지방자치 Focus
2015. 1.
제91호

2015년도 지방자치의 쟁점과 방향

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

[목 차]

Ⅰ. 2014년 지방자치 동향

Ⅱ. 2015년, 민선 지방자치 20년의 의미

Ⅲ. 2015년 이후 민선 지방자치의 운영 방향

Ⅳ. 2015년 이후 민선 지방자치의 해결과제

Ⅴ. 맺는 말

지방자치 FOCUS 제91호(2015. 1.)

내용문의 한국지방행정연구원 부원장 김병국
02-3488-7311, kbk@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7361)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

2015년도 지방자치의 쟁점과 방향

김병국(한국지방행정연구원 부원장)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

2015년도 지방자치의 쟁점과 방향

Ⅰ. 2014년 지방자치 동향

1. 국정과제와 지방자치

○ 지방분권 강화와 지방재정의 확충 · 건전성 강화

– 박근혜 정부에서 선정된 지방분권 강화와 지방재정 확충 · 건전성 강화라는 지방자치 관련 2개의 국정과제는 1995년 민선 지방자치체제 이후 지속적인 지방자치제도의 개선에도 불구하고 해결되지 못하고 지금까지 문제로 남아 있는 과제 중에서 임기 중에 반드시 해결하려는 의지를 내포하고 있는 것이라 할 수 있음

– 중앙정부는 비대하고 지방은 2할 자치라는 것으로 대변되는 형국으로 인해 지방분권이 더 강조되어야 하고, 지방자치단체들이 주민만족과 주민행복을 위해 활동하기에는 재원이 부족하며, 부족한 재원 하에서 배분된 지방 재원도 방만 경영이라는 틀에서 벗어나지 못하고 있다는 점을 강조하고 있는 것임

– 또한 지방자치의 뿌리는 자리를 잡았지만 아직 만개하지 못한 꽃에 불과한 무늬만 지방자치라는 점을 강조하고 있기도 함

○ 지방과 중앙의 역할 분담 명확화

– 박근혜 대통령은 “지방이 잘할 수 있는 것은 모두 지방에 넘기고 중앙정부는 그걸 뒷받침해 주는 방향으로 가야 한다.”는 원칙을 밝힌 바 있어 지방분권의 중요성을 강조한 바 있음

– 지방의 일 혹은 그 지역의 일은 그 지방 혹은 그 지역에서 제일 잘 알 수 있기 때문에 중앙에서 계획을 세우는 게 아니라 지방에서 계획을 세우면 중앙에서 뒷받침하고 협의를 해나가는 것을 강조한 것임

2. 2014년 지방자치 관련 활동

○ 지방자치발전위원회의 가동

– 정부는 지방분권 강화를 위해 지방분권위원회와 지방행정체제개편위원회의 통합을 통해 지방자치발전위원회를 구성하고 그 산하에 지방자치발전기획단을 운영하고 있음

– 2014년에 지방자치발전위원회는 (가칭)지방이양일괄법 제정을 위한 활동을 적극적으로 추진하였고, 지방자치발전 마스터 플랜이라 할 법정계획인 '지방자치발전 종합계획'을 수립하여 2014년 12월에 발표한 바 있음

○ 중앙권한 이양 기반 마련 및 자치행정제도 개선 추진

– 법령상 사무 총 조사를 통해 중앙권한의 지방이양을 획기적으로 도모하기 위한 (가칭)지방이양일괄법 제정 노력, 지방의정활동 지원을 위한 의정비 제도 개선, 지방자치단체의 정원 및 기구운영의 자율성 확대를 위한 기준인건비제 도입 및 지방특성 반영, 읍 · 면 · 동의 주민자치회 시범 운영 등을 시행하였음

○ 지방재정 확충 및 건전성 강화

– 지방소비세 비율 확대 추진, 법령 개정을 통한 지방세외수입금 징수 기반 확보, 보통교부세 산정 시 지역발전정도에 따른 산정 차등화, 주민이 인지할 수 있는 지역통합재정통계 산출 및 공개, 방만 경영을 억제할 지방자치단체 투자심사 강화를 위한 전문기관 지정, 지방자치단체 출자 및 출연기관의 체계적 관리 추진 등의 노력을 기울였음

