CEO Information

2010. 6. 9. (제759호)

민선 지방자치 5기의 정책과제

목차

요약

Ⅰ. 지방자치 회고와 민선 5기 출범의 의의

Ⅱ. 지방의 3大 위기

Ⅲ. 민선 5기의 정책과제

작성 : 박용규 수석연구원(3780-8259)
seripyg@seri.org
강성원 수석, 주영민 수석
최홍 연구원

삼성경제연구소

《 요 약 》

제5회 동시지방선거가 2010년 6월 2일 전국적으로 실시됐다. 6·2 지방선거는 정책 대결보다는 정치적 이슈가 선거 분위기를 지배해 지역별 후보자의 정책공약이 부각되지 못했다. 선거 결과 중앙과 지방, 지방자치단체와 지방의회 간의 견제와 감시가 강화될 것으로 예상되고 일부 정치 갈등도 우려되고 있다.

지난 15년간의 지방자치제 실시에도 불구하고 지방은 권한·산업·사람의 3대 위기상황이 지속되고 있다. **중앙 對 지방의 국가사무 배분 비율이 71:29로 분권화가 더디게 진행**되고 있고, **道(경기 제외)와 대부분의 기초자치단체의 재정자립도는 50% 이하에 불과**할 정도로 중앙정부에 대한 재정 의존도가 고착화되고 있다. 또한 **산업생산 및 기업활동의 지역 간 격차가 상존**하고 있으며 **지방의 인구감소와 두뇌유출이** 지속되고 있는 상황이다. 이러한 지방의 위기를 타개하고 정치갈등을 해소하여 생활밀착형 지방자치제를 정착시키는 것이 민선 5기의 핵심 과제라 할 수 있다.

제5기 지방자치제가 성공하려면 지방자치 이슈를 '정치'에서 '생활'로 전환할 필요가 있다. '생활밀착형 지방자치' 구현을 위한 3대 키워드는 **분권과 협치(協治)**, **지역경영**, **소프트파워**이다. **① 지방의 실질적 권한은 강화하되, 효율적 감시와 견제, 협치가 이루어지는 지방 거버넌스를 구축하고 지방재정의 자율성과 투명성을 강화**해야 한다. 우선 중앙정부와 자치단체장 간 연석회의를 정례화하는 등 중앙 및 지방 간 정책 연계·공조를 위한 네트워크를 구축해야 한다. 그리고 논란이 되고 있는 기초자치단체의 정당공천제 적용을 재검토하고 자치단체의 견제와 감시시스템으로서 주민감사청구제를 활성화해야 한다. 지방재정 위기관리를 위해 지방자치단체의 지출부담을 축소하고, 예산편성 및 세율설정의 자율권을 확대할 필요가 있다.

② 지방의 산업위기 해소를 위해 주민 공동체 단위의 일자리 창출을 확대하고 광역경제권 선도산업 등 지역산업 육성의 성과 창출에도 주력해야 한다. 이를 위해 커뮤니티 비즈니스를 확대해 지역 공동체 단위의 生活型 일자리를 창출하고 마을단위 경영체를 활성화해야 한다. 또한 경쟁과 협력을 통해 광역경제권의 대표산업을 육성하고 지역별로 선도산업의 유망상품을 개발하여 경쟁거점을 형성하며, 자치단체 간 연계와 협력을 강화하여 효율적인 지역산업 지원체계를 구축할 필요가 있다.

③ 우수 인재 양성과 유치를 위해 지방의 소프트파워를 강화하고 지방의 급속한 인구구조 변화에 선제적으로 대응하는 것도 필요하다. 기숙학교, 전원형 대안학교 등 공동체 생활학습 기회 제공으로 지방의 교육경쟁력을 강화하고 지역 산업계의 인력수요를 반영한 주문식 맞춤형 교육과정을 확대해야 한다. 아울러 귀농·귀촌 확대를 위한 U-턴 촉진 프로그램을 강화하여 외부인재를 유입하는 한편 지방 고령인구 및 글로벌 인적자원을 활용하는 방안도 강구해야 할 것이다.

Ⅰ. 지방자치 회고와 민선 5기 출범의 의의

정책대결보다 정치적 이슈가 지배한 6.2 지방선거

□ 제5회 동시지방선거(6·2 지방선거)가 2010년 6월 2일 전국적으로 실시

- 16명의 광역단체장과 228명의 기초단체장, 광역의원 761명과 기초의원 2,838명 등 총 3,843명의 단체장과 의원을 선출

  · 사상 최초로 16개 시도별 교육감과 82명의 교육위원도 동시 선출

□ 6·2 지방선거는 지역밀착형 정책대결보다는 전국 차원의 정치적 이슈가 선거 분위기를 지배

- 천안함 침몰과 4대강 살리기, 무상급식 등 국가 차원의 정치적 이슈에 가려서 지방의 위기해결에 적합한 정책공약이 부각되지 못함

- 주민 스스로 어젠다를 발굴하고 후보자의 공약을 평가하여 건전한 정책대결을 유도하고자 출발한 시민 매니페스토 운동의 성과도 미미

- 선거 결과 중앙과 지방자치단체, 단체장과 지방의회 간의 견제와 감시가 강화될 것으로 예상되고 일부 정치 과잉과 갈등의 발생도 우려

  · 광역자치단체장의 경우, 여당 소속이 6명, 야당이 8명, 무소속이 2명, 광역의원은 각각 288명, 437명, 36명으로 여소야대가 형성

□ 과거 15년간의 경험을 활용하여 지방자치의 기본에 충실한 정책을 발굴하고 실행하는 것이 민선 5기의 핵심 과제

- 자치행정의 민주화와 능률적 수행, 지방의 균형 있는 발전을 위한 본원적 의미의 자치단체 위상과 역할을 강화 (「지방자치법 제1조」)

- 지역주민의 생활밀착형 문제해결을 위한 공공서비스 공급을 추진

지방자치의 功과 過

□ 1995년 6월 전국 동시지방선거를 통해 민선 지방자치제도가 재출범한 이후 15년이 경과

민선 지방자치 1~4기의 주요 특징

시 기	핵심 목표	주요 정책
1기: 도입기 (1995~1998)	민선지방자치제 도입	· 주민밀착형 지방행정 서비스 개선 · 지역별 관광개발, 지역축제 양산
2기: 모색기 (1998~2002)	법 · 제도적 기반 구축	· 중앙정부 권한의 지방이양 촉진 · 지방이양추진법 및 위원회 설치
3기: 추진기 (2002~2006)	분산형 지역균형 가속화	· 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계 도입 · 강력한 지방분산 정책 추진
4기: 전환기 (2006~2010)	균형발전사업 구조조정	· 균형발전정책의 갈등 표출 방향 전환 · '5+2' 광역경제권 사업 도입

