

지방자치 이슈와 포럼

「자치분권과 대의민주주의」

인터뷰

지속가능한 평화와 번영을 위한
자치분권이 나아가야 할 방향

이슈

대의민주주의와 자치분권

논단

- 지역에서의 대의제 민주주의와 지방분권
- 지방선거를 통해 본 대의민주주의와 자치분권

지방의회

- 지방분권은 반드시 가야할 길이다
- '더 가까워진 정부'와 '더 많은 민주주의'
그리고 대의민주주의의 갈 길
- 소통과 협력을 통한 주민자치로 지역의 변화를 만든다

우수사례

영국 자치분권과 대의민주주의의 변화



CONTENTS

2020 FEBRUARY VOL.29

Cover story



2월호 표지는 '지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국'을 선도하는 KRILA 비전을 담았습니다. 한국지방행정연구원은 지방자치의 정착과 발전을 위한 실천적 방안을 조사·연구하고, 급변하는 행정변화에 대한 정책개발 추진으로 자치분권 제도화와 지역 간 균형발전을 통한 따뜻한 포용국가 실현을 위해 앞장서겠습니다.

지방자치 이슈와 포럼

통권 제29호
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 최인수
위원 김봉균, 김성주, 김정숙, 김자수, 박승규, 윤성일, 이효, 전대욱, 전성만
간사 탁영지
연락처 전화 033-769-9826 이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 문화공감

- ※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
- ※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) research@krila.re.kr
- ※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
- ※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



04

인터뷰

- 04 지속가능한 평화와 번영을 위한 자치분권이 나아가야 할 방향
신원철 전국시·도의회장협의회 회장

이슈

- 14 대의민주주의와 자치분권
금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원

논단

- 28 지역에서의 대의제 민주주의와 지방분권
김건위 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장
- 35 지방선거를 통해 본 대의민주주의와 자치분권
이정진 국회입법조사처 입법조사관



52

지방의회

- 40 지방분권은 반드시 가야할 길이다
최만식 경기도의회 의원
- 45 '더 가까워진 정부'와 '더 많은 민주주의' 그리고 대의민주주의의 갈 길
허소영 강원도의회 의원
- 52 소통과 협력을 통한 주민자치로 지역의 변화를 만들다
경북 안동시의회 이재갑 안동시의회 의원



72

우수사례

- 62 영국 자치분권과 대의민주주의의 변화
안영훈 세종-제주 자치분권·균형발전 특별위원회 위원

지방자치단체 탐방

- 72 태백산맥의 중심 아리랑의 고장 정선
- 78 용어해설
- 80 트렌드 카페
- 82 연구원 소식
- 84 KRILA 보고서



지속가능한 평화와 번영을 위한 자치분권이 나아가야 할 방향

Interviewee : 신원철 전국시·도의회의장협의회 회장
Interviewer : 전대욱 한국지방행정연구원 부연구위원

신원철

- 現 서울시의회 의장
- 現 전국시·도의회의장협의회 회장
- 現 서경대학교 도시공학과 겸임교수

WHO?

학력

- 인천대학교 행정학과 학사
- 연세대학교 행정대학원 공공정책 석사
- 동국대학교 대학원 행정학과 박사과정

경력

- 1987 전대협(전국대학생대표자연합회) 초대 부의장
- 2010-2012 도시관리위원장
- 2010-2014 제8대 서울특별시의회 의원
- 2014-2018 제9대 서울특별시의회 의원
- 2014-2016 제9대 서울특별시의회 더불어민주당 대표의원
- 2016-2018 서울특별시의회 지방분권 TF단장
- 2018 제10대 서울특별시의회 의원
- 2018-현재 제10대 서울특별시의회 의장
- 2018-2019 제16대 전국시·도의회의장협의회 전반기 정책위원
- 2019 제16대 전국시·도의회의장협의회 후반기 회장

현 서울시의회를 맡고 계신 신원철 의장님께서 전국시·도의회의장협의회 회장직을 동시에 맡고 계십니다. 전국시·도의회의장협의회는 일반적으로 '지방 4대 협의체' 중 하나로 알려져 있는데요, 간단히 협의회 소개를 부탁드립니다.

전국시·도의회의장협의회는 전국 17개 광역시·도의회 의장이 회원으로 참여하고 있는 단체입니다. 17개 의회 간 적극적인 협력과 소통으로 지방자치와 지방의회 발전에 필요한 정보를 나누고, 지방의회를 둘러싼 불합리한 법령과 제도 개선을 위해 공동의 노력을 펼치고 있습니다. 1991년 출범 당시에는 법적 근거가 없어서 비법정단체로 출발했지만, 1999년에 지방자치법 및 시행령이 개정되면서 2000년에는 법정단체로 전환됐습니다. 설립 이후로 최근까지 의회사무처 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입 등과 같은 지방의회 관련 제도개선을 위해 많은 노력을 기울이고 있고, 국가적·지역적 차원의 현안 해결을 위해 청와대·정부·국회와 긴밀히 협력하고 있습니다.

그간 우리의 정치현실 및 지방자치 제도 하에서 지방의회는 정치적으로나 실제로나 아쉬움이 많다는 비판을 받았습니다. 심한 경우 '지방의회 무용론'까지 제기되는 상황인데요, 그 원인과 향후 개선해야 할 점들에 대해서 간략한 설명을 부탁드립니다.

지방의원의 한 사람으로서 지방의회에 대한 국민의 불신이 지속되는 상황이 참으로 안타깝고 국민에게 송구스럽게 생각합니다. 지방의회의 신뢰 회복을 위해서는 무엇보다 지



방의회 의원 스스로의 성찰과 자정 노력이 가장 우선되어야 할 것입니다. 지방의원 개인의 실수가 전체 지방의회의 위상에 영향을 끼칠 수 있다는 점을 유념하고, 더욱 철저히 노력을 기울여야 합니다. 지역주민이 만족할 수 있는 수준으로 윤리규정을 강화하는 청렴·자정 노력도 한 방안이 될 것입니다. 이와 관련해서는 협의회 차원에서도 활발하게 논의를 진행하고 있습니다.

더불어 실력으로 인정받는 지방의회가 되어야 합니다. 주민의 일상 가장 가까운 곳에서 주민의 기대와 요구에 부응하는 의정활동으로 주민의 신뢰를 얻어야 합니다. 일상의 변화를 실질적으로 만들어 낼 수 있는 의미 있는 조례를 적시에 제정·시행하고, 집행부에 대해 철저한 감시와 견제를 펼쳐나가고, 신속하고 정확한 민원 해결을 위해 힘써야 합니다. 그리고 이 모든 과

정에서 항상 주민들과 소통하고 협력하며 열린 의회의 모습을 갖춰나가는 노력도 병행되어야 할 것입니다.

그러나 이러한 노력과는 별개로 지방의회를 둘러싼 법과 제도의 개선도 반드시 이뤄내야 합니다. 중앙정부의 절대적 우위 아래에서 단장 혹은 집행부 중심으로 구성된 현행 지방자치 제도의 틀 속에서 지방의회의 역할은 제한적일 수밖에 없고, 이로 인해 지방의회에 대한 인식 역시 제한적일 수밖에 없습니다. 현재 국회에 계류 중인 '지방자치법 전부개정안'에도 담겨 있듯이, 주민들이 기대하는 수준으로 집행부에 대한 감시와 견제를 펼치기 위해서는 의회사무처 인사권 독립과 정책지원 전문인력 도입이 필수입니다. 그 외에도 중요한 개선사항 중 하나는 지방의회의 자치입법권 강화입니다. 앞서 언급한 실효적인 입법 활동을 위해서는 각 지역마

66
지방의회의 신뢰 회복을 위해서는 무엇보다 지방의회 의원 스스로의 성찰과 자정 노력이 가장 우선되어야 할 것입니다.
99

다 특수한 배경과 상황을 이해하고 있는 지방의회가 자율성을 가지고 그 지역에 가장 필요한 정책을 마련해나가는 노력이 필요합니다. 이를 위해서는 주민에 대한 권리 제한이나 의무부과를 지방의회가 자율적으로 결정할 수 있는 자치입법 권한이 필요합니다.

현 정부는 지방자치 및 분권정책을 중요한 국정 과제로 제시하면서 정책적인 드라이브를 걸고 있습니다. 협의회 및 시·도의회 입장에서는 이러한 동향에 대해 어떻게 평가하며 대응하고 계신지요?

Q
A 우리의 지방자치는 1991년 지방의회가 부활한 이후 올해로 29주년을 맞이했고, 내년에는 30년을 앞두고 있습니다. 지방자치의 역사적 경험이 없었던 탓에 시행 초기에는 지방자

치단체의 역할과 기능을 제한할 수밖에 없었지만 지방자치 실시 30년을 앞둔 현시점에서는 그동안의 시행착오와 문제점을 바탕으로 보다 과감한 변화를 추진해야 할 때입니다.

바로 이점에서 지방분권형 개헌안이나 지방자치법 전부개정안이 중앙의 과도한 권한을 지방에 이양하는 것에만 그치지 않고 주민의 직접참여를 확대하는 내용을 담았다는 점에서 제도 개선의 방향은 올바르게 설정되었다고 봅니다.

다만, 지방분권형 개헌안이나 지방자치법 전부개정안 모두 조례제정의 범위와 권한을 협소하게 규정하고 있다는 점 등은 여전히 아쉬운 부분으로, 향후 개헌이나 지방자치법 개정 과정에서 자치입법권을 강화하는 내용을 담기 위해 노력해야 할 것으로 보입니다.

지방자치법 전부개정안은 현재까지도 통과되지 않고 있습니다. 이번 20대 국회 회기 내에 통과 될 것으로 전망하십니까? 혹은 21대 총선 이후를 기대해야 할까요? 이에 대한 협의회 차원의 대응은 어떻게 진행되고 있습니까?

Q
A 일단은 20대 국회 임기 내에 지방자치법 전부개정안이 통과될 수 있도록 최대한 노력할 것입니다. 우선은 이번 임시국회 동안 소관 상임위원회인 행정안전위원회에서라도 법안을 통과시키고, 통상 국회 임기 종료 전인 5월에 열리는 마지막 임시회에서 법안이 본회의를 통과할 수 있도록 국회에 요청하고 있습니다.

만약 20대 국회에서 지방자치법 전부개정안이 통과되지 않을 경우, 법안이 자동폐기되고 새로 발의할 필요가 있는 만큼, 이 경우를 대비해 지방4대협의체가 현재 국회에 발의된 전부개정안을 기초로 해서 미진한 부분을 보완한 전부개



정안을 마련해 국회와 정부에 건의하는 것도 고려하고 있습니다.

현재까지 논의되어 온 지방자치법 전부개정안에는 주민참여 3법의 개정을 통해 지방의회에서의 직접민주주의 강화를 추진하고 있습니다. 예컨대 '주민조례발안제'와 '주민투표 및 주민소환제도'의 강화 등의 제도적 개선은 주민참여를 촉진할 수 있다고 보십니까?

Q 지방자치의 주체는 주민, 지방의회, 단체장과 집행부의 3자임에도 불구하고 현행 지방자치법은 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 공간을 충분히 마련해 주지 않은 측면이 있습니다.

이번 전부개정안이 국회를 통과할 경우, 지역주민이 지방의회와 단체장을 보다 철저히 견제하

고 감독할 수 있는 만큼 지방자치의 시행에서도 새로운 발전의 단계로 진입할 수 있다고 생각됩니다. 지역주민이 지방의회와 단체장 및 집행기구를 견제할 수 있는 제도적 장치가 마련되면, 지역주민의 참여도 자연스럽게 증가할 것입니다.

전부개정안에는 단체장과 의회가 분리된 '기관분리형'을 획일적으로 적용하지 않고, 의결과 집행기능이 합쳐진 '기관통합형'이나 의회가 선임하는 '책임행정관형'과 같은 다양한 자치기관 구성에 관한 논의들이 포함되어 있습니다. 지방의회 입장에서는 이러한 제도적 변화상황에

Q 대해서 어떻게 보고 계시는지요?

A 기관분리형 혹은 기관통합형으로 할 것인지는 지방자치단체를 어떻게 운영할 것인

66

인사권 독립이 지방의회라는 조직의 전문성을 위한 것이라면 정책지원 전문인력은 지방의원의 전문성 제고는 물론 지방의원으로서의 책무를 더 잘 수행할 수 있도록 하는 데 있어 필수 조건입니다.

99

지와 관련된 일종의 방법론인 만큼 획일적으로 적용할 필요는 없다고 생각합니다. 또한 기관통합형을 시행해 본 적이 없기 때문에 제도 운영과 관련해 경험이나 사례들이 축적되어 있지 않으므로, 처음부터 획일적으로 시행하기보다는 시범적으로 운영해 다양한 경험과 사례들을 축적할 필요가 있습니다. 정부의 방침에 원칙적으로 동의합니다.

다만, 제도의 도입과 시행에 있어, 법령에는 그 근거만 마련해 두고 각 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 할 필요가 있으며, 제도 도입 이전에 지방자치의 주체들과 충분한 협의를 거쳐야 할 것입니다.

지방자치법 전부개정안 국회 통과를 통해 지방의회의 기능이 강화될 것으로 기대하고 있습니다. 특히, 시·도의회 사무처 직원에 대한 인사

권 독립이나 운영자율화, 지방의회 정책지원 전문인력 도입 등의 방안들이 왜 필요한지, 그리고 어떠한 기대효과를 갖는지 등을 말씀해 주시기를 바랍니다.

Q

A 전부개정안에 포함되어 있는 인사권 독립과 정책지원 전문인력 도입은 지방의회의 독립성 및 자율성 강화는 물론이고 전문성 제고에 있어서도 반드시 필요한 제도입니다. 현재는 시·도의회 사무처 소속 직원들에 대한 인사권을 시·도지사가 행사하다 보니 사무처 직원들이 시·도의회의 핵심책무인 시·도지사 및 집행기구의 사무에 대한 견제 및 감독 관련 업무를 소신을 가지고 임할 수가 없습니다. 예를 들어, 사무처 직원들의 승진과 관련된 권한을 시·도지사가 행사하고 있는 현행 제도 아래서 행정사무감사나 예·결산 심의 과정은 물론이고 시·도지사를 상대로 하는 시정 또는 도정질의 과정에서 사무처 소속 직원들이 소신을 가지고 시·도지사나 집행부에 대한 견제와 감독이라는 의회 본연의 업무를 독립적으로 수행하는 것에는 한계가 있습니다.

또한, 시·도의회 사무처 직원 중 상당수가 2년 전후로 근무한 뒤 집행부로 복귀하는 탓에 지방의회 업무의 연속성을 저해하고, 지방의회 근무기간 동안 습득한 경험이 지방의회에 온전히 축적되지 못해 지방의회 자체의 전문성을 제고하는 데 많은 한계가 있습니다.

정책지원 전문인력 역시 전문성 제고라는 측면에서 봐야 한다고 생각합니다. 인사권 독립이 지방의회라는 조직의 전문성을 위한 것이라면 정책지원 전문인력은 지방의원의 전문성 제고는 물론이고 지방의원으로서의 책무를 더 잘 수행할 수 있도록 하는 데 있어 필수 조건입니다.



다. 예를 들어, 시·도의회에 제출된 지방자치단체의 세출예산안은 총 158조 5,693억 원으로 시·도의원 1인당 평균 1,800억 원의 예산을 심의했습니다. 의원 혼자서 짧은 기간 동안 이렇게 많은 예산을 꼼꼼히 심의한다는 것은 사실상 불가능합니다. 또한, 조례안을 검토할 때에도 상위법령, 해당 자치단체의 조례를 검토해야 하는 것은 물론이고 이해 당사자들의 의견을 충분히 청취해야 하는데 이것 지방의원 혼자서 수행하는 것도 사실상 불가능합니다. 따라서, 인사권을 독립시켜 지방의회 자체의 독립성과 전문성을 제고하고, 정책지원 전문인력이 도입되어 지방의원의 의정활동을 지원하여 예산안, 자치단체의 행정 등을 꼼꼼히 검토할 수 있도록 한다면, 예산절감은 물론이고 주민 친화적 자치행정이 도입되어 결과적으로는 지역 주민들에게로 모든 혜택이 돌아갈 것입니다.

이 외에도 지방자치법 전부개정안에는 특례시나 광역연합과 같은 특별지방자치단체의 설치 등 다양한 제도적 개선사항이 포함되어 있습니다. 지방의회 및 협의회 차원에서는 이러한 추진동향에 대해서 어떻게 생각하시는지요? 추가로 지방자치법의 개정안에 포함되어야 할 내용은 있는지요?

Q | **A** 앞서 잠시 언급한 기관구성 다양화가 개별 지방자치단체를 어떻게 운영할 것인지와 관련되어 있다면 기관구성 다양화 혹은 특별자치단체와 같은 제도는 국가와 지방 혹은 지방자치단체 간에 어떻게 권한을 나눌 것인지와 관계된 것입니다. 현재 기초지방자치단체의 경우 인구로 볼 때 120만부터 1만 명까지 그 격차가 매우 크고 재정여건도 서로 상황이 다르지만, 단체별 기능

66

지방자치 혹은 자치분권은 거창한 구호가 아닙니다. 지역주민이 필요로 하는 다양한 현안을 지역이 자체적으로 해결하도록 관련 권한을 지방자치단체에 부여해 각 지방자치단체가 자기 지역의 조건과 현실에 맞는 정책을 추진할 수 있도록 하는 것입니다.

99

과 역할 및 권한이 매우 획일적으로 분배되어 있어 제도적 개선이 필요하다는 데 동의합니다. 다만, 이와 관련해 기초자치단체 간에도 특례시 기준을 놓고 이견이 있을 뿐만 아니라, 광역자치단체와 기초자치단 간에도 일부 입장 차이가 있는 만큼 의견을 조정할 필요가 있습니다. 이번 전부개정안이 그동안 제기되어 왔던 많은



개선 사항을 담고 있는 것은 분명하지만 그럼에도 불구하고 여전히 미흡한 부분이 있는 것은 사실입니다. 예를 들어, 지방의회의 인사권독립과 관련해 전부개정안은 시·도의회만을 대상으로 하고 있어 이를 기초의회로까지 확대할 필요가 있습니다. 특히, 조례제정권과 관련해 헌법이 규정하고 있는 사항이 있어 한계가 있을 수밖에 없지만 보다 과태료부과금을 상향 조정한다든지 해서 조례의 실효성을 높이는 등의 내용이 추가될 필요가 있습니다.

이러한 제도적 개선 외에도 향후 자치분권의 정착을 위해 협의회 차원에서 계획하거나 추진하고 있는 것들은 무엇인지요? 특히 시·도의회의 지원을 위한 다양한 협의회 활동을 소개해 주시기를 부탁드립니다.

Q | **A** 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입 등 지방의회 운영에 필요한 독립성 및 자율성 확보를 위한 제도개선을 제외하고도 지방의회 운영에 필요한 다양한 사업을 시행 중이거나 준비 중입니다. 시·도의원들의 의정활동을 격려하고 홍보하기 위해 1년간 우수한 의정활동으로 모범이 되어주신 시·도의원을 선정해 시상하는 우수의정대상이 있습니다. 의장협의회 활동과 각 시·도의회 의정활동을 공유하기 위해 반년에 한 번씩 <협의회회보>를 발간하고 매월 1회 뉴스레터도 발행하고 있습니다. 또한, 각 시·도의회의 인력·조직·예산 등과 관련한 구체적 데이터를 취합·정리한 시·도의회 현황 자료를 2019년부터 공개하고 있습니다. 특히, 지방의원의 기본적인 책무라고 할 수 있는 조례의 제·개정과 관련된 현황은 6개월마다 취



합·정리하여 공개하고 있습니다.

특히, 시·도의원들이 지역의 현안과 관련해 의 제파악 및 수립 능력을 강화하기 위해 시·도의원들을 대상으로 한 교육 프로그램을 준비 중이며, 계획대로라면 5월부터 매년 4회 실시할 예정입니다.

또한 지방의회 역량을 강화하고 주민참여 활성화를 위해 중앙부처나 저희 연구원과 같은 전문 기관 등 정책적 이해당사자들이 어떻게 지원해야 하며, 어떠한 지원체계를 구성하는 것이 바람직한지 고견을 여쭙고자 합니다.

A 우리나라의 경우, 지방자치 제도의 역사적 경험이 길지 않습니다. 따라서 지방자치 발전 및 지방의회 위상 제고를 위해서는 국

회 및 중앙부처의 전향적인 태도 전환과 전문가들의 적극적인 참여가 필요합니다.

특히 학계를 포함한 전문가 그룹의 적극적인 관심이 필요합니다. 해외 학계와 비교했을 때, 우리 국내 학계에서는 지방행정과 지방자치에 대한 연구가 그리 활발하게 진행되고 있지 않은 편입니다. 물론 지방의회 역시 조례의 제·개정, 예·결산안 심의 혹은 행정사무감사 등에 있어 사전에 전문가 그룹과의 협업을 통해 관련 내용을 장악할 수 있도록 다양한 기회를 만들 필요가 있습니다.

전문가 그룹의 의견을 청취하는 주요한 방식으로 현재 각 의회는 연구용역, 토론회, 자문회의 등과 같은 방식을 주로 활용하고 있는데 이것이 산발적이고 파편화되어 진행되고 있는 만큼 각 시·도 의회별 혹은 상임위원회별로 특정 주제

66

대한민국의 자치분권 역사는 그리 길지 않습니다. 하지만 30년이란 시간이 결코 짧다고만 할 수도 없을 것입니다. 이제는 좀 더 과감히 접근할 필요가 있습니다.

99

를 지정하여 전문가 그룹과 지속적이고 체계적인 교류를 해야 할 것입니다.

마지막으로 우리나라의 자치분권 정책을 위해 나아가야 할 방향에 대한 협의회 회장님의 비전이나 소신을 청하여 듣고 싶습니다.

A 현재 대한민국 사회·경제구조의 다원화 정도를 고려할 때, 중앙정부 혹은 중앙정치권 주도의 획일적인 국가 운영은 더 이상 효율적이지 않다고 생각합니다. 단적으로, 2019년 말 국회에서 어렵게 통과한 어린이 교통안전법의 사례를 통해서도 잘 알 수 있습니다. 만약 어린이 교통안전과 관련된 권한이 지방자치단체에 있었다면 각 지방자치단체가 조기에 조례를 통해 관련 내용을 시행할 수 있

었을 겁니다. 지방자치 혹은 자치분권은 거창한 구호가 아닙니다. 지역주민이 필요로 하는 다양한 현안을 지역이 자체적으로 해결하도록 관련 권한을 지방자치단체에 부여해 각 지방자치단체가 자기 지역의 조건과 현실에 맞는 정책을 추진할 수 있도록 하는 것입니다.

대한민국의 자치분권 역사는 그리 길지 않습니다. 하지만 30년이란 시간이 결코 짧다고만 할 수도 없을 것입니다. 이제는 좀 더 과감히 접근할 필요가 있습니다. 시도하지 않으면 문제점도 알 수 없기에, 그동안의 경험을 바탕으로 자치분권을 과감히 추진하고 그 과정에서 발생하는 문제를 그때그때 수정하는 방향으로 자치분권을 추진해나가야 할 것입니다.

우리가 꿈꾸는 대한민국의 지속가능한 평화와 번영이 오직 자치분권의 틀 속에서만 이뤄질 수 있다는 것을 유념하고, 모두 한마음으로 노력을 기울여주시길 부탁드립니다.

대의민주주의와 자치분권

I. 서론

“만약 대중이 더 좋은 환경 아래서
정책과 정치적 이슈를 살피게 된다면 어떻게 될까?”

- James S. Fishikin -

지방자치에서 분권은 통상적으로 지방이라는 용어와 매칭이 되어 왔다. 국가의 전체권한을 수행 적합성을 기준으로 배분하는 경우 지방에 적합한 권한을 배분한다는 의미에서 지방과 분권을 매칭하여 지방분권이라는 용어를 사용하여 온 것이 그러하다. 최근에는 지방분권을 대체하는 자치분권이 정부의 공식적인 용어로 사용되고 있다. 아주 엄밀하게 말하면, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 자치분권을 기존의 지방분권을 대체하는 용어로 사용하고 있다. 자치분권에서는 분권의 대상이 앞서의 지방을 지칭하는 지방자치단체에 국한되지 않고 있다. 국가권한의 지방자치단체로의 이양뿐만 아니라 지방자치단체의 행정과정에 주민들의 적극적인 참여도 동시에 포함하는 의미로 자치분권이 사용되고 있는 것이다.

