
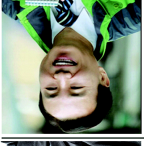





“
21대 국회와 자치분권의 과제
”

	<p>김수연 팀장</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 가담원외 마름 이사 · 서통기 마름운영원 운영지원센터 마름자치위원
	<p>김선태 팀장</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 제8'8대 서통기이회회회 · 중앙대학회회회 회회 회회 · 한국기 · 권회회 자외선외선사주 · 서통기이회회회
	<p>이환연 팀장</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 8대외 한국기대회회회회 한국기회회회 · 제5대 여운기이회회회 · 중앙대학회회 회회회회회 · 한국기 여운기회
	<p>박수환 팀장</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙기이회회회 · 제8'8대 한국기이회회회 · 중앙대학회회 회회회회회 · 한국기 중앙기회
	<p>이미현 팀장</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 가담원외회회회회 회회(S00e) · 한국기회회회회회회회회(S001) · 8대외회회회회회회회회회회회 · 중앙대학회회 회회

팀들의 참여패널

[인사말]



신정훈

(사)자치분권연구소 이사장
국회의원

반갑습니다.

더불어민주당 나주·화순 국회의원, 자치분권연구소 이사장 신정훈입니다.

먼저 대한민국이 나아가야 할 방향에 대한 분명한 철학과 신념을 가지고 「21대 국회와 자치분권의 과제」를 주제로 열린 이번 토론회에 뜻을 함께 해 주신 발제자 및 토론자를 비롯한 모든 내외귀빈 여러분께 진심으로 깊은 감사를 전합니다.

저는 도의원 (민선 1기·2기), 시장 (민선 3기·4기) 출신 국회의원으로서 자치분권의 확립을 가장 중요한 정치적 과제와 목표의 하나로 여기고 살아가고 있습니다. 저의 경험으로 자치분권의 핵심은 바로 제도와 재정 혁신, 그리고 정치가 내 삶을 바꾼다는 실질적 경험의 체득과 주민의 참여 의식에 달려 있습니다.

그동안 대한민국의 지방자치제는 강산이 세 번이나 바뀌는 동안 1988년에 만들어진 낡은 옷을 기우며 간신히 유지되어 왔습니다. 지난 2019년 3월, 무려 31년 만에 정부가 「지방자치법」 전부개정법을 안을 국회에 제출했지만 안타깝게도 임기만료로 폐기되고 말았습니다. 폭발적으로 증가한 지방행정 수요를 반영하고, 참된 민의 (民意)를 구현할 제도의 대대적 개선을 더 이상 뒷전으로 미뤄두선 안 됩니다. 중앙정부의 행정 편의주의를 개선하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위한 준비가 필요합니다.

지방정부의 낮은 재정자립도와 무거운 부채도 자치분권의 숨통을 짓누르는 근본적 원인입니다. 현행 지방세 세원은 취·등록세가 주요 재원이지만, 부동산 시장이 과거처럼 과열되던 시대는 이제 끝났습니다. 권한과 재정은 제자리 걸음인데, 복지 수요 증가로 책임은 기하급수적으로 늘어났습니다. 생색은 중앙에서 내고 그 못매는 지방정부가 맞는 것은 불합리한 구조입니다. 임기응변식 땀질이 아닌 지방소비세율 인상, 각종 복지 부문 사업에 대한 국고보조를 상향

등 지방재정의 뼈대를 바꾸고 권한을 확대하는 방향으로 나아가야 합니다.

과도하게 집중된 중앙정부의 행·재정적 권한을 지방정부로 넘겨 수평적 거버넌스를 구축하고, 지방자치단체와 주민 스스로 지역 현안을 해결하는 능동적 주체가 될 수 있도록 제도적 틀을 마련해야 합니다.

대한민국이 공멸이 아닌 공존으로 나아가려면, 자치분권이 뿌리를 내릴 수 있는 양질의 토양을 만들어야 합니다. 기괴할 정도로 비정상적인 수도권 초집중과 과밀화를 해소하고, 소멸 위기에 처한 지방도시의 격차를 완화하는 국가적 차원의 균형발전은 이제 모두의 미래가 걸린 시대적 과제입니다.

모쪼록 21대 국회에서 처음 열린 이번 정례 정책토론회를 통해 올해로 30년째에 접어든 지방자치제의 성과를 돌아보고, 우리의 단단한 역량과 지혜를 모아야 할 핵심 과제를 발굴하여, 진정한 풀뿌리 민주주의 실현의 토대를 굳건히 하는 원년(元年)이 되길 바랍니다.


자치분권연구소 이사장으로서 늘 함께 고민하고, 함께 대안을 제시해 나가겠습니다. 고맙습니다.

[발 제]


이민원 광주대학교 교수

21대 국회와 자치분권 과제

이민원(광주대 교수, 전 국가균형발전위원장)



논의체계



현황(불균형현상)

- 수도권 집중의 경향이 다시 가동되고 있다.
 - 2019년 12월, 수도권 인구비중이 50%를 넘어섰다.
 - 수도권 확대 정책이 강력하다
 - 수도권 신도시 3곳 건설
 - 수도권 광역교통망 GTX
 - 수도권규제 무력화가 시도되고 있다
 - 공장종량제 무력화(송인에 특별분량 배정이라는 특별한 방법으로 경기도 SK하이닉스 입주)
 - 해외에서 들어오는 기업 유치 위한 수도권 규제완화법안 준비 중(수도권규제가 기업의 해외이주 이유였던가?)
- 이런 일이 자치분권 시대에 벌어지고 있다.
 - 자치분권 담론이 균형발전에 별다른 영향을 주고 있지 않다
 - 균형발전이 담보되지 않은 자치분권은 존립근거가 취약하다

현황(불균형현상)

- 자치분권의 중요한 전환점이 될 자치분권 관련 법률 제정이 조금씩 진행되고 있지만 만족스럽지 못하다
 - 지방이양일괄법 통과
 - 일괄법 형식을 한국에서 도입한 획기적 사건
 - 일괄이양의 방식으로 지방분권과 지방자치의 완성에 속도를 낼 수 있는 획기적인 장치를 마련
 - 지방분권 개헌 실패
 - 대통령 개헌안 폐기
 - 지방분권형 개헌 의지 미약

현황(국회불신 및 기타)

- 자치관련법을 제개정을 담당할 국회는 불신받고 있다
 - 대의민주주의의 위기다
 - 제20대 국회와 정치권은 당리당락의 정쟁에만 몰두했다는 평가
 - 절대다수의 여당인 민주당의 행보가 주목되고 있다
- 반면, 지자체장의 인기는 국회의원 보다 높다
 - 항상 주민 옆에 있어 인지도와 친밀감이 높다
 - 지방자치가 완벽하면 국회의원도 지자체장 처럼 인식된다
- 민주당 시대다
 - 다수의 지역에서 민주당이 득세하고 있다
 - 민주당이 관할하는 지방끼리 대결하는 시대가 도래했다

현황(국회불신 및 기타)

- 우리나라는 대통령제와 내각제를 혼합하여 운영하고 있다
 - 대통령제 국회의원의 임무는 중앙정부 감시
 - 내각제 국회의원의 임무는 지방이익 대변
 - 한국의 국회의원은 대통령제 국회의원이면서도 중앙집권 구조 때문에 대 정부 로비스트가 되어 지방의 이익 대변에 몰두
- 다문화시대다
 - 다양한 인종이 한국에 진출해있다
 - 다문화인이 한국에 장기간 거주할 생각이 없다면 타국인을 중앙정부가 통제하기는 어렵다
 - 다문화인은 적어도 한국인 보다는 장기거주 의사가 약할 것이다.
 - 멀리 있는 중앙집권 정부가 다문화인을 관리하기는 힘들다

문제점



과제

- 수도권 집중화 흐름을 막을 방법은 무엇인가
- 자치분권 어려움의 해결책은 무엇인가
- 완전한 법률을 만들어낼 해결책은 무엇인가?
- 제출된 법안에서 보완되어야 할 점은 무엇인가?
- 대의민주주의의 위기를 극복할 주민중심과 지방자치 강화 방안은 무엇인가
- 대통령제 국회의원이 제구실을 할만큼의 지방자치를 구현할 방법은 무엇인가?

대책

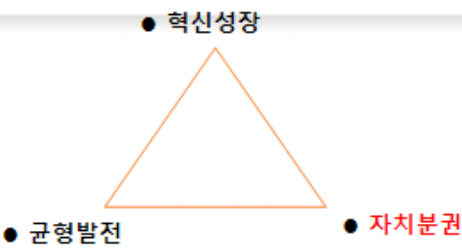
개별과제를 동시에 하나 하나 달성하는 대책은 사실상 작동하지 않는다

그게 지금까지 각종 과제들이 시원하게 해결되지 못했던 이유다

결국 과제 전체를 전제적으로 통제할 수 있는 수단을 찾아야 한다

1. 수도권과 밀 해소(균형발전)의 해결책

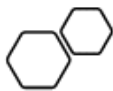
3대과제

- 혁신성장
 - 혁신성장
 - 주력산업의 유지 및 고도화
 - 새로운 산업의 창출
 - 균형발전
 - 균형발전
 - 노후 지역 회생
 - 농산어촌의 회생
 - 자치분권
 - 자치분권
 - 지역맞춤형 문제해결
 - 자립역량 축적
 - 생활SOC 확충
- 



3대과제의 동시달성은 사실상 어렵다

- 어려움1
 - 혁신성장과 포용발전 추구
 - 결과: 산업에 대한 선택적 투자를 하면서 지역간격차를 해소하는 포용정신을 구가하면 지역주도는 포기해야 할
 - 어려움2
 - 혁신성장과 지역주도 추구
 - 결과: 산업에 대한 투자를 지역주도로 하면 지역형편에 따라 불균형이 발생할 수밖에 없음
 - 어려움3
 - 지역주도발전과 공간적 포용발전 추구
 - 결과: 지역이 주도적으로 포용사회 구축을 시도하면 혁신성장은 불가능
-



균형발전 어려움 돌파 대책(과제들을 전체적으로 통제할 수 있는 수단)



연방제 수준의 지방분권 달성

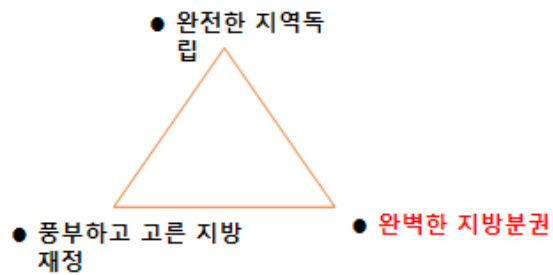


완벽한 지방자치 달성

2. 자치분권 어려움의 해결책

3대과제

- 지역의 완전한 독립
 - 자치입법권 획득
 - 과세권 획득
 - 사법권 획득
 - 자치단체의 독립성, 자율성
 - 주민주권 실현으로 주민자치 완성
- 풍부하고 고른 지방재정
 - 국세의 지방세 이양
 - 지방세율 완감
 - 고부금 증가
 - 지방재정조정제도
- 완벽한 지방분권
 - 중앙집합의 획기적 지방 이양
 - 중앙정부-지방정부 및 지방정부간 협력 강화



자치분권의 3 대 과제는 사실상 동시 달성이 어렵다

어려움1

- 지역의 완전한 독립과 풍부한 지방재정 달성 시도
- 결과: 지역이 이미 자치법률제정권을 가지고 있는 상황에서는 국세의 지방세 이양 고부금 증가 등은 불필요할 뿐 아니라 중앙집권 강화를 초래할 뿐이다

어려움2

- 지역의 완전한 독립과 중앙권한의 획기적 지방이양을 동시에 추구
- 결과: 지역에 완전한 자율권을 부여한 상태에서 중앙권한의 지방이양은 지방재정의 현저한 지역격차를 초래한다

어려움3

- 완벽한 지방분권의 상태에서 풍부하고 고른 지방재정 효과를 추구
- 결과: 권한을 지방에 이양하고 나서도 지방재정의 형편에 대해 관여하는 것은 지역의 독립을 침해

자치분권 어려움 돌파 대책(과제들을 전체적으로 통제할 수 있는 수단)

- 지방분권형 개헌
 - 완벽한 자치분권관련법 마련
 - 특별지방자치단체 설립
-



자치분권 어려움 돌파 대책(과제들을 전체적으로 통제할 수 있는 수단)

- 지방분권형 개헌
 - 완벽한 자치분권관련법 마련
 - 특별지방자치단체 설립
-

3. 완벽한 자치분권관련법(개헌 제외) 마련의 해결책

현황

- 주민투표법에 주민투표가 없다
 - 잘못된 조례를 폐기하는 주민투표가 없고 조례를 그대로 두고 새로운 주장의 주민발안을 한다
 - 주민발안이 가결되더라도 잘못된 조례는 주민발안이 효력을 발생할 때까지 유효
 - 잘못된 조례를 폐기하는 주민투표를 하여 폐기되면 소급하여 폐기되고 원상회복된다
 - 공과금, 예산, 행정기구, 공공시설 등은 주민투표를 할 수 없도록 했다
 - 유권자 전체의 1/4 찬성을 요구하고 있어, 투표율이 1/4에 못미치면 투표자 100%가 찬성해도 안건은 부결
 - 주민소환법에 주민소환이 없다
 - 주민소환 서명자 공개금지 조항이 없다
 - 정보공개 청구에 의해 비밀투표 원칙 붕괴 가능
-

현황

- 지방자치법개정안에 지방자치, 주민자치가 없다
- 지방정부에 대한 권한부여가 미흡하다
 - 자치입법권 부여 노력이 없다
 - '자치입법권 관련 조항은' 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다이다.
 - 하지만 '다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 단서조항을 만들어 놓았다.
 - 단서 조항 삭제 를 요구하는 지방의 의견을 개정안에 반영하지 않았다
 - 자치조직권 부여 노력이 없다
 - 개정안에 주민자치위원제정 직위 1개(인구 500만 이상 시로는 2개)를 조례로 둘 수 있도록 허용과 했다
 - 하지만 '대통령령으로 정하는 바에 따라야 한다'는 단서 조항을 만들어 놓았다
 - 자치행정 강화 노력이 없다
 - 행정 및 체계에 의한 공유업무 를 부여받지 못하질 업무가 없다
 - 공유물 공유 업무 를 법에 규정하지 않았다
 - 공유물 수종의 자치는 불가능하다
 - 포화된 중앙정부의 간섭을 완화하였다
 - 현재는 지방정부의 사무가 위법할 경우 시·도는 주무부처관이, 시·군·구 자치구에 대해서는 시·도지사가 시정을 명령하게 했다.
 - 개정안에는 시·도지사가 시·군·구 자치구에 시정명령을 하지 않을 경우 주무부처관이 개입할 수 있게 했다

현황

- 지방자치법개정안에 지방자치, 주민자치가 없다
 - 공적 주민자치는 없고 사적자치만 있다
 - 주민자치회는 자치가 아닌 고문의 역할에 머물러 주민이 없고 자치가 없다.
 - 읍면동의 자치가 없다
 - 그러다 보니 풀뿌리 운동이라는 사적자치만 존재한다.

