

이달의 이슈와 포럼 |

민선 7기 지방정부에 바란다



특별대담

- 민선 7기 지방정부에 바란다
- 민선 7기 시정 운영 방향: 시민과 함께 만들어가는 명품도시 하남

이슈

- 민선 7기 지방자치단체의 지역사회 발전과제 실행을 위한 제도적 강화방안

논단

- 분권 과제와 추진동력으로서 민선7기 김성현
- 민선 7기 지방정부에 바란다 최진혁
- 민선 7기 지방정부에 바란다 소순창
- 민선 7기 지방정부에 바란다 최인수

우수사례

- 3선 단체장 지자체
- 마을 민주주의 실현, 더불어 살아가는 공동체 도시
- 지속 가능한 공동체 구축을 위한 미국 지역재투자법의 역할



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 20호
 발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
 편집위원장 박진경
 위원 서정섭, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석
 감사 탁영지
 연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315
 홈페이지 www.krila.re.kr
 디자인·인쇄 승일미디어그룹(주)

06 특별대담

민선 7기 지방정부에 바란다
 이강덕
 - 포항시장

민선 7기 시정 운영 방향:
 시민과 함께 만들어가는 명품도시 하남
 김상호
 - 하남시장

20 이슈

민선 7기 지방자치단체의 지역사회 발전과제 실행을
 위한 제도적 강화방안
 안영훈
 한국지방행정연구원 연구위원

36 논단

분권과제와 추진동력으로서 민선 7기
 김성현
 대한민국의도지사협의회 책임연구위원

- ※ 지방자치 이슈와 포럼은 한국지방행정연구원이 대외 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
- ※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 이름, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (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.



Contents

민선 7기 지방정부에 바란다
최진혁
충남대학교 지치행정학과 교수
한국지방자치학회 회장

민선 7기 지방정부에 바란다
소순창
건국대학교 행정학과 교수

민선 7기 지방정부에 바란다
최인수
한국지방행정연구원 연구위원

55 우수사례

3선 단체장 지지체
김상민
한국지방행정연구원 수석연구원

마을 민주주의 실현, 더불어 살아가는 공동체 도시
이제연
한국지방행정연구원 수석연구원

지속 가능한 공동체 구축을 위한
미국 지역재투자법의 역할
여효성
한국지방행정연구원 수석연구원

76 지방자치단체 탐방

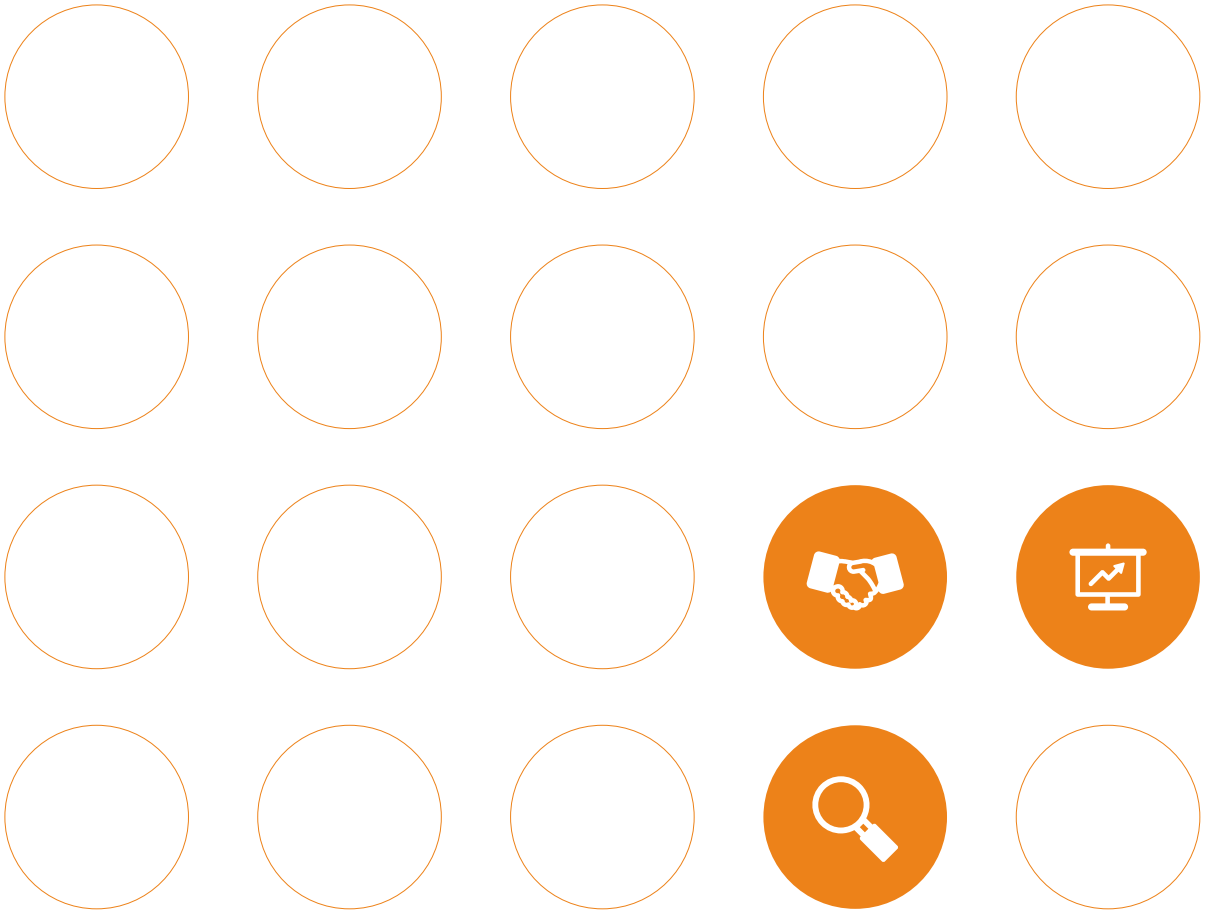
자연과 생태가 사람과 함께 살아 숨쉬는 '순천'



84 용어해설

88 KRILA 보고서

90 연구원 동정



지방자치 이슈와 포럼

민선 7기 지방정부에 바란다

특별대담

- 민선 7기 지방정부에 바란다
이강덕
- 포항시장
- 시민과 함께 만들어가는 명품도시 하남
김상호
- 하남시장

이슈

- 민선 7기 지방자치단체의 지역사회 발전과제 실행을 위한 제도적 강화방안

논단

- 분권 과제와 추진 동력으로서 민선 7기 김성현
- 민선 7기 지방정부에 바란다 최진혁
- 민선 7기 지방정부에 바란다 소순창
- 민선 7기 지방정부에 바란다 최인수

우수사례

- 3선 단체장 지자체
- 마을 민주주의 실현, 더불어 살아가는 공동체 도시
- 지속 가능한 공동체 구축을 위한 미국 지역재투자법의 역할

지방자치단체 탐방

- 자연과 생태가 사람과 함께 살아 숨쉬는 '순천'

용어해설

- 도시 재생사업
- 총액인건비제·기준 인건비제
- 공유도시(Sharing City)
- 관광두레

KRILA 보고서

- 지방분권 개헌 관련 해외 사례(연방제) 연구조사(Ⅰ)
- 지방분권 개헌 관련 해외 사례(준연방제·자치강화형) 연구조사(Ⅱ)

연구원 동정

- 자치분권 시대 사회혁신과 중앙-지방의 협력방안 모색을 위한 정책세미나 개최
- 제14차 연구심의위원회 개최
- 제15차 연구심의위원회 개최
- 제17차 연구심의위원회 개최
- 제18차 연구심의위원회 개최
- 기본연구과제 중간보고회(제2차 연구자문위원회) 개최

<특별대담>

민선 7기 지방정부에 바란다

+
대담 | 이강덕
- 포항시장



바쁘신 중에도 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 재선을 축하드립니다. 당선 소회와 새롭게 시작하는 민선 7기 시정운영에 대한 포부의 말씀을 부탁드립니다.

재선에 성공한 기쁨보다는 무거운 책임감을 느낍니다. 이번 선거 결과는 변화된 시대정신과 함께 혁신 하라는 국민의 준엄한 질책이라고 생각합니다. 이 가운데 재선에 성공할 수 있었던 것은 지난 4년 동안 흘린 땀과 뿌려놓은 씨앗의 결실을 거두라는 시민들의 요구라고 생각합니다. 저의 진심을 믿고 포항을 위해서 다시 한 번 일 할 수 있는 기회를 허락해주신 시민 여러분께 감사드립니다. 감사하고 고마운 마음 잊지 않고 4년 전 초심으로 돌아가 더 큰 도약을 이루어 위대한 포항을 반드시 이루어내겠습니다.

민선 6기, 지난 4년은 침체된 지역경제를 살리고, 잃어버린 도시 활력을 되찾기 위해 노력했습니다. 이를 위해 지역 발전과 시민행복을 실현하기 위해서 ‘희망의 씨앗’을 뿌리고 ‘환동해중심도시 포항의 100년 대계를 위한 기반’을 착실히 다져왔습니다. 민선 7기, 앞으로 4년은 무엇보다 지진피해 극복과 지역경제 활성화, 옛 포항역 개발, 블루밸리산단 기업유치, 경제자유구역 초기 개발, 구도심의 도시재생 등 현안사업을 조속한 시일 내에 성공적으로 마무리할 계획입니다. 이를 위해서 민생경제에 힘이 되는 ‘일자리·경제’, 사람과 자연이 하나 되는 ‘도시재생·환경’, 평온한 일상이 행복으로 이어지는 ‘안전·안심’, 모두에게 공평한

‘교육·복지’ 등 4대 핵심전략을 통해서 민선 6기에 뿌린 땀과 씨앗이 결실을 맺는 민선 7기를 만들어갈 것입니다. 특히, 민선 7기는 SOC 등 개발사업보다는 시민 생활밀착형 체감 공약 추진에 중점을 두겠습니다. 이를 통해 시민참여와 주민참여 방안을 적극 모색해서 시민들과의 ‘약속’을 꼼꼼하게 실천해 나가겠습니다.

포항은 대한민국의 성장을 주도한 역동적인 도시 이미지를 가지고 있습니다. 변화하는 사회에 맞는 일자리창출과 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 추진하시고자 하는 시책이 무엇인지 궁금합니다.

포항은 지난 반세기 동안 대한민국의 산업화를 이끌어 왔습니다. 이에 따라 새로운 도약을 위해 급변하는 포스트 철강시대에 적응하려는 노력을 지속적으로 해왔습니다. 그럼에도 불구하고 최근 일자리 및 청년 고용이 최악의 상황에 도달해 있습니다. 포항시민의 노력만으로 일자리 문제가 단기에, 근본적으로 해소될 수는 없습니다. 하지만 할 수 있는 노력을 다하는 적극적인 자세가 절실하다고 생각합니다. 한명이라도 더 채용하는데 일자리를 제공하는데 지역 기업들이 적극 나서고 협력하는 모습이 무엇보다 중요하다고 하겠습니다.

먼저, 지역경제에 활력을 불어넣는 것이 가장 시급하고 중요합니다. 선거 기간 동안 많은 시민들을 만나



많은 이야기를 들었습니다. 치솟는 민생물가와 경기 침체로 모두가 어렵다고들 합니다.

그래서 이번 선거 과정에서 ‘경제가 공약입니다.’를 기치로 ‘일자리·경제분야’ 공약을 첫 번째로 내세웠습니다. 이에 따른 실천 전략으로 실효성 있는 단기 및 중·장기 대책을 마련해 시민들의 근심을 덜어 드릴 수 있도록 추진하고 있습니다. 단기적으로, 시민경제에 힘이 되는 「일자리·경제도시」구현을 위한 ‘포항경제 붐업(Boom-up) 플랜’을 통해 기업·상권·시민에게 활력을 불어 넣어 민생경제 안정을 도모하고자 합니다. 또 포항시와 기업, 소비자(시민)가 함께 붐업 분위기를 조성하고, 경제 주체별 역할 분담을 통한 자율 실천을 유도하는 등 상호 협력 모델을 만들어 실물경제를 제감하도록 하는 것입니다. 아울러, 상반기 1,000억 원에 이어 하반기 포항사랑상품권 300억 원을 추가 발행하고, 모든 관급공사·구매 및 계약 시 ‘지역업체 수주확대’등 실물경기 부양차원으로 접근하여 시민체감 효과를 극대화할 계획입니다. 중·장기 과제로 일자리 창출이 인구정책의 근본적인 해결책이라는 판

단 아래 모든 역량을 모으기로 하고, 철강산업을 한 단계 업그레이드하는 한편 철강을 대신할 미래 먹거리인 신소재, 바이오, 로봇산업, 해양자원 산업 등 신성장 산업을 적극 육성해 나간다는 방침입니다.

또한 천혜의 해양자원과 한반도 최동단이라는 지리적 특성을 활용한 관광산업을 포항의 새로운 먹거리로 개발하겠습니다. 나아가 환동해권과 유라시아 대륙을 연결하는 관문이라는 점을 심본 활용하여 북방경제협력과 해양경제의 전략 거점화를 완성한다는 큰 그림을 그리고 있습니다.

이와 함께 소상공인과 전통시장, 중소기업 등에 대한 보호대책 마련을 통하여 다양한 경제 생태계를 조성하여 활력 넘치는 경제도시 포항을 만들겠습니다. 특히 청년일자리 창출을 위한 기반 구축에 주력하여 유능한 젊은 인재가 대도시로 빠져 나가지 않고 포항에 머물면서 지역 발전을 견인할 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것도 꼼꼼히 챙겨나갈 각오입니다. 현재 진행 중인 사업들은 주도면밀하게 추진하고 앞



으로 준비 중인 사업들은 그 규모와 시기, 속도, 방향을 내실있게 챙겨서 모든 분야에서 실질적인 성과를 거둘 수 있도록 하겠습니다. 지역의 모든 주체가 한 마음으로 협력해서 무한한 잠재 역량을 하나로 결집시켜, 더 큰 도약 위대한 포항의 또 다른 100년을 준비하겠습니다.

주민의 삶의 질 개선을 위한 도시재생은 전국 민선 7기 지방자치단체가 공통적으로 중요하게 여기는 핵심 사업입니다. 시민의 행복지수를 개선할 수 있는 포항의 도시재생 사업이 가지는 특징과 방향이 무엇인지 궁금합니다.

포항시는 그동안 철강산업 도시로만 알려졌던 이미지에서 벗어나 사람과 자연이 공존하는 도시를 만들기 위한 친환경 녹색도시 조성을 적극적으로 추진해 왔습니다. 이를 위해 정성껏 심은 나무가 모여서 숲이 되고 그 숲에서 맑은 공기와 깨끗한 물이 솟아나고, 산새들과 야생동물들에게 보금자리를 제공하기 위해 노력해 왔습니다.

실제로 포항뿐만 아니라 우리나라는 급격한 산업화와 도시화를 거치면서 도심 속의 녹지공간이 절대적으로 부족해진 반면 국민들의 삶의 질이 향상되면서 쾌적한 생활환경과 생활권 주변의 녹지공간에 대한 수요는 날로 증가하고 있습니다. 우리 시의 경우 하루하루가 바쁘고 건조한 현대인들에게 자연과 숲을 통한 여

유와 휴식을 제공해 왔습니다. 이를 통해 정신적, 육체적 피로를 덜어줄 뿐만 아니라 심리적 안정감을 제공할 목적으로 그린웨이(Green Way)프로젝트를 최우선 과제로 선정하여 추진중에 있습니다.

‘도시의 생명이 살아납니다. 삶의 품격이 높아집니다.’를 기치로 추진하고 있는 ‘포항 그린웨이(Green Way) 프로젝트’는 구체적인 계획과 전략을 통해 지난 시절 철강산업도시로 대표되던 단순한 경제 공간의 개념에서 벗어나 문화와 자연 그리고 사람이 어우러진 복합도시로 개발한다는 마스터플랜(master plan)을 갖고 있습니다.

여기에 포항 중앙동 일원이 정부가 추진하고 있는 ‘도시재생 뉴딜 시범사업’의 대상지로 선정되었습니다. 이에 따라 지역경제에 활력을 불어넣는 동시에 지역발전 전에 큰 역할을 할 것으로 기대를 모으고 있습니다. 이번 사업 대상지로 선정된 중앙동은 전통적으로 포항시의 중심지 역할을 해왔습니다. 그러나 지난 2006년에 포항시청이 지금의 남구 대이동 청사로 옮겨 가면서 인구가 도심 외곽으로 빠져나가는 도심공동화 현상이 급속도로 진행되면서 침체되기 시작한 지역입니다. 이런 가운데 지난 지진 피해로 북구 청사를 비롯한 일부 공공기관과 인근 노후 주택들의 붕괴 우려에 따라 대규모 도시재생 사업의 필요성이 제기되어 왔습니다. 따라서 이번 도시재생 뉴딜 시범사업 대상지역으로 선정된 것을 계기로, 중앙동 일원의 쇠퇴한 구도심을 되



살리고 새로운 청년·문화공간으로 조성하여 새로운 도시 재창조의 기회로 삼는다는 방침입니다.

문화예술 허브를 비롯하여 청년창업을 위한 협업 공간인 청춘 코워킹스페이스 등 청년창업 허브를 조성한다는 계획입니다. 한편, 저렴한 가격에 청년 창업 공간으로 제공하게 될 청춘 공영임대상가와 보행자 중심의 예술문화 창업로를 추진하는 등 ‘스마트시티’를 조성할 계획입니다.

이 사업이 추진되면 구도심에 30개 이상의 청년 기업이 창업하게 될 것입니다. 또 1일 유동인구가 2,400명 이상 증가될 것으로 내다보고 있습니다.

국내외 관광객이 찾아오고 싶은 도시 포항을 만들기 위한 시책이 무엇인지 궁금합니다.

포항은 과거에는 ‘경북 제1의 도시’, ‘동해권역 최대 도시’로 불려왔습니다. 하지만 최근에 ‘해양관광 1번

지’, ‘명품해양관광도시’라는 슬로건을 내걸고 ‘바다’를 이용한 활발한 관광마케팅을 펼친 덕분에 매년 관광객들이 큰 폭으로 증가하고 있습니다. 특히, 지난 2015년 4월에 개통된 KTX를 통해 수도권을 중심으로 한 관광객들이 크게 늘어나는 모습을 보이는데 관련 분야에 대한 지속적인 점검과 다양한 프로그램 개발 등을 통해 ‘해양관광 1번지 포항’의 입지가 빠른 속도로 자리 잡아가고 있습니다.

다양한 역사문화자원과 함께 204km에 달하는 천혜 절경의 해안선을 비롯한 해양관광자원과 전국 최대의 전통 어시장인 죽도시장 등 지역 전체를 주제별로 관광 자원화하는데 힘을 쏟고 있습니다. 또 여기에 다양한 축제와 프로그램(상품) 개발에 박차를 가하고 있습니다.

얼마 전에 열렸던 ‘제15회 포항국제불빛축제’는 문화체육관광부가 지정하는 국가 축제로 올 해에도 184만 명에 이르는 관광객이 찾는 등 국내 최대의 여름축제라는 평가를 받고 있습니다. 또 세계 유일의 철(鐵)을

소재로 한 ‘포항스틸아트페스티벌’이 새로운 관광 상품으로 인기를 모으면서 미술과 도시디자인 분야 마니아층을 중심으로 포항의 관광산업에 효자 역할을 톡톡히 하고 있습니다.

이런 가운데 영일만 일대를 관광특구로 지정하는 사업을 본격 추진하고 있습니다. 횡집이 밀집해 있는 북구 여남동을 시작으로 영일대해수욕장을 거쳐 남구 송도에 이르는 일원을 도심권역 해양관광 중심지로 육성한다는 계획입니다.

이 일대가 관광특구로 지정되면 국비와 민간투자 유치가 수월해지는 것은 물론 관광인프라 확충에도 도움을 받을 수 있기 때문에 지역민들이 거는 기대가 큰 프로젝트입니다. 뿐만 아니라 볼거리나 즐길거리를 내세우는 일반적인 관광 패턴에서 벗어나 우리 포항만의 먹거리 개발에도 각별하게 신경을 쓰고 있습니다. 잘 알려진 것처럼 포항지역의 대표적인 겨울 음식이었던 ‘과메기’는 이제 우리나라를 대표하는 겨울밥상의 주 메뉴라는 인식을 확고히 다졌습니다.

여름엔 시원한 ‘포항물회’가 과메기에 이어 전국적인 명성을 얻고 있습니다. 포항이 아니면 먹을 수 없는 음식이 나왔다는 것을 실감할 수 있는 향토요리는 그 자체만으로도 훌륭한 관광자원이 됩니다. 포항에서 맛과 영양은 물론 문화적 감동을 줄 수 있는 음식이 만들어지고, 그것을 맛본 관광객들을 통해 입소문이 퍼

진다면 포항은 새로운 관광도시로 확실하게 자리 잡을 것입니다.

무엇보다도 지역에 흠어진 다양한 해양자원의 연계를 통한 관광산업 활성화 시키겠습니다 또한 해양레저와 서비스 등 고부가가치 산업과 연계시켜, ‘바다’와 ‘관광’을 통해 더 많은 일자리를 창출하여 지역경제에 활력을 불어넣을 생각입니다. 앞으로 다양한 관광 상품 개발과 산업기반 구축을 통하여 포항이 해양문화관광 중심지로 자리매김할 수 있도록 착실히 준비하겠습니다.

아울러, 북방경제시대 환동해 거점 도시로서의 포항을 알리고 환동해권 거점 도시들과 활발한 관광 교류를 위해 중국 훈춘, 러시아 블라디보스톡, 일본 마이즈루 등과의 크루즈 운항 활성화를 적극 협력해 나갈 계획입니다.

최근 해외 여행지로 각광받고 있는 러시아 블라디보스톡과는 오는 11월에 포항에서 열리는 제1차 한-러 지방협력 포럼의 성공적인 개최를 위해 적극 협력하기로 하였습니다. 또 앞서 9월 러시아 블라디보스톡에서 열리는 ‘동방경제 포럼’ 기간에 두 도시 간의 자매결연 체결을 적극 추진하기로 하는 등 좀 더 긴밀한 협력 관계를 구축해 관광 등 경제분야 판로를 적극 모색해 나갈 계획입니다. 또한 베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아 등 동남아시아 국가들과 중동지역 관광객 유치를 위해 국내외 여행사, 기업·단체, 코레일 등과도 구체적인 협력사항을 지속 발굴해 나갈 예정입니다.



마지막으로 이번 시민의 참여와 시민과의 소통이 지방자치단체에 보다 중요한 아젠다로 부상될 것으로 예상됩니다. 포항시는 어떻게 시민과 소통하실 계획이신지 알려주시면 감사드리겠습니다.

민선 7기 출범과 함께 ‘소통’과 ‘민원’, ‘혁신’을 시정 추진 3대 키워드로 내세우고, 시민들과의 적극적인 소통을 통해 각종 민원을 사전에 예방하는 ‘소통행정’과 일하는 방식의 혁신으로 각종사업과 중장기 주요 사업을 차질없이 추진하고자 합니다. 각종 현안사업의 강력한 추진 동력은 시민과의 소통 속에서 그 빛을 발휘할 수 있다는 생각이었습니다. 이에 따라 공직사회는 물론 경제·문화 등 모든 분야를 아우르는 ‘소통’과 ‘혁신’을 통해 더 나은 포항의 미래를 그려나가는 데 최선의 노력을 기울일 것입니다.

최근에는 모바일과 SNS의 발달로 쌍방향 소통을 비롯한 실시간 정보가 공유되는 가운데 시정에 대한 공감대 확산과 이해도를 높이기 위한 방안으로 모바일과 SNS를 적극 활용하고 있습니다. 또한 평

소 지역 발전을 위해 활발한 활동을 펼치고 있는 각 지역 향우회를 비롯하여 각급 청년단체와 여성단체 등 각계 각층을 대상으로 ‘돌레길 탐방’과 ‘도시락 미팅’을 갖었습니다. 이는 기존의 간담회 형식에서 벗어나 생활 또는 시정현장에서 자유로운 분위기 속에서 실질적인 소통행사를 진행하여 좋은 평가를 받기도 했습니다.

포항·울산·경주 간의 ‘해오름동맹’이 출범 2년째에 접어들었습니다. 그동안 세 도시는 여러 분야에서 다양한 교류협력 사업을 활발하게 추진하면서 지역 경계를 넘어 상생협력을 위한 소통에도 가시적인 성과를 거두고 있습니다. 이와 함께 경주시와 영덕군, 울진군, 울릉군 등과 함께 하는 ‘경북동해안상생협의회’를 통해 인근 도시와의 소통도 더욱 활발히 하여 소통 전도사를 자임하고 있습니다.

이밖에도 그동안 현장 중심 소통행정을 통해 ▲양덕승마장 건립과 관련한 집단민원 ▲효자빛물펌프장 건설 ▲포항선린병원 정상화 ▲포항공항 완충지역 공원화



▲국제여객부두 건설 ▲국내 첫 지역항공사 ‘에어포항’ 취항 등의 산적한 민원들을 해결했습니다.

그동안의 행정 편의주의적인 사고방식에서 벗어나 시민의 입장과 시민의 눈높이에서 함께 머리를 맞대고 시민의 목소리에 귀를 기울이며 해결방안을 마련했습니다. 그 결과 ‘소통행정’으로 이룬 성과는 우리 시의 큰 자산이 될 것이라고 확신합니다.

앞으로도 저소득층과 사회적 약자 우선 소통과 탈권 위적 소통을 확대하기 위하여 현장중심의 소통행정을 더욱 강화하겠습니다. 또 시민이 주체가 되는 시민참여행정을 실현해나갈 생각입니다. 언제나 시민이 먼저고, 시민이 중심이라는 생각으로 시정을 펼치고 있습니다. 모든 시민과 함께 꿈꾸면서 우리 포항의 미래를 설계하고 시정을 추진해 나갈 계획입니다.

