

정책연구 2013-15

지방자치현장의 제정방안

연구진

김병국(한국지방행정연구원 선임연구위원)

김대욱(한국지방행정연구원 수석연구위원)

배정아(한국지방행정연구원 수석연구위원)

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	4
제2장 지방자치현장의 이론적 논의	7
제1절 현장의 개념과 의의	9
제2절 자치현장제정의 목적과 필요성	10
1. 지방자치현장의 제정목적	10
2. 지방자치현장의 필요성	11
제3장 지방자치현장의 사례	15
제1절 국내사례	17
1. 시민사회의 현장 사례	17
2. 지방자치단체 현장 사례	19
3. 중앙정부의 현장 사례	24
4. 시사점	29
제2절 국외사례	30
1. 유럽지방자치현장	30
2. 일본자치현장(안)	39
3. 미국현장	44
4. 시사점	45

제4장 지방자치현장의 핵심가치 분석	47
제1절 조사 모형	49
1. 분석의 틀	49
2. 분석요소의 정의	51
제2절 조사 설계 및 결과분석	55
1. 자료수집 및 분석방법	55
2. 응답자의 인구통계학적 특성	55
3. 설문분석	56
4. 전문가 인식조사결과	58
제3절 시사점 도출	62
1. 전문가 인식조사 분석 결과 요약	62
2. 정책적 시사점	62
제5장 지방자치현장의 제정 방안	65
제1절 지방자치현장제정의 기본방향	67
제2절 제정방안의 선정 및 검토	68
1. 추진대안의 선정	68
2. 추진방법	69
3. 추진체계 및 계획	70
4. 현장제정 위원회 개최	71
제3절 자치현장(안)	76
1. 지방자치현장(안) 제정	76
2. 지방자치현장(안)의 주요내용	76





제6장 결론	79
제1절 연구요약	81
제2절 활용방안	82
참고문헌	83
부 록	85

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 지방자치현장 제정의 중요도	13
<표 3-1> 제주시민현장조례	21
<표 3-2> 제주시민현장	21
<표 3-3> 수원시 시민현장	23
<표 4-1> 분석요소의 정의	54
<표 4-2> 핵심가치 순위	59
<표 4-3> 지방자치현장의 핵심가치 조사결과	59
<표 4-4> 지방자치현장의 핵심키워드 순위	60
<표 4-5> 지방자치현장의 핵심키워드 조사결과	61
<표 5-1> 자치현장 대안1	73
<표 5-2> 자치현장 대안2	74
<표 5-3> 자치현장 대안3	75
<표 5-4> 자치현장 최종초안(안)	76
<표 5-5> 자치현장 최종안	77



그림 차례

[그림 1-1] 연구의 분석 틀	5
[그림 2-1] 지방자치의 패러다임 변화	11
[그림 2-2] 지방자치현장 제정의 필요성	11
[그림 4-1] 전문가 인식조사 분석의 틀	50
[그림 4-2] 설문응답자의 인구통계학적 특성	56
[그림 4-3] 지방자치현장에 답을 핵심가치(복수체크 가능)	57
[그림 4-4] 지방자치현장에 답을 핵심키워드(복수체크 가능)	58
[그림 5-1] 자치현장 추진절차	69

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제 1 장

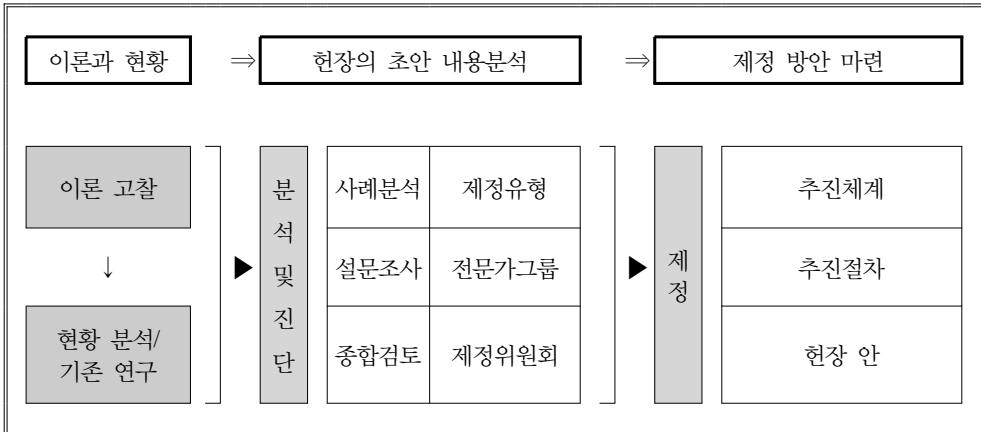
서 론

제1절 | 연구의 배경 및 목적

- 2013년 10월 29일 제1회 지방자치의 날이 제정됨
 - 헌법 개정으로 지방자치 유보 조항이 삭제된 날을 기념
- 지방자치의 날 제정을 통해 지방자치에 대한 국민적 관심 제고 및 지방자치의 성과를 공유할 수 있는 계기를 마련함
- 제1회 지방자치의 날을 맞이하여 우리나라 지방자치가 나아갈 바람직한 발전방향을 제시하고 현 정부의 지방자치의 나아갈 방향을 담은 선언적 의미의 자치현장을 제정하여 지방정부에게 지방자치의 핵심가치를 제시할 필요가 있음
- 지방자치의 패러다임 변화에 대응하는 지방자치의 핵심가치를 제시하여 소통 및 정보공개와 참여를 통한 행복한 지방자치를 구현하는 비전과 전략을 제시할 필요가 있음
- 연구의 주요목적은 바람직한 지방자치현장의 제정방안을 모색하고 지방자치현장(안)을 제시하고자 함
- 1999년 지방자치현장 작성 실패의 교훈 반영하여 지방자치현장 제정의 필요성과 기본방향을 제시하는데 있음
- 국내외의 사례 검토 등의 기초자료 분석을 통한 지방자치현장의 핵심가치를 도출하기 위한 방향을 제시할 필요가 있음

제2절 연구의 범위와 방법

- 본 연구는 지방자치현장과 관련된 문헌검토, 현장 사례분석, 전문가조사, 위원회 자문의 방법을 통하여 수행함
- 문헌연구는 지방자치현장과 관련된 국내외 문헌을 검토하고 분석함. 국내외 현장사례의 제정목적, 추진주체 및 추진방법 등을 검토하여 현장제정방안을 분석하도록 함
- 기존의 자료에 근거하여 제정 팀 및 제정위원회 구성 등의 방안을 분석하도록 함
- 사례분석은 우리나라, 미국, 유럽 등의 자치현장사례를 연구대상으로 함 - 현장사례의 내용, 제정목적, 추진주체 및 추진방법 등을 검토하여 현장 제정방안에 대한 시사점을 도출함
- 전문가 그룹을 통한 의견수렴 및 심층면담을 통하여 현장의 주요내용과 핵심가치 및 우선순위에 대한 시사점을 도출함
- 예비조사: 조사목적은 지방자치현장에 담을 핵심키워드와 주요내용을 도출하기 위한 관련 전문가집단을 대상으로 한 예비조사로 온라인 서베이(서베이 몽키) 방법을 사용하여 연구원 69여 명을 대상으로 2013년 9월 6일부터 13일까지 조사하여 응답률 54%(37명) 확보함
- 지방자치현장 안 구성을 위한 전문가 인식조사: 지방자치현장 제정을 위한 자치현장의 상대적 중요도 및 우선순위를 분석하기 위한 전문가 인식조사로 온인 서베이(서베이 몽키) 방법을 사용하여 연구원, 교수 및 공무원을 136명을 대상으로 2013년 9월 23일부터 10월 7일까지 조사하여 응답률 46%(62명) 확보함
- 지방자치현장 위원회를 구성하여 현장초안에 대한 검토 및 확정을 하고, 관계부처와의 최종협의로 지방자치현장(안)을 제정함



[그림 1-1] 연구의 분석 틀

제2장

지방자치현장의 이론적 논의

제1절 현장의 개념과 의의

제2절 자치현장제정의 목적과 필요성

제 2 장

지방자치현장의 이론적 논의

제1절 | 현장의 개념과 의의

- 현장은 일반적으로 기본적인 준칙(準則)을 의미하며, 어떠한 사실에 대해 지키려고 정한 규범으로 시민현장, 어린이현장과 같이 활용되며, 국제법에서는 국가 간의 조약의 일종으로서의 규범적 기능이나 법적 구속력을 가짐
- 현장에는 서비스현장, 과학자현장, 납세자권리현장, 교원현장, 아미앵현장, 아프리카인권현장, 아프리카현장, 유럽현장 등 다양한 종류가 있음
 - 이 연구에서는 시민사회의 현장, 지방자치단체의 현장, 중앙정부의 현장, 국외현장 등으로 분류하여 사례를 검토함
- 현장은 종류에 따라 상징성이나 법적 지위의 차이가 있음
 - 시민현장, 어린이현장과 같은 일반현장은 법적 지위와 구속력이 거의 없는 규범적·선언적 성격이 강한 것으로 판단됨
- 우리나라의 경우 지방자치와 관련된 법률로서 지방자치법이 명백히 규정되어 있기 때문에, 본 연구에서 제시하는 지방자치현장의 경우도 일반현장으로서 선언적 의미가 강한 기본적 규범으로 보는 것이 타당함

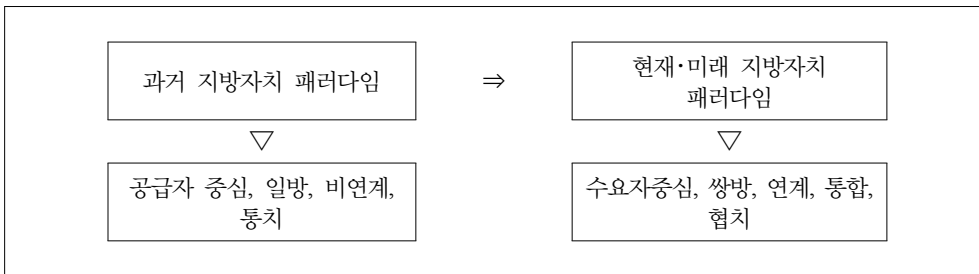
제2절 자치현장제정의 목적과 필요성

1. 지방자치현장의 제정목적

- 미국과 유럽 등에서는 오랜 논의와 협의를 토대로 지방자치를 통해 아래로부터의 참된 민주주의 실현이라는 이념을 담은 지방자치현장을 채택하였음
- 일본은 아직 지방자치현장이 채택되지는 않았지만 19개 단체가 연합하여 결성한 ‘지방자치현장 운동을 추진하는 회’가 전문가 8조로 구성된 현장안을 제정하기 위한 시민사회운동을 추진 중임
- 우리나라도 1999년 지방자치현장제정을 추진하는 계획이 진행되었으나 당시 자치현장제정의 목표가 불분명했고 정치적 관심도가 낮았으며 현장안에 대한 의견조율의 어려움 등으로 중간에 좌초되었음
- 2001년 시민사회가 결성한 자치현장 네트워크가 지방자치의 이념을 담은 단일현장을 제정하여 선포하였고 이후 2003년에는 지방자치현장 선포 2주년을 기념하여 시민대토론회를 개최하였지만 현장의 활용이 적극적으로 이루어지지 못하고 있는 실정임
- 지방자치에 대한 전 국민적 관심이 증가하고 있는 현 시점에서, 관련 기관과 전문가집단을 대상으로 한 인식조사를 통해 지방자치현장의 핵심가치와 주요내용을 제시하는 것은 지방자치의 새로운 패러다임에 대응하는 적실성 있는 지방자치현장안을 구성하고 이후 현장안의 적극적 활용에도 기여할 수 있을 것으로 판단됨

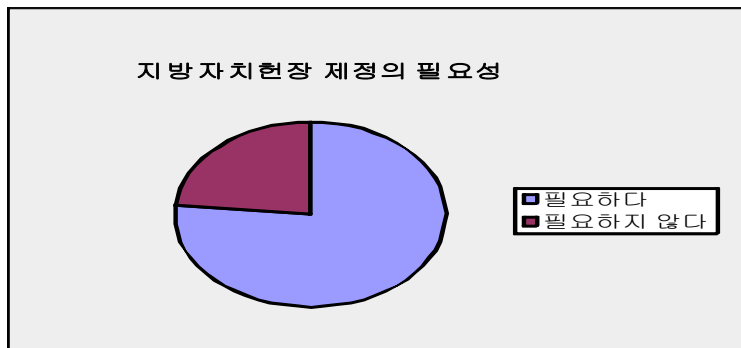
2. 지방자치현장의 필요성

- 지방자치의 패러다임 변화: 과거 공급자 중심, 일방, 비연계, 통치라는 지방자치의 패러다임이 최근 수요자 중심, 쌍방향, 연계와 협치의 패러다임으로 변화되고 있음
- 지방자치의 패러다임 변화에 대응하는 지방자치의 비전과 전략을 담은 지방자치현장제정의 필요성이 증가하고 있음



[그림 2-1] 지방자치의 패러다임 변화

- 이와 관련하여 지방자치현장제정의 필요성에 대한 전문가들의 인지도: 지방행정연구원이 연구원 69여 명을 대상으로 2013년 9월 6일부터 13일까지 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사에 의하면 응답자 37명(응답률 54%)의 76.5%가 지방자치현장의 제정이 필요하다고 응답하고 있음



[그림 2-2] 지방자치현장 제정의 필요성

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사

- 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사에 의하면 지방자치현장제정이 필요한 구체적인 이유는 다음과 같음
 - 지방자치의 목적과 내용을 규정하는 기능을 가진 현장이 필요함
 - 일반 국민의 지방자치에 대한 이해도를 제고하고 중앙부처의 지방자치 실시에 대한 불필요 의식을 불식하고 지방자치제의 활성화를 위해 필요함
 - 정확한 정책이념과 방향설정, 국가와 지방자치단체와 주민의 역할 등을 명시하는 등 지방자치의 발전을 위한 국민적 합의를 담은 현장이 바람직함
 - 온연한 지방자치시대 구현을 위해서 헌법정신의 구현 자치에 대한 원칙과 방향에 대한 선언적 규범이 필요함
 - 지방자치의 지속적 발전을 위한 상징 형성이 필요함
 - 자치의 대원칙 필요함
 - 자치에 대한 원칙과 방향에 대한 선언적 규범이 필요함

- 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사에 의하면 지방자치현장제정이 필요하지 않은 이유는 다음과 같음
 - 지방자치는 이미 최상위법인 헌법 117조에 명시되어 있는 사항이고 자치현정 제정을 통해 얻을 수 있는 실익이 없음
 - 법률적 강제력이 없으면 무의미함
 - 이미 자치현장과 관련된 분권특별법, 지방자치법 등에서 현장의 취지나 내용이 담겨져 시행되고 있음
 - 지방자치현장보다는 보다 법적효력이 있는 제도 개선 필요함
 - 현행 지방자치법의 규정을 준수하는 것으로도 충분한 지방자치의 효과를 거둘 수 있음

- 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사에서도 지방자치현장제정의 중요도는 64.51%로 나타나 성숙한 지방자치를 실현하는데 있어서 지방자치현장이 중요한 역할을 한다고 나타남

<표 2-1> 지방자치현장 제정의 중요도

응답보기	응답수	%
매우 중요함	12	19.35
중요함	15	24.19
약간 중요함	12	20.97
보통	9	14.52
약간 중요하지 않음	9	14.52
중요하지 않음	4	6.45
매우 중요하지 않음	0	0
총계	62	100

