

지방자치 이슈와 포럼



이달의 이슈와 포럼: 4·13 총선과 지방자치

- 특별대담 21C 新해양실크로드 건설로
신안의 꿈! 반드시 이루어 낼 것 : 고길호 신안군수
- 이슈 4·13 총선 공약을 통해 본 지방자치
- 논단 4·13 총선과 지방자치
- 해외사례 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관
- 지방자치단체탐방 기다림과 느낌의 동행! 섬들의 고향! 신안

한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼 통권 제 4호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 하혜수 / **편집위원장** 서정섭
위원 김성주 박진경 손화정 송지영 윤태섭 윤영근 주재복 최인수 / **담당부서** 교육홍보과
연락처 T 02-3488-7361 F 02-3488-7305 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** (주)대유키획인쇄

- 본 지방자치 이슈와 포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

CONTENTS

◎ 지/방/자/치/이/슈/와/포/럼

● Part1. 지방자치실천포럼

지방재정 형평성·건전성 강화방안 : 정정순 행정자치부 지방재정세제실장	05
---	----

● Part2. 이달의 이슈와 포럼

특별대담	21C 新해양실크로드 건설로 신안의 꿈! 반드시 이루어 낼 것 : 고길호 신안군수	36
이슈	4·13 총선 공약을 통해 본 지방자치	46
논단	4·13 총선과 지방자치	57
해외사례	영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관	65
지방자치단체탐방	기다림과 느림의 동행! 섬들의 고향! 신안	72
연구원 동정		80

◎ Part1. 지방자치실천포럼

- 지방재정 형평성·건전성 강화방안
:정정순 행정자치부 지방재정세제실장



「지방자치실천포럼(공동대표: 이달곤 교수, 하혜수 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 격월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

제24회 지방자치실천포럼
발제 및 토론 요약



지방재정 형평성·건전성 강화방안

- 정정순 행정자치부
지방재정세제실장

1. 발제

이른 아침 시각에 대한민국의 석학 분들 앞에서 발표하게 되어 감사드립니다. 저는 지방재정에 종사하면서, 국가와 지방재정이 서로를 바라보는 인식의 차이가 있다는 점을 느끼고 있습니다. 국가가 바라보는 지방과, 지방이 바라보는 국가는 그 위치가 어디에 있느냐에 따라 차이가 있습니다. 2013년에 지방재정이 어려우니 국가에 돈을 달라하자, 기획재정부 간부가 중앙은 숙직비가 3만원인데, 지방은 많게는 12만원씩 준다는 이야기를 하였습니다. 그 당시 전국의 숙직비 비용을 더하면 800억 원이 넘었습니다. 이것을 조정하자고 지방 특수성을 감안해서 5만 원으로 맞추게 되었

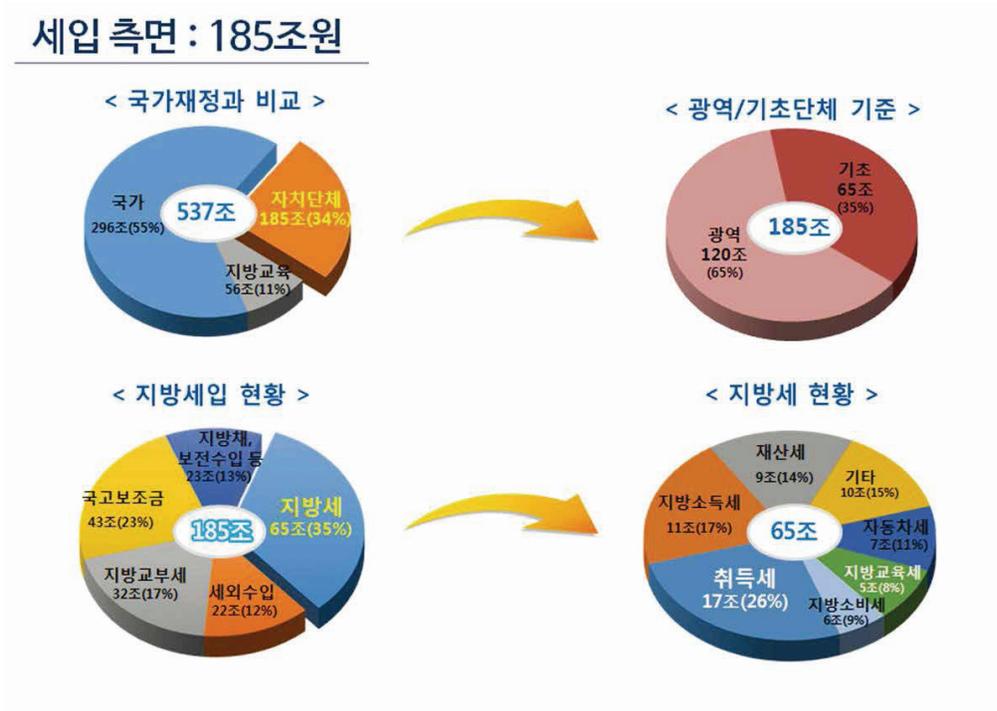
습니다. 국가가 바라보는 지방은 과다·중복적 행사와 축제 또는 과대·호화청사 건설 등으로 선심성·낭비성 재정 운용을 한다고 보고 있습니다. 하지만 지방이 국가를 바라볼 때, 국가의 재정부담을 지방으로 전가한다고 생각하고 있습니다. 그리고 지방자치가 부활하였음에도 지방세 비중이 8:2로 정체되어 지방세 구조 개선이 여전히 미흡하다거나, 또는 국가는 일방적인 결정으로 지방자치단체로 하여금 사업 추진을 하게 해서 지방비부담이 급증되었다고 생각하기도 합니다. 이처럼 재정 이야기를 하다 보면 이러한 주제와 내용들이 언제나 화두가 됩니다.

2016년 지방재정 개관



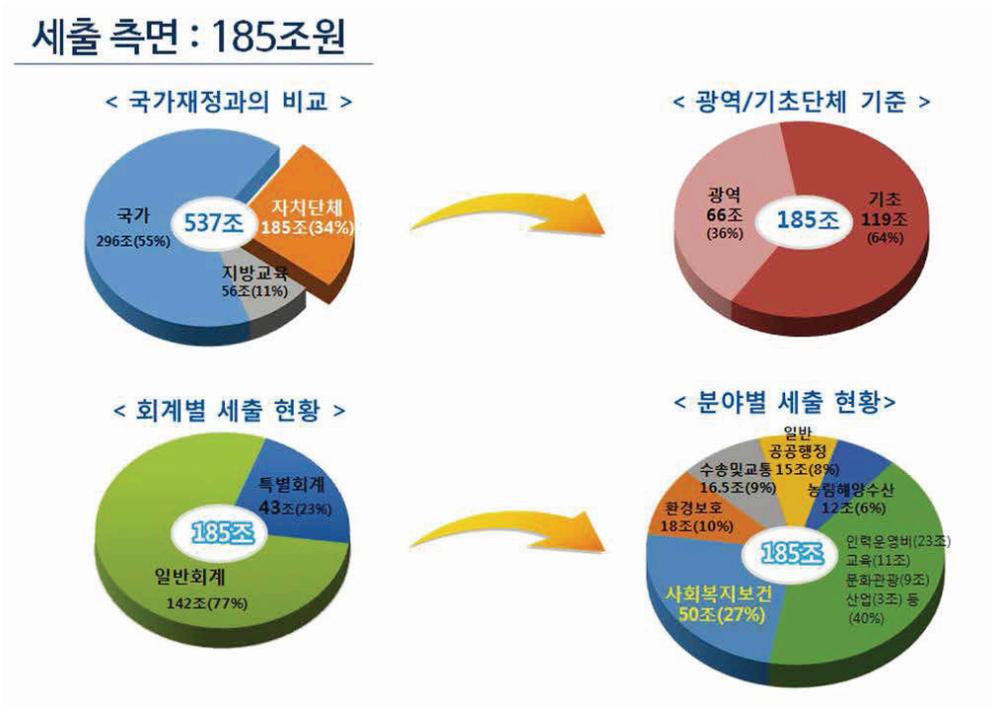
우리 국민이 조세를 내면 국세(222.9조 원) 지방세(64.8조 원)로 나뉘게 됩니다. 국세가 올라가면, 국가는 지방에 지방교부세(32.0조 원)와 보조금(43.0조 원)으로 배분하게 됩니다. 지방교부세만 합해도 6:4입니다. 많은 분들이 8:2 구조를 타파하

라고 하지만, 8:2로 하면 지역간 세금의 격차가 너무 커집니다. 그래서 지방교부세가 그 역할을 하게 됩니다. 광역은 조정교부금(8.2조 원)과 시도비보조금(10.4조 원)을 주게 됩니다. 이러한 흐름에서 전반적인 국가재정이 이루어지고 있습니다.



2016년 지방재정 개요(당초예산 순계)를 세입 측면에서 보면, 국가재정과 비교해서 537조 원 중에 국가재정이 296조 원(55%), 지방자치단체는 185조 원(34%), 지방교육재정은 56조 원(11%)입니다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 기준으로 보면 185조 원 중에 광역자치단체가 120조 원(65%), 기초자치단체가 65조 원(35%)를 차지하고 있습니다. 지방세입 현황을 보면 185조 중에 지방세 65조 원(35%), 국고보조금 43조 원(23%), 지방교부세 32조 원(17%), 지방채 및 보전수입 등이 23조 원(13%), 그리고 세외수입이 22조 원(12%)로 구성되어 있습니다.

여기서 다시 지방세수의 내용을 살펴보면 65조 중에 취득세 17조 원(26%), 지방소득세 11조 원(17%), 재산세 9조 원(14%), 자동차세 7조 원(11%), 지방소비세 6조 원(9%), 지방교육세 5조 원(8%)를 차지하고 있습니다.



다음으로 세출 측면(185조 원)을 살펴보겠습니다. 앞서서 보셨듯이 국가재정 537조 원 중에 국가가 296조 원(55%), 지방자치단체가 185조 원(34%), 지방교육재정이 56조 원(11%)로, 국가와 지방자치단체가 55대 45의 비율로 되어 있는 것을 알 수 있습니다. 하지만 광역/기초단체를 구분하여 보았을 때, 185조 원 중에 광역이 66조 원(36%), 기초가 119조 원(64%)입니다. 회계별 세출 현황을 보면 185조 원 중에 일반회계가 142조 원(77%), 특별회계가 43조 원(23%)입니다. 분야별 세출현황을 살펴보면, 185조 원중에 사회복지보전비가 50조 원(27%)으로 상당히 높습니다.

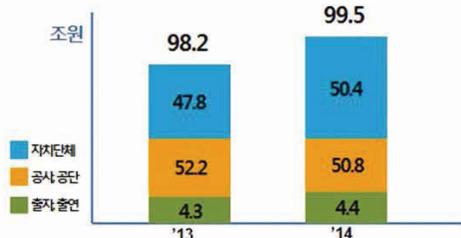
지방채무 현황 : 28.0조원 ('14년 결산기준 순계)

- ① 지방채
- +
- ② 채무부담행위
- +
- ③ 보증채무이행책임액



통합부채 현황 : 99.5조원 ('14년 결산기준 순계)

- ① 자치단체
- +
- ② 지방공기업
- +
- ③ 자치단체 출자·출연기관



* 부채 = 채무 + 임대보증금 · 선수금 · 퇴직급여충당금

※ (내부거래) △ 6.1조원

다음은 지방부채 현황을 살펴보겠습니다. 지방채무를 세분해 보면, ‘지방채 + 채무 부담행위 + 보증채무이행책임액’으로 구분되며, 2014년 결산기준(순계)으로 볼 때 28.0조 원으로 전반적으로 보면 채무가 조금씩 줄어들고 있습니다. 지방자치단체의 채무 관리에 있어서는 공기업과 출자·출연기관의 부채 문제를 지금은 통합부채로 관리하고 있습니다. 이를 다 합치면(지방자치단체 + 지방공기업 + 자치단체 출자·출연기관) 약 100조 원 정도가 됩니다. 부채와 채무의 차이에 있어서 부채는 ‘채무 + 임대보증금·선수금·퇴직급여충당금’으로 국제적인 회계기준에 따라서 기획재정부와 함께 쓰고 있는 기준을 말합니다.

지방공기업은 그동안 많이 늘어 410개 정도로 연간 9,000억 원의 적자를 보고 있습니다. 대표적으로 하수도에서 13,362억 원, 도시철도에서 9,018억 원입니다. 하수도는 부채도 177.9조 원으로 매년 적자를 보고 있습니다. 2012년에 공기업 부채가 처음으로 조금 줄어들었습니다. 그리고 지방자치단체 출자·출연기관은 618개 인데, 여기에는 인재양성, 복지재단, 문화재단 등 소규모인 기관이 많습니다. 최근 3년간 100개 이상 늘었습니다. 243개 자치단체마다 기관을 설립하다보니 변형된 공무원의 증원이라고 볼 수 있는 문제입니다.

연간 4조원 이상 지방재정 확충

'13년 중앙-지방 자원조정

지방소득세 독립세 전환(1.1조원)
 누리과정 교육지자체 이관(0.6조원)
 영유아보육 국고보조율 15%p 인상
 지방소비세 6%p 인상 등

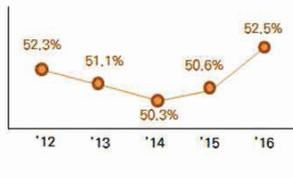
지방 재정세계 정비

지방세 감면 정비(1.1조원)
 소방안전교부세 신설(0.4조원)
 지역자원시설세 세율 인상 등(0.2조원)
 건축물 등 과표현실화(0.2조원)

[지방세 증가율]



[재정자립도]



[국고보조사업 지방부담률]



그동안 행정자치부가 지방재정 확충을 위해 추진한 성과를 간략히 살펴보고겠습니다. 저는 지방세정 사회에 한 획을 그은 것이 있다면, 2009년, 2010년도에 지방소비세

와 지방소득세를 도입한 것이 가장 크다고 봅니다. 경기변동에 민감했던 지방세를 소득세 및 소비세 구조로 탈바꿈 한 첫 해가 2010년도입니다. 부가가치세의 5%를 지방소비세에 도입해서, 그중에 수도권의 35%는 지역상생발전기금을 위해서 재원배분 방식대로 나누어 주는 것이 있습니다. 나머지는 가중치를 두어서 지역에 배분하는 것이 있습니다. 지방소득세와 지방소비세를 도입함으로써 지방세의 구조를 조금 더 안정된 구조로 바꾸어 둔 것이 큰 성과라고 볼 수 있습니다.

그 다음이 2013년 9·26대책이 있습니다. 당시 기획재정부는 취득세를 영구 인하하면 거래량이 올라가서 취득세수가 올라간다고 보았습니다. 우리는 그렇지 않다고 하면서 재원 대책이 더 필요하다고 주장하여 정책을 시행하게 되었습니다. 취득세 1%는 순수 4,000억 원입니다. 6%면 2조 4,000억 원이 순수하게 지방에 내려오게 됩니다. 지방세수 증가율이 2013년을 정점으로 해서 2014~2015년에 15%대로 급상승하게 됩니다. 53조 원대에 머무르리라 생각했던 지방세수가 늘어나게 되었습니다. 이러한 전반적인 영향으로 지방세가 올라가게 되었습니다. 이와 같이 해서 지방세수가 계속 올라가니 재정수준이 좋아졌습니다. 재정자립도에 대해서는, 자치를 잘못해서 자립도가 낮아졌다고 하는 것이 아니라 복지비용이 높아지면서 자립도가 상대적으로 떨어지게 되었습니다.

이런 것을 기조로 해서 지난 2015년 지방재정개혁의 핵심으로 교부세 제도개선, 지방공기업 혁신, 투명성 제고가 화두가 되었습니다. 당시 지방세를 개편할 때 많은 시도지사님들께서 걱정하셨습니다. 왜 교부세를 개편하는가에 대해서 걱정하셨습니다. 하지만 세수가 많이 들어왔기에 상대적으로 반박을 많이 못하셨습니다. 그래서 사회복지 비중을 현행 20%에서 30%로 높이면 7개 도지역의 교부세 2,330억 원이 대도시와 경기도 지역으로 오게 됩니다. 제가 간곡히 설득했습니다. 사회복지 비중 확대라는 화두는 누군가가 해결해야 할 일이라고, 우리끼리의 재원배분으로 해결하자고, 대신 단계적으로 실시하자고, 저희가 설득했습니다.

결과적으로 보통·부동산 교부세 복지수요 반영비율 확대(6천억 원 추가배분), 특·광역시 자치구 조정교부금 교부율 인상(3,521억 원 추가배분)으로 교부세제도 개선을 이루어냈습니다. 그리고 지방공기업 부채가 12년 만에 처음으로 (73.9조 원→73.6

조 원으로) 감소되었습니다. 유사·중복기관 통·폐합, 전(全) 지방공기업 임금피크제 도입으로 공기업 혁신을 이끌었습니다. 국민들이 보다 알기 쉽게 해야 한다는 투명성 제고 측면에서는 지자체·교육청·공기업 재정정보 통합공개(‘지방재정365’ 구축)와 주민이 직접 지방예산 낭비를 감시하는 「내 세금 국민감시단」의 출범을 통해 일상생활에서의 낭비요인을 감시하게 되었습니다.

