

지방자치

이슈와 포럼

「민선 8기 지방자치」



인터뷰

- '혁명적인 지방시대' 실현을 통해 행복한 대한민국을 만든다

이슈

- 민선 8기 지방자치의 주요 과제와 추진 방향

집중조명

- '민선 8기 지방자치' 지역 주도성의 확립과 지역창발형시스템의 구축
- 민선 8기 지방재정의 과제와 방향
- 새 정부의 '지방시대' 국정 목표와 민선 8기 지방의회
- 민선 8기 지방자치와 지역발전 과제
- 지방자치단체 투자사업의 재정건전성 강화를 위한 사후관리방안
- 민선 8기 지방자치! 중앙-광역-기초의 협력적 거버넌스 구축을 위한 정책과제 제언

입법동향

- 민선 8기 지방자치, 변경된 제도와 남은 과제



※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS



04



56



76



98

04 인터뷰

‘혁명적인 지방시대’ 실현을 통해
행복한 대한민국을 만들다
이철우 대한민국시도지사협의회 회장

12 이슈

민선 8기 지방자치의 주요 과제와 추진 방향
홍근석 한국지방행정연구원 기획조정실장

집중조명

30 ‘민선 8기 지방자치’ 지역 주도성의
확립과 지역창발형시스템의 구축
하동현 전북대학교 교수

38 민선 8기 지방재정의 과제와 방향
손희준 청주대학교 교수

46 새 정부의 ‘지방시대’ 국정 목표와
민선 8기 지방의회
박노수 서울시립대학교 도시과학연구원 초빙교수

56 민선 8기 지방자치와 지역발전 과제
박진경 한국지방행정연구원 연구위원

62 지방자치단체 투자사업의 재정건전성
강화를 위한 사후관리방안
함윤주 한국지방행정연구원 재정투자평가부장

68 민선 8기 지방자치! 중앙 - 광역 - 기초의
협력적 거버넌스 구축을 위한 정책과제 제언
이상범 대한민국시장·군수·구청장협의회 정책연구실장

76 입법동향

민선 8기 지방자치, 변경된 제도와 남은 과제
하혜영 국회입법조사처 행정안전팀장

86 우수사례

‘변화’는 ‘시작’되었다...
잘 사는 경제특례시 ‘고양’
이동환 고양특례시장

90 대한민국을 읽다

민선 8기 지방자치의 성공을 바라며...
장금용 행정안전부 자치행정과장

94 지방자치단체 탐방

군민이 행복한 누구나 와서 살고 싶은
‘1004섬 신안’

두 도시 이야기

98 소상공인이 바꾼 도시의 얼굴
강원도 강릉시 VS 미국 포틀랜드

KRILA 인포그래픽

102 지방재정과 지방교육재정 연계·협력 가능성
검토

106 지방의회 주민참여 가능성과 대안은?

110 연구원 소식

113 KRILA 보고서

'혁명적인 지방시대' 실현을 통해

행복한 대한민국을 만들다

이철우

대한민국시도지사협의회 회장

학력

- 경북대학교 수학교육과
- 연세대학교 행정대학원 정치학석사
- 대구대학교 명예 경영학박사
- 경북대학교 명예 교육학박사

경력

- 2005 - 2008 경상북도 부지사
- 2012 - 2018 국회 대한민국살리기포럼 대표의원
- 2017 자유한국당 최고위원
- 2008 - 2018 3선 국회의원 (18·19·20대)
- 2018 ~ 제32·33대 경상북도 도지사



우선 대한민국시도지사협의회 이철우 회장님의 취임을 축하드립니다. 어려운 일을 맡으셨는데 소감이 어떠신지요?

먼저, 늘 응원해 주시는 우리 도민 여러분께 감사 말씀드리고 저를 회장으로 추대해 주신 시도지사님들께도 다시 한번 감사의 말씀 드립니다. 대한민국시도지사협의회(이하 '시도지사협의회')는 1999년 출범한 이래 지방자치 발전에 기여해 왔고 지방의 생생한 목소리를 정부에 전달하는 통로의 역할을 해 왔습니다.

지방자치도 30살이 넘었고 시도지사협의회도 24살의 청년이 되었습니다. 앞선 15대에 이르는 선임 회장님들의 노고와 헌신에 감사드리고, 국정과제인 '지방시대' 실현을 통해 어디서 살든 행복한 대한민국을 만드는 데 최선을 다하겠습니다.

이전과 달리 회장님께서서는 대한민국시도지사협의회뿐 아니라 중앙-지방협력회의에도 참석하셔야 하는 등 변화가 있는 것 같습니다. 무엇이 가장 큰 변화라고 보시는지요?

가장 큰 변화는 새 정부의 국정 목표에 '지방시대'라는 것을 분명히 했다는 점이고, 국민의 기대가 어느 때보다 크다는 데 있습니다.

특히, 중앙지방협력회의는 최고의사결정권자 수준에서 지방의 목소리가 중앙정부에 전달되는 통로가 이제 생겼다는 것이고, '지방시대'를 국정 목표로 제시한 새 정부와 함께한다는 데 큰 의미가 있다고 봅니다. 아울러, 국회의원 시절 발의한 「중앙지방협력회의법」이 현실화하여 감회가 남다른 측면이 있습니다.

중앙지방협력회의는 대통령이 의장으로서 회의를 주재하고 국무총리와 시도지사협의회 회장이 공동부의장이 되어, 관계부처 장관과 시도지사 그리고 광역의회의장·기초단체장·기초의회의장 협의체 회장들이 함께 지방의 문제에 대해 논의하고 심의하는 자리입니다.

지방의 목소리를 회의에서 중앙부처에 직접 전달할 기회이긴 하지만 지방에서 제출한 안건에 대한 강력한 이행력이 확보되지 않아 여전히 한계는 있습니다. 앞으로 지방에 영향을 미치는 정책이나 제도에 대해 심의·의결할 수 있는 제2국무회의 수준으로 격상할 필요가 있고, 실현되도록 노력할 생각입니다.

회장님으로 취임하시고 적잖은 변화가 있는 것 같습니다. 향후 중점적으로 추진하시고자 하는 협의회의 방향을 소개해 주시면 감사하겠습니다.

취임 인사에서 '혁명적인 지방시대'를 이야기했는데, 혁명적인 지방시대의 중심이 바로 시도지사협의회가 되어야 하고 시도지사협의회가 지방시대 정책들을 주도해 나가야 한다고 봅니다.

그간 시도지사협의회는 중요한 문제임에도 시·도 간의 이견을 조정하지 못해 정책화를 시키지 못했고, 중앙부처와 이견이 있는 경우 정책연구조차 수행하지 못했던 경험들이 많았습니다. 이는 모두 시도지사협의회와 지방정부 차원의 정책연구역량과 대안 제시능력이 부족했기 때문이라고 진단하고 있습니다.

지방시대 실현을 위해 시도지사협의회는 정책연구기능 강화를 최우선으로 추진할 생각입니다. 현재도 정책연구실이 있고 기능을 수행하고 있지만, 앞으로는 시도지사협의회가 '지방시대



정책의 플랫폼' 역할을 해야 한다고 생각합니다.

지방연구원들은 물론 국내 유수의 대학연구소, 해외 연구소들과의 네트워크 강화를 통해 혁명적인 지방시대를 위한 모범정책사례들을 연구하고 만들어 가는 역할로 만들어 갈 것입니다.

지방시대는 지방의 힘으로 만들어야 합니다. 지방시대를 열어가는 지방의 힘은 무엇보다 정책기획역량이고 폭넓은 네트워크에서 나온다고 생각합니다. 시도지사협의회가 진정한 국정운영의 파트너가 되기 위해서는 자치입법, 자치재정, 자치조직은 물론 이를 뒷받침하는 분권형 헌법개정까지 정책 아젠다를 주도할 수 있는 정책 연구역량이 필요합니다.

현재 수도권과 비수도권의 격차 심화 등 국토의 불균형 발전이 오히려 심화하고 있습니다. 여기에 대해 어떻게 생각하시는지요?

지방의 위기가 곧 대한민국의 위기입니다. 국토면적의 12%에 불과한 수도권에 인구 절반 이상이 몰려있고, 대기업 본사의 74%, 국내기업의 신규고용의 65%가 수도권에서 발생한다고 합니다. 의료기관은 50%, 대학은 39%가 수도권에 위치하고 있습니다. 수도권 집중을 보여주는 지표는 한두 개가 아닙니다.

수도권에 교육기회, 일자리, 생활편의시설이 몰려있다 보니 학업이나 취업을 목표로 청년들은 서울로 서울로 향하고 있고 매년 지방 청년 5명 중 1명은 수도권을 거취를 옮기고 있습니다. 이렇듯 집중은 또 집중을 낳고 부동산 가격 폭등, 일자리 경쟁 등으로 청년들이 결혼을 주

저하게 만들고, 늦은 결혼으로 아이를 적게 낳으며 결국에는 수도권 집중이 지방 소멸을 넘어 대한민국을 소멸의 길로 이끌고 있습니다.

대한민국은 88%나 되는 비수도권을 활용하지 못하고 있습니다. 지방은 인구가 줄어도 상하수도 시설과 하천관리 등을 계속 관리해 주어야 하는데 인구가 줄어드니 재정이 악화되고, 결국 중앙정부의 막대한 재정이 지방에 또 투입되어야 하는 악순환과 비효율의 연속입니다.

한마디로 국가 전체가 전신의 뼈 곳곳에 구멍이 뚫려 있는 골다공증에 걸린 것이나 다름없고 지방의 위기가 대한민국 전체의 위기라는 사실을 모든 국민이 다시 한번 인식해야 합니다.

‘수도권병(病)’을 말씀하셨는데 수도권병이 무엇인지 말씀 부탁드립니다.

수도권병은 골다공증과 같다고 봅니다. 뼈에 구멍이 많이 나 있으면 작은 충격에도 골절이 생길 수 있어 운동도 어려워지고 점점 건강이 나빠지게 마련인데, 수도권에 모든 자원이 집중되어 있어 국가를 지탱하는 뼈에 해당하는 수많은 지역 도시들이 텅텅 비어 있어 국가 활력이 떨어지고 국가 전체가 뒷걸음치는 시대를 맞을 수도 있습니다.

지난 20년간 혁신도시, 행정수도 이전 등 여러 가지 지역균형발전 정책을 추진해 왔지만 같은 기간 동안 수도권 집중은 더욱 심화되었습니다. 군 단위의 작은 마을에 가보면 60대가 청년이고 어린아이는 구경도 못 하는 곳이 수도룩합니다. 이대로 10~20년만 지나면 작은 마을부터 정말 소멸해갈 것입니다.

수도권 집중은 청년들의 결혼과 출산을 포기하게 만들었습니다. 우리나라 지난해 합계 출산율이 0.81인데 서울은 0.63에 불과합니다. 대

한민국은 인구감소의 길로 들어선 상황에서 수도권 집중의 속도만큼이나 국가 전체의 인구감소 속도도 빨라질 것은 뻔한 결과입니다. 인구감소는 장기적으로 국가 성장잠재력을 갉아먹는 원인이 되고, 저성장이라는 이중 위기에 대응하기 위해 지금이라도 지역균형발전에 국가의 역량을 총동원해야 합니다.

망국적인 수도권병을 해결하지 않으면 우리 후손들이 현재 우리보다 못살게 되고 다른 나라에 휘둘리는 상황을 맞을 수 있다고 봅니다. 국가를 경영하는 관점에서 반드시 대전환이 필요한 시점입니다.

자치분권과 지역균형발전이 함께 가는 ‘지방시대’의 중요성과 이를 위한 협의회의 역할은 무엇입니까?

대한민국 지방자치가 30년이 지났습니다. 공자는 ‘이립(而立)’이라고 서른을 학문의 기초를 확립시킨 나이라고 표현하고 있는데, 이제 대한민국 지방자치도 서른이 넘었으니 기초를 확립해야 한다고 생각합니다.

그런 의미에서 새 정부의 ‘지방시대’는 지방자치의 기초를 확립하는 전환점이 될 것입니다. 그간 지방분권과 균형발전은 밀접한 관련이 있으나, 자치분권위원회와 지역균형발전위원회로 추진체계는 분산되어 있었고 계획과 시책들은 개별적으로 진행되어 왔습니다. 지방정부는 정책의 효과를 체감하기 어려웠고 국민의 관심에서 균형발전과 지방분권은 멀어져 갔던 것이 현재까지 상황입니다.

이런 문제의식하에 새 정부에서 지방분권법과 국가균형발전법을 통합하는 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’을 추진하고 있는데, 시도지사협의회의 역할도 ‘지방시대’에



맞게 변해야 합니다.

단순히 지방정부의 목소리를 전달하는 역할을 넘어 지방시대라는 이슈를 전 국가적으로 확산하고 정책의 주도권을 쥐고 중앙정부를 이끌어가는 역할이 요구됩니다. 특히, 지방소멸의 물길을 돌려놓을 수 있는 획기적인 프로젝트들을 기획하고 중앙정부에 제시해야 합니다. 신설되는 지방시대위원회의 위상 확립에 목소리를 낼 것입니다. 지방시대위원회는 단순 자문기구를 넘어선 지방시대를 위한 강력한 실행력을 갖춘 소내각 수준의 부총리급 기구가 되어야 하고, 그래야만 지방의 선도 프로젝트들을 재정과 제도로 강력하게 뒷받침할 수 있습니다.

지금까지 균형발전이 퇴보된 것은 무엇보다 분절된 정책들을 하나로 묶어 시너지를 낼 수 있도록 역할을 하는 정부 조직이 없었기 때문입니다.

아울러, 지방분권형 개헌에서부터 시작해 자치조직권, 입법권, 재정권 강화의 문제를 포함해 균형발전의 선도모델을 만들어 가는 역할까지 분권과 균형발전을 동시에 달성할 수 있는 정책을 이번 정부에서 만들어야 합니다. 그래서 정책연구기능 강화가 필수적이고 지방행정연구원도 그런 차원에서 시도지사협의회와 함께 많은 일을 할 수 있을 것이라고 봅니다.

아울러 지역경제를 회복하고 지역을 발전시키기 위해서는 시·도 간의 연계나 협력도 간과할 수 없는 부분이라고 생각합니다. 여기에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

도지사가 된 이후 균형발전의 해법으로 줄곧 세계와 경쟁할 수 있는 500만 이상의 경제권을 의미하는 메가시티를 주장해 왔습니다. 우리 대구



경북만 해도 OECD 국가인 뉴질랜드보다 인구가 많고 면적은 이스라엘과 비슷해 선진국과 경쟁할 수 있는 규모가 충분히 됩니다. 다만, 어떻게 할 것인가가 문제인데, 이전 정부에서도 5+2 광역 경제권, 경제협력권 등 지역 간 연계 협력을 강조해 왔지만 중앙정부 주도의 추진방식, 제도적 기반 미비, 그리고 부처별 칸막이 지원 등으로 성과를 내기에는 한계가 있었습니다.

다행히도, 지난 정부에서 특별지방자치단체 설립 등 제도적 기반이 일부 마련되는 성과도 있었지만, 더 큰 변화를 위해 광역단체 간 통합과 같은 과감한 변화에 대한 제도적 뒷받침도 있어야 하고, 무엇보다 지역이 주도하는 정책추

진 방식이 자리 잡아야 할 것입니다.

앞으로 출범할 지방시대위원회와 긴밀하게 소통하여 지방정부가 주도할 수 있는 연계와 협력 모델을 정립하고 중앙정부의 패키지 지원과 지방정부 간 협력을 이끌어 내는 제도적 틀을 만드는 데 역량을 집중할 생각입니다.

회장님 임기 동안 가장 역점을 두고 추진하시고 있는 내용은 무엇인지요?

취임사에서 밝혔듯이 ‘국민 행복 시대를 열어 세계에서 존경받는 대한민국’을 만드는 데 집중할 것입니다. 대한민국은 세계 10위에 해당하는 경제

대국이 되었지만, 행복지수는 59위에 그치고 있는, 부자가 되었지만, 국민은 행복하지 않은 국가입니다. 가장 큰 원인은 지나친 수도권 집중으로 과도한 경쟁 사회가 된 것으로 생각합니다.

수도권 내에서 과도한 경쟁으로 발생한 빈부격차와 상대적 박탈감과 같은 국민의 마음을 어루만지고, 통합을 이뤄내야 하는 것이 이번 정부의 지상과제입니다. 유일한 해법은 지역 균형발전이고 지방시대 개막이 될 것이라고 확신합니다.

그동안 대한민국이 경제와 문화의 힘으로 세계를 놀라게 했다면, 앞으로는 국민이 행복한 대한민국이 되어 부러움을 넘어 존경스러운 대한민국으로 나가야 합니다. 그 시작은 균형발전을 통한 지방시대 개막이며 국민소득 5만 불 시대와 국민 행복 시대는 자연스럽게 따라오는 결과일 것입니다.

끝으로 회장님께서 향후 우리나라의 시·도의 역할은 어떠해야 한다고 생각하시는지요?

지방자치 30년 민선 때만도 못한 무늬만 지방자치의 연속이었습니다. 도지사로서 느낀 지방자치의 현실은 말로 하기 참담할 지경이었으며, 지난 4년을 돌이켜 보면 중앙부처 실·국·과장들을 찾아다니며 읍소한 게 전부라고 해도 과언이 아니었습니다.

혁명적인 지방시대를 열어 대한민국의 판을 바꿔야 하고, 그 중심에 우리 시도지사들이 목소리를 내야 합니다. 각 지방정부 차원에서 정책연구역량들을 갖추기 위해 노력해야 하고 균형발전의 표본이 되는 모델들을 만들어 내 지방에 살아도 행복한 시대를 만드는 데 앞장서야 하며 중앙정부를 상대로는 국정운영의 파트너로서 지방정부를 새롭게 인식할 수 있도록 목소



리를 내고 요구할 것은 요구해야 합니다. 수도권병이라고 진단했듯이 우리 지방은 소멸의 위기에서 벗어나기 위한 전쟁상황입니다.

대한민국 재도약의 발판으로 지방시대가 추진력을 가지고 성공할 수 있도록 지방정부 특히, 광역 지방정부가 지방자치 큰형님의 역할을 꼭 해내야 합니다.



국정과제인 ‘지방시대’ 실현을 통해 어디서 살든 행복한 대한민국을 만드는 데 최선을 다하겠습니다.



민선 8기 지방자치의 주요 과제와 추진 방향



홍근석

한국지방행정연구원 기획조정실장

I 지방자치 추진 경과

2022년은 제20대 대통령선거와 민선 8기 지방선거가 동시에 실시되었고, 개정된 지방자치법이 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치 환경에 있어 많은 변화가 진행되고 있는 해이다. 또한 최근에 급격하게 진행되고 있는 인구감소 및 지방소멸 문제, 장기적인 경기침체 및 코로나19로 피해 등 사회경제적 환경변화로 인해 지방자치의 새로운 패러다임이 요구되고 있는 중요한 시기이다. 이러한 측면에서 여기에서는 지금까지의 지방자치 추진 경과와 최근의 지방자치 환경변화를 간략하게 살펴보고, 이를 바탕으로 민선 8기 지방자치가 나아가야 할 방향에 대해 제시하고자 한다.

먼저 우리나라의 지방자치는 1948년 정부수립 이후 제정헌법에서 지방자치에 관한 내용을 규정하였으며, 1949년에 「지방자치법」의 제정을 통해 본격적으로 도입되었다. 1949년부터 현재까지의 지방자치 과정은 도입기, 중단, 부활기 등의 3단계로 구분할 수 있다. 첫째, 도입기는 1949년부터 1960년까지의 기간을 의미한다. 1949년 「지방자치법」이 제정됨에 따라 1952년 제1차 지방선거를 통해 기초 및 광역의회 의원을 선출하였으며, 1960년 제3차 지방의원 선거까지 실시하였다. 도입기의 지방자치는 현재와 다르게 광역자치단체는 서울특별시와 도로 구성하고, 기초자치단체는 시·읍·면으로 구성되었다.

둘째, 중단기는 1961년부터 1990년까지의 기간을 의미한다. 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」이 시행되어 지방의회가 해산되고 지방자치단체장이 임명제로 전환되었다. 중단기에는 광역자치단체에 서울특별시, 직할시 및 도가 포함되었으며, 기초자치단체는 시와 군 체제로 전환하였다.

셋째, 부활기는 1991년 기초 및 광역의회 의원이 선출되고, 1995년 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하면서 본격화되었다. 부활기의 지방자치는 광역자치단체로 특별시, 광역시 및 도로 출발하였으나 이후 특별자치도와 특별자치시가 추가되었으며, 기초자치단체는 시, 군 및 자치구로 정착되었다.

지방자치 관련 법제는 대상 범위를 기준으로 크게 협의와 광의로 구분할 수 있다. 협의의 지방자치 관련 법제는 순수하게 「지방자치법」만을 의미하는 것으로 규정할 수 있으며, 광의로는 「지방자치법」을 비롯하여 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」 등 지방자치의 운영과 관련된 제반 법률을 포괄하는 의미로



파악할 수 있다. 일반적으로 지방자치 관련 법제는 협의의 대상보다는 광의의 대상에 기초하는 것으로 파악할 수 있다. 지방자치에 관한 가장 대표적인 법률인 「지방자치법」은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 제정된 이래 2020년까지 총 59회에 걸쳐 개정되었다. 개정내용은 단일규정의 개정에서부터 전면 개정에 이르기까지 매우 다양하며, 지방자치 제도개선에 관한 사항은 주로 1991년 지방자치 부활 이후에 집중적으로 나타나고 있다.

1991년 부활한 지방자치는 2020년에 30년을 맞이하였으며, 지금까지 추진된 지방자치의 성과와 한계에 대한 다양한 의견들이 제시되고 있다. 일부에서는 지방자치 부활로 지방화 시대가 본격적으로 개막되고, 지방의 다양성이 발현되는 실질적인 주민주도의 풀뿌리 민주주의가 성장되어 왔다는 긍정적인 평가가 제기되고 있다. 반면 다른 한편에서는 지방자치의 기본적 가치인 다양성과 경쟁성이 실질적으로 구현되기에는 충분한 권한과 재원이 부족하고, 나아가 적정수준의 자치역량과 주민참여도 수반되지 않아 형식적 지방자치에 지나지 않다는 비판적 시각도 존재한다. 그럼에도 불구하고 지방자치는 국가의 합리적 정책결정을 위한 민주적 의사결정 시스템으로 자리 잡고 있을 뿐만 아니라 다원화된 사회에서 지속가능한 국가발전을 견인하기 위한 효율적인 전략으로 평가되고 있다.

II 지방자치단체를 둘러싼 주요 환경변화

저출산·고령화 및 생산인구 감소

최근 우리나라 인구의 저출산·고령화 문제가 점차 심각해지는 상황에서 지방자치단체들에 대한 행정수요가 크게 증가하고 있다. 특히 인구의 감소폭과 고령 인구의 증가비율이 상대적으로 큰 비수도권 지방자치단체들의 경우 자체수입은 빠르게 감소하고 있는 반면 행정수요 증가에 따른 비용은 크게 증가하고 있어 수도권과 비수도권 지방자치단체의 재정력 격차가 확대될 가능성이 크다.

▼ 지방자치단체별 주민등록인구 및 노인인구 현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
서울	7,478	7,378	7,285	7,217	7,112	-1.25
부산	2,560	2,513	2,470	2,422	2,371	-1.90
대구	1,835	1,814	1,795	1,764	1,733	-1.41
인천	2,215	2,209	2,207	2,197	2,168	-0.53
광주	1,077	1,069	1,065	1,060	1,050	-0.64
대전	1,125	1,112	1,101	1,084	1,069	-1.28
울산	892	880	868	856	838	-1.55
세종	169	195	220	239	249	10.17
경기	9,456	9,538	9,671	9,760	9,845	1.01
강원	1,094	1,086	1,075	1,064	1,053	-0.97
충북	1,136	1,132	1,132	1,126	1,116	-0.44
충남	1,452	1,461	1,465	1,456	1,442	-0.17
전북	1,278	1,266	1,250	1,229	1,206	-1.45
전남	1,265	1,255	1,244	1,228	1,203	-1.25
경북	1,875	1,853	1,831	1,808	1,767	-1.47
경남	2,421	2,410	2,396	2,372	2,330	-0.95
제주	454	465	473	474	473	1.00
전국	37,782	37,636	37,548	37,356	37,025	-0.50

주 : 2020년 12월 31일 기준.

출처 : 행정안전부 주민등록인구통계.

먼저 저출산·고령화 및 생산인구 감소 관련 인구 현황을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2020년 말 기준 전국 노인인구는 8,496,077명으로 전체 주민등록인구 51,829,023명 대비 16.4%를 차지하고 있다. 노인인구 수는 경기(1,775,315명), 서울(1,561,139명), 부산(657,711명) 등 특별·광역시 지역이 많은 것으로 나타났다. 반면 노인인구 비율은 전남(23.5%), 경북(21.7%), 전북(21.4%) 등 도 지역이 높은 것으로 나타났다. 특히 경기와 제주를 제외한 비수도

권 지역이 주민등록인구에 비해 노인인구가 많은 것으로 나타났다. 그리고 일부 군 지역의 노인인구 비율은 매우 높은 수준이다. 경북 의성군의 노인인구 비율은 41.52%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전남 고흥군(41.14%)과 경북 군위군(40.68%) 등의 순서로 높게 나타났다. 한편 노인인구 수 기준으로는, 경남 창원시가 150,905명으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 경기 고양시(145,710명)와 경기 용인시(143,096명) 등의 순서로 나타났다. 그리고 2020년 말 기준 생산연령인구(15-64세)는 37,025천명으로 2016년 37,782천명에 비해 연평균 0.5%씩 감소하였다. 세종, 경기, 제주는 2016년 대비 2020년 생산연령인구가 증가한 것으로 나타났으며, 나머지 14개 지역은 모두 생산연령인구가 감소하는 추세로 나타났다. 생산연령인구의 감소 비율이 가장 높은 지역은 부산으로 2016년 이후 매년 1.9%씩 감소한 것으로 나타났다. 그 다음으로 울산(-1.55%), 경북(-1.47%), 대구(-1.41%) 등의 생산연령인구가 많이 감소한 것으로 나타났다.

향후 생산연령인구는 지속적으로 감소할 것으로 예측되며, 특히 주요 경제활동인구(25~49세)의 감소율이 가장 클 것으로 예상되어 노동공급 감소에 따른 성장잠재력 약화가 우려된다. 이와 함께 노령인구의 증가로 노령인구 부양비용 증가와 요양·돌봄, 건강관리 분야 등에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다.

▼ 지방자치단체별 생산연령인구 현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
서울	7,478	7,378	7,285	7,217	7,112	-1.25
부산	2,560	2,513	2,470	2,422	2,371	-1.90
대구	1,835	1,814	1,795	1,764	1,733	-1.41
인천	2,215	2,209	2,207	2,197	2,168	-0.53
광주	1,077	1,069	1,065	1,060	1,050	-0.64
대전	1,125	1,112	1,101	1,084	1,069	-1.28
울산	892	880	868	856	838	-1.55
세종	169	195	220	239	249	10.17
경기	9,456	9,538	9,671	9,760	9,845	1.01
강원	1,094	1,086	1,075	1,064	1,053	-0.97
충북	1,136	1,132	1,132	1,126	1,116	-0.44
충남	1,452	1,461	1,465	1,456	1,442	-0.17
전북	1,278	1,266	1,250	1,229	1,206	-1.45
전남	1,265	1,255	1,244	1,228	1,203	-1.25
경북	1,875	1,853	1,831	1,808	1,767	-1.47
경남	2,421	2,410	2,396	2,372	2,330	-0.95
제주	454	465	473	474	473	1.00
전국	37,782	37,636	37,548	37,356	37,025	-0.50

주 : 2020년 12월 31일 기준.
출처 : 행정안전부 주민등록인구통계.



이러한 저출산·고령화 및 생산연령인구 감소는 성장잠재력 약화, 축소사회 도래에 따른 분야별 불균형 및 비효율 발생, 비수도권 경쟁력 상실 및 수도권 과밀혼잡 초래, 고령화로 인한 부양부담 및 건강권 보장요구 급증 등을 초래할 수 있다.

장기적인 경기침체 및 코로나19의 영향

국회예산정책처의 세계 GDP 성장률 전망치를 보면 2020년 12월 -4.2%의 음의 성장률을 보이고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라도 다른 나라에 비해 코로나19 사태에 상대적으로 잘 대처하고 있다는 평가가 있음에도 불구하고 국내경제상황이 어렵기는 마찬가지이다. 대외개발도가 높은 우리나라 경제의 특성을 반영한 것이기도 하지만 코로나로 인한 인적, 물적 교류의 급감이 영향을 준 탓에 2018년 2.9%, 2019년 2.0%의 실적을 보이고 있던 성장률이 2020년에는 -1.0%로 음의 성장세를 보인 것으로 보고 있다.

이렇게 국내경제가 침체되면 전반적으로 경제활동이 위축되어 소득과 소비수준이 줄어들 수밖에 없고, 그리되면 지방정부는 소득과 소비활동과 관련하여 지방소득세, 지방소비세 등이 줄어들고, 경제침체에 따라 체납세액도 늘어날 수밖에 없게 된다. 뿐만 아니라 중앙정부도 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 중심으로 국세의 감소를 가져오게 될 것인바, 그로 인해 내국에 연동되어 있는 지방교부세가 줄어들게 되어 지방정부의 이전재원도 줄어들게 된다. 그

런가 하면 코로나19라는 사회적 재난으로 어려움을 겪고 있는 사회 각 계층에 대한 각종 감면이 증가하여 지방세와 세외수입 등이 감소하게 되는 현상도 나타나게 될 것이다. 이렇게 수입 측면에는 감소요인이 강하게 작용하는 데 비해 지출 측면에서는 코로나19로 인해 어려움을 겪고 있는 주민들에 대해 지역에 따라 차이는 있지만 직접적인 재난지원금이 지출되었으며 이와 관련된 각종 지출이 늘어나게 된다. 이뿐만 아니라 보다 직접적으로 실직자들에 대한 일자리 지원정책, 고용안전망 확대 등을 위한 노력이 이어지면서 지출이 더늘어나게 된다. 아울러 악화된 지역경제의 활성화 활동을 지원하기 위해 각종 정책을 펼치게 되는데 이에도 지출수요가 늘어나게 된다.

그러나 그사이 각국이 한편으로 다 같이 방역에 힘쓰는가 하면 한편으로는 본격적으로 백신이 공급되면서 앞으로 경제는 다시금 양의 성장추세를 보일 것으로 전망되고 있다. 2020년 연말의 세계경제성장률을 -4.2%로 전망하였던 OECD는 2021년에는 다시금 4.2% 정도 양(+)의 성장세를 회복할 것으로 보고 있다. 우리나라도 이와 같은 세계경제상황과 국내 경제여건 호전 등에 의지하여 KDI는 2021년에는 연간 3.8%, 2022년에는 3.0%의 성장률을 실현할 것으로 전망하고 있다.

지방소비세 중심의 재정분권

재정분권의 도입은 지방정부의 권한 및 책임성 확대로 인해 지역별로 상이한 특성 혹은 선호에 맞춰 신속하게 대응할 수 있어 민주주의 원리에 적절하다. 또한, 재정분권 도입에 따른 중앙정부의 권한과 기능을 지방에 부여하는 '보충성 원리(subsidiarity principle)'로 인해 보다 효율적인 자원배분이 가능하다는 점 등 다양한 측면에서 재정분권의 필요성이 제기되었다.

우리나라의 경우 지방자치제도가 부활된 1991년 이후 지방분권에 관심을 가지게 되었고 정부에서 주요 국정과제의 일환으로 각종 지방분권 정책이 추진되었다. 특히 문재인정부는 '지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권'을 하나의 국정과제로 설정하고 국세의 지방세로의 이양 비율 확대, 지방세의 확충, 국가·지방간 기능 재조정 등에 관한 구체적인 방안을 제시하였다. 이를 위해 문재인정부는 2018년 10월에 1단계 재정분권 추진방안을 발표하였으며, 2021년 8월에 2단계 재정분권 추진방안을 발표하였다. 문재인정부의 국정목표와 그에 대응하는 1, 2단계 재정분권의 골자를 정리하면 다음과 같다.

