www.krila.re.kr

Newsletter

January / 2012 / Vol. 30

한국지방행정연구원

Contents

01 권두언
2012 지방자치의 전망과 과제

03 2012행정안전부 지방자치 주요정책방향
❶ 2012년 지방행정 운영방향과 실천과제
❷ 2012년 지방재정 운영방향
❸ 2012년 지역발전 추진방향

12 2012한국지방행정연구원 지방자치 전망
❶ 지방행정의 전망과 과제
❷ 지방재정의 전망과 과제
❸ 지역발전의 전망과 대응과제

18 지방자치단체 동향

19 한국지방행정연구원 2011년도 연구 실적

21 알림마당 _ 공공기관 "겨울철 내복입기 운동"

KRILA _ 2012

2012년 1월호

제 호 한국지방행정연구원 *Newsletter* 통권 제30호
발행인 한표환
편집인 뉴스레터 위원회
발행처 한국지방행정연구원
연락처 TEL. 02-3488-7300
FAX. 02-3488-7309
디자인 인터미디어 성림디앤피

※본 뉴스레터는 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 아래 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료)
e-mail : newsletter@krila.re.kr
※한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서 Newsletter원문을 보실 수 있습니다.

권두언

2012 지방자치의 전망과 과제



한표환
한국지방행정연구원장

2012년을 상징하는 흑룡은 다양한 의미로 해석되고 있지만, 다른 어떤 의미보다도 변화와 조화의 상징으로서 이해되고 있습니다. 흑룡의 해에 한국의 지방자치는 다양한 환경적 변화에 부응하여 새롭게 모색되어야 할 과제들이 맞물려 다른 어떤 해보다도 변화의 깊이와 폭, 그리고 조화의 중요성이 더할 것으로 예측됩니다.

무엇보다도 2012년 6월 대통령보고가 예정되어 있는 지방행정체제개편추진위원회의 지방행정체제개편안을 통하여 우리 지방자치의 기본틀에 대한 패러다임적 변화를 가져올 것으로 기대되고 있습니다.

또한 국내적으로 고령화 · 저출산에 따른 지방행 · 재정수요 증대, 재정분권 촉진에 따른 재정관계 변화 등은 물론이고, 국외적으로 글로벌 경제위기에 따른 지방재정의 위기환경은 지방자치단체가 내실화와 함께 변화의 모색이라는 상반된 전략가치의 조화를 고려하도록 강요하고 있습니다.

더하여 지역간 블록화 경향에 따른 대응필요성의 증대, 기후변화 심화에 따른 지역발전정책의 수립필요, 신속한 재난대응시스템 구축 및 신종재난 위험대비방안에 대한 정책적



대응강화 등 다양한 지역적 발전수요 또한 지방자치단체를 둘러싸고 있는 주요한 환경요인이 아닐 수 없습니다.

이러한 지방자치의 환경요인은 금년의 총선 및 대선정국과 맞물려 다른 어느 해보다도 폭넓은 논의와 심도깊은 대안의 모색을 요구하게 될 것이라 봅니다.

상당한 환경변화 및 수요에 따라 2012년 한국의 지방자치는 지방행정, 지방재정 및 지역발전의 각 부문별로 보다 창의적이고 능동적인 과제의 개발 및 추진을 모색하지 않으면 안 될 것입니다.

각 부문별로 주요 추진과제를 살펴보면, 먼저 지방행정부문의 경우 현 정부의 지방자치관련 공약과 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 후속조치, 예컨대 계층과 구역의 개편, 기능의 재분배, 주민참여를 위한 근린자치의 강화, 특별지방행정기관의 정비 등이 우선적으로 주요 과제가 될 것입니다.

이와 함께 저출산 · 고령화와 다문화 가정에 대한 정책적 지원, 지역적 특성에 부합하는 자치제도의 다양화, 통일대비 정책과제의 모색 등이 주요 과제로 논의되어 질 수 있을 것입니다.

지방재정부문의 경우에는 지방재정의 자생력 · 경쟁력 강화를 위해 지방의 세입기반 강화, 지방의 복지재원 확충 등에 대한 노력과 함께, 정부 간의 재정관계의 조정, 지방재정의 건전성 관리 강화에 대한 대응이 계속해서 요구되리라 생각합니다. 또한 다문화사회에 대응한 재정운영방안, 기후변화에 대응한 재정대책 등 새로운 수요에 대한 재정대응책 마련 역시 주요 과제로서 검토가 필요할 것입니다.

마지막으로 지역발전부문의 경우 금년에도 서민경제를 살리기 위한 물가안정대책 마련, 일자리 창출, 재래시장 활성화 등 친서민형 지역발전정책을 보다 내실화해 내가야 함은 물론, 지역간 협력형 사업 발굴 및 촉진, 낙후지역발전정책을 포함한 지역발전정책의 장기적 재편 방안 등이 강구될 필요가 있다고 봅니다.

2012행정안전부 지방자치 주요정책방향 _ 1

2012년 지방행정 운영방향과 실천과제



박동훈
(행정안전부 지방행정국장)

Ⅰ. 들어가며

지난해 지방행정분야에는 적지 않은 성과가 있었다. 우선 지방행정체제개편 특별법에 의거 대통령 직속 지방행정체제 개편 추진위원회가 출범하여 시 · 군 · 구 통합기준을 확정 · 발표하는 등 지방행정체제개편의 본격적인 첫발을 내딛었다. 그리고, 행정분야에 있어서 최초로 자치단체 생산성을 객관적으로 측정할 수 있는 '생산성 지수'를 개발 · 보급하고, 이를 활용한 자치단체 생산성 대상을 제정하는 등 자치단체 경쟁력 강화를 위한 지원에도 발전이 있었다.

또한, 입법 과정에서 난항을 겪었던 전자주민증 도입 문제도 최근 드디어 해결의 실마리가 풀렸다. 북한의 연평도 기습포격, 구제역 확산, 지방세 감면 갈등 등 작년 연말부터 올해까지 이어진 각종 어려운 현안문제들을 정부와 자치단체가 힘을 합쳐 슬기롭게 극복했던 점도 앞으로 중앙과 지방의 상생협력과 발전에 소중한 경험이 되었다고 말할 수 있다.

올해는 현 정부 5년차로 선진 일류국가 도약을 목표로 추진해온 지방행정체제개편, 세종특별자치시 출범 등 주요 국정과제를 성공적으로 마무리하고 가시적인 성과물을 창출해야 하는 시점이다.

또한 민선 5기 출범 3년차를 맞이하여 자율과 책임이 조화를 이룰 자치제도 개선과 자치단체의 발전역량 강화, 주민 중심의 행정서비스 확대에도 계속 힘써야 할 것이다.

아울러, 내년 4월 총선과 12월 대선 양대 선거를 공정하고 깨끗하게 관리해 가는 것도 무엇보다 중요한 과제일 것이다.

Ⅱ. 지방행정 운영방향과 실천과제

1. 지방행정체제개편 추진

현재 시 · 도, 시 · 군 · 구로 나누어지는 행정계층과 행정구역은 100년 전 농경시대를 기반으로 만들어진 것이다. 그동안, 우리 사회는 지속적인 경제성장과 도시의 인구집중, 교통 · 통신의 발달 등 변화가 있었으나 행정체제는 큰 변화없이 기본틀을 유지하여, 수많은 행정 · 사회 · 경제적 비효율을 초래하고 있다. 이에 따라, 오래전부터 정치권과 학계, 관련 전문가들은 지방행정체제 개편의 필요성을 언급해 오고 있으며 최근에는 국민들 사이에서도 폭넓은 공감대가 형성되고 있다. 다만, 구체적 개편 대안에 대해서는 이해관계자들 간의 의견이 엇갈리는 실정이다. 따라서 성공적인 지방행정체제 개편을 위해서는 무엇보다 국민적 관심과 지지, 그리고 사회적 합의가 가능한 대안 마련이 중요하다.

정부는 국민의 지지와 합의를 이끌어 낼 수 있는 행정체제 개편을 위해 '10.10월에 지방행정체제개편 특별법을 제정하고, 작년에 행정체제개편추진위를 구성하여 시 · 군 · 구 통합기준을 발표하는 등 지방행정체제개편에 박차를 가하고 있다.

올해는 상반기중에 지방행정체제개편추진위원회를 중심으로 지방자치단체와 주민, 관계 전문가 등 폭넓은 의견을 수렴하여 시 · 군 · 구 통합, 특 · 광역시 자치구와 군의 지위 ·



기능 개편, 인구 50만 및 100만 이상 대도시 사무특례 등에 대한 기본계획을 수립하여 대통령과 국회에 보고할 계획이다. 이 후 내년도에는 도의 지위 및 기능 재정립 방안을 대통령과 국회에 보고하게 되며, 최종적으로는 '14.6월까지 지방행정체제개편을 완료할 예정이다.