현황

- 지방세기본법 등 지방세 관련법에 지방정부가 없다
 - 지방세를 징수하는 지방정부에 지방세의 종목을 정할 권한이 없다
 - 지방세를 징수하는 지방정부에 지방세 세율을 정할 권한이 없다
- 지방분권법(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법) 등 자치행정을 규정하는 법에 지방분권, 지방정부가 없다
 - 지방자치단체는 국가가 추진하는 자치분권정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 등의 개선조치를 마련하여야 한다.
 - 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.
- 자치경찰법에 경찰이 없다
 - 자치경찰제는 검경 수사권 조정의 전제 조건으로, 일반 범죄 수사와 민생치안업무 등을 지역 자치경찰에 넘겨 궁극적으로 행정경찰과 사법경찰을 분리하기 위해 추진하는 제도다.
 - 행정경찰은 사회질서의 유지, 즉 사전에 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 예방경찰에 중점을 둔다
 - 하지만 준비된 자치경찰법에는 자치경찰의 역할을 민생치안, 여성·청소년 보호, 교통단속 등으로 한정했다

현황

- 근본적 개혁을 수반하는 법의 실행을 보장하는 후속조치가 없는 경우가 있다
 - 법의 실천에 대해 대통령이나 부령으로 미루는 경우가 있다
 - 하지만 대통령령이나 부령을 제정하지 않고 법의 시행을 미룬다
 - 예: 지방자치법 제2조 ④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 지방이양일괄법이 통과되었다.
 - 5년 한시법인 특별법이다.
 - 지금까지 이양이 결정된 사무에 대한 일괄이양법이다
 - 앞으로도 새롭게 이양이 필요한 사무가 등장한다

문제점

- 자치분권 관련법의 취지 혹은 방향과 다르게 법 적용이 진행되면 자치분권 정책은 예기치 못한 파국으로 갈 수 있다
- 자치분권 관련법 조차도 자치분권을 완전하게 보장하는 수준이 아니면 자치분권의 실천은 요원할 수밖에 없다
 - 지방이양일괄법도 완전한 수준의 이양을 달성시키지 못한다
- 준비된 법안이 법의 취지와 맞지 않거나 자치분권을 완전하게 보장하는 수준에 미치지 못하면, 방향과 수준을 놓고 야당과 야당, 전문가, 엔지오, 행정부 간에 치열한 공방으로 시간이 너무 지체된다

3대과제

- 자치분권의 취지에 맞게 자치분권관련법 제개정의 방향을 올바르게 잡아야 한다
- 자치분권을 완전하게 보장하는데 충분한 만큼의 수준으로 관련법을 제개정하고 운영해야 한다
- 원활한 법률 제개정을 위해 이해관계자간 협력을 강화한다

● 올바른 방향



● 충분한 내용

● 협력강화



3대과제

- 자치분권의 취지에 맞게 자치분권관련법 제개정의 방향을 올바르게 잡아야 한다
 - 조례폐기 주민투표를 허용한다
 - 주민투표 대상에 제한을 두지 않는다
 - 주민투표 찬성 요건을 대폭 완화한다
 - 주민소환법에 주민소환 서명자 공개금지 조항을 둔다

3대과제

- 자치분권을 완전하게 보장하는데 충분할 만큼의 수준으로 관련법을 제개정하고 운영해야 한다
 - 자치입법권 모색
 - 조례제정의 범위를 법률을 위반하지 않은 범위 내에서 허용
 - 광역자치단체에 자치법률을 제정할 권한 부여
 - 기초단체에 '법률을 위반하지 않은 범위내'에서 조례를 제정할 수 있게 함
 - 자치재정권 부여
 - 지방세의 종목과 세율을 조례나 자치법률로 정할 수 있게 함
 - 지방세 부과 징수에 대한 자치단체의 권한을 헌법에 명시
 - 자치조직권 부여
 - 지자체의 기관 구성
 - 지방의회의 조직 및 권한
 - 의원 및 단체장의 선임방식
 - 주민자치권 부여
 - 지자체의 모든 권력이 주민으로 부터 비롯됨을 보장
 - 지자체의 의사결정에 주민의 직접 참여를 보장



3대과제

- 자치분권을 완전하게 보장하는데 충분할 만큼의 수준으로 관련법을 제개정하고 운영해야 한다
 - 행정분권 보장
 - 중앙행정부처의 기능을 각 정책 영역별로 나열하여 제한함
 - 중앙부처 기능으로 나열된 나머지 행정기능은 모두 지방자치단체의 기능으로 함
 - 지방재정 분권 보장
 - 지방자치 단체간의 수평적 지방재정조정제도를 근간으로 함
 - 중앙정부에 의한 수직적 지방재정조정제도는 부가적으로 행함
 - 지방이양일괄법 후속조치 준비
 - 사무의 일괄이양에 따른 행·재정이양
 - 사무이양에 따르는 인력과 비용을 평가하는 위원회를 구성
 - 향후 지방일괄이양이 필요할 것에 대비하여 국회 내 지방일괄이양법 담당기구 상설화

3대과제

- 원활한 법률 제개정을 위해 여야 협력을 강화한다
 - 여야 공동으로 지방정부, 관련 전문가, 엔지오 등과의 법안 개선 활동을 활발하게 한다
 - 자치분권 관련 상시적 활동기구를 국회에 설치한다

완벽한
자치분권
법률 마련의
3대 과제는
사실상 동시
달성이
어렵다

어려움1

- 올바른 방향과 완전성의 달성 시도
- 결과: 개정의 방향을 올바르게 정하고 완전한 수준까지 달성하려면 속도가 지체되어 임기내 통과가 어렵다(민여야행을 만족시키기 어려워 통과가 불가능)

어려움2

- 올바른 방향과 임기내 통과(원만한 합의)를 동시에 추구
- 결과: 올바른 방향을 추구하면서 임기내 통과(원만한 합의)에 이르려면 완전한 수준은 포기할 수밖에 없다.

어려움3

- 완전한 수준과 임기내 통과(원만한 합의)를 동시에 추구
- 결과: 완전한 수준을 추구하면서 임기내 통과(원만한 합의)에 이르려면 법안의 방향은 훼손될 수밖에 없다.

자치법률
마련의
3대과제
동시달성
어려움
돌파 대책

민여야자중 거버넌스

- 민간전문가
- 여야정치권
- 지방정부
- 중앙정부

순차적 달성

- 과제의 완전한 동시 달성을 포기
- 과제별로 하나씩 달성

법들의 체계화

- 관련법들간의 모순을 체크
- 관련법들간의 상호연결을 시도

4. 완벽한 자치분권관련법(개헌안준비)

현황



지방이양일괄법 통과

중앙행정관청 및 사무 등의 지방이양을 위한 국가장여 관한 법률

2020년 1월 9일 통과



정부입법

입법예고 진행중(6개)

지방자치법, 주민조례발안에 관한 법률, 지방의무공무원법, 지방공무원고용법, 지방자치의무법, 지방행정조직개편에 관한 법률, 지방자치중앙지방협력회의 설치 및 운영에 관한 법률

정부입법 추진예정(2개)

주민소환에 관한 법률, 주민투표법



의원입법 또는 정부입법예정

의원입법(6개)

경찰법, 경찰공무원법, 고향사랑기부법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

의원입법 혹은 정부입법(3개)

지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법, 지방세법, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

자료: 행정안전부 홈페이지를 참조하여 작성함

문제점

이 모든 법을 통과시켜도 완전한 자치 분권의 실현은 어렵다

헌법이 각 법률을 제어하여 완전한 자치 분권을 가로막기 때문이다.

과제

우리 헌법은 자치분권을 어떻게 가로막고 있는가?

헌법이 자치분권을 가로막지 못하게 하기 위해서는 현행 헌법을 어떻게 개정해야 하는가

자치분권 추진을 가로 막는 우리 헌법



- 헌법의 제117조 제1항
 - 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정 제정하도록 함

자치분권 추진을 가로 막는 우리 헌법

- 자치조직권 제한
 - 자치조직권의 제도적 실태
 - 자치조직권은 헌법에서 법률에 유보된 상태
 - 지방자치법에 따라 지방공무원의 정원은 행정입법인 대통령령의 범위내에 제한됨
 - 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등이 관한 규정(대통령령)은 지방자치법 제59조의 의회전문위원, 제90조의 의회사무처, 제112조의 자치단체 행정기구와 공무원 등 지방자치단체의 조직 및 기구 그리고 공무원 인사와 관련한 사항을 구체적으로 규정
 - 자치행정기구의 설치와 총액기준인건비의 실태
 - 지방자치단체의 행정기구의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정함
 - 자치행정기구 설치시 고려사항을 명시하고 있어 자치조직권 부정
 - 자치기구설치의 결정에 대한 제도적 실태
 - 부단체장의 정수에 대한 결정 권한이 없음

개헌안

- 자치입법권
 - 관련 헌법
 - 조세법률주의를 규정하고 있는 제59조, 납세의무 법률유보의 제38조, 죄형법정주의의 제12조, 자치법규의 제정범위를 직접적으로 규정하고 있는 제117조
 - 법률체계 개선안
 - 제1안(1원적 법률체계)
 - 조례의 위상 상향조정
 - 법률을 위반하지 않은 범위내에서 조례제정권
 - 제2안(1원적 법률체계)
 - 국가법률: 국회가 제정
 - 자치법률: 광역지방의회가 제정
 - 국가법률과 자치법률은 동일한 지위가 가짐

개헌안

- 자치입법권
 - 조례제정범위(제117조 제1항)
 - 제1안 적용
 - 제117조 제1항의 법령우위원칙을 폐지
 - 적극적으로 조례제정의 범위를 확대
 - 법률-조례 동일지위의 원칙을 적용
 - 개정안: 지방자치단체는하며, 법률에 위반되지 않는 한 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 - 제2안 적용
 - 이원적 법률체제 적용
 - 개정안: 지방자치단체는하며, 자치법률을 제정할 수 있다

개헌안

- 자치입법권
 - 조세법률주의(제59조)
 - 제1안 적용
 - 국세와 지방세에 대한 결정권한을 중앙정부와 지방정부로 양분
 - 개정안: 국세는 법률 그리고 지방세는 조례로 그 세목과 세율을 정한다.
 - 제2안 적용
 - 이원적 법률체제로 자치입법권 강화
 - 국세는 국가법률 그리고 지방세는 자치법률로 그 세목과 세율을 정한다.

개헌안

- 자치입법권
 - 납세의무 법률유보(제38조)
 - 제1안 적용
 - 지방자치단체가 납세의무를 주민에게 조례로 부과할 수 있게 함
 - 개정안: 모든 국민은 법률과 조례가 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 가진다.
 - 제2안 적용
 - 이원적 법률체제로 자치입법권 강화
 - 개정안: 모든 국민은 국가법률과 자치법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 가진다.
 - 죄형법정주의(제12조제1항)
 - 제1안 적용
 - 조례에 의해 신체의 자유와 강제노역에 대한 처벌을 받지 않는 범위 내에서 자치입법권의 강화방안
 - 개정안: 누구든지..... 법률과 조례 그리고 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌, 보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다. 다만, 조례에 의해서 신체의 자유 제한과 강제노역을 받지 아니한다.

개헌안

- 자치재정권
 - 법안 제117조 제1항의 개헌방안
 - 목적질
 - "재산관리권한을 규정하고 있음 뿐, 지방세나 세외수입 등에 대한 지방자치단체의 과세자주권과 관련한 사항은 명시하고 있지 않음"
 - 재산관리에 관한 지방자치단체의 권한 역시 각 "법령의 범위 내"로 제한
 - 법령은 대통령령, 총리령, 부령 등 행정입법을 포함하고 있다. 그러므로 자치단체의 재산관리권한 역시 중앙행정부에 계속·동속되어 있는 상태
 - 개정안: 지방자치단체는...사무를 처리하고, 그에 소요되는 비용을 충당하기 위해 필요한 세율을 가지며 조례로 세율과 세율을 정할 수 있다
 - 법안 제38조의 개헌방안
 - 목적질
 - 법률에 의해서만 납세의무를 정하는 것으로 규정
 - 지방자치단체의 조세나 세외수입 부과에 대한 권한을 유효적으로 배제
 - 개정안: 모든 국입은 법률과 조례가 정하는 바에 의해서만 납세의 의무를 진다
 - 법안 제59조의 개헌방안
 - 목적질
 - 조세법률주의를 규정
 - 지방세의 세율, 세종 등에 대한 지방자치단체의 과세자주권 및 자치재정권을 유효적으로 배제
 - 개정안: 국세는 법률, 그리고 지방세는 조례로 그 세율과 세종을 정한다

개헌안

• 자치조직권(제118조 제2항)

- 문제점: 지방자치단체의 자치조직권은 법률에 위임
- 개정안: 지방자치단체의 기관구성과 지방의회의 조직·권한·의원선거, 지방자치단체장의 선임방법 등 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 자치법률과 조례로 정한다.

