



희망의 새시대, 성숙한 지방자치, 행복한 주민

제1회 지방자치의 날

희망의 새시대, 지방자치 발전과제와 전략

일시 2013. 10. 29(화) 14:00 ~ 17:00

장소 aT센타 그랜드홀(5층)

• 주최



안전행정부

대통령소속
지방자치발전위원회
Presidential Committee on Local Autonomy Development

• 주관



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



프로그램

시 간	주 요 내 용
14:00 ~ 14:05	개 회 사 유정복 (안전행정부 장관)
14:05 ~ 14:10	축 사 박맹우 (전국시도지사협의회회장·울산광역시 시장) 김동완 (새누리당 국회의원·충남 당진)
14:10 ~ 14:30	기조강연 심대평 (지방자치발전위원회 위원장)
14:30 ~ 15:30	사 회 이승중 (한국지방행정연구원 원장·서울대 행정대학원 교수)
	발 제 <ul style="list-style-type: none"> ■ 발제 1 성숙한 지방자치의 구현 라휘문 (성결대학교 행정학부 교수) ■ 발제 2 맞춤형 지역발전을 위한 새로운 정책 방향 모색 이원희 (한경대학교 행정학과 교수) ■ 발제 3 주민행복 서비스 구현 : 지방 3.0 금창호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)
15:30 ~ 16:40	종합토론 <p>김근환 (전국시군자치구의회의장협의회 부회장 / 경북 안동시의회 의장) 김종면 (서울신문 수석논설위원) 남부원 (한국시민사회단체연대회의 공동대표) 배인명 (서울여자대학교 행정학과 교수 / 한국지방재정학회 회장) 소진광 (가천대학교 부총장 / 한국지역개발학회 차기회장) 오동호 (지방자치발전위원회 지방자치발전기획단장) 이성웅 (전국시장·군수·구청장협의회 지역공동회장 / 전남 광양시장) 정순관 (순천대학교 행정학과 교수·한국지방자치학회 차기회장) 정재근 (안전행정부 지방행정실장)</p>
16:40 ~ 17:00	질의 및 답변 / 폐회식



1. 성숙한 지방자치의 구현	1
• 라휘문 (성결대학교 행정학부 교수)	
2. 맞춤형 지역발전을 위한 새로운 정책 방향 모색	37
• 이원희 (한경대학교 행정학과 교수)	
3. 주민행복 서비스 구현 : 지방 3.0	59
• 금창호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)	

발표자료

성숙한 지방자치의 구현

- 신규과제 발굴 및 추진체계에 대한 제언을 중심으로 -

라 휘 문 (성결대학교 행정학부 교수)

목 차

I. 서론	3
II. 성숙한 지방자치의 의미와 연구모형	5
III. 경험적 분석 및 종합	11
IV. 성숙한 지방자치의 구현을 위한 정책방향	23
V. 결론	34



성숙한 지방자치의 구현

- 신규과제 발굴 및 추진체계에 대한 제언을 중심으로 -

라 휘 문(성결대학교)

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). 이로 인하여 우리나라는 1991년을 기점으로 하면 22년, 1995년을 기점으로 하면 18년 동안 지방자치제를 실시한 경험을 가지게 되었다.

우리나라 민법 제4조는 19세를 성년으로 규정하고 있다. 성년이 되면 법률상 완전한 행위능력자가 된다. 매매나 혼인 등 재산적, 신분적 법률행위를 함에 있어 법정대리인의 동의를 얻지 않아도 완전한 법률행위를 할 수 있다. 우리나라의 지방자치제는 지방의회의 구성을 기준하면 이미 성년을 넘어섰고 민선지방자치제를 기준으로 하여도 내년이면 성년이 된다. 살펴본 것처럼 우리나라의 지방자치제가 이미 성년의 나이를 넘어섰거나 아니면 곧 성년이 되는데, 성년이 할 수 있는 다양한 법률행위를 법정대리인의 동의를 구하지 않은 채 수행할 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 정원기준 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 할 수 없을까?’ ‘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 내걸

고 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 박근혜정부에서는 일정한 방향성을 정립한 채 성숙한 지방자치를 구현하려고 노력하고 있기 때문이다. 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. 물론 신규과제를 발굴하는 과정에서는 이전 정부의 지방분권 관련 국정과제들을 검토하고자 한다. 셋째, 성숙한 지방자치를 위해서는 지방행정분야, 지방재정분야, 지역개발분야 등 다양한 분야를 포함하여 논의하여야 하나 여기에서는 지방행정분야와 지방재정분야에 한정하고자 한다. 넷째, 이 연구는 이론적인 학술논문의 접근방법을 취하기보다는 향후 추진하여야 할 신규과제를 도출하는데 목적이 있기 때문에 이론적인 접근을 지양하고 필자의 생각을 정리하는데 초점을 두고자 한다. 다만, 개인의 주관적인 판단을 피하기 위하여 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 의견을 반영하고자 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.

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. 국어사전에서 제시하고 있는 성숙에는 ‘외형적으로 필요한 만큼 커졌다’는 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.

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 통제에 변화가 일어난다고 보고 있다(김병섭외, 2003: 243). 여기에서의 성숙은 앞에서 살펴본 외형적 성숙을 전제로 하면서 내용적 성숙에 대하여 이야기하고 있다. 또한 타율적 성숙으로부터 자율적 성숙으로 변화한다는 것을 제시하고 있다.

다음으로는 ‘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 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·종합



적 대책추진, 개방·공유·소통·협력의 정부 3.0으로 유능한 정부구현, 자율과 책임이 동반되는 성숙한 자치정착이라는 대과제를 수행하고자 한다. 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 원가정보공개는 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. 또한 안전행 정부는 성숙한 자치의 실현을 위하여 조직개편을 실시하기도 하였다(2013년 3월 23일 보도자료 배포자료). 지방지원기능과



지방세계 관련 기능의 강화를 위해 지방행정국과 지방재정세계국을 각각 지방행정실과 지방재정세계실로 확대개편했다. 즉, 업무량과 시·도와의 관계 및 지방행정에 대한 의제 설정과 관리 등 지방행정에 대한 정책기능의 강화를 위해 지방행정국을 지방행정실로 상향조정하고 지방재정세계정책의 중요성과 국가재정을 다루는 기획재정부와의 업무관계 등을 고려해 지방재정세계국을 지방재정세계실로 격상했다. 정부에서 사용하고 있는 성숙이라는 의미는 결국 “지방자치단체를 외형적으로 성장시키면서 내용적으로 보완하여 내실을 기하도록 하되 자율적 추진과 함께 책임을 부여하는 타율적 추진을 도모”하는 것이라고 볼 수 있다.

지금까지의 논의를 토대로 하여 성숙한 지방자치를 개념화 하면 “외형적으로 성장한 지방자치, 지방자치 본래의 의미를 달성할 수 있도록 내용적으로 성장한 지방자치”를 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. 그 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, 지방자치제를 내실화하는데 필요한 내용인지, 자율적으로 추진할 수 있는 과제인지, 타율적으로 추진되어야 하는 과제인지 아니면 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진되어야 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 기여하다고 하면 ○, 아니면 ×으로 표시하였다. 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 판단하였다.¹⁾ 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 표시하였다. 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.

1) 조사과정에서는 중간정도의 성격을 가지고 있을 경우 △로 표시하도록 하였으나 분석과정에서는 분석의 편의 및 논의의 편의를 위하여 제외하고 계산하였다.



〈그림 1〉 분석을 위한 기준

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

〈표 2〉 분석결과 종합을 위한 표

과 제 명	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.

다섯째는 각 기준에 대한 요건의 충족여부를 판단하기 위하여 전문가 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 한국지방행정연구원과 경기개발연구원에서 지방행정과 지방재정연구를 수행하고 있는 전문가 32명을 대상으로 실시하였다. 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.



〈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
· 지방선거의 정당공천제 보완방안	
근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문	· 생활근린자치 강화방안
	· 읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안
	· 지역공동체 활성화 사업
	· 시민사회 활성화 방안
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.



Ⅲ. 경험적 분석 및 종합

1. 경험적 분석

가. 지방행정분야

(1) 강력한 지방분권 기초 추진부문

강력한 지방분권 기초 추진부문과 관련된 국정과제는 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-지방 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, 향만)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 지방자치제의 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 지방자치제의 발전에 기여한다는 응답을 하였다. 전체 응답자의 37.5%만이 외형적 성숙에 기여할 것이

라는 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 기관위임사무와 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
법정수입사무 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 지방의정기능 강화방안, 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안, 지방자치단체의 조직운영 자율성 방안, 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델개발, 생활중심 자치경찰제 도입 방안, 일반·교육자치 연계방안, 지방선거의 정당공천제 보완방안 등 7개이다.

각 국정과제의 구체적인 내용을 보면 ① 자치입법권의 범위 확대와 의회직원에 대한 인사권 독립 등을 통해 지방의회의 견제·감시 등 의정활동지원을 대폭 강화하고, ② 자치역량 강화차원에서 하위직 공무원을 중심으로 중앙-지방, 지방간 인사교류를 의무화 하며, 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 쇄신차원에서 기초단체장·의원에 대한 정당공천제의 폐지·보완 추진하는 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 커지는 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 관련해서는 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 주민자치회의의 도입으로 주민중심의 생활근린자치를 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 도모하는데 기여한다고 볼 수 있다. 전문가 대상 설문조사결과를 보면 78.1%가 지방자치제의 내용적 성숙을 도모하는데 기여할 수 있을 것이라는 응답

을 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 지방자치제의 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 지방자치제가 가지고 있는 현재의 문제를 해소함으로써 지방자치제의 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 지방자치제의 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 지방자치제의 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 지방자치제의 발전에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 응답자의 78.1%는 지방자치제의 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 지방자치제 또는 지방자치단체의 발전에 기여할 수 있다는 응답을 하였다. 4개 과제는 모두 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있는 과제인 것으로 응답하였다. 다만, 읍면동 중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화방안은 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

나. 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 특별재정보전금 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 지방재정부담심의위원회의 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, 지방재정조정제

도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화 등 3대 전략으로 구성되어 있다. 자체자원 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 활용하여 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 자주자원 확대방안은 지방소비세 인상, 지방소득세의 실질적 독립세화, 비과세·감면 축소, 체납징수율 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 고려 한 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 통합재정수지 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 지방자치단체가 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 바람직하



고 53.1%는 지방자치단체 스스로 추진하는 것이 좋다고 하였다.

지방재정확충과 건전성 강화부문에 대한 설문조사결과를 종합하면 지방세 등 자주재원 확대방안, 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.

현재 박근혜정부에서 추진하고자 하는 지방행정 및 지방재정 관련 국정과제는 지방자



치단체 또는 지방자치제의 외형을 확대하는데 초점을 맞추고 있는 것이 아니라 지방자치단체 또는 지방자치제의 내실화를 도모하는데 초점이 있음을 알 수 있다.

〈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	○	○	×	○	×
	· 법정수임사무 도입방안	○	○	×	○	×
자율역량 강화로 생산적 자치기반 확보부문	· 지방의정기능 강화방안	×	○	×	○	×
	· 중앙-지방간 및 지방-지방간 인사교류 확대방안	×	×	×	○	×
	· 지방자치단체의 조직운영 자율성 방안	×	○	×	○	×
	· 인구 100만 이상 기초자치단체의 준광역시 모델 개발	×	×	×	○	×
	· 생활중심 자치경찰제 도입방안	○	○	×	○	×
	· 일반·교육자치 연계방안	○	○	×	○	×
근린자치 및 시민사회 지역공동체 활성화 부문	· 지방선거의 정당공천제 보완방안	×	×	×	○	×
	· 생활근린자치 강화방안	×	○	○	×	×
	· 읍면동중심의 맞춤형 통합서비스전달체계 강화 방안	×	○	○	△	×
	· 지역공동체 활성화 사업	○	○	○	×	×
지방재정 확충과 건전성 강화부문	· 시민사회 활성화 방안	×	○	○	×	×
	· 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

추진주체를 보면 17개 과제는 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 추진하고 6개과제는 지방자치단체가 스스로 추진하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 중앙정부가 독자적으로 추진할 필요가 있다는 응답은 전혀 없는 것으로 나타났다. 현재 국정과제의 추



진을 위한 control tower 기능은 지방자치발전위원회에 부여되어 있다. 추진주체에 대한 전문가들의 응답은 지방자치발전위원회의 운영과 관련하여 시사점을 줄 수 있을 것이다.

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. 지방자치단체에게 자율성을 부여하되 분명한 책임을 부여하는 제도적 기반의 마련 등 바람직한 측면들이 존재하고 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 안전행정부의 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 있지 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 한다. 그 동안 중앙정부 주도로 추진된 대다수의 국정과제들이 지방자치단체에 내재화되지 못하고 정권과 함께 폐지되었다는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 정권과 관계 없이 영속적으로 추진될 수 있는 추진체계에 대한 설계가 필요하다.

2. 정책추진방향

가. 신규과제의 발굴

(1) 지방행정분야

과제발굴을 위한 논의

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 지방자치제의 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 일부 과제와 생활중심 자치경찰제 도입 등이 대주민서비스와 직·간접적으로 포함되어 있을 뿐이다.

□ 신규과제에 대한 제언

① 행정기구와 정원에 관한 자율성 확보방안 모색

현행 국정과제에는 행정기구와 정원에 관련된 지방자치단체의 자율성 확보방안에 대한 과제는 포함되어 있지 않다. 과거에 비하여 지방자치단체의 행정기구와 정원에 대한 자율성이 제고되어 있다는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 보다 더 나은 자율성 확보방안은 없는지에 대한 논의가 필요하다. 총액인건비제 등은 보다 더 나은 자율성 확보를 위한 과도기적인 접근이라 보는 시각도 존재할 수 있다. 따라서 이 분야에 대한 좀 더 많은 고민이 있어야 할 것이다.

② 환류기능 수행을 위한 성과정보 창출 및 기존 평가제도 정비 방안 모색

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 구축 또는 기존 평가제도를 개선할 필요가 있다. 대표적인 것이 현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방자치단체평가제도이다. 정부업무평가기

본법에 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. 또한 가장 큰 문제 중에 하나는 현재 시행되고 있는 어떤 평가도 지방자치단체 수준의 지표를 가지고 평가하지 않는다는 것이다. 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.

③ 주민참여제도의 활성화 방안 모색

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. <표 9>에서 보는 것처럼 다양한 주민참여장치가 있다. 이 중에서 관심을 가져야 하는 것은 적극적 참여이면서 사후적 참여 장치인 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.



