

지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

04

April 2014 | vol.57

한국지방행정연구원이 만드는
희망과 행복의 이야기



■ 지방자치실천포럼

- 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다
: 심대평 지방자치발전위원회 위원장
- 포럼위원 토론 요약

■ 이슈대담

- 지방재정의 현실과 책임성
: 우명동 한국지방재정학회 회장

■ 이달의 Issue

- 재정책임성



04



14

CONTENTS

이달의 Issue

– 재정책임성

04 지방자치실천포럼

– 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다
: 심대평 지방자치발전위원회 위원장
– 포럼위원 토론 요약

14 이슈대담

– 지방재정의 현실과 책임성
: 우명동 한국지방재정학회 회장

21 논단

– 재정 책임성의 본질과 쟁점
– 지방재정운영의 책임성 제고방안

34 지자체우수사례

– 전라남도 해남군의 화장장 공동건립 · 공동이용



39 지방자치단체 탐방

- 자연의 숨결에 마음의 빗장이 열린다

44 연구원 동정

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제57호 / 발행인 한국지방행정연구원장 이승중 / 편집위원장 금창호
간사 전대욱 / 위원 주재복 윤영근 김도형 김성주 담당 탁영지 / 연락처 T 02-3488-7300 F 02-3488-7309 /
홈페이지 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
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. 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 석좌교수)
- 5회 : 한국의 국제 개발 협력 왜 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회 : 지역행복생활권과 지역발전정책(이원종 지역발전위원회 위원장)
- 7회 : 지방자치, 21세기 대한민국의 미래(안희정 충청남도 도지사)
- 8회 : 자치와 분권, 소통과 협력시대를 열자(김문수 경기도지사)
- 9회 : 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다(심대평 대통령 소속 지방자치발전위원회 위원장)

심대평 지방자치발전위원회 위원장

지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다

한국의 지방자치를 한 마디로 요약하면 준비되지 않은 부활이라고 할 수 있습니다. 1991년 지방자치가 시작되었지만 아직 지방의회만 부활한 정도에 머물렀고, 자치입법권, 자주재정권, 자주조직권은 미흡하였습니다. 게다가 매 선거 때마다 기본이 흔들리는 제도 변화는 지방자치의 지속성을 해치기 마련이었습니다.

지난 20년간의 지방자치의 본질적인 문제는 크게 세 가지로 나눌 수 있습니다. 첫째, 중앙 집권적인 중앙정부의 인식문제입니다. 중앙정부는 지방정부를 불신하는 동시에 하부기관으로 인식하고, 자신들의 기득권에 집착하는 모습을 보였습니다. 둘째, 지방자치단체의 의식 문제입니다. 지방자치단체들은 주도적이고 자주적인 노력이 부족하며, 중앙 의존적이고 중앙 정부의 모방적인 행태를 지속해왔습니다. 셋째, 법과 제도의 문제입니다. 국회의 상임위원회를 통한 법제화가 필요하지만 지방자치를 위한 상임위원회가 존재하지 않습니다.

지방자치의 현주소는 사무와 재정에서 총체적 수준을 20%라고 볼 수 있습니다. 또한, 중앙사무와 자치사무 구분체계가 없어 권한과 책임이 모호하며, 비용은 많이 들지만 효율은 적은 행정체제를 보여주고 있습니다. 박근혜 정부의 모토인 국민행복, 희망의 새 시대를 맞아 성숙한 지방자치를 통해 지역주민이 행복한 시대를 만들어야 할 것으로 생각합니다.



지방자치를 위해서는 우선 국가 경영 패러다임의 변화가 필요합니다. 지방정부가 주도하고, 중앙정부가 지원하는 협력적인 상생관계가 구축되어야 합니다. 또한, 실질적 지방분권 및 행정체제개편으로 지방의 창조적 경쟁력을 높여 국민소득 4만 달러 시대로 진입할 수 있을 것입니다.

지방자치발전이 새 정부 국정운영의 중요한 축이며, 지방자치가 국가발전의 토대가 되고, 국가발전이 개개인의 행복으로 이어지는 상생과 선순환 구조를 만들어내는 것이 박근혜 정부의 지방자치철학입니다. 이를 위해 지방자치는 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 상향식 시스템, 지방 스스로 책임성과 투명성을 제고하고, 중앙정부와 지방정부 사이의 협력 체계를 구축하는 새로운 패러다임을 만들어내야 할 것으로 생각합니다.

위에서 언급한 패러다임의 변화는 지방자치발전위원회가 주도해 나갈 것입니다. 지방자치발전위원회는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제정 이후 지방분권촉진위원회, 지방행정체제개편위원회, 자치경찰추진실무단이 통합되어 만들어진 기구입니다. 2013년 10월에 대통령 주재로 1차 회의를 진행하였으며, 그 자리에서 지방자치 발전 20개 과제의 추진 계획을 보고하였습니다. 이후에 약 두 달 동안 17개 시도를 순회하며 자치의 현장에서 각계의 의견을 들었습니다. 지방자치발전위원회의 역할은 크게 네 가지로, 강력한 지방분권 기초 확립, 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화, 주민중심의 생활 자치와 근린자치 실현, 미래 지향적 지방행정체제 연구로 나눌 수 있습니다. 이러한 생각을 가지고 총 20개 과제에 대한 개편방안을 담아 ‘지방자치발전 종합계획’을 수립하였습니다.





지방자치 발전을 위해서는 네트워크 구축이 중요합니다. 그러므로 지방자치발전위원회는 국회, 중앙부처, 지방자치단체, 지방4대 협의체 학계, 언론 등과 긴밀한 협력 네트워크를 형성하여 운영하고 있습니다. 또한 지속적인 과제 이행상황을 점검하고 평가하고 있습니다.

지방자치발전 추진과제는 크게 세 가지로 나누어집니다. 핵심과제, 일반과제, 그리고 미래발전 과제로 분류됩니다. 핵심과제의 세부적인 내용은 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙행정 권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 교육 자치와 지방자치 연계·통합, 자치경찰제도 도입, 대도시 특례 제도 개선, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 주민자치회 도입으로 근린자치 활성화 등이 있습니다. 일반과제는 지방의회 활성화 및 책임성 제고, 지방선거제도 개선, 지자체 간 행정구역 경계조정 제도개선, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립, 특별지방행정기관 정비, 지방자치단체 평가제도 개선, 지방자치단체 간 행정협력체제 정립, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합, 시·군·구 통합 및 통합지자체 특례 발굴 등의 내용을 포함하고 있습니다. 미래발전 과제는 통일에 대비한 신광역행정체제 개편방안을 마련하는 것을 주된 내용으로 하여 지방자치단체 기관구성 형태 다양화와 도의 지위 및 기능 재정립을 목표로 합니다.

지방자치의 미래전략은 중앙정부의 인식 변화와 국회 지방자치발전특별위원회의 일괄 이양법 제정을 기반으로 하는 새로운 토대구축과 지방의 특색을 살리는 지방자치를 주된 내용으로 하고 있습니다. 마지막으로 우리가 추구해야 할 지방자치의 목표는 지역경쟁력의 총합이 국가경쟁력으로 승화되고 이것이 국민행복으로 이어지는 선순환 구조를 수립하는데 있습니다.

염태영 수원시장

제가 드리고 싶은 말씀은 행정구역 통합과 관련된 사항입니다. 지난 정부에서도 행정체제개편 추진 위원회가 있어서 기대가 컸으나, 위원회의 진행 과정 중에서의 잦은 변경사항으로 인해 수원시는 큰 아픔을 겪었습니다. 수원, 화성, 오산이 하나의 생활권이자 같은 문화권이라 생각을 가지고 있어서 통합을 시도하였지만 경기도와 화성시의 반대로 인해 주민의 뜻을 실현하지 못하는 실패를 맛보았습니다. 현재 이 세 지역에 대한 자율통합 시민연대가 존재하여 주민 여론을 수렴하고 있는데,



이러한 과정이 주민 투표에 의한 지역 통합이 가능할지 또는 이러한 내용의 과제가 존재하는지에 대한 위원장님의 의견을 여쭙어보고 싶습니다.



심대평 지방자치발전위원회 위원장

행정구역 통합은 기본적으로 국가에서 통합을 강제할 수 있는 규정을 만들어서 추진하는 것은 옳지 않다고 생각합니다. 통합은 이해관계에 따라 첨예한 대립이 존재하기 때문에 지역이 자체적으로 해결해야 한다고 생각합니다. 또한 하나의 생활권은 하나의 도시로 통합이 되어야 한다고 생각합니다. 통합은 이해관계의 갈등에 대한 조정이 꼭 필요하므로, 주민 투표와 같은 방식은 매우 긍정적으로 바라보아야 한다고 생각합니다.



남윤호 중앙SUNDAY 편집국장

보통 위원회의 경우 이름에서부터 국민들에게 전해주는 메시지가 있다고 생각합니다. 그런데 지방자치발전이라는 것은 국민들이 쉽게 와 닿기 어려운 부분이라고 생각합니다. 게다가 지역발전위원회도 있기 때문에 국민들이 혼란이 생길수도 있다고 생각이 됩니다. 게다가 명칭 외에도 실제로 하는 일이 명칭과는 다른 일들을 맡는 경우도 있는데 이러한 괴리감을 어떻게 해소할 수 있을지 여쭙보고 싶습니다.

김종면 서울신문 수석논설위원

위원장님이 국회에서 지방사무 비중을 40% 까지 끌어올리겠다고 하셨는데 어느 시점에서 가능할지를 여쭙어보고 싶습니다. 또한 고양, 창원, 수원시와 같은 기초자치단체급을 넘어선 자치단체들이 존재하는데, 20년 동안 지방자치의 포맷만 논의되고 있습니다. 모종의 제도적 장치가 필요한데 이를 위해 어떻게 해야 할지 위원장님의 의견을 들어보고 싶습니다.





김경희

지방자치는 참여민주주의를 어떻게 확산시켜야 할 것인가를 이야기하는 것이라고 생각합니다. 또한 현재의 지방자치는 제도의 개선을 중심으로 많은 논의가 되고 있습니다. 하지만 제도라는 틀 외에 참여자들의 인식 전환과 역량 강화에 대한 개선 방안도 논의되어야 한다고 생각합니다. 그러므로 앞으로의 지방자치에 대한 논의는 제도 개선과 참여자들에 대한 개선 방안이라는 두 축으로 논의되어야 할 것으로 생각합니다.

심대평

남윤호 편집국장님의 말씀처럼 지방자치발전위원회는 박근혜 정부의 지방 패러다임이 전하고자 하는 메시지를 담고 있으면서, 이것을 현실적으로 어떻게 시행할 것인가 하는 부분이 논의되고 있습니다. 지방자치발전위원회와 지역발전위원회 모두 단기간에 성과를 보는 과제들이 많아 획기적인 성과를 보여 줄 수 있을 것이라고 생각합니다. 김종면 논설위원의 말씀에 대해 생각해 보면 사무배분을 40%까지 끌어올리는 것은 OECD 선진국 평균 수준이며, 핵심과제로 생각하고 있습니다. 이러한 문제들은 개별입법하면 지지부진해진다는 단점이 존재하기 때문에 국회에서 특위를 통한 일괄이양법을 제정하여 해결하도록 하겠습니다. 김경희 대표님의 말씀은 전적으로 공감하는 바입니다. 주민의 역량강화는 필히 이루어져야 하며, 주민참여는 일반적으로 제도 개선으로는 해결이 불가능한 문제입니다. 그러므로 지속적인 교육이 필요하고, 특히 지자체장의 능력이 중요하다고 생각합니다.