○ 국회 내 지방자치발전특별위원회 활동 연장

– 중앙과 지방간 효율적 역할 분담 및 합리적인 재원배분을 위해 중앙부처 시각이 아닌 중립적 시각에서 입법을 도모할 필요성에 근거하여 동 특별위원회가 구성되었고, 위원회에서 단체장 연임 등 다양한 쟁점과제는 물론 지방복지재정 등 현안문제 그리고 지방분권의 핵심적 요소인 (가칭)지방이양일괄법 제정 등을 논의하였으며 실효성 있는 입법을 위해 설치 기간을 연장하여 활동하고 있음

Ⅱ. 2015년, 민선 지방자치 20년의 의미

1. 민선 지방자치 20년의 재조명 추진

○ 우리나라의 지방자치는 1949년 지방자치법 제정에서 출발한 것으로 보면 약 65년이 경과되었고, 그리고 1991년 지방의회가 구성되고 1995년에 지방자치단체장이 주민의 선거로 직접 선출되어 지방의회와 집행기관을 동시에 구성함으로써 실질적 의미의 민선 지방자치 시대를 개막한지 20년이 되었음

○ 2015년에는 민선 지방자치 20년을 재조명해 보는 중요한 시점으로, 그 성과와 한계를 보다 주민의 입장에서 그리고 분권과 역량 및 참여라는 구조 하에서 면밀하고 종합적으로 검토할 필요가 있음

– 민선 20년에 대한 성과와 한계를 제시하면 아래 표와 같음

〈표1〉 민선 지방자치 20년에 대한 성과와 한계

영역	구분	평가내용
지방분권	성과	**지방주도 – 국가지원 시스템 전환 기반 구축** – 국가주도적 혹은 중앙의존적 행정이 아닌 정책 중심 운영 기조로 전환 – 지역현안 해결지원을 위한 안전행정부(현 행정자치부)의 컨설팅 감사 실시 : 감사위원회 전환 가능, 감사기관 장 개방형 의무화, 중복감사 제외 등 – 다양성과 창의성을 통한 지역발전 지원체계 구축(지역발전위원회, 지방자치발전위원회 등) : 일자리 창출, 서민생활 안정기반 조성, 특수지역개발 촉진, 지역녹생성장 활성화 등 – 안전한 생활 구현을 위한 지원 극대화 : 국민생활 안전 확보(어린이, 여성, 서민 등), 안심마을 중심의 주민자치회 시범사업 추진 등 **특별자치의 확대 실시** – 제주특별자치도의 지방분권 실험으로 행정 효율성 제고 및 국제자유도시의 압축적 성장 현상 발견 – 행정수도 이전 및 특례 부여에 의한 세종특별자치시 설치로 지역경쟁력 강화

영역	구분	평가내용
지방분권	성과	**광역행정시스템 강화로 경쟁력 제고** – 통합 창원시(창원시, 마산시, 진해시) 설치로 국토 남부권 지역경쟁력 강화 – 통합 청주시(청주시, 청원군) 설치로 동일생활권 갈등 해소 및 국토중심부 핵심권역으로 위상 재정립 **지방재정 자율성 확대** – 지방소비제세 도입(2010년, 2013년 부가가치세 5%에서 8%로 중액) 및 지방교부세율 인상(2013년) 등 일부 지방재정 규모 증가 – 지방예산편성 지침 폐지 및 지방채 발행 자율화 도모
	한계	**지방자치단체의 자치권능 취약** – 중앙행정권한의 지방이양 저조 • 2010년 중앙행정권한이 42,000여개에서 2014년 46,000여개로 증가하였음에도 김대중 정부 이후 2011년까지 약 11,011건을 심의하여 전체의 약 13%인 1,440건 정도만 이양 • 자치사무 확대 저조 (1994년 25.0% 2005년 28.2% 2010년 32.1%) • 기능단위가 아닌 단위사무 위주 이양, 과도한 특별지방행정관서의 존치가 그 원인 – 자치조직권 취약 • 지방공무원의 총정원제 → 표준정원제 → 총액인건비제 → 기준인건비제로 전환되면서 포괄적 자율성을 부여하였음에도 불구하고 지방공무원 수를 통제하는 것을 기본으로 하고, 대통령령(지방자치단체 행정기구 및 정원등에 관한 규정)에 따라 인구 유형별로 행정기구 수를 통제 – 지방재정분권의 미흡 • 국가 대비 지방자치단체 재원 비율의 취약 : 1991년 탄력세율제도 도입, 2010년 지방소득세 도입, 2013 지방교부세율 인상 등으로 재원확충이 있었지만 지방재정의 국세 내 비중은 여전히 23%에 불과 • 의존재원 비중과 지방부채의 증가로 건전재정 취약 **지방정치의 중앙정치 예속화** – 정당공천제의 순기능에도 불구하고 국회의원과 지방의원 간 부정적 관계 설정 인식 팽배 – 국가정책의 지방선거 정책 공약화 현상 대두 **중앙정부의 지방규제 존속** – 수도권과 비수도권 간 규제 갈등 미해결 – 법령상 규제완화에 대한 후속적 자치법규 개정 미온적 처리 등 **국정통합성에 대한 지방의 인식부족** – 분권지상주의로 인해 중앙의 조정 및 평가기능 외면 – 중앙부처 공무원의 중앙집권적 사고로 지방을 하부기관으로 인식 – 지방자치단체의 자치역량 불신으로 건전한 역할관계 조성 취약 – 일부 지방공무원의 자치제도 변경에 대해 중앙의존적 태도 유지 **획일화된 지방자치** – 지방자치단체의 자율권에 기초한 창의적 시책 추진 미흡

