

# 지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

# 01

January 2014 | vol.54

한국지방행정연구원이 만드는  
희망과 행복의 이야기



## 지방자치실천포럼

- 지역행복생활권과 지역발전정책  
: 이원종 지역발전위원회 위원장
- 포럼위원 토론 요약

## 신년대담

- 배덕광 전국시장·군수·구청장 협의회 대표회장
- 김인배 전국시군자치구의회의장협의회회장

## 이슈대담

- 문병권 중랑구청장

## 이달의 Issue

- 지방 3.0 실현과 주민참여예산제도



04



23

# CONTENTS

## 이달의 Issue

- 지방 3.0 실현과 주민참여예산제도

## 04 지방자치실천포럼

- 지역행복생활권과 지역발전정책 : 이원중 지역발전위원회 위원장
- 포럼위원 토론 요약

## 15 신년대담

- 지방자치 발전 방향과 한국지방행정연구원의 역할 : 배덕광 전국시장·군수·구청장 협의회 대표회장
- 이제 지방자치는 지역 주민에게 맡겨야 : 김인배 전국시군자치구의회의장협의회회장

## 23 이슈대담

- 문병권 중랑구청장

## 30 논단

- 정부 3.0 실현을 위한 주민참여예산제도
- 지방 3.0과 주민참여예산제도



## 41 해외우수사례

- 미국의 2차 열린 정부 실행 계획(Second Open Government National Action Plan for the United States of America)과 주민참여예산제도

## 46 지방자치단체 탐방

- 용마산에서 청마(靑馬)의 기운을 받으세요.

## 50 연구원 동정

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제54호 / 발행인 한국지방행정연구원장 이승종 / 편집위원장 오은주  
간사 금창호 위원 이효 주재복 김대욱 윤영근 김도형 담당 탁영지 / 연락처 T 02-3488-7300 F 02-3488-7309 /  
홈페이지 [www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr) / 디자인 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료) [newsletter@krila.re.kr](mailto:newsletter@krila.re.kr)
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. [www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

# 「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원(원장 이승중)은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.

「지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승중 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

## ■ 포럼 목적

- 지방자치에 대한 국민적 관심 제고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과제에 대한 관-학-연간 소통 및 대안모색 기회 확대

## ■ 포럼 구성

- 공동 대표 : 박재창(숙명여대 교수), 이승중(한국지방행정연구원 원장)
- 정부(중앙, 지방)-학계-연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 : 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)-관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)-연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 : 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

## ■ 기조연설

- 1회 : 박근혜정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 : 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 : 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 : 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 전 안전행정부장관, 가천대학교 석좌 교수)
- 5회 : 한국의 국제 개발 협력 왜 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회 : 지역행복생활권과 지역발전정책(이원중 지역발전위원회 위원장)

이원종 지역발전위원회 위원장

## 지역행복생활권과 지역발전정책

### 1. 대한민국의 현주소

현재 대한민국은 과거보다 훨씬 향상된 모습을 보여주고 있습니다. 경제적인 면에서는 세계 8위의 무역규모를 가지고 있고, 반세기만에 국민소득 285배, 수출 규모 16,600배 증가라는 기적을 보여주었습니다. 그 외에도 한류 열풍과 런던 올림픽 종합 5위라는 성적이 말해주듯 문화체육 분야를 통해 국가의 격을 높이고 있습니다. 또한, G20 의장국으로서의 국제적 위상을 가짐과 동시에 헤이그 특사의 비극과 같은 과거의 상처를 뛰어넘는 모습을 보여주기도 합니다. 하지만 이렇게 발전된 대한민국에도 그늘이 존재합니다. 가난에는 승리했지만, 풍요에는 지고 있는 사회의 모습을 보여주고 있습니다. 자살률은 OECD 국가 중 1위이며, 이혼율은 7위, 행복지수는 148개 국가 중 97위라는 지표가 이를 잘 반영하고 있습니다. 게다가 불신과 가치관의 혼돈으로 사회 활력이 저해되고 있습니다. 뿐만 아니라, 계층간, 지역간, 세대 간의 격차가 심화됨에 따라 소외감과 박탈감이 증가하고 있고, 이로 인한 불균형의 심화가 국민통합에의 걸림돌이 되고 있습니다. 이러한 전체적인 상황 속에서 지역의 현실과 과제에 대해 살펴보면, 우선 지방 도시들이 쇠퇴하고 있는 것을 알 수 있습니다. 144개 지방도시들 중 55개 도시에서 쇠퇴가 진행되고 있으며, 동시에 41개 도시에서 쇠퇴 징후가 나타나고 있습니다. 또한 농산어촌 고령화가 급속도로 진행되고 있는 것이 문제입니다.







## 2. 새로운 지역발전정책 검토

위와 같은 지역의 문제점들을 해결하기 위해 새로운 지역발전정책의 검토가 절실히 요구되며 실제로 진행되고 있습니다. 과거에도 이러한 과제에 대한 해결책이 존재하였습니다. 참여정부 때에는 분산형 균형발전을 추진하였고, 이명박 정부 때에는 광역경제권을 추진하여 위와 같은 문제점을 해결하려 노력했습니다. 그러나 격차는 더욱 확대되었고, 그로 인해 국민들이 개선점을 체감하는데 한계가 존재하였습니다. 국민들은 과거와 달리 경제성장 보다는 삶의 질 향상에 더욱 관심을 가지고 있습니다. 또한, 행정구역을 초월한 생활공간이 확대되고 있으며, 지방 주도의 다양성과 지방분권이 요구되고 있습니다. 이와 더불어 기존의 하향적 방식보다는 상향적 방식이 선호되고 있습니다. 그러므로 현재 요구되는 정책방향의 변화는 삶의 질을 향상시키기 위한 섬세하고 체감도 높은 시책과 지역 주도의 자율형 정책을 강화하는데 초점을 맞추어야 할 것입니다.

## 3. 박근혜 정부의 지역발전정책

박근혜 정부의 기본적인 기조는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’입니다. 주민이 행복을 체감하고, 균등한 기회를 제공하며, 자율적 참여와 협업을 장려하고, 어느 곳에서나 삶의 질을 보장받을 수 있게 하는 것이 그 세부적인 목표입니다. 이를 통해, 지역의 활력을 증진시키고, 일자리를 창출하며, 국민들의 삶의 질을 향상시키는 것을 정책 목표로 삼고 있습니다. 이를 위한 전략으로는 첫째, 지역행복생활권을 구현하는 것입니다. 지역행복생활권은 활동공간의 확장, 도시와 농촌의 구분에서의 탈피, 경쟁적이고 중복적인 투자를 방지하자는데 그 설정 배경이 있습니다. 지역행복생활권이라는 개념은 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지 서비스가 충족되는 생활공간으로 기초생활서비스를 제공하는 마을, 복합서비스를 제공하는 농어촌중심지(읍면), 고차서비스를 제공하는 도시 간의 연계가 그 중점사항입니다. 지역행복 생활권은 기존의 기초, 광역경제권과 차별되는 개념으로써, 그 차이점은 아래와 같습니다.

구분	중전		변경
	광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
목적	• 글로벌 지역경쟁력 제고	• 기본적 삶의 질 보장	▶ 주민행복+지역경쟁력 증진
권역설정	• 정부 주도 • 인위적 권역 설정	• 정부 주도 • 인위적 권역 설정	▶ 지자체 자율 ▶ 자연적 생활권 반영
권역단위	• 2~3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정	• 시·군 단위의 기초생활권 설정	▶ 주민생활, 서비스 이용 등으로 연계된 복수의 시·군
추진기구	• 광역경제개발전위원회	• 없음	▶ 시군(자율적 협의체) ▶ 시도(조정·지원기구)
중점분야	• 광역선도사업 육성 • 선도 산업 인력 양성 • 광역기반시설 확충	• 개별 시군 단위의 지역개발 및 생활기반 확충	▶ 생활권 단위의 다양한 주민체감형 사업 추진 ▶ 도시재생, 지역공동체 육성 ▶ 지역산업·일자리 창출 ▶ 지역인재·지방대학 육성 ▶ 문화·환경, 복지·의료

또한, 문제를 해결하기 위해서는 유형별로 발전전략을 수립해야 할 것입니다. 중추도시 생활권의 경우에는 혼잡구간을 해소하고, 구 도시를 재생시키며, 도시별로 특화발전을 하고,

도시 간 기능과 역할을 분담해야 할 것입니다. 도농연계 생활권의 경우에는 중심도시의 기능을 재생하고, 농촌과 마을을 정비해야 할 것입니다. 농어촌 생활권의 경우에는 중심지와 마을을 정비하고, 생활여건을 개선하며, 서비스 전달체계를 개선해야 할 것입니다. 두 번째 추진전략 으로는 맞춤형·패키지 지원을 들 수 있습니다. 주민행복을 증진시키는데 효과가 높은 과제에 집중하고 지역발전위원회가 개별부처의 시책을 종합하여 이를 패키지 형태로 지원하는 것이 바로 그 내용입니다. 세 번째 추진전략은 지역 주도 및 협력을 강화하는 것입니다. 이를 위해 지자체의 역할을 강화하고, 중앙정부는 대형 프로젝트와 그로 인한 갈등을 조정하며, 지역공동체 및 주민참여를 활성화시키고, 지역 간의 협력을 강화해 나가야 할 것입니다.

이러한 문제를 해결하기 위해 현재 6대 분야 17개 과제(97개 사업)를 진행 중에 있습니다. 6대 분야란, 행복생활권 기반 확충, 일자리 창출과 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선과 인재양성, 문화융성과 생태복원, 사각 없는 복지·의료, 그리고 지역 균형발전 지속을 의미합니다.

#### 4. 지역행복생활권의 도입

지역행복생활권을 도입하게 된 배경에는 주민들이 기존의 기초생활인프라나 문화체육 시설에 불편함을 느끼고, 일자리와 의료·복지 등에서 불안감을 느끼며, 지자체 간의 장벽과

부처 간의 벽을 통한 비효율 등의 문제를 개선하고자 하는 것입니다. 그리고 지역행복 생활권을 통해 편리한 생활, 안정된 삶, 상생발전을 모색하고자 하는 것입니다. 현재 주민의 실제 수요는 시군경계를 초월하며, 행정서비스는 시군단위로 제공되고 있고, 정부와 지자체는 어려운 재정현실을 겪고, 지역 간의 중복투자과 과잉경쟁이 이루어지고 있습니다.

지역행복생활권의 도입으로 앞으로는 이웃 2~4개 시군을 연대하여 자율적 생활권을 구성하고, 기초인프라, 교육·문화·의료 복지서비스 등 서비스의 공동·연계활용을 통한 주민 편의를 제고하며, 지역산업 및 인재, 문화·관광, 생태·환경 자원 등의 지역자원의 공동개발을 통한 시너지효과를 제고할 것으로 예상하고 있습니다.

생활권 협력 사업은 크게 두 가지로 분류됩니다. 그 첫 번째가 서비스 연계 및 공동 활용으로 문화·체육시설, 도서관, 화장장 등 공공시설을 공동으로 활용하고, 버스노선 확충, 요금 단일화, BIS 구축, 농어촌 버스 운영 등의 이동편의 및 접근성 제고, 지역거점학교 육성, 학군 탄력운영, 통학버스 노선확대, 교육 전문가 공동 활용 등의 교육여건 개선, 지역거점 복지센터 운영, 시군 간 의료서비스 기능 특화·분담, 도농 간 의료 서비스 연계 및 원격의료 지원, 낙후지역 긴급의료체계 구축 등의 의료·복지 사각지대 해소를 골자로 합니다. 두 번째로 지역자원의 연계·공동개발·관리를 들 수 있습니다. 이는 지역특화산업 육성, 광역단위 산업클러스터 조성, 농수산물공동마케팅, 관광자원 및 브랜드 공동개발 등의 지역산업 경쟁력 제고, 지자체 간 일자리센터 연계운영, 중소기업과 농어촌 인력의 일자리 매칭, 직업교육 프로그램 연계·공동 운영 등의 일자리 확충, 광역 상하수도 및 폐기물처리시설 설치 운영, 각종 고가 장비 공동임차, 지역문화행사 연계·공동 개최 등의 재정효율성 강화, 하천 유역 수질개선, 산림자원 보전·활용, 외래종·병충해 퇴치, 끊어진 자전거 길과 생태길 잇기 등의 기타 협력 사업을 내용으로 삼고 있습니다.

지역행복생활권의 유형은 크게 세 가지로 분류됩니다. 이 유형들은 인구규모, 지리적·기능적 연계성 등을 종합적으로 고려하였으며, 생활권 유형별 특징을 잘 살려서 차별화된 지원을 해야 할 것으로 생각됩니다. 유형별로 보면, 농어촌 생활권은 인구 10만 명 전후로 농어촌 성격이 강하며, 상호연계성이 높아 지역별·기능별 특화 분담이 중요합니다. 도농연계 생활권은 중심도시를 중심으로 인구가 10만에서 50만 명 사이이며 지역거점기능을 수행하는 중소도시와 연계성이 높은 주변 농어촌 지역으로 구성되어 있습니다. 중추도시생활권은 중심도시 또는 2개 이상의 연담도시를 중심으로 인구 50만 명 광역시 등 지역중추기능을 수행하는 대도시, 특화된 중소규모 도시가 연담된 도시지역을 중심으로 구성되어 있습니다.

지역생활권 추진절차는 크게 네 가지로 나누어집니다. 첫째, 지역생활권을 구성합니다.



이 단계에서는 지역발전위원회가 가이드라인을 제시하고, 지자체의 협의체가 구성되며, 생활권 의 구성안을 마련합니다. 둘째, 지역생활권 발전계획을 수립합니다. 이 단계에서는 관련 지자체 공동 계획을 수립하고 사업을 발굴합니다. 또한 주민의견을 수렴하고 광역지자체와 협의합니다. 이를 바탕으로 생활권의 계획을 수립하고 시·도 발전계획을 반영합니다. 셋째, 지역생활권 사업을 추진합니다. 이 단계에서는 발전 사업에 대한 시·도, 중앙부처의 지원을 받고, 지자체 간의 시너지 효과를 창출하며, 상호 기능적 연계 및 분담이 이루어집니다.