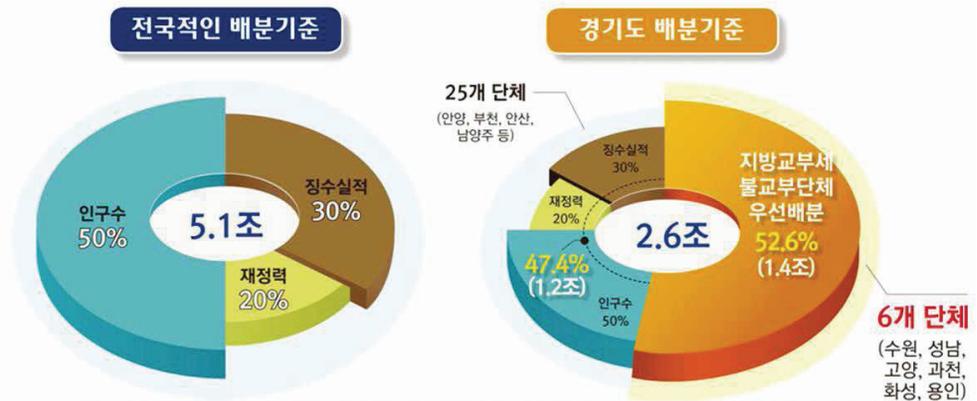
한편, 지방재정 총량은 증가하였지만 자치단체 간 부익부 빈익빈 현상이 심화되었고, 재정건전성 저해요인이 잠재적으로 남아있다는 점 등에 대해서 많은 분들이 우려하고 계십니다. 사실 지방세 규모는 2013년 53.8조 원에서 2015년 71.0조 원으로 늘었습니다. 하지만, 자치단체 간 재정격차는 예를 들면 서울과 전남이 재정자립도가 64.6%나 차이가 납니다. 아직도 지방세로 소속직원의 인건비도 지불하지 못하는 지방자치단체가 124개(51%) 입니다. 이러한 상황이 우리나라 지방자치의 현실입니다. 우리의 자치는 처음부터 서로 경쟁이 안되는 격차를 안고 출발했습니다. 세원 불균형이 심화되어 있고 특정 시·군에만 너무나도 편중되어 있습니다. 2015년 법인지방소득세 세수증가분 중, 도(道) 지역에서는 경기도가 62%를, 시·군 지역에서는 10개 시·군이 62.3%를 가져갑니다. 그러니 법인분의 세수 편차가 엄청나게 됩니다.

그리고 비효율적 재정운영 부분에 대해서도 말씀드리겠습니다. 소규모 행사·축제가 대폭 증가하게 되었습니다. 1천만 원 이하 행사가 41.3% 증가하였습니다. 지방공공기관 경영 비효율 면에선, 상·하수도가 만성 적자에 시달리고 있습니다. 상·하수도에 경영평가를 해도 성과의 평가금이 반영되지 않습니다. 책임경영제도를 해야 할 필요성이 큼니다. 지방공무원들이 상·하수도 서비스 분야에 1~2년 들어와서는 크게 변하지 않습니다. 또한 지방출자·출연기관이 남설되어 재정부담으로 작용하고 있습니다. 이러한 문제의 해결 없이는 국세를 지방세로 이양하더라도 그 효과가 제대로 나타나지 않고 재정불균형만 심화될 것입니다.

지방재정 형평성 제고에 대해서 말씀드리면서, 시·군 조정교부금 제도에 대해 먼저 알아보려고 합니다. 시·군 조정교부금 제도의 경우 그 재원은 시·도세 및 지방소비세의 27%(50만 이상 시 47%)입니다. 규모는 5.1조 원(경기도 2.6조 원)로, 배분기

준은 인구(50%), 징수실적(30%), 재정력(20%)로, 5:3:2의 비율이 기준입니다 (2015년 잠정결산 기준). 문제는 재정력 격차 해소 재원임에도, 80%가 인구·징수실적으로 배분된다는 점, 경기도의 경우는 지방교부세 불교부단체에 우선배분이 특례로 적용된다는 점에 있습니다. 개선방안으로는 인구·징수실적 반영비율(80%)을 낮추고 재정반영비율(20%)을 확대하는 방안, 경기도 불교부단체 우선배분 특례 등을 폐지하는 것에 있습니다.

〈시·군 조정교부금 배분기준〉



▶ 「지방재정법 제29조」(시·군 조정교부금)

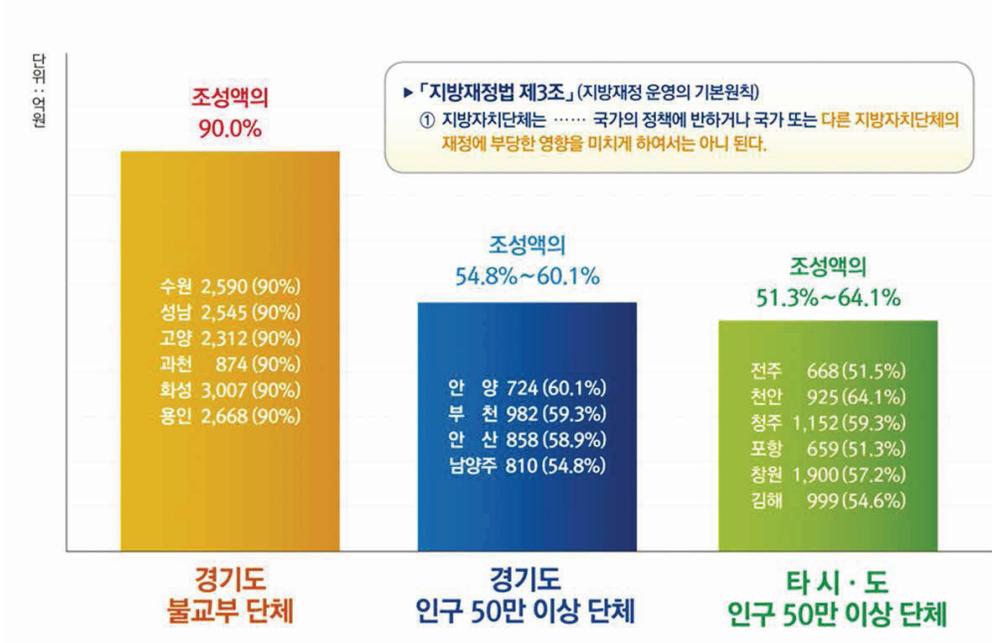
- ① 시·도지사는 …… 시·도세 및 지방소비세 금액의 27%(50만 이상 시 47%)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다.

현재 시·군 조정교부금에 있어서 경기도는 보통교부세 불교부단체에 52.6%(1.4조 원)을 우선적으로 지정해주고, 나머지를 가지고 25개 자치단체에 배분하고 있습니다. 시·군 조정교부금 배분기준은 「지방재정법 제 29조」(시·군 조정교부금)의 규정

에 “시·도지사는 시·도세 및 지방소비세 금액의 27%에 해당하는 금액을 관할 시·군간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다”고 명시하고 있습니다. 경기도의 배분기준은 지방재정법 취지에 맞지 않습니다. 경기도 차원에서는 좋은 정책이지만, 국가 차원에서는 맞지 않는 정책을 경기도가 실시하고 있습니다.

「지방재정법 제3조」(지방재정 운영의 기본원칙)에 보면, 지방자치단체는 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다는 조항이 있습니다. 경기도 불교부단체에는 조성액의 90%를 우선 배분해주고, 전국 타 시도는 조성액의 50%만 주는 현재의 불합리한 제도를 법과 제도의 취지에 맞게 바꾸고자 하는 것이 이번 지방재정 개혁의 핵심입니다. 5:3:2로 해도, 60%를 빼앗기는 것이 아닙니다.

< 50만 이상 시(市) 조정교부금 배분 비율 >



다음은 법인지방소득세 시·군 공동세 전환에 대해서 살펴보겠습니다. 2013년 지방소득세의 독립세 전환, 세액공제·감면 정비 등으로 인해 세수가 큰 폭으로 증가되었습니다. 2013년 9.3조 원, 2014년 9.7조 원, 2015년 12.8조 원으로 상승하였습니다. 법인지방소득세는 2013년 4.1조 원에서 2014년 3.8조 원으로, 다시 2015년에는 5.1조 원으로 나타납니다. 문제는 첫째, 독립세 전환 효과가 일부 시·군에 편중되는 등 세수격차 심화되었다는 점입니다. 화성과 연천을 비교하여 보면, 2014년에 154배 차이, 2015년에는 325배 차이(3,023억 원 vs 9.3억 원)로 나타납니다. 두 번째 문제점으로는, 전액 시·군세로서 도(道) 및 인근 시·군의 기여를 반영하지 못한다는 점입니다. 기업의 지방세 감면은 도(道)가 90% 이상 부담하고 있습니다(9.304억 원 중, 도세인 취득세 감면이 8,423억 원). 이러한 문제들에 대한 개선방안으로 첫 번째, 법인지방소득세 일부를 ‘시·군 공동세’로 전환하는 방안, 두 번째, 공동세를 일정한 배분기준을 마련하여 도내 시·군에 재배분하자는 방안이 있습니다. 2013년 독립세 전환 시, 세액공제·감면정비 등으로 세수가 급증한 법인분을 재원으로 활용하는 것이 그 방안입니다.

배분기준은 재정력, 인구수, 균등배분 등 다양한 시나리오와 연구를 통해 나옵니다. 수원이나 성남은 50%를 빼앗긴다는 가정 하에 복지가 시행되지 않는다는 생각을 가지고 있습니다. 이 문제를 함께 해결해야 합니다.

이어서 지방재정 건전성 강화방안에 대해 말씀드리겠습니다. 지방재정 안정화 방안으로, 재원조정을 위한 「지방재정안정화기금」을 도입해 불경기에 재원으로 활용하여 안정적인 재정운영을 시도하고자 합니다. 행사·축제 효율화 측면에서는, 행사·축제 예산 「총액한도제」를 도입해야 합니다. 전(全) 행사·축제에 대한 사전심사 및 사후평가를 강화하는 방안도 있습니다. 공공기관의 지속적 혁신이라는 측면에서는 상·하수도 등 지방직영기업에 대한 ‘책임경영체제’ 도입과 지방출자·출연기관들의 통·폐합, 경영평가 표준모델 개발이라는 방안들이 있습니다. 이런 방안의 실천 없이는 누적된 상·하수도 적자 문제를 해결하기 어렵습니다.

지방소비세 확대, 국세의 지방세 이양이 근본적인 해결책인가 하는 물음이 있습니다. 지방재정 확충 필요성에 공감하며, 그러한 기초 하에 정책을 추진 중에 있습니다. 세원 불균형이 심한 상황에서 국세를 이양할 경우, 재정격차가 가중될 우려가 있습니다. 국세의 지방세 이양 시, 지방소득세·소비세를 검토해 볼 수 있으나, 이들 세목의 경우 특정 시·군에 세수가 편중되어 있는 상황입니다. 이러한 상황에서 국세를 지방세로 이양하면, 일부 자치단체는 세수가 증가할 수 있지만, 내국세 감소에 따른 지방교부세 총액이 감소되어 지방재정 형평화 기능이 약화되면서 부익부 빈익빈이 심화될 수 있습니다. 이 문제를 우리가 함께 고민해 보아야 합니다.

제도 개편으로 세수가 감소하는 자치단체에 대한 대책은 첫 번째 재원부족이 발생할 경우, 지방교부세제도로 조정하는 방안이 있습니다. 만약 재정부족으로 기본적인 행정수요를 충족하지 못하게 된다면 법령에 따라 지방교부세를 지원할 예정입니다. 불합리한 제도를 정상화하는 것이므로 큰 틀에서 동참할 필요가 있습니다. 지난해에도 지방교부세의 사회복지수요 반영비율 확대 시, 7개 도(道) 지역의 우려와 반대가 있었으나, 복지비중 확대 취지를 이해하고 대승적인 차원에서 협조해 주셨습니다.

민선자치 20년을 지나온 우리 대한민국에 소위 여유 있는 지방자치단체가 옆 동네를 돌아보는 것이 헌법 질서를 파괴하는 것인가에 대한 자괴감을 가지고 있습니다. 이해를 해주시고, 어렵지만 불합리한 제도는 바꾸고, 또한 여러 가지 어려운 상황에서 이 화두를 던지는 것은 아직 국회의 심의 과정에서 더 많은 진통이 있을 것이지만, 자치 20년인 지금쯤 이 논의를 시작해야 할 때라고 보기 때문입니다. 감사합니다.

2. 토론



이달곤 지방자치실천포럼 대표

행정자치부의 지방재정세제실장님 감사합니다. 인구구조의 변화나, 공장의 이동을 고려할 수 없어 준비적 관점에서 정정순 실장님께서 잘 설명해주셔서 이해가 충분히 되었습니다. 지적이나 대안을 중심으로 토론을 해주셨으면 합니다. 강동구에도 영향이 미치지요?



이해식 강동구청장

사실 저희 강동구는 서울에 있는 자치구로서 영향이 적습니다. 중앙정부에서 마련한 안이 상당히 논란을 불러일으키고 있는데, 서울시에 조정교부금을 산정하는 산식이 기준재정소요 충족도를 기준으로 하고 있는 가운데, 그것을 어떻게 산정하는 가는 너무나도 어렵습니다. 수학자들이 개입하게 되어 복잡하게 설정되어 있습니다. 지방재정조정교부금은 지방세와 세외수입과 교부금을 조정해서 재정에 형평성을 기한다는 것이 핵심인데, 그러한 이유로 복잡하게 되어 있습니다. 복잡하다는 것은 그만큼 역사가 쌓여왔다는 것이지요. 경기도에서 발생하는 지방세 공동과세에 있어서도, 공동과세를 한다면 지금까지 시행해 온 정책이 문제가 있다는 데서 출발하게 됩니다. 그런데 지방교부세 불교부단체는 그만큼 교부세를 받지 않는 문제가 있고, 타 시도와

균형을 맞추기 위해 그 기준이 생겼습니다. 이것을 보면 지금까지 합리적인 기준에서 지방재정 조정을 해왔다는 전제에서 볼 필요가 있습니다. 딱 한 면만 봐서 격차가 너무 크게 발생했다고 볼 문제인가 근본적으로 생각해 보아야 합니다.

그리고 시대적으로 이 문제가 지방재정조정재원을 건드려서 형평성을 기해야하는 시대인가, 시대적 과제가 지방자치와 관련해서 그래야하는지에 대해서는 의문이 있습니다. 조정교부금을 실장님께서 말씀하신 방향으로 하게 되면, 6개 불교부단체가 3개로 줄어듭니다. MB정부 말 교부세 불교부단체가 12개였는데, 현재는 서울을 포함하면 7개입니다. 이것이 3개로 줄어드는 것이 정당한 것인가 하는 생각이 듭니다. 그러한 논리라면, 불교부단체를 완전히 없애고, 국가에서 모두 똑같이 나누어주는 것이 현명한 것이 아닙니까. 핵심은 자치의 역량에 있습니다. 이는 자체세원에서 나오는 것이고, 자체세원이 줄어드는 것은 자치력이 줄어드는 것입니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

구청장님이 말씀하신 것은 교부금 산정방식과, 시도 내부의 조정교부금 산정방식 사이에 흐름이 맞지 않다는 이야기입니까?

이해식 강동구청장

교부세 불교부단체에 도내 조정교부금을 우선배분

하게 되는 것은, 인구, 징수실적, 재정반영비율을 반영한 것입니다. 그렇게 고려한 것은 지방교부세를 받지 않기 때문입니다. 재정자립도와 재정자주도가 중요한데, 지방세와 세외수입이 자립도가 되고, 거기에 교부금이 들어갑니다. 교부금이 합해진 자주도를 70%에 맞추어 두었습니다. 이런 방식으로 재정자립도가 높은 곳의 비율을 줄이게 되면, 통칭 부자(富者)시로 불리는 곳이 없어지게 될 것입니다. 6개 불교부단체는 재정자주도가 65% 이하로 떨어질 가능성이 있습니다. 나머지 조정교부금을 새로 받는 단체는 자주도가 75% 가량 올라갈 가능성이 있습니다. 그렇기 때문에 재정자주도 면에서 불균형이 초래될 수 있습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

구청장님이 말씀하시고자 하는 사항이 명확해 졌습니다. 이재은 원장님께서 말씀하시겠습니다.



이재은 수원시정연구원장

정정순 실장님께서 고생하신 것을 잘 알고 있습니다. 중요한 것은 한국의 지방재정제도가 지방분권과 자치발전이라는 정신에서 발전하고 있는지 의문을 제기해 봅니다. 앞서 말씀하신 이해식 구청장님의견대로 지금 지방재정 개혁의 목표가 대한민국의 지방자치단체를 교부단체로 만들겠다는 것으로 보입니다. 불교부단체가 4개 밖에 안 되는 것이 어떻

게 지방자치이겠습니까. 그리고 자료는 정확한 정보를 공유하고 적절한 논리에서 설득하셔야 합니다. 서울시와 전라남도 간 재정력 격차가 크다 작다를 비교하기 보다는 같은 도, 같은 광역시 등 간 비교할 필요가 있습니다. 두 번째는, 형평성 제고에 있어서 목표를 제시하셔야 합니다. 중요한 것은, 어떤 수준에까지 도달해야 하는지 합의가 필요하다는 것입니다. 적어도 행정자치부는 지향하는 지침이 있어야 합니다. 전체 우리나라 지방자주도를 보면, 경기도 수원시를 사례로 보면 자립도 57%인데, 교부금을 받아서 73%가 됩니다. 가평균은 자립도가 23%인데 다 받으면 74%가 됩니다. 그렇다면 어느 쪽이 자주도가 높게 됩니까? 자주도의 목표가 모든 자치단체가 70%이상으로 만들고자 하는 것이 목표인 것인가요. 그렇다면 이것을 목표로 두어야 합니다.

