

지방자치 이슈와 포럼

August 2019
Vol.26

지방자치 이슈와 포럼

2019
08

August 2019 Vol.26

지방자치 이슈와 포럼

지방자치법 전면 개정

Part.1

자치분권과사회혁신포럼

- 제3회 자치분권과사회혁신포럼
- 제4회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

특별대담

- 지방자치법 전면 개정

이슈

- 자치분권 시대에 어울리는 지방자치법 개정방안

논단

- 지방자치법 전부개정법률(안)의 성과 및 과제 : 사무배분 원칙과 자치분권 사전협의제를 중심으로
- 지방자치법개정안의 평가와 과제
- 지방자치법 전면개정의 의의와 과제
- '새로운 주민자치회'의 정책 방향

우수사례

- 주민세 세입 활용 주민자치 활성화 사례 : 세종시와 당진시 사례를 중심으로
- 독일 지방자치제도 및 노르드라인 베스트팔렌주 게마인데법(지방자치법)



이슈와 포럼

CONTENTS

Part.1

04 제3회 자치분권과사회혁신포럼

26 제4회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

52 특별대담

지방자치법 전면 개정

김현기

행정안전부 지방자치분권실장



60 이슈

자치분권 시대에 어울리는

지방자치법 개정방안

김필두

한국지방행정연구원 자치분권연구센터 소장

78 논단

지방자치법 전부개정법률(안)의 성과 및 과제

: 사무배분 원칙과 자치분권 사전협의제를 중심으로

박재희

한국지방행정연구원 부연구위원

지방자치법개정안의 평가와 과제

이기우

인하대 법학전문대학원 교수

지방자치법 전면개정의 의의와 과제

김수연

법학박사, 시도지사협의회 제도분권부장

‘새로운 주민자치회’의 정책 방향

하경환

행정안전부 주민자치형공공서비스추진단 과장

128 우수사례

주민세 세입 활용 주민자치 활성화 사례

: 세종시와 당진시 사례를 중심으로

김정숙

한국지방행정연구원 부연구위원

독일 지방자치제도 및 노르드라인

베스트팔렌주 게이민데법(지방자치법)

최인수

한국지방행정연구원 연구위원

148 지방자치단체 탐방

시민이 주인되는 춘천시 마을자치지원센터



154 용어해설

160 연구원 소식

167 KRILA 보고서

한국지방행정연구원 「지방자치이슈와포럼」 제 26호

발행일 2019년 8월 26일

발행인 한국지방행정연구원장 윤태범

편집위원장 김현호

위원 김성주, 김정숙, 김지수, 박승규, 박재희, 서정섭,
여효성, 전성만, 조기현, 최인수

간사 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315

홈페이지 www.krila.re.kr

디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 「지방자치이슈와포럼」은 지방자치에 대한 다양한
이슈를 다루는 격월간지입니다. 본지에 실린 내용은
필자 개인의 견해이며 한국지방행정연구원의 견해와
다를 수 있습니다.

※ 무료로 정기구독이 가능하며 (전화 033-769-9826,
이메일 newsletter@krila.re.kr 신청) 원문은 연구원
홈페이지(www.krila.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.



제3회 자치분권과 사회혁신포럼

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 현 정부업무 평가위원장, 전 서울과기대 총장)」은 자치분권 및 사회 혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련
※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학관언민연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 및 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회장 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성
- 포럼대표 : 남궁근(현 정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)

기조 연설

- 「지역상생을 위한 서울의 노력 - "서울은 홀로 성장하지 않았습니다." (박원순 서울특별시장)

제3회 자치분권과 사회혁신포럼

주제: 지역상생을 위한 서울의 노력 -
"서울은 홀로 성장하지 않았습니다."
발제: 박원순 서울특별시장
일시: 2019년 6월 19일(수) 오전 7시
장소: 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 대외협력단장

지금부터 한국지방행정연구원 주최하는 제3회 자치분권과사회혁신포럼을 시작하겠습니다. 먼저 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표님의 개회사가 있겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



개회사 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

시장님 소개를 해야 될 것 같습니다. 오늘 귀한 시간 내어주시고 발제를 해 주시는 시장님께 감사드립니다. 오랜만에 시장님을 뵙는데요. 여기 테이블에 앉아 있다 보니까, 김순은 위원장님하고 재수를 같이 했다고 하시고, 저한테도 왜 이렇게 오랜만에 보냐고 하시는데요. 제가 사실 예전에 시장님께서 참여연대 하실 적에 행정개혁시민연합에서 자주 만났거든요. 그러다가 이제 제가 총장할 적에는 시장님께 부탁할 일이 너무 많아서 여러 번 가서 부탁도 드리곤 했습니다. 그 후에 이렇게 오랜만에 뵙습니다. 바쁜 시간 쪼개서 좋은 강의를 해주시기로 하신 시장님께 감사드립니다. 시간을 절약하는 의미에서 먼저 시장님의 이야기를 들겠습니다. 시장님께서 "서울은 홀로 성장하지 않았다"라는 흥미로운 주제를 가

지고 30분 동안 말씀하시고, 지난번과 같이 발표가 끝난 후에는 여러분께서 자유롭게 질문도 하시고 코멘트도 하는 시간을 드리겠습니다. 시장님께 박수 부탁드립니다.

박원순 서울특별시장



발제자 : 박원순 서울특별시장

여러분 정말 반갑습니다. 제가 늘 말씀드리지만, 이렇게 이른 아침에 모여서 공부하는 민족은 대한민국 한민족 밖에 없는 것 같습니다. 더군다나 오늘 제가 이렇게 뵈니까, 정말 대단한 분들이 모이셨네요. 저는 가볍게 왔는데, 제가 과연 잘 할 수 있을지 걱정입니다. 여기서 지방분권이나 지방상생에 대해서 토론할 수 있으면 참 좋을 것 같습니다. 다 내공이 있으신 분들이니까 제가 말을 짧게 하고, 여러분들의 말씀을 많이 듣는 것으로 하겠습니다. 사실 서울도 지방도시입니다. 여기 중앙정부 출신도 많이 계시는데요, 제가 얼마나 스트레스 받는지 잘 모르시죠? 사람들은 서울시도 지방정부라는 사실을 잘 이해를 못하시더라고요.

물론 다른 지방 도시들에 비하면 물적 예산이 훨

씬 낮죠. 또 그런 부분에서는 서울시가 여러 가지로 우위에 있다는 것은 말할 나위가 없지만, 함께 연대감을 갖고 있다는 생각을 늘 하고 있습니다. 서울시가 대한민국의 수도로서 가지고 있는 여러 이점을 함께 나눠야지요. 서울만 혼자 잘 된다는 것은 있을 수 없다고 생각합니다. 지금 지방 도시들이 다 힘겨운데 서울시만 홀로 빛날 수도 없는 거죠. 심지어 '지방소멸'이라는 이야기들이 많은데, 서울만 혼자 잘 성장할 수 있느냐? 저는 그것은 절대 아니라는 생각을 시장이 될 때부터 가지고 있었습니다. 제가 서울 시장이 되고 보니까, 경기도와 인천시에서 "수도권 규제를 완화해야한다"는 말씀을 하시더라고요. 그런데 저는 생각을 좀 달리했습니다. 그때 지금의 조명래 환경부장관님이 서울시의 자문위원으로 계셨는데, 거기서 우리는 반대해서 그 당시에 수도권 규제 완화를 목표로 하는 기구에서 탈퇴했고, 결국 그 기구는 없어졌죠.

선별적으로 보면 서울시에서도 규제가 완화되어야 하는 것들이 있습니다. 근데 전반적으로 수도권 규제를 완화해 버리면, 지금 충남 또는 다른 지방으로 가 있는 많은 대학과 여러 기관들, 회사들이 다시 서울로 몰려들 것입니다. 저는 처음부터 서울의 경쟁 상대는 뉴욕이나 파리나 런던이라고 생각했습니다. 어떻게 우리가 부산이나 광주나 대구를 경쟁 상대로 생각하겠습니까? 저는 그것은 비전의 문제이고 철학의 문제라고 생각했습니다.

경상남도 창원군 장마면 동장가리

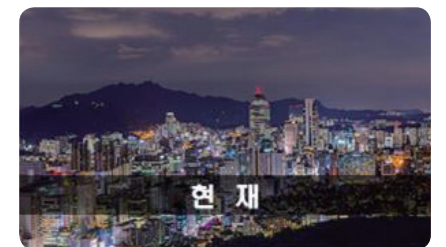


여러분, 이곳이 제가 태어난 고향입니다. 살기 좋은 고장, 장마면 장가리의 일부마을, 동장가리라는 곳입니다. 그런데 여기에 자세히 보시면요. 작은 지방도로인데 인도가 없는 거 보이시죠? 다음에 도로를 만들 때는 반드시 인도를 만들겠습니다. 그리고 그 옆에 여기가 제가 다녔던 초등학교인데요. 지금은 폐교가 되어서 없어졌습니다. 그 아래 있는 사진은 제가 서울에 올라와서 아버님께 편지를 한번 썼던 것 같은데요. 그때만 해도 우리가 편지를 많이 쓸 때잖아요. 글씨체는 괜찮은 편이죠?

같은 세월, 다른 현실



아래 사진에서 맨 오른쪽이 저입니다. 초등학교 졸업하고 중학교에 가려고 교복을 입고 있는 모습인데요. 글자 때문에 잘 안보이네요. 가만 보니까 1970년대가 아니네요. 초등학교니까, 훨씬 더 그전이네요. 6년 전입니다. 1966년 정도 되는데요. 저희 시골집이 지금 이 상태입니다. 폐가입니다. 형님은 부산으로 가고 누님은 서울에서 살고 계시고 다 이사 가고 아무도 없습니다.



옛날의 삼성동입니다. 1972년에서 73년 무렵에 저희 고등학교가 이쪽으로 이사를 갔는데요. 여기가 학교를 이전할 부지라고 해서 가서 마라톤을 했었는데, 그때는 허허벌판이었습니다. 그때 괜히 대학 가지 말고 거기서 그냥 농사를 지었으면, 지금 아마 떼부자가 되었을 것입니다. 이 황량한 들판이 이렇게 변했습니다. 그러면 서울이 이렇게 화려하게 변할 때까지



저절로 되었나 이거죠.

사진을 보십시오. 저희 아버님이 소를 키워서 저희 학비를 대주셨습니다. 아버님은 굉장히 머리가 좋은 분이셨습니다. 장터에 송아지나 비쩍 마른 소를 사가지고 와서 처음 하는 일이 소의 입맛이 돋도록 코뚜레를 한쪽으로 걸고, 그 다음에 쭉물을 솥에 가득 끓여서 들이붓는 겁니다. 그러면 쓴 것을 먹고 나면 소가 엄청나게 식욕이 돋는 거예요. 그래서 1년 정도 지나면 그야말로 굉장한 한우, 정통적인 한우가 되는데요. 이걸 몇 번 하면 시골에서는 굉장히 큰돈이 되죠. 제가 기억하기에 영산장, 창녕장, 심지어 저희 동네 인근에 있는 청도장, 이런 곳을 다니시면서 큰 차액을 남기시고 저희를 먹여 살리셨죠. 그리고 구로공단에 있는 많은 젊은 여성노동자들이 명절 때는 고향에 가서 며칠 쉬면서 힘을 받아와서 산업의 옹구리 역할을 했죠. 따지고 보면 그야말로 서울이라는 도시의 성장과 변형은 시골과 지방도시의 수많은 사람들의 피와 땀으로 만들어진 도시라고 저는 생각하고 있습니다.

지금 많은 사람들이 그런 이야기를 하고 있지 않습니까? 지방소멸을 이야기하고 있습니다. 물론 일본이 우리나라보다 더 심했는데요. 일본은 그 사이에 다양한 방안들을 강구했죠. 저는 늘 이런 이야기를 합니다. 우리가 미래를 정확히 예측할 수는 있는 길이 있다는 것을 저는 알고 있습니다. 저는 스스로 사회적 점쟁이라는 이야기를 하는데요. 제가 특별히 잘나서가 아니고, 세 가지 방법을 가지고 있으면 가능합니다.

첫째, 돌아보기입니다. 늘 자신과 사회의 과거를 돌아보면 미래의 길이 보입니다. 둘째, 둘러보기입니다. 자신의 주변과 사회의 다른 이웃들에게 어떤 문제가 있고, 도전과제를 어떻게 해결하고 있는지를 자세히 보시면, 또한 미래가 보입니다. 셋째, 내다보기입니다. 사실은 통계라든지 빅데이터를 보시면, 이미 미래를 내다볼 수 있습니다.

일본은 사실 거의 10년, 20년을 우리보다 앞서 있습니다. 제가 일본에 가면 늘 느끼는 것이 있습니다. 예

전에 일본의 관광박람회 한번 가봤습니다. 가보니까 이미 북유럽이 지배하고 있더라고요. 그게 한 15년 전일 겁니다. 그런데 우리도 한 10년 지나니까 헬싱키 직항도 늘고, 북유럽 디자인과 노르딕 디자인, 아울러 핀란드의 경쟁력과 교육이 도입되더라고요. 저도 시장되기 전에 이미 핀란드, 스웨덴 이런 곳에 다 다녀왔습니다. 제가 희망제작소 할 때 시장, 군수, 구청장들 모시고 스웨덴의 말피라는 도시를 갔다 왔습니다.

왜냐하면 거기가 조선 산업으로 엄청 흥청거려다가 마지막에 눈물을 흘린, 이른바 ‘말피의 눈물’이라는 곳입니다. 어떻게 도시가 다시 재생이 되어서 유럽에서 가장 번영한 도시가 되었는지 우리가 그걸 보러 갔습니다. 이런 것을 보면서 저는 이미 울산의 눈물을 예측했어요. 그래서 페이스북에 글을 하나 썼습니다. 그랬더니 그 당시 김기현 울산시장님이 “우리 잘나가는데 무슨 소리냐” 그래서 제가 “그러시면 다행입니다”라고 했어요. 제조업과 같은 산업은 늘 흥흥 망성쇠를 경험하죠. 그렇지만 새로운 사회로 전환할 수 있는 통찰력과 능력을 가진 도시에서는 이러한 위기를 기회로 극복한 사례도 있죠. 일본에 무지 백화점이라는 것이 있습니다. 이른바 노브랜드라는 뜻입니다. 무지 백화점의 주 컬러는 흑, 백, 회색입니다. 사실은 단순하지만 굉장히 우아합니다. 그게 고급 컬러입니다. 그것이 누구를 타깃으로 했느냐, 바로 싱글을 타깃으로 한 것입니다.

제가 취임할 때 이미 1인 가구가 25%에 육박하고 있었습니다. 그래서 개포동에 재건축을 하면서 제가

소형평수를 30% 늘려야 한다고 이야기를 했더니 건축 조합 측에서 “박 시장, 다음에 두고 보자” 라는 저를 비난하는 플래카드(placard)를 10m마다 걸어놨어요. 그런데 1년이 안 지나서 그 조합장님이 저한테 30% 더 늘려달라고 요청하셨습니다. 지금 20평, 30평 아파트 지어서 누가 살겠습니까? 이미 2인 가구가 절반을 넘어섰습니다. 이것은 전반적인 산업의 변화와 주거의 변화와 소비의 변화가 주(主)가 되는 것입니다. 현재 1,2인 가구가 대부분이고, 혼밥, 혼술이 대세인데, 가구산업이 안 바뀌겠습니까? 외식 산업의 변화가 불가피한 것이죠.



저는 이 세 가지를 정확히 보면 우리의 미래가 보일 것이라는 생각이 듭니다. 지방소멸, 요새 도시재생 이런 것들이 다 저는 우리의 현실과 미래를 보여준다고 생각합니다. 지난번 국토부가 서울의 그린벨트를 해제해서 주거를 공급해야 한다는 의견에 저는 굉장히 반대했습니다. 왜냐하면, 우리의 미래는 시민들

의 삶의 질을 극대화하는 것이 되어야 할 텐데요. 그린벨트에 아파트를 지으면, 우리가 상생, 균형을 해야 하는데 서울에 아파트를 엄청나게 지으면, 또는 서울 인근의 신도시에 아파트를 지어대면 결국엔 지방에 있는 사람이 다 와야 하잖아요.

저는 노무현 대통령의 위대한 정책 중에 하나가 바로 균형발전이라고 봅니다. 사실 외과적 수술을 해놓은 상태잖아요. 서울에 있는 많은 중앙정부 기관들이 지방에 가 있는 상태에서 서울에서 많은 주택을 공급해 버리면 어떻게 되겠습니까? 새로운 주거를 짓는 것보다 공공임대주택을 많이 확보하는 것이 중요하다고 저는 생각합니다. 기존의 주택들을 매입해서 삶의 질을 높이는 방법이 그 예죠. 또 동시에 아까 말씀 드

렸던 지방과의 '균형발전이 앞으로의 지방소멸 방지 또는 향후 우리의 번영을 가져오는 지름길이다' 이렇게 생각합니다. 그림을 보시면, 서울시가 2,400억 정도의 예산을 들여서 향후 4년 동안 지방과의 상생을 추진하는 여러 가지 내용이 들어있는데요.

뒤에 또 나오나요? 한번 보실까요? 그래서 '함께 살아갑니다. 함께 살아갑니다' 이런 선언을 했고요. 또 여러 사업들이 있습니다. 저희들이 안국동 로터리에 상생사회라는 농촌의 농산물, 특산물, 가공품들을 팔아드리기 위해서 만든 가게를 만들었습니다. 한 달에 거의 4,000만 원정도의 월세를 내고, 이 사업을 하고 있습니다. 그 뿐만 아니라 얼마 전에 남해에 시금치가 과잉생산 되었다고 해서 "다 가져와라"고 했습니다. 서울

지역상생 종합계획

서울 시민·지방의 바람을 담은 지방상생 교류사업 (3개 분야, 36개 사업)

물자(9개)

- 상생상회 운영
- 농업공화국 조성
 - 장터 : 농부의 시장
 - 공간 : 지방 폐교활용 자연체험 캠핑장
 - 먹거리 : 도농상생 공공급식

사람(17개)

- 청년 일자리 창출·창업
- 서울 자원 지역청년 개방
- 서울농장 등 귀농·귀촌 지원
- 문화·예술 교류 사업
 - 어린이 : 농촌 현장 체험
 - 청년 : 청년 농부 서울 활동 지원
 - 공무원 : 지역간 인사교류

정보(10개)

- 자치분권대학 서울캠퍼스
- 서울정책연수 프로그램
- 찾아가는 혁신로드
 - MOU : 지역 수요 맞춤형 우호교류협약
 - MICE : 서울-지방 MICE 공동마케팅
 - 관광 : 상생 관광패스



시에서 팔아보니까 제일 잘 팔리는 곳이 잠실 지하환승센터와 사당역이더라고요. 가져오십시오. 다 팔아드릴게요. 제가 판매 사업단을 만들려고 하고 있습니다. 물론 서울의 소매, 도매 시스템 자체를 위협할 정도가 되면 좀 곤란하지만, 그래도 직거래 장터는 늘 농민에게도 도움이 되고, 서울시민에게 도움이 되겠죠?

니다. 지금까지는 청년이 서울로 올라오기만 했잖아요? 그래서 우리가 오히려 서울에 와 있는 청년들에게 급여를 주고 1년에서 2년 동안 지방, 특히 농촌으로 보내서 내가 뭘 할 수 있는지 구상을 해보라고 했습니다. 사실 저는 농촌에 일거리로 가득 차 있다고 생각하거든요. 소농들이 생산하는 물건을 어떻게 조직적으로 수합해서 도시와의 네트워크를 통해서 판매할 수 있는지, 또는 요새 6차 산업이라고 얘기하지 않습니까? 이를 이용해서 할 수 있는 일이 사실 무궁무진하죠. 저희는 아예 혁신으로 자치분권대학 캠퍼스를 전국적으로 만들고 있지 않습니까? 서울에도 그렇게 만들고 있고요. 혁신로드에 정책연수회라는 프로그램이 있습니다. 혁신로드라고 해서 서울의 여러 가지 정책들을 함께 공유하는 것이죠. 원하시면 서울의 공무원들을 어디라도 파견하는 사업도 있습니다. 서울시도 마찬가지로 샌프란시스코나 런던에 서울시 공무원들을 파견해서 서로 실시간으로 벤

서울-지방 상생 서울선언



특히 청년 일자리와 관련된 여러 가지 교류가 있을

에 서울시 공무원들을 파견해서 서로 실시간으로 벤

서울-지방 청년 교류 사업



일자리 연계

- 지역연계형 창업창업지원
- 도시청년 지역상생 고용사업

자원 개방

- 게스트 하우스 제공
- 서울 창업 교육 등 개방

치마킹을 하고 있죠. 특히, 아까 말씀드렸던 청년들의 교류 사업은 굉장히 중요한 것 같고요. 이철우 경북지사님이 또 나름 사업계획을 하고 계시더라고요. 그래서 경북하고 제일 먼저 시작하고 있습니다. 뭐든지 먼저 시작하는 사람이 유리하죠.

그 다음에 서울에는 약 210만 명의 베이비붐 세대가 있습니다. 50대 후반에서 60대까지의 분들이 은퇴하고 나면 꼭 서울에 살아야 할 필요가 없다고 생각합니다. 그래서 우리가 대대적으로 귀농, 귀촌, 귀향 교육을 시켜서 지방에 살아보게 하면 훨씬 더 좋지 않겠습니까? 그래서 지방에 서울농장이라고 하는 실습농장을 만들었습니다. 이미 두 군데 되어 있고요. 앞으로 10개까지 확대할 생각입니다. 땅은 그 해당 지자체가 내 주시면, 우리가 실습농장을 만드는 것이죠. 그래서 서울시민들, 교육받은 사람들을 내려 보내서 가능한

지방에 정착할 수 있게 만들어주는 것 입니다. 사실 문화예술교류도 서울시는 세계적 수준이잖아요. 그래서 1년에 10번 정도는 지방순회공연을 한다든지, 또 지방의 예술단체들이 서울의 무대에 서볼 수 있게 만들어 드리는 사업이 있습니다. 여러 가지 사회 혁신에 관련된 것들을 이런 방식으로 함께 공유하는 것이 있죠. 그 다음에 지금 서울에 농업공화국을 만들고 있습니다. 마곡에 아시아 최고의 식물원이 있죠. 거기에 농업을 체험하고 농산물을 팔 수 있도록 새로운 거점을 하나 만들고 있습니다. 곧 오픈을 하게 될 것 같습니다. 일부 언론에서는 2,400억을 투자하면서 '서울시민 세금으로 지방 산업을 돕겠다는 박원순' 이라고 저를 비판하는 기사를 냈습니다. 또 전에 시립대 반값 등록금을 결정했을 때도 일부 언론은 '서울시립대생의 60%는 지방학생이다.' 이런 비난을 했습니다. 제가 걸으로는 이야기 안 했지만,

“좀 쫄쫄하게 굴지마라.” 대한민국의 수도 서울인데, 서울시립대 반값 등록금하면서 지방대생들은 반값 등록금 혜택을 받지 말라는 것입니까? 그게 더 많이 욕 얻어먹을 짓 아닙니까? 아니 서울시 예산이 35조인데, 2,400억 정도 돈도 투자를 못합니까? 이미 서울시는 서울시 세금 중에서 약 3,800억 원을 상생기금으로 행안부에 내놓습니다. 그 기금을 내는 기간이 금년이 끝나는 해거든요. 하지만 저는 “우리가 계속 내야 된다. 가져올 생각하지 말라”고 간부들에게 엄명을 했습니다. 물론 지금 서울도 힘듭니다. 저희도 돈이 남아돌아서 하는 것은 아닙니다. 그렇지만 함께 가야하잖아요. 수도권과 지방을 비교해 보면, 사실 문화시설이라든지 이런 것들이 너무나 많이 부족하죠. 그래서 이정도 예산을 투입하는 것은 맞다고 생각해요.



그 다음에 예산이 아니어도 할 수 있는 일이 많아요. 서울은 서울시립미술관, 서울시립역사박물관 등등 박물관이 많습니다. 지금 만들고 있는 것만도 13개인데, 이게 완성이 되면 연간 약 1,000억 원 정도의 운

영비용이 들어갑니다. 이런 박물관이 많아지면 수장고가 필요해요. 그런데 수장고를 서울에 다 만들기 어렵습니다. 그래서 1시간에서 1시간 반 정도의 거리에 있는 지방 도시의 땅을 사서 거기에 수장고를 만들고 있어요. 그 대신 단순한 창고가 아니라 그 수장고에서도 전시품을 다 볼 수 있게 전시가 가능하게 만듭니다. 지금 황성에 서울시립역사박물관과 서울시립미술관의 수장고를 함께 만드는 작업을 하고 있습니다. 이것은 새로운 돈이 크게 들어가는 것이 아니죠. 서울시가 본래 창고를 만들게 되어있었으니까요. 저는 이런 아이디어로 얼마든지 지방과 함께 상생할 수 있는 길이 있다고 생각합니다.

단순히 금전적 문제만은 아니라고 보고요. 사실 마음이 중요한 게 아닌가 하는 생각이 듭니다. 제가 얼마 전에 경북 영양에 다녀왔습니다. 영양에 갔더니 수달이 너무 많아서 그것을 서울 한강에 방생하면 안 되냐는 제안이 있었어요. 또 하나는 별이 우리 한국에서 가장 밝게 빛나는 곳이라고 들었어요. 그 이야기는 개발이 가장 덜 됐다는 뜻이겠죠. 그런데 거기 지역 단체장들은 4차선 도로를 내달라는 이야기를 하시더라고요. 만약에 제가 그 지역에서 결정할 수 있는 자리에 있다고 한다면, 홍보 테마를 잡아서 ‘대한민국에서 친 생태적 동물인 수달이 가장 많이 사는 곳’ ‘수달이 너무 많이 살아서 걱정인 곳’ ‘우리 한반도에서 가장 별빛을 가깝게 볼 수 있는 곳’ 이렇게 홍보 포인트를 만들겠습니다. 또한 “우리는 이 청정지역을 보존하기 위해서 한 달에 1000명만 받습니다. 줄 서십시오” 이렇게 하면 제가

보기에 아마 많은 사람들이 줄을 설 것입니다. 부탄이라는 나라는 돈을 받습니다. 그리고 제안을 합니다. 우리 대한민국에서 부탄 갔다 온 사람 많습니니다. 우리 대한민국에서 부탄 갔다 온 사람 많습니니다. 저도 사실 계획까지 다 세웠다가 서울시장이 되는 바람에 못 갔습니다. 아마 웬만한 지식인들은 다 갔다 오셨을 것입니다.

아까 말씀 드렸지만, 노무현 전 대통령 때 지역을 발전시키기 위해 외과적 수술을 했습니다. 그런데 여전히 지방으로 내려간 기관의 직원들이 금요일 오후만 되면 전부 서울로 되돌아옵니다. 저는 농촌이라는 지방도시가 가진 매력적 요소들이 많다고 봅니다. 결국 그것을 좀 더 강화시켜야 한다고 생각합니다. 예를 들어서, 서울이라는 이 혼잡한 회색의 도시를 벗어나 농촌의 좋은 공기와 아름다운 자연을 즐길 수 있도록 개발을 하지 말아야 합니다. 그런데 거기다가 산이 안보이게 아파트를 왜 그렇게 높게 짓습니까? 예컨대 저는 이런 지역의 매력을 어떻게 더 강하게 만들 것인지가 훨씬 더 중요하다고 생각하고요. 그리고 균형과 공유, 그리고 순환이라고 하는 이 세 가지 핵심가치를 중심으로 해서 격차를 줄이고, 정보의 집중을 막고, 함께 자원을 풍족하게 함으로써 균형 잡히고 공유하고 순환하는 그런 새로운 미래가 되는 것이 바로 대한민국의 발전이고 성장이고 미래가 아닐까 그렇게 생각합니다. 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

시장님께서 발제를 마치셨으니 질문이 있으시거나 코멘트가 있으시면 자유롭게 말씀하시죠. 지방의

상생을 이야기 하셨는데, 우리 이항진 여주시장님, 혹시 하실 말씀 있으십니까?

이항진 여주시장



질문자: 이항진 여주시장

저는 시키면 잘합니다. 여주의 문제만은 아니고요, 다른 지방도 문제일 것 같은데요. 현재 여주의 농산촌 비율이 99.5%입니다. 여주는 수도권이기는 하지만, 다른 지방도 그럴 것 같아서 말씀드립니다. 지금 제가 생각하는 것은 저출산, 고령화에 따라서 지방에 노인들이 굉장히 많으세요. 그런데 여주시는 서울에 계신 어르신들이 내려오시는 것을 좋아하지 않습니다. 그렇게 되면 저희가 갖고 있는 세금을 그분들에게 나눠드려야 하는데, 그게 거의 한 200여만 원씩 줘야 될 것 같은데요. 그렇지만 조건이 들어가면 환영하죠. 서울에 계시지만 한 번씩 내려올 때마다 서울에서 지원금을 여주에 내어주셨다면 얼마든지 환영하죠. 그리고 또 하나는 호스피스병원을 만들려고 해요. 존엄사(尊嚴死)에 대해 고민하고 있거든요. 여주는 땅이 넓습니다. 아주 넓은 땅에 그분들의 마을을 만들고 호스피스병원을 만들어서 편하게 가시게끔 하겠다는 이야기를 했

더니, 생명유지장치를 안하는 것에 다들 사인을 하시네요. 이런 것들이 지방과의 공유라고 생각하는데요. 앞서 말씀 드렸듯이 어르신들을 받게 되면 지방은 경제적 압박을 받습니다. 그런데 함께 살려면 어떻게 해야 하는지 시장님의 의견이 궁금합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

이 질문에 답하시겠어요?

박원순 서울특별시장

그런 문제가 있겠네요. 그러니까 실질적으로 세금은 도움이 안 되는 거죠. 오히려 지출을 해야 하는 이런 문제가 있겠네요. 그런 것까지 제가 미처 생각하지 못했습니다. 그래서 아예 가시려면 완전히 가시거나 그것보다는 방문을 해서 관광이나 체험하는 것이 더 좋다는 말씀이시죠? 아주 노인은 아니고 아까 말씀 드렸던 베이비붐 세대들이면 도움이 될 거라고 저는 생각하거든요. 가서 단순히 세금만 축내는 것이 아니고 지역에 도움이 되는 사업을 하라는 것이죠. 베이비붐 세대들이 한강의 기적을 이룩한 세대들이잖아요. 굉장히 능력도 있고 네트워크가 좋은 분들이거든요. 그런 분들을 잘 활용해서 아까 말씀드린 것처럼 농촌의 물건을 팔거나, 뭔가 지역의 발전을 위해서 사업할 수 있도록 하는 거죠. 그분들이 아직 연금이나 서비스만 받고 가만히 앉아 계실 분들은 아니거든요. 50~60대는 아직 활동이 굉장히 많은 세대니까 그것은 약간 다른 개념이라는 생각이 들고요.

어쨌든 우리가 보면 무슨 정책이든 간에 현장에서

잘 안 들어맞는 것이 있을 수 있어요. 그래서 저는 늘 현장 사람들의 이야기를 경청하는 것을 중요시 하고, 당사자들이 결정하는 것이 중요한 것 같아요. 그래서 아까 말씀드린 청년교류사업도 경북 같은 경우에는 그런 사업을 하고 있기 때문에 같이 협력해서 파트너가 되어야지 우리가 일방적으로 내려 보내는 것은 성공하기 힘들다고 생각하거든요. 앞으로 여주시도 좋은 교류 방식이 있을 겁니다. 저는 광역자치단체 보다는 기초자치단체와 실질적인 협력 사업이 가능하다고 생각합니다. 기초자치단체하고도 MOU(양해각서)를 맺습니다.

이항진 여주시장

우리 여주시하고 MOU(양해각서)를 맺으시겠다는 말씀이시죠? 감사합니다.



여주는 서울시민들한테도 도움이 많이 되죠. 제가 소개를 안했는데 별빛 캠프던가요? 폐교라든지 이런 것을 주시면 저희들이 수리해서 서울시민들이

가서 캠핑도 할 수 있게 합니다. 그러면 그 동네하고 자매결연도 맺고, 농산물도 사들이고, 가서 살다 보면 서로 친해지고, 일종의 계약재배 같은 것도 하게 되는 거죠. 서울에 그런 마을공동체들이 많이 탄생 했거든요. 이런 마을공동체들과 연결하면, 관광의 교류가 아니라 민과 민의 교류가 되는 거죠, 정말 ‘Local to Local’, ‘People to People’의 관계가 되지 않을까 생각합니다. 정말 위대한 이장님 한 분을 만났는데요. 하동에 있는 아주 작은 마을의 이장님이 저희들한테 와서 서울시하고 MOU(양해각서)를 맺자고 해서 저는 알겠다고 말씀드리고 서울에 아주 훌륭한 마을과 연결시켜줬습니다. 그래서 지금 아주 잘 되고 있고요. 지리산 둘레길 옆인데, 소수력 발전도 한다기에 그것도 저희가 돕고 있습니다. 이런 관계들이 강화되고 형성되면, 지속 가능성을 담보 하는 거니까 앞으로 이렇게 나아가면 좋을 것 같습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네, 고맙습니다. 다른 분, 혹시 코멘트 또는 질문 있으시면 손 한번 들어주십시오.

김성진 감사연구원 연구부장



질문자: 김성진 감사연구원 연구부장

시장님께서 서울 같은 도시에서 대규모 아파트를 짓는 것보다 조그마한 마을의 특징을 살리는 방식의 도시재생 아이디어가 많으신 걸로 알고 있습니다. 서울에서의 도시재생에 대한 시장님의 생각이나 계획에 대해 들어보고 싶습니다.

박원순 서울특별시장

서울에 아파트를 전혀 안 짓겠다는 말씀을 드린 것은 아니고요. 저는 노후화 되어 있거나 아직 저층화 되어있는 도심은 오히려 콤팩트하게 만들어서 도시를 운영하는 것이 좋다고 생각합니다. 전에故 노회찬 의원께서 6411번 버스 이야기를 하셨잖아요. 저도 새벽에 노원구나 성북구에서 버스를 탄 적이 있는데, 첫 차는 그냥 미어터집니다. 왜냐하면 새벽 시간에 청소하는 환경미화원들이나 경비하시는 분들이 교대를 위해서 타는 버스가 그 버스거든요. 그 분들이 도심에 있는 공공임대주택을 관리하는 데에 투입되는 인력이잖아요. 그래서 상징성이 있었습니까. 그런데 현재 우리는 어떻습니까? 화성, 송탄 이런 곳에 아파트를 짓는 거예요. 이렇게 베드타운을 전부 교외지역에 만들다 보니까 이동에 큰 문제가 생기는 거죠.

싱가포르나 상파울로에 가보니까 도심에 30-40층의 엄청난 아파트를 짓더라고요? 거기는 주로 공공 임대주택이라서 그 방식을 말씀드린 것이고요. 그 다음에 방금 말씀한 도시재생은 2011년 첫 출마 선언문에도 그 내용이 들어가 있습니다. 저는 도시의 경쟁력이 무엇일까를 고민해보았어요. 세계 여러 도시

들을 돌아다녀보면, 예컨대 독일의 브레멘이나 함부르크나 이런 도시에 가보면, 도시의 중세시절 모습이 그대로 남아 있는 것을 보실 수 있습니다. 제가 시장이 된 다음에 스위스 대사가 저한테 인사하러 왔어요. 사진을 이만큼 가지고 와서 “이렇게 아름다운 한옥들을 왜 다 없애느냐? 스위스 마을은 600년이 됐는데 아직 그대로다”라고 하더라고요. 그게 바로 돈의문 4구역이라는 지역입니다. 제가 가보니까 이미 벌써 70% 이상이 없어졌어요. 그날 비도 오고 그랬는데, 진짜 눈물을 흘렸어요. 그래서 만들어진 것이 지금 돈의문 박물관 마을로 만들어졌고요. 그 다음에 서울에 있는 관광지나 역사적인 유서가 있는 마을들은 저의 직권으로 다 해제했습니다. 400개 이상이 해제가 되었죠. 저는 서울시장으로서 그것만으로도 보람이 있었다고 생각합니다.

그런데 이제 이런 마을들이 그 동안 묶여 있었기 때문에 굉장히 노후화 되어있어요. 저는 앞으로 도시계획의 원칙을 바꿔야 한다고 생각해요. 지금 우

리 시민들은 어떻게 생각 하나하면, 그냥 가만히 앉아서 새집을 구하려고 하고 있어요. 그렇게 하려니까 자꾸 높이가 되는 거예요. 본래 집이라는 것은 자기 돈으로 새롭게 짓거나 새롭게 개선하는 것이 맞잖아요. 그런데 사람들은 그냥 공짜로 받으려고 하죠. 이런 것이 오랫동안 이어져왔습니다. 근데 이제 그게 안통하게 되는 것이죠. 그 대신에 주민들이 불편해하는 인프라(Infrastructure)는 우리가 만들어 드려야죠. 그래서 도로를 좀 잘 만든다거나, 상하수도를 제대로 놓는다거나, 가스가 들어가지 않는 지역에 가스를 들여 놓는 다든지 하는 거예요.

제가 작년 이맘 때 옥탑방에 있었잖아요. 그때 그곳에서 했던 구상들이 사실은 지구를 바꾸는, 세상을 바꾸는 엄청난 것들이 들어가 있습니다. 그 중에 하나가 이런 것입니다. 제가 있었던 삼양동은 도로가 좁고 지대가 높아서 노인 분들이 겨울에 올라가기 힘들어요. 그런데 제가 남미를 갔더니 그런 곳에 에스컬레이터나 곤돌라를 많이 놓았더라고요. 하지만 곤





돌라를 만들기에는 좁은 지역이니까, 그 대신 지하철역에서 엘리베이터로 나오면 바로 꼭대기까지 올라갈 수 있게 하기 위하여 지금 예산이 편성되어서 사업이 곧 진행 될 겁니다. 그 다음에 수유역 인근에 오패산이 있는데, 그 산 위에도 동네가 많이 있습니다. 거기까지는 모노레일을 짝 깔아서 편리하게 만들어드릴 예정입니다. 말하자면 이런 것들이 도시재생이라고 저는 생각합니다. 그리고 옛날에는 전면적으로 철거해서 완전히 다시 만드는 것을 도시발전이라고 한다면, 지금의 도시재생은 고쳐서 다시 쓰는 것입니다. 저는 이렇게 하면 역사와 시민들의 삶과 그 삶의 터전인 공동체 이런 것들이 다 보존되기 때문에 훨씬 더 품격 있고 매력을 가꿀 수 있다고 생각합니다. 저희들이 서울 성곽 18.6km를 잘 정리해 봤습니다. 그곳을 꼭 한번 걸어보십시오. 그러면 왜 태조 이성계가 서울을 수도로 정했는지 이해하게 되실 겁니다. 너무나 아름답습니다. 원래는 12개 마을들도 다 아파트를 짓는 것으로 계획되어 있었는데, 제가 다 제

지시했습니다. 대학로 쪽에서 이화동으로 올라가는 길도 정말 아름답습니다. 1950년대 한국전쟁 직후에 지어진 작고 허름한 국민주택들이예요. 지금은 약간씩 손봐서 박물관으로도 만들어졌고, 그 일대에는 카페나 이런 것으로 다 바뀌어서 관광객들이 엄청나게 몰려듭니다. 성곽 마을에서 부암동까지 한 번 걸어보십시오. 얼마나 아름다운지 모릅니다. 아마 거기서 살고 싶어지실 겁니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네. 그럼 또 다른 질문 있으시면 말씀하세요.

허민 문화일보 선임기자



질문자 : 허민 문화일보 선임기자

네, 이런 자리에서 뵈게 되어 반갑습니다. 문화일보 허민 기자입니다. 두 가지를 묻겠습니다. 하나는 여기 계신 분들도 궁금해 하실 것 같아서 딱히 자치분권과 혁신에 관계없는 질문을 하겠습니다. 다들 예상하시듯이, 3선 서울시장님이시고 임기가 2022년까지이고, 그리고 대선이 있습니다. 조금 전에 말씀하셨을 때 과거를 돌아보고 주변을 둘러보고 미래를 내다보아야 지도자가 되는 것이라고 하셨는데요. 그래서

저 또한 시장님이 2-3년 뒤의 미래를 내다보지 못할 분이라고 생각하지는 않습니다. 3선 시장 임기를 마치기 전에 어떠한 미래계획을 갖고 계신지를 묻고 싶습니다. 유시민씨도 알릴레오에서 그렇게 물어보려고 했는데, 명확한 답변을 못 얻은 게 참 안타깝다고 하더라고요. 기자 수련을 했으면 조금 더 집요하게 물어볼 수 있었을 것 같은데요. 여기서 좀 구체적인 답변을 주실 수 있으면 감사하겠습니다.

두 번째는 어저께 서울민중주의위원회 조례안이 부결이 됐어요. 사실 저도 관심을 많이 가졌고, 잘하면 박원순 브랜드, 또 하나의 박원순 표의 서울시 정책이 되겠구나라는 생각을 했습니다. 직접민주주의의 이상과 자치와 분권혁신에도 맞는 거였는데, 안됐어요. 그래서 오늘 아침에 저도 정확한 상황은 잘 보지 못하고 나왔는데요. 언뜻 보기에는 직접민주주의에 대해서는 굉장히 찬성을 하셨는데, 대의제는 좀

패싱(Passing)한 것 아닌가라는 생각이 들어요. 혹시 시장님이 생각하시기에 서울민중주의위원회의 조례안이 부결된 이유가 뭐라고 생각하시는 지, 그리고 앞으로 어떻게 처리하실 생각이신지, 생각을 듣고 싶습니다.

박원순 서울특별시장

역시 기자다우시네요. 저도 3선 시장답게 그 질문에는 오직 서울시를 위해 열심히 하는 것으로 답하겠습니다. 사실 방금 말씀하신 민주주의 서울이라는 사업이 있었는데요. 그게 사실은 조례는 통과가 되었는데, 인원을 배치하는 기구 조례가 어제 부결이 됐어요. 서울시의회에서 가끔 그런 일이 있어요. 그건 뭐 너무 당연하죠. 집행부 요구대로 다 해주면 그게 시의회입니까? 물론 서울시의회는 압도적인 다수가 저와 같은 민주당 출신들입니다. 하지만 아무리 같은 당이라도 서로 토론하고 논쟁해서 안 되는 건





안 되는 거라고, 'No'라고 답할 수 있는 그런 의회여야 한다고 생각합니다. 그런데 약간의 오해가 있었더라고요. 제가 위원장님을 뵈는데, 저는 다음에는 될 거라고 봅니다. 그리고 이런 일이 있어야 재미가 있습니다. 제가 이렇게 해보니까요. 사람들이 저보고 공기 같은 존재라고 그래요. 왜냐하면 소리 없이 한다는 거죠. 저는 서울시장 직속으로 갈등조정관이라는 것을 과 단위로 만들었습니다. 한 해 예산을 보면 갈등이 있을만한 곳을 예측할 수 있잖아요. 그럼 사전에 가서 다 작업을 합니다. 그러니까 손해가 별로 없습니다. 근데 제가 정치인으로서 이것이 영 잘못됐더라고요. 소리 없이 하니까 사람들이 잘 몰라요. 그런데 이명박 시절에는 청계천 때문에 얼마나 논쟁이 많았습니까. 서울민주주의위원회 일은 의회에서 각각되면서 어제 신문에 났어요. 만약 그렇지 않았다면 신문에 안 났을 겁니다. 그래서 이 민주주의서울

이라는 게 얼마나 중요한 사업인가를 아마 아시게 됐을 텐데요. 사실 이거는 아까 제가 당사자주의를 말씀드렸잖아요. 우리 대한민국 헌법 제2조 제1항 '대한민국은 민주공화국이고 모든 주권은 국민으로부터 나온다'는 헌법에서 가장 중요한 원칙이 과연 우리 사회에 실현되고 있는가? 촛불광장에서 시민들이 외쳤지만, 광장 끝나면 돌아가고 투표 끝나면 다시 노예 신분으로 돌아간다는 어떤 정치학자의 글이 있지 않습니까?

일상 속에서 시민 스스로 결정할 수 있는 것을 만들어 드리려고 온라인 플랫폼을 저희들이 만들었습니다. 거기서 다양한 제안을 보내고, 그리고 그 제안이 토론에 균형을 잡니다. 심지어는 엠보팅(Mobile voting)이라는 전자투표방식으로 누구나 투표가 가능하고요. 그리고 거기서 결정되면 저희가 예산을 배

치해 드리죠. 물론 몇 가지 원칙은 있죠. 예외도 있고요. 이게 만약에 통과가 돼서 실현이 되면 세계에서 아마 가장 민주적인 도시가 될 것입니다. 잘 아시는 혁신도시들이 몇 개 있거든요. 마드리드, 바르셀로나, 로마, 파리로 비교적 그런 도시죠. 런던도 쳐줄까요? 지금까지도 저는 서울의 수준이 여전히 Top이라고 생각합니다. 이것이 통과되면 아마 세계 최초로 실험되는 진정한 일상 속 민주주의가 될 것이라고 저는 확신합니다. 왜냐하면 이런 곳이 없으니까요. 여러분이 잘 아시는 디사이드 마드리드(Decide Madrid) 같은 경우에도 몇 개의 아젠다(Agenda)에 대해서 그냥 참고하는 제도에 불과하거든요. 그래서 저는 이것이야말로 민주주의가 무엇인가를 보여주는 것이라 생각하는데요. 그렇다고 이것이 대의민주주의를 폐싱하는 것은 아닙니다. 왜냐하면, 시장으로서의 권한, 집행부로서의 권한을 좀 드

리는 것에 불과하지, 시의회의 권한을 침해하는 것은 아닙니다. 이렇게 결정된 것은 결국 다시 시의회에 가게 되어있고요. 그래서 이번에 사실 이것이 통과가 되면, 우리 시의회 의장님과 함께 발표하기로 돼 있었던 겁니다. 그리고 저는 이것이 놀라운 결과를 맞이할 것이라 생각합니다.

저는 중앙정부의 권한은 지방정부에게, 광역자치단체의 권한은 기초자치단체에게, 기초자치단체의 권한은 다시 동으로, 동의 권한은 다시 주민에게로 가는 것이 맞다고 생각해요. 서울시에는 이미 '마을계획단'이라는 사업이 있습니다. 여기서 자기들이 사업을 정해놓고 주민투표도 합니다. 이렇게 하면 정말 실용적이고, 실질적으로 삶의 질이 개선된다고 봅니다. 세계에서 가장 위대한 도서관이 어떤 도서관이라고 생각하십니까? 서울시의 은평구에 있는 구산도서관에 가보십시오. 그곳은 정말 온전히 주민들의 힘으로 만든 것입니다. 건축도 발상의 전환을 통해 세계적인 수준입니다. 연립주택 몇 개를 연결해서 하나의 도서관으로 만든 겁니다. 그리고 정말 시민들이 얼마나 열심히 독서하고 얼마나 학구열이 높은지 몰라요. 자기들이 만든 도서관이거든요. 국비에서 얼마나 나오고, 시비(市費)에서 좀 나오고, 참여예산에서 얼마 가져온 돈을 모아 백 몇 십억 원 갖고 만들었는데요. 저는 서울시가 아무리 세계에서 건축가를 동원해서 만들어도 그렇게는 못 만든다고 생각합니다. 주민은 위대합니다. 저는 집단지성의 힘만큼 위대한 것은 없다고 생각합니다.

