

성숙한 지방자치의 구현을 위한 정책추진방향

: 신규과제와 추진체계를 중심으로

Policy Directions for the Realization of Mature Local Autonomy

라 휘 문* · 금 창 호**

Ra, Huimun · Geum, Chang-Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 성숙한 지방자치의 의미와 연구모형
- III. 경험적 분석 및 종합
- IV. 성숙한 지방자치의 구현을 위한 정책방향
- V. 결론

박근혜정부는 성숙한 지방자치를 통하여 국민 모두가 행복한 대한민국을 구현하기 위하여 다양한 국정과제를 발굴하여 추진하고 있다. 이 연구는 박근혜정부에서 추진하고 있는 20개의 국정과제를 분석한 후 성숙한 지방자치를 구현하기 위하여 어떠한 과제들이 추가적으로 수행될 필요가 있는지 그리고 국정과제의 추진체계에 대한 제언을 하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다.

약 20여개의 국정과제를 대상으로 분석한 결과 국정과제를 추진하면 지방자치제 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 그러나 지방자치단체의 외형적 성숙을 도모하기 위한 과제 측면에서는 부족한 점들이 발견되었다. 따라서 이와 관련된 과제를 추가하여 추진할 필요가 있는 것으로 나타났다. 또한 우리나라 지방분권 추진기구인 지방자치발전위원회가 국정과제의 추진과정에서 지방자치단체가 주도할 수 있도록 지원할 수 있도록 되어 있는지, 운영과정에 지방자치단체의 참여를 보장할 수 있는 다양한 제도적 장치가 마련되어 있는지를 고민할 필요가 있다는 의견을 제안하였다.

* 성결대학교 행정학부 부교수(주저자)

** 한국지방행정연구원 자치행정연구실 선임연구위원(제2저자)

논문 접수일: 2014. 5. 8, 심사기간(1차): 2014. 5. 8~6. 2, 게재확정일: 2014. 6. 2

□ 주제어: 박근혜정부, 국정과제, 지방자치, 성숙, 집행체계

Park Geun-hye administration selected and implemented various state affairs. Those will go far toward the realization of mature local autonomy and the people will be happy. In this background, the purpose of this study is to find new tasks and to build implementation system for the realization of mature local autonomy.

Current state affairs are 20 tasks. The 20 tasks including local government transfer of central authority, expansion of local finance, strength of financial soundness of local government, enlargement of citizen participation system where we will come up with revised plans in the next five years are those which should be executed with urgency in order to achieve mature local autonomy.

The results of this study are as follows. The first, if Park Geun-hye administration push ahead with state affairs, it will be contribute to the development of the local autonomy or local government. But, the current state affairs have problems in terms of outward growth. Therefore, Park administration will have to add new tasks for success of mature local autonomy. Also, the presidential committee on local autonomy development has to reexamine implementation system of state affairs. The committee aims to realize mature local autonomy and promote happiness of the local citizens by strengthening decentralization and executing local government reform, the tasks of the Park Geun-hye Administration.

□ Keywords: Park Geun-hye Administration, state affairs, local autonomy, mature, implementation system

I. 서론

우리나라는 1988년 지방자치법의 전문개정을 통해 30여년 만에 지방자치를 부활하였다. 그러나 당시의 복잡한 정치상황으로 인하여 법률이 정하고 있는 지방의회의 구성과 자치단체장 선거의 시기가 몇 차례 지연되었다. 마침내 1991년 지방의회의 구성과 1995년 민선지방자치제의 실시 등으로 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다(금창호, 2013: 3).

우리나라 민법 제4조는 19세를 성년으로 규정하고 있다. 성년이 되면 법률상 완전한 행위 능력자가 된다. 매매나 혼인 등 재산적, 신분적 법률행위를 함에 있어 법정대리인의 동의를 얻지 않아도 완전한 법률행위를 할 수 있다. 우리나라의 지방자치체는 이미 성년이 되었다. 그러면 우리나라의 지방자치단체는 다양한 법률행위를 법정대리인의 동의를 구하지 않은 채 수행하고 있는 성년처럼 자율적으로 행동할 수 있는가? 부정적인 견해가 지배적이다. 즉, 지방자치단체가 스스로 업무를 처리하고 상응하는 책임을 지기 위해서는 조직, 인사, 재정 등 다양한 측면에서 자율성을 가져야 하는데, 우리나라의 경우 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정에 의하여 지방자치단체의 기구와 정원이 정해지고 있으며, 지방재정 역시 중앙정부 의존도가 점점 심해지는 등 다양한 문제가 있다는 지적이다. 또한 지방자치단체가 수행하고 있는 기능이 완결성을 가져야 하는데, 이 역시 충족되지 않았다는 것이 일반적인 견해이다. 만약 이 내용이 사실이라면 다음과 같은 의문이 생긴다. '성년의 나이가 되었는데 왜 우리나라의 지방자치단체는 법정대리인의 동의 없이 완전한 법률행위를 하는 성년처럼 자율성을 갖지 못할까?' '왜 중앙정부는 지방자치단체의 법정대리인 역할을 하려고 하고 또는 할 수 밖에 없을까?' 아마도 이에 대한 답은 성숙한 지방자치가 구현되지 않았기 때문일 것이다. 이러한 이유 때문에 박근혜정부는 "성숙한 지방자치"를 목표로 내걸고 다양한 국정과제를 발굴하여 추진하고 있는 것으로 생각된다.

이와 같은 배경 하에서 이 연구는 성숙한 지방자치를 구현하기 위하여 현행 국정과제 이외에 어떠한 과제들이 추가적으로 수행될 필요가 있는지 그리고 국정과제는 누가 추진하여야 하는지, 즉 추진체계에 대한 제언을 하고자 하는 목적을 가지고 있다. 구체적인 내용을 적시하기 보다는 전반적인 방향을 제안하고자 한다. 특히, 성숙한 지방자치를 구현하기 위한 노력의 결과를 제시하기보다는 어떠한 노력을 하는 것이 성숙한 지방자치로 나아갈 수 있는지에 대한 방향을 제안하고자 한다.

이 연구는 위에서 살펴본 것과 같은 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 몇 가지의 전제를 두고 있다. 첫째, 성숙한 지방자치의 구현을 위한 연구의 접근방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있을 것이다. 하나는 결과(outcome)를 중심으로 접근하는 것이고 다른 하나는 과정(process)을 중심으로 접근하는 것이다. 결과를 중심으로 접근한다는 의미는 성숙한 지방자치의 상(像)이 무엇인지를 제시하는 것이고 과정을 중심으로 접근한다는 것은 성숙한 지방자치를 구현하기 위해서는 어떠한 노력들이 전개되어야 하는가에 대하여 제안하는 것이 될 것이다. 양자는 상호 독립적으로 연구할 수도 있고 연계하여 연구할 수도 있을 것이다. 이 연구에서는 결과를 중심으로 접근하기 보다는 과정을 중심으로 접근하고자 한다. 그 이유는 성숙한 지방자치에 대한 일치된 견해를 확보하기에는 어려움이 있을 뿐만 아니라 현재 박근혜 정부에서는 일정한 방향성을 정립한 채 성숙한 지방자치를 구현하려고 노력하고 있기 때문이

다. 둘째, 연구의 편의를 위하여 이 연구에서는 박근혜정부로 시간적 범위를 한정하고자 한다. 즉, 박근혜정부가 어떠한 노력을 하여야 하는가에 초점을 맞추고자 한다. 이와 같은 시간적 범위의 한정은 이 연구에서 제안한 내용들이 실제로 추진될 수 있기를 희망하기 때문이다. 셋째, 성숙한 지방자치를 위해서는 지방행정분야, 지방재정분야, 지역개발분야 등 다양한 분야를 포함하여 논의하여야 하나 여기에서는 지방행정분야와 지방재정분야에 한정하고자 한다.

II. 성숙한 지방자치의 의미와 연구모형

1. 성숙한 지방자치의 의미

성숙한 지방자치의 구현을 위해서는 ‘성숙’이라는 단어의 의미를 살펴 볼 필요가 있을 것이다. 그 이유는 ‘성숙’이라는 단어의 의미를 어떻게 개념화하느냐에 따라 이 연구에서 논의하여야 할 내용이 달라질 수 있기 때문이다.¹⁾ 국어사전에 보면 성숙이라는 단어는 “나이를 먹어 어른스럽게 되다, 누구 또는 무엇에서, 어떤 특성이 단계를 거쳐 일반적으로 기대되는 정도에 다다름”이라고 되어 있다. 그리고 ‘사람이 나이를 먹어 어른스럽게 됨, 과실 등 생명체가 충분히 자람, 사물이 자신의 특성을 완전히 드러내는 단계에 이룸’ 등과 같은 뜻을 가지고 있다(<http://dic.daum.net>). 또한 행정학 교과서에서 흔히 볼 수 있는 아지리스의 미성숙-성숙이론에서 성숙의 의미를 찾을 수 있다. 아지리스는 사람들이 성숙하면서 일곱 가지의 변화가 일어난다고 보고 있다. 수동적에서 능동적으로, 의존에서 독립으로, 단순한 행동에서 복잡한 행동으로, 산만하고 얕은 관심에서 깊고 강한 관심으로, 단기적 시간관에서 장기적 시간관으로, 풍속적 지위에서 존중 혹은 우월한 지위로, 자아의식의 결여에서 자아의 의식 및 통제로 변화가 일어난다고 보고 있다(김병섭 외, 2003: 243). 마지막으로 ‘성숙’이라는 용어를 정부에서는 어떻게 사용하고 있는지를 살펴보고자 한다. 정부에서 성숙이라는 용어를 사용하는 부처 중 하나는 안전행정부이다. 2013년 안전행정부 업무보고자료(2013년 4월 5일 보도자료 배포자료)를 보면 박근혜정부에서 추진하고자 하는 안전행정관련 정책추진방향

1) 성숙한 지방자치라는 용어를 사용하고 있는 연구는 다양하지는 않다. 이종원(2010), 김병국(2010), 하혜수(2010), 한형서(2010) 등의 연구가 있다. 그러나 이 연구들은 성숙한 지방자치의 개념부터 정립하고 연구를 수행한 것이 아니라 성숙한 지방자치를 가정하고 자치모형을 다양화할 수 있는 대안을 논의하고 있다.