프로필



이강덕

- 포항시장

학력

- 산서초등, 장기중, 달성고등학교
- 경찰대학(법학과/1기)
- 고려대학교 정책대학원(석사)
- 동국대학교 박사과정 수료(법학)
- 포항공대 기술혁신 최고경영자 과정
- 서울대학교 행정대학원 국가정책과정
- 중앙대학교 최고경영자과정
- 용인대학교 명예 경영학박사
- 목포해양대학교 명예 법학박사

주요경력

- 포항남부, 구미, 서울 남대문경찰서장
- 경찰청 혁신기획과장, 업무혁신팀장
- 경북지방경찰청 차장
- 제17대 대통령직 인수위 전문위원
- 대통령실 치안비서관
- 서울, 부산, 경기지방 경찰청장
- 해양경찰청장(치안총감, 차관급)
- 美 미주리주립대학, 일리노이주립대학 객원연구원
- 단국대학교 초빙교수
- 현) 포항시장(2014. 7. 1~)

기타

- 홍조근정훈장(2009년)
- 대통령표창(2010년)

<특별대담>

민선 7기 시정 운영방향: 시민과 함께 만들어가는 명품도시 하남

+

대담 | 김상호

- 하남시장
- 더불어민주당 중앙위원회 중앙위원
- 더불어민주당 정책위원회 부의장
- 18세 선거권 국민연대 공동대표





바쁘신 중에도 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 시정 준비단 구성에서 볼 수 있듯 역대 시장들 중 대내외 적으로 가장 두터운 인적 네트워크를 지니고 있다는 평가를 받고 있는데, 풍부한 인적 네트워크를 시정에 어떻게 반영할 계획인가요?

중앙정치의 경험과 다양한 인적네트워크를 기반으로 민선 7기 하남시를 제대로 발전시키기 위해, 각 분야 최고 전문가로 시정 준비단을 구성했습니다. 이 시정준비단을 통해 40만 자족도시 하남을 만들기 위한 방안을 논의 중입니다. 또한 더 많은 전문가들이 하남의 미래 구상에 참여할 수 있는 기반도 백년도시위원회를 통해 준비하겠습니다.

상대가 있기 때문에 구체적으로 말씀드리긴 어렵지만, 취임 이후 하남시 현안 문제를 풀기 위해 장관과 집권당 국회의원, 그리고 공기업 사장 등을 두루 찾아 뵙고 있습니다. 중앙 인맥으로 풀 문제는 중앙 인맥으로 풀겠습니다. 한편, 하남 발전의 구상에 함께할 전문가 참여 역시 제대로 준비하겠습니다.

하남시장으로 취임한지 두 달여의 기간이 됐는데, 앞으로 시정을 어떻게 운영할 계획인지 말씀 부탁드립니다.

취임 이후부터 8월 초까지 시정 주요업무에 대한 보고를 받았습니다. 직접 현장을 살펴봐야 할 사안

은 현장 업무 보고를 받았습니다. 또한 그 사이 시급하고 중요한 시정 현안들에도 대응하고 있습니다.

현재 우리 시는 어떤 도시가 될 것인가의 기로에 서 있습니다. 시의 외형은 계속 성장하고 있지만, 과연 시민들이 살고 싶은 도시인가는 또 다른 문제입니다. 결국 시민들이 살고 싶은 도시를 만드는 것이 중요한 시정 목표입니다. 그 과정에서 시민이 참여하는 시정을 만들겠습니다.

그리고 업무 보고 과정에서 원활한 업무 추진과 명품 도시 하남을 만들기 위한 조직 개편의 필요성을 느꼈습니다. 엄밀한 조직 진단을 통해 더 강화할 분야와 통합이 필요한 분야를 정리해 올 하반기까지 명품 도시 하남 시정을 준비하겠습니다.

공약에 대한 재정비를 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 언제쯤 시정발전의 청사진이 나오게 되며, 청사진을 어떻게 구성할 것인지 말씀 부탁드립니다.

현재 하남 시정준비단에서 시정 목표와 구체적 전략 그리고 공약 사항에 대해 논의 중에 있습니다. 또 시 자체적으로 공약에 대한 보고를 받고 있습니다.

두 과정을 융합하여 공약을 재정비하고, 토론을 위한 구체적인 자리를 만들겠습니다. 시정준비단이



취임 100일까지 활동 후 종료하기 때문에 그 시점에서 시민들에게 보고드릴 수 있을 것으로 생각합니다.

임기 내 할 수 있는 일 중에서도 복지나 교육 같은 시급한 현안은 단기 과제로 최대한 빠른 시간에 완성할 것입니다. 그렇지 않은 현안 중에서도 각 현안의 시급성에 따라 단기, 중기 과제로 분류해 이행할 예정입니다. 그리고 시의 비전이나 발전 방향 같은 장기적인 문제는 시민들이 참여하는 하남 백년도시 위원회에서 논의할 것입니다.

선출직 입장에서 공약을 실천하는 것도 중요하지만, 더 중요한 것은 실제로 하남시가 더 발전하고 시민들께서 만족하는 도시가 되는 것입니다. 이러한 관점에서 공약 이행도 투명하고 공정하게 시민과 함께 해 나가겠습니다.

공약 중 백년도시위원에 큰 비중을 두는 것으로 알고 있는데, 백년도시 위원회의 기능과 앞으로 역할은 무엇입니까?

백년도시위원회는 하남 발전의 방향을 시민들과 함께 숙의하는 시민참여 플랫폼입니다. 도시 미래를 설계하면서 중요한 것은 속도가 아니라 방향입니다. 단기적으로 시에 유리하더라도 장기적으로 부정적이라면 그 설계를 추진해서는 안 됩니다. 또한 장기적으로 그 설계가 옳더라도 방향에 대해 시민이 공감하지 못하면 실천하기 어렵습니다. 때문에 저는 하남의 미래를 공공 영역에서만 아니라, 시민과 각계의 전문가가 참여하는 백년도시위원회가 필요하다고 생각합니다.

백년도시위원회에서는 하남의 미래 중장기 발전에 대한 목표 및 방향을 설정하기 위한 위원회를 구상하고 있습니다. 도시계획, 미래 비전, 그 외에도 시민들과 함께 고민해야 할 현안들을 이 위원회를 통해 다루겠습니다. 더 나아가 백년도시위원회가 활성화되면 시의 다양한 이슈를 다루는 시민중심 플랫폼으로 발전할 수 있다고 생각합니다.

현재 백년도시위원회 조례를 준비 중에 있습니다. 다른 자치단체에서 시도한 적 없는 위원회라 법률적



검토를 선행하고 있습니다. 조례를 준비해 나가며 위원회의 역할과 기능도 구체화될 수 있을 것입니다.

향후, 40만의 도시로 성장시켜 나가기 위해서 어떤 비전을 가지고 있습니까?

우선, 현재 진행되고 있는 개발 사업들이 조속히 마무리되고, 그 과정에서 시민들께서 만족할 수 있도록 기반시설을 구축하는 문제가 시급해 보입니다. 시장으로서 착실히 챙기겠습니다.

저는 우리 하남이 자족할 수 있는 도시가 되어야 한다고 생각합니다. 인구가 늘고 건물만 올라가는 것이 아니라, 그 속에 시민들이 자족할 수 있는 콘텐츠가 있어야 합니다. 제가 강조하는 콘텐츠란 좋은 기업과 일자리, 역사와 문화, 축제와 레포츠로 각인되는 도시 브랜드입니다. 이러한 방향에서 시의 개발 구상이 이뤄져야 합니다.

또한 선거 과정에서도 느꼈지만, 지금 하남시는 원도심과 위례신도시, 미사신도시 사이 시민들 간 괴리가 있습니다. 신도심 개발이 결국 하남시 전체의 성장이 아니라 이질적인 인구 유입 효과에 머무는 큰 문제입니다. 원도심도 활성화하고, 신도심도 하나의 하남으로 묶어내는 방향에서 시의 개발 방향을 찾겠습니다.

감일지구에서 발견된 다량의 석실묘를 기반으로 백제의 정체성을 찾겠다는 의지를 표명한 바 있습니다. 백제의 정체성을 찾기 위한 노력은 어떻게 해 나갈 계획인가요?

최근 감일공공주택지구내 공사 현장에서 구석기 시대에서 조선시대에 이르는 다양한 시대의 유구들이 발견되어 관심을 끌고 있습니다. 특히, 이번 발굴에서는 기존에 조사된 사례가 많지 않은 백제 횡혈식 석실묘가 발견되어 이 시기 매장관념을 비롯한 장제와 석실묘 축조 수법을 밝힐 수 있는 중요한 유적으로 학계의 큰 관심을 얻고 있습니다.

이 석실묘는 백제 고위층 무덤으로 추정돼 하남시가 백제 한성기의 중심부였다는 학설을 증명하는 근거가 될 것으로 보고 있습니다. 한편, 학계에서는 발굴된 고분군에 대해 한성도읍지 백제사의 비밀을 푸는 열쇠로 보고 있습니다. 이에 따라 향후, 감일지구 역사박물관 건립과 하남시 소재 백제 유적 연계 역사 프로그램 개발 등을 통해 백제 정체성 찾기에 더욱 박차를 가할 계획입니다.

이를 위해 시와 시의회, 문화재청, LH, 전문가, 시민 등과 함께 거버넌스 체계를 추진할 계획입니다. 또 역사공원 조성 및 박물관 건립으로 보존하고, 역사레저문화도시 조성의 초석으로 삼을 계획입니다.



시정업무를 하면서 집단 민원이나 갈등 문제들에 직면하게 되는데 앞으로 갈등을 어떻게 풀어 나갈 계획인가요?

지난 7월 태풍 뿌라삐룬 복상에 따라 취임식을 취소하고 재난 현장에서 첫 업무를 시작했습니다. 그 직후에는 감일지구 불법 개 사육장 문제가 불거졌습니다. 그리고 현재도 다양한 공공갈등과 민민갈등이 있어 제 고민이 많습니다.

지난 주 공공갈등을 다룰 위원회를 정비하기로 했습니다. 또 그간 유명무실했던 위원회를 정상으로 되돌리는 과정에 있습니다. 이 위원회를 통해 하남시의 다양한 민원과 갈등을 해소하려 합니다.

저는 우리가 당면한 문제들을 공공기관이나 공직자들만으로 해결하는 것에 한계가 있다고 생각합니다. 특히, 감일지구 내의 불법 개 사육장 문제를 풀

어 가면서 시민과 함께 하는 것이 얼마나 중요한가를 깨닫고 있습니다. 문제 초기에 LH와 하남시가 대응했지만, 이 문제가 제대로 해소된 데에는 동물보호단체,수의사회 등 시민들의 참여가 있어서 가능했습니다. 아직 남은 60여 마리의 개들도 민간 차원에서 분양하려고 노력 하고 있습니다. 이러한 경험을 구체화하여 다양한 현안에 시민들이 조기에 참여하도록 노력하겠습니다. 시민중심 하남 시정이야말로 제 임기 동안 반드시 지켜갈 철학입니다.

마지막으로 하남시민에게 전하고 싶은 말이 있다면 무엇일까요?

명품도시 하남을 만들기 위해 모든 결정을 시민 여러분과 함께 할 것입니다.

프로필



김상호

- 하남시장

학력

- 연세대학교 정치외교학과 졸업
- 북한대학원대학교 북한학과 석사 졸업
- 북한대학원대학교 북한학과 박사과정

주요경력

- 전 국회의원 보좌관
- 전 더불어민주당 문재인 대통령후보 하남시 공동선대위원장
- 전 (사)시민이만드는생활정책연구원 운영위원
- 현) 더불어민주당 중앙위원회 중앙위원
- 현) 18세 선거권 국민연대 공동대표
- 현) 더불어민주당 정책위원회 부의장
- 현) 하남시장



저는 명품도시 하남을 위해 ▲ 행정이 투명하고 정의로운 도시 ▲ 여유와 낭만이 있는 문화레저도시 ▲ 기업과 일자리가 있는 자족도시 ▲ 사회적 약자가 행복한 따뜻한 도시 ▲ 원도심과 신도심이 균형 발전하는 도시를 약속했습니다.

이 약속은 저 혼자서 지킬 수 없다고 생각합니다. 시민들께서 지켜봐 주시고, 함께해주셔야 가능합니다. 앞으로도 700여 공직자와 하나 되어 진심으로 시민과 소통하며, 명품도시 하남을 만들겠습니다. 감사합니다.

+

안영훈

- 한국지방행정연구원
연구위원



<이슈>

민선 7기 지방자치단체의 지역사회 발전 과제 실행을 위한 제도적 강화 방안

서론:
민선 제7기 출범

민선 20년인 2015년 6월에 한국지방행정연구원이 행정안전부와 함께 지방자치 필요성에 대한 국민적 인식을 대대적으로 조사하였다. 이때 국민 1천 명과 전문가 6백여 명을 대상으로 ‘지방자치의 필요성’을 물었고, 지방자치가 필요하다는 응답은 전체 응답자 중에 84.6%나 되었다. 또 지방자치의 긍정적 변화에 대해서도 일반 국민은 73.5%, 전문가 85.8%가 공감하였다. 특히 20대와 30대 젊은 층 일수록 지방자치를 긍정적으로 인식하는 것으로 조사되었다(한국지방행정연구원 민선지방자치 20년 평가보고서, 2015).

이처럼 본격적인 지방자치제도의 시작은 그 신호탄으로 1991년 지방의회의원 선거와 1995년 민선 1기의 단체장 및 지방의원 선출을 위한 지방선거였다. 이후 23년이 지난 올해 2018년 6월 13일 민선 제7기의 전국동시 지방선거가 다시 있었다. 이번 지방선거에서 시도지사는 17명, 시군구청장은 226명이 선출되었으며, 국민 직선으로 각 시도의 교육감 17명도 선출되었다. 지방의원들은 광역의회 의원 총 824명(비례 87명) 및 제주특별자치도 교육의원 5명, 시군구 기초의회 의원 2,927명(비례 386명) 등 이전보다 광역의원 27명, 기초의원 29명이 더 선출되었다.

이들 민선 제7기 선출직 지방정치인들은 각 소속 정당과 함께 선거를 치루면서 선거 전 중앙선거관리위원회에 정당별 <지방선거공약집>을 등록해서 지방정치경제의 활성화를 공약하였다. 시도지사 등 지방자치단체장들은 선출된 후 7월 1일부터 새 임기를 시작하면서 보다 세부적인 정책 공약 청사진을 제시하기도 하였다. 그러나 KDI

지방분권 차원에서 볼 때 이와 같은 중앙정부의 경제산업정책은 지역경제와 지역사회를 대표하는 지방자치단체들과 긴밀하게 논의하고 협력하면서 이행되어야 실행 효과가 나타날 것이라고 본다.

가 올 상반기에 전망한 경제전망 보고서에서는 우리나라의 경제 상황을 여의치 않다고 예견하고 있다. 수출 중심인 한국은 약 2.9% 내외로 수출은 증가세를 유지하지만, 건설업은 둔화, 서비스업 등은 부분적인 개선 등을 거치면서 대략 2.7% 성장률로 이어질 것이라고 전망했다. 이에 대한 경제정책 대비로 중앙정부는 수출 주력 산업의 냉철한 재평가를 거쳐 산업 구조 조정으로 경제산업정책의 효과성을 높여야 할 것이라고 조언하고 있다.

지방분권 차원에서 볼 때 이와 같은 중앙정부의 경제산업정책은 지역경제와 지역사회를 대표하는 지방자치단체들과 긴밀하게 논의하고 협력하면서 이행되어야 실행 효과가 나타날 것이라고 본다. 말하자면 관련 지역의 정치경제 주체인 지방자치단체의 정책수립과 집행에 관한 폭 넓은 자치권 기반 하에 현장 실무 역할을 담당 할 수 있기 때문이다. 해당 지역에서 중앙정부 및 공공기관과의 협력 네트워크가 잘 작동하고 지역 주력 산업인 제조업, 서비스업의 균형성장 및 경쟁력 강화 등이 촉발된다면 지역사회로부터 실업률 감소, 청년취업 확대 등 부가가치가 재창출되어 국가 전체의 선순환으로 이어질 수 있다. 즉, 국가의 경쟁력 강화는 지방과의 상생발전이 전제 되어야만 배가될 수 있다는 의미일 것이다. 그 어느 누구도 이러한 인과관계를 부정하지 않는다. 하지만 지역정책을 뒷받침하는 법과 제도의 현재 범주는 지방자치단체 공무원 뿐만 아니라 여러 전문가들도 꾸준히 지적하는 바와 같이 상당히 개선되어야 할 부분들이 많다. 문재인 정부가 2017년 지방분권형 헌법 개정안을 제안한 것도 이와 같은 취지를 반영하였던 것이다.

현재까지 제기된 문제들을 풀 수 있는 열쇠는 현행법과 제도 틀 내에서 제안된 해결책만으로는 효과적인 해답을 찾기가 쉽지 않기 때문이다.

이처럼 쉽지 않은 상황 인식 하에 오늘은 민선 제7기가 시작된 지 2개월 정도 지난 현재 지역사회 발전을 위한 공약 이행과 지방자치단체장들의 정책공약을 간략히 알아보려고 한다. 이를 통해 지역발전 정책의 실현을 지원하는 차원에서 법과 제도적으로 어떻게 자치권을 더 확보해 주어야 할지 해결방안을 살펴보고자 한다. 왜냐하면 현재까지 제기된 문제들을 풀 수 있는 열쇠는 현행 법과 제도 틀 내에서 제안된 해결책만으로는 효과적인 해답을 찾기가 쉽지 않기 때문이다. 그렇기 때문에 현재의 제도 틀 내에서 할 수 있는 개선안과 획기적인 법과 제도적 체계화를 권고하는 방안도 함께 제안해 보기로 한다.

2. 민선 제7기의 지역사회 발전을 위한 약속

1) 중앙정부의 지역 발전 계획

2017년 출범한 문재인 정부는 ‘국민이 주인인 정부’를 실현하겠다는 의지와 함께 우리나라 지방자치 발전의 목표를 연방제 수준의 지방분권국가 지향으로 설정했다. 이러한 의지는 2018년 2월 ‘국가 균형 발전 비전 선포식’에서 지역 발전을 초석으로 하는 국가 균형 발전의 비전과 과제들을 제시하였다. 여기에서 ‘지역주도 자립적 성장 기반 마련’을 목표로 3대 전략①안정되고 품격있는 삶 ②지방곡곡 생기 도는 공간 ③일자리가 생겨나는 지역혁신)과 9대 핵심 과제로 ①지역인재·일자리 선순환 교육체계 ②지역 자산을 활용한 특색있는 문화·관광 ③기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축 ④매력있게 되살아나는 농산어촌 ⑤도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ⑥인구 감소지역을 거주 강소지역으로 ⑦혁신도시 시즌2 ⑧지역산업 3대 혁신 ⑨지역 유희 자산의 경제적 자산화를 제시하였다. 그리고 그 다음 달 3월에는 ‘정부 혁신 종합 추진계획’을 발표하여, ‘사회적 가치’와 ‘참여와 협력’등을 전략적으로 추진하여 지역 사회 활성화와 공동체의 복원, 경제활동을 통한 이익 창출이 지역에 순환되도록 하여 지역경제에 공헌할 수 있도록 하였다. 나아가 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여를 실현하겠다는 약속을 하였다.

2) 주요 정당의 지방선거 공약

2018년 6월 전국동시 지방선거에서 주요 정당들은 정당선거 공약집들을 통해 다음과 같은 지방발전 방안을 제시하였다. 더불어민주당의 주요 지방선거 공약을 보면, 도시재생 뉴딜정책과 청년친화형 산업단지 조성으로 고용안전망을 강화하겠다고 하였다. 그리고 미세먼지 해결, 깨끗하고 안전한 먹거리 공급, 교통사고 사망자 수 감축 등 국민 생활안전을 보장한다고 제안했다. 또한 지방분권 실현을 위한 중앙권한과 그에 상응하는 재정 등 대폭적인 지방 이양 추진과 함께 지역 특화산업의 발전, 혁신도시 시즌2(스마트시티)로 균형 발전의 완성을 도모하겠다고 하였다. 한편, 자유한국당은 자영업자와 소상공인을 지원하여 골목상권을 회복하고 전통시장의 안전과 자생력을 강화하는 것을 시작으로 맞춤형 규제 완화를 통해서 지역별 신성장 산업을 육성하겠다고 하였다. 다른 정당과 마찬가지로 역시 미세먼지를 줄임과 동시에 국민이 공감하는 통일시대의 기반을 조성하며, 일자리 안전망 구축, 임신·출산·보육을 책임지고, 노인복지와 평생교육을 보장하는 사회를 만들겠다고 공약한 바 있다.

2018년 6월 전국동시지방선거를 위해서 주요 정당들은 정당선거 공약집들을 통해서 다음과 같은 지방발전 방안을 제시하였다.

민선 제7기의
임기가 시작된 7월 1일을
기점으로 지역 발전을
위한 다양한 정책공약들을
제시하게 되었다.

3) 시도자치단체장의 지역 발전 정책

중앙정당들의 이러한 공약은 지방자치단체장 후보자들을 중심으로 세부적으로 구체화시켜 선거 공약으로 제시하였다. 그런데 대부분의 내용이 거의 모두 유사한 목표를 내세우고 있었다. 이렇듯 6월 지방선거가 끝나고 당선된 자치단체장들은 선거공약을 구체적으로 실현하기 위하여 인수위원회 성격으로 정책실천위원회와 같은 정책자문기구를 구성·운영하였다. 또 민선 제7기의 임기가 시작된 7월 1일을 기점으로 지역발전을 위한 다양한 정책공약들을 제시하게 되었다. 대한민국시도지사협의회를 통해서 각 시도자치단체장들이 제시한 민선 제7기 지역 발전 정책들에 대해서 알아보면 다음과 같다(대한민국시도지사협의회, 대한민국 시도 뉴스레터', 2018년 8월).

① 서울시장

서울시장은 시민의 삶의 문제 해결에 가장 중점을 두고 100만 자영업자의 카드수수료 부담, 높은 임대차 문제, 유급 병가 제도, 고용안정망으로의 편입 등 해결책을 마련하겠다. 또 보육문제는 사실상 일자리 문제, 여성경력단절문제, 저출산문제 등 문제와 직결시켜 보육의 공공책임제 실현을 통해 지역사회의 삶의 질을 개선하겠다. 또한 공공주택 공급을 24만호까지 확대하여 주거문제 해결로 역시 삶의 현장 개선 및 시민 삶의 변화를 촉진하겠다고 하였다.

② 부산시장

부산시장은 물류와 해양산업 성장에 초점을 두고 동북아의 해양수도로, 세계 물류의 메카로 발전하겠다는 비전을 제시하였다. 이를 위해 첨단 시설과 장비를 갖춘 초대형 항만과 24시간 가동되는 국제 규모의 공항, 유라시아 대륙으로 뻗어가는 철도 등에 기반을 둔 트라이포트의 국제도시 조성을 공약했다. 특히 원전의 안전, 재난으로부터의 안전, 여성의 귀갓길 안전 그리고 공공부문 청년 의무고용을 확대해 고용안정망까지 확대하겠다는 의지를 보였다.

③ 대구시장

대구시장은 대구를 '기회의 도시, 따뜻한 도시, 쾌적한 도시, 즐거운 도시, 참여의 도시'로 만들겠다고 하였다. 이를 위해서 좋은 기업들을 유치하고, 지역의 중소기업들을 키워내 창업과 일자리 창출을 지원하면서, 도시숲 100개 조성과 1천만 그루 나무심기로 푸른 '숲'의 도시와 따뜻한 공동체를 구현하겠다고 하였다. 숙원사업으로

대구경북통합신공항의 조속한 건설, 안전한 취수원의 확보, 새로운 시민 공간으로서 대구시청 짓기 등 3대 사업을 제안하였다.

④ 인천시장

인천시장은 300만 인천시민과 공정, 소통, 혁신으로 인천의 가치를 키우고, 시민의 자부심을 높이기 위해 정보공개로 행정 투명성을 높이는 ‘시민특별시’, 시민과 온오프 라인 쌍방향 소통을 상시화 한 ‘상생특별시’, 그리고 어디든 쉽게 갈 수 있는 ‘교통특별시’, 일자리가 넘치는 ‘경제특별시’를 조성하겠다. 또 ‘동북아 평화특별시’로 조성하여 국제적 첨단산업도시로서 남북이 평화롭게 공전하고 중국과 공동번영을 함께하는 새로운 도시로의 발전을 공약하였다.

⑤ 광주시장

광주시장은 저성장, 인구 유출, 삶의 질 저하를 개선하고 ‘사람과 돈과 기업이 모이는 광주의 일자리 시장’이 되고자 하였다. 또 시민이 행복한 안전한 공동체 재건을 위해서 첨단기술을 활용한 재난안전 대응체계 구축으로 각종 재해와 사회 재난으로부터 안전한 지역사회, 그리고 4차 산업혁명의 중심도시로서 자동차와 전자, 광산업, 금형산업들을 융·복합하고 신기술을 접목시켜 경쟁력 높은 경제생태계를 갖춘, 민주인권·평화의 세계 중심 도시로 키워 가겠다고 한다.

⑥ 대전시장

대전시장은 대전을 4차산업 혁명 특별시로서 기계에 종속되고 소외되는 것이 아닌 사람과 사람을 연결하여 삶의 질을 향상 시키겠다고 하였다. 또 과학기술 인프라를 적극 활용한 대한민국 최고의 기술 창업도시, 소셜벤처와 사회적 경제 육성 도시로 성장 시키겠다는 것이다. 이를 통해 도시 자산을 최대한 활용한 문화예술의 중심, 혁신생태계를 조성한 성공적인 도시재생 사례로 만들어 가겠다고 하였다.