김순은 서울대학교 교수

시대에 따라 지방자치의 미션 또는 패러다임이 변한다고 생각합니다. 박근혜 정부의 지방자치 미션은 국민행복입니다. 다른 제안 사항은 지방자치발전위원회의 과제에 관련된 사항입니다. 핵심과제, 일반과제, 미래과제로 나누셨는데 그 중 일반과제에 지방의회 활성화가 있는 것을 보았습니다. 제 생각에는 지방의회 활성화가 지자체장을 견제하는 기구로 생각됨으로 이것이 핵심과제로 가야하지 않는가하는 생각을 해 보았습니다.

서영복 행정개혁시민연합 정책협의회 의장

주민자치회를 32개 지역에서 실시하고 있으면서 앞으로 확대하겠다고 하셨는데, 이러한 과정에서 나타나는 문제나 준비과정에서 어떠한 것이 필요한지에 대해 말씀해주시면 감사하겠습니다.





배인명 서울여자대학교 교수

지방분권이라는 말씀을 하실 때 대도시에 관해서 대도시라는 특성에 맞게 지방자치를 논의해야 할 것이라고 하셨습니다. 저는 반대의 경우에 대해서도 생각해볼아야 하지 않을까 생각했습니다.

인구가 적고 재정적으로 유사한 지자체의 경우 통합을 해도 큰 조건이 변하지 않기 때문에 자치를 하기에는 재정적 역량이 부족할 것으로 생각합니다.

그러므로 이러한 작은 지자체에 대해서는 반드시 도시와 같은 기능들을 모두 수행할 필요는 없다고 생각합니다. 광역자치단체에서 이 부분은 해결해 줄 수 있을 것으로 생각되는데 이와 관련하여 어떠한 생각을 가지고 계신지 여쭙어보고 싶습니다.

서유미 교육과학기술부 국장

교육 자치와 지방자치는 불가분의 관계에 있다고 생각합니다. 그러므로 교육 자치와 지방자치가 어떠한 시너지를 낼 수 있을지에 대해 생각해 보았습니다. 특히, 공교육 내실화가 필요한 상황에서 지자체의 역할과 기능은 어떠한지 또한 이것을 저해하는 요소에는 어떤 것들이 있는지에 대한 체계적 접근이 필요할 것으로 생각합니다.



박광국 가톨릭대학교 교수

현재 지방자치가 자꾸 해도 되고 안 해도 되는 선택의 문제 정도만으로 인식되는 것 같아 안타깝습니다. 외국의 경우 지방자치를 국가의 사활이 걸린 사업으로 생각하고, 주민참여를 이끌어내기 위해 그들에게 무보수 명예직을 제공하는 등의 제도를 활성화하고 있습니다. 그러므로 지방자치에



대해 생각할 때 지방정부 또한 중앙정부의 탓만 하지 말고 지방정부 스스로 어떻게 자치를 활성화할 수 있을지 생각해볼아야 할 것으로 생각합니다.



심대평

박광국 교수님의 말씀에 전적으로 동의합니다. 특히, 지방자치를 선거제도와 관련해서 생각해 볼 때, 선거 때마다 정당공천제가 생기고 없어지는 등 지속성이 떨어지고 프레임 자체도 중앙정부 중심으로 만들어진다고 생각합니다. 이러한 것을 바꾸기 위해서 논의되는 사항은 대부분 편익이나 편의와 관련되어 만들어 지는데, 편의나 효율만 따져서는 지방자치에 대한 문제가 해결될 수 없다고 생각합니다. 이와 같은 사항들은 앞으로 위원회에서 장기적으로 생각해보도록 하겠습니다.

이승중 원장

위원장님 말씀처럼 박근혜 정부의 목표는 국민행복입니다. 이것은 특정 정권만의 목표가 아니며 이를 달성하기 위해서는 미시적이고 맞춤형의 정책이 필요하다고 생각합니다. 이와 관련하여 지방자치가 본질적인 해결방법이 아닌가하는 생각이 듭니다. 지방자치가 좋은 도구임에도 불구하고 시중에서 느끼는 것은 그렇지 못합니다. 지금까지의 지방자치는 제도 개선과 같은 과정적 접근에 그쳤습니다. 하지만 현재의 정부는 좀 더 성과에 주목하여 평가를 하려고 하고 있습니다. 이것은 지방자치에 대한 새로운 과정으로의 전환이 이루어지고 있다고 볼 수 있습니다. 결과적으로 근린 단계에서 주민들이 어떻게 느끼느냐에 주목하여, 지방 행정연구원에서도 삶의 질 향상이라는 작은 지역에서의 주민과 정부의 접촉에 중점을 두어 더 많은 연구가 이루어질 수 있도록 노력하겠습니다.



우명동 한국지방재정학회 회장

지방재정의 현실과 책임성

/ 2014. 4. 18()

/

/



김성주 연구원 : 회장님, 바쁘실텐데 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다. 지방자치가 이제 민선 6기 시대를 맞이하고 있는데요, 민선 6기 시대의 지방재정 현실은 어떠하다고 보십니까?

우명동 회장 : 5.16 이후 폐지되었던 우리나라 지방자치가 다시 부활한 지 어느덧 20여 년이 되었지요. 지방자치라는 것은 그 본질이 지역의 문제를 지역의 의지를 담아 꾸려감으로써 지역주민들 생활의 질을 제고시켜 가겠다는 데에 그 뜻이 있다는 것은 우리 모두가 다 아는 사실입니다. 이러한 지방자치의 현재 위상을 파악하기 위해서는 정치적, 법적, 행정적 측면 등 여러 측면에서 파악될

필요가 있겠습니다만 무엇보다 그 물적 기초를 이루는 지방재정의 현실을 돌아보는 것은 매우 의미 있는 일이라 생각합니다.

그런데 지방재정의 현실을 점검해보기 위해서는 지방재정행위의 성격부터 살펴보는 것이 중요할 것 같습니다. 먼저 지방재정행위는 지방정부에 의해서 독자적으로 행해지는 행위가 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 행해지는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 점입니다. 이렇게 볼 때, 지방재정행위가 지방분권을 뒷받침하는 물적 기초로서의 역할을 제대로 수행하는지 여부를 평가하기 위해서는 지방재정행위 자체의 적절성 여부를 평가하기 이전에 중앙과 지방과의 재정관계를 확인하고 점검하는 것이 긴요하다는 점입니다. 그것은 중앙과의 관계에서 지방재정행위가 자율성을 갖지 못하도록 지방재정운영의 틀이 짜여져 있는 경우 지방정부가 자신의 의지에 따라 지방재정을 운영할 수 있는 운신의 폭이 크지 않을 것이기 때문입니다. 이런 관점에서 우리나라의 지방재정은 그 외형이나 구조적인 면 어느 경우도 그 스스로 자율성을 갖고 운영해나갈 수 있는 틀을 제대로 갖추었다고 보기 힘들다는 것은 주지의 사실 아닙니까?

한편 지방재정행위는 단순한 지방정부만의 행위가 아니라 지역사회 내지 지역경제와의 관계 속에서 행해지는 행위라는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 점입니다. 이렇게 볼 때 지방재정행위의 적절성 여부를 평가하기 위해서는 지방재정과 지역경제와의 관계가 어떠한 관련을 맺도록 제도화되어 있는지 여부를 확인하고 점검하는 것이 긴요하다는 점입니다. 그것은 지방재정활동이 지역경제활동의 성과와 유기적 관련성을 갖도록 틀이 짜여 있지 않은 경우 지방재정운영의 틀을 어떻게 구상하더라도 그 행위는 지속가능성을 가질 수 없기 때문입니다. 이 측면 또한 2010년 이래 지방소비세와 지방소득세가 도입되었다고는 하나 아직 온전히 지역경제활동의 성과가 지방재정으로 반영되는 메커니즘을 갖추었다고 보기가 힘들다는 것도 많은 이들이 공감하는 내용이라 할 수 있지 않겠습니까? 위와 같은 상황을 고려해보면 우리나라 지방재정은 물리적 연령으로는 성년기에 이르렀지만, 실질적인 분권재정으로서 지방재정의 현실은 아직 성년기에 이르렀다고 보기 힘들어 보인다고 하면 무리일까요?

김성주 연구원 : 최근 지방재정의 건전성, 책임성, 투명성이 강조되고 있고 학회장님께서도 그 중요성에 대해서는 누구보다도 인식을 같이 하고 계신 것으로 알고 있습니다. 이들의 실천방안은 무엇이겠습니까?

우명동 회장 : 이러한 질문은 앞의 질문과 다 연결된 주제라 생각됩니다. 지방재정의 건전성이나 책임성을 논하기 위해서도 지방재정행위가 갖는 본래의 성격을 염두에 두고 고려해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

지방재정활동이 건전하게 운영되는지를 보기 위해서는 물론 현상적으로는 지방정부의 재정활동 자체가 재무적(산술적)으로 건전하게 이루어지고 있는지를 점검해야 하겠지요. 그러나 위에서 말씀드린 지방재정행위가 갖는 기본적인 성격을 고려해 볼 때 지방재정 운영의 건전성을 보기 위해서는 지방재정운영의 틀이 중앙정부와의 관계 속에서 얼마나 자율적으로 운영될 수 있도록 짜여 있는지를 확인하는 것이 중요하지 않겠습니까? 이 문제는 지방재정운영의 책임성과 직결되는 문제로 볼 수 있겠는데요, 논리적으로만 생각해 보아도 만약 지방재정운영의 틀이 중앙정부 의존적으로 되어 있는 상황이라면 지방정부 스스로 지방재정운영의 책임성을 느끼겠습니까? 사정이 그러하다면 지방정부 입장에서는 오히려 중앙정부에 대한 책임성이 더 크겠지요. 그 경우 지방재정운영상 불건전성이 커졌다고 하면 지방재정운영자들에게만 책임이 있다고 할 수 있겠습니까?

뿐만 아니라 지방재정활동은 지역경제와의 관계 속에서 행해지는 행위라는 측면도 있지 않습니까? 만약 지방재정활동이 지역사회 내지 지역주민에게 책임을 지는, 말하자면 대 지역주민 책임성이 제도적으로 보장되어 왔다면 지방정부가 지방재정운영을 불건전하게 할 수 있었겠습니까? 가령 주민참여예산제도 운영을 활성화할 수 있는 보완책을 마련한 다든지, 지방채발행 여부를 주민에게 물어서 시행하는 주민투표제도 도입을 고려하는 등의 방책이 있을 수 있을 것입니다. 울리시즈가 사이렌 섬을 건널 때 요정의 유혹으로부터 벗어나서 무사히 고국으로 돌아가기 위해 부하들의 귀를 막게 하고 자신은 돛대에 묶게 하였던 그리스 신화 이야기도 있지 않습니까? 신화 속의 영웅도 자신의 빛나갈 행위를 무언가 다른 힘에 의해 규제받고자 했다는데 하물며 일상적인 권력자들일진대 비록 중앙 정부에 의해 주어진 권한이긴 하지만 대부분 변동성이 큰 권한을 행사함에 있어서 그나마 주민에 의해 규제받는 시스템이 없다면 지방재정 운영의 건전성이 제대로 확보될 수 있겠습니까?

투명성 이야기도 전반적으로는 같은 선상에 놓여 있기는 하겠지만, 조금은 다른 관점에서 볼 수 있을 것 같아요. 재정공시, 재정분석 등을 통해 재정운영상황이 지역사회나 이해관계자들에게 공개되고 있고 그 폭도 넓혀져 왔다고 볼 수 있을 것 같기는 합니다. 그러나 문제는 이 경우에도 누구의 이해에 부합하는 어떠한 내용이 공개되느냐가 중요할 것 같아요. 지역마다 자연적, 인적, 사회적, 역사적 특성이 다를진대 획일적으로 정해진 내용

만 공시한다는 점에 유의해야 할 것 같아요. 그러한 보편적인 내용 못지 않게 지역주민이나 다양한 지역단체들이 요구하는 특정 지역의 특성이 반영된 정보가 공개되고 있는지를 확인하는 것이 실질적으로 재정운영이 얼마나 투명해졌느냐를 갈음하는 관건이 된다고 생각합니다.

