지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

02

February 2014 I vol.55

한국지방행정연구원이 만드는
희망과 행복의 이야기







지방자치실천포럼
– 지방자치, 21세기 대한민국의 미래
: 안희정 충청남도 도지사
– 포럼 위원 토론 요약

이슈대담
– 이현준 예천군수
– 김윤주 군포시장

이달의 Issue
– 단체장 연임제

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



04


31

CONTENTS

이달의 Issue

– 단체장 연임제

04 **지방자치실천포럼**
- – 지방자치, 21세기 대한민국의 미래 : 안희정 충청남도 도지사
- – 포럼 위원 토론 요약

15 **이슈대담**
- – 이현준 예천군수
- – 김윤주 군포시장

31 **논단**
- – 지방자치단체장 2연임 제한의 타당성
- – 자치단체장 연임제도의 검토

43 **해외우수사례**
- – 단체장 연임제도에 관한 해외사례 비교





46 **지방자치단체 탐방**
– 경북 예천, '육지 속의 섬'을 찾아 떠나다

50 **연구원 동정**

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제55호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 이승종 / **편집위원장** 오은주 **간사** 금창호 **위원** 이효 주재복 김대욱 윤영근 김도형 **담당** 탁영지 / **연락처** T 02·3488·7300 F 02·3488·7309 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** 크리커뮤니케이션

● 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. **정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소**를 기입하여 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료) **newsletter@krila.re.kr**
● 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. **www.krila.re.kr**

「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원(원장 이승종)은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.

「지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승종 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

■ 포럼 목적
- 지방자치에 대한 국민적 관심 제고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과제에 대한 관-학-연간 소통 및 대안모색 기회 확대

■ 포럼 구성
- 공동 대표 : 박재창(숙명여대 교수), 이승종(한국지방행정연구원 원장)
- 정부(중앙, 지방)-학계-연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 : 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)-관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)-연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 : 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

■ 기조연설
- 1회 : 박근혜정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 : 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 : 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 : 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 전 안전행정부장관, 가천대학교 석좌교수)
- 5회: 한국의 국제 개발 협력 왜 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회: 지역행복생활권과 지역발전정책(이원종 지역발전위원회 위원장)

안희정 충청남도 도지사

지방자치, 21세기 대한민국의 미래

지방자치실천포럼 위원님들을 모시고 강연을 하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 저는 개인적으로 93년도 노무현 대통령과 지방자치실무연구소를 만들면서 지방자치에 대해 공부하기 시작했습니다. 91년도 지방자치가 부활되었을 때 지방의회만 부활되었으며, 그 종합적 목표는 지방의회를 통해 지지 세력을 확산시키는 것이었습니다. 저는 94년과 95년에 서울시에 대한 행정감사 예·결산 분석 작업을 하게 되었습니다. 지방의회를 도와주는 역할로 연구소를 시작하면 할수록 느낀 것은 우리나라가 중앙집권화된 전통을 가지고 있어서 지방개편에 대한 인식을 하더라도 벽에 부딪히면 우리나라와 같이 작은 나라에서 지방자치를 해야 하는가라는 말이 나오는 것을 깨닫게 되었습니다.

저는 지도자들이 21세기 대한민국의 국가 운영을 어떻게 할 것인지 현재 대한민국이 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 고민이 필요하다고 생각됩니다. 가장 본질적인 국가 운영에서의 문제는 국민과 정치지도자들과의 갑을 관계라고 생각됩니다. 유권자들은 선거 때 갑이 되고 끊임없이 출마자들에게 무엇인가를 해낼 것을 요구합니다. 이것은 비록 유권자들의 의무이기도 하지만, 자신의 권리와 의무를 선출된 관리자들에게 무책임하게 맡겨버리는 것으로도 볼 수 있습니다. 과거 물리력으로 국가의 지평을 늘려가던 시기에 국가는







중앙집권화에 따라 그 힘을 과시하는 경향을 보였습니다. 그러나 과연 21세기에도 민족국가의 중앙 집중화된 권력의 크기가 국가의 흥망성쇠와 발전에 관건이 되는 것일까 하는 것을 생각해보면 그것은 아니라고 생각됩니다.

임금님이 통치하던 봉건 국가에서 어떻게 민주주의 국가로 이행하는가가 18세기와 19세기 국가 형성에 중요한 과제였다고 생각됩니다. 그렇다면 21세기 국가 운영은 어떠해야 하는가에 대해 생각해보는데 있어서, 국가 운영과 국가 체제에 어떤 변화가 필요한지에 대해 생각을 해야 지방자치에 대해 말할 수 있을 것으로 생각됩니다. 그것은 지방자치가 중앙과 지방간의 권력 다툼이 아닌 일정한 정치세력의 지도싸움도 아니기 때문입니다. 아무리 국제화가 되어도 국가는 여전히 유용한 단위이지만 어떤 방식의 흥망성쇠를 겪을 것인가를 보면 우리는 이 시대에 걸맞은 방식을 선택해야 하는데, 저는 그것이 지방자치제라고 생각합니다. 국가는 단결되어 있는 단위이지만, 유일한 단결방식이 일본의 군주제와 같은 중앙집권적 방식은 아닙니다. 이제는 더 이상 대통령 한 사람의 카리스마나 지휘력으로는 국가의 단결을 유지하기는 어려울 것으로 생각합니다. 그렇다면 어떠한 방식으로 국가의 단결을 유지해야 할 것인가 생각을 해보아야 할 것입니다.

체제와 시대가 바뀔 때마다 국가 운영의 리더십과 작동 방식이 바뀌어야 합니다. 그런 점에서 국가 운영이 21세기에 걸맞은 국가 구조의 재구조화 사업에서 지방자치제는 불가분의 요소라고 생각합니다. 그러므로 지방자치를 하는데 어려움이나 한계가 존재하면 그것을 극복하려는 노력이 필요하지 반론만 가지고는 안 된다고 생각됩니다. 지방자치 이행의 철학적 근거는 그 누구도 국가권력을 위임받을 수 없고 주권자들이 결정해야 한다는 것입니다. 주권자들이 갑이든 을이든 편향된 지위에 빠지지 않고 함께 나가야 한다는 것입니다. 2년

단위로 돌아오는 선거는 이러한 관점에서 독이라고 생각합니다. 2년마다 주권자들은 갑이 되고 선출된 출마자들에게 무엇인가를 만들어 내라고 요구하는 것은 무리이며, 오히려 주권자들이 그 과정에 직접 참여해야합니다. 예를 들어, 저의 경우에는 농업정책에 대해 손을 대기 시작하였지만 임기 내에 성과를 보기는 어려울 것으로 보입니다. 현재 농업 분야에서의 문제는 생산혁신을 위한 증산운동이 지속가능한 발전이 아니라는 것입니다. 친환경과 유기농으로 대표되는 지속가능한 발전은 농민들이 자신의 직업적 윤리와 소명 의식을 가지고 참여해야 할 문제라고 생각됩니다. 두 번째는 유통에 관한 문제입니다. 농민들은 농협을 믿지 않고 자신들의 손으로 뽑은 조합만을 믿습니다. 과거에 충남에서 이를 해결하기 위해 중본 물류센터를 세웠지만 자본잠식으로 없어 졌습니다. 거대 유통 자본에 의해 소비자와 생산자 가 분할 지배를 받는 상황에서, 거대 자본의 투자 는 생산자와 소비자의 다양한 요구를 반영할 수 없습니다. 그러므로 농민들이 참여하지 않으면 고칠 수 없습니다. 서울 주택문제도 과거 관 중심 의 방법으로 해결할 수 없었습니다. 이와 같이 주권자와 지도자, 관과 민이 이분되어서는 이러한 문제를 풀 수 없습니다.







중소기업 진흥정책을 40여 년 동안 국가가 펼치는데 아무런 성과도 볼 수 없습니다. 이를 통해 국가 주도형 1인의 카리스마로는 해결할 수 없는 한계에 봉착한 것으로 볼 수 있습니다. 현재의 국가 체제로는 국가 정책이 밑 빠진 독에 물붓기가 될 뿐이라고 생각합니다. 2년 또는 4년에 한 번 선거를 통한 권력 위임만으로는 안 된다는 것입니다. 하지만 여전히 선거 투표의 현장에서 지도자들은 주권자들에게 무엇을 해주겠다는 공약만 세우는 것이 현실입니다.

그렇다면 과연 위에서 제가 주장한 바를 어떻게 실천할 것인가 생각해야 할 것입니다. 참여정부 시절에 정부는 균형발전과 분권을 추진했지만 실패하였습니다. 그럼에도 불구하고 균형발전 전략과 분권은 병존해야 한다고 생각합니다. 이를 위해서는 지도자들이 단순히 몇 개월 앞만 보고 공약을 내세우는 것이 아닌 20년 정도의 계획을 통해 국가를 어떻게 향상시킬 것인가를 생각해야 합니다. 관이 주도하고 그를 따라오는 단체를 만드는 방식에서 벗어나 주권자들이 참여하는 진정한 거버넌스가 필요합니다.

정부혁신, 잘 해야 합니다. 관 주도형 행정모델로부터 새로운 시대에 맞게 정부 혁신을 해야 합니다. 90년대의 정부 혁신은 비대해진 국가 기관에 효율성을 불어넣는 혁신이었습니다. 지금 필요한 행정혁신의 핵심은 관주도의 국가 시대로부터 시민 주도로 넘어가는 것입니다. 그러므로 공무원과 주권자 모두 현재의 방식에서 융복합 협치행정으로 대표되는 새로운 시대의 방식을 받아들일 수 있어야 합니다. 충남의 경우에는 실·국장별로 지역의 시민사회, 이해당사자들과 전문가들이 함께 정책자문 위원회를 구성하여 이것을 통해 정책과 재정을 입안하는 방법을 실시하고 있습니다. 이것을 위해 참여예선제를 통해 주민들의 참여를 유발시키고 이것을 위해 공무원들에게 교육을 실시하고 있습니다.

두 번째 주민자치 역량을 키워야 합니다. 마을 발전을 위해 마을지도자들에게 전수교육을 실시하였습니다. 토론과 학습이 제일 필요한 것으로 생각하여 동네자치라는 이름으로 구체적으로 충청남도 주민자치위원회와 마을 지도자들에게 지난 2년간 전수교육을 마쳤습니다. 이러한 교육이 효과를 보기 위해서는 마을 주민자치회가 실질적으로 기능할 수 있어야 합니다. 마을 주민자치회가 실질적으로 마을공동체의 의사결정과 주민들의 참여, 내부 민주주의 훈련을 주권자들의 자기책임성을 향상시키는 쪽으로 기능해야 합니다. 이렇게 되면 국가 보조 사업이 끝나도 주민들이 필요로 하는 사업을 지속적으로 진행할 수 있는 힘을 가질 수 있을 것입니다.

남윤호 중앙SUNDAY 편집국장



큰 개념이나 담론들 위주로 설명하신 것 같은데 실질적인 사례를 더 말씀해주셨으면 좋았을 것 같은데 조금 아쉽습니다. 언론에서 지사님을 볼 때에 지방자치를 실천하시는 부분보다는 정치와 관련된 부분이 집중 되는데, 얼마전에 노무현 대통령의 장자라는 말씀을 하셨는데 이것이 어떠한 의미이고, 지사님이 몸담고 계시는 정당과 지사님 개인의 견해가 조금 다를 수 있는 것 같은데 그것에 관해서도 이야기를 듣고 싶습니다.



안희정 충남지사

저에게 대통령이라는 직위와 관련된 말씀을 많이 해주시는데 아직 먼 이야기라고 생각됩니다. 저의 정치적 목표는 지방자치를 더 실천적으로 숙성시켜서 현실에 적용시키는 것이라고 말씀드리고 싶습니다.