□ 지방자치제 도입으로 주민에 대한 지역밀착형 행정 서비스가 확대되고 지역 주도 경영행정[1]의 성공 사례가 출현

- 주민이 지방자치에 실질적으로 참여하거나 감시하여 행정 투명도가 향상되었고 직접민주주의가 발전

  · 주민소환제[2]와 주민참여예산제[3] 시행, 원스톱 서비스와 창의행정 시행으로 인허가 기간의 대폭 단축과 예산절감 등을 달성

□ 그러나 시행 과정에서 일부 지방자치단체장의 도덕적 해이와 과잉의욕으로 인한 부작용도 발생

- 민선 4기의 230개 기초단체장 중, 임기 중 기소된 단체장은 전체의 41%인 94명이며, 대법원 유죄 판결도 29명으로 심각한 행정공백이 발생

[1] 1999년 시작된 함평나비축제는 2009년 11회까지 총 1,218만명의 관광객이 방문하여 한국 지역축제의 대명사로 자리매김. 10회째인 2008년 함평세계나비 · 곤충엑스포에서 입장료 수입 93억원 등 총 2,880억원의 지역경제 파급효과를 기록(2008년 함평군 지방세 수입은 71억원에 불과)

[2] 지방자치체제의 폐단을 막기 위한 지역주민의 통제제도로서 2006년 「주민소환에 관한 법률」이 제정되면서 도입. 경기도 하남시, 제주특별자치도에서 2차례 주민소환이 발의

[3] 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하는 주민참여예산제는 광주시 북구가 2003년에 처음 도입한 이후 광역자치단체로서는 대전시가 처음으로 2006년에 도입하는 등 전국적으로 확대 중

・기초자치단체장 기소 현황 : 23명(제1기) → 59명(제2기) → 78명(제3기) → 94명(제4기) (행정안전부)

- 중앙정부가 주도하여 지역개발사업을 기획하고 재원을 제공함에 따라 '공유의 비극'[4]으로 인한 자원낭비와 지방의 책임감 결여가 발생

・대규모 지방채 발행을 통한 광역시의 지하철 건설과 호화청사 신축, 수요와 사후관리를 고려하지 않은 지역개발[5] 등이 예

지방자치 이슈를 '정치'에서 '생활'로 신속히 전환

□ 과거 15년간 발생한 지방자치의 過를 시정하고 功을 살려 지방이 직면한 다양한 문제를 해결해야 할 시점

- 권한·산업·사람 등 핵심 분야별로 적합한 정책대안을 도출하고 정치 갈등을 해소하여 지방자치제를 정착시키는 것이 민선 5기의 과제

□ 지방자치 제도개선을 조기에 마무리하고 생활밀착형 어젠다 세팅에 주력

- 지방자치 선진국에서는 주민참여 확대, 지역주도의 일자리 창출, 지역 커뮤니티 회복 등 지역활성화 노력을 경쟁적으로 추진

선진국의 생활밀착형 지방자치

▷ 독일 폴프스부르크(Volfsburg)시: 지방정부와 기업이 협력하여 일자리 창출
- 이 지역에 본사를 둔 폭스바겐과 시정부가 공동출자해 '(주)폴프스부르크'를 설립
- 1999~2005년까지 100개 기업 유치, 200개 기업 창업, 실업률 18%에서 8%대로 급감

▷ BBBC(Bromley by Bow Center): 런던 동부 빈곤지역에 위치한 지역 커뮤니티 조직
- 사회적 기업 운영을 통한 수익금으로 실직자나 외국인을 위한 일자리 프로젝트 실시
- 바클레이 은행과 BoA의 후원, 공공시설물 관리업무 위탁 등 지방정부 지원이 결합

[4] 공유의 비극(tragedy of commons)이란 공동체의 재원을 활용하여 구성원들 모두에게 편익을 제공하는 사업을 추진할 때, 편익은 구성원 모두가 누리지만 비용은 일부만 부담하게 되어 사업을 필요 이상으로 크게 요구하는 유인이 발생하는 현상을 지칭

[5] 2002년 개항한 양양공항의 누적적자가 500억원 이상을 기록하는 등 지방 15개 공항 가운데 11곳이 2005~2007년 중 1,000억원 이상의 적자를 기록

Ⅱ. 지방의 3大 위기

□ 지방자치 실시에도 불구하고 지방 행·재정 권한의 취약성, 산업활동의 지역 간 격차, 인구유출 지속 등 **권한, 산업, 사람**의 위기가 발생

① 권한(Power) : 취약한 지방의 행·재정 구조

□ 행·재정의 분권화가 더디게 진행되어 중앙집권 구조가 온존

- 중앙 對 지방의 국가사무 배분비율이 71:29로 지방분권이 미흡

- 지방분산정책에도 불구하고 2007년 말 기준, 국가 전체의 지방분권 수준은 61.2%로 2002년 대비 4.9%p 상승에 불과[6)]

□ 지방의 재정적자 및 채무 급증으로 국가재정 부담이 가중되고 지방의 자율성이 약화

- 2005~2008년간 지방재정 적자는 연평균 33조 4,000억원으로 81조 9,000억원에 달하는 중앙재정 흑자의 41.7%를 잠식

  · 지방교육재정 적자도 연평균 30조 6,000억원에 달해서 지방재정 및 지방교육재정 적자가 중앙재정 흑자의 80.6%를 잠식

- 2009년 지방채무(누적액)는 총 25조 5,331억원으로 2008년의 19조 486억원 대비 34.0% 증가[7)]

전국 지자체의 지방채 잔액 변화 추이

(단위: 원, %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
지방채 잔액	16조9,468억	17조4,480억	17조4,351억	18조2,076억	19조486억	25조5,331억
증가율	2.5	3.0	-0.1	4.4	4.6	34.0

자료: 행정안전부

6) 조직인사, 사무배분, 재정 등 3개 분야, 18개 지표를 도출하고 관련 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하고 가중치를 설정하여 평가(정부혁신지방분권위원회(2008). "참여정부의 지방분권".)