2015년도 지방자치의 쟁점과 방향

영역	구분	평가내용
지방분권	한계	– 자치입법권의 제약, 자치과세권의 제약 등으로 획일적 자치제도 시행 – 동일한 지방자치단체 기관구성형태(기관대립형 구조) 존속 **고비용 저효율 지방쟁정체제 존속** – 도시공동체인 자치구 간 서비스 격차 존재 – 자치단체 통합의 경우 기득권 및 지역 이해관계로 실현 저조 – 중앙–지방 간 통합에 따른 인센티브 제공 등 정치적 이해관계 대립
자치역량	성과	**지방의정 경험 축적으로 의정활동 생산성 증가** – 1991년 지방의회 설치 이후 실효적 행정사무감사, 적극적 예산심의 활동, 의정연수 참석, 권위주의 배격 등 일부 양적 성과 거양 **지방자치단체 간 협력관행 확산** – 일부 매립지 관련 갈등이 존재하지만, 전반적인 자치단체 간 갈등이 감소 – 혐오시설 설치 협력(서울 관악구와 부천시 등), 세수 불균형 완화 합의(서울 강남북간) 등 성공사례 도출 **지방공무원 및 지방자치단체의 대 주민 대응 자세 변화** – 주민중심의 행정서비스 개선 : 주민의사에 부응하는 주민위주행정 정착 및 찾아가는 행정서비스 실현 – 주민을 서비스 수혜자가 아닌 소비자이며 고객으로 인지 : 주민 수요에 맞춘 지역별 특색사업 추진(Wonderful 25시청(안산시), 생활민원기동처리반(고창군) 등) **지역경제발전 정책노력 제고** – 지역축제의 관광 산업화 등 발전전략 추진 : 나비축제(함평군), 산천어축제(화천군), 홍길동 축제(장성군) 등 – 국내외 기업유치, 기업애로 해소시책 도입, 특산품 개발, 농촌지원에 의한 농가소득 증대 등 발전 정책 다양화 – 세방화에 부응하는 국제적 글로벌 경쟁의 주체로 성장 : 평창(동계올림픽 유치), 부산/인천광역시(아세안게임), 대구광역시(세계육상선수권대회 개최) 등
	한계	**자치단체의 공직사회 책임성 부족** – 자치단체장의 비리 및 내부통제 시스템 미흡 • 지방자치단체 운영이나 주민생활 관련 인허가 관련 뇌물수수 등 토착비리 발생 빈번 : 민선4기 시 · 군 · 구의 장 18.3%가 뇌물수수 등으로 직위상실 • 자체적 비리예방 및 제도적 장치 마련을 위한 내부통제장치 기반 미흡 : 최근 IT모니터링시스템 도입이 있지만 아직 광범위한 정착 미흡 – 공직사회 책임성 부족 • 행사위주 시책 추진 및 장기계획수립 능력 부족 등으로 낭비성 지출 과다 • 무리한 지역개발 및 경제사업 추진에 따른 예산낭비 제어장치 부족, 표와 연계된 행정 등 선심성 및 전시성 사업 남발, 지방재정 확충을 위한 환경파괴와 난개발 기승, 단속업무의 묵인 및 방조 등 • 계획성 및 개혁성 부진에 의한 지방공기업 비효율적 운영 : 인천은하철도 등 경전철사업 부실, 지방의료원 등 부실경영