법인세를 간단히 말씀드리자면, 수원시가 작년에 법인세가 800~900억 원 가까이 많이 늘었습니다. 삼성전자 하나의 이익금 때문입니다. 그런데 올해 삼성전자 법인세가 작년 대비 800억이 줄었습니다. 이 때문에 가을 추경 시 수원시는 법인지방소득세가 800억 원 감액되어 조정이 됩니다. 삼성의 모든 공장이 화성시와 수원시에 몰려 있습니다. 예전부터 저는 이런 누진적 조세인 지방소득세를 독립세화 하면 지역 간 격차가 커져 부익부 빈익빈의 결과로 이어지기 때문에 비례세로 가야한다고 주장했지만 결국 이점들이 추진되지 못하였습니다. 특정된 지역의 시 세수가 갑자기 늘어나는 것이 지역 간

불균등이 아닙니다. 누진세 구조를 가진 법인세와 지방소득세의 세수 구조 때문에 부자가 많은 지역, 큰 공장이 많은 지역에 당연히 세금이 많이 걷히는 체계입니다. 이 원래의 제도 구조를 바꾸지 않고 결과만을 바꾸려고 하면 다음에 또 파행이 나오게 될 것입니다. 한번 제도가 파행이 되면 그 다음에 절대 바꿀 수 없습니다. 부분적으로 부자가 많이 사는 동네에 좋은 시설이 있는 것은 선진국도 마찬가지입니다. 서울시와 전국을 똑같이 만드는 것이 목표라면 이해하지만 그것은 아니지 않습니까. 풀뿌리 민주주의는 자율성과 특수성을 살리는 것이 목표라면 일정한 자율을 그 지역에 주어야 합니다. 명료한 목표를 가지고 자치단체장을 설득해야 할 것입니다.

2016년 4월에 기획재정부가 발표한 자료와 행정자치부가 발표한 자료에서의 제도개혁 목표가 다릅니다. 기획재정부가 발표한 10대 전략과제 1번이 지방교육재정 책임성 강화이고, 2번이 지방재정 책임성 강화입니다. 행정자치부는 형평성과 건전성 강화를 목표로 주장하고 있습니다. 책임성 강화는 자율성을 더 주어야 하는 것입니다. 모든 정책이 중앙이 결정하고 지방이 낭비한다는 인식입니다. 지방재정이 낭비한다는 중앙정부의 사고방식을 언제까지 해야 합니까. 몇몇 단체가 그러는 것을 나머지 단체까지 매도되어 제도를 바꾸어야 한다는 생각이 잘못되었습니다. 여기까지입니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 지방소득세와 지방소비세를 만들 때, 소득세와 소비세를 넣으면서 당시 행정안정부 입장에서 배분하는데 있어 형평성을 가지고 있었습니다. 교육부의 협력이 없으면 제대로 도입할 수 없는 상태였습니다. 그때 국무총리님과 기획재정부 장관도 걱정이 많으셨습니다. 역사적으로 실무자들이 참 어려운 도전을 해온 것입니다. 학자 분께서 보시기에 왜 원칙이 없어 보이나 걱정하시지만, 실무자들이 원리를 적용하기는 어려운 일입니다. 법인지방소득세라는 것이 광역세가 되어야 하는가, 시군세가 되어야 하는가 이 원리부터 따져보아야 합니다. 이해식 청장님 말씀대로, 중앙에서 말하는 교부금 산식이 정확한가, 교부금제도라는 것이 과연 재정자주도를 높여주는 제도인가를 생각해보아야 합니다. 한걸음 더 나아가서, 앞으로 군 단위에서 세금으로 지방공무원 직원들의 인건비도 못준다고 하는데, 이 사안을 어떻게 개선해야 하는가도 생각해 봐야 합니다.

이번 논의된 처방은 몇 년짜리 처방인가 생각해봅니다. 저는 긴 처방이라 보기는 어렵다고 봅니다. 이재은 원장님 말씀대로, 1년 단위에서도 법인 지방소득지방세가 800억 원이 수원시에서 왔다 갔다 합니다. 이런 경우 경기변동을 누가 책임질 것입니까. 행정자치부 차원에서 그런 것을 생각해보아야 합니다.

그러면 김성호 부원장님 실무적인 내용에 관해서 간단히 토론 부탁드립니다.



김성호 자치법연구원 부원장

행정자치부 차원에서 정정순 실장님께서 굉장히 고충이 많았을 것이라 봅니다. 행정자치부에 계신 분들이 재정력이나 역량들이 높으시지만 이것을 맞추다보니 많은 산식이 나온 것이라 봅니다. 행정자치부는 지방교부세를 조정하는데 포커스를 맞추다보니 국고보조금을 정비하지 못하고 있습니다. 그러다보니 지방재정 운용에 있어 앞으로 우리나라 지방재정의 정책목표를 어디에 둘 것인가가 문제가 됩니다. 형평성이 목적인가, 자율성이 목적인가 하는 차원에서 방향성을 정립해야 하는 것이 맞지 않을까 생각해봅니다. 시·도지사들께서도 내가 중앙정부의 지방행정기관의 하나아닌가 하는 느낌이 든다고 하실 때도 있습니다. 결국 행정자치부에서는 미시적인 정책에 신경을 쓰는 것도 중요하지만, 제도 방향을 잘 잡는 것이 더 중요하다고 봅니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

김성호 부원장님께 거꾸로 질문을 드리겠습니다. 지방재정법에 보면 시·도지사가 재정격차를 조정하기 위해 적극적인 역할을 하도록 되어 있습니다. 경기도, 서울시 안에서 일어나는 조정문제는 지방자치단체 내부인 시도 내에서 일어나는 것인데, 이 시도에 대해서 중앙정부가 어떤 생각을 가지고 있어야 합니까?



김성호 자치법연구원 부원장

원론적으로 보자면 시도가 앞서 하는 것이 옳다고 저는 봅니다. 현재 의존재정인 국고보조금도 여러 조정기능을 하고 있습니다. 그러다보니 원칙적으로 지방자치의 핵심은 자기 살림에 대한 세원에 대한 고민을 하지 않는 지방자치단체는 진정한 지방자치단체라고 볼 수 없지 않을까 생각합니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

하나 더 질문이 있습니다. 지방출자·출연기관의 효율적 운영이 잘 되지 않으면, 결국 지방자치단체가 돈을 지불하게 됩니다. 그러면 다시 지방재정 문제가 일어나게 됩니다.

김성호 자치법연구원 부원장

그것은 주민통제 장치가 기능하지 않아서 발생하는 문제도 있습니다. 지방출자·출연기관에 대해서는 지방의회에서 하나하나 심도있게 논의해야 합니다. 하지만 지방의회 자체도 신뢰할 수 없다면 또 다른 스크린(걸림장치) 체제가 필요합니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

이재은 수원시정원장님께서, 지방법인소득세를 비례세로 했으면 문제가 적어질 수가 있었다고 하셨는데 그 차이가 얼마나 되는지 행정자치부의 지방재정세제실장님께서 답변으로 이야기하실 때 해주십시오. 그리고 소득세 부분의 누진적 성향에 대해서도 이야기를 해주십시오. 또한 공동세로 할 때, 누진세로 한 것이 얼마나 영향을 주는지를 말씀해주십시오.



이재은 수원시정연구원장

일본도 지금 지방소득세를 도입한 것이 2007년도이고 10% 비례세입니다. 스웨덴은 30%가 지방소득세 비례세입니다. 미국처럼 아주 강고한 연방체제가 있는 나라가 아닌 다른 나라들은 지방소득세를 비례세로 이행하고 있습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

제주도에는 큰 영향이 없다고 생각하시는지요?



양영철 제주대학교 행정학과 교수

제가 듣기로 제주특별자치도는 이번 추경에서 4,000억 원이 추가로 증여가 되었습니다. 그 보다는 지방출자기관이나 지방공기업에 대해서 광역자치단체에서 설립·운영되고 있는 상황이 있는데, 지방선거 후 이와 관련해서 도움을 준 공신의 자녀들이 임시직으로 많이 들어가는 경향도 있게 됩니다. 그러다가 직원의 공개모집 제도가 잘못 활용되어서 중간에 임시직의 보직을 정규직화시키는 것에 이용되고 있기도 합니다. 행정자치부가 그것들을 제대로 바로잡아 주어야 하는 부분입니다. 대학생들 입장에서는 잘 모르지만 채용공고가 공포되고 있으나, 외부에서 보면 결과적인 채용은 정치적인 의사에 의해 이루어지는 경우가 많다고 할 수 있습니다. 이러한 면들은 사실상 지방재정이 잘못 쓰이고 있는 것으로 볼 수 있습니다.



박재영 서울대 행정대학원 객원교수

저는 성남시민이기도 합니다. 돈을 주었다가 뺏는 것은 굉장히 어려운 일이라고 봅니다. 일부 일반시민들이 볼 때 행정자치부가 세금을 다시 가져간다고 볼 수 있는데, 그런 점에서 반발하는 것은 당연하다고 봅니다. 성남시를 보면 청년수당, 산후조리원, 교복마련 등과 관련한 혜택을 신청하라는 플래

카드가 많이 걸려있습니다. 제가 생각하기로는 불교부단체가 6개에서 3개로 줄어들게 되면, 성남시도 그것들과 관련해서 영향을 받으리라 생각합니다. 지방재정에 낭비적인 요소를 줄이는 방안을 찾는 것도 필요하다고 봅니다.

지방재정전략회의를 2010년에 만들었는데 이 회의 자체를 행정자치부에서 법제화하는 등 대안을 세우는 것이 하나의 방안인 것 같습니다. 지방재정전략회의도 대통령을 모시고 하거나, 법적 기반을 두고 시행해야 할 것 같습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

시도지사회의를 하고, 지방재정전략회의를 결부시켜서 그 격을 높이는 것도 한 방안이라고 봅니다. 실제로 재정규모에 대통령께서 관심을 많이 가지시는 분야이기도 합니다.



정순관 순천대학교 행정학과 교수

돈이 직결되는 문제이므로 말도 많은 것 같습니다. 이런 문제일수록 정보를 공유해서 논의 구조를 만드는 것이 필요하다고 봅니다. 주체적으로 참여하는 논의 구조를 만드는 데서부터 시작되어야 할 것입니다.



소진광 새마을운동중앙회 회장

지금 이러한 논의를 할 때, 항상 잊어버리는 것이 단기적인 관점에서 볼 것인가 장기적인 관점에서 볼 것인가입니다. 예외 없는 원칙 없고 원칙 없는 예외가 없습니다. 지방재정이 열악하다면 왜 열악한지를 보아야 합니다. 그런 문제에 대한 처방을 이야기해야 합니다. 관점에 대한 논의가 필요하다고 봅니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

오늘 기술적인 이야기가 나오다보니 시간이 길어졌습니다. 정정순 실장님께서 시간을 들여서 답변 해주시기 바랍니다. 그 전에 행정자치부의 이동혁 과장님의 이야기도 부탁드립니다.



이동혁 행정자치부 과장

저와 같은 행정자치부 공무원의 실무적인 입장에서 고충의 하나는, 법인소득세에 대해 전자신고가 98%가 넘습니다. 반면 소득세 개인분야는 최소 650만 명이 대상입니다. 5월 31일 어제가 마감 날이었습니다. 이 과정이 굉장히 번거롭습니다. 저희가 개별적으로 신고를 받아야 하는데, 일정기간 동

안은 단일비례세율보다는 국정세율에 누진세율이 맞지 않나 생각했습니다



이재은 수원시정연구원장

다른 나라는 다 하는데 우리나라만 못하는 이유가 없습니다. 전자신고가 반드시 전제되어야 할 것입니다. 행정자치부 입장에서 650만의 사람들이 어떻게 신고하느냐고 하시는데, 그럼 재산세는 어떻게 신고하겠습니까.



정정순 행정자치부 지방재정세제실장

이해식 강동구청장님이 말씀하신 것처럼, 조정교부금 산식이 단순한가 복잡한가에 대한 말들이 많았습니다. 서울시에서도 나름대로 연구를 해서 제출해주셨습시다만, 이것에 대한 답은 쉽게 알 수 있게 단순하게 하되, 다양한 수요를 반영하려다 보니 정교해지는 측면이 있습니다. 지방의 행정수요와 사회복지비수요가 늘어나다보면 지방자치단체가 자체적인 수입으로 충당하기 어려운 것이 사실입니다. 서울시, 경기도 화성 고양에서도 수입을 못 쫓아가서 정부로부터 교부세의 도움을 받아야 하는 것이 아닌가 하는 측면이 있는 것도 사실입니다. 이 과정에서 여러 가지 대안을 찾고 있습니다. 수요와

수입의 산정이 올바른가 살펴보고 있습니다.

행정자치부도 지방자치단체의 불교부단체가 많은 것이 좋습니다. 하지만 한국의 지방자치단체 재정여건이 그렇게 되는 게 어렵습니다. 불교부단체가 많았을 때, 25% 특례를 조례로 맡겼을 때 논란이 발생하였습니다. 그런데 불교부단체 수가 6개로 줄어들다보니 자기가 기여한 것이 100이면 150을 갖고 가게 되는 일이 발생한 것입니다. 그래서 이를 2013년에 조정하게 되었습니다. 그때 경기도에서 연구용역을 통해 1년 유예해달라고 요청해서 늦추게 되었습니다. 그 결과 지방재정법에서 정한 취지에 약간 맞지 않기 때문에 또 다른 각도에서 개선할 수밖에 없었습니다. 자치단체의 재정이 왜곡되면 이것이 경기도 내부의 문제가 아니라 다른 시·도와 연결되게 되어 있습니다. 재정행평의 목적은 제도에 맞지 않는 불합리한 방향은 바른 방향으로 나아가는 것이 정부의 목적입니다.

한국지방행정연구원이든 지방세연구원이든 학회 가 되었든 충분히 연구가 되었으면 좋겠습니다. 또 다른 제도의 도입이 필요하다면, 몇 퍼센트가 필요한지에 대해서 논의되었으면 좋겠습니다. 충분히 의견을 듣겠습니다. 수시로 만나서 고쳐나가겠습니다. 기획재정부에서 말씀하시는 책임성에 대해서 볼 때 국가재정과 지방재정이 밀접하게 연계되어 있습니다. 그렇기 때문에 소비세 인상 요구가 일어나고 있는 과정에서, 국가재정전략회의에서도 지방재정 문제를 함께 논의하게 되어 있습니다.

교수님들이나 여러분들 말씀 주신 것에 대해서는

저희가 충분히 알게 되었습니다. 좀 더 나은 지방재정을 만들어 가는데 노력하겠습니다. 지방자치를 훼손하게 되는 제도의 개편을 한다는 생각은 추호도 없음을 말씀드리고 싶습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

오늘 재정과 관련해서 많은 이야기를 해주셨는데 안재현 위원님께서 한 말씀 해주십시오.



안재현 전 지방자치발전위원회 지방분권분과위원장

오늘은 실천포럼에 공부하러 나왔습니다. 과거 지방자치발전위원회 지방분권위원장으로, 지방재정에 대한 여러 가지 제도개선에 있어 안타깝게 생각하는 부분이 있습니다. 우리 세제문제, 재정세제 활용 문제에 대해서 규모가 확대되는 상황 속에서 재정수요나 세원의 현황이 어느 정도인가에 대한 객관적인 판단과 설득이 필요합니다. 지방자치 실천 문제에 있어 가장 중요한 것은 지방분권과 주민 자치라고 생각하였습니다. 지방분권은 여러 문제가 있지만, 잘 안 되고 있는 것이 현실입니다. 계속 추

구해나가야 하는 것이 목적이라고 봅니다. 20년이 지난 지방자치 현실 속에서, 주민자치가 잘 되고 있는가 생각해보아야 합니다. 그 안에 구상되어 있는 제도가 맛있게 조리가 되고 있는가도 생각해 보아야 합니다. 이걸 계기로 해서 주민자치를 활성화하는 방안을 지방자치에 관련된 모든 사람들이 생각하고 있다고 봅니다. 저도 이번 6월부터 주민자치 포럼을 만들어 한 달에 2번 정도는 근본적인 문제에 대해서 입법, 제도에 대해 연구를 계속하고자 합니다. 그런 방향에서 포럼에 나와서 공부하고자 나왔습니다. 감사합니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

안재현 위원장님께 박수 한번 드리겠습니다. 우리가 기초자치단체, 광역에 접근하는 방식에 대한 많은 논의가 필요하다고 봅니다. 그런 후에 국회에서 의원들을 설득하는 것이 더 쉬워질 것이라고 봅니다. 조정제도에서 특히 소득세, 소비세 이 부분들은 보통 문제가 아닙니다. 전국적인 격차가 너무나도 심하기 때문에, 부분적 균형으로서 해결을 해나가야 하지만, 안재현 위원장님이 말씀하신대로 구조적인 문제도 같이 봐야합니다. 자치구에 대해서도 지방자치발전위원회 안이 나왔지 않습니까. 그런 방향으로 나가야 합니다.



이재은 수원시정연구원장

이번에 이것을 해결하려면 무엇을 고쳐야겠습니까? 경기도 하나, 그것도 6개 단체만 건드리면 해당 시민의 입장에서는 빼앗아 간다고 생각할 것입니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

마지막으로 음성군의 입장에서 군수님께서 이야기 해주십시오.