제가 최근에 읽은 '권력이동'이라는 책을 꼭 추천해드리고 싶습니다. 이 책의 내용 중에 나사(NASA)의 연구원들이 자신들이 해결하지 못한 과제를 어떻게 해결하면 좋을지 전 세계에 내놓는 부분이 있어요. 처음에는 많은 반대가 있었죠. “아니, 우주항공학자 정도나 돼야 이 문제가 무슨 문제인지 알 수 있는데, 우리도 해결 못하는 걸 어떻게 해결하느냐?” 그런데 그 반대했던 사람들이 다 깜짝 놀랐습니다. 저는 우리가 가진 많은 문제들은 간부 또는 전문가들만 모여서 해결할 것이 아니라고 봅니다. 이것을 영어로 번역해서 전 세계로 널리 알릴 수 있게 해야 한다고 생각합니다. 왜냐하면 전 세계인이 참여해야 하니까요. 지금 서울시도 몇 가지 경쟁(Competition)을 통해서 상금을 주는 것을 준비하고 있습니다. 그 중 하나는 미세먼지 해결하는 사람한테는 20억을 준다는 것입니다. 20억을 주면 거의 200만 불정도 되잖아요. 저는 아이디어가 엄청나게 나올 걸로 생각합니다. 그리고 그 아이디어가 정말 타당하다고 판단되면, 또한 그 아이디어가 기업에서 나온 거라면 그 사업을 해당 기업에 맡기겠습니다. 그럼 아마 전 세계에 있는 기업들과 탁월한 아이디어를 가진 사람들이 모여들 것이라 생각합니다. 기대하셔도 좋습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네, 우리 허민 기자가 두 가지 질문을 하셨는데, 첫 번째 답은 시원한 답을 못 얻었고, 두 번째 답은 상쾌한 답을 해주셨습니다. 시간이 많이 되어서 한 분만 더 질문을 받을까 하는데 누구 있으십니까?

엄형철 사회협동조합 한강 대표



질문자 : 엄형철 사회협동조합 한강 대표

시장님. 반갑습니다. 지금 민주주의 말씀을 하셨으니까. 저는 시민단체 활동을 했던 사람으로서 거버넌스(Governance)와 관련해서 조금만 말씀드리고 질문하고 싶습니다. 시장님은 시민운동가 출신이시고, 거버넌스를 굉장히 강조하시는 것으로 알고 있습니다. 그런데 지난 10년 동안을 평가해보면, 형식적인 거버넌스, 여러 위원회에는 실질적인 참여가 많이 늘었지만, 민간인이 참여해서 결정한 것이 실행된 것은 얼마나 있는가라는 부분에서는 많이 미흡하다고 생각해요. 그게 물론 시장님만의 책임은 아니겠지요. 방금 말씀하신 것처럼, 실제로 시민들한테 더 권리를 주고, 시민들이 결정하게 하는 시민관리 내지 커먼즈(Commons)운동 이런 이야기도 하고 그렇잖아요. 그래서 이런 부분들을 좀 더 과감하게 해 볼 수는 없는가라는 거예요. 이 이야기를 드리는 것은 여의도 샛강(샛강생태공원)이 23만평이나 되거든요. 그러나 그것이 지금까지 서울시 계획에서 거의 누락되어 있었고, 방치되어 있었습니다. 서울시가 협약을 맺어서, 그것을 시민들과 함께 관리를 해보자라는 것인데, 되게 어렵습니다.

박원순 서울특별시장

될 달라는 거예요?

엄형철 사회협동조합 한강 대표

아니요. 제가 뭐 소유권을 가져야 할 이유는 없고, 권한도 없습니다. 단지 시민들이 그것에 대해서 결정을 하고, 함께 공원을 가꾸고, 시민들이 무슨 시설이 필요할지 결정하면 되는데, 전혀 우리와 상관없는 프로젝트를 진행하고 있어요. 계획을 세우겠대요. 그러나 완전히 건설사들만 할 수 있는 그런 용역을 내놓은 거예요. 그러니까 시민과 상관없는 그런 계획이 계속 나오고, 시민들의 참여는 절대 받아주지 않아요. 저희가 지금 방문자센터에 들어갔는데, 방문을 허용하는 시간이 오후 6시까지입니다. 이후에는 남아있을 수 없어요. 공무원들이 관리할 수가 없으니까요. 그래서 그런 부분을 빨리 넘기면 좋잖아요. 제

생각에는 말씀하신 민주주의위원회도 좋고, 거버넌스(Governance)도 좋은데, 시민들이 더 적극적으로 직접적으로 관리할 수 있는 사례들을 좀 발굴하고 파격적으로 지원할 수 있는지 고민을 해주시면 어떨까 싶어서 말씀드립니다.

박원순 서울특별시장

그런 것을 하라고 우리가 플랫폼을 만든 것입니다. 거기서 결정하면 우리가 따르겠다는 것이죠. 이게 아까 말씀드렸던 온라인 플랫폼의 역할이고요. 저는 대한민국의 미래발전에서 가장 중요한 것이 사실은 정부개혁, 관료제 개혁이라고 생각합니다. 사실은 거버넌스(Governance)라는 게 사람에 따라서 굉장히 좌우되잖아요. 그것이 하나의 시스템으로 작동 되어야 하는데, 그 시스템조차도 여러 가지 제약이 많더라고요. 권한의 위임, 플랫폼 만드는 취지가 사실은



어찌 보면 권력의 이동이죠. 예산을 한 1조 정도까지 예상하고 있습니다. 또 하나는 방금 말씀하신 공유지라는 개념인데요. 제가 영국에 가서 보니까 로컬리티(Localty)라고 하는 공동체의 자산화 전략을 열심히 하고 있어요. 그것이 제도적으로 가능하게 되어 있습니다. 사실 서울시도 그런 것을 엄청나게 많이 했죠. NPO센터를 포함한 많은 공간들을 민간이 쓸 수 있게 해놓고 있습니다. 지역공동체나 이런 곳에서 소유 내지 관리권을 가질 수 있게 하는 것이 필요한 것 같습니다. 독일에 가면 국유지나 가톨릭 소유의 땅 같은 경우에 약 50년 정도까지 빌려서 건물을 짓고 쓰다가 또 나중에 연장도 할 수 있는 그런 제도들이 있더라고요. 우리는 사실 그게 불가능한 상황이에요. 이런 제도적 변화도 좀 있어야 할 것 같습니다. 저는 사실 정책에 실패하는 사람은 용서하지만 협치(協治)에 실패하는 사람은 용서할 수 없습니다. 협치(協治)를 잘하는 사람은 국장으로 승진을 시켜줍니다. 그래서 아마 공무원들이 대체로 제 철학을 이해하고 있다고 봅니다. 하지만 방금 말씀하신 사례들이 계속 나오고 있기 때문에, 그건 또한 민간의 힘도 필요한 것 같아요. 방금 그런 이야기들을 왜 속으로만 가만히 갖고 있습니까? 서울시청에 와서 1인 시위를 하십시오. 그러면 더운 여름에는 저희들이 파라솔도 씌워드리고, 세계 최고 수준인 아리수도 공급해드립니다. 방금 말씀하신 사안은 제가 특별히 한번 챙길게요.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

제가 보니까 오늘 포럼이 3번째인데요. 도중에 간분이 한분도 없네요. 너무 오래 끌면 안 될 것 같아서

이걸로 마치겠습니다. 우리 시장님께 박수 한번 쳐주시기 바랍니다. 윤태범 원장님께서 마무리 해 주시면 끝나는 걸로 하겠습니다.

윤태범 한국지방행정연구원 원장



폐회사 : 윤태범 한국지방행정연구원 원장

네, 감사합니다. 늘 말씀드립니다만, 이른 아침부터 먼 길 와 주신 것에 대해 연구원을 대신해서 진심으로 감사하다는 말씀을 드립니다. 시정에 바쁘신 박원순 시장님께서 와서 말씀해 주셔서 또 한 번 감사를 드립니다. 마지막 화면에 “이제는 공존입니다”라고 쓰여 있는데, 테이블에 앉아 있으면서 제가 자주 인용하는 시구가 떠올랐습니다. 기억력은 저도 많이 줄어 정확한 내용은 기억이 나지 않습니다. 제목은 여러분 다 잘 아시는 겁니다. 존 던의 ‘누구를 위해 좋은 울리나’의 월시가 있지 않습니까? 그 시에 이런 구절이 있습니다. ‘어느 누구도 하나의 독립된 섬이 될 수 없다. 모두 연결이 되어있다. 그리고 나는 다른 사람이 있으므로 존재한다.’ 이런 내용을 담고 있는 시구 일부가 포함이 되어있습니다. 마지막 문구인 ‘누구를 위해 좋은 울리는가’는 바로 당신을 위해서 좋은 울리는 것이라는 게 저의 마지막 맺는말입니다.



오늘 다시 한 번 공존에 관해서 깊이 있게 공유하게 된 것 같습니다. 사실 저희 연구원도 최근에 실험을 하나 시작했습니다. 우리 광채기 교수님을 전문가로 모셔서 대전시 대덕구청하고 주민참여예산제를 전면 개편하는 작업을 시작했습니다. 핵심적인 내용은 구 단위니까 예산이 크지는 않습니다만, 구의 예산의 핵심 사업을 모두 주민들에게 오픈하여 주민들의 의견을 반영한 예산을 편성할 있도록 하자는 것입니다. 그리고 그 성과물은 주민이 충분히 읽을 수 있는 예산서로 만들어내는 것입니다. 주민이 읽어내는 예산서, 그리고 그 예산서에는 주민의 삶을 바꾸어주는 핵심적인 성과지표가 반영이 되어야 한다는 그런 실험을 시작했습니다. 이게 잘 진행이 되면 연말 정도에는 새로운 대덕구의 예산서가 만들어지지 않을까 생각합니다. 아까 박원순 시장님께서 말씀하신 서울민주주의위원회의 핵심적인 부분도 그런 내용을

담고 있지 않은가 해서 꼭 그 위원회가 성공할 수 있기를 기대하겠습니다.

오늘 아침 정말로 바쁘신 데도 불구하고 나와 주신 모든 분들께 감사하다는 말씀을 드리겠습니다. 다음 7월 달에는 유은혜 교육부장관님의 강연을 준비를 하고 있습니다. 그때도 많은 분들의 참여 부탁드립니다. 8월은 더운 계절이니만큼 휴가 겸 해서 쉬도록 하겠습니다. 다시 한 번 감사드립니다. 고맙습니다.



제4회 자치분권과 사회혁신포럼

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
 - 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련
- ※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
 - 자치분권 및 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회·학회 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
 - 포럼위원은 80명 내외로 구성
- 포럼대표 : 남궁근(현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)

기조 연설

- 문재인 정부의 사회정책 방향 (유은혜 사회부총리 겸 교육부장관)

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고, 현안과제에 대해 80여 명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

제4회 자치분권과 사회혁신포럼

기조강연

유은혜(사회부총리 겸 교육부장관)
- 문재인 정부의 사회정책 방향

발제

홍근석(한국지방행정연구원 부연구위원)
- 고향사랑 기부제도

장소

한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

안녕하십니까? 한국지방행정연구원에서 주최하는 자치분권과사회혁신포럼에 참석해주신 내빈 여러분 반갑습니다. 저는 오늘 포럼의 진행 사회를 맡은 한국지방행정연구원 대외협력단장 주재복입니다. 먼저 오늘 포럼의 진행순서에 대해서 간략하게 안내 말씀 드리겠습니다. 오늘 포럼 행사는 기조강연을 해주실 유은혜 사회부총리님의 일정상 진행순서를 일부 변경했습니다. 먼저 개회식을 진행한 후 기념촬영을 하도록 하겠습니다. 그리고 바로 유은혜 부총리님의 기조강연을 들겠습니다. 기조강연의 주제는 문재인 정부의 사회정책 방향입니다. 유은혜 부총리님이 일정상 먼저 이석을 하신 후에 시간이 좀 남아서 요즘 한창 국회에서도 논의되고 있는 고향사랑 기부제도에 대해서 우리 연구원의 홍근석 박사님이 간략하게 소개를 해드리겠습니다. 그 후 조찬을 하신 후에 남궁근 대표님의 사회로 포럼위원 분들께서 자유롭게 토론하는 시간을 갖도록 하겠습니다. 그럼 먼저 남궁근 대표님의 개회사가 있겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



개회사: 남궁근 대표

마음이 급해서 먼저 개회선언을 하겠습니다. 유은혜 부총리님께서 7시 30분에 떠나야 하는 긴급한 사정이 있어서 이렇게 하겠습니다. 일단 먼저 사진을 찍은 다음에 10분 정도 부총리님이 이야기를 하시고, 위원님들의 질문을 받아서 답변할 수 있는 시간을 드리구요. 아마 사회정책에 대해서 발표를 하실 텐데요. 사회정책을 집행할 때 있어서는 지방자치단체가 현장에서 역할을 해야 되기 때문에 그런 쪽에 질문도 받고 의견도 받고 이렇게 했으면 좋겠다는 말씀이 사전에 있었습니다. 개회사는 이걸로 마치고요. 나오셔서 사진촬영하시고, 부총리님께서 10분 내외로 말씀하시고, 7시 30분까지 질의 응답하는 순으로 진행하겠습니다. 그러다들 나오시죠.



남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

유은혜 사회부총리님께서 말씀을 시작하도록 하겠습니다. 뜨거운 박수로 맞이해주시기 바랍니다.

유은혜 사회부총리 겸 교육부장관



기조 강연 : 유은혜 사회부총리 겸 교육부장관

예, 반갑습니다. 이렇게 이른 아침에 참석해 주신 분들이 많은 포럼을 보니까 굉장히 열정적으로 활동하시는 분들이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 저도 조찬모임 자주하는데, 대부분이 7시30분이었거든요. 7시에 모이신다고 해서 '정말 부지런하게 일하시는 분들이구나' 라는 존경심이 막 생겼습니다. 오늘 예정하지 못했던 국회 일정인 교육상임위원회에 공동 협의회에 참석해야 해서요. 불가피하게 제가 7시 30분에는 이동을 해야 됩니다. 대단히 죄송하고, 양해의 말씀을 드립니다.

시간이 없어서 제가 가지고 있는 사회정책 방향에 대해서 간략하게 말씀드리겠습니다. 제가 교육부장관이면서 사회부총리를 겸하고 있기 때문에 혁신적 포용국가라는 국가운영 비전을 발표한 바 있고, 그것에 따라서 포용적 사회정책 3개년 계획을 지난 2월 달에 발표를 했습니다. 잘 아시겠지만 혁신적 포용이라는 것은 "우리나라만이 아니라 지금 전 세계에서 지난 산업화시대와 신자유주의 시대를 거치면서 심화된 양극화, 불평등 이런 것들을 해소하고, 어

떻게 함께 더불어 성장하고, 함께 행복하게 잘살 것인가"라는 것입니다. 이제 전 세계적인 고민이 되었고, 함께 미래를 설계하고, 그 과정에서 우리 대한민국도 양극화와 불평등과 삶의 격차들을 해소하면서 어떻게 국민들의 삶의 질을 높인 것인가, 국민들이 더 나은 삶을 살 수 있도록 할 것인가에 대한 고민의 결과가 포용적 사회정책으로 나온 것입니다.

제가 2월 달에 각계 부처들과 대통령님 모시고 발표를 하면서 크게는 삶의 영역과 생활 기반이라는 큰 틀로 두 영역을 나누어서 발표를 했습니다. 사회 부총리로서 다른 부처와 함께 담당하고 있는 영역은 삶의 영역으로 돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후라고 하는 삶의 전 영역인데요. 어린 유아기에서부터 노후까지의 전 생애에 걸쳐서 국민들이 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 사회정책 계획들을 세운 바 있습니다. 또한, 생활기반과 관련해서는 소득, 환경, 안전,

건강, 주거, 지역 이런 영역별로 나누어서 사회정책과 경제와 관련된 정책을 발표했습니다. 오늘은 주로 제가 삶의 영역과 관련해서 돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후라고 하는 전 삶의 영역에서 어떻게 사회적 격차를 해소하면서 삶의 질을 높일 것인지에 대해 말씀드리겠습니다. 관련된 각 부처별 과제들, 계획들을 지난 2월 달에 발표를 하면서 우선 3개년 계획을 세우고 그 이후에 좀 더 구체적인 실행계획들을 논의하자고 한 바가 있는데요.

그 5가지 삶의 영역 방향에서 첫 번째, 돌봄 영역에서는 사실 지금 국공립 유치원이나 어린이집 취원율을 40%까지 확충을 하는 중입니다. 맞벌이 부부가 늘어나다 보니까 학교 방과 후나 유치원 방과 후에도 아이들을 저녁때까지 잘 돌봐줄 수 있는 온종일 돌봄 시스템을 교육부도 하고 있습니다. 보건복지부도 하고 있고, 여성가족부도 하고 있습니다. 그래





서 저희는 학교 돌봄으로 방과 후 돌봄을 하고, 보건복지부는 마을 돌봄으로 다 함께 돌봄이라는 시스템으로 운영을 하고 있습니다. 여성가족부도 청소년 돌봄이라는 것을 하고 있어서, 각 지역에서 하고 있는 돌봄이 각각의 부처들로 나누어져 있더라고요. 그래서 온종일 돌봄 추진단으로 묶어서 일을 진행하다 보니까 결국은 이것이 각 지역에, 특히 기초자치단체 하기의 협력관계 없이는 실제로 추진하고 실행하는데 매우 한계가 있다는 것을 알게 되었습니다.

그래서 온종일 돌봄 지원 추진단을 만들면서 보니까 지역 기초자치단체마다 상황과 여건이 굉장히 다르더라고요. 도시의 인구밀집지역 같은 경우에는 특별히 부부가 많아 돌봄 수요가 굉장히 높아서 아직 그 수요를 다 충족시키지 못하는 지역이 굉장히 많습니다. 그런데 지방으로 내려가면 조금 더 안정적으로 운영을 하고 있죠. 거기는 오히려 내용적으로 어떤 콘텐츠를 제공해줘야 되고 운영을 어떻게 안정적으로 하는 지에 대한 것이 더 고민인 지역이죠. 그래서

기초자치단체마다 지역적 인구분포나 환경이나 여러 가지 여건들이 차이가 나기 때문에 지역 여건에 맞게끔 그야말로 맞춤형으로 그 지역 아이들에게 필요한 돌봄을 제공해야 하는데, 그것은 중앙부처에서 교육부나 보건복지부나 여성가족부가 판단해서 할 수 있는 문제가 아니더라고요.

각각의 부처가 하고 있는 돌봄 시스템이 그 지역 지방자치단체와 결합을 해서 어떤 것이 이 지역에 가장 맞고 필요한 것인지 서로 논의하는 체계가 없이는 추진 자체가 굉장히 한정적이고 실효성이 높지 않고, 그 과정들을 거치면서 그렇게 판단을 했습니다.

배움의 영역에서도 교육부 중심에서 앞으로 4차 산업혁명시대에 미래인재를 양성하기 위해서는 그야말로 ICT(Information and Communications Technologies)분야, 특히, AI와 이공계 인재를 양성을 해야 한다는 생각에서 교육부도 그런 지원 사업이 있고요. 과기부, 산업부, 고용노동부 각 부처에도

교육과 관련된 예산과 사업들이 진행되고 있습니다. 그래서 현장의 요구들을 들어보니까, 이렇게 분절적으로 진행이 되면 중복되기도 하고, 실제로 필요한 단계의 내용들을 제공하지 못하는 어려움이 있다는 것을 알게 되었습니다. 인재 양성과 관련해서는 일자리 산업투자 위원회라는 이름으로 저희가 관련된 부처들과 협업체를 구성하고 있습니다.

그리고 일과 관련해서도 그렇고, 쉼과 관련해서도 그렇고, 노후와 관련해서도 그렇고요. 특히 쉼 같은 경우에는 문화체육관광부가 지역별로 지금 생활SOC 사업들을 하고 있는데, 이것은 여러 가지 복합 시설이나 예산을 지원하기도 하지만 내가 살고 있는 지역에서 여가와 문화적인 것들을 향유할 수 있도록 기본적인 시설도 갖추어야 되겠고요, 그 시설이 어떻게 지속가능하게 운영하고 그 지역의 주민들의 삶의 만족도를 높일 것인가를 생각해야 됩니다. 그러기 위해서 실제로 문화적 콘텐츠를 제공하고, 프로그램들을 운영하고, 계속해서 주민들의 요구를 수렴하고 반영하고 소통해 나가야 합니다. 하나의 중앙부처나 한 영역에만 가지고 있어서는 될 수 있는 것이 아니라고 생각합니다. 노후도 마찬가지로요.

그래서 제가 지금 말씀드리는 국민들의 삶의 전 영역에 걸친 돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후라고 하는 다섯 개의 영역에 관련된 전 부처가 사회관계장관회의를 통해서 협력관계들을 체계화하고 추진력을 높이는 방향으로 준비를 하다 보니까, 아까 말씀드린 것처럼 기초자치단체와 협력하지 않으면 이 일은 정말 중앙부

처에서 탁상공론이 되거나 말로만 그칠 확률이 높더라고요. 그래서 얼마 전에 기초자치단체장 대표 분들과 만나서 협의를 했고, 관련된 사안들을 사회관계장관회의를 통해서 기초자치단체장 대표들도 그 회의에 참석해 달라고 요청을 드렸습니다. 사회관계장관회의가 각각의 영역에서의 사회정책을 추진하고 실효성을 높이는데 그 실행체계를 좀 더 확실하고 구체적으로 성과를 내는 방향으로 가기 위해서 사회관계장관회의가 중앙부처 장관회의로만이 아니라 기초자치단체를 대표하는 분들까지 참여를 해서 거기서 각 지역의 요구와 각 지역의 환경과 조건에 맞게끔 정책적인 구체성들을 가지고 추진을 해야겠다고 생각했습니다.

제가 작년 10월에 취임하고 난 후 지금 한 10개월쯤 되는데요. 사회관계장관회의를 통해서 사회정책을 어떻게 추진할 것인가의 대략적인 설명을 드렸습니다. 사실 경제부총리가 경제관계장관회의를 운영하면서 기재부는 차관도 2명이 있고, 여러 가지 예산 권한도 있고 해서 굉장히 활발하게 운영이 되고 있는데요. 제가 와서 보니까 사회관계회의장관회의는 조직과 예산에서 아무것도 뒷받침이 안 되더라고요. 그래서 말로는 사회관계장관회의를 한다고 해도 참석률도 저조하고 실제로 어떤 집행력을 갖기도 힘들어요. 제가 요청을 드렸던 것이 차관을 못 늘려도 최소한 차관보는 있어야 되는 것이 아니냐 해서 정부 관계자분들도 동의를 해주시고 청와대에서도 필요하다고 공감을 해주셔서, 차관보 신설을 2월 달에 결정하고 어렵게 추진을 해서 이제 인선에 들어가서 곧 다음 주면 발표가 될 예정인데요.



차관보를 신설하는 것도 왜 교육부가 지금 차관보를 신설해야 되냐, 교육부를 폐지하라고 왜 자기 밥그릇 더 챙기고 더 늘리느냐 이런 비판도 여전히 지금도 있는 것으로 알고 있습니다. 아마 차관보 임명하고 발표하면 그런 이야기가 또 나올 수 있을 거라고 생각하는데요. 제가 차관보가 꼭 필요하다고 생각했던 것은 사회정책을 총괄하는 사회관계장관회의에 기초자치단체까지 포함해서 협력체계를 좀 더 높이고, 그리고 각 필요한 영역별 안건들을 잘 발굴해서 실제로 지역주민들의 삶을 좀 더 행복하게 만드는 것을 뒷받침 하려는 것입니다. 사실은 차관보 1명에 6명 정도의 인력을 지원하는 것으로 결정을 했는데요. 사실은 그 인력으로는 부족한 상황이거든요. 그래도 사업계획들을 추진할 수 있는 최소 인력을 확보를 해서 8월부터는 본격적으로 실행 계획들을 추진할 생각입니다. 여기에 기초자치단체, 자치분권과 관련된 일을 하시는 분들이 많이 계신데, 제가 일을 하는 과정에서 여기 계신 많은 분들에게 조언이나 협조요청, 그리

고 많은 도움을 요청해야 될 것 같습니다.

오늘 굉장히 아쉽게 시간이 짧아서 자세히 말씀을 못 드린 것 같네요. 제가 들을 말씀이 있을 텐데요. 그렇지 못한 상황을 아쉽게 생각하면서, 기회가 된다면 사회정책 방향이나 계획과 실행체제와 관련된 다양한 의견들을 주시면 잘 반영하고, 우리 국민들의 삶이 좀 더 행복해 질 수 있도록 최선을 다하겠다는 말씀 드립니다. 고맙습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

시간관계상 요약은 안하겠습니다. 우리가 한 10분 정도 남아있으니까 질문 하나만 받겠습니다. 네, 허민 기자님 질문하십시오.

허민 문화일보 선임기자



질문자: 허민 문화일보 선임기자

시간이 짧다고 하셔서 제가 먼저 손을 안 들면 기회가 없을 것 같아서 들었습니다. 제가 정말 존경하고 좋아하는 부총리님이신데요. 주위에 만날 사람도 많고 당정회의에도 참석하셔야 되고, 오늘 혹시 당정회의가 있으신가요? 다음 달 초에 개각을 하면 어차피 지역으

로 돌아가셔야 되는데요. 아마 8월 말까지 계속 수도 있겠네요. 일산은 안녕하시죠? 잘되시길 바랍니다.

사실은 질문 드릴게 많았는데, 하나만 드리겠습니다. 상산고 문제에 대해 며칠 내로 해답을 주셔야 될 것 같아요. 아마 속으로는 지금 거의 결정이 됐을 것 같은데요. 이 자리에서 상산고 문제에 대해서 취소나 아니냐를 밝혀달라기에는 좀 어려운 질문인 것 같고요. 저는 근본적인 철학의 문제를 간단하게 질문 드릴게요. 결국 이 문제는 수월성 교육과 평등성 교육의 선택인데요. 그리고 수월성 교육은 문재인 정부의 대선공약이기도 한데요. 저는 갈등이 이 안에 있다고 봅니다. 질문을 드리면 수월성 교육에 대한 요구가 있고 평등성 정선에 대한 요구가 있는 것 같습니다. 이 두 가지의 공존 방식이 어떻게 돼야 할지 여쭙겠습니다. 철학을 좀 섞어서 말씀 해주시면 감사하겠습니다.

유은혜 사회부총리 겸 교육부장관



기조 강연: 유은혜 사회부총리 겸 교육부장관

상산고로 대표되는 자사고의 일반고 전환문제가 굉장히 사회적 이슈가 되고 있고요. 제가 지난주에

대정부 질문에 대한 답변을 하면서 이번 주말까지는 전북, 경기, 부산이 청문절차를 마치고 교육부에 동의 요청이 오면, 제가 결정하는 것이 아니고 10명으로 구성되어 있는 지정위원회에서 기준과 평가 절차와 각 위원회에서 운영이 공정하고 응당했는지를 심의를 해서 이번 주말까지 답할 수 있지 않을까 답변했는데요. 아직 동의 요청이 안 왔습니다. 오늘쯤 올 거라고 예상은 하고 있는데요. 동의 요청이 오면 정해진 지정위원회의 회의절차를 걸쳐서 다음 주 초중반까지는 신속하게 발표하려고 합니다. 이게 위낙 논란이 되고 있어서요.

지금 수월성 교육과 평등성 교육에 대해 말씀을 하셨는데요. 지난 40여 년 동안 저희가 평준화 고교 체제를 정착을 시키면서 또 안정적으로 운영을 해오는 과정이었는데요. 사실은 자사고가 김대중 대통령 당시에 자립형 사립고를 설립될 때에는 그야말로 좀 다양한 교육과정을 운영할 수 있는 특성화된 학교들이, 수월성의 의미에서만 아니라 다양성의 의미에서 필요하다는 필요성이 인정이 되어서 그 당시에 6개 학교가 먼저 생겼죠. 그 중에 상사고, 민속사관고등학교 등이 먼저 생긴 것입니다. 그렇게 생겼던 학교들은 교육 과정의 다양성과 특성화된 운영 과정들을 거치면서 쪽 운영이 되었는데요.

자사고가 지금과 같이 입시 전문학교, 입시 기관처럼 운영되고, 고등학교 자체를 서열화하는 문제를 야기시킨 것은 2009년 이명박 정부 당사가 갑자기 고교 다양화 300이라는 프로젝트를 추진하면서 약 50

개교 정도의 자사고가 생겼습니다. 그 중에서 24개 정도가 서울에 집중 되었습니다. 그러다보니까 서울에는 자사고, 외고, 국제고, 특목고, 마이스터고 등 이런 학교로 중학생 상위 4~5% 학생들이 다 빠져버립니다. 그러니까 서울지역에 일반계 고등학교는 선생님이 이렇게 말씀하십니다. 수업이라고 하는 것이 잘하는 아이들, 중간 정도 아이들이 수업을 이끌어 가면서 성적이 좋지는 않아도 뭔가 같이 수업에 참여하면서 수업 운영을 해야 되는데, 상위권 아이들이 다 빠져나가다 보니까, 많이 들어보셨을 겁니다. 잡자는 교실, 아이들은 학교 와서 그냥 옆드려 잔다는 거죠. 수업 진행이 안 되는 거죠. 수업을 끌어갈 수 없다는 그런 어려움이 있었습니다.

2009~2010년도에 자사고가 서울에 급속하게 늘어나면서 2~3년 후에 현장에서는 일반계 고등학교를 황폐하게 만드는 결과를 초래했습니다. 더 심각한 것은 우리가 여전히 교육의 목표가 대학입시로 되어 있는데, 이른바 서울 안에 서열화 되어 있는 20여개 대학에 들어가는 게 교육의 목표처럼 되어 있어서 그 대학에 많이 들어가는 학교가 자사고이고요. 그 자사고에 들어가기 위해서 중학교 때부터, 심지어는 초등학교 3학년 이상 되면 학원 등 사교육을 시켜야 되고, 그러다 보니 사교육비 부담도 늘어나고. 고등학교가 서열화 되다 보니까 중학교 아이들한테까지 입시 부담이 가중되는 것이죠. 그래서 자사고가 원래 5년에 한 번씩 초중등교육법시행령에 의해서 교육감의 권한으로 평가를 받고, 계속 운영을 할 것인지 말 것인지를 여부를 결정하게 되어 있는데요.

2014년과 2015년에 1차 평가를 받는 해였는데요. 처음에는 70점을 기준으로 해서 5년 주기로 평가를 한다고 되어 있었습니다. 그런데 2014년, 2015년 박근혜 정부 때 이 기준을 60점으로 낮췄습니다. 실제로 설립취지에 맞게 자사고가 운영되는지에 대한 정확하고 객관적인 평가가 이루어지기 어려웠습니다. 2014과 2015년에는 모두 다 재지정이 된 상태죠. 올해 2019년과 내년 2020년까지 자사고가 10년의 평가를 받게 됩니다. 그래서 원래대로 70점을 기준으로 교육과정이 정말 다양하게 운영이 되었는지, 수업의 방식이 정말 특색화된 영역으로 다른 일반계 고등학교와 차별성을 가지면서 운영되었는지, 이런 것들을 가지고 평가를 합니다.

여기서 상산고가 문제가 되었던 것은 전북교육감이 상산고는 2009년, 2010년에 생긴 것이 아니라 2002년, 2003년에 최초로 자립형 사립고로 생긴 것이니까, 그 정도면 80점 이상은 넘어야 한다고 판단을 해서 형평성 문제가 제기되었습니다. 결국은 이 권한은 교육감의 권한이거든요. 몇 점으로 평가를 할 것인지에 대해서요. 저희 교육부가 강제할 수는 없는 영역이라 그 부분은 저희가 계속 교육감의 권한을 존중한다고 말씀드렸고요. 상산고에 대한 평가 결과가 오면, 저희는 기준과 절차에 따라서 모든 것이 온당하게 평가되면서 결과적으로 부당한 것 없이 되었는지를 지정위원회에서 검토해서 이르면 다음 주쯤에 발표를 하려고 합니다.

자사고가 가졌던 10여 년 동안의 문제들을 잠깐



말씀을 드렸는데요. 더 중요한 것은 역으로 일반계 고등학교의 교육과정을 다양화하고, 일반계 고등학교 학생들의 역량을 높이는 것이 훨씬 더 중요하다고 생각합니다. 다들 4차산업혁명시대를 이야기하는데요. 상산고가 많은 비판을 받았던 것은 국영수 중심, 입시과목 중심의 교육과정으로 운영되었다는 것이죠. 원래 설립 취지대로 교육과정을 다양하게 운영한 것이 아니라 마치 입시전문기관처럼 교육과정을 운영했다고 해서 많은 비판을 받았습니다. 상산고만이 아니라 자사고의 60% 이상이 국영수 중심의 교육과정을 운영하고 있고, 정말 대학에 들어가는 것만을 목표로 하고 있어서 시험 잘 보는 아이들을 양산해서 서울대, 연고대 이른바 명문대를 보내는 것이 지금까지의 과정이었다는 것이죠. 앞으로 미래에는 우리 아이들이 창의력, 협업능력, 자기주도력, 문제해결능력을 가져야 된다는 이야기를 많이 하는데요. 사실 당장 우리 눈앞에 펼쳐지고 있는 기술적 변화와

사회 환경과 여러 가지 변화들은, 직업에 있어서도 그렇고, 역량에 있어서도 그렇고, 성적이 좋다고 자신의 미래를 잘 이끌어갈 역량이 갖춰진다고 절대로 볼 수가 없습니다.

오히려 지금 당장의 국영수 시험성적은 좋지 않더라도 내가 살고 있는 학교와 지역에 문제가 있을 때 그것을 어떻게 해결할 것인가를 친구들과 지역사회와 함께 참여해서 의논하고 토론하고 실행하고, 그리고 이러한 과정에서 배우는 역량이 앞으로 미래사회를 살아갈 우리 아이들에게 훨씬 더 필요한 역량이 될 수 있겠다고 생각합니다. 그래서 일반계 고등학교의 교육과정을 다양화 한다는 것은 교과과목을 늘려서 다양화 하는 것이 아니라 저희가 지금 추진하고 있는 고교학점제 같이 아이들이 희망하고 선택하는 것에 기회를 열어주고 훨씬 더 진로와 특기적성에 대해서 체험하고 서로 설득할 수 있는 기회를 넓혀주는

방향으로 가야된다고 생각합니다. 그래서 지금까지와 같이 수월성이나 평등성이나를 대립적인 개념으로 생각하는 것이 아니라 학교를 특성화해서 학교를 선별해서 성적순으로 아이들을 모아놓는 것이 아니라 다양한 아이들이 함께 생활하면서 그 다양성 속에서 각자의 특기적성을 찾아내고 협력관계들을 발전 시켜서, 그 속에서 수월성 교육이 충족될 수 있도록 교육과정과 수업방식의 다양화로 일반계 고등학교를 성장시키고 역량을 강화해야 되지 않을까 생각합니다. 그런 방향으로 일반계 고등학교의 역량을 강화하기 위한 대안도 잘 마련하고 있고요. 자사고 문제를 발표하고 난 후에는 일반계 고등학교를 어떻게 잘 지원해서 역량을 더 높일 것인지에 대한 대책도 발표할 계획을 갖고 있습니다. 질문 하나에 대답이 너무 길었는데요.

중요한 현안이다 보니까 사실은 우리 사회가 교육을 가지고 굉장히 이념적 대립으로 쟁점화 하는 것이 저는 매우 안타깝고요. 자사고 문제도 그렇고 초등학교 사회교과서 문제도 그렇습니다. 오히려 좀 더 지혜롭게 우리 사회가 나아가야 할 미래를 어떻게 잘 준비하고 우리 아이들이 그러한 역량을 가질 수 있도록 지원하고 정책적으로 추진하는 것이 중요하다고 생각합니다. 대립적 개념이 아니라 좀 더 진지하게 우리 사회가 직면하고 있는 현장에 대한 다양한 의견도 수렴해야 되지 않을까라는 생각을 하고 있습니다. 하여튼 이 논란은 금방 잦아들 것 같지는 않은데요. 조금 더 진지한 의미에서 우리 아이들이 행복한 교육이라는 기준을 가지고 접근해 보겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

답변 잘 들었고요. 한 분만 더 질문 받고 끝내겠습니다. 기초자치단체 관련해서 여주시장님께서 하실 말씀이 있으실 것 같아요.

이항진 여주시장



질문자 : 이항진 여주시장

말씀 잘 들었고요. 저는 이런 생각이 듭니다. 온종일 돌봄에 대해서는 부처별로 사업이 따로 떨어져 있어서 중앙부처와 지방정부간의 협업이 필요한 것 아니냐는 말씀으로 이해가 되는데요. 그렇다면 전면적인 결합이 어렵다면, 하나의 필요한 사업을 한번 해 보는 것은 어떤가? 또 하나는 이러한 의지가 있는 지방정부와 같이 한번 실행해 보는 것은 어떤지? 그러면 그러한 필요성에 대해서 모두 다 공감하는 인식이 확대가 되지 않을까? 하는 측면에서 질문 드렸습니다. 아까 일목요연하게 설명을 해주셨지만, 더 말씀해 주실 것이 있으면 더 듣고 싶습니다.

유은혜 사회부총리 겸 교육부장관

예, 시장님 말씀하신 것처럼 온종일 돌봄에 대해서 모든 지방자치단체와 동시에 하기는 어렵지 않습

니까? 그래서 우선적으로 마을단위로 지방자치단체장 분들이 관심을 가지고 하고 있는 돌봄 사업들이 있는지 파악하고, 우선 그러한 지역들과 논의를 해서 그 지역의 마을 돌봄 운영비를 지원하는 모델들을 좀 더 확대하고, 그것을 다른 지역에 확산시켜 나가는 협력체계들을 갖추고 있고요. 그래서 온종일 돌봄 체계는 추진단이 현장에 가서 지방자치단체장의 협력에 필요 수요들을 조사하고, 거기서 저희가 지원할 수 있는 부분과 시군구 단위에서 요구하고 있는 것의 실행력을 높일 수 있도록 하는 지원체계를 갖추고 있고요. 이게 부분적으로 되다보니까 자치단체 협의회장과 집행부 분들이 사회관계장관회의에 직접 같이 참여하도록 해서 지역단위의 요구들을 좀 더 구체적으로 수렴해서 지원할 수 있도록 하려고 합니다.

온종일 돌봄만이 아니라 배움의 영역에서도 지역에 따라서는 특성화고등학교, 직업전문학교, 전문대학이나 대학들이 있지 않습니까? 이러한 단위들과 평생교육을 연계하려고 합니다. 지역단위에서 평생교육을 굉장히 많이 강조하고 계시고, 기초자치단체장님이 평생교육 시스템을 많이 마련하고 계십니다. 그런데 한 기관에서 운영하기에는 매우 한계가 있습니다. 진로와 직업교육을 각 영역에서 기초자치단체와 어떻게 협력해서 할 것인가도 선도 지역들을 우선으로 해서 협력관계를 만들어 나가고 있고요. 그래서 전체적으로 지방자치단체 마다 우선적인 주요과제들이 있을 텐데요. 이런 것들을 기초자치단체 협의회에서 파악을 해서 대안을 주시면, 그것에 맞추어서 저희가 지금 추진하고 있는 것들을 구체화하면 서로 시너지 효

과가 나지 않을까 생각합니다. 그 부분들을 앞으로 단체장님들과 회의를 하면서, 중앙부처에서 진행되고 있는 사업이나 추진체계와 관련된 협조요청이나 요구 사항을 수렴하는 과정들이 있을 것이라 생각이 듭니다. 적극적으로 함께 해주시기를 부탁드립니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네, 그러면 더 붙잡고 싶지만 보내드려야 해서 이것으로 발제와 질의응답을 마치도록 하겠습니다. 큰 박수 부탁드립니다. 미리 예고한 대로 잠시 후에는 고향사랑 기부제도에 대한 발표를 들도록 하겠습니다.

주재복 대외협력단장

잠깐 안내 말씀 드리겠습니다. 발표를 준비하는 동안에 먼저 조찬을 하시고 고향사랑 기부제도에 대한 발표를 들도록 하겠습니다. 식사가 나오는 동안 주위에 있는 분들과 편안하게 담소를 나누시기를 바랍니다. 홍근석 박사님은 발표 준비를 해 주시기 바랍니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

다시 한 번 말씀드리겠습니다. 오늘 원래 유은혜 부총리님의 발제와 토론으로 끝나게 되어있는데요. 너무 일찍 끝나서 현재 주요 이슈가 되고 있는 고향사랑 기부제도와 관련해서 한국지방행정연구원에서 준비한 발제를 듣고 토론을 하고 관례대로 9시 이전에 마치도록 하겠습니다. 홍근석 박사님 발표 시작하시죠.

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원



발제자 : 홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

안녕하십니까, 한국지방행정연구원 홍근석입니다. 인사드리겠습니다. 제가 오늘 말씀드릴 주제는 고향사랑 기부제도, 고향세라고 불리는 제도에 관한 것입니다.

지금 문재인 정부 들어와서 계속 추진을 하고 있는데 이런저러한 쟁점 사항이 있어서 아직 제도로는 정착되지 못하고 있습니다. 행정안전부 중심으로 계속 제도를 추진 중에 있습니다. 오늘은 어떻게 지금까지 도입 논의가 이루어져 왔고 관련 법안들에 대한 간단한 설명, 그리고 관련된 쟁점 사항들은 어떤 것이 있는지를 중심으로 간단히 소개를 드리도록 하겠습니다.

인구 격차

비수도권 지역의 인구감소로 인한 소멸위험지역 증가

- 2017년 기준 수도권(서울, 인천, 경기) 거주 인구는 전체의 49.6%
- 반면 비수도권 거주 인구는 1990년 57.2%에서 2017년 50.4%로 감소
- 강원, 경북, 경남, 전남 등 농어촌 지역에 소멸위험지역이 많이 분포
- 태백시, 삼척시, 영천시, 영주시 등 시 지역도 소멸위험지역에 포함

재정 격차

지역 간 재정격차(재정자립도) 심화

- 수도권 지역의 재정자립도는 약 70% 수준인 반면, 비수도권 지역의 재정자립도는 약 30% 수준
- 군 지역의 재정자립도는 평균 22.6%로 가장 낮은 수준
- 재정자립도가 20% 이하인 지역은 경북 10개, 강원 8개, 전남 8개 등

먼저 개요를 말씀드리면 추진 배경에는 크게 두 가지 정도로 말씀드릴 수가 있겠습니다. 아니면 한 가지 정도로 요약할 수 있는데요. 결국 지방 간의 격차가 너무 크게 벌어지고 있어서 우리가 균형 발전 측면에서 특히 수도권과 비수도권간의 다양한 사회적 문제들이 지역 간 불균형에서 오는 것이기 때문에 이런 것을 해소를 해보고자 이야기를 하고 있습니다.

크게 인구 격차와 재정 격차의 문제가 있습니다. 인구수의 문제는 당연한 것이지만 소멸지역, 노인 인구 대비 20세~30대 여성의 인구수로 얘기하는 소멸지역 지수에 있어서도 우리가 전통적으로 알고 있는

군, 농어촌 지역뿐만 아니라 요즘에는 시 단위에서까지 소멸지역이 굉장히 많이 늘어나고 있습니다.

두 번째, 지역 간 재정격차 문제에서도 군지역의 재정자립도 수준이 있고요. 20%가 안 되는 지역도 굉장히 많이 있습니다. 자체 수입으로는 공무원 인건비도 못 주는 그런 지방자치단체들이 많이 늘어나기 때문에 이런 부분을 해소하기 위해서 균형발전과 열악한 지방의 재정확충이라는 큰 두 가지 틀에서 고향사랑 기부제도, 일본에서는 2008년부터 시행되고 있는 고향납세제도라고 불리는 제도를 이번 정부에서 추진하고 있습니다. 추진 경과를 보면 처음에 논의가 나온 것은 2000년도 중반에 당시 17대 대통령 선거에서 문국현 후보가 주민세의 10%를 고향세로 하자는 논의가 있었습니다. 그 뒤에는 강원도, 전남에서 시도 연구원과 언론들 중심으로 이런 제도를 도입하는 것이 어떤가에 논의가 있었습니다. 그러나 그 당시에는 추상적인 아이디어 수준에 머물 상태였고요.

그러다가 문재인 정부에서도 고향사랑 기부제도를 본격적으로 추진하고 법을 만들고 있습니다. 자치분권 로드맵에도 포함되어 있고 행정안전부에서 2017년에 조금 더 구체적인 계획안을 만들어서 추진하고 있는 상황입니다.

그래서 관련된 법안을 보면 지금 총 15개의 관련 법안이 제출되어 있습니다. 시간이 지난 것이 2건이 있고 최근에 13건이 발의되어 있습니다. 그 중에 새로운 법률로 제정을 하자는 것이 5건이 있었습니다. 아

니면 기존에 있는 기부금법 등 이런 것을 개정해서 추진하자는 것이 10건 정도가 됩니다. 그래서 목적, 다양한 기준으로 구분을 해보면 쟁점이 되는 것이 일단 도입 목적이 지방재정 확충이나 지역 간 재정 불균형해소, 특히 지역 간 재정격차 해소에 굉장히 법안들은 많은 강조점을 두고 있습니다. 나중에도 설명을 드리겠지만 이것이 제도의 도입을 막고 있는 하나의 쟁점 중에 가장 중요한 요소가 되고 있습니다.

두 번째는 납부유형을 조세이전 방식으로 할 것인지, 기부금 형식으로 할 것인지를 논의가 있습니다. 지금은 대부분 기부금 형식으로 가는 방향으로 어느 정도 정리가 된 것 같습니다. 그 다음에 납부 주체와 납부 대상관련해서 이게 결국 지역 간 재정불균형이라는 도입 목적과 관련이 돼있습니다. 이게 지역 간 불균형 해소를 강조하다 보니까 납부 주체와 납부 대상을 제한하려는 현상이 발생할 수밖에 없거든요. 그런데 그거를 우리가 오픈을 해 주려다 보니까 이런 지역 간 불균형해소라는 목적 자체가 흐려지는 거죠. 제도를 세팅하는 데 약간 상충되는 부분이 있다고 생각이 들어서 이것을 해결할 필요가 있겠다는 생각이 듭니다.

지금은 납부 주체가 모든 국민이 기부를 할 수 있는 법안이 유력한 상태입니다. 대신에 납부 대상은 현재 거주하고 있는 지자체는 제외합니다. 왜냐하면 지자체에서 강제적으로 모집을 하는 부작용이 있을 것 같아서 현재 거주지는 제외를 하는 방식으로 추진하고 있습니다. 그 다음에 세액공제 방식은 정치자

금 기부금법과 혼용을 해서 10만 원까지는 전액을 해주고 16.5%, 2천만 원 이상은 33%를 적용하는 방식인데 일본과는 다른 방식입니다.

일본은 주로 지방세인 개인 주민세를 대상으로 고향납세제도를 운영하고 있습니다. 지역 간 재정격차에서 조금 더 효과가 크게 나타나고 있는데 우리나라 같은 경우에는 국세인 소득세 기반으로 제도가 세팅되어 있습니다. 국가의 재원을 지방으로 이전하는 형태의 제도로 설계가 돼있는 점이 다르다고 할 수 있습니다. 우리가 2008년부터 시행되고 있는 일본의 고향납세제도에 대한 연구를 많이 하고 벤치마킹을 많이 하고 있습니다. 간단하게 살펴보면 일본도 결국 지역 간의 격차 문제, 대도시와 농어촌 간의 문제를 해결하고 지역의 활력을 제고하기 위해서 2006년부터 이런 논의가 처음 제시가 됐습니다. 결국 2007년부터 본격적으로 연구를 시작해서 2008년부터 고향납세제도를 도입을 했습니다. 그런데 보

시면 말씀드린 것처럼 소득세와 개인주민세는 공제를 해주는데 대부분 개인주민세를 중심으로 세액공제가 이루어지고 있다는 것이 하나의 특징입니다.

