

# 도와 시·군의 역할과 관계 정립 방안

신 환 철\*

## I. 문제의 제기

민선자치 1년의 경험은 지방자치 발전에 있어 하나의 계기를 마련하였다. 이론상으로 제기되는 문제와는 달리 실제의 자치행정을 수행해 나가면서 제기되는 많은 걸림들을 경험하였기 때문이다. 이와같이 자치시대에 제기되는 문제의 근본적인 원인은 분권화와 민주화에 대한 시대적 요청 및 국민적 요구에 대한 중앙집권식의 정치 및 행정적 제도의 개선이 뒤따르지 못하는데 있다.

지방자치단체들은 중앙정부가 민선자치시대에도 여전히 가지고 있는 권한을 대폭 지방정부에 이양해주길 주장한다. 중앙과 지방자치단체간의 새로운 관계정립을 위한 목소리도 높다. 지방자치단체의 자치권을 확대하려는 투쟁적인 노력에 비해 지방자치단체 상호간, 특히 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시·군과의 새로운 관계를 정립하려는 노력은 뒷전에 밀려있는 실정이며, 따라서 이에 대한 연구도 일천하다.

이와같은 현실적인 여건 때문에 전북 민선자치 1년에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 도와 시·군과의 단련 관계는 우리가 극복해 나가야 할 주요한 과제로 등장하고 있다. 민선자치 이후 도와 시·군과의 관계는 협력체제를 구축하기 보다는 인사권의 문제를 포함한 여러가지 요인들로 심각한 갈등만 야기시키고 있기 때문이다.

광역자치단체로서의 도가 시·군간에 야기되는 갈등과 마찰을 조정하여 지역의 문제를 원만하게 해결해 나가야 함에도 불구하고 전라북도의 경우 그러한 조정능력을 발휘하기에는 도의 역할과 권한이 너무도 미미한 존재로 보여진다. 물론 전북의 14개 시·군의 도의 존재에 대한 이해도 부족한 실정이다.

---

\* 전북대학교 행정학과 교수 겸 지방자치연구소 연구원

전통적으로 중앙집권체제를 유지해온 우리의 경우 중앙과 지방자치단체는 물론 광역과 기초자치단체의 관계도 대립적인 관계라기 보다는 종속의 관계, 그리고 협력의 관계라기 보다는 복종의 관계라고 할 수 있다. 이와같이 잘못 형성된 오랜 전통과 관행 때문에 민선자치시대에 들어와서도 도와 시·군과의 협력이 원만하게 이루어지지 않고 있다. 협력이 필요한 시점에 오히려 갈등만 야기시키는 결과는 전북 민선자치의 정착을 크게 위태롭게 하고 있다. 지방분권적 시각에서 새로운 형태의 협력관계를 모색할 필요성이 크게 요청된다.

그러나, 자치시대의 주체자의 입장에서 지방자치단체들이 수평적·수직적인 관계를 새로 정립해 나가는 문제는 결코 쉬운 일은 아니다. 더군다나 도의 입장이나 시·군의 입장, 그리고 중앙정부의 입장과 각기 다를 수 있기 때문에 어느 관점에서 관계를 모색해 나가느냐에 따라 방안과 전략이 달라질 수 있다. 본고에서는 각기 이해가 다른 기초자치단체의 입장을 조정하여 자랑스런 전북을 가꾸어 나가야 하는 도의 입장에서 자치시대의 걸맞는 바람직한 시·군의 관계를 정립해보고자 한다.

## II. 도와 시·군의 역할과 관계구조

### 1. 도와 시·군의 지위와 기능

현행 우리나라 지방자치단체는 ① 특별시와 광역시 및 도, ② 시와 군 및 자치구의 2종류로 되어 있으며, 그들은 계층구조로 이루어지고 있다. 중층구조로 되어 있는 광역자치단체와 기초자치단체는 각기 부여된 지위에 따라서 제반 기능과 역할을 분업적으로 처리하도록 되어있다.

도는 첫째, 광역자치단체로서의 지위를 갖는다(지방자치법 제2조). 광역자치단체로서의 도는 지방자치법 제10조에 열거한 시·도사무 중 광역적 사무를 처리하는 지위에 있다. 둘째, 도는 지도·감독기관으로서 지위를 갖는다. 지방자치법 제156조 제2항에 의하여 도는 그의 사무를 시·군에 위임할 수 있으며 그 범위안에서 시·군을 감독할 수 있는 권한을 갖게 된다. 셋째, 도는 지역에서 야기되는 갈등과 마찰을 조정할 수 있는 조정자의 지위를 갖는다. 이와같은 지위에 서서 도는

원칙적으로 기초자치단체의 기능과 중복되지 않는 기능, 즉 광역행정기능, 보완·대행기능, 연락·조정기능, 지도·감독기능을 수행한다.

반면에 시·군은 첫째, 기초자치단체로서의 지위를 갖는다. 지방자치법 제2조 제1항에 의하여 기초자치단체의 지위를 부여받은 시·군은 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동과 관련된 서비스를 제공하는 기능을 수행하게 된다. 기초자치단체에게는 생활환경의 정비, 주민들의 권익보호 및 삶의 질의 향상, 지역의 개발 등 모든 지방적 사무를 제한없이 처리할 수 있도록 광범위하고 포괄적인 권한이 부여되어 있다.

둘째, 기초자치단체는 하급행정기관으로서 지위를 갖는다. 시·군은 도가 위임한 사무를 처리하는 대신 그 사무의 처리결과나 지방자치법이 정하는 각종 보고의무를 지게되는 지위에 놓이게 된다. 다시 말하면, 시·군은 위임사무를 처리하는 범위내에서 도의 하급행정청으로서의 지위를 가지는 것이다.

## 2. 행정사무의 처리에 있어 도와 시·군의 역할

지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)와 국가사무중 지방자치단체의 장에게 위임한 기관위임사무를 처리한다. 그리고 자치단체의 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.

지방자치단체가 처리하는 사무의 배분에 관하여 지방자치법은 제9조와 제10조에서 규정하고 있다. 포괄적 예시주의를 채택하고 있는 지방자치법 제9조는 자치단체사무의 범위를 i) 자치단체의 구역과 조직 및 행정관리사무 11종, ii) 주민의 복지증진사무 10종, iii) 농림·상공업등 산업진흥사무 14종, iv) 지역개발 및 생활환경시설의 설치관리사무 15종, v) 교육·체육·문화·예술사무 5종, vi) 지역민방위 및 소방사무 2종 등 총 57종으로 구분하고 있다. 지방자치법시행령에서는 시·도, 시·군·구별로 처리해야 할 사무를 예시적으로 열거하고 있는데 시·도는 6개 분야 305개, 시·군·구는 6개 분야 340개의 기능이 있다.

이와같이 예시적 형태로 규정한 제9조와는 달리 제10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 규정하고 있다. 광역자치단체는 i) 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ii) 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, iii) 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성

을 유지할 필요가 있는 사무, iv) 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무, v) 국가와 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 그리고 vi) 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설설치 및 관리에 관한 사무를 처리하고, 기초자치단체는 시·도가 처리하도록 되어 있는 사무를 제외한 사무를 처리하도록 되어 있다.

