

한국 지방자치의 발전방향

: 2002년(유아기)과 2019년(청년기)의 지방자치수준 비교분석을
중심으로

Development Direction of Local Autonomy System in Korea

: A Comparative Analysis of Local Autonomy Levels in 2002(Early Childhood) and
2019(Youth)

김 대 욱*

Kim, Dae-wook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구검토 및 분석틀
- III. 지방자치수준 비교분석
- IV. 지방자치의 발전방향
- V. 결론

본 연구는 한국 지방자치의 향후 발전방향을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2002년
의 지방자치 수준을 비교준거로 삼아 그간의 발전양상을 분석하고 향후 발전방향을 모색하였다.
비교분석의 기준은 지방자치의 양대 구성요소인 분권과 참여로 설정하고, 세부항목을 통해 2002
년과 2019년의 지방자치 수준을 비교분석하였다. 연구결과, 분권은 입법권은 제도불변·운영발
전, 행정권은 발전, 조직권은 발전, 재정권은 세입불변·세출약한퇴보로 분석되었고, 참여는 선거
참여는 약한발전, 직접참여는 발전, 근린참여는 불변으로 분석되었다. 이어 논의된 분석결과를 바
탕으로 한국 지방자치의 발전방향을 제시하였다. 전반적으로 분권, 참여에 걸친 강화가 요구되며,
이를 위해 특히 입법권과 재정권의 강화, 근린참여제도 확충을 제안하였다. 추후 본 연구의 분석

* 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2019. 7. 5, 심사기간: 2019. 7. 5~8. 21, 게재확정일: 2019. 8. 21.

틀에 따른 주기적인 발전과정의 점검을 통해 한국 지방자치가 바람직한 방향으로 발전되도록 유도하여야 할 것이다.

□ 주제어: 지방자치, 분권, 참여, 발전방향

The purpose of this study is to propose the future direction of development of the local autonomy. To achieve this purpose, the local autonomy level in 2002 was used as a comparative standard to analyze the development patterns of the past and seek future development directions. The criteria for comparative analysis were set up with decentralization and participation, the two main components of local autonomy, and the local autonomy level in 2002 and 2019 was compared and analyzed through detailed items. According to the research, legislative power was analyzed as maintenance for institution · development for operation, administrative power as development, organizational power as development, fiscal power maintenance for revenue and weak backward for expenditure. And electoral participation was analyzed as weak development, direct participation as development, neighborhood participation as maintenance. Based on the results of the analysis discussed, the direction of development of the local autonomy in Korea was presented. Overall, strengthening of decentralization and participation was required. And strengthening of legislative and fiscal authority, and the expansion of the neighborhood participation system was proposed for that purpose. Later, it will be necessary to encourage the development of the Korean local autonomy in a desirable direction through periodic inspection of the development process in accordance with the analysis framework of this study.

□ Keywords: Local Autonomy, Decentralization, Participation, Development Direction

I. 서론

이 논문의 목적은 한국의 지방자치를 지방자치가 재개된 지 24년이 지난 2019년의 시점에서 분석해보고 향후의 발전방향을 모색하는 데 있다. 사실 그 동안 지방자치 발전방향에 대한 논의가 여러 관점에서 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 왜 이 연구와 같은 새로운 연구가 필요한가? 그것은 대부분의 기존 연구들에서 제안하는 발전방향이 정보지, 연구보고서를 통한 연구자의 규범적 주장수준에 머무르는 경우가 많았기 때문이다. 또한 기존 연구들은 연구자의 초점에 따라 일정한 분석틀이 마련됨에도 불구하고 분석이 일회성에 그쳐 지속적인 변화양상의 추적이 어려운 실정이었다. 그러한 한계들을 극복하고자 본 연구에서는 이승중(2002)에서 활용한 분석틀을 바탕으로 과거(2002년)와 현재(2019년) 수준의 비교분석을 통해 발전방향을 모색해 보고자 한다. 이는 그간 한국 지방자치에 대해서 다양한 연구가 축적되었으나 동일한 분석틀을 가지고 과거와 현재를 종합적이고 체계적으로 비교한 연구는 부족하다는 측면을 보완하는 것이며 그를 통해 보다 합리적인 발전방향을 제안하고자 하는 것이다.

이승중(2002)의 연구는 한국에서 지방의회와 단체장선거가 부활하여 지방자치가 완전히 재개되었다고 볼 수 있는 1995년으로부터 7년의 시간이 흐른 이후 이루어진 연구이므로 한국 지방자치의 유아기를 대상으로 한 연구라 할 수 있다. 그러나 그 이후 17년의 시간이 흐르고 지방자치에도 일정한 또는 상당한 변화가 일어났다. 따라서 이제는 지방자치 재개된 지 24년이 지나 어엿한 성년기에 접어들고 있는 한국 지방자치에 대한 중간적인 점검과 발전방향 모색이 이루어져야 할 시기라 생각된다. 따라서 본 연구에서는 지방자치의 양대 구성요소에 대한 중간적 비교분석을 통해 이후 중년, 장년으로 성장해 나갈 한국 지방자치의 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 바람직한 방향을 정립해 보고자 한다.

