreements*. in The Book of the States, 1991-92 ed., Lexington, KY, *The Council of State Governments*, 565-568.
Council of State Governmentsk (1992). The Book of The States, 1992-93 ed., Lexington, KY, The Council of State Governments.
David J. McCarthy Jr. (1990). *Local government Law in a nutshell*. St. Paul: West publishing co. p. 427.
David Wilson, Chris Game (1994). *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan. p.

377.

Hilary Kitchin (1996). *A power of general competence for Local government*. in Lawrence Pratchette, David Wilson (ed.), Local democracy and Local government, London, Macmillan, pp. 210-228.

IC PRIVATE PARTNERSHIPS THE GOVERNMENT'S APPROACH, London: The Stationery Office, 2000, pp. 10-11.

Lawrence Pratchette, David Wilson (ed.). (1996). *Local democracy and Local government*. London: Macmillan.

Local government commission for England (1995). *Renewing local government in the English shires*. A report on the 1992-1995 structural review, 5 London: HMSO, p. 115.

Martin Steve and Lux Suzannah (2006). *The Free Communes Experiments: lessons for policy in Englan*. London: Department for Communities and Local Government.

National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, NCUSL.

Olivier Gohin (1995). *Institutions administratives*. Paris: LGDJ, p. 608.

Paul Carmichael (1995). *Central-Local government relations in the 1980s: Glasgow and Liverpool compared*. Aldershot: Avebury Ashgate Publishing limited.

Reassessing and reinventing local governm, ent in the new millennium: New perspectivies for the role of local government (2000). Seoul: Korea, February 15, 2000.

Russell L. Hanson (1998). *Governing partnersState-Local relations in the United States*. Colorado: Westview press.

S.H. Bailey, Cross on principles of local government law, London, Sweet & Maxwell, 1997 (2nd), p. 501.

Stanley de Smith, Rodney Brazier (1998). *Constitutional and administrative law*. London: Penguin Books.

Wright, D. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks/Cole Publishing Company.

Zimmerman, J. F. (1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. CT: Praeger Publisher.

Zimmerman, J. F. (1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. CT: Praeger Publisher.

A Study on Improving Cooperation Between Central and Local Governments

Dong-Il Yook

Chungnam National University

This paper reviews the necessity, importance and related theoretical background of cooperation between central and local governments, and the current problems are diagnosed in terms of the central government's function allocation and supervision of local governments, and the central and inter-regional cooperation systems. As part of this review, the strategies, tasks and plans being prepared by the current government are examined, and the developmental tasks for enhanced governmental cooperation based on them are presented. The inevitable call in these current times, when the seventh term of the civil elections was launched, is to further consolidate the local autonomy base through decentralization. In order to continue to push for self-government and to lay the foundation for national re-engagement by strengthening national and regional competitiveness, the central power should be boldly and radically transferred to the provinces to establish a new relationship between the central government and local governments. Today's concept of self-rule, which implies simple resistance to a dictatorship-controlled central government, is shifting its meaning to cooperative decentralization where the central and provincial governments compete and cooperate to achieve better welfare for the people. Accordingly, the relationship between the central and local governments should be changed from a relationship of control and submission to a relationship of division of functions and joint production, and further, to a relationship of competition and cooperation rather than resistance and rejection. Even after democratization and the revival of local autonomy in 1987, the basic framework of our state management has not changed much from a central government at the center of Cheong Wa Dae (The Blue House). Economic innovation, public safety, public reform and even autonomy, which the presidential office has been pushing forward, have all only consolidated and strengthened the status and functions of the central government. The more that power is concentrated in the central government and Cheong Wa Dae, then the more failure of results will be seen in state affairs and during national crisis. Thus, for the incumbent administration to succeed, it must drastically change the framework and the way it manages state affairs before implementing any and all agendas. The framework for managing state affairs should be changed from a centralized control system that is focused on the presidential office and the central government to a more regional decentralized cooperation system centered on regional governments, along with the central government's separation of the three powers (legislative, executive and judicial) through horizontal and vertical decentralization. Furthermore, its operation should be centered on transparency, disclosure, communication and cooperation. In short, the current administration should open an era of cooperative autonomy starting right now and in line with its proposal for a comprehensive plan for autonomy ahead of the 28th anniversary of the revival of local autonomy.

Keywords: Decentralization, Intergovernmental Relations, Competition and Cooperation, Office Allocation, State Supervisory System