또는 목표가 제시되어 있다. 안전행정부는 “안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치로 국민 모두가 행복한 대한민국 구현”을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 안전한 사회를 만들기 위한 근원적·종합적 대책추진, 개방·공유·소통·협력의 정부 3.0으로 유능한 정부구현, 자율과 책임이 동반되는 성숙한 자치정착이라는 대과제를 수행하고자 하였다. 이 연구와 연관되어 있는 것은 마지막에 있는 자율과 책임이 동반되는 성숙한 자치정착이라는 대과제이다. 자율과 책임이 동반되는 성숙한 자치정착에는 ‘복지공무원 차질없이 증원, 주민센터 복지기능 강화, 지방자치단체 행사·축제·청사신축 등 원가정보공개, 마을기업 통해 마을이 되살아난다’ 등과 같은 과제가 포함되어 있다. 특히 이 연구와 관련되어 있는 것은 ‘복지공무원 차질없이 증원, 주민센터 복지기능 강화, 지방자치단체 행사·축제·청사신축 등 원가정보공개’이다. 먼저 복지공무원 차질없이 증원, 주민센터 복지기능 강화라는 과제는 복지전달체계의 개선, 주민센터의 복지기능 강화, 분권추진체계 정비, 중앙-지방 협업과 소통 확대 등과 같은 단위과제를 포함하고 있다. 그리고 지방자치단체 행사·축제·청사신축 등 원가정보 공개는 자주재원확충(지방소비세 확대, 지방소득세 독립세 전환), 지출건전성 제고(지방재정 투융자 심사대상 확대), 지방재정 정보공개(주민관심 사항에 대한 원가정보), 비리예방시스템 구축 등이 포함되어 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 안전행정부의 성숙한 자치 정착을 위한 제안과제

가치	지향목표	대과제	실천과제
안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치로 국민 모두가 행복한 대한민국 구현	자율과 책임이 동반되는 성숙한 자치 정착	복지공무원 차질없이 증원, 주민센터 복지기능도 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 복지전달체계 개선 • 주민센터 복지기능 강화 • 분권추진체계 정비 • 중앙-지방 소통
		지방자치단체 행사·축제·청사신축 등 원가정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 자주재원확충(지방소비세 확대, 지방소득세 독립세 전환) • 지출건전성 제고(낭비·선심성 지출에 대한 관리, 지방재정투융자심사확대) • 지방재정 정보공개(주민관심사항에 대한 원가정보 공개, 계약의 전과정 공개) • 비리예방(비리발생예방시스템 구축 운영)

앞에서 살펴본 것처럼 성숙한 자치 정착을 통하여 도달하고자 하는 것은 ‘국민 모두가 행복한 대한민국’이다. 그리고 성숙한 지방자치는 자율성을 가지되 상응하는 만큼 책임을 지는 지방자치이다. 이를 위하여 2대 과제 8대 실천과제(세부과제로 구분하면 더 많음)를 추진한다는 내용을 담고 있다.

지금까지의 논의를 종합하면 다음과 같다. 먼저, 국어사전에서 제시하고 있는 성숙에는 '외형적으로 필요한 만큼 커졌다는 의미(외형적 성숙)와 각 사물이 담아야 할 내용이 충분하다(내용적 성숙)'는 두 가지 의미가 포함되어 있다. 그리고 사용하는 용례를 보면 '성숙되다, 성숙하다, 성숙시키다'와 같다. 이러한 용례를 보면 성숙이라는 용어는 스스로 성장하는 경우(자율적 성숙)와 타인에 의하여 성숙되어지는 경우(타율적 성숙)로 구분할 수 있음을 알 수 있다. 아지리스가 말하는 성숙은 앞에서 살펴본 외형적 성숙을 전제로 하면서 내용적 성숙에 대하여 이야기하고 있다. 또한 타율적 성숙으로부터 자율적 성숙으로 변화한다는 것을 제시하고 있다. 마지막으로 정부에서 사용하고 있는 성숙이라는 의미는 결국 지방자치단체를 외형적으로 성장시키면서 내용적으로 보완하여 내실을 기하도록 하되 자율적 추진과 함께 책임을 부여하는 타율적 추진을 도모하는 것이라고 볼 수 있다.

결국 성숙한 지방자치를 개념화 하면 외형적으로 성장한 지방자치, 지방자치 본래의 의미를 달성할 수 있도록 내용적으로 성장한 지방자치를 말한다고 볼 수 있다. 동시에 이와 같은 성숙한 자치는 앞에서 살펴본 것과 같은 외형적, 내용적 성장을 도모하기 위하여 스스로 노력하고 그리고 외부적으로 지원 또는 통제될 필요가 있을 것이다.

2. 연구모형

이 연구의 목적, 즉 성숙한 지방자치를 구현하기 위하여 어떠한 과제들이 추가 및 보완될 필요가 있는지에 대한 정책방향을 제안하고자 하는 목적을 달성하기 위하여 이 연구는 다음과 같은 연구 틀에 의거하여 논의를 진행하고자 한다.

첫째, 이 연구는 박근혜정부에서 추진하고자 하는 지방행정과 지방재정분야의 국정과제를 대상으로 분석을 실시하고자 한다. 박근혜정부로 한정하고 있는 이유는 현재를 통하여 미래를 설계하고자 하기 때문이다. 둘째는 신규과제 및 내용의 보완을 위해서는 일정한 가치판단이 필요한데, 이를 위하여 몇 가지의 기준을 적용하고자 한다. 다양한 기준이 활용될 수 있을 것이나 이 연구에서는 앞에서 살펴본 성숙이라는 개념에 의거하여 과제의 성격과 추진주체라는 두 가지의 기준을 적용하고자 한다. 과제의 성격은 다시 외형적 성장(외형적 성숙), 담고 있는 내용의 충분성(내용적 성숙)으로 구분할 수 있고 추진주체는 지방자치단체의 자율적 추진과 중앙정부에 의한 타율적 추진 그리고 중앙정부와 지방자치단체의 협력추진으로 구분할 수 있다. 이와 같은 두 가지 기준을 적용할 경우 <그림 1>과 같이 된다. 셋째는 분석을 위한 틀의 적용방식이다. 특정과제의 내용을 살펴본 후 이것이 지방자치단체의 외형을 키우는데 기여하는지, 지방자치체를 내실화하는데 필요한 내용인지, 자율적으로 추진할 수 있는 과제인지, 타율적으로 추진되어야 하는 과제인지 아니면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추

진되어야 하는 과제인지 등의 기준을 적용하고자 한다. <그림 1>과 같은 개념적 틀을 적용하면 <표 2>와 같은 종합적인 틀이 형성될 수 있다. 이와 같은 분석을 위해서는 기준별 개념을 좀 더 구체화할 필요가 있다. 지방자치단체의 외형을 키우는데 기여할 수 있는지는 특정 과제를 수행하는 것이 지방자치단체의 수행기능을 확대하는 것인지, 지방재정의 규모를 확대하는지 등과 같이 숫자의 증가를 가져오는지를 가지고 판단하고자 한다. 숫자의 증가에 기여한다고 하면 ○, 아니면 ×로 표시하도록 하였다. 성숙한 지방자치를 위하여 필요한 내용인지는 특정 과제를 수행하는 것이 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있는가, 이를 통하여 국민 모두가 행복한 대한민국을 만드는데 기여할 수 있는가라는 세부기준을 가지고 판단하였다. 기여할 수 있다고 생각하면 ○, 아니면 ×로 판단하도록 하였다. 자율적으로 추진할 수 있는 과제인지 아니면 타율적으로 추진되어야 하는 과제인지는 연계하여 살펴보았다. 즉, 특정과제를 독자적으로 추진할 수 있는 것인지 또는 독자적으로 추진하는 것이 바람직한지, 중앙과 지방이 협력하여 추진하는 것인지 또는 그것이 바람직한지, 아니면 중앙정부 주도로 추진하여야 하는 것인지 또는 그것이 바람직한지 등을 판단하여 ○로 표시하도록 하였다. 이와 같은 과정을 통하여 분석이 이루어지면 박근혜정부가 추진하고자 하는 과제가 거시적인 측면에서 어떤 문제점을 가지고 있는지를 파악할 수 있을 것이다. 이와 같은 분석결과는 전반적인 추진방향을 설정하는데 도움을 줄 수 있을 것이고 또 다른 측면에서는 신규과제를 발굴하는데 기여할 수 있을 것이다.

<그림 1> 분석을 위한 기준

내용			
과제의 성격			
외형			
	중앙(타율)	(중앙-지방)협력	지방(자율)
	추진주체		

<표 2> 분석결과 종합을 위한 표

과제명	과제의 성격		추진주체		
	외형	내용	지방	중앙-지방	중앙

넷째는 이 연구의 목적을 위하여 분석하고자 하는 국정과제는 대통령직 인수위원회의 자료이다. 구체적으로는 <표 3>과 같은 국정과제를 중심으로 분석하고자 한다. 박근혜정부의 국정과제는 <표 3>에서 보는 것처럼 4개 부문으로 구분할 수 있다. 이 중에서 3개 부문은 지방행정과 관련된 부문이고 나머지 1개는 지방재정과 관련된 부문이다.

<표 3> 박근혜정부 행·재정분권 국정과제

부문	국정과제
강력한 지방분권 기초 추진부문	• 중앙-지방간 소통 및 협력강화 방안
	• 국가정책의 지방영향평가제도 도입방안
	• 중앙권한의 지방이양 방안
	• 법정수입사무 도입방안
자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문	• 지방의정기능 강화방안
	• 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안
	• 지방자치단체의 조직운영 자율성 방안
	• 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발
	• 생활중심 자치경찰제 도입방안
	• 일반·교육자치 연계방안
근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문	• 지방선거의 정당공천제 보완방안
	• 생활근린자치 강화방안
	• 읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안
	• 지역공동체 활성화 사업
지방재정 확충과 건전성 강화부문	• 지방세 등 자주재원 확대방안
	• 지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화
	• 지방채무 및 지출관리 강화방안
	• 지방재정운용의 투명성 강화
	• 지방공기업 및 출자·출연기관 책임운영 강화

자료: 제18대 대통령직인수위원회 내부자료(2013); 금창호(2013: 16)에서 재인용.

다섯째는 각 기준에 대한 요건의 충족여부를 판단하기 위하여 전문가 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 한국지방행정연구원과 경기개발연구원에서 지방행정과 지방재정연구를 수행하고 있는 전문가 32명을 대상으로 실시하였다. 두 개 기관을 대상으로 설문조사를 실시한 이유는 한국지방행정연구원의 경우 국정과제 추진과 관련된 싱크탱크의 역할을 수행하고 있고 경기개발연구원은 경기도의 입장을 고려하여 국정과제와 관련한 다양한 연구를 수행하고 있는바 지방자치단체의 입장을 대변할 수 있을 것으로 판단되었기 때문이다. 설문조사는 2013년 10월 10일부터 12일 사이에 실시하였다.²⁾ 설문조사는 배포조사방식을 활용하였다. 수집된 자료는 엑셀에 코딩하여 분석하였다. 기여한다고 생각하여 “○”이라고 응답한 응답치를 “1”로 코딩하고 그렇지 않은 것은 “0”으로 코딩하였다.