7) 자체재원 대비 지방채 부담과 재정자립도는 높은 음의 상관관계(-0.76)를 보여 채무삭감이 어려움을 시사

- 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비도 감당하지 못하는 지방자치단체가 전국적으로 40곳 (2010년 예산 기준, 행정안전부)

- 道(경기 제외)와 대부분의 기초자치단체의 재정자립도는 50% 이하에 불과하며, 郡은 평균 20% 이하로서 중앙정부에 대한 재정 의존도가 고착화

광역자치단체의 재정자립도(2009년)

지역	서울	경기	대구	광주	전남	경북	평균
자립도(%)	85.8	72.8	56.3	47.5	20.6	29.3	52.2

자료: 행정안전부, 재정고.

- 광역자치단체의 의존 재원(교부금+보조금)이 2007년 42조 5,673억원에서 2010년 55조 2,510억원으로 29.8% 증가

지방자치단체 파산 사례

▷ 캘리포니아 발레이오(Vallejo) 시는 글로벌 금융위기의 여파로 재정수입이 2007년 8,400만달러에서 2008년 7,700만달러로 축소되자 2008년 5월 파산을 선언
(자료: City of Vallejo California (2009). Comprehensive Annual Financial Report.)

② 산업(Industry) : 산업생산 및 기업활동의 지역 간 격차 상존

□ 1인당 GRDP(지역내총생산)와 개인소득[8]이 증가하는 지역이 있는 반면, 정체 또는 감소하고 있는 지역도 존재

- **울산, 경남(유형Ⅰ)**은 전국 대비 1인당 총생산과 개인소득의 비중이 모두 증가하는 성장형 지역

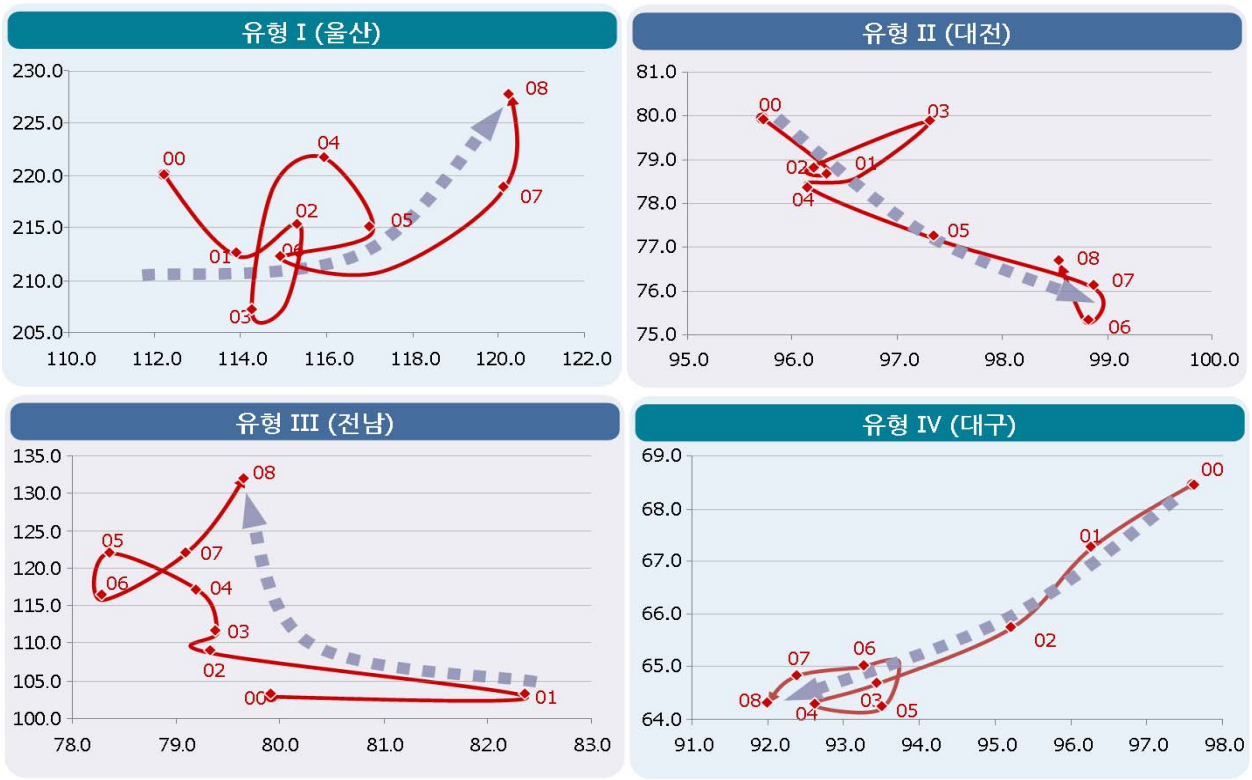
- **대전, 서울(유형Ⅱ)** 등은 산업생산이 정체 또는 감소하고 있지만 1인당 개인소득의 비중은 증가하고 있는 실속형 지역

- **전남, 부산(유형Ⅲ)** 등은 외형이 성장하고 있으나 지역소득으로 연결되지 못하고 생산의 효과가 외부로 유출되는 지역

- **대구, 충북(유형Ⅳ)** 등은 산업활동이 위축되고 개인소득도 감소

[8] 2000~2008년을 기준으로 각 연도별 전국 평균 대비 해당 시도의 수준을 비교한 수치

전국 평균 대비 해당지역의 1인당 GRDP와 개인소득 수준의 변화경로



주: X축은 1인당 개인소득, Y축은 1인당 총생산의 전국평균 대비 해당 시도 수준(점선은 추세선)
자료: 통계청, KOSIS.