김성주 연구원 : 정치권과 언론에서는 지방재정파산제도가 이슈가 되고 있습니다. 지방재정파산제도에 대한 학회장님의 생각은 어떠신지요?

우명동 회장 : 질문이 이어지면서 사회의 제 현상은 서로 밀접한 관련을 맺고 있다는, 그래서 어느 하나의 현상만 따로 떼어내어 얘기하기가 힘들다는 정통 제도경제학자들의 방법론이 새삼 떠오릅니다. 그들이 크게는 경제와 사회 내지 정치를 따로 떼어내서 설명할 수 없다고 했듯이 작게는 재정문제 안에서도 건전성이나 책임성, 투명성, 그리고 지금 질문하신 지방재정파산제도 등이 모두 하나의 덩어리로 유기적으로 논의될 때 그 실체가 파악될 수 있다는 생각이 듭니다.

지방재정운영 틀의 현 상태가 앞에서 말씀드린 것과 같은 중앙의존적인 상황이라면 지방재정파산제도는 애초에 제시될 수 없거나 제시되어서는 안 되는 것 아니겠습니까?

불건전한 지방재정문제를 문책하고 응징하려면 문책 받을 상대에게 자율적인 운영권을 준 상태에서 왜 제대로 운영하지 못했는지를 따져야 되지 않겠습니까? 재정사용액 기준으로 전체 예산의 약 60%를 쓰는 지방에게 자체적으로 걷을 수 있는 세원은 전체 세원의 약 20%만 배분해주고 나머지 재원의 대부분은 여러 제도적 틀을 통해 이전시켜주고 있지 않습니까? 그것도 중앙정부가 일방적으로 정한 틀에 따라 주고, 더구나 중앙정부에 의해 만들어진 각종 법적 규제에 의해 의무적으로 써야 할 부분이 워낙 커서 자체사업을 꾸릴 여력이 거의 없는 지방정부 보고 왜 불건전하게 운영했느냐 하면서 파산을 선고하겠다는 논리적으로나 현실적으로 쉽게 수용될 수 있겠습니까? 그나마 지역주민에 의해 지방재정 활동이 규제되는 시스템이라도 갖추어져 있었다면 너의 지역이 그렇게 재정을 불건전하게 운영하였으니 너의 지역 전체가 불이익을 받으라 하면 일면의 논리가 설지는 몰라도 그것도 아니고 오로지 중앙에 의지해서 재정운영을 할 수밖에 없도록 해놓고 재정운영의 현상적 결과만 보고 파산하겠다고 해서는 결국 집권적 성향 내지 중앙의존적 성향만 더 키우게 되지 않을까 우려되는 바가 큼니다.

물론 주어진 틀 내에서도 불건전한 운영의 요인이 존재할 수 있을 것입니다. 그러나 그것은

다른 외부의 간섭이 없다면 지방채무 총액한도제도, 지방재정분석 및 진단제도, 투융자심사제도 등 기존의 재정관리제도만 제대로 운영되어도 관리가 될 수 있을 것으로 보입니다. 설령 이들 제도에서 미흡한 부분이 발견되었다더라도 바로 파산제도를 운영하는 것보다 기존 제도의 부족한 부분을 좀 더 다듬어서 운영할 수는 없겠습니까? 불건전한 재정운영을 바로 잡는 것도 물론 필요하겠지만 지방정부를 응징하려면 그에 상응하는 운영권을 준 연후에 그 이후의 운영상황을 봐가면서 논의하는 것이 순리라 생각되는데 어떻게 생각하세요?

김성주 연구원 : 지방재정이 어려워지는데 있어서는 사실 재정관리의 문제도 있지만 사회복지재정의 급격한 팽창이나 지방세원 발굴의 한계 등 여러 가지 환경적 요인도 존재합니다. 향후 바람직한 지방재정 운영 방향에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

우명동 회장 : 아주 적절한 지적을 하신 것으로 생각합니다. 저출산·고령화사회, 범세계적인 시장화 추세 속에서 확대되는 양극화, 그로 인한 사회안전망에 대한 수요증가 등이 어우러져 복지수요는 급격하게 늘어나고 있는 것은 주지의 사실입니다. 그러나 그러한 수요가 있다고 사회적으로 모두 다 수용할 수 있는 것은 아닐 것입니다. 문제는 우리나라 전체의 부담능력을 고려하여 그러한 복지수요 중에서 얼마나 현실적으로 수용할지에 대해 사회적 합의를 일구어내는 일이 중요할 것입니다.

그러나 현실적으로 더 중요한 것은 그러한 복지수요를 중앙정부와 지방정부가 어떻게 나누어 공급할 것인지를 중앙과 지방이 한자리에 모여 사회적 합의점을 찾아내야 한다는 점입니다. 그렇게 재원부담과 공급의 주체를 서로 합의하여 결정해야 서로가 합심하여 복지확충을 통한 우리사회의 지속가능성을 확보하기 위한 중앙과 지방의 자발적인 공동대응이 이루어지지 않겠습니까? 그런데 현실은 어떠합니까? 중앙정부가 안을 내고 국회가 결정해 놓고 중앙도 어렵기는 마찬가지이니 지방정부에게 정해진 비율만큼 부담 하라고 일방적으로 요구하면 지방이 어떻게 대응해 나갈 수 있겠습니까? 의사결정 과정에 참여하지도 않은 상태에서 그에 상응하는 세원은 더 배분하지도 않은 채 복지가 필요하니 돈을 더 쓰라 하면 그러한 요구에 대처해 나갈 수 있겠습니까?

아울러 지방세원 발굴 말씀을 하시는데 애초에 전체 세원 중에서 지방에 약 20%밖에 나누어주지 않고서 그나마 탄력세율제도 이외에 지방이 자율적으로 지방세를 운영할 수 있는 권한도 주지 않는 상태에서 세금을 더 걷으라 하면 마땅히 더 걷을 수 있는 방안을

찾을 수 있겠습니까? 물론 중앙이 세원을 더 배분해주지 않는데 자꾸 더 달라고 조르지만 말고 발상의 전환을 하여 지방 스스로 세원발굴에 앞장서자고 할 수도 있을 것입니다. 그리고 그럴 수 있는 영역도 있을 수 있을 것입니다. 낮은 주민세 부담을 더 올릴 수도 있을 것입니다. 낮은 재산보유세 비중을 더 올릴 수도 있을 것입니다. 그러나 이렇게 지방 정부가 기존의 틀 내에서라도 세원발굴을 위한 노력을 하기 위해서는 그렇게 늘어난 세수가 지역주민이 원하는데 쓰여서 지역경제가 활성화되고 그러한 경제활성화의 성과가 지방세수의 확대로 연결되는 소위 지역경제와 지방재정의 선순환적 메커니즘이 제대로 작동될 때나 가능하지 않겠습니까? 그러한 구조도 안 되어 있는 상태에서 지방정부가 세원을 확대하고자 하는 유인이 있겠습니까? 설령 그렇다고 하더라도 정작 지역사회가 더 높은 세금을 내려고 하겠습니까?

문제가 어려울수록 기본에 충실할 필요가 있다고 생각합니다. 차제에 우리 모두 지방 재정행위가 갖는 근본적인 성격을 다시 한 번 인식하면서 지방재정과 중앙정부와의 관계, 지방재정과 지역사회(경제)와의 관계를 고려해가면서 지방재정 운영상태를 점검하고, 문제가 있다면 대응책도 그러한 관점에서 찾아나서는 것이 중요하다고 판단됩니다.

김성주 연구원 : 마지막으로 올해 한국지방재정학회의 운영방향에 대해 말씀해 주시기 바랍니다

우명동 회장 : 한국지방재정학회는 500명이 넘는 지방재정과 지역경제분야 연구자들이 모여서 각자가 개별적으로 또는 공동으로 연구한 성과를 발표하고 토론하면서 사회적 공감대를 넓혀가는 이 분야 국내 최대의 학술단체입니다. 지방재정을 둘러싼 환경이 늘 여유가 있었던 것은 아니지만 갈수록 사회경제적 환경이 어려워지고 있는 작금의 상황에서 우리 학회의 역할은 더욱 중요해지고 있다고 생각합니다. 이렇게 상황이 복잡하고 어려워질수록 학회는 연구단체로서 기본에 충실한 활동을 해야 한다고 생각합니다. 여기서 '기본'이라 말씀드리는 것은 크게 두 가지 측면으로 나누어 말씀드릴 수 있겠는데요, 하나는 지방재정학회가 '학회'로서 갖는 기본적인 성격에 충실해야 한다는 점이며, 다른 하나는 '지방재정행위'가 갖는 기본적인 성격에 부합하는 활동에 초점을 맞추어야 한다는 점입니다.

이런 맥락에서 무엇보다도 한국지방재정학회는 '학회'이기 때문에 어디까지나 학문적 연구단체로서의 위상을 제고시키는 일에 전념하고자 합니다. 그런 차원에서 저희 학회는

개별 연구자들의 연구성과를 발표·토론할 수 있는 기회를 확대하여 동학들과의 의견 교환을 통해 그들의 연구성과를 점검하고 발전시켜 나가는 데에 기여하고자 합니다. 이런 맥락에서 작년부터 학술세미나 때마다 시행해오고 있는 신진학자 세션 운영을 이어갈 생각입니다. 또 한편으로 우리는 ‘지방재정학’이 ‘정책과학’으로서 갖는 위상이 뚜렷한 학문이라는 점 또한 간과해서는 안된다고 생각합니다. 따라서 우리 학회는 정부나 국책 연구기관 등이 지방재정정책이나 정부간 재정관계 등을 만들고 개선시켜 나가는 과정에서 도움을 요청해오면, 해당분야 연구자들을 섭외하여 연구·발표·토론 등을 통해 정책판단을 위한 준거틀을 제시하는 일에도 최선을 다할 생각입니다. 물론 이 경우에도 정부의 견해를 일방적으로 지원하기보다는 다양한 연구성과를 제시함으로써 유관기관이 다양한 견해들 중에서 현재 우리나라의 사회경제적, 정치적 상황에 적합한 정책적 판단을 할 수 있는 선택대안을 제시하는 데에 관심을 기울이고자 합니다.

다른 하나는 ‘지방재정행위’가 갖는 기본적인 성격에 충실하겠다는 점입니다. 오늘 인터뷰 과정에서 제가 일관되게 말씀드리고 있듯이, 지방재정은 지방재정행위 자체에만 천착해서는 그 실체를 파악하기가 힘들다는 점을 거듭 인식하는 것이 중요하다고 생각합니다. 말하자면, 지방재정행위는 비록 지방정부의 행위가기는 하지만 한편으로는 그러한 행위가 이루어지는 배경으로서 중앙정부와의 관계를 파악하는 것이 중요하며, 다른 한편으로는 그러한 행위가 이루어지는 존재이유로서 지역사회 내지 지역경제와의 관계를 점검하는 것이 중요하다는 점입니다. 많은 연구자들이나 정책담당자들도 이미 이러한 사실을 인지하고 있으나 정작 실제 연구과정이나 정책입안과정에서는 그러한 사실을 충분히 인식하지 않음으로써 정책의 방향을 왜곡시키는 경향이 산재해 있습니다. 이러한 인식 위에 금년 우리 학회는 기회가 있을 때마다 지방재정행위의 사회적 좌표를 확인하고 그러한 사실을 널리 알려서 사회적 공감대를 확산시킴으로써 정책적 판단의 오류를 줄이는데 기여하고자 합니다.

