

## 부 록 1 \_인터뷰 정리

## 오○○ 지방자치법학회장(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 명령권도 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 걸쳐있으나 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 조성부분을 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, 균특보조금, 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 서울시도 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? 흉내만 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. 국회의원과 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 법률체제로 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 복지서비스는 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. 지역커뮤니티단위에 재정지원을 하고 결과에 대한 평가를 하는 정도이다. 복지수준에 대해서는 주가 담당하는 것이다.

## 162 소○○(전국대학교수, 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. 세원 늘리기가 쉽지 않다. 일본모델을 연구하고 배워야 한다. 미국모델은 우리와 맞지 않다. 정부간 관계도 복지다.

#### 165 오○○(경희대학교수, 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 지방권포럼 (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 지방, 권역, 정책, 정책 등 모든 분야에서 중앙과 지방의 관계가 통째로 되돌아온 관행방식으로 지방자치발전을 저해하고 있다. 따라서 지난 20여 년의 지방자치의 경험에 대한 성찰을 통해 미래지방자치발전을 위한 새로운 구상이 필요한 때이다. 성숙한 지방자치 발전을 위해 중앙과 지방은 과거의 수직적 종속과 의존의 관계를 자정하고 수평적 커뮤니케이션 구조를 통한 성장과 발전을 위한 협력적 노력을 도모해야 한다.

국가적으로 세계 경제위기와 장기적 재정절벽으로 인한 일자리 부족, 심각한 저출산으로 인한 인구 구조의 불균형, 사회서비스의 수요증대로 인한 과잉의 복지 지출, 중산층의 붕괴와 가계의 불-평형 등의 이면에 대한 중앙정부와 지방정부의 입장, 중앙과 지방의 사법분쟁 및 법제도의 구조적 결함으로 인한 비효율적 운영 등 한국의 지방자치는 최초의 위기기에 직면하고 있다. 이를 해결하기 위해 중앙과 지방은 상생적 협력을 통해 지역의 발전을 도모하고 나아가 국민행복과 국가발전의 새로운 구조를 만든다.

지방의 현실과 현실에 맞는 맞춤형 지방자치의 구현과 자율과 책임이 바탕이 되는 선진형 자치시대를 통해 국민이 살아나고 국민이 행복한 미래 지방자치 시대를 열어갈 때는 모든 자원의 총원이 되어, 중앙·지방자치권 7개 확대와 연구자원은 “지방자치·미래지방자치발전을 위한 중앙·지방”을 중심으로, 미래지방자치발전을 위한 “서울분권의제15”로 방향을 발표 한다. 여기에 고선언의 논의를 정리하여 미래지방자치발전을 위한 7개 방향의 의제를 제시한다.

#### ○ 미래지방자치 발전을 위한 7개 방향

의제 1. 중앙·지방정부간 관계의 재정립을 통한 지방자치 제1차전환의 전환이다. 중앙정부의 지방정책에 대한 중앙·지방의 인식을 전환하고, 지방정부는 중앙정부 의존에서 탈피하여 자율적이고 수평적인 동반자 관계를 구축할 수 있는 역량을 키워야 한다.

의제 2. 지방자치의 발전을 위해서는 주민중심의 생활시스템을 정착시켜야 한다. 교육자치와 지방자치의 연계 발전을 통해 중앙의 비효율을 개선하고, 지역발전의 성과를 통해 생활기능을 이양하여 지역특성에 맞는 자치서비스를 제공함으로써 주민중심의 생활자치를 구현한다.

의제 3. 지방재정 확충을 통한 실질적 자주재원 시스템을 도입하고, 국고보조사업의 지방이양과 성과 기반형 정부간 관계를 재정립을 통해 지방재정의 건전성과 자율성, 그리고 투명성을 도모해야 한다.

의제 4. 중앙과 국민이 과거 시대에 대한 분담과 분권형 복지서비스 전달 체계의 확립으로 지방중심의 복지제대로의 전환해야 한다.

다섯째, 법제도개편으로서 지방자치단체 조직설계에 관한 규정을 개정하여 지방자치단체의 자치조직권을 확대한다. 자치입법권의 강화 및 규제자치권을 강화하고 자치경찰을 위한 계획자치권을 강화하여 실질적 지방자치 구현하도록 개편해야 한다. 또한 분권형 헌법으로의 개정을 통해 실질적 지방자치 구현이 가능하고 국가정책결정과정에 지방의 의견을 반영 할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 당면의 실정하에서 주민자치회 등 주민직접참여 제도과 제1차전환에 대한 제도 개선을 통해 진정한 읍면리 민주주의를 구현하도록 한다. 또한 정당법을 개정하여 지역정당을 가능하게 함으로써 중앙당과 지방당의 경쟁관계를 통해 지방정치를 활성화 한다.

일곱째, 다당성제하에서 지방자치단체 기관구성의 활성화를 자정하고 지방자치단체별 특성을 고려한 지방자치단체의 기관 구성을 다양화하여 지역별 수요에 의한 주민대응능력을 향상한다.