□ 창업과 고용, 혁신역량에서도 지역 간 격차가 발생

- 수도권의 GRDP 비중은 47.8%(2008년)이나 신설법인의 61.1%(2009년), 1,000대 기업의 71.7%(2007년), 벤처기업의 63.6%(2007년)가 수도권에 입지

- 지난 1999~2009년 동안 전국 취업자는 약 322만명 증가했으나 경기도에서만 약 174만명이 늘어나 증가분의 54.1%를 차지[9)]

- 지방은 新성장산업 육성, 제조·서비스 융합을 통한 산업구조 고도화도 미흡
  - GRDP 대비 연구개발비 비중이 대전(16.7%)과 경기(6.8%) 두 지역을 제외하고는 1~2%대에 머물고 있음
  - 고부가 산업인 전문·과학 및 기술 서비스업[10)] 사업체의 58.2%, 매출액의 79.6%가 수도권에 집중(2008년 기준)

9) 동 기간 동안, 전남은 7만명, 부산은 3,000명이 오히려 감소
10) 법무 관련 서비스, 회계·세무, 광고, 시장조사, 건축·엔지니어링, 전문디자인업 등을 포함

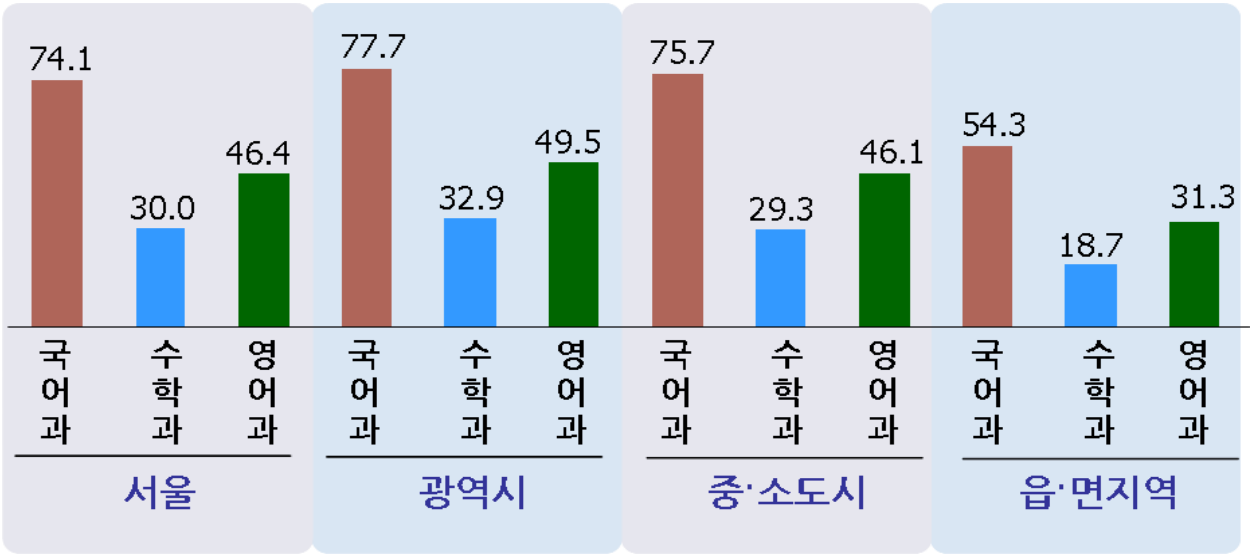
③ 사람(Human Resource) : 지방의 인구유출 지속 및 인구구조 급변

□ 지방자치의 현장인 지방에 두뇌유출(brain drain) 등의 위기감이 지속

- 대도시 지역과 농어촌 지역의 학력격차가 큰 상황에서 지방의 인구 중 10~19세 사이의 학생인구가 뚜렷하게 감소

  · 10~19세 인구 순유입(2009년): 4,918명(서울), 3,475명(경기), -1,871명(경남), -1,778명(전남), -1,310명(울산)

지역별 고등학생의 학업성취도 비교(2005년)



자료: 김양분 외(2009). "한국 교육현황 분석-지역간 · 학교간 교육격차를 중심으로". 한국교육개발원.

□ 지방의 고령화 심화로 경제활력이 감소

- 지방의 급속한 고령화로 생산성이 하락하고 지역의 역사와 문화, 전통자원이 계승되지 못해 단절이 우려

  · 2009년 65세 이상 고령인구 비율이 전국 평균 10.6%인데 비해 郡 지역은 20%를 초과했으며, 일부 지역은 이미 30%를 상회

  · 최고 지역은 경북 의성군(31.5%), 최저 지역은 수원 팔달구(4.3%)

Ⅲ. 민선 5기의 정책과제

'생활밀착형 지방자치' 구현을 위한 키워드: 분권과 협치, 경영, 소프트파워

□ 지방분권의 양대 축은 분권과 협치(協治)의 거버넌스 구축과 지방재정의 건전성 확보

- 위로부터의 분권과 아래로부터의 감시, 수평적 협치가 구현된 지방 거버넌스를 구축하고 지방재정의 자율성과 투명성을 개선

□ 지역 기반의 산업육성과 일자리 창출을 위한 '지역경영'을 모색

- 일자리 창출을 지역정책의 최우선 과제로 설정하고 주민 주도의 공동체 및 사회적 일자리, 제조+서비스 융합분야 일자리 창출에 주력

□ 우수인재 양성과 유치를 위해 지방의 소프트파워를 강화하고 지방의 급속한 인구구조 변화에 선제적으로 대응

- 새로운 혁신역량을 발굴하고 지방 거주의 매력을 제고하여 우수인력의 유입을 촉진하고 고령인구 및 글로벌 인적자원을 활용

'생활밀착형' 지방자치를 위한 정책방향

1. 지방분권과 협치 실현

(1) 권한 이양 · 감시 · 협치의 거버넌스 구축

① 중앙-지방, 지방-지방 정책공조를 위한 네트워크 거버넌스 구축
② 기초자치단체 정당공천 재검토 및 중앙사무 이양 가속화
③ 견제와 감시시스템으로 주민감사청구제 활성화