여섯째, <표 3>에서 제시한 과제를 대상으로 <표 2>를 활용하여 설문조사를 실시한 후 설문조사결과치를 코딩한 후 전체에서 각 응답치가 차지하는 비중을 계산하여 <표 2>의 양식에 제시하고자 하였다. 즉, <표 2>를 기준으로 설명하면 a라는 과제가 외형적 성숙에 기여한다고 생각하면 ○라고 응답하였을 것이고 이는 엑셀에 코딩할 때 “1”이라고 코딩한다. 응답자 중 몇 명이 “1”이라고 응답하였는지를 파악한 후 전체에서 차지하는 비중이 어느 정도인지를 계산한 후 <표 2>에 작성한다.

Ⅲ. 경험적 분석 및 종합

1. 경험적 분석

1) 지방행정분야

(1) 강력한 지방분권 기초 추진부문

강력한 지방분권 기초 추진부문과 관련된 국정과제는 앞의 <표 3>에서 보는 것처럼 중앙-지방간 소통 및 협력강화 방안, 국가정책의 지방영향평가제도 도입방안, 중앙권한의 지방이양 방안, 법정수임사무 도입방안 등 4개이다.

각 국정과제의 구체적인 내용을 보면 ① 대통령이 주재하고 시도지사가 참여하는 “중앙-지

2) 보다 많은 전문가에게 설문하여 결론을 도출할 수 있으면 좋겠으나 시간상의 제약 때문에 실시하지 못하였다. 이 연구의 한계이기도 하나 실제 해당 분야의 전문가라는 점을 고려하면 판단자료로는 활용할 수 있을 것으로 보인다. 적어도 연구자 개인의 판단보다는 객관적일 수 있을 것이다.

방 협력회의”를 운영하여 지방과의 협력 및 소통 채널을 구축하고, ② 정부입법의 사전절차로 입법시에 지방행·재정 관련사항을 심의·평가·보완하는 지방영향평가제를 도입하며, ③ 6대 분야(노동, 환경, 중기, 식약, 국토관리, 항만)의 특별지방행정기관을 이양하여 광역단위 지역 통합적 행정을 강화하고, 생활밀착형 권한을 중심으로 패키지로 권한을 이양하며, ④ 현행의 기관위임사무를 폐지하고 지방의회의 관여가 가능한 법정수임사무를 도입하는 것이다(금창호, 2013: 15).

이와 같은 국정과제를 앞에서 제시한 분석기준에 적용하면 다음과 같다. 먼저 중앙-지방간 소통 및 협력강화 방안은 외형적 성숙과의 관련성이 크지 않다는 의견이 제시되었다. 전체 응답자의 34.4%만이 이와 같은 국정과제의 추진이 지방자치단체의 외형을 확대하는데 기여할 것이라고 응답하였다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간 소통 및 협력강화라는 국정과제는 내용적 측면에서 성숙한 지방자치체의 구현에 기여할 수 있을 것이라는 긍정적인 응답을 보이고 있다. 전체 응답자의 71.9%가 긍정적인 응답을 하였다. 이러한 점을 토대로 하면 중앙-지방간 소통 및 협력강화방안이라는 과제는 외형적 성숙 보다는 내용적 성숙에 더 기여할 수 있는 과제라고 볼 수 있다. 그리고 이 국정과제는 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하여 추진하여야 하는 것으로 나타났다. 즉, 전체 응답자의 96.9%는 중앙과 지방이 협력하여 추진하여야 한다고 보고 있다.

지방영향평가제도의 도입은 외형적 성숙에는 기여하지 못하지만 내용적 성숙에는 기여할 것이라는 응답을 하였다. 즉, 지방영향평가제도를 도입하면 지방자치단체에 부정적인 영향을 미치는 요인들을 사전에 예측하여 해결할 수 있도록 함으로써 지방자치체의 발전에 기여한다는 응답을 하였다. 전체 응답자의 37.5%만이 외형적 성숙에 기여할 것이라는 응답을 하였고 62.5%는 내용적 성숙에 기여한다고 각각 응답하였다. 지방영향평가제도의 도입은 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하여 추진하는 것이 바람직하다고 응답하고 있으며, 이는 전체 응답자의 78.1%이다.

중앙권한의 지방이양방안은 외형적 성숙의 요건과 내용적 성숙의 요건을 모두 충족시키는 국정과제인 것으로 전문가 대상 설문조사결과 나타났다. 즉, 중앙권한이 지방자치단체로 이양되면 외형적인 규모가 증가하는 것은 명백하다. 동시에 특별지방행정기관을 이양하되 패키지로 이양하는 방안을 채택하고 있는 바, 이는 지방자치의 내용을 보완하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 내용적 성숙요건을 충족시킨다고 볼 수 있다. 외형적 성숙에 기여할 것이라고 응답한 사람과 내용적 성숙에 기여할 것이라고 응답한 사람은 각각 전체 응답자의 90.6%, 81.3%로 나타났다. 그리고 누가 추진하는 것이 바람직한가에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 전체의 87.5%로 나타났다.

마지막으로 법정수임사무의 도입방안은 외형적인 성숙요건과 내용적인 성숙요건을 모두

충족시키는 과제인 것으로 전문가 설문조사결과 나타났다. 법정수임사무의 도입이란 지방자치단체의 사무범위를 자치사무와 법정수임사무로 이분화한다는 의미이며 이를 위하여 기관 위임사무와 단체위임사무는 폐지하고 기관위임사무 중 국가사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 경우 법정수임사무로 전환한다는 것이다. 이러한 노력은 국가-지방간 분권형 협력관계를 확립하고, 국가위임사무의 지방이양 촉진을 통해 지방자치단체의 사무범위와 권한을 확대시키며, 지방의 자율성을 강화하기 위한 것이다. 외형적인 성숙과 내용적인 성숙에 기여할 것이라고 응답한 사람은 각각 전체 응답자의 68.8%인 것으로 나타났다. 이와 같은 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하여야 한다는 의견이 전체의 93.8%로 나타났으며 중앙정부이든 지방자치단체이든 단독으로 추진하는 것은 가능하지 않다는 것이 지배적인 의견이다.

강력한 지방분권 기초 추진부문에 대한 설문조사결과를 종합하면 2개 과제는 외형적 요건을 충족시키고 있고 2개 과제는 외형적 요건을 충족시키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 4개 과제 모두 내용적 성장을 통해 성숙한 지방자치를 구현하는데 기여할 수 있는 것으로 나타났다. 그리고 추진주체는 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이다.

<표 4> 강력한 지방분권 기초 추진부문에 대한 설문조사결과

(단위: %)

국정과제	과제의 성격		추진주체		
	외형	내용	지방	협력	중앙
중앙-지방간 소통 및 협력강화 방안	34.4	71.9	31.3	96.9	0.0
국가정책의 지방영향평가제도 도입방안	37.5	62.5	25.0	78.1	21.9
중앙권한의 지방이양 방안	90.6	81.3	34.4	87.5	15.6
법정수임사무 도입방안	68.8	68.8	21.9	93.8	18.8

(2) 자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문

자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보와 관련되어 있는 과제는 앞의 <표 3>에서 보는 것처럼 지방의정기능 강화방안, 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안, 지방자치단체의 조직운영 자율성 방안, 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발, 생활중심 자치경찰제 도입방안, 일반·교육자치 연계방안, 지방선거의 정당공천제 보완방안 등 7개이다.

각 국정과제의 구체적인 내용을 보면 ① 자치입법권의 범위 확대와 의회직원에 대한 인사

권 독립 등을 통해 지방의회의 견제·감시 등 의정활동지원을 대폭 강화하고, ② 자치역량 강화차원에서 하위직 공무원을 중심으로 중앙-지방, 지방간 인사교류를 의무화하며, ③ 지역여건에 따라 기관구성 형태를 주민투표로 선택하며, ④ 인구 100만 이상 대도시에 광역시에 준하는 행·재정 특례를 부여하며, ⑤ 제주도에서 시범 실시중인 “생활중심의 자치경찰제를 확대 실시하여 시군구 단위로 생활안전, 경비·교통, 특사경 분야를 담당케 하고, ⑥ 재정지출 등의 문제를 해소하기 위하여 일반자치와 교육자치의 연계를 강화하고, ⑦ 지방정치 쇄신 차원에서 기초단체장·의원에 대한 정당공천제를 폐지 및 보완하는 것이다(금창호, 2013: 15).

이와 같은 국정과제를 앞에서 제시한 분석기준과 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지방의정기능 강화방안은 외형적인 성숙보다는 내용적인 성숙을 도모하는 과제라고 볼 수 있다. 지방의정기능을 강화한다고 하여 지방자치단체의 수행기능이나 지방재정의 규모 등이 증가하는 등 외형적 크기가 커지지는 않는다는 의견이다. 전문가 설문조사결과를 보면 전체 응답자의 31.3%만이 외형적 크기를 확대하는데 기여한다는 응답을 하였다. 반면 내용적 성숙에 기여할 수 있는 과제라고 응답한 사람은 전체 응답자의 78.1%이다. 이와 같은 국정과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 처리하는 것이 바람직하다는 의견이다. 전체 응답자의 68.8%인 것으로 나타났다.

중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류확대방안은 외형적 성숙과 내용적 성숙에 기여하지 못하는 과제인 것으로 나타났다. 즉, 중앙-지방간, 지방-지방간 인사교류의 확대는 지방자치단체의 외형을 확대하는데 기여하지도 않고 지방자치제의 발전에 기여하지도 못할 것이라는 응답이다. 인사교류에 대한 응답자의 응답내용을 보면 전체 응답자 중 15.6%만이 외형적 성숙에 기여할 것이라고 응답하였고 37.5%만이 내용적 성숙에 기여할 것이라는 응답을 하였다. 그럼에도 불구하고 만약 이와 같은 과제를 수행하여야 한다면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하여야 한다는 의견을 제시하였다. 이는 전체 응답자의 90.6%의 수준이다.