▼ 문재인정부의 재정분권 목표와 주요 추진방안

국정과제 75번 주요내용	세부이행 목표	1단계 재정분권 주요 내용	2단계 재정분권(안) 주요 내용
		2019-2020	2021-2022
국세·지방세 구조개선	지방소비세 비중 확대	지방소비세 11%→19년 15%→20년 21%	지방소비세 총 4.3%p 인상, 4.1조 원 지방세 확충
	지방소득세 규모 확대		
	국가·지방간 기능 재조정	20년 지역밀착형 사무를 중심으로 3.5조 원 내외 중앙정부 기능을 지방정부로 이양	국고보조사업 이양(2.3조 원)
	지방세 신세원 발굴		
	지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리		
이전재원 조정 및 재정균형 달성	지방교부세율 상향	소방안전 교부세율 20%→19년 35%→20년 45%	
	지역상생발전기금 확대	균형발전특별회계 중 일부 지방으로 이양 '10년 지방소비세 도입시부터 소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)적용	지역소멸대응기금 신설, 국가 일반회계 예산 1조 원을 자치단체 교부금으로 확보
	국고보조사업 정비		기초단체 국고보조율 인상(총 0.2조)
지방재정의 건전성 강화	체납징수율 제고		
	지방세외수입 업무시스템 통합		
	예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화		
고향사랑 기부제 활성화	고향사랑기부제법 제정 기부금 모집·활용 제도개선		
주민참여 예산제 확대	주민참여예산제 확대		

출처: 국무조정실 '재정분권 추진방안' 보도자료, 2018.10.30., 행정안전부 '2021년 지방재정전략회의' 2021.08.11., 재구성

먼저 국정과제의 주요 내용은 5가지로 구분되어 제시되었다. 지방소비세를 중심으로 하는 국세·지방세 구조개선과 지방교부세, 지역상생발전기금을 포함한 이전 재원 조정 및 재정균형 달성, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑 기부 활성화 및 주민참여예산제 확대를 목표로 제시하였다. 특히 기존에 8대 2 수준의 국세와 지방세 비율을 7대 3까지 확대하여 지방자치단체 간 격차를 완화하는 것을 강조하였다.

국정목표를 실현하기 위하여 2018년 10월 '재정분권 본격화 로드맵'을 발표하였고, 이를 1단계 재정분권의 주요 내용으로 본다. 1단계 재정분권의 주요

내용은 다음과 같다. 첫째, 지방소비세율을 기존 부가가치세의 11%였던 것에서 15%, 21%까지로 인상하는 것이다. 둘째, 지역밀착형 사무를 중심으로 3.5조 원의 기능을 지방정부로 이양하는 것이다. 셋째, 국가직 전환을 위한 소방안전 교부세율을 20%에서 35%, 45%까지 인상(총 0.5조 원)하는 것이다. 넷째, 균형발전특별회계를 2020년 기준 3.5조 원을 이양하여 지역상생발전기금으로 활용하도록 하는 것이다.

다음으로 2019년 09월 '2단계 재정분권 범정부 TF'를 구성하여 본격적으로 2단계 재정분권 논의와 합의를 시작하였다. 자치분권위와 범정부의 회의를 거쳐서 지방소비세 순증 1조 및 지역소멸대응기금 1조 등을 합의하였음을 2021년 7월 28일에 발표하였다.

▼ 1-2단계 재정분권 확충 규모 요약

구분	1단계		소계(2019~2020)		2단계	합계
	2019년	2020년	순증	누적	2021~2022년	
	지방세 확충	3.3조 원 *지방소비세율 +4%p			5.1조 원 *지방소비세율 +6%p	
소방직 지원	0.3조 원 *소방안전교부세율 +15%p	0.2조 원 *소방안전교부세율 +10%p	0.5조 원	0.8조 원		
기능이양	-	-3.5조 원 내외	-3.5조 원 내외		-2.3조 원	-
지방재정순확충**	2.9조 원	0.8조 원	3.7조 원	6.6조 원	2.2조 원	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		72.6:27.4	72.6:27.4

주: * 2019년: 2019년 예산안, 2020년: 2018-2022 국가재정운용계획 기준
 ** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감산
 출처: 국무조정실 '재정분권 추진방안' 보도자료, 2018.10.30., p.5
 행정안전부 '2021년 지방재정전략회의' 2021.08.11., p.6, 10 재구성

2단계 재정분권의 주요내용은 크게 3가지 부분으로 요약된다. 첫째, 지방소비세 확충, 둘째, 지역소멸대응기금, 셋째, 기초단체 국고보조 인상이다. 먼저

지방소비세 확충은 기능이양 2.3조 및 지방소비세 인상 외 1조 원을 추가 확충하여 총 4.3%, 4.1조 원('21년 21%→'22년 23.7%→'23년 25.3%)을 2년에 걸쳐 인상할 것으로 발표하였다. 1단계 배분구조와 비슷하지만 잔여소비세를 광역과 기초에 직접 배분하는 것이 차이점이다. 둘째 지역소멸대응기금의 경우 낙후지역 인프라 확충을 위하여 1조 원 규모의 기금을 도입하여 자치단체 간 합동기금을 통해 광역:기초를 25:75를 배분하는 것을 골자로 한다. 마지막으로 기초자치단체 국고보조는 대응지방비 부담완화를 위해 기초연금 핀셋지원과 보조율 인상사업 추가발굴하는 것을 추진한다.

III 민선 8기 지방자치 추진 방향

민선 지방자치가 본격적으로 실시된 지 30년이 지났지만, 아직까지 우리나라의 정부 간 관계는 중앙정부 중심의 집권적 형태로 설정되어 있다. 민선 8기 지방자치가 해결해야 할 가장 중요한 숙제는 이러한 집권적 정부 간 관계를 분권적 형태로 전환하는 것이며, 이를 위해서는 지역 스스로 자신들의 문제를 해결할 수 있는 역량과 발전 기반을 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 최근 가장 중요한 이슈로 부각되고 있는 인구감소 및 지방소멸 문제를 고려할 때, 지역주도형 발전전략을 수립하고 중장기적 시각에서 일반자치와 교육자치 간 역할 분담 및 연계·협력 방안을 마련하기 위한 노력이 필요할 것으로 생각된다. 이와 관련된 주요 쟁점 및 추진 방향을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

지방자치단체 자치역량 강화

역량은 개인의 능력이나 잠재적 특성 등과 같은 인적 역량을 기본적인 요소로 하고 있으며, 최근에는 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적 역량으로까지 확대되고 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체 차원에서의 역량은 지방자치단체 스스로 어떤 일을 감당할 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 지방자치단체 역량에 대한 정의 및 유형 분류는 매우 다양하게 제시될 수 있다. 예를 들어 지방자치단체의 역량을 개인적 차원과 조직적 차원으로 구분하여 파악할 수 있다. 또는 인적 차원, 조직적 차원, 재정적 차원으로 구분하여 지방자치단체의 역량 강화 방안을 제시할 수도 있다.

지방자치가 부활한 이후 30년 동안 지방자치단체의 역량 강화를 위해 중앙정



부 차원에서 다양한 제도적 노력이 있어 왔으며, 지방자치단체 스스로도 자체적인 역량 강화를 위해 노력해왔다. 예를 들어 행정안전부는 지방자치권 보장을 위한 지방자치단체 자치조직권의 자율성 확대, 중앙과 지방의 재정격차 축소, 「지방이양일괄법」 제정, 「지방자치법」 전부 개정 등의 노력을 추진해왔다.

윤석열 정부에서도 국정과제 114번 '지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화'를 통해 지방자치단체가 주도적으로 일할 수 있도록 자치역량을 강화하기 위해 다양한 지원 방안을 제시하고 있다. 보다 구체적으로는 인적역량 및 경쟁력 제고, 주민참여 활성화, 지방의회 자율·투명 강화, 이장·통장 처우 개선, 초광역지역연합 구축 지원, 지자체 간 협력·조정 강화, 중앙-지방간 소통·협력 강화 등 지방자치단체 자치역량 강화를 위해 다양한 방안을 추진할 계획이다. 그러나 지금까지 지방자치단체의 역량 강화를 위해 다양한 노력이 추진되어 왔음에도 불구하고, 아직도 지방자치단체는 중앙정부로부터 각종 제약을 받고 있는 현실이다. 지방자치는 지역주민이 해당 지역의 문제를 그들의 권한과 책임 아래 처리하는 것이며, 지역사회의 공적 문제를 지역주민이 스스로 결정할 수 있어야 한다. 따라서 중앙정부는 지방분권을 통해 자신들의 권한을 지방자치단체에 이양해야 하며, 지방자치단체는 스스로 자치역량을 강화해 나가야 한다.

지방자치단체의 역량을 조직의 내부적인 역량으로 한정하여 핵심 쟁점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 인적 역량 강화를 위해서는 지방자치단체 공무원

의 전문성을 강화해야 한다. 지방분권 시대를 맞이하여 지방자치단체의 기능과 권한이 확대되고 있으며, 정보통신기술의 발달 등으로 새로운 기술과 지식이 요구되고 있다. 이러한 시대적 변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방공무원의 전문성을 강화하여 환경변화에 적극적으로 대응할 필요성이 있다.

둘째, 조직 역량 강화를 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리의 효율성과 효과성을 제고해야 한다. 향후 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권 등 조직관리 기능이 지방자치단체로 이양될 수 있기 때문에, 지방자치단체에서는 자체적으로 조직관리를 효율화하는 등 선제적으로 조직관리 역량을 강화해 나가야 한다.

셋째, 재정 역량 강화를 위해서는 지방자치단체의 자체수입 확대, 지방재정 운영의 건전성과 효율성 제고, 지방재정의 투명성 강화 등을 추진할 필요성이 있다. 현재 우리나라의 중앙-지방 간 재정관계는 중앙정부 중심의 집권적 관계를 형성하고 있으며, 지방교부세와 국고보조금 등 이전재원에 대한 지방자치단체의 의존도가 매우 크게 나타나고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체가 실질적인 자치역량을 강화하기 위해서는 지방자치단체 자체수입 확대를 통해 재정지출의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색해야 한다. 또한 재정운영상황의 공개와 재정운영 과정에의 주민참여 확대를 통해 재정운영의 투명성을 강화할 필요가 있으며, 수요자인 지역주민이 필요로 하는 정보를 공개하는 방향으로의 전환이 필요하다.

이상의 쟁점을 종합하면 지방자치단체의 자치역량 강화를 위해서는 지방자치단체의 인적 역량, 조직 역량, 재정 역량 강화가 필요하며, 각각의 역량을 강화하기 위한 구체적인 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 인적 역량 강화는 지방공무원의 전문성을 확보하는 것을 의미하며, 이를 위해서는 역량기반 교육훈련체계 구축과 행정환경 변화에 대응한 교육훈련 등이 필요하다. 먼저 역량기반 교육훈련체계는 조직이 필요로 하는 역량요소를 설계하고, 이를 기초로 조직구성원의 개인별 역량을 체계적으로 진단하고 부족한 역량을 보완하는 교육과정 및 교육훈련지원체계를 확립함으로써 교육훈련의 효과성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 또한 스마트 지방정부 구현, 미래 신산업 구축 등 급변하는 환경 속에서 비판력, 창의력, 학습 민첩성을 바탕으로 새로운 비전과 대안을 제시하는 창의적이고 융합적인 인재의 양성이 필요하다. 따라서 워크숍 등 토론식 교육을 강화하고, 계층 및 부문별 가치공유 교육을 통해 상

호 이해와 부서 이기주의를 극복할 수 있도록 해야 한다. 그리고 스스로 필요 가치를 공유하고 새로운 가치를 창출할 수 있는 능동적인 인재로 발전할 수 있는 교육훈련이 필요하다. 이와 함께 비대면 교육의 확대에 따라 온라인 학습 인프라 및 교육프로그램을 강화할 필요성이 있다.

둘째, 지방자치단체의 조직 역량을 강화하기 위해서는 기구설치와 정원관리의 전면적인 자율화가 필요하지만, 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려를 고려하여 단기적으로는 기구 및 정원관리에 관한 규제를 완화하는 신속적인 조직관리 모형으로 변화시키는 것을 고려할 수 있다. 그러나 궁극적으로는 일본의 지방자치단체 조직관리제도와 마찬가지로 지방자치단체의 조직관리를 지방자치단체에 맡기는 자율적인 조직관리 모형이 바람직할 것으로 생각된다. 지방의 문제는 지방 스스로 판단하고 운용하도록 하되, 그 결과에 대해서는 책임을 지도록 하는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 예를 들어 지방의 자율적인 내부통제시스템이 잘 작동할 수 있도록 지방의회를 비롯하여 시민단체와 지역 주민의 견제 역량을 강화할 필요성이 있다. 또한 조직 및 인사에 관해 지방자치단체간 비교가 가능하도록 관련 정보의 공개를 의무화하고, 중앙정부 차원에서도 지방자치단체의 조직과 인사에 대한 주기적인 진단과 평가 등의 환류기능을 강화하여 지방자치단체 스스로에 의한 합리적인 운영을 유도할 필요성이 있다.

셋째, 재정 역량 강화 측면에서는 재정상태의 건전성을 유지하고 재정운영의 효율성이 확보되어야 하며, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 지방재정 운영의 자율성이 확보되어야 한다. 또한 지방자치단체의 재정 책임성이 확보되어야 하는 이를 위해서는 재정 투명성 및 재정성과의 향상이 이루어져야 한다. 이와 관련된 다양한 방안 중 몇 가지만 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체의 재정건전성 강화를 위해서는 재정사업 및 보조사업에 대한 평가가 강화되어야 한다. 현재 지방자치단체는 「지방재정법」 제5조 제3항에 따라 주요 재정사업에 대해 성과를 평가하여 성과평가 결과를 예산에 반영하도록 하고 있으나, 임의 규정으로 인해 형식적인 자체평가 수준에 그치고 있는 실정이다. 따라서 주요 재정사업 및 보조사업에 대한 성과평가 시행 및 환류에 관한 사항을 의무화할 필요성이 있다. 다음으로 주민 중심의 재정정보 공개 전략이 마련되어야 한다. 현재 지방자치단체는 지방재정공시제도 등을 통해 재정운영상황을 주민

들에게 공개하고 있지만, 공급자 중심의 정보제공으로 지역주민들이 공개된 재정정보를 이해하는 데 어려움이 있어 공개된 정보에 대한 관심도가 낮은 실정이다. 따라서 지방재정정보공개는 지역주민들에게 필요한 사항을 이해하기 쉽게 제공하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 또한 현재 행정부 중심의 공모사업 형태로 이루어지고 있는 주민참여예산제도를 개선하여, 지역의 특성을 고려하여 보다 다양한 주민참여가 이루어질 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

지역주도형 지역발전체계 구축

지난 30여 년 동안의 지역발전정책 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권의 불균형은 더욱 심화되고 있다. 2021년 기준으로 우리나라 전체 인구의 50.3%가 수도권에 거주하고 있으며, 지역발전 요소의 수도권 집중은 수도권과 비수도권 지역 모두에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 수도권은 과도한 인구 집중으로 인해 주택가격 폭등과 일자리 부족 등 집적으로 인한 불경계가 발생하고 있는 반면, 비수도권은 인구감소로 인한 지방소멸위기에 직면하고 있는 현실이다. 2021년 행정안전부가 발표한 인구감소지역 89개 가운데 95.5%인 85개가 비수도권 지역에 위치하고 있으며, 특히 전남과 경북이 각각 16개 지역으로 가장 많은 인구감소지역을 포함하고 있는 것으로 나타났다.

지금까지의 압축성장 과정에서 우리나라의 지역발전정책은 지역주민의 의사보다는 중앙정부 정책 결정을 통해 추진되어 왔다. 이러한 측면에서 민선 8기에는 중앙정부 주도의 하향적 지역발전 방식을 탈피하고 분권적·자율적 방식을 통한 지방자치단체 및 지역주민 주도의 지역발전정책이 추진될 필요성이 있다. 즉, 주민의 참여와 주도에 의해 지역발전의 가치가 결정되고, 이를 지방자치단체가 구체화하는 참여적 방식을 통해 지역발전의 방향성과 구체적 추진전략을 설정하기 위한 노력이 필요하다. 즉, 지금까지의 중앙주도적 집권형 지역발전에서 분권형 지역균형발전으로의 정책 패러다임 전환이 필요하다. 그리고 지속가능한 지역주도형 지역발전을 도모하기 위해서는 분권형 지역균형발전으로의 정책 패러다임 전환과 함께, 중앙과 지방 간 관계 및 역할에서의 변화가 함께 이루어질 필요성이 있다.

이와 관련하여 윤석열 정부에서는 국정과제 117번 ‘지역 맞춤형 창업·생태계 조성’을 통해 지역이 주도하는 지역경제 성장모델을 통해 지역의 자립성장 및 지역균형발전을 도모할 계획이다. 보다 구체적으로는 지역주력산업의 전주

기 성장경로 지원과 '연어형 지역인재'에 정착 지원을 제공하며, 지역이 주도하고 중앙정부가 지원하는 방식의 정책금융 운영 방안을 검토하고 있다. 또한 지방대학을 중심으로 스타트업·혁신벤처의 성장거점인 '혁신캠퍼스타운', '캠퍼스 혁신파크' 조성 등을 추진할 계획이다.

지방자치단체 차원에서는 우선적으로 혁신적인 거점 공간을 형성할 필요성이 있다. 디지털 신기술 산업의 중요한 입지 중 하나는 일을 하는 공간, 삶을 영위하는 공간, 휴식을 취하는 공간 등이 결합되어 교류가 활성화되고 양질의 아메니티가 있는 지역으로 부상하고 있다는 것이다. 이들 지역은 창조적 산업에 종사하는 사람들에게 중요한 아이디어, 창의성, 발상의 전환 등을 제공해주는 역할을 수행하게 된다. 따라서 권역 및 광역 지방자치단체별로 거점이 되는 혁신 공간을 조성할 필요성이 있다. 1차적으로는 권역별로 수도권 판교밸리에 필적하는 거점 혁신 공간을 조성하고, 2차적으로는 광역별로 지역산업 활성화의 앵커 공간이 되는 거점 혁신 공간을 조성할 필요성이 있다. 또한 수도권 집중 및 지방소멸 방지를 위해 수도권에 대항할 수 있는 초광역권 발전 전략을 추진할 필요성이 있다. 수도권 인구 집중과 이로 인한 지방소멸을 방지하기 위해 비수도권 지역에서도 수도권 1극 체제에 대응할 수 있는 초광역권 구축을 통한 발전전략을 마련할 필요성이 있다. 현재 부산·울산·경남, 광주·전남, 충청권 등에서 특별지방자치단체 설립이 추진 또는 논의되고 있다. 이러한 측면에서 2-3개 정도의 초광역 성장거점을 우선적으로 형성하여 수도권 집중에 대응할 수 있는 여건을 조성한 후 중장기적으로 추가적인 초광역권을 설치하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있을 것으로 생각한다. 즉, 초광역 협력을 통한 지역발전의 성공 사례를 창출한 후에 초광역권 발전전략의 확산을 추진하는 것이 적절할 것으로 보인다.

이와 함께 지방자치단체의 자율적 결정을 통해 협력발전지역 권역을 설정하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 성장여건이 부족한 인구감소지역 등의 경우 개별 지방자치단체의 단독 투자는 투자의 효율성을 확보하기 어려울 수 있다. 이런 경우 지방자치단체의 자율적 의사에 따라 협력 및 공동발전을 추진하고자 하는 지역을 선정하여 투자의 효율성을 제고하는 방안을 모색할 수 있다. 예를 들어 다수의 지방자치단체로 구성된 성장촉진지역의 경우 광역 성장촉진 권역을 형성하고, 지방소멸지역의 경우에도 광역 지방소멸권역을 형성하는 방



안이다. 이러한 지역간 협력발전 권역 설정을 지원하기 위해 중앙정부는 EU의 INTERREG 프로그램과 같은 재정지원 방안을 마련할 필요성이 있다.

마지막으로 관계인구를 활용한 지역발전전략을 모색할 필요성이 있다. 2023년 1월부터 고향사랑기부제도가 본격적으로 시행될 예정이며, 최근에는 생활인구 등 인구 개념 확대 및 복수주소제 도입 등이 활발하게 논의되고 있다. 이러한 측면에서 정주인구인 주민등록인구뿐만 아니라 지역발전을 도모할 수 있는 관계인구 유치 방안을 마련할 필요성이 있다. 이를 위해서는 우선적으로 다양한 유형의 관계인구를 파악하여 분류하고 이를 DB화하기 위한 노력이 필요하다. 이를 통해 지역 특성에 적합한 관계인구 창출 계획을 수립하고, 지역의 다양한 주체가 참여하는 방식을 통해 관계인구 유치 전략을 시행할 필요가 있다.

일반자치와 교육자치의 연계·협력 강화

현재 우리나라는 교육 및 학예에 관한 사무를 처리하기 위해 별도의 교육자치를 실시하고 있다. 「지방자치법」 제13조 제2항에 의하면 교육은 지방자치단체의 사무이나, 동법 제135조는 교육사무를 처리하기 위해 별도의 기관을 두도록 하고 있다. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조에서는 교육사무를 광역자치단체의 사무로 규정하고 있으며, 동법 제3조에서는 교육사무 처리에 있어 「지방자치법」의 관련 규정을 준용하고 교육감이 시·도지사를 대체하는 것으로 규정하고 있다.

이처럼 광역자치단체 수준에서 시·도지사과 시·도교육감이 별도로 선출되고, 일반행정과 교육행정 간 이원적 자치구조가 형성됨에 따라 다양한 문제점이 발생하고 있다. 예를 들어 시·도지사과 시·도 교육감의 소속 정당이 다른 경우에는 양자 간의 이념적·정치적 성향 차이에 따른 정책 갈등이 심각하게 나타날 수 있다. 무상급식을 둘러싼 시장과 교육감 간 갈등으로 인해 주민투표까지 실시했던 서울특별시 사례가 그 대표적인 예이다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위한 정책적 대안으로 일반자치와 교육자치의 연계·협력 또는 통합의 필요성이 제기되고 있다. 과거에도 일반자치와 교육자치의 통합을 추진하기 위한 노력이 있었으나, 현실적인 어려움으로 인해 일반자치와 교육자치의 완전한 통합은 실현되지 못한 상태로 남아 있다. “교육”이 지니고 있는 특수성과 교육자치를 규정한 법률의 입법 목적을 고려한다면, 일반자치와 교육자치의 급격한 통합은 현실적·논리적으로 한계가 있을 것으로 생각된다. 따라서 단기적으로는 일반자치와 교육자치 간 연계·협력을 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 이에 기초하여 장기적으로 일반자치와 교육자치의 통합을 추진하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

윤석열 정부에서도 국정과제 113번 ‘지역인재 육성을 위한 교육혁신’을 통해 일반자치와 교육자치의 연계·협력을 강화하기 위한 방안들을 제시하고 있다. 지역인재양성을 위해 지방자치단체·교육청·지방대학이 함께 협업하여 재원을 공동 편성·집행하는 공동사업의 추진을 제시하고 있으며, 지역산업에 맞는 ‘지역인재 양성-취업-정주’체계를 구축하는 데 있어서 지방자치단체의 협력과 책임성 강화를 추진할 계획이다. 그러나 일반자치와 교육자치 간 연계·협력에 대한 인식 공유, 정보 및 자원 공유, 상호 협력 문화 및 사업 조성 등에 대한 상호 간 의견 차이가 여전히 존재하고 있다. 따라서 앞으로 일반자치와 교육자치 간 연계·협력이 원활하게 추진되기 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 고려가 반드시 필요하다.

첫째, 지방자치단체와 교육청 간 입장 차이를 해소하기 위한 노력이 필요하다. 일반자치와 교육자치 간 협력적 관계가 필요하다는 점에서는 대부분 공감하면서도, 「지방교육재정교부금법 시행령」에 따른 전입금 세출예산 협의를 위한 교육행정협의회를 제외하고는 타 안전의 협의에 대한 필요성이 인식이 부족하며 참여율이 저조하다. 특히 학교 급식비와 누리과정 지원처럼 지방자치단체장과 시·도교육감 간 교육지원의 내용과 범위에 대한 이견이 발생할 경우 지역사회 전체가 혼

란에 휩싸여 심각한 갈등을 초래할 수 있다. 또한 일부의 경우 양자 간 연계·협력이 이루어지고 있으나, 대부분 특정사업 중심의 임시적 협력에 불과하고 지속성이 확보되지 못하고 있다. 일반자치와 교육자치는 지방의 교육사무 처리에 있어 교육재정 지원과 학교용지 확보 및 시설 지원 분야 등에서 명확하게 연계·협력의 필요성이 존재한다. 따라서 양자 간 연계·협력이 업무 처리의 효율성과 합리성을 제고할 수 있다는 측면에서 서로에 대한 이해와 공감의 이루어질 필요성이 있다.

둘째, 재정정보의 투명한 공개로 상호신뢰를 형성할 필요성이 있다. 일반자치와 교육자치 간 연계·협력이 성공적으로 수행되기 위해서는 양자 간의 신뢰를 형성하는 것이 매우 중요하다. 이러한 측면에서 일반자치와 교육자치 간 진정한 의미의 협업이 이루어지기 위해서는 자신들이 지닌 정보를 공개하고, 이를 통해서 서로 간의 신뢰를 형성하는 것이 필요하다. 특히 지방재정과 지방교육재정에 관한 재정정보의 공개는 지방자치의 주민통제와 주민참여 원리가 잘 작동할 수 있도록 한다. 재정정보에 대한 공개로 지역주민은 자신들의 세금이 어디에 쓰이고 있는지 보다 잘 이해할 수 있고, 이를 통해 실질적인 주민참여가 촉진될 수 있다.

셋째, 일반자치와 교육자치 간 공동 성과관리 및 환류 시스템을 구축할 필요성이 있다. 시·도청과 시·도교육청 간, 그리고 시·군·구청과 교육지원청 간의 합리적 거버넌스를 보다 활성화시키기 위해서는 연계·협력을 통한 성과를 체계적으로 관리할 필요가 있다. 지방재정과 지방교육재정 모두 공공재정의 성과관리 대상이므로, 공동사업에 대한 성과관리시스템을 만들어 해당 성과가 지방자치 발전에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 보다 객관적이고 세밀한 평가가 이루어져야 한다. 현재 일반자치와 교육자치 모두 개별 성과관리시스템을 가지고 있지만, 일반자치와 교육자치의 상호 연계·협력을 통해 달성한 성과에 대한 관리는 협력 대상 기관의 공동 성과관리체제로 실행돼야 할 것이다.

참고문헌

- 국회에산정책처. 2021. 2021 경제·재정수첩.
 금창호 외. 2021. 지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략. 한국지방행정연구원.
 우명동. 2021. 지방재정환경 변화에 따른 지방재정관리체계 개선방안. 「지방재정」, 2021권3호: 28-47.
 허봉운. 2018. 교육자치와 지방자치 연계·협력 방안. TPN 보도자료(2022년 9월 4일 검색).
 한국개발연구원. 2021. KD 경제전망, 38(1), 2021 상반기.
 홍근석·여효성. 2021. 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안: 보통교부세를 중심으로. 한국지방행정연구원.
 행정안전부 홈페이지. 주민등록인구통계.

01

‘민선 8기 지방자치’ 지역 주도성의 확립과 지역창발형시스템의 구축



하동현
전북대학교 교수



I. 새로운 풍경의 지방자치: 3가지 차원의 요동(fluctuations)

2022년 7월 1일로 민선 8기가 시작되었다. 민선 8기는 새로운 제도적 공간 속에서 활동하고 있다. 지방자치법 전부개정안은 2020년 12월에 국회를 통과하였고 법 시행을 위한 시행령 개정작업이 진행되어 왔다. 마침내 2022년 1월부터 신지방자치법은 작동하기 시작되었고 3가지 차원에서 자치 구현이 강화되었다.

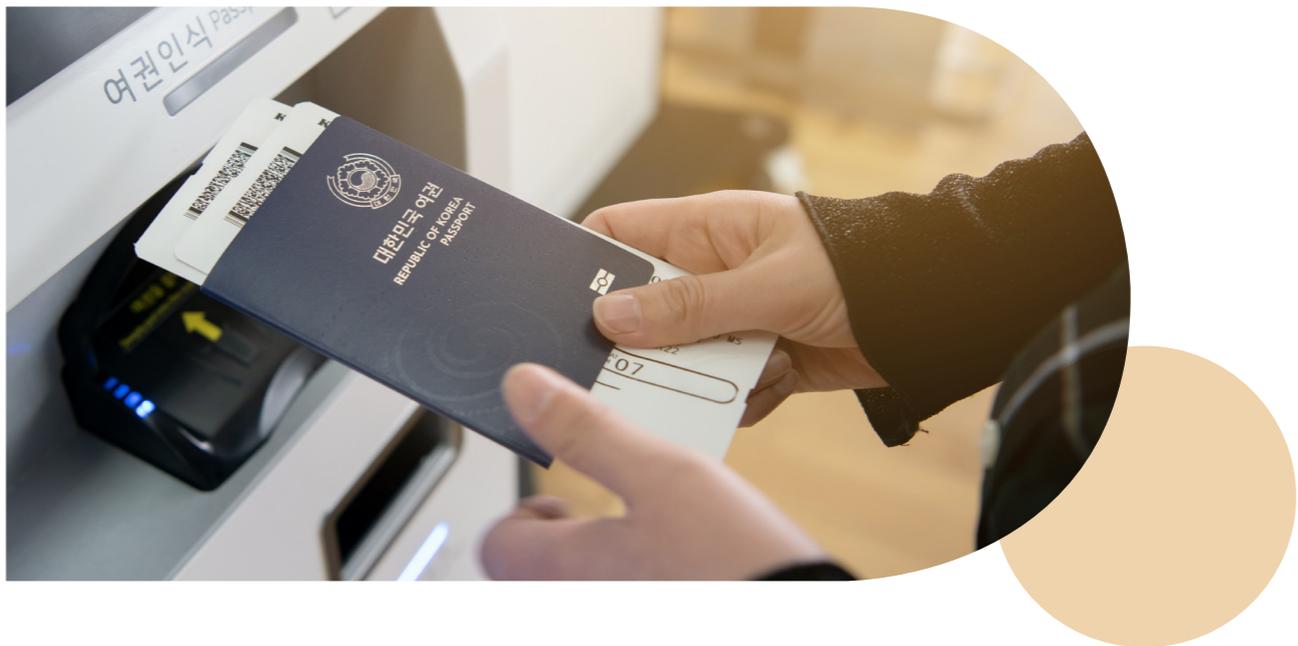
첫 번째는 정부 간 관계의 재구축이다. 통상 중앙과 지방, 지방과 지방 간 관계로 나누어 볼 수 있다. 중앙과 지방 간 관계의 전환을 상징하는 ‘중앙지방협력회의’가 신설되었다(제186조). 중앙과 지방의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 자치와 지역 간 균형을 발전시키고자 한다(중앙지방협력회의법 별도 제정). 협의회의는 대통령을 의장으로 하여 국무총리와 시도지사협의회 회장이 부의장으로 선출된다. 지방 관련 사무와 재원, 관련 정책을 논의한다.¹⁾ 한편 지역 간 협력을 촉진하는 틀이 구체화되었다. 행정협의회가 종전보다 간소하게 설치될 수 있고(제169조), 특별지방자치단체는 행정통합까지는 아니지만 규약을 통해 높은 수준의 협력관계를 구축할 수 있다. 지방자치법(제12장)에 가장 많은 지면이 할애되는 등 향후 활성화될 것으로 기대된다. 자치단체들이 자율적으로 경계조정을 논의하는 조항(제6조)도 신설되었다.

