

미래 지방자치발전 의제발굴 연구

A Study on the Agenda Formation for the Local
Autonomy Development in the Future

김찬동 라도삼

2014-OR-07

미래 지방자치발전 의제발굴 연구

A Study on the Agenda Formation for the Local
Autonomy Development in the Future

연구진

연구책임	김찬동	미래사회연구실 연구위원
	라도삼	미래사회연구실 선임연구위원
초빙연구원	최미옥	인천대학교 연구교수
연구원	김귀영	미래사회연구실 연구위원
	배준식	미래사회연구실 연구위원
	이정용	미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 필요성

- 실질적 지방자치제도가 재도입된 지 20년이 지났다. 이제는 미래 지방자치발전을 위하여 지난 20년간의 지방자치를 되돌아보고, 문제점을 분석하여, 그 해결방향을 잡아야 할 때이다. 지난 20년간의 실질적 지방자치제도의 경험을 통하여 많은 성과가 있었지만, 지방자치가 오히려 퇴보하고 있다는 비판도 있다.
- 지방자치의 구조가 왜곡되었기에 시간이 흐를수록 지방자치는 더욱 퇴보하고 있다는 것이다. 이는 비정상이라고 할 수 있다. 따라서 왜곡된 것을 정상으로 되돌릴 수 있도록 그 현상을 정확히 진단하고 이에 대한 원인분석을 통해 다시는 왜곡된 현상이 나타나지 않도록 구조를 정상화시켜야 할 것이다.

1.2 목적 및 방법

- 이 연구는 미래 지방자치발전을 위한 의제를 발굴하는 것이 주된 목적이며 연구의 내용은 기존에 어떤 의제들이 있었고, 앞으로 한국의 지방자치발전을 위하여 바람직한 의제는 무엇이나에 대한 것이다. 이를 위해 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 이 논의를 전개시켜 나가고, 테스크포스(TF)를 만들어 심도 있는 토론을 하였다.
- 그리하여 지방자치발전을 위하여 국가차원에서 진행되고 있는 논의와 조응하는 지방자치단체 차원 혹은 시민사회의 학계가 연합하여

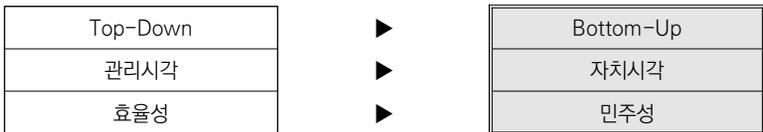
진행시킨 논의라는 데 이 연구의 의의가 있다. 여기서 논의된 것은 시민사회를 대변할 수 있는 논의라고 해도 좋을 것이다. 물론 일반시민들이 참여하는 논의라고 하기는 어렵지만, 이 분야의 전문가들이 연합하여 참여하여 의제를 끌어내었다는 데 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

- 연구 방법은 주로 7개 지방자치 관련 학계의 연합체를 구성하여 한국의 미래 지방자치발전을 위한 의제를 토의하는 연합학술대회와 같은 방식을 취한다. 또한 7개 학회가 각각 기획세미나를 통하여 각자 주제에 대해 학회회원들 간의 발제와 토론을 거쳐 학회차원에서 정리된 의견을 끌어낸다. 이와 동시에 7개 학회는 각 학회의 대표적인 연구자 1명씩을 파견하여 의제발굴TF를 만들고 여기서 미래 지방자치발전을 위한 종합구상안을 도출하도록 한다.
- 그리고 이 정리된 의견을 연합학술세미나에서 발제를 하도록 하고, 토론자들은 학회상호 간 및 언론미디어의 논설위원, 자치관련단체 등의 토론을 통해 종합구상안을 마련하도록 한다.
- 즉 수차례에 걸친 전문가들의 자문회의와 7개 지방자치 관련 학회가 심층토론을 하고, 그 결과를 다시 연합학회의 학술대회에서 정리하여 분권의제를 도출해 내는 것이다.
- 물론 각각의 학회는 선행연구를 충분히 참고하였고, 중앙정부차원에서 진행되고 있는 대통령소속 지방자치발전위원회의 논의를 살펴 보았으며, 시민단체들과 지방자치단체 혹은 지방자치단체협의체가 제안한 자치분권의제들을 검토하였다. 이 보고서는 이렇게 도출된 학계의 대표적인 지방자치발전의제를 제시하고자 한다.

주요 연구결과

서울분권의제 도출과정

- 미래 지방자치발전을 위한 비전은 향후 10년 내지 20년을 내다보면서 한국의 지방자치가 나아가야 하고 도달해야 할 청사진을 그리는 것이다. 이를 위해서는 현황과 문제점이 정확하게 진단되어야 하고, 그 원인을 찾아보아야 할 것이다. 원인에는 근(近)원인도 있을 것이고 원(遠)원인도 있을 것이다. 근원인은 행태적이거나 조직적인 것일 수 있고, 원원인은 제도적이거나 철학적인 것일 수 있다.
- 이 연구는 기본적으로 자치의 시각을 가지고 민주성이란 가치와 철학을 우선하면서 주민과 시민의 관점에서 상향적(Bottom-up)으로 미래 지방자치발전의 구상안을 그려보고자 한다.
- 기존 지방자치발전위원회의 논의가 관리의 시각에서 효율성이란 가치와 철학에 입각하여 하향적(Top-down)으로 이루어진 측면이 있다고 하면, 이번 논의는 민주성이란 가치와 철학 및 자치의 시각에 입각하여 의제를 형성하고자 한다.



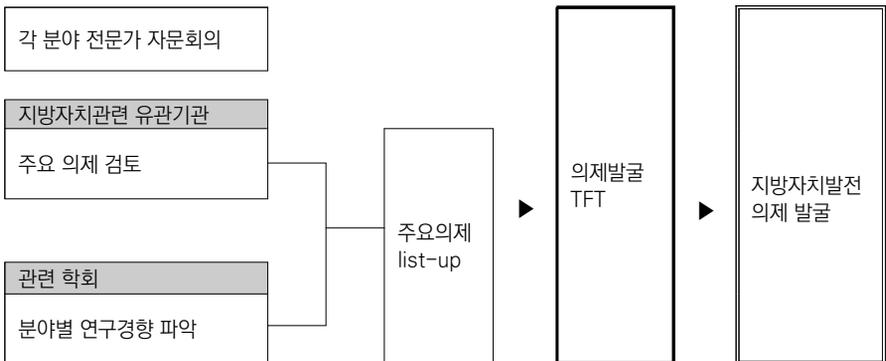
- 또한, 미래 지방자치발전의 종합구상은 기본적으로 재정적인 측면의 진단에서부터 시작하고자 한다. 지방자치의 현황을 가장 잘 표현해 주는 것은 재정적인 중앙의존도이고, 이 같은 상황이 발생하게 된 배경에는 복지정책이 관련되어 있다. 그래서 연구진은 다음으로 복지 분야를 다루고자 한다.
- 그리고 이러한 복지서비스의 중앙의존도 심화에는 중앙-지방정부간의 권한관계가 있다. 이에 따라 연구진은 이러한 진단을 바탕으로

의제를 제시하고 이러한 관계를 규정하는 지방행정체제의 문제를 검토하고자 한다.

- 결국 지방자치의 발전은 시민사회의 참여에 달려 있으므로, 시민들이 자치에 깨어 있어야 하고 역량을 구비해야 한다. 그래서 연구진은 참여 분야를 살펴보고자 한다. 참여의 활성화는 지방의 다양한 모습으로 표현될 것이다. 이 모든 것은 법제도로 규정되어야 한다. 이에 따라 연구진은 법제를 가장 최종적인 분야로 제시하고자 한다. 이를 순서대로 정리하면 다음과 같다.

재정-복지-권한-체제-참여-다양성-법제

- 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 분권의제를 형성하는 과정은 다음과 같다.
- 먼저, 학회연합적 차원의 논의를 위하여 다음과 같은 프로세스를 거쳤다. 다양한 분야의 지방자치 관련 전문가의 자문회의를 2차례에 걸쳐 개최하고, 지방자치 관련 유관기관의 주요의제를 검토하였다. 그리고 각 학회의 지방자치발전 관련 연구경향을 파악하여 주요의제를 리스트업(목록화)하였다. 이러한 프로세스를 통해 분권 의제가 발굴되었다.



- 의제발굴에 참여한 학회는 한국지방자치학회를 비롯한 7개 학회이다. 통상적으로 학회들 간의 공동학술대회를 개최하기는 하지만, 이번처럼 여러 학회가 연합하여 공동의 과제를 위하여 TF를 만들어 의제를 발굴하는 것은 처음이 아닌가 한다. 이전에도 학회차원에서 기획세미나를 개최하거나, 공동학술세미나를 열기도 하지만, 이번처럼 7개 학회에서 각각 ‘미래 지방자치발전을 위한 의제’를 형성하고, 이 의제들을 참고하면서 7개 학회에서 추천한 대표적인 학자들이 공동작업팀(TFT)을 만들어 수차례에 걸친 지속적인 작업을 거친 것이 특별한 의미가 있다고 생각된다.
- 이번 의제형성을 위하여 지방자치 관련 7개 학회가 공동작업팀을 만들었다. 공동작업팀은 한국지방자치학회 한국행정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방재정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회에서 대표적인 연구자 한 사람씩을 파견받아 구성되었다. 팀장을 맡은 연구자는 한국행정학회의 연구이사이자 한국지방자치학회의 부회장이어서 두 학회의 의견을 잘 수렴할 수 있었다. 공동작업팀의 구성과 일정을 참고로 제시하였다.

TFT 참여 학회	한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회(총 7개 학회)		
구성	팀장	소순창(건국대_한국행정학회, 한국지방자치학회)	
	팀원 (7명)	김순은(서울대_한국지방자치학회), 김동건(배재대_한국자치법학회), 최근열(경일대_한국지방정부학회), 이재원(부경대_한국지방재정학회), 박광덕(세명대_한국사회복지행정학회), 이원희(한경대_서울행정학회), 김찬동(서울연구원)	
회의 일정	구분	일시	주제
	1차 미팅	2014.03.18	의제설정 관점 및 방향 등 논의
	2차 미팅	2014.03.25	재정 및 복지부문 주요 의제 논의
	3차 미팅	2014.04.01	행정구조 및 체계부문 주요 의제 논의
	4차 미팅	2014.04.07	서울과 지방 간의 관계설정 부분 주요 의제 논의
	5차 미팅	2014.04.14	주요 정리 내용 검토 및 보완 논의
	6차 미팅	2014.05.08	공동학술세미나 평가 및 후후 추진방향 논의

2.2 서울분권의제 15 발굴

- 지방자치 관련 7개 학회 의제 발굴팀은 아래의 표와 같이 7대 분야 15개 핵심의제를 발굴하여 정리하였다.

분야(대분류)	의제(중분류)
1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치 패러다임 전환	① 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여 ② 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대	③ 교육자치와 지방자치의 연계·협력 ④ 기초단위의 자치경찰 실시
3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선	⑤ 지방재정 확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입 ⑥ 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
4. 지역중심의 복지패러다임으로 구현	⑦ 미래 지방자치발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담 ⑧ 분권형 복지서비스전달체계의 확립
5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁	⑨ 지방자치단체의 자치조직권 확대 ⑩ 자치입법권 및 규제자치권 강화 ⑪ 지역발전을 위한 계획자치권 실현
6. 지방자치정부 구성의 다양성	⑫ 주민직접참여제도 활성화 ⑬ 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성
7. 실질적 주민자치를 위한 지방자치관련 법 혁신	⑭ 지방정치 활성화를 위한 건전한 정당경쟁관계의 형성 ⑮ 분권형 헌법으로의 개정

3 정책 건의

- 서울시만의 노력으로는 한계가 있으므로 서울 시도 내부적으로 자치 분권패러다임의 구축에 시정의 우선순위를 두면서 학계와 시민단체, 주민단체와 협력하여야 할 것이다. 이들 단체들이 자치분권에 대한 논의를 시작할 수 있도록 다양한 방식의 지원과 인센티브 부여가 필요하다. 외부적으로는 광역시협의체, 서울위성도시협의체 등과 같이 다양한 방식과 정책의제별로 논의의 장을 만들고 필요한 예산과 권한을 부여하여 자율적이며 준독립적인 '결과과 집행'이 가능

하도록 시스템을 만들어 주어야 할 것이다.

- 서울시장이 국무회의에 이미 참여하고 있으니, 이를 적극적으로 활용하여 국정 논의의 장에서 이러한 지방의 필요와 사정을 전달하고, 지방정책의 형성에 지방정부의 의견이 반영되도록 함께 지방정책을 만들어가는 시스템을 구축해야 할 것이다.
- 앞으로 미래 지방자치발전을 위하여 서울시가 어떻게 해야 할지에 대해 몇 가지를 생각해 보고자 한다.

3.1 자치분권의제 형성과정에 적극 참여한다.

- 지금까지 서울시는 자치분권 논의에서 소외되어 있었다. 이제부터 서울시는 시민단체와 지방자치단체들의 지방분권 논의에 적극적으로 참여해야 한다. 참여하되 주도적이고 적극적인 노력을 할 필요가 있다. 학계의 논의에도 참여하고, 국회의 논의와 정당의 자치분권 관련 논의에도 적극 참여해야 한다. 국회차원에서는 이미 분권형 헌법 개정안까지 만들어져 있는데, 서울시도 이에 관심을 보이고, 참여해야 한다. 또한 통일한국의 미래논의에서 상하원과 같은 양원제도도 다루어지고 있는데, 국가차원의 논의에서 풀기 어려운 부분을 도시차원과 지방정부 차원에서 북한의 지방정부가 수용할 수 있는 시스템을 미리 구상하고 이를 제안할 필요도 있다. 서울시는 통일한국의 자치분권시스템의 구축과정에도 참여하여야 할 것이다.
- 중앙정부 차원에서 대통령소속의 지방자치발전위원회가 ‘지방분권 및 지방행정체제개편 특별법’에 따라 지방자치발전을 위한 종합구상안을 만들고 있고, 이는 대통령과 국회에 보고하게 되어 있다. 서울시는 이 제도형성과정에 적극 참여하여야 한다.
- 서울시가 혼자 참여하기보다 지방자치단체와 협의체나 연합체를 만들어 참여하고, 국회의 논의과정에도 적극 참여할 필요가 있다.

마을공동체만들기를 승화시켜 주민자치패러다임으로 지방자치를 디자인(design)한다.

- 자치패러다임에는 단체자치와 주민자치패러다임이 있다. 현재의 한국의 지방자치는 단체자치의 패러다임에서 작동하고 있고, 심지어 분권논의 자체도 이 패러다임 속에서 움직이고 있다. 그래서 논의 수준이 사무이양 정도이고 이를 십여년 이상 논의해도 하세월이다.
- 논의의 수준과 패러다임이 전환되어야 한다. 지방자치를 하향적으로 하면 논의는 주로 행정분권에 그치게 된다. 지방자치를 상향적으로 해야 빅소사이어티(Big society)¹가 되고, 정부실패와 시장실패의 문제를 해소해 나갈 수 있다. 이를 위해서는 근린생활이 조직화되어야 하고 공동체화되어야 한다. 그리고 이를 조직화한 자치체가 되어야 한다. 주민자치체가 형성되어야 하고, 이를 바탕으로 공동체단위의 참여를 통하여 지방자치가 이루어져야 한다.
- 마을공동체를 디자인하는 지원사업은 주민자치체를 형성하고 주민자치 기반조성을 위한 지원사업으로 발전할 필요가 있다. 이미 지방재정법에 의하여 도입되고, 서울시조례로 운영되고 있는 ‘주민참여예산제도’와 같은 주민참여 사회디자인(social design of residents participation)이 주민자치체에 적용되어야 한다. 따로 놓고 있는 이 두 제도를 연계하여 서울형 주민자치패러다임을 만들어 내는 것이 필요하다. 주민자치패러다임에 입각한 사회 디자인이 이루어

1 빅소사이어티는 영국 캐머런 정부가 내세우고 있는 국정운영방향 중 하나로 사회문제를 공동체가 스스로 해결해야 한다는 것과 공동체회복의 방향으로 국정운영을 하려는 것임. 즉 사회문제해결의 주체를 국가에서 민간과 지역사회로 이관하자는 것임. 빅소사이어티는 우파나 좌파의 조롱을 받았지만, 문제해결의 복원력이 있음을 알 수 있음. 국가영역의 권한을 사회영역으로 이관하게 되면, ‘작은 정부, 큰 공동체’가 될 것임. 이를 위해 1)강한 공동체의 조직화, 2)공동체참여 강화, 3)지방정부로의 권한이행, 4)사회적 경제에 대한 지원, 5)정보공유가 필요함. 출처 : GRI월간퍼스펙티브(2014.6)참조

저야 지방자치의 풀뿌리가 튼튼해질 것이다.

33 **지역정책의 종합컨트롤 타워(comprehensive control tower)로서의 위상을 확보한다.**

- 현재는 지역정책들이 조각조각 나 있고, 대나무밭식으로 마디로 횡적으로 단절되어 있다. 횡적인 종합행정을 확보해야 하는 임무가 지방자치정부에 있다고 할 것이다. 이번 세월호사건과 같은 지역위기 사건에 대해서는 지역의 수장이 책임과 권한을 가지고 가용한 모든 자원을 동원하고 통제할 수 있어야 한다. 지역의 수장이 지역의 종합적 컨트롤 타워가 되어야 지역의 생존과 안전이 보장된다.
- 또한 지역발전을 위해서도 그 지역이 가용할 수 있는 모든 자원을 집적하여 투자할 수 있는 종합적 시스템이 필요하다. 현재는 지방자치법에 차치사무를 예시해 두고는 여기서 규정한 것 외의 개별정책영역은 개별법에 따른다고 함으로써² ‘대나무밭식’³의 할거와 횡적단절을 초래하고 있다.
- 이러한 시스템은 지방자치를 하기 이전의 상태라고 하면, 효율성이 있었을지 모르나, 현재와 같이 지방자치를 통하여 단체장에게 모든 책임을 종합적으로 지도록 해야 할 시대에는 적합하지 않다. 기관위임사무를 폐지하여 지방자치정부 차원에서의 종합적 정책기획이 가능하고 취사선택과 전략선택이 가능하도록 해주어야 한다. 그래야 그 지역에 가장 적합한 정밀행정(precision administration)⁴이

2 지방자치법 제9조 2항에서 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다”는 규정으로 인해 할거화가 나타남. 즉 지방자치법이 스스로를 무력화하고 있음.

3 대나무밭식이란 개개의 대나무가 마디에 의하여 각각 단절이 되어 있고, 각각의 대나무는 할거화되어 있다는 뜻으로, 중앙정부특정부처-지방정부소관국과-산체단체가 각각 할거화되어 있어 지방정부차원에서도 소관국과별로 중앙정부부처의 통제와 지원을 우선하고, 지방정부차원의 종합적 조정과 기획이 용이하지 않은 현상을 의미함.

가능하다.

- 지역의 문제, 지방정책에 대해서는 일차적으로 지방자치정부에 책임을 물을 수 있는 시스템이 구축되고 위상이 정립되어야 한다. 서울시는 중앙집권화되고 할거화되어 있는 지방정책의 추진시스템에 대하여 종합성을 가지고 책임성(responsibility)을 확보하도록 해야 한다.

3.4 광역-기초자치정부 간의 자치분권에 대한 선도적 모델사업을 실시한다.

- 지방자치분권의 문제는 일차적으로 중앙정부와 지방정부의 관계이다. 또 한편으로는 광역지방정부와 기초지방정부의 관계이기도 하다. 후자도 중앙정부의 법령에 의하여 기본적으로 법치행정이 이루어져야 하므로, 자치분권에 대한 법제도가 개정되지 않은 상태에서 광역-기초자치정부 간에 자치분권을 선도적으로 하기는 어렵다. 따라서 서울시는 모델사업으로서 시범사업을 수행하는 정도일 것이다. 물론 사업의 성과에 따라서 관련법령을 개정할 것을 제안하고 국회의 의결을 거치는 방법이 있을 수는 있다.
- 지방자치 보충성의 원칙(subsidiarity principle)⁵에 의하면 자치사무는 기본적으로 기초지방정부가 우선적으로 권한과 예산을 가지는 것이다. 그리고 기초지방정부만으로서 해결하기 어려운 사무는

4 정밀행정(精密行政)은 행정이 세밀하게 맞춤형으로 수행된다는 의미로 대충대충 하는 행정과 상반되는 개념임.

5 보충성의 원칙은 1975년 EC(유럽위원회, European Commission)가 처음으로 공식적으로 제안하였고, 1991년 유럽공동체(EC)가 마스트리히트조약을 통해 비준한 것임. 이 원칙의 목적은 EC의 여러 기구 권한에 일정한 제한을 두는 것으로 '최소단위의 정치공동체가 하는 의사결정권을 존중하고 상위단위의 개입을 최소화하는 것'임. 그리하여 정책결정권은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 가장 낮은 수준에서 실천해야 한다고 하는 사고방식으로 권력을 배분해야 한다는 것임. 이 원칙에는 권한을 분산시킴으로써 많은 사람이 찬성할 수 있는 결정을 하게 될 것이라는 전제가 있음.

광역지방정부가 담당하고 재정조정을 하는 역할체계가 수립되어야 할 것이다. 알면서도 거꾸로 진행되고 있는 것이 현실이다. 이는 제도의 문제이기도 하고 인식의 문제이기도 하다. 전자를 해결하기 위해서는 제도개혁노력이 필요하고, 후자를 해결하기 위해서는 교육과 경험을 통하여 인식이 전환되도록 노력할 필요가 있다.

- 기초지방정부의 입장에서도 읍면동의 주민자치위원회나 주민자치회, 아파트단지의 입주자대표회의, 학교운영위원회 등에 권한을 배분하여 주는 것이 필요하다.
- 서울시가 자치구에 대하여 기관위임적 개입을 중단하고, 자치구 지역정책에 대한 권한과 예산을 통합하여 교부해주는 시스템을 지향하고 이것을 선도할 수 있는 모델사업을 시행해야 할 것이다. 그리하여 복지분야에 분야별, 대상별, 사업별로 각각 할거화된 사업들을 서울시와 자치구 간의 통합적 권한이양을 통하여 자치구가 자기결정과 자기책임을 질 수 있도록, 전략적 선택을 스스로 할 수 있도록 해주어야 할 것이다. 그래야 비로소 자치구별로 특성화되고, 다양화된 자치구행정이 구현될 것이다.

35 **근린생활자치의 모델도시가 되어 지방자치의 풀뿌리를 건강하게 한다.**

- 근린생활자치는 근린생활과 자치의 합성어이다. 근린생활은 건축법의 근린생활시설에서 나온 개념으로 보인다. 근린생활시설은 주택가에 인접해 있으면서 주민들의 생활편의를 돕는 시설로 지정된 것이라는 의미의 법정용어이다⁶. 근린생활자치는 이처럼 근린생활

6 건축법에 근린생활시설은 1종과 2종으로 구분되어 있는데 1종은 슈퍼마켓, 목욕탕, 미용실, 의원, 체육도장, 제과점, 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 지역건강보험조합, 마을회관, 변전소, 양수장, 지역아동센터 등으로 일정면적(예를 들어, 제과점의 경우 300㎡ 미만인 것) 미만인 것으로 지정하고 있음. 반면, 2종

시설들을 이용할 수 있는 생활공간범위에서 이루어지는 자치(autonomy)를 의미한다고 할 것이다.

- 자치가 이루어지기 위해서는 참여가 요구된다. 시민이 공동체를 이루어야 하고, 법과 조직을 만들며, 세원을 조달하여 공동체나 지역에 필요한 서비스를 공급할 수 있어야 하는데, 이러한 입법과 집행을 위한 운영체가 필요하다. 그 운영체를 주민이 참여하여 운영하고 통제할 수 있을 때, 이것이 바로 자치라고 할 수 있다. 이러한 운영체(operation body)로서 법률적 위상이 부여된 것을 우리는 자치체(self government)라고 부른다⁷.
- 자치체의 단계까지 이르지 않았지만, 유사한 것으로 공동체가 있다. 공동체는 유대감과 호혜성을 가지고 한 몸과 같이 상호작용하는 네트워크이고, 서울시의 경우에는 이미 마을공동체사업을 통하여 마을공동체가 형성되었고, 이들이 마을만들기사업에 참여하고 있다. 어떤 의미에서는 협동조합, 사회적기업 등도 마을공동체사업에 참여하고 있으므로, 이들도 지역공동체 중 하나라고 할 수 있다. 이들이 서울시 지원사업의 참여를 통하여 마을에 필요한 서비스를 생산하고, 자치사무의 일부를 담당한다고 할 때, 이것은 마을공동체 자치의 일부를 담당하고 있다고 할 수 있다.
- 다시 말해 서울시에는 근린생활자치의 씨앗이 뿌려지고 있다고 할 수 있다. 민선 5기를 통하여 근린생활자치의 씨앗이 뿌려졌고, 앞으로 이 씨앗들이 자라고, 활동할 수 있는 모판으로서 자치체가 발전하

은 대중음식점, 다방, 기원, 헬스클럽 등으로 일정면적 이상(서점의 경우 바닥면적이 1천㎡ 이상)으로 지정하고 있음.

7 한국에서 자치체로서 위상을 가지고 있는 것은 아파트입주자대표회의, 학교운영위원회 등을 들 수 있음. 전자는 주택법에 의하여, 후자는 교육자치법에 근거하고 있음. 광의의 자치체인 시도지방자치단체와 시군구지방자치단체도 자치체의 일종이라고 할 수 있으며, 보다 강력한 권한과 예산을 가지고 있음.

거나 연계되어야 할 것이다.

- 최근에 주민자치회의 시범실시가 중앙정부차원에서 이루어지고 있는데, 서울시가 근린생활자치의 모델도시가 되기 위하여 주민자치회의 서울형 시범사업을 추진하는 것도 민선 6기의 주요한 과제가 될 수 있을 것이다.
- 근린생활자치는 민주주의의 풀뿌리이고 민주주의의 학습이다. 서울시가 도시형 주민자치 모델을 만들어 내는데 앞장설 것을 제안한다. 이것이 한국의 지방자치발전에 기여하는 핵심적인 방법이라고 본다.

36 **메트로폴리탄으로서 초광역지역정책에 대한 협력네트워크를 구축한다.**

- 서울시민은 메트로폴리탄(metropolitan)이다. 메트로폴리탄은 원래 그리스식민지 사람들이 그리스본국 사람이라는 뜻으로 부른 말로, 행정구역을 초월해 넓은 지역에 걸쳐 형성된 일체화된 도시라는 의미이다. 대도시가 주변의 중소도시들과 그밖의 지역에 지배적인 영향력을 끼쳐서 통합의 중심에 있을 때 우리는 그 대도시와 주변지역을 통틀어 메트로폴리탄이라고 부른다. 즉 메트로폴리탄은 사람에 대한 지칭에서 지역에 대한 지칭으로 변화한 것이다. 서울시민은 메트로폴리탄이고 서울시가 메트로폴리탄이기도 한 것이다.
- 이것은 광역시(廣域市)의 개념과 구분해야 할 것이다. 이는 한국에서 지방자치단체의 행정단위로서 시보다 인구규모가 100만명 이상의 도시 중에서 법령에서 지정한 것이며 인구규모가 주로 기준이 되고 있다.
- 이 개념을 굳이 설명하는 이유는 서울시가 광역시이기도 하고, 특별시이기도 하며, 메트로폴리탄이기도 하기 때문이다. 서울시가 메트

로폴리탄으로서 주변의 중소도시들에 대한 통합의 중심역할을 해야 함에도 불구하고, 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있고, 결과적으로 이 역할을 중앙정부부처들이 정책별로 할거적으로 수행하고 있는 것이다. 이처럼 서울 메트로폴리탄에 대한 통합적 중심역할을 하는 곳이 없다. 이로 인해 메트로폴리탄으로서의 정책에 대한 기획, 결정, 집행을 수행하는 곳이 없고, 책임을 지는 곳도 없다. 서울시는 이 역할과 책임을 수행하기 위해 협력네트워크를 구축해야 한다. 또한 협의체를 만들거나 연합체를 만들어서 권한과 예산, 조직과 인력을 배치하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치법의 대대적인 개정이 필요하고, 관련된 개별법령의 일괄적 개정이 이루어져야 한다.

- 이러한 개정은 국회차원에서 이루어지는 것이 현실적이다. 서울시가 이러한 노력을 해야 한다. 이는 초광역지역정책을 국가가 할 것이 아니라, 메트로폴리탄이 해야 하기 때문이다. 그 방식도 자치적이어야 하고, 참여할 수 있는 제도를 만들어 해야 한다. 서울시가 이러한 시스템구축작업을 해야 한다. 부울경협의체⁸는 이러한 시스템구축작업의 맹아와 같은 것이다. 부울경협의체는 일본큐슈지역연합체와 권역 간 협력도 논의하고 있다.
- 서울 메트로폴리탄에는 서울시와 인근의 성남, 고양, 안양, 광명, 하남, 남양주, 구리, 부천, 인천, 안산, 시흥, 의왕, 과천, 의정부 등과 같이 서울시를 1차적으로 둘러싸고 있는 도시들이 있고, 2차적으로 둘러싸고 있는 수원, 화성, 평택, 파주, 김포 등의 도시들도 있다. 3

8 부울경은 인구 8백만, 예산 18조원, 총면적 12천km²의 지역권역임. 부울경통합에 대한 논의도 있어 동남권특별자치도(경남주장)의 형성을 주장하기도 함. 이러한 주장의 배경에는 세계경제가 대도시와 배후지가 연계한 권역별로 재편되고 있고, 세계경제의 40%를 10대 광역경제권이 생산하기 때문임. 세계 10대 광역경제권은 뉴욕권, 시카고권, LA권, 런던권, 도쿄권, 오사카권, 파리권, 싱가포르권, 란트스타트권, 라인투르권이고, 동북아 6개 경제권에는 일본 2개(도쿄, 오사카), 중국 3개(베이징, 상하이, 홍콩), 한국 1개(수도권)가 있음.

차적으로는 세종시와 같이 거리는 멀지만, 기능적으로 유기적인 관계에 있는 도시들도 있다. 서울시는 이렇게 다양한 방식의 협력네트워크를 구축하고 필요에 대응하는 행정서비스의 제공을 위하여 협의체 내지 연합체를 형성하여 초광역이나 메트로폴리탄적 지역정책 문제에 대하여 자치적으로 해결해 낼 수 있는 역량을 보여주어야 할 것이다. 이것이 한국의 지방자치를 앞당기고, 국가의 책임과 부담을 덜어주어 국가가 글로벌경쟁에서 제대로 된 역할을 하게 만드는 길이다.

37 **희망의 인문학을 통하여 자치철학을 초중고과정에 도입하고, 이를 실천할 수 있는 공간을 제도화한다.**

- 사람이 바뀌어야 헌법도 바뀔 수 있다. 먼저 사람이 바뀌지 않으면, 법제도가 아무리 바뀌어도 제대로 작동하지 않을 수 있다. 개혁될 법제도의 이상향에 부합하는 사람이 먼저 육성되어야 할 것이다. 그런 차원에서 인문학을 통하여 자치철학을 함양하는 것이 필요하다. 고전읽기를 통하여 사람들이 인간과 공동체에 대하여, 과학과 자연에 대하여 생각하게 해야 한다. 그리고 인생과 세계의 바람직한 모습에 대한 비전을 그릴 수 있도록 해야 한다. 아울러 세계사와 인생에 대한 탁월한 저작들을 읽고 배우면서 우리의 인생과 공동체를 어떻게 할 것인지에 대한 생각을 하도록 해야 한다.
- 현대의 입시문제, 초중고의 학교문제, 취업문제 등은 철학적 삶이 사라지고, 돈이 지배하는 사회가 되었기에 나타나는 문제일 수 있다. 돈의 노예가 되고 기업에 의존하여 영혼을 잃어버린 기계같은 상태가 된 것은 철학이 부재하기 때문이다. 부의 불공평이 심화되는 글로벌 시대에 개인이 공동체에 대한 철학을 가지고 이를 실천할 수 있다면, 이 사회는 희망을 회복할 수 있을 것이다.

- 학교생활을 통하여 이웃에 대한 배려와 섬김을 실천하는 학습이 필요하다. 이것이 가능한 공간을 만들어주어야 한다. 이런 제도가 활성화되도록 지원해 주어야 한다. 자치는 교육이기도 하다. 지방자치 정부는 교육이 자치성을 가진 시민을 길러내는 미래의 민주주의이고 자치정부의 존립에 직결되는 것임을 알아야 한다. 서울시는 인문학과 고전읽기를 시민교육차원에서 혹은 평생교육차원에서 보다 우선순위를 가지고 추진해야 할 것이다. 이것이 지방자치분권의 토대를 튼튼히 하는 지름길이다.

