

대전광역시 자치행정 20주년의 회고와 미래과제

최진혁 충남대학교 자치행정학과 교수

••

I. 서론 : 문제제기

2011년은 대전광역시가 불완전하게나마 지방자치체를 시행한지 20주년이 되는 해이다. 아울러 대전시가 출범한지 62주년이 되는 해이고, 동시에 직할시(이후 광역시로 개칭)로 승격된 지 22주년이 된다. 대전시는 대한민국 정부수립과 더불어 제헌헌법(1948. 7. 17)에 의해 보장되어¹⁾ 제정된 지방자치법(1949. 7. 4)에 의해 비롯된 지방자치제도에 따라 시작되었다. 그러나 당시의 지방자치제도는 집권자의 정권연장의 수단으로 이용되거나²⁾ 국가행정의 능률성 도모를 위해 유보 당하는³⁾ 역사적 시련을 겪으면서 진전되어 왔다. 즉, 야당우위의 국회구조 하의 이승만대통령의 직선제 개헌을 위한 민의조작도구로서의 지방의회의 활용, 헌법에 지방자치가 보장되었음에도 불구하고 헌법부칙에 제한규정사항을 두어 지방자치를 유예한 것이 그것이다.⁴⁾ 이후 제4공화

1) 헌법 제8장 제117조 제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 하여 지방자치단체는 이 조항에 근거한 자치권에 의하여 그의 관할구역과 주민을 통치하고 그 관리사무를 자기의 자율과 책임 하에 처리할 수 있는 법률적 권능을 가지게 되었다. 국가와는 별개의 법인격이 부여되고 그 독자적 사무가 인정되는 지방자치단체가 사무를 처리하고 존립하기 위해 일정한 권능을 가져야 하는데, 우리나라는 헌법에서 이를 명시적으로 보장하고 있는 것이다.

2) 1950년대 지방자치는 집권자의 정권연장의 수단으로 이용되었다. 따라서 지방자치단체장의 선임방식의 변화가 가장 중요한 자치법의 개정요인이 되었던 것이다(간선제-직선제-임명제-직선제). 당시의 집권층은 지방자치단체를 자신들의 입장을 대변하고 지지해줄 하나의 정치기반 정도로 생각하였다(손봉숙, 1995 : 75 ; 김병찬·정정길, 1995).

3) 1961년 5월 군사혁명위원회 포고 제4호로써 전국의 지방의회가 해산되고, 이어 6월 국가재건비상조치법 제20조로써 도지사, 서울특별시장과 인구 15만 이상의 시장은 최고회의 승인을 얻어 내각이, 기타의 지방자치단체장은 도지사가 임명하도록 하였다.

4) 제3공화국 헌법(1962.12.26) : <이 헌법에 의한 최초의 지방의회 구성시기에 관하여는 법률로 정한다>(부칙 제7조 제3항)고 규정하여 지방의회의 구성을 법률사항으로 위임하였으나 사실상 법률제정을 회피함으로써 지방자치제는 헌법에만 있을 뿐 그 시행은 이루어지지 않았다.

국, 제5공화국헌법은 지방의회의 구성을 조국통일시까지 유예하거나 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되, 그 시기를 법률로써 정할 것을 규정하였던 것이다.⁵⁾ 이렇듯 정치권으로부터 정권유지의 도구로 전락되었었던 우리의 지방자치는 1987년 6.29 민주화 항쟁이후 마침내 1991년 지방의회의 재구성과 1995년 지방자치단체장을 주민직선으로 하는 획기적인 지방자치의 시대를 구가하게 되었다. 그러나 30여 년만에 부활된 지방자치도 정치가의 정쟁게임 하에서 주민의 노력에 의한 주민의 필요성에 근거하여 성취한 지방자치제가 되지 못하다보니 여전히 중앙의 정치논리에 입각한 ‘중앙집권방식으로의 지방자치’가 되고 있는 것이다. 이러한 그동안의 지방자치의 한계를 인식하여 16대 대선을 활용해 학계, 시민단체, 언론 등 각계 전문가그룹들이 진정한 지방자치 실현을 위한 지방분권화 운동을 적극적으로 전개하였다.⁶⁾ 어떻게 하면 불균형적으로 발전되어온 지역문제를 해결하여 ‘지방분권과 지역균형발전’을 이루어 낼 수 있을 것인가가 참여정부의 주요 현안 과제가 되었던 것이다.

이어 이명박정부는 세계화에 대응하는 광역권경제권 구축, 지역개성을 살린 특성화된 지역발전, 지방분권/자율을 통한 지역주도 발전체제, 지역간 협력/상생을 통한 동반 발전을 기치로 내세워 국가균형발전정책을 수행하려 하고 있다. 21세기 새로운 환경변화에 부합하기 위해서는 국내에서만 한정되었던 내국적 균형정책으로는 더 이상 국가 발전을 기약하기 어렵고, 따라서 세계화에 대응하는 경쟁력 있는 지역을 창조하고, 지역별 비교우위를 토대로 차별화된 발전전략으로 지역의 잠재력을 확충하여 지역경쟁을 유도하여야 한다는 것이다. 이와 더불어 지난 정부의 지방분권을 실질적 지방분권으로 전환하여 지역의 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있도록 하고, 중앙과 지방의 협력체계를 구축하는데 지역이 주도하고 중앙은 이를 조정하고 지원하는 협력방식으로 하며, 수도권과 비수도권간 및 각 지역간 발전적 분업구조 형성과 상호 협력을 통해

5) 제4공화국: 유신헌법과 더불어 출범한 제4공화국은 헌법에 지방자치제를 규정하고 있으면서도 부칙 제10조에서 <이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니 한다>고 하여 사실상 지방자치의 포기를 명문화하였다.

제5공화국: 제5공화국 헌법(1980.10.27)에서도 지방자치에 관한 헌법조항을 두었으나 부칙 제10조에서 <이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성 시기는 법률로 정한다>고 규정해 놓음으로써 재정자립도를 이유로 하여 지방의회의 구성을 미루어왔다.

6) 지방분권 지식인 선언, 지방자치법 개악저지 및 분권촉구 결의문 발표대회, 지방자치현장 선언 등 전국적, 지역적으로 분권조직을 형성하여 활동하였다. 특히 지식인 선언 그룹과 NGO그룹(참여자치지역운동대, 지역경실련협의회, 시민사회단체연대회의 지방자치위원회)이 참여하는 ‘지방분권운동 전국조직 창립준비위원회’가 구성되기도 하였다(지역균형발전을 위한 지방분권운동 대전·충남연대 창립식 및 기념 토론회, 2002: 8-9).

지역간 동반·상생 발전을 도모하여야 한다는 것이다(국가균형발전위원회, 2008).

이러한 환경 하에 최근 대한민국 신중심도시 건설을 기치로 ‘잘사는 대전’, ‘꿈이 있는 대전’, ‘세계 속의 대전’이라는 시정방향 하에 첨단경제도시, 교육/문화/레저특별시, 따뜻한 복지도시, 쾌적한 교통/환경도시, 소통과 화합의 시민행정을 그 시정전략목표로 하여 시정개혁을 추진하고 있는 대전광역시는 21세기 지식정보화사회, 세계화, 지방화시대의 새로운 정치행정환경에 부합하기 위한 행정서비스 창출에 골몰하고 있다. 그동안 시장주의, 고객주의, 성과주의에 함몰된 신공공관리(NPM)에 입각한 집행부의 일방적인 통치(Government)로서는 더 이상 대전시의 발전을 기약하기 어렵고, 중앙정부와 지방자치단체 및 시민사회가 협치(Governance)로서 공공서비스를 주민과 함께 공동 창출해나가는 시정운영을 수행케 하여 시정발전을 도모하여야 한다는 것이다. 이러한 배경에서 본 연구는 지방자치 20년의 대전시의 지방자치행정 내용을 검토하면서 그 특징적 내용을 추출하고 미래과제를 제시하고자 한다. 이를 위하여 우선 지방행정의 개념을 국가의 지방행정수행방식에 근거하여 정의하면서 대전시 (지방)자치행정의 검토영역대상범위를 선정하고 이를 기초로 분석틀로 활용하여 설명하고자 한다.

