

2012년 자치행정의 동향 및 전망

김 필 두 (연구위원)

2012년 자치행정의 동향 및 전망

김 필 두 (연구위원)

I. 서론

- 지방행정체제개편특별법의 제정에 따른 2012년에 실천 가능한 세부 정책과제의 도출과 구체적인 실천방안의 모색이 필요
 - 급변하는 행정환경의 변화, 세계화·지방화·정보화 추세에 효율적으로 대응하기 위하여 “지방행정체제개편에 관한 특별법”이 제정됨
 - 이 특별법에 근거를 두고 출범한 대통령 직속 ‘지방행정체제개편추진위원회’는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제개편에 관한 종합계획을 작성하여 대통령과 국회에 제출하여야 하고, 국가는 2014년 동시 지방선거 전에 입법 등의 조치를 취하여야 함
- 성숙된 지방자치의 구현을 위한 제도적인 기반 구축과 실효성 있는 실천방안 모색 필요
 - 중앙과 지방간 상생협력을 위한 분권과 협치의 거버넌스 구축방안 모색
 - 서비스 사각지대의 해소 및 공정사회 구현을 위한 지방행정서비스 전달체계의 정비 방안 모색
- 민선 5기를 마무리하고 새로운 민선 6기를 맞이하는 시점에서 한국 지방자치가 당면한 위기와 문제점의 해소방안 모색
 - 지방자치 역량의 한계 극복 방안 모색
 - 지방자치의 총괄부서로서 행정안전부가 대응해야 할 지방자치의 분야별 단기적인 2012년도 현안 과제와 이슈의 발굴 및 대응방안 마련
 - 각 분야별 현안 이슈의 체계적인 분석
 - 이슈별 2012년도 정책방향 및 대응전략 제시

II. 자치행정의 동향 분석

II. 자치행정의 동향 분석

1) 자치행정의 환경 변화

□ 지방행정체제개편의 기본 틀 마련

- 지난 2010년 10월 『지방행정체제개편에 관한 특별법』이 제정·공포됨에 따라서 2011년 초 출범한 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회는 지방행정체제개편안을 1012년 6월까지 마련하여 대통령에게 보고하여야 함
 - 현재의 지방행정체제는 지난 100여 년간 유지되어 오면서 세계화·지방화 등의 행정환경 변화에 문제점과 한계를 노출
 - 정부는 지방행정체제 개편을 통해 국가경쟁력 제고와 지방의 역량을 강화할 계획임
- 지방행정체제개편추진위원회는 그 동안 각계각층의 의견수렴과 토론을 통해 지방행정체제개편 추진방향과 구체적 일정에 합의함
 - 지방자치단체장, 지방의회, 일정수 이상의 주민이 자율적 의사에 의해 통합을 건의하면 통합건의를 존중하는 시·군·구 통합방안을 마련
 - 인구 50만 이상과 100만 이상인 대도시에 대한 사무특례를 추가발굴
 - 풀뿌리 자치인 읍면동 주민자치를 활성화하기 위해 올해 말까지 주민자치모형을 개발하고, 개발된 모형을 바탕으로 내년 하반기부터 주민자치회를 시범운영
- 지방행정체제개편추진위원회는 지방행정체제개편과 아울러서 교육자치, 자치경찰제 도입 등도 검토·연구해 나갈 예정임

□ 지방자치 부활 20주년을 맞이하여 성숙된 선진 지방자치의 정착 필요

- 지방자치가 부활된 것은 지방의회 기준으로는 20년이 되고, 지방자치단체장 기준으로는 15년을 맞이하게 됨
 - 사람으로 보면 20세는 성년에 해당되는데, 우리나라의 지방자치도 성년에 걸 맞는 성숙된 모습으로 달라져야 함
 - 지방화 시대에 있어서 중앙정부만 선진국 수준에 도달되어서는 안되고, 전국의 모든 지역이 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야 걸쳐 선진화되어야만 진정한 의미의 선진국이 되는 것임
- 선진적인 지방자치를 정착시키기 위해서는 사람과 조직이 달라져야 함

- 지역의 주인이며 지방자치의 주체인 주민의 적극적인 참여와 봉사정신이 필요함
- 지방자치의 담당자인 단체장, 지방의회 의원 등의 의식전환과 역량개발이 필요하고, 이들의 선출방식의 개선이 필요함
- 지방자치의 활성화를 위한 구체적인 실천 도구인 교육자치의 개선, 자치 경찰제의 도입 등이 이루어져야 함
- 주민(수요자) 중심의 맞춤형 서비스 전달, 행정의 접근성과 투명성 확보 등을 위한 행정서비스 전달체계의 개선이 필요함

