

42

문재인 정부 출범 이후 지방분권 추진과 향후과제

박지호 정책기획실 연구원

jh@makehope.org

No.42
2019.07.25.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약 문재인 정부
출범 이후
지방분권 추진과
향후 과제

2017년 출범한 문재인 정부는 주요 국정과제로 지방분권을 내세우고 있다. 실제 문 대통령은 여러 공식 자리에서 “연방제에 버금가는 지방분권”을 강조했다. 실질적 지방분권 국가를 만들기 위해 2018년 3월 26일 문 대통령이 관련 내용을 포함한 『대한민국헌법 개정안』을 발의했다.

『대한민국헌법 개정안』은 비록 2018년 5월 24일 국회 의결 정족수 부족으로 폐기되었지만, 해당 개정안에는 지방분권 국가의 상을 그리는 주요 사항이 포함되어 심도있게 살펴볼 필요가 있다. 『대한민국헌법 개정안』이 발표되었을 때 발의 자체가 정쟁의 대상이 되고 권력기관, 권력구조 개편 등이 강조돼 상대적으로 지방분권에 관한 내용을 파악하기 어려웠다.

『대한민국헌법 개정안』에는 중앙과 지방이 독자적 수평적 관계임을 드러내기 위해 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 명칭을

변경했다. 또 지방분권의 핵심인 ‘자치입법권’, ‘자치행정권’, ‘자치재정권’, ‘자치복지권’ 등에 관한 내용이 포함돼 있다.

이 중 지방분권의 핵심요소이지만, 시민에게 익숙하지 않은 제정권과 입법권을 주목할 필요가 있다. 국회의 입법권과 지방의회의 제정권이 충돌하기 때문에 이에 대한 합의와 기준 마련을 위한 보다 심화된 논의와 연구가 수반돼야 한다.

재정분권의 경우 지방정부 간 재정자립도와 같은 불균형을 방치한 상황에서는 오히려 지방소멸을 부추길 가능성이 있다는 지적이 제기되고 있다. 이와 관련해 다양한 연구에서는 행정구역의 개편 혹은 국세와 지방세 비율 개편, 부가가치세·소득세·법인세 부문의 지방세 비중 확대를 대안으로 제시하고 있다. 지역상생기금 확대·개편을 통해 불균형을 해소해야 한다는 주장도 나오고 있다.

문재인 정부는 『대한민국헌법 개정안』이 폐기된 후에도 지방분권을 위한 「자치분권 종합계획(안)」과 『지방자치법 전부개정법률안』을 내놓았다. 특히 해당 개정안과 계획안에서는 주민의 위상을 높이고, 실질적 권리를 강화하는 주민주권 강화에 관한 내용이 주요하게 언급하고 있다.

일례로 주민자치회 관련 사항을 들 수 있다. 주민자치회 설치 및 운영은 타 법률에 의해 규정돼 현재 시범실시 중이며, 다양한 측면에서 문제제기와 보완책이 제시되고 있다. 일각에서는 또 다른 관변단체의 탄생을 걱정하지만, 오히려 기능과 권한을 강화해 주민자치회의 위상을 명확히 하고, 주민자치회 위원의 역량 강화 및 행정 지원 등에 관한 보완책이 필요하다는 의견이 제시되고 있다.

본 연구에서는 현 상황에서 정부가 지방분권을 위해 할 수 있는 범위인 개별 법률의

제·개정을 통한 노력을 강조한다. 무엇보다 지역 내 시민, 주민과 가장 가까운 지방정부와의 소통을 강화해, 지방정부에 필요한 권한과 역할을 충분히 이양할 수 있도록 제도적, 행정적 노력을 기울여야 함을 제안한다. 나아가 자율성을 보장하면서 과도한 책임성을 부여해 통제하는 것은 지양하고, 정확한 기준에 따라 지방정부를 모니터링하고 부족한 부분을 보완하는 상생관계로 나아가야 할 것을 주문한다.

마지막으로 지방분권과 관련된 연구와 논의가 재정분권 등에 관한 연구에만 편중되어 있기 때문에 향후 시민, 주민들의 삶과 직접 연결된 주민주권 강화, 실질적 지방 행정참여 방안 모색, 제도적 보완을 위한 연구의 필요성을 강조한다.

키워드

지방분권, 지방정부, 대한민국헌법 개정안, 자치입법권, 자치재정권, 지방자치법, 자치분권 종합계획

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 주요 국정과제 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 채택했다. 주요 전략으로는 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’, ‘골고루 잘사는 균형발전’, ‘사람이 돌아오는 농산어촌’으로 정하고 지방분권을 본격적으로 추진했다. 출범 한 달 후인 2017년 6월 14일에는 대통령이 직접 17개 시도지사와의 간담회에서 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권제를 만들겠다”라고 약속했다. 나아가 2018년 3월 26일 지방분권 강화 등을 명시한 『대한민국헌법 개정안』(이하 『헌법 개정안』)을 대통령 명의로 직접 발의하며 자치분권의 기반을 조성하겠다고 선언했다. 해당 『헌법 개정안』에는 대한민국이 지방분권국가를 지향함을 선언하는 등 대한민국 국가운영 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고자 했다.

문재인 정부는 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 지방분권은 반드시 필요하다는 입장이다.

문재인 대통령은 “우리나라는 오랫동안 수도권 중심의 불균형 성장 전략을 취했고 그 결과 수도권은 비대해지고 지방은 낙후되고 피해해졌다. 수도권 1등 국민, 지방 2등 국민으로 지역과 국민이 분열되었다. 수도권이 사람과 돈을 빨아들이는 블랙홀이 되도록 방치해서는 안 된다”라며, “지방분권과 국가균형발전은 결코 포기할 수 없는 국가발전의 가치이자 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 최고의 국가발전 전략”이라고 강조했다.¹

하지만 2018년 5월 24일, 문재인 대통령이 발의한 『헌법 개정안』(의안번호 2012670)이 국회에서 의결 정족수 부족으로 폐기됐다. 『헌법 개정안』 의결을 위해서는 국회 재적의원 3분의 2 이상인 192명의 찬성이 필요한데, 총 114명만 투표에 참여했다. 결국 찬반 여부와 상관없이 투표 참여 의원의 숫자가 의결 정족수에 미치

지 못해 30여 년 만에 추진된 헌법 개정이 폐기됐다. 대통령과 정부의 의지, 그리고 많은 이들의 염원은 실현되지 못했다.

특히 지방분권에 대한 논의 자체가 미흡했다. 이슈 자체가 논의의 변방에 머물렀다. 개헌안 발의 자체가 정쟁의 대상이 되었고, 국민투표 시기가 정쟁이 되었다. 국회 역시 ‘권력구조 개편’, ‘권력기관 개혁’, ‘선거제도 개편’ 등만을 중점적으로 다루었다.