개헌안

- 주민자치권 강화
 - 문제점
 - 현행 헌법에는 지방자치에서 주민의 주체적 지위에 관한 규정이 없음
 - 지방자치행정의 수익권자로서 주민의 지위를 도출해 낼 수 있는 근거만을 두고 있음
 - 개선방안
 - 제117조에 "지방자치단체의 모든 권력은 주민으로부터 나온다."라는 주민의 위상에 관한 조항을 신설
 - 제118조에 "지방자치단체의 중요한 의사결정을 위하여 주민의 참여가 법률의 범위 안에서 보장된다."라는 주민의 직접적 참여에 대한 보장규정

개헌안

- 양원제
 - 지역대표형 상원의 구성과 기능
 - 정당의 이해관계 보다는 지역 및 지방정부의 이해관계를 더욱더 우선시하는 지역대표형 상원의 구성
 - 지역의 인구비례가 아니라, 지역 등가 원리를 적용하여 지역간의 동등한 의석수로 하거나, 인구규모가 작은 지역이 인구규모가 큰 지역에 비해 상대적으로 더 큰 대표성을 인정하는 방식
 - 상원의 법률안 거부권
 - 하원이 법률안 선의권이 부여되어 있는 상황에서 하원을 견제할 수단으로서 상원의 거부권은 중요
 - 거부권을 통해 상원은 지역 및 지방정부의 이해를 실질적으로 중앙정치·행정에 관철

개헌안

- 사법부
 - 필요성
 - 법원이 자유권적 기본권을 최후에 실질적으로 지키는 곳
 - 법원이 개인의 기본권 보장을 위해 적극적일 수 있는 것은 주민에 의해 통제될 때
 - 주민에 의해 법원 및 법관이 통제되기 위해서는 법원이 주민가까이에 있어야 할 것
 - 법원이 주민 주민가까이 설치되기 위해서는 지방자치기관화 되어야
 - 개헌과제
 - 대법원을 제외한 고등법원과 지방법원의 지방자치기관화

개헌안

- 수직적 기능배분과 지방재정조정
 - 수직적 기능배분
 - 지방정부의 종류를 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 등으로 헌법에 명확히 규정
 - 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 헌법상 명확히 구분하여 명시
 - 보충성의 원칙을 명확히 함
 - 지방재정조정
 - 지방자치단체간의 수평적 지방재정조정을 근간
 - 중앙정부에 의한 수직적 지방재정조정은 수평적 지방재정조정을 보완
 - 지방재정조정 수준은 지방자치단체의 기존 재정력 우선순위가 바뀌지 않는 범위 내에서 재정조정이 이루어져야 한다는 것을 명확히 함

5. 완벽한 자치분권관련(개헌추진) 마련의 해결책

현황

- 지방분권 개헌 실패
 - 개헌 재논의 동력 미약
-

문제점

- 양위성 측면
 - 개혁없이 완전한 자치분권 달성이 어렵다
 - 개혁 재논의 동력이 만들어지지 않으면 개혁을 할 수가 없다
 - 각 부파별 참여한 대립으로 개혁에 성공하기가 어렵다.
- 가능성 측면
 - 현행 헌법을 개정해야 한다는 것에 대한 공감 및 지지가 개혁을 현실화할 수 있는 수준으로 성숙했느냐의 문제
 - 지방분권을 의제로 한 개혁논의가 성공적인 결과로 현실화될 수 있는 수준으로 성숙했는지의 문제
 - 과거 권위주의 정부체제에서 축적된 개혁에 대한 부정적 인식
 - 지방분권개혁은 최대주의 개혁
 - 지방자치단체의 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권 등 지방자치권은 물론, 주민자치권, 공회, 양원제도입, 현 고등법원과 지방법원의 지방자치기관화, 중앙정부와 지방자치단체간의 기능재배분, 수평적 지방재정조정제도 등을 포함
 - 양원제 개혁의제는 중앙정부 통치구조의 수준을 넘어, 수직적 정부간관계상의 통치구조와 관련한 헌법상 제도 개혁까지 포함
 - 지방자치권, 기능재배분, 수평적 지방재정조정제도 등과 관련한 개혁의제는 입법부와 행정부 그리고 지방자치단체간의 기능적 권한배분과 관련
 - 고등법원과 지방법원의 지방자치기관화에 대한 개혁의제 역시 단순한 사법부 개혁에 국한된 것이 아니라, 지방자치단체의 헌법상 기능 개혁까지 확장

과제

- 개혁재추진 동력 만들기
 - 다른 개혁과제와의 연대
 - 개혁에 성공할 만한 개혁안을 만들어내야 한다
-
- 개혁추진동력
 - 개혁과제간 연대
 - 성공할 개혁안 마련

대책

- 국민의 참여를 적극적으로 이끌어 낼 수 있는 개헌추진체계 구축
 - 주권의 지역적 주체로서 주민의 적극적 참여 없이는 지방분권개헌의 본래적 목적 및 취지에 부합하는 결과를 기대하기 어려울 수 있음
 - 전략적·기술적 차원에서 지방분권개헌의 성공적 추진 역시 헌법개정과정에 지역 주권의 주체로서 주민이라는 인식적 바탕에서 출발한 국민의 적극적 참여를 요구

대책

- 국회개헌특별위원회
 - 구성: 법률에 의해 일정 수의 국회의원을 구성원으로 조직
 - 핵심 기능은 개헌정책결정
 - 개헌특별법의 제정을 통해 지방분권개헌의 제도적 기반을 마련
 - 개헌의 정책결정자로서 개헌의제의 결정기능 즉, 개헌안의 공식적 결정
 - 지방분권개헌의 추진과정에서 발생할 수 있는 여러 다양한 제도적 문제의 해결을 위한 입법 지원기능
 - 다른 개헌 추진 주체들과의 기능적 관계에 대한 역할
 - 국민 및 시민사회와 정치적 이해관계자들로부터 각자의 개헌관련 의견이나 주장을 파악
 - 개헌정책추진위원회의 개헌의제 및 정책과 관련한 조언을 받아들임
 - 국회개헌특별위원회의 의견이나 주장을 개헌정책추진위원회에 조언

대책

- 개헌정책추진위원회

- 구성

- 개헌특별법에 의해 일정 수의 전문가를 구성원으로 조직화된 기관
 - 정책자문단과 정책추진단 등으로 이원화된 기구를 설치·구성하는 것을 고려

- 권한

- 기능적 권한 및 책무가 개헌특별법에 의해 특정 범위 내에 제한

- 정책자문단

- 개헌의제 뿐만 아니라, 개헌 전반에 걸친 정보의 수집·분석기능
 - 국민 및 시민사회나 정치적 이해관계자가 개헌의 맥락을 충분히 이해할 수 있도록 정보적 도움을 주는 역할
 - 여러 다양한 개헌주체들로부터 수집된 정보를 분석하여 그 결과를 조언의 형태로 국회개헌특별위원회에 제안·제시
 - 개헌과정에서 발생하는 각종 갈등을 조정·조율

- 정책추진단

- 개헌추진과정에 참여하는 개헌주체들에 대한 행정적 지원
 - 개헌추진에 소요되는 예산을 관리·집행
 - 개헌과정의 각종 정보들을 국민들에게 알리는 홍보적 기능 수행

감사합니다

[토 론]

박승원 광명시장

코로나19 이후 재정분권 논의 본격화하자

코로나19가 대한민국을 뒤덮은 지 다섯달이 지났지만 여전히 전시상황이다. 끝이 보이지 않는 이 전쟁 한복판에 방역당국과 의료진, 시민의식이 세계적인 모델로 주목받는다. 특히 전쟁의 선봉에 선 지방정부의 활약이 눈부시다.

세계표준이 된 ‘승차검진’ 선별 진료소, 학교급식·화훼 농가 돕기, 전통시장 배달 앱 개발, 종교시설 1대 1 전담 등 지방정부의 톡톡 튀는 아이디어와 적극적인 대응이 전쟁 중에 희망의 싹을 틔운다. 학생과 학부모들에게 큰 호응을 얻은 광명시의 도서관 책 배달 서비스도 이중 하나다.

재난기본소득 공론화도 지방정부 작품

사회적 약자의 숨통을 틔어줄 재난기본소득을 공론화한 것도 지방정부다. 김경수 경남도지사, 이재명 경기도지사, 박원순 서울시장 등이 화두를 던졌고 전북 전주시와 경기 화성시가 최일선에서 섰다. 이어 경기도와 광명시 여주시 등이 동참해 전국적인 확산에 불을 지폈고 결국 중앙정부 차원의 긴급재난지원금도 나오게 됐다.

코로나19 전시상황에서 가장 주목받는 재난기본소득이지만 추진 과정에서는 잡음도 적지 않았다. 지원방식 견해차로 설전을 벌였던 이재명 경기도지사 와 장덕천 부천시장의 해프닝, 중앙정부의 지원결단을 촉구한 지방정부, 지자체별 지원 규모 경쟁 등이 그것이다.

기본소득을 놓고 이처럼 뼈적거린 근본 이유는 지방정부의 부족한 재정이다. 재난기본소득 결정을 발표하는 지자체마다 ‘빠듯한 살림’ ‘바닥난 곳간’ ‘줄라맨 허리띠’ 등의 수식어가 등장하는 이유다.

광명시만 해도 지급액이 전국에서 가장 적은 시민 1명당 5만원이지만, 전체 시민 31만6000명에게 지급할 158억원을 마련하기까지 고심에 고심을 거듭할 수밖에 없었다. 긴급방역과 마스크 구매 등으로 쓰고 남은 재난관리기금 161억원에서 111억원을 마련했다.

태풍이나 홍수 등 앞으로 어떤 재난이 닥칠지 몰라 50억원은 남겨둘 수밖에 없었다. 나머지 47억원은 일반회계에서 끌어왔다. 이를 위해 올해 추진하려던 지하공영주차장 조성 과 초등학교 복합시설 건립 등은 내년으로 미뤄야 했다. 이렇게 쥐어짜낸 지원금이 5만원이다. 어렵사리 마련했지만 코로나19로 고통받는 광명시민을 돕기에는 턱없이 부족하다.

재정불균형 깨야 제2 코로나 이길 수 있어

대한민국 지방정부는 어디나 사정이 비슷하다. 기초지방정부는 더하다. 우리나라 세입 구조는 중앙이 8, 지방이 2다. 세출은 중앙이 4, 지방이 6을 사용한다. 심각한 재정 불균형이다.

문재인정부의 핵심 과제 가운데 하나가 재정분권이다. 현재 8대 2의 국세와 지방세 비율을 2022년까지 7대 3으로 개선하고 장기적으로 6대 4까지 맞춘다는 계획이다. 지방정부의 재정운영 자율성과 책임성을 높여 진정한 자치분권을 이루겠다는 취지다. 지역 특성에 맞는 재정집행이 핵심 키워드다. 지금의 코로나 19 전시상황에 적용됐더라면 하는 아쉬움이 있다.

여전히 8대 2라는 재정 불균형 상태에서 맞닥뜨린 코로나19 사태로 대한민국 지방정부와 중앙정부는 줄지에 채권·채무 관계가 된 듯하다. 지방정부는 “돈 달라”고 하고 중앙정부는 “기다리라”고 한다. 지방정부는 코로나19 최전선에서 헉헉한 공을 세우고 있지만 한편으로는 ‘돈 없는 무능한 아빠’로 전락한 듯한 느낌이다.

코로나19 전쟁이 종식되면 대한민국 중앙정부와 지방정부가 가장 먼저 해야 할 일은 재정분권 논의이다. 그래야 제2, 제3의 바이러스 전쟁이 발생해도 대한민국 국민을 더 안전하게 지켜낼 수 있다. ‘자치분권도시’를 표방하는 광명시도 이 길에 적극적으로 동참할 것이다.

[토 론]

이항진 여주시장

주민자치 활성화

※ 주민자치란 주민 스스로 마을의 문제를 파악하고 해결 방안을 모색하기 위해 소통하며 마을의 문제를 주민 주도로 해결하는 것.

1. 주민자치가 강조되는 배경

- 도시지역은 소원했던 이웃 간의 공동체를 복원하고,
- 농촌지역은 고령화, 인구유출 등으로 와해되어 가는 지역공동체의 활력을 되찾을 필요가 있으며,
- 국민소득 3만불 시대 주민들이 내 삶을 바꾸기 위해서는 주민들이 자긍심을 갖고 지역의 가치를 찾는 풀뿌리 자치활동과 이웃에 대한 포용과 배려 등으로 공동체내 돌봄을 활성화 할 필요가 있기 때문.
- 이에 정부에서는 주민들의 삶의 질 향상과 공동체 가치 회복을 목표로 ‘자치분권과 균형발전’을 국정과제로 삼고 있음.

2. 주민자치의 실질적 의미

- 경제적 자립 : 주민 스스로 의제를 선정하여 결정하고 실현하기 위해서는 예산 확보가 필수
 - 이를 위해서는 국가나 지방정부의 예산지원(운영비, 주민세 환원사업, 주민참여예산 등)과 각종 공모사업 연계를 통한 안정적인 예산 확보가 필요
- 정치적 자주 : 정치적 독립성을 유지
- 도덕적 자율 : 스스로 지켜야 할 행동 규칙·규범 등을 정하고 원칙에 따라 일을 처리

3. 주민자치의 현주소

- 직장 중심의 공동체로 집중
 - 현대사회는 직장공동체가 마을공동체를 압도
 - 기업 중심의 도시가 거주지 중심의 도시를 잠식
 - 일터에서 직장인들은 과도한 업무와 긴장에 시달려 자신들이 소속된 가족공동체와 마을공동체에 제대로 참여할 수 없음
- 주민들의 적극적이고 능동적인 관심은 미약하며, 관 주도로 운영
 - 일부 농촌지역은 인구가 지속적으로 감소하고 있으며, 중·장년층보다 노년층이 많아 주도적인 활동가를 찾기가 힘들
 - 수년간 이·통장, 새마을지도자, 노인회장, 바르게살기협의회장, 지역발전 협의회장 등 관변단체장 중심으로 활동이 이루어져 옴
- 또한 생활자치보다는 행사자치에 치중
 - 내용자치보다는 형식자치, 주체로서의 주민이기보다는 관람자로서의 주민이 많음
- 지역사회는 나눔의 공동체보다 이익의 공동체가 즐비

4. 주민자치의 활성화 방안

- 주민자치의 활성화는 **학교자치, 직장자치와 연계하여 이루어져야**
 - 지금처럼 학교와 직장에 예속된 구조 속에서는 주민자치의 현실화가 어려움
- 행사 지향성 자치에서 **소통 지향성 자치로 전환하여야**
 - 지역의 문제가 무엇인지 공공의제를 선정하고 다양한 세대의 의사소통과 참여를 유도하여 소외됨 없이 참여하도록 노력
- 외부 전문가 영입이 아닌 **내부 전문가 발굴 및 양성에 힘써야**
 - 지역의 역사와 문화, 지리, 생활환경 등 현황을 잘 알고 추진할 수 있는 사람은 지역민
 - 지역내 인력 자원을 조사·발굴하고 참여를 유도하여 지역의 주민이 자치에 관심을 갖도록 하여야 함. 이는 주민자치의 조기 정착과 장기적인 지역 발전에 많은 도움이 될 것
- 주민의 의견을 하나로 모아 이끌어 가기 위해서는 **역량 있는 지도자 양성이 절실**

- 마을 주민을 위한 자발적 봉사정신으로 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고 하나로 모을 수 있는 지도자가 필요
 - 마을의 문제, 주민의 삶의 질 향상을 위해 알리고 참여시키고 이끌 수 있는 역량 있는 주민활동의 선도자가 있어야 하며, 주민과 주민, 관과 주민 사이의 갈등을 해결해 나가는 연결고리 역할을 하여야 함
 - 또한 기존의 마을 기관·단체(장)와의 조화롭고 상호 협조하여 추진하여야 함
- 지역주민은 마을 일에 관심과 참여가 필요
- 상호 신뢰와 협조의 바탕 위에 공동체 의식 형성을 위해 노력하여야 하며,
 - 이를 위해 주민 대상으로 주민자치에 대한 주기적인 교육이 필요, 마을 지도자 역할에 대한 교육도 정기적으로 실시하여야 함



참 고 자 료

□ 지방자치법 전부개정 중

- 입법예고기간 : 2020. 5. 29. ~ 6. 18.
- 주요내용 : 주민자치회 근거 마련 및 활성화 (안 제26조)
 - 제·개정 이유 : 풀뿌리 자치 활성화와 주민의 민주적인 참여의식 고양을 위해 지방자치법에 주민자치회 설치근거 등 신설
 - 제·개정 내용
 - ▶ 주민자치회를 읍·면·동별로 조직 및 운영할 수 있는 근거를 마련하고 기본사항(구성, 사무, 정치활동 제한 등) 규정
 - ▶ 자치단체의 행·재정적 지원 근거를 명시하고, 세부사항(운영 등)은 조례에 위임

【지방자치법 전부개정 법률안】

제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민의 화합 및 공동체 형성
2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의
3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리
4. 지역발전과 주민의 복리증진
5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항

③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.