2. 중앙과 지방의 협력 증진

중앙정부의 대부분의 정책과 사업은 지방자치단체를 통해 집행되고, 일선 지방행정이 주민의 삶과 직결되는 만큼 국정운영에 있어 지방자치단체의 역할은 무엇보다 중요하다. '09년~' 10년도 지방재정 조기집행, 지역일자리 창출 등 글로벌 금융위기 극복과정이나 작년도 구제역 사태 수습 과정에서 보듯이 중앙과 지방의 원활한 협력은 정책 성공의 필수요소이다. 행정안전부는 중앙과 지방의 파트너십에 기반한 국정통합성 확보를 위해 시 · 도지사 회의나 시 · 군 · 구청장 국정설명회, 매달 개최되는 시 · 도 부시장 · 부지사회의 등 소통 채널을 보다 활성화하고 지방 4대 협의체와 협력도 계속 강화해 나갈 것이다. 또한 지방 현장행정 확대, 지방건의사항의 체계적 관리 등을 통해 지방의 목소리에 더욱 귀를 기울일 것이다.

3. 양대선거의 공명정대한 관리

올해는 제 19대 총선, 제 18대 대선이 있는 선거의 해이다. 현행 헌법상 양대 공직선거를 동년에 실시하는 20년 주기에 해당된다. 뿐만 아니라, 4월 총선부터 역사상 최초로 해외에 거주하는 우리나라 국민을 대상으로 한 재외선거제도도 도입된다. 그 어느 때보다도 철저하고 완벽한 선거관리가 요구되는 것이다.

이에 따라, 행안부는 양대 공직선거가 공정하고 깨끗하게 관리될 수 있도록 자치단체, 선관위 등 관련 기간과 긴밀한 협조체계를 구축하여 선거인명부 · 부재자신고인명부 작성 등 법정 선거사무를 철저하게 수행하는 한편, 공무원의 선거중립과 공직기강 확립, 주민들의 투표참여와 공명선거 홍보 등에 있어 모든 노력을 기울을 계획이다.

또한, 자치단체 국외부재자 신고 접수와 명부 작성 관련 교육 및 지도를 통해 새로 도입된 재외선거제도의 조기에 정착될 수 있도록 적극 지원할 방침이다.

4. 세종특별자치시 성공적 출범 지원

세종특별자치시가 금년 7월 1일 출범하게 된다. 16개 중앙행정기관과 20개 소속기관 등 국가의 주요 행정기관이 위



치하게 되는 세종시의 국가적 중요성, 중간에 기초단체가 없는 정부 직할의 광역자치단체라는 행정적 특수성을 감안할 때, 세종시의 출범전까지 매우 종합적이고 치밀한 준비가 필요하다고 할 것이다.

행안부는 세종시의 성공적인 출범을 위해 우선 조례 · 규칙 등 자치법규 정비, 사무이관 및 위탁 등 세종시 수행사무를 정비해 나가고, 행정구역 조정, 행정기구 및 정원 설계 등을 통해 경쟁력 있는 세종시 행정체제 구축에 노력할 것이다. 또, 지방세 체계 정비, 예산편성, 재산 및 채권 · 채무 인계 · 인수 등 재정기반을 정비해 나갈 것이다. 아울러 지방행정 정보시스템 등 각종 정보시스템을 구축하여 출범과 동시에 원활한 업무처리가 가능하도록 조치할 계획이다.

5. 지방자치단체 역량 제고

1991년 민선 지방의회가 출범한 이후 지난 20년간 우리 지방자치는 모든 면에 있어 많은 발전을 이루었다. 하지만, 世方化로 대변되는 행정환경의 변화와 높아진 주민들의 눈높이에 제대로 대응하기 위해선 행정 각 분야에 대한 끊임없는 성찰과 개선을 통해 자치단체의 내적역량을 키워나가야 할 것이다. 행안부에서도 자치단체가 자율적으로 변화와 혁신을 일구어 나갈 수 있도록 다각적인 지원을 해 나갈 계획이다.

우선, 중앙–지방간, 자치단체간 인사교류를 통해 자치단체의 인적역량을 강화할 계획이다. '10년도부터 추진해온 자치단체별 주요직위(약 1,100여개)에 대한 계획적 인사교류를 더욱 활성화함은 물론, 지방 고위직을 대상으로한 인사교류 Pool 구성, 자치단체 단계적 직급 조정 등을 통해 중앙–지방간 인사교류를 확대해 나갈 방침이다.

또한, 자치단체 성과관리 운영상의 비효율 및 자치단체간 격차 등을 해소하기 위해 자치단체 유형별로 표준화된 성과관리 모델을 제공하고, 자치단체 '생산성 지수' 보급을 확대 · 고도화하여 자치단체 성과관리의 수준을 향상시켜 나갈 계획이다.

그리고, 지방의회 운영 우수사례 발굴 및 전파, 선진 지방의회 가이드북 발간 등을 통해 지방의회 전문성을 강화해 나가는 한편, 법정기념일로 지방자치의 날을 제정하여 지방자치단체의 자긍심 제고 및 지방자치 발전의 계기로 삼을 계획이다.

6. 기부 · 재능 나눔 및 자원봉사 활성화

나눔과 배려의 문화는 선진사회로 가기위한 필수적인 사회적 자본으로 선진국 수준의 문화적 정착을 위해서는 민간의 노력만큼이나 정부의 노력이 중요하다. 이에따라, 우선 작년에 구축한 '나눔포털'과 공익법인공시시스템 · 연말정산 강소화서비스 등의 연계를 통해 한 곳에서 나눔정보를 열람토록하여 누구나 손쉽게 기부 활동에 참여할 수 있도록 할 예정이다.

그리고, 베이비붐 세대의 본격적인 은퇴시기 도래에 따라 이들의 전문적인 재능을 사회에 환원할 수 있도록 의료 · 건강, 문화 · 예술, 교육 등 은퇴자 전문영역별 재능나눔 프로젝트도 마련하여 추진할 계획이다.

아울러, 국민추천을 통해 우리사회의 숨은 나눔과 자원봉사 유공자를 발굴하여 포상(자원봉사 · 나눔대상)하고 기부박람회, 나눔교육 · 캠프 등을 개최하여 국민의 일상속에 나눔과 봉사문화가 확산될 수 있도록 지원해 나갈 방침이다.

7. 함께하는 다문화사회 구현

최근 외국인주민이 126만명을 넘어서고, 북한이탈주민도 지속적으로 늘어나 어느새이들은 우리사회의 새로운 주민층으로 자리잡게 되었다. 그러나, 이들에 대한 정부차원의 체계적 지원이나 사회적인 관심은 아직 부족한 실정으로 우리 사회의 건전한 성장과 발전을 위해서 이들 주민에 대한 안정적 정착과 사회적 통합 지원이 중요한 과제로 부각되고 있다. 이에 따라, 행안부에서는 금년에 먼저 자치단체 다문화 추진체계 확립과 외국인 거주지역 환경 개선, 자치단체 재정지원 등과 관련한 법적 기반을 보완 · 정비하고, 자치단체 차원의 다문화 업무 지원체계를 개선해 나갈 계획이다.

그리고, 외국인주민 다수 거주지역이 이색적인 명소로 거듭날 수 있도록 다국어 표지판, 쉼터 등 다문화 인프라 확충과 맞춤형 서비스를 제공을 지원하며, 새마을운동중앙회 등 민간단체와 연계하여 결혼이민자 자매결연사업 등 생활 멘토사업도 확대할 방침이다.

북한이탈주민의 경우 이북도민 기업체 연수교육 등 취업지원 과정 운영을 내실화 하고, 북한이탈주민 집중거주지를 중심으로 성공적인 지역정착 모델을 개발 · 확산하여 북한이탈주민의 사회적응과 자립을 적극 지원할 계획이다.



8. 주민이 편리한 민원제도 개선

인쇄기술 발달로 주민등록증 위 · 변조의 가능성이 증가하고, 개인정보 도용 · 유출의 위험이 상존하고 있다. 현행 플라스틱 주민등록증은 보안요소를 추가하더라도 위 · 변조를 완벽하게 방지할 수 없고, 육안판별도 현실적으로 어렵다. 전문가들 간에는 IC칩을 탑재한 전자주민증이 가장 안전한 방안이라는 점에 공감대가 형성되어 있으며, 이미 스페인, 벨기에 등 36개국에서 전자적 형태의 국가신분증을 시행 중에 있다. 이에 우리부는 IC칩에 위 · 변조 식별 보안장치를 내장하고, 발행번호를 도입하는 등 안전성과 개인정보 보호에 중점을 둔 전자주민등록증 발급을 추진하고 있다.

