

이달의 이슈와 포럼 |

지방분권형 개헌과 향후 과제



특별대담

지방분권형 개헌: 쟁점별 주요 내용

이슈

지방분권형 개헌과 향후 과제

논단

- 2018 지방선거와 지방분권개헌 논의의 핵심은 주인논쟁이다.
- 지방분권개헌과 향후 과제
- 지방분권형 개헌과 향후 과제
- 지방분권형 개헌의 주요 내용

우수사례

지방분권 실현을 위한 지방자치단체 경쟁력 강화 사례: 2017년 지방자치단체 생산성 대상 광주 남구



06 특별대담

지방분권형 개헌: 쟁점별 주요 내용

김종민

국회의원 · 국회헌법개정 및 정치개혁특별위원회 위원



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 17호

발행인 한국지방행정연구원장 윤태범

편집위원장 권오철

위원 서정선, 박진경, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석

간사 탁영지

연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315

홈페이지 www.krila.re.kr

디자인 · 인쇄 승일미디어그룹(주)

11 이슈

지방분권형 개헌과 향후 과제

금창호

한국지방행정연구원 선임연구위원

- ※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 대필 발행되는 소식지로 지방 자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
- ※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr
- ※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
- ※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



Contents

17 논단

2018 지방선거와 지방분권개헌논의의 핵심은
주인논쟁이다.

김태영

경희대 행정학과 교수

지방분권개헌과 향후 과제

김성호

자치법연구원 부원장

전 국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과 간사

지방분권형 개헌과 향후 과제

박해욱

한국지방행정연구원 자치행정연구실장

지방분권형 개헌의 주요 내용

최지민

한국지방행정연구원 수석연구원

39 우수사례

지방분권 실현을 위한 지방자치단체 경쟁력 강화 사례:

2017년 지방자치단체 생산성 대상 광주 남구

김지수

한국지방행정연구원 수석연구원

46 지방자치단체 탐방

더불어 살아가는 행복한 세상 강원도 태백시

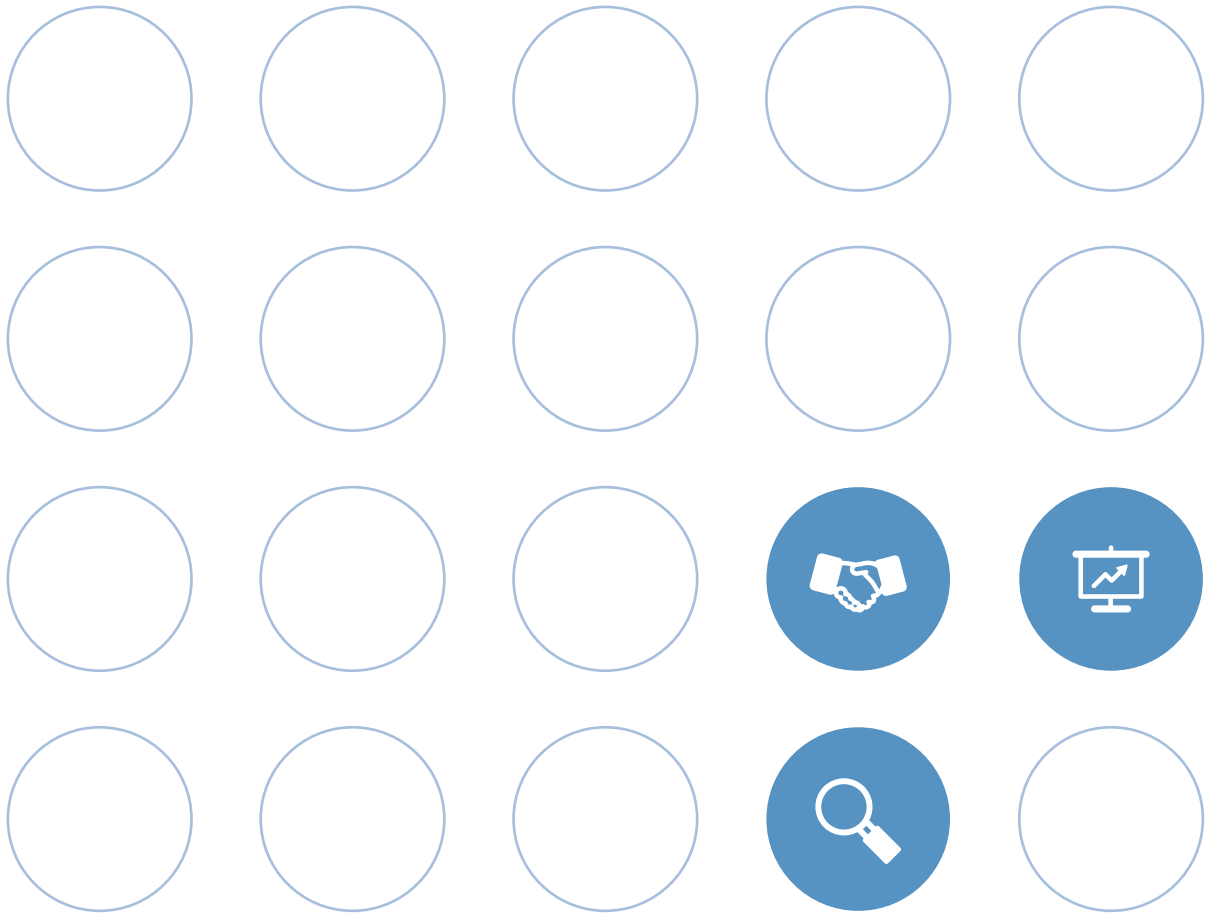


54 용어해설

56 KRILA 보고서

60 연구원 동정





지방자치 이슈와 포럼

지방분권형 개헌과 향후 과제

특별대담

지방분권형 개헌: 쟁점별 주요 내용
김종민
국회의원 · 국회헌법개정 및
정치개혁특별위원회 위원

이슈

지방분권형 개헌과 향후 과제

논단

- 2018 지방선거와 지방분권개헌논의의 핵심은 주안쟁이다.
- 지방분권개헌과 향후 과제
- 지방분권형 개헌과 향후 과제
- 지방분권형 개헌의 주요 내용

우수사례

지방분권 실현을 위한 지방자치단체 경쟁력 강화 사례: 2017년 지방자치단체 생산성 대상 광주 남구

지방자치단체 탐방

- 더불어 살아가는 행복한 세상 강원도 태백시

용어해설

- 홈룰차터(Home Rule Charter)
- 재정지속가능성
- 분권형 지방자치

KRILA 보고서

- 지방자치단체 적정인력 규모 추정모형에 관한 연구
- 지방자치단체 재정분석 지표 개선
- 경상북도 열린혁신 추진계획 수립연구
- 접경지역 경제활성화를 위한「DMZ, 통일을 여는 길」거점센터 운영방안
- 전라남도 다문화가족의 실태 및 이혼율 저감 방안

연구원 동정

- 한국지방행정연구원 제18대 윤태범 원장 취임식
- 한국지방행정연구원 2018년도 제1차 정기이사회 개최
- 제주도 정책과제 발굴단·자문단 역량강화 정책특강 교육
- 2018년 제1차 지방투자사업관리센터 Brown Bag Seminar 개최



<특별대담>

지방분권형 개헌: 쟁점별 주요 내용

+

대담자 김종민

(국회의원 · 국회헌법개정 및 정치개혁특별위원회 위원)



INTERVIEW



바쁘신 중에서도 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 그동안 국회 헌법개정과 관련된 위원회 활동을 꾸준히 해오시면서 그간 활동에 대한 간략한 소회에 대해 말씀을 부탁드립니다.

헌정 개혁은 반드시 필요하다는 입장 하에 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회(이하 정개특위) 활동을 2016년부터 지금까지 해오고 있습니다. 헌법은 민주주의를 잘하기 위한 설계도입니다. 민주주의는 국민의 역량과 수준만큼 작동하는 것입니다. 지난 촛불혁명에서 우리는 엄청나게 높아진 국민의 민주적 역량을 확인했습니다. 그 국민의 역량만큼 더 높은 수준의 민주주의를 운영할 수 있도록 설계도를 바꿔야 합니다.

현재 여야의 이견이 크기 때문에 어차피 개혁은 안 될 것이라는 회의적 시각들이 있습니다. 결국 헌법은 국민 간의 계약이기 때문에 원내 뿐 아니라 사회적 합의가 중요합니다. 서로 자기가 옳다고 생각하는 것을 주장은 할 수 있지만, 결국에는 합의해 낼 수 있는 것에 대한 범위를 정해야 합니다. 이러한 역할을 정개특위에서 담당하고 있습니다. 특위활동을 통해 서로 다른 생각을 내놓고 토론하는 과정 자체가 민주주의 발전에 큰 의미가 있을 것입니다.

문재인 정부의 지방분권에 대한 의지와 지방자치권 강화를 위한 개혁의 필요성이 개헌안 구성에 많이 작용하게 될 것 같습니다. 국회에서 검토 중인 지방분권과 관련된 개헌안의 철학과 비전은 무엇인지요?

민주공화국의 주인인 국민이 스스로 결정하는 '자치(自治)'는 민주주의의 가장 기본적인 원칙입니다. 따라서 국민에게 가장 가까운 공동체 단위에서 행정사무를 처리하고 그 단위에서 해결하지 못하는 업무에 대해서만 상위 단위에서 처리하는 '보충성의 원칙'이 자치분권의 기본적 운영 원리가 되어야 합니다. 우리는 지난 메르스 사태와 세월호 참사를 겪으면서 대한민국의 중앙집권적 시스템이 갖고 있는 문제점들을 인식할 수 있었습니다. 예를들어 메르스가 발생했을 때 중앙질병관리본부를 통한 확진판정에는 1주일 이상이 소요되었지만, 충남의 경우 충남보건환경연구원에서 검사하면 당일 확진 및 격리가 가능했습니다. 중앙보다 지방이 더욱 신속하게 문제에 대처할 수 있었던 것입니다. 현장에서 판단하고 결정한 권한을 보장한다면 중앙집권적 체계 하에서 발생하는 비효율의 문제를 극복할 수 있을 것입니다. 이것이 자치분권이 가지는 가장 큰 힘입니다.

또한 자치분권은 국가발전전략입니다. 이제 대한민국은 국민소득 100달러의 나라가 아니라 3만 달러의 나라입니다. 그 만큼 공동체의 규모가 커지고 이해관계가 복잡해졌습니다. 과거 100달러에서 1만 달러 수준까지는 일사불란한 중앙집권적 행정이 효율적이었지만, 3만 달러를 넘어 5만, 10만 달러로 발전 하려면 자치분권으로 가는 것이 훨씬 효율적입니다. 이는 자치분권이 여러 자치정부 간 혁신 경쟁을 가능케 하는 시스템이기 때문입니다. 지역의 자치권 강화는 각자의 수요에 부합하는 최적의 행정서비스를 제공할 수 있는 토대가 됩니다. 자율과 창의에 근거한 행정운영은 중국적으로 대한민국을 혁신국가로 나갈



수 있게 하는 원동력을 제공할 수 있습니다. 많은 선진국들은 선진국이라서 자치분권을 잘하는 것이 아니라 자치분권을 잘해서 혁신국가, 선진국가가 될 수 있었던 것입니다. '나눠야 커진다'는 말은 바로 우리가 자치분권을 해야 하는 이유입니다.

지방분권과 관련된 주요 쟁점인 지방정부의 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권에 대해 각각의 쟁점들이 현재 논의 중인 개헌안에서 어떤 내용이 담기게 되는지 말씀을 부탁드립니다.

현행 헌법(제40조)은 국회에만 입법권을 보장하고 있습니다. 중앙법률 법령의 범위 안에서만 자치단체

의 조례제정이 가능합니다. 그러나 이제는 지역주민에게 필요한 법은 자치정부에서 스스로 만들 수 있도록 해야 합니다. 자치정부의 관할구역에서 효력을 갖는 자치입법권을 자치단체에 부여해야 합니다. 입법권의 충돌을 피하기 위해서 중앙정부의 법률과 충돌하지 않는 범위 내에서 자치입법이 가능하도록 해야 할 것입니다.

자치재정권도 필요합니다. 지방세 조례주의를 통해 자치정부가 세금을 없애거나 신설할 수 있도록 해야 합니다. 이와 함께 지방정부 간 부익부 빈익빈 현상을 완화하기 위해 지방재정조정 제도를 도입해야 합니다. 개헌을 통해 헌법에 인구와 국토에 비례해서 재정 조정을 할 수 있는 근거를 마련하고, 이후에 법률적으로 국세와 지방세의 재구조화를 추진한다면 현재 지





방 정부가 갖고 있는 재정문제를 해결할 수 있습니다. 마지막으로 자치정부의 형태와 직급, 조직 등을 자치정부가 스스로 결정할 수 있는 자치조직권이 필요합니다. 지방정부의 정부 형태를 주민투표로 선택할 수 있도록 하면 다양한 정부 형태의 실험이 가능해 집니다. 혁신적인 실험과 경험이 축적되어야 한국형 권력구조에 대한 논의로 이어질 수 있고, 통일 이후의 권력구조도 준비할 수 있습니다.

자치분권 개헌을 추진하면서 이견을 조율하는데 상대적으로 많은 노력을 기울인 부분은 어떤 사항인지요.

정치권에 자치분권 강화에 대한 공감대는 어느 정도 형성되어 있습니다. 하지만 자치분권 개헌을 추진하기 위해서는 우리 사회가 갖고 있는 2가지 선입견과 싸워야 했습니다. 첫째는 우리 사회에 만연해 있는 '사공이 많으면 배가 산으로 간다'는 고정관념입니다. 이는 노예의식을 심어 자존감을 없애고 단합을 못하게 하려고 했던 일제 식민지와 군부독재의 잔재이자 허위의식입니다. 이제는 이러한 전통적인 중앙집권 문화에서 벗어나야 합니다. 사공이 많으면 배가 빨리 갈 수 있습니다. 그것이 민주주의입니다. 중앙집권에서 자치분권으로 가기 위해서는 이러한 민주주의 의식이 필요합니다.

두 번째는 시기상조론입니다. 우리의 민주주의 역량과 국민들의 수준이 아직 자치분권을 하기에는 부족하다는 선입견과 싸워야 했습니다. 미국이나 유럽은 이미 100~200년 전부터 자치분권을 실시해 왔습니

다. 현재 우리 국민들의 수준이 그 당시의 미국, 유럽인들보다 절대 떨어지지 않습니다. 수백만이 모이는 광장민주주의가 두 달 가까이 진행되면서 평화적으로 진행되었다는 것이 주권자들의 성숙된 민주주의 역량을 증명하고 있습니다. 세계 민주주의의 새로운 장을 연 우리 국민의 역량은 자치분권을 하기에 충분합니다.

지방분권형 개헌 이후에 필요한 후속 조치들은 무엇이 있는지, 어떤 것들이 우선적으로 이뤄져야 하는지에 대한 의원님의 고견을 듣고 싶습니다.

자치분권 개헌이 이루어져서 본격적인 자치분권 국가로 가게 된다면 우리가 반드시 고민해야 할 문제가 있습니다. 현재의 광역행정체제가 바람직한가 하는 문제입니다. 첫째, 글로컬(Global, Global+Local)발전전략이 필요하기 때문입니다. 자치정부는 단지 중앙정부의 간섭을 받지 않는 것에 의미를 두어서는 안 됩니다. 자치정부 스스로가 세계로 뻗어 나가는 발전 주체가 되어야 합니다. 즉, 지역에 뿌리를 두고 세계를 향하는 글로컬 발전단위가 되어야 합니다. 그러기 위해서 현재의 광역행정단위는 부족합니다. 500만 이상의 권역 정부가 필요합니다. 가령, 대전 충남북, 광주전남북, 대구경북, 부산 울산 경남처럼 이런 권역별 단위가 글로컬 발전전략의 주체가 되어야 합니다. 물론, 권역체제로의 통합 여부는 지역주민들의 뜻에 따라 자율적으로 결정해야 할 것입니다.