폐기에 대한 책임은 여야 모든 정당에 있다. 여당인 더불어민주당은 국회 주도의 개헌 논의와 개헌안 발의를 이끌어내지 못하고 대통령이 직접 개헌안을 발의하는 것을 바라만 봤다. 야당은 논의와 합의보다 당리당략에 근거한 주제만 강조했다. 결국 합의는 이뤄질 수 없었다. 대통령이 개헌안을 발의한 것에 관한 판단을 차치하더라도, 국회는 문재인 정부 출범 전후로 개헌을 위한 논의 시간이 충분했음에도 개헌안

문재인 정부는
지속가능한 성장을 위해
지방분권은
반드시 필요하다는
입장이다.

조차 마련하지 못했다는 비판에 직면할 수밖에 없었다.

물론 『헌법』이 개정됐다 하더라도 지방분권은 저절로 이루어지지 않는다. 별도 개별 법률을 제·개정하고, 여러 지방정부의 상황을 고려한 세밀한 설계와 조율 작업이 필요하다. 이러한 측면에서 문재인 정부의 『헌법 개정안』 발의는 지방분권에 대한 많은 논의를 촉발시킨 것은 분명하다.

특히 심각한 지역소멸 문제 등의 주요 대안으로 지방분권이 필요하다는 인식이 확산됐다. 실제 우리나라는 2018년 기준 “비수도권 모든 ‘도’ 지역은 소멸주의 단계에 진입했고, 228개 시군구 중 39%가 소멸 위험지역”이다. “단순 농어촌 낙후지역뿐만 아니라, 지방 대도시 권역 및 공공기관 이전이 진행되는 거점지역까지 실질적인 위험이 확산되고” 있는 상황이다 (이상호 2018).

본 연구에서는 문재인 정부 출범 이후 지방분권 관련 『헌법』 개정과 법률의 제·개정의 주요 내용과 관련 연구와 논의를 살펴보고, 지방분권의 필요성을 재차 강조하고자 한다. 지방분권을 위한 필수요소와 주의해야 할 지점을 확인하고, 향후 여러 법률 개정 등이 추진됨에 있어 필수적으로 논의해야 할 사항, 시민주권 실현을 위해 보완·추가돼야 할 사항에 관해 나누고자 한다.

II.

대통령 발의 『헌법 개정안』의 지방분권

01. 『헌법 개정안』 중 지방분권 관련 주요내용

기존 『헌법』에서 지방자치와 관련 조항은 제117조 자치행정과 제118조 지방의회와 관련된 내용이 전부이다. 즉 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 지방분권을 추진하기에는 기준조차 명확하지 않았다. 문재인 대통령의 『헌법 개정안』은 이러한 상황을 일부 개선할 수 있는 내용을 포함했기에 시민의 기대가 컸다. 실제 한 여론조사에서 “4대 지방자치권을 헌법에 명시해 연방제에 준하는 지방분권을 실현해야 한다”라는 문재인 대통령의 시정연설에 대해 68.1%가 “찬성한다”라는 입장을 보였다. “반대한다” 입장은 20.9%였다(강재규 2017).

개헌의제	현행	개정안
지방분권국가 지향성 명시 (제1조)		대한민국 ‘지방분권국가를 지향한다’ 명시
자주조직권 부여	지방자치단체 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정함	‘지방자치단체’ → ‘지방정부’ ----- 지방정부 조직과 운영 관련 기본적인 사항은 법률로, 구체적 내용은 조례로 정함

표 1.
지방분권 관련
『헌법 개정안』

자치행정권 강화	주민복지 사무 처리 및 재산 관리	사무배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 보충성의 원칙 신설
자치입법권 강화	‘법령의 범위안에서’ 자치에 관한 규정 제정	‘법률에 위반되지 않는 범위’로 조례 제정 범위 확대 ----- 주민의 권리 제한이나 의무 부과 시 법률 위임 필요
자치재정권 보장		자치사무 수행 경비 자기부담 원칙 명시 ----- 사무 위임시 위임자 비용부담 원칙 명시 ----- ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 지방세 조례주의 도입 ----- 재정조정제도 신설
주민참여 강화		지방정부 자치권 유래를 주민으로 명시 ----- 지방정부의 조직·운영에 대한 주민 참여권 명시 ----- 주민발안, 주민투표, 주민소환의 헌법적 근거 신설
중앙과 지방의 소통 강화		국가자치분권회의 신설 ----- 지방정부의 국회에 대한 법률안 의견제시권 도입

『헌법 개정안』에는 “중앙과 지방이 종속적 수직적 관계가 아닌 독자적 수평적 관계라는 것이 분명히 드러날 수 있도록 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로, 지방자치단체 집행기관을 지방행정부로 명칭을” 변경하는 내용과 함께, 앞서 언급한 4대 지방자치권이라 불리는 ‘자치입법권’, ‘자치행정권’, ‘자치재정권’, ‘자치복지권’을 『헌법』보다 강화하거나 명시하겠다는 내용이 골자를 이뤘다.²

자치입법권 강화를 위해서는 『헌법』 제117조 제1항 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”를 개정하여, “법령의 범위안에서” 조례를 제정할 수 있도록 하던 것을 “법률에 위반되지 않는 범위에서”로 확대하고자 했다.

2. 청와대 홈페이지,
‘문재인 대통령 개헌안
2차 발표 - 지방분권과
경제’ 중 발췌.
[https://www1.
president.go.kr/
articles/2684](https://www1.president.go.kr/articles/2684)

3. 인식조사 항목은

①분권제고, ②헌법신설 확대, ③분권개헌 시점, ④지방정부 표현, ⑤분권이념 표현, ⑥자치입법, ⑦지방정부 존재와 종류, ⑧자치조직, ⑨중앙지방정부사무구분, ⑩보충성 원칙, ⑪자치재정, ⑫균형 발전계획과 자율성, ⑬장협의체 법률제출권, ⑭지방의 국정참여 등이었다.

자치행정권과 자치복지권 강화를 위해서는 “지방정부의 자치권을 실질적으로 보장하여 지방정부가 지역주민의 삶과 직결된 문제를 결정하는 지방분권이 확립될 수 있도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 보충성 원칙에 따라 법률로 정하도록 함.”이라는 내용으로 『헌법 개정안』 제121조 제4항을 신설하고자 했다.

자치재정권 강화는 대부분 새로운 내용이었다. 제124조를 신설하여 “정책시행과 재원조달의 불일치로 인하여 중앙정부와 지방정부가 서로에게 재정 부담을 떠넘기는 문제를 해결하기 위해 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담하고, 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담”하도록 명시했다.

또한 “필수적인 재정확보를 위해 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있도록” 했다. 마지막으로 “자치재정권 보장이 지방정부의 재정을 악화시키거나 지역 간 재정격차 확대를 초래하지 않도록 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 재정조정”이 필요하다는 내용도 담았다.