차례

I	연구의 개요	24
1	연구의 배경 및 목적	24
2	연구의 내용과 방법	27
2.1	연구내용	27
2.2	연구방법	28
II	미래 지방자치발전에 대한 이론적 검토	32
1	지방자치발전의 개념	32
2	패러다임 전환	35
3	분권외제 선행연구	39
3.1	지방자치발전위원회	39
3.2	전국시도지사협의회	41
3.3	전국지방4대협의체	41
3.4	시민단체	42
3.5	18대 대선을 위한 지방분권 11대 정책외제	43
III	지방자치행정의 현황과 자치발전 추진방향 분석	46
1	지방자치행정의 현황과 문제점	46
1.1	재정	46
1.2	복지	47
1.3	자치분야(권한)	48
1.4	체제	49
1.5	참여	49

1 6	다양성	50
1 7	법제	51
2	지방자치발전을 위한 분야별 추진방향	53
2 1	재정	53
2 2	복지	55
2 3	자치분야(권한)	55
2 4	체제	56
2 5	참여	57
2 6	다양성	58
2 7	법제	59
IV	미래 지방자치발전을 위한 의제발굴과 종합구상	62
1	서울분권의제 도출과정	62
2	서울분권의제 15 발굴	65
3	지방자치발전을 위한 종합구상안	65
3 1	원칙	65
3 2	종합구상의 분야별 주요 내용	67
V	서울시 대응방안	82
1	도시자치정부로서의 정체성 확립	82
2	지방자치발전을 위한 서울시 정책대응 제언	86
VI	결론	96
	참고문헌	102
	부록	106
	Abstract	158

표차례

표 1-1	지방자치단체 일반회계 세입 구조 변화 추이	25
표 2-1	지방자치발전위원회의 분권의제	40
표 4-1	의제발굴 TFT 구성 및 회의일정	64
표 4-2	지방분권의제 분류	65
표 6-1	단체별 지방분권의제 비교	96

그림차례

그림 4-1	자치시각의 변화	62
그림 4-2	지방자치발전 의제발굴 절차	63
그림 4-3	지방분권형 국가의 지방자치행정체계	70

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

2 연구의 내용 및 체계

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

- 실질적 지방자치제도가 재도입된 지 20년이 지났다. 이제는 미래 지방자치발전을 위하여 지난 20년간의 지방자치를 되돌아보고, 문제점을 분석하여 해결 방향을 잡아야 할 때이다. 지난 20년간의 실질적 지방자치제도 경험을 통하여 많은 성과가 있었지만, 지방자치가 오히려 퇴보하고 있다는 비판도 있다.
- 지방자치의 구조가 왜곡되었기에 시간이 흐를수록 지방자치는 더욱 퇴보하고 있다는 것이다. 이는 비정상이라고 할 수 있다. 따라서 왜곡된 것을 정상으로 되돌릴 수 있도록 그 현상을 정확히 진단하고 이에 대한 원인분석을 통해 다시는 왜곡된 현상이 나타나지 않도록 구조를 정상화시켜야 할 것이다.
- 왜곡된 현상은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 실질적 지방자치제도가 재도입된 지 20년이 지났음에도 불구하고 지방자치정부의 재정자립도는 더 떨어지고 있고, 재정력지수도 떨어지고 있다. 즉 재정자립도는 1995년 66.4%에서 2013년 51.1%로 줄어들어 지방자치정부의 재정의 존도가 오히려 심화되고 있다. 재정력지수도 2005년 0.666에서 2013년 0.561로 떨어져 지방자치정부의 재정력이 퇴행하고 있다.

표 1-1 지방자치단체 일반회계 세입 구조 변화 추이

(단위 : %, 조원)

	1995	2005	2010	2011	2012	2013
지방세	41.8	36.1	37.1	39.8	44.0	41.9
세외수입	24.6	29.2	21.0	13.1	10.3	11.1
지방교부세	15.5	20.1	20.9	23.8	23.9	24.5
조정교부금 및 재정보전금						
지방양여금	5.1	-	-	-	-	
보조금	8.8	13.8	19.7	20.8	21.4	21.9
지방채	4.2	0.8	1.3	2.4	0.4	0.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	36.7	99.7	135.0	127.7	122.3	128.2
재정자립도	66.4	65.3	58.1	52.9	54.3	51.1
재정자주도	81.9	85.3	79.0	76.8	78.2	76.6
재정력지수		0.666	0.607	0.614	0.583	0.561

주 : 일반회계 순계 기준. 순계기준에서는 조정교부금, 재정보전금이 계산되지 않음
 자료 : 안전행정부 재정고

- 둘째, 지방자치가 진전되기보다는 중앙집권이 더 강화되는 현상이 나타나고 있다. 명실(名實)이 일치하지 않는 것이다. 겉으로는 지방자치를 한다고 해놓고 실제로는 국가의 권한을 더욱 강화해 버린 것이다. 게다가 지방자치정부에 대한 불신을 나타내면서 지방정부의 무능을 해결하기 위해서는 중앙정부가 통제를 더욱 강화해야 한다는 주장을 하고 있다. 국가는 지방세의 증가세보다 더 높은 비율로 국세를 신장시켰다. 국세와 지방세의 신장폭 차이는 점점 더 커져가고 있다.
- 셋째, 헌법구조가 왜곡되어 있다. 지방자치가 실시되기 이전에 개정되었던 헌법이 지방자치의 시행 이후에도 그대로 남아있어 지방자치의 발전을 저해하고 있다는 점이다. 즉 지방자치 이전의 헌법구조가 지방자치 이후의 변화된 상황을 반영하지 못함으로써 지방자치이전의 행태를 그대로 답습하게 만든 것이다. 이러한 법제도적 상태 때문에 지방자치는 미숙아에 머물 수밖에 없다. 헌법에 지방자치에 대한 규정이 2개에 불과한 것이 이 점을 입증한다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

- 이처럼 헌법은 지방자치 입법권을 인정하지 않으며, 지방자치단체의 종류까지도 보장하지 않고 법률에 종속하도록 한 것이다. 지방의회는 둘 수 있지만, 의회의 조직, 권한, 의원선거까지도 법률로 변경이 가능한 것이다. 다시 말해 지방자치에 대해 헌법이 보장한 것은 의회를 둘 수 있는 것과 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정하는 정도인 것이다. 그 외에는 법률에 종속되어 있다. 헌법상의 위상을 가지고 보장되는 것이 아주 제한적인 셈이다.
- 한국의 성숙한 지방자치발전을 위해서는 지방자치의 본질에 비추어 왜곡되고 비정상화된 것을 교정해야 하고, 정상화해야 할 것이다. 자치가 시민을 시민답게 만들고 행복하게 만들어 주는 기반이라고 할 때, 자치의 발전은 국민행복에도 기여할 것이다. 자치(自治, autonomy)는 스스로 만든 법을 스스로 따르는 것으로 가장 효율적으로 다스리는 방법이다. 의존적이고 통제적인 통치(統治)가 강화되면, 일시적인 효율성은 높아지는 것처럼 보이나, 장기적으로는 부패와 무능이 만연하게 되어 결국 국가의 멸망으로 이어지는 것이다. 조선시대 왕정의 끝이 식민지로 이어졌다는 역사의 교훈을 명심할 필요가 있다. 민주공화정은 공화적 자치(republic autonomy)이다. 공화적 자치가 가장 국가의 경쟁력을 높이고, 시민의 역량을 향상시키며, 인간을 가장 인간답게 하는 정치적 제도이다.
- 미래의 지방자치발전을 위하여 국가나 지방, 시민이나 학계는 충분한 숙의를 통하여 의제를 형성하고 비전을 세워야 할 것이다. 이 보고서는 7개 지방자치 관련 학회가 연합으로 한국의 지방자치발전을 위하여 바람

직한 15개 분권의제를 형성하고자 한다⁹. 그 과정을 소개하면서 한국의 미래 지방자치 비전을 그려보고 ‘지방자치의 새로운 모형’으로 패러다임을 전환해야 한다는 것을 지적하고자 한다.

2 연구의 내용과 방법

2.1 연구내용

- 이 연구는 미래 지방자치발전을 위한 의제를 발굴하는 것이 주된 목적이며 연구의 내용은 기존에 어떤 의제들이 있었고, 앞으로 한국의 지방자치발전을 위하여 바람직한 의제는 무엇이나에 대한 것이다. 이를 위해 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 이 논의를 전개시켜 나가고, TF를 만들어 심도 있는 토론을 하였다.
- 그리하여 지방자치발전을 위하여 국가차원에서 진행되고 있는 논의와 조율하는 지방자치단체 차원 혹은 시민사회의 학계가 연합하여 진행시켰다는 논의라는데 이 연구의 의의가 있다. 여기서 논의된 것은 시민사회를 대변할 수 있는 논의라고 해도 좋을 것이다. 물론 일반시민들이 참여하는 논의라고 하기는 어렵지만, 이 분야의 전문가들이 연합하여 참여하여 의제를 끌어내었다는 데 큰 의미가 있다고 할 수 있다.
- 2장에서는 미래 지방자치발전에 대한 이론적 검토를 한다. 지방자치의 발전이란 무엇인가에 대한 개념적 논의와 단체자치와 주민자치의 패러다임을 구분하면서 패러다임의 전환이 필요함을 제시한다. 그리고 지방자치발전에 관련된 기존의 선행연구와 선행노력을 조감해 본다.
- 제3장에서는 지방자치 관련 학계가 인식하고 있는 지방자치행정의 현황과 문제점을 분야별로 분석한다. 제4장에서는 이러한 인식을 바탕으로

⁹ 이에 관해서는 한국지방자치학회와 서울연구원이 발간한 ‘미래 지방자치발전을 위한 새로운 거버넌스와 리더십형성 세미나(2014)’를 참조.

로 미래 지방자치발전을 위한 ‘서울분권의제 15’를 발굴하고, 종합구상안을 제시한다.

- 제5장에서는 이런 논의를 바탕으로 미래 지방자치발전을 위한 서울시 차원의 대응방안을 제안한다. 마지막으로 제6장에서는 기존 의제들과 이 보고서에서 제시하는 의제들을 비교하여 그 차이점이 무엇인가를 살펴본다.

2.2 연구방법

- 연구 방법은 주로 7개 지방자치 관련 학계의 연합체를 구성하여 한국의 미래 지방자치발전을 위한 의제를 토의해 내는 연합학술대회와 같은 방식을 취한다. 또한 7개 학회가 각각 기획세미나를 통하여 각자 주제에 대해 학회회원들 간의 발제와 토론을 거쳐 학회차원에서 정리된 의견을 끌어낸다. 이와 동시에 7개 학회는 각 학회의 대표적인 연구자 1명씩을 파견하여 의제발굴TF를 만들고 여기서 미래 지방자치발전을 위한 종합구상안을 도출하도록 한다.
- 그리고 이 정리된 의견을 연합학술세미나에서 발제를 하도록 하고, 토론자들은 학회상호 간 및 언론미디어의 논설위원, 자치관련단체 등의 토론을 통해 종합구상안을 마련하도록 한다.
- 즉 수차례에 걸친 전문가들의 자문회의와 7개 지방자치 관련 학회가 심층토론을 하고, 그 결과를 다시 연합학회의 학술대회에서 정리하여 분권 의제를 도출해내는 것이다.
- 물론 각각의 학회는 선행연구를 충분히 참고하였고, 중앙정부차원에서 진행되고 있는 대통령소속 지방자치발전위원회의 논의를 살펴보았으며, 시민단체들과 지방자치단체 혹은 지방자치단체협의체가 제안한 자치분권의제들을 검토하였다. 이 보고서는 이렇게 도출된 학계의 대표적인 지방자치발전의제를 제시하고자 한 것이다.

- 미래 지방자치발전을 위한 비전은 향후 10년 내지 20년을 내다보면서 한국의 지방자치가 나아가야 하고 도달해야 할 청사진을 그리는 것이다. 이를 위해서는 현황과 문제점이 정확하게 진단되어야 하고, 그 원인을 찾아보아야 할 것이다. 원인에는 근(近)원인도 있을 것이고 원(遠)원인도 있을 것이다. 근원인은 행태적이거나 조직적인 것일 수 있고, 원원인은 제도적이거나 철학적인 것일 수 있다.
- 이 연구는 기본적으로 자치의 시각을 가지고 민주성이란 가치와 철학을 우선하면서, 주민과 시민의 관점에서 상향적(Bottom-up)으로 미래 지방자치발전의 구상안을 그려보고자 한다.
- 기존 지방자치발전위원회의 논의가 관리의 시각에서 효율성이란 가치와 철학에 입각하여 하향적(Top-down)으로 이루어진 측면이 있다면, 이번 논의는 민주성이란 가치와 철학 및 자치의 시각에 입각하여 의제를 형성하고자 한다.

II 미래 지방자치발전에 대한 이론적 검토

- 1 지방자치발전의 개념
- 2 패러다임 전환
- 3 분권위제 선행연구

II 미래 지방자치발전에 대한 이론적 검토

1 지방자치발전의 개념

- 지방자치발전이라는 개념은 낙후된 시스템을 선진화된 시스템으로 전환하는 것을 의미한다. 지방자치에서 시스템이 낙후되었다는 것은 국가와 시민의 관계에서 주권자인 시민이 시민답지 못하도록 시스템이 통제하고 억압하고 있는 것을 말한다. 반대로 선진화된 시스템이란 주권자인 시민이 국가의 의사결정과정과 국가의 형성과정에 중심적인 역할을 하고, 시민의 대표로 선출된 대의자들을 견제하고 통제할 수 있으며, 필요하다면, 시민들이 새로운 대표를 뽑아서 기존의 대의자를 대체하거나 직접 시민이 국정에 참여할 수 있는 가능성이 언제나 열려 있는 시스템을 의미한다.
- 한국은 지방자치발전이란 관점에서는 우여곡절을 겪었다. 즉 건국초에 일찍이 지방자치제도가 도입되었지만, 1961년 이후 약 30여년간 지방자치제도가 중단되었다. 지방자치가 경제성장과 통일 등의 국가적 목적 달성을 위하여 유예되었던 것이다. 그러다가 1987년 민주화 이후에 지방자치를 헌법조항에 넣게 되고, 91년 지방의회선거와 95년 단체장선거를 거쳐 온전한 지방자치정부가 출범하게 된 것이다.
- 현재도 대통령소속으로 지방자치발전위원회를 두고 시스템의 재설계(re-design)작업을 진행 중이다. 문제는 과거의 인식패러다임 속에서 아무리 노력해도 제자리걸음을 하고 있다는 점이다. 인식의 패러다임을 바꾸어야 하는데, 이는 시민과 공무원과 정치지도자가 새로운 인식의 틀을 가져야 가능한 것이다. 그렇다고 하면 그 새로운 인식이란 무엇이냐? 그것은 바로 주민자치패러다임에 입각한 지방자치의 재디자인(re-design)이고 여기에 사회혁신이 동반되어야 한다. 자치발전은 개인의 이성에 입각한 철학적 성숙과 공공성에 대한 가치관이 정립되어야

가능하다. 로마 스토아 도덕철학의 체화가 필요하다. 자치발전은 제도의 발전만이 아니라 시민개인의 성숙도 동반되어야 하는 것이다.

- 중앙정부와 지방정부의 관계도 수평적이 되어야 한다. 물론 수평적이면서도 협치적이어야 한다. 협치가 되려면 자치가 선행되면서 국가의 공익을 위하여 중앙정부와 지방정부가 협의하고, 협상하고, 대결하면서도 양보하고 배려하는 미덕을 가지는 거버넌스(governance)가 필요하다.
- 자치의 개념에서 제시된 것처럼 자치의 성숙은 개인만의 노력으로 되는 것이 아니고 개인이 속해 있는 폴리스의 폴리테이아(politeia)가 최선의 형태로 형성되어야 한다. 아리스토텔레스가 이야기했듯이 최선의 정체(polity : 정치체제)는 귀족정과 민주정이 혼합한 것이라고 한 것처럼 상호 견제와 균형(check and balance)을 통하여 구성된 정체여야 할 것이다.
- 지방정부가 중앙정부와 수평적 관계를 맺을 수 있어야 자치개념이 제시하는 정체를 형성할 수 있을 것이다. 그 점에서 주민자치패러다임은 중앙정부-지방정부가 수평적 관계를 형성할 수 있어야 할 것이다. 이러한 구조 속에서 지방정부는 자율과 책임이라고 하는 지방자치 고유의 원리를 충실히 실천할 수 있어야 할 것이다.
- 행정체제개편도 단체자치의 패러다임으로 논의할 것은 아니라고 판단된다. 현재 단체자치의 패러다임하에서 제시되는 시·군통합논의는 지양해야 할 것이다. 시·도통합은 중앙집권적인 시스템을 공고히 하겠다는 의지가 담겨 있다. 즉 단체자치의 입장에서 관리적 시각으로 행정의 효율성을 추구하겠다는 의제제안자의 의도가 엿보이는 것이다. 오히려 광역시와 도의 통합을 신중하게 검토해야 하며, 시·도에 실질적인 자치기능을 부여해 주어야 할 것이다. 중앙정부는 국방, 외교 기능외에는 슬림화하여 광역시·도에 주민복리에 관한 지방정책을 기획하고 결정할 수 있는 권한과 예산, 인력을 주어야 할 것이다.
- 재정분야는 먼저 문제인식의 공유와 중앙과 지방 간의 신뢰형성이 우선이라고 생각한다. 또한 기능분담도 형식적 논의에 그치지 말고 실질적인

문제해결형의 정부 간 재정관계가 되어야 한다. 더불어 중앙과 지방은 주민에게 봉사하는 성과 경쟁의 재정파트너로서 수평적인 관계형성을 해야 한다. 공공재원에 대한 약탈적 유치경쟁도 자제해야 한다. 중앙정부는 지방재정에 영향을 미치는 사안에 대해서는 협의하는 의무를 제도적으로 보장해야 한다.

- 1세대형 정부 간 재정관계에서 2세대형 정부 간 관계로 전환되어야 한다. 먼저 지방세중심의 세입구조를 강화하고, 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대해야 한다. 지방교부세의 지방재정 형평화도 수요보정이 아니라 공공서비스 지출수요대응을 위한 재정보정이 되어야 한다. 국고보조금제도도 개별적 보조율의 적정성에 대한 지역적 논쟁에서 벗어나 기본체계에 대한 종합적 개편이 필요하다.
- 복지분야는 고령화저출산으로 인해 국가차원이든 지방차원에서든 복지 사무가 확대되었다. 단체자치적 패러다임하에서는 국가위임사무라는 구조를 통하여 지방자치단체는 갈대기가 되어 업무폭증에 시달리고 있다. 이런 상태에서 지방으로의 예산증가 없는 사무이양은 오히려 지방자치단체의 재정을 피폐하고 하고 더욱 의존적으로 만들었다. 다시 말해 지방자치단체가 자치할 의욕을 상실하게 만든 것이다. 현재와 같은 패러다임하에서의 지방자치의 지속은 오히려 자치를 퇴행하게 만들고 풀뿌리민주주의호는 침몰하게 될지도 모른다¹⁰.
- 주민자치패러다임에서는 지방의회의 위상이 보다 제고되어야 하며, 집행부의 정책집행을 견제하고 균형을 잡을 수 있는 정책의제 형성역량이 구비되어야 할 것이다.
- 주민자치패러다임에서는 주민자치회를 기반으로 하여 주민참여가 제도화되어야 할 것이다. 주민개인적 단위에서의 직접참여제도는 그렇지 않

10 이 부분은 뒤에서 소개하는 발제자의 논의를 벗어나서 필자가 재해석하였음을 밝힘. 발제자는 한국의 복지상황이 복지국가형성의 초기단계이기에 집권적 구조가 바람직하다는 의견을 표명하였으므로 이 연구의 논조와 다름.

아도 취약한 지방자치단체장과 지방의원들의 위상을 끌어내리는 장치에 불과하다. 이는 단체자치적 패러다임에서 나온 발상이고, 자치의 옷을 입은 지방자치의 통제장치인 셈이다¹¹.

- 주민자치패러다임으로의 전환은 궁극적으로 자치법의 개정을 통하여 완결되고 시작되어야 한다. 지방자치를 재도입한 지 20년째의 성년이 되었으므로, 국회와 중앙정부는 통제역할을 내려놓고 지방자치단체에 많은 것을 맡겨야 한다고 생각한다. 충분한 자치권한이 부여돼야 한다. 지방자치의 활성화를 위해서는 헌법개정이 근본적으로 선행되어야 한다. 그렇지만 헌법개정 이전이라도 법률개정을 통하여 충분한 자치권 부여도 가능하다.
- 지방자치단체는 주민복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 ‘전권한성’을 바탕으로 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권을 회복해야 한다. 권한의 회복과 함께 지방자치단체는 그에 상응하는 책임도 질 수 있어야 한다. 중앙정부의 통제에 의한 책임성확보가 아니라 ‘주민과 주민공동체의 참여와 견제에 의한 책임성확보’가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 주민이 시민성을 가지고 깨어 있어야 하고, 지역공동체와 주민자치체에 참여하는 지역의 주인의식을 가진 시민이 되어야 한다. 주민자치의 리더의 역할이 중요하고, 이들이 참여하는 정치체(polity)가 혼합정이 되어야 할 것이다.

2 패러다임 전환

- 플라톤이 그리스 아테네의 정체를 분석한 폴리테이나나 아리스토텔레스의 폴리티카(politica)의 논의도 도시자치공동체 혹은 도시국가의 기관구성형태에 대한 논의였다. 기관구성형태를 왕정으로 할 것인가, 귀

11 이 부분도 뒤에서 소개하는 발제자의 논의에 대하여 주민자치패러다임의 입장에서 필자가 해석하였음

족정으로 할 것인가, 아니면, 민주정으로 할 것인가에 대한 논의였다. 플라톤은 폴리티에아의 논의를 통하여 시민공동체, 즉 폴리티에스의 중요성을 제기한 것이다. 즉 공동체 없는 시민은 존재하기 어렵다는 것이다. 자치공동체의 참여에서 개인단위의 참여가 아니라 공동체(community) 단위의 참여와 치자(治者)의 절제와 분별, 그리고 지혜를 강조하고 있다. 또한 플라톤의 치자에게는 올바른 법률의 제정이 중요하고 이 법률은 '전체공동(koinon)을 위한 것이어야지 파당(stasiotai)을 위한 것이면 올바르지 못한 법률이라고 지적하고 있다.

- 자치개념의 본질에는 이처럼, 기관구성형태, 시민공동체, 올바른 법률이란 요소가 들어 있다. 이 연구에서 주목하고자 하는 것은 바로 기관구성형태이다. 다시 말해 자치개념에는 정체(polity)의 개념이 포함되어 있고, 이 논의가 없으면 자치개념은 형해화되고 형식화될 위험성이 있는 것이다.
- 아리스토텔레스도 그리스 아테테의 158개 폴리스에 대한 비교분석을 통하여 귀족정과 민주정이 혼합된 혼합정이 가장 바람직한 최고의 정체라는 의견을 제시하고 있다. 자치가 자치답게 되려고 하면, 정체(polity)에 대한 제도설계가 반드시 논의되어야 하는 이유이다.
- 그러면 한국의 지방자치와 주민자치에서 자치의 정체(polity)에 대한 논의가 어느 정도 수준인지를 살펴보자. 1991년 지방자치제도의 재도입으로 의회를 부활시키고 지방자치단체장을 선거로 뽑도록 했지만, 단체장에 대한 국가의 통제는 국가위임사무라는 도구를 통하여 이루어졌다. 이 때문에 주민들이 혹은 주민들의 공동체가 지방자치단체에 대한 행정참여나 정체(polity)구성에 영향을 미칠 확률이 매우 낮았다. 주민이 지방자치단체의 지방정책형성과정에 참여하거나 지방정책결정과정에 참여할 법제도적 기반이 거의 없었던 것이다. 주민이 지방자치단체의 기관을 구성하여 참여하는 자치개념(concept of autonomy)이 부재하였던 셈이다.

- 현재 한국의 지방자치는 국가중심적이고 중앙정부 집권적 권한-재원 배분시스템이 기초를 이룬다. 이는 행정의 효율성과 법적 통제관리의 효율성을 우선하는 관리시스템인 것이다. 자치개념도 국가중심성과 중앙정부 집권성, 행정관리 효율성을 위한 도구로 파악하였고, 자치개념의 본질에서 벗어나 형식적인 자치개념에 머물도록 한 것으로 보인다.
- 한국 지방자치의 새로운 모형을 구축하기 위해서는 자치개념이 회복되어야 한다. 자치개념의 본질을 되찾아야 하고, 자치개념을 질곡시킨 그 법구조적 요인들을 개혁해 나가야 한다. 그리하여 자치개념의 핵심에 있는 시민공동체와 주민이 주인의식을 가지고 지방자치에 참여할 수 있도록 해주어야 한다. 이것을 가능하도록 하는 것이 바로 자치의 기반 혹은 자치의 기조에 해당하는 정체(polity)이다.
- 현재 지방자치시스템의 왜곡된 구조는 상위정부에 의한 기초자치단체의 예속화에 기인한다. 자치입법권과 자치행정권이 독립되어 있어야 자치시스템이 가능하다. 자치행정권에 해당하는 것이 권한과 예산, 인사와 조직권, 계획고권과 영역자치권이다. 한국의 지방자치단체에게는 입법영역의 구분이 집권화되어 있다. 국회와 중앙정부부처에 입법권이 있고, 지방의 조례는 이들 법령에 예속되어 있는 구조여서, 자치개념의 본질에 해당하는 자치입법이 성립하지 않는다. 즉 현재 지방자치단체는 ‘법령의 범위내에서 조례를 입법’하는 것이고 그것도 ‘국민의 권리의무에 해당하는 것과 별칙을 정할 때는 법률의 위임’이 있어야 한다¹².
- 현재 한국의 지방자치단체는 ‘통제된 자치입법’과 ‘통제된 자기통제’의 구조이기 때문에 자치개념이 불완전하게 적용된다. 다른 표현으로 하면, 지방자치단체 단위에서 종합적인 행정의 ‘책임성(accountability)’을 주민에게 지을 수 없다. 즉 주민이 지방자치단체의 단체장과 지방의 원들을 선거로 선출하였지만, 이들은 반쪽짜리 책임(half responsi-

bility)과 통제된 권한(controlled authority)을 가지고 있을 뿐이다. 지방자치에 대한 나머지 반쪽의 권한과 책임은 중앙정부가 가지고 있는 것이다. 이는 한국의 지방자치가 해를 거듭할수록 더욱 의존적이고 수동적이며, 무책임하게 되는 양상이 나타나는 이유라고 할 수 있다.

- 그러면서 일부 정치인들은 지방자치단체장들의 예산낭비, 전시성 사업, 부패구조 등을 지방자치를 하지 말아야 할 이유들로 제시하고 언론을 통하여 지방자치단체장들과 지방의회를 통제할 법제도를 만들어야 한다고 주장하고 있다. 이들은 지방자치에 대한 부정적인 인식을 심어주는 여론을 조성하고 있는 것이다.
- 지방자치는 지방의 정치이기도 하다. 자치시스템은 정체(polity)의 문제를 비껴나갈 수는 없다. 지방자치단체는 폴리테이아로서 주민에 대한 책임을 져야 하고, 주민의 생명과 안전을 지켜야 하며, 주민의 일자리와 빵의 문제를 해결해주어야 한다. 또한 주민의 복리를 위하여 필요한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 자치에 관한 규정을 제정할 수 있어야 한다¹³. 문제는 ‘법령의 범위안에서’라는 헌법규정으로 인해, 수많은 통제적 패러다임에 입각한 법령이 만들어져 있고, 지방자치단체의 정체(polity)를 자율적이고 독립적인 정체가 아니라, 의존적이고 예측적인 정체로 만든다는 데에 있다.
- 바로 한국지방자치의 법률을 지배하고 있는 지방자치의 패러다임을 전환하지 않으면, 현재의 왜곡된 지방자치현상은 고쳐지지 않는다는 점이다. 이 점에서 이 연구에서 제시하고자 하는 새로운 모형의 지방자치는 단체자치패러다임을 주민자치패러다임으로 전환해야 하는 것이다. 물론 이 문제는 단기간에 일차원적으로 해결될 문제는 아니고, 장기간에 걸쳐 다차원적이고 종합적으로 진전시켜 나가야 할 문제이다. 특히 헌법구조나 지방자치법체계의 패러다임전환이 필요한 문제이기도 하다.

분권의제 선행연구

- 지금까지 지방자치 및 분권에 대한 의제들은 정부, 지방협의체, 시민사회단체 등에서 다양한 내용들이 제기되었다. 이러한 내용들은 다양하게 논의되었으나 큰 틀에서는 유사한 의제들이라고 할 수 있다.

지방자치발전위원회

- 대통령소속 지방자치발전위원회는 국민의 정부, 참여정부를 거쳐 현 정부에 이르기까지 중앙권한의 지방이양이라는 과제를 담당하였다. 이 위원회는 그동안 활동하였던 지방이양추진위원회, 정부혁신·지방분권위원회, 그리고 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편위원회의 기능과 역할을 발전적으로 통합하여 특별법에 의하여 설치되었다.
- 이 위원회는 세 개의 분과위원회로 구성된다. 자치제도분과위, 지방분권분과위, 행정체제개편분과위가 그것이다. 지방분권분과위원회에는 중앙권한이양실무위원회가 있다. 이러한 개혁의제를 형성해가는 과정을 실무적으로 보좌하기 위하여 '지방자치발전기획단'이 있다. 기획단은 2개의 국으로 구성되는데, 지방분권국과 행정체제개편국이 그것이다. 지방분권국은 4개의 과로 구성되는데, 분권제고, 자치기획, 자치경찰추진 등이 그것이다. 행정체제개편국에서는 기능개편과가 주된 조직이다.
- 이 위원회의 주된 목적은 성숙한 지방자치이다. 지방자치가 제대로 되어야 지역주민이 행복해진다는 철학과 가치를 가지고 지방자치제도개혁과 분권이양을 하겠다는 것이다. 여기에 더해 행정체제에 대한 전반적인 개혁도 의제로 다루겠다는 것이다. 주요한 키워드는 권한이양, 자치책임성, 생활자치, 미래행정체제로 나눌 수 있다.
- 첫째는 권한을 이양하는 것이다. 구체적인 추진과제로 제시한 것으로는 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양,

특별지방행정기관의 정비, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정비 등이 있다.

- 둘째는 자치책임성을 강화하는 것이다. 자치기반을 다지고 책임성을 높 이겠다는 것이다. 구체적인 추진과제는 지방재정 확충 및 건전성강화, 지방선거제도 개선, 지방의회 활성화 및 책임성 강화, 지방자치단체평 가제도 개선, 지방자치단체 간 행정협력체제 정립이다
- 셋째는 주민중심 생활자치를 구현하는 것이다. 이를 위해 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 통합, 읍면동주민자치회 도입, 지자체 간 행 정구역 경계조정 제도개선, 지방자치단체 소규모 읍면동통합이 과제로 제시되고 있다.
- 넷째는 미래지향적인 행정체제를 마련하는 것이다. 구체적인 추진과제 로는 특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편, 대도시특례제도 개선, 지방자치단체 기관구성형태 다양화, 도의 지위 및 기능재정립, 시군구 통합 및 통합지자체 특례 발굴이 있다. 이를 표로 정리하면 표 2-1과 같다.

표 2-1 지방자치발전위원회의 분권의제

분야	추진과제
권한이양	자치사무와 국가사무의 구분체계 정비
	중앙권한 및 사무의 지방이양
	특별지방행정기관의 정비
	국가와 지방자치단체의 협력체제 정비
자치책임성	지방재정 확충 및 건전성강화
	지방선거제도 개선
	지방의회 활성화 및 책임성 강화
	지방자치단체평가제도 개선
주민중심 생활자치	지방자치단체 간 행정협력체제 정립
	자치경찰제도도입
	교육자치와 지방자치 통합
	읍면동주민자치회 도입
미래지향적 행정체제개편	지자체 간 행정구역 경계조정 제도개선
	지방자치단체 소규모 읍면동통합
	특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편
	대도시특례제도 개선
	지방자치단체 기관구성형태 다양화
	도의 지위 및 기능 재정립
	시군구 통합 및 통합지자체 특례 발굴

전국시도지사협의회

- 전국시도지사협의회도 지속적으로 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 그 중 몇 개를 소개하면 다음과 같다. 전국시도지사협의회는 실질적 지방분권을 실현하기 위한 공동선언문을 2012년 10월에 발표한 적이 있는데, 당시 대통령후보자들에게 공약으로 채택하도록 요청하였다. 여기서 지방분권추진체제를 구축하고 지방분권과제 추진을 제도적으로 의무화하며, 자체재원을 중심으로 지방재정제도를 전면 개편하도록 제안하였다.

1. 지방분권 추진체제 구축
2. 지방분권 과제 추진을 제도적으로 의무화
3. 자체재원 중심으로 지방재정제도를 전면 개편

- 전국시도지사협의회는 최근에는 구체적인 의제를 제시하고 있다. 이 협의회는 국회와 정당에 지방분권 추진기구를 설치하고 지방재정확충 방안을 모색하며, 지방자치제도 개선책으로 지방자치와 교육자치의 일원화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 이관, 조례입법권 범위확대 등을 구체적으로 제시하고 있다. 무엇보다도 지방분권형 헌법개정을 요구하고 있다.

1. 국회 및 정당의 지방분권 추진기구 설치
2. 지방재정 확충방안 모색
3. 지방자치 제도개선(지방자치·교육자치 일원화, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 이관, 조례입법권 범위확대 등)
4. 지방분권형 헌법개정

전국지방4대협의체

- 전국지방4대협의체도 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 이 협의회는 지난 18대 대통령 선거 후보자들에게 지방분권정책을 공약으로 채택할 것을 촉구하는 공동성명서를 발표하면서 다음과 같은 의제

를 제시하였다. 지방분권형 헌법개정 추진, 지방분권추진체계 구축, 기초지방선거의 정당공천제 폐지, 자치입법권과 조직권 강화가 그것이다. 또한 자체재원 중심으로 지방재정을 근본적으로 확충 개편, 영유아보육사업의 지방재정부담 완화대책 마련도 요구하였다.

- 자치발전의제들이 점차로 복지정책이나 재정분야로 구체성을 더해가는 것을 알 수 있다.

1. 지방분권형 헌법개정 추진
2. 지방분권추진체계 구축
3. 기초지방선거 정당공천제를 폐지하고 자치입법권과 조직권 강화
4. 자체재원 중심으로 지방재정을 근본적으로 확충, 개편
5. 영유아보육사업의 지방재정부담 완화대책 마련 촉구

34

시민단체

- 부산분권혁신본부는 2013년 12월 30일에 지방분권국가 실현을 위한 10대 정책의제를 제시한 바 있다. 시민단체도 지방분권형 헌법 개정을 공통적으로 제안하고 있고, 기초지방선거에 대한 정당공천제의 폐지, 지역정당 설립의 자유권확대, 지방분권과 균형발전추진기구의 재정비 등도 제시하고 있다. 지방분권형 지방행정체제개편과 함께 근린주민자치의 제도화도 의제로 제시되고 있다. 특히 재정관계의 개편이 주요한 의제로 등장하고 있다.

1. 지방분권형 헌법개정
2. 기초지방선거 정당공천제 폐지
3. 지역정당 설립 등 지역정치결사 자유권 확대보장
4. 지방분권과 균형발전추진기구 재정비
5. 광역권 양질의 일자리 창출
6. 지방분권형 지방행정체제 개편
7. 근린주민자치 제도화
8. 중앙-지방 간 재정관계 개편
9. 지역권역별 전국적 세계적 명문대학 육성과 지역권역별 대학발전시스템 구축
10. 비수도권 광역경제권의 육성

- 시민단체인 균형발전지방분권전국연대도 다음과 같은 의제들을 제시하고 있다. 여기서는 분권의제만이 아니라 균형발전에 대한 의제가 포함되어 있는 것이 특징적이다. 18대 대선을 위한 지방분권의제로 제시된 것에 공통적으로 들어가는 것이 분권형 헌법, 자치재정권, 기초지방선거 정당공천 폐지, 자치입법, 조직권 강화, 근린자치, 자치경찰제, 강력한 분권추진기구 등이다. 여기서 특징적으로 제시된 것은 보편적 생활복지권, 지방대학 육성, 지역언론 지원, 수도권관리체제 운영 등이다.

