

# 지방자치 이슈와 포럼

2017 April Vol.12



## 지역경제일자리포럼

신성장 동력과 일자리 창출을 위한  
에너지 신산업 추진방안

## 특별대담

- 대한민국 지방분권 실현을 위한 논의
- 지방분권 개헌 없는 국가발전 없다

## 이슈

지방분권의 두 가지 접근 : 중앙에서 지방으로,  
정부에서 주민으로

## 논단

- 차기정부의 지방분권 과제
- 지방분권을 위한 헌법개정과제

## 우수사례

지방분권 관련 주요 해외사례

## Contents

---



지역경제일자리포럼



특별대담



이슈



논단



우수사례



연구원 동정

# 지방자치 이슈와 포럼

2017 April Vol.12

<b>Part1</b>	<b>지역경제일자리포럼</b>	신성장 동력과 일자리 창출을 위한 에너지 신산업 추진방안 _김학도 산업통산자원부 에너지지원실장	05
<b>Part2</b>	<b>특별대담</b>	• 대한민국 지방분권 실현을 위한 논의 _최문순 대한민국시도지사협의회 회장	20
		• 지방분권 개헌 없는 국가발전 없다 _김형기 지방분권개헌국민행동 상임의장	26
	<b>이슈</b>	지방분권의 두 가지 접근 : 중앙에서 지방으로, 정부에서 주인으로 _윤영근 한국지방행정연구원 지방혁신지원센터소장	31
	<b>논단</b>	• 차기정부의 지방분권 과제 _금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원	43
		• 지방분권을 위한 헌법개정과제 _이기우 인하대학교 법학전문대학원 교수	49
	<b>우수사례</b>	지방분권 관련 주요 해외사례 _최인수 한국지방행정연구원 상생협력지원센터소장	57
	<b>KRILA 세미나</b>		66
	<b>용어해설</b>		87
	<b>연구원 동정</b>		89
	<b>KRILA 보고서</b>		93



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 12호 / 발행인 한국지방행정연구원장 하혜수 / 편집위원장 서정섭  
위원 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / 담당 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.

※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여  
주소시도.(무료) newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

# 지역경제일자리포럼

신성장 동력과 일자리 창출을 위한 에너지 신산업 추진방안

- 「지역경제일자리포럼」은 국가 및 지역의 시급한 과제인 지역경제 활성화, 일자리 창출 방안을 모색하고 집단지성 활용을 위해 관련 분야 전문가, 실무자로 구성·운영되고 있습니다.



※ 지역경제일자리포럼 발간물은 한국지방행정연구원 게시판에서 다운로드 가능합니다. ([www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr))

제1차 지역경제일자리활성화 포럼

# 신성장 동력과 일자리 창출을 위한 에너지 신산업 추진방안



**발표** 김학도 산업통산자원부 에너지자원실장

**일시** 2017년 3월 17일(금) 7:30~9:00

**장소** 한국프레스센터 19층 국화홀

**발표** | 김학도 산업통산자원부 에너지자원실장 |



안녕하십니까?

김학도 산업통산자원부 에너지자원실장입니다. 지역경제일자리활성화 포럼에 1차로 초대해주셔서 하혜수 원장님께 감사드립니다.

제가 에너지자원실장으로, 에너지 정책이란 것이 에너지 수요를 효율적으로 사용하고 전기, 가스, 석탄을 어떻게 안정적으로 공급하느냐

가 문제입니다. 에너지 정책은 3가지 부분으로 나누어져 있습니다. 오늘 주제는 지역, 일자리, 에너지 3각을 연결해서 이야기해야 하는 만만치 않은 주제입니다. 하지만 에너지에 대해 미래가 어떻게 가야하는지에 대해 착안했습니다. 에너지는 기존 사업을 서포트하는, 예를 들면 철강 사업 등에 에너지를 부가적으로 전달하는 기능이 중점이었습니다. 전기차나, 스마트한 에너지 사용을 고민하면서 에너지 신산업 정책이 나오게 되었습니다. 국내 시장을 넘어서 해외시장으로 가게 되면 새로운 시장을 발굴해낼 수 있을 것입니다. 그래서 에너지가 일자리와 지역경제에 어떤 영향을 미칠 것인가 연결고리를 이야기하고자 합니다.

에너지는 지방자치단체의 절대적인 도움이 필요한 영역입니다. 신재생, 풍력, 전기차 등 세부

부문에 들어가면 지방자치단체의 많은 규제, 지역 민원에 부딪히게 됩니다. 친환경적인 에너지를 추구하면서, 그것을 수용하는 지방자치단체나 지역주민 입장에서는 선뜻 호응하기 어렵다는 한계에 부딪히곤 합니다. 지난 2~3년간 정부가 지원하여 신산업 정책을 후원했지만 한계가 많습니다. 대한민국 소득이 3만달러 시대에는 친환경 속에 살아야 한다는 욕구가 있습니다. 새로운 기후 체제 속에서 온실 가스 감축 의무를 부담해야 하기도 합니다. 이때 온실 가스 앞에서 에너지를 어떻게 사용하느냐가 문제입니다. 우리나라는 2030년 BAU 대비 37% 감축을 하겠다는 약속을 했기 때문에 그

의무를 이행하는 가운데서 새로운 산업을 창출하는 것이 새로운 에너지 정책 방향입니다. 기존의 에너지 정책들이 석탄, 원자력 등을 공급해서 환경적인 측면보다는 경제적인, CBP(Coast-Based Pool)시장을 기본으로 이끌고 간 것이 과거의 정책입니다. 그것이 어떤 식으로 온실가스를 배출하는가에 대한 환경문제보다는, 값싸게 에너지를 공급하는 데 몰두했던 것에 비해, 이제는 친환경적인 에너지를 공급하고, 에너지를 효율적으로 공급해야 한다는 대명제를 받아들이는 시대입니다. 에너지 산업을 육성하고, 에너지 스스로의 가치를 창출하여, 미래의 먹거리를 담당하는 것이



한 축이 되어야 합니다. 그리고 미래의 먹거리를 담당하면서 친환경적으로 우리 생활을 윤택하게 담당해야 할 것이 제가 오늘 말씀드리고자 하는 두 축입니다. 그 과정에서 지역의 절대적인 협력이 필요합니다. 새로운 환경을 만들려면 결국 시장을 창출해야 합니다. 정부의 공공투자만으로는 시장이 형성되기 어렵습니다. 공공정책이 마중물로 시장을 확대해주고, 민간에서 확대를 해주어야 합니다. 시장은 에너지 신시장이 12조달러의 에너지 시장에 열려있습니다. 2017년에는 14조원 정도의 공공 부문과 민간부문의 투자를 확대시킬 예정이며 민간부문에서 새로운 투자를 할 것입니다. 지방자치단체가 새로운 정부 정책이 친환경적으로 바뀌고 정부가 이를 이끌기 위해서는 지방자치단체의 도움이 절대적으로 필요합니다.

그리고 에너지 신산업과 일자리입니다. 신재생, 태양광, 전기차, 풍력과 같은 몇 가지 산업 부문을 신산업이라고 합니다. 그런 부문에 투자가 지속적으로 된다면 2015년 대비 2020년에는 내수, 생산, 고용 부문에서 4~5배의 성장을 가져올 것이라고 저희가 생각하고 있습니다. 4차 산업 혁명에서 그런 얘기를 많이 나누고 있습니다. 4차 산업에서 IT가 반영되어 기존의 전통적 제조방식에서 일자리가 700만 정도 감소 되었을 때 신산업에서 일자리가 만들어 진다고 봅니다. 새로운 시장에서 새로운 일자리가 형성되면 지역경제가 활성화 될 것입니다. 그것을 육성해야 할 것이고, 그런 과정에서

친환경적인 에너지를 만들어야 한다는 책임을 느낍니다. 에너지 이야기를 할 때, 최근에 지진 문제가 발생했기에 안전한 관리는 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 효율적인 에너지 사용, 안전한 관리, 미래의 먹거리를 창출하는 에너지 신산업이 복합이 되어 지방자치단체와 민간기업이 협력해서 일자리를 창출해야 합니다. 오늘 나오신 분들께서는 제가 나뉘었던 자료를 보시면 될 것입니다. 모두 전문가들이시기 때문에 다들 아실 것입니다. 뒤에 결론부문에 보충해서 말씀드리겠습니다.

글로벌 에너지시장의 새로운 기회-여건변화 부문에서 작년 말에 선진국, 개발도상국은 모두 온실가스 감축의무를 부담하고 있습니다. 우리나라는 다른 나라에 비해서 조금 더 앞서 나가 감축목표를 제시했다는 기업의 이야기가 있습니다만, 저희는 좀 더 의욕적으로 감축목표를 제시했습니다. 2030년 BAU 대비 온실가스를 37% 감축하기로 했습니다. 과거의 전통적인 값싼 에너지 전기요금을 많이 부담하지 않으면서 산업을 육성하는 시장에서 좀 더 친환경적인 에너지로 산업을 바꾸겠다는 정책을 이야기하고 있습니다.

2030년까지 에너지 고용(에너지 관련 산업 고용)이 4배 정도 확대될 것입니다. 구글, 테슬라와 같은 기업에서는 15억달러를 투자하고 있고 소프트뱅크에서는 태양광에 투자하고 있습니다. 독일에서는 2050년까지 온실가스를 25% 감축하겠다고 목표를 세웠습니다. 미국 트럼프

정부는 쉘 가스를 개발하는 등 환경 관련 규제를 철폐하고 있습니다. 중국에서는 전기차와 관련한 에너지 산업에 공을 들이고 있습니다. 새로운 기후변화에 따른 산업을 각국에서 준비하고 있다는 내용을 확인할 수 있습니다.

그 동안 시장을 확보하기 위해 우리 나라에서는 2017년도에 14조원 투자 확대 계획을 세우고 있습니다. 금년까지 2만대 전기차 보급을 앞두고 있습니다. 보조금 지급 등 전기차 보급을 위해 정부가 많은 투자를 해야 합니다.

전기 설비는 피크에 대응할 수 있어야 합니다. 피크란 여름철 에너지 사용과 겨울철 난방을 말합니다. 피크를 최대한으로 줄일 수 있어야 한다는 생각에서 에너지 스토리지 시스템(ESS)이 개발되었습니다. 저희는 세계 1, 2위의 기술력을 가지고 있습니다. 태양광에 있어 한국의 한화큐셀은 세계1위이며 OCI는 태양광 포털실리콘 생산 세계4위입니다. LG화학은 에너지스토리지시스템 세계1위입니다.

상당히 선도적인 역할을 맡고 있습니다.

LS 산전은 스마트미터 등 전력을 계량할 때 원격으로 전력을 분량하는 전력계량시스템을 이라크에 시설하고 있습니다. 이라크에도 이를 시범사업을 실시하고 있습니다. 우리나라에서는 24만호 정도의 AMI(Advanced Metering Infrastructure)가 구축되어 있습니다. 개별 가구의 동의를 얻어야 하기 때문에 아파트와 같이 전세자가 많은 경우 그 동의 과정이 어려워

AMI 보급이 어렵습니다. 소각 시스템을 가지고 이것을 솔루션화를 가지고 있는 것이 융합 시스템 신시장입니다. SK E&S, GS건설, KCC 등의 기업들이 이 시장에 진출해 있습니다.

앞으로 신재생 쪽에 장기적으로 주민 민원을 줄일 필요가 있습니다. 시골에서 100kw가 400평 정도 소비하는 양입니다. 이것을 한전에서 신에너지 산업으로 활용하게 되면 1년에 3000만원 정도의 수익을 거둘 수 있습니다. 농지, 산지 밭, 1등급 산지는 제외, 수상, 호숫가에 태양광 산업을 하게 되면 3000만원을 드립니다. 그리고 5년 후에는 월 300정도의 수입이 생기게 됩니다. 이러한 100kw를 운영하는 사업자를 20년 간 장기 보전사업으로 이어질 수 있도록 하는 것이 한전이 해야 할 일입니다.

외관 미적 요인으로 해서 농촌 태양광으로 1만호를 건설하겠다고 하면 지역주민들이 반대가 많은데 주민들에게 지분 참여로 유도할 수 있습니다. 학교 옥상 등 설치할 수 있도록 하고 임대료 400만원을 빌려주고 한전이 100kw를 설치하고 남는 이익을 나누어주는 방안도 있습니다. ESS는 저장장치인데, ESS배터리 사용금액 등을 이야기하겠습니다. 저장하는 비용을 내려주고 전기자동차 사용을 확대하기 위한 방안도 있습니다. 주유소, 대형유통마트, 공용주차장 등에 충전소를 설치하는 로드맵을 마련하고 있습니다. 전기자동차에 대해서 1400만원이 정부 보조금, 400만원이 지방자치단체의 보



조금입니다. 그리고 세금 감면이 400만원입니다. 이런 전기차가 확산되기 위해서는 충전소 확충과 급속 충전방식이 3종에서 1종으로 단일화하는 표준안이 마련되어야 할 것입니다.

이런 것들을 수출 산업화하는 방안도 있습니다. ODA 등을 통해 몽골, 라오스 등에 진출하였고 7조원 정도의 투자를 통해 확대해 나가고 있습니다.

일자리가 신재생 ESS, AMI를 통해 만들어 지고 있고 전기차 또한 200만대 이상 보급될 것입니다. 민간-지방자치단체-정부가 같이 가야합니다. 정부가 마중물로써 규제를 완화시키고 집중 지원을 하고 있습니다만, 어떤 시장이든 결국 정부는 손을 떼어야 합니다. 민간이 시장을 확대하도록 유도해야 하고 지방자치단체의 협조가 꼭 필요합니다. 에너지가 지역적으로 이익이 있다는 생각을 하여야 합니다. 수출액은 4.5배, 2020년까지 42조원을 투자해서 지역산업화 하겠다는 것이 저희의 역할입니다.

#### 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장



어려운 이야기 쉽게 말씀해 주셔서 감사합니다. 이번 포럼의 취지를 간략하게 말씀드리면, 정부에서 구상하는 일자리 창출이 이슈입니다. 포럼을 통해 일자리를 어떻게 만들 것인가 취지입니다. 실장님께서 큰 그림에서 4차 산업 구조 변경도 이야기 해주셨습니다. 우리가 어디까지 와 있는지 거시적인 면에서 보게 되었습니다. 지금부터는 참석하신 전문가께서 자유롭게 토론해 주시기 바랍니다.

#### 장운종 산업연구원 4차산업혁명연구부장



그럼 제가 먼저 하겠습니다. 오늘 저는 산업연구원에서 4차산업 연구를 하고 있습니다. 과학기술 자문위원으로서 미래창조과학부 동기와 만나서 알파고를 보니 심상치 않다, 우리가 준비를 해야겠다는 이야기가 오갔습니다. 정부기관에서는 국가과학기술심의회가 가장 먼저 스타트했습니다.

중국을 바라보면 사드 문제 등 사태가 심상치 않습니다. 정부가 외부로부터 지원하고 안으로

발전합니다. 현재 4차 산업은 무주공산 산업입니다. 정부의 보호와 민간의 4차 산업 역량이 맞물려서 2015년도 중국에서 알파고 효과도 더해지고, 미국에서는 중국의 인공지능이 미국에 위협적이라고 보고 있을 정도로 과속지세의 형태입니다. 한국도 그 산업에 나섰으면 좋겠다는 생각을 하던 차에, 한국지방행정연구원에서 포럼에 대한 제안을 해주셨기에 공부를 하게 되었습니다. 4차 산업 혁명을 어떻게 에너지와 연결하는가가 활로가 될 것이라고 생각합니다. 4차 산업을 어떻게 설명하는 것이 좋을지 저는 이해를 이렇게 해보았습니다. 새로운 디지털로 피지컬 월드를 만들어가는 것입니다. 휴대폰으로 찍으면 디지털화되는 것입니다. 세상 자체가 디지털이 되는 것입니다. 현실세계가 IOT로 데이터화가 되면, 이 데이터를 클라우드에 저장해서 빅데이터를 인공지능이 알고리즘화합니다. 이것은 오피셜하지 않은 것이 있다면 현실세계의 문제점을 지적하며 디지털화하게 됩니다. 피지컬 월드에서 디지털, 사이버 월드로 만들고, 이를 분석해서 다시 현실로 들어오게 됩니다. 4차 산업 혁명이란 것이 새로운 자동차를 만드는 것만이 아닙니다. 4차 산업 혁명이란 인공지능과 ICBM(IoT Cloud Bigdata Mobile)을 토대로 분산-연계된 단위들을 통합적 시각에서 최적 생산, 조정을 실현하는 시스템 혁명입니다. 이를 통해 최적화, 예측 대응을 통해 신제품을 생산할 수 있습니다. 마침 산업연구원에서 산업통상자원부와 지난

2월에 만남을 가진 적이 있습니다. 저는 그때 제조업을 보았는데, 실생활에서는 파워플랜드 있는데 리얼월드 위로, 데이터로 올라가게 하는 것입니다. 위에서 분석해서 다시 내려가게 하는 것을 독일에서는 internet of energy(E-energy)로 실행하고 있습니다.

우리나라는 한전이라는 공공기관이 실행하고 있어 엄청난 데이터가 쌓여 있습니다. 이 자료를 정부가 지원해주면 활용할 수 있습니다. 소위 생산 플랫폼으로 이어지게 할 수 있습니다. 데이터를 통해 '생산을 어떻게 할 수 있는가' 인공지능을 활용할 수 있습니다. 이것을 하는 것만이 목표가 아니라, 삶의 전체로 인공지능이 활용할 수 있는 붐을 만들어야 합니다. 대학 등에 상금을 걸어 이 데이터로 어떻게 벨류를 넣어서 인공지능화 할 수 있는지 공모를 해야 합니다. 4차 산업에 대한 지혜를 국민에게 제시해야 합니다. 이것이 이루어지면 효과가 나올 것이라고 봅니다.

#### 정창무 서울대학교 건설환경공학부 교수



김학도 실장님께서 정부 정책에 대한 의욕적인 이야기를 해주셔서 국민의 한 사람으로서 신뢰가 됩니다. 주제가 지역경제일자리활성화인데 '이게 정말 어렵구나' 생각하게 되었습니다. 점점 일자리가 자동화 되면서 사람이 적게 들어가게 됩니다. 태양광이나 풍력산업에는 설비만 들어가서 그 지역 사람들의 일자리가 늘어나는 것은 아닙니다. 이 문제가 고민거리가 됩니다. 4차 산업이란 일종의 전쟁입니다. 덩치 큰 한전이란 게 있다고 말씀해주셨습니다. 2차 대전 때 일본은 미국을 어떻게 이길까 생각했습니다. 해군력을 장악하고, 아마토라는 큰 전함을 만들어야겠다고 생각했습니다. 그때 미국은 항공모함을 만들었고 그 항공모함에 비행기 편대를 만들었습니다. 결국 태평양 전쟁에서 미국이 이기게 되었습니다. 여기서 미국이 이긴 전략은 '플랫폼' 전략입니다. 한국에는 삼성과 LG화학을 이끌고 전함에 태워 태평양으로 나가고 있습니다. 만들어진지 20년이 안된 미국의 난다 긴다하는 기업들은 항공모함입니다. 4차 산업은 시스템이 바뀐 것입니다. 사이버 월드가 되고, 빅데이터가 있어도 저희는 3차 산업에 갇히고 전함에 갇혀서 항공모함과 싸워야합니다. 저희는 대기업이 아니면 이 4차 산업에 뛰어들 수도 없습니다. 그런데 우리는 대전환으로 가고 있습니다. 어서 여기에 지원을 해서 항공모함이 될 수 있게 해주어야 합니다. 2030년에는 에너지 관련 산업 고용이 3200만명이 될 것이라고 하셨습니다. 4차 산업에서

제일 중요한 것이 속도입니다. 실리콘밸리에서 얼마 동안 직장생활을 하는가를 보면 42일입니다. 4차 산업이 되면 사람이 붙어 있는 것이 아니게 됩니다. 사람들이 프로젝트 베이스로 움직입니다. 그 지역에 일자리가 생긴다고 말하는 것은 말이 되지 않습니다. 투자했지만 일자리가 생기지 않기 때문에 지방자치단체에서는 불만이 생길 수 있습니다. 지역의 일자리가 산업유발로 생겨야 하는데 이것이 생기지 않을 수 있습니다. 이 패러다임에 대한 시각을 바꾸지 않으면 4차 산업, 지역일 자리를 연계시키지 못할 것입니다. 지방자치단체에서는 왜 시끄럽고 흥측한 풍력 산업을 우리 지방에 가져오느냐고 할 수 있습니다. 제주의 농민들이 쉽게 풍력을 사용할 수 있게 해서 자기 농업에 활용할 수 있지 않으면 이는 반발에 부딪힐 수 있습니다.

### ■ 신창호 충남연구원 연구위원 ■



좋은 연구를 해주셨습니다. 제가 간단하게 말씀드리고 싶은 것은 정창무

교수님과 같은 맥락입니다. 앞으로 전기차 보급이 빨리 다가올 것으로 보입니다. 전기 수요가 굉장히 높아질 것이고 전기 공급이 많아질 것입니다. 에너지 산업에 대한 패러다임이 바뀌고 있습니다. 지금까지는 한전이나 대기업에서 집중적으로 전기를 생산·사용하는 과정에서 4차 산업에는 분산으로 연결해야 하며 분산 생산으로 연결이 가능해야 합니다. 우리의 현재 법체계는 여전히 중앙집권적으로 되어 있습니다. 이 시스템이 과연 효율적일까 하는 의문이 생깁니다. 우리나라 여건에서 법체계를 바꾸는 것이 어려운 것은 압니다. 하지만 그 제도의 시스템을 바꾸지 않고는 제도의 효과를 누리기가 어려울 것입니다. 기득권자가 긴장하고 반대를 할 가능성이 있습니다. 분산생산하고 소비하는 시스템으로 바뀌려면 전반적인 트렌드가 바뀌어야 합니다. 거기에 맞게 제도적인 법 체제 정비도 필요합니다.

#### ■ 김애선 창조경제연구회 책임연구원 ■



4차 산업 혁명에서 필요한 것은 데이터의 활용입니다. 이 빅데이터에 중첩 규제들이 많습니다. 빅데이터를 어느 수준까지 개방할 것인가가 궁금합니다. 빅데이터를 산업에서 말할 때 빅데이터의 가치란, 나이, 성별, 위치에 대한 데이터는 쓰레기라고 합니다. 기술 발전에 대해 개인의 데이터를 만들 수 있습니다. 해외 시장에는 여기에 대한 2차, 3차 가공을 하는 산업들이 활성화되고 있습니다. 그런데 우리나라는 규제에 부딪혀 데이터를 가공하기 어렵습니다. 이 데이터를 가공한다는 것은 최적화된 서비스를 제공하기 쉽게 한다는 것입니다. 데이터를 만들면 활용할 수 있는 것은 스타트업 기업입니다. 이를 유용하게 해주는 것이 공공의 역할입니다. 그런 과정에서 지역의 협력이 필요합니다. 에너지 태양광 활용에 있어 지역의 반발이 크다고 하셨습니다. 정책의 우선순위는 전문가 그룹에서 만들 수 있지만, 지역의 투표도 영향을 줄 수 있습니다. 이것이 주민들에게 체감할 수 있는 영향력일 것입니다. 정책을 착안하는 것에 주민이 들어가야 합니다. 경기도를 참고할 수 있습니다. 이를 블록체인이라고 합니다. 이런 것들을 도입하는 것이 필요합니다. 주민 의견을 받아들이는 것이 어려웠는데, 이를 원활하게 해주는 것입니다. 별도의 TF팀을 조성해서 활용하고 있는 것으로 알고 있습니다.

### 이경상 대한상공회의소 경제조사본부장



기준에 없는 새로운 산업이 시작됩니다. 가장 중요한 것이 개념설계입니다. 아이디어에 대한 개념이 중요합니다. 우리나라는 그동안 틀에 익숙했습니다. 파괴적 혁신에 이러한 것들이 장애가 됩니다. 중요한 것은 신산업에 대한 그림을 그릴 수 있게 해주는 것입니다. 이곳에 현장에 있는 사람들이 많은데, 지역 특성을 가장 잘 아시는 분들이 아이디어에서 혁신을 만들 계끔 해주는 기반을 만드는 것이 중요합니다. ESS라고 하셨는데, 이 산업에 신산업이라고 기업들이 뛰어들었는데 수요가 없습니다. 건물마다 비상 전원장치를 가져야 한다는 생각에서 도입을 했습니다. 새로운 아이디어를 만들어서 시장에 출시해서 이익을 낼 수 있는 프로세스가 어렵습니다. 신속한 처리 방식을 갖추어야 합니다. 산업통상자원부에서 규제를 할 때는 무조건 네거티브라는 좋은 이야기를 하셨습니다. 산업통상자원부가 해결하기 보다는 국회에서 이야기를 하다 보니 시스템 형성이 어렵습니다.

두 번째로는, 지방자치단체의 규제가 중요하다고 하셨습니다. 아무리 좋은 정책을 펴도 일선에서 컨텍 포인트는 지방입니다. 정책 흐름을 잘 수용해서 지방에서 수용할 수 있는가가 가장 중요합니다. 어떤 규제를 풀어주는지를 평가해서 매년 우수 지방자치단체를 수상해 주고 있습니다. 강원도 영월은 기업과 무관할 수 있는 곳이지만 규제를 풀어서 많은 일자리가 창출되었다고 합니다. 지방자치단체장이 의지를 가지고 활동할 때 이런 결과가 나올 수 있습니다. 저희가 그런 곳에 참여를 유도할 생각입니다. 지방행정은 신산업분야에서도 지방특색에 맞는 지역특화를 구상을 할 수 있습니다. 지역 고유의 산업 협력 모델을 만들다보면 밑으로부터 지역 일자리를 만들 수 있는 계기가 될 것입니다.

### 차두원 한국과학기술기획평가원 연구위원



제가 아는 부분에서 말씀드리겠습니다. 김학

도 실장님께서 4차 산업에 대해 이야기해주셨습니다. 삶의 방식이 변하게 됩니다. PCS 시스템을 말씀하셨는데, 예전에는 휴먼머신 인터페이스라고 했습니다. 디지털을 좀 더 확장해서 사용하는 것입니다. 4차 산업 혁명에 경제 사회 리스트가 있습니다. 신재생 에너지와 IOT와 공유경제를 말합니다. 양극화는 메워질 수 있고, 지역에 사람이 없는데 기계가 그 일을 해 줄 수 있습니다. 공유차원에서 지역 옵티마이즈 차원에서 이야기가 됩니다. 고민이 되는 것은 서울은 서울이란 것입니다. 지방 이전을 하면서 서울에 있던 공공기관들이 빠지면 그 자리를 대기업이 차지하게 됩니다. 서울에 R&D 친구들이 올라오게 됩니다. 대기업 현대가 건물을 짓고, 엘지, 삼성, 질병관리본부자리엔 스타트업 기업이 들어옵니다. 서울이 균형발전의 수혜를 받게 되었습니다. 대기업들이 균형발전으로 서울에 몰리게 된 것입니다. 실제로 지방자치단체 이야기를 들으면 아차하게 됩니다. 이 상태에서 일자리를 지방자치단체에 만들어주는 것이 더더욱 어려워지고 있습니다. 플랫폼을 만들어야 합니다. 싱가포르에는 버추얼 싱가포르를 우리나라 정부3.0처럼 실행하고 있습니다. 버추얼 싱가포르에서 교통 시뮬레이션을 시행한다면 모든 데이터를 개방해서 스타트업으로 제공하고 있습니다. 우리나라에서는 지방자치단체에서 데이터를 한번 받으려면 난리가 납니다. 데이터 센터가 어떻게 구축되는지

는 모르겠지만 데이터 관리가 되고 있지 않습니다. 빅데이터, 블록 체어링을 말씀하셨지만, 지방 플랫폼을 어떻게 올릴 것인가가 먼저 선행되어야 합니다. 큰 사업을 먼저 따오는 것에 몰두해서는 안 됩니다. 지방의 내실을 따져야 합니다. 규제 쪽은 이번 정부에서 네거티브를 표방했었습니다. 저는 솔직히 말하자면 무엇이 옳은지 모르겠습니다. 에어비앤비, 우버, 구글 맵 같은 산업들이 나오고 있습니다. 하지만 이러한 산업들이 규제에 부딪힙니다. 혁신을 받아들이는 마인드가 있어야 하지만 어렵습니다. 한국에서 스타트업을 하기 힘들어서 해외로 나가게 됩니다. 이러한 몇 가지 부분들을 고려해 주셨으면 합니다.