④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.

⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.

지방정부 혁신방향 및 여주시의 혁신사례를 중심으로

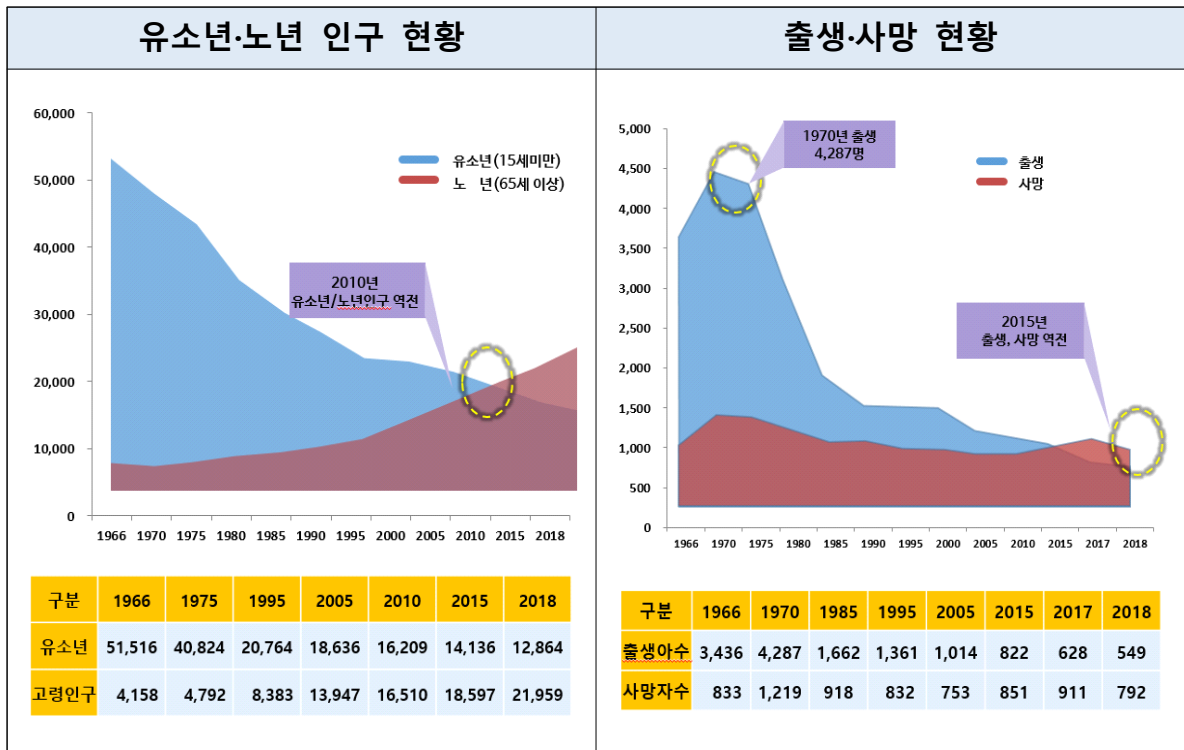
I 정책여건

□ 초고령 사회로의 진입

* 초고령 사회 : 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 20% 이상인 사회

○ 노년인구 수·비율 증가 가속화

- 2010년 노년인구-유소년인구 역전 / 2015년 사망자 수-출생자 수 역전
- 노인부양비 부담 가중, 노인 생활 여건 조성 시급



□ 지역공동체 위기 심화

- 한국농촌경제연구원에 따르면 전국 농가 수는 2015년 1,089천호에서 2025년 950천호, 농가인구는 2015년 2,569천명에서 2025년 2,010천명으로 줄어들 전망

(출처 : 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2016」, 2016.1)

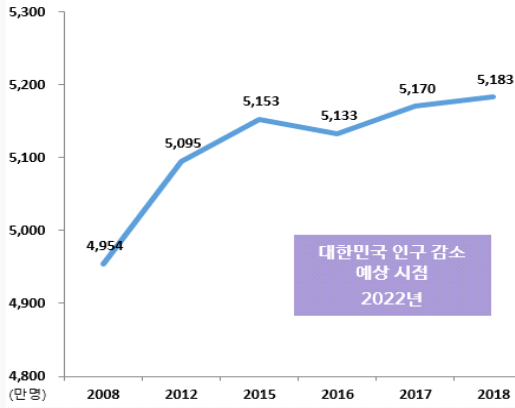
- 여주시 인구 감소 진행 중

- 대한민국 인구 감소는 2022년 예측. 여주시는 2018년부터 인구 감소 시작

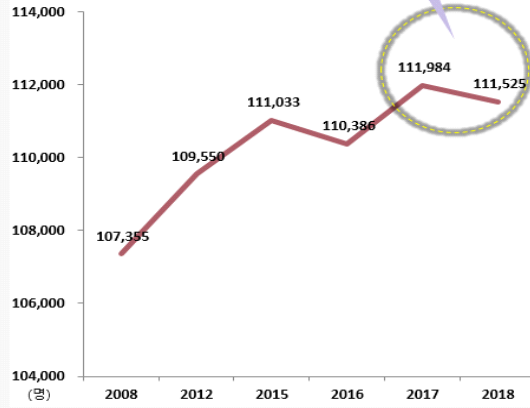
인구통계

인구의 감소

[대한민국]



[여주시]



구분	2008	2012	2015	2016	2017	2018
대한민국(만명)	4,954	5,095	5,153	5,133	5,170	5,183
여주시(명)	107,355	109,550	111,033	110,386	111,984	111,525

- 농가인구 감소와 고령화가 상승작용을 일으키면서 농촌지역공동체 붕괴 촉진
(출처 : NH농협, 「조사월보 2016년 5월호」, 2016.5.)
- 지역공동체 붕괴는 곧 홀몸어르신 등 취약계층에 대한 사회적 안전망 부재로 이어짐

II

추진방향

□ 사회적 가치 중심의 행정운영으로 전환 - 「사람중심 행복여주」

- 행정의 주체와 주인은 사람
 - 시민들이 스스로 행복할 권리를 누릴 수 있는 분위기 조성
 - 시민이 원하는 삶을 주체적으로 살아 갈 수 있는 여건 조성
- 지역공동체의 회복
 - 「사회적 가치」와 「사람」 중심을 실현하기 위함

□ 참여와 협력으로 “시민”과 함께 걸어가는 “공감여주” 실현

- 시민과 소통하는 열린 행정
 - 시민행복위원회 운영 : 다양한 분야, 연령, 전문가 등으로 구성하여 공약, 주요현안, 정책제안 등을 자문
- 시민의 욕구에 민첩하게 반응 할 수 있는 행정환경 마련
 - 주요현안이나, 이슈, 행정의 부족한 점 등 시민 다수의 의견을 접수
 - 여주시 홈페이지 내 시민청원방 창구 개설하여 시민의견 청취, 민선7기 출범과 함께 새로운 시정목표와 행정수요를 고려한 시민중심의 조직개편 추진

□ 낯은 관행을 혁신하여 신뢰받는 행정

- 수도권 규제 등 중첩규제 개선, 시민과 기업이 체감하는 현장 체감형 규제혁신 추진

※ 여주시는 「수도권정비계획법」에 따른 ‘자연보전권역’, 「환경정책기본법」에 의한 ‘팔당상수원 수질보전 특별대책 지역’으로 지정되는 등 여러 중첩 규제로 인해 수십년간 산업 발달과 인구 증가가 제한돼 왔고, 이러한 지역 발전의 정체로 인해 지역민들의 상대적 박탈감이 높음

○ 일하는 방식, 조직문화 개선으로 깨끗한 공직사회 조성 추진

III 혁신사례를 중심으로

전국 최초 여성청소년 위생용품 지원 사업[안다미로]

1. 법적근거

○ 「청소년복지지원법」 제5조 제3호(건강한 성장지원)

○ 「여주시 여성청소년 위생용품 지원 조례」

※ 2019. 4. 12. 전국 최초로 모든 여성청소년 위생용품 지원 조례 공포

※ 안다미로 : ‘담은 것이 그릇에 넘치도록 많이’라는 순우리말로써 여성용품 뿐만 아니라 사랑까지 넘치도록 나누겠다는 의미

2. 사업내용

○ 시 행 일 : 2020. 1월

○ 예 산 액 : 493,400천원(시비100%)

○ 지원금액 : 분기별 33,000원(월 11,000원) / 1인 최대 132,000원

※ 분기별 (1,4,7,10월) 지급하며, 최초 신청한 날이 속한 달부터 지급

- 지원방법 : 지역화폐(카드형)로 지급(위생용품에 한하여 구입품목 제한)

3. 지급대상 : 「자격기준」 과 「연령기준」 을 모두 충족하는 여성청소년

- 자격기준 : 신청일 현재 주민등록 주소가 여주시로 되어있어야 함
- 연령기준 : 출생연도 기준 만11세 ~ 만18세(약 3,623명)
 - 지원대상 : 2002.1.1. ~ 2009.12.31. 출생자(2020년 사업)
 - 지원기간 : 만18세에 도달하는 연도 말까지 지원 금액 지급

4. 신청 및 지급방법

- 신청기관 : 여주시 관할 읍·면·동 행정복지센터에 방문하여 신청서 작성
- 신청자격 : 청소년 본인 또는 부모 신청을 원칙으로 하되 주 양육자가 부모가 아닌 경우 청소년의 양육을 주로 담당하는 자
- 지급방법 : 경기지역화폐

5. 추진현황

- 2019. 4. 12. : 전국 최초 「여주시 여성청소년 위생용품 지원 조례」 제정
- 2019. 7. 31. : 코나아이(주) 지역화폐 연계 사업추진 협의
- 2019.11.21. ~ 28. : 여주시 여성청소년 위생용품 명칭 공모
(여주시 청소년참여위원회 주관, 여주시 청소년 투표)
- 2020. 1. 7. : 여성청소년 위생용품 지원사업 1분기 대상자 금액 지급(2,372명)
- 2020. 4.15. : 여성청소년 위생용품 지원사업 2분기 대상자 금액 지급(2,452명)

6. 향후 추진계획

- 2020. 6월 : 초·중·고등학교 개학 시 교육청 및 학교에 신청절차 안내 협조
- ~ 2020. 12월 : 각 읍·면·동 행복지원센터를 통해 신청서 지속 접수 및 홍보

7. 기대효과

- 여주시에 주소를 둔 모든 여성 청소년들에게 보건위생용품을 지원하여 여성 청소년의 건강증진 및 복지체감도 향상

경기도 최초 농민수당 지원

1. 배 경

- 도시화, 공업화, 개방화 우선의 국가정책으로부터 소외된 농업인들에 사회적 보상과 농업·농촌의 다원적 기능 및 공익적 가치를 존중하여 농업인의 삶의 질 향상 도모

2. 사업목적 및 기본방향

- 농업인의 소득안정을 도모함으로써 농업인의 삶의 질 향상
- 농업과 농촌의 지속 가능한 발전과 공익적 기능 증진 및 다원적 가치 존중
- 농업이 가진 내적 가치 인정으로 농업정책방향의 전환 계기 마련

3. 사업개요

- 사업기간 : 2020. 1월 ~ 12월
- 사업대상 : 농가단위(농산물재배업, 축산업, 임업)
 - 2년 이상 여주시 계속 거주하면서 관내 농지에서 경작(사육)하고 있는 농업경영체에 등록된 농업인
- 사업비 : 6,600백만원(시비 100%)
- 지원기준 : 600천원/농가당
- 대상농가 : 11,000농가
- 신청방법 : 농업인 ⇒ 거주지 마을 리통장 ⇒ 읍면동사무소
- 지원방법 : 지역화폐로 지급(여주사랑카드 발급)

4. 추진상황

- 2018.12월 : 농민기본소득 도입을 위한 토론회(2차례)
- 2019. 2월 : 해남군, 강진군 벤치마킹 및 농업인 설문조사(362명)
- 2019. 3월 : 농민기본소득 도입 방침
- 2019. 6월 : 사회보장제도 협의결과 재협의(보건복지부)
- 2019. 7월 : 농민수당 도입 결정(기본소득 ⇒ 수당으로 전환)
- 2019. 7월 : 관련법 협의 완료(보건복지부)
- 2019. 8월 : 읍면동 주민공청회 완료(참여 인원 누계 1,107명)
- 2019.11월 : 농민수당 지원 조례 제정
- 2019.12월 : 2020년도 본예산 확보(67억원-행정경비 포함)
- 2020. 2월 : 읍면동 순회 사업설명회(참석자 325명)
- 2020. 1.10. ~ 2.10. : 농민수당 신청서 접수(8,884명 접수)
- 2020. 2.17. : 마을심사위원회 구성, 실경작 및 실거주 심사
- 2020. 4.14. : 여주시 농민수당 심의회 개최(8,400명 선정)

5. 향후계획

- 2020. 6.30. : 대상자 확정 통보

- 2020. 7.20. : 여주사랑카드 발급
- 2020. 8.20. : 농민수당 지급

6. 기대효과

- 경기도에서 최초로 시행하는 사업으로써 타 시군의 농업정책 방향성 제시
- 농민수당을 지역화폐로 지급함으로써 소상공인, 자영업자들의 골목상권을 살리는 지역경제 선순환구조 및 공동체 의식 함양

전국 최초! 초유 면역물질(IgG) 측정키트 개발 및 보급

1. 배 경

- 매년 10만 마리 정도의 송아지가 설사병 등으로 생후 1년 이내에 폐사
- 여주시는 송아지 설사병 예방과 면역력 향상을 위하여 젖소의 잉여 초유를 수거하여 한우농가에 보급하는 초유은행을 운영하고 있음
- 품질이 다양한 젖소의 잉여 초유 중에 면역성분이 많이 들어있는 초유를 선별하여 공급할 수 있는 키트 개발 필요

2. 주요내용

- 초유 속 면역물질(IgG) 함량 측정키트 개발 및 보급
- 고품질 초유를 한우농가에 공급하여 건강한 송아지 육성으로 우리나라 축산 경쟁력 강화 및 국민의 안전한 먹거리 보장

3. 추진과정

- 면역물질 진단기술을 가진 민간 전문업체에 아이디어를 제공
- 키트개발에 필요한 초유 샘플을 제공하고 측정기술을 공동연구

- 경쟁적 면역반응을 활용하여 저렴한 비용으로 쉽고 빠르게 초유 속 면역물질의 양을 측정할 수 있는 간이 키트 개발

4. 정책성과

- 초유 면역물질 **측정비용 87% 절감, 측정시간 99.9% 단축**
- 업무협약 및 공동특허 출원 합의서 체결 → **여주시 신규 세원 확보**
- 전국 확대시 **송아지 폐사 감소 : 70,000마리/년**
 - **축산매출 3,270억원/년 증가, 농가소득 673억원/년 향상**
 - **우리나라 축산경쟁력 강화 및 안전한 먹거리 제공**
- ※ **2019년 제4회 적극행정 우수사례 최우수상 수상(대통령상 수상 확정)**
 - 제4회 적극행정 우수사례 경진대회 대통령상 수상(2019. 11. 11.)

