

민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전

- 일시 : 2010년 7월 2일(금) 14:00~18:00
- 장소 : 한국프레스센터 국제회의장(20층)

■ 주최 한국지방행정연구원 서울신문 전국 시도 연구원협의회

■ 후원 행정안전부 | 지역발전위원회 | 지방분권촉진위원회 | 일본자치제국제학회 서울사무소
전국 시도지사협의회 | 전국 시도회의장협의회 | 전국 시장군수구청장협의회 | 전국 시군자치구의회의장협의회
한국행정학회 | 한국지방자치학회 | 한국지방재정학회 | 한국지역개발학회 | 한국정책학회

민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전

- 일시 : 2010년 7월 2일(금) 14:00~18:00
- 장소 : 한국프레스센터 국제회의장(20층)

■ 주최  한국지방행정연구원  서울신문  전국시도연구원협의회

■ 후원 행정안전부 | 지역발전위원회 | 지방분권촉진위원회 | 일본자치연구학회 협회 서울사무소
전국시도지사협의회 | 전국시도의회의장협의회 | 전국시장군수구청장협의회 | 전국시군자치구의회의장협의회
한국행정학회 | 한국지방자치학회 | 한국지방재정학회 | 한국지역개발학회 | 한국정책학회

● 진행순서 ●

구 분	시 간	구 분	내 용	
등 록	13:00~14:00	등록 및 안내	등록 및 안내	
개회식	14:00~14:20	개회사	한표환(한국지방행정연구원장)	
		축 사	강병규(행정안전부 차관)	
		환영사	이동화(서울신문사 사장)	
기조강연	14:20~15:10	강 연	이와쿠니 데쓰도(IWAKUNI Tetsundo) (前 일본 총리대신특사·Izumo 시장)	
제1분과	15:20~16:10	사회자	오재일(전남대학교 교수, 한국지방자치학회장)	
		발표	주 제	민선5기 지방자치의 방향과 과제
			발표자	이승종(서울대학교 행정대학원 교수)
토 론	고윤환(행정안전부 지방행정국장) 박영순(경기도 구리시장) 육동일(충남대학교 교수) 육철수(서울신문사 논설위원) 좌승희(경기개발연구원장)			
제2분과	16:15~17:05	사회자	유경문(서경대학교 교수, 한국지방재정학회장)	
		발표	주 제	민선5기 지방재정의 방향과 과제
			발표자	손희준(청주대학교 교수)
토 론	김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장) 윤석완(전북대학교 교수) 윤영진(계명대학교 교수) 이상용(한국지방행정연구원 선임연구위원) 정현율(행정안전부 지방재정세제국장)			
제3분과	17:10~18:00	사회자	이성근(영남대학교 행정대학원장)	
		발표	주제	민선5기 지역발전의 방향과 과제
			발표자	김현호(한국지방행정연구원 지역발전연구실장)
토 론	강병수(충남대학교 교수, 한국도시행정학회장) 김용웅(충남발전연구원장) 오동호(행정안전부 지역발전정책국장) 이재광(중앙일보 이코노미스트 지역연구센터소장) 전경구(대구대학교 교수, 한국지역개발학회장)			

민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전

목 차

개 회 식	개 회 사 9 한 표 환 (한국지방행정연구원장)
	축 사 11 강 병 규 (행정안전부 차관)
	환 영 사 13 이 동 화 (서울신문사 사장)
기조강연	세계화의 시대, 도시가 빛난다 15 IWAKUNI Tetsundo (前 일본 총리대신특사 · Izumo 시장)
분과발표	제1분과 민선5기 지방자치의 방향과 과제 33 이 승 종 (서울대학교 행정대학원 교수)
	제2분과 민선5기 지방재정의 방향과 과제 59 손 희 준 (청주대학교 교수)
	제3분과 민선5기 지역발전의 방향과 과제 103 김 현 호 (한국지방행정연구원 지역발전연구실장)

개 회 사

안녕하십니까?

오늘 한국지방행정연구원은 민선5기의 출범을 맞아 서울신문, 전국 시도연구원협의회와 공동으로 “민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전”이라는 주제로 세미나를 개최하게 되었습니다. 이 자리에는 세미나를 축하하여 주시기 위하여 많은 내외귀빈이 참석하였습니다. 우선, 축사와 환영사를 해주실 맹형규 행정안전부장관님, 서울신문사 이동화 사장님에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한 기초연설을 통해서 지방자치의 미래 경향에 대해서 고견을 들려주실 이와쿠니 데쓰도 전 이즈모 시장님에게도 감사를 드립니다. 특히, 이와쿠니 데쓰도 전 시장님은 “행정을 최대의 서비스산업”이라는 관점에서 일본에서 혁신적인 시정을 펴신 분으로 우리에게 지방자치의 미래상을 제시하여 주실 것입니다. 그리고 오늘 세미나의 사회와 발표 및 토론을 흔쾌히 맡아주신 여러 선생님들에게도 감사를 드립니다.

우리나라의 지방자치는 민선5기에 접어들었습니다. 1995년 이후 지난 4기의 민선 체제는 지방자치가 이 땅에 뿌리내리도록 토대를 다지는 시기였습니다. 중앙정부의 분권화 노력과 지방자치단체의 열정 그리고 시민단체를 비롯한 주민들의 적극적인 관심과 참여가 오늘의 지방자치를 일구어 온 것입니다. 여기에는 관련분야 학자들이 제도적 개선에 쏟은 땀과 시간도 포함되어 있습니다.

물론, 아직까지 제도면이나 운영면에서 선진적 지방자치에 완전히 진입한 것은 아닙니다. 지방분권에 대한 목소리가 높고, 다수의 지방자치단체가 열악한 재정력을 가지고 있으며, 주민의 참여 없는 지방자치라는 비판이 있습니다. 뿐만 아니라 단체장과 지방의원의 전횡과 비리가 언론에 오르내리기도 합니다. 그럼에도 불구하고, 주민을 위한 행정이 본격화되고, 정치와 행정의 분권이 거스를 수 없는 흐름으로 나타나고 있으며, 사회 각 분야의 축이 중앙에서 지방으로 그리고 일극에서 다극으로 변화되고 있습니다. 이러한 성과와 결실은 지방자치에 직·간접적으로 이해관계를 가진 각각의 주체들이 부여된 소명을 다한 결과입니다.

그러나 이제는 새로운 역할에 눈을 돌려야 합니다. 지방자치의 항구적 발전을 위하여 지난 시기와 다른 궤적을 만들어가야 합니다. 지방자치의 하드웨어인 제도적 장치가 마련되면, 제도의 효과를 최적화하는 방법을 찾아야 하는 것입니다. 지금 막 출범한 민선5기의 역할에 모두의 지혜를 모으려는 이유가 여기에 있습니다. 그동안 지방자치의 운영에서 나타난 문제점을 해소하고, 지방자치의 본래적 가치를 구현하는 동시에 지역의 발전뿐만 아니라 국가의 경쟁력 강화로 수렴될 수 있는 방법을 강구하고 또한 실천하는 것입니다.

더욱이 6.2 지방선거는 우리에게 새로운 과제를 던져주고 있습니다. 단체장과 지방의원의 다수가 야당소속이 선출됨으로써 종래와 다른 정치적 지형이 조성되었습니다. 이러한 변화는 우리나라에 취약한 협상문화의 기초를 다지는 계기가 될 수도 있지만, 한편으로는 중앙정부와 지방자치단체간 대립과 갈등을 증폭하는 결과를 초래할 수도 있습니다. 그러나 새로운 변화에 대처하는 슬기로운 자세는 지방자치의 역사에서 우리가 극복하고 헤쳐나가야 할 과정의 하나이기도 하고, 훌륭한 선례를 만드는 것이기도 합니다.

아무튼 오늘 이 세미나는 민선5기가 직면하고 있는 도전이 무엇이고, 효과적 응전을 위해 필요한 과제들이 무엇인지를 모두 함께 고민하는 자리입니다. 민선5기가 지방자치의 발전을 앞당기고, 나아가 선진한국의 건설에 기여할 수 있도록 참석하신 모든 분들의 지혜를 모아 주시기를 바라며, 개회사에 가름하고자 합니다.

감사합니다.

2010.7.2

한국지방행정연구원장 한 표 환

축 사

여러분 반갑습니다. 행정안전부 차관 강병규입니다.

한국지방행정연구원과 서울신문사 그리고 전국 시도연구원협의회가 공동으로 ‘민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전’이라는 주제로 세미나를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

아울러, 지방자치에 대한 뜨거운 관심과 애정으로 이 자리에 함께 해주신 참석자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 어제 우리는 국민들과 함께 민선5기 자치단체의 출발을 지켜보았습니다. 국민들의 기대를 한 몸에 받으면서 민선5기 ‘대한민국호’가 항해를 시작한 것입니다.

그간 우리나라의 지방자치는 짧은 역사에도 불구하고 많은 성과를 거두었습니다. 중앙정부 중심의 집권적 시스템을 지방의 참여를 보장하는 분권적 시스템으로 전환하고, 다양화되는 사회적 수요에 효과적으로 대응하기 위해 노력하였습니다. 뿐만 아니라 일상생활과 밀접한 관련이 있는 문제들을 주민들이 직접 고민하고 해결해 나감으로써 풀뿌리 민주주의의 확립에도 크게 기여하였습니다. 그러나, 그간의 노력에도 불구하고 우리는 또다시 거센 변화 요구에 직면해 있습니다. 국민들이 지방자치에 거는 기대가 큰 만큼 보다 경쟁력 있는 지방자치가 요구되고 있습니다.

또한, 자율에 상응하는 책임성 확보 문제도 지속적으로 제기되고 있습니다.

이러한 변화의 시기, 내일이 오늘과 같지 않을 때, 사고의 과감한 전환이 필요합니다. 그간의 공과를 면밀히 분석하여 추상적인 담론수준을 넘어서는 새로운 대안을 발굴해야 합니다. 이제 새로운 관점과 접근틀로 민선5기 지방자치의 성공을 위한 전략을 마련하고 실천해 나가야 합니다. 아시다시피, 지방자치의 이상(理想)은 주민들을 편안하고 행복하게 만드는 것입니다. 제도적인 외양뿐만 아니라, 지방자치의 본질적 지향점인 ‘주민만족’을 실현하는 ‘성숙한 지방자치’가 구현되고 있는지에 대해서 다시 한 번 고민해 보아야 합니다.

또한, 중앙과 지방이 보다 더 활발하게 소통하고 협력해 나갈 수 있는 기반도 강화되어야 합니다. 중앙정부와 자치단체는 지방의 발전을 통한 국가경쟁력 제고라는 목표를 공유하고 있습니다. 따라서 중앙과 지방이 마음을 열고 대화를 나누는 것은 ‘더 큰 대한민국’을 만들기 위한 필수조건이라 할 수 있을 것입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

오늘 세미나를 통해 논의될 주제는 현재를 살고 있는 우리의 삶을 위한 것일 뿐만 아니라, 다음 세대를 위한 것이기도 합니다. 민선5기의 성공을 위한 우리의 노력이 앞으로 한국 지방자치의 발전을 위한 소중한 자산이 되는 것입니다. 지금 이 자리에 계신 분들은 우리나라의 지방자치 분야를 대표하는 분들이기도 하지만, 무엇보다 미래를 대비하는 도전의식이 충만한 분들입니다. 우리가 함께 고민하고 지혜를 모은다면 당면한 과제를 해결하는 동시에 내일의 발전을 견인할 수 있는 훌륭한 대안들이 모색될 수 있을 것이라 확신합니다.

아무쪼록 오늘 세미나가 민선5기 한국지방자치의 새로운 비전을 설계하는 소중한 시간이 되기를 바라며, 참석하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

2010.7.2

행정안전부 차관 강 병 규

환영사

여러분 안녕하십니까. 서울신문 사장 이동화입니다.

우선 지방자치 민선 5기의 출범과 ‘민선5기 한국 지방자치의 새로운 도전과 비전’ 세미나의 개최를 진심으로 반깁니다. 아울러 저희 서울신문과 함께 이런 뜻깊은 자리를 마련한 맹형규 행정안전부 장관님, 한표환 한국지방행정연구원장님 등 내외빈 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 이 땅에 본격적으로 지방자치제도가 도입된 지 어언 15년이 됐습니다. 그동안 우리의 풀뿌리 민주주의도 그 뿌리가 굳건해지고 있습니다. 이 기간 동안 과거 하향식, 일방통행식 지방행정은 쌍방향 주민 중심의 지역 밀착형 행정서비스로 변모했습니다. 그뿐만 아니라 주민소환제 등의 시행으로 지자체장에 대한 감시와 견제가 강화되고, 각종 인허가 기간이 짧아지는 등 행정효율도 향상됐습니다. 물론 부작용도 없지 않았습니니다. 민선 지자체장의 도덕적 해이나 선심성 사업으로 인한 지방재정의 악화 등은 대표적인 사례라고 할 수 있습니다. 실제로 민선 4기 동안 230개 기초 지자체장 가운데 무려 94명이 기소됐습니다. 하지만 이 같은 일부 부작용에도 불구하고 지난 15년 동안 우리의 지방자치제도가 발전해왔다는 것은 누구도 부인할 수 없는 사실입니다.

이제 국민의 기대와 우려 속에 지방자치 민선5기가 출범했습니다.

민선 5기는 지금까지와는 다른 새로운 시도를 하고 있습니다. 여당이 압승할 것이라는 전망과 달리 6·2 지방선거에서는 야당과 무소속이 승리를 했습니다. 광역 자치단체의 경우 수도권에서는 여당이 앞섰지만 지방에서는 야당이 승리했습니다. 서울의 경우 여당 시장이 재선에 성공했지만 25개 자치구에서 야당 구청장이 21명이나 배출됐습니다. 시의회도 야당이 장악했습니다. 일각에서는 이 같은 결과에 대해 우려를 합니다. 중앙정부의 정책 추진에 대해 지자체장이 발목을 잡는 것은 아닌지, 여당 시장이 하는 일에 지방의회가 제동을 걸면서 시정이 표류하는 것은 아닌지 하는 우려입니다. 하지만 저는 이번 6·2지방선거의 결과를 우리 지자체의 성공을 위해 ‘소중한 기회를 맞았다’는 역발상을 했으면 합니다. 중앙과 지방, 집행부와 지방의회

가 다투기보다는 타협과 소통을 통해 뿌리를 내리기 시작한 지방자치제도가 한 단계 도약하는 계기가 됐으면 합니다.

물론 갈등도 있을 것입니다.

하지만 모든 것은 국민이 중심입니다. 주민이 편안해지고, 주민의 생활이 향상되는 것이 지자체의 기본 원리입니다. 여야가 당리당략에 앞서서 우리가 지방자치제도를 도입한 근본 이유가 무엇인지부터 생각한다면 이런 갈등은 쉽게 치유될 수 있을 것이라고 생각합니다. 이를 위해서 중앙정부와 자치단체장과의 정책협의를 정례화하는 등 소통의 거버넌스를 구축했으면 합니다. 그래서 이번 지방선거 결과가 지자체의 퇴보로 이어지기보다는 화해와 소통의 정치를 복원하는 긍정적인 계기가 됐으면 합니다.

거듭 이 자리를 빛내주신 내외빈 여러분께 감사의 말씀을 드리며, 아무쪼록 이번 세미나가 민선 5기 지방자치의 발전에 밑거름이 되기를 진심으로 기원합니다.

2010.7.2

서울신문사 사장 이 동 화

민선5기 한국 지방자치의

새로운 도전과 비전

기조강연

세계화의 시대, 도시가 빛난다
IWAKUNI Tetsundo
(前 일본 총리대신특사 · Izumo 시장)

세계화의 시대, 도시가 빛난다

IWAKUNI Tetsundo(이와쿠니 테순도)

1. 초대 해 주셔서, 대단히 영광으로 생각합니다. 일본에서 20년간, 지방행정과 국가의 법제도 개선에 노력하였고, 그 많은 부분이 실적으로 결실을 맺었다고 생각합니다.

그 20년간의 결실 가운데는 한국의 훌륭한 분들과의 인연을 맺고 있는 것도 포함 되어 있습니다. 오늘 오전 오래간만에 만나 뵈고 명하신 명지대학의 총장이셨던 고건·전 총리의 초대로 명지대학교의 객원교수를 근무하기도 했습니다. 그리고 현재 저는 부산(釜山)의 동서대학교에서도 특임교수를 역임하고 있습니다.

저는, 대학을 졸업한 후에, 아시아·미국·유럽에 10년씩 거주하였으며, 30년간 경제·금융의 세계 각지의 국가와 도시를 관찰할 수 있었습니다.

각국과 도시의 역사 가운데 그곳에 사는 사람들의 독특한 개성이 있습니다. 저는 세계 각국가나 도시로부터 많은 선물을 받아, 가슴 한 가운데에 그것을 품고 고향인 이즈모(出雲)에 돌아왔으며, 이즈모시(出雲市)장에 취임한 것이 1989년의 4월이었습니다. 이즈모시(出雲市)의 직원이나 시민과 함께 『이즈모(出雲)의 보물 찾기』, 이즈모(出雲) 르네상스라고 할 수 있는 개혁을 시작했습니다. 이것은, 고대부터의 역사와 일본 유일의 신화에 기본 틀을 가진 새로운 변혁의 개혁과 발전의 신시대의 시작이었습니다.

그것을 말해주는 것이 한국방송공사(韓國放送公社)KBS의 70분 특별프로그램으로 방송된 바 있으며, 시청자의 강한 요구로 갑작스럽게 다음날 재방송되는 등 해프닝이 일어나기도 했습니다.

또한, 한글로 번역된 호소카와(細川) 전 수상과의 공저에도 소개되었지만, 한국에서 출판된 『삼성 개혁의 10년이라고 하는 책에서도 삼성의 개혁은 이즈모(出雲) 개혁으로부터 시작되었다고 3페이지에 걸쳐서 소개되고 있습니다.

· 김기재 · 행자부장관과 김재환 · 내무부 지방행정연수원 전문위원

저는 한국의 많은 단체나 지방자치체로부터의 요청을 받아 봉화군(奉化郡)에서 제주도(濟州島)에, 혹은 장승포(長承浦)에서 삼성(三星) 본부에, 그 지방 사람들과 동동주나 막걸리를 마셔가면서 친교를 돈독히 할 수 있었습니다.

2. 우리들이 지금 맞이하고 있는 21세기는 국제화, 세계화, 글로벌리제이션(Globalization)이라고 하는 말이 자주 사용되어지고 있으며, 국가라고 하는 의식보다도 국가와 국가의 경계가 낮아져 이웃 국가의 도시가 눈에 잘 들어오는 시대를 맞이했습니다.

이른바, 도시의 얼굴이 잘 보이는 시대이며, 그 도시가 어떠한 매력을 만들어 낼 것인가, 어떻게 하면 BETTER나 BEST가 아니라 「ONLY ONE」의 도시를 목표로 할 수 있는 것인가, 주민의 희망과 프라이드, 안심을 기치로 도시간 경쟁하는 시대가 시작된 것입니다.

제품과 기술경쟁에서도 그리고 예술이나 정치 세계에서도 같은 것을 말할 수 있습니다만, 몇천년이나 걸친 민족의 땀이나 정열의 축적은 하나도 같은 것은 없습니다. 더욱이 지형이나 기후의 차이가 있어, 모든 세계 어디를 발견해도 같은 도시나 민족이 있을 수 없습니다.

그렇기 때문에 도시의 브랜드나 이미지 만들기는 BETTER나 BEST가 아니라 「ONLY ONE」을 목표로 하지 않으면 안 됩니다.

어떻게 하면 그러한 대사업이 가능할까요?

거기에는, 우선 제1은, 의원과 시민이 함께하면 할 수 있을 것이라고 하는 자신

을 가지는 것입니다. 제2는, 그 자신을 끌어내는 용기 있는 지도자가 존재하는 것입니다. 그리고 제3은 치밀한 작업을 처리해 가는 프로페셔널한 시청 직원 집단이 하루도 쉬지 않고 일하는 것입니다. 이 3가지의 화살이 한데 모이면 꺾임 없이 반드시 목표한 표적을 맞추어 성공할 수 있을 것입니다.

직원 1명은, 어떤 공공사업에 필요한 그 지구(地區) 주민의 동의를 얻기 위해서 매일 아침 매일 저녁 한집 한집 방문하면서, 어떤 집에는 5번도 6번도 방문하게 되었다고 합니다. 결국 어느 날, 그 집 주인에게서, 「너희들은 폭력단 이와쿠니(岩國) 조의 부하냐」라고 고함치는 바람에 관청으로 돌아왔습니다. 저는 그 직원을 꾸짖지 않고 오히려 칭찬했습니다. 진지하게 맡은바 업무에 열중하는 것을 알았기 때문입니다.

이즈모시(出雲市)의 역사는 일본에서 가장 오래되었고 그 때문에 봉건적, 보수적, 폐쇄적이다 라고 이야기 되는 때가 많습니다.

그 지방에서 가장 큰 영향력을 가지고 있는 정당은 자민당이며, 시회 의원 수도 50%에서 70%가 자민당입니다.

그 자민당 의원들이 도시와 지방의 격차 확대, 지방의 쇠퇴, 인구 감소라고 하는 시대적 흐름 속에서 강한 위기의식을 가지고, 저와 함께 차례로 개혁의 뜻을 공감하게 되었습니다. 그리고 저의 6년간 108의 개혁의 대부분이 자민당 의원과의 공동 작업이었다고 할 수 있습니다.

저에게 협력해 준 것은 시회 의원만은 아니었습니다.

그림노트식의 「수목(樹木 노트)」를 초등학교 학생에게 배포한 후 바로 다음에 있던 일이었습니다. 어떤 초등학교 5학년 여학생으로부터 저에게 핑크색 봉투의 편지가 도착했습니다. 오래간만에 러브레터가 온 것인가라고 생각해 가슴을 설레며 봉투를 열어 보았습니다. 「시장님, 언제나 이즈모시(出雲市)를 위해서 고생하심에 감사드립니다. 제가 항상 생각하는 것입니다만, 아버지가 사는 술 병, 어머니가 사는 콜라 병(bottle)을 구입한 가게에 가져가서 돈으로 교환할 수는 없습니까? 그렇게 하면, 가져 간 사람은 돈을 받을 수 있고, 병을 받은 가게도 병 값을 절약할 수

있는 것이 아닙니까? 거기에 쓰레기도 줄어들면 도시도 깨끗해질 것으로 생각합니다. ... (중략) 이후로도 훌륭한 이즈모시(出雲市)를 만들기 위해서 노력해 주십시오. 훌륭한 이즈모시(出雲市)를 만들어 주신다면 저도 이즈모(出雲) 시민으로서 있는 힘을 다해 도와 드리겠습니다. 정말로 마음속으로부터 감사드립니다」라고 하는 편지였습니다.

재활용이라고 하는 말도 모르는 어린이입니다만, 그것은 어른들이 알고 있는 재활용의 구조 바로 그것을 제안하고 있었던 것입니다.

곧 저는 몇 개 회사에 연락을 취했고, 일본 코카콜라 회사가 이즈모(出雲)를 실험삼아 해보고 싶다는 제안이 있어 실행한 결과 성공하였으며, 일본에서 재활용 운동이 이즈모(出雲)에서 스타트하게 되었습니다.

이즈모시(出雲市)에서는, 1991년에 현내(縣內) 시정촌보다 앞서 「고령자헌장」을 제정하고, 소위 「노인회」는 「경인회(慶人會)」라고 이름을 바꾸었습니다. 그것을 기념하여 그 해에 제1회 「경인식」이, 노인회 입회 자격의 60세가 되신 분들을 초대하여 시민회관에서 행하여졌습니다.

지금은 「8할 인생」의 시대. 출생 후 달력에 의한 연령, 즉 만으로 치는 나이를 8할 하면 대체로 예전의 연령에 맞아 떨어집니다. 80세의 사람은 8할 해서 64세, 70세의 사람은 56세라고 할 수 있습니다. 「나이는 8할, 기분은 7할」이라고 이야기 하면, 고령자들이 생글생글 웃으며 크게 수긍해 주십니다.

「그래서, 65세에 노인회에 입회하는 자격을 다시 검토하여, 더욱 조건을 엄격하게 합시다」라고 그 자리에서 제안했습니다.

「그러면 시장님...」이라고 하면서, 노인회, 아니 경인회의 회장과 부회장으로부터 역으로 제안이 있었습니다. 「노인회에 청년부를 만들면 어떨까요」.

깜짝 놀랐습니다만 기분이 좋아, 「그러면 일본에서 최초의 『노인회 청년부』를 만듭시다」라고 약속했습니다. 60세 부터 70세는 청년부, 70세 부터 본회원. 그 해 가을에 1000명의 「청년부원」이 모여 설립 총회가 열렸습니다.

노인회라고 하는 이름을 걱정해서 입회를 망설이고 있었던 많은 사람이 참가하

였고, 청년부 규모는 2000명으로 늘어났으며, 마을조성 활동의 중심을 청년회의소에서 경인회 청년부로 옮겼습니다.

60년간 축적한 지식·경험·판단·인격·인맥·융통성.

60년간 성실하게 인생을 살아 온 사람에게 신이 주시는 6개의 보물을 가지고 60세부터 70세의 「노인회 청년부」가 사회를 위해, 특히 자신의 고향을 위해서 활약하는 시대가 온 것입니다.

조선일보의 김대중 논설주간이 이즈모시(出雲市)를 방문하였을 때, 그는 기사에서 시회 의원들과의 저녁 식사회에서의 담화에 대해서 언급하고 있는데요, 이즈모시(出雲市)의 의원들은 이즈모시(出雲市)가 마치 세계 중심에 있는 듯이 생각한다고 소개하였습니다. 다른 시가 하는 것을 이즈모시(出雲市)도 한다고 하는 것이 아니고, 이즈모시(出雲市)밖에 할 수 없는 것을 하고 있으며 그것을 보여주고 있다는 것입니다. 같은 것을 하는 데도 이즈모시(出雲市)는 전혀 새로운 방법을 보여주고 있으며, 그렇지 않으면 이즈모(出雲)라는 브랜드의 부끄러움이라고 생각하는 것입니다 ... , 이러한 시민과 의원의 마음의 준비가 저녁 식사의 간담회 자리에도 어딘가 모르게 나타나 있었던 것이지요.

3. 행정은 최대의 서비스산업

매년 10월은 일본 중의 신이 일제히 사라진다고 하여 「神無月」(음력 10월)이라고 부르고 있습니다. 전국의 신이 회의를 위해서 모이는 이즈모시(出雲市)만이 「가미아리즈키(神在月)」라고 부르고 있는 것은, 전국의 8백만이나 되는 많은 신들이, 이즈모(出雲)라는 국가로 모여서 「축제」(정치)를 하기 때문이며, 그 의미에서 이즈모(出雲)는 400년 전의 영국보다도 오래된 세계의 의회제도의 기원지라고 말할 수 있을지도 모르겠습니다. 중국이나 한국 출신의 신도 이즈모다이샤(出雲大社)에 모이기 때문에, 유엔 총회의 발상지라고도 말할 수 있을 것입니다.

그 10월의 이즈모(出雲)는, 1989년에 제가 시장에 취임한 해부터 일본 대학 역전 마라톤이 텔레비전을 통해 보도되었고, 미국이나 아프리카의 학생도 대학 역전 마라톤에 참가하였으며 800만의 신 앞을 달려가게 되었습니다. 일본의 3대역전 마라톤 중에 하나가 되었고 국적에서 신도 차별하지 않은 것과 같이 대학도 차별하지 않는 이즈모(出雲)의 마음이 지배적이기 때문에, 일본의 대학이 지역에 의한 차별 없이 참가할 수 있는 것은 이 『이즈모(出雲) 역전 마라톤』뿐입니다.

올해 10월에는 한국이나 중국의 대학팀도 참가하고, 한국이나 중국의 텔레비전 실황 보도가 실현되도록 관계자에게 제안하고 있습니다.

일본 문화의 원점, 『나무(木)의 문화』를 확실히 지켜, 그 심볼로서 전국에 나무의 이미지를 발신하고 있는 것이 일본에서 최초의 이즈모(出雲) 목조 돛구장입니다.

이즈모시(出雲市)에서는 학교의 교사도, 성인 집회장인 공민관도 모두 목조 조형으로 하는 것을 1989년에 시의회에서 의결하였고, 나무의 부드러움, 나무의 따스함, 나무의 향기, 『나무를 소중히 하는』 이즈모시(出雲市)라고 하는 이미지를 발신하고 있습니다.

나무를 소중히 하는 이즈모시(出雲市).

인간에게는 의사가, 동물에게는 수의사가, 그런데 나무에는 생명이 있는데 의사가 없습니다. 그래서 수의사(樹醫師) 제도를 1989년에 창설하고, 그것이 지금은 전국에 파급되어 1700명의 수의사가 있습니다. 이즈모시(出雲市)는 세계의 수의사 제도의 발상지가 되고 있습니다.

『관청』은 『도움(役)』을 주는 『곳(所)』이라고 간판에 써 있는데, 그러한 간판을 걸고 있으면서도 주말엔(토요일, 일요일) 쉬고 있었습니다. 토요일이라도 도시의 경관은 일하고 있습니다. 일요일이라도 상점가는 가게를 열고 있습니다. 세금을 내는 사람이 일요일에도 일하고, 세금으로 급료를 받는 사람이 쉬고 있었습니다. 이래서는 불공평합니다.

이즈모시(出雲市)는 1989년 10월부터, 토요일과 일요일도 쇼핑센터에서 행정

창구 서비스를 시작했습니다. 쇼핑장소와 주차장에 붙어 있는 관청에서, 시민에게 기쁨을 주는, 「행정은 최대의 서비스산업이다」라고 하는 저의 사상을 전국에 발신할 수 있었습니다.

근무는 5일, 서비스는 7일. 작은 관청에서 큰 서비스. 70%의 직원으로, 100%의 업무를. 서비스는 늘리지만, 비용은 줄인다. 세금을 늘리지 않고, 서비스를 늘리게 되었습니다.