### 3. 중앙와 지방정부간의 관계모형

정부간의 관계에 있어서 다양한 모델이 존재한다는 것은 그 나라의 정치체제와 관련이 깊다는 것을 의미한다. 미국의 정부관계를 논하는 Wright의 모형은 연방주의체제하의 중앙정부와 주정부, 그리고 지방정부의 관계를 염두에 두어야 하며, 무라마쓰 미치오의 모형은 일본의 지방자치의 변천상황을 이해하여야 한다. 그리고 우리나라의 정부관계를 논하는 경우에는 중앙집권체제하의 중앙정부와 지방자치단체와의 관계를 염두에 두지 않으면 안된다.

#### 1) D. Wright의 모형

##### ① 대등적-권위모형(coordinate-authority model)

이 모형에서는 주정부가 연방정부로부터 독립적이라는 점을 인정한다. 따라서 연방정부와 주정부는 각각의 관할권에 해당하는 업무를 독립적으로 수행하며, 양 정부의 이익이 충돌하는 경우 연방최고법원이 중재역할을 하게 된다. 이 모형에 따르면, 지방정부간의 관계도 서로 독립적인 입장에서 각자에게 부여된 독자적인 업무를 수행하게 된다.

##### ② 중복적-권위모형(overlapping-authority model)

이 모형은 하나의 정부가 완전한 권한을 가지고 처리할 수 있는 영역은 비교적 적기 때문에 연방정부, 주정부, 지방정부가 중복적으로 수행하는 업무의 영역이 넓다는 것을 전제한다. 이 모형은 정부간의 계층제를 부정하고 각각의 정부가 자율성을 보유한 채로 대등한 위치에서 협상을 통하여 문제를 해결하는 것을 제시한다. 따라서 주정부 및 지방정부의 자율성은 강화되며, 상대적으로 연방정부 및 주정부의 통제권한은 약화된다. 협상은 교환과 합의로 이루어지며, 교환을 통하여 각 정부들간에 자원과 권한이 이전된다.

##### ③ 포괄적-권위모형(inclusive-authority model): 이 모형은 연방정부, 주정

부, 지방정부 서로 계층제적 상하관계에 있으며, 지방정부는 주정부에, 주정부는 연방정부에 종속되어 있다는 것을 제시한다. 이 모형에서는 주정부와 지방정부의 독자적인 권한이 존재하지 않음을 전제로, 연방정부와 주정부(또는 주정부와 지방정부)의 의견이 상충되었을 때, 연방정부(주정부)가 최종적으로 결정할 권한을 보유하며, 주정부(지방정부)는 이를 따라야 한다.

## 2) 무라마쯔 미치오의 모형

① 수직적-행정통제모형: 이 모형에서 중요한 정책들이 지방정부보다는 중앙정부에 의하여 이루어지며, 지방정부는 대체로 중앙정부에 대하여 순종적인 태도를 보인다. 그리고 지방은 중앙정부로부터의 기술적·절차적·재정적 원조를 많이 받고 있으며, 이러한 원조 없이는 많은 사업의 수행이 사실상 불가능한 경우가 많기 때문에 통제에 순응하게 된다. 이 모형의 전형적인 특징은 사무배분구조에 있어 사무의 기관위임, 지방정부의 중앙정부에 대한 재정 의존, 낙하산식 인사로 나타난다.

② 수평적-정치경쟁모형: 이는 지방수준의 활발한 정치과정을 포함한 중앙과 지방의 새로운 관계모형으로서 타지방자치단체의 지지를 확산시켜 이를 중앙정부에 대한 정치적 압력으로 활용하여 중앙정부로 하여금 지침을 변경하도록 한다. 수평적 경쟁은 중앙과 지방의 수평적 관계에서 경쟁한다는 의미보다는 지방정부 간의 경쟁을 의미한다. 다만 그 결과는 종래의 일방적인 통제관계가 아니라 상호작용을 하는 상호의존관계라 하겠다. 이 모형에서의 중앙과 지방의 대립은 중앙으로부터 지방으로 파견된 관료들과 자치단체장, 지방의회 등의 정치가들에 의해 해결된다.

## 3) 도와 시·군의 관계모형

중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 위에 제시된 모형은 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시·군과의 관계에도 적용해 볼 수 있다. 도와 시·군이 완전히 독립된 자치단체로 존재하는 대등적 권위형과, 양자가 서로의 자율성을 가지면서 공유된 협력부분이 존재하는 중복적 권위형, 그리고 시·군이 도에 완전히 예속되는 포괄적 권위형으로 구분해 볼 수 있다.

또한, 수직적 행정통제형에서 도는 시·군에 대해서 사무의 기관위임과 그에 따른 인사상, 재정상 통제를 강화한다. 반면에 수평적 정치경쟁형에서는 도와 시·군

에서 파견된 관료, 도의원과 국회의원, 기초자치단체장의 연합을 통해 도와 교섭하게 된다.

우리나라에서 도와 시·군의 관계는 전형적으로 중앙이 지방을 종속시키는 것과 마찬가지로 도가 시·군을 철저히 통제하는 포괄적 권위형, 또는 수직적 행정통제형에 속했다고 하겠다. 중앙집권적 행정체제와 권위주의적 관료체제에 연유한 상하 지배·종속관계의 역사와 문화에 바탕을 두어 형성된 포괄적 권위형도 민선자치시대를 맞아 새로운 관계모형으로 변하지 않으면 안되게 되었다. 그것은 상호대등한 입장에서 도와 시·군과의 협력관계를 지향하는 방향에서 모색되어야 한다.

지방자치단체 상호간 관계는 원칙적으로 대등관계에 있으며 그것은 지방자치단체가 헌법에 의하여 보장된 자치권을 바탕으로 한 독립된 법인격을 갖춘 법인이기 때문이다. 따라서 지방자치단체간의 관계는 법인 대 법인의 관계로서 그사이에는 상하관계 또는 지도·감독의 관계에 놓이지 않은 대등한 관계이다. 다만 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 있어서는 예외적으로 비대등관계가 성립되는 경우가 있다.

이처럼 도와 시·군과의 관계가 대등관계외에 비대등한 관계가 복합되어 있는 것은 정치문화적 요인 - 사회환경, 전통관 인습, 행정풍토 등에 의하여 영향을 받고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 통상적으로 양자간의 관계는 정치문화적인 측면에서가 아니라 법제도적인 측면에서 논의된다. 법제도적인 차원에서 양자간의 관계는 비대등한 관계의 경우는 지도·감독관계가 중심이 되고 대등한 관계의 경우 협력과 분쟁조정관계가 중심이 된다.

### Ⅲ. 우리나라 도와 시·군간의 관계분석

#### 1. 도의 시·군의 감독관계

##### 1) 지방자치법상 지도·감독

###### ① 감독주체로서의 도지사

첫째, 도지사는 시·군 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 도의 사무에

대해서는 1차로 지도·감독을 한다(법 제156조 참조).

둘째, 도지사는 시·군 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수가 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 있어서는 법령에 위반하는 것에 한한다(법 제157조 참조).

