

## 지방자치분권시대 광주의 대응 및 제언

선 봉 규(Sun Bong kyu)

전남대 글로벌디아스포라연구소/연구교수  
polisun@jnu.ac.kr

1995년 김영삼정부 시기 완전한 지방자치제가 실시되었지만 여전히 지방은 중앙정부에 종속되는 현상을 보여주고 있음. 최근 문재인정부가 추진하고 있는 자치분권정책은 특히 주민주권 구현을 위해 지역별 자치분권협의회를 결성·운영하도록 추진하고 있음. 광주지역은 다른 광역지역에 비해 재정분권 측면에서 매우 열악한 상황에 있으며, 광주 지역의 지방자치분권 활성화를 위해서는 재정분권 실현과 함께 실질적인 자치분권협의회 활동을 통해 주민주권을 구현해나가야 함

키워드: 지방자치분권, 재정분권, 광주, 주민주권, 자치분권협의회

# 1. 한국의 지방자치

## 지방자치의 역사

- 1948년 제헌헌법은 지방자치에 관한 규정을 두어 1949년에 지방자치법이 제정되었음. 당시의 정치사회적 혼란과 한국전쟁으로 지연되다가 1952년 4월에 시·읍·면 의회의원 선거, 5월에 도의회 의원선거가 실시되면서 최초의 지방의회가 구성되었음. 1956년, 1960년에 지방의회의원선거가 실시되어 전후 세 차례에 걸쳐 지방의회가 구성·운영되었음. 1961년 5·16 군사쿠데타로 집권한 박정희군사정부는 지방의회를 해산하고 지방자치에 관한 임시조치법을 제정하여 지방자치법의 효력을 정지시켰음
- 박정희독재정권 이래 지방자치는 암흑기에 있다가 1988년 지방자치법이 개정되었음. 이에 따라 1991년 3월과 6월에 각각 시·군·구의회의원과 시·도의회의원을 선출하여 다시 지방자치가 부활되었음. 1994년 3월 '공직선거 및 선거부정방지법'의 제정으로 1995년 6월 27일에 실시된 제5차 지방선거에서부터 기초 및 광역의원과 기초 및 광역단체장을 주민직선으로 선출하면서 완전한 지방자치시대를 열었음<sup>1)</sup>

표 1 | 한국의 지방선거 변천과정

선거회수	선거일	법적근거	선거구분		비고
			지방의원	단체장	
제1차 (1952년)	4월25일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·읍·면의원	(기초: 간선제)	선거가능 지역 실시 (서울, 경기, 강원 제외)
	5월10일		도의원	(광역: 임명제)	
제2차 (1956년)	8월8일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·읍·면의원	시·읍·면장	이승만정부
	8월13일		시·도의원	(광역: 임명제)	
	12월12일		시·도의원	-	
제3차 (1960년)	12월19일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·읍·면의원	-	장면정부
	12월6일		-	시·읍·면장	
	12월29일		-	시·도지사	
제4차 (1991년)	3월26일	지방의회의원 선거법	기초의원	(기초: 임명제)	30년만의 지방의회 구성 (노태우정부)
	6월20일		광역의원	(광역: 임명제)	

1) 위키백과 홈페이지. 지방자치. 2019.11.10. <<https://ko.wikipedia.org/wiki>>

선거회수	선거일	법적근거	선거구분		비고
			지방의원	단체장	
제5차 (1995년)	6월27일	공직선거 및 선거부정방지법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제1회 전국동시지방선거 (김영삼정부)
제6차 (1998년)	6월4일	공직선거 및 선거부정방지법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제2회 전국동시지방선거 (김대중정부)
제7차 (2002년)	6월13일	공직선거 및 선거부정방지법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제3회 전국동시지방선거 (김대중정부)
제8차 (2006년)	5월31일	공직선거법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제4회 전국동시지방선거 (노무현정부)
제9차 (2010년)	6월2일	공직선거법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제5회 전국동시지방선거 (이명박정부)
제10차 (2014년)	7월4일	공직선거법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제6회 전국동시지방선거 (박근혜정부)
제11차 (2018년)	6월13일	공직선거법	기초/광역의원	기초/광역단체장	제7회 전국동시지방선거 (문재인정부)