지방자치단체의 조직운영 자율성 방안은 주민투표로 기관구성형태를 선택하도록 하는 것이다. 이는 외형적 성숙에 기여하는 과제가 아니라 내용적 성숙을 도모하는데 초점을 맞춘 과제라고 볼 수 있다. 응답자의 84.4%가 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 것이라고 응답하였다. 이 과제를 추진하는 주체를 보면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진할 필요가 있다는 응답이 전체의 65.6%로 나타났다.

인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발은 다양한 행·재정적 특례와 관련된 것으로 지방자치단체의 외형을 확대하거나 내용적 성숙을 도모하는데 크게 기여하지 못한다는 것으로 나타났다. 즉, 전문가 설문조사결과를 보면 외형적 성숙, 즉 외형을 확대하는데 기여하는과제인가에 대한 질문에 37.5%만이 긍정적인 응답을 하였고 내용적 성숙과 관련해서

는 43.8%가 기여할 수 있다고 응답하였다. 만약 이 국정과제를 추진한다면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 긍정적인 응답의 비율을 보면 78.1%로 나타났다.

생활중심 자치경찰제 도입방안은 제주특별자치도에서 실시하고 있는 자치경찰제를 확대하는 것임으로 지방자치제의 외형적 성숙에 기여하는 과제이며 동시에 내용적 성숙에 기여하는 과제라고 볼 수 있다. 전문가 설문조사결과를 보면 지방자치단체의 외형을 확대하는데 기여할 수 있다는 응답이 전체의 62.5%로 나타났고 지방자치제의 발전에 기여할 수 있다는 응답이 전체의 68.8%로 나타났다. 이와 같은 국정과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 설문조사결과를 보면 전체의 71.9%가 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

일반·교육자치 연계방안은 재정지출의 효율적 운영에 초점이 두어져 있는 바, 외형적 성숙과 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있는 과제라고 볼 수 있다. 특히, 이 국정과제는 지방재정과 교육재정 등의 연계방안을 마련함으로써 지방자치제를 내실화하는데 기여할 수 있다. 전문가 설문조사결과를 보면 외형적 확대와 관련하여 긍정적인 응답을 한 사람은 전체의 53.1% 수준인 것으로 나타났고 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 62.5%인 것으로 나타났다. 일반·교육자치 연계방안과 관련된 국정과제는 전문가들이 응답한 결과처럼 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 응답결과를 보면 전체의 65.6%가 중앙정부와 지방자치단체의 협력으로 과제를 추진할 수 있다고 하였다.

지방선거의 정당공천제 보완방안은 공천폐지와 관련된 것으로 지방자치단체의 외형적인 성숙 뿐만 아니라 내용적 성숙을 도모하는데 기여하지 못하는 것으로 조사결과 나타났다. 전문가 설문조사결과를 보면 전체 응답자의 28.1%만이 외형적 크기를 확대하는데 기여한다고 응답하였으며 46.9%만이 지방자치제의 내실화를 도모하는데 기여한다고 하였다. 이 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다. 전체 응답자의 56.3% 정도가 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진할 것을 제시하고 있다.

자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문에 대한 설문조사결과를 종합하면 생활중심 자치경찰제 도입, 일반·교육자치 연계방안을 제외한 어떤 과제도 외형적 성숙에 기여하지는 않는다고 하였다. 그리고 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안과 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발, 지방선거의 정당공천제 보완방안과 관련된 과제는 내용적 성숙에 기여하지 못한다고 볼 수 있으며, 나머지 4개 과제는 내용적 성숙에 기여할 수 있다고 볼 수 있다. 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안과 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발 그리고 지방선거의 정당공천제 보완방안은 외형적 성숙 뿐만

아니라 내용적 성숙을 도모하는데 기여하지 못한 것으로 나타난 바, 국정과제로서 의미를 가지고 있는지 재검토가 필요하다. 그리고 추진주체는 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적인 것으로 나타났다.

<표 5> 자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보 부문에 대한 설문조사결과

(단위: %)

국정과제	과제의 성격		추진주체		
	외형	내용	지방	협력	중앙
지방의정기능 강화방안	31.3	78.1	46.9	68.8	12.5
중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안	15.6	37.5	15.6	90.6	3.1
지방자치단체의 조직운영 자율성 방안	34.4	84.4	43.8	65.6	6.3
인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발	37.5	43.8	25.0	78.1	9.4
생활중심 자치경찰제 도입방안	62.5	68.8	46.9	71.9	12.5
일반·교육자치 연계방안	53.1	62.5	31.3	65.6	12.5
지방선거의 정당공천제 보완방안	28.1	46.9	34.4	56.3	28.1

(3) 근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문

근린자치 및 시민사회·지역공동체 활성화 부문에는 생활근린자치 강화방안, 읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안, 지역공동체 활성화 사업, 시민사회 활성화 방안 등의 4개 국정과제가 있다.

각 국정과제의 구체적인 내용을 보면 ① 읍면동 주민자치회의 도입으로 주민중심의 생활 근린자치를 강화하고, ② 읍면동(주민자치센터) 중심의 맞춤형 통합서비스전달체계를 확고히 구축하며, ③ 새로운 시대에 걸맞는 새마을운동의 재조명을 위해 풀뿌리 운동인 지역공동체 활성화사업을 추진하는 동시에 빈곤퇴치모델로 개도국에 전파하는 "지구촌 새마을운동"을 확대 추진하며, ④ 정부-시민단체간 거버넌스 운영과 건전 시민단체 육성을 위한 공익사업 지원 및 시민단체에 기부 활성화 등을 통해 시민사회를 활성화하는 것이다(금창호, 2013: 16).

각 국정과제를 앞에서 제시한 분석기준과 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 생활근린자치 강화방안은 지방자치단체의 외형을 확대하기 위한 시도라고 보기에는 어려움이 있다는 응답을 하였다. 즉, 외형적 성숙에 기여할 수 있는 과제라고 응답한 사람은 전체 응답자의 40.6%수준이다. 그러나 이 과제는 지방자치단체에서 수행하여야 하는 기능을 민간과 연계하여 추진할 수 있도록 한다는 점에서 지방자치제 또는 지방자치단체의 내용적 성숙을 도모

하는데 기여한다고 볼 수 있다. 전문가 대상 설문조사결과를 보면 78.1%가 지방자치체의 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있을 것이라는 응답을 하였다. 이러한 과제는 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 과제이다. 응답자의 65.6%가 지방자치단체 주도의 추진체계를 구축할 것을 제안하고 있다.

읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안은 지방자치단체의 외형을 확대하려는 시도가 아니라 지방자치체의 내실화를 도모하자는 과제이다. 새로운 기능이나 재정을 확보하는 등 외형을 확대하는 것이 아니라 기존의 서비스전달체계를 재정비한다는 의미이다. 응답자의 31.3%만이 외형을 확대하는데 기여한다고 하여 부정적인 의견이 더 많다고 볼 수 있다. 반면 75.0%는 지방자치체가 가지고 있는 현재의 문제를 해소함으로써 지방자치체의 발전에 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 이 국정과제는 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 과제이며, 전체 응답자의 62.5%가 긍정적인 응답을 하였다. 물론 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 국정과제를 수행할 수 있다는 응답도 전체 응답자의 56.3% 수준인 것으로 나타났다.

지역공동체 활성화 사업은 외형을 확대하는데 기여하기에는 어려움이 있다는 것이 전문가들의 의견이다. 그러나 이 과제는 지방자치체의 내실화를 도모하는데에는 기여할 수 있을 것으로 보인다. 이는 지방자치단체가 주도하여 추진할 수 있는 과제이다. 지역공동체 활성화 사업이 지방자치단체의 외형을 확대하는데 기여한다고 응답한 사람은 전체의 46.9%를 차지하고 있고, 응답자의 90.6%는 지방자치체의 내실화를 도모하는데 기여할 것이라고 응답하였다. 이 국정과제의 추진주체를 보면 87.5%가 지방자치단체가 추진하여야 한다고 보고 있다.

시민사회 활성화 방안은 기존 수행업무를 보다 강화하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 외형의 확대보다는 내실화를 도모하는 과제라고 볼 수 있다. 즉, 지방자치단체와 직접적으로 관련되어 있기 보다는 시민단체 등을 활성화하는 과제라고 볼 수 있다. 이는 간접적으로 지방자치체의 발전에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 응답자의 78.1%는 지방자치체의 발전에 기여할 수 있다는 긍정적인 응답을 하였다. 그러나 외형을 확대하는데 기여할 것이라는 긍정적 응답은 34.4%의 수준인 것으로 나타났다. 이 국정과제는 지방자치단체가 스스로 추진할 수 있는 과제이다. 이와 관련하여 응답자의 71.9%가 자율적으로 추진할 수 있다는 응답을 하였다.

근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문에 대한 설문조사결과를 종합하면 외형적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있는 과제는 없는 것으로 나타났다. 반면 근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문과 관련된 4개의 국정과제 모두 지방자치체 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 4개 과제는 모두 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 과제인 것으로 응답하였다. 다만, 읍면동 중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강

화방안은 중앙정부와 협력하여 추진할 수도 있다는 응답이 있다.

〈표 6〉 근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문에 대한 설문조사결과

(단위: %)

국정과제	과제의 성격		추진주체		
	외형	내용	지방	협력	중앙
생활근린자치 강화방안	40.6	78.1	65.6	40.6	9.4
읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안	31.3	75.0	62.5	56.3	9.4
지역공동체 활성화 사업	46.9	90.6	87.5	34.4	6.3
시민사회 활성화 방안	34.4	78.1	71.9	28.1	6.3

2) 지방재정분야

지방재정 확충과 건전성 강화부문에서는 지방세 등 자주재원 확대방안, 지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화, 지방채무 및 지출관리 강화방안, 지방재정운용의 투명성 강화, 지방공기업 및 출자·출연기관 책임운영 강화 등 5개 과제가 있다.

각 국정과제의 구체적인 내용을 보면 ① 지방세 등 자주재원확충방안은 취득세에서 지방소비세·소득세 중심으로 개편하여 지방재정 자율성 및 책임성을 강화하고, ② 교부세 산정의 지역발전 정도 반영과 특별재정보조금 폐지, 분권교부세의 국고 환원 추진, 국고보조사업의 대폭 정비 등을 통해 재정형평화 기능을 강화하며, ③ 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출·평가와 재정정보공시제도의 강화로 지방채무 및 지출관리를 강화하며, ④ 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전과정의 공개 의무화 및 지방재정부담심의 위원회의 기능을 활성화하여 지방재정 운용의 투명성을 강화하며, ⑤ 지방공공기관관리법의 제정과 대규모 투자시 사전심사 및 의회보고 의무화로 지방공기업(공사·공단)과 출자·출연기관의 책임운영을 강화하는 것이다(금창호, 2013: 16).