또 거기서 중요한 것은 여성도 적극적으로 관리직에 등용한 것입니다. 그때까지 시청 관리직은 남자뿐이었습니다. 그러나 관리직이 남자만인 곳은 폭력단과 시청뿐만 아닙니까? 현재도, 이즈모시(出雲市) 관청의 관리직은 3할이 여성이며, 이것이 민간에게도 좋은 영향을 끼치고, 여성이 가지고 있는 유연한 지성, 풍요로운 감성이 이즈모(出雲) 사회에 좋은 효과를 초래하고 있습니다.

제가 주창한 「醫·職·住」는 세계에서 가장 짧은 시장선거 공약이 되었습니다. 이와 동시에 단적으로 이즈모(出雲)의 미래 비전을 4개 제시하였습니다.

「만드는 이즈모시(出雲市)」(尊農上位), 「지키는 이즈모시(出雲市)」(약자의 생활을 지키며, 생명을 지킨다 - 「주민안전 카드」), 「공격(도전)하는 이즈모시(出雲市)」(도시간 경쟁 시대), 「협력하는 이즈모시(出雲市)」(광역행정시대).

그 결과, 이즈모시(出雲市) 관청이 소니나 혼다등과 함께, 일본 제일의 기업에 (1991년) 선정되었을 뿐만 아니라, 살기 좋은 일본 제일의 시에 (1993년)도 뽑혔습니다. 이 살기 좋은 랭킹은 지금은 완전히 정착하였고, 「도시 데이터 랭킹」이 되었으며, 민간조사 기관이 매년 공표하고 있습니다.

4. 지방에서 세계에 발신

고대 일본 각지의 지리나 지명을 기록한 「풍토기」에 남아 있는 것은 「이즈모풍토기(出雲風土記)」뿐입니다. 1994년에 러시아, 미국, 중국, 한국 등 14개국의 대표가 이즈모(出雲)에 모여 「이즈모(出雲) 선언」을 결의하고, 온 세계에 발신했습니다. 유엔도 참가하고, 지금은 150개국, 지표의 97%를 커버한 인류 역사상 최초의

정확한 지구지도가 완성되고 있으며, 국제적인 지구 온난화 대책에의 공헌과, 「지구의 목숨」을 지키게 될 것입니다.

5. 지방의 시대

지금부터 향후 과제로 저는 다음 9개를 제안하고 싶습니다.

관청의 분할로, 제2시청을 개방합니다. 그 다음에, 의회개혁을 통해, 당선의원(當選議員)뿐만 아니라, 추천의원(抽選議員)도 선출합니다. 제삼으로, 연고채용 금지를 통해 누가 보아도 공평한 인사를 실현합니다. 그리고 시장과 의원의 다선금지를 통해 정치 부패를 엄격하게 막습니다. 또한, 혼장출석 금지와 여름선물·연말 선물 금지로 공금의 불필요한 지출을 억제합니다. 이에 더해 행정과 우체국의 제휴를 통해 행정 비용의 삭감을 도모합니다. 또한, 장수사회에의 대책으로서는 「안전보장번호(Social Security Number)」를 제안하고 싶습니다. 그리고 재정부담에 대한 대책으로서는 다음 2가지를 생각할 수 있습니다. 즉, 「중앙 대 지방(총괄적 교부금)」 「지방 대 지방(도시간 조정금)」이 중요하다고 생각합니다.

6. 결 론

이즈모시(出雲市)의 브랜드화를 목표로 한 20의 실례나, 깨끗한 정치, 깨끗한 행정을 목표로 한 108의 행정개혁의 실례 등, 아직 이야기하고 싶은 것이 많고, 그 하나하나 속에 땀과 눈물의 이야기가 포함되어 있습니다만, 시간의 제한이 있어 오늘은 여기에서 마치도록 하겠습니다.

「都市が輝やく、世界化の時代」

岩國哲人

1. お招きをいただき、大変光栄に存じます。隣の日本国での20年間、地方行政と国家の法制度の改善に努力し、その多くが消えざる実績として結実しました。

その20年の実りのなかには、貴国の素晴らしい方々との知遇も含まれております。今日午前中に久方ぶりにお会いした高名な明知大学の総長でもあられた高建・元首相からのお招きにより、明知大学の客員教授をつとめました。そして現在、私は釜山の東西大学でも特任教授をつとめています。

私は、大学を卒業してから、アジア・米国・欧州に10年ずつ住み、30年間、経済・金融の世界を通して、各地の国と都市を観察することができました。

それぞれの国と都市の歴史の中に、そこに住む人たちの消しがたい個性があり、私は世界の国や都市からたくさんのお土産を背中に負い、胸の中にしまいこんで、故郷の出雲の国へ帰り、出雲市長に就任したのが1989年の4月でした。出雲市の職員や市民と一緒に「出雲のお宝探し」、出雲ルネッサンスというか、古代からの歴史と日本唯一の神話に軸足を置いた、怒濤のような改革と発展の新時代が始まりました。

その物語りが韓国放送公社KBSの70分の特別番組で放送されたところ、視聴者の強い要望で急遽翌日にも再放送されるというハプニングが起きました。

また、ハングルに翻訳された細川元首相と私の共著にも紹介され、韓国で出版された「サムソンの改革の10年」という本の中でもサムソンの改革は出雲改革から始まったと3ページに亘って紹介されています。

・金杞載・行自部長官と**金再煥**・内務部地方行政研修院専門委員

私は韓国の多くの団体や地方自治体からの要請を受けまして、奉化郡から済州島へ、あるいは長承浦から三星本部へと、その地方の人たちとドンドンジュやマッコリを飲み交わしながら、親交を深めることができました。

2. 私たちが今迎えている21世紀は国際化、世界化、グローバルゼーションという言葉がよく使われているように、国家という意識よりも、国と国の垣根が低くなり、垣根が低くなったために隣の国の都市がよく目に入る時代を迎えました。

いわば、都市の顔がよく見える時代であり、その都市がどういう魅力を創り出すか、どうすればBETTERやBESTではなく「ONLY ONE」の都市を目指すことができるのか、住民の希望とプライドと安心を賭けた都市同士の競争の時代が始まりました。

製品や技術の競争でも、そして芸術や政治の世界でも同じことが言えますが、何千年もかけた民族の汗や情熱の蓄積は一つとして同じものはありません。それに加えて地形や気候の差がありますから、世界中どこを探しても同じ都市や民族があるはずがありません。

だからこそ都市のブランドやイメージづくりは BETTER や BEST ではなく「ONLY ONE」を目指さなければいけません。

どうすればそのような大事業ができるのでしょうか。

それには、第1に議員と市民がやればできるはずだという自信を持つこと、第2にその自信を引き出す勇氣ある指導者が存在すること、そして第3に緻密な作業をこなしてゆくプロフェッショナルな市役所職員集団が1日も休まずに働くこと。この3本の矢がまとまれば折れることはなく、必ず狙った的を射抜くことができます。

職員の1人は、ある公共事業に必要なその地区の住民の同意を得るために毎朝毎晩一軒一軒の家を訪問し、ある家へは5回も6回も訪問し、ついにある日のこと、その家のご主人から、「お前たちは暴力団岩國組の子分なのか」とどなられて、役所に帰ってきました。私はその職員を叱らずに逆に誉めました。本気になって仕事に取り組んでいることがよく分ったからです。

出雲市の歴史は日本で最も古く、そのために封建的、保守的、閉鎖的と言われることが多い。

その地方で最も大きな影響力を持っている政党は自民党であり、市会議員の数も50%から70%が自民党です。

その自民党議員たちが、都市と地方の格差の広がり、地方の衰退、人口の減少という時代の中に強い危機意識を持って私とともに、次々と改革の志を持って立ち上がり、私の6年間の108の改革のほとんどは自民党議員との共同作業でした。

私に協力してくれたのは市会議員だけではありませんでした。

塗り絵式の「樹木ノート」を小学生に配布してから間もなくのことです。ある小学校の5年生の女生徒から私のところへピンク色の封筒の手紙が届きました。久しぶりにラブレターが来たのかと思い胸をときめかして封を切りました。「市長様、いつも出雲市のために、ありがとうございます。私、いつも思うのですが、お父さんの買うお酒の瓶、お母さんの買うコーラのボトルを買ったお店に持って行って、お金に交換できないのでしょうか。そうすれば、持っていった人はお金がもらえて、瓶を受け取ったお店も瓶代が節約できるのではないのでしょうか。それにゴミも減ると町もきれいになると思います。・・・(中略)これからもすばらしい出雲市を作るためにガンバってください。すばらしい出雲市を作ってくださいなら私も出雲市民として手をかします。本当に心の底からありがとうございます」という手紙でした。

リサイクルという言葉こそ知らない子供ですが、それは大人たちが知っているリサイクルの仕組みそのものを提案していたのです。

さっそく私はいくつかの会社に連絡したところ、日本コカコーラという会社が出雲で実験してみたいと提案があり、その結果は成功し、日本ではじめてのリサイクル運動が出雲からスタートすることになりました。

出雲市では一九九一年に、県内市町村にさきがけて「高齢者憲章」を制定し、いわゆる「老人会」は「慶人会」と名前も変わりました。それを記念して、その年に第一回の「慶人式」が、老人会入会資格の六十五歳になられた方たちをお招きして、市民会館で行われました。

今は「八掛け人生」の時代。生まれてからの暦の上での年齢、つまり満年齢を八掛けすると大体昔の年齢に合います。八〇歳の方は八掛けして六四歳、七〇歳の方は五六歳ということになります。「としは八掛け、気持ち七掛け」と話すと、高齢者の人たちがにこにここと大きくうなずいて下さります。

「だから、六五歳で老人会に入会する資格は見直して、もっと条件をきびしくしましょう」と、その席で提案しました。

「それでは市長さん」と、老人会、いや慶人会の会長さんと副会長さんから逆提案がありました。「老人会に青年部をつくったらどげでしょうか」。

びっくりしましたが嬉しくなって、「それでは日本で最初の『老人会青年部』をつくりましょう」と約束しました。六〇歳から七〇歳は青年部、七〇歳から本会員。その年の秋に一〇〇〇人の「青年部員」が集ま

り、設立総会が開かれました。

老人会という名前を気にして入会をためらっていた多くの人が参加し、青年部の規模は二千人にふくらみ、まちづくり活動の中心は青年会議所から慶人会青年部に移りました。

60年間に貯えた知識・経験・判断・人格・人脈・ゆとり。60年間まじめに人生を生きてきた人に神様が下さる6つの宝を持って60才から70才の「老人会青年部」が社会のため、特に自分のふるさとのために活躍する時代がやってきたのです。

朝鮮日報の金大中論説主幹が出雲市を訪問された時、その報告記事の中で市議員たちとの夕食会での談話についてふれ、出雲市の議員たちは出雲市がまるで世界の中心にあるように思い込んで話していたと紹介しておられた。他の市がやることを出雲市もやるというのではなく、出雲市にしかできないことをやってみせる。同じようなことをやるにしても出雲市はちがった新しい方法でやってみせる、そうでなければ出雲というブランドの恥だ、・・・、こういう市民と議員の心構えが、夕食の懇談会の席にもどことなく表れていたのでしょう。

3. 行政は最大のサービス産業

毎年10月、日本中の神様が一斉に消えるので「神無月」（かなづき）と呼ばれています。全国の神様が会議のために集まる出雲市だけが「神在月」（かみありづき）と呼ばれているのは、全国の八百万（やおよろず）の神々が、出雲の国に集まって「まつりごと」（政治）をなさるからであり、その意味では出雲は400年前のイギリスよりも古い、世界の議会制度の起源地と言えるかもしれません。中国や韓国出身の神様も出雲大社に祀られているから、国連総会の発祥地とも言えるでしょう。

その10月の出雲は、1989年に私が市長に就任した年から日本中に大学駅伝

がテレビ報道され、アメリカの学生もアフリカの学生も大学駅伝に参加し、800万

の神様の前を走ってゆきます。日本の三大駅伝の一つとなり、国籍で神様も差別しないと同じように大学も差別しない出雲の心が支配するから、日本中の大学が地域による差別なしに参加できるのはこの「出雲駅伝」だけです。

今年の10月には韓国や中国の大学チームも参加し、韓国や中国のテレビ実況報道が実現するよう関係者に提案しています。

日本の文化の原点、「木の文化」をしっかりと守り、そのシンボルとして全国に木のイメージを発信しているのが、日本ではじめての出雲の木のドーム球場です。

出雲市では学校の校舎も、大人の集会場の公民館もすべて木造りにすることを1989年に市議会で議決し、木のやわらかさ、木のぬくもり、木の香り、「木を大切にする」出雲市というイメージを発信しています。

木を大切にする出雲市。人間にもお医者さん、動物が病気をしたら獣医さん、そして木にも生命がある。木にもいのちがあるのに木にはお医者さんがいません。だから樹医制度を1989年に創設して、それが今は全国に波及して1700人。出雲市は世界の樹医制度の発祥地となっています。

「役所」は「役」に立つ「所」と看板に書いておきながら、そういう看板をかけていながら土曜日も日曜日も休んでいました。土曜日でも町の警官は働いています。日曜日でも商店街は店をあけています。税金を払う人が日曜日にも働き、税金で給料を貰う人が休んでいました。これでは不公平です。

出雲市は1989年10月から、土曜日も日曜日もショッピングセンターで行政窓口サービスを開始しました。ショッピング付き、駐車場付きの役所で、市民に喜ばれ、「行政は最大のサービス産業である」という私の思想が全国に発信できました。

勤務は5日、サービスは7日。小さな役所で大きなサービス。70%の職員で、100%の仕事。サービスは増やすが、コストは下げる。税金を増やさず、サービスを増やしたことになる。

またそこで大事なことは、女性も積極的に管理職に登用したことです。それまでの市役所の管理職は男だけでした。でも管理職が男だけなのは暴力団と市役所だけではないでしょうか。そこで現在でも、出雲市役所の管理職は三割が女性となり、これが民間にも好影響を及ぼして、女性の持っている、しなやかな知性、豊かな感性が出雲社会に良い効果をもたらしています。

私の掲げた「医・職・住」は世界で最も短い市長選挙公約となりました。

と同時に、端的に出雲の未来ビジョンを4つ掲げました。

「つくる出雲市」（尊農上位）、「守る出雲市」（弱者の生活を守る、生命を守る—「住民安全カード」）、「攻める出雲市」（都市間競争時代）、「手をつなぐ出雲市」（広域行政時代）。

その結果、出雲市役所がソニーやホンダなどと並んで、日本一の企業に（1991年）選ばれただけでなく、住みよさ日本一の市に（1993年）も選ばれました。この住みよさランキングは今ではすっかり定着し、「都市データランキング」となって、民間調査機関が毎年公表しております。

4. 地方から世界へ発信

古代の日本各地の地理や地名を記した「風土記」で残っているのは「出雲風土記」だ

けです。1994年にロシア、アメリカ、中国、韓国など14カ国の代表が出雲に集

まり「出雲宣言」を決議し、世界中に発信しました。国連も参加し、今では150カ国、地表の97%をカバーした人類史上はじめての正確な地球地図ができあがろうとしており、国際的な地球温暖化対策に貢献し、「地球のいのち」を守ることになるでしょう。

5. 地方の時代

これからの課題として私は次の9つをあげたいと思います。

役所の分割により、第二市役所を開放する。次に、議会改革により、当選議員だけでなく、抽選議員をも選出する。第三に、縁故採用禁止により、誰がみても公平な人事を実現する。そして市長と議員の多選禁止により、政治の腐敗を厳格に防ぐ。さらには、婚葬出席禁止と中元・歳暮禁止により、公金のムダな支出を抑制する。これとあわせて、行政と郵便局の提携により、行政コストの削減を図る。それから、長寿社会への対策としては「安全保障番号 (Social Security Number)」を提案したいと思います。そして財政負担については、次の二点から考えていくこと。つまり、「中央 対 地方 (総括的交付金)」「地方 対 地方

(都市間調整金)」が大事であると思います。

6. おわりに

出雲市のブランド化を目指した20の実例や、クリーンな政治、クリーンな行政を目指した108の行政改革の実例など、まだまだお話ししたいことがあります、その一つ一つの中に汗と涙の物語が含まれていますが、時間の制限があり、本日はここで終了いたします。

(5613字)

민선5기 한국 지방자치의
새로운 도전과 비전

제1분과

민선5기 지방자치의 방향과 과제
이 승 중(서울대학교 행정대학원 교수)

민선5기 지방자치의 방향과 과제*

이 승 종(서울대학교 행정대학원 교수)

차 례

- I. 서 론
- II. 한국 지방자치의 성과와 문제점
- III. 지방자치 발전을 위한 정책방향과 과제
- IV. 결 론

I. 서 론

여대야소를 여소야대로 탈바꿈시킨 6.2지방선거를 통하여 민선5기가 출범을 앞두고 있다. 선거과정에서 지방정치에 실종, 공천 잡음, 인재선출장치로서의 지방선거의 비효율성 등 여러 가지 비판이 제기되었지만, 여하튼 이제 향후 4년은 새로 선출된 자치단체장과 지방의원의 리더십에 성패를 걸게 되었다. 그러므로 새로 선출된 지방공직자들은 새로운 각오로 민선5기를 열어야만 한다. 민선 5기의 장래가 쉼워보이지만은 않다. 분권과 참여에 대한 논의는 이미 사회의 중심이슈가 아니며, 오히려 지방자치에 대한 회의적 분위기가 편만한 상황이다. 경제위기의 후유증으로 자원은 부족한데 보살필 곳은 많은 형편이다. 지방선거의 후유증으로 보듬어야 할

* 이승종, 2002, “지방자치발전의 과제와 전략” 최병선 편, [국가운영시스템: 과제와 전략] 나눔을 수정보완한 것임.

곳도 적지 않다. 이렇듯 호의적이지 않은 환경 속에서 지역경쟁력을 강화하고, 질 좋은 공공서비스를 제공해야 하며, 충돌하는 이해관계를 조율해야 한다. 또한 단기적 자치성과와 함께 장기적 차원에서 지방자치의 발전을 위한 징검다리도 놓아야 한다. 이와 관련, 이하에서는 우리나라 지방자치의 실태를 간략하게 조망한 다음, 지방자치의 발전을 위한 정책방향과 과제를 제시한다.

II. 한국 지방자치의 성과와 문제점

1. 성과

개략적으로 우리나라 지방자치의 성과를 조망해보면 다음과 같다. 우선 미흡한 분권과 한정된 자원에도 불구하고 자치단체장을 중심으로 많은 지방정부들은 지역경제발전을 위한 정책노력을 가속화하였다. 일일이 거론하기는 어렵지만 국내외 기업유치, 기업애로 해소시책 도입, 특산품 개발, 농촌지원을 통한 농가소득 증대, 토산품, 지역축제 등을 통한 관광상품 개발, 교육지원 등 지방자치단체별로 다양하고 특색있는 정책이 개발되고 시행되었다. 지방자치의 면모가 엿보이는 부분이다. 물론 다양한 시책 중에는 비효율적이고 낭비적이며 그야말로 실험적인 시책들이 없지 않다. 자주 지적되듯이 무분별한 지역축제의 남설은 대표적인 예이다. 또한 자치단체장의 리더십에 따라 지역발전을 위한 정책노력의 정도와 수준에서 상당한 격차를 보이는 것 또한 한계이다. 그럼에도 불구하고 일단 현상을 적극적으로 타개하려는 지방의 노력은 높이 사야한다. 지방자치의 맛을 느끼게 하는 부분이다.

행정의 효율화, 민주화를 위한 혁신노력도 감지된다. 주민발의, 주민소환, 주민소송, 주민투표 등 직접민주제의 전면적 도입 외에도 주민참여예산제의 확산, 민원편의개선을 위한 윈스톱서비스 강화, 기업지원활동의 강화, 공공서비스에 대한 주민만족도 조사, 읍면동의 봉사기능 강화, 동통합 시행, 그 효과와 당위성에 대해서는 문제가 없지 않지만 공직근무분위기 쇄신을 위한 공무원 퇴출시책 등이 시도되

어 왔다. 혐오시설 설치를 중심으로 한 지방정부간 협력의 관행도 확산되고 있다. 최근에는 서울시에서 강남북간 세수불균형을 완화하기 위해서 구세인 재산세의 일부를 시세인 공동재산세로 전환하여 재정력이 열위인 자치구에 대하여 재정지원을 확대하는 시책이 도입되었다(2007.7.3). 물론 상대적 우위구의 반발이 있었지만 지금까지의 지방정부간 관계를 새롭게 할 중요한 변화라 하겠다. 그간 지방자치를 하나의 고립된 시각에서 접근함으로써 지방정부간 갈등이 일반화되고 협력관행이 드물었던 점을 고려할 때 그러하다.

지방의회의 활동도 점차 개선되고 있는 것으로 보인다. 경실련 지방자치위원회가 민선 4기 광역지방의회를 대상으로 한 평가는(2007.7.1) 행정사무감사, 예산심의활동, 의견수렴, 의정연수 참석, 내부토론, 권위주의 배격, 회의참석 등에서 광역의회의 성과나 자세가 과거에 비하여 진전된 모습을 보인 것으로 보고하고 있다. 한편으로 동 평가는 조례의 자체발의 및 청원처리 등에서 질적 개선이 이루어지지 못하였다고 지적하고 있으나 동시에 최소한 양적 측면에서는 개선되고 있다고 제시하였다. 이 평가로 미루어 볼 때, 대체로 지방의정 경험이 축적됨에 따라 지방의회의 행정감시 및 입법활동이 활발해지고 있는 것으로 판단할 수 있겠다.

주민의 참여활동도 활발해지고 있다. 광주 북구 등에서 주민참여예산제의 참여가 활성화되고 있고, 2006년 7월 제주특별자치도의 출범과 함께 법정기구화한 주민자치위원회를 통한 제주도에서의 주민참여의 적극화 움직임이 엿보이고 있으며, 최근 하남시 등 여러 자치단체에서 그 당위성에 대해서 논란이 있기는 하지만 주민소환운동이 전개되고 있는 것 등이 그 예이다. 물론 아직은 주민참여가 활성화되었다고 하기에는 미흡한 형편이며, 오히려 참여확산의 가능성이 높아졌다고 보는 것이 보다 정확한 진단일 것이다. 또한 혐오시설 유치과정에서 거의 예외 없이 일어나고 있는 주민반대운동에 대한 우려도 없지 않은 형편이다. 그럼에도 불구하고 주민참여는 확장되는 경향을 보이고 있으며, 그럴수록 지방차원에서 대의민주제의 보완책으로 도입된 직접민주제적 장치가 향후 어떻게 기능할 것인지 관심을 불러일으키고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 2006년 7월부터 제주도에 특별자치가 시행되고 있

다는 점은 특기할 만하다. 제주도는 다른 광역정부와 달리 자치권을 갖는 시군을 폐지하는 대신 행정시를 설치하여 단층제로 전환함과 동시에, 지방의회와 교육위원회를 통합하고, 특별지방행정기관을 도청으로 편입하였으며, 자치경찰제를 실시하는 등 기본적으로 다른 지방정부에 비하여 상당히 자율적인 지방자치를 시행하게 되었다. 물론 아직 특별자치라 하기에는 미흡한 부분이 있지만 제주도에 대한 특별자치제의 시행은 보다 본격적 형태의 자치제가 어떠한 성과를 갖게 될 것인지에 대한 하나의 시금석으로서 향후 우리나라 지방자치의 진화방향설정에 중요한 의미를 갖는다.

전체적으로 선진국과 비교할 때 지방자치의 후발국으로서 분명한 한계가 있지만 일천한 기간 동안의 성과라는 점을 고려할 때, 현재 우리나라 지방자치의 모습에 비판할 필요는 없을 것이다.

2. 문제점

앞에서 우리 지방자치의 모습의 긍정적 변화의 양상을 개관하였거니와 지방자치 발전을 위해서 해소해야 할 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 분권에 경도된 지방자치

지방자치 재개 이후 지방의 인사 및 조직자율권, 교부금의 확대, 제주특별자치도의 출범 등 상당한 분권화 노력이 추진되었음에도 불구하고 우리의 분권화 수준은 여전히 미흡한 실정이다. 제한적 지방입법권, 다양한 중앙의 규제와 통제권, 과도한 특별지방행정기관의 존치 등 구체적 사안에 대한 논의를 하지 않더라도 개략적으로 7:3의 국가와 지방간 사무배분 비율, 8:2의 국세와 지방세 비중으로 요약되는 것이 우리의 분권화 수준이다. 이같은 상황은 분권과 참여를 국정기조로 내세웠던 노무현 정부에서도 획기적 개선이 이루어지지 았으며, 분권화에 상대적으로 소극적인 현 정부하에서는 더더욱 획기적 개선을 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 진단은

당연히 향후 지속적 분권추진을 요구하게 되며, 분권없이 지방자치의 존립이 사실상 불가능하다는 점에서 이러한 요청을 부인할 수 없다.

그렇다고 해서 이러한 요청이 분권지상주의로 연결되어야 하는 것은 아니다. 분권의 필요성이 국정통합의 필요까지 부인하는 것으로 확장되는 것은 바람직하지 않다. 지방이 국가로부터 격리된 별개의 정치단체가 아닌 이상 국가차원의 통합성을 확보하기 위한 어느 정도의 조정과 협력은 필요하기 때문이다. 그러나 일각에서는 분권을 강조한 나머지 일체의 중앙의 개입을 경원시한다. 중앙의 조정과 평가기능까지 외면하려는 일부 지방자치단체의 태도는 단적인 예이다. 물론 분권화의 진전이 미흡한 현실에서 분권에 대한 강조는 필요하다. 더욱이 분권이 미흡한 상황에서 국정통합성을 운운하는 것은 자칫 분권을 부인하는 입장으로 오해될 수도 있다. 그러나 분권과 분리는 다르다는데 대한 인식도 필요하다. 분권은 지방자치와 국정통합성과의 균형을 확보하는 선에서 인정되어야만 한다. 국정통합성의 필요를 인정하지 않는 분권지상주의는 자칫 집권론자와의 간극을 확장하여 오히려 분권진영의 입지를 더욱 좁히게 될 우려마저 있다는데 대한 인식이 필요하다. 그럼에도 불구하고 아직 분권화가 진전되지 않은 때문에 상당수 지방정부의 입장은 국정통합에 대한 적절한 고려없는 분권적 입장의 색채를 나타내는 경향을 보인다.

통합성에 대한 인식부족은 중앙과 지방간 관계에서만 나타나지 않으며, 지방정부간관계에서도 동일하게 나타나고 있다. 자치단체간 협력적 관행은 정착되지 못하고 있으며, 오히려 작은 사안에서도 지방자치단체간 분쟁이 빈발하고 있다. 한편, 분권에 경도된 지방자치관은 지방자치의 또 다른 구성요소인 주민참여에 대한 관심소홀로 연장되었다. 물론 분권은 주민참여를 증진시키기 위한 필요조건으로서 중요하다. 그러나 아무리 분권이 이루어지더라도 지방정부의 자율권 행사과정에서 주민의 참여가 적절히 이루어지지 않는다면 지방자치는 ‘주민의 자치’가 아니라 ‘그들만의 자치’ 즉, 공직자 상호간의 자치로 전락하게 된다. 현재 우리 지방자치에 대한 다수 주민의 인식이다. 지난 6.2선거에서 나타난 54.5%의 투표율에 놀라야만 하는 현실이다. 또한 지방자치가 분권, 참여와 함께 정책중립성을 구성요소로 포함하는 것이라 하였을 때, 분권에 대한 과도한 강조는 주민참여에 대한 관심소홀만 아니라

정책중립성에 대한 무관심으로 연결된다. 실제로 대다수 지방정부가 개발정책 지향성을 보이고 있는 점이 이를 입증해준다.

지방자치를 전통적 견해와 같이 분권과 참여로 이해하든, 또는 분권과 참여에 더하여 정책중립성을 포함시켜 이해하든, 여하튼 지금과 같이 분권에 경도된 자치는 ‘부분적 자치’일 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그간 우리는 분권에 과도히 관심을 집중하여 지방자치를 인식하였다. 이렇듯 분권 외의 지방자치 요소(참여와 정책중립)에 대한 균형있는 고려가 미흡한 채로 분권에 경도된 지방자치의 추구는 결과적으로 균형된 지방자치에서 기대할 수 있는 잠재적 성과의 발현을 방해하였음은 물론, 지방자치가 주민으로부터 경원시되어 자치 아닌 자치로 전락하도록 만든 한 원인이 되었다.