#### ■ 최석현 경기연구원 연구위원 ■



경기도 이야기를 잠시 해주셨습니다. 경기도에도 4차 산업으로 블록 체인 모델, 플랫폼 모델을 추진하고 있습니다. 다른 시도에 비해 선

도적이지 않나 생각합니다. 고용 일자리 정책을 담당한 사람으로서 에너지 정책에 대해 많은 공부를 하는 기회가 되었습니다. 경기도 같은 경우, 인구가 제일 많다 보니 소비율은 전국 1위입니다. 그런데 에너지 자립도가 20% 밖에 안 됩니다. 소비와 에너지가 양극화되어 있습니다. 경기도에서는 소비관리에 관심이 많습니다. 에너지를 신산업화하는 것에 다른 시도보다 관심이 적은 상황입니다. 그럼에도 에너지에 관심 갖는 것은 에너지의 공급, 생산, 소비가 분리가 되어 있다 보니 에너지에 대한 컨센서스를 만드는 것이 어렵습니다. 에너지 자립도가 20%다 보니 저희 지역 안에 생산 설비를 만들려고 할 때 지역주민이 굳이 우리 지역에 이를 만들어야 하는가에 대한 반대가 생깁니다. 포천 지역에 대우 석탄 화력발전소를 건립하는 문제가 저희 이슈였습니다. 환경오염도가 전국적으로 상당히 높은 지역에 석탄 발전소를 만들어야겠느냐는 지역 주민의 반대가 있었습니다. 인구가 많기도 하지만, 에너지를 소비하는 대기업 공장이 많습니다. 공장이 소비하는 에너지와 지역주민의 이해가 일치하지 않습니다. 포천에 위치한 공장이 포천 시민을 고용하지는 않습니다. 상당수가 외국인 근로자입니다. 석탄사업을 지역에 공급한다 해서 지역주민이 혜택받기 보다는 피해를 입게 됩니다. 그래서 에너지로 인해 지역에 컨센서스가 모이기 어렵습니다. 이런 매커니즘에서 반발

이 생깁니다. 소비와 공급의 지역적 일치를 추구한다고 하셨지만 신재생산업 발전과정에 어떻게 매치시킬 것인가에 대한 고민이 필요합니다. 태양광 발전이나 풍력 발전을 기업단위에서 한다 하더라도 어느 지역에서 한다면 지역주민에 어떻게 혜택을 주는가에 대한 생각을 해보면 지역주민이 반발할 수 밖에 없습니다. 지역주민에게 이익을 주는 방향으로 갈 때, 신재생산업이 지역에서 환영받을 수 있을 것입니다. 제가 일자리 담당이다 보니 일자리 창출 면에서 공급만 하셨는데, 공급 통로가 창출이 되지 않는 상태에서 일자리가 과연 거기로 이동할 것인가 생각이 듭니다. 빅데이터를 축적할 수 있는 통로는 아직 불분명합니다. 일자리가 만들어진다해서 확신을 하지 못하는 것은 공급 통로가 구축되지 않은 점 때문입니다. 어떤 교육이 필요한지, 어떤 자격증이 필요한지에 대해 산업 차원에서 고민해주시면 저희 지역에서도 인프라를 구축해서 대응할 수 있을 것입니다.

#### ■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장 ■

시간이 얼마 안 남았는데 자유롭게 이야기 해주시기 바랍니다.

#### ■ 김애선 창조경제연구회 책임연구원 ■

저희 연구원에서 4차산업에 대한 포럼을 열 것

입니다. 지역산업 정책을 제가 담당해서 들여다보고 있습니다. 제가 느낀 점은 과거에 지역 산업 활성화를 목표로 해서 정부에서 선도적으로 추진해왔습니다. 그 결과물로 본다면 혁신도시, 창조경제 혁신센터 등 소관 부에 따라 서로 다르게 정책을 가지고 있습니다. 그 안에서 클러스터를 항상 이야기합니다. 그러나 보면 협력이 되지 않고 있습니다. 융합 클러스터라는 명칭을 저희 연구원에서는 제안하고 있습니다. 4차 산업 혁명에 대해서 데이터 규제가 많이 있다고 봅니다. 그 빔장을 풀려면 시간이 부족합니다. 규제 패러다임 변화가 필요합니다. 규제풀을 활용하는 방안을 고민해보는 것은 어떨까 합니다.

### ■ 김학도 산업통상자원부 에너지지원실장 ■

핵심적인 부분을 이야기해 주셨습니다. 일자리와 연결해야 하는 부분에 대해 저희도 고민을 많이 했습니다. 그런 부문에서 정창무 교수님이 고민만 하지 말고 플랫폼을 만들어야 한다는 말씀에 동의를 합니다. 말씀해주신 부문에 대해 동의합니다. 신창호 박사님의 두타패러다임 확대를 하라는 말씀을 저희도 고민하고 있습니다. 김애선 박사님 빅데이터에 대해서도 규제가 많습니다. 어느 아파트에서 전기를 얼마나 썼는지도 해당 될 수 있습니다. 가장 핵심은 규제입니다. 규제를 풀어야 합니다. ESS가 신축 건물에 대해 사용하는 것은 규제가 풀렸습니

다. 기존 건물은 아직입니다. 한국과학기술기획평가원에서는 수도권 일자리도 이야기 해주셨습니다. 일부는 동의를 합니다. 하지만 이 모든 것들을 만족하기란 어렵습니다. 수요자, 공급자 모두의 이야기를 맞추기는 어렵습니다. 궁극적으로 지역 경제력을 올리고, 일자리를 창출해야 하는데, 조금씩 개선되어야 한다는 점에 양해 말씀을 드립니다. 그러한 지적들에 대해 노력해 나가야 합니다. 지역 주민, 민간, 지방자치단체가 같이 나아가야 합니다. 대외 의존무역이 수입이 5000억입니다. 에너지의 96%를 수입하고 있습니다. 저희가 수출하는 것은 반도체 등을 팔아 1500억불입니다. 이 수출액의 대부분을 에너지수입에 다 쓰는 것입니다. 좀 더 개선해야 할 것입니다.

### ■ 하혜수 한국지방행정연구원장 ■



전부 일자리를 만들어야 한다고 하는데 방법을 모릅니다. 공공근로 일자리, 산업단지 만드는데 몇 만개씩 카운트를 하며 일자리를 만든



다고 합니다. 어렵도 없는 일입니다. 4차 산업에 대해 막연한 기대를 가지고 일자리를 만들어야 한다고 합니다. 저희 연구원은 행정자치부에도 연계되어 서포트를 하는데, 지역 일자리를 만들어야 한다는 생각으로 이 자리를 만들었습니다. 새로운 트렌드에 대한 이야기를 들었습니다. 그 다음에는 지역순회를 할 예정인데 경북도청에서도 하게 될 것입니다. 오늘 이야기들을 많이 들었습니다. 추가적으로 여쭙고 보고자 합니다. 4차 산업 혁명 플랫폼과 같은 새로운 산업이 융합되어야 한다고 했습니다. 그게 무엇일까 생각합니다. 민간기업 스타트업에 도움을 줘야한다고 하셨는데 신산업에서 스타트업이 들어갈 수 있는가 궁금합니다.

#### ■ 김학도 산업통산자원부 에너지지원실장 ■

신산업에 대해 3대 통신사들이랑 협조를 하고 있습니다. 그리고 한전에서 세대주, 사용량 등에 대한 큰 데이터를 가지고 있습니다. 로우 데이터로 들어가게 되면 개인 데이터가 있습니다. 이것을 비식별하게 가공하게 되면 사용가치가 떨어집니다. 이것을 지역에서 민간이 개인적으로 사용하기 위해 주기는 어렵습니다. 비즈니스로 활용하기 위한 형태를 계속 고민하고 있습니다. 관심 가지고 빅데이터 센터를 한전에서 강남에 세우고 있습니다. 관심 있으신 분들은 그곳에 물어봐주시면 감사하겠습니다. 질문을 주시면 고민을 계속해보겠습니다. 통

신사들 정보, 미국의 웹코에서는 에너지를 쓰게 되면 인터넷에 들어가서 동의를 하게 됩니다. 개인이 동의하게 되면 이 데이터가 넘어가게 됩니다. 이런 동의사항을 저희도 홈페이지에 만들려고 합니다. 이 자료는 비식별 자료입니다. 어떤 데이터가 필요한지 식별을 해야 합니다. 다가구 주택에는 5명이 살아야하는 곳에 10명이 살기도 합니다. 이것을 악의로 사용할 여지도 많습니다. 그런 부분에 고민이 됩니다. 정보라는 것이 악용되는 경우가 많습니다. 개인정보 보호라는 것이 정부가 해주지 않으면 기업이 팔아먹게 됩니다. 이 부분은 신중하게 검토하고 있다고 말씀드리고 싶습니다.

#### ■ 정창무 서울대학교 건설환경공학부 교수 ■

제가 이야기하는 플랫폼은 큰 플랫폼입니다. 저희가 플랫폼이란 것이 공간이 될 수도, 시스템이 될 수도, 제도가 될 수도 있습니다. 제가 아까 항공모함 이야기를 했습니다. 사람들이 바다까지는 못 날아갑니다. 항공모함으로 실어주고, 날아갈 수 있게 해주는 것이 필요하다고 말한 것입니다. 제주의 풍력 발전소를 이야기 드렸습니다. 주민들에게 못파는 전기는 당신들이 사용할 수 있다고 하는 것은 일종의 플랫폼이 될 수 있습니다. 지역주민들이 소득을 얻을 수 있다면 정책 수용도가 올라갈 수 있습니다. 이는 지역주민이 만들 수 있는 것이 아닙니다. 이를 하려면 전문가들이 다 모여야 합니다. IT

전문가, 도시계획자들이 모이면 자기 얘기만 하게 될 수 있습니다. 그런 점이 문제가 될 수 있습니다.

**김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장**

공통적으로 느끼셨겠지만 시간이 부족합니다. 포럼 운영방식 자체도 플랫폼 방식으로 운영하는 것이 필요하다고 봅니다. 지방에서도 향후 이 포럼을 개최하고 참여인원도 자유롭게 해야 할 것입니다. 오늘 일정은 이것으로 마감 을 하고 바쁘신 와중에서도 발제를 해주신 김 학도 실장님께 감사드리고 오늘 창립포럼에 와 주신 여러분께도 감사드립니다.

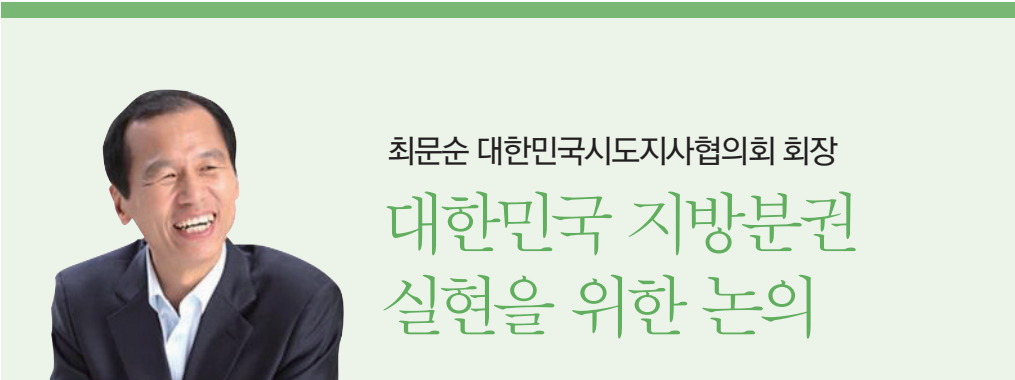


# 이달의 이슈

## 지방분권과 국가발전

- **특별대담** 대한민국 지방분권 실현을 위한 논의 \_최문순 대한민국시도지사협의회 회장  
지방분권 개헌 없는 국가발전 없다 \_김형기 지방분권개헌국민행동 상임의장
- **이슈** 지방분권 두 가지 접근 : 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로  
\_윤영근 한국지방행정연구원 지방혁신지원센터소장
- **논단** 차기정부의 지방분권 과제 \_금창호 한국지방행정연구원 선임연구위원  
지방분권을 위한 헌법개정과제 \_이기우 인하대학교 법학전문대학원 교수
- **우수사례** 지방분권 관련 주요 해외사례 \_최인수 한국지방행정연구원 상생협력지원센터소장
- **KRILA 세미나**
- **용어해설**
- **연구원 동정**
- **KRILA 보고서**





• 인터뷰 대상 : 최문순 대한민국시도지사협의회 회장 • 인터뷰 진행 : 사용진 한국지방행정연구원 수석연구원

○ 바쁘신 중에, 시간을 내어 인터뷰에 응해주셔서 감사 말씀을 드립니다. 대한민국시도지사협의회 10대 회장에 취임하신 지 반년이 되어가고 있습니다. 회장님의 간략한 소개와 인사 말씀 부탁드립니다.

○ 안녕하세요. 대한민국시도지사협의회 회장 최문순 입니다. 1995년 지방자치 시대가 열린지 어느덧 20여 년의 세월이 지났습니다.

우리나라의 지방자치가 유년기와 청소년기를 지나 성년기를 맞이하여 이제 도약할 때가 된 것입니다. 그러나 아직까지 충분한 자치 분권이 확립되지 않은 것이 현실이며 행·재정 권한의 80% 이상이 중앙정부에 집중되어 있어, '주민행복 실현과 자율적 지역 발전'이라는 지방자치단체 본연의 기능을 수행해 나가기 매우 어려운 상황입니다.

우리 협의회에서는 국회, 중앙정부, 지방자치단체, 학계 등과 함께 강력한 지방분권과 성숙한 지방자치의 실현을 위해 하나로 뜻을 모으고 추진해 나가고자 합니다. 앞으로 도 많은 관심과 성원을 당부 드립니다. 감사합니다.

○ 대한민국시도지사협의회에 관해 간략한 소개 (역할 및 주요업무 내용 등) 말씀 부탁드립니다.

○ 대한민국시도지사협의회는 17개 시·도가 지방분권을 통한 건전한 지방자치 육성으로 잘사는 나라를 만들고 지방자치 활성화를 위한 목적으로 1999년 설립되었습니다. 지

방정부 협력의 주제로 시도지사 총회 개최, 공동선언문 발표, 국회 및 정부등과 정책 네트워크를 구축해 지방의 의견을 정책에 적극 반영하고자 노력하고 있습니다.

지방분권과 관련된 국회의 입법활동을 돕고, 분권형 선진국 진입을 위해 3대 분야 12개 과제를 제도화 하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있으며, 지방분권을 위한 정책개발자로서 정책연구를 수행하고 있습니다. 또한, 지방정부의 국제화를 지원하는 조력자로서 다양한 국제화 사업을 전개하고 있습니다.

### ○ 회장으로 취임하신 후, 주로 역점을 두고 있는 기관의 사업 내용이나 정책방향에 대해서 말씀하여 주십시오.

○ 지방자치는 주민의 대표기관이 주민 스스로의 부담과 책임에 의해 지역 특성에 적합한 자율적 지역발전과 주민의 행복을 도모해 나가는 가장 민주적인 통치제도라고 할 수 있습니다. 세계 석학들은 자신의 수많은 경험적 연구 결과를 바탕으로, 지방자치제도가 행정의 민주성뿐만 아니라 중앙정부 단일통치제도보다 효율성 측면에서도 더욱 유리하다는 주장을 제기하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 현재 우리나라는 중앙정부에 재정과 권한이 편중되어 자치권이 제한되고, 양극화와 빈부격차는 심해지며, 민주주의의 기반인 지방자치의 가치가 훼손되고 있습니다.

저는 시도지사협의회회장으로 취임하면서 진정한 지방자치 본연의 가치를 살리고, 지방의 역량을 강화하는 일에 역점을 두고자 하였습니다.

그런데 지방의 입법권과 재정권 등을 제한하고 있는 현행 헌법 하에서는 그 한계를 극복하는 것이 매우 어렵습니다. 다행히 지난 연말 국회에서 개헌특위가 구성되어 본격적으로 논의가 진행되고 있고, 시도지사협의회를 비롯한 지방4대협의체의 장이 국회의장, 개헌특위 위원장 및 간사의원들과 간담회를 통해 이번 개헌의 핵심과 방향은 지방분권을 강화하는 것이어야 한다는 점을 강력히 건의한 바 있습니다.

대통령에게 집중된 권한을 국회로 분산하는 것만으로는 진정한 분권형 헌법이라고 할 수 없습니다. 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능을 합리적으로 배분하고 그에 걸맞은 권한을 부여함으로써 지방의 자율과 책임을 명확히 하는 것이야말로 진정한 분권형 헌법의 모습이라고 할 것입니다.



또한 지방자치의 주체는 근본적으로 주민입니다. 그런데 주민이 직접적이든 간접적이든 스스로 정책을 결정할 수 있는 권한이 없다는 점은 지방자치를 유명무실하게 만드는 것입니다.

시도지사협의회는 지방분권형 헌법 개정을 통해 국가 운영 시스템의 근본적 변화를 이루고 지방분권을 강화하여 주민의 결정권한을 확대하고, 지방정부가 진정으로 주민을 위한 정책을 구현할 수 있도록 제도를 정비하는 것을 중점으로 추진하고자 하였습니다.

● **대한민국의 지방분권의 현 수준과 실태 및 주요 쟁점에 대해서 말씀 부탁드립니다.**

● 우리나라는 본격적인 지방자치가 실시된 지 20년 이상의 세월이 흘렀으나, 여전히 80% 이상의 행·재정 권한이 중앙정부에 편중되어 있어 이른바 “2할 자치”의 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정입니다.

첫째, 제도적 측면에서 최우선은 자치입법권에 대한 제한입니다. 자치입법권은 지방자치의 실질적 구현을 위한 가장 근본적 요소이나, 조례의 범위가 협소하고 조례 위반행위에 대한 처벌규정이 미약하여, 그 실효성이 크게 저하되고 있습니다.

자치조직권과 관련하여 지역 행정수요의 대응을 위해 지방정부 조직의 탄력적 운용이 필수임에도 불구하고, 중앙정부는 각종 법령으로 이를 규제하고 있습니다. 행정권 면에서도 우리나라 전체 사무 가운데 자치사무가 차지하는 비중이 20% 수준에 머무르고



있고, 국민의 정부 이후 중앙권한의 지방이양을 위한 국가적 차원의 노력이 이루어지고 있음에도 불구하고 개별 단위사무 위주의 지방이양 관행으로 이에 대한 지방의 체감도가 매우 낮은 실정이며, 기관위임사무를 비롯한 국가위임사무로 인해 중앙의 지방에 대한 간섭과 통제가 심화되고 있습니다. 또한, 특별지방행정기관의 설치·운영으로 인해 시·도와 업무중복이 발생하여 행정책임성이 저하되고 있습니다.

둘째, 지방재정 측면은 더욱 심각합니다. 지방은 재정지출책임을 40% 부담하고 있음에도 불구하고 재원조달의 책임은 20% 밖에 지니고 있지 못한 실정입니다. 지방세 수입의 비중과 규모가 낮은 것은 지방정부의 과세자주권이 거의 확보되어 있지 못한 현실에 기인한 것입니다. 지방세의 세목과 세율 등에 대해 지방자치단체가 어떠한 자주적 결정도 할 수가 없는 실정입니다.

중앙정부가 지방정부에 교부하는 지방교부세제의 문제도 심각합니다. 지방의 재정보전과 낙후지역 지원 등을 위한 지방교부세의 재원은 내국세 총액의 19.24%에 불과합니다. 최근 급증하고 있는 사회복지 수요 등 지방정부의 역할과 책임은 커지고 있는데 내국세의 20%에도 미치지 못하는 지방교부세 규모는 지방의 재정운용을 더욱 어렵게 만들고 있습니다.

국고보조사업의 증가에 따른 지방대응비의 증가는 어려운 지방재정을 더욱 궁핍하게 만드는 요인이 되고 있습니다. 특히 불투명하고 일관성이 부족한 기준보조율 체계와 꼬리표 달린 국고보조금의 배분은 지방정부의 사업과 재정 운용에 커다란 제약이 되고 있습니다. 결국 국고보조금의 확대와 제한된 용도의 재원이양은 지방정부의 자율과 책임을 저해하는 심각한 요인이 되고 있습니다.

셋째, 정책결정 체계의 측면에서 보면, 지방에 중대한 영향을 미치는 정책을 결정하는 과정에서 지방정부가 직접 의견을 제출하거나 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 없는 상황입니다.

국회와 중앙정부가 일방적으로 결정하는 정책들은 중앙정부와 지방 간 불필요한 갈등만 야기하고 실제로 정책을 집행하여야 하는 지방의 이해를 떨어뜨리고 있습니다. 현대 사회의 다양하고 복잡한 행정수요를 충족시키기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 협력과 소통은 필수적입니다. 이러한 소통과 협력을 위한 제도적 장치가 국회와 중앙정부에 반드시 필요합니다.

● **보다 건설적인 지방분권 실현을 위해서 회장님 혹은 대한민국시도지사협의회가 구상하고 있는 추진 계획 및 향후 과제들에 대해서 말씀 부탁드립니다.**

● 우선 시급한 것은 현재 국회에서 논의 중인 개헌에 지방분권적 요소를 담는 일입니다. 헌법에서 대한민국이 지방분권국가라는 점을 명확히 하고, 국회를 양원제로 개편하여 지역대표로 구성되는 상원을 설치하며, 헌법상 부족한 지방자치의 요소를 보다 강화하여 규정하는 것이 필요합니다. 시·도지사들이 소속된 정당이 다르다 하더라도 대한민국의 발전을 위해서 지방분권이 절실히 필요하고 이것을 헌법에 반영하여야 한다는 점에서는 한결같이 입장을 같이 하고 있습니다. 따라서 가장 우선적으로 지방분권 개헌을 적극적으로 추진할 계획입니다.

또한 지방분권 개헌과 병행하여 제도적 개선과제들을 집중적으로 추진하고자 합니다. 자치입법권의 확대와 함께 부단체장의 정수 및 사무분장, 지방정부 행정기구 및 정원 등에 관한 제반 사항을 조례로 결정하도록 자치조직권을 확대하고, 중앙권한을 지방으로 이양하고 사무이양에 따른 재원·인력 등이 동반 이양되도록 「(가칭)지방일괄이양법」을 제정하여야 합니다. 또한 특별지방행정기관의 기능·재원·인력 및 기술·정보 등을 지방으로 일괄 이양할 필요가 있습니다.

특별히 지방재정 분야에서는 먼저 국세와 지방세의 세목조정을 통해 지방세를 확대하여 극단적으로 불균형한 국세와 지방세의 비율을 조정하여야 합니다. 가최소수준의 사회복지사업은 국비로 추진하여 국고보조사업을 대폭 축소함과 동시에 유사한 성격의 보조사업을 통합하여 포괄보조금제로 운용하여야 합니다. 통계를 보면, 2015년도에 4대 기초복지사업에 25.6조원이 투입되었으며 이 중 지방비가 6.7조원이었습니다. 이는 열악한 지방재정에 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 또한 유사한 성격의 보조사업을 통합하여 포괄보조금제로 운용하면 재정의 효율성과 서비스 수준의 향상을 동시에 성취할 수 있다고 생각합니다. 지방교부세 제도에 대해서도, 교부세율을 현재 19.24%에서 22%까지 인상하여 낙후지역의 재정보전기능을 보완할 수 있도록 추진할 계획입니다.

지방분권의 실현은 지방정부의 주장만으로는 이루어질 수 없습니다. 국회는 물론 중앙정부와의 긴밀한 논의를 통해 달성될 수 있습니다. 이를 위해서 국정의 최고책임자인 대통령과 지방행정의 책임자인 시·도지사들이 협의를 통해 지방정책을 결정하는 협의체, 즉 소위 “중앙·지방협력회의”를 구성할 필요가 있습니다.



한편, 현재 시도지사협의회에서 추진 중인 지방분권과제는 그 특성상 다수의 국회 상임위원회와 관련되어 있어 국회심의회가 용이하지 않습니다. 국회에서 지속적으로 지방분권과제들을 검토 심의할 있도록 국회에 상설 지방분권특별위원회를 설치하는 것이 필요하다고 봅니다.

우리 대한민국시도지사협의회에서는 대통령, 국무총리, 행정자치부장관 등을 비롯한 중앙정부 책임자 및 관계자와 국회의장, 국회 안전행정위원회 위원장 및 간사, 지방분권 관련 국회 특별위원회 위원장 및 간사, 각 당대표·원내대표 및 정책위의장 등과 지속적으로 협의해 나감으로써 이상의 과제들이 반드시 현실화될 수 있도록 노력하겠습니다. 또한, 지방분권과 지방자치와 관련된 각종 학술·연구단체, 유관학회, 시민단체, 언론 등과 긴밀한 유대관계를 형성하여 지방분권 추진동력과 역량을 대폭 강화해 나갈 것입니다. 또한, 무엇보다 주민들이 지방분권과 지방자치의 필요성과 중요성을 피부로 느낄 수 있도록 주민이 직접 참여하는 공청회·토론회·세미나·강연회 등의 개최와 더불어 각종 캠페인과 홍보활동, 교육자료 발간 등을 통해 소위 “아래로부터의 지방분권 개혁”을 적극 추진해 나갈 계획입니다.

지방자치의 가치는 민주주의와 실질적 권력분립의 구현에 있고, 대한민국의 미래와 국가 경쟁력 강화의 힘은 바로 지방에 있습니다. 지방분권은 새로운 시대를 이끌어갈 수 있는 새로운 시대정신이자 동력이 될 것입니다. 대한민국시도지사협의회는 그동안 지방이 이루어 온 성과를 바탕으로 지방분권을 통해 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 주민이 체감할 수 있는 좋은 정책들을 수립하고 실현하도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

대한민국시도지사협의회에 대한 국민 여러분의 많은 관심과 아낌없는 격려를 당부드립니다.





## 김형기 지방분권개헌국민행동 상임의장 지방분권 개헌 없는 국가발전 없다

• 인터뷰 대상 : 김형기 경북대학교 경제통상학부 교수,  
지방분권개헌국민행동 상임의장

• 인터뷰 진행 : 강영주 한국지방행정연구원 수석연구원

● 특히 요즘 들어 많이 바쁘실텐데 이렇게 기꺼이 인터뷰에 응해주셔서 감사드립니다. 교수님께서서는 현재 지방분권개헌국민행동 상임의장을 맡고 계신데요. '지방분권개헌국민행동'이라는 단체의 활동에 대해서 간단히 소개해 주십시오.

● '지방분권개헌국민행동'은 지방분권 개헌 실현을 목표로 2012년 창립된 시민단체입니다. 2002년에 '지방을 살리고 나라를 살리자'는 슬로건을 내걸고 '지방분권국민운동'이 창립되었는데 '지방분권개헌국민행동'은 그 후신입니다. 저희 단체에는 전현직 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회 의장, 교수 및 학자, 언론인, 변호사, 시민운동가 등이 참여하고 있습니다. 지난 5년 동안 지방분권개헌의 필요성을 알리는 세미나, 토론회, 강연 등 다양한 활동을 해왔습니다. 특히 지방분권개헌청원본부를 각 지역에 설치하여 국회에 지방분권개헌 추진을 요청하는 서명운동을 전개해왔습니다.