⑦ 울산시장

울산시장은 지역사회가 직면한 조선산업의 침체, 내수 경기 침체로 자동차산업에까지의 침체 영향 등 일자리 하락과 같은 문제점을 해결하는 일자리 시장으로서 부유식 해상풍력단지 조성, 해수전지 기반 담수화 사업 등 SOC사업에 대한 대규모 투자를 공약했다. 이를 통해 글로벌 도시에 걸맞은 기반시설을 확충하고, 동해 바다와 영남알프스, 반구대 암각화, 태화강 백리길 등 천혜의 생태문화관광 자원을 잘 보존해 세계적인 문화 중심도시로 거듭나겠다고 하였다.

⑧ 세종시장

세종시장은 행정수도로서 지속 가능한 경제적 기반을 닦기 위해서 지식문화예술 산업, 5생활권과 국가 산업단지를 주축으로 한 스마트 시티산업을 세종시 3대 전략산업으로 키워가겠다고 한다. 그리고 교통·문화·여가 생활이 조화를 이루는 품격 있는 사회 책임 도시로, 경제적 자립과 조화로운 균형 발전을 이루어가는 국가 균형 발전의 상징도시로 발전시키겠다고 하였다.

⑨ 경기도지사

경기도지사는 문재인 정부의 한반도 신경제 지도 구상에 발맞춰 긴밀하게 소통하고 협력해서 경기도를 남북 간 교류 협력, 나아가 동북아 평화경제공동체의 중심이 되도록 하겠다고 하였다. 또 부정부패, 예산낭비, 세금 탈루 방지, 지역 화폐와 결합된 복지확대로 전통시장과 골목상권을 살리고, 중소기업 지원과 창업 활성화, 노동권 강화로 일자리와 가치분 소득을 늘려 경제가 지속 성장하는 선순환 구조의 자치분권 모범 지방정부로 만들고 싶다는 포부를 밝혔다.

⑩ 강원도지사

강원도지사는 도정의 비전을 ‘평화와 번영 강원시대’로 정하고 강원 미래의 혁신성장 동력을 창출하기 위해서 빅데이터 기반의 수열에너지 융·복합 클러스터 조성을 비롯한 신산업, 첨단산업 육성기반을 강화하겠다고 한다. 또 2021년 동계아시아게임 유치, 금강산관광, 공예도성 발굴, 디지털 헬스케어 국가산업단지, 철원 평화산업단지, 대관령 산악 철도 건설 등 신규 투자 수요를 창출하여 투자 유치를 확대해 나가겠다고 하였다.

⑪ 충청북도지사

충청북도지사는 도정의 핵심 역량을 동원하여 ‘1등 경제 충북의 기적 창조’와 ‘강호축 개발로 충북의 미래 먹거리 창출’을 통해 ‘163만 도민의 삶의 질 향상’에 전력을 다하겠다고 한다. ‘젊음이 있는 혁신성장’을 위해 대규모 투자 유치와 신성장산업 육성, 제4차산업혁명 과학기술 선도, 청년 일자리 창출을 유도하고, ‘조화로운 균형 발전’ 정책으로 농촌과 저발전 지역을 다같이 살기 좋은 지역사회로 만들겠다고 하였다.

⑫ 충청남도지사

충청남도지사는 가족과 지역을 위해 부모와 아이가 행복한 양육 정책을 조성해가고 이를 위해서 직장 연합 어린이집 설립 지원, 고교 무상교육 및 무상급식 실현, 청년

과 신혼가정을 위한 사회주택 5,000호 공급으로 주거안정을 도모 하겠다는 것이다. 또 ‘어르신이 행복한 충남’으로 노인복지 강화, 경력단절 여성의 취업 기회를 확대하는 등 ‘여성이 행복한 충남’으로 바꾼다는 전략이다. 또 지역의 소중한 역사·문화유산 가치를 보존하면서 미세먼지가 없는 친환경발전 환경을 만들겠다고 밝혔다.

13 전라북도지사

전라북도지사는 지난 4년간 삼락농정, 토탈 관광, 탄소 산업을 지속해왔다. 그 결과 이제는 정책 완성도를 높이겠다는 것이다. 더불어 여행체험 1번지 전라북도가 되도록 모든 시·군이 저마다 특색 있는 관광산업을 육성할 수 있게 지원하겠다고 한다. 2023 새만금 세계잡버리와 새만금 사업을 성공시켜 전북 대도약의 강력한 추동체로 삼겠다는 전략이다. 이를 통해 새만금 국제공항, 신항만, 새만금-대야 철도 건설로 연계시켜 한반도 신경제 구상에 따른 H라인 구축 사업의 지역 참여 주체가 되겠다고 하였다.

14 전라남도지사

전라남도지사는 산·학·연을 아우르는 ‘에너지 사이언스파크’를 조성하여 글로벌 에너지신산업의 허브로, 생물 의약산업, 전기자동차산업, 드론산업 등 미래 신산업들을 더욱 성장시키고, 해경 제2정 비창을 유치해 수리조선산업과 고부가가치 중소형 선박 분야로 특화한 새로운 지역산업 환경을 구축해 가겠다고 한다. 관광벤처기업을 육성해 전남관광의 질적 성장을 선도하며, ‘살고 싶은 농산어촌’ 건설을 위한 ‘현장소통 도시사’가 되겠다고 하였다.

15 경상북도지사

경상북도지사는 경북의 주력 산업인 철강, 전자, 자동차 산업에 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등은 4차 산업혁명 기술을 접목한 성장동력을 지역경제의 발판으로 하겠다. 또 3·4세대 방사 광가속기, 양성자 가속기 등 세계적인 R&D 인프라를 기반으로 신약, 바이오, 화장품, 첨단 소재 산업을 새로운 성장동력으로 유도하여, 국내외 유망기업들이 모이게 하겠다. 이를 통해 일자리를 확대함과 동시에 다른 시도와 같이 주민복지 강화, 관광자원 확보, 농업과 교육 발전을 약속하였다.

16 경상남도지사

경상남도지사는 ‘실용과 변화, 참여와 소통을 도정 운영원칙’으로 하고 경제혁신으로 특별회계 1조원 조성 및 민간투자를 유도하여 지역경제 안정화를 도모하겠다. 또한 제조업을 핵심으로 한 신경제 지도를 기반으로 제조업 르네상스·경북 울 광역

협력을 구축을 하며, 상생 전략 하에 혁신 신성장 산업을 육성하여 기술력에서 기업 경쟁력이나 지역 경제 회생의 발판을 마련하겠다는 전략이다. 이외에도 국제물류의 확대와 함께 지역민 복지를 위한 다양한 공약을 제안하였다.

⑰ 제주특별자치도지사

제주특별자치도지사는 특별히 물리적 측면에서의 지역 발전 비전 이외에도 도민 실생활의 필요성, 현장의 실정, 민간분야의 활력을 공직사회에 불어넣을 수 있는 공공성에 초점을 두고 있다. 공직 개방의 폭을 넓혀 도정과 제주도민이 함께 일하도록 하여 도민을 잘 섬기는 공직사회로 변화시키는 동시에 제주특별자치도지사도 도민의 실생활과 민심의 소리에 귀 기울이고 실질적인 소통을 충분히 하는 언행 일치의 지역리더가 되겠다고 하였다.

각 시도자치단체들은 사실상 지방선거에서 각 정당의 대표가 되는 후보자였다. 또, 당선된 후에는 가장 중요한 지역의 정치인이자 최종 정책 결정자이다. 따라서 정책수립 및 정책집행의 주체로서 자치단체장들이 속한 지역의 발전을 위해서 어떤 내용의 정책들을 실행하는지 알아야 한다. 또 이에 대한 적극적인 참여는 국민으로서, 시민으로서 그리고 주민의 한 사람으로서 매우 중요하다. 하지만 이러한 지역 발전을 더욱 촉진하기 위해서는 사실상의 자치권 보장과 그에 따른 자치재정력 등이 뒷받침되어야 한다. 그 외에도 여러 가지 도움이 되어야 할 법과 제도들이 완비되면 될수록 실효성 있는 정책 집행과 자치단체장들의 정책 약속들도 실현될 수 있다. 그런 점에서 지역 발전의 장애가 되는 주요 요인들을 지방자치 발전 및 지방분권 촉진 차원에서 살펴보고 과거보다 더 효과적인 적절한 대안들을 생각해 보기로 한다.

3. 지방자치단체 자치권의 제약 요인

지방자치단체는 지역사회의 산업과 지역경제를 활성화시키는 주체이다. 특히 지방자치단체장과 지방의회는 자치입법권에 부여된 자치권을 통해서 지역 발전을 도모하게 된다. 하지만 우리나라의 지방자치단체 대표들은 이러한 자치권 보장에 여전히 여러 제한 조치들을 받고 있다. 문재인 정부에서는 이런 자치권 제약을 해결하기 위해서 지방분권형 헌법 개정을 시도하기도 하였다. 또 그 이전부터 지방실무자는 물론 지방자치 전문가들도 이러한 문제 해결을 위한 헌법 개정, 지방자치법 개정 조치들을 주장해 왔다.

／
지방 이양을
결정하였으나
실행되지 않은 각 부처
소관의 77개 법률,
518개 사무를 일괄적으로
지방자치단체에 권한이양
하고자 하는 법률 제정이다.

또 다른 해결책을 위해서 중앙정부는 행정안전부를 중심으로 해서 2018년 9월까지는 '중앙행정권한 및 사무의 지방일괄이양을 위한 관계 법률 정비와 지원에 관한 법률'(지방일괄이양법) 제정안을 국회에 제출하겠다고 하였다. 이미 지방 이양을 결정하였으나 실행되지 않은 각 부처 소관의 77개 법률, 518개 사무를 일괄적으로 지방자치단체에 권한 이양하고자 하는 법률 제정이다. 이미 5월에 여야가 합의한 사항들이기 때문에 큰 무리없이 이행될 것으로 판단된다. 왜냐하면 과거에도 여러 차례 일괄 이양법들이 제정되어 국회에 상정된 바 있으나 지금까지 통과된 적은 없었다. 이것이 통과되면 또 다른 차원에서의 자치입법권 강화 및 자치사무의 확대로 이어질 수 있어서 지역사회 발전의 초석이 될 것이다. 우리나라의 지방분권 관련법과 제도에서 어떤 제약 요인들이 있는지 살펴보면 다음과 같다.

1) 지방자치법상 자치입법권의 제약

① 자치입법체계의 복잡성

대한민국에서 지방자치 기본법으로 헌법 2개 조문과 '지방자치법' 이외에도 「주민투표법」, 「지방재정법」, 「공직선거법」 등 그리고 법령 수준에서는 '지방자치단체에 두는 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 및 시행규칙', '지방자치단체에 두는 고위공무원단 직위의 직무 등급 표시에 관한 규칙(부령)' 등 많지만 이것들을 한 번에 이해하고 알아보는 것은 쉽지가 않다는 문제가 있다는 이유를 기점으로 또 다른 여러 문제들이 발생하고 있다.

② 조례의 법적 지위의 한계

지방자치단체의회가 제정하는 조례는 자치입법권을 대표하고 있다. 하지만 실제 그 효력에 있어서 조례를 중앙정부의 시행령, 시행 규칙들인 법규 명령보다도 법체계상 하위로 보아 행정사무 처리를 위해 제한된 범위의 행정 입법으로 '행정적 분권'의 한 요소로만 작동하고 있다. 이는 조례에 대해서 자치입법권으로서 자치권 특성을 반영할 수 있는 '정치적 분권'에 의한 지역의 민주적 정당성을 반영할 수 있는 핵심적인 이행 수단으로 인정하고 보장해 주는 것이 필요하다. 이를 위해서 지방자치법 뿐만 아니라 결과적으로 헌법 개정을 통해서 조례를 지방정부 법률(local laws)의 지위로 되돌릴 필요가 있다.

③ 법령의 선점으로 자치입법권 범위의 제한

국가 법령들이 제정되면서 때로는 과도하게 지방자치단체의 자치권 범위를 침해해서 국가 입법권을 행사하는 경우가 있다. 현재의 자치입법권은 자치 사무에 관해 해당 국가 법령을 위반하지 않는 범위 내에서만 규율할 수 있는 상황이다. 따라서 수시로 지방자치단체의 의사에 반하는 자치 사무 영역에까지 국가 법령으로 선점하는 것은 그만큼 자치권을 제약하여 지역사회의 독자적이고 독창적인 발전방향을 제한하게 만든다.

④ 지방자치단체의 자치권 확보 수단인 강제력의 제약

예를 들면, 지역사회 발전을 위해 다양한 사회 기반 공사, 건설공사 등이 이행되면서 이러한 영역에서 건설 담합, 부실공사, 계약 미이행 등 조례의 입법 사항들을 무시하는 불법적인 일들이 상당수 발생하고 있다. 하지만 현재의 자치입법 체계에서는 경범죄 처벌 법상의 형벌에도 미치지 못하는 벌칙만 부과하는 것은 부과하고 있다. 이는 자치입법의 실효성을 확보하지 못하게 할 뿐만 아니라 지역사회 발전을 위한 법질서가 바로 세워지지 못하게 하는 근본 원인의 하나가 되고 있다.

2) 지방자치단체 사무수행 권한의 제약

① 사무배분 체계와 기준의 불명확성

지방자치단체의 지역사회 발전을 위한 자율적 자치권을 보장하려면 국회 법률에 따라 지방자치단체의 권한 범위를 일률적으로 정하는 것이 아니라 일정한 헌법 기준에 따라 운영하는 것이 필요하다. 하지만 우리나라 헌법은 ‘주민의 복리’에 대한 사무를 지방자치단체의 권한에 맡기고 있다. 그 내용이 실질적으로 기준을 다하지 못해 지방자치단체 사무인지 국가 사무인지 법률 규정에 기대어 해결하게 하였다. 그 결과 법률과 법령으로 사무 배분의 기준을 정하고 있을 뿐만 아니라, 「지방자치법 제9조 제2항」에서 지방자치단체 사무로 예시되었다. 이로 인해 사실상 국가의 개별 법령 제정으로 지방자치단체 사무권한 범위를 축소시키는 일들이 빈번하게 일어나고 있다. 지방자치 선진국에서는 대부분 주로 헌법에 지방정부의 사무권한 범위를 명확히 규정하고 있다.

② 위임 사무로 인한 자치권의 폐해

지방자치단체로 하여금 일정한 사무를 자치 사무화하여 조례를 제정하도록 하여 자율적으로 처리하게 하는 것이 바람직한 지방자치 제도이다. 그렇지만 자치 사무의 영역에 속하는 중요 사무들을 국가법령에 의해서 국가 사무로 정하여 기관 위임하는 사례들이 빈번하다.

우리나라 헌법은 “주민의 복리”에 대한 사무를 지방자치단체의 권한에 맡기고 있다. 그 내용이 실질적으로 기준을 다하지 못해 지방자치단체 사무인지 국가 사무인지 법률 규정에 기대어 해결하게 하였다.

3) 시도자치단체의 자치권 한계

① 시·도의 법적 지위 불명확성

헌법에서 지방자치단체의 조직, 권한, 재정 그리고 조례 제정권 등에 있어서 시도자치단체에 대하여 시·군·자치구와 동일한 법률을 규정하여 차별을 두지 않은 경우가 많다. 물론 약간의 차별이 있지만 기본적으로 주민생활 서비스 전달 및 집행을 담당하는 기초자치단체와 지역사회 발전과 지역경제 활성화 등 지방정치의 핵심 기능을 행사하는 시·도와 차별을 충분히 고려하지 않은 법률 체계라고 할 수 있다. 그리하여 ‘상급 지방자치단체’로서 시·도의 법적 위상과 지위는 현재의 법체계상 또 개별법률 등에서도 크게 불명확하다.

② 시도와 시·군·자치구 간 사무와 기능의 유사·중복성

「지방자치법 제10조 제3항」에서는 “시도와 시군의 기능은 서로 경합하지 않도록 하여야 한다”는 불경합성 원칙을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 사무 처리에 있어 양자가 경합하는 경우가 많다.

③ 시도 자치입법권의 제약

국회의 획일적인 법률 또는 명령이 지역적합성과 동떨어진 경우가 많다. 시·도의 독자적인 입법권의 수요가 있음에도, 헌법 및 법률에 의한 시·도 조례제정 권한 범위는 기초자치단체인 시·군·자치구와 동일한 수준이다. 헌법 해석을 통해 지방자치단체 입법권을 넓게 인정하기도 하나, 지방자치가 실시된 이후 수십 년 동안의 논쟁에도 불구하고 법은 여전히 지방자치단체의 조례 제정권 범위를 아주 좁게 해석하고 있다. 중앙정부 차원에서도 획일적인 법률로 인해 초래될 부작용을 최소화하기 위해 입법권의 다양화가 요구되고 있는 현실이다. 현재 시·도의 자치입법권 수요와 현실적 입법권 사이에 괴리가 존재한다.

④ 광역자치단체 자치 결정권 제약

광역자치단체에게 강화된 입법권이 주어지지 않는 이상 시·도는 단순한 집행기관에 불과하다. 이런 형태로는 정책 기관으로서 지위를 갖기 어렵다. 개방경제, 세계화 등으로 지역 간 경쟁이 세계화가 된 상황에서 지역을 대표하는 시도자치단체에 대하여 자치입법권의 확대 조치를 부여하지 않는 이상 지금까지 살펴본 바와 같이 시도는 단순한 집행기관에 불과하게 되는 경우가 빈번하다. 현재의 세계화 추세에서는 국가가 지역 간 경쟁과 해당 결과에 대해 개입할 수 없는 상황도 발생한다. 해당

중앙정부 차원에서도 획일적인 법률로 인해 초래될 부작용을 최소화하기 위해 입법권의 다양화가 요구되고 있는 현실이다.

지역정부가 관할 지역의 문제를 자율적으로 결정할 수 없다. 또 중앙정부가 일방적으로 법으로 정하는 현 상황은 지방자치제도 하에서 책임과 권한의 불일치를 초래하여 문제점들이 끊임없이 생겨나고 있다.

⑤ 시도자치단체의 핵심 기능과 권한의 모호성

시도자치단체는 주로 6가지 대기능을 중심으로 활동하지만 시군구에 대해서는 지도·감독적 역할을 많이 부여받고 있어서 시군구와의 관계가 파트너십 관계 형성에 장애가 되고 있다. 다른 한편으로는 정부의 하부 행정기관으로 국가의 위임사무를 수행하기도 하지만, 재위임을 하는 위치에 있고 또 국가가 특별지방행정기관 등의 확산을 통해서 직접 광역적 기능을 수행하면서 시도 역할은 축소되고 있는 상황이다. 반대로 시도들은 상급 지방자치단체이기 때문에 시도지사들의 정책공약에서 본 바와 같이, 지역 주민을 위한 밀착형 주민복지서비스, 참여행정 등 분야에서 업무수행을 약속하여 추진하고 있다. 그러나 실제로는 이를 이행함에 있어서 기초자치단체보다 접근성이 떨어져 주민의식 속에 광역자치단체로서 갖는 역할의 중요성에 대한 인식을(서울시, 부산시 등 일부 광역시를 제외하고) 강하게 갖지 못하고 있다.

지금까지 지방자치권의 한계를 보여주고 있는 제약요인들을 몇 가지 살펴본다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 중앙부와 지방자치단체, 지방자치 전문가들은 헌법 개정을 주장하였으나 실현되지 않고 있다. 현 수준에서는 헌법 차원이 아닌 국회의 법률 제·개정과 이미 제정된 법률의 범위 내에서 제약을 극복하는 다양한 방안들을 모색할 필요가 있다.

4. 지역사회 발전을 위한 지방자치단체 자치권 강화방안

1) 지역사회 발전을 위한 새로운 정책방향

현재의 한계점을 극복하기 위해서는 물론 최우선적으로 중앙정부의 우선순위에 대한 재조명과 주요 국가기능에 대한 재조명이 필요하다. 주요 사회·경제적 투자, 국가안보 및 지속 가능한 발전 등 국가는 국가의 응집력을 지속해야 한다. 동시에 지방자치단체는 각 지역의 국가응집력의 중추로서 공간 및 기반시설 개발에서 충분한 권한을 갖도록 해야 한다. 즉, 지방분권을 강화하고, 지방재정력을 강화할 수 있는 재정연방주의적 새로운 기준을 마련해서 개선하고 현대화된 재정시스템을 통해 지방정

우리도 지역거버넌스, 광역교통청 등의 활성화를 통해서 지역공간을 확장하여 상생발전을 위한 협력체계를 공고히 할 필요가 있다.

부의 재정자립도를 확보해야 한다.

또한 지역 경쟁력의 공간적, 지리적 기반을 확보하고 확대시키기 위해서 지방자치단체의 행정구역을 넘어서 지역 간 파트너십 구축 및 행정구역의 법적 위상을 다양화 시켜야 한다. 주요 선진국에서는 지역자원의 교류, 교통과 통신 인프라의 협력 등을 기반으로 하는 ‘메트로폴리탄’(프랑스), ‘대도시권 연합정부’(영국) 등 상호협력에 의한 지역 경쟁력 강화를 추진시키고 있다. 우리도 지역거버넌스, 광역교통청 등의 활성화를 통해서 지역공간을 확장하여 상생발전을 위한 협력체계를 공고히 할 필요가 있다.

중앙정부는 이를 위해서 국가와 지방자치단체 간 계획 계약 제도를 발전시키고자 한다. 이에 더하여 지역 불균형에 대한 모니터링을 보다 정교하게 지속적으로 시행하여 지역불평등을 제거하는 정책적 노력도 함께 시행해야 한다. 한마디로 지역 파트너십을 위해 지역 정부 차원의 새로운 정책도구의 개발과 공공-민간 재정구조의 새로운 형태 개발을 통한 재정역량 강화 및 국회와 지방자치단체(지역사회) 간 좀 더 원활하고 빈번한 상호작용을 위한 정치적 소통장치를 마련할 필요가 있다. 그리고 이를 보완하기 위하여 새롭게 정비가 필요한 주요 제도개선 내용들은 다음과 같다.

2) 지방자치권 강화를 위해 논의해 온 제도개선 방안

① 지방자치단체 기관 구성 다양화

현행 헌법의 범위 내에서 적용 가능한 지방자치단체의 기관 구성 다양화 방안으로는 과거의 지방자치발전위원회, 현재의 자치분권위원 등에서 제안한 모델들로서 단체장 중심형(현행), 단체장 권한 분산형(부단체장·감사위원장 임명동의형), 의회 중심형 등이 있다. 이러한 다양한 기관 구성 방안들을 지방자치단체가 선택하도록 하기 위해서 현행법 하에서는 지방자치법에 기관 구성 형태의 다양화 방안 채택 근거 규정을 신설하면 된다. 또는 기관 구성 다양화 방안에 관련한 별도의 법령을 제정하여 세부사항을 규정하면 될 것이다. 실제로 제주특별자치도는 제주특별자치도 특별법 제8조에 다른 지방자치단체와 달리 집행기관 구성의 특례를 부여받고 있지만 실제로는 적용하고 있지 않다.

② 지방의회 자치입법권과 책임성 강화

지방의회의 자치입법권과 책임성을 강화하기 위해서는 먼저 ‘법령을 위반하지 않는 범위’ 내로 명확하게 조례 제정 범위를 확대하는 것이 필요하다. 또한 법령에서 조

이러한 다양한 기관구성 방안들을 지방자치단체가 선택하도록 하기 위해서 현행법 하에서는 지방자치법에 기관구성 형태의 다양화 방안 채택 근거규정을 신설하면 된다.



지속적으로 국가 사무의 지방 이양을 계속하면서 중앙재정의 이양, 그리고 새로운 제도로서 자치경찰제 도입 등을 추진하게 되면 향후 더욱 지방재정 추가 수요가 확대 발생된다.

레 위임사항을 다시 대통령령, 부령으로 규정하는 사례를 방지하는 것이 현 상황에서는 가장 중요한 개정 사항이기도 하다. 그리고 지방의회의 인사독립권, 의회전문직렬의 신설 등에 대해서는 이미 국회에서 다양한 개정 법률안들이 꾸준히 제안되어 왔다. 때문에 국회의 지방자치법 개정 의지만으로도 실현이 가능한 지방분권 과제들이다.

③ 지방재정 확충 및 건전성 강화

현재 지방비 부담이 증가되는 요인들로는 무상보육·무상급식, 기초연금제도, 기초생활보장 개별급여(개편), 사회복지인력 충원 등이다. 이와 관련한 법률 개정을 보면, 지방교부세법을 제외하고라도 지방소득세법, 담배소비세·주민세 등의 개정이 필요하다. 앞으로도 사무 구분 체계를 변경한다든지(기관위임사무 및 공동사무 폐지), 지속적으로 국가 사무의 지방 이양을 계속하면서 중앙재정의 이양, 그리고 새로운 제도로서 자치경찰제 도입 등을 추진하게 되면 향후 더욱 지방재정 추가 수요가 확대 발생될 것이다. 이러한 과제들을 풀어가기 위해서는 지속적으로 관련 법제의 제·개정을 진행해 나가야 할 것이다.

④ 도의 지위 및 기능 재정립 방향

‘국가와 도’, ‘도와 시·군’의 관계는 상하관계에서 사실상 대등한 동반자적 관계로의 변화가 필요하며, 인구감소, 통일 등 미래를 위한 대비와 지역 경쟁력 제고를 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해 필요시 시·군 통합, 시도자치단체 간 협력적 기능의 통합, 그리고 남북통일 등 새로운 국가운영체제의 틀 속에서 지방행정체제의 유연한 개편틀을 마련해야 한다.(지역거버넌스 체제의 도입, 광역교통청 체계화 등) 또는 진정한 ‘지역 정부’의 역할 정립에 필요한 지방자치법의 전면 개편이 동반되어야 한다.

기능적 개선방안으로는 국가와 도간 공동사무 및 기관 위임사무 폐지, 특별지방행정기관 사무의 지방 이양, 교육자치와 지방자치의 통합 등을 고려해 볼 수 있다. 또한 공동 사무 폐지 등에 따라 지방에서 수행하는 것이 바람직한 기능은 국가 → 도 또는 시·군, 도 → 시·군으로 각각 이양하도록 한다. 또한 시·군은 주민생활 밀접기능 중심으로 이양하도록 하여 더욱 활발한 지방이양을 추진해야 할 것이다.