이처럼 지방분권을 대체하는 용어로 자치분권이 공식적으로 사용되는 이유는 명확하다. 대의민주주의가 갖는 한계를 보완하는 하나의 유용한 전략으로 해석되고 있기 때문이다. 지방분권은 기본적으로 지방자치단체의 의사결정 권한이 대의기관인 지방자치단체에 이양되므로 분권이 확대되더라도 대의민주주의가 갖는 한계가 근본적으로 해결되지 않는다는 것이다. 물론 지방단위의 의사결정에서 대의민주주의가 갖는 한계를 보완하기 위한 방법의 하나로 다양한



김창호
한국지방행정연구원
선임연구위원

직접민주주의적 요소들이 활용되어 왔다. 주민투표제도와 주민소환제도 등이 대표적인 사례다. 그럼에도 불구하고, 이러한 직접민주주의적 제도들이 대의민주주의의 한계를 해소해 주는 것은 아니다.

다만, 지방단위에서 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 노력들이 국가단위에 비해 상대적으로 많은 것은 지방자치의 제도적 특징에 기인하는 것으로 간주된다. 국가단위에 비하여 지방단위는 공간적으로 협소하고, 기능적으로 생활 밀착형이며, 국민주권과 별개로 주민주권의 논의가 가능하기 때문이다. 이러한 점들에 기초하여 현행정부가 출범하면서 지방단위의 의사결정에서 직접민주제적 요소들을 반영하고 활용하기 위한 다각적인 고민들이 제기되고 있는 실정이다. 기존의 제도들에 더하여 주민 참여권의 보장이나 숙의기반 주민참여방식의 도입 등 새로운 제도나 방법에 대한 검토가 이루어져 온 것이다. 본고는 자치분권을 중심으로 대의민주주의의 한계를 보완할 수 있는 방법에 대해 검토해 보고자 한다.

II. 대의민주주의 : 한계 및 보완

대의민주주의는 다수의 지배를 의미하는 민주주의와 동의어로 사용되기도 하지만, 원칙적으로는 민주주의를 실현하는 방법이기도 하다. 대의민주주의는 모든 국민이 국가의 의사결정 과정에 참여하여 국가의사를 직접 결정하는 것이 곤란하다는 현실과 이해관계에 따른 국가의사의 다양성과 대립을 인정하여 국민에게는 기관구성권과 통제권을 그리고 대의기관에는 국가의 의사결정권을 부여하는 동시에 책임을 물을 수 있도록 하는 제도이다(신규하, 2019). 다시 말하면, 대의민주주의는 선거에 의한 대표자의 선출과 대표기관의 구성권과 정책결정권의 분리, 선출된 대표자에 대한 자유위임, 선거를 통한 정치적 책임부과 등을 기본적인 내용으로 삼고 있는 제도이다(최정인, 2019). 이와 같은 대의민주주의는 전술한 바와 같이 직접민주주의가 현실적으로 적용가능하지 않다는 구조적 한계에서 그 효용이 인정을 받아 왔다. 하나의 정치공동체 구성원의 수가 적정규모를 초과하면, 모든 구성원이 의견을 늘 표현하도록 허용하는 것이 가능하지 않다는 것이다. 여기에서의 적정규모는 공동체의 모든 구성원이 서로를 알 수 있고, 공동체가 추구하는 방향에 자신이 영향을 미칠 수 있다고 느낄 수 있는 규모를 의미하고, 계량적인 수치로는 500명 정도로 간주된다고 한다(이동수, 2005). 이와 같은 근본적인 효능 이외에도 대의민주주의의



활용을 통한 기대 효과는 적지 않다. 예를 들면, 대의민주주의는 일종의 여과 효과를 가져다주기도 한다는 것이다. 직접민주주의가 이기적이고 파당적인 이해관계를 추구하게 되면 일반이익에 반하는 의사결정을 할 가능성이 있으므로 이러한 위험을 방지하기 위해서는 대표라는 정치엘리트에게 국가의 의사결정을 부여하는 것이 보다 합리적이라는 것이다(신규하, 2019). 그뿐만 아니라 자유위임의 원칙에 기초하여 대표자가 일정한 범위 내에서 국민의 의사를 벗어날 수 있도록 하여 국가의 사무처리에서 전문성과 효율성을 확보하기도 한다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 대의민주주의에 대한 다양한 비판이 제기되어 왔다. 기본적으로 대의민주주의는 직접민주주의에 대한 대체제이다. 대체제의 특성은 현실적인 활용에도 불구하고, 대체하고자 하는 제도에 비하여 본질적 우위를 점하지 못한다는 것이다. 이러한 이유로 인하여 대의민주주의에 대한 한계는 지속적으로 제기되어 왔다. 우선, 대의민주주의가 안고 있는 내재적 한계로 다음과 같은 비판이 있어 왔다(이동수, 2005). 대의민주주의는 투표를 통해서 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적 민주주의로 시민들의 의사 중에서 가장 많이 득표를 한 특정한 의사만 대변된다는 것이고, 따라서 선호집합적 민주주의는 분산적 경쟁을 통해서 서로 갈등하는 이기적 이익 간의 균형을 추구하는 시장민주주의에 불과하다는 것이다. 뿐만 아니라 대의민주주의는 강력한 특수집단의 이익을 대변하거나 민주적으로 선출된 대표가 시민의 완벽한 대리인으로 행동하지 않고 자신의 사익을 추구할 가능성이 상존하고, 나아가 다수파는 소수파의 의사를 무시하면서도 그들의 순응을 강제하는 경향이

66

주민참여는 직접민주주의적 특성을 보유하고 있는 까닭에 대의민주주의가 나타내는 다양한 한계를 보완할 수 있다.

99

있다는 것이다(임혁백, 2000). 또한 대의민주주의는 위임자인 시민과 대리인인 대표 사이의 거리가 점차 벌어지게 되면서 사실상 귀족적 민주주의의 경향을 갖게 된다는 것이다. 한편, 대의민주주의에 영향을 미치는 사회적 변화들도 위기의 요인들로 거론되고 있다. 대의민주주의 위기를 초래한 외재적 요인 중 하나는 정부의 실패이다. 정부의 실패가 제기되면서 정부의 능력이 의심을 받게 되고, 이는 결과적으로 대의정부가 사회적 영향력으로부터 자신을 격리하고 공동선을 제고할 수 있는 정책을 독립적으로 결정하고 수행할 수 있는 기반을 상실하게 만들고 있다는 것이다(서창록 외, 2002). 또한, 세계화에 따라 국가의 경계가 허물어지고 있는 현상 역시 대의민주주의 위기 요인으로 지적되고 있다. 세계화로 인하여 국가 간의 경계가 낮아지면서 정부의 정책대상과 정책의 효력범위 및 책임의 대상 등에 대한 기준이 모호해지면서 대의민주주의의 기본원리가 급속하게 해체되고 있다는 것이다(임성호, 2002). 마지막으로 탈산업화도 대의민주주의의 기능을 가로막고 있다는 것이다. 산업사회와 달리 탈산업화에서는 직업구조가 소규모로 파편화되고 구성원의 원자화가 촉진되어 집단차원의 민의를 파악하기가 곤란해진다는 것이다.

상기와 같은 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 대책들은 여러 차원에서 고민되어 왔다. 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 다수의 개별적 방법들이 존재하지만, 이들을 종합하면 직접민주주의의 취지를 최대화하는 행정에 대한 참여이다. 국가단위 또는 지방단위의 행정에 직접 참여하여 의사를 표현함으로써 대의민주주의가 초래하는 한계를 보완하는 것이다. 따라서 원칙적으로 대의민주주의를 폐기하는 것이 아니라 직접민주주의적 요소를 통하여 보완하는 것이다. 지방단위에서 주민참여는 지역의 정치·행정 과정에 영향을 미치거나 의견을 투입하려는 일련의 행위로 간주된다. 이와 같은 주민참여는 직접민주주의적 특성을 보유하고 있는 까닭에 대의민주주의가 나타내는 다양

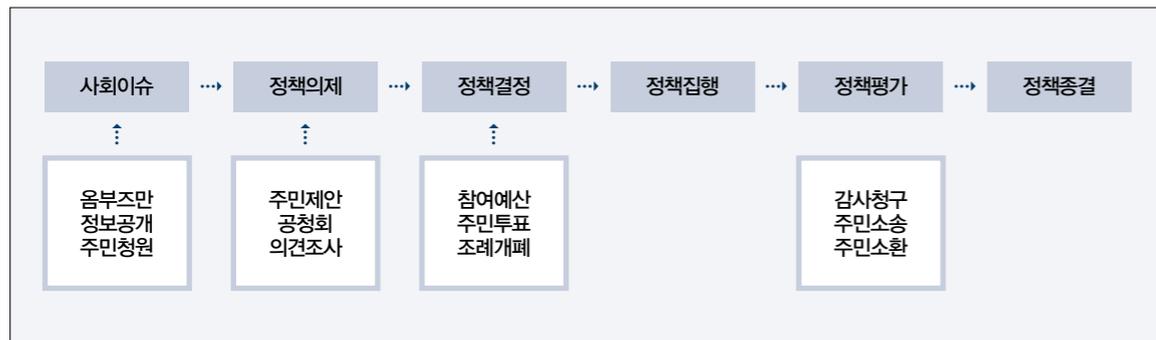
〈표 1〉 직접민주제도의 도입실태

구분	관련제도
1996	• 주민감사청구제도 도입(서울시)
1997	• 지방옴부즈만제도 도입(부천시)
1998	• 행정정보공개제도 도입
2000	• 주민조례제·개폐청구제도 도입
2001	• 주민자치센터 설치(주민자치위원회)
2004	• 주민참여예산제도 도입(광주광역시 북구) • 주민투표제도 도입
2006	• 주민소송제도 도입 • 주민소환제도 도입

한 한계를 보완할 수 있다. 1991년 지방자치가 부활한 이래 주민참여를 위한 제도적 장치들이 다수 도입되어 왔다. 지방자치의 부활 이전부터 통상적으로 활용되어 온 공청회와 주민의견조사, 제안제도 및 주민간담회 등도 주민참여를 위한 제도이기는 하나, 이들 제도는 주민입장보다는 정부입장에서 주민들의 의견을 수렴하기 위한 장치들로 직접민주주의적 특성을 보유한 것이라 보기는 어렵다. 따라서 지방자치의 부활 이후 직접민주주의적 장치로 도입된 주민참여제도는 주민감사청구제도(1996)와 지방옴부즈만제도(1997), 행정정보공개제도(1998), 주민조례제·개폐청구제도(2000), 주민자치센터(2001), 주민참여예산제도(2004), 주민투표제도(2004), 주민소송제도(2006), 주민소환제도(2006) 등이 해당된다.

상기의 주민참여제도는 지방자치단체 운영의 다양한 과정에서 이루어지고 있다. 지방자치단체의 정책과정을 기준으로 각 과정에서 이루어지고 있는 주민참여의 유형을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 지방자치단체의 정책과정은 사회이슈, 정책의제, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 정책종결의 단계별 과정을 거치게 된다. 이와 같은 정책과정에서 각각의 주민참여가 필요한 사안에 따라 이루어지게 된다. 사회이슈의 제기과정에서는 지방옴부즈만과 행정정보공개 및 주민청원이 이루어지고, 제기된 사회이슈가 정책의제 형성으로 전환하는 과정에서는 주민제안제도와 주민공청회 및 주민의견조사 등이 이루어진다. 그리고 정책결정과정에서는 주민참여예산제도와 주민투표 및 조례제·개폐청구제도 등이 활용된다. 마지막으로 정책이 집행된 결과에 대해서 주민감사청구와 주민소송제도 및 주민소환제도 등을 통하여 정책결과에 대한 주민들의 감시가 이루어진다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 주민참여제도들이 대의민주주의가 초래하는 한계들을 완벽하게 해소하는 것은 아니다.

〈그림 1〉 지방자치단체 정책과정별 주민참여 실태



III.

자치분권 : 지방분권의 재해석

전술한 다양한 주민참여제도들과 마찬가지로 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 대안으로 새롭게 고민한 방법 중 하나가 자치분권이다. 자치분권은 기존의 지방분권을 대체하는 새로운 용어로 현행의 정부가 제시한 것이다. 정부가 제시하고 있는 자치분권의 개념에 따르면, 기존의 지방분권과 달리 정부 권한의 적정배분에서 나아가 주민주권의 구현에도 초점을 두고 있다.

기존에는 국가권한의 지방이양을 의미하는 용어로 '지방분권'을 통상적으로 사용하여 왔다. '지방분권'은 정부의 각종 특별법에 규정된 개념에도 불구하고, 중앙정부와 지방정부 간의 권한배분관계로 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미하는 것으로 규정되고 있다(금창호 외, 2019). 그러나 현행정부에서는 '지방분권'을 대체하는 용어로 '자치분권'이란 용어를 사용하고 있다. 현행정부의 분권정책에 대한 근거법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따르면, 기존의 '지방분권'을 '자치분권'으로 변경하고, 내용에서도 기존의 개념과 달리 주민의 직접 참여확대를 추가하고 있다. 즉, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따르면, "지방자치분권(이하 '자치분권'이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다"고 규정하여 기존정부의 '지방분권'에 비하여 내용의 확대를 도모하고 있다. 이는 권한이양의 단계를 국가에서 지방정부로 그리고 지방정부에서 주민으로 확장하여 권한을 국가에서 지방정부로 이양하는 지방분권에 더하여 지방정부에서 주민으로 이양하는 단계까지 포괄하는 개념으로 규정할 것이다. 따라서 기존의 '지방분권'과 달리 '자치분권'은 국가와 지방정부 및 주민의 3개 행위주체를 대상으로 권한의 합리적 배분을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 「지방자치법」 전부개정안에서는 '자치분권'의 영향평가대상으로 중앙행정기관이 제·개정하는 법령과 시도가 제·개정하는 조례·규칙에 한정함으로써 전술한 특별법에서 규정하고 있는 주민으로의 권한이양은

1) "자치분권"은 2017년 지방자치의 날에서 발표된 행정안전부의 "자치분권 로드맵(안)"에서 처음으로 사용되었고, 이후 자치분권위원회의 공식적인 분권계획에서 "자치분권 종합계획"으로 확정되었다.

〈표 2〉 역대정부의 지방분권 개념규정

역대정부	지방분권 개념
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권특별법, 제2조 - “지방분권이라 함은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권촉진에 관한 특별법, 제2조 - “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 제2조 - “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 제2조 - “지방자치분권(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다”

출처 : 역대정부별 분권특별법.

제외되고 있다(금창호 외, 2019).

한편, 현행정부의 자치분권의 실현을 위한 구체적 과제들은 주민주권의 구현이라는 시각에서 접근하고 있다. 자치분권위원회에서 발표한 「자치분권 종합계획」에 따르면, 6대 전략의 하나로 ‘주민주권 구현’을 제시하고, 여기에서 주민참여를 확대하기 위한 7개의 과제를 설계하고 있다. 기존의 제도들을 보완하기 위한 과제로는 주민자치회 대표성 제고 및 활성화와 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화, 주민투표 청구대상 확대, 주민참여예산제도 확대 등이 포함되어 있고, 새로운 제도의 도입으로는 주민 참여권 보장과 숙의기반의 주민참여방식 도입, 조례 제·개정 의 주민직접발안제도 도입 등이 포함되어 있다. 특히, 기존의 정부들에서 상기의 주민참여제도의 도입과 제도개선을 분권과제로 다루어 왔음에도 불구하고, 주민주권이라는 용어를 사용하지 않았던 것에 비하여 현행정부에서는 이를 사용하는 동시에 분권과제의 우선순위에 배치하고 있는 것은 전술한 자치분권과 관련된 것이다.

〈표 3〉 현행정부의 자치분권로드맵

6대 추진전략	33개 과제
주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 참여권 보장 • 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 • 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 • 조례 제·개정 의 주민직접발안제도 도입 • 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 • 주민투표 청구대상 확대 • 주민참여예산제도 확대

6대 추진전략	33개 과제
중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙~자치단체 간 사무 재배분 • 중앙권한의 기능중심 포괄 이양 • 자치분권 법령 사전협의제 도입 • 특별지방행정기관 정비 • 대도시 특례 확대 • 광역단위 자치경찰제 도입 • 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 국세·지방세 구조 개선 • 지방세입 확충 기반 강화 • 고향사랑 기부제 도입 • 국고보조사업 개편 • 지방교부세 형평기능 강화 • 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙~지방 협력기구 설치·운영 • 자치단체 간 협력 활성화 지원 • 제주·세종형 자치분권 모델 구현
자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 • 자치조직권 강화 및 책임성 확보 • 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 • 지방공무원 전문성 강화 • 지방재정 운영의 자율성 제고 • 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 • 자치분권형 평가체계 구축 • 자치단체 형태 다양화
지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 지방행정체제 개편방안 모색 • 지방선거제도 개선방안 모색

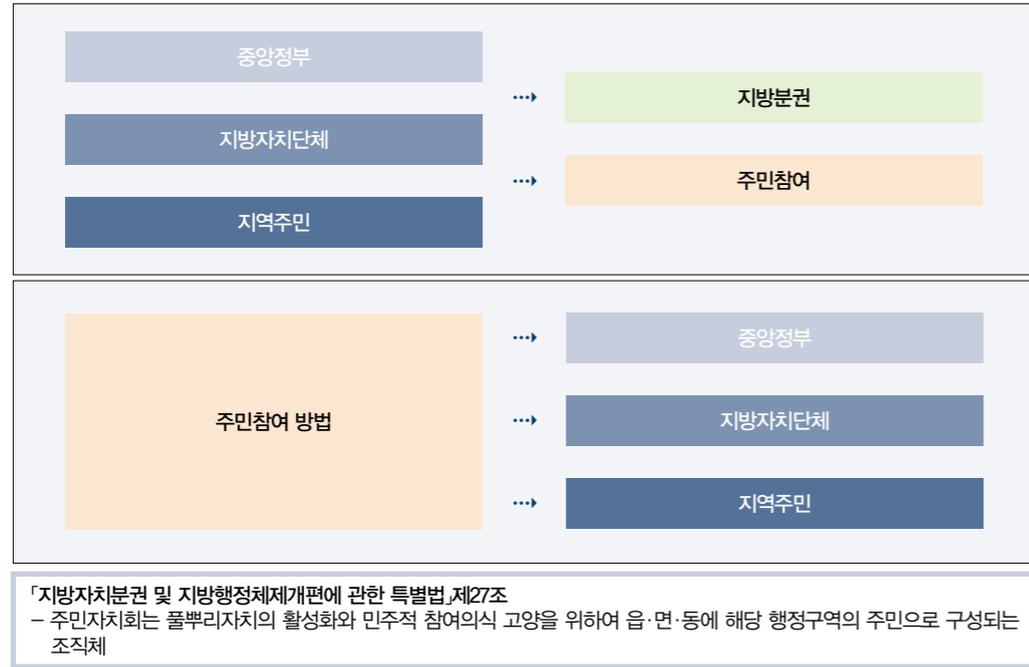
출처 : 자치분권위원회(2018).

IV. 주민자치회 : 자치분권의 강화

현행정부에서 대의민주주의의 한계를 보완하는 장치로 자치분권의 기반 위에서 주민참여의 각종 제도들을 확대 및 강화하기 위한 접근을 시도하고 있다는 것은 전술한 바와 같다. 그러나 자치분권을 상시적이고 지속적으로 구현할 수 있는 대표적인 제도는 주민자치회이다. 주민투표제도와 주민발안제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등은 특정 사안에 대한 주민들의 권리를 행사할 수 있는 강력한 제도이기는 하지만, 상시적인 참여활동으로 보기는 어렵다. 이에 비하여 주민자치회는 일정한 권한을 기반으로 직접민주주의가 실현된다는 점에서 보다 강력한 제도이다. 따라서 대의민주주의의 한계를 보완하는 동시에

자치분권의 실질적 구현을 위해서는 주민자치회의 활성화에 정책적 관심을 기울일 필요가 있다. 이와 같은 주민자치회는 기존의 주민자치위원회를 대체하는 것으로 주민중심의 생활·근린자치를 강화하여 지역공동체의 활성화 및 지역발전을 도모하고자 읍·면·동 단위별로 구성하는 새로운 형태의 주민자치 조직으로 간주할 수 있다.

〈그림 2〉 주민자치회의 개념구조

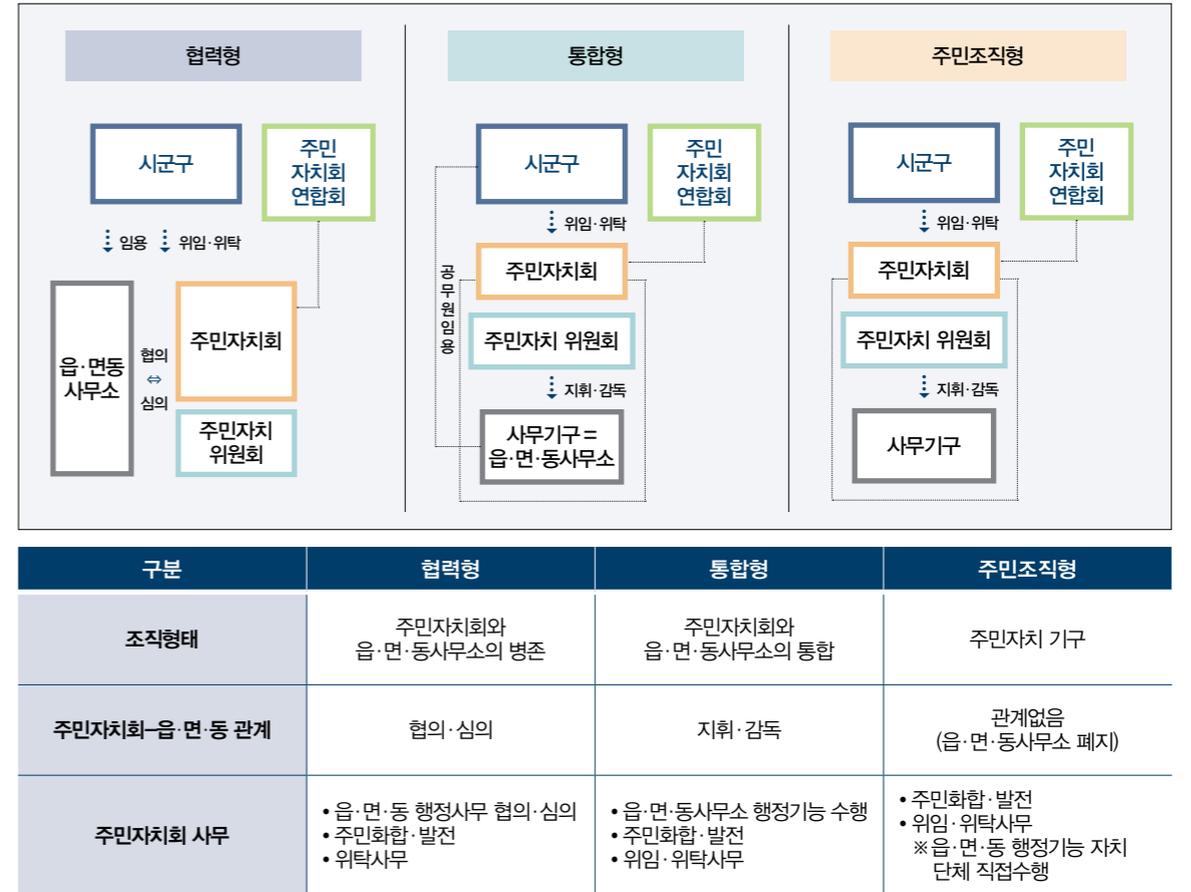


주민자치회는 이명박 정부의 지방행정체제개편추진위원회에서 도입되었다. 동 위원회에서는 주민자치회의 3개 모형(협력형, 통합형, 주민조직형)을 개발하여 시범실시를 추진하고 그 결과에 기초하여 최종적인 모형을 선정하기로 계획하였다.²⁾ 읍·면·동사무소를 기준으로 보면, 협력형은 읍·면·동사무소를 존치하

2) 지방행정체제개편추진위원회는 주민자치회의 모형정립을 위하여 한국지방자치학회에 연구용역을 의뢰하였는데, 자율성을 기준으로 약한 준지방자치단체모형과 강한 준지방자치단체모형 및 지방자치단체모형의 3가지가 도출되었다(한국지방자치학회, 2011). 동 위원회는 본위원회 제8차 회의에서 지방자치단체모형은 자치계층 추가로 인한 사회적 부담으로 검토대상에서 제외하기로 하고, 앞의 두 가지 모형을 대상으로 행정안전부와 협의하여 시범 운영을 실시하기로 결정하였다(지방행정체제개편추진위원회, 2012).

고 주민자치회와 병렬적인 지위에서 상호 협조관계를 구조화하는 것이고, 통합형은 읍·면·동사무소가 주민자치회로 통합되어 사무기구의 역할을 수행하는 구조이며, 주민조직형은 읍·면·동사무소를 폐지하고 주민자치회가 의결 및 집행기능을 수행하는 구조이다.