□ 공직사회 부패의 만연

- 반부패네트워크와 전국공무원노동조합이 전국의 지방자치단체 공무원 1006명을 대상으로 진행한 ‘공직사회 부정부패 척결실태 및 공무원 의식 조사’ 결과, 응답자의 35.5%는 “현 정부 출범 뒤 공무원들의 부정부패가 증가했다”, 51.2%가 보통, 감소했다는 응답은 13.3%로 나타남
 - 가장 심각한 부패 유형으로는 ‘특채·승진 과정상의 인사비리·매관매직’(34.2%)을 꼽았고, ‘단체장·기관장 측근의 전횡’(30%)이 다음임
 - 공무원들 22%는 업무추진비·출장여비 등 “부당하거나 위법한 예산집행을 경험했다”고 인정
 - 부패가 발생하는 요인을 ‘공무원의 낮은 보수 수준’(17.1%)과 ‘지연이나 학연 등의 사적관계’(16.7%)로 진단했고, ‘사회전반 부조리 풍토’(11.1%) ‘떡값·춘지 등 업무처리상 관행’(10.9%) 등도 부정부패의 원인으로 지적
 - “민원인이 금품 등을 제공하면 업무처리에 영향을 미친다고 생각하냐”는 질문에는 42.6%가 “긍정적인 영향을 미친다”고 응답함(자료: 한겨레신문 2011. 7. 6)
- 이명박 대통령은 “집권 3년차에 토착 비리와 교육 비리, 권력형 비리 세 가지 비리에 대해 엄격히 그리고 단호하게 대처해 나갈 것”이라고 선언함
 - 대통령은 공직사회의 무사안일, 향응·접대문화, 전관예우 등 모든 병폐에 대해 조목조목 비판함
- 정부의 공직비리 감찰
 - 정부는 최근 공직자 비리가 잇따르자 국무총리실 공직복무관리관실을 중심으로 구성된 정부합동 공직복무점검단과 각 부처 감사관 등을 통해 공직비리에 대해 대대적인 감찰을 실시하기로 함

II. 자치행정의 동향 분석

2) 지방자치정책 동향 분석

□ 지방행정체제개편의 추진 관련

- 통합시에 대한 체계적인 지원조치 미흡
 - 통합 창원시 등 통합시에 대한 행·재정적 지원 조치가 아직도 이루어지지 않고 있음
 - 특히, 지원관련 법·제도의 개정이 이루어 지지 않고 있어서 후속 조치가 지연되고 있음
 - 통합 창원시에 대한 지원 조치가 지연되면서 청주시·청원군 통합시에 대한 정부의 지원 대책에 대하여 현지 주민과 공무원이 불신하고 있어 통합논의가 진전되지 못하고 있음
- 중앙정부가 주도하는 지방행정체제 개편
 - 통합시 추진 등에서 당사자인 시·군 보다는 중앙정부가 적극적으로 정책을 주도하고 있음
 - 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회(이하 개편위원회, 위원장 강현욱)는 2011.7.11일 통합기준 마련을 위한 토론회를 개최
 - 이어 지방행정체제개편위원회가 제5차 위원회 전체회의(2011.9.6)에서 '시·군·구 통합기준'을 확정, 발표
 - 발표된 '시·군·구 통합기준'은 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 특별법)에서 지방행정체제 개편의 주요과제로 제시한 6개 과제 중 핵심과제인 시·군·구 통합을 추진하기 위한 첫 번째 절차로써, 특별법에 의한 시·군·구 통합이 공식적으로 시작되는 것을 의미
 - 통합기준으로 ▲인구 또는 면적이 과소한 지역(1차적 기준) 중 지리·지형적 여건상 통합이 불가피한 지역 ▲생활·경제권이 분리돼 주민생활의 불편을 초래하거나 지역발전을 저해하는 지역 ▲역사·문화적 동질성이 큰 지역 ▲통합으로 지역경쟁력이 강화될 수 있는 지역(2차적 기준) 등을 제시
 - 지방자치단체와 주민들의 의사가 반영되지 않고 중앙정부의 정책이나 공약사항에 대하여 지방공무원과 주민들이 불신하고 있음

□ 지방자치제도 관련

- 지방자치단체장과 지방의회 의원의 정당공천제
 - 지역을 위하여 알 할 수 있는 인물 위주의 투표가 아니고 선호하는 중앙정당에 투표하게 되므로 올바른 인재 선택이 어려움
 - 단체장이나 지방의원이 주민 보다 중앙당의 눈치를 보게 되어 올바른 지역발전 정책의 수립이 어려움

- 단체장과 지방의원이 같은 정당 소속인 경우, 견제와 균형이 이루어지지 않고, 다른 정당 소속인 경우, 지방행정이 표류하는 경향이 있음

○ 교육자치제도의 문제점

- 지방교육자치제도는 교육행정의 지방분권을 통해서 주민의 참여의식을 높이고 각 지역의 특수성을 고려해 교육정책을 수립, 시행해 지방교육발전을 한층 더 발전시키기 위한 제도임
- 그러나 시행과정에서 광역지방자치단체 중심의 교육자치로 인한 지역간 불균형 문제, 교육 재정 문제, 교육자치와 일반자치의 갈등 등 많은 문제점을 드러내며 교육자치제도의 본질을 훼손하고 있다는 우려가 지적되고 있음
- 이 때문에 교육 수요자의 요구와 필요를 제대로 반영하기 위한 제도적 정비가 시급하다는 여론이 형성됨
- 전국 16개 시·도 자치단체장이 참여하는 ‘제23차 전국 시·도지사협의회’에서 단체장들은 “교육자치와 지방자치를 일원화해야 한다”며 “시·도지사와 교육감 러닝메이트제 등을 도입하고 교육청을 지방정부에 통합시켜야 한다”고 주장
- 낮은 투표율과 주민의 무관심으로 인한 교육감의 대표성 확보 미흡
- 교육에 관한 중앙권한의 지방 이양 미흡
- 학부모 등 주민의 교육행정에의 참여 미흡

○ 자치경찰제도의 도입 추진

- 자치경찰제 도입 논의가 시작된 지 6년이 지났지만, 뚜렷한 진전을 보이고 있지 못함
- 시도지사협의회 측은 독립된 지방경찰제의 조기도입과 실시를 주장하고 있지만, 정부는 “지방행정체제 개편 논의가 어느 정도 수준에 올라야 본격 논의가 가능하다.”는 입장을 보이고 있음