넷째, 사업추진 모니터링 및 평가가 진행됩니다. 지역발전위원회, 광역지자체, 그리고 전문가가 이 단계에 참여하여 우수 생활권에 인센티브를 제공하는 등의 역할을 맡습니다.

## 5. 중앙정부와 지자체의 역할

중앙부처는 지역발전위원회를 중심으로 범부처 통합 지원체계를 마련합니다. 이를 위해서는, 부처 간 협업을 통해 맞춤형 · 패키지를 지원하고, 2015년 예산편성지침에 생활권 협력사업을 우선적으로 반영합니다. 또한 우수생활권에 대해 인센티브를 부여합니다. 중앙부처의 지원 방식은 2015년부터 본격적으로 지원하는 것을 목표로, 부처사업의 우선순위 조정을 통한 지원, 신규 사업 및 공모제 사업을 우선적으로 반영하고, 2014년에는 소규모 시범사업을 지원합니다. 지자체에서도 시군은 관련 지자체간 생활권을 구성하고, 생활권 발전계획을 공동으로 수립하며, 공동사업을 진행하는 역할을 맡습니다. 시도는 시도 생활권발전협의회를 구성하고, 시군의 지역생활권을 구성하거나 사업을 지원하며, 중앙과의 연계를 강화하고, 시도 경계를 넘는 생활권 구성과 관련하여 타시도와 협력 체제를 구축하는 등의 역할을 맡습니다.

## 6. 성공여건

위에서 말한 지역행복생활권을 성공하기 위해서는 지자체와 중앙부처 모두 중요한 역할을 수행해야 하며, 패러다임과 의식이 변화하여야 합니다. 구체적으로, 지자체는 공급자의 입장에서 수요자의 입장으로, 지자체 간 경쟁에서 협업과 상생으로, 의존과 답습의 방식을 버리고 자율적이고 창의적인 방식으로 변화해야 합니다. 중앙부처는 국민의 시각과 수요자의 입장을 중심으로 개별목표를 정부목표로, 부처 간 벽이 존재하던 것을 협업체제로, 행정구역 단위로 예산을 편성하던 방식을 생활권 단위로 예산을 편성하는 형식으로 바꾸어야 할 것입니다. 결론적으로 지자체는 자율성을 추구·도모해야 하며, 중앙부처는 패키지 형식의 지원형태를 갖추어야 할 것입니다.

### 염태영 수원시장

지역행복생활권이라고 하는 새로운 메커니즘에 대해 잘 들었고, 현장에서 느꼈던 문제점을 해결하는 새로운 방식에 대해 알 수 있는 이론적 해결책을 새롭게 알게 되었습니다. 경직적 행정체계를 가지고는 불합리한 주민들의 요구를 보호하지 못하는 경우가 많은데 이러한 것들이 좀 더 유연하게 적용될 수 있는 지역행복생활권이라는 것에 기대를 해보고, 앞으로 이런 생각이 잘 반영될 수 있는 정책이 필요할 것으로 생각합니다.



### 이필용 음성군수

발표하신 부분 중에 지자체의 자율에 관한 부분은 매우 중요할 것으로 생각됩니다. 지역별로 특성이 틀리기 때문에 그것이 잘 반영되어야 할 것으로 보입니다. 음성의 예를 들면, 음성을 바라보는 중앙부처의 시각이 아직도 대부분 지방의 평균적인 관점에 지나지 않는 점이 아쉽습니다. 이 부분은 앞으로 조금 바뀌었으면 좋을 것으로 생각합니다.

#### 김종면 서울신문 수석논설위원

위원장님의 발제를 들으면 전 정권에서 한 것과는 다른 것을 시행하고 있는 것이라는 것을 알 수 있습니다. 그러나 전 정권에서 한 것을 조금은 계승하여 연속성을 가지면서 변화를 시도하는 것도 또한 필요해 보입니다. 기존의 하던 것이 아직 마무리되지 않았음에도 그것을 버려두고 새로운 것만 시도하고자 하는 것이 아쉬운 것 같습니다.



#### 정순관 한국지방자치학회 회장

지역발전위원회에서 SOC 중심이 아닌 다른 분야가 중심이 되어야 할 것이라고 말씀하시는데 발표한 내용들을 보면 대부분이 SOC 중심으로 되어야 할 것들로 생각됩니다. 이렇게 되면 기존의 발전방향과 무엇이 달라지는 것인지 궁금하고, 기초자치단체를 중심으로 보자면 광역경제권 등 지역생활권은 결국에 광역자치단체 중심으로 가게 됩니다. 이렇게 되면 결국에는 후퇴한 것이 아닌가라는 생각이 듭니다.

**김호철 단국대학교 사회과학대학 학장**

위원장님의 발표를 들어보면 결국에는 지속성이 중요할 것으로 보입니다. 위의 내용이 어떻게 지속가능할지 국민들에게 홍보가 중요하다고 생각합니다. 최근 도시나 지역에서 도시재생과 지역 재생에 관심을 많이 가지는데, 이러한 내용에는 부처 간의 협업이 중요합니다. 즉, 각 부처에 산재해 있는 여러 가지 유사사업 통합이 필요한데, 지역발전 위원회에서 이렇듯 유사한 내용들을 어떻게 연계할 것인가라는 점에 대해 여쭙보고 싶습니다.

**박성호 지역발전위원회 지역생활국장**

지역발전위원회에서 지역 희망프로젝트로 지역 행복 생활권 가이드 라인을 발표 하였습니다. 이후 지역적 특수성에 맞게 수정 보완하였고, 기존의 정부정책 (세종시, 혁신 도시 등)들을 그대로 가져 가고 있습니다. 대통령께서 지역발전 위원회를 중심으로 맞춤형·패키지 형태의 지원을 해 달라고 말씀하셨습니다.



#### 박광국 가톨릭대학교 행정학과 교수

지방자치실천포럼이 6회째 계속되고 있는데, 좋은 아이디어가 많이 등장 하고 있습니다. 여기에서 나오는 의견 들이 지방행정연구원의 썩크탱크가 되 고 7대 유관 학회들이 도움이 되어서 정리를 한 후에 이러한 의견들을 구체 화시켜 나가 려는 노력이 필요할 것 으로 생각 됩니다. 그러므로 연말 정도에 가서는 어떤 의견 들이 등장했고, 왜 실천이 되지 않는지에 대해 생각해 보아야 할 것으로 생각 됩니다. 또한 중요한 의견은 여러 번의 포럼에서 다루어야 할 것으로 생각 합니다.

#### 오준근 한국지방자치법학회 회장

지방자치의 핵심은 지자체의 전권 한성이라고 생각합니다. 하지만 실제로 우리나라에서는 지자체에 권한을 많이 부여하지 않고 있습니다. 사업 하나에 국가적인 제재와 전국적인 기준으로 규제가 만들어집니다. 그러므로 중앙 정부에서 지방자치의 핵심 이 되는 전권한성에 대한 논의가 좀 더 진행되어야 할 것으로 생각됩니다.





### 정정순 안전행정부 지방재정정책관

언론에서 보는 중앙정부의 지방자치에 대한 시각이 너무 부정적으로만 보이고, 그것이 확대되어 가는데 정말 안타깝게 생각합니다. 보는 시각에 따라 조금 다를 수 있는데 채찍질만 하는 것 같아 안타깝습니다. 자리에 따라 시각이 다르듯이 입장에 따라 다르게 느낄 수 있는 문제인데 부정적인 의견들이 더 많은 것 같습니다. 비판보다는 진지한 토론들이 더 활발하게 이루어졌으면 좋을 것 같습니다.



### 이승중 한국지방행정연구원장

전반적으로 담론의 확산이 중요하다고 생각하는데, 각계에서 포럼 운영위원님들께서 그런 역할을 해주셔서 먼저 감사하다는 말씀드립니다. 저희 연구원에서 앞으로 의견을 정리해서 도움을 드리도록 하겠습니다.

지역생활권에 대해 지역발전위원회에서 논의가 되고 있는 것으로 생각되는데, 지역생활권과 근린생활권은 큰 차이를 가지고 있지는 않는 것 같습니다. 이는

지방자치발전위원회에서도 논의되고 있는 것인데, 과연 이 비슷하면서도 다른 두 개념을 어떻게 해야 할지 좀 더 논의해 보아야 할 것으로 생각합니다.

정리 한부영(한국지방행정연구원 대외협력단장)



# 지방자치 발전 방향과 한국지방행정연구원의 역할



**배덕광**

전국시장·군수·구청장협의회 대표회장  
부산광역시 해운대구청장

1995년 민선 자치가 실시된 지 올해로 20년을 맞이하게 되었다. 지방자치는 어느 한 시대에 국한되는 것이 아니라 지속적으로 추진해 나가야 할 국가의 통치이념이며, 선진국으로 가는 첩경이다. 특히, 지방자치 실시이후 주민 본위의 행정서비스가 확대되고 주민이 실질적으로 참여하여 행정의 민주성이 향상되었으며, 이에 대응하는 지방의 자치역량은 주민과 호흡을 맞추며 많은 발전을 거두고 있다.

이제 얼마 후면 민선 6기를 맞이하게 되는 이 시점에서 주민의 ‘삶의 질’이 개선되고 지역이 특화되면서 크게 발전된 것은 그 누구도 부인할 수 없는 민선자치의 큰 성과라고 할 수 있다.

그러나 이와는 달리 지방분권을 통한 자치권의 향상은 매우 더디게 진행되고 있다. 우선, 국가의 근본법인 「헌법」에 단2개의 조문만 규정되어 있는 것만 보아도 여전히 우리나라는 지방자치 보다는 중앙집권적인 측면이 강하다는 것을 알 수 있다. 이로 인해 지방자치단체는 중앙정부가 위임한 사무에 대해서만 집행하는 역할을 수행하고 있다. 실제로 중앙대 지방의 사무 배분비율은 대략 70:30이며, 도와 대부분의 기초자치단체의 재정자립도는 30%이하에 불과할 정도로 중앙정부에 대한 재정 의존도가 고착화되고 있는 실정이다.

또한 지방자치의 대외적 환경 역시 노령화 수준의 급격한 진행과 함께 다문화 가정과 인구구조의 급격한 변화, 산업활동의 지역간 격차 및 소득의 불균형으로 인하여 지방 자치에 우호적인 상황은 아니라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 전국동시지방선거를 몇 개월 앞둔 국가적 전환의 시점을 맞이하여 지방의 주요 정책과제들을 중심으로 지방자치의 발전방향과 이를 지원하고 정책대안을 제시할 한국지방행정연구원의 역할에 대해 몇 가지 말씀을 드리고자 한다.

## 정책과제 1. 지방재정의 근본적 확충이 절실하다.

민선 자치 이후로 지방자치단체의 재정자립도는 정체 혹은 계속 퇴보하고 있으며, 특히, 군과 자치구 단위의 재정자립이 더욱 요원한 상태이다. 따라서 지방의 자주 재원의 확충을 위하여 지방소비세 인상 등 자체재원의 비중을 높이고, 이전재원을 전환하여 재정 자립도를 높이는 방안이 절실하다. 즉, 현재 취득세 영구 인하에 따른 세수감소분의 보전방안으로 지방소비세의 11%인상을 확정하였으나, 지난 2010년 지방소비세 도입 당시 2013년 10%로 인상하기로 하였던 만큼, 15%~20%까지 지방소비세율을 상향 조정해야 할 것이다. 또한 지방소득세는 현행 부가세 방식에서 독립세화하고 동시에 지방소득세가 지방재원 확충과 지방세 가격기능을 수행할 수 있도록 확대·개편하여 지역특성에 맞게 운용할 수 있도록 해야 하며, 향후 유럽 및 일본사례와 같이 지방 소득세를 기간세로 개편할 필요가 있다. 이러한 논의와 함께 지방소득세의 과세대상인 법인신고소득 또는 중업원분을 대상으로 지방법인세 신설도 검토할 필요가 있다.

한편, 국고보조금은 점차로 줄여가면서 지방교부세를 확대(19.24→21%)하여 지방 세원이 빈약한 지역의 재정을 확대 조정할 수 있도록 해야 한다. 대규모 국가사업에 대한 중앙정부의 재정분담 비율을 확대하여 지방의 재정지출 부담을 줄여야 한다. 실례로 2013년도 영유아 보육사업에서 알 수 있듯이 국가사업에 대한 일방적인 결정과 지방에 대한 재정 추가부담으로 지방정부는 사업을 중단할 정도로 아주 어려운 재정상황을 맞이하고 있다. 따라서 사회복지사업과 같은 전국적·보편적인 수준에서 필요한 국가사업의 경우 중앙정부의 분담 비율을 높여서 지방자치단체의 지출 부담을 점차 감소시켜야 한다.

## 정책과제 2. 기초지방선거 정당공천제의 폐지

기초지방선거에 대한 현행 정당공천제는 대다수 국민들의 염원에도 불구하고 폐지되지

않고 있어 중앙정치에 대한 예측 심화를 초래해 풀뿌리 민주주의라는 지방자치의 취지를 훼손하고 있다. 즉, 우리나라의 기초단체장 및 기초의원에 대한 선거는 정당공천이 생활자치의 발목을 잡고 있는 형국이다.

지방선거에 대한 정당의 관여가 지방의 문제를 지방적인 관점에서 접근하지 못하도록 하고 있으며 전국적인 이해관계에 따라 지방자치가 중앙정치에 예속되고 있는 것이다. 이와 함께 아직도 일각에서는 정당공천으로 인한 주민선택권의 왜곡, 각종 비리와 공천 잡음, 고비용 선거구조 등의 역기능으로 인해 진정한 지방자치가 제대로 뿌리내리지 않는 등 그 폐해가 심각하여 지방자치의 위기론까지 대두되고 있다.