〈그림 3〉 정부의 주민자치회 모형



출처 : 행정체제개편추진위원회(2012).

주민참여를 제고하기 위한 정책은 역대정부에서 지속적으로 제시되어 왔고, 특히 주민자치에 관한 정책은 1999년 읍·면·동의 기능전환과 더불어 주민자치위원회의 설치로 본격화되었으며, 주민자치회는 2010년 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 처음으로 규정된 이래 박근혜 정부의 분권과제로 명시적으로 채택되었다.

〈표 4〉 역대정부의 주민자치회 정책변천

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권특별법」 - 제14조(주민참여의 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 제14조(주민참여의 확대) 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 - 제20조(주민자치회의 설치) 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 - 제27조(주민자치회의 설치)
관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회 활성화 - 조례 제·개폐청구제 개선 - 주민자치제도 개선 - 자원봉사활동 장려·지원 - 지역 내 전문가의 정책과정 참여 확대 - 주민투표제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 자치역량 강화 - 자치입법권 확대 - 지방의회의 전문성·자율성 강화 - 주민직접참여제도 보완 - 지방선거제도 개선 - 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 - 지방자치행정체제 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 주민중심 생활자치·근린자치 실현 - 자치경찰제 도입 - 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력 - 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선 - 읍·면·동 주민자치회 도입 - 주민직접참여제도 강화 - 지방자치단체 소규모 읍면동 통합

출처 : 역대정부별 분권특별법.

현행정부의 주민자치회 정책은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27~29조에 근거하여 주민자치회의 대표성을 제고하고 설치 및 운영을 활성화하는 것에 초점을 두고 있다.

〈표 5〉 현행정부의 주민자치회 정책현황

구분	내용	
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제3장	<ul style="list-style-type: none"> 제27조(주민자치회의 설치) 제28조(주민자치회의 기능) 제29조(주민자치회의 구성 등) 	
행정안전부 구상	→	자치분권위원회 확정
<ul style="list-style-type: none"> 풀뿌리 주민자치 강화 - 혁신읍·면·동 추진 - 주민투표제도 활성화 - 주민소환제도 활성화 - 주민참여예산제 적용범위 확대 - 주민 조례개폐청구제도 개선 		<ul style="list-style-type: none"> 주민주권 구현 - 주민 참여권 보장 - 숙의기반의 주민참여방식 도입 - 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 - 조례 제·개정의 주민직접발안제도 도입 - 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 - 주민투표 청구대상 확대 - 주민참여예산제도 확대
주민자치회 대표성 제고 및 활성화		<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화 - 주민자치 대표기구로 주민자치회 설치 확대 - 주민자치회의 주민참여예산 의견 반영, 공공시설 위·수탁 업무 수행, 자치규약 제정 등 실질적 역할 및 권한부여 - 주민자치회 제도개선 및 활성화 방안 마련 주민참여 중심의 행정혁신 - 주민자치회와 지역 내 공공 및 민간기관 등과의 협력체제 구축으로 지역사회 문제해결 - 각 부처 마을단위 지원사업 간 연계강화 및 주민요구, 지역특성 등을 고려한 다양한 마을조성 지원 - 마을단위 지역사업에 대한 지원체계 개선 - 주민 전자투표 등 모바일 주민참여시스템 도입 검토

출처 : 역대정부별 분권특별법.



역대정부에서 추진한 주민자치회의 경과를 살펴보면 다음과 같다. 주민자치회는 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」의 제정으로 설치근거를 마련한 이후 2019년 현재까지 4차에 걸친 시범실시와 주민자치회의 운영 내실화를 위한 「지방자치법」의 개정요구 등이 추진되어 왔다. 주민자치회의 1차 시범실시는 2013년에, 2차 시범실시는 2015년에, 3차 시범실시는 2019년 4월에, 4차 시범실시는 2019년 11월에 실시되었다.

〈표 6〉 주민자치회 추진경과

구분	33개 과제
주민자치회 설치근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> 설치근거 마련(2010) - 지방자치단체 광역화로 인한 주민참여 약화 및 민주성 보완 차원에서 주민자치회의 도입을 명시화
주민자치회 1차 시범실시	<ul style="list-style-type: none"> 1차 시범실시(2013. 7) - 31개 지역(읍 4, 면 7, 동 20)을 선정하여 제1차 주민자치회 시범실시
주민자치회 2차 시범실시	<ul style="list-style-type: none"> 2차 시범실시(2015. 7) - 167개 지역(읍 1, 동 15)을 선정하여 제1차 시범지역 31개 지역과 더불어 총 47개 지역(읍 5, 면 7, 동 35)을 대상으로 제2차 시범실시
지방자치법 개정 촉구	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」 개정안 국회제출(2019.3) - 주민자치회 기본사항(구성, 운영 등) 및 지방자치단체의 행·재정적 지원근거 마련 등
주민자치회 3차 시범실시	<ul style="list-style-type: none"> 제3차 시범실시(2019. 4) - 167개 지역(읍 7, 면 34, 동 126)을 선정 제1차 및 제2차와 더불어 총 214개 지역(읍 12, 면 41, 동 161)을 대상으로 제3차 시범실시 - 「지방자치법」개정 전까지 주민자치의 전국적 활성화를 위한 사전적 기반조성을 위해 시범지역 확대 및 현장컨설팅 병행 계획
주민자치회 4차 시범실시	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 시범실시(2019. 11) - 194개 지역(읍 17, 면 29, 동 148)을 선정하여 제1~3차 시범지역과 더불어 총 408개 지역(읍 29, 면 70, 동 309)을 대상으로 제4차 시범실시

출처 : 행정안전부(2019).

2014년에 지방자치발전위원회가 주민자치회의 시범실시에 대한 성과평가를 실시한 결과에 따르면, 시범실시에 대한 평가결과는 나름대로의 성과와 더불어 보완 또는 개선이 필요한 내용들이 도출되었다. 예를 들면, 주민자치위원의 구성에서부터 주민자치회의 운영과 주민자치회의 사무기구, 주민자치회의 수행기능 및 기타의 제도적 문제들이 지적되고 있다.

〈표 7〉 주민자치회 시범실시 성과평가 결과

구분	내용
주민자치위원 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 자격기준 미충족 다수사례 발생 • 서류중심 위주로 사익추구 발생
주민자치회 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치위원의 자질부족 • 주민자치위원의 회의 미참석 발생 • 주민자치위원의 권한과 책임한계
주민자치회 사무기구	<ul style="list-style-type: none"> • 사무기구 설치의 법적 근거 부재 • 유급사무원의 채용 한계
주민자치회 수행기능	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치위원의 법적 신분 모호 • 주민자치회 기능의 모호성 • 주민자치회 자원 의존성 심화 • 주민자치위원의 활동예산 부족 • 주민자치회와 읍면동 간 적정 기능배분 미확보 • 예산·회계의 전문성 결여
기타 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 표준조례안(제5조, 제12-15조)의 타당성 부족 • 회계 및 감사 관련규정 미비

출처 : 지방자치발전위원회(2014).

시범실시에서 나타나고 있는 문제들을 보완하여 주민자치회가 명실상부한 자치분권의 구현을 위한 제도로 정착되기 위해서는 〈그림4〉와 같은 단계적 정책 대응이 필요하다. 주민자치회의 활성화는 기본적으로 지역주민의 적극적인 참여를 통해 주민자치의 최적 실현이라는 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 상태를 말하며, 이를 위해서는 주민자치회의 작동에서 요청되는 설치와 구성 및 운영의 제반측면이 적절하게 구비될 필요가 있다. 따라서 주민자치회의 활성화 방안은 주민자치의 효율적 작동을 위해 필요한 제반요소들의 합리화를 중심으로 적절한 대안을 모색하는 데 초점을 두어 주민자치회의 설치 합리화와 주민자치회의 구성 합리화 및 주민자치회의 운영 합리화에 대한 체계적 대안을 모색하는 방향으로 접근하는 것이 필요하다.

〈그림 4〉 부천시 주민자치회 활성화 접근방법



참고문헌

- 금창호·김정숙(2019). 자치분권 영향평가제도 도입방안 연구. 한국지방행정연구원. 서창록·이연호·곽진영(2002). 거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고. 김석준 외. 「거버넌스의 정치학」, 서울: 법문사.
- 신규하(2019). 현대 대의민주주의 제도연구: 직접민주주의 요소인 국민투표제도의 재인식을 중심으로. 홍익법학. 제20권제2호.
- 이동수(2005). 대의민주주의를 넘어서. 오토피아. 제20권제1호.
- 임성호(2002). 의회와 거버넌스. 「거버넌스의 정치학」, 거버넌스연구회. 서울: 법문사.
- 임혁백(2000). 21세기 한국 대의제 민주주의의 대안: 심의민주주의, 결사체민주주의, 전자민주주의. 한국정치학회. 하계학술대회 발표논문.
- 자치분권위원회(2018). 자치분권 종합계획.
- 지방자치발전위원회(2014). 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석.
- 지방행정체제개편위원회(2012). 제18차 본위원회 회의개최 결과(회의록).
- 최정인(2019). 대의민주주의 보완장치로서의 국민발안제에 관한 연구: 최근 개헌논의에 관한 분석을 중심으로. 법학연구. 제30권제2호.
- 한국지방자치학회(2011). 읍면동 주민자치회 모델개발 연구.
- 행정안전부(2019). 주민자치회 추진경과.

지역에서의 대의제 민주주의와 지방분권



김건위
한국지방행정연구원
지방의정연구센터장

I 대의제 민주주의에 대한 재고(再考)

문재인 대통령은 최근 서울 서초동과 광화문에서 열리고 있는 대규모 집회를 ‘대의민주주의를 보완하는 직접민주주의’로 긍정 평가하면서도 ‘국회의 역할’을 당부했다. 이는 대의제 민주주의를 다시금 생각하는 계기가 됐다. 이러한 민주주의와 관련해서 민주정치의 바이블 중 하나로 평가되는 게티즈버그 연설문(링컨의 272개 단어로 이루어진 짤막한 문장들의 조합)에 나오는 “Government of the People, by the People, for the People Shall not Perish from the Earth”는 민주주의 이념을 잘 압축하고 있다. 즉 Government of the People은 ‘국민주권’, Government by the People은 ‘국민자치’, Government for the People은 ‘국민복지’를 의미한다.

우리는 그간 국민주권 구현을 위해 헌법은 원칙적으로 간접 민주정치를 채택하면서도 예외적으로 직접 민주정치의 방법을 규정하여 전자의 결점을 보완토록 하고 있다. 이를 우리 생활과 가까운 지방의회로 좁혀보면 지방의원이 주민을 대신하여 주권을 행사하는 것으로 간주될 수 있다. 문제는 현실적으로 지방의원이 주민의 의사를 제대로 대변하지 못하는 경우가 많은 것으로 보인다는 것이다.

한국지방행정연구원은 2016년 지방의회와 함께 교수, 연구원, 공무원 그리고 기초의회와 함께 업무를 처리하고 있는 사람들을 대상으로 하여 조사를

진행했다. 이들은 ‘기초의원이 주민 대표성과 관련해서 누구를 위하여 의정 활동을 수행하고 있는가’라는 질문에, 기초의원 자신이나 지지자(61.7%), 지역주민(18.3%), 특정 직능단체나 민간단체(13.3%), 그리고, 일부 힘 있는 사람이나 특정계층(5.0%)순으로 응답하였다. 교수들과 연구원 그리고 공무원과 관계자 모두 기초의원이 자신이나 지지자를 위해 일하는 것으로 인식하고 있어 본래의 역할인 지역주민을 대표한다기보다는 개인적이고 일부의 이익만을 대표 하는 것으로 보고 있었다.

〈표 1〉 기초의원이 의정활동에서 대표하는 대상

단위: 빈도(명), 비율(%)

구분	전체 (n:60)	직업별			
		교수 (n:5)	연구원 (n:17)	공무원 (n:22)	관계자 (n:15)
지역주민	11 (18.3)	1 (20.0)	1 (5.9)	5 (22.7)	3 (20.0)
특정직능단체나 민간단체	8 (13.3)	0 (0.0)	3 (17.6)	4 (18.2)	1 (6.7)
기초의원 자신이나 지지자	37 (61.7)	4 (80.0)	12 (70.6)	13 (59.1)	8 (53.3)
일부 힘 있는 사람이나 특정계층	3 (5.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	2 (13.3)
기타	1 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.7)
합계	60 (100.0)	5 (100.0)	17 (100.0)	22 (100.0)	15 (100.0)

* 최인수·김건위 (2016 : 90).

기초의원의 전문성 수준과 관련된 질문에서는 지자체 견제 등(2.5점), 지방자치 및 의회 관련 지식 정도(2.4점), 감사능력(2.2점) 그리고 조례관련 지식 정도(2.4점)에서 전반적으로 수준이 높지 않은 것으로 나타났다. 이 가운데에서도 집행기관인 지방자치단체를 견제하는 감사 능력이 특히 낮은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 기초의원의 전문성 평가

단위: 빈도(명), 비율(%)

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균 (S.D)
지방자치단체(행정기관) 견제, 감시, 통제	7 (11.7)	20 (33.3)	25 (41.7)	7 (11.7)	1 (1.7)	2.583 (0.907)
지방자치와 지방의회에 대한 지식과 정보	4 (6.7)	31 (51.7)	22 (36.7)	2 (3.3)	1 (1.7)	2.417 (0.743)
지방자치단체 행정사무 감사에 대한 지식과 능력	12 (20.0)	24 (40.0)	22 (36.7)	1 (1.7)	1 (1.7)	2.250 (0.856)
조례 제정과 개정활동 등에 대한 지식과 정보 및 능력	7 (11.7)	29 (48.3)	18 (30.0)	5 (8.3)	1 (1.7)	2.400 (0.867)

* 최인수·김건위 (2016 : 91).

기초위원의 전문성과 관련된 의견을 보면 교수들은 행정사무 감사와 지자체 견제 능력에, 연구원과 공무원 관계자는 행정사무 감사능력에 낮은 점수를 주었다. 즉 기초위원에 대해 지자체 견제능력이 낮고 그 중에서도 감사능력에 문제가 있다고 판단한 것이다.

II 대의제 민주주의 체계의 불완전성

대의제 민주주의에서는 주권자의 의사를 대변하는 대표를 선출하는 선거나 또는 주민의 직접적 의사를 표시하는 투표가 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 이러한 과정이 한편으로는 선거를 통해 선출된 대표자에게 그 지역의 권력을 행사할 수 있는 정당성을 부여하고, 다른 한편으로는 그들을 통제하는 기능을 갖기 때문이다.

이론적으로 보았을 때 합리적이면서도 모두의 의사를 가장 잘 반영하는 민주적인 투표나 선거제도를 만들어내는 것은 불가능하다. 선거가 충분히 기능을 발휘하려면 무엇보다도 주민의 선호를 왜곡 없이 반영할 수 있는 합리적 선거제도가 필요하다. 하지만 애로우(Arrow, K. J.)의 불가능성의 정리(Impossibility Theorem)에서 암시하듯이 개인의 선호를 바탕으로 집합적 선호를 도출할 수 있는 완벽한 메커니즘은 존재할 수 없다. 불가능성 정리에서 애로우 교수가 수학적으로 보여준 것은, 의사결정에 합리성이 있다고 생각하기 위해서는 여러 원칙들이 지켜져야 하는데, 이런 원칙들이 모두 지켜짐과 동시에 특정인에 의해 좌우되지도 않는 민주적인 의사결정 체계는 설계가 불가능하다는 것이다.

이렇듯 선거제도는 국민의 의사표시 결과인 투표를 의석수로 전환시키는 제도적 장치인데, 어떠한 선거제도를 택하느냐에 따라 주민의 선호가 왜곡되는 정도가 다르게 나타난다. 선거제도의 왜곡효과는 선거구의 크기, 의석 배분 방식, 투표 기재 방법, 선거구 획정 방법 때문에 발생한다는 지적이다(김용호, 1993 : 295).

우리는(주인 : Principal) 불완전한 선거제도에 따라 지방의원(대리인 : Agent)을 선출했고, 현재도 대리인을 통해 의사결정을 진행하고 있다. 하지만 이로 인한 역선택(Adverse Selection : 지방의원을 선출하기 전에 발생하는 문제점)과 도덕적 해이(Moral Hazard : 선거 후 지방의원이 맡은바 역할을 게을리 함으로써 주민이 요구하는 수준의 성과를 달성하지 못하는 것)를 조금이나마 완화시킬 방안도 찾아야 한다.

“ 선거제도는 국민의 의사표시 결과인 투표를 의석수로 전환시키는 제도적 장치인데, 어떠한 선거제도를 택하느냐에 따라 주민의 선호가 왜곡되는 정도가 다르게 나타난다. ”

III 지방분권 : 대의제 민주주의의 보완 가능성

대의제 민주주의 방식을 보완하는 첫 번째 방안은 직접 민주제 방식을 도입하면서 그 수위를 조절하는 것으로 주민소환제 관련 제도 등이 그 예가 될 것이고, 두 번째는 기존 간접 민주제 방식의 개선이다. 이러한 직접 민주제 방식의 도입과 기존 방식의 개선에는 제도적 제·개정 노력이 동반되어야 한다. 왜냐하면 민주주의의 결함을 치유하는 것은 개인이 아니라 제도가기 때문이다. 또한 제도로 전환하는 것은 정치권의 역할이다.

주민의 요구를 반영하는 지방의회 역할의 핵심적 측면은 두 가지가 있는데, 주민 대표성과 의원 전문성이다. 여기서 지방의원 전문성은 대표성(목적)을 달성하기 위한 수단의 관계로도 볼 수 있다.

〈그림 1〉 지역에서의 대의제 민주주의의 구조



“ 지방의회의 주민 대표성 및 전문성 향상은 우선적으로 지방분권 차원에서 점증주의적으로 지방의회에 권한을 부여하는 방안과 아울러 정당공천제 등에 대한 획기적인 개선을 도출하는 방안이 논의될 수 있을 것이다.

현재도 지방분권 차원에서 지방의회의 권한 등을 보완하기 위한 법률 제·개정 논의가 진행 중이다. 이러한 노력의 결과는 국회뿐만이 아니라 관련자들(중앙정부, 전문가, 시민단체 등)과의 상호작용을 통해 나타날 것이다. 지방분권이란 지방자치단체에 결정 권한이 비교적 많이 배분되어 있는 조직 형태를 의미한다. 이를 위해서는 중앙정부가 기존에 가진 권한과 기능 등을 지자체로 이양해야 한다. 이런 사안들은 의원 전문성 제고를 위한 보좌관 제도의 개선, 의회사무처 공무원의 임명권 확보 등이다.

상대적으로 보면 주민 대표성과 관련한 논의는 활발하지 못한 편이다. 이는 지방분권 차원보다는 정치적 차원에서 다루어질 사안이기 때문이다. 물론 의원 전문성의 향상은 주민 대표성 향상으로 이어질 가능성이 높다. 하지만 지방의회에 대한 정당의 관여가 인정되고 있기 때문에 당론에 좌지우지될 개연성 역시 높다고 할 것이다. 주민 대표성과 관련해서 당론이나 그렇지 않은가의 변수가 중요해진다.

정당소속의 의원들은 당론 결정이 이루어지고 나면, 비록 그 결정에 찬성하지 않은 사람일지라도 그 결정에 구속된다(집합적 의사결정 : Collective Decision-Making). 그러므로 지방의원 개인의 의사가 소속 정당의 당론과 다를 경우, 자신의 의사를 고집하기보다는 당론에 따르는 것이 집합적 의사결정의 속성이자 한계라고도 할 수 있다.

실현가능성 측면에서 보면, 지방의회의 주민 대표성 및 전문성 향상은 우선적으로 지방분권 차원에서 점증주의적(Incremental)으로 지방의회에 권한을 부여하는 방안(의원역량 강화 등)과 아울러 정당공천제 등에 대한 획기적인 개선을 도출하는 방안(입후보 등록요건 등)이 논의될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 상기의 도식에서 제시하는 주민 대표성과 의원 전문성의 구조를 먼저 이해해야 한다.



〈표 3〉 지방분권 차원의 대의제 민주주의 보완 방안

정보 비대칭	검토 대상	정치성 → 합리성 (지방분권)	
역선택 (선거 전)	<ul style="list-style-type: none"> 정당공천제 개선 의원 비례대표 확대와 정당명부 비례대표제 도입 검토 의원 입후보 등록 요건의 강화 	√	
도덕적 해이 (선거 후)	<ul style="list-style-type: none"> 교육 및 연수제도의 개선 지방의원 전문연수원 설립 또는 전문기관 지정 의회 의정진단 및 평가체계 도입 등 		√

IV 대의제 민주주의 개선을 위한 지방분권의 역할

대의제 민주주의의 한계를 보완하는 지방분권의 가능성은 〈표3〉과 같이 정리할 수 있다. 선거의 정보 비대칭 문제는 지방분권 차원보다는 정치적 차원에서 다루어질 사안에 가깝다고 볼 수 있으며, 선거 후에는 지방의원 역량 강화 등에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 여기서는 역량 강화 방안에 비중을 두고 기술하고자 한다. 다만, 보완 방안은 이 글에서 제시하는 것보다 더 많고 다양할 수 있으나 핵심적 사안에 초점을 두고자 한다.

1) 역선택 방지를 위한 방안

다양한 순기능 및 역기능을 가진 정당공천제를 무조건적으로 폐지하기보다 이를 보완해 지방자치의 의미와 효과를 극대화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 정당에서 지방의원 후보 선정 과정에서 지역주민에게 공천권을 이양하는 ‘주민공천경선제’, 정당에 대한 국고보조금의 배분을 정당의 평가에 의해 차등적으로 지원하는 ‘정당평가제’, 정당의 잘못된 공천에 의해 보궐선거 등에서 해당 정당의 공천권을 제한하는 제도 등이 검토될 수 있을 것이다.

2) 교육 및 연수제도의 종합적 개선

지방의원에 대한 교육 연수는 교육 주체와 교육 내용 및 교육 방법 등에 걸쳐 다양한 문제점을 나타내고 있다.

첫 번째, 교육주체를 기준으로 보면, 지방의원에 대한 교육 연수는 법적으로 제도화된 교육기관이 지정되어 있지 않고, 다수의 민간기관에서 산발적으로 교육프로그램을 개발하여 제공함으로써 지방의원의 경력 등에 부합하지 못하고 있다. 두 번째, 교육 내용이 지방의회 제도와 운영 등에 관한 직무교육

중심이라 실제 지방의원들이 직면하게 되는 지방행정의 종합적인 내용을 이해하기 어렵다. 세 번째, 교육방법을 기준으로 보면 단기의 공급자 중심의 강의식 집합 교육이 다수여서 수요자인 지방의원의 요구가 교육프로그램에 반영되지 않고 있다. 개별 지방의회의 일정으로 교육연수에 참여하지 못하는 경우도 빈번하게 발생한다. 따라서 지방의회별로 현재 실시하는 국내 및 국외 연수는 지금보다 체계적이고 지속적인 방식으로 강화되어야 한다.

3) 지방의원 전문연수원의 설립 또는 지정

지방의원의 역량강화를 위한 연수계획의 수립 및 시행은 개별 기초의회 차원에서 진행되고 있다. 민간 영역에서 운영하고 있는 일부 컨설팅 업체의 지원을 받고 있으나 제한적이다. 또한 연수를 실시하는 장소도 계획수립과정에서 컨설팅 업체에 위탁하는 형태로 진행되는 경우가 많아 일반적으로 호텔 및 콘도 등이 많이 활용되고 있다. 이러한 상황을 고려하였을 때 보다 공공성을 띠고 있는 지방자치단체 산하기관 형태 또는 출연출자기관의 형태를 띠는 전문적인 의원 연수기관을 설립하거나 지정, 운영하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

4) 지방의정 진단 및 평가 지원센터 설립 또는 지정

지방의원들에게 4년마다 선거를 통해서 유권자에게 평가받는 것은 매우 중요하다. 하지만 선출 후 의정활동에 대한 진단과 평가가 유권자에게 공개되고 차기 선거에 반영되지는 못하고 있다. 의정활동의 성과는 항상 의원의 활동에 영향을 미치며 의정활동 활성화와 개인적 역량강화에 반영되어야 한다. 또 4년마다 치르는 선거과정에서 정당공천의 과정과 유권자의 투표행위에 중요한 영향을 미쳐야 한다. 이런 목표를 시행하기 위해서는 공공성이 담보되고, 지속적이며, 전문성을 갖춘 기관인 (가칭)지방의정진단 지원센터의 설립(또는 지정) 및 운영을 통해 의원들의 의정활동을 활성화하고 역량을 강화시켜야 나가야 한다.