3) 새로운 지방분권 틀 구축 전략

위에서 살펴본 제도개선은 지금까지 지속적으로 논의되어 그 개편방안이 어느 정도 합의를 본 사항들이다. 그러나 현재 우리나라의 지방분권 수준에서의 한계는

헌법과 지방자치법에서 파생되고 있다. 현재의 지방자치법은 기본법으로 작용하고 있기 때문에 주로 운영체계의 기본틀을 규정하고 있는 관계로 그 조문의 틀과 내용이 쉽게 바뀌지는 않는다. 하지만 이미 대륙법계 국가들 중에는 그러한 과거의 지방분권 틀을 깨고 연방국가들의 홈룰제도를 실질적으로 운영하는 나라들도 많다. 예외적으로 프랑스, 일본과 우리나라만이 그 대열에서 낙오되어 있다고 할 것이다

대륙법계 국가에서도 스페인과 이탈리아와 같은 국가는 이미 2차대전부터 오랫동안 ‘지역 정부’를 중심으로 이러한 홈룰체제와 같은 ‘지방정부 헌법’(Statute of Autonomy)을 국가헌법에서 보장하고 제정·운영하도록 하였다.

① 새로운 지방분권체제의 도입: ‘지방정부 헌법’(지방정부 기본법)

우리나라가 속한 대륙법계와 근본적으로 다른 영미법계 국가의 지방자치법은 바로 ‘홈룰제도(Home-rule)’에 의한 기본틀을 운영하고 있다. 우리도 이러한 획기적인 지방분권체제의 개편이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 홈룰제도를 채택하고 있는 지방분권 체제의 기본에서는 모든 ‘지방 정부’는 그 자체가 지방민주통치체제(local polity, local-self government)의 지위를 갖고 있기 때문에 개별적으로 ‘지방정부 헌법’(local constitution, city charter)을 제정·운영하고 있다. 이 점에서 영미법계 국가들의 지방자치제도는 프랑스로 대표되는 대륙법계 체계와는 완전히 다르다고 할 수 있다. 그러나 대륙법계 국가에서도 스페인과 이탈리아와 같은 국가는 이미 2차대전부터 오랫동안 ‘지역정부’를 중심으로 이러한 홈룰체제와 같은 ‘지방정부 헌법’(Statute of Autonomy)을 국가헌법에서 보장하고 제정·운영하도록 하였다. 스위스와 독일 등은 대륙법계 체계를 유지하고 있지만 연방국가에서는 당연히 지방정부마다 기본법으로서 지방정부 헌법을 갖고 있다.

물론 일본과 프랑스는 개별 지방자치단체마다 ‘지방정부 헌법’을 제정하고 있지는 않지만 유사한 형태의 ‘자치 기본조례’를 두고 있다. 그 결과 프랑스는 지방자치와 관련된 법령 중에서 가장 근간이 되는 헌법을 개정하였다. 또 지방자치법 체계를 훼손하지 않고 그 내용을 세부적으로 뒷받침 하기위해서 또 다른 별도의 관련법을 제정하여 지방자치권을 확대해 오고 있다.

② 지역 주민 참여를 촉진하기 위한 주민참여제도 활성화

영국의 사례를 들어보면, 영국은 의회주권과 주민투표 확대를 위해서 1972년부터 2000년, 2003년 등 각 분야별 지방정부법 제정과 함께 주민투표 제도를 보다 일반화시키는 정책을 추진해 왔다. 그 결과 2003년 지방정부법에서 지방의회 발의로 여론조사형(local poll) 주민투표제도 등을 제도화 하였다. 이러한 정책집행을 위한 의견 수렴의 제도로서 보다 가벼운 주민투표 방식을 도입하여 점진적으로 대한민국 시민들의 자치 정책 참여 및 관심 유도를 이끌어 내야 한다. 이를 통해서 다수의 시민

／
 자치조직권과 국 단위
 고위관리층에 대한 일정
 수준의 실질적인 인사권을
 확대하는 것도 필요하다.

의견이 수렴이 되도록 시민참여 방식을 다양화 할 필요가 있다.

③ 자치입법권과 자치조직권의 확대

이미 지방정부 헌법을 운영하는 나라에서는 지역 정부로 하여금 법률안 제출권 등을 보장해 주고 있다. 런던시장의 경우도 런던 지방정부들을 대변하고 시민을 위한 공익목적 및 런던 대도시권 발전을 위해서 영국 의회에 관련법률안(local Bill in Parliament) 제출권을 행사할 수 있도록 하였다(GLA act 제77조 제1항a). 가령 우리나라도 런던시장의 법률안 제출권과 같이 <지방자치법>에서 또는 <서울특별시 특별법>에 근거하여 서울시장의 법률안 제출권을 규정할 필요가 있다. 또 지역 발전에 부정적인 영향을 미치는 관련 법률안에 대해서 반대할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

이에 더하여 시도자치단체장들의 무거운 책임과 권한을 내부적으로 위임·이양하여 공동 책임 분담과 협력적 거버넌스 제도 운영을 위해서라도 자치조직권과 국 단위 고위 관리층에 대한 일정 수준의 실질적인 인사권을 확대하는 것이 필요하다. 파리, 런던, 뉴욕 등의 대도시권 자치단체장들은 4명에서 9명 등 다수의 부시장, 부지사 제도를 자율적으로 활용하고 있는 점도 고려해 볼 필요가 있다.

5. 결론

결론적으로 정리하면, 우리나라의 지역 발전은 지방분권을 통한 지역사회 주체인 지방자치단체의 자치권을 폭 넓게 보장하고 강화시키는 것이다. 이처럼 지방분권을 촉진하기 위해서는 반드시 법과 제도의 개편이 뒷받침 되어야 한다. 우리는 2017년 지방분권형 헌법 개정의 기회를 한 번 놓쳤지만, 주요 선진국에서는 이미 대륙법계와 영미법계의 법체계 및 그 운영의 장점을 서로가 과감히 도입하여 근본적인 지방분권 틀을 바꿔 지역경제 활성화 등에 매진하고 있다. 향후 헌법 개정이 실현되지 못한다면 차선책으로라도 중앙 권한의 지방 이양 실천을 담보하기 위해 최소한으로 지방자치법 및 관련 개별법을 개정해야 한다. 또한 개별 지방정부법(제주특별자치도와 세종특별자치시 특별법, 서울시특별법 등) 및 지방정부 헌법 제정으로 조례의 법적 지위 향상과 같은 새로운 지방분권 틀을 구축함으로써 21세기에 맞는 정부 간 관계를 만들어가는 것이 바람직할 것이다.

+

김성현

- 대한민국시도지사협의회
책임연구위원



<논단1>

분권 과제와 추진 동력으로서 민선 7기

들어가며 >>

지난 6월 13일 전국동시지방선거에 이어 7월 2일 민선 7기 지방정부가 공식적으로 출범했다. 지방선거 사상 두 번째로 높은 60.2% 란 투표율에서 보듯이 주민들의 관심이 집중된 지방선거는 현 정부 여당의 압승으로 끝났다. 그 결과 광역자치단체 17곳 중 14곳, 기초단체장 226곳 중 151곳, 시·도의회 의원 당선인 수 737석 중 605석, 시·군·자치구의회의원 당선인 수 2,541석 중 1,400석을 ‘더불어 민주당’이 차지한 상태로 민선 7기는 공식적인 일정을 시작했다.

이는 이전 정부의 과오에 의한 비정상적인 정치 상황이란 점도 있지만 현 문재인 정부의 국정 과제와 개헌 과정에서 나타난 분권에 대한 주민들의 요구가 지방선거에 그대로 표출된 결과라 할 수 있다. 주민의 요구와 정부의 추진 방향이 같고 그 추진 주체인 지방정부의 구성이 대부분 집권여당 소속이란 점에서 민선 7기는 지방분권 또는 자치분권을 만들어 나갈 수 있는 좋은 기회와 여건이 되었다.

[표 1] 민선 7기 정당별 당선인수

구분	당선인수	정당별 당선인수						
		더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	무소속
시·도지사	17	14	2					1
시·도 의원	737	605	113	1	1	1		16
시장·군수·구청장	226	151	53		7			15
시·군·자치구 의원	2,541	1,400	876	19	46	17	11	172

참고 : 중앙선거관리위원회 지방선거 결과 자료 재정리

문재인 정부의 지방분권 의지

이런 점에서 이 글에서는 환경요소 중 기회라 할 수 있는 문재인 정부의 자치(지방)분권 방향을 살펴보고 지금까지 추진해온 주요 자치(지방)분권 분야에 대해서 언급하고자 한다.

문재인 정부는 공약과 국정 과제 뿐만 아니라 최근 헌법 개정 논의 과정에서도 자치(지방)분권 의지를 적극적으로 표명하였다. 지난 3월 26일 대통령이 발의한 개헌안에 자치와 분권을 강화하는 내용의 전문개정과 함께 제1조 제3항에 대한민국은 지방분권국가를 지향한다는 조항을 추가하였다. 국정 과제 역시 5대 국정목표 중 하나를 ‘고르게 발전하는 지역’으로 선정하고 ‘제2 국무회의 시범운영 및 제도화’, ‘지방세 비율 확대’ 등 11개의 분권 과제를 제시하였다.

한편 국정 과제 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’ 안 중 ‘광역단위 자치경찰제 실시’는 그 내용상 자치(지방)분권 과제라 판단된다.

이러한 분권 과제는 2017년 10월 발표한 행정안전부 자치분권 로드맵에서도 그대로 나타난다. 국정목표 기반 5대 분야 30개 과제를 제시하고 있다. 주된 내용은 중앙 권한의 획기적 지방 이양, 강력한 재정분권 추진, 자치 조직권, 지방인사 자율성 확대, 특별지방행정기관 이양, 지방분권형 개헌 지원 등이다.

제2국무회의 (국가자치분권회의) 설치

제19대 대선 공약 및 정부의 국정 과제에 포함된 가칭 ‘제2국무회의’ 신설은 중앙정부와 지방정부 간 정례적인 협의체 신설을 의미한다. 중앙정부와 지방정부의 역할 및 재원의 분담, 지방자치 제도, 재정, 세제, 교육, 복지, 산업 등 기타 지방자치단체에 영향을 미치는 사항을 심의 조정하는 것이 가장 대표적인 역할이다. 지난 정부 발의 개헌안에는 제2국무회의가 ‘국가자치분권회의’로 명명되었다.

지금까지 논의된 제2 국무회의 구성과 역할 및 기능을 정리하면 다음과 같다. 의장인 대통령, 국무총리, 관계부처 장관, 시·도지사 등이 구성원이 되며 지방의 행·재정 부담이 유발되는 정책사항에 대한 심의를 맡는 것이 주된 역할이다. 논의된 회의 결과는 국무회의에 자동적으로 보고되며 국가와 지방정부는 그 결과를 존중하여야 함은 물론이다. 그러나 아쉽게도 제2국무회의 설치에 지방분권형 개헌과 논의를 같이 함으로서 반드시 법적근거가 마련되어야 하나 지난 3월 발표된 대통령 발의 개헌안의 무산으로 그 추진 의지가 한풀 꺾인 상태이다.

광역단위 자치경찰제 실시

지난 2004년 ‘지방분권특별법’에 도입 의무가 명시된 자치경찰제는 2006년 ‘제주특별자치도법’에 의거해 실시된 ‘제주특별자치도 자치경찰제’ 이외에는 그 진전이 전무한 해묵은 주제이다. 그러나 문재인 정부에 들어와 지난 정부에서 논의된 기초단위 자치 경찰에서 광역단위 자치 경찰로 그 패러다임이 바뀌면서 이전의 자치 경찰의 권한과 기능하고는 차별화된 획기적인 변화와 논의가 다시 활발히 진행되고 있다.

그러나 자치 경찰의 패러다임이 변화함에 따라 자치 경찰의 기능과 조직이 달라져야 함에도 <표 2>에서와 같이 경찰개혁위원회에서 발표한 ‘광역단위 자치경찰제 도입 권고안’을 살펴보면 이전 정부에서 발표한 기초단위 자치경찰제 내용과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 더욱이 과거 지방행정체제개편추진위원회 및 분권촉진위원회에서 논의된 기초단위 자치경찰제보다도 퇴보된 권고안이 제출되었다는 점에서 문재인 정부공약 및 국정 과제 의도와 달리 기존 기득권의 이익이 우선시 되어 추진되고 있다는 의심을 지울 수가 없다.

[표 2] 자치경찰(안) 비교

구분	2008년 정부안	2018년 경찰개혁위 권고안	전국 시·도 수정안
실시 단위	기초 / 선택적 도입	광역 / 시범실시, 전국확대	광역 / 희망 시도 중심 시범실시
조직	·현행 경찰체제 유지 ·시·도: 치안행정위원회 (심의의결) ·시·군·구: 자치경찰위원회 (심의의결) 자치경찰대 (직속기관)	·현행 경찰체제 유지 ·시·도: 자치경찰본부, 자치경찰위원회(심의의결) ·시·군·구: 자치경찰대	·현행 지방경찰청 → 시·도지사 소속 ·시·도 자치경찰위원회 설치(심의의결기관)
사무	·(국가경찰)포괄적 경찰사무 *경무, 생활안전, 수사, 경비, 교통, 정보, 보안 ·(자치경찰)공동사무 * 지역적 생활안전, 교통, 경비 (협약으로 구분) * 특별사법경찰사무	·(자치경찰)보안·외사 등 전체 경찰사무 중 생활안전·교통·경비 등 생활치안 영역 사무 및 특별사법경찰 사무 * 자치경찰에 대한 공무집행방해사건, 직무과정에서 단속한 음주운전사건, 학교폭력·가정폭력·성폭력 사건에 대한 수사권 포함	·경찰사무(국제범죄·외사·대공·안보·정보·테러·마약등)를 제외한 모든 사무 및 수사권을 자치경찰로 일괄이관 * 공동사무는 국가경찰과 자치경찰간 업무협약으로 결정
인사	·자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 * 모두 시군구 소속	·시·도지사가 인사권 보유	·시·도지사가 인사권 보유 * 시·도 지방경찰청장(자치경찰청장)은 시·도 자치경찰위원회에서 시·도지사에게 1~3배수 후보자 추천
재정 부담	·제도 정착 시까지 국가에서 일정 부분 지원	·자치경찰 출범시 예산 지원 및 국가경찰건물의 공동자원 활용 검토	·(초기)국가가 전액부담 ·(중기)중앙-지방 재정분권과 연계하여 지방의 자주재원 부담 * 과태료·벌칙금 등 지방귀속

참고 : 지방행정체제개편추진위원회 및 대한민국시도지사협의회 내부자료 재정리

강력한 재정분권 추진

지난해 말부터 올 초까지 국세 및 지방세 비율을 6:4까지 개편하는 지방재정 확충 방안, 지역 간 재정 격차 완화를 위한 균형 장치 마련 등 재정분권 논의가 활발히 진행되었다. 이에 행정안전부는 우선적으로 지방소비세율 10% 인상과 지방소득세율 2배 인상 등의 대안을 중심으로 20조 원 규모의 지방재정 확충 방안과 재정 균형 장치를 제시하였다. 물론 기획재정부는 난색을 표하고 지방교부세의 공동세화, 주세 등 지방에 전액 지원되는 세원을 중심으로 재원의 지방 이양만을 주장, 무늬만 7:3과 6:4로 맞추려는 꼼수를 제시하여 비난을 받고 있는 상황이다. 이 과정에서 지방자치단체 간 지방재정 격차 발생, 지방세 확충에 따른 손익계산 등의 이유로 그 논의의 진전이 현재 지지부진한 상태이다. 더욱이 행정안전부 역시 재정분권을 통해 증가한

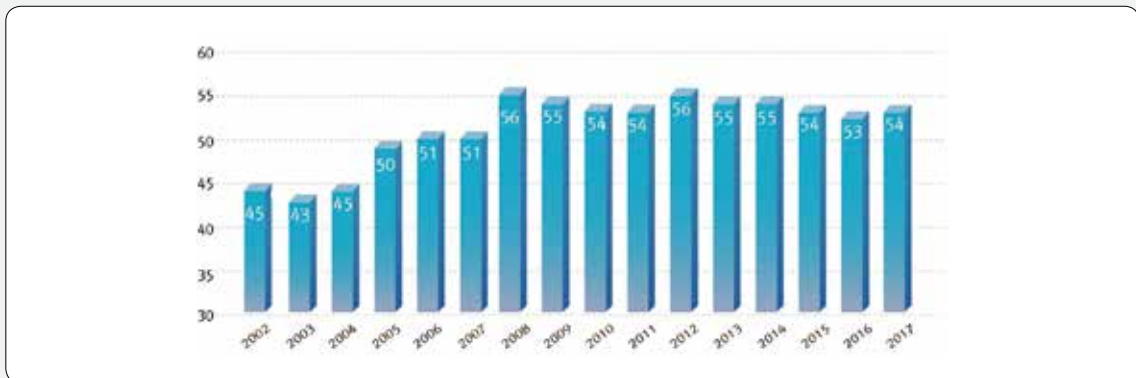
지방재정에 현 정부에서 제시한 그동안의 공약 실행을 위한 비용을 부담시키려 하고 있어 현 정부 초기 활발했던 추진 동력마저 잃어가고 있는 현실이다.

민선 7기는 새롭게 대통령 공약 및 국정 과제 본연의 의미를 다시금 새겨 지방소비세, 지방소득세 중심의 지방세 확충, 줄어든 지방교부세를 보전하기 위한 지방교부세율 상향 조정, 늘어난 지방세수 일부를 활용한 지방자치단체 간 재정 균형 장치 마련 등 재정분권을 위한 새로운 추진 동력의 주체가 되어야 할 것이다.

분권과 반부패 · 청렴사회 만들기

마지막으로 민선 7기는 분권 추진과 더불어 반부패 청렴사회 만들기에도 많은 노력을 기울여야 한다. 국제투명성기구(TI, Transparency International)에서 매년 실시하는 '17년도 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index) 결과를 보면 아래 그림과 같이 100점 만점 중 54점으로 180개국 중 51위에 그치고 있다. 국민권익위원회에서 조사한 '17년 부패인식 조사' 결과 역시 우리사회가 부패하다고 생각하는 응답자 비율이 66.8% 인 반면 청렴하다는 응답은 5.6%에 머무르고 있다. 이에 정부도 청렴사회 만들기를 최우선 과제로 삼아 국정 과제에 담고 있으며 분권과 반부패의 관계란 점에서 지방정부의 역할이 기대되는 과제이기도 하다.

[그림 1] 우리나라 CPI 변동 추이



결언 : 새로운 추진동력으로 서 민선 7기

분권과 반부패는 그동안의 연구결과에서 나타나 듯 일정부분 상관관계가 있는 것으로 나타난다. 주민통제가 중앙정부보다는 지방정부에 더 수월하게 작용된다는 점이 그 이유이다. 반면 반대로 중앙정부에 비해 약한 행정통제시스템, 엘리트 및 이익집단에 포획될 가능성이 높은 지방정부, 재선을 위한 가시적인 정책 등 분권화가 부패를 증가시킬 수 있다는 우려에 대해서도 관심을 가져야 하는 이유가 된다. 즉 분권화에 따른 부작용을 최소화하기 위한 공정한 평가제도, 주민통제 시스템 구축, 의사 결정 독점 방지, 정보공개 등 지방정부의 반부패에 대한 관심과 노력이 '자치(지방)분권 과정에서 부패 통제 전략'으로 다루어져야 할 것이다.

지금까지 살펴본 분권 과제 추진과정에서 나타나는 특징은 대부분 자치(지방)분권이란 부푼 기대를 갖고 의미심장하게 출발했지만 처음 의도와는 달리 한발자국 뒤로 물러서거나 의미가 퇴색된 채 추진 동력을 잃어갔다는 점이다. 따라서 빠른 시기에 자치분권 노력이 다시 본 궤도에 오르기 위한 새로운 전기가 마련되어야 하며 그 역할을 민선 7기가 담당해야 한다. 자치분권에 대한 현 정부의 의지가 강하게 표명된 만큼 민선 7기는 자치분권을 위해 하나의 목소리로 그 실천을 요구함으로써 힘을 잃어가는 분권 과제를 본래 의도에서 다시 출발하게끔 정책 환경을 바꿔 나가야 할 것이다. 선거의 압승의 기쁨에서 벗어나 자치(지방)분권을 차근차근 추진하는 것은 물론이고 그 성과를 이룩해 내는 것이 주민들이 부여한 민선 7기의 의무이자 역할이다.

따라서 빠른 시기에 자치분권 노력이 다시 본 궤도에 오르기 위한 새로운 전기가 마련되어야 하며 그 역할을 민선 7기가 담당해야 하는 것이 필요하다.

한편 분권 과제는 앞에서 논의된 과제 이외에도 중앙 권한의 획기적 지방 이양, 자치 조직권, 지방인사 자율성 확대, 교육자치 등 그 논의 범위가 훨씬 더 넓어진다. 특히 지방분권형 개헌 지원은 분권 과제의 헌법적 보장이란 측면에서 지속적으로 요구되어야 하는 과제이다. 다만 본 논의에서는 이슈의 집중을 위해 지방분권에 대한 일부 과제 중심으로 다루었음을 밝히다.

+

최진혁

- 충남대학교
자치행정학과 교수
- 한국지방자치
학회 회장



<논단>

민선 7기 지방정부에 바란다

들어가며 >>

민선 7기를 여는 2018년 6.13지방선거는 역사상 그 유례를 찾아볼 수 없는 여당(더불어민주당)의 압승과 야당(자유한국당, 바른미래당) 대참패의 결과로 막을 내리면서 촛불민심과 남북 화해협력(평화체제 구축)이라는 시대적 명제에 어떻게 대응해야 하는지를 알려주었다. 특히 연방제 수준의 자치분권 강화를 강조하는 문재인정부가 더욱 더 강력한 자치분권형 국정운영으로 지방정부의 역량강화를 도모할 것으로 기대된다. 그런 배경에서 자치분권의 기본틀에서 민선 7기가 찾아야 하는 지방자치의 동력은 무엇이 되어야 하는지를 자문하게 된다. 그것은 바로 그동안 우리가 겪어온 민선 6기까지의 지방자치의 소중한 경험과 값진 교훈에서 출발해야 할 것으로 본다.

전국 243개 지방자치단체(지방정부)가 7월 2일부터 공식적으로 민선 7기 업무를 시작하였다. 그동안 23년간의 민선자치 경험(물론 1,2공화국의 9년, 91년 지방자치 부활로 다시 시작된 지방자치 경험을 합산하면 제헌헌법제정 이후 36년임)은 우리에게 지방민주주의(la de mocratie locale ; Local democracy)에 대한 값진 교훈을 선사했다. 자치단체장과 지방의원을 주민들이 직접 선출만 한다고 해서 우리가 염원하던 진정한 민주주의가 완성될 수 없음을 체득하는 학습효과를 겪고 있

또한 민선자치가 시행되면서 직선제로 선출된 자치단체장은 ‘재선(再選)’이라는 절대적 과제에 봉착하면서 주민들에게 ‘표(票)’만을 생각할 수밖에 없는, 따라서 전시행정 내지 인기행정의 유혹에 매몰되어 지방정책은 왜곡될 수밖에 없게 되었다.

는 것이다. 민주화된 정당체제를 갖추지 못한 상태에서 정책정당으로서 주민의 요구를 반영하지 못하고 있다. 또 지역민이 공감할 수 있는, 지역 봉사자에 대한 정치적 후원제도를 마련하지 못하여 갈수록 정치에 대한 불신을 낳고 있다. 또한 민선자치가 시행되면서 직선제로 선출된 자치단체장은 ‘재선(再選)’이라는 절대적 과제에 봉착하면서 주민들의 표만 의식하게 되는 상황이다. 따라서 전시행정 내지 인기 행정의 유혹에 매몰되어 지방정책이 왜곡되게 되었다. 요컨대, 그토록 염원하던 주민직선 자치단체장은 선거에서 그 지위가 주어지는 까닭에 선거를 통해 얻은 정치적 부채에 연연할 수 밖에 없다. 또 그 연장선상에서 선거에 공(功)이 큰 인사에 대한 특혜 제공이나 인사상의 배려 등으로 인해 부패의 연결고리가 자연스럽게 형성될 수밖에 없는 여지를 만들어 놓았다. 지역마다 영향력있는 선거권자들의 무리한 인사 및 사업 청탁과 압력으로 인해 공무원에 대한 인사가 정치에 치우칠 가능성이 커졌으며 자치행정의 공정성을 잃는 사례가 많아졌다. 또한 과도한 선거 비용 지출로 발생한 부채를 탕감하기 위해서, 공무를 빙자한 사리 사욕 추구 행위가 발생할 수 있었다. 다른 한편으로는 차기 재선을 노린 인기 획득에 치우친 자치 운영으로 내실 있는 지역 발전을 기대할 수 없었다. 더구나 견제세력이 미비한 가운데 제왕적 자치단체장으로 군림하게 하는 강시장-약 의회형의 획일적 지방정부 조직이 지방 자치의 위기를 불러왔다.

이와 같은 값진 교훈을 거울삼아 이제 ‘자치분권 제2의 도약’을 열어가야 하는 시점에 우리는 지방민주주의의 완성을 향해 보다 힘차게 전진해 나아가야 한다. 그런 배경에서 자치분권 환경에 적극 대응해야 하는 민선 7기 지방정부는 자치단체장, 지방의회, 주민(시민단체) 등 주요 기관과의 거버넌스 체제를 가동하여 소기의 성과를 창출해내기 바란다. 또 그 구성 요인들의 존재 이유에 합당한 역할론을 상기시키면서 민선 7기 지방 정부에 대한 소박한 바람을 제안하고자 한다.