2) 효율성 우선의 지방자치

지방자치는 효율성에 배치되는 것으로 이해하는 경향이 있다. 물론 지방자치가 규모의 효율에는 배치되는 측면이 없지 않지만, 공공선택론자들이 주장하듯이 다양한 지방간 경쟁을 통한 경쟁효율이나, 구체적 현실에 맞는 자원의 효과적 배분에 따른 효율을 생각한다면 지방자치가 효율친화적인 측면도 상당하다고 할 수 있다. 중요한 것은 지방자치가 효율친화적이든, 효율배치적이든 지방자치의 일차적 가치는 효율성보다는 민주성에 있다는 점이다(최병선, 1989). J. S. Mill(1861, recited)이 주장하듯이, “지방민주주의는 중앙차원에서와는 다르고 보완적인 방식으로 시민들에게 자유와 지역정체성을 부여”하는 도구이다. 지방차원에서의 민주주의를 통하여 지방은 지역실정에 맞도록 다양성을 추구할 수 있고, 공공서비스 제공에 있어서 지역주민의 선호를 보다 잘 반영할 수 있게 된다. 물론 지방자치를 함에 있어서 폐쇄적 지방을 근거로 한 지역과두권력에 의한 폐해에 대한 우려가 없는 것은 아니다. 그러나 지역시민사회의 성장과 중앙의 적절한 지원과 조정을 통하여 그 같은 폐해보다는 지방에서의 민주적 개혁의 가능성에 눈을 떠야 한다(John, 2001: 3). 공식적 정부기구를 넘어서, 비공식적 차원의 파트너십, 정책 네트워킹

를 통한 지역차원의 거버넌스가 작동할 경우, 지방은 진정으로 주민의 이익에 잘 봉사하는 현장이 되고, 이에 따라 총체적 국가경쟁력 또한 신장될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 우리는 지방자치를 볼 때 흔히 효율성의 렌즈를 들이대고 지방자치가 비효율적이니 부패에 취약하다는 등의 비판을 쉽게 한다. 물론 지방자치가 효율성을 배척하는 것은 아니지만, 이렇듯 효율성에 경도된 관점에 따른 폐해는 명백하다. 우선, 지방자치의 일차적 가치 내지는 장점이 민주성의 확보에 있음에도 불구하고 지방정부로 하여금 효율성을 우선적으로 추구하게 한다. 소위 ‘지방경영’에 대한 압박요인이 지속되고 있는 것이 그 증거이다. 문제는 경영 책임자로 선임되지 않은 지방공직자들이 효율성에서 상대적 성과를 내기 어렵다는 점이다. 둘째, 민주성 개선을 위한 노력을 소홀히하게 하는 폐해이다. 민주화를 위한 투쟁으로 점철된 한국 현대사를 돌이켜볼 때 지방차원의 민주화를 의미하는 지방자치에서 민주성을 경시하는 것은 문제가 아닐 수 없다.²⁾

3) 위축된 근린자치

우리나라의 기초자치단체의 구역은 다른 국가에 비교할 때 상대적으로 큰 편에 속한다. 제1공화국 당시 시읍면 단위의 자치제로 출범하였으나, 5.16 군사혁명이래 효율성을 강조하여 보다 큰 규모의 시군 단위 자치제로 이행하였다가 다시 현재와 같은 시군구 체제로 전환함으로써 전체적으로 기초자치단체의 구역이 확장된 것이다. 이렇듯, 규모가 큰 기초자치단체의 구역은 규모의 경제에는 도움이 되는 측면이 있으나 근린차원의 주민참여가 활성화되지 못하는 근본적 문제를 내포하고 있다. 자치구역이 클 경우, 주민은 참여주체가 되기 어렵고 행정객체로 전락할 가능성이 크다.

물론 시군구 관할구역 내부에 주민과의 접점으로 기능할 수 있는 읍면동이 있으

2) 여기에서는 효율화에 따른 민주성 경시만을 다루었지만 효율경도에 따라 형평성에 대한 고려 역시 경시될 것임은 자명하다(cf. Okun, 1975).

나, 기본적으로 이들은 행정단위일 뿐 효과적 주민참여의 통로로 작동하지는 못하고 있다. 대개의 경우 읍면동별로 주민자치위원회가 설치되어 주민자치활동의 매개가 되도록 제도화되어 있으나, 실제로는 주민자치센터의 운영위원회로 전락된 상황에서 읍면동 또는 근린 단위에서의 참여활동은 매우 미흡한 실정이다. 앞에서 언급하였듯이 지방자치의 일차적 가치가 능률성보다는 민주성 확보에 있고, 그같은 민주성의 확보는 실제적으로 근린차원에서의 참여에 기반하는 것이라 하였을 때, 현재와 같이 과대한 기초자치단체 규모는 최소한 주민참여에 대해서는 문제요인임에 틀림없다.

그럼에도 불구하고 최근까지의 움직임은 이러한 문제점의 해결방향이 아닌 반대 방향이다. 우선, 1996년 이래 읍면동 기능전환을 통하여 주민과 보다 가까운 접점인 읍면동 기능의 상당 부분을 시군구로 이관하였다. 이에 따라 주민의 관심이 동에서 멀어지고 근린 차원의 참여기반 역시 약화되었다. 정치적 활용의 폐단에도 불구하고 근린차원의 참여기제의 잠재력을 지닌 반상회는 점차 해체 내지는 약화되었고, 새로 설치된 읍면동 주민자치위원회는 당초 취지와는 달리 주민자치의 매개체로서 기능하지 못하고 있다. 게다가 정치권에서는 교통, 통신의 발달 등을 이유로 들면서 지방자치구역의 확장을 도모하고 있다. 구체적으로, 정치권은 전국을 50-60개의 광역시로 재편하려 시도하고 있다. 실제로 2010.4.27 국회 지방행정체제개편특별위원회는 이러한 의도를 중심으로 한 지방행정체제개편특별법안을 채택한 바 있다. 물론 이같은 구상도 교통, 통신의 발달에 따라 지방행정의 효율적 침투범위가 확장되는 측면이 있는 한, 타당성이 전혀 없는 것은 아니다. 문제는 이러한 구상을 제시함에 있어서 필연적으로 손상되기 쉬운 민주성의 보완에 대한 고려가 수반되었어야 한다는 것이다. 그러나 대개의 구상은 그같은 측면에 대한 충분한 고려를 포함하지 않은 채 논의되었다. 이렇듯 근린차원에서의 주민참여에 대한 정책적 고려가 실종된 상황에서 건강한 지방자치의 착근을 기대하기는 어렵다.

4) 획일화된 지방자치

지방자치는 지방이 자율권에 기초하여 지역실정에 맞는 시책을 자율적, 창의적으로 시행하도록 허용하는 제도적 장치이다. 그럼에도 불구하고, 우리나라는 여전히 중앙의 과도한 개입으로 전국적으로 획일화된 지방자치를 시행하고 있다. 지방입법권의 제약, 지방과세권의 제약은 물론이거니와 지방자치단체의 여건과 종류와 상관없이 모든 지방자치단체가 동일하게 기관분립형(단체장-지방의회) 정부형태를 갖고 있다. 이같이 획일화된 지방자치제 하에서 지역실정에 맞는 창의적 지방행정이 이루어지기 어려울 것임은 자명하다. 이같이 획일화된 지방자치의 근본적 원인은 미흡한 분권 때문임은 물론이다.

5) 지방공직역량의 미흡

지방공직자의 자치역량은 지방자치가 제대로 이루어지기 위한 핵심적 요건이다. 아무리 제도가 완비되고 자원이 확보되더라도 그를 운용하는 유능하고 열정적인 공직자없이 제도와 자원의 효과적 운용을 기대할 수는 없다. 지방자치의 추진기반이 취약할수록 인적요소에 대한 기대는 더욱 커지게 된다. 그러나 장기간 중앙정부의 지시와 통제 하에서 피동적으로 이루어졌던 행정관행의 잔재로 지방공직자의 자치역량은 아직 취약한 것으로 비판된다. 자치행정을 수행하는 과정에서 보다 자율적이고 능동적인 행정풍토가 조성되고는 있지만 아직 만족할만한 성과가 나타나지는 않고 있는 것으로 보인다. 다음 인용문은 지방공직자의 자치역량을 매우 심각한 것으로 진단하고 있다.

“자치단체의 자율성과 독립성은 확대된 반면, 지방행정의 책임성과 효율성은 대체로 미흡한 것으로 평가되고 있다. 지방자치단체는 선거공약이라는 명분으로 무리한 지역개발 및 경제사업을 추진하는데 따른 예산낭비, 표와 연결되는 과시성 행사 등 선심성, 전시성 사업의 남발로 인한 경비지출의 증대, 부족한 지방재정 확충을 도모하고자하는 의욕이 앞서 환경파괴와 난개발을 부추기는 사업을 추진하거

나, 표를 의식하여 중앙정부로부터 위임받은 단속업무를 방조, 묵인하는 등으로 인한 기초법질서의 파괴, 공적권한의 개인적 사용으로 인한 각종 특혜시비 및 부정부패의 의혹, 지방자치단체장의 전횡으로 인한 뇌물수수, 불법적 예산집행과 지방공무원의 비리 등 불미스런 사건들이 반복적으로 재발하고 있을 뿐만 아니라 국가경쟁력과 효율성을 저해하는 심각한 장애요인이 되고 있다. 즉 한마디로 권한은 있으나 책임과 통제는 없는 지방자치로서의 난맥상을 보여주고 있다.”(염차배, 2010)

물론 위 인용문에 나타난 것이 모두 사실도 아니며, 모두 지방공직자의 책임인 것만도 아니다. 그러나 또한 상당 부분 사실이며, 상당 부분 지방공직자의 책임인 부분도 많다고 판단된다. 이러한 진단은 분권의 진전에 따라 지방자치가 국정에서 차지하는 비중이 증가할수록 더욱 심각한 의미를 갖게 된다.

Ⅲ. 지방자치 발전을 위한 정책방향과 과제

앞에서 우리나라 지방자치의 문제점을 살펴보았거니와 이같은 문제점을 종합적으로 고려하여 지방자치발전을 위한 정책방향과 과제를 다음 몇가지로 나누어 제시한다.

1. 적정분권: 분권과 통합의 균형

지방자치의 발전을 위해서는 분권지상주의 내지는 분리주의적 분권관을 탈피하여 분권의 요구와 국정통합성의 요구를 적절히 조화시킬 수 있도록 적정 수준의 분권이 이루어져야 한다. 구체적으로, 미흡한 분권수준의 개선노력을 지속하되 국정통합을 위한 최소한의 요구를 수용해야 한다.

우선 분권화 추진에 대한 중앙정부의 적극적 자세가 필요하다. 특히 분권을 정책기조로 천명하였던 과거 정부와 달리 현 정부는 분권에 대해서 소극적이다. 과거 지

방이양추진위원회와 지방분권위원회를 통합하여 현 정부와 같이 출범한 지방분권추진위원회의 활동 역시 소극적이다. 그보다는 오히려 통합성을 강조하는 시책이 두드러진다. 그러나 지방자치가 제대로 시행되는 것이 국가의 총체적 발전에도 기여한다는 인식하에 지방분권을 지속적으로 추진해야 한다. 그렇게 함에 있어서 특히 지방이 체감할 수 있는 수준의 분권이 이루어지도록 중앙의 전향적 자세가 요구된다. 그렇지 않을 경우, 중앙과 지방간의 상생적 협력 대신 상호 상대적 권력과 위상 확보를 위한 갈등이 증폭되어 결과적으로 국가경쟁력이 약화되고 주민복지가 훼손될 것이기 때문이다. 분권강화를 위한 시책으로는 ① 지방의회의 조례제정권 강화, ② 국가입법과정에 지방의사를 투입할 수 있는 기제의 마련, ③ 지방의 자주재정기반의 확충, 그리고 ④ 자치경찰제의 시행, 교육자치제의 개선, 특별지방행정기관의 정비 등 미완의 분권과제 추진 등이 포함되어야 한다.

아울러 지방분권의 강화를 전제로 하되 국정통합을 위한 조정장치를 수용해야 한다. 지방이 국가로부터 독립하여 나가는 것이 아닌 한, 국정통합을 위한 중앙의 기본적 역할은 필요하기 때문이다. 그러므로 지방정부는 중앙의 지방에 대한 일체의 간여를 배제할 것이 아니라 필요한 최소한의 간여를 수용하고 협력해야 한다. 최소한 지방정부에 대한 중앙정부의 평가에 대한 적극적 수용이 요구된다. 일부 분권론자들은 지방에 대한 중앙의 평가가 지방자치 정신에 위배되는 것이라면서 반대하고 있다. 그러나 권력적 지방통제를 반대하면서 비권력적 통제인 평가를 배척하는 것은 과도해보인다. 다만, 과도한 평가에 따른 지방의 과중한 업무부담을 방지하기 위하여 평가의 통합화가 정착되어야 한다.

분권과 통합의 균형에 기반한 지방정부간 협력적 행정관행이 확대되어야 한다. 특히 광역적 시설, 혐오시설, 거대시설 등에 대한 지방정부간 협력관행이 정착되어야 한다. 특히 가뜩이나 재정력이 약한 상황에서 자치단체마다 별도의 종합체육시설이나 혐오시설을 설치하기보다는 위임, 행정위탁, 협정, 공동출자 등의 방식으로 협력적 행정관행을 확대해나가야 한다. 이를 위해서 지방정부간 자발적 협의체의 장려, 인적교류 확대가 바람직하다.

요컨대, 지방자치의 발전을 위해서는 분권이나 집권에 치우치기 보다는 양자간

의 적절한 균형이 이루지는 것이 바람직하다. 분리나 통합이 목표가 되어서는 곤란하다. 이러한 요구는 집권과 분권의 연장선 상에서 적정수준의 분권을 요구하는 것에 다름 아니다.

한편, 이미 지적한 바와 같이 분권에 경도된 관심을 넘어 주민참여와 정책중립성에 대한 균형적 고려가 필요하다. 주민참여에 대해서는 특히 근린단위에서의 주민참여가 현실적이라는 점을 인식하여 근린단위에서의 참여시책 강구와 자원마련이 필요하다. 정책중립성에 대해서는 과도한 개발정책 집중을 지양하고, 재배분 정책에 대해서도 상당한 관심을 가질 것이 요구된다. 물론 지방의 자생적 발전을 위한 기반마련을 위해서 일정 정도의 개발정책은 필요하다. 그러나 한정된 자원으로 개발정책에 집중하는 것은 ‘누구를 위한 지방자치’인가라는 근본적 문제를 야기하기 때문에 바람직하지 않다. 그러므로 개발정책을 시행하더라도 가급적 일부 지배집단의 전유적 참여가 아니라 가급적 주민 일반의 공평한 기여와 보상이 이루어지도록 노력해야한다. 이 두가지 요구에 대해서는 아래 두 개의 절에서 보다 상술한다.

2. 근린중심의 참여자치기반 구축

지방자치의 중요요소인 주민참여의 활성화가 필요하다. 이는 분권에 경도된 지방자치하에서 상대적으로 성숙되지 않은 주민참여의 기반 및 활동을 보완하기 위한 것인 동시에, 지방자치는 효율성보다는 민주성에 우선적 가치를 두어야한다는 요청에 부응하는 것이다. 그러나 주민참여의 당위성에 대한 구호는 높은 반면, 실제로 정책과정에서 주민은 소외되고 있다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이 과거에 비하여 참여제도가 많이 도입되었으며 실제 참여의 증대가 감지되기도 한다. 그러나 절대적 수준에서 볼 때, 여전히 참여가 과소하다는 것이 객관적 평가이며, 향후 참여활성화를 위한 정책노력이 요구된다.³⁾ 앞에서 언급한 바와 같이 최근까지 주민투표

3) 구체적으로 참여활성화와 관련하여 지방정부는 ① 참여에 대한 수용성 증대, ② 참여제

제 등 직접민주제가 전면 도입됨으로써 참여환경이 많이 개선되었다.⁴⁾ 그러나 그 같은 제도들은 일상적 참여제도이기보다는 비상적 참여제도로써 한계가 있을 뿐 아니라, 제도의 세련화가 필요한 실정이다. 나아가서, 구체적 정책과정에서 주민참여가 일상화되도록 참여제도 전반에 대한 점검이 필요하다. 그렇게 함에 있어서 제도의 마련이 주민활력화를 자동적으로 보장하는 것은 아니라는데 대한 인식이 필요하다. 제도의 효율적 운용에 보다 관심을 기울여야 한다. 또한 시민운동단체에 대한 시설, 정보, 재정지원을 통하여 주민참여를 지원하고 고양시키는 효과를 기대할 수도 있다.

물론 참여에도 문제가 있을 수 있다. 자칫 주민참여가 협력적, 공익적, 생산적이기 보다는 갈등적, 사익적, 비생산적인 활동으로 경도될 우려가 없지 않기 때문이다. 이를 방지하기 위해서는 참여하는 주민의 의식을 보다 민주적으로 개선하기 위한 시민교육이 필요하다. 주민참여가 지방자치 발전에 기여하도록 하기 위해서는 참여수준의 확대 뿐 아니라 참여내용의 건전화가 동시에 요구된다. 이를 위하여는 시민으로 하여금 참여의지만이 아니라 공민적 소양을 동시에 소유한 ‘교양시민’이 되도록 육성하기 위한 시민교육이 요구된다. 즉, 공공문제에 대한 지식과 이해를 갖고 공익적 입장에서 참여하는 시민성을 확립하기 위한 노력이 요구되는 것이다.⁵⁾

문제는 방법이다. 다양한 시민교육방법이 있겠으나 가장 효과적인 방법은 참여활동 그 자체라는 것이 고래의 정설이다. 참여를 통하여 시민의 참여의지가 강화되고 상대방의 입장, 공적이해를 존중하는 교양이 길러지게 될 것이다. 이러한 관점에

도의 확장 노력(직접참여제의 수용, 지역수권, 옹호형위원회, 공동생산 등), ③ 참여에 대한 적절한 대응능력 함양 등이 요구된다.

- 4) 주민투표제(04.1), 주민발의제(조례제정청구제 2005.1), 주민소송제(05.1.27), 주민소환제(07.7) 등 직접민주제 도입이 획기적으로 이루어졌다.
- 5) 시민교육의 요구와 관련하여 Schachter(1995)는 이상적 민주사회의 기능화를 위해서는 정부만이 아니라 시민혁신(reinventing ourselves)이 필요하다고 주창하였다. 이는 과거 Osborne과 Gabler가 정부운용의 패러다임이 혁신적으로 변화해야 된다(reinventing government)고 주창한 것에 대한 대응으로서 주목된다.

서 보더라도 참여제도의 확충과 참여활성화는 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방정부는 성가시더라도 주민참여가 협력적, 공익적, 생산적인 것이 되기 위한 노력으로서 주민참여를 적극적으로 권장하고 수용하여야만 한다.

주민참여의 활성화를 추구함에 있어서 특히 강조할 것은 주민과 근접권에 있는 근린단위에서의 참여에 일차적 관심을 가져야 한다는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 우리나라에서는 근린단위의 참여에 대한 설계가 매우 약하여 가장 활발할 수 있는 단위에서의 참여가 침체되어있다. 이때 참여의 가능성만을 고려한다면 근린단위의 범위는 좁을수록 좋을 것이다. 그러나 참여의 효율성을 고려할 때 현실적으로 읍면동 단위의 주민대표체계의 정비 및 활성화를 기하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 우선 읍면동 단위 주민대표체계의 정비가 필요하다. 구체적으로, 주민자치위원회가 진정한 지역주민자치 활동의 중심체로 기능하도록 개편하여 근린차원의 주민대표체계를 재정립해야 한다. 이때 주민자치위원회의 구성방식을 읍면동장 위촉제에서 반장→통리장→자치위원회로 이어지는 축차적 호선방식으로 전환하거나 위촉제와 병행하는 것이 바람직하다. 이렇게 하여 현재 주민자치위원과 통리장으로 이원화되어 있는 주민대표체계를 일원화하는 것이 바람직하다. 현재는 통리장과 주민자치위원회가 별개의 절차로 구성 및 운영됨으로써 근린차원의 주민대표체계에 근본적 혼선이 있다. 주민자치위원회와 지역에서 활동하고 있는 시민운동집단을 연계하는 것도 적극적으로 고려해야 한다. 이렇게 함으로써 주민참여와 시민운동집단의 활동을 보다 생산적인 것으로 유도할 수 있을 것이다.

한편, 읍면동 단위의 참여활성화를 위해서는 현재 기능이 위축되어 있는 읍면동의 기능을 강화할 필요가 있다. 전술한 지방행정체제개편특별법안에서는 읍면동 단위의 행정기능 철수를 포함하고 있는데 이는 주민에 대한 서비스를 약화시키고 참여활동에 대한 지원기능을 약화시킬 뿐 아니라 근본적으로 참여의 실익을 축소시켜 결국 참여를 저해할 우려가 있다. 아울러 현재 읍면동보다 시군구 본청에 기능, 인원이 집중되어 있는 기초단위 행정체제의 개선도 필요하다. 지방정부의 강점이 주민과의 근접성이라 할 때, 주민과 지근거리에 있는 읍면동의 기능과 인력을 강화하는 것은 당연하다.

3. 지방정책의 중립성(형평성) 확보

지방의 자원은 지역주민 일반의 복지를 위하여 공정하게 배분되어야 한다. 이를 위해서 지방정부는 정책이 상위계층에 우선적으로 봉사하는 것이 되지 않도록 중립성(또는 형평성)을 유지해야 한다. 특히, 거둬진 경제위기로 사회적 불평등이 심화되고 있는 현실에서 정책중립성에 대한 요구는 더욱 크다. 불행히도 지방정부의 정책에 있어서 계층중립성을 기대하기는 쉽지 않다. 한정된 자원으로 다른 자치단체들과 경쟁하는 상황에서 지방정부는 재분배정책보다는 지역경제력 강화를 위한 개발정책에 우선하려 할 것이기 때문이다. 지방정부가 성장연합의 도구로서 기능한다는 주장이나(Molotch, 1981), 지방정부의 재분배정책성향은 재정력이 강할수록 강하다는 역설의 제시는(Peterson, 1981) 공히 지방정부의 정책중립성 확보가 쉽지 않다는 것을 잘 지적하는 것이다.

한국 지방정부에 있어서도 이러한 관찰은 크게 틀리지 않다. 대개의 지방정부는 복지정책보다는 개발정책의 확산에 적극적이다. 물론 현실적으로 복지정책 시행을 위한 재정적 기반이 취약한 점, 복지정책의 상당 부분은 중앙정부가 담당하고 있는 점, 지방의 안정적 성장기반의 구축을 위해서는 성장위주의 정책이 불가피하다는 점 등을 고려할 때 개발지향의 지방정부를 매도할 수는 없다. 그렇다고 해도 개발일변도의 정책정향이 바람직한 것은 아니다. 개발일변도의 정부는 정책적으로 중립적이지 않으며 차별적이다. 개발정책은 지주, 개발업자 등 지배집단의 이익에 우선적으로 기여하는 정책이기 때문이다. 그러므로 지방정부는 지방의 정책이 주민일반의 이익에 기여하도록 하기 위해서 과도한 개발정책을 자제해야 한다. 개발정책을 추구하더라도 정책과실이 주민 일반에 확산되도록 정책설계를 해야 한다. 개발정책의 부작용을 보완하기 위해서라도 복지정책을 강화해야 한다. 이와 관련, 자율적 복지시책 강화의 기반으로 지방의 자주재정이 확충되어야 함은 물론이다.

이와 관련, 지방행정관료의 자율성 내지는 중립성이 강화될 필요가 있다. 정치적 고려가 지배할 수밖에 없는 선출직 공무원에 비하여 임명직 관료는 정치적 고려보다는 전문적 지식과 법규에 기반하여 보다 중립적 입장에서 업무를 수행하려는 경

향이 클 것이기 때문이다. 그러므로 행정관료의 정책자율권을 확대함으로써 지방행정을 보다 중립적인 행정으로 유도하여야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 지방행정관료의 신분안정성을 과도하게 흔드는 것은 바람직하지 않다는 점이다. 신분이 불안한 상황에서 중립적 행정을 하기를 기대하기는 어려운 노릇이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 무능, 태만 공무원의 퇴출이라는 명분을 전면에 내세우면서 지방행정관료의 신분을 불안하게 만드는 움직임이 강한 반향을 얻고 있다. 물론, 일부 문제 공무원의 퇴출 필요성을 부인하기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 자칫 그같은 제도를 통하여 중립적 입장에서 행정을 수행하려는 대다수 공무원의 책임행정의지를 꺾게 된다면 득보다 실이 클 것이다. 오히려 행정관료의 자율권을 신장하고 신분안정성을 보장하여 민익에 적극적으로 봉사하는 분위기를 조성하는 것이 바람직하다.

행정관료의 자율권을 강조한다고 해서 행정관료의 자율권 강화가 자동적으로 중립적 행정으로 귀결될 것으로 전제하는 것은 아니다. 그렇기 때문에 자율권 강화에 따라 유발될 수 있는 관료적 일탈을 방지하기 위한 합리적 통제체제의 강화가 수반되어야 한다. 그러나 통제체제의 강화는 어디까지나 자율권이 전제되어야 한다는데 대한 인식이 필요하다. 현재 우리의 관료 특히 지방행정관료는 자율권이 약한 상황에서 통제만 강한 모순적 위치에 있으며, 이야말로 공직무사안일의 근본원인이 되고 있어 시정이 요구된다.

4. 다양한 지방자치 기반의 형성

지방자치의 요체는 각 지방이 자율성에 기반하여 지역실정에 맞게 창의성을 발휘할 수 있게 하는데 있다. 그러나 현재 지방자치제도는 다양성을 인정하기 보다는 획일적 통일성의 확보를 기조로 하고 있는 것이 현실이며 개선이 요구된다.

첫째, 지방자치단체의 기관구성에 있어서 지역실정에 맞는 다양한 기관형태가 채택될 수 있도록 허용해야 한다. 현재 우리나라 지방자치단체는 자치단체의 종류, 규모, 지역실정과 무관하게 단체장-지방의회를 축으로 하는 기관분립형 조직을 획

일적으로 채택하고 있다. 그러나 자치단체의 종류, 규모나 지역실정에 따라 효과적인 기관구성 형태가 다를 것이라는 점을 상정할 때 현재와 같이 획일적인 기관구성 형태를 적용하는 것은 문제가 있다 하겠으며 향후 지방자치단체의 기관구성 자율권을 신장시킬 필요가 있다.

이와 관련 기본적으로 지방자치단체가 자율적으로 기관구성형태를 채택하도록 되어있는 미국의 경우가 참고가 된다. 또한 장기간 위원회제를 획일적으로 채택하여 온 영국이 2000년대 들어와서 위원회제와 기관분립형을 조합한 4가지 기관형태 중에서 지방이 자율적으로 채택하게 한 것도 참고가 된다. 우리의 경우, 최소한 시군과 대도시 자치구의 기관구성을 동일하게 적용할 것인가에 대한 검토부터 시작할 필요가 있을 것이다.

거시적 기관형태의 자율성 확대와 아울러 지방조직의 세부적 자율성 확대도 필요하다. 물론 과거에 비하여 지방조직의 자율권은 많이 신장되어왔다. 무단체장을 제외하고는 지방공직자 대부분이 지방직 공무원으로 충원되고 있는 것은 지방조직 자율권 확장의 좋은 예이다. 최근에는 보다 획기적인 조직자율권의 확대시책으로 지방이 인건비 총액 내에서 정원과 직급을 자율적으로 책정하는 총액인건비제가 시행되고 있다. 그러나 실제로는 지방의 방만한 정원관리를 제어한다는 취지에서 자치단체 종류별 정원기준의 설정, 상위직급 설치에 대한 규제 등으로 총액인건비제의 당초취지가 충분히 반영되지 않고 있다. 명실상부한 총액인건비제의 취지가 살아나도록 전향적인 조치가 필요하다.

둘째, 지방자치단체의 규모와 역량을 감안하여 차등적 분권을 적극적으로 적용할 필요가 있다. 미국의 부분선점제(partial preemption), 영국의 모범자치단체제(Beacon Council) 및 최고가치제(best value), 일본의 특례시제도, 북유럽 국가에서의 자유자치단체실험(free commune experiment) 등은 차등분권의 대표적인 적용 예이다(하혜수, 최영출, 2002). 지금까지 우리나라는 인구기준에 의한 차등분권제를 시행하여 왔지만 인구 기준 외에 지방의 수권능력과 의지를 고려한 차등분권제의 도입이 필요하다. 현재 인구 기준 외의 정치적 결단으로 차등분권을 적용한 예는 2007년에 제정한 제주특별자치도가 유일하다. 차등분권제를 적절히

활용할 경우, 잔여 지역과의 통합성 및 형평성 측면에서 문제를 야기하고 있는 광역시를 폐지하는 대신 대도시의 위상에 걸맞는 분권으로 가름할 수도 있을 것이다. 차등분권제를 적용함에 있어서는 차등의 근거가 될 평가의 공정성과 합리성을 제고하는 한편, 하향식 차등화보다는 지방정부의 신청주의에 입각하는 것이 바람직할 것이다(이승중, 2005: 371). 첨언할 것은 차등적 분권이 자칫 분권의 제약논거로 활용될 우려가 없지 않다는 점이다. 그러므로 차등분권을 하는 경우에도 자치능력과 의지에 무관하게 지방자치단체의 존립에 필수적인 사항에 대한 분권화는 공통적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 사실상 동일한 기능수행으로 기능중복이 심한 광역정부와 기초정부의 획일적 기능을 조정하여 광역과 기초정부간 적절한 기능분담을 도모해야 한다. 소위 보충성의 원칙을 거론하지 않더라도 광역정부는 기초정부가 수행할 수 없거나 수행하는 것이 효과적이지 않은 기능, 기초정부간 조정이 필요한 기능, 기초정부에 대한 지원기능 등을 우선적으로 수행하는 것이 마땅하다. 이러한 지적은 광역정부가 기초정부의 사무와 구분되는 고유한 광역적 기능을 수행해야 함을 말하는 것이다. 그러나 현재 광역정부는 고유한 광역적 기능보다는 주로 연락, 종합, 조정기능을 수행함으로써 광역정부와 기초정부의 기능중복이 크고 이에 따라 자원낭비가 큰 실정이다. 광역정부가 하는 일은 기초정부가 하는 일의 종합 이상도 이하도 아니라는 지적도 제기되고 있는 형국이다. 이같은 문제의 개선방향을 명확하다. 기초정부는 지역적 문제를, 광역정부는 기초정부가 수행하지 않는 광역적 문제에 역량을 집중할 수 있도록 광역과 기초간 기능분담을 명확히하는 것이다. 구체적으로, 연락 및 종합기능을 축소 또는 폐지하고, 광역적 사무에 대하여 외국의 특별구와 같은 기능을 하도록 변화를 모색할 필요가 있다.

5. 지방공직역량의 강화

지방자치의 정책주체인 지방정부(지방의회, 집행기관)의 자치역량 강화없이 지방자치의 정착발전은 있을 수 없다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 지방정부를 구성하는 인적역량이라 할 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 장기간 집권적 정치구조에서 자율적 역량의 강화기회가 없었던 지방공직자의 자치역량은 아직 미흡하다는 것이 일반적 평가이며 이의 개선을 위한 정책노력이 필요하다.