두 번째는 지역 거버넌스의 재정립이다. 거버넌스의 확립은 무엇보다 견제와 균형적 통치의 작동이다. 공공 영역에 참여하는 공공 주체들이 어떠한 관계 설정과 권한 속에서 역할분담을 해 나갈 것인가, 누군가의 독주가 아닌 주민을 위한 공정하고 합리적인 경쟁 원리가 확립되어야 한다. 신지방자치법에서는 무엇보다 주민과 지방의회의 역할을 강조하고 있다. 먼저 주민의 입장에서 주민생활에 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 참여할 권리가 명시되었다(제17조). 단체장만이 아니라 의회에도 조례안을 제·개정, 개폐 청구를 할 수 있게 되었다(제19조), 주민감사, 주민소송 등과 관련하여 청구가능 연령을 만 18세로 내렸고 청구인원도 하향 조정하여 직접 참여의 장벽을 낮추었다. 다음으로 지방의회의 위상이 대폭 강화되었다. 의장이 지방의회 소속 사무직원 임명권을 가졌고(제103조), 의회 정수 2분의 1 범위에서 각종 조사와 전문성, 입

1) 중앙지방협력회의(이하 “협력회의”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, 2. 국가와 지방자치단체의 권한, 사무 및 재원의 배분에 관한 사항, 3. 지역 간 균형발전에 관한 사항, 4. 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항, 5. 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항

법 능력을 지원하는 정책지원관을 채용할 수 있다(제41조). 의회운영의 자율성 또한 높아졌다(제5장). 한편 확장된 권한만큼 의원들의 책임성도 커졌다. 지방의원 겸직 금지가 명확해졌고(제43조), 의정활동의 투명성이 강화되었다(제74조). 의회의 정보공개가 확대되고(제26조) 윤리위원회가 의무화되었다(제65조). 지금까지 단체장이 주도해온 지역 통치에 주민과 의회가 등장하면서 지역 협치의 가능성이 더욱 높아지게 되었다.

세 번째는 지역 특성화의 구축이다. 지자체의 유형을 세분화하여 특성별로 행정을 구사할 수 있도록 하였다. 특례시의 범위를 둘러싼 논쟁이 상당 기간 전개되었지만, 결국 100만 이상의 시군구가 특례시로 정의되었다(제198조제1항). (아직 논의 중이지만) 특례시는 50만 이상 대도시보다는 넓고 광역시보다는 적은, 행정수요와 관련된 권한을 이양받게 되었다. 또한 일정한 심사를 거치면 모든 시군구들도 지역특성에 맞는 특례를 받을 가능성도 열렸다(제198조 제2항).²⁾ 지역은 당면한 현실과 미래를 검토하여 무엇을 대비해야 하고, 무엇을 지역 특성으로 발전시킬 수 있는가? 끊임없는 고민과 성찰, 재발견, 행동에 돌입하는 시기를 맞이하고 있다. 이 부분은 아래에서 좀 더 구체적으로 다룬다.



II. 지역창발형 시스템(regional emergence system)의 구축 필요성

창발과 창발적 리더십

창발(創發, emergence)이란 “남이 모르거나 하지 아니한 것을 처음으로 또는 새롭게 밝혀내거나 한다”는 의미이다³⁾. 기존에는 나타나지 않았지만 어떠한 상황과 조건 속에서 예상을 뛰어넘는 능력이나 동작이 창조적으로 발현되는 것이다. 부분을 넘어 결합에서 나오는 시너지에 주목하는데, 창발을 구체화

하는 개념으로 자기조직화(Self-organization)가 있다. 자기조직화는 “불균형 상태에 있는 시스템이 구성요소들 사이의 집합적인 상호작용을 통해 조직화된 질서를 스스로 만들어내는 현상”이다. 조직이 스스로 구축해 간다는 진화론적 관점이다. 즉 “외부의 강한 무엇인가를 조직에 적용시켜서 강화되는 것이 아니라 조직이 자기의 특질을 파악하고 그 특질을 활용하여 조직을 성장시킨다”는 것이다(최창현, 2005:55). 대표적인 사례로 흰개미들의 집짓기가 있다(스티븐, 2004:5-7). 흰개미는 여왕개미, 수개미, 병정개미 등으로 역할을 나누어 살아간다. 하지만 그들은 높이 4미터의 거대한 탑 모양 등지를 세운다. 개별 흰개미들이 가지지 못한 집짓기 능력이 집단 속에서 등장한다. 부분에서 전체로 가면서 자기조직화를 통해 새로운 능력이 발휘된다고 볼 수 있다.

조직에서는 구성원들의 결합을 통해 전체의 또 다른 힘을 끌어내는 창발적 리더십이 강조된다. 창발적 리더십이란 “구성원이 자발적으로 조직의 변화를 선도하도록 만들어 조직의 적응력과 지속가능성을 높이는 리더십”이다(윤영수, 2011:1). 환경적 리스크가 커질수록 예측 가능한 대응은 어려워지며 그럴수록 개별 혹은 전체의 조직 적응력이 요청되는 것이다. 창발적 리더는 구성원이 혁신적인 아이디어를 창출하고 불확실한 상황을 극복하는 의식을 낳기 위해 노력한다. 다양한 역할을 수행하면서 조직의 창발성을 높여 나간다(윤영수, 2011:3~9).

2) 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)
2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기를 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

3) 2022년 7월 26일 검색 표준국어대사전



첫 번째는 혼돈(chaos)을 조성한다. 지속적인 자극을 가하여 기존 질서에 긴장과 대립, 충돌 그리고 혼란을 일으켜 나간다. 조직 질서를 붕괴시키는 것은 아니다. 조직에 새로운 유인책을 가져올 수 있는 범위 내에서 충격을 가하는 것이다. 조직이 보유한 인적 물적 자원, 권한, 구성원 간 관계 등에 가해진 혼란으로 새로운 아이디어가 생성될 수 있다. 두 번째는 끌개(attractor)을 형성한다. 구성원들은 최소한의 가치를 공유해야 한다는 의미이다. 조직은 조직의 가치와 정체성을 확립하고 구성원은 행동 규율을 내재화시킨다. 구성원은 지시와 명령이 아닌 자율적으로 조직의 정체성을 표현한다. 리더는 조직의 가치와 정체성이 구성원들에게 스며들 수 있도록 일관된 언행을 보인다. 세 번째는 양의 피드백(positive feedback)을 확산하는 것이다. 구성원이 창출한 아이디어가 작동할 수 있도록 추진 동력을 불어넣는다. 리더는 조직 내·외부 네트워크와 소통의 장을 마련한다. 활성화되는 공간의 배치도 고려한다. 지식과 정보를 획득하는 비공식 커뮤니티를 장려한다.

지역창발형시스템으로의 전환 필요성

현재 우리나라 지역들은 인구감소, 지방소멸, 지역격차, 포스트팬데믹 등 복잡하고 심층적인 문제들에 직면하고 있다. 변화된 사회 환경 속에서 지역은 ‘지

역문제’를 스스로 직시하고 대응할 수 있는 지역사회로 탈바꿈되어야 한다. 분권개혁으로 자율성이 확대된 만큼 지역 스스로가 잠재된 역량을 이끌어내고 재구성할 수 있는 체질개선이 시급하다. 그럼 의미에서 창발은 많은 것을 시사한다. 주민대표들은 지역의 공공성을 구성하고 재창출하여 주민복리를 향상시켜 나가야 한다. 이를 위해 분담된 개별적인 역할을 수행하고 있다. 하지만 더 이상 부분의 합으로 지역 발전을 이루어 가기에는 한계에 봉착했다는 점이다. 그동안 지역은 정부의 재원을 가져오고 사업을 유지하는 이익유도에 골몰해 왔다. 요즘에는 때 아닌 ‘특별’, ‘특례’ 등 남들과 다른 특권과 재원을 받으려는 경쟁이 치열하다. 그러한 국책사업, 지역사업 등의 성과는 어떠한가? 수도권 집중은 심화되고 있고 지역격차는 커져가고 있을 뿐이다. 하지만 지역은 여전히 종전의 행동 패턴에서 탈피하지 못한 채 정부 의존형 지역발전을 도모하고 있을 뿐이다. 지역의 자원은 제한적이다. 따라서 지역은 부분과 부분을 연계하고 통합하여 전체로서 지역의 특성과 역량을 발휘할 수 있을 때 지역의 삶은 나아질 수 있다. 이러한 체계를 ‘지역창발형 시스템’이라고 부를 수 있다.

지역창발형 시스템의 하위요소는 지역별로 다를 수 있다. 무엇보다 분권적이면서도 관계성을 연계되는, 거시적 차원에서 상호 협업이 가능한 거버넌스가 확립되어야 한다. 세부적으로는 중앙과 지방간 협력관계, 지역 내 숙의형 합의구조(광역과 기초, 기초와 기초, 행정과 주민), 혁신도시로 대표되는 행정과 민간/공공 기관과의 관계 등이 대표적인 개별 하위시스템이다. 민선 8기의 리더들은 이들 하위시스템을 필요에 따라 연계하고 통합함으로써 지역의 역량을 향상시킬 수 있도록 해야 한다. 지역의 제한된 자원을 결합하여 지역의 창발성을 발생시키는 지역창발형시스템으로 전환시켜야 할 사명을 지니고 있다. 하위시스템별 행위자들이 스스로의 목표를 구성하고 헌신하며 달성하도록 창발적 리더십이 발휘되어야 한다. 집권적인 통제보다는 자율적인 행동이 유발될 수 있는 환경조건이 조성되도록 노력해야 한다.

Ⅲ. 시군구 특례 찾기: 지역특징의 발견과 논리력의 강화

끝으로 지역특성을 제도적으로 실현하는 절차와 노력을 살펴보고자 한다. 상술한 것처럼 지방자치법이 개정되면서 시군구는 행정수요, 균형발전, 지방소멸의 관점에서 지역특성에 맞는 권한을 부여받을 수 있게 되었다. 지역이 새

로운 제도 수단을 활용하며 지역발전에 적극적으로 임해라는 의미이다. 지역의 상황을 어떻게 주도적으로 탐색하고 구체화하며, 수집된 증거를 토대로 논리적으로 설명해 나갈 것인가?

시군구의 특례찾기는 시군구의 자발적인 의지가 그 근원이다. 다음의 단계로 추진되는데(지방자치법 시행령 제121조), 1단계는 시군구 지방의회의 의결이다. 그 전에 지역의 특징이라 볼 수 있는 아이디어를 탐색한다. 행정안전부와 자문위원들은 컨설팅으로 이를 구체화하는 데 도움을 준다.

지방의회와의 협의를 거쳐 지역사회의 입장을 공식적으로 정립한다. 2단계는 시도지사와의 의견 청취이다. 시군구는 시도-시군구 특례협의회의 설치를 요청한다. 90일에서 120일까지 논의할 수 있다. 동일 수의 위원이 선정된다(공무원, 각 추천 전문가 등). 3단계에서 시군구는 행정안전부 장관에게 지정을 신청하고 관할 시도 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보한다. 4단계에서는 행정안전부 소속 '지방자치단체 특례심의위원회'가 심의, 의결, 지정한다. 시군구 제출 자료를 토대로 지정기준 충족 여부, 특례 내용의 실현 가능성 등을 검토한다. 5단계에서 행정안전부 장관은 의결내용을 관보에 고시하고 관계자들에게 통보한다.

법령이나 조례 개정 등 조치가 필요한 경우에는 관계자들이 해당 조치를 하도록 권고한다. 또한 해제도 가능한데, 5년마다 지정 해당 여부를 확인하거나 위원회를 통해 해제심의를 이루어진다.

▼〈특례지정의 판단기준: 행정안전부 컨설팅〉

1	지역 특성에 따른 특수한 실질적 행정수요 존재
2	지역 특성에 입각한 특화발전전략 수립
3	타 시군구에도 일반적으로 적용될 수 있는 특례가 아닌, 해당 지역 특화발전을 위해 필요한 특례 발굴
4	행정수요 대응이 원활하지 않거나 지역 특화발전에 애로가 있다는 객관적 사실과 특례부여 필요성이 직접 관련
5	목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 없음을 충분히 설명
6	「국가균형발전법」상 인구감소지역이며, 신청한 특례가 「국가균형발전법」 및 관계 법령상 시책·지원과 중복되지 않음
7	특례가 실질적 행정수요 충족을 위한 실효성 있는 대안에 해당
8	특례로 인해 주민 편의 증진이 예상
9	특례가 사회통합 및 기타 질서에 반하지 않음
10	관련법 체계상 충돌 가능성이 없음
11	특례 적용을 위해 합리적인 재원 조달 가능
12	인접 시군구와 이해관계 충돌 가능성이 없으며, 인접 시군구에 긍정적 영향

시군구가 특례를 지정받기 위해서는 3가지 측면이 중요하다. 첫째 지역은 스스로를 객관적으로 바라볼 수 있어야 한다. 내부에서는 지역특성으로 보이는 부분이 과연 외부에서도 그렇게 판단되는가? 둘째 증거가 수집되어야 한다. 적절한 근거와 내용이 제시되어 있는가? 셋째 차별적인 권한(특례)이 필요한 이유와 논리가 제시되어야 한다. 많은 법은 특정한 상황에서 별도의 권한을 부여하기도 한다. 특례가 부여된다는 것은 그러한 권한 이외에도 추가적인 권한이 없으면 업무를 추진하는데 지장이 발생한다는 의미이다. 그만큼 지역이 지닌 특징으로 인해 새로운 특례가 요청된다는 것이다.

지역들이 특례를 주장하는 과정을 살펴보면, 부분적으로는 지역 특징으로는 이해될 수 있으나 획득하고자 하는 특례가 무엇을 목적으로 필요한지가 불분명한 경우가 많다. 지역이 비전을 위해 무엇인가를 하려고 할 때 현재로서 어떤 한계가 노정되어 있고, 따라서 그러한 특례가 없으면 상당히 힘들 수 있다는 설명이 필요하다. 단순히 지자체의 희망 사항만이 제시되어서는 안된다. 그만큼 자기 지역에 대한 문제의식, 정보, 논리 등을 제시하는 연구가 필요하다.

요컨대 민선 8기는 분권개혁을 배경으로 지역 사회의 거버넌스를 새롭게 구축해 나가야 한다. 지역 문제를 어떻게 인지하고 대응하며 극복해 나갈 것인가? 파편화된 지역의 인적, 물적, 정보 등을 동원하고 상호작용하여 자기조직화된 형태로 전환시켜야 한다. 지역창발형 시스템은 그러한 노력의 산물이며 그 속에서 지역창발성이 생성될 수 있다.

참고문헌

스티븐 존슨(2004). 이머전스: 미래와 진화의 열쇠. 김한영 옮김. 김영사
 윤영수(2011) 창발적 리더십: 복잡계 관점에서 본 리더십 이론. SERI 경영노트 제110호. 삼성경제연구소
 최창현(2005). 복잡계로 바라본 조직관리. SERI 연구에세이(037). 삼성경제연구소
 하동현(2021). 특례시 논쟁과 대도시제도 개혁. e-정책 매거진 63호(2021년 6월호) 정책논단 한국정책학회.
 행정안전부 보도자료 2020년 12월 9일 "지방자치법 32년만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀마련"
 행정안전부 2022년 6월 "지역맞춤형 시군구 특례제도 안내"

02

민선 8기 지방재정의 과제와 방향



손희준
청주대학교 교수



I. 불확실성 시대

2022년 7월 1일 민선 8기가 출범했다. 이미 대선을 통해 정권교체가 이루어지면서 '국민의 힘'당 출신의 단체장 후보들이 많이 당선되어 과거의 지역 구도가 되살아났다는 평가도 있다. 지방선거가 중앙정치에 의해 좌우되는 경향은 곱씹어보아야 할 것이다. 1991년 지방자치가 제도입된 지 이미 30년이 지났으며, 1995년 직선제 이후 8기에 접어들어 지방자치제도가 어느 정도 정착되었지만, 진정한 자치의 길은 아직 요원하다고 할 수 있다.

특히 지방자치의 성공을 좌우할 지방재정의 상황이 매우 불투명하다. 이미 covid19 팬데믹으로 지역경제 기반이 피폐되어 있고, 우크라이나 전쟁으로 인해 에너지와 식량 위기 및 곳곳의 대형 산불과 기상재난은 이미 국가 수준을 벗어나, 전 세계적인 문제와 국내 문제 그리고 지역문제 등이 복합되어 점점 지방단위에서는 문제를 쉽사리 해결하기 어려워지고 있다. 그 때문에 자칫 국가주의와 이데올로기가 대두될 위험이 증대하고 있다.

우리나라 역시 그동안 정권교체와 여소야대 및 단체장과 지방의회 다수당의 차이 등을 통해 문제해결을 위해서는 "타협과 협상"이 필요하다는 사실을 인지했음에도 불구하고, '연대(連帶)와 협력(協力)'보다는 '갈등과 분열'이라는 극한 대립각을 유지하면서, 우리 사회 전체를 위해 필수적인 균형감각보다는 '나만 아니면 된다'는 이기주의와 '내로남불'식 편협한 집단 의식이 팽배해 있는 것은 아닌지 크게 우려되는 바이다. 하지만 그럼에도 불구하고 민선 8기 출범에 따라, 지방재정 환경변화를 거시적으로 조망해 보고, 건전하고 바람직한 지방자치 정착을 위한 몇 가지 과제를 제안해 보고자 한다.

II. 민선 8기 재정환경 변화

사회·경제적 환경

2019년부터 시작된 미증유의 코로나19 사태는 오미크론 변이로 점차 수그러드는 것 같았으나 최근 재확산하는 것은 아닌지, 전 세계가 주목하고 있다. 결국 현재는 팬데믹 상태가 이어지고 있으며, WHO는 최근 원숭이 두창까지 위기 경보를 발령하였다.



여기에 미국을 비롯한 선진국 대부분이 확장적 재정정책으로 물가 인상과 고금리 정책이 가시화되자, 동시에 경기침체로 이어지는 스태그플레이션으로 전환될 것을 우려하고 있다. 이처럼 거시 경제지표들이 악화일로에 있어 세계 경제 전망이 매우 부정적이며, 한국 역시 환율과 금리 인상 및 그동안의 부동산 가격 폭등에 따른 관련 세제 인상의 부담을 경감하기 위한 대책 등이 줄을 잇고 있다.

부동산 경기는 건설업 등 민간경제에 미치는 영향이 매우 크고, 관련하여 취득세와 종합부동산세 및 재산세 등 지방재정에 미치는 영향도 크다. 따라서 1997년의 IMF 사태와 2008년 세계 경제 위기와 유사한 경제침체가 나타날 것을 우려하는 바이며, 동시에 우리는 전 세계 최저인 출생률과 고령화 추세 등 인구 구조의 단절 및 수도권으로의 과밀 집중 등 지역 간 불균형이 가속화되고 있다.

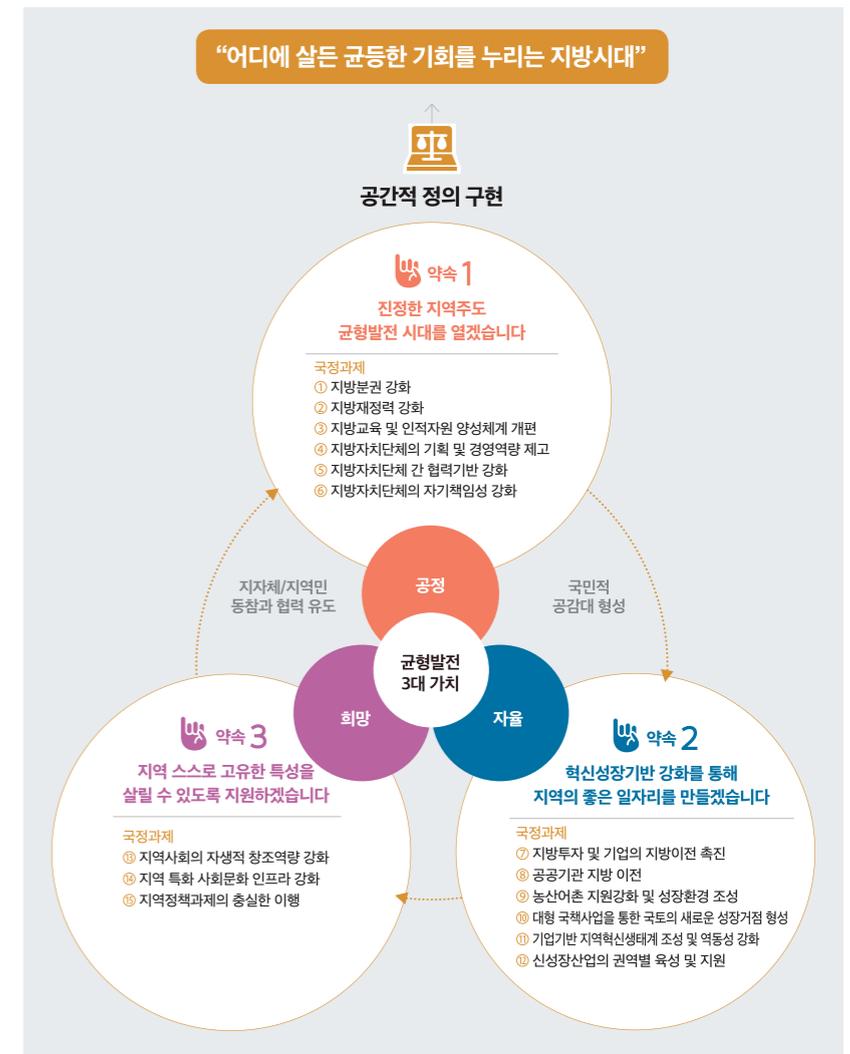
윤석열 정부의 국정방향

지난 3월 9일 20대 대통령선거를 통해 윤석열 정부가 출범하면서, '다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라'라는 국정 비전과 함께, '국익, 실용, 공정, 상식'을 국정 의 운영원칙으로 제시하고, "상식이 회복된 반듯한 나라"와 "대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대" 등을 국정 목표로 설정하고, 4월 27일

지역균형발전 비전과 실천과제를 제시하면서, 권역별 대국민 보고회를 통한 의견수렴을 거쳐 이를 구체화하겠다고 하였다.

새 정부는 지방 주도의 균형발전전략을 채택하여 지방분권을 기초로 지역균형발전을 달성하겠다는 강력한 의지를 표방하면서, 특히 지방재정력 강화를 위해서는 지방교부세의 비중을 높이는 방향으로 재정자주도를 강화하고, 균특회계의 규모와 투자비 확대를 모색하고자 한다.

▼ 윤석열 정부의 지역균형발전 국정과제 개념도



자료: 제20대 대통령직인수위원회(2022.4.27)

특히 지역균형발전 국정과제 중에서 “3. 지방재정력 강화”는 지방재정 확충을 통한 재정의 자율성 향상과 책임성 제고를 목적으로 다음과 같은 세부 과제를 포함하고 있다.

- 지방재정 권한 강화를 위한 재정자주도 기반의 목표 설정
 균형발전특별회계 및 국고보조금 제도 개선
 지방보조금 통합관리시스템 구축 및 재정진단
- 지방자주재원 확충
 현금성 복지사업 관리제도 도입
 지방재정 위기 관리제도 개선

하지만 아직 구체적인 이행과제와 실천과제는 발표하지 않고 있으며, 지방재정의 자율성을 자립도가 아닌, 자주도로 인식하는 점은 유의할 필요가 있는데, 왜냐하면 자주도는 지방세와 세외수입의 합계에 세출의 재량권을 의미하는 보통교부세가 포함되는 일반재원이기 때문이다.

지방재정 관련 제도 변화

문재인 정부는 자치분권을 국정과제로 하였고 때문에 관련하여 많은 법률과 제도 개선이 이루어졌지만, 이에 대한 재정영향 분석은 아직 부족한 실정이다. 예를 들어 「지방자치법」 전부개정과 1.2단계 재정분권에 따른 개별 지방정부의 철저한 준비가 필요하다.

2010년 도입된 지방소비세는 부가가치세의 5%에서 2014년 11%로 인상되었으나, 문재인 정부의 재정분권에 의해 1단계는 21%로(2019: 4%p ↑, 2020: 6%p ↑), 2단계는 <표 1>과 같이 25.3%로(2022: 2.7%p ↑, 2023: 1.6%p ↑) 인상되었고, 지방소비세에 대한 수도권 3개 단체의 출연금으로 운용하는 지역상생발전기금은 2019년까지 한시적인 제도였지만, 2029년까지 이를 연장하였으며, 추가하여 지방소멸을 방지하기 위한 10년 한시(限時) 제도로 지방소멸대응기금을 매년 1조 원(2022년은 7,500억 원) 규모로 도입하였다.

〈표 1〉 문재인 정부 2단계 재정분권 추진내용

(단위: 조 원)			
지방재정 부담	(3.1)	지방재정 확충(①+②+③)	+5.3
		지방세 확충(①)	+4.1
① 지역밀착형 국고보조사업 지방 이양	(2.3)	① 지방소비세 세율 인상(4.3%p ↑)	+4.1
② 지방교부세 자연 감소	(0.8)	② 지역소멸대응 특별교부금 도입	+1.0
		③ 기초연금 등 국고보조펀셋 지원	+0.2
⇒ 순 확충 총 2.2조 원(5.3-3.1) 규모 (*국고보조 지원 0.2 범위 논의)			

자료 행정안전부(2021).

올해부터 지방소멸대응기금이 운영되며, 덧붙여 “고향사랑기부금”제도 역시 도입되었고, 지방세의 체납과 징수, 불복 등을 처리하기 위한 ‘지방세조합’이 설립될 예정이다.

이외에도 자치경찰제도와 교육재정과의 관계 및 ‘부울경(부산, 울산, 경남) 메가시티’와 강원특별자치도 및 경기도의 분도(分道) 논의 등 다양한 특별지방자치단체의 설치와 기존의 인구 100만 이상 특례시 등 다양한 재정특례를 요구하는 수요가 증가할 것으로 예측된다. 이에 대한 대비 역시 매우 중요하다.

Ⅲ. 민선 8기 지방재정의 대응과 과제

민선 8기는 매우 복잡한 양상일 것이다. 코로나19의 팬데믹이 아직 완전히 사라지지 않고 있으며, 기후 위기와 신냉전(New cold war) 체제의 도래 등 불확실성 속에서 출범하여 새롭게 ‘지역주도형 정책’과 ‘시장친화형 지역발전’을 강조하고 있는 윤석열 정부에서 지방자치제도의 착근(着根)을 위한 지방재정의 대응을 주체별로 구분해 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 ‘다시 도약하기 위한 동반자로서 지방을 인정하여, 지방이 스스로 발전을 견인할 수 있도록 역량과 책임을 다 할 수 있는’ 토양을 만들어 주어야 한다. 이미 인수위와 균형발전 특위가 공표한 바와 같이, 새 정부는 국가와 중앙이 주도하기보다는 지방이 스스로 자신의 역할에 걸맞게 주도적으로 발전을 모색하고 노력할 수 있는 기반을 조성하기 위해 규제개혁과 세제 감면 등 간접적인 정책 수단을 활용하는 미국의 ‘기회발전특구(ODZ: opportunity development zone)’를 강조하고 있다. 그러나 이를 위해서는 근본적으로 재정력이 좋은 지방만이 아니라 전체적인 지방의 역량개발을 위한 제도개혁과 토대구축이 필요하기 때문에, 맞춤형 재정분권 전략이 요구된다. 따라서 과거와는 구별되는 ‘3단계 재정분권 전략’이 요구된다. 관련하여 ‘분권형 헌법개정’의 필요성을 인지하여 개헌을 위한 노력도 진지하게 검토되어야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 불확실성과 불투명성이 증대하는 일종의 ‘새로운 질서(new normal)’에 적응하기 위한 대응력을 높이기 위한 노력이 우선 요구된다. 거시적인 환경변화는 불가항력적이지만, 동시에 지역주민에 대한 복지증진과 ‘삶의 공간’으로서의 지방을 지키기 위해서는 지속가능성(sustainability)과 안정성 역시 매우 중요하다. 따라서 ‘선택과 집중’을 통해 신속하게 대응해야 할



정책에 대해서는 보다 기민하게 대처하고, 즉각적이기보다는 여유를 갖고 장기적인 안목에서 대응해야 할 부문은 현명하게 구분하여 균형감 있게 대응해야 할 것이다.

셋째, 좀 더 구체적인 지방재정의 대응 과제로는, 재정자주도를 높이기 위한 사용료와 수수료 등 경상 세외수입의 확대와 기존의 세출 조정을 통한 재정의 효과성과 건전성 확보방안 등에 집중해야 한다. 이는 재정위기 관리에도 도움이 될 것이다.

특히 문재인 정부 2단계 재정분권 추진과 함께 2022년 도입된 '첫만남이용권(출생아동에게 연간 200만 원 지원)'과 같은 대규모 사회복지 보조사업의 일방적 확대에 대응하기 위한 연대와 협력 역시 매우 중요한데, 동시에 중앙부처 단위의 대규모 공모사업은 모든 지방자치단체에게 많은 부담으로 작용하고 있으며 탈락한 단체의 매몰비용 역시 적지 않다. 전반적인 국고보조사업 추진방식과 운용에 대한 재검토 역시 필요하다.

결국 지방정부는 동급 지자체와 유사 단체들과의 소통과 상생협력을 위한 수단의 강구 역시 필요한데, 예를 들어 지방교부세와 조정교부금 및 지역상생발전기금 등 중복적인 지방재정조정제도 간의 제도 정합성과 연계성을 위한 거시적인 안목에서의 제도 개편이 필요하다. 이는 지방정부 스스로 해결할 수 없는 과제이지만 이를 위한 전국적인 협력이 구축된다면 가능하다. 게다가 분권화

시대에 맞는 재정관리 제도운동을 위한 「지방재정법」의 전부 개정작업 역시 중요하다. 왜냐하면 일부 시대착오적인 재정관리제도는 일종의 재정통제(fiscal control) 수단으로 오인될 수 있기 때문이다.

게다가 최근 중앙정부의 세제개편(안)에 의한 소득세 경감 및 종합부동산세와 재산세제 개편은 불가피하게 지방재정 확충에 부정적인 영향을 미치게 되어, 이에 대한 정확한 추정과 적절한 대응 전략이 요구된다.

IV. 결어

그 어떤 가치보다 '공정과 상식'이 통하고 실용적인 '국익'을 달성하려는 윤석열 정부에서 지난 30여 년 동안의 시행착오를 시정하여, 우리나라 어디에서나 살기 좋은 지방시대를 구가하기 위해서는 무엇보다 중앙과 지방이 손잡고 함께 협력하고, 국민 곧 주민이 모두 행복한 대한민국을 달성해야 할 것이다.

이를 위해서는 올바른 국정목표와 적절한 국정과제를 통해 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능이 설정되어야 하며, 이를 확인할 수 있는 성과평가 및 환류 체계 등이 요구된다. 전문성(專門性)과 능력(能力)을 강조하는 윤석열 정부는 고정계획(fixed plan)보다는 유동적이며 신축적인 국정 운영 방향을 제시하고 있어, 그 어느 때보다 성공에 대한 기대가 크다.

지방 역시 중앙에게 더 많은 자원과 더 많은 혜택을 요구하기보다 스스로 지방의 가능성과 잠재력을 탐색하고 모색하여, 주민들에게 더욱 봉사하여 공공복리를 증진하며, 주민을 섬기고 주민을 책임지는 지방정부로 탈바꿈해야 할 것이다. 이를 위한 모든 과제는 우리 모두에게 지금 당장 눈앞에 놓여 있다는 사실을 직시하고, 더욱 매진해야 할 것이다.

03

새 정부의 '지방시대' 국정 목표와 민선 8기 지방의회



박노수
서울시립대학교 도시과학연구원 초빙교수



1. 윤석열 정부의 '어디서나 살기 좋은 지방시대'와 지방의회

정부는 120대 국정과제를 발표하며 국정목표로 국정비전 달성을 위해 4대 기본부문(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보)과 더불어 '미래', '지방시대' 등 6대 국정목표를 설정하였으며 윤석열 정부의 미래지향성(과학기술, 창의교육, 청년 등) 및 대한민국 재도약의 선결 조건인 지역 불균형 해소 의지를 강조하였다.

그 중 '국정목표 여섯 번째(6)'는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 만들어 가겠다는 것으로 ① 진정한 지역주도 균형발전 시대를 열 것이며 ② 혁신 성장 기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리를 만들고 ③ 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠다는 것을 천명하고 있다.