II. 선행연구검토 및 분석틀

1. 선행연구검토

앞서 언급한 바와 같이 기존 지방자치의 성과를 평가하고 발전방향을 논의한 연구들은 많은 경우 학술정보지, 자료집, 연구보고서 등의 형태로 출간되어(김순은, 2015) 엄밀한 의미에

서 학술적 가치가 부족한 경우가 많았다. 예외적으로 학술논문 수준에 이른 연구들로는 이승중(2002), 김순은(2015), 육동일(2017) 등의 연구가 있다. 이들 연구들은 지방자치를 연구자의 초점에 맞춘 분석틀을 활용해 평가하고 향후의 발전방향을 제안한 연구이다. 구체적으로 이승중(2002)은 지방자치제도의 집행에 초점을 맞추고 분권, 참여, 중립의 측면에서 평가하고 발전방향을 제시하였고, 김순은(2015)은 거버넌스의 관점에서 지방자치 관련 행위자들의 관계를 평가하고 발전방향을 제시하였으며, 육동일(2017)은 지방자치 활성화의 관점에서 시민인식을 통해 지방자치를 평가하고 발전방향을 제시하였다. 각 연구들은 연구자의 초점에 따라 분석틀을 구성하고 평가함으로써 나름의 기여를 하고 있다. 다만 김순은(2015), 육동일(2017)의 연구는 상당히 최근에 진행된 연구로서 이 연구들을 발전적으로 계승하기는 너무 이른 시점이다. 반면 이승중(2002)의 연구는 적절한 분석요소를 가지고 있으며, 연구 이후 상당한 시간이 흘렀기 때문에 비교분석의 기준으로 삼기에 적절한 연구라는 장점을 가지고 있다.¹⁾ 본 연구는 기존의 분석틀을 활용하되, 과거와 현재의 비교라는 보다 새로운 관점을 통해 발전방향을 제시한다는 측면에서 지방자치 분야 연구발전에 기여하고자 한다.

2. 분석틀

본 연구에서 비교분석을 위한 항목은 지방자치의 기본 구성요소인 분권과 참여로 선정하였다. 간략히 정의하면 분권은 상위정부로부터의 자율성을 의미하고, 참여는 지방정책과정에 대한 시민의 관여를 의미한다. 기본적으로 분권과 참여가 동시에 충족되어야 지방자치의 궁극적 목표인 주민복리의 증진이 이루어질 수 있다. 분권, 참여는 각각 자치측면, 관계, 이슈, 관련이념에 따라 다음 <표 1>과 같이 구분해서 이해할 수 있을 것이다(이승중, 2002).

<표 1> 지방자치의 양대 구성요소

구분	자치측면	관계	이슈	관련이념
분권	단체자치	상위정부-지방	분권/집권	능률, 민주
참여	주민자치	주민-정부	참여/통제	민주, 능률

자료: 이승중(2002: 8)에서 중립을 제외하고 재구성

1) 다만 이승중(2002)의 분석틀에서는 분석요소를 분권, 참여, 중립으로 구성하고 있으나 본 연구에서는 이 중 분권과 참여의 분석요소를 활용하고자 한다. 그 이유는 중립이 중요한 이슈임에도 불구하고 중립을 확보하기 위한 제도적 변화를 발견하기 어렵기 때문에 추가적인 비교분석과 발전방향을 논의하기 어려운 측면이 있다는 점을 감안한 것이다.

각 요소를 좀 더 구체적으로 논의하면 다음과 같다. 분권은 중앙정부의 권한을 지방정부에 나누는 것을 의미한다. 지방자치에서 분권이 중요한 이유는 지방이 자율적으로 행사할 권한이 있어야 이를 둘러싼 지방정치 즉 지방자치 현상이 발생하고 이에 대한 논의가 가능하기 때문이다. 따라서 분권은 지방자치의 가장 기본적인 구성요소라 할 수 있다. 또한 분권은 많은 연구들과 국가들에서 주민복지나 주민행복의 증진에 기여하거나 국가발전 및 굿거버넌스의 필수요소로 간주되고 있다(Bjomskov et al., 2008; Ladner et al., 2016). 따라서 적절한 분권 수준의 확립은 지방자치의 필수요소라 할 수 있을 것이다. 분권의 세부구성항목은 논자에 따라 조금씩 차이가 있을 수 있으나, 일반적으로는 입법권, 행정권, 조직권, 재정권을 중심으로 논의된다. 이러한 구분은 이승중(2002)과의 비교용이성을 확보하는 실익도 있다. 따라서 본 연구에서는 분권의 세부구성요소를 입법권, 행정권, 조직권, 재정권으로 구분하고자 한다.

참여는 정부의 의사결정에 주민의 의사를 반영시키는 과정 전반을 의미하는 것으로 지방정부의 정책결정과 집행에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 일련의 행동과 과정을 의미하는 것으로 이해할 수 있다(Creighton, 2005; 김혜정, 2016). 지방자치를 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 지역 내의 공공사무를 지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 과정”이라 이해할 때(정세욱, 1995; 최창호, 1995), 분권이 ‘지역 내의 공공사무를 스스로 처리하는 것’과 관련이 있다면 참여는 ‘지역주민 스스로 또는 대표를 통하여 처리하는 것과 관련이 있다. 즉 직·간접적인 참여를 통해 주민들은 지방정부의 정책에 영향을 미치게 되고, 주민의 의사가 정책에 반영될 때 진정한 지방자치의 정신이 구현될 수 있다. 참여는 다양한 효능을 가지고 있는데 대표적으로 간접민주주의의 보완, 책임행정 구현, 주민만족도와 복리증진, 공동체 소속감 증대, 시민의식함양 등이 제시된다(김혜정, 2016). 이처럼 참여는 지방자치의 중요한 구성요소이자 민주정치의 필수요건으로 이해할 수 있을 것이다. 본 연구에서 참여의 구성항목은 선거참여와 직접참여, 근린참여로 나누어 논의할 것이다. 구체적으로 선거참여는 정당참여를 중심으로 다룰 것이며, 직접참여는 직접민주주의제도인 주민투표, 주민발의, 주민소환을 다룰 것이다. 그리고 근린참여제도인 주민자치위원회와 주민자치회를 논의하고자 한다.