02. 『헌법 개정안』 관련 연구와 논의

실제 『헌법 개정안』이 발의된 후 발의 자체가 정쟁의 대상이 되고, 지방분권에 대한 충분한 논의가 이어지지 않았으나, 시민들은 지방분권 개헌에 대해 높은 지지를 보였다. 『헌법 개정안』이 온전히 공개되기 전 실시된 헌법 개정 방향에 관한 시민 인식조사에서, ‘분권제고’, ‘헌법신설확대’, ‘보충성원칙’, ‘지방의 국정참여’ 등 4개 항목이 높은 점수를 나타냈다.³ 현재의 분권을 다시 점검하고, 이를 위해 헌법을 개정해야 한다는 의견에 더욱 높은 관심을 보였다.

또한 각 항목끼리 상관관계를 추출해 어떤 항목이 공통적으로 헌법에 포함돼야 하는지를 알아보니, 모든 항목이 유의미한 상관관계를 나타냈다. ‘헌법신설확대’, ‘지방정부존재종류’, ‘자치입법’, ‘분권이념표현’,

‘사무구분’, ‘보충성원칙’ 등이 각각 다른 항목과 상관관계가 높아 지방분권 개헌을 추진할 시 함께 반영되어야 한다고 시민들은 이야기하고 있었다.

하지만 거대담론, 가치, 기준 등에 대한 인식에 비해 ‘자치입법’, ‘지방정부존재종류’, ‘자치조직’, ‘중앙지방사무구분’, ‘자치재정’, ‘균형발전 계획과 자율성’ 등에 대해 상대적으로 인식수준이 낮게 나타났다. “실질적 지방분권 구현의 핵심”인 내용들을 여전히 시민들이 충분히 인식하기엔 어려웠다는 것을 알 수 있는 대목이다(신기현 2018: 160-163).

이에 우리는 대통령뿐만 아니라 각 지방정부에서 한 목소리로 요구하는 ‘연방제에 준하는 지방분권’을 위해 실질적 요소에 해당하는 ‘재정자율권’과 ‘입법권’ 보장의 필요성에 대해 강조하는 연구에 주목할 필요가 있다.

표 2.
국가별 지방분권
내용 비교

구분		미국	영국	독일
입법권		- 연방대법원이 연방과 주(州)의 입법권한 배분의 주도적 역할 - 주(州)의 국가성 존중 - 최근 연방의 입법권을 확대하여 국가적 경쟁력 강화 도모 - 연방과 주(州)의 합리적 권한배분 조정 중시	- 중앙정부에 부여된 고유한 입법권을 유지 - 급증한 복지수요로 인해 지방정부의 위임조례 확대 - 지방자치의 조례제정권에 근거한公安(公安) 조례는 지방의회가 독자적으로 마련 가능	- 연방에게 주도적 입법권이 있음 - 주(州)의 국가성 존중 - 원칙적 연방입법에도 주(州)의 입법권을 확대하여 연방과 주의 협력적 연방주의 특색 강화
재정권	지방재정	- 보조금 위주로 편성 - 국세:지방세 = 6:4	- 국세:지방세 = 9.5:0.5 - 지방지출비율 26%	- 공동세 71.9% - 연방세 15.5% - 게마인데*세 8.9% - 국세:지방세 = 5:5
	통제	- 보조금 평가 - 비(非)재정 - 지원명령	- DCLG** 예산 삭감 - 지방정부 교부금 및 국고보조금 삭감	- 재정동결 - 보조금 조정 - 행정지도 감독
	재정자율화	재정적자 및 주(州) 별 격차 완화 방안 고민	보수당 집권 후 중앙집권 심화	세수공유제도 효율성 제고

* Gemeinde,
기초자치단체

** the
Department for
Communities
and Local
Government,
지역사회 지방정부부

출처:
조소영 2018,
350-351 표
재가공

물론 연방제에 버금가는 지방분권을 추진한다고 하지만, 현실적으로 충분한 논의와 준비 없이 대한민국을 연방제 국가로 변화시키는 것은 한계가 있다. 이러한 상황에서 실질적인 지방분권을 위해 우리는 헌법 개정 과정에서 ‘연방제’라는 개념에 초점이 맞춰 불필요한 갈등만 불러일으킬 것이 아니라, “연방제의 개념과 의미가 매우 다양하고 (각) 나라에 따라 그 구현형태나 작용방식도 한 가지가 아니”기 때문에, “실제 연방제적 지방분권 개혁에서 가장 중요한 재정적 분권”에 보다 집중할 필요가 있다.

연방제 국가인 독일, 미국, 영국 등의 입법권, 사법권, 재정권 등에 대한 권한을 살펴보면, 진정한 지방분권을 위해서는 지방(국가)의 독자적 입법권을 인정하고, 지역 고유의 개별적 주법을 보유토록 하는 구조를 갖출 필요가 있다. 연방제 수준의 지방분권을 위해서는 ‘지방정부의 징세권 보장’, 즉 ‘지방정부의 과세자주권’이 필요하다. 지방정부가 “자신의 권한을 행사하기 위해 필요한 충분한 재정을 확보하지 못하는 한, 진정한 자치를 할 수 없”기 때문이다. 하지만 우리나라와 같은 단일국가의 경우 입법권에 대해 국회의 제정권과 지방의회 제정권의 규범적 효력을 동등하게 인정할 수 있는지, 양 규범의 내용 충돌의 경우 해결방안 등의 구조적 문제를 반드시 마련해야 하는 과제가 있다. 이를 위해서는 헌법을 통한 합의된 기준이 반드시 필요하다. 재정분권 역시 추진 전부터, 개별 지방정부의 재정자립도 상황에 따라 발생할 수 있는 지역 간 편차로 인해 또 다른 심각한 문제가 제기될 수 가능성에 대한 대응이 필요하다. 일부 전문가들은 이를 해결하기 위해서는 “연방제 국가보다 지역 간 이동성이 높은 우리의 상황에서는 지방 행정구역 체제의 개편이 우선시되어야 할 필요”가 있다고 주장하고 있다(조소영 2018: 346-353).

실제 지방분권을 이야기하며, 자치분권과 균형발전이 병행할 수 있는 가는 오랜 논쟁거리였다. 연방제에 버금가는 “지방분권이 큰 방향은 맞지만, 지금 상황에서 분권은 오히려 풀뿌리 민주주의를 망칠 수 있다는 위험성”이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 주장의 핵심은 지방정부 간 불균형을 방치한 상태에서 지방분권을 하면 일부 재정이 충분하지 않은 지방정부가 살아남기 힘들다는 전망이 자리 잡고 있다. 현 상황에서 지방분권이 “수도권과 비수도권 간, 그리고 도시와 농어촌 간의 격차를

‘재정자율권’과 ‘입법권’ 보장의 필요성에 대해 강조하는 연구에 주목할 필요가 있다.