II. 대전시 지방(자치)행정의 이론적 고찰

1. 지방(자치)행정의 개념정의

지방행정은 이를 실시하는 국가의 역사적 배경과 특수성에 따라 그 의미가 달라질 수 있는 다의적인 개념으로 파악된다. 그러나 일반적으로 지방자치단체가 지역사회의 복지증진을 위하여 행하는 일체의 행정작용으로 볼 수 있으나 지방에서의 행정처리방식을 기준으로 볼 때 대체로 세 가지 범주로 정의될 수 있다(표1 참조; 정세욱, 2005: 50-51).

첫째, 지방행정을 광의로 이해할 경우 그 행정의 주체가 누구이냐를 불문하고 “일정한 지역 내에서 수행하는 일체의 행정”을 의미하는 것으로 보아 지방자치단체가 처리하는 자치행정과 위임행정 뿐만 아니라 중앙정부가 지방자치단체에 설치하여 행하는 특별지방행정기관에 의한 행정(관치행정)까지도 지방행정으로 보게 된다.

둘째, 지방행정을 협의로 이해할 경우 일정한 지역 내에서 수행하는 행정 중에서 “지방

자치단체가 처리하는 행정”만을 의미하게 되어 자치행정과 위임행정이 해당하게 된다.

셋째, 지방행정을 최협의로 파악할 경우 “지방주민들이 그들의 일상생활에 관련된 사무를 국가(중앙정부)의 관여없이 그들의 의사와 책임하에 스스로(또는 대표자를 통하여) 처리하는 행정”으로 보게 되어 지방자치단체가 처리하는 행정 중에서 자치행정만을 의미하게 된다.

[표 1] 지방에서의 행정처리방식에 따른 지방행정의 개념

처리주체	국가의 시각	주민의 시각	지방행정의 개념
①국가(중앙정부)가 직접처리	직접행정	관치행정	①+②+③(광의)
②국가가 처리할 것을 지방자치단체 또는 집행기관에 위임하여 처리	간접행정	위임행정	②+③(협의)
③지방자치단체가 처리	간접행정	자치행정	③(최협의)

2. 지방행정의 지도이념

지방행정은 지향해야 할 가치 내지는 이상, 준수해야 할 지도원칙(이념)을 가지고 나아가야 하는데 일반적으로 민주성, 공정성, 신뢰성, 합법성, 합목적성, 효과성, 개별성, 다원성, 합리성, 능률성, 생산성 등을 들 수 있다. 그런데 이러한 지방행정의 지도이념은 항상 서로 순응적 관계가 아니라 상충적 관계에 놓일 수 있다는 것이다. 민주성과 능률성, 합법성과 개별성이 그것이다. 따라서 지방자치단체가 처한 환경에 따라 지도이념간의 우선순위를 정하여 지방행정을 수행해야 할 것이다.

[표 2] 지방행정의 지도이념간의 우선순위

지도이념	목적의 수준	
1) 민주성/합법성	최상위목적	목적관련성
2) 공정성/신뢰성	상위목적	목적관련성
3) 개별성/다원성	하위목적	목적관련성
4) 합목적성/효과성		목적의 실현
5) 합리성/능률성/생산성		수단관련성

3. 지방행정의 연구대상 및 범위

지방(자치)행정은 일정한 국가의 정치적, 경제적, 사회/문화적 환경 속에서 1)지방정부가 중앙정부 및 주민과 각각 어떠한 관계를 가지는가 하는 지방정부의 대외적인 측면을 종합적, 체계적으로 설명해야 할뿐만 아니라 2)지방정부의 대내적인 측면인 지방의회와 집행기관의 구성/권한을 중심으로 한 기관구성형태 및 양 기관의 관계를 조명해야 하며, 3)조직이 공통적으로 갖는 대내적인 관리적 측면을 고찰해야 한다.

1) 지방정부의 대내적 분야

지방(자치)행정은 지방정부의 대내적 분야로서 지방자치단체의 계층구조 및 정치행정체제, 기관구성형태, 지방의회와 집행기관을 그 연구대상으로 하여 그 특징적 내용을 설명해야 한다.

2) 지방정부의 내부관리분야

지방(자치)행정은 지방정부 조직 내부의 관리적 측면을 연구대상으로 한다. 즉 지방행정관리, 지방행정조직, 지방공무원의 인사행정, 지방재정, 사무관리 등의 관리현상을 다루어야 한다.

3) 지방정부의 대외적 분야

지방행정은 지방자치단체와 중앙정부와의 관계, 주민과의 관계 속에서 조명해야 한다.

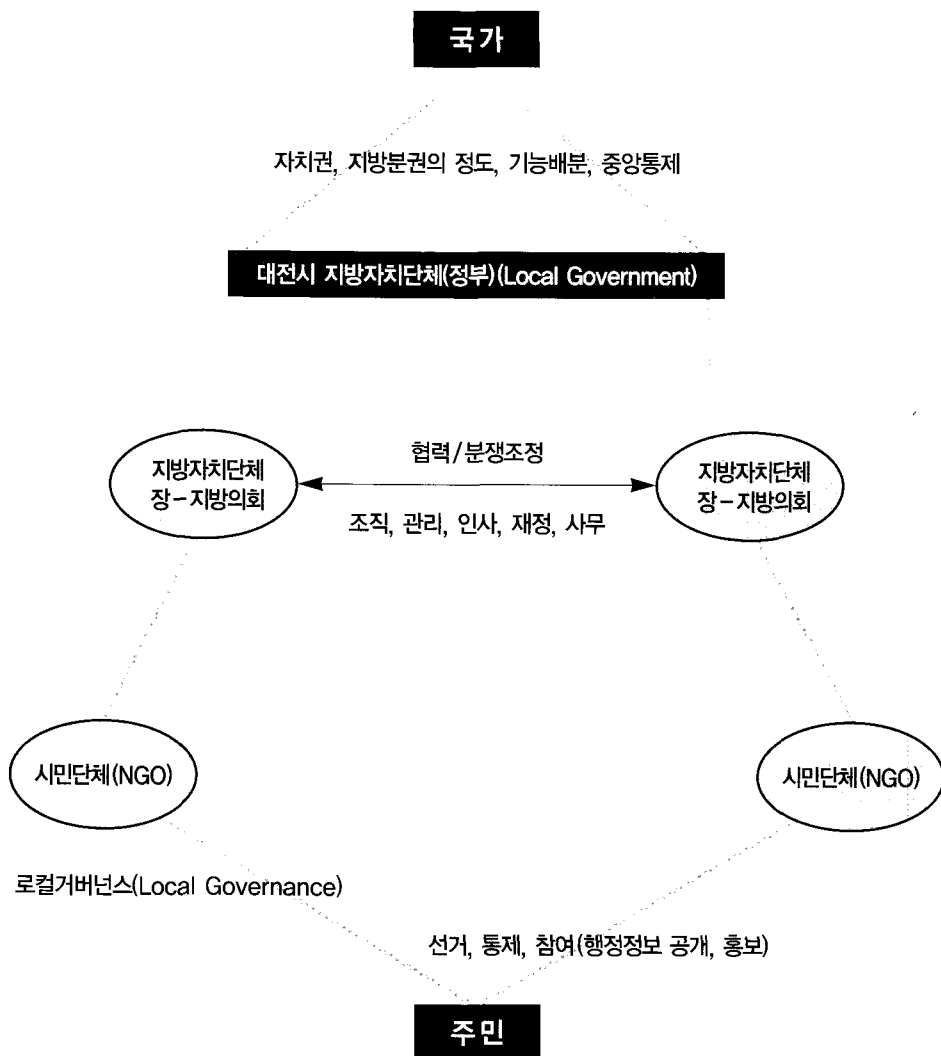
- (1) 중앙정부와의 관계 : 지방분권, 자치권, 기능배분, 중앙통제
- (2) 주민과의 관계 : 주민참여, 지방행정책임과 주민 통제(지역여론, 매스컴, 이익단체), 대민홍보와 정보공개, 지방행정서비스와 복지, 주민을 위한 행정기능의 내용(상/하수도, 쓰레기, 교통과 같은 분야별 행정)