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가조사

제3장

지방자치현장의 사례

제1절 국내사례

제2절 국외사례



제 3 장

지방자치현장의 사례

제1절 | 국내사례

1. 시민사회의 현장 사례: 2001년 시민사회의 지방자치 현장

1) 개요

- 시민사회의 Bottom-up 현장으로 국회와 중앙행정부 대한 반자치적 태도의 견제라는 제정취지로 제정됨

2) 제정배경

- 국회와 중앙행정부 대한 불신에서 출발(기초 자치단체 부단체장의 국가직 전환문제와 기초자치단체장의 임명제전환 추진 등)

3) 제정절차

- 추진주체: 자치현장 네트워크(경실련, 참여연대, YMCA, 환경운동연합, 여성민우회 등 3백여 개의 시민단체와 행정학회 및 지방자치학회 소속 학자들)
- 추진일정: 초안 작성, 심의 및 확정, 선언
- 제정방법: 지방자치 이념을 담은 단일 현장의 제정
- 추진절차: 자치현장 제정을 위한 시민사회단체 및 학계간담회 → 자치현장 네트워크 구성 → 소위원회(경실련, YMCA, 자치연대 등) 초안 작성

→ 각 지역 시민사회단체의 의견조회와 토론을 통해 심의 → 3백여 개의 전국시민사회단체의 동의를 얻어 확정

○ 소위원회: 경실련, YMCA, 자치연대 등

4) 현장내용

○ 지방자치현장의 구성: 전문과 총 9조의 조문 주민자치의 원칙, 주민의 권리와 책무, 중앙정부와 지방정부 및 지방정부상호간의 관계, 중앙정부의 책무, 지방정부의 책무, 지방정부의 장의 책무, 지방의원의 책무, 시민사회와 지방정부의 저항권, 연대행동

5) 파급효과

○ 2003년 지방자치현장 선포 2주년 시민대토론회
- 토론회 취지: 노무현 정부의 지방분권화 정책과 국가균형발전을 위한 실천과제
- 주관: 경실련, 자치연대, 여성민우회, YMCA, 행정개혁시민연합
- 주최: 지방자치현장 선포 2주년 기념위원회
- 후원: 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의회의장회, 한국지방자치학회

6) 정책적 시사점

○ 최초의 지방자치현장
○ 시민사회의 자발적인 Bottom-up 현장
○ 지방자치현장의 필요성에 대한 인식 확산

2. 지방자치단체 현장 사례

1) 고양시 자치현장(안)

(1) 개요

- 고양시가 참여자치제도의 일관성 있고 체계적인 운영을 도모하고자 자치현장을 제정함

(2) 제정배경

- 자치단체의 운영체계에 관한 원리와 기본을 담은 사회적 규약으로 일부 지자체에서 도민 또는 구민 현장의 형태로 간략하게 제정되어 있는데, 고양시는 이 같은 간략한 수준을 뛰어넘어 정책의 수렴자이자 주체로서 주민참여를 제도화하고 시민의 공감대를 얻은 명실상부한 자치현장을 마련하기로 함

(3) 제정절차

- 추진주체: 자치현장제정위원회(자치전문가, 시의원, 법률전문가 및 시정 주민참여의원 등 각 분야의 전문가로 구성)
- 추진일정: 초안 작성, 심의 및 확정, 선언
- 제정방법: 시민과 원활한 소통을 통해 시민과 호응하고 소통하는 현장의 제정
- 추진절차: 자치현장제정위원회 1차 회의 → 자치현장위원장 선출 → 기초조사, 자치현장초안 작성, 의견수렴 등의 활동

(4) 고양시 자치현장(안)의 내용

- 전문가 7조로 구성
- 전문: 지방자치의 목적 환기, 주민자치 이념 명시, 고양시의 핵심 시정목표 명시, 시민 주체 자치도시 지향 명시, 시민·시·의회의 협력 명시

- 제1조(총칙): 목적과 최고 규범성
 - 제2조(시민): 정의, 권리와 의무, 시민조직
 - 제3조(시의회): 의회의 권한과 책무, 의회운영, 의정공개, 시민의 시정 참여
 - 제4조(시 집행부): 시장의 권한과 책무, 공무원의 인사와 책무, 시민의 시정 참여
 - 제5조(자치단체운영): 시정운영의 기본원칙, 기본계획수립, 재정운영, 정보공개, 주민자치 및 시민참여제도, 주민자치 및 시민참여 지원, 시민의견수렴 및 정책토론, 주민투표, 시정평가, 타 지자체 및 중앙정부와의 관계
 - 제6조(주민자치조직): 주민자치의 기본원칙, 동 주민자치위원회, 마을자치회, 주민커뮤니티
 - 제7조(시민의 시 행정참여기구): 시민참여의 기본원칙, 시정주민참여위원회 및 주민참여단, 주민참여예산위원회 및 지역회의, 부서별 온라인 참여단 및 정책협의회, 각종 시 위원회, 시민감사위원회
- (5) 파급효과
- 주민참여의 제도화
 - 전국적으로 선도적인 자치현장 제정

2) 제주시민현장

(1) 개요

- 조례 5조와 별표의 시민현장으로 구성된 지방자치단체의 현장 사례

(2) 제주시민현장조례와 시민현장의 내용

- 조례는 5조와 부칙으로 구성되어 있고 시민현장은 별표형식임
- 시민현장조례

<표 3-1> 제주시민헌장조례

제1조(목적) 이 조례는 제주시민(이하 “시민”이라 한다)이 지향하여야 할 지표를 밝히고 시민의 역량을 모으기 위한 제주시민헌장(이하 “시민헌장”이라 한다)에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(시민헌장) 시민헌장은 별표와 같다.

제3조(시민헌장정신 실천) ① 제주시장(이하 “시장”이라 한다)은 시정의 모든 분야에서 시민헌장정신을 구현할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 시민은 일상생활에서 시민헌장정신을 실천할 수 있도록 노력하여야 한다.

제4조(활용 등) ① 시민헌장은 다음과 같이 활용할 수 있다.

1. 각종 간행물·서적 등의 홍보물 발간 시 게재
2. 각종 행사시 식순에 포함하여 낭독
- ② 다음 각 호의 장소에 예산의 범위 내에서 시민헌장 비를 설치할 수 있음
 1. 제주시청 경내
 2. 제주시 관내 공원
 3. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 장소

제5조(운영규정): 이 조례의 시행에 관하여 기타 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

○ 제주시민헌장

<표 3-2> 제주시민헌장

우리 제주시는 유서 깊은 탐라의 발상지로서, 이제 동북아시아의 거점도시로 자리 매김 하고 있다. 모진 비바람과 거친 파도를 헤쳐 온 우리 제주시민은 그 어떤 고난도 두려워 하지 않는다. 복된 삶을 이어가고, 후손에게 몇몇이 물려줄 수 있도록 이 헌장을 생활의 지표로 삼는다.

1. 건전한 시민정신과 예의를 갖추는 제주시민임을 긍지로 여긴다.
2. 더불어 사는 마음으로 이웃을 사랑하고, 도덕과 질서를 지킨다.
3. 자연환경을 아끼고 지키며, 삶의 터전으로 가꾸는 일에 힘쓴다.
4. 전통문화를 계승, 창조적으로 발전시켜 문화시민의 길을 걷는다.
5. 세계화에 대응하여 우리도 열린 마음으로 힘차게 뻗어 나간다.

(3) 제주시민헌장의 활용

- 각종 간행물 게재 및 행사시 낭독 등으로 활용하는 선언적이고 상징적 의미의 시민헌장

3) 순천시 주민자치현장

(1) 개요

- 순천시는 주민자치 현장의 구호에만 그치지 않고 구체적 실천사례를 만들어 살기 좋은 마을 만들기, 주민자치센터 운영, 풀뿌리 주민운동 등과 관련하여 자치단체와 시민단체가 협력하여 주민자치 역량강화와 함께 시민단체와 함께 주민자치 운동을 정착시키려고 주력하고 있음

(2) 시민현장의 내용

- 시민은 항상 옳다(제1조). 시민이 틀렸다고 생각되면 제1조를 다시 보라(제2조)

(3) 순천시 시민현장의 활용

- 주민자치 운동과 10년 후 우리 동네 상상 프로젝트 등의 구체적인 주민자치 현장의 실천사례를 만들어 가는 데 정부의 책임성과 정부와 주민과의 관계에 대한 지침으로 활용되고 있음

4) 수원시민현장

(1) 개요

- 1964년에 제정하여 1971년과 2009년 일부개정함
- 수원시민의 자긍심을 높이고 시민 대화합의 구심점으로 공표함

(2) 시민현장의 내용

- 머릿 글과 본문4조로 구성
- 수원시 시민현장

<표 3-3> 수원시 시민현장

(머릿글)

수원은 역사와 문화가 살아 숨쉬고 첨단과학과 교육이 함께 하는 살기 좋은 도시입니다.

효심과 실학정신이 깃든 세계문화유산 화성은 우리 수원의 자랑입니다.

살기 좋은 행복도시와 복지사회를 우리들의 손으로 만들기 위하여 마련한 이 현장을 한결 같이 서로 힘써 지켜 나갑시다.

(본문)

1. 세계문화유산인 화성과 자연 환경을 보호하며 살기 좋은 복지 도시를 건설하는 시민이 됩시다.
2. 효의 정신과 전통문화를 발전시켜 『더불어 사는 행복한 도시 수원』을 만들어 갑시다.
3. 검소하게 생활하고 열심히 일하며 이웃과 서로 돕고, 어른을 섬기며, 어린이와 청소년을 튼튼하고 올바르게 키워 갑시다.
4. 온 시민이 한 가족처럼 온 도시가 한 집안처럼 건강하고 행복하게 살아갑시다.

(3) 수원시민현장의 활용

- 현재 시청본관입구와 중앙도서관 앞에 시민현장을 조형물로 설치하여 수원시민의 자긍심을 높이는 상징적 역할을 반영하고 있음

5) 대구교육권리현장 제정

(1) 개요

- 전문과 3장 38조로 구성돼 있다. 제1장은 학생의 권리와 책임, 제2장은 교원의 권리와 책임, 제3장은 부모 등 보호자의 권리와 책임을 규정

(2) 제정과정

- 시교육청은 2010년 12월 각계 인사 12명으로 태스크포스를 구성한 뒤 지금까지 30여 차례의 공청회, 학생 학부모, 교사를 상대로 한 설문조사를 거쳐 현장을 만들

- 2011년 6월 27일 시교육청은 각계 의견수렴을 위해 공청회를 열었으나, 평일 낮이어서 토론자가 아닌 학생들은 참여하지 못함
- 학생들은 참여하지 않고 교육청 내부 인사와 일부 교사·학부모의 의견만 들어 초안을 만든 논의 과정도 민주적이지 않다는 지적과 전국교직원노동조합 대구지부와 참교육을 위한 전국학부모회 대구지부, 대구학생인권연대는 “제정 과정도, 내용도 일방적인 초안을 폐기하라”고 주장
- 대구시교육청이 2012년 5월 16일 대구학생문화센터 공연장에서 학생, 학부모, 교원, 시민 대표, 시의회 교육위원 등 1200여 명을 초빙해 이 같은 내용을 골자로 한 ‘대구교육권리헌장’을 선포했고 9월 1일부터 시행

(3) 정책적 시사점

- 제정과정에서 참여자의 대표성에 대한 인식 제고
- 30여 차례의 공청회와 설문조사의 비용에 대한 검토 필요함
- 헌장의 내용에 대한 합의 필요함

3. 중앙정부의 헌장 사례

1) 납세자권리헌장

(1) 개요

- 1990. 4 간행된 OECD 보고서는 각국에 납세자의 권리보호에 적극적으로 나서 줄 것을 지적함에 따라 우리나라도 납세자의 권리보호규정을 조세입법에 반영하는 등 납세자의 권리보호를 제정 공포함

(2) 제정배경

- 조세행정절차의 적정화 투명화를 통하여 납세자 권리보호와 조세행정의

선진화, 민주화를 위해서는 [납세자권리현장]의 제정이 필요하다는 인식이 널리 확산되었으며, 아울러 행정처리 상 재량권 남용의 소지를 줄이려면 적정절차를 명시적으로 규정한 [조세절차법]의 제정도 함께 검토되어야 한다는 지적이 제기되었음

(3) 제정절차

- 정책간담회와 공청회를 통해 바람직한 정책방안을 제시함으로써 납세자권리현장제정의 청사진을 제시할 목적으로 작성됨(*공청회 개요 첨부)
- 국세청 고시
- 『납세자권리현장』이 단순히 과세당국의 시혜적인 선언에 그치지 않고 법적 구속력을 갖기 위해서는 『국세기본법』에 ‘납세자 권리’라는 새로운 장을 신설하고 이에 근거하여 국세청장이 『납세자권리현장』을 제정·공포하는 방안이 적절한 것으로 판단됨
- 『조세절차법』의 제정과 관련하여서는 행정절차법의 제정미비 등 주변여건을 감안하여 독자적인 절차법을 신설하기보다는 납세자의무 위주의 현행 『국세기본법』을 대폭 개정하여 납세자의 권리와 의무를 함께 규정하고, 국세청의 내부통칙으로 되어 있는 『과세적부심사 사무처리규정』과 『세무조사 운영준칙』을 법제화하는 방안이 함께 검토됨
- 납세자권리현장 제정 주체: 재정경제원(한국조세연구원)
- 납세자 권리현장 제정의 필요성과 기본방향(발제 정영헌 박사) 세미나 개최 → 1996. 3. 8. 경기도 이천 미란다호텔 정책세미나
- 공청회 개최 → 1996. 3. 26. 대한상공회의소 개최
→ 한국조세연구원 최광 원장 사회, 이종성 재정경제원 세제총괄심의관 발표 및 각계 전문가 토론으로 진행됨
- 1997. 7. 1. 제정 및 선포식 개최: 본청과 7개 지방국세청, 1백36개 세무

서에서 1만8천여 명 국세공무원이 참석한 가운데 ‘납세자 권리현장 선포식’ 시행

(4) 주요내용: 『납세자권리현장』에 포함된 주요내용은

- 공정하고 평등한 세무처리
- 조세행정의 일관성 유지 및 적절한 정보와 자료의 제공
- 세무조사의 공정성·투명성 확보
- 정중하고 효율적인 서비스 제공
- 납세자의 성실성·진실성 전제
- 납세자 개인의 비밀보호
- 납세순응비용 및 징세비용의 최소화
- 이의신청에 대한 공정하고 신속한 처리
- 납세자에게 정직하고 성실한 납세의무의 이행촉구 등으로 정리할 수 있다.