두 번째로, 현재의 광역시와 광역도 간 분리되어 있는 체제는 지역발전에 걸림돌입니다. 광역시는 인근 중소도시와 상생 발전하지 못하고 중소도시의 에너지를 빨아들이는 블랙홀이 되고 있습니다. 이대로 간다면 광역시도 침체하고 주변의 중소시군도 활력을 잃게 될 것입니다. 광역시도 내부에서 대도시와 인근 중소시군이 함께 상생 발전하는 체제가 필요합니다. 충청을 예로 들면 대전권, 천안아산권, 청주권, 충주권, 내포권 등으로 대도시와 인근 시군의 상생 협력단위를 만들 수 있을 것입니다.

마지막으로 자치분권에 대한 의원님의 고견과 함께, 자치분권의 전도사로서 새해 계획에 대해 마무리 말씀을 부탁드립니다.

대통령 탄핵은 광장 민주주의의 성과이기도 하지만 역설적으로 민주주의의 위기이기도 합니다. 저성장과 양극화, 극단적인 갈등사회로 인해 민생은 위기를 맞고 있습니다. 북핵 위기와 미·중 충돌로 인해 한반도 안보도 어느 때보다 엄중한 시기입니다. 이런 3가지 위기를 감당해야 할 한국의 정치리더십은 대결과 교착, 무기력과 불신에 빠져 있습니다. 사실 가장 심각한 위기는 정치리더십의 위기입니다. 이 정치리더십의 위기를 해결하는 하나의 수단으로 우리는 헌정 개혁을 고민하고 있는 것입니다. 이 같은 사명감을 갖고 남은 기간 국민주권 헌정 개혁을 위해 최선을 다하겠습니다.

+

대담 진행 | 최지민 한국지방행정연구원 수석연구원

프로필



김종민

국회의원 · 국회헌법개정 및
정치개혁특별위원회 위원

- 2016.09~ 더불어민주당 정책위원회 부의장
- 2016.06 제20대 국회 전반기 예산결산특별위원회 위원
- 2016.06~ 제20대 국회 전반기 기획재정위원회 위원
- 2016.05~ 제20대 국회의원 (충남 논산시계룡시금산군/더불어민주당)
- 2012 건양대학교 기초교양교육대학 인문융합교육학부 대우교수
- 2010 충청남도 정부부지사
- 2005 청와대 국정홍보비서관
- 2004 청와대 대변인
- 2003 청와대 홍보기획비서관실 행정관
- 1999 시사저널 기자
- 1993 내일신문 기자



+

금창호
한국지방행정연구원
선임연구위원



<이슈>

지방분권형 개헌과 향후 과제

서론

문재인 정부는 이전정부와 달리 지방자치에 대한 두 가지 특징적인 정책을 제시하고 있다. 하나는 분권정책에서 연방제 수준이라는 획기적 목표를 제시한 것이고, 다른 하나는 지방자치의 실질적 기반을 헌법에 명시하기 위하여 분권형 헌법개정을 표명한 것이다. 역대 정부에서도 지방자치의 발전을 위한 다양한 정책을 국정과제의 하나로 포함시켜 왔지만, 연방제 수준의 지방분권이나 분권형 헌법개정 등과 같은 획기적이고 차별적인 정책은 고려하지 않았다. 문재인 정부의 분권정책이 갖는 일종의 특징적 브랜드이다.

이에 따라 연방제 수준의 분권정책은 자치분권위원회를 중심으로 체계적인 로드맵이 설계되고 있으며, 분권형 헌법개정은 국회의 대응이 부진하자 정부가 직접 발의한 실정이다. 지난해 대통령선거에서 금년 6월 지방선거에서 헌법개정에 대한 국민투표를 동시에 실시하겠다는 공약에 따른 것이다. 다만, 현재의 정치적 상황에서 분권형 헌법의 개정을 확정하기는 곤란하다. 그럼에도 불구하고, 금년 내에 헌법개정이 가능하리라는 전망이 우세하다.

이처럼 분권형 헌법개정이 현실화될 경우 지방자치에는 커다란 변화가 초래될 것이다. 헌법이라는 최상위 법에서 규정된 모든 내용은 하위법들의 순차적인 개정 또는 제정을 수반하게 된다. 물론 경과조치를 통해서 일정한 유예기간을 갖게 되겠지만, 위헌적 요소들은 반드시 해소되어야 하기 때문이다. 따라서 분권형 헌법개정을 전제로 지방자치 제반요소의 정비를 위한 사전적 검토는 적지 않은 의미를 갖는다.

**문재인 정부의
분권헌법 구상**

문재인 정부가 연방제 수준의 지방분권과 더불어 지방분권형 헌법개정을 제시하여 이전정부들과 정책적인 차별성을 도모한 것은 전술한 바와 같다. 그러나 연방제 수준의 지방분권과 달리 지방분권형 헌법개정은 지방자치의 부활 이후부터 간헐적으로 제기되어 오다가 이명박 정부에 들어 본격적인 논의가 시작되었던 과제이다. 뿐만 아니라 지방자치를 비롯한 사회 전반의 변화를 반영하는 포괄적 의미의 헌법개정 역시 그간에 핵심적인 담론의 형태로 자리잡아 왔다. 따라서 문재인 정부가 제시한 지방분권형 헌법개정은 이와 같은 사회적 요구를 실질적인 정책으로 전환한 것으로 해석할 수 있다.

지방분권형 헌법개정에 대한 기존의 논의들을 살펴보면, 지방자치의 핵심적 요소들을 헌법에 반영함으로써 분권적 기조에 기반한 국가운영을 확립하고자 하

[표 1] 각계의 지방분권형 헌법개정 제시안

대한민국 시도지사협의회	지방분권개헌국민회의	한국지방자치학회
<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권국가 선언 · 주민자치권 명시 · 보충성의 원칙 · 양원제의 도입 · 지방정부의 종류 규정 · 입법권의 종류와 귀속 · 입법권의 배분 · 자치조직권 · 행정권의 배분 · 자치조세권 및 자치재정권 배분 · 중앙-지방협력회의(자치분권평의회) · 직접민주주의 도입 · 헌법개정 국민발안제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권국가 선언 · 주민자치권 명시 · 지방정부의 종류 규정 · 보충성의 원칙 · 입법권의 귀속과 종류 · 입법권의 배분 · 행정권의 배분 · 자치조세권 및 자치재정권 배분 · 자치조직권 · 양원제 도입 · 직접민주주의 도입 · 헌법개정 국민발안제 도입 · 중앙-지방 협력회의 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권국가 선언 · 지방자치권 연원 및 정부간 사무배분 원칙신설 · 입법 및 행정권의 배분 · 재정권 배분 · 지방정부의 기관 · 지역대표형 상원신설 · 헌법개정절차 · 지방사법기관에 대한 주민통제장치 신설 · 통일절차

／
지방자치의 기반을 구축하고
항구적 발전을 도모하기
위해서는 지방자치의 근간을
이루는 주요 요소들이 헌법에
규정됨으로써 정치적 상황에
따른 부침이 해소되고 명확한
헌법적 근거를 확보하는 것이
무엇보다 중요하다

는 공통적 의지를 나타내고 있다. 대한민국 시도지사협의회와 지방분권개헌국민회의 및 한국지방자치학회 등에서 제시한 헌법개정안에 따르면, 지방분권국가의 선언과 사무배분의 원칙, 입법 및 행정권의 배분, 지방정부의 종류, 양원제, 헌법 개정절차 개선 등이 공통적인 관심사로 제시되고 있다. 이 외에도 직접민주주의 도입이나 중앙과 지방의 협력제도 등이 주요 개정내용으로 적시되고 있다. 이와 같은 각계의 의견에 따르면, 지방자치의 기반을 구축하고 항구적 발전을 도모하기 위해서는 지방자치의 근간을 이루는 주요 요소들이 헌법에 규정됨으로써 정치적 상황에 따른 부침이 해소되고 명확한 헌법적 근거를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 말해 주는 것이다.

전술한 바와 같은 각계의 의견을 반영하여 정부에서 구상한 헌법개정의 개략적 내용은 행정안전부가 발표한 지방분권형 개헌지원에 포함되어 있다. 행정안전부는 2017년 10월에 연방제 수준의 자치분권 로드맵(안)과 더불어 지방분권형 개헌지원에 관한 구체적 내용을 발표하였다. 연방제 수준의 자치분권 로드맵(안)은 5대 분야 30개 과제로 중앙권한의 획기적 지방이양(6개 과제), 강력한 재정분권의 추진(10개 과제), 자치단체의 자치역량 강화(4개 과제), 풀뿌리 주민자치의 강화(5개 과제), 네트워크형 지방행정체계의 구축(5개 과제) 등이 포함되어 있다. 이와는 별도로 지방분권형 개헌지원을 위한 과제로 7개 과제를 제시하고 있다. 지방분권국가의 선언과 자치입법권의 확대, 자치단체 사무 범위의 확대, 과제자

[표 2] 지방분권형 개헌지원 과제

구분	내용
지방분권국가선언	· 지방분권의 원리를 헌법질서로 규정하여 지방자치를 국정운영의 기준으로 정립
자치입법권 확대	· 자치법규의 규율범위 확대
자치단체의 사무 범위 확대	· 자치사무권 보장 강화를 위해 중앙-지방사무 배분원칙 규정 및 국가-지방사무 구체적 명시 검토
과제자주권 확대	· 현행 헌법(§59)상 엄격한 조세법률주의 완화 검토
지방재정조정제도 신설	· 재정·세제 수단을 활용하여 자치단체 간 재정 형평성 제고
제2국무회의의 신설	· 중앙-지방 간 효과적인 소통·협력을 위해 제2국무회의의 헌법적 근거 마련
지방정부 명칭변경	· 현행 헌법 상 '지방자치단체'를 '지방정부'로 명칭 변경 추진

주권의 확대, 지방재정조정제도의 신설, 제2국무회의의 신설 및 지방정부의 명칭변경 등이 그것이다. 행정안전부가 발표한 지방분권형 개헌지원의 내용은 전술한 각계의 의견이 모두 반영된 것은 아니지만, 지방분권국가의 선언 등 핵심적이고 중요한 내용은 포함되어 있다.

문재인 정부의 분권형 헌법개정안

지난 3월 26일 문재인 대통령은 4개의 개헌 논거를 이유로 헌법개정의 대통령발의를 발표하였다. 개헌은 헌법파괴와 국정농단에 맞서 나라다운 나라를 외쳤던 촛불광장의 민심을 헌법적으로 구현하는 일이고, 금년 6월 지방선거 동시투표 개헌은 많은 국민이 국민투표에 참여할 수 있는 다시 찾아오기 힘든 기회인 동시에 국민세금을 아끼는 길이며, 이번 지방선거 때 개헌하면, 다음부터는 대선과 지방선거의 시기를 일치시킬 수 있으며, 대통령을 위한 개헌이 아니라 국민을 위한 개헌이라는 논리이다.

／
행정안전부가 발표한 지방분권형 헌법지원의 과제들이 모두 반영되었을 뿐만 아니라 법률안에 대한 지방정부의 의견제시 권한이 추가된 것으로 나타나고 있다

대통령이 발의한 개헌내용에서 지방자치와 관련된 조항은 기존의 2개에서 7개로 확대되어 있다. 제1조에서 지방분권 국가의 선언을 추가하였고, 제55조에서는 지방자치와 관련된 법률안에 대한 지방정부의 의견제시권을 규정하고 있다. 제97조에서는 지방자치와 균형발전에 관한 주요 사항의 심의를 위한 국가자치분권회의의 설치, 제121조에서 제124조까지 4개 조항을 신설하여 지방자치에 관한 핵심적 내용을 담고 있다. 제121조에서는 자치권의 연원과 주민자치권, 지방정부의 종류, 직접민주주의, 사무배분의 원칙 등을 규정하고 있다. 제122조에서는 지방의회의 설치와 지방정부의 조직 등을 명시하고, 제123조에서는 자치입법권의 확대를 규정하고 있다. 또한 124조에서는 과제자주권의 확대와 지방재정조정제도의 신설을 담고 있다. 이러한 헌법개정에 따르면, 당초에 행정안전부가 발표한 지방분권형 헌법지원의 과제들이 모두 반영되었을 뿐만 아니라 법률안에 대한 지방정부의 의견제시 권한이 추가된 것으로 나타나고 있다.

헌법개정의 향후 과제

문재인 대통령이 발의한 헌법개정안이 내용의 변경이 수반되지 않고 6월 지방선거에서 국민투표가 실시될 것인지에 대해서는 단언하기 어렵다. 일부내용에 대해서 야당의 반대가 표명되고 있으며, 시기에 대해서도 합의가 형성된 것은 아

[표 3] 헌법개정 발의안의 지방자치 관련조항

기존헌법	개정헌법
<p>제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.</p>	<p>제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.</p>
<p>제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.</p>	<p>제55조 ① 국회의원은 법률안을 제출할 수 있다. ② 정부는 국회의원 10명 이상의 동의를 받아 법률안을 제출할 수 있다. ③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.</p>
	<p>제97조 ① 정부와 지방정부간 협력을 추진하고 지방자치와 지역간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다. ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다. ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다. ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.</p>
<p>제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.</p>	<p>제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다. ② 지방정부의 종류 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. ④ 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.</p>
<p>제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.</p>	<p>제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다. ② 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.</p>
	<p>제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.</p>
	<p>제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다. ② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다. ③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담범위에 부합하게 배분되어야 한다. ④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.</p>

니기 때문이다. 다만, 최근의 정치권에서 제기되고 있는 논의에 비추어 보면, 지방자치에 관한 개정안에 대해서는 커다란 이견이 없는 것으로 보인다. 따라서 헌법개정의 시기는 제외하고, 지방자치 관련 내용의 유지를 전제로 헌법개정에 따른 후속조치를 살펴보면, 다음과 같은 조치들이 필요할 것으로 보인다.

지방자치의 부진이나 왜곡이 외부적 변수에 따른 것이라는 논리는 타당성을 확보하지 못한다. 따라서 지방정부의 내부적인 역량을 제고하고, 이를 기초로 지방자치의 성과가 충분히 확보될 수 있는 기반을 확립하는 노력이 수반되어야 한다

우선은 헌법개정에 따른 하위법률의 제·개정이라는 절차적 조치들이다. 헌법에서 규정한 다수의 내용들이 구체적인 사항을 법률 또는 조례에 위임하고 있다. 법률안에 대한 지방정부의 의견제시권과 국가자치분권회의 조직 및 운영지방정부의 종류, 직접민주주의의 기본사항, 사무배분의 원칙, 재정조정제도 등은 법률에 그리고 직접민주주의의 구체적 내용과 지방정부의 조직구성 및 과세자주권 등은 조례에 위임하고 있다. 따라서 법률 또는 조례에 위임된 내용이 구체적으로 제·개정되는 작업이 수반되는 것이 일차적 과제라 하겠다. 물론 헌법개정에 따른 하위법률의 제·개정은 일정기간 유예가 부여되겠지만, 가급적 빠른 시간 내에 필요한 조치들이 시행될 필요가 있다. 다음, 헌법개정의 취지와 맥락이 하위법률에 충분히 반영될 수 있는 법리적 설계이다. 지방자치에 대한 그간의 논의에 비추어보면, 헌법에서 규정하고 있는 취지와 맥락이 하위법률에 온전히 반영될 것이라는 확신이 쉽지 않다. 예를 들면, 주민소환 등 직접민주주의의 기본요건과 구체적 내용을 법률과 조례에 위임하고 있으나, 이에 대한 중앙정부와 지방정부의 시각과 정부와 주민 간의 접근은 기존의 논의에 비추어 충분히 다를 수 있다. 물론 헌법규정의 내용이 왜곡될 경우 헌법소원 등의 법리쟁송을 통해서 후속적인 정리가 가능하지만, 기본적으로 하위법률의 제·개정에서 다툼의 여지를 최소화하는 검토가 필요하다. 마지막으로 헌법적 기반을 근거로 실질적인 지방자치의 내실화를 도모할 수 있는 지방정부의 노력이 필요하다. 전술한 헌법개정이 이루어질 경우 지방자치의 효율적 작동을 위한 법제적 근거는 완비된 것으로 간주하여야 한다. 지방자치의 부진이나 왜곡이 외부적 변수에 따른 것이라는 논리는 타당성을 확보하지 못한다. 따라서 지방정부의 내부적인 역량을 제고하고, 이를 기초로 지방자치의 성과가 충분히 확보될 수 있는 기반을 확립하는 노력이 수반되어야 한다.