참고문헌

- 전상경(2001), 『정책분석의 정치경제』, 박영사.
- 정윤수·권길화(1999), 학술연구비 지원정책의 정보비대칭 분석, 한국행정학보, 33(3) : 111-127.
- 최인수·김건위(2016), 『기초의원 자체역량 강화방안 연구』, 한국지방행정연구원.

지방선거를 통해 본 대의민주주의와 자치분권

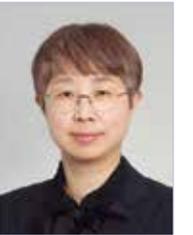


대의민주주의와 지방 선거

민주주의는 다수에 의한 지배를 의미하며, 우리 헌법 제1조는 모든 권력이 국민으로부터 나온다고 규정함으로써 대한민국이 민주주의 국가임을 천명하고 있다.¹⁾ 다만 국민이 직접 통치하는 것은 기술적으로, 현실적으로도 어렵기 때문에 현대 민주주의 국가에서는 대리인을 뽑아 국가의 대소사를 결정하도록 하고 있으며 이것이 대의민주주의이다. 대의민주주의의 제도는 자치분권의 측면에서 지방선거를 통해 이루어지고 있다. 선거는 국민이 자신을 대신하여 국정을 결정할 대리인을 뽑는 절차로 우리나라에서는 행정부 수장인 대통령을 비롯하여 국회의원과 지방자치단체장, 지방의회의원 등을 국민의 직접선거로 선출하고 있다.

한국은 4년마다 자치단체장과 지방의회의원 그리고 교육감을 동시에 선출하는 동시지방선거를 실시하고 있으며, 2018년 제7회 동시지방선거가 실시되었다. 지방선거는 1960년을 끝으로 폐지되었다가 1987년 민주화 이후 개정헌법에 지방자치를 명시하면서 1991년 지방의원선거를 시작으로 재실시되었다. 지방선거 실시 현황은 아래 <표 1>과 같다.

1) 대한민국헌법 제1조 ①대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.



이정진
국회입법조사처
입법조사관

〈표 1〉 한국 지방선거 실시 현황

선거명	검토 대상	선거 대상	투표율	비고
1952년 선거	1952.4.25	시·읍·면의회의원		최초의 지방선거
	1952.5.10	도회의원		
1956년 선거	1956.8.8	시·읍·면의회의원 시·읍·면의 장		기초 자치단체장 선거 실시
	1956.8.13	시·도회의원		
1960년 선거	1960.12.12	시·도회의원		광역 자치단체장 선거 실시
	1960.12.19	시·읍·면의회의원		
	1960.12.26	시·읍·면의 장		
	1960.12.29	서울시장 / 도지사		
1991년 선거	1991.3.26	구·시·군의회의원		지방선거 재 실시
	1991.6.20	시·도회의원		
제1회 전국동시지방선거	1995.6.27	구·시·군의회의원 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	68.4%	4대 지방선거 동시 실시
제2회 전국동시지방선거	1998.6.4	구·시·군의회의원 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	52.7%	
제3회 전국동시지방선거	2002.6.13	구·시·군의회의원 시·도회의원 비례대표 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	48.8%	광역의원선거에 비례대표선거 (10%) 도입
제4회 전국동시지방선거	2006.5.31	구·시·군의회의원 비례대표 구·시·군의회의원 시·도회의원 비례대표 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	51.6%	기초의원선거에 비례대표선거 (13%) 도입
제5회 전국동시지방선거	2010.6.2	구·시·군의회의원 비례대표 구·시·군의회의원 시·도회의원 비례대표 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감 / 교육의원	54.5%	8대 선거 동시 실시
제6회 전국동시지방선거	2014.6.4	구·시·군의회의원 비례대표 구·시·군의회의원 시·도회의원 비례대표 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감 교육의원(제주특별자치도)	56.8%	교육의원선거는 제주특별자치도 에서만 실시
제7회 전국동시지방선거	2018.6.13	구·시·군의회의원 비례대표 구·시·군의회의원 시·도회의원 비례대표 시·도회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감 교육의원(제주특별자치도)	60.2%	

* 투표율은 동시지방선거만을 대상으로 하였음
 자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 역대선거정보(<http://www.nec.go.kr>), 이정진(2018), p.123. 〈표 1〉

“ 지방선거는 어느 선거보다 지역의 현안이 중심이 되어야 하며, 지방선거로 선출되는 의원이나 단체장 등은 지역을 대표하고 지역의 현안을 잘 아는 사람이어야 한다. ”

지방선거는 횡수를 거듭하면서 선거의 범위가 확대되어 초기에는 지방의회 의원만을 선출하였으나 이후 자치단체장과 교육감, 교육위원으로 선거의 대상이 확대되었다. 지방선거에 대한 관심은 제1회 동시지방선거에서 가장 높았으며 68.4%라는 투표율을 기록한 이후 계속 낮아지다가 제4회 동시지방선거 이후 점차 득표율이 높아지는 추세이다. 직전선거인 제7회 동시지방선거의 경우 60.2%로 제19대 총선(54.2%)이나 제20대 총선(58.0%)보다 높은 투표율을 보였다. 이는 지방선거에 대한 유권자의 관심이 점차 높아지고 있음을 보여준다.

지방선거의 의미와 한계

지방선거는 지역의 일꾼을 뽑는 선거이다. 지방자치단체장과 지방의회의원은 대통령이나 국회의원보다 주민과 더 소통하고 지역의 이해관계를 대변하며, 지역의 현안을 다루는 대리인이다. 지방자치를 풀뿌리 민주주의라고 부르는 것도 이러한 이유이다. 따라서 지방선거는 어느 선거보다 지역의 현안이 중심이 되어야 하며, 지방선거로 선출되는 의원이나 단체장 등은 지역을 대표하고 지역의 현안을 잘 아는 사람이어야 한다. 하지만 실제 지방선거 과정을 살펴보면 중앙정치를 대표하는 정치인의 출마, 지방선거에서 지역 이슈의 실종, 공천 과정에서 나타나는 중앙당의 영향 등으로 인해 지역정치가 실종되곤 한다. 2018년 지방선거의 경우도 비핵화와 남북관계 등 거대담론이 지방선거를 주도하면서 지역의 이슈가 실종되었다.

지방선거에서 지역이슈가 부각되지 않고 지방정치가 실종되는 이유는 다음과 같은 여러 원인 때문이다(이정진, 2018). 첫째, 동시선거로 실시되는 지방선거의 제도적 특성을 들 수 있다. 7~8개의 선거가 동시에 실시되다보니 유권자 입장에서 모든 후보자의 정책을 검토하거나 이력을 검증하기가 쉽지 않다. 자치단체장, 특히 광역단체장의 경우 관심이 집중되기 때문에 후보자나 공약에 대해 살펴볼 수 있지만 지역구와 비례대표 의원을 각각 선출하는 지방의원의 경우 소속 정당이 선택기준이 될 가능성이 높다. 그러다보니 지역의 현안보다는 정당 간 차별성이나 입장 차이에 집중되는 경향이 있다. 둘째, 지방선거가 갖는 중간선거의 성격을 들 수 있다. 4년마다 실시되는 지방선거는 총선의 중간 시점에 실시되며, 대선과도 2~3년 간격으로 실시되면서 집권당과 대통령에 대한 중간평가로 인식되고는 한다. 따라서 각각의 선거가 지역 현안을 강조하기보다 집권당은 현 정부의 실적을 강조하는 반면 야당은 정부 정책을 비판하면서 정권 심판론을 제기하기 일쑤이다.

“ 동시 선거의 문제를 해결하기 위해 선거 시점을 차별화하는 방안을 검토해보면 어떨까? 또한 보궐선거 결과 당선된 단체장의 임기를 보장하는 방법도 검토해볼 수 있을 것이다. ”

2018년 지방선거의 경우 대선 1년 뒤에 실시되어 집권당과 대통령에 대한 인기가 높았으며, 남북정상회담으로 문재인 대통령 지지율이 70%를 상회하던 시점에 실시되어 선거 결과에 이러한 정세가 반영되었다.

셋째, 중앙당과 지역 국회의원 중심의 공천 과정을 들 수 있다. 지방선거의 경우 지역의 일꾼을 선출하는 선거이며 시·도당을 중심으로 공천이 이루어지지만 실제로는 중앙당과 지역 국회의원이 공천 과정에서 강한 영향력을 행사한다. 이는 기초단위 선거에서 정당 추천을 배제하도록 해야 한다는 주장이 되풀이되는 원인이다.

넷째, 우리 선거법과 정당법은 지역정당을 허용하지 않고 있다. 정당법은 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 둘 경우에만 정당 성립을 인정하고 있으며, 이는 사실상 전국정당만을 허용하는 것이다. 법으로 정당 설립을 엄격히 제한하고 지방선거에 지역정당의 참여를 금지하는 현행 법 체계는 지방선거에서 다양한 지역 현안이 표출되는 것을 제한함으로써 지방 정치 활성화를 막고 있다. 또한 지역 유권자들에게 중앙정치를 주요 무대로 하는 정당의 후보만을 제시함으로써 선택의 기회를 제한하고 있다.

자치분권 확대를 위한 제도적 개선방안

1991년 지방선거를 재실시한 이후 30년이 흘렀다. 지방선거와 자치분권에 대한 관심은 높아졌지만 풀뿌리 민주주의가 정착되기까지는 아직 갈 길이 멀다. 특히 앞에서 지적한 것처럼 유권자의 참여를 제한하는 선거 시스템과 정당제도가 지방정치의 활성화를 어렵게 만들고 있다. 우선 동시 선거의 문제를 해결하기 위해 선거 시점을 차별화하는 방안을 검토해보면 어떨까? 1995년 이전에는 각각의 선거가 서로 다른 날짜에 실시되기도 했다. 또한 보궐선거 결과 당선된 단체장의 임기를 보장하는 방법도 검토해볼 수 있을 것이다. 최근 지방의원이나 단체장을 거쳐 중앙선거에 진출하는 사례가 증가하고 있으며, 특히 기초단체장의 경우 3선 제한으로 인해 임기 도중 사직하고 총선에 출마하는 사례들이 늘고 있다. 이처럼 보궐선거를 통해 선출된 단체장의 임기를 보장한다면 선거주기가 다양화되면서 선거 과정에서 지역현안에 집중되는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 물론 추가적인 선거비용이 발생하거나 투표율 하락 등의 상황이 나타날 수도 있겠지만 지방정치의 활성화라는 측면에서는 검토해볼 여지가 있다.

한편 지방선거 참여를 전제로 지역정당을 허용하는 방안도 있다. 정당법 개정을 통해 수도에 중앙당을 두도록 한 규정과 5개 이상 시·도당을 두도록

한 규정을 삭제한다면 지역에 기반을 둔 지역정당이 활동할 수 있다. 지역정당은 지역 이슈를 활성화하고 지역 주민의 참여를 높일 수 있는 방안이다. 동시선거로 실시되는 지방선거 제도의 특성으로 인해 전국정당은 지역 이슈를 소홀히 하기 쉽지만 지역정당은 중앙정치로부터 자율성을 가지고 지역 이슈를 발굴하거나 제안할 수 있다. 지역정당 허용을 통해 정당 구성 요건이 완화된다면 장기적으로 시민단체나 사회단체의 선거 참여도 가능해질 수 있다. 지역정당이 활성화된 일본이나 독일의 경우 지역 이슈에 관심을 가진 시민단체들이 정치결사를 구성해 선거에 참여하는 사례들을 볼 수 있다.

이러한 제도적 개선방안은 지방정치를 활성화하기 위한 기반이 될 수 있다. 이와 더불어 더 중요한 것은 지역 현안에 관심을 가지고 선거에 참여하려는 지역 주민들의 의지이다. 선거 과정에서 지역의 현안이 논의되고 선거 결과가 실생활의 변화로 이어진다면 지역주민들의 참여는 올라갈 것이고 이에 따라 지방정치는 활성화되고 풀뿌리 민주주의가 정착될 것이라 기대해본다.

참고문헌

- 강신규. (2015). "지방선거는 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치의 대리전인가?" 강원택 편. 『2014년 지방선거 분석』, 서울 : 나남출판.
- 강원택. (2015). "2014년 지방선거에서 이슈의 영향: 세월호 사건을 중심으로" 강원택 편. 『2014년 지방선거 분석』, 서울 : 나남출판.
- 선거연수원. (2018). "지방선거와 정당 공천: 무엇이 문제인가". 지방선거와 제도개선 방향 세미나 발표문.
- 고선규·이정진. (2018). "지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안". 『의정논총』 제13권 제1호.
- 박원호. (2018). "지방선거와 정당 재편성". ESI 논평.
- 이기우. (2013). "기초지방선거에서 정당공천제 폐지". 국회민주헌정포럼 주최 '기초단위 정당공천제' 토론회 발표문.
- 이정진. (2018). "지방정치 활성화를 위한 제도적 개선방안 : 지방선거와 정당의 역할을 중심으로". 『한국동북아 논총』 제23권 제4호.
- 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>)
- 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>)
- 국회의원기록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record>)

지방분권은 반드시 가야할 길이다



최만식
경기도의회 의원

대의민주주의와 지방자치

대부분 현대국가의 민주 정치는 대의민주주의를 근간으로 하고 있다. 행정학 사전에 의하면, '대의민주주의란 국민들이 개별 정책에 대해 직접적으로 투표권을 행사하지 않고 대표자를 선출해 정부나 의회를 구성하여 정책문제를 처리하도록 하는 민주주의'를 말한다. 한국 정치는 그동안 세계 정치 사회의 보편적 방식인 대의민주주의를 채택하여 왔다. 그러나 한국 정치사의 대의민주주의에는 적지 않은 정치적 결함들이 발생해 왔다. 예를 들면 지난 대통령의 국정농단 사태로 인해 국민들의 정부와 정치에 대한 불신은 극에 달했다. 국민 다수는 6월 항쟁에 이어, 촛불을 들고 현장인 거리로 나섰고 정부와 정치권을 향해 목소리를 높였다.

대의민주주의는 대표자들에 의한 신중한 논의와 토론을 통한 의사결정과 절차적 간결성이 있지만, 반면 대의민주주의는 선거 말고는 국민이 정치에 참여하기 어렵고, 앞서 언급한 것처럼 대표자가 국민의 뜻을 왜곡할 수 있다는 단점이 있다. 이러한 단점을 해결하려는 방법 중 대표적인 것이 지방자치 제도이다. 20세기 초반 산업화 시대에서는 중앙정부의 역할과 권한이 확대되었으나, 20세기 후반 세계화-지방화 시대의 도래로 각국은 지방분권을 강력히 추진하고 있다. 이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전에 의하면 '지방분권이란 국가의 통치권과 행정권의 일부가 각 지방정부에 위임 또는 부여되어 지방주민 또는 그 대표자의 의사와 책임

66 지방분권은 우리나라 국가발전의 단계, 분권화를 더욱 강화해 가는 선진국의 추세, 그리고 국민들의 민주의식 수준에서 볼 때, 어렵지만 반드시 가야할 길이 분명하다.

99

아래 행사하는 체제'를 뜻하고 있다. 대의민주주의의 단점을 해소하기 위한 지방자치하고도 어느 정도 일맥상통한다고 볼 수 있다.

학자들은 영국은 지역주의법(Localism Act)을 제정하여 중앙의 권한을 지방자치단체에 이양하는데 그치지 않고 지역공동체에까지 그 이양선을 획기적으로 확대해가고 있으며, 프랑스는 헌법 제1조를 수정하여 프랑스가 분권에 기초한 국가임을 천명하고 있다고 한다. 프랑스 헌법 제1조는 「프랑스는 지방분권으로 이루어진다」라고 규정하고 있다. 이와 같이 민주주의 선진국일수록 분권은 이제 지역의 주권 내지 국민의 기본권으로 인정하는 경향을 보이고 있다.

지방분권은 좁게는 중앙정부의 권한을 지방에 이양하는 것이지만, 넓게는 중앙에 집중된 권력과 결정권을 민간부분 즉 시장과 지역사회에 넘겨주는 국가의 재구조화 작업이다. 지방분권은 우리나라 국가발전의 단계, 분권화를 더욱 강화해 가는 선진국의 추세, 그리고 국민들의 민주의식 수준에서 볼 때, 어렵지만 반드시 가야할 길이 분명하다. 지방분권은 지속가능한 성장을 위해 반드시 이뤄져야 할 시대적 과제다. 지방분권으로 주민이 주인이 되는 풀뿌리 민주주의의 역사를 다시 써 내려가는 데 있어 지방의 목소리를 결집했고, 실질적 지방분권의 필요성에 대한 사회적 공감대를 어느 정도 쌓아 왔기에 더 이상 늦춰서는 안 된다.

올바른 지방분권 개헌을 위한 과제

지방분권 개헌은 지방자치가 가능하도록 이뤄져야 한다. 분권 없이는 자치가 있을 수 없다. 권한 없는 자치는 껍데기에 불과하다. 대의민주주의 근간인 지방자치를 보완하기 위해 주민직접참여 제도를 도입했으나 실제 운영실적은 저조하다. 지방자치는 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 지역주민을 대상으로 처리하는 활동 과정을 말한다. 하지만 우리나라는 헌법에 지방분권에 대한 규정조차 없으며 그 동안 국가권력의 중앙 집중과 통제 등으로 인해 실질적 지방자치가 이루어지지 못한 것이 현실이다.

사례를 보면 성남시의 3대 무상복지사업인 공공산후조리비, 무상교복, 청년배당이 전국적인 이슈가 된 적이 있다. 이 사업들은 일부 반대의견은 있었으나, 주민들의 시대적·사회적 필요성을 반영하고, 지역사회를 구성하고 있는 공동체 간 합의에 의해 탄생한 정책이다. 이 사업에 소요되는 재원도 지방자치단체의 자체 재원으로 충당된다. 하지만 보건복지부는 정책수용을 거부하고, 타당성을 인정

할 수 없다는 등의 이유로 반대하고 나섰다. 국가에서 보편적으로 제공하는 복지 서비스 이외의 지방자치단체의 특수시책 복지서비스는 반드시 보건복지부의 승인을 받아야 한다는 규정 때문인데 이처럼 아직까지 우리나라는 형식적 지방자치의 요소가 강하고 중앙정부가 지방자치단체의 발목을 잡고 있다. 따라서 지방분권은 개헌을 통해서 헌법에 지방분권 국가임을 명시해야 한다. 프랑스 헌법 제1조처럼 “대한민국은 지방분권 국가이다”로 규정해야 한다. 그리고 국민소환제, 국민발안제도 담아내야 한다. 무엇보다도 현재의 헌법 제117조와 118조에서 ‘지방자치단체’라고 표현되고 있는 내용을 ‘지방정부’로 바꾸어야만 국가의 중앙정부와 대등한 관계에서 독립적으로 기능을 수행할 수 있는 지방정부, 광역지방정부, 기초지방정부가 되는 것이다.

중요한 것은 단순히 지방자치단체 권한의 확대만을 위한 것이 아니라 국민에게 실질적인 권한 등을 담고 있는 지방자치법 전면개정안이 통과되어야 한다. 법률 전부 개정안 제안 이유에서 ‘민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여’라고 밝히고 있다. 현행 지방자치법은 자치의 출발인 주민자치에 대한 언급은 전혀 없고, 중앙정부와 지방자치단체와의 관계를 상하의 관점에서 규정하고 있다. 지방자치법전부 개정안의 가장 큰 특징은 주민참여에 바탕을 둔 주민중심의 지방자치를 구현한

주민중심의 자치분권 실현을 위한 지방자치법 전부 개정안 주요 내용(2018)

목적	주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항을 정하도록 하여 "주민참여에 기반한 지방자치행정"이라는 근본원리를 목적 규정에 명시
획기적인 주민주권 구현	주민자치회 전면실시, 주민조례발안제도 도입 자치단체 기관구성 다양화 근거마련
실질적 자치권 확대	지방의회 인사권독립, 지방의회 정책지원 전문인력 도입
중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능률성 강화	인구 100만 대도시 특례 부여

66
지방자치법전부 개정안의 가장 큰 특징은 주민참여에 바탕을 둔 주민중심의 지방자치를 구현한다는 점이다.
99

다는 점이다. 1조 목적 규정에 ‘주민참여에 기반 한 지방자치행정’이라는 근본원리를 명시하였다. 25조에는 풀뿌리자치 활성화를 위해 주민자치회의 설치 근거를 분명하게 명시하고 있다. 또한 4조에는 주민투표를 거쳐 지방자치단체의 구성을 바꿀 수 있도록 하여, 지역 실정에 맞는 다양한 지방자치 모델을 만들어 나갈 수 있는 길을 열어 놓았다. 인구 100만 이상 대도시에 행정적 명칭(특례시)을 부여하는 대도시에 대한 특례인정 또한 담고 있다. 지방의회의 권한과 책임에 대해서는 정책지원을 위한 전문 인력을 도입하고, 시·도의회 의장에게 지방의회 직원의 인사권을 부여하는 것으로 명시하고 있다. 부족하지만 지금의 지방자치법보다는 진일보한 변화라고 생각한다.

지방분권 노력 진일보, 세부 내용은 다듬어야

지방자치법 전부 개정안에 대한 의견은 크게 없으나, 특례시에 대해서는 이견은 있다. 특례시란 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 중간 형태의 새로운 지방자치단체의 유형으로 인구 100만 명 대도시가 해당된다. 특례시는 기초자치단체의 지위를 유지하면서 광역시급의 행정·재정 자치권을 갖게 되는 등 일반 시와 차별화된 법적 지위를 부여받는다. 그러나 인구 100만이 아니어도 행정수요 등 지역균형발전과 자치분권 강화차원에서 성남, 전주, 청주, 천안 등에서 특례시 지정기준의 완화를 요구하고 있다. 또한 지방자치 분권이 제대로 안된 상태에서 특례시를 만들면 다른 시·군 지역과의 균형발전이라는 측면에서 맞지 않다는 의견도 있다.

또한, 주민자치회와 관련해서는, 주민자치회가 실효성 있는 조직이 되도록 권한을 충분히 부여하고, 주민자치회의 대표성이 확보될 수 있게끔 하는 세부 규정이 있어야 한다. 이를 위해서는 마을정책, 마을공동체 등 마을을 중심으로 주민들이 직접 참여하며 문제를 제기하고, 다양한 이해관계자의 연대와 협력을 통해 문제 해결 방법을 만들어가는 ‘마을 플랫폼’인 ‘경기마을정책플랫폼’ 등을 활용할 수 있다. 주민이 사회문제 해결을 위해 실질적 영향력과 권한을 행사하는 주민 협치 모형이다. 기존의 접근과는 차별적으로 지역이 가지는 속성과 다양성을 바탕으로 생활 현장에서 발생하는 문제에 대한 상향식 문제해결 방식이다. 지방자치법 전부 개정안에는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다. 주민자치의 기본정신을 구현하는 주민의 주민자치기구인 쉼이다. 마을정책플랫폼 형식을 취한

다면, 지역주민이 직접 참여하여 필요에 의한 문제를 제기하고 다양한 이해관계자와의 연대와 협력을 통해 문제해결 방법을 만들어나가는 소통의 공간이 될 것이다. 개인에서 이웃, 이웃에서 마을로 이어지는 공감대의 확산은 다양한 수준의 공론 장을 만들어줄 것이며, 이는 지역사회 차원의 민주주의를 달성하는 효과적인 도구로 작동될 것이다.

문재인 정부는 역대 그 어떤 정부보다도 지방분권을 위한 강력한 추진의지를 가지고 있으며, 세부적인 실행방안을 수립하여 진행하고 있다. 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에 따르면 5대 국정목표 가운데 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 내걸고, 2개의 전략과 7개 국정과제는 지방분권 및 균형발전을 위한 강력한 방안을 담고 있다.

문재인 정부 국정목표(국정기획자문위원회(2017))


고르게 발전하는 지역

풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

- 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 (행안부)
- 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행안부·기재부)
- 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 (교육부)
- 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성(행안부)

골고루 잘사는 균형발전

- 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 (산업부·행안부·국토부)
- 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진 (국토부)
- 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설 (해수부)

그러나 정치권과 이해관계자들은 지방분권 개헌 내용과 국민투표시기에 대해 합의점을 보지 못했으며 20대 국회 임기가 막바지로 향해가는 지금 지방자치법 전부개정안의 통과 가능성은 매우 낮아 보인다. 그만큼 정치권과 정부가 지방분권을 향한 주민·시민사회의 요청에 소극적인 태도를 보이고 있다. 프랑스, 일본, 중국 등 중앙집권국가들이 지방분권을 통해 국가 재도약을 도모해가고 있다. 우리나라가 산업화 시대의 유산인 중앙집권을 청산하고 지방분권 국가로 전환해야할 시점임을 직시하고 지방분권을 보다 강력하게 추진해 나가야 한다.