중앙-지방, 지방-지방 간 협치의 거버넌스를 구축

□ 중앙 및 지방 간 정책 연계 및 공조를 위한 네트워크를 구축

- 6.2 지방선거 결과 야권 단체장과 지방의원의 증가로 정책 이견이 표출될 가능성이 많으므로 중앙과 지방의 협력과 공조 필요성이 증가

  · 중앙정부로부터 예산과 개발사업을 확보하기 위한 경쟁적 로비를 지양하고, 중앙정부와 자치단체장 간 연석회의를 정례화

- 지방자치단체 간에도 기 추진 중인 광역권 플랫폼[11]을 활용해 공통의 문제를 해결하고 공공서비스의 효율을 제고하는 정책공조를 활성화

정당공천제 재검토와 분권 강화로 '지역'을 복원

□ 논란이 되고 있는 기초자치단체의 정당공천제 적용을 재검토

- 2005년 부활된 기초자치단체 정당공천제[12]가 공천 폐단, 중앙정부 의존 심화를 초래해 풀뿌리정치라는 지방자치의 취지를 훼손

  · 해외에서는 지방선거 출마 시 정당공천을 기피하는 경향이 확산

[11] 기존 시도의 행정구역을 초월, 지역의 인구규모, 인프라, 산업집적도 및 역사적 특수성에 기반해 전국을 7개의 광역권으로 묶어 개발하는 현 정부의 지역개발 전략

[12] 광역자치단체에만 허용되었던 정당공천은 1994년 선거법 개정으로 기초의회까지 확대되었다가 1995년 법 개정으로 기초의회의 정당공천이 다시 폐지된 후, 2005년 선거법 개정으로 부활

해외 주요 국가의 기초자치단체 정당공천제 운영

국가	특 징
영국	· 양당제도의 전통으로 정당공천제를 유지하고 있으나 한국과 같이 정당의 지역적 기반 심화로 많은 부작용과 논란을 양산
미국	· 중앙정당공천 허용을 자치단체 자율에 맡기고 있으나 실제 80% 이상의 자치단체가 정당공천을 인정하지 않는 상황
일본	· 외형적으로 정당공천을 인정하나 후보자들이 정당공천을 기피하는 경향이 강해 당선자의 90%가 무소속

- 기초의회의 견제와 감시 기능을 강화하기 위해서도 기초자치단체의 정당공천제 적용 재검토가 필요

□ 실질적 지방분권을 위해 중앙사무의 지속적 지방 이양을 추진

- 지역성이 강한 집행사무 중심이었던 이양사무 대상을 지방자치단체가 수행할 수 없는 중앙사무 외 모든 사무로 점진적으로 확대

- 중앙정부기관의 지방청을 자치단체로 이양

  · 지방 이양이 확정된 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 분야 外 노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경 분야의 지방 이양을 추진

지방 행·의정 견제장치로서 주민감사청구제[13]를 활성화

□ 주민감사청구의 청구조건을 완화해 자치단체장과 지방의원의 활동을 감시, 견제하는 상시 창구로 활용

- 인허가권, 인사권, 예산편성권, 단속권의 핵심 4대 권한을 보유한 기초단체장에 대한 감시·견제 시스템 부족이 지방자치의 걸림돌

- 주민감사청구제는 주민소송제나 주민소환제에 비해 추진에 있어서의 주민 부담과 행정위축 효과가 적은 장점을 보유

[13] 위법부당한 행정처분이나 불합리한 행정제도로 주민의 권익을 침해받은 경우, 일정한 수 이상의 주민에게 연대 서명을 받아 중앙정부 또는 상급자치단체에 직접 감사를 청구할 수 있는 제도

· 감사청구 시 필요서명인 수를 축소하고 주민등록번호 등 인적사항과 청구 증빙자료 요건을 완화하며, 감사청구 결과에 따른 사법·행정 조치를 강화해 제도활성화를 독려

(2) 지방재정의 위기관리를 강화

① 중앙-지방의 역할 재조정을 통해 지방자치단체의 지출 부담 축소
② 지방자치단체의 예산편성 및 세율설정 자율권 확대
③ 예산사업 성과평가 피드백을 통해 주민감시 기능 강화

지방자치단체의 지출 부담 축소

□ 전국적 혜택이 있거나 전국 수준을 유지해야 하는 사업은 중앙정부가 담당

- 경쟁적 재정지출로 인한 재정건전성 악화를 방지하기 위해서 대규모 국제행사와 같이 전국적 파급효과가 큰 사업은 중앙정부가 주관

- 기초생활보장제 등 보편적 최저수준 유지가 요구되는 사업은 지방자치단체의 지출 부담을 축소

  · 현행 기초생활보장제도는 중앙정부가 비용의 40~90%, 광역 지방자치단체가 중앙정부 지원을 초과하는 비용의 30~70%를 부담하고 기초자치단체는 그 차액을 지원

  · 중앙정부 및 광역자치단체 부담 비중을 점진적으로 상승시키고 기초 지방자치단체는 편성 및 집행의 효율성 제고에 집중

예산 편성 및 세율 설정 자율권 확대

□ '광역·지역발전 특별회계 지역개발계정 사업'과 같이 그 효과가 지역에 국한되는 경우 지방자치단체의 사업 자율권을 강화

- 24개로 구분된 광역·지역발전 특별회계 지역개발계정 포괄보조금 구분을 단순화하여 광역 지방자치단체의 예산편성 자율권을 확대[14)]

14) 장기적으로 현행 부처별 내역사업 편성에서 일반회계 세출예산 목적별 분석 단위인 교육·문화 및 관광·환경보호·사회복지의 4개 범주 편성으로 전환할 것을 고려

□ 징세 자율권을 확대하여 재정자립 가능성이 높은 지방자치단체는 스스로의 선택에 따라 재정자립도를 신장할 수 있도록 허용

- 징세실적이 양호한 지방자치단체에 대해서는 지역소득세 세율 설정의 재량권을 확대[15]하여 자립도 제고를 허용
  - 세수가 확대되면 보통교부세가 축소되는 부작용이 발생하므로 이를 해소하는 제도개편을 병행[16]

성과평가 강화로 중앙 및 지역주민의 감시기능 강화

□ 지방자치단체 예산사업 성과평가를 중앙부처 수준으로 강화하고 그 결과를 지방교부세 배정에 반영

- 중앙부처와 동일하게 매년 지방자치단체 자율편성 사업의 1/3에 대한 '재정사업 자율평가'를 의무화하고 '심층평가'를 병행
  - '심층평가' 실시 범위 하한선(예: 교부세의 10%)을 설정하고 심층평가 대상은 예산관리 부처와 지방교부세 주무 부처 간 협의로 결정

- 포괄교부금 교부 부처 및 지방교부세 주무 부처는 지방자치단체 예산사업 성과평가 결과를 추후 배분에 반영

□ 성과평과 방식 및 결과를 재정정보와 함께 민간에 공개하여 주민의 재정감시 기능을 강화

- 2009년 현재 90개 자치단체에서 시행하고 있는 주민참여예산제도의 예산사업 평가자료로 활용하여 평가기능을 내실화

[15] 세율인하 경쟁방지 목적으로 하한선만을 설정하고 세율은 지자체에서 설정하는 방식으로 전환
[16] 보통교부세는 재정소요와 기준재정수입 간의 격차를 보전하므로 세수가 증가하면 기준재정수입이 증대하여 보통교부세가 삭감되면서 세수증가의 26.5%만 지방자치단체에 귀속되는 문제가 발생하는데, 이를 배제하기 위해서는 기준재정수입 산정 시 동종단체의 표준세율을 각 지방자치단체 과세표준에 적용하는 '표준조세체계'의 도입이 효과적(안종석 (2008. 12.). "지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구". 한국조세연구원.)