+

김태영
경희대 행정학과 교수



<논단 I>

2018 지방선거와 지방분권개헌논의의 핵심은 주인논쟁이다.

들어가며 >>

2018년 지방선거는 개헌논의와 함께 역대 어느 지방선거보다 더 중요하고, 더 큰 관심을 끌 것으로 예상된다. 지방선거와 관련된 개헌 논의의 핵심은 대한민국이 지방분권 국가라는 점을 헌법에 명시하지는 것이다. 프랑스 헌법 제1조가 “프랑스는 지방분권으로 이루어진 나라”라는 것과 같이 우리도 헌법 제1조에 대한민국이 지방분권 국가라는 점을 명시하지는 것이다. 이에 기초하여 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치조직권을 강화하여 진정한 의미의 자치분권 국가를 구현하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이 글은 현재 진행되고 있는 이와 같은 논의가 방향을 제대로 잡고 있는지에 대한 근본적인 질문을 던지고자 한다. 아울러 금년 지방선거에서 이 문제가 제대로 주목받기 위하여 어떤 노력을 해야 할 것인지에 대해서도 언급하고자 한다.

지방분권 관련 개헌 노력은 1987년 개정 헌법에 지방자치제도에 대한 명시적 표현이 미흡했기 때문에 차제에 지방분권에 대한 조항을 구체화하여 명실상부한 자치분권 국가로서의 대한민국을 새롭게 만들자는 것과 관련된다. 그러나 대한민국은 민주공화국이라는 함축적인 표현 하나에 의하여 대한민국이 분권국가임을 주장할 수 있다는 점도 되새겨봐야 할 대목이다. 민주공화국의 취지는 제

／
지방분권에 대한 조항을
구체화하여 명실상부한
자치분권 국가로서의
대한민국을 새롭게 만들자는
것과 관련된다

왕적 대통령제를 거부하는 것이며, 동시에 개인 간 차별 금지와 함께 지역적 차별도 거부하고, 다 함께 동등한 위상에서의 협치를 강조하기 때문에 일견 그 자체로 지방분권을 지향한다고 할 수 있다.

1789년 프랑스 대혁명의 성과는 군주제를 부정하고 민주공화정을 정착시켜 나가는 단초를 제공했다는 것이다. 혁명을 통하여 권력의 주인인 시민에게 권력이 돌아가는 과정을 거치게 되는데, 시민은 여러 정황을 고려하여 부득이하게 대리인을 내세우고, 일종의 위탁 통치를 허용하면서 주인으로서 성장해왔다. 지방 자치 역시 권력을 주인에게 더 가까이 위치시키는 차원에서 발전되어 왔으며, 소위 의회민주주의는 국회 차원에서만 강조되는 것이 아니고, 지방의회 차원에서도 강조된 개념이다. 권력의 중심이 대통령, 단체장, 일선 행정기관장으로 이어지는 계선조직으로부터 국회, 지방의회, 주민자치위원회로 이동하게 되는 과정을 밟아왔다고 볼 수 있다. 물론 21세기 과학기술의 발달에 힘입어 의회 권력마저 주민에게 귀속되는 소위 직접민주주의도 목격되고 있지만 혁명의 취지는 권력을 주인에게 돌려주는 과정에서 불가피하게 국회와 의회의 역할을 왕과 단체장에 비하여 강조한 것이다.

／
직접민주주의의 대한 논의는
의회와 지방의회의 권력을
시민에게 돌려주어야 한다는
차원에서 진행되어야
적절하다

우리의 경우, 어떤 역사적 전철을 밟아왔으며, 이 시점에서 우리는 어떤 수준의 지방자치를 지향해야 할 것인지를 진지하게 고민할 필요가 있다. 1987년 헌법 개정을 통하여 겨우 민주공화국을 지향한다는 관점에서 왕정을 대통령 중심제로 바꾸었을 뿐이다. 대통령은 여전히 제왕적 존재이고, 사실상 입헌군주제 수준의 통치행위를 지난 30년 동안 해왔다. 2017년 새로운 혁명은 제왕적 대통령을 민주공화국에서의 최고 책임자 정도로 위상을 조정하는 것까지는 일견 성공한 것으로 보인다. 그러나 권력을 주인에게 돌려주자는 의미에서의 혁명 정신은 여전히 답보상태다. 대통령의 권력을 의회로 이양하는 것을 포함하여 단체장의 권력을 지방의회로 이양함으로써 비로소 혁명정신이 구현되는 것이다. 직접민주주의의 대한 논의는 의회와 지방의회의 권력을 시민에게 돌려주어야 한다는 차원에서 진행되어야 적절하다. 대통령과 단체장의 권력을 시민에게 직접 돌려주어야 하는 것을 혁명정신으로 이해하는 것은 일단은 순서가 잘못되었다고 볼 수 있다.

／
 주인논쟁과 관련된
 헌법 개정 논의에서
 지방의회를 패싱하는
 개헌논의는 근본적 한계를
 내포할 수밖에 없다

최근 논의되고 있는 지방분권 관련 개헌 논의는 대통령의 권력을 단체장에게 이양해야 한다는 것을 골자로 한다. 입법, 행정, 재정, 조직에서의 권한을 단체장에게 넘겨주어야 한다는 것인데, 필시 제약적 단체장의 등장이 예견된다. 국회와 지방의회를 패싱하는 분권 논의는 그 자체로도 혁명정신을 위배한 것일 뿐만 아니라 민주공화정의 기본 정신과 배치된다. 소위 국가주도 발전 모형에서 지방자치단체 주도 발전모형으로의 전환을 모색할 뿐이다. 국가주도든, 지방주도든 이와 같은 개선주도 통치는 주인인 시민주도 공동체 운영 정신과 배치되며, 동시에 민주공화정의 헌법 가치와 거리가 멀다. 흔히 유럽은 단체자치의 전통이 강하다고 하지만, 이는 영국, 미국에 비하여 그렇다는 것이지, 우리와 비교하면 여전히 주민자치 성격이 훨씬 더 강하다. 프랑스 혁명의 발상지인 프랑스에서도 많은 경우 단체장이 지방의회에 의하여 선임되거나 통제를 받는다. 주인논쟁과 관련된 헌법 개정 논의에서 지방의회를 패싱하는 개헌논의는 근본적 한계를 내포할 수밖에 없다.

／
 풀뿌리민주주의의
 핵심 정신은 자치다.
 공동체 문제를 스스로
 해결해 가는 자기 주도적
 정치이자 행정이다

풀뿌리민주주의의 핵심 정신은 자치다. 공동체 문제를 스스로 해결해 가는 자기 주도적 정치이자 행정이다. 시의회 의원들이 시장, 구청장에 출마하려고 하고, 도의원들이 도지사에 출마하려고 하는 문화 자체가 대체로 이러한 중앙집권적 계선 중심적 왕조 문화의 유산이다. 지방자치단체는 정책 도구에 불과해야 한다. 주요 결정은 시민 대리인인 지방의회가 내리고 시장군수의 역할은 원칙적으로 단순 집행하는 것에 제한되어야 한다. 다만 예외적으로 시급하고 중요한 사안 등과 관련해서는 단체장에게 특별 권한을 허용하는 것은 필요하다. 우리의 경우 그 특별한 권한이 역으로 통상적인 권한이 되어 마치 핵심 권력과 권한이 단체장에게 원래 귀속된 것처럼 왜곡된 정치 행정 문화가 확산되어 있다. 이러한 적폐 문화를 걷어내는 것이 2017년 촛불혁명의 핵심 정신일 것이다. 굳이 단계를 밟아간다면 대통령과 단체장의 권력이 각각 국회와 지방의회로 과감히 이양되는 과정을 거쳐야 할 것이며, 이 과정에서 누가 주인인지에 대한 인식의 변화를 기대할 수 있을 것이다. 물론 궁극적으로는 과학기술의 발달에 힘입어 권력의 진짜 주인인 시민 각자에게 권력을 돌려주는 최종 절차를 밟아야 할 것이다.

헌법 개정 논의에 반드시 포함되어야 할 사안을 굳이 대안으로 제시하면 예컨대, 지방의회로 하여금 기관구성을 스스로 할 수 있는 권한을 명시해서 경우에

／
 지방의회로 하여금
 기관구성을 스스로
 할 수 있는 권한을 명시해서
 경우에 따라서는 단체장을
 선출하지 않고 의원 중
 호선하여 선임하거나 혹은
 다득표자를 단체장으로
 선임하는 등 다양한 방식을
 도입할 필요가 있다

따라서는 단체장을 선출하지 않고 의원 중 호선하여 선임하거나 혹은 다득표자를 단체장으로 선임하는 등 다양한 방식을 도입할 필요가 있다. 기관구성의 다양성을 통하여 제왕적 단체장의 출현을 원천적으로 막아야 한다. 지방의회의 자치조직권, 예산독립권 등 실질적인 분권이 지방의회 중심으로 추진되어야 한다. 국회의와의 관계에서도 외교, 국방, 통일 등과 관련된 법안을 제외한 여타 분야에서 입법권의 공유에 대한 진지한 논의를 허용할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 국가의 주인인 국민 또는 시민이 국회와 지방의회를 만들고, 이들 대의기관은 다시 각각 중앙정부와 지방자치단체를 구성하고, 이를 정책 도구 삼아 주인이 원하는 공공서비스를 효과적으로 제공하고, 동시에 평가받을 수 있는 구조를 새로운 헌법에 담아야 할 것이다.

맺음말

2018년 지방선거에 당장 반영되기는 어렵지만 이번 기회에 헌법 개정의 내용과 방향을 국회와 지방의회의 역할 정립에 두고 진정한 민주공화국 완성의 기틀을 마련해야 할 것이다. 모처럼 정치권이 한 목소리로 지방분권 관련 개헌에는 호의적이기 때문에 차제에 차제에 제왕적 단체장의 출현을 막고 주권자가 진정한 주인 행세를 할 수 있는 안전장치를 마련할 필요가 있다. 유권자들은 다가오는 지방선거에 단체장보다 오히려 지방의원 선출에 더 특별한 관심을 가져야할 것이다.



+

김성호
자치법연구원 부원장,
전 국회 개헌특별위원회
자문위원회 지방분권분과
간사



<논단 II>

지방분권개헌과 향후 과제

들어가며 >>

I. 지방분권, 국가경쟁력 강화 필수조건

북핵문제가 한반도의 위기를 심각하게 조성하고 있다. 대통령이 국내문제는 다른 기관에 위임할 수 있지만 국가존립 문제는 누구에게도 위임할 수 없는 고유 권한이자 책임이다. 대통령이나 중앙정부가 국민행복을 추구하려면 국가안보에 핵심역량을 집중해야 한다. 저출산, 양극화, 일자리, 주택가격, 복지문제 등 주민 복리에 관한 사무는 국가사무로 처리할 사항이 아니라 지방정부가 지역 실정에 맞게 책임있게 수행할 수 있도록 권한과 책임, 재원을 마련해 주어야 한다. 이와 같이 중앙-지방정부 간 합리적 역할분담이 바로 지방분권이다.

그러나 우리나라의 대통령제는 제약적 권력을 행사하면서도 책임지지 않는 문제가 있다. 특히 국가가 중앙집권을 유지하기 위하여 지방정부의 지방자치권을 함부로 침해하고 있다.

본고에서는 수직적 권력분립인 지방분권이 법률사항이 아닌 헌법사항이라는 점에 착안하여 우리나라에서 지방분권개헌이 필요한 이유를 논하고, 지방분권개헌내용을 제시하고자 한다.

／
지방분권은 법률로는 불가능하고 개헌으로만 가능하다는 것이 경험적 증거이다

II. 지방분권, 법률 아닌 헌법소관사항

일부 국회의원들이 지방분권은 법률로 얼마든지 할 수 있으며, 개헌사항이 아니라는 성명서까지 내면서 지방분권이 개헌없이 불가능하다는 주장은 거짓말이라고까지 호도하였다. 만일 국회와 정부가 지방자치법 제22조 단서 중 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙제정권 법률유보 조항을 삭제하여 조례입법권 범위를 확대해주고, 국세를 대폭 지방세로 이양하여 국세 대 지방세 비율을 8대2에서 6대4로 이관해주며, 국가특별지방행정기관을 이관해주고, 자치경찰제, 교육자치제, 국회 입법과정에 지방정부가 참여하는 제도를 마련하는 등 관련 입법을 해주었다면 지방정부가 왜 지방분권을 위한 개헌을 요구하게 되었을까?

첫째, 지방분권특별법까지 제정하며 국가에게 지방분권을 의무화 하였으나 어떤 정권도 국회도 지방분권 관련 특별법상 의무를 준수하지 않았다. 20년전 지방분권과제는 여전히 현재의 지방자치발전특별법에 과제로 남아 있다는 것이 그 증거이다. 지방분권은 법률로는 불가능하고 개헌으로만 가능하다는 것이 경험적 증거이다.

둘째, 지방자치 선진국 헌법을 보면 중앙-지방정부 간 관계가 핵심 사항으로 구체적 실체적으로 규정되어 있다는 점이다. 일부 국회의원 주장처럼 지방분권이 법률사항이라면 구태여 헌법으로까지 규정하지 않았을 것이다. 어떤 중앙정부도 자발적으로 자신의 권력을 지방정부에게 나누어 주지 않는다는데 착안한 것이다. 지방분권은 국가권력의 수직적 분권을 정하는 것이므로 이것을 권력을 나누어야 할 국가에게 맡기지 않고 헌법에서 입법권, 행정권, 재정권 그리고 국회 의사결정과정에 참여할 지역대표로 구성되는 상원까지 정하여 국회나 정부가 일방적 입법정책으로 지방자치권을 침해할 수 없도록 제도화 한 것이다.

지방분권을 위한 특별법상 의무도 준수하지 않은 국회의원이 지방분권을 법률사항이라고 우기는 것은 국민을 호도하는 것일 뿐만 아니라 선진외국헌법의 교훈과 오랜 역사적 경험적 증거를 무시하는 것이다. “이게 국가냐”, “국민이 주인이다”라는 민심을 반영하기 위해서라도 국가가 아니라 주민이 주인인 나라를 만들려면 지방분권개헌은 시대적 과제이다. 지방정부의 자기결정권을 현저하게 제한하는 조세법률주의, 죄형법정주의 관련 해석상 학리적 논쟁을 마무리하기 위해서도 개헌이 필요하다.

중양집권 된 권력을
지방분권하려면
선진외국처럼 헌법에서
권한배분의 원칙과 기준,
지방자치권을 실제적으로
보장할 필요가 있다

III. 지방분권개헌 과제

지방분권은 중앙-지방정부 간 입법, 행정, 재정, 사법 권력을 합리적으로 역할 분담하는 실질적 권력분립을 제도화하는 것이다. 지방분권은 중앙-지방정부 별 첨예한 권력 배분을 전제로 하기 때문에 지난 20년 동안의 경험상 중앙집권화 될 수밖에 없다. 그러므로 중앙집권화 된 권력을 지방분권하려면 선진외국처럼 헌법에서 권한 배분의 원칙과 기준, 지방자치권을 실제적으로 보장할 필요가 있다. 이를 위해 10차 개헌에 포함되어야 할 지방분권개헌과제는 다음과 같다.¹⁾

첫째, 제왕적 고도의 중앙집권으로부터 지방분권국가 이행을 선언하였다. 지방자치권은 주민에 속하며, 이를 지방정부에 위임하여 행사하는 것으로 귀속 주체를 명확히 규정하였다. 정부 간 권한 배분은 개인과 하위공동체의 자율과 책임을 최대한 보장하기 위해 보충성의 원칙에 따르도록 하였다. 지방의 통치단체인 지방자치단체를 지방정부로 표기하기로 하였다.