국정과제 6의 실현 방안 중 '지방시대 실현을 위한 지방분권 강화' 과제목표(111번)는 ○지방자치단체가 주도적으로 지역 특성에 맞는 정책을 추진하고, 이를 통해 지역발전을 이끌어 낼 수 있도록 강력한 지방분권을 추진한다는 것이며 그 주요 내용 중에는 ○자치권 강화 차원에서 지방자치단체가 행정수요에 원활하게 대응할 수 있도록 자치입법권 확대 및 자치조직·인사제도 개선, 계획수립 권한을 지방이양하고 ○지방자치단체 기관구성 다양화 방안으로 주민이 지역 특성에 맞게 지방자치단체의 기관 구성형태를 자율적으로 선택할 수 있도록 개선 및 시범실시한다고 한다. 이와 같은 추진의 기대효과로는 지방분권을 통해 지방자치단체 주도의 지역발전과 주민복지 증진에 기여할 수 있도록 하겠다고 하였다.

다음으로 '지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화' 실현방안 과제목표(114번) 중에는 ○지방자치단체가 주도적으로 일할 수 있도록 자치역량을 강화하고, ○중앙-지방간 수평적 협력관계 구축하겠다는 것이다.

그 주요 내용으로는 인적역량 및 경쟁력 제고를 위해 지방연구원 설립 확대 및 지방규제혁신을 강화하며 주민조례발안·주민투표·주민소환의 실효성이 제고 되도록 하겠다는 것이다. 특히 지방의회의 자율성과 투명성 강화 차원에서 지방의회의 견제 역량 제고 및 주민의 신뢰 확보를 위해 의정활동 지원제도의 개선 및 활성화와 의정활동 정보공개를 강화한다.

아울러 중앙-지방간 소통·협력 강화를 위해 중앙지방협력회의, 중앙·지방 정책협의회, 시·도지사 간담회, 현장방문 국정설명회 등 다양한 협력·소통 기제 운영하겠다고 하였다. 이와 같은 과제실현을 통한 기대효과로 ○자치역량 및 책임성 강화를 통해 지방행정서비스의 질적 개선 ○지방자치단체 상호 간, 중앙-지방 간 협력 확대에 의한 시너지 제고에 두고 있다.

II. 전부개정 지방자치법 시행과 지방의회의 현실

지방의회 역할의 한계

지방의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되는 주민대표기관이며 지방자치단체의 의사는 지방의회만이 결정할 수 있는 것이다. 지방의회는 주민대표기관으로서, 의사결정 기관으로서, 행정통제 기관으로서의 역할이 요구된다.

지방자치의 제도개혁은 우리나라 지방자치의 정책과 발전을 위해 필수적이다. 그러나 제도 개혁만으로 지방자치가 정착·발전되는 것은 아니다. 제도가 본래의 목적대로 운용되기 위해서는 제도를 지지하고, 문화가 뒷받침되어야 한다. 지방자치의 정책과 발전을 위해서는 자치단체의 주민, 집행기관, 지방의회, 공무원 모두의 노력이 요구되지만 지방의회 의 역할이 무엇보다 중요하다.

‘의회주의의 위기’라고는 하지만 민주주의는 의회주의에 의존할 수밖에 없는 일이다. 지방의회가 의회주의에 입각하여 본래의 역할을 다함으로써 자치단체의 주민과 집행기관, 공무원들은 그들의 역할을 바르게 인식할 수 있을 것이고, 다 함께 자치의 문화를 형성하여 지방자치의 정착과 발전이라는 공동목표를 달성할 수 있을 것이다

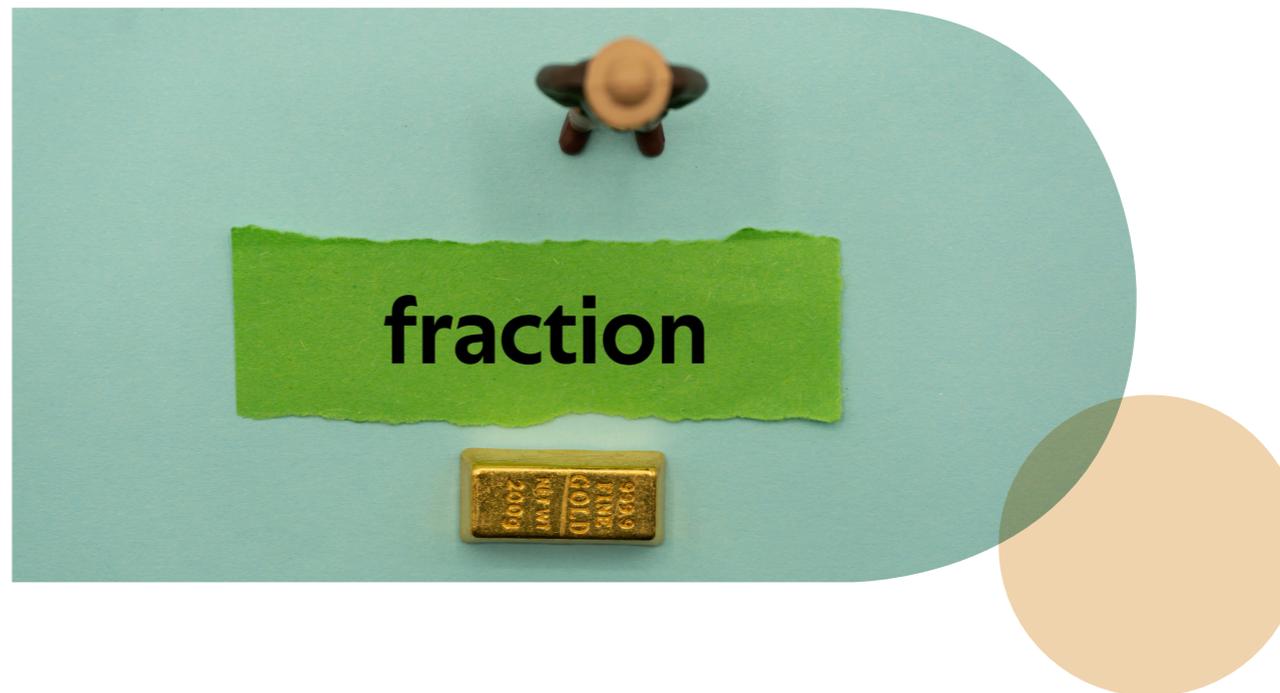
그러나 현재와 같은 중앙집권적 행·재정 제도에 의한 관료 지배체제의 지방자치 구조에서는 지방의회의 역할은 제약을 받을 수밖에 없다.

자치단체장을 지방의회의 의결 없이 사무를 처리할 수 있는 선결처분권과 지방의회 의원과 마찬가지로 조례안 등의 의안을 제출할 수 있는 권한을 가진다. 그리고 자치단체장은 자치단체의 예산편성권과 자치단체의 규칙제정권을 행사한다. 이렇듯 강시장-약의회 상황에서 지방의회가 지방자치의 한 축으로서 주민의 대표역할을 제대로 하기에는 한계를 가질 수밖에 없다.

지방의회 제도상의 문제점

1) 지방의회와 중앙정부와의 문제

중앙정부 지방자치단체에 대한 감독권은 감독관청의 자치사무 감사권, 지방자치단체장의 명령처분에 대한 시정명령 및 취소권, 지방의회 의결사항에 대한 재의요구 지시권 등이었다. 현 지방자치법은 감독관청에게 지방의회 재의결사항에 대한 제소지시 및 직접 제소권과 직무이행명령 및 대집행권을 추가하여 지방자치단체에 대한 통제를 강화시키고 있으며 이는 지방의회의 권능을 상대적으로 약화시키고 있는 것이다.



또한 지방자치법 제13조는 지방자치단체의 사무처리에 관해 규정하고 있는 바, 동조 제1항은 지방자치단체는 자치사무와 법령에 따라 사무를 처리한다고 규정하고 제2항은 그 사무범위를 예시하고 있다. 그러나 이러한 규정으로는 어느 것이 고유사무이고 위임사무인지 구별이 되지 않는다. 뿐 만 아니라 제2항 후단에서 "법률에 다른 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다." 고 하여 예시의 의미가 상실되고 있다. 국가 등의 기관위임사무에 대해서는 사실상 지방의회의 관여가 제한되는 현실 규정으로 미루어 볼 때 이는 결국 지방의회의 행정통제권을 축소 시키는 결과가 된다.

또한 지방자치단체는 감사원 감사, 행정안전부 감사 등 끊임없이 감사에 시달리고 있는 현실이다. 이러한 중복감사로 인한 국정의 비능률과 비효율성을 시정하기 위해서 지방의회가 본연의 위치에서 일할 수 있도록 법적, 제도적 뒷받침이 있어야 할 것이다.

2) 지방의회와 국회, 지역공천의 문제

지방의회가 구성되면서 국회의 국정감사와 지방의회의 국정감사의 중복이 문제가 되고 있다. 위임사무와 고유사무의 한계가 모호한 상황에서 어디까지가 국회의 몫이고 어디가 지방의회의 몫인지 국정감사 철마다 문제가 되고 있다.

광역과 기초지방의원 모두가 정당의 공천을 통해 후보가 되는 점을 감안할 때 같은 지역의 국회의원 내지 당원협의회장(원외지구당 위원장)과 먹이시설 관계가 사실상 유지될 수 있으며 이는 생활자치의 정신이 훼손될 염려가 있는 것이다.

3) 지방의회 의원 선거의 문제

지방의원 선거에 정당의 참여를 허용할 것인가의 문제는 이론상으로나 실제 상으로 중요한 하나의 쟁점이 되고 있다. 이것은 각각의 나라마다 지방정치의 속성과 정당의 역할을 인식하는 시각과 역사적 특수성에 차이가 있기 때문이다. 찬성론은 정당을 통하여 주민의 의사를 쉽게 조직화하고 집행부의 독주를 용이하게 견제하며 정당발전의 기초를 튼튼히 하여 입후보자의 파악을 쉽게 할 수 있다는 점을 들어 정당의 참여를 주장한다. 그러나 반대론은 지방이 중앙정치의 종속에서 벗어나야 하고 지방의 지도자들이 중앙의 지도자들을 맹목적으로 추종하는 가능성을 배제하기 위해서 정당제도의 현실이 취약함을 이유로 정당 참여를 반대하고 있다.

지방의회가 정당의 예속에 있으면 정치적 불안이 지방까지 연계되어 지방 정치와 행정에 큰 혼란을 야기될 우려가 있으며 지방의회의 본질인 자율성이 의심받게 된다. 따라서 지방의원 선거에 있어서 정당공천제를 획일적으로 적용하는 것은 문제가 있다.

4) 지방의회 조직과 운영상의 문제

지방의회가 진정한 주민대표기관으로 입법기관으로서 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 의회직무를 수행할 수 있는 적절한 조직을 갖추어야 할 것이다. 전부개정 지방자치법 시행으로 지방의원 2인당 1명의 정책지원전문인력으로는 사실상 의정활동 지원이 불가능에 가깝다.

의회 사무기구 소속 공무원의 문제도 심각하다. 단지 인사권만 도입되어 있을 뿐이며 조직권, 예산권 등의 문제가 독립되지 않는 한 반쪽짜리 독립에 불과한 실정이다.

이뿐만 아니라 의장에게 인사권은 있으나 이에 따르는 임용의 문제, 승진, 인사교류, 성과평가, 교육훈련 등 해결해야 할 과제들이 의회 스스로 해결하기 어려운 상황이므로 임시방편으로 집행기관과 협약을 통해 이루어지는 상황이다.

더욱이 의회 전문위원의 경우 '지방자치단체 행정기구와 정원기준 등에 관한

규정'으로 직급체계 및 정원을 정하고 있어 전문위원들이 분석·검토해야 하는 위원회 소관 집행기관의 실·국장 보다 적어도 한 단계 낮은 직급을 포함으로써 기관 간 형평성에 문제가 있는 기울어진 운동장임을 확인할 수 있다.

5) 지방의회 권한의 문제

앞에서 제시한 집행기관에 대한 행정통제권의 제한과 더불어 입법권, 의결권, 자율권 등 여러 가지 분야에서 지방의회의 권한을 여러 법령으로 제한하고 있으며 심지어 중앙부처의 지침을 통해서도 지방의회의 권한 범위를 줄이는 경우가 있다.

6) 지방의회와 집행기관 간의 문제

기관분립형의 지방제도를 채택하고 있으므로 의회와 집행기관 간의 갈등은 끊임없이 발생하고 있으며 더욱이 강집행부-약의회형이 가져다주는 의회와 집행기관 간의 마찰도 여러 가지 양태로 나타나고 있다.

7) 지방의회 간의 문제

광역의회와 광역의회 사이에 그리고 광역의회와 기초의회 간에 발생하는 문제들이 많지는 않지만 다양한 형태로 발생하고 있으며 지방 4단체 협의회를 통한 해결 채널을 두고는 있지만 제 역할을 하지 못하는 아쉬움이 있다.

8) 지방의회와 주민과의 문제

지방의회에 대한 국민의 무관심은 심각한 수준이다. 지방선거 시, 지방의원을 선출한 주민 자신들이 지방의회나 지방의회 의원들의 활동에 대해서 불신을 가지며 모든 활동들을 색안경을 끼고 보는 경향도 있다. 아울러 지방선거 투표율이 주민의 관심부족으로 너무 낮아 대의정치의 위기를 넘어 풀뿌리 민주주의가 고사할 우려를 낳고 있다.

III. '지방시대' 민선 8기에 이루어져야 할 지방의회 개혁과제

이러한 현실 상황에서 윤석열 정부가 '지방시대'를 만들어 감에 있어 국정과제 실현 방안으로 천명한 과제들을 추진하는 과정에서 지방의회의 자율성 및



투명성 강화를 위한 개혁이 요망되는 사항과 지방의회들은 변화되는 제도를 어떻게 대비해야 할 것인지 망설이고 있는바, 지방의회가 스스로 만들어 가야 할 사항을 중심으로 제시한다.

중앙정부가 추진할 사항

1) 지방의회의 견제 역량 제고 (국정과제 114 중)

① 지방자치 3법의 제정

완전한 지방자치의 정착과 발전을 위하여 “지방자치에 관한 기본법”을 제정하고 이에 따라 분법하여 “지방자치단체 집행기관에 관한 법률”, “지방자치단체 의회에 관한 법률”, “주민자치에 관한 법률”을 제정하고 는 것이 바람직하다. 특히 미국이나 프랑스처럼 code화(법전화)되어 있는 국가들은 기본적으로 지방의회법을 독립적으로 둘 수 있을 것이며 우리나라가 독립법(법률의 대상에 따라 하나의 법률을 구축하는 형식)을 중시하는 법률문화를 가지고 있으므로 지방자치기본법(국가와 지방자치단체 간 관계, 지방자치단체간의 관계, 지방자치단체와 주민 간의 관계)을 기본으로 하고, 조직법(지방정부법, 지방의회법, 등)을 분법화하는 것이 지방분권 정책에 적합할 것이다.

② 지방교육자치에 관한 법률 개정

지방교육자치에 관한 법률 제29조의3 제1항에서 시·도의회 교육·학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도의회 사무처에 지원조직과 사무직원을 두도록 되어 있으며 제3항에서 시도의회 사무처에 두는 사무직원은 시·도의회 의장의 추천에 따라 교육감이 임명하도록 규정되어 있는 바, 이 법률이 개정되지 않는 한 시·도의회 의장의 추천에 따라 교육감이 임명하는 절차를 준수하여야 한다, 따라서 이 법률의 개정도 이루어져야 지방의회 진정한 인사권 독립이 이루어질 것이다.

③ “지방자치단체 행정기구와 정원기준에 관한 규정”의 개정

광역의회 사무처장은 서울만이 1급이고 16개 의회는 2,3급으로 보하도록 되어 있는바 이를 상향 조정해야 할 것이며 사무처에 3급 공무원이 부재한 의회가 많아 4급들의 승진 등에 어려움이 있으므로 광역의회의 조직과 정원을 확대하고 의회 사무처 직원의 정수를 현실화해야 할 것이다. 이렇게 하기 위해서는 지방의회에도 기준인건비를 집행기관과 달리 중앙정부 신청할 수 있도록 하고 적절한 의회사무처 구성이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 광역의회 상임위원회 전문위원의 직급을 상향 조정하여 집행기관과 견제와 균형의 원리를 맞춰야 할 것이다.

2) 주민신뢰 확보를 위한 의정활동 지원제도 개선·활성화 (국정과제 114 중)

① 지방의회 기준인건비제 도입

지방의회가 인사권 가지게 되었으므로 이에 상응하는 조직과 인사행정을 하기 위해서는 필요할 것이다.

② 지방의회 예산편성권 도입

지방의회가 단체장에게 실무적으로 예산을 편성해 의회의결을 받도록 하는 제도를 개선하여 지방의회에게도 일정부분 스스로 예산을 편성할 수 있도록 해야 할 것이다.

③ 지방의회 조직권 도입

지방자치단체별로 정원조례 및 시행규칙으로 정해 지방의회 조직 및 정원을 구축하고 있는 것을 지방의회가 스스로 정원을 정하고 조직을 구성할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 “지방자치단체 행정기구 및 정원기준 등에 관한

규정”의 선행적 개정이 필요하다.

④ 지방공무원 임용령을 개정을 통한 행정직군, 행정 직렬에 (가칭)의회행정 직렬을 도입 의회직렬을 구상하는 연구자들이 존재하나 소수직렬로 전락하여 더 어려움이 있을 수 있으므로 의회행정직류나 의정행정 직류를 도입해 행정직렬에 포함되게 함으로써 의회소속 공무원들의 승진, 전보, 인사교류 등이 활발하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 지방의회 의정활동 정보공개 강화 (국정과제 114 중)

주민의 알 권리 보장을 위한 정보공개 확대 중 의정활동정보 공개사항에 대한 중앙정부 차원의 표준안을 마련해 전체 지방의회에 제공하고 이에 따를 수 있도록 조치해야 할 것이다. 현재도 지방의회별로 각각의 방식으로 주민에게 정보를 제공하고 있으나 통일된 방식이 아니고 정보제고의 카테고리가 각기 다른 점을 고려하면 표준안 제공방식이 필요할 것으로 본다.

지방의회가 추진해야 할 사항

1) 의회의 견제 역량 제고

① 의회 내부 자체 조직진단을 통한 조직구조의 개선

현행 각 자치단체의 ‘정원기준 조례 및 규칙’을 바꿔서 의회사무기구 조직에 필요한 인력구조로 개선 및 의회 스스로 독립적인 행정기구와 정원기준 조례와 규칙을 제정하여 운용할 수 있도록 집행기관과 같이 협조해야 한다.

② 연구단체 활성화 및 역량강화 학습시스템 강화

의원 정책개발비를 활용할 수 있는 의원연구단체를 활성화하여 의원들끼리 학습연구단체 운용을 더욱 활성화해야 할 것이며 205 예산항목의 의회비 예산 중 공공위탁교육 예산의 충분한 확보를 통해 의회 자체 내의 역량강화 프로그램 운영 및 공공위탁 프로그램의 적극적 활용을 통한 역량강화로 의회의 견제 역량 강화가 필요하다.

③ 의회 내 각종 전문가 자문기구 활용을 통한 견제 능력 강화

입법법률고문, 결산검사위원, 예산정책위원회, 주민조례발안 심의위원회,

자치법규정비자문위원회 등 각종 전문가 자문기구의 설립 및 활용을 통한 견제 능력의 강화가 필요하다.

④ 타 지방의회와의 교류 및 상호 협업을 통한 견제 능력 제고

지방4단체의 활동자료를 활용하는 것도 필요할 뿐만 아니라 광역 및 기초 간, 동급의 의회 간 교류 및 상호 세미나 방식 등을 통해 지방정부의 공통적인 문제들의 해결 대안을 모색하거나 타 의회의 창의적인 문제해결 방식의 벤치마킹을 통한 견제능력 강화가 필요할 것이다.

2) 주민신뢰 확보를 위한 의정활동 지원제도 개선·활성화

① 의정활동보고 비용의 예산 지원을 통한 주민 신뢰도 제고

지방의회 예산편성 시 의원들의 의정활동 보고 비용을 의회의 일반예산으로 계상하여 일부를 보전해 주는 방식도 반드시 의정보고회를 통해 주민의 신뢰획득 방식으로 활용할 수 있을 것이다.

② 의정활동비용 공영제 도입을 통한 주민접촉 강화

지방의회 세출예산 과목에 의정활동 비용공영제 차원에서 교통비, 통신비, 자료구입비 등을 일정금액 지원하고 주민과의 접촉점을 늘려 주민과의 신뢰관계 형성에 도움이 되게 할 수 있을 것이다.

③ 의회의 각종 회의 시 조례 등으로 정해 주민의 참여 기제 확대

의회의 의사결정에 주민을 참여하게 할 수는 없지만 그렇지 않은 부분에 조례 등으로 정하여 주민의 참여 기제를 높이고 의회 의정에 주민의 참여방식 등을 의장의 책무로 정하고 참여방식을 공표하게 하는 등의 주민참여의정제도를 도입할 수 있을 것이다

3) 지방의회 의정활동 정보공개 강화

지방자치법 제26조는 지방의회의 의정활동 정보를 공개하도록 되어 있으며 회의의 공개(동법 제75조), 회의록의 공개(동법 제84조) 등을 하도록 규정되어 있는바, 각 의회는 의정활동 정보공개조례를 제정하고(현재는 전국적으로 2개 의회만 제정되어 있음) 중앙정부의 의정활동 공개 표준안에 맞게 정보공개를 해야 할 것이다.

04

민선 8기 지방자치와 지역발전 과제



박진경
한국지방행정연구원 연구위원



I. 어디서나 살기 좋은 지방시대, 민선 8기 지방자치 시작

윤석열정부는 국정비전 달성을 위해 정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보의 4대 기본부문과 미래 및 지방시대라는 6대 국정목표를 설정하고, 미래지향성(과학기술, 창의교육, 청년 등)과 대한민국 재도약의 선결 조건인 지역 불균형 해소 의지를 강조하며, ‘국민 입장’에서 국정목표를 확실히 이행하겠다는 의지를 담아 이전 정부의 ‘국정전략’을 ‘국민께 드리는 약속’으로 변경한 바 있다(대한민국 정부, 2022.7).

특히, 국정목표에서는 사는 곳의 차이가 기회와 생활의 격차로 이어지는 불평등을 멈추고, ‘수도권 쏠림-지방소멸’의 악순환을 끊어내는 지속가능한 대한민국을 목표로 하고 있다.

지역이 스스로 발전전략을 결정하고 실현하는 지역주도 균형발전으로 정치·경제·사회·문화 권력의 수도권 일극집중을 해소하고, 지역의 잠재력을 새로운 성장동력으로, 지방발전을 통한 국가경제 재도약과 공간적 정의(spatial justice) 구현을 통한 국민통합을 약속하였다.

▼ 대한민국 어디서나 살기좋은 지방시대 국정목표와 세부 국정과제

국 정 비 전			
다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라			
국정운영원칙 : 국익, 실용, 공정, 상식			
국정목표 6 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대			
국민께 드리는 약속	21. 진정한 지역주도 균형발전 시대를 열겠습니다.	22. 혁신성장기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리를 만들겠습니다.	23. 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠습니다.
	<ul style="list-style-type: none"> 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화 지방자치단체 재정력 강화 지역인재 육성을 위한 교육혁신 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 지방 이전 및 투자 촉진 공공기관 이전 등 지역 성장거점 육성 지역 맞춤형 창업혁신 생태계 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화형 산업 육성으로 양질 일자리 창출 지역사회의 자생적 창조역량 강화 지방소멸방지, 균형발전 추진체계 강화
국 정 과 제 (10개)			

출처: 대한민국정부(2022.7), 윤석열정부 120대 국정과제

6·1 지방선거가 마무리되고, 민선 8기 지방자치가 본격적으로 시작되면서 이제는 지방자치단체장들의 지역발전전략에 관심이 쏠리고 있다. 생산가능인구 감소와 인구절벽의 시대, 과히 수도권 공화국이라 할 수 있는 대한민국에서 어디서나 살기 좋은 지방시대를 열어야 하는 민선 8기 지방자치단체장들은 지방소멸 위기 극복이라는 시대적인 중차대한 과제를 안고 중앙정부의 균형발전 정책에 대응하면서 지역의 고유한 특성을 살려 활로를 모색해야 하는 중요한 시기에 놓였다.

II. 지역발전 분야 공약이슈 관심도

지역별 언론 빅데이터 분석을 통해 이슈키워드를 도출하고, 정책이슈를 대상으로 전국 2,550명 유권자에게 공약이슈 관심도를 조사한 중앙선거관리위원회 설문결과(2022)에 따르면, 도시 및 지역발전 분야에 관심 순위가 가장 높은 키워드는 특·광역시와 도 지역이 모두 '일자리 창출'이었다. 17개 광역자치단체 중에서 7개 지역, 즉 대구, 광주, 대전광역시를 비롯하여 강원도와 충남, 전북, 경북의 1위 이슈키워드가 '일자리 창출'로 나타났다. 일자리 창출 외에 도시철도나 간선도로, 복합환승센터 등 도로망이나 철도망과 관련된 인프라 건설 및 연결사업 등의 관심도도 높았고, 각 지역별로 예를 들어 서울의 경우 강북-강남, 부산의 경우 동-서 지역 등 지역균형발전에 대한 관심도도 보이고 있었다.

중앙선거관리위원회의 공약이슈 설문조사에서 분야가 산업·경제, 도시·지역발전, 사회복지·문화·여성가족·건강·보건, 환경·소방·재난안전, 정치·행정자치의 5개 분야로 구분되어 있는 것을 감안하면 산업·경제 분야에서도 일자리에 대한 관심도가 대부분의 지역에서 높은 순위로 반영되어 있으나 지역발전 분야에서도 중복해서 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 또한 청년의 취·창업이나 일자리 발굴 역시 산업·경제 분야에서 중요 이슈 키워드로 관심도를 보이고 있음에도 불구하고 도시 및 지역발전 분야에서도 역시 중복되게 청년맞춤형 주택공급, 청년 임대주택, 청년인구 유입 등을 중심으로 관심도가 높은 키워드로 나타나고 있다.

코로나 19 감염병 사태에 따른 지역경제 위기와 일자리 충격이 현재도 진행형으로 지속되고 있는 상황 속에서 지역주민들의 민선 8기 새로운 지방자치단체장들에 대한 이와 같은 일자리 창출 요구는 계속해서 발생할 것으로 예상된다.

▼ 도시 및 지역발전 분야 공약이슈 관심도: 특·광역시

구분	이슈 키워드(1-10위)	이슈 키워드(11-20위)
서울	간선도로 상습 정체 해결, 수도권 과밀화, 신규주택 공급, 부동산 투기 근절, 강북-강남 균형발전, 전국대중교통 통합연계 교통망, 열차 내 혼잡, 지하철 급행노선 확대, 지역혁신성장 거점 설립, 장기전세주택	재건축·재개발사업, 그린 서울, 전기자동차 충전 인프라 확충, 도시 외교, 한강 센트럴 워터파크, 남북도시 협력, 청년 맞춤형 주택, 강남순환로 요금 인하, 저소득층 공공임대주택, 광역버스 확충
부산	부동산 가격안정, 유료도로 무료화, 도시철도 연장, 생활편의시설 확충, 동서부산 균형발전, 2030 부산 엑스포, 가덕신공항 조기 완공, 부울경 메가시티, 도시철도 신규 건설, 전월세 가격 안정	도심 개조, 재개발 활성화, 경부선 지하화, 재건축 규제 완화, 가덕신공항 공항 공사, 재건축/재개발 기간 단축, 북항 재개발, 청년주거안정, 청년주거기금, 도시가스 보급확대
대구	일자리 창출, 대구 서부권 광역교통망 개선, 도시철도 3호선 연장, 주거환경개선, 대중교통 요금체계 개선, 디지털 데이터 산업 거점 도시 조성, KTX 대구 도심구간 철도 지하화, 복합환승센터 건설, 도심 공동화 방지, 대구경북 신공항 추진	재개발/재건축 활성화, 노후 산단 인프라 개선, 대구-광주 달빛고속철도 착공, K-2 군공항 이전, 공공주택 건설, 성서산업단지 재생, 생활인구 확대, 청년인구 유입, 서대구역 역세권 개발, 구도심 재생
인천	인천-김포공항 통합, 경인고속도로 통행료 폐지, GTX 신설, 경인선·경인고속도로 지하화, 미군 반환부지(캠프마켓) 활용, 서해5도 종합발전계획 시행, 공격적임대주택, 초과이익환수, 부동산 규제 완화, 인천신항 철도인입선 구축	1~2인 가구 맞춤형 주거 공급, 해양관광벨트 구축, 원도심 재생, 광역급행버스 확충, 인천 내항 재생, 이라뱃길 수변-레저공간화, 3기 신도시 인프라 확충, 수도권 제2외곽순환도로 구간확대, 도심 항공 모빌리티(UAM) 실증도시 조성, 계양-서울 서북권 광역도로건설
광주	일자리 창출, 주거환경개선, 광주군공항 이전, 교통혼잡개선, 광주형 평생주택, 지역 특성에 맞는 경관 형성, 복합환승센터구축, 복합 쇼핑몰건설, 재개발 및 재건축, 광주-나주 광역철도	송정역 개발, 달빛고속철도, 광주-영암 속도 무제한 고속도로, 광주-화순 도시철도확충, 부동산투기 엄단, 청년인구 유입, 무안군 제공항통합, 생활인구 확대, 랜드마크 건설, 자연경관 보전
대전	일자리 창출, 주거환경개선, 도시철도 2호선 건설, 대전 원도심 개발, 도시발전 디딤돌 사업 추진, 도로 연결망 구축, 공공주택 건설, 우주 국방 혁신클러스터 구축, 외곽순환도로 건설, 초광역 철도 구축	도시철도 3호선 확충, 도심구간 철도 지하화, 서대전네거리 복합 교통환승센터 구축, 재개발, 재건축 활성화, 경부호남선 철도 지하화, 전통시장 시설 현대화, 대전 역세권 개발, 과학 수도 지정, 서대전역 상권 활성화, 생활인구 확대
울산	울산역 복합환승센터 정비(도시개발), 수소 트램 건설, 공영주차장 설치/증축, 고속열차/광역철도 노선 신설, 유료도로 통행료 무료화, 울산외곽순환고속도로 건설, 부울경 메가시티, 재개발/재건축 규제 완화, 부울경 광역철도망 구축, 주거환경 개선	어르신 공공임대주택, 노후 단독주택 리모델링 지원, 상습 침수지역 하수관로 정비, 청년 공공임대주택, 개발제한구역 개편, 직통버스 노선 확대, 울산공항 확장, 2030년 수소 타운 건설, 옥동 군부대 이전, 생활 기반시설 정비/확충(아파트 단지 도로/가로등/도색 등)
세종	세종·서울 고속도로 조기 완공, KTX 세종역, 대통령 세종집무실 설치, 지역균형발전 특별회계 확대, 행복도시법 세종 전체 적용, 부동산 투기 근절, 충청권 메가시티 스마트 헬스시티, 출퇴근 시간 광역버스 확충, 공공빅데이터 산업도시, 도시 숲	부동산 규제완화, 도시외교, 국제회의 개최, 간선급행버스(BRT) 요금할인, 중입자가속기 암치료센터, 충청권 광역철도망, 방사선 의학융합산업 클러스터 구축, 수도권 전철 조치원 연장, 조치원 원도심 활성화, 1인 가구 반값 임대주택

주 1) 설문조사기간: 2022. 4. 27.-5. 2, 2) 조사대상: 전국 유권자(18세 이상남녀), 3) 조사방법: 온라인조사, 4) 표본수: 시도별 150명씩 총 2,550명
 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지, <https://policy.nec.go.kr/>(2022. 7월 검색) 저자 정리