영역	구분	평가내용
자치역량	한계	**지방자치단체의 자치역량 기반 미흡** – 지방자치단체의 인적자원(지방공무원/지방의원/기업인/시민단체/직능단체등) 관리 역량 미흡 – 자치경찰제, 교육자치제 등 정착 미흡에 의한 제도적 기반 취약 – 사회복지비 급증 및 재산과세 기반 악화로 인한 재정 건전성 취약 **지방자치단체의 협력관행 미정착** – 국가정책에 대한 지방자치단체 비협조 : 제주 해군기지건설, 4대강사업 지연에 의한 정부의 사업권 회수 등 : 지방 상호간 분쟁의 증대(새만금공유수면매립지 갈등, 평택당진항 매립지 갈등) – 지역간 이기주의 및 지역간 과다 경쟁 • 수도권과 비수도권 규제완화 갈등, 부안방폐장, 청계산 납골당, 동남권신공항, 과학비지니스벨트 등
주민참여	성과	**지방자치 전개로 인한 주민의식 제고** – 지방정책 결정과정에의 참여 다양화 – 다문화 사회에 대한 이해 확대 등 지역공동체 운동 전개 – 주민의 삶 제고 및 주민행복 증진에 대한 인식 확산 **주민참여의 확대** – 주민참여의식 향상 : 주민의 공공서비스 만족도 조사 등 – 지방행정과정에의 주민참여 방법 다양화 : 주민참여예산제 확산 등 **직접참여 민주주의 혁신노력 및 활동 전개** – 조례제정개폐청구(2000년, 2012년말 199건 청구 중 103건 51.7% 가결) – 주민소송제(2006년, 총 27건 청구 15건 종료) – 주민소환제(2006년, 하남시 사례 등) – 주민투표제(2004년, 2013년까지 8회 실시) 도입 및 활용
	한계	**지방행정에 대한 주민의 이기적 참여** – 기초자치단체장 및 의원 이름 모르는 주민 수 과다 – 공익적 참여보다는 혈연 및 지연에 의한 참여 심화 **지역시민사회의 성장 지체** – 지방분권에 대한 과도한 강조로 주민공동체간 협력적 거버넌스 무관심 증대 – 지방선거 참여율의 향상에도 불구하고 지방시책의 중립성 확보 미흡 – 지방자치단체와 비정부단체 간의 파트너십, 정책네트워크를 통한 지역거버넌스 작동 미흡으로 지역사회 경쟁력 신장 저조 **근린단위 민주적 참여역량 미흡** – 주민자치위원회의 순수주민조직화 미흡으로 읍·면·동 근린단위 참여활동 미흡 – 읍·면·동 기능의 시·군·구 이관으로 인한 주민의 근린단위 참여기반 약화

2. 성인으로서의 새로운 민선 지방자치시대 전개

○ 2015년은 민선 지방자치 20년이 되는 해로, 사람으로 보면 성인이 되는 해라고 할 수 있음

○ 따라서 성인이 된 지방자치단체에게는 과거와는 달리 자율과 책임을 동시에 부여받는 중요한 2015년이 되어야 하고, 과거 민선 지방자치 20년의 성과와 한계를 초월하는 새로운 제2의 지방자치시대를 개막하는 주체로서의 의미도 갖게 됨

Ⅲ. 2015년 이후 민선 지방자치의 운영 방향

1. 주민행복의 구현을 위한 지방자치

○ 제2의 지방자치시대를 열기 위해서는 지방자치의 목표인 “주민의 삶의 질 향상 및 복리증진”을 통해 “주민행복을 구현하는 것”을 더욱 강조할 필요가 있음

– 향후 우리나라의 지방자치는 “지역주민의 자치적 삶을 위한 지방자치로서 존재하고 이를 실현시켜야 하는 원동력”이 되어 주민행복을 구현할 수 있어야 함