두 번째는 자기부담금 2000엔을 제외하고는 일본은 거의 다 세액공제를 해주는 방식입니다. 기부자가 부담하는 것이 우리나라보다는 적은 편이고 대부분 현재 거주하고 있는 지자체에서 부담을 해주는 방식으로 운영이 되고 있습니다. 그리고 답례품을 제공을 통해서 지역 활성화가 도모되고 있다고 나와 있는데 이것도 하나의 쟁점이 됩니다. 너무 과열 경쟁이 벌어지다 보니까 예를 들어 10만 원을 기부를 했는데 답례품을 8만 원, 9만 원을 주면 원래 지방재원의 확충이라는 효과가 사라져버리는 문제가 생기게 되죠. 그리고 자신의 지역 특산물이 아니라 TV, 컴퓨터와 같은 공산품을 주니까 지역경제 활성화하고 연계가 안 되는 문제점이 있죠. 답례품에 대한 제도를 만들 때 이런 부분을 잘 고려를 해서 제도를 설계 해나가야겠다는 시사점이 있습니다.

일본도 2008년에 도입 되었을 때는 미미하고 소수의 사람들이 고액을 기부하는 형태였습니다. 그러다가 2015년부터는 고향납세제도가 활발하게 운영이 되고 있다고 평가를 받고 있는데요. 그 이유가 원스톱(One-Stop) 특례제도라고 해서 기부자들의 편의를 많이 봐주는, 내가 확정 신고를 세무서가서 하지 않아도 세액공제를 받을 수 있는 방식을 도입을 하고 세액공제의 비율도 조금 더 상향조절이 되어 기부자에게 조금 더 많은 인센티브를 주는 제도로 개선을



했습니다. 그리고 뒤에 나오겠지만 크라우드 펀딩과 같은 다양한 방식의 고향납세제도를 운영하고 있습니다. 기부자들이 선택을 할 수 있는 다양성을 주고 있다는 점, 충무성을 중심으로 해서 고향납세제도에 대해서 특별교부세를 지원한다던지 중앙정부의 지원도 좀 더 강화되고 있다는 점에서 2015년 개편을 이후로 일본의 고향납세제도가 활기를 띄고 있습니다.

이제는 다수의 사람들이 예전보다는 소액이지만 더 많은 사람들이 참여하고 있다는 점에서 제도가 가고자 하는 지향점과 맞지 않나 이런 생각이 들고 있습니다.

GCF형 제도

크라우드펀딩(GCF)형 고향납세제도 도입

- 지역 활성화를 위해 필요한 사업에 기부하면, 기존 고향납세제도와 동일하게 세액공제 제공하는 제도
- 답례품 제공 없이 기부금 사용처에 대한 공감함을 통해 기부금 모집

크라우드펀딩(GCF)형 고향납세제도의 장점

- 지역 활성화를 위해 필요한 사업에 지방자치단체가 목표금액 설정 후 기부금 모금
- 특정 지역을 응원하기 위해 고향납세제도에 참여할 경우, 해당 지역에 필요한 사업을 명시함으로써 기부자의 공감 확보
- 답례품에 대한 과열경쟁으로 인한 문제를 해결하기 위한 방안

이게 크라우드 펀딩이라는 것입니다. 앞서 말씀드린 것처럼 답례품의 과열경쟁 문제를 해결하기 위해서 답례품을 제공하지 않더라도 예를 들어 제주도

지역에서 하고 있는 고향 활성화를 위한 사업에 생각이 있다면 거기에 투자를 하고 그 사업이 잘 되고 있는지 지켜보는 것으로 지역에 참여를 하는 방식을 일본에서도 강조하고 있습니다. 고향 창업가에 대한 지원이라든가 내가 이 지역에 기부금을 내면 이 지자체에서는 자신의 지역에서 창업을 하는 사람에게 지원을 해주는 아니면 장래에 이 지역으로 이주하고 싶어 하는 사람들을 위한 이주정주대책이라는 사업에 고향 기부금을 사용을 하는 전환점에 있는 일본도 그런 상태에 놓여있습니다.

그래서 말씀드린 것처럼 우리나라에서 고향사랑 기부제도를 추진하고 있는데 잘 안 되고 있는 몇 가지 쟁점이 있습니다. 그 중 크게는 세 가지로 압축할 수 있습니다.

첫째는 정책 목표에 있습니다. 사실은 이게 가장 큰 우리가 해결해야 할 문제라고 생각하고 있습니다. 지역 간 재정격차해소를 강조하고 있는데 과연 이게 고향사랑 기부제도가 도입이 되었을 때 발생가능한 목표인지 이런 부분에서 찬반논란이 있기 때문에 이 부분을 검토해 볼 필요가 있습니다. 일본 사례를 통해서 개인 주민세의 이동이라는 측면에서 지역 간 재정격차해소 효과는 일부 나타나고 있지만 제도 자체에서 어디에 기부를 할지 일본도 강요를 하고 있지 않습니다. 이 제도 자체가 지역 간 재정격차 해소할 수 있다는 효과가 미비하다는 연구결과도 있습니다. 기부주체와 대상을 제한하지 않는 제도를 설계한다면 말씀드린 것처럼 이런 효과를 발생시키기 위해

서는 다수의 사람들이 참여할 수 있는 제도를 만들
어야지 그렇지 않으면 이런 효과는 나타나기 힘들 것
같다는 생각입니다.

제도 운영 측면: 답례품 제공

분석 결과

기부자에 대한 답례품 제공에 찬성하는 응답자가 74.0%

- 선호 답례품은 지역 농산물, 공공시설 이용권, 지역 축산물 등
- 기부금 대비 답례품 비율은 10% 이하가 적절하다는 응답이 50.6%
- 90.4%의 응답자가 30% 이내로 제한하는 것이 적절하다고 제시

구분	빈도(명)	비율(%)
10% 이하	507	50.6
10% 초과 - 20% 이하	294	29.3
20% 초과 - 30% 이하	105	10.5
30% 초과 - 40% 이하	32	3.2
40% 초과 - 50% 이하	53	5.3
기타	11	1.1
합계	1,002	100.0

두 번째는 답례품의 문제입니다. 답례품의 순기능
은 그 지역의 특산품을 답례품으로 사용하고 있기 때
문에 지역경제 활성화에 도움이 되고 이런 인센티브
를 통해서 기부자, 기부금의 증가효과를 나타낼 수 있
습니다. 하지만 가장 큰 문제는 과열경쟁으로 인한 지
역 간 갈등입니다. 기부금은 늘어나지만 그 기부금을
답례품으로 써버리니까 재원확충효과가 삭감되는 효
과가 나타날 수 있다는 것입니다. 일본에서는 30% 미

만으로 제한을 하는 조치를 총무성에서 취했는데 물
론 안 지키는 지자체도 있지만 최근에는 대부분 30%
이내로 답례품을 제한하고 있습니다. 답례품을 제공
하지 않는 형태의 고향납세제도도 시행하고 있다는
점에서 우리가 시사점을 얻을 수 있을 것 같습니다.

세 번째는 현재 10만 원 이하는 전액을 해주고 2천
만 원까지는 16.5%, 2천만 원 이상은 33% 세액공제
를 해주는 비율이 적절한지 중앙정부와 기부자가 거
주하고 있는 지자체, 그리고 기부자, 이 세 명이 이 비
율을 분담을 하는 구조인데 이 비율이 적절한가. 그
렇다면 현재 방식로서는 우리나라는 고액 기부자
들이 많이 부담을 해야 되는 방식이기 때문에 기부의
활성화라는 측면에서 이것을 조정할 필요가 있는지
판단해볼 필요가 있겠다는 그런 쟁점들이 있습니다.

그래서 이런 쟁점들과 관련된 사항을 설문조사를
통해 파악을 해보려고 한국리서치를 통해 1,002명을
대상으로 4월에 설문 조사를 해봤습니다. 찬성여부에
서는 찬성하지 않는 사람보다는 찬성하는 사람이 좀
더 많았고요. 비수도권지역에서 출생한 사람들이 아
무래도 자신의 고향에 좀 더 애착을 가지고 있는 그
런 결과가 나왔습니다. 50대 이상에서 좀 더 많은 찬
성의 결과가 나왔고요. 이런 패턴들이 다른 설문에서
거의 비슷하게 나오는데 결론적으로 생각을 해 보면
제도의 도입 초기에는 비수도권에 있는 50대 이상의
나이 많으신 분들이 많이 참여를 하니까 제도가 어느
정도 시행이 되긴 하지만 장기적으로 지속가능성이
라는 측면에서 보면 좀 더 젊은 사람들이, 수도권이나

다양한 지역에 있는 사람들이 참여할 수 있는 인센
티브를 만들어 내고 제도를 그런 방향으로도 생각을
해봐야 되지 않느냐라는 결론을 내릴 수 있습니다.
고향기부금을 낼 것인지 물어봤을 때 그래도 60%는
제도가 도입이 되면 내겠다는 대답을 했고요. 비수도
권과 50대 이상에서 좀 더 높게 나타났습니다. 20대
이하의 좀 낮게 나타나고 있습니다.

제도 효과 측면: 지방재정 확충

분석 결과

지방재정 확충 효과가 나타날 것이라는 응답자가 41.0%

- 40대의 47.1%와 50대 이상의 51.0%가 지방재정 확충 효과 제시
- 20대 이하 응답자 중 27.6%가 지방재정 확충 효과 제시한 반면, 36.4%가 부정적인 인식 제시

구분	연령별			
	20대 이하		30대	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	16	8.3	13	5.8
그렇지 않다	54	28.1	44	19.6
보통이다	69	35.9	81	36.0
그렇다	45	23.4	75	33.3
매우 그렇다	8	4.2	12	5.3
합계	192	100.0	225	100.0

구분	연령별			
	40대		50대 이상	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	12	4.7	4	4.5
그렇지 않다	55	21.4	65	21.8
보통이다	69	26.8	109	32.7
그렇다	103	40.1	129	35.1
매우 그렇다	18	7.0	21	5.9
합계	257	100.0	328	100.0

그 다음에 제도의 효과가 진짜로 나타나는지에
대한 질문을 해 봤을 때 지방재정에 어느 정도 확충
효과가 있을 거라는 응답자가 많이 나타났습니다.
40대, 50대에서 많이 나타났는데 20대는 약간 부
정적인 인식을 제시를 했습니다. 반면에 재정격차가
해소될 것 같은지에 대한 질문에는 대부분 다수의
사람들이 나타나지 않을 것 같다는 응답이 오히려
많았습니다. 재정격차 해소 문제를 어떻게 해결해야
할지 생각을 해 볼 필요가 있습니다. 특히 20대 이하
는 과반수이상 이 이런 효과에 대해서는 부정적인
인식을 갖고 있는 것을 볼 수 있습니다. 답례품을 통
한 지역경제 활성화에 대한 질문에서는 굉장히 긍
정적으로 이야기를 하고 있는 방향이 있습니다. 답
례품을 도입하는 것이 좋겠다는 것이 생각을 하는
데 뒤에도 나오겠지만 답례품을 어느 정도 일정하
게 제한을 하는 것이 좋겠다는 기부금 대비 답례품
비율은 어느 정도 제한을 하는 게 좋겠다는 이런 의
견이 나왔습니다.



제도 효과 측면: 기부 희망 지역

분석 결과

비수도권 지역에 기부하겠다는 응답자가 87.5%

- 기부 희망자 606명 중 전남에 기부하겠다는 응답자가 13.0%로 최고
- 그 다음으로 강원 10.4%, 경북 9.6%, 충남 9.1%, 경남 8.6% 등의 순서
- 수도권 지역에 대한 기부 희망자는 12.5%

구분	빈도(명)	비율(%)
서울	31	5.1
부산	38	6.3
대구	24	4.0
인천	14	2.3
광주	20	3.3
대전	14	2.3
울산	3	0.5
세종	7	1.2
경기	31	5.1
강원	63	10.4
충북	38	6.3
충남	55	9.1
전북	48	7.9
전남	79	13.0
경북	58	9.6
경남	52	8.6
제주	31	5.1
합계	606	100.0

기부희망지역을 보면 지역 간 재정격차 해소효과가 크게 나타나지 않을 것이라고 응답하지만 그래도 어디에 기부를 할 것인지 여쭙보면 그래도 아직은 지방에 기부를 하겠다는 사람이 많이 있습니다. 이걸로 보면 어느 정도 희망적인 부분도 있죠. 그래서 제도를 어떻게 세팅하느냐의 문제로 귀결되지 않는다고 생각을 합니다. 그 중에 전남에 기부하겠다는

응답이 제일 많았고 그 다음에 강원, 전북, 충남 이 정도 순이었습니다.

제도 운영 측면: 세액공제 수준

분석 결과

현재 계획된 세액공제 비율이 적절하다는 응답자가 51.8%

- 계획된 비율보다 확대하는 것이 필요하다는 응답도 33.0%
- 고향사랑 기부제도의 세액공제가 확대되면 기부금을 증가 시키겠다는 응답자가 33.7%

구분	빈도(명)	비율(%)
세액공제 확대 시 기부금 증가 의사 전혀 없음	82	8.2
대체로 없음	206	20.6
보통	376	37.5
대체로 있음	316	31.5
매우 있음	22	2.2
합계	1,002	100.0

현재 발표된 세액공제 수준이 어떻다고 생각하나에 대한 응답 중 적절하다는 응답이 50% 이상 돼서 지금의 계획이 그렇게 나쁘지는 않다고 평가가 되고요. 대신에 현재 계획보다 좀 더 비율이 증가가 된다면 더 많이 내겠다는 사람이 33.7%가 있습니다. 33.7%가 세액공제비율이 늘어나면 더 많이 내겠다고 응답하신 분들이고 이것은 젊은 층에서 많이 나타나고 있습니다. 이런 결과도 제도를 설계할 때 파악할 필요가 있을 것 같습니다. 그리고 답례품 같은 경우에는 74%가 답례품을 주는 것이 좋겠다고 응답을 하셨고, 대신에 답례품 비율은 10% 이하가 과반

수, 30%선으로 했을 때는 90.4%정도의 사람들, 거의 대다수가 30%를 넘지 않는 선에서 답례품을 설정하는 것이 좋겠다는 의견을 주셨습니다.

그리고 답례품 중에 선호하는 것은 지역농산물이 가장 많았고 공공시설 이용권, 지역축산물 이런 것들이 응답이 됐습니다. 그래서 지금까지의 말씀드린 내용을 정리를 해보면 제도자체 면에서 제도를 알기는 아는데 정확히 모르시는 분들이 많이 있더라고요. 좀 더 어느 정도 나와 있는 계획안에 대해서 좀 더 구체적인 교육이나 홍보 노력을 할 필요가 있겠다는 생각이 처음에 들었고요. 그 다음에 정책 목표와 관련해서 재정격차해소 효과를 과연 우리가 가장 전면으로 내세워야 하는 목표인가에 대해 재검토가 필요하다. 오히려 지방재정확충이라든지 지역 소멸 역제를 위한 지역 활성화 이런 쪽에 초점을 맞춘다면 받아들이는 사람들 입장에서는 좀 더 수월하고 수용성이 있지 않을까 생각합니다. 세액공제 같은 경우에는 현재 비율을 유지하는 것도 괜찮은데 제도가 안정적이게 되면 상향을 하는 방향을 검토하는 방식으로 제도를 도입, 추진할 필요가 있을 것 같고요.

마지막으로 답례품은 어느 정도 필요한 것 같은데 일정금액 이하로 지향하는 방향을 생각할 필요가 있다고 생각했습니다. 이상 발표 마치겠습니다. 감사합니다.

주재복 대외협력단장

토론 진행은 대표님께서 해주시겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

고향세 또는 고향사랑 기부금이라는 제도가 간단한 것 같지만 몇 가지 쟁점이 있더라고요. 그래서 지금 실행이라기보다 법이 통과가 안 되고 법이 없으니까 홍보하기도 어렵잖아요. 그런 상황이죠. 여기에 대한 질문이나 코멘트 있으시면 해주시죠.

고규창 행정안전부 지방재정경제실장



토론자: 고규창 행정안전부 지방재정경제실장

저희 실이 담당하는 것이 아니고 우리부서의 다른 실에서 담당하는 것인데 이게 일본은 개인주민세로 지자체에 도와주는 형태잖아요. 우리는 국세를 지방으로 줘야하는 그런 문제가 나오면서 이야기가 많죠. 일본도 어려울 거예요. 일본도 자기가 사는 지역의 지방세를 다른 지역으로 넘겨줘야 되는 것이잖아요. 그것에 대한 큰 합의가 있어야 원활해질 것이고, 지방세가 적으니까 우리는 국세를 세액 공제해 줘야하는 부분이 있는 것이죠. 아까 말씀하신 결정적인 것들은 세대 간에 과연 고향에 대한 개념이 정확하게 있는 것인지에 대한 문제가 있죠. 더 크게 지역별로 보면 우리가 비수도권에서 받아내야 되는 것이 아니겠어요? 수도권 것을 비수도권으로 받아내야 되는데 수도권에서 합의를 봐줘야 하잖아요.

그런 과정들이 굉장히 논의가 필요할 것 같습니다. 큰 틀에서 타협이 되어야 이게 문제가 해결되는 것이지 아니면 더 많은 시간이 필요하다는 생각이 듭니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

합의 주체가 누구예요?

고규창 행정안전부 지방재정경제실장

국가와 지방, 비소득과, 근로소득권, 세대 간, 이런 것들이 복합적으로 이루어진 것들이죠.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

상당히 추상적이네요. 세대 간이라는 것은 추상적이라 할 수 없고, 국가와 지방자치단체 간에서 보면, 지방자치단체는 반대하지 않을 것 같고 국가가 통제할 것 같은 생각이 드네요. 어떻게 발표자가 지금 한 말에 대해서 보탬 말이 있나요?

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원



발제자 : 홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

정확한 말씀을 하신 것 같고요. 기재부와 의 문제는 어느 정도 정리가 된 것 같아요. 그래서 법안들이

만들어지고 그랬던 것 같고요. 근데 이제 큰 틀에서는 합의가 됐지만 실제 제도로 도입이 됐을 때 어떻게 작동할 것인가에 대해서는 구체적으로 논의할 사항이 있는 것 같습니다. 결국 아까 말씀드린 것처럼 목표로 삼고 있는 것과 제도가 세팅되어 있는 것 사이에 상충되어 있기 때문에 그런 부분에서 정리가 필요한 것 아닌 가 그런 생각이 듭니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네, 명지대 임승빈 교수님.

임승빈 명지대 행정학과 교수



토론자 : 임승빈 명지대 행정학과 교수

전체적으로 기부도 총량제잖아요. 총량이라는 것은 나라와 개인이 연간 300만 원씩 기부를 한다고 하면 300만 원에서 포션(Portion)을 조절을 하는 것이죠. 그럴 경우에는 먼저 파악해야 될 것이 우리나라 사람들의 기부 내용인데, 아마 잘은 모르겠지만 대략 생각한다면 종교기부가 제일 큰 것 같아요. 정치적으로 본다면 이걸 돌파하는 방법도 결국은 국민의 여론인 것 같아요. 기본적으로 기부라는 것은 무한적인 걸 수는 없거든요.

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원



발제자 : 홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

네, 그런 부분에 대한 우려도 처음에 있었는데요. 저희가 CVM(조건부 가치측정법)을 해서 Willingness to Pay(지불의사액)를 구해보면 대부분 10만 원 언저리거든요. 그게 무슨 말이나 하면, 내가 전액공제 받을 수 있는 수준에서 대부분 기부를 하겠다는 말입니다. 만약에 300만 원 했던 사람이 600만 원은 안하지만 310만 원은 쉽게 할 수 있지 않을까요? 결국 기존의 기부하던 혜택을 완전히 변화시키지 않는 그런 정도의 제도로써 처음에 출발을 하지 않을까라고 조심스럽게 예측을 해봅니다.

엄형철 사회적협동조합 한강 대표



토론자 : 엄형철 사회적협동조합 한강 대표

제 생각에는 종교 다음으로 강한 저항이 될 수 있을 것 같은데요. 시민사회입니다. 제도 자체에 대해서 다소 우려되는 것은 첫째는 이게 지방재정확충이나 지방 균형을 이루어야 할 책임을 정부가 민간에게 떠넘긴다는 측면에서 굉장히 바람직하지 않는 정책 효과를 가져 올 수 있다는 것이 첫 번째 든 생각이고요. 이게 전액공제가 되는 것이 문화가 되면 과연 이게 기부인가 라는 것이예요. 기부에 대한 이미지나 기부에 대한 문화 자체를 심각하게 왜곡시킬 수 있는 것이죠. 그래서 준조세라고 생각해서 내는 사람과 그래도 정말로 순수하게 어려운 살림을 쪼개서 기부하는 사람을 뒤섞어서 우리 시민사회의 성숙을 가로막을 수 있는 측면이 있습니다. 그래서 제 생각에는 다른 기부와 굉장히 질적으로나 운영방법에서 차이를 많이 만들어야 될 것 같습니다. 그렇지 않고 지금 정도쯤 된다면 제 생각에는 두 번째 저항집단의 반대도 만만치 않겠다는 생각이 듭니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

제가 이해가 안 되는 것이 세액공제면 소득세를 재배분하는 방식으로 운영되는 것인지 어떻게 하겠다는 것인가요? 구체적으로 기부를 하는데 세금 면제냐 아니냐가 쟁점인가요?

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

일본은 10만 원을 내면 그 중에 90%를 A라는 지역, 즉 서울에서 전남으로 이전하는 그런 방식이거든요. 10%만 국가의 소득세를 공제 해주는 방식이고요. 그런데 우리나라는 10만 원을 내면 국가에서 소

특세를 90% 제해주고 서울에서 전남으로 10%만 가는 그런 방식의 제도입니다.

김제선 희망제작소 소장



토론자: 김제선 희망제작소 소장

염형철 위원장님께서 염려를 해주셨는데요. 그런데 전혀 근거 없는 이야기입니다. 기부라는 이름을 쓰는 것은 오해와 논란의 소지가 있습니다. 일본의 경우, 지자체 주도하에 목적사업을 지정하고 연계된 NPO를 만들었어요. 히로시마 유기전 캠페인하는 NPO는 1년에 500억 원 정도의 기부금을 받았습니 다. 그러니까 오히려 시민사회는 적극 활용해야 됩니 다. 시민단체에 기부하는 기부금에 대한 인정이 굉장히 낮지만 고향사랑 기부제가 지방자치단체와의 연 계에서 훨씬 생산성 때문에 기부사업에 만족하고 지 역사회를 활성화하는 사례가 많이 나와 있습니다. 시 민사회연대회의 같은 곳에서는 이것을 빨리 도입을 하도록 논의를 하셔야 될 것 같아요.

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

네, 말씀해주신 것처럼 아까 사례에서 소개드렸는데 일본도 최근에 크라우드 펀딩을 강조하고 있거든

요. 그게 결국 비영리 부분과의 연계라던가 자발적인 내용, 이런 부분에 초점을 맞추는 제도로 개선해 나가는 중입니다. 우리도 이런 부분에 대한 고려가 필요하지 않나 이런 생각이 듭니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

일본이 기부를 많이 안 하지 않나요?

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

많이 하고 있습니다. 동일본 대지진 이후에 이 제도가 굉장히 많이 활성화됐거든요. 지역이 많이 위기를 겪다보니까 우리 고향을 위해서 뭔가를 해야겠다는 인식이 많이 생겼습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

반가운 이야기인데요. 세계 행복도 지수에서 우리나라가 개선되고 있습니다. 2019년도에는 54위라고 하더라고요. 작년에는 57위였습니다. 그런데 일본이 56위인가 58위입니다. 하여튼 우리보다 4단계 아래에 있어요. 그래서 일본이 우리나라보다 순위가 낮은 인덱스(Index)구나 이런 생각이 들었습니다. 시민사회 이런 부분에서 우리보다 낮습니다. 그래서 일본 사람들도 기부를 많이 하지는 않는다는 것을 확인을 했습니다. 또 다른 코멘트 있으십니까? 논의가 어디까지 갔습니까?

홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원

일단 법안은 상정되어 있는 상태인데 국회에서 아직 처리가 안 됐습니다.



남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

김순은 위원장님, 한 말씀 해주시죠.

김순은 자치분권위원회 위원장



토론자: 김순은 자치분권위원회 위원장

지명을 해주시니까 인사드리겠습니다. 자치분권위원장 김순은입니다. 오늘 쟁점들을 잘 정리해주셔서 크게 의문은 없는데요. 저는 이 문제를 이렇게 바라보는 것이 좋을 것 같습니다. 지방에 대한 상황을 정확하게 이해하는 정치가가 됐든, 연구하는 사람이 됐든 그게 전제가 되어야 한다고 생각합니다. 만약 그

게 합의가 되면 저는 어떠한 제도라도 아까 쟁점은 재정격차 도움이 되느냐 재정확충에 도움이 되느냐 하는 문제는 중요하지 않다고 봅니다. 지금 지방정부가 70조 정도 쓰는데 몇 천 억 정도가 제도에 뭐 도움이 되겠습니까? 하지만 뭐라도 해야 된다 하는 그런 차원에서 이 문제를 봐야 되고 금액과 관계없이 여기에 관련된 많은 사람들의 사회적 합의를 만드는 작업이 더 의미가 크지 않을까 생각합니다. 그 다음에 결국 단어의 문제이긴 한데, 이게 약간 기부라는 말이 들어가기 시민단체에서 오신 분들이 말씀하셨는데 저는 이게 원래 세금이었다고 생각했어요. 그런데 어느 날 갑자기 기부로 바뀌었더라고요. 이게 원래 세금으로 추진한 제도가 있었거든요. 세금하고 기부 제도는 좀 다르잖아요. 아까 얘기한 대로 국가의 책임을 왜 시민에게 돌리냐는 그런 지적도 세금이면 결국 국가가 할 일과 지방이 할 일의 역할 배분 차원의 문제인데, 하여튼 저는 그렇게 디테일한 것까지 논쟁할 시간이 없다고 생각합니다. 그것이 기부금이 됐



든, 세금이 됐든 빨리 해야 됩니다. 그런 분위기를 만드는 것이 지금으로서는 제일 중요하다고 생각합니다. 그런데 국회에서 어떤 분들이 반대하는지 봤더니 아쉽게도 행정학 교수님들이 많더라고요. 조금 의아했습니다. 국회의원들 성향이 파악이 되잖아요. 의외로 행정학 공부하신 분들이 반대를 하시더라고요. 그래서 이제는 합의나 공감의 문제가 없지 않나 생각이 들고, 그러나 지방은 정말 심각합니다. 그래서 어떠한 방법이라도 해야 되는 상황이고 그런 차원에서 이 문제는 조속하게 같이 가야되지 않을까 생각합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

그러면 오늘은 이걸로 끝내도록 하죠, 김순은 위원장께서 종합정리를 해주셨어요. 그래서 마지막으로 우리 원장님 폐회사를 듣고 끝내는 것으로 하겠습니다. 참고로 8월 달은 휴식입니다.

윤태범 한국지방행정연구원 원장



폐회사 : 윤태범 한국지방행정연구원 원장

네, 오늘 아침도 감사드리겠습니다. 하루 중에 이렇게 소중한 식사를 한 것 만으로도 중요한 게 없는데요. 오늘 여러분과 같이 함께 식사를 의미있게 하면서 흥미로웠습니다. 사실 유은혜 부총리님 모시고 좀 더 여유롭게 토론을 했으면 좋았을텐데요. 그런데 시간을 보니까 그렇게 짧게 하지는 않았습니다. 압축적으로 의미있는 시간이었습니다. 저희가 딱 한 달 전에 연구원이 육아정책연구소와 MOU를 맺고 공동

과제를 시작했습니다. 많은 분들이 지방행정연구원 이 왜 육아정책연구소랑 무슨 연구를 할까 의아해하실 텐데요. 내용이 무엇이나 하면 오늘 사회부총리님께서 말씀하신 것과 굉장히 관련이 깊은 과제입니다. 육아친화형 마을조성에 대한 공동으로 시작했습니다. 우리의 사회, 지역을 보면 아이 키우기가 어렵게 되어있습니다. 일종의 돌봄이라고 하는 관점에서 마을 공동체가 어떻게 연구를 하면 육아 친화형으로 갈 수 있겠는가 라는 것을 한 달 전에 육아정책연구소랑 공동으로 시작을 해서 진행을 하고 있고요. 저희 연구원에서는 최지민 박사와 강영주 박사, 두 분이 참여를 합니다.

다음 주에 사업을 새로 시작하는 것이 있습니다. 그것도 많은 분들이 가우뚱 하실 텐데, 건강증진개발원이라는 곳이 있습니다. 건강증진개발원도 지역 사회에서의 건강, 사회 및 보건 이런 쪽으로 연구하고 있는데 저희 연구원하고 공동으로 추진합니다. 아까 남궁근 총장님도 말씀하셨지만 지금 논의되고 있는 모든 것들이 결국에는 지역의 현장에서 풀지 않으면 안 되는 것이기 때문입니다. 그런 관점에서 본다면 오늘 사회부총리님께서 말씀하신 거라든지, 저희 연구원이 하는 것도 그런 맥락에서 여러 관련 기관들과 하는 것이 의미가 있겠다는 생각이 들고요. 오늘 저희 홍근석 박사님께서 발표를 해주셨는데요. 저희 연구원이 최근에 두 가지 이슈를 다루고 있습니다. 오늘 발표한 이슈가 하나있고요. 얼마 전에 저희가 균형발전위원회에서 다룬 것 중에 많은 분들이 아시겠지만 김순은 위원장님께서 말씀하신 이중주

소제의 이슈를 다루었습니다. 아마 이번주 중에 마무리를 해서 보고를 하게 될 것 같은데요. 이중주소제도 마찬가지로 고향처럼 쟁점이 많습니다. 경제적인 관점에서 논의거리가 있고, 법률적인 측면에서도 어려운 점이 너무나도 많습니다. 그러나 김순은 위원장님께서 말씀하신 것 중에 가슴에 딱 와닿는 말이 있었습니다. 절박함을 모를 경우에는 와 닿지 않는다는 것이죠. 중앙에 계신 분들이 생각하신 것과 지방에 계신 분들이 생각하시는 문제에 대한 심각성과 절박성의 정도는 완전히 다른 것이기 때문에 고향세라든지 이중주소제를 통해서 얻고자 하는 것은 굉장히 의미가 있지 않을까 라는 생각이 듭니다. 그런 의미에서 오늘 홍근석 박사님께서 말씀하신 것과 지금 저희가 준비하고 있는 이중주소제 도입에 대한 것들도 상당히 의미가 있지 않나 라는 생각이 듭니다. 올 상반기는 여기서 마무리가 됩니다. 8월은 너무 더운 날이라서 한 달 쉬고 9월 달에 다시 시작을 하고요. 9월에는 균형발전위원회 송재호 위원장님을 모시고 말씀을 듣기로 하겠습니다. 다시 한 번 오늘 아침 함께 해주셔서 감사드립니다. 고맙습니다.

지방자치법 전면 개정

대담 김현기
- 행정안전부 지방자치분권실장

일시 : 2019. 8. 9. 15:00
장소 : 행정안전부 지방자치분권실장실
대담 : 김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원
박재희 한국지방행정연구원 부연구위원



학력

- 대건고, 경북대 행정학과(84입학) 후
- 한국외국어대 국제금융학 석사과정 후(14.2)

경력

- 1989. 4 행정사무관(행정고시 32회)
- 1997. 2 경상북도 공보관실 보도계장
- 1998. 10 경상북도 과학기술진흥과장
- 2004. 3 행정자치부 자치인력개발원 기획협력과장

- 2005. 1 대통령비서실 시민사회수석실 시민사회행정관
- 2007. 4 행정자치부 장관비서실장
- 2008. 3 행정안전부 재정정책과장
- 2009. 3 경상북도 기획조정실장(일반직고위공무원)
- 2010. 12 행정안전부 지방세제관
- 2013. 2 국방대학교 파견
- 2014. 4 행정자치부 지방재정정책관
- 2015. 8 경상북도 행정부지사
- 2016. 8 행정안전부 지방재정경제실장
- 2018. 6 행정안전부 지방자치분권실장

이런 지방자치법 전면 개정은 31년 만에 하는 걸로 알고 있는데, 먼저 역사적 의미에 대해 간략하게 말씀해 주시기 바랍니다.

지방자치법은 1949년 처음 제정된 이래 조금씩 개정이 이루어져 오다가 1961년에 사실상 지방자치법이 중단되었습니다. 그리고 나서 현행 지방자치법은 1988년 지방자치 부활과 함께 전부 개정되어 약 31년간 우리나라 지방자치 환경 변화에 발맞춰 수차례 개정·보완하여 점진적으로 발전하여 왔습니다. 그러나, 이러한 부분적인 개선만으로는 지방자치의 급격한 시대변화에 부응하는데 한계가 있어, 31년만에「주민이 중심이 되는 지방자치」구현을 목표로 지방자치법을 전면개정하게 되었으며, 이는 지방자치 역사의 한 획을 긋는 계기가 될 것입니다.

그렇다면 이번 지방자치법 개정의 큰 방향은 무엇이라고 할 수 있을까요?

이번 전부개정은 헌법 개정이 필요한 사항 이외에 지난 30여 년 간의 자치분권에 대한 열망이 깃든 숙원 과제들을 비롯한 대대적인 제도개선 내용들을 반영하였습니다. 핵심적인 추진방향은 크게 네 가지로 나누어집니다.

첫째, 현행 ‘단체자치’ 중심의 지방자치제도를 주민참여제도 활성화를 통한 ‘주민자치’ 중심의 지방자치로 전환하고, 둘째, 지방자치단체가 주민을 위해 일할 수 있도록 실질적 자치권을 확대하며, 셋째, 확대된 자율성에 상응하도록 주민에 대한 책임성·투명성을 확보합니다. 마지막으로, 국가와 지방의 관계를 수직적 관계에서 협력적 동반자 관계로 재편하고, 지

참고자료 지방자치법 전부개정 주요 내용 (4대 분야 21개 과제)

주민중심의 자치분권 실현을 위한 “지방자치법 전부개정”

4. 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능력성 강화

- 중앙지방협력회의 설치
- 행정협의회 설립절차 간소화 및 지원근거 마련
- 단체장 인수위원회 제도화
- 인구 100만 대도시 특례 부여
- 특별지방자치단체 도입

2. 실질적 자치권 확대

- 사무배분 원칙 확립 및 준수 의무 부과
- 지방의회 정책지원 전문인력 도입
- 조직운영 자율성 확대
- 지방의회 운영 자율화
- 지방의회 인사권 독립

3. 자치단체 투명성 및 책임성 제고

- 자치단체 정보공개 일반규정 신설
- 국정통합성 제고 위한 근거 규정 마련
- 기초단체 자치사무 수행 책임성 확보
- 지방의회 윤리특별위원회 설치 의무화
- 지방의회 윤리심사자문위원회 설치

1. 획기적인 주민주권 구현

- 주민자치 원리 강화
- 주민의 참여권 확대
- 주민조례발안제도 도입
- 주민조례발안 요건 세분화 및 완화
- 주민감사 청구인수상한기준 하향
- 단순청구권 기준연령 완화(18세)
- 주민투표 대상 확대 및 명확화
- 주민소환 청구요건 차등적 완화
- 주민투표·주민소환 개표요건 폐지, 확정요건 도입
- 주민자치회 전면 실시
- 자치단체 기관구성 다양화 근거 마련

방간 상생 협력하는 시스템을 갖추는 내용들을 담아 개정안을 마련했습니다.



지방자치의 모든 과정에 주민참여를 활성화하기 위해 지방자치법에 근거를 두고 있는 주민참여3법, 이른바 주민조례발안법, 주민투표법, 주민소환법을 제·개정하였습니다. 주민투표와 주민소환은 각각 2004년, 2007년에 도입되었지만, 엄격한 청구요건 등으로 인해 주민이 활용하기 쉽지 않았던 것이 사실입니다. 주민투표의 경우 2004년에 도입하여 총 9건이 실시되었으며, 주민소환 역시 2007년 도입 이래 총8건이 실시되었습니다.

따라서, 주민투표와 주민소환이 보다 수월하게 활용될 수 있도록 청구인수를 규모에 따라 차등하여 청구요건을 완화하고, 온라인 서명부에 전자서명으로 서명하고 서명부 유효성도 전산으로 심사·확인할 수 있는 온라인 서명청구 제도를 도입하였습니다. 아울러 주민이 단체장을 거치지 않고 지방의회에 직접 조례안을 발의할 수 있는 '주민조례발안제'를 도입하여 주민의 의견이 지방의회에서 반드시 논의될 수 있도록 하였습니다.

개정안에는 '기관구성 다양화'라는 획기적인 제도개선 내용이 있는데, 이는 어떤 것인가요?

우리나라는 1949년 지방자치법 제정 이후, 법률에 따라 모든 지방자치단체가 똑같이 단체장과 지방의회가 견제와 균형의 원리에 따라 운영되는 기관분리형을 획일적으로 유지해 왔습니다. 인구가 1천만명인 서울특별시나 1만명인 울릉군이나 모두 기관분리형

자치분권의 핵심은 '주민참여'의 활성화라고 할 수 있을 것 같은데요. 주민참여3법에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

을 채택하고 있는 거죠.

지방자치의 선진국이라 할 수 있는 미국이나 영국 등의 나라들을 보면, 단체장과 지방의회 구성에 대해 주민이 직접 선택할 수 있는 제도를 운영하고 있습니다.

그래서, 이번 제도개선을 통해 우리도 주민이 지역의 여건에 맞는 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 권한을 부여하자는 것입니다.

향후, 지방자치단체 기관구성 다양화에 대한 별도의 특례법을 제정해야 하므로, 외국제도에 대해 더 많은 연구를 통해 우리나라에 적합한 기관구성 다양화 도입 방안을 마련할 것입니다.

참고자료 주요 기관구성 유형(예)

- **기관분리형(한국, 일본, 미국 대도시 등)**
- 주민 직선으로 각각 선출된 의결기관과 집행기관이 상호 독립적 역할을 수행
- **기관통합형(미국, 영국 등 소규모 자치단체)**
- 지방의회가 의결·집행기능 동시 수행
- **책임행정관형(미국, 영국 등 중규모 자치단체)**
- 지방의회에서 집행부의 장(executive)을 외부전문가로 영입

요즘 가장 핫 이슈인 특례시는 어떻게 됩니까?

우리나라의 기초지방자치단체는 인구 120만인 수원부터 인구 1만명인 울릉군까지 격차가 매우 크지만, 그 기능과 역할은 모두 획일적으로 동일하게 배

분되어 있죠. 이렇게 되면 대도시의 경우는 그 위상과 기능이 그 규모에 걸맞지 않고 특수성을 반영하지 못하는 한계가 있습니다.

따라서, 정부에서는 인구 100만이상 대도시에 대해서는 '특례시'라는 행정적 명칭을 부여하여, 대도시의 규모와 역량에 부합하는 역할과 기능을 주어 대도시의 특수성을 인정하고 지역의 자긍심을 제고하고자 합니다.

※ 인구 100만 이상 시 : 4개(수원(120만), 창원(105만), 고양(104만), 용인(103만))인구 50만 이상 시 : 15개(100만 4개 + 50만 11개 (성남(95만),부천(84만), 청주(83만), 화성(75만), 남양주(68만), 안산(66만), 전주(65만), 천안(64만), 안양(57만), 김해(53만), 포항(51만))

현재, 인구 100만 이상 대도시에 한해 '특례시' 명칭을 부여하는 것이 정부의 기본적인 입장이나, 특례시 명칭부여와 관련하여 정부안 이외에도 다양한 법안들이 국회에 제출된 만큼, 국회 심사과정에서 심도 있는 논의가 이뤄지기를 기대합니다.

참고자료 특례시 명칭부여 관련 의원발의 법안 주요내용

- **(김병관·정동영 의원안)** 정부안 + 성남시·청주시·전주시(50만 이상 행정수요+도청소재지)
- **(신상진 의원안)** 정부안 + 성남시(90만 이상 행정수요)
- **(박완주 의원안)** 정부안 + 청주시·천안시·전주시·포항시·김해시(50만 이상 비수도권)
- **(박명재 의원안)** 정부안 + 청주시·천안시·포항시(50만 이상 비수도권, 면적 500km² 이상)
- **(이후삼 의원안)** 특례군(인구 3만 미만 + 인구밀도 40명 미만, 23개군) 도입
- **(박덕흠 의원안)** 특례군(65세 이상 인구 비율 20/100 초과 + 재정자립도 평균 미만 + 소멸위험지수 0.5 미만) 도입



금번 전부개정안에 지방의회의 기능 강화도 포함되어 있는데, 어떤 것들이 있습니까?

지방의회는 지방자치의 가장 기본이 되는 기관으로, 어떠한 기관구성 형태를 선택하여도 주민직선의 지방의회는 반드시 구성되어야 하는 헌법 사항입니다. 즉, 지방의회의 기능과 위상, 역할 강화는 매우 중요하죠. 금번 전부개정안에도 지방의회 기능 강화, 책임성 강화 등을 위한 제도개선 사항이 많이 포함되어 있습니다.

먼저 기존 시·도지사의 권한이었던 시·도의회 사무처 직원에 대한 인사권을 시·도의회 의장에게 부여합니다. 우리나라 지방의회별 평균 사무기구의 인력규모는 정원 기준으로 시·도가 103명, 시·군·구가 17명입니다.

또한, 자치단체의 입법수요 증가 대응 및 집행부

전제 역할 등 지방의회 전문성을 강화하기 위해 '정책지원 전문인력'의 도입 근거를 마련하였습니다.

지금 현재 제주도의 경우 이미 의원 총수의 1/2 규모로 정책지원 전문인력을 운영 중에 있죠. 이러한 정책지원 전문인력의 직무, 복무관리 등을 시행령으로 규정(업무범위를 조례 제·개정, 예·결산 등 의원의 정책지원에 한정하고 각종 선거 및 지역구 관리 등 정부활동은 금지)하여 정책지원 전문인력이 개인 비서관으로 활용되지 않도록 제도를 설계할 예정입니다.

마지막으로, 의안 발의 요건이나 정례회·임시회 등 지방의회 운영 방식에 대해 대부분을 법령에서 규정하지 않고 조례로 정하도록 하여 자율화하였습니다.

자치단체의 자율성을 확대하는 것에서 그치는 것이 아니라, 이에 상응하는 책임성 확보도 이루어져야 할 것 같은데 이에 대한 방안은 무엇입니까?

지방자치단체 자율성 확대에 상응하는 책임성 확보는 주민이 지방행정에 대한 정보를 바탕으로 적극적으로 참여할 때 비로소 가능합니다.

정부는 주민 알권리 보장을 위하여 의회 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보에 대한 종합 공개규정을 신설하여 자치단체 투명성을 강화합니다.

아울러 지방의회에 확대된 권한에 상응하는 책임성 제고를 위하여 임의로 규정된 '윤리특별위원회' 설치를 의무화하고, 민간위원으로 구성된 '윤리심사

자문위원회' 설치를 의무화하여 의원 징계 심사 전 의견청취 및 존중의무를 규정하는 등 윤리심사 절차를 강화했습니다.

더불어 자치단체의 사무수행 책임성을 확보하기 위해 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대해 시·도가 개입하지 않을 경우에 국가가 보충적으로 시정·이행 명령할 수 있는 근거를 마련하였습니다.

참고자료 국가의 지도·감독 관련 판결 사례 (인천광역시 강화군)

- (배경) 자치법상 시·군·구에 대한 시정명령, 직권취소, 재의·제소요구 등 지도·감독 여부는 시·도지사의 재량인바, 시도지사가 미수행시 주무부처의 위법시정 곤란
- 강화군의 위법한 조례*에 대해 인천시가 미조치하여 우리 부가 직접 제소(14년)를 하였으나 지방자치법 규정상 국가가 관여하지 못하므로 원고부적격 각하(16. 9. 22)
- * 강화군 주민생활안정지원금 지원에 관한 조례 ⇒ 지방재정법 제17조의 기부·보조·출연 제한 규정 위반 등



'중앙-지방협력회의'는 '제2국무회의'와 다른 것인가요?

지방정책의 최고심의기구로서의 제2국무회의 도입은 헌법 개정을 통해 설치 근거를 마련해야 하는 사항으로서, 정부는 이번 지방자치법 전부개정을 통하여 제2국무회의의 취지를 구현하는 성격의 '중앙-지방협력회의'의 설치 근거를 마련하여 제도화하였습니다. '중앙-지방협력회의'는 중앙-지방 간 소통·협력을 강화하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 주요 정책을 심의하는 기구로서, 그 구성과 운영에 관한 사항은 별도의 법률로 정하도록 하고 있으며, 현재 (가칭)'중앙지방협력회의'의 설치 및 운영에 관한 법률'의 제정을 추진 중입니다.



경우에도 지방자치단체가 광역 차원에서 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무의 처리를 위해 간사이 광역연합을 설치하여 운영하고 있는 것이 대표적인 사례라고 할 수 있습니다. 이에 따라 금번 전부개정안에는 특별지방자치단체의 설치·운영 등에 대한 세부적인 규정을 13개 조문에 담았는데요.

주요 내용으로는 특별지방자치단체는 법인으로 하고, 설치 시 상호 협의에 따른 규약을 정하여 행정안전부장관의 승인을 받도록 하며, 특별지방자치단체의 지방의회와 집행기관의 조직·운영 등은 규약으로 정하도록 하는 것입니다. 또한, 운영에 필요한 재원은 구성원인 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 분담합니다.

참고자료 국가의 지도·감독 관련 판결 사례 (인천광역시 강화군)

- (일본 간사이 광역연합) 지방자치단체가 광역 차원에서 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무의 처리를 위해 설치하며, 국가 또는 도도부현이 직접 권한과 사무를 이양할 수 있음
 - 2부 5현 4지정도시 (교토부, 오사카부, 고베시 등, 인구 2천만)
 - 광역방재, 관광, 산업진흥, 의료, 환경, 자격시험 운영 등
 - 광역연합 의회 및 단체장 간선, 광역연합 자체의 집행조직은 최소화하고, 구성단체들이 각각 사무를 분담하여 집행

기존 지방자치법에 근거 규정만 있던 '특별지방자치단체'는 금번 개정을 통해 어떤 식으로 구체화 되는지요?

현행 지방자치법에는 광역행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 특별지방자치단체의 설치 근거는 있으나, 구체적인 규정이 없어 특별지방자치단체를 설치·운영할 수 없는 문제가 있었습니다. 일본의

지금까지 지방자치법 전부개정 대해 말씀해 주셨는데요, 앞으로도 정부가 책임성 있는 지방자치 구현을 위해 나아가야 할 방향에 대한 소신을 말씀해 주시겠습니까?

지방자치의 주인공은 시도지사·시장·군수나 지방의회 의원이 아니라 그 지역에서 삶을 영위하고 있는 주민으로, 주민이 주인이 되는 지방자치가 핵심입니다. 이를 위해 주민들이 지방자치단체의 행정에 적극적으로 참여하는 여건을 조성하여 주민에 대한 책임성을 강화하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있죠.

주민에 대한 책임성을 강화하면 지방자치에 대한 주민들의 관심이 제고되어, 지방자치 발전을 위한 선순환 구조가 만들어질 것이라고 생각합니다.

앞으로도 기초자치단체의 역량 강화와 주민자치 발전 등 풀뿌리 민주주의의 발전을 위해 다양한 방안을 강구하도록 하겠습니다.

금번 지방자치법 개정안에 안주하지 않고 자치분권의 결실이 지방자치의 진정한 주인인 주민들에게 돌아갈 수 있도록 모든 노력을 다해 나갈 계획입니다.

지방자치법 전부개정의 조속한 국회통과를 위해서는 어떤 것이 중요하다고 생각하는지, 이를 위한 계획은 어떻게 됩니까?

국회에 제출한 법안들이 심도 있는 논의를 거쳐 의결될 수 있도록 자치단체와 힘을 합쳐 적극적으로 입법 지원 및 홍보 등을 추진할 계획입니다.

