

- 2021년 대전세종연구원-충남대학교 공공문제연구소 기획세미나

자치분권 2.0시대 도시·자치행정의 새로운 방향성 모색

- 대전세종충청권역의 자치분권발전전략 -

- 일 시 : 2021년 12월 14일(화) 10:00~18:00
- 장 소 : 충남대학교 사회과학대학 강의동 201호
- 주 제 : 자치분권 2.0과 대전세종충청권역의 자치분권발전 방향
- 주 관 : 충남대 공공문제연구소
- 주 최 : 대전세종연구원, 충남대학교 공공문제연구소, 한국행정학회,
한국지방자치학회, 대전·충남지방자치학회

- 일 정 표 -

10:00	<ul style="list-style-type: none"> • 등 록
12:00~13:20	<ul style="list-style-type: none"> • 오 찬
개회식 13:30~14:30	<ul style="list-style-type: none"> • 개회사 : 최진혁(충남대 공공문제연구소장) • 환영사 : 이진숙(충남대학교 총장) • 축사 1 : 정재근(대전세종연구원 원장) • 축사 2 : 박순애(한국행정학회 회장) • 축사 3 : 박기관(한국지방자치학회 회장) • 축사 4 : 최진혁(대전충남지방자치학회장) <p>기조발제 : 자치분권 2.0 시대의 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 김순은(대통령소속 자치분권위원회 위원장)
제 1세션 10:30~12:00	<p>📖 지방자치와 균형발전</p> <p style="text-align: right;">사회 정재근(대전세종연구원장)</p> <p>제 1발제 : 균형발전과 지역개발전략</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포용적 균형적 발전을 위한 EU 지역정책의 최근 특성과 정책적 함의 • 김상민(충남대) <p>제 2발제 : 자치분권 2.0시기의 세종형 풀뿌리주민자치 제도화 방향모색</p> <ul style="list-style-type: none"> • 김흥주(대전세종연구원) <p>토 론 : 윤석환(충남도립대), 임병호(대전세종연구원), 이정만(공주대), 이혁우(배재대)</p>
제 2세션 14:30~16:00	<p>📖 시민주권 실현방안</p> <p style="text-align: right;">사회 최진혁(충남대)</p> <p>제 1발제 : 자치분권2.0시대 자치권 확대의 주요쟁점과 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 차재권(부경대) <p>제 2발제 : 주민자치회의 새로운 모델설계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 행정복지센터기능분석을 중심으로 • 김찬동(충남대) <p>토 론 : 권선필(목원대), 이광희(연구재단), 한성일(중도일보 편집국 국장 겸 편집위원), 최길수(대전세종연구원)</p>
16:00~16:10	Coffee Break
제 3분과 16:10~17:40	<p>📖 대전충남지방자치학회 세션 : 지방자치 30년의 경험과 교훈</p> <p style="text-align: right;">사회 신희권(충남대)</p> <p>제 1발제 : 지방자치의 30년 평가와 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 최진혁(충남대) <p>제 2발제 : 주민주권과 자치경찰 발전방안</p> <ul style="list-style-type: none"> • 황문규(중부대) <p>토 론 : 김진욱(혜전대), 배정환(한서대), 박정규(대덕대), 윤주명(순천향대)</p>

- 목 차 -

기조발표 : 자치분권 2.0 시대의 과제 3
• 김순은(대통령소속 자치분권위원회 위원장)

제 1세션 : 지방자치와 균형발전

제 1발제 : 균형발전과 지역개발전략
: 포용적·균형적 발전을 위한 EU 지역정책의 최근 특성과 정책적 함의 15
• 김상민(충남대학교)

제 2발제 : 자치분권 2.0시기의 세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방향모색 47
• 김흥주(대전세종연구원)

제 2세션 : 시민주권 실현방안

제 1발제 : 자치분권2.0시대 자치권 확대의 주요 쟁점과 과제 75
• 차재권(부경대학교)

제 2발제 : 주민자치회의 새로운 모델설계 : 행정복지센터기능분석을 중심으로 113
• 김찬동(충남대학교)

제 3세션 : 지방자치 30년의 경험과 교훈

제 1발제 : 지방자치 30년의 평가와 과제 143
• 최진혁(충남대학교)

제 2발제 : 주민주권과 자치경찰 발전방안 167
• 황문규(중부대학교)

자치분권 2.0시대 도시·자치행정의 새로운 방향성 모색
- 대전·세종충청권역의 자치분권발전전략 -

자치분권 2.0 시대의 과제

- 김순은(대통령소속 자치분권위원회 위원장)

기
조
발
표

자치분권 2.0 시대의 과제

김 순 은 (대통령소속 자치분권위원회 위원장)

1. 서론

1948년 제헌헌법과 함께 도입된 지방자치는 1949년 지방자치법의 제정과 1952년 최초 지방선거를 통해 실행되었다. 그러나 정치적 목적을 띠고 출발한 우리나라 최초의 지방자치는 단체장의 불신임, 지방의회의 해산 등 10여 년의 시행착오를 거치다 1961년 5·16 군사정변으로 전면 폐지되었다.

1980년대 민주화 과정 속에서 지방자치는 다시 핵심의제로 떠올랐다. 대통령 직선제와 더불어 지방자치는 우리나라의 민주주의 발전에 필요요건으로 인식되었고, 1988년 지방자치법 전부개정으로 우리나라 지방자치는 부활하였다. 이를 토대로 1991년 3월 기초의원 선거, 6월 광역의원 선거 및 1995년 단체장 선거까지 이어지며 본격적인 지방자치 시작되었다.

문재인 정부는 지방자치와 지방분권(이하 자치분권)을 위한 다양한 요구와 주장을 경청해왔다. '연방제 수준의 자치분권'이라는 답을 제시하여 2018년 자치분권형 헌법개정안을 국회에 제출하였으나 안타깝게 헌법개정은 좌절되었다. 그러나 이를 토대로 대통령소속 자치분권위원회는 자치분권 발전을 위한 개혁안으로서 '자치분권 종합계획'을 제시하였다. 자치분권 종합계획을 통하여 자치분권에 대한 6개 전략, 33개 과제를 제시하였고, 자치분권 시행계획을 통해 33개 과제를 다시 136개 세부과제로 구체화하였다.

자치분권의 주요 성과로 향후 자치분권은 기존의 자치분권(자치분권 1.0)과는 상이한 모습과 형태를 지닌 자치분권 2.0 시대의 개막을 맞이하게 될 것이다. 자치분권 2.0의 제도적 토대가 되는 문재인 정부의 자치분권 성과에 대한 개요, 자치분권 2.0의 개념과 의의, 향후 과제에 대하여 논하고자 한다.

2. 자치분권의 주요 성과

1) 입법적 성과

자치분권의 가장 큰 성과로서 자치분권 6법의 완료*를 들 수 있다. 이는 실질적 지방분권과 지방자치제도 완성을 위한 기틀을 마련하였다는 점에서 의의를 가진다.

〈자치분권 6법〉

지방자치법 전부개정, 경찰법 전부개정, 지방일괄이양법 제정,
중앙-지방협력회의법 제정, 고향사랑기부금법 제정, 주민조례발안법 제정

첫째, 32년 만에 이루어진 **지방자치법 전부개정**은 주민주권의 구현에 기여할 것으로 보인다. 향후 주민투표법과 주민소환법이 개정되면 이미 통과된 주민조례발안법과 함께 주민의 직접참여가 크게 증가할 것이기 때문이다. 또한 지방정부의 기관구성도 주민투표로 달리할 수 있기 때문에 주민의 자치권이 크게 향상될 것이다.

지방을 국정의 동반자로 인정하고 중앙-지방 상호 협력의무를 지도록 하여 협력적 국정 거버넌스의 발전에 기여할 것이다. 새롭게 도입된 중앙-지방협력회의는 국정운영에 지방과 긴밀하게 협의하는 거버넌스의 장이 될 것이다.

지방의회의 권한을 강화함으로써 지방자치제도가 정상화될 수 있도록 토대를 마련하였는데 지방의회의 인사권 독립과 정책지원 전문인력제도는 지방의회의 위상을 제고하여 역할을 강화하는데 크게 기여할 것이다.

둘째, 자치경찰을 위한 **경찰법 개정**이다. 경찰 역사 75년간 우리나라 치안은 국가경찰이 전담하였다. 자치경찰은 김대중 정부 이후 논의되기 시작하였으나 성과를 이루지 못하다가 문재인 정부에 이르러 광역단위 자치경찰을 추진하여 2020년 12월 9일 제도화에 성공하였다.

당초 자치경찰은 국가경찰에서 43,000명을 분리하여 자치경찰본부와 자치경찰대를 신설하는 이원화 모형으로 설계되었으나, 코로나19의 사회적 상황을 고려하여 보다 경제적인 일원화 모형으로 최종 도입되었다.

치안사무로 자치사무의 영역이 확대되었고, 집행조직은 국가조직도 지방조직도 아닌 중앙-지방협력조직을 활용한다. 자치경찰을 규칙제정권, 감찰요구권을 가진 합의제 행정

기관인 시·도자치경찰위원회가 담당함으로써 치안의 정치적 중립성을 확보하였다. 합의제 행정기관의 설치에 시도지사의 집행권 분산이라는 기관구성의 다양화를 실현하게 되었다.

셋째, 지방이양의 효율성을 배가시킬 수 있도록 **지방일괄이양법을 제정**하였다. 그동안 국회는 상임위원회 소관 심사주의를 원칙으로 일괄법의 형식에 대하여 부정적 태도를 유지하여 왔다. 그러나 시간과 노력을 절약하고 지방이양의 효과를 배가하기 위하여 2018년 드디어 여·야간에 일괄법 수용의 합의에 이르렀다.

제1차 지방일괄이양법의 제정을 통하여 2000년 이후 장기간 미이양된 사무를 단일법에 담아 조속한 지방이양을 추진하였다. 16개 부처에 걸쳐 있는 46개의 법률, 400개의 국가사무가 지방으로 이양되었다. 행정사무의 일괄이양에 따라 인력 및 재정소요를 추가하고 이를 지원하였다. 일괄법이라는 법형식이 최초로 우리나라 국회에서 수용되었다는 중요한 입법적 의의에 힘입어 자치분권위원회는 이를 계기로 현재 제2차 지방일괄이양법을 추진하고 있다.

넷째, 개정된 지방자치법의 부수 법안 중 하나로서 **중앙-지방협력회의법 제정**이다. 문재인 대통령은 지방과의 협력을 강화하기 위하여 제2국무회의를 공약으로 제시하였으나 헌법개정이 무산되었고, 이를 대체하는 기구가 중앙-지방협력회의이다.

중앙-지방협력회의는 중앙정부와 지방정부의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 지방자치의 발전과 지역균형발전 정책의 효과를 제고하기 위하여 설치된 기구이다. 대통령, 국무총리, 시도지사협의회장, 정부의 당연직 장관, 시도지사, 전국 협의체 대표 등이 구성원으로 참석한다. 중앙-지방협력회의는 중앙정부와 지방정부가 국정동반자라는 정치적 위상이 확립되었다는 의의를 갖는다.

다섯째, 개정된 지방자치법의 두 번째 부수 법안으로서 **주민조례발안법 제정**이다. 종전의 간접발의제를 직접발의제로 전환한 것이 주요 내용이다. 이를 통해 주민이 발의한 조례안은 1년 안에 처리되어야 하며 지방의회의 임기만료에 의해 자동으로 폐기되지 않고 새로운 지방의회에서도 심사하여야 한다.

향후 지방자치기본조례 등이 주민발의에 의해 제정되는 사례가 발전되면 지방정부에 대한 중앙정부의 견제와 통제를 주민통제로 전환할 수 있을 것이다. 또한 부단체장의 수나 고위직의 신설 등에 대해 주민투표를 요건으로 하는 방식도 가능할 것이다.

여섯째, 재정분권과 관련된 새로운 법제로서 **고향사랑기부금법이 제정**되었다. 개인이 주소지 외 전국 모든 지자체에 일정액을 기부하면 기부금액에 따라 세액공제의 혜택을 주는 제도이다. 10만원까지 전액 공제하고 10만원 초과 시에는 16.5%를 공제해준다.

기부 촉진 및 지역경제 활성화를 위해 수혜 지자체는 답례품을 제공할 수 있다. 답례품의 종류와 상한선은 시행령에 위임했다. 향후 인구감소지역의 지방재정에 보탬이 될 것으로 기대된다.

2) 재정적 성과

자치분권의 핵심으로서 모든 지방정부는 자치분권 과제 중에서도 재정분권에 최대의 관심을 보였다. 그럼에도 그동안 재정분권에 대한 성과는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다.

문재인 정부는 **제1단계와 제2단계에 걸쳐 재정분권 개혁을 완료**하였다. 2018년 10월 30일 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 개선하기 위하여 제1단계 재정분권에 합의하였다. 2019년과 2020년 총 8.5조원 규모의 지방소비세를 10% 인상하였다. 여기에는 3.6조원의 지역밀착형 기능이전도 함께 이루어졌다.

제2단계 재정분권은 2022년과 2023년에 걸쳐 완성되는 개혁이다. 제1단계와 같이 지방세를 인상하는 안으로, 지방소비세율 4.3%를 추가 인상하여 총 4조 1천원 규모의 지방세를 확충하는데 당정간에 합의되었다. 문재인 정부 내에서 지방세 인상은 총 14.3%로 향후 지방소비세율은 25.3%로 상승하게 된다.

더불어 2.25조원 수준의 지역밀착형 국가사무와 기능이 지방으로 이양된다. 제2단계 재정분권은 시·군·구의 비율을 인상하여 광역 6: 기초 4로 배분하게 되어 시·군·구세를 신설하는 효과가 발생한다.

지방소멸대응기금을 신설한 것도 제2단계 재정분권의 중요한 특징이다. 낙후지역의 인프라 확충을 위해 매년 1조원의 지역소멸대응기금을 배분한다. 재정여건이 어려운 기초단체의 대응 지방비 부담을 완화하기 위해 기초연금 등에 대한 국고보조율을 인상하는 편셋 지원을 0.2조원 규모로 하게 되는 성과를 낳은 것이다.

문재인 정부의 재정분권은 지방재정의 순확충이 가장 중요한 의의이다. 13.8조원의 지방세 중 중앙정부의 기능 및 사업이양에 따른 5.8조원을 제외하고는 재정의 순확충과 대동소이하다. 중앙정부의 기능과 사업이양에 대해서도 향후 2026년의 결정에 따라 지방의 재량은 더욱 확대될 것이다.

3. 자치분권 2.0의 개념

자치분권 1.0 시대는 지방자치의 부활과 지방자치제도의 기본 토대 마련에 초점을 둔 시기였다. 시간이 경과함에 따라 이전과는 전혀 다른 새로운 자치분권의 모습이 필요하게 되었다. 문재인 정부는 자치분권 6법 완료 등을 통한 실질적 지방분권과 지방자치제도 완성을 위해 노력해 왔다.

자치분권 6법과 재정분권 등의 성과를 토대로 새로운 자치분권의 시대로서 자치분권 2.0 시대를 열게 되었다. 자치분권 2.0은 주민주권론과 거버넌스론 등의 이론적 기초에 토대를 두고 제시되었다. 주민이 주인이라는 주민주권론은 “자치권은 주민으로 나온다”는 원리이다. 전통적으로 중앙집권체제를 뒷받침하여 “모든 권력이 국민으로부터 나온다”는 원리가 국민주권이라면, 주민주권은 지방자치와 지방분권(자치분권)을 옹호하는 이론으로, 지방자치는 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지역의 정치를 의미한다.

한편 거버넌스론에 기초하여 자치단체에 국정동반자 지위를 부여하여 국가-지방간 새로운 국정의 거버넌스를 구축한다. 자치단체가 더 이상 국가의 지도·감독의 대상이 아니고 국정의 동반자가 되는 것이다.

2020년 12월에 전부개정된 지방자치법은 이러한 거버넌스의 주요한 이론적 주장들이 적절하게 반영되어 있다. 첫째, 민주성 제고를 위한 주민의 참정범위 확대와 지방의회 위상과 지위의 정상화, 둘째, 자치단체 책임성 강화를 위한 자치단체의 정보공개 의무, 지방의원 겸직금지대상 구체화, 셋째, 효율성 제고를 위한 기관구성의 다양화, 특례시제도·특별지방자치단체제도 등이 도입되었다. 넷째, 국가와 지방자치의 관계를 기존의 ‘국가의 지도와 감독’에서 ‘국가와 지방자치단체의 관계’로 개정된 것도 국정 동반자로서의 지방정부의 위상을 인정하였다고 볼 수 있다. 중앙-지방협력회의를 설치하여 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 논의할 수 있는 소통의 장을 마련하였고, 중앙-지방 협력모형에 기초하여 자치경찰제를 도입하였다.

이러한 역사적 배경과 이론적 기초를 토대로 자치분권 6법의 완성과 재정분권 등 실질적 지방분권으로 형성된 새로운 자치분권의 모습과 형태를 자치분권 2.0으로 정의할 수 있다. 자치분권 2.0의 주요 특징은 주민주권과 상호협력이다. 주민이 주인이 되는 주민주권으로부터 주민자치가 나오며 국가와 지방 간, 지방자치단체 간에 협력을 상생의 균형발전을 달성할 수 있다.

4. 자치분권 2.0시대 개막의 의의

지방자치법 전부개정을 포함한 자치분권 6법의 완성과 재정분권을 통하여 기존의 자치분권 1.0 시대와는 전혀 다른 자치분권 2.0 시대가 개막되었다고 할 수 있다. 각 시대의 지방자치의 특징과 주요 내용을 비교 분석하면 다음 <표 1>과 같다.

30년 전에 시작된 자치분권 1.0은 지방자치의 부활이 중요했기 때문에 질적인 내용은 크게 관심을 받지 못했다. 선출직 단체장과 지방의회의 구성을 통한 지방자치로 관권 선거를 예방하는 것이 1차적 목표였다. 이를 토대로 여·야간 평화로운 정권교체를 통한 민주주의의 발전이 가능하다고 믿었다.

자치분권 2.0 시대는 여기서 한 걸음 나아가 지방자치의 질적 내용을 보완하여 자치분권을 한 단계 진일보하는 것이다. 자치분권 1.0 시대는 지방자치의 부활과 실시에 초점을 두었다면, 자치분권 2.0 시대의 관심은 자치분권의 실질화와 고도화를 의미한다. 이에 자치분권 1.0 시대라 불안정한 제도와 무늬만 지방자치라는 평가 있었다. 자치분권 2.0 시대는 제도가 정상화되고 원숙한 지방자치의 시대가 될 것이다.

자치분권 1.0과 자치분권 2.0을 몇 가지 기준으로 구분하여 구체적으로 비교할 수 있다. 첫째, 주체의 측면에서 살펴보면 자치분권 1.0 시대가 지방자치단체를 지방자치의 주체였다. 지방자치법 전부개정 등으로 개막되는 자치분권 2.0 시대의 지방자치 주체는 명실공히 주민이 주인이다. 자치단체 중심의 단체자치가 자치분권 1.0 시대의 특징이라면 자치분권 2.0 시대에는 주민 중심의 주민자치가 주요한 특색이다. 주민들이 직접 조례안을 발의할 수 있게 되었다. 주민감사청구 등 주민직접참정요건도 대폭 완화되었을 뿐만 아니라 참여 연령 역시 기존 19세 이상에서 18세 이상으로 하향 조정되었다.

둘째, 자치권의 측면에서 살펴보면 먼저 자치분권 1.0 시대는 국민주권의 위임에 자치권의 근거를 둔다. 자치분권 1.0의 주권적 기초는 국민주권이였다. 중앙집권체제와 국민-국가의 토대였던 국민주권 하에서 지방자치권은 중앙정부의 권한을 뒷받침하는 국민주권의 부분적 지방 위임을 의미하였다. 자치권은 위임된 “법령의 범위 안”에서만 허용하였다. 하지만 자치분권 2.0 시대에는 자치권은 주민주권에 기인한다. 구체적으로 금지하고 있지 않는 한 “법령의 범위에서” 자치권을 행사할 수 있다. 또한 기존의 중앙행정 권한의 지방이양에서 더 나아가 자치분권 사전협의제의 실행을 통하여 사전적으로 자치권을 보호할 수 있는 제도적 장치도 마련하였으며, 자치사무는 보충성의 원칙 하에 사무

범위를 확대하였다. 실질적으로 2020년 12월 9일 국회에서 의결된 지방자치법에서는 자치사무의 범위가 경찰과 국제교류사무로 확대되었다.

셋째, 재정분야에서도 커다란 차이가 발생한다. 자치분권 1.0 시대에는 국세와 지방세의 비율이 8:2로 지방재정이 주로 국세에 의존하여 지방정부가 사무를 수행하는데 있어 소극적이고 의존적인 행태를 보였다. 자치분권 2.0 시대에는 재정분권을 통하여 주체적이고 능동적으로 지방정부가 사무를 수행할 수 있는 토대가 마련되었다. 지역 간의 불균형을 해소하기 위하여 국가와 지방 간 수직적 재정조정제도 외에 지방자치단체 간 수평적 재정조정도 도입되어 재정분권을 통한 정부 상호간 협력을 촉진할 수 있도록 할 것이다.

넷째, 지방정치 주체의 지위도 크게 개선되었다. 자치분권 1.0 시대에는 지방의 정치 주체는 '자치단체'에 지나지 않아 정책의 형성권이 인정되지 않았다. 자치분권 2.0 시대에는 명실공히 지방정부로 인정되어 자율적인 형성권이 인정된다. 중앙-지방협력회의도 간접적으로 지방의 정치주체를 국정의 동반자로 인정한 결과이다. 결론적으로 자치단체가 지방정부로 발전된 것으로 해석되어야 한다. 지난 30년 간 지방의회의 지위도 매우 불안정적이었다. 지방의회 사무기구인 인사권을 단체장이 행사한 것이 대표적인 예이다. 지방의회 사무기구의 인사권 독립과 정책지원전문이력의 도입으로 지방의회의 지위도 공고해졌다. 더불어 지방의회의 윤리성과 주민에 대한 책무성도 강화되었다.

다섯째, 자치분권 2.0 시대의 변화는 다양한 기관구성이 가능하게 되었다는 점이다. 자치분권 1.0 시대에는 강시장-약의회라는 획일적 형태로 제왕적 단체장 하에서의 지방자치였으나, 자치분권 2.0 시대는 지방의회의 위상 강화와 함께 기관구성의 다양화 제도가 도입되면서 기관통합형이나 권한분산형 등의 다양한 기관구성이 가능해졌다. 기관구성의 형태를 주민투표를 거쳐 결정함으로써 주민주권을 실현하는 기회가 더욱 확대된 것이다.

마지막으로 정부 간 관계의 관점에서 기존의 중앙과 지방의 관계는 상하 복종의 관계였다. 자치단체는 국가의 지도·감독의 대상이었다. 구 지방자치법 제9장의 명칭도 '국가의 지도와 감독'이었다. 개정된 지방자치법 제9장의 명칭도 '국가와 지방자치단체의 관계'로 변경되었다. 이러한 개정은 자치분권 2.0 시대에는 중앙-지방은 수평·대등을 전제로 상호협력의 관계로 발전하였다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 또한 별도 법률인 '중앙-지방협력회의법'을 통하여 대통령과 시·도지사 및 지방4단체 대표들이 정기적인

모임을 통해 자치분권 및 지역균형발전에 관한 정책을 논의하는 등 협력적 동반자 관계가 강화되었다. 자치분권 1.0 시대의 지방-지방 관계는 상호 배타적인 경쟁 관계에 치중되었다면, 자치분권 2.0 시대는 수평적 재정조정제도나 특별자치단체 등 협력체제를 통하여 상호 협력관계가 더욱 공고해질 것이다.

〈표 1〉 자치분권 1.0과 자치분권 2.0의 비교

구 분		자치분권 1.0	자치분권 2.0
의 의		· 지방자치의 부활 및 실시	· 자치분권의 고도화
특징 및 평가		· 불완전한 제도 · 무늬만 지방자치	· 제도의 정상화 · 원숙한 지방자치
주체	주체권	· 단체자치(자치단체가 주체)	· 주민자치(주민이 주체)
	주민발의	· 간접조례발의	· 직접조례발의
	직접참정 요건	· 주민직접참정 엄격한 요건	· 주민직접참정요건 대폭 완화
	참여연령	· 19세 이상	· 18세 이상
자치권	근거	· 국민주권의 위임	· 주민주권에 기초
	범위	· 법령의 범위 안에서 조례제정	· 법령의 범위에서 조례제정 (법률로 위임한 조례 행정법으로 제한 금지)
	강화	· 중앙행정권한의 지방이양	· 중앙행정권한의 지방이양 + 사전적 자치권 보호 (자치분권 사전협의회)
	자치사무	· 집권적 사무배분과 협소한 사무범위	· 보충성 원칙과 사무범위 확대 (자치경찰사무, 국제교류사무 등)
재 정		· 국세에 의존	· 재정분권을 통한 협력
지위	명칭	· 자치단체	· 지방정부(정치적 의미)
	지방의회 지위	· 의결기관의 독립성 미흡 (인사권 종속)	· 지방의회 인사권 독립 (견제와 균형의 정상적 작동)
	주민에 대한 책무성	· 의례적 수준	· 대주민 책무성 강화
기관구성		· 획일적 단일구조 (강단체장·약의회)	· 기관구성의 다양성 수용 (주민투표 통한 변경 가능)
정부간 관계	관계	· 수직적·상하 관계, 경쟁관계	· 수평적·대등 관계, 협력 관계
	중앙-지방	· 지도·감독 등 상하관계	· 협력적 동반자 관계 강화 (중앙지방협력회의 설치·운영)
	지방-지방	· 상호 경쟁 관계 치중	· 상호 협력관계 (수평적 재정조정제도, 특별자치단체 등 협력체제 구축)

5. 결론 : 향후 과제

1988년 지방자치법을 전부개정한 지 만 32년, 1991년 지방자치를 부활한 지 만 30년을 앞두고 지방자치법의 전부개정을 포함하여 자치분권 6법과 2단계에 걸친 재정분권이 이루어졌다. 이를 시작으로 자치분권 실질화를 위한 다양한 입법적, 재정적, 정책적 성과가 이루어져 명실공히 자치분권 2.0 시대가 개막되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자치분권 2.0 시대가 본격적으로 실행되고 정착되기 위해서는 여전히 많은 과제가 남아있다.

먼저 지방자치법의 부수법안이었던 주민소환법안과 주민투표법안 등이 조속하게 마무리되어야 할 것이다. 또한 지방자치법 논의과정에서 삭제된 주민자치회에 관한 규정도 재추진되어야 할 것이다.

또한 새로운 법령 하에 “지방자치의 주인은 주민이다”라는 명제가 실제화되도록 새로운 관행과 해석을 축적해 나가야 한다. 법령 및 조례 등이 규정하지 않은 부분은 관행 및 해석을 통하여 해결되기 때문에, ‘시대의 사회적 가치’에 부합된 해석과 관행의 수립은 앞으로 주어진 과제이다.

요약하면 주민주권론을 토대로 강화된 자치입법권과 중앙-지방 협력적 거버넌스의 구축을 통한 자치분권 2.0 시대를 활짝 열어야 한다. 이를 위해서 제도적 장치뿐만 아니라 시대적 사회적 가치에 부합하는 관행과 해석이 수립되어야 한다. 자치분권 2.0 시대에는 우리나라 현장에서의 지방자치도 전혀 다른 새로운 모습으로 발전할 것이다.

자치분권 2.0 시대에는 시대적 지역과제의 대응도 지역주도로 선도하여야 한다. 우리나라는 2020년 12월 31일을 기점으로 인구감소의 추세로 전환되었다. 2019년도에 비해 2만 1000명 약 0.04% 감소하였다. 2010년 4,955만명으로 꾸준히 증가해 오다가 2020년 말을 기점으로 감소추세로 전환되었다. 2050년에 4,770만명으로 감소될 것으로 추산되고 있다.

전체 인구의 감소뿐만 아니라 비수도권 인구의 감소가 심각하다. 226개 시·군·구 중에서 105개가 소멸위험지역으로 구분되고 정부는 최근 89개 지역을 인구감소지역으로 지정하였다.

지방의 인구감소와 소멸위험은 저출산과 수도권으로의 인구이동이 주요한 이유이다. 통계청에 따르면 '19년도 지역내총생산(GRDP)은 1,924조원으로 수도권이 52%를 차지하고 있으며, 같은 해 투자액(575조원)과 소비액(1257조원)도 수도권이 각각 47%(270조), 49.3%(627조)를 차지하고 있습니다. 특히 수도권과 비수도권 지역내총생산(GRDP) 격차는 '10년 1.3%p에서 '19년 4.1%p로 벌어졌습니다. 민간기업 부문은 격차가 더 심각한데 '19년 기준 1,000대 기업 중 수도권에 본사를 둔 기업의 74%, 10억원 이상 투자받은 스타트업의 93.2%가 수도권에 소재하고 있다.

이와 같이 우리나라의 지역경제, 주요기업 및 첨단기술 등이 수도권에 집중되어 있으며, 수도권이 지방의 모든 것을 빨아들이는 블랙홀 현상이 지속되고 있다. '20년부터는 인구의 자연감소, 수도권·비수도권 간 인구역전 등이 시작되었는데 '20년 기준 전체 인구의 50.2%가 수도권에 거주하고 있으며, 수도권에 거주하는 20~30대는 무려 54.5%에 이르고 있습니다. 통계청과 보건사회연구원에 따르면 '00년~'19년 20대 청년이 지속적으로 수도권에 순유입되었으며, 동기간 지방청년은 20% 감소하였습니다. 이와 같은 수도권 집중현상의 원인 중 하나는 우리가 그 동안 의존하였던 중앙집권체제이다.

'91년 지방자치제도 부활 이후에도 역대 정부는 수도권-비수도권의 불균형 해소를 위해 정부 주도로 수도권규제 등 인구억제 정책과 지방거점도시 육성 등 균형발전정책을 추진했으며, 특히 참여정부는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 등 핵심과제를 중점적으로 추진하였다. 하지만 수도권 일극 집중은 여전히 현재진행형이다. 이에 문재인 정부는 자치분권 관점에서 지역이 주도하는 다극체제의 균형발전정책으로 패러다임을 전환하였다.

미래를 위해 종합적인 대책이 요구되는 분야이다. 범정부부처가 보다 실증에 기초한 정책을 체계적으로 준비하고 집행해야 할 것이다.

범 정부부처가 나서야 하는 종합적인 대책은 많은 시간과 노력이 요구된다. 범부처의 종합적인 대책이 마련되기 이전에 경제적이고 핵심적인 정책은 가능한 한 신속하게 준비하여 대응하여야 한다. 이를 핵심 5의제라 칭했다. 관련된 이론적 주장은 2중 주소론, 최적 인구규모 유지론, 압축도시론, 지방행정체제개편과 기관구성의 다양화론, 자치분권형 헌법개정론으로 칭한다. 이에 대한 지역의 선도적 역할을 기대하며 오늘 강연을 마무리한다.

지방자치와 균형발전

1. 균형발전과 지역개발전략

- 포용적 균형적 발전을 위한 EU 지역정책의 최근 특성과 정책적 함의

- 김상민(충남대학교)

2. 자치분권 2.0시기의 세종형 플뿌리주민자치 제도화 방향모색

- 김흥주(대전세종연구원)

제 1 세 션

균형발전과 지역개발전략:

포용적·균형적 발전을 위한 EU 지역정책의 최근 특성과 정책적 함의

김 상 민 (충남대학교)

1. 서론

경제의 세계화와 함께 나타난 초국적 경쟁의 심화는 경제공간의 광역화라는 흐름을 가져왔고, 이와 함께 경쟁력을 확보할 수 있는 가장 적합한 공간단위에 대한 논의도 활발히 이루어졌다(Swyngedouw, 1997). 다양한 학자들이 경쟁력있는 광역 공간단위를 모색하면서 새로운 개념을 제안해 왔는데, 이는 지역국가(regional state), 지역세계(regional world), 세계도시(world city), 슈퍼지역(super region), 다핵심도시 지역론(polycentric urban region) 메가시티(megacity) 혹은 메가지역(mega region) 등으로 다양하다(Brenner, 1998; Florida, et al., 2008; Hall & Pain, 2006; Ohmae, 1993; Robinson, 2005; Stroper, 1997; 이희연, 2009 재인용). 세부 명칭이나 구체적인 범위는 조금씩 상이하지만, 이러한 개념들은 결국 그동안 당연시되던 중소 도시 또는 광역이라는 지역개발의 단위가 확장되고 있음을 의미한다.

우리나라의 경우에도 최근 메가시티와 초광역화에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 그간 수도권으로 인구와 산업, 그리고 경제활동이 집중되면서 나타난 불균형 현상의 심화와 함께, 최근 대두된 지방 도시의 쇠퇴와 소멸논의가 이러한 초광역화 논의를 촉발시켰다. 지난 10월에는 관계부처 합동으로 ‘초광역협력 지원 전략’이 발표되었는데, 지역 주도의 연계와 협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적으로 지역 경쟁력을 높일 수 있도록 제도적·정책적으로 지원하겠다는 것이 주요 골자다. 이미 대전·세종·충북·충남의 충청권 메가시티, 대구·경북 행정통합, 광주·전남 메가시티, 부산·울산·경남 메가시티 논의가 급속히 확대되어왔는데, 이러한 흐름을 지원하기 위한 중앙정부 차원의 세부 지원 전략이라고 할 수 있다. 이러한 정책은 결국 수도권과 지방간의 불균등을 극복하

고, 국가 전체적인 차원에서의 균형발전을 도모하는데 근본적인 목적이 있다.

한편 유럽연합이 출범하면서 역 내 거대시장이 형성될 경우 회원국가들 또는 지역간의 경쟁력 격차가 발생할 수밖에 없고, 이로 인해 부익부 혹은 빈익빈 현상이 심화되면서 유럽연합 전체의 통합적 결속력이 약화될 수 있다는 우려감이 제기되었다. 이에 유럽 통합에 따른 이익을 상호 공유하고, 상대적으로 경제력이 낮은 국가 및 지역의 개발과 성장잠재력을 확충해야 한다는 논의가 확산된다. 즉 EU 공동체의 균형적 발전과 지역통합을 위해서는 EU 차원의 대응노력이 꼭 필요하다는 공감대가 형성되었고, 이는 곧 EU 지역정책의 태동으로 이어졌다. 1957년 처음으로 도입되어 현재까지 이어지고 있는 지역정책은 그 기간이 긴 만큼 여러 가지 정책과 세부전략들을 발전시켜 왔다. 특히 최근에는 스마트, 혁신성 등의 논의에 더해 기후변화, 탄소중립 등의 국제적 이슈가 지역정책의 세부내용 변화에 영향을 미치고 있다.

EU 지역정책의 특성은 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫 번째는 EU 공동체 차원의 균형적 발전과 통합을 위한 낙후지역의 포용적 지원이다. 이를 위한 대표적 정책인 결속정책(cohesion policy)은 낙후지역의 경제적 성장과 일자리 창출을 위해 지역개발기금을 차등적으로 투자하는 것이다. 제 1차 결속정책(1988-1993) 부터 최근 제 6차 결속정책(2021-2027)까지 이어지면서 그 세부 정책의 변화를 꾀하고 있는데, 결속정책의 전개과정에서는 주로 낙후지역의 선정기준과 지원범위 등에 대한 논의가 전개되었다. 두 번째는 경제 및 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 지역혁신 전략이다. 지역의 자생적인 성장 동력을 촉진하기 위해서는 지역의 특성을 반영한 장소기반 지역혁신 정책이 필요하다는 것인데, 이는 스마트 전문화 전략(Smart Specialization Strategy S3)라는 개념으로 구체화 된다. 지역의 자산이나 특성을 고려하여 타지역과 차별화되는 전문화를 꾀하는 전략으로서, 지역의 다양한 주체들의 참여와 상호작용 과정에서 나타나는 기업가적 발견과정과 지역특성과 여건을 고려한 우선순위의 도출, 그리고 혁신성 창출을 위한 상호협력 등이 중시된다. 최근에는 기존의 산업 및 경제혁신의 관점과 함께 사회혁신을 고려하는 포괄적 혁신을 지향한다. 사회혁신은 기존 혁신정책에 의해 지원받지 못한 사람들의 수요와 요구를 충족시킴으로써 전통적 혁신정책을 보완하는 역할을 수행하면서 시너지를 창출할 수 있을 것이라 기대된다. 마지막 세 번째는 다층적 레벨에서의 협력강화 전략이다. Interreg라 불리는 지역간 협력강화 전략은 경계를 마주하고 있는 좁은 지역간 협력뿐만 아니라 국가단위의 협력, 나아가 국가를 넘어서는 범 지역적 단위에서의 협력을 촉진함으로써, 유럽연합 전체의 조화로운 경제, 사회, 그리고 지역개발을 촉진하고자 한다.

물론 유럽연합의 이러한 지역정책은 여러 국가를 포함하고 있는 광범위한 지역의 균형적 발전을 도모하고자 한다는 점에서 현재 우리나라에서 논의되고 있는 국가 균형발전

이나 초광역협력 논의와는 그 접근의 단위가 다르다. 그러나 오랜 시간동안 공동체 전체의 통합과 포용을 위해 다양한 정책을 발전시켜 왔으며, 이러한 세부정책과 전략들은 균형발전을 위한 지역의 특성화 전략을 모색하고자 하는 우리에게도 중요한 정책적 함의를 제공할 수 있다고 본다. EU의 지역정책에 대한 연구들은 그간 여러 학자들에 의해 소개가 되어왔지만, 최근 이루어지고 있는 정책의 변화를 포함하고 있는 연구는 드물다. 이에 본 연구는 EU의 균형적·포용적 지역발전을 위한 정책을 포괄적으로 살펴보고, 최근의 특성을 좀 더 구체적으로 살펴봄으로써 균형발전과 지역개발전략 모색에 있어서의 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. EU 지역발전정책의 발전과정과 시기별 특성

1) 도입배경

EU는 유럽통합의 심화와 확대과정에서 지역정책을 통해 공동체의 균형적 발전과 지역통합을 추진하고 있다(박채복, 2011). 정치·경제적으로 격차가 있던 중유럽과 동유럽 국가들이 EU에 가입하면서 EU 전체의 결속력 문제가 더욱 부각되기 시작했는데, 이에 지역정책은 EU 공동체의 경제적 격차를 해소하고, 역내 낙후지역의 개발과 발전을 추진하기 위한 주요 수단으로 활용된다. 특히 단일의정서에서 경제 및 사회적 결속이 강조되면서 지역정책은 결속정책(cohesion policy)으로 발전하게 되는데, EU 공동체는 27개 회원국들의 경제적·사회적 결속 강화와 지역 간의 균형적 발전을 목표로 결속정책을 추진하게 된다. 즉 EU의 지역정책은 개별 국가의 차원을 넘어 함께 추진하고, 이를 통해 공동의 번영과 성장을 이루기 위해 꼭 필요하다는 공동의 인식을 바탕으로 하고 있다.

EU의 지역정책은 유럽공동체 조약에 근거해 EU집행위원회와 회원국 정부 간 협상을 통해 기본적인 방향이 결정되기 때문에 전통적인 공동체 방식에 입각하고 있는 것이 특징이다(박채복, 2011). 공동체 방식이란 집행위원회가 제안하고 EU이사회가 결정하는 방식에 기초하여 각 회원국가가 국내적 절차를 준수하면서 수용하는 방식이며, EU의 결정은 모든 회원국들에게 동일한 규정을 부과한다. 따라서 EU 지역정책에 있어서도 명확한 법적 근거와 정책수단이 활용된다.

2) 균형발전을 위한 EU 지역정책의 전개와 시기별 특성

EU 지역정책의 역사적 전개 과정은 그동안 몇몇 선행연구들에서 시도되어 왔다(김은경, 2008; 박채복 2011). 김은경(2008)은 지역정책의 형성을 크게 정책형성기와 정책

본격화의 2단계로 나누어 분석하고 있으며, 박채복(2011)은 EU 지역정책 추진 과정에서 초국가적인 협력이 이루어진 과정을 크게 4단계로 나누어 설명한다. 다만 이들 연구의 경우 2011년 정도까지의 특성분석에 그치고 있어, 본 연구에서는 최근의 경향을 포함하여 EU 지역정책의 과정을 크게 ① 정책 형성기 - ② 발전기 - ③ 심화기 - ④ 확장기 - ⑤ 변화기의 5단계로 구분하여 분석하고자 한다.

(1) 지역정책 형성기

1957년 로마조약체결부터 1987년 단일의정서(Single European Act) 채택 전까지의 기간은 EU 범국가적 지역정책의 기반이 마련된 시기로서 지역정책 형성기로 이름 붙일 수 있다. 이 시기에는 EU 회원국 사이에 경제적 통합을 증진하기 위한 수단으로 지역정책에 대한 관심은 존재했지만, EU 공동체의 주요 관심사는 주로 공동의 농업정책(CAP: Common Agriculture Policy)에 집중되었고, EU의 정책적 개입은 제한적이었다고 할 수 있다. 즉 지역정책에 대한 공동체 차원의 인식이 이루어지지 않아, 지역정책 차원에서 실질적인 진전은 이루지 못했던 시기이다. 이후 1958년 역내 지역 간 격차 해소를 목적으로 하는 유럽사회기금과 유럽농업지도보장기금이 설립되면서 지역정책에 대한 중요성이 부각되기 시작했다. 1961년 지역경제회의(Conference on Regional Economies)가 처음으로 개최되었고, 1968년에는 지역개발을 전담하는 지역정책총국(Directorate-general XVI) 등이 창설되면서, 공동체 차원의 지역정책이 형성되는 계기가 마련되었다. 특히 이 시기에는 두 번에 걸친 오일 쇼크와 영국, 덴마크, 아일랜드의 가입으로 인해 EU 회원국 사이에 사회적·경제적 격차가 확대되었고, 지역문제가 더욱 심화되었다. 지역간 격차문제가 심화되면서 지역간 불균형 문제에 대응하기 위해 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)을 설립하였는데, 이는 처음으로 EU 공동체 차원에서 지역개발을 목적으로 하는 기금이라는 점에서 그 의의가 크다. 지역개발기금은 이후 지역발전정책의 중추적 역할을 수행하게 되는데, 이는 유럽 차원의 지역정책의 필요성을 더욱 증대시키는 계기로 작용하였다.

(2) 지역정책 발전기

1987년 단일의정서 채택되고 1988년 구조개혁이 이루어진 시기부터 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 체결되는 시기까지는 지역정책의 발전기로 분류할 수 있다. 이 시기에는 단일의정서에 의해 EU의 지역정책이 결속정책(cohesion policy)으로 통합됨에 따라 EU 공동체 내에서 지역간 격차 해소 및 지역 균형발전을 위해 EU 공동체 차원의 지역정책의 필요성에 대한 합의가 이루어진 것이 특징이다. 1987년 7월 발효된 단일의정서는 단일시장 도입에 따른 지역 간 격차를 해소하기 위한 방안으로 '경

제적·사회적 결속’(제23조)이라는 새로운 조항을 마련하였고, 이를 통해 회원국 간 지역 정책을 통한 협력의 강화 및 EU 지역 내 낙후지역에 대한 경제적 지원 등을 처음으로 명문화하였다. 이후 EU 집행위원회는 체계적인 지역정책 추진을 위해 1989-1993년까지 제1차 재정계획안 ‘들로르 패키지 I(Delors package I)’을 수립하였는데, 이때 구조기금을 중심으로 지역정책의 개혁이 추진되었다. 지역개발 측면에서의 핵심적 내용은 EU 지역 내 체계적인 지역개발을 위해 우선순위 선정과 지역 정책의 5대 핵심목표 설정을 통해 구조기금 지원의 목적, 대상선정기준 및 예산체계를 명확히 하였다(이종서, 2009). 무엇보다 구조기금의 지원은 가장 필요한 지역에 집중(concentration)되며, 지역정책의 성공적인 운영 및 집행에 있어 집행위원회, 회원국 정부, 지방정부 들 사이에 상호보완적이고 긴밀한 협력체계의 구축을 강조하는 파트너십(partnership) 원칙을 강조하였다. 즉 지방정부가 EU 차원 지역정책 입안단계에서부터 정책형성 및 집행과정까지 능동적으로 참여할 수 있는 기반이 마련되었다. 즉 지역정책 발전기에는 EU 공동체 차원에서 지역정책의 당위성과 중요성이 강조되면서 전반적인 인식의 확대와 이에 따른 변화과정이 수반되는 특성이 나타난다. 이전 시기까지는 EU 공동체 차원 지역정책이 개별 회원국의 선호와 이해를 적절히 고려하지 못하며, 정치적 효율성의 측면에서도 개별 국가차원에서 접근하는 것이 더욱 효과적이라는 인식 때문에 EU 차원에서의 개입이 보조적 수단에 머무르는 한계가 있었다. 그러나 이 시기 이후 지역정책을 위한 종합적이고 체계적인 지원 체계가 확립되고, 지역정책 활성화를 위해 EU의 권한이 대폭 강화되기 시작한 것이 특징이다(차지숙 2001, 이종서 2009).

(3) 지역정책 심화기

마스트리히트 조약 체결 이후 1997년 암스테르담 조약 체결 이전까지의 시기는 EU 내 단일시장 형성과 정치적 통합 가속화가 이루어지면서 지역정책을 EU 공동체 전면에서 적극 추진하게 되는 시기이다. 마스트리히트 조약이 체결되면서 EU 공동체 내외부 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 두 번째 구조기금의 개혁이 추진되었다. 이 시기 구조기금의 규모가 거의 2배로 커졌고, 이중 70%가 지역총생산이 EU 평균의 75% 이하인 지역인 낙후지역 개발 촉진을 위해 지원되었다. 특히 이 시기에는 지역간 경제적 격차 감소 이외에 경제통화연맹의 성공적 창설을 위한 자금을 확보하는 문제가 새롭게 대두되면서, 1993년 결속기금(cohesion fund)이 설립되었다. 지역정책 심화기는 이전 지역정책 발전기에 이루어진 개혁조치가 EU 내 지역격차의 해소 및 낙후지역 발전을 견인하지 못했다는 점을 인정하고, 구조기금의 상당부분이 EU 내 중심부국에 지원되는 한계를 극복하기 위해 EU의 보다 적극적인 개입이 필요하다는 인식이 확대된 시기라고 할 수 있다. 이 시기 설립된 결속기금의 창설은 EU 공동체 내의 균형발전을 위한 대표적

정책이라고 할 수 있는 결속정책(cohesion policy)이 강화되는 계기를 마련하였다. 결속정책은 EU 내 지역간 불균형을 축소하기 위해 성장과 일자리에 투자하고 지역적 협력을 촉진하는데 주요 초점을 둔 정책이다. 이후 약 5-6년 단위로 결속정책의 주요 내용이 개편되어 현재는 제 6차 결속정책(2021-2027)이 추진중이다.

(4) 지역정책 확산기

암스테르담조약 체결 이후부터 동유럽 국가로의 EU 지역 확대, 그리고 제5차 결속정책이 시작되기 전인 2013년까지는 EU 지역정책의 확산기로 볼 수 있다. 이 시기 주요 특징으로는 ‘아젠다 2000(Agenda 2000)’을 수립하면서 중·동유럽국가들의 가입을 준비하기 위한 재정계획을 마련하고, EU의 확대과정에서 나타날 수 있는 재정적 문제에 대한 대안을 제시한 것을 들 수 있다. 즉 ‘아젠다 2000’은 유럽연합의 중·동유럽국가로의 확대 과정에서 제기되는 제도적 개혁과 재정확보 등 제반 어려움에도 불구하고 유럽연합의 확대를 역사적 필연성을 인정한 것이라 할 수 있다. 또한 개별국가 및 지역이 수행할 수 있는 지역정책 추진 권한을 확대함으로써 보충성의 원칙을 강화하였다. 지역정책의 문제점 개선과 효율적 운영을 위해 지역정책 관리책임을 회원국과 지방정부에 분산시키고, EU 집행위원회에 매년 보고서를 제출토록 함으로써 EU 공동체 규정을 준수하도록 유도하였다. 특히 동유럽 국가들이 EU에 참여하게 되면서 EU 공동체 내 경제적·사회적·지역적 불평등과 격차를 해소하는데 주력하게 되는 시기라고 할 수 있다.

(5) 지역정책 변화기

제5차 결속정책이 시작된 2014년부터 현재까지로서, 이 시기 EU의 지역정책은 2010년 발표된 유럽의 신경제 전략인 ‘Europe 2020 전략(Europe 2020 Strategy)’과 2020년 발표된 ‘유럽 그린 뉴딜(The European Green Deal)’ 주요내용을 반영함으로써 지역정책의 목표와 세부전략 측면에서 변화를 모색하고 있다. ‘유럽 2020 전략’에서는 경제발전 목표달성을 위해 우수한 노동력, 강력한 산업기반, 유럽 단일시장, 단일통화, 농업, 서비스 등 유럽이 가지고 있는 강점을 활용하여 저성장, 고실업, 고령화 등 구조적 문제점 극복 필요성 강조하였다(EC, 2010). 이에 고용률 증가, 연구 및 개발 투자 확대, 기후 및 에너지 목표 달성, 고등교육 강화, 빈곤 감소의 5대 목표를 설정하고, 5대 목표 달성을 위한 3대 아젠다(smart, sustainable, inclusive growth)를 수립하였다. 한편 ‘유럽 그린 뉴딜’은 연구 및 혁신 정책의 초점이 더 이상 연구 및 혁신 프로세스 자체가 아니라 혁신적 솔루션이 지속가능성으로의 전환을 가속화할 수 있도록 변혁적 변화를 가져오는데 중요한 역할을 수행해야 한다는 인식을 강조하고 있다(McCann and Soete, 2020). 즉 혁신의 목표가 그 자체의 변화에 머물기 보다는, UN 지속가능 목표

에 기여할 수 있도록 더욱 더 지속가능한 개발 경로를 강화하는 방향으로 전환되어야 함을 의미한다. 즉 기존에는 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색하였다면, 지역정책 변화기에는 지속가능성으로 그 무게중심이 이동하고, 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향성으로 전환되고 있다고 할 수 있다.

〈표 1〉 균형발전을 위한 EU 지역정책의 시기별 특성

시기구분	기간 및 주요특성
형성기	<ul style="list-style-type: none"> • 1957-1986 • EU 범국가적 지역정책의 기반이 마련 • EU 회원국 사이에 경제적 통합을 증진하기 위한 수단으로 지역정책에 대한 관심이 형성 되었으나, 주요 관심사는 주로 공동의 농업정책에 집중되면서 지역정책에 있어 EU의 정책적 개입은 제한적 • 지역간 격차 문제가 심화되면서 지역간 불균형 문제에 대응하기 위해 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund) 설립(지역개발을 목적으로 하는 최초의 기금)
발전기	<ul style="list-style-type: none"> • 1987-1991 • 상대적으로 저발전 국가들인 그리스, 스페인, 포르투갈 등의 EU 가입으로 경제 및 사회적 결속의 문제가 EU 공동체 전면에 대두 • EU의 지역정책이 결속정책(cohesion policy)으로 통합: 지역간 격차 해소 및 지역균형 발전을 위한 EU 공동체 차원의 지역정책 필요성 인식 • 지역간 격차 해소를 위해 '경제적·사회적 결속'이라는 새 조항 마련: 회원국 간 지역정책을 통한 협력 강화, EU 내 낙후지역에 대한 경제적 지원 명문화 • EU 공동체 차원에서 지역정책의 당위성과 중요성이 강조: 지역정책을 위한 종합적·체계적 지원체계 확립, EU 공동체 내 균형발전과 지역정책활성화를 위해 EU의 권한 대폭 강화
심화기	<ul style="list-style-type: none"> • 1992-1996 • EU 내 단일시장 형성과 정치적 통합 가속화가 이루어지면서 지역정책을 EU 공동체 전 면에서 적극 추진 • 지역간 경제적 격차 감소 및 경제통합연맹의 성공적 창설 자금 확보를 위해 결속기금(cohesion fund)설립 • 균형적 지역발전을 위한 구조기금의 효율적 활용을 위해 EU의 적극적 개입 필요성에 대한 인식 확대
확산기	<ul style="list-style-type: none"> • 1997-2013 • '아젠다2000': 동유럽 국가들의 가입확대로 인한 제도적 개혁, 재정확보 등 어려움에도 불구하고 유럽연합 확대라는 역사적 필연성 인정 • 개별국가 및 지역의 지역정책 추진권한 확대 및 보충성 원칙 강화 • 루마니아, 불가리아 등 동유럽 국가의 가입 이후 EU 공동체 내 경제적·사회적·지역적 불평등과 격차를 해소하는데 주력
변화기	<ul style="list-style-type: none"> • 2014-현재 • 유럽의 신경제 전략인 'Europe 2020 전략(Europe 2020 Strategy)'과 2020년 발표된 '유럽 그린 뉴딜(The European Green Deal)' 주요내용을 반영함으로써 지역정책의 목표와 세부전략 측면에서 변화를 모색 • 기존에는 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색했다면 지역정책 변화기에는 지속가능성으로 그 중심축 이동 • 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업 혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향성으로 전환

3. EU 지역발전정책의 핵심 전략

1) 균형발전을 위한 낙후지역의 포용적 지원: 결속정책(cohesion policy)

(1) 결속정책의 의미와 저개발 지역 구분

EU 공동체 차원의 균형적 발전을 위해 추진한 대표적인 지역정책은 결속정책(cohesion policy)이다. 1957년 처음으로 지역정책이 도입된 이후 지역정책을 위한 전담부서(유럽위원회 지역정책 사무국) 개설 등이 추진되다가 1975년 유럽지역개발기금(Europe Regional Development Fund)의 창설로 본격적인 지역개발정책이 추진되었다. EU의 지역개발정책의 핵심은 무엇보다 EU 지역 내 낙후지역에 내재해 있는 잠재적 성장능력을 개발할 필요성을 강조하고, 유럽지역개발기금을 활용하여 저개발 지역에 집중 투자하는 것이라고 할 수 있다. EU 공동체 내 상대적으로 저개발된 낙후지역에 유럽지역개발기금을 투자하고, 이를 통해 해당 지역의 경제적 활성화를 모색하였다. 이러한 낙후지역 개발정책은 1988년 포괄적인 결속정책(cohesion policy)으로 통합되는데, 결속정책이라는 이름에서 지역정책의 주요 목표가 EU 공동체의 결속과 화합에 있으며, 이를 위한 공동체의 균형적 발전에 있음을 인식할 수 있다. 즉 결속정책은 EU 내 지역간 불균형을 축소하기 위해 성장과 일자리에 투자하고 지역적 협력을 촉진하는데 초점을 둔 대표적인 균형발전 정책이다.

제1차 결속정책은 1988년부터 시작되었으며, 현재 제 6차 결속정책(2021-2027)이 추진중이다. 초기 결속정책은 지역간 격차를 완화하기 위한 정책수단으로 환경보호 및 수송부문과 같은 사회간접시설에 대한 재정지원을 확대하는데 초점을 두었다. 초기 지역개발 지원대상은 낙후 및 쇠퇴정도에 따라 ‘Objective 1’(낙후지역), ‘Objective 2’(산업 쇠퇴 지역), ‘Objective 5b’(농업쇠퇴지역), ‘Objective 6’(인구감소지역) 등의 5개 지역으로 구분하고, 각 지역에 대해 차등적으로 기금을 투자하였다.

〈표 2〉 제 2차 결속정책(1994-1999)의 대상지역 구분

목표(대상)	지역특성	대상지역 기준
Objective 1 (낙후지역)	개발이 필요한 낙후지역	지역총생산액이 EU 평균의 75% 미만 지역
Objective 2 (산업쇠퇴지역)	구조전환이 필요한 산업쇠퇴지역	<ul style="list-style-type: none"> • 기본기준 ① EU 평균보다 높은 실업률 ② EU 평균보다 높은 산업고용 비율 ③ 해당 산업의 고용부문 내 고용감소지역 - 기타 ① 기본기준지역 특히 Objective 1 지역의 인접 지역 ② 산업쇠퇴도시 ③ 중요 산업부문의 재구조화 지역 ④ 산업과 연계된 심각한 문제를 겪고 있는 지역

Objective 3 (소외개선)	장기적 실업자 및 청년층 등 소외 개선	지역구분 기준 없음
Objective 4 (노동자 지원)	노동자의 산업 및 생산체제변화에 적응하도록 지원	지역구분 기준 없음
Objective 5a (농업, 어업부문)	농업과 어업부문의 현대화 촉진	지역구분 기준 없음
Objective 5b (농촌지역)	개발이 필요한 농촌지역	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 ① 농업부문의 높은 고용비중 ② 농업부문의 낮은 소득 ③ 낮은 사회적·경제적 개발수준 ④ 인구감소지역 및 주변부지역
Objective 6 (인구감소지역)	극심한 인구감소지역 지원	인구밀도 8인/km ² 이하 지역 (스웨덴과 핀란드의 원거리 극지방 등)

*음영 표시된 지역이 상대적으로 낙후하거나 저개발로 구분된 지역
출처: 민성희 외(2019)를 바탕으로 일부 수정

이후 시기별로 대상지역의 선정기준은 조금씩 변화되었는데, 제3차 결속정책(2000-2006) 기간 동안에는 크게 3개 지역으로 대상지역을 구분하였고, 제4차 결속정책(2007-2013) 기간에는 대상지역 선정기준으로 EU 평균 GDP를 사용함으로써 기존의 복잡한 선정기준을 간소화하게 된다. 특히 제4차 결속정책 기간동안에는 유럽지역 내 협력의 필요성을 강조하면서, 국경간, 국가간, 지역간 협력이 필요한 지역을 대상지역으로 선정하여 기금을 지원하게 된다.

〈표 3〉 제3차, 4차 결속정책의 대상지역 구분

	목표(대상)	세부내용	대상지역 기준
제3차 결속정책 (2000- 2006)	Objective 1 (낙후지역)	낙후지역의 구조적 문제의 조정과 발전 증진	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하 • 인구희박지역(인구밀도 8인/km² 이하 지역) • 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경 • 가장 오지인 지역(프랑스령 카나리섬 등)
	Objective 2 (구조적 위기에 처한 지역)	구조적으로 위기에 처해 있는 지역의 경제·사회적전환지원	<ul style="list-style-type: none"> • 대체로 공업지역, 농촌지역, Objective 1에 인접한 지역 • 공업지역 (평균 이하 실업률, 산업고용 쇠퇴지역 등) • 농업지역(낮은 인구밀도, 농업 노동력 비중 높은 지역, 실업률 및 인구유출 많은 지역) • 도시지역(높은 장기실업률, 높은 빈곤수준, 환경문제, 높은 범죄 및 일탈률, 낮은 교육수준 등 5개 기준 1개 이상 해당 지역) • 어업지역(어업부문 고용쇠퇴, 어업부문 고용비중이 높은 지역)
	Objective 3 (교육과 직업훈련이 필요한 지역)	교육·훈련시스템도입 및 현대화 등 고용정책과 고용촉진시스템 지원	<ul style="list-style-type: none"> • Objective 1 이외의 지역 • 지역제한 없음 • 청년장기실업자, 사회적으로 격리되거나 미숙련자 등의 사회집단이 주요 지원대상

제4차 결속정책 (2007- 2013)	수렴 (Convergence)	저개발 회원국과 저개발지역의 성장 및 고용환경 여건 개선	• EU 평균(2000~2002년) GDP의 75% 이하 지역
	지역경쟁력 및 고용 (Regional Competitiveness and Employment)	혁신, 기업가 정신 제고, 노동자 재교육, 인적자원에 대한 투자 확대로 고용 및 지역의 흡인력과 경쟁력 강화	• EU 평균치를 넘어선 지역으로 경제의 다변화 필요성이 있는 지역
	유럽지역 협력 (European Territorial Cooperation)	국경 간, 국가 간, 지역 간 협력 증진	• 접경지역, 국가간/지역간 협력이 필요한 지역

자료: 정흥열(2021), 민성희 외(2019)를 바탕으로 정리

(2) 최근 제6차 결속정책의 주요 특징

2021-2027년 유럽 결속정책은 5개의 정책 우선순위(① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽, ② 친환경적이고 탄소중립을 위한 저탄소 유럽, ③ 이동성증진을 위한 더 연결된 유럽, ④ 더 사회적이고 포용적 유럽, ⑤ 모든 지역에서 지속가능, 통합적 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽)를 설정하면서 효율성을 도모하고 있다. 특히 제6차 결속정책에서도 저개발된 지역을 지원하기 위해 개발정도를 구분하고 있는데, 27개 EU 국가를 240개 지역으로 구분(NUTS 2)¹⁾하고 유럽연합 내 국내총생산(GDP)을 기준으로 하여 크게 1) 저개발(less developed) 지역, 2) 전환(transition) 지역, 3) 고개발(more developed) 지역으로 지정하고 있다. 이러한 지역구분은 저개발(Less Developed)된 유럽연합 내 지역을 대상으로 여전히 존재하고 있는 경제적·사회적·지역적 불평등을 해소하거나 최소화 하도록 돕고, 이를 통해 EU 공동체의 포용적이고 균형적 발전을 도모하기 위함이다. 제 6차 결속정책의 전체 자금은 3,920억 유로이며, 이는 크게 3가지 세부 정책목표(① 고용 및 성장을 위한 자금투자, ② 지역간 협력 촉진, ③ 기타 지원을 위한 자금) 달성을 위한 자금으로 활용될 예정이다.