2) 국민교육현장

(1) 개요

- 1968년 12월 5일에 반포된 교육현장으로 우리 나라의 교육이 지향해야 할 이념과 근본 목표를 세우고, 민족중흥의 새 역사를 창조할 것을 밝힌 교육지표임

(2) 제정배경

- 1968년 6월에 대통령 박정희(朴正熙)는 당시 문교부장관 권오병(權五柄)에게 ‘국민교육의 장기적이고 건전한 방향의 정립과 시민생활의 건전한 윤리 및 가치관의 확립’을 위해서 각계각층의 의견을 총망라하여 교육장전(敎育章典)을 제정할 것을 지시함

(3) 제정과정

- 문교부에서는 현장 제정을 위하여 26명의 기초위원(起草委員)과 48명의 심의위원을 선정함
- 개혁위원 가운데 박준규(朴浚圭)·이만갑(李萬甲)·김성근(金聲近)·정범모(鄭範謨)·이규호(李奎浩)·박희범(朴喜範) 등이 제출한 논문을 토대로 하여 대학교수 20명을 초청, 3회에 걸친 초안 작성 준비회가 마련됨
- 그 해 7월에는 청와대에서 대통령의 주재로 제1차 심의위원회를 개최하였으며, 박종홍(朴鍾鴻)·이인기(李寅基)·유형진(柳炯鎭) 등이 현장 초안을 수정함
- 현장을 국회에 제출하기 전까지 대통령이 주관한 전체회의 4회, 국무총리가 주관한 소위원회의 4회가 개최됨
- 같은 해 11월에 정기국회 본회의에서 만장일치로 통과되고, 12월 5일에 대통령이 선포함

3) 문화현장 제정

(1) 문화현장 개요

- 제정의 취지와 목적을 담은 본문과 문화적 권리, 문화의 원칙, 국가의 책무, 실행의 약속 등을 담은 13개 항으로 구성

(2) 추진과정

- ‘문화현장’은 지난 2004년 시민사회와 문화단체들의 요구에 따라 그해 8월 현장 초안 작성을 위한 문화현장제정위원회가 시민사회 각계 인사들로 구성돼 출범되어 제정위원회는 2년간 자문회의, 간담회, 공청회 등을 거쳐 2006년 초안 작성을 마무리

- ‘문화현장’ 초안이 2006년 4월 19일(수) 공개: 문화현장제정위원회(위원장 도정일, 이하 제정위원회)는 현장 공표에 앞서 4월 19일(수) 서울 장충동 만해NGO교육센터에서 ‘문화현장과 한국사회’라는 주제로 토론회를 열고 문화현장 제정의 취지에서부터 그동안 문화현장 초안이 만들어지기까지의 과정과 내용을 공개
- 토론회는 「문화적 권리보장과 문화현장 제정」(노명우 아주대 교수), 「문화현장의 취지와 주요 내용에 관한 설명」(도정일 제정위원회 위원장), 「문화현장 실행계획 수립을 위한 몇 가지 제안」(지금중 문화연대 사무총장)에 대한 발제와 토론으로 진행토론자로는 김기봉 지역문화네트워크 상임대표, 김세훈 한국문화관광정책연구원 문화예술정책연구실장, 남송우 부경대 교수, 박인배 민예총 기획실장, 윤용중 국회 예산정책처 예산분석관, 이성원 문화관광부 문화정책국장, 이수자 여성문화이론연구소 대표, 허권 유네스코 문화팀장, 홍윤기 동국대교수 등이 참여
- 제정위원회가 토론회의 결과물을 바탕으로 2006년 5월21일 문화현장 공표

4) 자연보호현장 제정

(1) 자연보호현장 개요

- 1978년 10월 5일에 선포되었다. 자연보호를 위한 범국민적 결의를 집약 제정한 현장은 전문과 실천사항으로 되어 있다.

(2) 추진과정

- 학계·언론계 등 각계 전문가 100명의 위원으로 위원회를 구성하고, 이 중 11명의 현장 심의위원회에서 초안을 작성하여, 수차례의 심의를 거친 끝에 현장 제정 위원회와 자연보호위원회의 의견을 거쳐 확정

5) 경찰현장 제정

(1) 경찰 현장 개요

- 민주경찰의 당위성과 본분을 제시하고 나아가 2000년대 경찰의 이념적 방향인 봉사정신을 대내외에 천명하고 있음

(2) 추진과정

- 1966년 7월에 제정된 경찰윤리현장을 사회발전과 국민의식의 수준에 맞추어 다시 개정
- 1990년에 제정되어 경찰청 개청 일에 선포

4. 시사점

- 2001년 자치현장 네트워크가 제정한 자치현장은 국회와 중앙행정부의 반자치적 태도의 견제라는 취지로 제정되었고 시민사회의 Bottom-up 현장으로 최초의 지방자치 단일현장으로 선언적이고 상징적인 역할을 하고 있음
- 2001년 자치현장은 2003년 지방자치현장 선포 2주년 시민대토론회 이후로는 크게 활용되지 못하고 있음
- 지방자치단체의 자치현장 사례로는 고양시가 자치현장제정위원회를 구성하여 조문형식의 자치현장을 제정하는 과정에 있는데 이는 전국적으로 절차적으로나 내용면에서 전국적으로 선도적인 자치현장이 될 것으로 보임
- 고양시 사례이외에도 제주시민현장, 순천시 주민자치현장, 수원시민현장, 대구교육권리현장 등은 선언적이고 상징적인 의미로 혹은 주민자치운동을 정착시키는 지침으로서 역할을 하고 있음
- 중앙정부의 현장 사례로는 납세자권리현장, 국민교육현장, 문화현장, 자연보호현장, 경찰현장 등이 있는데 추진과정에서 국외사례분석, 자문회

의, 간담회, 공청회 등의 공통점을 보여주고 있고, 따라서 지방자치현장 제정의 추진체계나 방안에 대한 구체적인 정책방향을 설정하는데 도움을 줌

제2절 국외사례

- 유럽, 미국, 일본 등 다양한 국외 현장 사례들은 지방자치현장의 제정배경과 추진 과정 및 활용방안에 대한 정책적 시사점을 줄 수 있음

1. 유럽지방자치현장

1) 개요

- 국가의 권력이 중앙정부에 집중되지 아니하고, 지방에 분산되고, 지방자치단체가 주민의 의사에 따라 조직되고 운영되어 주민에게 봉사하는 행정을 펼칠 때, 그리하여 밑으로부터 위로라고 하는 참된 민주주의가 확립되어 독재도 방지되고 국가 간의 평화가 유지된다는 결의문 혹은 선언서임

2) 제정배경

- 유럽현장은 제2차 세계대전 이후 전체주의를 극복하고 지방자치사상을 부활시키려는 유럽 여러 나라들의 노력으로 대두됨

3) 추진절차

- 1950년 유럽 여러 나라로부터 1000여 명의 시장이 모여 유럽지방자치단체협의회를 결성하여 지방자치단체자유현장을 채택 → 1953년 지방자치

단체자유헌장을 채택 → 1961년 유럽사회헌장체결 → 1985년 유럽지방자치헌장 비준 후 1988년 발표함

- 21개국이라는 가맹국 전부의 비준을 얻기 위해서는 헌장의 법적구속력을 완화하는 수밖에 없었고 즉, 모든 조문을 반드시 준수해야하는 것은 아니며, 기본적인 것은 준수하되, 나머지는 준수 여부를 각국의 의사에 맡기는 방식, 즉 선택주의가 채택됨.

4) 유럽헌장의 내용

- 전문과 제3부, 18개조로 구성되어 있음
- 전문에는 지방자치단체가 모든 민주적 국가형태의 기초를 이룬다고 하는 점과 유럽회의의 모든 가맹국의 주민들은 지방자치단체의 사무에 대해 참여하는 권리를 가진다고 하는 점을 밝힘
- 제1부는 지방자치의 보호를 위한 본질적인 규율을 포함하고 있고 제2부는 의무를 지우는 계약규정의 선택조건, 헌장의 보호를 받는 지방자치단체의 유형에 관한 규정의 가능성, 보고의 통제수단 등을 규정하고 있고 제3부는 결론부분으로 계약기술적인 성격을 띠
- 제1조: 계약당사국들이 계약 조항의 선택을 결정함에 있어서 일정한 구속 받음을 규정하고 있는데 이는 유럽헌장이 국제조약으로서 계약당사자들을 구속하는 국제법상의 기본원칙임을 선언함과 동시에 헌장조항의 의무를 융통성 있게 수용할 수 있는 가능성을 동시에 열어주는 의미를 가짐
- 제2조 지방자치의 원칙의 헌법 및 법률 보장(Constitutional and legal foundation for local self-government): 가능한 한 헌법으로 지방자치의 원칙을 보장할 것을 규정하고 있음
- 제3조 지방자치의 개념(concept of local self-government): 지방자치는 주

민의 복리를 위한 공공사무의 본질적인 부분을 법률의 범위 안에서 공공 사무를 자기책임 하에서 규율하고 형성할 수 있는 지방자치단체의 권리와 사실상의 능력을 의미함(제1항). 지방자치단체의 권한은 자유, 비밀, 평등, 직접 선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된 의회나 회의에 의하여 행사되어야 하고, 이들 대표기관은 그에게 책임을 지는 집행기관을 가질 수 있고, 법률상 허용되는 한 주민투표, 그 밖에 직접적인 시민참여의 가능성이 개방되어 있음(제2항)

- 제4조 지방자치단체의 기본적인 권한(scope of local self-government): 계약당사국이 지방자치단체의 기본적인 권한을 헌법이나 법률에 규정할 의무를 부과하고 있음(제1항). 지방자치단체는 관할이 배제되어 있거나 다른 기관에게 배정되어 있지 않는 한 법률의 범위 안에서 모든 사무를 수행할 권한을 가짐(제2항). 공공사무는 일반적으로 주민에 가장 가까운 지방자치단체에 의해서 우선적으로 수행되어야 하고 다른 기관에 사무를 배분함에 있어서는 사무의 범위와 종류, 필요성, 효과성, 경제성 등이 고려되어야 함(제3항). 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체의 사무가 중앙정부나 광역기관에 의하여 공동화되거나 제한되어서는 안 됨(제4항). 중앙정부나 광역기관이 지방자치단체에게 사무를 배정함에 있어서는 지방자치단체가 지역특성에 부합될 수 있도록 그 권한행사를 가능한 자유롭게 할 수 있도록 맡겨야 함(제5항). 지방자치단체에게 직접적으로 관계된 모든 사무의 계획이나 결정과정에서 적정한 시기에 적정한 방법으로 의견을 진술할 수 있도록 지방자치단체의 특별한 권한을 인정함(제6항).
- 제5조 지방자치단체의 구역변경(protection of local authority boundaries): 지방자치단체의 구역을 변경하고자 하는 경우에 국가는 관련된 지방자치단체의 의견을 미리 들어야 하며, 경우에 따라서는 법률상 허용된다면 주민투표(referendum)를 필요로 함

- 제6조 지방자치단체의 조직권고(appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities): 지역적인 필요에 적응하고 사무의 효율적인 추진을 위하여 지방자치단체는 행정내부구조를 스스로 결정할 수 있어야 함(제1항). 자질있는 인사를 채용하기 위한 고용조건 특히, 교육, 급여와 보수, 경력 가능성 등을 국가가 만들어 줄 것을 요구함
- 제7조(conditions under which responsibilities at local level are exercised): 선출된 지방자치단체 대표의 자유로운 업무수행을 위한 법적지위가 보장되어야 함(제1항). 지방의원에게 적정한 비용 상황이 이루어져야 하고 의정활동으로 인한 탈루소득의 보상, 활동대가의 보상 등이 사회보장에 상응하여 보장되어야 함(제2항). 선출된 의원과 양립하기 어려운 직책이나 활동에 대해서는 법률이나 기본적인 법원칙으로 정하도록 규정함(제3항).
- 제8조 지방자치단체에 대한 국가감독(Administrative supervision of local authorities' activities): 지방자치단체에 대한 국가의 감독은 헌법이나 법률에 유보된 경우에 한하여 할 수 있도록 함으로써 감독의 법률유보의 원칙을 규정하고 있음(제1항). 지방자치단체의 사무에 관한 감독은 헌법 합치성과 합법성을 보장하기 위한 것이어야 함. 다만 지방자치단체에 위임된 사무에 대해서는 상급행정청에 의한 합목적성감독을 포함할 수 있도록 함(제2항). 국가감독의 정도에 대해서도 감독조치의 비중과 보호될 법익의 의미를 비교하고 형량하여 비례의 원칙에 적합하게 행사하도록 요구함(제3항).
- 제9조 지방재정의 보장(Financial resources of local authorities): 국가의 경제정책의 범위 안에서 지방자치단체가 사무수행을 위해 자유롭게 처분할 수 있는 적정한 자주재원의 확보를 국가에게 청구할 수 있는 권한을 지방자치단체에게 인정함(제1항). 각 지방자치단체의 예산은 헌법과 법에 의해 규정된 의무에 따라 균등하게 배분되어야 함(제2항). 지방자치단체의 최소한의 예산 자원은 법령의 제한 내에서 지방자치단체가 세율을 결

정할 수 있는 권한을 지닌 지방세와 벌금으로 이루어짐(제3항). 지방자치단체가 사용할 자원에 대한 예산체제는 업무수행비용의 실제적인 증가에 따라서 현실적으로 업무수행에 차질이 없을 정도로 충분히 다양하고 탄력적인 성질을 지녀야 함(제4항). 재정적으로 빈약한 지방자치단체의 보호는 그 지방자치단체가 지원해야 하는 잠재적인 예산 자원과 예산 부담의 불균형을 교정하기 위해 고안된 재정균등절차나 균등화 수단을 요구함. 이러한 절차나 수단은 지방자치단체의 의무의 범위 내에서 지방자치단체가 집행하는 재량권을 침해해서는 안 됨(제5항). 지방자치단체는 재분배 자원이 분배되는 방법에 대해서 적절한 수단으로 그에 대해 상담을 할 수 있음(제6항). 지방자치단체에의 교부금은 가능한 한 특정한 사업을 위한 재원으로 확정되어서는 안 됨. 교부금 조항이 지방자치단체의 고유한 관할권 내에서 지방자치단체가 정책재량권을 행사하는 기본적인 자유를 박탈해서는 안 됨(제7항). 자본투자를 대출하기 위해 지방자치단체는 법의 제한 내에서 국가의 자본시장에 접근할 수 있음(제8항)

- 제10조 지방자치단체의 협력권 내지 연대권(Local authorities' right to associate): 지방자치단체는 그 권한을 집행함에 있어서 상호협력하거나 여러 지방자치단체 간의 공통적인 이해관계가 걸린 사무를 수행하기 위해서 법률의 범위 내에서 다른 지방자치단체와 연합체를 형성할 수 있는 권한을 부여받아야 함(제1항). 각국은 지방자치단체에 여러 지방자치단체간의 공동이익을 보존·증진하기 위한 연합에 속하거나 지방자치단체간의 국제적인 연합에 속할 수 있는 권한이 부여되어 있음을 명시해야 함(제2항). 지방자치단체는 법률에서 규정한 조건하에서 타국의 지방자치단체와 상호협력할 수 있는 권한이 부여되어야 함(제3항).
- 제11조 권리구제(Legal protection of local self-government): 지방자치단체는 자유로운 권한행사와 헌법과 국내법에 의해 보장되는 지방자치원칙이 존중되도록 하기 위하여 지방자치단체에게는 권리구제절차가 보장되어야 함

- 제12조 집행(undertakings): 계약당사국들은 헌장 제1부의 30개 항 중에서 최소한 20개를 구속적인 것으로 선택해야 하고, 그 속에는 동조에 열거된 14개 항 중에서 10개 항을 포함하도록 규정함(제1항) 모든 협정체결국은 본조 1항의 조항에 의해서 한 항목을 선택할 경우에는 비준·승인·허가의 문서를 비치해야 하며, 그 사실을 유럽의회 사무총장에게 통지해야 함(제2항). 헌장에 서명한 모든 국가는 본조 1항의 단서 중에서 아직까지 선택하지 않은 조항을 준수하기로 한 후에는 비준·승인·허가의 문서로 사무총장에게 통지해야 함. 각 회원국은 통지 후에는 비준·승인·허가의 필수적인 형태로 집행함으로써 그를 알려야 하며, 사무총장의 통지 수령일로부터 3개월의 기간이 만료된 바로 다음 달의 1일부터 유효함(제3항).
- 제13조 헌장이 적용되는 관할권(Authorities to which the Charter applies): 본 헌장이 제시하고 있는 지방자치정부의 원리는 헌장에 서명한 국가의 영토 내에 존재하는 모든 유형의 지방자치단체에 적용됨. 단, 각국은 비준·승인·허가의 문서를 비치함으로써 본 헌장의 범위를 국한하거나 본 헌장의 범위에서 제외하고자 하는 지역기구를 구체화할 수 있음. 또한 유럽의회 사무총장에게 통지함으로써 더 넓은 유형의 지역기구를 본 헌장의 범위 내에 포함할 수도 있음.
- 제14조 정보조항(Provision of Information): 헌장에 서명한 각국은 입법조치와 관련된 적합한 정보 및 본 헌장의 단서에 따른 목적을 수행할 수단을 유럽의회 사무총장에게 통지해야 함
- 제15조 서명, 인간, 효력의 발생(Signature, ratification and entry into force): 본 헌장은 유럽연합의 회원국에게 개방되어야 함. 그에는 비준·승인·허가의 문서가 필수적임. 이러한 비준·승인·허가의 문서는 유럽의회 사무총장에 의해 보관되어야 함(제1항). 본 헌장은 유럽이사회 4개 이사국

이 전항의 단서에 따라서 본 헌장을 준수하기로 합의를 한 날로부터 3개월의 기간이 만료된 바로 다음 달의 1일부터 유효함(제2항). 회원국이 헌장의 조항에 합의하기로 한 경우에는 회원국이 그 조항을 비준·승인·허가의 문서를 비치한 날로부터 3개월의 기간이 만료된 바로 다음 달의 1일부터 유효함(제3항).