더욱 심화시킬” 가능성은 분명히 존재한다. 인구 15만 명 이하의 중소도시들이 ‘일자리 감소 → 젊은 인구 유출 → 노령화 → 저성장 → 일자리 감소’라는 악순환을 거듭하고, 결국 스스로 세금을 거둘 능력도 떨어져 회복하는 것 자체가 어려워질 수 있다는 게 여러 지표들을 통해 확인되고 있다.

실제 재정분권의 결과가 부익부 빈익빈이란 부작용을 나올 가능성도 있

다. 지방정부 간 재정 격차가 큰 상황에서 상대적으로 재정자립도가 높은 지방정부는 공공서비스를 낮은 지방세라는 비교적 저렴한 가격으로 제공하고 사람들은 해당 지방정부로 모여들 가능성이 크다. 이는 결국 재정분권이 지방정부 전반에 걸쳐 성장을 촉진하는 게 아니라, 지금과 같은 소위 잘 사는 지방정부에 사람들이 몰려들게 만들 수 있다. 가난한 지방정부의 인구 유출이 더욱 심각해지는 것이다. 또한 많은 이들이 각 지방정부가 자율성을 높이면 세수입을 늘릴 수 있을 것이라 주장하지만 현실적으로는 “세원을 발굴하고 세율을 조정해서 세수를 늘리는 것도 부자 지자체가 상대적으로 유리”할 수 있다.

그래서 상당수 전문가가 재정분권에 대한 다양한 대안을 찾기 위해 노력하고 있다. 현재 가장 힘을 받는 주장은 행정구역 개편으로 지방정부 간 격차를 조정하자는 것이다. “기초 지방자치단체가 아닌 초광역 지방자치단체로 권한을 넘”겨야 하고, “현재 17개 광역시도 역시 7개로 통합하고 더 많은 권한”을 주자고 제안한다. 나아가 “초광역 지방자치단체는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 각각 압축하고, 광역적 시각에서 도시 간 연계전략을 자율적으로 세울” 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하다고 주장한다. “내부 격차는 ‘거점의 개발이익을 주변 지역으로 이전시키는 상생발전 프로젝트’를 통해 줄여나가고”, 기존의 기초 지방정부는 “스스로의 필요에 의해 자율적으로 초광역 지방자치단체에 통합되도록 유도해야” 한다는 다소 파격적인 주장도 지속적으로 나오고 있다(마강래 2018: 5-6, 63-71, 234-235). 물론 재정분권을 대비해 행정구역 개편과 지역통합

만이 대안은 아니다. 특히 개헌안을 발의한 대통령과 현재 지방정부는 현실적인 문제만 고려한 행정구역 개편에 긍정적이지 않다.

기초자치단체장인 문석진 서울 서대문구청장도 2019년 6월 주민과 함께 지속가능한 지역발전을 이루고자 하는 지방자치단체장 모임인 '목민관클럽' 정기포럼에서 행정구역 개편이 아닌 다양한 세율 조정을 통해 주민에게 부담을 가중시키지 않는 방향으로 재정분권을 추진해야 한다고 강조했다. 구체적으로는 지방소비세(부가가치세) 규모를 10% 확대, 지방소득세 역시 2배 인상, 부동산 거래세의 속성을 내포하여 지방세적 성격을 가진 부동산분 양도소득세를 지방세로 전환, 법인세를 중앙과 지방이 일정비율로 나누는 공동세화를 도입하자고 제안했다. 또 지방교부세율을 3% 인상하고, 『지방교부세법』 제6조 제1항을 개정해 지방교부세를 받지 못하는 자치구를 교부세 대상으로 편입해 중앙정부가 직접 재정부족액을 보전할 필요가 있다고 강조했다(문석진 2019: 76-79).

III.

정부의 『지방자치법 전부개정법률안』

지방분권을 위한 정부의 또 다른 노력은 지방자치의 기본법에 해당하는 『지방자치법 전부개정법률안』을 살펴볼 수 있다. 『헌법 개정안』은 폐기됐지만, 문재인 정부는 지방분권을 위한 제도 개선 노력을 이어갔다. 정부 출범 5개월여가 지난 2017년 10월, 행정안전부(이하 행안부)는 향후 5년간 지방자치분권 추진을 위한 밑그림을 공개했다. “중앙정부에 집중됐던 행정적 권한이 대폭 지방자치단체로 이양되고, 지방자치단체의 자치역량 강화”를 위한 방안이 담겼다(행정안전부 2017).

‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이란 비전과 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’이란 목표를 설정하고 5개의 핵심전략을 세웠다. 핵심전략은 ① 중앙권한의 획기적 지방 이양, ② 강력한 재정분권 추진, ③ 자치단체의 자치역량 제고, ④ 풀뿌리 주민자치 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축 등이다. 이를 위한 추진기반은 이후 발의할 『헌법 개정안』이다.

『헌법 개정안』이 폐기된 이후에도 정부는 지방분권의 밑그림에 색을 더해갔고, 2018년 9월 대통령 직속 자치분권위원회가 「자치분권 종합계획(안)」을 발표했다. 「자치분권 종합계획(안)」은 ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전, ‘주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회’이라는 목표 아래 6대 추진전략과 33개 과제로 구성돼있다.

추진전략	과제명	추진전략	과제명
01. 주민주권 구현	◦ 주민 참여권 보장 ◦ 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 ◦ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ◦ 조례 제·개정 주민직접발안 제도 도입 ◦ 주민소환 및 주민감시청구 요건의 합리적 완화 ◦ 주민투표 청구대상 확대 ◦ 주민참여예산제도 확대	02. 중앙권한의 획기적인 지방이양	◦ 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ◦ 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ◦ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ◦ 특별지방행정기관 정비 ◦ 대도시 특례 확대 ◦ 광역단위 자치경찰제 도입 ◦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
03. 재정분권의 강력한 추진	◦ 국세·지방세 구조 개선 ◦ 지방세입 확충 기반 강화 ◦ 고향사랑 기부제 도입 ◦ 국고보조사업 개편 ◦ 지방교부세 형평 기능 강화 ◦ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편	04. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	◦ 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ◦ 자치단체 간 협력 활성화 지원 ◦ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
05. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	◦ 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ◦ 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ◦ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ◦ 지방공무원 전문성 강화 ◦ 지방재정 운영의 자율성 제고 ◦ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ◦ 자치분권형 평가체계 구축 ◦ 자치단체 형태 다양화	06. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	◦ 지방행정체제 개편방안 모색 ◦ 지방선거제도 개선방안 모색

표 3.
「자치분권 종합계획(안)」
6대 전략 33개 과제

출처:
자치분권위원회
(2018), 4
표 재인용

‘실질적’ 지방분권 구현의 핵심 중 하나인 재정분권에 대해서는, 소득 과세·소비과세 중심으로 지방세를 확충해 지방의 자생력을 강화하고 현재 8:2 구조인 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하는 계획을 세웠다. 문석진 서대문구청장이 제안한 내용과 유사하게 부가가치세 중 11%에 달하는 지방소비세 비중을 확대하고, 소득세와 법인세 중 10% 수준인 지방소득세 규모를 확대하는 계획도 포함됐다. 또한 지방세 확대에 야기될 수 있는 지역 간 불균형 완화를 위해 다양한 균형장치 마련 계획도 세웠다.