18대 대선을 위한 지방분권 11대 정책의제

1. 지방분권형 헌법 개정으로 국민 지역생활주권시대 구현
2. 기관 위임사무 폐지 및 자치입법·조직권 강화를 통한 실질적인 지방자치권 확보
3. 세원 이양 및 재정 자율성 확대를 통한 자치재정권 확립
4. 기초 지방선거 정당 공천 폐지 또는 지역정당 허용 등 풀뿌리 주민자치 활성화 추진
5. 분권형 광역지방행정과 근린형 주민자치 중심의 지방행정체제 개편 추진
6. 자치경찰제의 도입을 통한 지역맞춤형 사회안전체제 운영
7. 지역언론과 지역문화의 지원을 통한 다원화된 지역사회 활성화
8. 지역생활복지 기준선 운영으로 전국 어디서나 보편적 생활복지권 구현
9. 지방대학 육성 등 인재 중심의 지역균형발전 추진
10. 지역 활성화와 함께 하는 합리적인 수도권 관리체제 운영
11. 강력한 지방분권추진기구 설립을 통한 실질적인 분권형 국정 추진

- 균형발전지방분권전국연대는 19대총선에서도 지방분권과 균형발전을 위한 10대의제를 제시한 바 있다. 지방분권국가로서의 헌법개정, 재정 균형, 읍면동의 준자치단체화, 기초정당공천 폐지 등이 공통적으로 제시되고 있다. 여기서 특징적으로 제시된 것은 지방거점대학 육성, 지역최소기준선 설정, 지역언론 활성화, 지역균형발전 추진체제 구축 등이다.

□ 19대 총선을 위한 지방분권 및 균형발전 10대 의제제안

지방분권국가와 지역균형발전의 이념을 명기한 헌법개정
지방거점대학 획기적 육성
지방대학 및 현지 주민의 우선 고용특례
지방분권 실현과 재정균형 달성
마을공동체 실현과 읍면동의 준자치단체화
지방자치체제 개편 시도 폐기와 기초자치단체 정당공천 폐지
지역 최소기준선 설정과 집행
지역언론과 지역문화 활성화
지역균형발전 추진체제 구축
수도권의 합리적인 관리를 위한 제도와 기구설치

- 시민단체는 독자적으로 이렇게 지방분권의제를 제시하는 단계를 넘어 이제는 지방4단체와 공동으로 지방자치발전을 위한 의제들을 제시하고 있다. 2012년 11월에 지방분권개헌국민운동은 지방4단체와 다음과 같은 의제들을 제시한 바 있다. 여기서도 지방분권형 헌법개정은 공통적으로 들어가고 재정, 의회, 근린자치 등의 의제들도 포함되어 있다.

1. 지방분권형 헌법개정
2. 기초지방선거 정당공천제 폐지
3. 지방분권추진기구 강화
4. 자치입법권 강화
5. 자주재정권 강화
6. 근린주민자치 제도화

III 지방자치행정의 현황과 자치발전 추진방향 분석

- 1 지방자치행정의 현황과 문제점
- 2 지방자치발전을 위한 분야별 추진방향

III 지방자치행정의 현황과 자치발전 추진방향 분석

1 지방자치행정의 현황과 문제점

1.1 재정

1.1.1 자주재원 중심의 지방재정 확충

- 자율과 책임의 분권재정 원칙에 기초하여 자치재정을 운영하기 위해서는 무엇보다 자주재원을 중심으로 한 지방세입 확충이 중요하다.
- 지방세입에서 중앙정부의 이전재원(지방교부세, 국고보조금) 비중이 지속해서 증대하고 있다. 이는 지방재정자립도를 약화시켜 자치재정의 건전성과 효율성 악화의 핵심 원인이 되고 있다.
- 국세와 지방세의 비중은 8대 2로 과거 수십년간 고정된 가운데 중앙정부 목적의 지출경비 혹은 재정정책을 지방세수와 직접 연계시켜, 무늬만 지방세인 경우도 있어 지방세 실질 비중은 더 낮아진 실정이다(예, 지방교육세, 자동차세(주행세분) 등).
- 재산거래 관련 지방세 비중이 높아 부동산 경기에 취약하며 중앙정부의 부동산정책 수단으로서 취득세가 빈번하게 활용되어 지방세입의 기반과 안정성이 악화되고 있다.
- 지방소비세 도입으로 지방세입원이 다양화되었지만 자원배분 단계에서 중앙정부의 조정기능이 상당하여 자주재원으로서 특성이 약화된 상태이다.

112

자율과 책임원칙에 기반을 둔 지방재정의 성과관리체계 정립

- 중앙정부의 각 부처가 수직적으로 통제하는 보조사업이 과다하여 지방 재정사업에서 지자체의 혁신역량이 약화되고 지역주민들에 대한 성과 책임이 높아지지 않고 있다.
- 복지보조금을 비롯하여 중앙정부의 각 부처로부터 국고보조사업이 지속적으로 확대되어 지방의 자체재원을 징발하고 지자체의 재정사업 자율성을 약화시키고 있다.
- 지자체들 간 보조금 유치 경쟁에 따라 중앙재정에서는 공유재의 비극에 따른 비효율성 문제가 발생하고, 지방재정에서는 연성예산제약 구조가 형성되고 성과지향적 재정체계를 구축되지 못한다.
- 중앙의 관리감독 기능이 강화될수록 지방재정사업에서는 성과가 낮아지고 재정낭비가 많아지는 악순환이 계속된다. 이러한 현상이 누적되면 서 도덕적 해이와 건전성 위기가 발생한다.

12

복지

121

미래 지방자치발전을 위한 중앙-지방 복지기능 분담

- 저출산·고령사회에서 지방분권은 필수적이며, 특히 기초자치단체에로의 분권화가 요구된다.
- 우리나라의 사회복지지출은 여전히 OECD 평균은 물론 전체 회원국 중에서 가장 낮은 최하위의 범주에 있어 복지비 확충이 필요하다.
- 이런 수준임에도 중앙정부는 복지비부담으로 인하여 국가사무와 기관 위임사무를 공동사무로 처리함으로써 지방정부의 복지비 부담은 늘리면서 중앙의 부담은 줄이려고 한다.
- 이러한 복지재정이 수반되지 않은 분권화 추진에 대한 비판이 적지 않았다(강혜규, 2006 ; 박광덕, 2008).
- 허훈(2008)은 참여정부의 지방분권도 “선 기능이양, 후 지방분권”의 원

칙으로 인하여 기능이양의 부분적인 성과는 있었지만, 지방정부 입장에서는 책임은 주어졌지만, 재정권한이 없는 상황에서 절반의 성공에 그친 “미완의 개혁”이라고 평가한다.

- 따라서, 지금은 우리나라의 정부 간 관계에서 분명한 기능배분의 기준이 필요한 시점이다.

122 분권형 복지전달체계의 확립

- 지역복지전달체계의 지속적인 논의
- 2006년 정부는 통합적인 복지서비스 향상을 위하여 기초자치단체의 복지서비스 전달체계를 개편하였다. 조직개편의 핵심내용은 시·군·구에 분산되어 있는 각종 주민생활지원서비스 기능을 복지기능을 포함하는 8대 서비스를 중심으로 하나의 주민생활지원국으로 통합하고 주민생활 종합기획, 서비스 조정·연계, 통합조사 등 주무·총괄기능을 수행하도록 하는 것이다.
- 이러한 사회복지서비스 전달체계는 이명박 정부에서 희망복지지원단으로 개편되었으며, 이번 박근혜 정부에서는 지역 주민센터 중심의 통합서비스 제공으로 새로운 것이 아니다.
- 이런 과정에서 복지의 깔대기 현상으로 읍·면·동의 사회복지전담공무원은 업무과중으로 어려움을 겪는 것이 이슈화되었다.
- 복지전달체계의 확립은 중앙과 지방의 관계도 중요하지만, 무엇보다도 주민에 근거한 전달체계로의 개편이 이루어져야 할 것이다.

13 자치분야(권한)

- 경찰자치가 노무현 정부의 어젠다로 설정된 이후 많은 논의가 있었으나, 아직 도입을 하지 않고 있다.
- 경찰자치는 교육자치와 더불어 자치의 정착을 위한 중요한 과제이다.
- 경찰 기능의 2원화가 필요하다.

- 수사는 중앙정부의 경찰 기능으로 유지하면서 기존의 기능을 인정하는 것이다.
- 이는 교통 질서, 단속, 안전 등 지역 현안에 대한 공권력을 강화하는 계기가 될 수 있다.

14 체제

- 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기할 수 있다.
- 국가주도의 지역개발정책은 수도권에 급격한 성장을 가져왔으며 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 집중되는 문제가 발생하였다.
- 비수도권 지역의 발전동력 부족으로 수도권과 비수도권 지역 간 격차가 커지게 되었으며, 이는 지역 간 갈등을 심화시켰다.
- 우리사회의 당면과제를 해결하기 위하여 새로운 지방분권체제의 개편 및 중앙-지방정부의 역할 재정립이 필요하다.
- 세계화 시대의 중앙정부는 외교·국방 역할이 강조됨에 따라 산업경제, 사회문화 등의 국가발전기능은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다.
- 저출산·고령화 현상, 가치의 다원화 등 지방행정 환경의 변화로 인해 지역현안문제를 해결할 수 있는 주체로서 지방정부의 역할이 강조된다.

15 참여

- 우리나라 주민 직접참여제도로는 조례 제정 및 개·폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민투표, 주민참여예산제도 등이 도입되어 있으나 제도 운영 절차 요건을 너무 제한하거나 미비 등으로 제도운영의 활성화가 되지 않고 있다.
- 주민의 조례 제정 및 개·폐 청구 요건이 너무 엄격하고 청구대상도 행정기구의 설치·변경사항을 제외하는 것은 너무 과도한 제한으로 주민청구

조례 청구제도의 활성화의 제약요인이 되고 있다.

- 주민감사 청구기간은 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 2년으로 지방정부의 위법행위가 상당한 기간이 경과 후 발견되는 경우가 많아 너무 짧다.
- 주민소환제도는 비례대표 지방의원이 소환 대상에 제외되어 있고, 자치단체장보다 지방의원은 소환 청구요건이 엄격하며 소환 사유가 법령에 명시되지 않은 점 등의 문제점이 있다.
- 주민참여예산제도는 제도의 도입을 법적으로 의무화하고 있으나 대다수 지방자치단체는 예산편성에 대한 주민의 참여가 형식적으로 운영되고 참여예산 범위도 자치단체 자율로 맡겨져 있어 일반회계 예산편성에 한정되어 있다.

16 다양성

- 우리나라 지방자치단체의 기관구성형태는 1949년 지방자치법 제정이후 의결기능과 집행기능을 지방의회와 자치단체장에게 분리 배분하는 기관대립형을 채택하고 있다.
- 현행 지방자치법상 지방의회와 자치단체장의 권한을 고려해볼 때, 우리나라 기관구성은 기관대립형 중 집행기관 우위형, 즉 전형적인 강시장의회형에 해당하는 특징을 가지고 있다.
- 자치단체별로 인구규모, 재정능력, 자치역량 등에 차이가 있음에도 불구하고 모든 자치단체에 획일적으로 기관대립형 정부조직형태를 채택하는 특징이 있다.
- 우리나라 기관구성의 문제는 기관구성의 획일성에 따른 문제와 자치단체장과 지방의회 간 견제와 균형에 따른 문제로 구분할 수 있다.
- 인구규모나 지방자치단체 특성을 고려하지 않고 동일한 기관구성 형태를 취함으로써 발생하는 지역별 수요에 의한 주민대응능력이 부족하게

되고, 특히 인구 100만명 이상인 수원시 등과 인구 10만명 이하의 시 혹은 인구 5만명 미만의 군 간의 정치·행정적 환경이 다르고 주민의 행정 수요의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 정부조직형태를 채택함으로써 행정의 비효율적 측면이 크며, 주민들의 자치단체특성에 부합하는 기관구성 형태를 선택할 수 있는 권리를 제약하고 있다.

- 지방자치법상 지방의회에 비해 자치단체장의 권한 비대로 인한 지방의회와 자치단체장 간 견제와 균형의 불균형이 야기되고 있으며, 특히 자치단체장 소속정당과 지방의회의 지배정당이 동일할 경우 상호 간 견제와 균형을 찾아보기 어렵다. 반면에 자치단체장과 지방의회 다수 정당의 구조가 다를 경우 상호 간 정책갈등 등으로 행정혼란이 초래될 수 있다 (예를 들면, 서울특별시의 무상급식정책, 광장사용조례 등).

17 법제

- 지방자치법 제112조는 “지방자치단체의 조직의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로” 정하도록 규정하고 있다. 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 매우 구체적이고 획일적 조직설계기준을 강요하고 있으며, 규정이 정한 기준과 다르게 기구를 설정한 경우 안전행정부장관에게 강제력 있는 시정 요구권을 부여하고 있어(제33조) 지방자치단체의 조직자치권을 극도로 제약하고 있다.
- 지방자치단체의 장은 안전행정부장관이 설정한 틀에 따라 설치된 기준의 조직과 인력배치상황을 답습해야 할 뿐이고, 자신의 선거공약과 비전에 따라 조직을 신설·변경하는 통로를 사실상 봉쇄당하고 있다.
- 궁극적으로 중앙정부가 정한 엄격한 조직기준은 각 지방자치단체가 특색있는 조직의 설치 및 인력의 배치를 통한 실질적 자치권의 행사를 어렵게 하고 있다.

- 중앙의 기준에 따라 획일화되어 있고 중앙행정이 정한 기준에 따라 지방행정의 조직과 인력운용이 수동적이고 의존적이며 소극적인 행정으로 전락하게 한다.
- 지방자치가 활성화되려면 각 지방자치단체는 그 영역 안에서 독자적인 계획을 수립하고 추진할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 지방행정을 할 때 미래를 향한 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 행정수단을 선택한 후 이를 종합화하여 추진하는 기능이 행정계획이다. 지방행정을 자치적으로 계획하고 그 목표달성을 위하여 자치적으로 추진하는 기능은 지방자치의 핵심기능이다.
- 현행 지방자치법은 지방자치단체의 계획자치권 보장에 관한 아무런 언급을 하지 않고 있다. 실제로 지방자치단체가 계획자치권을 행사하려면 그 영역과 각각의 자치사무의 행정영역에서 계획권한을 선점할 수 있어야 한다. 그러나 각각의 영역마다 이미 중앙의 법률이 선점하고 있어 지방자치단체의 지위는 중앙의 법률에 따라 중앙이 계획한 틀 안에서 최소한의 계획만을 수립할 수 있을 뿐이다. 경우에 따라서는 아무런 계획기능이 부여되지 아니한 채 중앙의 계획을 그대로 집행만 하도록 강요받기도 한다.

2.1 재정

2.1.1 자주재원 중심의 지방재정 확충

2.1.2 국세 대 지방세 비중을 현행 8대 2에서 7대 3으로 조정해야 한다.

- 자주재원 중심의 지방세입구조를 강화하기 위해 국세와 지방세의 세수 비중 구조를 7대 3으로 우선 설정하고, 재원중심성 원칙에 따라 정부간 재정기능이 재조정되어야 한다.
- 지방세 확충방안으로 지방소비세 확대, 소득세의 공동세원화를 통한 지방소득세 확충, 주세의 이양, 담배소비세의 각종 제세공과금을 지방세로 일괄 이양 등이 있다.
- 지방소비세의 세수 배분에서 징수지주의 요소를 강화하여 지방의 소비 활동이 해당 지자체 지방세원으로 직접 연계되는 정도를 높인다.
- 징수율이 현저히 낮은 중앙정부의 각종 부담금 가운데 지방자치단체가 징수위탁하는 세외수입을 지방세로 전환할 필요가 있다(예, 환경개선부담금을 지방환경세로 전환).

2.1.3 지자체 중심의 지방재정을 활성화해야 한다.

- 중앙정부 목적 사업의 지방세 감면 조치를 금지하는 조항을 지방세기본법에 명문화가 필요하다(부동산경기활성화를 위한 취득세 감면정책은 지자체의 자율 결정으로 전환).
- 지방재정의 보육료 부담을 지원하기 위해 희망하는 대도시 자치단체에 한하여 (가칭)지방보육세(지방세 감면분을 과세대상으로 설정)가 신설되어야 한다.
- 각종 지역개발사업 및 지역규제의 지방세 영향평가를 실시하여 지자체의 사회 경제 정책과 지방세수 기반 확충 관계를 명확히 규명하고, 세수 극대화를 위한 정책수단 개발이 요구된다.

- 214 자율과 책임원칙에 기반을 둔 지방재정의 성과관리체계 정립
- 215 국고보조사업의 대폭적인 지방이양과 성과계약형으로 정부 간 관계를 재정립하여 지방재정 사업 관리 및 운영의 자율성을 확대해야 한다.
- 2000년대 중반 분권개혁 때 300여개의 국고보조사업이 최근 1,000여개로 확대되었다. 소규모 영세보조금은 폐지하고 지자체가 희망하는 보조사업들은 원칙적으로 지방으로 이양해야 한다. 특히 지특회계 지역개발계정사업은 우선적으로 지방으로 이양해야 한다(과거 분권교부세사업에서 지자체가 희망하지 않는 사업 중심으로 이양했던 문제에 주의).
 - 국고보조방식으로 중앙과 지방 간 재정 및 성과관리를 공유해야 하는 경우에는 정부 간 성과계약체계를 설계하고 재정지원을 위해 포괄보조방식이 도입되어야 한다(예, 사회서비스교부금).
 - 적절한 지방재원 조치 없이 지방재원을 징발하는 방식의 복지보조사업들의 재정지원 및 운영 방식을 전면 재검토하고 중앙·지방 간 새로운 복지재정관계를 정립하는 것이 바람직하다.
- 216 중앙정부가 아닌 지역주민들에게 성과로서 책임지는 지방성과관리체계를 구축·운영해야 한다.
- 지방재정사업 관리를 위해 결과지향적인 성과주의혁신이 강화되어야 한다. 지역현안 해결 중심으로 재정사업의 성과목표를 설정하고(예, 출생률 증가, 지역소득 증대, 일자리 확충 등), 정기적으로 성과를 측정하여 주민들에게 공개할 필요가 있다.
 - 대규모 지방재정 투자사업은 기대효과와 실제 성과 간 격차를 정기적으로 공식 평가하여 계획실패(혹은 목표달성 실패) 현상이 발생한 경우에는 재정책임이 수반되는 재정사업책임제도를 설계·운영한다.
 - 중앙정부의 각종 재정관리제도에서 수직적 관리 통제 요소를 완화하고 지자체가 자율적으로 운영하는 재량 영역을 확대해야 한다(예, 중기지방재정계획의 수립시기와 관련 재정패널티 개선).

2.2 복지

2.2.1 보건복지업무에 대한 기능배분을 통하여 새로운 역할배분이 필요하다.

- 서울시의 경우 보건복지분야 사무는 국가사무가 52%로 가장 많고, 이어 자치사무가 27%, 공동사무가 21%로 구성된다.
- 이는 1994년의 기관위임사무와 단체위임사무, 공동사무의 비중과 비교해 볼 때 지방이양이 오히려 후퇴한 것으로 나타난다.
- 기관위임사무는 비중이 크지 않지만 상대적으로 인·허가 업무의 비중이 큰 반면, 자치사무는 일반행정 업무의 성격을 갖는 것으로 역할이 분담되어 있다.
- 중앙정부는 인·허가 중심으로 권한을 유지하고 있는 반면, 지방정부는 행정서비스 중심으로 역할이 분담되어 있다.

2.2.2 칸막이와 깔대기현상을 해소해야 한다.

- 칸막이로 인한 국민 불편과 낮은 복지체감도를 개선할 필요성이 있으며, 복지깔대기로 인한 사회복지사와 복지전담공무원의 업무과중이 해소되어야 한다.
- 이는 복지사업의 증가에 따른 복지인력의 부족 등으로 국민들이 비효율성을 지적하면서 보다 통합적인 효율적 서비스를 요구하고 있다.
- 복지전달체계에서 중앙의 컨트롤타워 역할의 중요성 같은 지역단위에서의 컨트롤타워 설정이 필요하다.
- 지역의 주민센터를 중심으로 활용하는 방법, 현재 진행되고 있는 4가지 모형, 즉 기능보강형, 통합형, 거점형, 부분거점형 등에 대한 심도 깊은 분석을 통해 효율적인 모형을 적용할 필요가 있다.

2.3 자치분야(권한)

- 현행 중앙경찰제도 중 일부는 기초자치단체의 기능으로 전환해야 한다.

- 기초자치단체별로 인정되는 인력은 지역별 수요에 따라 결정하도록 해야 한다.
- 인력운영은 총액인건비 제도의 연장에서 해야 하는데, (가칭)자치치안대 단장은 개방형의 4급 상당으로 운영한다.

2.4 체제

2.4.1 지방분권국가 구현을 위한 새로운 신평역체제를 수립해야 한다.

2.4.2 광역연합의 형성

- 광역연합은 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도 간에 형성돼야 한다.
- 광역적 사무를 추진하기 위해 기존의 자치단체 형태를 유지하면서 기능적 통합을 추진하므로 자치단체의 부담이 적다는 장점이 있다.

2.4.3 광역시와 도의 통합

- 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속도의 관할로 환원하여 1특별시 9시도체제를 형성할 필요가 있다.
- 이는 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위한 것이다.

2.4.4 초광역지자체의 형성

- 초광역지자체는 도 자치단체 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이며, 도는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개 도를 통합하여 형성한다.
- 유형은 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전, 충남, 충북), 초광역지자체4(광주, 전남, 전

북), 초광역지자체5(대구, 경북), 초광역지자체6(부산, 울산, 경남)를 제안할 수 있다.

25 참여

251 주민의 조례 제정 및 개·폐 청구제도를 활성화해야 한다.

- 주민의 창의성 제고 및 주민발의 활성화를 위해 청구 서명자 수를 현행보다 완화할 필요가 있다.
- 주민의 청구는 자치입법권의 범위 내에서 폭 넓게 허용하는 것이 바람직하므로 현행 청구제의 대상으로 되어 있는 “행정기구의 설치·변경사항”은 삭제할 필요가 있다.

252 주민감사 청구기간의 연장

- 공무원 징계소멸시효가 2년에서 3년으로 연장된 점을 감안하여 주민감사청구기간도 사무처리 후 2년에서 3년으로 연장할 필요가 있다.

253 주민소환제도의 개선

- 지방의원의 비리도 계속 증가하고 있음을 감안하여 소환 청구요건을 기초자치단체장 수준으로(투표 청구권자 총수 100분의 15이상) 완화하여 지방의원 비리, 권한남용 등 통제 수단으로 주민소환제도를 적극 활용하는 것이 바람직하다.
- 비례대표 지방의원도 지역구 지방의원과 동등한 지위, 권한, 권리, 의무가 있음을 감안하여 주민소환대상에 포함시켜야 하며, 주민소환에서는 광역비례대표는 시·도전체, 기초비례대표는 시·군·구 전체를 대상으로 주민투표를 실시하여 결정한다.
- 법령에 주민소환 사유를 예시적으로 열거하되, 소환사유를 명확하게 정할 경우 주민참여를 제한할 수 있으므로 소환사유 마지막에 ‘~ 등’으로 소환범위를 넓게 정의하는 열거주의를 채택할 필요가 있다.

254 **주민참여예산제도 운영의 효율화**

- 예산편성에 대한 주민참여의 활성화를 위해 주민참여예산위원회 심의 절차의 의무화 및 위원선정의 대표성 강화가 요구된다.
- 주민의 예산 참여범위를 일반회계는 물론 특별회계·기금, 지방채 발행까지 포함할 필요가 있다.

26 **다양성**

261 **자치단체 유형별로 기관구성 표준모형(안)을 마련해야 한다.**

- 한국적 현실에서 보면 광역자치단체는 앞으로도 기관대립형을 유지할 수밖에 없다고 보고 기초자치단체를 대상으로 인구·재정규모 및 지리적 특성 등에 따라 자치단체를 유형화하고 각 특성을 반영하여 몇 가지 표준모형(안)을 제시하는 것이 바람직하다.
- 표준모형(안)은 예를 들어 인구 50만명 이상 대도시(강시장-의회형, 시장직선-책임행정관형), 인구 50만명 이하 일반도시(약시장-의회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이상 일반농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 인구 5만명 이하 과소농촌형(위원회형, 시장간선-책임행정관형), 자치구(시장간선-책임행정관형, 시장직선-행정관형)로 나누어 제시한다.
- 표준모형(안)은 정부가 각 자치단체 규모별로 적합한 기관구성방식 모형의 가이드라인을 제공하는 것으로 강제적 적용을 위한 것은 아니다.

262 **지방자치단체 기관구성형태에 대한 주민선택권을 부여해야 한다.**

- 지방자치단체의 기관구성형태는 지역주민의 주민투표를 통해 결정되어야 한다.

263 **지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 입법이 필요하다.**

- 입법방식으로 지방자치법 개정, 새로운 지방자치기본법 제정, 미국 현상제 방식 등이 있는데 입법목적성(자율선택성), 입법가능성(법체계 적합성, 법제 연계성, 법제 간편성), 현실적합성(개편 실현성) 등 입법방식의 판단기준을 준거로 보면, 새로운 자치기본법 제정을 통한 채택은 개편의 실현성이라는 현실적 어려움이 있고, 현상제도 법제구조상 한국의 현실에 맞지 않다는 점에서 지방자치법 개정에 의한 접근방법을 선택한다. 즉 지방자치법에 기관구성에 관한 근거규정을 두되, 지방자치법에서 현재와 다른 기관구성형태를 취하는 자치단체에게 적용할 별도의 특별법을 제정하는 방식이 여러 가지 입법방식 판단기준에 적합하다.

27 **법제**

271 **현행 지방자치법을 지방자치단체의 조직자치권을 활성화하는 방향으로 개정해야 한다.**

- 현행 지방자치법 제112조 제2항 “제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다”는 규정을 완화하는 개정이 필요하다.
- 대통령령으로 정하는 획일적 기준에 따르도록 의무화하는 규정을 삭제할 경우 지방자치단체의 조례로 조직을 자율적으로 정할 수 있고, 이 경우 지방자치단체의 조직자치권이 활성화될 수 있다.
- 국, 과 등 피라미드식 획일적 중앙 조직구조를 그대로 답습하게 하는 기준을 지방자치단체에 강요하는 것이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 근접행정조직인 지방자치의 특성에 맞는 조직자치권을 부여하도록 입법 개선이 필요하다.
- 지방자치단체의 특성에 맞는 조직구조를 각 지방자치단체가 개발하고, 단체장의 선거공약과 미래비전에 따라 조직을 설치하여 적극 추진하게

- 함으로써 지방의 조직 쇄신을 실현하도록 시스템을 개선할 필요가 있다.
- 계획자치권은 지방자치단체 행정사무의 모든 영역에서 요구되는 가장 핵심적인 자치권이다. 중앙입법에 따른 중앙행정기관의 선점으로 계획자치권이 침해되고 있는 사례의 발굴이 필요하고, 그 개선을 위한 입법작업도 필요하다. 이 작업은 각각의 지방자치단체가 실무현장에서 그 증지를 모아야 하며, 관련 학회가 이론적으로 뒷받침하여 구체적 개선방안을 제시하고, 입법현장에서 조문화함으로써 실현될 수 있다.

IV 미래 지방자치발전을 위한 의제발굴과 종합구상

- 1 서울분권의제 도출과정
- 2 서울분권의제 15 발굴
- 3 지방자치발전을 위한 종합구상안

IV 미래 지방자치발전을 위한 의제발굴과 종합구상

1 서울분권의제 도출과정

- 미래 지방자치발전을 위한 비전은 향후 10년 내지 20년을 내다보면서 한국의 지방자치가 나아가야 하고 도달해야 할 청사진을 그리는 것이다. 이를 위해서는 현재의 현황과 문제점이 정확히 진단되어야 하고, 그 원인을 찾아보아야 할 것이다. 원인에는 근(近)원인도 있을 것이고 원(遠)원인도 있을 것이다. 근원인은 행태적이거나 조직적인 것일 수 있고, 원원인은 제도적이거나 철학적인 것일 수 있다.
- 이 연구는 기본적으로 자치의 시각을 가지고 민주성이란 가치와 철학을 우선하면서, 주민과 시민의 관점에서 상향적(Bottom-up)으로 미래 지방자치발전의 구상안을 그려보고자 한다.
- 기존 지방자치발전위원회의 논의가 관리의 시각에서 효율성이란 가치와 철학에 입각하여 하향적(Top-down)으로 이루어진 측면이 있다고 하면, 이번 논의는 민주성이란 가치와 철학 및 자치의 시각에 입각하여 의제를 형성하고자 한다.

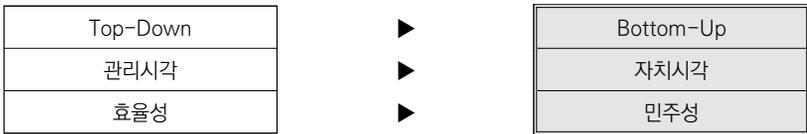


그림 4-1 자치시각의 변화

- 또한 미래 지방자치발전의 종합구상은 기본적으로 재정적인 측면의 진단에서부터 시작하고자 한다. 지방자치의 현황을 가장 잘 표현해 주는 것은 재정적인 중앙의존도이고, 이 같은 상황이 발생하게 된 배경에는 복지정책이 관련되어 있다. 그래서 연구진은 다음으로 복지 분야를 다루고자 한다.

- 그리고 이러한 복지서비스의 중앙의존도 심화에는 중앙-지방정부 간의 권한관계가 있다. 이에 따라 연구진은 이러한 진단을 바탕으로 의제를 제시하고, 이러한 관계를 규정하는 지방행정체제의 문제를 검토하고자 한다.
- 결국 지방자치의 발전은 시민사회의 참여에 달려 있으므로, 시민들이 자치에 깨어 있어야 하고 역량을 구비해야 한다. 그래서 연구진은 참여 분야를 살펴보고자 한다. 참여의 활성화는 지방의 다양한 모습으로 표현될 것이다. 이 모든 것은 법제도로 규정되어야 한다. 이에 따라 연구진은 법제를 가장 최종적인 분야로 제시하고자 한다. 이를 순서대로 정리하면 다음과 같다.

재정-복지-권한-체제-참여-다양성-법제

- 지방자치 관련 7개 학회가 연합하여 분권의제를 형성하는 과정은 다음과 같다.
- 먼저, 학회연합적 차원의 논의를 위하여 다음과 같은 프로세스를 거쳤다. 다양한 분야의 지방자치 관련 전문가의 자문회의를 2차례에 걸쳐 개최하고, 지방자치 관련 유관기관의 주요의제를 검토하였다. 그리고 각 학회의 지방자치발전 관련 연구경향을 파악하여 주요한 의제를 리스트업(목록화)하였다. 이러한 프로세스를 통하여 분권의제가 발굴되었다.

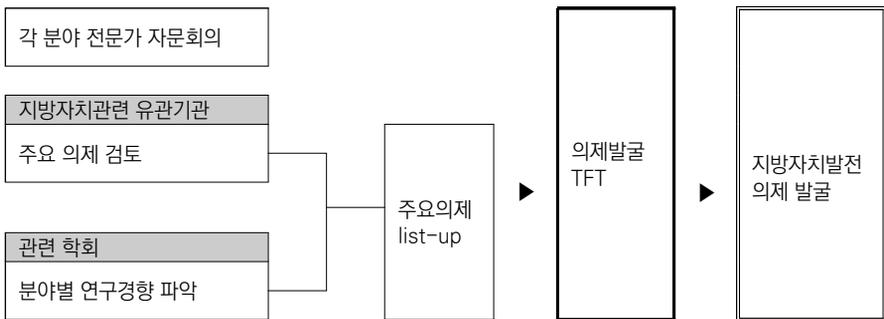


그림 4-2 지방자치발전 의제발굴 절차

- 의제발굴에 참여한 학회는 한국지방자치학회를 비롯한 7개 학회이다. 통상적으로 학회들 간의 공동학술대회를 개최하기는 하지만, 이번처럼 여러 학회가 연합하여 공동의 과제를 위하여 TF를 만들어 의제를 발굴하는 것은 처음이 아닌가 한다. 이전에도 학회차원에서 기획세미나를 개최하거나, 공동학술세미나를 열기도 하지만, 이번처럼 7개 학회에서 각각 '미래 지방자치발전을 위한 의제'를 형성하고, 이 의제들을 참고하면서 7개 학회에서 추천한 대표적인 학자들이 공동작업팀(TFT)을 만들어 수차례에 걸친 지속적인 작업을 거친 것이 특별한 의미가 있다고 생각된다.
- 이번 의제형성을 위하여 지방자치 관련 7개 학회가 공동작업팀을 만들었다. 공동작업팀은 한국행정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방재정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회, 한국지방자치학회에서 대표적인 연구자 한 사람씩을 파견받아 구성되었다. 팀장을 맡은 연구자는 한국행정학회의 연구이사이자 한국지방자치학회의 부회장이어서 두 학회의 의견을 잘 수렴할 수 있었다. 공동작업팀의 구성과 일정을 참고로 제시한다.

표 4-1 의제발굴 TFT 구성 및 회의일정

TFT 참여 학회	한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회 (총 7개 학회)		
구성	팀장	소순창(건국대_한국행정학회, 한국지방자치학회)	
	팀원 (7명)	김순은(서울대_한국지방자치학회), 김동건(배재대_한국자치법학회), 최근영(경일대_한국지방정부학회), 이재원(부경대_한국지방재정학회), 박광덕(세명대_한국사회복지행정학회), 이원희(한경대_서울행정학회), 김찬동(서울연구원)	
회의 일정	구분	일시	주제
	1차 미팅	2014.03.18	의제설정 관점 및 방향 등 논의
	2차 미팅	2014.03.25	재정 및 복지부문 주요 의제 논의
	3차 미팅	2014.04.01	행정구조 및 체계부분 주요 의제 논의
	4차 미팅	2014.04.07	서울과 지방 간의 관계설정 부분 주요 의제 논의
	5차 미팅	2014.04.14	주요 정리 내용 검토 및 보완 논의
	6차 미팅	2014.05.08	공동학술세미나 평가 및 추후 추진방향 논의

서울분권의제 15 발굴

- 지방자치 관련 7개 학회 의제 발굴팀은 아래의 표와 같이 7대 분야 15개 핵심의제를 발굴하여 정리하였다.