앞으로, 주민등록법 개정 등을 통해 법적 근거를 속히 마련하고, 전자주민등록증 디자인 확정, 전자주민증 발급관리시스템 구축 등 후속 절차를 마무리하여, 2013년 이후 연차적으로 전자주민등록증을 발급할 예정이다.

현행 인감제도는 서명에 의한 경제활동이 보편화된 현실과 괴리되어 각종 인 · 허가 및 부동산 거래에 있어 주민 불편 등 과다한 사회적 비용을 초래하고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 행안부에서는 작년부터 온 · 오프라인상으로 본인서명사실을 확인하고 확인서를 발급하는 '본인서명사실확인제' 도입을 추진중에 있다. 지난 연말 '본인서명사실 확인 등에 관한 법률'이 국회를 통과함에 따라, 앞으로 후속 법령 정비 및 확인서 발급시스템 구축 등을 신속히 추진하여 연내에 본인서명사실확인제가 실시될 수 있도록 노력할 것이다.

Ⅲ. 마치며

2012년에도 지방행정분야는 선진형 지방행정 기틀 마련을 위한 지방행정체제 개편에서부터 양대 선거의 공명정대한 관리, 세종시 출범 지원, 지방자치 역량 제고, 다문화사회 구현, 주민이 편리한 민원제도 도입 등 중요한 과제들을 안고 있다. 행정안전부는 이들 과제가 당초 목표대로 원활하게 추진될 수 있도록, 자치단체와 힘을 합쳐 모든 노력을 기울일 것이다.

행정환경이 급변하고 경쟁이 심화되는 현실에서 변화는 생존의 필수요소이며, 현실에 안주하거나 변화를 거부해서는 안된다. 정부에서는 지방자치단체, 주민, 학계 및 전문가의 의견을 수렴하여 지방행정의 효율성과 주민생활 편익 제고를 위한 각종 제도개선을 차질없이 추진해 나갈 것이다.

행정의 최일선에 있는 지방자치단체에서도 보다 능동적인 자세로 변화의 흐름을 읽고 자체 실정에 맞게 보완 · 발전시키는 노력이 필요하다고 생각한다. 이를 통해 올 한해가 주민의 신뢰를 기반으로 지방자치가 한층 더 성숙하는 계기가 되기를 바란다.

2012년 지방재정 운영방향



노병찬
(행정안전부 지방재정세제국장)

Ⅰ. 들어가며

최근 그리스를 비롯한 유럽발 재정위기의 확산, 미국과 일본 등 선진국의 재정 악화, 개발도상국의 성장률 둔화로 인해 글로벌 경제 위기 우려가 높아지고 있다. 또한 유럽의 재정위기 양상에 따라 국제금융시장의 불안도 커지고 있다. 이와 함께 고용 부진, 고유가, 환율 불안 등 대 · 내외적 위험 요인도 여전히 상존하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 아직까지는 재정이 건전하다는 평가를 받고 있지만, 대외 의존도가 높은 국가경제구조를 감안 할 때 향후 잠재 성장률의 하락도 예상되는 만큼 재정위기에 대한 적극적인 대응이 필요하다. 정부는 이러한 글로벌 경제 여건을 감안하여, 2012년 경제 성장률을 당초 전망치인 4.5%에서 3.7%로 낮추고, 대외 여건의 악화와 변동성 확대 대응에 초점을 맞추어 '위기관리체제'를 가동할 계획이다.

이러한 정부의 재정 운용 방향에 따라 국가재정의 한 축인 지방재정도 재정 건전성 강화 등을 통해 선제적으로 재정 위기를 관리할 필요성이 있다.

특히 그동안 적극적인 지방재정 운용이 경제 위기 극복에 성공적으로 기여해온 점을 감안하면 지방재정의 역할을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다. 따라서 행정안전부는 2012년에 국가재정의 운용방향과 유럽의 재정위기 등 대외 여건에 대응하여,

ⅰ) 지방재정 건전성과 책임성의 강화,

ⅱ) 자주재원 확충과 재정부담 완화에 초점을 두어 지방재정을 운영할 계획이다.



Ⅱ. 2012년 지방재정 추진과제

1. 지방재정 건전성 · 책임성 강화

가. 재정투자사업 사전검증 및 관리 강화

현재 공모방식의 국고보조사업 추진시에 자치단체의 재원 매칭비율이 평가지표에 반영되어 있어 지방재정에 부담을 주는 요인이 되고 있다. 특히 재정이 열악한 자치단체의 경우 지방채를 발행하여 대규모 투자 사업비를 충당하고 있어 지방비 부담이 가중되고 있는 실정이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 공모방식의 국고보조사업을 추진할 때에는 사전에 공모계획에 대해 중앙부처가 행정안전부와 협의하도록 할 방침이다. 그리고 내년부터 본격적으로 운영되는 '지방재정부담심의위원회'의 심의대상에 공모방식의 국고보조사업을 포함하여, 사업 추진 이전에 지방비 부담률의 적정성 등을 점검할 예정이다. 가칭 '재정투자사업관리센터'를 설립하고 투 · 융자심사 현장 실사제도를 도입하는 등 지방재정 투 · 융자심사의 전문성 강화방안도 마련할 계획이다.

나. 재정운용상황 점검을 통한 선제적 위기관리 강화

올해부터 「지방재정 사전경보시스템」을 본격적으로 운영하여, 재정상황 모니터링 결과 위험 수준이 심각한 단체는 '재정위기단체'로 지정된다. '위기단체'로 지정될 경우 재정건전화계획을 수립하여 이행하여야 하며, 지방채 발행과 신규사업 추진이 제한되는 등 재정건전화 조치가 시행된다. 우리부는 재정건전화조치 이행 여부에 대해 철저히 점검하고, 이를 위반할 경우 페널티를 부여하는 등 위기단체 관리에 만전을 기할 방침이다.

또한 최근 문제가 되고 있는 지방자치단체 채무를 적절하게 관리하기 위해, 「지방채무관리계획」의 실효성을 제고할 계획이다. 매년 「지방채무관리계획」의 이행 여부를 점검하고 이행이 미흡한 단체에 대해서는 지방채 발행 제한, 익년도 지방채 한도액 감액 등 불이익 조치를 확대하는 한편, '지방채무 실시간 관리시스템'을 구축하여 지방채 발행 및 상환 상황을 상시 점검할 수 있도록 할 방침이다. 이와 함께 '지방재정 현황 종합분석모델'을 개발하여 자치단체의 실질적 가용재원 산정을 위한 통일적 기준을 마련하고 예산 낭비 요인, 재정부담 능력 등을 종합적으로 점검할 예정이다.

다. 주민자치 기반위의 자율통제 기능 강화

그동안 지방재정 건전성 강화방안은 지방재정 관리시스템 구축과 운영에 치중되어온 경향이 있었던 것을 감안하여 올해는 주민과 의회에 의한 자율통제 부분에도 초점을 둘 계획이다. 먼저 「지방재정 통합공시제도」를 활성화하여, 행사축제경비, 업무추진비 등 주민의 주요관심항목에 대한 유사 자치단체간 비교 기능을 강화할 계획이다. 또한 위법한 예산 지출 등 재정 낭비에 대한 「지방교부세 감액제도」를 확대하고, 교부세 감액 현황 등을 언론에 공개하며, 「원가회계제도」를 시행하여 사업별 원가 정보도 공개하는 등 재정의 투명성 강화 방안도 다각도로 검토하고 있다.

라. 지방공기업의 경영 체질 개선

일부 지방공기업의 부실 경영과 급증하는 지방공기업 채무로 인해 자치단체의 재정 건전성 악화 우려가 커지고 있는 실정이므로 지방공기업의 재정위험 사전관리 노력도 강화할 방침이다. 일부 부실사업에 대한 경영개선명령의 이행력이 저조하므로, 경영평가지표를 개선하고, 분기별 이행실적 분석, 특별 현장점검 실시, 부진기관 평가시 감점 확대 등 이행력 제고를 위한 제도 개선을 추진할 계획이다.