- 제16조 영토조항(Territorial clause): 각국은 서명을 하거나 비준·승인·허가 및 계승의 문서를 비치할 때, 본 헌장이 적용되는 영토를 구체화할 수 있음(제1항). 각국은 유럽의회 사무총장에 의해 제시된 문서를 통해서 그 문서에서 구체화한 영토에서 본 헌장이 적용되는 것을 확대할 수 있음. 그러한 영토에서는 사무총장이 그 문서를 수령한 날로부터 3개월의 기간이 만료된 바로 다음 달의 1일부터 유효함(제2항). 전 두 개 항에 의한 모든 문서는 문서를 통해서 영토를 확정한다는 점에서 사무총장의 통지를 통해 철회될 수 있음. 그 철회는 사무총장의 통지가 있는 날로부터 6개월의 기간이 만료된 바로 다음 달의 1일부터 유효함(제3항)
- 제17조 폐기(Denunciation): 모든 회원국은 본 헌장이 유효하게 된 날로부터 5년이 지난 후에는 언제라도 본 헌장을 폐기할 수 있음. 이 경우에는 유럽 의회 사무총장에게 6개월간 통지를 해야 함. 이러한 폐기는 폐기를 행사하지 않은 국가가 4개국 미만이지 않은 한 타국에서의 본 헌장의 효력에는 아무런 영향도 끼치지 않음(제1항). 전항에서 진술한 단서에 따라서 헌장에 서명한 모든 국가는 본 헌장 제 12조 1항에 기재된 조항의 수와 종류를 준수할 것을 유지하고자 하는 국가들에 의해 성립된 본 헌장 제 1장의 어떠한 조항이라도 폐기할 수 있음. 각 회원국이 한 항목을 폐기함으로써 더 이상 제 12조 1항의 요구를 충족하지 않을 때에는 본 헌장 자체를 폐기하는 것 또한 고려할 수 있음(제2항)
- 제18조 통지 (Notifications): 유럽의회 사무총장은 유럽의회 회원국에
 - a. 모든 서명, b. 모든 비준·승인·허가의 통지, c. 제 15조에 따라 본 헌장

이 유효해지는 시기, d. 제 12조 2항·3항의 단서에 제시된 통지의 수령, e. 제 13조의 단서에 제시된 통지의 수령, f. 기타 본 헌장과 관련된 행위·통지·의사표현의 일체와 같은 사항을 통지해야 함

5) 유럽헌장의 파급효과

- 세계헌장을 추진하는 과정에서 유럽지방자치헌장 제정과정에서 축적된 경험이 영향을 미치게 되었고 유럽회의가 직접적으로 관여함으로써 헌법적 혹은 법률적인 틀을 제시하는 핵심적인 원칙들의 기반으로 이용될 수 있었음. 세계헌장은 내용적인 측면에서 부분적으로 강조점에 차이가 있기는 하지만 유럽헌장과 본질적인 부분에서 일치함
- 유럽헌장은 지방자치의 문제를 국내적인 문제에 가두어 놓지 않고 국제적인 논의의 장으로 끌어온 관점의 전환에 있음
- 한국에서 지방자치문제에 대한 논의는 지금까지 국내법적인 논의에 한정하여 생각해 왔으나 공동체문제에 대한 자기결정을 통한 정체성과 시민성회복은 지방자치를 통해 가능하기 때문에 한국도 지방자치의 관점을 넓힐 필요가 있음

6) 지방자치현장의 제정을 위한 정책적 시사점

- 한국 헌법은 117조와 118조에서 지방자치를 규정하고 있지만 지방자치에 대한 지침을 입법자에게 주기에는 매우 빈약함. 독일의 제도적 보장설을 도입하여 해석을 통한 지방자치보장을 학계에서 주장하고 있지만 한계가 있음
- 지방자치의 개념요소로서 자기책임성, 공공업무의 본질적 부분의 수행, 사실상의 능력 등을 규정할 필요가 있음, 즉 지방자치현장에 자기책임성을 명문화함으로써 입법자의 입법한계 내지 지침을 제시하는 것이 바람직함

- 공공사무의 본질적인 부분을 지방자치단체가 수행할 것을 요구함으로써 기능이 어느 범위인지 기준을 지방자치현장에 규정할 필요가 있음. 헌법 제117조가 주민의 복리를 자치의 대상으로 하고 있으나 그 중에서 지방자치단체의 기능이 어느 범위인지 기준을 정할 필요가 있음
- 기관구성과 주민의 지위 및 직접 참여가능성을 지방자치현장에 포함하여야 함(유럽헌장 제3조 제2항). 헌법 제118조가 지방자치단체의 기관을 언급하고 있지만 입법자에 대한 지침은 매우 빈약함
- 지방자치단체의 기능보장을 요구하고 보충성의 원칙을 보장하여 주민근접지방정부우선의 원칙을 규정할 필요가 있음. 지방분권특별법에서 이를 규정하고 있지만 한시법이라는 한계가 있음. 이를 헌법수준에서 보장하여 지방자치단체의 위상을 명확히 할 필요가 있음. 또한 지방정부의 국정참여가능성에 대해서도 유럽지방자치헌장은 명시적으로 규정하고 있음
- 지방재정에 관하여 상세한 규정이 필요함. 헌법 제117조는 지방재정에 대해서 공유재산관리를 언급하는 정도에 그치고 있음. 유럽헌장은 지방자치단체의 기능에 상응하는 재정을 보장해 줄 것을 요구하고 있음. 지방세원을 가져야 하며 세율을 지방이 스스로 결정할 수 있도록 하여야 함을 규정하고 있음. 재정분권이 지방분권의 핵심적인 과제라는 점을 감안하여 지방재정을 확보하기 위한 조항을 헌법에 규정하는 것이 바람직함. 재정조정제도도 법률상 보장에서 헌법적 차원으로 격상할 필요가 있음

2. 일본자치현장(안)

1) 개요

- 주민 및 거주자의 안전, 건강 및 복지를 보호 및 유지하는 것을 지방자치 단체의 기본적 책무로 규정

2) 일본 지방자치현장(안) 제정배경

- 고베대지진 대참사 원인규명의 태만, 그 후 이재민에 대한 개인보상거부, 에이즈 문제, O-157문제 등에 있어서 국민의 생명이 경시되고 있고 연금을 비롯한 사회보장제도의 잇단 후퇴, 주민의 생활이나 안전, 기본적 인권보장을 돌보지 않는 정책들이 진행되고 있음
- 규제완화, 대형공공투자 등 대기업의 권익확보, 제네콘형 대규모개발을 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정이 총동원되고 있음
- 주민자치의 확대에 반하는 시정촌의 광역적 재편도 진행되고 있음
- 지방자치의 원칙과 주민생활 옹호라고 하는 지방자치단체의 책무를 달성할 필요가 있음
- 헌법과 함께 태어나 전후의 지방자치는 인권을 지키고 민주주의를 향한 싸움 속에서 일본의 평화와 민주주의, 국민생활 옹호의 운동을 진전시키는데 공헌함
- 1960년대 후반부터의 혁신 자치단체 경험은 주민이 주인공인 지방자치가 주민의 생활향상이나 남녀평등 촉진 등의 인권옹호, 지역의 민주적 발전에 큰 역할을 한다는 것을 보여 줌
- 주민의 주민에 의한 주민을 위한 정치라고 하는 주민자치의 원칙이 존중되어야 함
- 국가와 지방자치단체 사이에 민주적 협력공동의 관계가 확립되어야 함

- 지방자치의 원칙은 헌법의 민주적 평화적 원칙이 정치 경제 사회의 모든 분야에서 관철됨으로써 달성 확립됨
- 국정의 민주적 개혁과 지방자치의 민주적 발전은 차의 양 바퀴와 같음
- 헌법 지방자치법 50주년을 맞이하여 주민참가제도의 확충에서 보여지는 것처럼, 새로운 발전과 민주적 자치단체의 확립이 진전되고 있음
- 헌법과 지방자치의 민주적 원칙이 꽃피는 21세기를 맞이하기 위하여 모든 직장과 지역에서의 생활 인권 평화를 중심에 둔 헌법과 지방자치옹호에 대한 국민 모두의 큰 전진이 요구되고 있음
- 일본국 헌법의 평화적 민주적 제 원칙의 선구성과 보편성 및 국제성을 발전시켜 21세기를 지방자치의 시대로 만들기 위하여 지방자치현장을 선언함

3) 추진절차

- 지방자치현장 운동을 추진하는 회(일본자치체노동조합총연합회/자치체문제연구소/일본과학자회의/공해·지구환경문제간담회/原發문제주민운동전격연락센터/전국상공단체연합회/전국보험단체연합회/전일본민주의료기관연합회/전국생활과건강을지키는회연합회/장애자의생활과권리를지키는전국연락협의회/전국보육단체연합회국민의료연구소/농민운동전국연락회/전국부락해방운동연합회/일본부인단체연합회/일본모친대회연락회/신일본부인회/전국조합연합회/신건축가기술자집단/자유법조단)가 자치현장(안)을 만들고 선언함

4) 일본자치현장의 내용

- 8조로 구성: 기본적 인권과 지방자치, 주민자치의 원칙, 주민의 생활과 지방자치단체의 시책, 장, 의회 및 직원의 책무, 자치권의 확충, 국정의 개

혁과 지방자치, 주민의 책무, 지방자치현장

- 제1조 기본적 인권과 지방자치: 모든 주민은 그 생활하는 지역에서 인간으로서 존중받고 평화적으로 살 권리, 건강하고 문화적인 생활을 영위할 권리 등 일체의 기본적 인권을 가짐(제1항). 지방자치단체는 헌법에서 보장하고 있는 기본적 인권을 실현하기 위하여 끊임없이 노력하여야 함(제2항). 지방자치단체는 주민의 생명, 재산, 건강, 복지 등에 관계된 공적보장의 책임을 완수하고, 나아가 그 수준을 지속적으로 향상시키기 위하여 노력하여야 함(제3항)
- 제2조 주민자치의 원칙: 헌법이 지방자치의 본지로서 규정하고 있고, 또한 국제적으로도 확인되고 있는 것처럼, 지방자치의 주인공은 주민임(제1항). 지방자치단체의 장, 의회 및 직원은 헌법의 원칙에 따라 주민자치의 원칙을 존중하고, 그것을 행정의 모든 장에서 실현하기 위하여 노력하여야 함(제2항). 지방자치단체는 헌법 및 지방자치법에서 정한 선거권, 피선거권, 지적청구권, 청원권 등 주민의 권리를 존중함과 동시에, 주민 투표 등을 포함한 다양한 주민참여의 실현을 위해 노력해야 함(제3항). 주민에 대한 정보의 공개는 주민이 지방자치의 주인공으로 되는 전제조건으로 최대한 보장되어야 함(제4항)
- 제3조 주민의 생활과 지방자치단체의 시책: 지방자치단체는 주민의 기본적 인권을 보장하기 위하여 복지 의료 공중위생의 관리, 학생들의 건강한 발달의 확보와 교육 문화 스포츠 시책의 활성화, 국토 지역안전 방재와 쾌적한 환경의 유지, 주민주체의 마을만들기, 지역산업 지역경제의 진흥, 지역에 있어서 남녀평등의 실현, 민주적 정책의 실현, 기타 필요한 행정시책의 실현을 위하여 끊임없이 노력함(제1항). 전항의 시책을 실현하기 위하여 지방자치단체는 주민의 총의에 바탕을 두고, 단체자치를 관철하며, 국가에 국민최저선의 확충, 필요한 법제도의 정비, 정보의 제공, 재원의 보장 등 필요한 시책을 강구할 것을 요구함과 동시에 스스로의 시

책을 제기함(제2항)

- 제4조 장, 의회 및 직원의 책무: 지방자치단체의 장은 헌법의 지방자치 원칙을 존중하며, 주민자치의 원칙에 바탕을 두고, 다양한 주민참가에 의한 행정의 활성화와 직원의 창의성 발휘에 기반한 행정의 질 향상을 위해 노력함(제1항). 지방의회는 지방자치단체의 의사기관으로서 주민자치의 원칙에 바탕을 두고 그 책무를 완수하여야 함. 지방의원은 주민과 의회를 연결함과 동시에 주민이 다양한 참가를 통하여 지방자치를 전진시킬 수 있도록 적절한 역할을 부과해야 함 (제2항). 직원은 주민에 봉사해야 하는 직무를 자각하고 주민의 생활과 인권을 지키기 위한 행정을 실현하며, 주민이 주인공이 되기 위한 시책을 실현하기 위해 노력하여야 함. 이를 위해서도 직원의 신분, 노동조건, 시민적 및 정치적 자유 등에 관련된 제권리가 보장되어야 함(제3항).
- 제5조 자치권의 확충: 지방자치단체의 자치권 확충은 주민자치의 원칙이 깊이 뿌리내리고, 국정 및 지방정치를 포함한 일본의 민주주의 발전에 중요한 의의를 가짐(제1항). 국가 및 지방자치단체는 사무 및 권한의 민주적 재배분, 관련 법령의 개정, 비민주적인 관여의 개선 등에 의하여 지방자치단체의 자치권을 확충하는데 노력함(제2항). 지방자치단체의 자치권 확충에는 그에 걸맞는 재원이 보장되어야 함. 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 재원보장과 자주재정의 확립을 위해 노력함(제3항). 지방자치단체는 주민의 총의에 바탕을 두고, 주민의 생활과 인권을 지키는 입장에서 자주적인 결정과 그것을 공정하게 수행하는 능력을 높이기 위하여 끊임없이 노력함(제4항)
- 제6조 국정의 개혁과 지방자치: 지방자치단체에 있어서 주민의 생활과 인권을 지키기 위한 제시책의 충실은 동시에 국민본위의 국정을 실현하는 것과 연결됨. 주민 및 지방자치단체는 국정에 대하여 다양한 방법으로 발언 및 제언의 권리를 행사하고 그것을 더더욱 확충함(제1항). 국가

가 부당한 이유로 지방자치단체의 자치권을 침해하는 경우, 또는 그것과 연결된 지방자치제도의 개정하려고 하는 경우, 주민 및 지방자치단체는 그것에 저항하고, 주민자치를 지키는 입장에서 발언 제언 행동할 권리를 가짐(제2항).