출처: 행정안전부 국가기록원 홈페이지  
기록으로 보는 지방자치의 발자취. 2019.11.10. <<http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/viewMain.do>>

## 지방자치의 발전 및 한계

### ■ 지방자치의 발전

- 1995년 완전한 지방자치제가 실시된 이후 역대 정부에서 지방분권 정책은 국정과제의 하나로 채택하여 추진해왔음. 특히 노무현정부는 국정운영의 4대 원리의 하나로 ‘분권과 자율’을 채택하여 ‘지방의 활력을 통한 분권형 선진국가의 건설’을 목표로 제시함. 지방분권의 국정과제는 <7개 분야 47개 과제>를 선정하여 추진함<sup>2)</sup>
- 역대정부는 지방분권 정책을 총괄하는 기구를 설치·운영해오고 있으며, 구체적인 현황을 살펴보면 <표 2>와 같음

2) 노무현정부의 지방분권과제 7개 분야는 중앙-지방간 권한 재배분(10), 재정분권(14), 자치행정역량 강화(8), 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화 분야(5), 시민사회 활성화(5), 협력적 정부 간 관계 정립(3) 등이다. 대한민국 정책브리핑 홈페이지. 참여정부, 지방분권정책으로 지역사회 꽃핀다. 2019.11.19. <<http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=135090156>>

**| 표 2 | 지방분권 정책 총괄 기구 운영 현황**

추진 연도	주요 내용
1991년 노태우정부	[지방이양합동심의회] 를 설치하여 중앙정부와 지방정부간의 사무배분 심의
1999년 8월 김대중정부	[지방이양추진위원회] 등에서 국가사무의 지방이양 등 지방분권 업무 추진
2003년 4월 노무현정부	[정부혁신지방분권위원회]에서 지방분권 로드맵 수립 등 총괄 [지방이양추진위원회]는 사무이양 심의 등 추진
2008년 12월 이명박정부	[지방분권촉진위원회]와 [지방행정체제개편추진위원회]를 설치하여 각각 지방분권 및 행정체제 개편 추진
2013년 9월 박근혜정부	지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 발전적으로 통합한 [지방자치발전위원회] 설치·운영
2017년 7월 문재인정부	100대 국정과제에 자치분권 핵심과제로 선정 2018년 3월, [지방자치분권및지방행정체제에관한특별법] 공포

출처: 대통령소속 자치분권위원회 홈페이지. 2019.11.11. <<http://pcad.go.kr/>>

■ **지방자치의 한계**

- 1991년 노태우정부에서부터 지방분권 업무를 추진하기 위해 위원회 설치와 특별법을 제정하여 지방분권을 위한 노력을 기울이고 있으나, 여전히 지방은 중앙정부에 종속되는 현상을 보여주고 있음.<sup>3)</sup> 즉, 지방자치시대 지방정부의 실질적인 자율권이 보장되지 않고 있음
- 대표적으로 재정분권과 국가사무의 지방이양이 쟁점이 되고 있음. 특히 재정분권은 지방자치분권의 핵심적인 요건이라 할 수 있음

3) 이러한 일례로, 용어 사용의 문제는 대표적이다. 현재 한국에서는 지방의 일을 처리하는 자치기관으로써 '지방자치단체'라고 헌법과 법률에서 사용하고 있다. 일본에서는 지방공공단체라고 사용하고 있다. 그러나 현실에서는 중앙정부와 지방자치단체, 지방정부 등 정리되지 않고 사용되고 있다. 향후 지방자치분권시대에 맞는 용어로서 지방자치기관의 명칭을 지방정부로 바꿀 필요가 있다.