비교분석을 위한 준거는 2002년의 지방자치 수준으로 둘 것이며, 2002년과 비교해서 강화되었을 때 ‘발전’, 비슷한 수준이거나 변화가 없을 때 ‘불변’, 약화되었을 때 ‘퇴보’라는 판단을 내리고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 언급할 것은 대체적으로 보아 2002년의 지방자치 수준이 적절한 자치화의 수준에 미달하고 있다는 이승중(2002)의 논의를 고려할 때, ‘불변’과 ‘퇴보’는 곧 2019년의 제도적 수준이 여전히 적절한 자치권 수준에 미달한다고 볼 수 있으며, 비록 ‘발전’의 판정을 받은 경우도 이것이 적절한 수준을 확보했다는 점을 의미하지는 않는다는 점을 인식해둘 필요가 있다. 이러한 분석은 결론에서 언급할 바람직한 발전방향에 대한 논의의 기반이 될 것이다. 이상의 논의를 종합하여 분석틀을 제시하면 아래 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 분석틀

구분	세부항목	비교준거	판단
분권	<ul style="list-style-type: none"> 입법권: 조례제정권, 자치입법 행정권: 지방자체사무 조직권: 기구 및 정원 자율권 재정권: 세입과 세출의 자율성 	2002년 지방자치 수준	강화 → 발전 비슷 → 불변 약화 → 퇴보
참여	<ul style="list-style-type: none"> 선거참여: 정당공천제, 지방정당 설립 직접참여: 주민투표, 주민발의, 주민소환제 근린참여: 주민자치회 		

Ⅲ. 지방자치수준 비교분석

1. 분권

1) 자치입법권

자치입법권은 헌법 제117조 제 1항 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’에 의해 보장되고 있다. 자치에 관한 규정은 조례와 규칙이 있으나 그 중에서도 지방의회의 의결이 필요한 조례가 자치입법권의 핵심이다(김희곤, 2019). 중앙정부의 자치입법권 통제는 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙 등에 의해 이루어지고 있다(권자경, 2017). 법률우위의 원칙은 법령의 범위 내에서만 조례를 제정할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 헌법과 지방자치법에 규정된 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정해야 한다는 규정이 2002년에도 그렇고 2019년인 지금까지 변화되지 않고 있다. 이 규정에 따르면 지방자치단체의 조례는 기본적으로 법률의 위임 즉 법률에 근거를 가지고 있어야 한다. 법률유보의 원칙은 주민의 권리제한, 의무부과 및 벌칙에 대한 조례는 법률의 명시적 위임이 있어야 한다는 것이다. 이 원칙으로 인해 지방자치단체는 지역주민에 대한 의무부과, 지방세 관리 등을 법률의 위임 없이 자율적으로 할 수 없는 상황이다. 이 또한 2002년과 2019년에 변화가 없다. 여기에 덧붙여 지방사무를 제한할 수 있는 규정까지 마련되어 있다. 즉 지방자치법에서 지방사무를 명시적으로 열거하고 있으나 “법률에 이와 다른 조항이 있는 경우” 지방사무에서 제외할 수 있는 예외규정을 둠으로써 지방의 입법

권을 제약하고 있는 것이다(이승중, 2002). 강력한 지방분권을 기치로 내세운 문재인 정부 초기부터 헌법과 지방자치법 개정 논의를 통해 “법령의 범위 안”을 “법령에 위반하지 않는 한도 내에서” 등으로 수정하여 자치입법권을 강화하려는 방안이 논의되고 있지만, 반영이 쉽지 않은 실정이다. 따라서 자치입법권의 강화는 여전히 요원한 과제로 남아 있다.

이러한 제약에도 불구하고 자치입법의 주요지표인 조례·규칙의 운영현황은 지속적으로 증가하는 양상을 보여 긍정적인 신호를 나타내고 있다. 행정안전부에서 매년 발간하는 「조례·규칙 운영현황」을 살펴보면, 2003년 57,636건(조례 37,814건, 규칙 19,822건)이던 총건수가 2018년 103,679건(조례 79,288건, 규칙 24,391건)으로 약 2배 가까이 증가한 것을 알 수 있다.

이를 종합하면, 제도적 측면에서 자치입법권의 수준은 제도적 측면에서는 2002년 수준에서 불변하고 있으나 운영적 측면에서는 발전한 것으로 분석할 수 있다.

2) 자치행정권

자치행정권은 지방자치단체가 스스로 처리할 수 있는 사무의 범위를 의미한다. 그간 지방 사무를 확대하기 위한 제도적 기구들이 설치되어 왔다. 김영삼정부의 지방이양합동심의회, 김대중정부의 지방이양추진위원회, 노무현정부의 지방이양추진위원회, 이명박정부의 지방분권추진위원회, 박근혜정부의 지방자치발전위원회, 문재인정부의 지방분권위원회 등이 그 예이다. 따라서 제도적 측면에서는 지방사무확대를 위한 기구가 설치되어 유지되고 있는 것이다. 제도의 운영결과, 지방사무의 비중은 지방자치 실시 전인 1994년 86.6:13.4에서 2002년 78:22로 변화하였으며, 2013년에는 67.7:32.3으로 확대되었다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015).

이를 통해 우리나라의 경우 지방자치 초기에는 자치행정권이 매우 취약한 것으로 평가받아 왔으나 일련의 노력을 통해 많은 발전이 있어온 것으로 볼 수 있다. 물론 지금의 배분 비중의 적절성에 대해 여전히 많은 학자들은 자치사무가 부족하므로 지방사무의 비중을 더욱 늘려야 한다고 주장하고 있다. 다행스러운 것은 사무이양을 위한 노력이 크던 작던 지속적으로 이어져오고 있다는 점이다. 따라서 자치행정권의 경우 여전히 여러 가지 문제점이 지적되어 왔음에도 불구하고 지방자치 초기에 비해서는 일정한 수준의 진전이 있었다고 분석할 수 있을 것이다. 결론적으로 자치행정권의 경우 2002년에 비해 발전된 것으로 볼 수 있다. 즉 2002년의 지방사무 비중에 비해 2019년의 지방사무 비중이 늘어난 것이다.