2. 실천의 원리로서 지방자치

○ 지방자치가 삶의 원리로 존재하고 동시에 삶의 방식이라는 패러다임으로 공고화 되어야 할 것인데, 이는 제도로서 실현되기 보다는 실천의 원리로 작동되어야 함

– 따라서 향후 지방자치는 “주민중심의 생활자치 구현”에 중심을 두어야 하고, 그 중심은 주민 개인은 물론 지역공동체 및 읍·면·동이어야 할 것임

3. 패러다임의 전환을 전제로 하는 지방자치

○ 향후의 우리나라 지방자치는 행정환경 및 수요의 변화에 적응하는 새로운 행정체제 하에서 작동되어야 함

○ 작동장치의 실행을 위한 전제로,

– 첫째로 중앙 중심의 획일적 자치에서 지방 중심의 다양성을 함유한 자치

– 둘째로 자치제도의 기반구축을 위한 자치에서 운영의 생산성을 제고하는 자치, 그리고 중앙과 지방이 협업을 행하는 자치

– 셋째로 공급자 중심에서 수요자 중심이 되어 주민이 정책을 선택하고 협력하는 거버넌스가 정착되는 자치가 구축되어야 할 것임

○ 이상과 같은 패러다임 전환 논리는 아래와 같음

미션	논리
중앙정부보다 지방자치단체가 주체가 되는 지방자치 실현	**국가와 지방자치단체 간 역할의 명확화 필요** – 지방자치 20년 평가를 통한 제2의 지방분권 운동 전개를 통해 국가와 지방간 관계 재설정 – 실질적 분권국가로의 전환을 통한 국민행복시대를 구현하기 위해 현재의 국가와 지방자치단체가 각기 해야 할 역할을 재규명 – 시대 변화로 인해 국가가 처리하지 않아도 되는 기능을 과감히 지방에 이양하여 지방의 기능으로 전환 : 기관위임사무 폐지 및 법정수탁사무의 확대 등을 통한 국가역할 재조정 – 국가기능 이양에 따른 국가역할 축소 우려, 그리고 지방 자율성 보다 국가 통합성을 강조하는 국가공무원들의 분권 마인드의 강화를 통한 지방자치기반 재구축 **지방분권 수준의 획기적 전환 필요** – 중앙행정기능 및 권한의 지방이양 확대로 분권수준 제고 필요 ▶ 법령상 자치사무 지속적 증대(국가사무 축소 및 자치사무화)를 통한 지방의 자율성 확대 ▶ 국가 – 지방 간 사무배분 비율을 1단계로 70:30에서 60:40으로, 세원배분 비율을 80:20에서 70:30으로 전환하도록 강력한 분권추진 – 대도시 특례 확대를 통한 지역특성화 기반 구축 필요 ▶ 자치2계층제의 비효율성 개선을 위한 자치단체의 다원적 유형화를 통한 기능 재배분

미션	논리
지방자치단체가 경쟁력을 갖는 지방자치 실현	**다양성을 가진 지방자치제도로의 전환 필요** – 전 지방자치단체에 공통적이고 획일적으로 적용되는 자치제도를 다양성을 갖는 시스템으로 개선 – 교육자치, 경찰자치, 근린자치 등에 있어서 지역적 특색이 반영되는 다원적 시스템 도입 – 자치제도 상 주민의 자율적 선택 기회 확대 : 지방자치단체 기관구성형태, 주민자치회 설치 및 운영 등 **지방자치단체의 생산적 자치운영 필요** – 자치단체 중심의 자율적 운영체제 구축 : 감사위원회 설치, 소방 등을 포함한 재난안전시스템 등에 대한 자율시스템 구축 및 운영 – 지방자치단체의 자치권 확대 및 내부 효율성 증대 : 자치조직권 확대 혹은 이양, 이양에 따른 자치단체장의 책임성 강화, 조직내 투명성과 책임성 확보를 위한 내부통제시스템 강화 등 – 행정전문성 확보를 통한 지역 성장잠재력 확충 **저효율 고비용 행정체제 개편 필요** – 지방자치단체의 공간 통합을 통한 광역적 자치단체화 추구 – 일본의 시정촌 통합, 영국의 단층제 전환, 독일의 자치단체 통합, 프랑스의 지방자치단체 개혁법에 의한 체제개편 등
지방주민이 협력하여 참여하는 지방자치 실현	**실질적 주민참여 확대 필요** – 지역 내 사회적 자본의 확충을 통한 신뢰의 지역사회 구축과 인적자원 활용의 극대화 – 주민의 행정참여 및 직접참정의 요건 개선을 통한 참여활동시스템 확충 **주민 중심의 협치체제 구축 필요** – 지역별 맞춤형 주민참여제도 구축을 통한 주민만족도 제고 – 주민공동체(커뮤니티)의 활성화를 통한 주민행복 구현 – 민관협력 거버넌스 구축을 통한 시민통제 확대