물론 현행 제도에 대해서 “그 운용이 문제이지 제도 자체의 문제가 아니다”라고 ‘공천방식 개선’으로 항변되기도 한다. 그러나 이러한 잘못된 운용이 향후 개선의 여지없이 반복적으로 제기된다면, 그것은 단순한 운용의 차원을 벗어난 제도 자체의 중대한 결함으로 보아야 하며 현재의 ‘정당공천제’ 역시 그 전형적인 경우에 해당된다고 할 것이다.

따라서 많은 전문가와 국민들은 현재 정당공천 제도의 여러 문제점으로 개선이 필요하다는 점에 공감하고 있으며, 특히 「전국시장·군수·구청장협의회」에서는 민선 4기 이후 ‘정당공천폐지특위’를 구성하여 정당공천 폐지를 위한 국민서명운동, 공직 선거법의 개정 청원, 공청회 개최, 사회원로 시국선언, 방송·광고 활동 등을 펼치는 등 학계, 시민단체 등과 공조하여 정당공천 폐지에 대한 국민적 공감대 확산과 지지에 다양한 활동을 해왔다. 또한 국민여론의 절대다수가 지지하거나 찬성함으로써 지난 18대 대선 당시 여·야 후보자 공히 국민에게 정당공천 폐지를 정치쇄신 공약으로 약속한 점을 간과하여서는 안된다. 따라서 정당공천제는 지방자치의 성숙한 발전을 위하여 반드시 폐지되어야 하며, 그 실효성을 담보하기 위하여 ‘정당표방제’를 비롯한 ‘여성명부제’ 등을 대안으로 제시한다.

### 정책과제 3. 대도시 자치구의 기능 개편

현재 69개 자치구는 우리나라의 인구 절반이 거주하는 주요 대도시의 기초단체임에도 불구하고 특별·광역시와 자치구간의 기능재배분 문제나 빈약한 재원의 확충에 대한 문제는 도외시 되고 있다. 오히려 최근 ‘지방자치발전위원회’의 지방순회 현장 토크에서 해묵은 자치구폐지 논란이 계속 이어지고 있다.

그러나 자치구는 기초자치단체로서 대도시 행정과 함께 자치사무를 수행하고 있으며,

인구수, 아동수, 기초생활수급자 등 사회복지, 환경, 교통 등의 행·재정수요를 유발하는 각종 통계지표가 지속적으로 높게 나타나고 있기 때문에 거기에 걸맞는 자치단체로서의 행·재정적 위상이 확대되어야 할 것이다.

자치구의 기능확대 방안은 권한 이양과 재원이양을 통해 이루질 수 있다. 우선 권한 이양을 통한 기능 확대는 사무재배분을 통해서 가능하다. 정부간 사무배분 및 업무분담체계의 재조정 노력은 기존의 중앙정부 기능(업무)의 추가적 지방이양 뿐 아니라 광역과 기초가 대등한 권한을 가지고 사무를 상호협력하여 조정할 수 있어야 한다. 이를 위하여 기본적으로 지방자치법에서 규정하고 있는 ‘자치구 사무제한 특례’를 폐지하거나 축소해야 하며, 법령을 제정하여 공동으로 처리할 수 있는 사무배분 체계를 구축해야 한다.

다음으로 재원이양을 통한 기능 확대는 보통교부세의 직접적인 산정·교부와 지방세목의 이양을 통해서 가능하다. 현재 보통교부세는 자치구를 교부대상에서 제외하고 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있어, 자치구는 재정조달 능력면에서 시·군과는 근원적 격차를 가지고 있다. 따라서 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법(제6조 제1항의 단서조항 삭제)의 개정이 요구된다. 또한 기초단체로서 자치구의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 자치구간의 세원배분을 통해 자치구의 세수 비중을 높이고, 조정 교부금 등 재정조정 재원의 비중을 낮출 필요가 있다. 이를 위하여 기본적으로 자치구세원으로 적합한 자동차세와 지방소득세를 자치구세로 전환하는 방안을 도입할 필요가 있으며, 지방소비세의 경우 광역과 기초의 공동세화하는 방안이 필요하다.

이러한 자치구의 기능확대 방안은 2014년 지방행정체제 개편과 더불어 ‘수평적 지방분권 거버넌스’의 차원에서 권한과 재원의 이양을 통하여 이루어져야 할 것이며, 그래야 ‘지방분권의 과실’이 자치구에게도 돌아갈 것이다.

## 정책과제 4. 한국지방행정연구원의 역할기대

1984년 한국지방행정연구원의 설립이후 30주년을 맞이하고 있다. 돌이켜보면 우리나라의 지방자치 역사는 많은 우여곡절을 겪어 오늘에 이르렀다. 제2공화국 이후 중단되었던 지방자치가 1991년 지방의회의원 선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 본격적인 지방자치제가 실시되었다. 이러한 질곡의 역사 속에서 오늘날 지방자치의 결실을 맺을 수 있었던 것은 한국지방행정연구원의 역할과 노력이 함께 있어서라고 생각된다.

특히, 지방자치의 불모지였던 우리나라에서 지방행정, 지방재정, 지역개발 등의 분야에서 이론적 기초를 다지는 것 외에도 실무적으로 적용할 수 있는 많은 정책대안을 발굴하여 지방자치가 오늘날처럼 꽃필 수 있도록 지원해온 한국지방행정연구원의 노고에 깊은 감사를 드린다.

앞으로 우리의 지방자치가 더욱 성숙해가고 선진 지방자치로 발전해 나갈수록 연구원의 역할은 여전히 절실하다고 생각되며, 오히려 과거에 비해 그 역할의 폭이 훨씬 넓어졌다. 시군구는 주민과 직접 접촉하는 생활행정의 기본단위이며 지방자치의 본질적인 측면이 강하다. 뿐만 아니라 지역적으로도 많은 차별성을 갖고 있어 이를 어떻게 운영하느냐에 따라 지방자치의 성패가 결정된다고 해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 따라서 기초자치 단체의 특성에 대하여 그 어느 기관보다 잘 이해하고 있는 한국지방행정연구원이 기초 단체에 보다 깊은 관심과 애정을 보여줄 것을 기대하며, 일선 지역의 실정에 적합한 정책개발을 부탁한다.

특히, 앞서 제기한 정책과제들의 해결을 위해 우리 모두는 한국지방행정연구원의 역할에 기대를 모으고 있다. 연구원이 그동안 우리의 지방자치에서 나타난 문제점에 대한 정책대안을 개발하고 이를 해소하여 지방자치의 본래적 가치를 구현하는 동시에 지역의 발전뿐만 아니라 국가의 경쟁력 강화로 이어지는 방법을 강구하고 실현하는 새로운 지방자치 패러다임을 만들어 나가길 바라며, 지방의 진정한 ‘파트너’가 되어 주길 우리 모두는 기대하고 있다.

# 이제 지방자치는 지역 주민에게 맡겨야



**김인배**

전국시군자치구의회의장협의회장  
삼척시의회의장

지방자치제도에 대해 헌법재판소는 “지방자치제도가 함은 일정한 지역을 단위로 하여, 이러한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써, 지방자치 행정의 민주성과 능률성을 제고하고, 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도” 라고 정의하고 있는데, 지방자치제도 내에서도 대의제의 원리가 작동하고 있음을 전제로 하고 있다. 또한, 여기에 덧붙여 자기의 재원에 의해 지역의 공공사무를 독자적으로 처리하는 것이 지방자치의 본래 뜻하는 바일 것이다.

그렇다면 지방자치 23년의 성년이라고 말하는 우리의 경우는 어떠한가? 현재 우리나라 국세와 지방세의 비중은 8 : 2 정도이며 이로 인해 2013년도 지방자치단체 재정자립도가 51.1%에 머물렀다. 이렇다 보니 지방재정은 갈수록 악화되어 자기 재원에 의존하기 보다는 중앙정부에 의존하는 비중이 너무 크다보니 지방자치를 실시하는 나라인지 의심조차 든다. 옳친 데 덮치는 격으로 총선이나 대선 때만 되면 너나 할 것 없이 복지 예산을 중심으로 선심성 공약이 남발되고 중앙정부는 매칭사업으로 묶어 지방정부에 떠넘김으로써 지방마다 예산부족으로 파산지경이라며 아우성이다. 이래가지고 지방자치제를 실시한다고 말할 수 있겠는가?



설상가상, 자기의 책임 하에 독자적으로 처리하는 것이 자치(自治)일진데 우리네 지방은 중앙정치에 철저히 예속되어 있어 독자적으로 처리할 수 있는 능력자체가 봉쇄되어 있다고 해도 과언이 아니다. 정당공천제라는 족쇄를 채워 놓고 기형적인 하향식 밀실 공천으로 말미암아 기초지방정부의 장이나 지방의원은 마치 해당 지역구 국회의원의 하위기관으로 전락하고 공천과정에서의 금품수수는 부정부패의 고리를 형성하여 형사적인 문제로 비화되어 국회의원은 물론 지방자치단체장, 지방의원이 구속된 사례가 비일비재하다. 이러한 폐단 때문에 우리네 지방자치는 국민들로부터 외면당하고 있으며 지방의회는 그 정도가 더욱 심각하다. 기초지방선거에 대한 정당공천제도에 대한 여론조사에서 각계각층의 전문가를 비롯하여 국민 대부분이 공천제도의 폐지를 찬성하고 있으나 유독 입법부인 국회의원들만이 폐지를 반대하며 기득권 고수에 심혈을 쏟고 있는 모습이다.

민주주의는 인권과 자유를 보장하는, 인류가 만든 가장 훌륭한 정치제도로 인정된다. 모든 사람을 우주의 무계를 가진 존엄한 존재로 인정하고 개인을 지배대상이 아닌 권력주체로 위치시키는 민주성의 원리는 우리 헌법 제1조에도 명시되어 있다. 민주성의 원리는 계모임 같은 작은 단체에서는 쉽게 관철되지만 국가적 단위로 커지면 무감각 해지고 민주주의를 병자한 우중정치, 독재, 부패정치의 가능성이 커진다. 그래서 중앙집권적인 정치구조를 지역으로 세분하고 다극화하여 지역주민이 손쉽게 참여하고 민주성의 원리를 생활 속에서 체험할 수 있게 하는 것이 바로 지방자치다. 프랑스의 정치학자 토크빌이 지방자치를 ‘민주주의의 초등학교’ 라고 설파한 이유다.

기초지방선거후보 정당공천제는 중앙당과 국회의원이 기초자치단체장과 기초의원 후보자에 대하여 하향식으로 공천권을 행사함으로써 많은 부작용을 낳고 있다. 정당의 공천이 곧 당선이라는 공식이 지배하는 특정지역에서의 정당공천제는 특정정당이 지방정부의 일당독주를 가져와 견제와 균형이라는 민주주의 원칙이 무너지고 있다.

국가권력으로부터 지방정부로의 권한 분산을 말하는 분권, 지역주민이 지역의제에 참여해서 스스로 결정하고 집행하는 자치가 지방자치의 핵심가치다. 그런데 거대 양당제가 정착된 우리나라에서는 중앙집중적인 전국 정당이 지역정치에서 공천권을 행사하고 있고, 공천 받지 못하면 지방정치 진출이 사실상 불가능하게 되어 있다. 이는 지방정치의 실종과 중앙정치에의 예속을 의미하며 분권과 자치를 말살한다. 특히 공천과정에서 금품수수비리가 터져 나오고, 시장이나 군수, 지방의원들이 주민에 대한 봉사보다는 공천권이 있는 국회의원들의 심부름꾼이나 하수인으로 전락하는 경우가

많다. 기초자치단체의 기능은 지역개발과 주민복지 및 지역소득증대에 있다. 따라서 기초자치단체는 주민의 의견을 수렴하고 중앙의 예산과 사업을 따다가 지역에 시행하는 기능이 중요하다.

이제 우리나라도 실질적인 지방자치 경험이 23년에 접어들었다. 이제는 주민의 의식수준도 높아졌고 지역 내 후보자들의 능력에 대한 변별력도 높아졌다. 더 이상 지방이 중앙권력에 휘둘려 비리와 파행의 길이 아닌, 진정한 주민 스스로 다스리는 명실상부한 지방자치제가 되어야 한다. 정당공천 유지 이유로 토착세력화 우려를 들지만, 이는 높아진 시민의식과 언론 및 감시기관으로 인해 상당히 완화되었다.

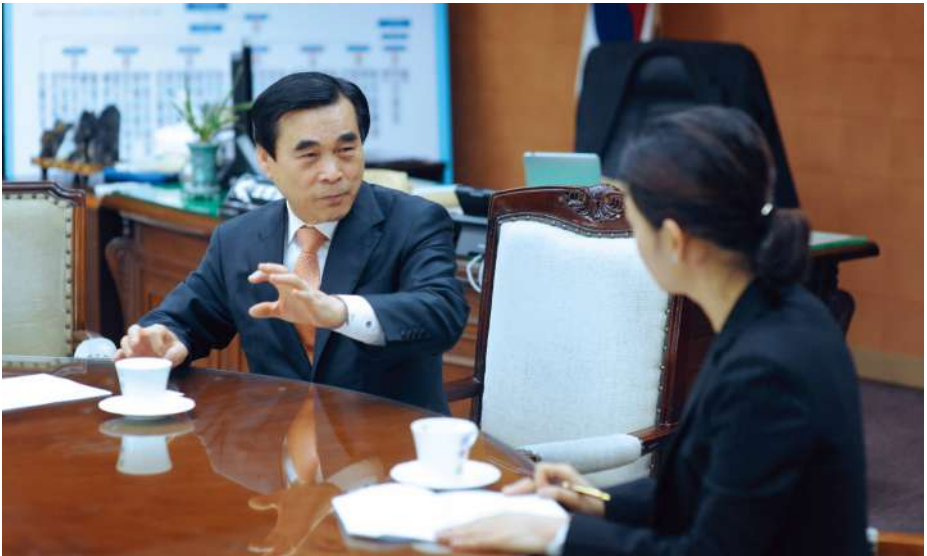
정당공천제가 없거나 실시하지 않는 미국과 일본의 경우에도 후보가 전혀 난립하고 있지 않으며 우리나라도 농협조합장, 축협조합장, 수협조합장이나 교육감 등의 선거에 정당공천제가 없으나 그렇게 후보가 난립하고 있지 않다. 그리고 아무리 그 부작용이 크다 해도 중앙정치 예측에 따라 현재 진행형인 반시민, 반자치적 지역정치 행태보다 나쁘지는 않다고 본다.