둘째, 자치입법권을 실질적으로 보장하였다. 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙제정은 주민의 대표인 지방의회가 제정하는 법형식으로만 제한할 수 있도록 제도화하고, 관할구역에서 효력을 가지는 법률로 표기하기로 하였다. 국가사무에 대해서만 중앙정부가 입법권을 행사하도록 한정하고, 그 외 사무는 지방정부와 경합적 입법권을 가지도록 규정하였다. 중앙정부의 법률을 지방법률보다 우선하지만 지방정부의 전형적 자치사무 즉 행정관리, 지방세, 주민복지 관련 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등 지역적 특수성과 현지대응이 필요한 사무에 대해서는 지방정부의 법률이 우선하도록 하였다.

셋째, 자치행정권을 보장하였다. 주민에게 자치권을 부여하고, 중앙-지방정부 간 사무배분은 보충성 원칙에 따르도록 하였다. 중앙행정기구의 무분별한 팽창을 방지하고, 책임있는 종합행정 수행을 위해 중앙정부가 법률 집행을 원칙적으로 지방정부에서 수행하도록 하였다.

1) 국회 개헌특별위원회 자문위원회 지방분권분과가 2017년 12월 합의안을 의결하고 제출한 개헌안이다. 자문위원회 지방분권분과 간사 김성호위원과 김형기, 안영훈, 유재일, 이기우, 최백영위원이 지방분권분과합의안을 마련하였다.

／
 의존재원 중심의 지방자치는
 그 본질에 부합되지 않으며,
 재정책임성을 훼손한다

이외에도 지방검찰청장과 지방경찰청장 등 권력기관장 주민직선제를 도입하여 주민통제를 통해 지역의 법치주의와 질서유지에 전념하도록 하였다.

넷째, 중앙-지방 간 합리적인 자원배분을 규정하였다. 의존재원 중심의 지방자치는 그 본질에 부합되지 않으며, 재정책임성을 훼손한다. 지방세 법률주의는 ‘대표없는 조세없다’는 법원리에 어긋나고, 세입과 세출 자치에도 부합되지 않는다. 지방세의 납세의무자는 주민이므로 지방세의 세목, 세율, 부과징수를 자율적으로 정하게 하였다. 중앙정부는 지방정부가 자치사무를 수행하는데 필요한 적정 자원 보장 의무를 지도하도록 하였다.

지방정부의 자주과세권을 규정하였다. 현행 헌법제59조의 조세법률주의를 국세법률주의, 지방세자치법률주의로 합리화하였다. 조세의 가격기능회복은 지방정부에 대한 주민의 적극적인 참여와 통제를 활성화하는 계기를 마련할 수 있다. 지방재정운용원칙으로 지방정부는 재정 운영상 수지균형을 통하여 재정건전성을 유지하고, 예외적인 상황에서 지출이 수입을 초과하여 부채가 발생하는 경우에 부채관리를 통하여 지방재정의 악화를 방지하고자 하였다.

／
 국회에 지역을 대표하는
 상원을 신설하여 지방자치에
 관한 법령제개정 권한을
 부여하고, 정부 내에서도
 지방의 의견을 반영할
 수 있는 제도적 장치를
 마련하였다

또한 지방재정조정 제도를 두어 원천적으로 재정력이 취약한 지방정부를 배려하였다.

다섯째, 지방정부의 자주조직권을 보장하였다. 지방정부의 전국적 통일성을 유지하기 위한 사항은 법률로 정하되, 해당 지방정부의 기관구성과 선거, 조직, 인사에 관한 사항은 개별 지방의 특성에 따라 기관구성 등을 자치입법으로 정하게 하여 조직의 자율성을 제도화하였다.

여섯째, 지역대표형 상원제 도입으로 지방의 국정참여를 내실화하였다. 국회에 지역을 대표하는 상원을 신설하여 지방자치에 관한 법령제개정 권한을 부여하고, 정부 내에서도 지방의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

일곱째, 국민직접참정권 실현을 위한 헌법개정절차를 마련하였다. 헌법개정절차는 한편으로는 헌법개정에 관한 국민발안제를 부활하고, 헌법개정절차를 연성화하는 방향으로 개정하였다. 주권자인 국민이 헌법개정을 직접 발의할 수 있

도록 하여 국민주권을 실현하였다.² 대통령 헌법개정제안권은 남용될 우려가 있으므로 삭제하였다.

여덟째, 지방 사법기관에 대한 주민 통제장치 신설을 제안하였다. 중앙집권적 법관 인사제도를 개선하기 위해 지방법원장을 직선하여 지방 사법기관에 대한 주민통제 장치를 마련하도록 하였다.

IV. 향후 법률입법 과제

／ 지방분권추진을 위해서는 중앙정부 내 지방분권 추진기구의 행정기관화, 국회 내 상설지방분권 특별위원회 신설, 대통령이 의장이 되는 중앙-지방협력회의의 설치 등이다

더불어민주당과 자유한국당이 진정성을 가지고 실질적 지방자치를 위한 지방분권개헌을 추진하고자 한다면, 개헌 이전이라도 법률로써 시행 가능한 지방분권 개별과제 입법부터 추진하는 것이 순리이다.

먼저 현행 헌법 하에서 지방분권추진을 위해서는 중앙정부 내 지방분권 추진기구의 행정기관화, 국회 내 상설지방분권특별위원회 신설, 대통령이 의장이 되는 중앙-지방협력회의의 설치 등이다.

첫째, 정부 내 지방분권추진기구의 행정기관화가 필요하다. 현재 우리나라의 지방자치발전위원회는 단순 대통령 자문기구에 불과하여, 사무이양 등 지방분권 과제와 관련된 추진계획을 수립 및 심의·의결할 뿐이며, 주요 지방분권과제를 구현할 수 있는 권력적 수단이 불충분하고, 위원회의 심의·의결사항에 대해 개별 중앙부처가 불복하더라도 이를 강제할 수 있는 방법이 없다. 이 때문에 자치발전위원회를 대통령 자문기구가 아닌, 정부 각 부처의 지방분권을 주도할 집행 권한을 가진 행정위원회로 개편할 필요가 있다.

／ 국회에 입법권을 가진 지방분권특별위원회 신설이 필요하다

둘째, 국회에 입법권을 가진 지방분권특별위원회 신설이 필요하다. 참여정부 이후 지방분권 관련 특별법이 정권마다 제정되었다.

하지만 지방이양일괄법안은 참여정부 이후 정부발의 되었지만 특성상 다수의 국회 상임위원회와 관련되어 있다는 이유로 국회마다 접수조차 되지 않았다.

2) 이기우, 모든 권력은 국민에게 속한다, 미래를소유한사람들, 2016, 404-406면

／
 국회 내에 지방분권과제와
 관련된 각종 제·개정 법률안과
 일괄 이양 법안까지
 심의·의결할 수 있는
 입법권을 가진 상설
 '지방분권특별위원회'의
 구성·운영이 반드시 필요하다

지방분권과제들은 이를 담당하는 국회 소관 상임위원회가 복수라서 개별로 발의 하라는 취지이다.

더욱 심각한 것은 특별법상 지방분권과제에 해당되는 지방자치권 보장 법안 들이 국회에서 발의되어도 상임위원회에서 국회 대수가 바뀔 때마다 폐기되었다 는 점이다. 심지어 참여정부 이후로 국회마다 정부발의로 기관위임사무 폐지법 안이 발의되었지만 폐기되어 왔다. 이러한 사실은 지방분권을 법률에 맡겨서는 소관 상임위원회가 지방분권을 반대하는 중앙부처 및 관련 이익단체의 압력을 피할 수 없다는 현실을 반증하고 있다. 사실상 국회와 중앙정부는 특별법상 지방 분권 의무를 준수하지 않았다. 따라서 최소한 현행 헌법 하에서 지방분권을 추진 하려면 국회 내에 지방분권과제와 관련된 각종 제·개정 법률안과 일괄이양법안 까지 심의·의결할 수 있는 입법권을 가진 상설 '지방분권특별위원회'의 구성· 운영이 반드시 필요하다.

하지만 개헌을 통해 지역대표형 상원이 구성되면 지방분권특별위원회를 폐 지해도 무방하다.

셋째, 우리나라가 선진국가로 도약하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 하청관계를 청산하고 합리적 역할분담 및 협력이 필수적이라는 점에서 가칭 중앙-지방정부 간 협력회의가 필요하다. 현재 우리나라는 중앙정부의 일 방적 정책 결정으로 지방정부에 행·재정적 부담을 전가하는 경우(사례 : 2011 년 취득세 50% 감면, 2012년 영유아무상보육 확대, 2013년 취득세 영구인하 조치 등)가 지속적으로 발생되었고, 그 과정에서 중앙정부가 지방정부와 협의 하거나 충분한 의견수렴 과정을 거치지 않아 갈등이 심화되고 있다. 이러한 갈 등도 반복되는 것은 중앙정부의 국정 운영과정에 대한 지방정부의 공식적 참여 체계가 구축되어 있지 않기 때문이다. 따라서, 중앙-지방정부가 국정을 효율적 으로 운영하기 위해 권한 및 재원부담 등과 관련하여 일방적 수직적 대립·갈등 보다 상생과 협력을 위한 파트너로서의 역할 분담 장(場)으로써 중앙-지방 협 력회의가 필요하다. 대통령과 시·도지사와 지방4단체장 간의 정책협의를 통해 상생 협력방안을 도출한다면, 중앙-지방정부 간 갈등을 줄이고 정책집행의 실 효성을 높이는데 기여할 것이다.

／
헌법적 차원에서 지방자치의
실질적 내용을 보장하는
지방분권 개헌이 반드시
필요하다

최근 대통령께서 제안하신 제2국무회의가 중앙지방협력회의의 기능을 대신할 수 있다. 이 경우, 대통령 임명직 국무위원이 아닌 주민선출 국무위원을 별도로 둘 수 있을지, 이를 헌법기관으로 설치하는데 대한 법리문제가 선결되어야 할 과제이다.

넷째, 현행 헌법 하에서도 국회와 중앙정부가 추진할 수 있는 지방분권 입법 과제로서는 자치입법권 범위 확대, 권한이양 및 사무 구분체계의 정비, 국가특별 지방행정기관의 정비, 지방자주재정 확충, 자치조직권 강화, 자치경찰제 도입, 지방자치-교육자치 일원화, 중앙-지방정부 간 협력체제 정립 등이다.

맺음말

그런데 현행 헌법 하에서 지방분권을 추진하려면 국회와 중앙정부의 진정성이 무엇보다 중요하다. 중앙정부의 기구, 인력, 조직, 예산의 배분이 전제되어야 하기 때문이다. 그러나 국회와 중앙정부가 진정성을 가지고 지방분권을 추진한다고 하더라도 한계가 있다. 왜냐하면 우리나라 헌법은 국회와 중앙정부가 법령 제정권을 행사하고 있어 지방정부의 모든 행정행위를 사실상 통제하는 것을 정당화하고, 지방자치제도를 입법자의 결정에 따라 운영하면 된다는 제도보장설에 따르고 있기 때문이다. 따라서 실질적 지방자치의 실현을 위해서는 헌법적 차원에서 지방자치의 실질적 내용을 보장하는 지방분권 개헌이 반드시 필요하다.

+

박해욱
한국지방행정연구원
자치행정연구실장



<논단 III>

지방분권형 개헌과 향후 과제

지방분권형 개헌의 필요성

1987년 개헌 이후 30년 만에 국회 개헌특별위원회 자문위원회가 구성되어 활동하게 되면서 지방분권형 개헌에 대한 논의가 전국적으로 확산되고 있으며, 그 열기가 뜨겁게 달아오르고 있다. 지방분권형 개헌이 왜 필요한지에 대해서는 국민 대다수가 공감한다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 각종 여론조사에서도 개헌을 찬성하는 비율이 압도적으로 높은 것도 이러한 공감대에 기반하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 이유로는 첫째, 지난 30년간의 정치, 경제, 사회, 문화 등의 변화를 기존 헌법에 반영하지 못하였다는 점, 둘째, 중앙집권적 국가운영의 폐해 및 과부하의 문제, 셋째, 국민수요 반영에 둔감한 획일적이고, 정형화된 공공서비스, 넷째, 통일시대에 대비한 국가운영체제의 부재, 다섯째, 가치변화에 따른 국민의 참여적 가치 반영 미흡 등을 들 수 있다. 한마디로 요약한다면, 지방분권형 개헌을 통하여 새로운 지방자치 시대에 적합한 분권국가 운영의 체계를 구축해야 할 필요가 있다는 것이다.

지방분권형 개헌의 필요성에 대한 공감대 형성에도 불구하고, 개헌을 통해 지방자치의 수준을 어느 정도로 규정할 것인지에 대해서는 정치권도 여야 간의 견해가 다르고, 지역, 관련 시민단체 등도 주장하는 정도가 다르다. 즉, 지방분권형 개헌안에 포함되어야 할 쟁점들에 대한 의견이 다양하고, 쟁점별로는 입장 차

이가 큰 것도 사실이다. 그러나 다양한 개헌안들이 제시되고 있다는 것은 그만큼 지방분권형 개헌에 대한 기대가 크고, 이 기회에 지방자치를 헌법 차원에서 공고히 할 필요성이 있다는 점을 증명하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 개헌 필요성에 관한 인식에도 불구하고 개헌안의 주요 쟁점에 대해서는 입장 차이가 큰 것도 사실이다. 따라서 여러 개의 개헌안을 하나의 통합된 안으로 만들기 위해서는 타협과 더 많은 노력이 필요하다.

지방분권형 개헌의 주요 쟁점

지방분권형 개헌을 위하여 개헌안에 담겨야 하는 주요 쟁점은 크게 입법, 재정, 사무, 기타 등 4개의 분야로 구분할 수 있으며, 분야별 쟁점을 세분할 경우 각각 4-6개의 쟁점으로 구분할 수 있어 전체적으로 20여개에 이르고 있다. 따라서 지방분권형 개헌안은 정당이나, 기관 등의 입장에 따라 세부 쟁점에 대한 의견이 다를 수 있다는 점에서 여러 개의 개헌안이 제시될 수 있을 것이다(〈표 1〉 참조).

현재, 지방분권형 개헌안 마련을 위한 논의는 국회 개헌특별위원회 자문위원회에서 제시한 안에서 출발하고 있는 것으로 보인다. 동 자문위원회에서 제안한 개헌안의 주요 내용으로는 첫째, 중앙집권국가에서 지방분권국가로의 이행, 둘

[표 1] 기관별 개헌안의 주요 쟁점 비교(예시)

세부 쟁점	국회개헌특위 자문위원회	국민의당	지방분권개헌 국민회의	부산시	시도지사협의회	지방분권개헌 국민행동
지방자치단체 사무배분의 보충성 원칙 명시	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설
자치사무-위임사무를 구분	조항 신설	-	조항 신설	조항 신설	조항 신설	-
국가사무-지방사무의 열거	-	-	-	-	조항 신설	조항 신설
지방자치단체의 사법권 명시	-	-	-	-	조항 신설	조항 신설
지방의회의 입법권과 그 효력 명시	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설
지방의회 입법가능 범위 명시	조문 전면수정	조문 전면수정	조문 전면수정	조문 전면수정	조문 전면수정	조문 전면수정
특별자치도(시)에 대한 헌법적 지위 명시	-	-	-	-	조항 신설	-
조례로 별칙규정 명시	-	-	-	-	조항 신설	-
자치사무 자기부담-위임사무 중앙부담 원칙	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설
지방자치단체의 과세자주권 명시	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설

세부 쟁점	국회개헌특위 자문위원회	국민의당	지방분권개헌 국민회의	부산시	시도지사 협의회	지방분권개헌 국민행동
지방분권국가 명시	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설
주민자치권 명시	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설	조항 신설
자치단체 종류 변경절차 명시	조문 전면수정	조문 전면수정	-	-	조문 전면수정	조문 전면수정

째, 자치입법권 보장, 셋째, 자치조직권 보장, 넷째, 과세자주권 보장 및 재정조정제도의 도입, 다섯째, 지역대표형 상원제 도입, 여섯째, 국민 직접참정권 강화를 위한 헌법 개정 절차 마련, 일곱째, 보충성 원칙의 도입 등을 포함하고 있다.