1) NUTS는 지역 통계를 위한 EU의 공식 분류로서, 지역의 사회경제적 분석을 위한 NUT은 크게 3개로 나누어짐

- NUTS 1: 주요 사회경제적 지역(가장 넓은 범위)
- NUTS 2: 지역 정책 적용을 위한 기본 지역
- NUTS 3: 특정 진단을 위한 작은 영역 (가장 최소 지역)

〈표 4〉 NUTS 레벨별 인구 기준

Level	최소	최대
NUTS level 1	3백만	7 백만
NUTS level 2	800,000	3 백만
NUTS level 3	150,000	800,000

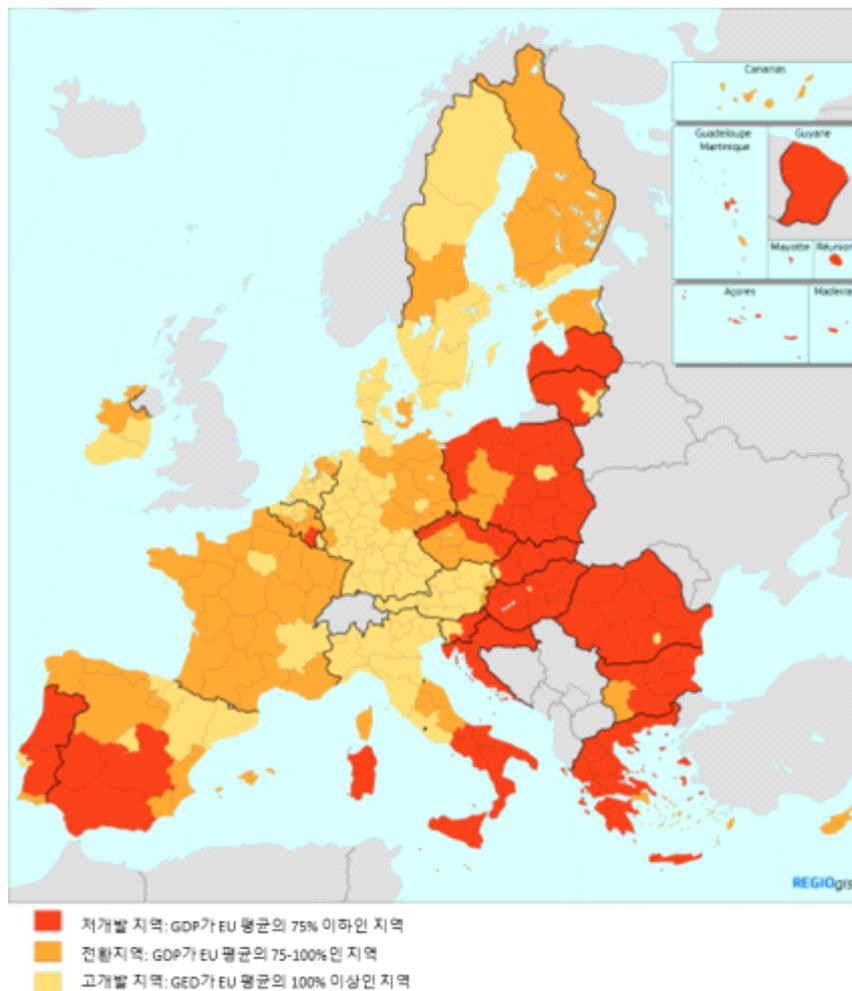
출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

〈표 5〉 제6차 결속정책(2021-2027)의 주요 특징

항목		세부내용
5대 정책목표		① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽 ② 더 친환경적이고, 탄소중립 경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽 ③ 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽 ④ 더 사회적이고 포용적 유럽 ⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽
전체 자금 규모		<ul style="list-style-type: none"> • 3,920억 유로
지역구분	고개발 (more developed)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 100% 이상인 지역 • 40% or 50% 자금지원
	전환 (transition)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75-100% 인 지역 • 60% or 70% 자금지원
	저개발 (less developed)	<ul style="list-style-type: none"> • GDP가 EU 평균의 75% 이하인 지역 • 85% 자금지원

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ 를 바탕으로 정리

〈그림 1〉 제6차 결속정책(2021-2027) 대상지역 구분



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

2) 경제 및 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 지역혁신 전략

(1) 스마트 전문화 전략(smart specialization strategy)

2000년대 후반 세계 금융위기와 재정위기 이후 유럽에서는 지역 간 불균형이 심화되면서, 지역의 혁신역량 강화에 대한 요구가 확대되기 시작하였다. 특히 기존의 지역혁신체제가 지역의 차별화된 특성을 반영하지 못하고, 형식적인 혁신체계를 구축하는 데에만 치중했다는 비판이 확대되면서, 지역의 자생적인 성장 동력을 촉진하기 위해서는 지역의 특성을 반영한 장소기반 지역혁신 정책이 필요하다는 인식이 확산되었다. 이러한 인식을 반영하여 등장한 대표적 지역혁신 정책은 스마트 전문화 전략(smart specialization strategy, S3)이다. EU(2012)는 스마트 전문화 전략을 현실에 적용하기 위한 6단계 가이드라인(RIS3)을 제시하고 있다. ① 지역위상과 잠재력 분석, ② 거버넌스 구축, ③ 미래 비전 공유, ④ 우선순위 선정, ⑤ 정책수단 혼합(policy mix), ⑥ 모니터링과 평가로 구성되는 절차를 거쳐 스마트 전문화 전략이 구체화될 수 있다고 본다. 스마트 전문화 전략의 주요 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

• 지역특성 및 자산을 활용한 차별화

스마트 전문화는 지역혁신정책 추진에 있어 각 국가와 지역의 고유한 특성과 자산을 활용함으로써 차별화된 경쟁력을 극대화시키고자 하는 것으로, 지역 특성을 바탕으로 도출된 우선순위 전략에 지역의 이해관계자와 자원을 집중화시키는 것을 의미한다. 즉 개별 지역의 특성을 극대화하여 혁신전략을 마련하고, 이를 통해 경쟁력있는 지역발전을 견인하려는 정책 프레임이라고 할 수 있다. 기존의 지역혁신전략(Resional Innovation System, RIS)이 연구와 혁신이라는 측면에서 산-학-관의 협력적 혁신창출에 방점을 두었다면, 스마트 전문화는 RIS에 '지역특성'을 반영한 장소기반 방식의 차별화 전략이라고 이해할 수 있다(Research & Innovation Strategy for Smart Specialization, RIS3). 기존의 지역혁신체제가 다소 정적인 환경을 구상하면서 행위자간의 역동적 과정이나 지역의 고유한 특징 및 조건에 대해 고려하지 못했으며, 외부 지역과의 연계에서 나타나는 역동적 변화양상을 제대로 인식하지 못했다는 비판이 제기되었다(Marques and Morgan, 2018). 스마트 전문화 전략은 지역의 고유한 특성이나 맥락을 적극적으로 고려하고, 지역의 다양한 주체들간의 협력에 기반한 기업가적 발견과정, 그리고 외부와의 개방적 연계를 고려해 기존 한계점을 보완하고자 한 것이다. 이에 해당 지역의 비교강점과 현실적 성장 가능성에 중점을 두고 지역 혁신을 위한 우선순위를 선정하되, 우선순위 선정 과정은 승자를 선정한다는 하향식으로 인식을 지양한다. 우선순위의 선정은 해당 지역이 경쟁우위를 가지고 있는 기존 산업부문과 연관된 지역 노하우, 자산, 특성

을 활용하여 새로운 혁신으로 전환시키기 위함이다. 나아가 스마트 전문화 전략을 수립함에 있어 지역의 산업 및 경제적 측면뿐만 아니라 사회적 혁신을 포함하는 포괄적 혁신을 지향할 것을 강조한다.

〈표 6〉 지역혁신체계와 스마트 전문화 전략의 비교

	지역혁신체계(RIS)	스마트 전문화 전략(RIS3)
출 발 점	<ul style="list-style-type: none"> 혁신활동에 대한 지원이 협소, 부족 지역혁신시스템의 부재 혹은 시작단계 경제팽창기; 대안 선택을 위한 충분한 자원 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신정책의 패션화; 모방, 중복, 파편적 시도 지역혁신시스템이 일정수준 진전, 그러나 이해관계자들의 고립된 실행 자원 부족, 자원 이용이 파편적인 경제위기시기
핵심요소	<ul style="list-style-type: none"> 선형적 혁신모델: R&D, 기술 발전에 초점 비교우위 분야 탐색, 그러나 글로벌 환경에서 비교우위를 갖는 것은 아님 	<ul style="list-style-type: none"> 개방형 혁신모델: 광의의 혁신 글로벌 관점의 중요성: 국제적 경향에 일관된 지역혁신시스템 글로벌 환경을 고려해 경쟁력과 비교우위 탐색
우선순위	<ul style="list-style-type: none"> 다수의 기술, 경제부문을 포함하는 전략적 선택이 이루어짐 경제적 다각화를 위한 탐색에 기초해 우선순위를 선정; 그러나 지역자산이나 강점과는 연결 부재 지식(기초과학)의 생성 및 응용에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 전략적 부문에 적용 가능한 소수의 기술적 우선순위(KETs)에 집중 지역자산과 강점에 근거한 특화된 다각화를 추진할 수 있는 분야 선정 기업가적 발견 과정 추구 (지식•기술영역의 창조적 결합)
전략과정	<ul style="list-style-type: none"> 하향식(Top-down) 접근 정부는 외부 전문가와 건설적 협의를 통해 우선순위 정의 평가와 모니터링은 내부적으로 시행; 정책 개선에 제한적 기여 	<ul style="list-style-type: none"> 상향식(Bottom-up)접근 모든 이해관계자가 참여하는 참여 거버넌스 과정에 외부 전문가들도 지원 평가와 모니터링은 참여과정으로 이루어지며 정책입안 개선에 기여
관련주체	<ul style="list-style-type: none"> 트리플 헬릭스(Triple Helix) 부처별 전략; 혁신 분야 이외 다른 정책과 연결성 결여 	<ul style="list-style-type: none"> 쿼드러플 헬릭스(Quadruple Helix) 상호협력정책; 부처간 수평•수직적 다층위 협력 글로벌 거버넌스 전략; 해당 지역의 경제, 사회, 환경 등 광범위한 정책 고려
운영수단	<ul style="list-style-type: none"> 지역시스템 강화 중심의 공급측면 정책 지식 발생자와 기업 간의 지식/기술 이전 중개 인프라(S&T Parks, BICs, TTOs 등) 폐쇄형 시스템에 기초한 혁신 공급과 수요 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신 집약적 시장 창출을 위한 수요측면 정책 네트워크 (클러스터, 리빙랩 등) 개방형 혁신모델에 따른 중개 인프라의 역할에 대해 재논의 (혁신 중점) 공공 조달 지역적, 지역 간, 국제적 네트워크 구축

출처: del Castillo et al. (2012); 허동숙·이병민(2019: 108) 재인용

• 기업가적 발견 프로세스와 지역주체들의 참여·협력

한 지역의 스마트 전문화 전략은 어떻게 발굴할 수 있을까? 스마트 전문화는 기업가적 발견 프로세스(Entrepreneurial Discovery Process, EDP cycle)를 통해 촉발될 수 있다고 보는데, 이것이 기존의 지역혁신 논의와 차별화되는 지점이라고 할 수 있다. 기업가적 발견 프로세스는 지식 삼각형(교육, 연구 및 혁신) 또는 4중 나선(정부, 산업, 학계 및 시민 참여자)의 참가자가 잠재적인 새로운 활동과 기회를 발견, 식별 및 생성하는

포괄적이고 상호 작용하는 상향식 프로세스를 의미한다. 즉 기존의 지역혁신체계를 구성하는 3개의 나선인 대학, 산업계, 정부가 형성하는 산-학-관의 관계인 트리플 헬릭스(Triple Helix) 모델에서 한걸음 더 나아가, 정부, 산업, 학계 그리고 시민참여자들로 구성되는 4개의 나선인 쿼드러플 헬릭스(Quadruple Helix)가 중첩되면서 다양한 네트워크와 상호작용이 이루어진다. 이 과정에서 촉진되는 공적 토론과 협력은 지역 맞춤형 지식과 혁신의 원천이 되면서 이용자 중심의 개방적 혁신환경으로의 전환을 유도한다(허동숙·이병민, 2019: 108). 지역주민들은 산-학-관 등 여러 이해관계자와 상호작용하면서 지역 혁신을 위한 정책개발과정에 참여하고 새로운 아이디어나 혁신을 제안하기도 하고, 반대로 산-학-관에 속한 행위자들은 지역주민을 지원하면서 새롭게 제안된 혁신을 이용할 수 있다(Carayannis and Grigoroudis, 2016; 허동숙·이병민, 2019: 108 재인용). 이러한 지역의 주체들이 함께 상호 호혜적 관계를 형성하고, 장소기반 기업가적 발견과정에서 협력함으로써 지역개발 방향을 공동으로 설정하고, 지역맞춤형 혁신정책의 발굴 및 실행이 효율적으로 이루어질 수 있는 시스템을 구축하게 된다.

따라서 기업가적 발견 프로세스 과정에서는 다양한 지역주체들의 참여가 중요한데, 이들의 역할이 지역의 주요 우선순위를 확인하는 것에 그치지 보다는, 정책 결정과정의 모든 단계에 걸쳐 참여가 지속적으로 이루어져야 한다. 기업가적 발견 과정에서 가장 자주 사용되는 참여모델은 포커스 그룹, 파트너십, 공공-민간 위원회, 시민참여와 자문을 위해 만들어진 웹사이트 등이며, 분석도구로서는 근거기반 실천(evidence based practices)을 위한 SWOT분석, 과학적·기술적 그리고 경제 추세에 대한 연구결과, 기능과 관련자들의 도식화, 이해당사자들에 대한 설문조사 등을 들 수 있다(Gianelle et al., 2016). 이러한 기업가적 발견 프로세스는 스마트 전문화 전략의 참신함을 결정하는 중요 특징 중 하나로 중심적 역할을 수행한다(Schluter, 2016).

- 지역의 사회문화적·경제적·제도적 특성을 반영한 우선순위 도출

스마트 전문화라는 지역발전 전략은 지역의 사회·문화적, 경제적 혹은 제도적 특성을 기반으로 해당 지역의 주요 행위자들이 지식과 정보를 교환하고, 지속적인 참여와 속의 과정을 통해 지역 맞춤형 특성화를 위한 우선순위를 도출을 통해 효율적인 지역발전을 도모하고자 하는 전략이다. 여기에는 단순히 우선순위 발굴을 통해 특정한 산업을 선정하는데 초점이 있기 보다는, 지역 특정 기술의 비교우위를 분석하고 산업간 융·복합과 네트워크 구축을 통해 지역의 혁신성장을 견인하려는 데 중점을 둔다. 즉 혁신정책과 산업정책의 연계 및 결합을 통해 지역의 산업구조를 지식기반형으로 탈바꿈하고자 하는 것이다. 나아가 해당 주체들의 지속적 의사소통 과정 속에서 지식이 공유되고, 이러한 지식의 축적은 지역 주민의 성장 잠재력을 집합적으로 높일 수 있다고 본다(정준호,

2016). 지역이나 해당 국가뿐만 아니라 초국가적 차원에서도 협력적 활동이 일어날 수 있도록 포괄적인 시스템을 구축하고, 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스를 통해 R&D와 혁신과정에서 상향식 정책개발과 집행, 그리고 평가 및 모니터링이 강조된다는 점에서 포용적, 사회통합적 지역개발전략으로 이해할 수 있다.

(2) 사회 혁신(social innovation)을 지향하는 포괄적 혁신

최근 유럽의 혁신정책에서 눈에 띄는 대목은 바로 기존의 산업 및 경제혁신의 관점과 함께 사회혁신을 고려하는 포괄적 혁신을 지향한다는 점이다. 사회혁신의 명확한 개념에 대해서는 보는 관점에 따라 다를 수 있는데, Young Foundation(2012)은 사회혁신을 ‘사회적 요구를 충족시키기 위한 새로운 솔루션(예: 제품, 서비스, 모델, 시장 및 프로세스)’로 정의하는데, 이러한 새로운 솔루션은 사회적 요구를 기존 솔루션보다 더 효과적인 방식으로 충족시키고, 새롭고 향상된 역량 및 관계, 그리고 자산이나 자원의 더 나은 이용을 유도한다고 본다. 즉 사회혁신은 “창조적이고, 협력적이고, 목적지향적인 사회적 실천”으로서(Domanski and Kaletka, 2017), 지역사회의 수요를 더 나은 방법으로 충족 시킴으로서 긍정적 효과를 창출하고, 사회전체의 실행역량(capacity to act)을 증진시킨다(Young Foundation, 2012). EU는 유럽의 10년을 결정할 미래 성장 전략 방안인 ‘유럽 2020’을 발표하면서(EC 2010), 사회혁신을 미래 핵심전략으로 상정하고, ‘사회혁신유럽(SIE, Social Innovation Europe)’ 프로젝트나 유럽 전역의 다양한 사회혁신 모델 구축 연구 등을 지원하고 있다. 유럽의 사회혁신 사례들은 “시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체감하고 ‘역량’이 강화되며, ‘새로운 사회적 가치’가 창출되는 것이 사회혁신의 고유한 특성”임을 보여준다. 또한 이는 그 자체로 상향식 민주주의적 가치를 전면에 내세우는 것이라고 이해할 수 있다(정미나, 2016; 김상민 2020 재인용).

스마트 전문화 전략에 관한 이론적·실천적 논의에서도 사회혁신의 중요성은 자주 등장한다. 특히 사회혁신은 기존 혁신정책에 의해 지원받지 못한 사람들의 수요와 요구를 충족시킬 수 있는 새로운 방식을 찾음으로써, 전통적 혁신정책을 보완하는 역할을 수행하고, 이를 통해 시너지를 창출할 수 있을 것이라 기대된다(Richardson et al., 2015). Noqueira et al(2017)은 EU 아틀란틱 지역(Atlantic regions)인 포르투갈, 스페인, 아일랜드, 영국, 프랑스를 대상으로 스마트 전문화 전략의 세부 내용을 분석하고 있는데, 다수의 사례들이 사회혁신적 요소를 함께 고려하고 있음을 발견하고 있다. 우선순위 전략에서 사회혁신적 성격을 띠는 부문은 크게 7개로 구분할 수 있는데, ① 사회적 요구를 충족하는 새로운 물품이나 서비스(New products or services that meet social needs), ② 사회적 수요를 충족하는 새로운 조직적 모델이나 사회적 관계(New organizational models & social relations that meet social need), ③ 건강, 삶의

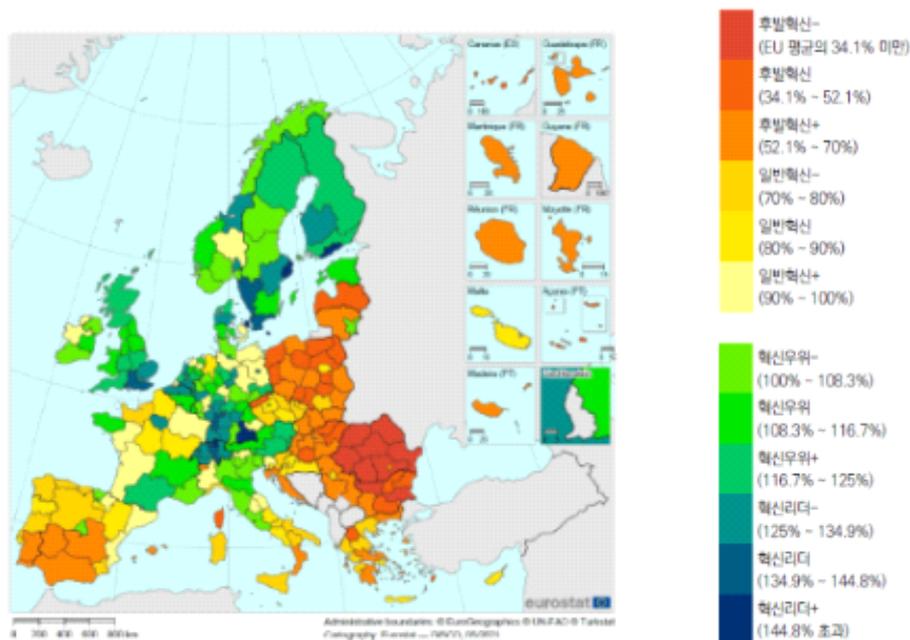
질, 그리고 고령자 케어 관련(Social innovation with regard to health, well-being and elder care), ④ 어린이 케어 관련(Social innovation with regard to child care), ⑤ 교육, 기술 및 훈련 관련(Social innovation with regard to education, skills and training), ⑥ 환경이슈 관련(Social innovation with regard to environmental issues), ⑦ 사회적 포용 관련 (Social innovation with regard to social inclusion) 등이다. 이들 국가에서 추진 중인 스마트 전문화 전략의 우선순위 중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 ④ 건강, 삶의 질, 고령자케어와 관련된 부분과 ① 사회적 요구를 충족하는 새로운 물품이나 서비스인 것으로 나타났다. 이 국가들의 경우 고령화 문제가 사회의 중요한 문제점으로 대두되고 있으며, 고령화 문제를 해결하기 위한 스마트 전문화 전략을 도출하고, 이를 통해 사회문제 해결을 모색하고 있는 것으로 볼 수 있다. 영국과 프랑스의 경우 지역 경쟁력 증진, 지식 창출, 혁신적 역동성 개발, 경제 및 사회환경의 강화를 위한 사회의 주요 기반이 교육, 기술, 훈련부문을 인식하고, 스마트 전문화 전략의 우선순위화 과정에서 이 부문을 중요하게 다루고 있다. 어린이 케어 나 환경이슈 측면은 상대적으로 고려가 잘 되지 못하는 것으로 나타나고 있는데, 분석대상 국가 중 프랑스가 유일하게 어린이 케어 및 환경이슈 두 측면을 모두 스마트 전문화 전략의 우선순위로 선정하여 추진하고 있다.

이러한 사례들은 특정 지역에서 사회적 문제를 발견하고 해결하는 과정을 현명(smart)하고 전문적(specialised)으로 추진하기 위해 노력하고 있음을 보여주고 있는데, 이는 곧 스마트 전문화 전략의 논리와 일치한다. 개인과 사회는 사회적 요구를 충족시키는 새로운 제품이나 서비스 측면에서 지역을 전문화할 수 있으며, 이는 사회혁신에 의해 “안내(guided)” 된 스마트 전문화 전략의 지역적 형태라는 것이다. 특히 노인 돌봄, 보육, 교육 등과 같이 점차 민영화되고 있는 영역은 스마트 전문화 전략에 의해 추진될 수 있는 전문 영역이라고 할 수 있으며, 동시에 이러한 영역들은 다양한 사회적 요구를 충족시킬 수 있는 사회혁신의 한 형태 또는 부문이라고 할 수 있다. 나아가 지속가능성과 환경의 사회적 문제는 사회혁신의 측면에서 접근될 필요가 있는데, 지속가능성과 환경을 위한 특정 부문이나 영역은 스마트 전문화 전략과 같은 지역 특성화 전략으로 창출 가능하다고 본다(Noquira et al., 2017). 사회혁신의 측면에서 스마트 전문화 전략은 지역적 차별화를 가져올 수 있는 지역의 특정 부문 및 영역의 개발 및 발전을 견인할 수 있으며, 스마트 전문화 전략을 통해 달성된 지역의 특성화는 지역의 경쟁력과 경제적 이점(advantages)을 창출 및 증진할 수 있다. 즉 사회혁신과 스마트 전문화 전략은 사회적, 경제적 측면을 포괄하면서 밀접한 관련성을 갖고 있다고 할 수 있는데, 무엇보다 두 개념이 함께 활용 및 적용될 때 시너지를 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

(3) '지역혁신지수(Regional Innovation Scoreboard)'를 통한 지역 혁신성 평가 및 모니터링

최근 EU집행위원회는 EU지역의 혁신성을 객관적으로 평가하기 위해 2021년 유럽혁신지수(EIS, European Innovation Scoreboard)의 지역적 확장판이라고 할 수 있는 「2021년 유럽지역혁신지수(RIS, Regional Innovation Scoreboard)」를 발표하였다. 유럽지역혁신지수는 기존의 유럽혁신지수에서 활용한 방법론을 활용하여 지역혁신의 성과를 평가하는 평가체계로, 2021년의 경우 22개 EU 회원국, 노르웨이, 세르비아, 스위스, 영국 등 유럽 26개국, 249개 지역을 대상으로 평가를 시행하였다. 지역혁신성 평가 결과를 바탕으로 유럽지역을 4개 그룹으로 1차적으로 분류하고, 각 세부 그룹별로 3개의 하위 그룹(-, 기준, +)으로 구분하여 총 12개의 그룹으로 분류하고 있다²⁾. 지역혁신성과 순위를 살펴보면 지역혁신지수 1위는 스웨덴의 stockholm이며, 그 다음으로는 핀란드 Etelä-Suomi, 독일의 Oberbayern, 덴마크의 Hovedstaden, 스위스의 Zürich 등으로 나타났다.

〈그림 2〉 지역 혁신성과 그룹 분포



출처: European Commission, 「Regional Innovation Scoreboard 2021」, 2021.6; KISTEP 통계브리프, 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황, 2021년 제14호.

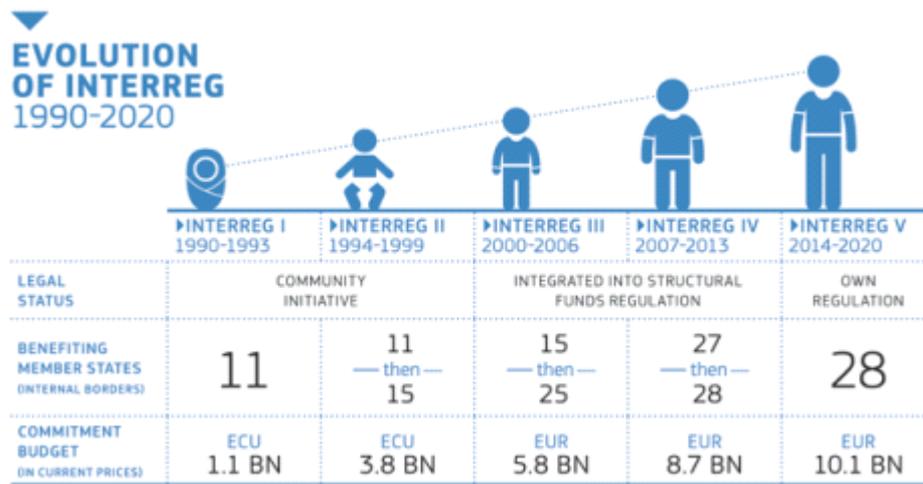
2) 2021년 4대 그룹과 각 그룹별 3대 하위그룹 평가 결과

- 혁신리더지역: 지역 혁신성도가 EU 평균 대비 125% 초과인 38개 지역으로, 혁신리더국인 스위스, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 벨기에와 혁신우위국인 네덜란드, 영국, 독일, 노르웨이, 프랑스 등 10개국에 분포
- 혁신우위지역: 지역 혁신성도가 EU 평균 대비 100% ~ 125% 사이인 67개 지역으로, 대부분의 혁신우위 지역은 혁신리더국 또는 혁신우위국에 분포하고, 11개의 지역만이 일반혁신국에 분포
- 일반혁신지역: 지역 혁신성도가 EU 평균 대비 70% ~ 100% 사이인 68개 지역
- 후발혁신지역: 지역 혁신성도가 EU 평균 대비 70% 미만인 67개 지역

3) 다층적 레벨에서의 협력 강화 전략

EU의 포용적 균형발전은 또한 낙후된 국경지역의 개발을 지원하고 해당 지역간 협력 촉진을 통한 공동의 성장을 모색하는 정책을 도입하면서 확대된다. Interreg는 유럽 지역 협력(European Territorial Cooperation, ETC)을 줄여서 부르는 용어로서, 프로젝트 자금 조달을 통해 국경을 초월한 협력을 지원하는 EU의 핵심 도구 중 하나이다. Interreg의 가장 중요한 목표는 유럽연합 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것으로서, 세부적으로는 건강, 환경, 연구, 교육, 운송, 지속 가능한 에너지 등과 같은 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고 공유 솔루션을 찾는 것이 목표이다. 1990년 경계를 공유하는 국가들 사이의 협력을 촉진하기 위하여 커뮤니티 이니셔티브로 개발된 Interreg는 그동안 Interreg I~V까지 5차 정책이 추진되어 왔으며, 모든 기간에 걸쳐 성공적으로 추진되어 온 것으로 평가되고 있다. 초기에는 11개 국가가 국가간 협력 이니셔티브에 참여하면서 약 11억 유로의 예산이 투입되었으며, 이후 초국가간 협력 및 지역 간 협력을 지원하는 프로그램으로 확장되면서 참여국가는 점점 늘어나 Interreg V 기간동안에는 28개 회원국이 참여하였다.

〈그림 3〉 Interreg의 진화과정



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

Interreg 프로그램은 세부적으로 경계지역간 협력(Cross border), 국가간 협력(Transnational), 광범위한 지역간 협력(Interregional)의 3가지 유형으로 구성된다. 첫 번째 경계지역간 협력 프로그램인 'Interreg A'는 NUTS 3 지역들 중에서 직접 맞닿아 있거나 혹은 근접해 있는 서로 다른 지역들 사이의 협력 지원에 초점을 두는데, 세부적으로 60개 프로그램으로 구성된다. 이들 경계지역의 경우 지리적으로 인접되거나 연속되

어 있고, 자연적·문화적·역사적인 유산을 공유하는 특성이 있다. 이에 지리적 인접성과 공유 유산을 바탕으로 한 교류와 협력 활성화에 초점을 둔다. 두 번째 국가간 협력 프로그램인 Interreg B는 EU 여러 국가 사이에 형성되는 더 큰 영역에서의 협력을 지원한다. 이들 인접 국가들은 지리적으로 인접하고 있으나, 생산요소 및 사회기반시설에 있어서는 차이가 있다. 이에 생산요소의 차이를 이용해 경제협력과 네트워크를 통한 사회기반시설을 공유하는데 협력의 초점이 있다. 마지막으로 국가 차원을 넘어서는 더 광범위한 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램인 ‘Interreg C’는 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄하는 범유럽(pan-European) 프로그램이라고 할 수 있다. 이 광범위한 지역의 경우 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 차이가 존재하기 때문에, 이러한 차이를 극복하고 영토적인 결속을 위해 협력을 활성화하는데 그 목적이 있다. 세부적으로 Interreg Europe, Interact, Urbact and Espon 등 4개의 협력 프로그램을 포함한다.

〈표 7〉 다층적 레벨에서의 협력 및 특성

협력단위	지역 특성	협력의 쟁점	협력 공간
경계지역간 협력(Interreg A)	<ul style="list-style-type: none"> • 지리적 연속성과 인접성 • 자연적·문화적·역사적 유산 공유 	<ul style="list-style-type: none"> • 지리적 인접성과 공유 유산을 바탕으로 한 교류와 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방, 지역
국가간 협력 (Interreg B)	<ul style="list-style-type: none"> • 지리적 접근성 • 생산요소 및 사회기반시설의 차이 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산요소의 차이를 이용한 경제 협력 • 네트워크를 통한 사회기반시설의 공유 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방, (초)지역
광범위한 지역간(범유럽) 협력 (Interreg C)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적·경제적·사회적·문화적 차이 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적·경제적·사회적·영토적 결속을 위한 구조적 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • (초)지역, (초)국가

자료: Reitel and Wassenberg (2015); 문남철(2020:231)을 바탕으로 일부 수정

향후 Interreg는 유럽 전 지역의 지역간 협력을 지원하는 정책을 지속적으로 추진할 계획이다. 특히 2021-2027의 Interreg VI 기간동안 ‘더 나은 협력 거버넌스(better cooperation governance)’ 와 더 안전한 유럽(A safer and more secure Europe)”이라는 세부목표를 추가적으로 수립하면서, EU 내 협력적 거버넌스의 활성화를 도모하고 있다. 이를 위해 공공 기관, 특히 특정 영역을 관리하도록 위임된 기관 및 이해 관계자(모든 분야)의 제도적 역량을 강화하고, 특히 접경 지역의 법적 및 기타 장애물을 해결하기 위해 시민, 시민 사회 행위자 및 기관 간의 법적 및 행정적 협력을 촉진하여 효율적인 공공행정을 강화할 계획이다. 이와 함께 사람 대 사람 행동을 장려함으로써 상호 신뢰를 구축하고, 지속 가능한 민주주의 실현을 위해 시민 사회 행위자들의 개혁 과정을 지원한다. 제3국이나 파트너 국가 등의 민주주의 전환과정에 시민사회 행위자들이 주요

한 역할을 수행할 수 있도록 지원한다는 계획도 포함한다. Interreg VI 기간의 자금 지원 금액은 90억 유로인데, 세부적으로 경계지역간 협력 프로그램에 전체 예산의 72%가 배정되어 있어 가장 큰 부분을 차지하며, 그 다음으로는 초국가간 협력 18%, 지역간 협력 6%, 그리고 최외각지역간 협력을 위한 프로그램에도 전체 자금의 3%가 지원된다.

즉 EU는 공동체 공동의 성장과 발전을 도모하기 위해 다층적 레벨에서 협력을 지원하고 있는 것이 특징이다. 경계를 마주하고 있는 하부 지역단위에서의 협력, 국가단위에서의 협력, 그리고 국가의 경계를 넘어서는 범 지역적 단위에서 협력이 활성화될 수 있도록 자금을 지원하고 있다. 특히 최근의 정책은 시민사회나 민간영역에서의 참여 및 협력을 강화할 수 있는 협력 거버넌스를 강화하는 방향으로 전환되고, 개별 지역, 국가들의 제도적 역량을 강화하여 협력이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

〈표 3-8〉 다층적 레벨에서의 협력 촉진을 위한 세부 자금 지원 계획(2021-2027)

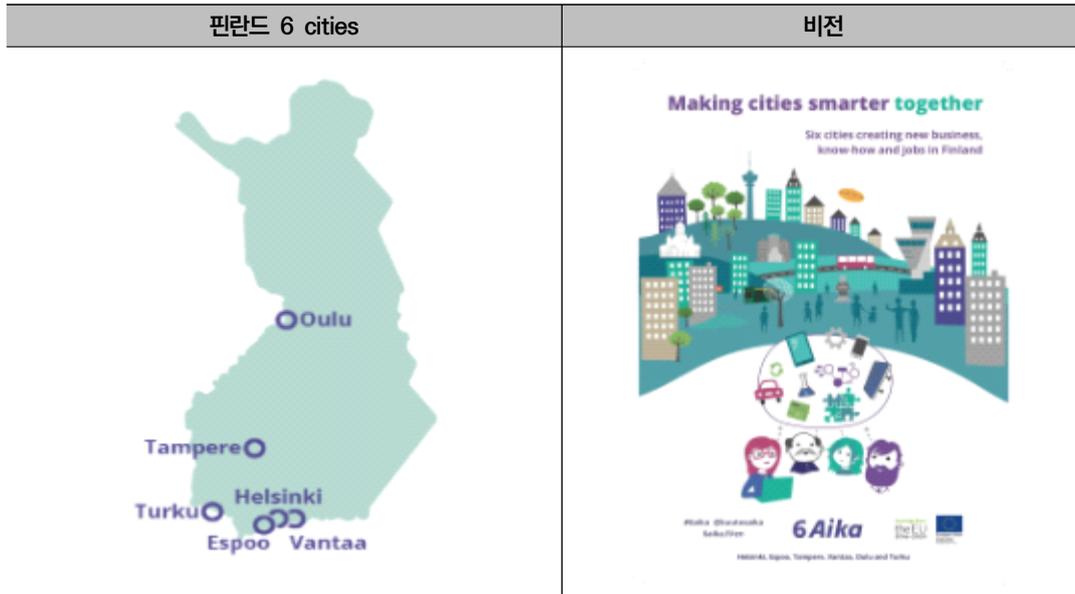
구분	금액 (유로)	비율
ETC 경계지역간 협력 (cross-border co-operation)	6,527,233,465	72%
ETC 초국가간 협력 (transnational co-operation)	1,646,078,232	18%
ETC (범 유럽)지역간 협력 (interregional co-operation)	552,252,469	6%
ETC 가장 외곽지역 (outermost co-operation)	315,794,936	3%

출처: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/>

4. 핀란드 6개 도시 전략(six cities strategy, 6Aika) 사례

핀란드 6개 도시 전략(6Aika)은 핀란드 6개 주요도시인 헬싱키, 에스푸(Espoo), 반타(Vantaa), 탐페레(Tampere), 투르쿠 (Turku), 오울루(Oulu) 간 협력 거버넌스를 구축하고 공동의 사업을 구축하는 등 개방형 혁신 생태계를 성공적으로 조성함으로써 공동의 경제발전과 혁신을 실현하고 있는 대표사례로 꼽힌다. 6개 도시 전략은 더 큰 공동체 의식, 개방성 및 접근성 증진을 위한 사회의 발전, 그리고 시민, 기업, 연구 및 개발자, 관으로 구성된 기능적 도시 공동체의 형성을 기초로 한다. 혁신을 촉진하고 생산성을 높이는 가장 효과적인 방법 중 하나는 모든 관련자가 참여할 수 있는 개방형 운영 모델을 개발하는 것이라는 인식에서 시작되었다.

〈그림 4〉 핀란드 6개 도시 전략(6Aika)



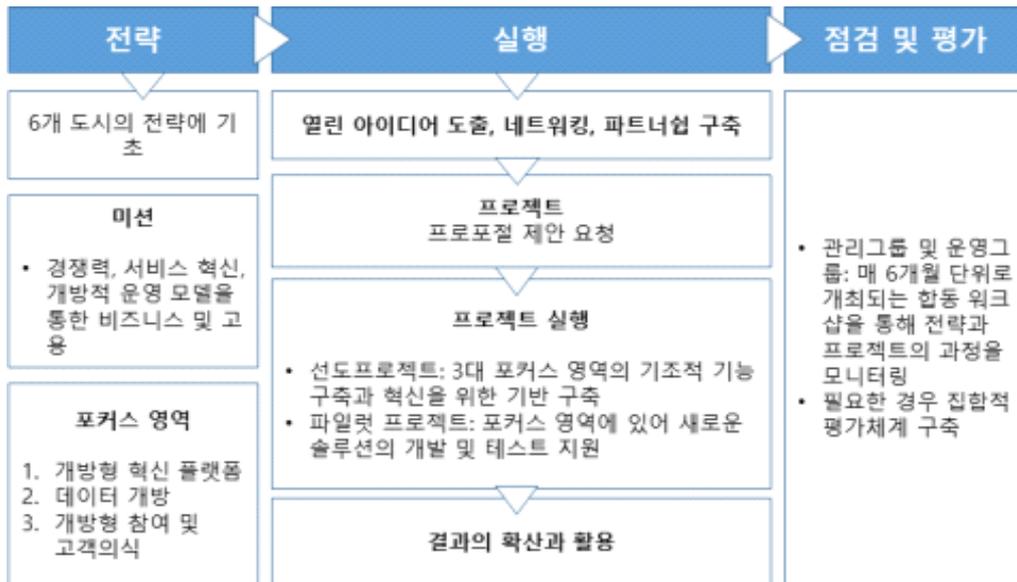
자료: <https://6aika.fi/en/6aika-results-era-of-cities/>

6개 도시 전략에 참여하는 도시들은 국가 전체 인구의 30%를 차지하는 대도시 지역으로, 핀란드 전체 GDP의 60%, 연구개발혁신 지출의 75%, 기업매출의 약 40%가량을 차지하는 핵심 도시들이다. 이들 도시에 위치하고 있는 10개 대학에는 약 19만 명의 학생들이 공부하고 있으며, 핀란드 전체 일자리의 약 41.5%가 이들 6개 도시에서 창출되고 있다. 즉 핀란드에서 인구가 성장하고 있는 대도시들이며, 다수의 대학이 입지하고 있어 우수한 교육인프라와 디지털 활용 역량이 풍부한 지역이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 사회적 문제 해결을 위해 정부의 사회복지혜택에 의존하고 있다는 점은 6개 도시 모두 공통으로 안고 있는 도전과제였다고 할 수 있다. 또한 급격한 도시화로 인한 도시 및 사회문제를 해결함에 있어 협력의 필요성이 대두되었다. 무엇보다 이들 6개 도시는 세계적 수준의 도시를 창조하기 위해서는 새로운 제품과 생산이 이루어져야 하고, 이러한 새로운 제품 및 생산을 위한 실험 환경으로서 도시라는 공간적 영역에 초점을 맞추고, 규모의 경제를 창출하기 위해서는 협력이 필요함을 인식하게 된다. 또한 이전에 여러 가지 프로그램을 추진하면서 협력을 추진해 본 경험은 이들 도시간 협력 프로그램을 구체화하는데 경험적 자원이 되었다고 할 수 있다.

이들 6개 도시가 함께 협력적으로 추진하고 있는 스마트 전문화 전략의 3대 우선순위는 개방형 혁신 플랫폼, 데이터 개방, 개방적 참여 및 고객의식이다. 즉 개방성, 디지털화, 그리고 파트너십을 통해 새로운 노하우, 비즈니스, 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 세부적인 추진과정을 살펴보면 2013년 지역의 혁신과 공동의 협력 필요성에 의해 6개 도시 전략 프로포절이 선정되면서 본격적인 프로젝트가 시작되게 된다. 6개

참여 도시는 프로그램 전략 전체 기간(2014-2020) 동안 공동의 전략을 준수할 것을 합의하고, 2014-2017년 기간 동안은 6개 도시 전략의 전반적인 운영 관리, 전략의 방향성 설정 및 조정과 관련된 내용을 조직화하는 것을 목표로 3개 포커스 영역의 선도프로젝트를 추진하였다. 전략의 실행과정은 우선 6개 도시가 공동으로 열린 아이디어 도출, 네트워킹 및 파트너십을 구축한 이후, 프로젝트 추진을 위한 프로포절 제안을 요청한다. 이후 3대 포커스 영역의 기초적 기능구축과 혁신 기반구축을 위한 선도프로젝트와 새로운 솔루션 개발 및 테스트 지원을 위한 파일럿 프로젝트를 추진한다. 특히 6개 도시 공동으로 함께 고려해야 할 공동의 목표와 요구사항 뿐만 아니라, 개별 도시가 필요로 하는 세부적인 특성도 함께 고려하여 프로젝트를 추진한다. 이 과정에서 학습, 경험, 우수 사례, 기술 및 과정들은 모두 기록되고 이러한 과정은 모두에게 공유된다. 이후 전략 추진에 따른 결과를 공유하고 확산하는데, 프로젝트 과정에서 도출된 새로운 솔루션이나 기술도구 등이 다른 지방자치단체들과도 공유되고 활용될 수 있도록 하고 있다. 전략의 점검 및 평가는 매 6개월 단위로 개최되는 합동 워크숍을 통해 이루어지며, 집합적으로 평가체계를 구축한다. 2017년 이후에는 연 2회 프로젝트 프로포절을 제안할 것을 공개적으로 요청하고, 관련된 이해관계자(다른 도시, 기업들, R&D 조직 등)에게 프로젝트의 결과와 우수 사례를 홍보하고 확산하는데 초점을 두었다.

〈그림 5〉 6개 도시 전략의 운영모델



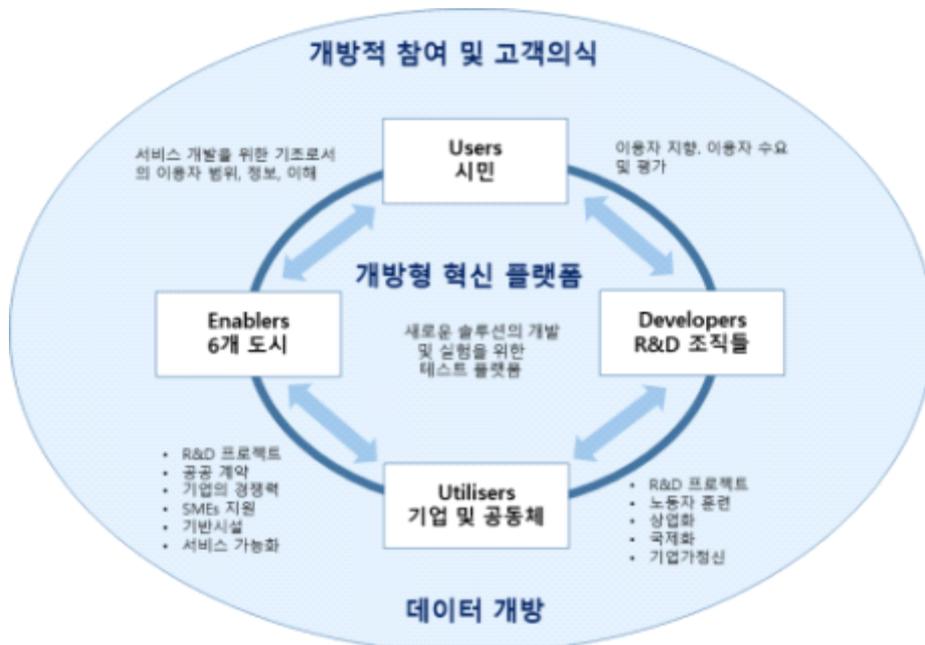
출처: TEM. (2014: 7)

특히 6개 도시 프로젝트의 경우 6개 도시가 공동으로 참여하면서 프로젝트의 원활한 기획 및 추진을 도모하기 위해 협력적 거버넌스 구조를 마련하였다. 6개 도시의 대표자

들로 구성된 관리그룹(management group)은 프로젝트의 전반적인 관리 및 컨트롤타워의 역할을 수행한다. 세부적으로 전략 실행에 대한 개선방안을 도출하거나, 프로젝트 운영과 관련하여 당면 과제 및 향후 방향 논의, 세부 프로젝트, 기금 선정 등을 주도한다. 그 아래에는 운영그룹(steering group)이 위치하는데, 6개 도시에서 임명된 전문가들로 구성된다. 운영그룹은 관리그룹을 지원하는 역할과 동시에 프로젝트의 지원 및 평가 과정을 관리한다. 프로젝트 결과를 모니터링하고, 전략의 실행결과를 관리그룹에 보고하는 역할도 수행한다. 그뿐만 아니라 국가적, 나아가 국제적 차원에서 네트워크와 협력을 지원한다. 그리고 일종의 실행기관인 6개 도시 전략 사무소를 두고, 도시별 자원의 공유, 역할 분담 결정, 공동 개발 프로젝트에 모든 이해관계자 참여 촉진 등을 지원하도록 하고 있다.

6개 도시 전략의 3대 우선순위 과제인 개방형 혁신 플랫폼, 데이터 개방, 개방적 참여 및 고객의식은 기업가적 발견과정을 통해 도출되었다. 산업, 학계, 공공부문의 3대 주체 이외에도 시민들을 우선순위 도출 과정에 참여시킴으로서 상향식 프로세스를 지향하였고, 사회 및 보건서비스, 학교환경 등에 대한 구체적인 이슈를 해결하고자 하였다. 세부 프로그램의 실험은 최대 6개월 기간으로 빠르게 진행하였으며, 도시가 테스트베드 역할을 할 수 있도록 물리적 공간 & 가상공간의 시범적 환경 네트워크를 설계하였다. 또한 이 과정에서 참여자들간 협력과 집합적 학습이 이루어질 수 있도록 하였으며, 다양한 워크숍, 이벤트 등을 통해 관련 지식과 결과를 공유하고 있다(허동숙, 2020).

〈그림 5〉 핀란드 6개 도시 전략의 쿼드러플 헬릭스(Quadruple Helix) 프레임워크



출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf

6개 도시 전략의 주요 평가는 긍정적 측면과 향후 개선이 필요한 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 긍정적 측면에서는 6개 도시간 협력이 증가하고, 참여 도시들에게 새롭고 강한 혁신과 개발의 문화가 정착되고 있다는 점을 꼽고 있다. 이러한 경험은 향후 6개 도시간 협력이 지속될 수 있는 가능성을 높이고 있으며, 이들 6개 도시간 협력이 핀란드 국가 전체의 경쟁력을 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 국내외에 입지한 기업에게는 그들의 비즈니스를 확장에 있어 참조할 수 있는 지역으로 자리매김 할 수 있는 기회를 창출하였다고 판단하고 있다. 다만 주요 이해관계자이자 협력의 동반자로 참여하고 있는 기업들이 당초의 계획만큼 깊이 참여하지 못했다는 점과 의사결정과정 이 상대적으로 느리다는 점 등은 한계점으로 나타났다. 또한 프로젝트의 결과와 성과가 다른 추체들과는 충분히 공유되고 확산되지 못했다는 점, 그리고 사회통합과 확장성의 측면에서는 결과의 활용이 효과적이지 않을 수 있다는 점, 그리고 변화를 적극적으로 적용하지 못했다는 점은 개선이 필요한 부분으로 남는다.

5. 특성 종합 및 정책적 함의

1) “Smart + Inclusive + Green”: 포용적 성장과 지속가능성·기후위기 대응 강화

EU는 유럽통합 이후 지역정책을 통해 유럽 공동체의 균형적 발전과 지역통합을 추진하기 위해 지역발전정책을 적극적으로 도입하기 시작하였다. 그동안 EU 지역정책은 주로 유럽 공동체 내 낙후지역의 경제적 성장과 포용적 발전을 위해 기금을 차등적으로 지원하는 것이 그 골자라고 할 수 있다. 이에 국가 경계를 넘어 공동체 내 경제적·사회적 결속 강화와 균형적 발전을 가장 중요한 목표로 내세우고, 상대적으로 낙후된 지역의 개발과 발전을 도모하기 위해 ‘결속정책’이라는 지역정책을 적극적으로 활용하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼, EU 지역정책은 1957년 로마조약 체결부터 현재까지 크게 지역정책의 형성기-발전기-심화기-확산기-변화기의 5단계로 구분할 수 있다. 지역정책의 형성-발전-심화-확산기에 이르기까지는 낙후지역의 세분화를 통한 지역구분, 개별 국가 및 지역의 권한 강화를 통한 보충성 원칙 실현, 지역간 협력 촉진을 통한 공동체 전체의 성장 도모라는 큰 흐름이 지속되었다. 그러나 제 5차 결속정책이 시작된 2014년부터 현재까지는 2010년 발표된 ‘유럽 2020 전략’과 2020년 발표된 ‘유럽 그린 뉴딜’의 주요 내용을 반영하면서, 그간의 지역정책의 방향성에서 주목할만한 변화를 모색 중이라고 할 수 있다. ‘유럽 2020 전략’에서는 경제성장에 초점을 두고 스마트, 지속가능, 포용적 성장의 3대 아젠다를 수립하면서 지역의 특성에 기반한 스마트 전문화 전략(S3)을 통해 기술과 혁신에 기반한 경제활성화를 강조한다. 2020년 발표된 ‘유럽 그린 뉴딜’은 지속가

능성과 기후위기 대응의 시급성을 강조하고 있으며, 기존의 스마트 전문화 전략(S3)에서 한걸음 더 나아가 지속가능성에 초점을 둔 스마트 전문화 전략(S4+)의 도입 필요성을 주장한다. 즉 기존에는 경제활성화에 방점을 두고 지속가능성, 포용성, 혁신성 등을 모색하였다면, 최근에는 지속가능성으로 그 중심축이 이동하고, 지속가능성 목표 하에서 경제발전과 탄소중립 및 자원이용의 효율성 촉진, 그리고 산업혁신과 사회혁신을 함께 이루고자 하는 방향으로 전환되고 있다고 볼 수 있다. 최근 유럽뿐만 아니라 전세계적으로도 지속가능성 및 기후위기 대응 시급성에 대한 인식이 확대되고 있는 바, 우리나라의 지역개발 전략수립에 있어서도 이러한 흐름을 반영하여 지속가능성과 탄소중립을 실현할 수 있는 방향으로의 전환이 시급하다고 할 수 있다. 현재 수립되어 있는 제 4차 국가균형발전 5개년 계획(2018-2022)의 내용을 살펴보면, 사람+공간+산업의 3대 전략을 내세우면서, 지역인재육성, 지역공간개선, 지역산업활성화를 통한 지역 주도 자립적 성장을 도모하고자 한다. 그러나 제6차 국가균형발전 5개년 계획에서는 앞서 논의한 지속가능성 및 기후위기 대응 전략 등이 좀 더 적극적으로 세부적으로 마련될 필요가 있다. 특히 초광역협력 지원전략이 수립되면서, 지역 주도로 수립한 초광역권 발전계획을 국가균형발전 5개년 계획에 반영하고, 지방자치단체와 중앙부처의 계획을 상호 연계하려는 계획도 발표되었다. 이러한 초광역권 발전계획 상에서도 지속가능성을 고려한 스마트 전문화 전략(S4+)이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

2) 포용적 발전을 위한 낙후(쇠퇴)지역의 전략적 지원

유럽 공동체 전체적인 성장과 발전을 위해서는 지역 지역간 불균형을 축소하여 경제적·사회적·지역적 결속을 강화하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 가장 가난하고 가장 낙후된 지역에 우선적으로 투자를 지원한다는 핵심 원칙을 도입하고 있다. 특히 지역간 불균형 축소를 위해서는 경제성장과 일자리에 투자하는 것이 우선적임을 명시하고, 지역의 개발 정도에 따라 기금을 차등적으로 배분하여 지역간 격차 완화를 도모한다. 따라서 EU 전체 공동체 내에서 개발의 정도를 파악하여 지역개발기금을 배분하는 것이 중요하며, 이에 결속정책의 시기별 변화과정 동안 유럽지역의 상대적 개발 및 성장 정도를 구분하고, 구조기금의 차등적 지원 원칙을 개선하는데 주력해 왔다고 할 수 있다. 이러한 흐름의 연장선상에서, 제6차 결속정책(2011-2017) 기간 동안에는 GDP가 EU 평균의 75%이하인 지역(저개발), 75-100%(전환), 100% 이상(고개발)인 지역의 세단계로 지역을 구분하여 기금을 차등적으로 지급할 계획이다. 또한 EU 차원에서의 지원과 함께, 개별 국가 및 지역이 적극적으로 참여하여 자주적인 발전이 이루어질 수 있도록 지역의 역량을 강화하고 권한을 부여하는 것에도 중점을 두고 있다.

EU의 포용적 발전을 위한 낙후지역개발 지원전략은 우리나라 균형발전정책의 모색에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있는데, 무엇보다 지역간 격차를 줄이기 위해 저개발 지역 혹은 낙후지역 지원 정책을 적극적으로 도입함으로써 국가 전체적인 차원에서의 균형발전과 포용성을 강화할 필요가 있음을 시사한다. 현재 국가균형발전 5개년 계획에서 수립하고 있는 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원 이외에도, 초광역지역 내에서의 균형발전을 위한 세부전략 마련도 필요하다. 이에 대전·세종·충청권역 내에서 포용적 균형발전이 이루어질 수 있는 정책을 선도적으로 마련하여 추진하는 것도 의미가 있다. 이를 위해서는 우선 EU의 지역개발기금 혹은 결속기금과 같이 대전·세종·충청권역의 지역발전기금을 구성하고, 이 기금을 활용하여 지역의 전문화 전략과 포용적 균형발전 전략이 효과적으로 추진될 수 있도록 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 상대적으로 낙후된 혹은 쇠퇴한 지역을 선정하는 선정기준을 마련하고, 이들 저발전 혹은 쇠퇴지역을 대상으로 선도사업을 추진하거나, 지역발전자금을 차등적으로 지원하는 방안도 있다. 물론 국가 도시재생사업 대상지 선정을 위해 쇠퇴지역 지표를 구성하여 평가하고 있지만, 대전·세종·충청권역의 포용적 균형발전의 측면에서 자체적인 낙후지역 선정기준을 마련하여 평가체계를 마련하여 수행하는 것도 의미가 있다.

3) 다양한 이해관계자의 참여에 기반한 스마트 전문화 전략: 기업가적 발견 프로세스와 지역특성을 고려한 우선순위 도출

EU의 지역개발정책 목표의 한 축이 낙후지역 지원을 통한 균형발전의 도모라면, 다른 한 축은 새로운 기술을 활용한 혁신성의 모색이라고 할 수 있다. 특히 2000년대 후반 지역간 불균형이 심화되면서, 지역발전을 견인할 수 있는 혁신역량 강화 필요성이 대두되었고, 이에 지역의 특성을 반영한 장소기반 지역혁신정책인 ‘스마트 전문화 전략’을 적극적으로 추진해왔다. 스마트 전문화 전략은 EU의 포용적 지역정책의 핵심이라고 할 수 있는 결속정책의 흐름 속에서 혁신정책과 지역정책을 연계하는 전략적 위치를 차지한다. 스마트 전문화 전략의 핵심은 무엇보다 지역특성을 반영한 우선순위 도출이라고 할 수 있는데, 지역의 혁신 잠재력 분석과 지역의 다양한 주체가 참여하는 공동의 의사결정 과정을 통해 해당 지역에서 우선적으로 수행되어야 할 전략을 도출하는 것이 중요하다. 특히 이 과정에서 다양한 이해관계자의 참여가 중요시되는 이유는 4중 나선(정부, 산업, 학계 및 시민)의 상호작용을 통해 새로운 활동 및 기회가 발견될 수 있기 때문이며, 이러한 기업가적 발견 프로세스는 기존의 지역혁신정책과 차별화되는 장소기반 전문화전략을 수립할 수 있는 원동력이 된다고 본다. 그리고 기업가적 발견 프로세스를 통해 각 지역에서 우선적으로 수행해야 할 전략을 선택하고 집중함으로써 실행력을 높이고자 한다.

또한 최근에는 지역의 장소기반 혁신정책의 실행결과를 평가할 수 있는 평가체계 및 모니터링 시스템을 개선하고 있는데, '지역혁신지수'를 통해 개별 지역의 혁신성 정도를 평가 및 공유하고 있다.

우리나라의 경우에도 기존의 지역혁신정책(RIS)에서 한걸음 더 나아가, 지역의 고유한 자산과 특성을 활용하되 지역의 다양한 이해관계자들이 참여하는 기업가적 발견과정을 통해 장소기반 스마트 전문화 전략을 추진할 필요가 있다. 특히 그 과정에서 우선적으로 집중할 산업 또는 정책 분야를 선정하여 전략적으로 추진함으로써, 정책의 효과성을 극대화하는 것이 적절하다. 또한 EU의 '지역혁신지수'와 같이 지역 혁신성을 평가할 수 있는 지표를 개발하여 활용함으로써 장소기반 스마트 전문화 전략의 실행결과를 평가하고 모니터링 하는 것도 중요하다.

4) 경제 및 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 포괄적 지역혁신

EU의 스마트 전문화 전략이 지역 경제성장에 초점을 둔 산업혁신 정책의 성격이 강하지만, 스마트 전문화 전략의 우선순위를 살펴보면 산업 및 경제분야 뿐만 아니라 교육, 환경, 고령자, 삶의 질, 사회적 요구의 충족을 위한 새로운 물품 및 서비스 등을 포함하는 사회혁신적 부문도 포함되어 있다. 앞서 살펴본 것과 같이 EU 아틀란틱 지역 국가들을 대상으로 스마트 전문화 전략 추진내용을 분석한 결과, 사회혁신의 부문을 우선 순위화 하고 있는 지역이 상당수 있음을 확인할 수 있었다.

그간 스마트 전문화 전략으로 대표되어온 경제·산업혁신과 사회혁신은 둘 다 새로운 기술의 적극적 활용과 함께 사회적, 경제적 측면을 포괄하고 있다는 점에서 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 이 두 개념이 함께 활용될 때 시너지를 창출할 것으로 기대된다. 우리나라의 경우에도 지역의 경제 및 산업 활성화를 위해 지역혁신정책의 필요성이 강조되어 왔으나, 사회혁신의 측면에서는 다소 그 논의가 활성화되지 못한 한계가 있다. 이에 향후에는 산업혁신과 사회혁신을 함께 고려하는 통합적 지역혁신을 통해 지역경쟁력 강화와 함께 사회적 문제해결을 통한 삶의 질 증진을 도모할 필요가 있다. EU의 경우 사회적 요구를 충족시키기 위한 새로운 물품, 서비스의 개발, 사회적 수요에 대응하는 새로운 조직 모델, 사회적 관계 구축, 건강, 삶의 질, 고령자 및 아동케어, 교육 및 훈련, 환경, 사회적 약자를 고려한 포용성 등의 측면에서 사회혁신을 실현하려는 노력을 경주해 왔다. 우리 역시 경쟁력있는 지역산업과 지역경제의 활성화뿐만 아니라, 지역 내 다양한 사회적 문제들을 해결하여 삶의 질을 높이고, 사회적 약자를 고려하는 포용성 강화 전략 등이 좀 더 적극적으로 모색될 필요가 있다.

5) 다층적 레벨에서의 협력강화

EU의 결속정책의 주요 목표 중 하나는 지역간 협력강화를 통해 포용적 성장을 이루는 것이다. 1990년부터 도입된 Interreg 이니셔티브는 국경을 초월한 협력을 지원함으로써 유럽 공동체 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것이었다. Interreg는 건강, 환경, 연구, 교육, 지속가능한 에너지 등과 같이 다양한 분야에서 공동의 문제를 공동으로 해결하고, 공동의 솔루션을 찾는 것을 목표로 하는 것이 특징이다. 특히 서로 경계를 마주하고 있는 경계지역간 협력뿐만 아니라, 국가간 협력, 나아가 좀 더 포괄적인 지역간 협력 등 다층적 레벨에서의 협력을 강화하기 위해 자금을 지원하고, 세부 프로그램을 구동하고 있다. 특히 최근 2021-2027 기간 동안의 Interreg는 ‘더 나은 협력 거버넌스’라는 세부 목표를 추가적으로 설정하고, 해당 지역 내 모든 이해관계자가 참여할 수 있는 제도적 역량을 강화하는데 초점을 두고 있다.

포용적 균형발전을 모색함에 있어 지역간 협력의 중요성은 지속적으로 강조되어 왔다. 국가 전체적인 균형발전을 추구하면서 주로 강조된 부분은 중앙정부와 지방정부간 효율적 거버넌스 체계 구축을 통한 협력이라고 할 수 있다. 그러나 EU의 사례가 시사하는 것은, 균형발전을 위한 협력이 다층적 레벨에서 이루어질 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다는 것이다. EU의 구조와 정책을 분석하면서 대두된 다층적 거버넌스(multi-level governance) 개념은 ‘복수의 영역적 층위(Territorial Tiers)를 갖는 중첩된 정부(Nested Governments) 간의 지속적인 협상시스템(Continuous Negotiation System)’으로 정의될 수 있다(Marks, 1993). Marks and Hooghe(2005)는 다층적 거버넌스 유형을 크게 두 가지로 분류하고 있는데, 층위가 다른 개별 정부 단위에서 이루어지는 거버넌스와(예: 국제적 차원, 국가차원, 지역차원, 지방차원 등) 특정한 정책문제 해결에 필요한 공공서비스 제공을 위해 구성되는 정책적 거버넌스가 그것이다. 포용적 균형발전을 위해서는 이 두 유형의 다층적 거버넌스가 모두 필요하다.

우선 중앙-광역-기초로 이어지는 행정구역 계층간 협력을 통해 거시적 차원에서의 정책 방향성 결정, 서로 다른 정부 간 협력 및 의견조정이 원활히 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 나아가 개별 시군 내부에서의 세부지역간 협력이나, 광역행정구역을 달리하는 시군의 협력 등이 자유롭고 탄력적으로 모색될 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 또한 포용적 균형발전을 위한 세부 정책부문별 거버넌스 구조(교통, 환경, 도시계획, 안전, 보건, 복지 등)를 마련하여 기능중심적 협력체계를 구축하고, 해당 부문에 대한 문제해결이 탄력적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

참고문헌

- 김은경(2008), EU 지역정책의 변화와 정책적 시사점. SNU-KIEP EU센터 연구시리즈 08-02
- 문남철(2020), 유럽연합의 국경지역 협력정책: 공간적 차원의 접근, 「국토지리학회지」 54(3): 227-242.
- 민성희 외(2019), 성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구, 국토연구원
- 박채복(2011), 유럽연합의 지역정책: 정책결정과정의 협력과 구조적 상관성. 「정치정보연구」. 14(2): 79-104.
- 이종서(2009), 유럽연합 지역정책의 전망과 한계. 「EU 연구」 제24호. pp. 165-201.
- 장재홍(2005), 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계분석 및 정책 대응, 산업연구원.
- 정서화(2017), 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의, 「기술혁신학회지」, 20(4): 888-914.
- 정준호(2016), EU의 스마트 전문화 및 미국의 제조업 르네상스 정책에 대한 비판적 검토와 한국 지역산업 정책 방향, 「한국경제지리학회지」, 19(4):787-798.
- 정홍열(2001), 유럽연합 지역정책의 발전과 전망, 「유럽연구」 제13호. pp. 101-131.
- 정홍열(2021), 유럽연합 지역 결속정책의 발전과 미래과제, 「국제지역 연구」 25(2): 65-91.
- 최윤기(2006), EU의 지역개발정책 현황과 시사점, KIET 산업경제.
- 한국과학기술기획평가원(2021), 2021년 유럽의 지역별 혁신 현황 -Regional Innovation Scoreboard 2021, KISTEP 통계브리프 2021년 제14호.
- 허동숙·이병민(2019), 산업과 문화의 협력: 스마트 전문화를 통한 지역 혁신성장 전략 모색, 「국토지리학회지」, 53(1):101-117.
- 허동숙(2020), EU의 스마트 전문화 지역혁신정책 동향 및 시사점, 국토연구원
- Brenner, N., 1998, The role of European super regions, *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Brunazzo, M.(2016) The history and evolution of Cohesion policy, in Piattoni, S. and Polverari, L(eds), *Handbook on cohesion policy in the EU*, Edward Elgar.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Defining Social Innovation(Part I). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation practices and trends(Part II). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European

- Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W.(2012), Social innovation context and responses(Part III). A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.
- European Commission (2010), Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.
- Florida, R., Gulden, T. and Mellander, C., 2008, The rise of the mega-region, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(3), 459-476.
- Gianelle, C., D. Kyriakou, C. Cohen and M. Przeor (eds) (2016), *Implementing Smart Specialisation: A Handbook*, Brussels: European Commission
- Gilbert, N, Specht, H. & Terrell, P.(2002), *Dimensions of Social Welfare Policy*(5th ed), Boston: Allyn and Bacon.
- Hall, P. and Pain, K. (eds.), 2006, The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe, Earthscan, New York.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A. & Rosenthal, G. (eds) *The State of the European Community*: Volume 2. Lynne Rienner, Boulder CO, pp. 391-410.
- Marks, G. & Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions on Multi-level Governance, in Bache, I. & Finders, M. (Eds.), *Multi-level governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, pp. 15-30.
- McCann, P. and Soete, L. (2020), Place-based innovation for sustainability, EU Commision.
- Nogueira C, Pinto, H. and Sampaio, F.(2017), Social innovation and smart specialisation: Opportunities for Atlantic regions, *European Public & Socail Innovation Review(EPSIR)*, 2(2): 42-56.
- Ohmae, K., 1993, The Rise of Region State, *Foreign Affairs*, Spring.
- Reitel, B. and B. Wassenberg, (2015), La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- Richardson, R., Marques, P., Morgan, K.,(2015), WP2: D2.2 Social Innovation for an Age Friendly Society. Smart Specialisation for Regional Innovation - SMARTSPEC project, EU Grant Agreement no: 320131. 2015.
- Robinson, J., 2005, Urban geography: world cities, or a world of cities, *Progress in Human*

Geography, 29(6), 757-765.