〈표 9〉 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치

	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	재정정보공개 (예산편성안, 예산공개)	주민참여예산제도
사후적	재정정보공개 (결산정보공개)	주민소송제도, 주민감사청구제도, 정보공개청구, 예산감시운동

자료: 광채기. (2005). “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략” 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문.

④ 행정서비스의 질적 제고방안 모색

현행 국정과제에 대한 분석결과를 보면 대주민 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 되든 대주민 서비스를 제고할 수 있는 제도의 도입 및 추진이 필요하다. 동시에 우리나라 민원제도에 문제점은 없는지를 파악하여 정비할 필요가 있다. 선행연구에 의하면 우리나라의 민원제도시책들은 고객들을 배려하는 측면은 강하나 고객의 힘을 반영할 수 있는 점들은 부족한 것으로 나타났다(〈표 10〉 참조)(라휘문, 2006). 따라서 행정서비스의 질적 제고 시책들을 강구하는 과정에서 고객의 힘을 반영할 수 있는 노력이 필요하다.²⁾

〈표 10〉 Skelcher의 평가기준

서비스의 질	평가기준
서비스 특성	고객의 요구에 적합한 서비스제공, 서비스의 표준화정도, 서비스 제공의 적시성, 서비스에 대한 신뢰성, 서비스 관련 정보제공, 공평한 서비스 제공, 설정된 서비스의 목표달성도
대인관계	공무원의 친절도, 공무원의 대응성, 공무원의 업무능력, 고객과의 의사전달, 부당함으로부터의 고객보호노력, 공무원에 대한 신뢰도 제고
물리적 환경	기관의 외형적 환경개선, 고객의 물리적 접근성, 각종 설비 및 장비 등의 운영상태 개선
고객의 힘	고객의 명백한 권리천명, 고객의 발언권, 고객의 선택권, 고객의 시정 및 보상요구권 확보

자료: Skelcher(1992: 13)의 내용을 재구성하였음.

2) 라휘문은 Skelcher의 모형을 적용하여 우리나라 민원제도나 시책들을 대상으로 연구하였다.

⑤ 국정과제 수행을 위한 지방공무원 역량강화 프로그램 도입 또는 확대

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 측정한 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

□ 과제발굴을 위한 논의

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.³⁾ 또한 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에 의거하여 중복과세가 금지되어 있기 때문에 신세원을 발굴하여 과세화하기 어려움이 있다.⁴⁾ 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 세수규모를 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 중

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

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



심의 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.

□ 신규과제에 대한 제언

① 재정자율성 확보를 위한 법정외세제도 도입 및 선택세제 확대방안 모색

지방재정의 자율성 확보를 위한 과제가 포함되어 있지 않다. 자주재원을 확충할 수 있도록 지방소비세 인상, 지방소득세 독립세화 등의 내용이 포함되어 있는 것은 바람직하다. 그러나 그 보다 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.⁵⁾ 그리고 중복과세금지규정의 경우에는 동 조문의 폐지 또는 완화를 주장하고 있다⁶⁾ 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.

② 지방재정확충을 위한 신세원발굴 및 지방세원화 방안

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 폐지 또는 완화될 경우 신세원의 지방세원화 방안에 대한 논의가 활성화될 것이다. 이때에는 다음과 같은 신세원에 대한 고려가 필요하다. 가능한 세원으로 고려할 수 있는 것은 관광세(관광지 입장료의 일정비율, 시군의 관광자원이나 호텔의 유기장, 유흥업소의 수입의 일부), 광고세(지역방송이나 옥외시

5) 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).

6) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조에 중복과세금지와 관련된 내용이 있다. 이 법을 제정한 목적을 보면 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적절한 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 폐지 노력이 있어야 할 것이다(라휘문외, 1998: 32).

설물 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.

③ 국고보조금 정비

지방자치단체의 국고보조사업은 2003년 533개에서 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, 지역발전위원회와의 역할 재정립 등 다양한 논의가 필요하다(조기현, 2013: 79-80).

④ 타당성조사의 실효성 확보를 위한 기구신설

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. 타당성 조사에 대한 정확한 파악은 곤란하나 대다수 타당성 조사결과는 타당한 것으로 판정되는 것이 현실이다. 투자심사 시행실적을 보면 부적정의 비율이 매우 낮은 수준이다. 이는 재정책임성 저해요인으로 작용할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 경우 중앙심사보다 더 낮은 실적을 보이고 있으며, 특히 기초자치단체의 경우에는 중앙정부 또는 광역자치단체보다 부적정비율이 더 낮을 것으로 예측된다. 이러한 점들 때문에 용인경전철 등과 같은 사태가 발생하였다.⁷⁾ 따라서 사전타당성 조사의 실효성



확보방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 안전행정부 산하 또는 지방행·재정전문 연구기관인 한국지방행정연구원에 지방재정지출사업에 대한 평가를 총괄하는 기구를 신설하여 운영할 필요가 있다. 타당성조사의 적정비율이 높은 것은 사업주체인 해당 지방자치단체가 비용을 부담하여 업체를 선정한 방식으로 타당성조사를 실시하기 때문이다. 따라서 국가예산으로 운영되는 기구를 신설하여 타당성조사를 실시하도록 하는 것이 타당하다.

⑤ 지방재정관리제도의 개선

재정책임성과 직접적으로 관련되어 있는 지방재정관리제도에는 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행 승인제도, 사업예산제도, 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정상황 주민공개(지방재정공시제도) 등이 존재하고 있다. 각 제도들은 도입목적이 존재하고 있으나 각 제도들은 일부이지만 문제점이 존재한다. 따라서 각 제도들에 대한 문제점을 해소할 수 있는 대안을 마련하여 집행할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈표 12〉 지방재정관리제도

구 분	지방재정관리제도	법 적 근 거
예산편성단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중기지방재정계획제도 ■ 투·융자심사제도 ■ 지방채발행승인제도 ■ 사업예산제도 	지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방자치법 제124조 지방재정법 제11조 지방재정법 제5조
예산집행 및 결산단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복식부기회계제도 ■ 지방재정분석·진단제도 ■ 지방재정상황 주민공개 	지방재정법 제53조 지방재정법 제54~57조 지방재정법 제60조

7) ‘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)



나. 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 지방자치단체 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. 결 론

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(행정서비스헌장제와 같은 제도 도입 운영, 민원제도 및 시책 정비 포함), ⑤ 국정과제 수행을 위한 지방 공무원 역량강화 프로그램 도입 또는 확대 등의 과제가 수행될 필요가 있다는 제안을 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 새로이 연구될 분야는 그리 많지 않을 것으로 보인다. 새롭게 연구할 것이 아니라 기존에 연구된 결과를 종합하여 취사선택하기 위한 노력이 필요하다. 취사선택의 과정에서는 과거 정부에서 추진하고자 하였으나 실패한 이유, 도입하여 운영하고 있는 경우 현재의 문제점 등을 발굴하여 개선하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 이러한 접근방법이 영속적인 국정과제의 추진에 기여할 수 있을 것이다. 이와 같은 역할을 지방자치발전위원회가 하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 이때 고려할 수 있는 대안으로는 우리나라 지방행·재정 전문연구기관인 한국지방행정연구원을 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 지방의회의 구성을 기준으로 하면 이미 성년이 되었고 민선 지방자치단체장의 선출을 기준으로 하면 내년이 성년이 된다. 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 모형과 성공적인 도입·운영전략” 한국지방재정학회 동계학술 세미나 발표논문.
- 금창호. (2013). “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 김병섭외. (2003). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김정훈. (1997). 「지방소비과세의 확충방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김홍래. (2004). 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 라휘문. (2006). “민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도분석 및 발전방향” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 제16권 3호.
- 손희준 외. (2011). 「지방재정의 근본적 확충방안」. 한국지방재정학회. 전국시군구청장협의회 발주 수탁과제보고서.
- 손희준 외. (2011). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 라휘문 외. (1998). 「교통세의 세원배분방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 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.
- 임상수·박지혜. (2012). 「지방정부 수입을 축소시킬 수 있는 요인에 관한 연구: 중앙정부 감세 정책이 지방정부 재정을 악화시킨다」. 한국지방세연구원 연구보고서. 제18대 대통령직인수위원회 내부자료(2013)
- 조기현. (2013). “신정부 지방재정 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- Skelcher, Chris. (1992). *Managing for Service Quality*. UK: Longman Industry and Public Service.
- 세계일보, 2013년 10월 11일(검색일 2013년 10월 13일).

발표자료

맞춤형 지역발전을 위한 새로운 정책 방향 모색

이 원 희 (한경대학교 행정학과 교수)

목 차

I. 지역정책의 연혁과 전개 과정	39
II. 지역 정책의 현황	40
III. 최근 지역정책에 대한 평가	43
IV. 지역 정책의 새로운 동향	45
V. 박근혜정부의 지역정책 과제	48
VI. 맞춤형 지역 발전을 위한 향후 과제	49
VII. 추진 전략	57



맞춤형 지역발전을 위한 새로운 정책 방향 모색

이 원 희(한경대학교)

I. 지역정책의 연혁과 전개 과정

- 우리나라 지역 정책은 ‘성장거점 개발→수도권 규제→균형발전→광역경제권 육성’의 발전 과정을 보임
 - ‘80년대 이전의 고도 성장기에는 거점개발방식을 통해 특정 지역을 전략적으로 육성
 - ‘80년대 들어서 지방대도시 중심의 분산형 거점 개발 추진
 - ‘90년대에는 수도권 규제 강화를 통해 형평성 지향

〈표 1〉 지역발전정책의 시대별 구분과 특성

구 분	1960~70년대	1980년대	1990년대	노무현정부	이명박정부
목 적	산업화/ 경제성장촉진	지역간 불균형 해소	국가 및 지방경쟁력 강화	균형	성장
공간전략	상대적 우위지역 집중형 거점개발	지방대도시 중심도시위주/ 분산형거점개발	대규모 집적경제구축/ 지방광역권개발	분권/혁신	상생/광역
특 성	특정지역개발	지역균형개발	광역거점개발	보조금	포괄보조금

- 2000년대 들어 지역균형발전 정책을 추진했으나, 점차 ‘균형’의 의미가 바뀌어져 가고 있음
 - 참여정부에서는 강력한 국가균형발전을 추진
 - * 분권, 혁신, 균형의 이념을 지향
 - * 국가균형발전위원회를 구성하고 사업조정권을 통해 강력한 기능 수행
 - * 이를 뒷받침하기 위해 국가균형발전특별회계를 만들어 재정적 지원 제공
 - * 그러나 수도권과 비수도권의 대립과 갈등을 촉발하는 문제점 야기
 - 이명박정부에서는 광역발전을 추진
 - * 상생을 강조하면서, 성장과 광역발전을 지향
 - * 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 등의 체계로 전환



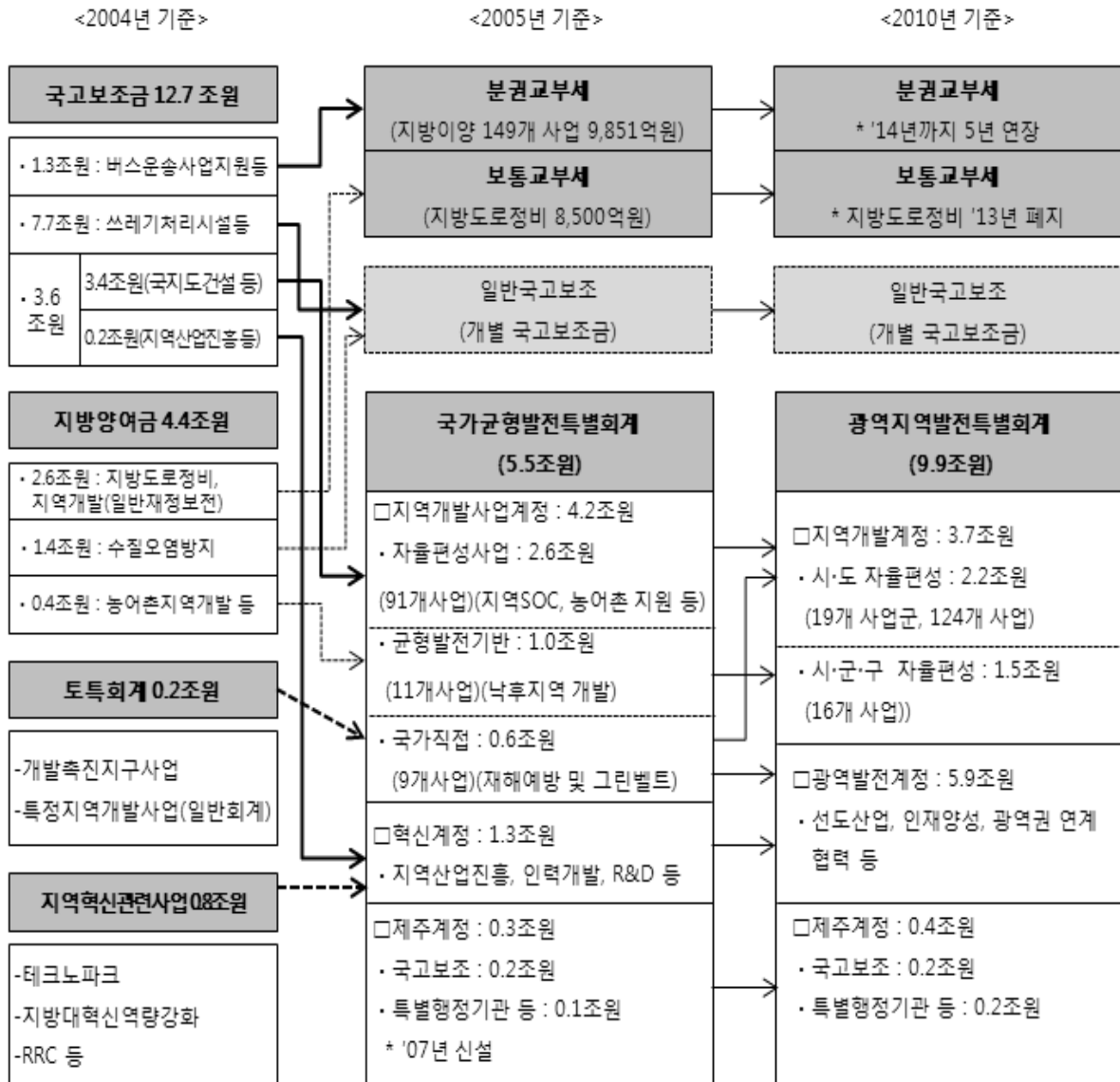
2. 광역·지역발전특별회계

- 2009년 4월 국가균형발전특별법을 개정하고 2010년부터 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편
 - 「국가균형발전특별회계」는 2005년 이전에 여러 부처에서 분산 추진되던 국고보조사업을 통합한 것임
 - 특히 지방양여금 사업을 폐지하고 균특으로 통합함