표 4-2 지방분권의제 분류

분야(대분류)	의제(중분류)
1. 성숙한 지방자치를 위한 지방자치 패러다임 전환	①중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여 ②미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
2. 생활자치를 위한 지방자치 범위 확대	③ 교육자치와 지방자치의 연계·협력 ④기초단위의 자치경찰 실시
3. 재정분권을 위한 재정운영체계 개선	⑤지방재정 확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입 ⑥지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
4. 지역중심의 복지패러다임으로 구현	⑦미래 지방자치발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담 ⑧분권형 복지서비스전달체계의 확립
5. 성숙한 지방자치 구현을 위한 제도 개혁	⑨지방자치단체의 자치조직권 확대 ⑩자치입법권 및 규제자치권 강화 ⑪지역발전을 위한 계획자치권 실현
6. 지방자치정부 구성의 다양성	⑫주민직접참여제도 활성화 ⑬지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관구성
7. 실질적 주민자치를 위한 지방자치관련 법 혁신	⑭지방정치 활성화를 위한 건전한 정당경쟁관계의 형성 ⑮분권형 헌법으로의 개정

지방자치발전을 위한 종합구상안

원칙

- 미래 지방자치발전은 기본적으로 지역주민의 관점에서 구상하려고 한다. 또한 당사 당면한 문제해결보다는 장기적으로 한국의 지방자치가 발전해 나가야 할 비전을 제시하려고 한다. 물론 이러한 비전은 현실과 유리된 것이 아니다. 각 분야의 전문적 학자들이 현실의 문제인식과 구조에 대한 정확한 체험위에서 제시하는 것이다. 앞으로 한국의 지방자치가

10년 혹은 20년의 미래시점에서 도달해 있기를 바라는 그림들을 제시해 보려고 한다.

- 여기서 제시하는 미래 지방자치발전의 종합구상은 정부영역이 아닌 사회영역, 특히 학계를 중심으로 한 전문가들의 연합적 제안이라는 점에 의미가 있다. 지방자치발전위원회에도 물론 전문가들이 참여하지만, 논의의 틀 자체가 국가의 관점에서 참여하여 제시하는 방안들이고, 지방4단체는 현재 지방자치단체의 책임을 맡고 있는 지방의 관점에서 제시하는 방안이라고 할 수 있다. 하지만 여기서서는 학계가 어떤 제약을 가지지 않은 상태에서 여야를 구분하지 않고 공통적으로 지향해야 할 방안을 가급적 제시하려고 노력하였다는 데에 더 큰 의미가 있다.
- 또한 지방자치발전의 종합구상안은 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하는 거버넌스의 시각으로 제시되었다. 일방적인 지방정부만의 입장에서 제시하는 것도 아니고, 중앙정부만의 입장에서 제시하는 것도 아니다. 국가운영 시 중앙정부와 지방자치정부는 협력과 역할분담을 통해 함께 거버넌스해야 하는 것이다. 이를 통해 궁극적인 국가의 주권자인 국민과 주민의 행복에 기여하도록 해야 할 것이다.
- 앞에서 제시한 의제들이 미래에 한국의 지방자치가 논의해야 할 주요한 이슈라고 한다면 여기서 제시할 의제들은 제도설계가 그 중심이라고 할 수 있다. 7개 분야에 한정해서 제시하게 될 것인데, 여기서서는 각 분야의 제도설계안이 상호 공유하는 부분들이 있기 때문에 이에 대한 분석을 한 후에 구체적인 분야별 제도설계안을 정리해 보려고 한다. 분야별 제도설계안은 이 세미나의 제2부 각 세션에서 발제될 내용들이다. 여기서서는 주요한 제도설계안의 핵심부분만을 제시하여 토론의 소재로 삼고자 한다.
- 지난 20년간의 지방자치에 대한 전반적 평가와 함께 앞으로의 종합안 구상의 기본방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

3.2.1 중앙과 지방의 지방자치 본질에 부합하는 거버넌스 패러다임

- 현재까지의 패러다임이 1988년 지방자치의 틀로서 지방자치에 대해 부정적·소극적 입장의 결과였다면 향후의 패러다임은 새로운 관점에서 지방자치발전의 방향을 제시하여야 한다.
- 지금이야말로 중앙정부가 헌법과 지방자치법의 새로운 제도적 틀을 검토할 시점이다. 1990년대 이후 논의된 지방자치의 발전방안을 보면 우리나라의 헌법이 지방자치의 적극적 실현을 규정하고 있지 않다는 점이 가장 큰 걸림돌로 지적되었음은 앞에서 언급하였다. 우리나라가 분권형 자유 민주주의임을 천명하고 이를 위한 구체적인 제도적 장치가 헌법에 규정되어야 한다. 이에 따라 지방자치법이 이루어진다면 21세기 새로운 차원의 지방자치의 발전을 모색할 수 있을 것이다. 여기에는 분권형 연방제, 지방자치의 본질, 지방정부의 권한 등 다양한 방안들이 포함되어야 한다.
- 이러한 패러다임은 중앙-지방관계를 상하의 수직관계로 인식하기보다 상호 간 대등한 국정의 파트너라는 인식에 기초하여야 한다. 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이며 국정과제의 성공적 수행은 중앙-지방의 협력적 관계에서 이루어진다는 것은 이미 곳곳에서 확인되었다. 지방의 경쟁력을 통합하여 국가의 경쟁력으로 발전시킬 수 있는 패러다임으로의 전환이 이루어져야 한다. 현재 지방자치발전위원회가 지향하는 “지방이 주도하고 중앙이 지원하는 협력적 상생관계”가 적합한 모형이 될 수 있다(심대평, 2014). 영국의 중앙-지방 협약서(Central-local concordant), 일본의 중앙-지방 정책 포럼 등이 대등한 관계를 전제한 중앙-지방의 대표적인 사례이다.
- 지방정부는 자율과 책임이라는 지방자치의 고유한 원리를 충실히 실천하는 자세가 무엇보다도 중요하다. 지방정부는 자율과 책임에 기초를 두

고 지역의 발전을 위하여 상호 간 선의의 경쟁을 펼치되 지나친 지역 이기주의가 지방정부 간의 협력과 소통을 저해해서는 안 될 것이다. 아래로는 주민참여의 주민자치, 횡으로는 지역 간의 소통과 협력 등이 원숙하게 이루어지는 지방자치로 발전되어야 한다. 지역문제에 대한 지역의 책임의식 강화가 튼튼한 지방자치의 기초가 될 것임을 명심하여야 한다. 중앙의존적인 도덕적 해이를 지방에서부터 방지하는 것이 지방자치의 근본을 수립하는 것이다. 외국의 경우 국제적 행사의 유치를 주민투표를 통하여 결정하는 것은 지방자치가 깊어져야 할 책임의 중요성을 단적으로 보여주는 사례이다(김순은, 2014 : 19~20).

3 2 2 자치행정체제 개편분야의 구상

- 우리나라의 지방행정체제는 그 인구나 면적이라는 측면에서 이미 대규모 자치단체라는 것을 인식해야 한다. 또한 역대 지방행정체제의 개편사례들이 추구하고자 하는 목표들도 그렇게 큰 효과를 얻지 못하였다는 것이 일반적인 평가이다. 따라서 이러한 상황을 감안한다면 앞으로 있을 지방행정체제 개편의 방향을 예측할 수 있을 것이다.
- 첫째, 현재의 시·군을 통합하는 것은 비현실적인 측면이 있다. 앞에서도 외국사례와 비교를 통해 알 수 있는 바와 같이 현재도 자치단체가 대규모인데 3~4개의 자치단체를 통합하는 것은 현실성이 떨어지고 민주성, 효과성, 통합성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 자치단체의 자율적 운영도 어려워질 것이다.
- 둘째, 광역시와 도의 통폐합은 신중하게 추진할 필요가 있다. 현재 광역시와 도의 생활권 및 경제권이 상당부분 중복되어 있다는 점을 고려한다면 통합의 방향으로 추진될 필요가 있다(이승중, 2008).
- 셋째, 시·도에게 실질적인 자치기능이 부여되어야 한다. 현재는 시·도가 시·군·구를 감독, 조정, 기획하는 기능을 중점적으로 하고 있다. 이러한 상황에서는 도의 폐지론이 대두될 수밖에 없다. 일본의 도주제론이

새롭게 실질적으로 논의되고 있는 것은 일본의 시정촌 통폐합이 지역의 경제활성화와 행정효율성 및 민주성을 담보할 수 없으며, 모든 것을 중앙정부가 통제하는 것은 이미 시대착오적인 발상이기 때문이다. 실질적인 중앙정부의 국방 및 외교 기능 이외에는 도라는 지방정부가 수행하도록 해야 한다는 것이다. 우리도 일각에서 광역시·도의 통합을 통하여 초광역권역을 설치할 것을 제안하기도 한다(이동우, 2003).

- 넷째, 획기적인 분권적 입장에서 중앙정부와 지방정부 간의 기능을 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재의 시·군 통합안은 궁극적으로는 중앙집권적인 시스템을 공고히 하겠다는 의지가 담겨 있다. 예를 들면, 시·군을 통합하고, 도를 폐지하고 통합된 시·군을 중앙정부의 기관이 광역행정청을 통하여 관리하겠다는 것은 지방정부를 중앙정부의 통제 아래 두겠다는 발상이다. 따라서 지방분권을 통한 국가경쟁력을 제고할 수 있는 지방행정체제의 개편이 모색되어야 할 것이다(소순창, 2014 : 30).
- 새로운 분권형 국가를 위한 2단계 방식으로 광역중심으로 지방행정체제 개편이 추진되어야 한다.

① 단기적 전략

- 단기적(1~2년)으로는 전국 17개 시·도를 현재의 5+2 광역경제권협의회의 기능과 조직, 예산 배정권한의 강화를 통해 서울+경기+인천권역, 충북+충남+대전+세종권역, 전북+전남+광주권역, 경남+부산+울산권역, 경북+대구권역, 강원특별권역, 제주특별권역의 7개 초광역지방정부연합체로 개편하여 추후 새로운 분권형 국가를 강화할 수 있는 시스템을 사전에 구축하고 중앙정부(부처)와 초광역지방정부연합체의 역할 및 기능의 재정립 방안을 추진한다.



그림 4-3 지방분권형 국가의 지방자치행정체계

② 장기적 전략

- 장기적(3~5년)으로는 기존의 17개 시·도를 발전적으로 통·폐합하여 상
기 6개 초광역지방정부(가칭 : ○○지역정부)로 통합한다. 7개 초광역
지방정부(가칭 : ○○지역정부)는 국가 전체 기능의 80%(2012년 현재
70%), 세출의 80%(2012년 현재 60%), 세입의 60%(2012년 현재 20%)
를 담당하도록 하여 세출과 세입을 일치시켜 지방정부의 책임과 자율성
을 확보한다.
- 광역자치단체의 초광역화와 더불어 한편으로는 풀뿌리 민주주의의 모
체인 기초자치단체의 권한과 책임을 강화시켜 특별시 및 광역시의 69개
자치구는 자율적인 통폐합을 유도하여 명실상부한 기초자치단체로서의
역할을 부여하고, 시군 지역은 읍·면·동 자치를 강화시켜 근린주민자치
를 정착시키도록 한다.

재정분야의 구상

- 1세대 이론에 기초한 국내의 정부 간 재정관계는 재정사업의 성과관리와 건전성관리 모두를 위협할 수 있다. 변화된 환경 속에서 재정사업의 성과와 건전성을 높이기 위해서는 머스그레이브-오우츠의 전통적인 1세대 정부 간 재정관계 모델 대신 성과와 책임에 초점을 맞추는 2세대 모델을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 세 가지 원칙에 대한 합의가 필요하다.
- 첫째, 재정 문제와 해결해야 할 사회경제 문제에 대한 현재의 상황을 중앙과 지방이 모두 정확하게 인식하는 문제상황 공유가 전제되어야 한다. 예산은 경제적 자원배분 과정인 동시에 정치적 권력의 배분이기 때문에 상호작용 속에서 문제 상황에 대한 주체들 간 인식 격차가 상당하다. 중앙과 지방이 공동으로 협력하여 당면한 문제를 해결해야 하는 상황에서, 문제인식을 공유하지 못하면 중앙과 지방 간 신뢰관계가 형성되지 않아 합리적인 정부 간 재정관계를 재설계하는 것은 현실적으로 쉽지 않게 된다.
- 둘째, 중앙과 지방의 기능분담과 같은 형식적인 관계에서 실제 지역에서 발생하고 있는 문제 자체에 초점을 맞추는 문제해결형 정부 간 재정관계가 필요하다. 지방정부의 역할과 권한이 많아져야 하는 자치와 분권에서는 재정의 측면을 넘어 민주주의와 시민권의 상위 가치 비중이 더 크다. 하지만 현실의 수직적인 권력관계에서는 지방의 문제를 해결하려는 관심은 상대적으로 약화될 수 있다. 정치와 권력에서 주민들의 문제를 잘 해결하는 재정 주체가 상대적으로 유리할 수 있도록 공공서비스에서 경쟁하는 기능형 재정관계로 전환해야 한다.
- 셋째, 중앙과 지방재정은 지역주민들에게 봉사하는 성과 경쟁의 재정파트너로서 관계를 형성해야 한다. 이는 전통적인 수직적인 관리 감독체계에서 수평적인 기능 협력체제로 전환을 의미한다. 지방재정에서는 중앙정부의 재정이 안고 있는 재정공유재의 병리를 인식하고 공공재원에 대한 약탈적 유치경쟁을 자제해야 한다. 중앙정부 역시 지방재정에 부정적

인 영향을 미치는 각종 재정 조치에 대해서는 우선 협의하는 의무를 제도적으로 보장해야 한다. 중앙과 지방 간의 재정파트너십을 형성·작동하는 전제조건 혹은 인센티브는 지역의 경제적 개발과 주민들의 복지증진이 되어야 한다.

- 이와 같은 2세대 모델의 접근방법과 대안을 고려하면 지금의 1세대형 정부 간 재정관계 제도들은 대폭적으로 개편되어야 한다.
- 첫째, (지방세) 지방세 중심의 세입구조를 강화하고 세수와 세원관리에서 지자체의 기능과 책임을 확대하는 것이 필요하다. 현재와 같은 정부 간 재정관계를 유지하기 위해서라도 최소한 중앙정부의 국세 신장률과 동일한 정도의 지방세 신장률이 유지되어야 한다. 나아가 지방재정에서 자율과 책임을 보다 강화하기 위해서는 지방세의 가격기능이 강화될 수 있는 방향으로 지방세입에서 지방세의 비중과 역할이 확대되어야 한다. 구체적으로는 지방소비세의 재원 확대, 지자체 간 재원배분에서 징세지주의 강화, 지방자치 부활의 상징이었던 담배와 관련된 제세공과금들을 담배소비세로 일원화, 50% 수준의 징수율에 그치는 환경개선부담금의 지방환경세 전환, 지방세 감면세액을 과표로 하는 지방보육세 신설, 주세의 지방세 환원 등과 같이 실제 세입 확충 규모가 있고 자주재원 중심의 국세-지방세 관계 개편 등의 의미있는 조치들이 바람직하다.
- 둘째, (지방교부세) 지방재정의 형평화 기능을 수행하는 원칙을 현재 행정관리 수요 보정에서 주민들을 위한 공공서비스 지출수요 대응을 위한 재정보정으로 전환이 요구된다. 구체적으로는 공무원수를 기준으로 산정하는 일반행정분야의 인건비 보정 비중을 대폭 축소하고 해당 인력에 대한 경비들은 실제 담당하는 업무 중심으로 분산하여 지출 수요를 재산정하고 재원을 보정해야 한다¹⁴. 기준재정수요의 측정단위들을 물리적

14

예를 들어, 기준재정수요 산정 시 일반행정비 부문을 대폭 축소하고 지방공무원이 담당하는 업무 분야(예, 사회복지, 농림수산 등)별로 해당 인건비의 재정수요를 배분하는 방식을 구상할 수 있다. 이러한 경우 사회복지 부문에 인력 투입이 많으면 복지사업 관리를 위한 재정지출이 기준

인 여건(수급자수, 공무원수, 자동차수 등)에서 해결해야 할 문제상황(지역낙후도, 출산율, 고령화율, 실업률 등)으로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다.

- 셋째, (국고보조금) 국고보조금제도들은 대폭적인 정비가 필요하다. 특정사업의 개별적인 기준보조율의 적정성에 대한 지역적인 논쟁보다는 기본 체계에 대한 개편이 요구된다. 중앙-광역-기초의 중층적인 국고보조사업의 재정관리체계를 단층화시켜 관리의 효율성과 사업의 성과책임성이 강화되어야 한다. 법정기준보조율이 규정되지 않은 분야에서 국고보조사업은 원칙적으로 지방비 부담을 요구하지 못하도록 법제화하고 실제 보조사업의 성과중심으로 재정책임을 강화하여 재정공유재 비극현상을 억제해야 한다. 이는 중앙정부의 재정건전성을 유지하기 위해서도 필요한 조치이다. 지역특별회계의 지역개발계정사업과 같이 영세한 소규모 보조사업들은 지방으로 이양하여 현재의 중층적인 보조사업관리 및 재원구성체계를 단순화시켜야 한다. 이 과정에서 중앙정부의 조직과 인력의 지방 이양도 병행되어야 한다.
- 넷째, (복지보조금) 복지보조금제도는 중앙과 지방 간 복지재정관계에 대한 재검토에서 시작해야 한다. 개별보조사업의 적정보조율에 대한 논쟁이나 중앙과 지방 간 복지재정부담 책임의 전가 공방은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 지방자치 이전에 형성되었던 잔여적 정책체계로는 지금의 보편적 사회서비스 정책들이 시행될 수 없다. 사회서비스 전자바우처의 사례와 같이 중앙정부의 각종 특별행정기관을 통해 직접 관리기능을 수행해야 하는 사업들을 식별하여 제3의 공급체계를 구축함으로써 지자체 행정망에 집중되어 있는 복지전달 부담이 분산되어야 한다. 전자급부시스템이 구축되면 과거 지자체 차원에서 담당했던 개인급부의 지

재정수요에 보다 많이 반영되어 보통교부세 재원 배분에 유리하게 작용할 수 있다. 이와 같이 지자체가 해결해야 하는 공공서비스 중심으로 기준재정수요체계를 개편하면 지방자치단체 내부의 인력관리 효율화 효과도 창출할 수 있다.

불정산 기능을 중앙정부가 수행하는 것이 상대적으로 효율적이다. 지자체는 사례관리를 위해 필요한 경우 수급자의 정보만 공유하면 된다. 복지사업에서 지리적 외부성을 고려하면 사회서비스교부금과 같은 포괄보조프로그램을 운영하고 사회문제해결 지표를 중심으로 정부 간 성과계약체계를 설계하는 방안도 대안이 될 수 있다.

- 다섯째, (포괄보조와 성과계약) 새로운 정부 간 재정관계를 형성하는 수단으로서 포괄보조방식을 제대로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적으로는 미국 연방정부와 같이 중앙 개별 부처에서 국고보조사업을 포괄보조와 개별보조의 두 가지 장치로 운영하는 방안이 있다. 현재 포괄보조제도로 안전행정부의 분권교부세, 기획재정부의 지특회계사업이 있다. 하지만 사업의 성과관리에는 한계가 있다. 이는 직접 사업을 관리하지 않고 재원배분만 관리하기 때문이다. 사업관리를 위해서는 해당 중앙부처에 관련 기능을 실질적으로 위탁해야 하기 때문에 행정관리 비용만 수반되고 필요 이상의 재정권력이 남용될 수 있다. 따라서 미국과 같이 정책을 직접 운영하는 주무부서에서 포괄보조프로그램을 직접 관리하는 방안이 대안이 될 수 있다¹⁵.
- 여섯째, (재정사업관리의 자율책임) 지방재정사업의 사전 및 사후 관리를 위해 행정안전부는 전국의 자치단체에 대해 표준적으로 적용하는 다양한 재정관리제도들을 운용하고 있다. 재정사업의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 중앙정부로 향하게 수직적으로 설정되어 있다는 점이다. 따라서 현행 지방재정관리제도의 책임 지향 방향은 지역사회와 주민들을 향할 수 있게

15 사회복지에서 지리적 다양성은 큰 쟁점이 되기 때문에 보다 신중한 접근이 필요하지만 보편적 사회서비스 사업들은 전국적인 획일적 표준화사업이 사회적 후생과 효율성을 담보하지 못한다는 점도 매우 중요하게 전제해야 한다. 일상생활은 지방별로 다양하기 때문에 지리적 다양성 확보가 매우 중요하며 이것을 가능하게 하는 제도는 포괄보조와 성과계약이다. 이러한 사례는 과거 교육부의 교육역량강화프로그램, 보건복지부의 지역사회서비스투자사업과 건강증진기금사업에서 확인할 수 있다.

전환해야 한다. 중앙정부의 재정관리제도에서 규정하는 지침을 모두 준수해도 지역의 문제가 계속 악화되는 것은 현행 관리제도에 구조적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 중기지방재정계획, 지방재정투자심사, 지방재정공시제도 등과 같은 재정관리제도들이 지역주민의 관점에서 설계·운영되어야 한다. 지방재정은 중앙정부의 재정지침을 준수하는 관리책임과 병행하여 지역의 사회경제적 문제를 직접 해결(지역소득, 실업률, 주민행복 등)할 수 있는 성과책임제도들이 마련되어야 한다.

- 일곱째, (신뢰의 제도화) 정부 간 재정관계와 관련된 제도 변화과정에서 누적되었던 정부 간 불신 문제를 해결하기 위해 정부 간 재정신뢰를 보장할 수 있는 제도들이 마련되어야 한다. 최근에 발생했던 지방소비세 재원 배분 비율을 둘러싼 안전행정부와 기획재정부의 갈등과 같은 현상이 반복되면 관련 주체들 간의 합리적인 소통이 자리매김할 여지가 없어진다. 구체적으로는 국고보조사업의 지방이양을 추진할 때 분권교부제 제도와 같은 지방재정 징발의 부작용을 방지하기 위해서는 제도개편에 따른 '재정불이익배제의 원칙'이 명문 규정으로 제도화되어야 한다. 지방세에 대한 지방정부의 권한을 보장하기 위해 지방세 감면은 지방조례로만 가능하게 하고 중앙정부가 지자체 의사에 반대되는 인위적인 감면 조치를 할 수 없게 하는 규정도 필요하다.
- 여덟째, 국고보조사업에서 지방비 부담재원을 우선적으로 지방예산에 배정해야 한다는 규정도 완화하여 지자체의 재량사항으로 개편해야 한다. 이를 통해 중앙정부의 각 부처에서 국고보조사업을 보다 신중하게 설계하고 지방의 자발적 참여를 유도하는 협력적 거버넌스 구축이 가능해진다. 지자체 입장에서는 국고보조사업의 지방비 부담 문제를 상시적으로 재검토할 수 있어, 중앙 각 부처와 수직적으로 연계되어 있는 현행 재정사업 운영체계를 지자체 내부의 부서 간, 그리고 지방의회와 집행부 간 수평적 협력체계로 전환시켜 재정사업에서 자율과 책임을 높일 수 있다는 장점이 있다(이재원, 2014 : 28~31).

복지분야의 구상

- 기관위임사무는 급격하게 줄었으나, 공동사무가 급증하였음을 파악할 수 있었다. 따라서 재원은 이양되지 않은 상태에서 기능과 사무만을 이양하고 있는 것이 현재의 분권화임을 알 수 있었다. 근본적으로는 국가 사무와 자치사무가 복지분야의 확대에 따라서 급증하였음을 알 수 있었는데, 이러한 업무가 대부분 공동사무의 형식으로 자치단체에 갈대기로 물리게 되는 것도 파악할 수 있었다. 이제, 사무배분과 기능이양, 재원배분에서 우리가 나아갈 방향을 제시하고자 한다.
- 첫째, 집권과 분권의 선택 문제는 우리나라의 현재 상황이 복지국가 형성의 초기라면 집권적 구조가 바람직할 것으로 생각된다.
- 둘째, 기능배분과 권한이양은 기초생활보장업무나 연금업무와 같이 전국적인 통일된 기준으로 실시할 필요성이 있는 업무의 경우에는 중앙정부의 업무로 하고, 대인적 서비스나 가족 등이 하던 기능이 사회적 서비스가 되어 공공서비스로 되는 경우에는 모두 기초자치단체에게 우선적으로 배정하는 것이 바람직할 것이다.
- 셋째, 앞으로 우리나라는 저출산·고령화에 따라 기초자치단체의 중요성이 더욱 커질 것으로 보이는데, 이 경우 작은 정부를 고집하게 된다면, 정부의 역할부족 부분은 민간기업과 NGO 등에 의한 서비스로 충당되어야 할 것이다.
- 끝으로, 이상과 같은 기초자치단체 우선의 여러 가지 역할과 기능을 실행에 옮기기 위하여는 일본에서 추진하였던 것처럼 자치단체의 능력과 관련한 논의가 더욱 활성화될 필요가 있다. 왜냐하면 자치단체의 능력이 국가마다 다를 수 있기 때문이다. 따라서, 자치단체의 합병에 대한 논의도 필요할 것으로 생각되는데, 여기에 대하여는 일본의 전례가 큰 도움이 될 것이다(박광덕, 2014 : 25).

지방의회분야의 구상

- 이 연구의 목적은 지방의회가 주민들로부터 신뢰받고 주민의 대표기관이자 지방자치단체의 최고의사결정기관 및 집행부의 감시·통제기관으로서 역할을 수행할 수 있도록 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제를 제시하는 데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 지방의회의 법적 권한차원에서 지방자치법을 중심으로 전반적으로 분석하였다.
- 연구진은 분석결과를 토대로 지방의회의 위상제고를 위한 발전과제로 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 지방의원 보좌인턴제 도입, 정책연구 기능강화, 지방의정연수원 설립, 자치입법권의 강화, 행정사무 감사권 및 조사권의 범위 확대 및 실효성 제고, 인사청문회 제도 도입, 의결권의 확대 및 강화, 예·결산심의권의 강화, 지방의회 및 의원의 책임성 강화 등을 제시하였다.
- 물론 이와 같은 제도적인 요인 외에도 지방의회의 위상제고를 위해서는 의원들이 의정활동에 필요한 자질(전문성, 도덕성, 봉사정신, 정치성 등)을 갖추어야 한다. 또한 지방의회는 권위적인 자세와 태도, 자신과의 이해관계에 바탕을 둔 의정활동, 무관심과 불성실한 자세, 주위의 압력과 청탁 등을 철저히 지양하고 지방자치단체를 책임지는 한 축으로서 집행부의 견제·감시 역할을 충실히 해야 한다. 아울러 지방의회는 정책개발, 투자유치, 자치권강화 등 활동영역에서 집행부와 동반자 내지 경쟁자로서 이해하고 서로 협력하는 의정활동 행태의 쇄신적인 면모를 갖추어야 한다(최근열, 2014 : 18).

주민참여분야의 구상

- 우리의 현실에 적합한 참여 장치를 개발할 필요가 있다. 외국의 제도를 무조건 도입하기보다는 우리의 토착화된 제도를 개발할 필요가 있다. 그리하여 도입된 제도의 토착화(system embed)를 시도할 필요가 있다.
- 이러한 맥락에서 ‘다수결’과 ‘투표’에 의한 정책결정은 합리성과 최상의

결과를 제약하기 때문에 갈등관리 선진국에서는 다양한 이해관계자의 ‘참여’와 ‘합의’를 통한 정책결정(갈등해소)이 강조되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 참여적 의사결정방법의 활용을 통한 주민자치 및 갈등해소를 도모하는 방식을 통해 한국의 민주주의를 정착시키고 지방자치를 성숙시키기 위한 노력이 필요하다. 승자독식의 정책결정은 반대자의 반발을 필연적으로 초래하고 타당성이 있는 소수집단의 견해조차도 배제하여 최상의 정책결정을 어렵게 하는 측면이 있다.

- 결국 중요한 점은 시민 무관심(civic indifference)을 극복하고 동시에 지나친 이기주의도 극복하는 것이다. 시민무관심은 개인이 정치에 영향을 미칠 수 없다는 정치적 효능감의 부족에 주로 기인한다. 이러한 점에서 참여의 활성화가 시민들의 정치적 효능감 증대와 관련되어 있으므로 이를 증대하기 위한 여러 가지 노력이 필요하다. 정치 효능감의 양성은 시민교육을 통한 시민의식의 증진뿐 아니라 시민들의 실질적인 결정권한의 확대와도 관련된다.
- 참여가 활성화되기 위해서는 참여 기술과 시민의식의 교육과 계발, 참여에 의한 자기 결정감, 공동체에 대한 소속감과 참여를 수용할 수 있는 정치적·구조적 통로와 대응체제의 구비가 중요하다. 시민참여의 증대는 시민 개인의 창조적 역량을 증진시키고, 정치과정에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있게 하며, 시민의식의 형성에 실질적으로 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로 정부에 대한 신뢰를 제고하게 한다. 이러한 점에서 참여의 활성화가 적절하게 운영된다면 정부와 시민 모두에게 긍정적 효과를 가져 올 수 있는 방안이 될 것이다(이원희, 2014 : 31~32).

327 자치법제도분야의 구상

- 기존의 법과 제도를 살펴보면, 우리의 지방자치가 여전히 미성년자의 대우를 받고 있는 것으로 한국지방자치법학회는 판단하고 있다. 그 이유는 국회와 중앙정부가 지방자치단체의 자치권 범위를 법률과 예산

및 각종 제도의 틀 아래 두어 결과적으로는 마치 후견자인 국회와 중앙 정부가 처분을 허락한 재산에 대해 미성년자인 자치단체가 임의로 처분할 수 있도록(민법 제5조 참고)하는 형태를 취하고 있기 때문이다. 이와 같이 국회나 중앙정부의 지방통제를 정당화하는 근거로는 “시기상조”, “지방자치의 미성숙”, “불공정한 지방행정”, “예산낭비와 지방부채” 등이 빈번히 거론된다.

- 제6기 지방자치단체의 장이 업무를 개시하는 2014년에는 적어도 “시기상조”나 “미성숙”은 언급될 수 없다. 이제는 성년이 되었으므로 국회와 중앙정부는 통제의 역할을 내려놓고 지방자치단체에 많은 것을 맡겨야 한다. 보다 구체적으로는 지방자치단체에 보다 충분한 자치권한이 부여되어야 한다는 뜻이다.
- 한국지방자치법학회는 지방자치제도의 근거가 되는 헌법과 지방자치법을 비롯한 각종 법률이 지방자치 활성화에 장애가 되는 요소를 다수 담고 있다고 판단하여 지방자치를 활성화하려면 근본적으로는 헌법의 개정이 선행되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 헌법 개정은 여러 가지 변수가 많고, 헌법 개정 과정에서 담을 콘텐츠에 대한 다양한 토론이 필요하다. 헌법을 개정하지 않는다고 해서 지방자치가 활성화되지 않는 것은 아니다. 그 이유는 법률을 통하여 충분한 자치권을 부여할 수 있기 때문이다.
- 지방자치단체의 자치권은 지방자치단체의 영역 안에서 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리할 수 있는 전권한성을 그 기초로 하며, 구체적으로는 자치입법권, 조직자치권, 인사자치권, 계획자치권, 재정자치권 등으로 세분화될 수 있다. 한국지방자치법학회의 라운드테이블은 이들 지방자치단체의 자치권이 현행의 법률적 토대하에서는 다양한 장애요소에 직면해 있다고 판단하였다.
- 이 연구는 성년이 된 대한민국 지방자치의 활성화를 위하여 법과 제도를 개선하는 기본 방향을 제시함을 목적으로 한다. 성년으로서의 자치권을

부여받게 된다면 당연히 그에 상응하는 책임이 따라야 한다. 이와 같은 견지에서 연구진은 자치권의 보장과 지방자치단체의 책임성을 조화롭게 하기 위한 법제개선방안의 도출도 함께 모색해 보았다(오준근외, 2014 : 2).

V 서울시 대응방안

- 1 도시자치정부로서의 정체성 확립
- 2 지방자치발전을 위한 서울시 정책대응 제언

V 서울시 대응방안

1 도시자치정부로서의 정체성 확립

- 서울시는 인구가 1천만명인 지방정부이고 인근의 위성도시들을 포함하면 인구가 2천만명에 이르는 거대한 메트로폴리탄이다. 또한 45개의 대학이 집약되어 있는 교육클러스터이다. 아울러 대통령과 국회와 행정부가 모여있는 정치의 중심인 수도이다. 이처럼 서울시는 한국의 경쟁력을 좌우할 수 있는 도시정부이자 지방정부인 것이다.
- 서울시는 7개 광역시 만형으로서의 역할이 기대된다. 서울시민의 생활양식은 6개 광역시 도시민들의 생활양식에 영향을 줄 수 있다. 서울시민들의 새로운 삶의 방식은 국민 3,500만명에 영향을 줄 수 있는 것이다¹⁶.
- 서울시민은 지방주민으로 지방주민공동체에 속해 있다. 공동체는 한 몸으로서 유대감과 호혜성을 가지고 있다. 공동체는 자치체로 발전해야 중앙정부와의 협치(governance)가 가능하다. 지방주민자치체로서의 대표적인 것이 도시정부연합체이다. 한국에는 지방정부의 협의체로서 시도지사협의회, 시군구청장협의회 시도의회의회장협의회, 시군구의회의회장협의회가 있고, 지방도시주민공동체를 생각하면 도시의회연합체, 도시정부수장연합체가 있다. 공통의 생활양식과 생활자치를 위해 필요한 도시정부연합체는 규모가 다양할 수 있다. 인구 300만명 이상의 연합체, 인구 100만명 이상의 연합체, 인구 50만명 이상의 연합체, 인구 30만명 이상의 연합체, 인구 10만명 이상의 연합체 등 다양한 패턴으로 도시정부 연합체가 구성될 수 있다.
- 이렇게 되면, 중앙정부가 정책을 구상할 때도 인구규모에 따라서 달리 다양한 메뉴를 준비해야 할 것이다. 이러한 지방정부연합체가 부재하니

16 서울인구 1천만, 6개 광역시인구 1500만, 서울의 위성도시 인구 약 1천만을 포함한 개념임.