살펴본 것과 같이 박근혜정부는 크게 5가지의 과제를 중심으로 지방재정확충과 건전성 강화를 위하여 노력하고 있다. 이를 대분류하면 크게 자체재원 확충, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화 등 3대 전략으로 구성되어 있다. 자체재원 확충의 경우 지방소비세 인상을 통하여 지방세 비중을 지속적으로 확대하며 이전재원을 축소해 재정자립도를 높인다는 구상이다. 또한 지방세목의 구조를 취득세 등 재산과세 위주에서 지방소비세·지방소득세 중심의 선진적 구조로 개편하며 지방소비세 확대에 의한 지역간 재정격차의 문제는 지방교부세를 중심으로 한 재정형평화기능을 살리는 방향에서 보완할 방침이다. 지방세입의 확충과 자율성 신장으로 초래될 수 있는 부작용은 사전적·사후적 재정관리제도를 적극 활

용하여 관리할 예정이다. 지방채무관리 강화, 투융자 심사대상사업 확대, 재정공시 확대, 지방공기업과 출자·출연기관 경영합리화 등이 지방자치단체의 자구노력을 유도하고, 도덕적 해이를 예방하려는 보완장치에 해당한다(조기현, 2013: 74).

각 국정과제를 앞에서 제시한 분석기준과 연계하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방세 등 자주재원 확대방안은 지방소비세 인상, 지방소득세의 실질적 독립세화, 비과세·감면 축소, 체납징수를 제고, 세외수입 관리 강화 등과 같은 세부과제를 가지고 있다. 이와 같은 세부과제를 추진하게 되면 지방자치단체의 외형이 커지게 될 것이며, 이로 인하여 지방자치단체의 내용적 성숙을 도모할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 지방자치단체의 재정규모가 증가하게 될 것이고 이는 다양한 재정지출로 연계 될 수 있다는 점에서 지방자치단체의 재정자율성과 책임성을 도모하는데 기여할 수 있을 것이다. 전문가 설문조사결과를 보면 90.6%는 외형적 성숙에 기여하고 84.4%는 내용적 성숙을 도모하는데 기여하는 과제라고 각각 응답하였다. 이와 같은 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이다. 78.1%가 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화는 보통교부세 산정 시 지역발전도를 고려한 수입산정 차등화, 특별재정보전금 폐지, 분권교부세의 지방교부세 통합 등과 같은 세부과제를 추진한다. 이러한 과제를 추진하게 되면 지방자치단체의 재정규모가 일정부분 증가할 것이고 그 동안 문제가 되었던 다양한 지방재정조정제도를 개선하여 지방자치제의 내실을 도모할 수 있을 것이다. 전문가 대상 설문조사결과를 보면 50.0%는 지방자치단체 또는 지방자치제의 외형적 성숙을 도모하는데 기여한다고 하였고 62.5%는 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 이러한 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있는 것으로 나타났다. 설문조사결과를 보면 75.0%가 지방자치단체와 중앙정부가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 제안하였다.

지방자치단체 채무 및 지출관리 강화방안은 자치단체·지방교육재정·지방공기업 포함 통합 재정수지 산출 및 평가, 재정공시·사업별 원가정보 공개 확대 등의 세부과제를 추진하게 된다. 이와 같은 과제의 추진은 지방자치단체 또는 지방자치제의 외형을 확대하기 위한 것이 아니라 내실을 도모하는데 있기 때문에 내용적 성숙에 기여한다고 볼 수 있다. 설문조사결과를 보면 62.5%가 내용적 성숙에 기여할 것이라는 긍정적 응답을 하였다. 반면 40.6%만이 외형을 확대하는데 기여하는 과제라고 응답하여 외형적 성숙을 도모하기에는 부족한 부분이 있는 과제라고 볼 수 있다. 이와 같은 국정과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 응답결과가 도출되었다. 즉, 응답자의 65.6%가 중앙정부와 지방자

치단체가 협력하여 추진하여야 한다는 응답을 하였다.

지방재정운용의 투명성 강화는 중앙 투융자심사대상 확대, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화 등의 세부과제를 추진하는 것이다. 이 역시 지방자치단체 또는 지방자치제의 외형을 확대하는 것이 아니라 내실화를 도모하는데 초점이 있기 때문에 내용적 성숙을 도모한다고 볼 수 있다. 응답자의 81.3%가 지방자치제 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 그러나 외형을 확대하는데 기여한다고 응답한 사람은 31.3%인 것으로 나타나 그리 긍정적이지는 않다고 볼 수 있다. 이와 같은 과제는 지방자치단체가 스스로 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 62.5%로 나타났고 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진할 수 있다는 응답은 59.4%로 나타났다.

지방공기업 및 출자·출연기관 책임운영 강화라는 과제 역시 지방자치제의 외형을 넓히기 위하여 추진하는 과제가 아니라 내실화를 도모하는데 있다고 볼 수 있다. 전문가 설문조사결과를 보면 62.5%가 지방자치제의 발전에 기여할 수 있다고 응답하였다. 그러나 이 과제가 지방자치제의 외형을 확대하는데 기여할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 34.4%인 것으로 나타났다. 이 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하고 그 다음은 지방자치단체 스스로 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 전체의 56.3%는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하고 53.1%는 지방자치단체 스스로 추진하는 것이 좋다고 하였다.

지방재정확충과 건전성 강화부문에 대한 설문조사결과를 종합하면 지방세 등 자주재원확대방안, 지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화 등과 같은 국정과제는 지방자치제의 외형을 확대하는데 기여하는 것으로 나타났으나 나머지 3개 과제는 크게 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 지방재정확충과 건전성 강화부문에서 살펴 본 5개 과제 모두 지방자치제의 발전에 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 즉, 내용적 성숙을 도모하는데 기여하는 과제라고 응답하였다. 그리고 추진주체를 보면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 많고 다음으로는 지방자치단체가 스스로 추진하는 것이 바람직하다는 의견이다.

<표 7> 지방재정 확충과 건전성 강화 부문에 대한 설문조사결과

(단위: %)

국정과제	과제의 성격		추진주체		
	외형	내용	지방	협력	중앙
지방세 등 자주재원 확대방안	90.6	84.4	37.5	78.1	31.3
지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화	50.0	71.9	37.5	75.0	28.1
지방채무 및 지출관리 강화방안	40.6	62.5	46.9	65.6	15.6
지방재정운용의 투명성 강화	31.3	81.3	62.5	59.4	25.0
지방공기업 및 출자·출연기관 책임운영 강화	34.4	62.5	53.1	56.3	21.9

2. 분석결과 종합

지금까지의 분석결과를 종합하면 <표 8>과 같다. <표 8>에서 보는 것처럼 20개 과제 중 7개 과제만이 지방자치제 또는 지방자치단체의 외형을 확대하는데 기여할 수 있는 것으로 나타났다. 그리고 17개 과제는 지방자치제 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있는, 즉 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있는 과제인 것으로 나타났다. 또한 3개의 과제는 외형적 성숙과 내용적 성숙이라는 두 가지 측면 모두를 충족시키지 못하는 것으로 나타났다. 두 가지 요건을 모두 충족시키지 못하는 과제의 경우 국정과제로 추진하는 것이 바람직한지 아니면 국정과제로 추진하고자 한다면 어떠한 내용이 보완될 필요가 있는지에 대한 재검토가 필요하다.

분석결과를 보면 현재 박근혜정부에서 추진하고자 하는 지방행정 및 지방재정 관련 국정과제는 지방자치단체 또는 지방자치제의 외형을 확대하는데 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 지방자치단체 또는 지방자치제의 내실화를 도모하는데 초점이 있음을 알 수 있다.

추진주체를 보면 17개 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하고 6개 과제는 지방자치단체가 스스로 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 중앙정부가 독자적으로 추진할 필요가 있다는 응답은 전혀 없는 것으로 나타났다. 현재 국정과제의 추진을 위한 control tower 기능은 지방자치발전위원회에 부여되어 있다. 추진주체에 대한 전문가들의 응답은 지방자치발전위원회의 운영과 관련하여 시사점을 줄 수 있을 것이다.

<표 8> 분석결과 종합

부문	국정과제	과제의 성격		추진주체		
		외형	내용	지방	중앙-지방	중앙
강력한 지방분권 기초 추진부문	• 중앙-지방간 소통 및 협력강화 방안	×	○	×	○	×
	• 국가정책의 지방영향평가제도 도입방안	×	○	×	○	×
	• 중앙권한의 지방이양 방안	○	○	×	○	×
	• 법정수입사무 도입방안	○	○	×	○	×
자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문	• 지방의정기능 강화방안	×	○	×	○	×
	• 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안	×	×	×	○	×
	• 지방자치단체의 조직운영 자율성 방안	×	○	×	○	×
	• 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발	×	×	×	○	×
	• 생활중심 자치경찰제 도입방안	○	○	×	○	×
	• 일반·교육자치 연계방안	○	○	×	○	×
	• 지방선거의 정당공천제 보완방안	×	×	×	○	×
근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문	• 생활근린자치 강화방안	×	○	○	×	×
	• 읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안	×	○	○	△	×
	• 지역공동체 활성화 사업	○	○	○	×	×
	• 시민사회 활성화 방안	×	○	○	×	×
지방재정확충과 건전성 강화부문	• 지방세 등 자주재원 확대방안	○	○	×	○	×
	• 지방재정조정제도 개선을 통한 재정형평화기능 강화	○	○	×	○	×
	• 지방채무 및 지출관리 강화방안	×	○	×	○	×
	• 지방재정운용의 투명성 강화	×	○	○	△	×
	• 지방공기업 및 출자·출연기관 책임운영 강화	×	○	△	○	×

주: 과제의 성격을 기준으로 할 때 ×는 요건을 충족시키지 못한다는 것을 의미하며(응답자의 비율이 50%미만인 경우를 의미) ○는 잘 충족시킨다는 것을 의미함. 추진주체를 기준으로 할 때 ×는 요건을 충족시키지 못한다는 것을 의미하며(응답자의 비율이 50%미만인 경우를 의미) △는 추진주체와 관련하여 두 번째 추진주체가 누구인지를 표시한 것이며 ○는 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 것을 의미함

IV. 성숙한 지방자치의 구현을 위한 정책방향

1. 논의의 접근방향

박근혜정부는 성숙한 지방자치의 구현을 위하여 다양한 국정과제를 선정하여 추진하고 있다. 약 20여개의 국정과제를 분석한 결과 지방자치제의 외형을 확대하는데 기여할 수 있는 과제의 추진보다는 지방자치의 내실화를 도모하는 과제를 추진하는데 초점을 맞추고 있음을 알 수 있었다. 지방자치의 내실화를 도모하기 위하여 다양한 국정과제를 선정하여 추진하는 것은 매우 바람직하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 우리나라 지방자치단체의 여건을 고려할 때 “지방자치제의 외형을 확대하기 위한 노력이 국정과제의 35% 수준이면 되는 것인가?”라는 점에 대해서는 의문이 있다. 즉, 이러한 과제를 충실하게 이행하면 안전행정부가 목표로 내걸고 있는 ‘안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치로 국민 모두가 행복한 대한민국 구현’을 달성할 수 있는가? 긍정적인 답변을 하기에는 다소 어려움이 있다. 특히, 지방행정분야에서는 중앙권한의 지방이양 방안 마련이라는 국정과제의 의미를 보다 확대할 경우 외형을 확대할 수 있는 다양한 내용들을 포괄할 수 있다는 점에서 바람직한 점들이 발견된다. 물론 대 국민서비스 제고대책 등과 같은 과제들은 제외되어 있어 보완이 필요하다. 그러나 지방재정과 관련해서는 열악한 지방재정의 해소대책 뿐만 아니라 재정자율성을 확보할 수 있는 다양한 국정과제들이 검토되어야 하는데, 현재 그러한 내용들이 포함되어 있지는 않은 것으로 보인다.