2. 지역경영 강화

(1) 커뮤니티 단위의 일자리 창출

① 커뮤니티 비즈니스(주민공동체 사업) 확대
② 非영리법인 중심의 사회적 일자리 창출 확대
③ 마을단위 경영체(經營體) 설립을 통한 지역경영사업 강화

지역 공동체 단위의 生活型 일자리 창출 확대

□ 정부, 사회단체가 제공하는 공공 및 사회 서비스의 일부를 사업화해 고용과 소득을 창출하는 커뮤니티 비즈니스(CB: Community Business)를 확대

- 지역사회 현안을 비즈니스 방식을 활용해 해결하고 이를 통해 발생하는 이익을 지역사회에 환원

아파트 관리비 제로('BZERO') 프로젝트

▷ 국내 온라인 포인트 자동화 솔루션 개발업체가 개발하여 사업 착수

- 아파트 입주민이 아파트 인근 상가에서 제품 및 서비스를 구매할 때마다 일정 금액을 포인트로 적립해주고 이를 아파트 관리비로 매월 자동 지급

▷ 대형할인점 진출에 대비, 동네상권을 활성화하여 주민과 상가가 윈-윈

□ 非영리법인(NPO)을 중심으로 사회적 일자리 창출을 확대

- NPO에 대한 직접 보조는 축소하는 대신, 지방행정 서비스의 아웃소싱과 공동사업 확대, 우선구매 등을 통해 지자체 주도의 CB 시장을 창출

  · 유망한 사업 아이템을 발굴할 경우, 지역활동가를 중심으로 사업형 NPO 설립을 지원

- 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업에 대한 정부의 재정지원을 확대

  · 지역경제 발전과 일자리 창출에 기여하는 프로젝트에 대해 창업 및 사업전환 자금을 지원하는 '지역일자리 창안제도'[17] 도입

[17] 이와 유사한 정책으로서 캐나다에서는 LIP(Local Initiative Program) 제도를 운영 중

마을 단위의 지역경영사업 확대

□ 마을단위 경영체 확대로 일자리의 지속가능성 확대

- 정부의 마을만들기[18] 사업을 활용, '1마을 1경영체 설립'을 추진해 지속적이고 안정적인 일자리를 창출

  · 초기에는 공공주도 또는 민관협력 법인으로 출발하고 일정 기간 운영 후 민간부문으로 이양

주민주식회사인 '(주)시만토 드라마' 성공 사례

▷ 일본 고지 縣의 도로휴게소인 '시만토도와'를 운영, '시만토 편백목욕나무', 독특한 향기가 나는 쌀 '도와니시키(十和錦)', 진저시럽 등 60종의 상품을 개발

▷ 1994년 지역 활성화를 위한 제3섹터로 발족됐으나, 현재는 국가 보조금을 전혀 받지 않는 완전 민영화를 실현하고 주식을 주민에게 매각

□ 지역의 유·무형 자산을 발굴하여 지적재산권으로 등록하고 사업화

- 영화 및 드라마 촬영장, 테마 거리 등 지역의 장소재산권 보호 및 상품화를 통해 지역 비즈니스를 활성화하고 일자리를 창출

  · 드라마 <겨울연가> 촬영지인 춘천에 2004년 일본인 관광객이 10만명 이상 방문

- 환경, 교통, 생태 분야의 아이디어를 지식재산으로 등록하고 사업화하여 지역의 비즈니스 기회를 확대

  · 광주 남구는 2006년부터 '지식재산도시' 조성사업을 추진, 1,600여건의 아이디어를 접수하여 40건을 특허 등록했고 6건은 사업화

□ 공설민영(公設民營) 사업모델 활성화로 민간 분야의 일자리 창출

[18] 중앙정부가 지원하는 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 살기 좋은 지역만들기, 소도읍 육성, 어촌종합개발, 농촌마을종합개발, 산촌생태마을조성 등이 해당

- 지자체가 소유한 박물관, 미술관, 전시관, 문예회관 등의 운영을 민간 전문기관에 위탁하여 운영의 효율성 제고 및 일자리 창출

  · 요코하마 市는 미술관 등 10개 문화시설 운영을 민간 전문기관에 위탁해 시설 이용도를 높이고 관리비를 절감

(2) 경쟁과 협력을 통한 광역경제권 대표산업 육성

① 광역경제권 선도산업 분야의 유망상품 개발을 집중 지원
② 연계와 협력을 통한 지역산업 육성정책의 네트워크 경쟁력 강화
③ '연계협력지수'를 개발하고 인센티브와 연동하여 운용

광역경제권 단위의 유망상품 발굴을 집중 지원

□ 선도산업 분야의 유망상품을 개발하여 지방의 글로벌 경쟁거점을 형성

- '3차원적' 지역발전구상[19] 중 우선 '5+2' 광역권별 선도산업[20] 특화 분야에서 기업 주도의 유망상품 개발을 집중 지원

  · 충청광역권 New IT(그린반도체): 실리콘 솔라셀·모듈, 실리콘 태양전지 제조장비, 에너지 절감형 반도체 등

  · 호남광역권 친환경부품소재(광기반): 광기반 융합 조선기자재 부품, LED 조명 및 응용시스템 등

- 인프라와 연구개발 성과, 지원체계를 활용하여 광역 클러스터 형성을 지원

  · 프랑스는 3개 유형, 총 71개의 경쟁거점 클러스터를 지정해 2006년부터 3년간 총 30억유로를 투입

[19] 이명박 정부의 핵심 지역발전구상으로서 '4+α' 초광역개발권, '5+2' 광역경제권, 163개 기초생활권 사업으로 구성되어 있으나 정책 프로그램의 구체성과 재원조달의 구체성이 부족