- 광역경제권 중심의 새로운 지역발전정책을 지원하는 재정 구조
 - 지역개발계정은 존치하고 지역혁신계정 대신 광역발전계정을 신설하였으며, 이와 별도로 제주특별자치계정을 설치
 - 아울러 종래 5개 부처가 20여개 사업으로 분산 추진하던 낙후지역 개발사업을 지역특성을 바탕으로 5개 사업(성장촉진지정개발, 특수상황지역개발, 일반농산어촌개발, 도시활력증진지역개발, 도서식수원개발(이후 종료))으로 통합

- 재원규모면에서는 2005년 총 5.3조원으로 시작하여 2012년 9.4조원으로 확대
 - 다만, '05년에는 지역개발계정(지자체 자율편성)이 4.0조원으로 전체의 75%를 차지하였으나, 2012년에는 광역개발계정(부처 직접사업) 규모가 전체의 58.8%를 차지
 - 2010년 광특회계로 개편되면서 포괄보조금의 의미를 갖고 있는 지역개발계정은 약 3.7조원(시도자율편성 2.2조원) 규모로 축소
 - 광역발전계정은 선도산업 육성, 인재양성 등 광역경제권의 핵심사업을 포함하여 시·도간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가사업, 지역발전계획과 시·도의 사업수요 등을 종합적으로 고려하여 소관 부처가 직접 편성하여 운용

〈그림 2〉 균특회계의 광특회계 재편 구조





III. 최근 지역정책에 대한 평가

1. 성과

- 참여정부는 수도권과 지방의 격차 해소를 위해 강력한 정책추진체계를 구축하고 수도권 기능의 분산정책을 시행
 - 세종시·혁신도시(10개) 건설로 행정기능 및 공공기관의 지방이전과 기업도시(6개) 건설로 민간 활력 활용 추진
 - 지방의 자립적인 성장기반 구축을 위해 지역전략산업 육성을 추진하고, 낙후지역 지원을 위해 신활력사업 추진

- 이명박정부는 지역경쟁력 제고를 위해 전국을「5+2 광역경제권」으로 설정하고 선도산업, 인재 양성, 30대 선도프로젝트를 중점 추진하고, 지역의 자율성 제고를 위해 포괄보조금을 도입
 - 광역권별로 1~2개의 대표산업을 선도산업으로 선정하여 육성하고, 대학과 연계하여 해당 산업분야의 인재양성을 추진
 - SOC 위주로 권역별로 3~5개, 총 30개 선도사업을 선정하고, 침복단지·과기벨트·4대강 살리기 등 대형프로젝트를 추진
 - 지자체의 지역발전 재정운영의 자율성을 높이기 위해 지역개발계정 사업에 포괄보조금제도 도입하여 각 부처가 칸막이 식으로 지원하던 200여개의 세부사업을 22개의 포괄보조사업으로 재편

2. 문제점

- (수도권 집중) 지방 육성을 위한 다각적인 지원에도 불구하고 인구, 일자리, 소비의 수도권 집중이 심화
 - 일자리를 찾아 청년층들이 수도권으로 몰리면서 지방에서는 ‘일자리 감소 → 인력유출 → 활력저하 → 인구 감소’의 악순환 지속
 - 고급 교육, 의료, 서비스 등 중심지 기능의 수도권 집중이 심화됨에 따라 부산, 대구, 광주 등 지방 대도시의 중추기능은 약화

- (지역 간 격차) 균특회계나 광특회계와 같은 재정지원제도를 가동하였지만 지역 간 소득불평등이 악화
 - 시·도별 1인당 지역내총생산(GRDP)을 대상으로 산출한 지니계수는 1985년 0.270에서 1993년 0.137로 하락하였으나 외환위기가 발생한 1997년 0.160, 이명박정부가 출범한 2008년에는 0.189, 가장 최근의 2011년에는 0.209까지 증가
 - 수도권과 비수도권의 소득 격차는 줄고 있으나, 비수도권 내에서의 소득 격차는 확대되는 양상

- (주민 체감)광역경제권, 초광역개발권 개념이 주민에게 체감되지 못함
 - 국가의 정책과 사업이 top down 방식으로 효과가 주민에게 전달되지 못하며, 주민의 참여와 협의 과정이 부족
 - 중앙정부에서는 다양한 사업을 만들어 내지만, 지역의 입장에서는 개별 사업을 유치하는 수준일 뿐으로 통합된 효과가 발생하지 못함
 - 멋진 샷샷, 멋진 양복, 멋진 운동화를 신고 있는 모습

- (대상지역) 지역정책 대상지역이 개별도시(노무현정부), 광역시·도를 합한 광역경제권(이명박정부)으로 너무 과소하거나 과대한 문제
 - 혁신도시, 기업도시는 인근 지역과의 연계발전에 대한 고려보다는 일률적인 신도시 개발을 전국에 산발적으로 적용(SPOT 위주)한 한계
 - 개발수요 존재를 전제로 한 신규 외곽개발방식은 수요감소에 따른 사업성 저하, 원도심의 쇠퇴와 인구유출을 가속화하는 부작용도 초래
 - 반면 광역경제권, 초광역개발권은 거대권역 개발정책으로, 국민들의 일상적 활동이 벌어지는 생활권 단위를 도외시한 채 경쟁력 관점에서만 접근하여 주민 생활과 괴리

- 지역발전위원회의 권한이 약화되어 사업조정 기능이 부족
 - 지역 현안사업, 부처 간 사업조정 등 지속력이 취약하여 지역을 단위로 한 종합적 지원이 부족



- 광특회계의 광역계정은 지방의 관점이 부족하고, 사업을 유치하더라도 보조금 matching이 지역의 부담으로 작용
 - 일반회계 사업을 이관 받아 수행할 뿐이며, 통합과 조정의 기능이 없어 시너지 효과가 발생하지 못함

- 시군구 자율편성사업의 부처별 공간분할 등 추진체계 혼란
 - 국가 차원의 낙후지역 전략계획 부재, 지역실정과 동떨어진 소관 부처 예산사업화 경향, 소관 부처의 전문성 괴리, 도서지역의 이원화된 지원체제, 분권적 지역발전 저해(신규 사업 국가승인, 지나치게 엄격한 가이드라인) 등

IV. 지역 정책의 새로운 동향

1. 환경 변화

- 국민의 행복 지수에 관한 관심 제고
 - 지역발전이 주민에게 체감되어야 한다는 지역의 목소리가 커짐
 - 거시적인 지역발전 정책 보다 주민의 행복에 대한 관심 제고

- (국민의식 변화) 형평성·공정성, 삶의 질과 행복, Soft 인프라와 문화적 콘텐츠의 강조 등 국민들의 가치관 변화
 - 삶의 질과 행복 등 국민적 요구에 부응하는 생활밀착형 정책 필요

가치관 변화양상	① 효율성 중심 → “형평성(균형)”과 “공정”
	② 성장과 소유 → “삶의 질”과 “행복”
	③ 물리적 인프라 → “소프트”와 “문화적 콘텐츠”
	④ 규제와 관리 → “자율”과 “다양성”

- 지역별로 특이 수요를 반영하는 정책적 노력 필요
 - 지방자치가 진행되면서 각자의 지역 발전 논리를 위한 차별화된 전략이 수립
 - 중앙정부가 지원하는 지역 개발 전략과 지역의 개별적인 개발 전략이 조화를 이루어야 함

- 지역정책이 재정투입을 통해 사업들이 안정적으로 추진되어야 할 것을 요구
 - 지역에서 사업을 추진하면서 예측 가능하고, 일관성 있는 재원을 확보해야 함

- (생활패턴의 변화) 교통인프라 확충 등에 따른 통근통학권 확대, 레저에 대한 수요 증대 등에 따라 국민들의 생활 범위가 확장되고, 지역 간 이동의 빈도도 증가
 - 도시민들의 여가활용을 위한 농촌방문 증가, 농촌주민의 생활서비스 이용을 위한 중소도시 방문 등 도시·농촌 간 유동인구가 증가하고 경계도 모호해지는 양상
 - 단일 행정구역 단위를 넘어 국민의 실제 생활권에 근거한 생활 인프라의 공급, 도시·농촌간 공동협력 상생전략 필요

- (지역경제 발전패러다임) 창조경제 시대에 부응하여 지역경제의 체질개편 필요
 - 지역주도로 ‘개방→융합→창조’가 선순환하는 지역 차원의 창조경제 구현을 통한 새로운 성장 모멘텀과 일자리 창출 추진 필요
 - 과학기술·IT의 융합과 혁신을 지속 추진하여 지역주력·연고산업의 新시장 창출과 신 성장동력 확보 필요

- (지역산업 발전패러다임) 모든 산업에서 융합화 급속 진행
 - 융합이 산업경쟁력 강화를 위한 필수 DNA로의 중요성이 증대되고, 기술 및 산업구조 패러다임의 근본적 변화*를 야기
 - * 산업간 경계 붕괴, 산업구조 경쟁구도 변화, 생산방식·사업모델 변화 등



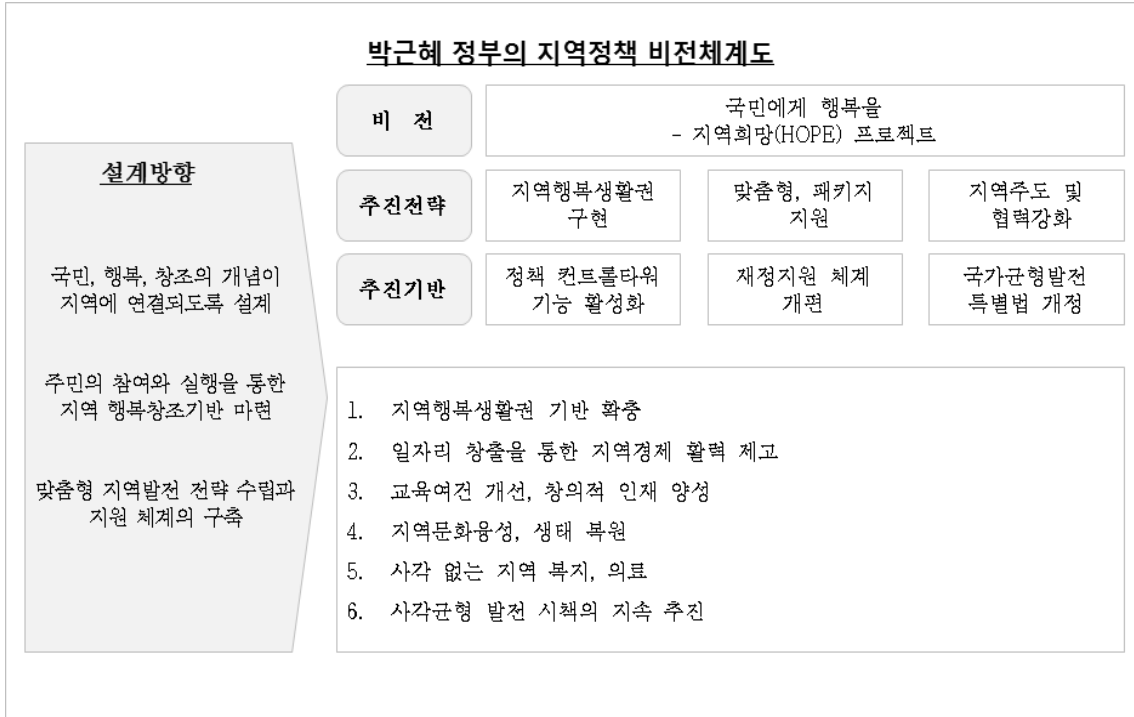
2. 새로운 동향

- (미국) 오바마 정부는 침체에 빠진 미국경제 부흥을 위한 해법의 하나로 도시권 국가(Metro Nation)론을 새로운 국가비전으로 제시하고, 백악관에 도시정책실(Office of Urban Policy) 신설
 - '00년 이후 경제성장, 환경, 에너지 등 국가정책목표 달성을 위한 중요수단으로 도시권 협의체(MPO) 역할 강화

- (영국) '00년대 초반부터 개별 행정구역단위 정책의 한계를 인식하고, 실질적인 경제활동 단위인 도시권 육성정책 시작
 - '04년 8개 도시권 육성정책(Wave1) 시작으로 본격적으로 추진
 - 도시권의 범위는 지자체간의 자발적인 협력에 기초하여 결정하며, 중앙정부와 지자체간 협약을 체결하여 도시권 핵심사업 지원
 - '12.10월에는 20개 중소도시를 선정(Wave2)하여 도시권별 협상제안서를 제출토록 하였으며 정부와 협상을 통해 최종결정 예정

- (일본) 지역활성화통합본부를 통해 총괄 조정 기능을 강화
 - 복수 이상의 부처와 관련되는 예산사업을 대상으로 공모 방식을 도입하여 부처간 횡단적 연계 협력 사업을 추진
 - 지역활성화를 위해 도시재생, 구조개혁, 지역재생, 중심시가지 활성화 사업 등을 추진
 - 부처간, 지역간, 사업간 횡적 연대를 중시

V. 박근혜정부의 지역정책 과제



- 2013년 새롭게 개편된 지역발전위원회에서 향후 지역 발전을 위한 정책 방향을 제시함
 - 국가보다는 국민을 강조하는 새 정부의 정책정향에 맞추고 있음
 - 이념은 창조, 목표는 행복, 방법은 협력, 단위는 생활권을 제시함
- 지역희망(HOPE) 프로젝트를 추진하고자 함
 - 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감함(Happiness)
 - 행복한 삶의 기회를 고르게 보장받음(Opportunity)
 - 자율적 참여와 협업을 시도함(Partnership)
 - 전국어디서나 정책의 사각지대가 없도록 함(Everywhere)



VI. 맞춤형 지역 발전을 위한 향후 과제

1. 맞춤형 지역 발전의 틀



○ 주민의 참여와 지역의 특성화된 맞춤형 정책

〈그림 3〉 박근혜정부 지역 정책의 이념, 정책 단위, 정책 수단 체계

	노무현정부		이명박정부		박근혜정부
이념	혁신	→	성장	→	창조
	균형	→	효율	→	행복
	분권	→	상생	→	협력
	시도	→	광역	→	생활권
지원 수단	국가균형발전 특별회계	→	광역지역발전 특별회계	→	????? (지역활력증진 특별회계)
지원 방법	분권교부세	→	포괄보조금	→	????? (맞춤형 보조금)