셋째, 도지사는 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 또는 도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 시·군에 대하여 기간을 정하여 서면으로 그 이행을 명령할 수가 있다(법 제157조 제2항 참조).

넷째, 도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 관하여 실시한다(법 제158조).

다섯째, 도지사는 시·군이 구성원이 되어 구성한 지방자치단체조합에 대하여 지도·감독한다. 다만, 시·군·자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 내무부장관의 지도·감독을 받는다(법 제153조 제1항).

## ② 도지사의 승인사항

첫째, 도지사는 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합이 있을 때에 지역에 의하여 시·군의 사무 및 재산을 구분하기 곤란할 때에는 내무부장관 승인을 얻어 그 사무와 재산을 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정한다(법 제5조).

둘째, 도지사는 시·군 사무소의 소재지를 변경하거나 새로 설정하는 경우에는 이를 승인하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다(법 제6조 참조).

셋째, 도지사는 자치단체조합의 설비에 대해 승인권을 갖는다. 시·군이 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 설립할 수 있다(법 제149조 제1항).

## ③ 도지사에게 보고를 요하는 사항

첫째, 조례나 규칙을 제정 또는 개폐하는 경우 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일이내에, 규칙에 있어서는 15일전에 시장·군수는 도지사에게

그 전문을 첨부하여 보고하여야 한다(법 제21조).

둘째, 시장·군수는 지방의회로부터 예산의 이송을 받은 때에는 지체없이 도지사에게 보고하고, 그 내용을 고시하여야 한다. 다만, 예산상의 집행불가능한 경비가 포함되어 의회에 재의요구를 할 때에는 그러하지 아니하다(법 제124조 제2항).

셋째, 시장·군수는 의회에서 결산의 승인을 얻을 때에는 이를 5일 이내에 도지사에게 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(법 제125조 제2항 참조).

넷째, 시·군 또는 시장·군수는 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 경우, 시장·군수는 도지사에게 이를 보고하여야 한다(법 제141조 제1항 참조). 지방자치단체 또는 그 장이 사무위탁을 변경 또는 해지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체 또는 그 장과의 협의를 거쳐 이를 고시하고 도지사에게 보고하여야 한다(법 제141조 제4항 참조).

다섯째, 시·군이 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체의 행정협의회를 구성하고 도지사에게 이를 보고하여야 한다(제142조 제1항).

## 2. 도의 시·군 지원관계

### 1) 권고주체로서의 도지사

도지사는 시·군의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다(법 제155조 제1항).

### 2) 지원주체로서의 도

첫째, 도는 시·군이 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원을 할 수 있다(법 제155조 제2항).

둘째, 도는 시·군이 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 기술지원을 할 수 있다(법 제155조 제2항)

## 3. 양자간의 협력 및 분쟁조정관계

### 1) 도와 시·군간의 협력사항

도와 시·군은 사무의 공동처리나 사무처리에 관한 협의 조정 또는 지원의 요청이 있는 경우에 법령의 범위안에서 이를 협력하도록 지방자치법에 규정하고 있다. 그의 방식은 사무의 위탁, 행정협의회의 구성, 지방자치단체조합의 설비과 같은 방식을 채택하고 있다.

첫째, 도 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 시·군 또는 시장·군수에게 위탁하여 처리케 할 수 있다(법 제141조 제1항 참조). 도 또는 도지사가 지방자치법 제141조 제1항의 규정에 의하여 사무를 위탁하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 이를 고시하여야 한다(법 제141조 제2항).

둘째, 도지사는 공익상 필요한 경우에는 관계 지방자치단체에 대하여 행정협의회의 구성을 권고할 수 있다(법 제142조 제3항). 협의회는 규약을 정하고 있으며, 규약에는 협의회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법에 관한 필요한 사항을 포함하고 있다((법 제144조 참조).

셋째, 도지사의 승인을 얻어 시·군은 지방자치단체조합을 설립하여 운영할 수 있다. 1991년 쓰레기처리와 관련하여 수도권매립지운영 관리조합이 설립되어 김포군에 쓰레기매립지를 설치·운영하고 있다.

## 2) 지방정부 상호간의 분쟁조정

시·군 또는 그 장간의 분쟁이 있을 때에는 도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다. 도지사는 시·군간의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 지방자치단체분쟁조정위원회의 심의와 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(법 제140조 제2항).

도지사는 제140조 제1항의 조정의 결정을 한 때에는 이를 서면으로 지체없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다(법 제140조 제3항). 특히, 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항의 경우에는 관계 지방자치단체는 이에 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야 한다.

### 3) 신설 시·군의 장의 직무대행자 지정

지방자치단체의 폐치분합에 따라 새로 지방자치단체의 장을 선거하여야 할 경우에는 그 지방자치단체장이 선거될 때까지 도지사는 내무부장관이 시장·군수는 도지사가 그 직무를 대행할 자를 지정한다. 다만, 2이상의 동격의 지방자치단체를 통·폐합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 경우에는 종전의 지방자치단체 중에서 당해 지방자치단체장의 직무를 대행할 자를 지정한다(법 제5조 제2항).

## IV. 도와 시·군관계의 문제점과 갈등

### 1. 문제점

#### 1) 기능배분상의 문제점

지방자치단체가 그 사무를 처리함에 있어 시·도와 시·군 및 자치구는 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구가 우선적으로 처리하도록 되어 있다(제10조). 그러나 사실상의 사무배분에 있어서는 상급자치단체 위주로 배분되고 있는 것이 첫번째 문제점으로 지적된다. 제10조의 지방자치단체 종류별 사무배분의 기준이 너무 포괄적이어서 배분권을 행사하는 상급기관의 자의적인 해석에 의존하지 않을 수 없게 된다. 지방자치법에서 “사무의 성질별 배분기준”을 제시하고 있지만, 행정사무와 기능 및 행정수요의 복잡성으로 인한 기준적용의 한계를 이유로 상급기관에 의한 자의적인 해석은 계층간의 이기주의와 상호 갈등을 야기시킬 우려가 크다.

둘째, 지방자치법령에 “기초자치단체”와 “광역자치단체”의 사무를 예시적으로 열거하고 있으나 같은 사무를 도와 시·군에서 중복하여 규정하는 경우가 상당하다. 또한 같은 사무를 규정한 경우에도 구체적인 역할분담의 기준이 제시되지 않아 그러한 사무에 대하여 도와 시·군간의 권한분쟁이나 책임을 회피할 소지가 많다.

셋째, 시장·군수는 지방자치법 제95조의 규정에 의하여 도지사의 권한에 속하는 사무의 일부를 위임받아 처리하고 그는 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제4조의 규정에 의하여 도지사가 국가로부터 위임받은 사무의 일부를 재위임받아 처리한다. 사무위임규칙이나 사무위임규칙에 의하여 도지사의 사무를 시장·군수에게 위임함으로써 자치시대에 부응한 분권화의 조치가 이루어진 것처럼 보이겠지

만, 이로 인한 보고의무와 감독과 같은 행정통제가 강화됨으로서 도와 시·군의 관계는 아직도 협력관계보다는 상하관계로 인식되고 있는 실정이다.

넷째, 도의 사무를 시·군에 위임하거나 이양할 때, 시·군의 여건을 고려하지 않은 것은 물론 일률적으로 이양함으로써 시·군의 입장에서는 인력이나 경비의 부족 때문에 행정적인 부담으로 작용하고, 경우에 따라서는 담당공무원이 관계업무를 기피하거나 원상회복을 원하는 경우도 있다.

## 2) 지도·감독상의 문제점

첫째, 지방자치법상 도의 시·군에 대한 지도·감독이 1994년 3월에 있는 동법의 개정전보다 더 많이 규정되고 있는 상황이다. 그것은 시·군 행정기구의 설치시도지사의 승인권(법 제102조), 시장·군수에 대한 도지사의 직무이행명령권, 도지사의 시·군에 대한 직접제소권(법 159조) 등이다. 기초자치단체에 보다 많은 권한을 부여되는 지방분권화가 계속적으로 추진되어야 할 시점에서 시·군에 대한 도지사의 지도·감독의 기능강화는 도와 시·군과의 건전한 협력관계를 확립하는 장애 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 시·군이 도지사에게 대한 승인을 요하거나 보고를 요하는 사항은 민선 자치시대에 들어 여전히 개선되지 않고 있다. 실질적으로 도지사가 시·군을 통제할 입장에 있지도 않으면서 보고체제는 과거 관선시대와 마찬가지로 존재하고 있다. 이러한 현상은 도가 시·군을 대등한 동반자의 입장으로 이해하는데 인색할 뿐만 아니라 시·군 공무원을 부하직원으로 잘못 인식하게 만든다. 그리고 이와같은 행정의 관행은 도청 공무원들에게 상급기관의 상관으로 착각하게 만들어 불필요한 지시사항을 수시로 시·군에게 하달하여 불필요한 반발을 야기시키게 된다.

셋째, 도지사의 시·군에 대한 지도·감독은 권고나 조언, 재정과 기술상의 지원이라는 차원에서 이루어져야 함에도 불구하고 이러한 지도·감독보다 대부분 권력적이거나 강제적인 형태를 띠고 있다. 또한 권력적인 지도·감독이 도의 기능중에서 상당한 부분을 차지하고 있다. 이론상 도의 기능은 광역행정기능이 우선되어야 함에도 불구하고 도의 사무중 30% 이상이 지도·감독과 관련된 사무(한국지방행정연구소, 지방행정기능분석에 관한 연구, 1985)인 것을 볼 때, 도와 시·군과 관계는 대등한 관계가 아닌 상하관계로 지속되고 있음을 알 수 있다.

넷째, 도지사가 시장·군수에 대한 지도·감독권을 행사하면서 실질적으로 그들에 대한 징계권은 전혀 갖지 못하고 있다. 더군다나 부단체장에 대한 인사권에 대

한 통제권한도 없다. 위임행정을 책임지는 시장·군수나 부단체장이 사실상의 도지사의 통제권 밖에 벗어난 실정에서 도의 시·군에 대한 감사권의 발동은 오히려 시·군의 하위직 행정공무원에 대한 징계만 가져오는 결과를 야기시킨다. 결국 감독권의 강화는 하위직 공무원에게 책임만 몰어 이들 공무원의 자율성과 창의성을 억제하고 기능인으로 전락시키게 된다.

### 3) 협력 및 분쟁조정제도의 미비

첫째, 한국의 행정협의회는 도시권행정협의회를 설치하여 운영하고 있지만, 아직 출발에 불과하다. 민선자치시대에 들어와서 전라북도에서는 일부 시·군에서 권역별 행정협의회가 구성되고 있긴 하지만 아직 그 활동은 전무한 실정이다. 행정협의회가 도와 시·군간, 그리고 자치단체간의 협력과 조정역할을 하지 못하고 있는데에는 지방자치단체의 이기주의가 심화로 업무부담 및 비용부담의 원만한 해결이 어렵기 때문이다. 또한 협의회가 계획권, 의결권, 집행권과 없기 때문에 합의가 형식화되고 있다.

둘째, 특별자치단체의 형태를 지닌 지방자치단체조합도 수도권에서 운영되는 수도권매립지운영관리조합 이외에는 자치단체조합이 형성되지 않고 있다. 이는 단체조합에 대한 구체적인 조정, 운영 등에 관한 규정이 보통지방자치단체처럼 되어 있지 않고 지방자치단체 상호간의 협력관계라는 구도하에서만 인정하고 있어 법적 지위가 충분하게 갖추워지지 않고 있기 때문이다. 더군다나 조합의회나 구성자치단체간의 상호간의 이익의 충돌이 있을 때, 이를 해결할 수 있는 실효성 있는 방안이 거의 없다.

셋째, 도와 시군이 분쟁이 발생하고, 그러한 분쟁을 당사간에 직접해결하지 못하였을 시에는 분쟁조정위원회를 내무부장관과 도지사 소속하에 설립할 수 있도록 1984년 3월 지방자치법이 개정되었다. 전라북도에도 분쟁조정위원회가 구성되기는 하였지만 운영은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 특히, 광역과 기초간의 관계와 관련된 분쟁은 내무부장관과 도지사중 어느 소속의 조정위원회에서 심의, 조정을 받아야 하는지 명확하지가 않다.

넷째, 기초자치단체에 인사에 대한 도지사의 인사권이 거의 배제되기 때문에 도지사의 시·군의 조정역할은 크게 제한되고 있다. 중앙정부의 도에 대한 인사의 통제 여전히 지속되는 반면에 도의 시·군에 대한 인사의 통제는 말할 것도 없고 시·군의 부단체장에 대한 임용제청권도 배제되어 인사권을 통한 조정능력은 거의

상실되어 있는 실정이다. 이밖에도 기초자치단체에 대한 인사의 통제가 내무부에 의해 직접 이루어지기 때문에 도지사의 시·군에 대한 인사를 조정할 수 있는 권한은 거의 없다고 하겠다.

#### 4) 공무원의 변하지 않는 감독행태

관치행정의 시대에서 민선자치로 전환하는 패러다임의 전환과정에서 야기되는 지체현상중의 하나가 공직사회의 오랜 관행이자 변하지 않는 공무원의 행태이다. 민선자치시대의 엄청난 변화에도 불구하고 공무원의 대다수는(44.2%)는 별다른 변화를 느끼지 못하고 있다. 조직자체에 대한 평가에 있어서도 규칙과 규정을 강조하는 관료제적 분위기(3.51/5)이어서 공무원 스스로도 변화의 필요성(3.93/5)을 절감하고 있는 상황이다(전라북도 정책심의관실, 의견조사보고서).

공무원의 변하지 않는 행태중에서도 하급기관을 통제하고 부하직원을 감독하는 권위주의적인 행태는 계층제의 관료사회의 문화가 바뀌어지지 않는 한 쉽게 변하지 않고 있다. 이러한 행태는 관직에 오래 근무하거나 지위상 상급관청의 상급의 지위에 있는 관료일수록 특히 강하다. 오랫동안 시·군에 대해 지시하고 감독하는 관행에 물들어온 도의 공무원들도 시·군을 도와 대등한 관계로 보기보다는 하급기관으로 인식하는 경향이 강하다. 그러한 경향은 아직도 도를 경유하여 시·군으로 위임되는 국가사무의 양이 상당히 많기 때문이다.

반면에 시·군의 공무원의 입장은 다를 수 밖에 없다. 도와 대등한 입장에서 협조를 요청해야 할 업무들이 과거와 마찬가지로 지시사항으로 내려오는 경우에 많은 반발을 하고 있다. 전주시와 완주군의 쓰레기매립장과 관련된 문제의 원인도 전주시가 완주군에 지시하는 태도에서 비롯되고 있다는 사실을 볼 때, 도와 시·군과의 관계에 있어 여전히 변하지 않는 도공무원의 감독자의 자세와 행태가 도와 시·군간의 협력관계를 저해하는 요인으로 작용한다고 보겠다

## 2. 도와 시·군간의 갈등사례

### 1) 인사교류의 단절

민선자치 출범이후 중앙정부 및 상급기관의 인사의 관행, 즉 낙하산식 인사는 지방자치단체의 거부로 없어지고 있는 반면 중앙정부와 지방자치단체, 도와 시군간의 인사교류는 사실상 단절된 상태이다. 민선자치 이전의 94년 이전에는 내부

부에서 도에 전입한 9명과 도에서 내무부 진출자 6명으로 비교적 활발하게 이루어지고 있는 반면에 민선자치 출범 해인 95년도에는 도와 내무부 교류는 단지 1명에 불과하다.

도와 시·군과의 인사도 자치단체의 인사이기주의에 의해 거의 교류가 중단된 상태이다. 95년 7월을 전후로 한 1년동안의 인사교류는 민선 전의 206명에 비해 민선시대에는 66명으로 대폭 줄어들었다. 사실상의 수직적 수평적 인사교류가 단절된 전라북도의 경우 광역자치단체의 시·군에 대한 지도·감독은 커녕 조정능력도 상실된 지경이다. 지방자치단체의 폐쇄적인 인사운영으로 공직사회는 활력을 잃어가고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체간의 협력도 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 감사권의 행사에 대한 반발

지방자치법 제158조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사)는 도지사가 시군의 자치사무에 대한 감사권을 허용하고 있으며, 동법 시행령 제155조의 제3항(지방자치단체 사무에 대한 감사절차 등)은 감사는 행정감사규정이 정하는 바에 의하여 한다고 규정하고 있다. 행정감사규정에 의거 도의 시군에 대한 감사실시 근거를 마련하고 있다.

그러나 지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격 및 관할) 제1항은 지방자치단체를 권리 의무의 주체자로서 법인으로 규정하고 있다. 이는 하나의 독립된 법인체가 또다른 독립된 법인체에 대한 감사를 실시하는 결과를 가져옴으로서 지방자치제의 실시 취지와는 상반되게 되었다.

기초자치체인 시·군의 입장에서는 의회에 의한 행정감사 이외에도 감사원과 중앙정부의 감사와 도에 의한 감사 등 연중 실시되는 감사로 인하여 근무의욕이 저하될 뿐만 아니라 감사에 대한 상당한 불만을 지니고 있다. 특히, 시장·군수의 법규 및 의무 위반시 신분상 조치와 관련 도지사의 경고에 대해 일부 시장·군수들이 그와같은 도의 조치에 반발하는 사례가 발생하고 있다. 지방자치단체장을 징계할 규정이 지방공무원법에 없을 뿐만 아니라 위법부당한 행위시에 명문화된 제재 규정이 없어 자치단체장에 대한 경고 처분(공무원 경고 등에 관한 규정: 내무부훈령 제 1134호 처분)의 조치에 일부 시장과 군수가 강하게 이의를 제기하고 있다.

### 3) 역할분담의 미비에 따른 갈등

민선자치 이후 행정전반에 걸쳐 제기되는 문제점의 하나는 중앙과 지방, 도와 시군간의 역할이 명확하게 분담되지 않은 상황에서 야기되는 업무의 중복과 그에 따른 감독과 비용부담에 따른 갈등의 심화이다. 일례로 사회복지분야에 대한 업무의 경우 중앙은 지방이 국가위임사무를 당연히 집행해야 한다는 생각이고 지방은 주민복지를 위한 지방의 고유사무를 개발하려는 의지없이 지방의 자율권을 주장하고 있다. 거기에다가 도는 어떤 역할도 할 수 없는 상황에서 감독계층으로 자리하고 있다.

중앙정부와 지방자치단체의 협력이 지방자치단체의 자발적 참여가 아니라 중앙정부의 일방적인 의사에 의한 "억지로" 참여하게 될 뿐만 아니라 그러한 협력사업이 지역의 실정에 맞지 않은 사업이 대부분이다. 또한 복지서비스를 제공하는데 필요한 재원에 대한 부담도 지방자치단체의 의사와는 관계없이 부담하게 되어있다. 그리고 대부분의 사업이 중앙에서 정책결정하고 그것의 집행은 시·군을 통해 이루어지게 되어있는 기관위임사무이다. 그러나 사무위임과정에서 중간자치단체인 도를 경유하게 되어있어 감독계층만 추가하여 시·군의 입장에서는 자기가 필요로 하여 계획한 사무도 아니면서 비용만 부담할 뿐만 아니라 중앙과 도의 감독을 받게 되어 불만이 많다. 이와같은 종류와 비슷한 시·군의 업무가 대부분이어서 시·군과 도 및 중앙정부와의 역할분담에 따른 갈등의 소지는 항상 안고 있다.

### 4) 협력과 조정의 주도권 상실

최근 전라북도에서도 쓰레기 처리와 관련된 지역주민과과 지치단체 및 자치단체 상호간에 갈등의 문제가 제기되고 있으며, 이러한 갈등은 앞으로 광역적인 차원에서 혐오시설의 설치계획과 관련하여 제기될 것으로 예상된다.

전주권광역쓰레기매립과 관련하여 전주시와 완주군의 갈등과 옥정호의 상수도 보호구역 지정과 관련하여 정읍시와 임실군의 갈등이 심화되고 있는 상황에서 도차원의 이들 자치단체간의 협력을 도모한다거나 또는 분쟁을 조정할 수 있는 대책의 마련이 요구된다. 또한 앞으로 쉽게 예상할 수 있는 자치단체간의 갈등문제를 사전에 예방하여 협력체제로 유도하기 위해서도 도차원이 노력이 요구된다. 그러나 도의 조정력은 보이지 않는 것은 도 스스로 광역자치단체로서 지위와 시군을 지도·감독할 수 있는 권한을 포기하는 것과 같다.

도는 이러한 갈등의 문제만 해결하는 조정역할 분만 아니라 지역의 개발을 위

한 현안사업을 위해 자치단체간의 협력체제를 구축하여 주도적으로 운영해 나가야 한다. 전북의 현안문제라 할 수 있는 용담댐건설사업과 관련하여 수몰대상인 진안과 수혜지역인 전주, 완주, 익산, 군산과 협의체를 구성하여 이주사업과 건설사업이 원만하게 해결할 수 있는 도의 조정력은 보이지 않는다. 해당지역 자치단체간 당사자들간의 협력과 분쟁해결이 잘되지 않은 현실에서 도의 조정력까지 결여되어 오히려 쉽게 해결될 문제도 갈등만 심화시켜 결국 지역주민에 불편을 주고 지역발전에 나쁜 영향을 미치게 된다.

## V. 관계재정립을 위한 전제와 정책방향

### 1. 기본전제

#### 1) 지도·감독에 대한 기본인식의 전환

중앙과 지방, 도와 시·군의 계층구조로 이루어지는 우리나라의 지방행정체제의 현실에서 이들간의 관계를 재정하는 방향에 앞서 계층과 통제에 관한 고정인식을 탈피해야 한다. 다시 말하면 계층구조에 있어 상급기관이 하급기관을 감독하는 것은 바로 하층부를 통제하고 따라서 하급기관은 타율적으로 움직인다는 잘못된 인식에서 벗어나 감독을 받는 주체가 잘되어 갈 수 있도록 지원하고 지도한다는 새로운 인식을 가져야 한다.

지방의 행정을 중층제를 구조로 운영하는데에는 중앙정부가 지방자치단체 모두를 관장하는데 어려움이 있어 중간자치단체로 하여금 일정한 권한의 범위내에서 지도하고 감독하여 행정업무가 능률적으로 수행하도록 하는데 있다. 행정의 분업적 수행을 위해서도 필요한 중층제구조가 받는 가장 큰 비판은 도가 시·군의 통제를 강화하여 자치단체의 자치권을 위축시키고 있는 점이다. 이러한 결과를 가져온 원인을 보면 지도와 감독에 대한 잘못된 생각을 감독하는 도나 감독을 받는 시·군이 갖고 중층제 자치단체를 운영해왔다는 점이다.

도는 광역자치단체로서 자기의 고유한 업무를 처리하면서 상급기관으로서 시·군의 잘못된 부분은 지적하고 올바른 방향으로 이끌어 가면 된다. 즉, 도지사는 시장·군수들이 해결하기 어려운 문제를 해결하는데 도움을 주는 코치로서의 지도자, 시·군과의 서로 협력하여 공동상승효과(synergy effect)를 촉진하는 전향적

인 지도자의 입장에서 시·군을 감독하면 된다. 거기에는 시·군을 통제하여 자율성을 위축시킨다거나 시장·군수를 부하직원으로 예속시키려는 의도도 없다. 다만 시·군이 건강하고 튼튼하게 발전되어야만 상급자치단체인 도도 발전된다는 전제하에 감독이며 지도의 개념이다.

반면에 시·군의 입장도 상급자치단체인 도의 존재를 인식하고 도에 의한 지도·감독에 대해서도 부정적으로만 생각하지 말고 긍정적인 시각에서 이해하고 협조하는 것이 바람직하다. 시·군 스스로의 자율적인 통제는 자치의 경험이 미친한 우리의 실정으로는 기대하기 어렵다. 상급기관에 의해 스스로의 부족한 점을 진단받는 것도 지방자치의 발전을 위해서도 필요하다. 관치시대처럼 통제를 위한 감독이 아니라 지역의 부족한 점을 도와 진정한 지역의 발전을 위한 지도·감독은 겸허하게 받아들여야 한다. 지역의 공동체를 형성해나갈 책무를 지닌 도와 시·군과의 건전한 협력관계도 유지될 수 있는 것이다.

## 2) 대등한 협력관계 모형의 설정

도와 시·군간의 관계는 만주성과 능률성을 바탕으로 적절한 분업체계를 확립하면서 그에 따른 대등한 협력이 비권력적으로 이루어지는 것이 이상적이라 할 수 있다. 포괄적 권위형과 수직적 행정통제형에서 탈피하여 도와 시·군이 중복적 권위형의 대등한 지위에서 새로운 협력관계를 설정하는 노력이 필요하다. 이와같은 이상적인 협력관계를 실천해 나가기 위해서는 도의 기능은 축소하고 시·군의 기능은 확대해야 한다는 차원에서 양자간의 관계를 보아서도 안된다.

지방행정환경의 변화에 적응하는 차원에서 양자간의 관계를 설정하는 의식전환이 필요하다. 시군이 수행하는 위임사무 및 자치사무에 대하여 도는 비권력적인 방향에서 지도·감독의 관계를 유지하여 나가야 한다. 즉, 권력적인 권한은 줄이고 조언 및 정보제공, 기술지원 등과 같은 비권력적 통제방식이 활용되어야 한다. 또한 시·군에 대한 감사도 자치기능을 보장하는 차원에서 합법성 감사에 한하도록 한다.

도와 시·군이 대등한 관계를 유지하기 위해서는 미국의 연방모델(feder model)처럼 상대방의 주체성을 서로 인정하고 존중해 주어야 한다. 사무처리에 있어서는 상호 독자성을 인정하며 상호 협력과 조정을 필요로 하는 부분에 있어서는 도가 공동 이익을 추구하는 협동정신을 바탕으로 조정력을 강화시켜 분쟁의 소지를 감소해 나가야 한다.

## 3) 개인적 차원의 공무원 의식개혁

민선자치시대에 적합하도록 도와 시·군과의 과거의 잘못된 상하의 지배구조에서 벗어나 새로운 협력관계로 바꾸는 개혁도 필요하지만, 그에 못지 않게 중요한 것은 개인적 차원의 공무원의 의식개혁이 이루는 일이다. 실제로 제도와 구조를 운영하는 것은 공무원 개인이기 때문에 공무원의 의식과 행태가 변하지 않는 한 도와 시·군의 바람직한 관계설정도 공수표일 뿐이다.

도와 시·군간의 잘못된 관계를 개선하기에 앞서 시·군에 근무하는 공무원 개개인들의 의식부터 일깨워져야 한다. 예를 들면, 중앙집권의 관치행정의 틀속에서 잃어버린 주인의식을 되찾는 일부터 출발하여야 한다. 지방자치행정의 주체는 지방공무원이고 그들이 지역의 문제를 자기 일처럼 생각하고 해결해 나가면 지역간의 갈등문제는 쉽게 해결될 수 있다. 그리고 닫힌 마음을 열어 그들이 감정이 상호적으로 이입되는 공동체의식을 확보해 나가야 한다. 상대방을 이해하고 존중해주는 이타주의를 통해 더 큰 공동체의 세계를 건설해 나가기 위해서는 단절된 의사소통을 회복하는 일이 중요하다.

도와 시·군의 공무원은 자기 소속이 정해져있는 폐쇄적인 틀속에 움직이는 그런 존재가 아니라 서로의 의사소통과 이동의 가능한 열려있는 조직의 구성원이라 생각하면 도와 시·군간의 닫힌 구조도 저절로 열리게 마련이다. 갈등도 공무원 상호간의 왜곡이 없는 진솔한 토론을 통해 해결될 수 있을 것이다. 작은 닫힌 세계가 아니라 서로의 감정이 교류된 더 큰 열린 세계를 구축해 나갈 수 있을 것이다.

끝으로, 공무원 의식개혁은 일회성으로 그쳐서는 안된다. 도와 시·군간의 발전적인 협력관계의 구축은 그것을 실제로 이끌어가는 공무원 개개인의 끊임없는 자기성찰과 실천을 통해서만 가능하다. 지속적인 반성과 실천의 계속적인 의미는 조직인이 개인적 행위의 차원을 넘어 인간의 창조물인 조직자체에 대한 지속적인 개혁을 촉구하고 새로운 가능성을 타진해 간다는 것을 뜻한다. 이러한 가능성을 우리 공무원이 보여 줄 때 도와 시·군간의 지속적인 관계개선도 가능해질 뿐만 아니라 전북의 민선자치도 발전하게 된다.

## 2. 정책대안의 모색

### 1) 도의 지위와 권한의 강화

중앙정부와 지방자치단체, 도와 시·군은 각각 부여된 지위에 따라 수행하는 기능과 역할을 갖고 있다. 도의 지위와 역할은 광역자치단체로서 광역적인 행정사무를 처리할 뿐만 아니라 중앙과 기초자치단체의 중간적 지위에서 국가의 위임사무에 대한 시·군을 지도·감독하고, 기초자치단체에서 야기되고 심각하게 야기되고 있는 갈등의 문제를 조정하여 해결하는 역할을 수행한다. 이와같은 기능과 역할을 원활하게 수행되기 위해서는 그에 상응한 권한이 부여되어야 한다.

그러나 중앙의 권한이 지방으로 이양되는 분권화 과정에서 도와 시·군간의 역할분담이 불명확할 뿐만 아니라 양자의 관계도 모호한 상황에 이르렀다. 이에 대부분의 기초자치단체는 도의 지위와 권한을 무시하는 경우까지 발생하고 있다. 시·군에 대한 지도와 감독, 그리고 조정의 역할을 수행해야 할 도의 위치는 흔들리고 있다. 도와 시·군간의 건전한 협력관계가 정립되기 위해서는 지방자치법에 부여된 도의 지위가 보강되어야 하고, 그것을 바탕으로 도와 시·군간의 협력관계를 유지해 나가야 할 것이다.

광역자치단체로서의 도가 주어진 기능과 역할을 다하기 위해서는 중앙정부가 지치권을 지방자치단체에 이양하는 과정에서 도로 하여금 시군을 지도·감독하고 분쟁의 발생했을 경우 이를 해결할 수 있는 조정권을 부여하는 것이 바람직하다. 시·군의 지역적 특성에 대해 중앙보다 도가 훨씬 잘 알고 있을 뿐만 아니라 도와 시·군은 공동의 생활권을 형성하는 공동체의 성격을 강하게 지니기 때문이다. 시·군의 자율적인 통제장치가 미미한 현실에서 시·군의 협력체제를 유지하기 위해서는 현재 도가 지니고 있는 포괄적인 감독권을 개선하는 한편, 도의 조정권을 강화시켜 주는 노력이 필요하다.

#### ① 도의 지도·감독권의 개선

현행 지방자치법상 도가 지도·감독권을 행사할 수 있는 범위가 광범위하다. 감독의 성격도 합법성의 감독보다는 합목적 감독과 예방적 성격의 감독이 많다. 그 밖에 과거 관치시대의 관행인 보고나 승인에 관한 조항도 많아 자칫 도가 시·군을 통제하는 단체로 오해할 소지가 많다. 이와같은 오해를 불식시키며 건전한 방향에서 지도·감사권을 행사하기 위해서는 첫째, 시·군에 대한 합목적적이고 예방적인 감독은 배제하는 대신에 합법적 감독은 보다 철저하게 이루어지도록 한다. 아울러 시·군의 권력적 감독보다는 비권력적 협력적 차원에서의 지도관계로 발전

되어야 한다.

둘째, 광역자치단체에게 너절하게 부여되어 있는 감독의 조항을 개정하여 시·군에 대한 실질적인 지도·감독이 되도록 한다. 불필요한 시·군의 도에 대한 보고사항이나 승인사항은 지방자치단체의 자율에 맡기도록 한다. 조례나 규칙의 제정 및 개정이나 예산이나 결산의 경우 자치단체에서 그 내용을 고시하면 되는 것으로 하여 시·군의 불편을 덜어 주도록 한다.

셋째, 기초자치단체의 집행기관인 시장·군수에 대한 감독은 최소한에 그쳐야 하겠지만, 불법적인 행위를 하는 장에 대한 징계는 신중하게 고려되어야 할 것이다. 주민의 소환권이나, 지방의회의 장의 불신임의결권이 배제되고, 법원의 최종적인 결정에 따라야만 하는 현재의 상황에서 시장·군수의 불법성에 대한 상급기관으로서 징계권의 요청은 허용되어야 할 것이다. 징계위원회의 구성에서 당해 주민이나 지방의회의 의견이 충분히 개진되고 그 절차가 민주적이라고 한다면 감사결과 징계의 소지가 있는 기초자치단체의 장에 대한 징계발의권은 도에 주어져야 할 것이다.

## ② 도의 조정력의 강화

도의 시·군에 대한 조정권을 강화하기 위해서는 첫째, 중앙정부가 도와 시·군에 대해 갖고 있는 인사권과 조직권을 단계적으로 이양해주는 것이 필요하다. 중앙정부와 인사권과 조직권을 가지고 전국 15개 시·도를 조정하는 것처럼 시·군의 대한 인사권과 조직권은 도에게 이양해주어야 한다. 지방자치법 제102조 행정기구에 관한 규정(1994.12.20)은 도지사가 갖고 있는 조직권조차 대통령령으로 강화하였다. 시·군에 대한 조직권은 도지사의 승인사항으로 환원하여 중앙정부의 통제도 완화시키는 동시에 도지사의 시·군에 대한 실질적인 조정력을 강화시켜야 한다.

둘째, 시·군의 인사에 대해 거의 영향력을 상실한 도지사에게 중앙정부가 가지고 있는 인사권을 이양하여 실질적으로 시·군을 조정할 수 있도록 해주어야 한다. 우선 시장·군수의 제청을 받아 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하는 부시장, 부군수에 대한 임명제청권을 도지사에게 부여하여 도의 시·군에 대한 조정력을 강화한다. 이외에도 내무부장관의 협의와 승인을 받도록 되어있는 시·군의 별정직 정원채정이나 직급별 정원채정도 도지사에게 이양하도록 한다. 시·군의 6급이하의 정원초과채정에 대한 내무부 승인권도 도지사에게 이양해주어 도지사의 조정

력을 강화시켜 나간다.

셋째, 도의 시·군에 대한 조정력을 강화시키기 위해서는 행정협의체와 조정위원회의 구성과 운영에서 도가 주도적인 역할을 수행하여야 한다. 시·군에 대한 행정협의회의 구성을 권고하기에 앞서 도가 주도적으로 행정협의회를 구성해 나가는 노력이 필요하다. 전주권 광역행정의 문제를 비롯하여 용담댐건설과 이주의 문제, 옥정호 상수도보호구역 설정과 같은 시·군의 갈등을 유발할 수 있는 문제는 도가 참여하는 행정협의회를 구성하여 조정력을 발휘하는 적극적인 자세가 필요하다.

## 2) 도와 시·군간의 명확한 역할분담

우리나라 지방자치의 정착에 걸림돌로 항상 지적되는 중앙과 지방, 특히 도와 시·군간의 기능배분을 명백하게 하여 양자간의 역할분담을 모호성을 제거해 나가야 할 것이다. 보다 분명한 역할분담을 통해 권한과 책임의 한계를 분명하게 하기 위해서는 첫째, 기관위임사무의 배분형태를 단체위임의 형태로 사무배분이 확대되어 궁극적으로 지방자치단체가 자율적으로 처리하는 자치사무의 비중을 높혀 나간다.

둘째, 중앙정부가 지방자치단체에 사무위임을 하는 경우 위임받을 주체를 명백하게 지정하여야 한다. 다시 말하면 도가 처리해야 할 사무는 도에 위임해야 하지만, 시·군이 처리해야 할 사무도 도에 위임하여 다시 도가 시·군으로 재위임하는 분배방식은 지양해 나가야 할 것이다. 재위임을 통해 불필요한 행정경로만 늘어날 뿐만 아니라 이로 인해 도는 시·군을 감독해야만 하는 부담만 지게된다.

셋째, 도는 업무의 합리적 배분과 관련하여 도가 처리해야 할 사무의 종류를 분명하게 정할 필요가 있다. 기초자치단체가 수행해야 할 성질의 사무에 대해서는 과감하게 시·군에게 이양해 주는 반면에 도가 처리해야 할 광역적인 업무를 개발하여 자기의 고유사무화한다. 도가 기초자치단체처럼 백화점식의 사무를 나열하여 처리할 것이 아니라 도의 지위에 걸맞는 사무만 챙겨 처리하면 된다. 예를 들면, 국제교류 및 통상에 관련된 업무, 관광 및 문화, 예술의 발전과 관련된 업무, 도 전역에 걸쳐있는 산지와 하천 및 도로의 개발 업무 등은 도 차원에서 계획과 집행이 이루어져야 할 업무들이다.

넷째, 도의 업무를 시·군에 위임하여 처리하는 경우에는 관계 지방자치단체와의 협의를 통해 규약을 정해야 한다. 규약의 내용에는 사무의 내용과 범위 및 사무의 관리 및 처리에 소요되는 경비의 부담과 지출방법이 명시되어 사무배분에 따른

책임회피와 갈등의 소지를 없앤다.

### 3) 도와 시·군간의 교류 확대

첫째, 민선자치 이후 도와 시·군간에 단절되다시피한 인사교류를 다시 활성화시키는 방안이 모색되어야 할 것이며, 그것은 지방자치단체의 인사이기주의에서 벗어나는 일부터 시작하여야 한다. 낙하식의 상급기관에서 내려오는 일방적인 인사는 막아야 하겠지만, 중앙과 지방, 도와 시·군간의 사전협의하에 1대 1의 대등한 인사교류는 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 공무원 개개인의 능력발전과 자치단체에 활력을 불어넣을 뿐만 아니라 도와 시·군간의 갈등의 조정을 위해서도 인사교류의 확대는 불가피하다.

정기적인 인사교류의 확대를 위해서는 도와 시·군간의 교류할당제를 실시하여 일정기간 타 자치단체에 파견 근무하도록 하고 그러한 근무 경력은 근무경력평정에 가산점으로 활용하도록 한다. 특히, 이와같은 인사교류는 젊은 활동층의 하위직 공무원외에 무사안일에 빠질 우려가 있는 장기근속의 모든 간부에게 적용하도록 한다.

둘째, 인사교류이외에 도와 시·군간의 정보의 교환도 이루어져야 한다. 도내 전산망의 구축을 통한 도와 시·군이 가지고 있는 정보를 공개하여 모든 주민과 자치단체가 이용할 수 있도록 한다. 또한 도와 시·군의 관계공무원들이 정기적으로 모여 상호의 정보를 교환할 뿐만 아니라 현안의 지역문제에 대한 토론의 장을 마련해주는 것도 필요하다.

셋째, 도와 시·군간의 교류는 관계 공무원들만 해당하는 것이 아니라 지방의원들과 지역의 모든 행정기관 및 민간단체에도 적용되어야 한다. 지역의원들의 정기적인 토론의 장을 활성화하여 지역의 이익을 대변하고 갈등의 문제를 해결하는 방안도 모색할 수 있다. 지역간의 열린 마당을 구축함으로써 지역상호간에 대한 이해와 협력을 증진시켜 궁극적으로는 지역의 발전으로 이끈다.

## VI. 결 어

민선자치의 정착을 위해서는 중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방으로 대폭 이양하여 지방자치단체의 자치권이 확대되어야 한다. 자치권이 중앙에서 지방자치단

체로 이양되면서 제기되는 또다른 문제는 도와 시·군과의 관계정립의 문제이다. 중앙의 예측하에 있었을 때 아무런 문제가 없었던 도와 시·군이 자치의 시대를 맞이하여 점차 갈등을 빚어내고 있기 때문이다.

새로운 지방행정환경의 변화에 따라 도와 시·군과의 관계도 새로 정립되어야 하고, 그것은 그것은 대등한 협력관계로의 전환이다. 기초자치단체인 시·군의 입장에서 보면 중앙정부 뿐만 아니라 광역자치단체인 도도 지방자치를 해나가는 데 거추장스런 존재일 수 있다. 오랫동안 관치행정의 틀속에서 지방을 통제하는 존재로 군림해왔기 때문이다.

새로운 자치의 시대에 도 스스로도 반성하고 시·군을 지배하는 듯한 과거의 잘못된 관행에서 벗어나야 하겠지만 시·군도 도에 대한 부정적인 시각에서 벗어나야 한다. 지방자치의 성숙화를 위해서는 도와 시·군 모두의 협력이 필요하기 때문이다. 14개의 기초자치단체가 구성원이 되어 1개의 광역자치단체가 존재한다는 사실에서 광역과 기초는 공동체적 운명에 놓여 있다고 할 수 있다.

도의 진정한 발전을 위해서는 14개 시·군 모두가 건강하고 튼튼하여야 한다. 그리고 14개 시·군은 각기 독립적이고 자율적인 존재이다. 그리고 그들은 열린 구조를 통해 타 시군과 연결되면서 더 큰 공동사회를 구성해 나간다. 이러한 과정에서 필요로 하는 것은 지도자의 역할이고 도는 바로 그러한 역할을 수행하는 책임자이다. 도에게는 광역적인 행정을 처리하는 광역자치단체로서, 시군을 지도감독하는 중간자치단체로서, 그리고 지역의 갈등문제를 해결하는 조정하는 자치단체로서의 지위에 부응하는 최소한의 권한은 부여되어야 한다. 다만 그러한 권한이 과거처럼 지방을 통제하는 수단으로 사용되어서는 안된다는 전제하에서이다.