첫째, 지방자치단체장의 역할이 강화되어야 한다. 기관분립형 중에서도 강시장형 기관구조를 갖고 있는 우리의 경우, 지방자치단체장의 역할에 따라서 지방의 발전이 상당부분 좌우된다고 볼 때, 지방자치단체장이 소신을 갖고 일할 수 있도록 권한과 책임이 부여되어야 한다. 일각에서는 지방자치단체장의 제왕적 지위를 우려하면서 자치단체장의 권한과 역할을 제약해야 한다고 주장한다. 그러나 단체장 리더십의 제한하면서 지방의 자생적 발전을 도모하는데는 한계가 있으며, 오히려 단체장이 안정적이고 창조적인 리더십을 발휘하도록 해야 한다. 이런 견지에서 볼 때 현재 단체장의 임기를 3선 연임으로 제한하는 제도는 바람직하지 않다. 부적격 단체장은 선거를 통해서, 또한 재직기간 중 각종 통제장치의 작동을 통해서 이루어지도록 하는 것이 좋다. 물론 단체장의 리더십 인정과 단체장의 권력일탈에 대한 통제는 별개의 문제로서 필요하다. 다만 단체장을 포함하여 지방공직자에 대한 통제는 기본적으로 지역내부의 정치행정과정에서 자율적, 자동적 통제기제에 의하여 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방행정관료의 역량강화가 필요하다. 과거 중앙의 지시만을 기다려온 행정관료가 문제였다면, 지금은 중앙을 경원시하면서도 스스로도 적극적으로 일하지 않는 행정관료가 문제가 될 수 있다. 지방자치가 정착발전되기 위해서는 무엇보다 지방행정관료가 자율적, 창의적, 적극적으로 일할 역량—의지와 능력—을 가져야 한다. 특히 지방화, 세계화 시대에 지방행정관료에게 요구되는 역량은 전문성만 아니라 문제해결능력과 봉사 의지, 국제수준의 감각 등을 포함하는 것이다. 지방행정관료의 역량강화는 지방의 인적, 물적 자원이 부족한 상황에서 더 큰 의미를 가지

며, 따라서 지방행정관료의 역량강화를 위한 교육훈련과 인사관리에 각별한 노력을 기울여야 한다. 1980년대 프랑스가 행정개혁의 수단으로 공무원에 대한 교육훈련과 인사관리를 중시하였던 사실은 좋은 참고가 된다. 방법에 있어서는 다양한 교육기회의 부여(자율연수, 산학관 협력기반 연수, 학원 수강 등 선택적 교육기회 부여), 연구년제의 도입, 해외견습 기회의 확대, 중앙-지방간 인사교류 확대, 순환보직의 완화 및 직위분류제적 요소 강화, 인턴제와 채용의 연계를 통한 우수인력 확보 노력 등이 필요하다. 또한 앞에서 언급했거니와 한시적인 공무원 퇴출정책보다는 행정관료의 자긍심의 고취, 인력의 적소배치, 교육훈련의 강화, 유인체계의 정비, 평가체계의 합리화가 필요할 것이다.

셋째, 지방의회의 발전이다. 지방의회는 집행기관에 대한 견제, 정책입안, 고충처리 기능을 하도록 기대되나 역량부족으로 요구되는 역할을 충분히 감당하지 못하고 있다는 비판이 적지 않다. 다행히 그간 4기에 걸친 지방의회 경험이 축적되면서 의원발의가 보다 활발해지는 등 긍정적인 요소가 많지만 지방의회가 상대적으로 자원과 인력이 풍부한 집행기관을 상대로 역할을 수행하는데는 한계가 있는 실정이다. 지방의회가 역할을 제대로 감당하기 위해서는 지방의회 발전을 위한 정책지원이 필요하다. 이러한 정책지원에는 우선적으로 지방의원의 능력발전을 위한 체계적 연수기회의 확장이 요청된다. 미국 시정부연합이 연방인사처 등의 재정지원을 받아 의회정책지도자 프로그램을 시행하는 것은 참고가 된다. 우리의 경우, 가칭 '지방의 정연수원'의 설치도 고려해 봄직하다. 의원보좌기능 강화도 필요하다. 이외에도 정당공천제 대신 정당임의표방제로 전환하여 선거관련 부패를 예방하고 유능한 인물이 지방의회에 진출하도록 조장할 것, 선출된 의원의 계층편향을 악화시키는 중선거구제를 소선거구제로 환원시킬 것, 의회의 감사기능 대신 조사기능을 강화할 것, 지방의회 사무직원을 의회소속화(의회직렬)할 것, 유급제를 시행함에 있어 전업직과 부업직의 급여를 차등지급하여 공정한 보수제가 되도록 할 것 등이 요구된다.

끝으로, 선출직과 임명직을 막론하고 지방공직자의 공직의식의 강화가 요구된다. 그 중에서도 특히 도덕성, 청렴성, 정치적 중립성에 대한 인식강화가 요구된다. 물론 공직의식이 이들 덕목만을 의미하는 것은 아니며 공익실현을 위해서 적극적으로

로 봉사하려는 의식 일반을 포함하는 것이지만 이와 같이 도덕성, 청렴성, 정치적 중립성에 대하여 강조하는 것은 일부 공직자의 부도덕, 부패, 파당적 행태가 일반에 회자되고 이는 전체 지방공직자 나아가서는 지방자치 자체에 대한 혐오로 확산되고 있기 때문이다. 단체장이나 지방의원의 상당수가 각종 비리로 입건되었다는 보도는 이미 전혀 새롭지 않은 현상이며, 선거 때마다 공무원의 줄서기, 선거 후 논공행상에 따른 잡음 역시 전혀 새롭지 않은 뉴스거리이다. 지방자치 발전을 위해서 반드시 해결해야 할 요소이다.

IV. 결 론

지금까지 우리나라 지방자치의 성과와 문제점을 개괄한 다음 지방자치의 발전을 위한 정책방향과 과제에 대하여 개괄적으로 논의하였다. 이와 같은 요소가 충족될 때, 우리 지방자치는 소모적인 갈등적 지방자치를 넘어서 협력적 지방자치로 이행함으로써 주민복지에 기여하게 될 것이다.

강조할 것은 지방자치발전을 위한 여정은 일차적으로 중앙이 독점했던 권한의 분권에서 출발한다는 점이다. 분권없이 지방정부가 존재하지 않으며, 지방정부의 존재없이 지방자치 역시 존재하지 않기 때문이다. 그만큼 분권은 지방자치의 핵심적 가치로서 중시되어야 한다. 역설적이지만 분권에 경도된 우리의 자치관 역시 분권이 미흡한데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 분권이 충분히 이루어진 상황에서 분권에 경도된 논의가 지배할리 만무하다. 실제로 분권화가 진전된 서구국가에서는 분권보다는 참여 내지는 이차적 분권이 중심이슈가 되고 있는 것은 참고가 된다. 그렇더라도 지방자치가 분권과 동의어가 아닌 한, 분권에 경도된 지방자치논의는 바람직하지 않다. 분권의 요구와 저항에 따른 중앙과 지방간 갈등 뿐만 아니라 주민자치와 정책형평성에 대한 관심소홀이라는 부작용을 낳는다. 그러므로 빠른 시일 안에 적정분권이 이루어져야 하며 이를 위한 정책노력이 요구된다. 물론 어느 수준이 적정분권인지에 대해서 합의가 쉽지는 않다. 다만, 현재의 상태가 적정분권이 아니라

는 판단이 일반적이라는 사실을 감안하여 최소한 당분간 분권화를 위한 정책노력이 경주되어야 한다. 그리고 그러한 정책노력은 지방의 적극적 요구와 중앙의 소극적 대응이 아니라, 중앙의 주도적 노력에 의해서 이루어지는 것이 불필요한 갈등을 예방하기 위해서 바람직하다. 이것이 본 논문이 제기하는 바의 핵심이다.

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 곽채기, 2003, “국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안”, 한국행정학회, 2003년도 기획세미나 발표논문집-국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제.
- 경실련, 2007, “민선4기 지방의회 평가” 홈페이지 게재문.
- 소진광, 2005, 지방자치와 지역발전. 박영사.
- 심익섭, 2004, “정부혁신 지방분권위원회의 성과와 과제”, 지방행정, 대한지방행정공제회.
- 염명배, 2004, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정 -국세, 지방세 재분배문제를 중심으로”, 재정논집, 한국재정·공공경제학회.
- 염차배, 2010, “지방자치 감사제도 선진화를 위한 비교연구.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이승중, 2005, 지방자치론, 박영사.
- 이창균, 1995, “지방분권과 로칼미니멀리즘: 새로운 지방분권사상의 모색”. 지방행정연구, 10/3: 121-137.
- 임승빈, 2003, “지방분권과 국토균형간의 조화”. 한국정책학회소식.
- 전영평, 2003, “참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제”. 지방행정연구, 17/2:3-26.
- 최병선, 1989, “국가운영시스템 선진화의 필수요건.” 최병선, 김선혁 편, 국력을 키우는 분권, 지방을 살리는 개헌(안). 동아시아연구원.
- 조선일보, 2007.7.3.
- 하혜수, 최영출, 2002, 차등적분권제도에 대한 비교연구: 영, 미, 일, 북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』 36/2: 109-127.
- John, Peter, 2001, Local governance in Western Europe. Sage Publications.
- Mill, J.S. 1861, Considerations on representative government in utilitarianism, liberty, and representative government. London: J.M.Dent.

- Molotch, H. 1976, The city as growth machine, *American Journal of Sociology* 82: 309-32.
- Okun, Arthur M. 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*.
Brookings Institutions.
- Peterson, Paul, 1981, *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weaver, R.K. 1988, *Automatic government: The politics of indexation*.
Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Schachter, Hindy Lauer, 1995, "Reinventing government or reinventing ourselves: Two models for improving government performance."
Public Administration Review 55/6: 530-537.

민선5기 한국 지방자치의
새로운 도전과 비전

제2분과

민선5기 지방재정의 방향과 과제
손 희 준(청주대학교 교수)

민선5기 지방재정의 방향과 과제

손 희 준(청주대학교 교수)

차 례

- I. 서 론
- II. 지방자치제 도입이후 환경 및 재정제도 변화
- III. 민선자치 이후 지방재정의 실태분석
- IV. 민선자치 이후 지방재정의 특징과 문제점
- V. 민선 5기 지방재정의 과제와 방향
- VI. 결 론

I. 서 론

지난 6월 2일 통합 지방선거는 지방자치제의 도입 이후 가장 많은 후보를 한꺼번에 선출한 역사적인 선거¹⁾로 선거결과는 야당의 승리로 돌아갔다. 선거이후 정국의 변화와 여당에 대한 비판과 반성이 쏟아지고 있으며 향후 민선 5기 지방자치 시대에 걸 맞는 요구가 각계에서 쏟아지고 있다.

잘 알다시피 우리나라의 지방자치제는 1991년 지방의회가 재출범하면서²⁾ 도입

-
- 1) 이번 선거는 최초로 유권자 1인 8표제가 도입되어, 광역단체장과 기초단체장, 광역의원 과 기초의원, 교육감 및 교육위원, 광역과 기초의 비례대표 의원을 선출하는 선거로 유권자들이 후보들을 제대로 인지하지 못하였다는 비판이 있기도 하다.
 - 2) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3월 28일과 6월 20일 시·군·구의회 의원과 시·도의회 의원을 주민들이 직

되었고, 1995년 단체장의 직선제³⁾가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다. 그러나 1997년 IMF사태 이후 경제여건이 급격히 나빠지면서, 지방자치제의 실시 이후 몇몇 부정적인 문제들이 과도하게 부각되어, 국회의원들이 기초자치단체장의 임명제 전환 등 지방자치에 반하는 움직임을 보였었다.⁴⁾ 물론 이러한 움직임은 최근에도 지방행정체제 개편논의와 맞물려 더욱 가속화되는 양상을 보여 주고 있다.⁵⁾ 그러나 이러한 중앙집권화 움직임에 반대하는 분권론자들은 이는 지방자치제도 자체의 근본적인 문제가 아니라 우리나라의 특수한 지역감정과 지역이기주의에 기인하는 것이며, 제도 운용상의 문제이며, 일부 단체장이나 의원들의 행태적인 문제라고 주장하기도 하였다(김순은, 2001; 안성호, 2001; 이승중, 2002).

이러한 지방자치제도 자체에 대한 문제제기의 가장 큰 비판의 대상이 되고 있는 것은, 지난 2000년 국회의원들이 지방자치법 개정안의 제안이유에서도 밝히고 있듯이 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발사업과 전시성·선심성 사업의 남발, 방만한 재정운영 및 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등” 주로 지방재정문제이며, 이는 이번 선거직전 문제로 지적된 호화청사 건립과 일부 단체장의 부정부패 현상이 관련되어 있다.

특히 지난 2002년 말 대통령선거에서 당선된 노무현 전대통령은 획기적인 지방

접 선거를 통해 선출함으로써 재기되었다.

- 3) 자치단체장의 직선제도는 1995년 6월 27일 지방의회 의원선거와 통합하여 실시함으로써 제도입되었고, 1998년 6월 4일 선거를 통해 제2기, 2002년 6월 13일 동시 지방선거를 통해 제3기, 2006년 5월 31일 선거를 통해 제4기가 출범하였고, 제5기는 2010년 6월 2일 선거를 통해 올해 7월 1일부터 임기가 시작될 것이다.
- 4) 2000년 11월 28일 임인배 의원 등 국회의원 42명이 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하는 내용을 담은 「지방자치법 중 개정법률(안)」을 발의했으며, 2001년 4월에는 임시국회에서 자민련의 조부영 부총재가 대표연설을 통해 기초자치단체장의 임명제 전환을 촉구하기도 하였다.
- 5) 지난 4월 27일 국회 지방행정체제개편 특별위원회에서 의결한 특별법(안)은 2014년까지 지방행정체제 개편을 완료하고, 이를 위해 단계적으로 구의회를 폐지하여 자치구를 폐지하는 방향으로 틀을 구축하고 있으며, 동시에 자율 통합한 자치단체에 대한 재정특례 등을 통해 시군 통합을 가속화한다는 것이다.

분권을 통한 정부개혁을 국정과제로 내세웠으며, 2003년 7월에 공표한 분권로드맵에서 '선 분권, 후 보완'을 제시하면서 지방재정이 자치단체들에게 넘치도록 재정분권정책을 시행하겠다고 하였으나, 실제로 재정분권조치는 크게 나아진 것이 없다고 할 정도이다(정부혁신지방분권위원회, 2003).⁶⁾

또한 2006년이 지방자치제의 본격적인 도입이후 꼭 10주년이 되는 해이어서, 민선자치 10년의 성과를 평가하는 많은 시도가 있었다. 물론 평가결과는 민원행정의 혁신과 복지 및 문화의 주민친화성 확대 등 긍정적인 측면도 있었지만, 일부 단체의 선심성 사업추진과 중복 투자 및 행사성 경비의 증대 등 고질적인 재정문제가 지적되기도 하였다(감사원, 2006; 한국지방행정연구원, 2006).

특히 2006년은 공직선거법의 개정을 통해 기초의원에 대한 정당공천제의 허용, 기초의원 선거에 중대선거구제 도입, 그리고 비례대표제 등이 채택되어 새로운 지방자치시대를 열었다고 해도 과언이 아니다. 동시에 지방자치법의 개정을 통해 지방의원들에게 회기에 따른 회기수당이 월정수당으로 바뀌어 정기급여제도가 도입되기도 하였다.

이러한 선거제도와 지방의회 의원제도의 변화는 지방재정에도 많은 변화를 초래했다. 특히 노무현 참여정부의 2005년 분권개혁은 지방교부세의 법정율을 2000년 15%이던 것을 2005년 19.13%, 2006년에는 19.24%로 상향 조정하였으며, 2005년 지방양여금의 폐지에 따른 분권교부세의 신설 및 종합부동산세(국세)의 신설에 따른 부동산교부세의 신설 등 지방교부세 제도 전반에 걸친 제도개혁이 있었다. 동시에 국가균형발전특별회계의 설치로 인한 국고보조금제도의 변화도 큰 의미가 있었다. 그러나 대부분 이전재원에 대한 제도개선에 머물고 있다는 비판이 있다.

2008년 출범한 이명박 정부는 2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한

6) 구체적으로 재정·세제개혁 로드맵에서 재정분권 추진, 세제·세정 합리화, 지출효율성 제고, 재정투명성 제고, 재정건전성 견지 등 5개 목표와 15개 과제를 제시하고 있으나, 추진된 정책은 지방양여금 폐지에 따른 국가균형발전특별회계의 설치 및 지방교부세의 특별교부세 규모를 축소하고 법정 교부율을 상향 조정한 것 등으로 지방세 등 자주재원 보다는 주로 이전재원의 개편을 통한 재정조정을 변화시킨 정도이다(손희준, 2005).

세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 예년에 비해 과도하게 이루어졌다.

또한 2010년에는 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

이러한 지방재정을 둘러싼 여러 변화가 올해부터 시작되는 민선 5기에 어떠한 영향을 줄 것인지를 나름대로 파악하고 이에 따른 대응전략을 모색해 보는 것은 매우 의미 있는 일이라 생각된다. 워낙 변화의 소용돌이가 극심하여 내일을 예측하기 어려운 시대라서 매우 조심스럽지만, 여건변화를 예측하기 위해 그 동안의 성과를 주로 각 기간별로 구분하여 파악하고 민선 5기의 재정운영 과제를 제안해 보고자 한다.

II. 지방자치제 도입이후 환경 및 재정제도 변화

1. 지방자치의 환경변화

지방자치제도 도입과 관련해서는 1991년부터 1995년 6월까지의 부분적인 제도도입기간과 1995년 7월부터 1998년 6월까지의 본격적인 민선 1기 등 각 기간을 다음 <그림 1>과 같이 구분할 수 있다(손희준, 2004). 덧붙여 이러한 시대구분에 따라 정치·경제 및 국회의원 선거 등 주요 사건을 중심으로 파악할 수 있다.

그림 1. 지방자치의 환경변화

연 도	91.4 1995.7	97.12 1998.7	2002.7	2006.7	2010.7
지방자치제 도입기	부분 도입	민선 1기	민선 2기	민선 3기	민선 4기 민선 5기
정치적 변화	김영삼 정권		김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
경제적 변화	OECD 가입	IMF 관리체제	한·일 월드컵 개최	세계경제 침체 (서브프라임)	
중앙정부 조직	재정경제원, 행정자치부 (94-98)		기획예산위 예산청	기획예산처 (99-08)	행정안전부 재정경제부
국회의원 선거	1992. 3. 24 제14대 국회	1996. 4. 11 제15대 국회	2000. 4. 13 제16대 국회	2004. 4.15 제17대 국회	2008. 4.9 제18대 국회

1) 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30)

우선 1991년 3월 26일 기초의회의 의원선거이후 1995년 6월 27일 단체장 직선까지의 부분적인 도입기간이 있었고, 1992년 3월 24일에는 제14대 국회의원 선거가 있었고, 3당 합당을 통해 민자당의 대통령후보로 등장한 김영삼후보가 1992년 12월 18일 대통령에 당선되었으며, 대선 공약중의 하나가 1995년 상반기에 자치단체장 선거를 하겠다는 것이었다. 이후 김영삼정권은 1994년 3월 16일 대통령 선거와 국회의원 선거 및 지방의회 의원 및 단체장 선거에 두루 적용할 공직선거 및 부정선거방지법 등 소위 통합선거법을 제정·공포하였고, 동법 부칙 제7조 1항에 지방의회 의원선거와 단체장 선거를 1995년 6월 27일에 동시에 실시한다고 명기했다. 그러나 그럼에도 불구하고 일부 여당 국회의원들이 열악한 지방재정자립도를 이유로 선거연기론을 강력히 주장하였으나, 공약실천으로 겨우 선거가 실시될 수 있었다.

이 기간 중에 특기할 만한 사항은 1995년 과거 개발시대를 마감하는 의미에서 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원이 탄생되었고, 직할시가 광역시로 개

칭되었고, 전국의 41개 시와 39개 군이 40개의 도·농복합시로 통합되었다. 이는 1995년 6월 단체장 선거를 앞두고 WTO체제에 대비하여, 각 자치단체의 경쟁력을 강화하고 도시와 농촌간의 상호보완 발전을 모색하기 위해서였다.

본격적인 민선 1기는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거를 통해 당선된 단체장과 지방의원들이 본격적인 업무를 시작한 7월 1일부터이다. 1960년 이후 35년 만에 재실시되는 자치단체장에 대한 선거로 인해 지방의원선거는 다소 위축되었으나, 주민들의 높은 관심과 기대 속에 지방자치가 본격화된 시기다.

정치적으로 1996년 4월 11일 제15대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 대규모 경상수지 적자로 인한 외채의 누적과 구조조정의 실패로 인한 한보와 기아, 대우자동차 등 대표적인 한국 대기업의 연쇄적인 부도가 급기야는 1997년 11월 외환위기로 이어져 IMF로부터 구제금융을 신청하는 국내 초유의 경제위기를 초래하였다. 물론 이러한 경제위기가 정권교체의 밑바탕이 되어 1997년 12월 18일 대통령선거를 통해 김대중후보가 당선됨으로써 평화적인 정권교체와 함께 강력한 정부개혁을 통해 1998년 3월 내무부와 총무처를 통합한 행정자치부가 탄생하였다.

2) 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30)

민선 2기는 정치적으로 2000년 4월 13일 제16대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 2001년에 정부가 공식적으로 IMF관리체제에서 벗어났음을 공포했다.

또한 김대중 정권은 행정개혁에 더욱 박차를 가하여 1999년 5월 제2차 정부조직개편을 통해 기획예산위원회와 예산청으로 분리되었던 중앙예산기관을 기획예산처로 통합하였고, 2001년 1월 3차 정부조직개편에 의해 재경부와 교육인적자원부의 장관을 부총리급으로 격상하고, 여성부를 신설하기도 했다(안문석, 2001: 17).

이 시기는 지방자치법의 개정을 통해 자치단체의 기구와 인사행정에서 자율권이 확대되었고, “중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률” 등이 제정·공포되어 중앙사무의 지방이양이 촉진되었고, 주민의 조례제정권과 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도를 도입하기도 했다(한원택, 2002: 181). 그러나 동시에 2000년 말

에는 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하려는 움직임이 있었다.

2001년 9월 11일 미국 뉴욕의 무역센터에 대한 테러공격이 자행되었으며, 사회적으로는 2002년 6월에는 한·일 월드컵에서 최초로 4강에 들기도 하여 전 국민의 환호가 이어졌다.

3) 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30)

민선 3기에는 2002년말 대통령선거를 통해 새천년민주당의 국민경선후보였던 노무현후보가 당선되면서 참여정부가 출범하였다. 사회적으로는 미군 장갑차에 의해 여중생 사망사건으로 촛불시위 등이 이어졌으며, ‘노사모’의 활동과 2004년 3월 12일 우리나라 역사상 초유의 대통령탄핵 소추결정이 국회에서 의결되면서 이를 반대하는 국민과 지지하는 국민들간에 집회가 이어져 각종 시민단체와 NGO의 목소리가 그 어느 때보다 컸었던 시기이다. 대통령의 탄핵은 2004년 5월 14일 기각되었다.

또한 2003년 3월 미국의 이라크전쟁이 발발하였으며, 이와 관련하여 파병이 큰 문제가 되기도 하였다. 2003년에는 “지방분권특별법”, “국가균형발전특별법”, “신행정수도건설을 위한 특별조치법” 등 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 2004년 1월 29일에는 주민투표법이 제정되었다. 강력한 지방분권을 추진하기 위해 「정부혁신지방분권위원회」를 설치하였다. 동시에 신행정수도 이전계획이 현재에 위헌판결을 받으면서 행정중심복합도시로 수정·변경되었고 명칭 공모에 의해 세종시로 확정되었다. 국토균형발전을 목표로 지방에 기업도시, 혁신도시 개발계획이 수립되고, 공공기관의 지방이전이 확정되었다.

또한 2004년 4월 15일에는 대통령에 대한 탄핵여파 속에 제17대 국회의원 선거가 치러져, 열린 우리당이 다수의석을 차지하는 여당이 되었다.

2006년에는 민선 4기를 앞두고 공직선거법을 개정하여, 기초의원 선거에 정당 공천제와 기초의원 선거에 중대선거구제 도입 및 지방의원들에 대한 급여제도 등이 도입되었다.

4) 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30)

민선 4기는 2006년 5월 31일 선거를 통해 출범하였는데 정권에 대한 중간평가의 의미가 강해지면서, 야당의 공천을 받은 광역단체장이 대거 당선되어 여당의 참패로 나타났다. 수도권뿐만 아니라 충청권 등에서 한나라당 출신의 시도지사가 대거 포진하게 되어 오히려 참여정부의 지방분권정책의 걸림돌이 되기도 하였다.

정치적으로는 2007년말 대통령선거를 통해 이명박후보가 당선되었는데, 세계적인 경제위기의 여파로 경제회복을 공약으로 내세운 이명박후보가 국민적 지지를 받았고, 집권초기 5+2 광역경제권 개발을 추진하기도 하였고, 정부개혁의 일환으로 행정자치부를 행정안전부로 명칭을 바꾸고, 기획예산처 역시 재정경제부로 전환하였다.

2008년 4월 9일 제18대 국회의원 선거가 있었는데, 한나라당의 압승으로 이어졌다. 17대와 달리 민주노동당이 약화되고, 충청권을 중심으로 하는 자유선진당이 약진을 보이기도 했으나, 야당이 크게 위축되었으나, 미국산 쇠고기에 대한 광우병 사태가 발생하여 촛불시위가 이어졌고, 2009년에는 전직 대통령인 노무현대통령과 김대중대통령의 사망이 이어지기도 하였다.

2. 지방재정제도의 주요 변화

1) 민선 1기

지방재정제도는 민선1기 이전부터 많은 변화가 있었다. 이는 아마도 지방자치의 현실적인 요건이 재정이라는 사실을 직시하고 기본적인 재정여건을 조성하기 위한 노력으로 판단된다. 예를 들면 재정투융자 심사제도와 재정진단·분석제도 등 재정관리제도의 도입을 위한 법적 근거 마련이나, 1991년 지방양여금의 신설과 지역개발세의 신설 등이 이에 해당한다.

그러나 단체장의 직선에 의한 본격적인 민선 1기에는 오히려 지방재정과 관련된

근본적인 변화는 없었다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방세제와 지방교부세 등 제도 자체의 개편이 아니라 주로 세정이나 지방예산의 일부개혁이 추진되었기 때문이다.

1995년에 자동차세의 납세필증제도를 폐지하고, 경자동차의 보급을 확대하기 위해 등록세율을 인하하고, 지방세 부과·징수에 있어 과세전 적부심사제도를 신설하는 등 주로 절차와 관련된 내용이었다. 지방양여금의 대상사업이 확대되었고 1996년에 지방세무기구와 조직 개편이 이루어졌으며(이영희 외, 1995), 재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었다. 또한 경기도는 성과평가를 도입하기 위해 일몰제(sunset law)를 도입하기도 했다(하혜수, 2000).

2) 민선 2기

1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 1997년의 IMF사태로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기이다.

2000년에 징수교부금을 개선하여 시도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 재정보전금을 배분하도록 하였다.

지방세는 고급주택 등에 대한 중과세율을 7.5배에서 5배로 하향 조정하고, 1가구 2차량에 대한 중과세 제도도 폐지하고, 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 하향 조정함에 따라 주행세를 신설하였다. 또한 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있던 교육세를 지방교육세로 신설하고, 담배소비세의 세율을 인상하였다. 또한 경주·마권세를 레저세로 명칭을 바꾸었다.

지방교부세는 1983년부터 적용해 온 법정교부율 13.27%를 2000년부터 15.0%로 상향조정하였고, 2002년에는 지방교부세 관련 법령위반과 징수태만 등 지방재정발전을 저해하는 단체에 대해서는 지방교부세를 감액할 수 있도록 하였다(김광진, 2002: 13).

지방양여금은 2002년부터 농특세의 비율을 19/150에서 23/150으로 상향조정하여 동시에 대상사업과 배분비율을 개정하였다.

이외에 2000년부터 서울시 강남구와 경기도 부천시에 시범적으로 복식부기제도를 도입하여 회계기준과 전산프로그램을 개발하였고, 서울시의 성과주의 예산제도 도입(김우석, 2001)과, 지방예산의 투명성을 높이기 위한 IMF가 권고한 통합재정수지시스템 구축을 위한 지방예산통합정보시스템(LBIS: local budget integrated information system)의 개발 등이 추진되었(김주현, 2001: 21).

3) 민선 3기

민선 3기는 2003년부터 시작된 참여정부의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 확정되면서 급물살을 타기 시작했다. 특히 지방재정과 관련해서 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 지방자치단체의 과세자주권 확대를 통한 재원확충방안과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정 조정방안 및 자체 세입확대와 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 재정운영의 책임성과 투명성 등을 확보하기 위한 방안이 다각도로 모색되었다.

2003년 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금이 2005년부터 폐지됨에 따라 지방교부세법도 개정되어 법정율이 15%에서 18.3%로 상향 조정하고 분권교부세를 0.83%로 신설하되, 2010년 보통교부세에 통합하도록 하였다. 그러나 2006년 분권교부세의 비율을 0.94%로 인상함에 따라 교부세의 법정율은 현재 내국세의 19.24%에 달한다. 특별교부세는 여러 가지로 문제로 1/11에서 4%로 축소 조정하였다.

또한 지방재정정보에 대한 전반적인 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하고 예산편성결과에 대한 주민참여예산제도도 도입하였다(정헌율, 2004).

그러나 자주재원인 지방소비세와 지방소득세의 도입방안에 대해서는 중앙부처간 이견이 조정되지 않아 구체적인 방안과 도입일정을 확정하지 못하였다.

4) 민선 4기

2006년부터 지방재정법을 지방계약법, 지방기금관리기본법, 공유재산법 등으로 분법화 하여, 중앙정부가 예산회계법을 2007년에 국가재정법으로 개편하게 된 계기를 만들었고, 이러한 지방재정법의 분법화는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 재정운용시스템을 선진화하기 위한 특단의 조치였다(정경진, 2006).

또한 2006년부터 지방재정분석진단제도를 제도화하였고, 이러한 분석제도의 실효성을 확보하기 위해 각 자치단체의 재정운용결과를 주민들에게 공시(公示)하는 지방재정공시제도를 도입하여 공개성과 투명성 및 주민친화성을 향상시키고자 하였다. 특히 2006년은 예산기준으로 100조원을 상회하여 “지방재정 100조원 시대”를 기록하였다(박연수, 2006).