4) 지방정부의 환경

지방(자치)행정에 영향을 미치는 환경적 요인(외재적 결정요인)을 파악해야 한다. 대전시의 자치행정경험과 그 성패여부, 정치적 환경으로는 대전시의 정치적 지향성 여부

와 정치적 안정여부 및 지방분권적인가의 여부, 경제적 환경으로 대전시의 경제발전정도와 생활수준, 사회문화적 환경으로는 주민들의 의식수준, 가치관 등을 들 수 있다.

이를 기초로 대전시 지방(자치)행정의 20년 역사와 앞으로의 발전과제 등을 모색할 준거틀로서 다음과 같은 그림을 제시할 수 있겠다.



[그림 1] 대전시 지방(자치)행정의 준거틀

Ⅲ. 대전시 자치행정의 현황

1. 국가(중앙정부)와 대전시와의 관계

중앙정부와 대전시와의 관계는 대체로 지방분권의 정도, 자치권, 기능배분, 중앙통제 등으로 가늠해 볼 수 있는데, 이는 대전시 자체적으로 논의할 수 있는 문제가 아니라 국가가 어느 정도의 분권운영체제와 마인드를 가지고 지방행정을 운영해 나가고 있는 것인가의 문제이다. 따라서, 대전시가 다른 자치단체와 마찬가지로 국가와 지방간의 사무구분체계 개선추진(자치사무, 법정수임사무), 중앙행정권한의 지방이양 확대에의 노력에도 불구하고 여전히 지방분권의 정도가 매우 취약한 것이 사실이다. 그리고 대전시 자치행정권이 중앙정부의 관여와 감독이 강한 관계로 상대적으로 취약한 것이다. 즉, 주무부장관이 대전시장의 명령, 처분에 대한 취소/정지권, 위임사무 불이행에 대한 직무이행명령권 및 대집행권, 자치사무에 대한 감사권을 가지고 있어 자치행정권이 근본적으로 침해되고 있는 것이다. 더 나아가 정치적인 측면에서 볼 때 대전시의회는 국회와의 관계에서 수평적인 협조체제를 갖고 있지 않아 자치행정을 효율적으로 운영해내는데 한계를 드러내었다. 즉, 국가의 주요정책사업에 대한 지원문제를 놓고 국회와 대전시의회가 보인 구조적 한계가 그것이다(최진혁, 2008).

2. 대전시 지방정부

대전시는 민선1기부터 지금까지 시장과 지방의회의원을 주민으로 직접 선출하게 하여 두 기관으로 하여금 서로 견제와 균형을 이루도록 하여 분립 내지 대립시키는 기관분립형 조직을 운영하고 있다. 그런데 중앙정부의 강력한 대통령중심제 조직의 영향을 받아 강시장-의회형의 기관분립형조직을 취하고 있다. 이는 의결기관과 집행기관을 모두 주민직선에 의하여 선출함으로써 실질적인 주민통제가 가능해졌고, 시장의 임기가 보장됨으로써 강력한 행정시책을 추진할 수 있다는 점에서는 긍정적 의미를 찾을 수 있으나 또 한편으로는 유권자의 표를 의식한 인기행정, 전시행정의 유혹에 자유롭지 못하여 많은 문제점을 드러낼 수밖에 없었다. 이러한 배경에서 대전광역시 지방정부는 어떻게 지방정부기관을 구성하는 것이 민주적이고 효율적인 지방정부가 될 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 본다.

1) 자치행정조직

지방자치법은 헌법에 의거하여 지방의회의 조직과 권한, 의장·위원회, 자치단체장의 선거, 보조기관·소속행정기관·하부행정기관 등 지방자치단체의 조직의 대강을 규정하고 있으며, 그 밖의 구체적인 조직사항에 관하여는 각 지방자치단체로 하여금 일정한 범위 안에서 자치입법, 의결 등의 형식으로 스스로 조직하거나 또는 조직에 참여할 수 있는 권능을 부여하고 있다.

따라서 실정법상으로는 각 자치단체가 그 지방의 실정에 맞는 조직을 편성할 수 있는 자치조직권을 어느 정도 가지고 있다 할 것이다. 즉, 현재 지방자치단체의 부단체장, 행정기구 등에 관한 사항은 일정한 범위 내에서 자치단체의 조례로 정하는 것으로 하였으나 대통령령이나 대통령령이 정하는 기준에 따라 정하게 되어 있으므로(지자법 제110조~112조) 자치조직권의 폭은 좁다고 할 것이다(정세욱, 2005 : 167). 즉, 시·도의 부시장·부지사는 대통령령에 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하고 있으며, 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다. 그런 배경에서 대전시의 민선자치시대의 행정조직변화와 이에 따른 특징적 내용을 살펴보기로 한다. 즉, 민선시장들은 나름대로 시정목표에 맞게 차별화하여 조직을 효율적으로 운영하여 하였다. 대체적으로 이 시기의 일반적인 행정조직개편의 특징은 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다. 구체적인 사항은 <표3>과 같다.

- 작고 효율적인 지방정부를 표방하는 자치시대에 부응하는 조직개편을 시도하였다.
- 기능재조정을 통한 유사업무조정과 통폐합을 유도하였다. 즉, 행정기능 쇠퇴분야의 기구 및 인력을 축소 내지 폐지하였고 유사기능을 통/폐합하였다.
- 지원부서와 실행부서간의 관계를 재설정하였다.
- 신규행정수요에 적극적으로 대처하고, 시정주요정책과제 추진체제를 강화하며, 기능 및 인력의 합리적 조정을 통하여 조직의 효율성 제고에 중점을 둔 조직개편을 실행하였다.
- '일' 과 '성과' 중심의 조직개편을 단행하였다.