▼ 도시 및 지역발전 분야 공약이슈 관심도: 도

구분	이슈 키워드(1-10위)	이슈 키워드(11-20위)
경기	광역교통망 확충, 부동산 투기 근절, 경기남북부 균형발전, 신도시 인프라 확충, GTX 연장, 전기자동차 충전인프라 확충, 부동산 규제 완화, 전국대중교통 통합연계교통망, 북부지역 친환경 에너지 산업, 저소득층 공공임대주택	접경지 간선 교통망 확충, DMZ생태평화지구 조성, 광역버스 준공영제, 신분당선 연장, 도시외교, 미군 반환 공여지 개발, 초과 이익환수, 접경지역 규제완화, 저소득층 전월세 보증지원, 통일 경제특구
강원	일자리 창출, 주거환경개선, 교통 불균형 해소, 동서고속도로 건설, 재개발, 재건축 활성화, 광역교통망 확충, 제2동서고속철도 건설, 농어촌 공영택시, 공공주택 건설, 청년인구 유입	구도심 재생, 규제 완화 및 철매, 전통시장 정비, 생활인구 확대, 동해 평화관광특구, 무상버스, 접경지역 규제 완화, 군 유휴부지 활용, SOC 확충, 철도 고속화 개량사업
충북	충청권메가시티, 지역균형발전 특별회계 확대, 청주 도심 통과 광역철도, 부동산 투기 근절, 충청내륙고속도로, 도시 외교, 버스노선 증차, 광역교통망 확충, 공공임대주택 공급 확대, 부동산 규제 완화	충북선 철도 고속화, 청주국제공항 중부권 거점공항, 진천혁신도시 개발, 방사광가속기, 서청주 신도시 조성 지원, 시내버스 준공영제, 중부 고속도로 조기 확장, KTX 오송역 발전, 부동산규제 완화, 원도심재생
충남	일자리 창출, 주거환경개선, 교통 불균형 해소, 구도심 재생, 깨끗한 해양환경 만들기 사업, 재개발, 재건축 활성화, 서해선 복선 전철화, 중부권 동서횡단철도 건설, 서남민항(충남공항) 건설, 도로 정비	충남내륙철도 건설, 시군 지역화해 통합플랫폼 구축, 천안-청주공항 복선전철 건설, 천안아산역 복합환승센터 구축, 청년인구유입, 가로림만 해상교량 건설, 공공주택 건설, 내포신도시 개발, 전통시장 정비, 임대주택 확충

구분	이슈 키워드(1~10위)	이슈 키워드(11~20위)
전북	일자리 창출, 부동산 가격 안정, 전북 내 광역교통망 체계 구축, 새만금-전주완주 연결망 구축, 구도심 재생, 구도심 주거환경 개선, 버스터미널 현대화, 새만금공항 건설, 금융 공기업 추가 이전, 청년 인구 유입	도시환경정비, 전북금융타운조성, 생활인구 확대, 전통시장 활성화, 전주-대구고속도로 조기 착공, 익산-여수 전라선 고속철도 조기 착공, 공공임대주택공급, 스마트시티 조성, 재개발 및 재건축, 대중교통체계개편
전남	지역 간 격차 해소, 구도심 주거환경 개선, 인구 취약 지역 대응, 호남고속철도 조기 완공, 전라선고속철도, 전남형 공공임대주택공급, 도시재생사업, 청년자립기반지원, 다도해해양관광도로 조성, 노후주택 개보수	여수광양항 스마트복합항만 조성, 스마트시티 조성, 무안공항 기능 확대, 취약계층 주거환경 개선, 청년주거, 귀농어귀촌지원, 청년창업지원, 전통시장 정비, 여수-남해해저터널, 도시환경정비
경북	일자리 창출, 지역소멸 대책, 주거환경개선, 대구경북선 광역철도 건설, 구도심 재생, 대구경북신공항 건설, 재개발, 재건축 활성화, 공공주택 건설, 대구경북신공항 연계교통망 구축, 중앙선 복선전철화	수요응답형 통합교통체계 구축, 청년인구 유입, 폐교 및 폐역사 등 유휴자원 활용, 교통 불균형 해소, 동해선 철도 복선전철화, 전통시장 정비, 임대주택 확충, 생활인구 확대, 영일만 횡단 고속도로, KTX 구미역 신설
경남	부동산 가격 안정, 마창대교 통행료 인하, 거가대교 통행료 인하, 고속철도(KTX) 노선 확충, 영호남 1시간 생활권 구축, 난개발 방지, 환승 할인, 토지거래허가구역 투기지역 지정, 공공임대주택 확충, 지역산업 생태계 강화	혁신도시 정주여건 강화, 광역대중교통 취약계층 주거지원, 부울경 혁신도시 네트워크 구축, G-시티(경남형 첨단산업연구개발단지) 구축, 청년내일주택, 미래인재양성, 비행안전 고도 제한 완화, 전철 확대, 항공우주 혁신타운 조성
제주	도심 주차난 해소, 지역균형개발, 제주국가항만 인프라 확충, 대중교통 이용자 지원 확대, 도내 외 광역 물류 서비스 개선, 구도심 주거환경 개선, 도서 지역 해상교통, 난개발방지, 제주순환도로체계 수립, 주택시장 안정화	제주공항공사 설립, 해상교통안전, 지능형 물류연계체계구성, 국제카페리 활성화, 노후주택재개발, 구도심재생사업, 공공임대주택확충, 제2공항 건립, 공영버스 확대, 대중교통급행버스 확대

주 1) 설문조사기간 : 2022. 4. 27.~5. 2, 2) 조사대상 : 전국 유권자(18세 이상남녀), 3) 조사방법 : 온라인조사, 4) 표본수 : 시도별 150명씩 총 2,550명
 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지, [https://policy.nec.go.kr/\(2022. 7월 검색\)](https://policy.nec.go.kr/(2022. 7월 검색)) 저자 정리

III. 지방시대의 지역발전 과제

정작 지역주민들의 지역경제 활성화 및 일자리 창출 요구는 커지고 있지만 2000년 이후 우리나라의 산업구조는 점차 첨단산업으로 재편되는 과정 속에서 수도권에서 비수도권으로 이전하던 생산기술이 다시 수도권으로 회귀하고 있으며, 특히 혁신성장기업들이 수도권으로의 집중을 강화하고 있다. 이에 따라서 노동력의 이동 관점에서 지역의 가장 핵심적인 인적자본들이 2017년 이후 큰 폭으로 유출되어 수도권이나 대도시 지역으로 집중되고 있는 추세다.

핵심 인적자본이 지역에서 유출되면 인적역량이 취약해지기 때문에 지역기업이 유출되고 이에 따라서 지역경제 역량이 취약해지는 악순환이 발생할 수 있다. 일자리가 필요한 연령대에 있는 인구들이 일자리를 찾아 대도시로 떠나면 해당 지역의 산업기반이 취약해지니 계속해서 사람들은 더 이상 매력이 없는 지역을 떠나려 하고, 이들이 떠나면 고령화율이 더욱 높아져 지역의 활력이 떨어진다. 일자리가 필요한 사람들이 좋아하는 근무환경이 좋은 기업을 유치하고, 지역경제 활성화 및 일자리를 창출하는 정책수단으로 대규모 산업단지

를 조성하고 싶지만 특히 낙후된 지역에서 현실적으로 쉽지는 않다.

지방소멸의 위기 속에서 진정한 지방시대를 열기 위해서는 이번 지방선거에서 지역주민들의 선택을 받은 지방자치단체장들이 지역의 일자리 창출과 더 나아가 지역발전을 바라는 유권자들의 목소리를 기억할 필요가 있다. 지역의 일자리를 만들고 진정한 지방시대의 지역발전을 도모하기 위해서 먼저 지역의 자생력을 높이기 위하여 자신의 고유한 자산을 활용하여 이를 상품화, 자산화, 고부가가치화하는 전략이 필요하다. 기존의 주력산업 위주의 산업정책이 지역의 수요에 맞춘 질 높은 일자리 창출에 기여할 수 있는지 꼼꼼히 살펴 해당 지역만의 창의적인 비즈니스 모델을 개발하고, 민간투자를 활성화할 수 있는 전략을 마련하여 지역의 자립적 발전을 도모해 나가야 한다. 기존의 인프라 중심이 아니라 산업정책과 일자리정책을 연계하여 전략을 마련하고 국가는 영세한 지역기업의 혁신성장 또는 디지털전환 과정을 돕고 혁신생태계를 조성해나갈 수 있도록 지자체를 지원할 수 있어야 한다.

또한 산업·일자리, 교육·보육, 문화·복지, 교통·인프라·환경 등 지역의 매력도를 증대시킬 수 있는 지역발전전략이 함께 필요하다. 획일적으로 '서울'을 따라가려고 하지 말고 독특한 매력을 가진 지방으로 지역정책을 만들고 주민 삶의 질 개선을 지원해나가는 지역발전전략이 필요하다. 지역발전을 도모하는 궁극적인 대상은 '장소(place)'가 아니라 거기서 살고 있는 '사람(people)'이다. 사람들이 살고 싶어 하는 지역은 시대별로, 세대별로 변화하기 때문에 해당 지역에 살고 있는 사람들의 새로운 공간에 대한 선호도와 니즈를 파악하여 취향이 존중되는 공간정책을 함께 추진할 수 있도록 해야 한다. 이러한 사람들의 니즈가 충족되는 공간 속에서 지역기업에서 필요로 하는 맞춤형 지역인재를 육성하여 지속적으로 지역산업과 일자리, 지역인재의 선순환 구조를 형성해 나가야 한다.

마지막으로 지역마다 고유한 자원이 다르고, 일자리를 창출할 수 있는 여건이 다르기 때문에 해당 지역이 주도하는 지역발전전략이 필요하며, 역량이 다소 취약한 지역들은 지역의 경쟁력을 높이기 위해서 행정구역 경계를 넘어 압축(compact)하고 연계(network)하고 협력하고 공유할 수 있도록 투자방식을 혁신해 나가야 한다. 새로운 출발선에 서 있다고 볼 수 있는 민선 8기 지방자치단체장들은 해당 지역의 미래 비전을 제시할 수 있어야 하고 소통과 통합으로 지역의 미래 비전을 실현할 수 있는 협치의 리더십이 필요하다. 산업, 일자리, 문화, 교통, 환경, 안전, 복지 등 다양한 영역과 다양한 지역에서 유연한 협력구조를 만들고, 합의를 이끌어내는 협치의 구조를 만들어 나가야 한다.

05

지방자치단체 투자사업의 재정건전성 강화를 위한 사후관리방안



함윤주

한국지방행정연구원 재정투자평가부장



1. 들어가는 글

지방예산의 계획적·효율적 운영을 유도하고, 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위해 1992년 지방재정투자심사제도가 도입되었다. 한편 지방자치단체에서 추진하는 투자사업은 재정분권 시대가 도래하면서 지방재정의 양적 성장과 함께 증가 추세이다. 2020년 기준 지방재정투자심사에 의뢰된 사업(자체 및 의뢰심사)은 총 5,146건으로 2015년 대비 63.4% 증가하였으며, 총 사업비 합계는 86.2조 원에 달하고 있다. 이러한 지방재정투자사업의 양적 증가에 따라 지방재정의 건전성과 책임성을 동시에 제고하기 위해 투자심사의 기능이 더욱 중요해지고 있다.

따라서 공공사업의 책임성을 강화하기 위한 제도로써 투자심사제도가 운용될 수 있도록 지방재정 규모의 성장과 대내외적 사회·경제여건 등을 고려하여 대상사업, 심사기준 등에 대해 지속적인 개선이 필요하다. 이와 동시에 투자심사 이후 사업의 성과관리 측면에서 사업의 시행→성과평가 및 측정→측정 결과의 환류 단계에 의거한 체계적인 관리 시스템 마련이 필요하다. 이러한 취지에서 투자심사 통과 이후 사업 추진상황에 대해 지방자치단체 자체적으로 모니터링하고, 사업계획의 변경·중단·지연으로 인한 재정 손실, 운영손실 과다 등의 문제를 관리하기 위해 2015년에는 투자사업 이력관리 제도가 도입되었다.

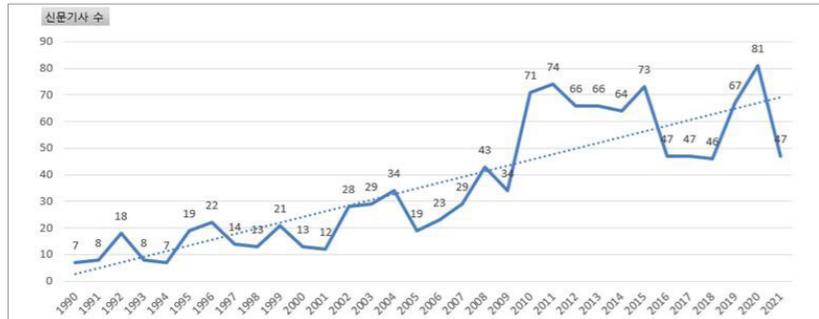
투자사업 이력관리는 「지방재정투자사업 심사규칙」에 의거하여 중앙투자심사 통과사업 및 자체심사 통과사업 중 총사업비 500억 원 사업에 대해 투자심사 통과부터 준공까지의 이력을 매년 추적하고 있다. 2021년 기준 이력관리 대상사업은 총 1,602건에 달하며, 총사업비 변경, 일정 지연, 사업규모 등을 고려하여 매년 중점관리사업을 선정하고 있다.

그러나 현행 이력관리제도가 관리하는 범위는 사업집행 단계의 모니터링(project monitoring)에만 머물고 있어, 투입(inputs)까지의 단계만을 추적 및 관리하고 있는 실정이다. 즉, 투자심사 완료 이후에 당초 목표한 산출물(outputs)과 궁극적으로는 사업의 결과(outcomes) 및 영향(impacts)을 체계적으로 평가 및 관리하는 시스템이 마련되지 않아 지방재정투자사업 관리 부실이 초래될 우려가 있다. 특히 최근 꾸준히 제기되고 있는 각종 공공시설 적자 및 저조한 이용률 문제와 연계하여 투자사업의 체계적인 사후관리제도의 필요성이 더욱 부각되고 있다.

2021년 4월 기준 “공공시설 재정적자”로 검색된 신문기사(전국 일간지, 경제일간지, 지역일간지) 수는 1,213건에 달한다. 특히 최근 신문기사의 경우 지

방재정365에 공시된 『공공시설 운영현황』 자료를 분석하여 자치단체별로 관내 공공시설 적자 및 이로 인한 지방재정 부담 가중 문제 이슈를 제기하고 있다.

▼ “공공시설 재정적자” 문제를 제기한 신문기사 수



자료 : 빅카인즈의 언론사(전국일간지, 경제일간지, 지역일간지) 검색 결과 저자 재정의

최근 생활SOC복합화 사업으로 선정된 사업이 530건¹⁾ 이르고 있는 점을 고려할 때, 공공시설 운영 관련 이슈는 향후 건립된 시설을 포함하여 사후관리에 대한 고민이 필요한 시점이다.

II. 투자사업 사후관리제도 현황

본 고에서는 지방재정투자사업의 투자심사 이후 사후관리 현황 및 문제점을 살펴보고, 향후 지방재정투자사업의 체계적인 사후관리를 위해 투자사업 이력관리제도가 나아가야 할 방향에 대해 제시하고자 한다.

첫째, 지방재정투자사업은 투자심사 통과 후 중단사업에 대한 관리기준 및 시스템이 부재하여 별도의 공식 절차 없이 사업이 다수 취소됨에도 불구하고 추적이 어려운 실정이다. 예를 들어 2020년 이력관리 결과, 총 53건의 사업이 투자심사 직후 또는 사업추진 중에 중단 또는 보류 상태이며, 2020년까지 중점관리사업으로 선정되어 자체관리계획까지 수립하였으나 중단되는 경우도 발생하고 있다. 따라서 사전적 지방재정관리제도로서 투자심사제도의 역할 정립 및 계획적인 재정운용 도모, 추진 과정상 발생하는 문제에 대한 지역 주민 정보 공개 측면에서 중단사업에 대한 보고 또는 관리체계가 필요하다.

1) 국무조정실 보도자료 『3년의 노력, 일상 속에서 누리는 우리 동네 생활SOC』(2021.09.30.)

둘째, 지방자치단체 공공투자사업에 대한 사후관리를 위한 제도에는 「지방재정투자사업 심사규칙」에 따른 투자심사 결과 사후평가와 이력관리제도, 「지방재정법에 따른 주요재정사업평가, 「건설기술진흥법」에 따른 사후평가 등 각종 사후관리 또는 평가 관련 제도가 운용 중이다. 이들 사후평가제도는 일부 중복되어 운용되는 측면이 있으나, 평가대상, 평가범위, 평가주체 및 과정, 결과 활용도 측면에서 차이가 있으며, 대부분 운영단계의 성과까지 평가 및 관리하기 어려운 실정이다.

우선, 투자심사 결과 사후평가는 「지방재정투자사업 심사규칙」 제9조2의 1항에 따라 매년 1회 행정안전부 및 17개 시도 투자심사 담당자가 최근 3개년간 투자심사 사업(미통과 사업 포함)을 대상으로 예산반영률, 미심사 및 불통과사업의 예산반영률, 조건부사업 조건이행율 등을 조사하는 제도이다.

반면, 투자사업 이력관리는 동규칙 제9조2의 2항에 근거하여 투자심사 통과 사업에 대해 준공까지의 주요정보를 매년 1회 조사 및 분석하며, 지속적으로 모니터링이 필요한 사업은 중점관리사업으로 선정하여 자체관리계획을 수립하도록 하고 있다.

▼ 사후평가와 이력관리 대상사업 비교

구분	투자심사 결과 사후평가	이력관리
투자심사 결과 기준	적정	적정
	조건부	조건부
	재검토	
	부정적	
투자심사 이후 관리기간	최근 3개년 투자심사 의뢰사업	2013년 이후 투자심사 통과사업

자료 : 「지방재정투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」(2020.12)의 관련 내용 저자 재정의

두 제도를 비교하면, 투자심사 결과 사후평가는 투자심사 이후 3년 동안만 예산반영률만 검토하는 반면 이력관리는 준공까지 집행정보를 추적하기 때문에 투자심사시 계획대비 변경사항을 파악하고 재심사, 법령 위반사항 등에 대한 추적이 가능하다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 이력관리로도 준공단계까지만 관리하며, 운영단계에서 지역 수혜도 등 심사 당시 설정한 사업 목표와 성과지표에 대한 평가는 부재한 상황이다. 또한 지방재정투자사업의 경우, 투자심사 결과 재검토를 받고 난 이후 여러 번의 재상정 이후 통과된 사례가 다수 있는 점을 고려할 때 투자사업 이력관리에서도 통과 이전의 이력까지 관리할 필요가 있겠다. 무엇보다도 상기 두 제도는 중복되는 업무이기 때문에 업무 효율화를 위해 일원화하여 추진하거나 연계될 필요가 있다.

「지방재정법」에 따른 주요재정사업평가의 경우, 지방자치단체 자체적으로 내부의 사업수행 부서가 재정사업을 스스로 평가하고 예산부서가 확인 점검한 평가결과를 지방재정 운용에 활용하는 제도이다. 국가의 경우 2005년부터 중앙부처 주요사업에 대해 재정사업자율평가제도를 시행 중이며, 지방자치단체의 주요 재정사업평가는 2015년부터 도입되었다. 평가대상사업은 투자사업의 경우 시도는 5억 원 이상, 시군구는 2억 원 이상(행사성 사업의 경우 시도 및 시군구 2억 원) 사업을 대상으로 한다(「지방재정법 시행령」 제1조의2제1항). 평가주체의 경우 자체평가 이후 필요시 외부 전문연구기관의 지원을 받을 수 있다. 예를 들어 경기도의 경우 경기도공공투자관리센터에 의뢰하여 재정사업평가를 시행하고 있다. 그러나 기본적으로 지방자치단체의 주요재정사업평가는 자율평가제도로 일부 외부평가로 시행되기도 하나 여건이 여의치 않은 자치단체는 자체평가로 시행하며, 무엇보다도 미시행시 별도의 패널티가 없어 모든 자치단체가 실시하고 있지는 않은 것으로 보인다. 또한 평가의 주요 목적이 미흡사업에 대한 차년도 예산 존치 및 삭감과 연계되는 특징이 있다.

「건설기술진흥법」에 따른 사후평가의 경우 총공사비 300억 원을 대상으로 하며, 평가주체는 국가, 지방자치단체, 공공기관 등 발주청이다. 평가분야는 두 가지로 나뉘며, ①사업수행평가는 사업 완료 후 60일 내에 공사비와 공사기간에 대한 분석, ②사업효율평가 및 파급효과 분석은 준공 후 5년 이내 수요, B/C비율, 주민의 호응도 및 사용자 만족도 등을 검토하도록 하고 있다. 그러나 대상 사업이 총 공사비를 기준으로 하기 때문에 300억 원을 기준으로 하면 용지비, 부대비 등을 포함하였을 때 상당히 대규모의 사업만을 대상으로 하고 있으며, 대부분의 사업유형이 도로사업(2022년 8월 기준 64%)인 것으로 나타났다. 따라서 문화·체육시설 등 운영과정에서 지방자치단체에 지속적으로 재정적으로 부담이 되는 공공시설은 사후평가 대상에 해당되지 않을 가능성이 높은 실정이다.

III. 지방재정투자사업 책임성 강화를 위한 제언

지금까지 살펴본 기존 사후관리제도의 운용현황과 한계를 통해 지방재정투자사업의 책임성 강화를 위한 투자심사 사후관리제도 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정투자사업의 경우 현행 이력관리제도하에 준공단계까지 관리되고 있으나, 「건설기술진흥법」에서 수행하고 있는 사업효율 및 파급효과에 대한 분석 및 평가까지 확대될 필요가 있다. 현재는 투자사업의 궁극적인 성과

관리가 부재한 상황이나 향후 운영단계까지 성과 관리를 확대한다면 사전타당성조사의 적절성 및 타당성뿐만 아니라, 투자심사 시 유사사업에 대한 실효성 있는 선정 및 투자가 가능해질 것으로 판단된다.

둘째, 투자사업의 집행에서 운영단계까지의 사업의 성과(outcomes)를 관리하기 위해서는 사업설계단계에서 성과목표를 분명히 하고 사업집행 및 완료 시점까지 연계하여 평가 및 환류하는 시스템을 구축해야 한다. 사업설계단계에서의 성과목표는 사업 추진 담당 부서 및 담당자에게 동기를 부여하는 역할을 하여 사후적으로 체계적인 성과 평가 및 관리를 가능하게 한다. 다만 성과목표의 달성 정도를 객관적이고 계량적으로 측정하기 위해서는 성과지표를 설정해야 하며 성과지표는 사업유형별로 일관성을 갖추어 유사사업간 비교검토 및 평가가 가능하도록 해야 한다.

셋째, 운영단계와 관련해서는 문화체육관광부, 보건복지부 등 시설별 소관 중앙부처에서 실적 통계를 일부 관리하고 있으나, 대부분 도서관, 미술관, 박물관, 문화예술회관 등 단일 문화시설에 대한 시설에 한하여 운영비, 수입, 이용자 수 등 실적 통계가 발표되고 있으며, 나머지 시설은 대부분 물리적 현황 수준에서 통계가 집계되고 있는 실정이다. 행정안전부에서는 지방재정365에 『공공시설 운영현황』 정보를 공개하고 있다. 대상시설은 문화체육시설뿐만 아니라 복지시설까지 포함되나, 건립비 기준 기초 100억 원 이상, 광역 200억 원 이상 사업만을 대상으로 한다. 현재 지방재정365의 『공공시설 운영현황』은 사업규모를 기준으로 대상시설을 규정하고 있으나, 공공시설에 대한 정의, 유형이 불분명하며, 운영비 및 운영수입과 관련하여 운영방식을 고려한 세부적인 가이드라인은 마련되지 않은 것으로 파악된다. 따라서 투자심사 후 사후관리 측면에서 향후 『공공시설 운영현황』의 대상시설 확대 검토가 필요하며, 자료의 정확성 및 신뢰성을 제고하기 위한 상세한 작성 가이드라인이 필요하다.

넷째, 전반적인 이력관리 자료 수집과 관련해서는 차세대 e-호조를 운영 및 관리하는 한국지역정보개발원과의 협력관계 구축이 필수적이다. 현재 차세대 e-호조는 개발이 진행 중으로 향후 투자사업은 (가칭)관리사업으로 설정되어 자료 수집 관련 지자체 수작업이 최소화될 예정이며, 이에 따라 자료의 신뢰성이 제고될 것으로 기대된다. 다만 이력관리 자료 수집기관과 분석기관이 이원화되기 때문에 향후 차세대 e-호조를 관리하는 한국지역정보개발원과 이력관리 자료를 분석 및 평가하는 한국지방행정연구원 이 투자사업 이력관리를 공동으로 수행하는 주체로서 긴밀한 협력관계를 구축할 필요가 있겠다.

06

민선 8기 지방자치! 중앙-광역-기초의 협력적 거버넌스 구축을 위한 정책과제 제언



이상범

대한민국시장·군수·구청장협의회 정책연구실장



1. 들어가는 글

2022년은 7월 민선 8기가 본격적으로 시작되었다. 새로운 민선 8기는 이전과는 다른 지방자치 상황에 놓여 있다. 이는 2019년 말부터 시작된 코로나 19의 확산과 디지털 혁명, 인구감소 등이 전혀 다른 형태의 대전환기적 행정환경을 요구하고 있기 때문이다.

즉, 신종 감염병에 대한 대응과 지역방역, 저출생·고령화로 인한 지방소멸 위기 대응, 제4차 산업혁명에 따른 산업구조 재편, 수도권 집중화로 인한 지역격차 해소, 탄소중립 사회로의 이행, 사회 안전망의 확보 등 새로운 형태의 행정환경이 대두되고 있다. 그러므로 이제는 국가의 문제가 지방의 문제로, 지방의 문제가 국가의 문제로 변화될 수 있으며, 이러한 행정수요에 대응하기 위해서는 지방분권을 기반으로 한 협력적 거버넌스 체계로의 이행이 필수적이다. 따라서 기존의 중앙-지방의 계층적 구조가 아니라 중앙-광역-기초의 협력적 거버넌스 시스템으로 지방자치 체계가 혁신적으로 전환할 필요가 있다.

한편 민선 8기와 함께 출범한 새로운 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'라는 국정목표 아래 지방분권과 지역균형발전 정책을 강력히 추진하고자 과감한 지역주도의 지방분권과 균형발전 정책을 발표하였다. 주요 내용은 120대 국정과제 중 국정목표 6의 3대 약속과 10대 국정과제이고 공간적 정의 구현을 위해 '지역주도 균형발전(약속 21)'에서 지방분권 관련 4개의 국정과제를 제시하였다. 그러나 '지역주도 균형발전'의 4개 과제는 지방분권을 강화하기 위해 진일보한 대안들을 제시하고 있지만, 기초자치단체의 입장에서 보면 미흡한 점을 지적할 수 있다. 지방자치는 지역여건과 특성에 맞는 정책으로 주민에게 보다 나은 행정서비스를 제공하는 것이며, 궁극적으로 주민자인 주민에게 권한을 돌려주는 것이다. 따라서 주민과의 접점에서 실질적으로 지방행정을 집행하는 기초지방자치단체는 지방자치의 발전과 지역성장에 매우 중요한 의미가 있다.

특히, 풀뿌리 지방자치의 확대를 위해서는 보충성의 원칙이 충분히 담보되고 기초자치단체의 지역적 특성이 충분히 발휘될 수 있도록 지방분권이 추진되어야 한다. 이에 본고에서는 지역균형발전 특위의 주요 국정과제를 대상으로 풀뿌리 자치의 근간으로서 민선 8기 기초자치단체의 역할과 위상을 반영하고 중앙-광역-기초의 협력적 거버넌스 시스템 구축을 위한 정책과제에 대해 제언하고자 한다.

II. '지역주도 균형발전'의 주요과제와 개선방안

지방분권 강화 : 기초단위 자치경찰 병행 실시

현재 자치경찰제는 일원화 모형이며 자치경찰의 지휘체계는 삼원적 구조로 국가경찰사무는 경찰청장, 수사사무는 국가수사본부장, 자치경찰 사무는 시·도 자치경찰위원회가 지휘·감독하고 있다. 시·도 자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 시·도지사 소속 '시·도 경찰위원회(7인)'를 설치하도록 하고 있다.

지역균형발전 특별위원회에서는 국가로부터 이원화된 자치경찰제를 제안하고 있는데, 이와 함께 기초단위 자치경찰제도 병행 실시할 필요가 있다. 이는 광역단위의 자치경찰제가 주민생활 밀착형 치안시스템 구축이 어려워 자치경찰제 본래의 취지에 벗어난다고 할 수 있기 때문이다. 즉, 광역단위 자치경찰제는 지역적 특성을 반영하고, 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 치안서비스를 실현하는데 한계가 있으며, 지역주민의 요구를 자치경찰 활동에 반영하지 못하거나 지역치안 수요에 대한 대응성이 떨어지는 지역대표성 부재의 문제를 가지고 있다. 예컨대, 학교폭력, 가정폭력과 청소년·여성, 아동·노인학대 등 사회적 약자에 대한 범죄, 주민의 생활안전, 지역교통관리, 방범 등 기초질서 유지에 대한 치안서비스는 광역단위에서 수행하기에 곤란한 문제점이 있다.

따라서 시·군·구 특성과 지역주민의 다양한 요구를 반영할 수 있도록 그리고 지방행정과 치안행정의 연계 강화를 통한 현장과 주민중심의 치안시스템을 구축하기 위해서 "시·군·구 자치경찰제"를 병행하여 실시해야 한다. 이를 위해 시·군·구별 도시형, 농촌형, 50만 이상 대도시, 특례시 등을 대상으로 기초단위 자치경찰제 시범실시를 추진하고 시범실시 결과를 평가하여 전면 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다.

▼ 자치경찰제 이원화 및 기초자치단체 병행 실시 모형



지방재정력 강화 : 재정자주도 제고를 위한 지방교부세 확대

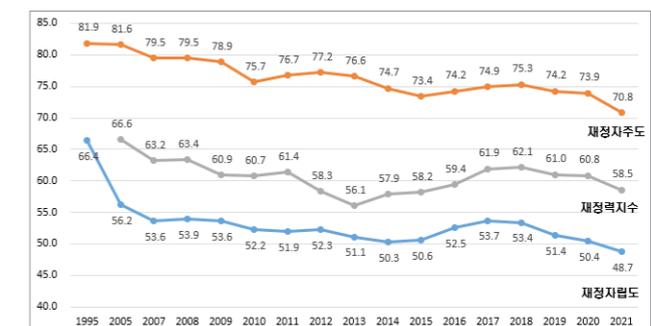
재정자주도의 제고는 지방자치단체가 자율적인 재량권을 가지고 사용 가능한 재원의 비중을 높인다는 의미를 가지고 있으며, 이는 지방의 자체재원보다는 이전재원 확충에 더 큰 비중과 지향점을 두고 있다고 할 수 있다.

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 지방정부의 재정자주도는 1995년 지방자치의 출범 이후 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 2021년 현재 70.8%의 재정자주도 수준을 보이고 있다. 적정 수준의 재정자주도는 명확한 이론적 뒷받침은 없으나, 초기 지방자치제 시행 수준인 80% 이상을 기준으로 하는 것이 타당해 보인다. 그 이유는 지방재정의 구조적 취약성을 보완하고 지방자치단체가 주도적으로 지방행정서비스를 제공할 수 있는 재정적 자립기반의 측면에서 생각해 볼 수 있기 때문이다.

한편, 지방의 자율적 이전재원은 지방교부세이며, 지방교부세가 가지는 재원보장과 지역격차 조정의 기능은 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 또한 지방교부세는 세율이 수도권이나 대도시 지역에 비해 빈약한 지방자치단체에 더 많이 배분되는 구조를 가지고 있기 때문에 지역균형발전을 위한 재원으로서 중요한 의미가 있다.

예를 들면 1단계 재정분권과 2단계 재정분권으로 2023년까지 부가가치세의 25.3%로 지방소비세가 단계적으로 확대될 계획이지만, 지방소비세의 인상은 세수기반이 풍부한 수도권이나 대도시 지역에서 더 많은 재정확충 효과가 나타나게 된다. 반면 그 외의 지역에서는 국세인 부가가치세의 이양으로 인해 지방교부세가 감소되어 오히려 지방세입이 줄어들게 되어 지역 간 재정격차가 심화될 수 있다. 따라서 지방의 재정자주도의 확대와 지역적 격차를 줄이기 위한 국가 균형발전 재원으로서 지방교부세의 역할을 비중 있게 고려하여야 하며, 현행 법정률인 19.24%를 합리적인 수준까지 확대할 필요가 있다.