모쪼록 한국지방재정학회가 우리나라의 지방재정 운영에 있어서 실질적인 지방분권을 고양 시키는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대하는 마음으로 학회활동을 성심껏 꾸려가고자 합니다. 이러한 학회활동에 많은 지원을 부탁드립니다. 감사합니다.

대담·정리 김성주(한국지방행정연구원 연구원)

재정 책임성의 본질과 쟁점



손희준

청주대학교 교수

1. 문제제기

최근 지방자치단체에 대한 ‘파산제’ 도입과 관련하여 논란이 뜨겁다. 대다수 국민들은 지방재정을 방만하게 운영한 자치단체장과 지방의회 및 해당 지역주민들이 그에 상응하는 ‘책임’을 져야 한다는 의견에 찬성인 것 같다. 물론 일부 전문가들은 개인이나 기업과는 상이한 자치단체의 파산이 불려올 법적, 제도적 문제점을 지적하면서 제도 마련에는 동의하지만, 실제 파산제도의 작동과 효과에 대해서는 회의적인 입장이 다수이다(손희준, 2014a; 임상수, 2013 등).

그러나 현재 지방자치제를 도입한 지 20년이 지났지만, 지방자치의 성과에 대한 평가 역시 매우 상반되고, 지방재정을 바라보는 시각은 여전히 곱지 않다. 올해 아시안 게임 개최를 하는 인천시의 재정난과 태백시의 오투 리조트 및 용인 경전철과 김해 공항철도 사업 등이 중앙언론에 보도되면서 지방재정 전체가 부정적으로 평가되고 있다. 여기에다 호화 청사 건립, 일회성 행사와 낭비성 축제는 지방재정의 낭비와 무책임의 단골메뉴로 자리잡아 왔다. 물론 이러한 개별 사례에 대해 지방자치단체의 책임이 전혀 없지는 않지만, 지방재정이 안고 있는 근본적인 구조와 문제점을 도외시한 채, 부분(部)과 편린

(片鱗)을 마치 전체(全體)로 호도하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

재정책임성이라는 개념과 의미 및 실제 책임을 담보하기 위한 전제조건이 무엇인지를 다시 한 번 되새기면서, 진정한 책임과 재정운영의 효율성 확보를 위한 과제를 모색해 보고자 한다.

II. 재정 책임성의 개념과 의미

무엇보다 책임성(responsibility)이란 궁극적으로 자유주의 사상의 근간으로 자율과 자유를 전제로 하는 ‘자기책임’ 원칙이다(장하진 외, 2012). 즉 스스로의 판단과 결정에 의해 행동을 했을 경우, 이 행동의 결과에 대해 책임을 지는 것이지, 결코 타인이 시킨 일과 하지 않으면 안 되는 일을 했을 경우에는 책임을 부여하기 어렵다는 것이다. 이러한 측면을 인문학에서는 근대의 윤리학이 자유의 윤리학이었다면, 현대의 윤리학은 책임의 윤리학이라고 한다(변순용, 2007; 이재원, 2011에서 재인용).

물론 책임성이라는 개념이 도덕적·법률적 규범에 따라 행정행위에 대한 결과적 책임 및 절차에 대한 과정적 책임으로 구분하기도 하고, 행정과 정책적 책임과 재정 및 회계 책임으로 구분하기도 하고, 이를 전통적으로는 제도적 책임성(responsibility)과 자율적 책임성(accountability)으로 구분하기도 하지만, 일반적으로 제도적 책임 또는 회계책임에서 자율적 책임 및 행정책임으로 나아가고 있다고 할 수 있다.

특히 우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 지방재정에서 자치와 자율이 강조되면서, 동시에 이보다 더 강하게 건전성과 책임성 확보를 위한 수많은 재정관리 제도가 도입된 것은 모순이라고 할 수 있다. 게다가 중앙정부가 지방자치단체의 재정 책임성을 강조할수록 지방재정의 책임성은 더욱 악화되는 모순적 현상이 가속화되었다는 평가도 곱씹어 보아야 할 것이다(이재원, 2011).

그러나 중앙정부에 대한 의존적인 지방재정 구조와 안전행정부 중심의 현행 지방재정 관리행태를 고려하면 회계 등 재정관리 기술적인 부분을 제외하면 행정책임과 재정책임을 구분할 필요가 없으며(권오성 외, 2009), 책임성 개념을 유형화하면서 가장 먼저, 지역 주민에 대한 책임성으로 주민들의 재정수요를 반영하고, 동시에 주민들에게 추가적인 재정부담을 지게 할 수 있는 자기책임성(윤영진, 2004)과 중앙정부와 달리 재정정책 수단이 부족한 상황을 고려하여, 재정압박과 재정위기를 초래하지 않아야 할 재정건전성(fiscal crisis) 관리 및 불요불급한 지출을 억제하고 소비와 소모적 경비를 줄여야 하는 절약과 비용효과성 등으로 구분하기도 한다.

결국 지방재정의 책임성에 대한 시각 역시, 중앙의 입장에서 지방정부가 지출을 한 주체가 되기 때문에 이에 대한 '세출 책임성'을 저야 한다는 입장과 '세입 자율성'이 확보되지 않은 상태에서 단순히 지출만 하였다고 해서, 이에 대해 100% 책임을 질 수는 없다는 지방의 시각이 맞서고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방재정의 비자율성 실태

1. 세입구조의 의존성

지방재정의 세입측면에서의 의존성을 재정자립도를 중심으로 파악하면 다음과 같다. 즉, 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 2006년부터 계속 하락하여 2013년에는 51.1%를 나타내고 있다.

이는 곧 지방재정의 주민에 대한 재정책임성이 63.5%에서 계속 낮아져 현재에는 51.1% 수준이라는 것을 입증하는 셈이다.

〈표 1〉 재정자립도 추이

연도	민선1기		민선2기			민선3기				민선4기			민선5기				
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1

주: 일반회계 당초예산 기준

그러나 이에 대해 세출의 책임성을 확인할 수 있는 일반재원의 비중을 알아보기 위해, 비도(費途)의 자율성을 인정하는 재정자주도는 다음 표와 같다.

문제는 재정자주도 역시 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 자치구의 감소율이 두드러지고 있다. 즉 2001년 75.7%이던 것이 2005년 81.6%까지 증가하였으나, 2013년에는 76.6%로 하락하였다.

결국 재정자립도와와의 차이는 2001년 18.1%에서 2013년 25.5%로 증가하여, 세입에 대한 책임성에 비해 세출의 책임성이 확대되었다고 할 수 있다.

그러나 단체별로 보면, 군의 경우는 2001년 56.5%에서 2013년 63.9%로 자주도가 증가한 반면, 자치구의 경우는 77.6%에서 52.2%로 급감하였다.

〈표 2〉 재정자립도 추이

(단위 : %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
평균	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6
특·광역시	84.5	82.7	85.1	84.2	85.3	84.3	83.1	82.0	81.2	76.3	78.5	79.2	77.4
도	49.6	49.1	52.9	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5	46.0	47.5	49.2	48.8
시	68.7	68.0	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72.0	71.5	69.1	68.7	68.4	67.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9	63.9
자치구	77.6	74.8	76.5	76.7	75.9	70.7	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6	52.2

자료: 안전행정부, 매년도.

문제는 이러한 재정자립도가 단체별로 큰 차이를 나타내고 있는데, 2013년 현재는 다음과 같이 차이가 매우 커서 확실히 책임성을 묻기에 많은 한계가 존재한다.

〈표 3〉 재정자립도의 단체별 차이(2013년)

(단위 : 개, %)

구 분	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치구	시	군	자치구
단체 수 (244)	1	6	1	8	1	74	84	69
평균	87.7	53.0	38.8	34.3	30.0	37.1	16.1	33.9
최 고	87.7 (서울 본청)	64.6 (인천 본청)	38.8 (세종)	60.1 (경기 본청)	30.0 (제주)	65.2 (경기 성남)	45.7 (울산 울주)	81.5 (서울 강남)
최 저		40.1 (광주 본청)		16.3 (전남 본청)		8.6 (전북 남원)	7.3 (전남 강진)	13.6 (부산 서구)

자료: 안전행정부(2013).

2. 세출수요의 증가 및 압박

세입의 의존성 심화도 문제지만, 그것보다 더 큰 문제는 바로 지방이 안고 있는 세출 수요의 강요와 '의무적 지출(mandatory spending)'의 압박이다. 특히 최근 저출산 고령화 추세와 다문화 가정 등 사회복지지출의 요구는 매우 급증하고 있다.

〈표 4〉 지방의 사회복지 재정규모 추이

(단위 : 조원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	증가율
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	18.0%
지방예산(B) (B/A)	12.9 (12.0)	15.3 (13.3)	17.3 (15.4)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.0%)	30.9 (20.4%)	37.4 (24.2%)	34.4%

자료: 안전행정부, 지방자치단체예산개요, 각 연도.

즉 지방의 사회복지지출 비중은 2013년 37.4%에 달하고 있으며, 2005년에 비해 34.4% 증가하여 지방세출 예산 전체의 증가율 18.0%를 크게 상회하고 있다.

문제는 이러한 사회복지비의 대부분이 국고보조사업이어서 이에 대한 매칭비(matching fund)가 지방재정을 압박하고 있다는 점이다(손희준, 2014). 즉, 매칭비율이 과거 7:3에서 6:4로 지방의 비중이 증가하였다. 이는 최근 노인 요양보험과 노령연금 및 2011년 말 국회가 일방적으로 확대한 무상 보육지원 사업 등 중앙정부의 복지정책 변화에 따른 지방재정부담이 크게 증가하였기 때문이다.

이처럼 중앙의 필요성과 정책변화에 의한 지방재정운영의 책임성을 오롯이 지방정부에게 물을 수 있는지 고민해야 할 것이다.

Ⅳ. 중앙의 지방재정관리 실태

지방재정관리제도는 자치단체가 지방재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여, 지방예산편성과 집행 및 결산 등 재정과정과 활동에 대해 지방자치법과 지방재정법 등에서 규정한 각종 제도를 의미하는데, 일종의 재정통제(fiscal control) 수단으로 인식되며 과거에는 내부통제보다는 외부통제수단이 주를 이루었다(김동기, 2011).

2011년 지방재정부담심의위원회 구성과 지방재정위기 사전경보시스템 등이 추가되어 더욱 다양한 재정관리제도가 작동함에도 불구하고, 지방재정운영이 파행적이라면 과연 그 책임은 누구에게 물어야 할지 고민이다.

〈표 5〉 지방재정관리제도의 현황

사전 재정관리	재정집행제도	사후 재정관리	기타
① 중기지방재정계획 ② 투융자심사 ③ 지방채발행총액한도제 ④ 지방예산편성기준제시 ⑤ 지방비부담관련법령 및 국고보조예산 협의 ⑥ 지방재정부담심의위원회	① 예산편성의 주민참여 및 공개 확대 ② 지방재정조기집행 ③ 지방계약 지도 ④ 지방금고운용 지도 ⑤ 지방기금운용 지도	① 지방재정분석·진단 ② 교부세 인센티브 및 감액	① 복식부회계제도 ② 지방통합재정분석제도 ③ 지방재정상황공개제도 ④ 지방재정위기 사전경보 시스템

자료: 김동기(2011: 332)를 수정.

IV. 재정운영의 자율성 확대를 통한 책임성 확보

중앙정부에 의한 다양한 재정관리제도가 작동하고 있으며, 대부분의 세입은 보조금 등 의존재원으로 충당하면서, 지역주민들의 재정수요와 요구를 반영하기보다는, 각종 보조사업과 법정 의무적 지출을 충당하기 바쁜 지방에 대해 온전한 재정 책임성을 묻기에는 많은 어려움이 있다고 판단된다. 왜냐하면 대부분의 세입은 남의 돈이고, 세출은 ‘자율 판단’이나 ‘자기결정’이 아니라 타율적이며, 경직적으로 이루어지고 있기 때문이다.