## 2. 문재인정부의 자치분권정책

### 자치분권정책의 구성

#### ■ 새로운 국가발전전략으로 자치분권체제 확립

- 한국에서 완전한 지방자치가 실시된 지 20여년이 넘었음에도 불구하고 국가 대 지방사무 비율이 7:3이며, 국세 대 지방세 비율이 76:24 등 지방의 자치권과 자율성이 여전히 미흡한 상태임. 따라서 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역 주도 성장을 촉진하여 국가발전을 선도해야 함
- 지방의 정책과정에서 주민참여의 부족과 관 중심의 주민자치로 지방자치에서 주민이 소외되고 있는 양상임. 따라서 주민의 정책과정 참여 확대로 주민중심 지방자치 운영체제를 확립하고, 주민자치 활성화로 풀뿌리 민주주의를 정착시켜야 함<sup>4)</sup>

#### ■ 자치분권 추진 경과

- 자치분권 로드맵 초안, 대통령 보고('17.10.26, 제2회 시·도지사 간담회)
- 자치분권 종합계획 마련을 위한 의견 수렴('17.11.~'18.3.)
  - 권역별 현장토론회(4회) 개최(충청권·호남권·수도권·영남권)
  - 지방자치단체, 지방4대 협의체, 관계 중앙부처 등 의견 수렴
  - 일반국민 온라인 의견 수렴(자치분권 홈페이지·SNS 등 활용)
- 자치분권 로드맵 수립 추진현황, 대통령 보고('18.2.1, 제3회 시·도지사 간담회)
- 자치분권위원회 심의·의결('18.4~'18.8)
  - 3개 분과위별 소관 과제 심의 후 본위원회 심의·의결
  - 종합계획(안)에 대하여 관계부처 및 쏠 지자체 의견수렴을 거쳐 자치분권위원회 최종 의결('18.8.24.)

#### ■ 6대 전략 33개 과제

- 문재인정부가 추진하고 있는 자치분권정책은 <6대 전략 33개 과제>로 요약됨
- 6대 전략은 주민주권 구현(7개 과제), 중앙권한의 획기적인 지방이양(7개 과제), 재정분권의 강력한 추진(6개 과제), 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화(3개 과제), 자치단체의 자율성과 책임성 확대(8개 과제), 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선(2개 과제) 등임

4) 대통령소속 자치분권위원회. 2018. 『자치분권 종합계획(안)』. 서울: 대통령소속 자치분권위원회.

**| 표 3 | 문재인정부의 자치분권정책 : 6대 전략과 33개 과제**

추진 전략	주요 과제명
1. 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여권 보장</li> <li>• 숙의 기반의 주민참여 방식 도입</li> <li>• 주민자치회 대표성 제고 및 활성화</li> <li>• 조례 제·개정 주민 직접발안 제도 도입</li> <li>• 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화</li> <li>• 주민투표 청구대상 확대</li> <li>• 주민참여 예산제도 확대</li> </ul>
2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-자치단체 간 사무 재배분</li> <li>• 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양</li> <li>• 자치분권 법령 사전협의제 도입</li> <li>• 특별 지방행정기관 정비</li> <li>• 대도시 특례 확대</li> <li>• 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>• 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화</li> </ul>
3. 재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세·지방세 구조 개선</li> <li>• 지방세입 확충 기반 강화</li> <li>• 고향사랑 기부제 도입</li> <li>• 국고보조사업 개편</li> <li>• 지방교부세 형평 기능 강화</li> <li>• 지역상생 발전기금 확대 및 합리적 개편</li> </ul>
4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방 협력기구 설치·운영</li> <li>• 자치단체 간 협력 활성화 지원</li> <li>• 제주·세종형 자치분권 모델 구현</li> </ul>
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의회 인사권 독립 및 의정활동 정보 공개</li> <li>• 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> <li>• 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보</li> <li>• 지방공무원 전문성 강화</li> <li>• 지방재정 운영의 자율성 제고</li> <li>• 지방재정정보 공개 및 접근성 확대</li> <li>• 자치분권형 평가체계 구축</li> <li>• 자치단체 형태 다양화</li> </ul>
6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방행정체제 개편방안 모색</li> <li>• 지방선거제도 개선방안 모색</li> </ul>

출처: 대통령소속 자치분권위원회(2018)

**■ 자치분권협의회 결성 현황**

- 주민주권 구현 전략 중 주민의 참여권을 보장하기 위해 지역별 분권협의회를 구성·운영하고 있음. 자치분권협의회는 민-관 거버넌스 협업체계 형식으로 주민 참여형 자치분권정책을 추진하고 논의하는 기구임
- 243개 지방정부 중 160개 지방정부가 지방분권 추진관련 조례를 제정하여 운영하고 있음.