▼ 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 추이



한편 재정자주도의 확대에 있어서 자치구에 대한 배려도 반드시 병행되어야 한다. 자치구는 세목이 재산세와 등록면허세, 단 2개의 세목에 불과하다. 특히 지방교부세는 자치구에 직접 교부되지 않고 있으며, 특·광역시가 조정교부금의 형태로 지원하고 있다. 현재 자치구는 사회복지비의 비율이 22년 57.2%(부산 북구 70.5%)로 지속적인 증가추세에 있으며, 이로 인해 도시안전관리와 밀접한 관련이 있는 수송 및 교통 분야, 국토 및 지역개발 분야의 예산이 상대적으로 급감하는 상황이다. 더욱이 열악한 재정형편으로 인해 도시기반시설 유지관리비도 제대로 반영하지 못하는 것이 자치구의 현실이라 할 수 있다. 따라서 기존의 자치구 재정시스템에서는 도시안전관리 수요와 급증하는 사회복지 수요를 충족하기 어려우며, 자치구의 재정난이 갈수록 가중되는 구조이다.

그러므로 현재의 재정구조하에서는 자치구가 지방재정 강화의 온도를 직접 느낄 수 없기 때문에 개혁적 수준의 제도개편이 필요하다. 이를 위해 자치구에 대해 보통교부세를 직접 교부하도록 한다. 이때 특광역시의 재정충격을 완화하기 위해 시 조정교부금과 교환을 고려할 수 있다.

국가와 지방자치단체 간 기능 재조정 : 「사무배분특별법」 제정

우리나라에서는 국민의 정부부터 역대 정부에서 중앙권한 이양정책을 핵심 정책으로 채택하고, 단위사무 중심으로 권한이양을 추진하였다. 국민의 정부 이후에 중앙권한 이양정책을 20년간 추진하여 3,101개 사무의 이양을 확정하고, 법안이 통과되어 이양이 완료된 사무는 2,349건(75.8%)이다. 그리고 최근 2020년 1월 「지방이양일괄법」이 임시국회에서 통과되어, 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무가 2021년 1월 지방으로 이양되었다.

이러한 사무이양은 단위사무 중심의 중앙권한 이양으로 기능과 조직 그리고 재원이 동시에 이양되지 않는다는 문제가 있다. 또한 기존의 사무배분 방식은 중앙권한의 이양이므로 장기간 시간이 소요되는 한계가 지적되고 있다. 따라서 단위사무 중심의 중앙권한 이양정책의 한계를 극복하기 위해, 프랑스 방식의 「사무배분특별법」 제정에 의한 중앙권한의 포괄적 이양방안의 도입이 필요하다.

이와 관련하여 일본과 프랑스의 사례를 살펴볼 수 있는데, 일본의 경우 2000년 4월에 시행된 「지방분권일괄법」을 현재까지 18차례 추진하여 중앙의 권한을 도·도·부·현으로, 도·도·부·현의 권한을 시·정·촌으로 이양하는데 약 20년의 시간이 소요되었다. 우리나라의 경우도 김대중 정부의 지방이양

추진위원회(1999년)를 기점으로 현재까지 살펴보면 「지방이양일괄법」제정까지 20년의 시간이 소요되었다.

반면 프랑스의 경우 1983년 「사무배분기본법」을 제정하여 중앙권한 이양정책을 실시하면서, ‘중앙-광역-기초’간 사무재배분을 실시하였다. 이렇게 장기간 소요되는 일본의 사무배분보다는 보충성 원칙을 기반으로 한 「사무배분특별법」을 제정하여 프랑스와 같이 사무와 재원의 포괄적 이양을 추진하는 것이 요구된다.

▼ 프랑스 사무배분기본법의 구성체계

법률 편제	1982년 1월 사무배분기본법	1983년 7월 사무배분 보완법
1편	사무배분의 기본적 원칙과 배분방식	사무배분의 기본적 원칙과 배분방식 : 제1장 사무배분의 기본원칙 제2장 지출비용에 관한 국가의 재정지원
2편	교문, 데파르망, 레지옹 자치정부의 새로운 사무권한 : 제1장 경제발전과 국토개발, 지역계획 분야 제2장 도시개발, 문화재 및 유적보전 분야 제3장 주택분야 제4장 전문교육과 직업교육 분야	지방자치정부의 새로운 사무 : 제1장 항구와 항해수로 분야 제2장 교육분야 제3장 학교통학수송 분야 제4장 공적부조와 의료보전 제4장-1 급여 제4장-2 서비스 제4장-3 조직과 절차 제4장-4 지방자치정부의 비용절감 조치 제4장-5 기타 임시조치 제5장 환경과 문화활동 분야
3편	사무배분 보상과 설비총괄교부금 : 제1장 사무배분의 사전 조건 제2장 사무배분의 결과로 야기된 비용의 이전에 관한 산출방식 제2장-1 보상원칙 제2장-2 사무배분총괄교부금 제3장 설비총괄교부금 제4장 기타	재정적 조치와 기타 사항

지방자치단체가 협력 기반 강화 : 중앙-지방 협력회의의 기초자치단체 대표권 보장

국정 운영의 삼대 축으로서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간의 상호 협력과 소통은 확대되어야 하며, 이를 위한 협력기구의 설치·운영은 중요한 사항이다. 이러한 논의에 따라 2021년 7월 「중앙지방 협력회의법」이 국회를 통과하여 2022년 1월 13일 대통령 주재 제1회 중앙-지방 협력회의가 개최되었으며, 지방 관련 국가의제를 논의하고 중앙과 지방자치단체가 소통하고 협력하는 공론의 장으로서 큰 의미가 있다. 그러나 중앙-지방 협력회의는 중앙



과 지방, 즉 광역과 기초지방정부가 형평성있게 참석해야 하는 회의체임에도 불구하고, 지방의 구성원은 시·도지사 17명과 지방3대협의체장(지방자치법 제182조) 3명의 형태로 규정되어 있다. 이는 모든 국가시책이나 사무가 주민에게 직접 집행하는 시·군·구 기초자치단체의 참여가 제한된 회의체로서 지방분권 및 국가균형발전에 관한 주요 정책수립과정에 주민과 기초자치단체의 의견이 충분히 반영될 수는 없는 구조이다.

중앙과 지방이 국정의 동반자로서 상호 소통하고 상생협력할 수 있기 위해서는 광역과 기초자치단체가 모두 동등하게 참여하는 회의체의 설치 및 운영이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

예컨대, 일본의 경우 2011년 “국가와 지방자치단체간 협의에 관한 법률”을 제정하여 지방 관련 법안 준비단계부터 지방6단체(지사회, 광역의회의장회, 시장회, 시의회의장회, 정촌장회, 정촌의회의장회)를 참여시키고 있다.

따라서 중앙-지방 협력회의 설립 취지에 부합하고 실효성을 갖기 위해서는 우선적으로 기초자치단체의 대표권 보장을 위해 4인 이상 참여하는 형태로 회의체 구성을 개편해야 할 것이다. 그리고 향후 중앙-광역-기초의 협력적 거버넌스와 효율적 회의 운영을 위해 구성원의 규모를 축소하고 지방4대협의체의 대표가 동수(同數)로 참여하는 회의체로 개선해야 할 것이다.

III. 맺는 글

지방분권과 균형발전의 확대는 보충성의 원칙을 토대로 지방의 다양성·창의성·자율성이 발휘될 수 있도록 추진되어야 한다. 지금 우리의 사회적 환경은 저출생·고령화 사회로 가속화되고 있으며, 경제기반은 제4차 산업혁명, 지능형 ICBM(IoT, Cloud, Big data, Mobile) 기반의 정보기술 등이 메가트렌드로 나타나며 그 변화의 폭과 흐름은 급격히 증대되고 있다.

따라서 지방시대의 지방자치는 전통적인 생활자치의 강화와 함께 사회환경의 변화를 수용한 사회네트워크를 형성할 수 있어야 한다. 이를 위해 중앙정부는 지방분권을 위한 제도적 뒷받침을 더 충실히 해야 하고, 중앙-광역-기초자치단체의 협력적 거버넌스 시스템 구축을 적극 지원해야 할 것이다.

현재 우리나라는 대전환기적 시대에 있다. 이러한 시대를 잘 이끌어 나가기 위해서는 기초자치단체의 다양성이 문제해결의 열쇠가 되며, 균등한 공간적 정의 구현으로서 국가운영체계의 힘찬 동력이 될 것이다.

민선 8기 지방자치, 변경된 제도와 남은 과제



하혜영
국회입법조사처 행정안전팀장

1995년 6월 27일 지방의회의원과 지방자치단체장 선거를 통합한 제1회 전국 동시지방선거가 실시되었다. 민선 1기 지방자치는 이때 선출된 지방의회의원과 지방자치단체장으로 출범하였다. 그리고 2022년 6월 1일에 치러진 제8회 전국동시지방선거의 당선자들이 7월 1일부터 새로운 민선 8기 지방자치 시대의 막을 올렸다.

우리는 그동안 지역의 어려운 환경 속에서 지방자치를 실천하기 위해 노력해 왔다. 특히, 2021년에는 지방자치권 확대를 위해서 32년 만에 「지방자치법」을 전부개정하였고, 이와 더불어 주민자치와 단체자치 강화를 위한 다양한 입법을 제·개정하였다. 이렇게 제·개정된 법령은 올해부터 본격적으로 시행되면서 민선 8기 지방자치에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 따라서 이 글에서는 민선 8기 지방자치부터 변경되어 시행되는 다양한 제도를 소개하고, 향후 논의가 필요한 과제를 제시하였다.

1. 주민참여제도

주민참여는 지방자치에 민주적 정당성을 부여할 뿐만 아니라 주민과 지방자치단체의 책임성을 높이는 제도이다. 지방자치의 실현을 위해서 주민참여는 필수적 요소이다. 최근 들어 주민참여제도의 실효성을 높이기 위한 다양한 법률이 제·개정되었다.

2022년부터 변화된 주민조례청구제도를 보면 다음과 같다. 1999년 8월 31일 「지방자치법」 일부개정을 통해서 도입된 주민조례청구제도는 그동안 청구의 요건이나 절차 등이 복잡하여 활용하기 어렵다는 지적이 제기되어 왔다. 따라서 주민조례청구제도의 실효성을 높이고자 기존 「지방자치법」에서 분법 후 「주민조례발안에 관한 법률안」을 별도로 2021년 10월 19일 제정했으며, 이 법은 2022년 1월 13일부터 시행되었다. 이 법에 따라 주민조례의 청구권자 연령은 현행 19세 이상에서 18세 이상으로 하향 조정되었고, 서명요건의 상한을 규정하고 인구규모별로 세분화하였다. 또한 그동안 지방자치단체장에게 제출되었던 주민청구조례안을 이제는 지방의회에 직접 제출하며, 해당 조례안에 대해 의회에서 1년 이내 심의·의결을 의무화시켰다.¹⁾

1) 하혜영, 「주민조례발안에 관한 법률 주요 내용과 향후 과제」, 「NARS 현안분석」 제225호, 국회입법조사처, 2021.



그리고 주민투표제도 역시 이전과 다르게 변경되었다. 주민투표제도는 2004년 1월 29일 「주민투표법」 제정을 통해 도입됐으나, 그동안 활용도가 낮아서 보완책 마련이 필요하다는 의견이 많았다. 이에 따라 2022년 4월 26일에 「주민투표법」을 개정했으며, 공포일 즉시 시행하고 있다. 이번에 개정된 법률의 주요 내용을 보면, 주민투표권 연령기준을 18세로 하향조정했으며, 제정 이후 처음으로 주민투표 결과에 대한 개표요건을 폐지하고, 확정 요건을 3분의 1에서 4분의 1로 완화하는 등 주민투표제도의 절차적 한계를 입법적으로 해결하였다. 또한 온라인 전자서명 청구, 전자주민투표 등을 도입하여 주민투표제도의 외연을 확장하였다.

정부는 주민직접 참여제도의 활성화를 위해서 온라인으로 참여하는 주민참여 플랫폼을 제작하여 2022년 2월 8일부터 '주민이(e)직접' 사이트(www.juminegov.go.kr)를 운영하고 있다. 해당 플랫폼에서는 주민조례, 주민투표, 주민소환을 청구하거나 청구 건에 대한 전자서명이 가능하고, 각종 증명서 발급과 결과조회도 할 수 있다.



▲ '주민이(e)직접' 홈페이지

2022년 12월 23일부터는 온라인 청원 및 공개청원이 전면적으로 시행될 예정이다. 2020년 12월 22일에 「청원법」이 전부개정되었으며, 이 법의 시행은 2022년 12월 23일부터이다. 지금까지는 국민이 청원에 관한 사항을 서면으로 작성하여 청원기관에 제출했으나, 법률 개정을 통해 올해 연말부터는 편리하게 온라인으로 청원을 신청할 수 있도록 온라인 청원제도가 시행된다. 현재 정

부는 온라인청원시스템을 구축 중에 있으며 시범운영을 거쳐 연말부터 온라인 청원서비스를 제공할 예정이다. 이와 더불어 공개청원제도를 도입했는데, 즉 법령 제·개정 또는 폐지나 공공시설·제도 운영에 관한 사항은 공개로 청원할 수 있고, 시스템을 통해 국민의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 청원이 처리될 수 있다. 이처럼 다양한 주민참여제도가 변경되면서 이번 민선 8기에서는 보다 많은 주민이 지방정책에 참여할 수 있을 것으로 예상된다.

하지만 제21대 국회에서 주민자치 실현의 주요 과제 중 하나인 주민자치회와 관련된 입법안이 처리되지 않아 향후 재논의될 것으로 보인다. 현재 시범 실시되는 주민자치회는 풀뿌리 주민자치 활성화와 주민들의 민주적 참여의식의 고양을 위해 읍·면·동 단위에 설치되는 주민참여기구이다. 2022년 1월 13일부터 전부개정하여 시행된 「지방자치법」에는 주민자치회 관련 규정은 없는데, 국회행정안전위원회에서 「지방자치법 전부개정법률안(대안)」을 마련하면서 주민자치회 설치의 당위성에 대한 합의가 이뤄지지 않아서 관련 규정은 제외하였다. 제21대 국회에 주민자치회 관련 별도의 제정안(주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률안, 주민자치 기본법안)들과 「지방자치법」 개정안 등이 발의되어 계류 중에 있으며, 추후 재논의될 것으로 보인다.

II. 지방자치단체의 자치권한

지방자치단체는 그 지역 내에서 법률에 의하여 정해진 자치행정을 할 수 있다. 지난해 전부개정된 「지방자치법」에서는 자치단체의 역량을 강화시키고, 자치권한을 확대하기 위한 다양한 규정을 마련하였다. 「지방자치법」에 특별지방자치단체 제도를 본격적으로 시행할 수 있도록 근거 규정을 마련하였다. 특별지방자치단체는 2개 이상의 자치단체가 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있는 경우에 공동으로 설치하는 특수한 형태의 지방자치단체를 말한다. 특별지방자치단체는 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 인사조직권과 조례제정권 등 자치권이 폭넓게 보장되고, 자치사무 외 국가사무의 위임이 가능하다. 민선 8기에서는 광역뿐만 아니라 기초자치단체에서도 다양한 특별지방자치단체 설립에 대한 논의가 활발할 것으로 보인다.

이와 더불어 「지방자치법」에 지방자치단체의 기관구성 형태에 관한 특례를 규정하였다. 그동안 우리나라의 지방자치단체는 기관분리형으로 지방의회와 집행



기관을 각각 두고, 주민 직선으로 지방의회의원과 지방자치단체장을 선출하였다. 그러나 이번 「지방자치법」 개정에 따라 지역별로 주민투표를 통해서 기관구성의 형태를 변경할 수 있게 되었다. 다만, 별도의 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리할 수 있다.²⁾ 그러나 아직 제21대 국회에서 지방자치단체 기관구성 다양화 관련 법률안은 발의되지 않았다. 민선 8기에는 앞으로 적용할 수 있는 다양한 지방자치단체 기관구성 형태에 대한 논의와 협의를 하는 시기가 될 것으로 보인다.

이번에 전부개정된 「지방자치법」은 중앙지방협력회의의 도입 근거를 마련하였다. 이후 해당 기구의 구성 및 운영 등을 위해서 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」을 2021년 7월 13일에 제정했고, 이 법은 2022년 1월 13일부터 시행하였다. 중앙지방협력회의는 대통령(의장), 국무총리 및 시·도지사협의회장(공동부의장), 시·도지사, 시·도의회의장협의회 대표, 시·군·구청장협의회 대표, 시·군·구의회의장협의회 대표, 주요 중앙부처의 장으로 구성되며, 지방자치 및 균형발전 관련 주요 정책을 심의한다. 2022년 1월 13일에 청와대 영빈관에서 제1회 중앙지방협력회의를 개최하였다. 민선 8기에서는 대통령과 주요 지방대표자들이 함께 지역의 주요 사안을 논의할 수 있는 기회가 마련될 것으로 보인다.

2) 하혜영, 「지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1844호, 국회입법조사처, 2021.

그리고 2022년 1월 13일부터 인구 100만 명 이상 대도시에 “특례시”라는 행정적인 명칭을 부여했으며, 수원시, 고양시, 용인시, 창원시 4개가 이에 해당된다. 대도시의 경우 행정·재정 운영 및 국가의 지도·감독에 있어서 그 특성을 고려해, 관계 법률이 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있도록 했다. 최근 특례시의 특례사무 추가를 주요 내용으로 하는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 2022년 4월 26일에 개정되었고, 이 법은 2023년 4월 27일부터 시행될 예정이다. 이번 개정에서는 대통령소속 자치분권위원회가 100만 이상 대도시에 이양하는 것으로 심의·의결한 6개의 권한과 사무를 추가로 이양하였다. 6개의 사무를 보면, ① 지방관리무역항의 항만시설 개발 및 운영 등에 대한 사무, ② 지방관리무역항 항만구역의 공유수면 관리 등에 대한 사무, ③ 물류단지의 개발 및 운영 등에 대한 사무, ④ 환경개선부담금 부과 및 징수 사무, ⑤ 산지전용허가의 절차 및 심사 사무, ⑥ 지방건설기술심의회위원회 구성 및 운영 사무가 해당된다. 그러나 이외 자치분권위원회에서 대도시 특례로 의결된 사항들에 대한 입법이 지금까지 진행되지 않고 있어 향후 국회에서 조속한 논의가 필요할 것으로 보인다.

한편, 자치분권위원회에서는 지방으로 이양할 국가사무 등을 심의·의결했으며, 그 결과를 토대로 이른바 제2차 지방일괄이양법인 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 37개 법률 일부개정에 관한 법률안」을 마련하였다. 이번 지방일괄이양법은 국가 또는 시·도 사무 중에서 시·도, 대도시(50만, 100만), 시·군·구 등으로 이양하는 262개 사무(37개 법률)의 개정 내용을 하나의 법률에 모아 일괄 개정하는 내용이다. 특례시를 포함한 광역 및 기초자치단체로 권한과 사무를 조속히 이양하기 위해서 정부가 마련한 것이다. 이 법안은 입법예고(2021.8.6.~9.15.)를 거쳤으나, 일부 규정에 대한 수정 요구가 있어서 당초 48개 법률 개정에서 38개로 수정한 법률안을 재입법예고(2021.10.8.~10.14.) 했고, 이후 1개 법률이 삭제되어, 현재는 37개 법률 일부개정이 포함되었다. 이 법안은 정부의 입법예고 절차까지만 마쳤고 국회에 접수되지 않고 있다. 국회에서 일괄입법을 통한 개정 방식은 국회법상 상임위 소관주의에 위배된다는 입장이라서 법안의 접수와 처리가 쉽지 않다. 따라서 국회의 접수를 위해서는 여·야 국회의원들 간의 협력이 선행되어야 한다.

마지막으로 국회에서 이번 「지방자치법」 전부개정을 논의하면서 당초 정부안(2020.7.3.)에 포함된 시·도의 부단체장 정수 증원 관련 사항은 반영되지 않았다.

이처럼 자치조직권 확대 방안에 대한 협의가 다소 부족하다는 의견들이 있다. 현행 「지방자치법」에서는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 시행령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 그러나 시행령에서 매우 상세한 세부 규정을 두고 있어서 자치단체의 조직권한을 제약한다는 점이 한계로 지적되어 왔다. 향후 자치조직권의 확대를 위해서는 「지방자치법」 개정을 통해 자치단체가 스스로 적합한 조직을 구성할 수 있도록 조례로 정하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

III. 지방자치단체의 재정제도

민선 8기부터 지방자치단체의 재정제도 중에서 변화가 있는 주요 사항은 다음과 같다. 우선, 2022년 8월부터 향후 10년간 연 1조 원 규모로 운영되는 지방소멸대응기금이 있다. 2021년 10월에 행정안전부는 지역소멸 위기에 대응하고자 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개)을 지정하였다(행정안전부 고시 제2021-66호). 그리고 2021년 12월 7일 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정했는데, 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치하는 규정을 신설하였다. 이에 2022년부터 중앙정부가 인구감소지역·관심지역에 지방소멸대응기금을 지원하게 되었다.⁴⁾ 기금의 규모를 보면, 연 1조 원(기초 75%, 광역 25%), 10년간 총 10조 원 규모로 지원되며, 2022년도는 총 7,500억 원(기초 75%, 광역 25%)으로 운영될 예정이다.

다음, 지역사랑상품권 관련 제도가 일부 변경되었다. 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」이 2021년 10월 19일에 일부개정되었고, 2022년 4월 20일부터 시행되었다. 지역사랑상품권 운영자금을 지방자치단체가 직접 관리하도록 하고, 반기별로 보유 현황을 공개하도록 의무화하여 운영자금 관리의 안정성·투명성을 강화하고자 하였다. 그리고 지역사랑상품권 가맹점으로 등록하고자 하는 소상공인 등 업체의 불편을 해소하기 위해 가맹점을 하고자 하는 자의 동의를 받는 경우 조례로 정하는 바에 따라 별도의 신청 없이도 등록 신청한 것으로 간주한다. 그리고 지방자치단체의 자치재정 확대를 위해서 새롭게 고향사



랑기부금제도를 도입하였다. 「고향사랑 기부금에 관한 법률」이 2021년 10월 19일에 제정되어 2023년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 고향사랑기부금법은 본인이 거주하는 지역이 아닌 고향 또는 타 지자체에 기부하면 기부금에 대한 세액공제와 기부금의 30% 범위 안에서 지역 농특산품을 답례품으로 받을 수 있는 제도이다. 다만, 개인별 고향사랑기부금의 연간 상한액은 500만 원으로 제한한다. 고향사랑기부금은 인구감소 및 인구 유출로 야기되는 지방소멸의 위기와 지방재정 악화의 악순환을 완화할 제도적 수단이 마련되었다는 점에 의의가 있다. 한편, 정부는 지방보조금에 대한 관리를 강화하기 위하여 2021년 1월 12일에 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」을 제정해 2021년 7월 13일부터 시행 중이다. 이 법률은 지방보조금의 예산편성·교부·보조사업 수행·지방보조금 관리·지방보조금 반환·제재·벌칙 등을 종합적으로 규정한 법률이다.

특히, 국고보조금을 관리하는 「보조금 관리에 관한 법률」을 준용해 지방보조금 관리 체계를 국고보조금 관리 체계와 동일하게 하고, 지방보조금의 부정수급을 방지하는 근거를 마련하였다는 점에 의의가 있다. 지방재정 여건이 좋지 않다는 점을 고려해 볼 때, 지방보조금을 합리적·효율적으로 관리해 지방에 산을 절감할 필요가 있다. 이를 통해 지방보조금의 투명성과 효율성을 높이고, 불필요한 부문에 대한 지방재정 누수를 방지해 지방자치단체의 재정건전성 강화에 기여하도록 해야 한다.⁵⁾ 그동안 지방자치단체의 열악한 재정여건을 개선

3) 류영아, 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화」, 「NRAS 입법·정책」 제108호, 국회 입법조사처, 2022.

하려는 정책들이 마련되고 있으나, 그 효과는 크지 않았다. 전체 조세 세입 비중에서 국세와 지방세가 차지하는 비중은 1995년 국세 78.4%, 지방세 21.6%에서 2020년 국세 73.7%, 지방세 26.3%로, 지방세 비중이 증가하고 있다. 하지만 지방자치단체의 전국 평균 재정자립도(일반회계)는 1995년 66.4%이었으나, 2022년에는 49.9%에 머물고 있다.⁴⁾ 향후 지역이 스스로의 권한과 책임으로 자립할 수 있도록 재정기반의 강화 방안이 필요할 것으로 보인다.

IV. 지방의회 권한 및 책임 제도

이번에 개정된 「지방자치법」 중에서 지방의회의 권한 강화와 관련된 사항은 다음과 같다. 주요한 변화로는 지방의회 사무직원의 인사권한이 지방의회 의장에게 부여되었다. 이를 위한 후속 조치로 「지방공무원법」 개정(2021.7.20. 공포)과 「지방공무원 교육훈련법」 개정(2021.10.8. 공포) 등이 있었다. 이를 통해서 지방의회가 지방의회 직원에 대한 자율적 인사운영 실시가 가능하게 되었다. 지금까지 지방의회 소속 공무원에 대한 임용권은 지방자치단체장에게 있었으나, 앞으로는 지방의회의 의장이 소속 공무원에 대한 임명·교육훈련·복무·징계 등 모든 인사를 관장하게 된다.

이와 더불어 지방의원의 의정활동을 지원하기 위해 정책지원 전문인력을 들 수 있는 규정도 신설되었다. 이들의 공식적인 명칭은 정책지원관이며, 지방의원의 의정자료 수집·조사·연구와 함께 법에서 정한 의정활동을 지원하는 것이다. 정책지원관은 지방의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 인력을 들 수 있다. 다만, 인원 총원 시 일시선발에 따른 재정 및 행정부담 등을 감안해 인원의 절반은 2022년 12월 말, 나머지는 2023년 12월 말까지 순차적으로 충원하도록 하였다. 결국, 이번 「지방자치법」 전부개정을 통해 지방의회 직원의 인사권이 독립되고, 약 1,900여 명에 이르는 새로운 정책지원관을 채용할 수 있게 되었다. 한편, 개정된 「지방자치법」에서는 지방의회의 책임성 강화와 관련된 규정도 포함하고 있다. 그중 하나는 지방의원의 겸직 관련 규제 강화이다. 현재 지방의원의 겸직제도는 ‘원칙적 허용, 예외적 금지’가 원칙이다.

4) 류영아, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 제정의 의의 및 향후 과제」, 『NARS 현안분석』 제229호, 국회입법조사처, 2021.

5) 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022, p.275.

이번 개정에서도 이 원칙은 유지하되, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시되었다. 특히, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하는 규정을 신설하였다. 지방의회 의장은 의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체 조례로 정하는 방법에 따라 공개해야 한다.⁶⁾ 그리고 주민에 대한 정보공개 규정이 신설되었고, 지방의회의 의정활동 정보공개 의무가 제도화되었다. 이에 따라 2022년 6월에 행정안전부에서는 지방의회가 공통적으로 활용할 수 있는 「지방의회 의정활동 정보공개 지침」을 제시하였다. 이 지침에서는 지방의회 관련 정보공개 항목과 항목별 세부내용, 공개방법 등이 담겨있다. 정보공개 항목은 의회 운영, 의원 활동, 의회 사무 등 3개 분야 총 23건으로 구성했고, 향후 홈페이지 등을 통해 일반에게 정보를 제공해야 한다.

▼ 지방의회 의정활동 정보공개 항목(3개 분야 23건)

구분	세부 항목
의회 운영	① 의회 회기운영, ② 의정비 심의위원회, ③ 의원별 겸직 현황, ④ 업무추진비 집행 현황, ⑤ 국제교류 현황, ⑥ 의원 정책연구 현황, ⑦ 학술연구용역 현황, ⑧ 의원 역량강화 현황, ⑨ 행사개최 현황
의원 활동	⑩ 회의록(본회의, 상임위), ⑪ 행정사무감사, ⑫ 행정사무감사에 대한 조치결과, ⑬ 행정사무조사, ⑭ 지방의회 질의답변 현황, ⑮ 의안 처리현황, ⑯ 위원회 심사안건 검토보고 및 심사보고서, ⑰ 의원별 회의 출석률 현황, ⑱ 의원별 의정보고회 개최현황
의회 사무	⑲ 사무기구의 의원입법 지원현황, ⑳ 사무기구의 예결산분석 지원현황, ㉑ 의회 민원처리 현황, ㉒ 의회발간물 현황, ㉓ 의회자료체계 구축 현황

민선 8기에는 지방의회 관련 권한과 책임 관련 규정들이 신설 혹은 개정되면서 국민들이 지방의회에 거는 기대와 우려가 교차할 것으로 보인다. 특히 지방의회 인사제도가 크게 변화하면서 의정활동 강화에 대한 국민적 기대가 커질 것으로 보인다. 이러한 기대에 부응하기 위해서는 지방의회의원과 직원은 책임감을 가지고 의정활동에 매진해야 할 것이다.

참고문헌

류영아, 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화」, 『NARS 입법·정책』 제108호, 국회입법조사처, 2022.
 류영아, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 제정의 의의 및 향후 과제」, 『NARS 현안분석』 제229호, 국회입법조사처, 2021.
 하혜영, 「주민조례발안에 관한 법률 주요 내용과 향후 과제」, 『NARS 현안분석』 제225호, 국회입법조사처, 2021.
 하혜영, 「지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1844호, 국회입법조사처, 2021.
 하혜영, 「지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1809호, 2021.
 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022.

6) 하혜영, 「지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1809호, 2021.

‘변화’는 ‘시작’되었다... 잘 사는 경제특례시 ‘고양’



이동환
고양특례시장

- 민선 8기 ‘1호’ 결재... ‘경제자유구역 추진단’ 출범
- 시장 직속의 도시정비기구 설치... 균형 잡힌 재건축·재개발 추진
- 30분 출퇴근 시대 연다... 철도·도로 교통망 확충
- 시민만 바라보는 민선 8기... ‘3안(安) 행정으로 시민 행복시대 열 것’

고양특례시는 불과 30년 사이에 군에서 시로, 시에서 특례시로 두 번이나 지위가 승격됐다. 그러나 시민들은 여전히 ‘새로운 고양’으로 변화를 열망하고 있다. 이제 고양특례시는 인구로만 이뤄낸 이름뿐인 특례시가 아니라 속까지 알찬 경제특례시로 더 높이, 더 멀리, 더 빠르게 도약한다. 기업 유치와 일자리 창출을 위한 경제자유구역 지정, 시와 시민의 자산 가치를 높여줄 재개발·재건축 추진, 획기적인 교통망 개선 등으로 지금 고양특례시에는 새로운 지도가 그려지고 있다.

민선 8기 ‘1호’ 결재... ‘경제자유구역 추진단’ 출범

‘경제자유구역 추진단 구성 계획’을 1호 공식문서로 결재하며 민선 8기의 첫 신호탄을 쏘아 올렸다. 고양특례시는 민선 8기를 기점으로 일자리가 넘치는 도시, 자족도시로의 전환에 주력한다. 경제자유구역 지정을 통해 고양특례시는 경기북부의 성장을 견인하는 중심 도시로 자리매김할 것이다.

고양특례시는 수도권규제, 그린벨트규제, 군사시설보호구역규제 등 3중 규제로 막혀 기업유치가 쉽지 않은 도시다. 그러나 경제자유구역으로 지정되면 외국인 투자기업, 국내복

귀기업, 핵심전략산업 투자기업에 대해 세금을 감면하고 규제를 완화하는 것이 가능해진다. 그러면 국내외 기업들은 앞다퉈 고양특례시를 찾아오고, 일자리는 폭발적으로 증가하게 된다. 경제자유구역은 고양특례시가 완전한 자족도시로 나아가기 위한 핵심 동력이다.

우수 기업과 인재들을 매혹시키는 기업친화도시를 만들어 국내외 첨단기업들이 스스로 찾아오는 고양판 실리콘밸리 구현이 장기적인 목표다. 경제자유구역에 바이오 정밀의료·디지털영상·ICT융복합·AI·로봇·반도체 등 첨단산업 기업을 유치하고 특화산업으로 육성해 나갈 계획이다. 특히 JDS지구 또는 대곡역세권 지역에는 정밀의료클러스터와 메디컬리조트로 구성된 고양메디컬밸리를 구상 중이다. 고양특례시의 인프라와 강점을 활용한 정밀의료클러스터에는 국내외 유전공학, 첨단의료기기, AI, 빅데이터 등의 융복합 기술 기업들이 입주하게 된다. 의료, 숙박, 휴양 등 관광 요소가 결합된 메디컬리조트까지 들어서면 이곳은 의료 관광객의 발걸음으로 붐비게 될 것이다.