〈표 1〉 자치경찰 도입에 대한 정부와 지자체 안 비교

구분	정부안	유기준의원(시도지사협의회) 안
조직	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가·자치경찰의 이원구조 ■ 시·군·구에 자치경찰과 신설 ■ 국가·지방경찰 간 업무협조 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가·자치경찰의 이원구조 ■ 시·도지사 소속 자치경찰본부, 시·군·구청장 소속 자치경찰대, 시·도경찰위원회 신설
인사	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방경찰청장·경찰서장 임명권 현행 유지 ■ 시·군·구청장이 자치경찰 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치단체장이 시·도경찰위원회 제정으로 관할 경찰서장 임명
자치경찰의 신분	특정직 지방공무원	특정직 지방공무원
사무·권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 방법·교통·보건·환경 등 ■ 20개 항목 사법경찰권 부여 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 방법·교통·경비·일반수사 등 ■ 업무 수행에 필요한 사법경찰권 부여
재정부담	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가에서 일정부분 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 원칙적으로 자치단체 부담 ■ 법률에서 정하는 항목은 국가부담

II. 자치행정의 동향 분석

□ 주민참여 관련

- 주민참여운동은 ‘지방자치단체 행정에 대한 감시’와 ‘정책제안’의 두 축으로 진행되어 왔는데, NGO와 시민단체 등에 의한 감시활동은 활발하게 추진되고 있는 반면, 주민들에 의한 ‘정책 제안’은 적극적으로 이루어 지지 않고 있음
 - 지방자치법상에 규정되어 있는 주민투표, 조례의 제정과 개폐 청구, 주민의 감사청구, 주민소송, 주민소환 등은 절차와 요건이 까다롭고 주민들이 제도를 제대로 이해하고 있지 못하여 제도들이 거의 운영되고 있지 못함
 - 소극적인 동원식 참여가 아닌 적극적이고 능동적인 참여 필요
 - 정부가 필요한 부분에 대하여 의견을 묻는 방식이 아닌 정책의제의 설정 단계부터 집행과 평가 단계에 이를 전체 단계에 적극적으로 참여하는 것이 필요
- 주민참여예산제 운영 조례와 관련해 주민들의 실질적인 참여가 배제돼 있다며 주민참여예산 위원회의 의무적 설치가 필요하다는 논의가 이슈화 됨
 - 예산편성에 대한 주민참여의 필요성은 이미 법률적으로 명시돼 있다고 봐야 하지만 그 절차와 방식의 설계는 온전히 주민의 의사에 달려야 함에도 현재 참여에 대한 주민의사는 모이지 않고 있다며 만약 절차와 방식이 주민의사를 억압하거나 주민이 다음 단계의 것을 요구할 경우 제도를 바꾸어 나가야 한다는 주장
- 지역의 자생단체, 시민단체, NGO 등이 효율적으로 참여할 수 있는 참여의 장을 마련하고, 이들 단체와의 협력 네트워크 구축이 필요함

□ 단체장/지방의원 관련

- 단체장의 인사권 남용으로 인한 인사비리 만연
 - 단체장들의 토착비리가 계속되는 원인은 ‘소통령’으로 불릴 만큼 권한이 막강하기 때문이란 분석이 지배적임. 자치단체에서 실시하는 각종 사업의 인허가는 물론 예산배분, 인사조직 권한 등이 단체장에게 집중돼 있음
 - 경기 성남시장은 10일 “(각종 청탁을 위해) 돈 봉투를 내미는 사람이 너무 많아 시장실 천장에 CCTV를 설치했다”고 말했다. 이처럼 지방자치단체장을 대상으로 금품로비 시도가 계속된다는 점은 자치단체장에게 얼마나 많은 비리 유혹이 있는가를 여실히 보여준다는 지적
 - 민선5기 출범 이후에도 친인척, 측근 특혜채용 등 단체장의 인사권 남용사례가 그치지 않아 이를 막기 위한 ‘공정 지방인사 운영대책’이 내년 하반기에 실시될 예정임
 - 당적(黨籍)이 서로 다른 자치단체장과 지방의회의 대립이 단상 접거, 물리적 충돌, 재의(再

議) 요구와 재의결, 본회의 출석 거부, 시정협의 중단, 대법원 제소로 이어지면서 지방행정의 파국으로 치닫고 있음. 이러한 사태는 단체장과 다수 의회의 당적이 다른 서울, 경기, 강원, 충남 등 광역단체는 물론 분점정부 상황에 놓인 기초단체로까지 확산되고 있음.

○ 단체장의 선심성 공약에 따른 예산의 중복과 낭비

〈표 2〉 개통예정 경전철 예상적자 분석(11.2월말)

구분		부산-김해	용인	의정부
주민등록인구('09년말)		4,079,396명	839,204명	431,008명
개통예정일		2011.4월(준공) 7월(개통)	소송으로 무기한 연기	2012.6월
협약 체결 시	개통년도	176,358명	146,180명	79,049명
	최종년도	340,225명	205,849명	126,421명
	MRG보장기간	20년	30년	10년
현재 예측	1일 예상승객(명) (개통~최종)	50,000~102,000	32,000~72,000	45,000~62,000
	연간보전액	약800억	약850억	약100억
	적자총액	약 1조 6천억원 (20년간)	약 2조 5천억원 (30년간)	약 1,000억원 (10년간)