특히 지방자치단체의 도움과 협조가 절실하며, 국회·언론·자치단체 등을 대상으로 전방위적인 홍보를 추진하여 국민적인 공감대 형성해 나갈 것입니다.

개정안이 하루 속히 심의·의결되어 자치분권 시대에 걸맞은 혁신적인 제도개선으로 이어질 수 있도록 앞으로도 많은 관심을 부탁드립니다.



자치분권 시대에 어울리는 지방자치법 개정방안

김필두

한국지방행정연구원
자치분권연구센터 소장



1. 자치분권의 개요

지방자치는 일정한 지역과 주민을 기반으로 하여 독립적 법인격을 갖는 지방자치단체(지방자치의 주체)가 지역의 발전과 주민의 복리증진을 위해(지방자치의 목적) 스스로 조달한 재원을 활용하여(지방자치의 재원) 주민들의 생활과 밀접하게 관련된 지역적 사무(지방자치의 대상)를 주민이 참여하여 결정하고 결과에 대해 책임을 지는 제도(지방자치의 방법)이다. 지방자치를 흔히 ‘풀뿌리 민주주의’라고 한다. 풀뿌리 민주주의는 국민 개개인에게 골고루 영향을 미치는 대중적인 민주주의를 일컫는 말로, 국민들이 직접 정치에 참여하는 참여민주주의의 형태를 말한다. 1935년 미국 공화당 전당대회에서 사용하기 시작한 말로, 우리나라에서는 지방자치를 풀뿌리 민주주의에 빗대서 말하기도 한다. 우리나라의 지방자치를 풀뿌리 민주주의라는 말에 빗대서 말하는 것은 우리 백성들을 ‘민초(民草)’에 비유하는 것과 일맥상통하는 점이 있을 것으로 추정하고 있다. 왜냐하면 지방자치라는 것이 자기 고장의 일을 주민 스스로 결정하고 실천하는 일이기 때문이다.

이러한 지방자치를 효율적으로 수행하기 위해서는 자치분권이 필요하다. 자치분권은 중앙정부가 그동안 비교적 독점적으로 행사하여 왔던 주민생활과 관련된 다양한 정책의 수립과 집행에 관한 권한이 지방정부에게 대폭 위임 또는 부여되어 지역주민 또는 지방정부의 의사와 책임 아래에서 자주적으로 정책을 결

정하고 집행하는 일을 말한다. 이러한 자치분권에는 중앙정부에 집중된 권력을 원래 주인인 지역주민에게 되돌려 주는 것, 지역주민의 생각과 결정이 정책이 되어 지역을 발전시키는 것, 주민생활과 가장 밀접한 시군구 등 지방정부가 활발하게 일할 수 있도록 하는 것 등이 포함된다고 할 수 있다.

66

풀뿌리 민주주의의 목표는 중앙-지방 간 정례 협의체 신설, 중앙권한의 지방 이양 등 자치분권의 제도적 기반 확보, 주민발의·주민소환·주민투표 등 주민 직접참여제도의 활성화다.

99

문재인 정부의 20대 전략 과제중 하나가 “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권”이고 국정시책 100대 과제 중 74번째 과제가 “획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화”이다. 이 과제의 목표는 중앙-지방 간 정례 협의체 신설, 중앙권한의 지방 이양 등 자치분권의 제도적 기반 확보, 주민발의·주민소환·주민투표 등 주민 직접참여제도의 활성화다. 또한 74번째 과제의 주요내용은 자치분권의 기반 확보, 4대 자치권 보장, 국가기능의 지방이양, 주민의 직접참여제도 활성화, 마을자치의 활성화 등이다. 이들 과제를 구체적으로 실천하기 위하여 행정안전부는 지방자치분권 로드맵을 마련하였는데, 지방자치분권 로드맵의 비전은 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이고, 목표는 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’이다. 이를 실현하기 위한 핵심 전략으로는 △중앙권한의 획기적 지방 이양 △강력한 재정분권 추진 △자치단체의 자치역량 제고 △풀뿌리 주민자치 강화 △네트워크형 지방 행정체제 구축 등이다. 또 추진기반으로 지방분권형 개헌을 포함한 자치분권을 뒷받침할 수 있는 법 체계를 구축하는 것이다.

자치분권종합계획의 근거는 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제5조에 두고 있으며, 자치분권 시행계획은 지방자치에 주민참여를 촉진할 수 있도록 지방자치법 목적 규정에 ‘주민자치’의 원리를 강화하기 위한 규정을 신설하도록 하였다. 따라서 자치분권의 성공적인 정착을 위해서는 자치분권 시대에 어울리는 지방자치법으로 현행 지방자치법을 개정하여야 한다.



2. 지방자치법의 개정 역사

국어사전(교학사, 2006)에 의하면 “법이란 사회의 질서를 유지하기 위한 국가적인 규율”이라고 정의하고 있다. 일본의 법학자 도미이 마사아키라(富井政章)는 “법이란 인류가 공동생활을 유지하는데 필수불가결한 도구”라고 법에 대한 정의를 내렸다(富井政章, 1911). 인터넷 백과사전인 위키백과사전에 의하면, “법은 인류공동생활에서 사회를 유지하고 통제하는 하나의 수단”이라고 정의하고 있다.

우리나라의 경우, 법령은 헌법, 법률, 자치법규(조례, 규칙) 등으로 구분된다. 이상의 법령 체계를 표로 나타내면, 다음과 같다.

<표 1> 법령의 구성체계

법령	제정 및 개정의 주체	예시
헌법	국민	
법률	국회	지방자치법, 주민자치법
명령	대통령/국무총리/행정각부장관	지방자치법 시행령, 지방공무원 임용령
자치법규	조례	지방의회 부산광역시 남구 주민자치회 설치 및 운영조례
	규칙	지방자치단체장 부산광역시 남구 주민자치회 설치 및 운영규칙

(1) 지방자치법의 제정

지방자치법은 한국의 지방자치에 대한 내용을 전반적으로 규율하고 규정하기 위하여 제정된 법령이다.

「헌법」은 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하고 자치단체에 지방의회를 두며, 그 조직·권한과 의원선거는 법률로 정한다고 규정하였다. 건국 당시의 지방행정조직은 조선총독부 지방관제에 의거하였으므로 이를 개정하기 위하여 1948년 11월 17일 법률 제8호로 「지방행정에 관한 임시조직법」이 공포되었다.

이 법은 「헌법」에 의한 자치법의 제정을 전제로 한 6개월간의 한시법(限時法)이어서 1949년 5월 17일까지 유효하였으므로 「지방자치법」이 공포, 시행된 8월 15일까지의 89일간은 지방행정의 무법시대가 되고 말았다. 이러한 상황은

66 「헌법」은 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 정하고 자치단체에 지방의회를 두며, 그 조직·권한과 의원선거는 법률로 정한다고 규정하였다.

99

「지방자치법」을 조속히 제정하지 않을 수 없게 만들었다.

「지방자치법」은 자치단체의 종류를 서울특별시·도 및 시·읍·면으로 하고 기관대립형(機關對立型)을 채택하여 지방의회와 집행기관(장)을 분립시켜 상호 견제, 균형을 유지하도록 하였다.

66

「지방자치법」은 자치단체의 종류를 서울특별시·도 및 시·읍·면으로 하고 기관대립형(機關對立型)을 채택하여 지방의회와 집행기관(장)을 분립시켜 상호 견제, 균형을 유지하도록 하였다.

99

서울특별시·도지사는 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 당해 지방의회에서 선출하게 하였으며, 지방의회는 임기 4년의 명예직 의원으로 구성하고 인구 기준으로 의원 수를 정하였으며, 불신임결의권과 의회해산권을 부여하여 내각책임제 형태를 가미한 절충식 정부형태를 채택하였다.

또한, 지방자치단체에 대한 권한 부여는 광역자치단체와 기초자치단체를 구별하지 않고 포괄적 위임방식에 의함으로써 도와 시, 읍·면 간에는 기능배분이 되어 있지 않았을 뿐 아니라 성질상 당연히 지방자치단체의 기능에 속하는 사항도 중앙정부가 지시, 감독하는 결과를 초래하였다.

또한, 지방세로는 독립세로서 호별세·가옥세·차량세 등이, 서울특별시와 도에는 부가세로서 지세부가세(地稅附加稅)·영업세부가세 등이 있었다.

국가의 감독은 기관위임사무를 제외하고는 원칙적으로 사후적·교정적인 감독과 합법성의 감독만이 허용되도록 규정되었으나 실제로는 국가가 강력한 감독권을 행사하였다.

행정의 주민 참여와 주민통제 방법으로는 선거 이외에 민중출소제도(民衆





66

행정예의 주민 참여와 주민 통제 방법으로는 선거 이외에 민중출소제도를 두어 조례 또는 장의 명령이나 처분이 위법하다고 인정되는 경우에 일정 수 이상의 주민이 직접 감독관청이나 대법원에 출소할 수 있도록 하였다.

99

이 「지방자치법」의 특징은 다음과 같다. 첫째, 자치에 관한 사항뿐 아니라 국가의 행정구역(군), 자치단체의 하급행정구역(구·동·이) 및 중앙정부의 일선기관(경찰서·소방서)에 관한 사항까지 일괄 규정하였으므로 국가의 보통지방행정기관에 관한 법, 즉 지방행정조직법의 성격을 갖고 있었다.

둘째, 지방자치단체의 규모와 특성의 차이, 도시와 농촌의 차이를 고려함이 없이 서울특별시에서 읍·면에 이르기까지 획일적으로 규정하였다.

셋째, 서울시를 서울특별시로, 부(府)를 시로, 울릉도(島)를 울릉군으로 개칭한 이외에는 종전의 지방행정조직을 그대로 계승한 점, 군수와 구청장을 국가 공무원으로 보하고 도와 서울특별시에 국가공무원과 지방공무원을 혼성 배치하되 과장급 이상의 직위를 모두 국가공무원으로 충원한 점이다.

「지방자치법」은 ① 156개 조문으로 구성되어 법조문이 빈약하였고, 객관적이어서 내용상 애매한 점이 많아 시행과정에 여러 문제점이 제기되었으며, 이 법의 시행령은 95개 조에 이르고 있어 법률체제가 바르게 되어 있지 않았다.

② 특히, 자치단체는 “지방의 공공사무와 법령에 의하여 그 단체에 소속된 사무” 및 “시·읍·면장에게 위임된 국가행정사무”를 처리한다고 규정하였을 뿐 구체적으로 어떤 사무가 공공사무(자치사무)이고 어떤 사무가 위임사무인지를 규정하지 않아 국가·도·시·읍·면 간 사무배분이 애매하였으므로 자치단체에 대

출訴制度)를 두어 조례 또는 장의 명령이나 처분이 위법하다고 인정되는 경우에 일정 수 이상의 주민이 직접 감독관청이나 대법원에 출소할 수 있도록 하였다.

한 국가의 감독, 중앙과 지방 간의 경비부담, 지방의회의 권한 등에 혼란을 야기시켰고, 건전한 지방자치의 발전을 저해하였다.

③ 중앙통제는 엄격한 행정통제방식에 의하였고, 고유 사무에 대해서도 승인·취소 등의 권력적 감독방식을 채택하였다.

④ 시·읍·면의회가 선출한 시·읍·면장의 상급기관(군수)을 국가기관으로 하여 자치법으로서의 특질을 모호하게 하였다. 이와 같이 「지방자치법」이 공포됨으로써 민주적 이념에 바탕을 둔 주민 참정의 길이 마련되었으나, 지방선거가 실시되기까지 여순반란사건, 대구폭동사건, 6·25전쟁 등 혼란한 국내사정으로 인하여 3년을 더 기다려야 했다.

결국, 1952년 4월과 5월에 지방의원선거가 실시되어 지방의회가 구성될 때까지는 의회기능을 서울특별시·도에서는 내무부장관, 시·읍면에서는 도지사의 승인을 얻어 각 자치단체장이 수행하고, 시장은 대통령, 읍면장은 도지사가 임명하도록 하는 경과규정이 그 효력을 지속하였다.

66

1952년 4월과 5월에 지방의원선거가 실시되어 지방의회가 구성될 때까지는 의회기능을 서울특별시·도에서는 내무부장관, 시·읍면에서는 도지사의 승인을 얻어 각 자치단체장이 수행하고, 시장은 대통령, 읍면장은 도지사가 임명하도록 하는 경과규정이 그 효력을 지속하였다.

99

(2) 지방자치법의 개정 과정

① 1차 개정 : 「지방자치법」은 법 제정을 서둘러야 하는 상황에서 이루어졌기 때문에 결국 법규정의 빈약과 시행령의 비대화라는 불합리를 낳게 되었다. 그러므로 「지방자치법」이 시행된 지 4개월 후인 1949년 12월 15일에 법률 제73호로 공포된 개정법률의 내용은 법 제정 때에 누락된 규정을 보충하는 정도였으며, 약간의 제도적인 개혁을 한 것도 시행 결과에 의해서가 아니라 이론상 불합리한 조항을 수정하는 데 그쳤다.

② 2차 개정 : 1952년 4월 25일에 시읍면의회의원선거, 그 해 5월 10일에 도의회의원선거가 각각 실시되었다. 그러나 우리나라에서 최초로 실시된 이 지방선거는 치안사정의 불안으로 전국적으로 실시되지 못하고 일부 지역에서는 선거를 연기하지 않을 수 없었다.

③ 3차 개정 : 제2차 개정법률 부칙의 경과규정으로 이 법 시행 당시 재임중인 지방의회의원과 시·읍·면장으로서 그 해 4월이나 5월에 임기가 만료되는 자는 법 개정 후 최초의 지방의원선거일까지 계속 재임하도록 하였는데, 마침 제3대 대통령선거 실시 3개월 전이었으므로 그것은 대통령선거를 위한 정략이라

는 비판도 있었다.

④ 4차 개정 : 1956년 8월 지방선거가 실시된 후 시·읍·면장의 직선제를 임명제로 바꾸는 것을 주된 목적으로 하는 제4차 개정이 1958년 12월 24일 국회에서 세칭 '2·4과동'을 겪으면서 통과되고 12월 26일에 법률 제501호로서 공포되었다.

⑤ 5차 개정 : 제5차 개정법률에 의하여 제3회 지방선거(제2공화국 최초의 지방선거)로 1960년 12월 12일에는 서울특별시 및 도의회의원선거를, 12월 19일에는 시·읍·면의회의원선거를 실시하였다.

⑥ 6차 개정 : 1961년 5월 16일 군사혁명위원회는 포고 제4호로서 전국의 지방의회를 해산시켰고, 5월 22일에는 국가재건최고회의(군사혁명위원회의 개칭) 포고 제8호로서 읍·면에서는 군수, 시에서는 도지사, 서울특별시와 도에서는 내무부장관의 승인을 얻어 집행하도록 하였다.

1961년 6월 6일에 공포된 「국가재건비상조치법」은 도지사·서울특별시장 및 인구 15만 이상의 시장은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고, 기타의 자치단체장은 도지사가 임명하도록 하였다. 또한 1961년 9월 1일에 법률 제787호로 공포된 「지방자치에 관한 임시조치법」은 농촌의 기초자치단체를 읍·면에서 군으로 개정하였다.

지방의회의 의결을 요하는 사항에 관하여 도·서울특별시는 내무부장관, 시·군은 도지사의 승인을 얻어 시행하도록 하였으며, 읍·면장은 군수가, 동·이장은 시·읍·면장 또는 구청장이 임명하도록 하였다.

이와 같이 지방행정에 대한 주민참여와 주민자치의 길이 막히고 자기 기관 선임의 원칙이 배제됨으로써 독립세의 부과·징수, 재산의 소유·관리, 독자적인 예산·회계 등의 자주적 재정기능을 제외하고는 사실상 지방자치의 기능이 정지된 채 제3공화국시대·제4공화국시대를 거쳐 제5공화국과 제6공화국에 이르렀다.

⑦ 9차 개정 : 30여 년간 지방자치의 공백기를 지나 제9차 개정지방자치법과 지방의회의원선거법에 따라 1991년 3월 26일 시·군·자치구의회(기초의회) 의원 선거를 실시하였다.

1995년 6월 27일 35여년 만에 광역 및 기초단체장과 1991년에 이어 두 번째로 광역 및 기초의회의원 선거를 실시하였다.

66

지방행정에 대한 주민참여와 주민자치의 길이 막히고 자기 기관 선임의 원칙이 배제됨으로써 지방자치의 기능이 정지된 채 제3공화국시대·제4공화국시대를 거쳐 제5공화국과 제6공화국에 이르렀다.

99

	제도내용			비고
	지방의회	자치단체장	장과 의회의 관계	
지방자치법 제정 (1949.7.4)	- 주민직선제 - 의원임기 : 4년 - 명예직	- 특별시·도 : 대통령임명 - 시·읍·면 : 의회간선	장에 대한 불신임권 및 의회해산권 인정	특별시, 도, 시, 읍면 자치
지방자치법 개정 (1949.12.15)	- 시·도는 내무부장관 - 시·읍·면은 도지사의 승인으로 의회 의결 대치	- 특별시·도지사는 대통령 - 시·읍·면장은 도지사가 임명		의회구성까지 경과 조치 시읍면의원선거('52.4.25) 시도의원선거('52.5.10)
1956.2.13	- 의원임기 단축 : 4년→3년 - 회의일수 제한	- 시·읍·면장 직선제 - 임기 : 4년→3년	시·읍·면의 장에 대한 불신임권과 의회해산권 폐지	기초단체의원 및 장선거 ('52.8.8) 시도의원선거('56.8.13)
1956.7.8	- 의원정원 및 선거구 관계 부분 개정			
1958.12.26		- 시·읍·면장 임명제로 전환 - 장에 대한 불신임권과 의회해산권 부활		
1960.11.1		모든 단체장 주민직선제		의회, 단체장 선거('60.12)
1961.9.1		- 지방자치에 관한 임시조치법 제정시행 - 읍면자치를 군자치로 변경 - 자치단체의 장은 임명제로 함 - 지방의회 의결은 상급관청의 승인으로 대행		
1988.4.6 <전면개정>		- 시도와 시군구를 자치단체로 함 - 단체장 주민직선(한시적으로 임명제)		지방자치에 관한 임시조치법 폐지
1989.12.30		- 지방의회에 행정감사권 인정 - 시도의 부단체장은 시·도지사가 추천한 자를 임명 - 지방의원선거는 '90. 6.30. 단체장 선거는 '91. 6.30한 실시		최초 선출지사의 임기중은 종전대로 임용
1991.5.23		의원겸직 금지규정중 농업, 수산업, 축산업협동조합장 등 제외		
1991.12.31		- 회의참석의원 여비지급 - 지방의원 체포·구금시 통보제 - 시군·자치구 의회에도 상임위원회를 둠		서울특별시 행정 특례에 관한 법 제정('91.5.31)
1994.3.16		- 도농복합 형태의 시 설치 - 조례로 정할 벌칙을 1,000만원 이하 과태료로 제한 - 증언선서 조항 설치 - 단체장에 대한 이행명령제 도입 등		자치단체장 선거 1995.6.30이전으로 규정
1994.12.20		- 직할시를 광역시로 개정 - 단체장 연임제한 등		
1995.8.4		도농복합 형태의 시의 기준 설정 등		도농 복합시 행정 특례법 규정 개정
1999.8.31		- 주민의 조례제안 감사 청구제 도입 - 중앙 및 지방 분쟁조정제도 강화 등		
2000.1.12		인구 800만 이상 단체 부단체장 3인 규정		2002.7.1 시행
2002.3.25		단체장의 권한 대행사유 확대 (금고 이상 형을 받고 확정되지 않은 경우 추가)		2002.7.1 시행

	제도내용			비고
	지방의회	자치단체장	장과 의회의 관계	
2004.1.29	- 지방의원 명예직 규정 삭제 - 도출장소로 인구 3만 이상 지역, 도농복합지 기준 추가			
2004.1.29	- 인구 50만 이상 대도시 특례 인정 - 주민투표 관련 규정 정리			주민투표법 제정 (2004.1.29)
지방분권 특별법 (2004.1.16)	지방분권과제 추진방안 절차 규정			5년 한시법
2014.11.19 법률 제12844호 지방분권법	지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 지방분권, 지방행정체제 개편 추진기구 및 추진절차 등 규정			
2018.11.13 지방자치법 전부 개정안	획기적인 주민주권 구현, 실질적인 자치권 확대, 지방자치단체 책임성 및 투명성 제고, 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능률성 강화			국회 제출 중

<https://www.mois.go.kr/chd/sub/a03/age/screen.do>

3. 지방자치법의 전부개정

(1) 전면 개정의 배경

정부는 2018년 11월 13일 「행정절차법」 제41조에 따라 「지방자치법」의 전부개정법률(안)을 입법예고하였으며, 현재 개정안은 국회에 계류 중에 있다.

지방자치법은 1988년에 지방자치에 관한 임시조치법이 폐지되고 전면 개정되었다. 1995년 민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여, 획기적인 주민주권을 구현하고, 자치단체의 자율성 강화 및 이에 상응하는 투명성과 책임성을 확보하며, 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환함으로써, 새로운 시대에 걸맞는 주민중심의 지방자치를 구현하기 위하여 다시 전면적인 개정이 필요하게 되었다.

(2) 주요내용

첫째, 획기적인 주민주권을 구현하기 위한 근거 조항을 마련하였다. 주민의 권리를 명확화하기 위하여 지방자치법의 목적규정에 ‘주민자치’ 원리 강화, 주민의 생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 법령 또는 조례, 규칙에 따라 참여할 권리를 명시하였다. 또한, 조례 제정, 개·폐 청구제도를 개선하기 위하여 주민이 조례 제정, 개·폐를 의회에 직접 청구할 수 있는 주민조례발안제도를 도입(「주민조례발안에 관한 법률」 별도 제정)하고, 청구요건을 인구규모별로 세

분화하여 현재보다 완화하고, 법률에는 상한만 규정하고 조례에 위임하여 자율성을 강화하였다. 주민의 직접참여제도를 개선하기 위하여 주민감사 청구인수 상한기준 하향 조정 및 청구가능기간을 2년에서 3년으로 연장하였으며, 단 순청구권(조례안제출권, 주민감사청구권 등)의 기준 연령을 19세에서 18세로 하향 조정하였다. 주민자치회를 활성화시키기 위하여 주민자치회 구성, 사무 등 기본사항과 국가나 자치단체의 행, 재정적 지원 근거를 지방자치법에 명시하고 세부 운영사항은 조례에 위임하도록 규정하였다. 자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거를 마련하기 위하여 자치단체 인구규모, 재정여건에 따라 주민투표로 자치단체 기관구성 형태를 선택할 수 있도록 자율성을 부여하는 법적 근거를 지방자치법에 마련하였다(구체적인 필요사항에 대해서는 추후 별도 법률 제정).

둘째, 실질적인 자치권을 확대하기 위한 근거 조항을 마련하였다. 사무배분의 원칙을 확립하기 위하여 사무배분의 기준으로 사무보충성, 불경합성, 자기책임성 원칙을 규정하고 국가와 지방자치단체의 준수 의무를 부과하는 규정을 마련하였다. ‘자치분권 영향평가’ 제도를 도입하여 법령 등 제, 개정시 사무배분 적정성, 자치권 침해 여부 등에 대한 영향평가를 실시하도록 의무화하고 자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 제도화하였다. 지방자치단체 조직운영의 자율성을 확대하기 위하여 시·도 행정수요 등을 고려하여 시·도 부단체장 1개 직위(인구 500만 이상 시, 도는 2개)를 조례로 설치 가능하도록 하였다. 지방의회 운영의 자율성을 강화하기 위하여 지방자치법 상의 지방의회 운영 관련 조항(표결선포 방법 등)을 삭제하고 조례에 위임하도록 규정하였다. 지방의회 사무용원

66

주민의 권리를 명확화하기 위하여 지방자치법의 목적규정에 ‘주민자치’ 원리 강화, 주민의 생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 법령 또는 조례, 규칙에 따라 참여할 권리를 명시하였다.

99



66

지방자치가 국가와 지방의 관계를 규정하는 '단체 자치'와 주민의 참여와 주도적인 역할을 의미하는 '주민 자치'로 구성되어 있다고 한다면, 현재의 지방자치법은 '단체자치'만 규정하고 있으며, '주민자치'에 대한 규정은 존재하고 있지 않다.

99

의 역량을 강화하기 위하여 시·도의회부터 단계적으로 의장에게 인사권을 부여하고, 지방의회 정책지원을 위한 전문인력을 확보할 수 있는 근거조항을 마련하였다.

셋째, 지방자치단체의 책임성과 투명성을 제고하는 것이다. 주민의 알권리를 보장하는 정보공개를 확대하기 위하여 자치단체의 정보공개 의무, 방법 및 공개에 관한 일반규정과 지방의회 의정활동의 정보공개 의무를 규정하는 조항을 신설하고, 종합적인 정보공개 등을 위한 근거 규정을 마련하였다. 지방의회의 윤리성과 책임성을 강화하기 위하여 지방의회에 윤리특별위원회의 설치를 의무화(현행 재량)하며, 민간위원들의 의견을 반영하는 제도(윤리심사자문위원회, 징계심사 전 의견수렴)를 신설할 수 있는 근거 조항을 마련하였다. 국정통합성 제고를 위한 국가-자치단체, 자치단체 간 연대와 협력의무를 통하여 주민에 대한 최소한의 균등한 서비스를 제공하기 위하여 국가와 지방자치단체의 연대와 협력을 의무화하는 조항을 신설하였다. 기초자치단체의 사무수행에 대한 책임성을 강화하기 위하여 시·군·구의 위법행위에 대해 시·도가 조치를 취하지 않을 경우 국가가 보충적으로 시정하거나 이행을 명령할 수 있는 근거 조항을 마련하였다.

넷째, 중앙-지방간의 협력관계를 정립하고 자치단체의 사무를 능률적으로 수행할 수 있도록 하였다. 그러기 위하여 중앙-지방간의 협력관계를 제도화하기 위하여 주요 정책 결정과정에 지방의견을 반영하기 위해 '자치발전협력회의' 설치할 수 있도록 별도법으로 구체적인 사항을 규정하는 근거 조항을 마련하였다. 이에 따라서 지방자치법 제9장 명칭을 '국가의 지도·감독'에서 '국가와 지방자치단체 간의 관계'로 변경하고 자치단체의 의견제출권을 신설하였다. 단체장직 인수위원회를 제도화하기 위하여 인수위 구성에 대한 적정기준(시, 도 20인, 시, 군, 구 15인 이내) 마련으로 인수위의 효율적인 운영을 도모하고 인수위원의 책임과 의무를 명확히 규정하였다. 특별지방자치단체 설치와 운영을 구체화하기 위하여 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 다수 자치단체의 연합으로 구성하는 특별지방자치단체의 설치와 운영방법 등과 관련된 규약을 제정하고, 의회의 구성과 단체장의 선임, 타자치단체와의 관계 등을 구체적으로 규정하였다. 자치단체간 협력제도를 개선하기 위하여 쓰레기 처리장 공동 설립

4. 지방자치법 전부 개정안의 문제점

등 자치단체간 공동, 협력사무 등을 활성화시킬 수 있도록 '행정협의회'의 설립 절차 간소화와 지원을 위한 근거 조항을 신설하였다. 대도시에 대한 특례를 부여하기 위하여 인구 100만 이상 대도시에 대하여 별도의 행정적 명칭을 부여하는 특례시 제도를 도입하여 대도시에 대한 추가적인 특례를 확대할 수 있는 기반을 마련하였다.

다섯째, 기타 지방재정 관계법률과의 체계를 정비하고, 주민의 참정권 조항을 정비하였다. 실질적인 자주재정 강화, 자치단체 간 재정 균형 달성을 위한 지방재정조정에 관한 기본원칙을 신설하고, 지방재정에 관한 기본적 사항은 종전과 같이 '지방자치법'에 규정하고, '지방재정법' 등에 규정되어 있어 중복, 불필요한 사항은 삭제하였다. 공직선거법에 의해 주민등록 주민과 영주자격취득 후 3년 경과 외국인(포선거권 제외)에게도 지방선거권을 부여하고 있으므로 관련 조항을 현실에 맞게 정비하였다.

현 지방자치법 제1조는 '이 법은 ...국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써...'라고 하여 국가와 지방간의 관계규정이 지방자치법의 목적이라는 것을 명시하고 있다. 지방자치가 국가와 지방의 관계를 규정하는 '단체 자치'와 주민의 참여와 주도적인 역할을 의미하는 '주민자치'로 구성되어 있다고 한다면, 현재의 지방자치법은 '단체자치'만 규정하고 있으며, '주민자치'에 대한 규정은 존재하고 있지 않다. 지방자치법 개정안 제1조에는 "...지방자치행정에 주민의 참여를 보장하며..."라는 문구가 추가되어 있다. 이는 지방행정에의 원칙적이고 소극적인 참여만을 규정한 것으로 지방자치에 지역사회의 주인인 주민들의 참여를 촉진할 수 있도록 '주민자치의 원리를 강화한다'는 지방자치법의 개정 취지에는 미치지 못하는 것으로 판단된다.

제4조의3(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)의 제2항은 '리'의 구역에 대하여, 제3항은 '면'에 대하여, 제4항과 제5항은 '동·리'에 대하여, 제7조에는 '시·읍'에 대하여 각각 규정하고 있다. 우리나라의 행정 계층상 시군구의 하부 행정조직으로 읍면동이 있고, 읍면동의 하부행정구역으로 통과 리가 설치되어 있다. 즉, 시군구-읍면동-통리 등의 계층에 형성되어 있다. 동과 리, 시와 읍



66

법을 근거로 하여 국가를 통치하는 정부는 국민의 지지를 확보하고 정권의 정당성을 확보하기 위하여 국민이 원하는 방향으로 기존의 법을 개정하거나 새로운 법을 제정하여야 한다.

99

등은 계층이 서로 다른데, 같이 묶어서 다루고 있다. 또한, 동일한 행정구역인 통과 리 중에서 리에 대한 규정만 있고 통에 대해서는 특별한 규정이 없다.

제12조는 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자만을 그 지방자치단체의 주민으로 인정하고 있다. 그러나, 지역사회에 이해관계를 가지고 있는 자는 주민등록이 되어 있는 사람뿐만 아니라 직장이 있는 자, 외국인 주민 등이 여기에 해당된다. 직장인의 경우는 주소지보다 오히려 직장이 있는 장소에서 더 많은 시간을 보내고 있다. 개인이 아닌 법인이나 단체 등은 주민에서 제외되어 있다. 시장이나 상가 밀집지역의 경우, 상주인구는 많지만, 주소지를 가진 거주 인구는 매우 적은 경우도 있다. 제13조 주민의 권리에선 ‘지방자치단체의 정책결정과 집행에 참여할 권리’, ‘공공시설의 이용 권리와 행정의 혜택을 받을 권리’, ‘지방의원과 단체장의 선거에 참여할 권리’ 등과 같은 단체자치의 요소만을 명시하고 있고, 지방자치의 중요한 축인 주민자치를 할 수 있는 권리에 대한 규정의 누락되어 있다.

신설된 지방자치법 제13조의 3은 주민자치회의 설치와 운영을 규정하고 있다. 그러나, 이 조항은 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』제27조, 제28조, 제29조를 그대로 옮겨 놓 형식적인 규정이라고 할 수 있다. 첫째, 주민자치회의 주된 설치 목적인 주민자치라는 용어가 제1항에 포함되어 있지 않다. 둘째, 주민자치회가 임의조직인지 법정 조직인지 등과 같은 주민자치회의 법적 성격이나 위상 등에 관한 규정이 없다. 제2항에 “단체장은 주민자치회가 선정

한 위원을 위촉한다”라고 규정되어 있는데, 주민자치회의 구성원이 위원이 자기 자신을 선정한다는 이상한 논리가 된다. 셋째, 주민자치회 운영의 필수 요소인 자치계획과 주민총회에 관한 규정이 없다. 넷째, 주민자치회 위원의 책임과 권리에 대한 규정이 없다. 특히 책임과 의무에 대한 규정은 정해져 있지 않다.

주민의 직접 참여 제도인 조례 제정, 개·폐 청구제도 개선(안 제15조)은 별도 법률인 주민조례발안에 관한 법률이 제정되어야 효력을 발휘할 수 있고, 주민투표법이 개정되어야 주민투표에 관한 지방자치법의 개정안이 효력을 발생시킬 수 있다는 한계가 있다. 각종 직접 참여제도에 참여할 수 있는 연령은 18세 이상의 주민으로 규정되어 있다. 지역사회에 관심이 있는 중·고등학생들도 참여의 기회를 주어야 한다.

주민의 조례제정 개폐 청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환 등 다양한 주민의 직접 참정제도의 활용 실적을 거의 찾아 볼 수 없는데, 그 이유는 주민들이 직접 참여하여 해결할만한 불만사항을 주민들이 가지고 있는 것이 아니라 제도를 활용할 수 있는 조건이 너무 까다롭기 때문이다.

제21조 주민의 의무는 소속 지방자치단체의 비용을 부담해야 한다는 것만을 소극적으로 규정하고 있다. 국민의 4대의무인 국방, 납세, 교육, 근로 등과 같은 주민으로서 지역사회 발전에 기여해야 하는 의무도 규정하여야 한다.

5. 자치분권, 주민자치 시대에 어울리는 지방자치법

법은 사람의 행동을 사회가 기대하는 일정한 모습에 합치하도록 강제적으로 통제하는 수단의 역할을 담당한다. 이러한 법은 국가 권력을 배경으로 하여 만들어지기 때문에 정치와 관계가 깊으며 정치권력은 법에서 그 합법성이나 정당성의 근거를 찾게 된다. 그래서 현대국가를 법에 의해서 지배 받는다는 의미의 법치국가라고 칭하기도 한다. 민주주의를 표방하고 있는 국가에서 정부의 정당성은 얼마나 많은 국민의 지지를 받느냐에 달려 있다. 국민의 지지는 대개 선거를 통하여 표현되는데, 국민 다수의 지지를 잃게 된 정당은 국민 다수의 지지를 얻게 된 다른 정당에 정권을 넘겨주어야 한다. 따라서 법을 근거로 하여 국가를 통치하는 정부는 국민의 지지를 확보하고 정권의 정당성을 확보하기 위하여 시대와 환경의 변화에 따라서 국민의 자유, 복지, 행복 등을 보장하고 국민이 원

66

‘풀뿌리 민주주의의 실현을 위하여 공동체의 육성과 주민자치의 활성화를 지방자치법 제1조에 추가하여 지방자치법의 목적에 주민자치 활성화를 포함시켜야 한다.

99

하는 방향으로 기존의 법을 개정하거나 새로운 법을 제정하여야 한다.

지방자치법에는 지방자치의 추구하고자 하는 목표와 가치가 명확하게 담겨 있어야 할 것이다. 지방자치의 주요한 구성요소는 단체자치와 주민자치라고 할 수 있다. 따라서 지방자치법의 목적은 단체자치와 주민자치를 실현하는 것이다. 현 지방자치법 제1조는 ‘이 법은 …국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써.’라고 하여 국가와 지방간의 관계규정이 지방자치법의 목적이라는 것을 명시하고 있다. 여기에는 단체자치에 관한 규정은 하고 있지만, 주민자치를 지향한다는 규정은 찾아 볼 수 없다. 주민주권론에 입각하여 지방자치의 주체가 주민이므로 주민자치에 관한 사항도 당연히 지방자치법에 포함되어야 한다. 따라서 ‘풀뿌리 민주주의의 실현을 위하여 공동체의 육성과 주민자치의 활성화’를 지방자치법 제1조에 추가하여 지방자치법의 목적에 주민자치 활성화를 포함시켜야 한다.

제4조의3(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)의 제2항은 ‘리’의 구역에 대하여, 제3항은 ‘면’에 대하여, 제4항과 제5항은 ‘동·리’에 대하여, 제7조에는 ‘시·읍’에 대하여 각각 규정하고 있다. 우리나라의 행정 계층상 시군구의 하부 행정조직으로 읍면동이 있고, 읍면동의 하부행정구역으로 통과 리가 설치되어 있다. 즉, 시군구-읍면동-통리 등의 계층에 형성되어 있다. 이상과 같은 지방자치의 계층구조를 고려하여 지방자치법도 시군구-읍면동-통리라는 계층구조를 기준으로 동일한 수준과 차원에 맞게 ‘동과 리...’는 각각 ‘읍면동...’과 ‘통리...’로 나누어서 법규를 구성해야 할 것이다. 또한, ‘시와 읍’은 ‘시군구’와 ‘읍면동’으로 구분해야 할 것이다. 또한, 동일한 행정구역인 통과 리 중에서 리에 대한 규정만 있고 통에 대해서는 특별한 규정이 없는데, 통에 대한 규정도 필요하다.

주민자치는 주민이 주인이 되는 자치를 실현하는 것을 목적으로 한다. 따라서 주민자치 활성화의 핵심 요소는 다양한 주민에게 참여의 기회를 다양하게 주민자치회의의 회원으로서 주민자치를 실천하여야 하는 주민의 개념을 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다”고 규정된 지방자치법 제12조를 개정하여 주소지로 등록되어 있지 않는 사람, 장기체류 외국인 주민, 출향인사, 직장 소재지 등을 고려하여 그 범위를 넓히는 것이 필요하다.



66

주민자치를 할 수 있는 권리를 명시하는 것이 지방자치법에 단체자치와 주민자치의 균형을 유지하는 방안이 될 것이다.

99

지역사회에 이해관계를 가지고 있으며 주민자치에 실질적으로 참여할 수 있는 자는 주민등록이 되어 있는 사람뿐만 아니라 직장이 있는 자, 외국인 주민 등 여기에 해당된다. 직장인의 경우는 주소지보다 오히려 직장이 있는 장소에서 더 많은 시간을 보내고 있다. 개인이 아닌 법인이나 단체 등은 주민에서 제외되어 있다. 시장이나 상가 밀집지역의 경우, 상주인구는 많지만, 주소지를 가진 거주 인구는 매우 적은 경우도 있다. 제13조 주민의 권리에는 ‘지방자치단체의 정책결정과 집행에 참여할 권리’, ‘공공시설의 이용 권리와 행정의 혜택을 받을 권리’, ‘지방의원과 단체장의 선거에 참여할 권리’ 등과 같은 단체자치의 요소만을 명시하고 있고, 지방자치의 중요한 축인 주민자치를 할 수 있는 권리에 대한 규정의 누락되어 있다. 따라서 주민자치를 할 수 있는 권리를 명시하는 것이 지방자치법에 단체자치와 주민자치의 균형을 유지하는 방안이 될 것이다.

신설된 지방자치법 제13조의 3은 주민자치회의의 설치와 운영을 규정하고 있다. 그러나, 이 조항은 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』 제27조, 제28조, 제29조를 그대로 옮겨 놓은 형식적인 규정이라고 할 수 있다. 첫째, 주민자치회의의 주된 설치 목적인 주민자치라는 용어가 제1항에 포함되어 있지 않다. 둘째, 주민자치회가 임의조직인지 법정 조직인지 등과 같은 주민자치회의의 법적 성격이나 위상 등에 관한 규정이 없다. 국정시책 100대 과제, 자치분권로드맵 등에서는 주민자치회는 지역사회의 대표적인 주민협의체라고 주민자치회의

66

주민주권의 구현이라는 전략과제를 실질화하기 위하여 “주민자치회는 읍면동 지역사회 대표적 주민협의체로서 지방자치법에 근거를 두고 있는 법정조직이다”라는 규정을 신설하여야 할 것이다.

99

위상을 규정하고 있다. 자치분권종합계획의 6대 전략 중 첫 번째 전략인 ‘주민주권 구현’의 핵심 과제 중 하나는 주민자치회의 대표성을 주민자치의 대표기구로서 주민자치회의 대표성을 제고하고 활성화시키는 것이다. 따라서 주민주권의 구현이라는 전략과제를 실질화하기 위하여 “주민자치회는 읍면동 지역사회의 대표적 주민협의체로서 지방자치법에 근거를 두고 있는 법정조직이다”라는 규정을 신설하여야 할 것이다. 주민자치회가 법에 근거를 둔 법정조직임을 명확하게 규정하게 되면, 주민자치활동이 지역사회와 공공의 이익을 위한 공적 활동이 되기 때문에 주민자치회의 사무위임, 공무담당권, 주민자치회 위원의 직장에서의 공가 처리, 공상 처리 등이 가능하게 될 것이다. 제2항에 “단체장은 주민자치회가 선정한 위원을 위촉한다”라고 규정되어 있는데, 주민자치회의 구성원이 위원이 자기 자신을 산정한다는 이상한 논리가 된다. 따라서 제3자나 단체 등으로부터의 추천이나 공모 등의 방안을 제시하는 것이 바람직할 것이다. 셋째, 주민자치회 운영의 필수 요소인 자치계획과 주민총회에 관한 규정이 없다. 구체적인 사항은 조례에 위임한다 하더라도 자치계획과 주민총회는 주민자치회의 필수적인 구성요소하는 것은 지방자치법에 명시하는 것이 필요하다. 넷째, 주민자치회 위원의 책임과 권리에 대한 규정이 없다. 특히 권리에는 반드시 책임과 의무가 따르기 때문에 주민자치회 위원의 법적·도덕적 책임을 명시하고



주민자치활동에 적극적으로 참여하여야 한다는 의무 조항도 필요하다.

주민의 직접 참여 제도인 조례 제정, 개·폐 청구제도 개선(안 제15조)은 별도 법률인 주민조례발안에 관한 법률이 제정되어야 효력을 발휘할 수 있고, 주민투표법이 개정되어야 주민투표에 관한 지방자치법의 개정안이 효력을 발생시킬 수 있다는 한계가 있다. 각종 직접 참여제도에 참여할 수 있는 연령은 18세 이상의 주민으로 규정되어 있다. 지역사회에 관심이 있는 중·고등학생들도 참여의 기회를 주어야 한다. 외국인 주민에게도 참여할 기회를 주는 것이 필요하다.

주민의 조례제정 개폐 청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환 등 다양한 주민의 직접 참여제도의 활용 실적을 거의 찾아 볼 수 없는데, 그 이유는 주민들이 직접 참여하여 해결할 만한 불만사항을 주민들이 가지고 있는 것이 아니라 제도를 활용할 수 있는 조건이 너무 까다롭기 때문이다. 일정한 주민이 참여하여야 한다는 정족수를 하향 조정하는 방안도 필요하지만, SNS 투표, 모바일투표, 부재자 투표 등 다양한 투표 방법을 채택하고 투표기간을 연장하고 지하철역, 버스 정류장, 읍면동 주민센터, 대형 마트 등 주민이 많이 모이는 장소에 이동식 투표함을 설치하는 방안 등을 채택할 수 있도록 재량권을 주는 열린 규정을 신설하여야 할 것이다.

66

다양한 투표 방법을 채택하고 투표기간을 연장하고 주민이 많이 모이는 장소에 이동식 투표함을 설치하는 방안 등을 채택할 수 있도록 재량권을 주는 열린 규정을 신설하여야 할 것이다.

99

제21조 주민의 의무는 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 한다는 것만을 소극적으로 규정하고 있다. 국민의 4대 의무인 국방, 납세, 교육, 근로 등과 같은 주민으로서 지역사회 발전에 기여하여야 하는 의무도 규정하여야 한다. 따라서 지역사회의 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위하여 주민은 주민자치 활동(주민자치회, 자치계획, 주민총회)에 참여할 의무, 자원봉사활동에 참여할 의무, 기초생활질서를 준수해야 할 의무 등을 지방자치법에 추가로 명시하는 것이 필요하다.

지방자치법 전부개정법률(안)의 성과 및 과제 : 사무배분 원칙과 자치분권 사전협의제를 중심으로

박재희

한국지방행정연구원
부연구위원



I. 들어가며

66

행정안전부는 2018년 10월 지방자치법 전부개정법률(안)을 발표하였다. 국회에 제출된 법률(안)이 국회의 문턱을 넘는다면, 1988년 지방자치법 이후 31년 만에 가장 큰 폭의 개정이 된다.

99

문재인 정부가 추진하는 자치분권 정책 중에서 가장 큰 이슈가 되고 있는 것은 '지방자치법 전부개정법률(안)'이다. 대통령직속 자치분권위원회는 2018년 9월 6대 전략 33개 과제를 담은 '자치분권 종합계획'을 발표하였으며, 이러한 계획을 실질적으로 이행하는 법률적 조치로써 행정안전부는 2018년 10월 지방자치법 전부개정법률(안)을 발표하였다. 2019년 3월 26일 국무회의 의결을 거쳐, 3월 29일 국회에 제출된 법률(안)이 국회의 문턱을 넘는다면, 1988년 지방자치법¹⁾ 이후 31년 만에 가장 큰 폭의 개정이 된다.

필자는 현재 한국지방행정연구원에서 자치분권의 핵심이라고 할 수 있는 과제들에 참여하고 있다. 국가-지방 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구, 광역단위 자치경찰제 도입 방안 연구 등이 그것이다. 이 연구들은 현재 국회에 제출된 지방이양일괄법 제정안, 지방자치법 전부개정안, 자치경찰 실시를 위한 경찰법 개정안과 직·간접적으로 관련되어 있다.

1) 1988년 개정된 지방자치법은 1987년 개정된 헌법에 따라 지방자치의 부활을 준비하기 위한 입법이었다. 지방자치에 관한 헌법 본문은 변화가 없었지만 지방자치 실시를 연기하는 부칙의 유보조항이 삭제됨으로써 정부는 이른 시일 안에 지방자치를 실시하여야 하는 헌법상 의무를 지게 되었다(이기우, 2009).

66

문재인 정부가 국회에 프로포즈한 지방자치법 전부개정법률(안)은 정부의 개헌안과 지방자치분권 종합계획의 자치분권 정신과 방향성이 구체화되었다는 점에서 의의가 있다. 지방자치법 전부개정법률(안)의 내용이 기대에 미치지 못하거나 지방분권에 대한 시대적 요구를 충분히 담아 내지 못했다는 비판도 존재한다. 하지만, 지방자치법 전부개정법률(안)의 성과를 살피고 아쉬운 부분은 국회 심의과정에서 보완하도록 격려하는 것이 문재인 정부의 자치분권에 대한 동력을 살리고 지방의 성장판을 열 수 있는 보다 나은 길이다.

99

본 글에서는 문재인 정부 자치분권 로드맵인 지방자치분권 종합계획과 지방자치법 전부개정법률(안)을 개략적으로 소개 및 비교함으로써 지방자치법 전부개정법률(안)의 성과가 무엇인지 논의해 볼 것이다. 이를 통해 앞으로 우리가 풀어나가야 할 자치분권의 과제들을 사무배분 원칙과 자치분권 법령 사전협의제를 중심으로 짚어보기로 한다.

본 글에서는 문재인 정부 자치분권 로드맵인 지방자치분권 종합계획과 지방자치법 전부개정법률(안)을 개략적으로 소개 및 비교함으로써 지방자치법 전부개정법률(안)의 성과가 무엇인지 논의해 볼 것이다. 이를 통해 앞으로 우리가 풀어나가야 할 자치분권의 과제들을 사무배분 원칙과 자치분권 법령 사전협의제를 중심으로 짚어보기로 한다.

II. 자치분권 종합 계획을 통해 살펴 본 지방자치법 전부개정법률(안)의 성과 및 과제

자치분권 종합계획

전언하였듯이, 자치분권 종합계획은 6대 전략 33개 과제로 이루어져 있다. 6대 전략은 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화, 자치단체 자율성과 책임성 확대, 그리고 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이다. 6대 전략 중, 중앙권한의 획기적인 지방이양 추진전략에 따른 과제들은 총 7개로 중앙-지방 간 사무 재배분, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 특별지방행정기관 정비, 대도시 특례 확대, 광역단위 자치경찰제 도입, 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화 등을 포함하고 있다.