[표 3] 민선시대 시장과 주요행정조직변화 및 시정목표, 주요논리

민선자치 시장	주요행정조직변화 및 시정목표	주요논리
<p>홍선기 : 민선1기 (1995.7.1~1998.6.30)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2실 10국 45담당관/과를 2실 10국 44담당관/과로 개편 (문화관광국 폐지, 교통국 신설) - 재정국 폐지, 문화체육국 신설(1997년) 2실 10국 1본부 4관 4담당관 37과 139계 4담당을 2실 10국 1본부 3관 4담당관 37과 139계 2담당으로 개편(1997년) 	<p>문민정부 “작고 효율적인 정부” 표방</p>
<p>홍선기 : 민선2기 (1998.7.1~2002.6.30)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 행정기능 쇠퇴분야의 기구/인력축소, 폐지 및 유사기능 통/폐합 - 규제기능 축소, 지원체제기능보강 - 시민의 삶의 질 향상을 위한 사회복지 분야 등 기능보강 - 민간위탁 대상분야 적극 발굴, 위탁추진 <p>1실 7국 1본부 3관 4담당관 33과</p>	<p>조직개편의 논리 : 공급지중심에서 수요지중심으로</p>
<p>염홍철 : 민선3기 (2002.7.1~2006.6.30)</p>	<p>조직개편기분방향 : 신규행정수요에 적극적 대처, 시정주요정책과제 추진체제 강화, 기능 및 인력의 합리적 조정을 통하여 조직의 효율성 제고에 중점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도시환경개선사업단 신설, 건설재해복구과(4담당) 신설, 도시건설주택국이 도시건설방재국으로, 건설방재과가 민방위재단 관리과로 변경, 지적과를 도시건설주택국에서 자치행정국으로 조정, 지하철건설본부 1기획단(2담당), 3담당 폐지(2005년) - 남부소방서신설, 대전선사박물관 신설(2006년) 	<p>시민에게 감동을 주는 민본행정 (시정목표)</p>
<p>박성호 : 민선4기 (2006.7.1~2010.6.30)</p>	<p>1실 7국 1본부 1단 3관 5담당관 34과 167담당(2006.12.31) 1실 7국 1본부 3관 4담당관 36과 2단 198담당(2008.12.31)</p> <p>총액인건비정원제 본격시행에 따라 자치조직권의 확대와 자치 운영의 책임성 강화 차원에서 ‘일’ 과 ‘성과’ 중심의 조직개편을 실행함. 즉, 신규행정수요에 적극 대처하고 업무의 중복분산 등으로 인한 비효율을 해소하고 기능쇠퇴분야의 감축과 시정 주요정책 과제의 추진체제를 강화하는 등 조직의 효율성 제고에 중점을 둔 ‘기능중심’ 의 조직개편을 단행하였음. 경제통상국과 미래사업본부, 공원산림과와 푸른도시사업단, 도시관리과와 도시균형개발과 등 통합하고, 미래의 신규수요에 대응하여 국제교육담당관, 도시디자인과, 투자마케팅과, 문화산업과를 신설하고, 맞춤형복지 서비스를 위해 노인장애인복지과를 노인복지과와 장애인복지과로 분리하였으며, 시민이 안전한 도시건설을 위하여 어린이안전담당, 교통안전담당을 신설하였음.</p>	<p>활력이 넘치는 경제 도시 달성, 저탄소 녹색성장, 그린시티 조성, 첨단과학+ 문화예술 창조도시 지향, 시민이 행복한 선진도시 구현</p>
<p>염홍철 : 민선5기 (2010.7.1~현재)</p>	<p>기구신설 : 2과(기획단) 2담당(2010.10.1)</p> <p>새로운 일자리 창출 및 실업대책 총괄(일자리추진기획단), 원도심 활성화 정책개발, 도심 특화관련 사업, 취약동네 재생 및 원도심 정주환경 개선사업(도심활성화기획단), 민선3기 복지만두레 기능부활(복지만두레 담당), 체류형 의료관광도시(뷰티&헬스타운) 조성(의료관광담당) ; 기구조정 : 무지개프로젝트담당 (복지여성국 ⇒ 도시주택국)</p> <p>기구신설(2011.1.1) : 1국 4과 9담당 / 1담당 · 1과(소속기관) ; 기구 폐지 : 3과 1단 7담당</p>	<p>대한민국 신중심도시</p>

자료 : 시정백서(2009)/(2011)

2) 공무원정원관리

2006년 12월을 기준으로 대전광역시 공무원 정원은 6,684명으로 시 본청이 999명(14.9%), 직속기관 975명(14.6%), 의회사무처 58명(0.9%), 사업소 956명(14.3%), 자치구 소속 공무원 3,696명(55.3%)으로 나타나고 있다. 이를 직종별로 보면 정무직 6명(0.1%), 일반직 4,482명(67%), 소방직 895명(13.4%), 지도직 33명(0.5%), 연구직 67명(1.1%), 별정직 69명(1.0%), 기능직 1,127명(16.9%)으로 나타나고 있다(표4 참조). 대전시 공무원정원관리에서 일반적으로 지적할 수 있는 내용은 다음과 같다.

[표4] 대전시 공무원정원관리

	1996	1998	2002	2006
총계	6,707(69)	5,939(6)	5,861(6)	6,684(3)
정무직	6	6	6	6
일반직	3,808(25)	3,568(5)	3,793(5)	4,482(2)
1급	1(1)	1(1)	1(1)	1(1)
2/3급	1	1(1)	2(1)	2(1)
3급	16(5)	16(1)	16(1)	16
3/4급				1
4급	94(7)	94(1)	87(1)	94
4/5급	1	1		
5급	428(12)	396(1)	388(1)	429
6급	782	714	782	1,022
7급	1,258	1,134	1,248	1,370
8급	888	844	890	1,125
9급	339	367	379	421
소방직	762(1)	723(1)	782(1)	895(1)
지도직	43(43)	35	33	33
별정직	238	217	77	69
기능직	1,619	1,250	1,061	1,127
고용직	174	86	46	
연구직	57	54	63	72

() 국가공무원

자료 : 2007 시정백서, 대전광역시 2007.

- 공무원 하위계층(9급)이 7,8급에 빈약하여 국가 또는 상급기관으로부터 과도하게 위임해오는 업무를 효율적으로 처리하기 어려운 실정이다.
- 행정수요와 행정기구가 균형을 이루지 못하고 있다. 새로운 환경변화에 따라 지방 자치단체 행정수요는 질적으로 다양하고 복잡해졌으나 공급 측면에서 기구와 인력은 이에 부응하지 못하고 있다.
- 행정의 다양화 및 전문화 현상으로 인하여 전문인력의 충원필요성이 증가하고 있으나 그 확보는 미흡한 수준에 머물고 있다.

3) 예산관리

2006년도 대전시 본청 예산은 일반회계 1조 6,075억원(68.8%), 특별회계 7,288억원(31.2%)으로 합계 2조 3,363억원으로 나타났다. 이는 2002년에 비해 26.4%, 1998년에 비해 51.3% 증가한 수치이다. 일반회계 수입의 비중은 지방세(9,517억 : 59.2%), 국고보조금(2,542억 : 15.8%), 세외수입(1,896억 : 11.8%), 지방교부세(1,595억 : 9.9%), 지방채(525억 : 3.3%) 순으로 나타나고 있다. 자체수입은 지방세와 세외수입의 11,413억원이며, 의존수입은 국고보조금, 지방교부세, 지방채로서 4,137억이다. 따라서 재정자립도는 71.1%로 나타나고 있다(표5 참조).

2006년도 세출예산은 1조 6075억으로 2002년도에 비해 27.6%, 1998년도에 비해 56% 증가한 액수이다. 세출예산 중 사회개발비가 6,837억으로 가장 큰 비중(42.5%)을 차지하였고, 경제개발비(4,005억), 지원및기타경비(3,626억), 일반행정비(1,052억), 민방위비(555억) 순으로 나타나고 있다(표6 참조). 지원및기타경비비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는데 이는 대전시와 자치구간의 조정교부금의 증가와 지방채부담의 증가에서 오는 현상으로 볼 수 있다.