○ 단체장과 지방의회의 갈등으로 인한 지방행정 마비 및 주민불편 초래

- 대표적 갈등 사례 : 친환경무상급식 조례 제정에 대해 대법원 제소를 예고하고 있는 경기도, 구청이 제출한 '생명존중 및 자살예방 조례안'을 부결시킨 노원구의 보건복지위원회, 영등포구가 발의한 '영등포구 친환경 무상급식 조례안'을 부결시킨 영등포구 행정위원회, 구청장의 인사권을 견제하기 위해 발의한 '인사운용실태 조사특별위원회 구성안'을 부결시킨 동작구의회 등

○ 지방의원의 자질·전문성 부족

- 지방의회 출범 20년 전국 244개 지방자치단체 지방의회가 출범한지 올해로 20년 사람으로 말하자면 성년이 된 셈. 하지만 대전지역 6개 지방의회 내부를 살펴보면 아직도 갓가지 구태에서 벗어나지 못하고 있고 심지어 의원간 갈등은 고소·고발에 폭행에 이르기까지 개선 발전해 나가야 할 점들이 많다는 지적이 끊이지 않고 있음

○ 지방의원 의정비의 과다 책정

- 전국 지방의회 10곳 중 4곳이 내년도 의정비 인상을 추진 중인 것으로 나타나 상당수 지방자치단체들이 장기화하는 경기 침체와 방만한 예산 운영으로 재정난을 겪으면서 지구책

II. 자치행정의 동향 분석

마련에 진전공공하는 상황이어서 현실을 외면하는 처사라는 비판여론이 확산

- 2011년 2월 13일 아사히(朝日)신문에 따르면 아마구치(山口) 현 호우후(防府市)시의 시민단체가 시민 3만5000여명의 서명을 받아 의원 수를 27명에서 17명으로 줄이는 청원서를 시 의회에 제출. 홋카이도(北海道) 모리마치(森町)에서도 자치단체장이 의원 수를 16명에서 12명으로, 월급을 20% 삭감하는 안을 제시. 오사카 가시와라(柏原) 시장도 의원 수를 18명에서 15명으로, 월급을 20% 줄이는 안을 의회에 제시. 나라(奈良)현 이코마(生駒)시의 야마시타 마코토(山下眞) 시장도 24명의 의원을 18명으로 줄이고 의원 보수를 30% 줄이는 방안을 추진 중. 일부 지역에서 시작된 의원 삭감 바람이 일본 전국으로 확산

○ 지방의원의 형식적인 행정사무감사

- 짧은 감사기간과 행정업무에 대한 전문성 부족으로 실질적이고 체계적인 감사가 이루어지고 있지 않음

○ 지방의회와 주민간의 소통 단절

- 일단 지방의원으로서 당선되면, 각종 행사의 귀빈으로 참석은 하지만, 주민들과의 진지한 대화나 소통을 위한 기회는 마련하고 있지 않고 있음

□ 공직사회 부정·부패 방지 관련

○ 공직사회에 대한 감사활동이 형식적이라는 지적을 받음

- 최근 업체들로부터의 연찬회 향응 등 비위사실이 잇따라 적발된 국토해양부가 지난해 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사에서는 '매우 우수' 등급을 받음
- 감사원 감사관들이 감사대상 지방자치단체 공무원들과 식사와 술을 함께 하고 노래방까지 간 것으로 드러나 논란이 일고 있음

○ 국무총리실 공직복무관리관실을 중심으로 구성된 정부합동 공직복무점검단과 각 부처 감사관 등을 통해 공직비리에 대해 대대적인 감찰 실시

○ 국무총리실은 공직기강 확립과 관련해 하반기 감사·감찰활동 강화 및 공직비리에 대한 '온정주의 처벌' 근절 방안 등을 내놓을 계획임

- 감사·감찰활동 강화 및 엄정한 처벌
- 행정처리 및 기준의 투명화
- 반부패 교육 및 의식 제고

- 공공의 이익을 위해 자신이 몸담고 있는 조직의 비리나 부정을 고발한 ‘내부 공익 신고 사건’의 처리 결과를 조사해보니, 비리 혐의자들은 제대로 처벌받지 않은 채 오히려 신고자들이 파면·해임 등 불이익을 받은 것으로 나타남
 - 경찰청이 국회 행정안전위원회 소속 한나라당 안효대 의원에게 제출한 자료에 따르면 경찰이 단속한 공직비리 건수는 2006년 216건, 2007년 228건, 2008년 265건, 2009년 357건으로 매년 늘었으며 2010년에는 1,226건으로 급증
 - 그동안 고위공직자 부패와 비리를 조사하지 않았던 권익위원회에 대해서 이번 국정감사때 부패발생의 예방과 부패행위의 효율적 규제라는 권익위의 설치목적과 부합되지 않게 고위공직자의 부패조사에 미흡하다는 지적이 제기됨
 - 부패가 없으니 반석 위의 집처럼 정권이 임기 말까지 흔들리지 않을 것이라던 현직 대통령의 호언에도 불구하고 대통령 최측근들의 비리가 잇따라 발생하여 논란이 되고 있음
 - 전국 224개 지자체 중 공직자비리 신고보상금제를 도입, 시행하고 있는 지자체는 127곳(광역 15곳·기초 122곳)으로 전 지자체의 절반 정도, 그러나 신고건수가 매년 줄고 있는 등 유명무실하게 운영되고 있는 것으로 나타남. 행정안전부 국정감사 자료에 따르면 공직비리 신고 보상금제도가 적극 보급되기 시작한 지난 2008년부터 올 4월까지 전국 지자체에 접수된 공직비리 신고건수는 1301건, 이 가운데 보상금이 지급된 것은 고작 40건에 불과함