민주주의를 배우고 실천하는 현장인 지역정치가 발전하려면, 정치인이 서로 경쟁하고 유권자가 좋은 정치인을 선별·심판할 수 있는 조건을 만들어야 한다. 정당공천제는 실질적 경쟁을 가로막고 유권자의 뜻이 정치에 반영되지 못하게 할 뿐 아니라, 정치적 무관심을 유도한다.

실상이 이러할 진데 정당공천폐지 공약이행은 안중에도 없고 오히려 적반하장 격으로 그동안 지방의 발전을 통하여 국가발전의 원동력이 되어 왔으며 대의 민주주의의 표본이 되어온 자치구의회를 폐지하겠다는 논란을 불리일으키고 있다. 이는 풀뿌리 민주주의의 지방자치 이념 훼손은 물론 지방자치제도의 근간을 흔드는 어처구니없는 발상일 뿐이며 민주주의의 크나큰 퇴보를 가져오는 매우 위험한 발언이다. 아울러 주민들의 참정권을 축소시키는 행위로 이는 민주주의 원리에도 반하며, 대도시의 주민들은 다른 도의 주민들과 달리 기초지방의원에 대한 선거권과 피선거권을 행사할 수 없게 됨으로써 평등권 침해와 동시에 주민의 기본권을 제한한다는 측면에서 위헌적 행위임이 분명하며 풀뿌리 민주주의 말살 정책의 표본이 될 것이며 다시 구시대의 중앙집권적 행태로의 회귀를 뜻하는 시대착오적 발상일 뿐이다. 대다수 국민과 전문가들이 원하고 있고, 그러한 국민여론에 따라 대선 당시 대통령후보들과 양당이 모두 공약했던 기초단체 정당공천 폐지. 이제 중앙정치인들은 그동안의 기득권을 내려놓고 지방자치문제는 지역주민에게 돌려줄 때다.

이슈대담 문병권 중랑구청장

## 지칠 줄 모르는 행복도시로의 갈망!



김성주 박사 : 구정운영에 바쁘실 텐데 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다. 구청장님께서서는 3선 구청장으로서 11년 여 동안 중랑구를 성공적으로 이끌어 오셨다는 평가를 받고 계십니다. 중랑구 시민국장, 부구청장 역임 기간까지 생각하면 감회가 남다르실 것 같은데요. 어떠십니까?

문병권 구청장 : 돌이켜 보면 저는 중랑구와 참 인연이 많은 것 같습니다.

지난 1989년 3월부터 1991년 4월까지 중랑구 시민국장으로 그리고 1997년 1월부터 1999년 5월까지 부구청장으로 중랑구에 재직했습니다. 그 후 2002년 6월 민선3기 중랑구청장에 당선된 것을 시작으로 2006년 6월 민선4기, 2010년 6월 민선5기 등 중랑구청장에 3선으로 당선되었습니다.

현재까지 15년 이상을 중랑구에 근무하면서 중랑구민과 기쁨과 애환을 함께 해온 곳이라 많은 정이 들었습니다. 저에게 있어 중랑구는 제2의 고향과 같은 곳이라 할 수 있습니다. 그렇다 보니 중랑구에 많은 애착을 가지고 있고, 서울의 다른 지역에 비해 조금은 낙후되어 있는 중랑구를 새롭게 변화 발전시켜 꿈과 희망이 넘치는 행복도시로 바꾸어야겠다는 생각을 가지고 열심히 일해 왔습니다.

중랑구는 북쪽으로는 봉화산, 동쪽으로는 용마산과 망우산이 둘러싸고 있고 서쪽으로는 중랑천이 남북으로 흘러 입지적 여건이 무척 좋은 지역입니다. 이와 함께 중랑캠핑숲을 비롯해 용마폭포공원, 사가정공원, 봉수대공원, 용마산가족공원, 아토피 치유의 숲 등 크고 작은 공원들이 많아 서울의 어느 구에도 뒤지지 않는 쾌적한 자연 환경을 갖추고 있는 도시입니다.

앞으로 남은 임기 동안에 추진 중에 있는 사업들을 최대한 마무리하여 더욱 쾌적하고 살기 좋은 중랑구를 만들어 나가는데 최선을 다하겠습니다.

김성주 박사: 인터뷰를 준비하면서 느낀 점은 구청장님께서 중랑구에 대한 애정이 자식 돌보듯 애뜻하다는 것을 느꼈습니다. 2002년 초선 당시부터 지금까지 상습침수지역 개선, 맞춤형 복지정책 추진, 상봉 및 중화재개발지구 개발 등 많은 일들을 해오셨습니다. 지금까지 역점적으로 추진해 오셨던 시책과 성과에 대하여 말씀해 주시기 바랍니다.

문병권 구청장: 15년 이상을 중랑구에 근무했기 때문에 중랑구 지역에 가장 시급한 것이 어떤 것이고, 구민들이 원하는 것이 무엇인지 누구보다 잘 알고 있다고 생각합니다.

사실 10년여 전까지만 하더라도 중랑구 하면 가장 먼저 떠오르는 것이 '상습침수 지역'이라는 이미지였습니다.

저는 2002년 중랑구청장에 처음 취임하면서 수해예방을 가장 우선적으로 해결해야 할 구정 목표의 하나로 선정했고, 이를 해결하기 위해 시비 유치에 전력을 다했습니다. 중화 2빗물펌프장 신설 등 2003년부터 5년간 시비 975억원을 투입해 수해예방사업을 추진했고, 이와는 별도로 시비 543억원을 투입해 2016년 완공 예정인 면목 1배수분구 하수관거 정비 사업이 현재 진행중에 있습니다. 그 결과 2011년, 2012년, 2013년 집중호우 시 타 지역은 침수피해가 심각했지만 중랑구는 피해가 거의 없었습니다.

다음으로 제가 역점을 둔 분야는 바로 교육 분야입니다.

“교육발전 없이는 지역발전도 없다.”라는 슬로건으로 미래인재를 키우는 교육 명문 도시 건설을 위해서 모든 노력을 기울여 왔습니다.



중랑구의 우수한 인재가 타 지역으로 유출되는 것을 막고, 낙후한 교육여건개선과 학력신장을 통해 지역의 교육경쟁력을 향상시키고자 지난 2003년부터 2013년까지 11년간 총 426억원의 예산을 관내 각급 학교의 교육 환경 개선과 학력신장 등을 위한 교육경비 보조금으로 지원했습니다.

이와 함께 지역의 교육발전을 위해 2008년도에 「장학기금설치 및 관리조례」를 제정하고 「장학기금운용심의위원회」를 구성하는 등 중랑장학사업 추진을 위한 제도적 기틀을 마련하였습니다. 그 결과 최근 4년간 총 1,088명에게 약 14억 5천만 원의 장학금을 지급하였습니다.

특히, 반가운 소식은 2013년 5월 3일 문태식 아주그룹 명예회장님께서 사유재산 400억원 상당의 토지를 중랑구의 지역 발전과 청소년 장학 사업을 위해 기탁해 주셨습니다. 금년에 토지보상비 약90억원을 장학기금으로 적립하게 되면 중랑장학기금은 135억원 규모가 확보되어 중랑구 교육발전의 획기적인 전환점이 될 것으로 기대되고 있습니다.

교육문제와 함께 중랑구에서 시급한 문제 중 하나는 바로 지역 개발문제입니다. 현재 중랑구는 지역개발을 위한 중요한 전환기를 맞이하고 있다고 볼 수 있습니다. 개발의 초석은 이미 완료되었고, 이제 본격적인 개발 작업을 착수했습니다.

상봉재정비촉진지구와 중화재정비촉진지구를 중랑구의 발전을 견인할 두 개의 중심축



으로 개발을 추진하고 있습니다. 중랑구의 스카이라인을 바꾼 상봉 프레미어스엠코는 지상 185m, 최고 48층의 주상 복합건물로써 현재 입주가 진행 중이며, 41층 2개 동의 성원 샹페르시엘 주상복합 건물도 2014년 말쯤 완공될 예정입니다. 중화 재정비촉진지구도 향후 사업시행인가 및



관리처분계획인가 등의 절차를 거쳐 2014년 하반기에 공사 착공이 가능하리라 예상하고 있습니다.

김성주 박사 : 항상 지역주민의 입장에 서서 많은 사업들을 추진해오셨는데요, 최근 이러한 사업들의 예산편성 시에 주민의 의견을 반영하는 주민참여예산제도가 시행되고 있습니다. 중랑구의 주민참여예산제도는 어떻게 시행되고 있는지 소개해 주시기 바랍니다.

문병권 구청장 : 주민참여예산제도는 주민이 지방자치단체 예산편성에 직접 참여할 수 있도록 하여 재정운영의 투명성과 공정성을 높이고, 예산에 대한 시민 통제를 통해 책임성을 고취시키기 위하여 도입된 제도입니다.



중랑구에서는 2011년 주민참여예산제 운영 조례를 제정한 후 주민의 참여를 활성화하기 위하여 구민들에게 구 예산에 대한 설명, 홍보활동을 적극 펼쳐오고 있습니다. 구민들은 구청 및 동 주민센터 또는 구청 홈페이지 ‘예산편성에 바란다’ 코너를 통하여 의견을 제출할 수 있고, 그렇게 모여진 의견을 수렴하여 중랑구 주민참여예산 위원회를 개최하여 사업의 우선순위를 선정합니다. 선정된 사업은 서울시 주민참여예산 위원회에 제출하여 반영되도록 적극 노력하고, 때로는 중랑구 예산편성 시 반영하는 등 주민자치의 이념이 재정분야에 반영되도록 힘쓰고 있습니다.



김성주 박사 : 사업추진의 가장 중요수단인 예산에 대해서 얘기가 나왔는데요, 중랑구의 재정운영에 있어서 애로사항은 무엇인지요?

문병권 구청장 : 연구원님도 짐작하시는 것처럼 중랑구는 서울시의 25개 자치구 중 재정여건이 매우 어려운 자치구 중 하나입니다. 재정자립도도 서울시 25개 자치구 중 22위로 낮은 수준입니다.

중랑구의 자체재원인 재산세 수입은 부동산 경기침체로 인해 거의 제자리 수준에 멈춰 있고, 세외수입은 재건축사업 추진 등으로 미미하게 증가하였으며, 서울시에서 지원되는 조정교부금은 조금씩 증가되고 있으나, 국·시비보조금의 증가에 따른 구비 분담률이 대폭 상승하여 구 재정운영에 많은 어려움을 겪고 있는 실정입니다. 세출예산은 최근 몇 년 사이 사회복지비 비중의 증가로 자치구 재정운영을 매우 힘들게 하고 있습니다.

예산의 규모는 매년 증가하고 있으나, 사실 내면을 살펴보면 사회복지예산의 증가가 주요 원인이라 할 수 있습니다. 국·시비보조사업의 증가폭이 워낙 높다보니 그에 따른 자치구비 분담률도 대폭 상승하고 있고, 재정이 열악한 자치구는 분담률을 맞추어 예산을 편성하다 보면 주민이 요구하는 사업들의 예산반영은 갈수록 줄어들 것으로 예측됩니다. 사회복지예산 중에서 보편적복지에 해당하는 어린이 보육료 지원과 기초노령연금 지원예산의 국·시비 보조금 지원율과 정부 및 서울시의 보조율에 대하여 대폭 인상을 해주는 특단의 조치가 없는 한 자치구의 재정은 갈수록 어려운 상황이 계속될 것이라고 예상됩니다.

김성주 박사 : 민선 3기부터 5기까지 구청장을 하시면서 가장 어려웠던 점과 아쉬웠던 점, 향후 중랑구의 발전을 위해서 개선되어야 할 점에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

문병권 구청장 : 구정을 운영하는데 어려운 점이 없을 수야 없겠지만 나름대로 모든 일에 최선을 다해왔기 때문에 크게 기억나는 어려웠던 것이나 아쉬운 부분은 별로 없었던 것 같습니다.

다만, 장기적인 세계 경제 불황과 국내 부동산 경기 침체로 인해 중랑구가 추진 중에 있는 상봉재정비축진지구와 중화재정비축진지구 개발 사업 등이 당초의 계획보다 진도가 조금 더디게 진행되고 있는 점이 조금 아쉽다면 아쉬운 부분이라고 할 수 있습니다.

또한 1960년대에서 1970년대 토지구획정리 사업이 완료되어 대규모 주택가가 밀집되어 있으나, 기반시설이 매우 취약한 면목동 지역의 경우도 지역의 실정에 맞는 개발사업이 장래에 반드시 필요하리라 판단하고 있습니다.

**김성주 박사 : 중랑구민에게 하시고 싶은 말씀 부탁드립니다.**

**문병권 구청장 :** 존경하는 43만 중랑구민 여러분!

중랑구는 2012년 서울시가 발표한 서울시민이 느끼는 삶의 질과 사회상 조사결과, 교육환경만족도가 2005년 서울시 25위에서 2011년 9위로 급상승하는 성과를 거둔 것을 비롯해, 2012년 안전행정부가 처음 도입한 ‘민원행정서비스 우수기관’ 인증에서 전국 230개 시군구 중 전국 4위, 서울시 1위의 우수한 성적으로 ‘민원행정 서비스 우수기관’ 인증을 획득했습니다.

2013년 2월 동아일보의 보도에 의하면 국토연구원의 연구논문인 ‘삶의 질 향상을 위한 지역별 건강장수 도시 실태진단 연구’에서 중랑구의 건강장수지표가 강남구에 이어 수도권 66개 시군구 중 2위, 전국지방자치단체 가운데서는 12위인 것으로 밝혀졌습니다. 또한 12월 19일 국민권익위원회의 전국 653개 공공기관을 대상으로 한 ‘2013년도 공공기관 청렴도 측정 결과’ 중랑구는 청렴도 최고등급인 1등급의 평가를 받았습니다. 중랑구가 이러한 성과를 거둘 수 있었던 것은 구민 여러분의 아낌없는 지지와 성원이 있었기에 가능했다고 생각하며, 이 자리를 빌려 구정발전을 위해 적극적으로 동참해 주신 구민 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

구민여러분! 중랑구는 현재보다도 앞으로가 더욱더 중요합니다.