노무현 대통령의 장자라는 발언은 다른 분들이 정통성이라는 관점에 대해 너무 쉽게 말씀하시고 새 것만 주장하시는 것과 관련된 것입니다. 5년마다 새로 바뀐다면 시장은 정부정책을 쉽게 믿기 어렵습니다. 이러한 정치 풍토가 너무 인기부침에 따라 이합집산하는 것 같아 정통성을 강조하기 위해 한 표현입니다.

김종면 서울신문 수석논설위원

수도권 규제 완화와 관련되어 말씀하셨는데, 충청도도 수도권에 포함되는 것이 아니냐는 말이 있습니다. 이와 관련하여 지사님은 어떠한 의견을 가지고 있으신지 여쭈어보고 싶습니다.



김순은 서울대학교 행정대학원 교수

프라임 타임 뉴스라는 게 있는데, 미국의 경우 5시 반, 영국은 6시 등인데 한국은 9시입니다. 이러한 이유에 대해 생각해 보았는데 보통 가장들이 집에 오는 시간이 그 근방이라는 뜻인 것 같습니다.

이렇게 바쁜 삶에서 지방 자치를 언제 생각해볼 수 있을지 생각해 보아야 할 것 같습니다. 그러므로 근본적으로 개인의 바쁜 생활방식이 조금 바뀌어야 국가가 바뀌지 않을까, 실질적인 효과가 있지 않을까 생각해보았습니다.

김경희 대전여성단체연합 공동대표



분권과 균형발전이 동시에 추진되어야 한다는 말에 동의합니다. 하지만 이러한 논의에서 여성이 참여하는 경우를 보기 어려운 것 같습니다. 이와 같은 생각은 근본적으로 삶의 질에 해당하는 것으로 남성과 여성 모두의 경험이 필요하다고 생각됩니다. 그러므로 여성들의 역량을 어떻게 강화할 것이며, 위와 같은 현재의 패러다임이 지속된다면 국가가 바뀔 수 없을 것이라 생각됩니다. 이와 관련하여 지사님은 어떻게 생각하시는지 여쭤보고 싶습니다.



안희정 충남지사

수도권 규제완화 문제는 찬반 싸움으로는 답이 없기 때문에 새로운 대안을 제시하고 싶습니다. 이와 관련하여 주민들은 관에 의해 개인적 재산권이 억압되는 느낌을 받을 수 있습니다. 그러므로 재산권 침해 문제와 관련하여 수도권 규제완화와 관련되어 주민들의 저항이 계속되고 있는 것으로 생각됩니다. 따라서 기존의 관 중심이 아닌 다른 관점에서 효율적인 국토 운영이 필요하다는 것입니다. 특히 시장 친화적인 방법을 통해 이 문제를 해결해야 한다고 생각합니다. 예를 들어, 시장 반영 가격을 통한 정책을 통해 해결하는 방법을 생각해볼 필요가 있다고 말하고 싶습니다. 가정과 젠더에 관련된 문제에 대해서는 저도 동의하는 바입니다. 다만 여기서 한 템포를 더 늦추는 방법이 추가되어야 할 것으로 생각됩니다. 그리하여 대상자들이 충분히 그 정책을 소화할 때까지 기다려서 그들이 정책의 중심이 될 수 있도록 해야 할 것으로 생각됩니다.



양영철 제주대학교 행정학과 교수

지방분권이 잘 되지 않는 이유 중에 하나라고 생각되는 것이 기초단체장이 국회나 청와대에 들어가면 기존의 입장을 바꾸는데 있다고 생각됩니다. 그런 점에서 보면 안희정 지사님도 광역자치 단체장으로서 전국의제를 보는 것과 같이 시장· 군수· 구청장들이 광역자치단체를 보는 관점을 생각해 주셨으면 좋겠습니다.

송숙희 부산광역시 사상구청장

지사님이 말씀해주신 명제나 담론의 경우에는 현장에서 반영되기 어려운 점이 있습니다. 지사님이 현재까지 약 4년동안 자치단체를 관리하셨는데 어떠한 부분에서 개선점이 있었다면 그것을 조금 알려주셨으면 좋겠습 니다. 또한 앞으로 더 큰 자리, 즉 중앙에서 더욱 높은 직위를 가지셨을 때 어떻게 지금의 입장을 고수하실 것인지에 대해 말씀해 주시면 감사 하겠습니다.



황숙주 전라북도 순창군수



수도권 규제 완화와 관련하여 정부의 역할이 수도권에만 집중되어있지 실제 호남까지는 미치지 않는 것처럼 보입니다. 예를 들어, 세종시나 청사 이전 등의 일도 충청도 정도까지의 수도권에서만 이루어지는 것 같습니다. 지역의 입장에서는 이러한 정부의 이전 외에 귀농·귀촌하는 사람들에게 지원금을 보조한다든지 기업의 이전을 통해 일자리를 늘리는 지원이 필요할 것으로 생각됩니다.



안희정 충남지사

기초자치단체와의 역할을 말해보면, 저는 광역단체장으로서 시·군·구가 내부에서 해야 될 일에 대해서는 관여를 하지 않습니다. 하지만 이러한 부분이 도청의 통제력이 약화되는 결과를 가져오는 경우가 생기게 마련입니다. 그러므로 시·군이 가지 는 자율권을 참견하지 않으면서, 광역자치 단체가 해야 할 일을 구분 하려 노력하 였습니다. 예를 들어, 금강의 환경문제가 발생하면 이것은 광역자치단체가 해야 할 일이지 시·군·구가 하는 일은 아니라는 것입니다. 그러므로 광역자치단체는 정책의 시야와 관점의 수준을 중앙정부의 그것 정도로 가지려는 노력을 해오고 싶습니다. 그리고 국가의 일을 보게 되면 입장을 바꾸지 않도록 노력하겠습니다.

정재근 안전행정부 지방행정실장

지금 제가 하는 일 중에 하나가 마을 공동체를 회복하고 주민자치위원회를 구성하는 시범사업을 실행하는 것입니다. 충남도는 이러한 사업에서 다른 지역에 모범 사례로 선정될 만큼 잘 되어 있습니다. 앞으로 다른 지역에서도 마을 단위 풀뿌리 민주주의가 잘 정착되어 국고 보조금이 끊어져도 주민들이 스스로 의사결정을 하여 지역의 문제를 해결할 수 있는 기제를 갖출 수 있게 안전행정부에서도 노력하도록 하겠습니다.





정정순 안정행정부 지방재정정책관

제가 생각하는 지방자치를 실천하는데 문제는 지방자치와 관련하여 중앙 부처 공무원들이 친자치적인 생각을 어떻게 가질 것인가 하는 것입니다. 또한 지방자치에 중요한 것이 재정이므로 이에 관련된 문제 에도 관심을 가져주셨으면 좋겠습니다.

안희정 충남지사

오늘 지방자치실천포럼 위원님들과 함께 뜻깊은 시간을 보낸 것 같습니다. 그리고 앞으로 여러분들과 충남도가 좋은 파트너가 되었으면 좋겠습니다.

이현준 예천군수

경북의 새로운 중심으로 도약을 준비하는 신도청 시대 예천군!

일시 및 장소 / 2014. 1. 28.(화) 예천군수실
인터뷰 대상 / 이현준 예천군수
인터뷰 진행 / 박해육 한국지방행정연구원 연구위원



박해육 연구위원 : 군정을 수행하시느라 바쁘신데도 불구하고 소중한 시간을 내어 주셔서 감사합니다. 예천군수로 취임하신 이후로 예천군의 발전을 위하여 많은 노력을 하신 결과 상당한 성과를 거두신 것으로 알고 있는데요, 대표적인 성과를 든다면 어떤 것을 들 수 있습니까?

이현준 예천군수 : 민선 5기 군수로 취임하여 지난 3년 반 동안 예천군을 이끈 단체장으로서 정말 바쁘고 보람되게 보낸 것 같습니다.
2007년에 이어 두 번째로 개최한 2012예천곤충바이오엑스포에 85만 명이 넘는 관람객이 다녀가 약 1,000억 원의 경제적인 파급효과를 거두었고, 세계곤충학회로부터 "세계 최고의 곤충축제"로 인증을 받아 가슴 뿌듯했습니다.





또한, 2010년과 2011년 국가권익위원회에서 평가한 전국 자치단체 청렴도 평가에서 2년 연속 최우수를 수상하여 예천군의 명예를 대내외에 과시하는 성과도 있었습니다.
군수로 취임하면서 공약한 3-3-3프로젝트는 현재 31개 세부사업 중 25개 사업이 완료되는 성과를 거두었고, 나머지 6개 사업도 순조롭게 추진되고 있습니다. 한국매니페스토실천본부에서 실시한 전국 지방자치단체장 공약사항 이행평가에서 공약완료분야와 목표달성분야에서 2년 연속 최고 등급인 SA등급을 받았습니다.

박해육 연구위원 : 예천군은 전체 인구의 절반이 농업에 종사하고 있어서 농업경쟁력 강화가 상당히 중요한 것 같습니다. 군수님께서는 예천군의 농업 발전과 경쟁력 강화를 위하여 특별히 많은 관심을 가지시고 노력해 많은 성과를 거둔 것으로 알려져 있습니다. 지금까지의 성과와 향후 계획에 대해서 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 아시다시피 우리 군은 전형적인 농촌지역으로 전체 인구의 50%가 넘는 주민이 농업에 종사하고 있을 정도로 농업이 차지하는 비중이 높아 농업인의 소득증대가 곧 예천발전이라는 생각으로 농가소득증대를 군정 최우선 과제로 삼아 농업분야에 많은 투자와 농업경쟁력 강화를 위하여 노력하고 있습니다.

그동안 유명무실하였던 작목반이나 소규모 작목반을 정리하여 총 212개나 되었던 작목반을 22개 브랜드별로 통합하여 군단위로 운영함으로써 농산물 경쟁력 제고와 변화하는 유통환경에 적극 대비하였으며, 농업인의 숙원사업이었던 농산물 산지유통센터(APC) 건립 계획이 확정되어 추진 중이며 앞으로 최첨단 GAP 인증시설과 장비를 갖춘 시설에서 지역농산물의 체계적인 생산과 유통관리는 물론, 마케팅 등 유통 전반에 걸쳐 효율성을 극대화할 수 있게 되었습니다.

이와 함께 농특산물 공동브랜드 '예천새움'을 개발하여 예천군의 주요 농산물인 쌀, 사과, 고추, 참외 등 우수 농특산물의 차별화와 통일된 이미지로 소비자 인지도 향상과 규모화로 유통체계를 개선하고 물류비용을 절감하며, 이를 통한 친환경 예천 농특산물의 브랜드 가치 향상에 기여할 것으로 보입니다.

또한, 2007년과 2012년 두 번에 걸친 예천곤충바이오엑스포의 성공적인 개최로 인하여 우리 군이 친환경농업지역 이미지를 크게 심어 주었으며, 해마다 농업예산이 늘어 작년에는 군 전체 예산의 20% 넘는 707억 원을 농업분야에 집중 투자하여 농업경영주체를 규모화 · 전문화 · 조직화로 유도하고, 첨단기술농과 수출농업을 육성하여 친환경 고품질 · 고부가가치 농업으로 육성함과 동시에 각종기반시설과 가공시설 지원을 대폭 확대하여 변화하는 농업환경에 적극 대처해 나가고 있습니다.

아울러 올해 신도청 이전을 앞두고 2012년부터 5년동안 연차적으로 총사업비 100억





원을 투자하여 신선채소하우스 전문생산단지를 신도청주변 읍면에 조성 하고 있으며, 로컬푸드(local food) 꾸러미사업 체계 구축과 도시근교농업 형태로 농가소득증대와 함께 인구 10만의 신도청 시대에도 적극 대비하고 있습니다.