- 제7조 주민의 책무: 주민은 지방자치의 주인공으로서 그 권리를 행사하고, 동시에 모든 가능한 기회에 행정에 참여하며, 지방자치의 옹호 발전을 위하여 스스로의 자치능력을 높일 책무를 짐
- 제8조 지방자치현장: 이 현장은 지방자치의 진전을 지향하는 사람들 및 제조직의 운동과 지방자치단체의 실천을 통하여 검증되고, 국민들의 토론에 의하여 앞으로 계속 발전될 것임

5) 일본지방자치현장의 파급효과

- 헌법의 기본원칙 중의 하나인 지방자치의 보장을 제시
- 지방자치단체의 기본적 책무를 구체화하고 확립
- 기본적 인권은 지역에서 이루어지는 사람들의 일상생활 속에서 구체적으로 보장함을 제시

6) 지방자치현장의 제정을 위한 정책적 시사점

- 헌법이 보장하는 기본적 인권을 재확인
- 주민참여제도와 정보공개를 명시단체장, 의회 및 직원의 책무를 제시
- 자치권의 확충을 위해 그에 걸맞는 자원보장과 자주재정이 확립되어야 함을 명시

3. 미국헌장

- 미국의 도시헌장(Municipal Charter): 법규적 의미의 성격
- 도시정부의 조직과 운영에 관한 사항, 관할구역, 인사관리 등을 규정한 도시정부의 기본법
- 도시헌장을 주 의회에 청원하면 이를 제정하여 자치적 권한과 그 도시에 부여
- 도시헌장의 내용은 각 도시마다 다르지만, 자치단체의 구역과 경계선에 대한 사항, 도시정부의 조직과 운영에 관한 사항, 그 도시 공무원의 인사행정에 관한 사항, 도시정부의 재무행정에 관한 사항, 도시헌장의 개정에 관한 사항 등이 공통적으로 포함
- 5가지 유형: 일반헌장제, 개별헌장제, 분류헌장제, 선택헌장제, 자치헌장제
 - 일반 헌장제(general charter system): 그 도시의 규모나 특성에 관계없이 주정부에서 모든 도시에 공통된 단일 내용의 헌장을 부여하는 제도
 - 개별 헌장제(special charter system): 주 의회가 각 도시의 규모 및 특성에 따라 개별적으로 적합한 헌장을 제정해주는 제도
 - 분류 헌장제(classified charter system): 주 의회가 모든 도시를 그 규모 및 특성에 따라 몇 개의 유형으로 분류하고 그 각각에 알맞은 헌장을 제정해주는 제도
 - 선택 헌장제(optional charter system): 주 의회가 몇 가지의 표준헌장을 미리 제정해두고 각 도시정부로 하여금 원하는 것을 선택하도록 하는 제도
 - 자치 헌장제 (home rule charter system): 주 의회가 각 도시자치단체로 하여금 스스로 헌장을 제정하게 하는 권한위임의 방식

4. 시사점

- 유럽현장은 조문형식으로 지방자치의 개념과 각 주체들의 책임과 역할을 주요내용으로 포함하고 있어 지방자치현장의 방향을 제시해 주고 있고, 특히 제정 이후 파급효과 면에서 국내법적인 논의에 한정하지 않고 공동체 문제에 대한 시민성회복이 지방자치를 통해 가능하다는 국제적인 논의의 장으로 관점을 확대할 수 있다는 데 정책적 시사점을 제시함
- 일본지방자치현장(안)은 반자치적 태도의 견제라는 취지로 제정되고 시민사회가 제정한 **Bottom-up** 현장(안)이라는 측면에서 우리나라의 2001년 자치현장 네트워크가 제정한 단일현장과 비슷한 사례로 보임
- 미국의 지방자치현장은 단일현장제정 이후 각 지방자치단체가 다양한 형태의 현장을 제정할 수 있는 유형을 제시해 줌

제4장

지방자치현장의 핵심가치 분석

제1절 조사 모형

제2절 조사 설계 및 결과분석

제3절 시사점 도출

제 4 장

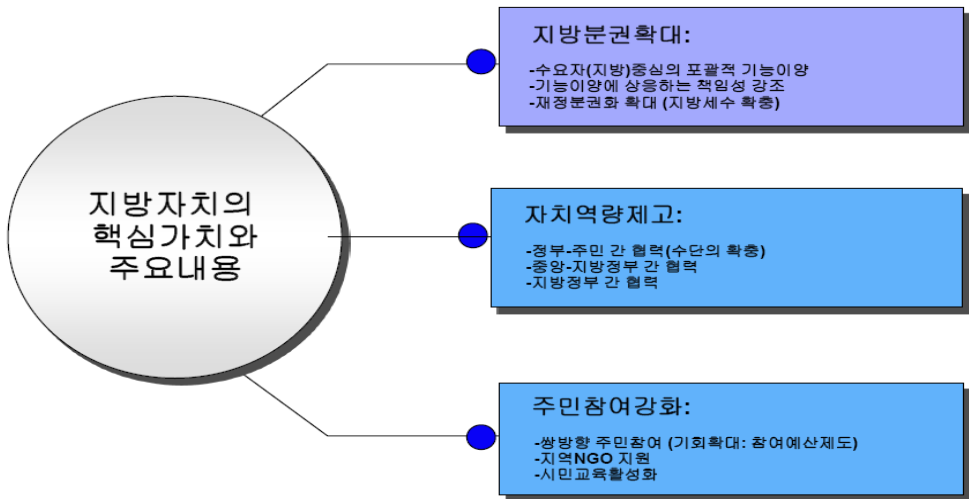
지방자치현장의 핵심가치
분석

제1절 | 조사 모형

1. 분석의 틀

- 지방자치현장에 들어갈 핵심가치와 키워드에 대한 고찰이 연구의 주요 목적임
- 민선 지방자치 10년 평가를 통해 제기된 문제점들을 극복하여 선진 지방자치체제를 구축하기 위해 지방분권의 확대, 자치역량 제고, 주민참여 강화라는 분권 과제를 지속적으로 추진할 필요가 있음(민선 지방자치 10년 평가 Ⅱ)
- 과거의 분권화 패러다임을 새로운 환경변화에 부응한 새로운 패러다임으로 전환할 필요가 있음
- 과거 민선 자치단체장 체제 출범 이후의 지방자치행정은 공급자 중심이 되는 분권화, 일방적이고 분산이 중심이 되는 분권화, 통치가 이슈가 되는 분권화에 주로 영향을 받았음
- 수요자인 지방자치단체와 주민이 중심이 되는 분권화, 행정서비스의 공급자와 수요자 쌍방이 중심이 되고 상호 연계 하에서 통합성이 강조되는 분권화, 통치가 아닌 참여에 의한 협치가 중심이 되는 분권화가 이루어져야 함
- 지방자치단체가 요구하는 기능을 중심으로 하는 포괄적 이양을 행하되

- 기능이양에 상응하는 자치단체의 책임성을 확보하는 것에 초점을 두어야 함
- 자치역량제고는 지방자치단체의 행정역량 이외에 지방자치단체와 주민 그리고 지역사회의 총체적 역량을 제고하는 것에 초점을 두어야 함
 - 주민참여 활성화는 행정과 전문가가 방향을 제시하는 것이 아니라 주민 과 지역사회가 주도하는 참여에 초점을 두어야 함
 - 따라서 지방자치현장에 들어갈 핵심내용과 관련하여 지방분권 확대, 자치역량 제고, 주민참여 강화의 세 요소로 구분함



[그림 4-1] 전문가 인식조사 분석의 틀

2. 분석요소의 정의

1) 지방분권 확대

(1) 수요자(지방)중심의 포괄적 기능이양

- 지방자치시대에 부합하는 국가와 지방자치단체 간 효율적 관계정립 및 자치단체의 자율성 확보(금창호 2012)
- 지역주민이 제공받는 공공서비스의 수준향상과 주민만족도 제고를 위해 특별지방행정기관의 개편 또는 재정비 필요함(이환범외 2011)
- 이양사무에 대한 행·재정지원 미비, 지방자치단체의 중앙정부와의 갈등 회피성향, 소단위 집행사무위주 등의 수요자중심의 포괄적 기능이양에 대한 장애요인임(정주택 2003)

(2) 기능이양에 상응하는 책임성 강조

- 지방자치단체가 자기결정 및 자기책임의 원칙을 기본으로 하는 통치시스템의 구축(조성호 2006)

(3) 재정분권화 확대(지방세수 확충)

- 지방자치제도를 집행하고 실천하는 지방정부가 자율발전이 가능하도록 적절한 자치권한을 부여해야 하고, 그 권한을 통해 지역발전과 행정적 및 재정적 수요를 수용하고 해결할 수 있도록 재원을 확충해 주어야 함
- 미래의 재정환경에 적합한 정부 간 재정관계의 합리적인 재구조화(임성일 2013)

2) 자치역량 제고

(1) 정부-주민 간 협력(수단의 확충)

- 주민참여와 주민통제 등의 지방주민들의 적극적인 지원과 협력으로 환경

변화에 대응하여 스스로 문제를 해결하거나 자신의 일을 처리해 낼 수 있는 능력(최봉기 2007)

- 주민자치센터의 주민대표성 확보와 주민참여를 통한 커뮤니티 행정의 활성화(김일태 2003)

(2) 중앙-지방정부 간 협력

- 중앙정부와 지방정부의 기능과 역할이 어느 정도 구분되고 지방정부의 자율적인 참여와 협력에 의해 사회적 갈등의 해소와 합의를 도출하는 참여적 거버넌스(양기근 2010)
- 수평적 관계로 상호의존적이고 자원의 동등 활용과 파트너십의 강조(한승준 2006)
- 동반자적 관계의 중요성(Zimmerman 1995)

(3) 지방정부 간 협력

- 생활권의 광역화, 정보화가 가속화됨에 따라 지방정부가 처리하는 업무 중에는 그 영향이 당해 지방정부의 행정구역을 넘어서 다른 지방정부에 까지 미치는 외부효과성이 있는 것이 있으며, 두 개 이상의 지방정부가 협력하여야만 처리할 수 있는 분야가 증가하고 있음(채경진 & 채원호 2011)
- 지방정부를 둘러싼 환경적 불확실성의 협력적 해소(이시원 & 민병익 2011)
- 지역적, 시대적 상황의 변화에 따라 행정수요의 증대와 지역주민의 다양하고 복잡다단한 기대에 직면하여 한정된 자원으로 경쟁적인 행정수요에 부응하기 위해 다양한 형태의 지방정부 간 협력이 필요함(김순은 외, 2009)

3) 주민참여 강화

(1) 쌍방향 주민참여(기회확대: 참여예산제도)

- 주민참여예산제도: 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방재정의 공정성 및 효율성 제고(곽채기 2003)
- 국가차원에서는 주권자인 시민이, 지방차원에서는 지역주민이 정치공동체에 관한 권리와 의무를 행사하는 것(심익섭 2001)
- 공권력이 부여되지 않은 지역주민들이 국가의 정책결정과정에 참여하고, 공적 권한이 주어진 사람들의 행위에 영향을 끼칠 의도로 정책과정에 참여하는 것
- 정부에의 영향력 행사, 정부에 대한 지지활동, 시민의 정치적 행위들(이승중 1995)
- 참여에 의한 풀뿌리 민주주의, 책임성과 대응성 제고, 갈등해소와 사회적 형평성 구현에 기여, 시민의 민주의식 제고, 주민의 행정이해와 협조로 정책추진 용이(심익섭 2003)

(2) 지역NGO 지원

- 개인의 합리적 행동은 제3자의 강제개입이 없이 공공이익을 추구하기 어려운데 이를 극복하기 위해서는 사회적 자본으로서 수평적 네트워크인 NGO역할이 큼(Putnam 2000; Coleman 1988)
- 주민중심적인 의제형성과 지역의 자치와 공생적 공동체를 강조하는 주민자치운동의 활성화(김태룡 2003)

(3) 시민교육 활성화

- 주민의 개인적, 대안적, 사회적, 정치적 역량강화에 효과적(김진경 2011)

○ 지역사회의 맥락 속에서 접근할 때 더욱 효과적(Weil 1996)

<표 4-1> 분석요소의 정의

분석요소		출처
지방분권 확대	수요자 중심의 포괄적 기능이양	이환범 외(2011), 최우용(2011), 하정봉(2008), 이시철(2007), 하정봉 & 소진광(2007), 하혜수 & 최영출(2002), 김종성(2000), 김재훈(1998)
	기능이양에 상응하는 책임성 강조	금창호&박기관(2012), 이용환 외(2009), 조성호 외(2009), 김석태(2008)
	재정분권화 확대	임성일(2013), 송상훈 외(2011), 송상훈 & 이현우(2011), 이용환 외(2009), 이재원(2008), 홍준현 (2004), 홍준현 & 김재훈(2002)
자치역량 제고	정부-주민 간 협력	최봉기(2007), 초의수(2004), 김일태(2003)
	중앙-지방정부 간 협력	이용환(2010), 양기근(2010), 정선양 외(2009), 황두희 외(2009), 김선명&정순관(2007), 김병준(1999)
	지방정부 간 협력	박효근(2013), 조성호 외(2010), 김은경(2009), 김은경&김제국(2009), 이재현&고승희(2009), 임정빈&장우영(2004)
주민참여 강화	쌍방향 주민참여	곽채기(2003), 심익섭(2002, 2001), 이승중(1995), 경기개발연구원(1997), 유팔무외(1995), 김익식(994), Zimmerman(1986)
	지역NGO지원	이자성(2012), 라미경(2006), 김태룡(2003), Putnam (2000), Coleman (1988), 소재진외(2001)
	시민교육활성화	김진경 외(2013; 2012), 김진경(2011), Weil(1996)

제2절 | 조사 설계 및 결과분석

1. 자료수집 및 분석방법

1) 자치현장제정을 위한 예비조사

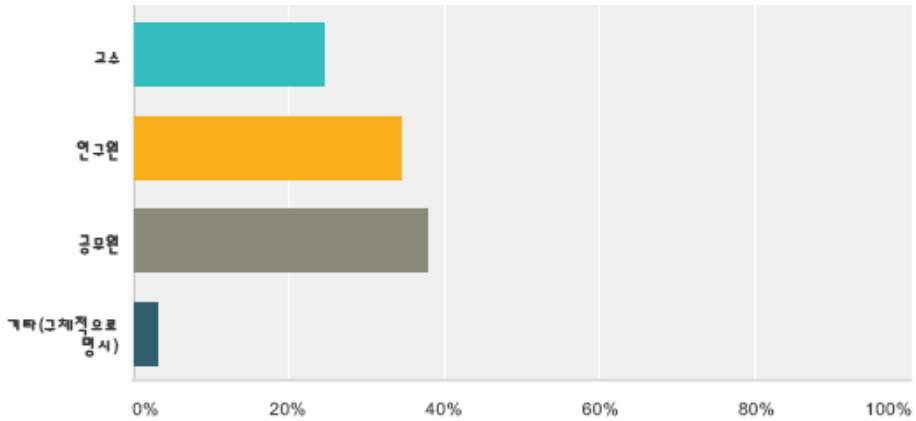
- 조사목적: 지방자치현장에 담을 핵심키워드와 주요내용을 도출하기 위한 관련 전문가집단을 대상으로 한 예비조사
- 조사방법: 온라인 서베이(서베이 몽키)
- 조사대상: 한국지방행정연구원 연구원(박사) 69명(응답자 37명)
- 기간: 2013년 9월 6일부터 13일까지

2) 자치현장제정을 위한 전문가 인식조사

- 조사목적: 2차 설문조사는 1차 예비조사의 분석에 근거하여 지방자치현장 제정을 위한 자치현장의 상대적 중요도 및 우선순위를 분석하기 위한 전문가 인식조사
- 조사방법: 온라인 서베이(서베이 몽키)
- 조사대상: 교수 및 공무원, 연구원 약 136명
- 기간: 2013년 9월 23일부터 10월 7일까지
- 응답: 62명 응답(응답률 46%)

2. 응답자의 인구통계학적 특성

- 설문 응답자의 인구통계학적 특성은 직업별로 교수 24.59%, 연구원 34.43%, 공무원 37.70% 등으로 나타났다.