[20] '5+2' 광역경제권 사업은 광역권별로 선도산업을 선정하고 총 20개의 프로젝트를 발굴하여 2009년부터 2,000억원을 시작으로 향후 5년간 1.9조원이 투입될 예정이나 사업 성과는 여전히 난망

지역산업 육성을 위한 자치단체 간 경쟁과 협력체제 강화

□ 자치단체 간 연계와 협력을 강화하여 효율적인 지역산업 지원체계 형성

- 수도권과 지방 광역권 간의 초광역 연계 프로그램 신설

  · 수도권이 광역권에는 포함되어 있으나 선도산업 프로젝트나 선도산업 인재양성사업에서 배제되어 있으므로 수도권의 우수한 혁신역량과 지방 광역권 발전을 연계하는 전략을 마련할 필요

  · 수도권과 충남을 연계하는 광역 LCD 클러스터, 인천(송도)과 대전을 연계하는 광역 바이오 클러스터 등이 해당

- 지역발전의 비전과 전략을 공유할 수 있는 지역단위 차원에서 '다층적 연계협력사업'을 강화

  · 지자체 간 연계·협력을 바탕으로 지역기업의 경쟁력을 제고하여 세계적 수준의 클러스터를 형성

  · 충남과 경기·울산지역이 연계한 미래 친환경 자동차 육성, 충북과 대구·강원지역이 연계한 의료기기 육성사업 등이 가능

- 동남권-규슈권, 강원권(의료관광)과 태국·싱가포르, 호남권(중형조선)과 중국 북동부 조선산업 클러스터의 글로벌 연계협력 추진

□ 지역 내·지역 간·글로벌 단위의 '연계협력지수'를 개발하고 인센티브와 연동하여 운용

- 자치단체 간 연계 협력을 손쉽게 측정하고 개선 여부를 쉽게 파악할 수 있는 지수를 개발하고 평가하여 예산 차등 지원에 활용

  · 정책지원 프로그램 참여기업과 기관의 입지, 공동사업 수 및 규모, 포럼과 연구회 등 네트워크 지표, 산학협력지표 등을 포함

3. 소프트파워 강화

(1) 맞춤형 지역인재 육성

① 공동체 생활학습 기회 제공으로 지방교육의 경쟁력 강화
② 산업체 맞춤형 교육과정 확대를 통한 지역인재 공급
③ 외부 인재 유입을 위한 U-턴 촉진 프로그램 강화

공동체 생활학습 기회 제공으로 교육경쟁력 강화

□ 지방교육의 약점을 보완하는 방식이 아니라 지방교육의 강점을 활용해 교육경쟁력을 강화

- 기숙학교, 전원형 대안학교 등 공동체 생활학습을 통해 도시학교에서 경험하기 어려운 학습기회를 제공

  · 2003년 전북 순창군이 기숙학교인 '옥천인재숙'을 처음 설립한 이래 경남 3곳과 전남 7곳에서 기숙학교를 운영 중

전북 진안군의 '아토피 프리학교'

▷ 조림초등학교는 아토피 프리를 선언한 진안군이 시범사업을 펼치는 모델학교
- 親환경자재 교실, 아토피 치료시설을 갖추고 있으며 다양한 프로그램을 운영

▷ 이 학교 전교생 35명 중 절반에 가까운 16명은 서울, 부산 등 도시에서 온 전학생

맞춤형 교육과정 확대로 지역산업에 필요한 인재를 공급

□ 지역대학은 산업계의 인력수요를 반영한 주문식 맞춤형 교육과정을 확대

- 산업체와 계약에 의한 학과 개설 및 교육과정 운영을 촉진하고, 이를 대학 특성화 및 특화 프로그램과 연계

  · 서울대, 충북대, 이화여대, 영남대 등 15개 약학대학은 제약기업과 계약을 맺고 2011년 82명의 산업약사를 양성할 계획

- 지역산업 발전에 실질적으로 필요한 인재를 공급하도록 정보공급 및 피드백 체계를 강화

  · 지역산업 분야 필요인재에 대한 포트폴리오를 대학의 인재양성 센터에 전달하여 매스매치를 해소

U-턴 촉진 프로그램 강화로 외부인재를 유입

□ 귀농·귀촌 확대를 위한 U-턴 촉진 프로그램을 강화하여 지방에 필요한 혁신역량을 확보

- 귀농인이 보유하고 전문성을 농촌에서 활용할 수 있도록 지원 프로그램을 마련

  · 농어촌관광 분야에서 활용되고 있는 마을사무장 제도[21]의 범위를 지역개발사업 전반으로 확대하여 농어촌 개발 리더를 육성

- 농업 효율성을 증진하면서 토지 활용도를 높이도록 농지규제를 합리화해 귀농인의 활동기반을 마련

  · 농지소유 상한을 철폐하고 농업법인의 요건을 완화

  · 농업의 법인경영 적극 도입, 주식회사의 농지소유 허용 등으로 농지활용의 유연화 유도

(2) 고령화·다문화에 선제적으로 대응

① 고령자 구직 지원으로 지역의 활력을 제고
② 인구구조 변화에 대비해 복지체계를 선제적으로 정비
③ 글로벌 인적자원으로서 다문화 주민을 활용

[21] 농림부가 귀농자 등 외부인력 수혈을 통해 마을단위 농산어촌체험관광사업을 활성화하기 위해 2006년부터 실시한 사업으로 이후 농촌마을종합개발권역사업에도 사무장 지원제도 도입했으며, 농산어촌체험관광 프로그램을 운영하고 있는 마을의 신청을 받아 사무장 채용 비용의 일부를 지원 (채용비용은 국비에서 50%, 지방비에서 40%, 마을에서 10%를 각각 부담)

고령자 구직 지원으로 지역활력을 제고

□ 일자리 제공을 고령자 정책의 핵심으로 설정하고, 복지 차원이 아닌 경제활성화 차원에서 고령자의 구직을 지원[22)]