Ⅳ. 2015년 이후 민선 지방자치의 해결과제

○ 2015년 이후 우리나라 지방자치의 모습을 변화시키기 위해서는 그동안 인지되고 있던 많은 쟁점 및 문제점들을 해결해야 함

1. 지방자치발전 종합계획의 실행력 확보

○ 지방자치발전위원회가 발표한 법정계획인 “지방자치발전 종합계획” 내의 중단기적 과제들에 대한 실행력을 확보하는 것이 필요함

○ 행정자치부의 역할 강화

– 지방자치발전위원회에서는 20개의 핵심 · 일반 · 미래발전 과제를 2014년 12월에 발표하였는데, 이는 2015년부터 행정자치부가 주도하고 중앙부처가 참여하여 실질적인 이행계획을 수립하여 집행하게 될 것임

– 행정자치부는 이들 과제에 대한 실행계획을 수립하고, 그 중에서 우선시 되어야 할 과제는 관계부처와의 협의 등을 거쳐 국회에서의 입법조치를 진행하게 될 것임

– 특히 핵심과제 중「특별 · 광역시 자치구 · 군의 지위 및 기능 개편」은 관련 자치단체 등의 반대가 있어 이를 시행하는 데 어려움이 있을 것인 바 이에 효율적으로 대처해야 할 것임

1 8개 핵심과제

○ 지방자치의 근본 틀을 개선하여 지자체가 자율성과 핵심역량을 발휘토록 함으로써 국민들에게 직접적인 파급효과가 큰 과제

① 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비
② 중앙권한 및 사무의 지방이양
③ 지방재정 확충 및 건전성 강화
④ 교육자치와 지방자치 연계 · 통합 노력
⑤ 자치경찰제도 도입
⑥ 대도시 특례제도 개선
⑦ 특별 · 광역시 자치구 · 군의 지위 및 기능 개편
⑧ 읍 · 면 · 동 주민자치회 도입

❷ 10개 일반과제

○ 지방자치발전을 위해 관련 제도를 새롭게 정비할 필요가 있는 과제

① 지방의회 활성화 및 책임성 제고
② 지방선거제도 개선
③ 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선
④ 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립
⑤ 특별지방행정기관 정비
⑥ 지방자치단체 평가제도 개선
⑦ 지방자치단체 간 행정협력체제 정립
⑧ 주민직접참여제도 강화
⑨ 지방자치단체 소규모 읍 · 면 · 동 통합
⑩ 시 · 군 · 구 통합 및 통합 지자체 특례 발굴

❸ 2개 미래발전과제

○ 중 · 장기적 관점에서 국민적 합의를 거쳐 반드시 추진할 필요가 있는 미래지향적 행정체제 발전과제

① 지방자치단체 기관구성 형태 다양화
② 도의 지위 및 기능 재정립

○ 국민적 합의 등 한계 극복 노력

– 지방자치발전위원회에서 17개 시 · 도 설명회 및 당사자 간 조정 및 협의, 국회 보고 등 의견수렴 절차를 거쳤지만 지방의 이해관계자들이 아직도 제시하는 이견을 어떻게 조정할 것인가, 정부 부처 간 이견으로 실행계획의 수준이 종합계획의 의도를 충분히 담아낼 수 있는가, 일부 국민적 합의가 더 필요한 과제들을 어떠한 과정을 거쳐 실행할 것인가 등에 대한 한계를 인정하고 적절히 대응해야 할 것임

– 2015년에는 위에서 제시한 20개 과제가 포함된 “지방자치발전 종합계획”에 근거하여 실행계획을 수립하고, 이에 근거하여 지방자치발전위원회–행정자치부–국회 간 그리고 언론 및 이해관계자에 대한 협력을 통해 실행력을 담보하는 등의 조치를 취하는 것이 중요한 과제가 될 것임