2009년 예산편성을 보면 시 본청은 2조 5,154억원(전년대비 4.7%증가)으로 일반회계 1조 9,200억원(전년대비 6.7%증가), 특별회계 5,954억원(전년대비 14.7% 감소)을 나타냈다.⁷⁾ 전반적으로 대전시 재정여건을 보면 자체수입인 지방세와 세외수입의 정

7) 5개 자치구는 1조 158억원(전년대비 6.7% 증가)으로 일반회계 9,377억원(전년대비 6.7% 증가), 특별회계 781억원(전년대비 3.0% 감소)을 나타내었다. 따라서 2009년도 대전시 예산규모는 총 3조 5,312억원이 된다.

체, 경직성 고정경비와 사회복지분야 국비지원에 확대에 따른 지방비 부담수요증가로 가용재원이 부족한 현실이다(대전광역시 예산참여시민위원회, 2009). 분야별 주요투자 현황을 보면 사회복지분야가 6,020억원으로 가장 비중이 높고(23.9%), 일반공공행정(4,475억원), 국토 및 지역개발(3,855억원), 수송/교통(3,718억원), 문화 및 관광(3,123억원), 보건/환경(2,637억원), 지역경제(1,158억원), 공공질서 및 안전분야(168억원) 순으로 나타났다. 이를 전년대비 증감상황을 보면 지역경제분야가 가장 높게 증가하였고(57.1%), 이어 사회복지(16.1%), 국토지역개발(11.9%), 문화 및 관광(6.1%), 보건/환경(0.5%) 순으로 증가세를 나타냈으나 공공질서 및 안전(13.7%), 수송/교통(10.5%), 일반공공행정(5.7%)분야는 감소세를 보였다(표7 참조).

[표5] 시재정규모 신장추이 : 세입예산 (단위 : 억원)

	1998	2002	2006	2009
합 계	11,370	17,188	23,363	25,154
일반회계	7,074	11,628	16,075	19,200
-지방세	3,741	7,410	9,517(59.2%)	
-세외수입	358	1,179	1,896(11.8%)	
-지방교부세	355	957	1,595(9.9%)	
-국고보조금	1,098	1,635	2,542(15.8%)	
-지방양여금	547	442	-	
-지방채	995	5	525(3.3%)	
특별회계	4,296	5,560	7,288	5,954
재정자립도(%)	82.2	72.2	71.1	57.1

자료 : 대전광역시(2007),(2009), 2007, 2009시정백서.

[표6] 세출예산 증가추이 (단위 : 억원)

	1998	2002	2006	2009
합 계	7,074	11,628	16,075	
일반행정비	883	827	1,052(6.5%)	
사회개발비	1,952	4,639	6,837(42.5%)	
경제개발비	2,285	2,537	4,005(24.9%)	
민방위비	221	374	555(3.5%)	
지원및기타경비	1,733	3,251	3,626(22.6%)	

자료 : 2007시정백서, 대전광역시

[표7] 분야별 주요투자 (단위 : 억원)

분야별	2009본예산	구성비	2008본예산	구성비
총 계	25,154	100.0	24,021	100.0
지역경제	1,158	4.6	737	3.1
국토 및 지역개발	3,855	15.3	3,444	14.4
문화 및 관광	3,123	12.4	2,942	12.2
보건/환경	2,637	10.5	2,623	10.9
사회복지	6,020	23.9	5,183	21.6
수송/교통	3,718	14.8	4,153	17.3
공공질서 및 안전	168	0.7	195	0.8
일반공공행정	4,475	17.8	4,744	19.7

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 2009.

4) 역대시정 추진정책

1991년 지방의회가 재구성되는 시점부터 민선1기를 거쳐 오늘날 민선5기까지의 시정 방향의 주요 정책(역점사업)과 특징적 사항을 살펴보면 다음과 같다(표8 참조).

[표8] 역대 대전시 시정방향과 주요시책

제28대 홍선거 (1990.12.28- 1992.4.20)	대전엑스포93의 공지로 '안정된 지역사회', '신뢰받는 자치행정', '쾌적한 도시환경', '건전한 시민문화' : 지방자치제 성공적 추진, 대전엑스포의 완벽한 준비, 지역안정과 복지기반의 확충, 21세기를 지향하는 선진대전건설	대전엑스포93, 정부 대전청사건립, 고속 전철, 둔산시대의 가시화
제29대 김주봉 (1992.4.21-1993.3.3)	시민을 위한 봉사행정 : 신뢰받는 봉사행정, 생동하는 도시건설, 함께하는 지방자치 : 대전엑스포93준비, 지역화합과 안정 및 질서의 확립, 공명선거와 지방자치의 정착, 지역경제활성화와 물가안정, 균형개발과 복지수준의 향상, 품위있는 한밭문화의 창달, 미래지향의 선진도시건설	대전엑스포93, 정부 대전청사건립, 고속 전철, 둔산시대의 가시화
제30대 염홍철 (1993.3.4-1995.3.28)	시민을 위한 행정 : 공개행정과 봉사행정을 통한 행정의 효율성 증대, 시민의식수준의 향상을 위한 문화도시의 육성, 대전엑스포의 성공 투명한 공개행정, 시민편의 봉사행정, 낭비없는 효율행정, 수준높은 문화행정, 공감하는 합의행정 : 신뢰행정구현과 시대상황에 능동적으로 대처할 것, 활력있는 지역경제의 육성, 밝은 사회건설, 질적으로 고도화된 도시개발, 다채롭고 활발한 시민문화창달, 대전엑스포의 영광실현	우루과이라운드협상타결, WTO체제 출범