- Schlüter, K.(2016), (Regional) Smart Specialization - A new push for regionalism in Europe?, Centre international de formation européenne: Available at <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2016-1-page-180.htm>
- Storper, M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, New York.
- Swyngedouw, E., 1997, Neither global nor local: glocalization and the politics of scale, in Cox, K. (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Guilford Press, New York, 138-166.
- TEM. (2014), The Six City Strategy—Open and Smart Services. The Cooperation Strategy of the Six Largest Cities in Finland, Approved by the Ministry of Employment and the Economy on 9 June 2014 (TEM/1092/09.02.01/2014), Update 5/2015. Available online: https://6aika.fi/wp-content/uploads/2015/11/6Aika-strategia_p%C3%A4ivitys_2015_EN.pdf
- TEPSIE(2015), Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE, A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

자치분권 2.0시기의 세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방향모색

김 흥 주 (대전세종연구원)

자치분권 2.0 시대의 세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방안 모색

김 흥 주 연구위원
(대전세종연구원)

2021. 12. 14.

1

- 목 차 -

- I** 들어가며
- II** 세종시의 풀뿌리 주민자치
- III** 중앙정부의 정책과 국외법안 비교
- IV** 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석
- V** 세종형 주민자치회 보완과제

2

I. 들어가며

1. 세종형 주민주권 논의 배경: 새정부의 국정과제로서 풀뿌리 주민자치

- ✓ 새 정부 **100대 국정과제**※ 추진에 적극 대응하기 위해 세종시 주민 참여의 활성화를 통한 지방분권, 주민 참여형 자치권 확대를 위한 구체적 전략 모델 마련

※ 관련국정과제: 획기적 자치분권 추진과 주민참여의 실질화(74), 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권 모델 완성(77)

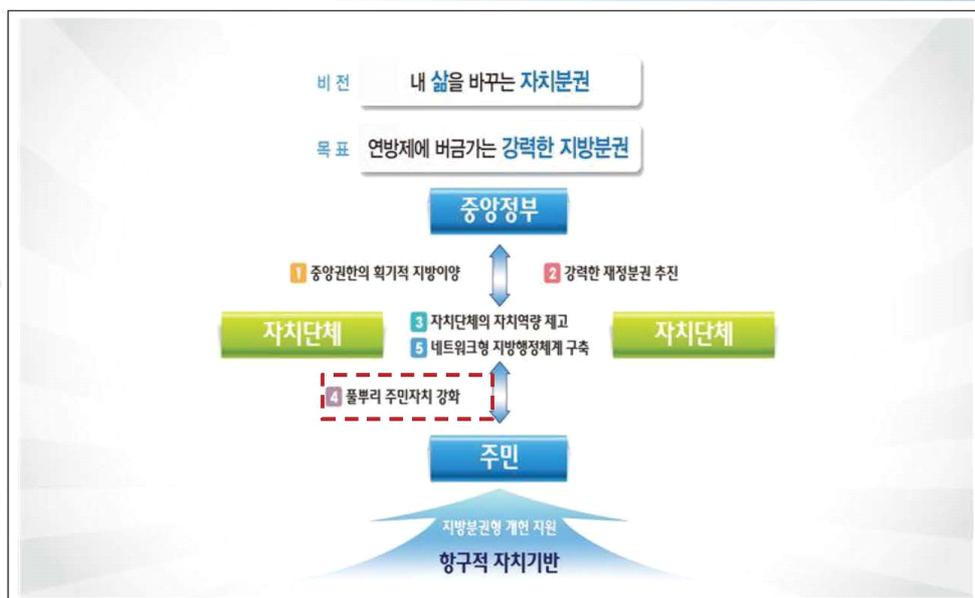
- ✓ 중앙권한의 광범위한 지방 이양에 대비 각 지자체로 하여금 지속 가능한 자치 조직 기능 및 역할 방안 마련의 필요성 제기

3

I. 들어가며

1. 세종형 주민주권 논의 배경: 새정부의 국정과제로서 풀뿌리 주민자치

<그림 1> 문재인 정부 자치분권 로드맵



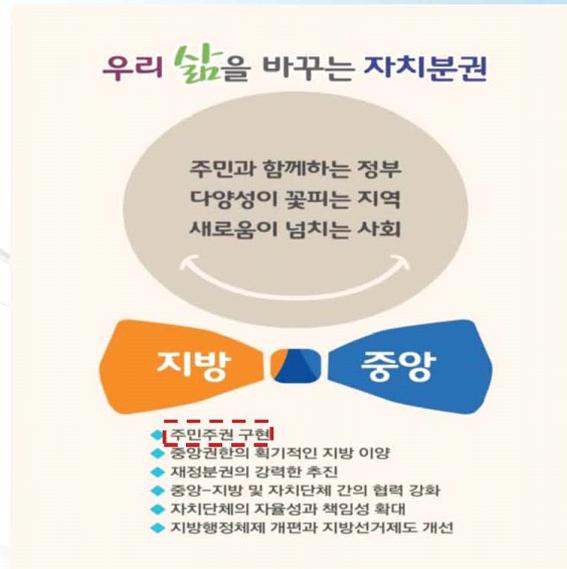
자료: 행정안전부(2017)

4

I. 들어가며

1. 세종형 주민주권 논의 배경: 자치분권 종합계획의 주민주권 구현

<그림 2> 자치분권 종합계획



자료: 자치분권위원회(2018)

5

I. 들어가며

2. 세종시의 지방자치 원리 <그림 3>

- ✓ 주민자치는 지방정부와 주민과의 관계에 중점
- ✓ 세종시는 시장, 시의 권한 및 역할을 시민과 나누고 공유, 시민 스스로 마을계획을 결정-실행하는 시민 주도의 **세종형 자치모형** 도출의 필요성 인식, **지방민주주의 원리 강조**

권한-기능 중심의 단체자치



시민 중심의 주민자치



자료: 김홍주, 박현근, 임승빈(2018)

6

I. 들어가며

3. 연구 필요성과 목적

- ✓ 세종시는 **5대 12개 과제**를 제안해 주민자치회를 중심으로 한 풀뿌리 주민자치를 제도화함. 즉, 풀뿌리 주민자치 생태계 모형을 구상해 제시, 이를 실질적으로 적용하기 위한 노력
- ✓ 그럼에도 주민들이 실질적으로 느끼는 효능감 차원에 한계. 따라서 세종시에서 설계한 주민자치제도를 중심으로 마을공동체의 역량을 강화시키고, 공동체 활동을 촉진해 **마을공동체주축조직인 주민자치회가 지역사회에 긍정적 변화**를 줄 수 있는 방안 마련이 필요한 시점임

7

I. 들어가며

3. 연구 필요성과 목적

- ✓ 무엇보다 지역의 다양한 여건을 고려, 주민 개인을 포함한 지역의 다양한 이해당사자들이 행정과 협력적 제도의 틀에서 정책을 실험할 수 있는 **‘공동생산(co-production)’**의 의미를 담은 방향성을 갖고자 함
- ✓ 자치분권 1.0모델은 ‘세종형 풀뿌리 주민자치의 제도화’로서 **행정차원의 기획과 설계**, 자치분권 2.0모델은 지역주민들이 실질적으로 효능감을 느끼고 **주민의 주도성이 강조**된 방향이 모색되어야 할 것임

8

I. 들어가며

3. 연구 필요성과 목적

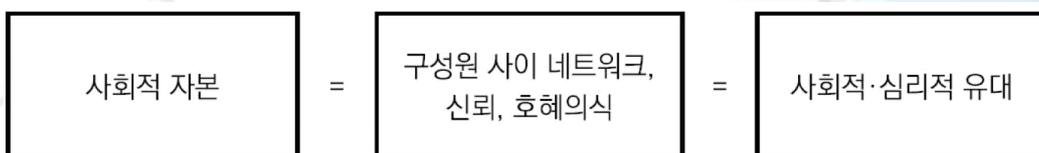
- ✓ 본 연구의 목적은
- ✓ 첫째, **공동생산의 차원에서 새로운 주민자치 모델**을 발전시키는데 있으며
- ✓ 둘째, 세종형 **주민자치회의 고도화 모델**을 정립해 자치분권 2.0시대(**주민 주도성과 효능감**)를 대비하는데 있음

9

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

1. 대의 민주제 보완적 민주제도의 유형화

- ✓ **직접민주제: 주민투표제, 주민발안제, 주민소환제**
- ✓ **풀뿌리 민주주의(결사체 민주주의)**



- ✓ **숙의민주제: 공론적 여론조사, 시민배심원제**
- ✓ **고객(시장) 민주제: 주민을 고객으로 주민을 지향**

10

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

1. 대의민주제 보완적 민주제도의 유형화

<표 1> 민주제도 유형 및 주요과제 유형분류

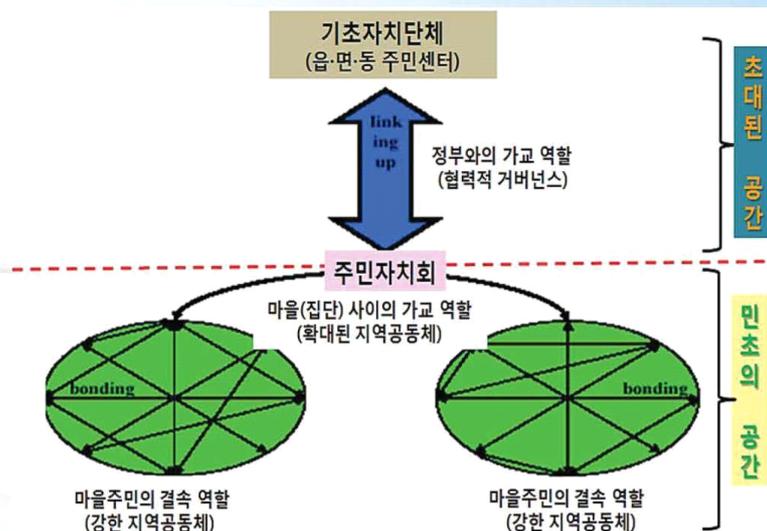
민주제도 유형	과제
직접민주제	주민감사 청구제
	주민소송제
	주민소환제
	주민투표제
풀뿌리 민주제	시민발의제도(조례제정·개폐청구제도)
	주민자치회 확대
	읍·면·동 조례규칙제안권
	읍·면·동 주민세율조정권
	주민총회
	마을회 신설
	시민주권대학 운영
	사회투자기금 확대
	마을공동체 지원사업확대
	마을육아공동체 활성화
	자치분권특별회계 설치·운영
	시민주도 마을계획 수립
	읍·면·동장 시민추천제
	마을공동체 만들기 지원센터 운영
사회적경제 지원센터 운영	
숙의 민주제	타운홀미팅
	시민정책배심원제 운영
	100인 공론화장
	시민주권회의 운영

11

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

2. 지역공동체 구축조직의 기능 및 역할

<그림 4> 지역공동체 구축 조직: 주민자치회 역할



자료: 박현근(2018)

12

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

3. 세종시의 자치분권 정책 주요 내용<그림 5>

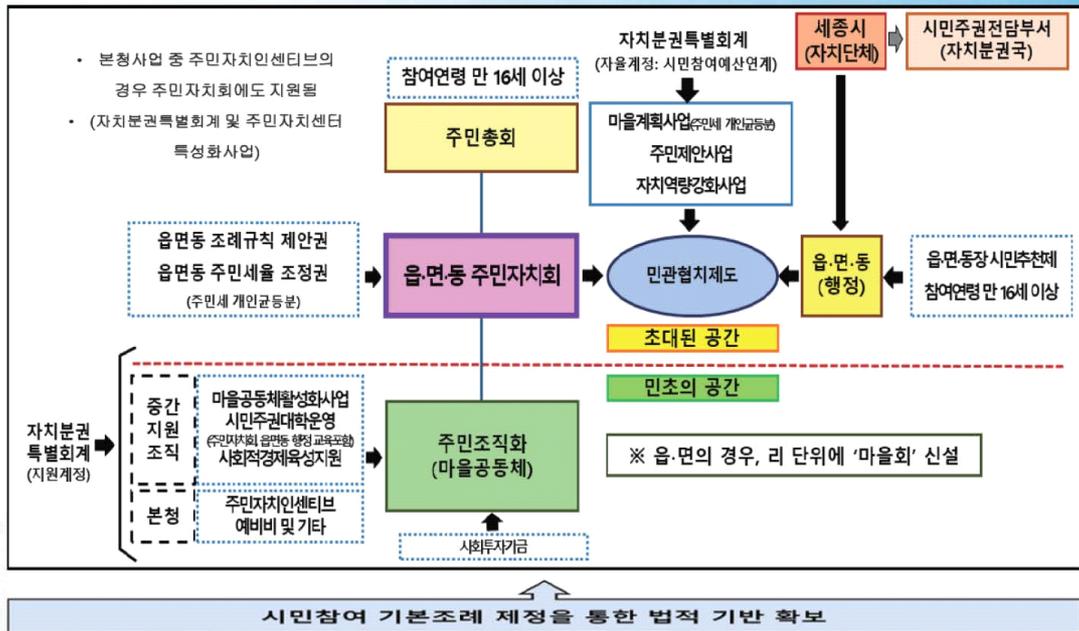
1	마을조직	<ol style="list-style-type: none"> 1 읍면동장 시민추천제 도입 2 주민자치회 및 리단위 마을회의 설치 3 참여연령을 16세로 확대
2	마을입법	<ol style="list-style-type: none"> 1 시민참여기본조례 제정 2 읍면동 조례·규칙 제안권 부여
3	마을재정	<ol style="list-style-type: none"> 1 자치분권특별회계 설치 2 읍면동 주민세율 조정권 부여
4	마을계획	<ol style="list-style-type: none"> 1 시민주도 마을계획 수립 2 마을공동체 지원 3 시민주권대학 운영
5	마을경제	<ol style="list-style-type: none"> 1 사회적경제 지원센터 운영 2 사회투자기금 신설

자료: 김홍주(2021:25)

13

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

4. 세종형 풀뿌리 주민자치 기본 모형<그림 6>

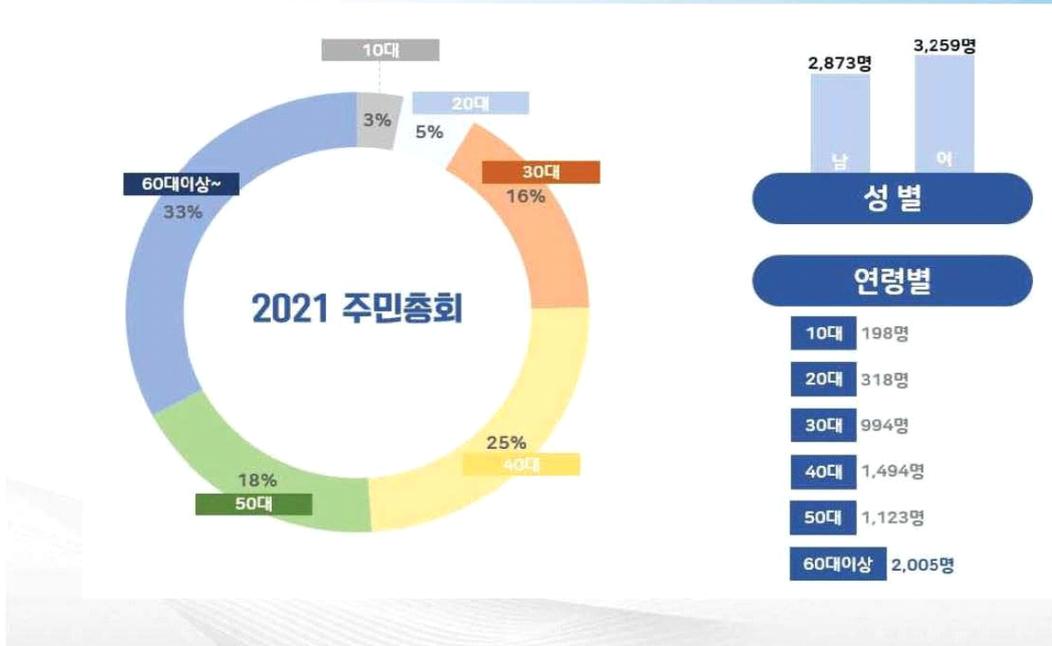


자료: 김홍주(2019:103) 재구성

14

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

5. 주민총회 현황 분석 및 주요의견<그림 7>



15

II. 세종시의 풀뿌리 주민자치

5. 주민총회 현황 분석 및 주요의견<표 2>

읍·면·동	예로사항 및 업무개선 의견	읍·면·동	예로사항 및 업무개선 의견
조치원읍	• 주민총회에 대한 주민 이해도 향상을 위해 사전 교육 및 홍보 필요	도담동	• 주민자치회의 주도적인 주민총회 개최 및 적극적인 참여 유도를 위해 주민 총회 관련 예산을 보조금으로 편성해 집행할 수 있도록 검토 요청
연기면	• 온라인 투표 방식, 지역행사와 연계 추진 등을 통한 관내 젊은 연령층의 투표 참여율 제고 필요	아름동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
연동면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민자치회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	충촌동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
부강면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	고운동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
금남면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	보림동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
창군면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	새롬동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
연서면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	대평동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
천의면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	소담동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
전동면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요	다정동	• 주민총회 등 위원들의 참여의식을 높이기 위한 역량교육 및 지원인력 배치 필요
소정면	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요		
한솔동	• 주민총회 준비 과정에 있어 주민총회 위원들의 역할 등 이해도가 부족할 경우 일반 주민 대상 주민총회 안건에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 사전 설명 방안 마련 필요		

16

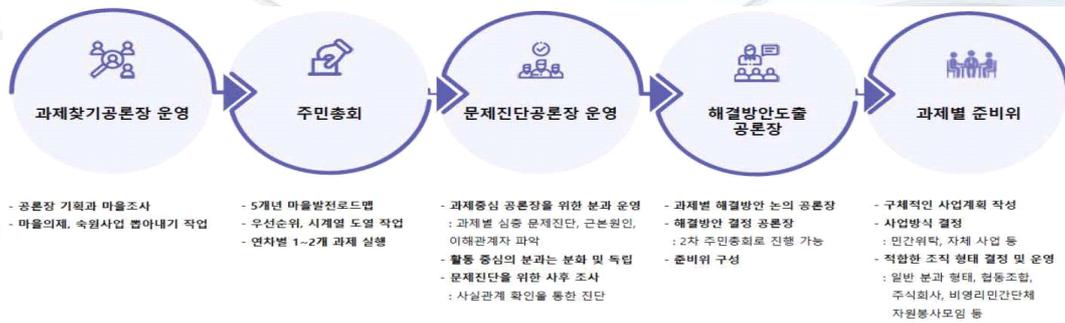
III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

1. 행정안전부가 고려한 주민자치회 역할과 방향

<표 3> 행정안전부의 주민자치회 발전방향

행정안전부의 주민자치회 발전방향	
지역의제 고도화 및 발전(비전)계획 수립	주민자치회 연계사업실행법인(조직) 설립

<그림 8> 주민자치 고도화 방안/자치계획 고도화 운영 방식

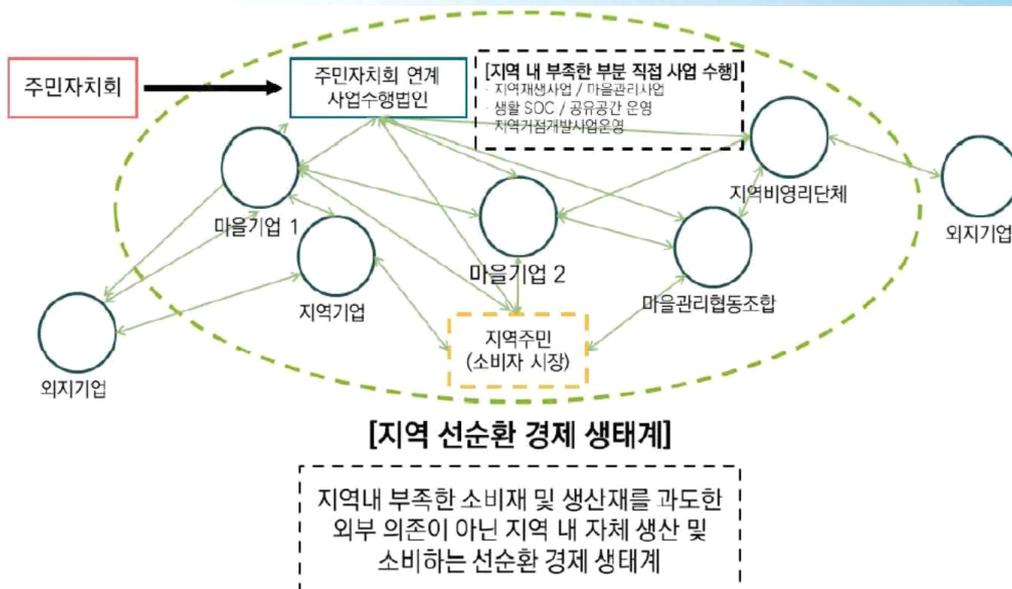


17

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

1. 행정안전부가 고려한 주민자치회 역할과 방향

<그림 9> 연계수행법인을 통한 지역생태계 모형

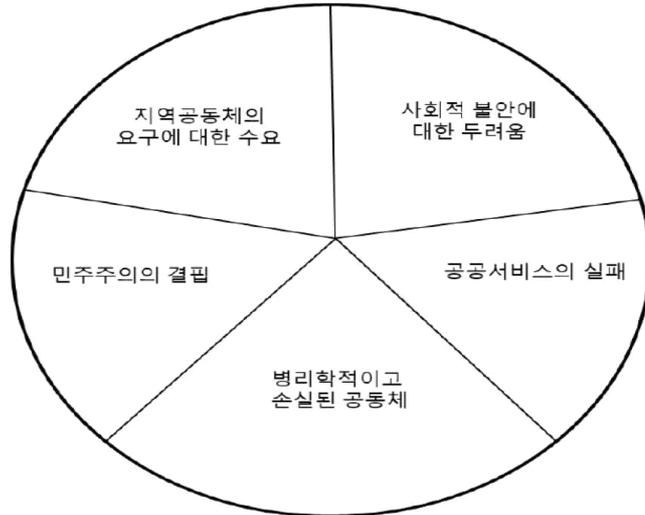


18

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

2. 지역공동체 참여정책을 위한 일반적 변화이론

<그림 10> 지역사회 참여정책의 원동력

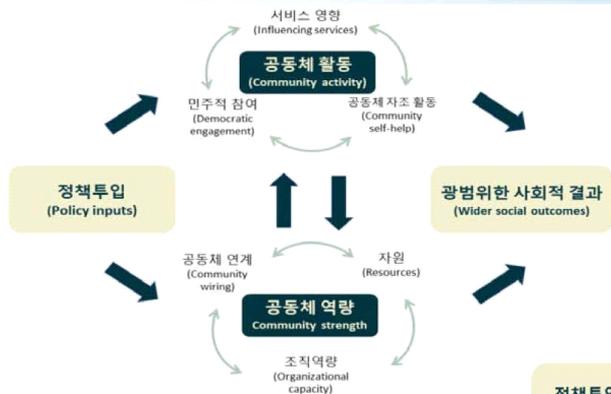


자료: Rolfe(2016:82)

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

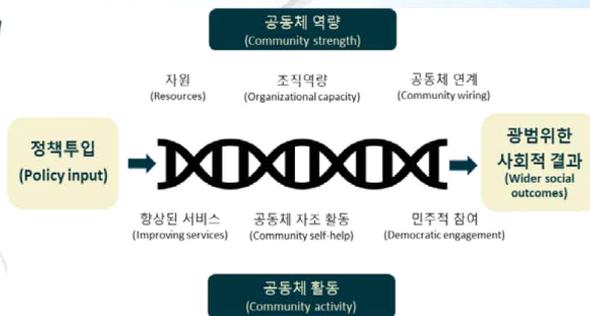
2. 지역공동체 참여정책을 위한 일반적 변화이론

<그림 11> 지역공동체 참여정책을 위한 일반적 변화이론



자료: Rolfe(2016:101)

<그림 12> 지역공동체 참여의 이중나선

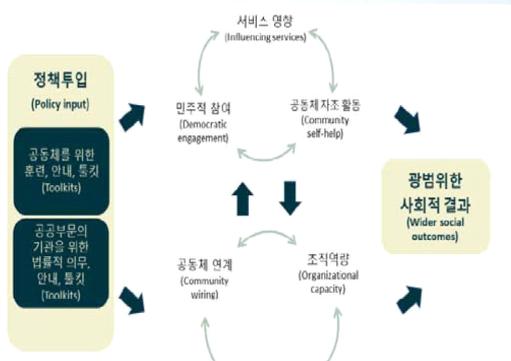


자료: Rolfe(2016:104)

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

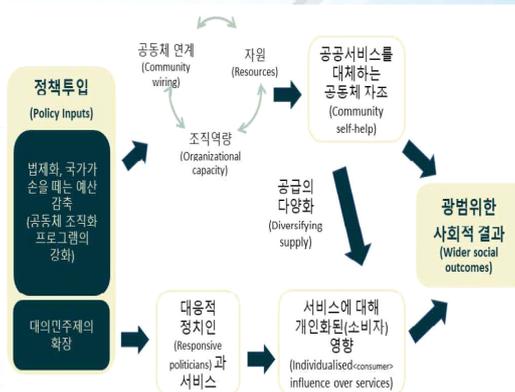
2. 지역공동체 참여정책을 위한 일반적 변화이론

<그림 13> 지역공동체권한위임 이론의 변화



자료: Rolfe(2016:119)

<그림 14> 지역주의/론 사회 이론의 변화



자료: Rolfe(2016:121)

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

2. 지역공동체 참여정책을 위한 일반적 변화이론

<표 4> 핵심 가정 비교

가정의 중점	지역주의 가정	지역공동체권한위임 가정
권력	국가에서 권력을 이양해야 함	공동체는 자체 권한위임 수준을 선택할 수 있음
국가의 역할	국가가 방해하지 않으면 공동체가 더 강해짐	공동체 참여(대부분)는 공동체가 지방정부와 협력할 때 가장 잘 작동함
공동체의 역할	대부분의 공동체에는 국가가 방해 받으면 해제될 잠재 능력이 있음	공동체에는 어느 정도의 역량이 있지만 이 역량을 구축하는 것은 특히 소외된 공동체에 대한 공동체 참여의 필수적인 부분이며 전제 조건임

III. 중앙정부의 정책과 국외법안 비교

3. 주민자치의 주요 역할 정립

<표 5> 지역공동체 주축 조직의 역할

역할	내용
공동체 서비스 제공자 (service provider)	주민이 필요로 하는 서비스를 직접 제공하거나 다른 서비스의 접근을 도움
공동체 재정관리자 (community financier)	시설을 직접 운영하거나 다른 공동체조직의 지원을 통해 자본과 기회가 지방정부 혹은 외부기관으로부터 지역공동체로 유입되도록 지원
공동체 대변자 (community advocator)	공동체와 공공기관 사이의 중개역할을 통해서 공공서비스 변화의 촉매자 역할을 하거나, 주민들로 하여금 지역의 쟁점과 서비스에 관여하고 목소리를 내도록 도움
공동체 기반 지원자 (community infrastructure supporter)	지역의 다른 공동체 조직들의 조직화, 역량형성, 의사결정 및 참여기술의 향상 등을 지원
공동체 역량강화자 (community empowerer)	주민들로 하여금 지역의 의사결정에 참여하도록 촉진하고, 적극적인 시민성과 역량을 강화하는 것을 지원

23

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

1. 주민자치회 인식분석

<표 6> 설문조사 개요(안)

구분	주요질문	척도	구분	주요질문	척도
민권 협력적 역량	1-1) 마을의 현안 및 문제점을 공유	likert 5점 척도	성과	1-15) 활동 및 운영 전진을 위한 제도적 지원	likert 5점 척도
	1-2) 목적과 설립 취지에 대한 공감			1-16) 마을단위 정책활동에 있어서 실질적 권한부여	
	1-3) 의사소통 채널 활성화 정도			1-17) 행정에서의 적극적 수용성	
	1-4) 주민자치회 활성화를 위한 상호협조 정도			1-18) 정책과정에서 참여보장	
	1-5) 갈등상황 해결능력			2-1) 지속적 참여 의지	
	1-6) 원만한 정보제공 등 협조			2-2) 의제실현에 따른 흥분감 증대	
	1-7) 의견불일치시 합의를 위해 서로 노력함			2-3) 더 나은 삶의 방향	
	1-8) 정책 및 사업에 대한 의사표현			2-4) 주민자치회 가입 추천의향(효능감 차원)	
	1-9) 이견에 대한 협의·조정·통합 능력			3-1) 동네 사람에 대한 신뢰 정도	
	1-10) 주민자치회는 재정적 자립성			3-2) 동네에서 사람을 대할 때 조심하지 않아도 되는 정도	
	1-11) 정책적 이슈 및 문제에 대한 대안 제시			3-3) 정서적 의지를 할 사람이 많은 정도	
	1-12) 위원으로서 전문성 및 역량보유			3-4) 문제가 생겼을 시 도움을 받을 수 있다는 믿음	
	1-13) 활동 및 운영 전진을 위한 행정적 지원			3-5) 동네 사람이 계획한 일은 곧, 나의 일이라는 생각	
	1-14) 활동 및 운영 전진을 위한 재정적 지원			3-6) 다른 동네로 이사했을 시 그리움 정도	
정책 선도 (주민 자치회 기능)			사회적 자본	3-7) 아동, 청소년 일탈에 대한 조치에 대한 믿음	likert 5점 척도
				3-8) 지만 문제 발생 시 조치에 대한 믿음	
				3-9) 동네 참여정도	
				3-10) 동네의 주민조직에 참여정도	
				3-11) 동네 주민조직에 책임 있는 일 수행노력	
				3-12) 이웃과 종종 만남 나눔정도	
				3-13) 이웃에게 간단한 도구나 재료를 빌리거나 빌려줌	
				3-14) 이웃을 도와주거나 종종 도움을 받음	
				3-15) 종종 이웃과 함께 동네를 벗어나 사회적 모임을 가짐	
				3-16) 종종 이웃과 중요한 개인문제와 감정적 문제에 대해 상의함	
				4-1) 자치계획고도화(마을계획 및 협의기능 강화) 방향	
				4-2) 자치계획고도화(마을계획 및 협의기능 강화) 노력	
				4-3) 자치계획고도화(마을계획 및 협의기능 강화) 협의 자치사무 발굴	
				4-4) 역량강화 및 재정적 자립화를 위한 위탁사업 추진의향	
필요성			필요성	4-5) 재정적 자립성 확보, 역량강화 측면에서 위탁사무 발굴계획	likert 5점 척도
				4-7) 의사결정기구로서 기능과 사업수행법인으로 기능 분리	
				4-8) 연계수행법인으로 방형으로 노력집중	
			4-9) 연계수행법인을 통한 상원칙 방향 모델 고려	likert 5점 척도	
			5-1) 자치계획 고도화의 필요성		
			5-2) 위탁사업 수행의 필요성		
			5-3) 연계수행법인 설립의 필요성		

24

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

1. 주민자치회 인식분석

<표 7>인구사회학적 특성

구분	주요질문	척도	구분	빈도(%)	구분	빈도(%)		
필요성 우선 순위	① 자기계획고도화	명목척도	성별	남	주민 조직 활동 기간	2년 이하	98(38.0)	
	② 위탁사업 수행			여		127(49.2)	2년 이상-5년 이하	66(25.6)
	③ 연계수행방법인			무응답		1(0.4)	5년 이상-10년 이하	40(15.5)
의의 관계	① 정치적 중립성으로 주민자치회에서 배제	명목척도	학력	합계	읍·면· 동	10년 이상	52(20.2)	
	② 지역을 위한 고문역할 부여 등 제한적 참여			대졸이하		82(31.8)	무응답	2(0.8)
	③ 지역의 의사결정에 참여할 수 있는 의견권 부여			대졸		110(42.6)	합계	258(100)
	④ 기타()			대학원		63(24.4)	읍	146(56.6)
참여 동기	① 정치적 중립성으로 주민자치회에서 배제	명목척도	연령	20대	생활권	면	82(31.8)	
	② 지역을 위한 고문 역할 부여 등 제한적 참여			무응답		3(1.2)	동	17(6.6)
	③ 지역의 의사결정에 참여할 수 있는 의견권 부여			합계		258(100)	무응답	13(5.0)
정책 과정 참여 형태	① 계획(plan)	명목척도	거주 기간	30대	생할권	합계	258(100)	
	② 집행(implementation)			40대		62(24.0)	1생(한솔동 포함)	84(32.6)
	③ 평가(assessment)			50대		89(34.5)	2생-4생	62(24.0)
성별	① 남성	명목척도	학력	60대 이상	거주 기간	초차원	17(6.6)	
	② 여성			무응답		1(0.4)	면남부	52(20.2)
	③ 기타()			합계		258(100)	면북부	30(11.6)
연령	① 20대	명목척도	거주 기간	5년 미만	미출 생	무응답	13(5.0)	
	② 30대			5년 이상-10년 미만		88(34.1)	합계	258(100)
	③ 40대			10년 이상		110(42.6)		
	④ 50대							
	⑤ 60대 이상							
학력	① 대졸이하	명목척도	미출 생 경험	① 2년 이하	소속	○○ 읍·면·동 주민자치회	단단형	
	② 대졸			② 2년 이상 - 5년 이하				
	③ 대학원			③ 5년 이상 - 10년 이하				
거주 기간	① 5년 미만	명목척도	소속	④ 10년 이상				
	② 5년-10년 미만							
	③ 10년 이상							
마을 조직 활동 경험	① 2년 이하	명목척도						
	② 2년 이상 - 5년 이하							
	③ 5년 이상 - 10년 이하							
소속	④ 10년 이상	명목척도						

조사기간 및 대상: 2021.9.1.-9.15, 주민자치회위원 612명 대상(258명)

25

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

1. 주민자치회 인식분석

<표 8>기초통계분석

구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차	
민간 협력 역량	공유_현안 및 문제 공유	258	1	5	3.79	.839
	공유_목표와 설립취지 공감	258	1	5	3.86	.819
	공유_의사소통 채널 활성화	258	1	5	3.76	.870
	파트너십_상호협조	258	1	5	3.83	.855
	파트너십_갈등해결	258	1	5	3.67	.849
	파트너십_정보협조	258	1	5	3.87	.801
	파트너십_양자노력	257	2	5	3.86	.742
	정체 선호 (주민 자치회 기능)	자치계획고도화 방향	256	1	5	3.91
자치계획고도화 노력	258	1	5	3.90	.701	
자치계획고도화 사업발굴	258	1	5	3.88	.676	
위탁사업 추진의향	258	1	5	3.63	.828	
위탁사업 발굴노력	258	1	5	3.63	.813	
위탁사업 발굴계획	256	1	5	3.59	.796	
연계법인 추진의향	258	1	5	3.67	.849	
연계법인 실시노력	257	1	5	3.69	.792	
연계법인 실행적 방향	258	1	5	3.60	.817	
자치계획고도화필요성	258	1	5	4.15	.684	
필요성	위탁사업필요성	258	1	5	3.66	.861
연계법인필요성	255	1	5	3.57	.875	
정책선호(주민자치회 기능)	1순위: 자기계획고도화(78.7%) 2순위: 행정사무위탁(11.2%) 3순위: 연계수행방법인선택(8.9%)					
주민자치회 참여동기	1순위: 지역발전에 기여(43.0%) 2순위: 지역사회에 대한 관심(32.9%) 3순위: 주민과의 교류(19.0%)					
정책과정에서 주된 참여방법 인식	1순위: 계획(70.9%) 2순위: 집행(18.6%) 3순위: 평가(10.1%)					
지방의회와의 관계	1순위: 의견권 부여(44.2%) 2순위: 제한적 참여(35.7%) 3순위: 정치적 중립으로 배제(17.8%)					
민간 협력 역량	역량_의사표현	258	2	5	3.98	.732
	역량_통합능력	258	2	5	3.75	.738
	역량_재정적자립	257	1	5	2.68	.973
	역량_관리지대안	258	2	5	3.72	.722
	역량_전문성	257	1	5	3.57	.793
	정부지원_행정적	258	1	5	3.60	.864
	정부지원_재정적	257	1	5	3.14	.969
	정부지원_제도적	257	1	5	3.29	.877
	권한_실질적권한	258	1	5	3.28	.947
	권한_행정수용성	256	1	5	3.66	.820
	권한_정책과정참여보장	257	2	5	3.57	.731
	만족도성과_지속참여의지	258	1	5	3.79	.930
	만족도성과_효능감	258	1	5	3.67	.800
	만족도성과_다나은살	257	1	5	3.79	.827
	만족도성과_추천의향	258	2	5	4.00	.746
	공동체역의식_신뢰	258	1	5	3.57	.792
	공동체역의식_안전감	258	1	5	3.39	.898
	공동체역의식_정서적의지	258	1	5	3.24	.800
공동체역의식_도움	257	1	5	3.35	.852	
공동체역의식_동네일-나의일	258	1	5	3.65	.807	
공동체역의식_그라움	258	1	5	3.83	.822	
집단적효능감_일탈시조치	258	1	5	3.53	.955	
집단적효능감_차인조치	258	1	5	3.63	.874	
주민참여_토론회	257	1	5	3.56	1.030	
주민참여_주민조직	258	1	5	3.75	.976	
이웃교류_조직책임수행	258	2	5	3.82	.755	
이웃교류_잡담	258	1	5	3.45	.946	
이웃교류_도구 등 빌림	258	1	5	3.38	1.096	
이웃교류_이웃 도움(수리 등)	258	1	5	3.18	1.069	
이웃교류_사회적모임	256	1	5	3.41	1.088	
이웃교류_개인문제상의	258	1	5	3.00	1.038	

26

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

1. 주민자치회 인식분석

<표 9> 집단별 인식차이분석

구분	동		면		읍		유의 확률	생활권	1생활권		2생-4생		면남부		면북부		조치원		유의 확률	
	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N			평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N		
만족도 성과	만족도성과 지속 참여의지	3.75 (.914)	146	3.83 (.900)	82	4.35 (.606)	17	.034**	현안및 문제 공유	3.89 (.836)	84	3.52 (.784)	62	3.88 (.855)	52	3.97 (.615)	30	3.88 (.928)	17	.032**
	만족도성과 더 나은 삶	3.85 (.793)	145	3.66 (.757)	82	4.18 (1.015)	17	.034**	정보 협조	3.90 (.859)	84	3.76 (.740)	62	3.75 (.789)	52	4.30 (.466)	30	4.00 (1.000)	17	.020**
사회적 자본	공동체 의식_도움	3.16 (.863)	146	3.71 (.694)	82	3.29 (.849)	17	.000***	협력적 대안	3.90 (.705)	84	3.60 (.664)	62	3.69 (.643)	52	3.57 (.898)	30	3.88 (.697)	17	.044**
	공동체 의식_동네 알=나의일	3.52 (.774)	145	3.90 (.795)	82	3.82 (.728)	17	.002***	지속 참여 의지	4.00 (.807)	84	3.42 (.950)	62	3.87 (.817)	52	3.77 (1.040)	30	4.35 (.606)	17	.007***
	집단적응능력_일일시조치	3.42 (1.002)	146	3.74 (.829)	82	3.71 (.985)	17	.041**	더 나은 삶	3.99 (.757)	83	3.66 (.809)	62	3.71 (.750)	52	4.18 (1.019)	30	4.18 (1.019)	17	.010**
	주민참여_동호회	3.32 (1.095)	146	3.96 (.813)	81	3.88 (.781)	17	.000***	추천 의향	4.18 (.679)	84	3.87 (.757)	62	4.06 (.669)	52	3.80 (.714)	30	4.29 (.849)	17	.018**
	주민참여_주민 조직	3.62 (1.032)	146	4.00 (.816)	82	4.06 (.827)	17	.008***	도움	3.24 (.887)	84	3.06 (.827)	62	3.62 (.631)	52	3.32 (.849)	30	3.29 (.849)	17	.007***
	이웃교류_조직 책임수행	3.73 (.755)	146	3.96 (.744)	82	4.12 (.697)	17	.024**	동네일 나의일	3.54 (.752)	84	3.51 (.809)	61	3.90 (.799)	52	3.90 (.803)	30	3.82 (.728)	17	.013**
	이웃교류_집담	3.26 (1.004)	146	3.76 (.763)	82	3.76 (.903)	17	.000***	동호회	3.37 (1.149)	84	3.26 (1.023)	62	3.90 (.774)	52	4.07 (.884)	29	3.88 (.781)	17	.007***
	이웃교류_도구 등 빌림	3.09 (1.174)	146	3.87 (.782)	82	3.59 (.712)	17	.000***	주민 조직	3.67 (1.019)	84	3.56 (1.069)	62	4.00 (.686)	52	4.06 (1.017)	30	4.06 (.827)	17	.041**
	이웃교류_이웃 도움(수리 등)	2.83 (1.079)	146	3.73 (.832)	82	3.53 (.874)	17	.000***	조직 책임수행	3.79 (.746)	84	3.66 (.767)	62	3.98 (.700)	52	3.93 (.828)	30	4.12 (.697)	17	.075*
	이웃교류_사회적 모임	3.15 (1.159)	144	3.77 (.790)	82	3.88 (1.054)	17	.000***	집담	3.24 (.977)	84	3.29 (1.049)	62	3.79 (.723)	52	3.70 (.837)	30	3.76 (.903)	17	.002***
필요성	자치계획고도화 필요성	4.07 (.730)	146	4.26 (.584)	82	4.53 (.514)	17	.009***	도구 등 빌림	3.13 (1.149)	84	3.03 (1.214)	62	3.79 (.750)	52	4.00 (.830)	30	3.59 (.712)	17	.007***
									이웃 도움(수리 등)	2.90 (1.025)	84	2.73 (1.148)	62	3.69 (.755)	52	3.80 (.961)	30	3.53 (.874)	17	.007***

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

1. 주민자치회 인식분석

<표 9> 집단별 인식차이분석_이어서

생활권	1생활권		2생-4생		면남부		면북부		조치원		유의 확률	
	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N	평균 (표준 편차)	N		
사회적 모임	3.22 (1.144)	82	3.05 (1.178)	62	3.81 (.627)	52	3.70 (1.022)	30	3.88 (1.058)	17	.007***	
	2.90 (1.070)	84	2.71 (1.022)	62	3.29 (.871)	52	3.23 (.971)	30	3.06 (.966)	17	.023**	
정책 선호 (주민자치회 기능)	자치 계획 고도화 노력	4.01 (.668)	84	3.77 (.688)	62	4.06 (.461)	52	3.73 (.691)	30	4.18 (.728)	17	.017**
	연계 법인 설치 노력	3.87 (.741)	84	3.48 (.825)	62	3.82 (.684)	51	3.63 (.765)	30	3.59 (.939)	17	.032**
	연계 법인 실험적 방향	3.73 (.750)	84	3.40 (.949)	62	3.77 (.731)	52	3.53 (.681)	30	3.71 (.772)	17	.080*
필요성	자치 계획 고도화 필요성	4.12 (.718)	84	4.00 (.747)	62	4.33 (.585)	52	4.13 (.571)	30	4.53 (.514)	17	.017**

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

2. FGI

<표 10> 지역별 FGI 및 개방형 질문

구분	FGI 대상자	일시 및 장소	주요질문내용
1그룹	1생(한솔동 포함) 주민자치위원 5명, 아파트입주자대표 회의 2명	2021.6.7.(오후) 한솔동 복합커뮤니티 센터 회의실 2021.6.11.(오후) 세종시청 김중서실	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 마을공동체의 연계에 대한 의견(필요성과 어려움) 도시지역의 아파트 입주자 대표회의, 농촌지역의 이장과 협력강화를 위한 의견
2그룹	2-4생 주민자치위원 4명, 아파트입주자대표 회의 2명	2021.6.7.(오후) 다정동 복합커뮤니티 센터 회의실 2021.6.10.(오후) 보람동 복합커뮤니티 센터 회의실 2021.6.11.(오후) 세종시청 김중서실	<ul style="list-style-type: none"> 코로나 19이후 주민자치회 변화점, 재난극복에 대한 견해
3그룹	조치원읍 주민자치위원 2명	2021.6.7.(오전) 조치원 주민자치회장 사무실	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 공동체의 협력방안은?
4그룹	면 남북북부 주민자치위원 및 이장 8명 (세종시청 공무원 1인 참관)	2021.6.11.(오후) 세종시청 대회의실	<ul style="list-style-type: none"> 검토중인 마을계획(주민 제안사업)은? 주민자치회 고도화 및 발전방안에 대한 견해

29

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

2. FGI

<표 11> 지역별 FGI 분석결과

생활권별	개방형 설문 주요내용
1생활권 (한솔동 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 공동체 구성원이 주민자치회 각 소속 분과에 알선으로 활동, 주민총회를 통해 마을사업의 실무추진 등 주민자치회와 공동체 공모사업과 연계 주민자치회 고도화 및 발전방안: 마을계획단 강화, 사업중심의 분과활동, 주민자치회 선발규정 개선 및 치우개선, 자생력 확보
	<p>[1생활권(한솔동 포함) FGI 요약]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1년 단위의 회계, 선출방식, 그리고 지원 방식 논의 주민자치활동을 통한 효능감, 주민자치회 대표성 논의 주민자치회의 목적과 이해 논의 발, 제도적 연계에 대한 논의 주민자치회의 자립성 및 공존성에 대한 논의 행정과의 협업에 관한 논의
2-4생활권	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 마을의 문제점을 누구보다 절실히 느끼고 해결하고자 하는 의지, 경원치를 수렴할 수 있는 플랫폼, 마을 계획분과 마을공동체 연계, 사무국 운영을 위한 인력과 재원 주민자치회 고도화 및 발전방안: 주민자치회의 대표성을 강화, 주민자치회의 역할을 강화하고 지원할 전문단체 검토, 행정사무 위탁검토, 모든 관내 단체와의 연계, 행정과 협력강화
	<p>[2-4 생활권 FGI 요약]</p> <ol style="list-style-type: none"> 선출방식, 행정지원에 대한 논의 주민자치회 역할 및 기능에 대한 행정의 인식 및 법제도 상 연계 논의 주민자치회의 대표성 연계, 공동체 내 네트워크 논의 주민자치회 자립성 논의 주민자치회 정착을 위한 가자정립과 환경 조성 논의 활동시 갈등 및 배타성, 연립이 아닌 주민자치회 논의
조치원읍, 면 남북부	<ul style="list-style-type: none"> 조치원읍 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 행정과 주민자치회 소통부족 행정적 지원근거 및 주민자치회의 역할수행능력 강화, 분과위 활성화와 공동체 연계 주민자치회 고도화 및 발전방안: 마을계획사업 예산을 집행할 수 있는 역량 강화, 행정과 협력강화, 조치원발전위원회, 이장단 등과 네트워크 강화, 그리고 주민자치회 교육 등을 통한 역량강화 면 남북부 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 교육 강화와 초기 단계에서 마을 계획과 연계, 읍·면의 경우 이장협의회와 협력, 사업교육 및 역량강화, 분과위 활동강화 주민자치회 고도화 및 발전방안: 눈에 보이는 단발성 지원이 아닌 지속 발전이 가능하도록 전문가 컨설팅을 받도록 할, 주민자치회 지원가를 활용하여 마을공동체와 연계방안 설정, 마을의 소득사업 연계

30

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

2. FGI

<표 11> 지역별 FGI 분석결과_어서

생활권별	개방형 설문 주요내용	생활권별	개방형 설문 주요내용												
1생활권 (한솔동 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 공동체 구성원이 주민자치회 기 소속 분과에 일원으로 활동, 주민총회를 통해 마을사업의 실무추진 등 주민자치회와 공동체 공모사업과 연계 주민자치회 고도화 및 발전방안: 마을계획단 강화, 사업중심의 분과활동, 주민자치회 선발규정 개선 및 치우개선, 자생력확보 		<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 고도화 및 발전방안: 사회적 경제와 연계 등 자생력강화, 자생력 강화를 위한 교육기회 제공 및 워크숍, 장기비전정립, 주민자치 지원가의 역할개선 <p>[조치원, 면 남북부 FGI 요약]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선출방식, 행정지원에 대한 논의 2. 공동체간 네트워크, 대표성에 관한 논의 3. 관계기관과 관계 및 협조, 기존 마을공동체 조직과의 관계에 대한 논의 4. 정부공모사업과 연계한 지역사회 의제 발굴 논의 5. 농촌지역의 특성을 반영한 주민자치 논의 6. 주민자치회의 자립성 및 수익창출 논의 7. 법적·제도적 한계, 지원체계 한계에 대한 논의 												
	<p>[1생활권(한솔동 포함) FGI 요약]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1년 단위의 회계, 선출방식, 그리고 지원 방식 논의 2. 주민자치활동을 통한 효능감, 주민자치회 대표성 논의 3. 주민자치회의 목적과 이해 논의 4. 법, 제도적 한계에 대한 논의 5. 주민자치회 인력 및 공문장에 대한 논의 6. 행정과의 협업에 관한 논의 														
2-4생활권	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 마을의 문제점을 누구보다 잘심어 느끼고 해결하고자 하는 의지, 경험치를 수집할 수 있는 플랫폼, 마을 계획단과 마을공동체 연계, 사무적 운영을 위한 인력과 재정 주민자치회 고도화 및 발전방안: 주민자치회의 대표성을 강화, 주민자치회의 역량을 강화하고 지원할 전문단체 검토, 행정사무 위탁검토, 모든 관내 단세외의 연계, 행정과 협력강화 														
	<p>[2-4 생활권 FGI 요약]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선출방식, 행정지원에 대한 논의 2. 주민자치회 역량 및 기능에 대한 행정의 인식 및 법제도상 한계 논의 3. 주민자치회의 대표성 한계, 공동체간 네트워크 논의 4. 주민자치회 자립성 논의 5. 주민자치회 인력을 위한 가치정립과 환경조성 논의 6. 활동시 길등 및 배타성, 연임이 안된 주민자치회 논의 														
조치원읍, 면 남북부	<ul style="list-style-type: none"> 조치원읍 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 행정과 주민자치회 소통부족 행정적 지원근거 및 주민자치회의 역할수행능력의 강화, 본래위 합성회와 공동체 연계 주민자치회 고도화 및 발전방안: 마을계획사업 예산을 집행할 수 있는 역량 강화, 행정과 협력강화, 조직원발전위영회, 이장단 등과 네트워크 강화, 그리고 주민자치회 교육 등을 통한 역량강화 면 남북부 주민자치회와 마을공동체 협업방안: 교육 강화와 초기 단계에서 마을 계획과 연계, 읍·면의 경우 이장협의회와 협력, 사업교육 및 역량강화, 본래위 활동강화 주민자치회 고도화 및 발전방안: 눈에 보이는 단발성 지원이 아닌 지속 발전이 가능하도록 전문가 컨설팅을 받도록 함, 주민자치회 지원가를 활용하여 마을공동체와 연계방안 설정, 마을의 소득사업 연계 		<p><표 12>전문가 FGI 분석결과</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>논의사항</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>주민자치회를 통한 소통과 협력구조 마련(대표성 강화 차원)</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>행정지원의 지원 방식에 대한 적극적인 검토, 행정과의 관계설정 필요</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>중간지원조직 차원의 지원역량 강화</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>지방의회와의 관계 검토</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>탄탄한 거버넌스 구조 확립, 의사결정기구 성격으로서의 주민자치회</td> </tr> </tbody> </table>	구분	논의사항	1	주민자치회를 통한 소통과 협력구조 마련(대표성 강화 차원)	2	행정지원의 지원 방식에 대한 적극적인 검토, 행정과의 관계설정 필요	3	중간지원조직 차원의 지원역량 강화	4	지방의회와의 관계 검토	5	탄탄한 거버넌스 구조 확립, 의사결정기구 성격으로서의 주민자치회
구분	논의사항														
1	주민자치회를 통한 소통과 협력구조 마련(대표성 강화 차원)														
2	행정지원의 지원 방식에 대한 적극적인 검토, 행정과의 관계설정 필요														
3	중간지원조직 차원의 지원역량 강화														
4	지방의회와의 관계 검토														
5	탄탄한 거버넌스 구조 확립, 의사결정기구 성격으로서의 주민자치회														

31

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

3. 분석을 통한 함의

- ✓ FGI를 통해 풀뿌리 주민자치에 대한 주민의 효능감을 높이기 위한 차원에서 다음과 같이 몇가지 함의가 도출됨
- ✓ 이는 큰 틀에서 ‘주민자치회의 역량 및 대표성 강화’, ‘읍면동 단위의 행정혁신’, ‘읍면동 행정과 주민자치회의 협력적 파트너십 공간확대’, ‘주민자치회의 재정적 자립성 측면의 제도화’ 등이 검토됨

32

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

3. 분석을 통한 함의

- ✓ 세부적으로 살펴보면
- ✓ **첫째**, 주민자치회의 목적과 이해, 역할과 기능에 대한 가치 정립 필요
- ✓ **둘째**, 주민자치회 대표성 강화에 대한 논의, 공동체 집단과 조직과의 네트워크 검토
- ✓ **셋째**, 주민자치회가 지속적으로 그 기능과 목적에 맞는 일을 할 수 있도록 지원
- ✓ **넷째**, 읍면동 단위 기능강화, 자율적 예산체계, 협의사무 발굴 등

33

IV. 세종시 주민자치회 인식 및 FGI 분석

3. 분석을 통한 함의

- ✓ 세부적으로 살펴보면
- ✓ **다섯째**, 도농복합도시로서 그 성격과 특성에 맞는 제도설계
- ✓ **여섯째**, 세종형 풀뿌리 주민자치의 효능감을 높이기 위한 중간지원조직 차원의 역할정립 기능개편이 필요함
- ✓ **마지막으로**, 탄탄한 거버넌스 구조를 확립해야 하며 의사결정기구로서의 주민자치회를 강조할 수 있는 것임

34

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

1. 읍면동 행정의 혁신

- ✓ 읍면동 단위에서 주요사업을 기획 편성할 수 있는 권한 부여의 필요성. 이를 위해 **읍면동 총액배분 자율편성제도, 읍면동 통합예산제도** 고려(황종규, 2021)
- ✓ 총액배분자율편성제는 매해 경상경비 제외 예산 총액에 대한 자율편성권 부여(**주민자치회 협의 및 심의권 부여로 읍면동 중기재정계획, 자치계획과 연계 효과**)

35

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

1. 읍면동 행정의 혁신

- ✓ **통합예산제의 경우 본청 사업예산 중 일정범위 예산을 재배정해 통합 집행하는 방식 제안**, 집행성과와 연계해 차년도에 총액배분자율예산제에 포함 검토 가능
- ✓ 현행 **읍면동장 시민추천제에 대한 보완 및 발전**. 읍면동장 평가 우수자에 한한 인사상 승진, 공약 사업에 대한 예산배정권, 선호부서 배치 등 고려 (김흥주, 2019)

36

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

2. 민관협치 제도 확대 및 종합계획 실현

- ✓ 먼저, 마을자치의 고도화를 위한 **심의 및 협의권 강화(협의사무 발굴), 읍면동 행정기능 강화**
- ✓ 협의사무 발굴을 위해 지역적 특성을 고려, 행정 수요, 민관협력수준 등 고려, **기능재편(본청이관 기능, 강화기능, 신규기능, 특화기능, 민관위탁 기능, 부서간 연계기능 등)**(최지민, 2021)
- ✓ 단기적으로 자치분권특별회계 내 주민제안사업(읍면동 포괄사업비)에 대한 주민자치회 심의권 강화

37

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

2. 민관협치 제도 확대 및 종합계획 실현

- ✓ 둘째, **협의사무 발굴과 읍면동 단위의 장기비전 정립, 종합계획 마련**(단년도 사업이 아닌, 중장기 사업). 이를 위한 전담공무원 인력 재편
- ✓ 셋째, **중간지원조직 차원의 개편**. 행정 및 주민자치회 제안 내용 실행, 마을종합발전계획 측면의 조직 및 기능 개편, 마을활동가(로컬리스트) 적극 양성, 마을공동체 지속적 육성 등

38

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

3. 주민자치회 대표성 강화 및 주민참여 확대

- ✓ 지역공동체 주축조직으로 활성화/다른 자생직능 단체와 관계에 대한 처방
- ✓ 단기: **대표조직으로서 인식확산과 공유 필요**(아파트 입주자대표회의, 자생직능단체 대표, 일반주민 대표와 연계)
- ✓ **첫째, 마을계획단+마을공동체 집단 연계**

39

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

3. 주민자치회 대표성 강화 및 주민참여 확대

- ✓ **둘째, 마을계획단 구성 시 탄력성 및 대표성 강화.**
즉 주민자치회+마을계획단 연계 강화
- ✓ 셋째, 마을공동체를 통해 마을의제가 상시적으로 제안될 수 있는 제도 마련(**상시제안제도**)
- ✓ 중기: **‘주민조례발안에 관한 법률’에 근거한 주민 발안제+기존 조례규칙제안권의 연계(주민자치회)/**
‘지방의회와 협력적 관계의 틀 유지’

40

V. 세종형 주민자치회 보완 과제

4. 주민자치 변화의 체감인식 제고 및 지원(교육 및 인력 등) 강화

- ✓ 첫째, 주민자치회에 대한 정체성 및 방향성에 대한 인식제고, 이를 위한 **교육과 홍보**(상시교육체계 마련, 찾아가는 설명회 등)
- ✓ 둘째, **역량 강화 및 지원강화 필요**. 주민자치회 운영의 주요 결정과 실무 담당 임원의 역할인지, 실무역량강화 지원, 읍면동장과 전담공무원 대상 역할 모델 제시, 교육과 소통을 위한 워크숍, 상근지원인력 검토, 공가보장제 확대 등

41

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

5. 공동체 주축조직으로서 주민자치회의 역할과 우선순위 고려

- ✓ 주민자치회의 중요한 역할에 대한 논의는
- ✓ **1) 주민과 정부를 연결하는 옹호자(마을의제의 우선순위 결정) 역할/advocacy**
- ✓ **2) 마을공동체의 형성자 역할**
- ✓ 3) 공적 서비스의 전달자 역할
- ✓ 4) 지역 및 마을의 자산을 활용하는 역할
- ✓ 주요 역할로 **1), 2)**를 무엇보다 고려할 수 있음.
이에 중점적 검토가 필요함
- ✓ 이 개념이 바로 co-commissioning임(학술용어)

42

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

6. 자립화를 위한 재정지원 및 사업수행법인 검토

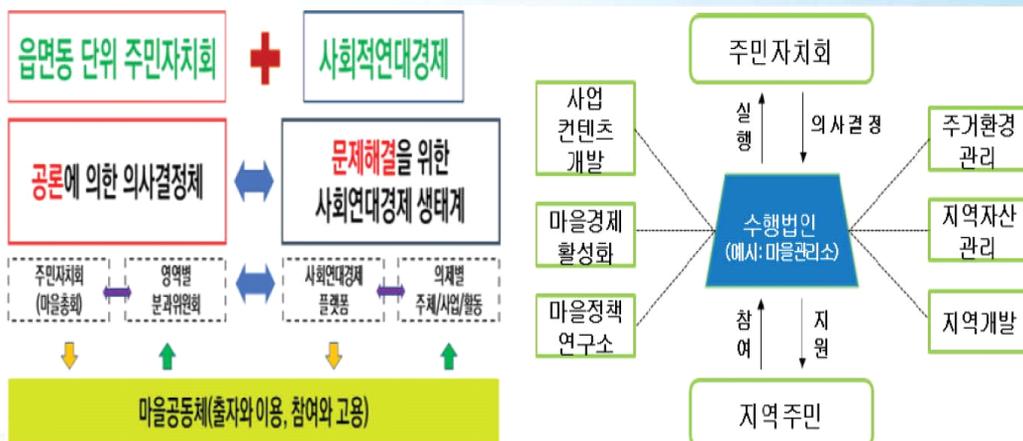
- ✓ 주민자치회의 재정적 지원 논의 역시 매우 중요. 풀뿌리 주민자치의 제도적 자산으로 뿌리 내리기 위해 **안정적 자원시스템 구축이 중요**
- ✓ 첫째, **행정사무의 위탁방식 고려**. 그러나 잠재적 위험성 상존(지나친 재정적 독립성을 고려한 공공 서비스 전달방식의 경우 자칫 공동체 주축조직의 정체성과 독립성 상실 가능성)
- ✓ 둘째, **연계수행법인 검토**(주민자치회+연계법인)

43

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

6. 자립화를 위한 재정지원 및 사업수행법인 검토

<그림 15> 마을정부의 기초, 의사결정체와 사회연대 경제, 수행법인 개념도



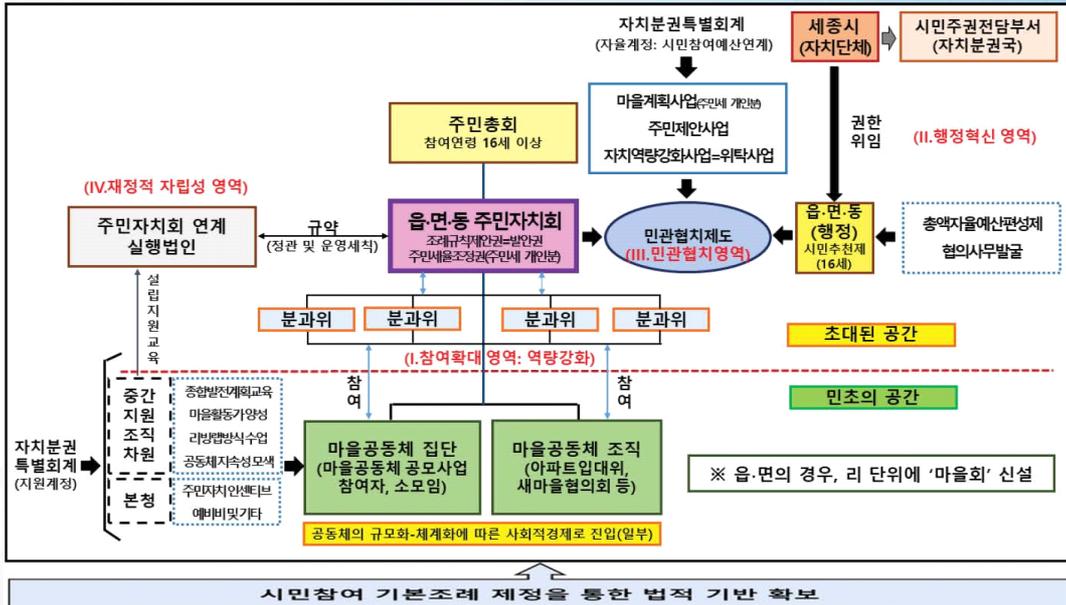
자료: 유창복(2020:428); 박현근,김홍주,이현국(2021:184) 재구성

44

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

7. 종합: 풀뿌리 주민자치 고도화를 위한 생태계 모형

〈그림 16〉 세종형 풀뿌리 주민자치 고도화를 위한 생태계 모형



45

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

8. 도농의 특성 검토

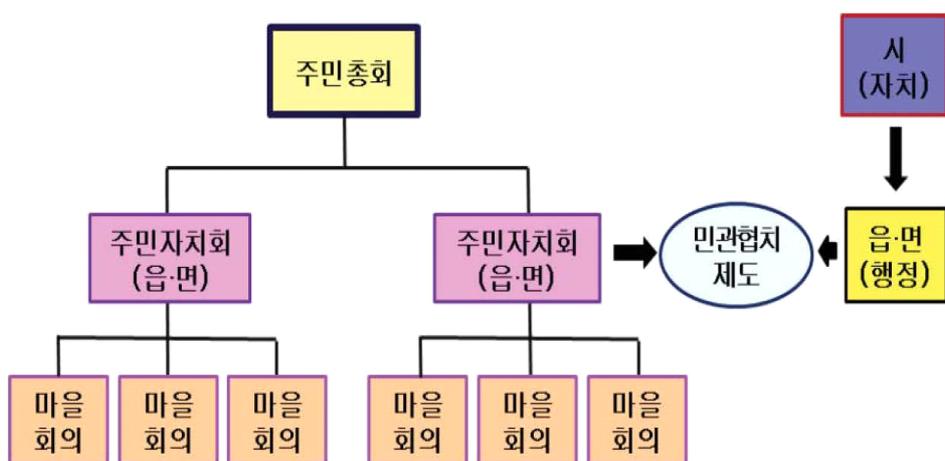
- ✓ 농촌형 모형은 **마을회 간 수평적 연합**, 이를 통해 주민대표를 구성하는 차원 검토(리단위 마을자치회 기능과 역할 고려). **마을이장과 연계협력** 하기 위한 검토

46

V. 세종형 주민자치회 고도화 방안

8. 도농의 특성 검토

<그림 17> 지역공동체 구축 조직: 주민자치회 역할



자료: 김홍주, 박현근, 임승빈(2018); 김홍주, 김수연(2020)

47

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

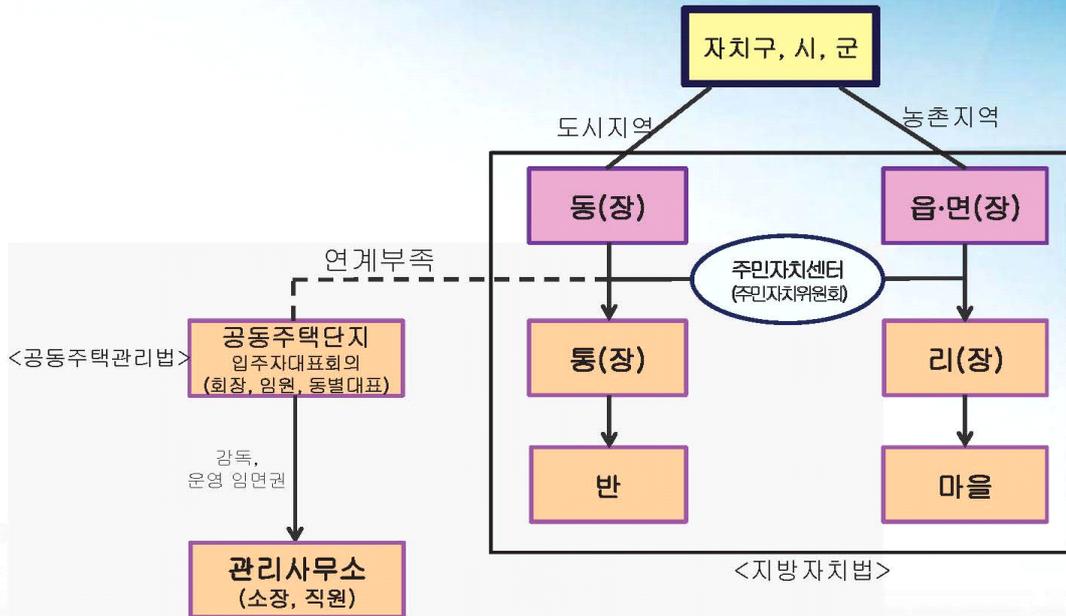
8. 도농의 특성 검토

- ✓ 둘째, 도시형 모형은 동 행정의 효율적 수행을 위해 구역을 '통' 단위로 분류. 통을 다시 '반'으로 분류했음. 이는 농촌지역의 리와 달리 획일적으로 구성 유지된 특성(장소적 기반)
- ✓ 도시지역은 입주자대표회의 고려/공동주택관리법
- ✓ 결국, 도농 주민자치 모델에 대한 연구 필요

48

V. 세종형 주민자치회 고도화 방안

8. 도농의 특성 검토: 기존 읍면동 주민자치조직의 구성도<그림 18>



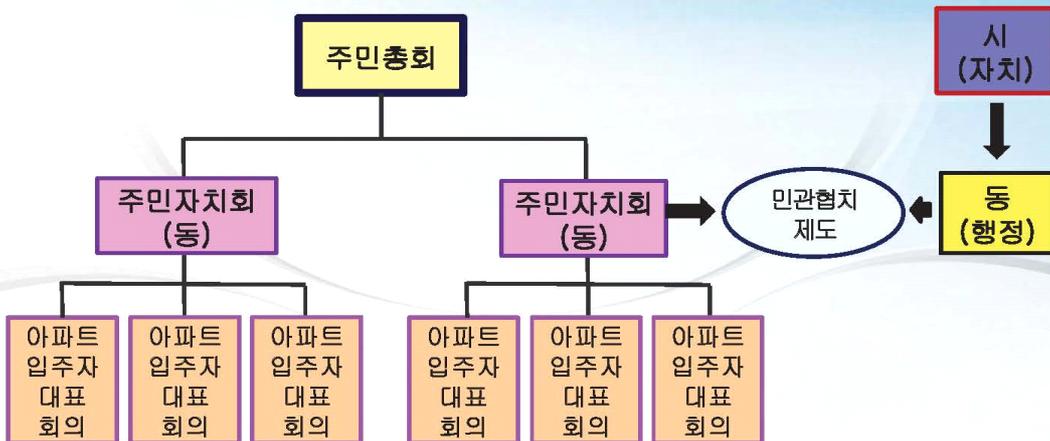
자료: 김홍주, 박현근, 임승빈(2018); 김홍주, 김수연(2020)

49

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

8. 도농의 특성 검토

<그림 19> 도시형 주민자치모형(시범 예시)



자료: 김홍주, 박현근, 임승빈(2018); 김홍주, 김수연(2020)

- ✓ 아파트 입주자 대표회의를 고려, 입주자대표를 주민자치회 위원으로 적극 활용하는 방안을 모색

50

IV. 세종형 주민자치회 보완 과제

9. 주민총회 방식 개선

- ✓ 주민총회에 대한 민간운영 방식 제안
- ✓ 첫째, **민간위탁 방식고려**(자치의 자립기반 마련, 자치역량강화 기제, 마을공동체 활성화 측면, 주민간 갈등가능성, 자치역량이 미흡해 운영이 어려운 사항, 민간시장 침해가능성, 법적분쟁가능성, 행정업무 민간전가 가능성 고려)
- ✓ 혹은 **민간보조사업**으로 진행도 가능할 것임

51

감사합니다.