저희 단체는 지방분권개헌안을 마련하여 국회에 제출하고 국회에 설치된 헌법개정특별위원회 전체회의에서 발표도 했습니다. 국회개헌특위에서 설치한 자문위원회에는 저희 단체에서 4명이 자문위원으로 참여하고 있습니다. 자문위 지방분권분과에서 제안한 지방분권 개헌안은 저희 단체의 지방분권 개헌안에 기초를 두고 있습니다.

지난 1월부터는 저희 단체와 전국시장군수구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국 시군구의회의장협의회 등 지방3단체, 한국지방신문협회, 전국지방신문협의회, 한국방송협의회 등 9개 기관단체가 함께 '지방분권개헌국민회의'를 구성하여 보다 폭넓은 지방분권개헌운동을 추진하고 있습니다.

○ **지난해 지방분권개헌국민운동에서는 헌법 개정안을 발표하였습니다. 지방분권을 위해 헌법개정이 꼭 필요한 이유는 무엇입니까? 그리고 주된 내용은 무엇입니까?**

○ 현재 ‘2할 자치’, ‘무늬만 자치’로 이야기되는 극히 제한된 지방자치가 꽃피려면 획기적인 지방분권이 되어야 합니다. 중앙정부가 독점한 권한과 재원이 지방정부로 이양되는 지방분권이 안되면 제대로 된 지방자치가 이루어질 수 없습니다.

그런데 1987년에 개정된 현행헌법은 지방자치를 허용하고 있지만 매우 제한된 범위의 자치만 가능하도록 하는 중앙집권적 헌법입니다. 헌법 117조에 법령의 범위내에서만 조례를 제정할 수 있게 제한해 놓았습니다. 헌법에서 입법권과 재정권, 조직권을 국회와 중앙정부가 독점하도록 만들어 놓았습니다.

이러한 중앙집권적 헌법을 개정하지 않으면 지방분권이 이루어질 수 없고 따라서 지방자치는 원천적으로 억제될 수 밖에 없습니다. 그래서 ‘지방분권 없는 지방자치 없다’, ‘개헌 없는 지방분권 없다’는 명제가 성립하는 것입니다.

뿐만 아니라 대한민국의 지속가능한 발전을 위해서도 지방분권 개헌은 지금 바로 추진되어야 합니다. 한국경제의 새로운 성장동력을 창출하기 위해 지방분권개헌이 절실히 필요합니다.

최근 IMF가 경고했듯이 한국경제는 일본과 같은 “잃어버린 20년”의 장기침체에 빠질 가능성이 높습니다. 새로운 성장동력을 찾는 유력한 길 중의 하나가 지역경제를 활성화시키는 것입니다. 광역경제권별로 지역의 독자적 경제발전 정책을 수립할 수 있는 권한과 재원을 부여하면 새로운 성장동력이 창출될 수 있습니다.

이를 위해서는 광역지방정부 단위로 입법권, 재정권, 행정권을 보장하는 지방분권 개헌이 필수적입니다.

○ **지방분권은 국가발전과 어떤 관계가 있다고 보십니까? 지방분권으로 인해 지방 공무원과 지역유지와의 결탁이 심해지면 오히려 부패가 심해지는 등의 부정적인 측면이 나타나지는 않을까요?**

○ 지방분권 개헌을 통해 중앙집권국가가 지방분권국가로 전환하는 국가대개조가 이루어지면 대한민국의 국가역량이 증대된다고 생각합니다.

현재 우리나라에서는 권한과 재원을 독점하고 있는 중앙정부는 무능하고 권한과 재원이 빈약한 지방정부는 무력한 실정입니다. 중앙정부가 무능한 이유는 업무 과부하로 하나의 업무도 제대로 수행하지 못하고 지역의 구체적 실정에 맞는 행정이 아닌 획일적이고 탁상공론식 행정을 하기 때문입니다.

지방정부가 무력한 이유는 능력과 의지는 있지만 독자적 권한과 재원이 크게 제약을 받고 있으니 자신의 실력을 발휘할 기회가 막혀있기 때문입니다. 이런 상태에서 중앙정부가 독점하고 있는 권한과 재원을 지방정부에 나누면 중앙정부와 지방정부가 함께 유능하고 유력해져서 국가능력이 향상될 것입니다.

지방분권으로 인해 지방공무원과 지역유지가 결탁하여 부패가 심해질 가능성은 있지만 지방분권과 함께 주민의 민주적 통제가 강화되면 이를 막을 수 있습니다. 이를 위해 헌법에 기본권으로서 주민자치권을 보장할 필요가 있습니다.

모든 제도는 부작용을 초래할 수 있는데 이를 위한 보완적 제도 도입이 반드시 수반되어야 합니다. 부작용을 지나치게 우려하여 '구더기 무서워 장 못 담그는 우'를 범해서는 안 될 것입니다.

### ○ 지방분권 개헌이 지방소멸 현상의 해결책이 될 수 있다고 주장하신 바 있습니다. 어떻게 가능하다고 보십니까?

○ 주한미대사관 외교관을 지낸 Gregory Henderson 은 1968년에 출판한 그의 저서 『한국 : 소용돌이 정치』(Korea: The Politics of Vortex)에서 한국에서는 고도의 중앙집권체제가 수도권 집중을 초래한다고 주장한 바 있습니다.

그레고리 헨더슨의 이 통찰력있는 명제에 따르면 수도권 집중을 막으려면 중앙집권체제를 지방분권체제로 바꾸어야 합니다. 그런데 수도권 집중은 지방의 인구를 감소시켜 마침내 지방소멸을 초래할 것으로 예측되고 있습니다.

일본 총무장관을 지낸 마스다 히로야는 『지방소멸』이라는 충격적인 책을 내어 크게 주목받은 적이 있습니다. 동경일극발전체제를 가진 일본에 동경을 비롯한 대도시로의 인구유출이 지방을 소멸시켜 결국은 일본을 쇠퇴시킬 것이라는 예측을 했습니다.

우리나라에서도 이런 문제의식을 참고하여 한국고용정보원의 이상호 박사가 '지방소멸 위험지수'를 개발하여 발표한 바 있습니다. 이 박사는 (20-39세 여성인구비중)/(65

세 이상 인구비중)란 지수를 통해 이 지수가 0.5 미만이면 소멸 위험이 있다고 보고 있습니다. 이러한 방법에 기초한 분석을 통해, 획기적인 국가정책이 없으면 앞으로 30년 내에 소멸할 위험이 있는 시군구(전체 226개)는 84개에 이른다고 예측했습니다. 수도권으로의 인구유출로 인한 지방소멸을 막으려면 지방분권 개헌을 통해 중앙집권 체제를 지방분권체제로 전환시켜야 합니다.

### ○ 지방분권 개헌의 모델로 바람직하게 생각하는 국가가 흑 있으신지요?

○ 프랑스가 2003년에 지방분권 개헌을 했는데, 특히 주목할 점은 헌법 1조에 '프랑스는 지방분권적으로 조직된다'고 선언한 것입니다. 유럽에서 가장 중앙집권적이었던 프랑스가 80년대 초반부터 법률에 기초한 지방분권을 추진했으나 제대로 이루어지지 않자 마침내 2003년에 헌법 개정을 통해 강력하게 지방분권을 추진하였습니다.

그 결과 프랑스는 중앙집권국가로부터 지방분권국가로 이행하기 시작했습니다. 헌법에서 지방정부에 입법권, 재정권, 조직권을 보장함으로써 획기적인 지방분권이 추진될 수 있었지요. 지방분권개헌으로 지방세 비중이 증가하고 지역경제가 활성화되었으며 수도권 인구는 감소된 반면 비수도권 인구는 증가하였습니다. 수도권 집중이 크게 완화되고 지역균형발전이 실현되고 있습니다.

프랑스가 헌법1조에 지방분권국가임을 선언하면서까지 지방분권 개헌을 강력하게 추진한 것은 중앙집권체제하에서는 프랑스가 더 이상 발전할 수 없다는 인식에 도달했기 때문입니다. 국가경쟁력 강화를 위해 지방분권 개헌을 추진한 것이지요.

프랑스보다 더욱 강력한 중앙집권국가인 대한민국도 중앙집권체제가 한계에 도달하여 비효율과 불공정으로 인한 그 폐해가 심각하므로 높은 수준의 지방분권 개헌을 추진해야 합니다.



○ **‘지방분권개헌국민행동’이 개헌 논의가 활발한 지금과 같은 시기에 담당해야 할 구체적인 역할에 대해서 말씀 부탁드립니다.**

○ 저희 ‘지방분권개헌국민행동’은 국민의 힘으로 지방분권 개헌을 성취하기 위해 창립되었기 때문에 개헌 국면에서 지방분권 개헌의 필요성을 국민들에게 지역주민들에게 널리 알리고 여론 형성을 위한 다양한 실천 활동을 하고자 합니다.

특히 국회의원들이 중앙권력 내부의 권력 분산에 집착하지 않고 중앙정부에 독점된 권한과 재원을 지방정부에 이양하는 지방분권 개헌을 우선적으로 추진하도록 설득하고 압박하는 활동을 하고자 합니다.

지방자치단체장, 지방의회 의원, 지역 언론기관 등과 한목소리로 지방분권 개헌을 요구하고자 합니다. 아울러 기본권 강화를 위한 개헌을 주장하는 다른 시민단체들과 연대하여 국민을 위한 개헌, 새로운 대한민국을 여는 개헌이 실현되도록 하고자 합니다.

대선국면에서는 대선후보들이 지방분권 개헌을 약속하는 협약식도 추진하고자 합니다.

○ **끝으로 하시고 싶으신 말씀이 있으시면 자유롭게 하셔도 좋습니다.**

○ 지방분권 개헌은 대한민국의 지속가능한 발전을 위해, 새로운 대한민국을 열기 위해 지금 절실히 요청되고 있습니다.

지금 정치권에서 추진되고 있는 개헌은 다소 정략적 고려에서 비롯되고 있는 측면이 있습니다. 국가백년대계를 위한 개헌이 정략에 의해 왜곡되거나 오염되어서는 안될 것입니다. 곧 탄생할 차기정부의 대통령과 국회가 협력하여 정략을 넘어서 대한민국의 장기발전의 초석을 놓는 지방분권 개헌이 추진되기를 희망합니다.



# 지방분권의 두 가지 접근 : 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로<sup>1)</sup>

## 지방분권의 당위성, 그리고 의미

“왜 지방분권인가?”, “지방분권이 되지 않으면 무엇이 문제일까?” 민주주의, 효율성, 지역발전 등 다양한 개념들이 떠오르지만, 그래서 지방분권이 필요하다고 명료하게 답을 내놓기란 쉽지 않다. 이에 대해서는 이기우(2017)가 제시하는 다음 네 가지의 이유가 설득력이 있다고 판단된다. 먼저, 지금 우리 국가는 과부화로 기능마비에 걸려 있으며, 세월호 사건도 국가 기능마비 현상을 상징하는 하나의 사례로 볼 수 있다. 국가는 국방, 외교, 금융과 같은 큰 문제에 집중하여 국가의 기능을 회복하고, 지방이 해결할 수 있는 문제는 지방에게 입법권과 정책권을 넘겨주어야 이런 국가 기능마비에서 벗어날 수 있다는 것이다.

둘째, 국가의 혁신을 위해서는 지방분권을 통한 혁신경쟁이 필요하다. 지방에서 발견된 효율적인 조직방식과 업무처리방식의 개선은 국가에도 영향을 미쳐 국가의 효율성을 높이는데도 기여하며, 이것이 아래로부터의 국가혁신이라는 것이다.

셋째, 지금까지 중앙정부가 주도해 온 지역발전이 한계에 도달했다는 점이다. 지방의 여건을 고려하지 않은 지역발전공약으로 중앙은 지방의 표를 얻기 위해 생색나는 사업만 지원하고, 지방은 지원을 받기 위해 중앙



윤영근

한국지방행정연구원  
지방혁신지원센터소장

1) 이 원고의 내용은 지방행정연구원의 공식입장이나 연구에 근거한 것이 아니며, 저자 개인의 의견으로 구성한 것입니다. 본문의 “지방정부”역시 법률적인 공식용어는 “지방자치단체”이지만, 본문을 강조하는 의미에서 지방정부로 표기하였습니다.

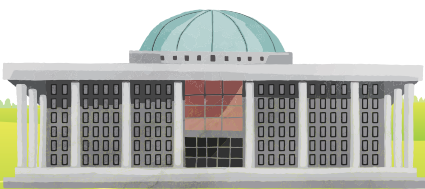
“  
지방분권은  
지방정부로  
권력을 이동하는  
것만으로는 완성  
될 수 없다.  
또 하나의  
중요한 분권은  
정부에서  
주민으로의  
분권  
”

정치권의 선거전략에 도움되는 사업만 요청했다. 따라서 이제는 지역 발전전략을 지방이 주도하도록 지방정부의 자치역량을 높여야 한다.

마지막으로 통일을 대비하기 위해서라도 지방분권이 필요하다. 북한 지역의 특수성과 다양성을 인정하면서도 포용할 수 있는 정치적 틀을 만들어야 하는데, 이는 결국 고도의 자치권을 갖는 다수의 지방정부를 전제로 하나의 통합된 국가를 설계하는 것이 가장 현실적인 방안이라는 것이다.

이러한 이유들은 모두 중앙정부에서 지방정부로의 분권에 맞춰져 있으며, 최근 국회 개헌특위의 분권형 개헌 논의도 이와 밀접하게 관련되어 있다. 그러나 지방분권은 지방정부로 권력을 이동하는 것만으로는 완성될 수 없다. 또 하나의 중요한 분권은 정부에서 주민으로의 분권이다. 이는 단체자치 중심의 우리나라에서는 특히 중요한 문제로 볼 수 있다. 연혁적으로 볼 때, 19세기 말 독일과 일본 헌법, 그리고 현행 우리나라 헌법처럼 단체자치를 중심으로 지방자치를 규정하는 나라에서는 지방자치가 주로 자치단체 기관구성, 권한, 종류 등에 초점을 맞추고 있고, 주민에 대해서는 소홀이 하는 특징이 있다. 이는 국민주권의 수임 주체는 중앙정부라는 시각에서 비롯된 것이다. 그러나 20세기 들어 중앙-지방 간 수직적 권력분립과 대의제의 한계 등이 지적되면서 국민주권론을 보완하는 주민주권론이 등장하였고, 지방에서도 지방자치단체 중심의 지방자치가 아닌 주민 중심의 지방자치가 대두하게 되었다(김순은, 2017).

이하에서는 국회 개헌특위에서 논의된 지방분권 개헌의 주요 내용과 주민으로의 분권을 위한 근린자치 및 이를 뒷받침하는 제도에 대해 간략하게 소개하고자 한다.







지방분권국가를  
명시하는 것은  
국가운영의 방향이  
지방분권으로  
전환되었음을  
천명하는  
가장 상징적인  
조치



## 지방정부로의 분권

2017.1.3. 공식 출범한 국회 개헌특위는 중앙집중형 권력구조 재편을 위해 중앙권력의 과감한 지방이양 필요성에 공감하고 있다. 개헌특위에서 논의된 분권개헌의 주요 내용은 크게 다음 4가지로 요약할 수 있다.

### 국회 개헌특위의 분권개헌 주요 내용

- ① 헌법 전문 또는 총강 제1조에 '대한민국은 지방분권국가'임을 선언
- ② 헌법 제118조의 지방자치단체를 지방정부로 명칭 변경
- ③ 중앙-지방협력회의 설치 근거를 헌법에 마련
- ④ 연방제 수준의 지방분권 도입

### 지방분권국가 명시

헌법에 지방분권국가를 명시하는 것은 국가운영의 방향이 지방분권으로 전환되었음을 천명하는 가장 상징적인 조치로 볼 수 있다. 이러한 사례는 프랑스에서도 찾아 볼 수 있는데, 프랑스는 중앙집권적 국가운영의 전통이 있었으나 1980년대 들어 지방분권으로 국가운영의 방향을 전환하였고, 프랑스 헌법 제1조에 분권이 국가조직의 기본원리임을 규정하였다.<sup>2)</sup>

현행 우리 헌법에서 지방자치는 제117조와 제118조<sup>3)</sup> 두 조항에 근거하는데, 이 조항들은 지방자치의 발전이 아닌 걸림돌이라는 지적이 있어왔다. 헌법 제117조는 법률우위의 원칙을 규정함으로써 자치입법권을 제약하고, 그 결과 지방정부는 중앙정부의 하급기관화 되었으며, 제118조는 지방조직법정주의를 규정하여 지방정부의 자치조직권을 무력화시킨 결과를 가져왔다는 것이다. 결국 현행 헌법 하에서는 지방정부

2) 프랑스헌법 제1조: 프랑스는 단일공화국가로서 -모든 국민은 법 아래 평등을 보장하며- 국가조직은 분권화에 기초한다.

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

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

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

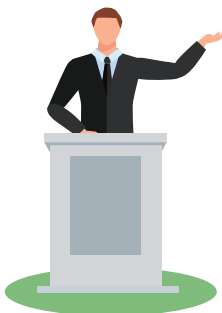
**개헌을 통한 지방분권 명시 방안**

구분	현행	개정안
1안	(전문) 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 - (중략) - 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 - (중략) -	(전문) 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 - (중략) - 민주이념을 계승하고, 지방자치의 발전을 지향하며, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 - (중략) -
2안	(없음)	제1조 ③ 대한민국은 지방자치 발전을 지향한다.

는 법률의 위임이 없는 한 조례로 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정할 수도 없고, 지방 여건에 맞는 조직운영의 가능성도 제약되어 있는 등 사실상 지방자치의 발전 가능성이 크지 않다는 비판이다. 헌법에 지방분권을 명시하는 방안으로는 지방자치의 제도적 보장 원리를 천명하는 차원에서 다음과 같이 헌법전문 또는 제1조에 지방자치 이념 구현에 관한 선언적 규정을 명시하는 방안이 제시되고 있다. 그러나 헌법전문이나 제1조에 지방분권을 규정함으로써 입법이나 해석에 있어서 나침반 역할을 한다는 점에서 바람직하지만, 입법, 사법, 자치조직권 같은 분권의 구체적인 내용을 규정하는 것보다는 규범력이 크지 못하다(이기우, 2017)는 한계가 지적되기도 한다.

**지방자치단체를 지방정부로 명칭 변경**

현행 헌법과 법률은 지방정부를 지방자치단체로 규정하고 있는데, 이에 대해서는 논란이 있어왔다. 공식적으로는 지방자치단체이지만, 학술적으로는 지방정부라는 용어가 자주 사용되었으며, 단체장들도 지방정부를 주장하는 사례가 있었다. 지방정부를 주장하는 쪽에서는 중앙정부와 대비되는 개념으로 자치단체가 정부와 대등한 지위로 격상되는 상징적인 의미가 있음을 강조하고 있다. 반면 지방자치단체를 주장하는 쪽은 지방정부는 주민자치의 전통이 강하거나 연방제 국가에



“  
 명실상부한  
 지방정부로서  
 기능하기 위해  
 입법, 사법,  
 자치조직권 같은  
 분권의  
 구체적인 내용이  
 지금보다  
 더 강화될 필요  
 ”

적합한 명칭으로 보고 있으며, 우리와 비슷한 자치제도를 운영하는 일본 역시 ‘지방공공단체’라는 명칭을 사용하는 점을 들고 있다.

영어권 국가에서는 일반적으로 지방정부(local government)로 표현하는 반면, 지방정부를 ‘단체’로 칭하는 경우는 프랑스, 독일, 일본 등 대륙법계 법체계를 가진 나라에서 찾아 볼 수 있다. 프랑스에서는 지방자치단체(Les collectivités territoriales), 독일에서는 지방지역단체(Kommunale Gebietskörperschaft)라는 명칭이 사용된다. 그러나 독일은 연방국가이기 때문에 사실상 독자적인 지방정부로 기능하고 있으며, 프랑스 역시 헌법에 지방자치단체가 소관 권한 사항에 대한 전반을 결정한다고 규정하여 지방정부로서의 권위를 인정하고 있다.

이에 대해 이기우(2017)는 국가도 그 법적 성질을 설명한다면 전국지역의 국민으로 구성되는 단체라는 의미에서 ‘전국지역단체’라고 할 수 있지만 아무도 국가를 그렇게 부르지는 않는데, 유독 지방에 대해서만 단체라고 부르는 것은 지방을 폄하하고 경시하는 의미로 들릴 수 있다고 지적한다. 따라서 법률전문가나 그 의미를 이해할 수 있는 지방자치단체라는 명칭을 고집할 필요는 없다고 주장한다. 물론 단순히 지방정부라는 명칭을 쓰는 것보다 명실상부한 지방정부로서 기능하기 위해서는 앞서 언급한 것처럼 입법, 사법, 자치조직권 같은 분권의 구체적인 내용이 지금보다 더 강화될 필요가 있을 것이다.

### 중앙-지방협력회의

중앙-지방협력회의는 중앙정부와 지방정부의 협력을 강화하고, 지방 자치 관련 현안을 논의하는 목적의 기구이며, 이 기구의 안정적 설치·운영을 위해 헌법에 그 설치 근거를 명문으로 규정하려는 논의가 있다. 이는 특히 지방 4대 협의체에서 지속적으로 주장하고 있다.

그러나 중앙-지방협력회의를 헌법에 근거를 두는 방안에 대해서는 신중한 접근이 필요하다는 의견이 많다. 헌법에 근거를 두는 회의체는 대부분 대통령이 의장이 되는데, 중앙-지방협력회의의 성격을 의결이나 자문기관이 아닌 관계기관 간 단순 협의기구로 보는 경우 대통령이 의

장을 맡는 것은 부적절하므로 헌법상 회의체로 설치하는 것은 무리라는 것이다. 법제처 역시 의장을 대통령으로 규정하는 것은 대통령이 회의결과에 구속되어 직접적 책임을 져야한다는 점 등을 감안해 신중한 검토가 필요한 것으로 보고 있다. 따라서 협력회의의 법적 성격을 고려할 때 법률로 구성·운영하는 것이 타당하며, 4대 협의체 등 관계기관 협의를 통해 중앙-지방 협력회의 설치 법률의 제정을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다고 판단된다.

**연방제**

분권개헌 논의에서 가장 강력한 지방분권 방안은 연방제 도입으로 볼 수 있다. 연방제를 주장하는 측에서는 국가체계의 근본적인 변화와 통일을 대비한 국가구조 설계를 위해서는 연방제 수준의 분권이 필요하다고 보고 있다. 그러나 이에 대해 단방제 국가에서도 지방분권은 충분히 가능하며 연방제 여부가 지방분권과 불가분의 관계는 아니라는 반론, 그리고 연방제 여부는 각국의 역사와 특성 등에 따라 고려할 필요가 있다는 주장도 있다.

**지방분권의 형태 비교**

구분	연방제정부형	준연방제형 (광역지방정부형)	강화된 지방자치형
개요	여러 개의 '주가 연방헌법에 따라 하나의 연방국가' 구성	단방제를 유지하되, 광역지방정부에 높은 자율성 부여	단방제 체제 내에서 자치단체의 권한 강화
해당국가	미국, 독일 등	영국 스코틀랜드, 웨일즈 등	프랑스('03년 개헌)
자치 입법권	주에 법률제정권 부여	법률에 준하는 조례제정권 부여	법률에 위반되지 않는 범위 내에서 조례제정권 부여
자주 재정권	연방과 주의 과세권 분리 원칙	지방정부에 조례에 의한 재정권과 과세권 부여	법률의 범위 내에서 세율 등 결정
사무처리	연방정부 사무만 한정하여 열거	보충성·자기책임원칙 명시 하에, - 국가사무 열거하고 이외 사무는 지방사무로 규정	보충성·자기책임원칙 명시 하에 지방사무 열거
국정참여	양원제	양원제 또는 지방상원제	지자체협의체 법률안 제출권 또는 입법의견 제출권을 통한 국정참여 보장



사실 지방분권의 강화라는 측면에서 볼 때, 꼭 연방제만 추구할 것이 아니라 준연방제, 강화된 지방자치형 등 다른 유형도 대안으로 검토할 수 있다. 물론 연방제는 중앙정부와 지방정부간 권력분점(power-sharing)을 토대로 형성된 국가형태로서 높은 수준의 자치권 보장한다는 점에서 가장 강력한 지방분권의 형태이긴 하지만, 준연방제형(광역지방정부형) 역시 단방제를 유지하면서도 정부 또는 정치시스템에 있어서 광역지방정부에게 자치단체 사무 수행범위의 획기적인 확대, 법률에 준하는 조례제정권 보장, 재정고권 인정 등 최대한의 자율성을 부여함으로써 연방제와 유사한 수준의 지방분권을 달성할 수 있다. 또 강화된 지방자치형은 현행 헌법의 틀 내에서 지방자치와 분권을 촉진하는 것이며, 앞서 설명한 것처럼 국가운영의 원리로 지방분권을 천명하고, 지방정부의 국정참여 확대 등을 주요 내용으로 한다.

연방제 및 준연방제는 높은 수준의 자치입법과 재정권 등 자치권을 보장할 수 있다는 점에서 궁극적인 지방분권의 길로 볼 수 있지만, 연방제 도입은 사회체제와 통치구조의 전면적 개편을 수반하므로 단시간 내 정치적 실현가능성이 높지 않다는 문제가 있다. 따라서 현재 우리의 지방자치보다 높은 수준의 자치권을 부여할 수 있는 강화된 지방자치형을 우선적인 목표로 삼아 단계적 발전을 추구하는 전략이 필요할 것으로 보인다. 향후 남북의 통일이러든지 정치적 환경변화에 따라서는 준연방제형, 혹은 그 이상의 지방분권이 필요할 수도 있을 것이다.

## 주민으로의 분권

민주정치의 관점에서 볼 때, 지방정부로의 분권은 주민이 선출한 의회와 단체장의 권한과 책임을 강화함으로써 대의민주주의를 공고히 하는 길이다. 그러나 민주주의의 실현이 이러한 지방분권만으로 충분하다고 보기는 어렵다. 대의민주주의 하에서도 주민들의 의사가 충분히

반영되지 못하는 경우가 많기 때문에 진정한 지방분권을 달성하기 위해서는 직접민주주의 요소를 담은 주민들의 참여통로가 보장되어야 한다. 여기에는 주민소환, 주민투표 같은 정치적 참여에서부터 지방정부의 정책과정에 참여하는 것까지 포함된다. 즉 지방정부로부터 주민들의 분권이 필요한 것이며, 이와 관련하여 근린자치의 중요성이 강조되고 있다.

여기서 근린(Neighborhood)이란 '주거지의 인접성에 기초를 둔 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용이라 할 수 있는 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소'이다. 따라서 근린자치란 근린의 공간 단위를 매개로 해당 지역주민을 포함한 다양한 주체들이 자율성(autonomy)을 가지고 집합적 의사결정 또는 필요한 서비스 생산 행위에 참여하는 것을 의미한다(소진광 외, 2015: 15). '풀뿌리 자치'나 최근 사용되는 '생활자치' 역시 같은 의미로 볼 수 있다.

그런데, 근린자치를 위해서는 지방정부보다 더 작은 단위에서 주민들이 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재 우리나라는 지방정부 말단까지 읍·면·동 행정기구가 조직되어 있을 뿐, 주민들의 자치기구인 미흡한 실정이다. 근린자치를 위한 제도적 기반으로 일본 정내회, 독일 구역위원회와 구역장 운영 사례를 참고할 만하다.