‘더 가까워진 정부’와 ‘더 많은 민주주의’ 그리고 대의민주주의의 갈 길



더 가까워진 정부 : 자치분권의 강화

문재인 정부의 자치분권 종합계획은 1991년 지방자치 부활 후, 30년 동안 낡고 작은 유년의 옷 속에 갇혀있던 자치분권의 위상을 회복하고, 주민들이 생활 세계에 한층 더 다가선 비전과 전략을 담고 있다. <우리 삶을 바꾸는 분권>이라는 비전으로 생활 세계라는 공간성과 그 안의 역동성 그리고 자치분권이 곧 국가 발전의 전략이자 성장 동력이라는 전제를 담았다.

이전의 분권 정책과는 구별되는 가장 특별한 지점은 지방자치의 관계 초점을 중앙과 지방이라는 ‘단체자치’보다, 지방정부와 주민과의 관계에 초점을 둔 ‘주민자치’에 대한 강조와 비중이 크다는 점이다. 그동안 자치분권도 중앙정부의 행정권한을 지방정부로 이양하는 것에 논의에 중심이 있었고 상대적으로 주민참여를 통한 주민자치에는 소홀한 감이 있었다(김순은, 2020). 6대 전략 33개 과제 가운데 ‘주민참여 확대에 의한 주민주권 구현’을 제1의 전략으로 제시하여 주민 참여권 보장, 숙의기반 참여, 주민자치회 대표성 제고, 주민직접발안제도의 도입, 주민소환 및 감사청구권 확대, 주민투표 청구 대상과 주민참여예산의 확대 등 주민 참여 방안을 다양하게 보장하고 있다.



허소영
강원도의회 의원

66
중앙으로부터 독립적인
입법권과 재정권을
확보하게 되면,
시민들은 바야흐로
'국민 주권'이 아닌 '주민 주권'을
통한 다양하고 촘촘한
민주주의를 경험할 수
있게 될 것이다.

99

주민들이 일상의 삶과 관련된 생활 정치에 참여할 수 있는 강력한 구조를 확보한 셈이다. 자신이 거주하는 곳에서 시민자치 정부의 실현, 마을 단위의 공화국을 통해 권력을 시민 곁으로 이동시킴으로써 시민들은 '더 가까운 정부'를 경험할 수 있게 된다. 가까운 정부는 이전에 비해 시민 당사자들의 욕구와 지향을 더 잘 담아낼 수 있다는 점에서 '더 좋은 정부'라 할 수 있다. 여기에 중앙으로부터 독립적인 입법권과 재정권을 확보하게 되면, 시민들은 바야흐로 '국민 주권'이 아닌 '주민 주권'을 통한 다양하고 촘촘한 민주주의를 경험할 수 있게 될 것이다.

그러나 주권자 됨을 실천하는 것은 여간한 부지런함을 요구하는 일이 아니다. 그동안 소수 엘리트 중심의 정치와 행정에 주권자인 우리의 권한을 위임하는 대의민주주의에 익숙했고 우리 스스로도 주권자임을 인식하는 유일한 날은 투표권을 행사할 때일 경우가 많았다. 주민 참여 중심의 직접민주주의가 강조되는 것은 아이러니하게도, 대의민주주의가 제대로 작동하지 않았으며, 그 대의성에 진정한 민주성이 결여되어왔다는 문제의식 때문이었다. 투표 자체가 민주주의라고 할 수는 없다. 투표할 수 있으나 발언할 수 없는 것도 또한 민주주의라 할 수 없다. 우리를 대리하여 국회로, 집행부로 보낸 이들이 당신의 목소리를 얼마나 대리하였는가. 시민을 대리하도록 위임받은 정치와 행정가들이 주인과 대리인의 관계를 망각하고 그들만의 리그, 시민의 요구에 아랑곳없이 정당 간 갈등과 정쟁에 몰두하면서 시민들이 정치에 좌절하고 불신한 결과 무관심해지고, 이것은 다시 투표율 저조로 이어지면서 국민주권의 권리 또한 축소되어 결과적으로 민주주의의 축소를 야기해왔다.

진정한 의미의 자치분권은 장소성과 지역 정체성을 기반으로 국가와 지방자치단체, 지역들이 능동적으로 관계를 맺고, 주민 당사자들이 지역의 운명을 권한 위임 받은 대리인들(자치단체장, 지방의회 의원들)과 함께 결정하고 책임지는 과정을 의미한다(곽현근, 2018).

그런 의미에서, 기억해두자. 정부의 기본계획이 제대로 실천되기 위해서라도, 현행 지방자치법이 개정되어야 한다. 이에 따라, 2018년 11월 지방자치법 전면 개정 계획이 발표되고, 지난해 4월 자치분권위원회와 행정안전부, 전국시도지사협의회, 전국시도의장협의회 등 지방 4대 협의체가 오랜 논의 끝에 협의안을 내서 국회에 제출했지만, 그 후 1년 여가 지난 현재까지, 국

1) 중앙선거관리위원회의 홍보물에는 여전히 "민주주의의 꽃은 선거입니다"라고 되어있다. 이러한 프레임은 투표행위가 민주주의의 시작과 끝이며 심지어 목적인 것처럼 인식하게 하여, 선거과정에서 참여하는 것으로 주권자됨을 모두 행사하는 것으로 잘못 이해하게 된다.

회 행안위에서 계속 계류 중에 있다. 중앙 집중화된 권력을 지역으로 배분해 대의제로 살피질 수 없는 사안이나 예산에 대해 지역 주민의 참여를 확대시키는 최우선 법안이다. 다양한 목소리와 의견을 들겠다던 20대 국회의원들은 당론과 지역구 이슈로 합종연횡(合從連衡)하느라 법안의 심의를 미루고 있다. 국회의원은 과연 누구의 목소리를 대변하고 있으며 직접민주주의는 오늘날 민주주의 왜곡에 대한 답이 될 수 있을까?

더 많은 민주주의 : 직접민주주의의 확대

그동안 직접민주주의 실천은 투표하는 날 시작되어 다음 선거일까지 잠정 멈춤의 반복이었다. 직접민주주의는 선수들과 참가자들이 많은 하나의 경기인데, 시민들이 그저 관람석에 앉은 방청객이 아닌 현장의 주인공 역할을 하도록 설계해야 한다. 대의적인 제도 하에서는 오로지 선출된 대리인들만이 테이블에 앉아 경기의 규칙을 만들어가지만 직접민주주의를 통해 시민들은 온전한 의미의 주권자가 된다.(다른백년, 2020)

자치분권제도의 한 축인 지방정부와 주민과의 관계에서 강조되는 '주민자치'는 주민의 직접적인 정책 참여를 기본에 둔다. 기초지자체를 중심으로 직접민주주의로 가기 위한 시도들이 다양하게 일어나는 이유이다. 일각에서는 대의제가 무력화될 것이라거나 고대 그리스처럼 도시국가 수준에서만 실현 가능하거나 중우정치가 될 가능성이 높다며 직접민주주의를 비방하거나 부인한다. 중요한 논의에서 일상적 주제에 이르기까지 끊임없이 투표에 부쳐져 투표만 하다가 제대로 집행은 하지도 못할 것이라는 과장된 우려도 있다. 대의제를 무력화할 것이라는 염려는 필자가 거주하는 지역의 시의회에서도 분분했다. 일부에서는 책임감 없는 중우정치나 모든 시민의 참여가 전제인 실현 불가능한 정치라고 몰아붙이기도 했다.

그동안의 시도가 모든 우려를 잠재웠다고는 할 수 없다. 지자체가 실시하는 대표적인 직접민주주의 방식인 '주민 총회'는 여전히 민회와 참여민주주의에 대한 이해가 부족한 채 운영되어 무늬만 총회일 뿐 내용이 부실한 경우도 많다. 또한 어떤 아젠다를 투표나 공론화할지에 대한 기준과 매뉴얼이 없어 혼란과 갈등만 초래하기도 했다. 자치단체장의 공약사항에 절차적 민주성을 확보하기 위한 요식적인 공론장도 없지 않았다. 이해관계가 다양함에도, 공론장에 참석하는 이들의 구성이 비슷한 것도 직접민주주의의 취지에 부합하

66
직접민주주의 방식의
도입은 중요하지만 올바르게
운영하려면, 주민 참여만으로는
부족하며
자치분권과 주민자치가
한 몸처럼 나아가야 한다.

99

도록 재설계되어야 한다.

직접민주주의 방식의 도입은 중요하지만 올바르게 운영되려면, 주민 참여만으로는 부족하며 자치분권과 주민자치가 한 몸처럼 나아가야 한다.

대의민주주의 위기

직접민주주의는 대의민주주의에 맞서는가? 많은 학자들은 그렇지 않다고 주장한다. 직접민주주의는 민주주의라는 단어에 농축되어 있는 원칙을 실현시키는 여러 단계일 뿐이며, 이 두 체제의 근본적 차이는 권력 위임이라는 개념에 있다. 직접민주주의를 한다고 해서, 민주적 제도나 선거, 정치적 대리인의 선출 자체를 폐지하지는 않는다. 오히려, 국민 참여 도구를 확대하고 강화함으로써 민주주의 제도의 정당성을 입증할 수 있다. 직접민주주의는 민주주의 제도의 다양성과 확장성을 경험하게 해주는 도구이며 대의민주주의를 보완하여 광범위하게 개입할 여지를 준다(다른백년, 2020).

엄밀히 말하면 우리나라의 민주주의가 위기를 맞은 이유는 우리가 실시해온 것이 대의민주주의가 아니기 때문이다. 우리 정치가 국민의 뜻이 아닌 누군가의 이해관계를 대신 대의해온 때문이라고 볼 수 있다. 대의성에 민주주의가 포함되려면, 계층, 젠더, 세대, 문화, 환경 등 복잡한 이해관계를 대표하고 조율할 수 있는 구성원이 공천되고 선출되어야 하는데, 우리나라의 의회와 집행부의 선출직들은 이러한 비율을 지키는데 게을렀다. 필자가 속한 강원도 의회에는 46명 중에 여성이 비례의원을 포함하여 9명, 40대 이하가 2명, 나머지는 50대 중후반이 압도적이다. 이런 비율로는 일자리 걱정이나 출산과 양육에서 절실한 20대 청년과 다문화 가정의 부모와 자녀가 겪는 내밀한 어려움을 대의하는데 한계가 있다. 대의제 민주주의가 위기를 맞은 것은 이처럼 대의 능력을 상실했기 때문이지 사상 자체가 문제는 아니다. 하지만 직접민주주의의 강화 요구가 시대정신으로 판단되는 것도, 대의민주주의가 사회·경제적 갈등 및 관리에 한계가 있는 것도 사실이다.

최태욱 교수는 직접민주주의의 발전에 앞서 대의제 민주주의부터 바로 서야 한다고 강조한다. 현 대한민국은 대의제이며, 직접민주주의는 거기에 적절히 결합되어 체제를 보완할 뿐이라는 것이다. 그런 측면에서 직접민주주의는 대의민주주의 보완책이면서, 대의민주주의가 갖는 결함을 드러내 대대적인 개혁을 할 기회와 통찰을 주었다고 할 수 있다. 직접민주주의로 구색 갖기는 정도로는 민주주의의 본질에 닿기 어렵다. 선거제도와 권력 주도 모두



인물이나 지역 중심의 승자독식형 다수제 민주주의로 흐르는 현 정치제도의 개편이 필요불가결하다.

변화된 제도 안에서 가장 중요한 사안은 시민이 직접 결정하겠지만, 그보다 더 많은 '보통의 중요한' 사안은 의회가, 그리고 그보다 훨씬 더 많은 일상적 사안은 의회 또는 행정기관이 결정해야 한다. 시민들의 일상생활에 영향을 끼치는 대부분의 결정들은 대의제 기구에서 이뤄져야 한다는 것이다.

결국, 현 정치 체계의 결핍과 모순을 대대적으로 개선하고 대의제 민주주의를 바로 세우는 것이 우선이라는 것이다.

직접민주주의는 유용하고 가치 있으나 대의제의 대체제가 아니라 보완제이다. 직접민주주의가 일상화된 스위스 역시, 법률안의 90%를 국회가 발의하고, 국회가 국민의 의사에 반하는 법률을 만들 때 국민투표를 거부하거나, 요구하는 법률을 만들지 않을 때 국민이 직접 법안을 발의하는 장치가 강할 뿐이다. 이러한 직접 민주제의 기능은 대의제에 의해 선출된 의회에 더 큰 책임감을 부여하고, 의회로 대변되는 대의민주주의와, 시민으로 표현되는 직접민주주의 방식이 선의의 경쟁자가 되어 민주주의를 완성할 수 있을 것이다(중앙일보, 2017.9.6).

진정한 민주주의를 위한 전제들

"영국국민은 자유롭다고 생각하지만, 그들이 자유로운 것은 의원을 선출할 때 뿐이며, 일단 선출이 끝나면 그들은 노예가 되고 존재하지 않게 된다. 영국 국민이 자유를 누릴 수 있는 짧은 기간에 그 자유를 어떻게 사용하는지를 보면, 그들은 분명 자유를 잃을만하다." - 장 자크 루소, 『사회계약론』 -

66

변화된 제도 안에서 가장 중요한 사안은 시민이 직접 결정하겠지만, 그보다 더 많은 '보통의 중요한' 사안은 의회가, 그리고 그보다 훨씬 더 많은 일상적 사안은 의회 또는 행정기관이 결정해야 한다.

99



18세기 가장 선도적이었던 영국 대의 제도의 한계를 비판한 루소의 글은 2 세기가 지난 지금에도 유효하다. 대의제가 대의제다우려면, 제대로 대의가 되도록 구성되어야 하며, 그 보완재인 직접민주주의도 목적에 맞게 설계, 운영해야 한다.

먼저 지역 정부와 주민은 시민에게 더 가까워지고 더 영향력이 커지는 자치 분권의 시대에 맞춰 직접민주주의를 학습해야 한다. 직접 민주주의가 작동하기 위해서는 고려해야 할 사항이 많다. 논의 주제와 조건, 범주 등 경험을 토대로 한 기본 매뉴얼이 필요하다. 또한 시민들의 '참여'만으로는 부족하다. 숙의 과정을 충분히 확보하여 정보의 공유와 대안의 마련 등에서 집단 지성이 작동할 수 있도록 해야 한다. 각 숙의 과정에서 정당이나 집행부, 의회 등 대의기관의 참여 또한 보장되어야 한다(최태욱, 2020). 다양한 축의 참여가 보장되지 않는다면, 참여 민주주의는 단일 '참여한 사람'들만의 민주주의가 될 것이고, 권력의 배분이 아니라 집중의 역효과도 일어날 수 있다.

두 번째로, 대의민주주의의 바른 실천을 위해서는 선거제도의 개선과 제도 정비를 빼놓고 이야기할 수 없다. 대의제의 사전적 목적은 국민 모두가 국가의 의사결정과정에 참여할 수 없는 상황에서 민주주의의 지향을 가장 근접하게 구현해내기 위한 것으로 국민이 위임한 권한(주권)을 얼마나 잘 이행

2) ①참주가 정치적 지위를 잃을까 두려워하며 이 두려움이 그의 정치적 결정에 영향을 미친다. ②참주가 종종 말로만 법을 따라야한다고 주장하며 실제 통치함에 있어서 자신을 법위에 세우려한다. ③참주가 비판을 수용하지 못한다. ④참주가 자신의 (정치적) 행위에 대해 책임을 추궁받지 않으려 한다. ⑤참주가 자신의 비위를 맞추려 하지 않는 자로부터 어떤 조언이나 충고도 들으려하지 않는다. 비록 그가 자신의 친구라고 할지라도. ⑥참주가 자신과 의견을 같이하지 않는 자가 정치적 활동에 참여하는 것을 막고자 한다.

66

사회의 분화로 인해 다양해져 가는 갈등 요소들, 계급을 비롯한 젠더, 세대, 문화, 환경 등의 이해관계들을 대표하고 조율할 수 있는 '대의' 역량을 갖춘 이를 선택할 수 있어야 한다.

99

해내느냐가 중요하다. 국민들의 다양한 의사를 대의할 수 있도록 선거제도의 개혁과 권력구조와 정당체계를 개편함으로써 한국의 대의제를 이념과 정책 중심의 권력 공유형 합의제 민주주의로 전환시켜야 한다(최태욱, 2020). 또한 대의를 받는 선출직들은 권한을 위임한 주민들의 다양한 욕구와 이해를 수반할 수 있도록 전문성을 갖추어야 한다.

세 번째, 대의민주주의든 직접민주주의든 더 가까이 다가온 정부와 더 많은 권한을 갖게 된 시민 간의 상호 학습이 필요하다. 아테네의 시민들은 참주정을 식별하고 민주주의를 지키기 위해 파이데이아(Paideia)라고 하는 교양 교육을 받았다고 한다. 이 파이데이아(Paideia)의 목적은 전문교육이 아니라 전문가의 주장을 올바르게 판단할 수 있는 지혜를 갖추는 것이다. 이 파이데이아(Paideia)의 역할이 독일을 비롯한 정치 선진국에서는 민주시민교육으로 자리잡아왔다. 폴 우드러프(Paul Woodruff)는 <최초의 민주주의 : 오래된 이상과 도전>에서 참주의 징후를 여섯 가지²⁾로 보았다. 이는 그대로 대의정치를 하는 이들의 역량 혹은 태도 지표로 보아도 좋을 듯하다. 시민들이 '정치 당하지' 않기 위해서는 참주와 같은 정치인을 식별해내는 힘과 안목을 갖출 수 있어야 한다. 사회의 분화로 인해 다양해져 가는 갈등 요소들, 계급을 비롯한 젠더, 세대, 문화, 환경 등의 이해관계들을 대표하고 조율할 수 있는 '대의' 역량을 갖춘 이를 선택할 수 있어야 한다. 이제 다시 선거철이다. 예비후보들의 간절한 모습을 대하며, 2년 전 필자를 떠올려본다. 이번에는 지역을 위해 제대로 대의하고 자치 역량을 갖춘 이가 선출될 수 있기를 바란다. 지역 정부가 더 가까워지고 권한을 시민들과 나누는 폭이 넓어지는 것을 환영한다. 지방분권의 판 위에서, 대의민주주의가 제 길을 더욱 견고히 찾고 시민들의 파이데이아(Paideia)가 빛을 발하여 품격 있는 민주주의가 만나기를 기대해본다.

참고문헌

- 곽현근(2018). 지방화시대 주민주권과 지방민주주의 의의. https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6187&PID=data
- 김순은(2020). 지방의회 재출범 30년의 의미와 평가. 『자치의정』
- 다른백년(2020). "기획칼럼:더 많은 권력을 시민에게" <http://thetomorrow.kr/>.
- 최태욱(2020). <http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=3828>. 『주민자치』
- 중앙일보. <https://news.joins.com/article/21909238>, 이훈범. "정치세상읽기: 직접민주주의가 미래다"(2017.9.6.)
- 폴 우드러프(2012). 최초의 민주주의 - 오래된 이상과 도전. 이윤철 옮김. 돌베개

소통과 협력을 통한 주민자치로 지역의 변화를 만들다

경북 안동시의회

이재갑 의원(8선) 인터뷰

- 일 시 | 2020. 2. 3.
- 장 소 | 안동시의회 이재갑의원실
- 대 담 | 한국지방행정연구원 최인수 연구위원

지방자치단체는 1995년 민선1기 지자체장을 선출했고, 지방의회는 그보다 4년 앞선 1991년 민선1기 시군구의회 의원들을 선출했다. 지방자치단체장은 민선7기가, 시군구 기초의회는 민선8기가 진행 중이다. 이 가운데 대한민국 기초의회의 역사를 쓰고 있는 기초의회의 산증인이 있다. 바로 1991년 1기 기초의회부터 중단 없이 8번 선출된 8선 의원으로, 경북 안동시의회의 이재갑 의원이다. 안동시의회의 이재갑 의원을 만나 한국의 지방자치와 지방의회에 대한 의견을 들어보았다.

최인수 이재갑 의원님, 정말 이전부터 꼭 이러한 시간을 가지고 싶었습니다. 소중한 시간 내주셔서 매우 감사드립니다. 그럼 자기자랑이랄까요? 의원님에 대한 간단한 소개 부탁드립니다.

이재갑 자랑이라기보다는 운이 좋았다고 할 수 있겠습니다. 1991년부터 큰 어려움 없이 지방의회에 봉사 중입니다.

최인수 관운이 좋았다는 말씀인가요? 겸손하십니다.

이재갑 주위의 많은 사람이 이야기합니다. 후배들에게 길을 열어줘야지 왜 기초의원만 하느냐고요. 길을 열어주는 것은 좋은 일이라고 생각하지만 저는 대답합니다. 나는 기초의원이 가장 중요하다고 생각해서 기초의원만 하니까



〇〇
기초의회가 잘 된다는 것은 풀뿌리 민주주의가 잘 된다는 것입니다. 풀뿌리가 튼실하면 토양이 유실되지 않습니다. 〇〇

기초의원하고 싶은 사람은 와서 하면 된다고요. 주위에서 안동시장이나 국회의원 출마를 권유하면 저는 농담처럼 말합니다. 9선 시의원이 초선 시장보다 더 많은 역할을 하지 않겠느냐고 말입니다. 저는 시의원으로 존재하는 것 자체가 역할을 하는 것이라고 생각합니다. 개인의 정치적인 욕심을 떠나서 시민들이 저를 신뢰하기 때문입니다. 저는 기초의회가 중요하다고 생각합니다. 기초가 튼튼해야 합니다. 기초의회가 제대로 하면 주민들도 행복하고 나라도 튼튼해집니다. 기초의회가 잘 된다는 것은 풀뿌리 민주주의가 잘 된다는 것입니다. 풀뿌리가 튼실하면 토양이 유실되지 않습니다.

최인수 의원님 현재 무소속이시죠? 안동시의회에 대해서 간략히 소개해 주세요.

이재갑 안동시의회는 지역구의원 16명과 비례대표의원 2명을 포함하여 총 18명의 의원으로 구성되어 있습니다. 7대 의회까지는 자유한국당(이전 새누리당)과 무소속이 중심이었습니다. 이번 8대 의회에 들어오면서 처음으로 더불어민주당 소속 의원이(지역구 1명, 비례대표 1명) 선출되었고, 바른미래당 1명, 무소속 5명, 자유한국당 10명으로 다채롭게 구성되었습니다. 개원 후 무소속 의원 1명은 자유한국당에 입당했고, 바른미래당 의원은 탈당해서 현재 전체 18명 중 11명은 자유한국당, 2명은 더불어민주당, 5명은 무소속입니다.

최인수 이재갑 의원님께서 무소속이라고 하셨는데, 8번 선출되는 동안 당적이 있으셨을 것 같은데요.

이재갑 정당공천제는 2006년 기초 자치제 선거에 도입되어 처음 시행되었습니다. 제도 시행 전인 1대부터 4대 안동시의회까지는 무소속이었다고 할 수 있겠죠. 4대 후반기 의장을 역임한 후, 2006년 5대 지방의회 때는 당시 한나라당 공천을 받아서 출마를 했습니다. 지역위원장인 국회의원이 바뀐 후에도 한번 더 공천을 받았습니다. 의정활동과 정치활동을 하면서 당에 쓴소리를

66
지역의 다양한
목소리가 제도권
안에서 상호경쟁하고
협력해서 협치하는
구조로 가야 합니다
99

해서 당에서 제명되는 과정을 겪는 사연이 있었지만 부끄럽진 않습니다. 초선이나 재선의원이었으면 공천에 연연했을 수 있는데, 그럴 필요가 없었습니다.

최인수 안동시의회 의원으로서 정치활동과 의정활동에 부침이 있었다는 말씀이시네요. 한국의 지방자치는 헌법에 간략히 명시되고, 지방자치법에 의해서 지방자치단체와 구체적인 지방자치의 방법에 대해서 행해지게 되는데요. 지방자치단체장, 즉 안동시장을 중심으로 하는 소위 행정부, 집행부와 안동시의회, 즉 지방의회와의 관계에 대해서 말씀을 듣고 싶습니다.