기본방향 및 추진일정

이 과제들의 기본방향과 추진일정을 회고하면 다음과 같다. 첫째, 중앙-지방 간 사무 재배분 추진 방안의 기본방향은 보충성의 원칙에 따라 국가-자치사무의 구분기준을 명확히 하고 중앙-지방 및 자치단체 간 사무배분의 일관성 및 합리성을

66

지방자치법 전부개정법률(안)은 크게 주민주권 구현, 실질적인 자치권 확대, 지방자치단체 책임성 및 투명성 제고, 중앙-지방 간 협력관계 정립 및 사무수행 능력성 강화를 주요한 정책 목표 표하고 있다.

99

확보하는 것이며, 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 (가칭)법정수입사무²⁾ 도입 등을 검토하는 것이다. 추진 일정을 살펴보면 국가-지방 간 사무배분 원칙 및 기준 명확화 등 지방자치법 개정, 국가-자치사무 구분 구체화 방안 마련 및 기관위임사무 재배분 추진, 그리고 광역·기초단체 간 기능 재조정 추진 등을 포함하고 있다. 둘째, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 추진 방안의 기본 방향은 기능 중심의 이양을 통한 자치단체의 실질적 권한 강화와 자치단체별 여건과 특성에 적합한 지역 맞춤형 분권 실현이다. 추진 방향은 지방이양일괄법 제정, 지역맞춤형 권한이양 추진, 지방이양대상 기능 발굴 및 지방이양 추진 등을 포함하고 있다. 셋째, 자치분권 법령 사전협의제 도입 과제의 추진 방안의 기본 방향은 모든 제·개정 법령에 대한 사무배분 적정성 사전 심사로 자치권을 보장하고 사전 검토 제도화를 통해 사무배분의 구속력을 확보하는 것이다. 추진 방향은 사전협의제 도입을 위한 지방자치법 개정과 제·개정 법령 전수검토를 포함하였다. 넷째, 특별지방행정기관 정비 과제 추진방안의 기본방향은 광역자치단체 수요 중심의 점진적 특별지방행정기관 기능 이양을 추진하고, 자치단체-특별지방행정기관 간 분야·지역별 협의회 운영으로 연계·협력을 강화하는 것이다. 추진 일정은 중앙행정기관-자치단체 정책협의회 운영 규정 개정과 특별지방행정기관 정비 추진을 포함하였다. 다섯째, 대도시 특례 확대의 추진 기본방향은 대도시 행·재정 특례 확대를 통한 주민생활의 편익 증진이다. 추진 방향은 대도시 행정명칭 부여 등 지방자치법을 개정하고 대도시 특례사무 발굴 및 법제화를 추진하는 것이다. 여섯째, 광역단위 자치경찰제 도입 추진의 기본 방향은 중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화와 정치적 중립을 강화하고 주민 밀착형 치안활동력을 증진시키는 것이다. 추진 일정은 (가칭) 자치경찰법 제정 및 관계 법률 개정과 서울·제주·세종 등 시범 실시 및 문재인 정부 임기 내 전국 확대 실시이다. 일곱째, 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화의 추진 기본 방향

2) 법정수입사무는 국가의 공통적 기준이 필요하나 지방에서 처리하는 것이 효과적인 사무로, 국가의 통일성과 지방의 현시성이 동시에 강조되는 사무이다. 법정수입사무는 지방자치단체에게 수탁을 한 것으로 지방자치단체의 사무로 간주하며 이를 처리하는 지방자치단체의 장은 국가의 일선행정기관의 지위에 있지 않다. 법정수입사무에 대해서는 조례제정 및 지방의회 관여를 인정한다. 법정수입사무에 대한 국가의 관여는 법령에 근거가 있는 경우에 허용되고 지방자치법상 국가 감독 수단인 조인 및 권고, 자료제출 요구, 협의, 동의, 허가, 인가, 승인, 지시, 대집행, 위법부당한 명령처분의 시정, 직무이행명령, 감사 등을 활용한다. 법정수입사무에 대한 자세한 설명은 권영주(2009) 참조

은 유·초·중등교육을 시·도 교육청 및 학교로 단계적 이양하고, 교육 자치와 지방자치의 연계·협력 활성화로 주민에 대한 교육서비스의 질을 향상시키는 것이다. 추진 일정은 교육 자치와 지방자치 협력 추진체계 마련 및 실행계획 수립, 교육-지방자치협력방안 마련, 그리고 유·초·중등교육 권한의 지방이양 등이다.

중앙권한의 획기적인 지방이양 추진전략 및 과제

Table with 2 columns: 추진전략, 과제명. Content includes: 중앙-지방간 사무 재배분, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 특별지방행정기관 정비, 대도시 특례 확대, 광역단위 자치경찰제 도입, 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 강화

출처: 자치분권위원회(2018)

중앙권한의 획기적인 지방이양 과제들의 기본방향 및 추진일정

Table with 3 columns: 과제명, 기본 방향, 추진일정. Content includes: 중앙-지방간 사무 재배분, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 특별지방 행정기관 정비, 대도시 특례 확대, 광역단위 자치경찰제 도입, 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 강화

출처: 자치분권위원회(2018)

지방자치법 전부개정법률(안)

지방자치법 전부개정법률(안)은 크게 주민주권 구현, 실질적인 자치권 확대, 지방자치단체 책임성 및 투명성 제고, 중앙-지방 간 협력관계 정립 및 사무수행 능력성 강화를 주요한 정책 목표로 하고 있다. 첫째, 주민주권 구현을 위해서 주민의 권리 명확화, 조례 제정·개·폐 청구제도 개선, 주민 직접참여제도 개선, 주민자치회 근거 마련 및 활성화, 자치단체 기관구성 다양화 근거 마련 등을 세부 목표로 하고 있다. 둘째, 실질적인 자치권을 확대하기 위해서 사무배분 원칙 확립 및 자치분권 영향평가 제도 도입, 조직운영 자율성 확대, 지방의회 운영 자율화 및 역량 강화 등을 세부 목표로 하고 있다. 셋째, 지방자치단체 책임성 및 투명성 제고를 위해서 주민의 알권리 보장을 위한 정보공개 확대, 지방의회 윤리성 및 책임성 강화, 중앙정부와 지방자치단체의 연대 및 협력 의무 신설, 기초자치단체 사무 수행의 책임성 강화 등을 세부 목표로 하고 있다. 넷째, 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능력성 강화를 위해 중앙-지방 협력관계 제도화, 단체장직 인수위원회 제도화, 특별지방자치단체 설치·운영 구체화, 자치단체 간 협력제도 개선, 대도시 특례부여 등을 세부 목표로 하고 있으며, 기타 제도 개선 사항으로는 지방재정 관계 법률과의 체계 정비, 주민의 참정권 조항 정비도 주요 내용으로 포함하고 있다.

지방자치법 전부개정법률(안)에서 자치분권 종합계획의 중앙권한의 획기적인 지방이양 추진전략의 로드맵에 따른 성과라 할 수 있는 것은 실질적인 자치권 확



66
 현재 지방자치법에는 국가-자치단체 간 또는 자치단체 상호간 사무배분 기준 및 사무배분 시 준수해야 할 기본원칙 등이 규정되어 있지 않아 구속력이 미흡하다는 문제가 있다.

99

대를 위해 사무배분 기본원칙 및 준수 의무 확립(안 제8조, 제8조의 2, 제8조의 4, 제9조, 제10조, 제11조), 자치분권 영향평가 제도 도입(제8조의 3), 자치단체 조직운영 자율성 확대(안 제110조), 지방의회 운영 자율화(안 제33조, 제34조, 제44조, 제45조, 제56조, 제66조) 및 역량강화(안 제33조의 2, 제91조, 제105조) 등이다.

사무배분의 원칙

현재 지방자치법에는 국가-자치단체 간 또는 자치단체 상호간 사무배분 기준 및 사무배분 시 준수해야 할 기본원칙 등이 규정되어 있지 않아 구속력이 미흡하다는 문제가 있다.³⁾ 지방자치법상 국가-지방 사무 배분은 개별 법률 규정을 우선 적용하도록 하여 사무배분이 국가 중심으로 이루어질 수밖에 없으며, 보충성의 원칙도 광역-기초 간 사무배분에만 적용되어 있다. 또한, 분야별로 광역 및 기초사무를 예시하고 있으나, 예시분야가 정부 기능 분류와 불일치하고, 사무예시 또한 보충성 및 중복배분 금지 원칙에 저촉된다.⁴⁾

3) 현재 사무배분 원칙은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조에 의거하여 종합성, 자율성, 지역주민생활과의 밀접성, 책임성, 포괄성 등으로 논의되고 있다. 세부적으로 살펴보면, 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다. 국가는 제9조 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다. 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

4) 행정안전부.(2019). 국가-지방사무 구분기준 명확화 추진방안

자치분권 종합계획에서는 사무배분 원칙의 기본방향으로 보충성의 원칙을 들어 국가-자치 사무의 구분기준을 명확히 하고 중앙-지방 및 자치단체(광역·기초) 간 사무배분의 일관성 및 합리성 확보를 추진하기로 하였다. 현재 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조에 의거한 사무배분 원칙들이 지방자치법 전부개정법률(안)에 들어온 것은 일정부분 자치분권 종합계획의 소기 목적을 달성한 것이라 볼 수 있다.

다음과 같이 지방자치법 전부개정법률(안)은 일반적 사무배분 기본원칙(안 제8조)으로 불경합성(제8조 ①항), 보충성(제8조 ②항), 자기책임성의 원칙(제8조 ③항)을 규정하고 준수 의무를 명시하고 있다.

지방자치법 전부개정법률(안) 제8조(사무배분의 기본원칙)
① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다. (불경합성의 원칙)
② 국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다. (보충성의 원칙)
③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다. (자기 책임성 원칙)

66

자치분권의 실질적인 보장을 위해서는 시행령이 아닌 법률에 자치분권 사전 협의 제가 들어가야 할 필요가 있다.

99

자치분권 사전협의제

자치분권 종합계획에는 자치분권 법령 사전협의제 도입을 위한 지방자치법 개정을 추진 방향으로 정했다. 자치분권 사전협의제는 중앙행정기관의 장이 소관 법령을 제·개정할 경우 국가·지방간 사무배분의 적정성, 국가 지도·감독의 적정성 및 그 밖의 지방자치권 침해 여부 등에 대해 일반자치에 관해서는 행정안전부장관과 사전 협의를, 교육자치에 관해서는 교육부장관과 사전에 협

5) 자치분권의 기본이념은 주민이 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하는 것이다(행정안전부, 2019).

의하도록 하는 제도이다. 제·개정 법령안이 자치분권의 기본이념⁵⁾ 및 원칙 등을 준수하였는지 사전에 검토하고 개선함으로써, 실질적 자치분권의 제도적 보장 추진을 목적으로 한다.

아쉽게도, 이번 지방자치법 전부개정법률(안)에는 자치분권 사전협의제에 대한 내용이 빠져 있다. 대신에 행정안전부는 지난 3월 12일 「지방자치법 시행령」을 개정하여 중앙행정기관에게 소관 법령 제·개정시 해당 법령의 지방자치권 침해 여부에 대해 행정안전부 및 교육부와 사전에 협의하도록 하는 자치분권 사전협의제를 도입하였다.

지방자치법 시행령 [대통령령 제29609호, 2019.3.12. 일부개정]

제10조의2 (자치분권 사전협의)

- ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련하여 소관 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 사전에 행정안전부장관과 협의해야 한다.
 1. 지방자치단체의 행정·재정 등에 영향을 미치는 사무의 신설·변경·폐지에 관한 사항
 2. 지방자치단체나 그 장에 대한 국가사무의 위임에 관한 사항
 3. 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 국가의 지도·감독에 관한 사항
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 자치분권 사전협의를 요청하는 경우 해당 법령안에 대한 자치분권 사전협의 요청서(전자문서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 작성하여 행정안전부장관에게 제출해야 한다.
- ③ 행정안전부장관은 제2항에 따른 요청서를 받은 경우 해당 법령안이 다음 각 호의 사항에 적합한지 여부에 대해 검토하고, 그 검토의견을 해당 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다.
 1. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 지방자치분권의 기본이념 및 사무배분의 원칙
 2. 법에 따른 사무처리의 기본원칙 및 사무배분 기준
- ④ 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 검토의견을 통보받은 경우에는 그 검토의견을 해당 법령 안에 반영하도록 노력해야 하며, 검토의견을 반영하기 곤란한 경우에는 그 사유를 행정안전부장관에게 통보해야 한다.
- ⑤ 행정안전부장관은 자치분권 사전협의를 위해 필요한 세부 검토 기준 및 방법 등에 관한 사항을 정하여 중앙행정기관의 장에게 통보할 수 있다. 이 경우 세부 검토 기준 및 방법 등에 관한 사항을 마련하거나 변경하는 경우에는 관계 기관의 장의 의견을 들어야 한다.
- ⑥ 행정안전부장관은 제3항에 따른 검토를 위해 필요한 경우에는 지방자치단체의 장 또는 법 제165조 제1항에 따른 협의체의 의견을 들을 수 있으며, 전문가에게 자문하거나 조사·연구를 의뢰할 수 있다.

자치분권의 실질적인 보장을 위해서는 시행령이 아닌 법률에 자치분권 사전 협의제가 들어가야 할 필요가 있다. 첫 번째 이유는 개별 법률에서 다루고 있는 권한이양과 사무배분의 문제를 시행령에 근거하여 지자체 권한 침해가 있는지 해당 부처와 상의하라는 것은 격에 맞지 않다는 것이다. 두 번째 이유는



행정안전부장관(교육부장관)은 시행령에서 규정하고 있는 외부 전문가 자문단의 의견에 구속되지 않는다는 점이다. 지방자치법 시행령은 행정안전부장관(교육부장관)은 명백히 자치권 침해 소지가 없는 경우를 제외하고 지방자치단체 및 4대 협의체 등의 의견조회를 실시하게 되며, 행정안전부장관(교육부장관)은 검토결과의 적합성 및 수용성 제고를 위해 전문적·중립적 검토가 필요한 안건에 대해 각각 외부 전문가 자문단을 구성하여 의견을 수렴할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 법률상 행정기관이 아닌 자문단의 의견이 얼마나 구속력이 있을지 의문이다. 중앙행정기관과 행정안전부와와 사전협의와 지방자치단체 및 외부 자문단의 의견 수렴도 자칫 요식행위에 불과할 수 있다. 따라서, 국가사무와 자치사무간 명확한 배분을 통하여 권한과 책임을 둘러싼 중앙·지방간 분쟁을 사전에 예방하고 지방자치단체 중심의 사무배분을 통한 자치영역을 확대하기 위해서는 자치분권 사전협의제가 시행령이 아닌 법률에 명시되어야 한다.

직무 분석을 통한 사무배분

지방행정의 법적 안정성이나 주민들의 예측가능성을 확보하기 위해서는

66

지방자치단체 중심의 사무 배분을 통한 자치영역을 확대하기 위해서는 자치분권 사전협의제가 시행령이 아닌 법률에 명시되어야 한다.

99

법령제정단계에서부터 입법자가 사무의 귀속주체를 명확하게 하는 것이 최선이지만, 현실적으로 불가능한 측면이 있다.⁶⁾ 법령상 규정되어 있는 사무의 주인과 실무상 사무의 주인이 일치하지 않는 경우가 많기 때문이다. 중앙 정부의 기능과 지방자치단체의 기능이 개별법령상의 근거에 의해 모호하게 구분되어지거나 행정서비스의 책임기관과 수행기관이 불일치하는 경우가 이에 해당된다. 이처럼 권한과 책임이 명확하지 않은 경우에는 법령에 명시되어 있는 주체를 기준으로 사무를 배분하는 것은 타당하지 않을 수 있다.

이러한 이유로, 사무 배분에 있어서 법을 통해 개별 사무의 속성을 확정하는 노력과 함께 부처별 직무 분석을 통해 실제 사무와 예산은 어떻게 집행되고 그 사무의 영향력은 어떠한지 등에 대한 포괄적인 고려가 병행되어야 한다. 이러한 역할을 수행할 프로그램이나 기관 설립이 부담스럽다면 한국지방행정연구원 자치분권 연구센터를 주 수행기관으로 자치분권관점에서 국가사무 총 조사와 함께 직무분석을 실시하는 것도 고려해 볼 수 있다. 부처 간 협업을 통해서 이루어지고 있는 행정 및 정책사례들의 경우, 시간이 많이 걸리고 서로 체면을 구기는 일이 발생할지라도 사무배분의 근거가 되는 직무분석은 행정안전부가 중심이 되어 타 부처와 합동으로 조사하는 것이 정도일 것이다.

III. 나가며

지방자치법 전부개정법률(안)은 1988년 지방자치법 전부 개정 이후 변화한 지방행정 환경과 새로운 사회변동을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 문재인 정부의 자치분권에 대한 의지는 헌법개정안을 통해서 확인되었듯이 역대 어느 정부보다 강하다. 이러한 자치분권에 대한 의지가 공식화되고 다시 구체화된 것이 자치분권 종합계획과 지방자치법 전부개정법률(안)이다. 법률(안)이 주민주권에 역행하고 지방입법권의 강화가 결여되었으며 왜곡된 마을자치를 규정하고 있다는 비판도 일각에서는 제기된다.⁷⁾ 사무배분과 관련하여 자치분권 사전협의제가

6) 최봉석. (2015). 지방자치 사무배분 기준의 문제점과 개선과제. 지방자치법연구, 15(4)

7) 이기우. (2019). 지방자치법 개정방향과 과제. 자치의정 05~06월호

66

지방자치법 전면개정안이 국회를 통과하면 우리나라 지방자치와 지방분권 역사에서 한 단계 더 도약할 수 있는 토대가 마련될 것이다.

99

지방자치법 대신 지방자치시행령에 규정된 것도 일부 아쉬운 부분이다. 그럼에도 불구하고, 이번 지방자치법 전면개정안은 사무배분 원칙 확립, 지방의회 기능 강화 등에서 보듯이 실질적인 자치권을 확대하기 위한 개선 조치들을 반영하고 있다. 이러한 지방자치법 전면개정안이 국회를 통과하면 우리나라 지방자치와 지방분권 역사에서 한 단계 더 도약할 수 있는 토대가 마련될 것이다.

<참고문헌>

- 권영주. (2009). 우리나라 사무구분체계의 개선방안 - '법정수임사무(가칭)'의 도입을 중심으로. 한국지방자치행정학보, 23(2), 39-62.
- 이기우. (2009). 지방자치법 60년 회고와 과제. 지방행정연구, 23(3), 25-44.
- 이기우. (2019). 지방자치법 개정방향과 과제. 자치의정 05~06월호, 9-21.
- 자치분권위원회. (2018). 자치분권 종합계획(안)
- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」
- 지방자치법 전부개정법률안
- 지방자치법 시행령
- 최봉석. (2015). 지방자치 사무배분 기준의 문제점과 개선과제 -「사무배분 사전검토제」의 도입가능성 검토-. 지방자치법연구, 15(4), 69-95.
- 행정안전부.(2019). 국가 지방사무 구분기준 명확화 추진방안
- 행정안전부.(2019). 자치분권 사전협의 지침.

지방자치법개정안의 평가와 과제



이기우
인하대
법학전문대학원 교수



I. 서론

문재인 정부는 연방제 수준의 지방분권을 약속하며 출범했지만 공약에서 제시한 연방제 수준의 지방분권 추진에 미치지 못하고 있다. 지방분권개편에 실패하였을 뿐 아니라 대통령이 제안한 헌법 개정안도 연방제 수준의 지방분권과는 거리가 먼 수준이었다.

정부는 2018년 9월 11일 자치분권종합계획을 발표하였다. 종합계획은 지역주도국가발전과 주민주권의 실현을 표방하였으나 이를 구체화한 33개의 실천과제도 기대에 미치지 못하는 수준이었다. 가장 핵심적인 지방분권과제인 자치입법권 보장이 없고, 광역위주의 지방분권에 치중하는 방향을 채택하여 기초지방정부를 소외시키고 있다. 예컨대 광역위주의 자치경찰, 광역위주의 교육자치, 소방자치 등이 이에 속한다. 이로 인하여 주민근접적인 주민의 자기결정과 자기책임성을 실현할 공간은 좁아지고, 주민은 자치의 주체라기보다 행정의 관리대상으로 취급되는 또 다른 중앙집권이 된다. 주민주권과 관련된 부분도 주민투표나 주민발안을 규정하는 주민투표법의 개정방안은 미흡하며, 주민자치회에는 실질적인 자치가 보장되지 않아 읍·면단위의 풀뿌리자치 내지 마을자치와는 거리가 멀다.

이러한 자치분권종합계획을 실천하기 위해 2018년 11월 13일 입법예고한 지방자치법개정안도 역시 기대에 미치지 못한다. '획기적인 주민주권의 구현'을 위

한 10개 과제, '실질적 자치권 확대'를 위한 5개 과제, '자치단체 투명성·책임성 제고'를 위한 4개 과제, '중앙-지방 협력관계 정립 및 사무수행 능률성 강화'를 위한 5개 과제 등 24개 과제를 제안한다고 했지만 실제로 지방분권이 강화된 것은 거의 없다. 그 밖에 자치경찰실시방안, 주민투표법 개정안 등이 발표되었지만 역시 기대에 미치지 못한다.

여기서는 지난 2019년 3월에 정부발의로 국회에 제출된 지방자치법 전부개정법률안(이하 개정안이라고 함)의 내용을 항목별로 살펴보고 평가를 한다. 이어서 지방자치법개정안이 시대적 요구에 부응하고 의미를 가지려면 반드시 보완되어야 할 몇 가지 과제를 살펴본다.

II. 지방자치법개정안의 주요내용과 평가

1. 지방자치단체 기관구성의 다양화 근거마련

1) 개정안의 내용

개정안은 지방의회와 집행기관의 구성을 다양화하는 근거를 마련해 놓고 있다. 하지만 “따로 법률이 정하는 바에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 (지방자치법과) 달리 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 경우에 주민투표를 거치도록 하고 있다(개정안 제4조).

2) 평가와 보완의견

학계와 시민사회에서는 지방자치단체의 기관구성다양화에 대한 주장이 많았다. 특히 현행 지방자치법상의 규정에 지방자치단체장에게 권력을 집중시켜 지방의회가 무력화되고, “제왕적 지방자치단체장”이라는 비판이 많았다. 또한 지방의회에서 지방자치단체의 집행기관을 구성하자는 의견, 행정전문가나 전문경영인을 지방자치단체의 지배인으로 지방행정의 전문성을 높이자는 의견 등이 있었다. 그 외에도 집행기관을 스위스처럼 5~9인으로 구성하는 합의제기관모델도 집행기관 내의 권력분산을 피할 수 있는 방안으로서 추천할 만하다. 지방자치법에서 이를 획일적으로 정하지 말고 지방정부가 다양한 선택을 할 수 있도록 여지를 두어 정책경쟁이 이루어지도록 하자는 것이다.

이번 개정안에서 이러한 구상의 근거를 남겼다는 점에서 긍정적으로 평가할



66

개정안에서 지방자치단체의 기본조례 또는 헌장(조례)으로 다른 형태의 기관 구성을 할 수 있도록 규정하면 지방의 다양성과 자율성도 보장하게 되고, 법률의 실효성도 높이게 된다.

99

수 있으나 “따로 법률로 정하도록” 함으로써 개정안의 실효성을 훼손하고 있다. 지방자치법에서 직접 규정해도 될 내용을 따로 법률로 정하도록 함으로써 법률의 파편화를 초래하여 체계성이 약화되고, 일반국민들이나 실무자들이 법의 내용을 종합적으로 파악하기 어렵게 만든다. 구태여 별도의 법률로 정하지 않더라도 개정안에서 지방자치단체의 기본조례 또는 헌장(조례)으로 다른 형태의 기관구성을 할 수 있도록 규정하면 지방의 다양성과 자율성도 보장하게 되고, 법률의 실효성도 높이게 된다. 이점에서 기관구성다양화를 위해서 지방자치법에서 규정하는 기관구성과 다른 다양한 기관구성을 주민투표를 거쳐 기본조례나 헌장조례로 규정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2. 조례청구권과 규칙 의결제출권 인정

1) 개정안의 내용

개정안 제18조와 개정안 제19조는 주민이 지방자치단체의 입법과정에 참여할 수 있는 기회를 규정하고 있다.

개정안 제18조는 주민의 조례(제정, 개정, 폐지)청구권(이하 조례청구권으로 표기함)에 대한 내용으로서 현행 지방자치법 제15조와 제15조의 2에 규정된 내용을 대부분 삭제하고 이를 별도의 법률로 규정하도록 수권을 하고 있는 규정으로 변경하였다.

개정안 제17조는 지방자치단체의 행정입법인 규칙(제정과 개정·폐지)의결제

출(이하 규칙의견제출리하 표기함)을 규정하고 있다. 개정안에서 신설된 규칙의 견제출은 주민이 규칙에 관한 의견을 제출하면 30일 이내에 의견을 제출한 주민에게 심토결과를 통보하도록 하는 규정이다.

66

조례청구권에 대해서는 종전의 지방자치법 제15조와 제15조의 2에 상세히 규정된 것을 삭제하고 별도의 법률로 정하도록 했다.

99

2) 평가와 보완의견

먼저 규칙에 대한 주민의견제출은 개정안에서 새로 규정된 내용이지만 헌법 제 26조와 이를 구체화한 청원법과 동일한 내용이다. 다만 처리기간만 90일에서 30일로 단축한 것에 불과하고 새로운 내용은 없다. 즉, 개정안으로서 의미가 거의 없다.

다음으로 조례청구권에 대해서는 종전의 지방자치법 제15조와 제15조의 2에 상세히 규정된 것을 삭제하고 별도의 법률로 정하도록 했다. 정부가 지방자치법과 별도의 법률로 발의한 법률이 '주민조례발안에 관한 법률안'이다. 이 법률안에는 현행 지방자치법상의 조례청구제도에 문제점으로 지적되었던 사항이 일부 보완되었다. 예컨대, 주민조례청구 요건을 일부 완화하고, 지방자치단체장에게 청구하고 지방자치단체장이 지방의회에 부의하도록 한 것을 주민이 직접 지방의회에 청구할 수 있도록 하는 등 절차를 부분적으로 간소화하고, 청구된 조례를 1년 안에 지방의회가 의결하도록 하고, 임기만료에도 불구하고 청구한 안건이 폐기되지 않도록 하였다. 현행 지방자치법 제15조와 제15조의 2의 문제점을 일부 보완했다는 점에서 부분적으로 긍정적으로 평가할 수 있으나 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.



첫째, 여기 규정된 내용은 현행 지방자치법 제15조와 제16조를 개정하면 충분한 것을 구태여 별도의 법률로 제정하도록 함으로써 법률의 파편화를 초래하여 법률의 체계성을 해하고, 수법자들에게 법률의 종합적인 이해와 접근을 어렵게 만들고 있다.

둘째, 별도로 제안한 법률안의 명칭이 문제된다. 근거법률인 개정안 제18조 제2항은 "조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다"고 규정하고 있는데 이에 따라 제안된 법률안의 명칭은 "주민조례발안에 관한 법률안"으로 되어 있어 근거규정과 그에 근거해서 제정된 법률간의 제목이 달라서 일반인이나 실무자는 물론 법률 전문가라고 할지라도 양자의 관계를 파악하기 어렵다. 이점에서 법률의 체계성과 접근성을 현저하게 훼손하고 있다.

66

주민조례청구권은 개정안 제18조에 구체적인 내용을 규정하는 것이 바람직하다. 이를 별도의 법률로 정하도록 하고 그에 따른 법률안에서 왜곡된 명칭을 사용하여 법률개념의 혼란을 초래하므로 바람직하지 않다.

99

셋째, 가장 큰 문제는 지방자치법과는 별도로 제안된 법률안의 제목을 "조례발안에 관한 법률"이라고 규정하여 마치 주민이 조례를 발안하고 직접 주민이 표결하여 주민이 직접 조례를 제정할 수 있는 주민발안제와 혼동을 초래하고 있다는 점이다. 실제 내용은 주민의 지방의회에 대한 조례청구인데 법률의 명칭에 '발안'이라는 개념을 사용하여 주민발안과 혼동을 초래하고 있다. 현행 주민투표법에 의하면 주민의 조례발안도 가능하다고 볼 수 있다. 주민투표법에서는 사실상의 주민발안을 '주민투표'라고 표현하고, 조례발안에 관한 법률에서는 주민발안이 아닌 것을 '발안'이라는 개념을 사용해서 혼란을 초래할 뿐만 아니라 주민발안의 내용을 왜곡시키고 있다.

이 점에서 주민조례청구권은 개정안 제18조에 구체적인 내용을 규정하는 것이 바람직하다. 이를 별도의 법률로 정하도록 하고 그에 따른 법률안에서 왜곡된 명칭을 사용하여 법률개념의 혼란을 초래하므로 바람직하지 않다. 규칙의견제출에 관한 개정안 제17조는 이미 청원법에 유사한 규정이 이미 있으므로 불필요한 조항이다.

3. 주민자치회의 법제화

1) 개정안의 내용

개정안 제25조는 종전의 주민자치위원회를 대치하기 위해서 6년간 시범실

시를 해왔던 주민자치회를 법제화하기 위해 지방자치법 개정안에 조항을 신설하고 있다. 주민은 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있고(제1항), 주민자치회의 기능을 ①주민의 화합 및 공동체 형성 ②읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의 ③지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리 ④지역발전과 주민의 복리증진 ⑤그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항을 규정하고 있다(제2항).

주민자치회의 기관으로 조례가 정하는 바에 따라 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다(제3항). 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다(제4항). 주민자치회의 재정확보책임과 지방자치단체의 행·재정 지원(제6항), 주민자치회의 정치활동금지(제5항), 주민자치회끼리 주민자치협의회 구성(제7항) 등을 규정하고 기타 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례범위안에서 주민자치회의 규약으로 정하도록 하고 있다(제8항).

2) 평가 및 보완의견

개정안의 규정 내용이 매우 모호하고 명확하지 아니하여 법률전문가로서도 문장을 이해하는 것이 쉽지 않다. 가독성이 매우 낮은 문장이다. 먼저 개정안의 내용을 이해 가능한 언어로 바꾸어 본다.

가장 난해한 문장은 제1항이다. “주민은...(중략)주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.” 여기서 주민이 누구이고 주민자치회가 누구로 구성되는 지가 문제된다. 먼저 앞의 주민은 전체로서 주민이라고 해석해야 문장의 해독이 가능해진다. 다음 여기서 주민자치회는 누구로 구성되는 지가 문제된다. 두 가지 해석이 가능하다. 하나는 주민자치회를 주민전체의 한 기관으로서 주민의 일부로 구성되는 것으로 이해할 수도 있고, 주민전체를 구성원으로 하는 단체로 해석할 수도 있다. 그 동안 시범실시를 해온 주민자치회는 전자이지만 문맥상의 해석으로는 후자에 가깝다. 하지만 제4항과 연계해서 종합적으로 보면 해석의 실마리를 찾을 수 있다. 개정안 제4항은 “위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며...(이하 생략)” 부분이다. 주민자치회 회원 중에서 위원을 선임한다면 주민자치회는 위원으로 구성되는

66

지역사단으로서 주민자치회가 작동가능하기 위해서는 주민자치회에 주민전체로 구성되는 기관으로서 회의체가 있어야 한다.

99

것은 아니라 주민전체로 구성되는 단체로 보아야 한다.

이렇게 보면 개정안의 다음과 같은 요지라고 해석할 수 있다. 읍·면·동마다 주민(전체)은 주민전체를 구성원으로 하는 주민자치회를 구성할 수 있다. 주민자치회는 주민전체로 구성되는 단체로서, 즉 지역사회(地域社團)으로 해석할 여지가 있다. 제2항의 주민자치회의 기능은 지역사회단으로서 주민자치회의 사무로 볼 수 있다. 지역사회단으로서 주민자치회에는 주민자치회가 선정한 위원으로 구성되는 회의체(이하 위원회라 함)를 구성하고, 그 위원회에는 조례가 정하는 방법에 따라 대표자 1인을 둔다고 해석할 수 있다. 지역사회단으로서 주민자치회가 작동가능하기 위해서는 주민자치회에 주민전체로 구성되는 기관으로서 회의체가 있어야 한다. 개정안에는 없지만 주민총회가 예정된 것이라고 볼 수 있다. 주민자치회가 그 위원회 위원을 선임하는 절차가 결여되어 있어 제8항에 의해 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 범위안에서 주민자치회 규약으로 정한다. 또한 주민자치회 규약을 누가 어떻게 정하는지에 대한 규정이 없어 실현하기가 어렵다. 또한 주민자치회의 기능 중 “읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의”(제2항 제5호)의 규정으로 미루어 보면 시장·군수·구청장의 하급기관인 읍·면·동의 행정기능은 원칙적으로 주민자치회의 기능은 아니고 그 중에서 주민생활과 밀접한 사무에 대해서만 주민자치회의 협의기능이 수행된다는 것인데 읍·면·동장과 주민자치회의 관계는 명확하지 않다.



더구나 제25조 어디에도 주민자치회의 자치권을 인정하고 있는 내용이 없다. 또한 주민자치회의 위원회가 결정한 것을 어떻게 이행하는지에 대한 언급도 전혀 없다. 따라서 주민자치회의 법적 위상이 무엇인지도 분명하지 않다. 주민자치회의 기능도 궁극적으로 본다면 소속 지방자치단체인 시·군·구의 사무가 된다. 즉, 주민자치회는 고유한 사무도 갖지 않는다. 고유한 사무도 없고, 고유한 재원도 없고, 자치권도 없는 주민의 단체를 풀뿌리자치라고 부르는 것은 무리가 있다. 불명확한 부분이 너무 많아 조례와 규약으로 커버할 수 없는 부분이 적지 않다. 이 개정안이 통과되는 경우에 실현과정에서 적지 않은 혼란이 초래될 것으로 본다. 이는 핵심적인 개정사항에 해당하므로 보완의견을 별도로 논의하기로 한다.

66

고유한 사무도 없고, 고유한 재원도 없고, 자치권도 없는 주민의 단체를 풀뿌리자치라고 부르는 것은 무리가 있다.

99

4. 지방의회의 역량 강화 및 인사권 독립

1) 개정안의 내용

지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다고 규정하여 지방의원에 대한 보좌인력을 둘 수 있는 근거를 마련하였다(개정안 제41조). 또한 시·도의회는 그 소속직원에 대한 인사권을 시·도의회 의장에게 부여하였다(개정안 제102조 제2항).

2) 평가와 보완의견

먼저 의원보좌인력(정책지원 전문인력)을 둘 수 있는 법적 근거를 마련한 것은 그동안 지방의원들이 꾸준히 주장해 왔던 사항을 수용한 것이기는 하지만 반드시 바람직한 것인지에 대해서는 찬반의견이 팽팽하게 대립한다. 서울시를 비롯한 여러 지방자치단체에서 그 동안의 다양한 형태의 지방의원 정책보좌인력을 개인별로 배정하여 의정활동을 지원하도록 한 적이 있었다. 이들 보좌인력들은 정책활동보다는 의원의 개인적 활동을 지원하는 경우가 많아 여론의 비판을 받은 적이 있다. 스위스를 비롯한 많은 나라에서는 지방의원은 물론 국회의원에 대해서도 개인 보좌인력을 배정하지 않고 있는 점, 보좌 인력이 의원과 주민간의 직접적인 접촉을 오히려 차단할 우려도 있는 점 등을 감안하면 반

드시 바람직한 것인지에 대해서는 재검토가 필요하다. 상임위원회별로 전문인력을 활용하여 정책지원을 받을 수 있도록 하는 것이 더 바람직할 수도 있으므로 심층적인 논의가 필요하다.

지방의회 소속직원에 대한 인사권 독립의 문제는 오랫동안 지방의원들은 물론 학계나 시민사회에서도 요구해 왔던 사안이다. 집행기관에 대한 견제기능을 보장하기 위해서는 의회직원에 대한 인사권을 지방의회의장이 행사하는 것은 당연한 것임에도 불구하고 그동안 주무부서인 행안부가 인사권 독립요구를 미루어 왔다. 이번 개정안에서는 광역의회에만 인사권독립을 인정하고 기초의회에 대해서는 현행대로 인사권독립을 인정하지 않고 있다. 기초의회나 광역의회나 똑같은 문제를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 개정안에서 광역의회만 인사권의 독립을 인정하고 기초의회에 대해서는 이를 제외한 것은 아무런 논리적인 근거나 실제적인 이유가 없다. 이 점에서 개정안의 의회사무직원에 대한 인사독립은 반쪽 개혁에 불과하고 기초의회를 경시한 것으로 보인다. 기초지방의회의 사무직원에 대한 인사권도 광역의회와 마찬가지로 독립시켜야 한다.

66

지방의회 소속직원에 대한 인사권 독립의 문제는 오랫동안 지방의원들은 물론 학계나 시민사회에서도 요구해 왔던 사안이다.

99

5. 지방자치단체의 조직 자율성 확대

1) 개정안의 내용

개정안은 시·도의 경우 필요 시 특정한 사무를 담당하는 부시장·부지사를 1명 또는 2명을 추가로 둘 수 있도록 해서 부단체장에 대한 인사자율성을 부분적으로 확대하고 있다(개정안 제122조).

2) 평가와 보완의견

부단체장의 숫자에 관한 문제는 기초 지방자치단체나 광역지방자치단체나 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 광역자치단체장만 1-2명의 부단체장을 더 둘 수 있도록 하고, 시·군·자치구에 대해서는 적용하지 않고 있어 부분개정에 그쳤다고 본다. 광역의 경우에도 부단체장의 증원한계를 엄격하게 법률로 규정하여 탄력성보다는 경직성을 드러내고 있다. 지방자치단체의 조직과 인사는 지방자치의 가장 기본적인 사항이므로 각 지방의 구체적인 상황에 따라 다양하게 정할 수 있도록 여지를 남겨두는 것이 바람직하다. 더구나 시·군·구도 그 규모나



66
부단체장의 정원에 대해 서는 조례로 정할 수 있도록 위임하는 것이 바람직하고, 구태여 한계를 두고자 한다면 5명 이하 또는 7명 이하 등과 같이 좀 여유 있게 규정하는 것이 바람직하다.

99

특성이 다양함에도 불구하고 획일적으로 1명으로 규정하고 있는 것은 지방의 현실적인 요구와 부합되지 않는 측면이 있다. 외국 사례를 보더라도 부단체장의 숫자는 지방마다 달리 할 수 있도록 재량을 주고 있다. 부단체장의 정원에 대해서는 조례로 정할 수 있도록 위임하는 것이 바람직하고, 구태여 한계를 두고자 한다면 5명 이하 또는 7명 이하 등과 같이 좀 여유 있게 규정하는 것이 바람직하다. 법률로 상한선을 정하는 대신에 부단체장 정원을 조례로 정하도록 하고 증원을 위한 조례개정은 주민투표를 거치도록 하여 주민에 의한 통제를 강화하는 것이 바람직하다. 개정안은 이 점에서 지나치게 경직되어 있고, 시도에 한정된 개정안이라는 점에서 대단히 미흡한 수준이다. 이 개정안에서도 기초지방자치단체는 경시되고 있는 것으로 비추어 진다.

6. 특별지방자치단체의 도입

1) 개정안의 내용

지방자치법 개정안 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 특별지방자치단체의 도입에 관한 부분이다. 개정안 제2조 제3항과 제11장(제195조 내지 207조)에서 규정을 하고 있다.

먼저 특별지방자치에 관해서 개정안 제2조 3항은 “제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 특별자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제11장에서 정하는 바에 따른다.” 첫 번째 문장은 현행법과 같으나 두 번째 문장에 차이가 있다.

다음으로 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다”고 하여 제2조 제3항을 구체화하고 있고 이어서 제11장에서 설치절차(제195조), 특별지방자치단체의 구역(제197조), 특별자치단체의 규약과 기구 등을 규정한다. 조직으로는 의회(개정안 200조)와 집행기관(개정안 제201조)을 둔다. 이어서 경비부담 등 운영, 가입탈퇴에 관한 규정을 두고 있다.

66

현행 지방자치법에서 지방자치단체의 종류로서 특별지방자치단체를 규정하고 있었으나 그 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

99

2) 평가와 보완의견

현행 지방자치법에서 지방자치단체의 종류로서 특별지방자치단체를 규정하고 있었으나 그 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(제2조 제4항). 그럼에도 불구하고 지금까지 이에 관한 대통령령을 정하지 아니하여 특별지방자치단체가 무엇인지에 대해서 논란이 심하였다. 지방자치단체조합을 특별자치단체라고 하는 견해도 있었고, 미국의 학교구와 같은 특별구가 이에 해당한다는 견해도 있었다. 개정안에서는 지방자치법 제11조에 규정한다고 개정했다고 해서 개정안 제11장에 규정하는 것이 특별자치단체가 된다고 볼 수 있다.

먼저 내용에 대한 평가를 하기 이전에 특별지방자치단체의 개념에 대해서 평가를 한다. 지방자치법은 종전처럼 지방자치단체조합은 그대로 둔 채 별도로 특별지방자치단체를 규정하고 있다. 그런데, 개정안의 특별지방자치단체는 지방자치단체를 구성원으로 하여 규약에 의해서 설치되는 지방자치단체간의 협력조직이라는 점에서 지방자치단체조합과 차이가 없다. 논리적으로 보면 제11장에 규정된 광역행정을 위한 ‘지방자치단체연합’을 특별지방자치단체로 부른다면 같은 성질의 지방자치단체조합도 특별지방자치단체조합이라고 해야 한다.

문제는 개정안 제11장에 규정된 내용을 특별지방자치단체로 부를 수 있겠는지 여부이다. 특별지방자치단체도 지방자치단체이다. 지방자치단체는 그 지역의 전체주민을 구성원으로 하는 지역사단이다. 이에 대해 제11조에서 규정하는 지방자치단체연합은 구성원을 지방자치단체로 한다. 즉, 주민을 구성원으로 하는 지역사회단이다. 따라서 이러한 조직을 특별지방자치단체라고 부르는 것은 개념의 혼란을 초래하고, 일반 지방자치단체의 자치권이나 운영을 왜곡시킬

위험이 있다. 따라서 제11장에 규정된 내용을 특별지방자치단체라는 개념으로 표현해서는 안된다. 차라리 지방자치단체연합이라고 부르는 것이 바람직하다. 제2조 제3항의 특별자치단체는 개념이 모호하고 실체가 없기 때문에 지방자치에 대한 혼란과 왜곡을 방지하기 위하여 삭제하는 것이 더 바람직하다고 본다.

다음으로 이러한 형태의 지방자치단체연합이 잘 작동해서 목적을 달성할 수 있을 지에 대해서는 지금 단계에서는 확신하기 어렵다. 지방자치단체간의 협력체라는 점에서 지방자치단체조합과 동일하고 목적사업의 범위만 다를 뿐 본질적으로 동일한 구조에 의해 운영된다. 지방자치단체조합이 제대로 운영되지 못한 것과 동일한 이유로 제11장에 규정된 지방자치단체연합이 잘 작동할 것인지는 의문이다.

66

인구규모에 따라 지방자치단체를 서열화하는 것에 문제점이 없는지 심도 있는 논의가 필요하다.

99

7. 기타 개정안에 대한 평가와 보완의견

앞에서 논의한 것 외에도 개정안에는 다음과 같은 것이 포함되어 있다. 주민감사청구제도개선, 주민에 관한 정보공개, 윤리심사자문위원회 설치, 지방자치단체장 인수위원회 설치, 중앙지방협력회의 설치, 지방자치단체에 대한 감독수단 강화, 대도시 특례 등을 들 수 있다. 주민감사청구제도는 외부통제를 강화하는 것으로 지방분권의 관점에서는 큰 의미가 없다. 주민에 대한 정보공개는 이미 정보공개법에서 지방자치단체의 공개의무를 규정하고 있고, 지방자치단체도 정보공개조례를 가지고 있어서 개정안으로 큰 의미가 없다. 행안부에 관련 기구가 늘어날 뿐이다. 단체장 인수위원회도 반드시 필요한지에 대해서 의문의 여지가 있고, 필요하면 조례로 설치하도록 하면 될 것이고, 개정안으로써 큰 의미는 없다.

중앙지방협력회의의 설치도 그동안 유사한 형태로 운영해 본 경험으로 미루어 큰 의미는 없으며 의견교류 내지 개별 지방자치단체의 민원을 전달하는 자리로 전락할 위험도 있다. 큰 역할을 기대하기 어려운 기구를 설치하기 위해 별도의 법률을 제정할 필요가 있을지 의문이다. 지방자치단체에 대한 감독을 강화하기 위한 개정안도 지방자치단체의 적법성 회복을 위한 의도로 볼 수 있지만 지방자치단체에 대한 중앙정부의 간섭이 과증해질 우려도 있다. 대도시 특례조항도 이미 현행 지방자치법에 규정되어 있으나 인구 100만 이상의 대도시

를 특례시로 하고 관계 법률에 따라 행·재정운영과 감독상 특례를 둘 수 있도록 하고 있다. 특례는 이 규정이 없어도 관계 법률에서 규정하면 되므로 지방자치법 개정안으로 특별한 의미는 없다. 한 가지 지적할 것은 이러한 특례를 지방자치단체의 인구규모만 기준으로 획일적으로 할 것인지는 의문의 여지가 있다. 인구규모에 따라 지방자치단체를 서열화하는 것에 문제점이 없는지 심도 있는 논의가 필요하다.

III. 개정안에 보완되어야 할 사항

앞에서 개정안을 항목별로 내용을 살펴보고 평가를 해본 결과 개정안은 ‘지방자치법 전부개정법률안’의 명칭과는 부합하지 않게 의미있는 내용은 거의 없고 내용적으로도 문제가 많다. 지방분권을 위해서 반드시 개정해야 할 사항은 개정안에 포함되지 않고, 별로 의미가 없거나 바람직한 방향의 개혁과는 거리가 먼 내용이 적지 않다. 개정을 위한 개정안에 불과하다. 지방자치법 개정안이 의미를 가지려면 최소한 다음사항은 반드시 추가되고 보완되어야 한다.

1. 지방입법권의 확대

자치입법권의 강화는 지방정부의 자치기관으로서 위상정립을 위한 기본적인 과제이다. 현재의 지방자치는 국가가 법령으로 지시한 정책을 지방자치단체가 하급기관으로 수행하고 있는 것에 불과하다. 만약 법령대로 업무수행을 하여



잘못된 결과가 나와도 지방의 책임이 아니라 지방에게 지침을 내린 법령을 정한 국가의 책임이 된다. 따라서 지방자치의 본질적인 요소를 이루는 자기책임성에 배치되고, 타자책임을 강요하는 것이 된다. 특히 문제되는 지방자치법 제22조 단서의 문제이다.

현행 지방자치법 제22조(조례)

지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

66

스위스나 일본의 경우처럼 보다 적극적으로 입법을 통하여 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 조례에 근거하도록 하는 것이 바람직하다.

99

헌법이 개정되지 않은 상황에서 지방자치법 제22항 단서를 삭제할 수 없다는 논리가 있을 수 있으나 학설상으로는 이 단서조항이 지방자치를 보장하는 헌법에 위반된다는 주장이 매우 유력한 학설이다. 또한 우리와 유사한 방식으로 지방자치를 보장하는 나라에서도 우리의 지방자치법 제22조 단서와 같은 규정을 두고 있는 나라는 없다. 본 단서조항은 오히려 법원으로 하여금 지방자치단체의 입법권을 협소하게 해석하도록 영향을 미친다. 다른 선진국과 마찬가지로 본 단서조항을 삭제하여 학설·판례의 자연스러운 발전에 맡기는 것이 바람직하다. 스위스나 일본의 경우처럼 보다 적극적으로 입법을 통하여 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 조례에 근거하도록 하는 것이 바람직하다. 이에 헌법개정전이라도 다음과 같이 지방자치단체의 입법권을 강화하여 지방의 정책결정을 자기책임하에 할 수 있도록 해야 한다.