□ 지방행정서비스 전달체계 관련

- 사회복지서비스 사각지대 발생
 - 경제불황 등으로 기초생활보호대상자 등 사회적 약자의 수가 증가되고 있으나 담당 공무원 수가 제한되어 있어서 사회복지서비스 사각지대가 발생되고 있음
- 행정구역 확대로 행정서비스 전달의 비효율 발생
 - 시·군 통합에 따른 지방자치단체 구역의 확대로 행정과 주민간의 거리가 멀어져서 행정서비스의 효율적인 전달이 이루어 지지 않고 있음
- 부서간 네트워크 구축의 미흡
 - 주민들의 기초적인 생활과 밀접한 8대 서비스 주관 부서간의 협력 네트워크 구축이 미흡
- 사회복지 전달체계와 관련된 보건복지부와 행정안전부 등 정부 부처들 간의 견해 차이와 이해관계 조정의 어려움이 가장 현실적인 사회 복지전달체계의 문제점임
 - 공공부조와 사회복지서비스를 담당하는 공공사회복지서비스전달체계가 행정안전부 관할의 지방정부조직법 체계하에 있지만, 사회복지서비스 전달체계의 핵심 관건인 전문직 인력의

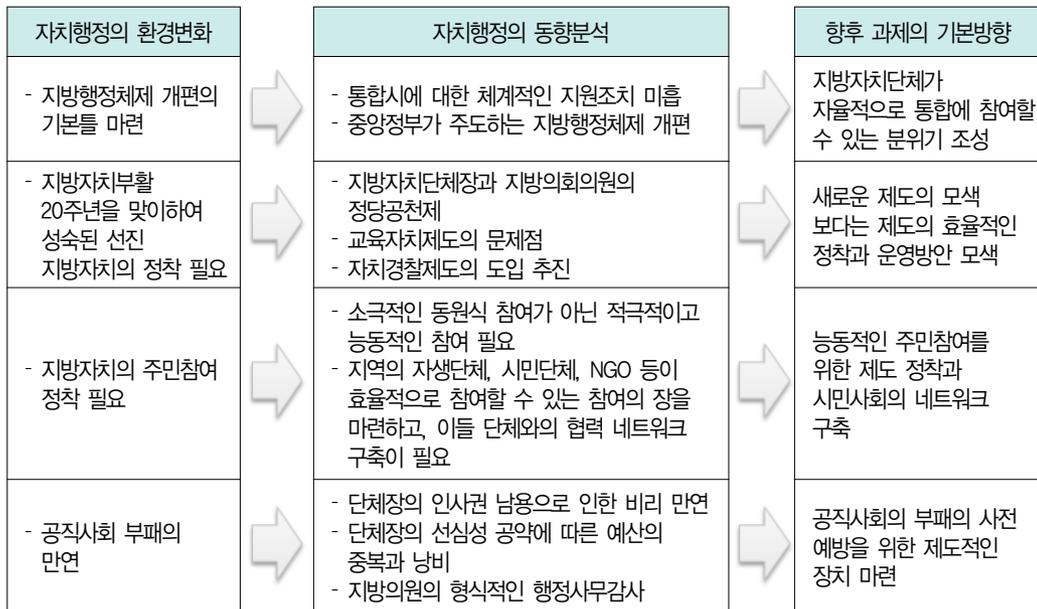
II. 자치행정의 동향 분석

확충이나 교육, 관리는 기획재정부가 가장 중요한 이해 관계자임

- 사회복지정책 입안에서부터 복지대상자에게 공공복지서비스가 전달되는 과정에 관련된 청와대, 국회, 복지부, 행안부, 사회복지관련부처, 광역 및 기초의 회, 직능단체, 시설 등 많은 관련자들은 아직도 사회복지를 소비, 낭비, 시혜, 수혜, 자선의 시각으로 인식하고 있는데, 이제는 사회복지를 생산이며 투자로 인식하는 등 '사회복지에 대한 인식의 대전환' 새로운 패러다임의 방향전환이 필요

- 지방행정 서비스향상과 신 행정환경의 변화에 능동적으로 대응하기 위한 혁신 프로그램을 적극 도입
 - 일부 지자체에서는 보다 빠른 대주민 행정서비스 제공과 업무의 효율성을 높이기 위한 행정역량을 집중하는 동시에 조직 구성원의 역량 강화 등에 중점을 두고 행정의 수준과 질적 향상 도모를 위한 혁신 프로그램의 도입과 접목에 힘쓰고 있음
- 행안부에서 최근 스마트폰 확산과 더불어 “행정업무 모바일 서비스 구축을 위한 가이드라인”을 제시
 - 정부 모바일 서비스의 일관성 도모
 - 업무 효율성 제고