현재 자치분권협의회는 총 90개(광역단위 17개, 기초단위 73개)가 결성되어 운영되고 있음<sup>5)</sup>

## 지방자치분권과 재정분권

- 재정분권(fiscal decentralization)은 현재 한국에서 지방분권을 성공적으로 실현하기 위한 핵심 요건으로 평가되고 있음. 재정분권은 중앙정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 의미함<sup>6)</sup>
  - 실질적인 재정분권이 실현되기 위해서는 조세배분에서 국세와 지방세 중 지방세의 비중을 높여 나가야 함. 그러나 현재 국세와 지방세의 비율은 지나치게 낮은 지방세 비중으로 지방 재정 운영의 자율성을 크게 제약하고 있음
  - 2009년부터 2018년까지 최근 10년간 국세는 164.5조원에서 268.2조원으로 연평균 5.6% 증가하였고, 지방세는 45.2조원에서 77.9조원으로 연평균 6.2% 증가하였음. 총조세 중 국세비율은 2009년 78.8%에서 2018년 77.5%로 1% 감소하였고, 지방세 비율은 2009년 21.5%에서 2018년 22.5%로 1% 증가하였음<sup>7)</sup>

표 4 | 국세 및 지방세 규모(2009~2018)

(단위 : 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균증가율
국 세	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	251.1	268.2	5.6
지 방 세	45.2	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	75.0	77.9	6.2
총 조 세	209.7	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	326.1	346.1	5.7
국세비율	78.5	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5	-
지방세비율	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5	-

주: 2016년까지는 결산액, 2017년은 최종예산액, 2018년은 당초예산 순계 기준  
출처: 국회예산정책처(2018)

- 지방정부의 전국 평균 재정자립도 추이를 보면 2010년 52.2%에서 2019년 51.4%로 약간 감소되었음
- 2019년도 전국 지방정부의 평균 재정자립도는 51.4%이며, 각 지방정부의 재정자립도는 서울 80.1%, 부산 51.0%, 대구 45.2%, 인천 60.4%, 대전 42.5%, 광주 41.9%, 울산

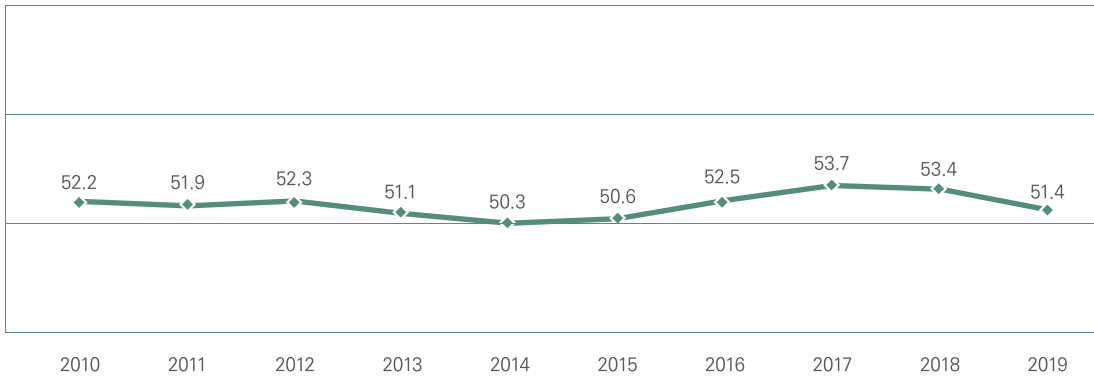
5) 김동욱. 2019. 지역별 분권협의회 활성화 추진계획. 광주광역시 동구 자치분권협의회 특강 자료.

6) 서정섭. 2017. 지방 재정분권 확대 방안. 『열린총남』, 78: 9-14.

7) 국회예산정책처. 2018. 『대한민국 지방재정 2018』. 서울: 국회예산정책처.