또한, 우리 군 한우 사육 마릿수가 경북 23개 시군 중 여섯 번째로, 군부에서 가장 많이 사육하고 있으며, 한우의 고급육 육성과 예천참우 개량을 위하여 한우 거세 지원, 혈통 등록 경매 송아지 지원, 예천 참우 혈통비 지원과 송풍기 등 기자재 지원으로 축산업 기반 조성에 주력하고 있습니다.

우리 군의 대표 축산물 브랜드인 '예천 참우'의 우수축산물 인증과 지리적 표시 제 등록을 위한 연구용역을 실시하고, 농림 축산식품부의 농업 6차 산업화 추진방안 에 따라 우리 군이 6차 산업을 선도하기 위해 실시한 연구용역 결과에 따라 생산, 가공, 유통 및 관광산업을 효율적으로 연계하여 고부가가치를 창출하고 지역 경제 활성화를 위해 적극 노력할 예정입니다.

이러한 성과로 인하여 작년에는 경상북도 농정업무평가에서 최고의 영예인 농정대상을 3년 연속 수상하는 영광을 차지해 예천군이 명실상부한 경상북도 최고의 농업군으로 인정받는 큰 성과도 거둘 수 있었습니다. 앞으로 여기에 만족하지 않고 '현장에 답이 있다' 라는 말과 같이 농업인들과 격의 없는 진정한 소통을 통하여 한중 FTA 체결 등 지속되는 대외개방으로 인하여 어려워진 우리 농촌을 지키고 농업인이 원하는 것을 알고 현장의 생생한 목소리를 통하여 농정에 대한 이해와 농업을 경쟁력 있게 만들고자 새로운 활성화 방안을 지속적으로 모색해 나가도록 노력하겠습니다.

박해육 연구위원 : 예천의 곤충산업은 이미 전국적인 브랜드가 된 것 같습니다. 앞으로의 곤충산업 육성 및 발전 방향과 전망에 대해서 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 우리 군은 곤충이 미래의 성장동력으로 유망할 것으로 전망하고 1997년 전국 최초로 산업곤충연구소를 설치하여 호박벌, 머리뿔가위벌을 비롯한 화분매개곤충을 생산, 농가에 보급하고 친환경우수농산물을 생산 · 판매하여 농가소득 증대에 기여해 오고 있습니다.

지난해에는 농림축산식품부 지정 지역 곤충자원 산업화 지원 호박벌 특화센터를 예천에 유치하였고, 국내 최초로 꿀 수확량이 뛰어난 잡종강세 우수여왕벌을 개발하여 전국적인 이목을 집중시켰으며, 올해 전라북도 위도에서 농촌진흥청과 공동으로 우수여왕벌 능력시험을 한 번 더 실시하고 2015년에 국가 종 보전 품종으로 등록한 후 일반농가에 대량으로 보급할 예정입니다. 또한, 장수풍뎅이, 나비를 비롯한 유용곤충을 개발 보급하여 곤충 선도 농가를 육성하고 흰점박이 꽃무지 굼벵이를 비롯한 약용곤충의 사육 및 상품화를 추진할 예정입니다.



박해육 연구위원 : 신도청 시대를 맞아 예천의 문화관광 인프라 구축은 군민들의 삶의 질 향상을 위해서 반드시 필요할 것 같습니다. 문화관광 인프라 구축을 위한 계획은 어떻게 구상하고 계신지 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 우리 군에서는 정부의 4대 국정기조 중의 하나인 문화융성 구현을 위해 다양한 문화예술 프로그램 운영과 지역의 관광자원을 발굴하고 전통문화를 전승 보존해 나가기 위해 올해 모두 117억 원의 사업비를 투입할 계획입니다.

먼저 지역 문화원과 예술문화단체연합회를 중심으로 지역문화예술단체와의 연대를 강화하고 각종 문화 행사를 적극 지원하여 자생력을 강화해 문화융성을 선도할 수 있는 문화예술단체를 육성해 나가고, 2014년 경상도 개도 700주년, 도청 이전에 걸맞게 지역의 전통문화와 관광자원을 활용한 2014예천유등문화제와 삼강주막 막걸리축제, 세계 활축제, 전국시낭송대회 등을 개최하여 서로 화합하고 역량을 결집하여 지역 발전의 계기를 마련토록 하겠습니다.

또한 도심지역에 비해 상대적으로 문화소외감을 느낄 수 있는 군민들을 위해 문화회관을 이용해 월 2회 이상 최신 영화를 상영토록 하고, 올해 1월에 개관한 청소년수련관 갤러리와 작은 도서관을 활용해 군민과 더불어 함께할 수 있는 문화 프로그램을 운영하여 누구나 가까운 곳에서 독서를 즐기고 수준 높은 작품을 감상할 수 있는 기회를 제공하겠습니다.

특히, 경북도내 여섯 번째로 많은 문화재를 보유하고 있는 우리 지역은 올해 문화재 보존관리를 위해 24억 7,200만 원의 사업비를 투입하여 전통 문화유산 보존을 위해 노력하고, 용문사 윤장대, 감노루 등 우수한 문화재를 국보 또는 국가지정문화재로 승격시키기 위한 작업도 추진할 계획입니다. 2011년부터 시작되어 2015년까지 1,154억원이 투입되는 녹색문화상생벨트사업은 지난해부터 올해 상반기까지 대부분의 행정절차를 마무리하고 올해 8월에 착공할 계획입니다.
이 밖에도 명봉사 태실 복원사업, 용문사 주변 관광자원화 사업, 비룡산 주변 정비사업 등을 실시하여 문화융성에 부합하고, 신도청 시대 중심지로 발돋움할 수 있도록 최선의 노력을 기울이고 있습니다.

박해육 연구위원 : 예천군에는 다른 시군보다도 노인 어르신들이 많이 거주하고 계신 것으로 알려져 있습니다. 노인복지를 비롯하여 복지구현은 어떻게 추진하고 있는지 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 우리 군은 새 정부의 국민행복을 향한 맞춤형 복지를 실현하기 위해 노인 어르신들이 행복한 복지예천을 만들고자 그동안 시행하던 노인복지사업과 함께 노인요양원 확충, 경로당 신축 및 보수, 경북서북부노인보호전문기관 신축, 독거노인 공동거주의 집 운영, 맞춤형 노인일자리 사업 등 각종 노인복지사업에 최선의 노력을 기울여 지역 어르신들의 웃음소리가 퍼져나가도록 부단한 노력을 기울이고 있습니다.



특히, 경상북도에서 최초로 시행한 독거노인 공동거주의 집은 2012년 호명면 월포리에 시범 운영하여 2013년에 5개소를 운영, 홀로 생활하는 독거노인들의 안전한 생활을 영위 할 수 있도록 함은 물론 저비용으로 고효율적인 독거노인 안전지원시스템 구축 및 보호 지원이 용이하게 되었으며, 독거노인 어르신들은 개인적으로는 난방비와 생활비 절감, 독거노인 상호 간 안전 확보, 정서적 외로움 해소, 홀로 생활에서 오는 우울증 해소 등 많은 효과를 거양함으로써 독거노인 공동거주의 집을 올해 미설치된 7개 읍면에 추가 운영함으로서 읍면에 1개소 이상 설치하여 노인들의 안전과 노후생활을 행복하게 보낼 수 있도록 노인복지사업을 펼쳐나갈 계획입니다.

박해육 연구위원 : 예천군은 도청이전으로 인하여 새로운 변화를 추구하고 있는 것 같습니다. 도청이전에 대비한 준비는 어떻게 하셨으며, 앞으로는 어떤 일들을 추진한 예정이신지 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 예천군에서는 2008년 6월 경북도청이 예천 · 안동지역으로 이전이 확정된 이후, 도청신청사 건립과 도청신도시 조기 건설, 유관 기관단체 이전을 위하여 많은 노력을 기울여 왔습니다. 도청이전과 신도시 건립에 따른 지원을 전담할 부서를 설치하여 주민 이주대책을 수립하는 한편, 조기에 토지보상금을 수령토록 독려해 왔습니다.

초기에는 보상 감정가격이 생각보다 낮게 감정되었다 해서 크게 반발하던 이주민들도 공무원들의 진솔한 대화와 사업의 당위성에 대한 지속적인 설득으로 서서히 보상금을 수령하여 신청사 건립과 신도시 조성사업은 계획대로 순조롭게 추진되고 있습니다.

앞으로도 우리 군에서는 도청 신도시와 상생 발전할 수 있도록 군정에 초점을 맞추어 다각도로 모색해 나가는 한편, 일부 주민들의 공동화 우려도 불식할 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

이를 위해 예천읍의 도시기반 시설을 확충하기 위하여 신도시와 8.5㎞ 직통도로를 내년 말까지 완공할 수 있도록 지속적으로 협의해 나가겠으며, 예천IC 진입로 확장 사업을 지난해 말 마무리하여 접근성을 높였고, 한천교에서 우계삼거리까지 확포장 공사와 용우교 가설 공사를 올해 말까지 완공하여 예천읍 외곽 교통망 구축을 완료할 계획입니다.

아울러 늘어나는 주택수요에 대비한 신규 주택지 확보를 위해 대심지구와 청복지구의 미

개설 도시계획 사업을 지속 추진하여 도시성장 기반을 확충해 나가고 있습니다. 또한, 도청신도시 주민들의 여가 확충을 위해 문화와 역사가 흐르는 문화관광 인프라를 구축해 나가고 있습니다.
국립백두대간 산림치유단지를 예천곤충생태원과 연계한 산림휴양 생태관광지로 조성해 나갈 계획이며, 삼강주막 일원에 추진 중인 녹색문화 상생 벨트 조성사업은 낙동강 연안의 강 문화와 생태자원을 관광 테마로 개발하여 회룡포와 함께 관광예천의 한 축으로 가꾸어 나갈 계획입니다.

박해육 연구위원 : 마지막으로 2014년 한 해는 어떤 사업을 중점적으로 추진해 나갈 생각이신지 간단하게 말씀해 주십시오.

이현준 예천군수 : 올해는 경상도 개도 700주년이자 연말이면 경북도청이 우리 예천·안동으로 이전하는 매우 중요한 해입니다. 신도청 시대의 새로운 중심도시로 기반을 구축하고, 곤충연구소를 중심으로 한 곤충산업을 신성장 동력으로 중점적으로 추진해 나가겠으며, 그리고 문화와 역사가 함께하는 문화관광 인프라를 최대한 확충해 나가겠습니다. 또한, 농업의 6차 산업화와 전체 예산의 20% 이상을 농업분야에 투자하여 살맛나는 부자농촌을 만들어 나가겠으며, 저소득 소외계층, 노인, 장애인, 여성, 다문화 가정 등 복지분야에 대한 지원을 강화하고, 최첨단 의료 장비를 보강하여 농촌에도 양질의 의료서비스를 제공해 나가겠습니다.

대담 박해육(한국지방행정연구원, 연구위원)

김윤주 군포시장

책과 철쭉의 도시, 청렴 문화가 살아 숨 쉬는 군포시!

일시 및 장소 / 2014. 1. 27.(월) 군포시장실
인터뷰 대상 / 김윤주 군포시장
인터뷰 진행 / 조석주 한국지방행정연구원 연구위원



조석주 연구위원 : 군포시에 대해 잘 모를 수 있는 지방자치실천포럼 독자들에게 먼저 간단한 도시 소개를 해 주시죠.

김윤주 시장 : 경기도 중부권에 위치한 군포는 수리산이 도시를 보호하기 위해 병풍처럼 둘러싸고 있는 아늑한 곳입니다.