이필용 충청북도 음성군수

행정자치부의 세제개편안에 대해서 듣게 되었습니다. 음성군도 사실 조정교부금제에 대해서 17억 원 정도가 조정되었습니다. 기초자치단체가 굉장히 열악한 곳이 많습니다. 충북에도 옥천, 괴산 같은 곳은 어렵습니다. 교부세에 의존하지 않고서는 힘든 곳입니다. 이런 곳들이 포용이 되었으면 하는 마음이 듭니다. 지자체 간 합의가 필요합니다. 가난한 단체에 대해서 돕고 살아야 한다는 자치단체 간 합의가 굉장히 중요하다고 봅니다. 이런 생각하면서 좋은 말씀 많이 들었습니다. 감사합니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

민간부분도 그렇고 공공부분도 그렇고 우리나라에서 공공부분의 국가재정 비율을 고려해 보면, 전국단위에서 월급이나 출장비가 모두 같아야 하는가에 대한 학계의 연구가 필요합니다. 큰 나라면 물가지수에서부터 공공부분의 비용이 지역마다 다릅니다. 우리나라는 획일적입니다. 이것이 달라져야 합니다. 지방자치단체 간에 월급도 달라지면, 엄청난 절감이 일어날 것입니다. 오늘 이야기는 상당히 기술적인 이야기였습니다만, 많은 도움이 될 것으로 보입니다. 이것으로 오늘의 실천포럼을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.



◎ Part2. 이달의 이슈와 포럼 : 4·13총선과 지방자치

- 특별대담 21C 新해양실크로드 건설로
신안의 꿈! 반드시 이루어 낼 것 : 고길호 신안군수
- 이슈 4·13 총선 공약을 통해 본 지방자치
- 논단 4·13 총선과 지방자치
- 해외사례 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관
- 지방자치단체탐방 기다림과 느림의 동행! 섬들의 고향! 신안
- 연구원 동정





[고길호 신안군수]

21C 新해양실크로드 건설로 신안의 꿈! 반드시 이루어 낼 것

일시 및 장소: 2016년 5월 19일/ 신안군수 집무실

인터뷰 대상: 고길호 신안군수

인터뷰 진행: 박해육 한국지방행정연구원
지방규제개혁센터 소장

박해육 소장 안녕하세요? 군수님 신안군하면 제일 먼저 섬과 바다 이 두 단어가 머릿속에 그려지는데 먼저 간략하게 신안군 소개 좀 부탁드립니다.

고길호 신안군수 맞습니다. 섬과 바다! 우리 연구원님께서 신안을 꾸밈없이 잘 표현해 주셨네요. 신안은 보석 같은 천여 개의 섬이 서남해안을 수놓고 있습니다. 故김대중 前대통령과 바둑천재 이세돌을 낳고 키워낸 곳도 우리 신안군입니다.

천연기념물 제 170호인 홍도와 아시아 최초 슬로시티이자 한국 기독교 성지인 증도 등 신안을 찾는 국내외 관광객이 매년 꾸준히 증가하고 있는 명실공히 대한민국 해양관광 1번지로 국내 천일염의 70%를 생산하고 있으며 면적은 서울시와 비슷하고 생명의 보고인 갯벌을 포함하면 서울시 면적의 22배에 달하는 광활한 면적으로 신안군 전체가 유네스코 생물권보전지역으로 지정되어 있는 아주 매력적인 곳입니다.

박해육 소장 불명예 퇴진을 딛고 무소속으로 8년 만에 신안군 수장으로 재입성하는 소설 같은 정치 스토리로 화제를 모았는데 8년 동안의 근황을 여쭙 봐도 되겠습니까?

고길호 신안군수 선거에 출마한 이래 낙선한 경험은 없지만 저의 불찰로 민선 4기 군수로 당선되고도 취임하지 못했습니다. 당시 저를 지지해준 군민에게 지금도 미안한 마음을 갖고 있고 민선 6기 다시 기회를 준 것은 신안발전을 통한 보은할 기회를 준 것이라 믿고 배전의 노력을 기울이고 있습니다.

8년의 시간이 결코 길지만은 않았습니다. 저 나름대로 신안발전을 위한 큰 그림을 그렸습니다. 채색만 하지 않은 그림, 그러니깐 신안을 데생 했다 할까요? 민선 6기 로드맵이 공백기에 완성된 게 사실입니다. 일차원적인 비유지만 8년의 시간이 저와 신안발전을 위한 알토란같은 시간이었다. 이렇게 말씀드리고 싶습니다.

박해육 소장 아주 알차게 8년을 보내신 것 같네요. 그럼 그때 그리셨다는 신안발전의 밑그림에 대해서 말씀해 주시겠습니까?

고길호 신안군수 예! 사실 섬에서 바다와 싸우며 시름에 겨운 삶을 살아가는 군민들을 생각하면 마냥 자성의 침묵을 그려낼 수만은 없었습니다.

“신안의 꿈! 새로운 시작!”을 민선 6기의 군정 목표로 “총체적으로 열악한 정주환경과 빈곤이라는 섬의 애환을 반드시 우리시대에 극복한다”는 꿈을 이루기 위한 기틀을 세우는데 역점을 두고 4대 핵심전략을 수립하였습니다.

첫째, 신안의 꿈을 위한 첫걸음으로 성장동력의 기반을 조성하는데 총력을 기울인다는 계획입니다.

최우선적으로 신안군 전 관내가 타 지역 경유 없이 자유롭게 소통되고 섬들이 하나 되는 신안의 꿈을 담은 21C 해양실크로드 프로젝트입니다.

신안군의 해양실크로드는 압해읍~암태면~비금면~도초면~하의면~신의면~장산면으로 이어지는 국도 2호선의 동서축과 지도읍~증도면~자은면~팔금면~안좌면으로 이어지는 지방도 805호선의 남북축이 교차되는 십자형 도로망입니다.

국가 재정여건상 장대형 교량건설이 어려운 암태~비금 구간은 군도 8호선 연장구간(안좌 한운~도초 도락)으로 대체 건설하고 증도~자은 구간은 로드페리를 도입하여 실현가능한 대안으로 추진하는 사업입니다.

건설 중인 새천년대교, 임자대교, 안좌~자라, 하의~신의 연도교는 조기 완공토록 하고, 농어촌도로 이상의 기간도로는 확포장을 조속히 마무리 하여 물류기반을 구축할 계획입니다.



쉽게 말해 섬과 섬, 섬과 육지를 연결하는 즉 바다에 길을 놓아 수백 년 이어온 단절의 설움도 끝내고 농수축산업과 관광을 융합한 6차산업의 토대를 마련하기 위해서 반드시 필요한 사업입니다.

또한 미래 100년 대계를 위한 3대 마스트플랜을 마련 중입니다. 하늘 길을 열어줄 흑산공항 개항대응 종합계획과 바다 길을 이어줄 새천년대교 개통대응 종합계획 그

리고 신안의 비전과 개발구상을 마련할 종합발전계획을 수립하고 있습니다.

둘째, 비교우위의 자원을 기반으로 하는 산업을 육성하여 지역 경쟁력을 향상시키고
주민의 소득을 높이는 계획입니다.

민선 3기에 야심차게 추진했던 해양 레저산업, 수산물 위판장, 낙지 연구소 등 신안
군 선도적 산업들이 타 지역으로 선정 추진되어 아쉬움이 많았습니다. 비교우위의 자
원을 기반으로 하는 사업이 타 지역에서 추진되면 개발비용의 증가, 사업효과의 감
소, 지역적 갈등 표출 등 국가적으로도 큰 손실입니다. 전액 군비를 투입해서라도 반
드시 지역자원 사업을 추진하겠습니다.

대외 경쟁력을 갖춘 선도품목 개발, 권역별 특성에 맞는 농축산업을 집중적으로 육
성하는 실행계획을 수립하여 고소득이 가능한 지역을 만드는데 최선을 다할 계획입
니다. 수산업도 전복, 낙지, 해조류 등 경쟁력 있는 수산물의 기술 보급, 가공시설
집적단지, 산지거점 유통시설 확충 등 체계적으로 수산 경쟁력을 키워 나갈 계획입니
다. 신안 천일염은 세계적 경쟁력 확보를 위해 대한염업조합, 농협, 생산자, 군이 협
의하여 천일염수매사업을 도입하고 생산·판매·유통 체계를 구축 할 것입니다.

셋째, 문화 관광자원을 확충하고 국내외 관광객을 유치하여 가고 싶은 섬 가꾸기에
최선을 다한다는 계획입니다.

문화관광자원의 확충을 위해 홀리랜드 및 예술의 섬 김환기 미술관 건립, 하의 해양
테마파크, 세계 생태수도 섬 등을 조성하고 자연과 사람이 함께 공존하는 신안의 깃
벌을 유네스코 생물권보전지역으로 지정하여 체계적으로 관리하겠습니다.

대중국 관광객 유치를 위한 분재원, 해치공원, 암석공원, 고동전시관, 유리공예공

원, 2,400억 원 규모의 경정장 건설 등 관광인프라를 구축하고 한중 FTA 체결에 따른 농축수산물 판매를 위하여 인구 150만 명의 북경시 대흥구와 교류협력 및 관광우호 교류협약을 체결하여 신안군 출장소를 개설하는 등 천일염 등 농수산물 수출에도 심혈을 기울일 계획입니다.

또한 관광을 위한 관상수종, 기후변화에 대응한 미래수종, 소득을 높이기 위한 특화수종 등 경제수종을 최우선적으로 보급하는 녹화종합계획을 수립하여 신안군 전체를 관광자원화 할 계획입니다.

넷째, 헌신의 가치가 존중 받는 복지를 실현하고 군민의 대통합을 이루어 내적으로도 신안군의 성장이 성숙되도록 하겠습니다.

민선 6기 신안군은 행복한 복지와 군민의 통합을 가장 기본적으로 갖추어져야 할 행정의 최우선적 가치로 선정하고 이를 적극 추진할 계획입니다. 그동안 부패와 부정의 고리를 타파하고 깨끗하고 군민과 지역에 헌신하는 행정을 위해 인사와 공사 비리를 근절하고 투명한 행정을 모범적으로 실천하겠습니다.

섬 인구의 고령화 및 독거가구의 증가에 따라 문화·보건·생활공간을 집약적으로 배치하는 종합복지의 필요성을 인식하고 맞춤형 종합복지 센터를 전 읍면에 구축하겠습니다. 다



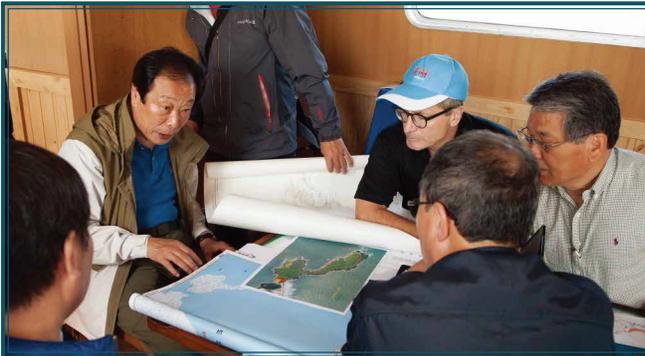
문화 가족 지원센터를 건립하고 기초생활수급자, 소년소녀 가장, 장애인 등 사회적

취약 계층이 목표와 비전을 가지고 사회에 성공적으로 정착할 수 있는 정책을 시행하고 전 주민의 평생교육을 진흥하여 내적 성장을 도모할 계획입니다.

이러한 모든 계획들이 성공적으로 이루기 위해서는 저 혼자 힘으론 힘들다는 것을 잘 알고 있습니다. 군민들의 도움도 받고 국회의원 그리고 중앙부처 관계자들과 돈독한 관계유지로 사업반영과 예산확보 활동을 전방위적으로 전개하여 창군 이래 금년 예산이 5천억 원이 넘었습니다. 이러한 군정 핵심과제들이 충실히 완료된다면 신안군은 긴 잠에서 깨어나 실로 신안 중흥의 시대가 온다고 자부합니다.

박해육 소장 천여 개의 섬을 간직한 신안군! 나뭇 섬 전문가이신데 섬 개발이나 발전에 대한 군수님만의 철학이 있으시면 말씀해주시겠습니까?

고길호 신안군수 아주 좋은 질문을 주셨는데 저는 섬 전문가는 아니고 그냥 섬사람입니다. 얼마 후면 흑산도에 소형 공항건설을 위한 첫 삽을 뜨게 됩니다. 환경보전에 역점을 두고 집중적 개발을 통해 효과를 극대화할 계획입니다.



바다는 하루에도 몇 번이고 표정을 바꿉니다. 1년의 1/3은 풍랑주의보로 섬 주민들은 발이 묶입니다. 기상 때문에 아파도 병원에 갈 수 없는 운명의 굴레 안에서 살아가고 있습니다.

다. 자치단체 예산으로 섬 주민들의 이동권리 보장과 상수도 시설, 의료시설 등 정주 여건 개선을 위한 사업은 여력이 없습니다. 국가에서 최소한 섬 주민들의 생존권 보장을 위한 특별법 제정과 도서의 미래발전을 위한 제도개선이 절실히 요구되는 이유입니다.

아울러 최근 국가 간 섬을 두고 영유권 분쟁이 잦아지고 있는 걸 삼척동자도 알고 있습니다. 무슨 말씀이신지 아시죠? 국토 끝섬인 독도나 가거도는 이제 관광지에서 한 나라의 국가방위를 책임지고 있는 전략적 요충지임에도 불구하고 아직 정부의 인식은 미흡한 것 같습니다. 무엇보다 정부에서 진정성을 갖고 국토방위나 미래 먹거리인 해양자원의 확보 측면에서 접근할 때 진정한 섬이 지닌 가치와 의미가 살아날거라 확신합니다. 후회하면 이미 늦습니다. 신안은 대한민국의 섬이 아니라 대한민국의 미래입니다.

박해육 소장 섬에 대한 애정과 열정이 느껴지네요. 군수님 현재의 한국 지방자치를 어떻게 보고 계시는지 들려주시겠습니까?

고길호 신안군수 지방자치가 1991년 부활된 이래 어느덧 사람나이로 치면 성년을 넘어섰습니다. 성년이면 법정대리인 없이 모든 행위를 할 수 있는 나이임에도 불구하고 아직 우리나라 지방자치의 현재모습은 어떻습니까?

자치단체 스스로 행할 수 있는 것들이 아직도 많이 제한되어 있고 제약도 많은 게 사실이잖아요. 단언컨대 현재의 틀에서는 금수저 자치단체만 살아남게 되어있습니다. 도서로 형성된 신안을 놓여촌 시군과 한 시루에 담아 평가하는 것은 아주 그릇된 오류입니다. 그동안 문제점, 즉 고름만 키웠을 뿐 규제와 모순을 과감하게 도려내지 못

한 아쉬움이 있습니다.

지금이라도 중앙정부가 현재의 지방자치 개선방안을 위해 고민하고 자치단체와 머리를 맞댄다면 국가도 부강해지고 자치단체도 강해지지 않을까 생각해봅니다.

박해육 소장 군수님 풀뿌리 지방자치의 문제점으로 항상 거론이 되는 미약한 행정권한 특히 인사권에 대한 견해를 밝혀주시겠습니까?

고길호 신안군수 결론부터 말씀드리자면 지방자치가 활성화되려면 지방자치단체는 그 지역 및 주민구성 등과 관련한 특수성을 반영할 수 있는 조직을 설치할 수 있는 조직자치권 보장이 필수입니다.

그러나 현실은 그렇지 않습니다. 지방자치단체의 『행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』에 의해 중앙정부에서 모든 지방자치단체에 매우 구체적이고 획일적 조직 및 인력설계 기준을 강요하고 있습니다.

이로 인해 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 되어 종국적으로 피해자는 군민입니다.

특히나 섬으로 형성된 저희 신안군은 여타 농어촌 시군과는 매우 다른 행정환경이 존재하나 중앙에서의 획일적인 잣대로 눈금을 평가하고 있어 그 특수성을 반영할 방법이 없습니다. 이를 개선하기 위해서는 중앙정부의 관여는 최소화하고 지방자치단체의 독자성은 최대한 보장되어야 할 것입니다.

지방자치단체의 특성에 맞는 조직 및 인력운용구조를 각 지방자치단체가 직접 만들

어내고 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하고 전문 인력을 기용하여 적극적으로 추진하도록 함으로써 지방의 조직 및 인력쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있다 생각합니다.

박해육 소장 군수님 끝으로 지방자치 실현을 위한 재정상의 문제점은 무엇입니까?

고길호 신안군수 지방자치 도입 후 20년이 지난 현재 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도는 지속적으로 하락하고 있으며 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 우리 군을 포함하여 전국에 78개에 이르고 전체 지방자치단체 중 6개를 제외한 대부분의 자치단체가 기본적인 행정수요에 대한 비용을 국가로부터 지원받고 있을 정도로 자치단체의 재정상황이 매우 심각하다고 할 수 있습니다.

지방자치 초기에는 자치단체에서 무리한 건설사업 등 방만한 재정운영으로 재정 악화를 초래하였으나 최근에는 지방자치단체에서 재정력 향상을 위해 세출규모 및 지방보조금 등 선심성 예산편성을 축소하고 지방채 조기상환 등의 노력을 기울이고 있으나 재정여건은 여전히 어려운 상황입니다.

이는 자체수입이 감소한 이유도 있겠으나 그보다는 국고보조사업의 매칭 비율 증가 및 중앙주도의 감세정책과 복지지출 증가 등 중앙정부 중심의 자세 및 재정정책이 지방재정을 악화시키는 주요 원인이라 할 것입니다.

진정한 지방자치 구현을 위해 현재 정부가 가지고 있는 지방자치단체의 행정 및 재정에 관한 결정권을 자치단체 스스로 결정·수행하도록 추진하여 지역 내에서 발생하는 공공서비스의 공급을 위한 자원 조달과 지출에 관한 의사결정을 자치단체에서 주도적으로 처리할 수 있는 권한이 주어져야 합니다.