1. 자치분권2.0시대 자치권 확대의 주요쟁점과 과제

- 차재권(부경대학교)

2. 주민자치회의 새로운 모델설계

- 행정복지센터기능분석을 중심으로

- 김찬동(충남대학교)

자치분권2.0시대 자치권 확대의 주요 쟁점과 과제

차 재 권 (부경대학교)

1. 서론

지방자치는 그 중요성에 대해 아무리 강조해도 지나침이 없을 정도로 모두가 동의하는 민주주의 실현을 위한 주요 규범이라 할 수 있다. 1948년 제헌헌법에서부터 지방자치에 대한 헌법 조문이 등장하고, 권위주의 군사독재정권에 의해 폐지되었던 지방자치제가 제9차 헌법개정 과정에서 부활하게 된 것 또한 지방자치가 갖는 규범적 가치 때문이다. 1991년 지방자치제가 재도입된 이래 올해로 30년이 되기까지 민주적 규범으로서 지방자치가 지닌 중요성에 대한 인식에 힘입어 지방자치제를 강화하기 위한 다양한 노력이 이어져 왔다. 2020년 12월 9일, 지방자치법 전부개정안이 국회 본회의를 통과함으로써 1988년 전부개정 이후 32년 만에 자치분권 확대를 위한 제도적 기틀이 마련된 것이 그러한 노력의 대표적 결과라 할 수 있다.

하지만 지방자치를 확대하고 강화하기 위한 다양한 노력에도 불구하고 우리나라 지방자치의 현 수준은 지방자치의 모범국으로 불리는 미국, 독일, 스위스 등과 비교해 여전히 걸음마 단계에 있다. 프랑스, 영국, 일본 등 우리나라와 유사한 중앙집권적 권력구조를 지닌 국가의 지방자치 수준과 비교해도 부끄러울 정도의 수준이다. 32년 만에 이루어진 지방자치법 전부개정과 지방일괄이양법 제정, 자치경찰제 시행, 단계적인 재정분권 추진, 자치분권 사전협의제 도입 등 문재인정부의 자치분권2.0시대¹⁾를 열기 위한 제도

1) 문재인정부는 자치분권 종합계획(2018년 9월)과 자치분권 실행계획(2019~2020년)을 통해 구체화된 33개 추진과제와 136개 실행과제를 자치분권 법령 사전협의제 도입(2019.7.1.), 재정분권 1단계 완료(2019.12.31.), 지방일괄이양법 제정(2020.1.9.), 지방자치법 전부개정(2020.12.9.), 자치경찰제 도입(2020.12.9.) 등을 통해 완료함으로써 새로운 지방자치의 패러다임 전환이 일어났다고 보고 이를 자치분권2.0시대의 개막으로 표상화하고 있다. 자치분권1.0시대와 자치분권2.0시대의 가장 큰 차이는 지방자치의 주체가 단체 중심에서 주민 중심으로 바뀐다는 점이며, 자치권의 근거 또한 국민주권에서 주민주권의 개념으로 바뀐다는 점이다(김순은 2021, 34). 하지만 과연 문재인정부의 자치분권이 새로운 시대 전환을 가져왔는지에 대한 평가를 제대로 내리기에는 아직은 시기상조인 것으로 보인다.

개선의 노력에도 불구하고 여전히 내용적인 면에서는 진정한 의미에서의 지방자치가 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 줄곧 제기되어 왔다.²⁾

조례제정의 자율권으로 나타나는 자치입법권은 법률보다 못한 법령의 수준에서 명확한 제약이 따르고 있다.³⁾ 중앙사무와 지방자치 사무의 구분 또한 불명확할 뿐 아니라 지방자치단체 대부분이 중앙정부로부터 일방적으로 이양된 각종 사무로 인해 크나큰 행·재정적 부담을 안고 있는 등 자치행정권의 심각한 제약을 받고 있다. 지방세 세목을 모두 법률로 정하고 있어 자치단체가 스스로 새로운 세목을 개발하거나 자체적으로 결정한 세율에 따라 세금을 부과할 수 있는 권한이 전혀 없어 가장 중요한 자치재정권에도 심각한 제약을 받고 있다(김덕진 2017). 최근 이루어진 지방자치법 전부개정에서도 가장 중요한 자치입법권을 개선하기 위한 실질적인 노력은 사실상 찾아보기 어려운 것이 현실이다.⁴⁾

우리나라의 지방자치제도가 갖는 이러한 근본적 한계는 어디에서부터 비롯된 것인가? 지방자치를 연구하는 학자나 관련 분야의 전문가들은 우리나라 헌법 자체에 내재해 있는 제도적 한계를 그 원인으로 꼽기를 주저하지 않는다(최우용 2017; 박인수 2017). 즉, 헌법 제117조와 제118조에 명시된 지방자치 관련 조항이 너무도 포괄적이고 형식적이며, 지방자치제도의 실질적인 내용을 대부분 지방자치법에 유보하고 있기 때문에 허울뿐인 지방자치에 머물 수밖에 없다는 것이다.

따라서 지방자치를 실질적으로 강화하기 위해서는 지방자치법의 전면 개정도 중요하겠지만 무엇보다 헌법 자체를 전면적으로 개정해야 한다는 목소리가 정치권과 학계를 중심으로 꾸준히 이어져 왔고, 선거 시기마다 지방분권형 개헌에 대한 논의가 계속해서 제기되어 왔다. 그 결과, 2018년 3월, 정부 차원의 헌법개정을 위한 자문기구인 ‘국민헌법자문특별위원회’의 초안을 토대로 작성된 헌법 개정안이 공개되었고, 이어 5월에는 국회 본회의 표결에 부쳐지기도 했다. 물론 국회 본회의에 상정된 헌법 개정안은 의결정족수 미달로 ‘투표 불성립’이 선언되면서 부결되었다. 하지만 제9차 헌법개정 이후 계속 이어져 왔던 지방분권형 헌법개정 논의를 반영한 개정안이 발의되었다는 점에서 충분히 헌정사적 의미를 부여할 수 있는 사건이었다.

2) 문재인 정부의 지방자치법 전부개정안이 지닌 문제점에 대해서는 전상직(2020), 강재규(2021), 권오영·황은진(2021), 하혜영(2021), 박기관(2021), 김순은(2021) 등을 참고하기 바란다.

3) 전문과 부칙을 제외하고 전체 130개 조항으로 구성된 현행 제10차 헌법에는 지방자치와 관련된 조항이 단 두 개에 불과하다. 지방자치단체가 다루는 지방자치 사무의 내용과 그를 위한 조례 등 규정의 제정 범위를 설정하고 있는 헌법 제117조와 지방의회의 설치에 관한 규정과 그것의 조직, 권한 등 제반 운영에 관한 규정을 법률에 유보하고 있는 제118조의 조항이 그것이다.

4) 32년 만에 전부개정된 개정 지방자치법에는 법령의 범위에서 사무에 관해 조례를 제정하고, 조례에 위임한 사항에 대해서는 하위 법령에서 제한하는 것을 금지하는 등 지방자치단체의 조례제정권을 강화하는 내용을 제28조에 포함하고 있다. 하지만 이러한 개정 내용이 기존 지방자치법에서 규정하고 있는 법령의 범위 안에서 사무에 관해 조례 제정을 할 수 있다는 내용과 어떤 실질적인 차이를 보여주고 있는 지에 대해서는 의문이 제기될 여지가 있다.

이처럼 지난 20대 국회에서 좌절된 지방분권형 개헌이 갖는 헌정사적 의미를 아무리 강조하더라도 정작 해당 개헌안이 국민투표는 고사하고 그 사전 단계인 국회 본회의 표결 절차에도 이르지 못했다는 사실은 지방분권형 개헌을 주장하는 정치권과 학계는 물론 지방분권운동을 이끌어 온 시민사회가 통렬하게 반성할 부분이다.

지방자치가 지향하는 자치분권과 균형발전의 규범적 가치는 지방민주주의를 구현함에 있어 어떤 의미와 중요성을 갖는가? 우리나라는 30여년의 짧은 지방자치의 역사 속에서 지방자치의 확대를 통해 지방민주주의를 구현하기 위해 어떤 구체적인 노력을 기울여왔으며, 그 노력의 성과와 한계는 무엇인가? 무엇이 규범적 차원에서 국민 대부분이 동의하는 지방분권형 헌법개정을 불가능하게 만드는 요인으로 작용하고 있는가? 20대 국회의 반대로 무산된 지방분권형 헌법개정을 대신하기 위해 이루어진 32년 만의 지방자치법 전부개정은 과연 우리나라 지방자치를 실질적으로 강화하는 대안이 될 수 있는가? 만약 새정부에서 지방분권형 개헌의 재추진이 가능하다면 자치권을 강화하기 위해 어떤 내용이 담겨야 하며, 성공하기 위해서는 어떤 전략적 접근이 필요한가?

본 연구는 지방자치의 규범적 제 가치에 대한 이론적 논의와 역대정부의 지방분권정책 및 지방분권형 헌법개정이 지향점과 그 실패의 원인 분석을 중심으로 우리나라 지방자치 및 지방민주주의와 관련하여 제기될 수 있는 이와 같은 다양한 의문들에 대한 해답의 실마리를 찾아봄으로써 자치분권2.0시대를 열기 위해 실질적으로 필요한 자치권 확대를 위해 어떤 구체적인 제도 개선의 노력이 필요한지를 살펴보는 데 연구의 주요한 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 II장에서 지방민주주의의 중요성과 지방민주주의를 구현하기 위해 지방자치가 지향하는 규범적 가치의 당위성과 그러한 규범적 가치간의 관계를 이해하기 위한 이론적 논의를 먼저 다룬다. 이어지는 III장에서는 우리나라 지방자치제도의 역사적 전개 과정과 함께 자치분권을 강화하기 위한 역대정부의 노력을 지방분권정책을 중심으로 간단히 소개하고 자치권의 각 영역에 있어 나타나는 제도적 문제점과 한계를 살펴본다. IV장에서는 18대 국회에서부터 이어져 온 지방분권 강화를 위한 헌법개정의 노력에 대해 살펴보면서 특히 문재인정부에서 추진했던 지방분권형 개헌안에 담겨진 자치권 확대를 위한 다양한 제도 개선의 주요 쟁점들을 살펴보면서 그 한계를 논한다. 이어지는 V장에서는 20대 대선을 통해 들어서게 될 새정부가 재추진하게 될 지방분권형 헌법개정의 필요성과 함께 지방분권형 개헌의 재추진을 포함해 지방자치제도 강화를 통해 지방민주주의를 제대로 구현하기 위해 새정부가 고려해야 할 전략적 추진 방향을 정리하면서 글을 맺는다.

2. 지방자치의 규범적 가치와 관련된 이론적 논의

우리나라 국민 대부분은 기본적으로 자치와 분권, 균형발전 등 지방자치나 지역발전과 관련된 규범적 가치들이 지방민주주의 발전을 위해 반드시 구현되어야 하는 가치라는데 동의하고 있다. 우리나라의 지방자치제도가 지닌 효율성과 관련하여 우리나라처럼 국토면적이 좁아 인구밀도가 매우 높은 국가에서 굳이 좁은 땅덩어리를 나누어 지방자치를 시행할 필요가 있는지, 또 그렇게 하는 것이 과연 효율적인지에 대한 의문을 제기하는 경우가 많다. 그러한 의문은 비단 우리나라의 사례에만 적용되었던 것은 아니다. 해외 학계에서도 지방분권을 통한 지방자치의 확대가 국가적 차원에서 국민의 후생 수준을 높이는 것인지에 대한, 즉 지방분권의 효과성에 대한 이론적 논쟁이 지속되어 왔고, 그러한 논쟁은 국내 학계에서도 마찬가지로 이어졌다.

이처럼 지방자치의 효용성에 대한 논쟁이 이어지는 가운데 그것을 이론적으로 옹호하기 위한 지방분권화의 정당화 논리들이 나타나기 시작했는데 이는 분권화된 정치체제에 기반한 연방주의(federalism)을 옹호하는 논리로 귀결되었다. 예를 들어 엘라자르(Elazar 1995)는 연방주의가 “각자의 존엄성에 대한 희생 없이, 상호 동의에 의해 국민과 정치를 연결시켜 주는 연계장치”라고 정의하면서 그것을 의회민주주의나 직접 민주주의처럼 민주주의의 일종의 ‘원형질(mother form)’으로 간주하기도 했다(475). 이는 지방자치에 기반을 둔 연방주의가 곧 민주주의를 의미한다는 논리나 마찬가지로 이어졌다. 이런 연방주의를 옹호하는 일군의 학자들에게 지방분권화(local decentralization)은 민주주의로 향하는 지름길로 간주되었으며, 심지어 크리스초우(Chrissochoou 1998)는 연방주의를 민주주의의 특정 형태라고 주장하기도 했다. 이런 주장에 근거하면 지방분권화는 자유와 다원주의의 가치를 증진하기 때문에 민주주의와 상호 친화적일 수밖에 없다. 따라서 결국 지방분권은 권위주의로의 회귀를 저지하는 유용한 수단이 될 수 있다(Elazar 1991). 이외에도 연방주의의 옹호자들은 지방분권화가 주민참여를 증진시켜 직접 민주주의를 강화하는 중요한 기제로 작동할 뿐만 아니라 지방정부의 민주적 반응성(democratic responsiveness)은 물론 정치적 경쟁(political competition)을 증진한다고 주장한다.

지방자치의 또 다른 핵심 요소인 분권화의 다양한 유형 구분과 관련된 이슈도 중요한 이론적 논점을 형성하는 주제이다. 노리스(Norris 2008)에 따르면 이처럼 민주주의를 고양하는 중요한 원동력이 되는 분권화는 행정적 분권화(administrative decentralization), 재정적 분권화(fiscal decentralization), 정치적 분권화(political decentralization)의 세가지 유형으로 구분된다. 행정적 분권화는 분권화의 가장 기본적인 유형으로 중앙정부에서 지방정부로 정책결정의 권한이나 공공서비스의 제공과 규제, 자원의 추출과 동원 등의 책임이

이전되는 것을 의미한다. 재정적 분권화는 중앙정부가 자원을 확보하고 배분할 결정권, 특히 세원의 확보와 재정의 지출에 관한 자율적 결정권을 중앙정부에서 지방정부로 이전함을 의미한다. 이러한 재정분권의 정도를 나타내는 주요한 지표로는 중앙정부와 지방정부 간 재원 공유의 정도와 중앙정부에서 지방정부로 할당되는 교부금, 그리고 지방정부가 중앙정부의 간섭없이 독자적으로 세원을 확보할 수 있는지의 여부 등이 해당된다. 정치적 분권화는 지방정부의 정치적 책임성과 대표성을 확보하는 것으로 지방정부(집행부와 의회)를 지역주민 스스로 선거를 통해 구성할 수 있는 권한을 의미한다.

노리스가 제시한 이 세 가지 분권화의 유형 외에 로덴(Rodden 2004)은 별도로 정책적 분권화(policy decentralization)의 개념을 추가하고 있는데, 이는 특정 정책 분야에서 중앙정부가 지방정부의 정책 결정을 변경하거나 무효화시킬 수 있는 법적, 제도적 권한을 가지고있는지의 여부를 의미하는 것이다.

지방자치 활성화의 측면에서 중요한 분권화의 유형은 대체로 노리스가 제시한 정치적 분권화와 로덴이 제시한 행정적 분권화의 두 가지 유형이다. 연방주의의 시각에서 분권화를 민주주의를 완성하는 중요한 가치로 여기는 분권화 옹호론자들의 이론적 주장을 따를 경우, 지방자치단체는 노리스나 로덴 등이 제시한 분권화의 유형에 따라 다양한 자치권을 누리게 된다. 연방주의의 분권화의 유형 구분에 입각하여 일반적으로 지방자치단체에 주어진 자치권은 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권의 세 가지의 기본권 외에도 자치사법권과 자치조직권, 자치복지권 등으로 다양하게 구분되고 있다(유병선 2016).⁵⁾ 이 글에서는 일반적으로 지방자치단체의 기본적인 자치권으로 인정되고 있는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 중심으로 자치권의 문제를 다루기로 한다.

지방자치는 중앙정부로부터의 권력 분산, 즉 지방분권이 그 출발점이며, 자치와 분권은 지방이라는 공간적 단위에서 상호 긴밀한 연관성을 지닌다. 분권 없는 자치라는 개념은 근본적으로 생성될 수 없으며, 적정수준의 지방분권이 지방자치의 기본이념을 실현하기 위한 전체적이고 기본적인 토대이면서 지방자치의 내실을 도모하기 위한 핵심 요건이기 때문이다(김광석·오창균 2013, 14). 지방자치 역시 국가의 통합성을 강조하는 중앙집권과 지방의 자율성을 강조하는 지방분권의 이상적인 균형점 위에서 모색되고 정착되어야 한다(좌승희 2008, 37).

하지만 지방자치제가 지닌 이와 같은 제도적 유용성을 모두가 공감하고 있는 것은 아니다. 지역주민들은 대체로 지방분권의 당위성을 당연한 것으로 받아들이면서 지방분권이 각 지역의 다양성을 확보하게 해줌으로써 지자체 간 건전한 경쟁을 촉진 시킬 것이

5) 최근 문재인정부의 지방정책에서 새롭게 강조되고 있는 자치권의 유형 중 하나인 자치복지권은 아직 그 개념이 명확히 정의되고 있지 않은 까닭에 이 글에서는 별도의 자치권으로 다루지 않는다. 아울러 자치조직권은 크게 보아 자치행정권의 범주에 포함하여 이해될 수 있고 자치사법권은 현재 우리나라의 지방자치 현실에서는 고려되기 어려운 요소인 까닭에 이 글의 논의에서는 제외하기로 한다.

며, 그 결과 지방분권이 전체적인 국가발전의 촉매로 작용할 것이라고 믿는다(이준구 2004; 최병선·김선혁 2007; 신원득 외 2010). 그에 반해 중앙집권의 효율성을 강조하는 측에서는 지방의 다양성과 경쟁의 심화가 오히려 행정의 효율성을 낮추어 결국 국가적 차원에서 발전을 저해할 가능성이 크다고 주장한다(김형기 2003; 곽채기 2003).

지방자치의 핵심 요소인 지방분권에 대한 이러한 인식의 간극은 그것을 좁히기 위한 방법론의 측면에서도 다양한 주장을 낳는다. 일부에서는 진정한 의미에서의 지방자치제를 정착시키기 위해서는 지방의회를 포함한 광의의 지방정부에 보다 포괄적인 자치권을 보장해주기 위한 헌법의 개정이 절실하다고 주장한다(신원득 외 2010; 최병선·김선혁 2007; 안성호 2009; 이기우 2009; 전국시도지사협의회 2008). 반면 다른 한편에서는 우리나라와 같이 수도권 중심의 중앙집권적 행정 전통이 강한 국가에서 굳이 지방자치제를 확대 실시할 필요가 있는지에 대해 의문을 제기하면서 지방자치 무용론이라는 극단적 주장까지 내놓고 있다.

지방자치를 둘러싼 견해가 이처럼 갈리는 이유가 무엇일까? 무지방자치제도 자체가 지닌 양면성을 그 원인의 하나로 지목할 수 있다. <표 1>에서 보이는 바와 같이 지방자치는 그 자체로 순기능과 역기능을 다양하게 지니고 있어서 어떻게 활용하는가에 따라 부정적, 긍정적 효과를 모두 발휘할 수 있다. 따라서 지방자치를 연구하는 학자들이 어떤 사례를 분석의 대상으로 삼는가에 따라 긍정적 효과와 부정적 효과가 엇갈려 나타날 수 있다.

<표 1> 지방분권의 순기능과 역기능

구분	순기능	역기능
정치적 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의 자지배 - 민주주의의 방어 및 교육 - 주민참여와 통제의 용이 - 민의에 대한 반응성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> - 토호세력의 지방권력 독점장악 - 지방성의 강조에 따른 통합저해 - 지역주의 및 할거주의 팽배
경제적 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 수요적합성을 띤 공서비스 제공 - 자원 배분의 효율성 제고 - 지방간 경쟁을 통한 능력개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 규모의 경제 달성 문제 - 자원의 분산 - 비능효율성 우려
사회적 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 삶의 질 향상 - 자유·평등·복지 등 인간적 가치 보호의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 지배권 강화 - 공공재 배분의 문제 - 불평등 정책 심화
문화·환경적 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 상향적 지역발전 추진으로 지역간 다양성 확보 - 지방 스스로의 내생적 발전 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 간의 갈등 조장 - 지역 간 불균형 가속화

※ 출처: 이정인(2003), p.13, 좌승희(2008), p.5.

3. 우리나라 지방자치의 제도적 특성과 역대정부의 자치분권 강화를 위한 노력

1) 우리나라 지방자치의 제도적 특성과 한계

한 국가의 지방자치제도가 갖는 근본적 성격을 결정짓는 요소는 다양하게 논의될 수 있다. 무엇보다 먼저 그 국가가 역사적 발전과정을 통해 성숙시켜온 정치행정체제의 구조적 성격과 깊은 관계가 있다. 즉, 근대 국민국가가 탄생하기 이전에 다양한 형태로 존재해 왔던 봉건적 권력체제가 갖는 특징이 근대 국민국가의 국가권력구조에 큰 영향을 미친다는 것이다. 영국과 같이 직접민주주의의 전통이 매우 강했던 국가들에서는 지방자치의 개념이 ‘주민자치’, 즉 지역사회 정치와 행정을 그 지역에 속해 있는 주민들 스스로의 자율적 책임과 의사에 의해 결정하는 시스템의 하나로 지방자치제도가 이해되고 있다. 반면 독일이나 프랑스와 같이 중앙집권적 전통이 강한 유럽대륙의 국가들에서는 국가(혹은 중앙정부)로부터 상대적으로 독립적인 지방정부가 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자율적으로 해당 지역의 정치와 행정을 이끈다는 ‘단체자치’의 개념을 내포하는 것으로 지방자치제도가 이해되고 있다.

우리나라의 경우에는 중세적 봉건제도가 갖고 있었던 중앙집권적 성격으로 인해 서구 민주주의 정치제도와 함께 이식된 지방자치제도가 ‘주민자치’보다는 ‘단체자치’에 더 가까운 특징을 지니고 있다. 즉 우리나라의 지방자치제도는 지방정부의 구성이나 운영에 있어 중앙정부의 간섭을 최소화하는 방향에서 ‘단체자치’의 개념이 지방자치제도의 근간을 형성해 온 것이다. 그러나 우리나라의 지방자치제도를 바라보는 시각에 따라서는 우리나라의 지방자치제도가 ‘주민자치’와 ‘단체자치’를 적절히 융합한 새로운 지방자치의 유형으로 이해하는 경우도 있다. 임승빈(2012)의 경우 우리나라 지방자치제도의 제도적 특성을 설명하면서 우리나라의 경우 영국적 전통의 ‘주민자치’와 유럽대륙 전통의 ‘단체자치’의 성격이 적절히 융합된 새로운 유형의 지방자치제도로 이해한다. 우리나라 지방자치의 제도적 특성의 유형화와 관련된 이러한 이론적 논의를 정리해보면 결국 우리나라의 경우에는 1948년 정부수립 이후 지방자치제도가 재도입되어 뿌리를 내리기 전 2000년대 초반까지는 중앙집권적 전통 속에 ‘단체자치’의 성격이 매우 강한 지방자치제도를 유지해 오다가 주민참여를 강조하는 참여정부가 들어선 이후 다양한 주민참여제도를 받아들이기 시작하면서 ‘주민자치’를 강조하는 방향으로 지방자치의 패러다임이 조금씩 변해가는 상황임을 알 수 있다.

임승빈(2012) 등이 주장하는 바와 같이 우리나라의 지방자치제도가 그와 같은 수렴적인 제도적 특성을 갖게 된 것은 서구로부터 이식된 민주주의 정치제도를 우리의 역사적 전통 속에서 빠르게 정착시켜 나가는 과정에서 어쩔 수 없이 강요된 제도의 변종성 때문이라 할 수 있다. 근대 민주주의를 향한 기나긴 투쟁의 역사 속에서 오늘날과 같은 민

주주의의 정치제도를 형성해 오는 과정에서 자연스럽게 각각의 역사성과 부합하는 ‘주민자치’와 ‘단체자치’라는 두 가지의 구별된 지방자치 유형을 발전시켜온 영국, 독일, 프랑스 등의 서구 민주주의 국가와 달리 우리나라의 지방자치제도의 경우에는 위로부터 단번에 이식된 제도가 지방자치의 공간에서 뿌리를 내리는 과정에 기존의 시스템과 충돌하면서 많은 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제들이 발생하는 그 중심에는 끊임없이 정치권력과 경제적 자원을 수도권 중심으로 흡수해내려는 중앙집권적 제도의 관성이 강하게 작동하고 있기 때문이다.

우리나라 지방자치제도가 지닌 제도적 특성과 한계를 지방자치제의 근간을 규정하고 있는 현행 헌법이 지닌 문제점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방분권 혹은 자치권, 주민주권에 대한 기본적인 이념이나 가치에 대한 규정이 헌법에 빠져있다. 이처럼 지방분권 관련 헌법 규정이 취약하여 권한의 지방이양이 제대로 이루어지지 않는 배경으로 작용하였다. 반면에 주요 선진국의 경우, 지방분권체제의 확립은 구체적인 헌법 원리로 명문화 되어 있다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체 간 사무, 권한, 책임 배분의 기준이 불분명하다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 기본적인 관계에 관한 규정은 물론 행정권한을 배분하는 사무 배분의 법적 근거 및 구체적인 배분 내용이 없으므로 무늬만 지방자치를 띠는 중앙집권적 법률체계의 성격을 드러내고 있다. 외국에서는 중앙-지방정부 간 역할 분담을 위해 구체적으로 사무를 헌법에서 배분하고 있다. 그러나 우리나라 헌법은 사무 배분을 법령에 위임하고 있을 뿐이어서 중앙집권이 불가피한 구조를 나타내고 있다.

셋째, 지방자치단체의 입법권을 법령에 종속시킴으로써 조례제정권을 대통령령, 총리령, 부령으로까지 제약하고 있다. <지방자치법> 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하고 있어 조례 제정 범위를 극도로 축소하고 있다. 또한 지방자치단체의 가장 기본적 권한인 자치조직권에 있어서도, ‘지방자치단체 행정기구 및 정원에 관한 규정’이라는 대통령령을 통해 시군구 보건소 소장까지 인구 규모에 따라 직급을 규정하고 있을 정도로 세세하게 지방을 규제하고 있다.

넷째, 중앙정부 위주의 재정제도로 인하여 지방자치단체의 재정을 제약하고 중앙의존적 구조를 만들고 있다. 현행 헌법 제95조에 따르면 조세의 종목과 세율을 오직 법률로 정하도록 규정함으로써 지방자치단체의 과세자치권을 지나치게 제한하고 있다. 국세와 지방세의 비율이 문재인정부 이전까지 대략 국세 8할, 지방세 2할의 취약한 배분구조를 보여왔으나 최근 문재인정부의 2단계 재정분권 추진으로 인해 조금씩 7:3의 배분구조로 바뀌어 가고 있는 정도이다. 따라서 우리나라 지방자치단체 대부분이 재정자립도가 낮을

수밖에 없으며, 그 또한 역대정부의 재정분권정책 추진에도 불구하고 계속 낮아지는 경향을 나타낸다. 물론 지방자치단체의 자체 사업 비율도 계속 감소하고 있음은 불문가지의 사실이다.

다섯째, 지방자치단체의 종류에 관한 것도 법률에 위임하고 있어, 지방행정체계가 행정개혁이라는 이름 하에서 정치인들이 개입할 수 있는 여지를 만들어 놓았다.

현행 헌법이 지닌 이와 같은 문제점으로 인해 지방분권형 개헌에 대한 필요성이 폭넓은 공감대를 형성해 가고 있다. 최우용(2017)은 지방분권의 필요성을 일본 헌법의 잔상으로부터 탈피하고, 부재한 지방분권의 이념을 강화하며, 헌법을 통해 지방자치를 규범화함으로써 지방자치 최소주의를 극복하는 데서 찾고 있다(44). 박인수(2017) 역시 지방분권형 개헌의 당위성을 대통령 권력을 중심으로 한 국가권력의 수평적 분산뿐만 아니라 중앙정부에서 지방정부로의 수직적 분산이 '87년 체제'하의 제왕적 대통령제가 지닌 폐단을 극복할 수 있게 하는 또 다른 대안이 될 수 있다는 점에서 찾고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방자치는 사실상 무늬만 자치인 형식상의 지방자치라는 비판으로부터 결코 자유로울 수 없을 정도로 지방자치단체가 제대로 된 자치권을 향유할 수 없는 상태이다.

2) 우리나라 역대 정부의 지방분권정책의 성과와 한계

1991년 지방의회가 다시 구성되고 1995년 지방의원과 자치단체장을 주민 직선으로 선출하는 본격적인 전국동시지방선거가 실시되면서 우리나라는 본격적인 지방자치시대를 맞는 듯 했다. 김영삼 정부에서부터 가장 최근의 박근혜 정부에 이르기까지 역대정부들은 지방자치제가 제대로 뿌리내리기 위해서는 무엇보다 지방분권과 지역균형발전이 확대되어야 한다는 문제의식 하에 지방분권과 지역균형발전정책을 동시에 수행하고자 노력하였다.

지방자치제 도입의 초기에 동 제도의 정착과 관련하여 김영삼 정부의 지방분권 정책에 대한 정책의지는 매우 중요한 역할을 할 수밖에 없었다. 문민정부를 이끌었던 김영삼 대통령의 지방자치에 대한 개인적인 의지는 그리 높진 않았다. 사실상 김영삼 대통령은 지방자치단체장의 임명제를 선호하였으나 지방자치와 분권에 대한 사회적 필요성을 무시할 수 없다는 판단에서 3년 간의 실험적 지방자치 시행에 동의하였던 것이다(소순창 2002).

김영삼 대통령의 문민정부에 비해 김대중 대통령의 국민의 정부는 지방분권 및 지역균형발전 정책에 대한 의지가 훨씬 높았다. 국민의 정부는 중앙사무의 지방이양을 국정개혁 100대 과제로 정하고 1999년 1월 29일 '중앙행정권한의 지방이양촉진법률'을 제정

하면서 대통령 직속으로 ‘지방이양추진위원회’를 구성해 중앙정부 사무의 지방이양을 추진했다(오세윤·이창호 2005, 274). 하지만 호남지역의 지지 기반을 바탕으로 한 국민의 정부에서는 영호남 간, 수도권과 비수도권 간 지역격차의 문제를 해결하기 위한 지역균형발전 정책에 더 많은 관심을 가질 수밖에 없었기 때문에 상대적으로 지방분권 정책에 대한 의지는 부족했던 것으로 볼 수 있다(소순창 2011, 49). 또한 ‘지방이양’에 대한 정책의지는 전임 정권에 비해 상대적으로 훨씬 강하였던 것으로 보이나 정작 어렵게 조성된 지방분권이나 지방이양에 대한 긍정적 분위기를 지역주민이나 지방자치단체 등이 공감할 수 있는 수준까진 끌어 올리지 못했다는 한계를 노정했다.

노무현 대통령의 참여정부는 지방분권과 지역균형발전정책에 있어 획기적인 발전을 꾀하기 위해 지방분권과 균형발전을 추진하는 별도의 기관을 대통령 직속기구로 설치하고 이들 기구들을 중심으로 과감한 지방분권 및 지역균형발전정책을 추진코자 하였다(강재호 2010, 312). 참여정부가 이처럼 강력하고도 실질적인 지방분권 정책을 펼 수 있었던 것은 무엇보다 참여정부가 지방분권에 대한 철학과 방향을 제대로 갖추고 있었기 때문이다. 참여정부의 이와 같은 적극적인 지방분권정책에 대한 의지와 결과에 대해서는 비교적 많은 경험적 연구와 평가가 이루어졌다(권경득·우무정 2009; 권영주 2009; 김재훈 2007; 노승용 2007; 이기우 2008; 하혜수 2005). 참여정부의 지방분권정책의 공과에 대한 평가는 대체로 참여정부가 분권과제의 발굴 및 추진에 많은 노력을 기울였음은 인정하면서도 역량의 부족과 외부적인 환경 문제로 인해 그 성과는 결과적으로 미미하였다는 평가가 일반적이다(소순창 2011, 41). 참여정부의 지방분권정책의 전체적인 정책 효과에 대한 전문가들의 평가는 대체로 부정적인 편이지만 참여정부가 지방분권에 대한 투철한 철학과 이념에 바탕을 두고 있었을 뿐 아니라 그러한 철학과 이념을 실천에 옮길 구체적인 지방분권 정책 추진기구를 실효성 있는 조직으로 만들고자 노력했다는 사실만큼은 인정할 필요가 있다.

이명박정부 또한 전임 노무현 참여정부의 지방분권정책을 형식적인 면에서는 그대로 계승하는 듯 보였다. 정권 초기 100대 국정과제를 정하면서 ‘지방분권의 확대’를 중심과제의 하나로 선정하였을 뿐만 아니라 노무현 정부 당시의 ‘지방분권특별법’을 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’으로 전면 개정하고 대통령 소속 지방분권촉진위원회를 새롭게 설치하는 등 오히려 외형적인 면에서는 전임 정권보다 더 확고한 지방분권의 의지가 있는 것처럼 보이기까지 했다.⁶⁾ 하지만 이명박 정부가 정말 지방분권정책을 수행함에 있어 참여정부를 능가하는 의지와 능력을 보였는지에 대해서는 엇갈린 평가가 제기되고 있다. 조성호 외(2011)은 이명박 정부 지방분권정책에 대한 평가를 중앙 행정 권한의 지방이

6) 이명박 정부의 지방분권 정책을 이전 정부의 정책과 비교하는 연구들은 대체로 이명박 정부의 분권 정책이 적어도 외형적으로는 매우 강한 정책의지를 보여주고 있다는 점에서 전임 정부에 비해 전향적이라는 평가로 기우는 경우가 많다(김순은 2010, 박재목 2011, 이창균 2010).

양, 특별지방행정기관의 기능조정, 자치재정권의 확충 등 세 가지 분야에 중점을 두어 평가하였다. 중앙 행정 권한의 지방이양의 경우, 이명박 정부에서 사무 이양 실적뿐만 아니라 사무 구분 및 사무 배분 체계 분야에서 모두 이렇다 할 성과를 내지 못했다.⁷⁾ 특별지방행정기관 기능조정의 경우에는 1단계 국도·하천, 해양·항만, 식의약품 등 3개 분야의 기능 이관에 대해서는 관련 법령 개정이 완료되는 등 성공을 거둔 편이나 그렇게 이양된 업무들이 대부분 단순 집행적 성격이 띠고 있고 또 2단계 정비대상에 대한 추진계획이 제대로 구체화되지 못했다는 점에서 크게 성공을 거둔 것으로 평가하기는 어렵다. 끝으로 자치재정권 확충의 경우, 발생주의 복식부기 회계제도의 도입으로 이중적인 결산보고체계가 개선되는 등 일부 진전이 이루어지기는 했으나 지방소득세 도입 및 신세원 발굴 등을 통한 선택적 과세 확대나 지방교부세 제도 개선 분야 등에서는 이렇다 할 성과를 거두지 못했던 것으로 평가하고 있다(115-116).

박근혜 정부의 지방자치발전위원회는 사무총조사를 다시 실시해 총 2,122개의 이양 대상사무를 발굴했을 뿐 아니라 기관위임사무 폐지 등을 위한 지방일괄이양법을 입법화하기 위해 노력했다. 또한 노동, 환경, 산림 등 2단계 분야 특별지방행정기관 정비는 물론 기초단위 자치경찰제 도입이나 교육감직선제 폐지, 지방소비세 및 지방교부세 상향조정, 조례 입법 범위 확대, 중앙-지방 협력회의 신설 등을 추진한 바 있다. 하지만 전체적으로 볼 때 박근혜 정부의 지방분권에 대한 정책의지와 철학은 전임 정부들과 비교했을 때 훨씬 낮은 수준에 머물러 있었음을 알 수 있다.

문재인정부의 지역정책은 참여정부의 지역정책을 모태로 18대~19대 대선 과정을 거치면서 서서히 진화해 온 것으로 참여정부의 지역정책 없이 문재인정부의 지역정책을 논하는 것은 어불성설에 가깝다. 문재인정부의 지역정책에 ‘혁신도시 시즌2’와 같이 ‘~시즌2’라는 별칭이 붙는 것도 그와 같은 맥락에서 쉽게 이해될 수 있다. 참여정부의 지역정책이 문재인정부 지역정책의 모태라 할 수 있겠지만 실질적인 출발점은 문재인대통령이 18대 대선에서 내놓은 지방공약이라 할 수 있다.⁸⁾

18대 대선의 지역정책 관련 공약은 19대 대선 과정에서 그대로 계승되었는데, 더불어민주당 19대 대선공약인 4대 비전과 12대 약속 중 ‘더불어 성장으로 함께하는 대한민국’이라는 비전 속에 ‘전국이 골고루 잘 사는 대한민국’에 대한 구체적인 약속으로 이어졌다. 문재인 대통령이 공약으로 약속한 ‘전국이 골고루 잘사는 대한민국’을 건설하기 위한 세부 실행방안은 제2국무회의 도입, 지방자치법 전면 개정, 지방일괄이양법 제정, 재

7) 예컨대 이명박 정부에서 총 3,365건의 국가사무 지방이양을 계획하였으나 그 절반에 채 미치지 못하는 1,178건만 이양사무 확정이 이루어졌고 그 중 4건만 이양이 완료되었기 때문에 이를 행정권한의 지방이양이 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가하는 것은 당연하다(조성호 외 2011, 115).

8) 18대 대선에서 문재인 후보의 지역정책공약은 캠프 내 자치분권균형발전위원회에 의해 마련되었는데 당시 해당 위원회는 참여정부의 행정자치부장관, 경남 도지사, 열린우리당 최고위원 등을 지낸 김두관 의원과 3선의 이상민 의원이 진두 지휘했다.

정분권 확대, 지방재정 건전성 강화, 고향사랑 기부제 도입, 주민발의·주민소환·주민투표 확대 및 기준 완화, 지자체 주민참여예산제 확대, 국민참여예산제 도입, 세종시 국회분원 설치, 혁신도시 시즌2, 산업단지 활성화 등 총 6개 분야 23개 세부과제로 구체화 되었다.

19대 대선에서 문재인대통령이 당선되면서 지역정책으로 내건 공약은 대통령 인수위를 대체한 국정기획자문위원회의 국정과제로 채택되어 공식적으로 문재인정부의 국정운영에 반영되었다. 문재인 정부의 지역정책은 지방분권형 개헌 추진을 통해 더욱 본격화 되었는데 국회 개헌특위의 개헌안이 합의에 이르지 못하자 문재인 정부는 정부 단독으로 개헌을 추진하게 된다. 2018년 2월 13일 대통령직속 정책기획위원회 산하에 정해구 위원장을 포함한 33명으로 국민헌법자문특별위원회의가 구성되면서 시작된 개헌 추진과정은 유례없이 빠른 속도로 전개되어⁹⁾ 불과 한달 여 뒤인 2018년 3월 26일 정부 개헌안이 발의되었다. 하지만 문재인 정부의 개헌안은 5월 26일 결국 국회의 높은 문턱을 넘지 못하고 본회의에서 의결 정족수 미달로 국민투표에 부쳐지지도 못한 채 자동 폐기되고 말았다.

지방분권형 개헌 추진이 좌절되면서 문재인정부의 지역정책은 ‘자치분권종합계획’(이하 ‘종합계획’) 수립과 그에 바탕을 둔 지방자치법 전부개정 및 지방일괄이양법 제정 추진으로 이어짐으로써 비로소 완성기로 들어서게 된다. 물론 종합계획, 지방일괄이양법 제정, 지방자치법 전부개정의 내용이 지방분권형 개헌안과 비교했을 때 내용 면에서 크게 후퇴한 측면이 없지 않았으나 그럼에도 불구하고 19대 대선 공약에서 약속했던 주요한 정책들을 대부분 포함하고 있다는 점에서는 진일보한 측면이 없지 않다.

종합계획의 6대 전략 및 33개 과제에는 주민주권 구현을 위한 다양한 제도들과 중앙정부 권한의 포괄적 이양, 자치경찰제 도입, 자치분권 법령 사전협의제 도입, 고향사랑 기부제 도입, 지방의회 인사권 독립, 자치단체 형태 다양화 등 종합계획 수립 이후 추진된 지방자치법 전부개정과 지방일괄이양법 제정 과정에서의 주요 내용이 거의 모두 망라되어 있다.

문재인 정부가 추진한 32년 만의 지방자치법 전부개정, 지방일괄이양법 제정, 자치경찰제 도입(국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률)은 사실상 종합계획에서 제시되고 있는 문재인정부 지역정책을 법률의 형식을 빌려 제도화한 것으로서 그 자체로 우리나라 지방자치의 패러다임 변화를 가져온 중대한 사건이라 할 수 있다. 문재인 정부가 지방자치법 전부 개정을 계기로 자치분권 1.0시대가 저물고 자치분권 2.0시대가 도

9) 문재인 정부의 개헌 추진은 매우 빠른 속도로 전개되었는데, 자문특위는 출범과 동시에 전국 순회 방식의 숙의형 시민토론회 개최를 통해 빠르게 여론을 수렴해 나갔으며, 3월 20일~22일 기간에 3차례에 걸쳐 개헌안 전문을 공개하였으며 3월 25일에는 법제처 최종 심사를 거쳐 당일 대통령 재가를 마쳤고 3월 26일 국무회의와 대통령 재가를 거쳐 대통령 공포 제278호로 관보에 공고되었다.

래했다고 자신하는 이유도 여기에 있다. 이처럼 자치분권 2.0시대의 도래를 알리는 지방자치법 전부개정안의 주요 내용을 정리하면 <표 2>와 같다. <표 2>에 요약된 문재인정부 지역정책의 최고 성과물이라 할 수 있는 지방자치법의 주요 개정 내용을 살펴보면, 문재인 정부가 의욕적으로 추진한 지방분권형 개헌이 국회에 의해 좌절되긴 했지만 문재인 정부의 지방분권정책은 지방자치제도가 지녀야 할 최소한의 조건을 갖추기 위한 지방자치법 개정 성공함으로써 ‘절반의 성공’을 거둔 것으로 평가할 수 있다.

<표 2> 지방자치법 전부개정안의 주요 내용

분야	관련 법 조항	주요 개정 내용
획기적인 주민주권 구현	제1조, 제4조, 제17조, 제19조, 제21조, 제22조	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치 원리 명시 - 주민참여 권리 신설 - 주민조례발안제 도입 - 조례발안/주민감사 청구인수 하향 조정 - 청구권 기준연령 완화(19세→18세)
기관구성 형태 다양화	제4조	<ul style="list-style-type: none"> - 기관구성 다양화 주민투표로 결정 - 추후 별도법 제정 추진
사무배분 원칙	제11조	<ul style="list-style-type: none"> - 중복배제의 원칙 - 보충성의 원칙
지방의회 역량 강화	제28조, 제41조, 제103조	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의장 인사권 부여 - 정책지원 전문인력 도입 근거 마련 - 조례제정권 강화
특별지방자치단체 도입	제199조~제211조	<ul style="list-style-type: none"> - 광역사무의 효율적 처리 위한 특별지방자치단체 설치, 구성 운영 등 규정
지방재정의 조정	제136조	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 간 재정불균형 해소를 위한 국가와 자치단체의 노력 명시
국가와 자치단체 간 관계	제183조, 제186조	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 자치단체의 협력 의무 명문화 - 중앙-지방협력회의 설치근거 마련

4. 우리나라 지방자치에 있어 자치권의 제도적 한계와 개선 과제

1) 자치입법권의 제도적 한계와 개선 과제

자치입법권은 지방자치단체가 독자적으로 법규를 제정할 수 있는 권한을 의미하는 것으로 자치입법권의 보장은 자기책임적 사무수행을 보장하는 필수불가결한 요소라 할 수 있다(류영아·김필두 2015, 223-224). 다시 말해, 자치입법권은 지방자치단체가 자치운영에 관한 제반의 법규를 제정하는 능력을 의미하여 법령의 범위 안에서 자치운영에 관한 조례와 규칙 등의 제정권한을 의미하는 것으로 간주된다(금창호 2018). 따라서 자치입법권은 지방자치의 핵심요소인 자기결정권의 규범적 표현에 해당한다고 볼 수 있으며(고경훈 2009), 그러한 자치입법권은 지방정부가 독자적으로 법규를 제정하는 권한으로 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 효력을 가지고 조례와 규칙의 형식을 통해 구현된다. 조례는 지방자치단체의 일체 사무를 포함하며, 규칙은 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무 및 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등을 포함한다.

이러한 자치입법권은 우리나라의 경우 헌법 제177조 제1항에서 “법령의 범위 안에서”라는 단서 조항에 의해 지방의회가 제정하는 조례가 사실상 대통령이나 중앙정부 행정조직의 장관이 정한 대통령령, 부령, 시행령 등에 의해서도 제약될 수 있을 정도로 매우 취약한 성격을 갖고 있다. 이러한 자치입법권은 세계적으로는 매우 다양한 범위의 권한으로 표현되고 있는데, 가까운 일본의 경우에는 조례를 ‘법률을 위반하지 않는 범위 내에서’ 제정 가능한 것으로 규율하고 있어 우리나라에 비해 자치입법권이 보다 폭넓게 인정되고 있다. 연방주의 전통이 강한 나라일수록 자치입법권의 범위는 더욱 폭넓게 보장되고 있는데 일부 연방제 국가의 경우 지방의회 역시 독자적인 법률 제정이 가능한 수준의 입법권한을 부여받기도 한다.

그에 반해 우리나라 지방자치단체의 자치입법권은 중앙정부의 개입에 의해 제한을 받는 경향이 강한데, 지방정부의 구조나 행정사무 및 재정운영 뿐만 아니라 의회의 조직과 운영까지 중앙정부가 개입할 정도로 심한 제약을 받는 형편이다. 특히 우리나라 지방자치에서 허용하는 자치입법권은 행정부에 의한 행정입법인 령의 범위도 넘지 못하여 행정부의 의사에 의해 자치입법권이 제약을 받아와 실질적인 권한은 중앙정부가 쥐고 있다는 비판적 평가가 지배적이다(유병선 2016).

우리나라 지방자치에서 허용되는 자치입법권이 지닌 이러한 근본적인 한계에 대해 지방정치인과 정치적 경쟁 관계에 있는 국회의원에게 법률제정권이 주어져 자치제도 도입에 한계를 가져왔다는 평가가 제기되는 것은 어찌 보면 당연한 일이라 할 수 있다. 또한 우리나라 지방의회에 주어진 자치입법권은 법률의 세부적인 내용이 법령이나 규칙과 같은 하위 수준의 법령체계에 위임됨으로써 중앙정부의 의도에 따라 운영되는 구조가 정착

되어 획일적이고 제한적인 제도 운영으로 인해 결과적으로는 지방자치제도 자체의 발전을 가로막는 제도적 모순을 지니고 있다. 지방의회에 자치입법의 권한이 주어졌지만 조례안 작성이 대부분 집행부에 의해 행해지기 때문에 재의요구권이나 선결처분권 등에 의해 의회에 의한 수정가결이 쉽지 않은 것이 현실이고 아예 중앙정부가 권고하는 표준조례안에 따라 조례안을 작성하는 것이 일반화되어 있어 입법기능의 면에서 지방의회가 제 역할을 할 수 없는 구조적 제약이 가해지고 있다. 아울러 과세자주권과 형벌부과권이 법률로서 제한되어 있다는 사실 또한 우리나라 지방자치의 자치입법권이 매우 형식적임을 잘 보여준다(이태근 2004). 지방의회와 국회의 관계 역시 위계적 구조를 갖고 있는데, 현행 헌법 제40조는 ‘입법권은 국회에 속한다고’ 규정하고 있어 법률제정에 관한 전속권을 국회에 부여함으로써 국회가 법률로써 지역사무와 관련된 사항을 규율하는데 아무런 제약이 없는 것으로 보인다(김현태 2015).

최근 수년간 우리나라에서 전개되어 온 개헌논의 과정에서 일부 단체의 경우 우리나라 헌법도 지방의회에 법률 제정이 가능한 정도의 자치입법권을 부여해야 한다고 주장한 사례도 있다. 하지만 이러한 주장은 우리나라와 같은 지방자치의 현실에서는 과도한 주장으로 여겨져 잘 받아들여지지 않고 있는 것이 현실이며, 대체로 우리나라의 개헌논의 과정에서는 현행 헌법 제117조 1항의 “법령의 범위 안에서”를 일본 헌법의 경우처럼 “법률을 위반하지 않는 범위 내에서”로 부분 수정하자는 주장이 공감대를 형성하고 있는 분위기이다. 지난 20대 국회에 제출되었으나 국회의 높은 문턱을 넘지 못했던 문재인 정부의 지방분권형 개헌안 역시 자치입법권에 대한 이러한 경향을 잘 반영하고 있다.

우리나라 지방의회의 자치입법권이 갖는 근본적 한계를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 법률 우위의 원칙에 따라 자치법규는 법률과 대통령령에 해당하는 시행령, 총리령 및 부령에 해당하는 시행규칙보다 하위의 법 단계를 가진다는 점이 가장 큰 한계로 작용하고 있다. 둘째, 지방자치법 제22조가 법률유보의 원칙에 따라 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다는 점을 분명히하고 있어 조례는 원칙적으로 법률의 명시적 위임이 전제되어야 제정 가능하다는 것이다. 셋째, 원칙적으로 자치법규는 자치사무를 대상으로 적용이 되고 자치사무의 비율에 따라 자치법규의 기본적인 제정 범위가 결정되나 그 비중이 상대적으로 낮다는 것도 근본적 한계로 지적되고 있다. 넷째, 죄형법정주의에 따라 지방자치단체가 조례준수 의무를 위해 형벌을 부과할 수 없음을 명시하고 있어 조례를 위반하더라도 지방자치단체로서는 어떤 강제조치를 취할 수 없다는 점도 자치입법권을 제약하는 중요한 제도적 결함으로 지적된다. 다섯째, 법령에 위반되거나 공익을 해친다고 판단될 경우, 주무 부처 장관이나 시도지사가 재의요구를 할 수 있다는 점에서 국가 및 상위단체가 조례의 공익성까지 판단할 수 있는 막강한 재량권이 부여된 점도 자치입법권 제약의 중요한 요소라 할 수 있다. 여섯째, 지방

자치단체가 독자적으로 조례를 제정하는 분야가 문화관광이나 복지 분야에 대부분 한정되어 있어 경제 활성화나 재정의 충실화를 기대하기 어려운 점도(고경훈 2009) 우리나라 자치입법권의 한계로 자주 거론된다. 일곱째, 지방자치단체의 기능과 사무처리방식에 대해 헌법이 구체적으로 명시하지 않고 있어 중앙정부에 의한 자의적이고 임의적인 해석이 언제든지 가능한 구조라는 점 또한 자치입법권의 한계를 보여주는 대목이다. 지방자치단체의 자치입법권 행사에 관하여 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고만 규정하고 있을 뿐 구체적인 내용이 없어 지방자치단체의 자치권 행사를 보장하기 보다 오히려 제한하는 규정으로 기능할 가능성이 높은 것이다. 여덟째, 광역 지자체와 기초지자체 간 사무중복이 발생함에 따라 광역과 기초 수준의 지자체 간 책임과 한계가 불명확한 점과 사무구분이 중첩되어 법체계의 일관성을 깨뜨리는 등 권한과 책임의 불일치로 이어질 가능성이 있다는 점에서 조례제정권 범위와 관련하여 문제의 소지가 다분한 점도 한계로 지적된다(김성호·황아란 1999).

이러한 자치입법권의 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 현행 헌법 체계가 자치입법권에 대해 강요하는 근본적인 제약을 헌법 개정을 통해 극복하는 것 외에는 달리 방법이 없다는 것이 학계의 중론이다. 현행 헌법체계가 규정하고 있는 법률 우선의 원칙과 법률 유보의 원칙을 개선하기 위한 대안으로 “법령의 범위 안에서”의 단서 조항을 “법률의 범위 안에서”, “법률에 위반되지 않은 범위 안에서” 또는 “법률과 동등한 법적 지위 부여”등의 다양한 접근이 시도되어야 한다는 것이다(금창호 2018).

또한 조례에 대한 재의 요구와 재소 사례가 계속 발생하는 것에 대해 조례안의 적법성 및 타당성 검토가 미흡하기 때문이란 시각도 존재하는 것이 우리나라 지방자치의 현실인 점을 감안할 때, 자치입법권 행사의 주체인 지방의회의 입법역량 강화를 위한 노력도 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 지방의원의 전문성이 부족하고 조례의 내용에 있어서도 정책수단의 한계로 선언적 내용에 그치고 있어 규범력과 실효성 담보가 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 따르고 있는 것이다(고경훈 2009).

한편 예산법률주의는 지방의회가 입법할 수 있는 규범의 지위에 따라 재정분권에도 영향을 미칠 수 있는데, 중앙정부와 지방간 입법권의 범위를 확정하고 이에 따른 입법권을 보장한다면, 지방의회가 제정하는 규범이 법률에 포함될 수 있기 때문에 예산의 편성과 집행에 대한 집행부의 권한은 축소되고, 의회의 권한이 강화될 수 있다는 지적도(김수연 2019) 눈여겨볼 부분이다.

이번에 전부 개정된 지방자치법에서도 자치입법권의 한계를 극복하기 위한 최소한의 노력은 있었다고 볼 수 있다. 무엇보다 조례 제정의 기본 원칙에 약간의 변화가 주어졌다는 점을 주목할 필요가 있다. 전부개정 지방자치법 제28조 제2항10)을 통해서 시행령

10) ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한

에 의거해 자치입법권 제한을 어느 정도 제약하는 시도를 하고 있다는 점이 그것이다. 하지만 이번에 전부 개정된 지방자치법에서 보여준 자치입법권 강화를 위한 제한된 노력에도 불구하고 법률유보의 원칙이 그대로 유지되고 있고(전상직 등 2019), 지방자치제 초기에 시행된 바 있는 조례를 통한 별칙제정권과 같은 정도의 입법권 보장조치 제대로 이루어지지 못했던 점은 지방자치법 전부개정 과정에서 아쉬운 부분으로 남는다(하민지 2021). 따라서 앞으로도 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이 가능하도록 조례 제정 범위를 확대하는 것이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기될 가능성이 있다(김순은 외 2020). 한편, 지방의회의 교섭단체 명문화가 별도로 규정되지 않고 예산권 및 조직권이 인정되지 않는 등 지방의회의 위상 정립이 이루어지지 않았다는 비판 속에, 지방의회법 제정을 통해 이런 부분을 보완해야 한다는 주장에도 귀를 기울일 필요가 있다(강재규 2021).