2. 비전과 목표

- 국민, 행복, 창조의 개념이 지역에 연결되도록 설계될 필요

- 주민의 참여와 실행을 통한 지역 행복창조기반 마련
 - 주민들의 자율·창의에 기반한 아이디어로 과제를 마련·실행
 - 지식기반 상생 네트워크 구축 및 인력 양성

- 맞춤형 지역발전 전략 수립과 지원 체계의 구축 필요
 - 부처의 관점이 아니라, 지역의 관점에서 지역발전 전략을 수립

〈그림 4〉 박근혜정부 지역정책의 비전 체계도 해석

비전	국민이 행복한 창조적 복지 공동체		
목표	일자리의 창출	지역의 재생	삶의 질 개선
기본 방향	창조와 자율	융합과 균형	연대와 협력
추진 전략 및 과제	도시와 농촌 연계형 6차 산업 지원 (생산-가공-유통-소비-문화-관광의 융복합 기반 구축)		
	기업-기술-인재가 선순환하는 산업생태계 지원 (지역의 창조경제 기반 조성)		
	참여를 통한 상향식 아이디어 발굴 (창조적 마을 만들기) (예, 골목상권, 전통시장, 뿌리기업, 사회적 기업, 마을만들기)		
	전국적 공통 현안 사업 지원 (교육, 문화, 복지, 일자리, 안전)		
지원 수단	신지역발전 5개년 계획 (지역활력증진특별회계)		
추진 주체	지역발전위원회 (사업조정권 부여) - 지역 단위 조직과 연계 -		



3. 수행 체계

지역발전위원회의 기능 강화 필요

- 중앙의 사업을 단순히 물리적으로 끌어 모으는 기능상의 한계를 극복할 필요
- 지역의 발전을 지원하고 컨설팅 하는 기능을 요구받고 있음
 - 중앙의 다양한 기관이 수행하는 사업에 대해 조정 기능을 강화
 - 이를 위해 광특회계 예산의 사전검토 기능을 복원하는 등 정책컨트롤타워로서의 권한 강화

지역정책 추진체계 정립 필요

- 국가-지자체 지역발전협의체 구축
 - 기초지자체에 지역발전협의회 설치(지역리더, 민간전문가 등으로 구성)
 - 중앙 단위에 지역발전협의체(지역위, 부처), 시도 단위에 지역발전협의체(지자체, TP, 지역발전협의회 등 관련기관) 설치
 - ※ 지역발전협의체에서 예산배분 기준, 포괄보조 가이드라인, 부처 통합지원방안, 성과평가 등 협의
- 중앙정부의 시군구 자율편성사업 전담부처 지정, 운영
 - 지역위가 **협약 방식에 의한 지원**을 추진하면서 각 부처와 협의

마을 단위의 주민 참여를 보장하는 체계 필요

- 주민이 주체가 되는 마을만들기운동 추진단을 구성하여 지역 현안 논의
 - 기존의 의제 조직, 주민자치위원회, 주민참여예산위원회 등 조직을 **메트릭스 개념으로 활용 가능**

주민과 행정기관 사이에서 역량강화, 사업기획 등을 전문적으로 지원하는 중간지원 조직 활성화

- 시·군 단위로 주민 컨설팅, 마을 만들기 기획 및 발굴 등을 담당하는 **중간지원조직 확산**
- 지자체, 현장활동가, 주민을 지원할 수 있도록 광역단위로 지역대학에 **‘농어촌활성화 지원센터’** 구축

* ‘13년 전국 9개소 시범 설치

〈그림 5〉 마을 만들기 중간조직 현황

구분	광역자치단체	기초지방자치단체
중앙부처 설립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농식품부 : 광역농촌활성화지원센터 9개 ▪ 고용노동부 : 시도별 지역고용센터 17개 ▪ 안전행정부 : 시도별 마을기업지원센터 17개 	
지방자치단체 설립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울(마을공동체종합지원센터) ▪ 부산(마을만들기지원센터) ▪ 전북(마을만들기지원센터) ▪ 경기(마을만들기지원센터) 	수원, 강릉, 광주 남구, 광주 북구, 서울 성북, 서울 금천, 완주, 진안, 정읍, *예정 : 순천, 안양, 부천, 광주 북구 문화동
합계	47개	15개

□ 최근 각 부처가 중간지원조직을 만들어가는 경향을 보이고 있음

- 지역공동체를 활성화하기 위해 주민이 필요로 하는 교육, 상담 및 컨설팅, 인력 양성 등 전문적인 기능을 수행하기 위해 농림수산식품부, 고용노동부, 안전행정부 그리고 각 지방자치단체가 중간지원조직이라는 이름으로 이를 확대
- 이러한 다양한 활동을 통합 조정하기 위해 안전행 정부는 “지역공동체 지원 활성화법”을 준비
- 그러나 마중물의 수준을 넘어서 정부가 주체가 되는 수준이 되는 것을 경계해야 함

4. 지역 정책의 공간 구조 개편

□ 일정 정도 규모의 경제를 확보하면서, 권역이 지나치게 비대한 광역경제권의 한계를 극복하기 위해 기능과 규모를 고려한 **지역생활권** 중심으로 지역정책을 추진할 필요

* 생활서비스 향유, 지역발전 선도 등의 기능과 공간위계를 고려한 접근 필요

□ 지자체 연계협력권인 ‘지역행복생활권(가칭)’의 도입 및 추진

- 상생발전의 성과 창출을 위해 ‘지자체간 협정(협약)’ 방식 도입
- 좁은 범위의 협력을 뛰어넘어 산업, 사회, 문화, 환경, 교통, 복지, 보건, 의료, 교육 등 포괄적 분야 망라

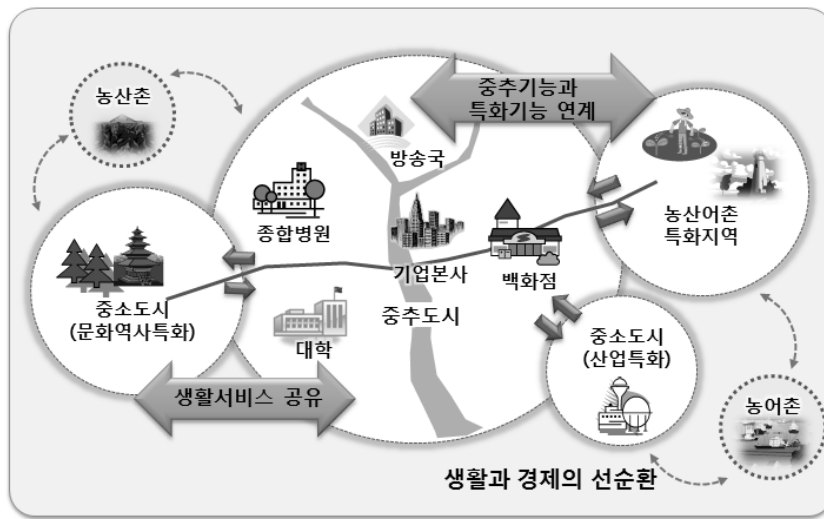


- 협력발전의 협정을 맺는 복수 지자체는 권역 단위의 ‘협력발전계획’ 수립

□ 지역발전을 견인할 수 있는 중추기능 육성 필요

- 도시의 중추기능과 인근 농산어촌의 특화기반을 연계하여 국민행복과 창조경제를 선도하는 생활권 육성 필요
- 지역간 산업과 기술, 문화의 융합을 통한 일자리 창출

〈생활권 기반의 도시권 개념과 역할〉



5. 지역 정책을 위한 사업 설계 안

□ 지역발전 사업 재편의 4대 기본방향

- ① 지역의 bottom up에 의한 공모 사업을 지원 (자율성)
 - 지역발전위원회의 컨설팅 기능을 강화
- ② 기존에 광역계정에서의 국가적 단위 사업은 성과 평가를 실시
 - 성과에 따라 사업의 존속 여부를 결정
 - 일반회계에서 단독 부처가 수행할 수 있는 사업은 구분
- ③ 부처간 융합으로 시너지 효과가 있는 사업을 추진(연계협력)
 - 부처 간 협력 사업의 통합 기능을 강조
- ④ 전국적 공통 수요 사업에 대한 강력한 지원체계 구축

- 대한민국 국민으로서 누려야 할 최저한의 삶의 질을 보장하기 위한 사업을 발굴하여 전국적 공통 지원 사업
- 기존의 분권교부금이나 지방교육교부금의 일부를 활용

□ (지역의 기획능력 제고) 포괄보조금의 개선방향은 지역의 ‘사업선택의 자율성 확보’를 통한 지역의 선호가 반영될 수 있는 체계를 구축하는 것이 관건

- 현재의 광특회계는 기존 ‘여러부처’의 ‘국고보조사업’으로부터 출발하고 있으므로 사실상 ‘포괄보조금’의 장점을 발휘하기에는 태생적인 한계 존재
- 광특회계 내 회계간 재원규모 조정을 통한 포괄보조금의 성격 극대화에 초점

□ (부처간 재원 칸막이 제거) 실질적인 자율성 확보를 위해 광특회계 내지역개발계정 사업 내 부처간 칸막이를 없애는 것이 관건

- 관행상 시도자율편성 및 시군구자율편성 사업신청시 전년도 부처별 실링 부분이 존재
 - 예산편성시 부처와의 연계가 강한 경우 국고보조금과 유사하므로 실링 내 사업 자율권을 보장하는 인센티브 발굴 필요

□ 패키지 및 맞춤형 지원 강화

- (주요사업 패키지) 도시권 발전에 기여할 수 있는 국토부·산업부·문화부 등 컨텐츠 사업들을 종합연계하여 범부처 시너지 극대화
- (맞춤형 지원) 대도시권은 글로벌 경쟁력 강화에 긴요한 사업, 중소도시권은 지역민의 체감도가 높은 사업을 최우선 지원
 - 대도시권은 규제완화, 중소도시권은 재정적 지원 중심으로 추진하고, 도시권과 연계된 지역공약사업의 경우 우선 지원 검토

□ 지역 간 연계협력사업 확대

- 행정구역 경계를 넘어서 지역 간 연계와 협력으로 주민의 삶의 질을 높이고 정책 투자의 효율성 제고
 - * 지자체 간 ‘지역행복생활권’을 구축하기 위한 협정 방식을 도입하고 협력적 공동 발전계획 수립
 - * 산업, 사회, 문화, 환경, 교통, 복지 등 포괄적 분야 망라하되, 별도의 확대된 재원을 편성



- 창조경제선도를 위한 **지역-지방대학의 상생발전 체제** 구축
 - 지방명문대학 육성, 지역밀착형 강소대학 육성, 특성화분야 육성
 - 지역의 창조 경제 기반을 위한 사업 지원
- 위축된 지방대학과 지방대학생을 살려 지역의 활력 제고
 - (가칭)국가차원 **대학컨설팅센터** 설립, **지방대학육성법** 제정 추진
 - 지방대학생에게 꿈과 끼를 만들어 주는 **지방대학생 행복 플랜** 추진

6. 광역지역특별회계 개편 방안 (→지역활력증진특별회계(안))

- (계정간 규모조정)** 광역계정 규모를 축소하고 포괄보조금(지역개발계정) 부분을 점차 확대
 - 광역계정 부분은 국고보조사업과의 유사성 검토를 통하여 통합 혹은 사업조정 필요
- (사업메뉴 확대: 지역개발계정으로 전환가능한 국고보조사업 검토)** 현재의 지역개발계정 사업메뉴 확대를 통한 지역의 사업선택의 다양성 확보 필요
- (부처와 지자체 협조)** 광역계정과 지역개발계정간의 사업조정, 국고보조사업을 일부 지역개발계정으로 전환시 부처와 지자체의 적극적인 협조가 관건
 - 우리나라 ‘포괄보조금’은 여러 부처의 국고보조사업으로부터 출발하였으므로 포괄화의 취지가 극대화되기 위해서는 부처간 이기주의를 극복해야 함
 - 지역 관점에서 사업 발굴되고 이를 위한 컨설팅 기능을 강화
- (시군구 포괄화 방식 개편)** 시군구자율편성 사업 효과 극대화를 위한 거버넌스 체계 개편 필요
 - 현행 ‘부처포괄화’ 방식은 시군구자율편성 사업의 사업내역 통일 등 중복사업 관리 차원에서는 긍정적 효과가 있으나, 동시에 사업관리, 신규사업 선정 시 전문성 등 문제점도 존재

〈표 2〉 광역지역특별회계의 개편안

계 정		쟁 점	대 안
지역 계정	시군구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집행율이 낮음 <ul style="list-style-type: none"> - 기획력 부족 ○ 지역의 자율성 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 신규 사업의 제약 - 국가적 의지가 강함 - 시도의 조종을 통제라고 받아들임 ○ 과거 낙후지역 지원 사업으로 구성됨 ○ 포괄보조금의 성격이 약함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 자율성 강화 ○ 마을 단위의 창의적인 사업을 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 창조사업 - 미래창조과학부의 사업 발굴과 협력 - 안전행정부의 지원 강화 - 연계사업(하천+교량+쉼터) - 지역공모와 중앙의 조정 ○ 시군의 여건에 따라 보조율을 신축적으로 운영
	시도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기획력의 한계 ○ 상대적으로 자율성이 큼 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가사업과 지방사업의 구분 ○ 보조율의 신축적 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 표준보조율 - 보조금 총량제
광역계정		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조금과 유사한 성격 ○ 출연금의 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 R&D 지원 사업 ○ 부처별 사업의 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 다만 낙후지역의 지원이라는 차원에서 별도로 관리하는 실익은 있음 ○ 성장잠재력을 관리하는 계정 <ul style="list-style-type: none"> - 광역경제권 선도사업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합계정 (또는 융합, 협력계정) <ul style="list-style-type: none"> - 개별 부처사업의 총괄 조정 ○ 전국 공통 현안사업 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리, 문화, 복지, 교육 등 - 분권교부세, 지방교육교부금 일부 재원 활용 ○ 개별 기금 및 특별회계사업 중 지역관련 사업의 전환



VII. 추진 전략

법 개정

- 추진체계, 광특개편 등의 내용을 담아내는 법 개정이 필요

지역발전위원회의 조직 정비 및 강화

- 자문위원회로서 정부 정책의 platform으로서 역할 수행
 - 각 부처의 지역 정책을 총괄 조정하는 역할
 - 협업, 정보 공유 등을 주도함
 - 부처 간 연계 협력 사업을 유도

성공 사례의 확산

- 중요한 것은 지역 주민의 자존심과 자긍심을 회복하는 것임
 - 이를 위해 지역의 성공 사례를 확산하여 자신감을 갖게 함
 - 지역에 대한 애착이 국가에 대한 애정으로 발전할 것임

지역지도자의 육성

- 지역 개발을 위해 공동체 단위의 지도자가 필요함
 - 이들의 역량을 제고하는 노력이 필요함
- 이를 지원하기 위한 대학-연구소-지역발전위원회의 협력이 필요

발표자료

주민행복 서비스 구현 : 지방3.0

금 창 호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)

목 차

I. 서론	61
II. 주민행복 서비스의 구현요소	62
III. 기존 주민행복서비스 시책과 평가	67
IV. 주민행복 서비스 구현을 위한 지방3.0의 전략	73



주민행복 서비스 구현 : 지방3.0

금 창 호(한국지방행정연구원)

I. 서론

1995년 민선 단체장의 선출로 지방자치가 본격화된 이래 20년의 역사를 목전에 두면서 지방행정에는 많은 변화가 있어 왔다. 구조적으로는 지방자치의 내실화를 다지기 위한 기반작업으로 지방분권과 주민참여의 확대요구와 정책적 대응노력이 추진되었고, 운영적으로는 주민편의를 위한 다양한 시책들이 지방자치단체별로 경쟁적으로 전개되어 왔다.