이를 위해 이론적으로는 국가재원의 지방전환이 필요해 보이지만 단순전환은 지방간 재정불균형을 더욱 심화시킬 수 있으므로 대부분의 지자체가 교부세 등을 통해 지원받고 있는 지방재정 조정제도의 재원을 큰 폭으로 증대시켜 적절한 배분을 통해 지방자치의 틀을 마련하는 반면 지방재정을 악화시키는 국고보조사업을 감소하여 매칭펀드에 따른 지방비 부담을 줄여나가야 할 것입니다.



또한, 중앙과 지방자치단체 간 상생을 위한 협력기구를 설치하여 조세 및 재정정책 등 지방재정이 수반되는 법령 등을 개정할 때 자치단체의 의견이 반영되어야 할 것입니다.

지방자치가 시작된 지 20년이 넘어가는 시점에서 지방재정의 악순환을 막기 위해 정부와 지방자치단체가 서로 협력하여 중앙-지방 간 재정관계를 재설계하고 지방자치단체의 자체재원을 확충하여 국민의 기본권이 바로 서는 지방자치 제도가 실현될 때 강인한 지방자치단체 건설을 통해 부강한 국가로 거듭날 수 있을 것입니다.



윤영근
한국지방행정연구원
수석연구원

4.13 총선 공약을 통해 본 지방자치

1. 들어가며

4.13 총선은 기존 양당 중심에서 벗어나는 제3당의 등장과 여소야대라는 결과로 끝이 났다. 4.13 총선의 정치적 의미에 대해서는 이미 여러 언론을 통해 많이 다루어졌다. 그러나 총선과 지방자치에 대해서는 거의 관심을 두지 않고 있다. 이는 지방선거가 별도로 치러지기 때문으로 볼 수도 있지만, 사실상 오늘날 정책 이슈는 대선, 총선, 지방선거를 구분하지 않는 특징이 있다.



국민일보. 2016.1.28. (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010300800&code=61111111&sid1=pol>)

위 사진은 이번 총선에서 누리꾼들의 관심을 끈 ‘현수막 전쟁’의 한 모습이다. 누리과정의 확대는 지난 대선의 선거 공약이었으나, 실제 누리공약의 집행과정에서 그 부담을 직접적으로 떠안고, 논란의 중심에 선 것은 지방자치단체와 교육감이었다. 이처럼 대선, 총선에서 등장하는 많은 공약이 지방과 무관한 중앙정부만의 공약은 아니며, 집행과정에서 필연적으로 자치단체에 영향을 미치게 된다. 특히 복지공약의 대부분은 집행과정에서 자치단체에 재정적, 행정적 부담을 안기고 있다.

대선 다음으로 중요한 정치적 이벤트인 총선은 각 정당들의 지방자치에 대한 입장을 확인할 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 이를 통해 어떤 이슈들이 정치권에서 공감대를 얻고 있는지, 대립적인 이슈는 무엇인지, 앞으로 지방자치 확대를 위해 어떤 이슈들을 지속적으로 제시해야 하는지에 대한 정보를 얻을 수 있다.

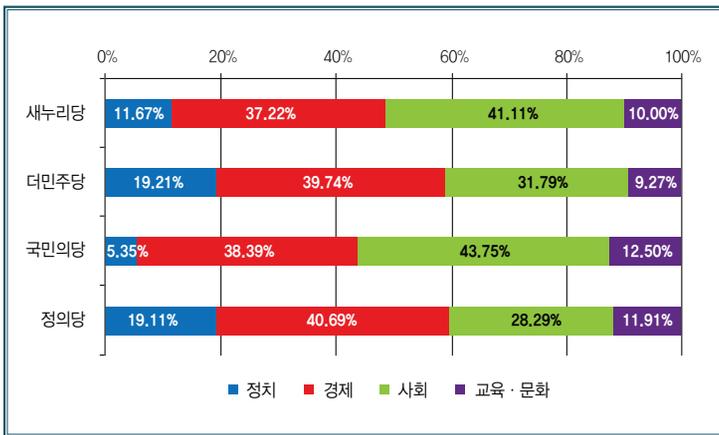
이 글은 4.13 총선의 정당별 공약을 평가하기 위함이 아니다. 다만 새누리당, 더불어민주당, 국민의당, 정의당 등 주요 4개 정당들이 공식적으로 발표한 4.13 총선 공약의 개략적인 경향을 파악함으로써, 4.13 총선이 갖는 지방자치에의 함의를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같이 정치, 경제, 사회, 교육·문화별로 4개 정당의 총선 공약집에 나타난 모든 공약을 다시 분류하였다. 분류기준은 다음과 같다.

지자체 정책사업규모	지자체 정책사업규모
정치	정치·행정 개혁
	통일, 국방, 외교
경제	재정
	고용·노동
	지역개발
	경제정의
	산업
사회	복지
	안전·환경
교육·문화	교육제도·환경
	문화·예술

<표 > 4.13총선 공약분류 기준

공약집 내에서 중복된 공약은 하나로 집계하였으며, 공약의 분류는 위 기준에 따라 필자가 판단하여 결정하였다. 예를 들어 각 정당들이 복지공약으로 제시하였어도 그 목적이 고용·노동의 개선이면 고용·노동 부분에, 경제정의의 목적이 강하다고 판단하면 경제정의에 분류하였다. 공약은 중앙당 차원의 공약만을 대상으로 공약집에서 소재목으로 처리된 것을 기본으로 하였고, 내용을 검토해 다시 나누기도 하였다. 이렇게 집계된 공약은 새누리당 180개, 더민주당 151개, 국민의당 112개, 정의당 403개였다.

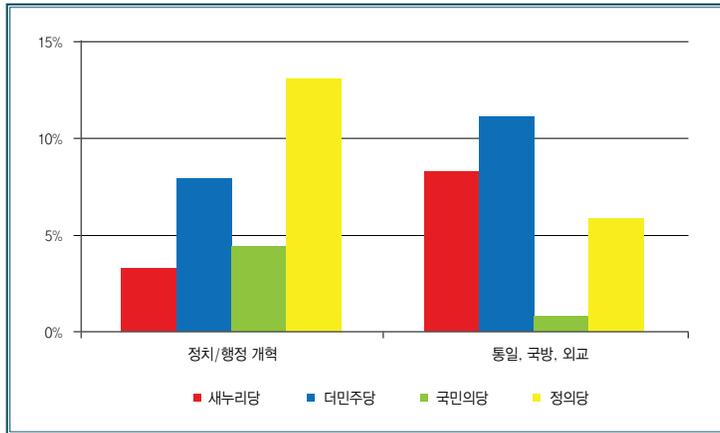
2. 주요 정당의 분야별 공약 비중



<그림 1> 정당별 공약 비중

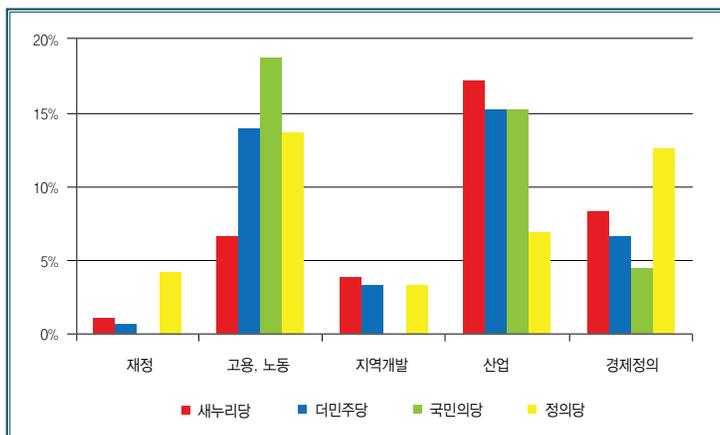
1) 이하에서는 편의상 '더민주당'으로 표시하였다.

위 그림은 각 정당의 4.13 총선 공약에서 정치, 경제, 사회, 교육·문화 공약이 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 정당별로 차이는 있으나 전체 공약의 70~80% 정도가 경제와 사회 분야 공약으로 나타났다.



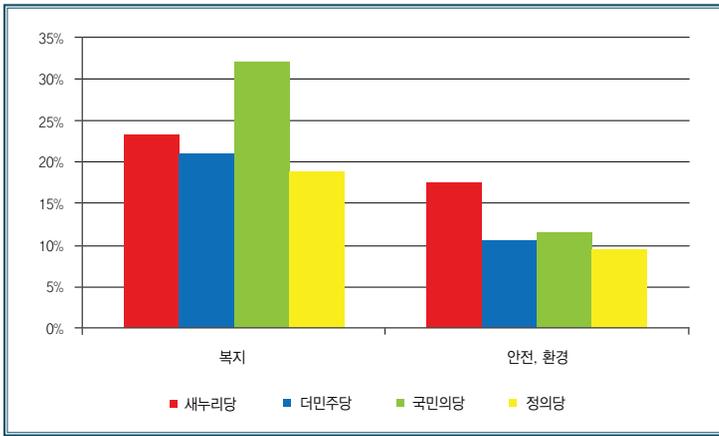
<그림 2> 정당별 정치분야 공약 비중

정치분야에서는 정의당의 정치/행정개혁 공약이 두드러진 특징이 있었다. 정치분야에서 각 정당은 공통적으로 국회개혁을 제시하였다. 그러나 지방자치 제도 같은 직접적인 지방자치 공약은 큰 비중을 차지하지 못하였다. 지방자치분야 공약의 세부 내용은 뒤에서 다시 정리한다.



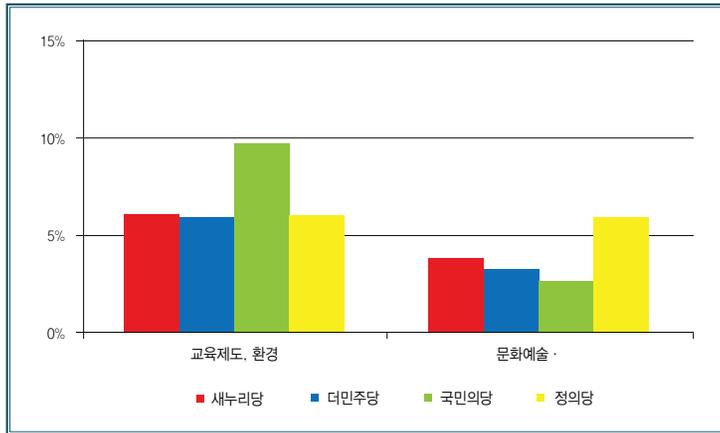
<그림 3> 정당별 경제분야 공약 비중

경제분야 공약의 대부분은 고용/노동과 산업관련 공약이었다. 특히 청년일자리 관련 정책공약이 다수 제시되었고, 최근 사회적으로 관심이 높은 경제정의와 관련해서도 갑질 방지 같은 다수의 공약이 제시된 것이 특징이다. 다만 복지지출 증가 등으로 인해 발생하는 재정문제 해결에 대해서는 정의당을 제외하고는 직접적인 공약을 제시하지 않았다.



<그림 4> 정당별 사회분야 공약비중

사회분야의 복지 공약은 여성, 아동, 노인, 장애인, 다문화, 주거 등 광범위한 공약들을 각 당이 공통적으로 제시하고 있어 표면적으로는 차별성을 찾기는 어려웠다. 그러나 지원범위에서는 유사한 공약이라도 정당별로 차이가 있었다. 복지공약의 대상이 결국 지역주민이라는 점에서 복지 확대 경향은 자원조달과 행정인력 배치 등의 문제로 인해 향후 자치단체의 부담과 중앙-지방 간 갈등을 불러올 가능성이 있다.



<그림 5> 정당별 교육·문화분야 공약 비중

교육문제는 취학 자녀를 둔 유권자들의 큰 관심사라 할 수 있다. 특히 각 당은 공통적으로 고교까지의 무상(혹은 의무)교육을 제시하였다. 단계적으로 실시하느냐 아니면 전면 실시냐의 차이만 있는데, 교육자치를 실시하고 있는 현실에서 초중등 교육과정의 개편과 지원문제는 누리과정 확대와 유사한 재정적 문제를 불러올 가능성이 크다고 하겠다.

3. 지방자치 공약 비교

□ 지방자치제도

새누리당	더민주당	정의당
<ul style="list-style-type: none"> • 50만, 100만 대도시 행정권한 강화 • 지방일괄이양법 제정 • 자치경찰제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권 강화(지방이양일괄법) • 실질적인 지방자치 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권특별위원회 - 중앙지방 협의체 - 자치권 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 50만 이상 특례시, 100만 이상 특정시 명칭 부여 - 읍면동 단위 주민자치회 - 지방의회 권한, 전문성 강화 - 경계조정 전담기구 - 주민참여예산 제도화 • 자치경찰제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방협력회의 제도화 • 사회보장제도 사전협의 조정제도 폐지 • 사무이양 및 자치행정권 확대 • 자치인사·조직권 강화 • 자치입법권 강화 • 자치경찰제 도입 • 정당명부식 비례대표제 확대 등 지방선거제도 개선 • 인사청문회 도입, 감사위원회 설치 등 지방의회 권한 강화 • 지방의회 역량강화 • 주민직접참여제도 확대 및 요건 강화 • 주민참여활성화 • 읍면동 주민자치회 직선제 도입

<표 2> 정당별 지방자치 공약

지방자치제도에 대한 직접적인 공약은 새누리당, 더민주당, 정의당만 제시하고 있다. 먼저 새누리당은 50만·100만 대도시의 행정권한을 대폭 강화하는 대도시 특례 확대를 제시하였다. 이는 기존 중앙부처, 도에서 처리하던 사무를 대도시가 직접 처리할 수 있도록 사무특례를 대폭 확대한다는 것이다. 또 지방이양 결정 후 아직까지 법령개정이 되지 않은 사무를 대상으로 사무이양에 따른 인력 및 재정지원을 담은 「지방일괄이양법」의 제정, 기초자치단체에 자치경찰제 도입도 약속하였다.

더민주당 역시 새누리당과 동일한 목적으로 「지방이양일괄법」의 제정과 자치경찰제 도입을 제시하였다. 또 실질적인 지방자치 기반구축을 위해 국회에 법안심사권을 가진 ‘지방분권특별위원회’를 상설화, ‘중앙-지방 협의체’, 자치입법권과 자치조직권

같은 지방자치권의 확대, 특례시와 특정시 제도, 읍면동 단위 주민자치회, 지방의회
의 권한과 전문성 강화, 경계조정 전담기구 설치, 주민참여예산 제도화 등 광범위한
공약을 제시하였다.

정의당 역시 더민주당과 유사한 맥락에서 지방자치 강화를 공약으로 제시하였다. 차
별화된 점은 지방자치단체가 독자적으로 추진하는 사회보장제도에 대해 중앙정부와
의 사전협의·조정제도 폐지, 정당명부식 비례대표제 확대 등 지방선거제도의 개선,
주민직접참여제도 확대, 읍면동 주민자치회 직선제 도입 등이다.

□ 지방재정

새누리당	더민주당	정의당
<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 확충, 건전성 강화 -카지노 등 레저세 과세대상 추가 -비과세·감면 정비 -대규모 투자사업에 대한 사전·사후 관리체계 정비 -재정정보 투명 공개 -지출건전성 확보를 위한 지방회계통계센터 운영 -행사·축제 총액한도제 -재정불균형 완화를 위한 재정조정제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 자립능력 향상 -국세·지방세간 세목 조정 -지방소비세 확대 -지방세 비과세·감면을 축소 -지방세 신세원 발굴, 정액세율 현실화 -지방교부세 상향 및 제도 개선 -국고보조사업 정비 -포괄보조금제도 도입 -사회복지비용 국고부담 강화 -무상보육 등 국고보조사업의 국고보조를 인상 -체납징수를 제고, 자치단체 자구노력 강화 -축제 등 예산낭비 근절 -재정위기관리제도 개선 -지방공기업 재무건전성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정부담심의위원회 강화 • 지방의회와 주민들의 참여와 감시로 예산낭비 근절 • 지방소비세 확대, 지역경제 연계 강화 • 중앙정부에 의한 지방세 비과세·감면 금지 • 지방교부세 법정률 인상 • 자치구에도 보통교부세 직접 교부 • 특별교부세 폐지, 재난안전교부세 증액

<표 3> 정당별 지방재정 공약

지방재정에 대해서는 새누리당은 재정확충과 건전성 강화에 초점을 두고 있다. 자주
재원 확충 방안으로 카지노 등 사행산업을 레저세 과세대상으로 추가하는 방안과 사
업목적을 달성한 비과세·감면의 대대적인 정비를 제시하였다. 새누리당은 지방자치
단체의 재정건전성과 형평성 강화를 강조하는데, 공약으로는 대규모 투자사업에 대

한 사전·사후관리체계 강화, 재정정보의 투명한 공개, 재정지출 건전성을 위한 전문 기구(지방회계통계센터) 운영, 자치단체 행사·축제의 총액한도제, 자치단체 간 재정 불균형 완화를 위한 재정조정제도 개선 등을 제시하였다.

새누리당과 달리 더민주당은 지방재정의 자립능력 향상에 무게를 두었다. 자주재원 확충을 위해 국세-지방세 간 세목조정, 지방소비세규모 확대, 지방세 비과세·감면을 축소 등을 공약하였고, 지방재정의 자주역량 제고를 위해 지방교부세율 상향 및 교부세 제도 개선, 국고보조사업의 정비, 실질적인 포괄보조금제도 도입, 사회복지비용의 국고부담 강화와 국고보조사업에 대한 국고보조를 인상을 제시하였다. 지방재정 건전성 강화를 위해서는 체납징수를 제고, 세출구조 조정을 통한 자치단체의 자구노력 강화, 축제 등 예산 낭비 근절을 위한 제도 개선, 재정위기관리제도 개선, 지방공기업 재무 건전성 관리 등을 제시하였다.