저출생·고령화 문제로 인한 지방재정 악화 문제를 보완하기 위해, ‘고향사랑 기부금제’를 도입하고, 수도권 규제완화에 따른 개발이익을 비수도권에 지원하는 ‘지역상생발전기금’ 확대·개편하는 계획도 포함됐다. 하지만 재정분권과 함께 중요한 실질적 지방분권의 핵심 중 하나인 자치입법권의 경우 조례의 범위를 규정하는 내용으로, 헌법을 개정하지 않고 별도 법률로는 달성이 어렵기 때문에 계획에서는 빠져있다. 이후 정부는 무엇보다 중요한 시민주권, 주민주권 강화를 위해, 『지방자치법 전부개정법률안』(의안번호 2019472)을 2019년 3월 29일 국회에 제출했다.

01. 『지방자치법 전부개정법률안』 주요내용

「자치분권 종합계획(안)」에는 지방분권을 위한 6대 전략 중 첫 번째로 “주민주권 구현”이 자리 잡고 있다. “주민이 지역사회의 주인으로 참여할 수 있도록 주민의 대표기구인 주민자치회를 활성화하고, 주민 직접참여제도를 확대하여 자치분권의 최종 지향점인 주민참여권을 대폭 강화”하는 것이 목적이다. 이를 위해 ‘주민자치회 실질적 권한 부여’, ‘주민직접민주주의 대폭 강화’ 등을 세부 과제로 설정했다(자치분권위원회 2018, 3-5).

정부는 이와 같은 내용을 실질적으로 구현하기 위해 『지방자치법 전부개정법률안』을 발의했다. 정부는 법 개정을 통해 “민선 지방자치 출범 이후 변화된 지방행정 환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞는 주민 중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위”해 다양한 법적 근거를 마련하고자 했다.

지방자치단체의 기관구성을 다양화하고, 주민자치회를 설치하며, 지방정부에 대해 주민에 대한 정보공개 의무를 부여하고, 주민의 감사청구 제도를 개선하는 내용을 담고 있다. 또한 지방정부의 조직운영 자율성 확대, 중앙과 지방의 협력을 위한 회의 설치, 특별지방자치단체의 설치·운영 등의 내용이 포함됐다. 마지막으로 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 현행 법률에서 분리해 별도의 법률로 제정하기로 함에 따라 관련 규정을 정비하고자 했다.

표 4.

『지방자치법』현행과
개정안의 조문체계
비교

현행 (10장, 175개 조문)		개정안 (11장, 207개 조문)	
제1장 총강 (§1~§11)	63개조	제1장 총강 (§1~§11)	63개조
제2장 주민 (§12~§21)	10개조	제2장 주민 (§15~§27)	13개조
제3장 조례와 규칙 (§22~§28)	7개조	제3장 조례와 규칙 (§28~§35)	8개조
제4장 선거 (§29)	1개조	제4장 선거 (§36)	1개조
제5장 지방의회 (§30~§92)	63개조	제5장 지방의회 (§37~§103)	67개조
제6장 집행기관 (§93~§121)	29개조	제6장 집행기관 (§104~§134)	31개조
제7장 재무 (§122~§146)	25개조	제7장 재무 (§135~§162)	28개조
제8장 지방자치단체 상호 간의 관계 (§147~§165)	19개조	제8장 지방자치단체 상호 간의 관계 (§163~§181)	19개조
제9장 국가의 지도·감독 (§166~§172)	7개조	제9장 국가와 지방자치단체 간의 관계 (§182~§191)	10개조
제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도 행정특례 (§173~§175)	3개조	제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도 행정특례 (§192~§194)	3개조
		제11장 특별지방자치단체 (§195~§207)	13개조

총 1개의 장과 32개의 조문이 늘어난 『지방자치법 전부개정법률안』 중 주민의 삶과 직접적으로 연관되는 주민자치, 주민참여 등은 안 제16조의 주민의 권리, 안 제18조의 조례의 제정과 개폐 청구, 안 제19조의 규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출, 안 제20조 주민의 감사청구, 안 제25조 주민자치회, 안 제26조 주민에 대한 정보공개 등에서 찾아볼 수 있다.

법의 목적에 “주민의 지방자치행정 참여” 내용을 추가하였고, 안 제16조(주민의 권리)는 주민주권 강화를 명확하게 규정하고 있다. 주민은 단순 혜택의 수혜자가 아닌 정책 결정과 집행의 주체자로서 역할을 할 수 있는 권리를 부여받았다.

안 제18조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)는 주민이 조례를 제·개정하거나 폐지를 청구할 수 있는 권리를 명시하고, 관련 상세 법률은 별도 법률로 정할 수 있도록 개정하면서 주요 상세 규정을 삭제해, 『주민조례

표 5.

『지방자치법』현행과
개정안의 주민 위상과
권리 조항 비교

현행	개정안
제1조(목적) - 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) - 이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.
제13조(주민의 권리) - ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. ② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회 의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.	제16조(주민의 권리) - ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민 생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다. ② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다. ③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

발안에 관한 법률』을 제정할 수 있도록 조정했다. 안 제19조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출)에서는 지방자치단체의 장이 사무와 관련해 제정한 규칙에 대한 제·개정, 폐지 의견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있도록 했다. 안 제20조(주민의 감사 청구)는 기존 조항을 개정해 주민감사청구 요건을 시·도는 500명에서 300명으로, 인구 50만 이상 대도시는 300명에서 200명으로, 시·군·구는 200명에서 150명으로 완화했다. 그뿐만 아니라 주민감사청구 기준연령을 19세에서 18세로 하향 조정하고자 했다.

무엇보다 눈에 띄는 것은 안 제25조(주민자치회) 조항의 신설이다. 정부는 “풀뿌리자치 활성화와 주민의 민주적인 참여의식 고양을 위하여 주민이 읍·면·동별로 주민자치회를 구성·운영할 수 있는 근거를 마련하고, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 등에 필요한 행정적·재정적 지원

을 할 수 있도록” 하기 위함이라고 해당 조항 신설의 목적을 밝혔다. 안 제25조 제2항을 통해 주민자치회는 ① 주민의 화합 및 공동체 형성, ② 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의, ③ 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무 처리, ④ 지역발전과 주민의 복리증진, ⑤ 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항 등을 수행할 수 있도록 규정했다.

또한 안 제26조(주민에 대한 정보공개)를 신설하여 지방의회 활동 등에 대한 주민들의 정보접근권을 확대하기 위해, 관련 정보를 지방자치단체가 주민에게 공개토록 했다. 관련 정보는 행안부 장관이 수집하고 정보공개 시스템을 구축·운영토록 했다.