무엇보다 1999년부터 일부 기초단체에 시범 적용해 왔던 「복식부회계제도」가 2007년부터는 모든 지자체에 전면 도입되어, 예산운영의 투명성 확보를 위한 획기적인 변화가 야기되었다. 이를 위해 지방재정관리시스템(e-호조)이 구축되었으며, 자치단체의 자산 및 부채 등 재무보고서가 작성되고 있다. 물론 자산평가와 대차대조표 작성 등 전면적인 기업회계방식을 도입하는 데에는 한계가 남아있고 재정사업에 대한 순원가(net cost)보고서의 작성 등은 아직 미흡한 상태이다.

동시에 2008년부터는 사업예산제도의 본격적인 시행으로 과거 품목별 예산제도의 결함인 지나친 통제위주의 재정관리시스템이 성과중심으로 변화하고 사업별 성과관리를 통해 중기계획과의 연계 및 환류기능을 확보할 수 있었다.

과거부터 지속되어왔던 지방재정의 사전적 통제제도의 하나인 지방예산편성지침서 시달이 2005년에 폐지되어 2006년부터 지방예산의 편성권에 대한 자율성을 확보하였으며, 기채승인제도 역시 폐지되어 각 자치단체의 예산규모에 따른 지방채 발행 총액한도제 등이 도입되어 민선 4기부터는 형식적인 측면에서 지방재정운영의 “자율권”이 크게 신장되었다.

2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준

유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 다반사로 이루어졌다.

그러나 2010년은 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

게다가 1949년에 제정되고, 1961년에 전부 개정된 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화되어 다양한 지방세목이 간소화되고, 지방세정이 선진화되어 지방의 특수한 환경이 반영되기 용이해졌다는 평가를 받고 있다(이희봉, 2010).

이러한 본격적인 지방자치제도의 도입이후 지방재정제도 변화의 내용을 주로 재원확충방안을 중심으로 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

전반적으로 1991년 부분 도입기를 전후하여, 담배소비세와 지역개발세 등 자주재원인 지방세의 신설이 이루어졌고, 의존재원인 지방양여금이 1991년에 신설되어 재원확충을 위한 노력이 집중되었다.

반면 민선 1기는 오히려 지방세보다는 사용료와 수수료의 요율 현실화 등 세외수입의 확대가 주를 이루었으며, 세원과 관련해서는 본격적인 탄력세율제도가 확대 도입되었다.

민선 2기는 자동차세수 감소를 보전하기 위해 주행세 신설 등이 이루어진 반면, 기존의 지방세에 대해서는 과세 확대가 주를 이루었으며, 의존재원은 주로 지방양여금제도 개선에 초점이 주어졌다.

민선 3기는 자주재원보다는 지방교부세제도 개선에 집중되어, 분권교부세, 부동산교부세 등이 신설되고, 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 주로 의존재원에 의한 재원확충이 핵심이었다.

민선 4기는 주로 국가경제 회복을 위한 국세 감세에 따른 지방재정의 과급효과를 최소화하는데 집중되어 재원확충보다는 감소효과가 나타났으며, 이를 해소하기 위한 수단으로 2010년에 비로소 해묵은 지방소득·소비세의 도입이 가시화되었다. 결국 민선 4기에서는 재원확충을 위한 제도개선은 크게 주춤한 것으로 판단된다.

표 1. 지방자치제 재 실시 이후 재원확충시책 내용

연 도	자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충	
부 분 도 입 기	1991	- 과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) - 세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) - 탄력세율 제도 도입(6개 세목) - 사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 - 민관공동출자 사업추진원리 도입	- 지방양여금제도 도입 · 재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	- 지방자치복권 발행근거 마련
	1992	- 지역개발세 도입(1992년)	- 지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
	1993	- 탄력세율제 확대(공동시설세) - 도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) - 세입금 금고이체기간 단축(이자 수입 증대)		- 지방자치복권발행승인기준 제정
	1994	- 과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜포함) - 경영수익사업 추진	- 지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)	
민 선 1 기	1995		- 지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	- 지방자치복권 발행
	1996	- 사용료·수수료 현실화계획수립·추진	- 국고보조금 일괄신청제도 도입	- 각종 부담금, 과태료 지방재원화
	1997	- 탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	- 지방양여금 재원 확대(주세 80%→100%)	- 지방자치단체의 상업차관 허용
	1998	- 수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)		- 지역개발공채 등록발행제도 도입
민 선 2 기	1999	- 탄력세율제 확대(주민세 개인균등화)		
	2000	- 주행세 도입(2000년) - 국세의 지방세 이양(주행세 도입) - 향토지적재산 중점육성(경영수익사업 다각화)	- 지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)	
	2001	- 과세 확대 · 경주·마권세→레저세: 소싸움 등 근거 마련 · 농지세→농업소득세: 농업소득 포함 - 국세의 지방세 이양 · 지방교육세 신설·세율 인상 · 주행세율 인상(3.2%→11.5%) - 세율인상(담배소비세)	- 지방양여금 재원 조정 · 전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01년도 2.4%)	- 도시개발채권 발행 · 도시개발특별회계 운영
	2002	- 레저세 과세대상 추가(소싸움경기 투표권) - 주행세 배분기준 변경 · 지방세 보전분 우선 지급 - 소방공동시설세 탄력세율제 개선	- 지방양여금 재원 확대 · 농특세: 19/150→23/150	

표 1. 계속

연도	자체자원 확충	이전자원 확충	지방채 및 기타자원 확충	
민선 3기	2003	- 과세 확대(등록세: 소형선박 포함)		
	2004	-과세 확대(취득세 : 골프연습장) -국세의 지방세 이양 · 주행세율 인상(11.5%→17.5%)		
	2005	- 종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방배분 · 지방 부동산보유과세 개편	- 지방교부세 법정율 인상 · 15%→18.3%→19.13%(분권교부세 포함) - 지방양여금 폐지→균특회계 설치 - 국고보조금제도 개편	
	2006	- 과세확대(지역개발세: 원자력발전)	- 지방교부세 법정율 인상 · 19.13%→19.24%(분권교부세 포함) · 부동산교부세 신설	- 기채승인제 폐지 · 지방채발행한도액제도 도입
민선 4기	2007	- 부동산과표의 실거래가 반영률 인상 · 거래세율 인하(5%→2%▼)		
	2008	- 서울시 재산세의 공동세원화(50%)		
	2009	- 종합부동산세와 소득세 인하(▼)	- 광역·지역발전특별회계로 확대	- 예산조기집행, 이차보전 등
	2010	- 지방소득·소비세의 도입 - 기존 지방세목의 단순화	- 분권교부세 기한 연장(2014년까지)	- 지방세법의 분법화

주: ()내 연도 표시는 시행연도임.

자료: 서정섭(2005: 109)를 수정·보완하여 추가 작성함.

Ⅲ. 민선자치 이후 지방재정의 실태분석

지방자치제도의 재도입 이후 과연 우리나라 지방재정은 어떻게 변화해 왔는지 변화추이를 주로 지방재정규모와 재정구조를 세입과 세출로 구분하여 간략하게 파악해 볼 필요가 있다.

1. 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 2>와 같다.

표 2. 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	
국내총생산(GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3

- 주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.
- 2) 중앙재정은 총계기준임.
- 3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료: 행정안전부, 각연도. 기획재정부, 각연도.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 GNP기준 214조 2,390억 원이던 것이 2007년에는 975조 130억 원으로 4.6배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2007년 196조 9,040억 원으로 5.0배 증가하였고 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 113조 원으로 5.2배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

또한 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 2005년과 2007년 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2003년에 13.4%로 2.7% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 감소하기도 하다가 최근 11.6%로 큰 증가추이를 보이지 못하고 있다.

중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 이상으로 확대되고 있는 상황이다. 그 중에서 중앙재정에 대한 지방재정 규모비율이 1999년부터 2003년까지 감소추세를 보였는데, 이는 중앙재정의 증가율이 지방재정의 증가율을 상회하였기 때문이

다. 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 다소 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하고 있어 비중이 최근들어 증가하는 추세이다.

물론 이러한 재정규모를 파악하는 기준이나 범위에 관해서도 논란이 있기는 하지만, 전반적으로 중앙재정규모와 지방재정규모가 모두 증가추세에 있는데, 중앙재정의 증감율이 지방재정에 비해 상대적으로 더 큰 것을 알 수 있다.

2. 세입구조

1991년 지방자치체의 재도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 3>과 같다.

표 3. 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억원, %)

구 분	부분	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)

주: 1) 증액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증률을 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2). 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다.

우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년 예산기준으로 34.2%에 그치고 있다. 또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 민선 3기까지는 25% 수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2010년에는 아예 22.6%로 급감하여, 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2010년에는 25조 5,505억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타내더니, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2010년에는 29조 7,005억원으로 무려 16.6배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2010년

현재 21.2%로 급증세를 나타내고 있다. 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본령에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘어서더니 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기 정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행과 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있는 것이다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다.

〈표 4〉에 의하면 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2010년에는 52.2%를 나타내고 있는 실정이다. 즉 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

■ 표 4. 지방재정자립도 추이 ■

연 도	민선1기		민선2기				민선3기				민선4기			
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2

주: 일반회계 당초예산 기준

자료: 행정안전부(2010).

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

■ 표 5. 한국과 일본의 지방세 비중 비교 ■

(단위: %)

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5
일본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도, 日本 總務省, 『地方財政白書』, 각 연도.
이창균(2009: 56)에서 재인용.

일본의 경우는 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 향후 중앙정부와 지방정부가 개선해야 할 과제인 것이다.

3. 세출구조

지방자치제의 재도입 이후 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen’s classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 다시 5개의 “장” 분류를 16개로 세분

화하고 있어 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등을 하기가 불가능하다(김동기, 2008).

■ 표 6. 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계) ■

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주: 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도.

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만을 유지하던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억 원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 2007년에는 13%로 감소하였다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다.

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다.

지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1-2%내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

2008년부터 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 7>과 같다.

표 7. 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년(최종예산)	2010년
합 계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일 반 공 공 행 정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공공질서 및 안 전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문 화 및 관 광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농 립 해 양 수 산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산 업·중 소 기 업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수 송 및 교 통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국 토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료: 행정안전부(2010).

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원으로 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적다.

2009년과 2010년 공통으로 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 26조 5,342억원(18.9%)이며, 2010년의 경우 그 다음은 기타로 15.3%, 수송 및 교통이 11.7%, 국토 및 지역개발이 11.7% 등의 순서로 나타나고 있다.

결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전 경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간이전 경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다(이상용, 2010).⁷⁾

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 8>과 같다.

7) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

표 8. 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)
용자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도.

〈표 8〉을 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2007년 현재는 9.2% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2006년 이후 급감하고 있다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여지며, 지

나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율⁸⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2007년에는 48.0%를 나타내고 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하다. 이러한 현상은 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2007년에는 2.2%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

Ⅳ. 민선자치 이후 지방재정의 특징과 문제점

1. 재정규모의 확대와 외형적인 성장

지난 세월 지방재정의 흐름은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 머물고 있다고 보여진다. 그나마 민선 4기는 그 어느 시기보다 참여정부에 의한 재정분권 정책이 가시화되어 지방재정의 “자율성”이 형식적인 측면에서 확대되었다고 할 수 있다.

물론 대부분의 개선이 제도수준에 머물러 하드웨어(hardware)적인 수준에 머

8) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2008).

물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 매우 미미하다고 할 수 있겠다.

이는 지방재정규모의 팽창과 중앙대 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 비율 증가 및 과거 사전(事前)적인 재정통제수단의 사후(事後)적인 수단으로의 변화 등을 통해서 알 수 있다.

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 알 수 있다(원윤희·임성일, 2008).

2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 137개 단체로 전체의 56%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로 전체의 72%에 해당한다. 특히 2004년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 35개로 총 75%의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있는 것이다.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 52개 군과 68개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

■ 표 9. 인건비 미해결 단체 현황 ■

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)

자료: 행정자치부, 매연도.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1를 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

결국 지방세에 대한 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 올해부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

2. 재정운영의 책임성 부족과 의존성 확대

지금까지 대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안이 매우 미비하다.⁹⁾

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 일차적인 책임이 있지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임을 면하기는 어렵다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양에 따른 지방정부의 성숙하고도 책임 있는 자세와 인식의 전환이 무엇보다 중요하다.

특히 최근까지 지속적으로 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과도한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다(이상용, 2010).

그러나 무엇보다 심각한 문제는 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간이 훼손되고 있는 것이며, 이는 동시에 지방재정의 자율성을 침해하는 것이다.

9) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과가 예산심의에 환류 되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어 중앙정부에 대한 의존성이 지속되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지기 때문이다.

따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

3. 자치단체 간 재정불균형 심화

구체적인 증거를 제시하지 않더라도, 과거 개발연대에는 경제성장 위주의 성장거점 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권에 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

이는 과거와는 달리 경기침체와 소비둔화 등 환경적인 요인이 작용하기도 하였지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중현상이 아직도 진행 중이라는 사실에 기인한다. 또한 동일 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다.

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체 간 불균형도 매우 심한 편이다.

또한 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

표 10. 재정자립도의 단체별 차이(2010년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체수(246)	7	9	75	86	69
평균	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
최 고	83.4 (서울본청)	59.3 (경기 본청)	67.4 (경기 성남)	48.6 (울산 울주)	82.9 (서울 중구)
최 저	43.2 (광주 본청)	11.5 (전남 본청)	9.3 (전북 남원)	8.6 (전남 고흥)	11.4 (부산 서구)

자치단체 간에는 최고인 서울특별시 83.4%와 최저인 고흥군 8.6%의 경우 격차가 74.8%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 매우 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 71.5%의 차이가 발생하며 시의 경우도 성남과 남원이 58.1%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 9개이며, 30% 미만인 단체는 152개로 전체의 62%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 군의 재정여건이 이렇게 열악하게 구조화 되어 있기 때문에 대부분의 군은 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 따라서 군의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하기 때문에 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다. 그러나 이러한 현상이 자치시·군통합의 이유가 되고 있는 점은 지방자치를 포기하겠다는 것으로 이해된다.

V. 민선 5기 지방재정의 과제와 방향

2010년 7월에 시작하는 민선 5기는 지방자치 도입 20주년에 걸 맞는 위상과 기능을 지방정부에게 요구하게 될 것이다.¹⁰⁾ 성년을 맞는 지방자치는 보다 성숙하

10) 물론 단체장 직선제가 도입된 1995년을 기준으로 하면 올해는 20주년이 아니라 15주년으로 보아야 할 것이다. 그러나 부분적이기는 하지만, 지방의회 구성의 원년인 1991년을 기준으로 하면 성년을 맞는 20주년에 해당한다.

면서도 국가발전과 경쟁력 확보를 위한 동반자로서의 역할을 제대로 수행해야 되는 책무가 있다고 하겠다.

우선 지방재정의 환경인 정치, 경제, 사회 및 행정적 변화를 예측해 보고, 민선 5기에 즈음한 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지역주민의 관점에서 과제를 제시해 보고자 한다.

1. 민선 5기 재정환경의 변화

정치적인 측면에서 이번 6.2선거를 통해 서울과 영남을 제외한 대부분의 광역단체장이 야당의 공천을 받거나 무소속으로 당선되어, 여당의 부담이 매우 커졌으며 이러한 국면은 그동안 국책사업으로 추진해 오던 4대강 살리기 사업과 세종시 문제 등이 상당부분 어려움에 봉착할 것으로 보인다. 문제는 이러한 경험이 민선 4기에도 있었다는 것이다. 결과적으로 지방분권을 주장하던 참여정부 역시 지방선거 결과 여소야대 현상이 나타나자 분권정책의 동력이 상실되었던 경험을 되살려 중앙과 지방간의 갈등을 최소화하기 위한 정치력을 발휘해야 할 것이다.

경제적으로는 최근 세계경제가 안정화되는 과정에, 유럽발 재정위기는 추이를 지켜보아야 하겠지만, 지방재정에 결코 긍정적인 영향을 미치지 않을 것이다. 그리스에 이어 헝가리와 스페인 등 채무증가와 통계제도 자체에 의한 신용불량 사태는 우리의 환율뿐만 아니라 수출입 등 경제 전반에 큰 영향을 미칠 것이다. 또한 구체적으로 최근의 지방채무 증가는 추후 지속적인 관심과 관리가 요구되고 있다.

사회적으로는 고질적인 “저출산 고령화 사회”에 대비한 각 지방자치단체의 노력이 더욱 요구될 것이다. 이미 거의 전 자치단체에서 복지수요는 가장 큰 재정부담으로 작용하고 있으며, 서비스의 수준과 강도 등에서의 차별화는 자칫 인구감소와 인구이동 등으로 연계될 가능성이 높다. 게다가 군 지역에서 두드러지는 “다문화 가정”에 대한 지원과 2세 자녀들에 대한 보육지원과 언어교육, 보건, 위생 등 전 방위적 복지지원서비스는 기초자치단체에게 더욱 큰 재정부담으로 작용할 것이다. 또한

아직 청년실업문제는 자치단체의 역량을 초월하지만, 결코 소홀히 할 수 없다.

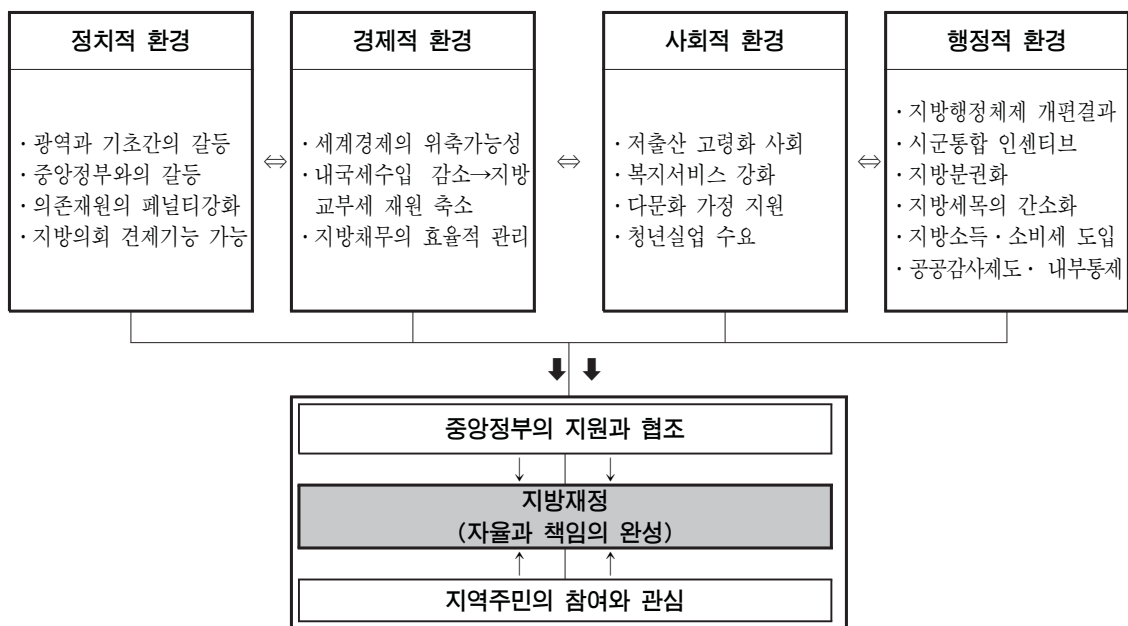
행정적으로는 최근 국회에서 논의한 지방행정체제 개편에 대한 특별법(안)이 여하히 추진되느냐는 매우 큰 영향을 미칠 것이다. 즉 자치구의 개편을 전제로 한 2계층제의 개편과 시·군 통합을 통한 광역화 등은 기존의 지방세 체계뿐만 아니라 중앙과 지방간 재정지원 관계에 큰 영향을 미칠 것이다

또한 올해부터 도입되는 지방소득·소비세 역시 지방세 수입에 미치는 영향뿐만 아니라 “상생발전기금조합” 결성을 통한 지역간 균형효과 등도 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다(손희준, 2010).

게다가 올 7월 1일 시행 예정인 “공공감사에 관한 법률”에 의한 지방자치단체에 대한 자체감사제도의 변화와 이미 확대·도입된 복식부기제도에 의한 내부통제(internal control) 시스템을 통한 지방재정운용 및 회계처리 과정의 투명성과 책임성 확보방안 등도 더욱 강화될 것이다.

이러한 지방재정의 환경변화를 요약하면 다음과 같다.

그림 2. 민선 5기 지방재정의 환경변화



2. 중앙정부의 역할

1) 지방에 대한 인식 전환 및 후견인으로서의 역할 강화

정치적으로 광역단체장이 대부분 야당 인사라서 긴밀한 유대관계를 예측하기는 어렵지만, 대승적인 차원에서 중앙정부는 향후 국가경쟁력의 초석이 바로 지방이며 지역의 발전이 국가발전의 지름길이라는 자명한 사실을 인식해야 할 것이다. 경제적으로도 국가재정 역시 여유가 없겠지만, 한정된 재원을 보다 효율적으로 활용하기 위해서도 중앙과 지방간의 바람직한 재정협력거버넌스 체계의 구축이 무엇보다 요구된다(손희준, 2008).

따라서 중앙정부는 지방정부가 단순한 국가의 대리인(agent)이라는 지금까지의 인식을 버리고 진정한 동반자(partner)로서 협력과 지원을 아끼지 말아야 한다. 특히 지나친 효율 지상주의에 함몰되어 자치구와 군 단위지역 등 기초자치단체에 대한 지나친 과소평가와 홀대 등의 시각은 근본적으로 시정할 필요가 있다.

최근 국가 경제발전을 위한 지방정부의 촉매자(catalysts)로서의 역할과 기능이 강조되고 있는 바(A. Shah, 2009), 이러한 지방정부의 역할을 충실히 하도록 하기 위해서는 중앙정부의 역할 역시 매우 중요하다.

지금까지 주로 중앙정부는 지방정부에 대한 통제 또는 감독의 기능을 수행했다면 앞으로는 좀더 각 지방자치단체에 적합한 재정지원 모델을 구축하여 지원하는 후견인 또는 보호자로서의 역할이 요구된다고 하겠다. 물론 이미 재정력이 양호한 일부 자치단체에 대해서는 자율통제와 주민과 의회를 통한 책임성 확보방안에 주력하고, 아직 재정력이 취약한 자치단체에 대해서는 지금보다 더 많은 재정지원을 통해 자치역량을 강화할 수 있도록 차등 지원시스템을 강구할 필요도 있다.

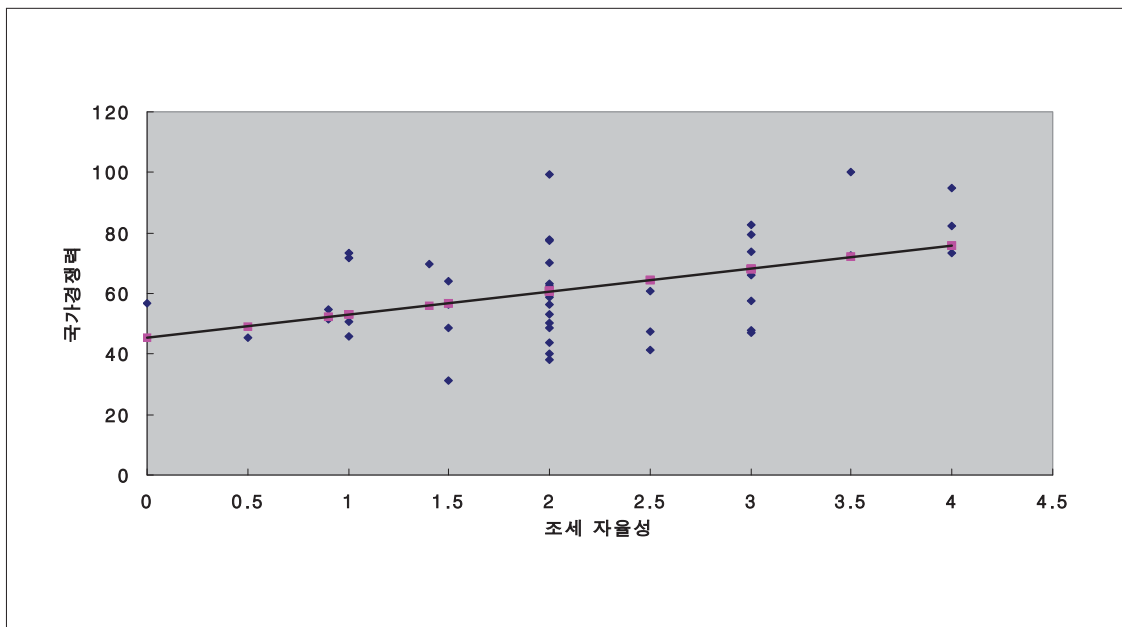
2) 강력한 세원이양을 통한 재정분권화 추진

이미 지방소득·소비세의 도입과정을 통해서 재경부 등 중앙정부가 세원이양이

나 지방세를 통한 재원확충 방안에 결코 호의적이지 않다는 것은 잘 알고 있다. 그러나 대부분의 선진국이 재정분권화(fiscal decentralization)를 통해 국가경쟁력을 강화하고 있다는 사실을 직시해야 한다.

실제로 세계의 42개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세자율성과의 상관관계를 분석한 결과 <그림 3>과 같이 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌다.

■ 그림 3. 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계 ■



자료: 엄석진(2008)

따라서 우리나라도 지방이 지방세를 통한 세입의 자율성을 높여야, 결국 국가경쟁력에도 도움이 된다는 사실을 인식하고 보다 적극적으로 지방소비세의 비율을 확대하고 동시에 지방자치단체의 과세자주권 등을 보장하여 재정분권화 비율을 높여야 실질적인 재정 책임성도 확보할 수 있으리라 생각한다.

3) 국고보조금의 개선: 광역별 포괄보조금화

중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환을 위한 구체적인 방안으로 우선 각 중앙부처별 할거주의(sectionalism)의 토대인 지나치게 세분화되고, 영세적이며 중복적인 국고보조금을 과감히 광역별로 포괄보조금(block grant)화 할 필요가 있다.

지금까지는 주로 지방자치단체의 일회성, 백화점식 중복 투자를 많이 지적하지만, 중앙부처별 중복투자와 재원의 낭비성 지원행태 역시 매우 많다.

따라서 우선 재정경제부나 국무총리실에서 지방에 지원되는 국고보조사업 전체에 대한 성과평가를 매년 실시하여 불요불급하고 중복적인 보조사업은 광역별 또는 자치단체별로 크게 묶어 포괄보조금으로 전환할 필요가 있다.

현재 지역발전위원회에서 운영하는 「광역·지역발전특별회계」의 일부 사업이 포괄보조금으로 운용되고 있는데, 각 중앙부처별 사업과 검토하여 유사하거나 동일한 경우에는 통합하거나 연계하여 운용할 필요가 있다.

4) 지방과의 합리적인 기능 및 사무재배분 방안 모색

아무리 지방재정이라고 해도 그 근본은 중앙과 지방간의 할 일에 따라 적절하게 자원배분이 이루어져야 한다. 따라서 무엇보다 지금과 동일한 기능과 사무를 계속 중앙과 지방이 나누어 책임지고 담당할 것인지에 대한 검토가 필요하다고 본다.

물론 이는 중장기적으로 고민해야 할 과제이지만, 매우 중요하다고 본다. 우리나라의 경우 중앙정부와 지방정부간 기능배분과 사무배분이 합리적으로 이루어져 있지 않아, 종종 지방선거에서 결코 단체장이 할 수도 없고, 해서도 안되는 공약을 제시하고 유권자들 역시 이에 현혹당하는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 아직까지 중앙과 지방간의 기능 및 역할 배분이 적절하지 않기 때문이라고 본다.

또한 광역과 기초 간에 기능과 사무재배분 방안 역시 동일한 기준에서 신중하게 검토하여 기준을 마련할 필요가 있다.

3. 지방자치단체의 역할

민선 5기 지방재정운용의 핵심주체인 지방자치단체가 추구해야 할 목표는 “재정 운용의 자율성 확대와 이에 적합한 책임성의 완성”이라고 할 수 있다. 최근 들어 더욱 지방재정의 건전재정 및 책임성과 효율성을 강조하면서 과거 파산선고와 같은 극약처방도 논의되고 있어 각 지방자치단체는 긴장하고 있는 상황이다.¹¹⁾

1) 재정운영의 자율성 확대방안

첫째, 자주재원의 확충방안을 지속적으로 모색하여 확대해야 한다. 가장 중요한 과세자주권의 하나인 지방세 탄력세율 제도를 지역실정에 맞게 적용하여 세수를 증대하여야 하며, 동시에 지방세 체납정리를 통해 징수율을 향상시켜 탈루 세원을 확보하여야 할 것이다. 재산과세의 과세대상인 토지와 건물 등의 부동산에 대한 과표 산정을 현실적으로 하는 것은 재산세수 증대에 큰 도움이 될 것이다.

또한 자주재원의 하나인 세외수입의 증대를 위해 사용료와 수수료의 적정화 및 부담금제도의 개선을 통해 수입을 늘리고 고질적인 세외수입 체납을 효율화해야 한다.

동시에 지방세의 비과세 감면제도에 대한 종합적인 분석을 토대로 일몰제(sunset law) 등을 적용하여 지방세의 비과세와 감면을 축소하여 조세지출(tax expenditure)을 확인할 필요가 있다.

둘째, 광역과 기초간 재정불균형을 완화하기 위한 세원재배분 방안을 모색해야 한다. 현재의 광역과 기초간의 세목할당(tax assignment) 역시 합리적인 기준에 근거하여 이루어졌겠지만, 현재의 광역시와 자치구 또는 도와 시·군간에 적절한 기능 및 역할에 적합한지를 재검토하고, 지방세목간에도 재조정을 해야 할 필요가

11) 최근에 행정안전부가 지방채무 관리계획을 수립하면서, 지역개발기금 등 각종 기금의 채무와 출자, 출연기관에의 채무를 모두 채무범위로 합산하고자 하는데, 이 경우 지방자치단체의 지방채발행한도액 기준이 축소되어 재정운용의 자율성이 크게 위축될 것이라는 견해도 나타나고 있다.