〈표 2-3〉 자치행정의 동향분석 연구체계



Ⅲ. 2012 자치행정 추진방향 및 추진전략

1) 추진방향

가) 2012년도 지방행정체제개편의 추진 방향

□ 지방행정체제개편추진위원회의 활동

- 행정구역개편의 기준과 실천 전략의 마련
 - 시군통합의 기준과 원칙 마련 : 인구, 지리적 여건, 생활·경제권, 발전가능성 등을 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여 통합을 지원하고, 자율통합의 조기 추진을 위한 특례제도의 확정 및 홍보 등의 강화
 - 시군구간 효율적인 경계조정방안의 모색 : 방법과 절차 등의 명시
 - 통합 자치단체에 대한 특례 확대를 위한 방안 모색
- 지방자치단체 유형별 행정기능의 재조정 기준과 실천 전략의 마련
 - 특별시와 광역시 내 자치구와 군의 개편방안 모색 : 특·광역시의 관할구역 안에 두고 있는 區와 郡의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 '12년 6월까지 대통령·국회에 제출
 - 대도시 특례 확대 방안 모색 : 총합시에 대한 인센티브와 권한 확대 방안
 - 도의 지위와 기능 재정립 방안 모색 : 시군 통합에 따른 도의 위상과 기능 변화에 대응하여 道는 지방자치단체로서 존치하되, 道의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 道의 개편방안을 마련하여 2014년 지방선거일 1년 전까지 대통령·국회에 보고
- 지방자치단체 유형별 기능 재조정의 기준과 실천 전략 모색
 - 읍면동 주민자치 모델 개발 : 지방행정체제개편에 관한 특별법 제20조 근거
 - 읍면동 주민자치회의 모델 개발
 - 읍면동의 기능 조정 방안
 - 주민자치회의 법적 위상과 기능 제시
 - 토론회, 공청회 등을 통한 국민적 공감대 마련
 - 주민자치회 모델을 「기본계획」에 반영하여 대통령 및 국회에 제출
 - 주민자치회 시범 실시
 - 주민자치회 설치·운영에 관한 법률안 마련 등 입법 추진

Ⅲ. 2012 자치행정 추진방향 및 추진전략

○ 지방분권의 강화

- 특별지방행정기관사무의 지방 이양 : 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 법 시행일로부터 1년 이내에 사무이양계획을 제출, 특별지방행정기관 사무의 지방이양 지침 마련 및 관계부처 통보
- 교육자치의 실효성 확보 : 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 노력
- 자치경찰제도의 도입과 정착 : 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성 확보 및 지역특성에 적합한 치안서비스 제공을 위해 자치경찰제 실시
- 과제별 개편방안을 「기본계획」에 반영하여 대통령 및 국회에 제출

□ 2012년도 지방행정체제개편을 위한 정부의 대응방향

○ 통합시에 대한 체계적인 지원조치 마련

- 중앙정부 차원의 통합 자치단체를 지원하기 위한 명확한 기준 마련
- 특히, 지원관련 법·제도의 신속한 개정
- 통합 자치단체에 대한 행·재정적 인센티브 조치에 대한 세부적인 조치일정을 명시

○ 지방자치단체가 주도하는 자율적인 지방행정체제 개편 유도

- 지방자치단체와 주민들의 의사가 반영된 통합 추진안을 지방자치단체 스스로 채택하도록 유도
- 중앙정부는 통합 등을 자율적으로 추진할 수 있는 동기가 되는 인센티브 등만을 제공

○ 풀뿌리 민주주의의 실질적인 정착

- 읍면동을 단위로 한 주민 중심의 실질적인 자치를 활성화시키기 위한 국가와 지방자치단체의 지원방안 모색

○ 교육자치제도의 중장기적 발전 방향

- 교육감의 대표성 확보
- 교육의 당사자인 학부모와 학생의 교육행정에의 참여기반 마련

○ 자치경찰제도의 도입과 효율적인 운영 방향

- 지방자치단체의 특성을 반영한 주민과 지역사회의 안전을 위한 자치경찰제 도입의 기반 구축
- 독립된 지방경찰제의 조기도입과 정착을 위한 정책과제의 도출

- 지방 정책과정에서의 주민 참여와 통제 강화
 - 지방자치법상에 규정되어 있는 주민투표, 조례의 제정과 개폐 청구, 주민의 감사청구, 주민소송, 주민소환 등과 같은 주민참여 제도의 실효성 확보를 위한 방안 모색
 - 소극적인 동원식 참여가 아닌 적극적이고 능동적인 참여를 위한 기반 구축
- 지역의 자생단체, 시민단체, NGO 등의 협력 네트워크 구축방안 모색
- 지방분권 정책의 완전한 마무리
 - 그 동안 지방분권추진위원회 등에서 준비해 온 각종 정책이나 제도들이 실질적으로 운영될 수 있도록 필요한 제도적인 장치를 마련
 - 지방분권 강화 과제별 관련 법령 제·개정 추진

나) 2012년도 지방정부의 자치행정 추진 방향

□ 중앙정부의 자치행정 추진 방향

- 지방자치단체장과 지방의회 의원의 정당공천제 개편방안 모색
 - 풀뿌리 민주주의의 실질적인 정착을 위하여 중앙당의 정책이 아닌 지역발전을 위한 정책 수립의 기반 구축
- 지방행정의 접근성과 투명성 강화
 - 단체장의 객관적이고 투명한 인사를 위한 제도적 기반 마련
 - 총액인건비제도의 정비
- 자치단체 감사기구의 독립성 확보
 - 자치단체 독립 감사기구의 의무화
- 부정·부패의 사후적인 처벌보다 사전적인 예방을 위한 내부통제활동의 강화
 - 지방자치단체 내부통제 표준모델 제시
- 내부고발 제도의 활성화를 위한 제도적인 장치 마련
 - 신고자 보호 및 내부고발로 인한 불이익 조치시 과태료 부과
- 단체장과 지방의회의 갈등 요인의 사전 방지를 위한 조치 강구