또한 국정과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하거나 지방자치단체가 주도하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 즉, 중앙정부가 주도적으로 국정과제를 추진하는 것에는 반대하는 것으로 나타났다. 그러면 추진체계를 어떻게 가져가야 하는가에 대한 논의를 할 필요가 있을 것이다.

이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 다음과 같은 접근전략을 취하고자 한다. 먼저 지금까지의 분석을 통하여 외형적 성숙과 내용적 성숙에 기여하지 못하는 3개의 국정과제가 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 과제를 국정과제에서 제외할 것인지 아니면 보완하여 지속적으로 추진할 것인지에 대해서는 별도의 논의가 필요하다. 다만, 이 연구는 신규과제를 발굴하는데 초점이 있기 때문에 여기에서는 논의하지 않겠다. 다음으로는 지방행·재정과 관련하여 새로운 과제로 포함될 필요가 있는 과제를 도출하고자 한다. 특히, 지방자치제의 외형적 성숙을 도모하면서도 지방자치제의 발전에 기여할 수 있는 과제들을 발굴하고자 한다.

다음으로는 국정과제에 대한 추진체계를 어떻게 하여야 하는가에 대한 제언을 하고자 한

다. 그 동안 중앙정부 주도로 추진된 대다수의 국정과제들이 지방자치단체에 내재화되지 못하고 정권과 함께 폐지되었다는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 정권과 관계없이 영속적으로 추진될 수 있는 추진체계에 대한 설계가 필요하다.

2. 정책추진방향

1) 과제의 발굴

(1) 지방행정분야

지방행정분야에는 총 15개의 국정과제가 있다. 앞의 분석결과 외형적 성숙을 도모하기 위한 과제가 부족한 것으로 나타났다. 분석결과 나타난 문제점과 현행 국정과제에서 부족한 점들을 도출하기 위하여 총 15개의 과제를 몇 가지 기준에 의거하여 분류하고자 한다.

첫째, 국정과제의 추진목적에 의한 분류이다. 강력한 지방분권 기초 추진부문, 자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문, 근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문 등 3가지로 구분할 수 있다. 각 부문별로 4개에서 7개의 과제가 배치되어 있다. 각 부문별로 과제가 배치되어 있다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있다. 둘째는 집행과정에 의한 분류이다. 국정과제가 형성-집행-산출-환류라는 과정을 거친다고 가정할 때 현재의 과제들은 대다수가 형성 및 집행과 관련되어 있는 내용으로 구성되어 있다. 산출과 환류, 특히 환류기능을 수행할 수 있는 제도들이 부족하다고 볼 수 있다. 셋째는 자율과 책임의 영역으로 구분할 수 있다. 현재 제시되어 있는 과제들의 대다수는 지방자치단체 및 지방자치체의 자율성을 보장하는 측면의 과제라고 볼 수 있다. 즉, 책임성을 확보할 수 있는 제도적 기반에 대한 국정과제의 수가 많지는 않은 것으로 보인다. 물론 자율성 측면에서 반드시 포함되어야 하는 행정기구와 정원 등에 대한 자율성 제고 노력과 관련된 과제가 포함되어 있지 않는 등 자율성 제고측면에서도 일부 문제는 존재한다. 넷째, 국정과제의 수혜자를 기준으로 분류하는 것이다. 현재 제시되어 있는 국정과제의 경우 행정 내부적 측면에 중점을 두고 있다. 즉, 대주민 서비스와 관련된 국정과제는 그리 많지 않은 것으로 보인다. 근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문의 일부과제와 생활중심 자치경찰제 도입 등이 대주민서비스와 직·간접적으로 포함되어 있을 뿐이다.

이러한 점을 고려하면 다음과 같은 과제의 추진을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 행정기구와 정원에 관한 자율성 확보방안을 마련하기 위하여 노력하여야 한다. 이를 위해서는 표준정원제→총액인건비제→기준인건비제로 전환하면서 실제로 자율성이 제고되었는지에 대한 실

증분식이 있어야 할 것이다.³⁾ 둘째, 환류기능 수행을 위한 성과정보 창출 및 기존 평가제도 정비 방안을 모색하여야 한다. 현행 국정과제는 투입 및 집행 과정에서 활용 가능한 과제 그리고 자율성 확보에 초점을 둔 과제로 되어 있다. 즉, 결과 및 환류과정에서 활용할 수 있는 과제, 책임성을 확보할 수 있는 과제는 제외되어 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다양한 성과정보를 창출할 수 있는 제도를 구축⁴⁾ 또는 기존 평가 제도를 개선⁵⁾ 할 필요가 있다. 특히, 영국의 평가제도가 변화되고 있다는 점을 고려하여야 할 것이다(류영아·하동현, 2014: 218-219). 셋째, 주민참여제도의 활성화 방안을 모색하여야 한다. 현행 국정과제는 주민들의 참여를 보장하는 제도들에 대한 검토는 부족하다. 즉, 행정 내부적 측면에 초점을 맞추고 있을 뿐 주민들의 의견수렴장치에 대한 과제는 부족하다고 볼 수 있다. 정부 3.0의 중심가치 중 하나가 소통이라고 한다면 이 부분에 대해 관심을 가져야 할 것이다.⁶⁾ 넷째, 행정서비스의 질적 제고방안을 모색하여야 한다. 현행 국정과제에 대한 분석결과를 보면 대주

3) 표준정원제가 총액인건비제로 변화됨으로써 자율성이 어느 정도 제고되었는지에 대한 연구는 박해욱·최정우(2013) 등 다양하게 존재한다. 그러나 2014년에 기준인건비제가 도입되었기 때문에 이와 관련된 연구는 존재하지 않는다.

4) 현재 시행되고 있는 어떤 평가도 지방자치단체 수준의 지표를 가지고 평가하지 않는다. 즉, 업무단위를 중심으로 평가하기 때문에 지방자치단체별 비교가 쉽지 않다는 것이다. 즉, 지방자치단체에 대한 대표지표를 개발하여 측정하는 등의 노력이 있어야 할 것이다. 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 기획재정부의 중요한 업무 중 하나는 우리나라 경제성장과 관련된 업무일 것이다. 만약 경제성장이 기획재정부 존립과 관련된 중요한 임무 중 하나라고 한다면 기획재정부의 대표지표에는 경제성장률이라는 지표가 있어야 할 것이다. 현재처럼 업무중심의 성과관리제도를 지속적으로 운영한다면 경제성장률이라는 지표는 기획재정부의 지표에 포함될 수가 없을 것이다. 지방자치단체 역시 유사한 현상이다.

5) 대표적인 것이 현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방자치단체평가제도이다. 정부업무평가기본법에 의거할 때 우리나라 지방자치단체평가제도에는 지방자치단체 합동평가, 중앙부처에 의한 개별평가, 스스로 평가하는 자체평가 등 3가지가 있다. 현재 시행되고 있는 평가제도에 대한 문제점은 다양한 연구를 통하여 잘 알려져 있다. 예를 들면 지방자치단체 합동평가의 경우 물리적 통합과 화학적 통합 중 어떤 것이 맞는지에 대한 논란이 있다. 중앙부처에 의한 개별평가의 경우 체계적인 평가체계에 의하여 평가되는 것이 그리 많지 않을 뿐만 아니라 그 숫자가 많다는 문제점이 있고 자체평가는 다양한 형태로 진행되고 있는데, 운영과정에서 일부 문제들이 발견되고 있다. 이러한 점들을 종합적으로 해결할 수 있는 모델을 개발하여야 국정의 통합성을 확보하기 위한 성과정보로 활용할 수 있을 것으로 보인다.

6) 다양한 주민참여장치가 있다. 이 중에서 관심을 가져야 하는 것은 적극적 참여이면서 사후적 참여장치인 주민감사, 주민소환, 주민소송, 주민투표제 등이다. 현재 성공적으로 운영되고 있는 제도가 별로 없다는 것은 제도상의 문제가 있기 때문이다. 따라서 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다. 그 이외에도 지방자치단체의 정책과정에 지역의 주민들이 참여할 수 있는 다양한 기제를 마련하기 위한 과제가 포함될 필요가 있을 것이다. 또한 주민참여제도에 대한 국제간 비교(안병곤, 2013), 주민참여에 영향을 미치는 요인의 파악(정명은, 2012: 86) 등에도 관심을 가져야 할 것이다.