52.5%, 경기 57.4%, 강원 25.7%, 충북 30.7%, 충남 32.1%, 경북 27.2%, 경남 33.6%, 전북 21.6%, 전남 19.7%, 제주 36.5%, 세종 72.7%로 나타났음(행정안전부 2019). 지방 정부의 연도별 전국 평균 재정자립도 추이를 보면 <그림 1>과 같음<sup>8)</sup>

그림 1 | 지방정부의 연도별 전국 평균 재정자립도



- 문재인정부는 현재 약 8:2 수준의 국세와 지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4로 점진적으로 개편하는데 역점을 두고 있음
- 지방재정의 확충을 위해 지방소비세 및 지방소득세 규모를 확대하는 방향으로 정책을 추진하고, 지방세의 신세원을 발굴하여 지방정부의 안정적인 세입기반을 마련하고자 함. 그리고 저출생·고령화 및 인구유출로 인한 복지비 지출 급증과 세수감소로 악화된 지방재정을 보완하기 위해 ‘고향사랑 기부제’를 도입할 예정임
- 광주·전남지역 지방정부는 문재인정부가 추진하고 있는 재정분권 확대 정책이외에도 지방세 세수 증가를 위해 다각적인 노력이 요구되고 있음

### 3. 광주지역 지방자치분권의 현황

#### 재정분권

##### ■ 재정자립도 수준

- 재정자립도 개념: 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 자체적으로 조달하

8) e-나라지표 홈페이지. 지방자치단체 재정자립도. 2019.11.16. <[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2458](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)>



고 있는가를 나타내는 지표로써, 지방정부의 일반회계 세입에서 자체 재원의 정도, 즉 지방세와 세외수입이 차지하는 비율을 말함

- 광주지역 지방정부의 재정자립도 현황

- 광주 본청의 재정자립도는 2013년도 40.1%에서 2019년도 41.9%로 1.8% 증가하였음. 2019년도 재정자립도는 전국 특·광역시 평균 62.7%보다 20.8% 낮음. 특·광역시 중 서울(80.1%)이 가장 높고, 다음으로 인천(60.4%), 울산(52.5%), 부산(51.0%), 대구(45.2%), 대전(42.5%), 광주 순임<sup>9)</sup>
- 2019년도 전국 자치구의 평균 재정자립도는 29.8%임. 광주지역 5개 자치구의 평균 재정자립도는 19.0%로 전국 평균보다 10.8% 낮음. 구체적으로 동구 20.0%, 서구 22.5%, 남구 13.1%, 북구 16.5%, 광산구 22.4% 기록함<sup>10)</sup>

표 5 | 광주광역시 지방정부의 재정자립도

(단위: %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
광주광역시 본청	40.1	40.5	43.8	45.8	44.8	44.3	41.9
광주광역시 동구	16.8	17.4	14.3	14.7	15.6	14.3	20.0
광주광역시 서구	24.5	24.1	24.0	23.5	24.8	25.0	22.5
광주광역시 남구	14.4	18.0	12.9	13.5	14.6	13.7	13.1
광주광역시 북구	16.8	15.9	14.1	14.1	14.5	16.9	16.5
광주광역시 광산구	22.3	21.6	21.4	21.4	22.5	21.9	22.4
전국 평균	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4

출처: 행정안전부(2019)

■ 재정자주도 수준

- 재정자주도 개념: 지방정부가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로써, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 재원 활용능력을 나타냄

9) 행정안전부. 2019. 『2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)-예산 및 기금운용 개요』. 서울: 행정안전부.

10) 2019년도 전남지역 평균 재정자립도는 25.7%이며, 전라남도 본청의 재정자립도는 19.7%로 전국 도 단위 평균 36.9%보다 17.2% 낮음. 22개 시·군의 재정자립도: 목포시 21.6%, 여수시 36.8%, 순천시 25.0%, 나주시 22.6%, 광양시 31.6%, 담양군 17.8%, 곡성군 17.9%, 구례군 8.7%, 고흥군 12.3%, 보성군 14.5%, 화순군 21.3%, 장흥군 11.3%, 강진군 11.2%, 해남군 21.7%, 영암군 12.4%, 무안군 24.5%, 함평군 9.9%, 영광군 14.1%, 장성군 18.0%, 완도군 11.4%, 진도군 13.9%, 신안군 8.5%임. 시 지역의 평균 재정자립도는 28.4%이며, 군 지역의 평균 재정자립도는 15.2%로 나타남(행정안전부 2019)