그 동안 추진해 왔던 중랑구의 미래를 결정지을 수 있는 수많은 사업들을 잘 마무리해야 합니다.

현재 진행하고 있는 많은 사업들이 완성되면 우리 중랑구는 서울을 견인해가는 동북부의 중심축으로 자리매김을 할 것이고 구민 여러분들이 어디에 가서든지 중랑구에 산다는 것을 자랑스럽게 이야기할 수 있을 것입니다.

중랑구가 발전의 속도를 내기 위해서는 무엇보다도 구민 여러분의 지속적인 관심과 협조가 가장 큰 힘이 됩니다.

‘희망찬 미래, 활기찬 중랑!’을 우리 같이 만들어 나갑시다.

김성주 박사 : 끝으로 저희 한국지방행정연구원에 대한 조언을 부탁드립니다.

문병권 구청장 : 지난 30여 년 동안 지방자치의 정착과 국가발전을 위해 노력하신 한국지방행정연구원의 노고에 감사드립니다.

현 정부의 국정 비전은 ‘국민행복, 희망의 새 시대’이며, 이를 추진하기 위한 기반이 정부3.0으로 ‘개방, 공유, 소통, 협력’입니다. 중앙정부의 단일한 기준과 정책으로는 국민 모두의 행복을 만족시키기는 불가능합니다. 따라서 중앙정부가 국민과 소통하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 소통이 먼저 이루어져야 한다고 봅니다.

지역의 정보와 사정을 속속들이 잘 알고 있는 지자체가 지역의 요구와 선호에 맞추어 개성이 넘치는 지역을 만들 때 주민들, 즉 국민들의 행복은 배가될 것입니다. 또한 지방자치단체의 재정여건 등은 중앙정부나 광역단체와의 협조가 없다면 지역의 요구를 수용하기 힘든 것이 현실입니다.

중앙정부-지방정부, 광역단체-기초단체 간의 소통과 협력이 잘 이루어진다면 작은 행복이 모여 큰 행복을 이룰 수 있다고 생각합니다.

정부와 지방자치단체가 잘 소통하고 상호 협력해 나가기 위한 대안을 연구하고 모색하는데 한국지방행정연구원이 중심 역할을 해주실 것을 기대합니다.

대담 김성주(한국지방행정연구원 연구원)

# 정부 3.0 실현을 위한 주민참여예산제도



**배인명**

서울여자대학교  
행정학과 교수

## 1. 새로운 패러다임 정부 3.0

현대 사회는 역동적이고, 복잡하며, 다양하기 때문에 시민들을 비롯한 다양한 주체들의 협력 없이는 문제해결을 할 수 없는 경우가 많다. 즉 정부 혼자의 힘으로는 문제해결이 불가능하다는 것이다. 이러한 이유로 현대사회의 문제해결을 위해서는 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)가 요구된다. 협력적 거버넌스란 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하는 것을 의미한다(Ansell and Gash, 2007).

협력적 거버넌스의 관점에서 볼 때 정부의 일방적인 명령과 지시를 활용하는 전통적인 통치방법으로는 문제해결을 할 수 없다. 그 어느 누구도 복잡한 사회문제 해결을 위한 지식을 독점하지 못하고 있기 때문에 여러 주체들의 협력이 반드시 필요하다는 것이다. 이러한 협력이 이루어지려면 개방, 정보의 공개, 상호 신뢰, 소통 등이 필수적이다.

2013년 출범한 박근혜 정부에서는 정부 3.0을 새로운 정부운영 패러다임으로 제시하고 있다. 정부 3.0이란 ‘공공정보를 적극적으로 개발하고 공유하며, 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공’ 하는 것을 의미한다. 즉 정부 3.0을 통하여 그동안 정부의 일방적이었던 서비스 공급방식을 국민 개개인과 양방향 소통을

통하여 맞춤형 서비스 공급방식으로 개선하겠다는 것이다. 따라서 정부 3.0에서 강조하는 주요 가치는 공개, 참여, 개방, 공유, 소통, 협력 등이라고 할 수 있겠다.

이상에서 살펴보았듯이 정부 3.0은 앞에서 설명한 협력적 거버넌스와 맥을 같이 하고 있다. 즉 정부 3.0은 협력적 거버넌스와 마찬가지로 현대 사회의 복잡한 문제들을 해결하기 위해 절대적으로 필요한 패러다임이라고 할 수 있겠다. 따라서 정부 3.0의 도입은 시대적 요구를 반영하기 위한 필수적인 선택이었다고 판단된다.

하지만 더욱 중요한 것은 정부 3.0을 어떠한 수단을 통해 국민의 행복에 기여할 것인가 일 것이다. 즉 보다 구체적인 대안들이 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 본고에서는 주민참여예산제도에 대하여 살펴보기로 한다. 주민참여예산제도는 추구하는 목적에 적합하게 잘 운영된다면 정부 3.0의 목적을 실현할 수 있는 가장 좋은 방안 중 하나이기 때문이다.

## 2. 주민참여예산제이란?

주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 예산의 편성과정에 시민들이 직접 참여해서 예산편성에 영향력을 행사하는 제도라고 할 수 있다(임성일, 2011). 이러한 주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르트 알레그레시에서 창시된 것으로 알려져 있으며, 그 이후 세계 여러 나라의 지방정부에서 활용되고 있다. 이와 같이 주민예산참여제도가 전 세계적으로 확산된 배경에는 기존 예산안의 거듭된 실패와 이에 따른 국민들의 불신이 자리매김하고 있고, 더 나아가 이러한 문제를 극복하고 예산편성의 책임성과 투명성을 제고해 보고자 하는 의지가 있다고 할 수 있을 것이다.

넓은 의미의 주민참여예산제도는 재정자원의 분배와 소비에 관한 의사결정과정 중 주민의 협의를 동반하는 모든 과정을 뜻하며, 좁은 의미로서의 주민참여예산제도는 재정자원의 사용에 한해 주민들이 자신들의 의견을 표현할 수 있는 제도적 장치를 뜻한다(임성일, 2011).

주민참여예산제도의 유형 역시 학자들에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 우선 나중식(2004)은 정부 주도하에 이루어지는 정부주도형, 시민과 정부의 대등한 협력과정으로 이루어지는 민관협의형, 그리고 시민들이 의사결정 과정에 보다 직접적이고 적극적으로 참여하는 시민주도형 등을 제시하고 있다. 또한 박광우(2006)는 시민참여의 보장성, 이에 따른 주민의견의 반영 정도와 공개성에 따라 소극적 민관협의형, 적극적 민관협의형, 소극적 민관협의형, 적극적 민관협의형 등 네 가지로 분류하고 있다.

곽채기(2005)는 주민참여 범위와 실현 방안에 따라 예산제도를 주민협의형, 민관공동 결정형, 그리고 주민주도결정형으로 나누고 있다(임성일 외, 2012).

이와 같이 주민참여제도의 개념과 유형, 시민의 참여 범위 등은 다양하지만, 기본적으로 주민의 참여와 합의 과정을 수반하여야 한다는 원칙을 공유하고 있다는 점에서 같은 가치를 추구하고 있다고 하겠다. 따라서 주민참여예산제도의 가장 큰 의의 중 하나는 행정부가 독점적으로 관리하고 결정하던 예산안에서 탈피하여 주민이 직접 참여하고 관리하는 새로운 협력적 재정관리체계를 수립하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 새로운 협력적 재정관리체계는 예산상의 재정주권을 주민에게 반납함으로써 진정한 재정 민주주의를 이룩할 수 있다는 점에서도 큰 의의가 있다. 또한 주민들의 예산참여, 감시, 감독 등의 절차를 통해 투명하고 책임성 있는 재정활동을 가능하게 한다는 점에서도 그 의미를 더 하고 있다(이동규 외, 2013).

### 3. 우리나라 주민참여예산제도의 현황

우리나라에서는 2003년 8월 광주광역시 북구에서 처음으로 주민참여예산제도가 도입되었으며, 2005년 지방재정법이 개정됨에 따라 주민참여예산제도의 법제화가 시작되었다. 2011년 초에는 지방재정법 개정안이 국회를 통과하여 주민참여예산제도의 법적 기반이 구축됨에 따라 이제는 전국 지방자치단체들이 펼치는 새로운 시스템이 되었다(임성일 외, 2012).

안전행정부는 2010년 지방자치단체들이 주민참여예산제도 조례를 제정하는데 도움을 주고자, 2010년 세 가지 유형의 주민참여예산제도 운영조례안을 제안하였다.

안전행정부가 제안한 운영조례 모델안을 살펴보면, 기본적으로 목적, 용어 정의, 법령 준수 의무, 자치단체장의 책무, 주민의 권리, 운영계획 수립 및 공고, 의견수렴 절차, 의견 제출, 결과 공개, 주민참여예산위원회와 그 세부운영 등에 관한 내용 등이 포함되어 있다(임성일, 2011).

현재 대부분의 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 위한 조례제정을 완료하여 운영하고 있다. 하지만 각 지방자치단체들마다 주민참여예산제의 운영방법, 사업대상이나 예산 범위 등은 서로 다르게 나타나고 있다(임성일 외, 2012). 예를 들어 천안시의 경우에는 예산편성 전 단계에서 주민참여가 이루어지고 있으며, 참여방법으로 공청회 및 설명회, 설문조사, 홈페이지를 통한 의견조사, 공모 등이 이루어지고 있다.

전라북도에서는 경상적 경비, 인건비 등 법적·의무적 경비를 제외한 재정투자사업을



중심으로 주민의견을 수렴하여 예산에 반영하고 있으며, 주민참여예산학교, 예산연구회, 실·국 주민참여예산협의회, 주민참여예산위원회 등을 운영하고 있다. 또한 광주 북구의 경우 비록 ‘제한적 의사결정 참여형’으로 분류되지만, 예산참여시민위원회, 예산참여지역회의, 예산참여민관협의회, 주민참여예산제연구회 등을 운영하고 있으며, 시민참여를 조직화하는 제도적 장치, 수렴된 의견을 조정하고 심의하여 예산안에 반영하는 제도적 장치, 주민참여를 활성화하기 위한 정보제공 및 지원활동, 주민의견수렴 및 반영결과 평가 및 환류활동 등이 이루어지고 있다(임성일 외, 2012).

#### 4. 향후 과제

이와 같이 우리나라에서도 주민참여예산제도가 운영되고 있긴 하지만, 그동안의 경험에 비추어 볼 때 동 제도가 원래 목적에 맞게 운영되기 위해서는 다음과 같은 점들이 보완될 필요가 있다. 우선 가장 중요한 문제는 대표성의 확보 문제이다. 주민참여예산제도의 핵심 주체는 ‘주민’이 되어야 한다는 점에서 생각해 볼 때, 오직 소수만이 목소리를 낸다면 역으로 말없는 다수(silent majority)가 피해를 볼 가능성을 배제할 수 없다. 실제로 대다수 주민들은 주민참여예산제도의 존재 유무를 모르는 경우가 많으며, 설령 이를 안다고 하여도 예산안에 참여하는 주민들의 수는 극소수에 불과하다. 또한 실질적 주민의 의견수렴이 아닌 주민참여예산위원회의 추천으로 참여위원을 선발하는 경우 그 대표성이나 공정성에 대한 논란이 일 수 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 지속적인 홍보활동을 통하여 주민과의 거리를 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 또한 주민참여예산위원회의 대표성을 확보하기 위한 제도적 장치의 마련이 병행되어야 한다. 예를 들어 주민들이 위원회 위원을 자발적으로 선발하여 주민의 대표로 활동하게 하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다(임성일, 2011). 이러한 방안들은 주민예산참여제도의 원래 취지인 민주성과 대표성을 제고하는데 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 예산과 재정정보의 투명한 공개가 필요하다. 주민 3.0, 그리고 협력적 거버넌스의 핵심은 소통과 협력이고, 진정한 소통과 협력은 정보의 투명한 공개가 이루어짐으로써 시작된다. 또한 주민참여예산제도의 주된 목적 중 하나가 주민들에게 예산 편성과정을 공개함으로써 투명성을 제고하는 것이라는 점에 비추어 볼 때 정보의 공개는 주민참여예산제도의 성공의 핵심이라고 할 수 있겠다. 이를 위해서는 특히 전문적이고 복잡한 관료주의적 예산이 아닌, 접근성이 용이하고 이해하기 쉬운 재정 공개가 이루어져야만 한다. 즉 정부와 지방자치단체는 보다 많은 예산관련 정보들을, 보다 쉬운 언어로, 보다

주민친화적으로 공개하여 주민과의 소통과 협력을 위해 노력하여야 한다.

이외에도 지역의 여건을 고려한 다양한 주민참여예산 모형의 개발, 예산에 대한 심의·의결권을 가지고 있는 지방의회와의 관계 재정립, 적절한 참여 범위와 대상 선정 등도 앞으로 해결하여야 할 과제들이다(임성일, 2011). 이와 같이 우리나라의 주민예산 참여제도는 아직 보완할 점이 많은 초보적 단계를 벗어나지 못하고 있지만 원래 의도대로 잘 운영된다면 소통, 참여, 협력 등을 강조하는 정부 3.0, 그리고 협력적 거버넌스의 실현에 큰 기여를 할 수 있는 제도로 발돋움할 수 있을 것이다. 앞으로 그동안 노정되었던 문제점들을 보완하여 지역의 문제를 해결하고 예산운영의 투명성과 책임성을 제고하는데 보탬이 될 수 있기를 소망한다.