정의당은 더민주당과 유사한 입장에서 지방재정 확충과 재정자주권 실현을 가장 강조하였다. 차별적인 공약으로는 현재 유명무실한 ‘지방재정부담심의위원회’의 권한을 강화하여 중앙정부가 지방자치단체 부담을 수반하는 국고보조사업 시행 시 지방자치단체 협의체 의견수렴 등을 의무화하고, 필요에 따라서는 협의체에서 거부권을 행사할 수 있도록 한 것이다. 또 자치구에도 보통교부세를 직접 교부하도록 하고, 지자체 길들이기에 악용된다는 비판을 받는 특별교부세는 폐지하고 재난·안전관리교부세로 하여 재원을 증액할 것을 제시하였다.

□ 교육자치

새누리당	더민주당	정의당
<ul style="list-style-type: none"> • 교육감직선제 개혁 -현행 제도는 선거비용, 단체장과의 갈등, 국가정책과의 부조화 등의 문제 -공동등록형 주민직선제, 러닝메이트제 등 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육자치와 지방자치의 연계·협력 강화 -현행 교육자치 유지인지 직선제 전환인지는 명확하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘지방교육자치 존중’ 표현 -현행 제도 유지인 것으로 판단

<표 4> 정당별 교육자치 입장

자치단체장과 교육감을 별도로 선출하는 현행 지방교육자치에 대해서는 논란이 있다. 특히 누리과정 확대를 둘러싼 중앙정부-자치단체-교육감의 상호 대립으로 인해 한편에서는 교육자치의 폐지를 주장하고 있다. 교육자치에 대해 새누리당은 교육감 직선제 개혁을 명시적으로 밝혔다. 현행 교육자치가 선거비용 문제, 단체장과의 갈등, 국가정책과의 부조화 등으로 인해 개혁이 필요하다는 입장이다. 대안으로는 공동등록형 주민직선제, 러닝메이트제 등을 제시하였고, 총선 직후 전문가를 중심으로 개혁TF를 구성하여 방안 마련을 계획하였다.

국민의당과 정의당은 현행 교육자치를 유지할 것인지 지방자치와 통합할 것인지에 대해 명시적으로 밝히지는 않았다. 더민주당의 경우 ‘교육자치와 지방자치의 연계·협력을 강화한다.’라고 밝히고 있으나 이것이 현재의 교육자치를 유지하는 것을 전제로 하는지, 아니면 새누리당처럼 직선제 방식의 변화까지 염두에 둔 것인지는 공약 상으로는 불분명하다. 정의당은 교육공약에 ‘지방교육자치 존중’이라는 표현이 등장하는 것으로 보아 현행 교육자치 유지 입장에 있는 것으로 판단된다.

4. 시사점

예상했던 것처럼 사회분야의 복지와 교육관련 공약 다수는 지원확대를 내세우고 있다. ‘공약(公約)은 공약(空約)’이라는 비난도 있지만, 일단 공약이 실행되는 순간부터는 대부분의 집행이 지방에서 이뤄지기 때문에 지방자치단체의 재정과 행정적 부담을 가져올 가능성이 있는 총선 공약들을 공약(空約)으로만 치부하기는 어렵다. 이는 고용촉진, 산업진흥 등 다른 공약도 마찬가지다.

정책 집행의 많은 부분을 담당하는 만큼 지방분권에 대한 목소리가 높는데, 4.13총선에서도 다수의 지방자치 공약이 제시되었다. 정당들의 지방자치 공약들은 상호 유사한 측면이 있다. 이 공약들은 학계나 지방4대협의체 등을 통해 지속적으로 제기되

있던 것들이지만, 일각에서 주장하는 분권형 헌법개헌 등 헌법적 차원의 제도개혁 공약은 없었다. 그러나 지방이양일괄법, 자치권 확대, 자치경찰제, 지방재정 확충 같은 공통적인 공약들에 대해서는 여야 정당 간에도 어느 정도 공통된 인식이 있음에 주목할 필요가 있다. 교육자치는 여야 간 민감한 주제이며, 다음 지방선거 전에 다시 핫이슈가 될 가능성이 있다. 따라서 지방자치의 발전을 위해서는 대선 혹은 총선의 공약과 지방자치가 별개의 영역이 아니라는 인식을 갖고, 지방자치 발전을 위한 정치적 지지를 얻어나가는 노력을 계속해야 한다.



이승모
지방행정연수원 교수

4·13 총선과 지방자치

1. 지방자치 발전을 위한 20대 ‘총선’의 의의

제 20대 국회 구성을 위한 4·13 총선이 끝났다. 15대 총선 이후 20년 만의 원내 3당 체제와 16대 국회 이후 16년 만의 여소야대 정국이 탄생했다. 야당이 국정운영의 주도권을 갖게 됐지만, 과반 의석을 차지하지 못한 정당들 간의 치열한 경쟁과 협력이 예상된다.

일반적으로 총선은 국가의 살림살이를 담당하는 국회의원을 선출한다는 점에서 지역의 살림살이에 관한 지방자치와는 일정한 거리가 있어 보인다. 하지만 총선을 통해 선출·구성하는 국회의원과 국회는 지방자치와 밀접한 관계가 있다. 첫째, 지방자치의 구체적인 제도적 장치는 국회가 심의·의결하는 법률에 의해 결정된다. 지방자치에 대한 국회의원의 태도는 지방자치 발전의 핵심적인 요인이다. 둘째, 현행 국회의원 선거는 한 지역구에서 한 명의 대표자를 선출하는 소선거구제를 채택하고 있다.

국정을 담당하는 국회의원과 지방자치 책임을 책임지는 단체장 및 지방의원들이 동일·유사한 관할구역과 유권자 집단에 의해 선출되고, 이들을 대표한다. 셋째, 존재논란이 뜨겁지만, 현행 지방선거는 정당공천제를 채택하고 있다. 한편으로는 정당을 매개로 지역발전에 관한 정책적 정향이 공유된다. 다른 한편으로는 대부분 국회의원이 겸직하고 있는 지역위원장이 지방선거 공천에 막대한 영향력을 행사하기 때문에 단체장 및 지방의원과 국회의원 간의 수직적 관계가 형성된다.

20대 총선이 치러진 올해는 지방의회가 부활한 지 25년이 되는 해이며, 단체장에 대한 주민직선을 통해 지방자치에 도입된 지 21년이 되는 해이다. 그 동안 한국의 지방자치를 두고 일부에서는 지방토호의 발호와 지방권력의 부패, 지역 불균형의 심화 등을 이유로 폐지론을 제기하기도 했다. 하지만, 민주주의의 신장과 시민교육 활성화, 시민사회단체의 성장과 지역사회의 역할 증대, 지역자원의 적극적 활용과 지역적 특성을 고려한 지역발전, 상향식 국가변화와 위험의 분산, 주민생활과 밀접한 행정서비스의 확대, 그리고 지역의 주체로서 주민의 등장과 정립 등 다양한 성과를 거둔 것도 부인할 수 없는 사실이다. 물론 지방자치가 만병통치는 아니며, 선택의 문제이기도 하지만, 한국사회에서 지방자치와 분권은 이제 거스를 수 없는 시대정신의 한 축이다.

한국의 지방자치는 부활 이후 성년이 되었지만, 여전히 막강한 중앙집권적 시스템으로 인한 한계와 제약 속에서 ‘반쪽 자치’, ‘2할 자치’ 등의 이름으로 어려운 길을 가고 있다. 이런 상황에서 20대 총선은 보다 새로운 도약을 위해 지방자치의 패러다임을 바꿀 수 있는 도전이자 기회의 장이었다.

2. 지방자치제도 개혁 요구와 각 당의 공약

총선을 앞두고 보다 성숙한 지방자치 실현과 지방자치의 근본적 발전에 대한 기대를 모아 사회 각계에서 지방자치와 지방분권을 위한 개선과제들을 발표하고, 각 정당에

총선 공약으로 제시할 것을 요구했다.

직접적으로 총선 공약화를 요구한 것은 아니지만, 대통령 소속 지방자치발전위원회는 2014년 12월, 성숙한 지방자치, 행복한 지역주민이라는 비전하에 4대 기본방향 20개 추진과제로 구성된 지방자치발전종합계획을 발표했다. 첫째, 강력한 지방분권 기초 확립과 실천 과제로 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 특별지방행정기관 정비, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립, 둘째 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 과제로 지방재정 확충 및 건전성 강화, 지방선거 제도 개선, 지방의회 활성화 및 책임성 제고, 지방자치단체 평가제도 개선, 지방자치단체 간 행정협력체제 정립, 셋째 주민중심 생활자치·근린자치 실현 과제로 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도 개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 넷째 미래지향적 지방행정체제 구축 과제로 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 대도시 특례제도 개선, 지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 도의 지위 및 기능 재정립, 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴 등이다.

전국시도지사협의회는 제 20대 총선 공약으로 지방분권 관련 4대 분야 14개 과제의 반영을 제안했다. 첫째, 자치제도 개편 분야의 6개 과제는 자치조직권 확대, 권한의 지방이양 및 사무구분체계 정비, 특별지방행정기관 지방이관, 지방자치-교육자치 일원화, 자치입법권 확대, 광역-기초 자치경찰제 도입, 둘째 지방재정 확충 분야의 4개 과제는 지방교부세율 인상, 지방소득·소비세 확대, 국고보조사업 구조조정, 지방세 과세대상 확대 등 신세원 발굴, 셋째 지방자치단체 국정참여 강화 분야의 3개 과제로는 중앙-지방 협력회의 설치, 지방재정부담 완화를 위한 지방참여 보장, 국회 지방분권특별위원회 설치, 마지막으로 지방분권 개헌 분야에서 중앙-지방 권한의 명확화이다.

전국시장·군수·구청장협의회와 전국시·군·자치구의회의장협의회는 제 20대 총선 공약 요구사항으로 ① 지방재정의 실질적 확충(국세의 지방 이양을 통한 지방세 확

대, 지방소비세 비율의 단계적 확대, 지방소득세의 3% 단일 비례세율 적용 및 세무 조사권 확보, 지방교부세 법정율 21%로 확대, 국고보조사업의 포괄보조금제 도입), ② 기초지방선거 정당공천제 폐지, ③ 중앙-지방(4대 협의체) 간 협력회의 설치, ④ 시·군·구에 주민생활 밀착형 자치경찰제 도입, ⑤ 지방자치와 교육자치의 일원화, ⑥ 자치입법권의 실효성 확보(조례제정 범위를 법령에 위배되지 않는 경우로 확대), ⑦ 지방조직의 정원 및 기구 자율성 확대, ⑧ 국회에 ‘지방자치 상설특별위원회’ 설치, ⑨ 지방분권형 헌법 개정(헌법 제 1조에 지방분권형 국가 명시 및 자치행정·재정·조직권 관련 규정 명문화, 국회에 지역대표자로 구성된 상원의회 도입 명문화 등)을 제시했다.

이외에도 지방자치단체장들의 연구모임인 목민관클럽은 지방분권 7대 과제를 제안했다. 중앙-지방 협력회의 설치·운영, 지방자치법 개정을 통한 자치입법권 강화, 기관위임사무 폐지 및 사무배분 사전검토제 도입, 자치기구 및 정원 운영의 자율권 강화와 주민참여제도 강화, 국세 대비 지방세 비율을 현행 8:2에서 6:4로 확충, 지방분권형 헌법 개정, 그리고 국회 내 상설 지방분권특별위원회 설치가 그것이다. 참여연대는 2016 총선에서 각 정당이 공약으로 채택할 것을 촉구하는 52개 정책과제를 발표하면서, 지방자치와 관련하여 지방자치권과 지역복지 수호를 위한 사회보장기본법 개정(사회보장제도 신설·변경시의 협의조정제도 폐지와 지방교부세 감액조항 폐지), 예산부터 국가가 책임지는 보육 및 유아교육(0-5세 보육 및 육아교육 예산의 국가책임), 정당설립 요건 대폭완화(플뿌리 지역을 기반으로 한 정당의 출현 가능), 검찰 통제 위한 지방검사장 주민직선제 도입 등을 제시했다.

<20대 총선의 정당별 지방분권 공약>

국가명	공약
<p>새누리당</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 자주재원 확충: 사행산업에 레저세 과세, 비과세·감면 정비 • 지자체 재정건전성 및 형평성 강화: 대규모 투자사업 관리 강화, 지방회계통계센터 운영 활성화, 지자체 행사·축제 총액한도제 도입, 재정조정제도 개선 • 지방일괄이양법 제정: 20개 부처, 109개 법률, 633개 이양대상 사무의 이양에 따른 인력·재정 지원 • 대도시 특례 확대: 50만 및 100만 대도시 행정권한 대폭 확대 • 기초자치단체 자치경찰제 도입, 교육감 직선제 폐지
<p>더불어민주당</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의 세종시 이전 • 국토균형발전 추진: 지역특화 국가전략산업클러스터 지정 및 지원, ‘국토균형발전 시도지사협의회’ 설립 • 기업 지방이전·투자 촉진: 지역별 주력산업 및 지역연고산업 육성 • 자주재원 확충 통한 세수기반 강화: 국세-지방세 간 세목조정, 지방소비세 규모를 부가가치세의 20% 이상으로 확대, 지방세 비과세·감면율을 15% 이하로 축소, 지방세 신세원 발굴 및 정액세율의 현실화 • 이전재원 조정: 지방교부세율 상향, 실질적 포괄보조금제도 도입, 사회복지비용 국고부담 강화, 국고보조사업의 국고보조율 인상 • 지방일괄이양법 제정: 기능중심 사무 발굴·이양 추진, 규제완화 및 주민생활 불편해소 사무 중심 지방이양 • 국회 지방분권특별위원회 상설화(법안심사권) 및 중앙-지방협의체 설치·운영 • 자치권(입법·조직 등) 확대, 중앙·지방에 경계조정담당기구 설치, 지방의회권한 강화, 주민자치회 설치·운영 • 지방자치경찰제 도입, 교육자치와 지방자치 연계·협력 강화, 주민참여예산제 제도화 • 시민참여방송 지원, 지역미디어센터, 공동체 라디오 활성화, 방통위원 및 이사 선임시 지역인사 포함, 지역신문발전지원특별법을 일반법으로 전환, 지역신문발전위원회 권한 및 위상 강화 • 지역문화격차 해소: 작은도서관 확충, 실버극장, 권역별 스포츠체험센터 확대 설치

[Part.2 이달의 이슈와 포럼:논단]

<p>국민의당</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 지방자치발전특별위원회 설치, 중앙정부-지방정부 협력회의 상설 제도화 • 지방재정 확충: 국세의 지방이양 통한 지방세 확대 추진, 지방교부세 법정률 확대 • 지역격차 해소와 상생법 제정, 지역기반 미래산업정책 추진·지원, 수도권 집중 기능(공공기관, 대기업·금융 등)의 지방이전 촉진, 지방대학 육성 등 • 지역맞춤형 일자리 창출 고용센터 확대·지원 강화, 지역청년인재(30%) 할당제 도입, 지역형 사회적공유기업 설립·지원 확대, 미래사회 대비 지역발전전략 수립 포함 의무화
<p>정의당</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 산업기반 확충: 광역시도별 창조경제혁신센터와 중소기업지원센터 통합운영, 지역별 뿌리산업 육성, 지역기업 과학기술지원 네트워크 구축 및 지역별 특화대학 선별·지원 확대 • 지역발전특별회계 혁신: 총 재원규모를 정부지출 대비 4%로 확대, 포괄보조금제도 강화 등 • 중앙-지방협력회의의 제도화: 의무적 지방협의의 통한 정책결정, 지방재정 악화 사업에 대한 거부권 부여 • 지방재정부담심의위원회 강화, 사회보장제도 사전협의·조정제도 폐지 • 영유아 보육, 기초연금, 기초생활보장 사업의 국가책임제 • 지방소비세 전환율 20% 인상 및 배분기준 확대, 신규세원(지역개발세, 지역관광세 등) 발굴·과세권 부여 • 중앙정부의 지방세 비과세·감면 금지, 지방교부세 법정률 5% 인상, 자치구에 보통교부세 직접 교부, 특별교부세 폐지, 재난안전교부세 증액, 긴급재정관리제도 추진 중단 • 시도 공공의료벨트(국립대학병원-지방의료원-시립요양병원) 구성 및 모든 시도에 공공보건의료지원단 설치 • 자치행정권 확대: 국가:지방사무 비율의 6:4 조정, 중앙의 자치사무에 대한 조사·취소지시·사전승인권 폐지 • 자치인사·조직권 강화: 중앙의 과도한 인사권 제약 폐지, 기구·정원 기준 등의 조례 통한 결정 • 시군구 자치경찰제 도입, 주민참여예산제 확대 • 단체장 선거와 지방의원 선거 분리, 지방의원 비례대표 확대 및 연동형 정당명부제 도입, 고위공직자 인사청문회 도입, 지방의회 직속의 독립적 합의회 감사위원회 설치, 지방의회 직렬 신설 및 인사권 독립, 전문위원 확충, 의회조사처 신설 및 공동보좌관제 도입, 주민조례 제정·개폐 청구기준 강화

경실련의 20대 총선 정당 공약평가, 매일경제신문의 총선공약 평가, 국민의당 보도자료 등을 통합하여 재작성

사회 각계의 체계적이고 종합적인 개선요구는 각 정당의 지방자치 공약에 일부 반영된 것도 있으나, 대체로 미흡한 것으로 보인다. 전체 공약에서 지방자치 공약이 차지하는 비중 자체가 크지 않고, 제시한 공약들도 선거 때만 외치고 이행하지 않는 돌려막기 공약으로 분권의지가 미흡하거나, 단순 나열에 그쳐 구체성이 떨어지며, 지방자치의 패러다임을 근본적으로 전환하려는 개선방안은 찾아보기 어렵다는 것이 일반적인 평가이다. 특히 구체적인 선거현장에서 제시된 후보들의 공약을 보면, 지방자치 제도나 시스템 등 국정 관련 공약은 거의 없고, 대부분이 대규모 투자 사업을 중심으로 한 개발과 지역민원 공약들로 채워져 있다. 국회의원 후보가 단체장 후보로 전락했다는 비판이 제기되는 이유이다.