따라서 궁극적인 재정책임성을 확보하기 위해서는 우선, 재정운영의 자율성 확대가 전제되어야 할 것이다. 그래야만 자치단체가 중앙부처보다 세입의 출구이며, 주인인 주민에게 재정운영에 대한 책임을 지기 위한 노력을 경주할 것이기 때문이다.

이를 위해서는 우선 중앙과 지방 간 위임사무를 폐지하고, 법정 수입사무 발굴에 따른 재원분담원칙을 확고히 하고, 지방의 자체재원 비율을 확대하여, 중앙부처에 대한 재정 책임성을 주민과 의회에 대한 책임성으로 전환해야 할 것이다.

물론 각종 부정부패와 비리 및 무리한 공약사업의 추진에 따른 낭비와 비효율 등 개별 단체와 개인의 행태적(behavioral) 문제는 과감히 적발하여, 발본색원해야 할 것이나, 가급적 내부통제수단을 통해 해결하도록 재정관리제도의 개선이 요구된다.

동시에 무엇보다 재정운영과정과 결과에 대한 투명성을 높이기 위해, 재정공시와 재정 정보 공개 및 예산편성을 위한 적극적인 주민참여 역시 요구된다.

〈참고문헌〉

- 권오성 외 2009. 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석, 『한국사회와 행정연구』, 20권 1호.
 김동기, 2011. 『한국지방재정학』, 법문사.
 변순용, 2007. 『책임의 윤리학』, 철학과 현실사.
 손희준, 2014a. 자치단체 파산제도 도입의 문제점, 『지방행정』, 4월호, 행정공제회.
 손희준, 2014b. 중앙-지방간 합리적 재정관계 구축방안, 『2014 지방재정전략회의』 발표논문, 안전행정부.
 윤영진, 2004. 지방자치단체의 자기책임성 제고방안, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 2호.
 이재원, 2011. 지방재정사업의 성과책임 제고방안, 조세연구원 제정네트워크 사업, 내부워크숍 발표논문.
 임상수, 2013. 『지방재정건전화법 도입에 관한 연구』, 한국지방세연구원.
 장하준 외 2012. 『무엇을 선택할 것인가』, 부키.
 안전행정부, 『지방자치단체 예산개요』, 매년도.

지방재정운영의 책임성 제고방안



이 효

한국지방행정연구원 연구위원

1. 지방재정운영과 재정 책임성

지방분권과 재정분권화 추진에 따라 지방자치단체에 권한과 재원이양이 이루어지면서 그에 상응하는 재정운영의 자율성 확대와 책임성에 대한 관심이 증대되고 있다. 이에 대해 2008년 말에 글로벌 금융위기에 의해 재정 건전성이 악화되고 급기야 2010년 7월 12일 우리나라 지방자치단체로서는 최초로 경기도 성남시가 판교신도시 사업을 위한 판교 특별회계 자금을 차용하여 일반회계 예산으로 사용한 전입금 반환액 5,200억 원을 기한 내에 처리하지 못하고 상환을 연기하는 지불유예(모라토리움)를 선언하면서, 지방재정 위기 상황 인식 및 지방자치단체의 재정 책임성 문제가 중요시되었다.

최근 지방재정지출의 비효율성과 불건전성이 부각되면서 지방재정지출에 대한 중앙 정부의 통제 강화 현상이 나타나고 있으며, 2013년 기준으로 자치단체의 총 부채규모는 126조 원에 이르러 지방예산규모 157조 원을 감안하면 재정 건전성에 대한 체계적인 관리 필요성이 제기되고 있는 실정이다. 이러한 문제들은 결국 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 한다는 지방재정운영의 기본 원칙과도 그 맥락을 같이하고 있다.

- 지방자치법 제122조(건전재정의 운영) 제1항
 - ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
- 지방재정법 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항
 - ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

일반적으로 재정 책임성(Fiscal Accountability)이란 국가와 지방자치단체가 국(주)민과 기업에 대해 적정한 수준의 세금을 부과하고 징수한 세금을 예산원칙에 따라 효율적이고 효과적으로 사용하고 있음을 국(주)민에게 회계적으로 입증하고 설명하는 재정운영 원리이다. 이러한 재정 책임성 원리는 넓은 의미에서 재정운영의 효율성, 건전성, 투명성 등을 포괄하고 있다고 볼 수 있다(임성일, 2012 : 11). 즉, 지방재정운영의 책임성 범위는 다양한 측면에서 논의될 수 있다.

우선, 재정책임성은 공공자원(예산)의 사용과 획득에 있어서 책무를 다하고 법령 또는 예산기준에 따라 자원을 효율적으로 운영하는가, 그리고 주민들의 지방공공서비스 요구나 선호에 대해 자치단체가 적극 대응하는 것을 말한다. 이는 지방자치단체는 주민들로부터 세금을 징수하는 한편 그에 따른 대리인으로서 수탁관리책임(Stewardship)을 성실하게 이행하는 것과 관련된다.

또한 재정 책임성은 균형예산, 재정수지, 채무한도 등 재정운영 규칙을 통해 재정위험에 처하지 않고 안정적으로 재정을 운영하여야 하는 재정 건전성 개념과도 관련된다. 한편 이러한 재정운영은 지역주민 등 이해관계자들이 자치단체 재정활동의 결과를 명확하게 평가하는데 필요한 재무정보를 적극 공개하고 주민의 참여와 의견 반영을 핵심으로 하는 투명성을 수반한다는 점에서 재정 책임성의 중요한 요소로서 투명성 개념이 포함된다고 볼 수 있다(배인명, 2011 : 61).

2. 재정지표에 의한 지방재정 책임성의 현황

지방자치단체는 매년 재정운영 결과를 담고 있는 재정보고서의 내용을 분석하고 재정의 건전성과 효율성 등을 중심으로 해당단체에 대해 재정진단을 실시하고 있다. 따라서 지방재정분석진단제도에서 생성되고 있는 재정분석지표를 통해 재정 책임성의 현황을 파악할 수 있다. 여기서는 재정 책임성에 포함되는 모든 요소를 측정하는데 한계가 있기

때문에 현행 재정분석지표 중에서 수지 측면, 채무 측면, 재원조달 측면에 초점을 두고 대표지표를 선정하여 이를 기초로 재정 책임성 정도와 경향을 살펴보고자 한다. 즉, 수지 측면에서는 통합재정수지비율, 채무 측면에서는 지방채무잔액지수, 재원조달 측면에서는 자체세입비율을 선정하여 분석하고자 한다.

① 통합재정수지비율

통합재정수지비율은 순수세입과 순수세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자에 의해 재정운영상황을 측정하는 지표이다. 이 지표는 지방재정의 성과와 안정성을 측정할 수 있는 대표적인 지표로 비율이 높을수록 건전성이 우수한 것으로 판단된다.

$$\cdot \text{통합재정수지비율(\%)} = \{(\text{세입} - \text{지출 및 순용자}) / \text{통합재정규모}\} \times 100$$

② 지방채무잔액지수

지방채무잔액지수는 지방자치단체의 채무 수준을 측정하기 위한 저량(stock) 지표이며 지표의 비율이 낮을수록 채무구조의 건전성이 우수한 것으로 판단된다.

$$\cdot \text{지방채무잔액지수(\%)} = (\text{지방채무잔액} / \text{일반재원 결산액}) \times 100$$

- 지방채무잔액 : 지방채 증권 + 차입금 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임액
- 일반재원 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 + 재정보전금

③ 자체세입비율

자체세입비율은 지방자치단체의 세입조달능력 및 재정의 안정적 성장상태를 측정하기 위한 가장 대표적인 지표이며, 지표의 비율이 높을수록 재정운영에 있어서 세입 확보의 안정성이 높은 것으로 판단된다.

$$\cdot \text{자체세입비율(\%)} = \{(\text{자체세입(지방세 + 경상세외 수입) 실제수납액} / \text{세입결산액})\} \times 100$$

- 지방세 실제수납액 : 보통세 + 목적세
- * 지방교육세 및 과년도(지난 년도 수입)분 제외

앞에서 살펴본 3개 재정분석지표 즉, 통합재정수지비율(수지균형), 지방채무잔액지수(채무관리), 자체세입비율(세입확보능력) 기준으로 지방재정운영의 책임성 정도를 측정해 보면 다음과 같다(〈표 1〉, 〈그림 1〉 참조).

첫째, 수지균형의 경우 2009년(-9.89%)과 2010년(-1.40%)에 통합재정수지비율이 적자 비율을 기록하고 있으며 2009년도에 가장 악화된 이후 2012년 2.31%로 점차 회복 되는 경향을 보이고 있다.

둘째, 채무관리의 경우 2010년도에 지방채무잔액지수가 22.23%로 채무잔액이 일반 재원의 22% 수준으로 가장 높았으며 그 이후에는 2012년에 19.20%로 채무잔액비율이 점차 낮아지는 추세에 있어 채무구조의 건전성 또한 전체적으로는 회복되고 있는 것으로 생각된다.

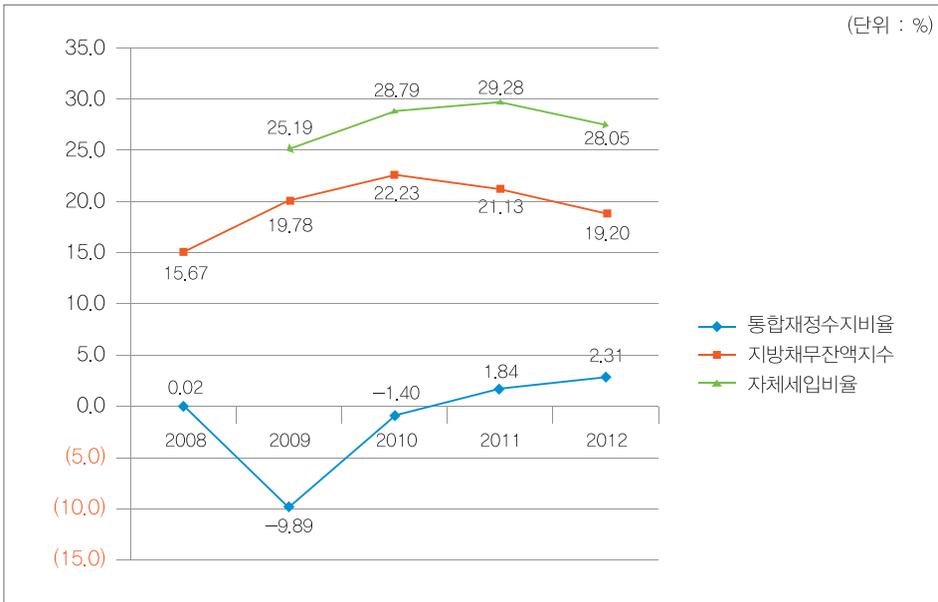
셋째, 세입확보능력의 경우 자체세입비율이 2011년도에 30% 수준에 근접하였으나 2012년에 다시 28% 수준으로 낮아지는 추세를 보인다. 따라서 전반적으로 자체세입 조달 능력은 높지 않은 수준이며 자체적으로 조달할 수 있는 재원의 안정성은 높지 않은 것으로 판단된다.