02. 『지방자치법』 개정과 주민자치권 강화 관련 연구와 논의

지방분권과 관련해 『지방자치법』 개정은 관련 안이 발의되기 전부터 다양한 연구가 이루어졌다. 특히 핵심은 주민자치회였다. 주민자치회는 이번 개정안에 처음 포함된 내용이 아니다. 이미 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』을 통해 주민자치회를 둘 수 있도록 되어 있고, 2019년 4월 기준 현재 214개 지역(읍12, 면41, 동161)에서 시범적으로 설치 및 운영하고 있다(이창립 2019: 44).

하지만 주민자치회에 대한 비판이 다수 존재한다. “진정한 자치조직 인가에 대한 근본적인 의문”을 제기하기도 했다. 지방자치단체장이 위촉한 명예직들은 “또 하나의 관변조직”이 되지 않을까 우려를 보내고 있다. “자치회라면 스스로 구성하는 조직인데, 정부가 관여하여 사무를 지정하고 조직을 구성한다면, 과연 자치라는 용어를 사용해도 되는지” 등에 대한 의문을 던지며, 대부분 읍·면·동에 구성된 주민자치위원회와 혼돈, 지역 갈등 유발 등을 예상하기도 했다(박종혁 2018: 21).

또한 주민들이 “풀뿌리 주민자치 강화”에 대해, “주민들끼리 마을의 문제를 해결한다”고 쉽게 생각하고 있는 지점을 우려하기도 한다. 지방자치 강화를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 관계, 지방정부와 주민의

정부는 『헌법 개정안』이 폐기된 이후에도 지방분권의 밑그림에 색을 더해갔다.

관계를 잘 짚어주는 게 부족하다는 것이다. 나아가 주민자치회 전면 실시와 관련해 “법령에 근거한 자생단체, 다시 말하면 또 하나의 수직적인 관변단체”가 생길 수 있음을 경고했다. 단순히 “제도를 하나 만들어 놓으면, 그것이 주민과 공유가 돼 재미나게 돌아갈 것 같지만, 실제로는 그렇지 않다”라고 주장한다(곽현근 2019: 67).

타 연구에서는 기존 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제27조, 제28조, 제29조 등에서 규정하고 있는 주민자치회 관련 내용분석을 통해, 주민자치회가 “주민이 자기결정권에 따라 지역사회의 중요한 문제에 대해 직접 결정하고, 근린생활기능을 직접 수행하기 위한 구심점으로써” 필요하다고 강조하면서도, 주민자치회가 또 다른 관변단체가 되지 않기 위해서는 ‘위임·위탁 업무의 강화’, ‘주민자치회 구성의 다양화’ 등의 기능 강화 등이 필요하다고 주장한다. 또한 주민자치회의 기능이 구체적이고 기능의 배분이 명시적으로 필요하다는 지적도 있다(신미애 2018: 1550). 이러한 측면에서 발의된 『지방자치법 전부개정법률안』은 주민의 화합 및 공동체 형성, 읍·면·동장과의 협의, 지역발전과 주민의 복리증진 등 수행할 기능이 보다 명시돼 실제 활동에서 발생할 수 있는 혼란을 줄일 수 있다.

현재 시범사업에 참여한 이들의 평가를 빌려 주민자치회 설치에 관한 기대와 달리 “실상 주민자치회가 무엇인지에 대해 주민들과 공무원들도 잘 알지 못한다”라고 말하는 이들도 있다(최인수 2019: 34). 따라서 『지방자치법 전부개정법률안』에서 정의하고 있는 주민자치회의 기능을 넘어 보다 내용을 탄실히 해야 한다고 강조한다. “읍·면·동 지역 사회에서 주민자치회는 어떤 위상을 가져야 하고, 주민자치회 위원들은 어떤 역량을 가져야 하며, 지역 사회에서 주민자치회가 주민의 대표조직으로 기능하기 위해서는 어떤 행정적·재정적 지원이 필요한지, 지역 사회 여타의 주민조직과 직능단체들과는 어떤 관계를 가져야 하는지 등에 대해 구체적으로 계획돼야 한다”고 주장한다. 나아가 “주민자치회는 하나의

단체가 아니라, 읍·면·동 지역 사회의 다양한 주민조직을 담아내는 그릇, 시스템”이 돼야 한다는 과제를 강조하기도 한다(최인수 2019: 35).

한국정치학회가 주최한 2018년 말 실시한 신년 특별좌담회 “지방자치법 전부개정, 이대로 괜찮은가”에서도 다양한 의견이 제시됐다. 배준구는 「자치분권 종합계획(안)」과 입법예고된 『지방자치법 전부개정법률안』에 대해 “개헌이 무산되면서, 핵심 내용인 자치입법권, 자치재정권이 빠지고 구체적 실천방안이 미흡해서 기대에 미치지 못했다”라고 평가했다. 김찬동은 “읍·면·동 단위에서 하는 주민자치가 맞는 것인지, 인구가 평균 2만 정도인데, 이 수준은 자치단체, 지방정부 수준으로 봐야한다”고 주장했다. 또한 주민자치회 도입에 있어서 도시와 농촌 지역 구분 필요성을 강조했다. “농촌 지역은 마을공동체 자치를 기본으로 해야 할 것이고, 도시 지역은 아파트단지의 구역자치관리를 중심으로 주민자치를 제도 설계해야”한다고 언급했다(전상직 외 5 2019, 주요내용 발췌).

한편 해당 법률을 소관하는 국회 행정안전위원회는 『지방자치법 전부개정법률안』 검토보고서를 통해 주민자치회와 관련해 시·군·구 규모가 커서 실질적 주민자치가 어렵기 때문에, “하부단위인 읍·면·동 수준의 주민자치를 장려하기 위한 제도적 기반을 마련하는 것”이 적절하다고 평가하고 있다. 다만 주민자치회 위원을 선정함에 있어 단순히 주민자치회가 선정토록 하고 있는데, 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 등 타 법률과 혼란 발생을 막기 위해 주민자치회 위원을 지방자치단체장이 위촉하는 규정을 마련해야 한다는, 법률상의 충돌에 보다 초점을 맞춰 고려한 검토 의견을 제시했다(이창림 2018, 44-46).

지금까지 『헌법 개정안』, 『지방자치법 전부개정 법률안』을 중심으로 문재인 정부 출범 이후 전개된 지방분권을 위한 정부의 노력과 다양한 연구를 살펴봤다. 지방분권은 대한민국 사회의 여러 문제, 특히 지역소멸 등 지방의 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 필수요소이다. 지방분권을 통해 지역의 주민을 복리를 위한 사무를 설정하고 수행하고, 지방의 자율성이 보장된 안정적 재정권과 재정확보 방안이 마련된다면, 주민의 직접적 삶을 변화시킬 수 있다. 결국, 정부가 비전으로 제시하는 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’은 허황된 말이 아니다. “국민이 체감할 수 있는 최종 집행”⁴ 지는 중앙, 서울, 수도권이 아닌 내가 정주하고 있는 지방이고, 마을이고, 공동체이다. 결국, 지방이 지방다워질 수 있게 보완해줄 강력한 요소인 지방분권은 단순한 거대담론이라기보다 내 삶과 직결된 문제이다.