민 서비스와 관련된 과제는 그리 많아 보이지 않는다. ‘국민이 행복한 대한민국’을 만들기 위해서는 국민들을 행복하게 할 수 있는 대주민 서비스 제고대책이 마련되어야 한다. 과거 국민의 정부에서는 행정서비스헌장제를 도입하여 추진하였다. 현재 활용되고 있는 다양한 서비스제고 시책들은 행정서비스헌장제의 도입 및 운영과정에서 만들어진 것이다. 국민의 정부에서 도입 및 추진되었던 행정서비스헌장제는 노무현정부까지 지속되었으나 이명박정부에서 갑자기 사라지게 되었다. 어떤 제도가 되던 대주민 서비스를 제고할 수 있는 제도의 도입 및 추진이 필요하다. 동시에 우리나라 민원제도에 문제점은 없는지를 파악하여 정비할 필요가 있다.⁷⁾ 마지막으로 다섯째, 국정과제 수행을 위한 지방공무원 역량강화 프로그램을 도입 또는 확대하여야 한다. 국정과제를 추진하기 위해서는 실제로 과제를 추진하는 지방공무원의 역량이 무엇보다 중요하다. 그럼에도 불구하고 이와 관련된 국정과제는 포함되어 있지 않다. 따라서 이와 관련된 내용이 포함될 필요가 있다. 예를 들면 해당 과제를 수행하는데 필요한 역량을 규명하고 현재 보유하고 있는 역량을 측정 후 부족한 부분에 대한 교육훈련프로그램을 마련할 필요가 있다. 교육훈련으로 채울 수 없다면 인력채용 등을 통하여 충족시켜야 할 것이다. 이러한 점을 고려한 전반적인 공무원역량강화 프로그램의 마련이 필요하다. 즉, 전략적 역량강화프로그램의 도입 및 운영이 필요하다.

(2) 지방재정분야

지방재정과 관련한 신규과제 발굴 등을 위해서는 지방재정전반에 대한 논의가 필요하다. 첫째, 우리나라는 엄격한 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 세목과 세율을 정할 수 없도록 되어 있다. 즉, 지방자치단체의 조례로 지방세의 세목과 세율을 정할 수 없다.⁸⁾ 또한 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 의거하여 중복과세가 금지되어 있기 때문에 신세원을 발굴하여 과세화하기 어려움이 있다.⁹⁾ 이는 지방자치단체의 과세자율권을 제약하는 요인이라고 볼 수 있다. 둘째, 지방세에는 다양한 비과세·감면제도가 운영되고 있다. 지방세 비과세·감면은 지방자치단체의 지역적 특성을 고려하여 지방자치단체가 자율적으로 시행하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방세 비과세·감면은 중앙정부의 다양한 정책적 목적을 고려하여 시행되는 비율이 매우 높다. 이는 지방자치단체의 세수

7) 선행연구에 의하면 우리나라의 민원제도시책들은 고객들을 배려하는 측면은 강하나 고객의 힘을 반영할 수 있는 점들은 부족한 것으로 나타났다(라휘문 외, 2006). 따라서 행정서비스의 질적 제고 시책들을 강구하는 과정에서 고객의 힘을 반영할 수 있는 노력이 필요하다.

8) 헌법 제59조를 보면 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 되어 있다.

9) 제4조(중복과세의 금지) 국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다.

규모를 축소시키는 요인으로 작용하고 있다. 실제로 2000년부터 2010년까지 중앙정부에 의하여 이루어진 지방세 감면규모는 64.9조원이고 이는 전체 지방세 감면액의 84.6%이다 (임상수·박지혜, 2012: 22). 셋째, 우리나라의 지방세는 재산과세 중심으로 구성되어 있다. 특히, 재산과세 중에서도 취득세와 등록세로 대표되는 거래과세 중심으로 세목이 편재되어 있다. 재산과세 중심의 지방세 체계는 지역경제활성화의 산물이 지방세로 연계되지 않는다는 문제점을 가진다. 즉, 지방자치단체가 지역경제를 활성화시키기 위하여 다양한 노력을 전개함에도 불구하고 그 성과는 지방자치단체가 아닌 중앙정부로 귀속되도록 지방세체계가 설계되어 있다는 것이다. 이는 지방자치단체의 지역경제활성화 유인을 억제하는 원인으로 작용할 것이다. 넷째, 독립세와 부가세 중 독립세 중심으로 지방세체계가 설계되어 있기는 하나 지방소득세와 지방소비세처럼 국세와 연동되어 있는 세목이 존재하고 있다. 이는 지방자치단체의 자율성을 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 다섯째, 전체 지방재정에서 지방세가 차지하고 있는 비중이 그리 높지 않은 수준이다. 즉, 자주재원의 핵심이라 볼 수 있는 지방세의 세수규모가 많지 않다는 것은 의존재원의 비율이 높다는 것을 의미하는 바, 이는 세입자치를 어렵게 하는 요인이라고 볼 수 있다. 또한 의존재원 중에서도 보조금의 비율이 높다는 것은 세출자치의 수준 역시 떨어뜨리는 요인으로 작용할 것이다. 이러한 점을 종합하면 지방자치단체는 세출자치와 세입자치기반을 확대할 수 있도록 노력하여야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 여섯째, 의존재원의 비율이 높을 뿐만 아니라 의존재원 중에서 보조금의 비율이 높다. 이는 지방비부담증가, 지방재정의 자율적 운영 저해 등 다양한 문제점을 야기한다. 따라서 이에 대한 개선논의가 필요할 것이다.

이와 같은 문제점을 해소할 수 있는 대안들이 국정과제에 포함되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 자주재원확대방안이 국정과제에 포함되어 있으나 신세원개발이 포함되어 있지 않고 재정책임성 확보와 관련하여 지방재정관리제도에 대한 내용이 포함되어 있지 않으며 지방재정의 자율적 운영과 관련하여 국고보조금의 개선이 없다. 동시에 지출관리의 강화를 위하여 필요한 타당성조사 법정기관과 관련한 내용이 포함되어 있지 않다.

이러한 점을 종합하면 다음과 같은 새로운 과제의 추진을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 재정자율성 확보를 위한 법정외세제도 도입 및 선택세제 확대방안을 모색하여야 한다. 지방재정의 자율성 확보를 위한 과제가 포함되어 있지 않다. 자주재원을 확충할 수 있도록 지방소비세 인상, 지방소득세 독립세화 등의 내용이 포함되어 있는 것은 바람직하다. 그러나 그보다 선행되어야 하는 것이 재정의 자율성을 확보하는 것이 될 것이다. 이를 위해서는 조세법률주의와 중복과세금지규정이 가지고 있는 한계를 극복할 수 있는 대안의 마련이다. 선행연구결과를 토대로 할 때 조세법률주의의 한계를 극복하는 대안으로 주장되고 있는 것은 일본에서 실시하고 있는 법정외세제도의 도입이다.¹⁰⁾ 그리고 중복과세금지규정의 경우에는 동

조문의 폐지 또는 완화를 주장하고 있다.¹¹⁾ 법정외세 제도를 도입하기 위해서는 헌법을 개정하여야 하는데 어려움이 있을 것으로 보인다. 또한 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정을 폐지하는 것 역시 어려움이 있을 것으로 보인다. 이러한 여건을 고려할 때 현행 법의 범위내에서 활용가능한 대안을 마련할 필요가 있을 것이다. 대안으로 고려할 수 있는 것이 선택적 과세제도의 확대이다. 선택적 과세제도는 과세할 수 있는 다양한 세원들을 지방세법에 열거해 놓은 후 부과 필요성이 있다고 판단하는 지방자치단체가 조례로써 선택하여 부과할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 이와 같은 내용에 대하여 전반적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 지방재정확충을 위한 신세원발굴 및 지방세원화 방안의 모색이 필요하다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 폐지 또는 완화될 경우 신세원의 지방세원화 방안에 대한 논의가 활성화될 것이다. 이때에는 다음과 같은 신세원에 대한 고려가 필요하다.¹²⁾ 셋째, 국고보조금의 정비이다. 지방자치단체의 국고보조사업은 2003년 533개

- 10) 법정외세는 지방자치단체가 조례로써 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말하며 이러한 법정외세는 특정자치단체에 편재해 있는 특수한 세원을 당해 지방자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로써 과세하여 당해 지역의 재정수요에 충당하는 조세를 의미한다(김홍래, 2004: 131). 우리나라에서는 헌법 제59조에 의거하여 법정외세를 채택할 수 없다고 보는 것이 통설이다. 반면 일본은 헌법 제84조에 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 제시하고 있으며, 이에 근거하여 일본 지방세법 제4조 제3항 및 제5조 제3항과 동법 제259조 내지 제291조 및 제669조 내지 제698조의 2에서 도부현과 시정촌의 법정외보통세 설치근거와 적용규정을 두어 지방자치단체가 조례로써 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다(손희준, 2005: 23).
- 11) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조에 중복과세금지와 관련된 내용이 있다. 이 법을 제정한 목적을 보면 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다(원윤희, 1998: 47). 둘째, 우리나라가 추구하고 있는 경제개발 5개년계획의 추진을 위하여 즉, 국가주도형 경제개발정책을 위하여 많은 재원이 필요했을 것이며 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 조세제도를 확립하기 위해서이다(김정훈, 1997: 57). 그러나 이와 같은 법은 상대적으로 경제성장 등에 따른 세수의 탄력성이 높은 소득이나 소비 등의 세원에 대해 지방자치단체가 과세할 수 없도록 함으로써 재정적 신축성을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이러한 현상은 1991년을 기점으로 부활한 지방자치제의 재실시로 인하여 증가하고 있는 행·재정수요를 고려할 때 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 중복과세 금지규정에 대한 완화 및 폐지노력이 있어야 할 것이다(라휘문외, 1998: 32).
- 12) 가능한 세원으로 고려할 수 있는 것은 관광세(관광지 입장료의 일정비율, 시군의 관광자원이나 호텔의 유키장, 유흥업소의 수입의 일부), 광고세(지역방송이나 옥외시설물 등의 광고료의 일정비율), 입도세(섬에 들어오는 관광객, 타 시도에서 전입하는 사람), 온천세, 벌크화물세, 내륙컨테이너세, 시멘트 제조세, 바닷물 사용료, 레저세(소싸움), 컨테이너세, 원자력발전소 과세, 환경보전세, 풍력발전, 온라인기업과세, 리모델링 건물 및 지하매설 전선, 상속·증여세할 주민세(상속세의 일정부분), 재산세 부과대상의 확대(군부대의 군용시설 점용지, 사회복지사업재단), 취득세부과대상의 확대(옥상과 옥외에 설치된 대형광고물) 등이다.