이번 지방자치법 전부개정 과정에서 지방의회 의정활동 활성화를 위한 몇 가지 개선이 이루어진 점은 긍정적인 부분으로 평가할 수 있다. 개정 지방자치법 제53조와 제54조는 기존의 회의 운영 방식 등의 사항을 법률에 상세히 규정한 것과 달리 조례를 통해 회의 진행을 규정하도록 명시함으로써 지방의회 운영의 자율성을 허용하고 있다. 또한 개정 지방자치법 제41조에는 지방의회의 정책지원인력 도입을 명시하고 있으며, 제103조는 기존의 사무직원에 대한 임용권을 단체장이 아닌 지방의회의 의장에게 전속시키고 있어 지방의회 운영의 자율권을 부여하고 있다는 점에서 긍정적인 변화가 예상된다.

2) 자치행정권의 제도적 한계와 개선 과제

자치행정권은 지방정부가 순수한 지방 사무이자 지방정부의 존립 목적인 고유사무를 독자적으로 처리할 수 있는 권한을 의미하며, 하부 행정기관장을 비롯한 공무원의 제청과 임명 권한 까지도 포함하는 것으로 헌법 제117조 제1항(지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리)에 근거를 두고 있다. 자치행정권은 그에 부수하는 자치조직권과는 구별되는데, 자치조직권은 조례나 규칙 등의 형식으로 지방자치단체의 조직을 독자적으로 구성할 수 있는 권한을 의미한다.¹¹⁾ 우리나라 헌법에서는 지방자치단체의 자치행정권을 지방자치와 관련된 헌법 조항에 별도로 상세히 규정하고 있진 않다. 따라서 자치행정권(자치조직권을 포함한)과 관련된 규칙은 대부분 법률 유보원칙에 따라 지방자치법이나 유관한 다른 법률체계를 통해 규율하고 있다. 따라서 자치행정권을 제대로 강화하기 위

하거나 직접 규정할 수 없다.

11) 자치조직권 중에서도 지방자치단체 조직의 정원, 총원, 인력배치, 보수 등에 관한 부분을 규정하는 별도의 자치인사권을 자치권의 일부로 독립적으로 다루는 경향도 존재하는데 이 글에서는 자치인사권 역시 자치조직권에 부수하는 것으로 더 넓게 보아서 자치조직권과 함께 모두 자치행정권에 속하는 것으로 분류한다.

해서는 헌법 개정을 통해 아예 헌법 조항에 지방자치단체의 자치행정권의 범위를 명확하게 규정하자는 주장이 제기되기도 한다. 하지만 대체로 자치행정권은 헌법의 개정 없이 지방자치와 관련된 관련 법률의 조정을 통해 충분히 그 범위를 조정해 나갈 수 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

문제는 자치행정권 역시 우리나라 지방자치에서는 중앙정부의 엄격한 통제 하에 행사된다는 점이다. 헌법은 우리나라 지방자치단체의 자치행정권을 보장하고 있지만, 세부적인 내용을 규정하는 지방자치법에는 자치행정권을 극도로 제약하는 독소조항이 존재한다. 지방자치법 제169조는 자치사무에 대한 명령이나 처분이 법령을 위반할 경우, 주무부처의 장관이나 시/도지사가 취소하거나 정지할 수 있도록 규정하고 있어 사실상 중앙정부가 지방자치단체의 행정에 언제든지 개입할 수 있는 법률적 근거를 마련해 주고 있다(유병선 2016). 문재인정부에서 자치분권 사전협의제가 도입되었음에도 제169조는 그대로 살아남아 지방자치단체에 대한 중앙정부 통제의 중요한 버팀목의 역할을 하고 있다.

자치행정권을 둘러싼 주요 논점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체 간 사무배분과 관련된 이슈와 관련된 쟁점이 존재해 왔다. 자치행정권 중 사무배분에 관한 부분은 기존의 지방분권법 제9조12)에만 규정되어 있을 뿐, 지방자치법 상에는 국가와 지방간의 사무배분 원칙이나 준수 의무 등에 대해서는 별도의 규정이 없기 때문에 지방자치법에 명시적으로 사무배분의 원칙을 담아야 한다는 학계의 목소리가 높았다. 문재인 정부에서는 이러한 지방자치법의 한계를 극복하기 위해 개정 지방자치법 제11조13)를 통해 지방자치단체의 사무배분에 대한 기본원칙을 규정했다.

둘째, 행정특례와 관련한 부분도 논쟁의 대상이 되어 왔다. 지방자치법 전부 개정 이전에도 인구 50만 명 이상과 100만 명 이상 일반시를 중심으로 행정특례가 일부 부여되었다. 하지만 부분적인 행정특례로는 증가하는 행정수요에 대한 효율적 대응이 어렵다는 비판이 특례시 대상 지자체를 중심으로 꾸준히 제기되어오며 따라 결국 지방자치법 전부개정을 통해 인구 100만 이상 대도시에 대해서도 ‘특례시’ 명칭을 부여하게 되었다(하혜영 2019). 100만 이상 대도시를 대상으로 특례시 명칭을 부여했음에도 불구하고

12) 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

13) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

‘인구 50만 명 이상의 행정수요, 국가균형발전 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 대도시’라는 특례시 대상 규정과 관련하여 행정수요 기준에 대한 보다 구체적인 내용이 필요하다는 의견과 함께 수도권과 비수도권의 인구 기준을 차등화하자는 의견, 비수도권 대도시의 경우 면적 기준도 포함시키자는 의견, 100만 이상 인구 기준 외에 90만 이상 인구 기준도 추가하자는 의견 등 다양한 논쟁적 이슈가 제기되고 있다(김순은 외 2020). 문재인정부의 지방자치법 개정에는 행정특례와 관련한 국가의 지도·감독 규정도 함께 개정되었는데, ‘국가의 지도·감독’ 규정을 ‘국가와 지방자치단체 간의 관계’ 규정으로 전환하여 중앙정부와 지방자치단체 간 수평적 관계를 강화했다(김순은 외 2020).

셋째, 임명권과 관련된 논쟁적 이슈도 존재한다. 기존 지방자치법에는 자치단체장의 임명권과 관련하여 중앙정부의 엄격한 통제가 이루어지고 있어 이에 대한 비판의 목소리가 높았다. 기존 지방자치법은 특히 부단체장 임명과 관련하여 대통령령에 따르는 위임규정이 많고 광역시의 경우 부단체장을 중앙정부가 임명하는 등 중앙정부가 개입할 여지가 많았다. 따라서 전부 개정된 지방자치법에는 일부 임명권 제약에 대한 개선이 이루어졌는데 개정 지방자치법 제123조를 통해 지방자치단체의 조직 운영의 자율성 확대를 위해 부단체장을 한 명 더 추가할 수 있는 권한을 부여해야 한다는 주장이 제기되어(김남철 2019) 개정 지방자치법에 반영되기도 했다. 그러나 이런 부분적인 개선만으로는 현행 지방자치법의 조직고권이나 인사고권의 과잉 제한의 문제가 모두 해결된 것은 아니다. 지방자치법 전부개정에도 불구하고 부단체장에 관해 지방자치법 규정에서 대통령령으로 정하는 위임규정이 많고 광역 부단체장이 국가공무원으로 대통령이 임명하는 문제가 여전히 존재한다는 비판이 제기된다(김남철 2019). 개정 지방자치법 제123조 제3항¹⁴⁾과 제125조 제6항¹⁵⁾에서 확인할 수 있듯이 부단체장을 비롯한 공무원 임명권의 경우 소속 장관이나 대통령의 승인을 거쳐 임명해야 하는 근본적인 제약이 따르고 있어 지방자치법 전부개정에도 불구하고 향후 이런 임명권의 제약에 대한 비판의 목소리가 여전히 제기될 가능성이 크다. 따라서 일부에서는 지방자치단체의 자치조직권 확대를 위해 부단체장의 수를 1~2명 증원하는 수준을 넘어 행정기구와 정원 기준 자체를 제125조 제2항에 규정된 바와 같이 대통령령이 아닌 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하는 근본적인 제도 개선이 이루어질 필요가 있다는 의견도 제기되고 있다(김순은 외

14) 제2항의 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정안전부장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 제청된 사람에게 법적 결격사유가 없으면 시·도지사가 제청한 날부터 30일 이내에 임명절차를 마쳐야 한다.

15) 제5항에 규정된 국가공무원의 경우 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

2020)

넷째, 지방자치단체의 국제교류협력에 대한 근거를 부여해야 하는지도 지방자치법의 자치행정권 분야의 개선과 관련하여 중요한 쟁점이 되어 왔는데, 개정 지방자치법 제10장을 통해 지방자치단체의 국제교류 및 협력의 근거를 마련함으로써 지방자치단체의 자율적인 국제교류 및 협력 가능성을 신장하는 계기가 마련되었다.

다섯째, 지방자치단체 사무의 취소 및 정지 권한과 관련된 부분도 자치행정권 분야의 주요 쟁점이 되어왔다. 기존 지방자치법 상에는 지방자치단체의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있는 것으로 규정하고 있어 지방자치단체의 행정 행위에 대한 중앙정부의 간섭이 지나치다는 비판이 제기되어 왔다. 하지만 이러한 비판에도 불구하고 개정 지방자치법 제188조16)에서 확인할 수 있듯이 여전히 자치단체의 사무에 대해 주무부처 장관이나 시/도지사가 시정 명령 및 취소, 정지가 가능하며 ‘현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정’되는 경우와 같은 모호한 용어를 사용함으로써 언제든지 중앙정부의 유권해석이 개입할 여지를 남겨두고 있어 이 부분에 대한 비판은 향후 계속 이어질 가능성이 크다.

3) 자치재정권의 제도적 한계와 개선 과제

자치재정권은 지방자치단체가 수행해야 하는 기능을 온전히 수행하기 위한 목적에서 그로 인해 소요되는 경비를 충당하기 위해 중앙정부의 간섭 없이 독자적으로 재원을 조달하고 관리할 수 있는 권한을 의미한다. 즉, 지방자치단체에 부여된 기능을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위해 중앙정부의 간섭을 받지 않고 독자적으로 재원을 조달하고 관리할 수 있는 권한을 의미하는 것으로 지방자치법 제11조와 제35조의 규정에 따른다. 자치재정권과 관련하여, 지방자치법에서는 재정 운용의 기본원칙과 예·결산 과정 및 절차, 수입과 지출에 대한 규정, 재산 및 공공시설로서 재산과 기금의 설치, 재산의 관리와 처분, 공공시설 등에 대한 규정을 명시하고 있을 뿐, 실제 지방재정의 운영에 관해서는 지방재정법을 통해 세부적인 재정 운용의 기준과 방침을 정하고 있다.

자치재정권은 지방자치단체의 단체장에게 부여된 권한이라기보다는 지방의회가 향유하는 권한으로 이해하는 것이 더 바람직하다. 자치재정에 대해서는 지방의회가 예산과

16) ① 지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조제2항에 따른 사무의 경우에는 지방의회의 의장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다.

결산, 재정 활동에 대한 의결권을 갖고 있기 때문에 사실상 지방자치단체의 입법기관인 의회가 최종결정권을 갖고 있는 것으로 간주한다. 이처럼 지방자치법 상에 허용된 자치재정권은 지방재정의 자율성을 제도적으로 명시함으로써 형식적인 지방자치권을 실행할 수 있는 근거를 제공한다는 점에서 지방자치권 보장을 위한 가장 핵심적 요소라 할 수 있다. 그러나 우리나라 지방자치에서 허용하는 자치재정권은 조세법정주의를 지나치게 엄격하게 해석하여 지방정부의 권한을 아주 미약하게 규정한 까닭에 재정권이 상대적으로 취약하다는 비판적 평가를 받고 있다(유병선 2016).

조세를 통한 재정 수입은 세입의 핵심 부분으로 헌법 제59조는 국세와 지방세 등 모든 세목에 대해 법률로 정한다고 규정하여 지방세도 지방이 결정하는 것이 아닌 국회-국가가 결정하는 것으로 규정하고 있다. 이에 대해 헌법 제117조에서 보장하는 자치권 보장의 이념에 부합하지 않는다는 비판적 시각이 존재한다. 과세 자주권은 지방이 지방세를 자주적으로 부과/징수할 수 있는 권한으로 세목과 과세표준 및 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권한 또는 지방정부가 국가의 간섭을 받지 않고 세금을 스스로 부과하고 징수할 수 있는 권한 등으로 정의되는데 이러한 측면에서 과세자주권을 현재 지방정부가 갖지 못하고 있다는 것이다(김수연 2019). 따라서 지방자치를 실질적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 그에 필요한 자원 조달의 자율성이 가장 중요하므로 사실상 자치재정권을 확보하는 일이야말로 지방자치와 지방분권의 강화에 있어 더없이 중요한 요소로 인식되는 경향이 강하다.¹⁷⁾ 헌법 개정을 통해 자치입법권과 자치행정권을 아무리 확대한다 하더라도 사실상 지방자치단체가 그것을 수행할 수 있는 재원을 자율적으로 확보할 수 있는 자치재정권이 충분히 확보되지 않는다면 제대로 된 자치권을 확보하기 어렵다.

자치재정권과 관련한 쟁점은 우리나라 헌법의 대원칙 중 하나라 할 수 있는 조세법률주의의 경직성을 얼마나 인정할 것인가와 관련이 있다. 우리나라 헌법은 기본적으로 조세법률주의 원칙에 입각하고 있어 지방자치단체가 새로운 세원을 확보하기 위해 임의로 세목을 정해 과세하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 우리나라 헌법에 규정된 이러한 원칙은 다른 국가들에서 허용하고 있는 과세자치권과 비교할 때 그 수준이 매우 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 헌법 개정을 통해 지나치게 제한되어 있는 현행 헌법의 과세자치권을 지방자치단체 역시 법률이 정하는 범위 안에서 세목과 세율 등 과세와 관련된 다양한 규칙들을 조례로 정할 수 있도록 허용해야 한다는 주장이 공감을 얻어가고 있다. 대통령 소속 국민헌법 헌법개정 자문특별위원회는 2018년 헌법 개정안에서 자치

17) 지방의 재정은 여전히 취약한 상황이라고 할 수 있다. 국세와 지방세는 8 : 2 구조가 고착화되어 있고, 지방자치단체의 자립도도 1995년 63.3%에서 2015년 50.6%로 지속적인 하락의 추세에 있으며, 기초단체의 경우에는 1995년 44%에서 2015년 22%로 대폭 하락하였다(유병선 2016, 149). 이 또한 지역간 편차도 크게 나타난다. 2016년 지방재정자립도를 보면, 경기도가 55.2%인데, 전라남도도는 18.35%이며, 울산 울주군은 44.76%인데 비하여 경북 봉화군은 9.64%이었다(하혜영 2017).

재정권 부담 명확화(지방정부는 자치사무의 집행에 필요한 예산경비를 자체 부담하고, 국가 또는 다른 자치정부가 위임한 사무를 집행하는 경우에는 위임하는 국가 또는 다른 자치정부가 그 비용을 부담하도록 한다)와 지방자치단체가 필수적 재정보호를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수방법 등에 관하여 조례 제정을 가능하도록 하는 자치재정권 배분, 자치재정권 보장이 자치단체의 재정 악화나 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 자치재정권의 조정을 명시하고 있다(김종세 2019). 이는 자치재정권을 현행 개별 법률의 개정을 통해서 직접적으로 확보하기 어렵다는 판단에 근거한 것으로 지방자치단체의 세입에서의 자주권을 의미하는 조세법률주의 완화와 과세자주권, 세출 측면에서의 자주권이라 할 수 있는 예산과 집행에서의 자주권, 재정조정제도 등이 현행 헌법에서도 명확한 규정이 없기 때문에 이를 명확히 규정함으로써 지방자치단체의 자치재정권을 제도적으로 확보하자는 취지에서 나온 주장이다. 지방자치법 제7장 제1절 재정운영의 기본원칙에서 지방자치단체의 재산 관리는 국가시책의 구현이라 명시하고 있으며, 지방재정법에서는 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 안된다는 것을 지방재정 운용의 기본원칙으로 내세우고 있어 사실상 현행 법률 체계하에서는 어떤 경우에도 근본적인 자치재정권의 확보가 용이하지 않다는 판단이 헌법개정에 대한 강력한 요구의 근거가 되고 있다.

이외에도 자치재정권과 관련한 쟁점으로는 지방위임사무에 대한 국가 비용부담 의무의 명시 및 지역 간 재정력 격차를 해소하기 위한 재정조정제도 도입 등을 들 수 있다. 지자체 간 재정격차가 크기 때문에 지방세 비율의 상향이 지역 간 불균형 문제가 발생할 가능성이 있는데, 지역간 불균형을 완화할 수 있는 방안으로 재정조정제도를 두고 이에 대한 주체 명시와 종류, 형식을 정하는 것이 필요하다는 주장이 그것이다(김수연 2019).

재정분권을 강화하기 위해서는 예산법률주의 채택과 재정준칙 명시, 조세법률주의 완화, 재정조정제도의 명시 및 그 수준에 대한 검토를 포함하여 전체적인 재정분권의 수준에 대한 결정이 전제되어야 한다는 주장도 제기된다. 재정준칙은 재정의 편성과 운용에 있어 지켜야 할 원칙으로 재정 낭비를 방지하기 위한 엄격한 효율성의 원칙과 책임을 강조하고 있으며, 균형예산 채택의 원칙과 함께 국민의 감시와 통제의 필요성을 강조하고 있는데, 이를 통해 국가재정과 지방재정의 관계 설정과 독립성 제고 및 자율성 보장이 가능하다는 것이다. 다만 재정준칙의 구속 대상이 지방자치단체로 한정될 경우, 이를 근거로 예산 비효율성에 대한 지적을 할 수 있는 긍정적인 기능도 발휘할 수 있겠지만, 반면 지방정부의 자율성을 제약하고 재정준칙을 통해 지방정부를 통제의 대상으로 삼는 중요한 논거로 작용할 수 있는 위험성도 있다. 따라서 일부의 주장이긴 하지만 현행 헌법이 조세법률주의를 명시하고 있긴 하지만 지방세만큼은 지방의회가 정하는 조례로 정

하게 하자는 주장이 제기되고 있다. 또한 지방재정에 관한 기본적 사항은 종전과 같이 ‘지방자치법’에 규정하고, 현행 ‘지방재정법’ 등에 중복하여 규정하고 있거나 불필요한 규정들은 과감하게 삭제해야 한다는 주장도 제기된다(소순창 2019).

이번에 전부개정된 지방자치법 제136조는 실질적인 자주 재정 강화, 자치단체 간 재정 균형 달성을 위한 지방재정조정에 관한 기본원칙을 신설하고 있어 위에서 소개한 자치재정권과 관련한 쟁점을 일부 반영하고 있다. 하지만 지방재정조정에 대한 법적 근거가 추가는 되었으나 내용이나 근거가 명확하지 않다는 비판이 벌써 제기되고 있다. 지방재정조정제도의 합리적이고 투명한 운영을 위해 지방재정의 조정을 구체적으로 어떻게 해 나갈 것인지에 대해 구체적인 서술이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(전상직 등 2019).

4) 자치조직권의 제도적 한계와 개선 과제

자치조직권은 앞서 살펴본 바와 같이 자치행정권과 유사하거나 그 일부에 해당하는 권리로 간주될 소지가 있다. 하지만 자치조직권은 지방자치단체가 그 행정기구와 정원, 보수, 사무분장 등에 대해 자체의 조례 또는 규칙을 통해 자주적으로 정하는 권리로 국가 주권 아래의 권한으로 예측성, 국가 통치권으로부터 어느 정도의 독립성을 가지는 자주성, 관할구역 내의 사람과 재물 등에 포괄적으로 권한을 행사하는 포괄성을 가진다는 견해가 일반적이어서(송인엽 이환범 2020) 자치행정권과는 구별되는 권리로 다루어질 필요가 있다. 즉, 자치조직권은 지역의 실정에 부합하고 주민의 복리증진에 효과적인 기관 구성을 도모하기 위한 권한으로 중앙정부에 의한 획일적 기관 구성에서 탈피하여 자주적 결정을 보장하기 위한 것이다. 따라서 자치조직권은 지방의회 뿐만 아니라 자치단체장, 보조기관, 소속기관, 행정기관까지 폭넓게 포함하는 광의의 개념으로 보는 것이 타당하다(금창호·권오철 2007).

자치조직권은 그 특성에 따라 예측성(자치조직권이 국가로부터 완전히 독립적인 권한이 아님), 자주성(중앙정부 관여로부터의 자기결정권이 확보된 정도를 의미하여 기구의 설치나 운영에 있어서 중앙정부의 통제나 간섭에서 자율적인 정도), 차별성(원칙적으로 자치계층에 따라 차별적 권능이 부여되는 것이 일반적임을 의미하여 계층이 다른 자치단체간에는 구체적 내용과 범위가 상이하다는 것)의 세 가지 특성을 지니고 있다(금창호·권오철 2007). 현행 법령체계 하에서 자치조직권은 조례나 규칙 등을 통해 지방정부의 조직을 독자적으로 구성할 수 있는 권한으로 이해되는데 해당 권한에는 지방자치단체의 기관이나 조직의 정원 및 충원, 인력배치, 보수 등의 문제를 자율적으로 다룰 권한까지 포함하고 있어 사실상 자치인사권까지 포괄하는 매우 광범한 권한이라 할 수 있다.

현행 헌법 제118조는 지방자치단체의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임 방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 명시하고 있으며, 지방자치법 112조는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 자치단체의 조례로 정하도록 규정함으로써 자치조직권을 인정하고 있다. 그러나 지방자치단체가 자치조직권을 행사할 때 반드시 상급 기관의 승인 또는 협의의 의무로 규정하고 있어 자치조직권의 범위가 매우 제한된다는 비판을 받아왔다(유병선 2016). 현행 헌법과 기존 지방자치법 체계가 규정하고 있는 이와 같은 자치조직권은 '정부 3.0' 슬로건이 대두된 이후, 수직적 통제 관계에서 수평적 경쟁 관계로, 직접적인 통제 관계에서 간접적인 통제 관계로, 일방적인 관계에서 쌍방적 협상 관계로 중앙정부와 지방정부의 관계가 바뀌어야 한다는 비판이 지속 제기되어온 가운데, 지역의 특성에 부합한 활동이 이루어질 수 있도록 자치조직권 확대와 관련된 논의가 적극적으로 이루어질 필요가 있다는 주장이 제기되어 왔다(이시원 등 2014).

지방자치단체의 자치조직권과 관련한 주요 쟁점으로 먼저, 지방자치단체 내 기구의 설치/운영에 관한 쟁점을 들 수 있다. 현행 지방자치법은 지방자치단체의 행정기구 설치에 관해 대통령령이 정하는 범위 안에서 조례로 정하도록 규정함으로써 지방자치단체의 기구 설치에 대한 구체적인 제한을 가하고 있다(박혜자 2003). 또한 국가 및 상급지방자치단체의 계획에 따르도록 규정하고 있어 광역자치단체의 경우 국가가 수립하는 국토계획에, 기초자치단체의 경우에는 광역자치단체가 수립하는 도시계획에 구속되는 등 지방자치단체의 자치영역을 제약하고 있어(금창호·권오철 2007) 이에 대한 개선이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다.

다음으로 지방자치단체의 공무원 정원에 관한 중앙정부의 통제도 자치조직권과 관련한 주요 쟁점을 형성해 왔다. 기존 지방자치법은 지방공무원의 정원을 표준정원제를 통해 제한함은 물론, 그 종류와 직급별 규정과 초과하는 정원의 책정 등에 대해서는 행정자치부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있어(박혜자 2003) 자치조직권을 근본적으로 제약하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 한편에서는 이러한 표준정원제가 기준정원제에 비해 자치조직권이 강화되었다는 평가와 함께 기준정원제와 별반 다를 바가 없다는 엇갈린 평가 존재한다. 이는 표준정원제가 여전히 중앙정부의 통제 원칙을 고수하고 있고, 행정기구 설치가 법령 또는 승인권력을 통해 제한되고 있으며, 직종별/직급별 관리기준이 유지되고 있기 때문이다(금창호·권오철 2007). 특히 국 단위 조직체계의 비대화와 정원증가억제로 인해 장기적으로 개인별 과부화에 따른 조직 피로가 발생하여 조직 성과가 저하될 가능성이 크다는 지적이 제기되고 있다(금창호·권오철 2007). 이러한 비판에 직면해 온 표준정원제는 2004년 총액인건비제의 시범 운용으로 개선의 물꼬를 트게 되는데, 총액인건비제 도입 이후 조직기구의 팽창과 상위직 중심의 정원 확대가 이루어지는 등 지

방자치단체의 자율적 조직 운영이 나타난다는 평가도 있지만 긍정적인 영향인가에 대해서는 의문이 제기된다는 엇갈린 평가 또한 나타나고 있다(박해육 2013).

총액인건비제도는 조직과 인사에 대한 권한을 경직화시켜 지역적 특수 상황에 맞게 신축적이고 적절하게 대처하기가 어렵다는 문제가 제기되어 인건비의 한도와 정원을 이 중으로 관리하던 방식에서 인건비만 관리하는 기준인건비 제도로 개선되었다. 그러나 기준인건비 제도 역시 여전히 조직과 인사에 대해 행정안전부 장관에게 통보하고 승인을 받아야 하는 것으로 규정하고 있어 사전적 통제를 벗어나지 못했다는 비판을 받고 있다(김흥주 2019).

위에서 살펴 본 기존 자치조직권의 한계들을 고려할 때, 이번에 전부개정된 지방자치법은 자치조직권과 관련하여 몇 가지 점에서 부분적인 개선을 가져온 것으로 평가받고 있다. 먼저, 지방자치단체장의 인수위원회 설치가 허용되었다는 점이다. 개정 지방자치법 제105조¹⁸⁾는 지방자치단체장의 인수위원회 설치를 명시하고 있다(김남철 2019). 다음으로 지방자치단체의 기관 구성의 다양화를 허용한 것도 자치조직권과 관련하여 중요한 진전으로 평가된다. 개정 지방자치법 제4조¹⁹⁾는 지방자치단체의 기관구성 형태의 특례를 부여하고 있는데, 지방자치단체장의 선임 방법을 포함한 지방자치단체의 기관 구성 형태를 다르게 할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 각 지역의 지방자치의 여건에 맞는 기관 구성 형태를 주민이 스스로 선택할 수 있게 한 것으로, 지방자치의 다양성을 추구할 수 있도록 자치조직권의 문호를 개방한 것이다. 하지만 기관구성의 자율성을 허용하는 자치조직권의 개선과 관련해서도 여전히 많은 과제가 남아 있는 것도 사실이다. 기관구성의 형태를 개발하는 방안과 함께 어떠한 기관구성 유형에서도 입법기관과 집행기관 간에 상호 견제가 가능토록 제도를 보완할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있는 것이다(하혜영 2021). 일부에서는 기관구성 다양화의 구체적인 내용을 별도의 법률이 아닌 조례로 정하는 것이 지방자치에 더 부합한다는 의견도 제기되고 있다(김순은 등 2020).

이번에 전부개정된 지방자치법은 지방자치단체의 기관 설치와 관련해서도 중요한 제도적 개선을 이루었다. 개정 지방자치법 제3절을 통해 지방자치단체 산하 직속 기관, 사업소, 출장소 등의 설치를 대통령령이나 대통령령이 정하는 범위 내에서 조례로 기관의 설치가 가능하도록 규정하고 있다. 이 또한 자치입법권의 제약에 따라 대통령령의 범위 내에서 허용된 자치권이긴 하지만 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 기관 설치의 자유

18) ① 「공직선거법」 제191조에 따른 지방자치단체의 장의 당선인(같은 법 제14조제3항 단서에 따라 당선이 결정된 사람을 포함하며, 이하 이 조에서 “당선인”이라 한다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 직 인수를 위하여 필요한 권한을 갖는다.

19) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

가 어느 정도 허용되었다는 점에서는 중요한 진전으로 평가될 수 있다. 마찬가지로 개정된 지방자치법은 공무원 정원에 대해서도 자치조직권을 일부 확대하고 있다.

하지만 이와 같은 몇 가지 자치조직권 분야에 있어서의 중요한 개선에도 불구하고 개정 지방자치법 제125조를 통해 여전히 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원에 대한 조례의 기준을 대통령령으로 정한다고 명시하고 있는 점 등을 고려할 때, 개정 지방자치법이 갖는 자치조직권의 한계 또한 분명하게 드러난다.

5. 결론을 대신하여: 지방분권형 개헌 재추진 과정에서 자치권 확대의 방향

우리나라 지방자치에 있어 자치권이 지닌 이와 같은 한계와 문제점을 개선하기 위해 지방자치법 전부개정을 이루어낸 문재인정부를 포함한 역대 정부가 많은 노력을 펼쳐 왔음에도 불구하고 근본적인 개선은 제대로 이루어지지 않은 것이 사실이다. 문재인 정부가 추진했던 지방분권형 개헌이 이루어졌다면 많은 부분에서 자치권을 제약하는 제도적 여건들이 크게 개선되었을 가능성이 있었다. 하지만 안타깝게도 문재인 정부의 지방분권형 개헌안은 막상막하의 여야 대결 구도를 지녔던 20대 국회의 국회 의석 분포 상황에서 높은 국회의 문턱을 넘지 못한채 자동 폐기되고 말았다. 지방분권형 개헌에 실패한 이후 문재인 정부는 ‘자치분권 종합계획’을 마련해 현행 헌법 체계 하에서라도 자치권 강화를 위한 제도적 개선을 이루어보려 노력했다. 자치분권2.0시대를 열겠다는 각오 아래 문재인정부는 ‘자치분권 종합계획’에 의거해 강한 의지를 갖고 자치분권 사전협의제, 자치경찰제 시행, 지방자치법 전부 개정, 지방일괄이양법 제정 등 19대 대선공약과 국정 과제 이행을 위해 적극 노력했다. 특히 32년만의 지방자치법 전부개정안이 오랜 진통 끝에 국회를 통과하면서 주민자치 등 몇몇 분야에서는 괄목할 만한 진전을 이루었다. 하지만 문재인정부의 그러한 노력에도 불구하고 현행 헌법체계 하의 법률 제·개정을 통한 자치권 확대의 노력은 지방분권형 개헌안의 내용과 비교해 볼 때 근본적인 한계를 지닌 것이었다. 따라서 지방분권을 강화하기 위해 논의되어야 할 주요한 쟁점들은 지방자치법 전부개정을 통해서도 대부분 해소되지 않은 채 그대로 해결을 기다리고 있는 실정이다. 이런 맥락에서 지방분권 강화를 위해 요구되는 지방자치제도 개선의 주요 쟁점들은 문재인 정부가 추진했던 지방분권형 개헌 과정에서 논란이 되었던 주요 쟁점들을 살펴보는 것이 더 효과적인 방법이라 할 수 있다.

문재인 정부의 개헌안(자문특위 개헌안)은 자치권 보장의 측면에서 지방분권형 개헌 추진 당시 국회, 지방자치단체, 학계 등 다른 개헌 주체들이 제시한 안과 비교해 결코 강도가 약하지 않다. 문재인 정부 개헌안이 다른 주체들의 개헌안과 비교해 어느 정도의 제도적 개선을 지향하고 있었는지를 알아보기 위해 각 주체가 제시한 개헌안의 구체적인

내용을 자치권의 확대와 관련된 개헌 이슈들을 중심으로 비교하면 <표 3>와 같다. 문재인 정부가 제시했던 개헌안은 교육/사법/경찰의 자치 강화와 관련된 내용을 제외하고 대부분의 개헌 관련 쟁점들을 다루고 있다는 점에서 매우 진일보한 측면이 있으며, 문재인 정부에서 추진된 거의 모든 지방분권 강화를 위한 제도적 개선 과제 뿐만 아니라 다른 개헌 주체들이 주장해 온 개헌 관련 쟁점 이슈들에 대해서도 대부분 전향적으로 수용하고 있다는 점에서 가장 개혁적인 내용을 담고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 지방분권형 개헌논의의 주체별/쟁점별 현황

항목	주체	정부	국회 (20대 국회)	지자체 (전국시도지사협의회)	학계 (헌법학회)	시민사회 (참여연대)
자치입법권 강화		△ 법률에 위반되지 않는 범위	○ 입법권은 주민이 직접 행사 또는 국회와 지방의회가 행사. 지방정부 관할구역내 효력 법률 제정권 인정	○ 국회와 자치회의의 입법권 공유(광역의회 법률제정권). 법률과 같은 효력의 조례제정권 및 우선적용 원칙 명시	△ 주민의 권리제한이나 의무부과를 자치법률로 제한, 주민총회 등 입법기관 다양화	△ 주민총회 등 입법기관 다양화. 국회 입법사항 외 지방입법권 인정
교육·사법·경찰의 자치 강화		X 현행 유지	○ 법원장, 지방검찰청장, 지방경찰청장 주민 직선, 법관 주민소환 가능	○ 자치법원 설치 등 사법자치권 인정	n.a.	X 현행 유지
자치재정권 확대		△ 법률에 위반되지 않는 범위에서 조례로 제정	○ 지방세 종류·세율·징수방법 법률로 정해 지방정부의 과세권 인정	○ 자치세의 세목·징수방법은 자치의회 제정 법률·조례로 규정	○ 자치법률에 입각한 과세권 부여	○ 지방정부 예산편성 자율권 보장.
재정조정제도 도입		○ 법률로 정하는 바에 따라 적정한	○ 연대의 원칙에 따라 지방정부 의견을 청취한 후 법률로 정함	○ 참의원 의결로 법률로 규정	○ 수평적, 수직적 재정조정제도 도입	○ 연대의 원칙에 따른 재정조정제도 마련 의무화
자치행정권 확대	보충성의 원칙	○ 주민에게 가까운 지방정부가 우선 행사하고 법률로 정함	○ 보충성의 원칙에 따른다는 원칙만 명기	○ 권력분립과 보충성의 원리를 통치기구와 보편원리로 명기	n.a.	○ 보충성의 원칙 명기
	주민자치권	△ 주민자치권 인정하나 주로 간접적 방식으로 행사	○ 주민자치권 인정하면서 간접적, 직접적 방법으로 모두 행사 가능	○ 주민자치권을 기본권 조항에 포함	n.a.	○ 주민자치권 행사방식은 법률로 규정
	자치조직권	△ 지방의회의 형태만 인정되며 지방정부의 운영은 법률사항으로 유보	○ 지방의회+주민총회 등 입법부 형태 선택이 가능하며 지방정부 운영은 지방정부 자체 법률제정으로 가능	○ 헌법 규정 없는 한 자치의회 제정 법률·조례 우선	○ 자치법률로 다양한 유형의 자치조직 허용	○ 자치행정권 명문화, 자치법률에 따른 조직·구성에 대한 입법권 인정

※ ○: 분권지향성 강화, △: 중간 수준의 분권지향성, X: 낮은 수준의 분권지향성
 ※ n.a.: 자료의 부족으로 파악하지 못한 정보임.

(1) 자치입법권 강화

정부개헌안은 자치입법권의 확대 범위를 가장 최소한으로 설정하고 있는 경우라 할 수 있다. 정부 개헌안 제123조는 “지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 명기해 자치입법권의 보장 수준을 높였다. 정부개헌안이 이후 지방자치법 전부개정 과정에서 드러난 개선안과 비교해 진일보한 측면이 있긴 하지만 그럼에도 불구하고 법률을 위반하지 않는 범위 안에서 조례를 제정할 수 있는 권한만 부여하겠다는 취지를 드러낸 점에서 국회나 전국시도지사협의회 등의 개헌안에 비해 자치입법권의 보장 수준이 낮은 것은 사실이다. 국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과가 내놓은 의견은 중앙정부가 독점하게 되는 입법권의 범위를 먼저 설정한 다음 그것에 해당하지 않는 사항들에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 입법권을 공유하며, 지역 특성을 반영하기 위해 필요한 경우에는 중앙정부의 법률과 다른 법률을 지방정부가 직접 제정할 수 있도록 허용하는 내용을 담고 있어 정부 개헌안보다 자치입법권의 범위가 훨씬 확대된 경우라 할 수 있다. 또한 입법부안은 제118조 3항에서 “지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다”고 명기해 지방정부에 광범위한 법률제정권을 부여하고 있다.

전국시도지사협의회 개헌안은 자치입법권의 범위를 입법부안보다 더 넓혀 놓은 경우라 할 수 있다. 협의회 개헌안은 국회와 자치의회가 입법권을 공유하도록 하고 있으며, 광역의회의 경우에는 조례제정권이 아닌 법률제정권까지 부여하고 있어 자치입법권의 측면에서 지방분권의 강도가 가장 높은 경우이다. 기초의회 단위에 대해서는 비록 조례제정권만 인정하고 있지만 거의 법률과 같은 효력의 조례제정권을 부여하고 있고 헌법에 상위 정부의 소관 사항으로 명시되지 않은 사항에 대해서는 조례를 우선적으로 적용한다는 원칙을 제시하고 있는 점에서 기초의회 단위에서도 행정부안이 부여하고 있는 조례제정권보다는 훨씬 강력한 형태의 입법권을 부여하고 있다.

하지만 반드시 자치입법권을 확대만 한다고 해서 좋은 것은 아닐 수도 있다. 지방정부에 광범한 자치입법권을 부여하는 것이 과연 지방자치의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것인지에 대해서는 논쟁의 여지가 여전히 많기 때문이다. 자치입법권을 최대한 확대하길 원하는 쪽에서는 지방정부만이 할 수 있는 전속적인 입법영역에서는 아예 국가입법을 배제하자는 극단적 주장을 펼치는 경우도 있다. 하지만 이런 극단적 입장은 국가 전반의 운영 효율성을 고려할 때 합리적이지 못하므로 국가의 입법권을 우선 보장하고 헌법과 법률로 정한 중앙정부의 사무 외에는 지방정부가 모두 입법권을 행사하는 절충적인 방법이 현재로서는 가장 자치입법권을 현실적으로 확대하는 방안이라는 주장이 설득력을 얻는다. 국회 개헌특위 ‘자문위원회’의 지방분권분과의 조문시안은 자치입법권과 관련하여 이런 주장을 담고 있는 대표적인 경우이다. 하지만 한편에서는 이런 수준에서의 광범한

자치입법권 보장이 현실적으로는 불가능하기 때문에 그보다 자치입법권의 확대 수준이 낮은 “법률을 위반하지 않는 범위 내에서” 자치입법이 가능토록 허용하자는 의견이 우리나라의 현실에서는 가장 현실적인 대안이라는 주장이 설득력을 얻고 있다.

(2) 사법(법원·검찰), 경찰 등 기존 중앙정부 핵심 권력기관의 장을 주민 직접선거로 선출

우리나라는 교육기관의 장인 교육감을 지방선거에서 주민의 직접선거로 선출하고 있지만 주요 권력기관인 법원·검찰·경찰의 수장에 대해서는 대통령이나 장관에 의한 임명제를 유지해 오고 있다. 최근 자치경찰제 시행으로 지방경찰청 업무 중 단순 치안 유지 및 민원 업무가 지역 자치경찰위원회 소관으로 이양되긴 했지만 이 또한 주민참여가 형식적인 수준에 그치는 등 비판이 제기되고 있다. 이러한 상황과 관련하여 비교적 높은 수준의 지방분권을 요구해왔던 대표적인 지방분권론자 중 하나인 김성호(2016)는 우리나라가 실질적인 분권국가로 거듭나기 위해서는 현재 시행 중인 교육감선거는 물론 지방사법기관의 수장인 지방법원장과 지방검찰청장, 그리고 지방경찰청장까지도 주민 직선으로 선출하거나 지방정부의 장이 임명할 것을 주장한다. 사실상 각 광역 시도 교육감의 경우에도 현재 주민 직선으로 선출하고는 있지만 헌법상으로는 주민 직선을 정당화할 수 있는 근거는 없다. 따라서 차제에 그 점도 분명히 하면서 다른 지방소재의 중앙기관으로까지 자치의 범위를 확대하자는 것이다.

국회 개헌특위 ‘자문위원회’의 지방분권분과의 조문시안(제118조 5항)에 담긴 주장이 대표적인 경우라 할 수 있다. 전국시도지사협의회 개헌안 역시 자치법원 설치 규정과 함께 지방정부에 광범위한 사법자치권을 부여하고 있다는 점에서 입법부안에 비해 훨씬 더 강력한 형태로 자치화를 시도하고 있다.

하지만 이처럼 강력한 교육·사법·경찰의 자치권을 지방정부에 부여하는 것이 과연 현실적으로 가능하며 또 적절한 것인가의 문제에 대해서는 많은 고민이 필요한 것이 사실이다. 교육·사법·경찰의 자치화 주장은 현행 헌법은 지방검찰청장과 지방경찰청장을 대통령이 임명하도록 되어 있으나 이를 주민직선에 맡김으로써 주민에게 선출권을 부여하겠다는 주장이다. 이는 지방검찰청장이나 지방경찰청장이 대통령과 중앙정치권의 인사권자의 영향력에서 벗어나 지역의 법치주의와 질서유지에 핵심역량을 집중하게 하자는 취지에서 비롯된 것이다. 하지만 지방자치의 경험이 일천하고 지역 토호세력이 여전히 발호하는 우리나라의 지방자치 현실에서 과연 주민직선에 의해 선출된 자치검찰청장과 자치경찰청장이 소신 있는 법치 및 경찰행정을 펼쳐나갈 수 있을지는 의문스러운 것도 사실이다. 따라서 이 문제에 대해서는 그 어떤 지방분권에 관한 쟁점보다도 더 신중한 접근이 필요할 듯해 보인다.

(3) 자치재정권 확대

문재인정부는 자치분권종합계획 및 그 실행계획에 의거하여 1단계 재정분권을 추진, 완료하였고 이제 2단계 재정분권 계획을 수립하는 등 재정분권의 획기적 진전을 도모하고 있다. 하지만 문재인정부의 재정분권을 위한 그러한 노력에도 불구하고 여전히 원래 문재인정부가 목표로 했던 6:4의 국세-지방세 비율은 고사하고 여전히 7:3의 국세-지방세 비율을 달성하는 것도 지금으로선 요원해 보일 정도로 재정분권의 길은 험난하기 그지없다. 따라서 적어도 재정분권 확대와 관련해서는 지방분권형 개헌안에서 제시한 획기적인 재정분권을 위한 제도적 대안들에 대해 관심을 기울일 필요가 있다.

자치재정권과 관련한 개헌논의는 지방분권의 수준에 따라 크게 보아 지방자치강화형, 광역지방정부형, 연방정부형의 3가지 유형으로 구분될 수 있다(국회헌법개정특별위원회 2017, 56). 먼저 지방자치강화형은 법률이 정하는 범위 내에서 조례로 지방세의 세목과 세율을 결정해 자치재정권을 부분적으로 강화하자는 주장이다. 다음으로 광역지방정부형은 조례로 지방정부의 재정권과 과세권을 제정해서 집행하는 한편으로 국가의 재정조정과 재정 지원 원칙을 함께 제시해 지방정부의 재정독립을 강화해 가자는 주장이다. 마지막으로 연방정부형은 정부간 예산운용의 상호독립성을 규정하여 연방과 주의 경비부담 원칙을 제시하고 나아가 연방과 주의 과세권을 철저히 분리하는 방식이다. 자치재정권의 극대화를 주장하는 연방정부형의 재정권 확대는 우리나라의 현실에 부합하지 않는다는 점에 대부분의 개헌주체들이 동의한다. 하지만 지방자치강화형과 광역지방정부형의 자치재정권에 대해서는 찬반의 의견이 팽팽히 맞선다. 지방자치강화형은 아무리 법률이 정하는 범위 내에서 조례로 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있다 하더라도 지방의 재정분권의 수준을 단번에 높이는 쉽지 않을 것이라는 게 중론이다. 따라서 대부분의 개헌안(의견)은 어떤 형태로든 광역지방정부형에 가까운 자치재정권 확대를 주장한다.

문제는 현행 헌법이 법률의 근거 없이 세금을 부과 혹은 징수할 수 없도록 엄격히 제한하는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에²⁰⁾ 현행 헌법체계 하에서는 지방자치강화형의 자치재정권 마저 지방정부가 향유하기가 어렵다는 점이다. 따라서 지방세 납부의무자는 주민이기에 지방세에 관한 한 주민대표에 의한 승인인 조례로 정하는 것이 타당하고, 각 지역의 실정에 부합하는 세원을 발굴해 지방재정을 확충함으로써 주민복지의 향상은 물론 지역발전을 기할 수 있을 것이라는 점에서 어떤 형태로든 지방세조례주의를 인정하는 조문을 개정헌법에 포함하여야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 하지만 지방

20) 현행 헌법 제38조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다”고 규정하고 있고 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있으며, ‘지방세기본법’ 제5조 1항은 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 지방정부가 자율적인 과세권을 보다 폭 넓게 갖기 위해서는 헌법 조문에 지방세조례주의를 인정하는 조문을 포함할 필요가 있다.

세조례주의를 도입할 경우 상대적으로 인구가 많고 세원이 풍부한 대도시와 농촌지역 간의 재정격차가 더 심화될 수밖에 없고, 또 무분별한 지방세 과세로 인해 주민의 지방세 부담이 높아질 우려가 제기된다는 점에서 이를 반대하는 입장 또한 만만치 않다.

이런 점에서 국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과의 자치재정권 관련 조문시안은 현재 논의되고 있는 조세법률주의를 유지하자는 주장과 지방세 조례주의를 도입하자는 주장보다 한 발짝 앞서나간 주장으로 광역지방정부형에 가까운 자치재정권의 확대를 주장하고 있음을 알 수 있다. 전국시도지사협의회 개헌안 역시 자치세의 세목과 징수방법을 자치의회에서 제정하는 법률과 조례에 입가해 규정하자는 제안을 하고 있다는 점에서 입법부안과 크게 다르지 않다. 하지만 정부개헌안은 자치재정권 확대와 관련해서는 상대적으로 보수적인 입장을 취하고 있는데 법률에 위반되지 않는 범위에서 조례로 지방세의 세목과 세율, 그리고 징수방법을 제정하면 된다는 것이다.

하지만 자치재정권의 지나친 확대 또한 내실 있는 지방자치의 발전을 위해서는 매우 신중히 접근해야 할 부분이다. 현재와 같이 지방정부의 재정자립도가 전체적으로 낮고 또 지방정부 간 재정자립도의 차이가 현저하게 큰 상황에서 성급하게 자치재정권을 일괄적으로 확대하는 것은 지방자치단체 간 부의 양극화나 그로 인한 지역갈등을 오히려 부추길 가능성이 높다. 따라서 자치재정권의 확대 문제는 다음에서 다룰 지방재정조정제도의 도입 문제와 반드시 연계하여 신중히 고려해 봐야 할 문제이다.

현재 우리나라의 경우 중앙정부가 제정한 법률에 의해 지방교부세와 국고보조사업을 통해 중앙통제형의 재정조정을 실시하고 있다. 하지만 이런 식의 중앙정부 주도의 재정조정은 매우 비효율적인 동시에 지방의 자율성마저 심각히 훼손하고 있다. 이와 같은 중앙정부 주도의 재정조정으로 인해 우리나라의 경우 세입 기준으로 볼 때 국세와 지방세의 비율은 8:2의 수준을 유지하고 있지만 사실상 세출기준으로 볼 때에는 오히려 중앙-지방 간 사용 비율이 4:6으로 역전되는 역설적인 상황이 벌어지고 있다(한국조세연구원 2012, 1). 또한 중앙정부의 이전재원에 의존하는 지방정부로서는 지방세 중심의 자체재원을 확보하려는 유인을 갖지 못하기 때문에 재정에 대한 책임성이 현저히 약화되고 중앙정부의 지원에 의존하려는 경향이 더욱 강하게 나타날 수밖에 없는 상황이 지속되고 있다.

지난 지방분권형 개헌 추진 과정에서 개헌논의의 주체들은 대부분 이와 같은 중앙정부와 지방정부 간의 심각한 재정불균형 상태를 개선해야 한다는 데 동의했다. 그 결과, 대부분의 개헌안이 헌법 개정을 통해 지방자치단체가 법률의 범위 내에서 자율적으로 지방세의 세원을 발굴해서 세목과 세율을 결정해 지방세를 징수 혹은 부과할 수 있도록 하는 조문을 채택하고 있다.

문제는 이와 같은 지방세조례주의의 도입이 어떤 형태로든 지방간 과세 경쟁으로 인

해 발생하는 재정격차를 확대할 가능성이 매우 높다는 점이다. 우리나라 자치계층별 재정자립도를 고려할 경우, 특별시·광역시·도의 광역단위 자치계층과 시·군·자치구의 기초단위 자치계층 간 재정자립도의 차이가 너무 현격할 뿐만 아니라 각 자치계층 내부의 차이 또한 심각한 수준이다. 따라서 이런 상황에서 아무런 조정장치 없이 자치재정권이 주어진다면 지방자치단체 간 부익부 빈익빈 현상이 심화할 것은 불을 보듯 뻔한 일이다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우에는 현재에도 자체 재원으로 공무원 임금마저 지불하기 어려운 정도의 열악한 재정상태가 더 악화할 수밖에 없을 것이며 결국 지방자치단체의 파산을 우려하지 않을 수 없는 상황이 발생하게 될 것이다.

따라서 지방세조례주의를 도입하더라도 어떤 형태로든 지방정부 간 재정조정제도를 도입해야 한다는 사실은 선택이 아니라 필수 사항이라 할 수 있을 것이다. 지난 지방분권형 개헌 추진 과정에서 제시된 각 주체의 개헌안이 어떤 형태로든 대부분 재정조정제도를 거의 유사한 형태로 제시하고 있는 이유를 여기에서 찾을 수 있다. <표 3>에서 확인된 바와 같이 거의 대부분의 개헌안(의견)이 법률로 구체화된 매우 강력한 재정조정제도를 도입해야 한다는 입장을 취하고 있는 점은 자치재정권의 확대 문제와 재정조정제도의 도입 문제가 결코 따로 갈 수 없는 동전의 양면처럼 붙어 있는 문제임을 보여주는 것이다.

(4) 자치조직권을 포함한 자치행정권의 확대

가) 주민자치권 명기

국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과의 조문시안은 제117조 1항에 “주민은 그 지방 사무에 대해 자치권을 가진다”고 명시하고 “주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다”고 주민 자치권의 행사방법을 구체적으로 규정하고 있다. 이는 주민이 지방사무에 대해 최종적인 결정권을 가진다는 사실을 명백히 하기 위해 마련된 조항이라 할 수 있다. 정부 개헌안 또한 제121조 1항에 “지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다”고 명시하고 “주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다”고 밝히고 있다. 하지만 국회 개헌특위 ‘자문위원회’의 조문시안과는 약간의 차이를 보여주고 있는데 정부 개헌안에는 주민의 직접적인 자치권 행사보다 지방정부에의 참여를 통한 간접적인 행사방식에 더 방점을 두고 있는 것으로 해석될 수 있는 부분이다. 이런 측면에서 주민자치권에 대한 부분 역시 국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과의 조문이 정부 개헌안보다는 훨씬 구체적임을 알 수 있다. 전국시도지사협의회 개헌안은 입법부안이나 행정부안과 달리 더 강력한 형태로 주민자치권을 보장하고 있다. 주민자치권을 지방자치와 관련된 조항에 포함하고 있는 것이 아니라 기본권 조항에 지역주민의 기본권의 일환으로 포함하고 있는 것이다. <표 3>에서 확인된 바와 같이 주민자치권은

개헌논의의 주체 마다 큰 차이 없이 자치행정권의 확대를 뒷받침하기 위해 반드시 필요한 제도적 장치로 헌법조문에 포함시키고 있다.

나) 보충성의 원칙 명기

보충성의 원칙이란 “지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다는 원칙”이다(헌법개정특별위원회 2017, 67). 현행 헌법은 이런 보충성의 원칙을 조문으로 명기하고 있지 않고 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무 배분을 ‘지방자치법’과 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 등 하위법률을 통해 규정하고 있다. 따라서 이러한 하위 법률들은 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 일일이 열거하고 그것에 포함되지 않는 사항은 일괄 국가나 상위 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 이는 보충성의 원칙에서 제시하는 사무배분의 체계를 정확히 뒤집어 놓은 것으로 매우 하향적인 구조라 할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 사무배분의 방향을 지방자치의 핵심 요소라 할 수 있는 지방정부를 기준으로 재정립할 필요가 있고, 따라서 헌법 조문에 보충성의 원칙을 명기하는 것은 매우 중요한 헌법적 과제라 할 수 있다.

현재 제시되고 있는 대부분의 개헌안(의견)은 이러한 보충성의 원칙에 대해 헌법 조문으로 명기할 것을 제안하고 있다. 다만 그 제안 방식은 서로 다른데 정부 개헌안의 경우에는 제121조 4항에 “국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다”고 명기해 보충성의 원칙을 신설한 반면, 국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과의 조문시안은 제117조 3항에 “정부간 사무배분과 수행은 보충성의 원칙에 따른다”고 명기하고 있다. 어떤 방식이 더 보충성의 원칙 적용을 더 명확히 할 수 있는지는 논쟁의 여지가 있긴 하지만 입법부안과 행정부안이 내용적인 측면에서는 대동소이함을 알 수 있다. 전국시도지사협의회 개헌안의 경우에는 보충성의 원리를 권력분립의 원리와 함께 통치기구의 보편원리로 명기함으로써 그 중요성을 더욱 부각시키고 있다.

다) 자치조직권 인정

현행 헌법은 지방자치단체의 조직 구성에 대해 제118조 1항에서 “지방자치단체에 의회를 둔다”고만 규정하고 있고 2항에서 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정함으로써 중앙정부가 제정한 법률에 따라 지방의회는 물론 지방자치단체의 조직과 운영이 모두 통제되도록 설계되어 있다. 이러한 헌법 조문은 ‘지방자치법’과 같은 하위 법률

을 통해 중앙정부가 지방자치단체를 마음대로 통제할 수 있게 함으로써 진정한 의미에서의 지방자치 실현을 가로막고 있다. 따라서 이러한 독소조항을 제거하고 지방정부의 입법기관인 지방의회와 집행기관의 조직과 권한, 지방의회 선거와 집행기관의 선임방법, 지방정부의 기관구성과 운영 등에 대해 지방정부가 자체적인 법률로 규정할 수 있도록 해주는 것이야말로 자치행정권을 확대하는 최상의 방법이라 할 수 있다.

이와 같은 지방정부의 자치조직권에 대해 국회 개헌특위 ‘자문위원회’ 지방분권분과의 조문시안은 매우 혁신적인 조항을 제시하고 있다. 제120조는 “지방정부는 지방의회와 집행기관을 둔다”고 전제하고 “다만, 지방정부의 법률로 주민총회를 입법기관으로 할 수 있다”고 규정함으로써 지방정부가 다양한 형태의 입법기관을 선택할 수 있도록 자율권을 부여했다. 또한 2항에서 “지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·권한 등 기관 구성과 운영에 관해 필요한 사항을 해당 지방정부의 법률로 정한다”고 명기해 지방정부가 자체의 법률로 입법기관과 집행기관을 해당 지역의 실정에 맞게 자율적으로 운영할 수 있도록 하고 있다.

전국시도지사협의회 개헌안 역시 입법부안과 비교해 결코 뒤지지 않을 정도로 자치조직권을 광범하게 보장하고 있는 헌법상 국가나 상위 지방자치단체의 소관 사항이 아닌 경우에는 무조건 자치의회가 제정한 법률과 조례가 우선적으로 적용되도록 함으로써 지방자치단체가 자치조직권을 충분히 향유할 수 있도록 하고 있다.

반면 정부 개헌안은 이처럼 혁신적인 입법부안이나 협의회안에 비해 훨씬 중앙정부의 통제력이 강하게 작동될 수 있도록 규정하고 있다. 정부개헌안 제122조 1항은 “지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다”고 명기하고 2항에 “지방의회는 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다”고 규정함으로써 지방정부의 임의적인 입법부 및 집행부의 조직과 운영이 원천적으로 불가능하도록 규정하고 있다. 이는 정부개헌안이 지향하는 기본 취지가 단방제 국가에서의 지방자치가 갖는 전국적인 통일성을 그대로 유지하기 위해 모든 사항들을 법률에 유보하는 방식을 취하고 있기 때문이다. 이런 측면에서 지방정부의 자치조직권에 대해서도 마찬가지로 입법부안이 행정부안에 비해 훨씬 지방분권의 수준에 있어서는 앞서나간 안이라 할 수 있다.

참고문헌

- 강재규. 2021. “『지방자치법』 전부개정의 의의와 개정법률의 주요 내용.” 『경남발전』 (2021-01):4-13.
- 강재호. 2010. “노무현 정부의 지방분권.” 2010 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집.
- 고경훈. 2009. 『조례입법권의 실효성 확대 방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 곽채기. 2003. “국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안.” 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집.
- 국회헌법개정특별위원회. 2018. 『국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서』 국회헌법개정특별위원회 자문위원회.
- 권경득·우무정. 2009. “참여정부 지방분권정책의 실태분석 : 중앙사무의 지방이양을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 21(2):5-28.
- 권영주. 2009. “참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 21(1), 5-30.
- 권오영·황은진. 2021. “자치분권과 중앙-지방 균형발전의 거시적 분석: 지방자치법 전부개정을 중심으로.” 『국가정책연구』 35(3), 209-231.
- 금창호. 2018. 『지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김광석·오창균. 2013.
- 김남철. 2019. “실질적인 자치권 확대 및 책임성 확보를 위한 지방자치법 개정과 공법적 평가.” 『지방자치법연구』 19(3), 73-118.
- 김덕진. 2017. “한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제.” 대전세종연구원 정책엑스포 2017 자료집.
- 김성호. 2016. “분권개헌에 있어서 지방자치 관련 쟁점들.” 『지방행정』. 통권755호(2016년9월). 행정공제회.
- 김성호·황아란. 1999. 『조례제정권 범위확대에 관한 연구』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김순은. 2010. “이명박 정부의 지역정책 분석·평가 및 과제: 지방분권과 지역균형발전을 중심으로.” 『국정포럼』 21:15-34.
- 김순은. 2021. “문재인정부 자치분권 관련 법제의 성과와 의미.” 지방자치부활 30주년 및 자치분권위원회 출범 3주년 기념 서울대토론회 발표자료집.
- 김순은·한치흠·홍준현·금창호. 2020. 지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제. 지방자치정책브리프, 100. 한국지방행정연구원.
- 김재훈. 2007. “참여정부의 재정분권 평가.” 『한국지방자치학회보』 19(4):5-26.
- 김현태. 2015. “자치입법권의 확대방안에 관한 연구.” 『공법학연구』, 16(4), 223-251.

- 김형기. 2003. “지방분권과 국가경쟁력.” 『동향과 전망』 59:62-91.
- 노승용. 2007. “참여정부 균형발전과 지방분권 정책의 분석 및 전망.” 『한국지방자치학회보』 19(4):47-68.
- 류영아·김필두. 2015. “지방분권 활성화 방안 연구.” 『한국지방자치학회보』 27(2), 221-248
- 박기관. 2021. 『지방자치법 전부개정 평가와 보완적 대안』 한국지방재정공제회 연구보고서.
- 박인수. 2017. “지방분권 개헌의 방향 모색.” 『공법연구』 46(2). 155-179.
- 박재목. 2011. “이명박 정부 지방분권은 ‘선진 거버넌스’ 핵심인프라.” 공감코리아 인터넷 자료 6월 20일 (korea.kr/newsweb).
- 소순창. 2002. “한국 지방선거에서의 지역 할거주의와 정당투표: 시민(지역주민)의 긍정적 투표와 부정적 투표.” 『한국지방자치학회보』 14(3), 21-42.
- 신원득·조성호·이현우·이상미. 2010. 『지방분권형 헌법(안) 연구』 경기개발원 정책연구 보고서.
- 안성호. 2009. “왜 지방분권형 개헌인가?” 경기개발연구원 CEO Report.
- 유병선. 2016. “지방정부의 자치권과 기능 사무.” 『지방정치의 이해』 강원택(편). 박영사.
- 유태현. 2015. “신세원 발굴을 통한 지방세입 확충방안 연구.” 『재정정책논집』 17(2): 97-125.
- 이기우. 2008. “참여정부의 지방분권정책: 성과와 과제를 중심으로.” 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이기우. 2009. “지방분권적 국가재구조화를 위한 헌법 개정의 과제.” 『한국제도·경제학회 2009년 추계학술세미나 자료집』.
- 이정인. 2003. 『지방분권정착을 위한 지방분권운동 활성화 방향』 대구경북개발연구원.
- 이준구. 2004.
- 이창균. 2010. “이명박 정부의 지방분권방향과 성과 및 과제.” 『한국지방자치학회 하계학술대회 논문집』.
- 이태근. 2004. “지방분권 실현방안 연구.” 『경남발전』 (68):55-76
- 임승빈. 2012. 『지방자치론』 서울: 법문사.
- 전국시도지사협의회. 2008. 『지방분권제도의 실질적 구현을 위한 법제정비에 관한 연구』 성루: 전국시도지사협의회.
- 전상직. 2020. “지방자치법 전부개정법률안: 주민자치회를 무력화·예속화하는 악법.” 『월간 주민자치』 105, 8-13.
- 전상직·이창균·배준구·안영훈·김찬동·조임곤. 2019. :[신년 특별좌담회] 지방자치법 전부개정, 이대로 괜찮은가.“ 『월간 공공 정책』 159, 31-39
- 조성호·이용환·이현우·안용훈·유태웅. 2011. 『현 정부 지방분권정책의 평가와 과제』 경기개발연구원 정책연구 보고서.
- 좌승희. 2008. “지방분권개혁의 전략과 과제,” 『정책연구』 경기개발연구원.
- 최병선·김선혁. 2007. 『분권헌법: 선진화로 가는 길』 서울: (재)동아시아연구원·전국시도지사협의

회.

- 최우용. 2017. “지방분권형 헌법개정에 관한 연구.” 『지방자치법연구』 17(3), 3-32.
- 하민지. 2021. “지방자치법 개정과 한국 지방자치의 의미와 과제.” 『경남발전』 (2021-01):24-34.
- 하혜수. 2005. “참여정부의 지방분권 추진성과에 대한 비판적 고찰.” 한국거버넌스학회 영·호남 공동학술대회 발표문, 23-44.
- 하혜영. 2019. “지방자치법 전부개정법률안의 주요 내용 및 쟁점. 이슈와 논점.” 1623. 국회입법조사처.
- 하혜영. 2021. “지방의회 관련 지방자치법 전부개정 주요 내용과 향후 과제.” 국회입법조사처.
- 한국조세연구원. 2012. ‘국세와 지방세의 합리적 조정방안.’ 한국조세연구원 용역보고서.

- Chrysochoou, Dmitris. 1998. Federalism and Democracy Reconsidered. *Regional and Federal Studies*. 8(2).
- Elazar, D. 1991. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Conederal, and Autonomy Arrangement*. London: Longman.
- Elazar, D. 1995. Federalism. in Martin Lipset ed. *The Encyclopedia of Democracy* Vol. II.. London: Routledge.
- Norris, Pippa. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* New York: Cambridge University Press.
- Rodden, Jonathan. 2004. Comparative Federalism and Decentralization. *Comparative Politics*. Vol. 31. No. 4.