### 일본 정내회

일본 정내회는 일본 지역주민의 자치적 친목조직으로 정회(町會, Chokai), 자치회(自治會, Jichikai)로도 불린다. 정내회는 일본 지방자치법 제260조의 2에서 '지역에 의한 단체'로 규정되며, 일정 지역에 거주하는 모든 세대 또는 일정 지역에서 영업하는 모든 사업소가 가입할 수 있는 임의단체로서, 지역 내에서 일어나는 다양한 문제들에 공동으로 대처하고 지역대표로서 지역관리를 담당하는 자치적 주민조직을 의미한다. 원칙적으로 지역주민의 자치적 친목조직이며 임의단체의 성격을 지니고 있으나, 1991년 「지방자치법」 개정으로 자치단체장의 인

**일본 정내회 조직**



출처: 김주애·윤지경(2010) 내용 재구성

가를 받아 법인격을 지닌 인가지연단체로 등록할 수 있게 되어 법적 지위도 인정된다.<sup>4)</sup>

주민자치조직으로서 정내회의기능으로는 지역의 공동과제 해결(교통 안전, 방범, 방재, 비상대책, 재난구조, 쓰레기처리, 폐품회수, 병충해구제, 녹화사업, 공해방지 활동), 자치회관의 관리 및 운영, 주민의 복지 및 건강증진(문화, 스포츠 활동과 보건위생, 간호 활동), 주민 간 상호연락과 친목도모(경조사업, 상호부조), 지역 커뮤니티의 양성(제례, 축제운동회, 버스여행, 회보발행, 시설관리 활동), 간이보험 및 기타 수익사업의 운영을 들 수 있다.

또한 정내회는 기초자치단체에 대한 행정보조기능도 함께 있으며, 이에 따라 행정보완(홍보지, 회람문서 배포를 통한 행정보완, 방법협력, 소방협력, 청소협력, 모금협력, 헌혈협력), 행정참여(각종 정부위원회 참여), 주민의사(요망사항) 전달 및 진정, 행정사무 위탁 등이 이뤄지고 있다.

4) 정내회의 일반적인 특징은 다음과 같음(김주애·윤지경, 2010)

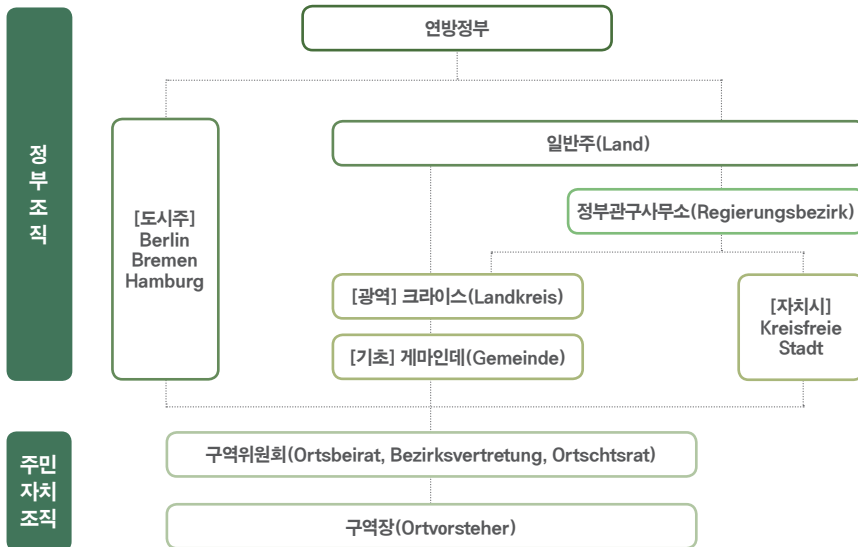
- 첫째, 가입단위는 개인이 아니라 세대이며, 규모는 50~200세대 정도로 구성됨. 세대뿐 아니라 지역 내의 기업체, 변호사사무실 등 단체의 가입도 가능함
- 둘째, 관할지역 내의 모든 세대는 자동적으로 가입됨. 법적 강제성은 없고 원칙적으로는 가입이 자유로워 거주 지역 이외의 지역에 위치한 정내회에 가입할 수도 있으나 대개는 지역 내의 정내회에 의무적으로 가입됨. 현재 전체 지역주민의 90% 이상이 정내회, 자치회 등에 가입하고 있음
- 셋째, 주민자치조직의 기능과 행정보조기능이 합쳐진 종합적 기능을 수행하고 있어 활동내용이 다양함
- 넷째, 기초자치단체의 행정을 보완해 주는 역할을 하고 있으며, 정내회는 시정촌 산하에 위치하는 주민자치조직으로 운영됨

### 독일의 구역위원회와 구역장

독일은 지방정부 행정계층 아래 구역위원회(Ortschaftsrat)와 구역장(Ortvorsteher)으로 이루어진 주민자치조직을 두고 있다. 구역위원회는 구역규칙에 따라 구성되며, 구역장은 구역위원회에서 선출된다. 구역위원회의 권한과 기능으로는 청문권, 제안권, 자문권(컨설팅권) 등을 들 수 있다. 구역위원회의 입장표명은 게마인데이회와 소관 위원회에 공지해야 하며, 게마인데이회는 이를 처리안건에 포함시켜 논의해야 한다. 구역위원회의 제안이나 자문은 게마인테 행정부서에서 처리되어야 하며, 적절한 시간 내에 수용될 수 있도록 해야 하지만, 구역위원회의 활동이 법적인 구속력을 가지고 있는 것은 아니다.

구역규칙이 있는 구역은 구역장을 반드시 두어야 하는데, 구역장은 구역위원회를 선출하는 시민들 중에서 선출될 수 있으며, 반드시 구역위원회의 위원이어야 하는 것은 아니다. 또 게마인테 공무원도 구역위원회의의 양해 하에 구역장을 할 수 있다. 구역장은 구역(Ortschaft)의 대

### 독일의 정부조직과 주민자치조직



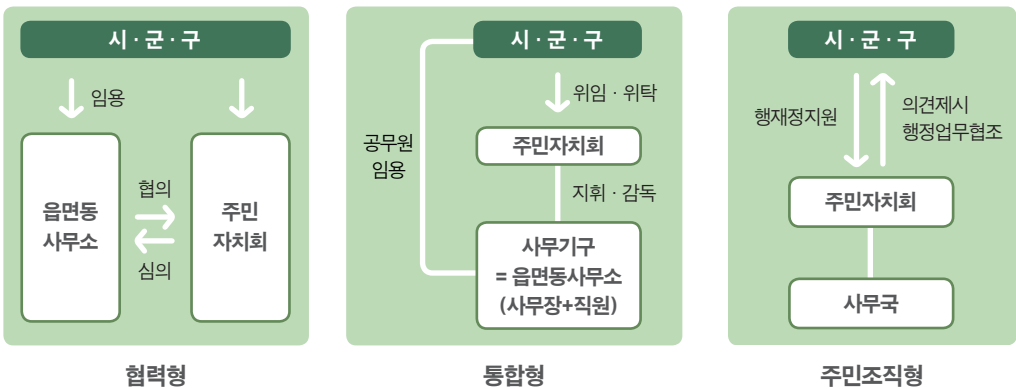


변인이자 신뢰할만한 사람인 동시에 구역과 케마인테 기관 간의 연결고리 역할을 수행한다. 구역장은 구역위원회의 의장으로서의 역할과 구역위원회의 의결사항을 집행하는 데에 있어서 자치단체장의 상시대행자의 역할을 수행한다. 또 지방정부 장의 지시에 따라 구역행정을 관리하는 데에 있어서도 지방정부 장의 상시대행자의 역할을 수행한다. 주민의 대리인인 동시에 지방정부의 대리인의 성격을 함께 갖는 것이다. 구역위원회가 있는 구역에는 구역행정을 설치할 수 있으나, 구역규칙의 제정에 따라 강제적으로 설치해야 하는 것은 아니다. 지방정부의 장은 조직권한의 범위 내에서 구역행정의 설치, 구역의 변경 또는 폐지에 대해서 결정하는데, 구역행정은 케마인테행정의 출장소(Dienststelle)라고 볼 수 있으며, 구역위원회 소속이 아닌 구역장 소속의 행정기구가 된다. 구역장 소속 기관으로 두는 이유는 구역장이 지방정부 장의 상시대행자로서의 역할을 수행하기 때문이다.

**정책의 시사점**

일본의 정내회화 독일의 구역위원회는 주민 자치조직이면서 동시에 행정의 대리자적 성격을 갖고 있는 것이 특징이다. 주민이 결정하고 집행

**지방행정체제개편추진위원회가 제안하는 주민자치 모델**



함으로써 자율성과 책임성을 높이는 일본과 독일의 주민분권 조직의 특징은 우리의 주민자치회 운영방향에 시사하는 바가 크다.

2012년에 지방행정체제개편추진위원회는 주민자치의 모델로 협력형, 통합형, 주민조직형을 제시하였고, 2013년부터 시범실시에 들어갔다. 그러나 현재의 주민자치회는 협력형 모델로서 읍·면·동사무소(주민센터)와 병렬적으로 설치되어 주민생활과 관련된 사안에 대해 협의·심의하는 정도의 역할만 하고 있다. 통합형이나 주민조직형과 같은 사무기구를 별도로 둘 수 없기 때문에 주민자치회의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다. 주민자치회가 주민분권의 구심점이 되기 위해서는 일본의 정내회나 독일의 구역위원회와 같이 집행조직을 별도로 두고 주민생활에 관한 사안을 직접 처리할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 읍·면·동사무소(주민센터)는 시·군·구 행정조직으로 돌아가고 주민자치회가 읍·면·동 사무의 일부를 처리하는 형태로 정리되어야 하는데, 아직까지 절충형으로 볼 수 있는 통합형 주민자치회도 실현되지 못하고 있다. 분권개헌의 논의가 무르익은 만큼, 이제는 주민분권에 대해서도 실천적인 고민이 필요하다고 볼 수 있다. 새로운 제도를 또 도입하는 대신 주민분권을 위한 첫 단계로 이미 도입되어 있는 주민자치회 제도를 현재의 협력형에서 통합형 또는 주민조직형으로 선택할 수 있도록 지방정부에 자율권을 허용하고, 이를 통해 주민분권의 실험이 활발하게 일어날 수 있도록 하는 것이 필요하다.

### 참고문헌

- 김성호(2014) 국가개조를 위한 지방분권헌법개정방안. 2014 한국행정학회 기획세미나(지역의 자율적 가치확립과 지역발전을 위한 민선6기 지방자치 과제와 추진전략).
- 김수연(2016) 지방분권 국가 실현을 위한 개헌의 방향. 『한국지방자치의 발전과 쟁점』, 대영문화사.
- 김순은(2017) 자치분권 헌법 개정의 의의와 방향: 주민주권론의 확장을 위하여. 『지방행정』, 66(761): 22-23.
- 김주애·윤지경(2010) 정내회. 온라인행정학사전.
- 김찬동(2014) 「통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안」, 서울연구원.
- 소진광·관현근·배준구·이중수(2011) 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」, (사)한국지방자치학회.
- 윤영근·박해욱(2016) 「지방자치단체 이·통장 운영현황 분석 및 제도개선 연구」, 한국지방행정연구원.
- 이국운·이기우·한상희·오동석·유승익(2015) 「지방분권형 헌법개정안 연구」, (사)한국헌법학회.
- 이기우(2017) 지방분권 개헌의 과제. 지방분권 개헌 국회토론회: 지방이 살아야 나라가 산다(2017.2.21.).
- 이승종·김혜정(2011) 「시민참여론」, 박영사.

# 차기정부의 지방분권 과제

## 서론

지방분권에 대한 논의는 1991년 지방자치가 실시된 이래 지속적으로 제기되어 온 과제의 하나이다. 적정수준의 지방분권은 지방자치의 기본이념을 실현하기 위한 전제적 토대인 동시에 지방자치의 내실을 도모하기 위한 핵심적 요건이기도 하기 때문이다. 우리나라는 1991년 이후 역대정부를 거치면서 지방분권을 국정과제의 하나로 채택하고 추진하여 왔다. 김영삼 정부에서는 그동안 뚜렷한 명분도 없이 연기되어 왔던 광역 및 기초단체장의 선거를 통해 지방자치의 전면적 실시를 주도하였다. 이후 김대중 정부에서는 100대 국정개혁과제의 하나로 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현을 채택하였다. 또한 지방분권을 국정과제의 핵심으로 부상시킨 노무현 정부에서는 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시하였다. 뿐만 아니라 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 지방분권을 주요 국정과제로 채택하고 각각 4대분야 20개의 핵심과제들을 선정하여 정책적 역량을 투입하였다. 그럼에도 불구하고, 역대정부에서 추진한 지방분권의 정책성고가 실제 기대한 수준에 이를 만큼 충분한 것으로 평가되지는 않고 있다. 사무배분은 국가전체 대비 자치사무가 30% 수준이고, 자치재정은 다수의 기초자치단체가 자체수입으로 인건비 해결이 어려운 실정이며, 여타의 다양한 국가차원의 간섭으로 지방자치단체의 자율적 운영이 제약되고 있는 실정이다. 다시 말하면, 우리나라의 지방자치가 실효성을 확보하



김창호

한국지방행정연구원  
선임연구위원

“  
 우리나라의  
 지방자치가  
 실효성을  
 확보하거나  
 장기적 관점에서  
 보다 발전적  
 형태로 전환되기  
 위해서는 무엇보다  
 지방분권이 한층  
 확대될 필요  
 ”

거나 장기적 관점에서 보다 발전적 형태로 전환되기 위해서는 무엇보다 지방분권이 한층 확대될 필요가 있는 것으로 지적되고 있다.

## 역대정부의 지방분권 추진실태

### 추진체제

민선자치가 출범한 1995년 이후 역대정부의 지방분권 정책을 총괄하는 기구를 살펴보면, 다음과 같다. 김영삼 정부에서는 “지방이양합동심의회”를 김대중 정부에서는 “지방이양추진위원회”를 설치하였으며, 김대중 정부에서 지방분권정책의 관장기구를 변경한 것은 “지방이양합동심의회”가 비법정기구로 체계적인 지방분권을 추진할 수 없었기 때문이다. 이후 노무현 정부에서는 “정부혁신지방분권위원회”와 “지방이양추진위원회”를 그리고 이명박 정부에서는 “지방분권추진위원회”와 “지방행정체제개편추진위원회”를 설치하여 이전정부와 달리 이원적 구조를 보였다. 특히, 이명박 정부에서는 당초에 노무현 정부에서 설치되었던 이원적 구조의 한계를 보완하기 위하여 단일의 “지방분권추진위원회”를 설치하였으나, 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정됨으로써 지방행정체제개편을 핵심적 정책으로 하되, 지방분권도 일

### 역대정부의 지방분권 추진체제

구분	근거법령	추진기구
김영삼 정부	「정부조직관리지침(국무총리훈령)」	• 지방이양합동심의회
김대중 정부	「중앙행정권한의 지방이양추진 등에 관한 법률」	• 지방이양추진위원회
노무현 정부	「지방분권특별법」	• 정부혁신·지방분권위원회 • 지방이양추진위원회
이명박 정부	「지방분권추진에 관한 특별법」 「지방행정체제개편에 관한 특별법」	• 지방분권추진위원회 • 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」	• 지방자치발전위원회

부 관장하는 “지방행정체제개편추진위원회”를 추가적으로 설치하였다. 박근혜 정부에서는 이명박정부의 “지방분권추진위원회”와 “지방행정체제개편추진위원회”를 다시 통합하여 단일의 “지방자치발전위원회”를 설치하였다. 여기에서는 지방분권과 더불어 지방행정체제개편에 관한 전반적인 정책을 포괄하여 관장하는 것으로 되어 있다.

### 자치입법권

자치법규는 지방자치단체의 자율적 의사결정을 결정하는 자치입법권을 의미하는 것으로 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체의 장이 제정하는 규칙 및 지방의회가 회의운영에 관하여 필요한 사항을 정하는 회의규칙 등이 포함된다. 민선자치 20년 동안 자치법규는 양적 측면에서 뚜렷한 성과를 보여주고 있다. 조례와 규칙을 포함한 자치법규의 양적 규모는 1994년 조례가 33,982건 및 규칙이 16,565건에서 2014년에는 조례가 63,476건 및 규칙이 23,687건으로 증가하였다. 이처럼 자치법규에 국한하면, 의사결정의 분권화가 일정수준 긍정적인 방향으로 전개되어 온 것이 분명하나, 그럼에도 불구하고 후술할 사무배분의 확대가 기대수준에 이르지 못함으로써 전반적인 의사결정의 분권화가 뚜렷하게 신장한 것으로 평가하기는 어렵다.

### 조례 · 규칙의 추이

구분	'95년	'97년	'99년	'00년	'03년	'06년	'07년
총 건수	46,551	52,140	50,546	52,421	57,636	63,885	67,183
조례	30,358	33,285	33,257	34,586	37,814	43,184	45,979
규칙	16,193	18,855	17,289	17,835	19,822	20,701	21,204
구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
총 건수	70,240	73,848	76,020	79,043	81,954	85,695	87,163
조례	48,341	51,214	53,242	55,996	58,531	61,894	63,476
규칙	21,899	22,634	22,778	23,047	23,423	23,801	23,687

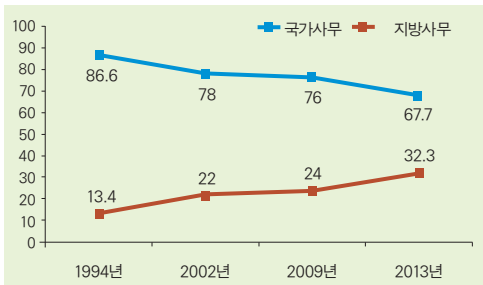
### 자치행정권

사무배분은 지방자치단체의 자율적인 의사결정이 가능한 토대를 마련하는 것으로 지방분권의 핵심적인 요소의 하나이다. 민선자치 20년 동안의 사무배분의 실적을 보면, 역대정부별로 제시한 목표의 일부는 달성 되었으나, 핵심적 내용은 다양한 이유로 인하여 실현되지 못하였다. 사무배분을 위한 사무이양의 추이는 다음과 같이 나타나고 있다. 국가사무 대비 지방사무의 비중이 1994년 13.4%에서 2002년 22%, 2009년 24%, 2013년 32.3%로 변화되어 왔으며, 전반적으로 1994년에 비해서는 증가추이를 보이고 있다.

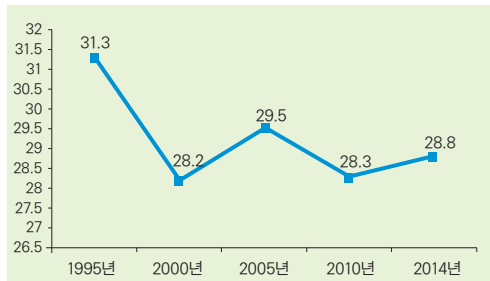
### 자치조직권

지방공무원은 지방자치단체의 업무수행을 위한 직접적인 수단이다. 따라서 지방자치단체의 자율적이고 탄력적인 업무수행을 위해서는 소요인력의 규모를 직접적으로 관리할 수 있는 기반의 마련이 필요하다. 뿐만 아니라 지방공무원의 인력규모는 자치조직권의 수준을 측정하는 대표적 지표의 하나이기도 하다. 민선자치가 출범한 1995년 이후 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율을 살펴보면, 다음과 같다. 1995년 31.3%에서 2001년 28.0%까지 감소했다가 이후 2014년 28.8%를 나타내고 있다. 이러한 결과에 따르면, 전체 공무원 대비 지방공무원의 비율은 1995년에 비하여 감소하였고, 전반적으로 28~9% 수준을 유지하고 있다. 따라서 지방공무원의 비율을 기준으로 한 자치조직권은 당초에 비하여 향상된 결과를 보여주지 못하고 있다.

사무배분의 추이



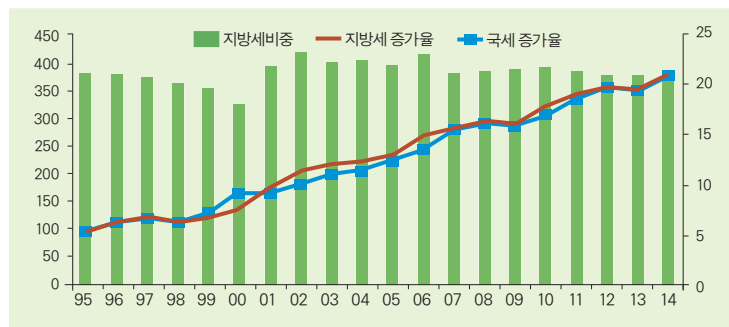
지방공무원의 추이



### 자치재정권 분석

지방세는 지방자치단체가 자체적으로 징수하는 조세로 자체수입의 근간이라 할 수 있다. 따라서 지방세는 세외수입 등을 제외하면, 지방자치단체의 자주재원을 판단하는 대표적인 지표이기도 하다. 지방세의 추이를 살펴보면, 민선자치가 출범한 1995년 15조 3,160억원에서 2014년 58조 1,842억원으로 379.9% 증가하였다. 이를 국세의 증가율과 비교해 보면, 동일 기간에 국세는 56조 7,745억원에서 216조 4,529억원으로 381.3%가 증가하여 지방세의 증가율보다 높게 나타나고 있다. 이와 같은 결과에 따르면, 지방세의 증가율은 국세의 증가율에 비해 낮은 성장 추세를 보이고 있으며, 국세와 지방세의 비율은 본격적인 지방자치 실시된 이후 전혀 변화가 없이 8대 2의 상태를 유지하고 있다.

### 지방세의 변화추이



### 지방분권 개선전략

지방분권은 전술한 실태분석에서 보듯이 역대정부에서 핵심적인 국정 과제로 추진하였음에도 불구하고, 현실적인 성과는 크지 않았다. 이와 같은 한계는 지방분권의 목표수립보다는 분권정책의 추진방법과 과정에서 비롯된 문제에서 비롯되고 있다. 따라서 그간의 지방분권의 방법 및 과정을 토대로 다음과 같은 전략이 수반될 필요가 있다.

첫째, 선택과 집중이다. 역대정부별로 지방분권을 위한 목표는 비교적 명

“  
 정부별로 5년  
 단임의 성격을  
 감안하여  
 해당정부에서  
 추진할 과제를  
 선택하고, 역량을  
 집중



확하고, 또한 커다란 차이도 없다. 그럼에도 불구하고, 정부별 차별화된 진전 역시 뚜렷하지 않다. 예를 들면, 사무구분체계의 개선과 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제도의 도입, 교육자치와 지방자치의 통합 등이 사무배분의 핵심과제이면서도 역대정부에서 실현되지 못한 과제들이다. 따라서 향후에는 정부별로 5년 단임의 성격을 감안하여 해당정부에서 추진할 과제를 선택하고, 역량을 집중할 필요가 있다. 이와 같은 전략이 오히려 지방분권의 성과를 촉진할 수 있는 방법이 될 수 있다.

둘째, 정부별 연속성의 반영이다. 지방분권을 원활하게 추진하기 위한 또 다른 전략은 정부별 연속성을 반영하는 것이다. 지방분권의 목표가 정부별로 커다란 차이가 없다는 것을 전제할 경우 이전정부가 경험한 시행착오의 하나가 정부별 단절성이다. 따라서 이전정부의 시행착오를 반복하지 않을뿐더러 지방분권의 성과를 담보하기 위해서는 정부별 연속성을 반영하는 것이 타당하다. 즉, 이전정부에서 수립한 대안과 전략을 검토하여 특별히 보완 및 수정이 불필요한 경우 바로 실행에 옮기는 정책적 노력에 역점을 두는 것이다.

셋째, 임기중반 이내의 국정과제 실현목표이다. 지방분권의 성공적 추진을 위해서는 실천시기에 대한 검토가 반드시 필요하다. 기본적으로 중앙부처는 지방분권에 반대의 입장을 가지고 있으며, 이러한 반대를 적절하게 극복하기 위해서는 대통령의 정책의지에 기초한 추진동력이 확보되는 것이 필요하다. 이전정부의 경험에 따르면, 기능배분에 대한 대통령의 정책의지는 임기초반에는 강력하고, 임기후반으로 갈수록 약화되는 현상을 보였다. 이러한 점을 감안한다면, 지방분권의 핵심적인 과제는 대통령의 임기중반 이내에 모두 실현한다는 목표를 세우는 것이 필요하다.

넷째, 부처별 지방분권에 대한 장관책임제의 실시이다. 전술한 임기중반 이내의 실현목표와 더불어 기능배분과 같은 분권정책에 관해서는 관련부처의 장관에게 목표달성의 책임제를 실시하는 것도 검토해 볼만하다. 이전정부에서 개별 중앙부처가 준수하지 않을 경우 이를 담보할 수 있는 강제력이 권고 이외에는 수반되지 않았다. 이러한 경험을 고려하면, 지방분권의 완료책임을 관련부처의 장관에게 직접 부여하여 이행력을 담보하는 것이 필요하다.



# 지방분권을 위한 헌법개정과제

## 지방분권 개혁의 필요성

국가가 전국적인 문제는 물론 지역적인 사무에 대해서도 모두 결정을 하고 개입을 하다 보니 정작 중요한 전국적인 과제는 해결하지 못하는 과부하현상이 나타난다. 이에 대해서 지역문제를 챙기고 해결해야 할 지방정부는 헌법과 법률에 의해 손발이 묶여서 해결할 수 없는 실정이다. 이러한 국가의 과부하와 지방의 능력박탈로 국가전체의 마비현상이 나타나고 있다. 세월호사건이나 메르스사태 등과 같이 국가작동불능상태가 국정전반에 걸쳐 나타나고 있다.

또한 전국적으로 획일적인 중앙집권적인 정책이 지역실정에 맞지 않고, 지방이 중앙정부에 의존하여 시키는 것만 집행하게 되는 상황에서 혁신과 효율성 향상을 기대하기 어렵다. 업무처리의 효율성을 높이고 지역발전을 위해서는 아래로부터 끊임없는 혁신이 가능하도록 지방정부가 지역실정에 맞는 정책을 수행할 수 있어야 한다. 또한 통일을 대비한 국가운영시스템으로 각 지역의 정체성과 고유성을 유지하고 발전시킬 수 있는 지방분권적 질서가 요구된다. 현행 헌법은 지방의 능력을 지나치게 제한하여 활동하기 어렵고, 법령의 제약으로 지방정부가 창의적이고 혁신적인 정책을 개발하고 실현하기 어렵게 만들고 있다.

헌법이 지방의 창의적이고 적극적 활동에 장애가 되어 국가발전을 가로막고 있다. 이에 지방의 손발을 묶어 놓고 있는 헌법을 개정하여 중앙정부와 지방정부의 역할 재배분이 필요하다. 중앙정부는 부담을 경



이기우

인하대학교  
법학전문대학원 교수



헌법개정에서 가장 중요한 내용은 지방정부의 입법권을 확대하는데 있으며 그 중에서도 법률유보의 사슬로부터 자치입법을 해방시키는 데 있다.



감하여 국방이나 외교와 같은 전국적인 사무에 전념하고, 생활의 작은 문제는 지방정부가 알아서 해결하도록 함으로써 중앙정부는 과부하로부터 해방되어 문제해결능력을 회복하고, 지방정부도 손발에 채워진 족쇄를 풀어서 지역문제를 책임지고 해결할 수 있도록 행위능력을 부여하도록 헌법을 개정하여 새로운 국가운영체제를 도입해야 한다.

## 지방분권 개헌의 과제

### 법률유보 대신에 자치입법유보

헌법은 법률의 위임이 없으면 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 자치입법을 할 수 없도록 지방의 자치활동을 제한하고 있다. 헌법 제37조 제2항이나 헌법 제59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로 하도록 규정하고 있기 때문이다(법률유보의 원칙).