특히 아담할 만큼 작은 도심을 둘러싼 제3 경기도립공원 수리산, 도심 중앙에 조성된 16만 본의 철쭉이 화려함을 자랑하는 철쭉동산 등으로 인해 '하나의 공원 같은, 공원 속의 도시' 처럼 자연환경이 뛰어나다고 자신합니다.

교통 역시 좋아 도심 어디에서든 10분 정도 차로 이동하면 영동·경부·서울 외곽·서해안·수원~광명고속도로 등 다방면으로 향하기 편한 사통팔달의 지리적 강점을 가졌다는 점을 누구나 인정합니다.

그럼에도 여전히 많은 사람이 군포를 잘 모르는데요, 다행히 점차 '책 읽는 군포'로 널리 알려지는 중입니다.
공공도서관을 비롯해 책 읽기에 좋은 시설이 곳곳에 마련된 곳, 독서·문학 동아리가 활발하게 활동하는 곳, 수준 높은 인문학 강연이 수시로 열리는 곳, 그래서 '책으로 시민 행복을 창출하는 도시'로 회자하고 있습니다.
자연이 아름답고, 살기 편하며, 책으로 행복한 사람 풍경을 도시 곳곳에서 만날 수 있는 도시. 그곳이 군포입니다.

조석주 연구위원 : '책 읽는 군포'가 민선 5기 군포시의 역점시책이지요. 왜 책 읽기를 시책사업으로 전개하기로 했는지, 지난 3년여 동안 어떤 성과를 거뒀는지 궁금합니다.

김윤주 시장 : 민선 5기 취임과 동시에 '책 읽는 군포'를 역점시책으로 정한 후 책으로 시민과 도시의 미래를 키우고, 인간성 회복을 꿈꾸며, 도시 정체성을 확립한다는 계획으로 4년째 독서문화 운동을 전개하고 있습니다.
공공도서관 확충·정비, 작은도서관과 북 카페 확대, 독서 동아리 지원, 거실을 서재로 캠페인, 위드 북 스타트 운동, 밥이 되는 인문학과 군포인문대학을 비롯한 인문학 강좌 활성화 등.
2월 6일에는 이종수 작가의 〈그림문답〉을 2014 군포의 책으로 선포하고, 한 도시 한 책 읽기 운동의 4년 차 사업을 본격적으로 시작했습니다.







현재 전국의 많은 도시에서 책 읽기 장려사업을 전개하고 있습니다. 하지만 거의 모든 도시가 여러 사업 가운데 하나로 책을 선택한 것으로 압니다.

군포는 다릅니다. '책 읽는 군포실'이라는 과장급 사업 총괄 조직을 별도로 두고, 전 부서에서 책 읽기를 장려할 수 있는 연계시책을 개발해 1년 내내 총력을 기울입니다.

이러한 노력으로 현재 군포에는 공공도서관 6개 관 외에도 작은도서관 32개 관, 미니문고 33개소, 야외 북 카페 6개소, 책 읽는 아파트 13개 단지, 책 읽는 카페 5개소, 책 읽는 버스 정류장 3개소 등 다른 도시 시민의 부러움을 살 정도로 독서환경을 구축했습니다.

조석주 연구위원 : 그런데 올해, 군포의 책 읽기 사업에 변화가 있다고 들었습니다. 얼마 전 시작한 '내 손에 책' 캠페인과 관련이 있는 건가요.

김윤주 시장 : 그동안은 관 주도로 독서의 필요성과 효과를 알리고, 책 읽기 좋은 환경을 구축해 자연스럽게 시민이 책과 친해질 수 있도록 도왔습니다.

이제 군포는 새로운 길을 가려 합니다. 앞으로는 민간이 자발적·적극적으로 독서문화 운동을 주도하면, 시는 옆에서 뒤에서 온 힘을 다해 밀어 주고 도와주는 정책을 펼칠 것입니다.

시가 심은 '책 나무'를 시민사회가 협심해서 무럭무럭 키우게 하려 합니다. 올해 중점적으로 시행하는 독서 동아리 운영 활성화 지원, 항상 손에 책을 들고 다니며 읽자는 '내 손에 책 캠페인' 추진 등은 민간 독서문화 운동에 영양 만점 비료가 되리라 믿습니다.

앞으로 군포에서는 누구나 손에 책이 없으면 허전하고, 누구나 책을 들고 다니며 짬짬이 책을 읽는 풍경을 쉽게 목격하기를 바랍니다. 길거리에서 책을 들고 다니면 "아, 군포 사람이구나" 하는 소리가 나올 정도가 됐으면 좋겠습니다.

그런 상상을 하면 너무나 기쁘고 행복해서 웃음이 절로 나옵니다. 이 상상이 현실로 이뤄지도록 항상 최선을 다하겠습니다.



조석주 연구위원 : 군포시 역점시책에 '철쭉도시 만들기' 도 있지요. '철쭉도시' 는 어떤 의미를 담고 있고, 또 어떤 즐거움을 시민에게 선사하고 있나요.

김윤주 시장 : 책이 군포의 내면을 채운다면, 철쭉은 군포의 외적 성장을 대표합니다. 철쭉은 도시를 아름답게 만들어, 군포를 하나의 공원처럼 만들어주는 자연의 선물입니다. 시는 수년간 도시 전체에 철쭉을 심고 있는데, 대표적 군락지는 매년 봄에 개최되는 철쭉대축제의 주 무대인 철쭉동산입니다.

16만 본의 철쭉이 심어진 철쭉동산은 지난해 5월 철쭉대축제 기간에 MBC 뉴스에서 소개되고, SBS와 KBS에서도 보도해 지상파 방송 3사를 통해 전국에 알려져 유명세를 탔습니다.

또 YTN과 OBS 등 케이블 방송 여러 곳에서도 '2013 군포 철쭉대축제' 와 철쭉동산을 조명해 수도권의 많은 시민이 군포로 발걸음을 옮겼고, 8일간의 축제현장에 35만여 명의 방문객이 찾는 성황을 이뤘습니다.

그 결과 이제 '책 읽는 군포' 뿐만 아니라 '철쭉' 하면 군포를 떠올리는 분들이 정말 많아졌습니다. 내적으로는 책을 통해 소통 · 공감하며 하나 되는 군포, 외적으로는 아름다운 철쭉으로 도시 이미지 창출, 궁극적으로는 책과 철쭉의 어울림을 통해 이뤄낸 성과로 모든 가족이 행복한 군포의 미래를 꿈꾸는 것이 지금의 군포입니다.



조석주 연구위원 : 책과 철쭉 외에 '청렴 도시' 만들기도 군포의 역점시책입니다. 지난해 말 미래창조과학부와 산업통상자원부가 후원하는 '2013 한국의 최고 경영인상' 에서 윤리경영 부문 대상을 받았는데, 그 결과인가요.

김윤주 시장 : 맞습니다. 경북 예천의 산골 마을에서 7남매의 장남으로 태어난 저는 어려운 가정형편 때문에 초등학교밖에 다니지 못했습니다.
하지만 지금까지 제 학력을 부끄럽게 생각한 적이 한 번도 없고, 오히려 다른 사람보다 사회생활을 빨리 시작해 모든 일을 더 열심히 하게 한 환경에 감사한 마음을 갖고 있습니다.
어머니의 가르침과 장남으로서 생활하며 몸소 배우고, 책에서 이해를 더해 제 가슴 깊숙이 자리 잡은 '정직' 이 제 삶을 이끌어주었기 때문입니다. '정직' 하게 살았기에 저 자신과 가족 그리고 이웃에게 부끄럽지 않은 삶을 살았고, '정직' 을 기준으로 모든 시정을 판단해 시민에게 부끄럽지 않은 시장으로 지내고 있습니다.
제게 '정직' 은 시정 수행의 나침반이자 원칙입니다. 이런 제 삶을 직원들이 이해해 주고, 그 어느 도시보다 청렴한 공직문화를 조성·유지하기 위해 함께 노력하고 있는 점이 좋은 평가를 받은 것 같습니다.

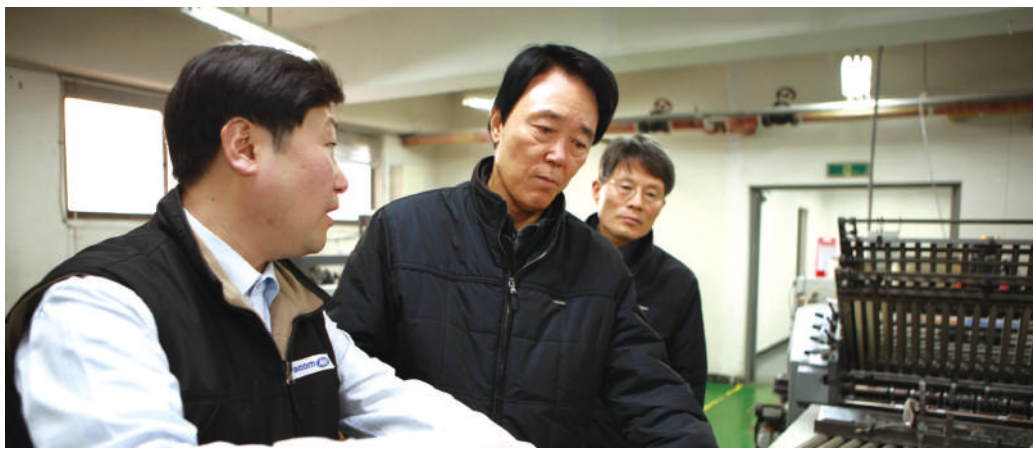
조석주 연구위원 : 이제 군포시의 시책 중 마지막 주제, '모든 가족이 행복한 도시' 만들기와 관련해 질문하겠습니다. 시민의 행복과 가장 밀접한 것이 복지 정책인데, 주요 복지 정책 몇 가지를 소개해 주시죠.

김윤주 시장 : 군포의 복지정책은 모두가 함께 행복한 삶을 살 수 있게 하자는 기본 원칙에서 수립됩니다.
부자와 가난한 사람, 건강한 사람과 장애를 가진 사람이 서로에 대한 편견이나 배척 없이 더불어 살아가는 환경을 만들겠다는 의지입니다.
이를 위해 올해 시는 동 주민센터의 기능을 사회복지 행정의 중심으로 개편해 누구나 집 근처에서 필요한 도움을 받고, 함께 어울릴 수 있는 종합복지 서비스 행정의 중심으로 동 기능을 강화해 나갈 계획입니다.
또 저소득 소외계층에게 공공과 민간에서 개별적으로 이루어지는 복지자원이 어느 한 곳에 편중되지 않도록, 총괄하는 연계망을 구축해 어려운 가정에 효율적인 복지수혜를

제공하는 체계를 정립하려 합니다.
나아가 홀몸 어르신들을 위한 어르신 종합지원 센터를 신설해 응급안전 돌보미 사업을 시행하고, 홀몸 어르신 공동생활 시설을 운영해 복지의 사각지대 해소에 최선을 다할 것입니다.
날로 증가하는 정신질환에 대한 효율적인 상담과 관리를 위해 정신건강증진센터를 건립하는 계획도 추진 중입니다. 시민의 몸과 마음 모두를 돌보는 더욱 적극적인 복지행정을 시행하기 위함입니다.
한편, 민선 5기 복지공약 10건 중 장애인통합지원센터 설치, 셋째 아이 이상 보육료 지원, 맞벌이 부부를 위한 야간운영 보육시설 확대 등 9건은 임기 전반기에 이미 완료했습니다.
하나 남은 복지 분야 공약은 노인복지관과 도시보건지소 그리고 시립어린이집이 함께 운영되는 복합복지시설 건립인데, 올해 말 완공을 목표로 지난해 6월 말 공사가 시작됐습니다.
날로 더 살기 좋아지는 군포, '가족이 행복한 군포'로 발전하는 미래, 기대하셔도 좋습니다.