에서 2004년 359개로 줄었으나 2012년 기준으로 다시 985개로 늘어났다. 규모도 2004년 18조 8,693억원에서 2013년에는 55조 662억원으로 급증하였다. 이로 인하여 지방비부담 증가, 지방재정의 자율성 저하, 유사 중복사업의 남설로 인한 성과창출 애로 등 각종 부작용이 속출하고 있다. 따라서 국고보조금에 대한 전반적인 정비방안을 모색할 필요가 있다. 이 문제를 해소하기 위해서는 부처간, 그리고 수요자인 지방자치단체와 소통과 협업으로 풀어나가야 할 것이다. 이와 관련하여 지방재정부담심의위원회의 위상 재정립, 지역발전위원회의 역할 재정립 등 다양한 논의가 필요하다(조기현, 2013: 79-80). 넷째, 타당성조사의 실효성 확보를 위한 기구의 신설이 필요하다. 재정투융자심사의 실효성 확보를 위하여 심사대상을 확대하기 위한 국정과제를 추진하고 있다. 그러나 이 보다 더 선행되어야 하는 것은 투자사업을 추진하기 위하여 사전에 실시하는 사업타당성 조사에 대한 정비노력이 있어야 한다. 현재 타당성불가판정을 받은 사례가 극히 소수에 지나지 않은 바, 타당성 조사의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.¹³⁾

2) 추진체계 구축

박근혜정부의 지방관련 국정과제를 총괄하는 기구는 지방자치발전위원회이다. 지방자치발전위원회는 '지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'에 따라 기존 지방분권추진위원회와 지방행정체제 개편추진위원회를 통합해 새로 설치한 기관이다. 위원회 구성은 대통령(6명)과 국회의장(10명), 지방 4대 협의체장(8명)의 추천을 받아 대통령이 위촉하는 민간위원 24명과 당연직인 기획재정부장관, 안전행정부장관, 국무조정실장을 포함해 27명으로 구성된다.

이전 정부와 비교할 때 진일보한 점들이 있다. 그것은 이원화된 시스템으로 운영하던 기구를 통합하여 일원화함으로써 업무추진상의 갈등 등 다양한 문제를 해소할 수 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 국정과제를 추진하는 추진주체와 관련하여 전문가들은 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하거나 지방자치단체가 주도할 필요가 있다는 생각을 가지고 있다. 최소한 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 중앙정부가 주도적으로 지방관련 국정과제를 추진하는 것에는 그리 높은 점수를 주지 않는다.

현재의 지방자치발전위원회가 과연 중앙정부와 지방자치단체의 협력추진 또는 지방자치단

13) '용인경전철 손해배상청구를 위한 주민소송단'은 10일 김학규 경기도 용인시장에게 "책임 있는 자들에게 경전철 사업비 1조127억에 대한 손해배상 청구를 하라"며 주민소송을 제기했다. 주민소송단은 이날 오전 수원지법 앞에서 기자회견을 열고 "용인경전철 개통 후 100일간 운행한 결과 하루 평균 탑승인원이 당초 예상인원의 5%에 불과해 운영비만 매년 473억원 이상의 적자가 날 것으로 예상된다"며 소송을 제기한 이유를 밝혔다(세계일보, 2013년 10월 11일)

체 주도의 국정과제 추진을 지원할 수 있도록 구성되어 있는지? 운영과정에서 지방자치단체의 참여가 이루어질 수 있도록 제도화되어 있는지? 등 다양한 측면에 대한 고민이 있어야 할 것이다.

V. 결론

박근혜정부는 성숙한 지방자치를 통하여 국민 모두가 행복한 대한민국을 구현하기 위하여 다양한 국정과제를 발굴하여 추진하고 있다. 약 20여개의 국정과제를 대상으로 분석한 결과 국정과제를 추진하면 지방자치제 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 그러나 지방자치단체의 외형적 성숙을 도모하기 위한 과제와 관련해서는 다소 부족하다는 시사점을 도출할 수 있었다. 이러한 점을 반영하여 이 연구에서는 몇 가지 과제에 대한 정책제언을 하였다.

지방행정분야에서는 ① 행정기구와 정원에 관한 자율성 확보방안 모색, ② 환류기능 수행을 위한 성과정보 창출 및 기존 평가제도 정비방안 모색(다양한 평가제도의 재정비 포함), ③ 주민참여제도의 활성화 방안 모색(주민감사, 주민소환, 주민소송, 주민투표제 등에 대한 재정비작업 등 포함), ④ 행정서비스의 질적 제고방안 모색(행정서비스현장제와 같은 제도 도입 운영, 민원제도 및 시책 정비 포함), ⑤ 국정과제 수행을 위한 지방공무원 역량강화 프로그램 도입 또는 확대 등의 과제가 수행될 필요가 있다는 제언을 하였다. 지방재정분야에서는 ① 재정자율성 확보를 위한 법정외세제도 도입, 선택과세제도 확대, ② 지방재정확충을 위한 신세원 발굴 및 지방세원화 방안, ③ 국고보조금 정비, ④ 타당성조사의 실효성 확보, ⑤ 지방재정관리제도의 개선 등의 과제를 제안하였다.

그리고 우리나라 지방분권 추진기구인 지방자치발전위원회가 국정과제의 추진과정에서 지방자치단체가 주도할 수 있도록 지원할 수 있도록 되어 있는지, 운영과정에 지방자치단체의 참여를 보장할 수 있는 다양한 제도적 장치가 마련되어 있는지를 고민할 필요가 있다는 의견을 제안하였다.

마지막으로 박근혜정부에서 추진하고자 선정한 국정과제 뿐만 아니라 신규로 추진을 건의한 과제의 경우 다양한 선행연구결과가 축적되어 있다. 선행연구결과들을 종합하여 다양한 대안을 만들고 이 중에서 취사선택할 수 있도록 보고서를 작성하는 등의 연구가 새롭게 전개되어야 할 것이다. 이와 같은 역할을 지방자치발전위원회가 하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 이때 고려할 수 있는 대안으로는 우리나라 지방행·재정 전문연구기관인 한국지방행

정연구원을 생각할 수 있다. 한국지방행정연구원이 중심이 되어 그 동안 축적되어 있는 연구원의 연구결과, 관련 학계의 연구결과 등을 집대성하여 다양한 대안을 마련한 후 지방자치발전위원회와 함께 논의하여 결정하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 물론 이 과정에서 중앙부처, 지방자치단체, 시민단체, 주민대표 등과 교류 협력할 수 있는 소통장치를 마련할 필요가 있을 것이다.

우리나라의 지방자치제는 이미 성년의 나이가 되었다. 성년은 법정대리인의 동의 없이 독립적으로 법률행위를 할 수 있다. 그러면 성년인 지방자치단체는 법정대리인의 역할을 수행하고 있는 중앙정부의 동의 없이 독립적으로 지방자치제의 본래 의미를 달성하기 위하여 일을 할 수 있는가? 여기에서 살펴본 내용들을 현실화함으로써 지방자치단체가 성년으로서의 역할을 수행할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략. 『지방재정』, 2005년(2호): 37-58.
- 금창호. (2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 『박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략』. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문. pp.3-27.
- 김병국. (2010). 성숙한 지방자치를 위한 자치모델 다양화: 도농복합지역 자치모델. 『지방행정』, 59(677): 14-17.
- 김병섭외. (2003). 『조직의 이해와 관리』. 서울: 대영문화사.
- 김정훈. (1997). 『지방소비과세의 확충방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김홍래. (2004). 『지방재정의 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 라휘문 외. (2006). 민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도분석 및 발전방향. 『정책분석평가학회보』, 16(3): 241-263.
- 라휘문 외. (1998). 『교통세의 세원배분방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 류영아·하동현. (2014). 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도 비교. 『지방행정연구』, 28(1): 193-223.
- 박해육·최정우. (2013). 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 17(3): 177-200.
- 손희준 외. (2011). 『지방재정의 근본적 확충방안』. 한국지방재정학회. 전국시군구청장협의회 발주 수탁과제보고서.
- 손희준 외. (2011). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 안병곤. (2013). 한일 양국의 주민참여제도에 대한 의식연구. 『일본학』, 36: 179-205.
- 안전행정부. (2013). 안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치 실현을 위한 토대마련: 안전행정부 조직개편안 발표. 3월 22일자 보도자료 배포자료.
- 안전행정부. (2013). 안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치로 국민 모두가 행복한 대한민국 구현: 2013년 안전행정부 업무보고. 4월 5일자 보도자료 배포자료.
- 안전행정부. (2013). 『지방자치단체 예산개요』.
- 원윤희. (1998). 『지방재정개혁론』. 서울: 박영사.
- 이종원. (2010). 성숙한 지방자치를 위한 자치모델 다양화: 인구 50만 이상 대도시모형. 『지방행정』, 59(677): 10-13.
- 임상수·박지혜. (2012). 『지방정부 수입을 축소시킬 수 있는 요인에 관한 연구: 중앙정부 감세정책이 지방정부 재정을 악화시킨다』. 한국지방세연구원 연구보고서.

- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 『한국행정학보』, 46(2): 85-114.
- 제18대 대통령직인수위원회 내부자료
- 조기현. (2013). 신정부 지방재정 국정과제의 성공적 추진전략. 『박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략』. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문. pp.57-84.
- 하혜수. (2010). 성숙한 지방자치를 위한 자치모델 다양화: 과소지역 행정체제 개편 대안. 『지방행정』, 59(677): 18-21.
- 한형서. (2010). 성숙한 지방자치를 위한 자치모델 다양화: 외국사례 독일지방정부. 『지방행정』, 59(677): 22-25.
- Skelcher, Chris. (1992). *Managing for Service Quality*. UK: Longman Industry and Public Service.
- 세계일보, 2013년 10월 11일(검색일 2013년 10월 13일).
<http://dic.daum.net>.

라 휘 문: 성균관대학교에서 1996년 행정학박사학위를 받았다. 현재 성결대학교 행정학부 부교수로 재직중이다. 한국지방행정연구원 기획조정실장, 한국행정학회 연구이사, 한국정책분석평가학회 연구이사, 한국지방재정학회 총무이사, 섭외이사 등을 역임하였다. 현재 경인행정학회 회장, 한국지방재정학회 부회장이다. “이민자 사회통합을 위한 다문화가족지원센터의 역할제고방안(2011)”, “지방공기업 경영평가 지표군 간의 상호 연계성 분석(공저, 2011)”, “여성의 사회적 지위와 청렴도간 관계에 관한 연구(공저, 2010)” 등 다수의 논문이 있다. 주요 관심분야는 평가, 성과관리, 행정관리, 정부혁신, 지방재정 등이다(rhm@sungkyul.edu).

금 창 호: 건국대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 선임연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사관리, 조직관리 및 광역행정 등이며, 저서로는 지방정부기능론(공저), 지방3.0의 이해와 적용(공저) 등이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체 조합 활용요건의 비교분석”, “지방고위공무원단제도의 도입방안”, “50만 이상 시 하부행정기관의 효과성분석과 개선대책”, “기초지방선거 정당공천 개선방안”, “이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가”, “지방3.0의 효율적 추진체제 설계를 위한 시론” 등이 있다(gch@krila.re.kr).