3) 자치조직권

자치조직권은 지방정부가 조직구성을 자율적으로 할 수 있는 권한을 의미한다. 우리나라의 경우 자치조직권은 지방자치단체를 담당하는 중앙행정기관인 행정안전부에 의해 통제되고 있다. 행정안전부는 여러 가지 법령과 지침 등을 통해 지방자치단체의 기구와 정원을 관리하고 있다. 기구의 경우 대통령령인 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」과 내부적 조직관리지침을 통해 지방자치단체의 조직구성에 제약을 가하고 있다. 구체적으로는 부단체장의 수와 직급, 실·국 등 설치가능한 조직의 수와 범위, 정원책정기준을 담고 있다. 동 법령은 여러 차례 개정되어 현재는 지방자치 초기에 비해 상당한 조직편성의 자율권이 지방에 부여된 것으로 분석할 수 있다. 예를 들어 부단체장의 수가 계속 늘어나고 있고, 설치가능한 조직의 수와 범위도 확대되고 있으며 과단위 조직의 경우 자율적 설치가 가능하게 되었다. 또한 정원관리기준도 2002년 당시 표준정원제에서 2007년 총액인건비제를 거쳐 2014년 기준인건비제로 변환되었다. 따라서 현재는 재정여건 등에 따라 일정한 수준에서 자율적 조정이 가능할 수 있도록 되었다. 그간의 정원관리제도의 변화양상은 아래 표와 같이 나타난다.

〈표 3〉 정원관리제도의 변화

구분	1964	1988	1994	2007	2014
제도	개별승인제	기준정원제	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제
관계 법령	지방자치에 관한 임시조치법	지방자치단체의 지방공무원 정원 기준 등에 관한규칙 (내무부령)/ 지방행정기관의 조직과 정원에 관한통칙 (내무부훈령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)	지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정 (대통령령)
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령 및 내무부장관에 의한 승인	기준의 범위 내에서 규칙으로 정함	기준의 범위 내에서 조례 또는 규칙으로 정하되, 인력불균형을 다소 시정	총액인건비 범위 내에서 조례로 정함	기준인건비 범위 내에서 조례로 정함

자료: 이시원·하정봉(2015: 357)

2002년과 2019년의 중간시점에서 이양되거나 폐지된 정원 및 기구관련에 대한 주요내용은 다음과 같다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 2004년 한시기구 설치 승인권, 기술

직렬 조정 승인권, 2005년 합의제기관 설치 승인권, 자문기관 설치 승인권, 직속기관 설치 승인권, 출장소 설치 승인권, 사업소 설치 승인권, 시도 5급 정원채정 승인권, 동장 정원채정 승인권, 별정직 정원채정 승인권, 2006년 4급이상(시군구 5급) 정원채정 승인권, 보정정원 초과 정원채정 승인권 등이 그 예이다.

그러한 자율권 확대에 부응하여 지방자치단체의 행정기구수도 꾸준히 증가하였다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015). 광역자치단체의 경우 2003년 153개였던 실·국·본부의 수가 2014년 178개로 증가하고 과·담당관수도 2003년 666개에서 2014년 1,086개로 증가한 것이다. 기초자치단체의 경우에도 2003년 실·국 499개, 과·담당관 3,777개에서 2014년 실·국 586개, 과·담당관 4,844개로 증가하였다.

이상의 논의를 종합하면, 결론적으로 자치조직권의 수준은 여전히 일정한 제약이 존재하지만 2002년의 수준에 비해서는 발전된 것으로 분석할 수 있다. 즉 2002년 표준정원제에 의한 행정기구와 정원통제가 2019년 기준인건비제에 의한 행정기구와 정원통제에 비해 심했다. 바꿔 표현하면 2019년에는 행정기구에 대한 자율성과 정원채정의 자율성이 2002년에 비해 상당히 확대된 것이다.

4) 자치재정권

자치재정권은 자치단체가 사무수행에 필요한 재정을 자주적으로 충당하고 관리하는 권한을 의미한다(류영아·김필두, 2015). 쉽게 표현하면 자유롭게 걷어 자유롭게 쓸 수 있는 권한을 의미한다고 이해할 수 있을 것이다.

먼저 세입의 자율성 측면을 검토하면 제도적인 측면에서 그간 일정한 세목과 세율의 변화가 있어왔음에도 불구하고, 과세자주권의 핵심 중 하나인 세목신설권이 조세법률주의에 의해 제한되는 양상이 여전히 이어져 오고 있다. 그 결과 국세와 지방세의 비중이 여전히 8대2로 고착화되어 있다. 또한 전체 재원 중에서 자체재원과 의존재원의 비중을 살펴보면 자체재원 : 의존재원의 비율이 2002년 66.8 : 29.8에서 2015년 54.8 : 42.4로 악화되었다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015)²⁾. 즉 현재로는 자치단체의 재정 중에서 스스로 확충하는 재원이 약 50%를 겨우 넘기고 있는 실정이며, 그 비중이 계속해서 줄어들고 있다. 따라서 재원의 운용에 있어 중앙정부로부터의 재정보전이 여전히 상당한 부분을 차지하는 상황임을 알 수 있다.

다음으로 지출의 자율성과 관련해서는 제도적으로는 중앙정부의 예산편성지침의 운영이 지

2) 각 기간에서 비율의 합이 100이 안 되는 것은 세입이 자체수입, 이전수입, 지방채로 이루어지는데, 이 중 지방채의 비율이 2002년에는 3.4%, 2015년에는 2.8%를 차지하고 있기 때문이다.

속되고 있어 자치단체의 자율적인 재정지출이 제약되고 있다. 실제 운영에 있어서도 국가사업인 국고보조사업이 점차 확대되어 가고 있어 지출의 자율성이 일정부분 제약되고 있다. 국고보조사업의 규모가 2002년 228,387억원에서 2015년 644,322억원으로 대폭 증가하였는데, 문제는 국고보조사업의 비용충당을 위해 국가에서 지원하는 국고보조금에 매칭 형식으로 지방재원도 상당부분 강제적으로 포함되는 것에 있다. 국가보조사업의 지방비 부담비율이 2002년 29%에서 2015년 36%로 증가하였다는 점은 지방의 부담이 더욱 커진 것을 의미한다. 다만 지방재정의 전체규모 자체가 상당히 증가하여 국고사업 매칭부담에도 불구하고 자체사업에 활용가능한 재원의 절대규모는 과거에 비해서 늘었다고 볼 수 있다. 따라서 실제로 지방이 자율성을 가지고 자체사업에 사용할 수 있는 예산은 절대적 규모에 있어서는 과거에 비해서 증가하였으나, 상대적인 비율은 오히려 감소된 실정이라 할 수 있다. 이러한 점에서 세출측면의 자율성은 약한퇴보로 볼 수 있을 것이다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 재정에 있어 지방은 마음대로 걷지도 쓰지도 못하는 상황에 놓여 있다고 볼 수 있으며, 2002년과 비교하여 오히려 지출에 있어서의 자율성은 일정부분 약화된 측면도 있는 것으로 보인다. 따라서 재정수준에 있어 지방의 자율성의 수준은 세입은 불변, 세출은 약한퇴보로 보아야 할 것이다.