획일적인 정책구상을 하게 되고, 할거적인 사업의 중복 시행으로 행정예산이 낭비되는 것이다. 중앙정부부처들의 획일적 행정사무 및 사업집행으로 인한 예산낭비를 줄이기 위해서라도 도시규모에 따른 차별화된 메뉴를 가진 사무집행과 사업집행이 요구된다. 이것이 바로 국가의 내적 경쟁력을 높이는 길이다. 내실 있는 국가행정을 위해서는 도시주민공동체에 자치권(charter)을 주어야 한다. 이것이 가능하도록 지방자치법이 개정되어야 한다. 그리고 정책영역별로 중앙정부부처들이 국과마다 가지고 있는 개별법령들의 할거적 난립을 제어할 수 있는 장치를 국무총리실에 두어야 한다. 국무총리실도 중앙정부정책 제1총리와 지방정부정책 제2총리로 나누고, 특히 도시정부정책 제3총리를 두어 삼각편대를 형성하여야 한다. 즉 영의정, 좌의정, 우의정 식이다. 국정의 종합적 컨트롤 타워는 3정승이 합의하여 방향을 잡듯이, 제1총리(국정), 제2총리(지방), 제3총리(도시)로 나누어 합의하에 방향을 잡는 시스템을 생각할 만하다. 그만큼 도시정부가 중요하고, 국민의 70% 이상이 도시에 살고 있는 현실을 반영한 것이다. 인류의 90% 이상이 도시권역에서 살고 있기 때문에 21세기에는 도시정책의 르네상스가 필요한 것이다.

- 서울시는 다양한 시민들의 행정수요가 있으므로, 다른 도시들과 차별된 정책이 필요하다. 인구 10만명의 도시에 적용되는 시스템을 인구 1천만명의 도시에 그대로 적용하는 식이어선 이 나라의 장래는 없다. 기관위임사무가 그 대표적인 사례이다. 지방정부로서의 역량이 부족한 시대에는 상위정부가 권한을 가지고 소규모 도시는 하위정부로서 집행만을 하는 조직으로 간주할 수 있다. 그러나 인구 1천만명의 대도시와 재정자립도가 80%가 넘는 도시정부를 몇몇 중앙정부부처 사무관들의 책상머리 속에서 구상되는 지침에 얽매이게 해선 안 된다. 중앙정부는 과감하게 도시정부에 자유권과 재량권을 허용해 주어야 한다. 기관위임사무제도도 전형적으로 중앙집권적 비효율 통치를 하게 하는 장치이고, 지방정부로 하여금 중앙정부의 예산을 구걸하게 만들어 의존적 체질이 되게 하

고, 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하게 하는 시스템이다. 이러한 시스템이 앞으로 더 지속된다면, 이는 국가적 재앙이 될 수도 있다¹⁷. 지방정부에 책임(responsibility)을 맡기기 위해서는 기관위임사무가 폐지되어야 한다. 이미 일본도 2000년을 시점으로 이를 폐지하고, 구습을 벗어났다. 일본은 국가의 경쟁력을 높이기 위해 상당한 부분의 지방정책들을 지방정부에 맡기고 지방정부가 자율적인 결정과 선택을 하도록 하며, 자신의 처지와 상황에 맞는 자치를 할 수 있도록 하였다¹⁸. 무상보육도 서울시가 80%의 부담을 매칭하도록 하였다가 이를 35%로 조정하는 사건이 있었는데, 이는 기관위임사무제도로 인하여 생긴 것이다. 서울시의 경우에는 경제부시장이나 관광부시장 등이 특정한 정책에 대하여 전문적 책임성을 갖고 정책을 집행하려고 해도 자치조직권이 없어서 조직을 신설하지도 못한다. 자신의 필요에 따라 이를 대응할 수 있는 권한이 없기 때문이다. 그래서 자치권을 가질 수 있도록 지방자치발전이 필요한 것이다.

- 서울시는 지금까지 수직적 중앙-지방정부 간 관계속에서도 직접 중앙정부부처의 공무원들과 협의를 통하여 필요한 여건들을 확보해온 것으로 보인다. 한강르네상스사업을 한다고 하면, 중앙정부부처의 담당공무원을 만나 자료를 제공하고, 설득하고 협상하여 결정을 얻어내곤 하였다. 또한 서울시는 재정자립도가 한때 90%까지 되었기 때문에 서울시에 필요한 것은 자치사무로 집행할 수 있는 여지도 많았다. 주민의 복리에 관련된 것은 자체재원으로 보다 나은 여건의 행정서비스를 제공할 수 있었다.

17 물론 영역에 따라서 국가위임사무가 필요한 경우도 있고, 국가적 통합을 위하여 필요할 수도 있다. 그러나 모든 영역을 확실히 국가위임사무 시스템으로 통제하고 규제하는 것은 개혁해야 할 것이다. 이미 중앙정부차원에서 국가위임사무 일괄폐지법(가칭)이 준비되고 있는 것으로 안다.

18 물론 국가적 차원에서의 재정조정은 필요하나 이것이 주가 되어선 안된다는 것이다. 어디까지나 주축은 지방정부의 자기결정과 자기책임이어야 한다. 이를 위해 시민들이 지방정부의 정책 과정에 참여(participation)하고 협치(governance)하며 통제(control)할 수 있어야 한다.

- 다시 말해, 서울시는 독자적인 활동으로 필요한 것을 현재의 중앙집권적 시스템 속에서 얻어낼 수 있었다.
- 그러나 서울시는 중앙정부의 수권정당과 서울시의 수권정당이 다를 경우 상당한 곤란을 겪었다. 서울시는 독자적인 행동의 한계를 느낀 것이다. 그래서 서울시도 지방정부가 연합하여 중앙집권적 시스템의 개혁을 요구하는데 참여하여야 할 필요성을 느끼게 되었다. 즉 지방정부들의 분권운동이나 4대협의체의 자치분권요구들에 힘을 실어주고 여기에 적극 참여하여야 할 필요성을 느끼게 되었고, 어떤 의미에서는 지방자치분권 운동을 주도하고 선도하는 역할까지 해야 할 필요성을 느낀 것이다.
- 앞으로 서울시는 지방자치발전에 선도적 역할을 해야 한다. 분권운동과 지방자치발전, 주민자치운동에 시정운영의 우선순위를 확보하는 것이 필요하다. 민선 6기의 중요한 정책의제들이 안전, 복지, 글로벌도시, 창조경제이지만, 이러한 정책의제들이 작동하는 패러다임은 자치분권패러다임이어야 한다.
- 다행히 중앙정부차원에서 대통령소속 지방자치발전위원회가 자치발전을 위한 종합구상안을 준비하고 있다. 서울시는 필요한 부분에서 적극적으로 지원하고 참여해야 한다. 20개의 정책세부과제들을 보면, 서울시가 선도적으로 지지하고 그 대응방안을 적극 모색할 사안들이 있다. 대도시특례제도, 지방자치단체형태의 다양화, 자치경찰제도, 교육자치와 지방자치 통합, 읍면동주민자치회 도입, 지방의회 활성화 및 책임성 강화, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정비, 특별지방행정기관의 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양 등 10개 세부과제는 특히 서울시가 상향적(bottom-up)으로 구상안을 제시할 필요가 있다.

지방자치발전을 위한 서울시 정책대응 제언

- 서울시만의 노력으로는 한계가 있으므로, 서울시도 내부적으로 자치분권패러다임의 구축에 시정의 우선순위를 두면서 학계와 시민단체, 주민단체와 협력하여야 할 것이다. 이들 단체들이 자치분권에 대한 논의를 시작할 수 있도록 다양한 방식의 지원과 인센티브 부여가 필요하다. 외부적으로는 광역시협의체, 서울위성도시협의체 등과 같이 다양한 방식과 정책의제별로 논의의 장을 만들고 필요한 예산과 권한을 부여하여 자율적이며 준독립적인 ‘결정과 집행’이 가능하도록 시스템을 만들어 주어야 할 것이다.
- 서울시장이 국무회의에 이미 참여하고 있으니, 이를 적극적으로 활용하여 국정 논의의 장에서 이러한 지방의 필요와 사정을 전달하고, 지방정책의 형성에 지방정부의 의견이 반영되도록 함께 지방정책을 만들어가는 시스템을 구축해야 할 것이다.
- 앞으로 미래 지방자치발전을 위하여 서울시가 어떻게 해야 할지에 대해 몇 가지를 생각해 보고자 한다.

자치분권의제 형성과정에 적극 참여한다.

- 지금까지 서울시는 자치분권논의에서 소외되어 있었다. 이제부터 서울시는 시민단체와 지방자치단체들의 지방분권논의에 적극적으로 참여해야 한다. 참여하되 주도적이고 적극적인 노력을 하는 것이 필요하다. 학계의 논의에도 참여하고, 국회의 논의와 정당의 자치분권관련 논의에도 적극 참여해야 한다. 국회차원에서는 이미 분권형 헌법개정안까지 만들어져 있는데, 서울시도 이에 관심을 보이고, 참여해야 한다. 또한 동일한 국의 미래논의에서 상하원과 같은 양원제도도 다루어지고 있는데, 국가차원의 논의에서 풀기 어려운 부분을 도시차원과 지방정부 차원에서 북한국의 지방정부가 수용할 수 있는 시스템을 미리 구상하고 이를 제안할

필요도 있다. 서울시는 통일한국의 자치분권시스템의 구축과정에도 참여하여야 할 것이다.

- 중앙정부 차원에서 대통령소속의 지방자치발전위원회가 ‘지방분권 및 지방행정체제개편 특별법’에 따라 지방자치발전을 위한 종합구상안을 만들고 있고, 이는 대통령과 국회에 보고하게 되어 있다. 서울시는 이 제도형성과정에 적극 참여하여야 한다.
- 서울시가 혼자 참여하기보다 지방자치단체와 협의체나 연합체를 만들어 참여하고 국회의 논의과정에도 적극 참여할 필요가 있다.

2.2 마을공동체만들기를 승화시켜 주민자치패러다임으로 지방자치를 디자인(design)한다

- 자치패러다임에는 단체자치와 주민자치패러다임이 있다. 현재의 한국의 지방자치는 단체자치의 패러다임에서 작동하고 있고, 심지어 분권논의 자체도 이 패러다임 속에서 움직이고 있다. 그래서 논의수준이 사무이양 정도이고 이를 십여년 이상 논의해도 하세월이다.
- 논의의 수준과 패러다임이 전환돼야 한다. 지방자치를 하향적으로 하면 논의는 주로 행정분권에 그치게 된다. 지방자치를 상향적으로 해야 빅소사이어티(Big society)¹⁹가 되고, 정부실패와 시장실패의 문제를 해소해 나갈 수 있다. 이를 위해서는 근린생활이 조직화되어야 하고 공동체화되어야 한다. 그리고 이를 조직화한 자치체가 되어야 한다. 주민자치체가 형성되어야 하고, 이를 바탕으로 공동체단위의 참여를 통하여 지방자치

19 빅소사이어티는 영국 캐머런 정부가 내세우고 있는 국정운영방향 중의 하나로 사회문제를 공동체가 스스로 해결해야 한다는 것과 공동체회복의 방향으로 국정운영을 하려는 것임. 즉 사회문제해결의 주체를 국가에서 민간과 지역사회로 이관하자는 것임. 빅소사이어티는 우파나 좌파의 조종을 받았지만, 문제해결의 복원력이 있음을 알 수 있음. 국가영역의 권한을 사회영역으로 이관하게 되면, ‘작은 정부, 큰 공동체’가 될 것임. 이를 위해 1)강한 공동체의 조직화, 2)공동체 참여 강화, 3)지방정부로의 권한이행, 4)사회적 경제에 대한 지원, 5)정보공유가 필요함. 출처 : GRI월간퍼스펙티브(2014.6)참조

가 이루어져야 한다.

- 마을공동체를 디자인하는 지원사업은 주민자치체를 형성하고 주민자치 기반조성을 위한 지원사업으로 발전할 필요가 있다. 이미 지방재정법에 의하여 도입되고, 서울시조례로 운영되고 있는 ‘주민참여예산제도’와 같은 주민참여 사회디자인(social design of residents participation)이 주민자치체에 적용되어야 한다. 따로 놓고 있는 이 두 제도를 연계하여 서울형 주민자치패러다임을 만들어 내는 것이 필요하다. 주민자치패러다임에 입각한 사회 디자인이 이루어져야 지방자치의 풀뿌리가 튼튼해질 것이다.

2.3 지역정책의 종합컨트롤 타워(comprehensive control tower)로서의 위상을 확보한다.

- 현재는 지역정책들이 조각조각 나 있고 대나무밭식으로 마디로 횡적으로 단절되어 있다. 횡적인 종합행정을 확보해야 하는 임무가 지방자치정부에 있다고 할 것이다. 이번 세월호사건과 같은 지역위기사건에 대해서는 지역의 수장이 책임과 권한을 가지고 가용한 모든 자원을 동원하고 통제할 수 있어야 한다. 지역의 주장이 지역의 종합적 컨트롤 타워가 되어야 지역의 생존과 안전이 보장된다.
- 또한 지역발전을 위해서도 그 지역이 가용할 수 있는 모든 자원을 집적하여 투자할 수 있는 종합적 시스템이 필요하다. 현재는 지방자치법에 자치사무를 예시해 두고서는 여기서 규정한 것 외의 개별정책영역은 개별법에 따른다고 함으로써²⁰ ‘대나무밭식²¹’의 할거와 횡적단절을 초래

20 지방자치법 제9조 2항에서 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다”는 규정으로 인해 할거화가 나타남. 즉 지방자치법이 스스로를 무력화하고 있음.

21 대나무밭식이란 개개의 대나무가 마디에 의하여 각각 단절이 되어 있고, 각각의 대나무는 할거화되어 있다는 뜻으로, 중앙정부특정부처-지방정부소관국과-산하단체 가 각각 할거화되어 있어 지방정부차원에서도 소관국과별로 중앙정부부처의 통제와 지원을 우선하고, 지방정부차원의 종합적 조정과 기획이 용이하지 않은 현상을 의미함.

하고 있다.

- 이러한 시스템은 지방자치를 하기 이전의 상태라고 하면, 효율성이 있었을지 모르나, 현재와 같이 지방자치를 통하여 단체장에게 모든 책임을 종합적으로 지도록 해야 할 시대에는 적합하지 않다. 기관위임사무를 폐지하여 지방자치정부 차원에서의 종합적 정책기획이 가능하고 취사선택과 전략선택이 가능하도록 해주어야 한다. 그래야 그 지역에 가장 적합한 정밀행정(precision administration)²²이 가능하다.
- 지역의 문제, 지방정책에 대해서는 일차적으로 지방자치정부에 책임을 물을 수 있는 시스템이 구축되고 지방정부의 위상이 정립되어야 한다. 서울시는 중앙집권화되고 할거화되어 있는 지방정책의 추진시스템에 대하여 종합성을 가지고 책임성(responsibility)을 확보하도록 해야 한다.

2.4 광역-기초자치정부 간의 자치분권에 대한 선도적 모델사업을 실시한다.

- 지방자치분권의 문제는 일차적으로 중앙정부와 지방정부의 관계이다. 또 한편으로는 광역지방정부와 기초지방정부의 관계이기도 하다. 후자도 중앙정부의 법령에 의하여 기본적으로 법치행정이 이루어져야 하므로, 자치분권에 대한 법제도가 개정되지 않은 상태에서 광역-기초자치정부 간에 자치분권을 선도적으로 하기는 어렵다. 따라서 서울시는 모델사업으로서 시범사업을 수행하는 정도일 것이다. 물론 사업의 성과에 따라서 관련법령을 개정할 것을 제안하고 국회의 의결을 거치는 방법이 있을 수는 있다.
- 지방자치 보충성의 원칙(subsidiarity principle)²³에 의하면 자치사무

22 정밀행정은 행정이 세밀하게 맞춤형으로 수행된다는 의미로 대충대충 하는 행정과 상반되는 개념임.

23 보충성의 원칙은 1975년 EC(유럽위원회, European Commission)가 처음으로 공식적으로 제안하였고, 1991년 유럽공동체(EC)가 마스트리히트조약을 통해 비준한 것임. 이 원칙의 목적은 EC의 여러 기구 권한에 일정한 제한을 두는 것으로 '최소단위의 정치공동체가 하는 의사결정

는 기본적으로 기초지방정부가 우선적으로 권한과 예산을 가지는 것이다. 그리고 기초지방정부만으로서 해결하기 어려운 사무는 광역지방정부가 담당하고 재정조정을 하는 역할체계가 수립되어야 할 것이다. 알면서도 거꾸로 진행되고 있는 것이 현실이다. 이는 제도의 문제이기도 하고 인식의 문제이기도 하다. 전자를 해결하기 위해서는 제도개혁노력이 필요하고, 후자를 해결하기 위해서는 교육과 경험을 통하여 인식이 전환되도록 노력할 필요가 있다.

- 기초지방정부의 입장에서 읍면동의 주민자치위원회나 주민자치회, 아파트단지의 입주자대표회의, 학교운영위원회 등에 권한을 배분하여 주는 것이 필요하다.
- 서울시가 자치구에 대하여 기관위임적 개입을 중단하고, 자치구 지역정책에 대한 권한과 예산을 통합하여 교부해주는 시스템을 지향하고 이것을 선도할 수 있는 모델사업을 시행해야 할 것이다. 그리하여 복지분야에 분야별, 대상별, 사업별로 각각 할거화된 사업들을 서울시와 자치구 간의 통합적 권한이양을 통하여 자치구가 자기결정과 자기책임을 질 수 있도록, 전략적 선택을 스스로 할 수 있도록 해주어야 할 것이다. 그래야 비로소 자치구별로 특성화되고 다양화된 자치구행정이 구현될 것이다.

25 **근린생활자치의 모델도시가 되어 지방자치의 풀뿌리를 건강하게 한다.**

- 근린생활자치는 근린생활과 자치의 합성어이다. 근린생활은 건축법의 근린생활시설에서 나온 개념으로 보인다. 근린생활시설은 주택가에 인접해 있으면서 주민들의 생활편의를 돕는 시설로 지정된 것이라는 의미의 법정용어이다²⁴. 근린생활자치는 이처럼 근린생활시설들을 이용할

권을 존중하고 상위단위의 개입을 최소화하는 것'임. 그리하여 정책결정권은 그 형성과정과 실행의 유효성을 유지할 수 있는 가장 낮은 수준에서 실현해야 한다고 하는 사고방식으로 권력을 배분해야 한다는 것임. 이 원칙에는 권한을 분산시킴으로써 많은 사람이 찬성할 수 있는 결정을 하게 될 것이라는 전제가 있음.

수 있는 생활공간범위에서 이루어지는 자치(autonomy)라는 의미라고 할 것이다.

- 자치가 이루어지기 위해서는 참여가 요구된다. 시민이 공동체를 이루어야 하고, 법과 조직을 만들며, 세원을 조달하여 공동체나 지역에 필요한 서비스를 공급할 수 있어야 하는데, 이러한 입법과 집행을 위한 운영체가 필요하다. 그 운영체를 주민이 참여하여 운영하고 통제할 수 있을 때, 이것이 바로 자치라고 할 수 있다. 이러한 운영체(operation body)로서 법률적 위상이 부여된 것을 우리는 자치체(self government)라고 부른다²⁵.
- 자치체의 단계까지 이르지 않았지만, 유사한 것으로 공동체가 있다. 공동체는 유대감과 호혜성을 가지고 한 몸과 같이 상호작용하는 네트워크이고, 서울시의 경우에는 이미 마을공동체사업을 통하여 마을공동체가 형성되었고, 이들이 마을만들기사업에 참여하고 있다. 어떤 의미에서는 협동조합, 사회적기업 등도 마을공동체사업에 참여하고 있으므로, 이들도 지역공동체 중 하나라고 할 수 있다. 이들이 서울시 지원사업의 참여를 통하여 마을에 필요한 서비스를 생산하고, 자치사무의 일부를 담당한다고 할 때, 이것은 마을공동체 자치의 일부를 담당하고 있다고 할 수 있다.
- 다시 말해 서울시에는 근린생활자치의 씨앗이 뿌려지고 있다고 할 수 있다. 민선 5기를 통하여 근린생활자치의 씨앗이 뿌려졌고, 앞으로 이 씨

24 건축법에 근린생활시설은 1종과 2종으로 구분되어 있는데 1종은 슈퍼마켓, 목욕탕, 미용실, 의원, 체육도장, 제과점, 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 지역건강보협조합, 마을회관, 변전소, 양수장, 지역아동센터 등으로 일정면적(예를 들어, 제과점의 경우 300㎡ 미만인 것) 미만인 것으로 지정하고 있음. 반면, 2종은 대중음식점, 다방, 기원, 헬스클럽 등으로 일정면적 이상(서점의 경우 바닥면적이 1천㎡ 이상)으로 지정하고 있음.

25 한국에서 자치체로서 위상을 가지고 있는 것은 아파트입주자대표회의, 학교운영위원회 등을 들 수 있음. 전자는 주택법에 의하여, 후자는 교육자치법에 근거하고 있음. 광의의 자치체인 시도지방자치단체와 시군구지방자치단체도 자치체의 일종이라고 할 수 있으며, 보다 강력한 권한과 예산을 가지고 있음.

앞들이 자라고, 활동할 수 있는 모판으로서 자치체가 발전하거나 연계되어야 할 것이다.

- 최근에 주민자치회의 시범실시가 중앙정부차원에서 이루어지고 있는데, 서울시가 근린생활자치의 모델도시가 되기 위하여 주민자치회의 서울형 시범사업을 추진하는 것도 민선 6기의 주요한 과제가 될 수 있을 것이다.
- 근린생활자치는 민주주의의 풀뿌리이고 민주주의의 학습이다. 서울시가 도시형 주민자치의 모델을 만들어 내는데 앞장설 것을 제언한다. 이것이 한국의 지방자치발전에 기여하는 핵심적인 방법이라고 본다.

26 메트로폴리탄으로서 초광역지역정책에 대한 협력네트워크를 구축한다.

- 서울시민은 메트로폴리탄(metropolitan)이다. 메트로폴리탄은 원래 그리스식민지 사람들이 그리스본국 사람이라는 뜻으로 부른 말로서, 행정구역을 초월해 넓은 지역에 걸쳐 형성된 일체화된 도시라는 의미이다. 대도시가 주변의 중소도시들과 그밖의 지역에 지배적인 영향력을 끼쳐서 통합의 중심에 있을 때 우리는 그 대도시와 주변지역을 통틀어 메트로폴리탄이라고 부른다. 즉 메트로폴리탄은 사람에 대한 지칭에서 지역에 대한 지칭으로 변화한 것이다. 서울시민은 메트로폴리탄이고 서울시가 메트로폴리탄이기도 한 것이다.
- 이것은 광역시(廣域市)의 개념과 구분해야 할 것이다. 이는 한국에서 지방자치단체의 행정단위로서 시보다 인구규모가 100만명 이상의 도시 중에서 법령에서 지정한 것이며 인구규모가 주로 기준이 되고 있다.
- 이 개념을 굳이 설명하는 이유는 서울시가 광역시이기도 하고, 특별시이기도 하며, 메트로폴리탄이기도 하기 때문이다. 그런데 서울시가 메트로폴리탄으로서 주변의 중소도시들에 대한 통합의 중심역할을 해야 함에도 불구하고, 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있고, 결과적으로 이 역할을 중앙정부부처들이 정책별로 할거적으로 수행하고 있는 것이

다. 이처럼 서울 메트로폴리탄에 대한 통합적 중심역할을 하는 곳이 없다. 이로 인해 메트로폴리탄으로서의 정책에 대한 기획, 결정, 집행을 수행하는 곳이 없고, 책임을 지는 곳도 없다. 서울시는 이 역할과 책임을 수행하기 위해 협력네트워크를 구축해야 한다. 또한 협의체나 연합체를 만들어 권한과 예산, 조직과 인력을 배치하여야 한다. 이를 위해서는 지방자치법의 대대적인 개정이 필요하고, 관련된 개별법령의 일괄적 개정이 이루어져야 한다.

- 이러한 개정은 국회차원에서 이루어지는 것이 현실적이다. 서울시가 이러한 노력을 해야 한다. 이는 초광역지역정책을 국가가 할 것이 아니라, 메트로폴리탄이 해야 하기 때문이다. 그 방식도 자치적이어서 하고, 참여제도를 만들어 해야 한다. 서울시가 이러한 시스템구축작업을 해야 한다. 부울경협의체²⁶는 이러한 시스템구축작업의 맹아와 같은 것이다. 부울경협의체는 일본큐슈지역연합체와의 권역 간 협력도 논의하고 있다.
- 서울 메트로폴리탄에는 서울시와 인근의 성남, 고양, 안양, 광명, 하남, 남양주, 구리, 부천, 인천, 안산, 시흥, 의왕, 과천, 의정부 등과 같이 서울시를 1차적으로 둘러싸고 있는 도시들이 있고, 2차적으로 둘러싸고 있는 수원, 화성, 평택, 파주, 김포 등의 도시들도 있다. 3차적으로는 세종시와 같이 거리는 멀지만, 기능적으로 유기적인 관계에 있는 도시들도 있다. 서울시는 이렇게 다양한 방식의 협력네트워크를 구축하고 필요에 대응하는 행정서비스의 제공을 위하여 협의체 내지 연합체를 형성하여 초광역이나 메트로폴리탄적 지역정책문제에 대하여 자치적으로 해결해 낼 수 있는 역량을 보여주어야 할 것이다. 이것이 한국의 지방자치를 앞

26 부울경은 인구 8백만, 예산 18조원, 총면적 12천㎢의 지역권역임. 부울경통합에 대한 논의도 있어 동남권특별자치도(경남주장)의 형성을 주장하기도 함. 이러한 주장의 배경에는 세계경제가 대도시와 배후지가 연계한 권역별로 재편되고 있고, 세계경제의 40%를 10대 광역경제권이 생산하기 때문임. 세계 10대 광역경제권은 뉴욕권, 시카고권, LA권, 런던권, 도쿄권, 오사카권, 파리권, 싱가포르권, 란트스타트권, 라인투르권이고, 동북아 6개 경제권에는 일본 2개(도쿄, 오사카), 중국 3개(베이징, 상하이, 홍콩), 한국 1개(수도권)가 있음.

당기고, 국가의 책임과 부담을 덜어주어 국가가 글로벌경쟁에서 제대로 된 역할을 하게 만드는 길이다.

27 **희망의 인문학을 통하여 자치철학을 초중고과정에 도입하고, 이를 실천할 수 있는 공간을 제도화한다.**

- 사람이 바뀌어야 헌법도 바뀔 수 있다. 먼저 사람이 바뀌지 않으면, 법제도가 아무리 바뀌어도 제대로 작동하지 않을 수 있다. 개혁될 법제도의 이상향에 부합하는 사람이 먼저 육성되어야 할 것이다. 그런 차원에서 인문학을 통하여 자치철학을 함양하는 것이 필요하다. 고전읽기를 통하여 사람들이 인간과 공동체에 대하여, 과학과 자연에 대하여 생각하게 해야 한다. 그리고 인생과 세계의 바람직한 모습에 대한 비전을 그릴 수 있도록 해야 한다. 아울러 세계사와 인생에 대한 탁월한 저작들을 읽고 배우면서 우리의 인생과 공동체를 어떻게 할 것인지에 대한 생각을 하도록 해야 한다.
- 현대의 입시문제, 초중고의 학교문제, 취업문제 등은 철학적 삶이 사라지고, 돈이 지배하는 사회가 되었기에 나타나는 문제일 수 있다. 돈의 노예가 되고 기업에 의존하여 영혼을 잃어버린 기계같은 상태가 된 것은 철학이 부재하기 때문이다. 부의 불공평이 심화되는 글로벌 시대에 개인이 공동체에 대한 철학을 가지고 이를 실천할 수 있다면, 이 사회는 희망을 회복할 수 있을 것이다.
- 학교생활을 통하여 이웃에 대한 배려와 섬김을 실천하는 학습이 필요하다. 이것이 가능한 공간을 만들어주어야 한다. 이런 제도가 활성화되도록 지원해 주어야 한다. 자치는 교육이기도 하다. 지방자치정부는 교육이 자치성을 가진 시민을 길러내는 미래의 민주주의이고 자치정부의 존립에 직결되는 것임을 알아야 한다. 서울시는 인문학과 고전읽기를 시민 교육차원에서 혹은 평생교육차원에서 보다 우선순위를 가지고 추진해야 할 것이다. 이것이 지방자치분권의 토대를 튼튼히 하는 지름길이다.

VI 결론

VI 결론

- 지방자치의 새로운 모형이 하늘에서 떨어진 것일 수는 없다. 현실의 법 제도와 현재의 참여자들이 함께 만들어가는 것이라는 점에서 일정한 정도의 타협이 필요하다. 그렇지만, 논의에 참여하는 사람들의 입장과 관점이 어떤 것이냐에 따라서 내용은 상당히 달라질 수 있다.
- 지방자치발전위원회가 제시한 관리적 시각의 의제들과 지방자치4단체나 시민사회단체 등이 제시한 자치적 시각의 의제들은 공통된 것도 있지만 구별된(distinguished) 의제들도 상당수 있다.

표 6-1 단체별 지방분권의제 비교

	지방자치발전위원회	지방4단체	시민사회단체 (부산분권혁신 본부)	전국시도지사 협의회	7개학회연합TF
지방 분권 기초	자치사무와 국가사무의 구분체계 정비				분권형복지서비스 전달체계 확립
	중앙권한 및 사무의 지방이양	자치조직권 강화			자치조직권 확대
	특별지방행정기관의 정비			특행기관 이관	
	국가와 지방자치단체의 협력체제 정비				
		자치입법권 강화		조례입법권 확대	지방정책결정과정 에 제도적참여
		지방재정부담완 화대책(영유아 보육사업중심)			중앙-지방 복지기능 분담
자치 기반 확충	지방재정 확충 및 건전성 강화	자치재원중심 으로 지방재정 확충개편	중앙-지방재정 관계 재편	지방재정확충 방안	자주재원확충 시스템 도입
	지방선거제도 개선				
	지방의회 활성화 및 책임성 강화				자치입법권 강화
	지방자치단체평가제도 개선				재정운영의 자율과 책임성 확보
	지방자치단체 간 행정협력체제 정립				
					자치계획권 실현

표 계속 단체별 지방분권의제 비교

	지방자치발전위원회	지방4단체	시민사회단체 (부산분권혁신 본부)	전국시도지사 협의회	7개학회연합TF
주민 중심 생활 자치	자치경찰제도 도입			자치경찰제도입	기초단위 자치경찰
	교육자치와 지방자치 통합			교육자치일원화	교육자치와 지방자치연계협력
	읍면동주민자치회 도입		근린주민자치 제도화		주민참여제도활성화
	지자체 간 행정구역 경계조정 제도개선				
	지방자치단체 소규모 읍면동 통합				
		기초지방선거 정당공천제 폐지	기초지방선거 정당공천제 폐지		
			지역별 명문대학 육성		지역정당 형성
미래 지향 적행 정체 제	특별광역시 자치구군의 지위 및 기능개편				
	대도시특례제도 개선				
	지방자치단체기관 구성형태 다양화				지방자치단체 기관구성 다양화
	도의 지위 및 기능 재정립		지방분권형 지방행정체제 개편		
	시군구 통합 및 통합지자체 특례 발굴				
		지방분권형 헌법개정추진	지방분권형 헌법개정	지방분권형 헌법개정	분권형 헌법 개정
		지방분권추진 체제구축	지방분권추진 기구 재정비	지방분권추진 기구	
			지역정당 설립 자유권확대		
		광역경제권육성		신광역체제 개편	

- 이러한 차이가 발생하는 이유는 무엇일까? 여러 가지로 분석해 볼 수 있지만, 자치에 대한 철학, 자치에 대한 패러다임의 차이가 아닐까 생각해 본다. 즉 단체자치적 패러다임에 입각한 참여자들과 주민자치적 패러다임에 입각한 참여자들의 자치철학에 대한 차이가 아닐까 생각한다. 또한 주민자치적 패러다임에 입각한 참여자들은 자치개념의 본질에 입각하

여 의제를 발굴해 낸 반면, 단체자치적 패러다임에 입각한 참여자들은 자치개념의 본질에 대한 이해부족과 관련된 것이 아닐까 판단한다. 물론 이러한 이해부족은 인지적일 수도 있고, 비인지적일 수도 있다. 이는 처해있는 입장(position, stance)에 따라서 가치관이나 관점이 달라질 수 있기 때문이다. 그래서 다양한 참여자들 간의 소통(communication)이 중요하고 의사소통을 통해 상호이해가 시작되는 것이다.

- 우리나라도 지방자치의 새로운 모형으로서 ‘주민자치에 입각한 자치패러다임’을 지향해야 할 것이다. 자치개념의 본질을 구비한 지방자치의 제도재설계가 필요한 것이다. 이를 위한 여정은 장기적이고 복합적이며 정치적 타협의 지난한 과정일 수도 있다. 그러나 미래 한국 지방자치의 성숙한 발전을 위해서는 자치패러다임의 전환은 불가피하다.
- 특히 한국의 지방자치가 ‘자율과 책임이 조화된 성숙한 지방자치 구현’을 비전으로 삼고 있다고 하면, 지방정부에 책임질 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 이는 단체자치패러다임이 제시하는 식의 하향적 사무이양이나 권한이양방식으로는 어렵다. 주민자치패러다임이 역사적으로나 이론적으로 제시하고 있는 것처럼 자치권(right of autonomy, autonomous right)을 부여하는 방식이 되어야 한다. 지방정부는 자치개념의 본질인 자치입법과 자기통제가 가능한 정체(polity)를 가져야 한다.
- 이 점에서 ‘풀뿌리 지방자치 구현을 위한 주민자치회의 모델개발’과 시범실시는 매우 중요한 사업이다²⁷. 이는 바로 주민자치패러다임의 지방자치를 실현할 수 있는 사업이기 때문이다. 이러한 맥락에서 안행부는 협력형 주민자치회만을 시범사업으로 실시할 것이 아니라, 통합형 주민자치회와 주민주도형 주민자치를 시범사업으로 시행해야 할 것이다. 서울특별시나 광역시와 같은 대도시지역에서는 아파트단지를 중심으로 주민주도형 주민자치회를 도입할 수 있는 여건이 이미 숙성되어 있다고

보인다. 그리고 통합형 주민자치회도 아파트단지를 중심으로 단독주택이나 연립주택지역을 포함하는 주거단지를 구성하여 시범사업으로 시행할 수도 있다. 이를 위해서는 주민자치회 실질화를 위한 특별법의 제정이 필요하다.