조석주 연구위원 : '책·철쭉·행복·청렴' 도시 만들기. 모두 중요하지만 먹고 사는 문제가 해결되지 않으면 안 될 텐데요. 지역 경제 활성화를 위해 어떤 계획을 하고 있습니까.

김윤주 시장 : 군포에는 약 1,300개의 기업이 영업 중이지만 대기업은 4개소뿐이고, 2만 명이 넘는 근로자 가운데 90% 정도가 중소기업에 종사하고 있습니다.



중소기업이 성장세를 보이면 도시가 발전하고, 반대로 경영난을 겪으면 지역의 경제 기반이 흔들리는 구조입니다.
40여 년간 노동자로 살아온 사람으로서 이러한 실정을 누구보다 잘 알기 때문에 중소기업 지원에 한 치의 소홀함이 없도록 최선을 다하고 있습니다.
올해는 지역 중소기업의 경쟁력 확립과 일자리 창출 효과 증대를 위해 새로운 시책을 시행합니다. 11개 동 주민센터마다 1명씩의 취업상담사를 배치하는 사업인데, 올해 초 시작해 2월 6일 완료했습니다.
지역 기업 관계자와 구직자들을 대상으로 한 설문조사에서 일자리 관련 정보를 제공하는 수단이나 인력이 수요보다 부족해 보완·개선이 요구됐기에 정책에 반영한 것입니다.
앞으로 각 기업체가 인력 구인을 요청할 경우 신속하고 적합하게 지원을 함으로써 기업체와 구직자 모두에게 큰 도움이 될 것으로 기대됩니다.
한편, 대규모 일자리 창출, 기존 공업지역 정비 기반 마련, 지역 경제구조 향상을 위해 대단히 중요한 전략 사업인 군포첨단산업단지 조성은 순조롭게 진행되고 있습니다.
2016년 말 완료가 될 예정인데, 차질 없이 시행되면 향후 50년 이상 군포지역 경제 활성화를 이끌 것입니다.

조석주 연구위원 : 민선 5기 임기가 얼마 남지 않았습니다. 끝으로 군포시 발전을 위한 구상 중 말하지 못한 것이 있다면 해 주시죠.



김윤주 시장 : 항상 열심히 일해 시민에게 보답하겠다는 각오, 여기에서 다시 한 번 밝히고 싶습니다. 군포 시민은 제게 3번이나 시장의 임무를 맡겨 주셨습니다. 시민의 믿음과 기대가 잘못되지 않았음을 증명하려면 한순간도 여유를 부리면 안 됩니다.
남은 임기 동안에도 청렴한 군포의 공무원 모두와 힘을 합해 1분을 하루처럼, 하루를 1년처럼 보내면서 책과 철쭉으로 행복한 도시를 만드는 데 전력을 다할 것입니다. 절대 실망하시지 않게 하겠습니다.

특히 '청렴'과 '정직'을 기준으로 자신과 가족, 시민에게 부끄럽지 않도록 시정에 임해 모두가 살고 싶어 하는 군포, 모두가 행복한 군포를 만들어 가겠습니다.

앞으로 30~40년 뒤에 군포에서 자라난 청소년들이 사회 각 분야에서 훌륭하게 성장해서 "책과 철쭉의 도시, 청렴 문화가 살아 숨 쉬는 군포에서 자라 오늘의 내가 행복하다"고 망설임 없이 말할 수 있는 토대를 쌓기 위해서라면 제 몸을 아끼지 않을 것입니다.

29만 군포시민 여러분, 부족한 저를 믿고 격려해 주셔서 고맙습니다. 더 열심히, 더 성실히 일하겠습니다. 계속 믿고 지켜봐 주십시오. 감사합니다.

대담 조석주(한국지방행정연구원 연구위원)

지방자치단체장 2연임 제한의 타당성



하혜수
경북대학교
행정학부 교수

1. 서론

지방자치단체장의 연임제한이 정치적 쟁점(political issue)으로 떠오르고 있다. 2014년 1월 6일 새누리당이 지방자치단체장의 계속 재임을 3연임에서 2연임으로 축소하는 방안을 제시하면서 지자체장의 연임문제는 여야 논쟁을 넘어 국민적 관심사로 급부상하고 있다. 우리나라에서 지자체장의 연임제한은 1995년 지자체장 선거를 앞둔 지방자치법 개정에서 시작되었다. 1994년 12월 20일 개정된 지방자치법 제87조에는 지방자치단체장의 임기는 4년으로 하며, 지방자치단체장의 계속 재임은 3기에 한한다고 규정하였다. 이러한 규정에 대하여 2005년 헌법소원이 청구되었고, 2006년 2월 헌법에 위배되지 않는다는 헌법재판소의 판결이 이루어지면서 지자체장 연임제한 논쟁은 일단락된 바 있다. 그러나 최근 3연임 제한을 2연임 제한으로 강화하는 대안이 제시되면서 지자체장 연임문제가 다시금 도마 위에 오르고 있다.

지자체장의 연임제한을 지지하는 측에서는 지자체장의 장기집권이 엽관제적 인사운영, 특정 집단과의 결탁, 그리고 새로운 인물의 진출 봉쇄를 유발하므로 지자체장의 연임제한을 강화해야 한다고 주장한다. 그에 반해 반대론자들은 인위적인 연임제한은 헌법에 보장된 기본권(공무담임권 등)을 침해할 수 있고, 유권자의 선택과 결정을

방해한다고 주장한다. 그에 더하여 정당공천제를 통해 문제가 있는 인물을 걸러낼 수 있고, 더욱이 부패와 부조리를 유발하는 인물에 대해서는 주민소환제를 통해 중도에 해직시킬 수 있으므로 구태여 연임제한 규정으로 출마기회 자체를 원천적으로 차단할 필요가 없다고 주장한다. 이러한 관점에서 지자체장의 연임제한을 3연임에서 2연임으로 축소하는 대안의 타당성을 검토함으로써 정책판단의 근거를 제시하고자 한다.

2. 2연임 제한의 타당성 검토

1) 지역발전의 측면

지자체장의 3연임 제한이 도입될 당시 제시된 2가지 논거 중 하나는 지자체장의 장기집권은 엽관제 인사운영과 지역내 특정 집단과의 결탁 등으로 지역발전을 저해할 수 있다는 것이었다. 그렇다면 3연임 제한에서 2연임 제한으로 강화하는 대안이 엽관제 인사운영과 특정 집단과의 결탁을 감소시킬 수 있는지에 대하여 검토할 필요가 있다. 첫째, 엽관제적 인사운영이다. 특정 지자체장이 장기재임할 경우 특정 고등학교, 특정 지역출신, 그리고 특정 성씨 등이 득세할 수 있고, 이는 공직사회의 혁신과 경쟁력을 떨어뜨려 지역발전을 저해할 수 있다. 지자체장의 2연임 제한은 지자체장의 교체 가능성을 높이고, 이는 공직인사에 있어서 다른 고등학교, 지역, 그리고 성씨의 등용 기회를 증대시킬 수 있다.

둘째, 지역내 특정 집단과의 결탁이다. 지자체장의 장기집권은 지역내 지역업체와의 유착관계를 심화시킬 수 있다. 지자체는 하천정비와 도로건설 등 각종 토목건설사업을 추진하는 과정에서 지역의 건설업체를 활용한다. 이 경우 지자체장이 12년간 장기재임할 경우 특정 지역건설업체와의 유착관계가 형성되고, 이 과정에서 부적절한 거래가 이루어질 수 있다. 즉 선거 후원에서 출발하여 당선 이후 사업권의 배분으로 연결되고, 이후 다음 선거에서 강화된 후원으로 연결되는 악순환의 고리가 형성될 것이다. 이러한 유착관계는 단임이나 2연임 제한에서도 나타날 수 있다는 점에서 2연임 제한의 근거가 되기는 어렵다. 그러나 3연임의 경우 이러한 유착관계의 강도나 지속성 그리고 그에 따른 부작용이 더 현저할 수 있다.

이상에서 보는 바와 같이 지자체장의 계속 재임을 2연임으로 제한할 경우 엽관주의 인사는 불가피하겠지만 지자체장의 교체빈도의 증대를 통해 인사의 기회균등을 확대하고, 지역업체와의 결탁수준(강도와 지속성 등)을 약화시켜 공직의 경쟁력 강화와

지역발전에 기여할 수 있다. 따라서 지자체장의 3연임 제한을 2연임 제한으로 강화하는 대안은 지역발전의 측면에서 타당성을 가질 수 있다. 그러나 지역발전은 엽관제적 인사운영과 특정 집단과의 결탁뿐만 아니라 매우 복합적인 요인이 작용한다. 3연임이 지역산업과 주민복지 증대에 미치는 인과관계를 따져보아야만 2연임 제한에 대한 타당성을 확인할 수 있을 것이다.[1)]

2) 실효성 측면

지자체장의 3연임 제한을 추진한 두 번째 논거는 지자체장의 장기집권이 유능한 인사의 지자체장 진출을 봉쇄한다는 것이었다. 그렇다면 2연임으로 제한하면 새로운 인물의 진출가능성을 높일 수 있다는 점이 확인 또는 예상되어야 한다. 이러한 관점에서 두 가지 사항, 즉 지자체장의 2연임 제한에 따른 특정 지자체장의 장기집권 가능성 변화와 3연임에 성공하는 지자체장의 비율을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 2연임 제한이 3연임 제한에 비해 장기집권의 가능성을 줄일 수 있는가에 대한 검토이다. 3기 연임제한일 경우 ○○○×○의 형식을 취할 것으로 예상되고, 2기 연임제한일 경우 ○○×○○의 형식을 취할 수 있을 것이다. 3기 연임제한의 경우 나이, 정당공천 등을 고려할 때 3번의 재임에 그칠 수 있다. 그러나 2기 연임제한의 경우 4번 정도 재임할 가능성이 있다. 따라서 2기 연임제한이 특정 지자체의 장기집권을 약화시키기보다는 오히려 부추길 수 있을 것이다.

둘째, 3연임에 성공하는 지자체장의 비율에 대한 검토이다. 3연임에 성공하는 지자체의 비율이 높을 경우 장기집권에 따른 지역발전 저해 및 새로운 인물의 진출 봉쇄를 주장할

〈표 1〉 정당공천에 관한 여론조사결과

구분		계	단임	2연임	3연임	중임
광역	인원(명)	57	31	18	7	7
	비율(%)	100.0	54.4	31.6	12.3	1.7
기초	인원(명)	850	430	302	85	33
	비율(%)	100.0	50.6	35.5	10.0	3.9
합계	인원(명)	907	461	320	92	34
	비율(%)	100.0	50.8	35.3	10.1	3.7

1) 재선된 지자체장이 교체된 지역에 비해 성장정책과 복지정책을 지향하고 개발정책을 회피하는 지출패턴을 보인다는 연구결과도 있다(권경환, 2005)

수 있을 것이다. 다음 표는 지방자치단체장의 연임 분포를 나타낸 것이다.

1995년 이후 보궐선거를 포함하여 지자체장의 선출은 907번이고, 연임 및 중임에 성공한 사람을 제외하면 835명(광역 54명, 기초 781명)이다. 이 중 광역과 기초에 모두 당선한 7명을 제외하면 총 828명의 지자체장이 선출되었다. 전체 907회의 당선자 중 단임은 461명(50.8%)이고, 2연임이 320명(35.3%)이며, 3연임은 92명(10.1%)에 불과하다. 광역의 경우 3연임은 7명으로 12.3%이고, 기초는 85명으로 10.0%를 차지하고 있다. 기초보다 광역 지자체장의 3연임 성공비율이 다소 높지만 전체적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

이러한 점에서 3연임은 그 비율이 높지 않으며, 2연임 제한으로 축소하지 않더라도 유권자의 선택에 의해 걸러지는 효과가 있을 것으로 판단된다. 더욱이 3연임 제한보다는 2연임 제한으로 강화할 경우 논리적으로 장기집권 가능성을 높이는 효과가 있는 것으로 분석된다. 따라서 2연임으로 제한하는 정책대안은 의도한 효과를 가져오기 어렵거나 장기집권을 부추길 수 있다고 판단된다.