3. 지방자치 발전을 위한 향후 과제

5월 30일 4년 임기의 제 20대 국회가 출범했다. 총선 기간 동안 제시되었던 다양한 지방자치 개선 과제들을 입법에 반영·실현하기 위한 본격적인 노력이 시작되어야 한다.

다행인 것은 국민 다수와 20대 국회의원 당선자 중 과반이 넘는 숫자가 지방자치 제도 개선을 위한 지방자치법 개정에 찬성하고 있다는 사실이다. 20대 총선 기간 동안 전국시도의회의장협의회는 한국매니페스토실천본부와 함께 먼저, 전국 만 19세 이상 남녀 1,000명을 대상으로 현행 지방자치제도 관련 쟁점사항에 대한 인식조사를 실시하고, 현행 지방자치법 개정에 대한 지역유권자 76.8%의 동의를 확인했다. 다음으로, 국회의원 입후보자 900명을 대상으로 지방자치법 개정관련 인식을 조사하고, 당선 이후 지방자치법 개정활동에 대한 동의 및 입법화를 위한 적극적 노력 서약서를 접수받았다. 인식조사 결과, 지방재정 확충에 79.7%, 지방의회 조례제정권 확대에 80.2%, 지방의 권한강화에 81.7%, 지방의회 책임성 및 전문성 강화를 위한 제도 개선에 79.8%, 지방자치법의 전면 개정에 70.6%, 그리고 지방자치 관련 입

법 활동의 적극적인 노력 필요성에 80.2%가 동의했다. 특히, 조사 응답자 443명 (응답률=49.2%) 중 당선자는 208명이었으며, 당선자 중 153명이 지방자치법 개정 협조 서약서를 협의회에 제출했다. 지방자치 제도 개선에 상당히 긍정적인 신호이다. 그러나 선거기간 동안에는 분권론자였다가도 선거가 끝나면 철저한 집권론자로 변하는 과거 국회의 경험을 상기한다면, 지방자치제도의 근본적 개혁 노력을 국회에 만 맡겨 놓을 수는 없다.

먼저, 국회를 중심으로 지방자치발전위원회와 지방4대 협의체, 학계와 관련 시민사회단체 등이 모여 그 동안 각계각층에서 제시된 다양한 개혁과제들을 검토·분석하고, 지방자치와 지방분권의 합의된 청사진과 로드맵을 제시해야 한다. 이런 노력들은 전문가와 정책결정자, 이해관계 집단들 간의 합의에만 그쳐서는 안 된다. 국민 전체의 합의 도출 노력이 병행되어야 한다. 정책의 특성상 일반 시민들의 관심이 적은 분야 이기는 하지만, 각각의 개선과제들이 실제 지역주민과 국민들의 삶에 그리고 국가의 장기적인 발전에 어떤 영향을 미치는 지에 대한 구체적인 설명을 제시함으로써 국민들의 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 20대 국회가 한국 지방자치 패러다임의 근본적 전환을 성취한 국회로 역사에 기록되고 평가받기를 기대한다.

참/고/문/헌

- 경실련. (2016). 20대 총선 정당 공약평가: 지방분권 공약.
- 국민의당. (2016). 20대 총선 지방분권공약 발표. 보도자료(2016.4.6.).



손화정

한국지방행정연구원
수석연구원

영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관¹⁾

제 20대 국회가 5월 30일에 공식출범하였다. 여야 공천파동, 야권분열 등 여느 총선보다 복잡다단하였던 4.13 총선은 16년 만에 여소야대 국회를, 20년 만에 3당구도 국회라는 결과를 한국사회에 안겨주었다. 이 같은 선거뒤편에는 후보자 및 유권자 등록, 투표 및 개표, 당선인결정 등 선거과정 전반에 걸쳐 선거의 중립성 및 공정성을 엄격히 관리하는 역할을 수행하는 선거관리기관 즉, 중앙선거관리위원회가 존재한다.

외국의 경우에도 소중한 민의가 선거결과에 고스란히 담겨지도록 선거의 중립성 및 공정성을 엄격하게 관리하는 기관들이 역시 존재한다. 예컨대, 독일, 호주, 멕시코 등과 같이 우리나라와 유사하게 일련의 선거과정 전반을 관리하는 기관을 갖는 국가들이 존재하는 가운데, 직접적인 선거관리는 지방자치단체에서 수행하고 선거위원회는 정치자금과 같은 특정이슈만을 취급하는 영국이나 미국과 같은 국가들도 아울러 존재한다.

1) 본 글은 중앙선거관리위원회 선거연수원, (2015). 「각국의 선거제도 비교연구」 중 일부내용을 발췌하여 재구성하였다.

< 표 1 > 대표적 해외선거관리기관 유형

구분		국가명
독립 위원회형	헌법기관	한국, 필리핀, 인도, 인도네시아, 태국, 네팔, 페루 등
	법률기관	영국(법제정), 미국(연방), 독일, 일본 등
의회형		덴마크 등
사법부형	헌법기관	브라질 등
	법률기관	스페인 등
행정부형		영국(선거관리), 미국(주), 프랑스(중앙기관은 헌법평의회) 등

자료: (중앙선거관리위원회 선거연수원, 2015: 19)의 재구성

이는 선거의 중립성 및 공정성을 관리하는 선거관리기관이 각 국가의 정치·사회적 맥락에 따라 상이한 특성을 갖고 있다는 것을 시사한다. 이 같은 맥락에서 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1. 영국

영국의 경우 선거위원회(Electoral Commission)는 정당·선거 및 국민투표법 2000(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)에 의하여 설치된 독립적인 법률기관으로 위원장과 위원은 의회가 임명하며 위원들 임기는 10년이 넘지 않는 범위 내에서 정하되, 연임이 가능하다. 잉글랜드(런던), 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 4개 장소에 각각 사무소를 두고 있는 선거위원회는 주요 기능 및 역할이 정당·선거 및 국민투표법 2000 및 정당·선거법 2009(Political Parties and Elections Act 2009)에 규정되어 있다.

이에 근거한 위원회 권한 및 임무를 살펴보면 선거 및 국민투표에 관한 보고, 선거법 및 선거관행에 관한 검토, 2차적인 선거입법에 관한 자문, 선거 및 정치관련 사안에 대한 계몽, 잉글랜드선거구획정위원회(Boundary Commission of England)를 통한 선거구 문제에 관한 자문, 정당등록에 관한 사무, 정당계좌, 선거비용지출 및

기부금 등에 관한 규제, 제3자의 정치자금에 관한 규제, 방송인들에 대한 선거방송에 관한 자문, 국민투표 및 주민투표의 감독, 국민투표단체 및 주민투표운동단체의 등록 등이 있다.

이는 위원회가 실제 선거를 담당하는 선거관리관(Returning Officer)에 대한 지휘·감독권이 부재하다는 것을 의미하기에, 위원회가 직접적인 선거관리를 수행하지는 않는다는 것을 시사한다. 오히려 선거는 기본적으로 지방자치단체에 의하여 관리되는데, 지방정부가 임명하는 선거관리관 및 선거등록관(Election Registration Officer)이 선거관리에 관한 상당한 재량이 있는 것으로 알려져 있다.

특히 실제 선거를 담당하는 선거구별 선거관리관은 잉글랜드 및 웨일스의 경우 집행관·시장 또는 지방의회 의장, 스코틀랜드의 경우 수석집행관 또는 행정관, 북아일랜드의 경우 수석선거관이 된다고 볼 수 있다. 이 같은 선거관리관은 선거명령서의 수리, 후보자지명서 제출 장소 및 일시와 투표일 고시(선거광고), 후보자지명서 수리, 우편투표용지 송부, 투표소입장권 송부, 개표사무 및 당선인의 결정, 선거명령서 회부(선거결과보고), 기타 선거에 관한 일체의 사무를 담당한다.

한편 선거등록관은 미등록 유권자에 한해 선거등록양식이 첨부된 등록요청서를 반드시 송부해야 하며, 지방선거등록기관(Local Electoral Registration Office)은 선거등록을 완료하지 않는 국민에 한해 벌금을 부과할 수 있다.

국, 프랑스, 독일, 일본의 선거관리기관에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

2. 미국

미국의 경우 연방차원에서 최초의 선거관리기관은 1975년 설치된 연방선거위원회(Federal Election Commission)로 워터게이트사건을 계기로 정치자금의 규제 필요성을 통감한 연방정부가 이를 규제하기 위해 설치한 독립규제기관(independent regulatory agency)이다. 이 같은 연방선거위원회 경우 연방선거운동법(Federal Election Campaign Finance Act), 대통령선거운동기금법

(Presidential Election Campaign Fund Act), 대통령예비선거보조기금계정법(Presidential Primary Matching Payment Account Act) 등과 같은 세 가지 법률에 의거하여 연방선거직공무원·후보자(대통령·부통령과 상·하원의원 및 그 후보자) 및 정당과 정치단체의 정치자금에 관한 사무를 담당하고 있다.

한편 선거는 각 주법에 따라 실시되므로 실질적인 선거관리기관의 조직, 권한 등은 각 주별로 다양한 형태를 취하고 있는 바, 주(state)차원의 선거관리기관을 주 수준에서의 중심적 선거관리기관 및 지방(local) 수준에서의 중심적 선거관리기관으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 먼저 주 수준에서의 중심적 선거관리기관을 살펴보면, 전체의 2/3 정도의 주가 주무장관(Secretary of State)으로 주 단위 선거관리기관을 구성하는 것으로 알려져 있다, 하지만, 주선거위원회(State Board of Elections), 부지사(Lieutenant Governor) 등으로 주 단위 선거관리기관을 구성하는 주도 있으며, 주무장관과 주선거위원회가 선거에 관한 직무와 책임을 나누어 갖게 하는 주도 있다.

지방 수준에서의 중심적 선거관리기관의 경우를 또한 살펴보면, 카운티선거위원회(county board of election), 카운티이사회(county board of supervisors)로 지방 수준에서의 중심적 선거관리기관을 구성하고 있는 경우가 있는 반면에 카운티회계감사관(county auditor), 카운티 또는 시·읍·면의 서기(county clerk, town clerk, municipal clerk), 선거관리인(election supervisor), 검인재판소 재판관(judge of probate court)으로 지방 수준에서의 중심적 선거관리기관을 구성하는 주도 있는 것으로 알려져 있다. 게다가, 선거에 관한 일반적인 관리 및 집행권 및 책임을 어떤 한 특정기관에 집중시키지 않고 해당기관이 소관직무를 여타 기관과 연대하여 행하도록 하는 주도 있다.

3. 프랑스

프랑스의 경우 선거에 대한 관리 및 감독의 주체 및 권한이 여러 기관들에 걸쳐 분산

되어 있다는 특성을 갖고 있다. 예컨대, 대통령선거가 적법하게 실시되는지의 감독, 대통령선거에 관한 이의심사 및 선거결과 공표, 하원의원 및 상원의원선거의 분쟁의 적법성 여부결정, 국민투표 실시의 적법성의 감독 및 국민투표 결과의 공표 등의 직무를 담당하는 헌법평의회(Conseil constitutionnel), 하원의원, 도의원, 기초의원 선거 시 비상설 관리기구로서 투표구 구성의 합법성, 투표활동 및 수 집계 활동의 합법성, 유권자·후보자의 자유로운 권리행사를 보장하고 감시하는 역할을 수행하는 투표감독위원회(Commission de contrôle des opérations de vote), 대선기간 동안 모든 후보자들이 국가로부터 공정한 대우를 받고 있는지를 감시하는 역할을 하는 선거운동 감독 국가위원회(Commission nationale de contrôle de la campagne électorale), 정당의 정치활동 및 후보자의 선거운동 관련 회계내역을 규제·감독하는 기관으로 1990년 6월에 설립된 정치자금 및 선거회계 국가위원회(Commission nationale des comptes de campagne), 미디어에 대한 규제 권한, 규칙제정권 및 준사법권을 가지고 시청각 커뮤니케이션 전반을 감독하는 합의제 독립기관인 시청각 최고위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel) 등이 이에 해당된다.

4. 독일

독일연방선거는 연방선거법 및 동법 시행령에 의하여 이루어지는데, 특히 선거관리기관에 관해서는 연방선거법 제 2장(제 8조~제 10조) 및 연방선거법시행령 제 1장(제 1조~제 11조)에서 규정하고 있다. 이에 따르면 전체 선거지역(연방-Wahlgebiet)을 담당하는 연방선거위원회(Bundeswahlausschuss)가 존재하는 가운데, 각 주(Land)는 주 선거위원회(Landeswahlausschuss)가 있고, 각 선거구(Wahlkreis)의 선거구위원회(Kreiswahlausschuss)에는 1인의 선거위원장(Wahlleiter)이 존재한다. 인접한 복수 선거구(Wahlkreis)의 경우에는 1개 공동선거위원회(gemeinsamer Kreiswahlausschuss)와 1명의 공동

선거위원장(gemeinsamer Kreiswahlleiter)으로 구성될 수 있으며, 각 투표구(Wahlbezirk)에는 투표구선거위원회(Wahlvorstand)가 그리고 우편투표구선거위원회(Briefwahlvorstand)는 각 선거구에 하나 또는 수 개의 시·읍·면 또는 선거구 내 소구역에 설치될 수 있다.

한편 상기 위원회들 중 연방선거위원회와 주선거위원회 기관장의 직무에 대해 살펴보면 다음과 같다. 연방선거위원장의 경우 그 직무수행 상 누구의 감독도 받지 아니하며 오직 법령의 규정에 의한 직무, 예컨대 위원회위원 위촉, 당선후보자의 조사, 총선거결과에 대한 잠정확인 및 공표, 비례명부에 선거최종결과에 대한 연방선거위원회의 최종선언서 준비, 주선거장에 대해 명부로부터 당선자의 통보, 최종적인 선거결과 공표, 주선거위원회의 결정에 대한 이의제기 접수 및 검토, 해외거주 독일인의 선거인등록사무 총괄 등의 직무를 수행한다.

주선거위원장의 경우 지역선거구를 관할하는 선거관리기관 결정, 주명부 제출요청 및 제출된 주명부 접수 및 검토, 연방선거위원회에 이의제기, 선거과정 감독 및 타 선거관리기관의 질의응답, 해당 주의 예비 선거결과 확인 및 공표 등의 직무를 수행한다.

4. 일본

공직선거법 제 5조 및 제 6조에 선거관리에 관한 규정을 두고 있는 일본의 경우 비례대표를 선출하는 중의원 및 참의원 선거는 중앙선거관리회가, 선거구에서 선출하는 중의원 및 참의원, 도도부현(都道府) 의회의원, 도도부현 지사선거는 도도부현 선거위원회가 관리하고 시정촌 의회의원 및 시정촌의 장 선거는 시정촌 선거위원회가 관리한다.

중앙선거관리회, 도도부현 선거위원회, 시정촌 선거위원회를 순서대로 살펴보면 다음과 같다. 중앙선거관리회는 중의원(비례대표선출) 및 참의원(비례대표선출)의원의 선거관리, 최고재판소재판관의 국민심사에 관한 사무처리, 상기 소관사무의 범위 내에서 도도부현 선거위원회와 시구정촌 선거위원회 지휘 및 감독, 중앙선거관리회 운

영에 관한 규정제정권, 선거제도 등의 업무를 수행한다.

도도부현 위원회 경우에는 도도부현 의회의원 및 장의 선거관리, 중의원의원 선거관리, 참의원, (선거구선출)의원 선거관리, 참의원(비례대표선출)의원선거의 관할구역 내 사무관리, 기타 법령의 규정에 의한 다른 선거에 관한 사무 및 이에 의한 쟁송관계사무, 시구정촌 선거위원회의 지휘 및 감독 등의 직무를 수행하며, 시정촌 선거위원회의 경우 해당 지방공공단체 하에서 도도부현 선거위원회 조직체계와 동일하며, 시정촌 의회의원 및 장의 선거사무 관리, 법령의 규정에 따라 그 권한에 속하는 다른 선거에 관한 사무 및 이에 관계된 사무의 처리, 지정도시의 선거관리위원회는 그 소속 구 선거위원회의 지휘 및 감독의 직무를 수행한다.

하지만, 상기 언급된 중앙선거관리회는 공직선거법 제 5의 2에 따라 일본내각의 한 부처인 총무성에 설치되어 있고 그 총무성의 행정국(선거부)이 참의원(선거구선출)의원선거, 중의원(소선거구선출)의원선거, 지방공공단체선거사무에 관한 도도부현 선거위원회 및 시구정촌 선거위원회에 대한 지휘 및 감독권을 갖고 있다. 이는 결국 총무성이 독임제 기관으로 실질적인 일본의 선거총괄기관이라는 점을 의미한다.