이는 민법에서 정신적 제약이 있어 사무를 처리할 능력이 부족한 사람에 대해서 행위능력을 제한하여 후견인의 동의 없이는 활동할 수 없도록 한 제한능력자제도와 유사하다. 헌법은 국회가 제정한 법률의 위임이 없으면 지방정부가 활동할 수 없도록 하여 지방의 행위능력을 제한하고 있다. 이로 인하여 지방정부는 중앙정부가 법률로 할 수 있도록 미리 위임한 경우를 제외하고는 자율적인 정책을 자치입법을 통하여 수행할 수 없게 된다. 지방의 손발은 묶이게 되고 지방의 자치영역은 현저하게 축소된다.

이를 해소하기 위해서는 헌법 제37조의 2항 등 법률유보조항에 불구하고 지방정부가 그 사무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 자치법률을 통하여 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 제정할 수 있도록 해 주는 것이 필요하다. 이번 헌법개정에서 가장 중요한 내용은 지방정부의 입법권을 확대하는데 있으며 그 중에서도 법률유보의 사슬로부터 자치입법을 해방시키는 데 있다.



지방자치를 통한 아래로부터의 혁신은 어렵게 된다. 이에 지방의 자치공간을 확보하기 위한 방안이 헌법에 있어야 한다.



### 법률우위원칙에 대한 예외입법권(변형입법권의 보장)

현행 헌법상 지방정부는 자치입법권을 가지고 있지만 법령의 범위 내에서만 인정된다. 자치입법권은 법령의 범위안에서 인정되므로 국가가 법령으로 자치사무에 대한 세세한 규정을 하고 있으면 자치입법권을 통한 입법의 여지는 거의 없다(법률우위의 원칙). 지방정부가 처리하는 자치사무에 대해서도 법령으로 상세한 지침을 정하고 있기 때문에 지방정부에게 독자적인 지방정책을 추진할 수 있는 여지가 거의 없다. 자치사무도 그 지침이 중앙정부에 의해서 법령의 형식으로 이미 다 정해진 경우가 대부분이므로 지방정부는 독자적인 정책구상에 의해서 이를 수행할 수 있는 자치주체가 아니라 사실상 중앙정부의 하급집행기관이 된다. 지방자치를 통한 아래로부터의 혁신은 어렵게 된다. 이에 지방의 자치공간을 확보하기 위한 방안이 헌법에 있어야 한다. 다음과 같은 다양한 방법을 생각할 수 있다.

첫째로, 중앙정부가 입법권을 행사하는 경우라도 불필요하게 세세한 부분까지 법령으로 규정할 수 없도록 중앙정부의 입법권의 한계를 설정하는 방식이다. 중앙정부가 법령을 규정하는 것은 전국적인 통일이 반드시 필요한 최소의 범위에 그치고, 지방정부가 독자적인 정책을 채택할 수 있도록 입법자율의 영역을 남겨두는 방식이 있다.

둘째로, 지방의 전속적인 입법권을 보장하는 방법이 있다. 이러한 분야에 대해서는 지방정부만 입법권을 행사할 수 있도록 하고, 국가는 입법권을 행사할 수 없도록 하는 것이다.

셋째로, 국가법령과 지방법령이 경합하는 경우에 지방법령의 우월성을 인정하는 방안이다. 전국적으로 획일화된 국가법령이 지역실정에 맞지 않거나 지방정부가 중앙정보보다 더 나은 입법을 할 수 있는 경우에 국가의 법령에도 불구하고 지방에서 달리 규정할 수 있도록 하는 것이다(변형입법권). 국가와 지방사이의 입법경쟁을 통하여 입법의 품질을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

세 번째 방안이 지역적 문제에 대한 국가의 입법권을 인정하면서도 지역적인 문제에 대한 자치입법의 우월성을 예외적으로 인정함으로써 지

방의 다양성에 부합할 수 있도록 하고 중앙정부와 지방정부간에 수직적으로, 지방정부와 지방정부간 수평적으로 입법경쟁이 일어날 수 있도록 하고, 결국 아래로부터 혁신이 가능하도록 한다는 점에서 가장 현실적이고 또한 효과가 높은 방안이라고 본다. 제주 특별법에서 이미 개별조항에서 조례우선주의를 채택하여 성과를 거두고 있으며 이를 헌법적으로 보장하여 지역사무에 관한한 지방입법의 우월성을 인정하려는 취지이다.

**지방조직법률주의 대신에 지방조직 자치입법주의로 헌법개정**

현행 헌법은 지방의회와 지방행정기관의 조직과 구성을 법률로 정하도록 지방조직법률주의를 취하고 있다. 이로 인하여 지방조직은 전국적으로 획일화되고 경직되어 지방실정에도 맞지 않는 경우가 많고, 조직혁신도 기대하기 어려운 실정이다. 조직혁신을 위해서는 지방마다 다양한 실험이 가능할 수 있도록 지방정부에게 자치조직을 자율적으로





지방재정은 지방자치를 물질적으로 뒷받침하는 디딤돌이 된다. 하지만 헌법에는 지방재정에 대해서 아무런 지침도 없이 전적으로 법령에 위임하고 있다.



규정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 우리나라에서도 지방정부형태 다양화에 관한 논의가 오래전부터 있어 왔다. 이는 당해 지방정부를 위해서도 요구될 뿐만 아니라 중앙정부의 조직혁신 모델을 찾기 위해서도 매우 필요하다. 지방정부의 조직은 다른 지방정부나 중앙정부에 미치는 영향이 거의 없다는 점, 조직혁신을 통한 민주성과 효율성의 요구가 크다는 점에서 지방정부의 조직 자율성은 광범위하게 보장하는 것이 바람직하다. 이에 지방정부에 지방의회와 집행기관을 두도록 하되 그 구성방식과 운영에 대해서는 당해 지방의 자치법률로 정하도록 헌법을 개정해야 한다.

### 지방재정과 지방분권개헌

지방자치는 지방재정의 뒷받침이 없으면 공허한 장식에 불과하게 된다. 지방재정은 지방자치를 물질적으로 뒷받침하는 디딤돌이 된다. 하지만 헌법에는 지방재정에 대해서 아무런 지침도 없이 전적으로 법령에 위임하고 있다. 지방과 상반된 이해관계를 가진 국가기관에게 지방의 운명을 백지위임하고 있는 셈이다. 지방의 운명을 지방이 스스로 결정하는 지방자치를 위해서는 다음과 같은 헌법개정이 필요하다.

첫째, 지방의 과세권을 보장하고 소득세나 법인세 부과가치세 등 중요 세원을 지방정부에서도 필요에 따라 과세할 수 있도록 헌법에서 보장해야 한다. 중앙과 지방간에 수직적인 중복과세를 허용해야 한다.

둘째, 위임사무의 수행에 필요한 비용은 위임한 정부가 부담하도록 하여야 한다. 사무를 위임하여 놓고 그 비용의 일부 또는 전부에게 그 비용을 부담시키는 것은 배달부에게 물건 값의 일부 또는 전부를 부담하도록 하는 것처럼 부당하다.

셋째, 지역간의 재정격차문제를 해결하기 위한 헌법적인 규정이 필요하다. 재정이 풍부한 지역의 세금 중에서 일부를 재정이 빈약한 지역에 이전하는 수평적인 재정조정제도와 국가가 지방재정을 보완해주는 수직적 재정조정의 근거를 헌법에 보장해야 한다.

### 양원제의 도입

국가전체의 이익을 대표하는 하원과 지방의 이익을 대변하는 상원이 상호 견제하도록 함으로써 중앙정부가 지방정부의 자치권을 일방적으로 침해하는 것을 방지하고, 지방의 자치권을 방어하는 것을 가능하게 한다. 양원제는 의회내의 권력분립을 의미한다. 동시에 국가전체의 의사결정과정에서 지방의 참여를 의미한다. 이 점에서 양원제는 국가와 지방간의 수직적인 권력분립을 구체화한 것이라 볼 수 있다. 지금의 국회는 하원으로 하고, 지역을 대표하는 상원을 추가적으로 도입하는 헌법개정이 필요하다.

### 보충성의 원칙 도입

보충성의 원리는 국가와 지방정부의 관계에서 가장 기본이 되는 법원칙이므로 헌법개정안에 반드시 포함되어야 하며, 개인과 공동체와 공동체상호간의 역할분담원리로 규정하는 방식이 가장 바람직하다고 본다. 정부는 개인이 처리할 수 없는 사무를 공공사무로 처리하고 정부간에는 기초지방정부가 할 수 없는 사무만 광역지방정부가, 국가는 광역지방정부가 할 수 없는 사무만 보충적으로 처리하도록 하여야 한다. 이러한 보충성의 원칙은 입법과 행정과 사법을 포함한 모든 역할의 배분에 모두 적용된다.

### 지방분권국가의 선언

헌법 제1조에 대한민국이 지방분권국가임을 선언하자는데 대해서 이론의 여지가 없다. 헌법에 지방분권국가임을 규정함으로써 차후 입법이나 집행 또는 사법에 방향을 제시하는 상징적 의미가 클 수 있다고 본다. 이 점에서 이번 헌법개정에서 지방분권국가를 규정하는 것이 매우 필요하다고 본다. 하지만 주의를 요하는 것은 헌법에서 대한민국이 지방분권국가임을 선언한다고 해서 대한민국이 실제로 지방분권국가가 되는 것은 아니라는 점을 유의해야 한다.

## 맺는 말

우리의 시·군·자치구는 평균규모가 22만명을 넘고 시·도는 300만명을 넘는다. 주민이 1,300만명이나 되는 경기도가 갖는 정책자율성은 스위스의 칸톤과 비교도 할 수 없을 정도로 빈약할 뿐만 아니라 주민 수가 1,000명도 되지 않는 스위스의 작은 지방자치단체보다 미약하다. 대학을 졸업한 건장한 청년에게 유치원생들의 소꿉놀이 역할만 허용하고 있는 셈이다. 헌법이 지방자치단체를 제한능력자로 만들어 역량을 발휘할 수 없도록 족쇄를 채워놓고 있다.

스위스가 세계에서 가장 잘사는 나라가 된 것은 독자적인 헌법과 법률 제정권을 가진 26개의 칸톤과 광범위한 자율성을 가진 2,300개에 가까운 지방자치단체들이 치열한 정책경쟁을 하면서 아래로부터 혁신을 해왔기 때문이다. 이에 비해 우리나라에서는 헌법이 지방정부의 손발



“  
 중앙이 법령을 통해  
 전국적으로  
 지방에 하달한  
 획일화된 정책은  
 지방 실정에 맞지  
 않아 무용지물이  
 되거나 지역발전에  
 걸림돌이 되는  
 경우가 적지 않다.”

을 묶어놓고 중앙정부만 쳐다보도록 만들고 있다. 중앙정부는 지방의 살림살이까지 세세하게 챙기고 간섭하는데 진력하다보니 막상 전국적인 큰 과제에는 과부하로 집중하지 못하고 있는 실정이다. 중앙이 법령을 통해 전국적으로 지방에 하달한 획일화된 정책은 지방 실정에 맞지 않아 무용지물이 되거나 지역발전에 걸림돌이 되는 경우가 적지 않다. 중앙정부는 과부하로 기능장애에 시달리고, 지방정부는 수족이 묶여 능력을 발휘하지 못한다.

지역발전을 위해 일을 하려는 정치인은 이러한 실정을 누구보다도 잘 안다. 이러한 실정을 가장 잘 아는 지방정치인이 나서지 않으면 지방의 손발을 묶어놓고 있는 헌법을 개정하기가 어렵다. 이에 지방정치인이 활동에 장애가 되는 헌법을 개정하는데 앞장을 서야한다. 그럼에도 불구하고 당사자인 지방정치인들이 제안한 헌법개정안이 미온적이고, 지방정치인들이 중앙집권적인 권력구조를 벗어나서 새로운 국가운영체제를 건설하는데 적극적으로 나서지 않는 것은 매우 유감스러운 일이라고 하지 않을 수 없다.

앞에서 논의한 헌법개정의 과제는 지역발전은 물론 국가발전을 위해서도 반드시 실현되어야 할 시대적인 요구라고 본다. 지역주민과 지방정치인이 하나가 되어 지방분권을 위한 헌법개정의 과제를 조속하게 실현하도록 노력하여야 한다. 이를 위하여 지방정부는 광범위한 토론과 홍보, 주민교육을 통하여 개헌논의가 아래로부터 일어날 수 있도록 장을 열어야 한다.





## 지방분권 관련 주요 해외사례

현 대한민국 헌법은 1987년 민주화운동의 성과로 개정되어 오늘에 이르고 있는 대통령 중심제를 기반으로 하는 헌법이다. 87년체제라고 불리는 헌법이 개정된 이래 30여년의 시간이 흐르면서, 6명의 대통령을 현 헌법체제하에서 배출하였으나, 최근의 박근혜 대통령 탄핵소추와 파면이라는 상황을 맞이하여 제왕적 대통령제를 중심으로 한 헌법에 대한 개정요구가 거세다. 정치권에서는 헌법개정을 위한 다양한 논의가 지난 수년간 진행되고 왔으나 그 방향과 각론에 있어서는 다양한 견해차이가 있는 것이 사실이다. 헌법개정에 대한 다양한 요구를 반영하고 헌법개정 추진을 위한 토대를 마련하기 위해 20대 국회에서는 2016년 12월말 헌법개정특별위원회를 발족하여 활동 중에 있다.

한편 헌법개정에 있어서 제왕적 대통령제에 대한 비판을 해결하기 위한 분권을 이야기할 때 분권형 헌법이라 함은 중앙정부의 권력구조를 개편하는 것, 즉 대통령에게 집중된 권력을 나누는 것만이 아니라, 중앙정부 내 분권을 포함하여, 중앙정부와 지방정부 간 권력구조의 재편을 이루는 것이어야 한다. 분권형 헌법의 핵심은 지방자치단체의 자치권, 입법권을 보장하는 등 실제적으로 권력구조 전반에 분권시스템을 도입하는 것이어야 한다. 이를 지방분권이라 할 것이다.

현행 헌법에서도 지방자치단체의 자치권을 제도적으로 보장하고 있는데, 그것은 자치단체 존재의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장이다. 한편 국회와 중앙정부(+국회)는 입법권을 가지고 있으나, 지방자치단체의 입법권은 보장되지 않고 있다. 지방자치단체의 자치권과 입



**최인수**

한국지방행정연구원  
상생협력지원센터소장

“ 일본의 사례에서는 지방분권에 있어서 사무이양과 같은 정책만으로는 분권에 한계가 있으므로, 거시적이고 국가적인 분권정책이 필요 ”

법권이 이러한 헌법개정과정에서 보장됨으로서 헌법적 권리로서 지방의 권력행사는 비로소 지방분권을 실현하는 것이다. 이를 위해 본 글에서는 주요국가들의 지방분권과 관련한 추진사례를 살펴보고자 한다.

## 일본

일본은 지방분권과 관련하여 지방분권이라는 표현이 직접적으로 표현된 헌법상 조문은 존재하지 않는다. 헌법 제92조에 ‘지방자치의 본지’가 지방분권 차원의 의미를 내포하고 있는 것으로 보인다. 이 조항은 지방자치의 근본 원칙을 선언한 것이고 따라서 넓은 의미에서 지방분권의 이념을 선언한 것이라고도 할 수 있다. 다시 말해 ‘지방자치의 본지’를 지방분권의 이념이라고 해석할 수 있는 것이다. 따라서 일본헌법은 지방분권의 이념을 ‘지방자치의 본지’라는 문구속에 포괄적으로 표현하고 있는 것이다.

한편 일본은 2000년부터 국가적 차원에서 대대적으로 지방분권을 천명하고 추진하고 있다. 내각 총리대신이 직접 지방분권을 추진하고 있는데, 내각부에 지방분권추진실을 두고 있다. 여기서는 지방분권에 관한 현황, 자료, 정책 등을 인터넷상에 자료를 제공하여 국민적 공감대를 이끌어내고 있다. 한편 일본은 중앙정부에 의한 분권정책, 특히 사무이양에 의한 분권에 의존하고 있어서, 1999년 이후부터 본격적인 분권정책을 추진하여 왔으나, 그 효과는 크게 나타나고 있지 않다는 비판이 제기되고 있다.

일본의 사례에서는 지방분권에 있어서 사무이양과 같은 정책만으로는 분권에 한계가 있으므로, 거시적이고 국가적인 분권정책이 필요하다는 것과 특히 헌법상의 4개 조문만으로는 지방분권 정책을 추진하는데 한계가 있음을 보여준다.



프랑스는 헌법개정 제1조에서 “국가조직 형태를 분권화한다”고 명시적으로 천명하고, 우리의 지방자치에 해당하는 지방자치단체에 관한 제12장의 내용을 전면 개정함으로써 법률적 차원에서 시작한 지방분권 개혁을 헌법적으로 격상



## 프랑스

프랑스는 오래전부터 인접 유럽국가들과 비교하여 강력한 집권적 지방행정체제와 상대적으로 약한 지방자치단체의 권한이 있는 국가로 인식되어 있다. 그러나 1980년대 좌우파 정권의 교체에도 지속적으로 지방분권과 관련한 정책을 추진하여 이러한 상황이 개선되어 왔다. 한편 1982년 3월 2일 법률(레지옹, 데파르트망, 코뮌의 권리와 자유에 관한 법률)과 1983년 1월 7일(제정)과 7월 22일(개정) 법률(코뮌, 데파르트망, 레지옹과 국가간의 권한배분에 관한 법률)에서 시작한 중앙-지방, 지방간의 권한배분에 관한 대 수술은 프랑스를 단일국가 형태의 대표적 지방분권 체제를 운영하는 국가로 변모시켰다. 또한 2003년 3월 28일에 있었던 헌법개정은 제1조에서 “국가조직 형태를 분권화한다”고 명시적으로 천명하고, 우리의 지방자치에 해당하는 지방자치단체에 관한 제12장의 내용을 전면 개정함으로써 법률적 차원에서 시작한 지방분권 개혁을 헌법적으로 격상시켰다고 볼 수 있다.

2003년 지방분권 헌법개정에서 새로이 등장한 사항으로는 국가조직의 지방분권화(제1조제1항 4문), 지방자치단체의 종류의 열거 및 법률에 의해 새로운 유형의 창설(제72조 제1항), 보충성의 원칙(La subsidiarité, 제72조2항), 지방의회의 명령제정권 천명(제72조제3항) 등 다양하다. 지방분권과 관련하여 개정된 헌법의 주요한 내용으로 헌법 제72-2조는 “지방정부는 법률이 정하는 조건에 따라 자유롭게 이용할 수 있는 재원을 가지며(제1항)”, “법률이 정하는 한도 내에서 지방정부가 과세표준과 세율을 정하는 것을 인정할 수 있다(제2항)”고 규정하고 있다. 또한 “국가와 지방정부 간의 모든 권한이양은 그 시행에 충당해 온 동일 규모의 재원배분을 수반하며 (제4항)”, “법률은 지방정부 간 형평을 촉진하기 위해 재정조정제도를 정한다(제5항)”고 명시하고 있다. 이렇듯 지방정부에 대한 권한 확대와 이양을 통해 지방정부 간 재정력의 격차를 시정하는 조치로서 중앙정부 재정조정제도를 헌법에 규정하였다.

2003년 3월 이후의 프랑스 헌법은 제1조에서 지방분권을 천명하고 있다는 점

에서 법률적 차원에서 지방분권을 진행해 왔던 지방분권 제1기(1982년-2003년 3월 개정 이전)에 비해 근본적인 차이가 있다는 점을 강조할 수 있다.

## 미국

미국은 연방국가이다. 미국 정부체제하에서의 정부단위는 연방정부, 주(州)정부, 지방자치단체 또는 지방정부이다. 주정부 이하의 지방자치제도에 관한 사항은 주헌법이나 주법률에서 규정한다. 주정부는 연방정부의 행정기관이 아니며, 연방헌법과 법률을 위반하지 않는 한 광범위한 영역에서 독립된 주권(입법, 사법, 행정의 전 영역)을 영유한다. 미국헌법은 연방제국가를 창설하는 헌법이며 대등한 관계를 이루는 국민으로부터 위임받은 주권을 분점하는 중앙국가(연방정부)와 지방국가(주정부)를 상정하고 있다. 연방정부와 주정부는 각각 일정부분의 주권을 지닌다는 점에서 단일국가의 지방자치 및 지방분권에 대한 논의와 구별될 수밖에 없다.

연방국가는 지방국가를 연방헌법의 개정 절차를 거치지 않고는 폐지하거나 통합 및 분할이 불가능하다. 또한 미국의 연방헌법에는 지방자치제도나 지방분권에 대한 규정이 전무하다. 지방정부의 조직, 권한에 대한 전권은 주정부에게 있으며, 각각의 주정부는 유사하지만 서로 다른 지방정부 즉 지방자치제도에 관한 법을 보유하고 있다. 한편 미국 연방헌법은 지방정부에 대한, 즉 지방자치를 부정하거나 긍정, 또는 어떠한 언급 및 보장도 하고 있지 않다. 이는 지방정부나 지방자치가 미연방 체제내에서 가지는 명확한 위상으로 인해 연방헌법이 굳이 이를 언급할 필요가 없었을 것이라고 해석되고 있다. 연방헌법이 지방정부에 대하여 침묵하고 있음으로 인해서 지방정부에 대한 전권은 각 주정부에게 있다고 본다.

미국 연방헌법은 전문을 통해 미국이 연방국가임을 선언하고, 헌법 제1조 제1절로부터 연방의회는 이 헌법으로부터 부여되는 입법권을 보유함을, 헌법 제1조 제8절은 연방의회가 동 절에 18개의 열거된 분야의



미국 연방헌법은  
지방정부에 대한,  
즉 지방자치  
를 부정하거나 긍정,  
또는 어떠한 언급  
및 보장도 하고  
있지 않다.



입법권한을 보유하고 규정함으로써 연방의 입법권이 제한됨을, 헌법 제1조 제10절에 주에 금지된 권한을 열거함으로써 주는 포괄적인 입법권을 보유하며, 연방수정헌법 제10조는 “본 헌법에 의하여 합중국에 위임되지 아니하였거나, 각주에게 금지되지 아니한 권한들은 각주나 인민이 보유한다”라고 규정함으로써 잔여권한이 주정부에게 속함을 천명하고 있다. 연방정부의 권한이 강화되었음에도 불구하고, 권력분립으로서의 연방제는 여전히 중요한 의미가 있다.

미국의 연방제는 200여년이 넘는 역사속에서 연방제가 강화되는 집권화가 진행되었다. 미국 연방제가 연합규약에서 1787년 연방헌법 체제로 이행한 것을 시작으로 남북전쟁, 뉴딜기를 거쳐 연방정부가 강화되는 집권화가 진행되었다. 제2차 세계대전 후에도 연방주도형의 연방과 주의 관계가 형성되었으나, 연방제의 권력분립의 구조는 여전히 건재하다. 권력이 집중되지 않은 상태로 유지되기 위해서는 주정부가 단순히 지방행정단위가 아니라 정치주체로서 연방정부에 대치할 수 있는가 하는 것에 달려있다고 할 수 있다. 제도로서의 연방제를 하면서도 실제적으로 단일제와 마찬가지로의 국가도 많지만, 미국의 연방제는 행정적인 중앙집권화와 정치적인 분권이 공존하고 있다.

## 영국

영국은 주민자치에 기초한 분권적 체제를 기초로 발전하였다. 그러나 제2차 세계 대전이후 국내적으로 복지국가의 실현을 위하여 중앙집권적 체제가 형성되기 시작하였다. 그러나 재정지출 증대와 오일쇼크에 의한 경쟁력 약화 등으로 경제적 어려움을 겪었고, 경제제건의 명분하에 추진되었던 보수당 정부의 중앙집권화 노력은 노동당의 등장으로 지방분권으로 전환된다. 노동당 정부의 지방분권 개혁은 유럽평의회(Council of Europe)의 ‘지방정부 헌장에 서명함으로써 분권의지를 명확히 하였고, 영국의 분권개혁은 유럽연합의 틀 속에서 진행되었다고 할 수 있다.

영국의 지방자치와 지방분권 관련한 연혁은 19세기로 거슬러 올라간다. 주민직선에 의한 지방의회구성의 초기모델은 1835년 도시법인법(Municipal Corporation Act 1835)에서 발견할 수 있으나 근대적인 의미의 표준화된 행정서비스의 제공은 1888년과 1894년 지방정부법(Local Government Act 1888, 1894) 제정을 통하여 이루어졌다. 또한 동 법에서는 영역별로 개별화되고 파편화된 구법 체제를 청산하고 ‘일반 목적’을 가진 선출직 당국들에게 행정기능을 맡기는 정책을 추진하였으며, 동 법이 표방하는 단순화된 행정구조는 1933년 지방정부법으로 이어졌다. 1960년대부터 1990년대까지 지방행정체제의 개편이 추진되었는데, 대(大)런던 카운티(Great London County:GLC)의 창설 및 관할구역 확대(1963), 1972년 지방정부법을 제정하여 1933년의 지방정부법을 폐지하였다. 1972년 법에서는 런던을 제외한 전 잉글랜드를 카운티(county)와 디스트릭트(district)로 나누었으며 디스트릭트의 부분들은 다시 패리쉬로 나누어졌다. 또한 런던 외 대도시 지역에 6개 대도시 카운티(Metropolitan County)를 설치(1972)하고, 대런던 카운티와 6개 대도시 카운티 폐지(1985)하였으며, 지방자치위원회 설치 등 단층제 중심의 행정체제로 개편(1992-1994)하였다.

영국은 단일제 국가이면서도 1990년대 후반에 이르러 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역에 의회구성을 규율하는 법률(The Scotland Act 1998, The Government of Wales Act 1998, The Northern Ireland Act 1998)을 제정하는 등, 대폭적인 권한 이양이 이루어졌다. 이를 통해 스코틀랜드, 웨일즈, 북 아일랜드에 각각 의회를 구성하고 이에 권한을 이양하였으나, 권한 이양의 정도는 지역마다 차별적이고 비대칭적이었다. 가령 잉글랜드는 영국의회에서 직접 관할하는 반면, 스코틀랜드와 웨일즈는 각각 별도의 의회를 설치하고 있으며 스코틀랜드에는 법률제정권(power of primary legislation)과 집행권을, 웨일즈에는 우리나라의 행정입법권에 해당하는 부수적 입법권(secondary legislation)과 집행권을 부여하였다. 그러나 스코틀랜드와 웨일즈 의회의 입법권한은 1998년 법률 및 그 후속입법들에 의거하여 위임된 것으로서, 의회주권



영국은 지방주의법 제정으로 지역사회 및 주민의 복지증진에 관한 3개 분야(사회복지, 환경, 경제)에서의 정책을 일정한 제약하에서 자유롭게 수립 및 시행



을 이양한 것이 아니므로 영국 의회(Westminster Parliament)는 언제라도 스코틀랜드와 웨일즈의 법률을 폐지하거나 개정할 수 있었다. 따라서 영국은 진정한 의미의 연방제 국가가 아닌 것이다.

영국은 2000년대 이후 지방정부법(Local Government Act 2000)과 2011 지방주의 법(Localism Act 2011)의 제정을 통하여 지방정부의 자율성과 역할을 강조하고 있다. 특히 2011 지방주의 법은 잉글랜드에 대해 적용되는 법으로서, 잉글랜드 지방정부에 관해서는 전권한성을 선언하고 있다. 지방주의법 제정으로 지역사회 및 주민의 복지증진에 관한 3개 분야(사회복지, 환경, 경제)에서의 정책을 일정한 제약하에서 자유롭게 수립 및 시행할 수 있게 되었다.