이와 같은 변화들 가운데 가장 주목할 만한 것의 하나가 행정서비스이다. 지방자치단체는 행정서비스의 최종적인 공급자인 동시에 중앙정부에 비하여 행정서비스 공급의 실험이 가능하다는 특성에 기초하여 다양한 행정서비스의 생산 및 공급의 방법들을 개발하여 왔다. 특히, 중요한 것은 행정서비스 공급의 패러다임이 종래의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화된 것이고, 이를 토대로 주민행복을 증진하는 것에 많은 관심을 기울여 왔다는 것이다. 물론, 지방자치단체의 행정서비스 공급이 패러다임의 변화로 귀결된 것에는 자체적인 노력뿐만 아니라 중앙정부의 정책변화도 많은 영향을 미쳤다.

민선단체장의 등장이후 현재까지 지방자치단체의 행정서비스 공급에서 나타난 변화들을 보면, 목적과 관점 및 방법 등에서 과거와 확연한 차이가 나타나고 있다. 그동안 지방자치단체 차원에서 활용되었던 대표적인 시책들인 행정서비스헌장제와 시민평가제 등을 대상으로 보면, 행정서비스 공급의 목적에서는 주민편의를 최우선으로 설정하고, 공급관점에서는 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화되었으며, 공급방법에서는 표준화와 다양화가 동시에 나타나고 있다는 것이다. 이러한 노력들을 통해서 과거와 달리 주민편의를 상당수준 제고하는 효과를 확보한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 나타난 지방자치단체의 행정서비스 공급이 한계가 없거나 주민편의를 최적의 수준으로 담보하고 있는 것으로 평가하기는 어렵다. 여전히 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대해 주민만족도가 매우 높은 편은 아니고, 행정서비스의 품질과 공급방법에 대해서도 공급자적 의지가 관철되고 있다는 지적이 많다.

이와 같은 현실에서 박근혜정부는 국민행복을 실현하기 위한 전략으로 지방 3.0을 제



시하고 있다. 즉, 소통하는 투명한 정부와 일 잘하는 유능한 정부 그리고 국민 중심의 서비스 정부의 구축을 통해서 국민 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 정부운영의 패러다임으로 전환하는 것이다. 이처럼 지방 3.0의 추진을 통해서 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 행정운영의 패러다임을 전면적으로 개편하고, 그러한 토대 위에서 국민행복을 실현하겠다는 것이다. 따라서 박근혜정부가 제시한 지방 3.0이 과연 종래의 행정서비스 공급에서 나타났던 한계를 극복하고, 나아가 주민행복 서비스의 실현에 명확히 기여할 수 있는가에 대한 논의는 필요하다. 이에 따라 여기에서는 지방 3.0을 대상으로 주민행복 서비스의 구현에 필요한 요건들을 구비하고 있는지를 살펴보고, 그 결과에 기초하여 주민행복 서비스를 구현하기 위한 전략들을 시안적으로 모색해보고자 한다.

II. 주민행복 서비스의 구현요소

1. 정부서비스의 의미

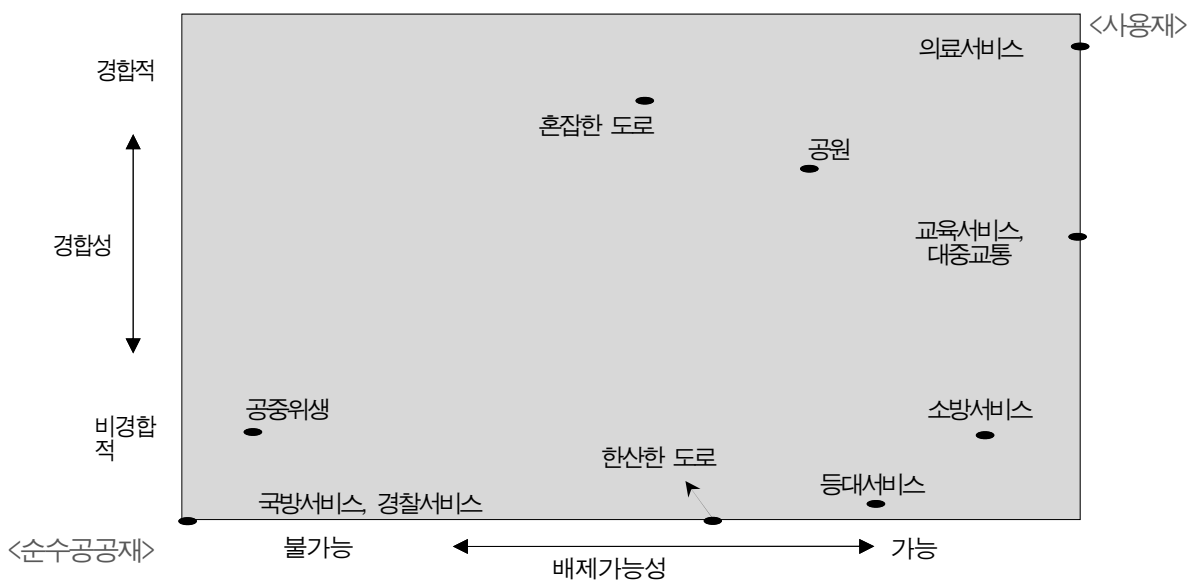
정부서비스(public service)는 다양한 논의에도 불구하고 정부가 국민들에게 공급하는 유·무형의 생산물로 정의되는 것이 일반적이다. 즉, 국민들의 일상생활에서 요청되는 수요에 대하여 정부가 다양한 방법을 통하여 제공하는 서비스를 말하는 것이다. 이와 같은 정부서비스의 개념은 서비스의 공급주체를 기준으로 접근한 것이다. 순수한 의미의 공공서비스는 공공재(public goods)¹⁾로 분류되는 것들이나, 현실적으로 정부가 생산 및 공급하는 정부서비스는 보다 넓은 범위를 갖는 것이 일반적이다. 예를 들면, 의료서비스나 주택서비스 상수도 등과 같은 사용재의 성격을 갖는 서비스들은 정부뿐만 아니라 민간부문에 의해서도 충분히 공급될 수 있다. 이처럼 정부가 순수한 공공재뿐만 아니라 사용재까지 공급하는 이유는 그것이 가치재의 특성을 갖기 때문이다(이준구, 2001). 즉, 의료서비스나 주택서비스와 같은 서비스들은 모든 국민에게 최소한 일정수준 이상의 혜택이 제공되어야 한다는 점에서 정부가 직접 공급하는 것이다.

따라서 이와 같은 정부서비스는 민간부문의 서비스에 비하여 다음과 같은 특성을 보유하고 있다(이준구, 2001). 첫째는 소비의 비경합성(non-rivalry)이다. 어떤 사람이 소

1) 공공재(public goods)는 한 집단의 어떤 사람을 위해 혹은 어떤 사람에 의해 생산되는 즉시 그 집단의 모든 구성원이 소비의 혜택을 공유할 수 있는 재화나 서비스를 말한다.

비에 참여한다고 해서 다른 사람의 소비 가능성이 줄어들지 않는다는 것이다. 즉, 모든 구성원이 해당 서비스에서 나오는 혜택을 공유할 수 있다는 것이다. 둘째는 소비의 배제 불가능성(non-excludability)²⁾이다. 즉, 특정의 서비스에 대해 비용을 지불하지 않고 소비하려는 사람을 배제할 수 없다는 것이다. 셋째, 국민복지적 측면에서 사회배분적 성격을 가지고 있다. 즉, 어떤 서비스를 우선적으로 제공해야 하는가하는 국민복지적 차원과 사회형평적 측면에서 배분된다는 것이다. 넷째, 정부서비스는 대체적으로 지리적·공간적 요소가 포함된다는 것이다. 특히, 지방자치단체에서 제공하는 서비스는 특정한 지역을 대상으로 공급되는 것이 일반적이고, 서비스의 수혜자도 공간적으로 구분되는 특성을 보유하고 있다(황혜신 외, 2010). 다만, 정부서비스 가운데 사용재의 특성을 갖는 일부는 비경합성과 비배제성의 원칙이 적용되지 않는다. 즉, 현실적으로 국방서비스 등 일부의 정부서비스를 제외하고는 대체적으로 비경합성과 동시에 비배제성도 가지고 있는 것으로 간주된다.

〈그림 1〉 정부서비스의 유형



자료 : 이준구(2001).

2) 사용재의 경우에는 비용을 지불하지 않은 사람에 대해서는 그것을 소비할 수 없도록 배제의 원칙이 적용되고 있다.

2. 정부서비스의 접근관점 변화

정부서비스는 전술한 바와 같이 민간부문에서 생산 및 공급하기 어려운 국민의 생활 수요에 대응하기 위한 유·무형의 생산물이다. 이와 같은 정부서비스에 대한 관점은 역사적으로 다양한 변화를 경험하여 왔다. 정부서비스에 대한 관점은 대체적으로 행정이념이나 정부역할의 변화에 현저한 영향을 받아 왔다.

일반적으로 행정의 역할은 공급자 중심행정에서 수요자 중심행정으로 변화되어 왔다. 전통적으로 관료제론에 기초한 공공관리는 공급자 중심으로 전개되었다. 즉, 국가의 정책은 정부의 단독으로 결정 및 집행하며, 책임 역시 정부가 단독으로 지는 형태이다(황혜신 외, 2010). 따라서 정부와 민간의 관계에서도 관료제적 권위를 앞세운 정부우위의 관계구조로 정부가 민간을 통제하고 조정하는 방식이다. 이에 비하여 정부실패를 치유하기 위한 대안으로 대두된 행정개혁들은 정부운영의 패러다임을 공급자 중심행정에서 수요자 중심행정으로 변화시켰다. 신공공관리³⁾와 거버넌스⁴⁾ 등에 기초한 수요자 중심행정은 정부의 정책결정과 집행과정에서 국민의 시각이나 의견을 중요한 변수로 수용하였다. 이에 따라 정부와 민간의 관계는 종래의 정부우위에서 상호 대등한 협력관계로 재구조화되는 현상을 나타냈다.

〈표 1〉 공급자 중심행정과 수요자 중심행정의 비교

구분	공급자 중심행정	수요자 중심행정
기본원리	합법적 절차, 법적 평등, 공평무사한 행정	과학적 합리성, 기능적 전문지식, 통찰적 의사결정
조직구성원	법원리, 선례 및 관습의 탐색	변화의 불확실성에 대처하는 능력, 과학적 증거, 분석 및 문제해결기법의 활용
기술	통제중심적 기술	인간·관리중심적 기술
권력	자원 의존적	지식기반 의존적
조직	계층적 관료제	유기적 네트워크
프로세스	표준화된 규칙과 절차, 수직적 및 기능적 분권화	수직적 및 수평적 협업화
행정문화	내부(관료) 지향적인 행정편의, 폐쇄적 독점의 닫힌 행정문화	외부(고객) 지향적인 고객편의, 개방적 경쟁의 열린 행정문화
인프라	법·제도적 기반	법·제도적 기반

자료: 황혜신 외(2010).

- 3) 신공공관리론에 이론적 토대를 두고 있는 신공공관리모형은 시장의 원리를 정부에 도입한 것으로 정부의 조직구조와 업무의 수행방법, 행동양식에 이르기까지 본질적인 변화를 초래하였다. 이에 따라 민간부문에서 성공했던 모든 관리기법들이 정부에 이식되었고, 정부의 시장지향성이 현저히 강화되었다.
- 4) 거버넌스 관리모형은 권력과 영향력이 중앙정부에 독점되어 있는 것이 아니라 지방정부는 물론이고 기업이나 이익집단 등 사회의 다양한 세력들에 광범위하게 분산되어 있는 것으로 간주한다. 따라서 공공부문의 정책결정 역시 정부의 독점영역이라는 전통적 관점에서 벗어나 사회의 다양한 세력이 참여하는 공동의 영역으로 바라보는 것이다.



전술한 바와 같이 수요자 중심의 행정이 대두되면서 정부서비스에 대한 관점도 획기적으로 변화되었다. 특히, 신공공관리에 기초한 행정개혁이 추진되면서 행정서비스의 제공에서 고객만족⁵⁾이 중심적인 담론으로 자리 잡았다. 즉, 신공공관리는 두 가지 측면에서 새로운 공공관리 방식을 제시하였는데, 그 가운데 하나가 고객중심의 서비스를 구현하는 것이었다(김근세, 2000). 우선 정부역할의 축소와 시장기능의 강화를 위하여 규제개혁과 정부규모의 축소, 서비스 제공방식의 다원화 등이 검토되었다. 또한 민간기관과 공공기관에 대한 일반적 접근을 확보하기 위하여 기관 내 수행역할에 따른 조직화와 경쟁요소의 도입, 관리상의 자율권 존중, 성과에 입각한 책임성 부여, 성과중심의 관리 및 고객중심의 서비스 구현을 추진하였다.

이와 같은 고객만족은 서비스 이용에서 고객의 사전기대와 실제 만족도간의 차이에서 발생하는 느낌의 정도로 규정되고 있다(박중훈·김판석, 1996). 예를 들면, 행정기관을 방문하여 서류를 신청한 후 서류를 발급받는 것에 대하여 시간이 얼마나 걸리고 얼마나 편하게 발급받는가에 대한 기대감이 있고, 이에 대비하여 실제로 행정서비스를 이용한 후에 고객이 가지는 평가가 있으며, 이 양자간의 갭이 만족도의 수준을 결정하게 된다는 것이다.