2. 국회 지방자치발전특별위원회의 활동 강화

○ 2할 자치로 표현되는 우리나라 지방분권의 실태를 인지한다면 2015년에는 국회 내에 설치된 지방자치발전특별위원회에서 현재 쟁점이 되고 있는 자치발전 과제는 물론 지방자치발전위원회가 발표한 과제들에 대한 입법조치를 적극적으로 수행하여야 함

– 2015년 6월을 활동시한으로 하는 동 특별위원회가 (가칭) 지방이양일괄법에 대한 입법 및 시행기반을 확보해 주는 것이 중요함

– 동법은 과거 이양하기로 이미 결정된 사항을 중심으로 입법을 추진한 것으로 반드시 금년에 처리되어야 함

– 그래야만 향후 지방이양이 지속적으로 추진될 수 있고, 특히 동법에 포함된 기능이양에 따른 재원 및 인력의 추가적 이양이 실행력을 확보할 수 있음

3. 국민적 합의에 의한 지방자치체제의 근본적 개편 시도

○ 지방자치의 발전을 위해 반드시 검토되어야 할 근본적인 문제에 대해 담론을 확산시키고 국민적 여론을 수렴하는 과정을 거칠 필요가 있음

– 지방행정에 연계된 메가트렌드의 변화, 그리고 65년의 지방자치 역사 및 20년의 민선 지방자치체제에 대한 반성에 근거하여 근본적으로 정비해야 하고 지방자치의 골간을 바꾸어야 할 지방자치발전 과제에 대한 국민적 합의를 형성하는 것이 필요함

○ 지방자치 관련 헌법 개정에 대한 담론 확산

– 지방자치법 개정만으로는 자치입법권의 확대는 근본적으로 어렵기 때문에 헌법의 개정을 통해 지방자치의 선진화를 추구하여야 하는 바, 이에 대한 담론을 2015년에는 확대 · 전개해야 할 필요가 있음

○ 국가-지방간 권한 및 세원구조 변화 시도

- 국가와 지방간 관계 하의 권한과 세원구조의 변화를 근본적으로 검토하는 장치를 마련하여 미래에 대한 설계를 뒷받침해야 함
- 현재 국가와 지방의 기능구조는 70:30으로, 세원구조는 80:20으로 보고 있고, 최근의 지방복지재정의 확대 및 이에 따른 지방자치단체의 반발이 야기되는 것 등은 이러한 구조적 문제점과 무관하지 않음

○ 국회 주도의 논의 시도

- 이상과 같은 지방자치체제의 근본적 변화를 추구하는 것은 별도의 제도적 수단들을 강구하여 일부를 개선한다고 해서 크게 달라질 수 없는 특징을 가지고 있음
- 국회가 논의과정의 중심에 있어야 하는 중요한 문제로 국회의 주도적 역할이 강조됨
- 국회의 지방자치발전특별위원회의 활동시한을 연장해서라도 이 근본적인 문제에 대한 논의가 지속적으로 되어 함

4. 국정현안 연계 자치발전 과제 집중

○ 20년이 경과된 민선 지방자치체제 하에서 현실적으로 제시되고 있는 과제들에 대해 시급성 등을 판단하여 체계적으로 개선을 도모해야 함

- 성숙한 지방자치를 표방하는 박근혜 정부의 중간시점에서 이들 과제에 대한 해결을 이루어내지 못한다면 성숙한 지방자치의 정착은 어려울 수 있음

○ 국정과제의 지방정착화 추진

- 국정과제로 제시된 통일대비, 일자리창출, 국가혁신에 부응하는 지방적 대응, 즉 통일대비 지방행정체제 기반 구축, 지방규제 혁신을 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화, 정부 3.0에

기반하는 지방 3.0의 정착화 등은 2014년에 이어 2015년에도 지속적으로 관심을 가져야 할 과제들임

○ 국가재정 관련 쟁점과제의 해결

– 경제 · 사회적으로 쟁점이 되는 지방복지재정(기초연금, 무상보육 등)에 대한 국가와 지방간 협력 및 갈등조정, 지방공무원 연금개혁, 지방공기업 부실경영 및 지방자치단체의 부채 증가 등 재정위기 극복 등은 미래의 국가재정 운영의 중요한 요소임