[그림 4-2] 설문응답자의 인구통계학적 특성

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사

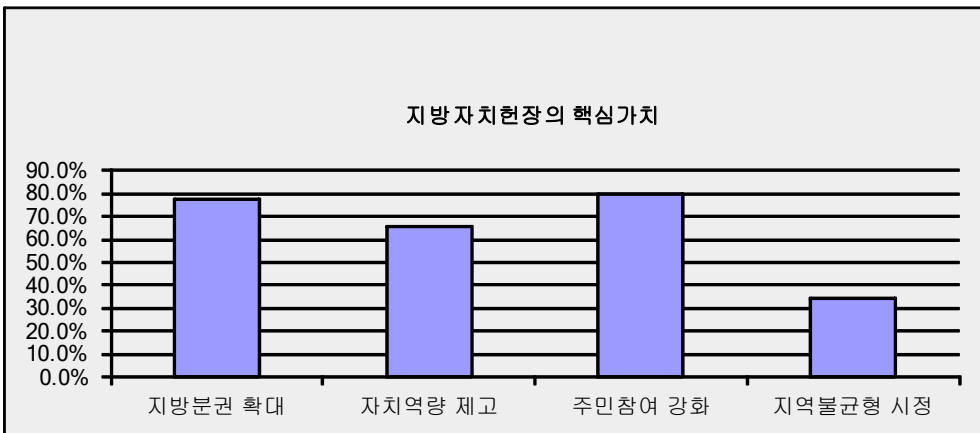
3. 설문분석

1) 예비조사결과

- 1차 예비조사에서는 2차 전문가 인식조사에 앞서 지방자치현장 제정의 필요성, 현장에 들어갈 주요내용과 핵심키워드 및 자치현장 제정 이후 활용방안 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였음
- 응답자의 76.47%가 현장제정이 필요하다고 인식하는 것으로 조사됨
- 지방자치현장에 담을 핵심가치로는 주민참여 강화(80%), 지방분권 확대(77.14%), 자치역량 제고(65.71%), 지역 불균형 시정(34.29) 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 나타남
- 지방재정 확충이 핵심가치로 반영되어야 한다는 의견이 다수 나타남.
- 실질적 지방자치구현을 위한 행·재정적 역량 증대 재정분권 중앙정부의 재정지원 원칙의 준수 등이 명시되어야 한다는 주장이 조사됨.
- 현재 지방자치단체의 보육재원 부담 가중과 차등등록세 면제감면 등에 따

른 지방재정의 취약성은 중앙에의 일방적 귀속하게 되어 자치단체의 자율성 결여로 이어질 수 있음. 이는 중앙정부 관료, 국회의원 등의 지방자치에 대한 인식제고가 가장 중요한 긍정적인 동시에 부정적인 요인으로 작동하고 있기 때문이라는 주장임

- 지방자치현장에 담을 핵심가치 중에서 지역불균형은 지방자치의 기본이념과 불일치하다는 의견이 있음
- 보충성의 원리에 입각한 중앙권한의 이양이 핵심가치로 반영되어야 한다는 의견이 있음

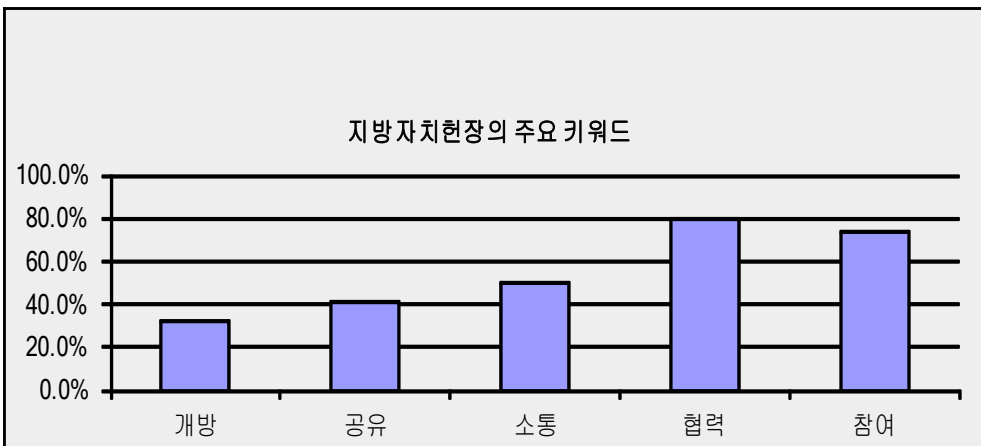


[그림 4-3] 지방자치현장에 담을 핵심가치(복수체크 가능)

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사

- 지방자치현장에 담을 주요 키워드로는 협력(79.41%), 참여(73.53%), 소통(50%), 공유(41.18%), 개방(32.35%) 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 나타남
- 지방자치현장에 담을 핵심키워드 중에서 분권, 자율, 자립, 권한위임, 역량강화, 거버넌스, 자치권한 확대, 균형, 평등이 필요하다는 기타 의견이 나타남

- 중앙과 지방자치단체의 집행부와 의회, 그리고 지방자치단체와 주민 간 소통과 협력이 필요하다는 의견과 자치는 기본적으로 참여를 통해 이루어진다는 의견이 조사됨
- 원칙의 준수, 구체적인 지방분권 확대, 강화의 정도 내용 등의 내용이 구체적으로 지방자치현장에 명시되어야 한다는 의견이 나타남



[그림 4-4] 지방자치현장에 담을 핵심키워드(복수체크 가능)

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 예비설문조사

4. 전문가 인식조사결과

- 문헌검토, 전문가 심층면접, 그리고 1차 예비조사 결과의 분석을 토대로 분석요소와 설문문항들을 구성한 후 온라인 서베이를 통해 2차 전문가 인식조사를 실시함

1) 지방자치현장의 핵심가치

- 지방자치현장에 들어갈 핵심가치에 대한 우선순위를 조사하였다. 지방자치단체의 자치역량 제고(6.21), 지방분권 확대(6.15), 주민참여 강화(6.03)

의 순으로 조사됨

<표 4-2> 핵심가치 순위

핵심키워드	핵심키워드	평균
1	지방자치단체의 자치역량 제고	6.21
2	지방분권 확대	6.15
3	주민참여 강화	6.03

자료: 지방행정연구원. 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사

- 지방자치현장에 들어갈 핵심가치의 조사결과를 자세히 살펴보면, 응답자의 대부분이 지방자치단체의 자치역량 제고(91%), 지방분권 확대(89%), 주민참여 강화(88%)라는 핵심가치가 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨
- 2차 조사에서의 인구통계학적 특성에서 보여주듯이 조사 대상자에서 공무원의 비율(37.70)이 가장 높는데, 연구원만을 대상으로 조사했던 예비 조사와는 다른 결과를 보여주고 있음. 즉 예비조사의 결과와 비교할 때 핵심가치의 중요도 순서가 역순으로 바뀌어 있음

<표 4-3> 지방자치현장의 핵심가치 조사결과

핵심키워드	평균	설문 응답(빈도, 비율)						
		매우 중요하지 않음	중요하지 않음	약간 중요하지 않음	보통	약간 중요함	중요함	매우 중요함
지방자치단체의 자치역량 제고	6.21	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (9.68%)	5 (8.06%)	21 (33.87%)	30 (48.39%)
지방분권 확대	6.15	0 (0%)	0 (0%)	1 (1.61%)	7 (11.29%)	5 (8.06%)	18 (29.03%)	31 (50%)
주민참여 강화	6.03	0 (0%)	0 (0%)	1 (1.64%)	7 (11.48%)	11 (18.03%)	12 (19.67%)	30 (49.18%)

자료: 지방행정연구원. 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사

- 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드의 우선순위는 지방자치단체와 주민 간 협력(6.16), 기능이양에 상응하는 책임성 강조(6.16), 재정분권 확대(6.15), 정보와 주민 간 쌍방향 소통(5.97), 중앙정부와 지방자치단체 간 협력(5.87), 각 지방자치단체들 간 협력(5.74), 시민교육활성화(5.60), 지방중심의 포괄적 기능이양(5.45), 지역NGO 지원(5.00)의 순으로 조사됨

<표 4-4> 지방자치현장의 핵심키워드 순위

핵심키워드	핵심키워드	평균
1	지방자치단체와 주민 간 협력	6.16
1	기능이양에 상응하는 책임성 강조	6.16
3	재정분권 확대	6.15
4	정부와 주민 간 쌍방향 소통	5.97
5	중앙정부와 지방자치단체 간 협력	5.87
6	각 지방자치단체들 간 협력	5.74
7	시민교육활성화	5.60
8	지방중심의 포괄적 기능이양	5.45
9	지역NGO 지원	5.00

자료: 지방행정연구원. 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사

- 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드의 조사결과를 자세히 살펴보면, 응답자의 대부분이 지방자치단체와 주민 간 협력(95%), 기능이양에 상응하는 책임성 강조(96%), 재정분권 확대(90%) 등의 핵심키워드들이 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨

<표 4-5> 지방자치현장의 핵심키워드 조사결과

핵심키워드	평균	설문 응답(빈도, 비율)						
		매우중요 하지 않음	중요하지 않음	약간 중요하지 않음	보통	약간 중요함	중요함	매우 중요함
지방자치단체와 주민 간 협력	6.16	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (4.92%)	10 (16.39%)	22 (36.07%)	26 (42.62%)
기능이양에 상응하는 책임성 강조	6.16	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (3.28%)	8 (13.11%)	29 (47.54%)	22 (36.07%)
재정분권 확대	6.15	0 (0.0%)	1 (1.61%)	0 (0.0%)	6 (9.68%)	7 (11.29%)	16 (25.81%)	32 (51.61%)
정부와 주민 간 쌍방향 소통	5.97	0 (0.0%)	1 (1.61%)	0 (0.0%)	6 (9.68%)	10 (16.13%)	21 (33.87%)	24 (38.71%)
중앙정부와 지방자치단체 간 협력	5.87	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (13.11%)	12 (19.67%)	21 (34.43%)	20 (32.79%)
지방자치단체들 간 협력	5.74	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (3.28%)	8 (13.11%)	12 (19.67%)	21 (34.43%)	18 (29.51%)
시민교육활성화	5.60	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (6.45%)	9 (14.52%)	13 (20.97%)	18 (29.03%)	18 (29.03%)
지방중심의 포괄적 기 능이양	5.45	1 (1.61%)	0 (0.0%)	1 (1.61%)	13 (20.97%)	13 (20.97%)	21 (33.87%)	13 (20.97%)
지역NGO 지원	5.00	2 (3.23%)	0 (0.0%)	5 (8.06%)	18 (29.03%)	10 (16.13%)	18 (29.03%)	9 (14.52%)

자료: 지방행정연구원, 2013. 지방자치현장 제정을 위한 전문가 인식조사

제3절 시사점 도출

1. 전문가 인식조사 분석 결과 요약

- 응답자들은 지방자치현장에 들어갈 핵심가치로 지방자치역량 제고를 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타남
- 응답자들은 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드로 지방자치단체와 주민 간 협력, 기능이양에 상응하는 책임성 강조, 재정분권 확대 등을 가장 중요하다고 인식하고 있는 것으로 조사됨
- 핵심가치별 수준으로 구분해 보면, 지방자치단체의 자치역량제고 측면에서는 지방자치단체와 주민 간 협력 → 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 → 지방자치단체들 간 협력 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨
- 지방분권 확대 측면에서는 기능이양에 상응하는 책임성 강조 → 재정분권 확대 → 지방중심의 포괄적 기능이양 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨
- 주민참여강화 측면에서는 정부와 주민 간 쌍방향 소통 → 시민교육활성화 → 지역NGO 지원 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨

2. 정책적 시사점

- 예비조사에서 지방자치현장에 담을 핵심가치가 주민참여 강화, 지방분권 확대, 자치역량 제고, 지역 불균형 시정의 네 가지로 구분되어 조사되었는데, 이 중 지역 불균형 시정은 지방자치의 기본이념과는 불일치하다는 의견이 조사되어 전문가 인식조사에서는 분석요소에 포함시키지 않음
- 예비조사에서 지방자치현장에 담을 주요 키워드로 기타 의견이 다양하게

논의되었는데 분권, 자율, 자립, 권한위임, 역량강화, 거버넌스, 자치권한 확대, 균형, 평등이 강조됨

- 자치는 기본적으로 참여를 통해 이루어지고 보충성 원칙의 준수, 구체적인 지방분권 확대, 강화의 정도 등의 내용이 구체적으로 지방자치현장에 명시되어야 한다는 주장이 강조됨
- 예비조사와 전문가인식 조사 결과가 달라졌는데, 이는 지방자치현장에 들어갈 핵심가치를 공무원들은 지방자치단체의 역량강화가 가장 중요하다고 인식하는 데 비해 학계(교수 및 연구원)에서는 주민참여 강화가 가장 중요하다고 인식하고 있어, 이는 연구원만을 대상으로 조사했던 예비 조사와는 다른 조사 결과를 보여줌
- 전문가인식 조사에서 응답자들의 대부분(거의 90% 이상)이 지방자치현장에 들어갈 핵심가치로 지방자치단체의 자치역량 제고, 지방분권 확대, 주민참여 강화가 중요하다고 인식하는 것으로 확인됨
- 전문가인식 조사에서 응답자들의 대부분(90% 이상)이 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드로 지방자치단체와 주민 간 협력, 기능이양에 상응하는 책임성 강조, 재정분권 확대, 정부와 주민 간 쌍방향 의사소통이 중요하다고 인식하는 것으로 확인됨
- 시민교육활성화, 지방중심의 포괄적 기능이양 등이 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드로 비교적 낮게 중요도를 인식하는 것으로 확인됨
- 지역 NGO 지원이 지방자치현장에 들어갈 핵심키워드로 가장 낮게 중요도를 인식하는 것으로 확인됨

제5장

지방자치현장의 제정 방안

제1절 지방자치현장제정의 기본방향

제2절 제정방안의 선정 및 검토

제3절 자치현장(안)