한편, 정부서비스에서 고객만족을 구현하기 위한 접근은 크게 세 가지로 요약되고 있다.(박중훈, 2005). 즉, 서비스의 기준설정과 고객의 선택권 확대 및 고객평가 등이 그것이다. 첫째, 서비스의 기준설정은 정부가 제공하는 서비스에 대하여 사전에 시민의 관점에서 서비스의 품질이나 제공방식 등을 설정하여 제시하고, 이를 준수하는 것이다. 이는 시장처럼 구매자의 선택이 반영되지 않은 공공서비스의 특징을 극복하기 위한 사전적이고 예방적인 접근방식이다. 즉, 고객의 선택권이 행사될 수 없는 정부서비스를 대상으로 공공기관이 사전에 고객의 수요를 예상하여 서비스의 품질이나 과정상의 표준을 미리 설정하여 고객에게 제시하고, 이러한 표준이 실질적으로 이행될 수 있도록 점검 및 관리하는 방식이다. 이와 같은 서비스 기준설정의 대표적인 사례가 영국의 서비스 헌장제(Citizen Charter)이다. 둘째, 고객의 선택권 확대는 대안적 경쟁체제를 통해서

5) 행정부문에서 고객만족이 본격적으로 도입된 계기는 1987년 미국의 작고한 상무장관 Malcolm Baldrige 를 기념하여 만든 국가고객만족관리 대상(Malcolm Baldrige National Quality Award)의 제정이다. 이후 1990년대에 들어와서는 미국을 비롯하여 일본, 영국 등 여러 나라에서 고객만족을 행정관리전략으로 삼고 있고, 그 이외의 국가들에서도 국가경쟁력을 제고하기 위한 수단으로 활용하였다(박중훈·김판석, 1996).

정부의 서비스 공급의 독점을 극복함으로써 고객의 선택범위를 확대하자는 것이다. 이와 같은 고객의 선택권 확대는 정부 내의 조직 효과성을 제고하는 방안과 대안적 공급 체제를 확보하는 방향으로 접근되었다. 영국을 비롯한 뉴질랜드 및 호주에서는 정부조직의 수행기능에서 서비스 전달을 포함한 집행적 기능을 정책개발 및 자문기능과 분리하여 독립적으로 분화시키는 개혁을 추진하여 합리적이고 효과적인 기능수행을 통한 성과제고에 관심을 기울였다. 나아가서는 이와 같은 조직들을 일종의 상업화 성격의 기관⁶⁾으로 전환하여 상당한 수준의 자율성을 부여하는 조치를 취하였다. 셋째, 고객평가는 고객이 서비스의 수준 내지 성과를 평가하는 것으로 서비스의 수준이나 성과를 고객의 입장에서 판단하는 것을 의미한다. 고객에 의한 서비스의 평가는 현실적으로 고객만족도 조사나 서비스의 제공실태에 대한 고객의 모니터링 등의 방법으로 적용되고 있다. 이와 같은 시민평가제는 고객의 목소리를 행정과정에 반영하는 것에 근본적인 목적을 두고 있다. 시민평가제는 미국에 이어 영국과 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등의 국가에서 수요자 중심의 행정개혁을 추진하면서 도입 및 확산되어 1990년대의 보편적인 제도로 활용되었다(이계식·고영선, 1997).

3. 주민행복 서비스의 구현요소

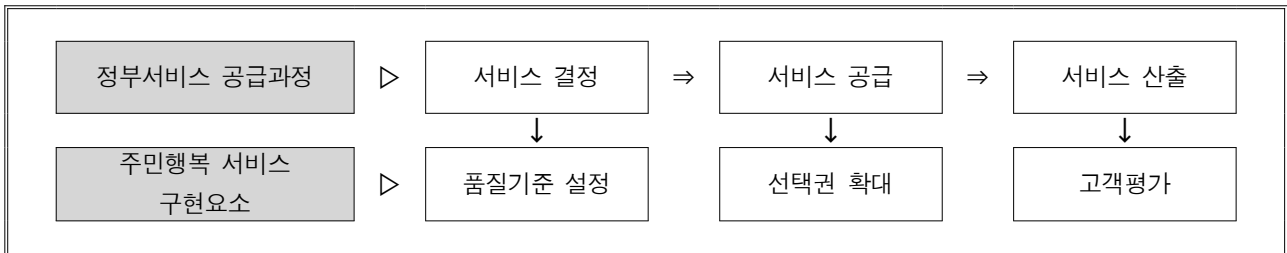
전술한 논의에 따르면, 정부서비스에 대한 고객만족을 확보하기 위해서는 서비스 기준의 설정과 고객의 선택권 확대 및 고객평가 등이 중점적으로 관리되어야 한다. 마찬가지로 주민행복 서비스를 구현하기 위해서도 고객만족을 확보하기 위하여 관리되었던 요소들이 여전히 중요성을 갖는다 하겠다. 즉, 주민행복에 영향을 미치는 변수는 매우 다양하겠지만, 이를 정부서비스와 연계하면 고객인 지역주민의 행정서비스에 대한 만족도가 역시 중요한 변수로 간주되기 때문이다.

이러한 점에서 본다면, 주민행복 서비스를 구현하기 위해서는 서비스의 결정과 공급 및 산출에 대해 각각 다음의 조건들이 구비될 필요가 있다. 즉, 정부서비스의 결정에서는 지역주민과 충분한 협의를 통해서 품질기준을 설정하는 것이고, 공급에서는 지역주민의 선택권이 확대될 수 있도록 다양한 조직적 대응이 이루어져야 하며, 산출에 대해

6) 상업화 성격의 기관에서 제공하는 서비스들은 운송 및 보관, 설계·건설·보수·유지, 자산관리, 지도 및 측량, 출판 및 인쇄, 구매 및 판매, 정부 화학분석연구소, 보안, 자료보관, 기상, 의회지원사업 등이 포함되어 있다.

서는 지역주민이 평가를 실시하여 그 결과를 측정할 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 결과들이 환류됨으로써 정부서비스의 이용에서 주민행복을 구현할 수 있을 뿐만 아니라 지속적으로 유지 및 관리할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 주민행복 서비스의 구현요소



III. 기존 주민행복서비스 시책과 평가

1. 행정서비스헌장제

행정서비스헌장제는 행정기관이 제공하는 행정서비스의 기준과 내용, 이를 제공받을 수 있는 절차와 방법, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상조치 등을 구체적으로 정하여 공표하고, 이의 실현을 국민에게 약속하는 것을 말한다(Cabinet Office, 1998; 최영출·하혜수, 2002). 이와 같은 행정서비스헌장제는 다음과 같은 특성을 보유하고 있다(금창호, 2003). 첫째, 행정서비스헌장제는 고객만족개념에 입각하고 있다는 점이다. 즉, 종래의 행정이 주로 능률성을 기본가치로 하는 공급자 중심에서 운영되어 왔다면, 행정서비스헌장제는 고객만족을 기본가치로 하는 수요자 중심의 행정운영 방법에 기초하고 있다. 둘째, 행정서비스헌장제는 계약개념에 입각하고 있다는 점이다. 즉, 행정기관의 일방적인 공언에 의한 행정서비스의 공급이 아니라 고객인 주민들과의 가시적인 계약에 준거하여 행정서비스를 공급한다는 것이다. 행정서비스헌장제의 필수적 구성내용에 해당되는 서비스 이행기준은 원칙적으로 고객인 국민의 의견수렴과 협의에 의하여 설정되는 것이다. 셋째, 행정서비스헌장제는 성과중심의 평가체제를 도입하고 있다는 점이다. 즉, 행정서비스의 품질기준을 설정하고, 이를 통해 산출(Output)과 성과(Outcome)에 대한 평가를 실시함으로써 목표달성 여부를 중점적으로 관리한다는 것이다.

행정서비스헌장이 우리나라에 처음으로 도입된 것은 1998년이다. 종래의 규제 및 절



차 중심의 행정형태를 고객만족의 성과중심으로 전환하기 위하여 선진국에서 활용하던 행정서비스현장을 도입하게 된 것이다. 당시의 행정서비스현장제의 운영지침(행정자치부, 2003)에 따르면, 도입목적은 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 행정서비스 전달체계의 구조와 틀의 쇄신이다. 서비스 제공방식을 고객중심으로 전환하여 국민이 일방적인 수혜자가 아니라 적극적 선택권자임을 천명하고, 규제·절차 중심의 행태와 조직문화를 고객과 결과 중심으로 전환하며, 고품질의 서비스 제공을 위해 경쟁과 경영의 원리를 도입하기 위함이다. 둘째, 깨끗하고 공정한 정부에 대한 국민기대의 충족이다. 행정서비스의 투명성을 확보하여 서비스 제공에 따른 부정과 부패를 방지하는 동시에 모든 국민에게 공정하고 평등한 서비스의 제공을 약속하여 특혜나 이권의 여지를 근절하기 위함이다. 셋째, 정부개혁의 전략이다. 정부주도의 개혁만으로는 국민지지의 확보에 한계가 있으므로 국민요구에 대한 대응성과 책임성을 제고할 수 있는 제도의 필요성과 분야별 목표를 재검토함으로써 개혁의 방향을 고객위주로 설정하는 기회를 제공하기 위함이다.

한편, 행정서비스현장제는 전술한 특성을 반영하여 다음과 같은 구조적 내용으로 설계되었다. 즉, 전체의 내용을 필수적 내용과 임의적 내용으로 구분하여 구성하였다. 필수적 내용은 행정서비스현장제를 구성하는 핵심적 요건으로 반드시 포함되어야 하는 사항들이고, 이에 비하여 임의적 내용은 행정서비스현장제에 제시된 핵심적 사항들의 원활한 추진을 위하여 필요하긴 하나 반드시 포함되어야 할 사항은 아니다. 필수적 내용에는 서비스 이행기준, 고객참여와 의견제시, 시정 및 보상조치가 포함되고, 임의적 내용에는 전문, 알권리의 충족과 비밀보장, 고객만족도조사와 결과공표, 고객협조사항 등이 포함된다.

〈표 2〉 행정서비스현장제의 구성내용

구 분	내 용
필수적 구성내용	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 이행기준(고객응대 이행기준, 업무 이행기준) • 고객참여와 의견제시 • 시정 및 보상조치
임의적 구성내용	<ul style="list-style-type: none"> • 전문 • 알권리의 충족과 비밀보장 • 고객만족도조사와 결과공표 • 고객협조사항

자료 : 금창호(2003).



행정서비스현장제는 1998년 7월부터 12월에 걸쳐 우정, 소방, 철도 등 10개 현업기관을 중심으로 시범운영을 추진하였다. 이후 연도별로 중앙정부와 지방자치단체 및 공기업에 이르기까지 짧은 시간에 획기적인 확대가 이루어졌으나, 2007년 이후로는 커다란 관심을 받지 못하였다. 이와 같은 결과는 행정서비스현장제가 가지고 있는 고객만족의 특성에도 불구하고, 제도도입이 김대중정부의 행정개혁이라는 차원에서 이루어졌고, 정권적 특성을 달리 하는 정부가 들어섬으로써 제도적 관심을 상실하게 된 것에 원인이 있다.

〈표 3〉 행정서비스현장의 추진과정 추이

구 분	역점시책
1998. 6	- 대통령훈령 제정 - 행정서비스현장 제정지침 통보 및 시범기관 지정
1998. 7-9	- 10개 시범기관별 현장제정 및 실행 - 우정, 철도, 소방 등 현업기관 중심
1998. 10-12	- 운영실태 조사 및 개선사항 발굴
1999. 1-12	- 중앙 및 지방자치단체별 1개 현장 이상 제정
2000. 1-12	- 모든 행정기관 및 서비스분야로 확대
2001. 1-12	- 현장제정의 확산 및 실천 중심으로 전환
2002. 1-12	- 실질적 서비스 등 내실화 중점 추진
2003. 1 이후	- 국민참여의 내실화 도모

자료 : 금창호(2003).

2. 시민평가제도

시민평가제도⁷⁾는 행정서비스 등 정부가 시민을 대상으로 생산하여 제공하는 서비스에 대해 성과평가 차원에서 고객으로서의 시민을 통해 직접 그 성과를 평가하는 제도이다. 여기에서의 시민이란 불특정 다수라기보다는 민간부문에서 특정 재화나 서비스를 구매

7) 시민평가에 있어 평가의 주체로서의 시민, 즉 고객개념의 중요성은 민간부문에서 먼저 부각되기 시작하였는데, 특히 1982년 Peter & Waterman이 쓴 “최고를 찾아서(In Search of Excellence)”에서 비롯되고 있다. 즉 이들은 기업의 성장과 발전 즉 성공을 위해서는 기업 상품의 고객에 대한 인식과 이들을 만족시키는 것의 중요성을 충분히 부각시키고 있다. 이에 비하여 공공부문에서 고객개념과 그 중요성이 부각된 것은 1992년 Osborne & Gaebler가 쓰고 미국 Clinton 행정부의 행정개혁의 정신적인 근간을 제공한 “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector”에서 찾을 수 있다. Clinton 행정부의 행정개혁 백서라고 할 수 있는 NPR(National Performance Review)에 따르면 미국이 행정개혁을 실시함에 있어 고객중심의 개념이 도입된 대전제는 바로 “정부의 고객에 대한 서비스 수준의 목표는 민간최고의 수준과 같은 것”으로 규정되고 있다. 이는 즉 정부도 이제는 시민에게 서비스를 제공하는데 있어 민간 기업이 고객을 만족시키는 만큼이나 좋아야 한다는 것이다(박중훈, 2005).

하는 고객과 같이 특정 행정기관에서 제공하는 서비스의 직접적인 대상자인 고객으로 제한되고 있다. 특히, 행정서비스에 대한 시민평가는 서비스의 직접적인 수요자인 고객으로서의 시민들이 행정기관에서 제공하는 서비스에 대해 어떻게 평가하고 있으며, 얼마나 만족하고 있는가를 측정하는 것이다. 이는 행정기관이 제공하는 공공서비스에 대하여 고객으로서의 시민들이 인식하고 느끼는 체감만족도로 질적이며, 주관적인 평가를 의미한다(박중훈, 2005).

이와 같은 시민평가제도는 기본적으로 고객지향적인 행정구현, 결과측면에서의 성과측정 그리고 공공서비스의 생산 및 공급과 관련하여 정부내의 경쟁체제 구축 등의 기능을 수행하는 것으로 평가되고 있다. 이러한 기능으로 인해 시민평가제는 기존의 행정관리 패러다임 내지는 방식이 지니고 있는 한계를 극복하는 전혀 새롭고 혁신적인 관리방식으로 인식되고 있다(최병대 외, 1999).