앞으로 경제자유구역 추진단은 경제자유구역 지정을 최우선 목표로 부서 및 산하기관 간 업무 협의, 전문자문단 운영 및 대외기관 협력을 통해 체계적인 업무를 수행한다. 이를 바탕으로 개발계획수립 등 구역 지정을 위한 절차를 신속하고 효율적으로 추진하게 된다.

또한 전문성 강화를 위해 고양시정연구원, 고양산업진흥원과 유기적인 협력 관계를 유지하는 것은 물론 자문위원회를 별도로 구성해 고양경제자유구역 기본 구상과 개발 방향, 산업육성에 관한 사항 등을 수시로 자문 받을 계획이다.

시장 직속의 도시정비기구 설치... 균형 있는 재건축·재개발 추진

고양특례시의 원도심인 덕양은 물론이고, 1기 신도시로 개발됐던 일산신도시가 조성된 지 벌써 30년이다. 단순한 도시 개발의 문제가 아니라 시민들의 안전을 위해서라도 재건축·재개발이 더 이상 미뤄져서는 안 되는 시점이다.

아직 고양특례시는 재건축 사업의 첫 단계인 도시주거환경정비 기본계획조차 만들어지지 않은 상태라 재건축·재개발 절차를 최대한 신속하게 처리해야 하는 상황이다. 이를 추진하기 위해 시장 직속의 도시정비 전담기구를 설치하고, 허가 절차·기간 완화를 위해 노력할 예정이다. 또한 현재 5개 1기 신도시 중 일산의 평균용적률은 169%로 가장 낮는데 재건축 시 용적률을 300%까지 상향시킬 계획이다.

리모델링의 경우에는 최근 중앙정부와 고양특례시 민선 8기의 재건축·재개발 활성화 계획에 따라 리모델링 사업에 대한 수요 감소가 예상된다. 다만 지난 5월 리모델링주택조합 설립 인가를 받은 일산서구의 2개 단지(문춘16·강선14) 조합은 리모델링 사업 추진 의지가 확고하다. 앞으로 재건축·재개발 활성화 정책과 함께 주민

의지가 높은 리모델링 사업 단지의 경우에도 행정적으로 적극 지원할 예정이다.

한편 기반 시설의 노후화로 최근 수년간 지반침하 사고나 온수배관 파손사고가 계속 발생해 주민들이 불안을 호소하고 있다. 30년 넘는 상·하수도관 및 온수 배관에 대해서는 조기 교체를 진행하고, 전방위적인 정밀안전진단을 신속하게 실시할 계획이다.

III.

30분 출퇴근 시대 연다... 철도·도로 교통망 확충

고양시민이 꼽는 1순위 도시문제는 교통이다. 고양특례시에는 108만 명 인구가 살고 있지만 교통 인프라는 여전히 신도시를 처음 설계할 때 예상했던 인구 규모 53만 명에 맞춰져 있다. 시급한 현안인 교통체증 해소를 위해 3호선·경의중앙선의 급행 열차 운행, 9호선·신분당선 고양 연결, 자유로-강변북로 지하고속도로 건설 등을 계획 중이다.

3호선 급행은 대화역과 충무로역 사이 지상역인 대곡·원당·지축역 등에 대피선을 설치해 운행할 계획이고, 경의중앙선도 대부분이 지상역으로 추진이 어렵지 않을 것으로 보고 있다. 신분당선 연장도 중앙정부와의 협의를 통해 일산까지 연장될 수 있도록 추진할 계획이다. 지하고속도로는 서울시에서 이미 진행 중인 교통대책이며 시에서도 다방면으로 예산 확보 방안을 고심해 건설을 추진할 예정이다.

한편 대곡역은 향후 6개 철도노선이 교차하는 교통의 요충지가 된다. 이에 대비해 서 대곡역 복합환승타운을 개발해 개별적으로 설치된 노선들을 종합적으로 운영하는 방안을 구상하고 있다.

철도 교통 개선 방안이 성공적으로 추진되면 서울까지의 출퇴근길은 획기적으로 개선된다. 이 밖에 여러 도로 확충 사업들도 적극 추진해 시민들이 체감할 수 있는 빠르고 편리한 교통체계를 구축할 계획이다.

IV.

시민만 바라보고 일하는 민선 8기... '3안(安) 행정으로 시민 행복시대 열 것'

민선 8기 고양특례시가 내놓은 '3안(安) 행정'은 가족 일상의 안(安)전, 시민 노후의 안(安)심, 고양 민생의 안(安)정 3가지를 담은 복지의 새로운 패러다임이다. 평생 생애주기에 맞춘 시민 맞춤형 복지정책을 통해 건강과 힐링, 여가 등 균형 있는 삶을 지원한다.

초등학생을 대상으로 영양 보충식 아침밥 무상급식을 추진하고, 미취학 아동 야간 틈

새 보육, 아동 종합케어 센터 등 돌봄 사업도 확대할 예정이다. 경로당 주치의제와 헬스케어 설치로 노년층 건강관리를 지원하고, 장애인 전용 보건의료센터를 확대 운영하는 등 나이별, 계층별로 빈틈없이 꼼꼼한 복지체계를 구축해 나갈 계획이다 뿐만 아니라 ICT 혁신기술을 기반으로 한 개인 맞춤형 스마트 건강관리 플랫폼 운영, 맞춤형 통합지원 체계 구축을 위한 고양시민 복지재단 설립 등 다양한 방안들을 검토하고 있다.

이제 고양특례시는 시민이 주인이 되는 진짜 '새로운 고양'으로 다시 태어나게 된다. 달라질 미래를 앞당길 수 있도록 시민의 목소리에 집중하고, 시민의 마음을 알아주는 '속통(通)행정'을 펼쳐나가겠다.

▼ 사진 자료



고양특례시청사 전경



이동환 고양특례시장



민선 8기 1호 결재, 경제자유구역 추진단 출범



고양 JDS지구 전경



원희룡 국토교통부 장관 만나
지역발전 핵심현안 건의한 이동환 고양특례시장



토당초등학교 현장 방문



폭염대비 취약 계층 현장 방문



청년 소통 간담회
'청년 BTS 고양특례시장과 만나다'

민선 8기 지방자치의 성공을 바라며...



장금용
행정안전부 차행정과장



1. 민선 8기의 출범과 지방자치

지난 7월 1일 새로운 미래에 대한 주민들의 열망 속에 민선 8기 지방자치단체가 출범하였다. 6월 1일 치러진 제8회 동시지방선거를 통해 선출된 17명의 시·도지사, 226명의 시·군·구청장, 그리고 3,865명의 지방의원들이 30일 간의 준비를 마치고 임기를 시작한 것이다. 앞으로 4년간 이들은 37만 명이 넘는 지방공무원을 진두지휘하고, 매해 300조에 가까운 예산을 편성·집행하며 지방의 미래를 이끌게 된다.

대한민국은 243개의 지방자치단체로 이루어져 있는 만큼, 이들 지방자치단체 하나하나의 발전이 곧 대한민국의 성장을 견인해나갈 것이다. 민선 8기 지방자치가 그 어느 때보다 성공적인 시기가 되기를 바라는 마음으로 지방자치가 처한 현실과 함께 앞으로 헤쳐 나가야 할 과제들을 살펴보고자 한다.

우선 지방자치가 처한 현실을 진단하고 나아가야 할 길을 정확하게 보기 위해서는 지방자치가 무엇이고 무엇을 추구하는지 짚어볼 필요가 있다. 지방자치란, 지방의 행정을 주민에게 직접 또는 주민이 선출한 기관으로 구성된 지방자

치단체에게 맡겨 주민의 뜻에 따라 처리하게 하는 제도이다. 이러한 지방자치는 민주주의의 확대와 행정서비스의 향상을 목표로 한다. 지방자치는 중앙에 집중된 권력을 공간적으로 분산하여 중앙과 지방이 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 한편, 주민이 직접 행정에 참여할 수 있는 기회를 넓힘으로써 권력의 남용을 방지하고 주민 스스로에 의한 자기통제라는 민주주의적 가치에 기여한다.

또한, 자원·환경·문화 등 각 지역의 여건에 대해 가장 잘 알고 있는 곳에서 자신의 권한을 토대로 주민들의 목소리를 통해 스스로의 문제를 해결하도록 함으로써, 보다 다양하고, 신속하며, 정확한 행정서비스를 제공할 수 있다는 이점도 있다.

이러한 지방자치는 우리나라 제헌헌법 당시부터 규정되어 있었으나, 각종 정치적 여건에 따른 유보기 등을 거치며 중단되었다가, '87년 9차 헌법개정과 '95년 제1회 동시지방선거를 시작으로 지금의 모습을 갖추게 되었다.

그리고 지난 27년이 흐른 지금, 지방자치는 우리 사회에 완전한 뿌리를 내리고, 눈부신 성

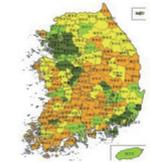
장을 거두고 있다. 지방자치단체장 및 지방의회의원은 중앙부처와 협력하고 때로는 서로 견제하며 지방과 주민의 대표로서의 지위를 확고히 하였으며, 243개 각각의 지방자치단체에서 도입하는 각종 창의적인 행정서비스들은 주민의 생활을 개선하고, 성공적인 정책들은 국가적 정책으로 확산되는 성과를 보이기도 하였다.

II. 지방자치가 처한 현실

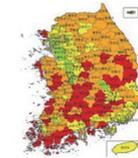
하지만 이러한 성과에도 불구하고 곧 30년을 맞이할 우리의 지방자치는 현재 '지방소멸'이라는 생존의 위기에 처해있는 상황이다. 그 어느 때보다 수도권-비수도권간의 격차가 점차 커지고 있다. 지역 내 인구수는 2019년에, 지역 내 총생산은 2015년에 그리고 취업자 비중은 2018년에 각각 수도권이 비수도를 추월하였으며, 그 격차는 점점 더 벌어지고 있다. 인구, 생산, 고용 기업 등 대한민국의 모든 자원과 기회가 전 국토의 11.8%에 불과한 수도권으로 빨려들어가고 있는 것이다. 그리고 이러한 불공정한 기회는 다시 비수도권 청년들로 하여금 고향을 등지게 하고, 젊은 인재를 잃은 지역은 다시 생산 기반이 무너져 버리는 악순환이 발생하고 있다.

이러한 수도권으로의 과도한 쏠림현상의 결과로 발생한 것이 바로 '지방소멸'의 위기이다. 지난 2010년 비수도권 시군구 중 60여 곳이 지방소멸위험지역에 해당하였으나, 12년 만인 2022년에는 전체 비수도권 시군구 중 100개가 넘는 지역이 지방소멸위험지역에 해당하는 것

▼소멸위험 지방자치단체 현황

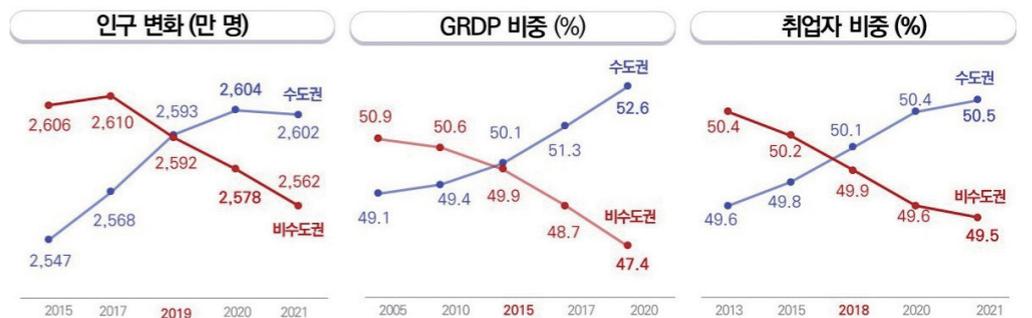


급격히 증가



※ 지방소멸위험지역: (20~39세 여성인구/65세 이상 노인인구) < 0.5

▼수도권·비수도권간 격차 심화



으로 나타나고 있다. 만일 이대로 상황이 악화된다면, 머지않아 곧 전 국토에 수도권만 사람이 사는 도시국가와 같은 형태로 대한민국이 축소되어 버릴지도 모르는 것이다.

III. 새로운 지방시대의 개막

지방이 소멸한다는 것은 그 자체로 지방자치의 위기이며, 이는 곧 대한민국의 위기라고 할 수 있다. 윤석열 정부도 이런 문제의식을 토대로 지역균형발전을 정부의 최우선 과제 중 하나로 삼아 추진하고 있다. 인수위 출범과 함께 '지역균형발전 특별위원회'를 구성하여, 관련 전문가들과 함께 지방소멸 위기 극복을 위한 과제들을 검토하였으며, 정부 출범 이후 대통령비서실이 그 과제들을 넘겨받아 이를 6대 국정목표 중 하나로 선정하고, 3대 약속과 10대 국정과제로 구체화하였다.

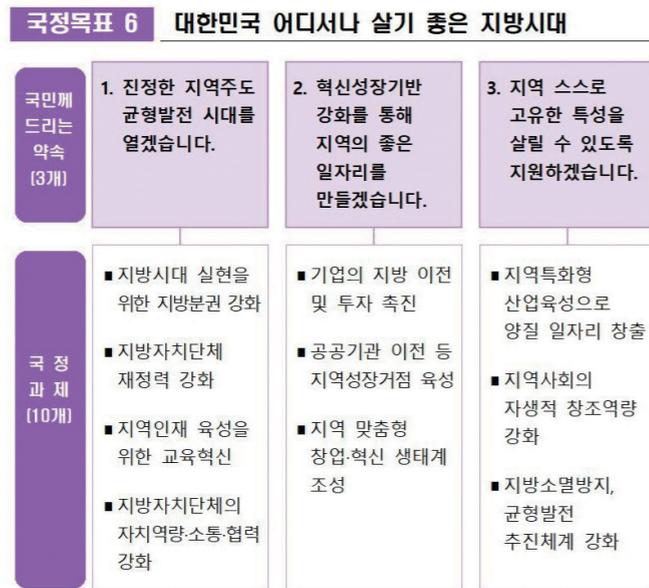
윤석열 정부의 국정목표는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대' 구현이다. 지방시대는

'대한민국 국민이면 어느 지역에 살든 상관없이 동등한 기회를 누리고 골고루 잘사는 시대'를 의미한다. 이는 우리가 직면하고 있는 지방소멸과 인구절벽 문제의 해법이며, 새 정부가 지향하는 공정의 가치이기도 하다. 그리고 이러한 지방시대의 구현을 위해 준비하고 있는 것이 바로, 3대 약속과 10대 국정과제, 51개 실천과제이다.

첫 번째 약속은 '진정한 지역주도 균형발전 시대 구현'이다. 그 간 균형발전 정책은 중앙부처 중심으로 추진되어 지역의 자율성이 낮았고, 지역 스스로 정책을 기획할 만한 권한과 역량도 충분치 않았다. 지방은 보다 많은 국비를 받아내기 위해, 중앙이 기획하는 사업에 참여하고, 중앙부처의 입맛에 맞는 정책을 추진할 수밖에 없었다.

윤석열 정부는 이를 해결하기 위해, 중앙정부에 집중된 행·재정적 권한을 지방으로 이양하여 모든 지역이 공정한 기회를 부여받도록 함으로써, 지역이 자신의 권한과 역량을 토대로 진정한 의미의 지역 주도의 균형발전 정책을 실

▼ 윤석열 정부의 국정목표, 약속, 국정과제



현할 수 있도록 지원할 예정이다. 이를 위해 지방분권 강화, 지방재정력 강화, 지역인재 육성, 지자체 자치역량 및 소통 협력 강화를 주요 국정과제로 추진 중이다.

두 번째 약속은 '혁신성장기반 강화를 통한 지역의 좋은 일자리 창출'이다. 지역에 다시 청년층을 불러 모으고, 지역 경제가 활력을 되찾기 위해서는 무엇보다 지역 내 양질의 일자리를 만드는 것이 중요하다. 하지만 현재 비수도권의 열악한 투자 여건으로 인해 신산업과 일자리의 수도권 집중이 가속화 되고있는 상황이다. 정부는 이를 극복하기 위해, 기업의 지방이전 및 지역기업으로의 투자를 촉진하고, 공공기관 이전 등을 통해 지역 성장거점을 육성할 계획이다.

마지막 약속은 '지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원'하는 것이다. 현재와 같이 전국의 모든 지자체가 비슷비슷한 축제나 케이블카, 흔들다리 등을 설치하여 관광객을 유치하는 것은 예산 낭비일 뿐 아니라, 제로섬 게임에 불과하다.

각 지자체가 지역이 가진 고유한 자원·문화·환경 등을 토대로 자신만의 성장전략을 만들어 나갈 때, 비로소 지속 가능한 혁신적 성장이 가능하다. 이를 위해 정부는 지역특화형 산업을 육성하고, 로컬브랜드가 모인 골목상권을 지원하며, 이러한 로컬브랜드를 기반으로 지역의 창조생태계 조성을 지원할 예정이다.

IV. 지방자치단체의 역할과 과제

하지만 지방시대의 진정한 주인공은 바로 지방자치단체이다. 국가의 지원과 지금의 지방자치 토대 위에서 새로운 지방시대를 꽃 피울 수 있는 것은 지방자치단체 뿐이다. 지방시대에서 국가의 역할은 지역이 스스로 자신의 권한을 통해 성장할 수 있도록 지원해주는 것이다. 그 시

대를 자신의 것으로 만들어가는 것은 지방자치단체의 몫이다.

우선, 지방자치단체장은 지역의 성장과 발전을 이끄는 혁신가가 되어야 한다. 단체장은 지방자치단체의 조직과 인력, 재정을 관리하는 경영자로서, 더 커진 자율성과 권한을 통해 지역의 고유한 자원을 토대로 그 지역만의 성장전략을 만들어 나가야 한다.

강릉은 유명한 바리스타들이 거주하는 것을 활용하여 커피산업을 지역 대표산업으로 육성시켰고, 임실은 낙농업이 발달한 것을 활용하여 치즈를 지역브랜드화 하여 지역의 새로운 성장동력을 만들었던 것도 좋은 사례라고 할 수 있다.

이와 같이, 단체장들은 지방공무원들이 지역과 주민을 위해 보다 혁신적인 정책을 만들어 내도록 이끌어야 하며, 기업과 청년들이 지역을 찾아오게 만들 방안을 고민해야 한다. 그리고 지역에 부족한 자원과 혼자서 해결해내기 어려운 문제들을 극복하기 위해 중앙정부 및 인근 지방자치단체간 적극적 협력을 추진해야 한다. 지방의회의원들도 기존의 단체장에 대한 견제와 감시의 역할과 함께 지역발전을 위한 다양한 고민과 정책적 노력들을 병행해야 한다. 청년들의 지역정착과 생활기반마련 지원을 위해 경남도의회가 주도하여 제정한 청년 7조례 사례도 좋은 본보기라고 할 수 있다.

앞으로의 4년은 지방소멸의 위기를 되돌려야 하는 그 어느 때 보다 절박한 시기이다. 누구나 살고 싶고 누구나 찾아오고 싶은 매력적인 도시를 만든 지방자치단체장과 지방의회의원들의 많은 성공 신화가 나오기를 기대한다. 중앙정부도 협력과 지원을 아끼지 않을 것이다. 중앙-지방이 협력하여 243개의 지방자치단체가 저마다의 색깔과 향기로 빛나는 새로운 지방시대를 함께 열어 나갈 날을 기대한다.



◀안좌 퍼플섬
▼지도_선도수선화



'1004섬 신안'

군민이 행복한
누구나 와서 살고 싶은

1004섬 신안을 가고 싶은 섬에서 누구나 와서 살고 싶은 섬으로 만듭니다. 창의적인 비전과 과감한 실행력으로, 1004섬 신안의 새로운 미래가 열립니다.

새로 시작할 민선 8기 역시 '행복한 군민'을 모든 정책 기조의 근간입니다. 군민 여러분이 행복해야 우리 신안군을 찾는 이들도 행복합니다. 군민 여러분이 행복해야 타 지역 사람들도 1004섬 신안에 와 살고 싶어 합니다.

군민들의 행복지수를 높이기 위해 무엇보다 저는 군민 소득을 획기적으로 높이기 위해 노력할 것입니다. 햇빛(태양광)연금, 바람(풍력)연금, 물결(조력)연금 등 신재생에너지로 통한 평생연금 수혜 지역을 확대해나갑니다.

우리군의 태양광, 풍력, 조류 등 입지 여건의 우수성

▼ 태양광: 타지역보다 월등한 일조량 평균효율 4시간(전국평균 3.6시간), 저렴한 토지가격

구분	합계	염전	염해농지
면적(평)	141.5km ² (4,280만 평)	37.5km ² (1,134만 평)	104km ² (3,146만 평)
잠재량	11.3GW	3GW	8.3GW

▼ 해상풍력: 서남해안 최고 효율 28%, 육지이격 30km 수심 최대 30m 이내

구분	해상면적	법적	기술적
면적(평)	12,646km ²	8,756km ²	1,803km ²
잠재량	67GW	46GW	9.6GW

그리고 개체굴 양식, 바나나 하우스와 같은 친환경 농·수산업을 육성하고, 지역 실정에 적합한 새로운 소득 사업을 적극 발굴합니다.

문화예술과 관광은 주민과 여행자 모두가 행복한, 공해 없는 소득 사업이자 미래산업입니다. 유엔 등 세계가 인정하는 '1섬 1미술관(박물관)' 정책을 지속적으로 추진합니다. 도초에 대지미술관, 비금에 바다미술관, 자은에는 인피니토 조각미술관 그리고 안좌도에 플로팅 뮤지엄 등 세계적인 작가들의 뮤지엄을 4개 이상 조성합니다.

'숲이 울창한 섬, 사계절 꽃피는 섬' 사업을 확대하여 모든 읍·면마다 '특색 있는 공원, 개성있는 정원'을 만들겠습니다. 그래서 국내는 물론 해외 여행자들이 사계절 내내 1004섬 신안을 찾아오게 하겠습니다. 우리 신안을 어느 시기에 오더라도 꽃과 나무를 볼 수 있도록 만드는 숲이 울창하고 꽃이 만발하는 「사계절 꽃피는 1004섬 조성사업」 및 「섬공원 화사업」을 역점으로 1도(島) 1정원을 조성하여 주민들의 힐링과 휴식공간을 넘어 전세계인이 찾아오는 관광명소로 만들어가고 있습니다.

봄철 대표정원은 노란꽃으로 봄을 맞이하는 선도 수선화정원과 신안의 대표 봄 축제로 유명한 튤립과 더불어 토종 홍매화가 500여 주 심어져 있어 한 달 동안 꽃을 피울 예정입니다. 하얀색, 노란색, 자주색 등 여러 색을 지닌 다품종 목련의 섬 자은도 팔금도 입구에서 분홍빛으로 사람들의 마음을 설레게 하는 철쭉정원도 있습니다.

퍼플섬(반월·박지도)에는 퍼플교, 버들마편초, 라벤더, 아스타, 포토존 등 온통 보랏빛 향연을 펼치고 있는 특색있는 경관조성으로 대한민국을 넘어 세계적 명소가 되었습니다.

또한 여름철 대표정원인 도초도 환상의 정원과 수국공원은 2020 전라남도 녹색도시 우수사례 도시숲 부문 '대상'과 2021 산림청 녹색도시 우수사례 가로수 부문 '우수상'(군단위 최초, 전국2위)을 수상하였습니다. 사연있는 수령 60~100년된 팽나무를 전국에서 기증받아 760주 식재, 하부에는 도초도의 대표 수종인 수국을 수국공원과 더불어 100만 본 식재하여 전국 최대 규모의 수국정원을 자랑합니다.

가을철 증도(병풍도) 맨드라미, 겨울철엔 압해도 아기동백 등이 있습니다. 그 외에도 증도 태산목 정원(4,000여 주), 하의도 하굴정원, 암태 지방정원 등을 조성하고 있습니다.

▼ 신안군 1도 1정원 조성계획

구분	정원		면적	사업비(억원)	비고
소계	지역(24개소)	대표수종(36종)	152만 평	1,281	
조성완료 (8개소)	1	선도	수선화	5만 평	20
	2	병풍도	맨드라미	10만 평	30
	3	자은도	목련	13만 평	100
	4	압해도	아기동백, 크로코스미아	5만 평	200
	5	팔금도	금목서, 철쭉	1만 평	20
	6	퍼플섬	라벤더, 아스타	10만 평	200
	7	도초도	수국, 팽나무	5만 평	100
	8	홍도	홍도원추리	3만 평	5

조성중 (10개소)	9	임자도	튤립, 홍매화, 구절초	3만 평	100
	10	지도	라일락	5만 평	40
	11	증도	돈나무, 태산목	10만 평	60
	12	증도화도	홍도화	2만 평	6
	13	비금도	레드백일홍	12만 평	16
	14	암태도	만병초, 남매, 창포	20만 평	90
	15	안좌도	보라색백일홍	5만 평	50
	16	하의도	하굴, 인동초	13만 평	120
	17	장산도	은목서, 백색꽃	5만 평	50
추진중 (6개소)	18	신의도	올리브, 다정금	5만 평	9
	19	고이도	조팝나무	5만 평	10
	20	매화도	핑크색꽃나무	3만 평	10
	21	옥도	작약, 모란	3만 평	15
	22	우이도	백서향, 서향	3만 평	10
	23	수치도	분꽃나무	3만 평	10
	24	미정	팔꽃나무	3만 평	10

세계적인 해양생태의 중심, 신안을 만들겠습니다. 갯벌, 해안, 무인도 등을 체계적으로 관리하기 위해 친환경 세제 보급을 확대하겠습니다. 또한 '유네스코 생물권보전지역 관리센터'를 건립할 것입니다.

섬에서 교통은 복지이자 경제입니다. 맞춤형 교통복지와 연륙·연도교의 지속적인 추진으로 편리한 신안을 만듭니다. 여행자들 신안군민이든 누구나 신안 어느 곳을 가더라도 편안하게 그리고 편리하게 갈 수 있습니다.

'추포·비금과 '자라·장산에 연륙·연도교를 조기 완공할 수 있도록 추진하고 '장산·신의' 연도교도 조기에 착공할 수 있도록 노력합니다. 흑산면에 소형공항이 조속한 시일 내에 착공될 수 있도록 최선을 다합니다.

1004섬 신안을 균등한 복지와 수준 높은 교육의 요람으로 만들고 각 읍·면별에 1개소 이상의 소규모 요양원을 건립하고 우리 아이들이 국제화 시대의 주인공으로 성장할 수 있도록 방과후 학교 등 다양한 교육 공간을 운영해 나갑니다.

더 창의적으로, 더욱 혁신적으로 1004섬 신안을 가꾸면서 군민 여러분께서 어디에 가시든, 누구를 만나시든 "나 신안 산다"고 당당하게 말씀하실 수 있게 합니다.



GANGNEUNG CITY

VS

소상공인이 바꾼 도시의 얼굴 강원도 강릉시 VS 미국 포틀랜드

강릉과 포틀랜드는 모두 임업이 대표 산업이었던 도시였다.
그리고 지금, 강릉은 커피의 도시란 명칭을 얻었고, 포틀랜드는 수제 맥주의 성지가 되었다.
산업도시는 어떻게 문화 도시로 성장하고 변화하는가.
소상공인이 바꾼 도시의 얼굴을 함께 만나보자.



강릉을 대표하는 커피전문점 '테라로사'



USA PORTLAND

관광도시 강릉이 커피의 도시가 되기까지

강원 영동지방의 중심도시 강릉은 동해안에 접해 있는 강원도 영동지방의 최대 거점도시이다.

한국 도시 중 유일하게 커피를 지역산업으로 발전시킨 강릉은 임업과 어업, 농업 등 1차 산업이 주된 수입원이었다. 이후 수려한 산과 바다 덕분에 대표적인 여름철 관광도시로 떠올랐다. 경포대와 여러 해수욕장으

로 유명해진 강릉은 90년대 중반 드라마의 영향으로 정동진이 인기 관광지로 떠오르면서 다시금 명성을 날렸다. 이후 2000년대 초반 강릉 커피거리의 커피가 맛 있다는 소문이 퍼지며 강릉은 사시사철 관광객들이 찾는 도시가 되었다.

전국 인구 1만 명당 카페 수가 평균 14개인데 반해



강원도 강릉시(Gangneung City)

인구 212,260명(2022년 7월 기준)
 면적 1,040.78km²
 인구밀도 204.71명/km²

◀ 정동진
 ▼ 안목해변



VS

미국 오리건주 포틀랜드

인구 652,503명(도시 기준)
 면적 375.50km²
 인구밀도 1,888.19/km²

번사이드 브릿지 ▶
 위더 브라더스 양조장 내부 ▼



강릉은 25개에 달한다. 강원 동해안 지역 커피점 수는 1,100여 개로, 이 중 45%가 강릉에 자리 잡았다. 커피 전문점의 상징이라고 할 수 있는 스타벅스도 2013년에 안목 해변에 문을 열어 커피의 중심지로 떠오른 강릉의 위상을 확인했다. 또한 강릉의 커피전문점은 단순한 커피 판매를 넘어 전국 카페와 음식점에 커피를 공급하는 로스팅 비즈니스를 함께 겸하고 있다. 전국적 체인으로 성장한 대표적인 기업이 테라로사다. 안목 해변에서 피진 커피문화는 강릉시의 핫플레이스 명주동에서 새로운 흐름을 이어가고 있다.

지역문화로 자리 잡은 강릉의 커피문화

강릉 커피거리가 자리 잡은 안목 해변은 90년대 중 후반까지 커피 자판기가 유독 많았다는 것 외에는 다른 해변과 다를 바 없었다. 하지만 자판기마다 미묘하

게 다른 커피 맛 때문에 특정 자판기만 이용하는 사람들이 늘어나면서, 입소문을 타기 시작했다.

해변의 자판기가 50대가 넘어갈 무렵인 1998년, 안목 해변에 최초의 원두커피 전문점이 들어섰다. 이후 유명 바리스타 박이추의 보헤미안, 김용덕 대표의 테라로사가 강릉에서 문을 열면서 강릉 커피의 격이 올라가기 시작했다. 바다를 보면서 마시는 한잔의 커피는 강릉을 찾는 이유가 되었고, 이내 안목 해변을 넘어 강릉시 전역에 커피 전문점이 빠른 속도로 자리를 잡았다. 2009년 강릉시에서 주최하는 커피 축제까지 열리며 본격적으로 커피가 강릉을 대표하는 상품이 되었다.

현재 강릉시에는 300개가 넘는 커피전문점이 있으며, 연간 5천여 명의 바리스타를 배출하는 커피 산업의 중심지다. 관광객을 대상으로 시작한 커피 산업은 이제 강릉 사람의 지역문화로 발전했다. 강릉의 이미지를 변화시킨 커피. 소상공인이 바꾼 강릉의 얼굴이 어떤 새로운 모습으로 변화할지 기대해 본다.

임업 중심도시에서 힙스터의 도시가 되기까지

미국 오리건주에 위치한 포틀랜드는 독립성, 친환경, 다문화 가치를 중시하는 '힙스터의 도시'로 유명한 곳이다. 이곳에는 라이프 스타일을 파는 스포츠 용품 1위 업체 나이키 본사가 있고, 미니멀 라이프를 추구하는 잡지 <킨포크>와 새로운 숙박 경험을 제공하는 '에이스 호텔'이 있다.

다양한 사람들이 모인 포틀랜드 도시 곳곳에는 'Keep Portland Weird'라는 그래피티를 볼 수 있다. 별난 포틀랜드를 유지하자는 이 표어는 자유롭고, 진보적인 포틀랜드 사람들의 방향성을 보여주고 있다. 그러나 이렇게 힙한 도시 포틀랜드도 불과 100여 년 전에는 목재를 팔아 살림을 꾸리던 도시였다. 1980년대 경제 불황으로 인해 예술가와 공예가가 집값이 싼 포틀랜드로 이주하면서, 포틀랜드는 다른 도시와 조금 다른 길을 걷게 되었다. 포틀랜드는 친환경, 친공동체, 친소상공인 도시 정책을 추구하며 지금의 별난 도시를 완성했다.