<p>제31대 김보성 (1995.3.29-1995.6.30)</p>	<p>공직기강확립</p>	<p>마지막 임명직 시장</p>
<p>제32대 홍선기 (1995.7.1-1998.6.30)</p>	<p>근저높은 시민, 위대한 대전; 잘사는 대전, 쾌적한 대전, 활기찬 대전 : 활력있고 잘사는 경제도시, 자족능력을 갖춘 자치도시, 쾌적하고 편리한 기능도시, 자연과 조화를 이루는 환경도시, 나눔과 보람의 복지도시, 향토문화가 살아 숨쉬는 문화</p>	<p>민선1기</p>
<p>제33대 홍선기 (1998.7.1-2002.6.30)</p>	<p>잘사는 대전, 쾌적한 대전, 활기찬 대전 : 활력있고 경쟁력 있는 경제과학도시, 대중교통중심의 편리한 교통도시, 미래지향의 비전 있는 도시, 깨끗하고 쾌적한 환경도시, 함께 나누며 더불어 사는 복지도시, 삶의 질을 높이는 문화도시, 시민과 함께하는 열린 자치도시 설정 /과학기술도시, 지식정보산업도시, 물류유통거점도시 건설 21세기 대전중흥의 기반구축; 전자정부구현을 위한 정보화사업 추진(둔산신청사 시대)</p>	<p>민선2기 1999년 : 대전시 출범 50주년 해, 직할 시승격 10주년 해</p>
<p>제34대 염홍철 (2002.7.1-2006.6.30)</p>	<p>원도심 활성화를 위한 특별조례 제정, 시내버스노선 개편과 ITS보급 가동, 첨단·전통·신차 산업을 축으로 지역경제 활성화 도모; 「대전문화예술의전당」개관, 「대전여성문화회관」 준공 및 「대전컨벤션센터」통합 건립; 수준 높은 문화예술공연과 인프라 확충, 어려운 이웃을 돕는 「洞단위복지 만두레」구성, 1,000만그루 나무심기 추진; 「지방화 대전선언」을 통해 지방분권화의 길을 개척하고 「지역혁신발전 5개년계획」수립 추진 등 대전의 혁신과 발전을 위한 청사진 가시화</p>	<p>민선3기</p>
<p>제35대 박성호 (2006.7.1-2010.6.30)</p>	<p>‘활기찬 도시’, ‘쾌적한 생활’, ‘정다운 시민’; 지역경제 가치창조 (대덕연구개발특구 개발, 과학기술 비즈니스 메카육성, 고부가가치 산업 기반확대, 중소기업과 재래시장 육성지원), 균형있는 도시발전 (미래지향의 도시성장관리, 3대하천 생태공원화, 골고루 잘사는 균형있는 도시발전, 쾌적하고 안전한 도시환경 조성), 자연친화 환경조성(환경모범도시구축, 깨끗한 물 공급, 녹색환경도시 가꾸기, 청소행정개선), 도시교통체계 혁신(버스운영체계개선, 신교통수단 도입(BRT), 안전한 교통환경조성, 택시경영환경개선), 사회복지 기능강화(지역중심의 복지시책추진, 저출산고령사회 대책, 장애인 무장애사회 구현), 문화자원 육성발전, 함께 가꾸는 열린시장 구현</p>	<p>민선4기</p>
<p>제36대 염홍철 (2010.7.1-현재)</p>	<p>대한민국 신중심도시 구현 : 물질적 풍요와 역사성 및 정신문화가 조화를 이루는 도시(Harmony Daejeon), 국가균형발전과 지방간 상생발전을 도모하는 분산과 분권의 중심도시(Heart Daejeon), 수려한 자연환경과 교육문화복지가 충만한 살고 싶은 도시 (Wellbeing Daejeon), 지역성이 존중되고 다문화사회를 포용하는 도시(Tolerance Daejeon)</p> <p>‘잘사는 대전’, ‘꿈이 있는 대전’, ‘세계 속의 대전’; 첨단경제도시, 교육/문화/레저특별시, 따뜻한 복지도시, 쾌적한 교통환경도시, 소통과 화합시민행정(전략목표); 8대 분야 54개 연속사업 : 교육지원, 시민행정(2), 경제과학(12), 문화관광(9), 복지(12), 환경복지(4), 교통건설(7), 도시개발(4)</p>	<p>민선4기</p>

3. 대전시와 시민과의 관계

대전시는 시민의 참여를 독려하기 위하여 광역자치단체로서는 처음으로 2007년 시민참여예산제를 통하여 기존의 집행부의 일방적인 예산편성방식에서 벗어나 지역주민의 의견을 수렴하고 그 결과를 예산안에 반영하려고 노력하였다. 2008년부터 2010년까지의 최근 3년간의 주민참여예산 의견수렴 반영현황을 보면 다음과 같다(표10 참조).

[표 10] 주민의견수렴 및 반영내용

연도별	총 건의건수	반영		미반영		전체 예산액 (B)	반영률(%) (A/B)
		건수	금액(A)	건수	사유		
2008년	76건	72건	3,483억원	4건	장기검토	2조 5,154억원	13.8
2009년	75건	68건	4,147억원	7건	·	2조 6,853억원	15.4
2010년	75건	64건	6,198억원	11건	·	2조 7,538억원	22.5

자료 : 대전광역시.(2010)/(2011). 주민참여예산제 운영계획.

또한, 주민수렴의견을 2011년 예산에 반영한 내역은 <표11>과 같다.

[표 11] 2011년 예산 반영 내역

제안(건의) 구분	반영		미반영		비고
	건수	금액(억원)	건수	미반영(건수)	
계	75	6,198	11		
설문조사	61	6,127	9		
분과 위원회	8	9	1		
공청회	6	62	1		

자료 : 대전광역시.(2011). 주민참여예산제 운영계획.

이와 같이 대전시 주민참여예산제는 짧은 시행과정에서 그 성과를 성급하게 속단할 수는 없으나 대전시가 주민들의 다양하고 폭넓은 참여를 기반으로 정책결정의 정당성을 확보할 수 있는 기틀을 만들었고, 시민사회와 공무원들의 파트너십을 모색하였다는 점에서 성공적인 거버넌스 구축과 운영의 가능성을 보여주었다. 그러나 예산과정에 참여하게 될 시민위원회 등이 어떤 의사결정을 하더라도, 집행부와 의회에 대해 강제권을

갖게 할 수는 없다는 사실에서 주민참여예산제도는 자칫 형식적이며 가치 없는 것으로 간주될 우려가 제기된다. 또한 주민참여수준이 주민의 필요에 의해 시민단체가 주도해 나갔던 것이 아니라 집행부에서 주도하였기 때문에 예산편성권에 대해 형식적인 참여로 그칠 위험이 있다. 아울러 유권자인 주민들이 결정한 투자우선순위와 금액을 지방의회가 삭감하거나 조정하는 경우 주민들과 지방의회와의 충돌로서 주민대표성에 혼란을 야기할 우려가 있다. 그리고 주민예산참여제도는 지역이기주의, 집단이기주의와 인기영합주의에 의한 비효율적 자원배분으로 흐를 가능성이 크다는 점이다. 특히 동원된 주민, 이해에 관계된 주민들에 의한 예산참여는 더욱 더 분배의 불균형을 심화시키게 되어 그 문제는 매우 심각할 수 있다. 또한 주민참여예산제도는 지방의회의 고유권한인 예산심의권을 침해한다는 논란과 이해부족으로 지방의회의 소극적 태도를 야기할 수 있으며, 주민참여예산제도는 기존의 예산편성시보다 더 많은 과정들을 소화해내야 하는 까닭에 집행부 공무원들의 적극적 지원활동을 기대하기 어려운 면이 있다.

IV. 대전시 지방자치행정의 특징 : 총괄적 평가

1. 지방정치행정체제

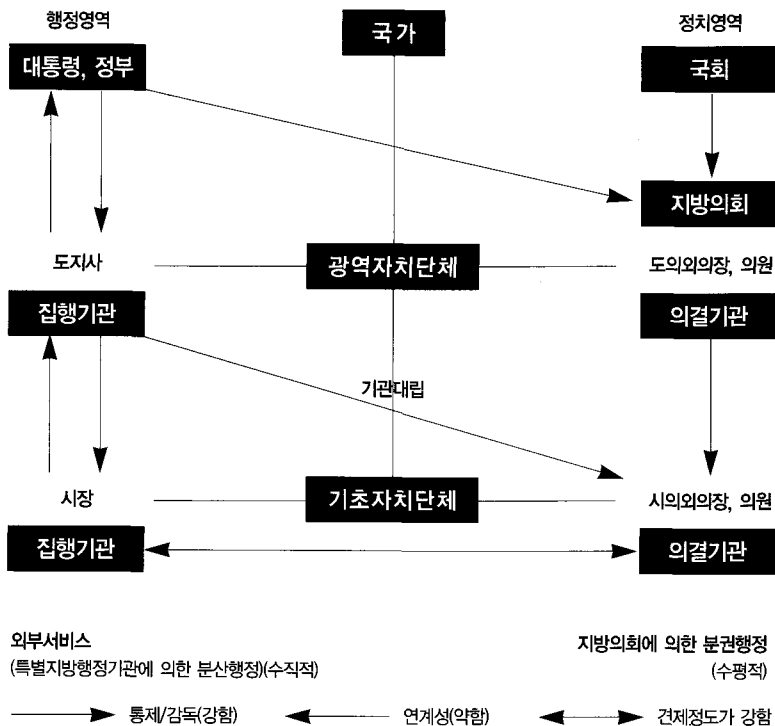
대전광역시시는 국가와 다른 지방자치단체와의 관계에서 다음과 같은 특징적 요소를 갖는다.