○ 국정운영 관련 과제의 지속적 해결

– 그리고 정보화 시대의 개인정보 보호를 위한 주민등록시스템 개편, 지방공무원의 청렴도 유지 등 부패방지, 지방에서의 재난재해 및 소방 등 안전시스템의 적시 · 적기적 작동장치 운영 등은 국가 경영의 중요한 요소임

○ 저성장 대비 지방행정체제 대비 검토

– 고령화 · 저출산에 따른 사회 · 경제적 변화 및 농촌지역의 자족기능 약화 등을 고려해 볼 때, 시 · 군 – 읍 · 면 · 동 행정체제의 개편을 도모하되 읍면자치제의 도입을 통해 근린자치를 실현하는 것을 검토해야 할 것임

– 특히 2015년 대동제 및 책임읍 · 면 · 동제의 시행은 지방행정 트렌드의 변화를 반영하고, 향후 지방행정체제의 근본적 개편을 유도할 수 있는 중요한 과제로 구체적인 실행계획 수립과 시행착오를 줄일 필요가 있음

5. 자치 20년 평가에 따른 현안과제의 해결

○ 중앙정부 차원의 노력

– 지방자치 20년 평가에 대한 개선책으로 판단되는 과제들은 무수히 많지만, 부동산 침체로

야기되는 지방자치단체의 세수 축소 등에 따른 지방재원의 자주재원 기조로의 변화, 지방영향평가에 따른 지방자치단체의 입법 참여 및 협의권 부여, 지방재정 악화를 유도하는 중앙의 존형 국고보조금 제도의 혁신, 역량과 책임 있는 지방자치단체를 위한 지역공동체와의 협치 및 지속적인 중앙과의 인적교류, 그리고 지방의회 지원 확대를 전제로 하는 광역 · 기초의원 겸직 가능성 검토 등은 중요한 이슈가 될 것임

○ 지방자치단체 차원의 노력

– 동시에 지방자치단체에서는 비리방지를 위한 인사 쇄신 및 내부통제 강화, 지방공무원 교육체제 개편, 정책품질관리체계 개선을 통한 사업의 생산성 제고, 주민의식 변화를 통한 참여활성화 및 참여네트워크 확대 등도 중요하게 2015년에 다루어야 할 과제로 판단됨

Ⅴ. 맺는 말

○ 2015년 지방자치는 민선 지방자치체제 20년에 대한 평가를 통해 제2의 지방자치시대를 개막해야 한다는 점에서, 국가혁신과 지방변화를 동시에 도모하고 국정과제의 지방화 및 국가–지방의 협력체계 구축에 기반을 두는 것이 중요함

○ 그리고 미래 행정수요 변화에 부응하도록 지방행정 · 재정의 대응책을 마련하고, 지방자치의 근본적 혁신을 위한 담론을 확산시키며, 지방자치단체에 대한 자율성 확대 하에 책임성을 부과시키는 과제를 우선적으로 해결하고, 지방자치발전 종합계획의 실행력을 확보하기 위한 노력을 행하는 것이 중요한 과제가 될 것임

○ 특히 지방자치제도 전반에 걸쳐서 주민의 가치가 핵심요소가 되어 “주민 중심의 지방자치”를 실현함으로써 “주민행복의 증진”을 달성할 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하고, 지역공동체가 지방의 중심이 되는 새로운 지방자치의 미래 모습을 갖추는 한 해가 되어야 할 것임

〈참고문헌〉

김동완, '국민행복시대의 지방자치', 지방자치실천포럼, 2013.9

김병국, '민선 지방자치 20년 평가', 한국지방행정연구원, 2014.12

김병국, '민선 20년 : 지방분권의 현실과 과제'. 지방행정연수원 정책세미나 토론자료, 2011.9

이승종, '성숙한 지방자치를 위한 발전과제', 국회 정책토론회, 2014.12

경기개발연구원, '지방자치 20년 회고와 전망', GRI정책이슈, 2011.7.

지방자치발전위원회, '지방자치발전 종합계획', 2014.12

한국지방행정연구원, '지방자치발전 기본계획(안)', 2014.12

언론사(서울신문, 대구일보, 부산일보, 파이넨셜 뉴스, 제민일보, 국민일보, 전북일보, 문화일보, 경상일보 등) 자료, 2014-2015

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309