주민자치회의 새로운 모델설계 : 행정복지센터기능분석을 중심으로

김 찬 동 (충남대학교)

1. 문제제기

민주화라 함은 국민(주민)이 주인이 되는 것이다. 무엇이 주인이 되는 것인가? 국가권력의 주인이 국민(주민)이 되는 것이다. 이 문제는 정체(politeia)의 문제이다. 즉 정체가 왕정은 왕이 주인인 것이고 귀족정은 귀족이 국가(공동체)권력의 주인이 되는 것이다. 민주정은 시민이 국가권력의 주인이 되는 것이다.

또 한국사회의 민주화는 1987년을 기점으로 이야기하는 경우가 많다. 대통령을 국민 일반이 직접 선거를 통하여 선출할 수 있는 것을 민주화 혁명이라고 한 것이다, 여기서 민주화, 즉 국민(주민)이 국가권력의 주인이 된다는 것은 대통령의 선출을 국민이 직접 선거를 통하여 선출할 수 있는 제도를 도입하는 것을 의미하였다.

제헌국회의 구성은 전국민이 선거로 국회의원들을 선출하여, 구성하였고, 국가(중앙정부)차원의 국민의 대표가 입법부를 구성하였을 때였다. 제1공화국 제헌국회에서는 대통령의 선출도 국민의 대의자들의 모임인 국회에서 하였던 것이다. 그러면 이때는 민주화가 안된 것이었던가?

대통령을 선출하는 선거권을 국민에게 돌려주는 것이 민주화였듯이, 1991년 지방자치단체의 지방의회의 의원을 선출하는 권한을 부여하는 것을 지방자치의 부활이라고 하고, 이것도 민주화의 진전이라고 할 수 있다. 후자는 지방자치단체장의 선거를 주민이 직접 선출하는 것을 지방자치의 원년으로 삼는 경우도 있다. 왜냐하면, 지방의회의 선거만을 직선으로 하고, 단체장은 중앙정부의 임명직이었던 것은 지방자치단체 차원에서는 온전한 지방자치가 도입된 것이라고 할 수 없다는 관점에서 지방자치의 원년은 1995년이라는 것이다.

어찌 되었던 지방자치제도의 부활로 인하여, 지방자치단체 계층에서는 단체장과 지방 의원들이 주민을 바라보고 지방행정을 하게 되었고, 상위정부의 임명권자의 눈치를 보지 않고 지역주민들의 생활문제를 해결하고 주민들의 삶의 문제를 우선하여 지방자치단체를 운영하게 된 것이다. 지난 30년동안 한국의 지방자치는 여러 가지의 제약들과 한계도 있지만, 지방행정의 방향이 주민우선의 행정관리와 지역발전을 위한 책임성 있는 리더십을 가질 수 있게 된 것이다.

그래서 민원행정의 속도나 친절도가 매우 높아졌고, 민원인들과의 소통을 원활히 하기 위하여, 콜센터, 현장시장실, 온라인 토론방, 원탁회의, 정책회의 등 다양한 방식의 주민과의 소통제도가 도입되었다. 또 지역의 주민생활의 소소한 문제들 중에서 공공성을 가지는 문제들을 해결하는데, 주민들이 직접 참여하여 의사결정하거나, 주민들의 다양한 필요와 의견을 듣기 위한 참여형 도시계획들도 확산되어, 지방자치에 대한 주민들의 만족도가 높아졌으며, 지역의 특성을 살린 축제나 마을만들기 사업 등을 통해, 지역의 삶이 보다 나아지는 성과를 거두고 있다고 할 것이다.

그런데, 읍면동 계층은 어떤가? 읍면동 계층에는 아직 지방자치가 도입된 것이 아니기에, 앞에서의 민주화에 대한 개념논의를 가지고 비추어 보면, 민주화가 이루어지지 않은 것이라고 할 수 있다. 읍면동의 민주화를 위해서는 읍면동에 지방의회를 구성하여, 주민이 투표에 의하여 선출하거나, 읍면동장을 직접 주민이 직선하여야 읍면동 계층에서의 민주화라고 할 수 있을 것이다.

한편, 민주화의 개념까지는 아니더라도, 읍면동 계층의 행정에 대한 참여(participation)를 신장시키기 위한 노력들이 진전되어 왔던 것은 사실이다. 대표적인 것인 2000년부터 도입된 주민자치센터와 주민자치위원회의 설치, 2013년부터 실시된 주민자치회의 시범실시, 주민참여예산제도의 도입, 마을공동체 만들기 사업, 찾아가는 동 주민센터(찾동) 사업 등은 행정사무에 대한 주민들의 참여를 신장시켰고, 주민참여를 위한 씨앗만들기 사업으로서 주민참여의 역량을 신장시켜왔던 것이다.

그러면, 이러한 행정사무에 대한 주민참여의 신장은 한국의 지방자치를 성숙시키는데 기여하였는가? 지방자치를 바라보는 관점에 따라서 풀뿌리의 주민참여를 확대하였다는 평가가 있는 반면, 여전히 행정사무와 행정사업에 대한 의존으로 진정한 주민자치에 입각한 지방자치 제도로 보기는 어렵다는 관점도 있다.

여기서는 읍면동계층에 대한 현재의 법제도적 위상과 지방자치에 대한 두가지의 관점인 단체자치와 주민자치, 그리고 현실적으로 현장에서의 제도선택과 제도경로에 대해서 이론적으로 검토해 보고, 3장에서는 현재의 행정복지센터의 현황과 실태를 살펴보면서, 행정과 자치의 관계에 대해 서울형 주민자치를 사례로 하여 검토해 보려한다.

이를 바탕으로 읍면동계층의 민주화를 위해서는 새로운 모델로서, 주민조직형 혹은

통합형의 기관구성을 가지는 주민자치 모형의 도입을 검토하고, 어떤 모형을 선택할지는 읍면동의 현장에서 자치리더들과 주민들이 함께 숙의(deliberation)하고 제도 선택(choice)을 해야 할 결정(decision making)의 문제이다.

2. 읍면동사무소 행정복지센터와 주민자치회의 관계에 대한 검토

1) 지방자치계층의 역할분담과 지방자치법상의 읍면동사무소

한국의 지방자치계층은 2가지이다. 하나는 시군구계층과 광역 시도 계층이다. 물론 지방자치법에는 계층이란 개념을 직접 언급하고 있지는 않다. 지방자치단체의 종류로서 지방자치법 제2조에서는 두가지 종류로 구분하고 있다. 하나는 ‘특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도’이고 다른 하나는 ‘시 군 구’이다. 그리고 구 중에서 특별시와 광역시의 관할 구역안에 이는 구는 자치구라고 하고, 자치구의 자치권과 범위는 시 군과 달리할 수 있다고 하고 있다(법제2조2).

그리고 지방자치단체로는 ‘특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체’를 설치할 수 있도록 규정하고 있고, 이의 설치 운영에 대해서는 대통령령으로 정한다고 하고 있다. 그러나 현재는 이에 대한 대통령령은 없고, 2022년부터 시행되는 지방자치법에서는 지방자치법 12장에서 정하도록 하고 있다. 즉 지방자치법 전부개정을 하면서 특별지방자치단체에 대한 규정을 신설한 것이다.

다음으로 지방자치단체를 ‘법인¹⁾’으로 한다는 부분이다(법제3조). 지방자치를 지방정부로 하여, 중앙정부와 역할분담에 의한 지방자치를 하는 수평적 정부간 관계가 아니라, 지방자치를 ‘단체’로 하고, ‘법인’으로 한다는 것은 법적인 인격을 부여한다는 의미는 있지만, ‘정부²⁾’로서의 조직이나 권한을 가지지는 않는다는 의미로 해석되고, 정부는 국가의 중앙정부만이 존재한다는 의미로 해석된다. 다시 말해 지방자치를 하지만, 정부로서 하는 것은 아니고, 법인으로서는만 한다는 의미로 이해된다.

그렇다면, 지방자치단체를 이렇게 ‘단체’ 혹은 ‘법인’으로서는만 하여 ‘정부’로 하고 있

1) 법인은 자연인에 의하여 목적달성이 어려운 사업을 수행하기 위하여 사람의 결함이나 특정한 재산에 대하여 자연인과 마찬가지로 법률관계의 주체로서의 지위를 인정하는 것임. 법인에는 공법인과 사법인, 영리법인과 비영리법인, 사단법인과 재단법인, 내국인법인과 외국인법인 등으로 분류됨. 법인의설립에는 준칙주의, 허가주의, 특허주의, 인가주의, 강제주의 등이고, 자유설립주의는 채택되고 있지 않음. 또 법인은 법인을 규율하는 정관의 작성과 주된 사무소에 대한 설립등기를 함으로써 성립되고, 해산과 청산을 통해 청산됨. 법인에는 의사결정기관으로서 사원총회, 대표/집행기관으로서 이사, 감사기관으로서 감사 있음. 사원총회는 사단법인에는 필수기관이고 재단법인에는 없음. 감사는 임의기관이지만, 필수기관으로 규정되는 경우도 있음(공익법인의 설립 운영에 관한 법률 제9조, 정부투자기관관리기본법제9조, 상법 제389, 390조).

2) 정부는 입법, 사법, 행정의 삼권을 포함하는 통치기구를 말함. 협의로는 삼권분립에 의하여, 행정을 맡아보는 기관을 의미하기도 하고, 중앙정부 행정부의 각 부처를 의미하기도 함.

지 않으면서 지방자치법 제1조의 목적 조항을 달성할 수 있는 것인가? 지방자치법 제1조를 보면, ‘지방자치단체의 종류와 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체사이의 기본적인 관계를 정함으로써, 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 목적’을 가지고 있다고 한다.

또 지방자치법 전부개정으로 2022년 1월 13일부터 적용되는 지방자치법 제1조에서도 ‘지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써, 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적’으로 하고 있다고 하고 있다

다시 말해, 지방자치법은 한국의 ‘민주적 발전’을 목적으로 하고 있는데, 현재의 지방자치로서 민주적 발전을 하고 있는가하면, 역주행하는 측면도 있음을 재정자립도의 추이나 국고보조금의 추이를 가지고 설명하는 경우도 있다.

그렇다면, 현재의 지방자치법의 제도설계로서는 지방자치를 민주적으로 발전시키기가 어렵다는 것이고, 어디서부터 한국의 지방자치를 새롭게 재설계(redesign)해야 할 것인가라는 과제가 남는다.

지방자치법 제3조의 지방자치단체의 관할에 관한 규정을 보면, 읍면동에 대한 규정이 나오고, 지방자치단체인 군에는 읍면을 두고, 시와 구에는 동을 읍면에는 리를 둔다는 규정이 나온다. 즉 여기서 행정계층에 대한 언급으로 볼 수 있고, 한국의 지방행정의 계층은 광역시도-시군구-읍면(동)-리로 4계층을 이루고 있음을 알 수 있다.

그러면서 지방자치법 제7조에는 시 읍의 설치기준을 두고 있는데, 시는 인구 5만이상이어야 하고, 읍은 도시의 형태를 갖추고 인구 2만이상이어야 한다고 한다.

여기서 의문을 제기하게 되는 것은 지방자치법은 지방자치단체에 대한 설치와 운영에 대한 규정인데, 군과 구에 대한 설치기준에 대한 규정을 두기 보다는 ‘시와 읍’에 대한 설치규정을 두고 있는데, 이것은 지방자치의 실질적인 단위가 시와 읍이라는 복선이 깔려 있는 것은 아닐까? 한국의 지방자치법이 벤치마킹하였다는 일본의 지방자치에서는 시정촌의 기초지방자치로 하고 있고, 정촌은 한국의 읍면에 해당한다.

이렇게 된 배경에는 한국의 지방자치제도를 설계할 때, 지방행정운영의 효율성을 우선적인 가치로 하면서, 지방자치의 규모를 큰 규모로 설계하였고, 1961년이전에는 시읍면자치였던 것을 시군자치로 제도 변경을 하면서, 지방행정의 단위 규모가 커진 것이라고 할 수 있다. 그러면서 당시 지방자치단체의 설치기준은 여전히 시와 읍을 남겨둔 조항으로 이해된다.

그렇다면, 21세기 지방자치 2.0의 시대에 지방자치를 주민주권의 구현과 주민자치의

패러다임에 입각하여 주민의 삶을 바꾸는 지방자치가 될 수 있도록 하기 위해서는 시와 읍의 지방자치로 자치단위의 기본을 새롭게 설계할 필요가 있다.

그리고 문제는 시군구의 행정사무에 대해서는 지방자치법 제9조 2항에서 6영역 57사무에 대해서 열거하고 있다. 그리고 지방자치법 제10조에서는 시도의 사무와 시군구의 사무에 대한 배분기준을 제시하고 있고, 지방자치법 제11조에서는 국가사무를 제시하고, 지방자치단체는 국가사무를 처리할 수 없도록 하고 있다.

〈표1〉 행정사무의 구분과 근거법 및 기준

행정사무	근거법	기준	비고
국가사무	지방자치법 제11조	국가존립필요사무 전국통일적 처리요하는 사무 전국적 규모의 사무 전국적으로 기준을 통일하고 조정할 사무 고도기술을 요하는 검사시험연구, 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무	
시도사무	지방자치법 제10조	광역적사무 시도단위 동일기준처리될 성질사무 통일성유지사무 국가-시군구 연락조정사무	지방자치단체의 사무 예시3)(지방자치법제9조2항), 단서조항있음 (법률에 다른 규정있을때 무시4))
시군구사무	지방자치법 제10조	시도처리하는 사무를 제외한 사무5)	

즉 한국의 지방자치법은 국가사무, 시도사무, 시군구 사무에 대한 분류를 해 두고 있고, 자치분권특별법 제9조 2항에서는 보충성의 원칙에 따라서 처리할 수 있도록 규정하고 있다6).

3) 지방자치단체의 사무로서 예시하고 있으나, 지방자치법 시행령 제8조 별표1에서는 구체적으로 시도사무와 시군구 사무를 명확히 구분하여 열거하고 있음. 따라서 사무배분에 대한 디테일은 지방자치법 시행령 별표에 가야 실무적으로 확인할 수 있는 것임.

4) 지방자치사무배분이 개별법률에 의하여 지방자치사무 예시에 해당해도 국가사무화될 수 있는 근거조항으로 지방자치의 독소조항이라고 할만함.

5) 이 기준은 시도사무를 우선배정하고, 시도사무에 해당하지 않는 것을 시군구사무로 한다는 것이어서 가장 기초적인 지방자치단체에 우선적으로 자치사무를 배분한다는 보충성의 원칙에 반하는 기준으로 볼 수 있음

6) 자치분권법 제9조 2항에서는 ‘국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시군 및 자치구의 사무로, 시군구가 처리하기 어려운 사무는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 사무로, 시도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다’고 규정하고 있음. 제9조1항은 사무중복금지 원칙을 규정하고

그런데 문제는 정작 지방자치법 시행령 제8조에는 지방자치단체의 종류별 사무라고 하는 조항이 있고, 여기에는 별표1을 제시하면서 시도의 사무와 시군구의 사무를 구분하고 있다. 읍면동의 사무는 규정하고 있지 않다.

그런데, 별표1을 보면, 읍면동의 사무에 해당하는 것을 시군구의 사무로 배분하고 있는 것을 다수 발견할 수 있다. 즉 사회복지 관련하여 ‘주민복지상담’(구분2-가-3)), ‘생활보호대상자 조사선정’(구분2-다-1) 등이고, 주민자치 관련해서는 ‘읍면동사무소의 주민자치센터 설치운영’(구분2-타)을 발견할 수 있다.

〈표2〉 지방자치단체의 종류별 사무(제8조관련) 사례

구분	시도사무	시군구사무
2 주민의 복지증진에 관한 사무		
타. 읍면동사무소의 주민자치센터설치 운영에 관한 사무	읍면동사무소의 주민자치센터 설치 운영지원	읍면동사무소의 주민자치센터 설치운영

출처: 지방자치법 시행령 제8조 별표1

요컨대, 읍면동에는 자치사무가 배분되어 있지 않고, 시군구나 시도의 사무 혹은 국가사무를 위임받아서 처리하는 하부행정기관인 것이다.

지방자치법에서 하부행정기관으로서 읍면동에대한 규정은 지방자치법 117조 이하에 규정하고 있다. 읍면동장에는 일반직 지방공무원을 보하게 되어 있고, 시군구청장이 임명하도록 되어 있다.

그리고 하부행정기관의 장으로서의 읍면동장의 직무권한은 시군구청장의 지휘 감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아서 처리하고 소속직원을 지휘감독하도록 하고 있다(지방자치법119조).

여기까지 한국의 지방자치법을 가지고 자치계층의 역할분담 혹은 사무배분을 보면, 읍면동은 자치계층이 아니다. 시군구나 시도의 자치사무 혹은 국가사무를 위임받아서 처리하는 행정계층이다. 또 주민자치센터는 시군구의 행정사무에 해당하는 것이고, 이를 지원하는 것은 시도의 사무로 구분되어 있다는 점이다.

2) 주민자치회의 3모델과 읍면동계층의 민주화

읍면동은 행정계층이고 자치계층이 아니다. 자치계층이 아닌데, 주민들의 자치가 가능할 것인가? 주민자치에 해당한다고 하는 ‘주민자치센터설치와 운영’은 시군구의 행정사

무에 해당하는 것이고, 여기에 주민이 주민자치위원회를 구성하여 운영하는 것은 자치가 아니라 ‘행정참여’라고 해야 할 것이다.

그렇다면, 여기서 행정과 행정참여, 그리고 자치에 대한 명확한 개념구분이 필요하다. 즉 이 개념구분이 명확히 되어 있지 않으니, 행정참여를 ‘주민자치’ 위원회라고 부르는 용어정의의 오류를 일으키고 있는 것이다.

그러면 자치는 주민들이 어떻게 하는 것일까? 이에 대한 모델 유형을 제시한 것이 2012년 심익섭(2012)의 ‘주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구’이다. 여기서 주민자치를 위한 새로운 개념으로서 주민자치회를 제시하였다.

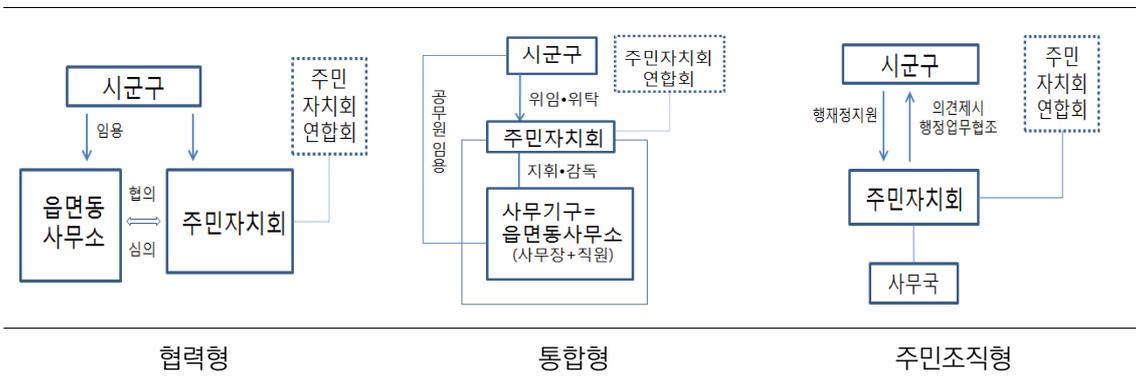
즉 한국의 지방자치가 단체자치에 몰입하면서 나타나는 문제점을 해결하기 위해서, 주민자치의 실질화를 통해서 해결해야 한다고 하였다. 그리고 지방행정체제개편추진위원회에서 제시한 3가지의 모형으로서 협력형, 통합형, 주민조직형을 1년간의 시범실시를 통해서 가장 바람직한 모델을 도출할 것을 제안하였다(심익섭, 2012)

그러면서, 협력형은 현재의 주민자치센터모형과 큰 차이가 없어 주민만족 차원에서 약하다고 하고 있고, 읍면동행정이 철수하고 주민자치위원회가 주도하는 주민조직형이 가장 이상적인 주민자치이나 실현가능성이 희박하다는 점을 지적하고 있다. 그러면서, 심익섭(2012)은 이 둘의 장점을 모은 중간수준의 통합형이 바람직하다고 판단한다고 하면서, 이에 대한 선택도 주민이 결정하도록 해야 한다는 것을 제시하고 있다.

여기서 주민자치의 3가지 모형을 살펴보면, 행정과 자치와의 관계에 대해서 구체적으로 살펴보고, 읍면동계층의 민주화는 최소한 통합형이 되어야 하고, 가장 좋은 읍면동계층의 민주화는 주민조직형이라는 점을 살펴보고자 한다.

다음은 주민자치회의 3가지 모형이다.

〈표3〉 주민자치회의 3가지 모델



출처: 김찬동(2015:111)

여기서 읍면동계층이 민주화되기 위해서는 주민자치회가 주민들의 선거나 주민총회에서 선출되어 대표성을 확보해야 한다. 즉 주민들의 대표에 의해서 읍면동 계층이 읍면동의 자치사무를 입법하고 집행하는 책임을 질 수 있어야 한다.

두가지의 길이 있다. 하나는 읍면동 사무소를 그대로 두고 주민자치회를 주민직선으로 선출하여 근린의회로서 위상과 권한을 부여하는 것이고, 다른 하나는 읍면동 사무소를 폐지하여, 주민들이 총회를 통해 집행위원회를 구성하고, 주민총회에서 주민 전체가 의사결정권을 가지는 것이다.

그런데, 협력형은 읍면동사무소가 그대로 있는 상태에서 주민자치회를 의제적 대표성을 가지고 구성한다고 해도 이것은 읍면동의 행정사무에 대하여 '행정참여'하는 위상에 불과한 것이다.

결과적으로 한국의 주민자치회의 시범실시는 협력형만을 실시하고, 이것을 전국적으로 시행하고 있기에, 결국 읍면동계층의 행정사무에 대한 행정참여만 확대된 것이지, 읍면동계층에 주민자치가 도입되었거나, 읍면동계층의 민주화가 이루어진 것은 아니다. 이것이 가능하려면, 주민을 바라보는 관점이 바뀌어야 한다. 주민은 행정에 참여만 하는 참여자가 아니라, 읍면동 계층의 근린정부에 대한 주권자로서의 보는 관점을 가져야 한다. 주민이 주권자가 되면, 읍면동 계층에도 자치단체는 물론이고, 자치정부를 구성할 수 있는 주권이 있는 것이다. 주민이 읍면동의회를 만들 수 있고, 읍면동계층의 통치에 필요한 법률을 만들 수 있으며, 읍면동세를 징수하고 집행할 수 있는 집행력도 갖출 수 있는 것이다.

3) 읍면동 행정개혁과 민주화개혁의 경로선택

읍면동 행정은 종합행정기관으로서 그 지역사회의 발전에 필요한 여러 가지 시책을 종합적으로 세울수 있어야 한다. 그러나 한국에서 읍면동 행정은 시군구행정이 종합행정기관⁷⁾이 되어 있고, 읍면동행정은 하부행정기관으로서 특정부분행정만을 담당하는 특별행정기관화되어 있는 셈이다. 즉 시군구 자치사무 중에서 극히 일부에 해당하는 민원사무와 복지사무를 담당하는 지역거점의 특별행정기관에 불과한 것이다.

언제부터 이렇게 되었는가? 가깝게는 김대중 정부의 읍면동 축소로 인하여, 지역에서의 종합행정기능을 담당하던 조직이 민원과 복지사무만 일부 담당하는 '한정된 특별행정기관화'된 셈이다.

떨리는 읍면자치체가 폐지되고 군자치체가 도입되면서 주민들의 자치역량 자체가 무너지기 시작한 것은 아닌가 한다. 즉 읍면자치에서 군자치가 되면서 자치구역이 확대되

7) 김태용(1971), 읍면동행정의 혁신방안: 읍면행정혁신의 요체는 무엇인가: 도지사의 관점에서. 지방행정 20(216호), 1971.10에서 참조 인용

고 주민구성이 다양화되면서 동일목적 단체에 대한 공동연대 의식이 희박해지게 되고, 이로 인해, 주민들의 지방행정에 대한 관심도가 저하되고, 각 읍면의 개별성이 인정되지 않는 획일적 시책으로 인해, 읍면행정의 장점이 사라지게 되었던 것은 아닌가 한다.

또 군자치로 인하여, 읍면행정은 물량적인 실적에만 치우치게 됨으로써, 주민들의 자주, 자조, 협동정신을 소홀히 하게 되어, 자율적인 사업추진이 되지 못하게 된 것이다.

군 자치로 인하여 지역개발사업이 주민들의 공동연대의식하에 자조와 협동정신을 바탕으로 자조 자발적인 노력과 부담으로 추진하는 것을 기본으로 삼아온 것이 무너지게 되었다는 것이다.

이렇게 됨으로써, 읍면동행정에 대한 주민의 참여와 관심이 낮아지게 되었고, 일부 읍면동 지역의 지민(志民)들이 지역문제에 방관적이게 되었고, 소구역을 단위로 하는 전통적 애향심이 식어지게 되었다는 것이다.

그래서 이러한 읍면행정의 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 주민과의 대화와 설득을 기초로 하는 대화행정을 구현하는 풀뿌리 있는 읍면행정을 수행해야 하고 실질적인 대화행정을 구현하기 위해서는 마을리더(혹은 부락지도자)⁸⁾들을 발굴 육성해야 한다.

둘째, 읍면동 주민의 공동 연대의식을 고양시킬 수 있는 노력이 있어야 한다. 그것이 서울시 등에서는 마을공동체 만들기 사업으로 표현되었지만, 사업으로 할 수 있는 공동체가 있을 것이고, 취미나 여가, 스포츠 혹은 보람있는 공익 혹은 공유 활동을 통하여 공동체를 만들 수 있을 것이다. 주민자치센터의 문화 여가 프로그램은 이러한 공동체를 만들기 위한 노력의 일환으로 볼 수도 있다.

그리고 이들 공동체들이 소구역에서의 지역개발사업을 자력개발사업으로 할 수 있도록 하고, 그에 대한 부분을 공공이 포상하는 자력개발상(가칭)으로 표창하거나 최근 도입하고 있는 사회성과보상사업(SIB⁹⁾)과 같이 시민사회에서 자력투자를 하면서 자치적인 지역사회문제해결을 지원하는 것이다.

셋째, 읍면동의 봉사행정체제를 구축하는 것이다. 읍면동은 지역시민사회의 자치적 운영을 가능하도록 지원하는 행정기능으로 전환하고, 통리(혹은 아파트단지구역 혹은 블록 구역단위)별로 지역문제를 스스로 자치할 수 있는 시스템과 소통하고, 연계하여, 행정의 기능과 자치의 기능을 명확히 구분하면서, 진정한 거버넌스(governance)를 구축한 민관

8) 부락지도자는 주민대다수와 영합할 수 있는 정신적 지주인 동시에 모든 지역활동을 선도해 나가는 위치에 있는 사람으로서, 지도자의 주민에 대한 영향력은 이질다양한 주민의사를 통일시키는데 결정적인 작용을 하고, 주민의 의사를 실질적으로 대변할 수 있는 잠재적인 지도자의 발굴과 육성에도 관심을 가지는 사람이다.

9) social impact bond로서 민간이 먼저 사업에 대한 투자를 하고, 그 성과에 따라 사후 정부예산집행을 하는 것으로서 민관협치의 실현사업으로 최근 실시하고 있는 곳으로, 부여의 치매예방SIB사업이 있음. 이는 경도인지장애자 300명에 대해서 개인별 그룹별 프로그램을 운영하여 치매의 진전을 예방하고, 이 사업의 성과를 평가하여, 행안부의 정부예산을 투입하게 되는 것이다. 미간의 투자로서는 행복나눔재단(SK텔레콤 출연) 등이 5억원을 선투자하였다고 함.

협치가 가능하게 하여야 한다.

현재의 읍면동행정과 주민자치회의 관계는 수직적 행정지원관계라고 해야 할 것이다. 주민자치회가 주민총회나 주민참여예산, 마을계획수립, 주민세환원, 주민자치회사무국 간사 등의 구조적 시스템을 구축하여 자치로서의 열개를 구축하고 있지만, 이 모든 과정이 행정의 지원으로 이루어지고 있고, 그 파이프가 되는 것이 주민자치지원단(혹은 동자치지원관)이라고 하는 관설민영 조직이라고 하는 것이어서, 결국 행정사무로서 상위정부의 행정통제와 감사를 받는 구조란 것이다.

이 미로를 빠져나오려면, 지역시민사회가 스스로 자력으로 지역문제를 풀어나갈 수 있는 시스템이 구축되어 있어야 하고, 이를 주민자치를 위한 시스템이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이것이 민주공화정의 가치와 이상을 실현할 수 있을 때, 한국의 민주주의는 성장하고 진전할 수 있을 것이다.

요컨대 읍면동 행정을 민주화하기 위해서는 먼저 행정과 자치의 영역을 명확히 구분하는 것에서부터 시작해야 할 것이다. 현재처럼 읍면동행정의 주민센터(동사무소, 시군구의 하부행정기관, 국가의 하부행정기관)를 그대로 두고서 민주화할 것이냐 읍면동행정의 주민센터를 폐지하고 읍면동의 민주화를 할 것이냐의 제도경로의 선택이 우선되어야 한다.

〈표4〉 읍면동 민주화를 위한 제도경로

1단계	행정과 자치의 영역을 구분		
2단계	읍면동행정의 주민센터를 그대로 두는 경로	읍면동행정의 주민센터를 폐지하는 경로	
3단계	읍면동 행정계층에 참여를 강화하고 활성화	읍면을 자치계층화	도시지역에 아파트단지의 자치관리시스템에 민주공화정적 활성화
4단계	자치시스템은 리단위에서		자치시스템을 블록구역단위에도 구축

그리하여, 전자를 택하는 경우에는 결국 읍면동계층의 민주화는 읍면동이하의 계층에서 ‘자치’ 시스템에 대한 논의를 해야 하는 것이고, 읍면동계층에서는 ‘(행정)참여’의 수준과 내용을 보다 강화하고 활성화하는 혁신이 필요한 것이다. 이러한 행정참여의 활성화를 통한 민주화는 현재의 주민자치회의 시범실시 혹은 서울형 주민자치회를 통하여 어느 정도 구현할 수 있을 것이다. 단 이 경우는 ‘자치’란 용어를 사용하지 말고, ‘주민참여’라고 하는 용어를 사용해야 할 것이다.

후자를 택하는 경우라고 하면, 읍면의 경우는 읍면자치계층화하는 제도경로¹⁰⁾를 택하게 될 것이고, 도시지역의 동의 경우에는 동주민센터를 폐지하고 그 기능을 자치구로 통

합할 수 있을 것이다. 이 경우 도시지역의 경우는 아파트단지구역단위의 자치관리시스템에 투명성과 공개성, 민주성과 공공성을 가지도록 해야 할 것이고, 블록구역(도로와 도로로 구성되는 일정한 자치관리단위)에서도 공유생활서비스에 대한 자치관리시스템이 구축되도록 해야 할 것이다. 그리고 이들 구역단위의 자치에서는 주민총회를 통한 거주자대표선정과 관리주체의 임명, 관리규약의 입법, 구역단위 계획입안과 의결 등이 이루어지도록 하여, 직접민주주의에 의한 구역단위 관리의 자치를 주민들이 경험하도록 해야 할 것이다.

이 과정에서 주민들간에 서로 소통하고, 대화하고 토론하면서 지역문제와 지역발전을 위한 혁신적인 아이디어가 도출되어야 하고, 주민들간에 호혜성과 상호유대감을 형성할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 지역거주공간에서의 시민자치가 이루어질 수 있도록 교육하고, 인재를 발굴하고, 리더를 육성하는 노력을 지역대학의 자원을 활용하여 이루어낼 수 있어야 할 것이다.

다음 장에서는 현실적인 읍면동 행정의 조직분석을 통하여 그 기능을 살펴보고자 한다. 이를 통해 읍면동 계층의 민주화를 위한 구체적인 설계안을 탐색해 보고자 한다.

3. 행정복지센터의 기능분석

1) 행정복지센터의 현황분석

행정복지센터의 기능은 크게 2가지로 구분된다. 하나는 자치민원과 관련된 기능이고 다른 하나는 복지지원과 관련된 것이다. 또 어떤 시군구에서는 허가안전에 관련된 기능을 추가하기도 한다.

자치민원기능으로서는 자치민원과를 두고, 주민자치팀과 행정민원팀으로 조직을 구성하고 있다¹¹⁾. 주민자치팀은 주민자치 자생단체 활동육성지원, 자율청결봉사대 관리, 민방위 등의 사무를 담당하고, 행정민원팀은 전입, 주민등록, 인감, 민원접수, 제증명, 가족관계 등을 담당한다.

10) 이 경우 군자치계층에 대한 제도를 개혁하는 것이 필요하고, 군계층은 도의 하부 행정구로서의 역할과 읍면자치의 상위 자치연합으로서의 역할을 겸하는 것이 될 것임. 이 경우는 행정위원회제로서 그 위원의 구성을 도지사 추천2인과 읍면자치연합 추천2인, 행정안전부 추천1인으로 하여, 5인으로 구성할 수 있을 것임.

11) 의정부시 동주민센터의 사례를 가지고 설명함

〈표5〉 행정복지센터의 조직도(의정부시 흥선동을 사례로)

기능	과	팀	팀원 수
자치민원기능	자치민원과	주민자치팀	6
		민원행정팀	6
복지지원기능	복지지원과	복지행정팀	6
		복지조사관리팀	8
		보건복지팀	4
안전허가기능	허가안전과	안전관리팀	2
		허가지원팀	4
		주차관리팀	8
		도시미관팀	3

또 복지지원기능으로서는 복지지원과를 두고, 복지상담팀과 복지조사관리팀, 맞춤형복지팀으로 구성된다. 복지상담팀은 지역자원 조사발굴관리연계, 민관서비스 연계, 장애인 전용주차관리, 제증명 발급 등 동복지민원을 사무로 하고 있고, 복지조사관리팀에서는 통합조사, 통합관리(기초생활보장, 기초연금, 장애인복지, 차상위 본인부담경감, 우선돌봄 차상위), 한부모가족 조사관리 등의 사무를 담당한다.

이외에 안전허가기능으로서는 허가안전과를 두고, 안전관리팀, 허가지원팀, 주차관리팀, 도시미관팀으로 구성된다. 안전관리팀은 소하천청소, 풍수해보험가입, 무더위쉼터관리, 자연재해 피해보상, 안전신문고, 국가안전대진단, 특정관리대상시설, 다중이용시설 어린이 놀이시설 안전관리, 재난훈련, 안전점검의날 행사 소규모 편익사업, 공공수역배출 금지단속을 사무로 하고 있다.

다음으로, 허가지원팀은 건축허가신고(6층이하 2,000㎡이하), 건축물사용승인, 건축물 철거명실, 기존건축물증축(연면적의 10분의 3미만), 건축물 대장관리, 하자보증증권, 공동주택행위허가신고, 개발행위허가준공(토지형질변경은 10,000㎡미만), 불법개발행위 단속, 자동차 전문정비업등록, 도로점용굴착 지하수 개발신고, 등록신고업(노래방, PC방, 영화업, 비디오물제작업, 출판, 인쇄사)등의 사무이다.

주차관리팀은 불법주정차단속, 사용자 자동차 차고지와 밤샘주차단속, 불법노점상 단속 등의 사무이다.

도시미관팀은 무단투기단속, 음식류폐기물 배출신고, 광고물 허가신고, 안전점검 허가 취소, 불법유동광고물 시민수거보상제운영, 옥외광고사업 신규변경등록, 불법 주정차단속, 사업용자동차 차고지외 밤샘주차단속, 불법노점상단속 등의 사무이다.

이와같이 행정복지센터의 기능은 민원업무와 복지업무를 넘어서 도시공간관리에 해당 하는 업무까지 확장되고 있는 것을 알 수 있다.

그리고 시청재이관사무라는 것도 있는데, 이것은 2016년 동사무 중 전문성 및 광역성이 필요한 업무와 인허가시 본청과 연계된 업무를 시청으로 재이관하였다는 것이다. 이에 해당하는 업무로서는 개발제한구역 불법행위 단속, 일반지역불법 건축물 단속, 보안등 관리, 무인민원발급기 설치, 실외체육시설, 도로명 주소, 이륜자동차 도내이전과 폐지신고, 안전문화진흥시책이다.

여기서 확인할 수 있는 것은 시의 사무와 동의 행정복지센터의 사무를 어떻게 분담시키는가에 대한 부분이다. 즉 어떤 업무는 시의 사무를 동의 사무로 이양하는 것이 있는가 하면, 광역성과 전문성이 높은 사무는 시의 사무로 재이양하는 것이다.

한편, 권역형 복지허브화 정책을 사용하는 경우도 있다. 의정부시와 같이 3개에서 5개의 동주민센터를 권역으로 묶고 그 중심이 되는 동(행정복지센터)에 인력과 기능을 확대하여, 복지, 청소, 고용, 안전관리, 인허가 등 총 190종의 주민생활과 밀접한 현장업무를 처리하게 하는 것이다.

이러한 권역형 복지허브화를 위해서, 기존의 읍면동기능에다가 복지나 주민밀착형 인허가 기능을 시청에서 읍면동으로 대폭 위임하는 사무배분을 하는 것이다.

의정부시의 경우에는 4개의 권역형 복지허브가 있는데, 흥선권역, 송산권역, 호원권역, 신곡권역이 그것이다. 각 권역 행정복지센터는 3-4개의 동을 관할 하고 시 본청의 인력과 기능을 현장중심인 동으로 이관하는 것이다. 이를 통해, 노인이나 장애인, 자영업자들이 보다 신속하게 권역형 복지허브동에서 서비스를 받을 수 있도록 한 것이다.

〈표6〉 복지허브권역과 관할동의 사례

복지허브권역	관할구역	관할동
흥선권역	의정부1동, 가능1동, 흥선동(가능2동+가능3동), 녹양동	흥선동 주민센터
송산권역	송산1동, 송산2동, 송산3동, 자금동	송산3동
호원권역	의정부2동, 호원1동, 호원2동	호원2동
신곡권역	장암동, 신곡1동, 신곡2동	신곡1동

의정부시의 경우는 2016년 1월부터 책임동제 시범실시를 하였고, 12월에 행정자치부로부터 권역형 복지허브화 승인통보를 받고, 2017년부터 4개권역에서 업무를 개시하였다. 이를 통해, 민원처리기간이 단축되어, 신속한 인허가 업무가 가능해 졌고, 시청방문 처리하던 민원¹²⁾을 가까운 행정복지센터에서 해결할 수 있게 된 것이다. 또 사회복지공무원이 도움이 필요한 주민을 직접 찾아가서 상담하는 것이 가능해졌고, 일일현장순찰을

12) 주로 건축, 통신판매, 도로점용, 굴착, 광고물, 노래연습장 인허가 등의 사무임

통해 청소, 불법 광고 등 시민불편사항을 선제적 해결할 수 있게 된다.

다음으로 행정복지센터의 조직과 인력현황을 보면, 하나의 복지허브권역 관할동인 흥선동의 경우를 보면, 동장1, 과장 3, 팀장9명, 팀원47명으로 구성되어 있다¹³⁾.

한편, 권역형 복지허브가 아닌 일반 동주민센터의 조직은 보다 간결하여, 행정민원과 사회복지민원을 담당하는 것이고 이것이 권역형 복지허브를 만들어 책임동제를 도입하지 않은 행정복지센터의 기능이다.

즉 이 경우에는 동장의 밑에 3개의 팀으로 구성되어 있고, 민원행정팀, 복지행정팀, 보건복지팀으로 구성되어 있다. 행정민원팀의 업무는 세무제증명, 주민등록일반, 인감, 외국인업무, 농정업무, 취학아동업무, 어디서나민원(팩스민원), 가족관계등록부, 하나로민원(민원24관련) 등이다. 업무처리방식에서 방문민원으로 하는 것은 주민등록일반, 인감, 외국인업무, 농정업무, 취학아동관리, 출생사망신고이고 나머지는 민원24, 대법원전자가족관계등록시스템의 온라인상에서 처리할 수 있다.

사회복지민원으로서의 기초생활수급 및 차상위관리, 보훈 및 노인복지, 한부모 영유아 청소년 복지, 장애인복지, 저소득주민복지 등의 업무를 처리한다. 이 중에서 방문민원으로 처리하는 것은 기초생활수급 및 차상위관리와 보훈 및 노인복지업무, 저소득 주민복지이고, 그 외는 복지로나 문화누리카드 등으로 온라인상에서 처리한다.

동주민센터의 조직과 인력을 보면, 동장1, 팀장 3, 팀원21(민원행정12, 복지행정5, 보건복지4) 명으로 구성되어 있다.

〈표7〉 동주민센터의 조직과 인력(의정부1동의 사례)

	팀	팀원
동장	민원행정팀	12
	복지행정팀	5
	보건복지팀	4

2) 행정복지센터의 경로변천 : 서울시의 사례

행정복지센터의 기원은 읍면동 사무소였다. 2007년에 읍면동 사무소를 주민센터로 이름을 바꾼 것이었고, 다시 10년만에 행정복지센터로 명칭을 변경하였다. 이로써 지역사회의 복지허브로서의 기능을 하게 되었다.

이렇게 명칭을 바꾸게 된 것은 행정안전부와 보건복지부가 협력하여 정한 것이고,

13) 주민자치팀 6명, 민원행정팀6명, 복지행정팀 6명, 복지조사관리팀 8명, 보건복지팀 4명, 안전관리팀 2명, 허가지원팀 4명, 주차관리팀 8명, 도시미관팀 3명으로 구성되어 있음

2016년 33개의 선도 읍면동을 행정복지센터(약칭으로 행복센터)로 전환하고, 2016년말 700개를 개편하고, 2018년말 전국 3500개의 주민센터를 행정복지센터로 바꾸었다.

행정복지센터에는 복지업무를 전담하는 맞춤형 복지팀 3명이 배치됨으로써, 읍면동 주민센터당 평균 4명인 복지담당자의 수가 7-8명으로 증가하게 되었다.

이렇게 조직증편을 하게 된 것은 읍면동 주민센터가 주로 민원인의 방문민원을 처리 하였지만, 행정복지센터를 통하여, 찾아가는 복지를 제공하기 위하여서였다. 그래서 찾아가는 복지상담과 개인 맞춤형 통합서비스로 주민의 복지체감도를 높이기 위한 것이었다.

증원하는 인력을 시군구의 인력을 재배치하거나 새로 선발하는 사회복지인력에서 충원하는데, 2014년에서 2017년사이에 총 6천명을 증원하였다.

한편, 중앙정부에서 추진한 행정복지센터의 원형이 되었던 것은 서울시의 찾아가는 동주민센터 즉 '찾동'이라고 해야 할 것이다. 찾동은 동주민센터에 복지플래너(사회복지 직 공무원)과 방문간호사(간호직 공무원)를 배치하여, 주민들의 삶의 복지 사각지대를 해소한다는 정책목표를 가지고 추진된 사업이다.

서울시는 2015년 7월에 전국최초로 13개구 80개동에서 시작하여, 만 4년만에 서울시 25개구 424개의 동에 확대되어 전면실시 되게 된 사업이다. 4단계를 거쳐서 확대되었는데, 1단계에서 80개동, 2단계에서 238개동, 3단계에서 342개동, 4단계에서 408개동까지 확대되었고, 최종 424개의 동에 모두 실시하게 된 것은 2019년 7월 18일이였다.

〈표8〉 서울시의 찾동사업전개

1단계	2015.7-2016.6	13개구 80개동
2단계	2016.7-2017.6	18개구 283개동
3단계	2017.7-2018.4	24개구 342개동
4단계	2018.4-	25개구 408개동
최종	2019.7.18	25개구 424개동

2015년에서 2018년까지 총 2,788명의 신규인력을 충원하였다. 이 중에 복지공무원이 2,219명, 방문간호사가 489명, 마을사업전문가가 80명이 증원되었다. 또 사업시행하는 동주민센터에는 공간개선사업비와 업무지원차량을 동별로 1대씩 지원하였다.

이로써, 서울시는 찾동사업을 통해, 민원행정을 주로 하였던 동주민센터의 기능을 지역주민을 찾아가서 복지서비스와 보건서비스를 제공하고, 주민참여를 촉진하는 기능을 강화하였던 것이다. 즉 동당 6.5명의 인력을 확충하여, 복지사각지대를 발굴하고, 모든 시민을 위한 보편방문서비스를 제공하며, 주민의 지역참여활동을 확대하도록 한 것이다.

구체적으로 찾동의 성과를 보면, 첫째, 동 주민센터의 평균인력이 16명에서 22명으로 증가하였고, 기존에 2개의 팀(행정1, 복지1)을 3개의 팀(행정1, 복지2 또는 행정1 마을1 복지1)으로 확대되어, 안정적이고 지속적인 추진을 위한 조직기반을 구축하였다.

둘째, 동단위 지역복지를 책임지는 공공의 역할이 강화되었는데, 현장방문이 57회에서 152회로 2.7배 증가하였고, 방문건강관리서비스의 등록관리율이 59.2%로 증가하였다. 또 돌봄의 위기가구 발굴도 2017년도 498건에서 2018년에는 3,182건으로 전년대비 6.4배 증가하였었다.

셋째 지역공공의제에 대한 주민참여의 기회가 확대되어, 복지활동 주민조직 1,440개 25,593명이 참여하였고, 2016년에서 2018년사이에 마을활동 소모임이 2,074건 14,095명으로 확대되었다. 또 서울형 주민자치회가 2017년에 4개구 26개동이 전환하는 등 2018년까지 15개구 81개동에서 전환을 완료하였다.

이리하여, 찾아가는 동주민센터 사업은 동주민센터의 기능을 전면적으로 전환하여, 지역주민과 공공이 함께 만들어가 가는 골목단위의 협치현장이 되었다.

또 2018년 12월 서울시 민선7기에는 찾아가는 동주민센터 기본계획을 수립하여, 찾동 2.0 마스터 플랜 발표를 통해, 찾동 정책의 발전방향을 제시하기도 하였다.

찾동 2.0에서는 새로운 사업으로 공공서비스를 강화하고 주민관계망을 촘촘하게 하였다. 골목에서 이웃과 만나는 찾아가는 골목회의를 개최하고, 어려운 시민을 발견하면, 동 주민센터에 연락하는 시민찾동이가 활동한다. 또 돌봄서비스로서 돌봄 SOS센터도 운영하고, 갑작스런 위기를 지원하는 긴급복지제도를 강화한다.

동 주민센터 홈페이지에 골목회의 제안코너를 통하여, 골목회의를 신청할 수 있게 하고, 서울시민카드 앱을 통하여, 시민찾동이 가입신청도 받는다.

또 동단위 생활의제에 대한 정책, 예산에 주민이 실질적인 결정권한을 가지도록 주민 자치기구인 서울형 주민자치회도 2022년까지 424개 동에 전면실시하려고 하였다¹⁴⁾.

요컨대, 서울시의 찾동 사례는 공공의 손길만으로 해결하기 어려운 지역사회의 문제를 해결하기 위해 주민과 함께 결정하고, 함께 추진하는 협치의 모델을 만들려는 시도였다. 관과 민이 서로 함께 협치할 수 있는 공간으로서 동주민센터를 거점으로 삼은 것이다.

3) 주민자치센터의 기능분석

주민자치센터는 주민자치회에서 운영하는 문화센터 프로그램이라고 할 수 있고 물리적으로는 이러한 프로그램을 운영하는 건물을 의미하기도 한다. 실제로 주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례에서도 주민자치센터란 일정한 조직을 의미하는 것이라고 보다

14) 서울시 자치행정국 2019.7.18. 새소식에서 인용

는 ‘주민이 이용할 수 있도록 읍면동에 설치된 각종 문화 복지 편익시설과 프로그램’을 총칭하는 것으로 되어 있다¹⁵⁾.

또 주민자치센터의 운영원칙을 보면, ‘주민의 복리증진과 지역공동체 형성촉진’ ‘주민 참여의 보장 및 자치활동의 조장’ ‘읍면동별 자율적 운영유도’ ‘건전한 육성 및 발전을 위한 행재정 지원’ ‘정치적 이용 목적의 배제’라고 되어 있다. 이를 정리해 보면, 지역공동체 형성을 위하여 행재정적 지원을 통해서 운영한다는 것으로 이해되고, 행정사무로서 운영한다는 것을 알 수 있다. 자치조직의 운영이 아닌데, ‘자치’라는 개념을 사용하고 있어, 주민자치에 대한 개념혼란을 불러 일으킬 소지가 있다. 오히려 ‘주민공동체센터’라고 하면 더 정확한 표현이 아니었을까 한다

아무튼 조례에 근거하여 주민자치센터의 기능을 살펴보기 위해서, 조례 제5조의 기능을 보면, 5가지의 기능을 제시하고 있다. 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능이 그것인데, 여기서도 문제가 되는 것은 주민자치기능을 살펴보자.

즉 주민자치기능으로서 ‘지역문제 토론, 건의 등 주민자치기능’이라고 되어 있는데, 이것은 자치를 위한 기초적인 활동인 것이지, 자치기능이라고까지 할 것은 아니라고 할 것이다. 자치란 용어를 사용하려면, 자기입법과 자기통제를 통하여 지역문제를 스스로 해결하는 것이라고 할 때, 이를 수행할 수 있는 조직으로서 구성원 모두가 참여하는 총회조직이나 구성원들이 선거를 통해 선출한 대의조직으로서 근린의회가 있어야 할 것이고, 그 공동체의 문제를 규율하는 정관을 두고, 그 정관에 따라서 그 정관의 실행을 담보할 수 있는 집행조직을 두고 운영하여야 할 것이다. 즉 최소한의 입법체와 집행체를 가지고 있어야 ‘자치’라고 할 것이다. 물론 이것이 법인으로 되어 있어야 할 것이고, 정부가 되기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가에 대한 논의가 필요하다¹⁶⁾.

〈표9〉 주민자치센터의 5가지 기능

기능	내용
주민자치 ¹⁷⁾	지역문제 토론, 건의, (마을환경가꾸기, 자율방재활동 ¹⁸⁾) (자원봉사활동 ¹⁹⁾)
문화여가	지역문화행사, 취미교실, 생활체육
지역복지	건강증진, 마을문고, 청소년공부방
주민편익	회의장, 알뜰매장, 생활정보제공
시민교육	평생교육, 교양강좌, 청소년교실

15) 경주시 주민자치센터 설치 및 운영조례 참조

16) 현재의 한국의 지방자치법에서는 정부를 인정하고 있지 않고, 자치단체로서만 법인격을 부여하고 있음. 정부가 되기 위해서는 국가를 중앙정부와 지방정부로 나누어서 지방정부의 구성에 대한 요건을 헌법이나 법률로서 규정해야 할 것이다. 예를 들어 지방정부는 현재의 헌법에서 입법권을 국회가 독점하고 있는 것에 대해서, 지방정부도 법률을 제정할 수 있는 헌법적 위상을 부여하는 것이 필요할 수 있음.

여기서 주민자치기능에 포함된 것은 지방자치법상의 자치사무와는 그 내용이나 종류에서 현격히 차이가 나는 것을 알 수 있다. 즉 지방자치법상에서 ‘자치사무’는 법제 9조에서 규정하고 있는데, ‘구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무’ ‘주민의 복지증진에 관한 사무’ ‘농림 상공업 등 산업진흥에 관한 사무’ ‘지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치 관리에 관한 사무’ ‘교육 체육 문화 예술의 진흥에 관한 사무’ ‘지역민방위 및 지역소방에 관한 사무’로 6가지 기능을 명시하고 있다.

지방자치법상의 자치기능으로 보면, 주민자치센터의 자치기능은 아주 한정적으로 사용하고 있는 것을 알 수 있다. 차이는 광역시도와 시군구의 자치기능과 읍면동의 주민자치센터의 ‘자치기능’이 어떻게 다르고, 역할분담이 어떻게 되어 있는가이다.

주민자치센터의 자치기능은 ‘공론장의 활동’으로 볼 수 있고, 주민자치에서 자기입법이 주민주권자들에 의하여 이루어지기 위해서는 가장 기초적으로 진행되어야 하는 활동이다. 문제는 지역문제의 토론과 건의를 누가 어떻게 할 것인가이며, 일부 주민들이 모여서 토론하고 건의하는 것으로 ‘자치’라고 할 수 있는가라는 점이다

최소한 주민총의를 모으기 위해서는 그 지역에 거주하는 주민들이 총회를 통해서 모이거나, 안전화된 이슈에 대해서 주민들이 선택할 수 있는 공식적 기회가 마련되어야 할 것이다. 이러한 세세한 방법론에 대한 고려가 없이 주민자치센터에 일부의 주민들이 토론하는 것으로서 그 지역의 공론이라고 하기는 어려운 것이다.

즉 주민자치센터의 주민자치기능이 제대로 기능하기 위해서는 행정사무로 주민에게 시설이나 프로그램을 제공하는 것이 아니라, 지역사회의 주민들이 주권자로서 그 지역의 문제를 공론화하고, 그 지역의 자치를 위한 집행체를 스스로 구성할 수 있는 제도적 시스템이 구비되어 있어야 하고, 그 시스템에 주민들이 참여하고 그 참여를 활성화할 수 있는 조직 혹은 리더십이 확보되어 있어야 할 것이다.

다음으로 조례7조에서 자치센터의 시설 및 프로그램의 운영은 위원회의 심의를 거쳐서 읍면동장이 한다고 되어 있고, 위원회의 기능을 제16조를 보면, 심의하는 기능임을 알 수 있다. 즉 위원회는 ‘자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항’ ‘주민의 문화 복지 편익증진에 관한 사항’ ‘주민의 자치활동 강화에 관한 사항’ ‘지역공동체 형성에 관한 사항’ 등이라고 되어 있다. 의결기능이 아니라 심의기능에 한정되어 있다.

이것은 지방자치법상의 지방의회의 권한으로서 지방자치법 제39조의 지방의회의 의결사항을 보면, ‘조례의 제정 개정 및 폐지’ ‘예산의 심의 확정’ ‘결산의 승인’ ‘사용료 수수료 분담금 지방세 또는 가입금의 부과 징수’ ‘기금의 설치운용’ ‘재산의 취득 처분’

17) 강릉시 주민자치센터 설치 및 운영조례를 보면, 주민자치기능에 ‘지역문제토론’만이 아니라 ‘마을환경가꾸기’ ‘자율방재활동’이 포함되어 있는 것을 볼 수 있음. 또 거제시 주민자치센터 설치 및 운영조례에서는 ‘자원봉사활동’이 추가되어 있기도 함.

18) 강릉시의 경우

19) 거제시의 경우

‘공공시설의 설치 처분’ 예산외의 의무부담이나 권리의 포기’ ‘청원의 수리와 처리’ ‘외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항’ 등으로 되어 있다.

이렇게 보면, 지방의회가 지방자치의 핵심기관으로서 가지는 권한과 주민자치센터의 주민자치위원회가 가지는 기능은 현격한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 즉 읍면동의 주민자치는 ‘자치’가 아니라는 것을 알 수 있다.

그렇다면, 과연 한국에서 주민자치를 읍면동 계층에서 어떻게 해야 하고, 그 전제조건은 무엇이어야 하는가에 대한 분석과 숙의가 필요하게 되는 것이다. 즉, 읍면동의 주민자치를 위해 어떤 기능을 부여하고 어떤 권한을 부여해야 ‘자치’가 되는가에 대한 논의가 필요한 것이다.

다음은 주민자치 중에서도 가장 선도적인 모델이라고 할 수 있는 서울형 주민자치의 기능을 분석해 보면서 이 문제를 논의해 보자.

4) 서울형 주민자치회의 기능분석

서울형 주민자치회는 주민들의 생활의제에 대한 예산과 예산을 결정하는 데 주민들이 실질적인 결정권한을 가질 수 있도록 권한위임과 주민참여를 보장하는 주민대표조직을 지향한 것이라고 한다. 그리고 이를 통해 풀뿌리 주민자치가 이루어지는 기틀을 마련하기 위한 제도로서의 의미를 부여한 것이다.

서울형 주민자치회의 구조를 보면, 주민자치회는 위원과 사무국, 그리고 분과와 주민총회로 구성되어 있다. 주민자치회 위원은 50명내외이고, 위원의 선정방식은 주민자치학교 이수뒤에 추천으로 선정한다. 또 위원구성은 40대이하 15%이고, 특정성이 60%미만이어야 한다.

서울형 주민자치회의 권한은 행정사무 수탁권과 협의권, 동정평가, 자치계획 수립, 서울시 참여예산 사업선정권을 가지고 있어 주민자치위원회 제도와는 그 권한이 대폭 증가한 것이다. 그리고 서울형 주민자치회는 주민총회를 연1회 개최한다는 것도 주민자치위원회제도와 가장 대별되는 부분이다. 또 분과구성에서도 주민 누구나 참여한다는 부분도 주민자치위원회제도와 대별되는 것이다. 이외에도 지원체계에서 자치구 마을자치센터를 두고, 동자치지원관이 지원하도록 제도를 만든 부분도 주민자치위원회 제도와 차이나는 부분이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표10〉 주민자치위원회와 서울형 주민자치회 시범사업 비교

내용	주민자치위원회	서울형 주민자치회 시범사업
명칭	주민자치위원회	주민자치회
위원인원	25명	50명내외
선정방식	선정위원회 선정	주민자치학교 이수 뒤 추천
위원구성비율	비율없음	40대이하 15% 특정성 60%미만
위촉	동장	구청장
권한	자치회관운영 동행정협의권한	행정사무 위탁권, 협의권 동정평가 자치계획 수립 서울시 참여예산 사업선정권
주민총회	없음	연1회 개최
분과구성	위원으로 구성	주민누구나 참여
지원체계	없음	자치구 마을자치센터(주민자치사업단, 동자치지원관)

다음은 서울형 주민자치회의 도입계획을 보면 다음표와 같다. 즉, 서울형 주민자치회는 2017년부터 26개의 시범동이 도입되었고, 2018년에 81개의 시범동이 도입되었다. 그리고 다시 2019년에 126개의 시범동이 도입되었으며, 2020년에는 284개의 시범동이 추가되었다.

〈표11〉 서울형 주민자치회 연도별 도입계획

시행단계	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1단계(4개구:금천 도봉 성동 성북)	26개 시범동		46개동 시행확대		6개동(모든 동 확대)	
2단계(11개구:강동 강서 관악 노원 동대문 동작 마포 서대문 양천 은평 종로)	55개 시범동		188개 (모든 동 확대)			
3단계(5개구)			25개 시범동		77개 (모든 동 확대)	
4단계(5개구)					25개 시범동	98개동
합계	26	81	126	284	351	424

서울형 주민자치회는 2015년 찾동 사업을 하면서 복지서비스가 골목에 스며들기 위해서는 주민자치 활성화가 필요하다는 인식에서 동주민센터와 행정안전부가 추진하기 시작한 새로운 주민참여 조직인 주민자치회를 연계하여 새로운 하이브리드 조직으로서의 제도혁신을 한 것이다.

찾아가는 동주민센터에 주민결정권을 부여하는 권한이양을 통해 주민들이 마을 문제 해결에 의견을 내고 실행하는 활동을 하는 주민자치의 가능성을 구현해 보려고 한 것이다. 이러한 구상에 마을계획단 운영을 찾동 사업에 결합시킨 것이다.

서울형 주민자치는 주민 누구나 참여할 수 있도록 하고 주민대표성을 갖추기 위해, 선출과정에 공정성을 부여하려고 한 것이다. 즉 50명의 주민자치회를 구성하는 과정에서의 공정성과 다양성을 확보하려 하였다.

주민 누구나 참여할 수 있도록 하기 위해서 6시간의 주민자치학교의 교육을 이수하면, 추첨으로 주민자치위원을 선출하도록 하였다. 또 주민대표성을 구비하기 위해 성별, 연령별 할당을 통해서 다양한 사람이 참여할 수 있도록 했다. 특정 성 비율이 60%를 넘지 않도록 해야 한다거나, 40대이하가 15%가 되어야 한다는 조건을 부여한 것이다.

또 주민은 위원이 아니더라도 관심있는 분과에 참여할 수 있도록 했고, 주민총회제도를 도입하여 주민 누구나 참여하여 자치계획을 최종 결정할 수 있도록 한 것이다.

또 서울형 주민자치회는 자치계획을 실행할 수 있는 재정적 지원도 확대하였다. 주민자치회가 서울시와 자치구가 주민참여예산 등 사업선정권을 부여한 것이다. 2019년(3년차)에는 26개 시범동에 주민세 개인균등분에 해당하는 예산을 주고, 동마다 7천만원에서 2천만원까지 평균 3800만원의 예산을 지원하였다.

한편, 서울형 주민자치회는 주민이 결정하고 행정이 지원하는 방식을 구현하기 위하여 행정의 담당부서와 민간의 주민자치사업단을 두도록 하였다. 행정의 담당부서로서는 시에 자치행정과와 지역공동체담당관 조직을 설치하고, 자치구에는 자치과 혹은 마을과를 두며, 동에는 주민자치팀을 둔다. 이 조직들은 예산교부와 행정지원, 주민자치회 사업 모니터링을 하도록 한다.

서울시는 주민자치사업단으로서 마을공동체 종합지원센터에서 민관협력지원과 사업설계를 하도록 하였고, 자치구 주민자치사업단의 역할은 마을지원센터와 동자치지원관을 두고, 주민자치회 활동을 촉진하고, 역량강화를 돕는 것이다. 그리고 서울시에서 이들 자치구 마을지원센터의 인건비와 사업비, 주민자치회 간사 활동비 50%를 지원하도록 하였다.

여기서 주민자치회 간사 활동비를 예산으로 지원하도록 한 것은 주민자치회가 자치회관이나 커뮤니티 공간을 운영하고 보조금 형태의 예산을 다루려면, 재원과 사람을 구비한 사무국이 반드시 있어야 한다는 필요 때문이다. 시범기간 동안은 서울시가 마을자치센터의 인건비와 사업비를 지원하지만, 시범기간 이후에는 자치회관 운영 수익등으로 사무국을 경영하여야 하는 것이다.

이외에도 서울형 주민자치회는 참여예산제도 운영을 위하여 매년 7월까지 주민총회를 거쳐서 자치계획을 제출하여야 한다. 의제를 발굴하고, 2-3달내에 주민총회를 통한

의사결정을 추진하는 것은 주민자치위원들이 자원봉사로서 처리하기에는 힘든 경우들이 많다고 한다.

또 주민자치사업단의 민간 사업자 선정이나 자치지원과 채용이 용이하지 않은 경우도 있고, 주민자치지원관과 주민자치위원들간의 역할갈등이 나타나는 경우도 있다.

요컨대 서울형 주민자치회는 주민참여와 의사결정권이 결합된 ‘실질적 주민자치의 형상’을 가지고 있다고 할 수 있다. 그런데 이를 온전한 주민자치라고 하기 어려운 것은 주민자치회가 가진 의사결정권이 행정사무가 위임된 것이기에, 궁극적으로는 행정의 감사와 통제를 받을 수밖에 없다는 점이다. 진정한 자치가 되려면, 주민으로부터 권한이 나와야 하고, 주민에 의하여 권한이 행사되어야 하며, 주민이 책임을 질 수 있는 권한과 재원의 순환구조를 가지고 있어야 할 것이다.

4. 주민자치회의 신모델 검토

1) 주민조직형

주민자치의 신모델은 2장에서 제시한 것처럼, 읍면동 계층에서 행정과 자치의 구분을 명확히 하는 것이 우선이다. 즉 읍면동을 행정계층으로 그대로 둘 것인지와 자치계층으로 전환하여, 민주화를 할 것인가의 구분이 필요하다는 것이다. 현재처럼 읍면동을 국가와 지방자치단체의 하부행정기관으로 둔 상태에서는 ‘참여’에 불과하고 ‘자치’라고 하기는 어렵기 때문이다.