그리고 행정안전부가 ‘자치분권 로드맵’에서 자치분권의 추진기반으로 제시하고 있는 지방분권형 개헌의 주요 쟁점도 자문위원회의 개헌안에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 지방분권국가 선언, 둘째, 자치입법권 확대, 셋째, 자치단체의 사무 범위 확대, 넷째, 과세자주권 확대, 다섯째, 지방재정조정제도 신설, 여섯째, 제2국무회의의 신설, 일곱째, 지방정부의 명칭 변경 등을 포함하고 있다.

지방분권형 개헌의 폭과 깊이는 여야 간 타협의 정도에 따라서 크게 달라질 수 있지만 우리의 헌법은 경성헌법의 특징을 지니고 있어 쟁점별로 세세하게 규정하는 것이 쉽지 않은 것도 사실이다. 따라서 다양한 개헌안에 공통적으로 포함된 내용을 중심으로 지방분권형 개헌 범위를 설정하는 것이 현실적인 방안 중의 하나로 고려될 수 있을 것이다. 그러나 개헌 논의는 국민의 대표기관인 국회에서 주도적으로 해야 한다는 점에서 여야가 타협하여 국민적 요구를 반영한 개헌안이 마련되기를 기대한다.

향후 과제

지방분권형 개헌은 시대정신이라는 점에서 반드시 이번 기회에 반드시 개헌이 이루어질 수 있도록 전심전력을 다해야 한다. 따라서 국회는 여야의 이해관계를 떠나서 ‘수도권과 지방이 함께 잘사는 강력한 지방분권국가’ 실현의 단초가 될 수 있는 개헌을 적극적으로 추진해 주길 기대한다.

지방분권형 개헌과는 별도로 행정안전부의 ‘자치분권 로드맵’에 제시되어 있는 자치분권은 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’을 비전으로 설정하고 있으며, ‘연방제에 버

금가는 강력한 지방분권을 목표로 정하고 있다. 예를 들어, 연방제를 채택하고 있는 국가들은 주정부의 국가성을 인정하여 독립적 수준의 지방자치를 구현하는 것이 가능하도록 하고 있다는 점에서 우리의 지방자치가 나아가야 할 방향과 그 수준을 가늠케 할 정도로 높은 수준의 지방분권을 지향하고 있음을 알 수 있다.

／
‘지방재정법’, ‘지방세법’,
‘주민투표법’, ‘주민소환법’
등과 같은 법률의 대폭적인
개정이 이루어져야 한다

지방분권형 개헌 여부에 따라서 지방자치의 위상이 달라질 수 있는 것은 사실이나 개헌의 성공 여부를 떠나 지방자치의 수준을 향상시키고, 분권과제를 체계적으로 추진하기 위해서는 관련 법률의 제·개정이 필요하다. 예를 들면, 국가사무의 지방이양을 위한 ‘지방일괄이양법’, 자치경찰제 도입을 위한 ‘자치경찰법’, 지방자치의 기본을 규정하고 있는 ‘지방자치법’ 등의 제·개정이 필요하다. 그 외에도 ‘지방재정법’, ‘지방세법’, ‘주민투표법’, ‘주민소환법’ 등과 같은 법률의 대폭적인 개정이 이루어져야 한다.

지방으로의 사무와 권한의 이양이 개별 지방정부의 권한 확대에만 기여한다는 비판을 불식시키기 위해서는 책임성 확보를 위한 노력이 필요하다. 단체장과 지방의회의원들의 역할 재정립과 더불어 지역 차원에서 책임정치 구현을 위한 방안들이 모색되어야 한다. 그리고 지방분권이 가속화되면 필수품 지방정부가 담당하게 될 사무와 서비스가 증가하게 되어 이를 수행할 수 있는 지방정부의 역량도 크게 강화되어야 한다. 즉, 지방정부의 권한 확대에 걸맞은 역량 배양이 신속하게 이루어져야 한다.

／
지방차원에서의 수직적인
권력구조 개선을 통하여
지방자치제도 차원의
균형발전이 이루어지도록
해야 한다

그리고 지방분권이 지역주민의 삶의 질 개선에 기여하기 위해서는 자치제도 내부적 차원의 균형 발전이 필요하다. 지방분권이 단체장과 지방의회의 권한 강화에만 기여한다는 비판이 제기되고 있다는 점에서 지역의 주권자인 주민들의 역할 재정립과 더불어 적극적인 참여방안을 모색해야 한다. 지금까지 주민들의 역할이 행정이 정해준 범위나 구조 속에서 소극적으로 참여하는 방식에서 벗어나 지역의 권력구조를 재설계할 수 있도록 하는 권한까지 부여하는 방안도 고려해야 한다. 즉, 지방차원에서의 수직적인 권력구조 개선을 통하여 지방자치제도 차원의 균형발전이 이루어지도록 해야 한다.

따라서 지방분권은 지속가능성 차원에서 제도적 차원의 발전이 이루어질 수 있도록 해야한다는 점에서 지속적인 관심이 필요하며, 지역주민들과 함께 발전시켜 나가야 한다. 즉, 지방분권에 대한 지속적인 관심과 책임이 전제되어야 제도 발전의 지속성을 담보할 수 있을 것이다.

+

최지민
한국지방행정연구원
수석연구원



<본단 IV>

지방분권형 개헌의 주요 내용

들어가며 >>

올해 문재인 정부의 화두는 국가기본 규범의 재정립, 개헌이다. 문재인 대통령은 대선공약으로 6·13 지방선거와 개헌 국민투표 동시 실시를 약속했고 신년 기자회견에서도 이 같은 입장을 재차 강조하며 개헌 필요성, 바람직한 개헌 시점과 방향, 방법에 대해 밝혔다. 촛불정신을 국민의 삶으로 확장하고 제도화하기 위한 가장 강력한 수단은 개헌을 통한 새로운 통치체계의 구축이기에 개헌 드라마 이브를 강력하게 걸고 있는 것이다.

현재 대한민국 체제는 30여년 전인 1987년 10월 29일 공포된 '제 6공화국 헌법'에 근간을 두고 있다. 한국사회가 지난 30년 전과 비교할 수 없을 정도로 성장한 시점에서 새로운 질서확립의 의지가 강한 정부의 출범은 개헌에 대한 국회의 적극적인 움직임과 높은 국민의 기대와 관심을 불러일으켰다. 지난해 여야 합의로 설치된 헌법개정특별위원회(개헌특위)에서 제7공화국의 헌법안을 마련한데 이어, 올해 1월 15일 헌법개정·정치개혁특별위원회(정개특위)가 구성한, 대통령이 공포한 개헌 시점인 6월 말까지 헌법 개정을 준비할 예정이다. 뿐만 아니라 지방4대협의체, 개헌을 준비해온 시민단체, 지방정부들도 새로운 시대정신에 부합하는 개헌안을 마련하고 적극적으로 공론화하고 있다.

현재 개헌논의의 주요 쟁점 중 하나는 지방분권형 개헌의 방향과 수준이다.

지방자치가 시행된 지 20년이 지났음에도 여전히 중앙정부에 재정과 권한이 집중된 것은 현행 헌법의 지방자치권 조항의 미비에 근거한다. 중앙정부의 권한집중이 청산되어야 하는 구체제의 산물이라면 권력분립, 시민에 의한 권력통제의 관점에서 지방의 자치권 강화는 더욱 중요한 의미를 가진다. 따라서 대한민국의 참된 가치를 살리고 새로운 국가추진 동력을 공급받기 위한 구체적인 전략으로서 지방으로의 권한 이양, 지방자치권의 강력한 보장을 통해 국가운영시스템의 근본적인 변화가 필요하다.

현행헌법의 지방자치규정의 한계와 개헌의 필요성

현행헌법 제117조와 제118조는 지방자치를 명문화하여 헌법적 수준에서의 지방자치를 보장하고 있으나 실질적 수행방식에 대해서는 법률에 유보하고 있어 지방자치권 수행의 제약에 초래한다는 한계가 존재한다. 헌법 제117조에서 지방자치단체의 역할, 자치사무의 내용을 추상적으로 기술하는데 그치고 있으며, 지방자치단체의 종류를 법률로 위임하고 있어 자치권행사의 주체인 지방자치단체의 지위를 법률 수준에 한정하고 있다. 특별자치가 허용된 지방자치단체의 자치권 행사 역시 기타 지자체와의 형평성 논란에 휩싸이는 것도 이와 같은 제약 때문이다. 헌법 제118조는 지방의회의 존재를 제외한 지방의회 조직·권한·의원선거·지방자치단체장 선임방법 등의 조직운영사항을 법률로 위임하고 있다. 헌법 제40조는 국회의 전속입법권만 인정하고 있는 상황에서 지방자치단체의 자기통치는 결국 국가의 관리감독 하에 제한적으로 행사될 수밖에 없는 것이다.

현행 헌법규정에 근거한 지방자치는 크게 국가운영의 원리 측면에서 다음의 제약을 가지고 있다. 지방자치에 관한 헌법 조항은 국가기본 규범으로서의 헌법

[표 1] 현행헌법의 지방자치 관련 규정

현행헌법	헌법 규정	내용
제117조	① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.	<ul style="list-style-type: none"> • 자치사무 종류 • 자주재정권의 내용 • 자치입법권의 범위
	② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 종류(법률유보)
제118조	① 지방자치단체에 의회를 둔다.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 설치의 근거
	② 지방의회의 조직 권한 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 기관구성(법률유보)

의 역할에 비추어 보았을 때 국가의 통치이념이 담겨 있어야 한다. 그러나 지방 자치에 관한 현행 규정은 지방자치를 국가구조 내에서 어떻게 정의하고 있는지, 어떠한 원칙에 근거해서 시행되어야 하는지에 대한 방향성이 부재하다. 뿐만 아니라 통치 주체로서의 주민의 권리행사는 지방의회 구성을 통한 간접적인 행사만을 언급하고 있다. 즉 주민이 직접 권리를 행사해야 한다는 조항 없이 운영방식을 전적으로 법률에 위임하고 있는 것이다.

특히 자치입법권의 보장범위는 지방자치단체의 독자적 자기통치권의 범위를 뜻하므로 지방자치의 핵심이다. 그러나 현행헌법은 ‘법령의 범위 안’에서 조례를 제정한다고 규정, 자치권을 행정부의 임의적인 정책수단인 대통령령 및 시행령보다 낮은 수준으로 두고 있는 것이다. 이러한 헌법적 구조 하에서 지역 자율성의 수준은 크게 제한될 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 지역운영의 필요재원을 자율적으로 확보하고 관리하는 권한(자치재정권), 이에 근거한 사무의 집행(자치사무권), 사무를 집행할 인력과 기구운영(자치조직원)의 범위 역시 법률의 틀에 갇혀 있다. 자체능력 부재는 필연적으로 중앙정부로의 의존을 심화시킨다. 자치사무 수행을 위한 자체재원 확보가 불가하므로 단순한 중앙정책의 집행 및 이를 위한 교부세나 국고보조금의 획득에만 의존하는 것이다.

지방분권형 개혁의 주요 쟁점

지방분권형 개혁은 지방자치권을 헌법적 수준의 기본권으로 인정하는 데에서 출발한다. 이때 지방자치권의 범위가 어떤 수준인지가 관건이다. 아래 <표 2>

[표 2] 국가유형별 지방자치의 수준

중앙집권형 단일국가 (Classic unitary states)	지방분권 강화형 단일국가 (Devolving unitary states)	지역(준연방제형) 단일국가 (Regionalised states)	연방국가 (Federal states)
중국	대한민국 → 일본 → 덴마크, 네덜란드 → 프랑스, 스웨덴	영국 → 이탈리아 → 스코틀랜드(영국) → 스페인	벨기에 → 독일 → 미국 → 스위스
단순 지역화로 권한은 지방정부와 같은 권한은 없음. 선거에 의한 지역의회 없고 기타 예산권, 과세권 등도 없음	지역별 자치분권에 의한 제한된 권한 보유(regional decentralization): 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유 및 중앙정부로부터의 실질적인 재정이전, 제한된 과세권 보유	정치적 분권에 의한 입법권 배분 등 지역화로 광범위한 권한 보유(political regionalisation), 선거에 의한 지역의회, 일부 제한적이지만 예산권, 제한적 과세권 등 보유	주헌법 및 주정부에 광범위한 권한 보유 : 선거에 의한 지역의회, 예산권 보유, 입법권 및 과세권 보유

자료: Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR. 등을 토대로 개발, 박해욱 외 3(2018) 재인용

의 국가유형별 지방 자치수준에 따르면 우리나라는 비교적 지방분권의 수준이 낮은 지방분권 강화형 단일국가이며, 지방분권 강화형 국가 중에서도 분권 수준이 가장 낮은 편이라고 평가할 수 있다.

문재인 정부의 연방제에 준하는 지방분권의 실현을 위해선 국가유형에 따른 자치권의 범위를 고려하되, 한국의 특수성을 잘 반영할 수 있는 지점에서 설계되어야 한다.

이에 본고는 현재 논의되고 있는 개헌안 내용을 토대로, 국가운영의 원칙(분권국가의 지향, 보충성원칙의 천명), 지방정부의 권한(자치입법권, 자치재정권, 자치조직권), 지방의 자치권에 대한 권리구제수단, 주민에 의한 지방자치권의 책임성 확보라는 4가지 주요쟁점별로 지방분권형 개헌의 주요 내용에 대해 논하고자 한다.¹⁾

지방분권의 원리를
헌법질서로 규정함으로써
중앙집권적 국가운영을
지양하는 국가 운영의
방향성을 제시하자는 것이다

(1) 국가운영의 원칙

■ 지방분권 국가로의 지향

헌법상 국가운영의 원칙 중 하나로 ‘지방분권 국가로의 지향성’을 담을 필요가 있다는 점은 여러 개헌안들이 공통적으로 동의하고 있다. 지방분권의 원리를 헌법질서로 규정함으로써 중앙집권적 국가운영을 지양하는 국가 운영의 방향성을 제시하자는 것이다. 우리나라는 특히 역사적으로 강력한 중앙집권성을 가지고 있기 때문에 헌법적으로 이를 불식할 필요가 있다는 것이다. 이는 현행 헌법 제1조 제3항 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다.’라는 조항을 별도로 신설하는 형태로 보장될 수 있다. 2003년 프랑스²⁾는 헌법개정을 통해 분권화를 국가운

1) 2018년 2월 현재 공론화된 개헌안은 개헌특위 자문위원, 정개특위 여당안(대외비공개), 지방4대 협의체의 헌법안, 시민단체, 경기도 및 제주특별자치도의 개헌안 등으로 다양하다. 3월 13일까지 대통령 역시 개헌안을 준비하고 있다. 개헌은 어디까지나 국회의 권한이므로 본고는 각 단체의 개헌안의 특징을 자세히 살펴서 가부여부를 논하기보다 각 입장에서 공통적으로 언급되고 있는 내용을 포괄적으로 살펴보는 것으로 그친다.