- 작은 구멍이 댐을 무너뜨리듯이 주민자치회의 시범실시가 실질적 주민자치로 발전할 수 있도록 정부와 시민사회가 거버넌스(협치)할 때, 한국의 지방자치는 순항할 수 있을 것이다.

참고문헌

참고문헌

- 권경석, 2014, “지방자치 발전과제”, 지방자치발전과제와 전략모색을 위한 정책토론회자료집, 국회입법조사처
- 김순은, 2014, 지방자치 20년의 평가와 과제, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 김찬동, 2014, 주민자치의 제도설계 : 일본이 주민자치회와 주민자치센터를 사례로, 한국지방자치학회보 제26권 제1호(통권85호) 2014봄, pp117-138
- 박광덕, 2014, “미래지방자치시대 발전을 위한 중앙지방의 복지기능분담방안”, 지방자치정부 20년기념세미나 자료집, 서울연구원
- 박완규, 2014, “지방자치성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성확보방안에 관한 소고”, 국회지방자치포럼 지방자치실천포럼 공동세미나 자료집, 한국지방행정연구원
- 소순창, 2014, “새로운 지방분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 소순창·김찬동, 2014, “미래 지방자치발전을 위한 종합구상안 : 7개 학회 15개 의제를 중심으로”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 오준근·정준현·김동진, 2014, “지방자치활성화를 위한 법과 제도의 개선방향”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 이원희, 2014, “지방자치와 주민의 삶 : 주민참여장치를 중심으로”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 이재원, 2014, “내일의 자치를 위한 중앙·지방간 재정관계의 정립과제”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 정세욱, 2014, “지방자치행정 20년의 성찰과 미래 제도설계”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 조임근, 2014, “지방재정위기실태와 재정건전화 과제”, 지방자치발전과제와 전략모색을 위한 정책토론회자료집, 국회입법조사처
- 최근열, 2014, “지방의회의 위상제고를 위한 발전과제 : 지방자치법개정을 중심으로”, 지방자치정부 20년 기념세미나 자료집, 서울연구원
- 최영철, 2014, “한국의 분권수준과 향후 분권정책과제”, 지방자치발전과제와 전략모색을 위한 정책토론회자료집, 국회입법조사처
- 최영철, 2014, “지방자치실천으로서 자치단체장의 리더십”, 국회지방자치포럼 지방자치실천포럼 공동 세미나 자료집, 한국지방행정연구원

[http : //www.clad.go.kr/](http://www.clad.go.kr/)

[http : //www.krila.re.kr/](http://www.krila.re.kr/)

[http : //www.si.re.kr/](http://www.si.re.kr/)

[http : //www.kalgs.or.kr/](http://www.kalgs.or.kr/)

부 록 1 _인터뷰 정리

오○○ 지방자치법학회(2014년3월18일 10:00-11:00, 서울연구원 집현실)

- 독일통일은 분권시스템이 구축되어 있어서 가능했던 것이다.
- 독일의 분권적 지방정부시스템은 유럽의 맹주가 되는 계기가 되었다.
- 독일은 헌법에서 자치권한을 가장 기초적인 지방정부에 부여하고 있다. 주정부에는 기본권한 중 중요한 것만 부여하고, 중앙정부에는 헌법에서 열거한 권한만 부여하고 있다.
- 독일은 유럽인 누구나 와서 살 수 있는 지방자치시스템이 구축되어 있었기에 이탈리아나 포르투갈 등의 지식인재나 금융자본이 활동할 수 있었다. 돈과 인재가 넘쳐나 세계인이 누구나 몰려와서 투자할 수 있는 기반이 조성되어 있다. 이 기반이 바로 분권이다.
- 한국은 통일이후를 대비하여 분권패러다임을 구축해 두어야 한다.
- 나라가 잘되려면 분권이 되어야 한다.
- 분권해야 자유와 창의가 발휘될 수 있다. 자유는 아래로부터, 개인으로부터 발휘되어야 한다.
- 중앙정부는 광역정부와 시군구정부에서 상향적(bottom-up)으로 자치행정을 할 수 있도록 복돋아 주는 역할에 한정해야 한다. 안보와 외교에 집중해야 한다.
- 지방은 다양성을 확보할 수 있어야 한다. 오세훈시장의 디자인, 박원순시장의 따뜻함과 같이 각각 다양한 영역에서 자기역량을 가지고 집중할 수 있는 시스템이 구축되는 것이 바람직하다.
- 언론은 호화청사, 비리 등을 보도하고 있으나, 이는 지나치게 부정적인 것만 보도하는 셈이다.
- 지방정부의 규모에서 광역시·도는 분할되어서는 안 되고, 광역시와 도는 통합되어야 할 것이다. 예를 들어, 전남도와 광주광역시는 통합되는 것이 바람직하다.

- 분리된 것은 국회의원의 지방공천권 유지와 관련되어 있고, 언론은 지방공천의 폐해를 알면서도 보도를 지속하고 있다.
- 지방자치가 제대로 정착하려면 법률을 개정해야 한다.
- 법률에서 인사권도 주지 않은 상태에서 인사의 공정성이 부족하다는 논의는 무의미하다.
- 지방자치법과 지방공무원법을 읽어보면서, 법률 몇 조 몇 항을 고쳐야 한다는 식의 논의가 되어야 할 것이다. 현재의 법제도는 문제가 심각하다. 이를 고치도록 모든 분야에서 논의가 시작되어야 한다. 언론홍보도 같이 해야 한다. 법개정을 주도해 나가야 한다. 시·도마다 표준조례를 만들어서 중앙정부의 법률이 제시하는 디테일을 넘어가야 한다. 구체적인 예를 제시할 수 있어야 한다.
- 지방정부에 자치권이 부여되어야 한다. 지방자치의 3요소는 자치권, 주민, 관할지역이다. 자치권에는 5개의 자치권이 있다. 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권, 자치계획권, 자치입법권이 그것이다. 관할지역은 자치규모의 적정성과 관련이 있다. 주민은 국민과 구별된다.
- 법제도가 정비되어야 한다. 빅토르 안이 조국을 버렸다고 비난할 것이 아니다. 애국심에 호소하던 시대는 지났다. 국적에 상관없이 전 세계의 누구나 와서 잘 살 수 있는 법제도가 만들어져야 한다. 헌법부터 개정해야 나라가 움직이게 된다. 이것 없이는 공허하다. 자치사무와 국가사무, 위임사무로 구분되는 사무체계를 바꾸어주어야 한다. 법을 바꾸어주지 않으면 기본적으로 국가사무가 되고, 지방은 위임사무로서 처리하게 된다. 사무를 이양한다고 하나, 예산과 조직인력을 늘려주지 않기 때문에 지방은 사무를 받으려 하지 않는다.
- 복지는 돈이다. 지자체가 재원을 확보할 수 있어야 한다. 이 이야기 없이 복지기능을 넘겨서야 말이 안 된다. 복지는 고정비용이다. 복지서비스를 제공하려면 사람을 고용하고, 건물도 지어야 하는데, 들어오는 재원이 뻥하면 힘들다. 국회에서 파산제도를 도입한다는 식의 논의를 하는

것은 어불성설이다.

- 문화정책분야를 보면, 기획권한을 주지 않으면서 사무만 넘기니 문제다. 돈과 사람도 함께 주어야 한다. 지방정부 공무원의 수준이 안 된다고 말만 하는, 중앙정부 공무원의 인식부터 고쳐야 한다.
- 지방자치는 종합예술이다.
- 제도개선은 법으로 말하게 해야 한다. 예를 들어, 음식점을 하나 한다 해도, 식품위생법상의 신고인지 등록인지 법을 알아야 하고, 법을 모르면 잠재적 범법자가 된다. 규제권한이 누구에게 있는가를 알아야 한다. 법도 세부적으로 들어가서 보아야 한다. 감사체계, 조사체계, 평가체계, 허가체계, 징계체계 등을 살펴보아야 한다. 법에 의한 규제는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위한 것이다. 질서유지를 위한 규제는 독극물관리, 원자력주변관리 등에 대한 법이다. 공공복리를 위한 규제는 자연경관보호, 문화재보호 등 보호법익이 있는 곳을 대상으로 한다. 이때 보호법익에 관련된 여러 부처가 달려들어 규제를 하게 되고, 규제권한배분에 대한 싸움이 시작된다. 규제는 불가피하지만, 문제는 납득할 수 있는 규제인가이다. 규제는 투명해야 하고, 국민이 받아들이는 수준이어야 하며, 부패한 공무원이 생기지 않도록 해야 한다.
- 국민의 법의식도 중요하다.

12 **착수자문회의 1차 (2014년3월18일 8:30-10:00, 서울연구원 중회의실)**

121 **소○○(전국대교수)**

- 의제로는 7개가 있다 자치행정체계, 중앙-지방행정구조, 중앙-지방재정관계, 중앙-지방복지기능분담, 대도시광역정부의 미래, 지방자치행정의 성과와 방향이 그것이다.
- 군을 폐지하고, 읍중심이 되어야 한다. 고령화시대에 적합한 행정관리체계라고 본다.

- 정주자립권이 형성되어야 한다.
- 보건소와 생활시설을 한 곳으로 모으는 것이 중요하다.
- 일본에서는 이런 현상이 이미 일어나고 있다.
- 지방자치는 삶의 질을 높인다는 홍보가 필요하다.
- 과거에는 지방자치단체의 공무원역량이 떨어졌지만, 현재는 기획할 역량을 가지고 있다.
- 국가가 재원을 주어야 한다.
- 금천구와 같이 복지비가 63%나 나가는 지역은 국가가 책임져야 한다. 이것을 지방이 알아서 하라고 해선 안 된다. 국가는 재원을 대고 지방은 지역정보와 현장정보를 가지고 서비스를 제공해야 하는 것이다.

1.2.2 이○○(한경대교수)

- 지방재정확충이 가장 중요한 의제이다. 중앙정부는 소득세와 소비세가 주세원이고 지방은 재산세가 주세원이다. 광역정부는 이전소득이 세원이고 기초정부는 보유세가 세원이다. 그런데 부동산경기가 좋을 때는 광역정부의 세원에 문제가 없으나, 경기가 나빠지면 세금이 줄고 기초는 세금이 늘어나는 상황이 된다. 예를 들어 경기도는 세원이 3,500억원밖에 안 되는데, 수원시는 3,000억원의 세금이 걷힌다. 광역정부는 취득세를 버리고, 국세와 공동재원으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 제도개혁을 위해서는 이론이 필요하다. 일자리와 복지를 위해서는 지방의 역할분담이 주민행복에 기여한다고 하는 등의 논리가 필요하다.
- 지방세구조개편이 주요한 의제이다. 광역시·도는 취득세중심의 세제를 버려야 한다. 지방이 과거에는 재산세중심이었으나 이제는 인프라가 어느 정도 깔렸으니, 사람중심의 서비스가 많아지고 있다. 지방도 사람관련 과세인 소득세, 소비세로 나가야 한다. 농촌은 예외다. 농촌은 사람이 적다. 대도시는 사람중심의 과세구조로 가도 좋다
- 광역시·도의 역할조정이 필요하다. 특히 도의 기능개편이 필요하다.

시·군은 각각 자치의 단위이기에 도의 역할이 줄어들고 있다. 지시 명령 권도 없어, 모이라고 해도 잘 안 모인다. 도의 역할은 갈등조정 역할에 한정된다.

- 시·군은 생활권역과 행정권역이 불일치하여 불편한 경우가 많다. 특히 신도시개발로 산 하나를 뚫어버렸을 때, 행정권역으로서는 2~3개에 걸쳐 있으나 생활권역은 하나인 경우가 발생한다. 이럴 경우 도가 조정역할을 해야 한다.
- 지방대학은 지역발전의 거점이 되어야 한다. 돈이 지방으로 내려올 때, 중소기업에 대한 지원도 대학을 통하여 오는 경우가 많다. 특히 R&D에 산은 이런 경향이 강하다. 지방대학을 육성하여 지역일자리를 창출해야 한다. 산학협력단이 산학협력기능의 중심역할을 해야 한다. 대학이 아이디어를 만드는 곳이지 일하는 곳은 아니다. 그래서 일자리 조성부문을 산업체로 주자고 하는데, 교육부가 이를 반대하고 있다. 이러한 문제의 조정도 필요하다.
- 자주재원이 중요하므로 의존재원은 정리해야 한다. 교부금과 보조금의 틀을 근본적으로 바꾸어야 한다. 의존재원으로서 교부금, 보조금, 균특 보조금, 분권보조금 등을 없애야 한다. 보조금을 문제발생 때마다 단발적으로 만들다 보니, 난맥상이 나타나고 있다. 보조금의 근거조항으로 112개의 조항이 있는데, 제일 마지막에 기타 필요한 경우라고 하면서 이 부분에 국고보조금의 53%가 근거하고 있다. 이는 국고보조금의 3/1~2/3에 해당할 정도이다. 지방은 보조금을 싫어한다. 매칭을 해야 하니 지방도 부담이 되는 것이다. 보조금에서는 지방도 공범이다. 지방도 보조금이 필요할 때는 112조를 근거로 하여 타낸다. 따라서 보조금을 줄 만큼 '자주세원'을 주라. 사무배분보다 더 중요한 것이 자원배분이다 재정배분의 종합틀을 새롭게 짜야 한다 의존재원과 보조금의 틀을 개혁해야 한다. 포괄보조금이 도입되고 있지만, 이것도 결국은 부처의 돈이다.
- 교육자치의 이원성 문제를 해결하기 위해 교육재정을 통합해 보자. 심의

와 편성이 이원화되어 있는데, 이를 일원화하자. 현재 심의는 일원화되어 있는데, 편성도 일원화하자. 교육청이 예산을 따로 짜고 있는데, 교육에서 남는 돈이 많다. 교육청은 중앙교육교부금, 지방교육교부금, 도 자체교육사업비 등으로 예산이 다원화되어 있다. 러닝메이트가 어려우면, 재정만이라도 통합하자. 계정을 따로 잡아주면 재정의 일원화가 가능할 것이다.

- 지방이 복지를 안겠다는 것은 폭탄을 안는 것이다. 국가가 할 것과 지방이 할 것을 명확히 구분해야 한다.
- 환경관련부담금이 20여개 되고, 환경특별회계로 운영된다. 지방공무원이 지역공장을 조사해서 부담금을 매긴다. 그런데 이 돈은 중앙의 회계로 들어갔다가 다시 그대로 보조금으로 내려온다. 왜 이런 순환구조를 방치하나? 지방이 단속하고 오염방지를 위한 사업을 자체적으로 벌이도록 해 줘라. 특행기관을 두고 중앙이 개입할 이유가 없다.
- 중앙정부부처의 한 과가 평균 3개 이상의 국고보조금을 가지고 있다.

123 권○○(희망제작소 목민관클럽)

- 효율성의 관점이나, 삶의 질/복지의 관점이나 등 관점이 중요하다. 행정학자나 재정학자는 주로 효율성의 관점을 중요시한다. 3단계를 2단계로 줄이면 효율적이 된다고 하는데, 이는 주민의 삶의 질이란 관점에서는 비효율적인 것이다. 따라서 관점이 중요하다.
- 한국의 특성이 잘 반영돼야 한다. 즉 제도가 문제인지, 운영이 문제인지를 분명히 해야 한다. 정당공천제라는 제도가 문제인 것인지, 제도는 문제가 없는데, 운영을 이상하게 해서 생기는 문제인지를 구분해야 한다. 서울은 지방이 아니고 특수한 부분이 있다. 지방과 서울이 상생할 수 있는 전략을 생각해야 한다.
- 생활밀착형 자치가 필요하다. 방과후학교만 하더라도 교육청도 하고 서울 시도 하는 등으로 중복적이다. 지방자치영역은 종합적으로 총괄해서

- 해야 한다. 자치교육과 자치경찰은 재정과 함께 종합적으로 해야 한다.
- 시군구에서 부채를 탕감했더니 교부세가 오히려 줄어드는 현상이 있다. 이는 시정해야 한다. 수원시는 부채를 2,700억원에서 300억원으로 줄였다. 그랬더니 오히려 교부세가 줄어드는 구조적 문제가 나타났다. 빚을 줄이면 인센티브를 오히려 주어야 할 것인데….
- 권한문제는 헌법개정을 통해 해결해야 한다. 지방정부이지 지방자치단체라고 할 것이 아니다. 화두가 될 것을 미리 준비해야 한다. 울산북구의 경우 코스트코에 대한 행정소송에서 졌는데, 검사에게 기소권이 있어 지방자치단체는 항소도 할 권한이 없다.
- 조세제도에 대한 개편이 필요하다.
- 찾아가는 서비스가 필요하다. 노원구는 찾아가니 문제가 없어졌다고 한다. 지역경찰에 연락하고 데이터를 관리하면서 수시로 만나니 자살률이 떨어졌다고 한다. 그러한 사정은 통반장을 통해 파악할 수 있다.

124 김○○(서울대행정대학원 교수)

- 지방자치의 범위를 한정할 필요가 있다. 거점대학이나 돌봄서비스 등은 균형발전의 의제인, 지방자치과제인지 논의가 필요하다. 복지가 중요하지만, 복지는 국가가 해야 하는 것이다. 복지는 지방이 스스로 할 수 없다. 미국은 연방이 복지재원을 조정한다. 국토 면적이 너무 넓어서 지원이 차이 나도 이동하기 어렵다. 그러나 한국은 복지를 지방에서 차등 있게 하면, 인구의 대이동이 시작될 것이다. 따라서 복지는 국가가 할 것이 아니다. 재정은 국가가 대고 제공은 지방이 하도록 하는 것이 타당하다.
- 지방자치는 시대적 사명이 있는 것 같다. 현재의 시점에서 보면, 세부적으로는 많은 성과가 있었는데, 전체적으로는 부족하다. 50년대에는 지방자치가 현대 자유주의의 틀을 만드는 사명이었다. 60년대에는 지방자치가 발전에 도움이 되지 않는다는 인식이었고, 발전행정의 필요에 따라 중단되었다. 80년대에는 지방자치가 정권교체를 위하여 필요하였다.

김대중정권은 이를 활용하여 정권교체에 성공했다. 2000년대에는 지방 자치가 지방의 자존심이었다. 분권해야 지방의 자존심이 유지되었다. 2010년대에 지방자치의 미션은 지방경쟁력이다.

- 대도시가 심각한 고민을 해야 한다. 도쿄나 상하이도 경쟁력확보를 위해 노력하고 있다. 도쿄는 도쿄도주로의 제도적 대개편을 모색하고 있다.

13 **착수자문회의 2차 (2014년3월25일 8:30-10:00, 서울연구원 햇빛나눔방)**

131 **김○○(전국시도지사협의회정책연구실장)**

- 경기연은 자치분권을 위한 노력을 많이 해왔다. 서울은 미진했다. 의제는 이미 많이 나와 있다. 문제는 왜 안 되는가이다. 지방이양추진위원회부터 17년 이상 논의해왔는데, 달라진 것이 없는 것은 어떤 정치(politics)적 힘이 막고 있기 때문이다. 근본적인 문제가 제기돼야 한다. 대통령소속의 위원회인데도 왜 진전이 없는 것인가? 중앙정부와 지방자치단체가 갑을관계로 되어 있어, 위원회가 결정해도 고쳐지지 않는다. 갑에 해당하는 중앙정부부처가 일단 제도개선을 안 하려고 한다. 대통령의 재가가 나도 강고한 갑인 중앙정부부처들이 안 바꾸는 것이다. 위원회를 인사위원회나 인권위원회와 같이 행정위원회로 격상시킬 필요가 있다. 각 부처가 기속될 수 있도록 해주어야 한다. 안 고치면 공무원이 독촉할 수 있는 구조여야 한다. 문제는 안행부가 이에 대해 반대한다는 것이다. 왜냐하면 안행부는 자기 권한이 줄어든다고 생각하기 때문이다. 투 트랙으로 가야 한다. 하나의 트랙은 중앙에 상설기구를 설치하는 것이다. 국회에도 상설특위가 있어야 한다. 또 하나의 트랙은 이를 뒷받침할 시민세력이 필요하다. 시민교육도 필요하다.
- 자치분권은 법제도와 구조의 문제이다. 지방자치단체의 호화청사 문제도 지방자치단체가 혼자서 결정할 수 있는 것은 아니다. 타당성검사는

국가기관에서 해 놓고, 잘못되면 지방이 문제라고 하고 있다. 왜곡된 보도를 바로 잡아야 한다.

- 현장에서 어떤 문제가 어떻게 잘못되었는가를 보아야 한다. 권한-제도가 일치하지 않음으로 인해 어떤 문제가 생기는가에 대한 이해가 되어야 한다. 명의를 진단을 제대로 해야 한다. 지방도 잘못된 것이 있으면 드러내자. 지방은 교부금이나 국고보조금에 의존하는 행태에 대해 자기반성도 해야 한다.
- 이양일괄법을 받아주는 국회의 상임위원회가 없다. 기관위임사무폐지에 대해 정부가 발의했는데도 통과가 안 된다. 왜 그런가? 흥내만 내는 것은 아닌가? 집권적 정치(politics)가 작동하는 것 같다. 이 문제를 풀려면, 국민운동으로 대응해야 하고, 헌법개정이 필요하다.
- 보조율은 중앙정부부처의 과장수준에서 결정된다. 근거가 무엇이나? 부처가 법령을 마음대로 정하게 되어 있다고 하니, 이것을 그만두게 하려면 헌법을 고쳐야 한다.
- 현장(field)에서 시작하는 것이 필요하다. 주민들은 민생치안, 교육, 주택난, 전세금 등에서 고통을 받고 있다. 지방에 권한을 주면 지방은 더 잘 할 수 있다는 것을 보여주어야 한다. 중앙집권으로는 더 이상 안 된다는 것을 보여주어야 한다.
- 중앙공무원교육에서 지방자치는 정규과목이 되어야 한다.
- 기재부도 복지예산의 증가로 국가 예산을 관리하기가 어려운 상황이 되고 있다. 이를 위해 기재부는 자치파이를 줄이려고 하고 있다. 안행부는 기재부에 꿈쩍 못한다. 자치를 위해 싸울려는 의지가 없는 안행부는 취득세문제에 대해서도 묵묵부답이다. 방법이 없다. 국민이 일어나야 한다. 지방자치는 관이 해선 안 된다. 주민이 자치할 수 있어야 한다. 국회 의원과 대통령도 결정할 수 있는 공감대가 형성되어야 한다. 언론에도 재정구조 등을 이해시키면, 자치에 우호적으로 돌아설 수 있다.
- 현재 우리의 지방자치는 형식적 자치로 95%가 경직성경비이다.

- 분권하면 무엇이 좋아지는지를 설명할 필요가 있다. 교육, 주택, 치안, 삶의 질에서 어떻게 달라질 수 있는지를 알려주어야 한다. 자치의 성공 사례를 보여줄 수 있어야 한다. 자치하지 않으면 나라가 망한다는 논리가 있어야 한다. 중앙집권의 정책실패 사례도 조사되어야 한다

132 박○○(차기지방정부학회장, 신라대교수)

- 프랑스는 헌법개정으로 개별법을 바꾸고 있다. 2003년 이후 개별법의 잇단 개정으로 중앙정부의 공무원도 줄이고, 기구도 줄이고 있다. 공무원들을 지방으로 보내기도 한다.
- 2002년에 분권협의회가 어젠다를 만들었는데, 10년이 지나도 동일하다. 분권을 좁은 의미로만 보는데(재정, 관계), 균형발전, 광역권 등의 논의도 보아야 한다
- 보조금-복지-세원이 연관되어 있다. 따로 볼 것이 아니라 패키지로 논의를 전개해야 한다.
- 논의제기방식에서 완포인트방식도 유효하다. 국세인 법인세의 일부를 지방세로 돌리게 하자는 식의 요구도 해야 한다.
- 지방법인세 몇% 달라는 식의 구체적 요구를 해야 실현가능성이 있다
- 수도권규제도 대승적 관점에서 보자. 지방이 무조건 반대할 것은 아니다. 대중국관계를 고려하면 제한적으로 허용해주어야 할 것이다. 단 지역에서도 권한을 얻어오는 것이 중요하다
- 균형발전은 중앙집권이 강화되는 것이다. 균형발전은 나누어주는 떡이다. 분권 없이는 균형발전도 없다. 분권은 자기살림을 자기가 하는 것이다. 분권이 안 되니 광역권도 안 되더라.
- 의제는 전문가용이 아니라 시민용으로 만들어야 한다. 시민의 눈높이에 맞게 만들어야 한다.

이○○(시도의회의장협의회 수석전문위원)

- 자치가 이식되었다 꽃도 못피고 없어졌다가 부활한 것이다. 중앙정부는 권한을 놓기 싫어한다. 국회가 해야 하는데, 국회도 하기 싫은 것으로 보인다. 정당정치를 하는 나라에서 공천폐해가 있다고 폐지한다는 것은 말이 안 된다. 현실이해는 간다. 문제는 중앙정당 중심으로만 움직이는 집권이 문제이다.
- 설정 가능한 의제부터 발굴하는 것이 필요하다. 지역정당제도 도입도 필요하다. 지역에 기반을 둔 정당이 국회에 진출해야 지방이익을 대변하는 정치가 될 것이다. 한국의 양당체제가 중앙권력을 안 놓으려고 하는 것이 문제이다. 지역에 기반을 둔 정당은 공직선거법을 개정하면 가능하다. 지역풀뿌리조직이 세워질 것이다.
- 지역맞춤형조례를 만들려고 하는데, 법이 풀어주지 않는다. 국회의원은 권한을 안 놓으려고 한다. 지역에 관심이 없는 것 같다.
- 국회의원과 단체장 간의 갈등이 있는 것 같다. 시장에 출마할 때에는 분권을 이야기하지만 국회의원 때에는 관심이 없다. 현재의 입장을 벗어난 논의구조가 필요하다.
- 자치는 정치력이고, 대결을 통하여 얻어지는 것이다.

김○○(지방행정연구원 연구위원)

- 지방자치가 제대로 안 되는 이유는 국회의원과 중앙정부 공무원들이 권한을 놓으려고 하지 않기 때문이다. 지역발전위원회에서 심의의결해도 안행부가 지연시킨다. 위원회형태의 논의로서는 집행력이 없다. 예산과 권한을 가진 보사부, 국토부 등이 안 움직인다. 자치 마인드(mind)가 없는 것이다.
- 예산구조만이 아니라 세원구조가 바뀌어야 한다. 8 : 2의 세원구조가 바뀌어야 한다.
- 공무원의 마인드가 바뀌어야 한다. 조그마한 사무만 넘겨주지 권한이나

예산은 안 넘겨준다. 보조금이 너무 많다. 이것을 교부금으로 바꾸어야 한다. 최근 중앙재원과 지방재원을 통합관리하자는 식의 논의가 나오는데, 지방은 미리 준비하고 대응해야 한다.

- 국가-광역-기초의 기능이 단절되어야 한다. 현재는 줄줄이 사탕이다. 큰 틀을 바꾸어주어야지 작은 틀의 논의로선 안된다.
- 차등분권, 기관구성 다양성 등 주민이 선택할 수 있는 여지를 남겨 두어야 한다. 주민자치회도 협력형만 고집하고 있는데, 마인드의 문제다. 읍면동자치도 검토해야 한다.
- 이 연구는 거시적 그림을 그려줄 수 있어야 한다. 차별화가 필요하다. 국가-지방의 역할구분과 주민의 시각이 중요하다. 주민이 네트워크를 가지고 협력해 내어야 한다. 이를 위해 역량과 마인드가 중요하다.

14 지방자치발전 7개 학회연합TFT회의_원장보고 (소○○교수, 4월18일 14:00)

- 복지패러다임을 미국형으로 할 것이냐 유럽형으로 할 것이냐 선택이 문제다. 한국의 현실을 감안하면 혼합형이 적당할 것 같다. 중앙은 기획하고 재정을 책임지며, 지방은 복지지방정책을 수립하고 서비스전달을 종합적으로 책임지는 구조이다
- 행정체제 개편이 필요하다. 초광역정부로의 재편이 필요하고, 이 초광역정부가 안전, 일자리, 복지, 교육에 대한 권한과 책임을 지도록 해야 한다. 국가가 모든 것을 다 책임질 수 없다. 대통령이 모든 문제를 책임지다보니, 오히려 이에 대한 의전문제 등의 소통에 문제가 생길 수 있다. 이명박 정부 때의 광역경제권의 개념이 종합성을 가지도록 해주고, 권역별광역자치행정정부가 되게 해주는 것이 필요하다. 주민이 이해할 수 있도록 하고, 지역이 당면과제를 책임지고 풀어낼 수 있는 시스템으로 전환되어야 한다. 그리하여 지역이 일자리, 복지, 교육의 정책문제를 해결

할 수 있는 역량을 가져야 하고, 이러한 역량의 경쟁은 필수적이다.

- 영유아사업의 경우 국가가 일만 시키고, 돈을 주지 않는 중앙-지방관계는 바뀌어야 한다. 기재부는 지방을 못 믿겠다고 한다. 중앙이 지방에 책임과 권한을 주지 않고 파산제를 도입하겠다는 것은 말이 안 된다. 지방의 책임성이 강화돼야 한다. 과세권을 준다면, 지방이 성과에 대한 책임을 질 수 있도록 해주어야 한다. 권한과 재정을 주어서 지방이 복지나 경찰을 하도록 해야 한다.
- 국고보조금시스템은 문어발식으로 확장만 되고 있다. 비효율적으로 사용되고 있는 것이다.
- 지방에 자치조직권을 주어야 한다. 서울시의 경우 관광객이 1,000만명에 달해 전문부시장이 필요한데, 안행부가 규제하고 있다. 조직의 자율성이 있어야 한다.

15 **지방재정학회 기획세미나(4월18일 10:00-12:00, 한국지방행정연구원 2층회의실)**

151 **송상○(경기개발연구원)**

- 국고보조사업이 심화되고 있어 분권과 자치에 역행하는 것 같다. 국고보조사업에 대한 평가를 위해 성과지표를 개발하는데, 어렵다. 평가부담만 가중된다.
- 재정은 과세자주권을 주어야 하는데, 이것은 지방 간의 차이가 있어 지방재정조정을 해야 하는 문제가 생긴다.
- 교부세의 목적이 분명해야 한다. 상충되는 2가지의 목적을 가져서는 제도가 제대로 작동하기 어렵다. 교부세의 주된 목적이 무엇인가를 분명히 해야 한다. 부족재원의 충당이나 형평성을 위한 것이냐?

152 서정○(지방행정연구원)

- 지방자치분권 논의에서 중립적 의견이라는 것은 중앙의 논리가 될 가능성이 높다. 지방의 입장에서는 세금을 조금 내고 지원금은 많이 받고 싶은데, 어떤 자치단체는 번 것의 10배도 더 받는다. 이럴 경우 더 받고 싶은 것이 인지상정이지, 분권하자고 했다가 중앙지원금이 다 끊어지는 것을 원하지는 않는다. 지방재정학회의 입장에서도 어느 한 쪽에 치우치게 될 가능성이 높다.

153 김성○(지방행정연구원)

- 지방자치를 시작할 때, 조건을 제대로 갖추고 시작했는가를 보아야 한다. 10배 이상 차이가 난 상태에서 시작한 경우도 있다. 강남과 강북 간의 차이도 크다. 인구 5만 이하의 시군구에서는 자체재원 개발이 어렵다.
- 절대적인 의미에서 국가의 사무와 지방의 사무가 있는 것은 아니다. 우리나라의 실정에 맞게 해야 한다.
- 국고보조사업의 경우 부산시는 의회에서 걸러내는 작업을 한다. 이는 중앙-지방의 협의를 통해서 해결되지 않기 때문이다.

154 주민○(한양대학교수)

- 국가재정도 어려운데, 지방도 달라고 하니 일시적으로 해결이 되지 않는 문제이다. 현재의 조세부담률을 조정하지 않고는 논의하기가 어렵다.
- 의제발굴을 한다고 하면, 좀 쇼킹한 내용이 필요하다. 일본은 소비세를 올해 4월부터 5%에서 8%로 올렸다. 80조원이 더 들어온다고 한다. 중앙정부는 적자를 메꾸려고 다 쓴다고 하고, 지방은 더 받아낼 수 있는 권리가 있다고 한다. 한국도 8 : 2를 7 : 3으로 하자고 하는데, 지방이 처리할 것을 무엇으로 할지를 정해야 한다
- 중앙은 담배소비세를 지방으로 주면서, 조건을 붙인 것이 있다. 교육재원이 그러한데, 이런 조건을 붙인 것을 떼어내야 한다.

- 재정의 인센티브와 페널티를 동시에 사용하니, 이것이 상쇄되는 경우가 많다. 수요를 잘 파악해서 일을 별도로 떼어내고, 다양한 교부세 형태로 주는 것도 방법이다.
- 과세자주권 확장 시에 지역 간 수평재정조정이 필요하다.
- 포괄보조는 성공하기 어렵다.

155 **김찬○(서울연구원 연구위원)**

- 1세대와 2세대의 중앙-지방재정관계는 매우 흥미롭다. 결정은 중앙이, 집행은 지방이 한다는 식의 분권논의가 아니라 중앙이든 지방이든 효율적인 정부가 결정과 집행을 해야 한다는 2세대의 관계로 전환이 필요하다는 주장은 신선하다.
- 융합-분리축에서 이것을 먼저 하고, 집권-분권축으로 이행하면, 집권이 오히려 강화될 것이다. 반대로 집권-분권축에서 분권을 먼저 추진하고, 융합-분리축에서 융합을 해야 지방정부의 종합적 행정이 가능하다. 분권상태에서 분리축을 유지하면, 할거적 상태가 될 가능성이 있다. 그래도 어느 하나를 한국의 상황에서 먼저 해야 한다고 하면, 분권을 먼저 해야 한다. 현상태에서 분리를 하면, 중앙집권이 더 강화될 것이다. 즉 ‘할거적 집권’이 강화될 것이다.
- 복지분야의 중앙집권성의 정도가 강하다 이를 중앙-지방이 균형된 관계로 변화시키는 것이 분권이다.
- 재정-복지-권한-자치법을 통괄적으로 논의하는 것이 필요하다.