#### □ 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 38608 한국지방재정학회 우영중  
한국지방자치학회 강기영 한국지방정부학회 이시원  
서울행정학회 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한국지방자치학회장)
미래 지방자치발전을 위한 종합구상안		의제발굴 TF팀장 : 소순창
토론자	우명동(한국지방재정학회장), 이원희(서울행정학회장), 이상철(한국지방정부학회장), 오준근(한국지방자치법학회장), 최재성(한국사회복지행정학회장), 김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장), 김정훈(KBS해설위원), 박창식(한겨레신문 논설위원)	
※ 미래 지방자치 발전을 위한 서울의제 발표(사회 : 정순관(한국지방자치학회장))		

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

토론자 (소속)	토론내용	비고
최재성 (한국사회복지행정 학회장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회변화를 중앙정부가 다 반영하기는 어려우므로, 지자체와 민간부문이 담당하도록 개혁 필요</li> <li>○ 지방주민이 체감하는 복지로 변화 필요</li> </ul>	○ 지역중심 복지
김성호(전국시도지 사협의회정책실장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개헌과 별도로 지방분권 장단기과제를 세워 추진</li> <li>○ 지방공무원 선발 시에 지방자치론, 지방자치법에 대한 과목 신설 필요</li> </ul>	○ 자치공무원 선발
박창식 (한겨레신문논설위 원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민의 관점에서 자치가 되면 국민생활이 나아진다는 신뢰를 줄 수 있어야 할 것</li> <li>○ 신광역체제는 지방이 산업경제를 담당하면, 경제민주화도 할 수 있을지 의문</li> </ul>	○ 주민의 관점
김정훈(KBS해설 위원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치로 인해 지방공무원의 줄서기라는 문제 발생</li> <li>○ 지방대학의 육성이 필요</li> </ul>	○ 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		소순창(건국대)
발표3. 미래 지방자치시대 발전을 위한 중앙·지방의 복지기능 부담방안		박광덕(세명대)
토론자 : 우명동(한국지방재정학회), 이시원(前한국지방정부학회), 류경기(서울시 행정국장), 안성호(지방분권개헌국민운동 공동대표)		

토론자 (소속)	토론내용	비고
우명동(한국지방재 정학회장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체의 규모가 작을수록 주민의 특성을 반영하기 용이할 것</li> <li>○ 전국적 서비스라고 하더라도 지방이 각종 정보를 가지고 있기에 공급은 지방정부가 더 적절</li> </ul>	○ 자치규모가 작아야
이시원 (한국지방정부학회 장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치의 부정적 요소만을 부각시키는 것은 주의해야 함</li> <li>○ 지방자치를 할 수 있는 제도적 권한이나 자원이 부족한 현실을 감안할 필요</li> </ul>	○ 자치제도 기반취약
류경기 (서울시행정국장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지프로그램의 경제적 신설로 인해, 지방정부의 재정구조가 더욱 취약</li> <li>○ 서울시의 경우도 재정부담이 가중</li> </ul>	○ 복지재정 궁핍
안성호(지방분권국 민운동본부공동대 표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회의원선거의 권역별 비례대표제와 같은 직접참정제 개헌이 필요</li> <li>○ 통일한국의 구현을 위해서도 필요한 개혁</li> </ul>	○ 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)	○ 지방자치의 전권한성을 지방에 부여할 필요 ○ 지방은 지역을 위해 무엇을 할 것인가 고민	○ 지방자치의 전권한성
고계현(경실련 사무총장)	○ 자기결정권도 없는데 파산제 도입은 말이 안 됨	○ 파산제도입 반대
김홍환(전국시도지사협의회 연구위원)	○ 법률개정으로 지역대표국회의원을 선출해 법률심의과정에 지방의견 참여 ○ 자치재정권의 본질은 세출에서의 자율성이므로 국고보조사업의 전면적 개편이 필요	○ 지방참여와 국고보조개편
박광덕(세명대교수)	○ 제주특별자치도는 중앙정부가 편리한 방식으로 일처리를 하여, 지방을 더 어렵게 함	○ 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 계약학회장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙의 통제권을 제거하여 주민참여가 가능하게 개혁</li> <li>○ 행정사무총장제도를 도입하여 통합형 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관구성 다양화</li> </ul>
한인섭 (한국 거버넌스 학회연구 위원장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방의회의 위상제고처제가 목적이 될 수 없고, 주민의 삶에 어떻게 기여하는가를 관찰할 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방의회위상</li> </ul>
김찬동 (서울연구원 연구위원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주민주도형 주민자치회의 도입이 필요하고 가능한 지역에서부터 실시</li> <li>○ 대의자의 선출에서 시민성을 회복할 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실질적 주민자치</li> </ul>
김정훈 (KBS해설 위원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생활자치를 위해서는 기초자치단체 규모를 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치규모</li> </ul>

## IV

## 종합결과

### □ 공동학술세미나를 통한 서울분권의제 15 선포

- 지방자치 관련 7개 학회가 공동으로 미래의 지방자치발전을 위한 의제를 선정하였고, 국회와 중앙정부에 제안하는 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\_한국지방정부학회장, 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 분권체제가 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 완전 이양하는 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\_한국사회복지행정학회장

- 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 민간부문에게 역할을 기대하는 것이 바람직할 것이다.

#### 6) 김성호\_전국시도지사협의회정책실장

- 개헌과 별도로 지방분권 장단기 추진목표를 세워 추진하는 것이 필요하며, 보다 구체적으로는 정부가 추진 중인 과제를 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 신팡역체제 개편은 중앙정부가 외교안보에 집중하고 지방정부는 산업경제를 담당하도록 하고 있다. 이렇게 할 경우 지방정부가 재벌 개혁, 경제 민주화 등의 조치를 과감히 추진할 수 있을지 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 작을 수록 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 재원조달방안에 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 지대추구행위는 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 나라운영의 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 대서특필하는 것과 국민이 호응하는 것은 무엇을 의미하는가? 국민이 지방자치단체편이 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 행정의 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 시범 실시되고 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)을 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.