## 독일

독일은 군(Gemeinde)과 도시(Stadt)를 중심으로 한 지역이 발전하는 계기를 바탕으로 지방자치가 시작된 국가로서 군과 도시가 일정한 무리를 이룬 것이 주(州, Land)가 되고 이것을 결속시킬 정치적 필요가 대두됨에 따라 연방(Bund)을 형성한 연방국가이다. 독일의 각 주들은 자체의 주헌법(Landesverfassung)을 제정해 두고 있으며, 이에 입법, 사법, 행정권이 각 주정부에게 보장되고 있기 때문에 우리나라의 광



“ 독일의 각 주들은 자체의 주헌법(Landesverfassung)을 제정해 두고 있으며, 이에 입법, 사법, 행정권이 각 주정부에게 보장 ”

역자치단체와 비교하여 차이점이 명백하다. 오히려 주(州) 안에 설치되어 행정사무를 다양하게, 그렇지만 통일성을 기해 처리하기 위해 설치된 다양한 행정단위(Gemeinden, Gemeindeverbände, Kreis, Stadt, Kreisfreie Städte)들이 순수의미의 자치행정단위라 할 수 있다.

독일의 지방분권의 원천적인 출발은 군(Gemeinde)과 도시(Stadt)의 발전과 깊은 관련을 가진다. 중세기 중후반기부터 형성되기 시작한 도시들은 한자동맹의 거점지로서, 세금 징수관들이 거주하는 주거지로서, 상인들의 집단거주지로서의 역할을 했다. 이들 도시와 도시영주들의 연합체가 지방자치단체로 발전하였고, 중세의 종교적, 신학적 사회지배체제가 도시상업의 발달로 법적인 형태를 띠면서 시민연합총회가 자치행정의 주체이던 것이 이후에는 법적으로 조직화된 지방자치단체가 그 자리를 차지하게 되었다.

마틴 루터에 의한 종교개혁과 그로 인한 30년 종교전쟁은 지방자치제도에도 영향을 끼쳐 당시 주민대표자회의가 주도적으로 지방조직체로서 기능하며 지역의 주요사항을 결정하였다. 그러나, 근대에 들어 영주가 임명하는 자들로 이 주민대표자회의가 채워지게 되어 주민에 의한 자치가 후퇴하게 된다. 1789년 프랑스혁명을 거치면서 지방행정체들은





자연법 사상에 근거한 자치권(Selbstbestimmungsrecht)을 인정받는 계기가 되며 동시에 자치사무와 위임사무에 관한 개념이 싹트기 시작하였다. 이것이 현재 독일의 자치행정을 이루는 근간이 되었다.

또한 독일 연방헌법과 연방주의 헌법에 의해 보장된 지방분권과 지방자치제도는 1990년의 독일통일과 유럽연합의 출범을 계기로 상당한 변화를 겪어왔다. 구동독 연방주의 통합과 함께 사회주의적 정치문화와 기존 독일의 연방주의를 절충하기 위한 조절적 정치체계의 일환으로 주민소환제, 주민투표제, 주민참여제와 같은 강력한 직접민주제의 도입을 가져왔다. 그리고 1993년 마하스트리히트조약으로부터 유럽연합 헌법안에 관한 리스본조약에 대한 2005년 독일 연방의회 의결에 이르는 독일의 유럽연합화 과정은 2006년과 2008년 2번의 독일 연합헌법 개정을 통한 연방주의개혁(Foederalismusreform)이라는 지방분권에 관한 일대 혁신을 가져왔다.

독일의 지방분권의 개념은 특정의 한 원인으로 부터 발전된 것이 아니라 중세와 프랑크혁명 등 다양한 사회변혁을 거치면서 다양한 요인들에 의해 발전되게 되었다. 독일의 지방자치 전문가 게오르크-크리스토프 폰 운루(Georg-Ghristop von Unruh) 교수는 “독일의 지방자치행정은 여러 가지의 뿌리로부터 발전되어 왔다. 즉 연합체로서의 게마인데, 전래적인 고전적 주체로서의 공동체, 영국의 지방정부 시스템으로부터의 영향, 도시정부의 개념으로부터 도출되는 공동체적 단체개념 등이 그 뿌리이다”<sup>1)</sup>라고 말했다.

1) von Unruh, Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in frühkonstitutionellen Zeitalter, in: Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2.Aufl.(1981), S. 59.

## 참고문헌

- 김동성(2010) 연방주의적 지방분권에 관한 연구, 경기개발연구원  
 김동진(2003) 한국지방분권의 전개과정과 지역사회의 역할에 관한 연구, 전북대학교  
 전국시도지사협의회(2015) 광역자치단체 자치역량 강화방안 연구  
 전훈(2010) 2003년 개헌 이후의 프랑스 지방분권, 한국지방자치법학회, 10(3), p. 3-30  
 최봉석(2016) 독일 연방주의 개혁과 지방분권의 강화, 한국비교공법학회, 17(1), p. 69-101  
 최용환(2014) 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권, 충북발전연구원, 해외리포트 Vol.15  
 최우용(2015) 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근동향, 한국비교공법학회, 16(3), p. 171-205

# 한국지방행정연구원 발전의 회고 · 전망 · 전략

일시 2017년 02월 24일 (금) 13:00~16:00  
장소 한국지방행정연구원 대강당



## 연구원 발전의 회고와 전망 13:30~14:10

### 인사말씀

#### 사회 | 김안제 제7대 원장 |



제가 2년 전에 단독 주택에 있다가 빌라로 옮겼는데, 너무 힘들었습니다. 그런데 이런 거대한 연구원이 서울에서 강원도까지 이전해 오시느라 수고하셨습니다. 새 술은 새 포대에 담는다는 각오로, 새로운 비전을 마련하여 잘 처리하시기를 바랍니다. 그런 의미에서 전·현의 원장님들 모시고 회고와 전망에 대해 이야기하겠습니다.

이달근 선생님은 잘 아시다시피 서울대학교 행정대학원 교수로 계셨습니다. 별을 단 사람들은 아주 착합니다. 주무부처인 행정자치부장관도 하시고, 지금은 가천대학교 행정학 교

수로 계시는 존경할 만한 분입니다. 만사 다 제치시고 연구원 일이라면 도와주시는 분이십니다. 박수를 보냅니다. 이기우 교수님은 예전에 연구원에도 계셨고, 지금은 지연 회장님이십니다. 하혜수 회장님은 한국지방행정연구원의 원장님이십니다. 이렇게 과거, 현재, 미래가 모여 있습니다.

84년 지방행정연수원에 부설 연수원으로 시작하게 되었습니다. 원장이 소장을 겸해서, 옆에 5명의 자문위원을 두고 일을 했습니다. 34년의 회고, 현재, 앞으로의 환경 변화에 대해서 이야기하고자 합니다. 여기 온 데에는 발전 계기도 되지만, 위축될 수도 있습니다. 균형 발전의 기틀을 만들어야 합니다. 먼저 소개한 대로 이달곤 장관님의 회고와 전망을 들겠습니다.

### 토론 | 이달곤 제10대 원장 |



80년대 중반까지만 해도 한국학회에서 토론은 조심해야 했습니다. 토론을 강하게 하면 선배에게 달려든다는 학문적 분위기였습니다. 연구원이 마포시절 제가 원장이 되었습니다. 연

구원을 보니, 야간작업을 해야 하는데 버스를 다들 타고 다니니 작업이 어려웠습니다. 독립청사가 있으니 좋긴 한데, 연수원은 독립이 되어야 좋겠다, 청사를 이전해야겠다고 생각했습니다. 그런데 이때가 IMF와 맞물려 통폐합 위기가 있었습니다. 그때 대통령이 분권을 해야 한다, 지방자치단체가 성질이 다르므로 국무조정실에서의 연구원 체계가 다르다고 이야기했습니다. 그런 논의 속에서 청사를 서초로 옮기게 되었습니다. 우리 기금을 건드리면 안 된다며 행자부에서 반대를 했습니다. 그런데 왜 돈을 이렇게 쓰냐며 감사가 들어와서 제가 시말서를 쓰게 되었습니다. 이 연구원의 기능을 행자부의 일을 정리하는 일을 시킬 것이라는 생각이 들었습니다. 저는 기초연구를 해야겠다고 마음을 먹었습니다. 전 정부 일의 진단을 해야 한다고 주장했습니다. 연기군이 우리 대상이었습니다. 군 하나를 분해해서 분석하며, 용역을 시작했습니다. 두 번째는 기초연구로 역량을 키워나갔습니다. 그때만 해도 지방자치와 분권에 대해서 연구원이 목소리를 낼 만한 문화가 없었습니다. 저는 연구원장 임기도 2년에서 3년으로 바꾸자고 이야기했습니다. 그 당시에는 서초로 청사가 이전하는데 별 호응이 없어서 제가 고집도 쓰고 여러 수를 써서 이사를 했습니다.

지금 보면 우파 정부가 분권을 주장합니다. 신자유주의자들이 작은 정부를 만들기 위해 그렇게 주장합니다. 우리나라는 진보에서 분권

을 주장합니다. 사상에는 진보가 없습니다. 보수냐, 신자유주의냐, 사회주의냐가 있지, 진보와 보수란 말은 일본 언론에서 했습니다. 그 당시 것을 지키자는 것은 보수고, 바꾸자는 것은 진보란 말입니다. 앞으로는 보수 정부가 들어와서 규제완화를 하자고 말할 것 같습니다. 진보에서는 지금까지는 안 해봤으니까 분산을 이야기할 것입니다. 좋은 방향이라고 봅니다. 지금은 정치와 행정이 섞여서 공직자들도 혼란을 겪고 있습니다. 이익 정치가 있습니다. 근대화를 통해 행정의 효과, 효율지향, 엄격함이 이로 인해 많이 흔들리고 있습니다. 다양한 지방에서 다양한 길이 만들어졌지만, 아주 격조스러운 면도 있습니다. 소위 이익단체가 너무 많이 생겼습니다. 기업을 견제하는 시민사회가 아닌, 정부에 의존하여 기업을 압박하는 시민단체가 많습니다. 공개적으로 이야기하기 어려운 사회입니다.

지방공직자를 한 계급 낮추어 봤었는데, 지금은 상당부분 중요한 결정을 지방에서 하게 되었습니다. 지방 공직자의 직급을 한 단계씩 올려야 할 것입니다. 아직도 지방을 동사무소 수준으로 보는 경향이 있습니다. 동사무소의 일들을 기업에 넘기고, 지방에서 더 중요한 일들을 결정하는 방향으로 맥을 맞추는 것이 필요하다고 봅니다. 실무에서는 대학에서 배운 논리가 통하지 않았습니다. 공무원들이 필기시험만으로 들어와서는 세상이 돌아가는 방식을 몰

라 현장과의 괴리가 생깁니다. 지방의 우수한 인재가 갈 수 있도록 연구 방향을 제시해야 합니다. 이런 데서 연구원이 비전을 찾을 수 있습니다. 강원도, 원주시와 연계해서도 그 길을 모색할 수 있습니다. 대부분이 연구실에 앉아서 공무원 사회만 바라봅니다. 미국 책에서 말하는 것과 한국의 현실은 많이 다릅니다. 지역사회에서 그 길을 모색하면 새로운 길이 나오지 않을까 생각합니다.

### 이기우 지연회장



앞선 소개 감사드립니다. 제가 4년 동안 지연 회장을 맡아서 이 자리에 불러주시지 않았나 생각합니다. 현 연구원의 입장에서 얘기드리고자 합니다. 제가 처음 연구원에 들어온 것은 90년대입니다. 신문에 연구원 공고가 나서 보니 제가 가야 할 자리 같았습니다. 행정학, 재정학 분야의 인재들을 보며, 연구원을 떠난 이후에도 연구원에 자주 들리게 되었습니다. 90년대 초, 지방자치를 확대 시켜야겠다는 뜻에

서 지방의 자율성을 강화하지는 주장을 했습니다. 정부에서 오신 비상임 인사분들께 복도에서 마주칠 때마다 이야기를 던졌습니다. 제 3섹터를 확대시키고자 하는 의욕이 있었습니다. 지방이 자율적으로 선택하는 것이 좋겠다고 생각하고, 내무부에서 일본처럼 전면적으로 확대시키자고 하고 있었습니다. 그런데 보니, 제3섹터가 실패 사례도 있고 무턱대고 할 것은 아니었습니다. 관민합동에 대한 보고서가 제 첫 보고서였습니다만, 결국 이것은 비공개 연구가 되어버렸습니다. 연구를 자유롭게 하고 싶었는데 압박이 많았습니다. 행자부가 없다면 지방도 사라진다고 생각이 들었습니다. 중앙정부에 대해 지방을 대변하는 것이 행자부의 일이라고 생각했습니다. 제가 행자부가 다 떨어져나가고, 지방만 남았는데, 지방에서 행자부가 그만두라는 이야기를 많이 했습니다.

지금도 또 위기가 있습니다. 이는 연구원의 위상과 관련되어 있습니다. 이제는 시기가 많이 바뀌었습니다. 지방분권에 관련한 개헌을 저는 지금 맡고 있습니다. 의원들도 지방분권을 강화하지는 사람들이 많아졌습니다. 연구원의 역할, 행자부의 역할이 상당히 바뀌어야 한다고 봅니다. 저는 89년부터 스위스에 관심을 가지고 있었습니다. 스위스 경제학자들이 스위스가 잘 사는 이유가 두 가지입니다. 스위스가 세계경쟁력 1위인데, 이 경쟁력은 연방제에서 나온다고 합니다. 이 연방제는 우리식으로는 지

방분권입니다. 아래로부터 경쟁을 하니 혁신이 되어 정책 품질이 우수하다고 합니다. 두 번째는 직접민주주의입니다. 국민투표, 주민투표를 실시한다고 합니다. 이를 통해 주민들의 상황을 개선하는데 정책의 포커스가 잡힌다고 합니다. 주민의 만족도가 향상된다고 합니다. 우리도 그 방향을 따라야 합니다. 결국 연구원은 행자부와 관계를 뗄 수 없으니, 행자부가 중앙정부에 대한 지방의 입장을 대변하는 방식으로 나아가야 합니다. 이런데서 활로가 생깁니다. 연구원이 각 지방에도 많습니다. 행정연구원에서도 지방연구를 합니다. 결국 우리 연구원은 똑같은 영역을 연구합니다.

그리고 서울에서는 잘 못하던 지역사회를 모델로 하는 연구를 할 수 있을 것입니다. 원주에 있으니 활동성이 제약될 가능성은 있습니다. 그래서 서울에 있는 지방관리센터에 외교안보연구원을 유지하는 것이 어떨까 생각이 듭니다. 그리고 우수한 인력이 연구원에 대한 후원세력입니다. 지연회에 대한 활용방안을 원장님께서 구상해주시면 감사하겠습니다. 여기서 애환을 같이 했기에 유대관계가 있습니다. 며칠 전에 행정연구원에서 이야기를 나누다가, 안정적인 연구 환경이 중요하다 생각이 들었습니다. 생각이 익어갈 때에 퇴임을 하게 되면 그 우수한 인력을 잃게 됩니다. 61세에 퇴임하는 것을 65세까지 석좌로 지속하는 것은 어떨까 생각이 듭니다. 원숙한 나이가 되어야 일이 제

대로 보이게 됩니다. 대학에 있는 것보다 연구원에 있는 것이 불리한 점도 있으니 이를 보완하는 방안이 필요합니다. 적극적으로 행자부와 연계해서 모색해보았으면 합니다.

**■ 하혜수 한국지방행정연구원장 ■**



좋은 말씀들을 주셔서 연구원이 발전할 아이디어를 얻게 됩니다. 아까 해주신 말씀들은 다들 고민하고 있고, 일부는 시도하고 있는 것들입니다. 라운드 테이블에서 고민할 것은, 한국 지방행정연구원 명칭을 바꾸어야 한다는 의견도 있습니다. 애정을 가진 분들이 고민을 하셨을 것이라 그에 대한 식견도 듣고 싶습니다. 인재 면에서는 중간에 허리가 부족한 면이 있습니다. 3~5년 이후에 나가고, 3~10년 차 중에 허리 부분의 인재가 없습니다. 이 사람들을 어떻게 이끌어 들이는데 대한 고민이 있습니다. 재원에 대해서는 우리가 용역과제로 벌고 있어서 연구원들이 힘듭니다. 기금은 손을 거의 못 대게 되어 있습니다. 신청사 지을 때도 비용이 부족해서 기금을 쓰고 싶었습니다. 기

금을 유형 자산에 투자하는 것이 제약이 있습니다. 재원확보방안에 대한 식견이 필요합니다.

**■ 김안제 제7대 원장 ■**

원장님께서 말씀하신 듣고 싶은 이야기는 함께 고민하고 발전시켜야 할 것입니다. 매우 값진 시간이었습니다.

**■ 이달곤 제10대 원장 ■**

제가 1분만 더 얘기하겠습니다. IMF 때 연구원 구조조정해라는 이야기가 내려왔습니다. 전 정부 기관이 다들 그렇게 했습니다. 상당히 고통스러웠습니다. 그때 직장을 잃은 분들이 있어 개인적으로 미안하게 생각했습니다. 통합을 했다면 더 많은 사람이 다쳤을 것입니다. 몇 분들은 스스로 나가셨습니다. 그분들을 그 뒤로 모시고 싶었는데 기회가 닿지 않았습니다. 그 조치로 개인적으로 어려움을 겪은 분들께 죄송하게 생각했습니다. 앞으로는 그런 일이 없으면 합니다.

**■ 김안제 제7대 원장 ■**

전체적으로 33년의 굴곡을 들었습니다. 33년 연구원, WELL DONE!



## 사회

전임 연구원장님께서 해주신 이야기들이 너무나도 소중했습니다. 연구원 발전을 위한 해안에 감사드립니다.

대 이재원 교수님, 정부의 재정문제 전담하시다가 지금은 새마을 운동중앙회의 정정순 사무총장님이 오셨습니다. 최영출 교수님께서 먼저 발표해주십시오.

## 연구원 발전을 위한 전략 모색 14:30~16:00

### 이달곤 가천대학교 교수



두 번째 세션의 사회를 맡았습니다. 두 분이서 발표를 하시고, 토론이 아홉 분이십니다. 첫 번째로 충북대의 최영출 교수님이 있으시고, 두 번째로 청주대학교 손희준 교수님이십니다. 헌법학회 회장이신 고문현 숭실대학교 교수님이십니다. 김중석 사장님 난까지 보내주시고 감사합니다. 안병윤 경상북도 기획조정실장님, 유엔거버넌스센터 정재근 원장님, 중앙대학교 홍준현 교수님, 연구원의 김선기 부원장님, 강원대 신윤창 교수님, 멀리서 오신 부경

### 연구원의 위상 강화 및 지역사회와의 연계 방안

#### 최영출 충북대학교 교수



저는 1991년도에 지방행정연구원에 들어와 근무하다 학계로 들어가게 되었습니다. 제 첫 직장인 이곳을 이력서에 꼭 근무했다고 써놓습니다. 연구원의 위상 강화 및 지역사회와의 연계 방안에 대한 주제를 말해보겠습니다.

KDI가 세계싱크탱크 6,846개 중에 44위입니다. 지방행정연구원은 100대 정치사회부문 싱크탱크 중 4위입니다. 100대 중에 4위인 것은 양호한 성적입니다. 인력, 예산 규모를 생각할 때 상당한 수준입니다. 전임 연구원장부터 지금까지 노력해온 결과라고 봅니다. 연구원의 위상이란, 연구원이 대외적으로 가지는 평판이라고 봅니다. 지역사회와의 연계는 좁게는 원주시, 넓게는 강원도와 상생할 수 있는가 라고 봅니다.

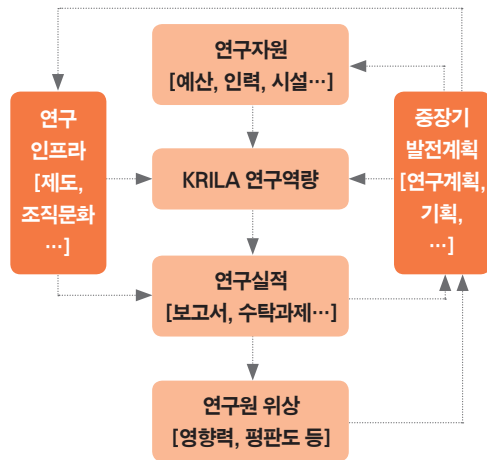
〈표 1〉 정치사회부문 싱크탱크 조사결과

정치·사회 부문 조사 결과						
순위	순위 변동	평가 기관	영향력	연구의 질	연구 역량	종합
1	-	한국보건사회연구원	104	104	92	300
2	-	한국행정연구원	79	99	106	284
3	↑3	서울연구원	62	69	79	210
4	↑1	한국지방행정연구원	35	59	61	155
5	↓2	한국교육개발원	53	50	48	151
6	↑3	한국법제연구원	22	64	60	146
7	↑6	한국형사정책연구원	27	53	54	134
8	↓1	메이르도연구원	70	29	23	122
9	↑17	제19차연구회 특별연구팀 민주정책연구원	61	29	16	106
10	↑10	서울대 사회발전연구소	26	45	30	101
11	↓7	한국학중앙연구원	23	27	42	92
12	↓4	국립보건연구원	10	28	39	77
13	↓3	한국교육과정평가원	38	23	15	76
14	-	한국보건산업진흥원	23	25	27	75
15	↓4	서울대 사회과학연구원	14	35	24	73
16	↑1	한국문화관광연구원	18	20	26	64
17	↓3	희망제작소	28	13	8	49
18	↓6	동북아시아재단	25	6	10	41
19	-	참여연대 부설 참여사회연구소	27	7	3	37
20	↑2	복지국가소사이어티	21	2	12	35
21	↓5	한국청소년정책연구원	7	12	13	32
22	신규	(사)역사문제연구소	15	0	9	24
23	↑1	한국보건복지인력개발원	10	6	5	21
24	↓6	한반도선진화재단	6	7	7	20
25	신규	한국교육기술정보원	0	10	8	18
26	↓1	한국도시연구소	2	7	6	15
27	↑3	미래전략연구원	1	2	11	14
27	↑7	새로운사회를여는연구원	7	5	2	14
29	-	서울대 법학연구소	3	0	10	13
30	↓7	바른사회시민회의	7	2	0	9
31	↓10	(사)국가미래연구원	7	0	0	7
31	↑13	한국노인문제연구소	0	7	0	7
31	신규	건축도시공간연구소	0	7	0	7
34	↑8	통합진보당 진보정책연구원	0	6	0	6
34	↓7	한국미래발전연구원	2	2	2	6
34	신규	미래정치센터	0	6	0	6
37	↓6	(사)정책네트워크 내일	3	0	2	5
38	↑6	서울대 심리과학연구소	0	4	0	4
38	신규	과학기술정책연구원	4	0	0	4
40	↓2	한국빈곤문제연구소	2	1	0	3
41	-	재단법인 동아시아미래재단	0	0	2	2
41	↓14	새로운 코리아우상을 위한 연구원	2	0	0	2
43	신규	한겨레경제사회연구원	1	0	0	1

■ 정치·사회 부문은 25위까지 '100대 싱크탱크'에 포함

3위와는 차이가 있습니다. 다만 볼 수 있는 것은 보건사회연구원, 행정연구원, 등이 인력과 예산이 지방행정연구원보다 많습니다. 인력은 제일 적으며, 예산은 다른 곳과 두배 세배 적은 것을 감안해서 볼 때, 행정자치부에서 연구원의 역량을 인식해야 한다고 봅니다. 그런 면에서는 양호하지만, 고객만족도 조사결과는 들쭉날쭉하므로 이 부분에 대해서 노력해야 합니다. 위상에 대해서 어떤 영향을 미칠 수 있을까 제가 봤을 때, 연구수행능력, 대응능력, 구성원의 응집성을 높여야 합니다. 이 부분의 향상을 위해 조직문화, 제도적 인프라, 기관장 역량, 지역사회와의 연계 등이 필요할 것입니다. 나름 이를 정리를 해보았습니다.

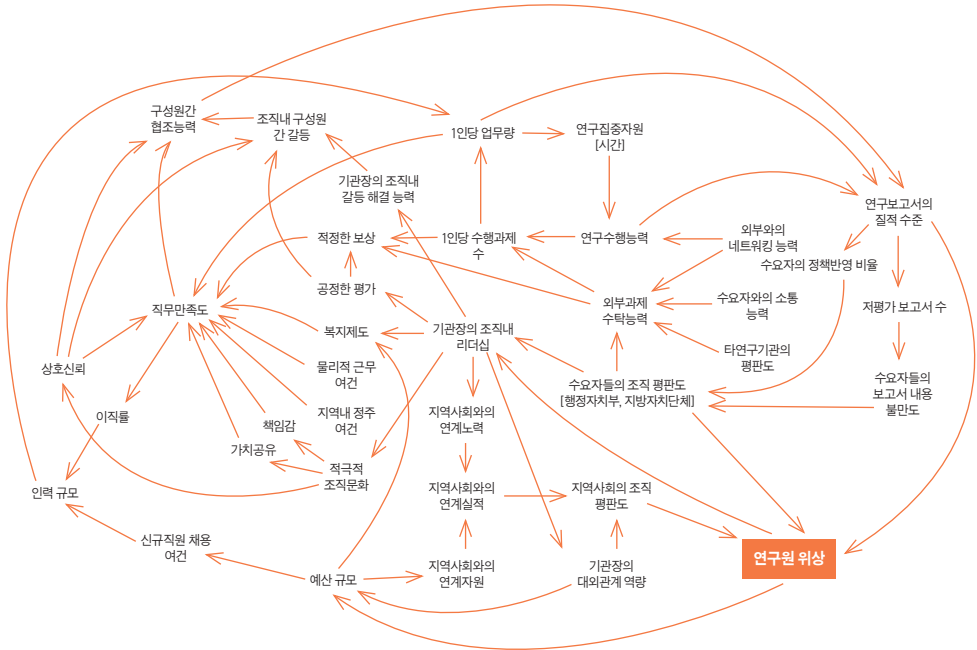
〈그림 1〉 연구원 위상 강화 메커니즘



표에 보면 싱크탱크 중에 지방행정연구원이 4위입니다. 미치는 영향력, 역량들을 봤을 때,



〈그림 2〉 한국지방행정연구원의 위상 강화 인과지도



본 연구에서는 시스템 다이내믹스 시뮬레이션 방법을 활용해서 FGI를 해보았습니다. 자료는 연구원 내부자료, 한경비즈니스 평가자료 등을 활용했습니다.

연구원의 위상이 강화되는데에는 수요자들의 조직 평판도가 좋아야 하고, 평판도가 좋으려면 수요자들의 보고서 내용 불만이 낮아야 합니다. 그리고 수요자들이 보고를 본 뒤, 정책 반영에 비율이 높아져야 합니다. 기관장의 조직 내 갈등 해결능력이 높아질수록 구성원 간 갈등이 낮아진다는 이야기도 있습니다.

서브 시스템 속에서 이루어지는 이야기들을

연구해보았습니다. 업무량이 많아질수록 보고서 질적 수준은 떨어집니다.

모델링을 만들어봤는데, 여기서 말씀드리고 싶은 건, 연구원 위상이 단순하지 않고 나비효과처럼 서로서로 영향을 주고받습니다. 이를 수치로 만들어 보았습니다.

3개의 시나리오를 만들어봤습니다. 조직문화, 예산규모, 인력규모와 같은 변수가 변할 때 어떻게 될 것인가 시뮬레이션에 활용했습니다.

3가지 변수들의 값을 연동시켜보았습니다.

시나리오 1은 지금처럼 자연증가를, 시나리오 2는 20% 낮게 진행되는, 시나리오 3은 20% 높

게 진행된다고 정해보았습니다. 시나리오 1처럼 자연증가하는 경우는 후에 서울연구원을 못따라가는 수준이 된다고 봅니다. 시나리오 2는 인력, 예산비율 등이 지금보다 못해질 경우, 시나리오 3은 조직문화도 높아지고 했을 때, 상태가 나오는데, 영향력 평가에서 2등정도 할 수 있다고 나옵니다. 이런 면에서 노력을 많이 기울여야 한다고 봅니다.