있으면 앞으로 보다 성숙한 지방자치를 위해 조정할 필요가 있다고 본다. 물론 이러한 세원재배분은 지방세법의 분법화에 따른 세목 간소화 결과추이를 본 후에 추진해야 할 것이다.

또한 2008년에 적용한 서울시의 재산세의 공동세원화 등도 확대할 필요가 있는지 등도 함께 분석할 필요가 있다고 본다.

셋째, 자치단체 간 수평적 재정조정제도의 구축방안을 검토할 필요 있다. 최근에 지방소비세의 도입에 따른 세수배분을 수도권과 비수도권간에 형평성을 높이기 위해 “지역상생발전기금”의 설치방안이 제시되었다(조봉업, 2010). 이미 지방소비세 도입방안을 검토하면서 세원편재에 따른 세수불균형을 완화하기 위해 많은 대안들이 검토되었으나, 현행의 지역상생발전기금은 서울, 경기, 인천 등 수도권지역이 지방소비세의 일정액을 출연하여 비수도권 지역에 배분하는 방식인데, 결국 이는 일종의 자치단체간 재원조정수단이라고 할 수 있다. 물론 기존의 재정보전금이나 징수교부금, 자치구 조정교부금 등 지방간 수직적 재정조정제도가 있기는 하지만, 이번의 상생발전기금은 광역단체간의 수평적 재정조정제도라고 할 수 있다.

따라서 추후 지방교부세의 불교부단체에 대한 재정관리 차원에서 수직적인 재정조정제도와 수평적 재정조정제도의 통합적인 운용방안을 검토할 필요가 있다.

2) 재정운영의 책임성 강화방안

첫째, 중앙부처에 대한 책임에서 지역주민에 대한 책임으로 전환되어야 한다. 지금까지 지방자치단체의 재정책임성은 지역주민과 입법부인 의회에 대해 지기도 하였지만, 대부분 재원의 출구인 중앙정부에 대한 책임이 우선되었다.

2005년부터 올해까지 국고보조금과 이에 따른 지방비부담액내역을 보면 다음 <표 11>과 같다.

표 11. 국고보조금 및 지방비부담액 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세 입 합 계	717,504 (100.0)	786,877 (100.0)	865,209 (100.0)	984,446 (100.0)	1,094,510 (100.0)	1,134,229 (100.0)
국고보조사업비	230,391 (32.1)	261,525 (33.2)	319,721 (36.9)	350,107 (35.6)	417,716 (38.1)	467,410 (41.2)
- 국고 보조금	153,502	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186
- 지방비부담액	73,337	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224

자료: 행정안전부(2010).

2005년 당초예산 기준 일반회계 세입총액에서 국고보조금과 지방비부담액이 차지하는 비율이 32.1%이었으나, 계속 증가하여 2010년에는 무려 41.2%에 달하고 있다. 이는 결국 세입의 대부분을 지역주민에 대한 책임이기 보다는 국가 즉 중앙부처에 대해 책임을 지기 위해 지출하고 있다는 것을 입증하고 있다.

이러한 중앙집권적인 재정구조를 전환해야만, 지방정부가 주민들을 주인으로 섬기며 지방재정을 통해 주민들의 요구와 수요를 반영하고자 노력하는 진정한 의미의 “지방자치”가 구현될 것이다. 이를 위해서는 의존재원의 비율을 축소하고 국고보조사업에 대한 성과평가를 통해 자치단체의 자율성을 확보할 수 있는 형태의 포괄보조금으로의 전환을 모색해야 할 것이다.

둘째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 재정운영의 투명성을 확보해야 한다. 이를 위해 이미 재정공시제도와 재정정보 공개 및 예산편성을 위한 주민참여 등을 활용하고 있다. 또한 지방재정분석제도에도 지표화 되어 분석되고 있으나, 정작 관심을 가져야 할 주민들에게 접근성은 낮아 보인다. 따라서 지방예산 집행과정상의 자금흐름에 대한 자료공개와 내부통제(internal control)제도를 통한 재정의 흐름을 공개하거나 결산검사 내용을 적기에 공개하여 이 결과가 예산에 반영될 수 있도록 환류기능을 강화할 필요가 있다.

셋째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여와 관심이 요구

된다. 단순히 지금도 활용되고 있는 주민참여예산제도와 예산공청회 같은 제도 도입이 아니라, 지역의 특성에 따른 추가적인 재정수요는 지방세의 세율인상이나 과세대상의 확대 등을 통해 자율적으로 해결하려는 보다 근본적인 관점에서의 조세의 화폐가치(value for money) 기능과 비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다. 주민들 스스로도 비용부담을 당연시하는 풍토조성이 중요하며, 채원부담이 자율성의 확보라는 측면을 강조해야 하겠다.

3) 건전재정의 구현

지방재정법의 규정에 의해 지방재정의 근본 운영원리는 세입의 범위 안에서 지출하는 건전재정이 요체이다. 따라서 최근 급증한 지방채무에 대한 지속적인 관심과 관리가 요구된다. 아직까지 채무규모가 위험수준이 아니라는 주장도 있지만(이재원, 2010), 채무상환은 결국 주민들의 책임으로 귀결되기 때문에 채무상환을 위한 감채기금의 설치나, 여유자금 발생할 경우 조속한 상환을 하는 방안을 모색해야 한다. 물론 지나치게 지방채의 규모가 작은 경우도 검토해야 할 것이다. 장기적인 대규모 투자사업의 경우 적정한 수준의 채무발행은 오히려 세대간 형평성의 확보라는 측면에서 권장해야 하기 때문이다.

4) 재정관리시스템의 체계적인 연계를 통한 효율성과 효과성 확보

지방재정의 효율성과 효과성을 높이기 위해서는 기본적인 재정관리체도가 합리적으로 연계되고 그 결과가 각 제도에 환류 되어 수정될 수 있는 체계적인 시스템이 구축되어야 한다.

현재에도 마련되어 있는 중기재정계획과 투융자심사제도 및 이를 반영할 수 있는 지방예산제도가 원활하게 연결되어 운영되어야 하며, 예산을 통한 자금흐름이 회계제도를 통해 확인되고 적기에 지출되어야 소기의 목표를 달성할 수 있으며 이

러한 전반적인 지방재정을 확인·분석할 수 있는 재정분석 및 진단제도의 실효화 등은 지속적으로 모색해야 할 과제이다.

자칫 민선 5기의 경제여건이 악화될 경우, 중앙으로부터의 이전재원 규모가 축소될 수 있다. 이 경우 각 자치단체는 긴축재정을 운용해야만 하고 당연히 불필요한 재정지출을 과감히 축소해야 한다. 결국 재정지출의 효율성을 확보하기 위해 인건비 등 경직성 경비를 축소해야 하며, 건물이나 시설 운영 등을 민간이나 외부로 아웃소싱(outsourcing)하는 등 감축관리 전략을 구사해야 할 것이다. 그러나 이처럼 경제여건이 나쁘지 않다고 해도 당연히 불필요한 지출항목은 과감히 축소해야 하고, 최근 불거진 선심성, 행사성 이벤트와 민간이전비용 등도 효율성을 측정하여 과감히 축소해야 할 것이다.

또한 투자사업 역시 타당성 조사 등을 통해 중기재정계획에 반영하고, 이를 매년 예산에 계상하는 방식을 통해 합리적인 재원배분을 해야 하며, 투자사업의 선정 시에는 반드시 효과성을 측정해야 할 것이다.

Ⅵ. 결 론

민선 5기에 예상되는 지방재정의 환경변화에 대해 중앙정부는 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 재정책임성과 투명성을 확보하기 위해서라도 제도적으로 지방의 자율성을 확대할 수 있는 국세의 지방세로의 이양과 동시에 지방교부세 제도의 전면적인 개편을 통해 지방자치단체가 스스로 재원을 확보하고 낭비적인 세출을 축소할 수 있도록 만들어야 한다.

또한 지방자치단체 역시 '지방자치제 도입 20주년'이라는 성년에 맞는 성숙한 자세와 태도를 보여주기 위한 노력이 요구된다.

물론 그 동안의 지방재정제도 개편 역시 중앙의 균형과 효율을 지향하는 집권적인 힘(원심력)과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘(구심력)이 충돌하는 와중에, 대부분 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이다.

그러나 지방 역시 국가의 구성원이며 지방재정 역시 국가재정의 한 부분이기 때문에 중앙과 지방간의 갈등과 상충은 더 이상 국가경쟁력 증진에 도움이 되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙과 지방이 목전의 이익에만 이끌려 근본적인 조세제도와 재정조정제도를 연계하여 개혁하지 못하고, 파편적이며 일시적인 개선을 시도한다면 전혀 의도하지 않았던 문제까지 야기할 수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 새롭게 시작하는 민선 5기는 지금까지의 지방자치제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정 “상생(win-win)”의 길로 나아가야 할 것이다.

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 김광진(2002), 2002 지방재정의 과제와 전망, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 통권114호.
- 김동기(2008), 『한국지방재정학』, 법문사.
- 김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』 제5권 제2호.
- 김주현(2001), 2001 지방재정의 주요시책 방향, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1호. 통권 108호.
- 박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 『지방재정』, 제1호
- 서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』, 10권 2호.
- 손희준(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국 시도지사협의회, 『시·도 뉴스레터』.
- 손희준(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 『한국거버넌스학회보』 제 15권 제2호.
- 손희준 외(2008), 『지방재정론』, 대영문화사.
- 손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 『한국거버넌스학회보』 제12권 제2호.
- 손희준(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 『지방행정연구』 제18권 제 2호.
- 안문석(2001), 공공부문개혁의 향후 전개방향, 서울대행정대학원 『행정논총』 39권 2호.
- 안성호(2001), 지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』 제5권 제2호
- 이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 『지방재정과 지방세』, 2월호 통권 26호
- 이승중(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책방향, 한국행정학회, 『한국행정학보』 제34권 제4호.
- 이영희 외(1995), 『시·군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안』, 한국지방행정연구원.
- 이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 『민선 5기 지방재정의 과제』, 세미나 발표논문.
- 이희봉(2010), 지방세 분법의 성과와 의의, 한국지방재정공제회, 『지방재정과 지방세』, 3월호 통권 27호

- 원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회, 『한국경제 선진화를 위한 세계 개혁』, 해남.
- 정경진(2006), 2006 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1호.
- 정현율(2004), 2004 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1호. 통권 126호
- 조봉엽(2010), 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향, 한국지방재정공제회, 『지방재정과 지방세』, 4월호 통권 28호
- 하혜수(2000), 지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로, 서울행정학회, 『한국사회와 행정연구』 제11권 1호.
- 한원택(2002), 『지방행정론』, 법문사.
- 감사원(2006), 『감사원이 본 민선자치 10년』, 감사원.
- 기획재정부, 『조세개요』, 각 연도.
- 정부혁신지방분권위원회(2003), 『참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설』, 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도.
- 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.
- 日本 總務省, 『地方財政白書』, 각 연도.
- Shah, Anwar(2009), Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand
- <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://www.mpb.go.kr>

민선5기 한국 지방자치의
새로운 도전과 비전

제3분과

민선5기 지역발전의 방향과 과제
김 현 호(한국지방행정연구원 지역발전연구실장)

민선5기 지역발전의 방향과 과제

김 현 호(한국지방행정연구원 지역발전연구실장)

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 그간의 지역발전정책의 특징과 성과
- III. 지역발전의 환경변화 및 지역의 도전
- IV. 외국의 지역발전정책과 시사점
- V. 민선5기 지역발전정책의 방향과 과제

I. 문제의 제기

- '10. 6. 2 지방선거가 전국적으로 실시되어 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체의 장 등이 선출되어 7.1일자로 민선5기가 출범하였음
 - 16명의 광역지방자치단체장과 228명의 기초지방자치단체장, 761명의 광역위원, 2838명의 기초의원이 선출되었음
- 민선5기의 출범은 단체장의 리더십, 정책의 연속성 및 전환, 발전에 대한 지역간의 협력, 지역의 창의성 등과 관련성이 많은 지역발전¹⁾정책에 적지않은 변화를 던져줄 것으로 예상됨
 - 지역의 경제적 번영과 지역주민의 삶의 질 향상을 겨냥하고 있는 지역발

1) 지역발전은 다양한 측면에서 정의되고, 또 시책의 추진도 그러하지만 여기서는 주로 지역개발을 통해 나타나는 지역의 향상된 정도의 의미로 사용하기로 함

전정책은 단체장의 관심, 정책, 내외부적인 참여확보 등에 영향을 받을 것이기 때문임

- 그래서 시기적, 지역적 맥락과 관련하여 중앙정부는 물론이고 지역주민도 민선5기의 지역발전정책에 대해 상당한 관심과 기대를 표명하고 있는 형편임
 - 시기적 맥락에서는 지역의 일자리 창출과 관련한 지역경제 활성화가 핵심적인 화두로 부상하고 있음
 - 지역적 맥락에서는 어떻게 하여 지역간의 경쟁우위를 확보하여 자발적이고 순환적 지역발전의 도모하는가가 관심의 대상이 되고 있음
- 국가적으로도 국가의 경쟁력이 지역의 경쟁력이 되는 시기가 도래함으로써 민선5기의 지역발전정책에 대해 관심이 많음
 - 지역발전의 자기책임성이 경제활동 주체의 국가진퇴의 결정에 대한 국가의 권한이 약화되는 “국가의 공동화”(Jessop, 2002)로, 지역발전주체의 “장소의 속 비우기”(권태준, 1994)로 인해 지역발전의 자기책임성이 강화되고 있음
 - 강화되는 지역간 경쟁을 “다투는 장소들의 폭발”(Jessop, 2002), “장소전쟁”(Haider, 2000), “지역국가”(Ohmae, 1999), “세계화에 의한 지역화의 역설”(Cooke, 2001), “신지역주의”(Lundvall, 2001), “지역발전의 휘발성 증대” 등으로 표현하고 있기도 함²⁾
- 민선5기는 국가보다 지역과 장소의 역할이 중시되는 지역발전정책의 거시경향과 더해, 지역발전정책에 다양한 측면의 환경변화요소를 고려해야 할 것으로 전망
 - 지역발전정책의 거시경향은 영역적 발전(territorial developemnt), 장소 패키지(place package)발전, 경성발전(hard development)에서 연

2) 기업의 입지선택도 국가 → 국가안의 특정지역으로 이동하고 있음(종합발전연구소 지음, 충남발전연구원 옮김(2009), 『지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책대응』, 세움.

성발전(soft development)³⁾ 등임

- 인구감소 및 고령화, 고용없는 성장(jobless growth) 시대의 일자리 창출, 성장이 아닌 축소시대의 대응, 지역블록화 발전 등 지역발전에 다양한 환경변화를 고려
- 이같은 이같은 맥락에서 민선5기 지역발전의 정책방향과 과제를 짚어보는 것을 목적으로 하고 있음
 - 민선4기를 중심으로 한 지금까지의 지역발전정책의 성과와 한계⁴⁾를 살펴보고 민선5기 지역발전정책의 방향과 과제를 제시해 보는 것

II. 그간의 지역발전정책의 특징과 성과

1. 지역발전정책의 특징

- 민선5기의 지역발전정책을 전망해 보기 위한 관점에서 그간의 지역발전정책을 접근
 - 그간의 지역발전정책 전체를 총체적으로 개관하기에는 지면의 제약, 초점의 분산 등을 초래할 수 있어 민선 4기에 초점을 둘 것임
 - 민선 4기는 2006년 5월에서 2010년 6월의 4년 동안으로, 참여정부의 지역발전정책이 이명박 정부의 신(新) 지역발전정책으로 전환되는 시기에 해당됨

3) 장소 패키론은 Portnov and Schwartz, 2009가 주장하고 있으며, 연성발전론은 Funck, 2001 등이 주장하고 있음

4) 민선4기는 '06년부터 '10년까지이며, 민선지방자치가 시행된 지는 15년이 되었는데, 중앙정부의 정책은 지방자치와 비교적 관련없이 입안, 시행되는 점을 고려하여 민선4기만의 지역발전정책을 두부 자르듯이 도려내어 검토할 수 없기 때문임

- 따라서 그간의 지역발전정책의 특징은 이명박 정부의 신 지역발전정책으로의 전환에 따른 중앙 및 지역의 지역발전정책의 내용에 초점을 두어 언급할 것임
- 민선 지방자치의 15년의 관점에서 볼 때, 민선 1기에서 민선 4기까지의 지역발전정책의 큰 흐름은 소도읍, 축제의 양산에서부터 광역적 지역발전을 추구하는 쪽으로 변화
 - 민선 1기에는 개발촉진지구, 농공단지 개발, 많은 수의 축제가 형성되었으며, 민선 4기에는 균형정책에서 지역경쟁력 강화로 정책의 초점이 변화

■ 표 1. 민선지방자치 1-4기의 지역발전정책의 특징 ■

시 기	특 징	주요 정책
1기 : 도입기 (1995-1998)	민선지방자치 도입	- 농공단지, 개척지구 등 개발 - 지역별 관광 및 축제개발
2기 : 모색기 (1998-2002)	법·제 기반구축	- 지역산업 육성 - 각종 체험마을사업 추진
3기 : 추진기 (2002-2006)	분산형 지역균형	- 국가균형발전특별법, 균특회계 도입 - 강력한 지방분산 추진
4기 : 전환기 (2006-2010)	균형발전사업의 구조조정	- 국가균형발전 갈등 표출 - 광역경제권 발전정책으로 전환

자료: 삼성경제연구소(2010) 일부 수정

- 특히, 민선 4기 동안에는 소규모 지역간의 균형발전에서 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 지역 경쟁력을 중시하는 쪽으로 정책의 패러다임이 전환
 - 이전의 소규모 행정구역 단위의 균형적 발전에서 오랫동안 행정구역 중심의 지역발전정책을 지양하고, 행정구역을 초월한 지역간 협력을 바탕으로 광역경제권을 형성하여 글로벌 경쟁력을 도모하자는 취지의 정책으로 무게중심이 이동

- 중앙부처 중심적 시혜적, 분산적 지역개발정책의 추진에서 지역 중심의 자율적, 포괄적 지역개발정책의 추진
- 시책메뉴를 중앙이 제공하는 일률적 방식에서 시책이나 사업을 지역이 개발, 추진하는 방식으로 변화

표 2. 신 지역발전정책의 패러다임 변화의 특징

이 전	⇒	변 화
기계적·산술적 평균	⇒	선택과 집중, 특성화·차별화
지자체별·부처별 분산투자	⇒	연계와 협력, 지역개발단위 광역화
중앙집권적·시혜적 지역개발	⇒	분권과 자율의 자조적 지역개발
소모적·대립적 지역주의	⇒	생산적·창조적 지역주의

자료: 지역발전위원회 제1차, 제2차 회의자료(2008, 2009)

- 정책변화의 핵심적 포인트는 발전의 공간규모의 확대에 의한 지역의 경쟁력 향상과 지역간 협력, 지역의 자율발전이라고 할 수 있음
 - 이 구도 아래, 민선 4기의 후반기인 이명박 정부의 신 지역발전정책에서는 정책의 비전을 “일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조”로 설정
 - 정책의 기본방향을 광역경제권 발전, 특성화·분권화된 지역발전, 지역간 상생협력으로 설정
 - 이를 지원하기 위해 종래의 균특법을 개정하여 광역 및 지역발전특별회계를 도입

- 특히 전 국토의 성장 잠재력을 극대화하고 특성화된 발전을 도모하기 위한 발상에서 3층 복합구조의 계획권역을 설정하여 지역발전전략을 추진하고 있음

■ 표 3. 신 지역발전정책의 3차원적 구조 ■

구 분	주요목적	계획대상	계획체계
초광역개발권	대외개방형 국가경쟁력 강화	4+a 벨트	- 초광역개발권 기본구상 - 중앙부처 주도
광역경제권	개발단위 광역화로 지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	- 광역경제권 발전계획 - 광역발전위원회 주도
기초생활권	기본적 삶의 질 보장	163개 시·군	- 기초생활권 발전계획 - 시군 사업주도

자료: 지역발전위원회 제2차 회의자료(2009)의 수정

- 지역차원에서는 광역경제권 중심의 정책패러다임의 변화를 반영하여 초광역 개발권, 광역경제권, 기초생활권 등에서 다양한 시책을 구상, 추진하고 있음
 - 동아시아 장소경쟁의 유리한 고지를 점하기 위한 초광역 개발권에서는 4대 해안축과 접경지역발전과 관련된 시책을 담고 있음
 - 시·도간의 통합적 경제권인 광역경제권에서는 경쟁단위의 광역화에 합당한 선도사업 등을 구상, 추진하고 있음
 - 경쟁력 중심의 신 지역발전정책에서 소외받기 쉬운 163개 기초생활권에서는 5년 동안의 기초생활권 발전계획을 담고 있음
- 신 지역발전정책을 보다 체계적으로 지원하기 위해, 균특회계를 광특회계로 개편
 - 종래의 행정구역 단위의 분산적 투자, 재정지원의 획일적 안배를 지양하고, 유사중복 사업의 난립, 국고보조 신청철자의 복잡, 지자체 재정운영의 자율성 저해 등을 방지하고자 포괄보조를 도입

2. 지역발전정책의 성과

○ 지역개발의 지방화 진전

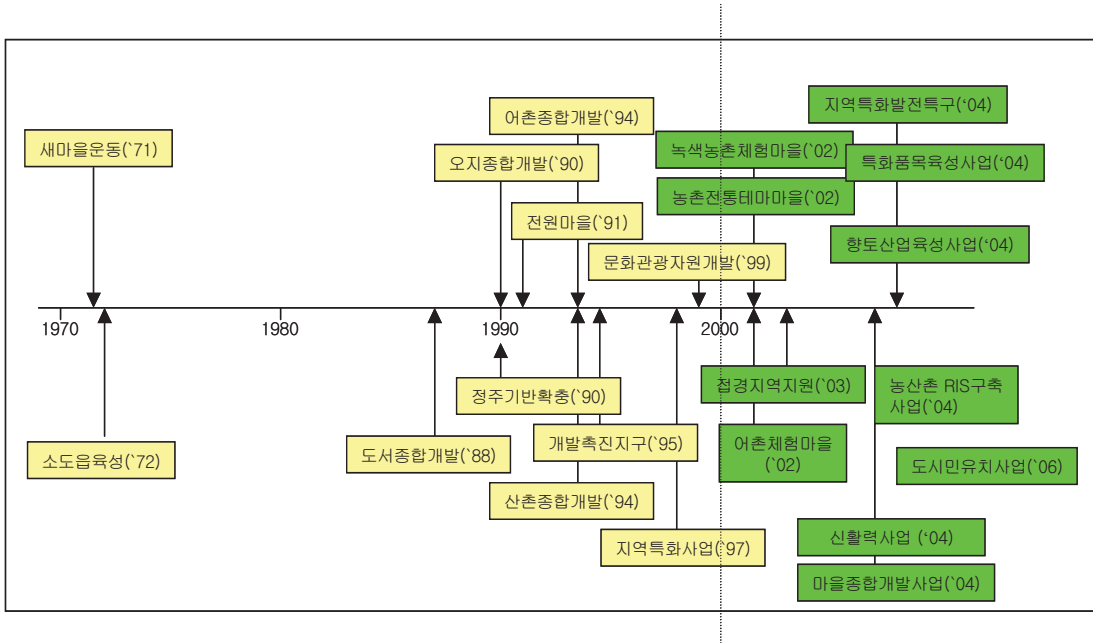
- 민선 초기 및 상당정도의 시기를 중앙정부가 지역개발정책 뿐 아니라 사업을 기획하고 제공
- 그래서 지역개발사업에 대한 투자재원의 낭비와 지방의 책임감이 결여되는 결과가 발생⁵⁾
 - ※ 대규모 지방채 발행을 통해 광역시의 지하철 건설과 호화청사 신축, 지방 15개 공항 가운데 11곳이 2005-2007년 중 1,000억원 이상의 적자를 기록(삼성경제연구소, 2010)
- 이같은 상황은 민선 3기말에서 민선 4기에 들어오면서 변화되기 시작하였으며, 특히 민선 4기의 지역균형발전의 시기를 지나 지방자치단체의 성장잠재력을 극대화하는 시기에 들어서면 지역개발의 지방화가 더욱 진전되고 있음
 - ※ 민선 3기말, 4기에 접어들면서 중앙정부가 제공하는 일률적인 하드웨어 사업을 지양하고 소프트웨어 사업의 추진을 권장

○ 지역발전제도 및 시책의 정비

- 1950년대 지역사회개발사업(Community Development Program)을 추진하면서 시작된 우리나라 지역개발정책은 1970년대 새마을 운동을 필두로 관심이 고조
- 특히 90년대를 맞이하여 지역의 정주기반 및 생활환경을 구비하기 위한 차원의 시책이 대거 개발

5) 지방의 주요한 관심사는 “중앙정부의 돈 따먹기”라고까지 말하기도 했음

그림 1. 지역개발사업의 개시



- 그러다 민선 3기를 거치면서 국정의 초점이 “국가균형발전”이라는 지역개발 쪽으로 옮겨가면서 본격적인 제도정비가 시작
- 이명박 정부에 들어와서는 종래의 국가균형발전특별회계의 규모를 확대하고 광역적 지역발전을 추진하기 위해 광역·지역발전특별회계로 개편하고, 국가균형발전특별법도 이러한 취지에 부합하게 개정하는 등의 법제를 정비
- 유사·중복적인 사업의 통폐합
 - 그간, 민선4기의 초인 참여정부까지의 지역발전정책은 백화점식의 유사중복적인 사업을 중앙부처별로 지역에 제시하는 방식으로 추진
 - 지역의 시, 군, 읍면은 말할 것도 없고, 심지어 발, 마을, 리, 면, 지구 등의 사업메뉴까지 중앙정부가 제시함으로써 지방은 중앙시책의 수동적 대리 집행자의 지위

그림 2. 기존의 지역개발사업의 추진

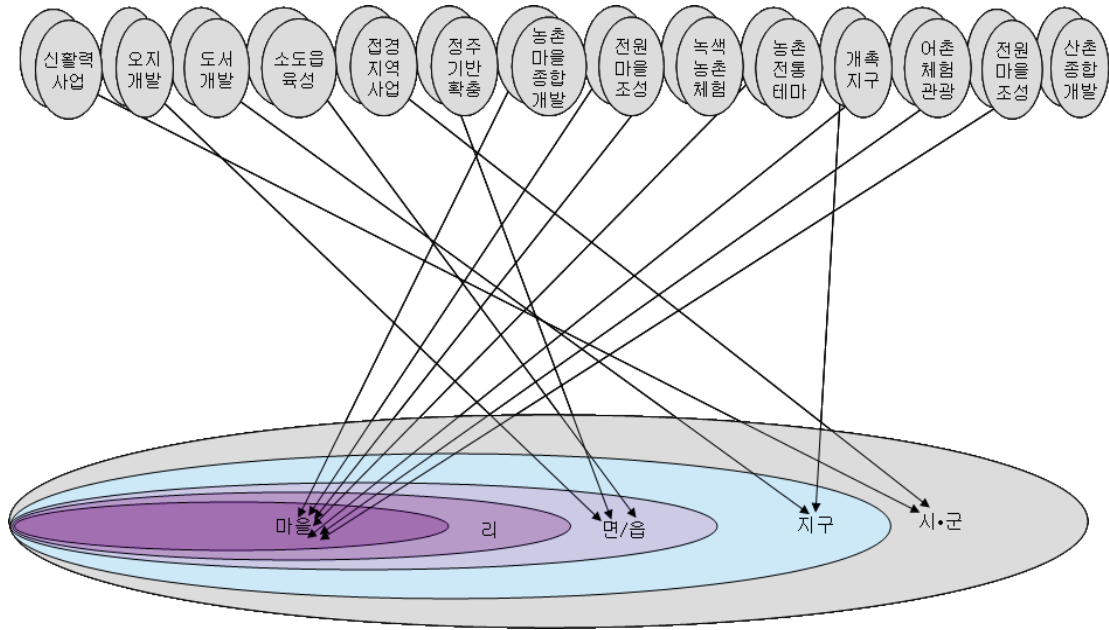


그림 3. 기존의 지역개발사업의 부처간·부처내 중복

	A 부처				B 부처				G 부처			
시군	관광	산업	인프라	...	생활여건	관광	인프라	...	관광	산업	인프라	...
읍												
면												
마을												
시설												

부처간 동일기능 (Cross-agency identical functions)

부처별 공간분할 (Spatial division by agency)

- 이명박 정부에 들어와서는 적게는 170개에서 많게는 200여개에 이르는 유사중복적인 사업을 보다 포괄적인 영역의 사업군으로 정비 및 통폐합
 - ※ 시도자율배정 19개 사업군, 시군구 자율배정 5개 사업군으로 재편
 - ※ 2010년에는 시군구 자율배정에 있는 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역사업, 일반농산어촌 개발사업의 중복성을 대폭 축소하기 위해, 지역역량, 소득창출, 생활여건 등의 4개 기능군으로 다시 통폐합