16 **공동세미나후 TFT 평가미팅(4월28일 80:30-11:30, 서울연구원 222실/ 5월8일 16:30-18:00 중회의실)**

161 **김○○(배제대교수, 차기자치법학회장)**

- 지방자치학계에서 가지고 있는 비전포인트가 무엇인가를 명확히 해야

한다. 현재는 단체자치적 요소와 주민자치적 요소가 혼재되어 있어 논의가 진전되지 않는다. 한국은 현재 단체자치의 법률체계로 되어 있다. 주민자치적 요소를 말하는 것이 행정학계의 주장인 것 같다.

- 분권형 헌법개정에 대해서는 신중할 필요가 있다. 지방분권을 하자는 것과 분권형 헌법개정을 하는 것은 의미가 크게 다르다. 분권형 헌법개정은 연방제를 도입하자는 의미로 들린다. 미국은 주가 주권을 가지고 있는 상태에서 연합체를 이룬 것인데, 한국은 단일국가이기 때문에 이런 주장이 자칫하면 국가해체로 여겨질 수 있다. 미국의 연방제 성립을 위하여 13개 주가 각각 논의하는 과정은 지난 그 자체였다. 각각 독립한 국가를 이루려고 하는 주장과 영국과의 전쟁을 위해서는 하나의 국가로 힘을 모아야 한다는 주장이 대립하였다. 이 과정에서 연방제를 위한 대표자들이 각 주의 대표권을 확보하지 못한 상태에서 논의에 참가했고, 개인자격으로 회의를 진행한 후에 추인을 받는 형태를 취하기도 했다. 분권형 헌법은 힘과 힘의 대결을 의미할 수도 있는 것이다. 따라서 지방분권을 강화하자는 뉘앙스로 가는 것이 좋을 것이다.
- 기본권의 보장과 제도적 보장에는 우선순위의 차이가 있다. 지방자치는 제도적 보장이지만, 기본권이 아니다. 한국헌법은 기본권의 보장을 모두 열거한 뒤에 국가안전, 공공질서, 공공복리를 위하여 이러한 기본권을 제약할 수 있다고 37조 2항에 규정함으로써, 앞에서 환경권 등 모든 기본권을 보장하는 것처럼 했다가 뒤에서 법률로 제한할 수 있다는 식으로 처리되어 있다. 이와 유사한 방식이 지방자치법에서도 국가와 지방자치단체 간에 사무를 규정한 다음에 제9조2항에 법률로 다른 규정이 있으면 이러한 구분을 무시해도 좋다는 단서규정이 있어서 사실상, 국가와 지방자치단체 간 사무구분의 의미를 무력화시켜 놓은 것이다.
- 현재의 법률체계가 단체자치에 입각하여 규정되어 있기에 여기서 벗어나는 논의들은 위법이다. 행정학이 법치행정을 한다고 할 때, 이 법을 어기면서까지 제안하는 행정학계의 논의는 이해하기 어렵다.

- 복지사무와 관련해서는 보충성의 원칙이 적용되어야 한다. 가장 가까운 지방자치단체가 사무를 담당하고 이것을 할 수 없는 경우, 상위 자치단체가 담당하는 식으로 배분되어야 할 것이다. 이렇게 할 경우 잘사는 지역과 못사는 지역 간에 서비스의 차이가 발생할 것인데 다른 지역은 다르게 서비스를 공급받도록 하는 것이 맞다. 자기지역 사정에 맞게 복지 서비스는 공급되는 것이다. 그러나 고령화, 소자화로 인하여 국가공통의 복지서비스가 늘어나는 상황이므로 상위 자치단체나 국가에 의한 조정이 필요하다. 이 경우 재정에 의하여 재정조정이 필요하지만, 집권화가 심화되는 현상도 생길 것이다. 국가가 복지서비스를 제공하는 데는 세가지 방식이 있다. 첫째, 지방자치단체를 통하는 방법 둘째, 직접 브랜치기관을 설치하는 방법 셋째, 민간단체를 통하는 방식이 그것이다. 국가는 가장 효율적인 방법을 택할 것이다. 지방자치단체가 복지서비스를 종합적으로 제공해야 하는 통로여야 한다고 고집하지는 않을 것이다. 지방은 그렇게 주장할지라도 말이다.
- 미국의 경우 연방은 주나 지방자치정부에는 직접 개입하지 않는다. 지역 커뮤니티단위에 재정지원을 하고 결과에 대한 평가를 하는 정도이다. 복지수준에 대해서는 주가 담당하는 것이다.

162 **소○○(건국대교수, 한국지방자치학회부회장)**

- 복지, 재정, 법, 지방자치학, 지방정부학 등이 종합적으로 논의된 세미나여서 좋았다. 법제화까지 가능한 수준의 논의가 되었다.
- 앞으로 추진전략에 관한 연구과제를 할 수 있으면 좋겠다. TF가 격주모임으로 지속될 수 있도록 서울시에 지원을 요청한다. 의제발굴단계 이후에는 추진전략, 정책사업으로 이어질 수 있다. 지금까지는 의제형성을 통한 숙의과정이었다고 본다. 언론에 대한 설득이 필요하다. KBS는 균형발전에 치우친 생각을 가지고 있고, 한겨레는 미시적인 사항에 치우쳐 있다. 자치와 분권 시스템에 대한 생각이 없다. 지방에 돈을 주어도 될까

라고 하는 주민에 대한 신뢰가 아직 없는 것 같다. 단계적 로드맵이 필요하다. 언론, 주민, 공무원에 대한 교육도 필요하다. 공무원의 지방의회에 대한 불신이 크다. 지방자치의 미래상을 그려줄 필요가 있다.

163 김○○(서울대행정대학원교수)

- 지방자치발전에 관한 연구를 위하여 연구원은 인력을 보강해야 한다. 법, 자치 전공자를 채용해야 한다. 학회는 지원하는 역할에 그치도록 해야 한다. 연구원에는 환경, 도시계획, 교통, 복지, 문화 등 여러 영역의 분권과 자치가 요구되는 연구를 할 수 있는 전문가가 있다. 이들이 분권과 자치에 대한 철학과 패러다임을 가지고 연구하도록 해야 한다.
- 지방행정연구원에는 자치발전을 위한 전담자가 있다. 그는 지방자치실천포럼을 운영하고 있다.
- 서울은 수도권규제를 완화하자고 할 것이 아니라, 분권을 하자고 했어야 했다. 지방도 마찬가지다. 균형발전논의에 치우치다 보니, 서울, 경기, 인천은 이 논의에서 빠져나가 버렸다. 지방이 하나 되게 할 논의는 분권이다. 서울시도 수도이전반대에 올인을 하다 보니, 분권논의를 놓쳤다. 수도는 가더라도 분권을 확실히 하는 바터를 했어야 했다. 중앙정부가 슬림화하도록 했어야 한다. 이것이 전략이라고 본다. 서울시도 대통령과 시장의 소속정당이 다르다 보니, 서울시의 입장을 중앙정부부처에 이야기해도 먹혀들지 않는다. 그러니 자연스럽게 서울시는 분권논의에 관심을 가지게 된 것이다. 지금까지는 대통령과 서울시장의 소속정당이 같을 때는 분권논의 없이도 서울시의 행정관리에 어려움이 없었던 것이다. 이러한 것은 오래가지 못한다. 시스템 구축이 필수적이다.
- 서울시가 죽으면 한국도 죽는다. 지방도 고려해가면서 상생발전전략을 세워야 한다. 같이 가야 한다는 논리가 있어야 한다.
- 서울은 도쿄나 베이징과도 경쟁해야 한다. 부산과 경쟁하는 것이 아니다. 경쟁력을 갖기 위해서는 분권해야 한다. 서울은 독자적 판단을 해야 한다.

- 분권논의는 논리적으로나 학문적으로 길을 제시할 수 있으나, 이를 현실적으로 풀어가려면 정치적으로 풀어야 한다. 바터로 할 것은 해야 한다. 싫어도 양보할 것은 양보해야 한다. 해서 전략이 필요하다. 일본의 아베 수상은 가나가와와 도쿄를 국가전략특구로 지정했다. 세계적으로 인재가 살기 좋은 도쿄를 만들기 위한 것이다. 또한 교토는 의료특구로 지정했다. 아베는 위기를 인식하고 이를 돌파할 전략을 수립한 것이다.
- 복지에 대해서는 불신이 크므로 철저히 통제해야 한다. 복지단체 중에서 순수하게 봉사하는 것은 0%라고 본다. 좋은 가면을 쓰고 엉뚱한 짓 하는 경우가 많다. 민간이 일하는데 정부돈이 들어가는 것이다. 공무원이 결탁할 수도 있다. 지방이 해선 안 된다. 개인경험이지만, 고아원원장이 제일 부자였다. 복지서비스전달자들이 가난한 자를 갈취하는 경우가 있다. 투명성이 높게 해야 한다. 효율과 능률성도 도입해야 한다.

164 **박○○(세명대교수)**

- 복지는 분권하자고만 해선 안 된다. 사회전달체계는 분권적이지만, 다양한 이야기가 나올 수 있다. 숙의가 필요하다. 소셜워커들은 중앙정부가 복지를 해주길 원한다. 지방자치단체에 대한 불신이 있기 때문이다.
- 미국에서도 1960년대 복지정책은 위대한 사회(great society)정책에 의해 연방정부가 주도했다. 그러나 당시 주지사였던 레이건은 복지예산의 낭비를 보았다. 연방정부는 노인, 아동 등에 꼬리표를 붙여서 돈을 주었지만, 이를 집행하는 것은 주정부와 카운티, 시정부였다. 20년후에 무엇이 문제가 되었는가? 연방은 시키는 대로 안했다고 비판하고, 주와 카운티는 집행이 이상(ideal)대로 안되었다고 한다. 그래서 정책 집행론이 부각된 것이다. 미국에서는 블록(block)으로 묶어서 재량을 주었다. 돈을 주되 권한도 주었다. 다양한 정책이 시도되었고 실험되었다.
- 한국은 복지예산이 너무 작다. OECD 회원국 중 꼴지에서 두 번째다. 일본은 복지를 자치와 엮어서 잘하고 있다. 한국은 돈도 안쓰고 뺑뺑이를

해 미국과 맞지 않다. 미국은 기업복지가 잘 되어 있고 자원봉사 영역도 잘 발달되어 있다. 미국이나 유럽과 비교할 일이 아니다. 한국에서 보편 복지를 하려고 하는데 말이 안 된다. 돈 없고 쓸 곳은 많다. 서울만 자율적으로 복지가 가능하고 부산도 안 된다. 교육은 광의의 복지다. 세원늘리기가 쉽지 않다. 일본모델을 연구하고 배워야 한다. 미국모델은 우리와 맞지 않다. 정부간 관계도 복지다.

165 **오○○(경희대교수, 지방자치법학회장)**

- 자치를 위한 헌법개정이 필요하다. 자치사무에 대해 국회가 법률을 만들도록 해선 안 된다. 지방정부에 맡겨야 한다. 헌법은 입법영역을 구분해 주어야 한다. 국회에서 입법할 영역과 광역단체에서 입법할 영역, 그리고 기초자치단체에서 입법할 영역으로 구분할 필요가 있다.
- 헌법에서 자치입법의 규정이 있어야 한다. 전속입법권에 대한 규정이 있어 국가와 지방의 입법권을 분리해두어야 한다. 현재는 국가입법권 밑에 있다. 대통령령과 부령, 시행규칙 밑에 조례가 기속되어 있다.
- 자치법에는 5개 영역의 자치권이 있는데 이를 헌법에 규정해야 한다. 조직, 인사, 재정, 계획, 영역고권이 있어야 한다. 조직자치권은 스스로 뜯어 고칠 수 있어야 한다. 영역고권은 자치영역을 형성할 수 있는 권한을 의미한다. 현재 한국은 자치법에서는 약소하게 규정했다가 시행령에서 강하게 제약하는 형태를 취하고 있어 자치를 제약하고 있다. 특히 조직과 정원에 관한 규정은 숨을 막아 놓고 있다. 국과를 늘리는 것은 물론, 정원 1명을 늘리는 것도 안행부의 허가를 받아야 할 정도이다. 한 발도 나갈 수 없게 만들어 두고 있는 것이다. 한국의 문제는 개별법령이 너무 세세하게 규정하고 있다는 것이다.
- 자치단체는 세목을 만들지 못하고 세수를 늘릴 수 없다. 감면도 중앙이 입법하는 것이고, 지방은 세수가 빠져나가는 것을 막을 방법도 없다.
- 복지사무도 매칭펀드로 되어 있어, 돈과 사람을 안 주고 일만 늘어나는

구조이다.

- 한편, 판례는 자치를 너그럽게 보고 있다. 즉 시행령이나 조례로 구체화가 안 되어도 법률에서 규정않은 곳은 조례로 전향적으로 기능을 만들 수 있다고 판단한다.
- 파산제도도 핵심은 부채탕감인데, 이는 기재부의 영역이다. 따라서 안행부가 파산제도에 대한 입법을 논의한다는 것 자체가 년센스이다. 안행부의 파산제 논의는 핵심이 빠진 상태에서 진행될 수밖에 없다. 파산제도는 국가가 부채를 메꾸어주면서 대신 감독하는 것인데, 안행부는 부채탕감을 해줄 수 없다. 결과적으로 우리나라 부처들의 입법은 ‘쪼가리 입법’들이다. 지방의 입법문제를 종합적으로 다루어줄 수 없는 셈이다.
- 세월호 사건은 쪼가리, 칸막이 입법의 고질적 문제점을 여실히 보여준다. 해수부, 안행부, 국토부, 국방부, 환경부 등이 각각 다른 법체계를 가지고 있으며, 모자이크로 찢어져 있다. 포괄적인 법체계로 대응할 수가 없다. 대한민국의 한계를 보여주고 있는 셈이다. 개발독재의 시대에는 대통령에 권한을 집중시키는 것이 필요했다. 국회의 입법권을 2번 정지시킨 것이다. 5·16 때 한 번, 12·12 이후 또 한 번 국회와 정당을 해산하고, 국회를 통법부로 만들었던 것이다. 칸막이 법으로는 대통령이 누가 되어도 이를 해결하기 쉽지 않다.
- 국회가 개혁되어야 한다. 지방자치를 한 지 20년이 지났는데도 중앙정부의 통제아래 지방이 있기 때문이다. 지방자치단체가 대의기관임에도 불구하고 대의체로서의 기능을 제대로 하고 있지 못 한다.
- 주민발안이나 주민소환 등은 결국 지방자치단체의 대표자들을 속박하는 제도이다. 이런 제도만 들어와 있으니, 지방자치 관련 법체계 속에 지방과 주민에 대한 ‘신뢰’가 없는 것이다. 마음껏 지방이 일할 수 있게 해 둔 것이 아니라 오히려 행동을 제약해 둔 법체계이다.
- 법체계에는 국민통제만 들어와 있는 것이다.
- 한국에는 지방정치는 있으나 자치는 없다고 한다(김문수지사).

- 서울연구원이 주관한 이번 세미나는 여러 관련학회가 입체적으로 논의할 수 있어서 좋았다. 통상적으로는 자치법학회는 펀딩을 해주는 후원기관의 의제에 치우치는데, 그러다 보니 일관성도 없고 깊이도 약했다. 행사를 위한 행사로 그치는 경우가 많았다. 그런데, 이번은 달랐다.

부 록 2 _세미나 결과보고

지방자치발전 20년 기념세미나 결과보고

김찬동(서울연구원)

I. 준비과정

1. TF구성 및 의제발굴미팅
2. 학회별 기획세미나

II. 행사진행 및 지방발전주요의제

1. 행사개요
2. 행사주요 참석자
3. 서울분권의제 15 선포식
4. 오전행사 주요사진

III. 세미나 토론내용

1. 1부 라운드테이블 토론
2. 2부 1세션 토론
3. 2부 2세션 토론
4. 2부 3세션 토론

IV. 종합 결과

별첨 <토론 주요내용 요약>

1. TF구성 및 의제발굴미팅

□ 의제발굴을 위해 각 학회가 참여하는 TFT운영

TFT 참여 학회	한국행정학회, 한국지방자치학회, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회 (총 7개 학회)		
구성	팀장	소순창(건국대_한국행정학회, 한국지방자치학회)	
	팀원 (8명)	김찬동(서울연구원) 김순은(서울대_한국지방자치학회), 김동건(배재대_한국자치법학회), 최근열(경일대_한국지방정부학회), 이재원(부경대_한국지방재정학회) 박광덕(세명대_한국사회복지행정학회), 이원희(한경대_서울행정학회)	
회의 일정	구분	일시	주제
	1차 미팅	2014.03.18	의제설정 관점 및 방향 등 논의
	2차 미팅	2014.03.25	재정 및 복지부문 주요 의제 논의
	3차 미팅	2014.04.01	행정구조 및 체계부분 주요 의제 논의
	4차 미팅	2014.04.08	서울과 지방 간의 관계설정 부분 주요 의제 논의
	5차 미팅	2014.04.15	주요 정리 내용 검토 및 보완 논의
6차 미팅	2014.04.29	세미나 개최결과 토론 및 향후 정리방향 논의	

2. 학회별 기획세미나

학회	주제	일시 및 장소
지방자치학회	제7회 지방분권포럼 (지방자치정부 20년의 성과와 과제 지방자치발전을 위한 지방자치체계 등)	2014.4.18. (한국지방자치학회 세미나실)
지방정부학회	지방자치행정 20년의 성과와 미래 : 재정구조와 의회위상	2014.4.14. (부산대 국제관 710호)
서울행정학회	지방자치 20년 : 주민참여를 통한 삶의 질 개선	2014.3.28.(국회의원 회관)
지방재정학회	지방재정부문의 서울의제	2014.4.18. (한국지방행정연구원)
지방자치법학회	지방자치활성화를 위한 법과 제도 개선방안	2014.4.11. (경희대 1법학관 국제회의실)
사회복지행정학회	지방자치 발전을 위한 중앙-지방복지기능 분담방안	2014.4.12. (롯데 부여리조트)

1. 행사개요

일시/장소	2014년 4월 22일(화), 프레스센터 기자회견장(19층)
주최	한국지방자치학회
주관	서울연구원, 한국지방재정학회, 한국지방정부학회, 서울행정학회, 한국지방자치법학회, 한국사회복지행정학회
후원	대통령소속 지방자치발전위원회, 대통령소속 지역발전위원회, 전국시도지사협의회, 한국거버넌스학회



2. 행사주요 참석자

1) 행사참석인원

○ 약 250명 참여(1부 130명, 2부 120명_세션별 40명)

2) 주요참석자

관계기관	심대평 위원장(대통령소속 지방자치발전위원회) 이원종 위원장(대통령소속 지역발전위원회) 최상철(전 지역발전위원회 위원장) 정세욱(전 서울연구원장) 이달곤(전 행정안전부장관) 주용태(서울시 정책기획관, 류경기(서울시 행정국장) 이창현(서울연구원 원장)
학계	정순관(한국지방자치학회장), 이해영(한국행정학회장), 우명동(한국지방재정학회장), 최재성(한국사회복지행정학회장), 이원희(서울행정학회장), 강기홍(한국지방계약학회장), 이시원(전 한국지방정부학회장), 김순은(서울대행정대 학원교수)

3. 서울분권의제 15 선포식

‘서울분권의제 15’

- 의제 1. 중앙정부의 지방정책 결정과정에 지방정부의 제도적 참여
- 의제 2. 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
- 의제 3. 교육자치와 지방자치의 연계·협력
- 의제 4. 기초단위의 자치경찰 실시
- 의제 5. 지방재정 확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입
- 의제 6. 지방재정 운영의 자율과 책임성 확보
- 의제 7. 미래 지방자치발전을 위한 중앙·지방복지기능 분담
- 의제 8. 분권형 복지전달체계의 확립
- 의제 9. 지방자치단체의 자치조직권 확대
- 의제 10. 자치입법권 및 규제자치권 강화
- 의제 11. 지역발전을 위한 계획자치권 실현
- 의제 12. 주민직접참여제도 활성화
- 의제 13. 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관 구성
- 의제 14. 지방정치활성화를 위한 건전한 정당 경쟁관계의 형성
- 의제 15. 분권형 헌법으로의 개정

미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제 15” 발표문

한국의 지방자치는 제도, 제도, 제도, 제도 등 모든 분야에서 중앙과 지방의 관계가 통째로 뒤집힌 관행때문으로 지방자치권을 지켜내지 못하고 있다. 이러한 지난 20여 년의 지방자치의 경황에 대한 성찰을 통해 미래지방자치발전을 위한 새로운 구상이 필요한 때이다. 성숙한 지방 자치 발전을 위해 중앙과 지방은 과거의 수직적 종횡의 관계를 지양하고 새로운 수평적·수직적 구조를 통한 성장과 발전을 위한 협력 노력을 도모해야 한다.

국가적으로 세계 경제위기와 장기적 재정성조로 인한 어려움 극복, 심각한 저출산으로 인한 인구 구조의 불안정, 사회서비스의 수요증가로 인한 고령 사회의 대응, 중산·중하층의 소득·생활 안정, 지역 균형 발전을 위한 중앙정부의 역할 강화와 지방의 역할 강화, 그리고 지방자치의 활성화를 위한 제도적 지원 등 한국의 지방자치는 새로운 단계에 이르렀다. 이를 해결하기 위 한 중앙과 지방은 성장적 협력을 통해 지역의 발전을 도모하고 나아가 국민행복·국가발전의 최 대 구축해야 한다.

지방의 성장과 혁신에 맞는 맞춤형 지방자치의 구현과 책임과 역할이 바뀔 때이다. 선진형 자치시 제를 통해 주민이 주인으로, 국민이 행복한 지역 자치시대를 열어나가야 하는 것은 자명하다. 이를 지방자치발전 7개 핵심과제 연구실용을 ‘이행하여 미래지방자치발전을 위한 중앙정부 역할’도 아울러, 미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제 15”를 발표한다. 여기는 고시에 는 의를 정리하여 미래지방자치발전을 위한 7개 방향의 의제를 제시한다.

○ 미래지방자치 발전을 위한 7개 방향

의제 1. 중앙-지방발전 관계의 재정립을 통한 지방자치 패러다임의 전환이다. 중앙정부의 지방정 부에 대한 정책 지원의 인식을 전환하고, 지방정부는 중앙정부 의존에서 탈피하여 자율적이고 수평적인 동반자 관계를 구축할 수 있는 역할을 키워야 한다.

의제 2. 지방자치의 활성화를 위하여 주민중심의 생활서비스를 강화해야 한다. 교육자치와 지방자치의 연계 협력을 통해 지역의 필요를 개선하고, 자치입법권 강화 등을 통해 생활기능을 이행하여야 지역특성에 맞는 차등서비스를 제공함으로써 주민중심의 생활서비스를 구현한다.

의제 3. 지방재정 확충을 통한 실질적 자주재원 시스템을 도입하고, 국고보조사업의 지방자치와 성과 연계형 정부지원 정책의 재정립을 통해 지방재정의 건전성과 자율성, 그리고 책임성을 확보해야 한다.

의제 4. 중앙과 지방은 복지 기능에 대한 분담과 분권형 복지서비스 전달체계를 확립하고 자치중심의 복지재정지원으로 전환하여야 한다.

다시금, 법제대로로서 지방자치단체 조직설계에 관한 규정을 개정하여 지방자치단체의 자치조직권을 확대한다. 자치입법권의 강화 및 규제자치권을 강화하고 자치발전을 위한 계획자치권을 실현하여 실질적 지방자치가 구현되도록 개편해야 한다. 또한 분권형 헌법으로의 개정을 통해 실질적 지방자치 구현이 가능하고 국가정책결정당국에 자치의 의견 반영 할 수 있도록 해야 한다.

의제 5. 중앙의 실질화로서 주민자치회 등 주민직접참여 제도의 확대추진에 대한 제도 개선을 통해 건전한 읍면리 민주주의를 구현되도록 한다. 또한 정당법을 개정하여 지역정당을 가능하게 함으로써 중앙과 지방간의 정책관계를 통해 지방정치를 활성화 한다.

앞잡세, 다양성확대로서 지방자치단체 기관구성의 확실성을 지원하고 지방자치단체별 특성을 고려한 지방자치단체의 기관 구성을 다양화하여 지역별 수요에 의한 지방정부를 활성화 한다.

□ 7개 방향을 구현하기 위한 “서울분권의제 15”

- 의제 1 중앙정부의 지방정책결정과정에 지방정부의 제도적 참여
- 의제 2 미래지방분권국가 구현을 위한 신광역체제의 개편
- 의제 3 교육자치와 지방자치의 연계 협력
- 의제 4 기초단위의 자치경찰 실시
- 의제 5 지방재정확충을 위한 실질적 자주재원 시스템 도입
- 의제 6 지방재정운영의 자율과 책임성 확보
- 의제 7 미래지방자치발전을 위한 중앙·지방복지기능 분담
- 의제 8 분권형 복지전달체계의 확립
- 의제 9 지방자치단체의 자치조직권 확대
- 의제 10 자치입법권 및 규제자치권 강화
- 의제 11 지역발전을 위한 계획자치권 실현
- 의제 12 주민직접참여제도 활성화
- 의제 13 지방정치활성화를 위한 건전한 정당경쟁관계의 형성
- 의제 14 지역여건에 맞는 지방자치단체의 기관 구성
- 의제 15 분권형 헌법으로의 개정

2014. 4. 22

한국지방자치학회 386호
 한국지방재정학회 강경호
 서울행정학회 장근호
 한국지방자치학회 우영동
 한국지방정부학회 이시원
 한국사회복지행정학회 최성



4. 오전행사 주요 사진



개회사<서울연구원장>



환영사<한국지방자치학회장>



축사<지방자치발전위원장>



축사<지역발전위원장>



축사<한국행정학회장>



기조연설<정세욱 명지대학교 명예교수>



<서울분권의제 15 선포식>

1. 1부 라운드테이블 토론

□ 1부 : 개회 및 라운드테이블 개최(09:30~12:30)

미래 지방자치발전을 위한 라운드테이블	사회 : 양영철(前한국지방자치학회 회장)
미래 지방자치발전을 위한 종합구상안	의제발굴 TF팀장 : 소순창
토론자	우명동(한국지방재정학회 회장), 이원희(서울행정학회 회장), 이상철(한국지방정부학회 회장), 오준근(한국지방자치법학회 회장), 최재성(한국사회복지행정학회 회장), 김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장), 김정훈(KBS해설위원), 박창식(한겨레신문 논설위원)

※ 미래 지방자치 발전을 위한 서울의제 발표(사회 : 정순관(한국지방자치학회 회장))

토론자 (소속)	토론내용	비고
우명동(한국지방재정학회 회장)	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정행위는 중앙정부와의 관계 속에서 이루어지는 것이고, 지역사회와의 관계 속에서 행해지는 것 지방재정은 지방자치 내지 지방분권의 물적기초에 해당 	○ 재정분권중요
이원희(서울행정학회 회장)	<ul style="list-style-type: none"> 자치와 분권은 주민이 주인으로 나서야 함 자치와 분권은 현재 정상적 궤도를 형성하고 있지 못하고 주민이 관객으로 남아 있음 	○ 주민참여강화
이시원 (한국지방정부학회 회장)	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권의지를 가진 엘리트를 찾기 어려움 제주특별자치도의 경험을 면밀하게 분석해 볼 필요 전략적 사고와 행동을 구상하고 실행할 필요 	○ 지방분권의지 중요
강기홍(한국지방자치법학회연구이사)	<ul style="list-style-type: none"> 기형으로 태어난 지방자치라는 아이로 표현 가능 중앙은 지방자치를 저해하는 요소를 제거하고, 지방은 자기책임성을 중앙정부와 주민에게 입증시켜야 함 	○ 자치제도의 기형성

토론자 (소속)	토론내용	비고
최재성 (한국사회복지행정 학회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회변화를 중앙정부가 다 반영하기는 어려우므로, 지자체와 민간부문이 담당하도록 개혁 필요 ○ 지방주민이 체감하는 복지로 변화 필요 	○ 지역중심 복지
김성호(전국시도지 사협의회정책실장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개헌과 별도로 지방분권 장단기과제를 세워 추진 ○ 지방공무원 선발 시에 지방자치론, 지방자치법에 대한 과목 신설 필요 	○ 자치공무원 선발
박창식 (한겨레신문논설위 원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 관점에서 자치가 되면 국민생활이 나아진다는 신뢰를 줄 수 있어야 할 것 ○ 신광역체제는 지방이 산업경제를 담당하면, 경제민주화도 할 수 있을지 의문 	○ 주민의 관점
김정훈(KBS해설 위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치로 인해 지방공무원의 줄서기라는 문제 발생 ○ 지방대학의 육성이 필요 	○ 지방자치의 문제점

2. 2부 1세션 토론

□ 2부 1세션 : 지방자치행정 20년의 성찰과 미래(13:30~15:10)

순서	
지방자치행정 20년의 성찰과 미래	사회자 : 정순관(순천대)
발표1. 지방자치 20년의 평가와 과제	김순은(서울대)
발표2. 새로운 분권형 국가구현을 위한 미래자치행정의 체계 및 구조	소순칭(건국대)
발표3. 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방의 복지가능 부담방안	박광덕(세명대)
토론자 : 우명동(한국지방재정학회), 이시원(前한국지방정부학회), 류경기(서울시 행정국장), 안성호(지방분권개헌국민운동 공동대표)	

토론자 (소속)	토론내용	비고
우명동(한국지방재 정학회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 규모가 작을수록 주민의 특성을 반영하기 용이할 것 ○ 전국적 서비스라고 하더라도 지방이 각종 정보를 가지고 있기에 공급은 지방정부가 더 적절 	○ 자치규모가 작아야
이시원 (한국지방정부학회 장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치의 부정적 요소만을 부각시키는 것은 주의해야 함 ○ 지방자치를 할 수 있는 제도적 권한이나 자원이 부족한 현실을 감안할 필요 	○ 자치제도 기반취약
류경기 (서울시행정국장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복지프로그램의 경쟁적 신설로 인해, 지방정부의 재정구조가 더욱 취약 ○ 서울시의 경우도 재정부담이 가중 	○ 복지재정 공핍
안성호(지방분권국 민운동본부공동대 표)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원선거의 권역별 비례대표제와 같은 직접참정제 개헌이 필요 ○ 통일한국의 구현을 위해서도 필요한 개혁 	○ 지역대표형 상원제도 도입

3. 2부 2세션 토론

□ 2부 2세션 : 미래 지방자치발전을 위한 구조(15:20~16:40)

미래 지방자치발전을 위한 구조	사회자 : 최병대(한양대)
발표1. 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향	정준현(단국대)
발표2. 내일의 자치를 위한 중앙·지방 간 재정관계의 정립과제	이재원(부경대)
토론자 : 최재성(한국사회복지행정학회), 박창식(한겨레신문 논설위원), 고계현(경실련 사무총장), 김홍환(전국시도지사협의회 연구위원)	

토론자 (소속)	토론내용	비고
박창식(한겨레신문 논설위원)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치의 전권한성을 지방에 부여할 필요 지방은 지역을 위해 무엇을 할 것인가 고민 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치의 전권한성
고계현(경실련 사무총장)	<ul style="list-style-type: none"> 자기결정권도 없는데 파산제 도입은 말이 안 됨 	<ul style="list-style-type: none"> 파산제 도입 반대
김홍환(전국시도지사협의회 연구위원)	<ul style="list-style-type: none"> 법률개정으로 지역대표국회의원을 선출해 법률심의과정에 지방의견 참여 자치재정권의 본질은 세출에서의 자율성이므로 국고보조사업의 전면적 개편이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 지방참여와 국고보조개편
박광덕(세명대학교수)	<ul style="list-style-type: none"> 제주특별자치도는 중앙정부가 편리한 방식대로 일처리를 하여, 지방을 더 어렵게 함 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙개입의 폐해

4. 2부 3세션 토론

□ 2부 3세션 : 미래 지방자치발전을 위한 자치역량

미래 지방자치발전을 위한 자치역량	사회자 : 이달곤(가천대)
발표1. 지방자치와 주민의 삶 : 주민참여 장치를 중심으로	이원희(한경대)
발표2. 지방의회 위상제고를 위한 발전과제 : 지방자치법 개정을 중심으로	최근열(경일대)
토론자 : 강기홍(한국지방계약학회), 한인섭(한국거버넌스학회 연구위원장), 김찬동(서울연구원 연구위원), 김정훈(KBS해설위원)	

토론자 (소속)	토론내용	비고
강기홍 (한국지방 계약학회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙의 통제권을 제거하여 주민참여가 가능하게 개혁 ○ 행정사무총장제도를 도입하여 통합형 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관구성 다양화
한인섭 (한국 거버넌스 학회연구 위원장)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의회의 위상제고처제가 목적이 될 수 없고, 주민의 삶에 어떻게 기여하는가를 관찰할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의회위상
김찬동 (서울연구원 연구위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민주도형 주민자치회의 도입이 필요하고 가능한 지역에서부터 실시 ○ 대의자의 선출에서 시민성을 회복할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실질적 주민자치
김정훈 (KBS해설 위원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활자치를 위해서는 기초자치단체 규모를 축소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치규모

IV

종합결과

□ 공동학술세미나를 통한 서울분권의제 15 선포

- 지방자치 관련 7개 학회가 공동으로 미래의 지방자치발전을 위한 의제를 선정하였고, 국회와 중앙정부에 제언하는 성과
 - 세월호사건으로 홍보효과가 약했지만, 일부 방송과 언론(TBS, 서울신문, 뉴스1 코리아, 뉴시스 등)에서 8건 언급
 - 지방주도-중앙지원의 자치분권, 헌법개정, 재정분권, 주민참여 실질화 등의 주요의제를 제시

- 지방자치발전을 위한 제언을 지방이 중심이 되어 학계와 함께 제시하였다는 것이 의의

□ 향후 지방자치발전을 위한 추진전략 수립 필요

- 선정된 의제를 중심으로 ‘지방자치발전을 위한 추진전략’의 수립이 필요
 - 연구과제로 한국지방자치학회, 한국행정학회, 한국자치법학회, 한국지방재정학회 등과 수행할 수 있도록 예산배정 요청

□ 지방자치발전을 위한 홍보책자 준비

- 중고등학생이 이해할 수 있는 정도로 쉬운 ‘지방자치와 지방분권이야기’
 - 지방자치발전을 위한 종합구상안(서울분권의제 15를 포함한 내용)을 홍보
- 분량 : 50페이지 내외
- 발간 : 5월하순 예정

1. 1부 라운드테이블 토론

1) 우명동_한국지방재정학회

- 지방재정행위는 지방정부에 의해 독자적으로 이루어지는 행위가 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 이루어지는 행위라는 사실을 인지하는 것이 중요하다. 또한 지방재정행위는 지방정부만의 행위가 아니라 지역사회 내지 지역경제와의 관계 속에서 이루어지는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다.
- 지방재정행위는 단순히 지방정부의 재정행위라는 차원을 넘어서서 지방자치 내지 지방분권 물적 기초로서의 기능을 수행하는 데 뜻이 있다. 그리고 지방자치와 지방분권의 본질은 지역의 문제를 지역사회의 의지를 담아 해결해 나감으로써 지역주민들의 삶의 질을 제고하는 데에 있다.