2. 참여

1) 선거참여

선거참여의 제도적 쟁점은 정당참여의 문제라 할 수 있다. 우선 지방선거에서의 후보자를 정당이 공천할 것인가의 여부가 문제시 되어 왔다. 2002년의 상황을 살펴보면, 당시에는 기초지방의원선거에서 정당참여가 제약되어 있었다. 또한 지방선거에 후보자를 낼 수 있는 지방정당의 설립이 허가되지 않은 실정이었다.

2019년의 시점에서 볼 때, 기초의원 정당공천제는 2006년 지방선거부터 도입되어 지속되고 있다. 따라서 선거에 있어 정당의 참여를 위한 제도는 기본적으로 확대된 것으로 볼 수 있다.³⁾ 그러나 지방정치 활성화와 지방 민주주의의 확보를 위해 주장되는 지방정당의 설립은 여전히 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 선거참여의 분석은 ‘약한발전’ 정도로 판단할

3) 본 연구의 초점은 정당공천제의 찬반에 있지 않고, 정당참여의 제도가 구비되어 있는 정도에 있기 때문에 찬반에 대한 논의는 다루지 않을 것이다. 정당공천제의 장단점과 찬반에 대한 논의는 여러 지방자치학자들에 의해 다루어지고 있으므로 관련 문헌을 참고하면 좋을 것이다.

수 있을 것이다. 정리하면, 2002년에는 정당공천제도 미도입, 지방정당 설립 미허가에서 2019년 정당공천제도 도입, 지방정당 설립 미허가로 요약할 수 있다.

2) 직접참여

직접민주주의제도를 살펴보면, 2002년 당시에는 주민투표, 주민발의, 주민소환제 등 직접민주주의 제도의 확립이 매우 제한적이었다(이승종, 2002). 당시에는 주민투표법이 제정되지 않았고, 주민발의제는 조례제정청구에 한해 제한적으로 도입되어 있었으며, 주민소환제는 정치권의 반대로 도입되지 않은 상태였다.

2019년 현재의 상황에서 제도적 변화를 살펴보면 다음과 같다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015; 김혜정, 2016). 주민투표는 주민투표법이 2004년 1월 29일 제정되었고, 2004년 7월부터 시행되어 현재까지 총 8번의 주민투표가 시행되었다. 주민발의제도로는 조례제정청구제가 1999년 도입되었다. 제도도입이후 2015년까지 219건이 청구되었다. 이 중 가결은 114건(52%), 부결은 27건(12.3%), 각하·철회·폐기가 72건(32.8%)을 차지하고 있다. 주민소환제는 2006년 5월 24일 제정되어 2007년 7월부터 시행되었으며 8명에 대해 투표가 시행되었고 그 중 2명이 소환확정 되었다. 2002년과 비교해 보면 주민투표, 주민발의, 주민소환의 3대 직접민주주의제도가 모두 형식적으로는 구비되어 있음을 알 수 있다. 그러나 각 제도의 구체적인 요건 등 여러 가지 제도적 문제점이 발견된다(김혜정, 2016). 주민투표의 경우 중앙행정기관장의 요구에 의한 시행 가능성, 주민투표 대상에 대한 법 규정의 모호성, 주민투표 시행기간에 대한 과도한 제한, 까다로운 주민투표 청구요건, 과도한 개표요건 등이 지적된다. 주민발의의 경우 시민의 권한이 의제상정으로 한정, 지나치게 엄격한 청구요건, 조례안 폐기제도의 시행 등이 지적된다. 주민소환의 경우 비례대표 지방의회의원의 소환대상 미포함, 엄격한 청구요건, 너무 이른 주민소환대상자의 권한정지, 과도한 투표율 규정 등이 지적되고 있다. 이러한 논의들을 종합하여 볼 때, 직접참여의 경우 그간의 제도적인 보충으로 인해 형식적인 제도가 구비되었으나, 여전히 제도의 활용을 위한 요건이 지나치게 엄격하게 설정되었기 때문에 활용성과 접근성에 있어 문제점이 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 제도수준에 초점을 맞추고 있는 본 연구의 관점에서 볼 때, 2002년에 비해 제도적 도입과 구비가 확대되었다는 점에서 발전이라고 판단을 내려도 무리는 없을 것이다. 즉 직접참여제도에 있어 2002년에는 주민투표법 미도입, 조례제정청구 도입, 주민소환제 미도입이었던 것이 2019년 주민투표법 도입, 조례제정청구 도입, 주민소환제 도입으로 변화한 것이다.