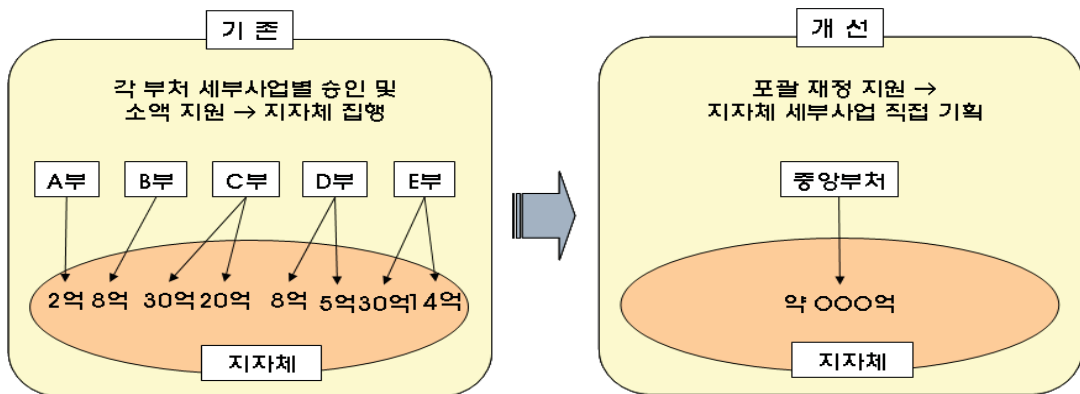
표 4. 유사중복 사업의 통폐합

부문	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
문화·관광·체육	문화부	문화시설 확충 및 운영 관광자원 개발 체육진흥시설 지원 지역문화산업 육성지원	·박물관, 문예회관 등(18개) ·문화도시, 관광지 개발(8개) ·운동장, 수영장 등(11개) ·문화콘텐츠센터 등(8개)
	문화재청	문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)
농림·수산	농림부	농어촌자원복합산업화지원 농어업기반정비	·도농교류활성화 등(13개) ·밭기반 정비 등(13개)
	농진청 산림청	지역농촌지도사업 활성화 산림경영자원 육성 산림휴양·녹색공간조성	·농촌지도기반 조성 등(5개) ·임산물 수출촉진 등(3개) ·휴양림, 수목원 등(4개)
산업·경제	지경부	지역특성화산업 육성	·섬유판선산업 등(10개)
	중기청	전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)
보건·복지·교육	복지부	청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)
환경	환경부	상수도시설 확충 및 관리 자연환경 보전 및 관리	·생활용수공급 등(4개) ·자연환경보전 등(2개)
수자원·교통	국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유치접속도로 지원 지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)
기초생활 기반확충	국토부	성장촉진지역 개발*	·개척지구 지원 등(3개)
	행안부	특수상황지역 개발*	·접경지역 지원 등(15개)
	국토부	도시활력증진지역 개발*	·주거환경 개선 등(16개)
	농림부 환경부	일반농산어촌 개발* 도서지역식수원 개발*	·전원마을 조성 등(15개) ·도서지역 식수원 개발(1개)

○ 재원지원의 포괄보조화

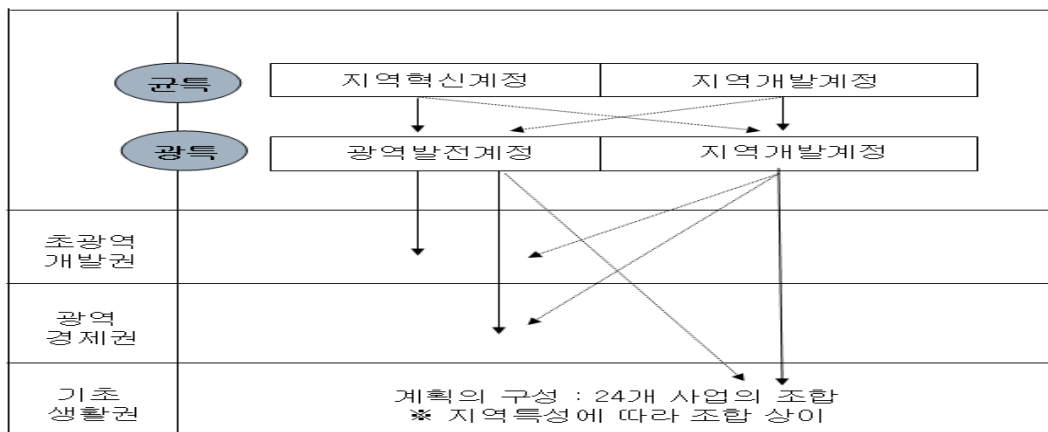
- 기존의 균형발전특별회계는 균형을 지원하기 위한 측면에서 다수의 시책을 지원하기 위해 소규모 분산적인 재원시스템을 형성하고 있었음
- 이명박 정부는 부처 시책별 소규모 재원지원을 통폐합하여 재원투자의 중복방지과 지역의 자율성을 강화하기 위한 취지에서 예산지원을 포괄보조 방식으로 전환

■ 그림 4. 포괄보조에 의한 재원지원방식의 변화 ■



- 지방자치단체 입장에서는 재원투자에 대한 지역의 자율성이 보다 향상되는 결과를 발생

■ 그림 5. 재원지원의 포괄보조 ■



○ 지역발전에 대한 지역의 고민 증가

- 종래에는 중앙부처가 정해진 시책을, 정해진 지역에, 정해진 용도로 사용하는 입장이었기에 시책개발 등에 대한 고민의 여지가 별로 없음
- 포괄보조에 의한 사업추진, 공모사업의 활성화 등으로 지역발전에 대한 지방자치단체의 고민과 기획 증가
- 특히, 지역자원의 상품화를 통한 특색을 살린 지역경제 활성화의 성공사례가 증가하고 있으며⁶⁾, 하나의 예로 축제의 경우 1995년 439개에서 2009년 921개로 급격히 증가(문화체육관광부, 한국의 지역축제, 2010)

3. 지역발전정책의 몇 가지 반성

○ 물리적 인프라 개발에 치중

- 물리적 인프라는 국가 및 지역경제의 기반이 되기 때문에 이것이 부족하고 전무하던 시기에는 어쩔 수 없는 선택
- 과거 정책추진의 관성, 사업추진의 용이와 성과의 가시성 때문인지는 몰라도 아직도 대형 인프라 사업의 상당수를 차지하고 있으며 이러한 사정은 소규모 지역개발사업이 주종을 이루고 있는 시군의 경우가 더욱 그러함
- 차세대 성장동력과 지방의 자립을 위한 창조적 리더, 인적 자원, 혁신 및 제도역량 등을 키울 수 있는 소프트 분야는 상대적으로 소홀한 편(김선기, 2010)

6) 지역자원 상품화(청도반시, 영동포도, 정선 오가피, 고창 복분자, 부여 밤푸렛 등), 지역 축제 명품화(보령 머드, 함평 나비, 무주 반딧불이, 거창 국제연극제 등), 역사유물자원 상품화(포천 아트벨리, 전주 한옥마을 등)이 대표적 사례임

○ 부처 중심의 기능주의 잔존

- 그동안 중앙부처가 관할하던 200여개 사업의 통폐합, 포괄보조에 의해 지역발전에 대한 중앙부처의 간여를 배제하기 위한 시책이 성과를 거두고 있는 것도 사실
- 그러나 현재의 25개 포괄보조 사업군이 기본적으로 부처의 사업과 그 예산에 토대하고 있다 보니 부처의 기능주의가 잔존하고 있으며⁷⁾, 또 이는 부처의 조직 및 직제, 인사 등과 연동되어 있기 때문에 단기적 보다는 중기적 관점에서 해결되어야 할 사안이기도 함
- 그러나 이러한 점은 사업단위, 공간단위에서 부처의 기능주의를 벗어나 융복합적 시책이 추진되고 있는 지역의 발전정책에 일정부분 제약적 요소로 작용하고 있는 것도 사실임
- 융·복합적으로 추진되는 지역발전을 통합적으로 지원해 줄 수 있는 지역 위 중심의 부처의 협력적 정책지원 시스템의 구축이 필요

○ 지역발전정책의 추가적 지방화 필요

- 그동안 중앙부처가 관할하던 200여개 사업의 통폐합, 포괄보조에 의해 지역발전에 대한 중앙부처의 간여를 배제하기 위한 시책이 성과를 거두고 있는 것도 사실
- 지역발전의 지방화가 정책추진에 대한 부처의 경험과 노하우를 사장시킨다는 우려도 있으나, 이는 다른 측면의 시스템을 통해 지원하면 될 성격의 문제임
- 분권적 지역개발을 위해서는 지역의 사업발굴, 계획수립, 재원투자, 사업시행의 전 분야의 자율성을 보다 강화하기 위한 지역개발계정 재원의 확대가 필요하며, 이를 통해 지역발전정책에 대한 지역의 고민, 기획, 자율성 등을 신장시킬 필요가 있음

7) 19개의 시도자율배정도 그러하며, 5개의 시군구 자율배정도 지역을 예산지원의 지배적 부처에 따라 4개의 지역의 관할 부처를 나누고 있음

※ 지나치게 세부적인 부처의 사업지침 설명도 지역의 자율성, 기획을 제약하는 요소로 작용할 소지가 많음

○ 연계협력 촉진의 제도적 장치 부족

- 광역 개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구성되는 신 지역발전정책의 필수적이고 근간이 되는 작동원리는 지역간의 연계 및 협력임
- 본질적으로 지역간 협력에 의해 형성되는 초광역 개발권, 광역 경제권은 말할 것도 없고 기본적인 삶의 질 제고를 겨냥하고 있는 기초생활권도 협력적 발전의 의지가 높으며 이를 정책적으로 유도하고 있음

※ '10년 3월 완료한 163개 기초생활권 발전계획 수립 가운데, 행정구역을 벗어나 공동계획을 수립한 것이 2개(영주-봉화, 청송-영양), 다양한 수의 시군이 관계하는 연계·협력사업이 339개 발굴되었음(한국지방행정연구원, 2010)

- 법률적 기반⁸⁾에 더해 지역간 연계·협력사업을 보다 활성화하기 위한 대폭적인 재원지원, 연계협력사업의 상시적 추진 등을 지원하기 위한 제도적 장치가 부족

○ 거시 미래환경 변수 고려 부족

- 지역의 경제활성화 및 삶의 질 제고 등을 겨냥하고 있는 지역발전정책은 진공(眞空)에서 추진되는 것이 아니라 미래의 환경변화와 도전을 고려한 맥락에서 추진될 때 보다 많은 효과를 창출할 수 있음
- 지역발전에 위기와 도전이 되는 미래의 환경변화를 정확히 읽고 이에 대응하는 지역발전전략을 추진할 때, 지역간의 경쟁에서도 경쟁우위를 확보할 수 있음

8) 균특법 제20조는 공동사업의 추진에 대한 지역간 투자협약의 체결, 제39조는 지방자치단체 상호간 공동사업, 지역개발계정 시설복합화 사업에 대한 예산편성의 우선반영 및 지원규모·보조비율 등의 차등지원의 선언적 규정을 적시하고 있음

- 인구의 감소, 출산율 저하 등에 따른 고령화에 따른 지역발전-공간-의 축소 및 정체시대의 도래, 지역발전의 핵심이슈로서의 일자리 창출의 중요성의 환경변화를 고려
- ‘고용없는 성장’과 ‘장소의 변영’과 ‘사람의 변영’이 일치하지 않는 지역경제성장에 따른 일자리 창출의 애로, 사람의 변영이 되는 일자리 창출방식의 변화, 지능형 및 기업가의 지방정부 등에 대한 고려도 필요

Ⅲ. 지역발전의 환경변화 및 지역의 도전

1. 인구감소, 고령화의 축소·정체시대 도래

○ 인구의 감소시대 도래

- 전국 인구가 아직까지는 증가하고 있지만 저출산과 고령화의 가속으로 가까운 장래(2019년)에 감소할 것으로 전망
 - ※ 일본의 경우, 2004년 1억 2,784만명을 정점으로 인구가 감소하고 있으며, 50년 후에는 30%가 감소하여 8,993만명까지 감소할 것으로 전망(NIRA, 충남발전연구소 역, 2009)
- 2000-2005년의 인구증감을 보면 서울, 부산, 대구 등은 물론이고, 163개 기초생활권 시군 가운데 50개 수도권 지역 및 경산, 기장 등 일부 대도시 인접지역을 제외한 113개 시군의 인구가 감소
 - ※ 일본의 경우 인구감소시대에 진입하여, 대도시권과 일부지역을 제외하고 이미 인구감소가 진행 중임

표 5. 지역별 인구의 증감(2000-2005년)

구 분	증 가	감 소
광역시	대전, 광주, 울산, 인천	서울, 부산, 대구
경기	용인, 광주, 화성, 양주, 파주, 김포, 오산, 시흥, 남양주, 의왕, 안산, 안성, 구리, 고양, 의정부, 수원, 부천, 평택, 동두천, 안양, 이천, 포천, 군포, 성남, 하남, 여주	양평, 광명, 가평, 용진, 과천, 강화, 연천
강원	원주, 춘천, 태백, 양양	홍천, 인제, 강릉, 동해, 속초, 화천, 횡성, 평창, 양구, 철원, 고성, 삼척, 정선, 영월
충남	천안, 계룡, 아산, 연기, 서산	공주, 당진, 부여, 금산, 서천, 홍성, 논산, 청양, 태안, 보령, 예산
충북	청주, 진천	증평, 음성, 청원, 제천, 옥천, 보은, 단양, 괴산, 영동
전북	전주, 완주	군산, 정읍, 고창, 김제, 부안, 장수, 무주, 함평, 진안, 익산, 남원
전남	광양, 영암	목포, 화순, 영광, 여수, 나주, 무안, 순창, 구례, 장성, 임실, 진도, 완도, 강진, 신안, 장흥, 고흥, 해남, 보성, 담양, 곡성, 순천
경북	구미, 칠곡, 경산, 달성	경주, 포항, 영천, 안동, 김천, 영덕, 상주, 영주, 고령, 울진, 군위, 영양, 청송, 예천, 봉화, 성주, 의성, 울릉, 청도, 문경
경남	진해, 거제, 양산, 기장, 울주, 김해	진주, 마산, 통영, 창원, 사천, 함안, 거창, 밀양, 함양, 고성, 창녕, 남해, 의령, 합천, 하동, 산청
제주	제주시	서귀포시

자료: 통계청(<http://www.kostat.go.kr/>)

○ 인구의 고령화 가속

- '09년 65세 이상의 고령인구 비율이 전국 평균 10.6%로서 '18년 고령사회(15%)로 진입할 전망이며, 대부분이 시군은 이미 초고령 사회로 진입하고 있음

- 일반시의 고령화율이 8.4%, 도통통합시의 경우, 13.1%, 군 지역의 경우 21.8%를 나타내고 있음
- 우리나라의 고령인구: 다른 OECD 국가와 마찬가지로 우리나라의 고령 인구비율도 증가하여 2050년에는 37.3%로서 OECD 국가가운데 1위가 될 전망
- 그리 멀지 않은 장래에는 시군을 말할 것도 없고 대도시권이 고령화의 영향을 가장 많이 받는 지역이 될 것이라서 고령인구가 가장 많이 거주하는 곳은 대도시권이 될 것임
- 이렇게 되면 상당수 대도시권 등 현재 인구가 증가하고 있는 지역도 지역 커뮤니티의 위기와 생산연령인구의 감소에 직면할 것
 - ※ 2035년 일본에서 노년인구가 가장 많은 곳은 도쿄이고, 그 다음은 가나자와, 오사카, 사이타마 등의 순으로 예측
- 아울러 인구의 감소로 인해 총생산을 인구수로 나눈 1인당 GRDP는 증가하여 통계적으로는 지역의 발전도가 높게 보이는 역설도 발생
- 동시에 지역의 활력이 떨어지고, 의료, 복지, 주거, 등 고령자들을 위한 적절한 복지에 대한 지자체의 역할도 증가

○ 축소 및 정체시대의 도래

- 인구의 감소, 고령화, 구매력의 감소 등은 도시발전의 라이프사이클 가운데 인구증가 등으로 인한 도시의 성장 등에는 한계
- 공동체의 지속성 위기 등 지역발전정책도 도시 및 지역의 축소 및 정체시대에 대응할 수 있는 해법을 찾아야할 숙제가 주어질 것으로 예상
- 이같은 맥락에서 유럽이나, 일본 등에서는 축소시대의 지역발전전략에 대한 논의가 일어나고 있음

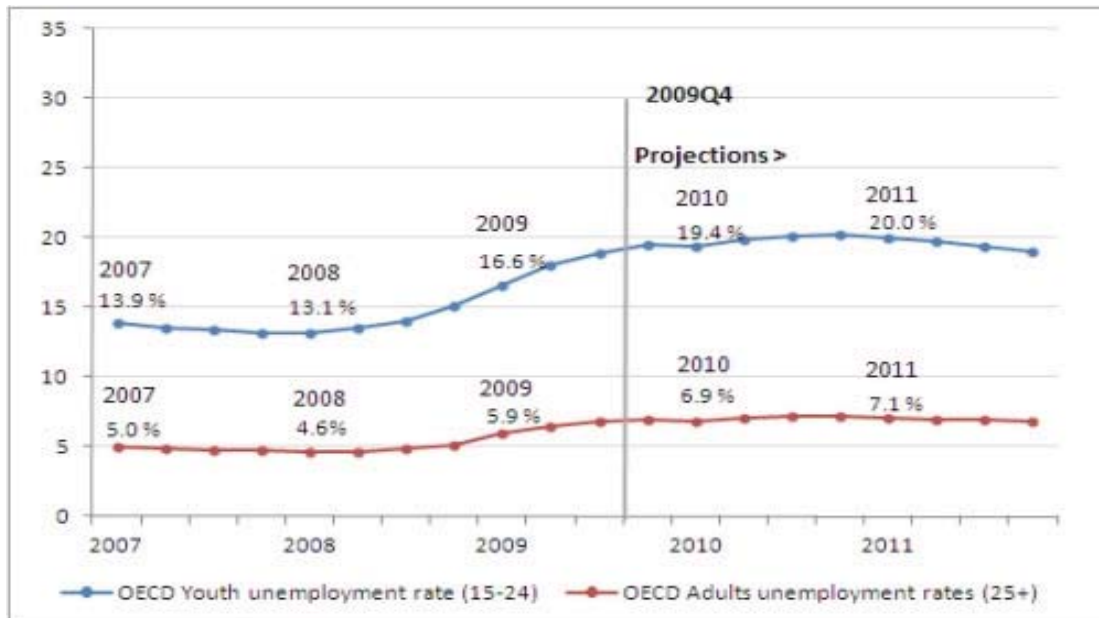
2. 일자리 창출의 부족

○ 고용없는 성장의 시대

- “경제성장이 완전고용을 달성한다”는 경제학의 근본적인 가정이 흔들리고 있는 시대가 도래⁹⁾
- 성장은 있지만 고용은 없는 이른바, “고용없는 성장”(jobless growth)의 시대에 봉착하고 있으며, 대부분의 시군의 경우 성장도 쉽지않은 형편
 - ※ 고용없는 성장보다 성장없는 고용을 중시하기까지 하는 추세로, 2009년 독일은 성장없는 고용을 달성한 대표적인 사례에 해당(Economist, 2010)
 - ※ 우리나라 최근 12년간 상장제조기업의 경우, 매출액이 12.23% 증가하면 종업원수는 0.75% 증가(삼성경제연구소, 2009)
- 세계적으로 장년층은 물론, 청년실업의 문제가 심각한 상황이 벌어지고 있음
 - ※ 우리나라 20대 고용율은 57.8%로서 1999년 이후 최악의 수준으로 추락(통계청 KOSIS)

9) 축약된 생산함수 $Q=F(L, K)$ 에서 생산량이 증가하면 고용(L)도 연계해서 증가한다는 가정이 위협을 받고 있는 상황임

그림 6. OECD 국가의 실업률



자료: OECD(2010)

- 그나마 우리나라의 경우, 고용의 지역적 불균형이 심각한데, '98년에서 '08년 10년동안 전국의 취업자수는 364만명이 증가했는데 그 중에 52.4%인 191만명이 경기도가 차지

※ 부산 1만 3천, 충북 6만4천명 증가, 전남은 9만명 감소

○ 장소의 번영과 사람의 번영의 불일치

- 지역발전의 수혜가 지역주민에게 돌아가게 하기 위해서는 장소의 번영 (place prosperity)과 사람의 번영(people's prosperity)의 일치가 중요
- 고용자를 외부에서 고용하는 기업의 경우, 지역의 번영은 달성할 수 있을 지 몰라도 지역주민의 번영은 달성하지 못하는 경우가 발생

※ 전자를 “약한 경쟁”(weak competition)에 의한 발전이라고 하고, 후자를 “강한 경쟁”(strong competition)에 의한 발전이라고 함 (Jessop, 1999)

- 장소의 번영과 사람의 번영을 일치시킬 수 있는 일자리를 창출해야 할 과제를 지역들이 떠맡게 되는 상황일 벌어지고 있음

3. 공동체 지속의 위기

○ 지방거주의 매력 불분명

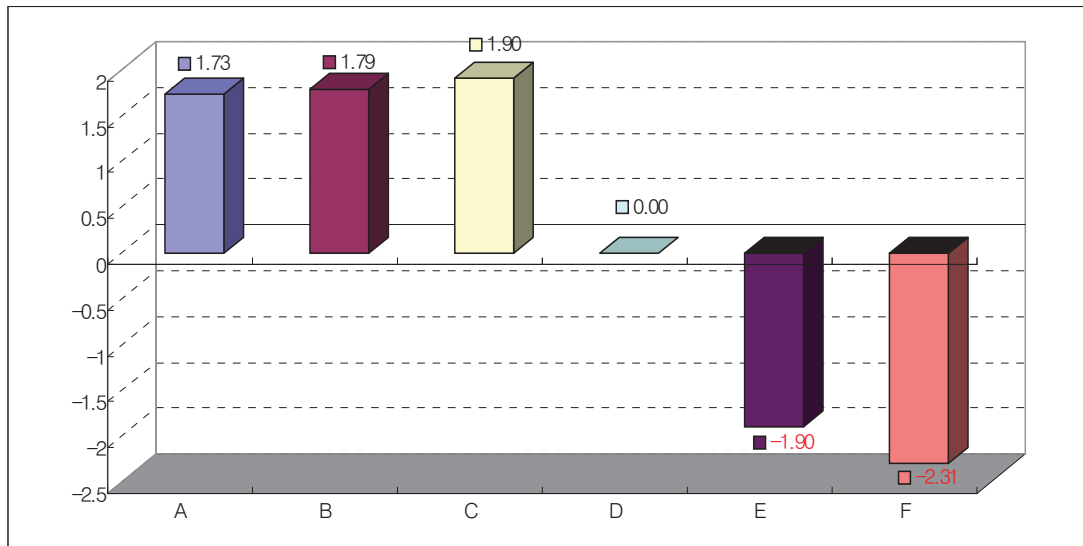
- 서구 선진지역의 경우, 지방의 매력이나 생활서비스 등의 삶의 질 수준이 도시와 다를 바가 없음
- 고용자를 외부에서 고용하는 기업의 경우, 지역의 번영은 달성할 수 있을지 몰라도 지역주민의 번영은 달성하지 못하는 경우가 발생
- 교육, 문화 등 7대 생활서비스의 경우('08년)¹⁰⁾, 인구 5만 이하의 군지역 사정이 가장 열악¹¹⁾

※ 생활서비스 열악의 정도: 5만 이하의 군(F) > 5만 이상의 군(E) > 인구 25만 이하의 시(D) > 인구 30만 이상의 자치구(A) > 인구 30만 이하의 자치구(B) > 인구 25만 이상의 시(C)

10) 한국지방행정연구원(2008)이 문화, 교육, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라의 7대 부문 28개 지표를 Z-score에 의해 종합지수를 구해서 지역별 순위를 매김

11) 의료서비스의 도시집중도(종합병원 93%, 의료인력 93.3%)는 특히 높으며, 농산어촌의 경우 산부인과 병원이 없거나 분만시설이 없는 군이 39개나 존재(지역위, 2009)

그림 7. 우리나라 기초지방자치단체의 생활서비스 종합지수



자료: 한국지방행정연구원(2008)

○ 공동체 지속성의 위협

- 2005년 시군의 인구가 3만이 되지 않는 지역이 18개로 168개 시군 기초 생활권의 11.0%를 차지
- 심지어 인구규모가 2만이 되지 않는 지역도 울릉(8,324), 용진(12,261), 영양(17,634), 양구(19,385) 등 4개가 있음¹²⁾
- 지역의 경우, 도청 등 지방 중추도시로 인구가 집중할 가능성이 농후

※ Friedmann의 분산적 집중(decentralized centralization)의 가능성

- 사정이 좋지 않은 군 지역을 중심으로 공동체 유지가 위협받는 상황에 이르게 되면서 각 지역이 다양한 도시기능, 산업기능, 생활서비스 기능을 보유하는 것이 어려워 질 것임

12) 2000년 이들 지역의 인구는 울릉이 10,146, 용진이 13,304, 영양이 17,634, 양구가 21,118명이었음

○ 다문화 사회

- 결혼 이민자, 근로자, 유학생 등 외국인 거주자가 급격히 증가¹³⁾하여 한국의 지역도 다문화 사회로 변화되고 있음
- '08년 현재 외국인이 85만명에 이르고 있으며, 그 가운데 경기도가 30.1%, 서울이 29.9%, 경남이 6.1%, 인천이 5.7%를 차지하고 있음 (박세훈 외, 2009)

4. 지역의 혁신창출능력의 부족

○ 지역의 기업가적 마인드

- 지방은 지식기반, 재정자립도 등이 열악하여 지역발전에 필요한 유무형의 자원이 크게 부족한 상태
- 단체장과 공무원의 지역의 핵심역량을 배양하기 위한 창의적이며 기업가적인 마인드의 소프트 파워가 있는 단체장, 공무원, 헌신가 등의 인적역량 없이는 발전을 확보하기 어려운 상황이 발생하고 있음
- ※ 지역 CEO나 City Manager 등의 호칭을 사용하는 단체장의 증가 (앨러배마 주지사, 함평군수, Steamboat Spring City(美) 시장 등)

○ 지역발전의 3D적 접근의 미약

- Development: 지역의 특화자원 발굴 및 개발, 특색있는 전략의 선택을 위한 연구개발
- Differentiation: 국내외 다른 지역에 비해 경쟁이점을 확보할 수 있는 지역발전의 차별화
- Design: 연구개발, 차별화에 의해 지역 전체의 발전을 도모할 수 있는 방향으로 새롭게 디자인

13) 90일 이상 체류허가를 받은 등록 외국인의 수

※ 예) 일본의 효고현 나오시마(直島)의 예술섬 프로젝트

→ 인구의 100배 관광객 유치, 1000명 고용창출, 각국 언어의 백화점, Traveller 紙 선정 “세계의 가보고 싶은 7곳” 선정, 007 영화의 촬영 후보지

그림 8. 나오시마의 예술섬



○ 지역의 연계, 협력 역량의 결여

- 현대 지역발전의 지배적인 흐름은 지역의 부족한 역량을 지역간의 연계, 협력에 의해 확보하고 있는 추세
- 그러나 우리나라 지역의 경우, 선거에 의해 뽑힌 단체장이 행정구역 단위의 발전사업을 시행해왔던 것이 오랜 관행으로 지역간의 연계협력에 대해 소극적
- 지역간 연계협력에 의한 시책의 토대 위에 있는 초광역 개발권, 광역 경제권, 기초생활권 발전시책의 성과를 창출하기 위해서는 이같은 애로극복이 필요

Ⅳ. 외국의 지역발전정책과 정책함의

1. 일 본

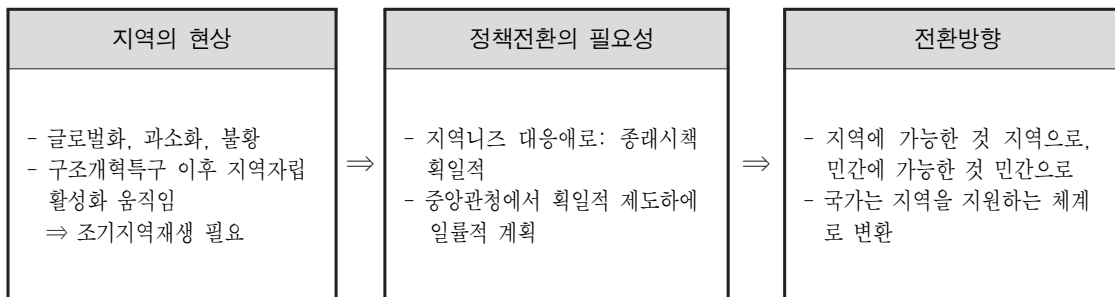
○ 지역발전정책의 목표

- 특성화 발전에 의한 지역 경쟁력 강화, 내셔널 미니멈은 국가의 책임이며, 그 이상에 대해서는 지역이 책임지고 개성있는 발전을 도모

○ 지역발전정책의 추이

- 2000년대 : 균형발전 → 지역간 경쟁 + 개성있는 발전으로 전환
 - ※ 1990년대 버블경기 붕괴 후의 불황에 대처하면서 경쟁력 강화 중시
- 고이즈미 내각(2003): 지역재생본부
 - * 균형있는 발전 → 지역간 경쟁에 의한 활성화 천명
- 아베 내각(2006): “지방활력 無 → 국가활력 無”
- 아소 내각(2007): 지역활성화 관계 4본부¹⁴⁾* → 지역활성화통합본부: 추진체계 효율화가 목적

표 6. 일본의 지역발전정책의 추이



* 참고: 장재홍(2008)

14) 도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심지활성화본부

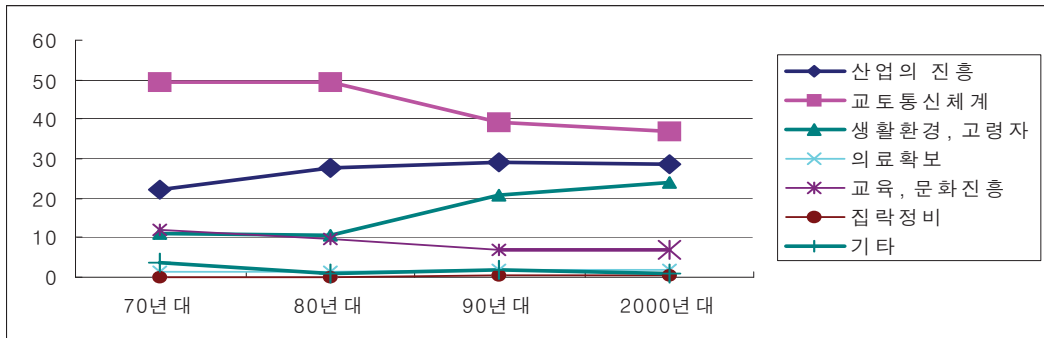
○ 지역발전정책의 초점

- 중앙부처 사업의 통합적 추진, 핵심에 2003년 10월에 설립된 지역재생재단이 있음
 - * 2004년부터 실시, 2007년 11월 이후 종합적 지원정책으로 자리잡음
- 지역재생제도의 초점: 부처 예산을 통합, 간소화 + 규제완화, 권한이양을 통해 지방이 스스로 자립하게 함
- 제도의 구조: 지역이 중앙정부의 지원조치 활용계획 수립 → 심사 → 수탁관저 산하 내각부의 지역활성화통합본부가 권한이양 → 각 부처 시책을 종합적으로 지원 ⇒ 지역경제활성화 + 지역 고용창출 (성청 횡단면, 시책 횡단면적 지원)
 - * 중앙정부가 지원대상이나 사업목적을 사전에 정하지 않고 지역이 자주적으로 계획을 수립
- 채용의 통합적 지원을 위해 통합 보조금 제도: 2000년 창설(제2차 지방분권추진계획 및 중앙성청 등 개혁기본법에 의거)
 - * 보조금 통합의 목적: 지방의 재량권 확대 + 사업간 통합