2. 지방 자주재원 확충 및 재정부담 완화

가. 지방 자주재원 확충 및 지방세입 기반 강화

「지방재정지원제도 개편방안」에 따라 2010년에 도입한 지방소득 · 소비세를 2013년부터 당초 계획대로 확대 · 발전시키기 위한 준비를 차질없이 추진하고자 한다. 전문 연구기관과 세부 방안 공동 연구, 관계부처 합동 TF 운영 등을 통해 2013년부터 지방소비세를 현행 부가가치세의 5%에서 10%로 확대하고, 지방소득세를 독립세로 전환할 계획이다. 그리고 최근 급증하고 있는 지방세 비과세 · 감면을 2015년까지 국세 수준으로 정비[1]할 예정이다. 이때에도 서민 생계 지원 감면은 지속적으로 유지하여 서민생활 안정을 도모하고자

주1)
행정안전부는 2010년 기준으로 23.2%인 지방세 비과세 · 감면율을 2015년까지 국세 수준인 14%대로 정비할 방침이다.



한다. 한편 지방자치단체의 중요한 자체세입이면서도 지방세에 비해 징수율이 낮은 지방세외수입에 대한 징수 및 관리를 위해 「지방자치단체의 세외수입 징수 및 관리에 관한 법률」을 제정할 계획이다.

나. 지방의 재정 지출 부담 완화

지난해에 도입된 '지방재정부담심의위원회'를 본격적으로 운영하여 지방비 부담을 수반하는 정책결정 또는 예산 편성 시에 지방재정 여건이 충분히 고려될 수 있도록 중앙과 지방간의 협의절차를 강화할 방침이다. 지방재정법 제27조의 2에 규정된 '지방재정부담심의위원회'에서 신규 사업의 도입, 재원분담비율 변경 등 지방재정 관련사항 전반에 대해 적정 부담수준을 사전협의할 수 있게 되어 지방비 부담이 대폭 완화될 것으로 기대된다. 그리고 현재 재정지원으로 활용 용도가 한정되어 있는 지역상생발전기금의 기능을 확대하여 장기적으로 지방채 인수 등의 다양한 역할을 수행할 수 있도록 법적 기반도 구축할 계획이다.

Ⅲ. 맺음말

민선자치 20년을 맞이하는 현 시점에서 돌아보면, 그동안 지방재정 분야에 많은 발전이 있었다. '자주재원 확충'과 '건실한 지방재정 운용'이 지방자치를 실현하기 위한 핵심 요소임을 감안할 때 지방재정 분야의 성과가 진정한 지방자치 발전에 기여한 바가 매우 크다. 특히 지난해에는 「지방재정위기 사전경보시스템」을 도입하여 지방재정상황 상시 모니터링 체계를 구축하였고, 지방자치단체의 오랜 숙원이었던 지방세 연구원 개원과 화력발전에 대한 과세 도입을 통해 자주재원 확충의 발판을 마련하는 쾌거를 이룩하였다.

하지만 부동산 경기 침체 등으로 지방세수 증가율은 둔화된 반면, 자치단체의 지출 부담은 크게 증가하여 지방재정의 자율성과 책임성이 약화되고 있는 측면도 존재한다. 또한 지방재정 건전화를 위한 중앙차원의 관리체계 구축 노력에도 불구하고 일부 지방공기업의 부실 경영, 용인과 김해의 경전철사업 등 사업타당성에 대한 사전 검토가 부족한 대규모 사업 추진 등 비효율적 재정운용도 문제로 지적되고 있는 것이 사실이다.

경제위기의 결과는 고스란히 서민 체감 경기로 이어지기 때문에 재정위기의 선제적 관리가 매우 중요하다. 특히 지방재정은 서민들에게 더욱 직접적으로 영향을 미치는 만큼, 적극적 역할을 통해 국내 경기의 안정을 도모하면서 재정 건전성도 강화할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 관점에서 행정안전부는 2012년에도 지방재정 조기집행을 비롯한 친서민 지방재정 · 세제정책을 발굴하고 적극 시행하여, 서민들의 경제생활 안정을 최대한 지원할 계획이다. 지방자치단체에서도 지방재정이 주민들에게 미치는 영향력을 고려하여 책임의식을 가지고 지방재정 운용에 힘써줄 것을 기대한다.

2012행정안전부 지방자치 주요정책방향 _ ❸

2012년 지역발전 추진방향



심보균
(행정안전부 지역발전정책국장)

2012년은 이명박 정부의 성공적인 마무리를 위해 그간 펼쳐왔던 여러 지역발전정책들의 결실을 이끌어내는 화룡점정의 해로 삼아야 할 것이다. 행정안전부는 지난 4년 동안 지역 일자리 창출, 지역특화발전, 자전거 이용 인프라 구축, 녹색성장 활성화 등 다양한 노력을 기울여 왔다.

이러한 지난 4년간의 정책을 바탕으로 한 2012년 지역발전정책의 비전은 "서민 생활안정과 친환경 지역발전 구현"이다. 대외경제 불안과 경제성장 둔화에 따라 예상되는 서민경제의 어려움을 해소하기 위해 서민체감 물가 안정관리, 전통시장 활성화, 일자리 창출 등을 통해 '서민 생활안정'에 적극 노력하고, 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 자전거 이용활성화, 친수공간 활용 등을 통한 "친환경 지역발전"을 구현하고자 한다.

우선, 연초부터 농축수산물을 중심으로 불안정한 모습을 보이고 있는 서민체감 물가를 안정화시키기 위해 적극 노력할 예정이다. 지역별 물가책임관제를 통해 지방공공요금의 동결기조를 유지하고 불가피한 경우에 인상폭을 최소화하고 인상시기를 분산토록 할 것이다. 개인서비스 요금의 경우 물가모범업소를 확대 지정하고 주부물가모니터단의 모니터링 활동을 강화하여 물가 안정화를 유도할 계획이다. 특히, 물가모범업소의 경우 "착한 가격 업소" 인증은 물론 적극적인 홍보와 대출금리 인하 등의 금융지원도 강화해 나아갈 계획이다. 또한, 시도별 주요 서민생활물가 공개를 확대하는 한편, '11년에 구축된 지방물가정보 공개서비스(www.mulga.go.kr)에 공공요금 자가 진단 기능을 추가하고 소비자들의 자유로운 물가정보 교환이 가능하도록 할 예정이다.

또한, 대형마트, SSM 확산으로 어려운 전통시장 활성화를 위해 주변도로에 대한 평일 1시간 이내 주정차 확대를 오는 설 명절을 맞아 전국 54개 지자체 78개 시장을 대상으로 시범적으로 실시하고 추후 단계적으로 확대 실시할 예정이다. 특히, 지자체의 공공근로인력을 주차 관리 요원으로 배치하고 경찰청 및 지자체와 협조하여 교통혼잡에도 만전을 기할 것이다.

그리고, 지역 기업의 압도적인 다수를 차지하는 영세소기업을 지원하기 위한 노력도 기울일 예정이다. 지역 밀착형 서민금융기관인 새마을금고를 통해 350억원 규모의 희망드림론 사업을 추진하여 주조 · 금형 · 용접 등 6대 뿌리산업 및 사회적 기업과 농수산 가공 · 유통 소기업에게 꼭 필요한 시설 · 운영자금 지원이 이루어지도록 할 예정이다.

안정적인 지역일자리 창출을 위한 노력도 적극 기울일 것이다. 우선, 2009년부터 시작된 지역공동체 일자리 사업을 통해 올해에는 안정적이고 생산적인 일자리 위주로 2만개의 신규 일자리를 제공할 것이다. 단순 환경경비 등 비생산적인 일자리는 축소하고 친수공간 유지관리 및 자전거길 정비 등 지역발전사업과 연계한 일자리를 창출할 계획이다.

지역공동체를 기반으로 특화자원을 활용한 마을기업을 지역주민의 소득창출은 물론, 지역경제의 새로운 활력으로 키우기 위해 적극 노력할 예정이다. 마을기업의 전문역량 강화를 위해 중간지원조직, 재능나눔 POOL 등을 통해 경영 · 마케팅 등의 전문 컨설팅을 지원하고 특히, 발전가능성이 높은 우수마을기업을 시도별 2개 정도 선정하여 성공모델로 키워나아갈 예정이다.

올 한해는 2011년에 조성된 4대강 국토종주 자전거길을 지역경제 활성화의 새로운 원동력으로 활용하기 위한 다양한 노력을 기울일 예정이다. 국토종주 자전거길의 연계망 강화를 위해 강과 강 국토종주 자전거길 상호간 연결을 추진하고 주변의 배후도시, KTX 역사, 버스터미널 등의 교통 요충

지와의 연계 노선을 확충해 나아갈 것이다.