- 광주지역 지방정부의 재정자주도

- 광주지역 지방정부의 재정자주도를 보면, 광주광역시 본청이 2014년 62.1%, 2015년 62.2%, 2016년 64.6%, 2017년 65.6%, 2018년 65.5%, 2019년 65.5%를 기록하고 있음. 전국 평균과 비교해보면 광주 본청의 재정자주도는 평균에 못 미치지만, 광역시의 평균 재정자주도 65.2%와 매우 유사한 수준임. 5개 자치구의 평균 재정자주도는 32.8%로 전국 자치구 평균 재정자주도 46.1%보다 낮은 상황에 있음<sup>11)</sup>

| 표 6 | 광주광역시 지방정부의 재정자주도

(단위 : %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
광주광역시 본청	62.1	62.2	64.6	65.6	65.5	65.5
광주광역시 동구	40.4	34.2	36.5	39.3	38.0	39.9
광주광역시 서구	36.0	34.8	34.3	36.6	37.3	33.9
광주광역시 남구	36.3	32.8	33.5	34.1	32.7	31.3
광주광역시 북구	30.2	28.3	28.3	28.8	29.5	29.5
광주광역시 광산구	32.0	31.2	32.2	33.3	32.1	33.7

출처: 행정안전부(2019)

## 자치분권협의회 결성·운영

### ■ 조례 제정

- 광주광역시는 2015년 '지방분권 촉진을 위한 조례'를 시행하고 지방분권협의회를 구성하여 운영하고 있음. 그 이외 5개 지역의 지방자치분권에 관한 조례 현황을 보면 <표 7>과 같음
  - 각 5개 지방정부는 자치분권 촉진 및 지원에 관한 조례와 함께 주민자치회 시범 실시 및 설치·운영에 관한 조례를 제정하여 지방자치분권 실현의 법적 토대를 갖추고 있음

### ■ 자치분권협의회 결성과 활동

- 자치분권협의회는 자치분권 촉진 및 지원 조례에 따라 학계, 언론계, 법조계, 시민사회단체, 마을활동가, 기초의회 의원 등 각계 각층에서 활동하고 있는 전문가들을 중심으로 구성됨. 자치분권협의회는 자치분권 촉진을 위한 정책개발과 기본계획 수립, 자치분권 촉진 활동 관련 사업 협의·조정 등의 역할을 담당함
- 광주광역시와 5개 지방정부에서는 '자치분권정책협의회'를 결성하여 광주시와 자치구 간

11) 행정안전부(2019)

분권과제를 선정하여 협의를 통해 추진하고 있음

**| 표 7 | 광주지역 지방자치분권 관련 조례 제정 현황**

구분	지방자치분권 관련 조례
광주광역시 동구	동구 자치분권 촉진 및 지원 조례(2019.2.15) 동구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(2016.9.23. 시행)
광주광역시 서구	서구 자치분권 촉진 및 지원 조례(2018.8.20) 서구 주민자치회 시범실시 설치·운영에 관한 조례(2019.8.14. 시행)
광주광역시 남구	남구 자치분권 촉진 및 지원 조례(2019.8.2) 남구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(2018.9.12. 시행)
광주광역시 북구	북구 자치분권 촉진 및 지원 조례(2015.12.24) 북구 주민자치회 설치 및 운영 조례(2019.3.25. 시행)
광주광역시 광산구	광산구 자치분권 촉진 및 지원 조례(2015.12.30) 광산구 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례(2019.11.5. 시행)

출처: 법제처 홈페이지, 2019.11.16. <<http://www.moleg.go.kr/main.html>>

- ‘주민과 함께하는 자치분권 광주대회’ 개최

- 2019년 11월 4일 광주광역시 5개 자치구가 공동으로 자치분권의 내용과 필요성, 지역사회가 나아가야 할 방향 등을 모색하는 대회를 개최함. 광주지역은 전국에서 재정자립도 및 재정자주도 수준에서 매우 열악한 상황에 있으며, 사회복지예산 최상위, 자체 사업 비중 최하위 등 재정 삼중고에 처해 있음<sup>12)</sup>