따라서 주민자치의 신모델은 읍면동계층을 현재와 같이 그대로 둔 상태라고 하면, 행정기관이 존재하지 않는 계층에서 그 가능성을 찾아야 할 것이고, 그것은 도시지역의 동 지역에서는 아파트단지구역이나 블록구역일 것이고, 농촌지역은 리계층이라고 할 것이다.

도시지역의 아파트단지구역에서는 이미 공동주택관리법을 통해 자치관리시스템이 제도화되어 있는데 개인재산과 공유재산의 관리를 위한 자치시스템을 만든 것이어서 소유자를 중심으로 자치시스템이 만들어져 있다는 점이 한계라고 할 수 있다. 이 점에서는 국토관리부에서 관리하는 정책이어서 공동주택관리를 위한 정책목적을 가진 것이지만, 이 속에 자치관리시스템이 들어와 있다는 것이 놀랍다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 이 시스템이 주민자치의 관점에서 볼 때, ‘거주자주민’이라기 보다는 ‘소유자주민’을 중심으로 제도설계가 되어 있다는 것은 개선되어야 할 부분이다. 이러한 현상이 발생한 것은 주민자치를 중앙정부차원의 국정과제로 보지 않고, 국토부라는 부처차원에서 제도를 설계하였기 때문에 나타난 한계일 것이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 주민자치와 아파트단지 공동주택관리를 따로 따로 다루

어서 정책을 수립할 것이 아니라, 아파트단지구역을 어떻게 ‘거주자 주민’이 자치하게 할 것인가라는 관점에서 제도설계가 이루어지고, 기존의 제도를 개선하고, 혁신하여 ‘시민사회의 주민자치’를 어떻게 할 것인가에 대한 공론화가 이루어져야 할 것이다. 즉 부처할 거주의를 넘어 국정차원에서 주민주권에 입각한 근린자치를 어떻게 할 것인가라는 관점에서 이 문제를 풀어야 할 것이다

이런 문제의식을 가지고 볼 때, 주민자치의 제도 유형중에서 주민조직형을 아파트단지구역이나 블록구역별로 도입하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 주민조직형은 주민자치를 주민들이 주권자로서 자신이 거주하는 다차원의 계층에 대한 자치정부를 구성할 수 있는 가능성을 제시한다.

즉 주민자치를 주민들이 직접 조직하는 것인데, 이를 통해서 풀뿌리 민주주의를 조직화할 수 있는 것이고, 이러한 시민사회의 자치시스템이 구비되어야 비로서 상향적(bottom-up) 지방자치가 시작되는 것이고, 이들의 연대를 통하여, 상위 자치정부를 조직해 나갈 수 있게 되는 것이다. 물론 이러한 상향적 조직화는 국가로부터 내려오는 하향적(top-down) 단체자치와 어느 계층에서 만나게 될 것이고, 그 점점 계층에서의 ‘자치행정’과 ‘주민자치’의 도킹을 어떻게 제도설계할 것인가의 문제가 있을 것이다. 미국의 카운티정부의 경우는 주정부로부터 내려오는 하향적 자치행정과 풀뿌리 자치정부로부터 올라가는 상향적 주민자치가 만나는 접점을 설계하는데 참고가 될 수 있을 것이다.

주민조직형은 주민들이 총회를 통해서 공동체를 형성하고, 그 공동체의 운영을 위하여 주민들은 주민자치세를 내고, 그 공동체를 이끌어갈 리더들의 모임(그것은 집행위원회형태일 수도 있고, 대의제 형태일수도 있음, 혹은 이사회 형태일수도 있음)이 있으며, 공동체 전체를 규율하는 정관(혹은 규약)을 제정하고, 그 정관을 실행하는 사무조직을 운영하게 하는 것이다. 그 사무조직은 공동체의 규모에 따라서 사무인력을 채용하여 공동체의 사무운영을 담당하게 할 것이다.

이것은 도시지역의 아파트단지구역이나 블록구역의 자치에 적용할 수 있을 것이고, 농촌지역에서는 리단위의 자치에 적용할 수 있을 것이다.

2) 통합형

통합형은 현재의 읍면(동)계층을 그대로 둔 상태에서 하부행정기관으로 되어 있는 것을 자치단체화하는 것이다. 이것은 광역시도와 시군구가 중앙정부의 하부 행정기관으로 되어 있는 것을 1991년에 지방의회를 구성하여 자치단체화하였던 모델을 읍면(동) 계층에도 그대로 적용하는 것이다. 이점에서 읍면 계층의 자치계층화는 그렇게 어려운 개혁이 아닐 수 있다.

즉 읍면의회를 일정한 시점을 기준으로 선거를 통해서 구성하면 되는 것이다. 단 이 경우 기존의 정당의 개입이나 간여로부터 중립적인 선거가 되어야 한다. 그렇지만, 읍면의회의 경우는 읍면계층의 근린지역정치체로서 기능할 수 있는 것이고, 정당정치의 비민주성과 당파성과 양극대립을 견제할 수 있는 시민사회의 새로운 토대가 되어야 할 것이다.

이 경우 읍면장의 임명권은 현재의 시군구청장이 아니라, 읍면의회에서 임명할 수 있어야 하고, 이렇게 되면, 의회-시티매니저 형의 지방정부 기관구성이 될 것이다. 이 경우, 시티매니저에 해당하는 동장은 동자치행정에 대한 전문가를 공채할 수 있어야 할 것이다. 또 이러한 동행정의 전문가를 스카웃 할 수 있는 채용시장도 만들어져야 하고, 이러한 인력을 육성하는 '자치대학원'도 확대되어야 할 것이다.

이 경우 문제점은 여전히 읍면행정사무가 기관위임사무가 대부분인 상태가 되어서는 읍면의회의 기능이 다시 제약되어, 읍면계층이 자치가 되었다고 하기 어려운 상태가 될 위험성도 있다. 즉 여전히 단체자치의 확대가 아니냐는 문제제기가 생길 수 있다.

이 문제를 해결하기 위해서는 읍면자치사무를 위한 자치권을 어느 정도 부여하고, 어떤 읍면 자치서비스를 공급하게 할 것인가에 대한 정부간 역할분담(즉 중앙정부와 지방정부, 지방정부 중에서도 광역 시도자치단체와 시군구자치단체와 읍면자치 간의 역할분담)을 명확히 하고 이를 위한 지방자치법의 재개정과 헌법개정까지 필요할 수 있다.

이러한 문제가 발생하는 것은 지난 30여년간의 지방자치제도 운영의 한계와 과제를 아직도 제대로 풀어내지 못하고 있기에, 이와 유사한 형태로의 자치제도의 읍면계층으로의 확산만으로서 한국의 '주민자치' 실질화의 문제를 풀어내기 어려울 수도 있다는 점이다.

물론 시군구 계층에서의 구역규모보다는 읍면계층으로의 자치계층의 확대는 구역규모를 근린화하고, 선진국의 자치규모로 조정한다는 의미는 있다고 할 것이다. 이 경우, 자치계층이 3층화되게 되므로, 도시화로 인하여 자치계층을 2층화 혹은 단층화의 추세가 있는 것을 제도설계에 반영하여 획일적으로 3층화만 할 것이 아니라 도시화의 정도에 따라서 2층화 혹은 단층화의 자치제도로의 유연성 있는 제도선택과 제도개혁을 할 수 있는 여지를 만들어 두어야 할 것이다.

통합형의 주민자치 제도 설계는 읍면계층에 읍면의회를 구성하고, 읍면동장을 읍면의회의 임명 혹은 읍면의회의장이 겸임하게 하는 제도선택의 여지가 열려 있다. 이에 대해서는 시범운영을 통하여 성공사례를 만들어 내고, 그 사례분석을 통하여 읍면주민들이 제도선택을 주민투표로 할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 협력형의 민주화개혁방향

협력형은 읍면동 주민센터를 그대로 둔 상태에서 민주화개혁을 하는 것으로서, 이는 참여를 확대하고 참여를 실질화하는 과정의 개혁을 지속해 나가는 것이다. 서울형 주민자치와 같이 상당한 정도의 참여권한이 행정으로부터 부여되어 있고, 다양한 영역의 참여제도를 융복합하여, 주민자치회를 제도설계하고 있기에, 상당한 정도의 참여민주주의가 도입되어 있다고 할 것이다.

그러나, 이러한 서울형 주민자치회의 경우 그 내부운영구조를 보면, 자치라고 보기에 여전히 행정예산의존이라고 하는 한계를 벗어나고 있지 못하다. 물론 시민사회의 자치역량이 어느 정도 형성되는 기간동안의 지원제도라고는 하지만, 이런 구조를 자치라고 하기는 어려운 것이다.

협력형은 행정이 가진 권한을 주민자치회에 이양하여 주어서, 주민들이 행정사무 권한을 가지고 예산사업을 운영하는 과정에 참여하는 참여의 행복을 가질 수는 있지만, 그러한 참여결정에 대한 '책임'에 대해서는 여전히 행정의 몫이란 점이다. 즉 자기부담에 의한 자치재원에 대한 의사결정이라면 하지 않을 결정도 행정자원에 대한 참여로서 결정하는 것이기에 무책임한 결정을 할 가능성도 있는 것이다. 이렇게 되면, 행정자원이 과도하게 집행되게 될 것이고, 점점 행정이 시민사회로부터 더 많은 세금을 징수하게 될 것이다. 큰 정부가 되는 것이다.

시민사회의 입장에서는 시민사회가 자치적으로 할 수 있는 것은 시민사회가 우선하여 자원을 사용하고, 시민사회만으로서 해결하기 어려운 문제에 대해서 국가와 정부에 세금을 내고 이것을 대행해 줄 것을 위탁하는 것이라고 하면, 정부는 가능한 작은 정부가 좋은 정부인 것이다.

물론 지역간의 격차나 시민사회가 자율적으로 처리하기 어려운 공공문제에 대한 국가와 정부의 역할이 점차 커지고 있는 것이 사실이다. 그렇지만, 시민사회가 스스로 자치할 수 있는 최소한의 영역까지 포기하고, 모든 공공서비스 혹은 공유서비스를 행정이 해주기를 바라고, 행정의 자원에 의존하는 구조는 결국 시민사회의 자치력과 자생력을 형성할 수 있는 기회와 가능성을 상실하게 할 것이다.

한국사회에서 민관협치나 거버넌스의 논의를 20여년이상 해오고 있지만, 그러한 논의의 알맹이를 들여다 보면, 결국 행정사무이고, 행정의 자원을 끌고와서 민간이라는 포장을 하고 있는 것에 불과한 것이 아닌가 하는 생각을 들게 한다. 그 원인은 시민사회가 스스로 자치할 수 있는 토대로서의 시스템이 구축되어 있지 않기 때문이다. 결과적으로 행정에 대한 참여밖에 할 수 없게 된 것이다.

Arnstein의 참여8단계설에서 주민통제(citizen control)가 행정을 통제할 수 있는 정도의 참여수준을 말하고, 협력형을 통하여 이러한 단계까지 갈 수 있는가가 협력형의

민주화개혁의 과제과 될 것이다.

또 실질적 참여의 단계에 해당하는 권한이양(delegated power)이나 협동관계(partnership)에 이르기 위해서도 시민사회의 주민자치 시스템이 있어야지, 주민자치 시스템이 없이 참여제도의 확대와 심화 그리고 연계만으로 가능할 것인가는 숙의의 과제이기도 하다.

5. 결론

한국의 주민자치는 지난 20여년간의 제도시행을 하였지만, 오히려 그 길을 잃고 방황하고 있다. 그 이유는 주민자치에 대한 개념에 대한 이해가 달랐기 때문이다. 즉 주민자치를 주민들이 스스로 다스리는 것이니 임의단체로 하고, 행정사무에 참여하는 것으로 이해하였기 때문이다.

그리고 이러한 주민자치의 한계를 인식하고, 10년이 지나서 새로운 주민자치로서 주민자치회의 모형을 3가지 하였지만, 한가지만을 시범실시하고, 나머지 2가지 모형에 대해서는 시범실시도 하지 않고, 협력형만으로 일방향의 질주를 해 왔던 것도 역시 주민자치에 대한 이해가 제대로 되지 않았기 때문이다

그러는 와중에 서울형 주민자치회 라는 사업이 등장하게 되었는데, 주민총회와 주민세환급, 마을계획수립, 주민참여예산제 등의 제도결합과 제도융복합을 통해 상당히 진전된 주민자치제도를 디자인한 것으로 보여졌다. 그런데 그 내용 구조를 자세히 살펴보면, 행정과 자치와의 관계란 관점으로 볼 때, 다시 자치가 행정에 의존하고, 예측된 구조는 여전한 것으로 보인다. 즉 단체자치란 패러다임의 미로에서 빠져나오지 못한 것이다.

한국의 지방자치제도에서 단체자치란 미로를 어떻게 빠져나와서 주민자치란 독립문을 통과할 수 있을까? 자치분권 2.0의 시대를 개막하였다고 하고, 주민주권의 구현을 위한 지방자치법의 전부개정도 30년만에 이루었다고 하는데, 과연 한국의 주민자치는 새롭게 구현될 수 있을 것인가? 이것이 우리에게 남겨진 과제이고, 이 과제를 어떻게 풀어나가야 할 것인가?

현재 국회에는 주민자치 기본법(안)이 대여섯 개 발안되어 있고, 이에 대한 심의를 하고 있는데, 정당간의 합의를 이루어내기는 쉽지 않은 듯 하다. 주민자치회가 특정 정당의 정치적 이익을 위하여 이용당할 위험에 처해 있어, 주민자치제도 자체를 부정하는 현상도 나타나고 있다.

한국의 민주주의와 민주공화정의 헌법가치를 구현하기 위해서는 풀뿌리 민주주의의 제도설계가 필요하다. 시민사회의 공공성과 자치성을 함양하여, 국가사회와 시장경제영역을 견제하고 균형을 잡아줄 수 있어야 할 것이다. 문제는 시민사회 자체가 사라져가고

있고, 국가사회의 정당에 포획되어져 가고 있으면, 시장경제의 양극화로 인하여 시민사회의 공동체성이 위협받고 있는 것이다.

이러한 위기를 풀어낼 수 있는 것은 시민사회의 주민자치 역량을 길러내어야 하는데, 시민사회의 중심적 기관의 하나인 대학사회가 이 일에 참여하고 리더십을 발휘해야 하는 것은 아닌가 한다.

참고문헌

- 김병준. 2011. 지방자치론. 법문사
- 김순은. 2020. 우리나라의 지방자치와 지방분권: 자치분권으로 가는 길. 조명문화사
- 김주원 외 . 2019. 한국주민자치이론과 실제. 대영문화사
- 김찬동. 2015. 주민자치의 이해. 충남대학교출판문화원
- 김찬동. 2017. 주민자치제도의 재설계. 궁미디어
- 김찬동. 2019. 주민자치정책론. 충남대학교출판문화원
- 남재걸 외. 2013. 생활자치합시다: 생활자치의 이론과 실제. 대영문화사
- 심익섭. 2012. 주민자치회의 제도화방안과 발전방향에 관한 연구. 지방행정연구 26(4) pp57-84
한국지방행정연구원
- 안광현 김필두 박철. 2018. 주민의 자치:지방자치와 주민자치. 도서출판 소망
- 이달근. 2004. 지방정부론. 박영사
- 이승중. 2014. 지방자치론: 정치와 정책. 박영사
- 이승중 김혜정. 2015. 시민참여론. 박영사
- 육동일. 2017. 한국지방자치행정론. 충남대학교출판문화원
- 월간주민자치(한국자치학회) 각 월호

1. 지방자치의 30년 평가와 과제

- 최진혁(충남대학교)

2. 주민주권과 자치경찰 발전방안

- 황문규(중부대학교)

지방자치 30년의 평가와 과제

최진혁 (충남대학교)

1. 서론 : 문제제기

우리나라의 근대적 의미의 지방자치제도는 대한민국 정부수립과 더불어 제헌헌법(1948. 7. 17)에 의해 보장되어¹⁾ 제정된 지방자치법(1949. 7. 4)에 따라 비롯되었다. 그러나 우리나라의 지방자치제는 앵글로색슨(Anglo-saxon)국가의 주민자치적 접근이 아니고 국가중심적인 대륙계국가의 단체자치적 모습으로 나타났다. 즉, 단일한 국가(단방국가)를 기반으로 국가의 지방행정수행방식으로서의 표현에 지나지 않았다. 그러다보니 지방민주주의의 근간이 되는 지방자치제가 집권자의 정권연장의 수단으로 이용되거나²⁾ 국가행정의 능률성 도모를 위해 유보 당하는³⁾ 역사적 시련을 겪으면서 진전되어 왔다. 즉, 헌법에 지방자치가 보장되었음에도 불구하고 헌법부칙에 지방의회의 구성을 법률사항으로 위임하고 실제로는 법률제정을 회피함으로써 무용지물화하거나⁴⁾ 조국통일시까지 유예

1) 제헌헌법 제8장 지방자치

제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

**

제6공화국 헌법 제8장 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하여 지방자치단체는 이 조항에 근거한 자치권에 의하여 그의 관할구역과 주민을 통치하고 그 관리사무를 자기의 자율과 책임 하에 처리할 수 있는 법률적 권능을 가지게 되었다. 국가와는 별개의 법인격이 부여되고 그 독자적 사무가 인정되는 지방자치단체가 사무를 처리하고 존립하기 위해 일정한 권능을 가져야 하는데, 우리나라는 헌법에서 이를 명시적으로 보장하고 있는 것이다.

2) 1950년대 지방자치는 집권자의 정권연장의 수단으로 이용되었다. 따라서 지방자치단체장의 선임방식의 변화가 가장 중요한 자치법의 개정요인이 되었던 것이다(간선제-직선제-임명제-직선제). 당시의 집권층은 지방자치단체를 자신들의 입장을 대변하고 지지해줄 하나의 정치기반 정도로 생각하였다(손봉숙, 1995 : 75 ; 김병찬·정정길, 1995).

3) 1961년 5월 군사혁명위원회 포고 제4호로써 전국의 지방의회가 해산되고, 이어 6월 국가재건비상조치법 제20조로써 도지사, 서울특별시장과 인구 15만 이상의 시장은 최고회의 승인을 얻어 내각이, 기타의 지방자치단체장은 도지사가 임명하도록 하였다.

하거나⁵⁾ 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되 그 시기를 법률로써 정할 것을 규정하였던 것이다.⁶⁾ 이렇듯 정치권으로부터 정권유지의 도구나 중앙정부의 능률성 추구로 전락되었었던 우리의 지방자치제는 1987년 6.29 민주화 항쟁이후 마침내 1991년 지방의회의 재구성과 1995년 지방자치단체장을 주민직선으로 하는 획기적인 지방자치의 시대를 구가하게 되었다. 그러나 30년만에 부활된 지방자치도 주민이 필요로 하는 지방자치를 추구하지 못했고 중앙정부(정치권력)의 필요성에 의하여 단체자치적 논리 속에서 그들의 정쟁게임 하에서 지방자치를 추구하였다. 즉, 여전히 중앙정부의 정치/행정논리에 입각한 ‘중앙집권방식으로서의 지방자치’가 되고 있는 것이다. 1991년 지방자치의 부활되어 민선7기 후반에 이른 시점에 지난 30년을 반추해보면 여전히 정치권력을 획득하고 유지하기 위한 정쟁을 기본으로 국가와 지방자치단체간의 관계에 중점을 둔 제도적이고 법률적 접근에 더 많은 노력을 기울였던 것으로 볼 수 있다. 그 시기를 지방자치1.0의 시간으로 보면서 이제 진정으로 주민주권의 주민자치시대를 열어갈 또 다른 30년을 준비해야 하는 시간을 자치분권 2.0으로 하여 주민주권(주권재민)을 기본으로 한 주민과 지방정부간의 관계에 중점을 둔 주민자치의 실질적 과제를 논의해야 할 것으로 본다.

이런 맥락 하에서 자치분권정책을 더욱 강화하고 주민중심의 지방자치를 구현하는 차원에서 지방자치부활 32년만에 지방자치법전부개정과 자치경찰법(국가경찰과 자치경찰의 조직과 운영에 관한 법률)이 통과되었다(2020.12.9). 또한 그동안 단일사무별로 세분화된 입법방식으로 논의해야하는 이양사무의 비효율적인 사무배분방식을 효율적으로 진행시키기 위한 지방일괄이양법(2020.1.9)이 제정되기도 하였다. 이에 본고는 지방자치의 제도적 측면에서 단체자치 성격이 강하게 작용했던 지방자치1.0의 시대를 마감하고 주민주권시대에 맞는 주민자치의 실질적 정착을 위한 자치분권2.0의 바른 길잡이로서 올바른 제도설계를 위하여 지난 30년의 지방자치의 역사적 맥락을 이해하고 평가하여 그 미래 과제를 제시해 보고자 한다(최진혁, 2005 : 216-218).

-
- 4) 제3공화국 헌법(1962.12.26)은 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”(부칙 제7조 제3항)고 규정하여 지방의회의 구성을 법률사항으로 위임하였고, 사실상 법률제정을 회피함으로써 지방자치제는 헌법에만 있을 뿐 그 시행은 이루어지지 않게 되었다.
 - 5) 유신헌법과 더불어 출범한 제4공화국은 헌법에 지방자치제를 규정하고 있으면서도 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”고 하여 사실상 지방자치의 포기를 명문화하였다.
 - 6) 제5공화국 헌법(1980.10.27)에서도 지방자치에 관한 헌법조항을 두었으나 부칙 제10조에서 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성시기는 법률로 정한다”고 규정함으로써 재정자립도를 이유로 하여 지방의회의 구성을 미루어왔다.

2. 지방자치 부활 30년의 역사 : 지방자치 1.0시대의 회고(평가)

1) 지방자치 부활의 산고

1987년 6.10민주화 항쟁이후 6.29선언에 따른 대한민국의 민주주의는 대통령직선제와 함께 중단되었던 지방자치의 부활을 예고하였다. 즉, 제6공화국 헌법(1987.10.27)은 제5공화국 헌법 부칙에 있던 지방의회의 구성에 관한 유보조항을 삭제하여 지방자치의 조속한 실시를 위한 토대를 마련하였으며, 이에 따라 지방자치법의 전부개정(1988.4.6)이 이루어졌다. 그러나 내무부가 준비한 이 법안은 철저히 중앙집권적, 국가중심의 논리가 강하게 작용하는 단체자치적 내용이 주를 이루었다. 그러면서 정작 지방자치의 실행을 위해 필요했던 지방의회 구성의 시기를 정치적인 이해관계에 의해 미루어오다가 마침내 1991년 3월 시군구의원선거로 기초의회가, 6월 시도의원선거로 광역의회가 구성되었다. 그러나 집행기관의 장(자치단체장)은 중앙정부가 임명하는 상황에서 '반쪽짜리 지방자치'로 비판이 대상이 될 뿐이었다. 이렇듯 전면적인 지방자치제의 실시가 계속 지연되어 오다가 문민정부에 들어서서 이른바 정치개혁에 관련된 입법의 일환으로 지방자치법 개정안이 공포되고 1995년 6.27 제1회 동시 지방선거를 통해 실질적인 지방자치의 실현을 이룩하였다.⁷⁾ 이후 지방선거에서의 정당추천제를 절대적으로 추구하였던 정치적 동기에 힘입은 세력이, 당시 호남지역에 정치기반을 둔 새정치국민회의와 충청권에 기반을 둔 자유민주연합이 김대중(DJ)을 단일후보로 내세워 마침내 대통령 선거(제15대)에서 승리하여 헌정사상 첫 여/야 정권교체를 실현하기에 이른다(국민의 정부(1998.2.25 김대중 정부). 이 기간에 우리가 경험한 지방자치의 현주소와 교훈적 내용(평가)을 살펴보면 다음과 같다.

7) 지방자치법전부개정(1988.4.6공포 제7차 개정법률)은 시/군/자치구의회의원선거는 이법 시행일로부터 1년 이내(1989년4월 30일 이내)에 실시하고, 시/군/자치구의회가 구성된 날로부터 2년 이내에 시/도의회를 구성하게 되어 있었다(부칙 제2조). 그러나 1988년 4월 26일 실시된 제13대 국회의원선거결과 정치권은 여소야대로 재편되었고 국민의 힘을 얻은 야3당(민주당, 평민당, 공화당)은 과도한 중앙집권적 내용으로 규정된 이 전부개정법안으로는 지방자치를 수행할 수 없음을 천명하면서 각각 독자적인 지방자치법개정법률안을 국회에 제출하여 야 3당의 합의로 지방자치법개정법률안(제8차/1989년 3월 9일)이 성안되었다. 그러나 노태우대통령이 이 개정법률안에 거부권을 발동하였고 결국 4당 합의로 만들어낸 8차 개정법률안이 국회통과(1989년 12월 19일 ; 12월 30일 공포)하였는바, 지방의회의원선거는 1990년 6월 30일 이내, 자치단체장선거는 1991년 6월 30일 이내에 각각 실시하도록 하였다. 그러나 정치권의 이해관계 속에 법이 정한 지방의회의원선거일시가 계속 연기되는 상황에서 90년 2월 3당 통합은 여대야소의 정치지형을 만들어내면서 당시 여당(민주당)은 지방선거를 실시하는 것을 탐탁치 않게 생각하고 또 미루려 하였다. 한편 당시 정당추천허용여부가 양당의 가장 큰 관심사였는데, 그들의 정략적 판단 하에 여당(민주당)은 정당추천제 반대론에, 야당(평민당)은 정당추천제 절대적 찬성을 주장하였다. 이렇듯 여/야간의 충돌은 계속 진행되면서 수적 열세에 있는 야당이 그들의 의견을 제대로 존중받지 못하게 되자 장외투쟁과 단식(90년 10월 김대중대표 지방자치실시를 위한 단식투쟁)을 통해 마침내 여/야간의 합의로 지방자치법개정법률안(제9차 ; 1990.12.31)이 통과되어 지방의회의원선거를 1991년 6월 30일 이내에, 지방자치단체장선거를 1992년 6월 30일 이내에 각각 실시하도록 하였다(정세욱, 2004 : 105-108).

2) 제6공화국 출범과 3김 시대의 지역주의 고착

(1) 주민의 필요보다 당파적 이해관계에 우선하는 지방자치제도

1987년 6.29 민주화선언 이후 제6공화국 헌법은 지방의회 구성 유보조항인 부칙 제 10조를 삭제하여 지방자치의 실시를 기정사실화하였지만 정치권의 역학관계에 따라 주민이 필요로 하는 것보다는 당파적 이해관계를 통해 파행적으로 진행될 수밖에 없었다. 당시 여당(민정당)은 지방자치실시에 따른 권력축소 염려로 지방자치법상 규정된 실시약속(89년 4월 30일 이내 기초지방의회 구성하고 그로부터 2년 이내 광역지방의회 구성 / 지방의회의원 선거 1990년 6월30일까지 실시, 그후 1년 이내에 기초 및 광역자치단체장 선거 실시 / 지방의회 선거 1991년 6월 30일 이내 실시, 자치단체장 선거 1992년 6월 30일 이내 실시)을 여기면서 지방의회 구성과 자치단체장 직선을 미루어 왔다.⁸⁾ 반면 야당은 지방자치실시를 적극적으로 활용하여 지방권력을 확장해가면서 추후 정권교체의 교두보로서 인식해가기 시작하였다.

(2) 집권당의 지방자치제 실시 연기배경

집권당(여당)은 그동안 누렸던 권력독점의 달콤함이 지방자치실시로 권력의 축소 내지 약화현상을 가져올 것이라는 우려로 가급적 지방자치의 연기 내지 실시한다면 최소범위로 한정시키려는 전략이었다. 따라서 제5공화국 헌법에서 재정자립도를 감안하여 높은 자치단체부터 순차적으로 허용하는 것으로 하였지만 오히려 여당(민정당)은 지방자치법 개정안(1986.8.18)은 재정자립도가 낮은 시군구 기초자치단체부터 지방의회를 구성할 것을 제안하였다. 그리고 권력의 유지차원에서 지방의회보다 자치단체장의 영향력이 더 중요하다고 판단하여 지방자치를 실시하더라도 지방의회만 선거하고 자치단체장은 가급적 연기하려는 행태를 보였다. 또한 권력의 영향력을 고려하여 지방의회의 구성도 기초의회를 광역의회보다 우선할 것을 주장하였다.

(3) 정권의 정통성의 부재로 인한 집권당(여당)의 정치적 이익의 수단으로 활용된 지방자치제도

제5공화국 정권은 군사쿠데타로 집권하였기에 정권의 정통성이 없었고, 따라서 이를 만회하기 위해 민주주의의 열매로 상징되는 지방자치제도를 또 다른 면에서 활용할 필요도 제기되었다. 따라서 지방자치실시를 전면에 내세우면서 정권을 유지해나가는 이율배반적인 전략을 모색하였던 것이다.

8) 지방의회선거 1991년 6월 30일 이내의 약속은 지켜졌으나 자치단체장 선거는 법정선거공고일 1주일 전에 새로운 법정기일을 담은 지방자치개정법률안을 민자당이 제출/통과시켜 1992년 6월30일 이내 실시의 약속은 무산되었다(유재원, 1994 : 501).

(4) 정권연장이나 정파적 이익의 수단으로 고착화된 지방자치제도

결국 우리의 지방자치제도는 정권연장을 위한 수단으로 활용대상이 되었고, 또한 불합리하게 권력을 찬탈한 후 정권의 정통성을 회복하고, 정치적 불안정을 타개하기 위한 도구로 사용되었다(유재원, 1994 : 502). 당시 여당에 비해 야당은 지방자치제 실시를 적극적으로 주장하였지만 이 또한 그들의 권력투쟁방식으로 이해하였던 것이다. 즉, 지방자치제도는 이를 통해서 지방권력을 장악하고 중앙의 영향력을 최소화시켜 중국에는 정권교체가 가능할 수 있다는 철저한 권력투쟁의 산물이었던 것이다. 따라서 야당도 지방자치제도의 구체적인 운영문제를 논의하는 과정에서 여당과 마찬가지로 정치적 이해관계 속에서 당파적 이익에 우선하는 행태를 보일 뿐이었다.

(5) 3김정치에 따른 지역분할구도 고착 : 특정지역에 특정정당이 지배하는 '일당독점(지배)'형태 연출

제1회 동시지방선거(1995.6.27)에서부터 3김(김영삼-김대중-김종필) 선거정치가 작동하여 제2회 동시지방선거(1998.6.4)는 전국 16개시/도가 '1당 지배체제'로 들어가는 확산된 지역분할구도가 공고해졌다.

3) 참여정부 이후의 평가

참여정부 이후는 우리나라의 지방자치제도가 '3김시대'로 일컬어지는 90년대의 경험을 토대로 이제 지방자치의 제도적 정착을 기대해 볼 수 있는 구축기(構築期) 내지는 부흥기(復興期)로 이해할 수 있는데, 여기에 좌/우파정부로 특징되는 참여정부, 이명박(MB) 정부, 박근혜정부, 문재인 정부의 정부가 중점적으로 추진하고자 했던 지방자치제도의 주요 내용 및 특성을 고찰하고자 한다. 따라서 각각의 정부의 자치분권 관련 정책의 내용을 파악하면서 정치권력과 연계된 지방선거의 상황을 정리해 보고자 한다.

(1) 국민의 참여정부(2003.2.25 노무현대통령)시대 : 지방분권과 지역균형발전

참여정부는 압축성장시대의 중앙집권체제의 효율성이 더 이상 그 효과를 보지 못하고 오히려 국가발전의 저해요인이 되고 있음을 인식하여 지방분권의 시대적 요구를 수용해야 한다는 논리에서 3대 추진원칙과 4대 추진전략을 제시하였다. 즉, 국가와 지방정부, 시민사회의 연대를 바탕으로 한 선분권 후보완의 원칙, 지방자치단체의 행정업무를 주민에 가까운 지방자치단체에 배분하겠다는 보충성의 원칙, 행정사무를 이양함에 있어 중대 단위 사무를 중심으로 포괄적으로 이양한다는 포괄성의 원칙이 그것이다.⁹⁾ 추진전략으로

는 선도과제 우선추진(중앙권한의 지방이양, 획기적인 재정분권 추진), 정부혁신과 연계 추진(중앙의 행정·재정세제 개혁과 연계, 지방정부 혁신), 중앙부처의 자발적 참여유도(혁신과 기능이양에 대한 인센티브), 국민적 공감대 확산(정치권, 시민사회, 학계, 언론 등 여론수렴)을 제시하였다.

가) 지방분권정책 평가

참여정부는 그동안 추진되었던 우리나라의 지방분권화가 중앙부처의 이기주의와 개별적 단위사무 위주의 단편적 이양으로 실질적 지방분권을 기대하기 어려웠고, 시민단체와의 유기적 협력관계가 미약하여 국민적 공감대 형성을 이끌어내는데 한계를 드러내었다고 보았다. 게다가 자치조직권 등 자치역량을 강화하기 위한 제도적 개선의 노력이 미흡하였고, 지방재정 기반의 취약 내지 불균형과 재정집행의 자율성 제약, 지방정부 스스로의 책임성 확보와 자체혁신 노력이 부족하였다고 진단하였다. 따라서 과거 정부의 분권화는 종합적이고 체계적인 지방분권 추진이 미흡할 수밖에 없었고, 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과가 미약하였다고 평가하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

이러한 분석(자체평가)에 기초하여 참여정부는 7가지 지방분권 추진 기본방향(중앙-지방정부간 권한재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량강화, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계 정립)을 정하고 이에 따라 20가지 주요과제를 제시하였다. 더 나아가 지방분권5개년 종합실행계획을 보면 다음과 같이 47개 분권과제를 제시하고 있다. 이 중 정부혁신지방분권위원회 주관과제가 7개, 위원회 역점과제가 9개, 부처 주관과제가 31개였다(지방분권위원회, 2005 : 42-45 ; 최진혁, 2017 : 63-65).¹⁰⁾ 당시 세부 분권과제로서 는

9) 지방분권의 원칙은 대한민국의 단일성체제 내에서 지방자치단체의 다양성을 확보하는 기본 틀 속에서 도출되어야 한다. 따라서 참여정부가 제시하는 선분권 후보안의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙은 단일국가체제 안에서의 지방분권의 논리에 맞게 보다 근본적인 차원에서 재조명되어야 한다. 즉, 국가와 지방자치단체간의 연계성을 보장한다는 차원에서 국가와 지방자치단체, 지방자치단체간의 연계성 강화(보장)의 원칙, 지방자치단체의 자율행정, 책임행정을 보장한다는 차원에서 지방자치단체의 자율책임행정 보장 원칙, 주민에 가깝게 가는 자치행정을 보장한다는 차원에서 주민과 지방자치단체간의 관계밀접성 강화원칙을 제시함이 타당하리라 본다. 왜냐하면 참여정부가 내세운 3대 원칙은 위에서 밝힌 원칙의 하위적 개념이기 때문이다. 결국 선분권 후보안의 원칙은 우선 분권정책을 추진하고 난 이후 점진적으로 보완해 나간다는 참여정부의 의지로 이는 원칙으로까지 제시하지 않아도 이미 분권정책을 펼쳐 나가는 과정에 자연히 용인되고 내포되어지는 사안이기 때문이다. 또한 보충성의 원칙은 행정기능을 주민에 가까운 지방자치단체에게 우선적으로 배분하겠다는 것으로 주민에 가깝게 가는 자치행정의 보장원칙 내지는 주민근접성의 원칙에 흡인될 수 있는 사안이기 때문이다. 그리고 포괄성의 원칙은 행정사무를 이양함에 있어 중대단위 사무를 중심으로 포괄적으로 이양하겠다는 것으로 지방자치단체 자율행정의 보장원칙에 포함될 수 있는 사안이기 때문이다. 왜냐하면 행정사무를 지방자치단체에 포괄적으로 이양하겠다는 의지는 이양하는 사무로 인하여 지방자치단체간에 감독의 관계가 형성되어서는 아니 된다는 중요한 사실을 내포하는 사안이기 때문이다. 요컨대, 지방자치단체의 자율행정을 어떻게 하면 보장 할 수 있을 것인가의 고민에서 포괄성의 원칙이 자연히 배태될 수 있었음을 인식하여야 할 것이다(최진혁, 2003 : 20-21).

의된 대표적인 것으로 특별지방행정기관과 지방자치단체간 업무의 중복에 따른 비효율성, 행정서비스전달체계 비능률성 등의 문제가 제기되었고, 이를 해결하기 위한 차원에서 특별지방행정기관의 정비는 시급히 요청되었고 중소기업지원, 노동, 국도/하천, 항만/수산, 식의약품, 환경분야 등에서 시행되었다. 그러나 기능조정 대상기관 선정기준의 모호성¹¹⁾과 여전히 지방자치단체가 처리하기 어려운 전문성을 이유로 중앙정부 관련부처의 강한 반발을 야기해 소기의 성과를 거둘 수 없었다.

나) 제4회 전국동시지방선거(2006.5.31)

5.31지방선거는 참여정부 후반기에 치러진, 즉 노무현 대통령의 지지율이 20%대를 상회하던 레임덕 기간에 이루어진 선거였기 때문에 정권심판 성격으로서의 선거가 진행되어 여당인 열린우리당이 완패하였고 야당인 한나라당의 완승으로 매듭지어졌다. 한나라당은 TK, PK, 강원도 뿐만 아니라 기존 열세지역이라고 불렸던 수도권까지 모두 60%의 지지율을 받으며 압승을 거뒀다. 반면 열린우리당은 기초단체장 19석, 광역자치단체장 1석이라는 초라한 성적표를 받아들여야 했다.¹²⁾ 반면 한나라당은 득표율 53.8%로 충청도와 전라도를 제외한 모든 지역에서 압도적 승리를 얻을 수 있었다. 아쉽게도

10) 1. 중앙-지방정부간 권한재배분 : 사무구분체계개선, 중앙행정권한의 지방이양, 대도시특례제도 강화, 제주특별자치도 추진, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 특별지방행정기관 기능조정, 지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입, 자치단체 관할구역 합리적 조정, 지방분권특별법 제정 2. 획기적 재정분권의 추진 : 지방재정력 확충 및 불균형 완화 : 지방교부세법정을 단계적 상향조정, 지방교부세제도 개선, 국세와 지방세의 합리적 조정, ; 지방세정제도 개선 : 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세 과표현실화, 지방세 비과세/감면 축소 ; 지방재정의 자율성 강화 : 국고보조금정비, 지방예산편성지침폐지 및 보완, 지방채발행승인제도 개선, 지방양여금제도 개선, ; 지방재정운영의 투명성/건전성 강화 : 지방재정평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영 투명성/건전성 강화 3. 지방정부의 자치행정역량강화 : 지방자치권 강화 : 자치입법권 확대, 자치조직권 강화, 분권형 도시계획체계 구축, ; 지방정부내부혁신 및 공무원 역량강화 : 지방자치단체 자체혁신체계 구축, 지방공무원 교육훈련혁신, 지방공무원 인사제도 개선, 지방자치단체 인사공정성 제고, 중앙-지방간 인사교류 활성화 4. 지방의정활성화 및 선거제도 개선 : 지방의정활동 기반강화(지방의회 의결권 강화, 보수체계 개편, 회기, 상임위 제도 개선, 의회소속 직원 인사제도 개선, 지방의원 전문성/책임성 제고 등), 지방선거제도 개선(공영제 강화, 후원회제 도입, 선거구제 합리적 개선, 정당참여제도 개선, 임기 중 선거출마사퇴 개선, 지방선거 투표참여 제고 등) 5. 지방정부의 책임성 강화 : 자치단체에 대한 감사체계 구성, 주민감사청구제도 활성화, 주민소송제도 도입, 주민소환제도 도입, 자치단체에 대한 평가제도 개선 6. 시민사회 활성화 : 조례 제/개폐청구제 개선, 주민자치제도 개선, 자원봉사활동 장려/지원, 지역 내 전문가의 정책과정 참여 확대, 주민투표제도 도입 7. 협력적 정부간 관계 정립 : 중앙-지방정부간 협력체계 강화(협의조정기능강화, 자치단체의 국정참여 활성화 등), 지방정부간 협력체계 강화, 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능강화

11) 당초 기능조정 대상기관 선정기준은 첫째, 주민편의성이 요구되고, 현지성이 강하거나 단순 집행적 업무를 처리하는 기관으로서 자치단체와 유사하거나 중복된 업무를 처리하는 기관, 둘째, 지역경제 또는 주민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 사무를 처리하고 있어서 지방의회의 통제가 필요한 기관, 셋째, 시·도에서 꾸준히 이양을 요구하고 있는 기능을 수행하고 있는 기관을 확인하는 것이었다(정부혁신지방분권위원회, 2005 : 183).

12) 열린우리당은 전라남도를 기반으로 한 민주당에까지 밀리며 제3당으로 밀려났다. 이 여파로 열린우리당은 몰락의 길을 걷기 시작했고, 정동영과 천정배, 김한길 등 당내 주요 인사들이 당을 탈당하면서 열린우리당이 무너지는 결과를 낳았다(위키백과).

충청도 심대평대표의 국민중심당과의 분열로 인해 성과를 낼 수 없었고, 결국 충남지사 직도 확보하지 못한 국민중심당은 이회창과 연합해 자유선진당으로 개명하게 된다.

(2) 이명박정부(2008.2.25-2013.2.24)

가) 지방분권 주요 과제 및 평가

이명박 정부는 4가지 지방분권 추진분야를 정하고, 이에 따라 20가지 주요과제를 제시하였다.¹³⁾

① 권한 및 기능재배분

중앙권한의 지방이양으로 지방자치단체의 실질적 자치권행사가 가능하도록 국가/지방간 사부구분체계 개선추진, 중앙행정권한의 지방이양 확대를 수행하였다. 즉, 2012년 상반기까지 1,505건의 국가사무 이양으로 지방권한확대, 기관위임사무 폐지를 위해 법령상 발굴한 사무(1,217건) 중 이양심의대상선정(114건), 초·중등교육법 등 개정을 통한 중앙권한의 지방이양을 수행하였다.

② 지방재정확충

2010년 지방소득세/소비세 도입 및 세목체계 간소화에 이어, 2011년에는 ‘화력발전 에 대한 지역자원시설세’ 과세를 위한 지방세법을 개정하여 취약한 지방재정의 건전성 및 과세형평성을 강화하였다. 2012년에는 지방소비세 확대, 지방소득세 독립세 전환, 지방교부세 법정율 인상 등을 위해 관계기관/수요자 의견수렴, 의원발의 법안 대응 등을 통한 합리적 방안 및 공감대 형성 등 지속적인 제도개선을 추진하였다.

③ 자치역량강화

2011년까지 자치입법권 확대를 위한 조례제정 근거부령(44건 중 11건 완료 : 수산업 등 법률 9건, 시행규칙 2건)을 정비하였다. 2012년도에는 추가로 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’, ‘사회복지 사업법’ 등 2건을 정비하여 시행규칙상 조례제정 근거를 법률로 상향 완료하였다.

④ 협력 및 공감대 확산

13) 1. 권한 및 기능재배분 1) 사부구분체계 개선 2) 중앙행정권한의 지방이양 3) 특별지방행정기관 기능조정 4) 교육자치제도 개선 5) 자치경찰제도 도입 2. 지방재정 확충 6) 국세와 지방세의 합리적 조정 7) 지방교부세제도 개선 8) 지방재정의 투명성/건전성 제고 3. 자치역량강화 9) 자치입법권 확대 10) 지방의회의 전문성/자율성 강화 11) 주민직접참여제도 보완 12) 지방선거제도 개선 13) 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단/평가 14) 지방자치행정체제정비 4. 협력 및 공감대 확산 15) 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 16) 분쟁조정기능 강화 17) 특별지방자치단체제도 도입/활용 18) 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 19) 자원봉사활동 장려/지원 20) 지방분권 홍보 및 공감대 확대

국가적 현안의 중앙-지방의 공동 대응을 위한 시/도(부)단체장 회의 등(7회), 중앙분쟁조정위원회 및 행정협의조정위원회에서 분쟁조정신청건을 조정하였다(지방분권촉진위원회, 2012). 그러나 근본적인 자치분권적 중앙-지방협력체계로서 국회 상원제도의 구성은 기대하기 어려웠다.

상기의 노력에도 불구하고 국가사무와 지방사무의 비율이 8:2로 국가사무가 과다한 상황이고 국세와 지방세 비율이 78:22로 지방세비중이 적고 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 137개(56%)(2010년)로 전체 자치단체 중 과반수 이상을 차지하고 있는 형편이다. 그리고 교육, 경찰분야에 대한 자치단체장의 통합적 역할을 할 수 없는 상황이고, 지방자치단체에 대한 국가의 강력한 포괄적 감독이 지속되고 있어 지방분권의 실효성은 매우 제한되어 나타났다고 볼 수 있다(지방분권촉진위원회, 2010). 그럼에도 불구하고 지방소비세, 소득세 도입에 따른 지방재정 확충은 매우 긍정적으로 받아들여진다(최진혁, 2017 : 66-69).

나) 제5회 전국동시지방선거(6.2지방선거)(2010.6.2)

6.2지방선거는 MB정부 중간평가성격으로 치러지다보니 한나라당은 예상보다 부진했고, 범야권은 선전하는 결과를 보였다. 최초로 전국 단위의 선거에 교육감 직선제가 실시되었고, 이로 인해 1인 8표로 치러진 첫 선거였다.

(3) 박근혜정부(2013.2.25-2017.5.9)

가) 지방분권의 주요 과제 및 평가

박근혜정부는 그동안의 우리의 지방자치는 자치역량의 미흡(권한과 자율성 미흡 : 사무구분체계 모호, 중앙중심 사무배분, 중앙의존형 지방재정구조 ; 책임성 결여 : 방만한 재정운영, 선심성 사업추진, 폐쇄적 인사운용 ; 고비용/저효율의 지방행정체제 지속 : 급속한 환경변화에도 행정체제 불변)으로 국민행복과 국가발전으로 이어지는 데는 한계가 있었다고 진단하고 지방분권강화(강력한 지방분권추진체계 구축, 중앙권한의 지방이양 적극 추진, 핵심 지방분권과제<특행기관 정비, 자치경찰제도 도입 등> 추진, 생산적 지방자치를 위한 제도 개선<지방의회 활성화, 중앙-지방협력회의 등>)와 지방재정확충 및 건전성 강화(지방자치단체의 자체재원 비중 확대, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 대폭 강화) 정책을 국정과제로 추진하였다. 요컨대, 박근혜정부는 성숙한 지방자치, 행복한 지역주민이라는 비전으로 주민편의증진, 행정효율제고, 지방경쟁력 강화라는 목표 하에 20개 정책과제를 제시하였다.¹⁴⁾ 그 중 지방자치의 근본 틀을 개선하

14) 1. 강력한 지방분권기조 확립과 실천 1)자치사무와 국가사무의 구분체계 정비(핵심) 2)중앙권한 및

여 지자체가 자율성과 핵심역량을 발휘토록 함으로써 국민들에게 직접적인 파급효과가 큰 8개 과제를 핵심과제로 선정하여 선택과 집중을 통한 단계적 시행을 해 나갔으며, 지방자치발전을 위해 관련 제도를 새롭게 정비할 필요가 있는 10개 일반과제로, 중·장기적 관점에서 국민적 합의를 거쳐 반드시 추진할 필요가 있는 2개 미래발전과제로 하여 추진하였다(최진혁, 2017 : 69).

상기의 노력에도 불구하고 여전히 국가와 지방자치단체의 사무배분의 불균형, 조례제정에 있어서 법령의 범위와 한계의 모호, 자치단체에 대한 국가의 강력한 통제 등이 자치분권화를 저해하고 있는 것으로 보았다. 특히 법정수입사무의 필요성에 따른 사무배분을 단행하였지만 국회에서 처리되지 못하여 자동 폐기되는 상황을 연출하였다.¹⁵⁾ 또한 역대 정부에서 이양이 결정되었음에도 불구하고, 현재까지 법률개정이 되지 않은 미이양 사무를 일괄 이양하기 위해 ‘지방일괄이양법’을 제정하고자 하였지만 다음정부로 기약하게 되었다.¹⁶⁾ 이와 더불어 여전히 그동안 지방이양사무로 발굴된 사무가 단위사무 위주로 되어 있어 포괄적인 권한 이양이 되지 못했고, 사무이양에 따른 행정·재정적 뒷받침도 이루어지지 않아 자치분권의 효과를 기대하기 어려웠다(최진혁, 2017 :70-71).

나) 제6회 동시지방선거(2014.6.4)

제6회 6.4 지방선거는 박근혜정부 출범후 1년 3개월여 뒤 치른 선거였기에 어떻게 보면 허니문기간이 지나고 약간의 정권심판 내지 견제 심리가 작동하는 시기, 또 다른

- 사무의 지방이양(핵심) 3)특별지방행정기관 정비(일반) 4)국가와 지방자치단체의 협력체제 정비(일반) 2. **자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화** 5)지방재정확충 및 건전성 강화(핵심) 6)지방선거제도 개선(일반) 7)지방의회 활성화 및 책임성 제고(일반) 8)지방자치단체 평가제도 개선(일반) 9)지방자치단체간 행정협력체제 정립(일반) 3. **주민중심 생활자치·근린자치 실현** 10)자치경찰제도 도입(핵심) 11)교육자치와 지방자치 연계·통합노력(핵심) 12)읍·면·동주민자치회 도입(핵심) 13)지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도개선(일반) 14)주민직접참여제도 강화(일반) 15)지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합(일반) 4. **미래지향적 지방행정체제 구축** 16)특별시·광역시 자치구·군의 지위 및 기능개편(핵심) 17)대도시 특례제도 개선(핵심) 18)지방자치단체 기관구성형태 다양화(미래) 19)도의 지위 및 기능 재정립(미래) 20)시·군·구통합 및 통합지자체 특례 발굴(일반)
- 15) 행정자치부(당시 행정안전부)는 2009년 5월 「기관위임사무 폐지 및 사무구분체제 개선방안」을 수립하고 각 계의 의견을 들어 지방자치법 개정안을 마련하였다. 개정안에서는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 법정수입사무로 명시하고, 중앙행정기관이 법정수입사무를 설정할 때에는 사무 설정에 대한 근거, 대상 및 국가의 경비 부담에 관한 사항을 법령에서 정하도록 하고 있다. 행정자치부는 2011년 법정수입사무를 도입하기 위한 지방자치법 개정안을 국회에 제출하였으나 18대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었으며, 2012년 9월 다시 국회에 제출하였으나, 법정수입사무의 도입 필요성에 대한 입법정책적 판단이 필요하다는 이유로 계류 상태에 있다가 19대 국회 임기만료로 자동폐기되었다(‘16. 5.)(지방자치발전위원회, 2016).
- 16) 지방일괄이양법을 통해 중앙정부와 지방정부간의 권한과 사무를 재배분하자는 것이고, “지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(제11조)” 에도 국가는 권한 및 사무를 지자체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하고, 이에 따른 행정적·재정적 지원을 병행하도록 명시하고 있다. 지방이양촉진위원회부터 지방자치발전위원회에 이르기까지 정부는 중앙권한의 지방이양 심의를 통해 3,000여건이 넘는 권한을 지방에 배분하면서 지방권한의 강화에 일정 부분 기여를 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 발굴된 사무가 단위사무 위주로 되어 있어 포괄적인 권한 이양이 되지 못했고, 사무이양에 따른 행정·재정적 뒷받침도 이루어지지 않아 지방권한 확대에 아쉬움이 많았다(지방자치발전위원회, 2016).

면에서는 그리 크게 정권차원에서 영향을 줄 수 있는 여건이 마련되지 못했던 시기였다고 볼 수 있었다. 따라서 여당인 새누리당과 야당인 새정치민주연합이 대등한 경쟁을 치른 결과를 보게 되었다(〈표1〉참조). 즉, 기초단체장과 득표율로는 여당인 새누리당이 승리하였고, 광역단체장과 교육감으로는 야당인 새정치민주연합이 승리하였다.¹⁷⁾

〈표1〉 제6회 지방선거 결과

6회	새누리당	새정치민주연합	통합진보당	정의당	노동당	무소속	합계
시도지사	8	9					17
시도의회의원	375	309			1	20	705
광역의원비례	41	40	3				84
시군구의 장	117	80				29	226
시군구의회의원	1,206	989	31	10	6	277	2,519
기초의원비례	207	168	3	1			379

자료 : 중앙선거관리위원회

(4) 문재인정부(2017.5.10-현재)

가) 자치분권 주요과제 및 평가

헌정초유의 대통령탄핵정국에 따른 문재인정부의 등장은 더욱 자치분권과 분권형헌법 개정을 통한 국가발전을 주장하였다. 즉, “내 삶을 바꾸는 자치분권”의 비전 하에 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 하는 5개 핵심전략(중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축)을 강조하는 자치분권로드맵을 제시하였다. 이어 자치분권 종합계획 확정(2018.9.11)에 따라 “우리 삶을 바꾸는 자치분권” 비전과 “주민과 함께 하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회”라는 목표 하에 33개 추진과제(6개 핵심전략 : 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제개편

17) 언론사에 따라서 조선일보 등 보수언론은 득표율에서 새정치민주연합이 패한 점, 기초단체장에서 거의 모든 지역에서 새정치민주연합이 후퇴한 것, 그리고 세월호 정국에서 부진한 점을 들어 새누리당의 승리라고 주장하였다. 반면 한겨레신문같은 진보언론은 교육감에서 거의 대부분의 지역에서 보수가 진 것, 가장 중요한 광역단체장에서는 호남과 호서지역을 모조리 새정치민주연합이 휩쓴 것, 득표율로도 새정치민주연합이 부울경에서 선전한 점을 들어 새정치민주연합의 승리라고 주장했다(위키백과). 제6회 지방선거에서는 총 7개의 선거가 치러지기 때문에 유권자는 1인 7표를 행사한다. 투표 용지는 2번에 나누어 사용된다. 1차 투표 용지에는 교육감, 광역자치단체장과 기초자치단체장을 기표하며, 2차 투표 용지에는 광역자치단체의원, 기초자치단체의원, 광역자치단체의원 비례대표와 기초자치단체의원 비례대표를 기표한다. 다만 제주특별자치도는 기초자치단체장과 기초자치단체의회 의원을 선출하지 않고 교육위원을 선출하므로 이번 지방 선거에서 총 5개의 선거가 치러지므로 유권자는 1인 5표를 행사하며[2], 세종특별자치시는 기초 자치단체와 광역 자치단체가 통합되어 있는 관계로 1인 4표를 행사한다. 이 선거에서는 같은 해 7월 1일에 출범한 세종특별자치시와 통합 청주시에 대한 첫 선거가 실시되었다. 부재자 신고가 필요 없는 사전 투표가 처음 실시된 선거였다(위키백과).

과 지방선거제도 개선)를 제시하였다.¹⁸⁾ 그리고 1988년 이후 다시 30년만에 지방자치법 전면개정을 준비하였지만 2년여의 논쟁 속에 주민자치회규정을 제외한 채 2020년12월 9일 32년만에 지방자치법 전부개정이 통과되었다. 결국 문재인정부의 자치분권종합계획은 지방자치법전부개정과 지방일괄이양법, 자치경찰법 등에 반영되어 나타났다.

요컨대, 문재인정부의 자치분권의 핵심적 가치는 주민주권(주민참여권 보장, 확대)과 다양성(선택적 자유확장을 위한 제도개선) 및 공동체(협력적 제도개선)이었다(정순관, 2021). 즉, 획기적인 주민주권 확립을 통해 실질적인 지역(지방)민주주의를 구현하고, 자치단체의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 투명성과 책임성을 확보하며(특례시제도 도입, 특별지방자치단체 도입, 지방정부 기관구성의 다양화 등), 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자관계로 전환하고자 하는 취지가 바로 그것이다. 즉, 국가권력의 정당성은 국민에게 있음을 명백히 하는 국민주권설에 근거하여 지방정부의 자치권도 주민주권에 기초하여 지방자치단체의 의사를 결정하는 원동력으로 해석하였다. 따라서 실질적인 지방민주주의의 확립을 위해서 ‘주민참여에 기반한 지방자치’를 법목적규정에 명시하고 주민생활에 영향을 미치는 정책결정·집행과정에 참여할 수 있는 권리를 강화한 것이다. 이런 연유에서 주민자치원리를 강화하는 주민의 참여권 확대, 주민조례발안제도 도입, 주민소환 청구요건의 차등적 완화, 주민투표·주민소환 개표요건 폐지, 확정요건 도입, 주민투표로 기관구성 변경 가능 등의 규정을 개정 보완하고 있는 것이다(최진혁, 2020).

그리고 자치단체가 지역주민을 위해 보다 값싸고 양질의 행·재정서비스를 창출하고 배분하기 위해 지방의 자율성과 자기사무를 획기적으로 확대하였다. 즉, 사무배분기준으로 보충성, 불경합성, 자기책임성의 원칙을 규정하고 국가와 자치단체의 준수 의무를 부과하였으며, 법령 제·개정시 사무배분 적정성, 자치권 침해여부 등을 사전적으로 검토하는 ‘자치분권 영향평가’를 의무화하였다. 그리고 시·도지사 권한이었던 시·도의회 사무직원에 대한 임용권을 시·도의회 의장에게 부여하여 지방의회 사무처 인사운영의 독립성을 보장하게 하였고, 지방의회에 윤리특위설치를 의무화하여 책임성 확보를 꾀하고자 하였다.

이와 함께 국가와 자치단체와의 관계를 기존의 수직적 관계에서 수평적인 협력적 동

18) 1. 주민주권구현 1)주민참여권 보장 2)속의기반의 주민참여방식 도입 3)주민자치회의 대표성 제고 및 활성화 4)조례 제/개정의 주민직접발안제도 도입, 5)주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 6)주민투표 청구대상 확대 7)주민참여예산제도 확대 2. 중앙권한의 획기적인 지방이양 8)중앙-자치단체간 사무재배분 9)중앙권한의 기능중심 포괄이양 10)자치분권 법령 사전협의제 도입 11)특별지방행정기관 정비 12)대도시 특례 확대 13)광역단위 자치경찰제 도입 14)교육자치 강화 및 지방자치와의 연계/협력 활성화 3. 재정분권의 강력한 추진 15)국세/지방세 구조개선 16)지방세입 확충기반 강화 17)고향사랑 기부제 도입 18)국고보조사업 개편 19)지방교부세 형평기능 강화 20)지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 4. 중앙-지방 및 자치단체간의 협력 강화 21)중앙-지방 협력기구 설치/운영 22) 자치단체간 협력 활성화 지원 23)제주/세종형 자치분권 모델 구현 5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대 24)지방의회 인사권독립 및 의정활동정보공개 25)자치조직권 강화 및 책임성 확보 26)지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 27)지방공무원 전문성 강화 28)지방재정 운영의 자율성 제고 29)지방재정정보 공개 및 접근성 확대 30)자치분구너형 평가체계 구축 31)자치단체 형태 다양화 6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 32)지방행정체제개편방안 모색 33)지방선거제도 개선방안 모색

반자관계로 재편하고 자치단체 상호간 협력을 활성화하고자 하였다. 이를 위해 대통령·시·도지사 간담회의 제도화를 모색하여 국가와 지방자치단체가 협력이 가능한 회의체 설치를 위한 법적 근거를 마련하였고, 자치단체장의 효율적인 리더십전이를 위한 단체장 인수위원회의 구성을 제도화하였으며, 교통·환경 등 광역적 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 다수 자치단체의 연합으로 구성하는 특별지방자치단체 설치·운영 등에 관한 법적 근거를 구체화하였다. 이외에도 자치단체간 공동·협력사무 활성화를 위해 행정협의회 설립절차를 간소화하였으며, 인구 100만 이상의 대도시에 별도의 특례시를 부여하고 추가적인 사무특례를 확대해 가도록 하였다(최진혁, 2020).

나) 국가의 자치단체에의 지도감독(중앙통제) 강화 : 국가와 지방자치단체간의 관계

기존의 지방자치법은 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있게 하였다. 결국 지방자치단체의 장이 명령이나 처분이 법령에 위반되고 현저히 공익침해로 이어질 경우 그 개선을 위하여 필요한 조치를 취하게 한 규정으로 볼 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다고 하여 자치사무에 대하여는 합목적적 감독을 배제하고 합법적 감독으로 제한하였다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 상기에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있도록 하여 구제방안을 마련해 주었다. 그러나 지방자치법전부개정(2020.12.9)은 지방자치단체의 책임성 확보차원에서 더욱 더 강한 국가의 지방자치단체의 통제를 규정하고 있다. 종전까지는 시/도가 시/군/구의 위법행위에 대해 시정명령과 그에 따른 취소/정지권을 발동하지 않을 경우 국가(중앙정부)가 관여할 수 없었다는 점에서 국가의 기초단위까지 통제의 고리를 연결하여 지방자치단체의 자치사무 수행의 책임성을 더욱 강화하고자 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체의 자율성 강화측면에서 매우 역행하고 있는 조치인 것이다.¹⁹⁾

19) 제188조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조 제2항에 따른 사무의 경우에는 시·도의회 의장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다.
 ② 주무부장관은 지방자치단체의 사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해침에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따른 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 기간을 정하여 시정명령을 하도록 명할 수 있다.
 ③ 주무부장관은 시·도지사가 제2항에 따른 기간에 시정명령을 하지 아니하면 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을

다) 제7회 동시지방선거(2018.6.13)

제7회 6.13지방선거는 문재인정부 출범 1년여 뒤에 이루어졌는데, 지난 정부의 탄핵 정국으로 적폐청산의 프레임으로 치러지게 됨에 따라 여당인 더불어민주당의 압승(광역 자치단체장 17곳 중 14곳, 기초단체장 226곳 중 151곳에서 승리 ; 국회의원 재보궐선거에서는 12석 중 11석 획득)으로 나타났다(〈표2〉 참조). 반면 야당인 자유한국당은 광역자치단체 중 대구와 경북 2곳에서 승리하는데 그쳤고, 기초단체장에서는 53곳, 국회의원 재보궐선거에서는 1석을 차지하는데 그쳤다. 1인 7표의 비교적 높은 투표율(60.2%)을 보였다. 국회의원 재보궐 선거 결과에 따라 국회 의석수는 민주당 130석, 자유한국당 113석, 바른미래당 30석, 민주평화당 14석, 정의당 6석, 무소속 6석이 됐다(네이버 지식백과).

〈표2〉 제7회 지방선거 결과

7회	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	무소속	합계
시도지사	14	2					1	17
시도의회의원	605	113	1	1	1		16	737
광역의원비례	47	24	4	2	10			87
시군구의 장	151	53		5			17	226
시군구의회의원	1,400	876	19	46	17	11	172	2,541
기초의원비례	238	133	2	3	9			385

자료 : 중앙선거관리위원회

라) 지방선거의 평가

2018년 6.13지방선거(민선7기)를 앞두고 지방정치의 장으로 나올 지역일꾼(자치단체장, 지방의회의원) 후보들을 선정하는 공천과정에 불협화음이 끊이지 않고²⁰⁾ 그 과정에

명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있다.

④ 주무부장관은 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제1항에 따라 시정명령을 하였으나 이를 이행하지 아니한 데 따른 취소·정지를 하지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 기간을 정하여 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 이를 직접 취소하거나 정지할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대한 주무부장관 또는 시·도지사의 시정명령, 취소 또는 정지는 법령을 위반한 것에 한정한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 제1항, 제3항 또는 제4항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다.