현행 지방자치법	개정안의 제안
제22조(조례)지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. <u>다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.</u>	제22조 ① 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. ② 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정하는 때에는 조례에 근거해야 한다.

행안부는 이렇게 개정하는 것이 헌법 제37조 제2항에 위반된다는 입장이지만 타당성이 없다. 왜냐하면 헌법 제37조 제2항은 국민의 권리제한은 법률로써

제한할 수 있도록 하고 있는데, 지방자치법에서 조례로 주민의 권리제한이나 의무부과를 할 수 있도록 하면 헌법 제37조 제2항의 요청은 충족되기 때문이다. 헌법재판소나 대법원에서는 조례의 근거가 되는 위임법률은 반드시 구체적인 필요는 없으며 포괄적 위임으로도 가능하다는 입장이다. 그렇다면 이 글에서 제안한 개정안 제22조 제2항은 조례제정을 위한 위임근거법률이 된다. 행안부의 논리를 따르면 지방자치법은 법률도 아닌 것이 된다.

2. 마을자치의 재도입

한국의 지방자치역사에서 치명적인 실수는 읍·면자치를 폐지하고 군자치로 전환한 것에 있다고 본다. 읍·면자치를 폐지함으로써 풀뿌리 자치는 실종되었다. 주민생활이 주민의 결정에 좌우되는 자치체함과 자치책임을 학습하지 못하고 있다. 시·군·구자치하에서 주민은 실명(實名)으로 구체적인 생활정치的主체가 되지 못하고 익명과 통계숫자로 존재하고 정치 내지 권력정치의 추상적인 객체가 되어버린다. 주민은 거대규모의 시·군·구 자치체하에서 수동적이고 무책임한 관리대상으로 전락한다.

국민주권을 국가차원이나 시·도나 시·군·자치구 단위에서 직접 실현하는 것은 현실적으로 어렵다. 주민들이 자신의 문제를 직접 결정하고 책임을 지는 국민주권의 실현은 좁은 공간인 마을단위에서 비로소 가능하다. 우리나라에서 마을자치의 실종은 민주주의의 위기와 때를 같이 한다. 5.16 군사정변으로 지방자치가 중단되고 잠정적으로 읍·면자치를 폐지하고 군자치를 도입한 것에서 비롯된다.

66

한국의 지방자치역사에서 치명적인 실수는 읍·면자치를 폐지하고 군자치로 전환한 것에 있다고 본다.

99



66

풀뿌리 수준의 지방자치를 실현하기 위해서는 선진국처럼 읍·면·동 단위에서 마을자치를 도입하여야 한다.

99

개정안에서 제안된 주민자치회는 지방자치의 요소를 갖추지 못하고 있다. 지 역사단으로서 주민이 결여되어 있고, 고유사무와 고유세원을 갖지 못하여 자기 결정과 자기책임성이 없어 명칭과는 달리 자치가 없다. 일부주민의 참여제도로 의미가 전혀 없는 것은 아니지만 지방자치로서 주민자치와는 거리가 멀다. 풀뿌리 수준의 지방자치를 실현하기 위해서는 선진국처럼 읍·면·동 단위에서 마을자치를 도입하여야 한다. 이를 위해서 지방자치법에 제2조에 지방자치단체의 종류로 읍·면·동을 추가하는 입법조치가 필요하다. 또한 읍·면·동의 자치사무도 지방자치법에서 규정해야 한다. 먼저 국가사무와 시·도사무, 시·군·구의 사무를 먼저 규정하고 그 외의 지역사무는 모두 읍·면·동의 사무로 하도록 규정하여 보충성의 원칙과 전권한성의 원칙을 실현해야 한다. 읍·면·동 마을자치의 기구로 지방의회를 반드시 두어야 하는 것은 아니며 주민 수가 2만 명 이하인 경우에 주민총회로 지방의회를 갈음할 수 있도록 하는 것이 주민의 직접적인 자기결정을 실현하기 위해서 바람직하다. 지방자치단체장에게 권력이 집중되어 여러 가지 부작용이 나타나고 있는 만큼 집행기관의 구성도 읍장, 면장, 동장의 독립제로 운영하는 것보다는 5~9인으로 구성되는 합의제 집행기관을 읍·면·동의 현장으로 채택할 수 있는 방안을 생각할 수 있다. 현재의 동장은 이 합의제 집행기관의 보좌기관인 사무장으로 하여 집행기관을 일원화하는 것이 바람직하다. 또한 읍·면·동세로 재산세를 공유세원으로 해서 읍·면·동이 일정세율을 부과할 수 있도록 하고, 주민세를 읍면동의 독립세원으로 전환하는 등 풀뿌리 지방자치단체로서 읍·면·동의 재정확보방안을 생각해 보아야 한다.

3. 주민투표법의 전면개정

지방의회와 국회에 대한 국민신뢰가 바닥이다. 국회에 대한 신뢰는 모든 공공기관 중에서 꼴찌다. 국회를 조금이라도 신뢰를 한다는 국민은 15%에 불과하다. 국민의 85%는 국회를 조금이라도 신뢰하지 않는다는 것이 된다. 지방의회 신뢰도는 조사된 것이 없지만 지방의회를 폐지하라는 목소리도 적지 않다는 점에서 국회보다 높지는 않을 것이다. 대의민주주의에 대한 심각한 위기다. 지방의회나 국회가 해야 할 일은 하지 않고, 하지 말아야 할 일을 골라서 하기 때문이다.



66

주민투표는 지방의회가 잘못 의결한 조례나 결정을 주민이 주민투표로 폐기시키는 제도이다. 일종의 비상브레이크라고 할 수 있다. 이에 대해 주민발안은 지방의회가 주민이 요구하는 조례나 결정을 하지 않는 경우에 주민들이 직접 안건을 발안하여 주민투표로 결정하는 것을 의미한다. 주민에 의한 비상가동장치라고 할 수 있다. 이러한 제도를 도입한 스위스나 미국에서는 의회가 활동을 함에 있어서 주민의사가 최우선의 기준이 된다. 의회의 결정이 주민투표에 의해 폐기되지 않도록 신중을 기하고, 주민발안에 의해 의회가 주도권을 상실당하지 않도록 하기 위해 주민들의 의사를 의회의 결정에 반영하게 된다. 이런 제도 덕분에 스위스에서는 의회에 대한 신뢰도가 66%에 이른다.

99

우리나라에도 주민투표법이 2004년부터 실시되었다. 지난 15년간 전국 243개 지방자치단체에서 겨우 8건 실시되었다. 그나마 주민이 지방문제에 제기한 것은 3건에 불과하다. 어렵게 도입된 제도가 왜 이렇게 작동하지 않을까? 제도설계가 잘못되었기 때문이다. 주민투표법에는 주민투표가 없다. 주민투표를 주민투표로 오해하고 있다. 그래서 서울시 무상급식이나 경남진주의료원 폐지가 조례에 의해 결정되었지만 조례를 폐기하는 주민투표 대신에 무상급식실시나 단계적 실시를 제안하는 편법적 주민발안이, 진주의료원재개원을 요구하는 주민발안이 주민투표의 이름으로 제기되었다.

조례에 대한 주민투표가 제기되어 반대표가 많으면 조례는 소급하여 폐기되

고 주민이 원하지 않았던 결정은 없었던 것으로 되어 원상회복이 된다. 이에 대해 지방의회의 결정에 대해 주민발안이 제기되어 가결되더라도 주민투표와는 달리 지방의회의 결정은 새로운 주민결정이 효력을 발휘할 때까지 유효한 것이 되고 정당화된다. 원상회복이 되지 않는다. 주민통제에 공백이 생기게 되고 시간도 많이 걸린다.

현행 주민투표법의 주민투표는 주민투표가 아니다. 주민투표의 이름으로 주민발안만을 규정하고 있다. 주민투표와 주민발안의 차이를 제대로 알지 못한 채 주민투표법을 제정한 것이다. 브레이크와 악셀레이터를 혼동한 것이다. 주민투표법을 전면적으로 개정하여 이러한 오류를 바로잡도록 해야 한다. 주민투표법의 근거법인 지방자치법 제14조는 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다고 하면서 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다고 하여 주민투표가 무엇인지를 규정하지 않고 있다. 지방자치법 제14조를 개정하여 주민투표와 주민발안에 대한 규정을 하여야 한다. 현행 지방자치법의 주민투표는 주민표결(Volksabstimmung)을 의미하고 있을 뿐이다. 주민표결의 원인에 주민투표와 주민표결로 구분하여 규정하도록 지방자치법 제14조를 개정하고 그에 맞추어 주민투표법을 주민투표와 주민발안에 관한 법률로 개정하고 구체적인 내용을 규정해야 한다.

그럼에도 불구하고 행안부의 주민투표법 개정안은 이와 같은 근본적인 문제는 손도 대지 않고 오히려 개악시키고 있다. 특히, 주민투표개표를 위한 최소투표율 1/3을 폐지한 대신에 가결요건으로 유권자 전체의 1/4 찬성을 요구하고 있다. 이렇게 되면 주민투표의 경우 투표율이 1/3인 경우 투표자의 75% 이상이 찬성해야만 가결된다. 투표율이 25%가 되지 않으면 투표자 100%가 찬성해도 안건은 부결되는 결과가 된다. 주민발안의 경우는 반대결과가 생긴다. 어느 경우에도 불합리하다. 직접민주주의의 메카인 스위스에서는 주민표결의 결정요건을 투표자의 과반수로 규정하고 있다. 표결에 참여하지 않는 소극적 주민보다 적극적으로 참여한 주민의 의사를 존중하는 것이다. 적극적 참여인센티브를 부여하고 있는 스위스의 입법례가 훨씬 설득력이 있다.

66
직접민주주의의 메카인 스위스에서는 주민표결의 결정요건을 투표자의 과반수로 규정하고 있다. 표결에 참여하지 않는 소극적 주민보다 적극적으로 참여한 주민의 의사를 존중하는 것이다.
99

주민투표법은 지방세를 비롯한 공과금이나 예산, 행정기구나 공공시설 등 가장 중요한 지방문제에 대해서는 주민투표나 주민발안을 할 수 없도록 규정하여 무용지물로 만들고 있다. 주민에 의한 통제를 위해서는 이러한 대상의 제한도 폐지해야 한다. 아예 주민투표법의 표제를 ‘주민발안과 주민투표에 관한 법률’로 개정하고, 주민발안과 주민투표를 구분하여 각각 규정하고 대상제한도 철폐하고, 절차요건도 간소화해야 한다. 그래야 주민투표와 주민발안이 활성화되고, 지방의회는 모든 활동에 주민의사를 의정활동에 충실하게 반영시키려고 노력하게 될 것이다. 이에 따라 지방의회에 대한 신뢰도 높아질 것이다.

66
정당공천제도는 지방자치를 망치고 있을 뿐만 아니라 중앙정치도 망치고 있다. 지방정치를 살리고, 중앙정치도 살리기 위해서는 지방선거에서 정당공천제도는 반드시 폐지되어야 한다.

4. 지방선거 정당공천폐지

진영 행정안전부장관은 취임 100일을 맞이하여 한 언론사와 인터뷰에서 “기초단체장과 기초의원 정당공천제는 실질적인 지방분권과 자치를 위해 반드시 폐지되어야 한다”는 입장을 밝혔다. 지방분권전국회의를 비롯한 시민사회와 학계에서 20여년 전부터 지방선거에서 정당공천폐지를 주장해왔다. 지방선거 정당공천폐지는 문재인 대통령도 2012년 대통령 선거에서 정당공천폐지를 공약하였고, 자유한국당의 박근혜후보도 마찬가지로 공약하였던 내용이다.

각종 여론조사에서 국민의 70%정도가 지방선거에서 정당공천폐지를 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 국회에서는 선거법을 개정하지 않고 있다. 정당공천이 지방정치를 주민을 위한 것이 아니라 지역구 국회의원을 위한 것으로 왜곡시키고 있다는 것을 전 국민은 잘 알고 있다. 정당공천제가 존재하는 한 지방정치인들은 주민에게 충성을 하는 것이 아니라 사실상의 공천권자인 지역구 국회의원에게 충성을 다하게 된다. 이로 인하여 지방정치는 철저하게 중앙정치에 예속되고, 주민의 복리보다는 지역구 국회의원의 정치적 이익이 지방정치를 좌우한다. 국회의원들도 정당공천제를 통해서 전국적인 국가문제는 뒷전으로 하고 지역적인 지방문제에 몰두함으로써 국회의 본래 기능도 충실히 수행하지 못하고 있다. 정당공천제도는 지방자치를 망치고 있을 뿐만 아니라 중앙정치도 망치고 있다. 지방정치를 살리고, 중앙정치도 살리기 위해서는 지방선거에서 정당공천제도는 반드시 폐지되어야 한다.

기초지방선거 정당공천 폐지는 많이 늦었지만 반드시 실현되어야 할 지방분

99

권의 핵심과제이다. 지방선거 정당공천폐지는 지금 행정안전부가 추진하는 어떤 지방분권정책보다도 중요한 지방분권과제이다. 행안부장관은 기초지방선거 정당공천폐지를 주장만 할 것이 아니라 관련법률 개정안을 국회에 제출하고 통과시키도록 전력을 다해야 한다.

IV. 맺는 말

대한민국의 국민은 누구나 지방분권이 문재인 정부의 핵심적인 국정과제인 것으로 알고 있다.

문재인 대통령은 후보자 시절은 물론 대통령에 취임한 이후에도 기회가 있을 때마다 연방제수준의 지방분권을 추진하겠다는 약속을 하였기 때문이다. 그런데, 2018년 3월 이후 더 이상 이러한 발언은 찾기 어렵다. 이러한 현상이 대통령이 약속한 연방제수준의 지방분권을 포기한 것인지 아무런 언급이 없어 궁금하다.

2018년 10월 30일 경주에서 문재인 대통령은 “243개 지방자치단체 하나하나의 성장판이 열려야 대한민국 전체가 성장할 수 있다”고 했다. 또한 2019년 1월 10일 기자회견에서 “지역의 성장판이 열려야 국가경제의 활력이 돌아온다”고 했다. 전적으로 공감을 한다. 미래학자인 토플러는 지식정보사회에서 국가가 지방을 이끌어 가던 시대는 끝났다고 했다. 대신 지방이 혁신의 실험실이 되



66
내용이 없고 왜곡된 지방자치법 개정안을 국회에서 그냥 통과시키면 중앙집권을 고착화하는 것이 된다. 국회의 심의 과정에서 지방자치법 개정 안을 제대로 수정하고 보완하는 것이 필요하다.

99

어야 한다고 했다. 이를 위해서는 지역주민과 지방정부가 지역발전을 위해 무슨 일이든 결정하고 실천할 수 있어야 한다.

그런데 헌법과 지방자치법은 지역주민과 지방정부가 일을 할 수 없도록 지방의 손발을 묶어 놓고 있습니다. 지방자치법은 제22조 단서에서 “주민의 권리제한이나 의무부과를 위해서는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다. 지방정부에게는 국가의 위탁조례만 즉, 하청조례만 허용한다는 의미이다. 지방정부는 국가가 시키는 조례만 제정하고, 자발적인 조례는 금지하고 있다. 이는 결국 일을 하지 못하도록 헌법과 법률이 지방의 손발을 묶는 족쇄가 되고 있다. 지역성장판을 열어 지역을 발전시키고, 국가발전을 위해서는 지방의 손발에 채워놓은 족쇄를 풀어서 마음껏 일할 수 있도록 해주어야 한다. 이를 위해서 헌법을 개정해서 지방입법권을 보장해주는 것이 가장 바람직하지만, 그 이전이라도 지방자치법을 개정해서 제22조 단서를 삭제하고, 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 조례로 할 수 있도록 해야 한다(조례유보).

마을자치도 선진국수준의 지방자치를 위해서 반드시 넘어야 하는 산이다. 변형되고 왜곡된 마을자치가 아니라 제대로 된 풀뿌리자치단체로서 마을 자치를 보장해야 한다. 마을자치를 통해서 주민들이 지역공동체의 문제를 결정하는 데 직접 참여함으로써 자치를 체험하고, 그에 대한 책임을 스스로 지는 시민으로 성숙할 수 있는 기회를 보장해야 한다. 풀뿌리자치가 없는 지방자치는 기초가 허약한 건물과 같이 취약하다. 국가에서 민주주의도 풀뿌리 자치의 경험이 없으면 지켜내기 어렵다. 이점에서 이제로도 왜곡된 ‘주민자치’ 대신에 선진국에서의 검증된 마을자치를 제대로 도입해서 발전시켜야 한다. 전통적인 읍·면·자치단체를 재도입하고 동자치단체로 확산해야 한다.

이러한 내용이 빠진 지방자치법 개정안은 지방분권에 대한 시대적 요구를 담지 못하고 있다. 이를 전부개정안이라고 하는 것은 실질에 부합하지도 않는다. 지금이라도 여기서 검토한 개정안의 미비점을 보완하여 새롭게 개정안을 마련해야 한다. 내용이 없고 왜곡된 지방자치법 개정안을 국회에서 그냥 통과시키면 중앙집권을 고착화하는 것이 된다. 국회의 심의 과정에서 지방자치법 개정안을 제대로 수정하고 보완하는 것이 필요하다. 그래야 문재인 대통령이 강조한 지방의 성장판이 비로소 열릴 수 있다.

지방자치법 전면개정의 의의와 과제

김수연

법학박사,
시도지사협의회 제도분권부장



1. 지방자치법의 의의

지방자치법은 이름 그대로 지방자치의 기본이 되는 법이라고 할 수 있다. 특별히 법률명에서 기본법이라는 명칭을 사용하고 있지는 않지만, 법률의 내용과 성격이 지방자치의 기본법이라는 점은 부인할 수 없다. 따라서 헌법에서 보장하고 있는 지방자치제도의 보장을 위해 실질적으로 필요한 제도를 구체적으로 구현하기 위해서는 지방자치법의 마련이 필수적이다. 현재의 지방자치법 역시 1987년 개헌에 따라 실질적인 지방자치를 실시할 수 있도록 제도화하는 차원에서 1988년 전부개정이 이루어졌다.

66
헌법 제117조는 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정”을 정할 수 있음을 보장하고 있다.

그렇다면 헌법이 보장하고 있는 지방자치제도를 구체화하는 법률이자, 지방자치의 기본법인 지방자치법은 그 규정의 수준이 자세하면 할수록 좋은 것일까. 지방자치의 실시와 발전을 위해 가능한 모든 사항을 망라하여 법률에 근거와 세부내용을 마련하고 규정하는 것이 필요한지에 대한 의문이 든다. 왜냐하면 지방자치법은 지방자치단체의 자치규정인 ‘조례’와의 관계를 고려하여야 하기 때문이다.

지방자치제도는 헌법에서 보장하고 있는데, 헌법 제117조는 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정”을 정할 수 있음을 보장하고 있다. 이에 근거하여 지방자치단체는 ‘조례’를 규정하고 있는 것이다. 그렇다면 헌법의 하위법인 지방자치법은 지방자치단체가 ‘자치에 관한 규정’ 즉 ‘조례’로 규정할 수

있도록 입법의 여지를(또는 조례의 영역을) 보장 내지 확보해 주어야 하는 것이 헌법의 취지에 부합하는 것이다.

따라서 지방자치법이 지방자치의 기본법이라고 하여 지방에서 발생가능한 모든 상황에 대한 예측가능성을 동원하여 모든 내용을 규정하고자 하거나 규정할 필요는 없다는 의미이다. 오히려 이러한 접근은 헌법에서 보장하고 있는 지방자치제도의 취지를 살리지 못하고 중앙정부에 의한 획일적 자치(?)의 모습으로 왜곡될 우려가 있다. 지난 1949년 7월 4일 제정된 이후 지방자치법의 개정 연혁만 보더라도¹⁾ 본 법은 상당히 많은 내용을 담아 규정이 점차 확대되어 왔음을 알 수 있다.

2. 지방자치법 전부개정안의 의의

현재 정부가 발의한 「지방자치법」 전부개정안이 무사히 국회의 관문을 통과한다면 「지방자치법」은 30년 만에 전면개정되는 것이다. 1987년 개헌에 따라 실질적인 지방자치를 실시할 수 있도록 제도화하는 차원에서 1988년 「지방자치법」이 전부개정된 이후 30년 만의 일이다. 형식적으로는 지난 2007년에도 있었으나, 당시 개정은 법문장의 표기를 쉬운 우리말로 풀어쓰고, 문장을 간결하게 다듬는 차원의 전부개정이었을 뿐 실질적인 내용의 변화를 가져온 것은 아니었다.

66
이번 전부개정안은 자치분권의 정신과 방향성이 그대로 『자치분권 종합계획』에 반영되고, 이를 「지방자치법」 전부개정안을 통해 구체화하였다는 점에 의의가 있다.

이번 전부개정안은 2018년 3월에 발의한 정부의 개헌안 → 자치분권 종합계획 → 지방자치법 개정으로 이어진 것으로서, 정부개헌안에서 강조되었던 자치분권의 정신과 방향성이 그대로 『자치분권 종합계획』에 반영되고, 이를 「지방자치법」 전부개정안을 통해 구체화하였다는 점에 의의가 있다.

99

전부개정안의 주요 내용에는 4대 분야 24개 과제가 포함되어 있다. 구체적으로 보면, 주민자치의 강화와 주민직접참여제도의 강화, 실질적 자치권의 확대를 위해 국가-지방 간 사무배분에 관한 내용, 지방의회 소속 사무직원에 대한 인사권 독립, 정책지원 전문인력의 보장 등을 규정하였고, 지방자치단체의 투명

1) 당초 법은 지방재정에 관한 규정까지 모두 포함하고 있었고, 지방재정에 관한 사항을 제외하면 현재보다 조문의 수는 현저히 줄어들었다.

66

개헌안에 따른 자치분권의 이념과 가치, 방향성은 법률 제·개정을 통해서라도 추진 하겠다는 정부의 의지를 여러 번 표출한바, 지방분권에 대한 기대가 남아있는 상황 이다.

99

성·책임성 제고를 위해 정보공개 확대 및 지방의회의 책임을 강화하였으며, 중앙-지방협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능률성을 강화하기 위해 특별지방 자치단체의 도입 및 대도시 특례 근거 규정을 마련하는 등의 내용을 담고 있다.

한편 문재인 정부는 헌법학자, 법률가, 행정학자, 정치학자 등 각 분야별 전문 가와 시민단체 및 세대별 시민대표 등으로 구성된 『국민헌법자문특별위원회』 를 구성하여 동 위원회로부터 개헌안을 자문받아, 2018년 3월 26일 헌법개정 안을 발의하였다. 정부의 개헌안이 의미가 있는 것은 주요 분야, 특히 지방자치 분야로 한정하여 보자면 문재인정부 출범 당시부터 강조했던 자치분권에 대한 정부의 방향성과 의지를 확인할 수 있는 기준이 되기 때문이다. 아쉽게도 개헌 은 국회의결이 성립되지 못해 불발되었지만, 개헌안에 따른 자치분권의 이념과 가치, 방향성은 법률 제·개정을 통해서라도 추진하겠다는 정부의 의지를 여러 번 표출한바, 있어 지방 입장에서 아직까지 지방분권에 대한 기대가 남아있 는 상황이다.

2018년 10월에 발표된 『자치분권 종합계획』은 2017년 10월 26일 대통령과 시·도지사 간담회에서 보고된 “자치분권로드맵(안)”을 토대로 하여 권역별 현장 토론회 및 지방정부와 중앙정부, 일반 국민의 의견을 수렴하여 마련하였다.

따라서 최근 정부가 발의한 「지방자치법 전부개정안」은 이러한 개헌안에서



부터 자치분권 종합계획을 거쳐 이어진 것으로써, 자치분권정책의 구체화 과정 의 결정체라고 할 수 있다. 또한 30년 만의 전부개정이기 때문에 법제사적 의미 는 물론, 지방자치의 기본법으로서 자치분권의 시대정신을 종합적으로 반영하 여야 한다는 점에서도 매우 중요하다.

3. 지방자치법 전부개정안에 대한 평가

(1) 주민자치 강화 및 기관구성 다양화 근거 마련

먼저, 지방자치법의 목적이 주민자치 원리를 구현하는 데 있음을 명시하고, 주민이 지방자치행정에 적극 참여할 권리를 신설하며, 주민발안제도를 도입, 조 례 제정 및 개·폐 청구요건을 완화하고 주민투표제도를 개선하는 등 실질적인 주민참여권을 강화하는 내용을 담고 있다. 입법취지를 설명하는 보도자료를 보 면, 주민 주도로 마을의제를 수립하고 선정된 마을계획을 이행할 수 있도록 지 원하는 풀뿌리 주민자치기구인 주민자치회의 설치·운영에 관한 기본사항과 국 가 및 자치단체의 행·재정적 지원 근거를 법률에 명시하고, 주민자치회 운영에 필요한 구체적 사항은 지역여건에 따라 자치단체가 자율적으로 정할 수 있도록 조례에 위임한다고 밝히고 있다.²⁾

「지방자치법」 전부개정안 제13조의 3에서 9개의 항에 걸쳐 주민자치회의 설 치 및 운영에 관하여 규정하고 있고, 그 내용 중 일부는 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭:지방분권법)」의 내용과 유사·동일하고 일부는 추가·보완되었다. 문제는 주민자치를 관치의 변형인 형식적인 자치가 아 니라 실질적으로 주민이 자주적인 결정을 할 수 있는 제도로 운영하기 위해서 는 보다 면밀히 제도를 구상할 필요가 있다. 우선 지방자치법 전부개정안에는 주민총회에 관한 규정이 누락되어 있고, 읍면동 주민자치회의 하위인 분회의 지위와 역할에 대한 사항이 명시되어 있지 않으며 지방자치법과 해당 지방의회 의 조례, 주민자치회의 규약 간 어느 범위까지 각각 입법을 담당해야 하는지에 대한 구분이 명확하지 않다. 주민자치를 실질화하고 법률에 대한 조례의 입법

2) 행정안전부 홈페이지 보도자료 참조(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttid=66773).

여지를 확보하기 위해서는 각각의 입법 영역에 대한 고려가 필요하다.

지방자치단체의 기관구성 다양화 근거 마련과 관련하여 지방자치단체의 규모가 상당한 차이가 남에도 불구하고 지금까지 기관대립형 구조로만 운영하여 오던 것을 다양화하여 주민의 선택에 의해 결정할 수 있도록 근거를 마련한 점은 큰 의미가 있다. 다만 기관구성 다양화를 구체적으로 실현하는 방안에 대해서는 심도있는 검토와 지방의 의견수렴이 필요하다는 점은 두말할 필요가 없을 것이다.

66

최근 지방자치단체의 역할과 기능은 매우 확장되어 가고 있고, 국가정책이 지역주민에게 미치는 영향력도 지대하여 지방자치법 제 11조 규정에 대한 재고가 필요하다.

99

(2) 사무의 배분

지방자치단체의 사무와 관련하여 개정안 제11조는 현행 지방자치법 제11조와 동일한 내용으로 유지, 일부 호의 항목만 정리하는 수준으로 규정하고 있다.

최근 지방자치단체의 역할과 기능은 매우 확장되어 가고 있고, 국가정책이 지역주민에게 미치는 영향력도 지대하여 이러한 단순 분류가 부적절한 경우가 다수 있어, 그동안 견고히 국가사무 내지 기능으로 인식되어 온 지방자치법 제 11조 규정에 대한 재고가 필요하다.

예를 들면, 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로서 나열하고 있는 사무 중 “고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구”라는 규정도 지나치게 추상적이고, 지방자치단체가 이러한 기능을 수행할 수 있는 역량이 부족한 것으로 선제적 판단을 내리게 하여 지방자치와 분권추진의 중요한 장애물이 되고 있다. 또한 그동안 전형적인 국가의 사무로 인식되어 온 사무들 중에서도 지방으로 이양하거나 지방에서 수행하는 것이 지방자치의 전권한성, 종합 행정의 추진이라는 점에서 바람직한 영역들이 존재한다. 따라서 이번 전부 개정안에서 이러한 변화를 담아 사무배분에 관해 재검토하는 것이 바람직하다고 생각한다.

게다가 그동안 지방자치법에서 사무배분에 관한 기준을 명시하면서도 다른 법률에서 달리 정하는 경우, 다른 법률이 우선하도록 규정하고 있는 규정은 사무배분의 실질적 효력을 약화시키는 요인이 되어 왔는바, 개정안에서도 여전히 해당 조문이 유지되고 있는 점은 매우 아쉽다.



(3) 대통령령에 의한 자치조직권의 제한

개정안은 필요시에 특정목적을 위한 부단체장(시·도)을 현재 2명에서 1명씩 더 증원할 수 있고, 인구가 500만 명 이상인 경우에는 2명을 더 증원할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이것은 지방의 자치권을 일측면 확대한 것이라고 평가할 수 있으나, 여전히 자치조직권 관련 주요 내용과 기준은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있는 점은 자치조직권에 대한 한계로 작용한다.

현재 자치조직권에 대한 법령의 입법태도에는 두 가지 문제점이 있다. 첫째는 동일한 기준에 의해 획일적으로 규정하고 있다는 점이다. 현재 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서는 지방자치단체의 실·국·본부 수까지 인구규모에 따라 획일적으로 정하고 있다. 동일 인구라고 하더라도 내륙 도시의 성격이 강한 지역과 농어촌 지역의 성격이 강한 지방은 필요한 조직과 인력구성이 다를 수밖에 없고, 달라야 함에도 불구하고, 한가지 기준에 의해 동일하게 취급하고 있는 것이다. 둘째, 대통령령에서 지나치게 자세하게 규정하여 대통령령에 의해 자치조직권을 과도하게 제약하고 있는 점이다. 대통령령에 의한 과도한 제약은 자치조직권을 유명무실하게 만들 수 있다. 따라서 근본적으로 자치조직권은 지방자치권의 핵심적 사항으로서 대통령령에 의해 제한할 것이 아니라 조례에 의해 자율적으로 규율될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

66

자치조직권 관련 주요 내용과 기준은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있는 점은 자치조직권에 대한 한계로 작용한다.

99



66

특별지방자치단체에 관해서는 지역의 다양한 행정수요에 부응하고, 지역 간 유연한 대응을 위해 도입이 필요하다는 점에서 입법취지에 공감할 수 있다.

99

(4) 국가감독권 및 개입의 허용

개정안에는 시장·군수·구청장의 위법·부당한 명령이나 처분, 그리고 시·군 및 자치구 의회의 재의결이 위법하다고 판단되는 경우에 주무부장관이 시·도지사에게 시정명령, 재의요구 지시는 물론 직접 시정명령, 직무이행명령 또는 재의요구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 명분상으로는 지방의 위법적 입법작용에 대해 국가가 직접 개입하겠다는 의도로서, 위법성 여부만을 문제삼는 것이라고 주장할 수 있다. 그러나 기초지자체에서 위법한 조례를 제정하는 행위에 대해서는 광역 지자체가 제어를 하고, 나아가 사법기관에서 판단을 받을 문제임에도 국가가 개입하도록 문을 열어두는 것은 과도한 국가 감독권의 행사로 평가할 수 있다. 이는 자치사무에 대해서도 국가가 직접 개입하는 것을 허용하는 것으로 표면적으로는 보충적 개입이라고 하지만 자치사무에 대한 자치적 판단을 존중하지 않는 과도한 개입이다. 특히 지방의회의 재의결 사항에 대해서조차 중앙부처 장관의 개입을 허용하고 있어 지방의 자치적 판단에 대한 과도한 개입으로 볼 여지가 있다.

(5) 특별지방자치단체의 도입

특별지방자치단체에 관해서는 지역의 다양한 행정수요에 부응하고, 지역 간 유연한 대응을 위해 도입이 필요하다는 점에서 입법취지에 공감할 수 있다. 지방자치단체 상호간의 연계와 협력을 위한 제도로서 기존의 지방자치단체 조합이나 행정협의회의 단점으로 지적되었던 구속력과 집행력 등에 대한 보완이 이루어진 형태라는 점에서 가장 강력한 지방자치단체의 결합이라고 할 수 있다. 다만, 특별지방자치단체의 설치부터 해산까지 행정안전부장관의 승인을 얻

도록 하는 규정 체계는 자율성을 바탕으로 출발하는 특별지방자치단체의 도입취지에 부합한다고 보기 어렵다. 구체적으로, 사전 ‘승인’보다는 ‘보고’로 대체하고, 행정안전부에서는 지원기관의 역할과 기능을 강화하는 방향이 바람직할 것이다.

4. 마치며-향후 과제

지방자치법은 우리나라 제헌의 역사에서 출발한다. 1949년 지방자치법의 제정은 1948년 헌법이 제정된 이후 지방자치제의 구현을 위해 이루어진 것이다. 따라서 지방자치법의 개정은 헌법이 보장하고 있는 지방자치와 분권의 취지를 잘 반영할 수 있는 방향으로의 개정이어야 한다.

지방분권을 지향한 정부 개헌안의 정신에서 출발해 자치분권종합계획을 수립하여 국무회의를 통과하고, 이를 입법적으로 구체화하는 지방자치법의 전부 개정으로 이어지는 정책의 일관된 흐름은 매우 중요하다. 또한 30년 만의 지방자치법 전부개정을 맞아, 주민자치를 지방자치의 정신으로 부각시켜 대의제 민주주의의 단점과 한계를 보완하는 제도적 개선을 이뤘다는 점을 높이 평가할 수 있다. 다만, 지나치게 상세한 규정들은 지방의회의 역할을 충분히 고려하지 않고 조례의 입법여지를 축소시키는 기능을 하게 될 것이 우려된다.

지방자치법 전부개정안이 국회를 통과하더라도 향후 중앙정부와 지방자치단체는 대비할 사안들이 산적해 있다. 대표적으로 지방자치단체의 기관구성의 다양화와 특별지방자치단체의 도입이다. 기관 구성의 방안에 대해서는 지방자치법 전부개정안에서 오직 근거만 두었을 뿐 구체적인 내용은 전혀 언급하지 않고 있다. 특별지방자치단체에 대해서는 지방의회의원 및 단체장의 간선행태에 대한 법리적 보완이 필요하고, 실질적으로 활용될 수 있도록 제도적으로 지원해 주는 방안 등에 대한 연구가 더 진행될 필요가 있다.

앞서 검토한 바와 같이, 몇몇 아쉬움이 있는 규정들은 국회심의 과정에서 지방자치단체를 비롯한 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 합리적으로 조정될 것으로 기대한다. 다만, 이때의 기준은 지방자치를 헌법에서 보장하고 있는 취지를 최대한 존중하여 지방의 자율성과 다양성을 보장하는 방향이어야 할 것이다.

66

지방자치법의 개정은 헌법이 보장하고 있는 지방자치와 분권의 취지를 잘 반영할 수 있는 방향으로의 개정이어야 한다.

99

‘새로운 주민자치회’의 정책 방향



하경환

행정안전부
주민자치형공공서비스추진단 과장



들어가며

‘획기적인 자치분권과 주민참여의 실질화’가 우리 정부의 100대 국정과제로 제시되었고, 이를 실현하기 위한 자치분권 로드맵은 ‘풀뿌리 주민자치 활성화’를 핵심 전략으로 채택하였으며, 로드맵의 실현을 위한 종합계획에서는 ‘주민자치회의 대표성 제고 및 활성화’를 주요 과제 중에 하나로 선정하였다. 이는 시대의 화두인 자치분권 강화를 위해서 주민참여 실질화가 반드시 전제되어야 하고, 이를 실현하기 위한 핵심수단으로 ‘주민자치회’를 활용하겠다는 정부의 분명한 의지표명이라 할 수 있다.

주민자치회의 확산이 중요한 과제이기는 하지만, 이는 수단일 뿐, 최종 목적은 아니다. 주민자치회는 국가 정책이라는 공공성에 주민이 실질적으로 참여할 수 있도록 도와주는 수단일 뿐이다. 단순히 주민자치회라는 기구를 만드는 것에 그치고, 주민참여 실질화가 이루어지지 않는다면 아무런 의미가 없다.

‘주민참여’는 이미 오래전부터 정부 정책에서 흔하게 사용하는 단어이며, 민관협력이라 말하면 오히려 상투적이기까지 하다. 최근에는 협치(協治)라는 말로 주민참여를 좀 더 본격화하는 양상이다. 이러한 주민참여의 본격화를 중앙정부 차원에서는 자치분권 종합계획의 ‘주민주권구현’이라는 전략으로 표현한다. 주민참여가 주민주권구현으로 대변되는 것은 과거와 같이 의견제시, 자문, 간담회 등의 단순 참여가 아니라, 권리 수행의 의미로 발전해야 한다는 것을 의



미한다. 사적 활동이 아니라 우리 사회의 중요한 공공성에 참여하고 새로운 공공성을 만드는 과정이 주민참여이고, 주민주권 의식에 기반 해야만 좀 더 활성화될 수 있다고 보는 것이다.

자치분권종합계획 주민주권구현 전략¹⁾ 7가지 중에 ‘주민자치회 대표성 제고 및 활성화’라는 과제는 다른 6개의 과제와 매우 다른 2가지 특징을 가지고 있다. 읍면동이라는 주민 최접점 행정단위에 설치된다는 것과 주민주도의 상시기구를 만드는 것이다. 주민참여예산, 숙의기반 주민참여, 주민투표 등의 타 과제들은 이슈별 임시기구를 활용하거나 특정 지역에서 비정기적으로 수행되는 과제인 반면, 주민자치회는 전국 읍면동에서 주민주도 상시 자치기구가 운영되는 속성을 가지고 있다. 이후에 주민자치회 정책이 자리를 잡아 활성화된다면, 전국민에게 접근성 높은 명실상부한 주민주권 구현의 대표 정책이 되지 않을까 상상해 본다.

주민자치회의 탄생

1999년, 읍면동 기능개편의 일환으로 주민자치센터가 만들어지고, 이를 지원하기 위한 주민자치위원회가 만들어졌다. 주민자치센터 운영을 심의·자문하는 기구로서 주민자치위원회의 권한은 한정적이었지만, 주민의 생활현장에 주민자치라는 말을 보편화하는 데 크게 기여하였고, 기존에 안전, 복지, 봉사, 선도, 방

1) 과제명 : 주민참여권보장, 숙의기반의 주민참여방식 도입, 주민자치회 대표성 제고 및 활성화, 조례 제·개정, 주민직접발안제도 도입, 주민소환 및 주민감사청구의 합리적 원화, 주민투표 청구대상 확대, 주민참여예산제도 확대

66

특별법에 근거한 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 한계를 보완하기 위해 권한을 강화하고, 공공성을 높이기 위한 법적 근거를 마련했다는 것에 그 의미가 있다.

99

범 등의 특정 의제별로 나누어져 있던 주민의 역량을 주민자치라는 단어로 통합해냄으로써 종합적인 지역사회 내의 주민 자치력에 관심을 갖게 하는 계기가 되었다. 이로 인해 지난 20여년 동안, 공동체가 무너진 21세기 도시중심 사회에서 읍면동이라는 마을의 핵심적인 주민리더 역할을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 주민자치센터의 심의·자문기구라는 권한의 한계, 50대 이상, 남성 중심의 참여, 자영업 중심의 이해관계 형성, 실무집행 역량의 한계로 인한 지나친 행정 의존 등은 앞으로 넘어야 할 과제로 평가되어져왔고, 이를 바탕으로 2010년, '주민자치회'라는 개념이 탄생하게 되었다.

특별법²⁾에 근거한 주민자치회³⁾는 기존 주민자치위원회의 한계를 보완하기 위해 권한을 강화하고, 공공성을 높이기 위한 법적 근거를 마련했다는 것에 그 의미가 있다. 다만, 시범사업을 통해 개선점을 찾고 이후 별도 법률을 만들어 진행하도록 특별법에 명시함으로써 본격적으로 전면화하지는 않았다.

'주민자치회 시범사업'은 2013년 시작하여 1차 31개소를 운영하였고, 2015년 시범사업 추가 지정을 통해 총 47개소를 운영해 왔다. 그 동안 주민자치회의 방향을 대변하는 표준조례도 3차례 개정되었고, 모니터링, 컨설팅 등을 통해 시범사업의 과정을 천천히 밟아가고 있다. 그 과정 중에 정부의 무관심과 무능에 대한 비판, 현장의 준비 부족에 대한 뼈아픈 평가 등이 쏟아졌지만, 주민자치를 우리 사회의 중요한 대안으로 생각하고 전국의 주민자치회 위원, 정부의 담당 공무원, 학계의 전문가 등의 노력으로 주민자치회 정책이 새로운 변곡점을 맞이하고 있다.

새롭게 출발한 주민자치회의 방향과 핵심 요소

2018년, 국정과제와 자치분권종합계획에 기반하여 '주민자치형 공공서비스 구축'이라는 이름으로 주민자치회 시범사업을 새롭게 리모델링하였다. 주민자치회 시범사업을 처음 시작한 2013년과는 다른 사회적 환경이 조성되었기 때

2) 지방분권 및 지방행정체계개편에 관한 특별법, 제27조~29조
3) 당시 주민자치회의 특별법과 표준조례에 따른 주민자치위원회와의 차이는 아래와 같다.
- 특별법: 행정사무의 위임·위탁가능, 자치단체장에 의한 위원 위촉
- 표준조례: 위원확대(50명), 기능·권한·임기·자치단체와의 관계 등을 권고

문이다. 마을공동체, 사회적경제, 협동조합 등 주민참여를 기반하는 정책이 활성화 되어가고 있으며, 도시재생, 농산어촌종합개발, 각종 공모사업에서도 주민협의체가 필수적인 요소가 되었고, 오랫동안 시행착오를 거친 주민참여예산도 자리를 잡아갈 만큼 주민참여 환경이 많이 되었다. 새로운 '주민자치회'는 이렇게 변화하는 주민참여 환경을 더욱 촉진하고 실질화하는 데, 도움이 될 수 있도록 노력하였다. 새로운 주민자치회의 구체적인 구상은 일부 사람들의 상상으로 만들어지는 것은 불가능했다. 수년전부터 자신만의 방식으로 주민자치회를 만들어 온 서울형, 충남형, 광주형, 제주형 등의 도전적인 자치단체 사례를 기반으로 하고, 주민참여예산, 마을만들기, 농산어촌종합개발, 풀뿌리 시민사회단체의 경험을 벤치마킹하여 만들어졌다. 그 방향과 핵심 요소⁴⁾는 아래와 같다.

66

주민자치회는 '주민의회(모임)'로서 주민의 직접참여, 즉 직접민주주의 성격을 가지고 있다.

99

첫째, 직접민주주의 운영 방식을 적용한다. 추천제, 자치계획수립과 주민총회

주민자치위원회가 '위원들의 회(모임)'로서 대의적 성격을 가지고 있다면, 주민자치회는 '주민의 회(모임)'로서 주민의 직접참여, 즉 직접민주주의 성격을 가지고 있다. 주민자치위원회에서는 위원이 권한을 가진다면, 주민자치회에서는 주민이 직접 권한을 가지는 것이며, 주민자치회의 위원은 지역주민이 직접 권한을 행사할 수 있도록 돕는 '주민자치 지원 기구'로서의 성격을 지향한다.

주민자치회가 시행하는 모든 일은 직접민주주의 운영원리를 기반으로 하는데, 좀 더 구체적으로는 '추천제'⁵⁾ 위원선정과 '자치계획과 주민총회'의 실행이 가장 대표적인 실현 방법이 된다. 추천제는 위원의 주민 비례성을 실현하는 최소한의 수단으로 도입하고 있으며, 누구나 동등하게 위원이 될 권한을 가지고

4) 핵심요소는 3가지 자료를 근거로 한다. '지방분권 및 지방행정체계개편에 관한 특별법', '주민자치회 시범 실시 및 설치 운영에 관한 조례(2017.8)', '주민자치형공공서비스 구축사업 주민자치분야 매뉴얼(2019.2.)'
5) 제주도에 2017년에 주민자치위원 선출 방법으로 추천제를 처음 채택하였지만, 1000만명이 넘는 인구를 가진 대도시에서 이 방법을 적용한 것은 전 세계에서 서울시가 유일하다. 우리에게 아직 낯설은 추천제는 다른 나라에서는 이미 널리 시행하고 있는 민주적인 대표 선출 방법이며, 많은 국가들이 일반 시민들 중에서 무작위 추천으로 대표를 선출하여 공공업무를 맡기고 있다. 아일랜드는 2016년에 개혁을 위한 시민의회를 만들 때 저명한 학자들이나 국회의원 같은 사람들에게 맡겼던 과거와 달리 추천으로 선출한 평범한 시민들로 구성하였다. <출처: 2018, 주민대표성 강화를 위한 주민자치회 신규구성방안-추천제를 중심으로, 오현철, 서울시마을공동체종합지원센터>



있다는 평등성과 주민이 지역의 문제를 가장 효율적으로 결정할 수 있다는 상식⁶⁾에 기초한다. 이를 통해 50대 이상, 남성, 자영업 중심의 위원 구성 형태를 성별, 세대별, 직업별 다양성을 유지할 수 있게 변화시키고, 소수자를 배려하여 주민자치회 위원의 주민대표성을 높이고자 한다. 두 번째는 자치계획수립⁷⁾과 주민총회⁸⁾이다. 주민자치회의 위원이 권한을 가지고 결정하는 것이 아니라, 주민이 직접 권리를 행사하도록 돕는 프로세스이다. 개인의 의사가 주민공론장을 통해 반영되도록 하는 프로세스이며, 주민자치와 관련한 최종 결정을 주민이 한다는 것에 가장 중요한 의미를 부여하고 있다.

이러한 직접민주주의의 요소는 '주민참여 실질화'를 위해 가장 어려운 난제인 '주민의 참여'를 해결하는 주요 논리이기도 하다. 주민참여를 기반으로 하는 다

6) 평범한 시민 모두가 공공의 삶을 어떻게 다스려야 할는지 결정하는 문제에 대해 스스로 충분히 알고 있고, 시민의 결정을 임의로 결렬시킬 권한은 누구에게도 없으며, 장기적으로 봤을 때 시민보다 더 신뢰할 만한 결정을 내릴 사람은 없다<출처 : 2012, 최초의 민주주의, 우드러프, 돌베게>
 7) 자치계획 : 주민총회 등 주민의견 수렴절차를 거쳐 주민자치회가 수립하는 주민자치 및 마을발전, 민관협력 등에 관한 종합계획(표준조례 2017.8.31.)
 8) 주민총회 : 읍면동 주민이면 누구나 참여하여 주민자치활동과 계획 등 자치활동을 논의하고 결정하는 주민 공론장(표준조례 2017.8.31.)

양한 정책이 갖는 공통된 어려움은 '참여할 주민이 없다', 혹은 '그 주민이 그 주민이다'라는 것이다. 실질적으로 주민이 참여하기 위해서는 주민이 참여할 이유, 즉 권한이 있어야 한다. 단지 개인의 윤리적 시민성, 헌신성에 기대어 참여를 기대하는 시대는 지났다. 자신의 의사를 직접 말할 수 있는 권한(자치계획), 직접 결정 할 수 있는 권한(주민총회), 이런 프로세스를 운영할 권한(추첨제)을 통해 주민의 실질적인 참여를 다양화하고자 한다.