첫째, 일률적인 지방정치행정체제로서 분리형 기관형태를 취하였다. 둘째, 지방의회와 집행기관과의 관계에 있어서 단체장의 강한 권한으로 집행부 우위의 강시장-의회 형태를 보이고 있다. 셋째, 중앙정치와 장과 격리된 지방정치의 장이 형성되어 지방선거과정에서는 정당공천을 제외하고는 실질적인 측면에서 지방과 중앙의 정치연계체제가 약하다. 넷째, 중앙통제의 정도에 있어서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제가 강력한 특징을 지닌다. 다섯째, 분권행정의 틀은 갖추었으나 지방자치단체의 내부역량 미흡, 국가의 통제 강화, 분산행정 등으로 불완전한 분권행정이 지속되고 있다.

또한 대전광역시는 국가와 지방자치단체간의 이중적 기능체제 - 국가의 의사를 대변하는 국가의 지방행정기관으로서의 지위와 지방자치단체의 대표로서의 지위 - 가 상대적으로 약화됨을 지적할 수 있다. 왜냐하면, 과거의 광역자치단체에 배속된 도시사제도

와 달리 지방에서 국가의 의사를 대변할 기구가 없어졌다는 것에 이유를 들 수 있다. 따라서 <국가는 어디에 있는 것인가>의 의문이 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 분산 행정을 통한 분권행정의 특징은 여전히 국가중심의 계서적 관계를 존중하는 행정이 주가 되어 수평적 행정계임을 강조하는 분권행정이 취약한 상황이다.

요컨대, 대전광역시의 정치/행정구조는 <그림2>에서 보는바와 같이 광역, 기초자치 단체를 불문하고 다음과 같은 특징적 요소를 갖는 동일한 형태의 집행기관과 의결기관을 만들어내고 있다. 첫째, 권력분립원칙에 기초한 집행기관과 의결기관의 분립, 둘째 중앙에 종속하는 지방행정운영, 셋째 집행부 위주의 정치·행정운영, 넷째, 이들 위에 국가의 외부서비스기능이 개입되는 것으로 특별지방행정기관에 의한 분산행정 등이다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 기능적 이중체제와 이에 따른 통제계임이 그 주요한 장치로 자리 잡게 되었다고 할 수 있다.



[그림 2] 대전광역시 지방자치단체의 정치·행정구조 : 국가와 기초자치단체간의 관계

이러한 배경에서 대전시는 중앙정부와의 긴밀한 협력을 유도해내고, 지역사회의 기초자치단체와 정치/행정적으로 긴밀한 유대강화를 해 나가는데 일정한 한계에 봉착하게 된다.

2. 획일적 지방행정기구

새로운 정치행정환경에 부응하여 수많은 조직개편에도 불구하고, 여전히 행정조직이 지역적 특성을 크게 반영하고 있지 못하다. 요컨대, 지방자치행정의 강화를 위한 적극적인 기구개편으로 대전시의 여건을 활성화할 수 있는 지방조직개편이 어렵다.

3. 공무원관리

대전시 행정수요는 급증/확대하는 것이 일반적인데 비해 대전시의 공무원은 축소해야만 하는 상황이다. 물론 기능중복이나 적절한 업무량에 비례하는 인원배치가 되지 않는 부분을 조정해야만 하지만 근원적으로 부족한 인원이라면 이 경우 주민업무에 적극적이기보다는 형식적 접근이 될 수밖에 없는 한계가 있다. 예를 들면 대전광역시 민원행정서비스를 진행시키기 위한 전담인력은 정원 30명에 현원은 27명으로 해당 공무원이 시민의 욕구를 신속하고 효과적으로 대응하기에는 일정한 한계가 있다. 특히 고객만족담당은 3명의 담당공무원이 다양한 업무를 소화해내기에는 매우 어려운 형편에 있다. 따라서 정확한 직무분석과 직무평가를 통해 필요한 최적의 공직의 수를 판단해야 한다. 그리고 대전시의 역점시책을 반영하고, 대전시의 특성을 강화할 수 있는 과학도시의 메카로서의 행정업무를 다룰 수 있는 전문공직자의 충원이 어렵다. 또한 지역개발과 관련한 행정업무 대부분을 행정직이 담당하는 것이 보통이어서 업무수행에 보다 전문적인 식견을 가진 자의 배치와 충원이 어렵다.

4. 지방재정관리

전반적으로 최근 대전시 재정여건을 보면 자체수입인 지방세와 세외수입의 정체, 경직성 고정경비와 사회복지분야 국비지원에 확대에 따른 지방비 부담수요증가로 가용재원이 부족한 현실이다(대전광역시 예산참여시민위원회, 2009).

5. 주민편의 행정 / 민원행정의 강조

역대시정방침 중 민원행정의 중요성이 시대를 초월하여 공통적으로 강조되고 있다. 그러나 최근의 대전시 시민봉사실의 역할⁸⁾을 8가지 품질서비스 요인(쾌적성, 접근성, 편리성, 친절성, 신속성, 정확성, 공정성, 전문성)에 의거 정성적인 평가를 해보면 대체적으로 접근성, 편리성, 친절성, 신속성 정도의 요인이 비중이 높게 나오고, 전문성 요인은 낮게 평가되고 있다(표12 참조).

[표 12] 시민봉사실 민원행정서비스 역할평가

	쾌적성	접근성	편리성	친절성	신속성	정확성	공정성	전문성
민원담당	1	1	5	1	3	-	-	-
고객만족담당	-	1	1	4	1	1	1	-
여권담당	-	1	4	1	1	1	-	-
기록물정보담당	-	4	-	1	-	-	1	1

6. 성숙한 주민의식 결여

대다수 주민들이 지방자치에 대한 몰이해로 지역이기주의에 함몰되어 많은 혼란을 경험할 수밖에 없었다. 주민의 민주적 소양이 전제되어야만 지방자치가 성공할 수 있음은 명확한 사실임에도 지역주민의 민주의식제고에 소홀하였다. 소비자로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하며 수동적 지위를 갖게 되고, 소유자로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이지만 현실적인 제약이 뒤따르는 한계가 있음을 감안할 때 이제는 지역의 발전을 위해 공동 투자하는 가치형성자로서의 주민의식의 뒤따라줄 때이다.

V. 결론 : 대전시 행정의 미래과제

1. 협력적 지방정치행정체제 구축

대전시 자치행정은 협력적 지방정치행정체제를 근간으로 시민사회와 연계하는 거버

8) 1) 쾌적한 환경조성 및 고객서비스향상(쾌적성/편리성); 2) 민원사무 처리기간 단축운영(신속성); 3) 민원사무편람정비/구비서류 감축(편리성); 4) 민원담당공무원 사이버 수화교육 운영(편리성); 5) 민원처리 마일리지제 운영(신속성); 6) 민원처리 단계별 SMS(문자서비스) 제공(편리성/ 친절성); 7) 전자민원창구(대전시에 바란다) 운영활성화(접근성/ 편리성/ 신속성)

년스체제 속에서 운영되어야 한다. 예를 들면 대전시의 역점시책들이 그 성과를 고양하기 위해서는 거버넌스체제 속에서 가능할 수 있다. 따라서 대전시 주요정책사업은 정치/행정적 지원체제를 통해 실현해 나가는 것이 관건이 될 것이다. 예를 들면 역점정책사업으로 추구해야 하는 경우 다음과 같은 사안을 고려해야 할 것이다.