우리나라의 지방자치단체에서 가정 먼저 시민평가제도를 도입한 서울시의 사례를 보면, 1999년 6개 분야의 핵심 서비스를 시작으로 점차 조사대상 서비스영역을 확대하여 왔다. 특히, 2000년부터는 주요 부패취약분야를 대상으로 부패발생 개연성 및 부패발생 실태 등의 측면에서 부패실태를 평가하는 청렴도 조사를 실시하는 등 전반적인 시민평가제로 확대되었다. 즉, 2000년도에는 시립병원, 사회복지관, 세무행정 및 도시가스분야 등 4개 분야를 추가하였고, 2001년도에는 시립체육시설, 청소년수련시설, 보육시설, 농수산물도매시장, 도시개발공사, 시설관리공단, 공원, 도서관, 주택, 회계, 장례예식장, 민간종합병원 등 15개 분야로 확대되었다.

또한 평가요소는 종합체감만족도와 평가요소(차원) 및 세부지표(설문항) 등 3단계로 구성하고, 요소별 만족도는 이를 구성하는 세부평가지표 즉 설문항목을 통해 측정되고 산정된다. 1999년 시민평가제도가 도입된 이후 2000년에 확대 적용된 10개 분야의 서비스에 대한 조사모형을 구성하는 구체적인 평가요소들은 아래와 같다. 이들 10개 분야의 평가요소를 구성하는 하위차원에서의 세부평가지표, 즉 설문항목의 수는 평균 17.8개로 구성되어 있다.



〈표 4〉 서울시 평가대상서비스별 평가요소

평가대상 서비스	평가요소(서비스 구성내용)
민원서비스 (21개 평가지표)	①민원안내 및 접근용이성, ②공무원의 대응 친절도, ③이용편리성, ④전문성, ⑤업무처리도, ⑥업무처리 편리성, ⑦편의, 쾌적성
보건의료 (13개 평가지표)	①서비스 만족도, ②서비스효과에 대한 신뢰성, ③직원의 업무태도에 대한 만족도, ④이용편리성에 대한 만족도, ⑤시설 및 환경에 대한 만족도, ⑥서비스에 대한 시민요구
상수도 (11개 평가지표)	①수도요금 차원, ②수질차원, ③공급 및 관리차원
시내버스 (23개 평가지표)	①운전기사, ②버스시설 및 편의성, ③쾌적성, ④안전운행, ⑤운행실태, ⑥대중교통체계
지하철 (19개 평가지표)	①열차운행, ②환승 및 연계, ③역무 및 열차, ④시설이용
청소 (13개 평가지표)	①수거작업, ②환경미화원 및 차량, ③홍보 및 단속과 민원처리, ④쓰레기 봉투
시립병원 (20개 평가지표)	①근무직원의 태도, ②병원이용의 편리성, ③의료서비스의 질, ④편의시설 및 환경
사회복지과 (22개 평가지표)	①시설 및 환경, ②직원 및 프로그램 담당자, ③서비스 내용 및 질, ④프로그램 구성, ⑤운영 및 관리
세무행정 (19개 평가지표)	①안내 및 접근성, ②업무처리태도, ③업무처리의 편리성/편의성, ④업무처리의 합리성, ⑤법무사에 대한 만족도(신고납부 경우에만 해당)
도시가스 (17개 평가지표)	①신청 및 계약과정, ②공사(렌지연결)과정, ③공사(연결)이후 및 (안전)점검과정

이와 같은 시민평가제도는 현재도 다수의 지방자치단체에서 여전히 활용되고 있으나, 그 목적에서는 다소의 변질이 초래되고 있다. 즉, 고객인 시민의 평가를 통해서 서비스 개선에 환류하기보다는 부서별 평가관리의 비중이 점차 높아지고 있다는 점이다.

3. 기존시책의 평가

고객만족을 달성하기 위한 전술한 기존시책인 행정서비스현장제와 시민평가제도를 대상으로 주민행복 서비스구현의 관리요소별 부합도를 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 행정서비스현장제의 경우 제도적으로는 품질기준의 설정과 고객평가는 구비하고 있다. 서비스 이행기준의 설정을 통해서 행정서비스의 품질기준을 확보하고, 고객만족도 평가를 통해서 고객평가를 대체하였다. 이에 비하여 고객의 선택권을 확대하기 위한 조



직적 대응은 수반되지 못하였다. 뿐만 아니라 품질기준의 설정 역시 현실적인 한계를 나타내었는 바, 정부가 고객의 의사를 충분히 반영하거나 협의절차를 거치지 않고 일방적으로 품질기준을 설정하는 것이 일반적이었다. 고객평가 역시 시정 및 보완을 위한 환류의 목적이라기보다는 부서별 성과평가로 활용되는 사례가 많았다. 보다 중요한 문제는 행정서비스현장제가 다소의 한계가 있다하더라도 수요자 중심행정, 나아가 고객만족 서비스의 실현을 위한 유용한 제도의 하나임에도 불구하고, 정부 내에 제도적으로 정착되지 못하였다는 점이다.

또한 시민평가제는 기본적으로 고객만족 서비스 구현에서 특정부문의 중점관리를 위한 제도이다. 따라서 품질기준의 설정이나 선택권의 확대는 원칙적으로 배제된 구조를 가지고 있다. 즉, 서비스의 산출에 대한 고객관점의 평가를 통해서 만족도를 측정하고, 그 결과를 환류하여 서비스의 품질을 제고하는 정책적 대안을 찾는 것에 근본목적이 있다. 이러한 점에서 시민평가제는 고객만족 서비스를 구현하기 위한 포괄적 제도로 간주하기 어렵다. 다만, 전술한 바이기도 하지만, 그럼에도 불구하고 당초의 도입목적인 고객관점의 평가를 통해서 정부서비스의 개선을 도모하기보다는 부서별 성과관리의 일환으로 전환된 것은 문제라 하겠다.

이와 같은 평가결과에 따르면, 수요자 중심행정의 이념에 따라서 정부서비스의 공급에서 고객만족의 개념을 도입한 것은 매우 바람직한 현상이나 기존의 대표적인 시책들이 가지고 있는 한계는 적지 않다는 점이다. 즉, 정부서비스에 대한 고객만족을 제고하기 위한 포괄적이고 본질적인 관리가 제도적 측면뿐만 아니라 운영적 측면에서도 확보되지 못하였다는 것이다. 이와 같은 결과를 감안하면, 주민행복 서비스를 구현하기 위한 합리적이고 현실적인 제도의 도입이 필요하다는 것이다.

〈표 5〉 기존시책의 평가

구분	행정서비스현장제	시민평가제도
품질기준 설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이행기준 설정 - 정부의 일방적 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 품질기준 부재 - 고객과 합의된 품질기준 미설정
선택권 확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선택권 부재 - 선택권 확대장치 미추진 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 선택권 부재 - 선택권 확대장치 미추진
고객평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고객평가 실시 - 고객만족도 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고객평가 실시 - 고객만족도 평가 실시

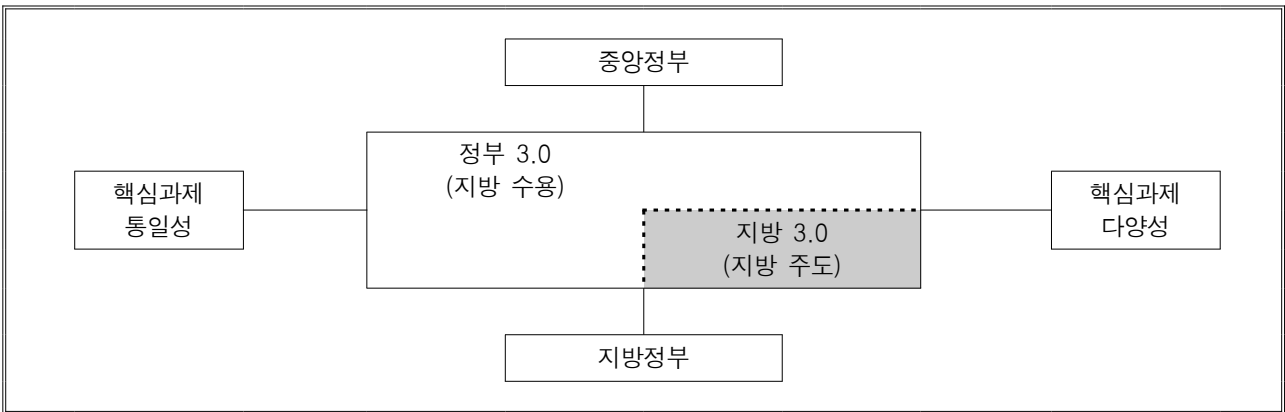


IV. 주민행복 서비스 구현을 위한 지방3.0의 전략

1. 지방3.0의 내용

지방 3.0은 박근혜정부에서 제시하고 있는 정부 3.0에 토대를 둔 정부운영 패러다임이다. 따라서 기본적으로 정부 3.0의 내용과 맥락을 같이 하고 있으나, 다음과 같은 개념으로 규정할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 주도적으로 지역의 여건에 토대한 정부 3.0의 핵심과제들을 추진하는 것으로 간주할 수 있다. 이와 같은 지방 3.0의 개념은 지방자치단체가 보유한 차별적 특성에 근거하고 있다. 지방자치단체는 중앙정부와 달리 행정서비스의 최종적인 전달자이고, 따라서 중앙정부와 다른 역할을 수행하고 있다. 따라서 정부 3.0의 핵심과제들의 일부는 지방자치단체에서 단순히 수용하여 실천하는 것으로 종결될 수 있으나, 일부의 과제들은 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 주도로 실천되는 것이 필요하다. 예를 들면, 국민과 소통하는 투명한 정부의 실현은 중앙정부가 수립하는 계획들을 지방자치단체가 수용하는 것으로 달성될 수 있으나, 국민중심의 서비스 정부의 실현은 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 주도적으로 대안을 개발하고, 추진하여야 달성될 수 있다. 따라서 지방 3.0의 개념정립에서는 추진주체와 더불어 과제특성도 동시에 고려되어야 한다(금창호, 2013).

〈그림 3〉 지방 3.0의 개념



자료 : 금창호(2013).

한편, 지방 3.0의 추진내용은 정부 3.0과 동일하다. 정부 3.0의 기본계획에 따르면, 정부 3.0을 실현하기 위해서 투명한 정부와 유능한 정부 및 서비스 정부별로 핵심과제



를 선정하고 있다(안전행정부, 2013). 즉, 소통하는 투명한 정부를 구축하기 위해서는 공공정보의 적극 공개로 국민의 알권리를 충족하고, 공공데이터의 민간 활용을 활성화 하며, 민·관 협치를 강화하며, 일 잘하는 유능한 정부를 구축하기 위해서는 정부 내 칸막이를 해소하고, 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템을 개선하며, 빅데이터를 활용한 과학적 행정을 구현하고, 국민 중심의 서비스 정부를 구축하기 위해서는 수요자 맞춤형의 통합 서비스를 제공하고, 창업 및 기업활동 원스톱 지원을 강화하며, 정보 취약 계층의 서비스 접근성을 제고하며, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스를 창출하는 것이다.

〈표 6〉 정부 3.0 중점 추진과제

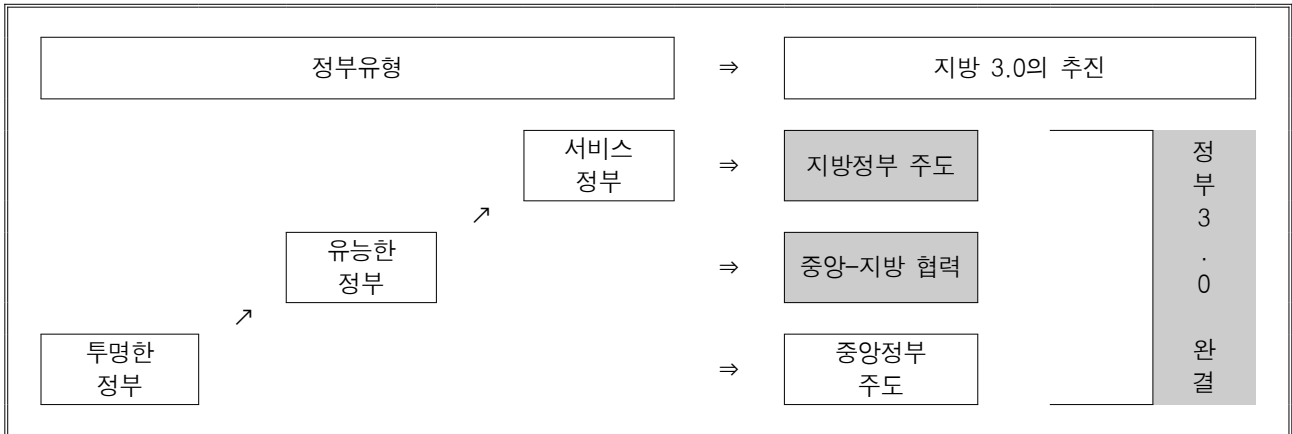
구분	중점과제
소통하는 투명한 정부	① 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족 ② 공공데이터의 민간 활용 활성화 ③ 민·관 협치 강화
일 잘하는 유능한 정부	④ 정부 내 칸막이 해소 ⑤ 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선 ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현
국민 중심의 서비스 정부	⑦ 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 ⑧ 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 ⑨ 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 ⑩ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

출처 : 안전행정부(2013).

한편, 지방 3.0을 정부 3.0과 별도로 추진하는 필요성은 두 가지 측면에서 제시할 수 있다(금창호, 2013). 하나는 3대 전략 10개 핵심과제의 실천에서 일 잘하는 유능한 정부와 국민 중심의 서비스 정부의 실현은 지방자치단체의 주도적인 역할이 수반될 때 달성될 수 있다는 점이다. 즉, 지방자치단체의 적극적인 참여가 확보되지 않은 중앙정부 주도만으로는 유능한 정부와 서비스 정부의 달성이 가능하지 않다는 점이다. 다른 하나는 정부 3.0의 완결이 지방자치단체의 역할을 통해서 이루어진다는 점이다. 국민 개개인의 맞춤형 서비스의 제공이라는 프로세스적 관점에서 보면, 정부 3.0의 투명한 정부와 유능한 정부 그리고 서비스 정부를 선후의 단계로 구분할 수 있고, 이러한 단계적 과정은 지방자치단체 주도의 서비스 정부를 통해서 완결되는 것이다. 따라서 정부 3.0의 완성은 지방 3.0의 효율적 추진을 통해서 비로소 달성될 수 있다는 것이다.