특히, 자전거 대여 및 수리, 자전거 용품 및 특산품 판매 등과 관련된 마을기업을 활성화하여 자전거길 관련 신규 일자리를 적극 창출하고자 한다. 무엇보다, 자전거길이 지역 문화 · 관광자원과 연계되어 지역 경제의 새로운 활력소가 되기 위해 지역별 자전거 관광프로그램을 개발하고 드라마 촬영지 등 새로운 한류관광 상품으로 홍보하기 위한 노력을 기울일 예정이다.

기존 자전거도로 및 국가자전거도로 등 자전거 인프라에 대한 구축 · 정비에도 중점을 둘 예정이다. 기존 자전거도로 중 사고다발지역 등에 대해 현장점검을 통해 집중적으로 정비하고, 2012년 총 263km에 걸쳐 구축될 국가자전거도로를 통근, 통학이 편리하도록 아파트 단지, 대중교통시설을 중심으로 조성할 예정이다. 특히, 구축된 자전거 도로에 대해 활용률 중심의 성과 평가를 실시하고 이를 정부합동평가시 반영하여 지자체의 자전거 도로 구축 사업을 활용도가 높고 주민들로부터 환영받을 수 있는 방향으로 적극 유도할 예정이다.

더 나아가 자전거 이용자의 안전을 제고하기 위한 법제도 개선 및 안전교육 강화에도 적극 노력할 예정이다. 자전거도로 상의 과속방지 대책을 마련하고, 자전거 도난문제를 해결하기 위해 자전거 등록 시범도시를 지정 · 운영할 것이다. 민간 자전거 단체를 활용하여 초 · 중학생 대상으로 자전거 교통안전 교육도 시범 실시하고 관련 교육 콘텐츠를 동영상, 퀴즈집, 팜플렛 등의 다양한 형태로 보급하여 널리 활용될 수 있도록 할 것이다.

자전거 타기 확산을 위한 분위기 조성에도 노력을 기울일 것이다. 올 해에 4회를 맞이하는 "대한민국 자전거 축전"을 국제 싸이클 경기대회인 Tour de Korea 2012와 연계하여 개최하고 자전거 단체 및 기업과 함께 "자전거 사랑 캠페인"과 자전거길 체험 관련 UCC · 사진 · 수기 공모전도 개최할 것이다.

한편, 지역 녹색성장을 위한 친환경 지역개발과 지역의 고유한 부존자원을 활용한 특화개발을 통해 특색있고 활력 넘치는 지역발전이 구현될 수 있도록 할 예정이다.

친수공간의 보전 및 활용을 위해 지자체의 유지관리 체계를 구축하고 녹색길, 희망의 숲, 자전거길 등 녹색사업과 연계하여 탐방객과 지역 주민의 이용이 활성화 되도록 할 것이다. 특히, 이용수요 및 자치단체의 여건을 고려하여 다양한 사업방식과 모델을 개발하여 일자리 창출, 체험학습, 지역관광 등 다양한 경제활성화 사업도 함께 추진할 것이다.

그리고, "우리마을 녹색길"이 지역을 대표하는 관광명소가 되도록 하고 녹색생활을 실천하는 Green 마을과 도농복합형 녹색마을 조성사업도 추진하여 지역 단위에서 녹색성장을 구현해 나아가는 다양한 모델을 만들어 확산시킬 예정이다.

이 뿐만 아니라, 접경 · 도서 · 해안 지역의 안보 · 생태 · 역사 자원을 활용하여 녹색교통 · 관광 인프라를 조성하고, 지역 주민의 삶의 질을 제고하는 다양한 사업을 추진할 예정이다. 또한, 온천산업 발전 계획 수립, 지역 향토자원에 대한 디자인 · 상품개발, 공공디자인 시범사업과 간판문화 개선 시범사업 등을 통해 지역 특색에 맞는 다양한 형태의 지역 발전을 구현해 나아갈 것이다.

이처럼 지역발전을 위해 행정안전부가 수립한 다양한 정책들이 효과적으로 시행되고 그 결실을 잘 맺기 위해서는 무엇보다 중앙과 지방이 함께 고민하고 노력하는 상생발전의 협력적 파트너십이 필요하다. 행정안전부와 지방자치단체들이 지혜와 힘을 모아 글로벌 경쟁력을 강화하는 올 한해가 됐으면 한다.



2012한국지방행정연구원 지방자치 전망 _ ❶

지방행정의 전망과 과제



금창호
(한국지방행정연구원,
자치행정연구실장)

1. 서언

2012년은 지방행정 분야에서 몇 가지 커다란 영향변수가 예견되고 있다. 이러한 변수들은 전반적으로 지방행정에 관련된 정책의 수립과 운영에 상당한 영향을 주게 마련이다. 따라서 미래의 변화를 사전에 예측하고, 그것에 근거한 대비를 하는 것은 매우 중요하다. 특히, 미래의 변화가 지닌 영향의 정도가 클수록 대비의 필요성은 보다 증가한다. 이와 같은 관점에서 금년의 지방행정 분야의 변수를 살펴보고, 이에 대한 대응과제를 제시하고자 한다.

2. 2012년 지방행정의 전망

금년에 예견되는 지방행정에 영향을 미칠 변수들은 적지 않다. 물론 영향의 강도에 있어서는 변수별로 차이가 있겠지만, 크게 보면 4가지가 핵심적인 변수로 지적될 수 있다.

첫째는 선거정국이다. 금년에는 4월의 국회의원 선거와 12월의 대통령 선거가 차례로 실시된다. 아주 오랜만에 총선과 대선이 같은 해에 실시되는 것이다. 이와 같은 선거정국에서는 총선가 대선 자체가 미치는 영향도 있겠지만, 보다 중요한 것은 각각의 선거에서 제시될 공약들이다. 총선에서도 그리고 대선에서도 많은 공약들이 발표될 것이고, 그 가운데는 분명히 지방행정에 중대한 영향을 미치는 공약들이 포함될 것이다. 특히, 총선에 비해서는 대선에서 발표되는 공약 중에서 차기정부가 수행할 지방행정분야의 역점정책들이 제시될 것이다. 이러한 공약은 지방행정과 관련된 정책의 수립에 중요한 변수로 작용할 것이다.

둘째는 지방행정체제개편에 관한 정책이다. 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따르면, 금년 6월에 지방행정체제 개편에 관한 대안을 국회에 보고토록 하고 규정하고 있다. 따라서 "지방행정체제개편추진위원회"에서도 구역과 기능 및 근린자치에 관한 개편대안을 조속히 마무리하기 위한 작업에 박차를 가하고 있다. 동 위원회의 대안이 완료되고, 이후 국회에 보고되면 그 결과가 지방행정에 관한 정책의 수립에 역시 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 물론, 개편대안의 내용이 구역통합과 같은 강도가 높은 것일지 아니면, 기능의 재조정과 같은 소프트웨어에 관한 것일지는 예단하기 어렵다.

셋째는 현재정부의 임기이다. 현재의 이명박정부는 금년 말로 실질적인 정책임기가 완료되는 것으로 간주된다. 물론, 차기정부의 공식적인 출범이 2013년 3월이나, 대통령선거가 종료되고 인수위원회가 구성되면 정책적 측면에서의 무게중심은 차기정부로 이동되는 것이 자명하다. 그러한 점에서 보면, 금년으로 현재의 정부가 목표한 정책을 마무리 하는 것에 초점을 둘 수밖에 없다. 이와 같은 임기종료는 지방행정에 관한 현재정부의 핵심정책들을 최종적으로 점검하고, 그 공과를 진단하여 차기정부의 승계여부를 결정하는 과정들이 수반될 것으로 예상된다.

넷째는 지방자치의 발전적 제도확립이다. 2010년으로 민선자치 20주년을 맞이하였다. 그동안 지방자치의 발전을 위한 제도적 개선이 지속적으로 이루어졌지만, 여전히 한계는 존재한다. 따라서 기존에 논의된 과제를 중심으로 지방자치의 발전을 위해 반드시 해결되어야할 사안들에 대한 수요는 금년에도 제기될 것으로 판단된다. 그리고 이러한 제도개선의 수요들 역시 지방행정에 관한 정책의 수립 및 집행에 영향을 주게 될 것이다.

3. 2012년 지방행정의 대응과제

전술한 변수들은 각각의 특성에 근거하여 2012년에 걸쳐 지방행정에 다소의 영향을 주게 될 것으로 판단된다. 그러나



실질적인 정책과제로 구분하면, 보완적 과제와 선도적 과제로 분리할 수 있을 것이다. 즉, 보완적 과제는 기존의 운영과정을 대상으로 개선이 필요한 사항들이고, 선도적 과제는 향후 지방행정의 수요변화에 대응하기 위해 필요한 사항들이다.