3) 위헌가능성 측면

지자체장의 계속 재임을 2연임으로 제한하는 조치는 헌법에 보장된 공무담임권을 해칠 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 2006년 헌재는 지자체장의 계속 재임을 3기로 제한한 규정은 장기집권으로 인한 지역발전 저해 방지와 유능한 인재의 진출 확대를 위한 조치로서 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형을 충족하기 때문에 헌법에 위반되지 않는다고 판결하였다(헌법재판소, 2006). 이러한 판결은 2연임 제한에서도 그대로 적용될 수 있는지 검토할 필요가 있다.

첫째, 목적의 정당성 측면을 보면, 당시 헌재는 엽관제적 인사운용 방지, 지역내 특정집단과의 결탁 방지, 장기집권에 따른 부정부패 방지, 그리고 유능한 인사의 지자체장 진출 확대라는 목적 달성을 위해 3연임 제한은 정당하다고 판결하였다. 이러한 관점에서 2연임 제한은 목적의 정당성이 인정될 뿐만 아니라 3연임 제한에 비해 더 유리한 측면이 있다.

둘째, 방법의 적절성 측면을 보면, 당시 헌재는 지자체장의 정년제나 주민소환제가 채택되지 않는 상황에서 3연임 제한은 지자체장의 전횡을 교정하기 위한 마지막 수단으로서 방법의 적절성을 갖추고 있다고 판결하였다. 이러한 관점에서 지자체장의 정년제는 도입하지 않았으나 주민소환제를 채택하고 있고, 상향식 정당공천제가

도입되는 등 지자체장의 전횡에 대한 통제수단은 강화되었다고 할 수 있다. 따라서 3연임 제한에서 2연임 제한으로 강화하는 것은 방법의 적절성 면에서 다른 견해가 나올 수 있다.

셋째, 피해의 최소성 측면을 보면, 당시 헌재는 처음부터 공무담임권을 제한하지 않고, 연속해서 선출되지 않으면 제한없이 입후보할 수 있으며 3기까지는 계속 재임할 수 있으므로 피해의 최소성 원칙을 충족시킨다고 판결하였다. 이러한 관점에서 2연임 제한은 피해의 최소성 원칙을 초과한 것인지 검토할 필요가 있다. 3연임은 12년간 재임할 수 있고, 2연임은 8년간 재임할 수 있다는 점에서 기간의 축소가 예상된다. 그러나 3연임 이후 다시 선출되는 비율이 매우 낮은데 비해 2연임 이후 다시 선출될 가능성이 높다는 점을 고려하면, 2연임 제한이 결코 피해를 확대한다고 보기 어렵다.

넷째, 법익의 균형 측면을 보면, 기본권 침해의 정도가 미약한 반면 이를 통해 달성하고자 하는 공익(지역발전 저해 방지와 유능한 인재 진출확대)이 큰 만큼 법익의 균형성이 있다고 판결하였다. 이러한 관점에서 보면 2연임 제한도 법익의 균형성에 어긋난다고 보기 어렵다.

이상의 사항을 종합적으로 고려할 때, 방법의 적절성을 제외하면 목적의 정당성, 피해의 최소성, 그리고 법익의 균형성 등의 측면에서 2연임 제한은 헌법에 보장된 공무담임권을 침해할 가능성이 매우 낮으며, 그에 따라 위헌가능성도 거의 없다고 볼 수 있다.[2)]

4) 선진국의 사례

사회학적 제도주의에 근거할 때 지자체장 연임제한 제도에 대한 사회적 정당성을 확보하기 위해서는 OECD 선진국의 사례를 검토할 필요가 있다. OECD 선진국의 경우에도 일본(우리나라와 유사한 자치제도를 운영하고 있음)과 독일(우리가 법과 제도를 계수하여 사용하고 있음)의 제도를 검토해야 할 것이다. 따라서 브라질, 콜롬비아, 멕시코 등 남미국가에서 연임제한 제도를 두고 있는 점은 우리에게 시사하는 바가 적다. 독일의 16개 주 어디에서도 지자체장의 연임을 제한하는 제도를 채택하지 않고 있다.

오히려 지방행정의 연속성을 보장하기 위해 지자체장의 임기를 지방의회의원의 경우보다 긴 5년 내지 8년으로 하고 있다(오준근, 2005: 129-130). 일본의 경우 우리나라와 가장 유사한 지방자치제도를 운영하고 있는데, 지자체장의 연임을 제한하는 제도를 두지 않고 있다. 그러나 최근 들어 총무성 산하 지방자치단체장 다선문제

2) 헌재의 판결에도 불구하고 지자체장의 3연임 제한이 헌법에 보장된 공무담임권을 침해하고, 주민의 자기결정권을 제한한다고 주장하는 견해도 있다(오준근, 2005).

조사연구회는 지자체장 3선 이상 제한이 헌법상 용인된다는 입장을 정리하는 등 지자체장의 연임제한에 대한 검토가 이루어지고 있다.

외국 사례의 경우 브라질 등 남미국가들에서 지자체장 연임제한 제도가 발견되고 있으나 우리나라의 제도에 커다란 영향을 미친 독일과 일본의 선거제도에서는 지자체장의 연임제한에 관한 규정이 발견되지 않는다. 일본에서 지자체장의 연임제한이 헌법에 위배되지 않는다는 조사결과가 제시되는 등 연임제한에 대한 새로운 변화가 나타나고 있으나 공식 제도로 채택되지는 않았다. 이처럼 선진국의 경우 지자체장의 연임제한 제도가 존재하지 않는 상황에서 지자체장 3연임 제한을 2연임 제한으로 강화하는 조치는 사회적 정당성을 확보하기 어려울 것으로 판단된다.

3. 결론

지자체장 계속재임을 2연임으로 제한하는 대안에 대하여, 지역발전, 실효성, 위헌가능성, 그리고 선진국의 사례라는 4가지 관점에서 고찰하였다. 지역발전 측면에서 엽관제적 인사운영과 특정 집단과의 결탁을 예방할 수 있다는 관점에서 기여할 수 있지만 3연임이 지역산업과 주민복지 등에 미치는 인과적 관계를 분석해야만 2연임 제한의 타당성이 인정될 것이다. 실효성 측면에서는 2연임 제한이 장기집권을 부추길 수 있고, 실제로 3연임의 성공비율이 매우 낮다는 점에서 2연임으로 제한하는 조치의 실효성을 인정하기 어렵다. 위헌가능성 측면에서는 방법의 적절성 측면에서 위헌가능성이 있는 것으로 분석된다. 멕시코를 제외하고 지자체장의 연임을 제한하는 OECD 국가는 없지만 최근 일본에서 지자체장 연임제한이 헌법에 위배되지 않는다는 연구검토가 이루어지는 등 변화가 생기고 있다.

이러한 관점에서 지자체장의 계속재임을 2연임으로 제한하더라도 위헌가능성과 지역발전 등의 측면에서는 큰 문제가 없을 것이다. 그러나 실효성과 방법의 적절성 측면에서 문제가 있음을 알 수 있다. 3연임에 성공하는 지자체장이 10% 내외를 차지하고 있을 뿐만 아니라 2연임 제한이 오히려 장기집권을 부추길 수 있다는 점에서 연임제한을 강화할 실익은 낮다고 할 수 있다. 또한 지역산업과 주민복지에 미치는 효과를 고려한다면 주민들이 스스로 결정하도록 하는 것이 지방자치제의 자기결정성 원칙에 부합된다. 특히 정당공천제를 채택하고 있으므로 성과가 낮거나 지역발전에 기여하지 못하는 후보를 걸러낼 수 있고, 더욱이 주민소환제가 있어 임기중이라도 특정집단과의 결탁 등 문제가 생길 경우 해직시킬 수 있다. 따라서 정당공천제와 주민소환제로서도

장기집권을 예방하기 어렵다면, 보완적으로 정년제나 입후보 상한연령제 등을 도입하는 편이 나을 것이다.

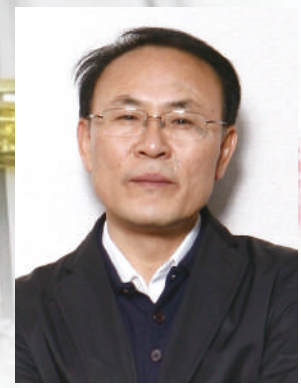
〈참고문헌〉

권경환, 2005. 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴변화에 미친 영향. 한국지방정부학회 춘계학술대회논문집.

오준근, 2005. 지방자치단체장의 3기연임 제한제도에 관한 공법적 검토. 「지방자치법연구」. 5(1); 121-142.

헌법재판소, 2006. 지방자치법 제87조 제1항 위헌확인. 2005헌마403.

자치단체장 연임제도의 검토



금창호
한국지방행정연구원 선임연구위원

Ⅰ. 문제의 제기

지난 1월 6일에 새누리당은 지방자치의 개혁과제의 하나로 자치단체장의 연임제도를 축소 개편하는 내용을 발표하였다. 즉, 자치단체장의 연임제를 현행의 3회에서 2회로 축소하며, 이는 자치단체장의 3회 연임에 따른 지방의 사유화 등의 부작용을 해소하기 위한 적절한 대안으로 필요하다는 견해이다. 현행의 자치단체장 3회 연임이 현실적으로 초래하는 부작용이 적지 않고, 차제에 지방자치 개혁의 일환으로 재검토를 하는 것이 필요하다는 주장이다.

그러나 자치단체장의 연임제도는 현실적인 부작용에도 불구하고, 지방자치의 기본 취지나 이념에 비추어 대안의 타당성을 검토하는 것이 필요하다. 자치단체장의 연임제도는 단일의 요소에 의하여 판단되거나 결정되기보다는 대체적으로 지방자치의 기본적 취지와 더불어 해당국가내의 정치 · 사회적 여건이 반영되는 것이 일반적이다. 이와 같은 점에서 자치단체장의 연임제도에 대한 그간의 실태와 더불어 다양한 고려요소들을 검토하여 바람직한 방향을 살펴보고자 한다.

▶ **새누리당 지방자치 개혁안('14.1.6)**
- 특별 · 광역시 기초의회 폐지(특별 · 광역시 광역의회와 통합)
- 광역 · 기초 단체장 2연임으로 축소(3선→2선)
- 광역단체장과 교육감의 러닝메이트(또는 공동후보제)
- 공천제 개선(완전국민경선 등 상향식 공천제 도입)

2. 지치단체장의 임기실태

자치단체장의 임기는 1949년 제정된 「지방자치법」이후 현재까지 다양한 변천을 경험하여 왔다. 제정 「지방자치법」에서는 임명직인 광역단체장을 제외한 기초단체장을 대상으로 3년 또는 4년의 임기를 규정하였으나, 연임의 제한규정은 두지 않았다. 이후 1988년 「지방자치법」의 개정으로 광역 및 기초 단체장 공히 4년의 임기에 3회 연임을 규정하였다. 따라서 법적으로는 1988년에 비로소 자치단체장의 연임규정이 나타난 것이다.