(전국최초) 하천수 사용료 징수권 34년 만에 되찾아 오다!

1. 개요

- SK하이닉스는 현재 남한강 취수정(여주시 능서면 1008번지)으로부터 11만m³/일의 하천수를 사용하고 있으며, 관련법령에 따라 한국수자원공사에 매년 사용료(약21억)를 납부하고 있음
- 여주시는 사용물량 중 일부(2만1천m³/일)에 대한 징수권한은 한국수자원공사가 아닌 여주시에 있다고 판단하여 면밀한 준비 및 검토를 거쳐 부당이득금 반환소송을 제기하게 됨
- 2년간 소송(판결)을 통해 하천수 사용료의 징수권한을 회복

2. 추진경과

- 2017. 5.25. : 시의원 SK하이닉스 물 사용료 징수 관련 의견제시
(2017년 여주시의회 제1차 정례회 질문 시 이항진 시의원, 현 여주시장)

- 2017. 7.20. : SK하이닉스 하천수 사용료 징수 관련 추진계획 수립
- 2017. 8.21. : 한국수자원공사 피고로 부당이득금 반환 소장 제출
- 2017.8~9월 : 1심 판결(여주시 패소) 및 항소장 접수
- 2019. 3.21. : 2심 판결(여주시 징수권한 인정)
 - ▶ 댐건설 이전의 하천점용허가로 기득사용물량(2만1천m³/일)에 대한 하천수 사용료 징수권한을 되찾게 됨
- 2019. 4.30. : (여주시)하천수 사용료 부과 및 (사용자)납부완료

3. 장애요인 극복 내용

- 징수권 회복에 대한 의구심과 행정력 낭비라는 내·외부 회의론
 - ▶ 시의회 및 법률자문 등 다양한 의견수렴 채널 확보로 극복
- 35년 전 오래된 행정 자료 추적의 어려움
 - ▶ 국가기록원, 국토교통부 및 경기도청 등을 발로 뛰며 방문하여 관련 행정 근거 자료의 충분한 확보로 소송 대응 원활
- 1심 패소에 따른 충격을 적극행정(재도전)으로 승화
 - ▶ 대응논리 재구성(개발) 및 1심 법원의 하천수 징수권한에 대해 법리 오해와 부당성 부각시켜 우리시 징수권한 주장

4. 우수사례 내용

- 장애요인 극복 내용이 우수사례의 내용이 될 수 있으며,
- 세입증대(또는 신규세원 발굴)는 대규모 투자사업 등을 통해서만 가능한 것이 아니라, 지속적인 세원 누수(누락)에 대한 점검 및 확인, 심도 있는 관련 법령 이해 및 연찬 등을 통해 충분히 가능하다는 시사점이 가장 큰 성과라 할 수 있음

5. 성 과

- (효과성) 5년간(2014~2018년) 하천수 사용료(1,874백만원) 징수
- (확산가능성) 전국최초 판례 형성으로 향후 유사 세입증대의 우수모델이 되면서, 전국 지자체에 확산될 것으로 기대됨

- (결과지속성) 향후 매년 4억원 이상의 하천수 사용료(경상세입) 확보

2020년 전국지방자치단체 평가 종합 1위 (50만 미만 도시 부문)

1. 추진배경

- 여주시가 한국일보와 한국지방자치학회가 주관하고 행정안전부가 후원하는 2020년 전국지방자치단체 평가 종합 1위(50만 미만 도시) 달성

2. 개요

- 내용 : 전국 지자체를 대상으로 행정서비스 분야 59.375%, 재정역량 분야 35.62%, 대한민국지방자치경영대전 분야 5% 비중으로 평가
- 주관/후원 : 한국일보 및 한국지방자치학회 / 행정안전부
- 발표일 : 2020. 5. 20.(수) 한국일보 조간신문
- 평가기간 : 2019년 5월 말~ 2020년 3월 말까지(10개월간)
- 평가결과 : 지방자치단체 인구 50만 미만 도시 부문 1위(총점 92.99점)
 - ※ 전체적으로 순위가 상승, 특히 교육·문화관광 분야의 성과 탁월
 - ※ 행정서비스 분야 56.19점, 재정역량분야 33점, 지방자치경영대전분야 3.8점

영역별	점수	비중	백분율	비고
소계	92.99	100%	92.99%	
행정서비스 분야	56.19	59.38%	94.63%	
재정역량분야	33	35.62%	92.64%	
지방자치경영대전분야	3.8	5%	76%	

○ 행정서비스 영역별 세부 평가내역

구 분	영 역 별	점 수 및 순 위	비 고
인구 50만 미만 도시	교 육	10.12	평 균
		12.06(1위)	여주시
	문화관광	9.93	평 균
		11.76(2위)	여주시
	안 전	9.83	평 균
		10.4415(15위)	여주시
	지역경제	9.81	평 균
		9.69 (38위)	여주시
	보건복지	10.12	평 균
		9.8940(40위)	여주시

※ 2019년 순위 : 교육 55위→1위, 문화관광 12위→2위, 안전 21위→15위,
지역경제 51위→38위, 보건복지 42위→40위

V

맺 음 말

- 지방행정 혁신은 새로운 행정 관행을 지방행정 조직 내에 성공적으로 정착시키는 것을 의미
 - 과거에 행하지 않았던 새로운 행정 관행을 지방자치단체의 행정부문에 도입·실행하고 정착시켜 나가는 일련의 과정을 의미

- 정보화, 세계화 등의 환경변화로 행정수요가 다양하고 복잡해지는 등 행정환경이 급격히 변화하고 있음
 - 이에 대처하기 위해서는 새로운 행정의 틀을 만들고 관행과 의식의 변화가 필요
 - 특히 지방행정은 주민과의 일선 접점에서 기대와 요구수준을 충족해야 한다는 점에서 혁신의 필요성이 더욱 강조

- 이러한 점에서 지자체가 선도적으로 주민의 체감할 수 있는 행정혁신 정책을 실천하고 지역 주민들에게 초점이 맞춰져야 한다고 생각
- 시민사회의 성장 등 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응하기 위해서는 혁신이 필수적이라는 인식 하에 새로운 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 새로운 행정시스템을 구축하기 위하여 지방정부 행정혁신을 추진
- 지방행정 혁신을 통해 주민참여, 행정에 대한 주민통제, 지역장점 활용 등이 이루어진다면 자치분권의 가치인 행정의 민주화, 행정책임성 제고, 지역발전 등이 달성되며, 이를 통해 결국 지방자치의 궁극적 가치인 주민 삶의 질 향상으로 이어질 수 있기 때문에 자치분권 시대에 지방행정혁신의 필요성이 강조된다고 할 수 있음
- 중앙정부의 권위적 개입과 통제를 줄이고 지방정부가 능동적인 행정서비스를 제공할 수 있는 환경 구축이 필요
 - 주민들의 의견과 요구가 다양해지는 지방분권화 시대에 있어서 수동적인 행정만으로는 현재의 복잡하고 불확실한 환경에 효과적으로 대처하기가 어려움
 - 적극행정은 주민들의 요구에 의한 소극적 서비스의 제공이 아닌 능동적이고 창의적으로 행정서비스를 제공하는 것
 - 중앙으로부터 시작되는 권위적인 규제는 지역주민과 민간 기관들로부터 더 이상 지지를 받지 못하고, 획일화된 제도의 틀에 갇히게 되어 다양한 주민들의 요구를 반영하지 못함
 - 따라서 중앙정부의 통제 및 규제를 줄이고, 지방정부가 지역 주민들이 당면하고 있는 관심과 문제점을 파악하고 이에 대한 자율적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 함

[토 론]

김정태 서울특별시의회 의원
전국시·도의회 자치분권TF단장

서울시의회 지방분권 추진과 자정노력

1. 지방의회 없는 지방자치 30년

지방자치제는 제헌 헌법에서부터 규정된 명백한 국가운영 원리지만, 관련 헌법 규정은 놀랍게도 전혀 변함이 없었습니다. 그 결과 이를 기반으로 한 지방자치제도들 역시 무려 30년이란 시간 동안 큰 변화 없이 유지되고 있습니다.

실제 우리나라 지방자치는 민주주의를 향한 수많은 노력과 희생의 결실로 지난 1987년 어렵게 제도적 기반을 마련했습니다. 하지만 이후 등장한 지방자치제도는 중앙집권적 통치구조 속에서 '통치수단'의 도구로 전락하여 '주민자치'는 온데간데없고, 지방 스스로는 할 수 있는 것이 거의 없는, 부끄러운 지방자치가 이어져 왔습니다.

더욱 심각한 것은 1991년 지방의회가 부활한 이후 29년이 지났지만 지방의회의 존재감을 찾아볼 수 없다는 것입니다. 중앙정부의 지시와 통제를 따르도록 설계된 「지방자치법」 등의 법·제도로 인해 중앙과 지방의 관계는 수직적이고 종속적인 관계로 구조화되었고, 지방 내에서도 단체장을 중심으로 모든 권한이 편중되는 힘의 불균형이 발생하게 되었습니다. 그 결과 '강시장·약의회' 구조가 고착화 되었고, 지방의회는 상위법령의 제한과 권력 불균형으로 지방자치단체의 하위기관·부속기관으로 전락하게 되었습니다.

지방정치의 장이자, '분권'과 '자치'를 통해 지방민주주의를 실현시키는 지방의회가 아직까지도 안정적인 제도화 단계에 이르지 못하고, 여전히 시행착오를 겪으며 형성기에 머물러 있는 그 자체만으로도 우리나라 지방자치가 매우 심각한 수준임을 확인할 수 있습니다.

지방의회는 주민 대의기관과 입법기관 그리고 집행부에 대한 견제·감시 기능 외에도 지방행정의 통합·조정기관으로서의 역할을 맡고 있습니다. 지방행정은 일반행정과 교육행정이 별도로 나누어져 집행되고 있으며, 현재 논의가 진행되고 있는 자치경찰제가 도입되면 경찰행정의 일부도 지방행정으로 편입됩니다. 이렇게 세 분야로 독립 운영·집행되는 지방행정을 통합 조정할 수 있는 유일한 기관이 서울시의회를 비롯한 17개 시·도 광역의회입니다. 따라서 지방의회가 단순한 지방행정의 견제·감시 기능뿐만 아니라 통합·조정기관으로서 역할을 수행하기 위해서는 이에 맞는 새로운 위상 정립이 필수적입니다. 하지만 현실의 제도가 이를 뒷받침해주지 못하고 있습니다.

2. 서울시의회 지방분권 추진과 한계

서울시의회는 천만 시민의 대표기관이자 입법기관, 그리고 통제·감시기관으로서 자치법규인 조례 제·개정 등 다양한 의정활동을 통해 시민의 행복 증진과 복리 향상을 위해 노력해 오고 있습니다. 특히 열악한 지방자치 환경 속에서도 지방의회 발전을 위한 노력을 게을리하지 않으며 지방의회 위상 정립의 선도적인 역할을 담당했습니다.

<제8·9·10대 서울시의회 의회개혁 및 지방분권 추진 내역>

대수	구분	위원 수	활동기간	주요 활동 내역
제8대	개혁과 발전 특별위원회	14명	2010.9.10. ~2012.9.9.	서울특별시의회 기본 조례 제정, 시의회 운영관련 및 각종 제도 개선 등
제9대	의회개혁 특별위원회	20명	2014.7.25. ~2015.1.24.	조례 제·개정안 발의 18건, 관계기관 건의안 송부 7건, 의회운영 개선 제안 11건 과제 제안
	의회역량 강화TF	12명	2016.7월 ~12월	의회정체성 확립 34건, 의정활동지원체계 구축 45건, 신뢰받는 의회상 정립 17건 등 총 111건의 과제 제안
	지방분권TF	14명	2016.10.31. ~2018.6.30.	「지방의회법」 발의, 지방분권 7대 과제 제안 등
제10대	의회역량 강화TF	13명	2018.8월 ~12월	4개 분야 총 23개 과제, 39개 제도개선 방안 제시
	지방분권TF	17명	2018.8월 ~현재	서울시의회 자정노력, 지방자치법 전부개정안 대응 등

무엇보다도 지난 2016년 10월 전국 지방의회 최초로 의장 직속의 지방분권 전담조직인 지방분권TF 출범 이후 지방분권을 향한 노력이 더욱 구체화 되었습니다.

구체적으로 국회와 중앙정부를 상대로 「지방자치법」 개정 등 지방자치제도 개선을 촉구해왔고, 제20대 국회에 「지방의회법」을 제출(2018년 2월)하여 국회에 버금가는 지방의회 독립성과 위상 정립을 주장하였습니다. 또한 2018년 9월부터 「전국시·도 의회의장협의회 지방분권TF」¹⁾를 구성하여 지방분권 실현과 지방의회 위상정립을 핵심과제로 삼아 우리나라 지방자치 불균형 문제를 개선하기 위해 노력하고 있습니다. 핵심목표로는 「지방분권 7대 과제」²⁾를 선정하여, 대통령 직속 자치분권위원회와 행정안전부 등을 대상으로 전국 지방의회의 요구사항을 전달하는 한편, 국회 토론회 및 공청회, 대시민 홍보, 언론좌담회 등을 통해 지방의회의 위상 정립 없이는 지방분권도, 지방자치도 불가능함을 강력하게 주장하였습니다.