〈표 1〉 지방재정 책임성 관련 주요 지표의 추이 변화

(단위 : %)

지표명	2008	2009	2010	2011	2012
통합재정수지비율	0.02	-9.89	-1.40	1.84	2.31
지방채무잔액지수	15.67	19.78	22.23	21.13	19.20
자체세입비율	-	25.19	28.79	29.28	28.05

〈그림 1〉 지방재정 책임성 관련 지표의 추세



3. 지방재정 책임성 제고를 위한 정책과제

지방재정운영과 관련하여 효율성, 건전성, 투명성 관점에서 재정 책임성을 제고하기 위한 방향과 향후 정책과제를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지방공공서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율적으로 사용하여야 한다. 이를 위해서는 효율성 관점에서 예산투입에 따른 성과와 효과에 대한 체계적인 분석과 평가를 실시하는 것이 중요하다. 현재 지방자치단체의 재정운영 결과에 대해 분석·평가하는 재정분석진단제도가 실시되고 있고 투융자심사제도, 지방채발행제도 등이 운영되고 있으나, 최근 예산낭비(호화청사, 행사축제 등), 공기업 경영부실(경전철, 지하철, 개발사업 등에 따른 경영손실) 등이 지적되고 있으므로 이들 방만한 재정운영에 대해 책임성을 강화하는 것이 필요하다.

또한 지방자치단체는 연성예산제약(Soft Budget Constraint) 하에서 재정운영의 책임성과 효율성 유인이 부족함에 따라 주민의 조세저항을 일으킬 수 있는 세입 수단보다는 중앙 정부의 이전재원을 받으려고 노력한다. 이에 따라 도덕적 해이, 불건전 회계처리 사례가 나타나고 있다. 특히 복지재정 등에 대해서 정부 간 지출책임의 불명확으로 인해 지방비 부담이 계속 증가하고 있다. 따라서 재정 책임성 측면에서 지출관리를 강화하고 정부 간 역할분담체계를 재정립할 필요성이 있다(주만수, 2014 : 6).

한편, 지방재정지출의 비효율과 불건전에 효과적으로 대응하기 위한 수단으로서 지방재정의 인센티브·페널티제도를 통해 한정된 자원을 낭비 없이 효율적으로 운영하는 방안이 필요하다. 즉, 재정인센티브는 자원배분이나 재정지원의 차등화를 통한 자치단체 간 선의의 경쟁을 유도하여 궁극적으로 재정운영의 효율성을 증대시키게 된다. 재정 페널티는 방만한 재정운영을 하거나 위법·부당한 재정행위에 대해 벌칙을 부여함으로써 재정질서를 확립하고 건전재정을 유도할 수 있다(이상용, 2003: 7).

(2) 현재 및 중장기적 관점에서 재정운영 원칙에 따라 재정을 안정적이고 건전하게 운영하여야 한다. 건전성 측면에서는 안정적인 재원확충과 함께 재정수지나 부채관리 면에서 재정압박이나 재정위험이 발생하지 않도록 재정구조를 건실하게 하고 체계적으로 재정을 관리하는 것이 필요하다. 무엇보다도 지방자치단체 부채관리에 있어서 일반채무, 공기업, 출자출연기관 등을 망라하는 통합부채에 대한 체계적인 관리가 요구된다. 기재한도를 초과하여 지방채를 발행하거나 민간투자사업(BTL, BTO 등)의 경우 투융자 심사대상이 아닐 수 있고 만약 민간투자사업이 계획대로 추진되지 않으면 자치단체에 상당한 채무부담을 안길 수 있으므로 사전에 타당성을 면밀히 검증하는 것이 필요하다

(박완규, 2014 : 50). 특히 민자사업에 대한 지방자치단체의 보증채무는 우발상황에 따라 자치단체의 부채로 전환될 가능성이 있으므로 통합부채에 포함하여 체계적으로 관리하는 것이 필요하다.

재정 건전성 관리의 방향과 초점에 대해서는 우선 사전적 예방을 위해서는 재정운영 규칙(채무제한, 수지제한, 예산한도 등) 준수, 재정위기 사전모니터링제도 등을 고려할 수 있으며, 사후적 통제 수단으로는 재정위기관리제도, 지자체 파산제도 등을 검토할 수 있을 것이다.

(3) 마지막으로 지방재정운영의 책임성을 담보하기 위해서는 효율성, 건전성 강화와 함께 재정활동에 관련된 모든 정보를 적기에 체계적인 방법으로 공개하고 이 과정에서 주민 등 이해관계자들의 참여와 의견을 반영하는 재정 투명성 관점이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 주민과 중앙정부의 감시기능 강화, 지방의회의 감독·감시 기능 강화, 예산 및 재정운영 과정에 주민참여 활성화, 지방재정정보 제공범위 등에 대한 가이드라인 설정 및 정보 제공 확대 등이 요구된다.

앞에서 제시한 지방재정운영의 책임성을 제고하기 위한 주요 내용과 향후 정책과제를 종합적으로 정리하면 <표 2>와 같이 요약할 수 있다.

<표 2> 지방재정운영의 책임성 확보를 위한 정책과제

구분	주요 내용	정책과제
재정 효율성 측면	· 재정운영, 재정성과에 대한 사후관리 시스템 구축	성과예산제도, 재정사업평가제도 지방공기업 경영평가 재정인센티브(지방교부세) 확대 재정분석진단제도
	· 중복투자, 선심성 지출 등 예산낭비 억제, 투자효율성 제고 · 계획적인 재정운영	투융자심사 강화 민간이전, 행사축제 한도액 설정 공공시설 유지관리비용 제한 지방재정계획제도 정착
	· 재정운영 상태의 점검 및 평가 · 재정관리제도 간 연계·협력	재정분석진단제도, 재정평가시스템 구축 제도 간 연계를 통한 실효성 확보
재정 건전성 측면	· 건전재정 운영을 위한 재원확충	과세자주권 확대, 지방세징수노력 강화 지방공공서비스의 원가 반영
	· 경비절감 및 불건전한 예산집행 방지를 위한 재정운영 규칙	균형예산, 수지(총수지, 경상수지, 운영수지) 제한, 부채한도, 예산한도 설정
	· 재정위험에 대한 체계적 관리	지방재정 사전모니터링제도 지방재정위기관리제도 지자체 파산제도 검토

재정 투명성 측면	· 주민의 알 권리 및 다양한 재정정보 제공	행사축제, 청사, 청소비용 등 원가공개 통합부채, 계약 관련 정보공개 범위 확대 발생주의회계제도 정착 재정공시제도 강화
	· 재정운영의 투명성 확보를 위한 통제장치 마련	지방의회 감시기능 외부감사제도, 예산낭비신고 강화 독립된 감독기구 재정출납관 독립성 강화
	· 주민참여 수준 및 의견 반영	주민참여예산제도 정착 주민투표제, 주민소환제 재정(예산) 투명성지수 개발 및 적용

〈참고문헌〉

- 박완규, 2014. 지방자치실천을 위한 지방자치단체 재정건전성 확보방안.
「지방자치실천을 위한 지방 리더십과 재정건전성 강화」.
국회 지방자치포럼 · 지방자치실천포럼 공동세미나 자료집.
- 배인명, 2011. 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 「국정관리연구」, 6(1).
- 이상용, 2003. 지방재정의 책임성 강화방안 : 인센티브 · 페널티제도를 중심으로. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임성일, 2012. 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안. 「지방재정」, 2012년 제3호. 한국지방재정공제회.
- 주만수, 2014. 지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제 : 지방재정분야.
「2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회」.

전라남도 해남군의 화장장 공동건립 · 공동이용



김건위

한국지방행정연구원
수석연구원

1. 문제제기

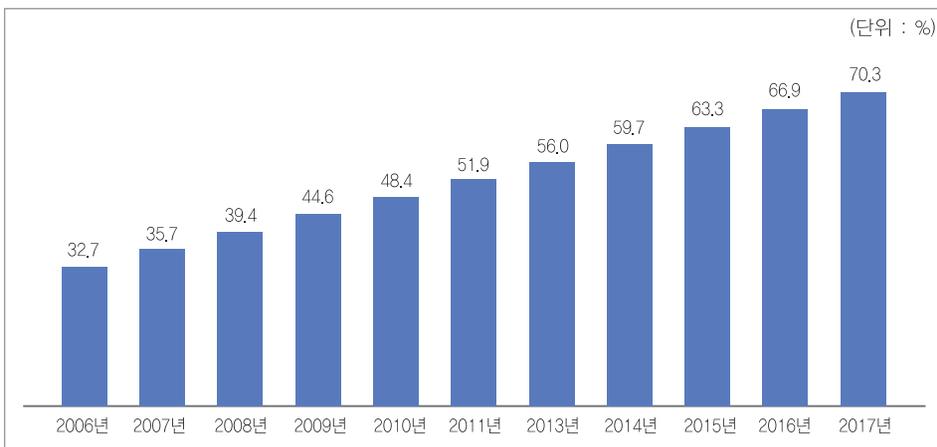
- 갈등의 순기능화 필요
 - 사회적 갈등은 어떤 점에서 민주화 과정에 있는 우리 사회가 겪어야 할 진통이며 또한 갈등은 사회 발전을 촉진하는 동력으로 작용하기도 함
- 주민기피시설 입지문제는 전국적인 지역현안
 - 기피시설을 둘러싼 갈등의 양상은 '혜택은 다수가 누리지만 피해는 특정지역에만 발생하는 지역 간 갈등'이 대다수를 차지하고 있음
 - 주민기피시설로 인한 님비현상을 지역이기주의로만 몰아세울 것이 아니라 성공적인 사례에서 그 해법을 찾아볼 필요가 있음
 - 님비현상을 지역이기주의로만 보는 인식의 전환이 필요할 것임
 - 문제해결의 핵심은 주민참여, 독립적인 중재, 인센티브 제공이라는 것을 성공사례들은 보여주고 있음

주민기피시설은 님비(NIMBY) 시설, 위해시설, 혐오시설, 비 선호시설 등으로 명명한다. NIMBY란 'Not In My Back Yard'의 준말이다. 다른 곳에 설치하는 것은 몰라도 '우리 집의 뒷마당에는 안 된다'는 뜻이다. Michael O'Hare가 1977년 처음 사용한 용어이다. 폐기물 처리장 등 환경처리시설이나 묘지 등 장사시설 등이 필요해서 설치하는 것은 반대하지 않지만 내 집과 주위에 설치하는 것은 반대한다는 뜻이다. 반대의 뜻으로는 핼비(PIMBY, Play In My Back)라는 용어로 사용하는데 공원, 교육이나 편의시설 그리고 복지시설은 내 집과 가까이에 적극 유치하려는 생각이다. 현재까지는 '지역이기주의'와 유사한 개념 내지는 같은 선상에서 사용해 왔으나, 앞으로는 이러한 사고는 꼭 극복되어야 한다고 사료된다.