〈표 1〉 자치단체장 임기규정 실태

구분		자치단체 종류	단체장 임명	단체장 임기
1949	광역	도, 서울특별시	대통령 임명	부재
	기초	시, 읍, 면	지방의회의 무기명 투표	4년
1956	광역	도, 서울특별시	대통령 임명	부재
	기초	시, 읍, 면	선거권자 선거	3년
1958	광역	도, 서울특별시	대통령 임명	부재
	기초	시, 읍, 면	– 시장(대통령 임명) – 읍 · 면장(도지사 임명)	부재
1960	광역	도, 서울특별시	선거권자 선거	4년
	기초	시, 읍, 면	선거권자 선거	4년
2013	광역	특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도	주민직선	4년(3회 연임)
	기초	시, 읍, 면	주민직선	4년(3회 연임)

1988년의 「지방자치법」이 적용된 이후부터 현재까지의 자치단체장의 연임제도에 따른 결과를 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 민선단체장 제1기부터 제5기까지의 지방선거에서 당선된 광역 및 기초단체장 1,231명 중에서 2회 이상의 연임한 비율은 33.8%이다. 보다 구체적으로 보면, 2회 연임이 28.2%이고, 3회 연임이 5.6%에 불과하다. 따라서 자치단체장의 3회 연임제도가 적용되고 있음에도 불구하고, 전반적으로 그 비율은 높지 않다. 또한 광역 및 기초자치단체의 단위별로 구분하여 보면, 광역의 경우 2회 이상의 연임이 34.2%이고, 기초의 경우 2회 이상의 연임이 33.8%로 나타나고 있어 양자간의 편차도 크지 않다. 이와 같은 결과에 따르면, 자치단체장의 연임제도가 현실적으로 보편화된 현상으로 나타나고 있는 것은 아니다.

〈표 2〉 자치단체장의 기별 · 계층별 연임비율

구분		1선	2선	3선	합계
광역	1기	15	0	0	15
	2기	8	8	0	16
	3기	9	4	3	16
	4기	12	3	1	16
	5기	8	7	1	16
	소계	52(65.8)	22(27.8)	5(6.4)	79(100.0)
기초	1기	230	0	0	230
	2기	86	146	0	232
	3기	152	41	3	232
	4기	147	73	10	230
	5기	148	65	15	228
	소계	763(66.2)	325(28.2)	64(5.6)	1,152(100.0)
합계		815(66.2)	347(28.2)	69(5.6)	1,231(100.0)

3. 기존의 논의분석

자치단체장의 연임제도에 관해서는 기존에도 일부 논의가 전개되어 왔다. 기존의 논의들에 따르면, 대체적으로 자치단체장의 임기에 연임제도를 적용하는 것이 적절하지 않다는 의견이 지배적이다. 자치단체장의 임기에 연임제도를 적용하는 것은 주민의 선택권을 제약하고, 공무담임권을 침해하며, 나아가 다른 선출직과의 형평성에서도 부합하지 않다는 것이다. 다만, 자치단체장의 연임이 현실적으로 재선과 연임을 위해 가시적 업적창출에 매달려 선심성 · 낭비성 과다지출이 발생할 가능성이 높으므로 연임제한이 타당하다는 소수의견도 존재하는 것은 사실이다. 따라서 전반적인 의견은 자치단체장의 임기에 대해 연임제도를 적용하는 것 자체가 지방자치의 취지에 부합하지 않다는 논리이다.

이에 비하여 기존의 헌법재판소의 판례에서는 자치단체장의 연임제한이 합헌이라는 판결을 제시하고 있다. 2006년 자치단체장의 3회 연임제한에 대한 헌법소원에서 헌법재판소는 장기집권으로 인한 지역발전의 저해와 유능한 인재의 자치단체장 진출, 자치단체장의 영향력에 따른 부작용 등을 고려하여 연임제한이 타당한 것으로 판결하였다. 다만, 자치단체장의 연임제한은 주민선택권을 제한하는 것으로 타당하지 않다는 소수의견이 제시되었고, 나아가 다수의견도 주민소환제도 등 자치단체장을 견제하는 대안의 부재한 상황에서는 연임제한이 타당하다는 내용이었다. 그러나 현재는 주민소환제도가 이미 도입되었으므로 당시의 판결에서 전제되었던 조건은 해소된 상황이다.

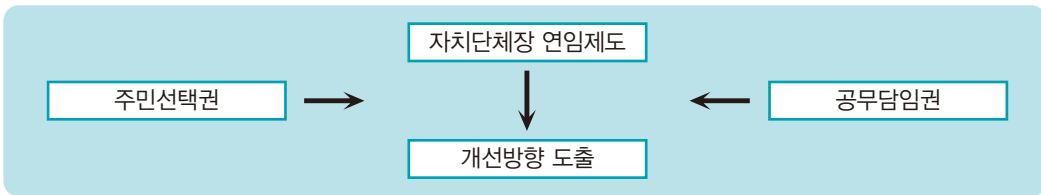
〈표 3〉 자치단체장 연임제도에 관한 기존연구

학자	의견	논거
심익섭(2005)	▶ 연임제도 반대	– 일본 및 독일의 사례 – 주권재민의 원칙 – 피선거권의 인위적 제한에 대한 위헌소지 – 다른 선출직과의 형평성
주용학(2005)	▶ 연임제도 반대	– 지방의원과 형평성 – 주민의 선택권 보장
오준근(2005)	▶ 연임제도 반대	– 목적의 정당성 확보 – 헌법 적합성
심상복(2009)	▶ 연임제도 반대	– 주민의 결정권 제한 – 주민소환제 등 대안 활용
김남진(2006)	▶ 연임제도 반대	– 헌법 적합성
권오을(2005)	▶ 연임제도 반대	– 공무담임권 침해 – 주민 선거권 제약 – 다른 선출직과의 형평성 – 개인의 행복추구권 침해
권문용(2005)	▶ 연임제도 반대	– 공무담임권 침해 – 주민 선거권 제약 – 다른 선출직과의 형평성 – 개인의 행복추구권 침해
권아영(2012)	▶ 연임제도 찬성	– 선심성 및 낭비성 과다지출

4. 자치단체장 연임제도의 검토

자치단체장의 연임제도에 대한 기존의 검토는 주민선택권과 공무담임권, 다른 선거와의 형평성, 외국사례 등을 기준으로 타당성을 분석하고 있다. 그러나 다른 선거와의 형평성이나 외국사례는 자치단체장의 연임제도에 대한 타당성을 검증하는 본질적인 기준으로 간주하기 어렵다. 특히, 외국사례의 경우 참고는 가능하나 국가별 정치 · 사회적 여건이 다르다는 점에서 더욱 그러하다. 따라서 자치단체장의 연임제도에 대한 타당성을 검증하기 위해서는 선출직 공무원의 기본취지인 주민선택권과 공무담임권을 기준으로 검토할 필요가 있다. 선출직 공무원은 주권자인 주민을 대표하는 동시에 공직에 보임될 수 있는 국민의 권리이므로 주민선택권과 공무담임권의 기본권을 기준으로 타당성을 검증하는 것이 바람직하다.

〈그림 1〉 자치단체장 연임제도 검토기준



이에 따르면, 자치단체장의 재임회수에 대해서는 주민선택권과 공무담임권의 기본이념에 따라 제한을 하지 않는 것이 원칙으로 간주할 수 있다. 2006년의 헌법재판소의 판결에서도 자치단체장의 연임제한이 자치단체장을 견제할 수 있는 주민소환제 등의 대안이 존재하지 않은 상황을 전재한 것이므로, 앞의 제도가 도입된 현재의 상황에서는 주민선택권과 공무담임권의 기본이념을 최대한 보장하는 것이 타당하다.

다만, 현실적으로 연임을 제한하지 않음으로 발생될 수 있는 부작용을 방지하는 대안으로 연임제한 규정을 적용할 수 있고, 이러한 결과가 현행의 3회 연임규정으로 판단할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 현행의 3회 연임을 2회 연임으로 축소하고자 할 경우에는 주민들의 선택권을 보장하는 대안을 제시하는 것이 요청된다. 즉, 연임제한의 폐지와 2회 연임제도 및 3회 연임제도 등의 활용 가능한 대안을 「지방자치법」에 규정하고, 지방자치단체별 조례 등을 기초로 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 이와 같은 대안선택의 기회를 부여함으로써 지역실정을 반영하는 동시에 주민선택권을 보장하고, 나아가 지방자치의 개혁의지를 담을 수도 있기 때문이다.

〈참고문헌〉

권문용, 2005. 기초단체장 정당공천과 3기연임 제한 논란: 정당공천 배제하고 연임제한 없애야. 국회보.

권아영, 2012. 지방자치단체 재정난의 실태와 개선과제. 이슈와 논점 제434호, 국회입법조사처.

권오을, 2005. 기초단체장 정당공천과 3기연임 제한 논란: 국가경쟁력 강화의 관점에서 논의하자. 국회보.

김남진, 2006. 지방자치단체장의 3기 초과연임제한제의 합헌성 여부, 행정판례연구 4월호.

심상복, 2009. 현행 주민소환제의 문제점 고찰, 법학연구(부산대학교), 49(2): 155-187.

심익섭, 2005. 지방정치 활성화와 지방자치단체장의 임기제도에 관한 연구, 사회과학연구, 11(2): 63-80.

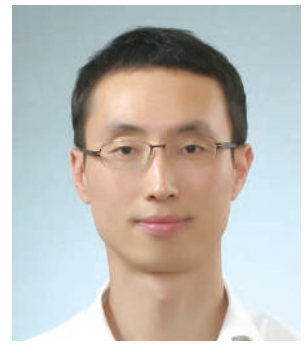
오준근, 2005. 지방자치단체장의 3기연임 제한제도에 관한 공법적 검토. 지방자치법연구, 5(1): 121-142.

주용학, 2005. 풀뿌리 민주주의에 대한 탐색; 풀뿌리 민주주의: 지방정치, 지방의회의 현실태와 개선방안, 시민사회와 NGO, 3(2): 69-96.

동아일보. '단체장 연임제한'국회 스스로 풀어야. 여론마당/윤홍근. 2005.11.10.

대전 · 충남, 단체장연임 2회 제한 '대체로 찬성'. 뉴스1. 2014.1.6.

단체장 연임제도에 관한 해외사례 비교



김대욱
한국지방행정연구원
수석연구원

1. 한국

우리나라는 전국적으로 획일적인 기관대립형의 기관구성 형태를 가지고 있다. 현재 단체장의 임기는 4년이며, 3선까지의 연임이 가능하다.

2. 미국

미국은 지역에 따라 기관대립형과 기관통합형 등 다양한 기관구성 형태를 보이고 있다. 이 중에서 단체장 연임제도와 관련된 이슈는 주민직선이 이루어지는 기관대립형에서 나타나고 있다. 이러한 기관대립형을 채택하고 있는 대부분의 지역에서 단체장의 재임회수에 대한 제한은 없다.

다만, 특수한 일부 지역에서만 연임제한 규정이 발견되고 있다. 예를 들어 뉴욕시의 경우 1994년 1월부터 시장, 시의원, 시민권리감독관, 회계감사관, 구청장 등 모든 선출직 공무원의 연임을 2선으로 제한하였다. 이후 2008년 시의회는 재선의 금지조항을 3선으로 수정하였다.

3. 영국

영국은 기관통합형의 기관구성이 대부분이다. 따라서 지방의원 중에서 단체장을 간선하고 있다. 단체장의 임기는 4년이며 재임회수에 대한 규정은 부재하다. 그러므로 연임제한이 없다고 볼 수 있다. 한편, 기관대립형을 채택하는 지역에서도 연임제한에 관한 규정은 찾기 어렵다.

4. 독일

독일은 이사회형, 시장형, 남독일의회형 및 북독일의회형으로 기관구성이 구분된다. 다수의 독일 지역에서 시장선거는 대부분 주민직선으로 이루어지며, 원칙적으로 재임회수에 대한 제한규정은 존재하지 않고 있다.