전 세계 마니아들이 찾는 포틀랜드 수제 맥주

탄탄한 독립 브랜드를 기반으로 한 포틀랜드의 산업 중 대표적인 것 하나는 수제 맥주와 양조다. 이곳에는 60여 개의 수제 맥주 공장이 있으며, 소규모 양조장도 흔히 볼 수 있다. '맥주 천국'이라고 불리는 포틀랜드는 현재 미국에서 가장 큰 수제 맥주의 생산지로, 원료부터 판매까지 자체적으로 해결하고 있다. 오리건주에서는 약 3만여 명이 수제 맥주 산업에 종사하고 있으며, 매해 7월에 열리는 수제 맥주 축제엔 6만 명 이상의 관광객이 참여한다.

포틀랜드는 제품에 라이프 스타일을 더 해 새로운 비즈니스를 만들어 낸다. 그리고 자연과의 공생, 슬로우 라이프를 잊지 않는다. 남들보다 조금 별난 포틀랜드 사람들은 지속가능한 미래를 꿈꾸며, 지금보다 더 나은 도시를 만들고자 노력하고 있다.



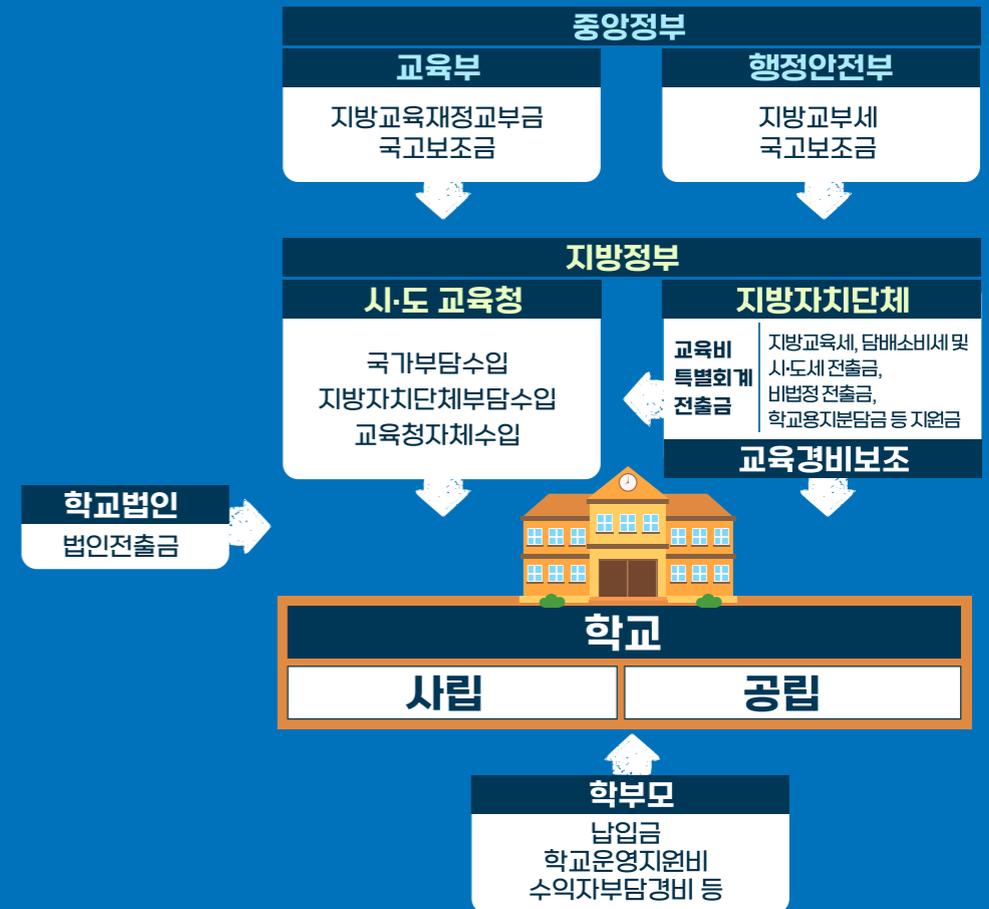
연구 배경

- 1. 학령인구 감소에 따른 교육예산의 효율적 집행 필요
- 2. 지방교육재정교부금 선정방식에 대한 문제 제기
- 3. 교육체계 개선을 위한 안정적 교육예산 확보 요구
- 4. 지방자치와 지방교육자치 간 연계·협력 필요

지방자치단체와 교육청 각각 진행하고 있는 교육사업 분석을 통해 양자 간 연계 협력 방안 및 보다 효율적인 교육예산 활용 방안 도출

중앙-지방 간 교육재정 관계

→ 중앙정부는 지방교육재정교부금 및 국고보조금, 지방자치단체는 교육비특별회계 전출금과 교육경비보조금, 그 외 보조금 형식 등으로 지방교육재정 지원



→ OECD 주요 국가들은 유·초·중등 교육서비스를 운영함에 있어 일방지방재정과 지방교육재정을 하나의 지방정부 재정으로 통합 (김현아, 2017)

우리나라는 지방교육 재원의 대부분을 중앙정부가 지원하면서 지출은 지방자치단체가 주도하는 예외적인 교육재정 체계 (안종석, 2000).

연계협력 가능사업 (예시)

		방과후 학교 지원 사업		
		교육청	지자체	
사업내용	방과후 학교 운영 지원	방과후 학교 강사비 지원	생활과학교실 운영 지원	방과후 학교 운영 지원
	초, 중, 고등 방과후학교 프로그램 운영 지원	동 지역 초등학교 저학년 (1-2학년) 방과후학교 강사비 (자부담수강료) 지원	초, 중학교 나농과학교실, SW교실 운영지원	농어촌 방과후 학교 지원, 중국어 강사 지원
대상	읍, 면지역 및 시지역 농촌 초, 중, 고등학교, 도시지역 및 원도심 초, 중, 도시지역 중등, 도시지역 고등학교	관내 동지역 초등학교 4개교	관내 초, 중학교	관내 초, 중학교
지원방법	방과후 학교 운영 지원	학교로 지원	자체사업	교육경비보조사업

→ 방과후 프로그램은 교육청의 교육경비보조사업이면서 지자체 자체사업으로도 실시하고 있음에 따라 교육청과 지자체가 협조하여 운영 가능

		체험활동 사업	
		교육청	지자체
사업내용	농어촌 교육 지원	농어촌 학교 특색 프로그램 운영 지원	농촌유학 및 농촌체험 지원
	농어촌 학교 특색 프로그램 운영 지원		농촌유학 특화 프로그램 운영 지원, 협력 학교와 농촌유학 시설이 공동으로 지역학생들과 함께하는 방과 후 및 특성화 체험 프로그램 운영
대상	농어촌 교육지원센터	관내 농촌유학 협력학교, 지역주민 및 학생, 농장 등	
지원방법	교육청 사업	교육청 사업	자체사업
사업내용	진로체험 프로그램	진로직업 체험활동 프로그램 운영, 진로체험처 및 체험프로그램 발굴 지원, 진로직업 체험처와 단위학교 매칭	진로체험 이용 시 체험활동비 지원
	진로직업 체험활동 프로그램 운영, 진로체험처 및 체험프로그램 발굴 지원, 진로직업 체험처와 단위학교 매칭		
대상	초, 중등, 고등학교, 도서벽지 및 농어촌 등 소외지역 소재 학교	관내 초등학교 중 신청학교	
지원방법	교육청 사업	교육청 사업	자체사업

→ 교육청에서 농어촌체험 지원과 진로체험 프로그램 사업을 운영하고 있으나 지방자치단체에서도 자체사업으로 관련사업을 실시하고 있음에 따라 교육청과 지자체가 협력하여 운영 가능

연계·협력 강화 방향

연계·협력 대표사업 발굴

→ 지자체 및 교육청의 교육사업 분석 후 공통 추진사업 발굴

지자체-교육청-대학-관련기관 간 거버넌스 구축

→ 발굴된 연계·협력 대상사업의 예산편성 논의
→ 각 기관 교육사업의 공유
→ 연계·협력 사업 공동의 성과평가 등 관리

지방교육행정협의회의 실질적 운영

→ 지자체-교육청 지방교육행정실무협의회 설치

지방의회의 교육사업 심의 강화

→ 교육사업 예산심의시 지자체장, 교육감(교육장)의 의무 출석

한국지방행정연구원의 지방재정과 지방교육재정 연계협력 관련 연구

- ▶ 기본연구과제 : 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 강화방안
- ▶ 정책연구과제(행정안전부) : 지방자치-교육자치 연계 강화방안
- ▶ 정책이슈리포트 : 전라북도 지방자치(도·시군)-교육자치(교육청) 협력사업진단 및 발전방안

#지방재정 #지방교육재정 #교육청_지자체_협력 #지방교육재정교부금 #교육경비보조금

[참고문헌]

김현아. (2017). 재정분권과 인적자본투자. 한국조세재정연구원 연구보고서, 17-10.
안종석. (2000). 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안. 재정포럼, 한국조세연구원, 45-63.

[자료출처]

김성주, 김진, 황해동. 지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 강화방안(forthcoming)
<지방재정365, <http://lofin.mois.go.kr/portal/baeoom/bbsBaeoom01.do?url=bbsBaeoom03>>

[내용문의]

김성주 (한국지방행정연구원, 연구위원, 033-769-9874, sjkim@krla.re.kr)





지방의회 주민참여

가능성과 대안은?

1 지방의회 주민참여 필요성

지방의회란?

- ▶ 지방의회는 헌법기관(헌법 제118조)으로, 주민이 보통·평등·직접·비밀선거로 선출한 주민의 대표로 구성됨 (지방자치법 제38조)
- ▶ 선거에 의해 선출된 주민의 대표로 구성된 합의제 의결기관임 (김순은 2015)

지방의회 주민참여의 현재



- ▶ 최근 정부 정책결정에 대한 주민참여가 확대되고 있는 추세에도 불구하고 지방의회 주민참여는 여전히 의원을 통해 주민의 의견을 전달하는 방식을 유지하고 있음
- ▶ 그러나 대의민주주의를 기본으로 삼고 있는 현행법 체계 상 지방의회 의원은 주민의 대표로서 주민의 의견을 전달하기 때문에 간접적인 주민참여가 중심이 될 수 밖에 없음

지방의회 주민참여 왜 필요한가?

- ▶ 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 자율성과 책임성이 제고, 참여에 대한 주민의 기대와 인식이 변화됨에 따라 지방의회도 주민참여 확대 방안 모색이 필요함
- ▶ 이에 대해 미주의원연맹은 입법과정에서 주민의 참여 활성화, 주민의 민주의식을 제고하기 위해 그 방법을 내용으로 하는 톨킷을 제작 및 배포함
- ▶ 해외사례를 통해 국내에 적용 가능성에 대한 논의가 필요함

*미주 의원연맹(ParlAmericas)은 미주 35개 국가 의회로 구성된 독립적 네트워크로서 국내적·국제적으로 운영되는 기관으로, 아메리카 지역 공통의 이슈에 대하여 의회 간의 대화를 증진 및 발전시키고 의회운영의 우수사례에 해당하는 정보를 서로 공유하고 협력적인 정치적 환경을 구축하기 위한 목적으로 운영된다 (ParlAmericas, 2018).

2 지방의회 주민참여 설계방안

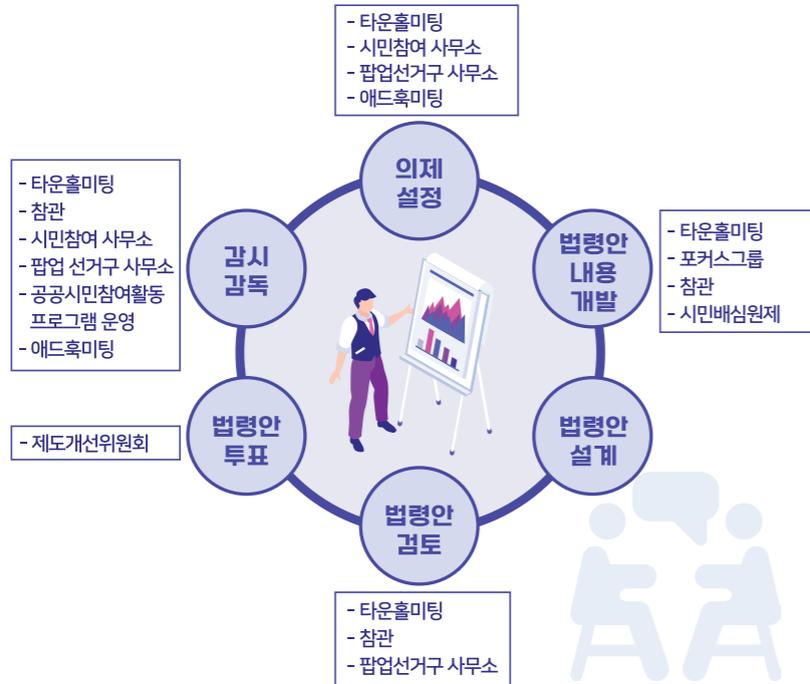
주민참여의 원칙

개방성 Openness	→	정보에 대한 접근성의 정도
투명성 Transparency	→	정책결정과정에서 발생하는 정보 및 주민이 참여할 수 있는 제도에 관한 정보제공의 정도
상호작용성 Reciprocity	→	주민참여의 정도, 주민참여의 구체화 정도
표현에 대한 존중 Respect for Self-expression	→	주민의 원활한 의사소통을 지원
포용성 Inclusiveness	→	소외된 주민들이 참여할 수 있는 정도
비례성 Proportionality	→	주민들이 참여할 수 있는 다양한 방식을 고려하는 정도
접근성 Accessibility	→	정보에 대해서 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 설계되어 있는 정도
보완성 Complementarity	→	대의민주주의를 보완하는 정도
지속가능성 Sustainability	→	지속적으로 주민들이 참여할 수 있는 정도
시의성 Timeliness	→	주민들이 참여할 수 있도록 충분한 시간을 제공해 주는 정도

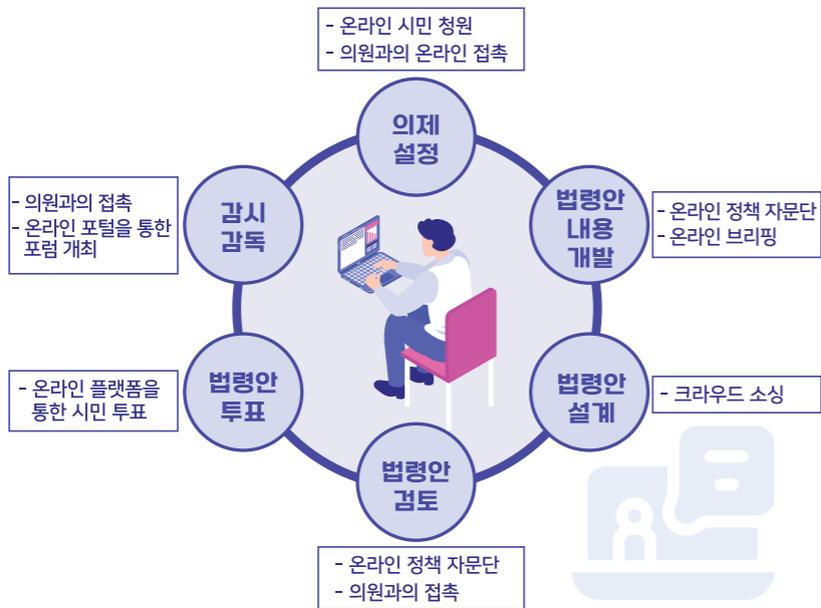
출처: ParlAmericas, 2018

지방의회 주민참여 설계방안

▶ 오프라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여의 방법



▶ 온라인 입법 프로세스에서 활용 가능한 주민참여의 방법



출처: ParlAmericas, 2018

국내법 및 조례 개정 필요

- ▶ 지방의회 주민참여 확대를 위해서는 관련 법 및 조례 개정 필요
- ▶ 주민참여 확대에 대한 지방의장의 권한을 명시하고, 각 지역의 상황에 맞게 보다 적극적인 주민참여 확대 가능성을 검토할 수 있는 기반 마련 필요



3 향후 연구 추진방향



- 현행 지방의회 주민참여 제도에 대한 분석 및 평가 실시, 대안 개발
- 주요 지역 사례분석을 바탕으로 지역 특성에 맞는 지방의회 주민참여 모델 제시
- 지방의회 주요 기능별 주민참여 방안 제시

본 인포그래픽은 현재 연구진행중인 "지방의회 주민참여 및 소통 활성화 방안 연구(2022년 기본과제)"의 일부를 발췌하여 작성한 것입니다.

#주민참여 #시민참여 #지방의회
#지방자치법 #소통

[참고문헌]

김순은, (2015). 지방의회의 발전모형. 서울: 조명문화사.
ParlAmericas (2018). Citizen Participation in the Legislative Process. Citizen Participation: Canada. Retrieved from

[내용문의]

김지수 (한국지방행정연구원, 부연구위원, 033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)



연구원 소식



한국지방행정연구원-새마을재단
업무협약 체결

한국지방행정연구원과 새마을재단이 2022년 6월 21일, '새마을사업 교육 및 연구 활성화'를 위한 업무 협약(MOU)을 체결하였다. 한국지방행정연구원 다산홀에서 진행된 본 협약식에는 한국지방행정연구원 김일재 원장과 새마을재단 이승중 대표이사를 비롯한 양 기관의 임직원들이 참석하였다.

이번 업무 협약을 통해 양 기관은 새마을사업 관련 연구 및 인력양성 교육, 국제개발협력사업(ODA, PPP) 등의 분야에서 상호 협력하기로 합의했다. 한국지방행정연구원 김일재 원장은 "연구원과 새마을재단의 중장기적 협업을 통해 국제개발협력 사업 및 지방자치·행정·지역발전을 위한 연구와 정책개발에서 축적한 경험과 노하우를 공유함으로써 개도국의 농촌발전과 빈곤퇴치에 크게 기여할 수 있는 계기를 마련할 것"이라고 말했다.

일시: 2022년 6월 21일

장소: 한국지방행정연구원 다산홀

주최: 한국지방행정연구원, 새마을재단



한국지방행정연구원-도로교통공단
업무협약 체결

한국지방행정연구원과 도로교통공단은 2022년 7월 13일, '대한민국 지역균형발전과 안전한 지역사회 개발'을 위한 업무협약을 체결하였다.

한국지방행정연구원 다산홀에서 진행된 본 협약식에는 한국지방행정연구원 김일재 원장과 도로교통공단 이주민 이사장을 비롯한 양 기관의 임직원들이 참석하였다. 이번 업무 협약을 통해 양 기관은 국가 및 지역 균형발전과 교통안전정책 관련 사회적 이슈에 관한 공동의 해결 방안 모색 노력 등 ESG 경영 확산을 위한 상호 협력하기로 합의했다. 한국지방행정연구원 김일재 원장은 "연구원과 도로교통공단의 중장기적 협업을 통해 정부핵심정책 사업추진을 위한 양 기관의 축적된 연구 Data와 연구 역량 교류 활성화를 통하여 교통 분야 지역개발정책과 타당성 조사 및 안전정책 영역에서 협력을 강화할 것"이라고 말했다.

일시: 2022년 7월 13일

장소: 한국지방행정연구원 다산홀

주최: 한국지방행정연구원, 도로교통공단

연구원 소식



한국지방행정연구원-한국지방재정공제회-지방공기업평가원 업무협약 체결

한국지방행정연구원은 2022년 7월 1일, 지방공기업평가원 회의실(서초구 소재)에서 한국지방재정공제회 및 지방공기업평가원 등 지방투자사업에 대한 타당성 조사 업무를 수행하고 있는 3개 기관이 모여 「지방투자사업 건전성 제고, 지역균형발전과 지방소멸 방지 및 기관의 ESG 경영 확산을 위한 상호협력 업무협약」을 체결했다고 밝혔다.

이날 협약식에는 김일재 한국지방행정연구원 원장, 이인재 한국지방재정공제회 이사장, 최치국 지방공기업평가원 이사장을 비롯하여 타당성 조사 업무를 수행하고 있는 각 센터 소장 등이 참석했다.

3개 기관은 협약에 따라 △지역균형발전과 지방소멸 방지를 위한 연구성과 교류 등 업무 협조 △ESG 경영

추진을 위한 공동 협력 △연구 및 조사사업에 필요한 협력 △국내외 학술행사 및 세미나 등의 공동 개최를 포함하여 기타 필요하다고 인정되는 사항 등을 서로 협력하게 된다. 3개 기관 모두 행정안전부 산하기관으로 지방자치단체 및 지방공기업 등 재정투자사업에 대한 타당성 조사 업무를 공통적으로 수행하고 있어 업무협력을 통한 시너지 효과가 더욱 극대화될 것으로 기대하고 있다.

김일재 한국지방행정연구원 원장은 "지역 맞춤형 연구와 컨설팅으로 지방자치단체를 지원하고 있는 한국지방행정연구원이 새 정부의 국가균형발전과 지방소멸 방지의 정책 지원을 효과적으로 수행하는데 본 협약이 마중물 역할을 할 것으로 보인다."고 말했다

일시: 2022년 7월 1일

장소: 지방공기업평가원 회의실

주최: 한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회, 지방공기업평가원

연구원 소식



한국지방행정연구원 개원 38주년 기념 세미나 개최

한국지방행정연구원은 2022년 9월 1일, 대한상공회의소 의원회의실(서울 중구)에서 개원 38주년 기념 세미나를 개최하였다. 연구원 개원 38주년을 맞이하여 지역 균형발전 및 디지털플랫폼정부 관련 국정과제의 추진 방향과 전략을 모색하기 위한 논의의 장을 마련하고자 추진한 이번 세미나는 총 2부로 나누어 진행되었다. 제1부는 '지역균형발전 분야의 추진 방향과 전략 모색'을 주제로, 오정근 한국금융ICT융합학회(前 대통령직 인수위원회 지역균형발전특위 간사)의 '지역균형발전정책의 추진과제와 향후 방향'에 대한 기조 강연으로 시작되었다. 주제 발표와 토론은 하혜수 경북대학교 교수의 사회로, 신두섭 한국지방행정연구원 지방재정실장이 '성공적인 고항사랑기부제 추진 방향과 전략'을, 오문성 한양여자대학교 교수(前 대통령직 인수위원회 지역균형발전특위

수석자문위원)가 '윤석열 정부의 지역균형발전 철학과 '기회발전특구'를, 임형백 성결대학교 교수가 '윤석열 정부의 지역균형발전 정책의 추진과제'를 각각 발표하였다. 이어서 진행된 제2부는 '디지털플랫폼정부 분야의 추진방향과 전략 모색'을 주제로, 오강탁 한국지능정보사회진흥원 디지털정부본부장이 '디지털플랫폼정부, 어떻게 구현할 것인가'에 대한 기조 강연으로 시작되었다. 제2부의 주제 발표 및 토론은 한국IT서비스학회(前 권현영 고려대학교 교수)의 사회로 이경은 한국지방행정연구원 지역정보센터장이 '지방자치단체 디지털플랫폼 정부 추진 방향과 전략'을, 김법연 고려대학교 연구교수가 '지방자치단체 디지털플랫폼 구현을 위한 정책과제'를, 박호연 논산시청 팀장이 '빅데이터 기반의 '논산형 디지털 플랫폼' 구축 및 활용'을 발표하였다.

일시: 2022년 9월 1일
 장소: 대한상공회의소 의원회의실
 주최: 한국지방행정연구원

① — KRILA 보고서

대전역 쪽방촌 공공주택사업 관련 쪽방 주민의 안정적 재정착방안

김도형 부연구위원/박진경 연구위원

2020년 4월 국토교통부는 대전광역시와 공동으로 공공주택사업을 통해 대전역 쪽방촌을 정비하고 주민의 재정착을 지원하고자 하는, '대전역 쪽방촌 도시재생 방안'을 발표하였다. 같은 해 9월 도시재생특별위원회 심의를 통해 '대전역 도시재생 뉴딜사업'이 도시재생선도지역으로 선정되었고, 몇 개월 후인 12월에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 공공주택지구로 지정 고시되었다. 본 사업은 쪽방촌 정비를 위해 공공주택사업과 도시재생사업을 도입한 최초의 사례라는 점에서 의미가 있다. 대전역 쪽방촌 공공주택 및 도시재생 뉴딜사업의 성공적인 추진을 위해서는, 열악한 주거환경에서 살고 있는 쪽방 주민들에게 안정적으로 재정착할 수 있도록 돕는 것이 핵심이라고 말할 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 임시이주시설로 이주하는 쪽방 주민들이 공공임대주택에 안정적으로 재정착하는 방안 대해 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 쪽방의 개념을 이론적으로 고찰하고, 주거생활과 재정착 의사 등을 파악하기 위해 이주 대상 주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 그 결과를 분석하며, 주변 숙박업소 임차를 통해 이주한다는 큰 방향성의 실현 가능성을 재검토하는 등 재정착 방안 대해 다각적으로 탐색하였다. 대전역 쪽방촌 정비사업은 공공주택사업이 추진되는 동안 숙박시설을 임차하는 방식으로 임시이주공간을 제공하려는 계획이 있으나, 이에 대해 검토한 결과 본 연구에서는 여관이나 여인숙 등이 최소한의 주거권을 보장하는 공간으로 이주 대상 주민에게 적합하지 않다고 판단하였다. 쪽방 주민들의 임시이주공간으로는 현재 거주하고 있는 쪽방보다 더 나은 주거환경이 제공되어야 하며, 이러한 점에서 쪽방의 개념에 포함될 수 있는 여관이나 여인숙 등

의 숙박시설을 임시거처로 활용하고자 하는 방안은 주거권 차원에서 문제가 있는 접근으로 평가된다. 본 연구에서 임시이주공간으로 이주할 의향이 있는 응답자 중에 취사공간의 필요성에 대해 설문한 결과 92%에 해당하는 인원이 필요하다고 응답하여 취사시설의 설치에 대해 절실함을 알 수 있다. 현재 주민들이 쪽방에서 가스버너로 취사하는 방식은 공공의 개입으로 임차하게 되는 숙박시설에 적용할 수 없으며, 안전하게 취사할 수 있는 별도의 취사공간을 마련해야 한다. 그러나 법률적인 검토 결과 일반숙박시설로 등록된 여관이나 여인숙에 취사시설을 설치하는 것에 제약이 있을 것으로 예상된다. 일반숙박업으로 등록된 여관이나 여인숙은 취사공간을 마련하고자 하는 경우 생활숙박업으로 전환할 필요가 있으나, 임차의 방식으로는 생활숙박업으로의 전환이 쉽지 않으므로 매입을 통해 시설을 변경하고 제대로 된 취사공간을 마련하는 방안으로 접근을 모색해야 할 것으로 판단된다. 공공주택지구 밖 순환개발 방식의 추진이 어렵다면, 대안으로 서울의 영등포처럼 지구 내 순차 개발의 방식이 가능한지를 검토해볼 수 있다. 공공주택지구 내 임시이주공간 조성을 위해서는 부지를 확보할 수 있는 공간이 있는지에 대한 작업이 선행되어야 하는데, 본 연구에서는 공공주택지구 내 공영주차장이 지구 중앙에 위치해 임시이주공간 조성에 어려움이 있을 것으로 예상되어 사업지구로 편입될 예정인 철도부지를 활용해 북쪽 또는 남쪽 끝단에 임시거주공간을 마련하는 방안 대해 대안을 제시하였다. 또 다른 대안으로는 공영주차장 남쪽에 있는 제자들선교회(DFC) 등의 건물을 리모델링하여 주민들에게 임시이주공간을 제공하는 방안 대해서도 제언하였다.

2 — KRILA 보고서 —

지방소멸 위기지역에 적합한 지역일자리 설계방안

이제연 연구위원/이소영 선임연구위원

본 연구는 지방위기지역의 일자리 설계를 목적으로 하고 있다. 현재 우리나라의 지역들은 지방 인구감소 확대로 지방소멸위기가 가속화하고 있다. 지방소멸에 직면한 지방도시는 총인구가 감소하는 양적 변화뿐 아니라 유소년과 청년층의 비중이 작아지고, 장년과 고령인구의 비중이 커지는 고령화로 편중되는 방향으로 질적 변화를 겪고 있다. 이런 인구감소는 지역경제의 활력을 떨어뜨리고 일자리 감소로 이어져 젊은 층 유출을 가속시킴으로써 고령화 및 지역경제 침체를 더욱 가속하는 악순환이 반복되고 있다. 그래서 지역의 생존력을 높일 수 있는 일자리를 만드는 것이 시급하다. 모든 지방소멸 위기지역에서 핵심 연령계층을 유입하는 것에는 한계가 있으며, 인구감소를 자연스러운 현상으로 보고 지역의 산업과 인구구조 상황에 유연하게 적응하고 대응할 수 있는 일자리정책 마련이 필요하다. 이런 관점에서 본 연구는 지방소멸 위기지역에서의 생활서비스 개선, 일자리 창출 등 다각적인 시책 추진이 예상되는바 지방소멸지역 맞춤형 일자리 창출 방안을 마련하는 데 목적을 두고 있다.

이를 위해 먼저 일자리 동향 및 관련 정책을 분석했다. 주로 지난 20년간 경제활동인구 및 취업자 구성의 변화 등 일자리 및 고용동향을 살펴보고, 정부에서 추진하고 있는 재정지원 일자리 사업과 지방소멸지역의 일자리 사업에 대한 정책을 분석했다. 소멸 위기지역에서 고용을 창출하고 활력을 되찾기 위해서는 청년들의 유입·정착이 궁극적 목표가 되어야 하지만, 이들이 원하는 일자리가 없어 수도권·대도시로 떠나는 현실 속에서 청년만을 위한 일자리정책은 실효성이 낮아 보였다. 다음으로 89개 지방소멸 위기지역에 적합한 일자리를 모색하기 위해 군집분석을 통해 유사한 특성을 갖는

지역을 분류했다. 분류된 지역은 4개의 유형으로 제1유형(서비스업 중심 도시형)에는 15개 지자체, 제2유형(농림어업 중심 농촌형)에는 31개, 제3유형(제조업 중심 농촌형)은 18개, 제4유형(산업기반 취약 농촌형)은 25개의 지자체로 구성되었다. 분석을 토대로 한 지방소멸 위기지역 일자리 창출을 위한 기본방향은 첫째, 지방소멸 위기지역의 발전을 위한 지역 일자리 선순환 체계를 구축하는 것이었다. 일반지역에 비해 산업 전반이 상대적으로 취약하므로 지역별로 구체적인 주력산업을 타겟으로 하여 지역 일자리 창출 전략을 수립하여 우수인재 영입, 지역기업 성장, 지역인구 지탱의 선순환 체계를 구축하는 것이 필요하다. 둘째는 지역혁신생태계 구축을 위한 혁신주체 간의 연계 일자리를 창출해야 한다. 해당 지역의 산업 및 혁신자원에 대한 철저한 지역여건 분석, 지역의 다양한 혁신 주체들이 참여하는 거버넌스 구축 및 이를 통한 미래 발전전략의 정립, 기업가적 발견 과정을 통한 지역산업 육성전략의 마련 등의 선행이 필요하다. 셋째, 지역맞춤형 산업전략에 의한 지역 유형별로 차별화된 전략을 수립해야 한다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 지방소멸 위기지역 유형별 일자리 전략은 기존 특화산업을 중심으로 직접 일자리를 창출하는 기본형(지역산업 고도화)과 성장잠재력이 있는 산업에 대한 확장형(지역산업의 다각화)으로 제안하고 있다. 기본형은 각 유형별 특화산업을 중심으로 연력과 기업의 규모 기준을 완화하여 인건비를 지원하고, 지역의 혁신주체간 거버넌스를 구축하여 인재 양성 및 일자리를 연계하는 사업에 해당된다. 확장형은 기본형과 동일하게 직접 일자리를 지원하지만, 특화산업 외에 종사자수가 급증하는 성장잠재력이 있는 산업을 대상으로 일자리 창출을 추진하는 것이다.

「지방행정연구」 논문모집



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도부터 현재까지 등재학술지로 선정·유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다.

한국지방행정연구원은 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 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 31일	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

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

▶ **심사료 및 게재료**는 없습니다.

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



지방자치
이슈와 포럼

2022 AUGUST Vol.44

「민선 8기 지방자치」