2. 전남지역의 화장장 공동건립 · 이용의 필요성

- 장묘 문화의 변화로 화장장 수요 증가
- 장사제도의 특징은 넓은 의미에서 망자의 시신을 거두는 장례의식과 후손의 번영과 행복을 기원하는 매장풍습에 따라 정중하게 치르는 전통 · 도덕과 윤리가 근본이 되는 문화를 가지고 있음
- 좁은 국토에 묘지가 점유하는 면적이 커서 묘지의 부족은 물론 농경지의 잠식, 생태환경 훼손 등 여러 가지 사회문제를 낳고 있으며, 전남의 경우 '11년 화장률이 51.9%(전국 71.1%)로 전국에서 가장 낮음
- 이는 전라남도내 장사시설 5개소 중 3개소가 동부지역(여수시, 순천시, 광양시)에 편중되어 있고, 타 시도에 비해 토지가 많고, 유교사상 때문에 매장을 선호한 것으로 보고 있음

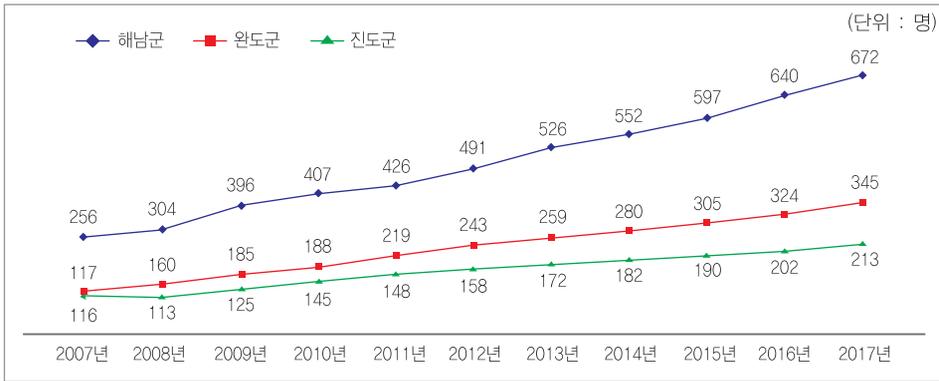
〈그림 1〉 전라남도 연도별 화장률 추계



※ 2006년~2011년까지 화장률을 가지고 6년간 평균 추계

- 도시지역일수록 지가 상승과 묘지설치가능 지역이 제한되고, 핵가족 등 가족해체 현상이 두드러지면서 젊은 사람일수록 묘지의 관리 및 성묘 곤란으로 무연분묘가 증가하고, 곳곳에 산재한 공동묘지와 무연분묘는 파악도 쉽지 않아 장사행정의 효율적 관리를 저해하고 있음
- 전남 서남권 광역 화장장 설치 계획 지역인 해남군, 완도군, 진도군의 화장률을 보면, 화장장 설치지역에 비해 화장률이 크게 낮아 광역화장을 설치하여야 할 필요가 있음
- 연도별 매장률을 보면 '07년 644명에서 '12년 483명, '17년 354명 등 매년 감소하고, 완도군, 진도군도 마찬가지로 매년 감소
- 화장률도 다음의 그림과 같이 해남군, 완도군, 진도군 매년 증가 추세를 보이고 있음

〈그림 2〉 전남 3개 군 지역 연도별 화장률



□ 서남권(해남, 완도, 진도) 화장시설 전무

- 해남군을 비롯한 완도, 진도뿐만이 아니라 인근 경계의 관련 자치단체의 화장시설이 전무한 실정임
 - 전남지역 화장시설 보유는 5개 시군(목포시, 여수시, 순천시, 광양시, 고흥군)
- 서남권 연계시군 지자체 주민들은 해당 자치단체내에 화장시설이 없기 때문에 불가피하게 원거리의 지역시설을 이용하고 있으며, 특히 경제적 부담이 가중되고 있어 이에 대한 주민들의 불만 사항이 계속해서 증가되고 있는 상태임
- 보건복지부 자료에 의하면 화장시설 미설치 지역의 화장률이 설치지역에 비해 크게 저조한 것으로 나타나 장묘문화 개선을 위해서는 주민들이 거주하는 인근 장소에 화장시설이 반드시 필요한 조건임

3. 성과창출

- 전형적인 님비(NIMBY)시설을 인근 지자체와 연계협력
 - 화장장은 전형적인 님비시설로 그간 인근 자치단체에서 사업추진에 많은 애로와 민원이 발생해 화장장 조성을 하지 못했음
 - 화장장은 반드시 필요하다는 연계시군(해남, 완도, 진도)의 기관장들은 화장장 유치를 위해 업무 협약을 체결하고 화장장 설치를 적극적으로 협조할 것을 약속함
 - 대표적으로 기피(님비)시설인 화장장을 3개군(해남군, 완도군, 진도군)이 상호협력과 신뢰를 바탕으로 서남권 광역 화장장 건립을 추진하는 계획
 - 해당 자치단체뿐만이 아니고 주민들도 화장장이 왜 필요한지에 대해 공감대를 이루었으며, 이를 기반으로 해남군이 주관이 되어 인근 완도군, 진도군과 함께 화장장 건립을 추진하기로 하였음.
 - 해남군과 완도군, 진도군에서는 타당성 조사용역과 해당지역 주민들이 참여하는 공청회를 수차례 개최하면서 주민들과 함께 화장장의 필요성에 대해 설명하고 주민들의 의견을 청취하고 또한 주민들의 의견을 충분히 반영해서 화장장을 설치하는데 합의하였음
 - 해당 자치단체와 주민들이 사업에 대해 서로 의견을 공유하고 소통하고 협력하여 농림식품부에서 주관하는 2013년 지방자치단체 간 협력 공모사업에 선정되어 국비 56억 원과 지방비 6억 원을 확보하여 사업 추진중에 있음

- 사후관리 방안
 - 사업추진 행정협의회를 관리운영 행정협의회로 전환
 - 시설조성 완료 후 원활한 시설 운영을 위해 협의회 성격 전환
 - 운영방식 결정은 직영(해남군), 위탁운영(전문업체)으로 구분되어 운영함
 - 상시 모니터링 체계 구축
 - 서남권 광역 화장장 운영 이후 시설, 경영, 환경 등 제반 영향 및 효과 상시 모니터링
 - 구성은 행정협의회, 운영대표, 주민대표, 지역전문가
 - 관리운영 조례 제정
 - 각 지자체의 사업 참여도, 관리 운영 참여도에 따른 맞춤형 조례 제정
 - 시설운영과 관련된 예산 편성 및 집행에 관한 내용
 - 수익사업 종류 및 운영방식, 수익 배분 규정

□ 기대효과

- 3개 군의 연합으로 인한 화장장 설치로 대민서비스에 대한 복지가 향상되고 또한 주민들이 피부로 느끼는 시간, 경제적 부담 감소로 인해 삶의 질이 크게 향상될 것으로 기대하고 있음
- 대표적 님비(NIMBY)시설인 화장장을 화장시설이 없는 연계시군의 관련 단체장과 주민들의 적극적으로 상호 협력하여 타 자치단체의 좋은 모델이 되고 있으며, 또한 주민들의 경제적 부담을 줄여 삶의 질 향상에 크게 기여하고 있음
- 화장장 설치로 매장위주의 전통적 장사관행을 개선하고 향후 발생할 수 있는 국토잡식과 자연환경의 훼손, 묘지비용 증가, 각종 난개발로 인한 부작용을 감소시킬 수 있음

자연의 숨결이 마을의 멋장이 일러다



꽃같이 아름다운 어린 녀들이 속절없이 가버린 잔인한 4월이 지나갔다. 슬픔과 아픔을 잊기 위해서는 다 같이 일상의 시간으로 돌아가 원래의 모습을 회복하는 길밖에 없다. 살아남은 사람들에게는 세상을 견디고 잘 살아가야 하는 의무가 있는 것이다. 아름답고 행복한 추억들을 함께 공유할 수 있는 가족이 있다는 것에 감사하며 5월에는 종합선물세트 같은 순천에 가서 보물 상자들을 하나씩 풀어보자.



눈부신 꽃들의 유혹에 마음을 빼앗기다

꽃의 도시 순천에는 일년 내내 봄이 머물고 있다. 햇살보다 눈부신 오만가지 꽃들이 일제히 만개하는 5월, 순천만정원에는 꽃들의 유혹이 물결처럼 넘실거린다. 4월 20일에 개장한 순천만 정원은 순천 도사동 일대 정원부지 112만㎡(34만평)에 나무 505종 79만주와 꽃 113종 315만 본이 식재됐다. 꽃망울을 터뜨린

튤립과 철쭉이 형형색색 장관을 이루는 순천만 정원은 나들이 장소로 고민하는 이들의 마음을 단번에 사로잡는다. 순천시는 순천만정원을 찾는 관광객들을 위해 어린이놀이정원, 생태체험장, (구)인도관 등에 다양한 체험 부스를 조성하여 손님맞이 준비를 마쳤다. 다양하고 이색적인 체험프로그램 40종(봄 시즌 22종)을 신설·운영하고 있다고 하니 두루두루 체험해 보면 좋을 듯하다.

어린이 놀이정원에서는 페이스 페인팅, 페 유리병으로 꽃, 나무, 곤충 등을 이미지화해 흙과 유리로 만드는 체험, 쿠키&클레이아트(점토), ‘가족애힐링체험’을 운영한다. 쿠키&클레이아트는 여러 색깔의 클레이아트로 입체적인 작품을 만들어보는 조형 활동으로 초등학교생들이 하기에 좋은 체험활동이다. 또한, ‘가족애힐링체험’은 가족이 함께 즐기는 프로그램으로 활 만들기, 솜사탕 만들기 등 다양한 프로그램도 운영한다. 시소·미끄럼틀 등이 있는 ‘갯지렁이 놀이터’는 아이들에게 인기만점 장소다. 나눔의 숲 주변 3만㎡는 유채꽃단지로 조성되었는데, 유채꽃이 즐비한 코스를 따라 꽃마차가 운행되고 사진 포토존도 있어 예쁜 가족사진 찍기에 안성맞춤이다.



순천만정원은 동천을 가운데 두고 둘로 나뉜 공간을 연결하기 위해 ‘꿈의 다리’를 설치했는데, 여름철에는 꿈의 다리 하단부에서 수상자전거 등 특별한 수상레저 체험도 할 수 있도록 준비하고 있다. 개장 시간은 오전 9시~오후 6시. 순천만정원 입장료는 성인 기준 5,000원이며, 입장권 하나로 순천만정원과 순천만자연생태공원을 한꺼번에 관람할 수 있다.

순천시는 시티투어 코스로 송광사 코스와 선암사 코스를 만들어 관광객의 편의를 제공하고 있다. 송광사 시티투어 버스는 화, 목, 토(신정, 추석, 설 연휴 제외)에 팔마체육관에서 출발하여 순천역→드라마촬영장→송광사→낙안읍성→순천만정원/순천만→순천역을 운행한다. 단, 시티투어를 이용하기 위해서는 사전예약을 반드시 해야 한다. 예약은 관광순천 홈페이지 또는 전화로 사전예약 해야 한다. 요금은 성인 기준으로 1만 5,500원이다.

국내 최대 생태관광지로 손꼽히는 순천만 갈대밭

‘하늘이 내린 정원’이라 불리는 순천만 갈대밭. 이곳은 갯벌 최초로 국가 명승지 41호로 지정되었으며, 세계 5대 연안습지의 하나로 명성을 날리고 있는 곳이다. 국내 연안갯벌 가운데 최초로 2006년 1월 람사르 협약에 등록되었다. 순천만은 210만㎡의 갈대밭에 220여 종의 철새, 120여 종의 식물을 보유하고 있는 국내 최대 생태 관광지다.



순천만 갈대밭은 가을에 가야 제격이지만 봄날에 마주하는 순천만의 모습도 색다른 감흥을 준다. 순천만 갈대밭을 한눈에 조망하려면 동쪽에 위치한 용산의 전망대로 올라가야 한다. 전망대로 가기 위해서는 데크로 만들어진 갈대숲 산책로를 따라 가야 하는데, 광활하게 펼쳐진 갈대밭과 갯벌을 감상하며 걷다 보면 누구나 시인이 된다. 끝없이 펼쳐진 푸른 갈대밭 사이로 멀리 들성들성 보이는 붉은 칠면초는 오묘한 색의 조화를 이루어 탄성이 절로 나오게 만든다. 서걱서걱 바람결에 흔들리는 갈댓잎 부딪치는 소리 또한 일품이다. 용산 전망대에 오르면 그 유명한 S자 곡선 수로의 진면목을 감상할 수 있다. 물길이 갈대밭과 갯벌을 따라 ‘S’자를 그리며 순천만으로 흘러드는데, 낙조 무렵엔 환상적인 풍경을 연출한다. 바라보는 것만으로도 몸과 마음을 다 씻기운 듯한 느낌을 받고 돌아올 수 있다.