#### 〈참고문헌〉

- 곽채기, 2005. '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 한국지방 재정논집 제10권 제1호.
- 나중식, 2004. '브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계', 한국 행정논집, 제16권 3호.
- 박광우, 2006. 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 석사학위 논문, 2006.
- 이동규, 하민지, 2013. 참여예산제도의 거버넌스적 접근', 행정학 공동학술대회 하계 한국 지방 행정학회 발표논문집.
- 임성일, 2011. '주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안', 국회의원 유정현 정책간담회 발표 논문.
- 임성일, 이효, 서정섭, 2012. 「지방자치단체 예산제도간의 연계 강화: 사업예산제도와 성과 예산·주민참여예산·성인지 예산제도를 중심으로」 한국지방행정연구원.
- Ansell Chris and Alison Gash, 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice", Journal of Public Administration Research and Theory.

# 지방 3.0과 주민참여예산제도



**신두섭**

한국지방행정연구원 수석연구원

## 1. 지방 3.0

지난 2월 새롭게 출범한 박근혜 정부는 ‘희망의 새시대’라는 국정비전과 함께 이를 실현하기 위해 정부 3.0이라는 새로운 정부운영 패러다임을 제시하였다. 정부 3.0은 공공정보를 적극 개방·공유하고 부처 간 칸막이를 없애 소통 및 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 일자리를 창출함과 동시에 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영의 패러다임이라고 할수 있다.

이러한 새로운 정부 3.0의 패러다임은, 과거 ‘정부중심’의 ‘정부 1.0’, ‘국민중심’의 ‘정부 2.0’에서 국민 개개인이 중심이 되는 매우 확장된 민주성의 핵심가치를 가지고 능동적으로 공개및 참여를 유도하며 개방, 공유, 소통 및 협력할 수 있는 환경 조성, 그리고 기존의 양방향제공의 행정서비스에서 양방향뿐만 아니라 맞춤형 서비스를 제공하는 형태로 바뀌었음을 알 수 있다. 아울러 인터넷과 함께 무선 및 스마트모바일을 활용한 다채널 소통 수단을 적극활용을 유도하고 있다.

정부 3.0의 비전은 ‘국민 모두가 행복한 대한민국’을 추구하며, ‘수요자 맞춤형 서비스 제공’과 ‘일자리·신성장 동력 창출’을 주요 목표로 투명한 정부와 서비스 중심의 정부, 그리고 유능한 정부로서 개방과 공유, 소통과 협력의 가치를 보다 높일 수 있도록 하고 있다.

특히, 첫 번째 ‘소통하는 투명한 정부’ 전략은, 공공정보를 민간에 적극 공개하고 국민 참여를 적극 보장하여 국민과 소통함으로써 대정부 신뢰를 제고하려는 정부임을 제시하고 있다.

두 번째 ‘일 잘하는 유능한 정부’ 전략은, 국정과제나 당면현안을 잘 해결하고 국민이 원하는 것을 서비스함으로써 국가발전과 국민행복을 실현하는 정부를 말한다. 따라서 일은 열심히 하지만 성과가 없거나 임기응변식이며 주먹구구식의 일처리를 하는, 그리고 문제의 악화일로나 비효율적인 일처리로 국민개개인과 기업에게 도움이 아닌 불편을 주는 정부와는 정반대의 개념을 가지는 것을 알 수 있다. 세 번째 국민 중심의 서비스 정부는 국민(개인, 기업)이 원하는 서비스를 개개인의 수요에 따라 맞춤형으로 제공하는 정부를 말한다. 과거 정부에서도 국민의 정부로서 국민들이 중심이 될 수 있도록 국가 정책의 방향성을 표방하였으나 이제는 한발 더 나아가 국민 개개인이 대상이 될 수 있도록 세부화된 것을 알 수 있다.

그렇다면 정부 3.0과 함께 이를 국민 개개인에게 행정서비스가 돌아갈 수 있도록 실현하기 위한 지역단위에서의 방안으로 필요한 것이 지방 3.0이다. 즉 정부 3.0의 4대 핵심 가치인 개방·공유·소통·협력에 대한 지방자치단체의 구체적 실현이라고 할 수 있다. 이를 추진하기 위한 전략으로는 공통과제로 정부합동평가의 평가지표에 반영하여 지방자치 단체에 관심과 추진의지를 유도할 수 있도록 하며, 선도과제를 발굴(공모과제와 제도 개선과제)하여 조속한 시일 내에 지방자치단체 차원에서의 지방 3.0 추진이 가능하도록 제도적 환경을 조성하고자 하는 정부차원의 노력이 추진되고 있다.

## 2. 주민참여예산제도와 지방 3.0

지방 3.0의 핵심은 역시 그 대상이 지역 주민이 되는 것이며, 4대 가치(개방, 공유, 소통, 협력)를 통한 맞춤형 행정서비스를 제공함에 그 의의를 둘 수 있을 것이다.

그런 의미에서 지역주민에게 맞춤형 행정서비스를 제공하기 위한 하나의 제도적 장치가 주민참여예산제도일 것이다.

우리나라는 과거 정부에서부터 주민참여에 대한 제도적 정착을 위한 노력이 지속되어 왔으며, 2011년부터는 모든 지자체에서 주민참여 제도 중 참여예산제도를 의무적으로 실시하게 제도화되었다. 지방재정법 제39조 및 동법 시행령 제46조에 근거하여 대부분의 지자체(2개 지자체 제외)에서 주민참여예산제 운영 조례를 마련하여 실시 중에 있다.

주민참여예산제도야말로 현 정부가 추구하고 있는 개방, 공유, 소통, 협력의 롤 모델이

될 수 있다고 생각한다. 우리나라에 도입된 역사는 그리 오래되지 않았으나, 도입 취지 및 운용 사례를 볼 때 그 시사하는 바는 크다고 할 수 있다.

주민참여예산제도는 기존의 행정 패러다임이 Government에서 Governace로 변화해 가는 과정 속에서 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크 구축이 강조되고 있는 시대적 요구 속에서 도입 및 정착되어 가고 있음을 알 수 있다. 아울러 지방자치 시대에 보다 많은 지역주민이 내 지역에 대한 관심을 가지고 지역 발전을 위하여 의견을 개진하고 스스로 참여하는 행정이 이루어질 때 지방자치가 실현 가능할 것이다. 따라서 주민참여예산제도가 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 재정운영의 투명성과 공정성을 확보하고 재정민주주의의 이념을 실현하고자 도입하게 되었고, 지역 주민에 대한 재정 정보 개방과 공유가 동시에 이루어지고 있으며, 예산 편성과정에 직접 참여하게 함으로 관과 민간에 소통이 이루어지고, 예산편성이라는 일련의 행정과정에 민이 참여하여 효율적 예산 편성을 위해 협력하는 과정을 거치게 된다. 물론 아직 조례를 제정하지 못한 두 개의 지자체가 있기는 하나 조만간에 조례제정이 될 것으로 기대하며, 지방재정법과 시행령에 근거하여 이 두 자치단체도 제도 자체는 운용하고 있는 것을 알 수 있다.

그러면 여기서 은평구의 주민참여예산제도 도입 사례를 통해 지방 3.0 구현과정을 살펴보기로 한다. 서울특별시 은평구는 2010.7.1 단체장의 취임사 중에 지방자치 실천을 위해 이 제도의 도입 의지를 표명하였고, 120명의 주민참여위원회(동 추천 32명, 개인 신청자 88명), 동별 지역회의(16개 동, 10명 이상 참석 시 개의), 청소년참여위원회(42명, 관내 중고등학생으로 구성)으로 구성되어 있다. 참여 범위는 구 예산편성 과정에서 주민이 직접 참여하게 되는데 이 때 인건비 등 법적경비는 제외되며, 구 주요사업 계획수립 시 의견을 제시하며, 지역별 주민제안사업의 우선순위 선정 및 예산반영과 관급공사의 설계 및 공사 시 의견제시와 함께 공사감독을 하게 된다. 참여방법은 지역회의, 분과위원회, 주민총회 등 직접참석과, 인터넷, 모바일 등을 통한 의견제시와 투표에 참여하게 된다. 이러한 제반 과정은 공개와 소통 및 참여와 협력에 의해 이루어질 수 있는 내용으로서 도입당시부터 많은 지역민들의 관심이 있었으며 특히 주민참여 예산위원들의 전문성을 높이기 위한 참여예산학교를 개설하는 등 그 운용에 있어서도 적극성을 보이고 있다. 이제는 보편화된 지방자치단체 차원의 주민참여예산제도가 지방 3.0과 맥을 같이하면서 주요한 선례가 되고 있다.

### 3. 주민참여예산제도와 지방 3.0

지방 3.0측면에서 주민참여예산제도는 매우 적절한 사례가 될 수 있을 것이다. 특히 지방 3.0 네가지의 가치인 개방, 공유, 소통, 협력 측면에서 그 적용과 주민참여예산제도의 발전과제를 정리하고자 한다.

우선 개방(開放)의 가치이다. 지금까지 지방재정과 관련하여 예산의 편성과 집행은 행정기관의 고유한 업무로서 민간이 관여하거나 참여한다는 것은 감히 엄두도 내기 어려웠던 부분이다. 따라서 지금까지 민·관 서로 이 부분에 대해 불문율을 깨고자 하지 않았었고, 오랜 기간동안 행정기관의 성역화가 되어 왔다. 그렇지만 2003년부터 광주와 울산의 일부 기초자치구에서 도입되어 확산되기 시작한 주민참여예산제도는 이제는 모든 지방자치단체에서 의무적으로 도입 및 시행되게 되었다. 하지만 이렇게 의무적으로 시행되기 이전에 과반수 정도의 지자체가 이미 도입을 한 상황이었다. 그것은 확산과정 속에서 이 제도의 필요성을 인식하였고 당시 행정안전부(현 안전행정부)에 의해 의무적 도입이 결정될 때에는 이미 도입의 공감대가 형성되어 있다. 이는 결국 성역화 된 예산 편성 부분에 지역 주민에게 개방한 선례로서 그 의의가 크다고 할 수 있으며, 지자체마다 차이는 있으나 지금은 대부분 일반회계의 극히 일부분(1% 전후)에 한정되어 참여예산 범위가 정해지고 있고, 향후 보다 많은 부분으로 개방되어야 할 것이다.

둘째, 공유(共有)의 가치이다. 물론 이 단어엔 ‘公有(공유)’의 개념도 포함되어 있다고 생각한다. 하지만 지방 3.0에서는 共有(공유)의 가치가 더 클 것으로 인식된다. 지금까지의 어느 한쪽 섹터에 한정된 정보의 소유가 이제는 모두 함께 소유하고자 하는 의지를 적극적으로 나타내는 키워드라고 생각한다. 같은 기관이나 부서 내에서도 칸막이가 높아 재정 정보가 공유되지 못하고 있는 것이 현실이라는 지적이 지금까지 많았다. 그러다 보니 재정사업에 있어서도 유사·중복된 사업들이 많아 재정지출의 비효율성이 많다는 것이다.

따라서 기관이나 부서 내에서의 칸막이를 없애고 정보를 공유하여 유사·중복된 사업 설계가 이루어지지 않도록 하는 것도 매우 중요할 것이다. 아울러 그런 의미에서 주민참여예산제도는 지금까지의 지방재정 정보를 지역주민과 함께 공유하고자 하는 사례로서 그 의미가 있으며 그 과정 또한 다양하다. 현재 주민참여예산제도의 운용에 있어서 지역주민이 참여하여 정보를 공유할 수 있는 방법은 각 지자체의 재정 현황에 따라 과정은 달리하지만, 지역회의, 분과위원회, 주민총회, 재정설명회, 온라인 및 오프라인 등



각종 형태의 의견 수렴 및 투표행사가 있다. 그러나, 이러한 방법만으론 지역주민은 목말라 할 수밖에 없다. 지역 현실에 맞는 공유 방법을 발굴하는 것은 지자체의 몫이다.

셋째, 소통(疏通)의 가치이다. 지금까지 관이나 민은 소통보다는 통보에 가까웠던 것이 사실이었다고 생각한다. 즉 상대방에 대한 배려나 고려보다는 본인 중심의 생각이 우선되었고 상대를 이해하기보다 이해 받기를 먼저 요구하는 것이 일반적이었다. 하지만, 소통은 이러한 일방적인 요구나 통보가 아닌 상대에 대한 배려나 입장을 바꾸어 생각하는 ‘생각의 전환’이 필요한 것이다. 따라서 여기서의 소통은 상대가 처해 있는 상황을 인지하고 양방향의 상호 소통이 이루어져야 함을 강조하고 있는 것이다.

주민참여예산제도에 있어서도 이러한 소통은 중요한 과정 중에 하나이다. 그러나 시간적, 공간적, 재정 상황 등의 한계로 인해 의도는 좋으나 형식에 얽매어 실제 지역 주민이 참여하여 정부를 공유할 수 있는 데에 한계가 있을 수 있다. 예를 들면 재정 설명회의 경우 대부분 2, 3시간 내의 짧은 시간 동안에 설명과 토론이 이루어지다 보니 방대한 예산 내용에 대한 충분한 설명이 이루어지기 어려우며, 어려운 예산 내용을 지역 주민이 이해하기에는 역시 제한적일 수밖에 없다. 따라서 보다 효율적인 재정설명회가 되기 위해서는 사전에 내용 공지 및 전달과 함께 당일에는 내용 설명 보다는 논의의 장을 마련하는 것도 효율적인 하나의 방법일 것이다. 이 또한 지역적 특성을 살려 소통의 묘미를 보일 필요가 있을 것이다.

넷째, 협력(協力)의 가치이다. 협력은 개별적인 업무 수행보다는 둘 이상의 주체가 함께 업무를 추진함으로 얻게 되는 시너지 효과를 기대할 수 있는 것으로, 상호 협력을 통한 윈-윈전략이라고 할 수 있다. 따라서 추구하는 목표가 공통되고 분명할 때 협력에 대한 필요성을 느끼게 될 것이며, 협력을 통해 얻게 되는 아웃풋과 아웃컴은 기대 이상의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 지금까지 예산 집행부인 행정기관과 심의의결의 역할을 담당하는 지방의회와의 양대 주체 간 협력과 갈등이 공존해 왔다면 이제는 주민참여 예산위원들의 참여로 조정역할과 함께 지역민들의 민의를 실제 예산 편성 단계부터 반영하여 예산의 편성, 집행, 결과에 대한 피드백까지 일련의 과정들에 대한 모니터링을 함께 하게 되는 3대 주체 간 협력 모델이 구축되었다고 할 수 있다. 따라서 이제는 예산이 어느 한 섹터만의 고유한 영역이 아닌 민관이 협력하여 기대이상의 효과를 보기 위한 대상이 되었다는데 큰 의의를 가질 수 있을 것이다.