우선 지방정부는 어떻게 하면 자치의 주체인 고객(수요자)인 주민에게 보다 좋은 양질의 행·재정서비스를 제공할 수 있을 것인가를 고심해야 한다. 또 자치분권의 실익이 주민에게 돌아갈 수 있도록 고려 해주어야 한다. 그러기 위해서 해당 자치단체의 여건과 당면 문제 등을 정확히 진단하고 그에 따른 올바른 처방을 내릴 수 있도록 집행기관의 자체역량을 개발해주는 것이 필요하다. 지방정부(자치단체)의 자

／ 그리고 무엇보다 중요한 것은 자치분권의 핵심적 기관인 지방의회가 주민으로부터 신뢰받는 기관으로 다시 태어날 수 있도록 도와주어야 한다.

율과 책임에 기반한 집행부 구성원들의 자기 혁신과 동시에 지방 공직자들을 변화의 역군으로 삼아 지역 발전 창도자(唱導者)로서의 사명을 감당할 수 있도록 해주어야 한다. 이를 위해 능력있는 인사를 적재적소에 임명하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 누구나 공감하는 공정한 인사체제를 확립함으로써 자치역량을 강화할 수 있을 것이다. 또 전임 자치단체장이 발탁한 인사라도 해당 직위에 적임자라면 계속해서 중용하여 해당분야 전문성과 정책의 일관성을 유지해야 한다. 무엇보다도 자치단체장의 인사권에 회전문, 측근, 정실, 보은, 코드 인사로 능력과 덕망 받는 인사가 홀대받는 상황을 연출하면 공직사회의 동력을 이끌어 내기 어렵다. 자치단체장이 존경받지는 못하더라도 인사문제로 경멸당하지 않도록 노력해야 한다. 한편 자치단체장의 강력한 권한에 대응하기 위해서나 자치단체 책임성을 강화하기 위해 내부 통제제도로서의 감사시스템을 작동하게 하고 더 나아가 감사원(지역감사원)에 의한 자치단체의 예산·회계의 적법성 통제가 가능하도록 제도적 장치를 준비해야 한다. 자치단체의 역량이 구비되어 있지 않은 상태에서 중앙정부의 권한을 많이 이양 받는 자치분권은 그 실효성을 의심 받을 수 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 자치분권의 핵심 기관인 지방의회가 주민으로부터 신뢰받는 기관으로 다시 태어날 수 있도록 도와주어야 한다. 지역 주민의 아픔과 고통을 함께 하며 그들을 위해 전적으로 봉사할 수 있는 자세를 확립하여 존중받을 수 있는 사회문화를 만들어 가야 한다. 노블레스 오블리주(Noblesse oblige) 정신이 지방의회와 함께 자치행정 공간에서 작동할 수 있게 해 주었으면 좋겠다.

／ 즉, 자치단체장은 부가적 지위로서 중앙정부의 사무를 위임받아 처리할 때 중앙정부의 하급행정기관의 역할에 걸맞는 책임을 수행해야 한다.

여기에서 자치단체장은 공익적 가치로 무장하여 지방자치단체를 대표하는 최고 행정기관으로서의 고요한 지위를 갖는다. 이에 따라 중앙정부의 사무를 수임·처리하는 한도 내에서 중앙정부의 하급지방행정기관으로서의 지위를 부가가지고 있다. 따라서 본질적 지위를 우선으로 하면서 부가적 지위를 차선으로 하여 그에 걸맞는 역할을 수행해야 한다. 즉, 자치단체장은 부가적 지위로서 중앙정부의 사무를 위임받아 처리할 때 중앙정부의 하급 행정기관의 역할에 걸맞는 책임을 수행해야 한다. 이는 대한민국이 단일국가라는 정통성 안에서 243개 자치단체의 다양성과 특성을 살린 자치분권이 균형과 조화를 이루어 나아가야 하는 이유이다. 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가 사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사과 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임 하고자 하는 것이다. “지방분권은 자치의 형태이지 독립의

형태가 아니다(André de Laubadère)”라는 단일국가 자치분권의 정책기조 아래 국가와 243개 지방자치단체 협력네트워크체제가 가동되어야 하는 이유이다. 그런 면에서 광역자치단체장과 기초자치단체장이, 우리가 마주친 현안 과제들을 국가와 지방자치단체 간의 두 시각에서 균형있게 조절하는 제도적 장치를 강구해 주었으면 한다. 광역자치단체장과 기초자치단체장이 그 지역에서만 격리되어 존재하게 하지 말고 그 지역의 문제를 국가 차원에서, 광역 차원에서 통합적으로 논의할 수 있도록 해주어야 한다. 국가의 문제가 지역의 문제로, 지역의 문제가 국가의 문제가 될 수 있기 때문이다.

다음으로 주민을 위한 지방민주주의의 발전을 도모해야 하는 자치분권 환경에서는 지방의회의 제도적 측면에서 지방분권이 가능하다고 할 수 있다. 이에 따라 지방의회의 새로운 역할 정립이 요구된다. 특히 지방의원의 자질, 능력을 제고할 수 있는 방안 모색과 함께 지방의회 의정 활동의 전문성 확보 방안, 그리고 자유로운 의회행정 보장과 같은 분야에 깊은 성찰이 있어야 할 것이다. 즉, 지방의회의 전문성 강화는 의회조직 차원과 의원 개인 차원의 논의를 병행해 나아가도록 하여, 그 사무처 조직은 그 지역 여건에 맞는 전문성 있는 조직체계를 만들어주어야 하고, 그러기 위해 지방의회 사무처 조직의 독립성, 자율성을 확보 해주어야 한다. 그러기 위해 지방의회 사무처 조직의 독립성, 자율성을 확보 해주어야 한다. 또한 국회와 지방의회와의 협력·동반자적 관계(중앙-지방관계 차원)를 모색해 보아야 한다.

즉, 지방의회의 전문성 강화는 의회조직 차원과 의원 개인 차원의 논의를 병행해 나아가도록 하여, 그 사무처 조직은 그 지역 여건에 맞는 전문성 있는 조직체계를 만들어주어야 하고, 그러기 위해 지방의회 사무처 조직의 독립성, 자율성을 확보 해주어야 한다.

마지막으로 지방정부는 자치분권의 정신과 논리에 맞는 새로운 공동체적 주민(시민단체)의 창출과 더불어 주민과 함께 행·재정서비스를 만들어 내는 신거버넌스 체제(New governance system)를 확립해 나가야 한다. 자기 지역의 문제에 직접 참여하여 어떻게 하면 우리 자치단체를 위해 우리의 권리와 의무를 다할 수 있을 것인가를 깊이 생각하게 하는 성숙한 주민을 만들어 나아가야 한다. 그동안 주민참여, 주민통제지향적인 지방민주주의를 추구하려고 노력하였다. 하지만 집단 이기적인 주민 앞에 그 효과가 상쇄될 수밖에 없었다. 따라서 이제 국가와 지방 자치단체의 공익을 생각할 수 있는 성숙한 새로운 주민으로서의 변화를 이끌어 내야 한다. 나아가 고

객 지향적이고 수요자 중심의 논리에서 만들어 놓은 수동적이고 피동적인 주민 행정서비스의 공동생산자(co-producer)로서 함께 책임질 수 있는 성숙한 주민의식과 역량을 구축해야 한다. 그런 배경에서 시민교육을 어떻게 정립하여(시민주도, 정부 지원) 활성화시킬 것인가도 중요한 사안이다. 그리고 특히 촛불정신으로 표출된 실질적 주권자로서 국민적 참여 요구가 증대된 시대적 상황에서 새로운 지역주민이 자기 자치단체의 정책 결정, 집행에 대한 직접적 표현 능력을 행사할 수 있도록 직접민주주의제를 강화해야 한다. 주민자치의 본질에 충실하기 위하여는 지방자치단체의 정치행정체제에 주민 참여를 활성화시키고 주민에 의해 통제 받는 장치를 마련해야 하기 때문이다. 이는 주민투표제, 주민발의제, 주민소환제, 주민참여예산제를 더욱 확대·보완해야 하는 이유이다.



+

소순창

- 건국대학교
행정학과 교수



<논단>

민선 7기 지방정부에 바란다

들어가며 >>

지방선거가 더불어민주당의 압승으로 끝났다. TK지역을 제외한 대부분의 지방정부에서 여당이 압승했다. 아쉬운 점도 있다. 매년 지방선거에서 그랬듯이 여전히 지방 이슈가 지방선거의 핵심인 주제가 되지 못하고 중앙정부의 주제가 선거를 주도했다.

현 정권이 주도하는 대북정책이 지방선거의 방향을 결정했다는 것이다. 중앙정부가 주도하는 ‘지방 없는 지방선거’였다는 평가이다. 2014년 지방선거에서도 세월호 이슈가 지방선거 과정과 결과를 주도한 것과 같다. 각 지역의 이슈들이 핵심적인 선거 쟁점이 되지 못하고, 지역의 현안이 유권자에게 충분히 전달되지 못한 선거였다.

풀뿌리민주주의의 본질인 지방자치제도가 제대로 작동되지 못하는 지방선거의 기능부전이라고 할 수 있다. 이는 지역 주민들의 눈을 멀게 하고 지역 이슈에 무관심하게 만든 결과이다. 결과적으로 국가의 백년대계를 그르치게 할 수 있다. 각 지역마다의 현안들이 지역 주민인 유권자들에게 호소되지 못하여 지역의 일꾼을 선택하는데 걸림돌이 되고 있다.

지방선거가 제대로 작동하지 못하고 기능부전에 빠져있기 때문에 공천 과정도 부실했고, 선택된 후보자들의 공약도 미흡했다. 선거 결과가 보여 주듯이 승리한 더불어민주당과 패배한 야당들이 웃기만 하거나, 울고만 있을 상황이 아닌 것 같다.

이제부터 민선 7기 지방정부는 또 다른 시작을 준비해야 한다. 산적인 지방정부의 과제, 지방분권 과제에 함께 대응해야 할 것이다. 문재인 정부에서 추진하고 있는 ‘연방제 수준의 지방분권국가’를 구축하는 일에 함께 힘을 모아야 할 것이다. 지방분권을 통하여 국가운영시스템을 개조하는 일에 명확한 좌표를 설정하여 연대하는 일이 무엇보다도 민선 7기의 핵심 과제일 것이다. 이번 정권이 지방분권국가를 실현할 마지막 기회라는 각오로 수도권-비수도권, 도시-농촌 불문하고 모든 지방정부가 합심하여 지방분권을 위하여 선분권 후조정(기능, 재정, 권한)이라는 사각오가 요구되고 있다.

II. 주민주권에 근거한 주민신뢰 회복

지방자치제도 및 지방분권에 대한 국민들의 평가가 매우 미온적이다. 한국리서치(CSID·한국리서치, 2018년, n=1,000) 자료에 의하면 “지방자치제의 실시로 행정 이 더 투명해지고 잘하는 것 같다”에 대한 설문 응답에 37%만 찬성(63%가 반대), “지방자치제가 실시되고 내가 살고 있는 지역에 대한 애착이 커졌다”라는 설문응답에 33%만 찬성(67%가 반대)하고 있다. 왜 이렇게 부정적인 평가를 초래하게 되었는지에 대하여 민선 7기 단체장과 지방의회 의원들은 반성해야 할 것이다. 분명 지역에서 일하고 있는 지역의 일꾼들이 제대로 지역주민들에게 평가를 받지 못하고 있는 결과라고 볼 수 있다. 지역에서 일하고 있는 단체장과 지방의회의원들에 대한 지역주민들의 평가가 낮기 때문에 지방자치제도에 대한 평가 또한 덩달아 부정적인 모습으로 다가온 것일 수도 있다.

지방자치제도는 지역의 일꾼들이 지역의 일들을 지역 주민의 입장에서 처리하는 것이다. 그런데 지역 주민들의 신뢰를 받지 못하고 있는 것은 지역주민들의 입장에서 일하지 않고 있다는 것을 반증하는 것이다. 지난 촛불혁명에서 국가의 주권자인 국민들이 잘못된 적폐를 무너뜨렸다는 것을 직시해야 한다. 이러한 과정을 거름 삼아 이번 민선 7기에서는 지방정부의 주권자인 지역 주민들의 목소리를 지방행정에 잘 반영하여 지역 주민의 신뢰를 회복하는 일이 최선의 길이다. 지역 주민의 삶에 긍정적으로 반영될 수 있는 지방행정을 이끌어야 할 것이다.

지방자치의 본질은 풀뿌리 지역 주민들을 지방행정에 직접 참여시키는 것이다. 지방정부에서는 직접민주주의의 제도인 주민 소환, 주민 발안, 주민 투표 제도가 보

민감사의 청구인 수의 기준이 높고, 청구제기 대상기간(2년)이 짧아 제도 활용의 저해요인으로 작용하고 있다.

장되어 있지만 그 조건이 까다롭고 현실적이지 못하다. 조례 제정 및 개폐청구가 활성화될 수 있도록 주민 조례 제정 개폐 및 청구 요건과 절차를 완화하는 방향으로 개선해야 한다. 또한 주민소환도 지방선거직(단체장, 의원)에 대한 실질적인 견제장치로서 기능할 수 있도록 실효성을 제고해야 한다. 마지막으로 풀뿌리 주민자치 구현의 실질적인 수단으로 기능할 수 있도록 주민 투표 제도를 활성화해야 한다.

대통령소속 자치분권위원회는 이러한 내용을 자치분권의 종합계획(안)에 반영하였다. 그러나 충분하지는 않고 구체적인 실행 계획이 미흡한 상황이다. 당사자이지만 지방의 일꾼들이 풀뿌리 직접민주주의의 시스템을 구축하기 위하여 그 요건을 합리적으로 완화하는 방안을 중앙정부에 요구해야 한다. 그럴 때 주민 주권의 주체인 지역 주민들이 지방자치제도를 신뢰하고 지방의 일꾼들을 믿을 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 지방정부 입장에서 지역의 실정에 맞는 지역 주민들의 직접적인 참여제도를 보장하기 위한 다양한 대책 마련이 시급하다. 예를 들면 주민참여예산제도의 활성화와 실질화가 필요하다. 실제로 지역 주민들이 지방정부의 예산편성 범위를 주요 사업 및 예산 전과정으로 확대하는 등 제도의 활성화를 추진해야 한다.

또한 주민 감사 청구 요건을 합리화할 필요가 있다. 주민 감사 청구인 수의 기준이 높고, 청구 제기 대상 기간(2년)이 짧아 제도 활용의 저해 요인으로 작용하고 있다. 자치단체 조례 평균 청구인 수 등을 감안하여 청구인 수를 하향 조정하고 청구 연령을 하향 검토해야 한다.

Ⅲ. 직접민주주의 실현을 위한 시스템 구축

지방자치는 지역의 다양성을 통하여 지역의 특성에 맞게 정치, 경제, 사회, 문화의 부문을 차별화해야 할 것이다. 오랫동안 중앙집권체제에서 획일적인 지방정부를 운영하였다. 먼저, 지방정부의 기관 구성 형태도 다양화해야 한다. 주민투표 등 주민 의사에 따라 자치단체 기관 구성을 선택할 수 있는 제도 마련이 관련 법규 개정을 통하여 이루어져야 할 것이다.

지역경제의 활성화도 중앙정부에 의한 획일적인 방법으로 추진되는 것보다 지역의 실정과 상황에 맞게 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 지역경제의 활성화 기능도 중앙정부에서 지방정부로 대폭 이전되어야 할 것이다.

IV. 정치, 경제, 사회, 문화 등의 다양성 확보

사회의 다양성도 마찬가지이다. 지역에 따라서 인구분포 등 사회경제적 특성이 다양하다. 교육, 연령, 직업 등 다양성에 따라서 지방정부가 맞춤형 종합행정을 추진하도록 해야 할 것이다. 그에 따른 인사, 조직의 권한도 부여되어야 한다. 또한 지역의 다양한 문화적 소산을 개발하고 함양하는 제도적 장치도 필요하다.

중앙정부도 이제는 모든 것을 중앙에서 할 수 없고 효율적이지도 않다. 지방정부와 중앙정부가 서로 기능배분을 통하여 협력해야 한다. 최소한 지방정부가 교육, 복지, 지역경제 기능을 자율적으로 수행할 수 있도록 시스템을 개혁해야 한다.

이러한 다양성이 확보될 때 지방정부의 ‘지속 가능한 자치분권 생태계’가 구축될 수 있다. 지방정부가 최소한 교육-복지-지역경제의 기능을 자율적으로 집행할 수 있을 때 ‘지속 가능한 자치분권의 생태계’가 구축되고 지역 특성에 맞는 저마다의 다양한 자치분권 시스템이 구축될 수 있다.

V. 열매 맺는 지방자치의 실현

1991년 지방의회가 부활되고, 1995년 자치단체장 선거를 통하여 민선 7기가 새롭게 시작되었다. 이제는 지방자치 제도가 명분, 당위론에서 벗어나 실리, 주민 편익을 도모하는 열매 맺는 제도로 거듭나야 할 것이다.

지방자치제도가 지역 주민들에게 실리가 되고, 편익을 도모하는 시스템이라는 ‘신뢰’와 ‘믿음’을 회복하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러기 위해서 민선 7기의 주역들이 지역 주민을 위한 실리의 지방행정을 이끌어가야 한다. 10년, 20년 전에 멈춰 있는 지방자치제도의 운영은 국가의 백년대계에 맞지 않다.

문재인 정부가 추진하고자 하는 자치분권국가, 연방제 수준의 지방분권을 완수하기 위하여 중앙정부 뿐만 아니라, 지방정부의 단체장, 지방의회, 시민사회단체, 그리고 주민주권의 원천인 지역 주민들이 힘을 합쳐야 할 것이다. 이번이 마지막 기회라는 차원에서 모두가 민선 7기에 열정을 쏟아야 할 것이다. 더불어민주당의 최고위원 후보에 노산시장 황명선 후보가 출마했다. 당연한 일이라고 생각한다. 이제는 지역의 목소리를 대변하는 지역의 일꾼이 중앙당 최고위원에 당선되어야 한다. 중앙정치와 지방정치가 함께 일해야하는 시대라는 것을 인식해야 한다. 민선 7기의 주역들이 아무쪼록 자치분권국가의 완성을 위하여 최선을 다해 주기를 소망해 본다.

+

최인수

- 한국지방행정연구원
연구위원



<논단4>

민선 7기 지방정부에 바란다

들어가며 >>

민선 7기 지방선거가 끝난지 2달이 지나가고 있다.

6·13 지방선거 결과, 집권당인 더불어민주당이 전국의 지방권력을 압도적으로 장악했다. 선거 결과는 그야말로 혁명적이며 획기적이었다. 국정농단에 의한 현직 대통령의 탄핵과 촛불혁명의 힘에 의한 새로운 정부의 구성, 남북대화, 북미회담을 통한 남북 화해와 평화모드에서 치루어진 지방선거였다. 광역자치단체의 시도지사 17석 가운데, 14석을 더불어민주당이, 2석을 자유한국당이 그리고 1석을 무소속이 차지했다. 기초단체장은 58.1%를 득표하여 67.7% 의석(전체 226석중 153석)을 더불어민주당이 점유했을 뿐만 아니라, 소선거구제를 채택하고 있는 광역의회 의석의 79.1%를 차지하고, 무너진 중선거구제인 기초의회 의석의 55.6%를 더불어민주당 일당이 차지함으로써 전국 지자체의 집행기관과 의회기관을 모두 독점하게 되었다.

한편 그동안 선거제도 개혁에 소극적이었던 제1야당 자유한국당은 승자 독식의 소선거구제 중심의 선거제도인 광역의회 선거에서 전국 평균 득표율 27.8%를 득표했음에도 불구하고, 16.6%의 의석(전체 824석중 137석)을 차지했다. 부산광역시의

경우에 자유한국당은 36.7%의 정당득표율로 더불어민주당의 48.8%에 비해 12% 정도를 뒤졌다. 의석 비율에서는 전체 47석중 6석을 얻는데 그쳐, 12.8%의 낮은 의석을 점유하고 말았다. 또한 여당과 제1야당을 제외한 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 민중당, 녹색당 등 소수정당 등의 득표율을 합치면 20%에 달하지만, 광역의회에 의석 수는 총 824석중 19석으로 2.3%를 얻는데 그쳤다. 기초의회에서는 전체 2,926석중 107석을 얻어 3.66%의 의석을 차지했을 뿐이다. 풀뿌리 민주주의의 지방의회인 기초의회조차도 더불어민주당과 자유한국당이 90.46%의 의석(2,926석 중 2,647석)을 차지하는 결과가 나타났다. 이는 두 거대정당이 기초의회 선거구 획정 과정에서 야합하여 4인 선거구를 2인 선거구로 쪼갠 결과이기도 하다. 또한 지방선거 결과는 성별 대표성도 깨졌음을 보여준다. 광역자치단체장 시도지사 당선자 중 여성은 단 한 명도 없었으며, 기초자치단체장 시군구청장 당선자 중에서도 여성 비율은 3.54%(226명 중 8명)에 불과할 뿐이다. 지방의회의 경우에는 자치단체장과 비교하여 여성 비율이 다소 높지만, 광역의회 여성 비율 19.42%, 기초의회 여성 비율은 30.76%에 머물렀다. 이것도 여성비례대표 의석 때문이다. 대통령 탄핵과 촛불혁명 및 남북 화해모드에서 치루어진 것이라고 하더라도 대표성과 민주성에서 심각한 문제를 나타낸 지방선거제도에 대한 혁신을 위하여 이제는 국가가 제도개선에 나서야 할 것이다. 정당 지지율이 선거구제에 의해 왜곡되는 현상을 바로잡아야 한다. 다시 4년 후를 이렇게 맞이해서는 안 된다. 선거구제 개편 논의에 지방정부도 함께 나서야 할 것이다. 또 자신의 현재적 이익에 취해 미래를 갈취해서는 안된다.

정당에 대한 지지율이 선거구제에 의해 왜곡된 현상을 바로잡아야 한다. 다시 4년 후를 이렇게 맞이해서는 안 된다.

여하튼 여당인 더불어민주당은 향후 4년여의 지방정부를 운영하는 것에 대한 권한을 위임받았다. 그에 걸맞는 자신들의 능력을 보여주어야 하는 기간이다. 문재인 대통령의 높은 지지율에 힘입어 대거 당선된 지방자치단체장과 지방의원들의 경우, 이번 선거 과정에서 그 역량이 제대로 검증되었는지에 대한 의문이 남는다. 이러한 걱정을 깔끔히 해소하는 방법은 능력을 보여주는 것이다. 우리는 대의민주주의를 채택하고 있다. 대의민주주의의 핵심은 민의를 받아들이고, 국민의 뜻에 따라 행정과 정치를 행하는 것이다. 민주주의는 논의하고 대안을 만들어 나가는 것이다. 지방선거 결과에 따라 형성된 다수가, 소수를 지배하고 힘으로 누르는 것이 아니라, 상호 존중속에서 현재와 미래를 논하여 그 정책을 수립 시행해가는 절차이자 훈련이다.

정당과 정치적 견해의 다양성에 기반한 논의가 불가능한 상황이 되며, 합리적 견제와 경쟁구조는 없어지고 마는 그야말로 독재적 구조와 별반 다르지 않게 된다.

이번 지방선거를 통해서 형성된 기형적이라 할 수 있는 지방의회 구도 속에서는 견제와 경쟁 그리고 협력이라는 과정 속에서의 민주적 논의와 대안 마련은 요원할 수 있다. 1개 정당이 80-90퍼센트에 이르는 의석을 점유하는 상황에서, 다른 야당들의 견제는 불가능할 수 밖에 없다. 또 다수당 내의 정당 내 민주주의가 활성화되지 않으면 정치적 다양성에 기반한 논의가 불가능한 상황이 된다. 또 합리적 견제와 경쟁 구조가 없어지고 마는 그야말로 독재적 구조와 별반 다르지 않게 된다. 독재적 구조 속에서는 시간이 흐름에 따라 일방적인 명령과 지시만 있을 뿐이다. 시내와 강을 흐르는 물이 멈추지 않는 이유는 자연 정화력 때문이다. 강물이 끊임없이 흐르는 가운데 강바닥과 여울 등에 부딪히면서 공기중의 산소가 물속으로 녹아 들어가, 물속에 있는 미생물에 의해 오염물이 제거되는 자연정화력 말이다.

지방의회가 멈추지 않기 위해서는 흐르는 강물과 같은 자연정화 능력이 있어야 한다. 냇물과 강물처럼 끊임없이 흘러가야 한다. 지방선거 결과로 나타난 취약한 야당의 의견을 존중하는 것이 우선일 것이고, 구조적으로는 여당 내에 야당그룹을 만들어서 하나의 정책이라도 지속적으로 다시 한번 생각하고, 타당한 것인가를 검증할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 여당의 자치단체장과 여당이 절대 다수인 지방의회가 상호견제하지 않고, 무조건적으로 따르는 형태는 바람직하지 않다. 집행기관과 의회기관 간에 건강한 긴장관계를 형성해야 한다. 무조건적인 비판이 아니라, 긴장상태를 유지하는 가운데, 다시 한번 검토하고, 검증하고 실행하고 평가하며, 환류하는 지방정부 시스템을 만들어야 한다. 이것이 민주주의이고 민의에 의해 작동하는 민주주의의 모델이다.

환류하는 지방정부 시스템을 만들어야 한다. 이것이 민주주의이고 민의에 의해 작동하는 민주주의의 모델이다.

민선 7기 지방정부의 핵심 키워드는 혁신이다. 혁신이란 다음과 같은 근본적인 물음에서 시작한다. “작동하지 않는 시스템과 사회를 어떻게 작동시킬 것인가”와 “무엇을 위하여 작동하게 할 것인가”이다. 사회 혁신은 특정한 사회 이슈에 대한 혁신이 아니라, 사회적 관점에서 작동하지 않는 문제를 들여다보고, 사회적 방식으로 그 해결 방안을 공유하고 찾아 나서는 것이다. 민선 7기 지방정부의 혁신은 행정혁신, 조직혁신, 인사혁신을 통해서, 작동하지 않는 지방정부 행정시스템과 행정조직을 어떻게 작동시킬 것인가 그리고 무엇을 위하여 작동하게 할 것인가에 대한 답을

／
 즉, 문재인 정부가 이야기하는 정부 혁신을 민선 7기 지방정부에 어떻게 적용하여 운영할 것인가에 대한 답을 찾고, 현장 모델을 만들어 나가야 한다.