이러한 노력의 결과 정부의 '자치분권 종합계획(2018년 9월)' 및 시행계획(2019년 2월)이 발표되고, 작년 3월 30년 만에 정부가 「지방자치법 전부개정안」을 발의하는 등의 성과가 나타나기도 했습니다. 하지만 지방분권 추진을 주요 국정과제로 삼은 문재인 정부의 큰 목소리와 달리 실제 피부로 와 닿을만한 변화가 있었는지는 의문이고, 정부가 제시한 정책들을 낱알이 들여다보면 여전히 지방의회는 찬밥신세를 벗어나지 못하고 있습니다.

<지방의회 관련 '자치분권 종합계획 및 시행계획'>

추진전략	과제명	세부과제	시행계획
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	1. 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보 공개	■ 자치입법권 강화	- 개헌 이후 관련 법령 개정
		■ 지방의회 사무직원 인사권 독립	- 시·도의회 의장에게 인사권 부여 - 지방자치법 개정('19.3월)
		■ 정책지원 전문인력 확충	- 지방의회 정책지원 전문인력 제도 도입 - 지방자치법 개정('19.3월)
		■ 의정활동 정보공개	- 윤리심사 자문위원회 설치 - 의정활동 정보 공개제도 도입 - 지방자치법 개정('19.3월)

1) 서울시의회(의장 신원철)의 제안으로 2018년 9월 전국 시·도의장협의회 직속기관으로 17개 시도의회가 모두 참여하는 「전국 시도의회장협의회 지방분권TF」를 구성하여 활동하고 있음
 2) 서울시의회가 마련한 지방의회 역량강화와 지방분권을 위한 7가지 핵심과제로 정책지원 전문인력 확보, 지방의회 인사권 독립, 자치조직권 강화, 자치입법권 강화, 지방의회 예산편성의 자율화, 인사청문회 도입, 교섭단체 운영 및 지원체계 마련

자치분권 종합계획 및 시행계획에서 나타난 지방의회 관련 과제들은 자치입법권 강화, 지방의회 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입, 의정활동 정보공개 등으로 나타납니다. 이 가운데 자치입법권 강화를 제외한 3가지 세부과제들은 모두 제20대 국회에 제출된 정부의 「지방자치법 전부개정법률안」에 포함되었습니다.

하지만 해당 추진과제들은 이미 지난 2014년 박근혜 정부 당시 '지방자치발전위원회'에서 발표한 「지방자치발전 종합계획」에서 언급된 내용이며, 일부 항목은 그보다 후퇴한 내용이라고 할 수 있습니다. 그리고 자치단체 집행기관과 지방의회 간 자율에 기초한 균형과 견제 장치 도입을 위해 지방의회가 요구한 과제(자치조직권 강화, 인사청문회 도입, 지방의회 예산편성의 자율화, 교섭단체 운영 및 지원체계 마련 등)들은 전혀 반영조차 되지 않았습니다. 다시 말해 정부의 정책에는 자치분권을 향한 문제의식이나 고민의 흔적이 없고, 오히려 기존의 수직적·통제적 방식을 그대로 답습하고 있을 뿐입니다.

그나마 제20대 국회에 정부가 제출(2019년 3월 29일)한 「지방자치법 전부개정법률안」은 '지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하고, 시·도의회 사무직원에 대한 인사권을 의장에게 부여'하는 등의 진일보한 규정이 포함되었지만 통탄스럽게도 제20대 국회의 벽에 가로막혀 제대로 된 논의조차 없이 결국 '임기만료 폐기'되었습니다. 결국 제21대 국회에서 처음부터 다시 시작할 수밖에 없게 된 것입니다. 이는 국회와 정부가 움직이지 않으면 지방자치도, 지방의회 위상 정립도 제도적으로 불가능함을 여실히 보여주고 있습니다.

3. 서울시의회 자정노력안 마련

지방분권 실현과 지방의회 위상정립에 있어서 지방자치제도를 개선을 위한 국회와 정부의 비협조뿐만 아니라 지방의회 스스로가 가진 문제도 지방의회 발전을 저해하고 있습니다.

지역의 대표로 선출된 지방의회 의원들의 긍정적 기능이나 역할보다는 자질 논란, 전문성 부족 문제, 각종 비위와 일탈로 인한 논란, 중앙정치의 종속문제 등으로 지방의회는 언론과 시민들에게 비판 초래, 부정적 인식 야기, 무관심의 대상 등으로 인식되어왔습니다. 특히 지난 2018년 12월 발생한 예천군의회 사건은 지방의회 무용론, 폐지론까지 이어질 정도로 지방의회에 대한 부정적 여론을 높였습니다.

이에 서울시의회는 지방의회 위상정립을 위한 지방자치 관련법령 개정만큼이나

지방의회에 대한 부정적 인식을 개선하는 노력이 중요하다고 판단하여 '자정노력'을 추진하게 되었습니다. 지방의회 스스로 인식개선의 계기를 마련하는 한편, 책임성 강화를 통해 지방분권 과정에서의 시민공감대 형성과 사회적 지지를 이끌어 내고자 했습니다.

이를 추진하기 위해 서울시의회는 8차례의 실무회의를 거쳐 지난 2019년 3월 26일과 4월 26일, 두 차례 '시민사회단체연대회의'와 간담회를 개최하고, 시민사회단체에 자정 결의안을 전달하는 등 시민 신뢰 회복과 함께 시민사회단체와 상호협력관계를 구축하기로 합의하였습니다.

이 과정에서 준비된 서울시의회 자정노력 결의안은 전체의원(110명)에 대한 설득과 동의의 절차를 거친 초당적 합의를 통해 작성되었으며, 9개 분야 24개 추진과제에 대한 책임감 있는 실천과 그 의지를 대내외에 알림으로써 시민사회의 공감대 형성, 지방의회에 대한 적극적인 관심과 지지를 이끌어 내는데 그 취지와 목적이 있습니다.

<서울특별시의회 자정노력 결의안(2019.4.26.)>

분 야	결 의 내 용	비고(조치)
정책지원 전문인력	<ul style="list-style-type: none"> 채용 시 의원의 친인척 배제(4촌 이내 금지, 8촌 이내 실명 공개) 채용절차 법제화를 통한 공정성 강화 의원 사적업무 지원 금지 	지방자치법 개정 이후 추진
공무 국외연수 개선	<ul style="list-style-type: none"> 사전 계획, 심의 결과, 방문결과보고서 등 홈페이지 공개 예산사용내역 공개 및 성과보고회 개최 의무화 시민단체 모니터링단 구성을 통한 사전심의심사 강화, 국외연수 결과 평가 국내연수(간담회, 시찰, 세미나 등) 계획 및 개최결과 공개 	시행중
지방의원 겸직제한	<ul style="list-style-type: none"> 영리목적의 겸직 제한(소속 상임위 관련 영리목적 겸직 금지) 겸직신고 공개, 겸직신고 위반 및 미신고시 징계 규정 도입 	「서울특별시의회 윤리강령 및 윤리실천규범 조례」 개정 추진
영리행위 금지	<ul style="list-style-type: none"> 주식 백지신탁, 이권개입 금지, 취업청탁·인사개입 금지 명문화 	시행중
의정비제 도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 의정비심의위원회 등 의정비 결정에 시민단체 참여 강화 	「지방자치법 시행령」 제34조제10항에 따라 조례 제정 가능
	<ul style="list-style-type: none"> 의정비 지급기준 공개 	시행중
지방의회 정보공개	<ul style="list-style-type: none"> 출석률, 조례발의 건수 등 의정활동 홈페이지 공개 	시행중
지방의회 시설개방	<ul style="list-style-type: none"> 비회기 시 회의실 등 시민개방 	시행중

윤리특별위원회 강화	<ul style="list-style-type: none"> 의원 사전교육 강화(인권교육, 청렴교육, 젠더감수성교육 등 교육이수 의무 규정) 	「서울특별시의회 기본 조례」 개정 추진
	<ul style="list-style-type: none"> 윤리특별위원회 기능강화 	행안부 「지방자치법 전부개정안」을 참조하여 「서울특별시의회 기본 조례」 개정 추진
	<ul style="list-style-type: none"> 윤리특위 내 윤리심사자문위원회 설치 및 회의공개 	「서울특별시의회 의원 공갈처벌 위한 조례안」 추진
의정활동 투명성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 의원 공약사항 이행계획 및 실적 공개 	「서울특별시의회 의원 공갈처벌 위한 조례안」 추진
	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 회의 인터넷 공개 및 상임위원회 시민 방청 허용 	시행중
	<ul style="list-style-type: none"> 예산심의 투명성 강화(선심성 예산 근절, 예산심의 계수조정 공개) 	
	<ul style="list-style-type: none"> 의회권한 남용 금지(자료요구 온라인 시스템 도입, 법정 처리기한 준수) 	
	<ul style="list-style-type: none"> 주민감시단 제도화 및 지방의회 공개감사 요청 	조례 추진
	<ul style="list-style-type: none"> 표결 실명제(안건별 찬반공개) 	시행중
	<ul style="list-style-type: none"> 출판기념회 개최 신고 의무화 및 수익보고(소득신고) 	의장방침 추진

서울시의회는 자정 노력의 진정성 확보를 위해 전체의원(110명)의 공동발의로 「서울특별시의회 책임성·청렴성 강화를 위한 자정노력 결의안」을 의결(2019.4.30.)하여 공식화하였으며, 전국 지방의회로의 확산을 위하여 '전국시·도의회의장협의회' 공식안건으로 제출, 5월 30일 「전국시·도의회 책임성·청렴성 강화를 위한 자정노력 결의안」을 의결하였습니다.

자정노력 결의안과 관련하여 60여건의 언론보도가 이루어졌으며, 인터뷰와 취재요청이 쇄도하는 등 자정노력에 대한 높은 관심과 지지를 얻었고, 특히 서울시의회는 「서울특별시의회 의원 공무국외활동에 관한 조례」 개정을 통하여 의원들의 공무국외활동 추진절차와 심사기준을 강화함으로써 행정안전부로부터 가장 모범적인 지방의회 개선사례로 언급되기도 하였습니다.

이밖에도 서울시의회는 지방의회 최초로 국민권익위원회와 청렴문화 조성을 위한 업무협약을 체결(19.4.30.)하여 양 기관의 적극적인 협력을 통해 지방의회의 청렴 수준을 제고하고 지역사회의 신뢰를 회복해 나간다는 의지를 확고히 하였습니다.

4. 향후 계획

서울특별시의회는 자정노력 이행을 위한 후속 조치로 자치입법 등을 통한 제도개선에 힘쓰고 있습니다. 실제로 총 24개 자정노력 과제 중 11개 과제는 이미 제도를 개선하여 시행하고 있으며, 나머지 과제에 대해서도 자치입법, 의장방침 등을 통한 제도개선을 추진하고 있습니다.

서울시의회는 지방자치제도 개선을 위해 제21대 국회 「지방자치법」 개정 촉구와 더불어 '지방의회 자정노력'을 전국 226개 기초의회로 확산시키기 위하여 전국시군자치구의회의장 협의회와 상호 협조체계 강화를 추진할 예정입니다. 이를 통해 지방의회에 대한 시민사회의 공감대 형성, 지방분권 추진을 위한 적극적인 관심과 지지를 이끌어 낼 수 있도록 책임을 다해 최선을 다할 계획입니다.

[토 론]

김수경 마을자치실장
서울시 마을공동체 종합지원센터

서울형 주민자치회 시범사업을 중심으로

□ 서울형 주민자치회 시범 사업 개요와 특징

- 3인 이상의 마을공동체 활동 경험과 동 단위 주민자치회의 융합적 실천
- 체계적이며 주민지향적인 자치계획 수립 과정으로 지역 숙의성 제고
- 분과 구성과 분과별 자치계획 수립으로 개방적 참여 보장
- 주민조직과 자치계획 수립 프로세스를 밀착 지원하는 전담 지원조직 설치, 협력
- 추천을 통한 주민자치회 위원 선정으로 주민 대표성 강화

내용	주민자치위원회	서울형 주민자치회
명칭	주민자치위원회	주민자치회
위원 인원	25명	50명 이내 (예비위원 10명)
선정방식	추천 후 동장 위촉	6시간 주민자치학교 이수 후 공개모집, 공개추천
위원구성비율	비율 없음	40대 이하 15%, 특정 성 60% 미만
위촉	동장	구청장
권한	1)자치회관 운영 2)동 행정협의 권한	1) 자치계획 수립권 2)서울시 참여예산사업 선정권 3)주민세 환원사업 실행권 4)행정사무 위수탁 및 행정사무 협의권 5)자치회관 자율운영 및 위수탁
주민총회	없음	연 1회
분과구성	위원으로 구성	주민 누구나 참여
지원체계	없음	자치구마을자치센터 (구-동단위 지원)

< 주민자치위원회와 서울형 주민자치회 비교>

□ 추진현황

- 2017년 1단계³⁾ 4개 자치구 (금천구, 성동구, 성북구, 도봉구) 26개 시범동 사업 개시
- 2020년 1,2,3단계 22개 자치구 273개동 추진 중
- 2022년까지 서울시 425개 전 동 확대 예정
- 자치위원 평균 모집 기간은 25일이며 동당 평균 76.5명 신청
- 동 평균 분과위원 수 1단계 64.8명 / 2단계 65.4명
- 주민자치회의 자치계획 의제 정책공유회 상정률은 60.9%, 해결된 비율은 73.6%
- 2단계 기준 동 당 평균 예산은 6,8530천원 임

<주요 의제 현황>

	첫동 3단계 (2018)		첫동 4단계 (2019)		주민자치회 1단계 (2019)		주민자치회 2단계 (2019)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
생활	3	5.4	11	12.6	43	7.6	37	6.6
안전	7	12.5	4	4.6	25	4.4	40	7.1
건강	3	5.4	3	3.4	12	2.1	21	3.7
복지	1	1.8	3	3.4	55	9.8	63	11.2
문화(예술)	9	16.1	8	9.2	78	13.8	114	20.2
교육	6	10.7	8	9.2	77	13.7	79	14.0
육아	5	8.9	2	2.3	8	1.4	10	1.8
공유	2	3.6	4	4.6	27	4.8	24	4.3
경제	1	1.8	3	3.4	9	1.6	7	1.2
생태	1	1.8	3	3.4	14	2.5	18	3.2
소통(공간)	7	12.5	9	10.3	65	11.5	66	11.7
마을미디어	4	7.1	7	8.0	13	2.3	20	3.5
환경미화	6	10.7	10	11.5	42	7.4	42	7.4
도시인프라	1	1.8	12	13.8	8	1.4	13	2.3
주민자치회 운영	-	-	-	-	7	1.2	10	1.8
총합계	56		87		483		564	
동 평균 의제수	9.3		12.4		18.6		10.4	