4. 전형준 2017.

5. 해당 연구에는 기존 재정
분권 관련 연구에 대한 보완 등을
통한 제언을 목적으로 하지
않았기 때문에, 정부와 지방
정부가 계획하거나 주장하는
내용에 참언만 하고자 한다.
추후 문재인 정부가 추진하는
재정분권과 관련하여 변화
예측과 대응방안 모색 등의
연구가 필요하다.

그러므로 지방분권은 『헌법』과 개별 법률 등을 통해 체계를 명확히 갖추고, 어떠한 지방도 소외되지 않도록 세밀하게 준비해야 한다. 이를 통해 주민의 삶의 질을 신장시킬 수 있는 지방분권이 이뤄져야지만 지방분권 국가의 장점이 극대화될 수 있다. 주민주권 시대를 위한 주민의 실질적 권한 강화에 관해 심도 있는 논의와 대안 마련이 필요하다. 특히 큰 우려가 제기되고 있는 재정분권의 경우 지방정부의 자치권 강화와 균형발전이라는 '상충하는 두 가치'가 존재하는 난제이다. 재정분권을 통한 지방분권을 추구하면서 모든 지방정부가 균형 있게 발전한다는 방향설정은 이견이 없지만, 행정구역 변화나 중앙정부 - 지방정부 간 그리고 지방정부 간 재정조정 등의 조치가 선행되지 않는다면 지방정부 간 부익부 빈익빈 문제가 발생할 수 있다.

그렇다고 균형발전을 위해 지방정부를 행정

적인 측면에서 모으고, 붙이고, 분리하는 것은 지양해야 한다. 지방을 바라볼 때는 각 지방의 인구, 소득, 재정자립도 등도 중요하지만, 반드시 주민들의 눈으로 바라봐야 한다. 행정적 요소를 고려해 물리적으로 통합했던 여러 지방정부에서 여전히 존재하는 주민갈등을 간과해서는 안 된다. 지방의 미래비전과 주민들의 동의가 명확지 않은 상황에서, 지방의 재정문제를 해결해 지방이 잘 살 수 있도록 하겠다는 주장과 행정구역 개편은 공허하다.

이에 현재 상태에서 국세와 지방세의 비율 조정, 지방교부세와 국고보조금 체계개선 등에 집중할 필요가 있다. 다양한 연구분석을 통해 향후 지방의 경제성장의 자극제가 될 수 있도록 세율을 조정하고, 지방과 관련 있는 다양한 국세(법인세, 부동산분양소득세 등)를 공동과세 또는 지방세 전환을 적극적으로 논의할 필요가 있다. 5

지방분권을 넘어 시민주권 강화로 이어지는 토양을 만들어야 한다.

복잡하고 어려운 지방분권을 효과적으로 이뤄나가는 데 새로운 『헌법』이 기준점이 될 수 있다. 하지만 『헌법』 개정은 문재인 정부 임기 내 다시 추진하기엔 한계가 따른다. 그렇다고 공전 중인 20대 국회에서 자체적으로 논의를 마무리해 개정안을 내놓기도 불가능하다. 이에 정부는 현재와 같이 개별 법률의 제·개정을 통해 ‘할 수 있는’ 범위 내에서 지방분권을 위한 노력에 초점을 맞춰 정책을 추진해야 한다.

이 과정에서 가장 중요한 것은 다양한 지방정부와 소통이다. 물론 정부가 발의한 『지방자치법 전부개정법률안』에는 안 제185조(중앙지방협력회의의 설치) 등이 포함되어 있지만, 단순히 법률 제정에 그쳐서는 안 된다. 지방분권을 위한 역대 정부의 노력에 대한 평가에서 “지방자치단체의 요구에 대응적일 때 그 성과도 높다”라는 것은 자명한 사실이다(김홍완 외 1 2018: 29).

각 지방정부의 상황과 지역 시민들, 주민들의

요구는 중앙정부 부처들보다 해당 지방정부 소속 단체장과 공무원들이 상세하고 명확하게 알고 있고, 알고자 노력한다. 그러므로 각 지방정부가 자율성과 책임성을 온전히 보장받을 수 있도록 제도적 노력과 함께 소통의 기회를 정례화하고, 함께 논의하고 합의한 내용에 기반해 지방분권 정책을 추진해야 한다. 또한, 재정 등의 부분에서 자율성을 강화하면서 과도하게 책임성을 부여하여 통제하는 것은 지양해야 한다. 지방정부를 통제하려고 하고 여러 장치를 도입할 경우 제 기능을 발휘하지 못하고 갈등만 야기할 가능성이 크다. 중앙정부가 할 수 없는 지방 특성에 맞는 행정을 지방정부가 펼쳐나가고, 중앙정부는 정확한 기준에 따라 지방정부의 행정 등을 감시하고 부족한 부분을 더욱 지원하고 보완해주는 상생관계로 나아가야 한다.

지방으로 중앙의 실질적 권한이 이양되는 지방분권은 실제 시민, 주민들의 삶의 직접적인

변화 등과 연결되어 있음에도 주민주권과 관련된 연구 등이 턱없이 부족하다. 대부분 분권의 모습이나 재정분권에 대한 내용을 골자로 한 연구만 집중적으로 이루어지고 있다.

물론 재정분권은 지방분권의 핵심이다. 하지만 이는 기능적인 핵심이다. 정부도 강조하고 있다시피 지방분권의 핵심은 주민주권의 강화이다. 하지만 앞서 강조한 것과 같이 관련 연구나 정책대안 제시 등은 찾아보기 어렵다. 현재 시범 실시되고 있어 평가가 가능한 주민자치회에 대한 고민뿐만 아니라, 주민들이 지방정부의 정책에 어떻게 손쉽게 참여할 수 있는지 등에 대한 고민이 이어져야 한다. 현재 정부가 『지방자치법 전부개정법률안』 등을 통해 내세우고 있는 주민참여권 강화 등은 ‘권리’를 명문화하고, 알 권리를 보장하는 수준에서 머물고 있어, 다양한 실질적 정책 마련으로 보완해야 한다.

또한 「지방분권 기본계획(안)」에 포함된 ‘지역별 자치분권협의회 구성 및 운영’ 등은 실질적 정책참여가 아닌 의견 청취 수준의 주민참여로 그칠 가능성이 크다. 이는 다양한 연구로 보완되어야 한다. 4차 산업혁명 시대 기술을 활용한 지방정부 정책 결정 등에 주권자로서 참여하는 방법에 관한 연구, 그리고 이를 기반으로 한 시범사업 운영 등을 통해 시민, 주민들이 손쉽게 정책 결정에 참여할 수 있도록 접근권을 신장시켜야 한다.