〈그림 4〉 지방 3.0의 필요성



2. 지방 3.0의 주민행복 서비스 구현 가능성

정부 3.0은 기본적으로 국민 모두가 행복한 대한민국의 건설을 비전으로 설정하고 있다. 전술한 바이지만, 투명한 정부와 유능한 정부 그리고 서비스 정부의 구축을 통해서 수요자 맞춤형의 서비스를 제공하고 일자리·신성장동력을 창출하며, 이를 통해서 국민 행복을 달성하겠다는 것이다. 따라서 정부 3.0과 맥락을 같이 하는 지방 3.0 역시 동일한 비전을 추구하는 것으로 간주하는 것이 타당하다.

이와 같은 점들에 비추어 보면, 지방 3.0은 기본적으로 정부서비스의 제공에 국한된 협의의 개념은 아니다. 물론 수요자 맞춤형의 서비스를 제공한다는 목적이 명확히 제시되고 있지만, 더불어서 일자리·신성장동력을 창출하는 또다른 목적이 제시되고 있기 때문이다. 보다 근본적으로는 정부 3.0과 마찬가지로 지방 3.0도 정부운영의 패러다임을 전환한다는 포괄적이고 구조적인 접근에 초점을 두고 있다는 점이다. 따라서 주민행복 서비스의 구현이라는 정부서비스와 지방 3.0을 단순하게 대응관계로 분석하고 판단하는 것은 무리가 따를 수 있다.

그럼에도 불구하고, 지방 3.0의 기본개념을 국민 개개인의 맞춤형 정부대응으로 접근할 경우에 여기에는 정부서비스도 당연히 포함된 개념으로 파악할 수 있다. 즉, 지방 3.0의 구현은 여타의 정부운영 패러다임도 전환되겠지만, 정부서비스도 마찬가지로 국민행복을 실현하는 방향으로 제공된다는 의미가 포함된 것으로 간주하는 것이 타당하다는 것이다. 이러한 점에서 주민행복 서비스를 구현할 수 있는 제도적 장치가 지방 3.0의 과제들에 포함되어 있는가를 판단하여 지방 3.0의 주민행복 서비스 구현 가능성을

분석해보고자 한다.

지방 3.0의 실현을 위한 핵심적 과제들은 전술한 바와 같이 투명한 정부의 실현을 위한 3개 과제, 유능한 정부의 실현을 위한 3개 과제 그리고 서비스 정부의 실현을 위한 4개 과제로 제시되고 있다. 이와 같은 각각의 과제들을 개별적으로 또는 종합적으로 주민행복 서비스의 구현에 필요한 요소들과 연계성을 판단해 보면, 다음과 같이 제시할 수 있다.

품질기준의 설정을 정부서비스의 품질에 대해 지방자치단체와 주민간에 협의를 통해서 결정하는 것으로 간주하면, 지방 3.0의 핵심과제 가운데 직접적으로는 민·관협치 강화와 연계성을 갖는 것으로 판단할 수 있다. 즉, 민·관 협치는 주요 정책에 대해 주민과의 정보공유와 소통 및 참여를 통해서 정책을 결정하는 것을 목적으로 하고 있으므로 기본적으로 서비스의 품질에 대해 주민과의 협의를 토대로 결정하는 것으로 간주할 수 있다. 이외에도 공공정보의 적극 공개로 국민의 알권리를 충족하는 과제도 넓은 의미에서 서비스 품질기준의 설정에 주민의 의견이 반영되는 기제로 간주할 수 있다. 또한 선택권의 확대를 정부서비스의 공급에서 주민의 의사를 반영하는 시스템으로 간주할 경우 유능한 정부와 서비스 정부에 포함된 핵심과제들이 모두 해당되는 것으로 판단할 수 있다. 유능한 정부의 구축을 위한 정부 내 칸막이 해소와 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템의 개선 및 빅데이터를 활용한 과학적 행정의 구현과 서비스 정부를 구축하기 위한 수요자 맞춤형 서비스의 통합제공과 창업 및 기업활동 원스톱 지원강화, 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 및 새로운 기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출 등이 직접적인 연계성을 갖는 것으로 판단할 수 있다. 특히, 수요자 맞춤형 서비스의 통합 제공은 서비스 공급에서 수요자의 특성에 따른 차별적 통합서비스를 제공함으로써 주민의 서비스 이용 선택권을 최적화하는 방안이 될 수 있다. 다만, 현행의 지방 3.0의 핵심과제 가운데 고객평가를 위한 과제는 부재하다. 그러나 정부서비스에 대한 고객평가는 기존의 시민평가제도가 다수의 지방자치단체에서 그대로 유지되고 있으므로 이를 적용하는 것으로도 효과를 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 지방 3.0이 정부서비스에 국한한 제도라기보다는 정부운영의 시스템을 전환하기 위한 것에 목적을 두고 있으므로 엄격한 의미의 주민행복 서비스 구현요소와의 연계성에만 초점을 둘 필요는 없다.

전술한 바와 같이 지방 3.0과 주민행복 서비스의 구현요소간 연계성 분석에 따르면,



지방 3.0의 핵심과제들이 충실히 이행된다면, 주민행복 서비스의 구현을 현실화할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 전술한 바와 같이 지방 3.0은 기본적으로 수요자 중심의 관점을 보다 확고히 정착하기 위한 정부운영의 패러다임 전환에 초점이 있기 때문에 주민행복 서비스 구현을 위한 관리요소의 차원을 벗어나는 전략이라 하겠다. 따라서 좁은 의미의 주민행복 서비스 구현에 필요한 관리요소에 국한하여 접근하는 것은 논리적 무리가 수반될 개연성이 많다.

〈표 7〉 지방 3.0의 핵심과제와 주민행복 서비스 구현요소간 연계성

구분	지방 3.0의 핵심과제	연계성
품질기준 설정	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족 ▸ 민·관 협치 강화 	존재
선택권 확대	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 정부 내 칸막이 해소 ▸ 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선 ▸ 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현 ▸ 수요자 맞춤형 서비스 통합제공 ▸ 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 ▸ 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 ▸ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출 	존재
고객평가	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 제도 부재(기존의 시민평가제도 활용) 	부재

3. 주민행복 서비스 구현을 위한 지방3.0의 전략

지방 3.0이 정부의 계획에 따르면, 반드시 주민행복 서비스의 구현에만 목적을 두고 있는 것은 아니다. 전술한 바이기도 하지만, 정부 3.0과 마찬가지로 지방 3.0은 넓은 의미에서 정부운영의 패러다임을 전환하는 것에 목적을 두고 있다. 현행의 정부운영에서 직면하고 있는 행정환경 변화에 대한 대응성 부족이나 정책의 수용 저하, 비효율적인 운영 등의 문제를 근본적으로 해소하고, 국민 대응성을 제고하는 보다 발전적인 정부운영의 패러다임을 구축하고자 하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 전술한 바와 같이 지방 3.0의 효과적 추진은 주민행복 서비스의 구현에도 마땅히 기여할 수 있는 요소들을 포함하고 있다. 뿐만 아니라 지방 3.0을 통해서 정부운영의 방법이 국민 개개인의 맞춤형으로 전환될 경우 정부서비스의 제공 역시 상응하는 효과를 가져 올 것이고, 이는 결과적으로 주민행복 서비스를 구현하는 기반이 되는 것이다. 따라서 지방 3.0이 주민행복 서비스의 구현에 보다 효과적인 기여를

할 수 있도록 하기 위해서는 관리요소 또는 추진과정 측면에서 전략적인 대책이 수립될 필요가 있다.

우선, 주민행복 서비스 구현의 관리요소 측면에서는 품질기준의 설정이나 선택권의 확대에 관한 요소들은 있으나, 고객평가의 요소가 지방 3.0에는 구비되어 있지 않다. 이는 전술한 바와 같이 지방 3.0이 좁은 의미의 서비스 관리에 초점을 둔 전략이 아니라는 것에서 비롯된 것이다. 그럼에도 불구하고, 주민행복 서비스의 구현을 위해서는 고객평가가 필요한 관리요소이기 때문에 기존의 시민평가제도와 연계 활용을 위한 전략이 수립될 필요가 있다. 즉, 지방 3.0의 충실한 구현에 역점을 두되, 지방자치단체별로 활용하고 있는 시민평가제도를 통해서 서비스 제공의 성과에 대한 평가를 정례적으로 실시하는 것이다. 평가결과에 따라 시정 및 보완 등의 환류절차를 제도화함으로써 지방 3.0이 주민행복 서비스의 구현에 실질적인 기여를 할 수 있도록 하는 것이다. 이와 같은 고객평가는 주민행복 서비스의 구현에만 국한되는 것이 아니라 지방 3.0의 추진성과에 대해서도 요구되는 관리방식이다. 다만, 시민평가제도를 지방 3.0과 연계하기 위해서는 지방자치단체의 자율적 의사에 맡기기보다는 연계여부와 적용여부 등에 대해 안전행정부가 계획하고 있는 합동평가 등에 평가지표로 포함하여 보다 적극적으로 관리하는 것이 필요하다.

다음, 추진과정 측면에서는 지방 3.0의 각 과제들이 충실히 구현되는 것은 매우 당연한 조치라 하겠지만, 주민행복 서비스의 구현에 초점을 둘 경우 다음과 같은 전략들이 검토될 필요가 있다. 첫째, 지방 3.0의 근본목표와 세부과제의 체계적 구조화가 이루어질 필요가 있다. 즉, 지방 3.0의 핵심과제들이 목표를 중심으로 구조화되는 추진시스템이 수립될 필요가 있다. 다시 말하면, 지방 3.0의 핵심과제들은 개별적 추진을 통해서 일부의 문제를 개선하는 효과를 확보할 수 있지만, 이를 통해서 지방 3.0의 근본목표를 실현할 수는 없다. 지방 3.0은 전술한 바와 같이 정부운영의 패러다임을 전환하는 것이고, 이는 정부운영의 일부 문제를 해결하기 위한 단기적인 처방이 아니라는 것을 의미한다. 즉, 정부운영의 시스템 자체를 수요자 중심이라는 집단적 개념에서 한 단계 진전하여 국민 개인의 맞춤형이라는 개별화에 초점을 두고 있으므로 수요자 중심의 심화적 패러다임을 정착시키는 구조변화를 목적으로 하여야 한다는 것이다. 따라서 정부운영의 구조변화라는 근본목적을 전제하고, 개별적 핵심과제의 추진의미를 해석하고, 추



진의 장·단기적 프로그램 설계가 수반될 필요가 있다. 둘째, 서비스의 품질기준 설정에 대한 관심에 높은 비중을 둘 필요가 있다는 것이다. 기존의 행정서비스현장제에서도 한 계로 지적되었듯이 정부서비스에서 고객만족의 가장 중요한 관리요소가 고객의 의사에 기초한 품질기준의 설정이다. 이는 정부서비스에 대한 고객의 기대를 고객의 의사에 기초하여 설정하고, 그에 따라 품질에 대한 고객의 예측을 가능하게 함으로써 만족도를 제고한다는 고객만족의 개념적 특성에 근거한 것이기도 하다. 이를 위해서는 지방 3.0의 민·관협치 강화에서 제시하고 있듯이 주요정책에 대한 고객 의사 반영이 보다 철저하게 관리될 필요가 있다는 것이다. 셋째, 고객들의 선택권 확대에서 지역별 여건의 차이가 충분히 반영될 필요가 있다는 점이다. 행정서비스현장제가 비록 정부주도적이었지만 품질기준의 설정에도 불구하고 고객만족을 제고하지 못했던 원인의 하나가 획일적인 선택권을 유지한 것에 있었다. 이는 결과적으로 정부서비스 이용에서 고객들의 의사가 충분히 반영될 여지를 사전에 차단하였고, 나아가 획일적 서비스를 양산하는 시스템으로 고착화되는 현상을 초래하였다. 이러한 점에서 보면, 지방 3.0의 유능한 정부나 서비스 정부의 다양한 과제들이 기존의 한계를 충분히 보완할 수 있도록 기본적으로 지역의 여건에 근거한 서비스 제공대안이 모색될 필요가 있다.

〈표 8〉 주민행복 서비스 구현을 위한 지방 3.0의 전략

구분	지방 3.0의 핵심과제
주민행복 서비스 구현 관리요소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고객평가 요소부재의 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 시민평가제도 연계 활용 - 적극 활용을 위한 합동평가 평가지표 포함
지방 3.0의 추진과정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진과제의 체계적 구조화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방 3.0의 추진목표와 개별과제의 체계적 구조화 ■ 서비스 품질기준 설정의 중점관리 <ul style="list-style-type: none"> - 민·관협치 등 품질기준 설정에 고객 의사 충분 반영 ■ 고객선택권 확대의 지역차이 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 지역여건에 근거한 고객선택권의 활용

〈 참고문헌 〉

- 금창호(2013). 지방3.0의 효율적 추진체제의 설계방안. 한국지방행정연구원 세미나 발표 논문.
- 금창호(2003). 행정서비스현장제 발전방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 제352권.
- 김근세(2000). 국정관리체계의 갈등: 정부조직관리 개혁을 중심으로. 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집.
- 박중훈(2005). 행정서비스 품질제고를 위한 연구. 한국행정연구원. 연구보고서 05-02.
- 박중훈·김판석(1996). 행정서비스 종합대책의 구상(I): 공공기관의 고객만족도 평가지표 개발. 한국행정연구원 연구보고서 96-05.
- 이계식·고영선(1997). 아래로부터의 정부개혁. 박영사.
- 이준구(2001). 재정학. 다산출판사.
- 안전행정부(2013). 정부 3.0 비전선포식: 정부 3.0. 국민과의 약속. 안전행정부 자료집.
- 안전행정부b(2013). 지방 3.0 추진 기본계획.
- 오영균(2013). 지방정부 3.0 이론과 과제. 지방행정연구. 27(2).
- 최병대 외(1999). 지방자치단체의 시민평가제도 도입: 방법, 절차 및 쟁점을 중심으로. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집.
- 최영출·하혜수(2002). 행정서비스현장제 평가지표 개선연구: AHP방법론의 적용. 한국 지방자치학회보. 제14권 제2호.
- 황혜신 외(2010). 수요자 중심의 행정시스템 구축방안 연구: 총론. 한국행정연구원. 연구보고서 2010-22-01.
- 행정자치부(2003). 고객만족행정을 위한 2003년도 행정서비스현장제 운영지침.
- Cabinet Office(1998). *A Guide to Preparing National Charters: How to Draw up a National Charter.*

