

요약

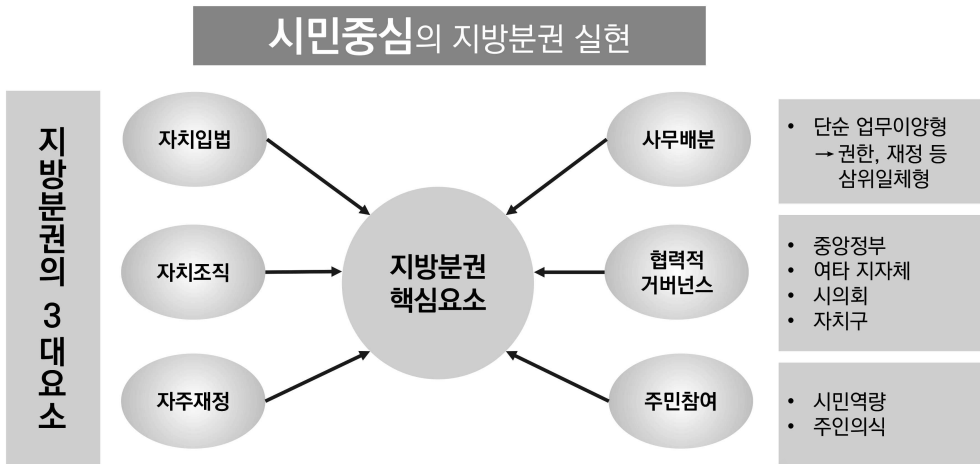
서울시, 지방분권 패러다임 이끌기 위해 지방분권형 개헌 등 핵심과제 추진해야

‘수도·지방정부 만형 역할’ 관점에서 서울시 민선자치 20년 점검 필요

서울시는 수도로서 국가 전체에서 차지하는 사회경제적 위상으로 인한 특수성과 지방분권을 주도해야 하는 지방정부의 만형으로서 역할을 동시에 수행해야 하는 특수한 지위를 지닌다. 서울시는 지방분권과 관련하여 1) 수도로서의 국정 파트너 역할, 2) 지방정부의 만형으로서 상생발전 지원, 3) 시민 입장에서의 생활행정서비스의 만족도 제고, 그리고 4) 주민자치의 실현을 위한 민주시민의 역량 강화를 지원해야 하는 차별화되고 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 이러한 맥락 속에서 서울시 민선자치 20년간의 활동을 돌아보고 향후 서울시가 나아가야 할 역할을 모색하였다.

지방분권 핵심요소는 자치입법·자치조직·자주재정·주민참여 등 6가지

이론적 논의를 토대로 서울시 관점에서 지방분권의 핵심요소는 6가지로 제시하였다. 기존 연구들에서 지방자치와 분권의 기본적인 구성요소로 언급하고 있는 (1) 자치입법, (2) 자치조직, (3) 자주재정 분야를 수용하였다. 이와 함께 중앙정부와 서울시 간 권한과 역할의 변화를 분석하는 데에 초점을 맞추기 위해 (4) 사무배분을 추가하였다. 또한 서울시의 관점에서 중앙정부와의 협력적 거버넌스뿐 아니라 타 지방정부들을 비롯하여 자치구들과의 협력적 관계와 변화 중요성을 감안하여 (5) 협력적 거버넌스를 지방분권의 핵심요소로 포함하였다. 마지막으로 자치와 분권의 궁극적 의의로서 시민들의 역량 관점에서 파악하기 위하여 (6) 주민참여를 지방분권의 구성요소로 제시하였다.



[그림 1] 지방분권의 핵심요소

민선자치 20년 정책흐름은 시대별 주요 이슈·시민요구 반영하며 발전

서울시 민선자치 20년의 주요 정책과 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 민선 1기(1995~1998)는 1990년대 도시 팽창, 집값 폭등, 5대 신도시 개발 등 개발연대의 정점에서, 성수대교 붕괴(1994), 삼풍백화점 붕괴(1995) 등 커다란 사건들을 겪으면서 90년대 중반 이후 개발시대에 대한 정책적 각성이 일어나기 시작한 시기였다. 이에 따라 도시안전 및 방재와 환경정책에 대한 관심이 높아지고 녹색서울계획 등이 추진되었다. 또한 물리적 개발 등 하드웨어적 접근보다 문화, 복지 등 소프트웨어 측면이 강조되고, 대중교통과 보행중심정책 등이 태동하기 시작하였다. 그러나 민선 지방자치의 기반이 조성되기 시작한 초기 단계로서 자치역량이 미숙하고, 중앙정부와의 예측관계에서 벗어나기 어려운 한계를 지니고 있었다.

민선 2기(1998~2002)는 IMF 구제금융(1997) 위기에 따라 경제살리기, 구조조정과 동시에 사회안전망과 복지정책이 제도화되기 시작한 시기였다. 경제 위기를 극복하기 위한 구조조정과 함께 행정 개혁을 위해 행정 전산화와 반부패시스템이 강조되었다. 또한 도시계획 패러다임도 개발에서 관리, 보전시대로 전환되는 시기였다. 최초의 서울 도심부관리계획(2000)을 통해 건물높이를 규제하고, 걷고 싶은 거리 사업, 경관기본계획이 수립되었고 서울시 도시계획 조례(2000)를 통해 주거지역 세분화가 수행되는 등 지역적 도시관리와 해법이 확대된 시기이기도

하였다. 이러한 도시관리와 행정개혁 차원의 조직체계 정비에도 불구하고 시민역량이나 참여는 제한적으로 이루어졌다.

민선 3기(2002~2006)는 수도이전 논란, 행정복합중심도시 건설 추진, 수도권규제, 정부부처 및 공공기관 이전 등 정부 지역균형발전정책이 강조되던 시기였다. 서울시는 정부정책에 적절히 대응하면서 청계천 복원사업을 적극 추진하였고 강남북 균형발전을 위한 뉴타운사업, 균형발전축진지구 등 경제활성화를 위한 정책적 노력이 확대되었다. 또한 서울광장·송례문·홍인지문 등 도심광장 조성, 버스전용차로 등 대중교통 개편과 같이 선택과 집중을 통한 가시적인 성과와 효율성을 추구하고 시정에 경영마인드를 도입하였다. 한편 이러한 성과들에도 불구하고 시민들의 정책참여 등 민주적 절차나 서민생활과의 연계 부문에 있어서 일정한 한계를 지니고 있다는 평가를 받은 시기이기도 하였다.

민선 4기(2006~2010)는 정부의 신자유주의 정책과 시장경제 활성화 추진의 영향으로 시장 전반에 걸쳐 글로벌화, 무한경쟁, 민간활력이 강조된 시기였다. 서울시는 창의시정, 도심재창조, 한강르네상스, 디자인 서울 등을 주요 시책으로 제시하고 차별화된 컬처노믹스(Culturenomics)와 서울만의 정체성(identity)을 확보하는 데 주력하였다. 천만상상오아시스, 다산콜센터 등 시민과의 소통과 참여, 맞춤형 행정서비스에 대한 관심이 확대된 시기이기도 하였으나 전시행정, 외형적 사업에 치중한다는 비판적 시각도 제시되었다.

민선 5기(2010~2011)는 저출산, 노령화, 저성장시대 진입에 따라 소득 양극화, 청년일자리, 노인빈곤 등 사회적 문제 해결이 정책적 우선순위로 자리잡게 되었다. 무상급식 투표로 오세훈 시장이 물러나고 박원순 시장을 거치면서 사람·복지중심의 행정혁신과 민·관·기업 협치, 그리고 소통중심 시민주의에 대한 정책적 관심이 확대되었다. 또한 반값등록금, 비정규직의 정규직화, 마을공동체의 활성화, 친환경 무상급식 등을 추진하였고, 도시재생, 생활임금제, 도시마을, 공공의료 안전망 확충 등 주민생활과 밀접한 정책사업들이 추진되었다. 이러한 정책적 흐름은 현재 민선 6기(2014~)에도 이어지고 있으며 혁신과 협치(거버넌스)를 기반으로 하는 생활정치 중심의 사업들이 시민참여와 함께 이루어지고 있다.

요약하면 서울시 민선자치 20년의 정책적 흐름은 소위 관치로 대변되는 중앙 의존적인 행정집행 대행으로서 제한되던 지방정부의 모습에서 시민들의 요구를 보다 적극적으로 수용하고 반영하는 생활정치의 모습으로 변화를 보여주고 있다. 이러한 민선자치를 통한 정책적 성과와 발전에도 불구하고 여전히 현재의 자치 수준과 권한은 지방분권의 핵심요소 측면에서 여러 가지 제도적 한계를 지니고 있다.

자치입법: 시민수요에 맞는 조례 선도적 제정... 제정범위 제한·구속력 취약

서울시 자치입법 분야의 성과로 크게 세 가지 특징을 꼽을 수 있다. 첫째, 조례의 양적 확대와 질적 다양성이다. 민선 1기에서 5기까지 조례 제정이 284건에서 742건으로 약 3배 증가하였다. 또한 초기의 제도 기반 구축과 개발 행정 분야에서 환경, 복지, 문화, 관광 등 시민수요에 맞춰 다양화되었다. 둘째, 서울시 특성에 맞는 차별화된 입법을 확대하였다. 보행권 확보 및 보행환경 개선 조례(1997), 대기환경기준 및 산업장에 대한 배출허용기준 조례(2001), 서울광장 사용 및 관리조례 개정(2010), 서울형 생활임금조례(2014), 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례(2014) 등과 같은 선도적이고 특화된 입법을 통하여 타 지방정부의 벤치마킹 사례로 활용되었다. 셋째, 시민수요 및 생활밀착형 입법의 강화이다. 서울시 도시재정비 촉진을 위한 조례(2003), 서울시 주민참여 기본조례(2011), 사회적 경제기본조례(2014), 근로자 권리보호 및 증진을 위한 조례(2014), 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례(2014), 서울시 청년기본조례(2015) 등을 제정하여 운영하였다.

그럼에도 현재 자치입법 분야의 한계는 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫째, 조례 제정권이 법률 범위 내로 한정되어 있다. 헌법 제117조에서 지방정부의 입법권에 관한 제정 범위는 법령의 범위 내로 제한하고 있다. 둘째, 조례의 구속력이 취약하다. 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항에 대해서는 법률 위임에 따르도록 하고 있어 조례위반에 대한 제재조치가 실제로는 거의 어려운 실정이다.

자치조직: 조직운영 효율성·전문성 강화... 획일적 지침으로 구성자율권 제약

서울시 자치조직 분야의 성과는 크게 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 행정조직 내 운영의 효율성 확대이다. 서울시 공무원 정원은 큰 변화 없이 유지되면서도 시정 방향 및 시민 수요를 반영한 지속적 조직개편 및 업무효율화를 추진하여 왔다. 둘째, 조직 외부로 통한 전문성 강화이다. 팀제 도입(1998), 정책보좌관 제도 도입(2003), 본부기구 설치(2007), 본부제 도입(2010) 등을 통해 수행하였다. 셋째, 정책과정에서 시민참여와 소통을 확대한 것이다. 주민발의, 주민제안, 주민감시 등 참여방식을 확대하였고, 시민위원회 등 시민참여 활성화를 통한 조직을 운영하였

으며, 시민사회 혁신 등 민간 아이디어를 적극적으로 수용하기 시작하였다.

자치조직 분야의 한계는 크게 두 가지로 첫째, 조직구성에 대한 정부의 획일적 기준 및 지침으로 조직구성의 자율권을 제한하고 있다. 둘째, 주요 직위 구성에도 일률적인 지침을 제공하여 따르게 하고 있다. 부단체장, 국장급 등 주요 직책은 대통령령 기준에 따르게 하여 지역적 특수성을 감안하기 어렵고 행정의 효율성과 맞춤형 대응을 저해하고 있다.

자주재정: 시민수요 대응 자체사업·복지지출 확대..자주재원 확보 힘든 구조

서울시 자주재정 분야의 성과는 세 가지의 특징을 가진다. 첫째, 지속적으로 세입이 확대되었다는 점이다. 2004년 16,782,317백만 원에서 2010년 20,925,638백만 원으로 약 24.7% 증가하였다. 둘째, 시민수요에 대응한 자체사업의 비중이 확대되었다. 2001년 8.8%에서 2008년 67.2%, 그리고 2015년에는 53.6%로 증가하였음을 알 수 있다. 셋째, 시민편익을 위한 복지 분야의 지출이 확대되었다는 점이다. 사회복지 비중은 2008년 19.7%에서 2015년 33.6%로 증가하였다.

자주재정 분야의 한계는 크게 두 가지이다. 첫째, 자주재원 확보가 어려운 세수구조라는 점이다. 지방정부의 자주재원인 지방세 등은 법률이 정하는 바에 의해 부과할 수 있기 때문에 자율적으로 새로운 세목을 설정하는 것은 불가능하다. 또한 지방세와 관련한 사안들을 중앙이 일방적으로 결정하여 지방정부의 재정부담은 확대되고 있다. 둘째, 중앙정부의 일방적 사업추진에 따른 지방예산의 매칭부담으로 의존재원이 증가하고, 재정자립도 및 자주도는 하락하고 있다. 무상보육, 교육사업, 기초연금 등 보편적 복지사업을 위한 재정부담을 사전조율 없이 지방에 전가하여 서울시의 경우 지방채를 2,000여억 원 발행하여 사업을 수행하고 있는 실정이다.

사무배분: 지방사무 비중 증가추세..자율결정 못하는 집행기능 사무가 대부분

중앙과 서울시 간 사무배분의 흐름을 살펴보면 지방사무의 비중이 점진적으로 확대되었다고 볼 수 있다. 산업경제 및 사회문화 분야의 사무가 주로 이양되었으며, 특히 과학기술부, 문화

재정, 문화체육관광부, 환경부, 국토해양부, 보건복지부의 사무가 많이 이양되었다.

그렇지만 한계가 보다 큰 상황이다. 첫째, 여전히 국가사무가 지방사무의 비중보다 훨씬 높고, 이양률이 더디다. 둘째, 주로 집행기능의 사무들이 이양되었다. 즉, 관리, 부과징수, 시정명령, 인허가 등과 같은 업무들이 주로 이양되어 계획이나 자율적 결정기능은 여전히 발휘하기 어려운 실정이다. 셋째, 행·재정적 지원이 없이 사무이양이 이루어졌다. 이로 인해 지방정부는 업무 과다, 재정부담, 전문성 부족 등의 어려움을 겪고 있다. 넷째, 자치사무에 대해 여전히 비합리적 관여가 이루어지고 있다. 중앙의 관리감독이 중복적, 포괄적으로 이루어지면서 지방정부의 여건을 반영하는 데 미흡한 실정이다.

협력적 거버넌스: 중앙·지방·자치구 간 협력 노력... 협력수단 제도화는 미흡

협력적 거버넌스 분야 성과는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙과의 협력전담기구 설치를 위한 추진을 시도하였다. 전국시도지사협의회, 전국시군자치구의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회가 지방자치 발전에 필요한 법 개정을 건의하고, 정책 협의 등에 관한 시, 군, 구 의견을 국회와 중앙정부에 제안하는 활동을 수행하였다. 둘째, 서울시 주도의 지역상생 노력을 강화하였다. 5개 분야 18개 사업 즉, 안전한 먹거리 확보, 농어촌 체험·교류 활성화, 유희자원 발굴 및 협력 활용, 도농연계 일자리 창출, 지속적 소통·협력 체계 구축 분야의 사업들로 대폭 확충하였고, 지역소식과 농특산물을 소개하는 지역홍보센터를 설치하는 등 홍보 플랫폼 구축, 지역상생교류사업단의 설립과 함께 지역상생발전기금을 통해 적극적으로 재원을 마련하였다. 지역상생발전기금(지방소비세액의 35%) 전체 3,340억 원 중 서울시가 1,642억 원을 출연하였다(2012년). 셋째, 자치구와의 자치분권 협력을 꼽을 수 있다. 서울시는 선도적으로 ‘자치분권 특별시 서울’을 선언하고 선도적인 분권모델을 시행하고자 자치구 조정교부세 2,800억 원을 확충하였으며, 자치영향평가(2016)를 도입하여 실시하고 있다.

그럼에도 협력적 거버넌스의 한계는 첫째, 중앙과의 협력(국정참여)에 있어 수평적 관계가 아닌 수직적 관계로 인식되고 있다는 점이다. 또한 참여와 협력의 결과 조치에 대해 책임성을 확보할 수 있는 수단이 부재하여 협의사항들에 대한 실제 반영률이 저조하다. 둘째, 지자체 간 협력에 있어 제도적 기반이 부족하고, 지자체 간 연계 협력에 대한 인식이 결여되어 있다. 또한 협력사업의 경험이 일천하여 지속가능성이 강화될 필요가 있다. 셋째, 자치구와의 협력에 있어 사무배분과 그에 필요한 재정지원 등이 추진되고 있지만 아직 초기 단계로 향후 확산이 필요한 시점이다.

주민참여: 주민청원 등 주민직접참여제도 확대...실질적 참여는 여전히 미흡

서울시 주민참여의 성과는 크게 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 주민직접참여제도를 확대하였다는 점이다. 즉, 주민청원, 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환제 등을 도입하여 시행 중이다. 둘째, 행정정보공개 수준에서 주민들의 정책아이디어를 반영하는 수준으로 발전하였다. 행정정보공개 조례 제정(2000년), 주민소송제도 도입, 천만상상오아시스, 주민투표제 및 청책박람회와 청책토론회 등을 실시하였다.

주민참여의 한계로는 첫째, 주민들이 정책과정에 간접적인 영향을 미치는 일반적인 주민참여에 비해 정치적 대표자들의 책임성을 확보하는 주권자로서 참정분야의 이용률이 저조하다는 점이다. 둘째, 주민협정 등 주민합의 사항에 대한 제도적 근거가 부족하여 결과조치에 대한 이행확보가 어렵다는 점이다. 이는 주민들의 참여효능감을 떨어뜨리고, 참여제도에 대한 무관심을 초래하고 있다. 셋째, 주민참여제도의 작동요건이 경직되고, 개인적 민원 위주로 활용되면서 제도의 본래 취지를 살리기에는 미흡한 실정이다.

국정참여 자격 서울시, 지방분권 국가의제로 설정하고 선도적 역할 바람직

1) 지방분권 패러다임으로 전환 위해 '중앙에 의존해 지방발전' 타성 극복해야

우리나라는 역사적으로 중앙집권적 국가통치체제에 익숙해 있기 때문에 지방분권적 패러다임으로 전환하기 위해서는 중앙에 의존하여 지방을 발전시키려는 타성을 극복해야 한다. 특히 중앙정부가 지방정부에 대해 수직적 관계로 인식하는 상황에서는 기존의 읍소형 접근방식이 되풀이하는 것은 한계가 명확하다는 것이 민선자치 20년의 중요한 교훈이다. 중앙집권적 전통과 정서에서 탈피하기 위해서는 국정참여 자격을 가진 서울시가 지방분권을 국가적 의제이자 주요 정치현안으로 설정하고 선도적인 역할을 담당하고 적극적으로 나서서 부각시킬 필요가 있다.

2) 민주시민 역량 키우는 다양한 지원으로 시민 주인의식.참여의지 높일 필요

민주주의는 정치제도가 민주적인 형태를 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 아니라 구성원들의 능력과 태도가 제도를 뒷받침해야 하며, 사회 문화적으로도 정착되어야 한다. 지방자치 실현을

위해서도 지역의 주인의식을 가진 민주시민의 역량 없이는 적극적 참여나 공감대 형성이 어려울 것이다. 공동체 의식의 결여, 정치에 대한 불신과 냉소주의, 낮은 정치참여의식, 비합리적인 의사결정과정 등의 현실에서 주민들의 권리의식과 책임의식, 참여의식, 비판의식, 시민의식, 공동체의식 교육과 정치참여의 기회가 확대되어야 한다. 개인과 지역사회가 영위하고 있는 삶에 영향을 미치는 결정과정에 참여함으로써 공동체의식을 습득하고 개인의 능력을 고양할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

3) 시민중심 생활밀착형 행정서비스 개발하려면 지방분권 필요성 인식시켜야

주요 사회적 인프라가 구축되고 행정서비스가 제공되는 시점에서 지역주민들을 위한 행정서비스는 지역특성에 맞는 생활밀착형이 되어야 한다. 과거의 전국을 대상으로 한 총량적, 거시적 보편적인 접근방식으로는 지역주민들에게 충분한 만족을 제공하기 어려워졌다. 생활밀착형 행정서비스는 신속성, 현장성, 전문성을 요구하기에 현장과 가까운 지방정부의 역할이 중요하다. 지방정부가 지역맞춤형 서비스를 위해 적극적인 역할을 수행하고 새로운 정책을 시도하기 위해서는 자치의 범위가 더 확대되어야 하며 이는 지방분권을 통해 가능하다는 점에 대해 공감대를 확산시킬 필요가 있다.

4) 지방정부, 시의회, 국회, 언론사 등 이용해 지방분권 공감대 형성 유도해야

지방분권에 대해서는 다양한 이해관계별로 지역별 이슈가 다를 수 있으므로 공감대 형성과 합의가 전제되어야 한다. 지방자치와 분권의 실제 주체이자 대상인 광역 및 기초 지방정부와 시의회, 국회 등 대의기관과 언론기관을 통해 많은 이들이 공감하고 합의할 수 있도록 유도해야 한다. 국회는 행정부와 더불어 국가의 주요 정책들이 입안되고 법률화되는 곳으로 지방자치 및 분권이 상시적 의제 및 안건으로 상정되고 논의될 수 있도록 적극적으로 요구하고 관련 자료를 제공할 필요가 있다. 또한 시도지사협의회, 시도의회회장협의회, 시도연구원협의회 등을 통해 구체적인 지방행정영역에서 중앙의 정부와 정치권에 지방자치와 분권의 이념과 가치를 적극적으로 주창하고 실천을 촉구해야 한다. 또한 지역 혹은 전국 언론 등 주요 언론기관을 통해 지방분권의 필요성과 추진방안에 대한 논의가 활발히 이루어질 수 있도록 문제를 제기하고 여론을 형성하도록 해야 한다. 이들 모두와 함께 지방분권의 필요성과 당위성을 적극적으로 발굴, 홍보하고 지속적으로 중앙부처에 개선을 건의하고, 논리를 개발하고 추진전략과 방안을 마련하여 제시하도록 해야 한다.

자치현장 조례 제정, 지방소비세 인상, 특별교부세 신설 등 핵심과제 설정

민선자치 20년간 지방분권의 핵심분야별 성과와 한계를 통해 향후 서울시가 지방분권의 패러다임 전환을 위해 추진해야 할 핵심과제는 아래와 같다. 특히 서울시는 지방분권을 선도해 가기 위한 접근에 있어 중앙-지방 간 경쟁이나 권한다툼이라는 편협한 시각에서 벗어나 시민의 만족도 제고 및 민주시민의 역량 강화라는 시민 관점에서 선도적 역할을 수행할 필요가 있다.

추진방향 및 주요 과제		핵심과제
자치입법	<ul style="list-style-type: none"> ● 조례의 재정권한 및 범위 확대 ● 조례를 통한 제재수단 확보 ● 자치서울 기반 확충 ● 지방의회 전문성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지방분권형 헌법개정 추진 ● 과태료 외 벌칙제정 등 입법 실효성 강화 ● 서울특별시 자치현장 조례 제정 ● 서울특별시 행정특례에 관한 법률 개정 ● 지방의회 전문인력 지원 확대
지방법규의 위상제고		
자치조직	<ul style="list-style-type: none"> ● 조직기구 구성의 자율권 확대 ● 주요 직위 구성의 자율권 확대 ● 정원운영의 자율권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 조직기구 및 주요 직위 구성에 대한 행정자치부 기준 개선 ● 기준인건비 범위 내 자체여건에 맞게 조례로 결정 가능
자치기구, 정원운영 등 조직 자율권 강화		
자치재정	<ul style="list-style-type: none"> ● 자주적 과세권 도입 ● 중앙·지방 간 합리적 재원 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지방소비세 인상 ● 보편적 복지사업 국고추진 등
지방재정 확충		
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> ● 사무이양에 따른 행정재정 지원 병행 ● 자율적 결정권이 발휘가능한 사무이양 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 이양교부세 등 특별지방교부세 신설 등 ● 권한과 책임을 일원화하는 기능 중심의 이양 확대
포괄적·적극적 사무이양		
협력적 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ● 중앙-지방 간 협의기구 실효적 참여 및 정책 결정 구속력 강화 ● 수도권, 비수도권 상생협력 지원 확대 ● 자치구와의 실질적 협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 중앙-지방협력회의의 설치 법안 제정을 위한 노력 ● 서울시 지역교류 및 연계협력 사업 활성화 및 홍보 ● 서울자치분권협의회의의 활성화, 자치영향평가제 실시
협력기구의 실질적 권한 확대		
주민참여		
주민 직접참여제도 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ● 주민직접참여제도 활성화 유도 ● 주민참여 및 자치관련 교육 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 청구요건, 대상 기간 등 요건 완화 ● 홍보 및 교육자료 마련, 지역단위 교육프로그램 연계

[그림 2] 서울시 지방분권의 분야별 핵심과제