이재갑 제가 1991년도에 안동군의회원으로 당선되었습니다. 당시에는 지방의회나 의원에 대한 개념조차 잘 없을 때 였는데, 초대 의원으로서 역할을 잘 수행해서 의회 위상을 바로 세워야겠다는 사명감이 있었습니다. 그래서 당시 군청 간부 공무원들을 앞에 두고 '시정(군정)에 대해 핵심을 찌르는 질문을 하겠다. 그 정도 수준이 되어야겠다'는 것이 당시 다짐이고, 목표였습니다. 법령을 공부하고, 집행부에 자료를 지속적으로 요구했습니다. 당시 군뿐만 아니라 수도권을 비롯한 타 지역사례도 열심히 분석했습니다. 1991년 4월 15일 첫 의회가 개원되고, 그해 11월이 되었을 때 공부하는 의원, 조심해야 하는 어려운 의원으로 평가받게 되었습니다. 열심히 하는 만큼, 의원으로서의 입지는 높아진다고 생각합니다. 8대 의회는 그 어느 때보다 의원연구단체가 활발히 활동하고 있고, 역량을 높이고자 노력하고 있습니다. 의회 어른으로서 동료 의원들에게 도움을 주고 성숙한 의정활동을 하고자 노력하고 있습니다.

최인수 4대까지는 열심히 하셨는데, 그 이후에 무슨 문제가 있었나요?

이재갑 지방의회가 5기에 접어들면서 정당공천제가 도입되었습니다. 정당공천제가 도입되면서 말은 지방자치이나, 그 제도로 인해 중앙집권이 고착화되어 가는 과정이 되어 버렸습니다. 지방의원들은 정당공천권을 가진 국회의원과 다른 의견을 내기가 아주 어려워졌습니다. 자율적이지 못하지요. 안동의 3대 문화권 사업은 기재부 예비타당성 조사결과 관리운영비가 연간 300억 원 이상 소요되는 사업이었습니다. 저는 5대 안동시의회에서 적극적으로 반대를 했습니다. 정당의 공천을 받은 다른 의원들은 한마디도 하지 못했습니다. 그 이후에 당시 의원들로부터 이런 말을 많이 들었습니다. "형님 말씀을 들어야 하는데"라고요. 당시 시의원들이 말한 것입니다. 정당공천제는 지방자치 발전의 큰 걸림돌로 작용하고 있습니다.



최인수 정당공천제가 시군구 지방의회 현장에서는 큰 문제를 야기하고 있는 것으로 보이네요. 대안이라고 할 수 있는 것이 있을까요?

이재갑 국회의원들은 시민이나 유권자를 대상으로 후원회나 의정보고회 등에서 자신의 의견을 피력할 수 있는 기회가 있는데, 지방의회 의원들은 사실상 그럴 기회를 갖는 것이 어렵습니다. 정당공천제에 대해서 정당의 입장에서는 폐지하면 안 된다고 생각합니다. 정당의 공천을 받아 당선되는 사람들, 즉 의원들은 반대합니다. 제대로 된 의정활동이 어렵습니다. 정당표시제가 대안이 될 수 있을 것입니다. 출마하는 후보들이 소속된 정당 또는 지지정당을 표시하는 것입니다. 그러면 어느 정당의 후보들이 많아서 표심이 왜곡될 수 있다고 하는데, 그에 대한 판단은 유권자의 몫이라고 생각합니다. 정당표시제를 통해서 낙선되더라도 주민들의 뜻이고 주민들의 뜻입니다. 정당의 과도한 공천으로 문제를 야기하는 현행 제도보다는 훨씬 나은 것이라고 생각합니다. 자율적으로 의사 결정하는 구조가 중요하다고 봅니다.

최인수 안동시는 경상북도에 속하고, 경상북도 지역은 상대적으로 보수적인 정서가 강한 곳으로 알려져 있습니다. 이재갑 의원님은 말씀을 나누다 보면 이러한 보수적 정서와는 다르다고 느껴집니다.

이재갑 정당공천제를 이야기하다가 자연스럽게 정당에 대해서 이야기하게 되었는데요. 지역의 특정 정당이 지역의 정서를 대변하는 것은 경북지역에 강하게 남게 되었습니다. 호남지역을 자주 가서 다양한 사례 등을 공부하게 되는 데요. 호남지역은 다양한 정당들이 경쟁하고 있습니다. 소수정당 소속 의원들의 역량이 우수합니다. 광주 북구 주민참여예산제를 견학하게 되었는데, 민중당 소속의 의원이 정말 우수한 역량을 보이고 있었습니다. 전남 해남군 지역의 기본소득 정책과 관련해서도 민중당 소속의 지방의원이 돋보였고요. 지역의 다양한 목소리가 제도권 안에서 상호경쟁하고 협력해서 협치하는 구조로 가야 합니다. 일당이 지역사회를 주도한다는 것은 독재하게 되는 것이고 소수의 다양한 의견들은 무시될 수밖에 없는 것입니다.

최인수 지역정당제 또는 지역정당에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

이재갑 안동을 기반으로 한 안동당을 생각해 봅니다. 다양한 지역정당들이 연대해서 선거를 해볼 수 있고 이런 모습은 바람직하다고 생각합니다. 지역의 문제를 스스로 고민하고 뜻을 모아 함께 해결해 나가야 한다고 생각합니다.

주민들과 충분한 논의를 거쳐 예산에 반영하고, 제도적인 기반을 만들어 나가는 것이 중요합니다. 또 지역의 입장을 대변할 수 있도록 지역당 출신 정치인이 중앙으로 진출할 수 있는 정치시스템을 만들어야 합니다. 장·차관이란 관점사든 아무리 유능한 인물이라도 지역을 제대로 알지 못하면 해법을 찾기가 어렵습니다. 요즘 정치가 어려운 이유 중 하나입니다. 지역에 대해 잘 모르는 사람은 뽑지 말아야 합니다.

최인수 안동시의회를 8대까지 겪으면서 하신 일 중 의미 있다고 생각하시는 정책이나 조례가 있으시면 소개해주세요.

이재갑 매월 첫째 주 화요일 아침마다 4차 산업혁명과 관련한 조찬 포럼에 참석하고 있습니다. 빅데이터, 인공지능(AI), 코딩, 사물인터넷(IoT)을 기반으로 하는 4차 산업혁명 사회는 이미 도래했습니다. 당장의 현안도 많지만 우리는 미래를 위한 투자와 잠재적 위험에 대한 준비를 해야 합니다. 이러한 고민을 함께하고 안동의 미래를 준비하기 위해 ICT 협회와 안동대 교수와 함께 노력 중입니다. 2018년에 “안동시 4차 산업혁명 기반 산업육성 기본조례”가 제정되었습니다. 올 2020년에 국비가 지원되어 245억 원 상당의 노지 스마트팜 사업이 추진될 예정입니다. 그동안 다양한 노력과 활동이 밑거름이 되었다고 생각합니다. 다음으로 대마입니다. 대마는 대마초의 원료로만 인식되어 부정적인 이미지가 많습지만 지역특산품인 안동포의 원료가 대마입니다. 이미 선진국에서는 대마의 다양한 효능을 입증하여 슈퍼푸드로 각광 받을 뿐 아니라 친환경 소재로서 섬유, 각종 건축 자재는 물론 천연 대체 연료로 활용하고 있습니다. 안동의 대표 산업으로 육성하기 위해 “안동시 대마산업 육성 조례”를 제정했습니다. 현재 3만 평 이상 지역에서 재배 중이며, 안동을 대마산업 특구로 조성하는 계획도 있습니다. 다른 조례도 많지만 “4차 산업혁명 기반산업 육성 기본조례”와 “대마산업 육성 조례”는 지역의 비전을 제시한 것 같아 특히 의정 활동 중에 의미 있는 조례로 기억합니다.

최인수 기초의회 의원직이 무급제에서 유급제로 전환된 것이 2006년부터이니가요. 5기 지방의회 때부터입니다. 당시 논란도 많이 되었던 것 같은데요. 무급제도 겪어보시고, 유급제도 겪어 보신 의원님은 어떻게 생각하시나요?

이재갑 유럽의 국가에서는 시장, 군수, 국장 등을 의원들 가운데에서 선출하는 기관통합형의 방식이 통상적인 것으로 알려져 있습니다. 선출직인 의



원들이 집행부를 겸하는 경우, 주민대표의 형태로 의사결정을 하면 됩니다. 그러나 한국은 기관대립형의 형태를 띠고 있습니다. 그것도 강 시장(집행부)-약 의회의 형태입니다. 강한 권한을 가지고 있는 집행부에 대한 견제와 감시 능력을 발휘하기 위해서는 의회의 역량과 기능의 활성화가 중요합니다. 전문적인 역량을 가진 사람이 의원으로서 제대로 기능을 발휘해야 합니다. 시의원 역할에 걸맞은 보수가 지급되어야 합니다. 한국의 실정에 맞지 않는 다른 제도를 가지고 기초의원 무급제를 주장하는 것은 문제가 있습니다. 소수의 문제있는 의원이 있는 것은 사실이나 이를 일반화하지 말아야 합니다. 좋은 사람, 능력 있는 사람이 지방 의회에 진출해서 그 역할을 할 수 있도록 해야 합니다. 공개경쟁시험을 통해 채용된 공무원들을 제대로 견제, 감시하려면 역량 있는 사람이 의회에 진출할 수 있는 최소한의 제도가 마련되어야 합니다. 좋은 정책과 조례를 만들 수 있는 최소한의 것일 수 있습니다.

최인수 지방의회에서 벗어나 한국사회 전반에 대한 질문입니다. 30여 년의 지방자치치가 있었고, 여야 정치권력도 바뀌었는데 왜 사회가 바뀌지 않는다고 생각하시나요?

이재갑 사회는 계속 변하고 있고, 그에 따른 다양한 문제가 발생합니다. 이러한 시대 변화에 부응하는 정책을 만들지 못하고 있는 것인지 더 나은 사회변화수단으로서 입법이 부족한 것은 아닌지 고민해봐야 합니다. 이 나라를 이끌고 있는 사람들이 불공정하고 불평등한 제도를 개선하려는 노력이 부족하다고 생각합니다. 그들이 과도하게 누려왔던 기득권을 포기하지 않은 이 사회는 변하지 않을 것입니다. 가령 부동산을 예로 든다면 국회의원, 장관, 차관, 국무위원들은 현재의 부동산가격 폭등 및 불공정과 관련하여 자유로울까요? 또 보유세를 인상하겠다고 하는데, 부동산 문제를 해결하는 단초를 마련하는 수준의 보유세 인상이 가능할까요? 기득권이 고착화된 상태에서 새로운 제도를 만드는 것은 정말 어려운 일입니다. 나 자신도 자유로운지 모르겠습니다. 한편 역대 정부에서 청와대 참모들이 부동산 문제로 인하여 불출마한 사례가 있는지 모르겠습니다. 현재 진행되고 있는 검찰개혁은 잘하고 있다고 생각합니다. 기득권화되어 있는 계층에서 기득권을 없애는 것이야말로 매우 중요한 것이라고 생각합니다.

66

디지털과 데이터 사회가 도래하고 있습니다. 드론도 행정에 도입해야 하겠습니다.

ICT 협회와 안동대 교수와 함께 이러한 미래사회를 준비하기 위해 노력 중입니다.

99



최인수 기초의원은 지역 현장을 누비시는 분이라고 표현해도 틀린 것은 아니라고 생각하는데요. 최근 정부의 자치분권과 주민자치에 대한 정책이 강하게 추진되고 있습니다. 어떻게 생각하시나요?

이재갑 제가 애정을 쏟고 있는 것이 주민자치와 자치분권입니다. 마을만들기, 마을공동체, 주민자치에 대해 많은 관심을 갖고 있습니다. 살고 싶은 마을 만들기 조례, 사회적경제 지원 조례 등 안동시의회에서 조례 발의자로서 역할을 했습니다. 기초의회 의원을 잘 뽑아야 하는데, 유권자의 안목을 키우려면 자신의 삶의 공간에 관심을 갖도록 만드는 것이 중요합니다. 주민자치의 중요성이 거기에 있다고 생각합니다. 지역 내 여러 사업을 유치해준 것으로 표를 얻고자 하는 행위는 자제해야 합니다. 지역 주민이 스스로 문제를 찾아내고 사업을 제안하는 방식을 만들어 나가야 합니다. 주민자치회가 지역사회 내 현안과 예산 등을 논의하고 협의하고 만들어서 제안하는 구조를 만드는 것이 중요합니다. 주민자치회가 주민의 대표 조직으로서 기능하면서 다양한 현안들을 공론화하고 지역민이 공감해 가는 과정이 중요합니다. 이러한 과정들로 '마을만들기'가 강화될 것입니다. 소통과 협력으로 삶의 공간이 아름다워지는 것입니다. 이것이 제 역할이라고 생각하고 있습니다. 8대 의정 활동 목표가 자치분권, 지역재생입니다.

최인수 지역 현장을 누비시는 기초의원으로서 중앙정부의 '이러한 것은 좀 없어야 하는데'라고 생각하시는 정책이 있으신가요?

66
제가 열심히 관심 갖고 있는 것이 주민자치와 자치분권입니다. 지역주민이 스스로 문제와 사업을 제안하는 방식을 만들어 나가야 합니다.
99

이재갑 정부와 지방자치단체가 매년 초에 대대적으로 실적 쌓기 하듯이 진행하는 조기집행 정책은 없어야 하는 것이 아닌가 생각하고 있습니다.

최인수 정부의 조기집행에 대한 정책은 지역에서 다들 좋아하는 것 아닌가요?

이재갑 정부의 공적 자금을 조기에 풀어서 경제활성화를 목적으로 하는 조기집행 정책은 현장에서 문제가 매우 많은 정책입니다. 새로운 회계연도가 시작되면 조기에 사업예산을 집행하여, 공적자금으로 지역경제에 활력을 도모하겠다는 취지는 좋은 것일 수 있습니다. 그러나 시군구 각급 단위 지역 현장에서는 이로 인한 많은 문제가 발생되고 있습니다. 우선 조기집행이 되면서 직제 없는 조직 운영이 불가피하고, 지역현장의 상황과 무관하게 공적자금이 과도하게 풀리면서, 실제 지역에서는 이를 행할 수 있는 능력을 초과하여 공적 자금이 돌게 되는 것이고, 이 때문에 인건비도 올라가고, 건설 분야면 각종 건설장비와 건설자재 등의 비용이 올라가 버리고 맙니다. 역효과가 나타나는 것이죠. 지방자치단체의 재정운영에 있어서도 문제가 됩니다. 조기집행하지 않고 연중 자금을 균등하게 분배하여 집행을 하면, 돈이 금융기관에 예치되어 있으면서 이자가 발생하고, 그 이자수익은 결국 지방자치단체의 재정을 증가시키는데, 조기집행을 하면서 이자수익은 거의 다 없어지는 것이 됩니다. 지자체의 재정운영차원에서 나쁜 것입니다.

최인수 그렇다면 현장에서 발생하는 이러한 문제들에도 불구하고 왜 조기집행 정책이 폐지되지 않는 것인가요?

이재갑 조기집행이라는 것이 경영평가 지표 등으로 들어가 있으면서, 조기집행 실적평가를 하고, 지방자치단체에는 그에 따른 포상이나 인센티브를 줍니다. 포상을 받으면 지자체장은 그것을 현수막을 걸어서 홍보하면서 자신의 실적을 쌓는 것에 노력하겠지만, 현장에서는 위와 같은 문제가 반복되고 있습니다. 상반기에 조기집행하고 하반기에는 일이 없어 손가락 빠는 상태가 되는 것입니다. 조기집행이 대대적으로 벌어지는 상반기에는 인건비와 장비대도 인상되고, 일에 비해서 그 일을 수행하는 현장의 인력과 장비가 부족한 상황이 벌어지고, 하반기에는 그 반대 현상이 벌어지는 것입니다. 예산 집행을 적절하게 분기별로 조절해서 상하반기에 일을 균등하게 분배하고, 재정이 운영되도록 해야 한다는 말입니다.

최인수 그러면 이러한 조기집행의 문제를 풀 수 있는 대안은 무엇일까요?

이재갑 자, 같이 생각해 봅시다. 의외로 간단할 수 있습니다. 조기집행 실적을 관리하고 그 결과로 포상하는 제도를 없애야 합니다. 지역이 알아서 하게 해줘야 합니다. 조기집행을 하더라도 지방이, 지방정부 지역 상황에 맞게 알아서 할 수 있게 해야 합니다. 중앙정부는 최소한의 관여를 해야 합니다. 지방의 문제는 지방이 가장 잘 알고 그 해답도 지방이 가장 잘 압니다. 그것이 지방자치입니다.

최인수 좀 가벼운 질문을 몇 가지하고 인터뷰를 끝낼까 합니다. 우선 1대부터 8대까지의 의정활동을 하시면서 특별히 얻은 별명이 있으시면 말씀해주시죠.

이재갑 아마도 보통의 의정활동을 한 것은 아니라고 생각하기 때문에, 공무원의 집행부에서나 안동시의회에서 제게 붙인 별명이 있을 것으로 생각되는데, 무엇인지는 잘 모르겠습니다. 최 박사님께서 좀 알아봐 주세요.

최인수 이제 8선 의원님이신데, 10선을 채우셔야 할 것 같은데요.

이재갑 주위에서 이와 관련해서 많은 이야기를 듣고 있습니다. 우선 다른 것은 하지 말고 10선을 채워라. 10선을 채워서 지방자치에 기록되면 그것만으로도 매우 의미 있는 일이라는 말씀을 많이 들었습니다. 만 37세에 군의원에 당선되면서 정치를 시작했습니다. 임기 중에 다음 선거를 하겠다는 생각을 한 적은 없습니다. 선거에 연연하면서 의정활동은 한 적이 없다는 것입니다. 다만 열심히 할 뿐입니다. 함께 했던 사람들이 이러한 것을 기억해 주기를 기대합니다. 오늘 의회를 떠나도 나에게 표를 준 사람이 '좀 더 하면 좋을 텐데...'라는 느낌을 주면 좋겠다는 생각으로 일하고 있습니다. 제가 초선일 때, 지역 언론사 원고 청탁 때문에 혼자 고민했던 것이 있습니다. 소위 말해서

〇〇
“백성에게 믿음을
얻지 못하면 바로
서지 못한다”는 말로,
주민에게 진실해야
한다는 논리로 글을
썼던 기억이 납니다.
그 마을을 의원 임기
마지막까지 지키겠다는
생각입니다.
〇〇

“있는 척”하는 글을 써야 해서 논어(論語)의 안연편(顔淵篇)에 나오는 민무신불립(民無信不立)을 인용했습니다. “백성에게 믿음을 얻지 못하면 바로 서지 못한다”는 말로, 주민에게 진실해야 한다는 논리로 글을 썼던 기억이 납니다. 그 마을을 의원 임기 마지막까지 지키겠다는 생각입니다. 저는 말한 것은 지키기 위해 노력합니다. 그럼에도 다음 선거에 나설지는 모르겠습니다. 다만 그런 생각을 합니다. 한국 남성이 평균적으로 82세까지 사는 것으로 알고 있는데, 제가 85세까지 산다고 하면 그때까지 열심히 뛰어다니다가 가면 된다고 생각합니다. 살날이 얼마 남지 않았기 때문에 고민을 많이 하면서 살고 있습니다.

최인수 전국에 기초의회 의원이 2,927명으로 알려져 있는데요. 전국의 동료 시군구 기초의회 위원들에게 한 말씀해 주십시오.

이재갑 간단히 말씀드리겠습니다. “표를 주신 분들의 희망이 되십시오.”

최인수 인터뷰 서두에 말씀드렸었는데요. 전국에 유일한 8선 기초의회 의원 두분이시죠. 이재갑 의원님과 영광군의 강필구 의원님, 영광군의회 의장님이신데요. 강필구 의원님께 한 말씀해 주세요.

이재갑 강필구 의원님은 저보다 두 살 손위 분이십니다. 처음 만난 것은 이분이 안동으로 찾아오셨을 때입니다. 7선 의원일 때로 기억합니다. 의장차를 가지고 오셨는데, 둘이 만나서 바로 형, 동생 하기로 했었습니다. 당시 허둥지둥 보내드렸었는데요. 다시 강필구 의원님께서 저를 영광군에 부부동반으로 초청해주었습니다. 정말 후한 대접을 받았고요. 잘 기억하고 있습니다. 강필구 의원님은 진심으로 이야기를 해 주십니다. 그 진정성을 느끼고 있습니다. 둘이서는 편하게 이야기합니다. 정말 친형 같은 정을 느끼고 있습니다. 마지막으로 한 말씀 드리겠습니다.

“형, 건강하게 인생을 잘 마무리할 수 있도록 합시다. 신외무물(身外無物)이라 했어요.”



영국 자치분권과 대의민주주의의 변화

I 대의민주주의와 삼권분립 원리의 변화



안영훈
세종-제주
자치분권·균형발전
특별위원회 위원

우리나라는 삼권분립 체제 하에서 통치행위의 규범인 대의민주주의 원리를 근간으로 하는 대통령제 민주공화국이다. 그런데 현재 법률 제정권을 가진 국회(National Assembly, Parliament)가 대통령보다 법률 제정주권(Legislative Supremacy)에서 절대적 우위를 점하고 있다. 이러한 의회우월주의(Parliamentary Supremacy)의 대표적인 국가는 영국이지만, 이는 사실 국민을 대표하는 개별 입법권자인 국회의원을 국민이 직접 선출해 국민주권을 대리시키는 대의민주주의(Representative Democracy) 원리 때문이다. 대의민주주의(Indirect Democracy)는 직설적 의미로 볼 때 직접민주주의(Direct Democracy, Direct Government)와 반대 의미가 있다. 하지만 지방분권이 확대될수록 대의민주주의보다는 직접민주주의를 더 선호하고 갈망하게 된다. 스위스 같은 국가는 비록 국가 규모가 작지만, 자치분권의 수준이 높고 직접민주주의가 더 효과적으로 작동하는 나라다. 대의민주주의의 원리에 따라 운영되는 한국도 지방자치가 강해짐에 따라 스위스 등을 행위 규범으로 삼아 완전히 변화해야 할 시점을 맞이하고 있는 것이다. 이 글에서는 자치분권의 대표 국가인 영국의 사례에서 그 변화의 의미를 찾아보고자 한다.



II ‘유럽 지방정부 차터’ 로 본 대의민주주의 와 지방분권과의 관계

대의민주주의 원리가 뒷받침하고 있는 의회우월주의는 실제 정치에 삼권분립 원칙을 지키지 않게 만들고 있다. 영국에서 발전한 국회 중심의 책임내각제(Cabinet System)에서는 삼권분립의 원칙을 넘어서서 국민대표인 입법권자들이 법률 제정은 물론 행정부를 직접 지휘하고 정책을 직접 책임지는 수상, 장관 등이 된다. 영국 국회의원으로서는 정부에 참여하는 숫자도 100여 명이 가깝다. 우리나라도 대통령제를 근간으로 삼권분립의 통치 원리를 적용하고 있지만, 영국 등과 같이 국회의원이 장관으로, 판검사 및 변호사 출신이 국회의원으로, 대법원과 헌법재판소 판결로 법률과 정치의 취지를 뒤바꾸기도 하면서, 결과적으로 삼권분립 원칙과는 다른 현실 정치에 직간접으로 참여하고 있다. 프랑스의 반대통령제(Unitary Semi-Presidential Republic), 미국의 연방대통령제(Federal Presidential Republic)도 모두 대의민주주의를 근간으로 하지만 대부분 주요 선진국 정치체제들도 복합적인 유형의 대의민주주의를 채택해 운영하고 있다. 지방자치 제도에서도 이러한 원리는 크게 다르지 않다. 지방분권(Decentralization, Devolution) 원리를 국제법적 규범으로 천명한, ‘유럽(세계) 지방자치정부 차터’(European Charter of Local Self-

- ① 제1조건: 지방정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구(의회)에 의하여, 그리고 이 대의기구의 책임하에 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사되어야 한다(제3조2항).
- ② 제2조건: 지방정부의 기본적 권한과 책임 범위는 반드시 헌법 또는 법률로 규정되어야 한다(제4조1항).
- ③ 제3조건: 지방정부에 대한 행정 통제는 헌법과 법률의 근거에 의하여 헌법원리와 적법성 목적에 맞게 이행되어야 한다(제8조1~3항).
- ④ 제4조건: 지방정부는 국가 경제정책과 일치되고, 자치권 범위와 일치된 조건 하에 자율적으로 책임과 권한을 수행할 수 있는 재정자립 자율성(제9조), 자율적 인적자원 관리(제6조) 등 자치권 행사에 필수적인 수단 확보를 해주어야 한다.