〈 통합사례 〉 : 농림수산업 농정사업 : 170개 → 7개

- * 성청간 횡단적 통합교부금: 성청간 협력증진, 지방자율성 도모
- 지방의 자율권 확대 및 지역지원 협력시스템 구축
 - ※ 공간계획, 지역발전방향, 계획수립, 사업구성, 채용사용 등의 자율성, 중앙정부 차원에서 부처의 협력적 지원시스템 구축
- 발상의 전환에 의한 지역자원의 부가가치 증대
 - ※ “지역의 보물찾기”(에지현)
- 지역의 부가가치, 산업육성, 고령자 복지 등이 정책의 주요대상

그림 9. 일본의 저발전 지역의 정책대상

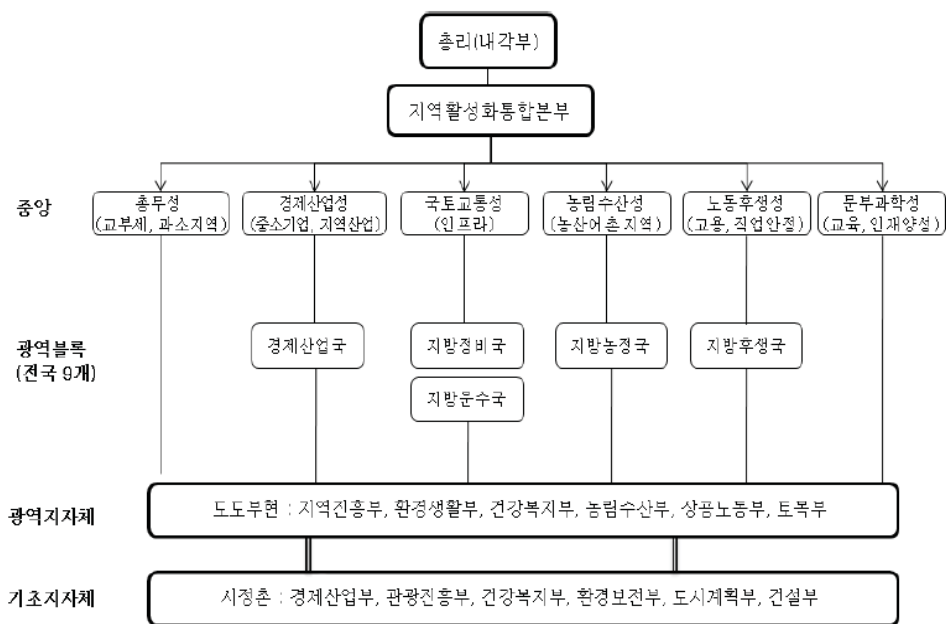


* 자료: 일본 총무성 『평성 16년도판 과소대책 현황』, 2005

○ 정책의 추진체계: 통합적 추진체계

- 중앙집권, 부처분산 → 지방분권, 통합화(지역활성화통합본부 일원화)
- 중앙의 지역개발 관련 조직, 사업의 통합적 정비 ('07년 지역활성화정책 체계정비)

그림 10. 일본의 지역발전정책 추진체계



2. 영 국

○ 지역정책의 목표

- 종래는 국가성장의 재분배를 중시, 현재는 모든 지역의 생산성 향상

○ 지역정책의 추이

- 지역의 경쟁력 강조, 종래는 국가 성장의 재분배를 중시하였으나 현재는 모든 지역의 생산성 향상을 중시¹⁵⁾

■ 표 7. 영국 지역발전정책의 추이 ■

구 분	기존 지역정책	최근 지역정책
정책기조	- 성장 재분배	- 지역 생산성 향상
정책방식	- 중앙정부 주도	- 내생적 지역발전, 기업가 정신 (지역주도, 지역자산 활용*)
대상지역	- 저성장 지역	- 전체 지역

* 특색있는 지역자산 활용 → 세계경제에서 경쟁할 수 있는 지역구축

○ 지역정책의 초점

- 부문정책접근 → 지역중심정책접근, 중앙부처 차원의 기능적 접근 → 지역차원의 통합적 접근으로 변화
- 국가정책의 지역화 추진¹⁶⁾ : 1990년 중반이후부터 중앙주도 정책은 지방정부와 파트너십을 강조하기 시작하고 분권화된 지역발전 정책을 추진

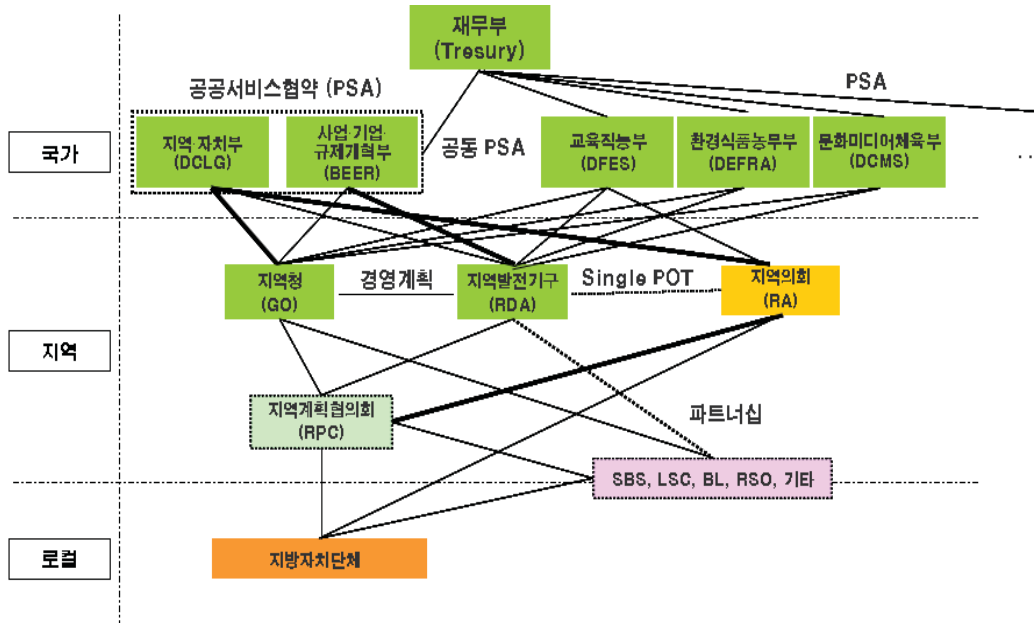
15) 이러한 정책은 1997년부터 윤곽이 분명해지기 시작했으며, 기존은 복지적 측면에서 지역간의 실업격차 완화에 중점을 두었음

16) 전통적 지역정책은 지역간의 수평적 형평성 추구

- 사회보장, 국방, 외교를 제외한 지역발전 기능의 대부분이 지역으로 이양
 - 내생적 발전 전략 추구: 지역 정책의 대상을 지원지역에서 전체지역으로 확대하고, 지역자산을 활용하여 지역의 특성화된 경쟁력 강화를 추구
 - 지역발전 포괄예산인 Single Pot 운용: 지역의 재량권이 있는 성과주의 예산편성
- 지역정책의 추진체계: 분권을 통한 중앙과 지방의 협력 거너번스
- 중앙은 지원센터로서의 기능: 정책방향 및 지원사업 메뉴, 가이드라 등을 제시하는 전략적 기능 수행 → 지역의 창의성과 역량이 발휘될 수 있는 제도적 틀 제공
 - 지역은 특성화된 발전계획을 수립하고 추진¹⁷⁾
 - 지역발전을 지원하기 위한 통합적 지원시스템: 지역 단위에서 RA, RDA 등을 중심으로 통합적 지원 시스템 구축, 운영
- ※ 지역관련정책(Area-based Initiatives)의 원활한 조정과 통합을 위해 부수상실(ODPM: Office of Deputy Prime Minister) 산하에 지역조정실(RCU: Regional Coordination Unit) 신설('00년), 2007년 고든 브라운 총리시 부수상실의 기능은 DCLG(Department for Communities and Local Government)가 인계

17) 지역정책의 추진에 있어 중앙과 지방의 기능분담의 고민은 지역의 자율성을 중앙정부가 어느 정도 인정할 것인가의 문제와 연관되어 있음

그림 11. 영국의 지역정책 추진체계



• DCLG: Department for Communities and Local Government; BEER: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform; DFES: Department for Education and Skills; DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs; DCMS: Department for Culture, Media and Sport; GO: Government Offices for the Regions; RDA: Regional Development Agency; R.A: Regional Assembly; RPC: Regional Planning Conference; SBS: Small Business Service; LSC: Learning and Skills Council; B.L: Business Link; PSA: Public Service Agreement; RSO: Regional Supply Office

• 굵은 실선은 주무부처 또는 직접적인 관계가 있는 기관들을 가리킴

3. 종합 및 시사점

○ 종합

표 8. 외국 지역발전정책의 종합

구 분	과 거	최 근
정책주체	중앙중심에서	지역중심으로
정책중심	기능주의에서 (부문중심)	통합주의로 (지역중심)
추진양태	분산추진에서	통합추진으로

○ 시사점

- 지역발전의 요소가 문화, 지식, 자연, 생태 등 지역 배태적 자산으로 변화
- 부처에 의한 부문중심적 분산적 정책(sector-based scattered policy) 추진에서 지역중심의 통합적 정책(place-based integrated policy) 추진으로 변화
 - ※ 중앙차원의 통합적 추진기구 및 지방차원의 통합적 추진기구 설치, 운영
- 통합적 포괄보조금의 확대로 지역발전의 지방화
- 지역자율과 창의에 의한 특색있는 지능형 지역발전 시행

V. 민선5기 지역발전정책의 방향과 과제

1. 지역발전정책의 방향

- 지역발전에 대한 민선5기의 역할은 민선4기는 물론 그 이전의 어느 때보다 강화될 것이 분명함
 - 지방자치단체가 지역발전에 대한 위기의식을 느끼고 있으며, 지방경제의 활성화를 도모하기 위한 의지가 대단하기 때문
- 민선5기 및 이후의 지역발전정책은 앞서 언급한 기존의 지역발전정책의 문제점과 지역발전의 환경변화, 지역의 위기를 해소하는 측면에서 틀거리 지워져야 지역발전의 실효성을 담보할 수 있음
- 지역의 경제를 활성화하고, 공동체의 지속적인 발전을 달성하며, 지역주민의 삶이 질 수준이 높은 지역발전을 도모하기 위해서는 '영역혁신에 의한 내발적인 지역발전'이 이루어져야 함
 - 영역혁신에 의한 내발적 지역발전은 지역에 배태되어 있는 영역자산(자

- 원, 경험, 아이디어, 지식, 인력, 유산, 역사, 문화, 지역산업 등)의 가치를 극대화하는 내생적 발전전략임
- 이같은 기본적인 향후의 지역발전정책은 첫째, 지역이 발전의 이니셔티브와 자율성을 지니는 ‘자립적 방향’으로 추진되어야 함
 - 지역 스스로가 창의, 연구개발, 발상의 전환을 통해 지역의 비교이점을 통해 소득과 일자리를 창출하고 중앙은 지방의 노력을 제도적으로 지원하는 여건을 조성해야 함
 - 둘째, 부처 중심의 기능적 방식에서 지역 중심의 통합적 방식으로 지역발전정책이 추진되어야 함.
 - 현재는 지방의 지역발전정책에 대한 자율성을 부여, 신장하기 위한 포괄 보조금의 도입의 정책취지에도 불구하고 중앙 부처 할거주의, 이기주의에 의한 사업추진이 존재하고 있음¹⁸⁾
 - 이를 개선하기 위해서는 유럽, 일본의 지역발전정책처럼 지역이 중심이 되는 지역발전에 대한 통합주의적 방향의 정책지원이 필요¹⁹⁾
 - 통합적 방식에 의해 지역발전정책을 추진하지 않으면, 지역발전의 핵심수단이 되는 지역자원의 융·복합적 개발, 활용을 제대로 지원해 줄 수 없고, 따라서 지역발전의 성과창출도 현저히 떨어지는 문제가 발생
 - 셋째, 지역경제 활성화의 최대 현안이 되는 일자리 창출을 정책의 핵심에 두는 ‘일자리 중심적 지역발전정책’의 추진이 필요함
 - 현재는 대부분의 지역입장에서 달성하기 어려운 성장을 견인했다 하더라도

18) 가령, 선도산업 지원단, 테크노 파크 등으로 지역발전정책의 추진과정에서 광역발전위원회 중심의 정책추진을 약화시키면서, 중앙부처의 역할을 증가시키고 있거나, 다양한 유형의 공모사업을 새롭게 추진하는 등이 대표적 사례에 해당

19) 유럽에서는 중앙부처의 하위, 지방자치단체의 상위단위에서 지역발전정책의 통합적 추진시스템(예 RDA, RA)을 구축하고 있으며, 일본은 중앙부처의 상위 내각부 차원에서 통합적 추진 시스템을 구축하고 있음

- 도, 지역의 일자리가 없을 수 있는 고용없는 성장의 시대를 맞이하고 있음
- 그럼에도 불구하고 지금까지의 지역발전정책은 근대화 시대의 정주여건 조성 등의 정책에 메달려온 측면이 많음²⁰⁾
 - 따라서 일자리가 지역주민의 삶의 질 및 지역경제 활성화를 위한 선순환의 고리가 되고 있는 현실을 고려하여 지역발전의 무게중심을 일자리 창출 쪽으로 옮겨야 할 필요가 있음
- 마지막으로, 지역간의 연계와 협력을 활성화하는 방향의 정책추진이 필요함
- 대부분의 지방자치단체는 재정의 열악, 인구의 감소, 혁신역량의 부족 등 지역발전을 위한 여력이 부족한 상황에 직면하고 있음
 - 이런 상황에서 지역간 연계협력을 통해 재원투자의 효율성을 확보하고 지역발전의 역량을 결집하여 동반상승발전을 도모하는 방식으로 지역발전정책을 추진할 필요가 있음
 - 특히 이러한 접근은 인구의 감소, 고령화 등으로 지역의 발전 잠재력, 경제력이 떨어지는 축소 및 정체시대의 지역발전정책의 추진에 효용성이 높을 것으로 판단

2. 지역발전정책의 과제

1) 지역발전정책의 목표를 지역의 일자리 창출로 설정

- 고용없는 성장과 일자리 창출역량의 약화에 대한 우려가 높아지고 있는 것이 국가경제나 지역경제의 현실(김선기, 2010)²¹⁾

20) 동시에 명확한 대입관계에 대한 설명이 없는 소득, 부가가치 창출에 대한 목표 설정도 장소의 변영과 사람의 변영의 불일치 등을 고려할 때, 지역의 일자리 창출과 일정한 거리가 있음

21) 여기에는 2000년대 이후 경제성장을 둔화와 '취업자증가율/경제성장율'로 나타나는 고

- 기존의 지역발전정책은 그것의 귀속이 없는 소득의 창출, 삶의 질 등 비교적 추상적인 목표에 머무르고 지역의 일자리 창출까지 확대되지 못하는 한계를 보유
- 따라서 중앙 및 지방의 지역발전정책의 목표를 일자리 창출에 두고 일자리 최우선 지역개발정책을 추진해야 함
- 이를 위해서는 지역개발사업을 통해 지역의 고용기회를 증대하고, 인구정착 및 사업체의 창업 및 유입을 유도하여 일자리→소득→소비→투자→성장→일자리 창출의 선순환 지역발전체계를 형성해야 함
- 지역에서 추진해야 할 사업의 발굴 및 선정, 사업추진 및 평가에서 지역의 고용친화성을 고려하는 추가적인 시책을 활용할 필요가 있음

2) 커뮤니티 단위의 생활체감형 일자리 창출

- 장기적이고 대규모적이며, 하이테크 등에 기반한 일자리 정책은 일자리 창출 여건이 좋지 않은 대부분의 지역에서는 실현 가능성이 떨어질 뿐 아니라, 어렵게 실현하다 하더라도 지역주민의 고용이 실현되는 '사람의 번영'(people's prosperity)으로 귀결되기 어려운 문제가 있음

* 성장 ≠ 고용의 관점을 수용

- 지역주민의 고용 체감도가 떨어질 수 있는 대규모 프로젝트 대신 지역 커뮤니티 단위의 생활체감형 일자리 창출을 지역이 주도적으로 추진할 필요가 있음
- 이를 위해서는 지역사회의 현안을 비즈니스 방식을 활용해 해결하고 그 이익을 지역사회에 환원하는 커뮤니티 비즈니스(Community Business)인 지역

용탄성치가 지속적으로 하락(70년대 0.48, 80년대 0.33, 90년대 0.26, 2000년대 초반 0.37)하는 요인이 자리하고 있음(김선기, 2010)

사회 공동체 사업을 보다 활성화시키고 지역의 사업비중을 확대시킬 필요가 있음

- 이 방식은 정부, 사회단체, 지역사회가 제공하는 공공 및 사회 서비스의 일부를 사업화해 생활 밀착적인 고용과 소득을 창출할 수 있기 때문
- 여기에 더해, 현재 추진하고 있는 다양한 유형의 마을 만들기 사업이나 공동체 지원 사업 등을 활용해, 마을단위이나 거점 공동체 단위의 지역 경영체 확대로 지속적이고 안정적인 일자리를 창출하는 방안도 활용이 가능(삼성경제연구소, 2010)²²⁾
 - 동시에 지역의 유, 무형의 자산을 발굴하고 이것을 지적재산권으로 등록하고 상품화하여 고용을 창출하는 방안도 활용이 가능
- 중앙에서도 자원의 낭비 등의 요소를 지니고 있을 뿐 아니라 지역사회에도 별로 득이 되지 않을 수 있는 대규모 사업 보다 부족한 지역의 역량을 활용하여 고용을 창출할 수 있는 이같은 사업을 추진하는 지역에 대해 정부의 재정지원을 확대하는 조치가 필요

3) 특색있는 지역의 성장전략의 발굴

- 지역의 발전은 주민의 협조와 동기를 유발시켜야 달성될 수 있는 사안이기 때문에 일본이나 유럽 등 지역의 경제를 활성화시키고 공동체를 지속가능하게 하는 등 지역발전에 성공한 지역들은 지역민이 공유하는 공통된 비전을 보유²³⁾

22) 박용규는 '1마을 1경영체' 설립시책을 제안하고 있음

23) 3에 걸친 'NPC 운동'을 통해 지역경제를 활성화시키고 있는 일본 오야마(大分)의 경우나, 지역자원을 명품화시키고 있는 프랑스의 망통(Menton), 그라스(Grass) 등도 결국에는 주민의 의식을 바꾸고 비전을 공유하는 지역 공동체 문화의 쇄신이 자리하고 있음

- 특색있는 발전의 모델을 발굴, 선정하는 것도 지역의 발전에 대한 비전을 공유하는 측면에서 지역주민의 자발적, 능동적 참여를 이끌어내는 요소가 되고 발전의 지향점이 됨
 - 아울러 선정된 특색있는 발전 모델은 지역발전의 역량을 결집하고 집중성을 높임으로서, 예산투자의 낭비를 방지함과 동시에 투입시책의 우선순위에 의한 전략적 투자, 관련 시책의 복합적 투자를 가능케 함
 - 성장모형은 산업적 부문일 수도 있고 문화관광자원의 상품화일 수도 있고, 이들의 복합적 분야일 수도 있음
 - 이를 위해서는 지역이 지니고 있는 경쟁력 있고 특색있는 지역자원에 대한 면밀한 조사가 선행되어야 함²⁴⁾
 - 또, 지역의 발전공간에 대한 점검을 토대로 축소시대에 합당하게 집락재편이 필요함
 - 집락재편은 시군이나 시도, 중앙부처에서 해당지역이나 전국의 마을 등의 정주공간을 대상으로 지역의 성장추세, 인구구성, 평균수명 등을 고려하여 파악
 - 성장, 정체, 쇠퇴, 소멸 등에 대한 집락의 프로파일이 생성되면 이를 토대로 현재 투자되고 있는 자원의 낭비가 판별이 가능하고 이를 토대로 발전의 가능성이 있는 집락을 중심으로 정주공간을 재편
- ※ 일본, 프랑스 등에서는 쇠퇴 및 축소시대의 공간, 집락재편이 추진되고 있음

24) 일본 애지현(愛知) 등에서는 지역의 특색있는 발전을 위한 경쟁력 있는 자원발굴의 중요성 때문에 '지역의 보물찾기'란 이름으로 매년 행사를 개최하고 있음

4) 지역의 창조적 역량의 강화

- 지역이 설정한 지역발전의 목표인 일자리 창출, 선정한 특색있는 발전은 결국 지역발전을 지역이 이니셔티브를 쥐고 사업을 추진할 수밖에 없기 때문에 지역의 창조적 소프트 역량이 밑받침이 되어야 함
- 우선 지역발전의 아이디어와 비전을 제시하고, 지역의 발전을 주도하고, 지역의 역량을 조직하고, 헌신적으로 사업을 추진할 수 있는 지역의 내적역량의 주도자로서의 창의적 리더의 육성이 필요
 - 지역발전에 성공한 대부분의 지역들은 지역발전에 헌신적이고 열정적인 리더가 존재하고 있었음
- 단체장 등 지역발전의 리더와 함께, 지역발전을 기획하고 계획하고, 주도적으로 추진할 수 있는 공무원의 역량강화도 중요
- 또, 지역의 성장동력을 발전, 유지하기 위해서 필요한 맞춤형 인재를 지속적으로 육성, 제공해 줄 수 있는 교육시스템의 정비도 필요
 - 도시 등 다른 지역에서 학습하기 힘든 교육을 제공할 뿐 아니라 지역산업 육성, 일자리 창출 등에 필요한 인력을 공급할 수 있는 교육 프로그램의 운영

5) 고령자의 복지체계의 선진화

- 대부분의 군 지역이 고령화 사회를 넘어 초고령화 사회로 진입하고 있음을 고려하여 고령자의 복지를 강화시켜 이들을 건강한 지역사회의 일원 뿐 아니라 지역의 활력을 제고하는 핵심인력으로 위상 부여
- 고령자 복지에 지역투자의 비중을 증가시키고 있는 일본, 유럽 등의 정책사례를 참고하여, 체육, 여가, 오락, 문화활동, 의료 등의 복지재정을 확충하고 복지프로 그램을 강화

- 고령자에게는 경제활동의 수단을 제공할 뿐 아니라, 지역의 활력부여와 경제 활성화 차원에서는 고령자에게 일자리를 제공
 - 순천의 고령자를 위한 커뮤니티 비즈니스인 순천시 실버사업단, 일본의 이케다 정의 포도산업 활성화를 위한 노인 인력의 일자리 제공 등이 국내외의 대표적 사례에 해당

6) 다양한 차원의 지역간 연계협력의 활성화

- 지역간, 주체간의 협력을 통해 특정한 지역이 지니고 있는 지역발전의 물적, 소프트한 역량을 보충할 수 있는 이점이 있음
- 더구나 인구가 감소하고, 발전의 공간적 영역이 축소, 재활용되는 축소시대처럼 지역의 경제가 어려운 상황에서 각 지역이 다양한 산업기능, 도시기능, 서비스 기능 등의 보유가 어려워지는 상황에서는 지역간 협력이 필수적
- 생활권, 경제권 등 일정한 범위의 테두리에서 연계, 협력을 하고 다양한 기능을 분담함과 동시에 시너지 효과를 창출하여 '각자 지역을 최적화 하는 것보다 일정한 '범위의 권역을 최적화'할 필요가 있음
- 협력은 생활체감형 일자리의 창출, 지역산업의 육성, 광역 경제권 산업의 육성, 문화 및 관광 등 다양한 분야에서 활성화
- 협력의 공간적 차원은 우리나라 뿐 아니라 우리나라의 영토의 경계를 뛰어넘어 동북아 등으로까지 다층적 차원에서 연계협력이 가능²⁵⁾
 - ※ 지역경제 활성화의 주체가 되는 지방정부, 기업, 대학 및 연구기관, 주민 등과의 협력과 교류를 활성화하여 지역발전에 대한 창의와 지혜를 확보

25) 가령, 의료관광의 강원권과 태국·싱가폴, 조선산업에서의 호남권과 중국 북동부 등의 협력이 가능(삼성경제연구소, 2010),

- 중앙정부 차원에서는 지역의 연계협력을 보다 활성화하고 이를 적극적으로 지원하기 위해 '연계협력지수'를 개발하여 차등적 인센티브에 적용하는 등의 조치를 취함

7) 중앙과 지방의 적절한 역할분담

- 앞서 언급한 측면에서 시행되는 지역의 발전전략이 보다 효율적으로 작동되도록 하기 위해서는 중앙과 지방의 적절한 기능배분이 필요
- 지방은 자기 책임성을 지고 지역발전전략을 구상함을 물론, 시책의 선택과 구상, 계획의 수립을 통해 자율성 높은 지역발전 시책을 추진함
- 중앙은 지역발전정책의 지방화에 걸림돌이 될 수 있는 정책시스템 및 정책요소를 개선, 향상시키고 지역의 자율적 발전을 최대한으로 지원할 수 있는 포괄적인 재원 등을 제공
 - 재정지원에 대한 사후평가 등은 필요하지만 재정지원에 상응하는 부처별 간여는 최소화
- 중앙의 부처 기능주의, 부처 이기주의 등을 배제하고 사업이나 공간적 발전의 단위가 경계를 초월하여 융복합적으로 발생하는 지역발전을 보다 효율적으로 지원하기 위해 중앙의 통합추진 기능의 강화가 필요
 - 지역위의 위상을 대폭 강화하여 통합적 추진기능을 보다 강화하거나 부처를 뛰어넘어 협력할 수 있는 통합적 추진 시스템의 구축이 필요²⁶⁾
- 전략산업의 육성, 기초생활권 시책의 추진, 시군 연계협력사업의 발굴 등에 대해서는 시도가 역할

26) 부처를 뛰어넘어 통합적 지역발전 지원시스템을 구축하고 있는 일본의 지역활성화통합추진본부가 대표적인 사례가 됨

- 시도 및 시군 차원에서도 지역의 부서를 초월해서 시행되고 있는 지역발전사업을 보다 효율적으로 지원하기 위한 통합적 추진 시스템의 구축이 필요
 - 특히 기초생활권에서는 단체장을 중심으로 기획, 예산, 사업부서, 전문가, 주민등이 참여하여 칸막이식의 사업집행을 지양하는 거버넌스 통합조직의 구성이 필요

Ⅱ 참고문헌 Ⅱ

- 강대훈(2007), “국가균형발전특별회계의 개선과제,” 『예산현안분석』 제15호.
- 김선기(2010), “지방자치와 지역경제: 지역정책체계의 새로운 방향모색,” 『정책 & 지식』, 서울대학교 행정대학원, 제490회.
- 김현호(2010), “외국 지역발전정책의 특징과 정책적 함의: 이론과 실재를 중심으로,” 국토연 포럼 발표자료.
- 류중석(2010), “해외도시의 지자체장과 도시발전 사례,” 『도시문제』, 2010년 4월호
- 이원섭(2007), “국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상,” 『국가균형발전정책의 이론과 실천』, 국가균형발전위원회, 2007, pp.450-487.
- 기획재정부(2009), “광역·지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침.”
- 삼성경제연구소(2010.3.3), “2010년 세계경제 및 한국경제 전망,” SERI Economic Outlook.
- 삼성경제연구소(2006), “지방자치 4기 출범과 자립적 지역발전,” CEO Information 556호.
- 삼성경제연구소(2010), “민선 지방자치 5기의 정책과제,” CEO Information 759호.
- 소진광(2010), “민선 5기 지방자치의 과제와 발전방향,” 『지방행정』, 대한지방행정공제회.
- 이성근(2010), “지역의 비전실천과 새로운 지방자치단체장의 역할,” 『도시문제』, 2010년 4월호.
- 장재홍(2008), 『지역균형개발정책의 구조와 위상에 관한 국제 비교연구』, 산업연구원.
- 지역발전위원회(2009), 1, 2, 3차 지역발전위원회 회의자료.
- 차미숙(2003), “세계화 시대 OECD 국가의 지역개발정책 동향과 시사점,” OECD FOCUS, 2003년 5월호.
- 충남발전연구원(2010), 『지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책대응』, 미세음
- 한경원(2010), “국가도시정책 방향정립의 필요성,” 도시경쟁력 제고를 위한 국가도시정책 방향 토론회.
- 한국지방자치학회(2010), 『지방자치의 성과와 향후 과제 세미나 자료집』.
- 한국지방행정연구원(2010), 『낙후지역 발전방안』.
- 한국지방행정연구원(2010), 『기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼 개발』.
- 한국지방행정연구원(2010), 『기초생활권 발전계획 추진사업』.
- 행정자치부(2005), “선진 지방자치를 위한 비전 및 정책과제: 민선 지방자치 10년 평가를 중심으로.”

- Friedman, Thomas(2008), *Hot, flat, and crowded: why we need a green revolution and how it can renew America*, Douglas & McIntyre Ltd. Farrar
- Portnov, B.A & M. Schwartz(2009), "On the Importance of the 'Location Package' for Urban Growth," *Urban Studies*, 46(8), 1665-1679.
- UN/ESCAP(2006), *Green Growth at a Glance*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- World Bank(2009), *Reshaping Economic Geography*, The World Bank Press.

● memo ●

● memo ●

● memo ●

● memo ●

● memo ●