우선, 보완적 과제들은 다음과 같은 내용들로 구성될 수 있다. 지방자치의 실시로 달성하고자 했던 목표는 다수가 있겠지만, 궁극적으로는 주민복지의 증진과 이를 위한 지방자치단체의 경쟁력 강화이다. 그러나 이러한 목표는 여러 가지 원인에 의해 기대한 수준에 이르지 못한 것으로 평가된다. 따라서 그 원인이 적절히 해결되어야 하고, 이를 위해서는 다수가 지적하는 문제들이 보완적 과제로 상정되어야 한다. 「지방행정체제개편에 관한 특별법」과 현재정부가 핵심공약으로 제시한 다수의 정책들이 여기에 해당된다.

예를 든다면, 계층과 구역의 개편, 기능의 재분배, 지방분권의 확대, 지방자치단체의 자주재정 확보, 지방자치단체의 효율적 운영방안. 주민참여를 위한 근린자치의 강화, 특별지방행정기관의 정비, 자치경찰제의 도입, 교육자치의 개선 등의 과제들이다. 이러한 과제들은 지난 20년의 민선자치를 통해서 개선이 필요하다는 인식이 형성되었고, 나아가 현재까지도 개선요구가 강하게 제기되고 있는 것들이다.

한편, 선도적 과제들은 향후의 지방행정 수요전망에 따르면, 사전에 대비책을 강구할 필요가 있는 것을 의미한다. 물론 이 가운데 일부 과제들은 현재시점에서도 이미 대응의 필요성이 나타나고 있다.

현재와 그리고 가까운 미래에 적극적인 행정수요로 제기될 변화들을 보면, 다음과 같다.

인구특성에서는 저출산 · 고령화와 다문화 가정의 증가가, 제도특성에서는 지역특성에 부합하는 자치제도의 다양화가 그리고 수요특성에서는 지방자치단체간 협력수요의 확대가 예상된다. 이와 같은 미래의 행정수요는 각각의 수요특성에 기초한 정책적 대응을 요청하게 된다.

이에 따라서 노인일자리 창출과 다문화 가정의 지역사회 정착, 지역특성을 반영한 자치제도의 다양화, 효율적인 광역행정제도의 마련이 대응적 차원에서 역점과제로 추진될 필요가 있을 것이다. 특히, 현재의 상황에서는 통일대비정책도 대응과제로 간주된다.

2012한국지방행정연구원 지방자치 전망 _ ❷

지방재정의 전망과 과제



서정섭
(한국지방행정연구원,
지방재정연구실장)

1. 2012년 지방재정의 전망

세계은행은 1월에 세계의 경제성장률을 지난해 6월 전망치였던 3.6%에서 대폭 하향 조정하여 2.5%의 성장률을 제시하였다. 우리나라는 「지방자치단체 예산편성기준」을 시달하던 지난해 7월에는 2012년 경제성장률을 5% 내외로 제시하였지만, 최근 정부 · 민간기구에서 모두 경제성장률을 낮추어 전망하고 있다. 정부는 지난해 12월 12일에 2012년 경제정책 방향에서 경제성장률을 3.7%로 낮추어 발표하였다.

이로 미루어 볼 때, 올 해 우리나라 지방재정은 유럽국가의 재정위기 등 대외경제의 불안으로 지역경제 침체 후 그 회복세가 둔화되어 세입증대의 어려움이 2009년 이후 4년 연속 지속될 가능성이 크다.

다행히 정부 예산안에 따르면 중앙에서 지방자치단체로 이전되는 지방교부세가 33.1조원으로 지난해 예산안보다 2.9조원 증가하였으며, 국고보조금은 33.2조원으로 0.8조원 증가하였다. 한편, 2012년의 세수전망에서 지방세수입을 56.6조원(성장률 4.5% 기준)으로 예측하고 있으나 지난해의 경제성장율 3.8%보다 낮은 전망을 하고 있어 지방세수입의 예측은 불확실한 상태에 있다.

최근 지방재정은 경제위기 극복을 위한 재정팽창이 있었던 2009년 이후 재정규모가 증가하지 않고 있어 지방자치단체는 '알뜰한 살림살이'를 구현하고 있다. 2012년의 재정규모는 순계기준으로 150조원~160조원으로 다소 증가할 전망이나 이는 자체세입증가에 기인하기보다는 복지예산이나 일자리예산 등의 정부정책의 변화나 지역의 긴급한 재정수요의 대응 등으로 중앙의 재정지원이 증가하고 있기 때문이다.

글로벌 경제위기의 지속화에 따른 영향으로 우리나라도 지역경제 회복의 둔화를 겪고 있으며, 부동산경기 침체로 지방세수가 증가하지 못하여 부족재원을 메우기 위한 채무의 존도가 과거 어느 때보다도 높은 형편이다.

한편 정부의 복지정책 확대에 따라 지방의 세출예산 중 복지지출이 2011년에 20%를 넘어섰으며 2012년에는 더욱 증가할 전망으로, 복지수요의 증가는 지방재정의 어려움을 가

〈표 1〉 2012 우리나라 경제전망

(단위 : %)

정부기구			민간기구			국제기구	
기획재정부	한국은행	KDI	삼성경제연구소	LG경제연구원	금융연구원	IMF	OECD
3.7	3.7	3.8	3.6	3.4	3.7	4.0	3.4

〈표 2〉 지방자치단체 예산규모(당초예산 기준)

(단위 : 조원,%)

	2008	2009	2010	2012	2012
순계	125.0(11.6)	137.5(10.1)	139.9(1.2)	141.0(0.8)	–
총계	161.2(12.2)	178.1(10.5)	183.2(2.9)	185.5(1.2)	200.4(8.0)

주: ( )은 전년대비 증가율임. 2012년 순계규모는 단체간 · 회계간 중복거래분 제외로 2월말에 산출될 예정임

중시킬 것이다. 지방자치단체의 대규모 투자사업과 지방공기업 중에는 경제위기의 영향으로 수익성이 감소하고 경영난에 있는 경우도 있어 사업구조조정과 경영혁신이 요구된다.

2. 2012년 지방재정의 대응과제

2012년 지방재정의 대응과제는 지방재정운영에 있어서 지방자치단체 측면에서 해야 할 과제와 지방재정에 대하여 중앙정부 측면에서 해야 할 과제로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 경제위기 하에서 지방자치단체는 건전하고 책임성 있게 재정운영을 해야 한다. 행정안전부 「재정위기 사전경보시스템」에서 걸러진 자치단체의 사정을 보면 장밋빛 전망으로 사업을 추진하였거나, 사업타당성이 부족한 사업을 무리하게 추진하였거나, 시급하지 않은 사업을 앞당겨 추진하였거나, 재정능력을 초과하여 대규모 사업을 추진함으로 하여 경제위기의 영향으로 자체적으로 용이하게 해결하기 어려운 재정적 · 행정적 어려움을 겪고 있는 경우가 있다.

지방자치단체가 재정운영을 건전하고 책임성 있게 운영하기 위해서는 지역경제나 세수증대에 대한 중장기적인 예측능력이 필요하며, 재원조달 가능성을 고려한 계획적인 재정운영의 자세를 가져야 한다. 또한 중 · 대규모 사업의 경우 경제성, 수요분석, 재원조달, 사후관리 등의 사업타당성 검토를 하여 추진하고 향후 위험요소를 체크하는 투자사업 관리를 철저히 할 필요가 있다. 지방자치단체는 재정상황을 주요 추진사업의 개요와 함께 주민에게 공개하여 주민들이 재정운영을 이해하고 어려움이 발생할 경우 주민과 함께 공감대를 형성하여 문제를 해결할 필요도 있다.

다음으로, 중앙정부는 지방재정 전체의 어려움을 인식하고 자주재원확충의 기반이 마련되도록 제도를 개선해야 할 것이다. 예를 들면, 그동안 논의되었던 지방소비세의 확대, 지역별 부존자원의 지방세원화 등을 적극 검토하여 법제화를 해야 할 것이다. 또한 정부정책이 확대 · 변화되거나 새로이 신설될 경우 지방의 부담을 가중시킬 수 있는지를 사전에 검토하여 지방의 추가적인 부담으로 재정적 어려움을 겪지 않도록 범부처 차원의 장치도 마련하여 적극적으로 운영될 필요가 있다.