2) 전문 제1조 프랑스는 불가분적, 비종교적, 민주적, 사회적 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 시민이 법 앞에서 평등함을 보장한다. 프랑스는 분권화에 기초하여 구성된다.

영의 원칙으로 천명한 바 있다. 이 같은 헌법적 선언은 지방자치 관련 법제의 해석 및 운영, 이후 제도 운용상의 중요한 기준이 될 수 있다.

■ 지방정부 명칭의 사용

지방자치단체라는 용어는 일본에서 유래한 것으로 정부라는 표현을 중앙부처에만 사용하는 것은 완결적 자기통치의 개념을 중앙에만 부여한다는 의미이다

지방자치단체라는 용어는 일본에서 유래한 것으로 정부라는 표현을 중앙부처에만 사용하는 것은 완결적 자기통치 개념을 중앙에만 부여한다는 의미이다. 따라서 지방자치단체라는 용어대신 지방정부를 사용함으로써 국가와 지방간 대등한 관계를 보장해야 한다는 것이다. 다만 많은 경우에서 ‘정부’를 행정부로써 제한적으로 지칭하고 있으나 여기서의 지방정부는 지방의회와 지방자치단체를 포함하는 지방의 통치제도를 뜻하는 것으로 이해해야 한다.

■ 보충성 원칙

보충성 원칙은 국가와의 관계에서 지역적 사무는 우선적으로 지방정부에서 처리해야 한다는 것을 뜻한다

보충성의 원칙이란 ‘개인과 사회, 혹은 사회를 구성하는 여러 가지의 단위 상호의 관계를 규율하는 원리’이다(한귀현, 2012). 이 같은 보충성의 원칙이 직접 지방자치와 관련되어 표현된 것은 1985년의 유럽지방자치헌장 (European Charter of Local Self-Government)에서 출발한다(한귀현, 2012). 지방자치에서의 보충성의 원칙은 국가와의 관계에서 지역적 사무는 우선적으로 지방정부에서 처리해야 한다는 것을 뜻한다. 이는 개인을 사회조직의 가장 중요한 핵심으로 설정, 여기에서 멀어질수록 상대적으로 중요성이 덜하다는 것을 중앙-지방의 사무우선순위 설정에 적용한 것이다. 중앙과 지방의 관계에서 주민의 가장 가까운 조직인 기초가 최일선, 이후에 광역과 중앙정부가 사무를 관장해야 한다는 것이다.

(2) 지방정부의 권한강화

■ 자치입법권

자치입법권의 강화방안은 지방자치단체의 입법권을 법률적 수준으로 할 것인지, 아니면 현행 조례로 하되 그 제한의 범위 내 현행 법령이 아닌, 법률로 둘 것인지, 조례로서 기본권을 제한할 수 있는지 등으로 다양하다. 먼저 법률 수준의 입법권 확대는 헌법 제40조의 국회의 전속입법권을 지방자치단체에 부여하여 자치입법권의 법률적 지위를 부여하는 방안이다. 국회입법을 우선으로 하되, 국회입법으로 지정되지 않은 영역에서 자유롭게 지방정부는 입법권을 행사할 수 있다.

또한 조례가 시행령과 시행규칙의 법령에 의해 제한된다는 구조적인 한계를 개선하기 위해, 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례제정권을 확대해야 한다는 주장도 있다. 이와 더불어 제한된 범위 내에서 주민의 기본권을 제한할 수 있어야 한다는 주장도 있다. 이는 지방에 규제 권한을 허용함으로써 자치행정의 실질적 통제권을 부여해야 한다는 논리에 기반한다.

■ 자치재정권

자치재정권은 지방의 과세권 확대와 지방 간 재정 격차 보전방안의 헌법적 명시 등으로 강화, 보완될 수 있다. 동시에 지역의 특수성과 지방재정의 실정을 고려한 지방세 체제를 확립하여 지방세에 대한 주민의 책임성과 참여·통제의 동기를 강화시킴으로써 지방재정 민주주의를 구현하자는 것이다.

현행 조세법률주의의 근간은 유지하되, 법률이 정하는 바에 따라 지자체가 지역 여건에 맞게 조례로 세목 등을 정할 수 있도록 과세권을 확대하는 방안이 공통적으로 제안된다. 아울러 국가의 불합리한 비용부담 전가를 막고, 국가와 지방 간 합리적 재정분권을 위해 법률상 규정된 재정권 배분 및 비용분담 원칙을 명시해야 한다는 것이다. 명시방식은 지방자치법 제141조(위임사무 비용부담원칙), 지방재정법 제20조(고유사무 자기부담 원칙), 지방재정법 제21조(재원배분) 등의 개정을 통해서이다. 또한 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 수직적·수평적 재정조정제도에 관한 조문을 신설함으로써 지방재정권 확대에 따른 부작용을 최소화하기 위한 제도적 장치 마련이 필요하다는 입장이다.

국무회의 수준에 준하는 형태로 중앙-지방 간 지방의견의 효과적으로 반영하기 위해 지방의 국정참여 방안을 헌법상으로 보장하자는 것이다

(3) 지방의 의견청취제도의 헌법적 명문화

국정운영에 관한 지방의 위상을 강화하고, 지방의견의 효과적 반영 및 중앙·지방 간 소통·협력을 강화하기 위해 소위 제2국무회의라고 지칭되는 의견조정 제도를 마련해야 한다. 국무회의 수준에 준하는 형태로 중앙-지방 간 지방의견을 효과적으로 반영하기 위해 지방의 국정참여 방안을 헌법상으로 보장하자는 것이다.

개별법에 근거하고 있는 주민의 직접참정권에 대해서도 헌법적으로 종류, 권한의 범위를 명시함으로써 주민주권에 기초한 지방자치의 보장이 필요하다

맺음말

(4) 주민에 의한 지방자치권의 책임성 확보

본질적으로 지방자치는 주민자치여야 하지만 현재까지의 운영은 기관 즉 단체자치가 주를 이룬다. 따라서 주민자치의 요소를 강화하여 풀뿌리 민주주의의 본질을 구현해야 한다는 것이다. 지방정부의 운영원리가 주민자치를 지향한다는 점을 헌법에 명문화하기 위해선 ‘지방정부는 주민자치를 바탕으로 운영된다.’ 등의 주민자치보장에 관한 규정을 명문화할 필요가 있다. 아울러 개별법에 근거하고 있는 주민의 직접참정권에 대해서도 헌법적으로 종류, 권한의 범위를 명시함으로써 주민주권에 기초한 지방자치의 보장이 필요하다.

지방분권형 개헌의 논의가 선언적 의미에 그치지 않기 위해서는 대통령과 국회의 권한 배분에 대한 의지가 확고해야 한다. 이는 쉽지 않은 일이다. 지방분권형 개헌이 실질적 효과를 거두기 위해선 양원제를 포함한 통치구조의 변화, 국회의 입법권에 대한 제약문제, 중앙행정의 통치범위에 대한 제약 등과 같은 국가운영의 근본적 수정과 맞닿아 있다. 역대 정부의 지방분권 정책은 정권 초기의 명분이나 구호에 그쳤던 것도 중앙집권적 사고와 기득권층의 거센 반발과 저항에 부딪혀 추진동력을 상실했기 때문이다.

현재의 분권형 개헌 논의가 지방자치단체 권한의 헌법적 지위부여에 집중되고 있는 반면 권한강화 이후의 통제방안에 대한 논의는 아직 진전되지 않았다는 점도 개헌에 대한 우려 중 하나이다. 지방자치단체에 재정권과 사무가 대폭 이양되는 경우, 지방자치단체, 특히 단체장을 어떻게 통제할 것인지에 대한 실효성 있는 대안 마련은 아직도 부족하다. 지자체별 자치역량의 격차가 크다는 점도 문제이다. 기초단체의 경우 인구 100만 명인 지역도 있는 반면 인구소멸 위기까지 거론되는 2만~3만 명의 군까지 다양하다. 개헌만큼이나 지방자치에 대한 정확한 현실 인식에 근거한 자치권 강화와 이후의 대응방안이 중요하다는 점도 이같은 이유에서다.

+

김지수
한국지방행정연구원
수석연구원



< 우수사례 >

지방분권 실현을 위한 지방자치단체 경쟁력 강화 사례 : 2017년 지방자치단체 생산성 대상 광주 남구

들어가며 >>

최근 지방분권개헌에 대한 국가적 차원의 논의가 활발하게 진행되고 있다. 지방분권개헌을 통해 입법·사무·재정 등의 분야에서 지방의 권한이 대폭 확대 되고, 풀뿌리 민주주의를 위한 주민참여제도 역시 개선될 전망이다. 그러나 지방분권은 필연적으로 지역의 자치역량과 책임을 요구하고 있다. 수도권과 일부지역을 제외한 다수의 지방자치단체가 인구감소와 낮은 재정자립도를 경험하고 있는 상황에서, 지방분권의 실질적 효과가 나타나기 위해서는 지방자치단체의 역량강화가 필수적이다.

2017년 10월 26일 정부의 지방분권 로드맵(초안)이 발표된 제5회 대한민국 지방자치 박람회 행사 첫날 행정안전부는 2017년 지방자치단체 생산성 대상으로 광주 남구를 선정·발표하였다. 지방자치단체 생산성 대상은 2011년 이후 행정안전부와 한국생산성본부가 매년 실시하고 있지만, 올해는 특히 그 의미가 크다고 하겠다. 따라서 진정한 지방분권 실현을 위한 지방자치단체 경쟁력 강화 방안 모색을 위해 광주 남구의 우수사례를 소개하고자 한다.

2017 지방자치단체 생산성 대상: 광주 남구

1. 지방자치단체 생산성 대상의 개요

지방자치단체 생산성 대상은 행정안전부와 한국생산성본부가 각 지방자치단체의 인적 역량, 건전재정 역량 등을 측정하고, 그 결과를 환류하여 지방자치단체의 경쟁력을 제고하기 위해 2011년 이후 매년 실시되고 있다. 특히 2017년에는 지방자치단체의 도시경쟁력, 주민 삶의 질, 지속발전가능성 등을 포함하는 넓은 의미의 생산성 관점에서 종합적이고 다각적인 측정을 시도하였다. 이를 위해 2개 영역(주민 삶의 질, 자치단체역량), 6개 분야(주민삶의 질:지역경제, 정주환경, 문화복지건강, 자치단체역량: 인적역량, 건전재정역량, 사회적자본역량), 16개 지표에 따라 자율응모한 196개(총 226개 지방자치단체 중 87%) 시·군·구의 종합 생산성 점수를 산출하였다.

최종 우수 지방자치단체의 선정은 생산성 측정결과와 분야별(행정관리, 지역경제, 정주환경, 문화복지건강) 우수사례 심사결과를 종합하여 결정된다. 대상의 경우 시·군·구 종합 1위 지방자치단체가 선정되며(광주 남구: 830.55 점/1,000점), 최우수상은 시·군·구별 1개 기관, 우수상은 시·군·구별 2개 기관이 순위에 따라 선정된다.

[표 1] 측정지표 및 배점

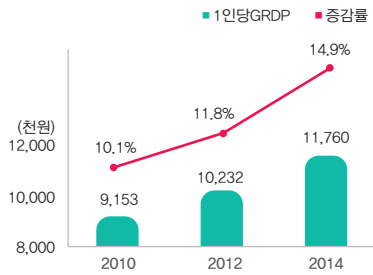
영역	분야	지표	배점 (1,000점)	영역	분야	지표	배점 (1,000점)
주민 삶의 질	지역 경제	취업자 증가율	96.47	자치 단체 역량	인적 역량	평생교육시설 이용 수준	48.14
		1인당 지역내총생산 증가율	98.18			출산율 증가율	79.56
		경제활동 친화 기반 규제 완화 정도	49.57			건전 재정 역량	통합재정수지비율
	정주 환경	지역안전지수	91.69		채무상환율		32.96
		최저주거여건 조성 수준	83.97		지방세 징수율		42.74
		문화 복지 건강	문화기반시설 이용 수준		53.85	사회적 자본역량	사회적 경제 생태계 조성
	보건복지시설 확충 수준		63.87		주민참여예산 수준		40.3
	보육시설 이용 수준		55.02				
	지역주민 행복도		60.38				

※ 배점: 전문가 AHP결과를 토대로 결정

2. 광주 남구의 생산성 주요 성과

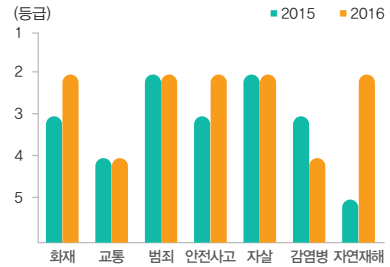
광주 남구의 생산성 주요 성과는 특히 지역경제(그림1)와 정주환경(그림2), 재정건전성(그림3), 사회적자본역량(그림5) 분야에서 우수하게 나타났다.

주민1인당 지역내총생산 및 증감률



주민1인당 지역내총생산 전년대비증가율 14.8%
(전국 평균 대비 2.5배 수준)

지역안전지수 안전등급

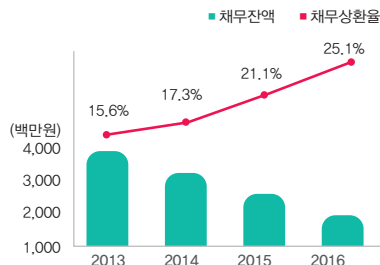


전년대비 16 지역안전지수 등급 상승이 광주 자치구 중 1위

[그림 1] 지역경제분야 주요지표

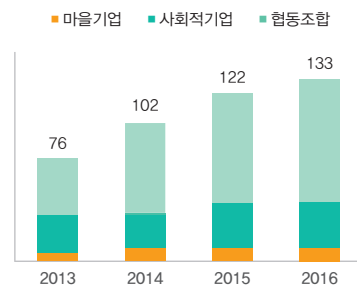
[그림 2] 정주환경분야 주요지표

채무잔액 및 채무 상환율



민선6기 채무상환율 51.2%로 재정 건전성 확보

사회적 경제



전체사업체수 대비 사회적경제 비중 2.82%
(전국 평균 1.5%에 비해 2배 수준)

[그림 3] 재정건전성분야 주요지표

[그림 4] 사회적자본역량분야 주요지표

3. 광주 남구의 주요 우수사례

1) '남구 엠보팅'을 통한 주민결정행정시스템 시행

광주 남구는 구정 주요정책 추진과정에서 주민이 직접 참여하여 결정하는 '남구 모바일 투표시스템'을 구축·운영하였다. 현재 9,330명이 참여자이며 ① 남구종합청사 이전 결정 및 구 청사부지 활용방안 ② 복지호민관협의체를 통한 복지사각지대 발굴체계 구축 ③ 푸른길 어린이도서관 부지선정 및 운영 방안 ④ 주민의 결정에 따른 통합 거점경로당 건립 ⑤ 봉선1동 주민센터 이전결정 및 신축부지 결정 ⑥ 남구청 내 대형점포 입점불가 조례개정 등에 대한 모바일투표를 실시하여 이를 토대로 정책을 결정하였다.