- 건강한 노인이 불편한 노인을 돌보는 '老-老 케어(care)' 프로그램 등 공공복지사업에서 고령인구 활용도를 제고

- 노인이 지역의 고용정보를 쉽게 획득할 수 있도록 온·오프라인에서 종합적인 정보망을 구축

- 고령자 인력을 활용하는 커뮤니티 비즈니스 창업을 지원

고령자를 위한 커뮤니티 비즈니스 : 순천시의 실버사업단

▷ 순천시는 노인회 산하에 실버사업단을 설립하고 지팡이(청려장), 천연염색상품, 친환경상품, 발효식품 등의 생산과 판매를 지원

- 시는 타 지역에서 구매했던 제품을 실버사업단을 통해 구입하여 약 3,000만원 상당의 지역생산 대체효과를 거둠
- 지역 사업가가 브랜드 제작을 지원하고 지역 대학생이 홍보를 맡는 등 네트워크 활성화를 통해 지역활력 제고에도 기여

인구구조 변화에 대비해 복지체계를 선제적으로 정비

□ 고령화에 대비해 복지재정을 확충하고 첨단 복지프로그램을 적극 도입

- 현재 일반회계 예산의 12% 수준에 불과한 郡 지역의 복지재정 비중을 확대해 지역의 인구 변화에 대비

  · 광역시·도 및 구 지역의 일반회계 중 복지재정이 각각 19.4%, 33.9%에 달하는 반면 시·군 지역은 17.1%와 12.3%에 불과

22) 65세 이상 고령인구가 생산하는 경제적 가치는 48조 7,000억원 규모로 GDP의 5.4%에 육박

· 복지재정은 고령인구의 경제활동 참여를 촉진할 수 있도록 보건, 취업, 교육 등에 우선적으로 지출

- IT 기술을 활용한 고효율의 첨단 복지프로그램을 적극적으로 도입해 비용을 절감하고 정책효과를 극대화

IT 기반 복지서비스 도입에 앞장서는 광양시

▷ 광양시는 치매환자와 장애인, 독거노인을 대상으로 IT 기술을 활용한 첨단 복지서비스를 선제 도입

- 2007년 치매환자와 정신지체·발달장애인을 위한 'u-수호천사 서비스'를 도입, 위치발신단말기를 배포하고, 소지자가 거주지역을 벗어날 경우, 보호자의 휴대폰으로 통보
- 2009년에는 독거노인을 위한 'u-Care 서비스'를 도입해 복지 사각지대의 긴급구호체제를 강화

글로벌 인적자원으로서 다문화 주민을 활용

□ 다문화 주민들을 지역의 글로벌 역량으로 적극 수렴해 다문화 가정[23]의 소득향상과 지역발전을 함께 도모

- 지역 내 결혼이민자를 채용해, 영어, 중국어, 베트남어 등 지역 주민과 청소년을 대상으로 한 외국어 교육프로그램을 운영

- 다문화 가정 지원사업에 현지 정착에 성공한 결혼이민자들을 직접 참여시켜 수요자 관점에서의 프로그램 효율을 제고

· 최근 경기도 등 일부 지자체는 결혼이주 여성을 계약직 공무원으로 채용하여 다문화 가정 관련 업무를 수행하게 함 CEO

[23] 농어촌 지역 다문화 가정의 65.2%가 월평균 가구소득이 200만원 미만에 불과하고 100만원 미만인 가구 비중도 14.4%에 달할 정도로 결혼이민을 통한 다문화 가정의 경제적 기반이 취약

【 지표로 보는 경제 Trend 】

< 1일 지표 >

		6. 1	6. 2	6. 3	6. 4	6. 7
환율	원/달러(종가기준)	1,202.50	1,216.50	1,197.50	1,201.80	1,235.90
	엔/달러(뉴욕시장)	91.205	91.180	92.610	92.645	91.470
	달러/유로(뉴욕시장)	1.2284	1.2231	1.2168	1.1955	1.1921
금리	회사채(3년AA-, %)	4.46	..	4.52	4.56	4.50
	국고채(3년, %)	3.57	..	3.63	3.68	3.60
	CD (91일, %)	2.45	..	2.45	2.45	2.45
	LIBOR (3개월, %)	0.53625	0.53750	0.53781	0.53656	0.53719
국제 원자재 가격	두바이(S, $/배럴)	72.11	71.85	74.45	75.08	70.86
	WTI(S, $/배럴)	72.61	73.51	74.15	71.29	71.64
	CRB 현물가격지수	422.33	420.77	419.24	415.26	412.51
주가지수(KOSPI, 종가)		1,630.40	..	1,661.84	1,664.13	1,637.97
한국 5년만기 CDS 프레미엄		144	139	130	137	142

< 월별 지표 >

	2008년	2009년	2010.1월	2010.2월	2010.3월	2010.4월	2010.5월
제조업생산 증가율[1]	3.4	-0.9	38.9	19.6	23.4	20.5	..
평균가동률	77.5	74.6	78.9	80.3	82.4	82.2	..
서비스업생산 증가율	3.6	2.0	4.4	7.3	5.5	3.8	..
실업률	3.2	3.6	5.0	4.9	4.1	3.8	..
실업자(만명)	76.9	88.9	121.6	116.9	100.5	93.4	..
총취업자 수(만명)	2,357.7	2,350.6	2,286.5	2,286.7	2,337.7	2,392.4	..
소비자물가 상승률	4.7	2.8	3.1	2.7	2.3	2.6	2.7
생산자물가 상승률	8.6	-0.2	2.8	2.4	2.6	3.2	..
생활물가 상승률	5.4	2.1	3.8	3.4	2.9	3.0	3.0
수출(억달러, FOB)[2]	4,220.1	3,635.3	307.4	331.9	374.4	394.3	..
(증감률)	(13.6)	(-13.9)	(45.5)	(30.7)	(34.2)	(30.0)	..
수입(억달러, CIF)	4,352.8	3,230.9	314.4	310.0	354.8	353.8	..
(증감률)	(22.0)	(-25.8)	(26.3)	(37.2)	(48.3)	(42.2)	..
외환보유액(억달러)	2,012.2	2,699.9	2,736.9	2,706.6	2,723.3	2,788.7	2,702.2

1) 통계청 (2010. 5. 31.) "2010년 4월 산업활동동향"에 의거하여 작성
2) 관세청 (2010. 5. 17.) "2010년 4월 수출입 동향"에 의거하여 작성