< 표 2> 대표적 해외선거관리기관 현황

국가명	선거관리기관	위원수	위원장 임명
영국	선거위원회(법제정)	9	의회 임명
	내무부(선거관리)		
미국	연방선거위원회	6	위원들 중에서 선출
프랑스	헌법평의회	9	대통령 임명
	투표감독위원회	3	항소원장이 지명하는 재판관 1인
	선거운동 감독 국가위원회	5	최고행정법원 부소장
	시청각 최고위원회	9	대통령 임명
	정치자금 및 선거회계 국가위원회	9	위원들 선출
독일	연방선거위원회	9	연방선거관리관은 연방내무장관이 임명 주 및 선거구선거관리관은 주정부가 임명
일본	중앙선거관리회	5	위원들 중에서 선출(호선)
	총무성(실질적 선거총괄기관)		

자료: (중앙선거관리위원회 선거연수원, 2015: 51)의 재구성



기다림과 느낌의 동행! 섬들의 고향! 신안

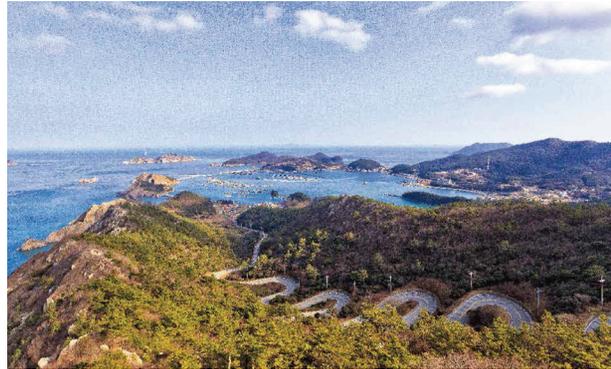
천년이 흘러도 천혜의 아름다움을 간직한 보석 같은 섬. 500개의 해수욕장, 서울시 면적 22배 넓이의 끝없이 펼쳐진 갯벌, 바쁜 일상에서 벗어나 파도소리, 바람소리, 저녁노을, 아침안개 속으로 언제나 아름다운 풍경이 주변 어디를 둘러봐도 손에 잡힐 듯이 눈앞에서 펼쳐진 신비의 섬들이 있는 아름다운 곳이 바로 신안이다.

섬은 바다에 핀 꽃이다. 파란 물결에 점점이 피어난 꽃, 그 꽃에 배들이 쉬었다 가고, 갈매기가 새끼를 친다. 섬과 바다 사이에 사람이 있다. ‘힘들 때’ 혼자서 훌쩍 가고 싶은 섬, ‘슬플 때’ 슬며시 찾아가 실컷 울고 싶은 섬, 그 곳에서 마음의 휴양과 힐

링으로 엄마 품속처럼 따스한 섬들의 고향 신안으로 떠나보자.

바다와 함께 살아가는 뱃사람들의 향기 - 흑산도, 홍도, 가거도

푸르다 못해 검푸른 빛이 감도는 산과 바다, 그 깊은 바닷물 속에서 불쑥 솟아난 갖가지 형상을 한 바위들, 억겁세월 동안 육지 한 귀퉁이에서 파도와 씨름하며 빚어낸 기암절벽들이 바다와 어우러져 한 폭의 동양화를 연상케 하는 섬이 흑산도다. 혼을 부



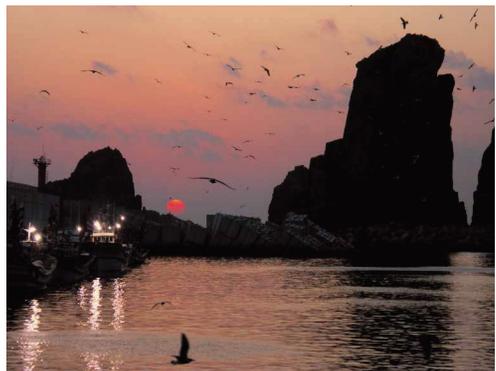
흑산도 상라봉 굽이길

른다는 초령목 군락지가 있는 곳을 지나 뱃처럼 구불구불한 해안일주도로를 돌아가면 흑산도 아가씨 노래비가 서 있는 상라봉 전망대에 이른다. 이곳에 서면 흑산도 전경과 함께 예리항 앞바다가 한 눈에 들어오고 뒤돌아서면 탁 트인 다도해를 배경으로 대장도와 소장도가 눈앞을 가로 막는다.

섬 전체가 천연보호구역으로 누구나 한 번쯤 가보고 싶은 섬 홍도는 한국관광공사에서 선정한 ‘한국인이 꼭 가 봐야 할 관광지 1위로 선정될 만큼 아름다운 자태를 뽐내



가거도 전경



가거도의 일몰



흑산 영산도 석주대문



홍도의 일몰

고 있는 섬이다. 오랜 세월 한자리에 박힌 채 거친 파도, 바람과 맞선 바위섬은 관광객들의 탄성을 자아낸다. 이렇게 빼어난 경관을 자랑하는 기암괴석 중 최고의 경관을 골라 홍도 10경으로 정했다. 홍도의 관문으로 고깃배가 지나가면 많은 고기를 잡을 수 있다는 전설이 있는 홍도 제 1경 남문바위를 비롯하여 실금리굴, 석화굴, 만물상, 탐섬, 슬픈여, 부부탑, 거북바위, 공작새바위, 독립문바위가 홍도 10경이다.

또한 우리나라 국토의 최서남단에 위치한 가거도, 우리 국토의 가장 순결한 땅이다. 중국의 새벽닭 울음소리가 들릴 만큼 중국땅과 가깝다는 우리나라 최서남단의 섬으로 산세가 높고 절벽으로 형성되어 웅장하고 기괴한 절경과 함께 길쭉한 해안선, 가파른 해안 절벽 위로 항상 구름을 머금고 있는 듯한 독실산의 신비로움을 간직한 곳이다. ‘가도 가도 끝이 보이지 않는 섬’ 이라고도 하고 다시 물으로 나오기도 쉽지 않은 탓에 ‘가거든 오지마라’는 우스갯소리도 따라 다닌다. 해안마다 절경을 이루는 가거도는 굽고 험한 남성미를 느끼게 한다.

노을이 아름다운 사랑의 섬 - 비금, 도초, 우이도

비금도와 도초도는 연륙된 형제 섬으로 목포와 흑산·홍도권을 연계하는 서남해의 관문으로 다도해해상국립공원 및 유네스코 생물권보전지역으로 지정되어 많은 관광객들이 찾는 최고의 생태관광지이며, 뽕뽕기 강강술래와 밤달애 놀이, 석장승, 내촌돌

담 등 섬 특유의 문화 원형이 잘 보존되어 있는 아름다운 섬이다.

산과 섬들로 둘러싸여 아늑하기 그지없고 주변의 기암절벽과 어울려 아름다운 풍광을 자랑하며 하트모양의 하누넵해수욕장, 웬만큼 눈이 좋은 사람도 끝을 볼 수 없을 정도로 길게 펼쳐진 모래사장이 십 리쯤 펼쳐져 있는 명사십리 해수욕장, 특히 이곳의 모래는 밟아도 발자국이 남지 않을 정도로 단단해서 차를 타고 해변을 달리는 색다른 경험을 즐길 수 있다.



비금도 이세돌 바둑기념관



비금도 하트해변



비금도 내촌 돌담길



비금도 명사십리 해변

물이 맑은 돈목해수욕장과 함께 마치 실크로드에서 본 것 같은 환상적인 모래산 우이도 풍성사구, 그리고 게르마늪 갯벌에서 생산되는 천일염의 보고인 광활한 대동염전 등 다양한 볼거리와 즐길 거리가 있는 곳이다. 특히 비금도는 천재 바둑기사 이세돌의 고향이자 전국적으로도 유명한 섬초(시금치)의 본 고장이기도 하다.



도초 시목해변



도초 모래언덕

느려서 더 행복한 섬 - 증도, 임자

모든 것들이 느려서 행복한 섬이다. 아시아 최초의 슬로시티로 지정된 느림의 미학이 있는 증도는 대부분 평지라서 자전거를 타고 오갈 수 있다. 도보로만 여행하기에는 꽤 넓은 섬이지만 자전거로는 하루에도 다 둘러 볼 수 있다. 화도 노들길은 사랑하는 사람과 두 손 꼭 잡고 걸어보자. 재미있는 이름을 가진 짱뚱어 다리에 다다르면 누군가와 꼭 함께 보고픈 광경이 펼쳐진다. 밀물 때는 바다 위를 걷는 듯한 광경이 만들어 지고, 썰물 때는 드넓은 갯벌을 가로지르는 다리에서 농게, 칠게, 짱뚱어 등 갯벌 식물들을 관찰할 수 있다. 이 다리를 건너가면 곧장 우전 해수욕장의 해변에 닿는다. 면사무소 뒤 상정봉에 올라가면 우전 해수욕장을 조망할 수 있는데 그곳에서 한반도 모양의 해송숲이 한 눈에 들어온다.



증도 화도 노들길

증도에 들어서면 가장 먼저 눈에 띄는 것이 태평염전이다. 유네스코생물권보전지역으로 지정되어 옛날 방식 그대로 천일염을 생산하는 태평염전, 국내 최대 규모이다. 염전이 만들어 내는 파란하늘, 그 하늘이 만들어 내는 반짝이는 소금을 보면 자연의 경이로움에 또 한 번 놀란다. 또

염생식물원과 소금박물관이 있어 염생식물을 관찰하고 소금의 역사와 기원에 대해 알아보는 것도 재미있다.

한국의 유일한 사막, 꽃 같은 사람만 가는 작은 네덜란드의 섬 임자도는 섬 전체가 모래언덕으로 형성되어 있다. 갯바람이 심하게 불고 나면, 들과 산조차도 모래로 뒤덮여 버린다. 대광해수욕장은 우리나라에서 가장 길고 넓고 깨끗한 해수욕장이다. 백사장의 길이는 12km나 되고 폭이 300m가 넘는다. 해수욕장 끝에서 끝으로 가려면 1시간 20분 정도 소요된다. 넓은 백사장 너머로 보이는 수평선 또한 서정적이고 아름답기 그지없다. 사람보다 꽃이 더 많고 꽃보다 튤립이 더 많은 작은 네덜란드 튤립의 나라 못지않은 꽃들의 천국이다. 대광해수욕장에서는 매년 4월에 봄꽃의 대표적인 튤립축제가 열린다. 해변과 튤립의 조화로 보는 즐거움을 더했으며, 다양한 수목류를 심어 생태공원으로서의 면모를 갖추고 있다.



임자도 튤립축제

치유와 힐링의 섬- 자은, 암태, 안좌, 팔금

네 개의 섬이 머리와 꼬리를 맞대고 있는 자은·암태·안좌·팔금 4개 섬의 연속의 길로 자은~암태 은암대교, 암태~팔금을 잇는 중앙대교, 팔금~안좌 신안제 1 교가 있으며, 자은~안좌벨트에서 가장 신선한 횡감을 파는 집이 다리 밑에 자리하고 있고, 암



자은도 백길 해변

태도에서 중앙대교를 건너 팔금으로 들어간다. 곡선으로 크게 흰 다리를 쏟아내듯 드라이브하는 맛이 일품이다.

‘치유의 섬’ 푸른 숲, 쪽빛바다, 청 잣빛 하늘, 어디를 둘러봐도 고즈넉하고 아름다운 섬이 자은도다. 섬 하나에 무려 9개의 크고 작은 해수욕장이 있어 백사장의 천국이라 할 만한 섬이다.

거의 모든 백사장이 ‘ㄷ자’ 형태의 해안선에다 기암괴석과 시원한 소나무 숲으로 둘러싸여 포근한 분위기가 조성된 섬이다.

안좌도에는 섬과 섬을 연결하는 목교가 있다. 두리~박지 간 547m, 박지~반월 간 915m, 총연장 1,462m의 나무다리인 ‘소망의 다리’이다. 다리 아래에는 감태, 파래도 보이고, 갯벌에서 서식하는 많은 게 종류와 짱뚱어도 볼 수 있다. 이곳 갯벌에는 게르마늄이 함유되어 있어 신비의 약리작용과 함께 산소운반의 매개체 역할을 한다. 다리 중간에는 휴식을 취할 수 있는 팔각정과 낚시를 할 수 있는 공간도 있으며, 밤이 되면 소망의 다리는 더욱 빛난다. 예술의 섬인 안좌도에는 수화 김환기 화가의 흔적을 볼 수 있다.

우리나라 대표적인 서양화가인 김환기의 생가터를 중심으로 공원이 조성되어 있고,



안좌도 김환기 화백 생가

햇살과 바람과 어둠도 모두 예술이다. 온 동네가 그림이 있는 문화거리로 조성되어 김환기 화백이 태어난 곳이라는 것을 한눈에 알아 볼 수 있는 곳이다.

의로운 농민의 혼이 살아 숨 쉬는 암태도는 소작쟁의 항쟁인 '암태도 소작인 항쟁기념탑'이 조성되어있다. 일제 때 바위처럼 멍쳐 이긴 암태도 소작쟁의! 화강암 섬이다. 예로부터 섬사람들의 기질이 바위를 닮았다. 단결도 바위처럼 굳건했다. 이 기념탑에서 그날의 결의를 엿보고 이를 뒤로 한 채 옛노두길이 있는 추포도를 향해 발길을 옮겨본다. 추포노두길은 수곡리와 추포리를 잇는 여느 섬에서는 찾아보기 힘든 명물인데, 썰물 때면 2.5km에 이르는 두 마을을 연결해 주는 징검다리로 오래 전부터 전천후 바닷길 구실을 해왔다. 이 노두를 건너 추포리로 가면 추포 해수욕장이 있으며, 지금은 노두길 옆으로 포장도로를 개설하여 차를 타고 노두길을 감상할 수 있다.

정리: 주재복 한국지방행정연구원 상생협력지원센터 소장



안좌도 소망의 다리



암태 추포노두길

**한국지방행정연구원
세종특별자치시
MOU체결**

- 일시 : 2016년 5월 11일 11:30
- 장소 : 세종특별자치시 집현실
- 주최 : 한국지방행정연구원, 세종특별자치시

한국지방행정연구원과 세종특별자치시는 2016년 5월 11일 수요일 오전11시 30분에 세종특별자치시 집현실에서 '정책개발 연구 및 컨설팅 지원 을 위한 업무협약' 을 체결하였다.



**시 · 도 정책연구과제
중간보고회 개최**

- 일시 : 2016년 5월 16일 ~ 18일
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 5월 16일 월요일부터 3일간에 걸쳐 연구원 5층 세미나실에서 '제 10차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 출연연구과제 착수보고, 시·도 정책연구과제 착수 및 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



**'지방차원에서의 연정
실현의 가능성과 한계'
워크숍 개최**

- 일시 : 2016년 5월 26일 10:00 ~ 11:00
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 5월 26일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 8차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 박해욱 한국지방행정연구원 연구위원이 '지방차원에서의 연정 실현의 가능성과 한계 - 경기연정을 중심으로'를 주제로 발표하였다.



**2016년 제 1차
'KRILA 자치포럼' 개최**

- 일시 : 2016년 6월 8일 15:00 ~ 16:30
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 6월 8일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제 1차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 중국 란저우대학교 관리학원의 포국현 원장이 'Government Performance Management in China: Theory and Practice'을 주제로 강연하였다.



**2016년 자매결연마을
농촌 일손돕기
봉사활동 실시**

- 일시 : 2016년 6월 10일
- 장소 : 강원도 원주시 흥업면 대안2리
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 6월 10일, 원장을 비롯한 직원 36명이 참여한 가운데 자매결연을 맺은(13년 9월) 원주시 흥업면 대안2리(이장 김남흥)마을을 찾아 “농촌일손 돕기”봉사활동을 실시하였다.



한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 전한규 / 02-3488-7386]

• 6월~7월 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
2016년 제3기 지방규제개혁 과정	3일(비합숙) (21시간)	6. 1(수) ~ 6. 3(금)
2016년 제3기 창조와 소통의 정부3.0 과정	3일(비합숙) (21시간)	6. 8(수) ~ 6. 10(금)
2016년 제4기 사업예산과 복식부기회계 과정	3일(비합숙) (21시간)	6. 15(수) ~ 6. 17(금)
2016년 제4기 지방규제개혁 과정	3일(비합숙) (21시간)	6. 22(수) ~ 6. 24(금)
2016년 제4기 창조와 소통의 정부3.0 과정	3일(비합숙) (21시간)	6. 29(수) ~ 7. 1(금)
2016년 제3기 주민자치회 역량강화 과정	3일(비합숙) (21시간)	7. 6(수) ~ 7. 8(금)
2016년 제4기 주민행복 마을만들기 과정	3일(비합숙) (21시간)	7. 13(수) ~ 7. 15(금)



생활을 편리하게 민원24, 편리한 연말정산, 안심상속서비스 등
정부를 유능하게 고용복지+센터 등 협업조직, 스마트 오피스 등
창업을 쉽게 데이터활용 청년창업, 워크넷 고용정보시스템 등
국민에게 믿음을 선제적 정보공개, 열린재정시스템 등

국민을 향한 즐거운 변화

정부 3.0

국민 생활 맞춤형 서비스 정부3.0으로 국민 행복을 키워갑니다

공공정보를 적극 공개·개방하고 (투명한 정부)

부처간 칸막이를 없애 소통·협력하여 (유능한 정부)

국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공합니다 (서비스 정부)



행정자치부
MINISTRY OF THE INTERIOR

5월

지난호 포럼주제 : 국고보조금

특/별/대/담

- 합천군. 新성장동력 개발로 100년 청사진 구축
: 하창환 합천군수



서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6 (서초동)
TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309
<http://www.krila.re.kr>