[그림 5] 남구 엠보팅 모바일 앱 화면

2) 전국 최초의 마을분쟁해결센터 운영

광주 남구와 광주시, 광주지방법원은 마을분쟁을 공동체의 토론과 조율을 위해 자율적으로 해결할 수 있는 마을분쟁해결센터를 운영하였다. 갈등당사자와 화해지원인(2인1조, 법조인-비법조인)이 대화를 통해 갈등을 조정하고 해결하



[그림 6] 광주마을분쟁해결센터 안내

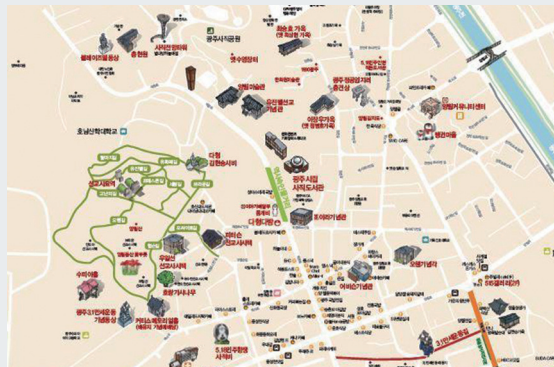
는 것으로, 층간소음, 이웃 간 쓰레기 투기 문제 등을 자율적으로 관리하는 것이다. 현재 132건의 이웃 간 갈등을 화해로 완료하였고, 15개 마을소통방을 운영하고 있으며, 주민 화해 지원인 양성학교 및 화해지원회의를 상시 운영하고 있다. 본 사례는 2016년 협업 우수기관 선정 국무총리 표창과 2017 국민통합 우수사례 선정평가 대상을 수상하기도 했다.

3) 양림동 역사문화마을 관광자원화 사업

광주 남구는 양림동의 근대화유적을 창조적으로 재해석하고 정비하여 역사문화마을을 조성하였다. 특히 펥귤마을의 경우, 광주의 골목문화를 상징하는 장소가 되어 지역 예술인들이 구민 정크아트작품과 오랜 생활용품 등으로 2015년 12만 명에서 2016년 20만 명으로 방문객이 증가하고 있다(탐방집계시스템 기준). 또한 오웬 기념관 등 1900년대 선교사 자택을 중심으로 한 기독교 문화는 2017년 한국 대표 관광지 100선에 포함되기도 했다. 또한 12개 관광거점을 중심으로 8개 이상 경유할 경우 스탬프를 받는 스탬프 관광투어 등으로 지역경제에 기여하고 있다.

[표 2] 양림동 역사문화마을 조성사업

구분	1-2단계(완료)	3단계		
		완료	추진중	추진예정
사업내용	순교자기념공원 조성 문학소공원조성 선교사 사택보수 근대 시립학교 의료원 기념관 건립 양림숲 조성	커뮤니티센터건립 마을주차장 조성 정율성로 정비 전시시설 사업 역사문화길 조성	이강미술관건립 최홍중기념관설계 역사길 2단계사업	최홍중기념관 건립공사 마을공동체 회복사업
사업기간	2010.3.-2012.12.	2012.2.-2016.10.	2016.3.-2017.8.	2017.1.-



[그림 기] 양림동 역사문화마을 조성사업(오웬기념관, 펭귄마을, 마을지도, 선교사사택)

4) 기타

광주 남구는 국토교통부와 함께 대촌지역 그린벨트 해제 후 혁신도시와 연계한 에너지밸리 특화산업단지와 배후도시 조성으로 미래 먹거리의 전략적 거점을 마련하고 있다. 또한 로컬푸드 직매장 오픈도 지역경제 선순환 구조를 구축했다는 점에서 의미 있는 활동이었다. 이와 같은 다양한 노력의 결과 광주 남구는 채무상환율이 51.2%에 달하는 등 부채 규모를 크게 축소시키기도 했다. 그밖에 남구 자원봉사센터와의 연계를 통해 '마을과 마음을 잇는 펀 펀(Fun Fun) 놀이터'를 운영해 자원봉사 최고 지방자치단체로 선정되기도 했다. 이 사업은 '마을놀이꾼 양성교육'을 통해 1,100여 명의 마을놀이꾼을 배출하고, 비석치기, 세발뛰기 등 전래놀이를 익힌 학생·성인 마을놀이꾼 13개 팀은 19곳의 마을과 시설기관을 찾아가 400여 명의 아이들을 돌봄으로서 맞춤형가정과 지역 어르신이 함께 살아가는 방향을 도모하였다는 데에 의미가 있다.

참고문헌

- 광주남구 홈페이지. 광주마을분쟁해결센터 운영안내 첨부파일(http://www.namgu.gwangju.kr/board.es?mid=a10604010000&bid=0001&act=view&list_no=4819)
- 광주남구. 2017년 지방자치단체 생산성 대상 우수사례 발표자료.
- 남구 엠보팅 앱 실행화면
- 매일일보. 광주시 남구, 2017년 대통령상 '트리플 크라운' 달성. 2017.12.14.
- 무등일보. 양림동 역사문화마을 조성사업 어디까지 왔나. 2017.02.23.
- 중도일보. 광주남구, 자원봉사 '최고 지자체' 대통령상 받는다. 2017.12.04.
- 한겨레. 이웃이 이웃을 살피는 마을복지 정책 눈길. 2016.08.08.
- 행정안전부. 2017년 지방자치단체 생산성지수 측정(최종보고서). 한국생산성본부. 2017.12.
- 행정안전부 보도자료. 지방자치단체 생산성대상, 광주 남구 등 28곳 수상. 2017.10.26.

더불어 살아가는 행복한 세상 강원도 태백시

〈재정위기를 극복하고 한 단계 더 도약을 준비하는 태백시〉



한반도의 등줄기인 백두대간의 중심부에 위치한 태백시는 민족의 영산인 태백산과 생명의 젖줄인 한강·낙동강·오십천이 발원하는 유서 깊은 도시이다. 평균 해발고도 700m 고원에 위치한 천혜의 아름다운 자연환경과 청정한 공기 등 기후적 특성을 바탕으로 매력 넘치는 클린시티, 그린시티, 휴먼시티로 성장·발전해 나가고 있다.

우수한 관광자원과 차별화된 다양한 축제의 즐거움이 있는 곳, 스포츠 특구로 지정된 체육 인프라를 바탕으로 지난 한 해 관광객 320만 명이 태백을 방문하였고, 특히 2018년 태백산 눈축제에는 104만여 명의 관광객이 방문하여 전국을 넘어 세계적인 축제로 도약하고 있다.

매봉산 바람의 언덕





그동안 태백시는 지역개발의 발목을 잡았던 오투리 조트로 인한 재정위기 등 여러 가지 힘들고 어려운 일이 많았지만 전국 최초 민간 매각 성공과 시민들이 한마음, 한뜻으로 위기를 극복하여 이제는 새로운 경제발전을 위해 힘차게 도약하고 있다.

한때 부채비율 35%로 재정위기 주의등급단체로 지정되는 아픔도 있었지만 긴축재정 운용, 공유재산 매각 등으로 재정위기 주의등급단체 지정 17개월 만에 탈피하여 건전재정운용의 모범사례로 기록되었으며, 2014년부터 현재까지 총 880억 원의 부채를 상환하여(채무비율 13%) 향후 3년 이내 부채제로를 달성하는 건강한 도시가 될 것이다.

그간의 어려운 경제상황에서도 낙동강의 발원지인 황지연못을 중심으로 태백문화광장을 새롭게 조성하였고, 사업계획 7년 만에 첫 삽을 뜬 황지천 생태하천 복원사업은 지난해 11월 1구간을 완료하여 도심의 새로운 가치를 창출하여 시민들을 위한 공간으로

조성하였다. 또한 클린시티, 산소도시 태백이라는 청정 슬로건 아래 지역 곳곳에 환경정비, 도시정비를 실시하여 깨끗한 도시 만들기를 역점 추진하고 있는 태백시는 강남스타일의 깨끗한 도시, 도심 녹지공간 확충으로 지역의 브랜드 가치를 높이고 있다.

시 전역에 전선지중화 사업을 추진하여 전봇대 없는 산뜻하고 쾌적한 도시 분위기를 조성하고, 도로변 인도블럭은 화강석으로 교체하여 보행자 중심의 걷기 좋은 길을 만들어가고 있다. 또한 100만 그루 나무심기를 추진하여 도시 주변 녹지공간을 확충하는 등 살기 좋은 푸른 태백 조성에도 심혈을 기울이고 있다.

또한 소외지역 없는 골고루 발전하는 지역균형개발 실현을 위하여 태백시 전역에 도시재생사업을 추진하고 있다. 2014년 도시재생 선도사업으로 선정된 통리지역은 주민역량강화, 태후공원 조성 등 올해 모든 사업을 마무리하고, 3년 연속 새뜰마을 사업에 선정된 소도·화전·철암지역은 열악한 주거환경개

선과 주민자립을 지원하고, 지난해 도시재생뉴딜사업으로 선정되어 총 449억 원이 투입되는 장성탄탄마을 사업 또한 2021년까지 사업을 추진하여 주거환경개선, 문화플랫폼 조성 등 대도시와 차별화된 지역만의 특색을 개발하여 추진할 계획이다. 특히, '올해는 경제다'라는 슬로건으로 경제와 일자리를 최우선에 두고 안정된 재정을 바탕으로 지역경제 살리기에 집중한다는 방침이다.

2018년 5월 준공되는 동점지역 신소재 스포츠산업단지에는 우량기업을 유치하고, 그간 역점적으로 추진해온 문곡지역의 웰니스 향노화사업 특화단지 조성도 작년 12월 정부로부터 160억 원의 국비지원

이 확정되어 진입도로 개설과 함께 본격적으로 추진하고, 철암지역에는 고토실 산업단지를 조성하여 신성장 트로이카 거점지역으로 육성할 계획이다.

이외에도 사통팔달 교통망 확충을 위하여 국도 35호선 삼수령 터널이 작년 연말 완전 개통되고, 경북에서 태백으로 진입하는 31호선 국도 태백터널 또한 1월 30일 조기 개통되어 물류수송 용이 및 접근성이 개선되었으며, 제천~삼척간 동서고속도로 조기 완공 및 제천~삼척간 ITX 철도 건설 등 폐광지역 경제회생을 위하여 강원도와 협의하여 관련부처에 지속 건의할 계획이다.

1. 대덕산 금대봉 야생화
2. 검룡소
3. 태백고생대자연사박물관



3



태백시의 먹거리와 볼거리

① **태백한우** 고산지대인 태백에서 기르는 한우는 태백산 약초를 먹고 자라 육질이 뛰어나고 부드러우며, 맛이 담백하고 연해 관광객들이 가장 먼저 찾는 태백 제일의 먹거리이다. 저렴한 가격과 푸짐한 양, 뛰어난 맛 3가지가 자랑이다.

② **태백 닭갈비** 태백의 닭갈비는 육수에 신선한 닭고기와 고구마, 부추, 떡, 냉이를 넣고 끓여 기름기가 적고 담백한 맛을 자랑한다. 자박 자박 끓는 물닭갈비는 광업소에서 채탄을 하던 광부와 산골 사람들이 즐겨 먹던 향토음식이다.

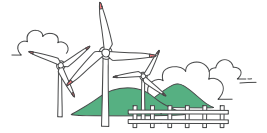
③ **태백 순두부** 순수 국산 콩으로 직접 만든 태백순두부는 강원도식 강된장, 비지찌개 등 푸짐한 상차림을 자랑한다. 양념을 넣지 않은 백탕 순두부는 고소하고 부드러운 맛이 태백의 자연과 어우러져 많은 사람들이 찾고 있다.

④ **태백 감자옹심이** 수제비의 일종인 감자 옹심이는 태백지역에서 생산되는 감자가루와 밀가루를 혼합 반죽하여 끓인 수제비에 김, 깨, 계란 등 고명을 얹어 먹는 태백 고유의 음식이다.

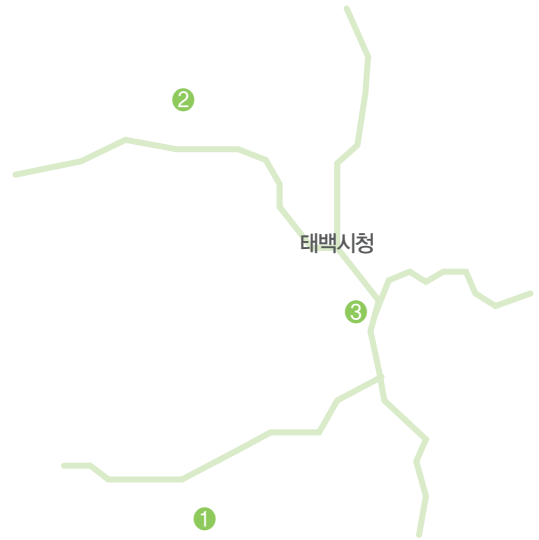
⑤ **태백 곰취찜빵** 태백의 고랭지에서 채취한 곰취를 분말로 만들어 첨가하는 곰취찜빵은 쌉싸름한 산나물 향이 물씬 풍기는 태백의 명물이다.

1. 감자옹심이
2. 태백 곰취찜빵
3. 검룡소
4. 황지연못





❶ 태백산 크게 밝아 세상을 널리 밝히는 민족의 영산, 태백산! 살아 천년, 죽어 천년의 주목이 자라나는 땅, 백두대간의 중심에 우뚝 솟아나와 하늘과 땅을 가깝게 이어주는 신령스러운 기운이 가득한 곳이다. 해발 1,567m의 태백산은 백두대간의 중추이자 국토의 모산이다. 삼국사기에는 서기 138년 신라 제 7대 왕인 일성왕이 친히 태백산에 행차하여 천제를 올렸다는 기록이 있다.



❷ 한강의 발원지 검룡소 한강 514km의 발원지. 태백시 창죽동 산 1번지의 금대봉 골에 있다. 이 곳에서는 해마다 ‘한강대제’가 열린다. 검룡소는 금대봉 기슭의 제당굴샘, 고목나무샘, 물골의 물구멍 석간수와 예터굴에서 솟아나는 물이 지하로 스며들었다가 다시 솟아나는 곳으로 둘레 20여m에 깊이는 알 수 없으며, 석회암반을 뚫고 올라오는 지하수가 하루 2천~3천 톤 용출된다.



❸ 낙동강의 발원지 황지연못 1천300리 낙동강의 발원지 황지연못은 ‘동국여지승람’, ‘척주지’, ‘대동지지’ 등에 낙동강의 근원지라고 기록돼 있다. 처음에는 ‘하늘못’이라는 의미로 천황(天潢)이라 했고, 황지(潢池)라고도 했다. 태백 시내 중심지에 있는 황지공원의 커다란 비석 아래 깊이를 알 수 없는 상지, 중지, 하지로 이루어진 둘레 100m의 소에서 하루 5,000톤의 물이 용출되고 있다.





5



6



7

④ 대덕산·금대봉 생태 경관 보존지역 천상의 화원

금대봉은 해발 1,418m로 한강과 낙동강의 발원지인 검룡소와 용소, 제당곰샘을 안고 있으며 금대봉·대덕산 일대는 산상의 야생화원으로 불린다.

⑤ 태백석탄박물관 동양최대 석탄 전문 박물관. '석탄, 자연, 그리고 인간'이라는 주제로 지난 1997년

5월27일 문을 열었다. 규모는 건물 연면적 6,876m²에 지상3층 지하1층. 암석, 광물, 화석, 기계·장비, 도서·문서, 향토사료, 생활용품 등 다양한 전시물과 함께 약 7천7백 여 점에 달하는 소장품을 보유하고 있다.



- 5. 천연기념물 제417호로 지정된 고생대의 보고 구문소는 6억 년 전 한반도 탄생의 비밀을 간직한 이 땅의 시원이다.
- 6. 태백고생대자연사박물관
- 7. 태백석탄박물관
- 8. 용연동굴
- 9. 태양의 후예 세트장



⑥ 용연동굴 전국에서 가장 높은 해발 920m에 위치한 용연동굴은 총연장 843m의 수평동굴로 동굴 속에는 각종 석순과 종유석이 즐비하다. 약 1억5천 만년에서 3억년 사이에 생성된 석회동굴로 강원도 지방기념물 제39호로 지정되어 보호받고 있다.

⑦ 태백고생대자연사박물관 고생대를 주제로 한 전문 박물관으로 전국에서 유일하게 고생대 퇴적지층 위에 건립되었다. 박물관 상설 관람과 함께 다양한 화석 산출을 보이는 직운산층, 근처 구문소의 퇴적층도 직접 볼 수 있다.