Ⅲ. 2012 자치행정 추진방향 및 추진전략

- 지방의회와 주민간의 원활한 소통을 통한 지방의회의 독단 방지
- 지방의회의 자치단체에 대한 견제 기능강화

□ 지방정부의 자치행정 추진 방향

- 단체장과 지방의원의 책임성과 도덕성 확보
 - 공약사항의 체계적 실천 전략 마련
 - 선심성 사업, 전시성 사업의 지양
 - 인사의 원칙과 기준 공개
- 지방의회 의원의 전문성 제고
 - 지방의원의 의정 활동 보좌기능 강화
 - 지방의원의 전문성 제고를 위한 연수 및 연찬 활동의 강화
- 주민과의 소통 강화
 - 단체장과 주민간의 상시적 소통 채널 마련
 - 지방의원과 주민간의 상시적 소통 채널 마련
 - 투명한 인사를 위한 제도적 기반 마련
- 공직사회의 부정·부패 제거 노력 강화
 - 각 사업부서별 내부통제활동의 강화를 위한 조례 등의 제정
 - 상시 모니터링 활동의 강화
 - 일상감사 활동의 강화
 - 비리 신고자 및 내부 고발자 보호를 위한 제도적 장치 마련
 - 부정·부패 방지를 위한 노력에 대한 인센티브 제공 제도화 추진

다) 2012년도 지방행정서비스의 효율적 전달 추진 방향

□ 중앙정부의 추진 방향

- 늘어나는 다문화 가정에 대한 체계적인 복지행정서비스 제공 방안 마련

- 대부분 경제적으로 열악한 다문화 가정에 대한 지원 시책의 강화
- 외국인 주민이 지역사회에 동화할 수 있는 지원 시책 강화
- 시군 통합에 따른 기초자치단체 규모 확대에 의한 행정과 주민간의 거리 해소 시책 마련
 - IT 등을 활용한 민원서비스 제공 시스템의 다양화
 - 주민의 자치능력을 높일 수 있는 주민자치 지원시책의 마련
- 인력 자원과 재원의 효율적 활용을 위한 보건복지 서비스 제공 부서간 협력적 네트워크 구축 방안 모색
 - 행정안전부를 주축으로 하여 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등 주민들의 기초적인 생활과 밀접한 복지서비스 주관 부서간의 협력적 네트워크 구축을 통하여 서비스의 중복을 방지

□ 지방정부의 추진 방향

- 주민(수요자) 중심의 행정서비스 전달체계 구축
 - 주민들의 기초적인 생활과 밀접한 8대 서비스 주관 부서간의 협력 네트워크 구축
 - 읍면동 중심의 맞춤형 서비스 제공 시스템 구축
- 사회복지서비스 사각지대의 실질적인 해소를 위한 대책 마련
 - 기초생활보호대상자 등 사회적 약자의 수 증가에 따른 담당 공무원 확충
- 사회복지 공무원의 사기 진작을 위한 제도적 장치 마련
 - 사회복지를 생산과 투자로 인식하는 사회복지에 대한 인식의 전환
- 지역사회의 시민단체, 민간단체, NGO와의 협력적 네트워크 구축

2) 추진전략

□ 지방행정체제개편의 추진

- 실효성 있는 자치단체 통합지원 방안 마련
 - 지역주민과의 소통을 통한 행정체제개편방안 마련

Ⅲ. 2012 자치행정 추진방향 및 추진전략

- 인구와 면적 등을 고려한 통합 추진
- 지방자치단체 주도의 자율적 통합원칙 준수
 - 자치행정에서 주민 의사를 반영하기 어려워 특별법에서 주민자치회 설치를 규정
 - 천편일률적인 통합기준의 적용을 지양하고 각 지역 사정에 부합하는 세부기준안 마련하여 적용

□ 지방자치제도 발전

- 주민 밀착형 지역 중심의 생활 자치 실현
 - 주민의 입장에서 주민에게 필요한 서비스의 생산과 제공을 위한 생활자치 실현
- 교육자치제도의 활성화를 통한 지역별 맞춤 교육의 실현
 - 교육감의 대표성 확보와 교육당사자인 학부모와 학생의 교육행정에의 참여기반 마련
 - 지방의 특성에 맞는 맞춤 교육의 실현 기반 구축
 - 교육감 및 교육위원 선출 제도 개선
- 자치경찰제도의 성공적 정착을 위한 제도적 기반의 구축
 - 지방자치단체의 특성을 반영한 주민과 지역사회의 안전을 위한 자치경찰제 도입의 기반 구축
 - 자치경찰 관련 법령 정비
 - 시범사업 추진

□ 주민참여 활성화

- 자발적인 주민참여를 위한 동기부여
 - 소극적인 동원식 참여가 아닌 적극적이고 능동적인 참여를 위한 기반 구축
 - 지역의 자생단체, 시민단체, NGO 등의 협력 네트워크 구축방안 모색
- 주민참여제도의 실효성 확보를 위한 방안
 - 지방자치법상에 규정되어 있는 주민투표, 조례의 제정과 폐기 청구, 주민의 감사청구, 주민소송, 주민소환 등과 같은 주민참여 제도의 실효성 확보를 위한 방안 모색
 - 매니페스토제도의 정착과 활용

- 주민들에 의한 직접적인 정책제안의 제도화
- 교육자치제에 있어서의 주민참여 제고
- 주민의 자치역량 강화
 - 주민이 주도하는 마을자치사업의 발굴과 실천
 - 지역사회내 민간단체간 협력 네트워크 구축