제 5 장

지방자치현장의 제정 방안

제1절 지방자치현장제정의 기본방향

- 1999년 지방자치현장 작성 실패의 교훈 반영
 - 1999년 지방자치현장 계획안의 좌초 및 장애원인 분석을 통해 헌정제정 추진방안 도출
 - ※ 1999년 지방자치현장의 좌초 및 장애요인
 - ▷ 정책목표: 자치현장제정의 목표 불분명
 - ▷ 참여자: 현장 제정 주체의 정당성에 대한 문제
 - ▷ 합의: 현장 안에 대한 추진주체 및 심의 위원회의 의견조율의 어려움
 - ▷ 정치적 지지: 정치적 관심도가 낮음
- 지방자치법, 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 등 기존 법령과 차별성 확보

제2절 제정방안의 선정 및 검토

1. 추진대안의 선정

- (1) 제1안: 한국지방행정연구원 현장 제정 팀이 초안을 작성하고, 자치현장제정위원회의 검토를 거쳐 현장을 심의하고 확정하는 방안
 - 한국지방행정연구원에서 현장 제정 팀 구성
 - 지방4대 협의체 등 각계의 의견을 수립하여 현장 초안 작성
 - 자치현장 제정 위원회의 검토 및 확정
 - 자치현장제정위원회의 역할은 심의 및 검토기능

- (2) 제2안: 자치현장 제정 위원회를 구성하고 위원회에서 현장제정 TF를 구축하여 현장작성, 검토 및 확정하는 방안
 - 자치현장제정위원회 구성
 - 현장 제정 TF(실무진) 구축: 한국지방행정연구원 TF팀 + 위원회 선정 실무진
 - 각계 의견수렴
 - 자치현장제정위원회의 검토 및 확정
 - 자치현장제정위원회의 역할은 실무진 구성 및 심의기능으로 확대

- (3) 대안비교
 - 1안: 자치현장제정위원회 역할 축소, 지방행정연구원 주도의 자치현장제정 과정 효율성 극대화에 초점을 둠

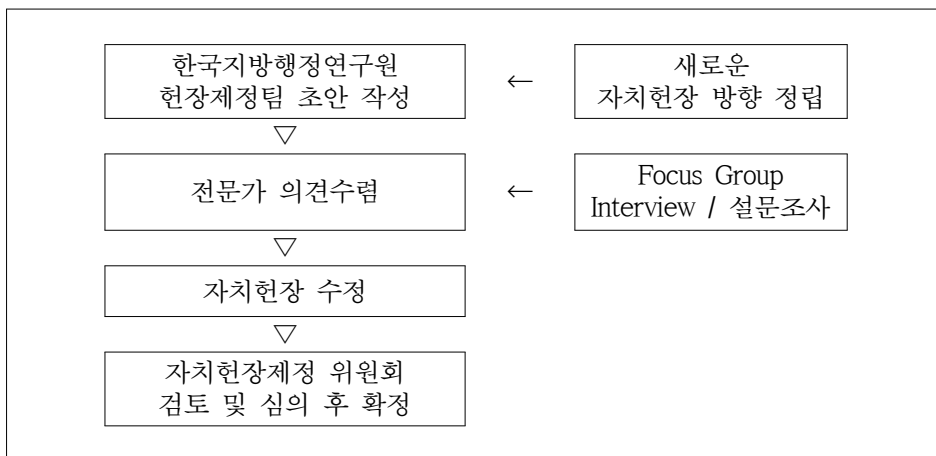
- 2안: 자치현장제정위원회의 역할 강화, 민주성 및 대표성 확보에 초점을 둠

(4) 대안의 선정

- 지방자치현장의 추진일정, 비용 등을 고려할 때, 1안의 타당성이 더 높은 것으로 판단됨.
- 그러나 이에 수반되는 민주성과 대표성의 약점을 보완하기 위하여 자치현장제정위원회의 역할을 실질화하고 TF팀과의 연계를 강화함.

2. 추진방법

- 제1추진 대안의 선정에 따라 한국지방행정연구원 초안 작성 후 자치현장제정위원회 검토 및 심의 후 확정계획을 수립하여 추진함.
- 세부적인 추진방법은 다음과 같음.
 - 한국지방행정연구원 현장제정팀 구성
 - 현장제정팀 현장 초안 작성
 - 전문가 의견수렴: FGI 또는 설문조사
 - 자치현장위원회 검토 및 확정



[그림 5-1] 자치현장 추진절차

3. 추진체계 및 계획

1) 추진체계

(1) 자치현장 제정위원회 구성

- 위원장(안): 외부 저명인사
- 위원(안): 안전행정부 공무원, 지방4대 협의체 위원, 학회 위원(한국행정학회, 한국지방자치학회, 지방자치법학회, 한글학회), 시민단체 위원

(2) 구성방법: 각 기관대표에 위원 추천의뢰

- 각 기관 공문발송 및 추천의뢰 전화연락 및 위원 추천받아 위원회 구성 완료

2) 추진계획

- 총2회에 걸쳐 위원회 회의 개최
- 세부 일정
 - 한국지방행정연구원 현장제정팀 키워드 추출 및 초안작성
 - 지방자치현장 위원회 구성완료
 - 지방자치현장 위원회 1차 회의 개최
 - 전문가조사 및 위원회 의견 수렴을 통한 수정
 - 지방자치현장 위원회 2차 회의 개최
 - 최종수정 및 확정
 - 선포

4. 현장제정 위원회 개최

1) 1차 위원회 회의

(1) 회의의 주요내용

- 전문가 예비조사 결과 논의
- 지방자치현장 초안 검토

(2) TF 초안의 주요내용

- 지방자치의 목적과 지방자치를 둘러싼 환경변화
- 지방자치의 패러다임 변화 제시
- 지방분권 확대, 공동체 역할 강조와 자치역량 제고, 주민참여 강화
- 자치현장의 활용

(3) 주요의견 요약

- 자치현장 위원 공통 의견
 - 자치현장에 대한 필요성에 동의
 - 공동체 정신에 대한 내용이 포함되어야 할 것임
- 자치현장 위원 주요 의견
 - 현장의 목적과 성격을 분명히 해야 함
 - 현장에 반영할 내용으로 인류공영, 남북통합, 저출산·고령화 등 다양한 범위가 제시됨 → 다만 이러한 내용들을 모두 담을 수는 없기 때문에 범위를 한정할 필요가 있음
 - 지방자치단체입장에서 지방의 의견이 보다 확충되어야 할 것임
 - 참여 후 결정이나 해결에 있어서도 지방의 역할이 보다 강조되어야 할 것
 - 지방분권에 대한 내용을 보완하여야 함
 - 전반적으로 분량이 많으므로 간략화해야 하고 설명적인 표현의 수정

필요함

- 지방자치단체의 입법권 강화, 집행부와 지방의회의 관계에 관한 논의도 포함되어야 할 것임
- 절차적 문제를 보완하기 위해 자신이 대표하는 기관에 의견을 수렴할 필요 있고 자치단체 간 협력과 관련된 내용도 포함되어야 함

○ 자치현장 위원장 종합의견

- 지방자치의 궁극적 목표는 주민의 삶의 질 향상이며 그 수단이 지방자치임
- 향후 지방자치를 어떻게 고쳐야 할 것인지에 대한 방향제시를 해야 함
- 분권, 협력, 참여는 기본적으로 바람직한 방향임
- 주민이 주인이며 주민의 행복추구가 중요하다는 강조에서 출발하여야 함
- 각 위원별로 수정이 필요한 내용을 문장으로 만들어 주시기를 부탁드립니다

2) 2차 위원회 회의

(1) 회의의 주요내용

- 지방자치현장제정을 위한 전문가 인식조사 결과 논의
- 지방자치현장 네 가지 대안 검토 및 최종안 구상

(2) 자치현장 대안 검토

○ 대안 1

- 초안에서 설명적이고 교과서적인 문장 표현들을 수정함
- 선언문 형태로 간결하고 쉬운 용어선택에 초점을 둠

<표 5-1> 자치현장 대안1

지방자치현장	
1. 지방자치는 주민의 행복한 삶을 지향한다.	
2-1. 지방자치는 지방자치단체의 일을 주민 스스로 해나가는 것이다.	
2-2. 지방자치의 주체는 주민이다.	※ 2번은 둘 중에서 선택
3. 지방자치의 건전한 발전을 위하여 지방 분권을 확대하고, 자치 역량을 제고하고, 주민 참여를 강화한다.	
4. 중앙정부와 지방자치단체는 상호 존중하며 책임과 의무를 다한다.	
5. 중앙정부와 지방자치단체는 개방, 공유, 소통을 통하여 협력 체제를 갖춘다.	
2013년 10월 29일	

다만, 용어 “중앙정부”와 “지방자치단체” 사이에는 심각한 불균형성이 있으므로 해소하는 방안을 강구해 보시기 바람.

대안1: “중앙정부”와 “지방정부”

대안2: “국가”와 “지방자치단체”

○ 대안 2

- 자치현장의 역사적 제정배경의 설명 이후 현장으로 이어지는 구성
- 주체별(주민, 지방자치단체, 중앙정부) 책임과 의무를 포함함

<표 5-2> 자치현장 대안2

제정 배경

제헌 헌법으로 도입되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하고, 1995년 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하면서 실질적 의미의 지방자치를 시행하였다. 이후 약 20여년이 경과하였고, 저출산 고령화 사회 등 여건의 변화가 있었지만 아직도 지방자치는 주민이 주인이 되어 지방의 문제를 해결하는 탄력적이고 다양한 제도로 운영되지 못하고 있다. 특히 국가의 지방에 대한 자율성 부여와 지방의 자체적 책임성 확보가 미진한 상태에 있다. 이제 지방자치의 날 제정을 통해 국가 및 지방4단체는 물론 시민단체와 주민들이 함께 하여 지난 시대의 지방자치를 되돌아보고 새 시대의 지방자치를 지향하는 다짐의 기회가 필요한 바, 아래와 같이 지방자치 현장을 제정하고자 한다.

지방자치 현장

지방자치는 주민의 참여 권리를 인정하고 지방의 문제를 스스로 해결하는 민주정치의 기본 원리로 궁극적으로는 주민의 삶의 질 향상을 목표로 한다. 이것은 주민이 지방자치의 실질적 주체가 되어 중앙정부와 지방자치단체와 함께 협력과 소통을 통하여 노력할 때 이루어진다. 특히 앞으로의 지방자치는 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계 보다는 지방자치단체와 주민 간의 협력에 의해서 운영되는 거버넌스 체제를 기반으로 운영되어야 한다.

첫째, 주민은 지방자치단체로부터 다양한 서비스 혜택을 받고 동시에 지역사회와 지역공동체의 발전에 주도적으로 참여하여 지방자치단체와 쌍방향 소통을 도모해야 한다.

둘째, 지방자치단체는 지방의회와의 대등한 관계에서 상호 존중과 협력으로 내부역량을 강화하고 동시에 주민 생활 속에서 지방자치가 꽃을 피우도록 하여 주민의 행복을 지원해야 한다.

셋째, 중앙정부는 지방자치단체에게 자율성과 책임성을 강조하는 실질적인 분권을 행하여 지방의 창의성과 다양성이 발휘될 수 있도록 지원해야 한다.

이상과 같은 현장의 내용과 정신이 존중되어 주민이 행복하고 삶의 질 수준이 향상되는 성숙한 지방자치의 발전이 실현되기를 바란다.

2013년 10월 29일

○ 대안 3

- 지방분권 관련조항으로 구체적 기술이 필요함
- 강시장·약의회 구조 탈피로 실질적 지방자치 발전 방향 제시

<표 5-3> 자치현장 대안3

우리나라는 1991년 지방의회를 구성하고, 1995년 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하면서 실질적 의미의 지방자치를 시행하였다. 이러한 지방자치는 주민의 참여 권리를 인정하고 지방의 문제를 스스로 해결하는 민주정치의 기본원리로 궁극적으로는 주민의 삶의 질 향상을 목표로 하고 있다.

그런데 지방자치 부활 이후 약 20여 년이 지나고 저출산 고령화 사회 등 여건의 변화가 있었지만 아직도 지방자치는 주민의 주인이 되는 탄력적이고 다양한 제도로 운영되지 못하였다. 특히 국가의 지방에 대한 자율성 부여와 지방의 자체적 책임성 확보가 미진한 상태에 있다.

향후의 지방자치는 주민이 지방자치의 실질적 주체가 되어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 소통을 행하는 방향에서 운영되어야 한다. 이를 위하여 지방자치단체의 역량 강화, 지방분권의 확대 그리고 주민참여의 확충을 중점적으로 추진해야 한다.

우선 지방자치단체는 지방의회와의 대등한 관계에서 상호 존중과 협력으로 행정력을 강화하고 동시에 지역의 총체적 발전을 도모해야 한다.

둘째, 중앙정부는 자치 행·재정 권한 등을 지방자치단체에 대폭 이양하되 지방의 자율성을 보장하고 동시에 행정적 책임성을 강화할 수 있도록 지원해야 한다.

셋째, 주민은 지방자치에 대한 관심을 갖고 지역사회와 지역공동체의 건전한 발전에 직접적으로 참여하여 지방자치단체와의 쌍방향 소통을 요구함과 동시에 적극적 의견을 개진해야 한다.

이상과 같이 주민이 행복하고 삶의 질 수준이 향상된 성숙한 지방자치의 발전을 위해 중앙정부와 지방자치단체 그리고 주민은 현장 정신과 내용을 존중하고 실현되기를 바라는 바이다.

2013년 10월 29일

(3) 최종초안 확정

- 제시된 대안들에 대한 브레인스토밍을 통한 최종안 확정
- 최종안의 주요 내용
 - 지방자치현장 제정의 역사적 배경
 - 지방자치현장의 의의와 다짐
 - 각 주체별 책임과 의무

<표 5-4> 자치현장 최종초안(안)

제헌헌법에 따라 시행된 우리의 지방자치는 주민 스스로 지역의 문제를 해결하는 민주주의의 기본원리이다. 그러나 국가의 지방에 대한 자율성 부여와 지방의 책임성 확보는 아직도 미진하다. 이에 우리는 주민의 삶의 질 향상과 지방자치의 발전을 위해 다음과 같이 다짐한다.

하나, 주민은 지방자치의 주체로서 지역의 문제해결과 발전에 적극적으로 참여한다.

하나, 지방자치단체의 장과 지방의회는 상호 협력과 존중 속에 주민에 대한 책임을 다한다.

하나, 각 지방자치단체는 서로 화합하여 더 큰 공동체의 이익을 추구한다.

하나, 국가는 지방자치단체가 자율성과 책임성을 발휘할 수 있도록 실질적인 분권을 행한다.