이를 위해 주민참여예산제도에서는 사업 예산의 편성 및 집행에 있어서도 지역의 의견 수렴을 충분히 반영하기 위해 참여예산 위원들과의 협력이 전제되어야 할 것이며, 각자의 역할분담이 명확하게 구분되어 이를 조화롭게 조정될 때 협력의 의의뿐만 아니라 합의 결과의 도출이 가능하게 된다. 이렇게 의견 일치를 통해 협력하여 집행된 사업이야말로 지역민들을 위한 맞춤형 행정서비스로서 목표에 근접한 기대효과를 얻게 될 것이다.

#### 〈참고문헌〉

안전행정부, 2013. 정부3.0 설명자료.

안전행정부, 2013. 주민참여제도 운영현황('13.8.20).

안전행정부, 2013. '참여예산제운영 및 성과', 2013년 주민참여 활성화 설명회 자료.

한국지방행정연구원, 2012. 주민참여예산제도 강의(안) 내부 자료.

행정안전부, 2010. 주민참여예산제 운용 조례 모델안.

진영재, 2001. 지방의회의원 선거제도 선택의 논리: 선거구제와 정당공천의 문제를 중심으로.

지방행정.

# 미국의 2차 열린 정부 실행 계획

(Second Open Government National Action Plan  
for the United States of America)과

## 주민참여예산제도



**이희재**

한국지방행정연구원  
재정분석연구센터소장

### 1. 정보통신 기술의 발달과 정부운영 방식의 변화

스마트폰과 태블릿으로 대표되는 개인 맞춤형 정보 통신 기술의 발달은 정부 운영의 패러다임도 바꾸어 놓고 있다. 발품을 팔아가며 이리 저리 가게를 찾아다니며 모았던 가격 정보는 스마트폰 검색으로 손 안에서 몇 초 안에 해결된다. 멍하니 차창 밖을 바라보며 보냈던 대중교통이용 시간이 스마트폰 검색을 통한 자투리 정보 획득 시간으로 바뀌었다. 이처럼 개인별 정보 획득 비용이 획기적으로 낮아지고, 정보 획득을 위한 가용 시간이 늘어남에 따라 개인들의 정보 수요도 늘어나고 있다. 텔레비전 채널 변경권한을 둘러싼 가족 간의 다툼은 벌써 옛날이야기이다. 개인 태블릿으로 각자 보고 싶은 프로그램을 따로 볼 수 있으며, 프로그램 다시 보기 서비스를 통해 방송 시간에 구애받지 않고 언제든지 보고 싶은 프로그램을 볼 수 있다. 민간 영역에서는 이처럼 다양한 개인별 맞춤형 서비스가 점점 당연해지고 있는 추세이다. 이에 따라 정부의 서비스도 개인별 맞춤형으로 제공해주기를 원하는 수요가 나타나고 있다.

한편 내가 내는 세금이 어떻게 사용되고 있는지를 살펴보고, 세금 사용처의 우선순위를

결정하는데 직접 참여하고자 하는 욕구도 나타나고 있으며, 이는 주민참여예산제도를 통해 부분적으로 실행되었다. 주민참여예산제도란 주민이 지역의 예산편성과정에 직접 참여할 수 있도록 하는 제도로서 재정 정보의 투명한 공개와 신속한 주민 의견의 청취 및 수렴이 그 핵심이다. 정보 통신 기술의 발달이 이를 실현 가능하도록 해주었음은 물론이다.

많은 국가들이 개인 맞춤형 정보 통신 기술의 발달에 적합한 새로운 정부 운영 방식을 제시하고 있다. 8개국이 모여 2011년에 만든 열린 정부 파트너십(Open Government Partnership: OGP)은 2년 만에 한국을 포함한 63개국으로 회원국이 확대되었다(OGP 홈페이지). 미국은 2011년 OGP 회원국에게 요구되는 높은 수준의 열린 정부 실행 의지를 담은 1차 열린 정부 실행 계획(First Open Government National Action Plan: OG NAP)을 발표하고 성과에 대한 자체 평가를 거쳐, 2013년 12월에 2차 열린 정부 실행 계획(Second OG NAP)을 발표하였다. 2차 OG NAP에 포함된 주민참여예산제도 규정을 통해 해외에서 이루어지고 있는 정보통신 기술의 발달과 새로운 정부 운영 방식의 변화 사례를 한국과 비교해서 살펴보고자 한다.

## 2. 미국의 열린 정부 실행 계획 (OG NAP)과 주민참여예산제 규정

2009년 당선된 이래로 5년간의 재임기간 동안, 오바마(Barack Obama) 대통령은 정부를 보다 개방적이고 책임감 있게 만드는데 주력해왔으며, 정부가 하는 일에 대한 시민 참여, 협업, 투명성을 증가시키기 위해 노력해 왔다. 2011년 9월 20일 열린 첫 OGP 연설에서 오바마 대통령은 “인류 진보의 가장 강력한 기초는 열린 경제, 열린 사회, 그리고 열린 정부” 라는 그의 믿음을 되풀이하며 강조했다. 미국은 다음 네 가지 원칙에 대한 국내적 지지와 국제 사회의 지지를 호소하고 있다. 첫째, 투명성을 증진시키기 위한 열린 정부 원칙, 둘째, 부패와의 전쟁, 셋째, 시민 참여의 강화, 넷째, 자유를 증진시키는 새로운 기술의 개발이 그것이다. 미국 내에서 이 네 가지 원칙들을 지원하기 위해 2011년 오바마 정부는 첫 번째 열린 정부 실행 계획(NAP)을 만들었다. 첫 번째 NAP은 일반 대중들에 의한 정부 감시를 강화하고, 대중이 보다 정보에 접근하기 쉽도록 하며, 공공 자원의 관리를 향상시키고, 대중이 미국 정부의 정책결정 과정에 보다 활발한 목소리를 낼 수 있게 하는 26개의 공약으로 이루어졌다. 오바마 행정부는 이 26개 공약의 실행을 위한 노력을 지속하고 있으며, 24개의 공약은 이미 실현되었다(White House, 2013).

대표적인 성공사례는 “We the People” (<https://petitions.whitehouse.gov/>)을 성공적으로 안착시킨 것이다. 최근 캘리포니아 주 글렌데일 시의 위안부 소녀상 보존을 둘러싼 한일 네티즌들의 사이버 전쟁으로 인해 각종 국내 언론의 유명세를 탔던 “We

the People”은 백악관에 대한 청원 플랫폼으로서, 미국인들이 온라인으로 행정부와 대화할 수 있는 직접적인 경로가 되었다. 2년 동안 천만 명 이상의 사용자가 27만여 건의 청원을 다양한 주제로 올렸다(White House, 2013).



2013년 12월 5일 공개된 2차 NAP은 앞으로 2년 동안 OGP를 실현하기 위한 미국 행정부의 실행 계획을 담고 있다. 여기에는 1차 과거의 성공에 기초한 공약도 있고 몇 가지 새로운 공약도 있다. 2차 NAP를 개발하면서 미국 연방 정부는 일반 대중, 다양한 영역의 시민 사회 기관들, 학계, 사적 영역의 자문을 구했다. 2013년 3월에 발간된 공공 보고서(public report)에 담긴 많은 시민 사회 기관들의 제안들이 반영되었으며, 백악관의 열린 정부

블로그에 나온 제안들도 상당수 반영되고 있다(White House, 2013)고 한다.

2차 NAP은 23개의 세부 공약을 세 개의 부문으로 크게 묶어서 구성하고 있다. 세 개의 대분류는 첫째, 일반 대중에 의한 공공기관 감시(public integrity) 증대, 둘째, 자원의 보다 효율적인 관리, 셋째, 공공 서비스 개선이다. 먼저 “일반 대중에 의한 공공기관 감시(public integrity) 증대”는 10개의 세부 공약으로 구성되어 있으며, 시민 참여 증대와 보안 관련 정보 공개의 강화, 내부고발자 보호가 주요 내용이다. 다음으로 “자원의 보다 효율적인 관리”는 8개의 세부 공약으로 구성되어 있으며, 정부 지출과 관련된 정보 공개의 확대와 부패 방지에 초점이 맞추어져 있다. 마지막으로 “공공 서비스 개선”은 5개의 세부 공약으로 구성되어 있으며, 규제 개선과 효과적인 정부 데이터 관리가 주된 내용이다.

주민 참여 예산제도는 두 번째 “자원의 보다 효율적인 관리” 중 “7. 자치단체 재정 지출 결정 과정에 시민참여 촉진”이라는 공약으로 명시되어 있다. 참여 예산제는 시민들이 공공 지출 사업에 관해 살펴보고, 토론하며, 우선순위를 결정하는데 핵심역할을 하도록 해주고, 시민들이 세금이 어떻게 쓰일 것인지에 관해 목소리를 낼 수 있게 해준다. 미국 내 시카고, 뉴욕, 샌프란시스코 같은 자치 단체들은 지방 예산의

우선순위 결정에 참여 예산 제도를 이미 성공적으로 사용하고 있거나 지금 계획 중이다(White House, 2013). 2차 OG NAP는 주택 도시 개발청(Department of Housing and Urban Development: HUD)의 거주 커뮤니티 개발 기금(Housing and Community Development funds)에 주민 참여 예산 제도를 적용할 것을 제안하고 있다. 거주 커뮤니티 개발 기금은 저소득자를 위한 주택(affordable housing)을 늘리고, 취약계층에 대한 다양한 서비스를 제공하는데 사용될 수 있을 것이다.

### 3. 한국의 정부 3.0과 지방 3.0 그리고 주민참여예산제 규정

정보 통신 기술의 발전 과정에서 공급자가 인터넷에서 자신이 가진 정보를 일방적으로 제공하는 기술을 web 1.0이라고 하고, 수요자와의 상호 작용을 통해 수요자가 요구하는 정보를 제공하는 기술을 web 2.0이라고 하며, 수요자의 행태에 대한 면밀한 분석을 통해 수요자가 명시적으로 요구하지 않더라도 공급자가 알아서 원하는 정보를 제공하는 기술을 web 3.0이라고 부른다. 인터넷 세상은 이제 web 2.0 시대를 지나 web 3.0 시대로 접어들고 있다. 이에 박근혜 정부에서는 정부의 국정 운영 기조로 정부 3.0을 제시하고, 다양한 하위 정책을 활발히 시행 중이다. 정부 3.0은 “공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써, 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임(정부 3.0 홈페이지)”으로 정의된다. 정부 3.0은 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 3가지 부문으로 구성된다. 투명한 정부는 국민의 알권리 충족을 위해 공공정보를 적극 공개하고 민관 협치를 강화하는 것을 그 핵심으로 한다. 유능한 정부는 부처 간 칸막이를 없애고 데이터 기반의 과학적 행정을 구현하겠다는 약속이다. 마지막으로 서비스 정부는 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 제공하겠다는 것이 그 요지이다. 한편, 지방 3.0은 “지방의 특성에 기초하여 지방자치단체 주도로 정부 3.0의 핵심과제를 분담하여 추진하는 것”으로 정의된다(한국지방행정연구원, 2014). 정부 3.0의 세 가지 실천 방안 중에서 특히 서비스 정부에 초점을 두고 지방의 특성이 가미된 서비스를 제공하는 것이 그 핵심 특징이다.

미국의 2차 NAP과 달리, 우리나라의 정부 3.0 및 지방 3.0의 하위 실천 계획 중에는 직접적으로 주민참여예산제도를 언급하고 있지 않다. 그 이유는 2011년 8월 4일 개정된 지방재정법 39조에서 지방예산 편성 과정의 주민참여를 이미 명시하고 있기 때문으로 보인다. 2003년 광주광역시 북구에서 처음 도입한 이래로 2004년도부터 울산광역시 동구 등 많은 지방자치단체가 주민참여예산제도를 도입하였으며, 마침내 2011년에



법으로 명시됨에 따라 우리나라의 경우 주민참여예산제도의 도입은 완전히 이루어진 것으로 판단된다.

#### 4. 시사점

개인 맞춤형 정보 통신 기술의 발달은 그동안 간접 민주주의에 만족해야 했던 현실적 상황을 일부나마 직접 민주주의적 요소가 실현 가능하도록 정부 운영의 패러다임을 바꾸어 놓고 있다. 개인별 정보 획득 비용이 획기적으로 낮아지고, 정보 획득을 위한 가용 시간이 늘어남에 따라 개인들의 정보 수요도 늘어나고 있으며 정부의 서비스도 개인별 맞춤형으로 제공해주기를 원하는 수요가 나타나고 있다. 대표적인 OGP 회원국인 미국의 사례를 통해 세계의 정부 운영 방식이 ① 더 많은 정보 공개를 통한 정부 투명성의 증진, ② 시민 참여의 강화로 바뀌고 있음을 알 수 있다. 이러한 추세에 맞추어 ① 재정 정보의 투명한 공개와 ② 신속한 주민 의견의 청취 및 수렴을 통한 시민 참여의 강화를 동시에 필요로 하는 대표적인 제도인 주민참여 예산제도의 현황을 살펴본 결과, 우리나라가 제도의 도입에 있어서는 세계를 선도하고 있음을 파악할 수 있었다. 단순한 제도의 도입에만 그치지 않고 실질적인 활용이 이루어질 수 있도록 미국의 2차 NAP에서 보이는 바와 같이 시범 사례나 타 지방자치단체의 모범적인 적용사례를 공유하는 등의 후속 지원과 관리가 지속되어야 할 것이다.