III

자치분권 계층과 대의제 통치체제의 변화: 영국 사례

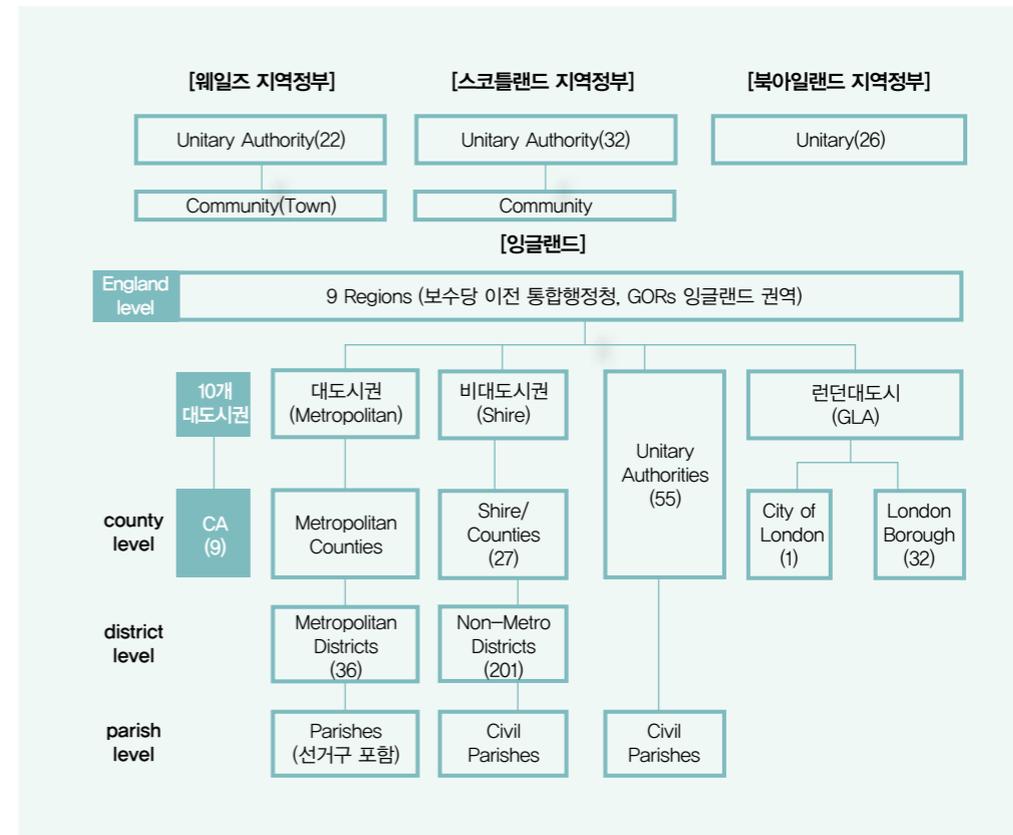
Government)에는 지방자치정부의 구성 및 운영에 관한 기본원리와 조건을 명시했다. 또한 이 내용을 유럽 47개국의 최고입법기관인 국회에서 국제법 효력으로 인준했다. 즉 국가와 지방정부가 각각의 권한을 행사할 때는 양자 간의 갈등과 중복을 피하고 지역주민 이익을 위해서 일할 수 있는 방향에서 법률을 규정해야 한다는 것을 강조한 것이다. 또 지방자치가 형식적인 자유가 아닌 실질적인 자유로써 유익한 효과를 발생시킬 수 있도록 설계해야 한다는 권고이기도 하다. 관련 조항은 다음과 같다. 이상의 조항은 지방정부의 대의민주주의 적법성과 자치통치체제(Local Polity) 보장이 필요하다는 의미로 해석된다. 지방자치제도에서 대의민주주의의 적법성, 합법성을 더욱 확실하게 확보하는 방법은 직접민주주의를 더 많이 도입하고 적용할 수 있는 체제로 전환하는 것이기 때문이다. 자치분권 체제가 자리 잡기 위해서는 우리 사회의 변화와 진화가 필요하다라는 말이다.

영국을 사례 분석하면 이러한 주제를 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 영국은 OECD 선진국 중에서 집권 다수당의 잦은 교체로 인하여 단일국가 중 자치분권 체제의 변화가 가장 많았다. 따라서 지방정부의 대의민주주의 통치체제도 가장 다양하고 복잡하게 변해온 대표적인 자치분권 국가라고 할 수 있다.

1) 영국 자치계층 구조와 지방정부 유형

먼저 영국 지방정부의 자치 계층을 보면 상호간 수평적 관계를 유지하고 있다. 특히 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 등 3개 지역에 광역적

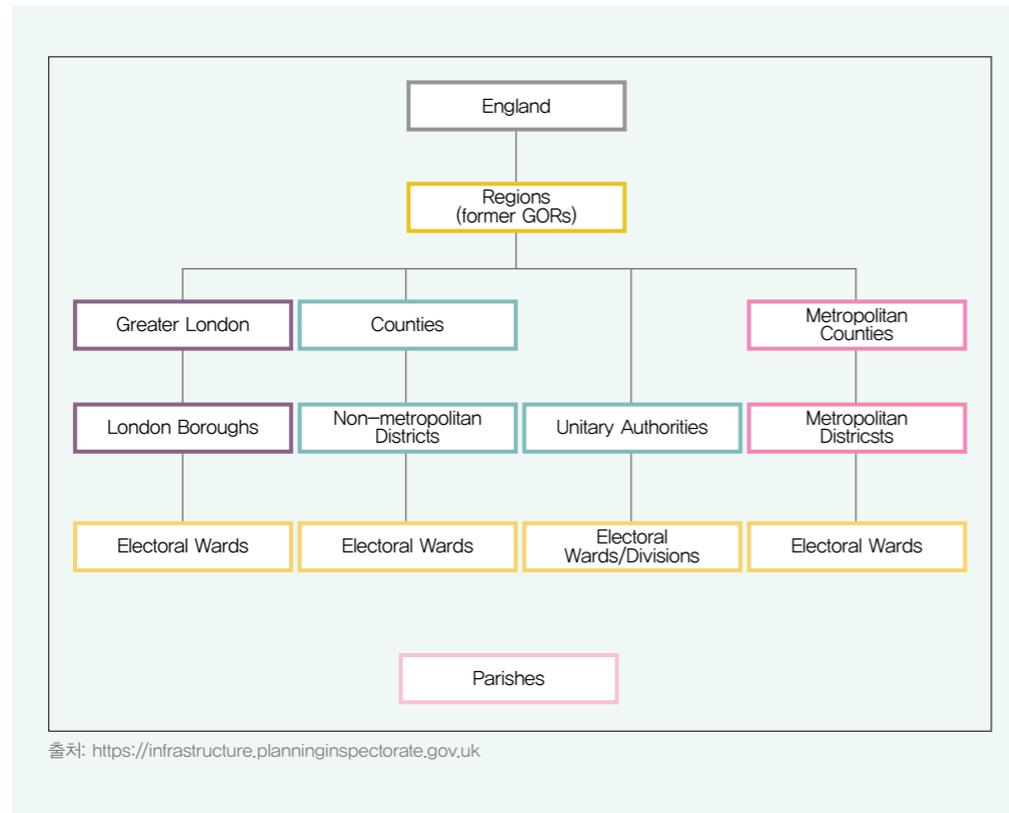
〈그림 1〉 영국의 자치계층 체제와 지방정부 수



지위를 누리고 있는 지역정부가 있다. 이와 함께 잉글랜드 지역에 위치한 런던대도시도 다른 지역과 같이 지역정부를 형성하고 있다. 스코틀랜드(32개), 웨일스(22개), 북아일랜드(11개) 지역에는 지역정부와 함께 기초 단위가 모두 통합기초 정부(Unitary authorities)로 통일되어 있다. 다만 잉글랜드 지역은 좀 더 복잡한데, 2017년 통계와¹⁾ 그 이후의 변화를 보면, 영국 전체로는 총 432개 지방정부에서 418개로 감소된 바 있으며 〈그림 1〉과 같이 자치계층에 따른 지방정부가 다양한 형태로 운영된다.

1) 2017년 통계: <http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures>

〈그림 2〉 영국-잉글랜드 지역의 지형적 계층구조(Geographic Structure)



잉글랜드 지역의 구조는 〈그림 2〉와 같다. 런던대도시 지역 정부 (Greater London Authority, GLA)와 그 권역 내에 32개 런던 자치구(London Boroughs), 특별지위의 런던중심자치구(City of London Corporation)가 있다. 그리고 농촌 권역에는 27개 카운티 지방정부 (County Councils)와 그 권역 내에 201개 디스트릭트, 특별지위(Sui Generis Authority)의 섬 지방정부(Isles of Scilly)가 있다. 잉글랜드 도시권에는 기초 단위인 대도시 지방정부(Metropolitan District)가 36개, 통합지방정부(Unitary Authority)가 55개, 또 2011년부터 생성된 기초 정부 간 연합체인 대도시권 연합정부(Combined Local Authority)가 9개 정도 새롭게 설치되었다.

영국 지방정부(Local Government, Local Authority)는 잉글랜드 지역 등 기초 단위에 '지방정부의회(Local Council)'라는 명칭과 함께 최고

의사 및 정책 결정 기관이 되는데, 주로 대의민주주의에 근거한 통합형 내각제 형태의 기관구성 형태를 이룬다. 또 잉글랜드 이외의 지역인 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일스의 카운티 정부와 유사한 지역정부들은 '지역정부 국회(Regional Parliament)'라는 법적 용어를 사용하며 광역 기능을 수행하고 있다.

〈표 1〉 영국 자치계층과 대의민주주의 제도 변화

연도	법률	자치계층 변화	대의제 변화
1835	Municipal Corporations Act	178개 선출제 지방정부(Multi-purpose elected local authorities) 설치 지방의원 선거제, 회계검사제 도입	주민직선 지방선거 실시
1888	Local Government Act	카운티와 디스트릭트 2계층으로 구분 : 51 county councils, 62 county boroughs 런던광역시(London county council) 설치	
1894	Local Government Act	지방정부 설치 : 688 Urban District Councils, 692 Rural District Councils	보건구역의 지방정부 구역화 Parish 설치
1899	London Government Act	런던광역시 내에 28개 Metropolitan boroughs 설치로 오늘의 런던자치구를 형성	런던2층제 기타3층제
1929	Local Government Act	빈민구제 사무 등을 지방정부로 이양 206개 Urban districts 폐지, 236개 Rural districts 폐지 등 지방정부 수 축소	소규모 디스트릭트 폐지
1963	London Government Act	런던시 2계층 및 경계 확대(Great London county), 33개 런던자치구로 조정	런던광역시 창설
1972	Local Government Act	47개 카운티를 39개로 축소 1,086개 도시·농촌형 District를 296개 Non-metropolitan District로 축소, 79개 도시형 카운티(County Borough)를 6개 대도시 카운티(Metropolitan County)로 대체	잉글랜드 지역 1,247개 지방정부를 411개로 축소
1973	Local Government Act(스코틀랜드)	400개 지방정부 축소 2계층제로 재편(9개 Region, 53개 District) 3개 섬의회(Unitary Island Councils) 설치	
1985	Local Government Act	6개 대도시 카운티 폐지 런던광역시(GLC) 폐지, 런던교육청 폐지	교통, 경찰, 소방, 재난 등 광역기능의 정부환원
1992	Local Government Act	1계층제 방향으로 자치계층 개편 움직임 : 34 County Councils, 36 Metropolitan Borough Councils, 238 Districts 국회 법률이 아닌, 정부법령으로 설치 가능한 55개 통합지방정부(Unitary Councils) 탄생	지방정부 15% 감소 지방의원 31% 감원
1994~1998	Local Government Act(스코틀랜드, 웨일즈: Scotland Act)	9개 Region과 53개 District 폐지, 29개로 통합, 8개 County와 37개 District 폐지, 22개로 통합	

연도	법률	자치계층 변화	대의제 변화
1999	Greater London Authority Act	15년 후 시민직선의 런던시장, 25명 런던시의회 의원 간 기관 분립형 대도시 지역정부 재설치 결정	
2000	Local Government Act	처음으로 지방의회 전체회의에서 결정되던 정책결정권을 의원내각집행부(Executive Councilors Cabinets)에 최종결정 위임을 가능하게 함 통합형, 직선제 시장형, 리더-내각형 등 3가지 기관구성 모델 중심으로 시장직선제 또는 내각제 형태로 전환할 것을 의무화	런던시장 주민직선 단체장 직선제 활성화 지방의원의 집행부 참여 및 조사감사위원회 활동 등 기관구성 다양화
2001	Health and Social Care Act 2001	지방의원들의 감사조사위원회(Overview and Scrutiny Committees) 활동 등	
2006	Police and Justice Act		
2007	Local Government and Public Involvement in Health Act	44개 지방정부 폐지 후 9개 통합지방정부(New Unitary Councils) 탄생 23개 지방정부 폐지 후 4개 통합지방정부로 대체	내각지도자 (Cabinet With a Cabinet Leader) 형 기관구성이 81%로 다수
2009	Local Democracy, Economic Development and Construction Act	연합지방정부(Mayoral Combined Authorities) 도입에 관한 법률 근거 마련 (노동당 정부) 이후 보수연합정부(Coalition Government, 2010~15)가 강력한 대도시권(Strong City Regions) 정책 추진	근거마련 후 3~5년 정지
2011	Localism Act	지방정부의 종합행정 사무수행권 인정 5가지 주요 분권정책 천명: 시민사회와 관련한 확대(Community rights), 주민으로부터 가장 가까워서 발전계획 수립·추진 (Neighbourhood Planning), 공영주택 활성화와 삶의 질 향상(Housing), 지방정부의 전권한성 확보(General Power of Competence), 도시정부의 권한 확대 (Empowering Cities and Other Local Areas) 등	Birmingham, Bristol, Leeds, Manchester 등 12개 대도시 등에 직선시장제 도입 추진
2016	Cities and Local Government Devolution Act	〈도시정부 간 분권협약법〉으로 지방분권 협약 추진 및 대도시 직선시장(Metro Mayor) 권한 규정 2014년 맨체스터 대도시 연합정부(Greater Manchester Combined Authority, GMCA) 설치 및 2017년 5월 대도시 직선시장 선출	주민 직선으로 연합정부 시장 선출 연합정부의회 결여

2) 영국 자치계층 변화와 직접민주주의 도입

영국 지방자치의 기원은 1835년 제정된 시법인법(Municipal Corporation)에 따라 설치된 178개의 '다목적 선출형 지방정부(Multipurpose Elected Local Authorities)'다. 이때 주민의 선거를 통해 지방의회가 구성되어 지방자치가 출범했다. 이후 1888년, 1894년,

1929년에 각각 지방정부법(Local Government Act)이 제정되면서 자치계층에 다양한 변화가 있었다. 특히 지방정부 숫자들이 1,700여 개에서 300개 수준으로 감소되면서 영국 국회의 권한들이 분권화되면서 지방정부가 주민들을 위한 공공서비스를 직접 제공하게 되었다. 그리고 1972년 지방정부법(Local Government Act)에 따라 기관구성 운영도 내각제형 지방의회가 중심으로 자리 잡았으나, 1985년 광역자치단체들이 폐지되는 격랑을 겪은 후 1998년 스코틀랜드법, 1999년 런던대도시법(Greater London Authority Act) 등이 제정됐다. 이에 따라 전통적인 내각제 형태에서 시장직선 등 기관분립형 등으로 지방정부 기관구성의 형태가 다양해졌고, 대의민주주의에서 직접민주주의 요소가 확대되며 자치분권이 점차 발전하여 왔다.

이러한 격변의 주요 원인은 지방의회가 독점적으로 가졌던 정책결정과 평가 등의 정치적 및 정책적 책임을 직접 집행부(Executive, 내각구성 의원 중심의 집행부)가 최종책임을 직접 담당하도록 지방의회의 이원화 방식을 도입하였기 때문이다. 이는 시민이 직접 투표로 시장 등을 선출해서 합법성과 정당성을 확보한 지방정치인에게 실질적인 책임을 지도록 하면서 자치권을 대폭 확대하려는 의도였다. Gerry Stoker(2006)의 연구조사 결과에서도 나타났듯이, 시장직선제를 채택한 지방의회의 경우 지방정부 리더십이 더욱 강화되었고²⁾ 대부분 지방정부 의원들은 집행 기능이 더욱 효과적으로 변했다고 판단했다.³⁾

2) Stoker, Gerry et al, (2006), Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions : Findings from the 2005 ELG Sample Survey, Department for Communities and Local Government.

3) Stoker, Gerry, Francesca Gains, Stephen Greasley, Peter John, Nirmala Rao(2006), Councillors, Officers and Stakeholders in the New Council Constitutions: Findings from the 2005 ELG Sample Survey, Department for Communities and Local Government, 2006년 10월.

IV

시사점 : 자치분권 발전과 직접민주주의의 강화

이와 같은 영국의 자치분권 변화를 종합해 보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 먼저 지방의회를 의결기능과 집행기능으로 분리하고자 했다. 다양한 지방정부의 통치체제 확립을 위하여 2000년 제정된 지방정부법을 통해서 정치적 경영체제의 실행시스템(Executive Systems of Political Management)이라는 이름으로 지방정부가 기관구성 형태를 자율적으로 선택할 수 있도록 했다. 그리고 이를 위한 실천 수단으로 지방정부헌법(Local Constitution)을 제정하고 운영하도록 했다.⁴⁾ 이에 따라 무임 소·평지방의원(Councilors Outside the Executive)들이 새로운 정책을 제안하거나 정책 변경하고 주민을 대표하여 집행부를 조사하는 역할을 수행하고 있다.



둘째, 새로운 기관구성 형태를 채택하기 위해서 지방정부의 제안 또는 주민투표를 발의해 주민들이 사안을 직접 결정하도록 했다. 셋째, 보수당 중심의 연합정부는 직전의 노동당 정부가 추진해 온 지방분권 정책을 지속적으로 계승 확대하여 2011년 지방주의법(Localism Act)을 제정, 지방정부의 '종합행정 수행권한'(General Power of Competence)을 법 제도로 일반화시켰다. 이는 지방정부 통치권을 보장하면서 동시에 책임도 부여한 것이다. 입법자들이 제도적 뒷받침 없이 지방정부의 통치구조를 다양화해도 큰 성과를 보기 어렵다는 사실을 경험적으로 체득해 왔기 때문이다. 정권교체 후에도 동일한 정책기조를 유지하며 지방분권 정책을 지속 추진할 수 있었던 것도 이런 이유에서다. 넷째, 영국은 스페인, 이탈리아 등 지역형 국가들과 같이 정치적 분권(Devolution)에 근거하여 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 4개 지역을 하나의 지역형 분권국가(Regionalised State)로 발전시키고자 했다. 이를 위해서 대의민주주의의 전통적인 내각책임제 형태의 통치시스템으로부터 탈피했다. 이후 집행 기능과 의결 기능을 분리한 새로운 기관구성 형태인 직선시장제를 도입했으며 더 나아가 대도시권 연합정부의 대도시 시장(Metro mayor) 등을 통해 기관의 형태를 다양화했다. 이외에도 의회-집행부 통합형, 내각지도자와 내각형, 직선시장과 관리자형 등 직접민주주의 요소들을 더 확대·강화하는 방향으로 나아가고 있다. 영국의 사례가 우리 자치분권이 미래가 될지 귀추가 주목된다.

4) 참고자료: First Secretary of State and Leader of the House of Commons (2014), The Implications of Devolution for England, Cabinet Office; A report by New Economy for the Local Government Association (2016), Learning from English Devolution Deals, Local Government Association(LGA); Akash Paun and Sam Macrory (Edited by) (2019.07), Has Devolution Worked?: The first 20 years, Institute for Government, 2019.

태백산맥의 중심 아리랑의 고향 정선

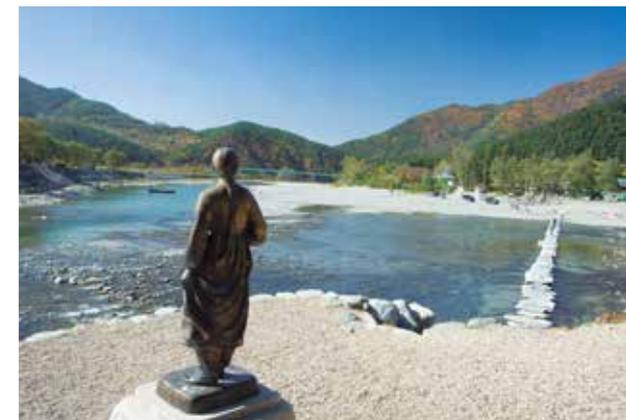
旌善

정선은 지리적으로는 강원도의 남동부, 태백산맥 중심의 서쪽에 위치해 영서지방에 속한다. 그에 반해 영동방언 등 문화와 언어 면에서는 영동지방으로 분류되기도 한다. 북쪽으로는 강릉시, 북서쪽으로는 평창군, 남쪽으로는 영월군, 동쪽으로는 동해·삼척·태백시와 접해 있는 강원도의 중심이다. 2018년에는 평창, 강릉과 더불어 동계올림픽을 개최하며 빛나는 미래를 준비하고 있는 지역이기도 하다.



정선, 아리랑이 시작되다

정선 아리랑은 '아라리'라는 이름으로 강원도와 경북 북부 지역, 충북 지역, 경기도 동부 지역에서 오래 전부터 구비전승 되어온 민요이다. 정선 아리랑의 역사는 지금부터 약 600년 전인 조선시대 초기로 거슬러 올라가지만 '아리랑' 또는 '아라리'라는 이름을 갖게 된 시점은 조선 후기이다. 현재 정선 아리랑은 강원도 지정 무형문화재이며 정선군을 대표하는 최고의 문화 아이콘으로 자리매김하고 있다.





정선 아리랑열차

 정선 아리랑열차, 강원도의 봄을 한눈에 담다

정선 아리랑열차는 코레일 주관으로 태백선, 정선선, 중앙선을 왕복하는 관광 열차이다. 무궁화호를 레일크루즈 해랑으로 개조한 이 열차는 새마을호 특실 등급으로 편성, 총 200석으로 운행하고 있다. 기관차와 발진차 부분의 보라색은 동강할미꽃 빛깔을 녹여내 디자인했고, 객차 4량은 각각 누리실, 땅울림실, 사랑인실, 하늘실로 꾸며졌다. 에이 트레인(A-Train)이라는 별칭으로도 불리는데 A는 아리랑(Arirang), 에이스(Ace), 액티비티(Activity), 어드벤처(Adventure), 어메이징(Amazing) 등을 의미한다.

장거리 열차로는 최초로 개방형 전망창을 설치해 모든 좌석에서 정선군의 경치를 관람할 수 있다. 한국적인 아름다움을 담은 이 열차는 호 차별로 연계별 스토리와 테마가 있어 다양한 볼거리를 제공한다. 열차 내에는 승무원이 음악방송, 탑승기념 인증, 사연 소개, 추억 만들기 등 다양한 이벤트를 진행해 여행 중 색다른 즐거움을 느낄 수 있다. 청량리역에서 8시 35분에 출발하며, 아우라지역에서는 17시 46분에 청량리로 출발한다.

 정선5일장(정선아리랑시장), 한국의 정을 느끼다

정선5일장은 1966년 2월 17일부터 시작된 시골장터로 옛 향수를 느낄 수 있다. 매일 '5일장'과 '주말장'이 열리며 도시에서 찾아 볼 수 없는 소소한 재미와 정겨움을



강원 정선5일장

느낄 수 있다. 나이 지긋한 상인들이 시골에서 재배한 농산물과 공예품, 먹거리를 바구니에 담아 판매하는데 특히 약초, 감자, 황기, 더덕 등 산에서 나는 각종 산나물과 농가에서 직접 재배한 농작물을 저렴한 값에 구매할 수 있다. 이곳에는 1999년부터 정선5일장 열차가 운행되고 있으며 정선시티투어, 정선 아리랑극의 연계 관광 상품으로도 이용할 수 있다. 2012년에는 한국관광공사 주관 '한국관광의 별'로 선정된 바 있으며, 많은 관광객이 찾는 명소이다.

 화암동굴, 인간과 자연이 신비를 빚어내다

화암동굴의 총 길이는 약 1,803m로 금을 채굴하던 천포광산 상부갱도(515m), 상부갱도와 하부갱도를 연결하는 365개의 계단, 하부갱도(676m)로 이루어져 있다. 각종 석회석 생성물과 종유석 생성물을 볼 수 있는 천연동굴과 이어져 있어 1980년 2월 26일 강원도기념물 제33호로 지정되었고, 2019년 11월 1일에는 천연기념물 제557호로 지정됐다.

'금과 대자연의 만남'이라는 주제를 가지고 단장한 국내 유일의 테마형 동굴로 금광맥의 발견부터 금광석 채취까지의 전 과정을 재연해 놓았으며, 금광석의 생산과 금제품의 쓰임까지 전 과정을 전시해 놓았다. 동굴 생태를 생생하게 관찰할 수 있어 체험학습 현장으로 각광받고 있다.