제도적인 부분에 관한 연구도 추가로 이어져야 한다. 특히 조례, 규칙 등을 주민이 직접 발안하거나 의견을 내는 등의 제도와 관련된 부분은 지속적인 연구가 필요하다. 주민소환 및 주민감사 청구도 요건을 완화하는 만큼 기존 제도 운용과의 차이 등을 명확히 정리하고 규정해야 한다. 이러한 작업은 지방분권을 넘어 시민주권 강화로 이어지는데 토양이 될 것이다.

결론적으로, 빠르게 진행되고 있는 한국사회의 저출생·고령화 시대에 효과적으로 대응하기 위해서는 현장과 가장 가까운 지방정부의 권한과 역할의 강화, 즉 지방분권이 핵심이다. 지방분권을 통해 입법권, 행정권, 재정권 등이 강화된 지방정부가 지역 시민, 주민들을 위해 적극적인 행정을 펼쳐야 한다. 시민, 주민들은 강화된 주권으로 이들의 행정에 참여하고 또 감시하며, 주민들 스스로 문제를 정의하여 제기해야 한다. 시민과 주민, 그리고 지방정부가 협력해 대안을 만드는 선순환이 이뤄지는 지방분권 국가 대한민국이 하루빨리 우리에게 찾아오길 기대한다.

참고 문헌

단행본

마강래 (2018), 『지방분권이 지방을 망친다』, 개마고원

연구보고서

곽현근 (2019), 기존 제도들을 연계만 해도 풀뿌리 자치 강해질 것, 월간 주민자치 87, 66-67.

김필두 (2018), 헌법과 지방자치법에 주민자치 관련 규정 필요, 월간 주민자치 76, 76-78.

김홍환·정순관 (2018), 역대정부 지방분권 과제와 성과에 대한 평가, 지방행정연구 제32권 제1호, 3-34.

박종혁 (2018), 정책논단 : 주민의 시각에서 바라본 지방자치법 전부개정 법률안의 내용분석, 한국정책학회 The KAPS 55권 0호, 18-21.

신기현 (2018), 한국의 헌법 개정 방향에 관한 연구, 한국동북아논총 23(1), 143-166.

신미애 (2018), 주민자치회의의 법적 지위와 기능에 관한 연구, 인문사회21 9권 6호, 1547-1558.

유태현·임상수·김태호 (2018), 재정분권 강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안, 한국지방세연구원, 위탁연구보고서 2018권 3호, 1-125.

이상호 (2018), 한국의 지방소멸 2018, 한국고용정보원 고용동향브리프 2018년 7월호, 2-21.

임승빈 (2018), 분권형 국가를 여는 개헌과 지방자치, 자치발전 2018권 1호, 31-35.

전상직·이창균·배준구·안영훈·김찬동·조임곤 (2019), [신년 특별좌담회] 지방자치법 전부개정, 이대로 괜찮은가. 월간 공공정책 159, 31-39

조기현·여효성 (2018), 재정분권시대 보통교부세 발전방향, 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-10.

조소영 (2018), 연방제 수준의 지방분권 실현 가능한가, 공법학연구 19(4), 337-357.

최인수 (2019), [지방자치법 전부개정 법률안 제13조의3(주민자치회)에 대해] 주민자치회, 법에 주민대표 위상 부여돼야, 월간 주민자치 87, 32-35.

홍근석·김성찬 (2018), 재정분권 확대에 따른 지방자치단체 재정책임성 제고방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-11.

웹사이트

국가정책연구포털
<https://www.nkis.re.kr:4445/main.do>

자치분권위원회
<http://pcad.go.kr/>

청와대 <http://www.president.go.kr/>

한국사회여론연구소
<http://ksoi.org/index.php>

행정안전부
<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>

기타

대한민국 정부, 2017, 100대 국정과제. 문석진, 2019, 왜 자치분권인가?

민선 7기 목민관클럽, 제5차 정기포럼 자료집, 59-80.

손희준, 2018, 문재인 정부의 실질적 재정분권 방향, 경제정의실천시민연합 자치분권 시리즈칼럼14, 2018.01.24.

이창림, 2019, 지방자치법 전부개정 법률안 검토보고서, 국회 행정안전위원회 수석전문위원 검토보고서.

행정안전부 보도자료, 2017, 지방자치 분권 5년 밀그림 나왔다, 2017.10.27.

자치분권위원회 보도자료, 2018, 문재인 정부 자치분권 종합계획 확정, 2018.09.12.

관련기사

강재규, 연방제에 준하는 지방분권 실현, 찬성한다 68.1%, 서울뉴스통신, 2017.11.12.

박경준, [대통령개헌안] @지방분권 개헌... '지방자치단체'를 '지방정부'로, 연합뉴스, 2018.03.21.

백민경, '문재인 개헌안' 쓸쓸한 퇴장... 정족수 부족으로 폐기, 중앙일보, 2018.05.24.

변창홍, [경제와 세상] 자치분권과 균형발전 가능한가, 경향신문, 2018.08.01.

손제민, 문 대통령 "지방분권·국민개헌" 공식 요구, 경향신문, 2017.11.01.

송호진·김남일·김규남, 대통령 주도 개헌안 반발하던 야당, 협상 테이블로 '유턴', 한겨레, 2018.03.27.

전형준, 지방분권 22년... 찬란한 역사, 초라한 현실, 프레시안, 2017.02.01.

정찬, 文대통령 "연방제 버금가는 지방분권 개헌 하겠다", 폴리뉴스, 2017.06.14.

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

희망제작소
The Hope Institute

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를할하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
정정 ANIS 은각문제총서
기술 시대 정신을
social innovation 물든다
리원집단지성포럼
아시안 사회혁신 사회혁신포럼
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
·기원
어린이 함께 시민사회
두번째 인생살기
social innovation

호혜
와연
좋은 일
fund
공정한 노동
good
fund
raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 | 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 | 기업가 | 이상해요.

유먼라이브러리
문화예술교육 희망탈사대
김지희개개이 혁신ICT 강상에
희망자리
만들기
NGO
귀농 귀촌 아카데미
노람테이들
창작
좋은 사람들기 대학생·공공디자인센터

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카데미
마을이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
상상 마을기업
프로젝트
HOPE
인사이드

협동조합 사회적
기업
시민희망지주
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
사회적
기업

지혜로운학교 좋은 일에도 경음이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트너
공동체
만들기
노사동업 NGO 해피시어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
착한ICT

천개의 직업
수원평생학습관 다다수다 주아로
거버넌스
출판
시장은
학교
독립관
학교
국민교육

Together

> 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

> 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
(예금주: 희망제작소)

> 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의
정책적 대안을 연구하고 실천하는
민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 42
2019.07.25.