둘째, 행정지원체계를 갖추는 것이 우선이다. 민관협치기구, 민간전문지원 기관, 읍면동전담인력

이전의 '주민자치회' 행정지원체계는 과거 주민자치위원회를 지원하는 체계와 차이가 없었다. 행정지원보다는 주민 스스로의 자발적 자치활동에 더욱 많은 관심을 쏟았기 때문에 주민 스스로 하는 자치활동에 선불리 행정이 개입하지 않았다. 행정의존성을 높일 수 있다는 과거의 좋지 않은 경험이 주는 두려움 때문이기도 했을 것이다. 하지만, 새로운 주민자치회 정책은 본격적인 행정지원체계를 가장 우선된 지원 방향으로 삼는다. 주민자치 활동이 개인의 의지에 따른 자발적 봉사활동을 넘어 지역문제 해결을 위한 공적 활동이기 때문에 행정기관이 적극적으로 지원하고 도와야 한다는 것이다. 다만, 그 지원 방식이 과거와 같이 행정의존성을 높이는 방식을 탈피하여, 주민의 주도성이 높아지고, 지속적인 자치활동이 가능하도록 촉진·지원하고자 하는 것이다.

행정지원체계의 핵심은 3가지로 구성된다. 첫 번째, 주민자치회 정책을 기획하고 심의하는 '민관협치기구'이다. 주민의 주도성이 중요한 주민자치 정책을 설계하는 과정부터 민관이 함께 구상하고 합의하는 것이다. 정책추진체계, 주민교육지원체계, 모니터링 연구체계, 인력지원체계, 예산체계, 전문가 지원체계, 공무원 교육 등 전체 정책을 기획 설계하는 민관협치기구가 있어야만 행정의존성을 경계하는 정책 설계와 기획이 가능하다. 두 번째는 자치단체 범위에서의 민간전문지원기관의 설치이다. 주민자치회가 활발한 지역의 특징을 살펴보면, 반드시 능력 있는 민간전문지원기관의 존재가 있다. 추첨제, 자치계획, 주민총회, 민간위탁, 주민세 활용 등의 새로운 방법론은 누구나에게 생소한 일이다. 상상하며 실천하고 도전하는 영역이다. 이를 지원하는 민간 전문가들의 결합이 없

66
 새로운 주민자치회 정책은 본격적인 행정지원 체계를 가장 우선된 지원 방향으로 삼는다.
 99



이는 풍부한 실천이 불가능하다. 세 번째는 읍면동 전담인력의 존재다. 민관협력적 주민자치를 실현하는 매개자로서 주민자치 안착을 위해 민관의 연결고리 역할을 하고, 초기 주민자치회의의 실행력을 지원하며 자립의 전단계를 지원하는 기능을 한다. 읍면동사무소와 주민자치회간의 밀접한 협업을 만들어내는 행정 혁신의 전담자가 꼭 필요하다. 이를 위해 행정안전부에서는 읍면동 당 1명의 주민자치 전담인력을 채용하고자 하는 자치단체에게는 인건비 총액을 늘려주는 방식으로 지원하고 있다.

66

소소한 것을 결정하여 해결하는 경험이 쌓이면, 읍면동의 미래비전, 도시계획, 정책까지도 함께 결정하고 의논하는 주민의 자치력으로 향상되어 갈 것이다.

99

셋째, 권한을 우선 이양한다. 주민세 상당액 환원, 읍면동 자치계획형 주민 참여예산, 민간위탁

권한이 있는 곳에 주민이 모인다는 생각으로 주민세 상당액의 주민자치사업 활용, 읍면동 자치계획형 주민참여예산, 민간위탁, 각종 공모사업 연계 등을 실행의 방향으로 잡았다. 하지만, 주민세, 주민참여예산, 민간위탁 등의 예산을 모두 합하더라도 2~3만 명의 읍면동에서 해묵은 숙원사업을 해결할 수 있을 정도의 큰 규모는 아니다. 다만, 주민이 모여 결정하고, 그것이 실현되는 성공의 경험을 누적해 갔으면 한다. 소소한 것을 결정하여 해결하는 경험이 쌓이면, 읍면동의 미래비전, 도시계획, 정책까지도 함께 결정하고 의논하는 주민의 자치력으로 향상되어 갈 것이다. 주민의 자치력과 역량은 권한을 행사하는 과정에서 학습되고 성장한다. 교육만으로 역량이 강화되는 것이 아니다.

66

주민의 변화만으로 주민자치회가 활성화 될 수 없고, 민관협력의 한 축인 행정도 기존의 주민동원 관습을 버리고 실질적 주민참여를 위한 변화에 동참해야 한다.

99

넷째, 행정혁신을 동반해야 한다. 읍면동장 주민추천제(민간개방형 포함), 공무원 교육

주민자치는 주민이 스스로 하는 것이니 주민의 혁신만을 요구하는 경우가 많다. 더 자발적이어야 하고, 더 공공적이어야 한다는 주민 교육이 자꾸만 강요된다. 이번 주민자치회는 공적활동으로 모든 과정이 민관협력적으로 실시된다. 지역사회 문제를 해결하는 데 민관이 함께 하지 않으면 불가능한 일이 부지기수다. 때문에 주민의 변화만으로 주민자치회가 활성화 될 수 없고, 민관협력의 한 축인 행정도 기존의 주민동원 관습을 버리고 실질적 주민참여를 위한 변화에 동참해야 한다. 새로운 주민자치회 정책에서 강조되는 방향은 행정혁신이다.

공무원 교육에 대한 양적확대와 질적 심화는 아주 기본사항이고, 이와 더불어 행정혁신의 대표적인 구체성은 읍면동장 주민추천제에 있다. 읍면동장 배치의 최종권한은 자치단체장과 해당인사위원회에 있겠지만, 주민이 임용과정에 참여하여 적당한 임용자를 인사권자에게 추천해보는 것이다. 공정하게 추천하기 위해서 주민이 직접 읍면동장의 사업계획을 듣거나 면접을 보는 투명한 과정이 동반된다면 충분히 가능한 일이고, 현재 시행되고 있다. 이러한 과정을 통해 임용된 읍면동장은 1년 있다가 떠나는 과거의 읍면동장과는 비교할 수 없을 정도의 주민 협업력을 보일 것이다. 그대상이 공무원이든 민간인이든 상관없이 주민이 임용과정에 참여하는 것이 중요하다. 2019년 10여개 이상의 자치단체에서 읍면동장 발령에 주민추천 방식을 도입할 예정이며, 민간전문가를 읍면동장으로 임용하는 사례도 금천구 독산4동에 이어 순천시 낙안면, 의성군 안계면 등에서 만들어 졌다. 주민의 자치를 하는 데 행정의 혁신은 필수적인 요소이다.



나오며

주민자치위원회와 주민자치회 특징 비교

구분	주민자치위원회	주민자치회(2017년)
명칭	주민자치위원회	주민자치회
기능	심의·자문	주민자치 대표기구
권한	주민자치센터 운영 심의	협의, 수탁, 주민자치 업무 ※ 행정사무 민간위탁 ※ 자치계획수립 및 주민총회 개최
위원 위촉권자	읍면동장	자치단체장
위원 선정방법	선정위원회	추첨제(사전교육이수 필수)
사업 실행	자치단체 보조금, 자치센터 수강료 등	민간위탁금, 주민참여예산 편성, 주민세 상당액, 보조금 등

66

중앙정부와 많은 전문가들이 좋은 방향을 제시한다고 하더라도 결국 해당 자치단체가 자신의 특성에 맞는 방식으로 추진해 나가는 것이 원칙적으로 옳다.

99

주민자치위원회와 새롭게 추진하고 있는 주민자치회의 특성을 표로 정리하였다. 간단한 표이지만, 이를 실현해 내는 길은 만만치 않다. 국정과제가 되었다고 해서, 공약사항이라고 해서 주민의 생활현장이 변화하지 않는다. 세심하게 관심을 갖고 열정을 쏟아도 될까 말까 한 일이다. 그렇기 때문에 이 길을 가기 위해서는 반드시 주민과 자치단체의 절대적 동의와 필요를 기반해야 한다.

주민자치는 자치단체의 고유사무이다. 중앙정부와 많은 전문가들이 좋은 방향을 제시한다고 하더라도 결국 해당 자치단체가 자신의 특성에 맞는 방식으로 추진해 나가는 것이 원칙적으로 옳다. 그 원칙에서 가장 중요한 것은 자치단체장 혼자 아니라 자치단체의 여러 이해관계자가 함께 추진해가는 것이다. 오랫동안 지역을 이끌어 왔던 주민리더, 전혀 무관심한 주민, 주민을 대표하는 지방의회, 주민과 협치하는 행정기관 등 모두가 자신의 이해관계를 투영해 가며 함께 만들어가야 한다.

이를 위해서 행정안전부에서도 '주민자치회'의 활성화를 위해 전례 없는 열정을 쏟고 있다. 자치분권실 산하에 현장을 지원하는 전담 부서⁹⁾를 신설하여 실행 의지를 높였고, 작년에는 매뉴얼, 표준조례, 교육·컨설팅, 우수사례 전파 등

9) 주민자치형공공서비스추진단(대통령훈령 제381호) : 3개팀(기능개선총괄팀, 보건복지서비스팀, 주민자치지원팀)으로 구성되어 있으며, 주민자치지원팀에서 주민자치회 실질화를 위한 업무를 담당하고 있음.



을 통해 방향을 공유하고 안내하고 있으며, 국회에 계류중인 지방자치법 개정(안)에는 주민자치회 조항을 신설하여 법적 근거를 높여가고 있다.

'혼자가면 빨리 가고, 함께 가면 멀리간다'라는 아프리카의 속담처럼 우리가 가려는 길이 빨리 가는 것으로 해결될 수 없기에 함께 준비하고 합의하는 과정이 충실해야만 주민자치회가 제대로 자리를 잡을 수 있을 것이다. '공약에 있기 때문에', '중앙정부의 인센티브 때문에' 등의 이유로 급하게 서둘러서는 안된다. 기획단계에서부터 충분히 논의하고, 우리 지역 실정에 맞는 형태를 개발하고 합의하는 선행 과정이 있다면, 이후의 과정은 선행과정의 믿음과 신뢰에 의해 저절로 운영될 것이다. 천천히 제대로 해나가자!

주민세 세입 활용 주민자치 활성화 사례 : 세종시와 당진시 사례를 중심으로

김정숙
한국지방행정연구원
부연구위원



1. 들어가며

66

현 정권이 제시하는 바는 자치분권의 정신을 입법을 통해 구체화하고, 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞는 주민 중심의 지방자치를 구현하겠다는 것이다.

99

2018년 5월 대전 중구 목동에서 초등학교 학부모를 둔 주민이 주민센터에 민원을 제기했다. 각종 아파트 등의 신축으로 인해 교통량이 증가하고, 불법 주차가 심각하여 아이가 학교를 다니기 위해 다니는 통학로가 매우 위험하다는 것이었다. 어느 지역에서나 흔히 볼 수 있는 민원이었다.

목동주민센터는 이 사안을 마을 의제로 삼고 주민이 직접 문제를 발굴하고 해결하는 사례로 삼았다. 목동주민센터, 건설공사업체, LH공사, 구의원, 학부모 대표가 수차례에 걸쳐 간담회를 갖고, 지역 주민들을 대상으로 주민공청회를 열어 이 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 의견을 공유하였다. 그 결과 초등학교 학생들이 안전하게 등하교할 수 있는 안전보도가 마련되었고, 통행에 방해가 되는 가로등과 전신주는 다른 곳으로 옮겨졌다. 하나의 민원이 어떻게 마을의 의제가 되고, 잘 해결될 수 있는지를 보여주는 작지만 귀중한 사례라고 볼 수 있다.

문재인 정부는 지방자치법 전면개정안을 통해 지방자치의 강화를 주요 국정 사안으로 다루고 있다. 현재 전부개정안은 국회 행정안전위원회 법안소위에 상정중으로, 무사히 통과된다면 30년 만에 전면 개정되는 것이다.¹⁾ 현 정권이 제시하는 바는 자치분권의 정신을 입법을 통해 구체화하고, 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞는 주민 중심의 지방자치를 구현하겠다는 것이다.



66

지방자치법 전부개정안은 지방자치의 명맥을 이어받은 것은 물론, 주민 자치를 특히 강화하겠다는 의지를 담고 있다.

99

이번 지방자치법 전부개정안은 지방자치의 명맥을 이어받은 것은 물론, 주민 자치를 특히 강화하겠다는 의지를 담고 있다. 주민자치는 사실상 지방분권과 지방자치의 핵심 내용으로 지방 민주주의의 원리로써 이해될 수 있다. 주민자치는 “읍면동과 같은 최일선 행정구역을 기본단위로 하여 주민이 주체가 되고, 주민생활과 밀접하게 관련있는 지역문제를 행정조직의 도움을 받아 처리하는 일련의 과정”으로 정의할 수 있다(김필두·최인수, 2018).

주민자치에 관련된 제도적 논의가 ‘적극적 시민성(Active Citizenship) 회복’, ‘국가의 민주적 혁신(Democratic Renewal)’의 차원에서 다뤄진다는 점을 감안할 때(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2006; 박현근, 2015; 280; 재 인용), 주민자치는 곧 주민에 의한 참여 민주주의와 연관될 수밖에 없음을 알 수 있다. 현재 지방정부 역시 이러한 지점을 깨닫고 스스로 지방 민주주의를 위한 참여 민주제의 관점에서 주민자치를 강화하기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있다.²⁾

정부는 매년 열리는 ‘전국주민자치박람회’를 통해 각 지자체에서 주민자치를 강화하기 위해 추진한 각종 사례들 중 우수한 사례들을 선정하고 이를 홍보하

1) 대통령 소속 자치분권위원회. 2019. 04. 05. “지방자치법 전부개정안과 국회의 역할” 지방자치법 전부개정안의 주요 내용은 크게 ① 주민참여권 보장 및 주민참여제도의 실질화, ② 자치단체가 주민을 위해 일할 수 있는 실질적인 자치권 확대, ③ 자율성 강화에 상응하는 투명성·책임성 확보, ④ 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능력성 향상 네 가지이다.
2) 박현근(2015)은 주민자치 개념을 참여민주제 관점에서 재정립한다. “직접민주주의, 속의민주주의, 결사체 민주주의, 시장(고객) 민주주의 등 넓은 의미의 참여민주주의의 새로운 관점들은 공통적으로 민주주의 정신을 위해서는 시민의 투표행위 이상의 관여가 필요하다”고 본다.

2. 선도사례 1 : 당진형 주민자치사업

고 있다. 이러한 사례들 내에서 단순히 1회성 이벤트에 그치는 사례들이 아니라, 안정적이고 지속적인 재원 확보 방안을 마련하여 주민자치활동을 지속적으로 지원할 수 있는 지자체 사례들도 눈에 띈다.

새로운 주민자치의 모델을 위해 주민세를 활용하여 주민자치사업을 수행하는 충남 당진시, 세종특별자치시에 대한 사례를 통해 주민자치의 새로운 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

평범한 농어촌 지역이었던 당진시는 2000년 서해대교 개통 후 개발이 가속화되어 다수의 기업을 유치하고 도시화되었다. 이로 인해 이주민이 늘어나 원주민과의 갈등이 발생하게 되자, 문제 해결의 일환으로 ‘당진형 주민자치’라 일컬어지는 주민세를 활용한 주민자치 사업을 계획하게 되었다.

당진형 주민자치 사업은 개인 균등분 주민세의 일정 비중을 재원으로 하여 읍면동 주민자치위원회에 자치활동의 능동적 역할을 부여하고, 주민총회를 통해 읍면동 마을계획을 발굴하는 것을 핵심 골자로 한다.³⁾ 개인 균등분 주민세는 지방자치단체의 활동에 필요한 최소한의 자치경비를 부담하는 조세를 뜻한다.

총 2단계로 구성되며, 1단계 사업은 2015년부터 2017년까지 2년간 이루어진 주민자치사업으로, 구체적으로 읍면동 주민자치위원회에게 자치활동의 능동적 역할을 부여하고, 자체적으로 시범마을의 과제를 지정하여 주민자치위원회의 자립성을 개선하는 것을 주요 내용으로 삼았다. 이를 통해 주민자치센터가 설립 취지에 맞도록 자치 활동의 증추적 기능을 회복하는 것이 최종적인 목표이다.

2년간 이루어진 1단계 사업은 2억 5천만 원의 예산으로 주민자치 특화사업과 롤모델 마을을 선정하는 과정을 함께 추진하였다. 주민자치 특화사업은 능동적 주민자치 활동 지원으로 사업비 총 1억 7천만 원을 14개 읍면동에 지원하였고, 한 사례 당 천만 원에서 2천만 원의 예산을 차등지원하였다. 또한 다음 해 사업을 선정할 때에는 지난해 사업결과를 평가·심사하여 지원을 결정하였다.

3) 개인 균등분 주민세는 지방자치단체의 활동에 필요한 최소한의 자치경비를 부담하는 조세를 뜻한다.

1단계의 대표적인 사업사례로는 당진3동 사랑방 토론회, 신평면 청소년 100인 토론회, 송악읍 상록수 농산물 꾸리미, 당진1동 학교길 환경개선 사업, 당진2동 폐화분 재활용 사업 등이 있다.

2018년부터 2020년까지 이루어진 2단계 사업은 위원회와 주민동아리가 함께 읍면동 마을계획(마을사업)을 발굴하여 수행하는 것을 주요 골자로 한다. 지역의 주민들이 모여 주민총회를 통해 함께 추진할 마을사업을 선택하고 시에서는 이를 추진하기 위한 시행예산을 지원하였다. 읍면동 마을사업은 총 2억 7천만 원의 예산으로 주민자치 특화사업과 주민주도형 마을계획 사업이 진행되었다.

1단계 사업과 차별화된 점은 마을계획단을 구성한다는 점으로, 마을계획단은 읍면동 단위로 만들어지는 일반 시민 참여그룹이며 마을계획 분과와 일반 시민 동아리로 구성된다.

당진형 주민자치사업 1, 2단계 비교



자료 : 당진시 내부자료.

이러한 노력의 결과 2단계 사업에서는 총 237명의 읍면동 마을계획단이 꾸려졌다. 송악읍, 신평면, 당진1~3동 등 총 5개 읍면동에서 마을계획분과는 물론 일반 시민, 고등학생, 다문화가정이 참여하는 마을계획단을 구성하여, 지역에 필요한 주민자치 사업을 실시하였다.

당진시 읍면동 마을계획단 구성 현황

구분	합계	마을계획분과	일반시민	고등학생	다문화가정
합계	237	24(10.1%)	133(56.1%)	57(24.1%)	23(9.7%)
송악읍	52	5	32	10	5
신평면	60	6	33	15	6
당진1동	44	6	22	11	5
당진2동	43	3	27	10	3
당진3동	38	4	19	11	4

자료: 당진시 내부자료.

당진시는 2단계 사업의 남은 기간 동안 개인 균등분 주민세 전액을 주민자치사업 예산으로 편성하여 운영할 계획이다. 구체적으로 2018년 기준 46.2% 규모를 2020년까지 100% 비율로 확대하여 주민자치 사업의 안정성을 확보할 계획이다. 향후 주민자치회 관련 조례를 개정하여 모든 주민자치사업 선정 및 실행을 주민총회로 결정할 수 있는 제도적 기반을 마련할 준비를 하고 있다. 이 과정에서 주민총회에 지역예산(사업) 공론화 과정을 강화하고, 이의 실질적 기능을 부여할 계획이다. 이러한 노력을 통해 마을계획단 구성에 여성, 청소년, 다문화뿐만 아니라 장애인 등 보다 많은 계층이 참여하도록 유도하고 있다.

당진형 주민자치사업 주요사업



신평면 축산농가-주민 상생협약



송산 교차로 경관개선 현장



청소년 100인 토론회 현장



순성 향토음식 경연대회



당진3동 사랑방 토론회 현장

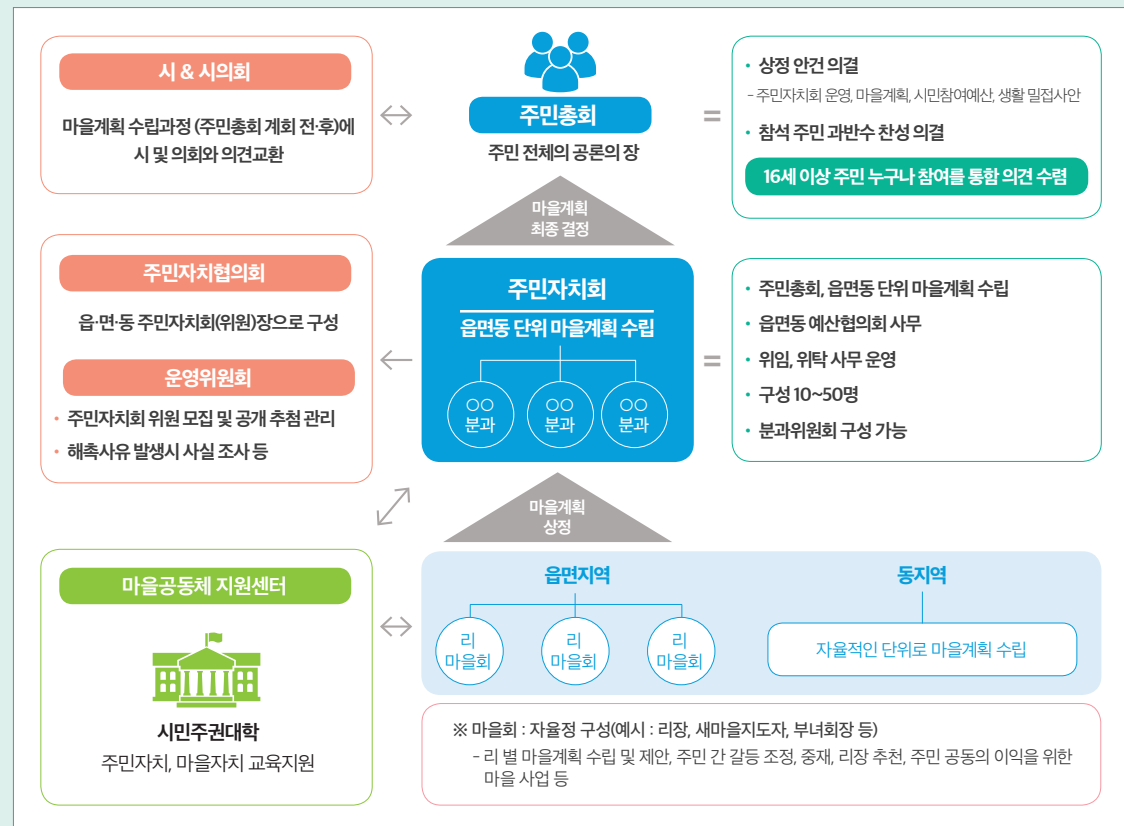


송악 상록수 꾸러미 사업

3. 선도사례 2 : 세종형 주민자치회 모델

세종특별자치시는 실질적인 행정수도로서 부합할 수 있는 주민자치회 모델을 구상하기 위해, 지난 2018년 11월 세종형 주민자치모델 완성을 위한 5대 분야 12개 실천과제를 발표하고 시민참여조례 제정, 자치분권특별회계 설치 등 주민자치의 제도적 기반을 마련하였다.⁴⁾ 세종형 주민자치모델의 핵심은 다양한 시민참여 활동이 보장되는 주민자치회를 강화하기 위한 방안으로서 전국 최초로 주민세(균등분) 전액을 주민자치재원으로 환원하는 방안을 추진하는 것이다.⁵⁾

세종특별자치시 주민자치회 운영체제도



자료: 세종특별자치시 내부자료.

4) ① 읍면동장 시민추천제, 주민자치회 등 설치, 참여연령 16세로 확대하는 마을조직, ② 시민참여 기본조례 제정, 읍면동 조례 규칙 제개정 제안권 부여하는 마을입법, ③ 자치분권특별회계 설치, 읍면동 주민세율 조정권을 부여하는 마을재정, ④ 시민주도 마을계획 수립, 마을공동체 지원, 시민주권대학 운영의 마을계획, 사회적경제 지원센터 운영, ⑤ 사회투자기금 신설하는 마을경제

5) 세종특별자치시의 주민세 균등분은 개인 7천 원, 개인사업자 5만 원, 법인사업자 5만 원~50만 원까지 징수된다.

66
세종형 주민자치회 모델이 다른 지자체 주민자치회와 차별화된 점은 주민세 전액을 주민자치사업의 재원으로 확보하는 것은 물론, 주민자치사업 선정에서 시민참여 예산제도를 적극 활용하였다는 점이다.

99

이에 따라 세종특별자치시는 지난 2018년 예산부터 주민세(균등분) 수납액을 해당 읍면동에 배분하여 주민이 직접 참여하는 시민참여예산위원회, 읍면동별 예산협의회를 통해 주민센터를 중심으로 지역 주민이 필요로 하는 사업을 발굴하여 자율적으로 편성하도록 지원하였다. 실질적인 소요예산은 2017년 부과액인 12억 6천백만 원의 90%인 11억 3천5백만 원으로, 대부분의 사업들은 주민 다수가 체감할 수 있는 주민숙원사업, 생활불편해소, 사회적 약자 지원, 환경개선사업, 지역문화행사 등이다. 2018년의 경우 공공시설 조성 및 개선, 사회적 약자 지원 및 환경 개선, 주민자치프로그램, 지역문화행사 등에 10억 6천2백만 원을 편성하였다.

세종특별자치시 2018년 본예산 분야별 편성현황(16개 읍면동) (단위: 개/백만원)

분야	사업수	편성액
합계	55	1,062
공공시설 조성 및 개선	13	436
사회적 약자 지원 및 환경 개선	23	412
주민자치프로그램	12	180
지역문화행사	7	34

자료: 세종특별자치시 내부자료.

세종형 주민자치회 모델이 다른 지자체 주민자치회와 차별화된 점은 주민세 전액을 주민자치사업의 재원으로 확보하는 것은 물론, 주민자치사업 선정에서 시민참여 예산제도를 적극 활용하였다는 점이다. 대다수 지자체에서 이미 수년에 걸쳐 운영하고 있는 시민참여 예산제도를 읍면동 단위의 예산협의회로 확장하고, 이와 주민총회를 결합하여 읍면동 단위의 마을계획을 수립하였다는 점에서, 주민자치의 본래적 목적인 참여 민주주의를 지향한다고 할 수 있다. 세종형 주민자치회 모델의 주요사업으로는 ① 구석구석 행복버스 운행(전동면), ② 마을회관 게시판 설치(연동면) ③ 유아쉼터 조성 및 운영(보람동) 등이 있다.

세종형 주민자치회 모델 주요사업



전동면 구석구석 행복버스 운행



보람동 유아쉼터 조성 및 운영

4. 주민자치 발전을 위한 시사점

주민자치의 우수 사례인 당진형 주민자치사업과 세종형 주민자치회 모델은 공통적으로 개인균등분 주민세를 주민자치사업의 재원으로 마련하였다. 이는 주민자치사업의 안정성과 지속성을 보장할 수 있는 제도적 기반을 마련하였음은 물론, 주민세 활용에 관한 주민들의 높은 합의를 이끌어냈음을 전제로 하는 것이다. 두 지자체는 한 단계 성숙한 주민자치제도 마련을 위해 주민자치회 관련 조례를 적극적으로 개정하고 재원을 마련하는 등 실질적인 주민자치 활동을 가능하게 하였다.

당진형 주민자치사업은 당진시의 발전 과정에서 노정된 원주민과 이주민 간 갈등을 해결하기 위해 새로운 주민자치모델을 고민하였다는 점을 주목할 수 있다. 이들은 갈등을 해결하기 위해 당진3동 사랑방 토론회, 신평면 청소년 100인 토론회 등 다양한 형태의 공론화 제도를 도입하였고, 이를 마을계획단의 형태로 발전시켜 지속적이고 안정적인 마을사업 논의·합의의 장을 마련하였다.

세종형 주민자치회 모델은 시민참여 예산제도를 읍면동 단위로 확장하여 마을의 실질적인 사업을 선정하는 과정이 예산을 확정하는 과정과 연계될 수 있도록 하였다. 이들은 읍면동 예산협의회를 통해 주민들이 실생활에서 필요로 하는 사업들을 스스로 발굴하고 수행함으로써, 시민참여 예산제도의 실질화를 추구하였고, 궁극적으로 참여자치의 기초적 형태를 구성하였다.

두 가지 주민자치 우수사례들을 통해 다양한 지자체에서 실제 활용할 수 있는 다양한 주민자치사업을 마련할 수 있을 것으로 기대해본다.

당진형 주민자치와 세종형 주민자치 비교

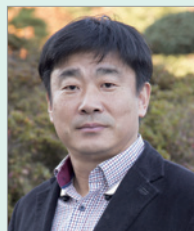
	당진형	세종형
재원	주민세(개인균등분) 중 일부	주민세(개인균등분) 전액
예산 규모	• 1단계: 250백만 원(2017년 기준) • 2단계: 270백만 원(2018년 기준)	1,135백만 원(2017년 기준)
사업 선정 방식	읍면동 마을계획 수립 및 주민총회	참여예산제 및 읍면동 예산협의회
대상 사업	• 1단계: 주민자치 특화사업과 롤모델 마을 • 2단계: 읍면동 마을계획(마을사업) 발굴	주민숙원사업, 생활불편해소, 사회적 약자 지원, 환경개선 사업, 지역문화행사
사업 내용	• 1단계: 당진3동 사랑방 토론회, 신평면 청소년 100인 토론회, 송악읍 상록수 농산물 꾸러미, 당진1동 학교길 환경개선 사업, 당진2동 폐화분 재활용 사업 • 2단계: 마을계획단	구석구석 행복버스 운행(전동면), 마을회관 게시판 설치(연동면), 유아쉼터 조성 및 운영(보람동)



참고문헌

- 김필두·최인수. 2018. 주민자치형 공공서비스에 대한 탐색적 연구. 한국지방행정연구원. 연구보고서. 2018-03.
- 박현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 한국행정학보, 49(3), 279-302.
- 서울시 마을공동체 정책웹진 <서울마을>. '마을에서 자치로'

독일 지방자치제도 및 노르드라인 베스트팔렌주 게마인데법 (지방자치법)



최인수
한국지방행정연구원
연구위원

한국의 지방자치법이 1988년 크게 개정된 후, 근 30년여 만에 전부개정안이 국회에 제출되었다. 이에 독일의 지방자치제도를 간략히 살펴보고, 한국의 지방자치법과 유사한 노르드라인 베스트팔렌주의 게마인데법의 주요내용을 살펴본다.

66

독일은 입법-행정-사법 등 국가의 권력이 중앙 정부와 지방 정부에 수평적으로 나뉘어져 있으며, 중앙정부와 주정부의 관계가 어느 한쪽으로 치우쳐 있지 않다.

99

독일 연방공화국은 1949년에 독일 연방기본법(Grundgesetz)의 제정과 함께 초대 내각의 구성을 통해 수립되었다. 독일의 정부체제는 연방제와 의원내각제를 채택한 공화국으로 연방정부와 16개의 주(Land, 州), 즉 주정부로 이루어져 있다. 상하원의 의원내각제를 기초로 하여 입법-행정-사법의 삼권분립으로 하는 수평적 권력분립과 다른 한편으로는 유럽연합(EU)-연방(Bund)-주(Land)-지방자치단체(Gemeinde)로 이어지는 수직적 권력분립의 혼합형태로 이루어져 있다. 입법-행정-사법 등 국가의 권력이 중앙 정부와 지방 정부에 수평적으로 나뉘어져 있으며, 중앙정부와 주정부의 관계가 어느 한쪽으로 치우쳐 있지 않다.

독일의 국가원수는 대통령이고 행정부의 수반은 총리이며 연방기본법에 입법-행정-사법의 권력기관들이 명시되어 있다. 독일의 헌법기관에는 연방의회(Bundestag, 연방하원), 연방상원(Bundesrat, 연방참사원), 연방정부(Bundesregierung), 연방대통령(Bundespräsident), 연방헌법재판소



(Bundesverfassungsgericht), 오직 연방대통령 선출을 위해 열리는 연방회의(Bundesversammlung)가 있다. 연방헌법이 정한 입법기관은 연방의회와 연방상원이며, 법의 집행은 연방수상(Bundeskanzler)과 연방장관(Bundesminister)을 중심으로 하는 연방정부가 담당한다. 연방국가의 원리와 지방자치의 원리에 의해 그대로 주와 지방자치단체에 연계되어 있는데, 연방주의 원칙에 따라, 독일의 각 주(州)에는 주의회(Landtag), 주정부(Landesregierung), 주헌법재판소(Landesverfassungsgericht)가 있다.

66

독일 연방국가를 구성하는 16개 주(州)는 단순한 지역이 아니라, 고유한 국가권력을 갖는 국가(주정부)들이다. 독일의 입법권한은 기본적으로 주법(Landesgesetz, 州法)의 관할사항이다. 독일 연방기본법(Grundgesetz)의 제28조 제2항은 특정자치단체(게마인데, Gemeinde)에 대해 연방기본법이 직접 자치권을 보장한다고 명시하고 있다.

99

독일의 행정구조는 원칙적으로 연방행정(Bundes-), 주행정(Länder-), 지방자치행정(Kommunalverwaltung) 등 3단계로 구분된다. 독일 연방국가를 구성하는 16개 주(州)는 단순한 지역이 아니라, 고유한 국가권력을 갖는 국가(주정부)들이다. 독일의 입법권한은 기본적으로 주법(Landesgesetz, 州法)의 관할사항이다. 독일 연방기본법(Grundgesetz)의 제28조 제2항은 특정자치단체(게마인데, Gemeinde)에 대해 연방기본법이 직접 자치권을 보장한다고 명시하고 있다. 이는 주법(Landesgesetz) 등 하위법령의 개정으로 게마인데의 자치성을 부정할 수 없다는 것을 의미한다. 각 주의 헌법(Landesverfassungsgesetz)은 그 주에서 어떤 종류의 자치단체를 인정할 것인지를 규정한다. 자치단체의 세부적인 역할 등은 별도의 주법률(예, Gemeindeordnung)에서 규정한다.

독일 행정의 전체구성을 좀 더 자세히 살펴보면, 연방(Bund), 주(Land), 주정부관구(Regierungsbezirk), 크라이스(Kreis), 자치시(Kreisfreie Stadt), 관구(Berzirk), 게마인데(Gemeinde)로 나뉜다고 볼 수 있다.



게마인데(Gemeinde)는 일차적으로 지방자치단체를 총칭하는 개념으로, 주민들의 생활과 직접 연관이 있는 사무를 담당하며 주민들에게 직접 조세권을 행사한다. 게마인데의 규모는 제각각으로, 인구 수백명의 소규모 게마인데와 인구 20만 명에 육박하는 거대 게마인데가 존재한다. 게마인데는 기본적으로 독일 행정에서의 기초자치단체를 의미하지만, 다른 한편으로는 독일의 모든 지방자치단체를 총칭하는 대표 개념으로 사용되기도 한다.

독일의 연방정부와 주정부 및 지방자치단체

계층	내용
연방정부	독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)
연방주정부	16개주(Land, 13개 면적주(Bundeslaender), 3개 도시주(Stadtstaaten)), 주정부관구(Regierungsbezirk)
지방자치단체	크라이스(Kreis), 자치시(Kreisfreie Stadt), 관구(Bezirk), 게마인데(Gemeinde)

크라이스(Kreis)는 주의 관할지역에 있는 광역자치단체로 관할지역에 여러 개의 게마인데를 두고 이들 게마인데의 사무를 지원한다. 광역행정 체제를 구축하고, 대규모 사회시설의 건설과 같은 게마인데가 단독으로 추진하기 어려운 대형 사무를 지원하며, 경제/문화/사회 발전을 지원하고 후원한다. 크라이스는

66
 게마인데는 기본적으로 독일 행정에서의 기초자치단체를 의미하지만, 다른 한편으로는 독일의 모든 지방자치단체를 총칭하는 대표 개념으로서 사용되기도 한다.
 99

게마인데와 달리 조세권을 직접 행사하는 것이 불가능하며, 대신 각종 공공시설 사용료, 수수료, 분담금 등의 수입과 연방 및 주 정부로부터의 지원을 통해 재정을 충당한다.

자치시(Kreisfreie Stadt)는 크라이스로부터 독립된 중·대도시를 의미하며, 규모는 주마다 다르나, 보통 인구 20만 명 이상이며, 일반적으로 게마인데보다 인구가 많기 때문에 재정적으로도 비교적 안정되었다고 볼 수 있다. 크라이스의 감독과 지시를 받지 않기 때문에 게마인데보다 독립적으로 행정을 운영할 수 있고, 자치시 또한 연방 및 주 정부로부터 사무 감독과 행정적 지원을 받는다. 관구(Bezirk)는 원칙적으로 지방자치단체가 아닌 주의 일선 행정구역이나, 광역자치단체처럼 관할 지역에 있는 지방자치단체를 지원한다는 특징이 있다. 관구는 독일의 주정부들이 행정편의의 제공을 위해 주를 3-7개 구역으로 분할한 뒤 그 지역의 중심 도시에 관구청(管區廳)을 설치하여 주 행정을 담당하게끔 구성된 구역을 의미하고, 그 때문에 관구는 군(Kreis)보다도 넓은 관할지역을 가지고 있다.

독일 기본법은 지방자치제도를 헌법적으로 보장하고 있으며, 지방자치단체는 인사권, 조직권, 입법권, 재정권, 조세권의 5가지 권한을 가지며 일부 제한을 받는다. 연방(Bund)과 주(Land)는 지방자치단체의 행정행위에 대하여 감독할 수 있는 권한을 가진다.

독일에서 지방자치의 가장 기본적 원리로 전권한성(Allzustandigkeit)의 원칙이 있다. 전권한성의 원칙은 헌법이나 법률이 국가나 그 밖의 공공단체의 사무로서 유보하고 있는 것이 아니면, 지방자치단체의 모든 사무를 지방자치단체가 임의로 처리하고 규율할 수 있는 권한을 가진다는 원칙이다. 이러한 전권한성



66

독일 지방자치의 가장 기본적인 원리인 전권한성의 원칙은 헌법이나 법률이 국가나 그 밖의 공공단체의 사무로서 유보하고 있는 것이 아니면, 지방자치단체의 모든 사무를 지방자치단체가 임의로 처리하고 규율할 수 있는 권한을 가진다는 원칙이다.

99

노르드라인-베스트팔렌주 (Nordrhein-Westfalen, NRW) 정부의 체계

의 원칙은 지방자치단체가 자기 책임하에 모든 사무를 수행할 수 있다는 원칙이며, 지방의회는 관할 구역내의 모든 사무를 논의하고 결정할 수 있으며, 지방자치단체의 능력 범위 안에서 자기 책임하에 수행할 수 있다는 원칙인 것이다.

독일에서 지방자치단체의 종류는 주헌법(Landesverfassungsgesetz)에서 규정하고 있는데, 주마다 지방자치단체의 종류가 세부적인 부분에서 다르게 나타난다. 자치단체 가운데 가장 기본이 되는 것이 게마인데(Gemeinde)이며, 게마인데는 오랜 역사속에서 형성된 생활공동체로 이해될 수 있다. 모든 주법에서 게마인데를 인정하고, 독일 지방자치단체의 핵심으로 이해된다. 독일에서 게마인데의 의미는 지역적, 정치적 그리고 법적 의미의 자치단체이다. 게마인데의 인구규모는 통상적으로 1,000명에서 10,000명 사이를 이룬다. 규모 면에서 볼 때 우리나라에 비해 게마인데가 자체적으로 할 수 있는 사무는 적다. 주의 게마인데법(Gemeindeordnung)에서 게마인데의 경제적 활동에 대해 허용성과 운영 등을 소상히 규율하고 있다.

독일의 노르드라인-베스트팔렌주(州)의 주도는 뒤셀도르프, 독일에서 인구가 가장 많은 주이다(1791만명, 2017).

노르드라인-베스트팔렌주에는 5개의 주정부관구(Amsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster)와 주정부관구에 속한 31개 크라이스 및 22개의 자치시가 있으며 전체 396개의 게마인데로 이루어져 있다. 주의회는 직선으로 선출된 임기 5년의 주의원(최소 181명이상)으로 구성되며, 주의회의 운영은 위원회를 중심으로 한다. 20여 개의 위원회(상임위원회, 조사위원회, 청원위원회 등)가 있으며 주헌법 51조에 의하여 주총리와 주장관으로 주정부를 구성한다.

노르드라인-베스트팔렌주정부의 지방정부 종류와 수

지방정부 종류	수
주정부관구(Regierungsbezirk)	5
크라이스(Kreis)	31
자치시(Kreisfreie Stadt)	22
게마인데(Gemeinde)	396

Kreise, kreisfreie Städte und die Städteregion Aachen in Nordrhein-Westfalen



출처: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Kreise_und_kreisfreien_St%C3%A4dte_in_Nordrhein-Westfalen

노르드라인 베스트팔렌주 게마인데법은 총14장 134개조로 구성되며, 법의 주요 구성내용은 다음과 같다.

구분	주요구성내용
제1장 게마인데 헌법의 기초	제1조 게마인데의 본질, 제2조 영향범위, 제3조 게마인데의 사무, 제4조 크라이스 소속 게마인데의 부가적 사무, 제5조 남녀평등, 제6조 비밀유지, 제7조 조례, 제8조 게마인데의 공공시설 및 부담, 제9조 연결 및 비용강제, 제10조 재정 운영, 제11조 감독, 제12조 직책 호칭, 제13조 명칭과 호칭, 제14조 인장, 방패 및 기
제2장 게마인데 구역	제15조 게마인데 구역, 제16조 구역존속, 제17조 구역변경, 제18조 구역변경 협약, 제19조 구역변경 절차, 제20조 구역변경의 효력
제3장 주민과 시민	제21조 주민과 시민, 제23조 주민보고, 제24조 제안 및 불만, 제25조 주민제안, 제26조 시민제안 및 시민결정, 제27조 통합, 제27a조 이해대표, 대리인, 제28조 명예직 수행 및 명예직, 제29조 거부 사유, 제30조 비밀 유지 의무, 제31조 배제 사유, 제32조 성실 의무, 제33조 보상, 제34조 명예시민권과 명예칭호

구분	주요구성내용
제4장 행정관구 및 마을	제35조 크라이스에 소속되지 않은 독립시의 행정관구, 제36조 크라이스에 소속되지 않은 독립시의 행정관구대표부, 제37조 크라이스에 소속되지 않은 독립시의 행정관구대표부의 임무, 제38조 크라이스에 소속되지 않은 독립시의 행정관구 하부조직, 제39조 크라이스에 소속된 게마인데의 행정관구
제5장 의회	제40조 게마인데 행정의 집행부, 제41조 의회의 권한, 제42조 의원 선거, 제43조 의원의 권한과 의무, 제44조 면제, 제45조 의원 소득보상, 제46조 비용보상, 제47조 의회의 소집, 제48조 의회 회의의 의사일정 및 공개여부, 제49조 의회 의결정족수, 제50조 표결, 제51조 회의 순서, 제52조 의회결정사항 기록, 제53조 의회결정사항의 처리, 제54조 이익제기와 불복, 제55조 행정 통제, 제56조 교섭단체, 제57조 위원회 구성, 제58조 위원회 구성과 절차, 제59조 운영위원회, 재무위원회, 회계감사위원회, 제60조 긴급 결정, 제61조 행정사무의 계획
제6장 시장	제62조 시장의 임무와 지위, 제63조 게마인데 대표부, 제64조 성명서 제출, 제65조 시장 선거, 제66조 시장 소환, 제67조 시장대행의 선출, 제68조 부시장단, 제69조 의회 회의 참석
제7장 행정부 간부와 게마인데 공무원	제70조 행정부 간부, 제71조 부시장단 선출, 제72조 행정부의 업무독립성, 제73조 업무구분 및 업무감독, 제74조 게마인데 공무원
제8장 재정운영	제75조 일반 재정원칙, 제76조 예산 보장 개념, 제77조 재원조달의 원칙, 제78조 예산 조례, 제79조 예산 계획, 제80조 예산 조례의 제정, 제81조 추가조례, 제82조 가예산 집행, 제83조 계획초과 및 비계획 경비 및 지출, 제84조 중기 성과계획 및 재정계획, 제85조 지출 승인 예산, 제86조 대출, 제87조 제3자에 대한 담보 및 보증, 제88조 예비비, 제89조 유동성, 제90조 자산, 제91조 자산, 자산목록 및 자산 평가, 제92조 개시 대차대조, 제93조 재무 회계, 제94조 재무 회계 이전, 제95조 연도 재무 마감, 제96조 연도 재무 마감의 채택 및 종결
제9장 특별 자산, 신탁 자산	제97조 특별 자산, 제98조 신탁 자산, 제99조 게마인데 소속 자산, 제100조 지역 공공재단
제10장 회계 감사	제101조 연도 마감 감사, 감사보고서, 제102조 지역 회계감사, 제103조 지역 회계감사의 사무, 제104조 지역 회계감사의 지도부 및 감사자, 제105조 광역 감사, 제106조 공공기관에 대한 연도 마감 감사
제11장 경제 활동 및 비경제적 활동	제107조 경제 활동의 허용, 제107a조 에너지 경제 활동의 허용, 제108조 사법상 기업 및 기관, 제108a조 전문 감사위원회의 종업원 참여, 제108b조 전체 균등성을 위한 규칙, 제109조 경제 원칙, 제110조 경제 권력의 남용 금지, 제111조 기업, 기관 및 지분의 양도, 제112조 정보권 및 감사권, 제113조 기업 또는 기관 내 게마인데의 대표부, 제114조 공기업, 제114a조 공법상 법정 기관, 제115조 고시
제12장 총괄 마감	제116조 총괄 마감, 제117조 참여 보고서, 제118조 제출 및 정보의 제공 의무
제13장 감독	제119조 일반감독 및 특별감독, 제120조 감독 관청, 제121조 지도권, 제122조 불만 제기 및 취소권, 제123조 지시권 및 대집행, 제124조 위임자 선임, 제125조 의회 해산, 제126조 감독 조치의 취소청구, 제127조 타 기관의 개입 금지, 제128조 강제 집행
제14장 경과 규정 및 최종 규정, 특별 규정	제129조 지방 자치의 지속적 발전 (실험 조항), 제130조 무효한 법률 행위, 제131조 허가 의무의 면제, 제132조 위탁 업무, 제133조 법률 시행, 제134조 발효

본고에서 노르드라인 베스트팔렌주 게마인데법의 모든 내용을 살펴보는 데에는 한계가 있으며, 자세한 내용은 한국지방행정연구원에서 2019년 하반기 발간예정인 ‘자치분권 제도화 방안 연구를 위한 해외 자료조사 연구(독일편)’을 참고하기를 권한다. 여기서는 이중 30년만의 지방자치법 개정의 주요한 내용 중 하나인 ‘주민주권 강화’적 요소를 가지고 있는 내용을 중심으로 게마인데의 본질과 사무, 제안과 불만(민원), 주민제안, 시민제안 및 시장 소환 등과 관련하여 법령 내용을 간략히 소개한다.

제1조 게마인데의 본질

- (1) 게마인데는 민주국가를 구성하는 기반이다. 게마인데는 시민에 의해 선출된 조직에 의한 자유로운 자치행정을 통해 주민의 복지를 증진한다. 게마인데는 동시에 미래세대에 대한 책임감을 가지고 실행한다.
- (2) 게마인데는 지역법인격을 갖는다.