대주제(8)	소주제(14)	실행계획 내용 및 분과명
생활/안전	생활	주차, 쓰레기, 익취, 흡연
	안전	놀이터, 보행안전(통학로), 치안, 방재
건강/복지	건강	노인건강, 스포츠
	복지	복지, 자원봉사, 사각지대 발굴
문화/역사	문화(예술)	문화, 예술, 축제, 역사
교육/돌봄	교육	교육, 청소년
	육아	보육, 아동
공유/경제	공유	공유, 자원재활용, 벼룩시장
	경제	지역경제, 수익창출
자연/생태	생태	환경보호, 생태학습
소통/미디어	소통(공간)	세대/가족 통합, 갈등해소, 이웃교류, 다문화, 소통공간
	마을미디어	마을신문, 라디오
인프라/미화	환경미화	벽화, 화단 조성 및 식재, 가로 및 천변 정비
	도시인프라	대중교통 체계, 정류장 개선, 공공 및 편의시설 신축

서울형 주민자치회 시범사업 의제 비율	주요 의제별 실행계획 분류
----------------------	----------------

3) 서울형 주민자치회 시범사업 개시시점에 따른 단계별 자치구 현황

- 1단계 자치구 : 금천, 도봉, 성동, 성북
- 2단계 자치구 : 강동, 강서, 관악, 노원, 동대문, 동작, 마포, 양천, 은평, 종로, 서대문
- 3단계 자치구 : 구로, 영등포, 강북, 광진, 용산, 송파, 중랑구
- 4단계 자치구 : 서초, 중구, 강남구

□ 서울형 주민자치회 시범 사업의 성과 (세부사항 붙임1. 참조)

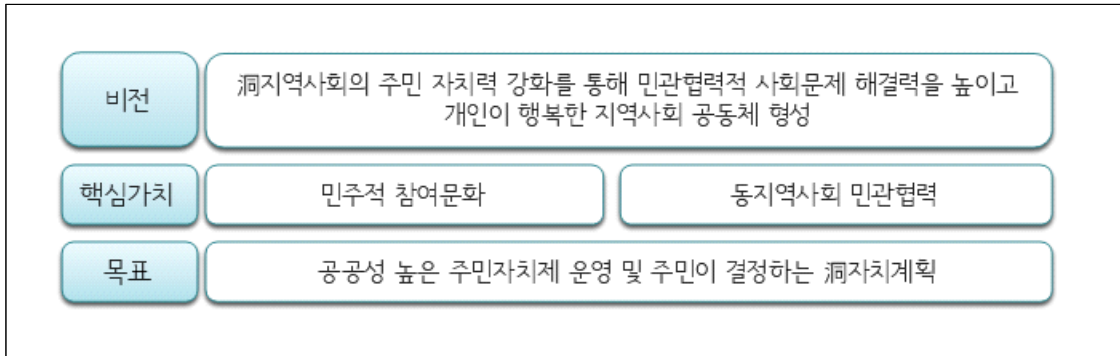
- 지역사회 정책결정의 영향을 받는 이해당사자들이 의사결정과정에 직접 참여
 - 지역 이기주의 혹은 가치관의 갈등을 넘어 사회적 합의를 만드는 과정 체험
 - 행정 칸막이 완화와 협치 활성화, 민간주도 융합 지원체계 구축으로 지역사회 통합 성장
 - 참여와 사회적 자본 형성으로 납세자의 권리 실현, 지역 풀뿌리운동의 기초 골격 형성
- ⇒ 제도 및 시민 자발성에 기초한 참여활동을 통해 시민이 주인으로서 권한을 행사

주요 성과
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민의 변화와 성장 - 주민의 공적 효능감, 참여 만족도, 시민적 유대감의 형성 ○ 자치회 구성의 대표성과 권한 확대, 자치계획 수립 과정과 결과의 공공성 확대 ○ 민-관, 민-민 로컬 거버넌스 뼈대 마련과 행정의 변화 혁신 시도 ○ 주민 삶의 밀착 공간인, 동 단위 지원 체계 실험

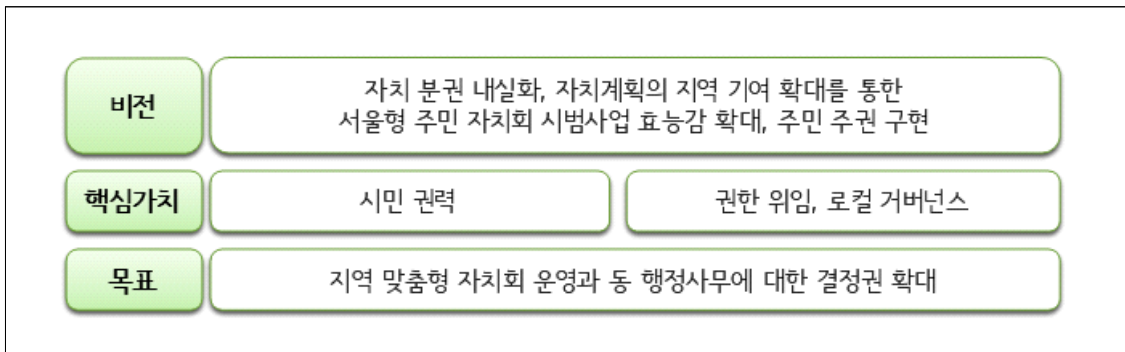
개선 과제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치활동 질서와 지침, 보조금 활용 주기 등 행정 질서 간 이격 발생. 성과주의. ○ 확대된 권한에 비례하는 지역사회 내 긴장관계 발생, 자치활동 실무 부담 심화 ○ 기초와 말단 행정의 부족한 권한, 조직 경직성이 협치 저해 ○ 지원체계에 대한 제도 기반 불안정, 전문 인력 이탈과 주민 불안 야기

□ 서울형 주민자치회 시범사업의 과제 (안)

○ 비전 : 자치분권 내실화의 기초 골격으로서 주민자치를 통한 주민주권 구현 지향



<표 3 . 1기 서울형 주민자치회 시범사업 비전 체계 >



<표 4 . 2기 서울형 주민자치회 시범사업 비전 체계 제안 (안)>

○ 정책수단 : 동 단위 주민 권한 실질화와 자치계획 공익성 확대 지향

자치분권 제도화 혁신	▶ 마을 기본법, 지방자치법 등 제정 조력
	▶ 국가적 지방자치 흐름 연계 : 주민직접 발안제, 주민투표 청구대상 등 확대
	▶ 시, 구 행정 사무 결정권 동 단위 이양 개시 / 동 단위 주민 결정권 확대
	▶ 자치분권 특별 회계 설치, 동 단위 자치기금 형성을 위한 제도 개선
	▶ 지원체계의 민간 주도성, 전문성 보장 방안 마련

자치계획 지역기여 확대	자치계획 수립, 실행 내실화 / 전 동 확대 속도 현실화
	자치계획 의제의 공익성, 개방성 확대를 위한 프로세스 개선 / 지침 개선
	지역 교류형 자치계획 실행 프로세스 가이드라인 마련
	사경, 재생 등 주민 참여형 정책사업 연계성 강화
	사무국, 산하 법인 등 조성을 통해 지속가능 운영구조, 공동 생산 기반 마련

□ 서울형 주민자치회 시범사업을 중심으로 한 자치분권 과제 제안

- 주민의 정책 결정 과정 참여 확대 기반으로 ‘洞 의 법적 권한’ 확대
- 주민자치 할 ‘시간’ 과 ‘권리’ 에 대한 폭넓은 사회적 인식과 합의. 자치활동의 사회적 노동 인정 요청 검토
- 주민 삶에 밀접한 영향을 미치는 각종 제도 (생활권 계획 등)에 주민 참여 원칙과 방법 명문화, 제도 간 상호 연결성 도모
- 특별회계 및 기금 설치 등 견인으로 자치 예산의 주민 편의성, 활용성 확대
- 로컬 컨택트 사회로의 진화, 대면과 비 대면을 융합한 주민 참여 권한 제도화
- 주민 중심 지역사회 문제 해결을 위한 기초, 광역 단위 부처별 연계 방안 제도화

붙임 1. 1기 서울형 주민자치회 시범사업 주요 성과 4)

○ **사람과 조직**

주민의 변화와 성장 : 주민의 공적 효능감, 참여 만족도, 시민적 유대감의 형성

- 주민, 행정기구 및 의회와의 관계에서 주민자치회의 역할과 필요성 인지 확장
- 주민자치회 위원들의 동네와 사회에 대한 관심, 개인의 시민적 사고력 확장
- 주민자치회 활동을 매개로한 관계 자본의 확대

○ **제도적 변화와 발전 : 구성의 대표성과 권한의 확대**

- 주민 대표성 높아지고 제도적 권한이 커지면서 주민자치회의 변화된 위상 경험

○ **주민자치회의 구성과 운영 : 구성의 대표성과 권한의 확대**

- 주민자치회 구성인원의 변화, 단체와 개인에 공정한 참여 기회 제공
- 2단계 주민자치회 위원 전체 신청자는 동 평균 76.5명, 선정 위원 중 개인 73%, 단체 27%로 개인의 참여 비율 점차 확대. 40대 이하 청년층 참여 비율 18.2%. 5)

○ **협력과 연대**

동지역사회 다양한 주민단체와 협력

- 주민자치회 모임 운영 시 지역 복지관 협조로 모임 공간 지원
- 자치계획 실행 시 새마을부녀회와 협업하여 필요한 예산을 확보
- 마을지원활동가, 동네 협동조합에서 주민자치회 분과로 참여해 분과 활성화에 기여

4) 김의영 외, 2019 『서울형주민자치회시범사업 참여관찰연구』

5) 구아영, 2019 『서울형 주민자치회 성과연구』

○ 자치계획

공론을 통한 마을문제 해결의 시작

- 마을계획에 이어 동네 문제를 스스로 계획하고 실행하는 프로세스 경험
- 시민참여예산 및 주민세를 확보 등 다양한 재원을 마련해 주민 권한 강화
- 주민자치회 운영과 계획 수립을 위한 다중 공론장 개최, 연계
- 정책공유회를 통해 동별 의제를 구체화하고 자치구와 협업지점 모색

○ 지원 체계

주민자치회 사업에 대한 직·간접 지원체계 안착화

- 모니터링과 정책공유회 추진 성과연구 등 정책 점검 체계 수립
- 자치구와 동 단위 민관협력체계를 구축하고 자치구 및 동 중간지원조직을 통한 밀착 지원
- 마을자치 융합정책에 따라 자치구 단위 행정부서 통합

□ 주요 개선 과제

○ 사람과 조직

권한 확대가 야기한 과중한 업무 부담, 참여와 활동 유지의 어려움

- 공적기여라는 봉사심만으로는 감당하기 어려운 수준의 업무량 발생. 내실 있는 권한 이양이 필요
- 주민자치회 위원 활동에 드는 시간과 비용의 적절성에 대해 30대의 29.4%, 40대의 32.9%, 50대의 31.4%가 부정적인 응답
- 사무와 활동 공간 등 기반 마련 필요

○ 주민자치회 내부의 활동 동력 유지, 민주적 문화 형성

- 경제적 기반, 세대, 정주기간 등을 둘러싼 권력구조 잔존
- 기존 위원과 신규 위원들 사이의 문화적 차이, 신규위원들은 변화된 제도적 위상에 즉각 노출되는 반면 기존 위원들은 변화된 위상에 적응 정체.

○ 연대와 협력

확대된 권한에 비례하는 지역사회 내 긴장 관계 발생

- 동장, 구의원, 지역 주민 단체들과의 긴장적 관계, 상호 견제와 협력이 공존
- 전통적인 행정의 역할, 지역 시민사회의 활동을 주민자치회가 ‘가져가는 것’ 으로 인식
- 지역 내 협치 역량 강화, 제도화된 주민자치와 자율적 주민자치의 연계 협력
- 다양한 동 지역사회 단체를 연결하는 플랫폼 역할 부재

○ 자치계획

확대된 권한에 비례하는 지역사회 내 긴장 관계 발생

- 2단계 자치구의 경우 주민자치회 구성시기 지연에 따라 충분한 자치계획 과정을 거치지 못하고 주민총회 진행되는 사례 발생. 이는 의제의 다양성과 공공성을 해하는 요인으로 작용.
- 자치계획 수립 후 실행과정에 대한 가이드를 제시하고 실행과정에 대한 모니터링 필요
- 자치계획 수립과 실행시기의 중복으로 인한 주민 피로도 증가
- 공모사업비, 참여예산, 주민세 등 투입 예산과 사업의 재편, 효율적 지원구조 마련

○ 지원 체계

주민자치회 사업에 대한 직·간접 지원 및 제도적 보장 강화

- 중간지원조직 운영 안정화, 지역사회 시민력 성장을 지향하는 자치구별 전략 수립 필요
- 동자치지원관과 마을지원활동가 등 동 단위 정책지원활동가의 중장기적 배치 요청 다수
- 행정은 주민자치회 사업의 내용과 방향성에 대한 이해도 부족으로 단순 지원의 역할에 머물러 있음. 사업이해도를 높이고 주민과 중간지원조직과의 협력을 높여야 함

[참고자료]

지방자치법 전부개정법률안의 주요 내용과 쟁점

하 혜 영

정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관

1. 들어가며

2019년 10월 29일은 ‘제7회 지방자치의 날’이다. 이 날은 지방자치에 대한 국민적 관심을 제고하고 성과를 공유함으로써 지방자치 발전에 대한 방향을 제시하고자 제정되었다.⁶⁾ 행정안전부는 2018년 제6회 지방자치의 날을 맞아 30년 만에 「지방자치법」전부개정을 추진한다고 발표했다.⁷⁾ 그리고 2019년 3월 29일에 「지방자치법」전부개정법률안을 국회에 제출했다. 전부개정안은 대통령 소속 자치분권위원회가 2018년 9월 확정·발표한 ‘자치분권 종합계획’의 33개 과제 내용을 포괄적으로 담았다.

이 글에서는 현재 국회에 계류 중인 「지방자치법」전부개정안의 주요 내용과 함께 법안 중에서 쟁점이 되는 사항을 살펴보고자 한다.

2. 지방자치법 의의 및 주요 연혁

지방자치란 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 자치단체가 지역 내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통해 처리하는 과정이다.