찾아 나가야 한다. 즉, 문재인 정부가 이야기하는 정부 혁신을 민선 7기 지방정부에 어떻게 적용하여 운영할 것인가에 대한 답을 찾고, 현장 모델을 만들어 나가야 한다. 문재인 정부의 정부 혁신의 첫 번째 전략처럼, ‘지방정부의 운영을 사회적 가치 및 시민 중심으로 전환해야 한다. 그리고 지방정부의 정책과 재원 배분 우선순위를 공공의 이익과 공동체 발전에 이바지하는 사회적 가치 중심으로 전환하는 것이다. 또 이를 위한 정부의 예산과 인사, 조직, 평가 체계를 바꾸어 나가는 것’이다. 다음으로는 두 번째 전략처럼, ‘참여와 협력을 통해 할 일을 하는 지방정부를 구현하는 것이다. 이를 위해 정책 제안과 결정, 집행, 평가의 과정을 통해 참여민주주의의 실현을 위해 노력하는 것’이다. 마지막으로 세 번째 전략처럼 “넓은 관행을 혁신해 신뢰받는 지방정부를 구현한다는 것”이다.

문재인 정부의 정부 혁신에 부합하여 지방정부의 혁신으로 구현되어야 한다. 이를 위한 구체적 방안은 무엇을 위하여 일하는가에 대한 행정 혁신, 조직의 낡은 구조를 타파하고 역동적으로 일하는 조직 구현을 위한 조직 혁신, 밀실을 벗어나 정당하고 공정하게 행해지는 인사 혁신이 이루어져야 한다. 중앙정부가 정책을 수립하여 제시하면 현장에서 행정을 펼치고 있는 민선 7기 지방 정부가 정책을 실행하는 것이다. 이를 위해 새로운 현장 모델을 만들고, 좋은 사례들을 창출하여, 다른 지자체들이 벤치마킹하여 실행하면서 검증 절차를 만들어 나가야 한다. 그러면 검증된 정책을 다시 중앙정부가 전국으로 확산하는 방식으로 중앙정부와 지방정부가 협력해야 한다. 이에 따라 민선 7기 지방정부를 이끄는 자치단체장과 지방의원들은 현장력에 기반한 지방정부의 정책수행에 대한 역할을 착실히 수행해야 한다. 지방정부의 이익에만 빠지지 말고, 거시적이고, 공익적인 관점과 사명감을 갖고 민선 7기 지방정부를 이끌어 주기를 기대한다.

+

김상민

- 한국지방행정연구원
수석연구원



들어가며 >>

< 우수사례 I >

3선 단체장 지자체

누구를 위한 나라인가? 모두를 위한 나라이다.

어디에 살든, 누구나 인간다운 삶을 보장받아야 한다.

촛불 이후를 살아가는 현재의 우리에게

‘누구를 위한 나라인가’에 대답해야 할 시대적 사명이 있다.

나는 계속 이 질문에 대한 답을 찾고 있다.

수원은 그 자체로 중앙이고, 그 자체로 하나의 나라이다.

나는 수원과 더불어 꿈을 꾸다.

모두를 위한 나라를 향하여. 수원 한 걸음 더!

(염태영, 모두를 위한 나라 中)



‘사람중심의 더 큰 수원외 완성’을 위한 3대 목표

2018년 3선 당선에 성공한 수원시 염태영 시장의 핵심 키워드는 사람중심의 더 큰 수원외 완성이다. 이를 뒷받침하기 위해 이루어야 할 세 가지 목표를 제시하고 있는데, 첫 번째 활기찬 지역경제, 두 번째 탄탄한 사회복지, 세 번째 똑똑한 시민의 정부이다.

먼저 수원 경제의 활력을 증진시키기 위해 일자리의 양적 확대뿐만 아니라 좋은 일자리 만들기에 힘써 왔다. 그 결과 수원시는 4년 연속 일자리 대상 전국 최우수상을 수상하는 등 전례없는 성과를 거두었다. 이는 이러한 흐름을 잘 연결하여 활기찬 수원외의 지역경제를 만들겠다는 의지라고 해석할 수 있다. 여기에는 중소기업이 첨단 기술력을 갖춰 수원 경제의 든든한 버팀목이 되도록 지원하거나, 청년들의 아이디어가 세계적인 히트상품으로 실현될 수 있는 기반을 조성하고, 소상공인들이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 제도적 지원을 확대하고, 노동권의 신장을 위해 노력하겠다는 구체적인 전략이다.

두 번째는 탄탄한 복지체계에 대한 큰그림이다. 염태영 수원시장은 2018년 신년사에서 ‘복지시민권’ 개념을 제시하면서 노동, 주거, 교육, 육아 등 사회 전 분야에 걸쳐 촘촘한 복지체계를 마련할 것을 약속하였다. 이는 수원형 기초보장제도 수립, 온종일 돌봄체계 확충, 치매안심 선도도시 추진 등 생활밀착형 복지사업의 실행으로 지방정부가 구현할 수 있는 최고의 복지 모델을 만들겠다는 것이다.

세 번째 목표는 똑똑한 시민 정부의 구현이다. 일 잘하는 정부는 시민의 참여로 만들어진다는 인식 하에, 수원시 협치 기본조례 제정, 시민주권 온라인 플랫폼 구축, 주민자치회의 전면 실시 등을 통해 시정의 모든 영역에서 시민 참여와 자치 모델을 만들 것을 다짐하였다.

똑똑한 시민 정부를 위한 ‘수원특례시 추진’

염태영 수원시장의 민선 7기 시정 최우선 과제는 ‘수원특례시 추진’이다. 수원 특례시 추진은 똑똑한 시민 정부라는 3대 목표 달성을 위한 첫 번째 전략 과제이기도 하다. ‘특례시’는 기초자치단체 지위를 유지하면서 광역시급 위상에 걸맞은 행정·재정 자치 권한을 확보하고 일반 시와 차별화되는 법적 지위를 부여받는 새로운 지방자치단체 유형이다. 광역지자체와 기초지자체의 중간 형태라고 볼 수 있다. 염

수원시는 4년 연속
일자리 대상 전국
최우수상을 수상하는 등
전례없는 성과를 거두어
왔으며, 이러한 흐름을
잘 연결하여 활기찬 수원외의
지역경제를 만들겠다는
의지로 해석할 수 있다.

태영 시장은 “시민 삶의 질을 높이고 복지 혜택을 늘리려면 행정·재정 권한을 확대할 수 있는 특례시가 돼야 한다”며 “민선 7기 임기 중에 ‘수원특례시’를 반드시 실현하겠다”는 의지를 밝힌 바 있다. 즉 인구 100만 이상 대도시 규모에 적절한 행·재정상 권한을 확보하는 ‘특례시’지정을 실현하여 수원시의 위상을 강화하고 장기발전의 기틀을 마련한다는 계획이다. 특례시의 실현은 대시민 행정서비스 확대, 중소기업과 일자리 지원 강화, 스마트 행정체계 구축으로 원스톱 서비스를 확대하고, 이를 통해 지방분권시대의 모델도시 조성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

수원특례시 이행 방법은 크게 두 가지 방식이다. 첫 번째는 ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 의거한 대통령령을 개정하는 것이다. 이를 위해서는 특례시 지정 필요성, 즉 논리 개발 및 실행 전략이 필요하다. 이를 위해 특례시 지정 추진 관련 전문가 토론회 및 심포지엄을 개최하여 공감대를 형성하겠다는 전략이다. 법규 개정을 통해서도 기구 정원 규정 등 조직, 행정상의 특례를 확보할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 두 번째 방안은 ‘지방자치법 및 지방세제기본법’ 개정을 통한 방법이다. 이를 위해서 특례시 지정 필요성과 기대효과 홍보를 통한 시민 공감대를 확산하고, 특례시 지정 추진을 위한 전문가, 관련 정치인, 언론 등 여론 조성을 강화한다는 방침이다. 결과적으로는 지방자치법 및 지방세제기본법 개정을 통해 법적 지위와 재정특례를 확보한다는 전략이다.

／
 즉 인구 100만 이상
 대도시 규모에 적절한
 행·재정상 권한을 확보하는
 ‘특례시’ 지정을 실현하여
 수원시의 위상을 강화하고
 장기발전의 기틀을
 마련한다는 계획이다.

[그림 1]



신 수원경제시대를 위한 구체적인 이행방법은 드론 및 로봇산업 생태계 조성, MICE 산업 거점도시 육성, 수원화성군공항 이전 부지에 수원형 실리콘밸리를 조성하겠다는 전략을 담고 있다.

활기찬 지역경제를 위한 수원노믹스 추진

‘활기찬 지역경제’의 목표는 먼저 미래 먹거리를 준비하는 ‘신 수원경제시대 실현’을 통해 도모한다. 신 수원경제시대 실현은 자립형 경제 전략인 ‘수원노믹스(suwonnomics)’를 추진해 산업발전과 일자리 창출을 연계하여 시너지를 창출하고 4차 산업혁명의 핵심 전략산업을 집중 육성하여 미래 먹거리를 마련하겠다는 방안이다. 신 수원경제시대를 위한 구체적인 이행 방법은 드론 및 로봇산업 생태계 조성, MICE 산업 거점도시 육성, 수원화성군공항 이전 부지에 수원형 실리콘밸리를 조성하겠다는 전략을 담고 있다. 첫 번째 드론 및 로봇산업 생태계 조성은 산업단지 내 지식산업센터에 관련 벤처기업 입주 및 지원시설을 조성하고, 드론 실외 테스트베드 조성 및 관련 산업 육성지원 프로그램을 운영하여 추진한다. 두 번째 MICE 산업 거점도시 육성은 컨벤션센터 개관 및 산업화 전략을 우선 시행하고, 이를 통해 국제회의도시 및 국제회의복합지구 지정을 추진한다는 전략이다. 마지막으로 수원화성군공항 이전 부지에 수원형 실리콘밸리를 조성한다는 계획이다. 이는 수원화성군공항 이전이 시기 내 적절히 이행되고, 이후 이전 부지에 첨단산업 및 친환경주거단지 기반을 구축하여 장기적으로는 수원형 실리콘밸리 조성을 견인하려는 전략이다.

탄탄한 시민복지를 위한 수원형 복지도시 조성

마지막으로 ‘탄탄한 시민복지’를 위해서는 주거, 교육, 육아 등 시민 삶의 기반을 복돋는 사회 안전망을 강화하고, 복지정책을 확대하여 일자리와 지역경제 활성화에 기여하겠다는 것이다. 이를 위해서는 우선 2020년까지 ‘수원형 시민어울림 복지주택’ 200호를 확보하고, 주거 취약계층, 다자녀 가정, 대학생, 사회초년생, 신혼부부를 대상으로 소셜 믹스(social mix) 방식으로 추진한다. 또한 현재 미 실시 중인 고등학생을 대상으로 3학년부턴 단계적으로 무상급식을 시행하여 1학년까지 확대 추진하고, 중·고등학교 신입생에게 교복비를 지급하여 수원시 각 가정의 부담을 줄이겠다는 전략이다. 수원형 주거복지의 실현과 돌봄의 사회적 책임도 강화된다. 이러한 복지정책의 확대로 수원형 생활기준선(복지-교육)을 확보하고, 나아가 수원형 복지도시 조성 과 복지시민권을 구현하겠다는 것이다.

수원 균형 발전 로드맵

이와 함께 수원시 지역별 특성을 살린 ‘균형 발전 로드맵’도 제시하고 있다. 수원시 전역의 균형 발전을 위해 낙후 지역의 기반시설을 확충할 뿐만 아니라, 개발 촉진 지역의 난개발 억제를 위해 선제적 종합계획을 수립할 계획이다. 구체적으로는 신수원선 건설 사업에 따른 북수원역, 장안구청역을 건설하여 테마형 역세권을 추진한다. 또한 낙후된 원도심을 청년 특구, 사회적 경제조직, 문화와 창업의 공간으로 변모시키는 시민이 직접 만드는 도시재생사업을 추진할 계획이다. 2022년까지 서수원에 종합병원 개원을 추진하여 양질의 의료서비스를 제공할 뿐만 아니라, 수원시민과 수원지역 학교 졸업생에게 취업 기회를 우선 제공함으로써 지역 주민과 청년 일자리 확대를 연계한다.

수원시 전역의 균형 발전을 위해 낙후 지역의 기반시설을 확충할 뿐만 아니라, 개발 촉진 지역의 난개발 억제를 위해 선제적 종합계획을 수립할 계획이다.

최근 염태영 시장은 ‘더큰수원기획단’을 구성하여 민선 7기 새로운 시정운영 방향과 비전을 제시하고, 전략 과제와 약속 사업을 검토하여 실천방안을 마련하는데 착수하였다. 더큰수원기획단 운영을 통해 도출된 최종 전략과 사업은 2018년 8월 중 희망수원비전선포를 통해 공개될 예정이다. 지난 8년 동안 수원 시정을 이끌었던 염태영 시장의 새로운 4년이 어떻게 전개될지 기대된다.

[그림 2]



+

이제연

- 한국지방행정연구원
수석연구원



< 우수사례 II >

마을 민주주의 실현, 더불어 살아가는 공동체 도시 -논산시 동고동락(同苦同樂) 마을자치회-

들어가며 >>

1. 동고동락(同苦同樂)의 진정한 가치와 의미 - 마을이 희망이다!

문제인 정부는 중앙정부의 권한 및 재정을 기초자치단체로 이양하고 자치단체의 역량 강화를 통한 풀뿌리 민주주의를 추진하고 있다. 지방자치가 시작되면서 가장 중요한 가치는 ‘자치’와 ‘분권’이다. 이를 실현시키기 위해서는 주민들의 자치역량을 강화하는 것이 중요하며, 공동체 복원이 선결되어야 한다. 이에 논산시는 공동체 복원을 위한 다양한 사업들로 구성된 동고동락 프로젝트를 지속적으로 펼쳐왔다.

「따뜻한 공동체 동고동락 공동체 플랫폼 조성」 프로젝트는 마을회관-경로당을 마을주민들의 공동생활공간으로 활용하여 △홀몸어르신 공동생활제 △마을로 찾아가는 한글학교 △마을주민 건강관리사업 △찾아가는 문화공연 마실콘서트를 추진 해오면서 이웃 간의 따뜻한 정을 나누는 관계 중심의 행복공동체 공간으로 변화되는 과정을 논산시와 논산 시민 모두가 지켜 보았다.

이에 논산시는 지속 발전 가능하고 더불어 살아가는 마을공동체가 실현되기 위해서는 시민이 마을의 진정한 주인이 되어 자발적 참여와 소통을 통해, 마을의 중요한 일을 민주적 합의를 통해 이뤄낼 수 있는 기반을 조성하는 것이 논산시가 새로운 지방자치 희망으로 자리매김할 수 있는 핵심 요소임을 확인하였다.

[그림 1] 논산시의 공동체 복원 사업

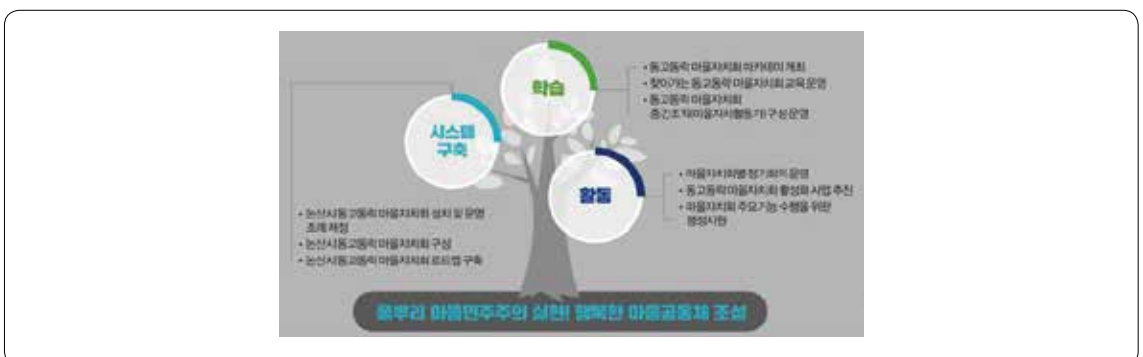


2. 풀뿌리 주민자치의 실현, 논산시 동고동락 마을자치회

논산시는 2018년 중요 시책으로 논산시 동고동락 마을자치회를 통해 마을 주민의 자발성, 자주성, 자율성을 확보하고 주민이 논산시의 주인이 되는 건강하고 행복한 마을공동체 조성을 위한 운영 체계 구축 준비를 시작했다.

먼저 전국에서 최초로 「논산시 동고동락 마을자치회 설치 및 운영 조례」를 3월 30일에 제정·공포하였다. 조례에는 마을자치회의 목적과 운영 원칙, 성별·연령별 등 다양한 계층의 주민들이 참여할 수 있도록 하는 구성 위원회의 범위, 임원의 선출방법과 임기, 마을자치회의 기능 등의 내용이 포함 되었다.

[그림 2] 동고동락 마을자치회 운영체계



이에 따라 논산시의 15개 읍면동에서 472개의 마을자치회가 구성되었다. 각각의 마을자치회는 10~20명의 주민들로 구성되었으며 기존 마을의 주민단체와 협업을 통해 민주적인 의사결정체제 안에서 마을공동체 문화를 형성하는 역할을 하게 된다.

[그림 3] 동고동락 마을자치회 구성현황



[표 1] 동고동락 마을자치회의 기능

1. 마을 주민의 대표이사 협의 등 마을 단위의 주민총회 기능
2. 마을 주민생활과 밀접한 공동체 현안 및 갈등에 대한 협의·조정
3. 동고동락 공동생활제, 한글대학, 마을 주민 건강관리 등 동고동락사업에 대한 주민의견수렴 및 심의
4. 공동 육아, 다문화 가정 생활상담, 불우이웃 돕기 등 공동체 유대 강화를 위한 활동
5. 청소년 보호캠페인, 자율방범·방재 등 주민 안전을 위한 활동
6. 바자회·나눔장터 운영 등 마을 공동체 경제 활성화를 위한 활동
7. 청소·재활용·꽃길조성 등 마을 환경미화를 위한 활동
8. 교양강좌, 공부방 운영, 평생교육 등 주민 자발적 학습과 관련 있는 활동
9. 영화제·음악회, 마을 화합 및 전통 계승을 위한 행사·축제의 발굴 및 개최
10. 「논산시 이·통장 임명 등에 관한 규칙」에서 리·통 개발위원회의 기능 또는 권한으로 규정한 사항
11. 그 밖에 시(市)가 마을자치회에 위탁하여 처리함이 바람직하다고 판단하는 사무

3. 주민이 주인되는 마을 민주주의 실현! - 스스로 학습하고 함께 결정하는 마을자치회

완벽한 주민자치 제도를 만들더라도 주민들의 역량이 높지 않으면 문제에 대한 인지와 해결 능력이 부족하고, 자기결정권 행사가 제대로 발휘될 수 없다. 마을에서 주민이 원하는 정책을 스스로 결정하고 실행 가능하도록 하기 위해 주민 역량 강화 교육은 필수적으로 수반되어야 한다. 이에 논산시는 472개소의 마을자치회를 이끌어 나갈 위원장과 총무 등 마을리더 1천여 명을 대상으로 동고동락 마을자치회 아카데미를 개최하였다. 주민자치와 마을공동체 분야 전문 강사를 초청하여 권역별로 진행된 아카데미는 마을자치회의 필요성과 주민들 간 의견 수렴 개선 방법에 대해 서로 공감을 나누는 계기를 마련하였으며 참석자들로부터 교육에 대한 큰 호응을 얻었다.

[그림 4] 동고동락 마을자치회 아카데미



Q. 마을자치회를 통해 해보고 싶은 일이나 활동이 있다면?

- 마을의 발전을 위한 활동을 하고 싶다
- 마을이 공동으로 할 수 있는 일을 찾고 싶다.
- 깨끗한 마을을 만들어보고 싶다.
- 저소득층을 위한 자녀 방과 후 교실을 운영하고 싶다.
- 마을에서 모든 주민들이 함께 참여해서 즐겁게 살고 싶다.
- 젊음이 넘치는 생동하는 마을을 만들어보고 싶다.
- 노인이나 소외된 이웃을 위한 봉사활동을 하고 싶다.

'논산시 동고동락 마을자치회 아카데미 설문조사 중에서'

[그림 5] 동고동락 마을자치회 정기회의



[회의내용]

- 꽃가꾸기 추진
- 텃밭가꾸기: 주민 먹거리 가꾸기
- 분리수거: 쾌적한 마을환경을 위한 마을자치회 위원 지도 필요
- 귀촌자와의 소통 노력
- 반별 마을지도 제작 및 회관 부착
- 연막소독기 구입 - 집집마다 주기적 소독 활동 계획
- 마을자치회 정기회의 정례화: 월1회 월요일 저녁 7시

동고동락 마을자치회가 구성된 마을에서는 한 달에 한번 위원들이 함께 모여 정기회의를 개최하고 있다. 회의를 통해 마을의 주요 현안에 관해 주민들이 함께 논의하고 직접 회의록을 기록한다. 이는 논산시가 나아가고자 하는 참여와 소통을 통한 주민자치의 기본 방향이며 마을 민주주의 실현을 위한 첫 단계이자 더불어 살아가는 공동체를 만들어가고자 하는 논산시의 최종 목표이다.

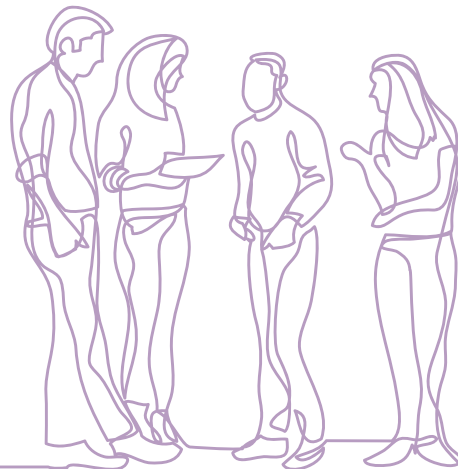
또한 논산시는 이러한 동고동락 마을자치회 활동을 장려하기 위한 사업을 지원하고 있다. 2018년 처음 도입하는 사업으로 2017년 주민세 전액인 5억 1천만 원을 포함한 총 12억 원의 예산을 마을에서 환원하여 주민 역량 강화 교육과 함께 평생교육, 복지, 환경개선, 문화 등의 분야에서 마을자치회가 다양한 활동을 할 수 있도록 지원하고 있다. 본 사업은 마을 구성원들이 주민총회를 통해 자연스럽게 소통하여 마을 일을 주민들이 스스로 결정하고 관계 중심의 공동체 활동에 참여를 이끌어 낼 수 있는 실천의 장으로 운영될 방침이다. 현재 472개 마을자치회 대상으로 동고동락 마을자치회 지원사업의 신청·접수를 받고 있으며, 마을자치사업 전문가의 심의를 거쳐 최종 선정하여 예산을 지원할 예정이다. 이는 주민참여예산제도의 하나로 볼 수 있다. 이는 사업을 주민이 직접 제안하고 실행하여 주민의 자주성을 확보하여 참여 민주주의와 재정 민주주의를 실현하고자 하는 논산시의 의지가 담긴 사업이다.

4. 주민자치를 선도하는 논산시 - 시민이 주인되는 마을 민주주의 구현

전국에서 최초로 마을자치회를 이끌고 있는 논산시는 행정안전부가 추진하고 있는 주민자치형 공공서비스 구축사업 선도 지자체로 올해 선정되어 마을 민주주의 형태의 풀뿌리 주민자치 사례를 전국에 알리는 멘토 역할을 수행하게 된다.

지금 논산시는 동고동락 마을자치회를 통해 주민들의 자발성, 자주성, 자율성을 보장하고 주민이 진정한 주인이 될 수 있는 새로운 풀뿌리 지방자치를 실현하고 있다. 마을자치회를 확대·강화하여 성별·연령별 등 다양한 계층이 마을의 일을 스스로 결정하고 시민주도형 타운홀 미팅을 통해 주민들이 직접 논산시 정책에 참여하는 등 논산시에 대한 긍정적 변화를 이끌어 나갈 수 있도록 노력할 것이다. 또한 동고동락 마을자치회가 주민 협의체로써 주민 간 갈등조정 역할과 주민의견 수렴의 창구가 될 수 있도록 마을에 직접 찾아가 주민 자치 역량 강화 교육을 추진할 예정이며, 다양한 분야의 마을공동체 활동을 장려하기 위한 지속적인 재정 지원정책을 추진할 것이다. 논산시의 동고동락 마을자치회는 마을 단위의 모든 구성원들이 헌법상 권리인 자치권을 직접 실현하는 첫 사례로 지방자치 발전의 새로운 길을 제시할 것으로 기대하고 있다.

／
지금 논산시는 동고동락 마을자치회를 통해 주민들의 자발성, 자주성, 자율성을 보장하고 주민이 진정한 주인이 될 수 있는 새로운 풀뿌리 지방자치를 실현하고 있다.



+

여효성

- 한국지방행정연구원
수석연구원



< 우수사례Ⅲ >

지속 가능한 공동체 구축을 위한 미국 지역재투자법의 역할

들어가며 >>

수도권의 경제 집중화 문제는 어제 오늘의 일이 아니라, 현재 진행형이다. 지방자치제도가 우리나라에 정착한지 30년이 넘었지만, 여전히 수도권과 다른 시도와의 경제력 격차는 좁혀지지 않는 실정이다. 이에 더해 지역에서 소비, 투자되어야 될 자금이 서울 등 일부 지역으로 유출되는 현상은 고질적인 수도권 경제력 집중에 대한 해결을 요원하게 만들고 있다. 미국에서는 1977년 이후 은행 등 대형 금융기관에게 저소득층 거주 지역의 금융 수요 또한 충족시킬 것을 의무화 하도록 명시하여, 지속 가능한 지역 공동체 구축에 적극 활용하고 있다. 우리나라도 은행의 건전성과 함께 공공성을 고민해야 하는 시점에서 미국 지역재투자법의 적용 사례를 살펴보고자 한다.