이와 더불어 지방재정의 선제적 위기관리 체제인 전 지방자치단체를 대상으로 하는 지방재정 종합분석, 지방투자사업의 부실을 방지할 수 있는 지방 투자사업 관리 시스템의 구축 · 운영, 지방자치단체와 지방공기업을 대상으로 하는 재정위기관리시스템의 운영과 적절한 대응조치 등이 이루어져야 할 것이다.



2012한국지방행정연구원 지방자치 전망 _ ❸

지역발전의 전망과 대응과제



김현호
(한국지방행정연구원,
지역발전연구실장)

지역발전에서 지역주민의 행복이 중요해지고 있다. 과거 지역발전의 주요한 가치가 개인을 별로 염두에 두지 않았던 효율성, 형평성, 삶의 질이었던 데 비하면 실로 엄청난 변화다. 이는 기술발달이 고용을 감소시키는 '기술의 역설' 때문이기도 하고, 다른 한편으로 일자리가 개인 행복의 가장 큰 요인이 되고 있기 때문이기도 하다.

지역의 발전을 넘어, 지역에 거주하는 개인의 삶 자체가 중요하게 됨에 따라, 이전에는 별로 관심을 가지지 않았던 '주민의 번영' (people's prosperity)과 '지역의 번영' (place's prosperity)의 일치도 덩달아 중요해지고 있다. 일자리 창출에 초점을 두는 사회적 기업, 마을기업 등 지역공동체 경영사업도 이와 관련이 있다. 이제 한 지역의 발전을 경제수치로만 보는 것은 의미가 적어지고[1] '나' 한테 주어지는 '우리지역'의 일자리가 중요하다는 것이다. 이런 관점에서 보면, '12년 지자체가 지역발전과 주민행복 증진을 위해서 대응해야 할 과제도 달라지게 된다. 여기서는 올해 지자체가 대응해야할 환경변화와 과제를 모색해보고자 한다.

'12년 지역발전의 환경변화

'12년은 "내 일(my job) 없이는 내일(tomorrow)도 없는 상황"이 현실화되고(중앙일보, 2012. 1. 3) 지역의 일자리 창출이 지역 및 지역에 있는 개인의 행복에서 보다 더 중요한 위치를 점유하게 될 것이다. 또 성장과 고용창출의 등식관계가 깨지고 "고용없는 성장" (jobless growth)의 증가에 따라 일자리의 소재(所在)와 귀착(歸着)이 중요해질 것이다.

'11년에는 지자체가 지역 일자리를 창출하기 위해 사회적 기업, 마을기업, 농어촌 공동체 회사 등을 추진하여, 성과를 보인 지역도 있었고 그렇지 못한 지역도 있었다. 특히, 일자리가 주로 제한된 지역에서 창출되는 문제가 있었다. '98-'08년 동안 전국의 취업자는 364만명 증가했는데, 그 가운데 53.4%(191만명)를 경기도가 차지했다.

지역 공동체 존립위기도 상당할 것이다. 우리나라 전체 인구가 2031년부터는 감소할 것으로 예상되고 있지만(통계청, 2011), 벌써부터 인구가 감소하는 지역과 증가하는 지역적 차이가 나타나고 있다. '00-'10년 10년 동안 163개 시·군 가운데 수도권과 일부 지방 대도시 인접지역을 제외한 113개 시군의 인구가 감소하고 있다. 현재 군 지역은 고령화율이 21.8%로 이미 '초고령 지역'에 진입하여 지역활력이 떨어지고 있다. 이렇게 되면 산업, 공공서비스, 인프라 보유마저도 쉽지 않다.

지역의 교육, 의료, 복지, 문화, 주거 등 생활여건도 별로 개선되고 있지 못하다. 서구 선진국은 지방이나 도시의 삶의 질 수준이 다를 바가 없는데 비해, 우리는 수도권과 지방의 차이가 많아서 어떤 경우는 이것이 생활 안전망까지 위협하기도 하는 형편이다.

'12년 지역발전의 대응과제

'12년 지자체의 대응이 가장 긴요한 부문은 지역 일자리 창출이 될 것이다. 생산과 복지, 시장과 사회, 민간과 공공의 경계를 허물고, 주민이 지역을 떠나지 않게 하고, 지역 안에서 일자리를 가지고 경제활동을 할 수 있도록 지원해야 한다. 이

주1)
이런 관점의 대표적인 보기가 부탄이다. 부탄은 한지역의 발전을 경제적 수치로 나타내는 GDP 대신, 주민의 행복을 발전도로 여기는 GHI(Growth Happiness Index)를 중시하고 있다.

를 위해 지자체는 특히, “연계, 복합전략”에 의한 지역의 일자리 창출에 나서야 한다. 고령자 복지를 향상시키면서, 운전, 오락, 한방, 주방, 치료, 운동 등에 관련된 다양한 일자리를 창출하는 방식이 하나의 예가 될 수 있다.

이를 위해 지자체의 업무중점, 공무원의 성과평가 등 제반 시스템을 주민행복에 직결되는 일자리 창출로 전환시킬 필요가 있다. 지역자원의 개발도 부가가치 소득창출을 넘어 이전에는 별로 고민해보지 않았던 일자리 창출을 위한 수단이 되게 해야 한다. 이런 각도에서 보면 지역자원의 개발도 당연히 내발적이며 그 결과가 지역에 떨어지는 순환적 개발이 되어야 한다. 특히 지역의 여건과 특성에 적합한 일자리 창출모델을 개발하여 이를 향상시킬 필요가 있다.

융·복합적인 생활 안정망을 구축하고 이를 확대시켜 지역 공동체 해체의 위협을 해소하고 지역의 활력을 불어넣는 전략도 필요하다. 물론 공동체 해체방지의 가장 중요한 요소는 지역의 일자리이지만, 여기에 더해 지역에 대한 애착과 매력을 향상시키는 전략의 추진이 필요하다. 이를 위해서는 주거, 의료, 문화, 환경 등 생활여건의 향상 뿐 아니라 증가하는 고령자에 대한 일자리, 의료, 복지가 결합된 시책을 개발해서 추진할 필요가 있다.

일본에서는 ‘의직주(醫職住)’라는 복합적인 개념생산을 통해 주택과 함께 일자리, 의료, 보건을 복합적으로 제공하고 있다. 여기서는 자체적인 일자리를 갖는 것은 기본이고 의료·건강 인프라 구축도 중요하다. 또, ‘12년은 주민의 생명과 재산 등 가장 피부에 와 닿는 생활 안전망인 방재와 재난에 대해서도 특단의 대책을 구비해야 한다.

지역간 발전격차 뿐 아니라 지역 내에서도 계층간의 양극화가 심화되고 그에 따른 갈등이 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 지역차원의 노력도 필요하다. 양극화 해소에는 지자체의 재원이 필요하겠지만, 지역통합을 위한 다양한 프로그램을 개발해서, 시행해야 한다.

상당수 지역이 지역공동체 존립이 위협을 받는 상황에서 국내외의 최고가 되겠다는 '넘버 원'(number one)과 국내외에서 유일한 '온리 원'(only one)을 만들겠다는 집념을 가지고 지역특성을 살린 성장동력 창출에 발 벗고 나서야 한다. 또 대부분의 지역이 산업 등 자생적인 발전잠재력이 여의치 않기 때문에 유사, 동일한 발전을 추진하는 지역과 사업단위, 지역단위의 연계협력을 활성화할 필요가 있다. 특히 공공기반시설 등의 투자에 대해서는 중복적 투자를 지양하고 선택과 집중에 의해 투자의 효율성을 강화해서 공동발전을 추구하는 시책을 추보다 더 적극적으로 추진해야 한다.