20) 6·13 지방선거를 앞두고 각 정당의 후보 공천과 경선 작업이 마무리 단계에 접어든 가운데, 여야 정당 모두 파열음이 끊이지 않고 있다. 더불어민주당은 전략공천에 반발하는 일부 예비후보들이 매일같이 국회를 찾아 집단 항의를 하고 있다. 한 예비후보는 자해 소동을 벌이기도 했다... 또한 자유한국당에서는 공천반발에 따른 탈당(안상수 현 창원시장)과 구성원간의 갈등으로 어수선한 분위기이다.

서 야당 정당대표의 정치적 수사와 슬로건을 두고 당내 갈등이 표면화되었다.²¹⁾ 6.13지방선거 역시 국가적 사안으로 부각된 4.27 남북정상회담(문재인-김정은)으로 전쟁없는 평화협정체결이라는 판문점선언으로 ‘지방 없는’ 선거를 시행하였다.²²⁾ 더구나 지역일꾼들이 그 지역사회에 어떻게 봉사할 것인가에 대한 정책공약에 대해서는 무관심으로 크게 주목을 받지 못하는 상황으로 전개되었다(최진혁, 2018).²³⁾

지난 2010년 6·2지방선거(민선5기) 때는 2006년 5·31지방선거(민선4기)에서 모처럼 시작된 메니페스토(manifesto)에 의한 정책선거가 가능해졌고 어느 정도 진일보시킬 수 있는 사회적 공감대를 형성하기도 하였다. 그러나 여전히 ‘대선의 전초전’ 내지 ‘현 정부에 대한 중간평가’ 또는 ‘중앙정당의 대리전’으로 치러지다 보니 지방선거가 지니는 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 지역현안과제를 정책적으로 판단해 볼 수 있는 그런 선거와는 거리가 멀었던 것이다. 즉, 지방선거의 쟁점을 지역문제가 아니라 중앙정치의 쟁점을 부각시키고 후보자의 도덕성 흠결에 집중시킴으로써, 후보자를 주로 소속정당 내지 혈연, 지연, 학연으로 선택하도록 하였다. 그 결과, 주민은 지역의 특정정당 독점구조로 고착화되는 지역주의에 매몰되게 하였으며, 지방자치는 여전히 중앙정치에 예속되어 반자치적으로 운영되고 있고, 정책실종에 따른 무책임정치를 자행할 수밖에 없었던 것이다. 따라서, 지방자치가 지역의 문제를 정책화하지 못한 채, 주민의 진정한 올바른 선택을 받지 못함으로써 주민자치를 실현해 내는데 한계를 드러낼 수밖에 없었던 것이다. 그러면서도 우리는 지역의 문제를 그 지역에 맞게 처리하게 하는 자치분권을 강화한 주민자치시대를 열어가겠다는 공언을 하고 있는 것이다.

요컨대, 지난 선거들이 제기한 문제점은 지방선거에 정책화되어있지 않은 중앙정당이 지나치게 개입해서 드러난 부작용이 매우 심각하다는데 있다. 정당민주화도 실현되지 못하고 정책정당으로서의 주민의 요구를 반영하지 못하는 미숙한 정당체제로 지난 선거를

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/02/2018050201561.html)

- 21) 홍준표 자유한국당 대표가 남북정상회담을 ‘위장평화쇼’라고 한 데 대해 남경필 경기도지사 후보는 “국민의 일반적 생각에서 동떨어지면 지지받기 어렵다. 깊이 생각하고 말씀했으면 한다”고 했다. 또 남 지사는 자유한국당의 지방선거 슬로건인 ‘나라를 통째로 넘기시겠습니까’에 대해서도 “보편적 인식과 거리가 멀다. 갈라치기 이런 쪽으로 보일 수 있다”며 “국민 편 가르기에 우리가 앞장서서는 안 된다”고 했다. 김태호 경남지사 후보도 홍 대표가 남북정상회담을 비판한 것에 대해 “(홍 대표가) 너무 나갔다. 국민적 우려를 낳을 수 있는 부분에 대해 후보자와 당 지도부 간 조율과정을 거치는 것도 굉장히 중요하다”고 지적했다. 김 후보는 당지도부의 지원 없이 선거운동을 할 계획인 것으로 알려졌다. 재선 도전에 나서는 유정복 인천시장도 페이스북에 “홍준표 대표를 비롯한 당 지도부는 아직도 정신을 못 차리고 있다”, “남북정상회담과 관련해 무책임한 발언으로 국민 기대에 찬물을 끼얹는 몰상식한 발언이 당을 더 어렵게 만들어 가고 있다” 등의 의견을 밝혔다.(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/02/2018050201561.html)
- 22) 6.13지방선거 전날(12일) 미/북 정상회담이 싱가포르로 정해지면서 지방선거 이슈가 실종될 우려가 커졌다. 이를 두고 여당인 더불어민주당은 북한과의 대화국면이 선거에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보고 ‘하늘도 우리를 돕는 모양’이라며 여유로운 반면 야당인 자유한국당은 정책 이슈가 실종되고 속수무책으로 밀려 이대라면 해보나마나한 선거에 우려를 표명하고 있다(조선일보, 5.12).
- 23) 대선주자였던 안철수 서울특별시시장 후보가 민생현장을 방문하고 정책공약을 발표해도 북한이슈에 묻혀 주목을 받지 못하는 분위기를 보도하고 있다(조선일보, 5.12).

치렀던 것이다. 더구나 지방선거가 회를 거듭할수록 정치인들 그들만의 리그로 전략한 ‘권력의 섬’을 만들어 놓으면서 유능한 일반시민들이 지역에 봉사할 수 있는 통로를 개방하지 못하여 훌륭한 지역인재를 충원해 내는데 그 역할을 다하지 못하는 비판을 받고 있는 것이다. 결국 정치권의 이해관계 속에 정당공천을 둘러싼 비리와 잡음은 당선 후 자치단체장과 지방의원의 지방공직 부패로 연결되고, 지역감정의 조장과 지역주의의 고착화를 야기하였고, 유권자인 주민들은 더욱 정치에 대한 불신의 벽을 높게 쌓게 하였던 것이다.

또한 교육의 독립성을 강조하여 정당이 배제된 상태에서 치른 교육감 선거의 경우도 정책과 공약 중심의 경쟁은 기대할 수 없었고, 색깔론과 상호비방전으로 얼룩지면서 유권자의 불신과 회의만 증폭시켰다. 결국, 교육감 (및 교육의원선거는) 누가 누군지 모른 채 마구잡이로 찍는 이른바 ‘묻지마 투표’ 혹은 후보 이름 게재 순서를 정당순서로 착각해 찍는 ‘일자 투표’ 내지 ‘로토 투표’가 되었다는 평가다. 따라서 선거결과는 투표율에 상관없이 교육민의를 왜곡될 수밖에 없었고 정책선거와는 상관없는 교육감직선을 통한 교육자치는 주민의 불신과 비대표성을 안고 출발하는 근본적인 문제에 직면하게 되었다.

(5) 참여정부 이후의 지방자치의 평가

가) 총괄적 평가²⁴⁾

우선, 그동안 초중양집권적인 지방행정운영에 대한 반발로써 시작된 우리의 지방자치는 지방자치단체의 자율과 책임만을 중시한 독립적 성격을 강조하다보니 자연스럽게 국가(중앙정부)로부터 연계되고 협력적인 자치행정을 운영하는데 상당한 제약을 받을 수밖에 없었다. 즉, 주민이 직접 자치단체장과 의회의원을 선출하여 주민자치의 근간은 마련하였을런지는 모르나, 중앙행정과 지방행정을 연계해 줄 수 있는 국가운영시스템의 미비로 국가와 지방간의 원활한 의사소통이 제약될 수밖에 없었다. 여기서 국가정책에 대한 지방주민의 반발을 해결하는데 어려움이 있었으며, 그에 따른 행/재정적 낭비를 지켜볼 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 지역의 주민대표기관이라고 하는 지방의회를 만들어 놓았다고는 하지만 각각의 지방의원들은 그 지역에서만 활동할 수밖에 없었던 이유로, 다시 말해 각자의 지역에서 격리되어 의정활동을 할 수밖에 없어 지역의 문제를 소상하게 다른 지방의회나 국회에 알리고 협조를 원활히하는 데는 일정한 한계가 있었고, 또한 국회의원에게 종속된 관계 속에서 일을 할 수밖에 없는 까닭에 지역의 문제를 국회의원과 대등한 관계에서 논의하는데 원초적 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 여기에 국가는 “대한민국

24) 필자의 칼럼을 참고하여 보완정리하였음. 민선자치 15년 경험을 통한 값진 교훈(대전일보 칼럼 /2010.10)

공화국의 단방(단일)국가체제 내에서 통일성을 확보하고 각 지방자치단체의 다양성을 함께 존중해 나가야 하는 지방분권체제 안에서 중앙정부와 지방정부간의 원활한 협력관계가 보장되는 지방자치임”을 확인해 주어야 할 책무가 있다.

다음으로 지방자치단체는 주민을 위해 보다 값싸고 양질의 행정서비스를 제공해야 하는데, 직선된 자치단체장과 의회의원은 주민들에게 ‘표’를 과도하게 생각할 수밖에 없어 전시행정 내지 인기행정의 유혹에 매몰되어 지방정책은 왜곡될 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다는 점이다. 즉, 자치단체장이나 의회의원은 선거에서 그 지위가 주어지는 까닭에 선거를 통해 안게 된 정치적 부채에 연연하게 되고, 따라서 특혜의 제공이나 인사상의 배려 등으로 부패의 연결고리가 자연히 형성될 수밖에 없는 여지를 만들어 놓고 말았다. 지역마다 영향력있는 선거권자들의 무리한 인사 및 사업청탁과 압력으로 공무원의 인사가 정실에 치우칠 가능성이 커졌으며 자치행정의 공정성을 잃는 사례가 많아졌다. 여기에 자치단체장, 의회의원의 선거운동에 과다한 비용지출, 그 부채를 갚기 위해 공무를 빙자하여 사리사욕을 추구하는 행위와 차기 재선을 노린 인기획득에 치우친 자치운영에 대한 근본적인 차단책이 필요할 것이다. 집행기관의 견제/감시기관으로서 지방의회가 새롭게 거듭나야 하고 건강한 시민사회를 만들어내어 시민단체의 바른 역할이 선행되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

마지막으로 보다 역동적인 주민에 대한 역할변화가 필요하다. 그동안 민선자치의 화두는 수요자 중심주의, 고객지향적 행정 등으로 주민들을 단순한 행정서비스의 객체로서의 지위만을 부여하였을 뿐이다. 그러다보니 자치단체의 행정서비스에 대해 소비자로서의 수동적인 주민을 만들어내었다. 더 나아가 대다수 주민들은 지역이기주의와 자기이해에 함몰되어 자치행정에 많은 혼란을 야기하였다. 주민의 민주적 소양이 전제되어야만 지방자치가 성공할 수 있다는 명확하고 단순한 사실을 재확인한 셈이다. 이제 고객지향적이고 피동적 주민을 자기지역의 발전을 위해 자치행정서비스를 지방자치단체와 함께 만들어내는 공동생산자로서의 역동적 주민으로 바꾸어내는 노력이 뒤따라주어야 할 때라고 본다.

나) 지방선거, 정치권력 측면의 평가

① 노무현 참여정부의 ‘지방분권과 국가균형발전’의 정권브랜드화 속에 진행된 지방자치제 대선에서의 충청권 공약을 위한 충남 연기 공주일원으로 하는 행정수도 선언

② 지방선거가 아닌 중앙선거 : 현 정부에 대한 중간평가, 중앙정당의 대리전

5.31지방선거(2006)에서 대전충남 충청권에서의 국민중심당(심대평 대표)은 제1야당인 한나라당과의 분열로 충남지사직도 확보하지 못하고 쇠락의 길로 접어들면서 이회창과 연합해 자유선진당으로 개명하게 된다. 지방자치단체장 3선 제한이 처음 적용되고 지

방의회 유급제가 도입된 이후 실시되는 첫 번째 선거였기에 유능한 정치신인 전문가들이 충원될 것으로 기대하였다. 그러나 여전히 정권에 대한 중간평가 내지는 정당의 대리전으로 지방선거라기보다 중앙선거로 평가되었다. 따라서 지방선거의 쟁점을 지역문제가 아니라 중앙정치의 쟁점을 부각시키는 쪽으로 이끌어 지역의 특정정당 독점구조로 고착화되는 지역주의에 매몰되게 하였다. 여기에 지방자치는 여전히 중앙정치에 예속되어 반자치적으로 운영될 수밖에 없었다.

③ 지방선거에서 정당공천의 전면적 허용에 따른 부작용 증가 : 정치적 충원모델의 오작동
정당공천을 둘러싼 비리와 부패가 만연하였고, 참신하고 유능한 정치신인과 전문가들의 충원에 실패하였다. 공무원의 줄서기 관행과 인물과 공약중심의 정책선거는 기대하기 어려웠다.

④ 지방선거에 정책화되어있지 않은 중앙정당이 지나치게 개입하여 부작용 증가
: 정책선거 실종, 정당민주화 실현되지 못한 미숙한 정당체제
결국 지방선거는 정치인들 그들만의 리그로 전락한 ‘권력의 섬’으로 만들어 놓아 유능한 지역일꾼, 지역인재를 충원해내는 역할을 기대하기 어려웠다.

3. 자치분권의 과제

1) 국가의 성격, 형태(체제) 규정

우리나라의 국가의 성격(국가형태)을 규정하고 그 안에서 지방분권의 기본이념 및 방향을 국가체제와의 관계 속에 (국정운영 : 국가-지방관계) 큰 틀 안에서 제시해 주고, 그에 따른 하위 목표 및 원칙들이 제시되어야 할 것이다. 예컨대, 우리나라 지방분권의 기본논리는 자유민주주의체제를 기본으로 하는 단일국가체제의 틀 속에서 작동해야 한다. 왜냐하면 우리나라는 실질적으로 정부수립 후 제헌헌법 이래 단일국가체제를 유지해온 민주공화국이기 때문이다. 즉, 우리나라의 지방분권은 연방국가체제가 아닌 단일(방)국가체제 속에서의 지방분권을 추진한다는 원칙을 제시해 주어야 한다.²⁵⁾ 그럼으로써 단일국가가 채택하는 지방분권의 논리를 명확히 할 수 있기 때문이다. 예컨대, “우리나라는 ‘대한민국 공화국의 불가분성(indivisibilité de la République Korea)’과 주권불가분성(indivisibilité de la souveraineté)에 기초하여 국가의 단일성원칙을 존중하는 지방분권화이어야 한다”는 사실을 밝혀줄 필요가 있다. 따라서 어떤 정치세력도 자치의 영역을 확대하고자 혹은 훗날 북한과의 통일을 준비하여야 한다는 미명 하에 대한민국 주권을

25) 연방제국가를 선언하려면 헌법개정이 이루어져야 하는 상황이다.

나누어 가지려는 위험을 차단하고 국가의 단일성(통일성) 내에서 지방자치단체의 다양성을 확보해나가는 지방분권 국가임을 천명해야 할 것이다(최진혁, 2017 : 71-72).

2) 자치분권의 궁극적 목표 : 자치단체의 자율성 확보와 새로운 주민의 창출

자치분권을 통해 궁극적으로 무엇을 실현해 갈 것인가에 대한 답을 찾아야 한다. 우리는 무엇보다도 국가의 지방자치단체에 대한 통제·감독 부문이 지나쳐 자치단체가 자기 지역의 문제를 스스로 처리해 가는데 매우 큰 한계가 있었다. 자치분권의 과제가 주민주권, 다양성, 공동체의 가치를 실현한다는 차원에서 비롯되고 있지만 결국에는 무엇보다 지방자치의 성공의 열쇠는 어떻게 하면 자치단체의 자유스러운 행정을 보장할 수 있는가에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 자율(자치)행정을 근간으로 하여 분권과 참여, 책임의 논리가 적용되는 과제로 조정되어야 할 것이다.²⁶⁾

또한 자치분권사회에 맞는 성숙한 주민의 창출을 도모해야 한다. 주민주권 논리에 맞추어 주민참여, 통제제도를 활성화하는 것이 중요할 것이지만 매번 자기이익에 반하면 비판과 저항만하는 고객지향적인 주민이라면 곤란하다. 따라서 국가와 자기 자치단체의 공익을 생각할 수 있는 성숙한 가치지향적인 새로운 주민으로서의 변화를 이끌어 내는 주권재민사상이 깊이 자리잡도록 해주어야 한다. 아무리 많은 자치분권제도를 법률과 함께 내놓는다 하더라도 공익적 사고에 가치지향화된 공동생산자(co-producer)로서의 주민이 존재하지 않는다면 모두 허상이 되고 만다. 따라서 새로운 주민의 창출을 모색해야 하는 바 시민교육을 어떻게 정립하여(시민주도, 정부지원) 활성화 시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다.

3) 지방자치단체의 정치·행정체제 : 정치·행정적 통합적 분권 ; 자치적 분권 강화

우리나라의 자치분권의 논리가 국가의 단일성 체계 내에서 지방자치단체의 다양성을 추구하려는 것이라면 국가와 지방자치단체의 논리가 동시에 작용하는 이중정치·행정체제를 모색하여야 할 것이다. 즉, 한편으로는 국가중심의 논리에서 지방자치행정을 수행하려는 고리가 있어야 할 것이고(분산행정·행정적 분권), 한편으로는 지방자치단체중심의 논리에서 해당지역의 사무를 자율과 책임 하에 지방자치행정을 수행하려는 틀을 만들어야 한다(분권행정·자치적 분권). 요컨대, 자치분권이라 해서 지방자치단체의 자율성과 책임성만을 강조하는 지방자치단체(지방정부)중심의 일방적인 분권이 되어서는 곤란하다. 따라서 국가와 지방자치단체가 주민과 시민사회와 함께 하는 정치·행정적 통합적 분권을

26) 지방자치법 개정방향(본인 논문 참조)

이루어내야 할 것이다. 이러한 맥락 하에서 특히 정치적 측면에서는 정치적 분권이 이루어져 지방의원과 국회의원이 함께 국가의 문제와 지방의 문제를 상의할 수 있는 정치적 장을 마련해주어야 할 것이다.

4) 지방의회의 활성화

지방의회 의정활동의 전문성을 어떻게 하면 강화할 수 있을 것인가에 대한 답을 찾아야 한다. 물론 지방의회의 전문성을 제고하기 위하여 지방의원에 대한 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하였고, 실질적 자치권을 확대하고자 기존의 시/도지사 권한이었던 시/도의회 사무직원에 대한 임용권을 시/도의회 의장에게 부여하여 지방의회의 사무처인 사운영의 독립성을 보장하고 있어 매우 긍정적인 조치로 받아들여질 수 있다. 그러나 보다 본질적인 접근이 필요하다. 즉, 지방의회의 전문성 강화차원의 활성화방안은 본질적으로 의회조직차원과 의원개인차원의 논의가 우선되어야 하고, 부가적으로는 우리나라와 같이 기관분리형의 기관구성에서는 집행기관과 연계성을 띤 지방정부차원을 고려해야 하고, 지역의 문제가 국가(중앙)의 문제가 되기도 하고 국가의 문제가 지역의 문제가 되기도 하기 때문에 이에 관계된 입법활동이 국회와 지방의회와의 협력관계차원에서 논의할 때 가능하다고 할 것이다(최진혁, 2005). 첫째, 본질적으로 지방의회 사무처조직은 그 지역여건에 맞는 전문성 있는 조직체계를 준비해야 하고, 그러기 위해 지방의회 사무처조직의 독립성, 자율성을 확보해야 하며(인사문제 효율성, 투명성, 공정성 제고)(조직차원), 둘째, 지방의회 의원의 입법지식과 의사운영능력을 높일 수 있는 전문성을 제고하는데 있다(개인차원). 셋째, 부가적으로 지방의회와 집행기관 각각의 입법정책의 연계성 확보를 통하여 지방의회뿐만 아니라 나아가 지방정부의 경쟁력을 강화하는데 있으며(지방정부차원), 넷째, 국회와 지방의회와의 협력·동반자적 관계(중앙-지방관계 차원)에서 모색해 볼 수 있다(최진혁, 2012a : 287).

5) 정책선거로의 지방선거 전환

지역 정치구조가 특정 정당에 독점되면서 나타나는 지역주의 선거행태와 기득권 정치인들의 '자기사람 심기'(정치세력 확장)라는 정치이해 관계 속에 지방선거가 철저히 중앙당 대리전으로 치러질 수밖에 없는 구조적 문제점을 직시하여 왜 지방선거가 정책선거로 전환되지 못하는 것인가에 의문을 두어 이의 전략적 활성화 방안을 모색해야 한다(최진혁, 2018).

6) 영리하고 스마트한 거버넌스체제 구축

앞으로의 자치행·재정활동은 단순한 구성요소들간의 협력관계가 아닌 구성요소들간의 창의적이고 스마트한, 영리한 구성요소가 될 수 있도록 하는 국가와 자치단체, 기업(민간 부문), 공공부문과 민간부문, 주민간의 행·재정협력체제를 만들 수 있을 때 진정한 행·재정책임성과 성과를 구현해낼 수 있는 자치행·재정거버넌스를 구축할 수 있을 것으로 본다. 따라서 앞으로의 지방정부의 자치분권은 시민과 시민단체, 지역공동체 등이 보다 역동적으로 참여할 수 있도록 해야 하며, 더 나아가 보다 지혜롭고 영리함으로 행·재정활동을 영위하게 하는 전문가집단과 성숙한 주민의식으로 무장한 시민단체와 협력하는 창의적이고 영리한 거버넌스체제를 구축해야 한다. 따라서 예를 들면 그동안 적용해온 주민참여예산제도는 더욱 더 주민참여범위를 넓히는 것뿐만 아니라 이들의 의식제고를 위한 프로그램개발이 필요하고, 전문성을 갖춘 예산참여위원회를 구성하여 지자체의 행·재정활동의 창의성과 효과성을 견인해 낼 수 있도록 해야 한다. 요컨대, 체제적 방식에 의한 국가와 지방자치단체, 기업(민간부문), 주민(시민단체, 지역협의회, 전문가단체)과의 지혜로움과 창의성을 견지한 협력은 상호의존적인 체제구성요소들간에 상호진전과 상호협력 및 상호발전의 전체 에너지를 만들어내는 큰 시너지효과를 창출할 수 있을 것으로 보기 때문이다(최진혁, 2012b : 93).

4. 결론 : 자치분권 2.0의 당위성

이렇듯 또 다른 30년을 준비해야 하는 시점에서 문재인정부의 자치분권정책은 지방자치법전부개정에서 볼 수 있듯이 국가중심의 자치에서 주민중심의 자치로 제도설계를 다시 해야 한다는 지난 39년의 지방자치의 소중한 경험과 값진 교훈에서 출발하고 있다. 그런 배경에서 진정한 지방민주주의 실현을 위해 헌법이 보장하는 지방자치의 본질(헌법 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다)을 이해하여 주민주권의 주민자치를 기반으로 지역주민의 참여와 국가와 지방자치단체간의 동반자적인 협력을 통해 지방자치단체의 역량을 강화하는 방향에서 그 해답을 찾고 있는 것이다. 여기에서 우리는 본질적인 주민중심의 자치분권의 논리가 무엇인지 고민하지 않을 수 없다. 그것은 바로 그동안 지역사회에서 국가의 의사가 직접적, 수직적으로 침투하는 비대화된 행정영역을 줄이고, 그동안 상대적으로 소외되었던 주민참여와 주민통제의 역할을 강화할 수 있는 자치의 영역을 키워나가는데 있다고 할 것이다. 지방자치의 존립근거가 되는 기관이자 주민의 대표기관인 지방의회의 존재이유(la raison d'être de l'assemblée locale)를 재확인하여 주민의 일상생활에 함께하는 기관으로 재탄생시켜야하는 절대적인 이유는 바로 여기에 있다. 자

유민주주의 국가에서 지방자치제를 논의하면서 지방의회를 무시하거나 부정하는 일은 마치 “다리 없이 걷고자하는, 날개 없이 날고자하는” 헛된 바람으로 자치분권의 거대한 원동력을 차단하는 것과 같은 이치로 이해될 수 있음을 상기해 본다. 이와 함께 자유민주주의에 내재된 건전한 시민정신에 입각한 성숙한 시민의식이 뒷받침된 지역사회를 만들어가는 일이 무엇보다 중요할 것이다. 자기이익에만 급급한 소아적인 주민이 아니라 우리 지역 공동체를 위해 봉사하고 희생할 줄 아는 성숙한 시민의식을 가진 주민을 길러내야 하는 것이다. 국가나 지방정부가 주민을 위해 무엇을 해줄 것인가를 묻지 말고 주민이 국가나 지방정부에 무엇을 해 줄 수 있을 것인가를 물을 수 있어야 하는 것이다. 대한민국의 지방자치의 제2의 도약을 견인해내는 자치분권2.0의 당위성이 바로 여기에 있다(최진혁, 2020).

참고문헌

- 김순은. (2003). 참여정부의 지방분권추진계획(분권로드맵)의 평가. <지방정부연구>. 7(2)
- 김순은외. (2021). 문재인 정부의 자치분권 성과와 의의. 대통령소속자치분권위원회.
- 유재원. (1994). 지방자치의 정치 : 정당의 역할을 중심으로. <한국행정학보> 28(2)
- 정세욱. (2005). <지방자치학>. 서울: 법문사.
- 정순관. (2021). 문재인정부 자치분권 추진의 주요 내용과 특징 : 다양성, 공동체, 주민주권, 자치분권위원회.
- 최진혁. (2020). “지방자치의 제2도약으로서의 자치분권 2.0의 준비” 자치분권위원회 기고문
- 최진혁. (2018). 우리나라 지방선거의 과제 : 정책선거 강화를 중심으로. <지방행정연구>. 32(2).
- 최진혁. (2017). 지방분권의 제2도약으로서 대한민국의 자치분권 추진과제에 관한 연구 -문재인 정부 출범에 부쳐- <한국지방자치학회보>. 29(3)
- 최진혁/육동일. (2010). 사회통합과 지방자치 활성화를 위한 지방선거제도 개선방안 도출. 대통령 자문사회통합위원회.
- 최진혁. (2009). 지방행정체제 개편의 내용과 전망:대안검토를 중심으로. <사회과학연구>. 20(3))
- 최진혁. (2012a). 지방의회 의정활동 전문성 강화방안 : 대전광역시의회 입법정책지원 제도를 중심으로. <정치/정보연구>. 14(2)
- 최진혁. (2012b). 지방재정거버넌스 설계방안. <지방재정11-12>
- 최진혁. (2010). 민선자치 15년 경험과 값진 교훈. <대전일보 칼럼>
- 최진혁. (2005). 지방분권화에 부응하는 지방자치법의 발전적 개정방향. <지방정부연구>. 9(1)
- 최진혁 외. (2005). <자립적 지역발전모델>. 대영문화사.
- 최진혁. (2003). 참여정부 지방분권화 정책의 발전적 비평. <한국행정학회 학술발표논문집>
- 공직선거 및 선거부정방지법 (2003).
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). <참여정부 지방분권의 비전과 추진방향>.
- 행정자치부. (2005). <민선지방자치 10년 평가>.
- 지방자치법(일부개정 2007.5.17 법률 제8435호 시행일 2008.1.1.).
- 지방자치법전부개정(2020.12.9)
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회. (2005). <참여정부의 지방분권>.
- 대통령소속 지방분권촉진위원회. (2009). <지방분권 종합실행계획안>.
- 대통령소속 지방분권촉진위원회. (2009). <2009 지방분권백서>.
- 대통령소속 지방분권촉진위원회. (2010). <제1기 지방분권촉진위원회 지방분권백서>.
- 대통령소속 지방분권촉진위원회. (2012). <제2기 지방분권촉진위원회 지방분권백서>.
- 대통령소속 지방자치발전위원회. (2016).
- 대통령소속 자치분권위원회. (2019). 2019년 자치분권 시행계획
- Baguenard, Jacques. (1996). La décentralisation. Paris : P.U.F.
- Baguenard Jacques et Becet Jean-marie. (1995). La démocratie locale. Paris : P.U.F.
- Verpeaux, Michel. (2005). Droit des collectivités territoriales. Paris : P.U.F.

주민주권과 자치경찰 발전방안

황 문 규 (중부대학교)



1. 자치경찰제란?

- ❖ 자치경찰은 국가경찰과 대비되는 개념
- ❖ 경찰조직의 설치·운영 및 그에 따른 경찰권 행사의 귀속주체가
 - ✓ 국가에 있으면 국가경찰
 - ✓ 지방자치단체(지자체)에 있으면 자치경찰
- ❖ 자치경찰제 도입은 한편으론 대한민국 경찰체제 및 경찰 중심의 경찰활동에 변화를 주는 것
 - ✓ 다른 한편으론 경찰정책에 지역주민의 의사를 반영함과 동시에 경찰(적어도 자치경찰사무)에 대한 민주적 통제 역할

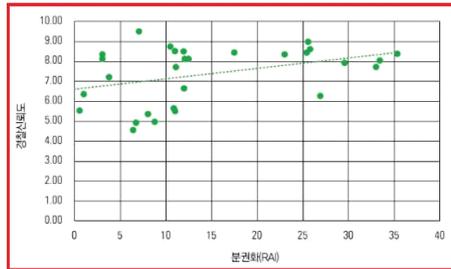
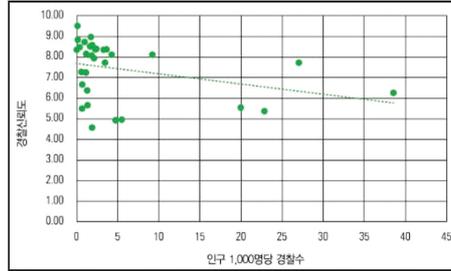
2. 왜 자치경찰제인가?

❖ 경찰에 대한 민주적 통제 + 비대화된 경찰권의 분산 → **경찰신뢰**

✓ 경찰 비율이 높아질수록 범죄율과 동시에 수감률도 증가하지만, 인구당 경찰비율이 높아진다고 해서 경찰에 대한 신뢰도가 높아지는 것은 아님

✓ 분권화 수준과 경찰신뢰도*는 정(+)의 관계(OECD 국가들의 치안 지표 간의 관계 분석)

* 지역주민의 경찰에 대한 신뢰도는 치안에 대한 믿음과 범죄에 대한 두려움 제고에 긍정적 영향



자료: 박준희, OECD 국가들의 치안지표 간의 관계, 2020

2. 왜 자치경찰제인가?

❖ 지역별 특성 및 지역주민의 수요에 부합하는 치안서비스* 제공 → 지역주민을 위한 자율적·창의적 치안활동

* 여기서 치안서비스는 비권력적 경찰활동은 물론 권력적 경찰활동으로 제공되는 모든 치안서비스를 의미

지방경찰은 경찰청의 눈치를 보면서 경찰청에서 하달되는 지시를 수동적으로 이행하는 수준 → ‘관리’ 중심의 치안

지방경찰 스스로 능동적이고 적극적으로 자율적이고 창의적인 치안활동 전개

2. 왜 자치경찰제인가?

❖ 지방행정과 치안행정의 연계를 통한 치안의 협력적 경쟁 (Cooperation+Competition=Coopetition) 촉진 ⇒ 1호 사업

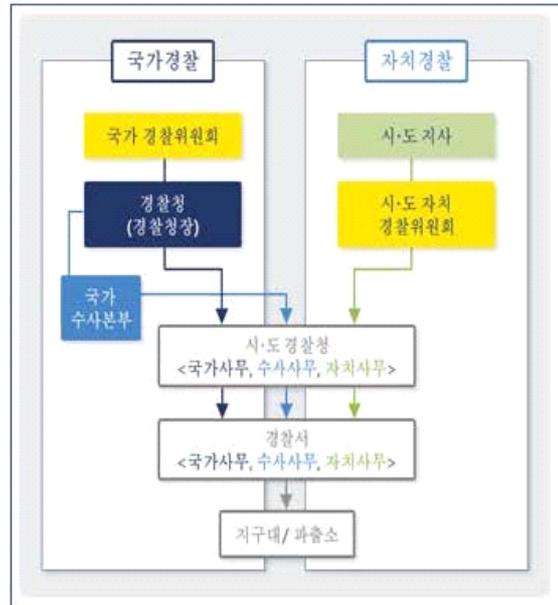
☞ 지방행정과 치안행정 간 예산 비교

국가경찰의 생활안전 예산(단위: 백만 원)	시도의 공공질서 및 안전 예산
○ 생활 안전 예산 총액 144,666 - 범죄예방 및 생활질서 유지 20,999 - 아동·청소년 보호 및 수사 활동 12,882 - 여성 대상 범죄 보호 및 수사 활동 15,266 - 아동 안전 지킴이 54,044 - 범죄대응 및 재난 안전관리 12,825	○ 경기도 3조9,453억 원

✓ 자료: 양명철, 자치경찰위원회의 생활치안 정책모델 사례. 자치경찰제 시행 100일 기념 컨퍼런스 자료집, 2021

3. 자치경찰제 모델: 국가경찰 중심의 일원화 모델

- ❖ 일원화 모델은 **경찰의 외형은 그대로**, 사무만 국가경찰사무, 자치경찰사무, 수사경찰사무로 구분하고,
- ❖ 그 사무에 따라 지휘·감독의 주체를 달리하는 모델



3. 자치경찰제 모델: 국가경찰 중심의 일원화 모델

- ❖ ‘자치경찰사무는 있으나 그 사무를 수행할 자치경찰 조직과 인력은 없는’ 모델
- ❖ 자치경찰위의 역할이 없으면, 국가경찰제의 연장이나 다름없음 → 자치경찰위는 ‘옥상옥’
- ❖ 국가와 지방이 ‘경찰을 매개로’ 상호 협력하지 않을 수 없는 모델 → 지자체는 경찰을 이해하고, 경찰은 지방행정을 이해하는 과도기적 모델

4. 자치경찰 사무

구분	경찰의 임무 (경찰법 제3조)	국가경찰 사무 (경찰법 제4조)	자치경찰 사무 (경찰법 제4조)
내용	1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 3. 범죄피해자 보호 4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 5. 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포 6. 교통의 단속과 위해의 방지 7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력 8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지	제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만 제2호의 자치경찰사무는 제외	제3조에서 정한 경찰의 임무 범위 내에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무

4. 자치경찰 사무

구분	제주자치경찰	홍익표 의원안	개정 경찰법
생활 안전	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전 사고와 재해·재난 등으로부터의 주민보호 4) 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전 사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호 4) 아동·청소년·노인·여성· 장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방 5) 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호주치 관련 업무 6) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 7) 신고 당시 보호자로부터 이탈된 18세 이상 가출인의 발견을 위한 수색 8) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전 사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 6) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무

4. 자치경찰 사무

구분	제주자치경찰	홍익표 의원안	개정 경찰법
교통	1) 교통안전과 교통소통에 관한 사무 2) 교통법규위반 지도·단속 3) 주민참여 지역 교통활동의 지원·지도	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 동행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 동행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무
경비	1) 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무	1) 지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비 2) 지역축제 등 각종 다중운집 행사 관련 훈잡 교통 및 안전 관리	1) 지역 내 다중운집 행사 관련 훈잡 교통 및 안전 관리

4. 자치경찰 사무

- ❖ **▲국가경찰사무에서 자치경찰사무를 제외하고, ▲ 자치경찰의 사무를 열거하는 방식으로 규정**

사무범위 기준 (대통령령)	1) <u>지역주민 안전을 위한 범죄예방시설 설치·운영</u>
구체적 사항 및 범위(표준조례안)	① 범죄취약지역 환경 개선 등 지역 범죄 예방환경설계(CPTED) 사업 추진 ② CCTV 통합관제센터 운영 지원
구체적 사항 및 범위 (충남도 조례 예시)	① <u>지역주민 안전에 필요한 범죄예방시설의 설치</u> ② <u>범죄예방시설의 지자체 안전시설과의 연계</u> ③ 범죄취약지역 환경 개선 등 지역 범죄 예방환경설계(CPTED) 사업 추진 ④ CCTV 통합관제센터 운영 지원

4. 자치경찰 사무

- ❖ **자치경찰 사무의 열거적 규정으로 인해 다음과 같은 문제 발생**
 - ✓ ① 현장에서 행해진 경찰사무가 조례에서 구체적으로 정한 자치경찰 사무의 범위를 넘어서지만 경찰법상 자치경찰사무에 해당한다면, 이는 자치경찰사무인가, 아니면 국가경찰사무인가?
 - ✓ ② 지구대 및 파출소에서 수행하는 사무가 경찰법상 자치경찰사무에 해당하지만 그 사무가 조례의 범위를 넘어선 경우라면, 자치경찰사무가 아닌 국가경찰사무로 볼 수 있겠는가?
- ❖ 다만, 국가/자치경찰에 관계없이 궁극적으로 하나의 경찰을 구성하고, 시도경찰청장 및 경찰서장의 지휘하에 있어, 현장 혼란은 없음

4. 자치경찰 사무

- ❖ 자치경찰사무를 수행할 독립적인 자치경찰조직과 인력이 없어 자치경찰의 정체성을 확보할 수 있는가는 의문
- ❖ 중장기적으로는 보충성의 원칙에 따라 정보·보안·수사(광역, 국제) 등 시도에서 처리하기 어려운 사무를 국가사무로 우선 규정하고, 그 나머지는 자치경찰사무로 규정 필요
- ✓ 그에 따라 궁극적으로 조직과 인력의 이원화 필요
- ✓ 그러지 않고 현재와 같이 지구대, 파출소가 제외된 생활안전, 여성청소년, 교통을 중심으로 이원화하는 것은 경계해야...

4. 자치경찰 사무

- ❖ 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무 등 → 자자체 사무가 자치경찰사무로 전가되는 것 아닌가라는 우려
- ✓ 규정에 관계없이 112신고시 경찰의 출동 및 대응조치는 필요불가피
- ✓ 지자체 사무가 자치경찰사무로 이관 또는 전가되는 것은 불가
- ✓ 다만, 자치경찰제를 계기로 치안행정과 지방행정의 연계는 필요하다.
- ✓ 자치경찰이 19세기 말 독일의 크로이츠베르크 판결을 계기로 확립된 소극적인 현상유지 활동을 넘어 ‘적극적으로’ 공공복리를 증진하기 위한 일반행정 영역에까지 개입하는 것은 경계 → 자치 경찰권 분산의 역설로서 경찰권 비대화로 이어질 수 있음

4. 자치경찰 사무 _ 수사 사무

❖ 수사사무는 국가/자치경찰 모두 국가수사본부장의 지휘, 감독

구분	제주자치경찰	홍익표 의원안	개정 경찰법
수사 사무	-	선폭력 ○ 공연음란 ○ 성적 목적 다중 이용 장소 침입 등	○ 공연음란 ○ 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입
	-	가정폭력/ 학교폭력 ○ 반의사불벌죄 (폭행, 협박, 명예훼손, 모욕)	○ 가정폭력범죄 ○ 아동학대 범죄 ○ 학교폭력범죄
	-	교통사고 ○ 교통사고 등 ○ 음주·무면허 운전사건	○ 교통사고 및 교통 관련 범죄
	-	실종 ○ 범죄의심없는 가출인, 단순미귀가자	○ 가출인·실종아동 등 관련 범죄
	-	○ 자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄 ○ 관공서 주취·소란 사범	○ 경범죄 및 기초질서 관련 범죄
	지자체 특별사법 경찰관 관할 범죄	지자체 특별사법경찰관 관할 범죄	
-	성매매, 사회복지 등 지자체 책무와 결부된 사건		

5. 자치경찰 사무 수행을 위한 조직

- ❖ 자치경찰사무는 누가 수행하나? → 국가경찰조직과 국가경찰공무원
- ❖ 자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원 ≙ 자치경찰관?
- ❖ 그러면, 자치경찰사무와 국가경찰사무를 동시에 담당하는 경찰공무원은?

자치경찰 사무	국가경찰 사무	실무적 구분(현재)
100%	0%	자치경찰사무 담당
51%	49%	자치경찰사무 담당
0%	100%	국가경찰사무 담당

⇒ 시도경찰청 자치경찰부장(서울은 자치경찰차장) 소속은 전부 자치경찰사무 담당 경찰공무원으로 타당

5. 자치경찰사무 수행을 위한 조직_자치경찰위원회

- ❖ 자치경찰사무를 사무를 관장하게 하기 위하여 시도지사 소속으로 **자치경찰위원회를 설치, 운영**
- ❖ 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행
→ 정치적 중립성 확보
- ❖ **심의·의결을 통해** 시도경찰청장을 지휘·감독
- ❖ **심의·의결할 시간적 여유가 없거나 심의·의결이 곤란한 경우** → 자치경찰위원회의 지휘·감독권이 시·도경찰청장에게 위임된 것으로 봄(경찰법 제28조4항)

5. 자치경찰사무 수행을 위한 조직_자치경찰위원회

- ❖ 위원장(상임) 1명, 상임위원(사무국장 겸임) 1명, 위원 5명
- ❖ 다음 추천 인원에 대해 **시도지사가 임명**
 1. 시도의회가 추천하는 2명
 2. 국가경찰위원회가 추천하는 1명
 3. 해당 시도 교육감이 추천하는 1명
 4. 시도자치경찰위원회 **위원추천위원회**(5명)가 추천하는 2명
 5. 시도지사가 지명하는 1명

1. 시군구의회 의장 협의체 1명
 2. 시군구청장 협의체 1명
 3. 경찰청장 1명
 4. 지방법원장 1명
 5. 시도 기초실장(당연직)
- ❖ 남성 중심의 위원 구성에 대한 비판 → 시도지사는 임명권자로서 각 기관의 추천인원을 **임명거부 또는 재추천 가능하다(2009추53)**, 다양한 추천경로를 보장한 입법취지 고려

5. 자치경찰사무 수행을 위한 조직_자치경찰위원회

❖ 주요 소관사무

- ✓ 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 감사 등을 명시
- ✓ 자치경찰사무 담당 경찰(경정 이하)의 임용*, 평가 및 인사위 운영
* 경정 : 전보, 파견, 휴직, 직위해제 및 복직 / 경감 이하 : 임용권(신규채용, 면직 제외) / 지구대, 파출소 소속 경찰공무원은 제외
- ✓ 시도 경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의, 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가
- ✓ 주요 비위사건에 대한 감찰요구 및 감사, 징계요구, 고충심사
- ✓ 자치경찰사무와 관련된 **중요사건·사고 및 현안의 점검**
- ✓ 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지
- ✓ 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정 등

5. 자치경찰사무 수행을 위한 조직_자치경찰위원회

❖ 임용권 행사 범위

임용권 구분	경정	경감	경위	경사 이하
신규채용	대통령	경찰청장		
승진		도지사	자치경찰위원회	
전보	자치경찰위원회		경남경찰청장(재위임)	
파견·휴직·복직 직위해제	경남경찰청장(재위임)			
면직	대통령	경찰청장		
중징계 처분 (감등·정직· 해임·파면)	경찰청장	경남경찰청장(재위임)		

5. 자치경찰사무 수행을 위한 조직_사무국

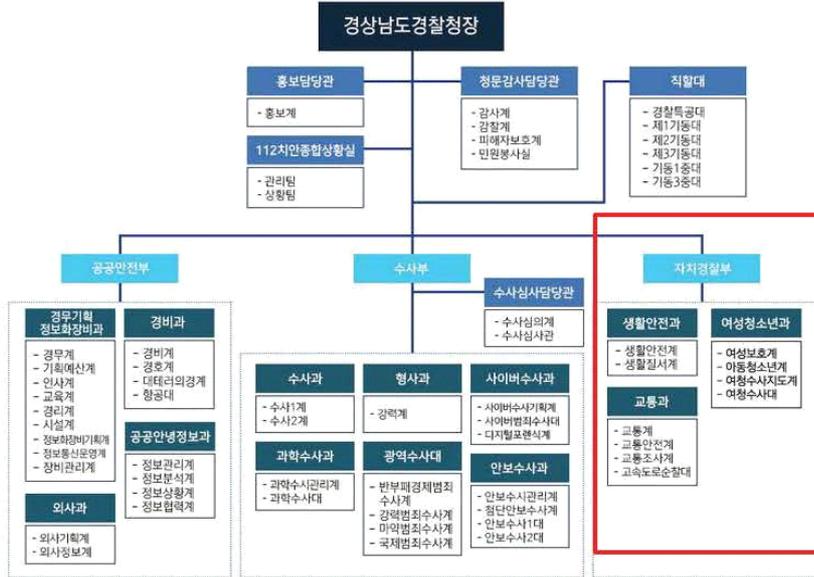
- ❖ 자치경찰위 사무를 처리할 **‘사무국(국장은 상임위원)’** 설치, 운영
- ❖ 국가경찰위의 경우 그 사무를 경찰청에서 수행하는 반면, **자치경찰 위 직무의 자율적인 수행을 담보**하는데 그 의의
- ❖ 이 사무기구에서 **자치경찰사무에 관한 주요 정책 기획 및 평가, 인사, 예산 등의 역할**을 수행



6. 자치경찰위와 시도경찰청장

- ❖ **시도경찰청장은 경찰의 사무를** 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 **시도에 (시도지사 소속으로) 설치**된 ‘시도경찰청’의 장
- ❖ 종전 경찰법상 **지방경찰청은 “경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행”** 하기 위한 기구로, **경찰청의 지방행정기관**임
- ❖ 시도경찰청장은 **경찰청장이 자치경찰위원회와 협의하여 추천한 사람**중에서 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용
- ❖ 자치경찰사무에 대해서는 **자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다(제28조3항)**
- ❖ 시도경찰청장이 중요하다고 인정하여 자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결(제24조1항17호)

6. 자치경찰위와 시도경찰청장



7. 자치경찰위와 경찰서장, 지구대 · 파출소

- ❖ **경찰서장**은 시도경찰청장의 지휘 · 감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원을 지휘 · 감독한다(제30조2항)
- ❖ **자치경찰위원회**는 정기적으로 **경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가결과**를 경찰청장에게 **통보**하여야 하며 경찰청장은 이를 반영하여야 한다(제30조4항)
- ❖ 2020. 12. 지구대 및 파출소는 종래 생활안전 부서에서 112치안 종합상황실 소속으로 변경(경찰청과 그 소속 직제), 자치경찰위원회의 임용권 대상에서 배제 → **지구대, 파출소는 112신고 출동 및 대응 위주로 활동하게 되어 결과적으로 범죄예방기능의 공백 우려**

8. 자치경찰위와 시도지사

- ❖ 국가와 **지방자치단체**는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다
- ❖ 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 **시도지사 소속으로 자치경찰 위원회를 둔다**(제18조1항) → 위원 임명권, 추천위원회 구성 및 임명권, 위원장 지명권
- ❖ 다만, 자치경찰위원회는 그 권한에 속하는 **업무를 독립적으로 수행** → **위원회 사무국 운영을 위한 인력과 예산은 시도에 의존... 과연?**
- ❖ **시도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는** 임시회의를 개최할 수 있다(제26조1항)
- ❖ 시도지사는 자치경찰위원회의 의결이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 **재의를 요구**할 수 있다(제25조3항)

8. 자치경찰위와 시도지사

- ❖ **자치경찰사무의 수행에 필요한 예산**은 자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 **시도지사가 수립한다**. 이 경우 자치경찰위원회는 경찰청장의 의견을 들어야 한다(제35조)
- ✓ 시도경찰청에 할당된 예산을 **국고보조금 방식으로 시도에 배정** → 사무이관에 따른 **재원 이전이 없어 사실상 시도의 자율성 제약**
- ❖ 시도지사는 자치경찰사무 담당 공무원에게 **조례에서 정하는 예산의 범위에서 재정적 지원** 등을 할 수 있다
- ✓ **자치경찰사무를 수행하는 지구대, 파출소 직원도 그 대상인가?**

9. 자치경찰위와 시도의회

- ❖ 위원 추천권 2명 (제 20조1항1호)
- ❖ 조례의 제정, 개정 및 폐지
- ❖ 시도의회는 관련 예산의 효율적인 관리를 위하여 의결로써 자치경찰사무에 대해 자치경찰위원장의 출석 및 자료 제출을 요구할 수 있다(제35조3항)
- ❖ 시도의회의 행정사무감사
 - ✓ 지방자치법 시행령 제42조 제1항 제2호(지자체의 합의제 행정기관)에 따라 자치경찰위도 행정사무감사의 대상기관

10. 자치경찰제의 성공적 정착을 위한 과제: 당면 현안

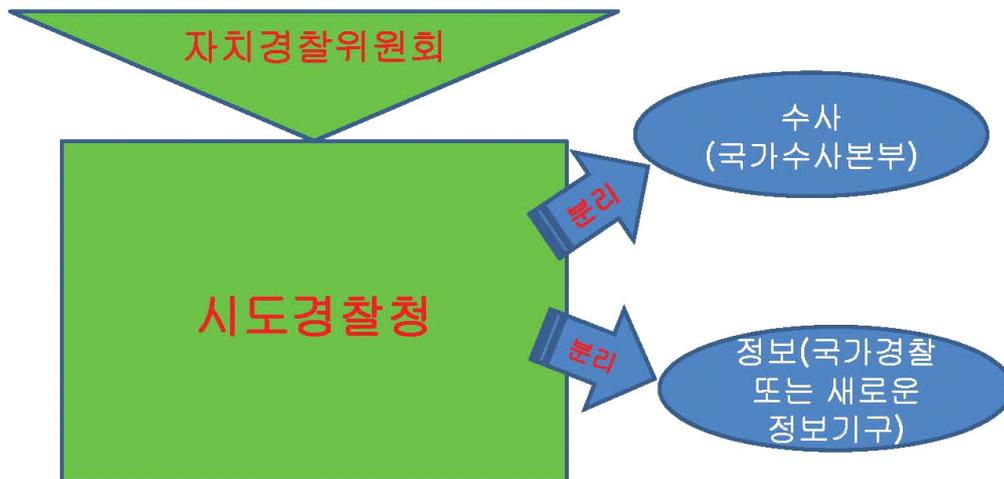
- ❖ 자치경찰제를 체감하기 어렵다! → 인천시의회에서 “시민들이 (자치경찰) 존재도 모르고, 경찰조직 내부에서도 (자치경찰 시행 후) 바뀐 게 하나도 없다는 말이 나온다” 며, “제도를 도입했는데 자치경찰제는 없고 위원회만 있다” 는 지적(2021. 9. 7.자 인천일보)
- ❖ 안정적 재원 확보
- ❖ 자치경찰제에 대한 현장경찰관들의 낮은 수용성
- ❖ 자치경찰위원회 사무국에 파견된 국가경찰공무원의 근무평정
- ❖ 자치경찰위원회의 형식적 인사권

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

- ❖ **현행 자치경찰제는 '국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제'로서, 과도기적 모델이라는 견해가 적지 않음**
- ❖ **그러면, 어떠한 자치경찰제로 가기 위한 과도기 모델인가?**
 - ① 현행 모델을 개선, 발전시키는 모델, 즉 현행 자치경찰위원회가 보다 실질화되는 모델 → 무엇이 얼마나 실질화되어야 하는가?
→ 시도경찰청에서 필수적 국가경찰 기능만 분리되어야...
 - ② 현행 모델과는 별개로, 자치경찰 고유의 사무와 조직 및 인력을 가진(국가경찰과 완전히 분리된) 이원화 모델 → 자치경찰이 담당해야 하는 사무와 이를 수행하기 위한 조직과 인력은 어느 정도이어야 할까?

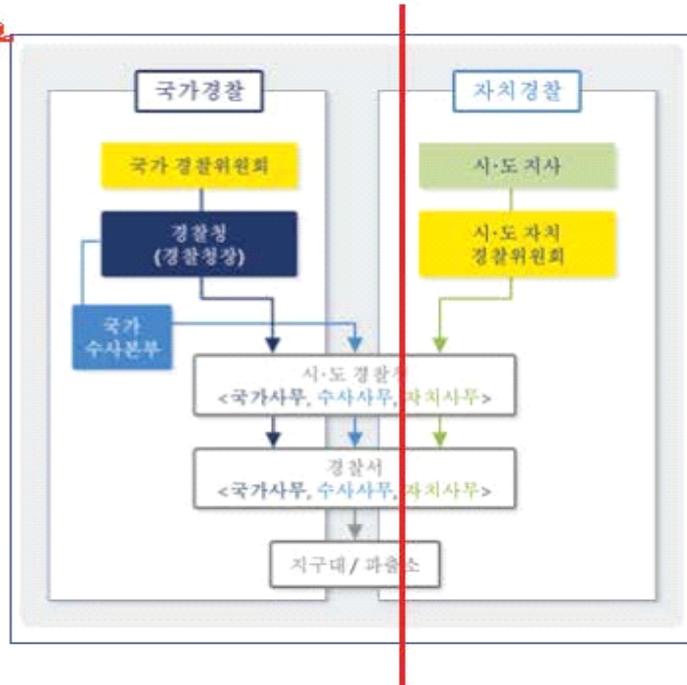
10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

①의 경우



10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

②의 경우



10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 위원회를 어떻게 실질화할 것인가?

- ① 자치경찰사무를 관장하기 위하여 시도경찰청장에 대한 지휘·감독권의 실질화
- ② 지방행정과 치안행정의 연계 등을 통한 지역주민의 치안수요를 반영한 치안서비스 전개(자치경찰사업의 발굴·추진)
- ③ 자치경찰사무를 수행하는 현장경찰관의 자치경찰제에 대한 수용성 제고
- ④ 제도적 뒷받침을 위한 관련법령 등 개정

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 시도경찰청장에 대한 지휘·감독권의 실질화

- ✓ 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가
- ✓ 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원
- ✓ 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영
- ✓ 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선
- ✓ 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책의 수립

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 시도경찰청장에 대한 지휘·감독권의 실질화

- ✓ 시·도경찰청장 임용 관련 경찰청장과의 협의, 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 대한 정기적 평가
- ✓ 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰
- ✓ 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰요구
- ✓ 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계요구
- ✓ 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작
- ✓ 자치경찰사무와 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검
- ✓ 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의

관서평가	개인평가			
	소계	평가위원회 평가	만족도 평가	지경위 평가
90%	10%	4%	4%	2%

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 시도경찰청장에 대한 지휘·감독권의 실질화

- ✓ 이러한 권한을 실질적으로 행사하기 위해서는 자치경찰위원회가
 - ▲ 자치경찰 주요 추진사무 및 주요사업, ▲ 자치경찰조직, ▲ 자치경찰인력에 대한 인사, 징계 등을 충분히 이해하고 있어야...
- ✓ 그러나, 경찰(위원회 파견 경찰관 포함)의 적극적인 협력없이 이를 충분히 이해하는데 한계...
- ✓ 또한, 경찰을 바라보는 기존의 관점(국가경찰적 시각)에서 탈피하지 못하는 경우에도 한계...
- ✓ 궁극적으로 사람(특히 위원회 파견 경찰관, 시도경찰청의 자치경찰 부서 소속 중간 간부, 위원회 사무국장 및 위원장)이 중요

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 지역실정에 맞는 다양한 자치경찰사업의 발굴·추진

- ✓ 지역주민의 치안수요에 부합하는 치안서비스 발굴(주민참여)
- ✓ 지방행정과 치안행정의 연계 (자료: 양영철, 자치경찰위원회 생활치안 정책모델 사례, 자치경찰제 시행 100일 기념 컨퍼런스 자료집, 2021)

국가경찰의 생활안전 예산(단위: 백만 원)	시도의 공공질서 및 안전 예산
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>생활 안전 예산 총액 144,666</u> - 범죄예방 및 생활질서 유지 20,999 - 아동·청소년 보호 및 수사 활동 12,882 - 여성 대상 범죄 보호 및 수사 활동 15,266 - 아동 안전 지킴이 54,044 - 범죄대응 및 재난 안전관리 12,825 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>경기도 3조9,453억 원</u> ○ 수원시 739억 원

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 지역실정에 맞는 다양한 자치경찰사업의 발굴·추진

- ✓ 행정복합치안센터 (제주자치경찰단 사례)



행복치안센터 전경 (송당)

행복치안센터 입간판 (저지)

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 지역실정에 맞는 다양한 자치경찰사업의 발굴·추진

- ✓ 이러한 사업을 적극적으로 추진하기 위해서는 예산 확보가 필수
- ✓ 그러나 자치경찰사무를 수행할 재원은 이전되지 않고 기존 경찰청에서 정한 시도경찰청 예산배분액을 국고보조금 방식으로 지원
- ✓ 그로 인해 예산 수립에 대한 시도의 자율성이 제약되고, 시도 재정력에 따라 시도자치경찰위에서 추진할 수 있는 자치경찰 사업의 규모 등에 차이 발생 → 시도별 치안서비스 격차 발생 우려
- ✓ 단기적으로 자치경찰시책 특별교부세 교부
 - ※ 행안부는 자치경찰사무를 재정분권에 따른 지방이양사업에 포함하는 방안 검토
- ✓ 중장기적으로 자치경찰교부세 신설 또는 범칙금 등 활용

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 자치경찰제에 대한 (자치경찰사무 담당) 현장경찰관의 수용성 제고

- ✓ 복리후생을 위한 지원 (복지포인트, 건강검진비 등)
- ✓ 자치경찰사업의 수행에 대한 인센티브 등 제공
- ✓ 아울러, 경찰과는 관련없는 순수한 지방사무가 자치경찰로 전가 또는 이관되지 않아야...

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 제도적 뒷받침을 위한 관련 법령 개정 및 조직 등 제도 개선

- ✓ 경찰권 분산을 위한 자치경찰제가 역설적으로 경찰조직 확대로 변질 → 자치경찰사무와 관련된 경찰청의 생활안전국, 교통국을 축소, 재편해야...
- ✓ 치안현장에서 자치경찰사무의 대부분을 수행하는 지구대, 파출소의 소속(112치안종합상황실)을 종전대로 생활안전 부서로 변경
 - 범죄예방활동의 공백 /자치경찰사무 담당 공무원에서 제외되어 후생복지 혜택 불가

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 제도적 뒷받침을 위한 관련 법령 개정 및 조직 등 제도 개선

- ✓ 남성 중심으로 위원회가 구성되었다는 비판 : 자치경찰위원회에 여성은 20%뿐...“약자 보호 등 취지에 역행”(2021. 4. 20.자 한겨레)
→ 2인 추천권을 가진 기관에 성별이 다른 2인으로 추천 의무화 필요
- ✓ 경찰청의 자문기구에 불과하다는 비판(자치경찰위원회에 '폭력진압 지휘자' 추천?...적격성 논란, 2021. 4. 6.자 노컷뉴스)을 받는 국가경찰위에 1인 추천권을 부여해야 하는지는 의문
- ✓ 1기 위원회의 특성, 연임금지 규정 → 위원회 운영의 연속성 확보 필요

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 제도적 뒷받침을 위한 관련 법령 개정 및 조직 등 제도 개선

- ✓ 자치경찰의 정체성 확보 및 위원회 임용권의 실질화를 위해 신규 채용 및 면직 권한 부여 필요
- ✓ 승진 및 징계 절차 미비 등 위원회 임용권의 유명무실 → 경찰공무원법령 개정을 통해 승진심사를 위한 승진심사위원회, 징계심사를 위한 징계위원회 등의 구성 절차 마련 등 위원회 임용권의 강화
- ✓ 자치경찰사무 담당 경찰관의 분류 기준의 명확화
 - 현재는 담당 경찰관별 자치경찰사무 비율(50% 이상)로 결정

자치경찰사무의 원활한 수행을 위한 담보 장치

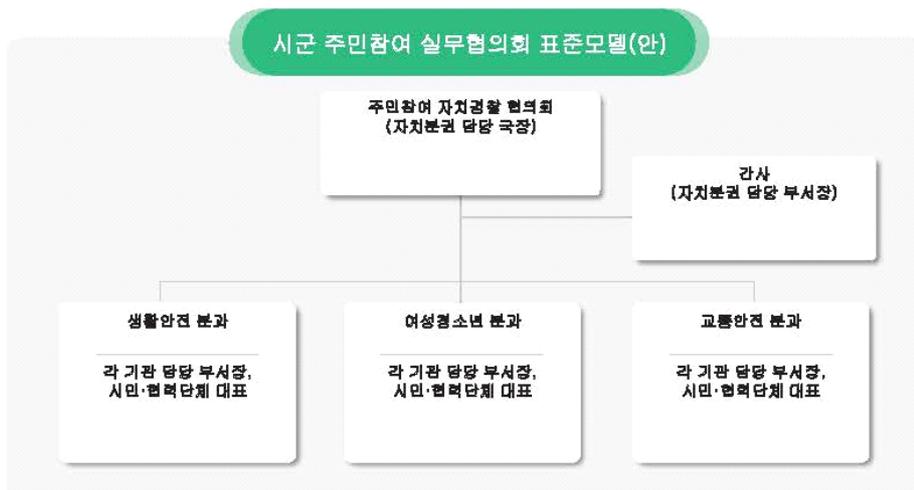
자치경찰 사무	국가경찰 사무	실무적 구분(현재)
100%	0%	자치경찰사무 담당
51%	49%	자치경찰사무 담당
0%	100%	국가경찰사무 담당

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

- 인사 후 매년 다시 자치경찰사무 담당의 비율을 분류하여 결정해야 함으로써 **행정력 낭비**
- cf). 경찰공무원임용령 제4조 ① 경찰청장은 시도지사에게 시도의 자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원 중 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감 이하의 임용권을 위임한다.
- ② 경찰청장은 국가수사본부장에게 국가수사본부 안에서의 경정 이하에 대한 전보권을 위임한다.
- 시도경찰청 자치경찰부(서울은 자치경찰차장) 소속, 즉 직제 및 정원을 기준으로 자치경찰사무 담당 경찰공무원을 분류함이 타당→ 국가수사본부의 경우와 일치

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 광역단위 자치경찰제의 한계를 극복하기 위한 방안(예: 경남)

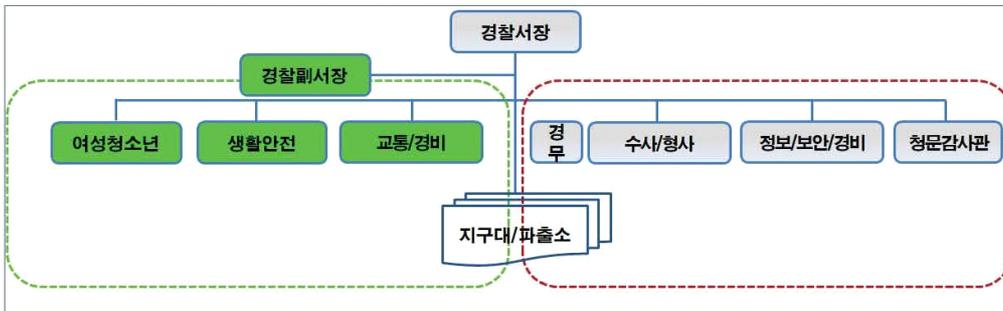


- ☞ 경찰법 제2조 “국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”

10. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 과제

❖ 제도적 뒷받침을 위한 관련 법령 개정 및 조직 등 제도 개선

- ✓ 예) 시도경찰청 자치경찰부장의 개방직 및 임용시 협의
- ✓ 예) 경찰서 단위에 ‘자치경찰 부(副)서장’ 제도 신설



감사합니다!!