(1) 역점정책사업(예 : 국책유치사업) 체계 정비

- ① 산/학/연/관 결합한 지역혁신체계(RIS : Regional Innovation Systems) 구축
- ② 국책사업거버넌스 구축을 위한 대전시 국책유치사업 관련 기업협의회 과제

(2) 관계법령 제정 및 보완

대전광역시는 조례제정을 통해서라도 역점정책사업의 성과를 고양하기 위해서 적극적으로 대비해야 한다. 즉, 예를 들면 각종 역점사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 적극 지원함으로써 지역발전을 도모하고 5개 자치구가 연계협력하여 시너지효과를 낼 수 있도록 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 따라서 역점사업지원대상 기관단체, 지원대상 활동, 협력위원회 구성, 기능 등에 대한 규정을 준비해야 한다.

(3) 관리능력의 배양

역점정책사업을 효율적으로 수행하고 성과를 높이기 위해서는 대전시집행부와 시민사회단체 및 각종 협력단체와의 새로운 거버넌스체제를 구축해야 한다. 이를 위한 기본적인 전제조건으로 사회자본의 축적이 필요하다. 예를 들면 대전시정책사업으로 과학도시건설을 위해 이와 관련된 역점사업을 수행하기 위해서는 역점사업유치 주체들의 상호작용기회를 높이도록 유도해야 한다. 이를 위해 주체들 간에 가치사슬 혹은 기타 여러 측면에서 서로간의 필요성을 인식할 수 있도록 각종 학습네트워크 형성을 지원하는 인센티브 제공 및 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

2. 중앙정부와 대전광역시와의 연계/협력방안 모색

1) 행정적 측면

(1) 중앙부처와 대전광역시와의 협력/연계체제 확보 및 강화

중앙부처 공무원과 대전시 집행부공무원과의 협력채널을 확보하고 강화해 나가야 한다.

(2) 자치단체장의 리더십 제고

중앙에 영향력을 행사할 수 있는 자치단체장이어야 한다. 따라서 자치단체장은 지역 정치구도의 변화(여소야대)에 대처하여 정당소속이 다른 국회의원일지라도 한 목소리로 결집하여 지원을 얻어내는 리더십을 발휘해야 한다.

2) 정치적 측면

(1) 국회와 지방의회와의 협력체제 가동

대전시 주요역점사업은 어떻게 보면 국가의 문제인 동시에 지역의 문제가 될 수 있다. 국가입장에서는 대전시의 역점사업에 효율적 배분에 의한 지원을 통하여 국가균형 발전을 도모할 수 있고, 대전시는 특화된 지역역량을 가지고 지역발전을 강화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 대전시 국회의원은 대전시 지방의회의원과 협력하여 대전시 주요역점사업이 국가발전의 원동력이 될 수 있음을 강변해야 한다. 그에 따른 논리를 개발해야 한다.

(2) 지역대표 국회의원의 역량, 리더십(개인적, 집단적) 제고

그런 맥락에서 지역대표로서의 국회의원의 역량은 매우 중요하다. 국회에서 영향력을 행사할 수 있는 중량감 있는 정치인을 배출해야 하고, 그런 인물을 키워내는데 고민해야 한다. 그리고 지역현안문제에 대해 당을 초월한 집단적 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

3. 대전시 자체 역량강화 모색

일반적으로 대전시가 자치행정을 효율적으로 수행해나가기 위해서는 다음과 같은 내용이 준비되어야 할 것이다. 즉, 첫째, 대전시의 역점사업에 대응한 행정조직, 인력충원, 재정관리를 준비해야 한다. 둘째, 대전시 역점정책(예 : 국책사업유치) 기획/조정기능을 강화해야 한다. 이 경우 자치행정의 문제를 해결해 나가기 위한 대전시의 지방(자치)행정문제 해결모델을 구축해야 한다. 셋째, 이러한 논의를 전개해 나갈 수 있는 전략적 대응을 강화해 나아가야 하는데 바로 정치/행정적 연계모델을 구축해야 할 것이다.

그리고 대전시장과 집행부 간부공무원 및 관련 공무원들은 시행정서비스를 주민과

함께 공동생산해 나간다는 자세로 임해야 한다. 따라서 시민참여예산제도를 적극 활용 하려는 자세로 시민이나 시민참여위원회에 적극적인 지원을 아끼지 말아야 한다. 지역 주민에게 예산편성의 결정권을 주어질 때 의사결정 지연과 업무부담 가중이라는 부정적 견해를 떨치고 오히려 예산운영의 성과가 크게 나타난다는 사실을 인식하여 지역주민들에게 다양한 참여기회(참여경로)를 제공해 주어야 할 것이다.

4. 주민의 역량강화 모색

대전시는 주민참여 속에 행정서비스를 함께 공동생산해 나가는 거버넌스체제를 확립해야 한다. 그런 배경에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 대전시의 주요정책(예 : 국책사업유치)으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축해야 한다(최진혁, 2005 : 136)(〈표13〉 참조). 그리고 대전시와 5개 자치구는 대전광역시 종합행정을 추구해야 하는 차원에서 연계성을 강화한 행/재정서비스를 산출해야 한다. 따라서 특정 지역이나 집단에 대한 요구는 형평성을 유지하는 정도에서 조정·운영(균형발전 도모)하는 것이 바람직할 것이다.

[표 13] 통합의사전달망(의사결정단계)

시민, 시민단체, 정당, 학계, 언론, 지방의회	↓	통합된 의견
자치단체장집행부 공무원(집행기관)	↓	의견취합
지방의회의원(의결기관)주민참여, 토의)	↓	토의준비(문제에 대한 합의)
국회의원	↓	지역현안과제 도움요청(정보교환)
중앙부처공무원	↓	지역현안과제 도움요청(정보교환)
자치단체장, 집행기관	↓	의회 의사일정에 등재
지방의회	↓	지방의회에서의 토론 및 의결
자치단체장, 해당집행부서	↓	집행
자치단체장, 집행기관, 주민	↓	집행에 대한 통제 및 평가

자료 : (최진혁외, 2005 : 136)

참고문헌

- 곽현근.(2011). "대전광역시 행정의 변화와 과제," 지방자치 20년 성과와 과제.
 - 김병찬/정정길 공편.(1995). 50년대 지방자치. 서울대학교 출판부.
 - 손봉숙.(1995). "50년대 지방자치의 정치적 배경", 50년대 지방자치, 서울대학교 출판부.
 - 정세욱.(2005). 지방자치학. 법문사.
 - 최길수.(2011). "대전광역시 지방재정의 변화와 과제", 지방자치 20년 성과와 과제.
 - 최진혁외.(2005). 자립적 지역발전모델. 대영문화사.
 - 대전일보사.(1997). 한국현대사50년/대전일보사실·자료선집.
 - 대전광역시사편찬위원회.(2002). 대전100년사, 제1권, 제2권.
 - 대전광역시.(2007). 2007시정백서(2005-2006).
 - 대전광역시.(2009). 2009시정백서(2007-2008).
 - 대전광역시.(2001). 시정백서(1999-2000).
 - 대전광역시.(1999). 시정백서.
 - 대전광역시.(1998). 시정백서.
 - 대전광역시.(2009). 2009년도 예산참여시민위원회 회의자료.
 - 대전광역시.(2009). 2009년도 예산업무 길라잡이.
 - 대전광역시.(2011). 주민참여예산제 운영계획.
 - 충청남도지편찬위원회.(2009). 충청남도지 /정치·행정
-