3) 근린참여

다음으로 근린참여제도의 측면을 검토해 보면, 이승중(2002)은 근린참여를 하부 지역사회의 수권 관점에서 논의한 바 있다. 지방자치 초기 지역사회는 행정단말기 또는 선거도구화 기능만을 수행해 옴으로써(이승중, 2002) 근린차원의 참여는 사실상 찾아보기 어려웠다고 볼 수 있다. 이후 김대중 정부 시절인 1999년 동기능 전환이 일어나 주민자치위원회가 창설되어 근린참여 활성화를 위한 토대가 마련되었다. 그러나 제도의 구비에도 불구하고 주민자치위원회는 주민자치센터 운영위원회 수준의 기능 수행에 그쳐 지역수권을 위한 근린참여제도로서의 역할은 미비했던 것으로 분석된다. 그러한 문제점을 극복하기 위해 2013년부터는 주민자치회의 도입이 시도되고 있다. 시범사업이 실시되는 등 실질적인 주민자치를 위한 제도적 기반이 정비되고 있는 것이다. 주민자치회는 읍면동 행정의 일부를 주민이 직·간접적으로 결정하고 집행하는 실질적 근린참여조직으로 계획되었으나, 이후 6년이 흐른 현 시점에서 볼 때, 주민자치회 도입과 논의가 다소 흐지부지된 느낌이 있어 아쉬운 상황이다.⁴⁾ 이상의 논의를 제도적 관점에서 볼 때, 불변으로 분석할 수 있을 것이다. 즉 2002년에는 근린참여제도가 없었고, 2019년에는 주민자치회의 도입이 논의되고 있는 수준이지만 실질적인 제도적 장치는 여전히 마련되지 않은 상황인 것이다.

IV. 지방자치의 발전방향

이하에서는 논의된 내용을 바탕으로 지방자치의 향후의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

1. 분권

1) 자치입법권

입법분권은 2002년의 수준을 불변하고 있어 여전히 미흡한 수준임을 알 수 있었다. 따라서 자치입법권은 기본적으로 확대될 필요가 있다. 이를 위해서는 헌법과 지방자치법의 개정이

⁴⁾ 근린참여제도에 대한 보다 풍부한 논의는 이승중 외. (2015). 「근린자치제도론」을 참고하면 좋을 것이다.

필요하다. 그 과정에서 개정이 상대적으로 용이한 지방자치법의 개정은 보다 시급하게 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 지방자치단체가 자유롭게 입법할 수 있는 정책의 영역을 확대하여야 한다. 다행스러운 것은 그간 법령상의 여전한 제약에도 불구하고 자치법규가 상당히 늘어나고 있다는 점이다. 물론 자치법규 중에서는 지역의 자율성을 강화하고 지원하는 좋은 법규도 있겠지만, 규제나 감독, 감시에 해당하는 법률도 있기 때문에 자치법규의 양적증대가 반드시 바람직한 것만은 아니다. 그럼에도 불구하고 자치단체가 자율적인 입법노력을 기울이고 있다는 점이 반영된다는 측면에서 긍정적으로 바라보아야 할 것이다. 생각건대, 주민복리와 지방혁신정책을 유도하는 좋은 자치법규의 증대가 가장 바람직한 방향이라 할 수 있을 것이다. 따라서 만약 법령의 개정을 통해 입법권의 범위가 확대된다면 더욱 바람직한 방향의 다양한 자치정책이 탄생할 수 있을 것이라 전망할 수 있다. 혁신적인 자치정책의 실험과 확산은 지방자치를 지지하는 강력한 이론적 토대인 만큼 그를 위한 기반으로 자치입법권의 강화는 강조되어야 할 것이다.

2) 자치행정권

자치행정권은 2002년의 수준에 비해서는 상당히 확보된 것으로 볼 수 있다. 그러나 여전히 적정한 수준인지에 대한 논란은 남아있다. 따라서 우선적으로는 자치사무의 적정한 수준에 대한 분석연구가 선행되어야 할 것이다. 이후 적정한 비중의 사무배분이 필요할 것으로 판단된다. 생각건대, 사무배분의 적정수준은 일률적으로 판단하기 어렵지만(하혜수, 2014), 적어도 현재의 수준보다는 확대되어야 할 것으로 생각된다. 이 과정에서 집행사무 뿐만 아니라 정책·기획사무의 배분이 확장되어야 할 것이며, 사무배분과 함께 재정지원도 이루어져야 할 것으로 판단된다. 한편으로는 국가사무와 지방사무의 명확한 구분 및 배분기준의 확립이 필요하다. 기본적으로는 국가존립과 통일성 유지를 위해 국가가 반드시 해야 할 사무를 제외하고는 지방사무로 보는 것이 타당할 것이라 생각된다.

3) 자치조직권

자치조직권은 그간 일정한 수준의 개선이 있어왔지만 여전히 제도적으로 보완해야 할 필요가 있다. 기본적으로는 자치단체의 조직권에 있어 자율권을 향상시키는 방향으로 나아가야 할 것이지만, 무분별한 조직확대 가능성을 막기 위해서는 그에 상응하는 책임성을 확보하는 장치 또한 마련되어 있어야 할 것이다. 예를 들어, 인구 또는 재정력 감소 시 ‘기구 및 정원의 강제감축’ 규정 등도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이와 함께 자치조직권의 개선을 위한 하나의

방법으로 차등조직권을 부여하는 실험의 도입을 고려해 볼 수 있을 것이다. 인구와 재정력 등이 풍부한 자치단체 몇 군데를 선정하여 시범적으로 완전한 자치조직권을 부여해 보는 것이다. 그리고 일정 기간 후의 성과를 평가하여 성과 여부에 따라 전국적으로 확대여부를 판단해 볼 수 있을 것이다. 정리하면, 자치조직권의 발전방향은 기본적 확대와 그에 따른 책임성 확보장치 마련, 완전한 자치조직권 부여의 실험과 성과평가를 통한 추가적 확산여부 판단으로 제시할 수 있다.

4) 자치재정권

자치재정권 발전방향은 기본적으로 수입에 있어서는 지방세의 권한을 확대하여야 할 것이고, 지출에 있어서는 국고보조사업의 지방비 부담을 완화하여야 할 것이다. 먼저 지방세 권한 확대는 많은 지방분권학자들과 실무자들이 주장하고 있는 핵심 과제이다. 지방이 자율적인 권한으로 지방세를 걷는다는 것은 수입측면에서의 자율성이 확장된다는 의미이며, 자체적으로 얻은 수입이기 때문에 관리에 있어 관심과 책임 또한 강화될 수 있을 것이라 생각된다.