지방자치는 상위정부로부터의 분권과 지방정책과정에 대한 주민의 참여가 핵심이다.

「지방자치법」은 제헌헌법에 의거해 1949년 7월 4일에 제정·공포되었다. 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 규정하고, 국가와 지방자치단체간의 기본적인 관계를 정하며, 이를 통해 지방자치 행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키는데 제정 목적이 있었다.

그간 이 법은 60차례의 일부(타법)개정을 거쳤으나, 전부개정은 2차례('88.4.6./'07.5.11.)만 있었다. 2007년 당시 개정은 법문장의 표기를 쉽게 하고 문장을 간결하게 다듬는 차원이었다. 따라서 실제 법의 내용을 전부개정한 것은 1988년 한번이다. 1988년에 지방자치단체의 종류를 새롭게 규정하는 동

6) 2012년 10월 22일 「각종 기념일 등에 관한 규정」을 개정해 10월 29일을 기념일로 정했다. 지방자치가 헌법상국가운영의 기본원리로 거듭난 제9차 헌법 개정일('87.10.29)인 10월 29일을 지방자치의 날로 지정했다.

7) 행정안전부, 『30년 만에 주민중심의 새로운 지방자치 시대가 열린다: 행안부, 지방자치의 날 맞아 지방자치법 전부개정안 발표』, 2018년 10월 31일자 보도자료.

시에 지방의회 의원의 정수와 임기 등을 개정하여 1991년 지방자치의 재실시에 대비하였다. 이후 지방의회선거가 다시 실시되고, 1995년 민선 단체장 선거 등을 통해 우리나라는 본격적인 지방자치의 시대를 맞게 되었다.

3. 지방자치법 전부개정안 주요내용

현행 「지방자치법」은 10장 175개 조문체계인데, 개정안은 11장⁸⁾ 207개 조문으로 구성되었다. 이 법안은 민선 지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영해 관련 규정을 개정하거나 신설하였다.

[표 1] 지방자치법 전부개정안 주요 내용

분야	주요 내용
주민 주권 구현	주민자치 원리 강화(목적규정에 ‘주민자치’ 원리 명시)
	주민 참여권 강화(주민이 지방행정에 적극 참여할 권리 신설)
	주민조례발안제 도입(주민이 의회에 직접 조례 제정, 개·폐청구)
	조례제정, 개·폐 청구요건 완화(인구규모별 청구요건 세분화)
	주민감사 청구인 수 하향(시·도: 500 → 300, 시·군·구: 200 → 150)
	청구권 기준연령 완화(주민조례발안, 감사청구 18세)
	주민투표제 개선(청구대상 확대, 개표요건 폐지, 확정요건 도입)
	주민소환제 개선(인구규모별 청구요건 세분화, 개표요건 폐지, 확정요건 도입)
	주민자치회 활성화(지방자치법 설치·운영 근거 마련)
자치 권한 확대	기관구성 다양화 (주민투표로 기관구성 변경 가능, 별도법으로 구체적 사항 마련)
	국가-지방 사무배분(사무배분 원칙 및 준수 의무 마련, 자치분권 영향평가제 도입)
	조직운영 자율성 확대(시·도 특정목적 부단체장 설치 자율화)
	지방의회 인사권 독립(시·도의회의장에게 사무직원 임용권 부여)
	정책지원 전문인력 (입법, 예산 등 의정활동 지원)
자치 단체 책임 제고	지방의회 운영 자율화(회의 운영에 관한 사항을 조례에 위임)
	정보공개 확대(정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설, 의회 의정활동 공개)
	국정통합성 근거규정(국가-자치단체 간, 자치단체 상호 간 연대·협력의무 신설)
	자치사무 수행 책임성 강화(시·군·구의 위법한 처분 등에 대한 국가의 보충적 관여)
중앙 지방 협력	지방의회 책임성 확보(윤리특위 및 윤리자문위 설치 의무화)
	중앙-지방 협력관계 제도화(자치발전협력회의 제도화)
	단체장 인수위원회 제도화(시·도 20인, 시·군·구 15인 이내)
사무 능률 강화	특별지방자치단체(규약·기관구성·운영 규정 마련)
	행정협의회 활성화(절차 간소화, 중앙의 지원 근거 마련)
	대도시 특례 (인구 100만 이상 ‘특례시’ 행정명칭 부여)

8) 이번 개정안에 제11장 특별지방자치단체(§195~§207)이 신설되었고, 제9장 국가의 지도·감독은 ‘국가와 지방자치단체 간의 관계’로 제목을 변경하였다.

자료: 정부제출(2019.3.29.), 「지방자치법 전부개정법률안」(의안번호 2019472) 전부개정으로 바뀌는 핵심 내용은 ① 주민참여권 보장 및 주민참여제도의 실질화, ② 자치단체의 실질적인 자치권 확대, ③ 자치단체의 자율성 강화에 상응하는 투명성·책임성 확보, ④ 중앙과 지방간 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행의 능률성 향상이다.

4. 지방자치법 개정 관련 주요 쟁점

(1) 대도시 특례시 지정

그동안 인구 50만명과 더불어 100만명 이상 일반시를 중심으로 특례를 일부 부여했으나, 여전히 대도시 행정수요에 적절히 대응하기 어렵다는 지적이 있어왔다.⁹⁾ 이에 전부개정안에서는 인구 100만 이상 대도시에 대해 ‘특례시’란 명칭을 부여했다(안 제194조). 이후 특례시에 걸맞은 권한을 부여하려고 한다. 이처럼 대도시의 행정수요 등 규모를 고려하여 차등적 자치권의 적용을 검토하는 것은 타당한 측면이 있다. 다만, 개정안과 달리 인구 규모 이외 다른 요소를 함께 고려해 특례시를 선정하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.¹⁰⁾

2019년 10월 24일 기준 의원발의 「지방자치법」개정안 중에서 7개가 특례시 관련 규정이다. 정부안과 같이 인구 100만명 이상 대도시를 기준으로 특례시를 정한 의원안이 2개 있다.¹¹⁾

그러나 [표 2]와 같이 5개 의원안은 인구 100만 이상과 더불어 인구 50만 혹은 90만 이상도 다양한 행정수요를 반영해 특례시로 정해야 한다고 제안하고 있다. 그 외 인구소멸지역의 자립을 위해 ‘특례군’을 신설하자는 의원안도 2건 발의되었다.¹²⁾

특례시의 지정에 있어 인구는 중요한 지표이지만, 그 외에도 급변하는 사회·경제적인 환경을 고려한 다양한 기준이 마련될 필요가 있다.

인구와 함께 추가 선정기준을 둘 경우에는 대도시 지정 심사절차를 별도로 마련해서 지역간 특혜 시비가 발생하는 것을 방지해야 할 것이다.

[표 2] 지방자치법 의원발의 개정안 중 특례시 기준

9) 하혜영, 「대도시 특례 제도 현황과 향후 과제」, 『이슈와 논점』제1569호, 국회입법조사처, 2019.
10) 국회행정안전위원회, 「지방자치법 전부개정안 검토보고서」, 2019.6.
11) 이찬열의원안('16.7.6)과 김영진의의원안('16.7.14)이다.
12) 이후삼의원('19.4.15)은 인구 3만명 미만이거나 인구밀도 40명 미만인 군, 박덕흠의원('19.7.26)은 군 지역 65세 이상 인구비율 20% 초과, 재정자립도가 군 전체 평균 미만, 소멸위험지수가 0.5 미만인 경우 특례군으로 정했다.

발의자 (발의일)	「지방자치법」개정안 중 특례시 기준
김병관의원 (’18.12.3.)	① 100만 이상 ② 50만 이상으로 주간인구, 사업체 수, 법정민원 수 등을 고려한 행정수요자 수가 100만 이상 ③ 50만 이상으로서 도청 소재지
정동영의원 (’19.3.25.)	① 100만 이상 ② 50만 이상으로서 행정수요 수가 100만 이상 ③ 50만 이상으로서 도청소재지
신상진의원 (’19.5.14)	① 100만 이상 ② 90만 이상으로서 주간인구, 사업체 수, 법정민원수, 재정자립도, 지방세징수액 등 고려 행정수요자 수가 100만 이상
박완주의원 (’19.6.10.)	① 수도권은 인구 100만 이상 ② 비수도권은 인구 50만 이상으로 인정
박명재의원 (’19.6.18.)	① 서울시·광역시 및 특별자치시를 제외한 100만 이상 대도시, ② 비수도권은 50만 이상, 면적 500km ² 이상

(2) 지방의회 인사권 독립

현행 「지방자치법」에서는 지방의회 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장이 임명하도록 했다(동 법 제91조 제2항). 다만, 2006년부터 지방의회에 일부 공무원직은 지방의회에 임명권을 위임했으나, 위임된 공무원의 비율이 낮아서 실효성 문제가 계속 제기되어 왔다.¹³⁾

전부개정안은 시·도의회 의장이 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 임면 등에 관한 사항을 처리하도록 규정하고 있다(안 제102조).

이처럼 지방의회 의장에게 소속 사무기관 직원의 임명권을 부여할 경우 의회 자율성이 강화되고, 집행부에 대한 의회의 감시 및 견제기능이 보다 충실해 질 것으로 기대된다. 다만, 이번 전부개정안에서는 직원의 임명권은 시·도의회만 부여하였다. 시·군·구의회의 경우에는 사무인력의 규모는 작아서 독립적인 인사가 어렵다는 것이다. 이에 대해 시·군·구의회에서도 직원 임명권을 부여해 달라는 요구가 지속되고 있다.¹⁴⁾ 정부안과 달리 시·군·구의회 의장에게 사무직원에 대한 임용권을 부여하자는 취지의 개정안을 발의한 의원들이 다수 있다.¹⁵⁾

지방의회 사무기구 평균 인력규모(정원)을 보면, 시·도가 103명, 시·군·구가

13) 하혜영, 「지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로」, 『NARS 현안분석』 제5호, 국회입법조사처, 2018, p.6.

14) 창원시의회(’19.1.18.), 경기 광주시의회(’19.9.9.), 원주시의회(’19.5.13.), 청주시의회(’18.12.20.) 등에서 인사권 독립 관련 개정촉구 결의문을 채택했다.

15) 김광수의원(’17.12.14)의 「지방의회공무원법안」, 강석호의원(’16.12.1.), 추미애의원(’16.7.14.), 정병국 의원(’17.5.11.), 김광수의원(’17.12.14.)의 「지방자치법」 개정안이 관련 규정을 포함하고 있다.

17명('18.7월 기준)이다. 그러나 자치단체간 직원 규모는 상당한 차이가 있다. 광역의회의 경우 정원기준으로 서울시가 298명이지만 울산시 56명, 세종시는 35명에 불과하다. 반면 기초의회라도 인구 100만명이 넘는 창원시 44명, 고양시 42명, 수원시 41명, 용인시는 35명이다.¹⁶⁾ 따라서 광역과 기초 구분 없이 지방의회에 임용권을 부여하는 방안이 고려될 필요가 있다. 무엇보다 인사권이 독립될 경우에 투명하고 공정한 인사관리를 위한 제도마련이 함께 논의되어야 하겠다.

(3) 지방자치단체의 자치조직권 확대

전부개정안에서는 시·도의 경우 필요 시 특정한 사무를 담당하는 부시장·부지사를 1명 또는 2명을 추가로 둘 수 있도록 하고, 해당 부시장·부지사는 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 하였다(안 제122조). 이는 지자체 조직권한을 다소 확대한 것으로 평가된다. 그러나 자치조직권 관련 주요 내용과 기준은 여전히 대통령령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)으로 정하고 있으며, 이에 따라 조례로 규정하고 있다. 정부안과 달리 변재일의원안('19.4.12)에서는 지방자치단체의 행정기구와 정원을 해당 자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

현재와 같이 대통령령에 의한 과도한 자치조직권의 제약은 지방자치 시대에 바람직하지는 않다. 따라서 자치단체가 지나치게 방만한 조직운영으로 비효율을 발생하지 않도록 정부는 최소의 기준을 제시하고, 자치단체가 자율 규제할 수 있도록 제도의 보완이 필요하다.

(4) 지방자치단체 기관구성의 다양화

전부개정안에서는 지방자치단체의 의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률로 정하는 바에 따라 달리 할 수 있도록 하며, 이 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 하였다(안 제4조). 그동안 모든 자치단체가 강 집행부-약 의회의 기관대립형 구조로 운영해 오던 것을 다양화하여 주민이 선택토록 한 것이며, 이는 주민수요를 반영하는데 효과적일 수 있다. 그러나 자치단체의 기관구성의 다양화 방안에 대해 보다 구체적이고 심도 있는 논의를 한 뒤에 해당 규정을 포함할 방안이 필요하다. 자치단체 기관구성의 방식은 지방선거, 지방공무원 조직·인사 등에 큰 영향을 미칠 수 있다.¹⁷⁾

16) 행정안전부, 『제8기 전반기 지방의회 현황』, 2019.

17) 2014년에 발표한 '지방자치발전 종합계획'에 장기과제로 기관구성 다양화 과제를 제시했는데, ① 단체장 중심형(현행), ② 단체장 권한 분산형(부단체장·감사위원장 임명동의형, 부단체장·행정위원장 임명동의형), ③ 의회중심형을 제시했다. 의회중심형은 주민직선 지방의회의 의장이 단체장을 겸임하고,

따라서 자치단체가 선택할 수 있는 다양한 기관구성 형태에 대한 연구와 더불어 각 형태별로 관련 연계된 법률 개정사항이 있는 지 등을 사전에 점검하는 작업이 선행될 필요가 있다.

5. 나가며

2019년 3월 29일에 정부가 국회에 제출한 「지방자치법」전부개정안에서는 성숙한 지방자치의 실현을 위해 그동안 정비되지 못한 규정이 반영되었다. 특히 주민의 지방행정 참여권한을 신장하는데 기여할 것으로 평가되고 있다.

그러나 전부개정안의 일부 규정들은 의원발의 안들과 차이가 있고, 다수의 의원들이 발의한주요 내용이 포함되지 않은 경우도 있었다.¹⁸⁾

따라서 정책의 최종 결정권자인 국회에서 정부안과 의원안을 함께 고려하여 지방자치 발전에 기여할 수 있는 「지방자치법」전부개정안을 마련하는 방안이 필요할 것으로 보인다.

의회에서 선임한 책임행정관에게 대부분의 행정권한을 위임하는 것이다(지방자치발전위원회, 「지방자치발전 종합계획」, 2014).

18) 이장·통장 지원제도 관련 의원발의 「지방자치법」개정안이 12개가 있고, 제정법(이장·통장 운영 및 지원에 관한 법률안)도 계류 중이다.