지역재투자법의 배경

미 의회는 1977년 지역재투자법(Community Reinvestment Act, CRA)이 제정됨에 따라, 금융감독 당국에게 지역사회의 저소득 및 중소득(Low and Moderate Income, LMI) 계층을 포함한 지역사회 모든 구성원의 신용 요구를 충족시키는지 여부를 평가하도록 지시하였다. 지역재투자법이 고려하는 신용 제공의 범위는 저소득 계층에 대한 모든 종류의 신용 제공을 평가하는 것이었다. 하지만, 초기의 CRA 평가는 주로 주택담보대출(mortgage credit)에 중점을 두었다.

／
 오늘날 미국의 금융기관은
 지역사회 발전의 파트너가
 되어, 이에 필요한 자본과
 금융 전문성의 원천이 되고
 있다.

이는 주택담보대출 공개법(Home Mortgage Disclosure Act, HMDA)을 통해 공개되는 데이터의 가용성 덕분에 주택담보대출에 대한 견고한 분석이 가능했던 것이 원인이었다. 또한 지역개발 운동가들이 주로 주택문제 해결에 초점을 두었던 데에도 원인이 있었다. 그런데 도입 초기 지역개발 운동가들은 CRA의 도입을 촉발시켰던 주택대출에 대한 차별적 관행(Redlining practice) 해소에 집중하였다. 지역재투자법에 대한 일반인의 인식이 전환되고, 지역사회의 다양한 참여자들이 이 CRA의 폭넓은 맥락을 인식하기까지는 시간이 필요했다.

오늘날 미국의 금융기관은 지역사회 발전의 파트너가 되어, 이에 필요한 자본과 금융 전문성의 원천이 되고 있다. 은행, 지역개발 실무자, 주정부 및 지방정부 그리고 지역사회 참여자들이 협업을 통해, 공동체 개발 분야를 성숙시켜 오고 있다.

주택개발 대 사회복지

한때, 지역 사회 개발이 주민들 또는 공간에 대한 것인지를 두고 정책 토론이 이루어지던 때가 있었다. 하지만 성공적인 지역 개발은 주택이나 상업용 건물과 같은 물리적 기반시설의 조성뿐만 아니라 거주민의 건강과 복지에도 크게 좌우되었다. 지역재투자법은 금융기관들이 위치하는 지역의 금융 수요를 파악하고 해결하도록 요구함으로써 지역사회 개발을 가능하게 한다.

안전하고 저렴한 주택은 저소득층에게 항상 중요한 관심사이다. 하지만 2008년 금융 위기 이후의 경기 침체와 이로 인한 미국 전역의 지역사회 폐쇄화 현상은 지역 공동체가 물리적인 기반 그 이상이라는 것을 여실히 보여준다. 경기 불황의 터널에서 경기침체를 극복할 수 있었던 '지속가능한 공동체'들은 적절한 주택을 제공할 뿐만 아니라 주민들과 함께 역동적인 비즈니스 환경을 조성할 자원을 보유하고 있었다는 특징이 있다. 그렇기 때문에 오늘날의 지역사회 개발은 주택이 직업, 교육의 기회, 교통, 보건 및 기타 서비스 및 편의시설과 연계되는가를 전체적으로 생각하도록 만드는 복합적인 문제로 떠오르고 있다.

지역공동체 안정화

전반적인 경제 침체는 저소득 계층에게 큰 타격을 가져왔다. 경기침체로 연방정부, 주정부 및 지방 정부의 지역공동체의 안정화 및 활성화를 위한 가용재원 또한 고갈되었다. 그러므로 문제 해결을 위한 균형 잡힌 접근법이 필요하다. 일부 지역사회에서 금융 위기 동안 주택 압류로 많은 집들이 비거나 버려졌는데, 이는 해당지역의

주택 가치를 떨어뜨렸고, 지방정부의 재원을 고갈시켰다. 또한 범죄 및 기타 사회문제를 배양시킬 토양을 만들어 냈다. 해당 지역들은 저소득 지역이긴 했으나 경기침체로 인한 빈집들이 생겨나지 않았더라면 모두 안정적으로 유지되던 공동체였다. 이러한 결과는 지역사회 개발의 포커스를 새로운 주택의 공급에서 기존 주택의 유지 또는 처분으로 맞추도록 하는 결과를 초래했다.

경기침체로 연방정부, 주정부 및 지방 정부의 지역공동체의 안정화 및 활성화를 위한 가용재원 또한 고갈되었다.

최근 몇 년 동안, 미국의 지방정부 및 지역사회 단체들은 주택 압류에 대응할 수 있는 방안을 찾는 데 애쓰고 있다. 일부 지역에서는 민간시장에 내놓았더라면 임차인을 구하기 힘들었을 저평가된 주택을 관리하기 위한 토지개발 은행을 설립하여 해결법을 찾았다. ‘토지은행(Land bank)’은 일반적으로 공공 또는 비영리 단체이며, 운영기간 및 일몰 조항을 두고 운영된다. 토지은행이라는 개념은 토지신탁(Land trust)과 대비된다. 토지은행은 관리하는 주택을 영구적으로 보유하지 않고 주택 포트폴리오(portfolio)의 확보 및 처분이 가능하다. 토지은행의 관리 포트폴리오에 포함되어 있는 기간 동안 압류 주택은 수리되거나 임대되거나 새로운 투자자에게 판매될 수 있고, 일부의 경우는 허물어지기도 했다. 토지은행을 활용한 방식으로 미국의 여러 주에서는 빈집 문제를 해결할 수 있다. 또 주택시장 상황이 반등하기 전까지 빈집 문제에서 불거질 수 있는 각종 사회문제들을 예방할 수 있었다.

토지은행은 주택문제 해결을 위해 미국의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)가 주관하는 ‘공동체 안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program, NSP)’의 도움을 받아 시도되고 있는 새로운 접근법 중 한 가지 예에 불과하다. 공동체 안정화 프로그램은 주택문제를 해결하기 위한 자금을 제공하는 동시에 지역사회 참여자들이 함께 주택 압류 문제를 해결하기 위해 개별 공동체에 최적의 전략이 무엇인지 파악하도록 지원한다. 지역사회가 압류 주택 재매각을 위해 매입하고 수리하거나, 빈집을 허물어 버리거나, 토지은행을 만드는 등의 결정을 함에 있어서, NSP가 제공하는 협력적 문제해결 접근법은 주어진 자원을 최대한 활용 가능하도록 했다.

공동체 안정화는 몇몇 지역사회에서 지역개발의 선구적 역할을 해냈고, 이를 인

공동체 안정화 프로그램은 주택문제를 해결하기 위한 자금을 제공하는 동시에 지역사회 참여자들이 함께 주택압류 문제를 해결하기 위해 개별 공동체에 최적의 전략이 무엇인지 파악하도록 지원한다.

정하여 미국 연방준비은행은 지역재투자법을 평가할 때 지역사회 안정화 활동들을 실적으로 포함시킬 수 있게 CRA 규정을 수정했다. 여기에 더해, 미국 연준은 주택 압류 및 빈집 문제를 다루기 위한 성공적인 사례 몇 가지를 제시하기도 하였다. 지역 은행을 개척한 사례 이외에도, 클리블랜드, 디트로이트나 볼티모어 시에서는 빅 데이터를 활용하여 미래의 도시계획에 활용하는 가능성을 열었다. 이들 도시에서는 지역재단, 대학 및 사회단체들과 동반 관계를 형성하여 광범위한 자산 가격 데이터를 수집하였다. 이는 해당 지역의 강점을 파악하고 강화시키는데 활용 가능하다. 애리조나 주 피닉스에서는 시정부와 비영리단체가 공동으로 부동산 업자와 잠재적 주택 수요자를 연결시키는 활동을 하고 있다.

실업문제 해결

서브프라임 금융 위기는 높은 실업률 때문에 그 여파가 오랫동안 지속되었다. 따라서 저소득층 지역사회를 안정시키고 활력을 되찾기 위한 노력이 성공하기 위해서는 일자리와 교육에 대한 기회가 얼마나 충분한지를 함께 고려해야 한다. 또한 지역 개발 활동과 성공적인 근로자 교육활동을 함께 병행해야 하는 것이다.

일자리를 구한 근로자들에게는 편리한 이동수단을 제공하는 것 또한 중요하다. 이에 따라 최근 지역개발 계획에서 대중교통에 대한 고려가 더욱 보편화되는 추세다. 더 많은 지역사회에서 택지개발 계획을 수립할 때 교통 계획을 고려하고 있다. 승용차를 소유하고 관리하는데 들어가는 비용은 저소득층에게 부담으로 작용하고, 이들을 수송할 수 있는 대중교통은 지역사회의 접근성에 중요한 요소로 작용한다. 지난 10년간 미국의 인구 통계학적인 변화는 대도시 외곽 지역의 빈곤화로 귀결되었다. 이러한 빈곤문제를 해결하기 위해서 버스, 경전철 그리고 차량 공유와 같은 다양한 교통수단을 창출하는 것이 필수불가결하게 되었다.

대중교통이 저소득층의 교통문제를 해결하는데 항상 충분하지는 않다. 건설 노동자와 같은 직종의 근로자들은 일반적 근로자들과 이동방향이 다르고, 경비원, 공항 수하물 처리자, 병원 근로자들은 야간에 대중교통을 이용하기 어렵다. '변화를 위한 차량(Vehicles for Change)'과 같은 비영리 기관에서는 차량을 기증받고 수리해

서 저소득층에게 저렴한 가격에 인도하고 있다. 이는 일부 지역에서 차량 소유에 대한 장벽을 극복하게 해주는 가장 효과적인 방법이다.

텍사스 델러스에서 시도된 또다른 혁신적인 지역사회 활성화 방안 중 하나는 근로자들이 직장으로 출퇴근 하는것이 아니라 회사가 근로자 근처로 이동하는 것이었다. Lone Star 투자 자문사는 텍사스에 있는 저소득 지역으로 이동할 의사가 있는 사모펀드이다. 펀드 관리자는 주정부의 저소득층 지역에서 일자리를 창출할 수 있는 제조 및 유통회사에 초점을 맞추고 있다. 이 회사의 투자 포트폴리오에 포함된 PrimeSource Food Service Equipment는 북부 델러스 교외의 부유한 지역에서 빈곤율이 40% 이상에 달하는 도시 남부지역으로 이주하였다. 이 회사는 새롭게 이전한 공장 근처의 남부 델러스에서 100명이 넘는 신규 고용을 창출하였다. 이러한 시도는 발상의 전환이 지역 주민들과 직업을 연결하는 문제에 해결책을 제시할수 있다는 점에서 시사점을 준다. 더군다나 지역사회에 도움을 주면서 수익을 창출하는 투자는 CRA 의무를 이행하는 대형 은행들에게 매력적인 투자처를 제공해줄 수 있다.

기업가 정신이 요구되는 지역사회 개발

위와 같은 혁신적인 사례는 성공적인 지역사회 개발이 기업가 정신을 필요로 하는 활동이라는 것을 상기시켜 준다. 하버드 비즈니스 스쿨의 Amy Wilkinson은 영향력 있는 기업가와 중소기업 대표들에게 요구되는 자질을 파악하기 위한 연구를 진행한바 있다. 연구에서 밝혀낸 기업가로서의 자질들은 지역사회 개발에도 동일하게 적용이 가능하다. 이러한 기업가 정신은 남들이 보지 못하는 기회를 포착해 내고, 복잡한 프로젝트를 관리하며, 아이디어들을 새롭게 해석해내고, 계획들을 반복적으로 수정할 수 있고, 실험과 실패를 현명하게 관리하면서, 해결책을 제시하기 위해 네트워크를 형성하고, 상호 호혜적인 네트워크 안에서 ‘베짱’을 실천하는 것이다.

지역사회 개발은 지역과 주민의 복잡한 상호작용을 이해하고 파악하는 끊임없는 과정이다. 지역사회 개발을 위한 솔루션은 수차례의 실험과 조정 사이클을 통해 찾아질 수 있다. 이렇게 찾아진 성공 사례들은 단순히 보일 수는 있지만, 이것은 수많은 실패 끝에 얻은 값진 결과일 가능성이 높다. 따라서 사회의 구조적인 변화는

지역사회 참여자들 간의 밀접한 상호작용이 지속될 때에만 지역 발전의 기회를 포착하고 성공적인 솔루션을 만들 수 있다.

주민과 소상공인들, 사회단체, 금융기관, 지역 정부를 포함한 지역 네트워크의 지원과 참여 없이는 이루어지기 어렵다. 지역사회 참여자들 간의 밀접한 상호작용이 지속될 때에만 지역 발전의 기회를 포착하고 성공적인 솔루션을 만들 수 있다.

뉴욕 주 로체스터시는 이러한 원칙들을 실행에 옮기며 도시의 가장 큰 고용주였던 기업의 파산을 견뎌냈다. Eastman Kodak은 한때 6만 1천 명에 달하는 로체스터 시민을 고용하고 도시의 교육 및 문화 시설에 많은 투자를 했었다. 30년이 지난 뒤 Kodak은 7천 명 미만의 근로자들을 고용하며, 2012년에는 파산을 신청했다. 대기업의 파산이 드문 이야기는 아니지만, 로체스터는 Kodak이 고용을 감소시킨 30년 동안 역으로 9만 개의 새로운 일자리를 창출했다는 것에서 시사점을 얻을 수 있다.

로체스터시의 성공적인 전환은 시정부가 일찍이 도시의 경제 기반을 다각화해야 할 필요성을 인식한 것과 관련이 있다. 약 20년 전 로체스터시는 대학과 문화 시설이라는 도시의 자산을 활용하기 위해 민간 및 비영리 단체와 네트워크를 형성했다. 이렇게 형성된 네트워크는 지방정부와 함께 기업가들을 양성하고 새로운 스타트업 벤처들을 지원했다. 이를 통해 많은 광학과 사진 관련 벤처들이 생겨났다. 시정부, 민간 및 비영리 기관의 협력과 선견지명 덕분에 로체스터시는 Kodak의 유산을 바탕으로 Kodak에서 실직한 근로자들을 효과적으로 전환할 수 있었다.

건강한 지역사회

주거와 고용 복지 이외에도 주민들은 건강과 다양한 방식의 웰빙을 지원하는 지역 공동체를 필요로 한다. 지역개발자들은 보도, 공원 등 주민들이 만나고 아이들이 뛰어놀 수 있는 여러 개방된 공간을 택지개발 단계에서 고려함으로써 건강한 생활 습관을 지원하는데 중요한 역할을 담당한다. 재개발이나 새로운 건축물 계획에서 친환경적인 소재와 기술들을 표준으로 도입하는 경우가 증가 추세이다. 그런데 친환경 ‘그린(green)’ 소재들은 에너지 소비를 줄일 뿐만 아니라 더욱 중요하게는 천식 발병율과 같은 주민 건강을 증진시키는데 매우 중요한 요소이다.

지역사회에 새롭게 만들어진 신선 식품점은 해당 지역의 소매 수요를 위한 거점 역할을 했다.

저소득층 지역의 건강한 생활습관을 지원하는 가장 확실한 방법은 건강한 음식을 쉽게 접하도록 도와주는 일이다. 미국의 비만율은 높은 상황인데, 저소득층 지역에서는 식료품 상점이 멀리 떨어져 있는 경우가 많다. 이러한 문제가 펜실베이니아 Fresh Food Financing Initiative와 같은 프로그램을 통해 변화되고 있다. 펜실베이니아 Fresh Food Financing Initiative는 비영리 개발자인 재투자 펀드와 두 지역단체(The Food Trust와 Greater Philadelphia Urban Affairs Coalition)의 파트너십으로 지원되고 있다. 이러한 협업을 통해 전통적인 금융기관들이 충족시키지 못했던 기반시설 비용을 조성하는데 필요한 자금 수요를 채울 수 있다. 이들의 당초 목표는 저소득층 지역에서 신선식품을 쉽게 구입하도록 하는 것이었다. 그러나 파트너십을 통해 지원된 신선 식품점은 당초 목표보다 더 많은 것을 성취할 수 있었다. 지역사회에 새롭게 만들어진 신선 식품점은 해당 지역의 소매 수요를 위한 거점 역할을 했다. 또한 새로운 상점은 주민들을 고용하고 필요한 기술을 교육시켰으며, 직장 내 예절들을 습득할 수 있는 기회를 제공할 수 있었다. 펜실베이니아의 이 프로그램으로 운영되는 식료품 점포 중 일부는 추가로 금융 서비스와 의료 클리닉도 함께 운영한다.

시카고에서는 주민들이 Lawndale Christian Health Center를 설립하여 1차 및 전문 의료 수요의 공백을 스스로 메꾸고 있다. 이 건강센터의 소유권은 해당 지역사회의 수요를 계속적으로 충족시키기 위하여 지역 주민들로 제한되어 있다. 점차적으로 이 센터가 제공하는 서비스의 영역은 의료 서비스 제공에서 회원들을 위한 리더십 개발과 조직 역량 개발 서비스 제공으로까지 확대되고 있다.

결론적으로 미국에서는 지역사회 개발에 기업가적인 접근을 더한 여러 시도가 혁신적이면서도 효과적인 프로그램으로 결실을 맺고 있고, 해당 지역공동체는 경기 불황과 같은 어려운 시기에도 주민들이 살고 싶어하는 지속 가능한 공동체로 탈바꿈시키고 있다. 미국의 지역재투자법은 은행과 저축 은행들로 하여금 합리적인 가격의 주택 공급이나 지역 주민들에 대한 금융 서비스 제공, 지역경제 활성화 또는 저소득층 지역의 지역 안정화 및 활성화에 투자하도록 유도하고 있다.

우리의 경우에도 지역 개발 수요 감당을 위한 지자체의 재원이 부족한 때에, 금

융기관들이 선제적으로 공공성 강화 측면에서 폭넓게 생각할 필요가 있다. 지역사회 구성원들과 다양한 파트너십은 형성하면서, 금융기관들은 자신들이 위치한 지역사회의 금융 수요를 해소하는데 도움을 줄 수 있고 다른 한편으로는 미래에 발생할 수 있는 투자 기회를 위한 포석으로 삼을 수도 있는 것이다.

미국의 지역재투자법은 은행과 저축은행들로 하여금 합리적인 가격의 주택 공급이나 지역 주민들에 대한 금융 서비스 제공, 지역경제 활성화 또는 저소득층 지역의 지역 안정화 및 활성화에 투자하도록 유도하고 있다.

2008년 금융위기로 거의 미국 전역이 영향을 받았다. 그중에서도 특히 저소득층 공동체의 타격이 컸다. 반면 위기 이후 저소득 공동체 복원을 위한 경기 회복은 더디게 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 지역재투자법을 통해 미국 전역에서 진행된 사회혁신과 지역사회 참여자들의 헌신은 고무적인 성과를 나타냈다. 이러한 사례를 통해 지역사회 개발에 기업이 정신을 집중시키면서, 주민과 지역의 필요를 고민하는 노력이 미래에도 단단하고 지속 가능한 지역공동체를 만들 수 있다는 교훈을 얻을 수 있다.



CRA의 역사

미국의 지역재투자법(Community Reinvestment Act, CRA)은 1977년에 제정된 법률로 예금금융 기관들이 저소득 및 중간 소득 계층(Low and Moderate-Income, LMI)을 포함한 지역 내 모든 계층에게 필요한 신용을 제공하도록 권장하고 있다.

CRA의 타임라인

1886년의 시민권리법(Civil Rights Act of 1886)

CRA는 20세기 후반의 산물이지만, 한 세기 전의 초기 시민권리법에 뿌리를 두고 있다. 남북전쟁 직후 노예를 포함하여 모든 미국 시민이 재산을 상속, 구매, 임대, 판매, 보유 또는 양도할 동일한 권리를 가졌음을 나타내는 1886년의 시민권리법이 통과되었다. 그러나 당시 1886년의 시민권리법이 정의한 '시민'의 정의에는 여성과 아메리카 원주민이 배제되었다.

1974년 - 균등신용기회법(ECOA) 도입

균등신용기회법(Equal Credit Opportunity Act, ECOA)은 보다 광범위한 시민권리법의 일환으로 도입된 주택 및 대출 개혁 중 하나였다. ECOA는 소비자 신용 보호법이 보증하는 선의의 행사아래 금융기관이 인종, 피부색, 종교, 국적, 성별, 결혼상태, 연령, 및 공공 보조금 수령 여부로 대출자들을 차별하는 것을 금지하고 있다.

1975년 - 주택담보대출 공개법(HMDA)

대출 차별을 해소하기 위한 또 다른 중요한 법은 주택담보대출공개법(Home Mortgage Disclosure Act, HMDA)이었다. HMDA의 목표는 미국 시민과 공무원에게 예금금융기관이 해당 지역사회의 주택 수요를 충족시킬 의무를 이행하고 있는지 여부를 판단할 충분한 정보를 제공하는데 있다.

1995년의 CRA법 개정

1995년 CRA를 시행하는 연방기관은 CRA의 성과기준을 명확히 하고, CRA테스트를 보다 일관되게 만드는 한편 은행의 준수 부담을 줄이기 위해 CRA 법안을 검토 하고 개정하였다. 대형 은행에 적용된 개정안은 대출, 투자 및 서비스 영역에서의 성과를 토대로 하는 3부분의 CRA 테스트를 도입하였다. 개정안이 대출에 주로 중점을 두었지만, 한편으로는 지역사회의 개발 신용수요를 해결하기 위한 혁신적인 접근법이 장려되었다.

또한 규정준수 비용을 줄이기 위한 몇 가지 조항이 포함되었다. 그 중 하나로 소규모 은행들이 대출 활동에 초점을 맞춘 일련의 검증을 통해 CRA 요구사항을 충족시킬 수 있도록 하는 규정이 포함되었다.

2005년의 CRA 재개정

2005년의 지역재투자법 개정에서는 "소규모 은행"과 "중소규모 은행"을 새롭게 정의하였다. 새롭게 정의된 "소규모 은행"에게는 대출 테스트만을 평가하여 CRA 준수여부를 판단하고, "중소규모 은행"에게는 대출 테스트와 더불어 커뮤니티 개발 테스트 평가를 받도록 한다. 2005년도 개정안은 또한 은행들이 대도시 외곽 지역의 개발 필요성을 충족시키도록 장려하기 위해 "대도시 외곽의 금융소외 지역 중위 소득계층과 재난지역으로 선포된 지역(distressed and underserved nonmetropolitan middle-income geographies and designated disaster areas)"을 신용제공 대상에 추가하였다.

1964년의 시민권리법(Civil Rights Act of 1964)

거의 100년 동안 미국 흑인과 다른 유색인종에 대한 차별과 배제의 오랜 역사를 거쳐 1964년의 시민권리법이 통과되었다. 1964년의 시민권리법 제5장은 "모든 시민은 연방 정부의 재정 지원 활동에 인종이나 피부색, 출신국에 근거하여 참여에서 제외되거나, 혜택을 거부당하거나, 차별 당하지 않아야 한다."고 밝히고 있다.

1968년 - 공정주택법(FHA) 도입

시민운동에서 비롯된 또 다른 시민권리법인 공정주택법(Fair Housing Act, FHA)가 1968년 통과되었다. FHA는 주택의 판매나 임대 서비스를 제공하는데 있어서 누구에게도 인종, 피부색, 종교, 성별, 가족 형태에 따라 차별하는 것을 금지하고 있다.

1977년 - 지역재투자법(CRA) 도입

대출차별 퇴치를 위해 1970년대에 도입된 여러 연방 법안 중 또 다른 중요한 법안은 지역재투자법(Community Reinvestment Act, CRA)이었다. 지역재투자법은 금융기관들이 대출 수요를 포함한 지역사회의 "편의와 수요"를 제공해야만 한다는 당위성을 재확인 하고, 신용제공의 대상에서 저소득층 공동체와 대출자들이 제외되어서는 안 된다는 기본원칙을 밝혔다.

1989년의 금융기관 개혁 및 복구 법안

CRA를 강화하고 투명하게 만들기 위해 의회는 1989년의 금융기관 개혁 및 복구 법안(Financial Institution Reform and Recovery Act of 1989)을 통과시키고, 원래의 CRA법령을 개정한다. 이 법안은 은행의 CRA 등급 및 성과평가에 대한 공개를 규정하고, HMDA에 따라서 수집, 보고되는 정보의 공개 확대를 담았다.

1999년 - Gramm-Leach-Bliley Act


1999년 Gramm-Leach-Bliley Act가 제정되어 상업은행이 투자은행 업무를 겸영과, 은행 지주회사가 모든 유형의 금융 활동에 종사하는 것, 은행의 자회사가 은행법에서는 허용되지 않는 광범위한 금융활동에 참여할 수 있도록 허용되었다. 이 법에는 CRA와 관련된 세 가지 조항이 포함되었다. (1) 법이 허용한 새로운 사업에 참여하기위해서는 "만족" 수준 이상의 CRA 등급을 유지할 것 (2) 금융 기관과 제 3 자간에 CRA협약을 공개할 것 (3) 지역 은행과 저축은행들의 CRA테스트 주기를 연장할 것.

CRA의 현재

2008년 금융 위기를 유발한 주택금융 모기지(subprime mortgage) 사태이후, 지역재투자법은 광범위한 주택 압류를 가져온 불건전한 대출관행을 조장한 것으로 공격받았다. 그러나 실증 분석 결과는 CRA의 적용범위에 속한 대출과 투자가 그렇지 않은 신용제공에 비해 수익성이 더 높았다는 것을 증명하고 있다. 2013년 11월에는 은행의 평가 영역 밖에서 이뤄지는 지역개발 활동, 전국적인 기금 투자 및 저소득 및 중간소득자를 대상으로 한 지역사회 서비스와 같은 문제를 해결하기 위한 규정들이 새롭게 시행되었다.