5. 프랑스

프랑스의 기관구성은 획일적인 기관통합형이다. 따라서 주민의 직접선거로 지방의회가 구성되고 의회의 의장이 단체장으로 선출되는 제도를 택하고 있다. 단체장의 임기는 6년이며 연임에 대한 명시적 규정은 존재하지 않고 있는 실정이다.

6. 일본

일본은 획일적인 기관대립형으로 기관구성이 이루어져 있다. 따라서 단체장을 지방의원과 함께 주민직선으로 선출한다. 일본의 도도부현 및 시정촌의 단체장의 재임회수에 대한 명시적 제한규정은 없으며, 임기는 4년이다.

7. 대만

대만은 1950년 4월 「대만성각현지방자치요강」의 제정으로 지방자치를 실시한 이후 기관대립형을 채택하고 있다. 자치단체장은 주민직선으로 선출하며, 4년 임기 · 1회의 연임을 규정하고 있다.

8. 해외사례비교의 종합

이상의 해와사례를 종합적으로 비교하면 〈표 1〉과 같다. 한국을 비롯한 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 대만의 사례분석의 결과에 따르면, 각국의 다양한 기관구성 형태에도 불구하고, 자치단체장의 연임을 제한하지 않는 나라가 대부분임을 알 수 있다. 다만, 우리나라와 대만과 같이 단체장의 연임을 제도적으로 제한하는 나라도 발견되고 있다.

〈표 1〉 해외사례의 종합적 비교

구분	기관구성	단체장 임기	단체장 연임제한
한국	기관대립형	4년	제한(3선)
미국	혼재	다양	비제한(일부 지역 제한)
영국	혼재(기관통합형이 다수)	4년	비제한
독일	혼재	5년~9년	비제한
프랑스	기관통합형	6년	비제한
일본	기관대립형	4년	비제한
대만	기관대립형	4년	제한(2선)

경북 예천, '육지 속의 섬'을 찾아 떠나다

비룡산 줄기 아래 두 마리 용이 어우러져 휘감아 도는 회룡포



봄이 오는 소리가 들리는 3월이다. 혼자 배낭을 메고 훌쩍 떠나는 것보다 가족과 함께 봄의 따뜻한 정기를 받으며 트래킹 여행하기 좋은 계절이 왔다. 아이와 함께 걸어도 무리가 없는 낮은 산과 모래톱을 끼고 휘돌아 흐르는 아름다운 강변 마을, 회룡포를 찾아 함께 떠나자.

당일 코스

예천 · 보문 IC 출발→예천진호국제양궁장→회룡포 전망대→중식(용궁순대)→용문사→곤충생태체험관→예천천문우주센터→석송령→예천온천→예천 · 보문 IC 도착

용트림하듯 어우러져 휘돌아 흐르는 **회룡포**

경북 예천은 삼국시대 때 상당 기간 백제의 요새로 삼국이 충돌했던 격전지다. 회룡포가 있는 비룡산에는 신라의 천년고찰인 장안사가 산중턱에 자리잡고 있고, 고구려 온달장군도 이 곳 원산성을 점령하려고 남하하다 아차성에서 전사했다는 전설도 있다. 백제와 신라, 고구려가 한번씩은 점령했다 빼앗기고 다시 점령하곤 했던 예천 지역은 1300여 년의 오랜 역사가 살아 숨쉬는 땅이다. 회룡포는 지난 2005년 국가명승지 제16호로 지정됐다.

'우리나라 최고의 물돌이 지형' 이라 불리는 예천 회룡포(回龍浦) 는 낙동강의 지류인 내성천과 비룡산이 용이 비상하는 것처럼 물을 휘감아 돌아간다 하여 붙여진 이름이다. 왼쪽 상류에서 내려온 내성천이 회룡포를 350도 휘감아 돈 후 다시 반대로 180도 돌아 하류로 내려간다. 회룡포는 영월의 청령포와 함께 우리나라의 대표적인 감입곡류하천이다.

회룡대에서 바라보면 강과 산이 어우러져 함께 도는 모습이 마치 청룡과 황룡이 만나 하늘로 승천할 때 빙글 도는 모습처럼 보인다. 직선으로 힘차고 도도하게 흐르는 것이 아니라 부드러운 곡선을 따라 유연하게 흐르는 내성천은 보는 이로 하여금 마음의 평화로움과 여유로움을 느끼게 한다.

회룡포에 사람이 살기 시작한 것은 약 120년 전 조선 말엽. 고종 때 의성에 살던 경주 김씨 일가가 들어와 살면서 마을을 이루어 집성촌이 됐다. 그들은 고향의 지명을 따와 의성포라고 부르며 생활했다. 하지만 '가을 동화' 촬영지로 유명해지자 의성군에 가서 의성포를 찾는 사람들이 늘어나 약 10여 년 전에 예천군에서 마을 이름을 회룡포로 바꿨다.

'1박 2일', '가을 동화' 촬영지로 주목받은 **보물섬**

TV 드라마와 예능 프로그램으로 유명세를 타기 전에는 오지나 다름없었던 회룡포는 영월의 청령포처럼 한번 들어가면 나오기 쉽지 않은 육지 속의 외딴 섬이었다. KBS 인기 드라마 '가을 동화' 와 '1박 2일' 에 소개되면서 이곳은 전국적인 관광 명소로 자리 매김했다. 보물처럼 아껴두고 혼자만 가보고 싶었던 사람에게는 낭패다 싶을 만큼 이제는 많이 알려진 장소가 됐다.





회룡포 마을로 들어가기 전에 내성천과 회룡포가 어우러진 비경을 한눈에 감상하고 싶다면, 장안사가 있는 비룡산 중턱의 회룡대에 올라야 한다. 회룡대로 오르는 길은 여러 갈래가 있지만 보통 장안사를 거쳐 회룡대로 올라간다. 회룡 주차장에서 회룡대까지는 약 20분 남짓 걸린다. '통일신라 3대 장안사' 중 하나라고 불리는 장안사는 삼국을 통일한 신라가 나라의 안녕을 기원하며 경남 기장과 황해도 개성, 그리고 경북 예천에 세운 동명의 사찰 가운데 하나다. 장안사 뒤편 산길을 따라 400m쯤 걸어 회룡대에 오르면 내성천과 비룡산이 용트림하듯 빙글거리며 움직이는 듯한 회룡포를 볼 수 있다. 전망대에서 바라보면 회룡포 마을 건너편에 '하트' 모양의 산이 있는데, 젊은 연인들이 비룡산의 정기를 받아 인연을 맺으면 검은 머리가 파뿌리 될 때까지 백년해로 하고 훌륭한 자녀를 낳는다고 하는 믿거나 말거나 전설도 내려온다.

비룡산을 내려와 회룡포 마을 입구로 향하기 위해서는 '뽕뽕다리'를 건너야 한다. '뽕뽕다리'는 공사장에서 쓰는 철판에 동그란 구멍이 일정하게 뚫린 강판으로 만든 다리다. 강물이 불어 구멍에 물이 차면 '퐁퐁' 거린다 해서 주민들이 '퐁퐁다리'라 불렀는데 한 언론매체에서 '뽕뽕다리'로 잘못 표현하는 바람에 지금은 '뽕뽕다리'로 통용됐다고 한다. '뽕뽕다리'는 회룡포 마을로 들어가는 유일한 통로다. 지금 회룡포 마을에는 뽕뽕다리가 두 개 있는데, 주차장과 연결된 첫 번째 다리의 풍경이 근사하다.

삼강주막의 소박한 멋, 용궁순대의 깊은 맛

회룡포 마을에서 빠져나와 삼강주막을 들러보는 것도 운치 있다. 내성천, 금천, 낙동강이 합류하는 지점인 삼강나루터에 낙동강 유일의 주막인 삼강주막이 있다. 1900년 경 지어진 삼강 주막의 마지막 주모였던 유옥련 할머니가 2006년 90세를 일기로 세상을 떠난 뒤 예천군에서 옛 모습 그대로 삼강주막을 복원했다. 삼강주막은 유옥연 할머니가 작고하면서 방치됐다가 주막의 희소성과 문화적 · 학술적 가치를 인정받아 경북도민속자료 134호로 지정됐다.





삼강 주막은 해마다 8월에 막걸리 축제를 개최한다. '나그네 반기는 酒 한사발'이라는 주제로 '예천삼강주막 막걸리 축제' 를 열어 애주가들의 발길을 붙잡는다. 예천의 대표 먹거리 용궁순대를 테마로 한 '용궁순대축제'와 함께 막걸리 축제는 예천 축제의 아이콘이 됐다.

삼강주막에 들러 붐비는 사람들 틈에 끼어 앉아 시원한 막걸리 한 잔을 들이키면 여행의 고단함도 눈 녹듯이 사라진다.

예천에 가면 꼭 먹어보아야 하는 용궁순대도 별미다. '1박 2일' 에 소개되어 전국적으로 유명해진 용궁순대는 도톰하고 쫄깃한 막창 으로 순대를 만드는게 특징이다. 용궁면을 중심으로 성업중인 순대집들이 즐비한데, 한결같이 손으로 직접 빚는 전통 제조방법을 고수하고 있다. 특히 지역에서 생산되는 부추, 파, 찹쌀, 선지, 한약재 등 10여 가지의 영양 많고 신선한 재료를 사용해 맛이 깔끔한 것이 일품이다.

– 사진제공 예천군청

한국지방행정연구원 행복봉사단 자원봉사 실시

일　　시 / 2014. 1. 17(화) 11:00
장　　소 / 서울역
참　　석 / 한국지방행정연구원 부원장, 기획조정실장 외 4명
내　　용 / 사랑나눔밥 배식 및 성금기탁





2014 한국지방자치학회 동계학술대회 개최

일　　시 / 2014. 2. 15(토) 9:00~11:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 세미나실

한국지방자치학회는 2014년 2월 15일 토요일, 서초역 인근에 위치한 한국지방행정연구원에서 '2014년 한국지방자치학회 동계학술대회'두 번째 날 행사를 개최하였다. 이날 열린 학술대회 에서는 이승종 한국지방행정연구원장이 '지방 자치연구의 협력체제 강화 방안'을 주제로 발표 하였다.







발간물

● **「지방자치 Focus」 제69호 발간**

제 목 / 지역공동체, 어떻게 활성화 할 것인가
저 자 / 한국지방행정연구원 김현호 지역발전연구실장

「지방자치 Focus」 제70호 발간

제 목 / 지방자치에 대한 한 · 일 지방공무원들의 인식 비교
저 자 / 한국지방행정연구원 윤영근 수석연구원



● **2013 기본과제 발간**

KRIIA 교육연수

● **제1기 지역통계활성화 과정**
- **교육장소** / 한국지방행정연구원 강의실
- **교육일시** / 2014. 2. 19 ~ 2. 21
- **해당기관** / 전국 지방자치단체

● **제1기 주민자치회 역량강화 과정**
- **교육장소** / 한국지방행정연구원 강의실
- **교육일시** / 2014. 2. 26 ~ 2. 28
- **해당기관** / 전국 지방자치단체

● **제1기 주민행복 마을 만들기 과정**
- **교육장소** / 한국지방행정연구원 강의실
- **교육일시** / 2014. 3. 5 ~ 3. 7
- **해당기관** / 전국 지방자치단체

● **제1기 사업예산과 복식부기회계 과정**
- **교육장소** / 한국지방행정연구원 강의실
- **교육일시** / 2014. 3. 12 ~ 3. 14
- **해당기관** / 전국 지방자치단체

※ 담당자 : 김유숙 / 02-3488-7353

● **한국지방행정연구원**에서는 **지방자치 실천포럼 알림마당**을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 **무료로 홍보해 드립니다.** 홍보를 원하는 지방자치단체는 T 02·3488·7361 / yjtak@krila.re.kr 로 신청하여 주시기 바랍니다.

www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309

www.krila.re.kr