(위) 화암동굴 (아래) 정선아리랑제

 정선아리랑제,
문화로 민족을 담아내다

정선아리랑제는 강원도 무형문화재 제 1호인 정선 아리랑의 보존과 계승·발전을 이루기 위해 자연, 사람, 아리랑이 함께하는 축제다. 아리랑의 기원으로 평가되는 정선 아리랑을 후대에까지 전승하고 보존하기 위한 목적으로 개최된 이 행사는 1976년부터 매년 열리는 문화행사로 발전되어 왔다. 풍요의 계절인 10월 초중순경이 되면 정선 아리랑과 더불어 이주 교포들의 고난

의 역사를 간직한 해외 아리랑, 지역 아리랑(북한, 밀양, 진도, 서도 등)이 개최되고 있다. 정선은 민족의 정서를 가득 담은 전국 유일의 한민족 아리랑 집합의 장으로 만들어 다른 소리 축제와 차별화했다. 정선 아리랑의 애환을 담은 아리랑수상극 뗏목 아리랑, 9개 읍면 고유의 세시풍속을 담은 9개 읍면 화합 한마당 길놀이, 아리랑의 장단을 배우고 익히는 아리랑 주제관, 국내 유일의 아리랑 전시관 등 지역 특색을 살린 민속, 체험 행사를 통해 관광객에게 색다른 즐거움을 선사한다.

축제 기간 중에는 아름다운 가을 정취를 느낄 수 있는 정선의 천혜의 관광자원을 만나볼 수 있다. 대표적으로 처녀의 전설이 깃들은 아우라지, 광활한 민둥산 정상에 억새꽃, 화암8경(제1경 화암약수, 제2경 거북바위, 제3경 용마소, 제4경 화암동굴, 제5경 화표주, 제6경 소금강, 제7경 물운대, 제8경 광대곡), 정암사 적멸보궁 등이다. 또한 철길 위를 달리는 레일바이크, 가족형 종합휴양지 하이원 리조트(강원랜드) 등의 연계관광도 즐길 수 있다. 삶의 생동감을 느낄 수 있는 정선장터에서는 축제 기간 내내 장이 열리는데 향토 농산물과 먹거리를 싼 값에 살 수 있고, 상인들의 풋풋한 정감도 느낄 수 있다.

 덕우리 대촌마을, 숨은 절경을 만나다

정선군 정선읍에 있는 덕우리 대촌마을은 정선의 비경을 간직한 곳이다. 옥순봉, 반선정, 구운병과 마을을 감아 돌아 내려가는 어천이 한데 어우러져 멋진 풍경을 감상할 수 있다. 옥순봉, 제월대, 구운병, 반선정, 삼합수 등을 거쳐가는 걷기 코스로도 유명한 대촌마을은 답답하고 복잡한 일상에서 벗어나 잠시 머물며 재충전할 수 있는 휴식처로도 각광받고 있다.



덕우리 대촌마을

66
고향의 향수와 삶의 생동감을 간직한 강원도 정선은 복잡한 일상을 벗어나 잠시 머물며 재충전할 수 있는 휴식처이다.

99

관련용어들을
쉽게 빠르게



정부 간 공유 자원의 문제

(Intergovernmental Common-Pool Resource Problem)

일반적으로 예산을 통해 발생하는 편익은 소수에 집중되는 반면, 이를 위한 비용은 일반국민에게 널리 부과되는 경향이 있다. 따라서 사용에 대한 적절한 통제장치나 공동체 구성원 간 협약이 없으면, 공유 자원의 특징을 지는 예산은 고갈될 위험에 처할 수 있다.

예산을 둘러싼 공유 자원의 문제는 중앙정부와 지방정부 간 관계에서도 나타난다. 특정 지방정부 입장에서는 주민들에게 돌아가는 편익을 늘리는 동시에 이에 대한 부담을 전체 국민들에게 전가 시키는 것이

최선일 수 있다. 특정 지방정부가 중앙으로부터 지속적으로 재정적 지원을 받을 수 있다고 판단하면, 재정지출을 계속해서 늘리려고 할 것이다. 이러한 도덕적 해이는 궁극적으로 재정규율(Fiscal Discipline)의 와해를 불러오게 되는 데, 이러한 현상을 정부 간 공유자원의 문제라고 한다.

일반적으로 재정규율을 확보하기 위한 제도적 장치로서는 계량적 재정준칙(Numerical Fiscal Rules), 절차적 재정준칙(Procedural Fiscal Rules), 그리고 예산의 투명성 확보를 들 수 있다.

하향적 예산 과정

(Top-Down Process)

예산편성 과정은 행정부 내부에서 다음 회계연도의 예산안을 마련하는 과정이다. 예산을 편성하는 단계에서 사업의 계획과 이에 수반하는 지출규모를 확정짓는 작업이 진행되지만, 이 과정에서 행정적 합리성뿐만 아니라 정치적인 고려가 중요 변수로 작용하며, 예산편성 과정의 두 당사자인 일선부처와 중앙예산기관은 시각과 역할에 있어서 큰 차이를 나타낸다.

하향적 예산 과정은 예산의 전체 규모, 예산의 전체적인 배분, 예산과 재정 정책의 관계, 예산배분의 우선순위 등을 미리 결정한 후 구체적인 사업간 예산 배분을 결정하는 예산 편성 과정을 의미한다. 반면 상향적 예산 과정은 각 부처에서 요구한 예산을 중앙예산기관에서 취합 조정해 예산의 전체 규모와 배분을 결정하는 방식이다.

일반적으로 가용 자원의 규모가 풍부할 경우에는 미시적 예산과정(Microbudgeting 또는 상향적 예산 과정)의 중요성이 커지며, 가용 자원의 규모가 제한될 경우에는 거시적 예산 과정(Macrobudgeting: 또는 하향적 예산과정)의 중요성이 커진다.



결과중심 예산 제도

(Budget for Results)

1980년대 이후 주요국에서 재정적자 발생과 국가채무의 누적이라는 재정위기가 나타나기 시작하면서, 이러한 재정위기에 대응하기 위한 수단들이 강구되었다. 그중에서 가장 대표적인 것이 예산관리 시스템의 혁신으로, 이를 결과중심 예산 개혁이라고 부를 수 있다.

결과중심 예산제도에서는 분권화와 유인에 대한 강조가 특징이다. 예산의 직접적인 사용자의 재량권과 자율성을 확대하는 반면, 예산의 우선순위 재조정을 통해 예산운용의 결과에 대한 책임을 지는 것이다. 결과중심 예산 제도(Budget for Results) 또는 임무중심 예산 제도(Mission Budgeting)에서는 일반적으로 목표에 대한 집권화된 통제(Central Control of Goals), 수단의 분권화(Decentralization of Means), 결과에 대한 책임(Accountability for Results)이 강조된다.

신박한 낡음의 진수

뉴트로

최근 유튜브에서는 '온라인 탐골공원'이 인기다. 1990~2000년대 가요 프로그램을 24시간 방송하는 유튜브 라이브 스트리밍 서비스에서 파생된 신조어인데 뉴트로(New+Retro) 열풍의 주역으로 뜻이 확대됐다. 또 같은 시대, 다른 감성으로 살아가는 X세대(1970년대생)와 Z세대(1995~2004년생)의 소통 창구로 거듭났다.



X세대 · Z세대 뉴트로 감성으로 뭉치다

"30년 역주행은 역사상 처음이다." 1993년 1월 SBS '쇼 서울서울' 무대에 오른 양준일의 '리베카', '댄스위드미 아가씨' 무대 영상을 본 대중의 반응이다. SBS의 공식 유튜브 채널 'SBS KPOP CLASSIC'에는 1990~2000년대 초반 방영된 'SBS 인기가요'를 24시간 재생하고 있다. 위의 댓글은 62만이 넘는 조회 수를 기록한 영상에서 많은 추천을 받았다. 당시 20대였던 양준일은 50대의 미중년 이 돼 대중에게 돌아왔다. 그는 현재 '양준일 신드롬'을 불러일으키며 뉴트로 열풍의 주역이 됐다.

1990년 '리베카'로 데뷔, 2001년까지 활동하다 연예계를 떠나 종적을 감춘 양준일을 현재로 소환한 건 유튜브와 1020세대의 힘이 컸다. 그는 '온라인 탐골공원'으로 불리는 유튜브 음악방송 스트리밍에서 배출한 스타다. 본래 탐골공원은



어르신들의 놀이터로 통하는데, 온라인 탐골공원은 이것을 빚대 온라인상에서 어르신 취급을 받는 X세대들이 자주 찾는 스트리밍 서비스 채널을 말한다. SBS가 운영하는 유튜브 채널 SBS KPOP CLASSIC을 시작으로 MBC와 KBS도 비슷한 채널과 콘텐츠를 제공하면서 옛 가요를 틀어주는 온라인 동영상 플랫폼을 일컫는 말이 됐다. 온라인 탐골공원은 단순히 옛 세대의 추억에서 그치지 않고 문화적 세대 교역의 역할을 톡톡히 해내고 있다. 이는 온라인 탐골공원이 대중에게 공유되는 방식과도 연관이 있다. 해당 콘텐츠는 시청자들이 실시간으로 소통할 수 있는 스트리밍 서비스를 통해 공개되는데, 방송 당시 학창시절을 보낸 X세대와 그 시절을 공명해 하는 Z세대는 한자리에 모여 가수의 무대, 댄스, 노래 등을 평가하며 즐긴다. 한마디로 모든 세대가 어우러질 수 있는 공간으로 거듭난 것이다.

트렌드로 거듭난 뉴트로 Z세대 사로잡다

트렌드에 민감한 Z세대는 왜 복고에 열광할까. 이는 복고가 더는 촌스러운 옛것이 아닌 세대와 무관하게 모두가 공감할 수 있는 새로운 트렌드로 거듭났기 때문. 그간 1990년대 복고 열풍은 영화, 드라마, 공연 등에서 수많은 패러디를 양성하며 재미있는 문화 소재로 자리 잡았다. MBC 인기 예능 프로그램 무한도전의 '토토가(토요일 토요일은 가수다)'와 JTBC '투유 프로젝트 - 슈가맨'은 1990년대 인기가수들을 소환하며 시청자들에게 과거에 대한 향수를 자극했다. 이러한 매스컴을 자주 접한 Z세대에게 복고는 더 이상 낯선 문화가 아니다. 또 디지털 세대로 대변되는 Z세대는 새로운 것을 쉽게 받아들이고 이를 공유할 줄 안다. Z세대는 X세대의 추억이 서린 문화를 유튜브와 같은 영상 콘텐츠, 인스타그램과 같은 SNS 콘텐츠를 통해 함께 즐길 수 있는 문화로 만들어 감으로써 옛것을 재소비하고 있다. 더불어 인기 많은 톱스타의 풋풋한 시절을 엿볼 수 있다는 점도 한몫했다. Z세대는 1990년대 가수의 젊은 모습을 보여 핑클은 '탐골 블랙핑크', 이정현은 '탐골 가가', 샤크라 시절 러원은 '탐골 설리' 등의 별명을 붙여가며 서로가 공감하는 디지털 놀이문화를 만들어가고 있다. 방송사는 '탐골공원' 문화의 열광에 힘입어 옛 드라마와 예능 프로그램도 선보이고 있다. 방송사는 복고 콘텐츠를 디지털화하고 유튜브에 포스팅하는 작업을 지속하고 있다. 온라인 탐골공원으로 시작된 복고 문화는 X세대와 Z세대의 관심을 받으며 당분간 지속될 전망이다.



연구원 소식

- 1
2019년 「국민체감형 작은연구」
최종보고회 개최
- 2
2020년 제1차
LIMAC·ERC 세미나 개최
- 3
제1차 KRILA
자치포럼 개최
- 4
2020년도 제1차
연구자문회의 개최
- 5
2020년도 기본연구과제
착수보고회 개최
- 6
2020년도 지방투자사업관리센터
연구과제 착수보고회 개최



한국지방행정연구원은 2019년 12월 27일
 금요일, 연구원 지방투자사업관리센터
 회의실에서 '2019년 「국민체감형 작은연구」
 최종보고회'를 개최하였다. 이번 보고
 회에서는 2019년도 지원 과제로 선정된
 5개 과제의 연구책임 및 연구진이 참석,
 연구 결과를 발표하였다.

한국지방행정연구원 지방투자사업관리
 센터는 2020년 1월 22일 수요일 오전 10
 시 30분부터 지방투자사업관리센터 대회
 의실에서 지방공기업평가원과 공동으로
 '제1차 LIMAC·ERC 세미나'를 개최하
 였다. 잘놀자여행연구소 박춘덕 소장이
 발제자로 나서 '여행 제대로 즐기기'라는
 주제로 강연을 진행하였다.

한국지방행정연구원은 2020년 2월 3일
 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제1차
 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열
 린 포럼에서는 이소영 한국지방행정연
 구원 연구위원이 '포용적 지역발전정책
 설계'를 주제로 발표하였다.

한국지방행정연구원은 2020년 2월 7일
 금요일, 연구원 지방투자사업관리센터 대
 회의실에서 '2020년도 제1차 연구자문
 회의'를 개최하였다. 이번 회의는 연구자
 문위원회 위원장 선출, 연구자문위원 위
 축장 수여, 2020년도 연구사업 전반에
 대한 수행 계획 보고 및 자문 순으로 진행
 되었다.

한국지방행정연구원은 2020년 2월 24일
 월요일부터 25일 화요일까지 연구원 중
 회의실(101호)과 지방투자사업관리센터
 LIMAC회의실에서 2020년도 기본연구
 과제 착수보고회를 개최하였다. 이번 회
 의는 각 분야별 기본연구과제 착수보고
 와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으
 로는 김찬동(충남대학교), 남궁근(서울
 과학기술대학교), 라휘문(성결대학교),
 박기관(상지대학교), 손희준(청주대학
 교), 최종익(강원대학교), 홍준현(중앙대
 학교) 교수가 참석하였다.

한국지방행정연구원 지방투자사업관리
 센터는 2020년 2월 27일 목요일 지방
 투자사업관리센터 LIMAC 회의실에서
 2020년도 센터연구과제 착수보고회를
 개최하였다. 이번 회의는 각 분야별 센터
 연구과제 착수보고와 자문으로 진행되
 었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문
 가는 박호정(고려대학교), 이창수(가천대
 학교), 박병희(순천대학교), 박완규(중앙
 대학교)교수이다.

- 🕒 일시 2019년 12월 27일 10:00~12:10
- 📍 장소 한국지방행정연구원 LIMAC 회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원

- 🕒 일시 2020년 1월 22일 10:30~13:00
- 📍 장소 한국지방행정연구원 지방투자사업
관리센터 2층 대회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원

- 🕒 일시 2020년 2월 3일 14:00~15:00
- 📍 장소 한국지방행정연구원 2층 중회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원

- 🕒 일시 2020년 2월 7일 10:30~12:00
- 📍 장소 한국지방행정연구원 지방투자사업
관리센터 대회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원

- 🕒 일시 2020년 2월 24일~25일
- 📍 장소 한국지방행정연구원 중회의실(101호),
지방투자사업관리센터 LIMAC회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원

- 🕒 일시 2020년 2월 27일
- 📍 장소 지방투자사업관리센터 LIMAC회의실
- 👤 주최 한국지방행정연구원



1

문제해결형 사회 혁신 실현방안



한국지방행정연구원 최지민 부연구위원 | 강영주 부연구위원

본 연구는 사회 혁신의 이론적 논의에 대한 검토를 통한 사회 혁신을 도모하기 위해 고려해야 할 정책이슈들을 파악하고자 한다. 뿐만 아니라 문제해결형 사회 혁신을 추진하기 위해 현재 실무적으로 수행되고 있는 사회 혁신사업에 대한 비판적 평가를 통해 개선 쟁점을 도출하기 위한 목적으로 추진되었다. 이를 위해 연구의 내용은 한국의 맥락과 공간적 이해의 두 가지 단계로 구성하였다.

첫 번째 단계는 사회 혁신의 적용을 위한 환경에 대한 이해단계이다. 환경의 이해는 작동맥락과 작동공간에 대한 분석을 포함하였다. '작동맥락분석'은 한국에서 사회 혁신적 속성을 가진 시도들이 어떻게 발전했으며 이에 대한 이론적 논의는 무엇에 초점을 두고 있는지, 그리고 행정의 영역에서 '사회 혁신'이라는 용어를 사용한 중앙-지방의 사업들은 어떠한 양상으로 전개되고 있는지를 확인하였다. 분석 결과, 문제해결 과정에서 고려해야 할 요소가 편중되어 있으며 효과적인 해결방안에 대한 사항은 아직 미흡한 상태이다.

맥락으로 비춰볼 때 정부의 역할이 매우 중요했고 현재의 사회 혁신 추진과정에서도 정부의 영향력이 매우 강하므로 사회 혁신의 추진을 위한 정부의 적정역할, 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 이를 통해 국가의 강력한 영향력 하에 사회 혁신의 유용성이 얼마나 확보될 수 있는지, 그리고 얼마나 지속 가능한지를 다시금 확인하였다.

'작동공간분석'은 지역에서 발생하는 공간적 이슈의 확인과 지역의 수요를 충족시키는 사회 혁신전략 수립을 위한 지역특성 분석이 수행되었다. 혁신에 필요한 역량의 지역 간 격차가 크게 존재하고 있는 것을 확인하였는데 사회 혁신적 토대는 주로 수도권 지역에 집중되어 있으며 대부분의 군 단위는 공공, 민간의 여건이 좋지 않아 사회 혁신적 시도가 성공하기는 상당한 제약이 존재하는 것으로 보인다. 따라서 지역의 특성별로 차별화된 사회 혁신 전략 마련이 무엇보다 중요하다는 점을 발견하였다.

연구의 두 번째 단계는 문제해결형 사회 혁신의 개념화와 이를 토대로 한 실현방안도출단계이다. 환경적 이해를 통해 확인된 내용을 토대로 사회 혁신이 본래의 문제해결의 성과를 거두기 위해 필요한 전략적 방향을 도출하였다. 전략적 방향은 ①지역특성에 기반을 둔 맞춤형 사회 혁신전략 마련 ②지속가능한 혁신을 위한 기반조성 등이다. 전략별로 세부실행방안을 검토하여 문제해결형 사회 혁신의 온·오프라인의 실행과제를 제시하였다.

2

문재인 정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구 : 세입분권을 중심으로



한국지방행정연구원 조기현 선임연구위원 | 전성만 부연구위원

본 연구는 문재인 정부가 국정과제로 추진하고 있는 재정분권의 성공적 추진전략을 강구하는데 목적을 두고 있다. 재정분권은 자체가 목적이 아니라, 공동체의 지속가능한 발전을 위한 기제라는 점에서 연구자들은 재정분권의 본질 의미를 지역주민의 삶의 질 제고로 인식하였다. 제도적 측면에서 볼 때 재정분권은 재정에 관한 의사결정권을 지방에 이양함을 전제로 정부 계층 간의 기능 배분과 세원 배분 등 이전 재원에 대한 제도적 설계를 포함해야 한다. 이러한 맥락에서 본 연구의 정책 제안 방향은 향후 정부의 재정을 지역주민의 삶의 질을 높이는데 쓰기 위한 올바른 재정분권 실천방안으로 볼 수 있다.

연구의 주요 내용은 다음과 같다. II 장에서는 역대 정부의 재정분권 성과를 질적, 양적 측면에서 진단하고, 향후 재정분권 추진 시 고려해야 할 정책적 교훈을 얻고자 하였다. III 장은 현시점에서 확정된 재정분권의 파급효과를 분석하고, 이를 바탕으로 1단계 재정분권의 성과와 한계, 2단계 재정분권과 관련된 정책함의를 도출하였다. IV 장에서는 2단계 재정분권 추진 시 예상되는 쟁점사항을 검토하였다. 2단계 재정분권에서는 조세배분론에 입각하여 정부 간 조세할당의 방향성을 정립하였고, 이에 근거하여 지방분권세와 지방 이양 대상 국세의 타당성과 정책의 우선순위를 재정립해 제시하였다. 마지막으로 V 장에서는 본 연구를 요약, 정리하면서 성공적 재정분권 추진전략을 제안하였다.

주요 분석 결과 및 시사점은 다음과 같다. 첫째, 1단계 재정분권 시나리오 분석에 기초하며 소비세를 10%p 늘리면 수도권 광역시·도의 세입이 증가하나, 비수도권 지자체(광역 및 기초 포함)의 수입 증가는 미미했다. 특히 기초 시·군·구의 경우에는 균특회계 기능이양(3.6조 원)을 고려할 때 현 수준에서는 세입이 감소하는 결과를 보였다. 또한, 지역 간 재정 격차의 파급 효과를 분석한 결과, 기초 시·군·구에서는 격차가 완화되지 않았다고 나타나 광역-기초 간 재정분권을 위한 제도적 개선이 필요하다는 점을 시사하였다. 둘째, 2단계 재정분권과 관련하여, 지방분권세(가칭) 도입에 따른 시뮬레이션 결과, 65조 원의 규모의 지방분권세가 도입될 때, 보통교부세를 대체하는 세입의 재정분권이 실현될 여지가 있다는 점을 밝혀냈다. 셋째, 2단계 재정분권의 성공적 전략을 위해 two-track 전략(형식적 재정분권과 실질적 재정분권)을 제시하여, 지자체 세입 자율성을 높일 수 있는 지방세수 확충방안(지방소비세 및 지방소득세 인상, 지방세 탄력세율제도 확대) 및 지방재정조정제도 개선을 위한 보통교부세 제도 및 조정교부금 제도의 개선방안을 모색하였다.



KRILA 보고서

3

지방자치단체 공유경제 활용방안

한국지방행정연구원 김상민 부연구위원 | 임태경 부연구위원

최근 공유경제에 대한 관심이 확대되면서 이를 이용한 지역경제 활성화와 공공부문의 역할 및 지원체계에 대한 논의가 요구되고 있다. 본 연구는 지자체 단위에서 지역 활성화를 촉진시키기 위한 공유경제 정책 추진의 방향성과 세부 전략을 모색하는 것을 주요 목적으로 한다. 특히 공유경제 개념의 도입 및 활용에 관심을 두고 있는 지자체들이 고려하는 정책추진의 방향 및 단계별 전략, 추진체계 모델을 제시함으로써, 공유경제 정책이 실질적인 지역 활성화 전략으로 발전할 토대를 마련하는 데 초점을 두고 있다.

이 연구에서는 우선 공유경제와 공유도시를 둘러싼 이론적 논의, 중앙정부와 지방정부 단위에서의 공유경제 정책 추진 현황을 검토하였다. 특히 각 지방자치단체가 지역의 공유경제 활성화 전략의 법적 기반으로 공유경제 관련 조례를 제정하고 있음을 확인하고, 이들 조례의 현황, 내용, 특성을 분석하였다. 이어 미국과 일본의 공유경제 정책동향과 사례를 분석하고, 우리나라 지자체 차원에서 유의미한 벤치마킹 사례와 정책시사점을 도출하였다. 또한 공유경제 관련 정책을 적극적으로 추진하고 있는 4개의 선도 사례(서울, 부산, 대전, 전주)를 선정하고 현재 추진되고 있는 공유경제 관련 정책과 사업의 목적, 내용, 정책 효과를 객관적·비교적 관점에서 분석하였다.

정책분석 및 국내외 사례분석 결과를 바탕으로 지방자치단체 공유경제 활용 정책 모델 및 전략을 제시하면 다음과 같다. 우선 지방자치단체 공유경제 활용을 위한 기본방향 설정은 '공유' 개념 재인식을 바탕으로 공유도시·공유지역으로 전환할 필요가 있다. 이어 지역 여건과 특성을 반영해 정책 방향을 설정하고 공공부문의 역할에 대해 인식해야 한다. 여기에 더 나아가 공유경제의 명암을 고려한 법적·제도적 기반을 마련하고, 참여 주체 간 협력 및 지역사회 합의를 통한 제도를 구축해야 한다. 마지막으로 공유경제 관련 정책의 실효성 있는 추진을 위해서는 법적·제도적 기반을 마련하는 것이 매우 중요하다. 공유정책은 활용 목적에 따라서는 크게 경제적, 사회적, 환경적 측면으로 나누어 정책 목표와 전략을 수립할 수 있기 때문에 조례제정, 기본계획 수립, 정기적 실태조사, 정책 지원체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 행정 지원 체계의 명확화, 공유제도개선자문단(가칭)의 설립 및 운영, 공유경제 중간지원조직 설립(지정) 및 운영, 공유촉진위원회(가칭) 설립 및 운영을 통한 민관 협력적 지원체계 구축을 적극적으로 검토할 필요가 있다.



「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 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.

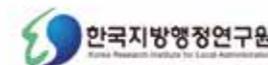
▶ 제출방법 : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

▶ 문의처 : Tel_ 033-769-9825 | 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.



(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
© 2017 KRILA. All rights reserved

FEBRUARY 2020 Vol.29
자치분권과 대의민주주의

지방자치
이슈와 포럼