2) 이원희_서울행정학회

- 누구를 위한 분권과 자치인가? 주민이 주인으로 나서야 한다. 자치와 분권은 그냥 주어지지 않는다. 관심과 학습이 필요하다.
- 우리는 지방자치를 할 준비가 되어 있는가를 생각해야 한다. 권력과 권한을 내 주어야 할 중앙부처 공무원, 지역에 기반을 둔 정책을 집행해야 할 지방공무원, 지역을 가꾸어 가야 할 주민 등의 의식과 행태는 지방자치를 실시할 조건에 적합한가?
- 지방을 통해 중앙의 권력이 형성되는 것이 아니라 중앙의 권력이 형성되고 나서 지역으로 권력이 분산되는 과정에서 자치와 분권은 정상적 궤도를 형성하지 못하고 있다. 그러한 과정에서 주민은 여전히 관객으로 남아 있다.

3) 이시원_한국지방정부학회, 역임

- 오랫동안 굳어져 온 중앙집권의 틀속에서 자치다운 자치를 할 수 있는 여건을 만들어 내는 것은 그야말로 어려운 과제이다.
- 지금의 상황은 지방분권의 의지를 가진 중앙의 정치엘리트를 찾아보기 어렵고, 2002년 16대 대통령선거를 계기로 분권운동의 뜨거운 열기를 보였던 시민단체들도 그 활동의 동력을 잃어가고 있다. 지역의 주민들도 일상생활에서 지방자치가 정말 중요하고 필요한지에 대한 인식이 별로 높지 않다. 이러한 제반 상황적 여건에서 지방분권을 통한 자치권의 확보가 얼마나 어려운 일인가를 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.
- 지방분권의 시험적인 사례가 되고 있는 제주특별자치도의 경험을 면밀하게 분석할 필요가 있다.
- 체계적이고 면밀하게 검토된 분권의제가 설정되면, 이를 관철시키기 위한 전략적 사고와 행동을 구상하고 실행해야 할 것이다 즉 어떻게에 대한 구체적인 전략이 필요하다는 뜻이다.
- 대통령 직속의 지방자치발전위원회, 그리고 국회지방자치발전위원회를 중심으로 한 중앙정부의 분권개혁 논의와 지방4단체 및 균형발전지방분권전국연대 등 아래로부터의 분권개혁 요구가 어떻게 협력적으로 상승작용할 것인가가 지방분권 실현의 관건이라고 볼 수 있다. 무엇보다도 획기적인 지방분권의 실현을 위해 제안되고 있는 ‘지방일괄이양법’의 제정이 국회를 통해 실현될 수 있도록 앞에서 언급한 제 세력들이 연대하여 정치적 역량을 결집해야 할 것이다.

4) 강기홍_한국지방자치법학회 연구이사, 한국지방계약학회장

- 지방자치는 기형으로 태어난 아이이다. 지방자치법의 기형적 태생은 2014년 지방자치법 65주년을 앞둔 지금에도 자치조직 및 인사권, 자치재정권 등 지방자치단체의 자치권을 ‘자율과 책임’이 아닌 ‘관리와 감독’이라는 패러다임으로 통제하고 있는 것이다.

- 변혁의 기본적인 패러다임은 중앙정부가 행정입법으로 쥐고 있으면서 실질적인 지방자치를 저해하는 요소들을 재정과 더불어 지방으로 완전히 양양하는 것이 전제되어야 한다. 반면, 지방은 방만한 자치행정운영이라는 누명에서 벗어나기 위해 스스로 자기책임성을 중앙정부와 주민에 대해 제고시키려는 노력이 필요하다. 그리고 중앙정부의 지도 및 감독권은 지방자치법상 주민에게 보장된 참여장치들로 통제될 수 있도록 전환되어야 한다.

5) 최재성_한국사회복지행정학회 회장

- 복지과 관련하여 중앙과 지방의 역할분담, 지역중심의 복지체계를 논의하는 배경에는 그동안의 복지제도가 중앙정부 중심으로 기획 추진되었으나, 지역주민이 체감하는 복지는 거리가 멀다는 인식이 확산되었기 때문이다.
- 사회가 변화하고 사회적 욕구의 유형과 수준도 세분화·차별화하는 상황에서 지역특수성과 집단 특수성을 반영하는 섬세한 복지제도를 중앙정부에 기대하는 것은 역부족이라고 할 것이다. 이러한 문제는 오히려 지자체와 다양한 민간부문에 역할 기대하는 것이 바람직할 것이다.

6) 김성호_전국시도지사협의회정책실장

- 개헌과 별도로 지방분권 장단기 추진목표를 세워 추진하는 것이 필요하며, 보다 구체적으로는 정부가 추진 중인 과제 중 중심으로 백화점식 추진과제 선정보다 선택과 집중을 통한 과제 추진이 필요하다.
- 지방분권의 국정운영체계의 변화를 수반한다는 점에서 결국 국민 또는 주민에 의한 정치적 선택이 불가피하다.
- 집행력이 있는 지방자치단체 등을 중심으로 이와 같은 활동을 지속적으로 전개할 필요가 있으며, 몇 개의 시·도에 설치되어 있는 민·관·학 지방분권 운동기구의 활성화도 필요하다.

- 지방공무원 선발에서 지방자치론 또는 지방자치법 등의 과목을 신설하는 것이 필요하고, 신규 공무원 교육과정에 반드시 지방분권 및 지방자치 관련 내용을 편성하여 공무원의 지방분권 의식 함양을 추진해야 하며, 중앙공무원교육원 등의 교육과정에 이를 반영할 필요가 있다.
- 가능하다면 지방정부 협력기구로서 지방분권 교육기관을 신설하는 등 전방위적 분권의식 제고 운동이 바람직하다.

7) 박창식_한겨레신문 논설위원

- 발제된 분권의제들은 대체로 합리적이며, 공론화를 거쳐 정책으로 채택할 필요성이 느껴지는 것이 많다. 그러나 의제 초안 가운데 논란의 여지가 있는 것도 보인다. 가령 신광역체제 개편은 중앙정부가 외교안보에 집중하고 지방정부는 산업경제를 담당하도록 하고 있다. 이렇게 할 경우 지방정부가 재벌 개혁, 경제 민주화 등의 조치를 과감히 추진할 수 있는지 의문이다. 산업경제 정책 가운데는 정부가 강한 리더십을 발휘해야 할 일도 적지 않은데, 제안처럼 지방정부로 해당 영역을 이관할 경우 또 다른 문제를 낳을 수도 있다.
- 분권의제들을 추진하는 전략 차원에서도 생각해볼 점이 있다. 발제 자료를 보면 그동안 지방자치 학계에서 논의된 여러 아이디어를 총망라하여 집약해놓은 듯한 인상이다. 학계에선 나름대로 숙성 과정을 거친 아이디어라고 할지 모르겠지만 국민들이 볼 때 지방에 좀 더 많은 권한을 주면 국민 생활이 나아질 것이라고 하는 믿음이 아직 부족한 것 같다. 이런 상황이라면 분권의제들을 힘있게 추진하기 위한 동력을 국민들 사이에서 확보하기 어려울지도 모른다.

8) 김정훈_KBS해설위원

- 지방에선 강력한 단체장-허약한 의회로 인하여 지방공무원들의 줄서기라는 심각한 현상이 나타나고 있다. 지방공무원들은 인사권의 포로가 되

어 있다. 시·구청장이 바뀌면 한직으로 쫓겨나기에 시·구청장을 도와줄 수밖에 없는 실정이다.

- 또한 지방의 대학들이 허약해져서 탈지방현상이 심화되어 지방의 활력을 기대하기 어려운 지경이다. 지방대학에 대한 파격적인 지원이 필요하다.

2. 2부 1세션 토론

1) 우명동(한국지방재정학회장)

- 지방자치의 실적을 평가하거나 앞으로의 발전방향을 전망하는 경우에는 지방자치 평가의 기준을 지방자치의 본질에 적합한 기준을 중심으로 제시하면서 평가하는 것이 더 적절한 것으로 판단된다. 말하자면 지방자치의 본질을 지역사회의 문제를 지역의 의사를 반영하여 다루어나가는데 있다고 보면, 지방자치의 성숙도 여부를 평가하기 위해서는 지역사회 내지 지역주민의 의사반영의 정도나 그러한 틀을 갖추고 있는지 여부가 중요한 기준이 되어야 할 것으로 생각된다.
- 중앙과 지방 사이의 관계가 어떻게 되어 있느냐 하는 것보다 중앙과 지방 사이의 관계 틀을 결정하고 변경시켜 가는 메커니즘이 어떻게 되어 있느냐, 특히 그러한 메커니즘에 지역 내지 지방의 의사가 반영되는 틀이 갖추어져 있는지 여부를 확인하는 것이 중요함을 거듭 인식할 필요가 있다고 판단된다.
- 무엇보다 지방분권의 가치에 대한 주민들의 의식전환이 필요하며, 나아가 실질적인 분권의 실현을 위해서는 지역사회 내지 각 지방정부의 연대를 통해 중앙과의 관계에서 힘의 균형을 확보해나가는 것이 긴요함을 인식할 필요가 있다고 생각된다.
- 지방분권을 하는 취지가 지역의 문제를 지역사회의 의사를 반영하여 다룸으로써 지역주민의 삶의 질의 제고하는 데 있는 것으로 이해한다면, 지방행정체제 개편의 방향도 어떻게 개편할 때 지역사회의 의사가 반영되어 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는 데 더 기여하게 될 것인가에 판단의 우선순위가 주어져야 할 것이다.
- 이러한 인식위에 구체적인 논의과정에서는 주민들의 생활과정을 책임지는 생활단위로서의 행정단위와 규모의 경제를 중심으로 한 경제적 효율성을 추구하는 경제적 단위로서의 행정단위로 나누어 고려할 필요가

있다. 먼저 주민들의 생활과정을 책임지는 기초지자체는 그 규모가 작을수록 지역사회나 지역주민의 특성을 반영시키기가 용이하여 그러한 지역사회의 의사를 반영하는 실질적 분권이 주어질 수 있는 틀이 마련될 수 있을 것이다. 이렇게 보면 특별한 자연적, 사회적 조건에 변화가 없다면 기초행정구역은 변화시키지 않거나 오히려 더 작게 개편하는 것이 더 바람직할 것이다.

- 특정 서비스의 성격이 전국적으로 표준적인 서비스로서 성격을 갖고 있다고 하더라도 구체적인 서비스의 공급과정에서 수반되는 각종 정보에 대해서는 지방정부가 더 적절할 수 있다는 점이다. 그 경우에 재원은 중앙정부가 부담하더라도 구체적인 공급과정은 지방정부가 책임을 맡아서 해당 복지서비스가 실질적으로 필요한 수혜자에게 적절히 공급되게 할 필요가 있다는 점을 유념해야 한다.

2) 이시원(전(前)한국지방정부학회장)

- 그동안 우리나라 지방자치는 긍정적인 면과 부정적인 면이 동시에 노출하고 있다. 김교수는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 상존하고 있다고 분석하면서 최종적인 판정을 하는 것이 쉽지 않다는 결론을 내리고 있다. 그러나 현재 우리나라의 지방자치 상황을 진단평가하면서 긍정적인 요소가 얼마나 많고 부정적인 요소가 얼마나 많은가를 따지기보다는 자치다운 자치를 실현하는데, 제도나 운영면에서 얼마나 충실하고 미비한가를 따지는 것이 보다 의미있는 것이 아닌가 하는 생각을 하게 된다. 어떤 제도나 긍정적인 요소와 부정적인 요소가 있기 마련이다. 지방자치를 할 수 있는 제도적 권한과 자원이 부족한 상태에서 그동안 경험을 긍정적 또는 부정적인 잣대로 평가하는 것은 현재의 지방자치를 더 왜소하게 만드는 결과를 초래할 수도 있다. 지방분권을 통한 명실상부한 지방자치의 실현이 큰 과제임에도 부정적 측면이 지나치게 부각된다면 분권을 지향한 활동의 동력을 떨어뜨리는 결과를 낳지 않을까 우려된다.

- 소교수의 개편방안에 대해 특별히 토를 달고 싶은 마음은 없다. 문제는 그동안 제시되었던 개편방안들과 소교수가 제시한 개편방안이 어떤 논의구조를 거쳐 바람직성과 실현가능성이 체계적으로 검토되고 현실의 제도로 채택될 것인가 하는 것이다. 신뢰할 만하고 정당성을 확보한 논의구조를 통해 체계적으로 검토하는 기회를 가지지 못하고 산발적인 주장과 논의만 무성하게 되면 거대 정책으로서의 지방행정체제 개편 의제가 표류하는 신세를 면하기 어려울 것이다. 이번의 '미래 지방자치발전을 위한 서울의제' 선언과 지방자치 관련 학회 연합세미나가 이러한 논의구조를 만들어 내는 촉발기제가 되기를 희망한다.
- 박교수가 제시한 기능배분 방향이 상당히 설득력이 있기는 하지만 보다 절실하고 중요한 것은 구체적으로 어떻게 배분해야 할 것이냐, 그리고 그것을 어떻게 현실에서 제도로 관철시켜갈 것인가에 대한 논의와 전략의 제시가 아닌가 생각한다.

3) 류경기(서울시행정국장)

- 그간 지방행정체제 개편안은 지방행정의 효율성 제고 측면에서만 다루는 경향이 강했다. 2012년 확정된 지방행정체제 개편추진 기본계획 등 5+2광역경제권을 위한 행정체제 2단계화, 광역단체 통폐합 등은 중앙집권을 강화하려는 발상으로 지방자치실현에 역행하는 논의라고 할 수 있다. 자치행정체제 및 구조는 특·광역시, 기초자치단체의 내·외적인 기능이 내실·강화되는 방향으로 논의되어야 한다.
- 최근 우리나라는 총선과 대선 과정 속에서 정치권에 의한 복지프로그램들이 경쟁적으로 신설되었다. 그러나 영유아보육료 지원 확대의 경우에서 보는 것처럼 자원조달방안에 대한 충분한 선행검토 없이 정책이 발표되고 있는 현실이다. 영유아무상보육의 경우 국회와 정부에서 일방적으로 결정한 사항임에도 재정은 지방정부로 전가되는 구조로 지방자치단체의 부담이 가중된다. 정부는 '12년 9월 보육체제 개편으로 인한 지방

비 추가부담이 없도록 하겠다고 약속하였음에도 국고보조율 개선 등 지원방안 없이 무상보육을 시행하고 있다.

- 특히 무상보육비 부담 문제는 전국 시·도 공통의 문제이나, 영유아 보육사업의 국고지원이 타 시·도는 50%, 서울시는 20%로 차등 지원되어, 서울의 재정 부담 문제는 더욱 가중될 우려가 있다. 또한 노인, 장애인, 국가유공자에게 교통복지 차원에서 도시철도 무임승차를 제공하고 있으나 재정악화로 유지에 어려움이 있는 실정인데, 한국철도공사에는 국고를 지원하면서 자치단체 도시철도에는 국고를 지원하지 않아 지방정부에 부담을 전가하고 있다. 즉, 중앙정부의 사회복지지출 증가가 지방 사회복지지출의 의무적 증가를 가져오게 하고 이것이 중앙과 지방의 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용하고 있어 문제가 심각해지는 것이다.
- 따라서 저출산·고령화 등 사회경제적 환경변화에 따라 급증할 수밖에 없는 국가적 복지재정 수요에 대한 효율적 대응을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지재정 관계의 재정립 방안을 모색할 필요가 있다.

4) 안성호(지방분권국민운동 공동대표)

- 한국 민주주의 위기를 불러온 대표성 실패를 예방·교정하는 확실한 제도적 장치는 직접참정제도를 확충하는 것이다. 이를테면 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 헌법 제1조 규정에 따라 다수 국민의사에 반하는 법률규정을 국민이 직접 교정할 수 있는 국민발의제와 국민투표제를 도입할 필요가 있다. 헌법과 법률에 대한 국민발의와 국민투표를 헌법에 명시하는 것만으로도 정치권의 시대추구행위는 현저히 줄어들 것이다. 더욱이 이 직접참정제도는 국회의 원선거에 권역별 비례대표제 도입을 실현시켜 고질적 지역할거주의식 정당정치를 극복하는 데도 기여할 것이다. 직접참정제 개헌은 정치선진화를 선도하고 통일한국을 준비하는 정치개혁의 출발점이 될 것이다.
- 국회에 지역대표형 상원을 도입하는 것은 고대 그리스·로마시대부터 축

적된 체제설계의 지혜를 활용함으로써 극심한 정치불신을 야기해온 승자독식의 소용돌이 정치를 극복하고 포용상생의 선진정치를 구현할 통일한국시대를 여는 핵심적 헌정개혁과제이다.

- 헌정개혁의 성공을 보장하기 위해서는 선량한 헌정리더십과 함께 능동적 시티즌십이 필요하다. 혁명이 저항적 민권의식의 폭발에서 비롯된 것이라면, 개혁은 헌정체제에 대한 민주공화정신의 발로에서 비롯된 것이다. 선진 통일한국으로의 도약을 염원하는 우리는 선공후사의 헌정리더십과 능동적 시티즌십이 결합되어 이룩한 로마와 미국 및 스위스 헌정개혁 성공사례로부터 교훈을 얻어야 할 것이다.

3. 2부 2세션 토론

1) 박창식(한겨레신문 논설위원)

- 헌법은 나라이운영의 큰 틀이므로 지방자치의 전권한성을 부여해 주어야 한다. 지방이 먼저 권한을 가지고, 못하는 것을 광역이 하고, 그래도 못하는 것을 국가가 해야 한다.
- 지방은 예산따는데만 급급하여 진정 지역을 위해 무엇을 해야 하는가에 대한 고민이 없다.

2) 고계현(경실련 사무총장)

- 지방자치권의 확대는 평면적 차원을 넘어서 주민의 입장에서 어떻게 해야 하는가를 생각해야 하는 문제이다.
- 87년 헌법은 자치이전의 헌법으로서 원시적이다. 중앙권력과 지방권력 간 배분의 틀을 바꾸어야 하고, 이것은 헌법개정이 필요한 이유이다. 그런데 헌법개정논의가 자칫 중앙권력을 어떻게 나눌 것인가에 한정될 위험이 있다. 지방의 권력을 어떻게 나누어 줄 것인가에 대한 논의는 설익은 것이다. 지방자치에 대한 국민의 신뢰와 인식이 있어야 한다.
- 지자체파산제 도입은 말이 안 된다. 지방이 자기결정권도 없는데 파산시킨다는 것이 말이 되는가? 그럼에도 불구하고 이를 언론에서 대서특필 하는 것과 국민이 호응하는 것은 무엇을 의미하는가? 국민이 지방자치 단체편이 아니라는 점이다. 자치를 살려야 우리문제를 해결하는 데 필요하고 이를 위해 싸워야 한다는 국민의 합의가 없는 것이 아닌가?
- 지방의회도 우리 편이므로 주민이 지켜야 한다는 의식이 없다. 지역주민이 진정으로 지방자치단체와 의회에 대한 필요성을 인식하지 못하고 있고, 필요성을 느끼도록 지방의원들과 단체장들이 행동하지 못했다.

3) 김홍환(전국시도지사협의회 연구위원)

- 현재 자치입법권, 자주재정권, 자치조직권, 계획고권 등이 보장되지 못한다면 그 원인은 지방자치단체가 법령 제·개정 과정에서 배제되는 것이 가장 큰 것으로 판단된다.
- 현행 공직선거법은 국회의원을 지역구와 비례대표로 선출하게 하고 있으나 이를 지역구, 지역대표, 비례대표 국회의원으로 조정하고 국회법을 개정하여 가칭)지방자치위원회를 설치하고 지역대표 국회의원은 약 20명으로 구성할 필요가 있다. 또한 현행 대규모 예산을 수반하는 법률안의 경우 기획재정위원회나 법제사법위원회를 거치는 것과 같이 지방에 행·재정 부담을 수반하는 법률은 지방자치위원회를 거치도록 규정해야 한다. 더불어 약 14명의 지역대표 국회의원은 개별 상임위에 배치하여 법률심의 과정에서 지방자치 관련 여부를 판단하도록 운영해야 한다.
- 자치조직권을 주장할 때 간과하는 것이 있는데 공무원 보수와 연계되어 있다는 것이다. 만약 기준인건비(종전 총액인건비) 제한만을 두는 상황이라면, 예를 들어 종로구가 행정관리국장을 1급으로 보한다고 할 때 보수도 1급수준으로 맞춰야 하는가의 문제가 따른다. 즉, 자치조직권의 전면적 보장은 지방공무원 보수의 전면자율화와 관련되어 있다는 것을 동시에 고려해야 한다.
- 자주재정권의 본질은 결국 세출에서의 자율성, 즉 자체사업의 편성확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 세입의 확대를 주장하는 것은 자체사업 재원을 확보하는 방안으로서 제시되는 것이며, 세출의 자율성 확대를 강화하기 위해서는 지방재정을 중앙정부가 임의·자율적으로 활용할 수 있는 제도인 현행 국고보조사업 제도의 전면적 개편이 필요하다.
- 또한, 재정책임성 제고를 위해서는 세출 중 지방자치단체가 자율적으로 편성한 사업이 무엇인지 예산서상에서 명확하게 표현되어야만 주민의 예산참여가 가능하다. 이밖에 재정위기관리제도의 개편에서 지방자치단체의 재정적 위기가 결국 주민의 지방세 등의 부담확대로 해결되도록

하는 제도마련이 요구된다.

- 재정분권이 경제학적 관점의 효율성이 아니라 정치학 또는 행정학적 관점의 민주성의 제고라는 측면이라면, 즉 어떤 지역에 공동상수원의 설치가 어떤 지역에 어떤 방식으로 운영되는 것이 가장 값싸고 질 좋은 식수를 구할 수 있느냐의 문제가 아니라 다소 비용이 더 들더라도 상수원의 위치 결정에 따른 주민의 피해가 최소화되고, 피해주민에게 상호 이해할 수 있는 합리적 보상이 결정되는가의 문제였다면, 다시 말하면 재정분권이 두 번째 문제인 지역의 문제를 지역스스로의 재원을 바탕으로 해결해 나가는 과정을 위한 것이라면 재정분권의 경제학적 입장과 전혀 다른 차원의 논의가 될 것이다. 특히, 앞서 지적한 상수원 위치결정은 중앙정부가 개입할 수 없는 것이기 때문에 재정분권이 행정의 민주성을 강화하는 기제라고 할 수 있다.
- 지방정부가 복지생산자가 아니고 전달체계라고 한다면, 국가가 재정을 부담해야 한다. 지방이 복지서비스 생산자임을 가정할 때, 지방정부의 자율적 판단에 맡길 수 있을 것이다. 따라서, 전통적으로 국가-지방의 사회복지 생산 체계에 대한 시각으로서 누가 무엇을 생산해야 하는가에 대한 논의를 국가최저수준의 복지가 어느정도인가에 대한 논의로 전개되어야 하며, 여타의 복지는 지방자치단체 자율로 맡겨야 한다.

4. 2부 3세션 토론

1) 강기홍(한국지방계약학회)

- 우리나라 지방자치제도의 본질적인 문제점 중 하나는 중앙이 지방자치에 대한 거의 모든 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 통제권도 가지고 있다는 데 있다고 본다. 중앙이 자신에 손에 쥐어진 통제권을 지방의 주민에게 넘겨주지 않는 한, 주민참여 장치는 여전히 제 기능이 어렵지 않나 생각된다. 가령, 주민참여예산제도를 시행하고 있지만 중앙정부가 지금까지 총액인건비제와 기형의 기준인건비제를 통해 통제하고 있고, 지방이 부채를 발행할 때도 중앙의 승인을 받아야 하는 등 주민이 참여할 여지가 없는 실정이라 본다. 그래서 주민참여 장치가 제대로 기능하기 위해서는 그 기능을 제대로 하지 못하게 하는 중앙의 관여를 제거하는 것이 필요하다고 보는데, 이에 대해 어떻게 생각하는지 궁금하다.
- 지방의회가 자기 기능을 제대로 하기 위해서는 현행 단체장과의 대립적인 기관구성보다는 독일 북부형 기관구성에서 취하고 있는 행정사무총장(Beigeordnete)을 일정임기로 지방의회로 하여금 선출하게 하여, 주로 행사에 쫓아다니는 단체장을 실질적으로 견제 내지 보완하게 하는 것과 남독일형인 단체장이 지방의회의 의장도 겸하면서 지방의회 옆에 자문위원회를 두는 방법 등을 통해 지방의회의 기능을 제고시키는 방법에 대해 어떻게 생각하시는지 아이디어가 있으시면 고견을 부탁드립니다. 궁극적으로 지방의회가 제 기능을 하지 못하는 데는 지방의회가 해야 할 기능들을 중앙정부가 하기 때문이 아닌가 하는 생각을 해보게 되는데, 이에 대해서는 어떻게 생각하는지 회장의 고견을 듣고 싶다.

2) 한인섭(한국거버넌스학회 연구위원장)

- 이 논문은 지방자치법의 주민참여제도를 중심으로 검토하였지만, 현실적으로는 반대단체나 이해관계자보다 조직화되지 않은 일반주민들의

참여기회를 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이 더욱 시급하다고 생각된다.

- 시·군·구 지방의회의 사무직이 20명 내외의 소수에 불과한 현실에서 지방의회 사무직원들의 채용과 승진 및 전보 등 인사관리가 원활하게 이루어질 수 있을지 의문이다. 광역의회와 기초의회를 통합하여 운영하는 방안을 검토할 수 있지만, 각 지방의회의 의장이 자기가 가진 인사권의 일부를 기꺼이 포기할 것인지에 대해서는 더욱 회의적이다.
- 의정비 인상이나 업무추진비 등과 관련하여 주민들의 신뢰가 높지 않은 현실에서 지역주민들이 보좌인턴제의 도입에 기꺼이 동의하지 않을 것으로 보인다. 단순히 지방의원의 위상제고를 위한 방편으로 보좌인턴제의 도입을 주장하기보다는 보좌인턴제의 도입으로 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떤 점이 개선되는지를 설명하는 것이 바람직할 것이다.
- 현재와 같은 전문위원제도를 넘어서 별도 기관의 설치 필요성을 주장하려면, 현재의 전문위원제도나 시·도연구원의 활용방안으로 충족될 수 없는 문제점이 무엇인지, 그리고 별도의 기관을 설치하면 어떤 장점을 기대할 수 있는지 등에 대한 설명을 제시하는 것이 합리적인 것으로 본다.
- 지방의회의 위상을 제고하자는 주장에는 동의하지만, 지방의회의 위상을 제고하는 것 자체가 목표가 될 수는 없다. 따라서 단순히 지방의회나 지방의원의 위상 제고를 위한 방안들이 지방자치의 발전이나 지역주민의 삶에 어떻게 기여할 것인지 등에 대해서 근본적인 논의가 필요할 것으로 판단된다.

3) 김찬동(서울연구원 연구위원)

- 참여는 시민을 시민답게 만든다. 참여는 시민의 창조적역량을 육성하는데 기여하고, 행정에 대한 정보를 얻게 하여 시민의식의 형성에 실질적으로 기여하게 된다. 또한 시민을 행복하게 만들어주고, 시민이 공동체

가 되게 해주어서, 공공성에 대한 인식을 높여주게 된다. 특히 참여는 자치(autonomy)를 가능하게 만든다. 정부에 대한 신뢰(trust)를 높여주게 된다. 거꾸로 참여가 없다면 시민도 없고, 시민의 역량도 떨어지게 되며, 이기적이게 되고, 공공행정에 대해 무관심하게 된다. 부정과 부패가 확산되어도 이를 막아내지 못한다. 통제와 관리로 이 문제를 다루려고 하면, 비용도 비용이려니와 인간의 다양한 상황을 모두 규제하고 통제한다는 것은 불가능하다. 참여가 없으면 자치도 형식화된다. 자치가 없으면 신뢰사회도 되기 어렵다.

- 간접적 참여제도들은 행정에 직접적인 변화를 주기보다 행정이 의사결정을 하는 과정에서 참조하거나 자문하는 정도일 것이다. 즉 간접참여제도에는 법률적 권한이 부여되어 있지 않은 것이다. 예를 들어 현재의 주민자치위원회는 간접참여에 불과하다. 이를 직접참여로 바꾸기 위하여 주민자치회(특별법에 의하여)가 시범실시되고 있다. 즉 주민자치회를 통한 참여를 직접적인 참여장치로 격상시키려는 노력을 하고 있는 것이다. 이 점은 참여제도의 발전이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정의 말단조직으로서 읍면동사무소를 그대로 존치한 상태에서 주민자치회를 도입하고, 시군구의 자치사무 중에서 주민공동체가 자치적으로 수행할 수 있는 일부의 사무에 한해서 위탁사무를 준다는 사고방식은 여전히 관주도적인 모습이라고 할 수 있다. 즉 관치(官治)의 틀을 벗어나지 못한 것으로 보인다.
- 참여문화가 바뀌어야 한다. 입대위나 주민자치위원회의 회의는 주민이 참여하는 공개된 공간에서 해야 한다. 시설은 대표들의 논의를 구성원들이 자유롭게 참관할 수 있는 구조로 배치되어야 하고, IT가 발달해 있는 한국사회의 강점을 살려 영상으로 공개해야 한다. 그리고 SNS 등으로 순간순간 참여할 수 있는 구조도 만들어야 한다. 참여의 생활문화를 뿌리내리게 하기 위해서는 시설공간의 재설계가 필요하고, 이러한 설계에는 참여의 철학과 본질을 체득한 전문가의 도움이 필요하다. 한국의 지

방자치발전은 풀뿌리의 민주주의라고 할 수 있는 주민참여의 재설계(redesign)에서 시작하여야 한다.

- 지방자치의 발전은 시민사회와 시민사회의 대표들에 대한 신뢰수준과 관련된다. 국가의 행정을 책임지는 대표들과 지방의 행정을 책임지는 대표들 간의 괴리(gap)도 해소되어야 할 것이다. 대의시스템 속에서 국가의 대의자와 지방의 대의자가 상호 협력하고 거버넌스(governance)하고 있다면 지방자치제도의 왜곡이 상당한 부분 해소될 수 있을 것이다. 국회가 국민의 대표이듯이 지방의회는 주민의 대표이다. 국민과 주민은 동일한 사람들이고 동일한 주권자이다. 주권자의 주권위임 범위가 국가 전체와 지방자치단체의 구역이라고 하는 차이일 뿐이다. 지방의회의 대표들도 지방의 구역에서는 주권자의 대표라고 하는 정체성(identity)를 인정해주어야 할 것이다. 그리고 이들이 제대로 된 대의자의 역할을 할 수 있도록 선출하고 교육해야 할 것이다. 이 몫은 결국 주민의 깨어있는 시민성(citizenship)에 있다.

4) 김정훈(KBS해설위원)

- 현재는 생활자치구조가 아니다. 기초자치단체의 규모가 너무 크다. 다시 말해, 자치를 할 수 있는 구조가 아니다. 비판만 해서는 자치가 발전할 수 없다.

Abstract

Abstract

A Study on the Agenda Formation for the Local Autonomy Development in the Future

Chan-Dong Kim·Do-Sam Na·Mi-Ok Choi·Jeong-Yong Lee

It has been passed 20 years after the reintroduction of local autonomy administration. There are good results that local governments development and welfare of residents increases. But there are a few important problems that local government depend on central government deeply and percentage of financial independence decreases.

The central government has reformed on centralization for local decentralization and started model project on residents community autonomy. The presidential committee on local autonomy development organized and has functioned. The academic world propose reform alternatives on local decentralization and autonomy sporadically. But The combined academic worlds have not proposed the agenda and drawn out reports.

This study organized the combined academic world and task force team which consist of 7 academic circles on local autonomy and councils of 16 mayors and governors. Through group work, they form agenda on local autonomy development and discuss the problem and innovation method.

The chapter 2 is the analysis on the theoretical analysis and the chapter 3 is the contents on current states and problems on local autonomy administration in Korea. The chapter 4 is the deduction process on 'the Seoul Decentralization Agenda 15'. The comprehensive master plan is suggested from a point of view of local government and local residents. The chapter 5 propose the response meth-

od of the Seoul Metropolitan City for autonomy and decentralization.

Conclusionally, this study proposes the combined agendas of 7 academic world, passing over the standpoint of the Seoul City only. The Seoul Metropolitan government will be based on this study and propel more rational and balanced decentralization and autonomy development policy.

Table of Contents

Chp.1	Introduction
1	Background and Purpose of the Study
2	Main Contents and Research Methods
Chp.2	The Theoretical Analysis on the Local Autonomy Development in the Future
1	Concept on the Local Autonomy Development
2	Change of Paradigm
3	Preceding Study on Decentralization Agenda
Chp.3	The Present Condition of Local Autonomy Administration and Propel Direction Analysis on the Local Autonomy Development
1	Present Condition of Local Autonomy Administration
2	Propel Direction Analysis of each Field on the Local Autonomy Development
Chp.4	The Agenda Formation and Comprehensive Master-plan for the Local Autonomy Development in the Future
1	Deduction Process of the Decentralization Agenda 15 in the Seoul
2	Decentralization Agenda 15 in the Seoul
3	Comprehensive Master-plan for the Local Autonomy Development in the Future
Chp.5	The Countermeasure of the Seoul Metropolitan City Government
1	Identity Establishment as Urban Autonomy City
2	Proposal on the Countermeasure of the Seoul Metropolitan City Government

Chp.6 The Conclusion

References

Appendices

서울연 2014-OR-07

미래 지방자치발전 의제발굴 연구

발행인 이창현

발행일 2014년 6월 30일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 10,000원 ISBN 979-11-5700-025-8 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.