조직문화, 예산규모, 인력규모 중에 어디에 중점을 둬야하는가 민감도 분석을 해보았습니다. 조직문화는 변동폭이 컸습니다. 이 말은 조직문화에 따라 영향력이 크게 변한다고 합니다. 예산과 인력의 경우는 위상에 크게 좌우하지 않다고 합니다. 변동폭이 가장 큰 것은 조직문화변동부문입니다. 이 부분에 대해서는 고민이 필요합니다. 조직 문화가 당연한 이야기 같지만, 작은 조직 내에서 칸막이가 심화된다거나, 크고 작은 문제로 구성원끼리 갈등이 생기면 위상저하에 크게 영향을 미칩니다. 상생적 조직문화로 전환이 필요합니다.

연구원 위상강화 방안의 첫째로는 조직문화 전환이 필요하며, 둘째로는 4차산업 혁명에 대비하여 지방행정연구 체제의 정비가 필요합니다. 중도탈락한 학생을 조기 파악했다면 요새는 세탁물을 수요일에 세탁물을 맡긴 애들이 중도탈락한다고 빅데이터에서 연관을 찾을 수 있습니다. 셋째로는 수요기관의 평판도를 제고해야 합니다. 지역 사회 연계방안으로는, 지역 내 학생들이 진로체험의 장, 교육기부가 있을

수 있습니다. 거기서 연구원이 선도적으로 활동할 수 있을 것입니다. 초중고의 모범학생들에게 지방행정연구원장상을 시상하는 방법도 있습니다. 지방행정연구원에서 공모전을 통해 지방에 관련된 아이디어를 받을 수 있을 것입니다. 전국을 대상으로 하되, 강원도를 대상으로 별도로 제공하는 기회가 있어야 할 것입니다.

자신이 몸담고 있는 기관의 위상에 따라서 모두가 대우받는 것이 다릅니다. 충북대학교 소속 교수로 제가 발표했는데, 서울대학교 교수가 발표한 것과 위상이 다를 수 있습니다. 지방행정연구원의 위상이란, 현재의 인력과 예산을 볼 때, 제한된 환경 속에서도 대단히 잘하고 있습니다. 원주 이전으로 인해 그것이 못해지는 것도 있을 것입니다. 작은 조직일수록 구성원의 상호신뢰가 더 단단해져야 합니다. 공식적 비공식적 노력이 필요합니다. 그리고 4차산업과의 연계활동 등을 강구하는 등 많은 노력을 해주셔야겠습니다. 감사합니다.

**연구원의 지속적 발전을 위한 재정안정화 방안**

**■ 손희준 청주대학교 교수 ■**



〈표 2〉 기금적립액 추이

단위: 천 원, %

연도	기금적립누계	계		기금출연금		예산집행 잔액	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1986	856,935	423,486	100.0	150,000	35.4	273,486	64.6
1987	1,792,345	935,410	100.0	370,827	39.5	564,583	60.4
1988	3,075,810	1,283,465	100.0	850,590	66.3	432,875	33.7
1989	4,618,424	1,542,614	100.0	1,077,099	69.8	465,515	30.2
1990	8,760,267	4,141,843	100.0	3,289,137	79.4	852,706	20.6
1991	12,394,129	3,633,862	100.0	3,441,412	94.7	192,450	5.3
1992	15,506,328	3,112,199	100.0	2,968,260	95.4	143,939	4.6
1993	19,055,820	3,549,492	100.0	3,232,000	91.1	317,492	8.9
1994	20,755,820	1,700,000	100.0	1,700,000	100.0	-	-

한국지방행정연구원은 84년 6월 4일부터 설립 계획 승인을 받아 출범하였습니다. 85년 4월 16일 지방행정연구원은 마포시대를 맞게 됩니다. 저는 88년에 연구원 생활을 시작하게 되었습니다. 청주대에 94년에 가기 전까지 5~6년간 연구원 생활을 해보았습니다. 저 나름대로 연구원에 대해서는 애착과 관심을 가지고 지금까지 지켜보고 있습니다. 86년부터 94년까지 민선시대 직전까지로 보았습니다. 그때 당시만 해도 시도가 정관을 설립할 때부터 시도 출연 기관으로서의 위상을 가졌습니다. 시도위상이 계속 변화했습니다. 92년부터 94년까지는 조금 커졌지만 출연금 수익이 많았습니다. 초창기 세출예산 추이를 보면, 인건비가 전체 50%를 차지했습니다. 93년부터는 50%를 상회하기 시작합니다. 기금 적립액 추이를 보면, 기금 출연금과 예산집행 잔액을 적립액으로 쌓아왔습

니다. 〈표 2〉를 보시면 기금 적립을 위해 매진해 왔습니다. 이는 94년까지 207억을 상회합니다. 민선이후 95년부터 현재까지의 재정현황을 보면 많은 환경의 급변을 알 수 있습니다. 지방행정을 연구하는 연구원 숫자가 시도에 생겨나고, 대도시 수원 연구원, 지방세연구원 등의 설립으로 경쟁이 심화되고 있습니다. 결과적으로 상당히 많은 유사한 연구원 간의 경쟁을 통해서 최영출 교수님은 순비가 높게 나타난다고 하셨지만, 향후 지행연의 발전방향을 잡지 못한다면 위기를 겪을지도 모른다는 우려가 있습니다. 세입 예산 추이는 〈표 3〉에서 나타납니다. 98년까지는 출연금이 있었습니다. 99년 서초동으로 이전하면서 출연금이 끊기게 됩니다. 청사 구입비용으로 출연금을 받지 못하게 됩니다. 2007년에 이르러서야 경상보조금을 받게

〈표 3〉 세입예산 추이(1995~2015)

단위: 백만 원, %

연도	합계	자체수입	출연금 등	시도 출연금 내역	청사이전
1995	3,614 (100.0)	200 (5.5)	3,414 (94.5)	광역 시도당: 506~114(14개시도 출연)	
1996	6,285 (100.0)	5,844 (93.0)	441 (7.0)	청사 신축 출연 제외	
1997	4,382 (100.0)	3,552 (81.1)	830 (18.9)	청사 신축 출연 제외	수원시대
1998	5,188 (100.0)	4,400 (84.8)	788 (15.2)	광역 시도당: 100~288(4개시도 출연)	
1999	8,447 (100.0)	8,447 (100.0)	-		서초시대
2000	4,634 (100.0)	4,634 (100.0)	-		
2001	5,532 (100.0)	5,532 (100.0)	-		
2002	3,773 (100.0)	3,773 (100.0)	-		
2003	5,355 (100.0)	5,355 (100.0)	-		
2004	4,612 (100.0)	4,612 (100.0)	-		
2005	4,406 (100.0)	4,406 (100.0)	-		
2006	5,366 (100.0)	5,366 (100.0)	-		
2007	6,762 (100.0)	5,762 (85.2)	1,000	국고보조금	
2008	8,225 (100.0)	5,925 (72.0)	2,000	국고보조금	
			300	시도 출연금(태백)	
2009	7,311 (100.0)	3,111 (42.6)	2,500	국고보조금	
			1,700	시도 출연금(원주, 부산)	
2010	8,669 (100.0)	3,944 (45.5)	3,000	국고보조금	
			1,725	시도 출연금(경북, 양주, 구미)	
2011	6,457 (100.0)	4,117 (63.8)	2,340	국고보조금	
2012	6,953 (100.0)	4,413 (63.5)	2,340	정부출연금	
			200	울진군 출연금	
2013	6,946 (100.0)	3,406 (49.0)	2,340	정부출연금	
			1,200	광역 시도당: 62~67(15개 시도 출연) 울진군 출연금	
2014	7,323 (100.0)	3,176 (43.4)	2,340	정부출연금	LIMAC 설치
			1,807	광역 시도당: 100(16개 시도 출연) 울진군 출연금	
2015	7,282 (100.0)	3,051 (41.9)	2,106	정부출연금	
			2,125	광역 시도당: 100~125(17개 시도 출연) 울진군 남원시 출연금	
합계	127,522 (100.0)	93,026 (73.0)	34,496 (27.0)		

자료: 한국지방행정연구원, 내부자료.

되는 부족한 재원을 보전받게 됩니다. 자구노력으로 몇몇 지방단체와 협력을 받아 2008년에 태백, 원주, 부산 등지에서 받게 됩니다. 2012년에 급격한 변화로 한국지방행정연구원 육성법으로 정부출연을 받게 됩니다. 많은 전임 원장님들이 고생하셨던 것을 표만 보더라도 알 수 있습니다. 지방투자산업관리센터가 2015년에 나오게 되었다는 것도 아실 수 있습니다. 96년부터는 자체수익을 늘리기 위한 수탁용역비, 청사임대사업비, 교육연수사업비 등이 추가됩니다. 세출결산의 변화추이에 보ید듯 세출결산 항목이 변하게 됩니다. 기금이 그동안에 급격한 변화를 보이게 됩니다. 그동안 기금 손실본은 생략하더라도, 그 손실충당금이 적당하게 되는 문제가 발생했습니다.

〈표 4〉에 한국조세재정연구원, 한국지방세연구원, 경기연구원과 재정구조를 비교했습니다. 출연금 자체 수익이 연구원마다 다릅니다. 세출구조 역시 인건비 연구사업비, 등은 대동소이합니다. 전체 예산 규모에서의 출연금 비율을 보면 한국지방행정연구원이 58%, 한국조세연구원이 76%, 한국지방세연구원은 95%, 경기연구원이 63%로 우리 연구원이 가장 낮습니다. 인건비는 지방행정연구원이 7000만원이 안되고, 조세재정연구원이 8100만원, 한국지방세연구원의 9800만원, 경기연구원이 1060만원입니다. 인건비 안에 세항을 봐야지 좀더 정확한 비교가 가능합니다. 지방행정연구원의 인건비가 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있습니다.

〈표 4〉 타 연구원들과의 재정구조 비교

구분	한국지방행정연구원	한국조세재정연구원	한국지방세연구원	경기연구원
설립일	1984. 9. 6	1992. 7. 15	2011. 4. 20	1995. 3
인원	정원: 85인 현원: 58인	정원: 178인 현원: 178인 (기간제 112인제외)	정원: 35인 현원: 30인 (위촉 20인)	정원: 86인 현원: 78인
예산규모 (2015년)	7,282(백만원)	36,184(백만원)	7,466(백만원)	18,942(백만원)
예산구조	-출연금:4,231 -자체수입:3,051	-출연금:27,622 -자체수입:4,280 -전기이월:2,799 -차입금:1,308 -적립금:174	-출연금:7,136 -이월금:200 -기타:130	-출연금:11,966 -자체수입:4,764 -이월금:2,051 -사업외수입:161
세출구조	-인건비:4,046 -연구사업비:1,074 -경상운영비:391 -수탁사업:1,040 -임대사업:405 -교육연수:80	-인건비:14,527 -연구사업비:17,311 -경상운영비:1,582 -시설비:1,308 -상환금:1,280 -연구개발적립:174	-인건비:2,945 -연구사업비:2,326 -경상운영비:1,153 -시설비:187 -기금적립:800 -예비비:52	-인건비:8,331 -연구사업비:7,555 -예비비:159
출연금 비율	58.1%	76.3%	95.6%	63.2%
1인당 인건비	69.75(백만원)	81.61(백만원)	98.16(백만원)	106.80(백만원)

자료: 각 연구원 홈페이지 경영공시를 참조하여 작성함.

다. 앞에서 보여드렸다고 해서 재정추이 분석을 해 보니, 출연금이 불규칙성을 갖고 있어 출연금의 안정적인 확보가 필요합니다.

이를 통한 문제점을 정리하자면 첫째, 안정적인 출연금확보가 필요하고, 둘째, 세입 세출의 지나친 불규칙이 있습니다. 셋째, 재정운영의 계획성이 부족합니다. 넷째, 미래 인력 규모와 연구역량 등을 감안하여 적정 예산규모의 책정노력이 필요하다고 봅니다.

재정안정화 방안은 재정안정화의 적정한 목표와 방향 설정, 그리고 출연금을 확보해야 합니다. 행자부의 출연기관 전환화가 필요합니다. 두 번째는 자체수입의 확대방안을 봐야 합니다. 하지만 자체수입이 너무 커지다보면 연구품질이 낮아집니다. 따라서 이 부분도 적절한 수위를 맞추어야 합니다. 마지막으로 재정 계획을 수립해서 운영해야 할 것입니다. 감사합니다.

**이달곤 가천대학교 교수**

인력 부분에서는 직원들 사기에 큰 영향을 미치니 이 부분은 정확한 전달이 필요할 것입니다. 이를 고려하시며 토론해주시고, 먼저 고문현 회장님 부탁드립니다.

**고문현 송실대학교 교수**



신청사에 와서 첫 번째 지명을 받게 되어 가문의 영광입니다. 최영철 교수님께 연구원의 위상강화에 대해 많은 배움을 얻게 되었습니다. 손희준 교수님께도 같은 문경 출신으로 많은 배움을 얻었습니다. 이 발표를 통해 재정확보에 도움이 되었으면 좋겠습니다. 간단하게 생각한 것과 질문을 말하겠습니다. 최영철 위원장님께 간단한 질문입니다. 원주와 강원도만 지역 사회와의 연계에 대해 이야기 하셨습니다. 이게 한국행정연구원은 강원도 발전연구원이 아닙니다. 이를 좀더 확대해서, 인접한 곳이 충북 제천, 충주와도 연계되어 있습니다. 강원도 발전연구원이 아니므로 충청도에 대해서도 연계할 수 있습니다. 경기도도 가깝습니다. 강원도만 포커스하는 것은 스스로 작아지는 것입니다. 자꾸 커져야 합니다. 축소해선 안 되고, 확대방안이 바람직하다고 봅니다. 이에 대해 어떻게 생각하시는지 이야기해주시고, 초중고 학생들에게 원장상을 수여하는 것도 원주시와 강원도만 하면 안 되고 전국으로 확대해야 할 것입니다. 경청해주셔서 감사합니다.



### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

다음은 김중석 강원도민일보 사장님이 이야기 해주십시오.

### ■ 김중석 강원도민일보 사장 ■



33이란 숫자는 매우 뜻깊습니다. 민족대표 33인, 인종 때 33번 중을 때리지요. 세상의 모든 것을 아우르는 뜻이 있습니다. 한국지방행정연구원의 원주시대에 큰 길이 열릴 것입니다. 한국지방행정연구원과도 많은 애정이 있습니다. 마포 청사, 서초 청사에도 제가 많이 갔었는데 원주에서도 자주 뵈는 것이라 생각합니다. 원양 박지원이 양양 부사로 와서 한 이야기가 -나는 강원도의 아름다운 산과 들에서 만남을 받았습니다-라고 말했습니다. 연구원 임직원 여러분은 인건비에서 만남을 합쳐주시면 보람이 생길 것입니다. 평소의 지방행정연구원은 지방을 행정만을 연구하는 미션을 수행한다는 인상을 받았습니다. 지방재정문제도 다루고, 한국지방행정연구육성에서도 지방세제까지 아우르는데, 이 이름 자체가 거대 담론으로 가꿔야 됩니다. 시대가

지방이란 용어를 없애기 운동이 있습니다. 그래서 제가 강원도지방분권위원장이었습니다. 만 이를 강원도 지역분권으로 바꾸었습니다. 지방이란 이름을 다 뺀 것입니다. 이제 시도지사들이 대통령으로 나가는 시기입니다. 과거의 지방이 아니라는 인식입니다. 제 생각으로는 한국지역발전연구원, 한국지역연구원 등으로 나아가면 좋지 않을까요. 최영출 교수님의 발표에 대해서, 모든 길이 전국으로 열려있습니다. 로마에는 로마와 관련된 친화성을 높여야 합니다. 강원도의 공사대민활동과의 친화력이 올라가야 합니다. 지방을 연구하는 연구원이라면 지역단위에서 주민과 밀착하는 것에서 신뢰를 주어야 합니다. 대한민국의 모든 문제점을 강원도가 가지고 있습니다. 이를 해결하는 방안을 제시하면 전국이 향상할 수 있는 방안을 제시하는 것입니다. 원장님 상에 대해서는, 부상이 높아져야 합니다. 손희준 교수님 발표에 대해서는, 지방의 위상과 새로운 국가대 기준에서, 지방세연구원과의 통합을 추진해보는 것은 어떻습니까. 지방세연구원을 만든 배경에는 지방재정 문제를 우리 편이 없다고 했습니다. 고민을 함께 한다면, 지방문제를 연구하는 큰 연구원이 되지 않겠습니까.

손희준 교수님은 행자부의 출연을 받으면 어떻겠냐고 하셨는데, 시군구에서 받는 것이 장기적으로 좋지 않을까 생각합니다. 행자부에서는 지방을 규제하고 통치하려고 하지 않을까 우려가 됩니다. 지방분권운동을 제가 펼치

면서 생각한 것은, 대한민국은 중앙의 글로벌 스탠다드만이 있습니다. 한국행정연구원이 로컬스탠다드를 만들어주셨으면 합니다. 대한민국의 국민은 모두 지방민입니다. 대한민국이 곧 지방입니다. 감사합니다.

### ■ 안병윤 경상북도 기획조정실장 ■

지방행정연구원 이전에 따른 발전방안 토론회에 기획조정실장으로서 유일하게 참석했습니다. 모셨던 차관님도 계시고, 행자부에서 도움주신 많은 교수님들을 뵙습니다. 제가 오게 된 이유는 일선의 이야기를 듣고 싶어서가 아닌가 생각합니다. 지방행정연구원이 우리나라의 지방재정에 대해 어떠한 좋은 연구성과를 내었을 때 연구원의 위상이 높아진다고 봅니다. 거기서 지방자치 또한 많은 발전이 있지 않을까 봅니다.

경상북도 예산심의를 보았을 때, 의원들이 심의통과를 주셨습니다만, 지방행정연구원이 어떤 위상에 있고, 지방행정에 있어 경상북도에 있어 어떠한 일을 해주셨는지는 의문이 있습니다. 위상과 관련해서 근무하시는 박사님들의 우수한 인력, 좋은 조직문화, 연구여건이 갖추어지려면 현재 45.2%의 출연금 기금을 높일 필요가 있습니다. 지방자치단체에 있어 좋은 연구성과를 내어주시길 바랍니다. 감사합니다.

### ■ 정재근 유엔거버넌스 원장 ■

지방행정연구원 원주이전 축하드립니다. 저는 담론에 대해 말씀드리고자 합니다. 사회적 담론은 특정 시기에, 사회구성원들이 가장 많이 논의하는 것입니다. 대개 지속적으로 몇 달동안 신문 1면이나 사설에 나오게 됩니다. 1950년대 초반 전쟁 이후 유엔에 보고된 1인당 GDP가 80불이었던 것이 지금은 3만불 시대가 되었습니다. 지금 현재 그냥 나오게 된 것이 아닙니다. 60년대 말의 담론은 우리가 하기만 하면 된다였습니다. 지방자치를 보더라도 1991년 지방의회 발족 이후, 인선 선거를 하게 되었습니다. 그 당시의 우리사회 담론은 지방자치였습니다. 문민정부를 실시했으니, 지방자치를 통해 풀뿌리 민주주의를 완성해야겠다고 말했습니다. 어언 그렇게 20년이 지났습니다. 그런데 안타깝게 지금 우리의 담론에서 지방자치의 담론이 사라지고 있습니다. 분권의 담론이 사라지고 있습니다. 다른 담론에 묻혀서 영향력이 사라지고 있습니다. 5년 뒤 10년 뒤에 그렇게 가다간 더 나은 담론이 나올 수 없습니다. 지식인의 역할은 담론을 주도하는 것입니다. 원주 이전 이후, 연구원은 자치분권의 우리사회 담론을 끌어내서 흐름을 이끌어가는 것입니다. 저는 평생을 같이 근무하며 연구원에서 연구했습니다. 그때마다 지방행정연구원은 중앙집권론자들에 맞서 싸우는 우리나라의 유일한 싱크탱크였습니다. 재정에 있어 끊임없는 반대를 하는 조세연구원에 맞서, 밤새워 논리



를 만들고 개발했습니다.

이러한 연구들이 지방행정연구원을 중심으로 해결이 된다면, 지방자치단체에서 생각할 때, 자치분권의 유일한 싱크탱크인 연구원이 살아남아야겠구나 생각할 것입니다. 지속가능발전의 핵심 중 하나가 로컬 거버넌스입니다. 발전도상국이 바뀌지 않는 이유는 결국 지방의 정부와 공공기관의 능력이 한계가 있어서였다고 봅니다. 유엔은 지방의 정부와 공공기관의 능력을 향상시키는 것이 목표입니다. 그 일을 유엔 거버넌스 센터가 담당하고 있습니다. 원장님이 새로운 시대를 맞이하였으니, 국제파트를 만들어서 한국의 로컬 거버넌스가 다른 나라의 발전에 도움을 주게 되었으면 좋겠습니다.

### ■ 이달근 가천대학교 교수 ■

감사합니다. 국제부를 만들면 아마 거기서 나오지 않을까 기대합니다. 지방소비세를 결정을 내린 적이 있는데, 기재부에서 반발이 심했었습니다. 한승수 총리가 제게, 왜 세제를 복잡하게 만들려고 하나, 단순하게 세제를 만들었음 좋겠다고 이야기하셨습니다. 그래서 저는 3차전으로 KO패를 시켜 이겼습니다. 지방 소득세도 올라오고 있지 않습니까. 다 우리 연구원에서 이야기해서 올라간 것입니다. 자유민주주의 사회에서는 논리와 분석이 필요합니다. 그 기념으로 재원을 출연하는 건데 아쉬움은 있습니다. 다음은 홍준현 중앙대 교수님 부탁드립니다.

### ■ 홍준현 중앙대학교 교수 ■



요새는 글로벌 시대라고 하지 않습니까. 학계에서 계속 나오는 이야기가, 국제처장을 3년째 하고 있습니다. 글로벌과 로컬을 다른 차원에서 몸소 실천하고 있다고 봅니다. 제가 지방행정연구원의 일을 많이 하다 보니 연구원의 OB가 된 기분입니다. 실은 저는 한국행정연구원을 오래 다녔습니다. 지방행정연구원이 얼마나 영향력이 있는지는 많은 분들이 알고 있습니다. 정치사회분야 싱크탱크 4위인 것은 인상적이고, 축하하며, 자부심을 가질 일이라고 봅니다. 인력규모대비로 자료를 다시 보니, 4등이 아니라 2등입니다. 예산규모로 보면 역시 2등입니다. 지방행정연구원이 그만큼 역량이 뛰어납니다. 조금 더 종합점수를 보니, 연구역량 부문이 4등입니다. 연구의 질은 5등입니다. 영향력은 8등입니다. 종합순위에서 보건사회연구원, 행정연구원, 서울연구원은 큰 차이가 없습니다. 분명한 차이가 영향력에서 갖고 있는 자산과 능력에 있어 발휘를 못하는 것입니다. 개인적으로 지방행정연구원에서 연구가 어떻게 진행되는지는 참여관찰을 했다고 볼 수 있지

요. 전문가들이 판단하는 것이 영향력입니다. 지방행정의 영향력은 일반적인 전문가가 쉽게 볼 수 있는 영향력이 아닙니다. 많은 용역이 행정자치부의 연구용역입니다. 그런 것들은 보통 내부적인 자료입니다. 뛰어나게 발휘되는 역량이 밖으로 나타나지 못하게 됩니다. 정치관님이 말씀하셨듯이, 지금까지 연구원이 주어진 이슈에 팔로우 역할을 했습니다. 이슈파이터의 역할을 해주셨으면 합니다. 원주 시대를 제가 기대합니다. 저희 학교에서 2시간이 걸립니다. 생각보다 거리를 느낍니다. 수원시대는 2년밖에 안되었습니다. 원주시대를 어떻게 극복하는가가 문제가 될 것입니다. 거기서 오는 업무 피로감을 어떻게 해결할 것인가가 주가 되어야 합니다. 지방행정연수원의 일정이 3일씩 되고, 이것이 비합속 프로그램으로 하루에 7시간씩 됩니다. 어떻게 이를 전국적으로 끌어모으는가가 어려움이 있을 것입니다. 수요자원의 영향력 문제가 생길 것입니다. 지리적인 문제를 극복하기 위한 온라인, 사이버 강화가 필요합니다. 대면 교육, 집합 교육에서 조금 다른 방식을 취하는 것도 좋을 것입니다. 유료 웹을 펼치는 것도 미국에서 많이 활용하고 있습니다. 이를 위해 조직 구조상에서 연구기획과 행정조직이 분리되어 있습니다. 연구기획은 부원장, 행정은 원장이 가지고 있습니다. 안의 일은 부원장이, 원장의 역할은 대외적인 역할, 펀드레이징을 하는 방향으로 나아가야 할 것입니다.

### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

강원도의 현지인인 신윤창 교수님이 말씀하시겠습니다.

### ■ 신윤창 강원대학교 교수 ■



시도마다 요즘은 연구원을 가지고 있습니다. 수원은 야심차게 변화를 해왔습니다. 이 틈바구니에서 위상을 찾기가 어렵습니다. 인력과 예산이 풍부하면 어느 정도 올라갑니다. 예산이 올라가면 연구보고서 질적 수행이 올라간다는 데에는 부정 못합니다. 예산과 인력이 확보되지 않은 상태에서 위상을 어떻게 올라갈 것인가 고민해보았습니다. 내부경쟁력을 통해 위상을 강화할 수 있습니다. 저희 대학에서도 성과평가를 합니다. 양적으로 측정하다보니 공동의 일, 대학을 위한 공적인 일에는 그 누구도 개입하지 않으려 하게 됩니다. 이런 상황에서 갈등의 소지가 높아지고, 위상이 떨어질 가능성이 높아집니다. 구성원간의 상당부분 신뢰성이 필요합니다.

연구내용의 색깔, 아이덴티티가 있어야 합니

다. 한국사회의 미래가 어떻게 갈 것인가를 보면, 정보통신 혁명, 4차산업혁명, 통일 등이 있습니다. 다른 연구원과의 차별성을 가지려면 5년~10년의 시리즈물이 나와야합니다. 이렇게 되어야 지방행정연구원이 아젠다를 가지고 있다는 것을 보여줄 수 있어야 합니다. 그런 쪽의 노출과 위상강화가 필요합니다. 그리고 글로벌시대다보니, 연구원들이 철저하게 3년 5년 일하다보면 1년은 쉬게 할 수 있는 인프라도 필요합니다. 재원을 늘리고 자체수입을 늘리는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 이것으로 제 코멘트는 마치겠습니다.

### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

다음은 이재원 부경대학교 교수님 부탁드립니다. 멀리서 오셨습니다.