제3조 게마인데의 사무

- (1) 게마인데에게는 법률이 정한 의무적 사무만이 부과될 수 있다.
- (2) 의무적 사무는 훈령에 따른 이행을 위해 게마인데에 위임될 수 있다. 법률은 일반적으로 제한된 범위 안에서 훈령하달권한의 범위를 결정한다. 훈령에 따라 이행하는 의무적 사무의 공동수행에 대해서는 지역사회활동에 관한 법률의 적용범위가 제5항과 제6항, 제4조 제8항에 따라 적용된다.
- (3) 게마인데의 권리 침해는 법률에 의해서만 허용된다. 해당 법 시행령은 주의회의 지방자치를 담당하는 상임위원회의 승인을 필요로 하며, 주정부 또는 지방자치를 담당하는 소관 행정부처가 법 시행령을 공포하지 않는 경우에는, 지방자치를 담당하는 소관 행정부처의 승인을 필요로 한다.
- (4) 게마인데에 새로운 의무가 부과되거나 법 개정시 의무가 수정되거나 확대되는 경우, 이와 동시에 소요재원은 조달되어야 한다. 이러한 새로운 의무가 게마인데의 추가부담으로 이어진다면, 이에 상응하는 자원조정이 이루어져야 한다.
- (5) 효율성 향상을 위해 게마인데는 지방자치단체 협업에 관한 법률 제23조 이하에 따라 제3조 2항의 의무적 사무를 인접한 게마인데에게 위탁하거나 대신 수행하게 할 수 있다고 인접한 게마인데와 합의할 수 있다. 이 1문은 크라이스에 소속되지 않은 독립시 또는 인접한 크라이스와 공법상 협약을 체결하는 경우에도 적용된다.
- (6) 제5항은 다음의 경우에만 유효하다.
 - 연방법 또는 유럽연합법에 저촉되지 않는 경우, 또는
 - 공법상 협약체결이 법률 또는 법규명령에 따라 명시적으로 제한되거나 금지되지 않는 경우, 또는
 - 의도적으로 사무를 이전하는 과정에서 제3자의 보호이익에 부적절한 침해가 발생하지 않아야 하며, 아울러 공공복리에 저촉되지 않아야 한다.

제24조 제안 및 불만

- (1) 모든 사람은 개별적으로 또는 지역사회에서 다른 사람들과 함께 지역사회 문제에 대한 제안이나 불만 사항을 서면으로 의회 또는 행정관구대표에게 제출할 권리가 있다. 이로 인해 위원회, 행정관구대표, 시장의 관할권은 침해되지 않는다. 의회는 제안과 불만사항에 대한 처리를 소관위원회에 위임할 수 있다. 제안과 불만사항을 신청한 자에게는 이에 대한 견해를 알려줘야 한다.
- (2) 자세한 내용은 기본조례에서 정한다.

제25조 주민제안

- (1) 최소 3개월 이상 해당 게마인데에 거주하고 있는 만 14세 이상인 주민은 의회가 법적으로 권한이 부여된 특정 사무를 심의하고 결정할 것을 요청할 수 있다.
- (2) 신청서는 서면으로 제출되어야 한다. 신청서는 특정한 요구사항과 사유를 포함해야 한다. 신청서는 서명자를 대표할 수 있도록 최대 3명의 대표자를 지명해야 한다. 행정기관은 행정력의 범위내에서 주민들이 주민제안을 준비하는데 도움을 준다.
- (3) 주민 신청서에는 다음 각호에 해당하는 주민의 서명이 있어야 한다.
 - 1. 크라이스 소속 게마인데에서는 전체주민의 최소 100분의 5 이상, 최대 4,000명의 주민
 - 2. 크라이스에 소속되지 않은 독립시에서는 전체주민의 최소 100분의 4이상, 최대 8,000명의 주민
- (4) 모든 서명부에는 신청서 본문내용이 포함되어야 한다. (이하 생략)

제26조 시민제안 및 시민결정

- (1) 시민들은 의회를 대신하여 게마인데의 업무를 그들 스스로 결정(시민결정)할 수 있도록 요청할 수 있다(시민제안). 의회는 법정 의원수 3분의 2 이상이 찬성하는 경우, 게마인데 소관업무에 대한 시민결정을 허용한다. 이때 제2조 제1항 및 같은 조 제5,7,8,10항도 동일하게 적용된다.
- (2) 시민제안은 서면으로 제출되어야 하며, 그 결정을 요구하는 질문과 이에 대한 사유를 포함해야 한다. 시민제안서에는 서명자를 대표할 수 있도록 최대 3명의 대표자를 지명해야 한다. 시민제안을 제출할 계획을 가지고 있는 시민은 이 사실을 서면으로 행정기관에 통보해야 한다. 행정기관은 행정력의 범위내에서 시민들이 시민제안을 준비하는데 도움을 준다. 행정기관은 시민제안을 대표하는 자에게 서면으로 제안사항을 처리하는데 소요되는 비용(비용 추정치)을 산정하여 알려준다. 행정기관이 산정한 비용 추정치는 제4항에 따라 서명부에 서명날인 할 때 고지해야 한다.
- (3) 시민제안이 의회의 결정에 반하는 경우, 시민제안은 의회의 결정이 공고된 후 6주 이내에 제출되어야 한다. 공고가 필요하지 않은 결정에 대한 마감일은 회의일로부터 3개월이다. 제2항 제3문에 따른 서면통보에 따라 제1문 및 제2문에서 규정한 기한이 도과한 이후부터 제2항 제5문에 따른 통보까지 제한기간 산입은 정지된다.
- (4) 시민제안 시
 - 게마인데 총 주민수가 10,000명 이하인 경우 10%
 - 게마인데 총 주민수가 20,000명 이하인 경우 9%
 - 게마인데 총 주민수가 30,000명 이하인 경우 8%
 - 게마인데의 총 주민수가 50,000명 이하인 경우 7%
 - 게마인데의 총 주민수가 100,000명 이하인 경우 6%
 - 게마인데의 총 주민수가 200,000명 이하인 경우 5%
 - 게마인데의 총 주민수가 500,000명 이하인 경우 4%
 - 게마인데의 총 주민수가 500,000명 이상 3%의 시민이 서명하여야 한다.
 서명부 진위여부는 게마인데에서 검토한다. 그 이외에는 제25조 제4항을 적용한다.
- (5) 다음의 경우 시민제안은 허용되지 않는다
 - 1. 게마인데 행정의 내부 조직에 대한 사항
 - 2. 의회, 행정관구대표부 및 위원회 구성원, 게마인데 공무원의 법적지위에 대한 사항
 - 3. 예산조례, 대차대조, 연도재무마감, 게마인데의 전체재무마감(경제계획 및 공기업 연도재무마감 포함), 지방세 및 사법상 임금
 - 4. 계획확정절차 또는 행정절차를 추진하는 과정에서 실시하는 주민참여나 폐기물법·환경보전법·물관련법 또는 이에 상응하는 승인절차에서 결정해야 할 사항
 - 5. 건설유도계획 절차를 시행기로 한 결정을 제외한 기타 건설유도계획의 입안, 결정, 보완 및 폐지
 시민제안은 최근 2년이내에 시민결정이 실시되지 않았던 사안에 대해서만 이루어질 수 있다.
- (6) 의회는 시민제안의 허용여부를 즉각 결정한다. (이하 생략)

제66조 시장 소환

- (1) 시장은 주민에 의하여 임기만료 전에 소환될 수 있다. 소환절차의 개시는 다음 각 호의 요건에 의한다.
 - 1. 재적 의회의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결된다. 지방의회에서 발의와 의결 사이에는 최소한 2주 이상의 기간을 두어야 한다. 소환절차의 개시에 관한 의안은 토론 없이 기명으로 표결하여야 한다.
 또는
 - 2. 게마인데의
 - a) 주민이 5만 명 이하인 경우 유권자의 최소한 20%가,
 - b) 주민이 5만명 초과 10만명 이하인 경우 유권자의 최소한 17.5%가,
 그리고
 - c) 주민이 10만명 초과인 경우 유권자의 최소한 15%가 발의하여야 한다.
 시장은 유권자 25% 이상의 참여와 과반수의 찬성으로 소환 받은 경우 해임된다. 기타 절차에 관해서는 지방선거법의 규정을 준용한다. 시장은 선거관리위원회가 소환을 확인한 날이 경과함으로써 그 직위를 상실한다. 감독관청은 의회가 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 요구하는 경우, 소환절차가 진행되는 동안 시장의 업무수행 정지를 명할 수 있다. (이하 생략)

<참고문헌>

- 이규영(2002), 독일 연방주의와 지방자치: 연방-지방관계 및 지방자치개혁을 중심으로, 유럽연구 2002년 겨울
- 이기우(2016), 지방정부 연정에 관한 유럽사례, 한국지방자치학회 하계국제학술대회 2016.8.19-20
- 최인수(2019), 지방자치 비교사례 - 독일과 한국, 2019 대한민국 의회·행정박람회(2019.7.4.) 발제자료
- 최인수, 장인성, 오정균(2019), 자치분권 제도화 방안 연구를 위한 해외 자료조사 연구(독일편), 한국지방행정연구원
- 한국지방자치학회(2019), 신 지방의회론, pp 77-98

春川

시민이 주인되는
춘천시 마을자치지원센터

춘천시는 '문화와 예술을 통해 지역의 자긍심 고취 및 일자리를 창출하는 문화특별시, 북방경제 잠재력 확보를 통한 거점도시 형성, 안전한 먹거리 및 농업 등 관련 산업이 발전하는 행복한 도시, 우리 안의 자원으로 행복한 도시, 산학관이 함께하는 대학도시'라는 5대 시정 비전 개별 사업 50개를 추진함으로써 새로운 춘천시의 탄생을 직면하고 있다.

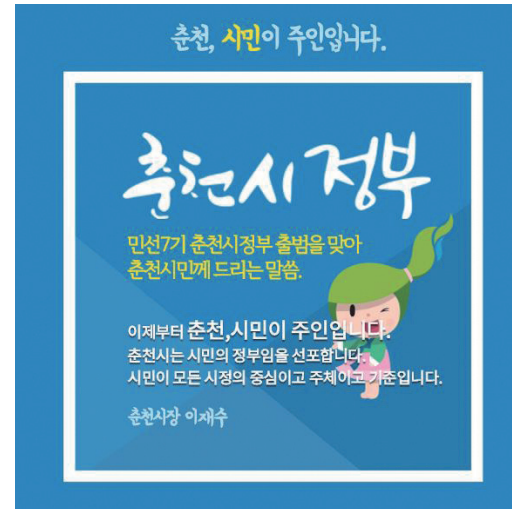
- 대한민국 문화특별시
11개 사업
- 북방경제 거점도시
8개 사업
- 먹거리가 행복한 도시
6개 사업
- 우리 안의 자원으로 행복한 도시
22개 사업
- 지역과 상생하는 대학도시
5개 사업



시민이 주인되는 춘천시

춘천시는 시민의 자부심과 자발적 에너지가 춘천 발전의 원동력임을 재확인하며 청년창업과 기업의 발전을 견인하는 지역 창조와 더불어, 시민 행복의 근원을 춘천시 내부에서 찾으려 노력하고 있다. 특히, 단순 참여 및 지지가 아닌 직접 및 속의 민주주의를 바탕으로 통일 대비 춘천시, 평화와 안전 춘천시, 안심 춘천시를 지향하고 있다. 이를 통해 춘천시는 모든 해법을 시민에서 찾고자하며 시민이 주인되고 시민이 주체되는 시민 정부를 구현하려한다. 특히, 마을창작공작소 조성, 안전 농식품 체험 테마파크 먹거리 마을 조성, 로컬푸드 종합계획수립, 청년 및 노인 일자리 창출, 골목상권 개발 등 시민의 행복과 활력을 도모하는 사업이 연계되어 운영되는 것으로 계획되어 있다. 따라서, 춘천시의 마을자치지원센터는 현재까지 춘천시의 모든 노력이 집약된

결정체로 고려할 수 있다. 즉, 시민주권 실현을 위한 행정과 시민이 연결되는 컨트롤타워 운영 및 다양한 공동체 참여의 필요성을 인지하여 지속적으로 시민주권이 구현되고 공공성의 가치가 확보될 수 있는 출연기관 설립을 추진하려고 있다. 이를 위해 민선7기 이재수 시장의 춘천시 정부 출범으로 시민주권 구현을 위한 시정운영을 구체적으로 실현시키기 위하여 사전적으로 '18년 10월 자치분권 종합계획을 발표 및 시민주권담당관을 신설하였으며, 같은 해 11월 시민주권 활성화 기본조례를 제정하였다.

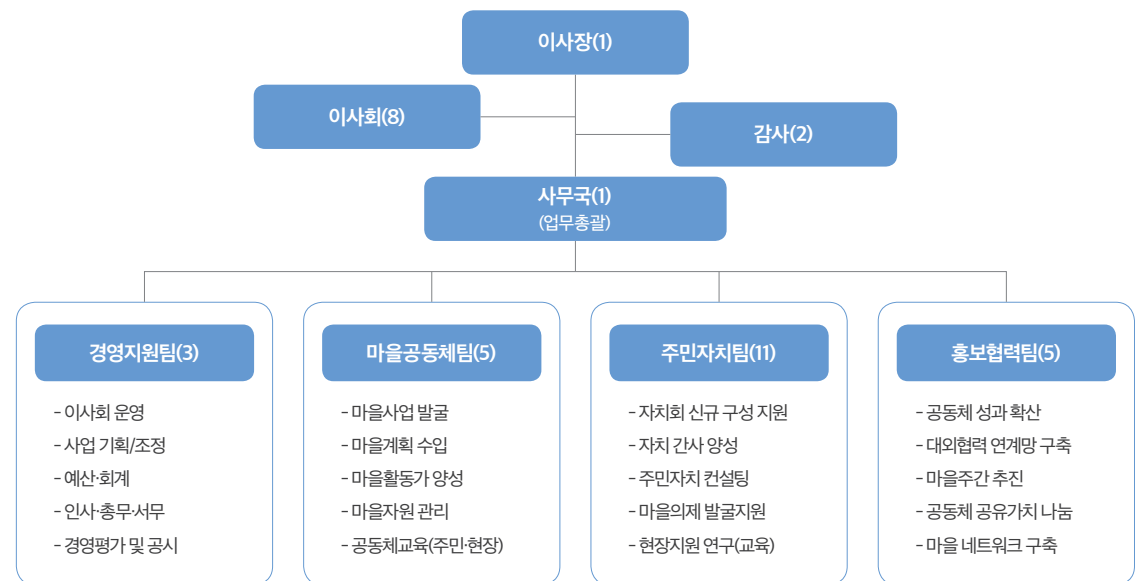


는 춘천시 마을자치지원센터는 연면적 448㎡의 구 문화원을 리모델링하여 '19년 12월 설립을 예정하고 있으며, 시민의 자유로운 공론형성 및 공동체 활동 참여를 위해 소규모 회의실과 시민편의시설을 조성함으로써 마을자치지원센터의 원활한 업무를 위한 공간을 조성하려하고 있다. 특히, 춘천시의 마을자치지원센터는 기존의 업무 공간 제공이라는 일반적인 사업 운영 외에 춘천시 시민의 수요를 반영한 지역특성화 사업 등 창작활동을 병행하여 시민의 수혜성 증대를 중점 목표로 하고 있다.

춘천시 마을자치지원센터는 25명 내외로 구성되며, 마을공동체 및 주민자치 two-track 사업으로 운영예정이다. 마을공동체 사업은 주민 교육 및 이를 통한 활동가 양성, 공동체 네트워크 구축, 공동체사업 지원, 정보관리 및 홍보 사

시민주도 춘천시 마을자치지원센터 사업 계획

지역의 가치를 찾는 주민자치 활성화와 이웃에 대한 포용과 배려의 공동체로 회복을 지원하



업으로 구성되어 운영되며, 주민자치사업은 주민자치위원회 역량강화 및 자치 간사 양성, 주민자치회 전환 지원 및 컨설팅, 마을 의제 발굴 및 DB 구축, 마을단위 시민참여예산 지원을 통한 사업화, 주민자치회 사업 설계 및 제도 연구로 구성된다. 더불어, 춘천시는 시민주권 역량강화 교육, 시민주권위원회, 정책박람회 및 정책토론회 운영으로 시민들이 직접 제안한 사업들을 공론화하며 사업화에 참여하는 과정을 병행하여 운영함으로써 마을자치지원센터의 기능을 확대할 예정이다. 또한, 언제 어디서나 시민들이 정책 제안 및 숙의가 가능하도록 온라인 플랫폼 기반을 연내 구축 및 운영하여 시민을 중심으로 한 활발한 정책 제안으로 정책이 공론화되어 정책의 효율적인 운영이 가능할 수 있는 기반을 구축하여 춘천시의 마을자치지원센터와 연계하여 운영 및 계획 중에 있다.



📍 춘천시 마을자치지원센터의 기대효과

‘19년 12월부터 운영되는 춘천시 마을자치지원센터의 운영은 첫째, 급속한 산업화 및 도시화, 인구감소 등으로 인한 공동체 해체에서 춘천시의 고유한 지역특성을 활용한 주민 교류 및 연대로 공동체를 회복하며, 공동체회복을 위한 춘천시의 일원화된 방향 설정에 따른 다양한 정책 지원으로 공동체회복을 통해 지방자치 가치의 재설정 및 본질을 구현하며 행정의 사회적 효율성을 확립할 것으로 예상된다. 둘째, 기존 관중심의 주민자치에서 주민역량 강화, 법적권한 강화, 그리고 주민자치회에 대한 지원으로 전환함으로써 주민을 중심으로 한 주민참여형 주민자치를 실현하여 시민주권을 구현함으로써 궁극적으로 주민자치 활성화를 통한 풀뿌리 민주주의를 정착시킬 것으로 기대된다. 셋째, 춘천시의 자치권을 실질적으로 확대할 수 있는 기회를 제공함으로써 춘천시 지역주도 성장을 촉진할 수 있는 기반이 구축될 것으로 판단된다. 끝으로, 시민을 중심으로 한 마을자치지원센터의 운영으로 시민과 함께 삶을 영위하며 지역의 가치를 고양시킬 것이며, 춘천시 마을자치지원센터의 효율적인 운영을 통해 경제성을 확보할 수 있는 사업을 시민이 중심이 되는 시민주도 사업으로 시민 스스로가 자발적으로 창출함으로써 지역의 발전과 상생할 수 있는 주민주도를 통한 지방자치화의 정착이 가능한 기제로 확대될 것으로 판단된다.

마을공동체

- **주민교육과 마을활동가 양성**
 - 마을공동체 교육 콘텐츠 개발 및 주민교육
 - 사업을 주도하고 이끌어갈 마을 활동가 및 전문가 양성
- **마을공동체 네트워크 구축**
 - 지역단체, 활동가, 주민 등 마을 주체들과의 네트워크 구축
 - 경제, 문화, 교육 등 부문별 사례공유 및 현장 소통
- **마을공동체 사업 등 지원 (이웃 만들기 → 골목 만들기 → 공동체 활성화)**
 - 사업계획 수립 등 사업의 모든 과정에 대한단계별 컨설팅
 - 사업 참여 마을활동가 지원 등 사업 실행지원
- **마을공동체 정보 관리(아카이브화)**
 - 모든 마을공동체 사업 전 과정 기록
 - 주민과 행정의 협업시스템 구축을 위한 마을 포털 운영
- **마을공동체 홍보 및 전파**
 - 마을공동체 인식 개선 및 참여방법, 추진절차 등 안내
 - 마을공동체 확산을 위한 정책박람회 등 마을축제 추진

주민자치

- **주민자치회 위원 역량강화 및 자치 간사 양성**
 - 주민자치회 교육 콘텐츠 개발 및 자치위원 교육
 - 사업을 주도하고 이끌어갈 자치 간사 양성
- **주민자치회 전환 지원 및 컨설팅(주민활동의 제도화)**
 - '19년 8개소 → '20년 15개소 → '21년 25개소 전환 예정
 - 자치회 구성 → 운영 → 사업시행(사업 전 과정 현장·말착 지원)
- **마을의제 상시 발굴/토론장 운영 및 DB구축 관리**
 - 마을현황조사 → 마을의제 발굴 → 토론(공론)회 → 마을계획 수립
- **마을단위 시민참여예산 사업 운영/지원**
 - 마을총회 → 참여예산신청 → 숙의진행 → 사업계획 확정·선정 → 의회제출
- **주민자치회 사업 설계 및 제도 연구**



용어해설

대도시 특례제도

대도시 특례제도는 사회·환경 변화에 따른 행정수요의 변화, 광역행정서비스의 필요에 따라 대도시행정의 특수성을 인정하여, 다른 일반도시와 차등적으로 행정·재정적 지원하는 제도를 말한다. 인구규모를 기준으로 하는 우리나라 대도시 특례제도는 2004년 1월 29일 법률 제7128호로 일부개정된 「지방자치법」 상 '인구 50만 명 이상의 대도시'와 2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 '100만 이상의 대도시'에 대한 사무특례와 행정 및 재정특례가 있다. 특례제도의 대상이 되는 대도시의 장은 해당 도지사를 경유하지 않고 중앙행정기관장의 승인 및 업무협약에 따른 결정권한을 지니는 특혜가 있다. 50만 명 이상 대도시는 사무 특례를 살펴보면, 시는 도에서 처리하는 사무 가운데 보건의료, 지방공기업, 주택건설 등 18개 분야의 42개 사무를 직접 처리 하도록 하고 있고 100만 명 이상의 대도시는 3개 법률에서 20개 사무의 특례를 명시하고 있다. 따라서 대도시에 대한 특례제도는 지방자치단체의 규모와 역량에 맞는 자치권을 부여함으로써 운영효율성 및 지역주민의 행정서비스 질을 높이고자 하는 점에서 의의가 있다.

한편 「지방자치법전면개정안」에서 논의되는 '특례시'는 기초자치단체 지위를 유지하면서, 광역시 수준의 행정·재정적 자치 권한을 갖는 시의 형태로 구상되고 있다. 현행 대도시 특례제도와 차별적인 특례시 제도의 필요성은 현행 체제 내에서는 광역 행정 수요에 대처할 수 없고 차별적인 지역 여건 및 도시특성을 반영한 행정서비스에 대응할 수 없다는 데 있다. 다른 한편으로 현행 광역도에서 독립이 어렵기 때문에 기초자치단체의 지위를 유지하면서 광역시 수준의 자치권한 형태를 모색한다고 볼 수 있다.

캐즘이론 (Chasm Theory)

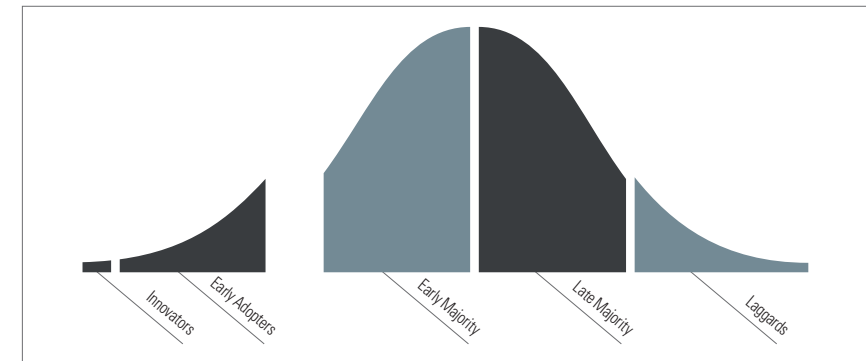
캐즘(Chasm)은 지질학 용어로, 지각변동으로 인해 지각이 단절된 것을 의미하며 1991년 미국의 제프리 무어 (Geoffrey A. Moore)가 기술혁신을 주도하는 벤처업계의 성장과정을 설명하기 위해서 사용한 단어로 더 널리 알려졌다. 캐즘은 혁신기술과 제품이 일반소비자에게 확산되기까지 일시적인 수요의 침체 또는 정체를 말한다. 새로운 기술 또는 혁신제품들이 개발되었을 때 초기시장 (Early Market)의 혁신수용자(Innovator, Early Adopter)와 주류시장(Mainstream Market)의 일반소비자들의 선호 및 위험리스트가 다르기 때문에 과도기적 정체현상이 발생한다고 설명한다.

혁신기술 및 제품이 주류시장으로 확산되기 위해서는 혁신수용자들이 주요 소비자인 혁신기술이 검증되지 않은 단계에서 시장 단절을 뛰어넘는 과정을 넘어서 기술의 혁신성이 검증되어 혁신기술을 찾고 있는 실용주의자들의 주된 수요자(Early Majority, Late Majority)에 의한 대중화 과정이 필수적이다. 세계적 IT기업으로 불리는 아마존, 페이스북, 구글은 주류시장을 형성하는 단계에 있지만, 클라우드 컴퓨팅, 모바일 SNS, 자가주행 자동차 등 연계된 분야의 혁신을 추구하고 있다.

공공부문에서 사회적 가치에 기초한 제도혁신, 정책혁신, 관리혁신이 확산되기 위해서는 성공혁신사례뿐만 아니라, 실패혁신사례가 중요하다는 시사점을 줄 수 있다.

캐즘이론에 의하면 실패혁신사례는 현시점에서 일시적으로 침체된 협곡(Death Valley)에 빠진 혁신확산과정의 일부일 수 있기 때문이다.

The Revised Technology Adoption Life Cycle



출처: Geoffrey A. Moore (2001), Crossing the Chasm, p.10

순세계잉여금

세계잉여금(歲計剩餘金)이란 매 회계연도 세입과 세출 간의 차이에 따라 발생한 세출 결산 상 생긴 남은 재원을 말한다. 결산상 잉여금으로부터 당해연도 세출예산 이월을 위한 소요재원 총당액을 차감한 금액을 순세계잉여금이라 부른다. 지방자치단체의 경우 결산상 세입에서 세출과 세출예산 이월에 해당하는 명시이월금, 사고이월금, 계속비 이월금, 국고 및 시도비 보조금 잔액을 제외한 금액을 말한다.

세계잉여금의 발생원인은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 세입예산을 보수적으로 추계하여 연말에 수납된 세입액이 세입예산 추계액보다 초과되거나 예산 외 수납된 수입액으로 인하여 발생하는데, 이는 경기변동 및 세입(국세, 지방세, 세외수입 등)이 종전에 비해 초과 징수되는 상황에 발생한다. 둘째, 세출예산계획에는 계상되었으나 당해연도에 지출되지 않아서 다음연도 이월액과 불용액 등의 발생에 기인한다. 예를 들면, 국고보조사업을 수행할 때 당해연도에 집행되지 못하는 경우에 발생하는 잔액들은 순세계잉여금의 발생원인이 된다.

실제세입액		-	당해연도 지출액	=	이월금 등		+	순세계 잉여금
전연도 이월액	당해연도 수입				이월금 (명시, 사고, 계속)	국도비 집행잔액		

주 1. 실제수입액-당해연도지출액=잉여금

결산상 잉여금의 처리에 관해서는 첫째, 「지방회계법 시행령」 제16조는 지방채증권 또는 차입금 해당액을 공제한 금액을 다음연도 세입에 이입(移入)해야 한다고 명시하고 있다. 둘째, 제17조는 지방채증권 및 차입금의 상황에 따른 부득이 한 자금유동의 문제가 발생 시에는 전년도 세입·세출 결산 이전이라도 당해연도 세입을 이입할 수 있다고 명시하여 재원운용의 신속성을 인정하고 있다. 셋째, 「지방재정법」(§14) 일부 개정(2017. 10. 24.)으로 설치된 「재정안정화 기금」의 재원으로 일환으로 '결산상 잉여금'을 활용할 수 있도록 명시하고 있다.

재정연방주의(Fiscal Federalism)

재정연방주의는 공공부문의 재정기능을 중앙과 지방으로 구분하여 독립적인 재정운영 체계를 형성하는 것이 경제적으로 효율적이라는 주장이다. 전통적인 재정연방주의이론은 파로토 최적을 위한 정부간 재정관계의 정립방안에 대한 논의를 중심으로 정부간 기능분담, 정부간 세원배분, 그리고 재정조정 세 가지 영역을 다룬다. 재정연방주의 이론은 배분적 효율성에 기초한 분권화된 재정선택을 전제로 정부간 재정기능 분담, 최적 분권명제, 외부성의 내부화를 위한 보조금 원칙의 이론적 근거를 제시한다. 또한 분권화가 집권화된 구조보다 주민 서비스 제공과 업무 수행에서 좀 더 효율성을 가져온다고 주장하며, 외부성이 있는 공공서비스에 대해서는 상위정부가 보조금을 지급하고 중앙정부의 지방정부에 대한 관리감독 기능을 권고하고 있다.

오우츠(Oates)가 주장한 제2세대 재정연방주의에서는 재정관계의 구조 보다는 행태에 주목하고, 기업이론, 정보경제학, 주인-대리인 문제, 계약이론 등을 정부간 재정관계에 도입하였다. 2세대 이론에서는 재정 주체들의 역량과 의지에 따라 중앙정부가 잘할 수 있는 영역은 중앙이, 지방정부가 담당하면 더 많은 재정인센티브가 가능한 사업은 지방이 전담하는 방식의 재정사업 조정을 주장하고 있다.

응익과세 원칙(應益課稅, Benefit-received Principle)

지방자치단체의 공공재와 공공서비스로부터 받는 편익(Benefit)에 대응하여 지역 구성원들이 비용을 부담하도록 조세를 부과하는 것을 응익과세(應益課稅, Benefit Taxation)라고 한다. 이와는 반대로 개인의 납세 능력에 따라 조세를 부과하는 것을 응능과세(應能課稅, Ability-to-Pay Taxation)라고 한다. 지방세는 지방공공서비스 혜택에 대한 대가 지불의 성격이 강하며, 응익과세 원칙은 지방공공서비스에 대한 대가로서 지방세가 직접적으로 매칭되는 것이 합리적이라는 견해이다. 응익과세 원칙은 지방자치 특성에 연유한 지방세 특별원칙 중의 하나로, 지방세의 특별원칙은 보편성의 원칙, 안정성의 원칙, 신장성의 원칙, 지역성의 원칙부담분임의 원칙을 포함한다.

생산적 재정책확장

생산적 재정책확장은 총수요 확대를 통해 경기침체를 막음과 동시에 경제 전반의 생산성 제고를 유도함으로써 장기적인 확대-균형 재정을 도모하는 재정정책을 의미한다. 이를 위해 생산적 재정은 구체적으로 성장능력 제고, 사회안전망 확충 및 지출구조 개선을 목적으로 한다.

세계경제는 글로벌 금융위기 후 대침체로부터 회복이 부진한 상황이며, 한국경제 또한 세계경기 하강으로부터 큰 타격을 받고 있는 상황이다. 특히 한국경제는 대외 무역비중이 높은 나라로 미중 무역 및 기술갈등에 가장 취약하고, 경제 구조 또한 중화학 공업 중심 경제 구조이며, EU와 같은 지역경제 통합기구의 보호로부터 벗어나 있다. 이러한 한국경제의 현황에 대응하기 위해서는 먼저 단기적인 경기대응을 위한 재정 확장이 필요하고, 내수의 비중을 끌어 올릴 필요가 있으며, 일본의 '잃어버린 20년'의 사례를 반면교사로 삼아 적절한 재정정책을 펼쳐야 할 필요성이 높다. 생산적 재정을 통해서 노후화된 기존 인프라를 개보수하는 한편 미래 인프라를 확충하는 것이 필요하다. 또한 저출산 대응을 위한 지출 확대 및 사회안전망 확충에 생산적 재정이 적극적 역할을 수행할 수 있다.

연구원 소식



■ 한국지방행정연구원-육아정책연구소-육아친화형 마을 조성 모델 개발 협약

일시 2019년 06월 18일 16:00
장소 육아정책연구소 대회의실
주최 한국지방행정연구원, 육아정책연구소



한국지방행정연구원은 지난 18일 서울특별시 서초구 육아정책연구소 대회의실에서 한국지방행정연구원과 육아친화형 마을 조성 모델 개발을 위한 업무협약을 체결했다.

이번 협약은 육아친화형 마을 조성을 위한 연구와 활동을 수행하고 있는 육아정책연구소와 육아친화형 마을 지표를 개발하고 있는 한국지방행정연구원이 자원 활용을 통해 육아친화형 마을 조성 모델 개발에 공동 협력하고자 이뤄졌다.

■ 제3회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 06월 19일 07:00
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 한국프레스센터 매화홀에서 '제3회 자치분권과 사회혁신 포럼'을 개최했다.

이날 토론회에는 학계, 정부, 언론, 시민단체 등 80여 명의 전문가들로 구성된 위원들이 참석하였다.

기조발표는 '지역상생을 위한 서울의 노력-서울은 홀로 성장하지 않았습니다.'를 주제로 박원순 서울특별시장이 발표했다.

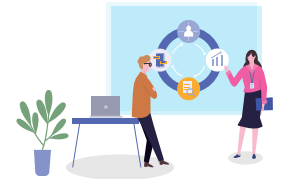
■ 2019년도 상반기 사업실적 및 하반기 추진계획 점검 보고회 개최

일시 2019년 06월 24일 ~ 07월 01일
장소 한국지방행정연구원 1층 중회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 6월 24일 월요일, 7월 1일 월요일 양일간 연구원 1층 중회의실에서 '2019년도 상반기 사업실적 및 하반기 추진계획 점검 보고회'를 개최하였다.

이날 열린 회의에서는 부서별 2019년 상반기 사업실적의 점검 및 하반기 사업추진 계획 보고가 진행되었다.



■ 2019년 제6차 LIMAC-ERC Seminar 개최

일시 2019년 06월 26일 10:30
장소 지방공기업평가원 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 6월 26일 수요일 오전 10시30분부터 지방공기업평가원 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제6차 LIMAC-ERC Seminar를 개최하였다.

- ❖ 발제자 : KDI 국제정책대학원 이종연 교수
- ❖ 주 제 : 지역낙후도지수 개선방안

연구원 소식



■ 제4차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2019년 07월 01일 11:00
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 7월 1일
월요일, 연구원 2층 다산홀에서 '제4차
KRILA 자치포럼'을 개최하였다.

이날 열린 포럼에서는 김판석 연세대학교
글로벌행정학과 교수가 '한국지방행정연
구원의 글로벌 발전 전략 모색'을 주제로
강연하였다.



■ 제5차 KRILA 월례포럼 개최

일시 2019년 07월 01일 13:30
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 7월 1일
월요일, 연구원 2층 다산홀에서 '제5차
KRILA 월례포럼'을 개최하였다. 이날 열
린 포럼에서는 최지민 한국지방행정연구
원 부연구위원과 홍근석 한국지방행정연
구원 부연구위원이 '사회자본이 참여의
제도화에 미치는 영향: 지방정부 주민참
여제도의 도입과 운영분석을 중심으로',
'재정분권의 경제적 효과-정부지출과 경
제성장에 대한 영향을 중심으로'를 주제
로 각각 발표하였다.

■ 2019년도 기본연구과제 중간보고회 개최

일시 2019년 07월 09일 ~ 07월 11일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실 및
육아정책연구소 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 7월 9일 화요일
일부터 7월 11일 목요일까지 연구원 지방투자
사업관리센터 대회의실 및 육아정책연구소
대회의실에서 2019년도 기본연구과제 중간
보고회를 개최하였다.

이번 회의는 각 분야별 기본연구과제 중간
보고와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으
로 참석한 외부 전문가는 박재기(동국대), 박
현근(대전대), 권경득(선문대), 김태영(경희
대), 김필현(한국지방세연구원), 남궁근(서울
과학기술대), 문난경(한국환경정책·평가연
구원), 박병희(순천대), 반정화(서울연구원),
이원섭(국토연구원), 최봉석(동국대), 허만형
(중앙대)이다.

■ 2019년도 「지방행정연구」 편집위원회 개최

일시 2019년 07월 12일 11:00
장소 지방투자사업관리센터 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 7월 12일
금요일 11:00~12:00, 연구원 지방투자사
업관리센터 대회의실에서 2019년도 『지방
행정연구』 편집위원회를 개최하였다.

이번 회의에는 편집위원장 이재원(부경
대), 편집이사 임상수(조선대), 편집위원 구
균철(경기대), 김현아(한국조세연), 배득중
(연세대), 이상엽(건국대), 최충익(강원대),
홍준현(중앙대), 김상민·윤태섭 수석연구
원(원내 위원)께서 참석하여 『지방행정연
구』의 우수 논문 게재 및 학술지 발전을 위
해 다양한 의견을 논의하였다.

연구원 소식



■ 제4회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 07월 17일 07:00
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 한국프레스센터 매화홀에서 '제4회 자치분권과 사회혁신 포럼'을 개최했다. 이날 토론회에는 학계, 정부, 언론, 시민단체 등 80여 명의 전문가들로 구성된 위원들이 참석하였다. 기조발표는 '지역상생을 위한 서울의 노력-문재인 정부의 사회정책 방향'을 주제로 유은혜 사회부총리 겸 교육부장관이 발표했다.

■ 2019년 제7차 LIMAC-ERC Seminar 개최

일시 2019년 07월 17일 10:30
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 7월 17일 수요일 오전 10시 30분부터 외교센터 8층 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제7차 LIMAC-ERC Seminar를 개최하였다.

- ❖ 발제자 : 문화재청 동구릉관리소 한철수 문화해설사
- ❖ 주 제 : 세계문화유산 등재 10주년 조선 왕릉 이야기

■ 「한국형 고향납세제도 가능성을 논하다!」 기획세미나 개최

일시 2019년 07월 17일 14:30
장소 국가균형발전위원회 대회의실(정부서울청사 4층)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 『한국형 고향납세제도 가능성을 논하다!』 기획세미나를 개최하였다. 이날 열린 세미나는 대통령직속 국가균형발전위원회, 대통령소속 자치분권위원회, 행정안전부, 서울신문 후원으로 고향세 도입 논의의 경위, 주요 쟁점, 입법 발의(안)에 대한 발표 및 토론으로 진행되었다.



■ 2019년 상반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅(1차 대경권) 개최

일시 2019년 07월 18일 ~ 07월 19일
장소 경상북도청 동라관 세미나실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 행정안전부와 공동으로 2019년 상반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅을 개최하였다. 제1차 행사는 2019년 7월 18일 목요일 ~ 19일 금요일 양일간 경상북도청 동라관 세미나실에서 진행되었다. 본 행사를 통해 지방재정투자사업 투자심사, 타당성 조사 및 이력관리 등 주요 제도 교육을 통한 담당 공무원의 이해도 제고 및 업무능력 향상을 도모하였다.



KRILA 보고서

연구원 소식



■ 한국지방행정연구원-한국건강증진개발원, 업무협약 체결

일시 2019년 07월 22일 16:00
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, 한국건강증진개발원



‘포용적 복지국가’의 정책기조에 맞추어 지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위해 한국지방행정연구원(원장: 윤태범)과 한국건강증진개발원(원장: 조인성)이 7월 22일 한국지방행정연구원 다산홀에서 업무협약을 체결했다.

윤태범 한국지방행정연구원장은 “연구원의 연구품질과 한국건강증진개발원의 전문가 네트워크 및 종합 지원 등이 바탕이 되어 현행 통합건강증진사업의 성과 및 한계점을 분석하고 지방자치단체 건강증진사업 발전을 위한 성공적인 협업사례가 될 것으로 기대한다”고 밝혔다.

■ 2019년 상반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅(2차 수도권) 개최

일시 2019년 07월 24일 ~ 07월 25일
장소 신한대학교 벨엘관 세미나실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 행정안전부와 공동으로 2019년 상반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅을 개최하였다. 제2차 행사는 2019년 7월 24일 수요일 ~ 25일 목요일 양일간 신한대학교 벨엘관 세미나실에서 진행되었다. 본 행사를 통해 지방재정투자사업 투자심사, 타당성조사 및 이력관리 등 주요 제도 교육을 통한 담당 공무원의 이해도 제고 및 업무능력 향상을 도모하였다.

지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구: 숙의형 정책결정과정의 중심으로



한국지방행정연구원

박해욱 선임연구위원
김지수 부연구위원

메르스 사태와 세월호, 대통령 탄핵 등 일련의 사건을 거치면서 우리나라는 오랜 시간 해결해 오지 못한 사회적 난제(Wicked problem)를 해결하기 위한 방안으로 사회혁신을 주목하고 있다. 본 연구는 민주적 혁신(Democratic innovation)에 대한 이론적 논의와 더불어 민주적 혁신을 통한 지방자치단체 정책결정과정의 혁신을 통해 사회혁신을 위한 제도적 기반을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 맥락 하에서 본 연구의 결과를 개관하면 다음과 같은 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 민주적 혁신은 정치적 결정과정에 시민참여의 확대를 도모하거나 강화시키기 위해서 구체적으로 설계된 제도를 말하며, 민주적 혁신은 시민이 단지 정책결정과정에 참여하는데 의의를 두는 것이 아니라 숙의형 정책결정방식으로의 전환을 목표로 삼는다. 이러한 맥락에서 볼 때, 주민참여예산제를 비롯한 다양한 시민참여 제도는 숙의 실현에 도달하지는 못했다고 평가할 수 있다. 둘째, 정책의 구상 및 계획단계에서부터 숙의형 정책결정과정을 활용하는 것과 달리 결정된 정책의 집행 중 발생된 갈등해소를 목표로 숙의형 정책결정과정을 통해 정책을 재설계할 시에 공정성, 중립성, 신뢰성 등에 대한 논쟁이 발생할 여지가 있으므로 숙의형 정책결정과정의 활용에 대한 공감대 형성 및 세밀한 제도설계 과정이 전제될 필요가 있다. 셋째, 민선7기의 출범과 함께 시민참여, 숙의, 그리고 갈등관리 등에 대한 지방자치단체의 관심이 급증하고 있으나 이를 체계적으로 뒷받침할 조례의 제정, 전담조직의 신설과 기존 관련 조직과의 역할배분, 숙의형 정책결정방식에 대한 컨설팅 및 경비지원 등이 이루어질 수 있는 제도가 아직까지 마련되지 않은 상황이다. 넷째, 대부분의 공무원과 시민들은 숙의형 정책결정방식의 활용이 이론적·실무적 차원에서 필요하다는 점은 공감하지만, 이를 문화적·인식적으로 내재화하는 데에는 이르지 못했다.



KRILA 보고서



따라서 본 연구는 이와 같은 연구결과를 토대로 다음과 같은 혁신방안을 제시하고자 한다. 첫째, 숙의형 정책결정절차에 대한 법적 근거를 행정절차법 상에 제시하고, 대통령령에 숙의형 정책결정방식에 대한 방안을 규정함으로써 각 지방자치단체의 관련 조례 제정의 근거 및 기준을 제공하는 것이 필요하다. 둘째, 숙의형 정책결정절차 운영을 위한 지원조직을 신설하고, 지방자치단체 내 갈등관리 및 주민참여 관련 조직의 확대 또는 기능 강화가 필요하다. 셋째, 무작위추출 기법 활용을 위한 선거법 개정과 시민참여에 대한 합리적 보상체계 구축이 필요하다. 넷째, 시민과의 열린대화 활용을 활성화하고, 시민참여형 조사 진행 및 퍼실리테이터 역할을 수행할 시민을 양성하기 위한 교육이 필요하다. 다섯째, 갈등 유무에 따른 구분에 적합한 숙의형 정책결정절차 가이드라인 개발이 필요하다. 숙의적 정책결정방식의 활용을 위한 실무 가이드라인을 개발한다면, 크게 ①숙의형 정책결정의 이해, ②법·제도, ③준비단계, ④실행단계, ⑤결과활용단계, ⑥부록으로 구성될 필요가 있다. 이 때 본 연구의 분석틀을 중심으로 실무자용 체크리스트를 개발하여 최소한의 요건을 갖출 수 있도록 하는 것이 필요하다.

스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리 강화방안



한국지방행정연구원

이병기 연구위원
고경훈 부연구위원

현대사회에서 재난의 대형화·복잡화는 전통적인 재난대응체계로 해결될 수 없는 근본적인 문제내지 한계가 내재되어 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 새로운 방식의 통합적 재난관리체계의 구축을 통한 재난관리의 역량강화가 필요한 시점이다. 특히 주민접점의 최일선 행정기관인 자치단체의 경우 재난관리 역량은 주민의 안전과 직접적으로 연계될 수밖에 없다.

자치단체 차원의 재난안전관리가 실효성을 담보하기 위해서는 그 내용뿐만 아니라 재난발생시 작동과정 전반이 체계적이어야 한다. 이는 재난안전을 위한 예방/대비의 체계화, 재난대응 시 인원과 장비 등 자원의 신속한 투입 및 체계적 지휘체계 구축 등은 효과적인 재난안전관리를 위해 필수적이고 기본적인 사항이다.

이러한 문제의식을 토대로 이 연구에서는 자치단체를 중심으로 재난관리의 단계적 개선방안을 모색하고자하였다. 이를 위하여 4차 산업혁명시대의 정보기술을 활용한 스마트 사회에서 정보기술이 재난안전관리에 어떻게 활용되고 있는지, 재난안전관리에 있어서 자치단체와 관련된 재난안전 주체간의 역할 및 대응실태 등을 분석하였다. 이러한 분석결과와 시사점을 중심으로 자치단체 차원의 종합적인 재난안전관리 개선방안을 스마트 정보기술의 활용측면과 재난안전관리체계 측면에서 개선방안을 모색하였다.

우리나라의 스마트 정보기술 활용수준에 대한 종합적인 검토결과를 요약하면, 중앙정부 차원에서는 기술표준과 전국적인 확산을 위한 추진체계 측면에서 재난안전 선진 국가들과 비교하여도 경쟁력 있는 수준으로 평가할 수 있다. 다만, 이러한 정보기술을 활용한 재난안전관리의 필수요건인 정보의 최신성 유지관리, 재난현장에서의 편리한 활용 등의 문제는 지속적으로 개선할 필요가 있다.

재난안전관리체계의 정책적 방향과 관련하여 중앙정부의 종합적 방향설정은 바람직하다고 여겨지지만, 이러한 정책방향이 의도한 목표를 달성하기 위해서는 재난 및 안전관리기본법에 대한 전반적인 개정이 필요하다. 또한, 재난발생시 대응기준 및 요건의 체계화를 통한 일상의 생활재난과 대규모 재난 또는 비상재난으로 구분하여 중앙과 지방정부의 역할을 재설계할 필요가 있다. 특히, 자치단체의 경우 재난안전계획의 수립 및 추진에 해당지역의 환경여건을 반영할 수 있도록 하여 재난대응능력을 제고할 필요가 있다. 이를 위한 재난안전관리 조직운영체계도 재난현장중심, 현장책임자 중심으로의 조직 재설계가 필요하다.



「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원 학술지인 「지방행정연구」는 여러 내외 선생님들의 따뜻한 지도와 편달로 2007년도에 등재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

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

▶ **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

▶ **원고분량** : A4 25매 이내

▶ **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

*마감일 이후에도 수시 접수합니다.

▶ **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

▶ **문의처** : Tel_ 033-769-9825 | Fax_ 070-4275-2317 | E-mail_ local@krila.re.kr

▶ 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.

▶ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 「지방행정연구」 코너 (<http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201>) 를 참고하여 주세요.



2019 국정목표 실천 우수지자체 경진대회

우수사례 모집

2019. 08. 13. (화) ~ 09. 19. (목)

지방자치단체에서 추진한
5대 국정목표 관련 또는 사업 추진 사례를 모집합니다.
‘국민과의 약속’을 지키고자 고민하고 땀 흘린
노력과 성과들을 응모해주세요.

- ▶ **모집내용** : 지자체의 국정과제 우수 실천 정책(사업)사례
- ▶ **모집대상** : 전국 지방자치단체
- ▶ **모집기간** : 2019. 8. 13.(화) ~ 9. 19.(목)
- ▶ **응모방법** : 참가신청서 및 보고서 작성하여 시·도 접수처를 통해 공문 제출
- ▶ **본 대회** : 1,2차 심사 거쳐 11월 개최 예정
- ▶ **주 관** : 행정안전부 지방자치인재개발원, 한국지방행정연구원

※ 자세한 내용은 자치인재원 홈페이지(www.logodi.go.kr) 참조 및 기획협력과 홍보팀 문의(063-907-5049)

- 1**
국민이
주인인 정부
(국민주권)
- 2**
더불어
잘 사는 경제
(국민성장)
- 3**
내 삶을
책임지는 국가
(포용사회)
- 4**
고르게
발전하는 지역
(분권발전)
- 5**
평화와
번영의 한반도
(평화번영)