자연과 생태가 사람과 함께 살아 숨쉬는

순천 | 順天



순천은 산과 바다 그리고 강과 호수가 어우러진 천혜의 자연환경을 가진 곳이다. 세계 유일의 온전한 연안 습지로 넓게 펼쳐진 갯벌과 갈대, 철새들의 낙원이며 살아 숨쉬는 자연 생태계의 보고인 순천만습지와 도시를 중심으로 흐르는 1급수 동천이 있다. 순천만습지를 보전하고자 생태블록인 순천만정원을 조성하고 정부에서는 대한민국 제1호 국가정원으로 지정했다.

또한, 선조들의 삶을 오롯이 간직하고 있는 낙안읍성과 승보사찰의 송광사와 천년고찰의 선암사 등 다양한 분야의 문화재를 보유한 곳이기도 하다. 순천은 동쪽으로 광양시, 서쪽으로 화순군과 곡성군, 남쪽으로 여수시와 보성군, 북쪽은 구례군과 접해있다. 교통은 전라선과 경전선이 교차하고 부산, 여수, 광주, 전주, 목포로 연결되어 있어 전라남도 교통의 요지이다. 순천 지역의 지명과 연혁이 기록에 나타나는 것은 삼국사기부터다. 고려 초기 940년 승주로, 983년에는 승평군으로 강등됐으나 1309년 충선왕 1년에 승주목으로 승격됐다. 1310년에 다시 순천부로 개칭, 강등됐다. 이때 처음 순천이란 이름이 등장했다.



순천은 자연과 생태를

기본으로 하고 사람에 중심을 두고 있다.

- 세계5 대 연안 습지인 순천만, 순천만을 보전하기 위한 생태블록으로 의미를 가지고 있는 순천만 국가정원과 도심을 흐르는 동천 등 순천을 구성하는 기본 축은 자연과 생태라고 할 수 있다.

이러한 순천시의 노력으로 지난달 25일 순천시 전역이 유네스코 생물권 보전지역으로 등재됐다. 생물권보전 지역(Biosphere Reserves)은 유네스코에서 전 세계적으로 뛰어난 생태계를 대상으로 선정한 지역이다. 이 지역은 환경 보전을 통해 지역경제를 활성화시키는 성장 동력으로 도시 브랜드 상승 효과가 크다.

순천 생물권보전지역은 총 93,840ha (공유수면인 순천

만 2,800ha 포함)로 순천시 전지역이 해당 된다.

순천시는 생물권보전지역으로 최종 승인됨에 따라 올해 하반기부터 지역 주민, 전문가 등의 의견을 수렴하여 생물권보전지역 중장기 관리계획을 수립하고, 전세계 생물권보전지역과 국제교류도 확대해 나갈 계획이다.

순천 생물권보전지역의 목표는 생태계 보전·현명한 이용·주민 소득 창출로 이어지는 지속 가능 발전의 선순환구조를 갖추는 것이다. 앞으로 습지 생태축 확대를 통해 도시 전체의 생물다양성을 높이고 청정지역에서 생산되는 순천시 농수산물에 유네스코 브랜드를 결합하여 고부가가치를 창출해 나갈 계획이다.



민선 7기의 새로운 순천은

표현할 수 있는 단어는 포용과 혁신이다.

● 사람중심의 도시는 혈연과 지연, 학연, 나이, 계층을 막론하고 사회적 다양성을 인정하는 포용의 도시를 말한다. 포용 도시를 위해 장애인과 하이힐 신은 여성이 모두 편안하게 걸을 수 있는 길이다. 이는 좋은 도로라며 도시의 모든 공간이 개인의 능력과 개성에 관계없이 누구나 사용하기 편리한 유니버설 디자인 순천만드다는 계획이다. 또한 혁신은 창조적 파괴를 통해 새로운 순천으로 나아가겠다는 것이다. 이를 위해 모든 업무에 사회적 가치 실현을 중심으로 기획하고 추진, 평가한다. 또, 시정 전반에 시민 참여와 협력이 되도록 광장 토론과 골목, 아파트 단위의 소통과

토론을 지속적으로 시도한다. 이미 순천시는 새로운 순천을 시민과 함께 만들어가기 위해 5대 시정 분야별 방침과 과제를 설정했다. 순천시 5대 시정 방침은 ‘더 청렴한 신뢰도시’, ‘더 편안한 안전도시’, ‘더 따뜻한 복지도시’, ‘더 너덕한 경제도시’, ‘더 행복한 문화도시’다. 투명한 공직사회, 사회적 약자를 배려하는 유니버설 디자인, 소외계층을 위한 공동체 협력체계의 구축, 성장 혜택이 시민에 골고루 배분되는 공정한 도시 구현, 도시의 장소와 역사, 사람들의 숨은 이야기와 기억들이 문화 콘텐츠가 되어 스토리가 있는 도시 바로 이것이 새롭게 구현될 순천의 모습이다.

순천시의 볼거리



세계 5대 연안습지 순천만습지

● 세계 5대 연안습지 가운데 하나인 ‘순천만습지’는 우리나라 최대의 갈대 군락지다. 순천 해안선의 길이는 39.8km에 이르며 갯벌 면적은 22km²에 이른다. 광활한 갯벌과 갈대밭을 지닌 순천만은 랍사르 협약에 등록됐다. 순천만습지 일대에는 매년 겨울철에 천연기념물 제228호인 흑두루미를 비롯하여 청둥오리, 검은머리갈매기, 노랑부리저어새, 민들레도요 등이 끼리끼리 무리를 지어 겨울을 보낸다. 천연기념물 19종과 220종에 이르는 조류들이 월동하거나 서식하고 있다. 순천만습지의 여름은 초록빛 천지이다. 사각거리는 푸른 갈대와 갈대 사이를 비집고 다니는 짙은어와 농게, 방게, 칠게 등 무수한 생명들이 약동하다. 또 순천만습지에서 빼놓을 수 없는게 있다. 바로 환상적인 일몰을 볼 수 있는 용산전망대이다. S라인으로 굽이도는 물줄기와 사이사이 커다란 동그라미를 그리며 자리잡은 갈대군락.여름의 순천만습지는 초록빛의 갈대가 사람들에게 휴식을 제공한다.

선조들의 삶이 고스란히..... 낙안읍성 민속마을

● 조선시대의 모습을 간직하고 있으면서 실제로 사람이 살고 있는 마을인 낙안읍성은 1983년 민속마을로 지정됐다. 성과 마을 전체가 사적 제 302호로 지정된 낙안읍성은 조선시대 성, 동헌, 객사, 초가가 원형 그대로 보존돼 있어 2011년 유네스코 세계문화유산 잠정 목록에 등재된 곳이다.

깊이로 만든 짚풀공예체험, 천연염색, 대장간 체험 등을 할 수 있다. 또 이곳은 영화나 드라마 촬영장으로도 인기가 많다. 매년 10월에 낙안민속문화축제가 열린다.

- ① 세계 5대 연안습지 순천만습지
- ② 낙안읍성민속마을
- ③ 선암사
- ④ 승보사찰 송광사

한국에서 가장 아름다운 절 선암사

● 선암사는 유구한 역사만큼이나 수많은 사연과 문화재를 보유한 사찰이다. 이 사찰에 속한 보물급 문화재만 해도 승선교, 삼층석탑, 대각암, 부도, 대웅전 등 9개가 있다. 봄의 아름다움을 대표하는 선암사 홍매화가 봄의 운치를 더해주고 차나무가 빼곡이 들어차 있는 야생차밭이 있다. 선암사 가는 길목에는 차향 가득한 전통 야생차 체험관이 있어 차를 마시면서 체험을 할 수 있다. 선암사는 2018년 7월 유네스코 세계문화유산으로 등재됐다.



최고의 힐링정원, 순천만국가정원

● 이글거리는 태양을 가려주는 정원, 물과 나무, 꽃이 어우러진 순천만국가정원은 대한민국 제1호 국가정원이다. 순천시민들은 물론 외지 관광객들에게도 도심 가까이에서 편리하게 접근할 수 있는 피서지요 힐링 명소다.

순천만국가정원에는 유럽에서 아시아까지 세계 각국의 전통 정원과 영국의 디자이너인 찰스쟁스의 작품인 호수정원, 설치 미술작가 강익중이 디자인한 세계 16개국 15만명의 어린이들의 꿈과 희망을 그린 작품을 전시한 꿈의 다리 등이 있다. 지금 순천만국가정원은 물빛축제가 한창이다.

여름밤을 정원에서 시원하게 즐길 수 있는 물빛축제는 워터라이팅쇼, 라이트 가든 연출과 어린이 물놀이장이 매일 운영되며 마술, 별룬쇼, 버스킹 등 다채로운 공연이 펼쳐진다.



승보사찰 송광사

● 보조국사 지눌을 비롯해 16국사를 배출한 한국 삼보 사찰 중 하나다. 목조삼존불감 등 희귀 불교 문화재가 많고 우리나라 대표 박물관인 성보 박물관이 있다. 또, 천연기념물 제88호로 지정된 곱향나무 두 그루 쌍향수가 천자암에 있다. 송광사는 평생 무소유로 살다가신 법정스님과도 인연이 깊다. 산속 암자 불일암은 1975년부터 법정 스님이 수많은 글을 집필한 곳이기도 하다.

응답하라 60~80년대. 순천 드라마 촬영장

● 순천 드라마 촬영장은 1960~1980년대 판자촌과 골목 등으로 이루어진 우리나라 최대 규모와 영화 촬영장이다. 순천읍내 풍경과 서울 번두리, 그리고 언덕에 자리한 봉천동 달동네로 이루어져있다. 드라마 촬영장에선 옛 교복을 빌려입고 1960~1970년대 골목을 활보하는 청춘들과 쉽게 마주칠 수 있다. <사랑과 야망>, <에덴의 동쪽>, <제빵왕 김탁구> 등 수많은 드라마를 비롯해 <늑대소년>, <런닝맨> 등 영화와 예능 프로그램 촬영지로 각광을 받았다.



5 순천드라마촬영장

6 순천 와온해변

휴가철 남해안 오션뷰 20선 선정... 순천 와온해변

● 일출보다 붉은 낙조가 아름다워 사람들이 한번쯤 가고 싶어하는 곳이다. 와온해변은 국토교통부가 바다와 해안경관이 우수한 조망점을 골라 휴가철 '남해안 오션뷰(Ocean View) 명소 20선에 선정되기도 했다. 앵무산 자락이 바다를 그리워하며 흐르다 바닷물에 막혀 더 이상 길을 잡지 못하고 누워있는 와온 해변은 마을 뒷산이 소처럼 누워있는 형상이라 붉은 이름이다. 낮에는 갯벌에 엮드려 꼬막을 캐고 밀물이 되어 갯벌에 사람의 흔적이 사라지면 그 위에 붉은 낙조가 드리운다.



순천시의 먹거리

청정 갯벌의 산물 짱뚱어탕



썰물때면 광활한 갯벌이 펼쳐지는 순천만은 보기에 아름답지만 점점 사라져가고 있는 갯벌의 생태계를 생생하게 보여주는 곳이다. 바로 이곳에 갯벌을 상징하는 짱뚱어가 살고 있다. 순천에서는 '돼지 먹이로 쥐도 주둥이로 밀어내버린다'고 할 만큼 흔했으나 지금은 사정이 많이 달라져 귀한 대접을 받고 있다. 순천만을 찾는 여행객이 꼭 먹어봐야 할 음식으로 첫손에 꼽힌다. 자산어보에는 짱뚱어가 "빛깔은 검고 눈이 튀어나와 물에서 잘 헤엄치지 못한다. 흙탕물 위에서 잘 뛰어 놀며 물을 스쳐간다"라고 기록되어 있다. 짱뚱어는 단백질이 풍부하며 여름철 체력 보강에 좋고 타우린이 함유되어 있어 피로 회복과 간 기능 개선에 도움이 된다. 짱뚱어탕은 순천만습지 청정한 갯벌에서 자란 짱뚱어를 넣고 시래기와 토란대, 고추와 된장 양념으로 끓인 후 마늘과 생강 등으로 마무리하면 된다.

씹새름한 건강의 맛: 고들빼기



순천만의 풍성한 해풍과 여름내 뜨거운 햇볕을 받고 자란 순천 고들빼기는 입안을 자극하는 독특한 풍미를 지녔지만 오히려 알싸한 그 맛에 고들빼기 김치를 즐기는 사람들이 많다. 순천시 대룡동과 별량면에서 주로 생산된다. 천혜의 자연환경을 자랑하는 개령마을에서는 고들빼기 체험장을 운영하고 있으며, 고들빼기 축제도 개최하고 있다.

여름 순천의 맛: 순천 닭구이



순천이 자랑하는 여름 건강식 중 하나는 닭구이다. 오죽하면 닭구이 골목이 있을 정도일까 순천의 닭구이는 우선 식감이 좋다. 숯불로 구워서 향이 좋고 부드러우면서도 쫄깃한 맛이 특징이다. 숯불에 구워 참기름을 살짝 찍어 먹어 보면 고소하고 담백한 맛의 풍미가 입안에 가득 찬다. 가장 신선한 재료에 대한 고집으로 생닭을 사용하기 때문에 육회를 맛볼 수 있는 것도 특징이다. 닭구이의 마무리는 닭죽이다. 부드럽게 넘어가는 닭죽의 맛도 놓쳐서도 안될 별미중의 별미다.

웃장국밥



순천 웃장하면 국밥이다. 일부러 먼 곳에서까지 웃장국밥 먹으러 왔다는 이들도 더러 있다. 순천 웃장 국밥이 이렇게 입소문이 난 이유는 분명 다른 곳과 차별화된 무언가가 있어서이다. 순천 웃장 국밥은 국밥만 달랑 나오지 않는다. 국밥보다 먼저 김이 모락모락 나는 수육이 나온다. 국밥을 2그릇 이상 주문하면 맛이 일품인 수육이 기본으로 나온다. 100년의 역사를 자랑하는 순천웃장 국밥은 지역에서 생산한 순수 국내산 재료로 냉동실에 들어가지 않은 돼지 머리고기, 콩나물, 야채 등의 싱싱한 재료만을 사용한다. 특히 일반 국밥과는 달리 돼지 창자 즉 곱창을 재료로 사용하지 않고 돼지 삶은 머리에서 발라낸 살코기만 재료로 사용함으로써 국물 맛이 깔끔하고 뒷맛이 개운한 것이 특징이다.

지방자치관련 용어해설



도시재생사업

도시재생사업은 도시정비 사업을 통한 노후 주거환경 개선으로 기존 주민의 주거 및 생활 안정성을 저해하는 문제를 개선하기 위한 새로운 모델이다. 수익성 위주의 전면 철거 방식이 원주민의 커뮤니티 붕괴, 주민 간 갈등 유발, 지역 고유의 특성 상실 등 많은 문제를 야기했기 때문에 도시의 물리적 환경 개선 뿐만 아니라 주민이 주체가 되는 지역공동체 활성화를 통해 경제적·사회적 동반 성장을 도모하는 것을 목적으로 한다. 따라서 도시재생사업은 더불어 행복한 도시의 재창조를 비전으로 ① 주민역량 강화 및 공동체 활성화 ② 일자리 창출 및 지역 경제 활성화 ③ 주민 삶의 질 및 복지 향상 ④ 쾌적하고 안전한 환경 조성 ⑤ 지역 정체성의 회복 등을 목표로 삼는다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(2013.06.제정)」에 따라 지자체 장이 주민참여를 기반으로 도시재생 전략계획(기본 구상)과 도시재생 활성화 계획(실행계획)을 수립하고, 국비지원과 지자체 자체 사업, 부처 간 협력사업, 민간 투자사업 등을 결합하여 도시재생의 구체적인 계획을 완성하는 방식으로 진행된다.

* 자료: 주택도시시기금 홈페이지



총액인건비제·기준인건비제

총액인건비제는 정원, 상위 직급 책정, 기구 설치를 총액 인건비라는 하나의 기준을 관리하는 제도로, 총액 인건비 기준 외 기구 및 정원에 대한 승인 절차를 폐지하여 자치조직권의 확대를 모색하기 위한 제도이다. 즉, 총 정원과 인건비 한도를 행정안전부가 이종으로 관리한다. 기준 인건비제는 총액인건비제에 규정된 경직성을 완화하기 위한 목적으로 행정안전부가 사전에 제시하는 기준인건비 범위 내에서 지방자치단체의 정원 관리를 자율화하는 것을 목적으로 한다. 즉, 총액 인건비가 총 정원과 인건비 한도를 모두 규정한다면, 기준인건비제는 기준이 되는 인건비만을 제시한다는 면에서 지방자치단체의 자율성을 한 단계 높게 인정한 것이다. 추가적인 자율 운영 범위는 지방자치단체의 재정력에 따라 3개 그룹으로 나누고, 재정력이 높은 상위그룹은 3%, 중위그룹은 2%, 하위그룹은 1%의 범위 내로 인정된다. 기준 인건비 또는 자율 범위 초과 시 패널티가 부여된다.

* 참고문헌

금창호·권오철. (2007). 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제. 한국지방행정연구원 연구보고서
 윤영근·박해욱. (2017). 지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안. 한국지방행정연구원 연구보고서



공유도시(Sharing City)

공유(Share, 共有)란 물건, 공간, 재능, 시간, 정부 등을 함께 나누어 활용함으로써 자원의 경제적, 사회적, 환경적 가치를 높이는 활동을 말하며, 공공의 소유를 의미하는 공유(公有)와 구분된다. 서울시는 공유도시를 “시민사회, 기업, 공공부문의 소통과 협업을 통해 공유활동이 활발히 이루어지는 도시”로 정의한다.

공유허브(sharehub)는 공유도시를 “물건, 시간, 재능, 정보 등 누구나 소유하고 있는 것을 함께 나누어 사용함으로써 유휴 자원을 효율적으로 사용하고 시민들의 새로운 삶의 방식으로 공유가 활성화된 도시”로 정의한다.

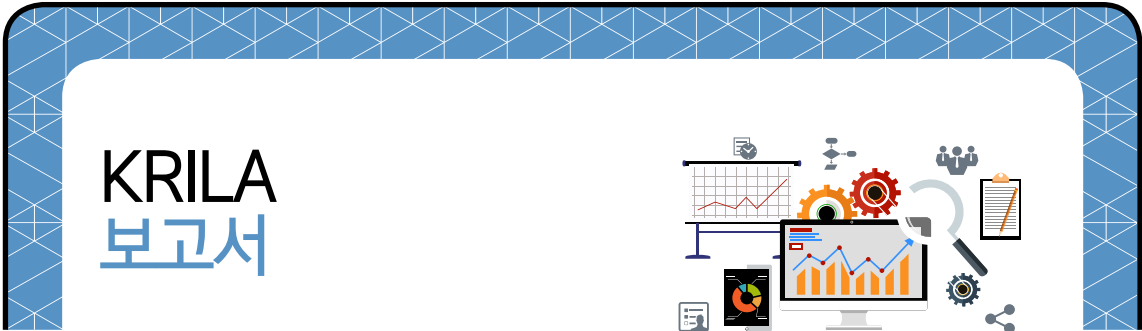
서울은 공유경제를 공식적으로 지지한 최초의 글로벌 도시로서 공유도시의 기반 조성을 위해 공유 촉진 조례를 제정하였으며, 다양한 프로젝트를 통하여 물건·공간과 같은 일차적 공유로부터 재능·정보에 이르는 이차 공유 정책 및 기반 조성을 시도하고 있다.



관광두레

관광두레는 주민 스스로 자기 지역의 관광자원을 발굴하고 서로 연계해 먹거리, 기념품, 숙박, 체험 등 관광 상품을 개발·판매하는 관광사업 공동체다. 과거 농촌사회의 공동 노동조직과 같이 주민공동체가 협력하여 관광객을 맞이하고, 지역 주민에게 관광 혜택이 돌아가도록 한다.

기초지자체 단위의 관광두레 사업은 관광두레 프로듀서(PD)라고 불리는 지역 활동가를 중심으로 3개년에 걸쳐 현장 밀착형으로 추진된다. 또 PD를 중심으로 주민공동체의 발굴, 사업계획 수립, 멘토링과 교육훈련 등 주민맞춤형 지원, 경영 경험과 역량 강화를 위한 파일럿 사업, 지역 내·외부의 네트워크 구축 등 안정 성장과 자립 경영을 위한 전 과정을 지원 육성한다.



한국지방행정연구원

박해욱 연구위원
안영훈 연구위원
김지수 수석연구원
최지민 수석연구원

지방분권 개헌 관련 해외 사례(연방제) 연구조사(Ⅰ)

목적 본 연구의 목적은 연방제형 국가(미국, 독일, 스위스 등)의 연방헌법·주헌법·주 법령에 대한 분석을 통해 대한민국의 지방분권 개헌안 도출을 위한 기초 자료를 제공하기 위함이다.

내용 본 연구는 미국, 독일, 스위스 등 연방제형 국가의 지방분권 개헌 사례를 분석한 것이다. 분석 대상 자료는 연방헌법·주헌법·주법령의 지방분권 관련 조항이며 ① 입법 ② 재정 ③ 사무 ④ 기타(이념 및 전문, 정부 간 관계, 주민자치권) 등 4개 분야 26개 쟁점을 적용해 분석하였다.

함의 본 연구의 분석 결과 우리나라의 지방분권 개헌에 대해 고려해 보아야 할 연방제 국가의 공통적 특징은 다음과 같다. 첫째, 국가-지방 간 입법 영역 및 사무 영역에 대한 배분 원칙이 헌법적 차원에서 규정 되어야하고, 구체적 기준에 대한 법제화가 요구되어야 한다. 둘째, 연방정부의 경우 지방정부 조직의 다양성과 자율성을 인정하고, 지방정부의 자치 법률 제정 권한을 인정함으로써 실질적인 자치권을 보장한다. 셋째, 재정 분야에서는 국가 간 편차가 있지만 주가 지방의 과세권을 가지는 것이 일반적이다. 다만 연방제 국가는 재정 격차를 해소하기 위한 안을 모색하고 있지만, 격차 조정 수준은 각 지역의 운영 자율성에 따른 책임을 감당할 수 있는 범위 내로 제한된다. 넷째, 주민자치권은 포괄적으로 인정되지만, 대체로 주헌법 차원에서 규정되는 것이 일반적이다. 다만 스위스의 경우 주민총회, 주민자치권, 직접민주주의제도 등에 대한 구체적 조항이 연방헌법상에 규정되어 있다.



한국지방행정연구원

안영훈 연구위원
김지수 수석연구원
최지민 수석연구원

지방분권 개헌 관련 해외 사례(준연방제·자치강화형) 연구조사(Ⅱ)

목적 본 연구의 목적은 준연방제형 국가(영국, 스페인 등)와 자치강화형 국가(일본, 프랑스, 스웨덴 등)의 헌법과 법률에 대한 분석을 통해 대한민국의 지방분권 개헌안 도출을 위한 기초 자료를 제공하기 위함이다.

내용 본 연구는 준연방제형 국가(영국, 스페인 등)와 자치강화형 국가(일본, 프랑스, 스웨덴 등)의 지방분권 개헌 사례를 분석한 것이다. 분석 대상 자료는 헌법과 법률상 지방분권 관련 조항이며 ① 입법 ② 재정 ③ 사무 ④ 기타(이념 및 전문, 정부 간 관계, 주민자치권) 등 4개 분야 26개 쟁점을 적용해 분석하였다. 또한 지방분권 개헌을 경험한 일본과 프랑스의 경우 보다 상세한 사례 분석을 실시하였다.

정책제언 본 연구의 분석 결과 우리나라의 지방분권 개헌에 대해 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다. 첫째, 헌법 개정 시 지역 정부의 권한 범위를 명확화 할 필요가 있다. 둘째, 지역 정부에 고도의 자율성이 보장된다고 하더라도 재정조정제도 또는 균등화 제도의 헌법 보장이 필요하다. 셋째, 단일국가 내에서 지방분권은 국가 통치체계 전반을 재설계하는 것이므로 개별 법 개정에 의한 지방분권 보다는 헌법적 차원 또는 포괄적 입법이 필요하다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 August VOL.20

1

자치분권 시대 사회혁신과 중앙-지방의 협력방안 모색을 위한 정책세미나 개최

일시: 2018년 7월 19일(목) 14시 00분 ~ 17시 00분

장소: 강원도 강릉시청 대회의실

한국지방행정연구원은 대통령직속 정책기획위원회·강원도와 공동으로 2018년 7월 19일 목요일, 강원도 강릉시청 대회의실에서 자치분권 시대 사회 혁신과 중앙-지방의 협력방안 모색을 위한 정책세미나를 개최하였다.



2

제14차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 7월 23(월) 14시 00분 ~ 15시 00분

장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 7월 23일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 제14차 연구심의위원회를 개최하였다. 이날 회의에서는 행정안전부 정책 연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



3

제15차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 7월 25(수) 10시 30분 ~ 16시 00분

장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실(804호)

한국지방행정연구원은 2018년 7월 25일 수요일, 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 제15차 연구심의위원회를 개최하였다. 이날 회의에서는 시도 정책연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



4

제17차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 8월 13(월) 14시 00분 ~ 15시 00분

장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 13일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제17차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 회의에서는 정책 연구과제 중간 및 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



5

제18차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 8월 20(월) 14시 00분 ~ 15시 00분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 20일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제18차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 수탁 용역 연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



6

기본연구과제 중간보고회(제2차 연구자문위원회) 개최

기간: 2018년 8월 23일(목) ~ 8월 24일(금)
장소: 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실(804호)

한국지방행정연구원은 2018년 8월 23일 목요일부터 이틀 간, 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 '기본 연구과제 중간보고회(제2차 연구자문위원회)'를 개최하였다.



논문모집안내

『지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.

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

》 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

》 원고분량: A4 15매 이내

》 원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

》 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

》 제출(문의)처: Tel 033-769-9824 Fax 070-4275-2314 E-mail lacal@krila.re.kr

》 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.