#### 〈참고문헌〉

정부 3.0 홈페이지, <http://www.gov30.go.kr/gov30/int/intro.do>

한국지방행정연구원, 2014. 지방 3.0 실천 매뉴얼.

OGP 홈페이지, <http://www.opengovpartnership.org/>

White House, 2013. The Open Government Partnership: (Second Open Government National Action Plan for the United States of America), Dec. 5, 2013.

# 용마산 정상에서 청마(靑馬)의 기운을 받으세요



올해는 갑오년 청마의 해다. 십간 중 첫번째에 해당하는 갑(甲)은 푸른색을 의미함과 동시에 곧고 진취적이며 적극적인 나무의 기운을 담고 있고, 십이지 중 일곱 번째에 해당하는 오(午)는 동물 중 '말'을 뜻하는 것으로, 건강하며 강인한 모습과 승리, 부(富)를 상징한다. 장기적인 경기불황 중에 찾아온 행운과 성공을 뜻하는 청마의 해. 올해에도 어김없이 운수대통을 꿈꾸며 신년맞이를 하러 산에 오르는 사람들로 온 산이 복새통을 이루었다. 청마의 해를 맞아 말 이름이 들어간 용마산에 올라 작심삼일 됐던 새해 계획을 다시 한 번 재정비해 보는 것도 의미 있는 일일 듯싶다.

## 용마산~아차산 등산 코스(총 소요시간 : 2시간)

용마산역→용마폭포공원→팔각정→용마산 정상→제 4보루 성터(헬기장)→아차산 정상→대성암→낙타고개→아차산 만남의 광장

## 서울에서 가장 우수한 조망 명소로 선정된 용마산

중랑구의 동쪽에 자리잡은 용마산은 해발 348m의 비교적 낮은 산이지만 서울의 아름다운 동남부 풍경을 한눈에 조망할 수 있는 명산이다. 용마산은 아차산과 연결되어 있는데 아차산의 최고봉이 용마산(용마봉)이다. 아차산은 백두대간 광주산맥의 끝자락으로 용마산 까지 아울러 하나의 산으로 불리기도 한다. 용마봉은 바위 능선이 말 안장을 닮았다고 해서 예로부터 말마봉 또는 말마산이라 불렸다.



용마산은 산세가 험준하지 않아 아이들은 물론 산행 초보자도 가벼운 마음으로 오를 수 있어 온가족이 나들이하기에 안성맞춤인 산이다. 용마산은 지역 내 봉화산과 함께 서울 우수경관 50선에 선정될 만큼 빼어난 조망 명소로 유명한데, 용마봉에 오르면 한강을 감싸안은 도시경관뿐만 아니라 멀리 구리시까지 한눈에 볼 수 있다.

## 중랑구민들에게 가장 친숙한 용마폭포공원

지하철 7호선을 타고 용마산역이나 사가정역에서 하차한 후 이정표 따라 올라가면 쉽게 용마산 입구까지 도착할 수 있다. 용마산을 오르는 방법은 여러 가지가 있지만 용마산의 명물인 용마폭포공원을 감상하고 올라가려면 용마산역에서 하차한 후 2번 출구로 올라가야 한다. 역에서 뒤로 돌아 나와 약 5분 정도 걷다 보면 면목종합사회복지관이 나오고, 그 옆의 돌계단을 따라 올라가면 동양 최대의 인공폭포라고 불리는 ‘용마폭포공원’이 모습을 드러낸다. 용마폭포는 세 갈래의 폭포 줄기로 이루어져 있으며, 가운데 폭포는 용마폭포, 좌측이 청룡폭포, 우측이 백마폭포이다. 용마폭포는 높이 51.4m, 폭 3~10m로 이루어져 있으며, 한여름 인공폭포가 가동될 때는 세 군데 폭포에서 세차게 흘러내리는 물줄기로 일대 장관을 이룬다. 지금은 동절기라 그 장관을 보지 못하는 것이 아쉽지만 매년 5월부터 8월까지 4개월간 인근 주민들의 좋은 휴식처가 되고 있다.







## 삼국시대 때 서로 뺏고 뺏기던 전략적 요충지

용마폭포공원의 우측 언덕배기로 올라가 40m 정도 오르면 수평대가 있는 마당이 보이고, 그 마당 안에 안내판과 등산로 들머리인 돌계단이 시작된다. 안내판에는 용마산의 7개의 보루성 위치가 표시되어 있다. 용마산은 아차산과 함께 고구려와 백제의 경계에 해당한다. 이 일대 지형은 삼국시대 때 고구려, 백제, 신라가 한강 유역을 서로 차지하기 위해 뺏고 뺏기던 전략적 요충지였다. 용마산과 아차산에는 20개에 달하는 보루군(保壘群)이 있는데, 이중 17개소의 보루가 국가사적 제455호로 지정되어 관리되고 있다.

고구려 보루를 눈으로 훑으며, 30분간 산길을 오르면 용마교가 나타난다. 가쁜 숨을 몰아쉬며, 우수조망명소로 선정된 용마산정(팔각정)에 들어가 도시 전체를 내려다보면 설화 속 용마처럼 비상하고 싶은 충동을 느끼게 된다. 팔각정에서 바라본 서울은 넓은 시야가 확보되어 동서로 흐르는 한강과 중랑천을 비롯해 서울 동남부가 한눈에 들어온다. 팔각정에서 용마산 정상으로 오르는 길은 좀 가파른 편인데, 고도가 높아질수록 더 멋진 장관을 감상할 수 있다.

용마산 정상에서 4보루로 내려오면 비교적 평탄한 길이 나온다. 오솔길 따라 내려가면 두 갈래 길이 나오는데, 왼쪽은 망우공동묘지로 가는 방향이고, 오른쪽은 아차산 방향으로 가는 길이다. 대성암의 소나무 아래에서 잠시 쉬었다가 아차산 만남의 광장으로 내려오면 휴식 시간까지 합쳐도 두 시간 남짓밖에 안 걸린다.

## 비운의 영웅, 아기장수 설화가 전해 내려오다

용마산에는 영웅이 되지 못한 비운의 영웅인 아기장수 설화가 전해져 내려온다. 삼국시대때 백제와 고구려의 경계였던 이곳 용마산 부근에서는 장수가 태어나면 가족을 모두 역적으로 몰아 죽이던 때가 있었다. 당시 인근 마을에 장수가 될 재목의 비범한 아기가 태어났는데, 겨드랑이에 날개가 돋아 날아다니는 등 신이한 모습을 보였다. 남과 다르게 태어난 아이가 불안했던 부모는 “이런 아이가 태어난 것을 알면 역적으로 몰려 멸문지화를 당할 것이다”라며 아이를 죽인다. 아기장수는 죽기 전 콩 닳섬과 팥 닳섬을 같이 물어달라는 유언을 남기고 부모는 이를 들어준다.

얼마 뒤 관군이 아기장수를 잡으러 왔다가 아기장수가 부모에 의해 벌써 죽은 걸 알게 된다. 무덤을 확인하러 간 관군은 아기장수의 부모가 같이 물어준 콩이 말이 되고 팥이 군사가 되어 막 일어나려는 모습을 목격한다. 결국 아기장수는 부활 직전에 관군에게 들켜 다시 죽음을 맞는다. 그 후에 아이를 태운 용마(龍馬)가 나와서 주인을 찾아 울며 헤매다가 용소(龍沼)에 빠져 죽었다고 한다. 이 설화에서 유래되어 용마산이라 불리게 됐다는 설이 있고, 용마산 서쪽 부근에 조선시대 국립 목장격인 살곶이 목장이 있었는데, 용마가 태어나기를 바라는 의미에서 산 이름을 용마산이라 붙였다고도 한다.



## 조선 문인 서거정의 이름을 딴 사가정 공원

용마산 자락엔 용마폭포공원과 더불어 주민들에게 인기가 많은 사가정 공원이 있다. 지하철 7호선 사가정역 1번 출구에서 불과 5분 거리인 사가정동은 2005년 개장했다. 11만㎡ 규모의 공원에는 말 동상과 어우러지는

어린이 놀이 시설, 건강지압로, 약수터, 자연학습원을 갖췄다. 이곳에 공원을 조성하면서 용마산(아차산) 부근에서 거주했던 조선 전기의 문인 서거정의 정취를 느낄 수 있도록 공원 명칭을 ‘사가정 공원’으로 지었다. 또한 그의 대표적인 시 4편을 골라 곳곳에 시비를 설치했는데, 시심(詩心)을 키우며 서거정과 함께 산책하듯 여유를 부려보는 것도 좋을 듯하다. 사가정 공원 입구에는 서거정의 시 ‘한중(閑中)’이 새겨져 있어 오가는 이의 시선을 붙잡는다.

사진제공 중랑구청

## 발간물

### ● 지방행정연구 제27권 통권 95호 발간

### ● 「지방자치 Focus」 제67호 발간

제 목 / 주민자치회 시범사업 추진모델 – 지역복지형과 안심마을형을 중심으로

저 자 / 한국지방행정연구원 최인수 · 전대욱 · 김건위 수석연구원

### 「지방자치 Focus」 제68호 발간

제 목 / 지방재정투명성 진단 및 향후 발전방안

저 자 / 한국지방행정연구원 이 효 연구위원

### ● 2013 연구자료집 발간

제 목 / 지방 3.0 구현을 위한 매뉴얼



## KRIIA 교육연수

### ● 제1기 지역통계활성화 과정

- 교육장소 / 한국지방행정연구원 강의실
- 교육일시 / 2014. 2. 19 ~ 2. 21
- 해당기관 / 전국 지방자치단체

### ● 제1기 주민행복 마을 만들기 과정

- 교육장소 / 한국지방행정연구원 강의실
- 교육일시 / 2014. 3. 5 ~ 3. 7
- 해당기관 / 전국 지방자치단체

### ● 제1기 주민자치회 역량강화 과정

- 교육장소 / 한국지방행정연구원 강의실
- 교육일시 / 2014. 2. 26 ~ 2. 28
- 해당기관 / 전국 지방자치단체

### ● 제1기 사업예산과 복식부기회계 과정

- 교육장소 / 한국지방행정연구원 강의실
- 교육일시 / 2014. 3. 12 ~ 3. 14
- 해당기관 / 전국 지방자치단체

※ 담당자 : 김유숙 / 02-3488-7353

● 한국지방행정연구원에서는 지방자치 실천포럼 알림마당을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식을 무료로 홍보해 드립니다. 홍보를 원하는 지방자치단체는 T 02-3488-7361 / yjtak@kriia.re.kr 로 신청하여 주시기 바랍니다.



# 새로운 나 새로운 인생

## 직업상담

- 전문 취업상담
- 적성검사
- 진로설계

### 1:1 맞춤형 취업상담

개별 상담을 통해 적성검사를 받을 수 있으며, 전문 직업상담원이 구직 여성의 경력과 학력에 따라 맞춤형으로 진로 상담해 드립니다.

### 집단상담 프로그램

취업의욕을 상실했거나 자신감이 부족한 경력단절 여성에게 자신감향상, 이미지 메이킹 등을 주제로 한 이야기와 상담을 통해 자신감을 회복하도록 지원합니다.

### 취업정보 제공

구직 여성에게 취업정보(여성유망직종, 자격, 시험정보, 일자리 등)와 직업교육훈련 정보, 고용관련법률 정보를 제공해 드립니다.



## 직업교육 훈련

- 직업의식교육
- 능력개발교육
- 면접교육

### 무료 직업교육

직업 능력개발이 필요한 여성에게 맞춤형 교육훈련 프로그램을 무료로 제공합니다.

▶ 법과회계(중도사, 실버케어, 생애영양학)가, 기업회계 정보관리사, 태양광산업설계관리(OC)전문가 등

### 직업의식 고취교육

직업의식 교육, 능력개발 교육, 이미지 메이킹, 면접교육 등을 실시합니다.

### 전문 및 심화교육

전문 및 심화 직업교육훈련을 통해 직업능력 및 취업역량을 강화하고 전문·고급 여성인력을 양성합니다.



직업교육 과정은 센터마다 다르며, 더 다양하고 실질적인 교육 과정이 준비되어 있습니다.

## 취업 알선

- 여성인턴제도
- 동행면접

### 개인 맞춤형 취업 알선

구직 여성의 적성검사, 직업교육 이수 현황, 경력사항 등을 바탕으로 취업을 알선에 드립니다. 면접에 어려움을 느낄 땐 취업설계사가 면접에 동행해 드리기도 합니다.

### 새일여성인턴제

취업 후 직장에 잘 적응할 수 있도록 지원하는 '직장 적응 프로그램'입니다. 기업체(일터)에서 인턴(새일)이 되어 일하면서 직장에 대한 적응력을 키울 수 있습니다.

### 결혼이민여성인턴제

다문화가족의 결혼이민여성을 대상으로 하는 직장 적응 프로그램이며, 과정과 내용은 새일여성인턴제와 같습니다.



## 사후관리 지원서비스

### 취업강화 및 고용유지 지원

여성새로일하기센터를 통한 취업자, 직업교육훈련교육생 및 수료자, 취업 후 직장 적응 지원관리 등에 이르기까지 전 과정을 담당하면서 성공적인 취업 및 직장 생활을 돕고 있습니다.

### 여성친화 기업문화 조성

기업체를 정기적으로 방문하여 여성이 일하기 좋은 기업문화를 만들어가는 데 힘쓰고 있습니다.

▶ 여성친화기업인증협력, 사업장인식개선 등 강의지원, 환경개선지원 등



## 찾아가는 취업지원 서비스

- ▶ 여성새로일하기센터는 구직 희망 여성에게 적극적인 취업지원 서비스를 제공하기 위해 센터마다 취업설계사를 두고 있습니다. 취업설계사는 구직 상담, 취업알선, 취업 후 직장 적응 지원관리 등에 이르기까지 전 과정을 담당하면서 성공적인 취업 및 직장 생활을 돕고 있습니다.
- ▶ 여성의 왕래가 잦은 장소에서 취업설계사가 직업상담을 하고 취업정보를 제공하기도 합니다.



[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

Korea Research Institute for Local Administration