2013년 10월 29일

제3절 | 자치현장(안)

1. 지방자치현장(안) 제정

- 현장 위원회의 최종안을 통해 관계 부처와 협의를 거쳐 지방자치현장(안)을 마련함

2. 지방자치현장(안)의 주요내용

- 서문에서는 지방자치의 정의, 지방자치의 환경변화를 통해 새로운 지방자치의 방향정립이 필요함을 제시하고, 지방자치현장의 필요성을 천명함
- 1조에서는 주민의 역할을 제시함
- 2조에서는 지방자치단체의 역할을 제시함

- 3조에서는 지방자치단체의 장과 지방의회의 역할을 제시함
- 4조에서는 지방자치단체간 협력을 강조함
- 5조에서는 국가의 역할을 제시함
- 6조에서는 국가와 지방자치단체간의 협력의 필요성을 제시함

<표 5-5> 자치현장 최종안

지 방 자 치 현 장

지방자치는 주민 스스로 지역의 문제를 해결하는 민주주의의 기초이며 국가와 지방자치단체는 지방자치의 정착과 발전을 위해 노력해 왔다. 앞으로 국민통합, 공동체 회복, 지역의 다양성과 창의성 및 주민행복이 요구되는 환경변화에 대응할 수 있도록 지방자치의 발전방향을 새롭게 모색할 필요가 있으며, 우리 지방자치를 자율과 책임이 조화되고 주민이 행복한 성숙한 자치로 발전시키기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 주민은 지방자치의 주체로서 건전한 자치의식을 함양하고, 지역에 관한 정책의 결정과 지역발전에 적극적으로 참여한다.
2. 지방자치단체는 주민참여를 보장하기 위하여 정보공개를 확대하고, 자치역량 제고와 재정건전성 확보를 통해 지역의 경쟁력을 높인다.
3. 지방자치단체의 장과 지방의회는 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 주민에 대한 책임을 다한다.
4. 지방자치단체는 서로 협력하여 더 큰 공동체의 이익을 추구한다.
5. 국가는 실질적 지방분권 구현을 위하여 권한과 재원을 합리적으로 배분하고, 지방자치단체의 창의성과 다양성이 발휘될 수 있도록 지원한다.
6. 국가와 지방자치단체는 국정운영의 동반자로서 상호 협력을 강화하여 지역발전과 국가경쟁력 향상에 기여한다.

2013년 10월 29일

안 전 행 정 부 장 관

전 국 시 도 지 사 협 의 회 장

전 국 시 도 의 회 의 장 협 의 회 장

전 국 시 장 군 수 구 청 장 협 의 회 장

전 국 시 군 자 치 구 의 회 의 장 협 의 회 장

제6장

결론

제1절 연구요약

제2절 활용방안



제 6 장

결 론

제1절 연구요약

- 본 연구는 제1회 지방자치의 날을 기념하여 선포되는 지방자치현장의 제정방안을 제시함
- 이를 위해 과거 지방자치현장 작성 과정의 실패사례를 분석하고 전문가 조사, 위원회 회의 등을 통하여 지방자치현장의 초안을 작성하고 최종안을 마련함
- 연구방법으로는 문헌검토, 사례분석, 전문가조사, 위원회 회의 개최를 활용함
 - 문헌연구는 지방자치현장과 관련된 국내외 문헌을 검토함
 - 사례분석은 국내외의 지방자치현장을 연구대상으로 분석함. 특히 현장의 내용, 제정목적, 추진주체 및 방법을 검토하여 시사점을 도출함.
 - 전문가 조사를 통해서는 현장의 주요내용과 핵심가치 및 우선순위에 대한 시사점을 도출함
 - 위원회 회의를 통해서 현장초안에 대한 검토 및 확정함
- 이러한 과정을 통해 지방자치현장의 초안을 도출하고 관계부처와 최종합의를 거쳐 지방자치의 날에 선포될 지방자치현장을 최종적으로 제정함

제2절 | 활용방안

- 본 연구를 통해 제정된 지방자치현장은 추후 각 지방자치단체의 개별 자치현장 제정의 방향을 제시하는 도구로 활용될 수 있음
 - 고양시의 지방자치현장(안)의 사례에서처럼 각 지방자치단체가 그 지역의 특색과 역량을 바탕으로 자치현장을 제정하여 진정한 의미의 지방자치를 구현하는 것이 바람직함
 - 지방자치현장은 그러한 각 지방자치단체의 자치현장의 구성이나 형식에 대한 가이드라인 역할로 활용될 수 있음

참고문헌

- 경기개발연구원(1997), 경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구, 연구보고서 97-04.
- 곽채기(2003), “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 법률행정논집, 제23권 제2호: 123-158.
- 금창호, 박기관(2012), “우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제”, 한국정책연구, 제12권 제2호: 61-78.
- 김순은, 채원호, 최진혁, 김선기(2009), “지방정부간 협력방안에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제21권 제1호: 97-119.
- 김순은(2005), “민선자치 10년의 도시 거버넌스 개혁의 과제: 거버넌스에 대한 인식분석을 중심으로”, 한국지방정부학회 학술발표논문집.
- 김익식(1994), “지방자치와 주민참여”, 지방행정연구, 제9권 제1호.
- 김일태(2003), “주민자치센터 활성화를 통한 자치역량 제고방안”, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 16(2): 149-168.
- 김진경, 김현, 이재준(2012), “마을만들기 시민교육 프로그램의 모니터링 연구-수원시 마을르네상스 학교 프로그램을 대상으로”, 국토계획, 47(2): 57-67.
- 김진경(2011), “도시대학 교육프로그램의 주민역량강화 효과성 분석: 푸른 경기 21 도시대학 교육프로그램을 중심으로”, 한국도시설계학회지, 12(5): 5-18.
- 라미경(2006), “거버넌스, NGO, 그리고 지역사회-청주지역 NGO를 중심으로-”, 한국거버넌스학회, 13(3): 227-254.
- 심익섭(2002), “지방화시대 주민직접 정책참여 활성화 방안”, 한독사회과학논총, 제11권 제2호.
- 심익섭(2001), “시민참여와 민주시민교육”, 한독사회과학논총, 제11권 제2호.
- 양기근(2010), “지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로”, 국정관리연구, 제5권 제1호: 121-153.
- 이기우(2005), “유럽지방자치현장과 지방자치의 세계화”, 지방행정연구, 제19권 제3호: 27-50.

- 이승중(1995), 민주정치와 시민참여, 서울: 삼영사.
- 이시원·민병익(2011), “지방정부간 협력체제의 전략적 관리방안”, 지방정부연구, 제15권 제3호: 207-233.
- 이환범, 권용수, 최진식(2011), “우리나라 특별지방행정기관의 재정비를 위한 전략적 대응: 지방자치단체 이관 분야별 기능비교 분석을 토대로” 한국지방자치학회보, 23(3): 127-156.
- 임성일(2013), “우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 제134권 제3호: 394-427.
- 유팔무·김호기외(1995), 시민사회와 시민운동, 서울: 한울.
- 정주택(2003), “행정계층간 사무재배분 개선방안: 특별지방행정기관사무의 재배분을 중심으로”, 지방정부연구, 제7권 제4호: 193-214.
- 조성호(2006), “지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구”, 제7권 제3호: 149-170.
- 채경진·채원호(2011), “지방정부간 협력의 영향요인에 관한 연구: 경기도 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로”, 지방정부연구, 제15권 제1호: 97-117.
- 최봉기(2007), “지방정부의 자치역량요소와 역량강화에 관한 연구-내부적 요소를 중심으로-”, 사회과학논총 26(2): 5-33.
- 한승준(2006), “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로, 한국행정학보, 제40권 제4호: 253-276.
- Coleman, James (1998), “Social Capital in Creation of Human Capital,” American Journal of Sociology Supplement 94: S95-S120
- Putnam, Robert D(2000), Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.
- Weil, M (1996), “Community Building: Building community Practice”, Social Work, 41(5): 481-499
- Zimmerman, Joseph, F (1986), Participatory Democracy: Populism Revisited, New York: Praeger

지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장 제정의 의의

다음 1~4번은 지방자치현장 제정의 의의에 관련된 질문입니다.

1. 귀하는 성숙한 지방자치를 실현하는데 있어서 지방자치현장의 제정이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지 않음	중요하지 않음	약간 중요하지 않음	보통	약간 중요함	중요함	매우 중요함
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. 귀하는 선언적 의미의 지방자치현장이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지 않음			보통			매우 중요함
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. 귀하는 법규적 의미의 지방자치현장이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지 않음			보통			매우 중요함
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. 귀하는 정부 차원의 지방자치현장 제정 이후, 별도로 각 지방자치단체가 지방자치현장을 제정하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

매우 필요하지 않음			보통			매우 필요함
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

지방자치현장 제정을 위한 예비 설문 조사

1. 지방자치현장 제정을 위한 설문조사입니다. 귀하는 자치현장 제정이 필요하다고 생각하십니까? (의견란에 필요한 혹은 필요하지 않은 이유를 구체적으로 명시해주세요)

- 필요하다
 필요하지 않다

의견란(구체적으로 명시)

2. 지방자치현장을 제정할 경우, 현장에 들어갈 주요내용으로는 다음과 같은 것들이 제시될 수 있습니다. 아래의 항목에서 귀하가 생각하는 지방자치현장에 포함되어야 할 주요내용에 선택해 주십시오(복수체크가능). 귀하가 생각하는 자치현장에 포함될 주요내용에는 어떠한 것들이 있습니까? (기타 의견란에 구체적으로 명시해 주십시오)

- 지방분권 확대
 자치역량 제고
 주민참여 강화
 지역불균형 시정

기타(구체적으로 명시)

3. 지방자치현장을 제정할 경우, 현장에 들어갈 핵심키워드로는 다음과 같은 것들이 제시될 수 있습니다. 예시된 귀하가 생각하는 지방자치현장에 포함되어야 할 핵심키워드를 선택해 주십시오 (복수선택 가능). 귀하가 생각하는 핵심키워드에는 어떤 것들이 있습니까? (기타란에 구체적으로 명시해 주십시오)

- 개방
 공유
 소통
 협력
 참여

기타(구체적으로 명시)

지방자치현장 제정을 위한 예비 설문 조사

4. 지방자치현장이 제정된다면, 귀하가 생각하는 자치현장 제정 이후 활용방안을 선택하여 주십시오. 귀하가 생각하는 선택 안 이외의 자치현장 활용방안에는 어떤 것들이 있습니까? (기타란에 구체적으로 명시해 주십시오)

- 행사 시 지방자치의 방향을 천명하는 선언문
- 법규적 의미의 자치현장으로 활용
- 각 지방자치단체의 자치현장 제정의 방향제시

기타(구체적으로 명시)

지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장의 핵심가치

다음 5~7 번은 지방자치의 핵심가치에 대한 질문입니다.

5. 귀하는 향후 지방자치를 실현하는데 있어서 지방분권 확대가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



6. 귀하는 향후 지방자치를 실현하는데 있어서 주민참여 강화가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



7. 귀하는 향후 지방자치를 실현하는데 있어서 지방자치단체의 자치역량제고가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장의 핵심가치: 지방분권확대

다음 8~10 번은 지방자치의 핵심가치 중 지방분권확대에 대한 질문입니다.

8. 귀하는 지방분권 확대에 있어서 지방중심의 포괄적 기능이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함

9. 귀하는 지방분권 확대에 있어서 기능이양에 상응하는 책임성 강조가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함

10. 귀하는 지방분권 확대에 있어서 재정분권 확대가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함

지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장의 핵심가치: 자치역량제고

다음 11~13 번은 지방자치의 핵심가치 중 자치역량제고에 대한 질문입니다.

11. 귀하는 자치역량제고에 있어서 지방자치단체와 주민 간 협력이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



12. 귀하는 자치역량 제고에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



13. 귀하는 자치역량 제고에 있어서 지방자치단체들 간 협력이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함

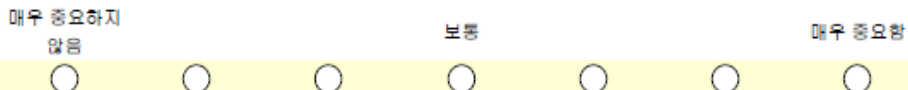


지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

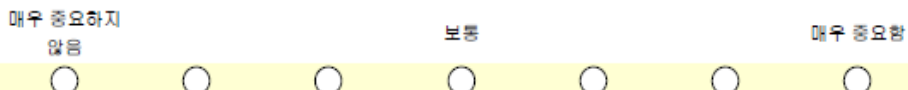
지방자치현장의 핵심가치: 주민참여강화

다음 14~16 번은 지방자치의 핵심가치 중 주민참여강화에 대한 질문입니다.

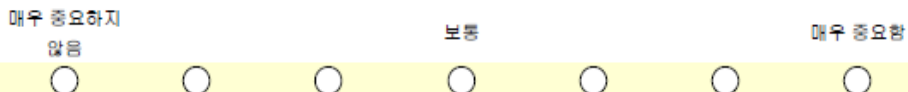
14. 귀하는 주민참여 강화에 있어서 정부와 주민 간 쌍방향 소통이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?



15. 귀하는 주민참여 강화에 있어서 지역 NGO 지원이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?



16. 귀하는 주민참여 강화에 있어서 시민교육 활성화가 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?



지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장의 핵심 키워드

다음 17~25번은 지방자치 현장의 핵심 키워드에 질문입니다. 양쪽 핵심가치 중에서 어떤 것이 상대적으로 더 중요한지 상대비교를 하는 것입니다. 귀하가 보다 중요하게 여기시는 기준의 상대적 중요도에 따라 체크해 주시길 바랍니다.

예를 들어 선생님께서 아래 17번 문항에서처럼 『협력과 참여 둘 중에 어떤 것이 상대적으로 더 중요한지』에 대한 물음을 받을 경우, 협력이 참여에 비해 더 중요하다고 생각하시면 왼쪽에서 세 번째에 체크하시면 되고, 둘다 비슷하게 중요하다고 생각하시면 동등에, 혹은 참여가 더 매우 중요하다고 생각하시면 오른쪽에서 두 번째에 체크하시면 됩니다.

위와 같이 본 설문에 응답하여 주시면 됩니다.

17. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

협력 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/참여
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

협력 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/소통
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

협력 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/공유
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

참여 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/소통
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

참여 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/공유
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. 다음 항목 간 상대비교 질문을 평가해주세요.

소통 / 절대	<<매우 중요	<<중요함	<<약간 중요	중요	약간 중요함	중요	매우 중요함	>>절대 중요
중요함<<	함	<<중요함	함	중요	>>	중요함>>	>>	함/공유
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장의 핵심 키워드 (계속)

23. 다음 항목 간 쌍대비교 질문을 평가해주세요.

다양성 / 질 <<매우 중요 <<중요함 <<약간 중요 중요함 >> 매우 중요함 >> 절대 중요
대 중요함 << 함 <<중요함 함 >> 중요함 >> 함/ 책임성

24. 다음 항목 간 쌍대비교 질문을 평가해주세요.

다양성 / 질 <<매우 중요 <<중요함 <<약간 중요 중요함 >> 매우 중요함 >> 절대 중요
대 중요함 << 함 <<중요함 함 >> 중요함 >> 함/ 지속가능
성

25. 다음 항목 간 쌍대비교 질문을 평가해주세요.

책임성 / 질 <<매우 중요 <<중요함 <<약간 중요 중요함 >> 매우 중요함 >> 절대 중요
대 중요함 << 함 <<중요함 함 >> 중요함 >> 함/ 지속가능
성

지방자치현장의 핵심가치의 상대적 중요도 및 우선순위

지방자치현장 활용의 성공 여부

다음 26~29 번은 지방자치현장 활용의 성공여부에 관한 질문입니다.

26. 귀하의 지방자치 단체장의 의지가 지방자치현장 활용의 성공 요인으로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



27. 귀하의 지방의회 의 의지가 지방자치현장 활용의 성공 요인으로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



28. 귀하의 주민의 의지가 지방자치현장 활용의 성공 요인으로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



29. 귀하의 중앙정부 관련부처의 의지가 지방자치현장 활용의 성공 요인으로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

매우 중요하지

않음

보통

매우 중요함



30. 귀하의 직업은 무엇입니까?

교수

연구원

공무원

기타(구체적으로 명시)