### ■ 이재원 부경대학교 교수 ■



부산에서는 여기까지 4시간이니까, 저는 괜찮습니다. 저는 지방재정을 연구하는데, 국회도

서관보다 연구원에 자료가 더 많았습니다. 연구원 보고서가 지방재정 교재가 되었습니다. 수원 때는 경기연구원에 있어 수원에 갔습니다. 지방재정학회로도 인연이 많았습니다. 작은 주제들이 분가를 하면서 교육기관들이 가져가게 되었습니다. 월드뱅크에 보면 제3세계 분권화를 실시하고 있습니다. 전달체계부문은 지방행정입니다. 그런 기능들이 활성화되지 못했다고 봅니다. 지역에 있으면 고립되기 쉽습니다. 연구원이 지역개발쪽을 많이 봅니다. 전 그것이 새마을 운동의 영향이라고 봅니다. 실제로는 지역분야에서는 사회분야가 이슈가 됩니다. 다만 그것이 발전하지 못했습니다. 사회는 지방이 많이 들어가야 합니다. 지역개발만 하다 보니 그것이 제대로 되지 않아 잘못 나오게 된 것이 출산지도 같은 사례입니다. 논리적인 백업이 필요합니다. 재정쪽은 손희준 교수님 이야기를 들으며 해결방안을 찾기가 어려울 것이라 봅니다. 지방행정은 100% 잘해도 만족시키기 어렵습니다. 기재부 사이에서 눈치를 보다가 연구원이 일을 못하게 됩니다. 출연금을 안정화시켜주니까, 재량이 있는데, 지자체 출연금, 행자부 출연금을 받게 되면 중립적인 지대에서 연구하기 어렵습니다. 재원자체가 중립적으로 있어야 연구를 할 수 있습니다. 원장님께서 밖으로 가시며 설득하셔야 할 것입니다. 마지막으로, 지역에 있으면 원주에서 고립화되면 곤란해질 것입니다. 여기에 있을 때 월례로 외부전문가를 초청해서 새로운 이슈를 원내에

서 세미나나 워크숍으로 구성원들이 연구과제만 하지는 말고 눈을 열어두셔야 합니다. 퇴직 후에 제가 부산에 있으려면 부산에서 좋은 것만 보고 다녀야 합니다. 그렇다면 지역에 무엇이 좋은가를 찾아야 합니다. 근무여건을 위해서 그런 것들을 찾아보아야 합니다. 공공기관에서 나갈 때 한 달에 3번밖에 못나간다는 식으로 규제를 해두면 안됩니다. 외부로 나가는 것을 활성화시켜야 합니다. 부산에 보면 금융기관이 많이 들어왔지만, 주말만 되면 즐기 못하고 서울로 다 돌아가버리고 섬처럼 고립되어 있습니다. 직원들이 이사를 못 온다면, 편하게 근무할 수 있는 여건을 만들어주셔야 합니다. 유연근무제를 활성화시켜서 1년에 한달 간은 재택 근무를 의무로 해주는 방법도 있습니다. 매주 왔다갔다하는 것은 연구자에게는 부담이 될 수 있습니다. 오히려 연구성과에서 책임을 지게 하는 방법이 필요합니다. 감사합니다.

**이달곤 가천대학교 교수**

여러 가지 제시를 해주셨는데 하나하나가 연구원이 풀 문제라고 봅니다. 정정순 사무총장님 부탁드립니다.



**정정순 새마을운동중앙회 사무총장**



제가 지방행정연구원에서 직무대행을 한 적이 있습니다. 어려운 여건 속에서 애쓰시는 여러 박사님을 뵈었습니다. 원주로 이전한 것을 보니 한편으로는 감회가 새롭습니다. 안타까움, 기대 등 복잡한 심경입니다. 두 분께서 발제 해주신 것에 전적으로 공감합니다. 제도적인 프라, 연구원 역량이 있지만 결국 안정적인 재정이 필요합니다. 지방세연구원, 시도의 연구원, 공기업 평가의 독립화 등으로 인해 33주년을 맞는 지방행정연구원의 시점에 새로운 도약이 필요하다고 봅니다. 이대로는 경쟁력 확보가 어렵습니다. 수요를 창출하는 선행연구가 필요합니다. 안정적 재정기반을 확보하는 것이 어렵습니다. 첫째는, 행정자치부가 기재부에서 확보를 해주어야 하는데, 지금같은 상황에서는 어렵습니다. 그렇다면 자치단체에서 출연금을 받아야 하는데, 제가 지방재정세계실장을 했지만, 어려울 때 지방이 돕지 못합니다. 현재로서는 기재부보다는 행자부가 국회를 설득해야 합니다. 시도의회의 출연이 안정적으로 되도록 만드는 것이 대단히 중요합니다. 어려울 때

힘을 모아줘야하지만, 지자체에서는 공동연구에 대해서는 인색합니다. 교부세도 자발적으로는 내지 않습니다. 자기에게 도움이 되지 않고 보기 때문입니다. 원주시대는 새로운 시대가 될 수 있습니다. 서울에 있을 때는 행자부와 연계가 어렵지만, 강원도에서는 행자부와 연계가 될 수 있습니다. 강원도에 연구할 수 있도록 큰 화두를 건낼 수 있어야 합니다. 돈이 없기 때문에 큰 화두를 던지지 못합니다. 1~2억으로는 못하는 연구입니다. 서울에서는 안 되지만, 강원도에서는 가능할 것이라 봅니다. 큰 틀에서 연구할 수 있는 중기적인 연구라도 해야 합니다. 두 번째는 지방투자관리센터의 기능을 높여야 할 것입니다. 어려운 일이지만, 시도의 연구원과 지방행정연구원이 협력해서, 지방과 관련된 공동프로그램으로 이슈를 선점화해야 합니다. 힘은 어렵지만 이런 일이 필요합니다. 공동으로 힘을 합쳐 공동 연구 인프라를 만들지 않는 이상, KDI나 다른 연구원에 뒤떨어질 수 있습니다. 감사합니다.

### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

다음은 연구원의 김선기 부원장님 부탁드립니다.

### ■ 김선기 한국지방행정연구원 부원장 ■



제 의견보다는 다른 분들의 의견을 듣는 자리로 생각했습니다. 원주 이전과 관련해서 상황 파악이 제대로 되지 않았습니다. 주변 환경을 안정화하기 위해 애썼고, 직원들도 새로운 환경에 적응하느라 어수선한 시간을 보냈습니다. 오늘 세미나가 새 청사 이전과 관련합니다. 서울시대에서 원주시대로 옮기는 게 어떤 의미인지에 대해 잠깐 생각해보았습니다. 청사가 서울에 있다는 것은, 사고방식이 중앙위주로 돌아갈 수 있습니다. 원주로 옮긴 것은 지역사회에 더욱 밀접한 연구를 해야 하고, 지자체 중심의 연구로 방향을 전환해야 하는 것이 올바른 방향이라고 막연히 생각합니다. 오늘 OB 두 분이 학술논문 수준으로 발표 해주셨습니다. 우리 직원들이 감사한 말씀을 전합니다. 감사합니다.

### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

걱정하시는 이야기를 많이 들었습니다. 두 분이 이야기 해주시고 마치고도록 하겠습니다. 손 교수님 먼저 하겠습니다.



### ■ 손희준 청주대학교 교수 ■

고민만 하다가 답은 제대로 제시하지 못하지 않았나 생각합니다. 시어머니가 너무 많지 않나 하는 고민도 했습니다. 실질적으로 책임과 권한은 돈으로부터 나옵니다. 좀 더 단순화하는 작업이 먼저가 아닌가 생각합니다. 모든 게 원칙적으로 돌아가야 하지 않나 생각합니다. 감사합니다.

### ■ 최영출 충북대학교 교수 ■

저도 위상강화를 획기적으로 제시했어야 했는데 못하지 않았나 생각합니다. 토론자분들께서도 많은 제안을 하셨기에 그런 면에서 변화가 필요할 것입니다. 인건비 부문에 대해 이야기 해주셨는데, 거기에 대해 이야기하겠습니다. 몇 년전에 분석해보니, 국책 기관 인건비 부문이 1인당 평균으로 보면 낮게 나오는데, 직원의 평균 근속연수로 회귀분석을 해보면 지방행정연구원이 적게 나온 것은 아니었습니다. 직원들의 근속연수로 보면, 제도적으로 높은 부문이 있습니다. 전체적으로는 담론과 선도과제 부문에서의 도전이 필요합니다. 감사합니다.

### ■ 이달곤 가천대학교 교수 ■

지방행정연구원은 샌드위치 상태입니다. 어느 기관마다 샌드위치이지만, 저희 연구원은 특히 심합니다. 그런 환경에서 연구원이 33년간 자

치를 이만큼 발전시켜온 것은 대단하다고 봅니다. 그렇다면 샌드위치 기관으로 있을 것인가, 복잡하게 나아갈 것인가 선택해야 할 것입니다. 과제 하나를 한 사람이 하는 시대입니다. 이것은 말도 안됩니다. 발표가 안될 정도입니다. 만일 후자로 한다면, 하실 일이 많을 것입니다. 그리고 청사이전이 계기가 됩니다. 그것이 아니라 행자부가 시킨대로만 한다면, 청사이전은 물리적인 이동에 불과하고 이전할 필요도 없었을 것입니다. 부디, 여러 보조원에서 시작해서 시니어, 원장님까지 원주시대에 오니 좋다고 하십니다. 많은 이야기들을 활용시길 바랍니다. 박수로써 끝내도록 하겠습니다. 감사합니다.

### 사회

발제 맡아주신 두 분 교수님, 아홉 분의 선생님들, 사회 맡아주신 이달곤 장관님께 감사 인사드립니다. 저희도 생각지 못한 이야기를 해주신 것에 감사드립니다. 100% 저희가 반영하겠습니다.



## 지방자치관련 용어해설



### { 유연근무제 (Flex-Working Arrangements) }

가족 친화적 정책 (Family-Friendly Policy) 혹은 일·가정의 양립 정책 (Work-Life Balance Policy) 의 한 유형인, 유연근무제 (Flex-Working Arrangements)는 획일화된 공무원의 근무형태를 개인·업무·기관별 특성에 맞게 다양화함으로써 공직 생산성 향상과 공무원 사기를 진작시키기 위해 도입된 프로그램이다. 공무원 유연근무제는 2010년 2월 18일, 관계부처 합동으로 '유연근무제 확산방안'을 마련하여 그 해 8월 중앙부처 및 지방자치단체에 전면 시행되었다. 유연근무제의 실시범위, 유형, 절차 등은 인사혁신처장이 정하도록 규정하고 있다. 유연근무제는 근무형태·근무시간·근무장소에 따라 1)시간선택제근무 (주 40시간보다 짧은 시간을 근무), 2)시차출퇴근제 (1일 8시간 근무하면서 출·퇴근시간을 자율 조정), 3)근무시간선택제 (1일 근무시간(4~12시간)을 조정하되, 주 5일 근무 유지), 4)집약근무제 (1일 근무시간(10~12시간)을 조정하여, 주 3.5~4일 근무), 5)재량근무제 (출퇴근 의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정), 6)재택근무제 (부여받은 업무를 사무실이 아닌 집에서 수행), 그리고 7) 스마트워크근무제 (주택 인근 스마트워크센터 등 별도의 사무실 근무) 등 총 7개의 유형으로 구분된다.

### { 대표관료제 (Representative Bureaucracy) }

지방자치단체 자체평가는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말하며, 지방자치단체 스스로 자체적인 성과평가를 통해 내부적으로 업무에 대한 관리개선을 추구하고, 외부적으로는 고객의 책임성 확보 수단으로 활용하는데 그 목적이 있다. 즉, 시민의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 평가하고, 이에 근거하여 조직 전체를 운영하도록 해야 하는 것이다. 자체평가는 정부 업무평가기본법 제2조 및 동법 제18조에 근거를 두고 있다. 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 하며, 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영해야 하고, 자체 평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다.

### { 주택바우처 제도(Housing Voucher Program) }

주택바우처 제도는 저소득층의 임대료가 소득의 일정 수준을 넘을 경우, 개인의 주택 선택권을 존중하자는 주거복지 취지에서 임대료의 일부를 쿠폰 형태로 지원하는 제도를 말한다. 서민의 주거안정을 위해서 지원되는 대표적인 주거비 보조 프로그램으로 원래는 쿠폰, 증서 등을 통해 지원하는 방식을 의미하지만 넓게는 임차인에게 임대료를 보조해 주는 방식을 통칭하는 개념으로 사용되고 있다. 현재 독일, 프랑스, 스웨덴과 같은 유럽의 일부국가에서는 임차인 뿐만 아니라 자가 거주자까지 확대하여 제공하기도 한다. 선진국에서 주택바우처 제도를 도입한 것은 1970~1980년대 재정위기를 겪으면서 상대적으로 재정부담이 높은 공공임대주택 공급방식의 한계를 극복하기 위해 추진한 데서 유래를 찾을 수 있다. 각 나라별 주택 재고량의 부족현상이 점차 해소되고, 공공이 직접 건설하여 공급하는 것보다 민간공급이 더 효율적이라는 인식이 확산되면서 다양한 형태로 도입된 것이다.





# 연구원 동정



## ■ 한국지방행정연구원 경북대학교 행정학부 MOU 체결

일시 2017년 4월 17일 16:30

장소 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원과 경북대학교 행정학부는 2017년 4월 17일 월요일 오후 4시 30분에 한국지방행정연구원 중회의실(220호)에서 '공동학술연구 및 연구협력 추진'을 위한 MOU를 체결하였다.

## ■ 제72회 원주시 식목일 기념행사 참석

일시 2017년 4월 5일

장소 문막 동화마을 수목원

주최 원주시

한국지방행정연구원은 2017년 4월 5일 원주시가 주관한 제72회 식목일 기념행사에 참석하였고, 김선기 부원장을 비롯한 직원 12명이 문막 동화마을 수목원에서 약 1시간 동안 진달래약 200본을 식재했다.





■ 제1차 연구자문위원회(기본연구과제 착수보고회) 개최

**일시** 2017년 4월 3일 ~ 4월 4일  
**장소** 한국지방행정연구원 중회의실(101호)  
**주최** 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 4월 3일 월요일부터 이틀간 연구원 중회의실(101호)에서 '제1차 연구자문위원회(기본연구과제 착수보고회)'를 개최하였다.

이번 회의에서는 각 분야별 기본연구과제 착수보고에 대한 자문 및 심의가 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 권영주(서울시립대학교), 배득중(연세대학교), 신원득(경기연구원), 이기원(한림대학교), 이희연(서울대학교), 정홍원(한국보건의사회연구원), 최영출(충북대학교), 하현상(국민대학교)이다.



### ■ 한국지방행정연구원 인사발령(4월 1일 시행)

연구기획실장 주재복(연구위원)  
 자치행정연구실장 박해욱(연구위원)  
 지방재정연구실장 이삼주(선임연구위원)  
 대외협력단장 김현호(선임연구위원)  
 상생협력지원센터소장 최인수(연구위원)  
 지방규제개혁센터소장 김건위(연구위원)  
 홍보교육과장 탁영지(다급 전문원)



### ■ 한국지방행정연구원 2017년 1차 지방투자사업관리센터 자문위원회 개최

일시 2017년 3월 31일 10:00  
 장소 외교센터빌딩 12층 The MOST  
 주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)는 2017년 3월 31일(금) 오전 10시, 외교센터빌딩 12층 The MOST에서 2017년 1차 자문위원회를 개최하였다. 회의에는 행정자치부, 자문위원을 포함하여 30여명이 참석하였으며, 자문위원회 위촉식과 당해년도 사업계획 보고 및 간담회로 진행되었다.



■ 한국지방행정연구원 2017년 제1차 지방투자사업관리센터 워크숍 개최

일시 2017년 2월 16일 16:00  
 장소 aT센터 미래로룸2  
 주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)는 2017년 2월 16일 (목) 16시부터 aT센터 미래로룸2에서 1차 워크숍을 개최하였다. 워크숍은 송지영 재정투자조사부장이 'LIMAC의 역할 및 지방 공공투자관리센터와의 협업 방향'을 주제로, 한경대학교 이원희 교수가 'LIMAC의 발전 방향; 역할의 분화, 전문화 그리고 연계 협력'을 주제로 각각 발표하고 이어 패널들의 토론으로 진행되었다.





# KRILA 보고서

## 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구

### 김필두

한국지방행정연구원  
연구위원

### 한부영

한국지방행정연구원  
선임연구위원

●  
본 연구는 정부의 정책 등에서 나타난 생활 자치의 명확한 개념을 제시하고, 이러한 생활자치를 지방자치의 현장에서 효율적으로 실천하기 위한 방향을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

국가의 핵심적인 정책과제 중의 하나가 생활자치라고 하지만, 생활자치에 대한 학계의 연구도 아직은 미흡한 실정이므로 생활자치의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대한 합의나 공감대가 아직은 형성되어 있지 못하다. 향후, 정부는 생활자치의 구현을 위한 법률이나 제도 등을 마련하여야 하기 때문에 생활자치의 구체적인 개념, 범위와 내용 등에 대하여 모두가 공감할 수 있는 명확한 규정이 필요하다.

첫째, 생활자치란 주민의 대표들로 구성된 지역공동체(주민자치위원회)가 주체가 되어 주민 생활의 전반에 걸친 갈등이나 문제점들을 정부와 지방자치단체의 도움을 받아서 해결해 나가는 주민의 자치활동이라고 정의할 수 있다. 둘째, 생활자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 생활자치의 실천 현장이자 주체인 생활공동체의 구축이 선행되어야 한다. 셋째, 이 생활공동체를 바탕으로 하여 주민 자치의 활성화가 필요하다. 넷째, 주민자치의 활성화를 위해서는 행정자치부가 현재 시범 실시 중인 주민자치회를 중심으로 하는 생활자치 실천을 위한 협력네트워크의 구축이 필요하다.

## 지방자치단체 이·통장 운영현황 분석 및 제도개선 연구

### 운영근

한국지방행정연구원  
지방혁신지원센터소장/  
수석연구원

### 박해욱

한국지방행정연구원  
자치행정연구실장/  
연구위원

본 연구는 지방행정조직의 하부조직으로 기능하는 이·통장 제도의 운영현황을 분석하고, 이를 통해 변화된 시대에 맞는 이·통장의 역할을 발굴하는 데 목적이 있다.

이·통장들은 사실확인 같은 단순업무를 노동집약적인 형태로 처리함으로써 시간과 노력이 많이 소모되는 어려움이 있었다. 그러나 이들을 지원할 수 있는 자원은 제한적이며, 주민자치위원회(주민자치회)와의 관계도 현재까지는 제한적으로만 유지되고 있다. 이·통장들은 주민의 대표이면서 봉사자로서의 역할에 대해 중요성을 인식하고 있지만, 법령과 조례에 규정된 다양한 사무를 수행하는 데는 어려움을 느끼고 있었다. 또한 이·통장들이 처한 업무 환경에 차이가 있음에도 불구하고, 전국적으로 거의 유사한 지원체제와 운영방식으로 인해 이들의 활동을 제대로 지원하지 못하는 문제도 있었다.

이·통장들의 업무 개선을 위해 현재 법령상 규정된 업무는 필수업무로 하되, 노력이 많이 소모되는 주민등록 등 중요한 조사 업무는 주민센터로 이관하여 단기조사원 채용 등을 통해 직접 수행하는 방식을 고려할 수 있다. 필수업무 외에 자치단체 조례로 정하는 사항은 협조지원 업무로 지정하여 지역 유관단체나 주민자치위원회(주민자치회) 등과의 연계 필요성이 있다. 또 농촌과 도시의 모델을 구분하여 운영하는 것이 바람직한데, 지역 리더로서의 성격이 강한 이장은 주민자치위원회(주민자치회)와의 연계를 강화하여 주민대표로서의 기능과 행정적 기능을 함께 수행하도록 하는 것이 필요하다. 반면, 도시지역 통장들의 업무는 스마트 폰 등을 통한 안내 등으로 대체해 나갈 수 있으며, 오히려 복지 사각지대 발굴 등의 업무를 주민센터와 함께 수행할 필요성도 제기되었다. 장기적으로 볼 때, 도시지역의 통장은 그 역할이 감소될 것으로 예상되는 바, 향후 통장제를 폐지하고 주민자치기구가 행정보조적 역할을 수행하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

**최인수**

한국지방행정연구원  
상생협력지원센터소장/  
연구위원

**김건위**

한국지방행정연구원  
지방규제개혁센터소장/  
연구위원

## 기초의원 자체역량 강화방안 연구

● 지방자치와 지방분권의 중요성이 강조되고 있는 가운데, 지방자치를 실현하고 발전시키기 위해서는 기초의회를 비롯한 기초의원 스스로의 기능과 역할이 강조되고 있다. 이에 기초의회를 중심으로 기초의원이 풀뿌리 지방자치를 실현하고 효율성 있는 의정활동을 제고하기 위해서는 기초의원의 자체역량 강화에 초점을 두고 연구를 전개하였다. 이 연구는 기초의회를 중심으로 현황 및 실태를 조사·분석하여 지방의원 자체역량의 문제점과 강화요인을 도출하고, 전문가 대상 설문조사를 통하여 현 역량수준을 판단했으며, 이를 토대로 기초의원 자체역량 강화 방안과 정책대안을 제시하였다.

기초의원 자체역량 강화방안으로는 제도적 차원에서는 정당공천제 자체에 대한 개선, 중선거구제와 결합되어 왜곡된 정당공천제의 개선, 기초의회 비례대표 확대와 정당명부비례대표제의 도입, 기초의원 입후보 등록요건 강화 등을 제시하였고, 전문성 차원에서는 교육 및 연수제도 개선, 지방의원 전문연수원의 설립을 제시하였다. 기초의원의 4년간 의정활동은 기초의회 의정진단 및 평가체계 도입이라는 제도를 통해 평가되고 선거전의 정당공천 과정과 기초의원 입후보 등록요건 등에 환류될 수 있을 것이다.



## 지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안

### 서정섭

한국지방행정연구원  
선임연구위원

### 김성주

한국지방행정연구원  
재정사업평가센터소장/  
수석연구위원

이 연구는 국고보조사업의 집행관리 비효율성에 대하여 정리하고 유형화하여 그 유형들이 국고보조사업 추진체계상 어느 단계에서 어떠한 형태로 발생하고 있는지를 분석하여 이를 해소하기 위한 방안을 탐색하였다.

국고보조금은 관리·운영상에서 부정수급, 횡령, 부실집행, 허위문서 작성, 부적격 사업 및 부적격자 선정, 뇌물, 유사중복 등의 유형으로 비효율성이 발생되고 있다. 이러한 비효율성의 발생은 국고보조사업 추진체계가 복잡하고, 국고보조사업에 대한 사업계획부터 집행을 거쳐 사후관리까지의 모니터링 시스템이 부재하고, 사후관리가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문으로 나타났다. 국고보조금 운영의 비효율성을 해소하기 위해서는 국고보조금 신청에서부터 사업이 마무리된 후까지의 단계별 관리체계가 마련되어야 한다.

우선, 국고보조사업 신청에서 교부결정 단계까지는 신청주의 기반확보, 유사중복사업 조정기재 마련, 자격검증시스템 구축 및 이해관계자 간 상호 정보공유가 필요하다. 둘째, 국고보조금 운용 및 집행단계는 국고보조사업 집행모니터링 시스템의 구축, 현장점검 확대 및 감리강화 등의 보완이 필요하다. 셋째, 국고보조금 부정수급 및 법령위반에 대하여는 처벌 강화, 이력관리 및 공시, 부당수급 등에 대한 주민신고 등의 사후관리를 강화해야 한다. 넷째, 국고보조사업의 유사·중복은 부처별 사업 분할(Fragmentation), 목적이나 수혜가 유사한 사업(overlap), 동일한 수혜자에게 동일한 서비스(Duplication)의 형태로 나타나고 있어 이의 점검과 개선이 필요하다. 한편 중장기적으로 국가재원의 효율적 사용과 성과제고 등을 위해 국고보조금을 축소하여 지방의 책임성이 부여되는 지방세 등 지방 자체재원으로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다.



**조기현**한국지방행정연구원  
연구위원**이장욱**한국지방행정연구원  
수석연구원**광역-기초 간 지방 공동재원 운영방안**

● 본 연구에서는 그동안 지역 간 세원편중, 환경오염 및 개발행위제한 등 외부불경제와 이의 자원부담 문제로 논란이 제기되어 왔던 레저세와 지역자원시설세를 대상으로 시·도와 시·군·구의 공동재원으로 운영방안을 비교 검토하였다. 레저세와 지역자원시설세는 환경오염 및 개발행위제한 등 각종 외부불경제의 내부화를 목적으로 원인자부담 및 수익자부담 원칙하에 과세하는 세목이나 세원이 일부 지역에 편중되어 있고, 외부불경제의 내부화를 위한 행정경비는 기초자치단체가 부담하는 반면에 과세권은 광역자치단체가 행사하는 등의 불일치 문제가 지적되어 왔다. 또한 지역자원의 전략적 활용을 통한 지역발전 촉진을 위하여 과세대상 확대가 필요하다는 주장도 꾸준히 제기되어 왔다.

첫째, 세원공유방식으로 공동세 도입, 기초자치단체 세목으로 전환, 징수교부금 교부율 인상을 검토할 수 있다. 이 방안은 응익원칙에 부합하며 소음과 쓰레기 배출, 각종 범죄행위 및 환경오염 유발 등 외부불경제를 교정하는 장점이 있으나 세원의 편중으로 지역 간 재정격차가 확대될 우려도 있다. 둘째, 조정교부금을 활용하여 해당 기초자치단체의 행정비용 보전기능을 강화하는 세입분여방식을 검토할 수 있다. 레저세 장외발매소 소재 시·도가 본장이 있는 시·도에 납부하는 비율을 현행 50%에서 20% 내외로 하향 조정할 경우 조정교부금 재원규모가 늘어나 결과적으로 레저세 세원이 있는 자치단체 뿐 아니라 세원이 없는 자치단체까지 혜택을 줄 수 있어 지역 간 재정형평기능이 강화되는 효과를 기대할 수 있다.

## 저출산고령화에 의한 소멸지역 분석

### 박승규

한국지방행정연구원  
지역경제분석센터소장/  
연구위원

### 김선기

한국지방행정연구원  
부원장/  
선임연구위원

한국의 합계출산율은 1960년 6.0명에서 1983년 2.08명으로 감소하였고, 2008년에는 1.19명, 2015년 1.24명으로 지속적인 감소추세에 직면하고 있고, 더불어 평균수명이 1980년대 70세에서 2050년 83.3세로 증가하는 저출산고령화에 직면해 있다. 따라서, 본 연구는 저출산고령화에 직면한 시군구의 장래 인구 추정을 통하여 향후 소멸가능지역 추출에 대한 예비조사를 수행하며, 사전적인 저출산고령화의 사례조사를 수행하는 것으로 목적으로 한다.

본 연구는 인구감소지역의 추출을 위한 사전적인 연구로서 개별 시군구에 대한 2040년까지의 인구를 추정하고, 젊은여성, 고령화율, 고령의존율, 유아의존율, 총의존율을 개별 시군구 단위로 추정하였다. 또한, 인구변화, 기임인구변화, 고령인구변화, 재정요인, 종사자요인을 고려하는 4가지 대안을 설정함으로써 소멸예상지를 분석하였다. 광역자치단체 중 시에 해당하는 지역에서는 인구감소 안정지역에 해당하는 시군구가 가장 많은 것으로 나타났으며, 인구감소 위험지역은 매우 적게 나타났으며, 도 지역에서는 인구감소 위험지역에 해당하는 시군구가 가장 많은 것으로 나타나 시지역과 반대 양상을 나타냈다. 또한, 수도권과 비수도권의 경우 대체적으로 수도권에서는 인구감소 안정지역과 인구감소 검토지역이, 비수도권에서는 인구감소 위험지역과 인구감소 신중검토지역이 많은 것으로 분석되었으며, 인구감소 안정지역은 사회경제적 요인을 고려했을 때 수도권에서는 증가하여 나타나는 반면, 비수도권에서는 감소하여 나타났다. 또한, 인구감소 위험지역은 인구감소 안정지역과 반대로 사회경제적 요인을 고려했을 때 수도권에서는 해당 시군구 수가 감소하는 경향을 보이며, 비수도권에서는 증가하여 나타나는 경향을 나타냈다.

본 연구는 개별 지자체에 5년단위 코호트요인법을 적용함으로써 2040년까지의 인구를 개별적으로 추정하는데 의의가 있다. 더불어, 저출산고령화로 인해 유발될 수 있는 생산가능인구의 부담정도를 고령의존율 및 유아의존율로 제시함으로써 향후 개별 지자체 직면한 저출산고령화에 대비하여 수립할 저출산고령화 계획의 수립 필요성 및 근거를 제시하였다.

# 논문모집안내

『지방행정연구』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- **논문주제:** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량:** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

\*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출:** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처:** Tel 033-769-9824 | Fax 070-4275-2314 | E-mail local@krila.re.kr
- **원고료 등**
  - ※ 원고료 및 게재료는 없습니다.
  - ※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.



## 지방자치 이슈와 포럼

2017 April Vol.12

이달의 이슈와 포럼

지방분권과 국가발전