⑧ 구문소 관광단지 황지에서 흘러나온 물이 동점동에 이르러 큰 산을 뚫고 지나가며 큰 석문을 만들고 깊은 소를 이루고 있어 “구문소” 라고 한다. 낙락

장송, 기암절벽이 어우러져 일대 장관을 이루고 있고 마당소, 자개문, 용소, 삼형제 폭포, 여울목, 통소, 닭벼슬바위, 용천 등으로 불리우는 구문팔경이 있으며, 특히 우리나라 고생대의 표준 층서를 보여주는 지질시대별 암상을 비교 관찰하기에 최적의 장소로 평가받고 있다. 또한 2017년 1월에는 구문소를 포함한 태백시 전 지역이 강원 고생대 국가지질공원으로 인증되어 지질유산자원을 보존하고 교육·관광자원으로서의 그 가치를 높이게 되었다.

⑨ 드라마 태양의 후예 세트장 한류 열풍을 이끌며 인기리에 종영한 드라마 태양의 후예 촬영지는 태백의 대표 관광지로 거듭나고 있다.

지방자치관련 용어해설



홈룰차터(Home Rule Charter)

홈룰차터는 미국과 영국에서 사용되는 지방자치헌법의 명칭이다. 영국의 홈룰차터는 ‘홈-룰(Home Rule)’과 ‘차터(Charter)’를 결합한 용어로, 주민의 청원에 따라 군주가 추밀원의 동의를 얻어 지방자치헌법인 차터 승인함으로써 합법적인 지방자치단체를 설립할 수 있도록 하고 있다(Municipal Corporation Act of 1882). 홈룰차터는 1) 의원의 숫자 2) 구역의 숫자와 경계 3) 각 구역에 대한 의원의 할당 4) 최초로 임명되는 간선의원과 의원의 퇴임시기와 날짜 5) 수행할 의무 6) 직접선거에 의한 의회구성 등을 규정하고 있다. 이에 비해 미국의 홈룰차터는 1875년 미주리주 헌법에서 세인트 루이스(St. Louis)와 인구 10만 명 이상 도시에 홈-룰 차터를 제정하는 특권을 부여한 이래 현재는 대부분의 주로 확산되어 있다. 지역마다 홈룰차터의 구성이나 내용은 다르지만, 1) 주민의 선택에 의해 2) 지방정부가 주의 개입을 최소화 하고 3) 스스로 필요한 지방정부의 형태를 구성하는 등 자치권을 보장한다는 공통점을 가진다.

홈-룰(Home Rule)은 1800년 「Union with Ireland Act」 제정 당시 아일랜드의 자치권을 보장하기 위한 홈-룰 운동에, 차터(Charter)는 중세 영국에서 군주가 귀족이나 지방관료 또는 식민지에 대한 통치권을 부여하는 칙허장(Charter)에 역사적 뿌리가 있다.

참고문헌

조시중. (2016). 지방자치 홈-룰 차터의 법률적 지위 검토: 미국 캘리포니아 주(州) 헌법과 사례를 중심으로. 지방행정연구, 30(3), 89-121.



재정지속가능성

재정지속가능성(fiscal sustainability)은 지자체의 채무상환과 관련된 능력을 의미하며, 이러한 기본적인 의미에 더하여 지속적인 경제성장을 보장하고, 현세대의 부담을 유지하는 동시에, 미래세대에는 채무부담을 전가하지 않고도 채무상환이 가능한지를 함께 고려하기도 한다. 기본적인 재정지속가능성 판단의 기준으로는 동태적 예산제약식(Inter-temporal Budget Constraint, IBC)이 널리 사용되는데, IBC는 현재의 채무를 미래에 발생하는 기초재정수지 흑자로 상환할 수 있다면 재정적자를 지속가능한 것으로 간주한다. 한편, 부채한도와 재정여력은 일반적인 재정수입과 지출의 조정을 통해 더 이상 정부의 부채를 안정화시킬 수 없는 한계지점을 부채한도(Fiscal Limit), 현재의 부채수준과 부채한도와의 차이를 재정여력(Fiscal Space)으로 정의된다.



분권형 지방자치

분권형 지방자치란 국가의 한 구성요소로서 일정한 구역을 갖추고 독립된 법인격을 가진 지방자치단체가 자치권을 갖고 지역의 정책을 자율적으로 결정하고, 책임 하에 집행하는 것을 의미한다. 권한의 재배분과 지방 이양 수준의 행정분권만이 아니라 입법분권, 재정분권을 포함하는 용어로 사용되고 있다. 적어도 분권형 행정체계, 분권형 입법체계, 분권형 재정체계를 갖춘 경우 분권형 지방자치라고 할 수 있다.



+

지방자치단체 적정인력 규모 추정모형에 관한 연구

한국지방행정연구원
강영주 수석연구원
손화정 수석연구원

본 연구의 목적은 지자체의 기능별 특성과 행정수요 분석을 토대로 지방자치단체의 적정 인력 규모를 도출하는 것이다.

현행 기준인건비제에서 제시하는 지자체 인력규모 추정 모형의 한계는 행정수요 변수와 인력규모 간의 관계가 다양함에도 불구하고 양자 간의 관계가 단순 선형 관계라는 획일적 가정을 한다는 것과 행정수요는 시기에 따라 동태적으로 변화할 수도 있는데 비해 현행 수요의 변화가 거의 없다는 정태적인 가정을 한다는 것이다. 본 연구에서는 이러한 한계들을 개선할 수 있는 지자체 인력규모 추정 모형을 제시하였다.

본 연구에서 제시하는 모형이 가지는 함의는 다음과 같다. 첫째, 각 기능별로 사무의 성격이 달라 행정수요의 증감에 대처하는 방식도 다르므로 인력 규모를 추정할 때에는 이러한 특성을 고려하는 것이 더 합리적이다. 둘째, 규모의 경제 특성을 보이는 기능의 경우에는 행정수요가 증가한다고 해서 인력을 비례적으로 증가시킬 필요가 없다. 본 연구는 기능별로 인력 규모를 결정함에 있어 유용한 실증적 근거를 제공하였다는 의의가 있으며, 지자체 인사관리 측면에서도 인력 관리의 방식과 우선순위에 관한 시사점을 주고 있다.

+

한국지방행정연구원
윤태섭 수석연구원
서정섭 선임연구위원

지방자치단체 재정분석 지표 개선

본 연구는 지방재정 환경변화, 재정분권·주민참여확대 및 일자리 창출과 관련한 정부 현안·시책에 대응하여 지방자치단체의 재정 상태와 재정운영 상황을 객관적으로 진단하는 정책방향을 제시하고, 이를 통해 지방재정 환경변화에 따른 영향, 전반적인 동향 및 현안 이슈 검토를 통해 2017년(FY2016) 지방재정분석에 활용할 지표체계를 마련하는데 목적을 두고 있다.

지방재정의 건전성 및 효율성을 분석·평가할 수 있는 대표성 있는 지표를 선정하여 보다 명확하고 효과적인 지방재정 상태 및 운영 상황을 분석한다. 이를 위해 재정민주주의 실현을 위해 주민 예산과정에서의 참여확대를 촉진하기 위한 재정분석 지표 및 자치단체의 건전하고 효율적인 재정운영을 위한 노력이 보다 많이 반영될 수 있는 지표와 일자리 창출을 위한 지역경제 활성화에 대한 노력을 촉진하기 위한 재정분석 지표를 검토한다.

이를 통해 다음과 같은 2017년(FY2016) 지방재정분석 지표체계(안)을 도출하였다.

첫째, 지방재정의 건전성·효율성을 평가할 수 있는 대표성 있는 지표를 선정하고 취지에 맞지 않는 지표 폐지 및 유사지표를 통·폐합하였다. 또한 기존 3개 분야(재정건전성, 효율성, 책임성) 체계를 유지하여 제도의 안정성 및 예측가능성을 확보하고자 하였으며, 정량지표에 대한 가중치를 조정하였다.

둘째, 정부 업무평가 정비(안) 반영 및 정부 시책협조 유도를 위한 지표를 도입하였다. 이를 위해 기금운용성과분석 지표, 일자리 창출 관련 지표, 주민참여 예산제도 지표를 추가하였다.

셋째, 위와 같은 지표체계(안)이 반영된 2017년(FY2016) 지방재정분석 편람을 개발하였다.

+

한국지방행정연구원
이소영 연구위원
김상민 수석연구원

경상북도 열린혁신 추진계획 수립연구

본 연구는 문재인 정부의 국정과제 열린혁신 정부 국정철학 구현을 위한 경북의 열린혁신 추진전략을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼았다.

열린혁신의 개념을 정립하고 경북형 열린혁신 추진전략을 수립하기 위해 국내외 공공부문의 열린혁신 관련 논의를 검토하고, 국내외 관련 사례를 분석하여 경북 열린혁신 추진계획 수립에 시사점을 얻었다.

이에 따라 경북의 열린혁신 추진의 비전으로서 도민이 주인인 열린 정부를 설정하고, 4대 추진전략으로 소통형 사회혁신 기반 구축 및 확산, 도민 눈높이에 맞는 열린 정부 구현, 도민이 공감하는 맞춤형 서비스 혁신, 빅 데이터 기반의 스마트 행정 지속 강화를 수립한 후, 전략별 세부추진과제를 예시로 제시하였다. 또한 열린혁신 추진기반으로서 경북 열린혁신 시민협의회 구성 및 운영, 지역사회가 주도하는 상향식 열린혁신 기본계획 수립 등의 열린혁신 추진체계를 제안하였고, 경북 열린혁신 예산 운용 방안, 경북 열린혁신 시민아카데미 운영 방안 등을 제시하였다.

접경지역 경제활성화를 위한 「DMZ, 통일을 여는 길」 거점센터 운영방안

본 연구는 접경지역발전종합계획에 따라 신규사업으로 추진 예정인 통일을 여는 길 사업의 합목적성 및 실효성을 제고하기 위해, 10개 시군에 설치 예정인 거점센터 운영방안을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼았다.

하드웨어 중심인 기존 방식의 인위적인 길 조성은 지양하고, 새로운 지역발전 트렌드에 부합하는 거점센터로 운영될 수 있도록 지속가능한 관광개발의 기본원칙에 따라 첫째, 지역자원의 보존 및 활용 둘째 지역내 주체간 파트너십 형성 및 협력 촉진 셋째, 관광객 편의 제고를 위한 거점기능 및 관련 산업 육성을 기본방향으로 삼고 10개 시군별 거점센터 운영전략을 제시하였다.

이에 따라 10개 시군(강화, 김포, 고양, 파주, 연천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성) 거점센터의 통합운영전략으로는 첫째, 지역자원의 공동 보존 및 안전한 활

용 둘째, 관광객 편의 제고를 위한 공동브랜드 전략 셋째, 관광 매력도 증진을 위한 스토리텔링 육성 넷째, 공유경제 활성화를 통한 지역경제 활성화 다섯째, 통일거점센터 통합운영체계 구축을 제시하였으며, 각 센터 소재 지역자원 및 특성과 연계된 운영 프로그램 및 센터별 핵심 기능 등을 포함한 센터별 운영전략을 제시하였다.

+

한국지방행정연구원
김상민 수석연구원
이소영 연구위원

전라남도 다문화가족의 실태 및 이혼을 저감 방안

전남 다문화가족의 이혼율이 지속됨에 따라 안정적인 다문화가족 형성을 위한 정책방안의 필요성도 증대되었다. 따라서 본 연구에서는 전남 다문화가족의 현황 및 실태를 분석하여 문제점을 진단하고, 다문화가족의 갈등 저감 및 지역사회 적응을 위한 정책적·제도적 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

전남 결혼이주여성을 대상으로 한 설문조사 결과, 가족적요인(시부모와의 갈등, 부부간 대화시간, 배우자 및 한국인가족과의 만족도), 다문화가구의 낮은 소득구조, 좁은 사회적 관계망 등이 주요 문제점으로 나타났다. 또한 다문화가족의 수요 맞춤형 서비스 강화 및 실효성 증진 필요성, 그리고 다문화가족에 대한 지역사회 인식 제고가 시급한 것으로 확인되었다.

전남 다문화가족의 이혼을 저감 및 지역사회 적응을 높이기 위한 기본방향으로는 다문화 가족 내 갈등해소를 위한 지원정책의 지속화 및 다각화, 중앙에서 지방으로의 다문화가족 지원 체계 전환, 다문화사회 정착을 위한 다문화 이해 증진 및 사회 분위기 확산, 민간의 다문화 지원체계 및 네트워킹 강화를 들 수 있다. 핵심전략으로는 다문화가족의 갈등 완화 정책 강화, 수요 맞춤형 다문화가족 지원 프로그램 강화, 사회적 네트워크 촉진: 국가별 자조모임 지원, 국가별 자조모임 ↔ 지역사회 주민 조직간 교류 확대, 지역사회 다문화인식 제고(다문화 공간거점 형성, 다문화지역공동체 추진 등), 그리고 지역 유관기관 및 민간기업과의 적극적 연계를 통한 민간 활용 및 네트워크 강화를 고려할 수 있다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 February VOL.17

1

한국지방행정연구원 제18대 윤태범 원장 취임식

일시 : 2018년 2월 12일(월) 10:00

장소 : 한국지방행정연구원 2층 대강당

한국지방행정연구원 제18대 윤태범 원장 취임식이 2월 12일(월) 10시에 전직원이 참석한 가운데 본원 2층 대강당에서 진행되었다.



프로필

윤 태 범

제18대 한국지방행정연구원 원장

- 대통령자문 지역발전위원회 특별위원회 위원(현)
- 행정안전부 정책자문위원회 정부혁신조직분과위원장(현)
- 서울시 감사위원회 감사위원(현)
- 한국정책학회 부회장(현)
- 한국방송통신대학교 행정학과 교수(현)
- 대통령자문 국정기획자문위원회 정치행정분과 위원(전)
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 행정개혁전문위원(전)
- 감사원 혁신발전위원회 위원(전)
- 행정안전부 자치분권전략회의 위원(전)
- 충남대학교, 부경대학교 행정학과 교수(전)
- 서울대학교 행정학박사



2

한국지방행정연구원 2018년도 제1차 정기이사회 개최

일시 : 2018년 2월 27일(화) 10:30

장소 : 한국지방재정공제회 회의실

한국지방행정연구원은 2월 27일(화)에 윤태범 원장, 이사, 주요보직자 등 25명이 참석한 가운데 한국지방재정공제회 회의실에서 2018년도 제1차 정기이사회를 개최했다.



3

제주시 정책과제 발굴단·자문단 역량강화 정책특강 교육

일시 : 2018년 2월 20일(화), 22일(목) [2일]

장소 : 한국지방행정연구원 2층 대강당

한국지방행정연구원은 2월 20일(화), 22일(목) 이틀간 본원 2층 대강당에서 제주시 정책과제 발굴단·자문단 원 및 관계자들을 대상으로 역량강화 정책특강 교육을 실시했다.



4

2018년 제1차 지방투자사업관리센터 Brown Bag Seminar 개최

일시 : 2018년 1월 25일(목) 18:00

장소 : 외교센터 8층 대회의실

발표자 : 행정안전부 재정정책과 김상길 사무관

주제 : 지방재정의 현주소와 재정분권 방안

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2018년 1월 25일(목) 오후 18시 부터 외교센터 8층 대회의실에서 제1차 Brown Bag Seminar를 개최하였다.



논문모집안내

『지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.

이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

》 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

》 원고분량: A4 15매 이내

》 원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

》 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

》 제출(문의)처: Tel 033-769-9824 Fax 070-4275-2314 E-mail lacal@krila.re.kr

》 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.

2018 February Vol. 17

지방지치
Issue & Forum

이슈와 포럼

이달의 이슈와 포럼
지방분권형 개헌과
향후 과제