□ 단체장/지방의원 관련

- 중앙정당으로부터 기초자치단체장의 정치적 중립성 확보
 - 기초자치단체장의 정당공천제를 배제하여 단체장의 중앙정치로 부터의 예측 방지
- 단체장의 책임성과 윤리의식 제고
 - 단체장의 객관적이고 투명한 인사를 위한 제도적 기반 마련
 - 단체장과 지방의회의 갈등요인의 사전방지를 위한 조치 강구
- 지방의원의 전문성과 책임의식 제고
 - 지방의원 유급제를 도입하는 대신 지방의원 정수조정 검토
 - 지방의원 의정비의 적정수준 분석
 - 지방의원의 자질 향상을 위해 지방의원에게 보수 또는 월정수당을 지급하는 내용의 지방자치법 개정
 - 지방의원 정원 조정을 위해 행정구역, 인구 등 다양한 기준에 따라 적절한 조정수준을 산출
 - 지방의원의 행정사무감사 실효성 제고를 위한 정기적인 교육과 연찬기회 마련
- 단체장/지방의원과의 주민간의 효율적인 소통방안 모색
 - 단체장/지방의회와 주민들과의 정기적인 교류와 소통의 기회 마련

□ 공직사회 부정·부패 방지

- 자치단체 내부의 자율적인 내부통제활동의 강화
 - 자치단체 유형별 내부통제 시스템 구축
 - 사후처벌보다 사전적인 예방을 위한 내부통제활동 강화

Ⅲ. 2012 자치행정 추진방향 및 추진전략

- 지방자치단체 부서별 자체감사 지표 개발
- 내부고발자 보호를 위한 프로그램의 개발
- 상시적인 업무 모니터링 활동 활성화
 - 내부통제 제도와 상시 모니터링체제를 구축해 효율적으로 부정 비리 발생 가능성과 예산 낭비 요인 등을 사전에 차단
- 자체감사활동의 전문성과 독립성 확보방안 마련
 - 자치단체 중복 감사와 평가의 조정방안 마련
 - 주민참여 감사제도의 도입방안 검토
- 고위공직자비리 전담 수사기관의 신설

□ 지방행정서비스 전달체계

- 사회적 약자에 대한 지역사회 전체의 배려
 - 기초생활보호대상자 등 증가하는 사회적 약자를 담당할 수 있는 담당 공무원 수를 확충하여 사회복지사각지대 해소
- 행정과 지역사회단체와의 협력적 네트워크 구축
 - 지역의 자생단체, 시민단체, NGO 등이 효율적으로 참여할 수 있는 참여의 장을 마련하고, 이들 단체와의 협력 네트워크 구축
 - 행정서비스 전달에 있어서 민간자원 활용방안 마련
 - 은퇴자의 지역사회활동 참여 활성화 방안 마련
- 읍면동 중심 행정서비스 전달시스템 구축방안
 - 읍면동 주민자치센터와 연계한 주민생활지원서비스 전달체계 구축
 - 사회복지직 공무원의 사기 진작을 위한 승진가점제 마련
 - 주민생활지원서비스의 통합적 전달체계 구축을 위한 기초자치단체 조직의 개편

지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육프로그램 안내

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

실시기관

- 한국지방행정연구원 지방자치·의정연수센터

운영방법

- 대 상 : 광역시·도 및 시·군·구 공무원
- 방 법 ① 방문교육 : 지방자치단체에서 교육대상자와 교육장소, 시기를 정하고 지방자치·의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육
- ② 집합교육 : 교육 신청하여 연구원에 방문하셔서 실시하는 교육

교육과정

- 방문교육

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

○ 집합교육

개요	세부내용		
기간	3일		
교육과정	사업예산과 복식부회계	1일차	지방재정의 현황과 과제
			사업예산제도 : 사업예산 운용요령·성과예산 편성방법, 성과관리
		2일차	지방자치단체 성인지예산제도 도입과 과제
			복식부회계제도 : 발생주의 이해, 재무제표, 복식부기 재무정보 활용
		3일차	주민참여예산제도와 편성방법
			재정분석과 사전경보시스템 운영
	광역발전특별회계의 운영과 지방의 대응 최근 지방재정 변화 동향		
	주민자치센터	1일차	주민자치의 이념과 철학
			주민자치센터 운영 및 활성화방법·프로그램의 기획과 운영
			주민자치위원의 바람직한 역할
		2일차	마을행사의 기획과 운영·우수사례 소개
			우수 주민자치센터 견학
		3일차	주민주도의 마을만들기 사례 소개 커뮤니티 비즈니스의 도입과 활용방안
	기후변화와 녹색공동체	1일차	기후변화가 주는 파급효과 : 자원고갈과 에너지
			기후변화와 생존위기 : 대응과 재난안전
			녹색성장의 내용과 정책방향
		2일차	탄소배출 저감사례와 적용방안 : 교통 및 도시계획
			지역에너지 자립사례와 적용방안 : 주거 및 산업
			지역녹색성장 및 에너지 실천계획
		3일차	대안모색 I : 생활 속의 녹색성장 실천사례와 적용방안
			대안모색 II : 지역녹색공동체 형성 방안
지역녹색성장·에너지 기본구상			
지역공공디자인	1일차	지역공공디자인의 이해	
		지역공공디자인 활성화 방안	
		커뮤니티 디자인수법 적용 방안	
	2일차	우수 지역공공디자인 사례 견학	
	3일차	국내·해외 우수사례 소개(공공시설물 디자인, 옥외광고물 정비방안)	
		지역공공디자인 개선방안	
교수진	한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가		
교육비	3일과정 : 1인당 19만원 (* 주민자치위원 2일과정 : 1인당 15만원)		

* 교육이수 실적은 공무원교육훈련법시행령 제30조 제항 및 공무원교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 '상시학습 수료'로