지출에 있어 자율성을 확대하기 위해서는 국가보조사업에서 국고보조금의 비율을 늘리고 지방비의 부담을 완화시켜 지방이 자체적으로 쓸 수 있는 예산을 확대하는 것이 필요하다. 또한 이전재원 중 지방이 상대적으로 자유롭게 쓸 수 있는 보통교부세의 적정수준 확대가 필요하다고 판단된다. 왜냐하면 보통교부세는 사용처가 지정되지 않기 때문에 지출에 있어서 자치단체의 자율성을 확대할 수 있기 때문이다.

2. 참여

1) 선거참여

참여의 발전방향을 선거참여, 직접참여, 근린참여로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 선거참여의 보완을 위해서는 시민단체 등 다양한 민간단체의 선거운동 참여를 확대하고, 정당공천제도를 보완할 필요가 있으며, 지방정당의 설립을 허용하는 방향으로 발전되어야 할 것이다. 정당공천제도의 경우 지방선거에 정당의 참여를 허용하는 제도이기는 하지만, 제도의 효용성에 대해 극심한 논쟁이 이어지고 있다. 따라서 정당공천제에 대한 일정한 보완적 개선을 검토해 볼 필요는 있다. 고려해볼만한 하나의 대안으로는 정당 임의표방제 등을 제시할 수 있을 것이다(이승중, 2005). 또한 지방선거에 후보자를 내는 지방정당의 설립을 허용할 필요가

있다. 지방정당의 설립은 지방 민주주의의 확대를 위한 실질적 방안으로 제시되는 제도적 방안이라 할 수 있다(유재원, 2018).⁵⁾

2) 직접참여

직접참여 발전방향의 핵심은 주민투표, 주민발안, 주민소환의 제도적 요건을 완화하여 주민 접근성을 강화하고 직접민주제의 실질적 수단으로 활용시키는 것에 있다. 이를 위한 좀 더 구체적인 전략을 제시하면, 주민투표 측면에서 중앙행정기관장의 요구에 의한 시행 가능성 제거, 주민투표 대상에 대한 법 규정 명확화, 주민투표 시행기간 조건 완화, 주민투표 청구요건 완화, 과도한 개표요건 완화를 들 수 있고, 주민발의 측면에서 시민의 권한 확대, 청구요건 완화, 조례안 폐기제도의 폐지를 들 수 있으며, 주민소환 측면에서 비례대표 지방의회의원의 소환대상 포함, 청구요건 완화, 투표결과 후 주민소환대상자의 권한정지, 투표율 규정 완화 등을 들 수 있다(김혜정, 2016). 이러한 제도적 개선은 관련 법령의 정비를 통해 우선적으로 이루어질 수 있을 것이다.

3) 근린참여

근린참여의 발전방향은 근린참여제도의 확충을 들 수 있다. 이를 위해 완전히 새로운 제도를 도입하는 것은 혼란을 가중시킬 우려가 있으므로, 기본적으로 기존에 논의되던 제도인 주민자치회의의 실질적 도입과 정착이 필요하다고 생각된다. 바람직한 방향은 주민자치회가 실질적 위상과 기능, 그리고 재원을 가지는 방향으로 발전되어야 할 것이다. 그 과정에서 주민자치회 성공의 핵심은 무엇보다 위원 구성의 주민대표성에 있으므로 대표성을 확보하기 위한 적절한 장치를 확보하는 것이 가장 중요할 것이다. 이상의 논의를 요약·정리하면 다음 <표 4>와 같다.

5) 유재원(2018)은 지방정당 설립 허용을 분권전략의 하나로 제시하고 있다. 지방정당 설립의 허용은 분권전략으로도 이해할 수 있지만 정당의 선거참여를 위한 참여제도의 하나로도 이해할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 연구의 정리

구분	2002년 수준	2019년 수준	발전방향
분권	<ul style="list-style-type: none"> • 자치입법권 - 법령에 의한 제약 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치입법권: 제도불변, 운영발전 - 법령에 의한 제약 지속 - 자체조례 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치입법권 강화 - 지방자치법 개정
	<ul style="list-style-type: none"> • 자치행정권 - 국가사무:지방사무=78:22 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치행정권: 발전 - 국가사무:지방사무=약 68:33 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방사무비중 적정화 - 적정한 비중의 사무배분
	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직권 - 조직구성 과도한 제약 - 정원: 표준정원제 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치조직권: 발전 - 조직구성 자율권 확대 - 정원: 기준인건비제 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직자율성 확대 - 기본적 확대 및 책임성 확보장치 마련 - 완전한 자치조직권 실험 및 평가
	<ul style="list-style-type: none"> • 자치재정권 - 국세:지방세=8:2 - 자체재원:의존재원=약 67:30 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치재정권: 세입자율권 불변, 세출자율권 약한회보 - 국세:지방세=8:2 - 자체재원:의존재원=약 55:42 - 국고보조사업 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 자율권 확충 - 지방세 과세 자율권 확대 - 국고보조사업의 국가부담 증대
참여	<ul style="list-style-type: none"> • 선거참여 - 기초의원 선거에 있어 정당참여제한 - 지역정당 불허 	<ul style="list-style-type: none"> • 선거참여: 약한발전 - 모든 지방선거에 정당참여(정당공천제) - 지역정당 불허 	<ul style="list-style-type: none"> • 선거참여 확대 - 정당공천제 보완 - 지방정당 설립 인정
	<ul style="list-style-type: none"> • 직접참여 - 주민투표 미도입 - 주민발의 도입 - 주민소환 미도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접참여: 발전 - 주민투표 도입 - 주민발의 도입 - 주민소환 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접참여제도 정비 - 제도적 요건 완화 - 주민자치회 완성
	<ul style="list-style-type: none"> • 근린참여 - 주민자치위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린참여: 불변 - 주민자치회 시범실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린참여제도 구비 - 주민자치회 도입 - 주민대표성 확보

V. 결론

그간 지방자치의 발전방향에 대한 논의가 기존 연구에서 수행되어 왔다. 그러나 지나치게 규범적이거나 일회성인 경우가 많았다. 따라서 합리적인 근거 하에 발전양상의 변화를 지속적으로 분석한 경우는 드물었다. 이에 이 연구는 2019년의 시점에서 한 편의 논문 속에 한국 지방자치 전반을 조망해 보고 발전방향을 제안해 보자는 의도에서 연구되었다. 이를 위해 이

승중(2002)의 분석틀을 차용하여 지방자치의 양대 요소인 분권, 참여의 관점에서 한국 지방자치의 현 수준을 2002년과 비교분석하였다.