■ 자치분권협의회 우수 사례 활동<sup>13)</sup>

- 대구시 자치분권협의회: 2012년 9월 지방분권협의회 구성, 전국 최초 지방분권조례 제정 및 구군 전체 협의회 구성, 지방분권 추진 전담조직 구성, 찾아가는 구군 분권토크쇼, 전국지방분권 콘텐츠 공모전, 지방분권 뮤지컬 버스킹, 전국 최초 청소년 지방분권 아카데미 개최, 지방분권 플래시몹 등
- 고양시 자치분권협의회: 2018년 2월 구성, 마을활동가 50% 이상 참여, 세 개 분과 운영, 전체회의 10회, 운영회의 5회, 분과회의 17회 등 협의회 활성화, 고양시 자치분권 포럼, 공감대토론회, 자치분권 교육 실시
- 김포시 자치분권협의회: 2018년 12월 구성, 마을활동가 80% 이상 참여, 두 개 분과 운영,

12) 주민과 함께하는 자치분권 광주대회. 2019. 『광주일보』. 11월 5일

13) 지역별 자치분권협회의 우수 사례는 김동욱(2019)에서 발췌함.

월 1회 정기적인 전체회의 개최, 사회단체 대상(새마을중앙회, 바르게살기협의회 등 9개 단체) 자치분권 교육 실시

#### 4. 정책제언

- 광주지역의 지방자치분권 실현과 활성화를 위해 몇 가지 정책적 제언을 하면 다음과 같음
- 첫째, 중앙과 지방정부는 지방자치분권의 핵심 요건인 실질적인 재정분권을 실현하는데 공동의 노력을 전개해야 함
  - 1995년 완전한 지방자치 실시 이후 제도적, 형식적 측면에서는 발전해오고 있지만 실질적인 부분에서는 여전히 낙후된 모습을 보이고 있음. 그 대표적인 것이 국세와 지방세의 비율 문제임
  - 중앙 및 지방공무원들이 생각하는 지방정부의 자원 확충을 위해서는 국세와 지방세 이양(68.6%)로 나타남. 또한 중앙과 지방간의 불공평한 세원 배분에 대해서도 59.1%가 문제가 있는 것으로 인식하고 있음<sup>14)</sup>
  - 문재인정부는 현재 약 8:2 수준의 국세와 지방세 비율을 점차 6:4까지 개선하는 정책을 적극적으로 추진해야 함. 그리고 지방정부는 예산운영에 대한 책임성을 가지고 자주재원 확보 노력과 더불어 지방자치단체장의 선심성 예산 집행과 무리한 사업 운영 등의 고질적인 병폐를 해소하는데 적극 노력해야 함
- 둘째, 자치분권협의회의 위상과 지속성을 담보하고 실질적인 정책 협의가 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 함
  - 자치분권협의회가 실질적이고 내실 있는 기관으로 성장하기 위해서는 또 하나의 관치기구가 아니라 지방자치분권 추진의 촉진제 역할을 할 수 있도록 운영해야 함. 특히 자치분권협의회의 위원들이 들러리로 서는 것이 아니라 지방자치분권에 관한 정책개발과 주민의 자치분권 촉진을 위한 실질적인 활동이 이루어지도록 해야 함
- 마지막으로, 실질적인 지방자치분권 및 주민주권 실현을 위해 자치분권협의회의 활동을 강화하고 지방정부와 자치분권협의회, 그리고 주민 간 협치 관계를 구축해나가야 함
  - 대구, 김포, 고양의 자치분권협의회 사례에서 보듯, 협의회는 실질적인 주민주권 구현의 장이 되도록 정기적으로, 다양하게 진행되어야 함
  - 현재 광주지역의 지방자치분권 활동은 자치분권정책협의회 및 자치분권협의회를 결성하여 지방분권 실현과 자치분권 정책 홍보 활동을 전개하고 있음. 특히 자치분권협의회는 주민들의 자치역량 제고와 마을단위의 자치기반을 강화하기 위해 실질적인 소통협력 채널을 다각도로 구축해야 함

14) 정소윤, 김지영. 2017. 공무원의 시각으로 바라본 지방분권. 『ISSUE PAPER』, 55: 1-12.