지방자치단체 동향(2011. 12월)

하동현
(한국지방행정연구원 수석연구원)

▶ 공공기관 지방이전에 16조원 투입(서울신문 12월 29일)

– 국토해양부는 2011년 12월 29일 한국정보화진흥원의 지방 이전계획 승인을 끝으로 147개 공공기관의 지방 이전계획이 마무리 되었고 2012년부터는 혁신도시에 총 16조 8000억원을 투입하여 이전작업을 본격화할 것이라고 밝힘(11.12.28)

–구체적으로는 2012년에 진입도로 · 상수도 등 기반시설 공사에 국고 지원비 2000억원을 투자하고, 한국토지주택공사(LH) · 지방공사 등 혁신도시 사업시행자를 통해 4조원을 투입하여 혁신도시의 부지조성과 진입도로 등을 완공할 계획임. 2012년까지 임차 청사를 사용할 27개 기관을 제외한 120개 기관 청사가 모두 착공에 들어갈 예정으로, 국토부는 청사 건축비 9조원, 아파트 29만 가구와 22개 학교 건설을 위한 3조 6000억원을 순차적으로 투자할 계획임

–국토부 관계자는 "지역건설업체가 40% 이상 이전 청사 건축에 참여하도록 2013년 말까지 시행을 연장할 방침으로 지역경제 활성화에 도움을 줄 예정"이라고 함

▶ 지역별 주요 동향

– 구례군 선거관리위원회는 뇌물 수수혐의로 구속되어 업무가 정지된 서기동 전남 구례군수에 대한 주민소환투표가 빠르면 2월 29일, 늦으면 3월 7일에는 치러질 것으로 예상함(1.10). 2010년 12월 서 군수가 구속된 이후 장기간 행정공백이 발생하면서 주민들은 "구례군수 주민소환추진본부"를 결성하였고 서명운동을 전개하여 5504명의 서명부를 군선관위에 제출함(12.1.2). 주민소환투표는 구례군 전체 투표권자 중 15%인 3438명 이상이 서명하면 치러지며 투표권자 중 3분의 1이 투표하고 과반이 찬성하면 군수는 해임가능함(서울신문 12.1.11)

– 대구시의회에서 처음으로 여성 의장이 탄생함. 대구시의회는 1월 10일 임시회 제2차 본회의를 열고 의장단 보궐선거를 실시, 시의원 31명의 직접 투표를 통해 18표를 얻은 김화자(67) 의원을 새 의장으로 선출하였음. 김 의장은 오는 6월까지 전반기 의장의 6개월 잔여 임기를 맡은 예정임(서울신문 12.1.11)

▶ 충남, 공공부문 비정규직 월급 · 호봉제 국내 최초 도입(서울신문 12.1.5)

– 고용노동부가 지난해 11월 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환을 발표한 이후, 충남도가 비정규직 직원 처우개선 대책을 발표하였음(12.1.4). 경남도가 무기계약직 전환과 호봉제를 도입하고 서울시가 무기계약직 전환 연구용역을 추진 중인 가운데, 충남도가 국내에서 처음으로 월급제 등을 도입하게 됨.

– 이달부터 적용하는 핵심 방안은 "월급제"임. 이전에는 일당제로 일수에 따라 매달 받는 임금이 상이하였음. 종래에는 장기근속수당이란 명목으로 일당의 5%를 추가 지급하는 데 그쳤으나 호봉제를 도입하면서 1년에 1호봉 1만원씩(1–20호봉) 상승하도록 함. 예전에 없던 "가족수당"도 신설되어 매달 배우자는 4만원, 부모와 자녀는 1인당 2만원씩 지급받을 예정임. 이전에는 지급되지 않았던 중 · 고교 자녀 학비도 전액 지원됨. 또한 일선 시 · 군 등 다른 공공기관에서 일한 경력도 인정받을 수 있게 되었음. 비정규직 직원은 월급과 각종 수당 등을 합쳐 종전보다 281만원(14.4%)이 상승된 평균 2225만원의 연봉을 수령하게 됨. 충남도에는 사무보조, 도로보수, 농업기술원 시험장 관리, 목장 관리, 산림 예찰 등을 수행하는 비정규직 244명이 이에 해당함

– 안희정 지사는 기자회견에서 "실질적인 고용의 질 개선이 이루어 진 것으로 비정규직이 도정발전에 동참할 수 있는 길을 열었다"고 밝히면서 "민간기업의 비정규직 처우개선에도 관심을 갖는 계기가 될 것"이라고 언급함



한국지방행정연구원 2011년도 연구 실적

1. 중점정책과제(7과제)

- 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 지방자치단체의 서비스 공급 다원화 전략
- 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 과세자주권 제고와 납세편의 증진을 위한 지방세제 개편
- 창조적 지역발전 전략 연구
- 지역주도의 일자리 창출 전략

2. 정책과제(25과제)

- 자치단체 가관구성 개선을 위한 입법안 연구
- 지자체 행정 컨설팅 매뉴얼 개발
- 법령사무 DB관리시스템의 효율적 운영방안
- 주민등록 등 · 초본 열람 및 교부제도에 관한 연구
- 인감 대체방안 도입에 따른 비용 편익분석 연구
- 지방자치단체 인사 공정성 제고 방안
- 어린이 안전의식 고취 및 안전교육 강화방안 연구
- 지방행정체제개편관련 자치경찰제 도입방안 연구
- 지방자치단체장의 비서 · 보좌 인력 채용제도 개선
- 북한이탈주민 지역정착을 통한 사회통합지원정책 연구
- 지방자치단체의 광역 · 기초 예시사무에 관한 연구
- 자치단체 적정 재정 규모에 관한 연구
- 자전거 이용 활성화 기금 조성
- 법인세분 지방소득세 안분기준 개선에 관한 연구
- 지방세 과세품질 제고방안 연구
- 지역자원의 상품화 개발지원 실태 분석 및 개선방안
- 내생적 지역발전을 위한 새마을 금고 적정규모 연구
- 지역접근성 제고를 위한 지방도로 재원지원 방안
- 낙후지역 발전정책 정비방안
- 자전거 이용시설 정비 및 자전거 이용시설을 활용한 지역공동체 활성화 방안
- 우리나라 화장실의 국제적 수준 및 이용자 문화의식 조사 연구
- 지역연계 협력사업 활성화 방안 연구
- DMZ 일원 통합정보화 기반구축 기본계획 수립 연구
- 지역공동체 일자리사업 성과분석 및 활성화 방안
- 2012 지방자치 전망

지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육프로그램 안내

한국지방행정연구원은 지방자치제도 발전 및 정책대안에 대한 연구활동을 수행하고 있습니다. 더불어 연구성과가 지방정책 수립과 적용에 효율적으로 반영될 수 있도록 다양한 교육프로그램을 운영하여 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발에 도움이 되겠습니다.

실시기관

• 한국지방행정연구원 지방자치 · 의정연수센터

운영방법

• 대 상 : 광역시 · 도 및 시 · 군 · 구 공무원

• 방문교육 : 지방자치단체에서 교육대상자와 교육장소, 시기를 정하고 지방자치 · 의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육

교육과정

• 방문교육

개 요	세 부 내 용		
기간	1일~2일		
교육 과정	지방재정력 분야	지방재정관리 혁신	고령화사회와 지방재정 운영전략
			성과중심 예산제도 운용 및 활용방안
			지방재정 위기와 대응방안
			광특회계 운영과 지방의 대응
	지방경쟁력 분야	지방자치단체 자체감사	공공감사체계의 이해
			지방자치단체 내부통제 및 자체감사
			컴퓨터활용 감사기법
			감사계획 수립방법 및 감사기법
		지방자치단체 자체평가	성과관리 개요와 자체평가의 이해
			성과평가 지표개발의 원칙 및 방법
			지표개발 실습
			지표별 가중치 설정과 평가기법
		지방자치단체 생산성 제고	성과창출형 지방정부 시스템의 이해
			지방정부의 생산성 제고
			지방정부 행정서비스 전달체계 효율화
			지방정부의 갈등관리 역량
	지역경제발전 분야	사회적기업 · 마을기업 운영	사회적기업과 마을기업의 이해
			사회적기업과 마을기업의 설립과 육성
			사회적기업과 마을기업의 운영과 지속방안
		미래환경변화에 대응한 지역발전	지역발전의 현재 및 미래환경의 이해
			광특회계 및 국고보조금 지역개발 재원
			창조 지역발전의 이해, 연계 협력 및 광역화
			미래 특화발전 전략
교수진	한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙 · 지방공무원 등 관련 전문가		
교육비	1일과정 : 1인당 10만원 / 2일과정 : 1인당 15만원		

※ 교육이수 실적은 공무원교육훈련법시행령 제30조 제1항 및 공무원교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 '상시학습 수료' 로 인정



공공기관『 겨울철 내복입기 운동 』

- 에너지절약, 내복입기로 시작합시다! -

정부는 생활 속 에너지 절약실천을 위해「범국민 내복입기 운동」을 추진하고 있습니다.
전 직원은 에너지를 절약하고, 추운 겨울 건강도 챙길 수 있도록 내복 입기를 적극 실천해 주시기 바랍니다.



알 림



한국지방행정연구원에서는

Newsletter 소식란을 통해

지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를

무료로 홍보해 드립니다.

홍보를 원하는 지방자치단체에서는

아래 연락처로 신청하여 주시기 바랍니다.



한국지방행정연구원

– 이메일 : yjtak@krila.re.kr

– 전　화 : 02–3488–7361