연구의 핵심결과를 요약해보면, 분권은 입법권은 제도불변·운영발전, 행정권은 발전, 조직권은 발전, 재정권은 수입불변·지출약한퇴보로 분석되었고, 참여는 선거참여는 약한발전, 직접참여는 발전, 근린참여는 불변으로 분석되었다. 따라서 요소별 부분적인 발전에도 불구하고 여전히 전체적인 관점에서는, 2002년에 대비한 일정한 성과에도 불구하고 분권과 참여 전반에 대한 추가적인 강화가 요구된다고 하겠다.⁶⁾ 다행스러운 것은 문제인 정부가 들어서면서 자치분권에 대한 강조와 이에 따른 헌법과 지방자치법 개정이 이전에 비해 적극적으로 논의되고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 그러한 논의의 대부분이 여전히 분권의 강화에 초점을 두고 있어 상대적으로 참여는 소외되고 있다는 측면은 여전히 아쉬운 점이라 할 것이다. 따라서 바람직한 지방자치의 발전을 위해서는 분권과 참여의 균형적 관심과 논의의 확장이 필요하다고 생각된다.

끝으로 첨언할 것은 본 연구가 지방자치 수준의 분석을 분권과 참여의 관점에서 분석하고 발전방향을 논의하였다는 중요한 의의가 있지만, 그에 따른 일정한 한계도 있다는 점이다. 예를 들어 자치역량, 행정부와 의회의 관계 등 지방 내부적인 요소에 대한 명시적 논의가 미흡한 점 등을 들 수 있다. 그러나 내부적 요소에 대한 분석을 위해서는 본 연구와는 다른 관점에서의 분석틀의 구성이 필요할 것이다. 이와 관련해서 거버넌스의 관점에서 지방자치를 평가한 김순은(2015) 등의 연구를 통해 그러한 부분에 대한 분석이 일정부분 이루어졌음을 참고할 수 있을 것이다.⁷⁾

향후 지방자치의 지속적인 발전을 위해서는 발전 수준에 대한 주기적인 점검과 분석이 동시에 필요할 것이다. 본 연구는 그러한 과정의 중간적 점검이라는 기여를 가지고 있다. 앞으로도 일정한 주기에 따라 본 연구의 분석틀을 활용하여 한국 지방자치를 분석하는 작업이 이어질 필요가 있다. 그렇게 함으로써 지방자치가 올바른 방향으로 발전되도록 인도할 수 있을 것이기 때문이다. 본 연구가 그러한 발전의 중간초석이 되기를 기대한다.

6) 특히 지방자치의 기본인 분권과 관련하여, Yoo(2018)는 한국의 분권화 수준이 법적으로나 정치적으로 집권화되어 있으며, 2할자치 또는 출장소의 오명을 받고 있음을 지적하고 있다. 이는 현재의 분권수준이 낮은 편이며 추가적인 분권이 필요함을 알려준다.

7) 김순은(2015)이 제시한 평가의 틀을 바탕으로 한 평가연구도 주기적으로 이루어진다면 본 연구와 보완적으로 지방자치를 점검할 수 있는 좋은 도구가 될 것이다.

【참고문헌】

- 권자경. (2017). 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증연구 - 조례안 제소를 중심으로 -. 「한국지방자치학회보」, 29(1): 109-135.
- 김순은. (2015). 지방자치 20년의 평가. 「입법과 정책」, 7(1): 57-82.
- 김혜정. (2016). 주민직접참여제도의 공공성 제고를 위한 제도분석. 「한국정책과학학회보」, 20(4): 1-25.
- 김희곤. (2019). 한국 지방자치체제도의 현황과 발전방향 - 자치입법권을 중심으로. 「한국지방자치법학회」, 19(2): 3-44.
- 류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구 - 자치재정권을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 221-248.
- 이승중. (2002). 한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 5-22.
- _____. (2005). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이승중·김대욱·김혜정·노승용·모설문·서재호·안성호·오승은·유희숙·최영출. (2015). 「근린자치제도론」. 서울: 박영사.
- 이시원·하정봉. (2015). 지방정부 자치조직권 확대의 쟁점과 이슈분석: 공무원 및 전문가의 견을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(1): 353-380.
- 유재원. (2018). 한국사회에서의 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색. 「한국행정학보」, 52(3): 3-28.
- 육동일. (2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구 - 대전시민들의 인식조사를 중심으로 -. 「한국지방자치학보」, 29(1): 29-55.
- 정세욱. (1995). 「지방행정학」. 서울: 법문사.
- 최창호. (1995). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 하혜수. (2014). 자치사무 확대필요성: 찬성 vs 반대. 「지방자치의 쟁점」. 이승중 편. 서울: 박영사.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치 20년 평가」. 서울: 동진문화사.
- Bjomskov, C., Axel, D., and Justina, F. (2008). On Decentralization and Life Satisfaction. *Economic Letters*, 99: 147-151.
- Creighton, J. L. (2005). *Public Participation Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries(1990-2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3): 321-357.

Yoo, J. W. (2018). Assessing Central-Local Government Relations in Contemporary South Korea: An Application of Page & Goldsmith's Comparative Framework. *Lex Localis: The Journal of Local Self-Government*, 16(3): 505-528.

김 대 옥 : 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향, 2012), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정체제, 지방정부관리, 지방정치 및 정책 등이다. 최근 주요논문으로는 “읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구”(2019), “지방자치단체 무기계약직 인사관리의 실태 및 개선방안 연구: 인사담당자의 인식을 중심으로”(2018), “지방행정조직 개편의 영향요인 연구: 서울시본청조직 개편에 대한 생존분석”(2016) 등이 있다(kdw@krila.re.kr).