순천만 갈대밭에는 갈대만 있는 것이 아니다. 좀 더 가까이 다가가면 물억새, 쭉부쟁이 등도 크고 작은 군락을 이루고 있다. 또한 흑두루미, 재두루미, 황새, 저어새, 검은머리물떼새 등 희귀조류들도 모여들고, 도요새, 청둥오리, 흑부리오리, 기러기 등을 포함해 약 230종의 새들이 이곳 순천만 일대에서 월동하거나 번식한다고 한다.



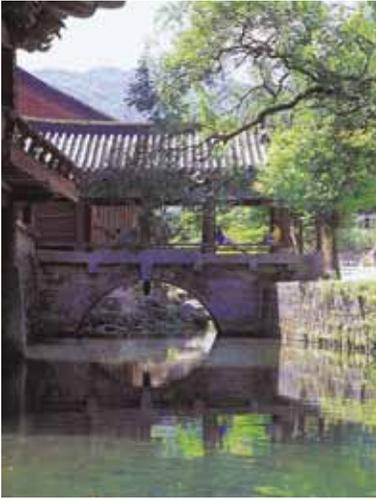
낙화의 미학을 보여주는 송광사의 봄

‘춘송광 추해인(春松廣 秋海印)’이란 말을 증명이라도 하듯 진입로부터 꽃비 흩뿌리는 아름다운 송광사는 순천이 품고 있는 아름다운 명소 중 하나다. 호남고속도로 주암 IC를 나와 문길삼거리에서 송광사로 향하는 송광사 길은 벚나무가 송광사 주차장까지 약 10km에 걸쳐 양옆으로 펼쳐져 있어 장관을 이루는 곳이다. 아름다운 벚꽃터널이



연분홍 천장을 만들고 있어 드라마 장소를 섭외하는 로케이션 매니저들한테는 꽤 유명한 장소다. 꽃비 맞으며 가족이나 연인 친구끼리 벚꽃이 흩날리는 오솔길을 걸어가면 어느새 자신도 드라마 속 주인공이 된 듯한 착각에 빠질 수 있다. ‘봄바람 휘날리며 흩날리는 벚꽃 잎이~’ 저절로 흥얼거려지는 노랫말에 슬며시 웃음이 번질 때 즈음 주암호를 만나면 파란 호수에 눈이 시원해진다.

송광사 삼거리에서 주차장까지 2km를 더 가면 천년고찰 송광사가 보인다. 한국관광공사가 추천 하는 ‘봄 특집 이 달의 가볼 만한 곳’으로도 선정된 송광사는 대한민국 삼보사찰 중 하나다.



송광사는 조계산 서쪽에 자리 잡은 사찰로 보조국사 지눌을 비롯해 16국사를 배출한 곳이다. ‘승보 사찰’이라는 명성을 얻게 한 16국사의 영정은 국사전에 봉안되었다. 국사전은 일반에 개방 하지 않아 영정을 볼 수 없으나, 성보박물관에 16국사 영정의 영인본이 전시되어 있다. 송광사는 건물보다는 문서, 불교용구 등 많은 문화재를 소장하고 있는 사찰이다.

조계산 대승선종 송광사 편액이 걸린 일주문으로 들어서면 고졸한 운치가 느껴지는 송광사의 전경이 마음을 푸근하게 한다. 석가탄신일이 있는 5월 내내 우화각 연못 위에는 ‘부처님 오신 날’을 기리는 오색 연등이 장관을 이룬다.

우화각 바로 앞에 자리한 세월각(洗月閣)과 척주각(滌珠閣)도 다른 사찰에서는 볼 수 없는 독특한 전각이다. 작은 단칸 구조의 전각 내부에는 어떠한 시설도 설치되어 있지 않다. 전각 두 개가 서로 기억자 모양으로 배치된 독특한 모양새를 이루고 있다. 이곳은 ‘죽은 영혼의 쉼터’라 불리는 곳으로, 죽은 이의 위패를 사찰에 모실 때 그 영혼이 잠시 쉬면서 속세의 때를 씻는 곳이라고 한다. 남자의 영혼은 ‘구슬을 씻는다’는 척주각에서, 여자의 혼은 ‘달을 씻는다’는 세월각에서 속세의 더러움을 씻어낸다. 척주각의 주(珠)는 남자를 상징하고 세월각의 월(月)은 여자를 상징한다.

송광사에 가면 법정스님의 흔적을 찾을 수 있다. 법정스님은 출가 이후 17년 동안 송광사 불일암에 머물며 수도했다. 그의 유언에 따라 생전에 가장 아끼고 사랑했던 후박나무 아래 영면에 들었다.

- 사진제공 순천시청

제1차 연구방법론 강좌 개최

일 시 / 2014년 4월 2일(수), 10:45~13:00
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 2일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '2014년 제1차 연구방법론 강좌'를 개최하였다. 이날 열린 강좌에서는 Ji Tao 인천대학교 행정학과 교수가 'Qualitative Analysis Method'를 주제로 강좌를 진행하였다.

제5차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 / 2014년 4월 3일(목), 9:30~11:00
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 3일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제5차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 금창호 선임연구위원이 '과소지역(군) 거점취락의 조성방안'과 '강원특별자치도 설치방안'을 주제로 발표하였다.

지방자치실천을 위한 지방 리더십과 재정건전성 강화 세미나 개최

일 시 / 2014년 4월 3일(목), 14:00~17:00
장 소 / 국회 의원회관 제2소회의실
주 최 / 한국지방행정연구원



2014년 4월 3일 목요일, 국회 의원회관 제2소회의실에서 국회 지방자치포럼과 지방자치실천포럼이 주관하고, 한국지방행정연구원·한국정책학회·한국지방자치법학회·한국지방자치학회·한국지방재정학회·한국지방정부학회·한국지역개발학회·한국행정학회 공동 주최로 '지방자치실천을 위한 지방 리더십과 재정건전성 강화' 세미나가 개최되었다.



이날 열린 세미나에서는 최영출 충북대학교 사회과학대학장과 박완규 중앙대학교 경제학부 교수가 '지방자치실천으로서 자치단체장의 리더십', '지방자치 성숙을 위한 지방자치단체 재정건전성 확보방안에 대한 소고'를 주제로 각각 발표하였다.

한국지방행정연구원 · 한국행정학회 교류협력 협약식 체결

일 시 / 2014년 4월 8일(화), 11:00
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
협약내용

1. 상호 연구 사업에 참여 및 연구사업의 일부 전담 수행
2. 연구, 학술활동에 필요한 시설, 장비 이용
3. 연구 사업 공동수행
4. 양 기관의 도서관 및 각종 정보물 상호 교류
5. 학술회의, 세미나, 워크숍, 포럼, 심포지엄 등 공동 학술 활동



제2차 연구방법론 강좌 개최

일 시 / 2014년 4월 9일(수), 10:45~12:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 9일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제2차 연구방법론 강좌'를 개최하였다. 이날 열린 강좌에서는 김순은 서울대학교 행정대학원 교수가 'Q-methodology'를 주제로 강의를 진행하였다.

제2기 주민자치회 역량강화 과정

일 시 / 2014년 4월 9일(수)~4월 11일(금)
장 소 / 한국지방행정연구원 강의실
주 최 / 한국지방행정연구원



제6차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 / 2014년 4월 10일(목), 9:30~10:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 10일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제6차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 박해욱 연구위원이 지방행정의 자율성 강화를 위한 '실험조례' 제정을 주제로 발표하였다.

제3차 연구방법론 강좌 개최

일 시 / 2014년 4월 16일(수), 10:45~12:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 16일 수요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제3차 연구방법론 강좌'를 개최하였다. 이날 열린 강좌에서는 이재욱 서울대학교 산업공학과 교수가 'Big-Data와 사회과학 응용 방법론'을 주제로 강사를 진행하였다.

제7차 정책아이디어 워크숍 개최

일 시 / 2014년 4월 17일(목), 9:30~10:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 17일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제7차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 김도형 연구원이 '행정 구역 경계 조정의 합리적 대안 모색 : 생활권 및 행정권 불일치 지역을 중심으로'를 주제로 발표하였다.



제4차 연구방법론 강좌 개최

일 시 / 2014년 4월 23일(수), 10:45~12:30
장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 4월 23일 수요일, 연구원 2층 세미나실에서 '제4차 연구방법론 강좌'를 개최하였다. 이날 열린 강좌에서는 배정아 한국지방행정연구원 수석 연구원이 'Network Analysis'를 주제로 강사를 진행하였다.



한국지방행정연구원 · 국민대학교 협약식 체결

일 시 / 2014년 4월 24일(목), 14:00

장 소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실

- 협약내용
1. 상호 연구 사업에 참여 및 연구사업의 일부 전담 수행
 2. 연구, 학술활동에 필요한 시설, 장비 이용
 3. 연구 사업 공동수행
 4. 양 기관의 도서관 및 각종 정보물 상호 교류
 5. 학술회의, 세미나, 워크숍, 포럼, 심포지엄 등 공동 학술 활동



지방재정 건전성 제고를 위한 투융자심사제도 발전방향 세미나 개최

일 시 / 2014년 4월 25일(금), 14:00~16:40

장 소 / 대한상공회의소 의원회의실

주 최 / 한국지방행정연구원,
한국비용편익분석연구원

한국지방행정연구원은 2014년 4월 10일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제6차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 박해욱 연구위원이 지방행정의 자율성 강화를 위한 '실험조례' 제정을 주제로 발표하였다.



박근혜 정부의 지방규제 개혁추진 전략 세미나 개최

일 시 / 2014년 4월 29일(화), 14:00~16:30

장 소 / 대한상공회의소 의원회의실

주 최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 · 연세대학교 원주캠퍼스 협약식 체결

일 시 / 2014년 4월 30일(수), 14:00

장 소 / 연세대학교 원주캠퍼스

- 협약내용
1. 상호 인적교류
 2. 인재양성 교육프로그램 공동운영
 3. 공통 관심 분야의 연구협력
 4. 연구 및 교육 기자재와 시설의 공동 활용
 5. 기타 상호 협력이 필요한 사항



발간물

- 「지방자치 Focus」 제73호 발간

제 목 / 교통수단이용 광고물의 합리적 규제완화 방안

저 자 / 박진경(한국지방행정연구원 수석연구원)

- 「지방자치 Focus」 제74호 발간

제 목 / 주민참여예산위원회의

전국 네트워크 형성과 정책방향

저 자 / 이원희(한경대 교수)



KRILA 교육연수

- 2014년 상반기 교육일정

	2 3 (19)	1 2. 19() ~ 2. 21() 2 4. 16() ~ 4. 18() 3 6. 18() ~ 6. 20()
	2 3 (21)	1 3. 12() ~ 3. 14() 2 5. 21() ~ 5. 23() 3 7. 9() ~ 7. 11()
	2 3 (21)	1 2. 26() ~ 2. 28() 2 4. 9() ~ 4. 11() 3 6. 25() ~ 6. 27()
	2 3 (21)	1 3. 5() ~ 3. 7() 2 4. 23() ~ 4. 25() 3 6. 11() ~ 6. 13()
3.0	2 3 (21)	()

※ 담당자 : 김유숙 / 02-3488-7353

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

문화가 있는 날과 함께 하는 곳

영화관 / 230곳

공연장 / 75곳

미술관 / 148곳

박물관 / 237곳

문화제 / 25곳

도서관 / 454곳

기타문화공간 / 82곳

(2014.03.14 기준)

문화가 있는-날

매달 마지막 수요일, 문화랑 놀자!

문화가
있는-날

www.culture.go.kr/wday

02-760-4790



www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration