

2018 지방선거

## 6·13지방선거 경실련 개혁과제 - 5대 분야 24개 핵심 정책과제 -

2018. 4. 5

### 경실련 2018지방선거 유권자운동본부

#### ■ 5대 분야 24개 핵심 정책과제

##### I. 자치와 분권

###### ■ 중앙에 대한 요구

- (1) 분권적 행정구조로의 전환
- (2) 중앙-지방 협력회의 설치
- (3) 실질적 재정분권
- (4) 위임사무 폐지
- (5) 주민자치 실질화
- (6) 교육자치 확대
- (7) 자치경찰제 단계적 실시

###### ■ 지역에 대한 요구

- (8) 정책실명제 등 정책평가의 내실화
- (9) 독립적인 시민감사위원회 설치 및 운영
- (10) 상시갈등조정 기구 구축(공공갈등의 협력적 거버넌스 구축)

##### II. 일자리와 지역 경제 활성화

- (11) 지방재정과 지역경제의 선순환 구조 확립(지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화)
- (12) 사회적 경제기반 구축
- (13) 지방공기업 및 출자·출연기관 개혁

##### III. 지방소멸을 탈피할 지역맞춤형 복지강화

- (14) 공공 산후조리원 및 보육시설(어린이집) 확충
- (15) 공공 장기요양기관 확충
- (16) 비급여 없는 공공의료

##### IV. 도시계획의 투명성과 주민참여 강화

- (17) 지역 공익시설 및 공동주택의 안전 강화
- (18) 공공아파트 원가공개 및 후분양 이행
- (19) 젠트리피케이션(동지 내몰림) 방지 및 도시재생사업 주민참여 강화
- (20) 부동산과세기준 정상화 및 공공주택 확충
- (21) 도시계획 및 지자체 공공사업 정보의 투명성 확보

##### V. 지역문화와 어메니티

- (22) 맑은 물과 대기 질 보장
- (23) 지역의 특색 있는 문화 창조 및 지역성 확보
- (24) 주민의 '삶의 질' 향상

# 2018년 6·13지방선거 경실련 개혁과제

## - 5대 분야 24개 핵심 정책과제 -

### I. 자치와 분권

#### ■ 중앙에 대한 요구

##### (1) 분권적 행정구조로의 전환

###### ① 현황 및 문제

- 현행 헌법은 제117조와 제118조에서 지방자치를 보장하고 있으나 헌법이 예정하고 있는 지방분권의 종류와 수준은 중앙정부가 결정한 정책을 집행하는 행정적 분권에 그치고 있음.
- 지방이 독자적으로 정책을 결정하고 이에 근거해서 입법과 사법을 독자적으로 수행해 지방이 주도적으로 다양성과 창의성을 발휘하고, 지역간 정책경쟁을 통해 혁신이 일어나도록 하는 시대적 요구에는 현저히 미치지 못함.
- 현행 헌법은 지방이 주도적으로 다양한 정책을 개발하고, 지방의 힘으로 지역을 발전시키는데 발목을 잡고 있음. 예컨대, 기업유치나 지역교통정책을 위한 조세정책이나 도시계획의 독자적인 추진은 원칙적으로 봉쇄되어 있음.

###### ② 추진 방향

- 분권적 헌법구조로의 전환 : 지역문제는 그 지역에서 결정하도록 자원과 권한을 배분하고, 지역발전에 대한 책임을 지역에서 지도록 하는 분권적인 헌법구조로의 전환이 필요.
- 지방의 정책 입법권 강화 : 현재의 지방자치단체의 조례제정권은 법률의 범위 안에서만 가능하고, 권리제한이나 의무부과는 국가의 법률에 의한 위임이 없으면 제정할 수 없어 지방의 독자적인 정책이 불가능한 실정임. 헌법에서 특정사항에 대해서는 지방의 독자적인 입법권을 보장하여 지역 간 정책경쟁과 정책의 다양성이 보장되도록 하는 것이 필요(법률유보대신 조례유보조항 도입).
- 재정분권(재정권한의 이양과 확대) : 재정분권을 실질적으로 보장하기 위해서는 헌법에 지방자치단체가 세율과 세목을 정할 수 있는 지방세와 재원의 보장을 규정할 필요가 있음. 재원을 배분함에 있어서는 지방의 자율성이 중앙정부에 대한 재정적인 종속성을 차단하기 위해 국가에 의한 재정조정에 중점을 두기 보다는

- 2 -

지방의 자체수입을 최대한 보장하는 것이 중요.

##### (2) 중앙-지방 협력회의 설치

###### ① 현황 및 문제

- 국정의 동반자로 중앙과 지방의 소통·협력이 필요함. 특히 중앙정부가 지방에 행·재정적으로 영향을 미치는 정책 결정 및 입법 등에 대해 지방의 의견을 수렴해 반영하는 제도적 장치가 절실함.
- 문재인 대통령은 강력한 지방분권을 위해 제2국무회의를 설치하겠다고 약속하고, 개헌이 이뤄지기 전이라도 시도지사 간담회 형식으로 정책적으로라도 시도지사를 모시고 지방분권 확대와 국가균형발전을 위해 논의하겠다는 의지를 보임.
- 그러나 제2국무회의가 기초지자체와 의회를 배제하고 시도지사만 참여하는 것으로 지방 간 갈등을 표출할 가능성이 높음.
- 정부는 기초자치체를 포함한 중앙정부와 지방정부 간 협력회의를 설치해 지방정부의 목소리가 국정 운영에 반영될 수 있는 구조를 만들어야 함.

###### ② 추진 방향

- 지방 4대 협의체 참여하는 '중앙-지방 협력회의' : 전국시도지사협의회, 전국시도의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군자치구의장협의회 등 지방 4대 광역·기초 협의체가 모두 참여하는 '중앙-지방 협력회의' 설치 필요.
- 법적 근거 마련 : '중앙-지방 협력회의'가 실질적 성과를 거둘 수 있도록 지방에 영향을 미치는 사항에 대한 포괄 심의·조정, 국가사무의 지방이양 등에 대한 최종 심의 기능을 갖도록 하고, 법률에 근거한 공식기관으로 정례화 할 필요 있음.

##### (3) 실질적 재정분권

###### ① 현황 및 문제

- 주민이 주인이 되는 지방자치를 위해서는 지역발전과 관련된 문제를 지방정부가 스스로 결정하고, 필요한 재원을 스스로 마련하고 자신의 책임 하에 사용할 수 있어야 함.
- 2017년 예산순계 기준으로 중앙정부 303조 1,432억 원(55.6%), 지방정부 193조 1,532억 원(34.8%), 지방교육 59조 660억 원(10.6%)이 편성됨. 전체 내국세수입에서 국세(242조 2,618억 원)와 지방세(71조 1,891억 원)의 비중은 77대 23의 비율을 유지. 지방은 세금으로 약 71조원을 걷는 대신, 나머지는 이전수입으로 충

- 3 -

- 당하고 있음. 세급의 2.5배에 이르는 예산규모임.
- 최근에는 무상보육이나 기초연금 등 대규모 복지사업을 보조 사업으로 규정하여 지방의 재정부담을 가중하고 있음. 의료급여 경상보조(3.9조원), 영유아보육료 지원(2.4조원), 기초노령연금(2.9조원), 기초생활보호대상자 생계급여(2.3조원) 등 대규모 사업이 대부분이고, 국고보조사업은 지방비 부담(matching)이 있기 때문에 국고보조금 증가는 지방비의 부담으로 이어지며 국고보조율이 낮아질 경우 그만큼 지방비 부담은 커짐.
- 국고보조사업의 사업비는 2005년 23조원에서 2010년 46.7조원으로 증가했고, 2013년에는 56.7조원, 2017년 65.2조원으로 증가. 세출예산 대비 비중은 2005년 24.1%, 2010년 31.2%, 2013년 36.1%, 2017년 33.8%에 이룸. 결국 지방예산 전체 중 국고보조사업으로 집행되는 규모가 전체의 1/3을 초과하고 있음.
- 지방세가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 하지 못해, 2017년 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 125개 단체로 전체의 51.4%에 달함. 또한 2017년 기준으로 전국 243개 지자체의 평균 재정자립도가 47.6%고, 그중 재정자립도 30%미만인 지자체가 153곳으로 63%에 이룸.
- 재정위기는 자치권의 훼손을 가져올 수 있음. 최근 들어 지방정부에 대한 기능이나 사무의 이양이 가속화되어 지방정부의 활동과 업무영역이 확대되고 있는 상황에 걸 맞는 재정권한의 이양과 확대가 절실함.

**② 추진 방향**

- 자율성 확대에 따른 자체적인 책임성 강화방안 마련 : 중앙정부는 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가져야 함. 구조적으로 지방재정의 “자율성 확대에 따른 자체적인 책임성 강화”가 기본방향이어야 하고, 재정자립도 등 자체재원 비율을 현재 8대 2에서 상향 조정하고, 지방세의 조세가격 기능 복원과 재정조정제도의 개편 등 거시적 개선과제를 동시에 검토해야 함.
- 자치단체 파산제 도입 반대 : 파세자주권 및 지방재정의 자율성 확대를 전제로 하지 않은 일방적인 파산제 논의와 도입은 지방자치의 근간을 위협하는 것으로, 지방재정의 건전화 및 회생을 위한 긴급재정관리단체의 지정 철폐 및 실질적인 지원방안의 논의를 요구함.
- 기능 및 사무재배분 : 사회복지 기능 확대에 따른 국가의 역할과 지방의 기능 등 전체적인 기능 및 사무재배분 등을 고려해야 함. 교육자치와 행정자치의 통합, 자치경찰제의 도입, 특별행정기관의 통합 등 다양한 변수의 영향도 종합적으로 고려해야 함.
- 세제개편 : 현행 지방세목의 할당이 특·광역시 위주로 편성되어 있어 지방간 세원 격차가 심한 것이 큰 문제인데, 자치구와 군 등 기초단체 위주의 세목재배분이나

자치단체 간 공동세 도입 등은 고려할 필요가 있음. 현 정부는 연방제에 준하는 재정분권을 약속하고 있는 만큼, 지방소비세와 지방소득세의 과감한 이양을 통한 지방세제 확충방안이 요구됨. 또한 정책과제로 활용되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소방안도 일몰제(sunset law)의 적용과 지방세 지출예산(tax expenditure budget)의 도입에 따른 실질적인 감축 등이 요구됨.

- ‘PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙’ 이행 강제 : 국가재정법 개정에 따라 2012년부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하도록 하고 있으나, 최근 각종 법정지출을 지방재정에 강요하는 행태가 증가함. 따라서 “법정지출의 증가 또는 세입감소를 내용으로 하는 새로운 입법을 할 경우에는 반드시 이에 대응하는 세입증가나 다른 법정지출의 감소 등 재원조달 방안을 입법화하도록 의무화하는 PAYGO 준칙”을 강력히 이행하도록 해야 함.

**(4) 위임사무 폐지**

**① 현황 및 문제**

- 한국지방행정연구원의 2009년 자료에 따르면 국가처리사무와 지방처리사무의 비율은 71.7% : 28.3%이며, 지방처리사무 가운데 약 10.1%가 국가위임사무임. 이러한 국가위임사무(단체위임사무 및 기관위임사무)는 국가의 간섭으로 인해 자주적 종합적인 지방행정을 저해하고, 지방의 중앙종속 및 권한과 책임소재의 불분명으로 인해 역기능을 유발하고 있음.
- 진정한 지방분권은 지방정부가 자치사무를 자기권한과 부담, 그리고 책임으로 처리함으로써 자치역량을 발휘할 수 있도록, 행정 서비스의 공급자가 아닌 수요자 중심으로 제도와 하는 것임.
- 일본의 분권개혁에서는 지방공공단체간의 수평적 관계로의 전환을 위해 기관위임 사무제도를 폐지하였음. 이러한 사무처리 방식의 패러다임전환을 위하여 지방분권 일관법을 통과시켜 법률수준에서 분권개혁이 이루어졌음. 한국의 경우도 사무수준이 아니라, 정책수준 혹은 법률수준의 분권개혁이 이루어져야 함.
- 위임사무폐지와 함께 관련된 사무를 국가사무와 자치사무, 법정위임사무로 구분하고, 법정위임사무의 경우는 정부 간 계약으로서 사무나 사업처리의 선택권의 자유를 부여하고, 예산편성권 및 세원이관 등 재정분권이 동시에 추진되어야 함

**② 추진 방향**

- 지방자치법 및 정부조직법 개정 : 위임 사무 폐지를 위한 지방자치법 102조, 103조, 104조 등 관련 조항 삭제 및 수정.
- 국가(중앙)의 지방에 대한 관여 최소화 및 초광역연합제도 도입: 국가위임사무가

폐지되어 자치사무 및 법정수임사무로 전환되므로, 국가위임사무를 담당하였던 조직의 폐지 혹은 지방기관, 혹은 초광역 연합으로의 이관을 고려해야 함

- 지방자치단체 과세자주권 보장 : 국가위임사무 폐지에 따른 신규 자치사무 및 법정수임사무 처리 비용을 국가에서 전액 부담하도록 관련법에 명시하거나, 지방자치단체의 과세자주권 등을 보장해야 함.

## (5) 주민자치 실질화

### ① 현황 및 문제

- 1991년 지방자치 실시 이후, 주민자치의 필요성을 절감하여 1998년 주민자치의 시민적 기반이 부족한 상태에서 제도로서의 주민자치위원회가 도입됨. 주민자치로서의 권한이나 재원을 고려하지 않은 상태에서의 제도였고, 행정기관으로서의 읍면동사무소가 그대로 존재하는 상태에서 주민자치보다는 주민행정으로서의 계층제적 지역관리로 인식되어짐.
- 2010년 '지방행정체제개편에 관한 특별법'에서 읍면동의 주민자치회 구성에 관한 규정을 두고, 새로운 개념의 '주민자치회' 제도화 방안과 운영방향에 대해 논의가 이루어지면서 주민자치의 실질화를 위한 노력이 진일보 함.
- 주민자치의 실질화는 주민들에 의해 자기입법과 자기통제가 가능해야 하고, 주민참여와 지역공동체 형성이 이루어져야 함. 또한 주민자치의 실질화를 위해서는 무엇보다 법률에 의해 주민자치가 규정되어 법적 권한이 부여되어야 함.
- 서울시 등 도시지역의 지방자치단체는 주민자치의 씨앗으로서 마을공동체만들기 정책, 동네자치, 사회적 기업 등 다양한 공동체정책을 추진하였고, 복지전달체계상의 복지사각지대를 해소하기 위하여 '찾동정책'과 '동 혁신정책'을 추진하였음. 이 정책은 문제인 정부의 국정과제로 반영되어, 풀뿌리민주주의를 실현하는 자치분권(국정과제74), 자치분권로드맵의 핵심전략(풀뿌리 주민자치강화)로 반영됨

### ② 추진 방향

- 주민자치기본법 및 자치특별법 제정 : 주민자치 실질화를 위해서는 주민자치에 대한 법률적 권한이 부여되어야 하고, 기존의 개별 법률들에 의한 제약을 극복하기 위해서는 특별법의 형태로 주민자치법 제정되어야 함.
- 주민조직형 주민자치회의 시범실시 : 협력형 및 통합형 주민자치회는 관계적인 모델로 관의 보조기관화가 될 우려가 큼. 주민자치회가 주민총회를 통한 주민직선으로 대표 선출이 가능해야 하며, 이를 위해서는 주민조직형 주민자치회의 구성이 이루어져야 함. 주민조직형 주민자치회는 지역역량이 확보된 곳부터 실시하는 것이 좋으며, 시군구의 주민참여예산제도 운영에 참여할 수 있도록 하고, 시군구의

- 6 -

기본계획이나 미래정책구상을 수립할 때도 참여토록 해 실질적인 속의적 민주주의를 체험할 수 있도록 해야 함. 이를 위해 농촌지역은 리단위의 주민총회, 도시지역은 아파트단지단위의 타운미팅을 제도화하여, 합의회 집행위원회를 제도화하여야 함

- 2층제의 주민자치계층 도입 : 풀뿌리민주주의에 입각한 주민자치를 위해서는 공동체자치(자치1계층, 리와 아파트단지)과 근린구역자치(자치2계층, 읍면동)로 구분하고, 근린구역자치에서는 공동체자치의 대표들로 협의체를 구성하고, 시군(혹은 광역시도)에서 근린구역자치권을 자치권장으로 부여하여 근린구역연합체를 구성함. 이 근린구역연합체는 지방자치단체(혹은 정부)가 조성한 초대의 공간으로서 거버넌스를 구성하는 허브공간이 됨.

## (6) 교육자치 확대

### ① 현황 및 문제

- 지방교육자치에 관한 법률 제2조는 “지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무로 한다.”고 규정하고 있음. 즉, 지방교육사무는 광역자치단체인 시와 도의 관할임. 대부분의 선진국에서 학교의 설치 및 운영에 관한 사무를 우리의 읍과 면에 해당하는 기초지방자치단체 소관으로 하고 있지만, 우리의 경우는 기초자치단체인 시·군·자치구는 교육사무로부터 배제됨.
- 주민들의 관심사는 광역지역 전체의 교육문제가 아니라 자신의 자녀들이 다니는 근접지역인 시·군·자치구의 교육문제가 가장 중요하지만 기초자치단체는 주민들이 가장 절실하고 민감한 교육문제에 대해서는 아무런 권한이 없음.
- 학교의 설치와 운영에 일반주민들이 참여하기도 어렵고, 영향력도 미칠 수 없는 광역단위에서 이루어지기 때문에 주민의 입장에서 보면 나의 구체적인 문제로 느끼기 보다는 남의 추상적인 문제로 느끼게 됨.

### ② 추진 방향

- '학교의 설치 및 운영에 관한 사무' 기초자치단체로 환원 : 시도교육감의 입장에서 도시나 농촌이나, 학생이 많으나 적으나 모든 지역에 통용되는 학교정책을 펼 수밖에 없어 지역의 실정에 맞는 맞춤형교육을 기대하기 어려움. 따라서 학교의 설치 및 운영에 관한 사무는 대부분의 선진국처럼 기초지방자치단체인 시·군·자치구로 환원시켜야 함. 학교의 운영을 가까운 곳에서 주민의 참여와 관심 속에서 수행할 수 있도록 해야 함.
- 맞춤형 교육서비스 실시 : 시도 교육청은 관내의 모든 지역에 관련된 조정업무나

- 7 -

보완적인 사무에 한정하고, 지방교육은 시·군·자치구를 중심으로 수행하도록 함. 시장·군수·구청장이 지역교육발전을 위해 서로 경쟁적인 노력을 할 수 있게 해야 만 권위주의적이고 관료주의적으로 추상화된 교육을 개개의 학생을 중심으로 하는 맞춤형 교육서비스로 전환시킬 수 있음.

**(7) 자치경찰제 단계적 실시**

**① 현황 및 문제**

- 지방자치의 존재목적은 지역 주민의 복리증진이라는 측면에서 주민의 안전보호가 중요한 부분을 차지하고 있기 때문에 지역치안에 대한 역할과 책임을 지방자치단체에게 부과.
- 자치단체가 방법, 교통, 기타 지역치안에 대한 주민의 요구를 현장에서 신속하게 대응함으로써 범죄예방, 지역주민의 생명과 안전을 확보할 수 있음.
- 자치단체 마다 치안수요의 내용과 범위, 대상 등이 다르므로 해당 자치단체의 책임으로 차별화된 치안서비스를 제고하는 기구가 필요.
- 현재 자치경찰제는 시도광역을 중심으로 운영할 것인가? 시군 기초단체를 중심으로 운영할 것인가의 이해관계가 엇갈려 지금까지 시행이 미루어지고 있는 상태임.
- 법체계, 법제 소관부처, 실시단위, 국가경찰과의 기능배분 및 협력관계, 자치경찰관의 직무집행권의 범위 등이 주요 쟁점이며, 무엇보다 시·군·구 단체장의 입장에서는 자치경찰이 국가경찰의 보조경찰로 전락되지 않을까 우려가 큼.
- 국가경찰과의 협력관계 등을 정교하게 제도화하고, 자치경찰 인력의 선발, 인사방법, 운영재원, 교육훈련, 배치, 계급체계 등 미흡한 점을 구체화해야 함.

**② 추진 방향**

- 단계적 실시 및 협력적 체제의 강구 : 강력한 중앙집권적인 경찰제도를 지역주민의 의사에 의해 지역의 치안을 유지하게 하는 자치경찰체도로 전환하는 것은 커다란 의미를 가짐. 일률적인 실시보다는 단계적인 실시를 통해 제도의 미흡한 점과 개선책을 꾸준히 고쳐가야 할 것임.
- 광역-기초 통합운영모델의 도입 : 자치경찰의 정부안에 대한 이해관계가 서로 다르다는 것을 인식하고 관련 단체들 간의 협력적인 체제를 구축하여 성공적인 자치경찰을 실시할 필요가 있음.
- 경찰기능의 기능 재배분 방안 마련 : 광역은 광역적 사항과 관련되는 규제적발업무 중심적으로 운영하고, 기초는 민생치안과 관련된 부분을 중심으로 운영하는 방안에 대한 시도와 시·군·자치구의 자치경찰 기능 재 배분 추진.

**■ 지역에 대한 요구**

**(8) 정책실명제 등 정책평가의 내실화**

**① 현황 및 문제**

- 정책실명제는 정책을 결정, 집행하는 과정에서 담당자 및 참여자의 실명과 의견을 기록, 관리함으로써 정책의 투명성을 확보하고 담당 공무원의 책임성을 높이기 위한 제도로서 1998년부터 시행했지만 전자결재시스템을 통해 각 부처 내부에서만 관리해왔음.
- 국민이 체감할 수 있는 정책실명제의 구현을 위해, 2013년부터 각 기관의 기획조정실장을 정책실명제 책임관을 지정했으며, 정책실명제 활성화 계획 수립, 평가 등의 임무를 수행. 또한 외부위원이 포함된 심의위원회의 심의를 통해 국민적 관심이 높고 영향이 큰 사업을 중점관리 대상사업으로 선정하여 인터넷 홈페이지에 공개하고 있음.
- 2014년부터 정부 중점관리대상 사업의 결정이나 집행에 참여한 공무원들의 실명 이 사업내용과 함께 외부에 공개. '행정업무의 효율적 운영에 관한 규정'(대통령령) 개정에 따라 국민적 관심이 높은 사업들을 중점관리대상으로 선정해 추진내용과 관계자 실명을 자치단체 홈페이지에 공개토록 함.(대상은 주요 국정현안, 대규모 예산투입 사업, 일정규모 이상의 연구용역, 법률·대통령령 제정 또는 개정사항 등)
- 최근에는 많은 지자체가 주요 정책에 대해 시민이 공개를 희망할 경우 신청을 받아 공개하는 국민신청실명제를 시행하고 있음. 정책실명제가 심의위원회를 거쳐 선정된 정책의 담당자 이름, 추진 배경, 경과 등을 공개하는 것에 달리, 국민신청실명제는 구인이 직접 특정 사업의 공개를 요청함으로써 기존의 정책 실명제를 좀 더 보완한 형태임.
- 그러나 아직까지 자체평가 혹은 성과관리라는 이름으로 정책평가를 시행하는 곳 많으나 유명무실한 경우 많음. 보다 책임성 있는 행정 수행과 불필요한 세금 낭비를 줄일 수 있는 정책실명제의 확대 실시와 보완, 그리고 정책평가제의 내실화를 모색할 필요성이 제기되고 있음.
- 지역주민의 의견을 수렴하는 공청회, 공개세미나, 공개토론회 등이 개최되지만, 특정 이익단체나 기관의 의견이 비정상적으로 많이 반영되는 경우가 있음. 따라서 정책의 실효성과 주민만족도를 높이기 위해 가능한 지역주민의 의견이 많이 반영될 수 있는 방안도 제도화해야 할 것임.

**② 추진 방향**

- **조례 및 규칙 제정** : 책임행정 구현을 위해 지자체별 정책실명제 대상과 범위, 정책평가제 등을 구체화할 수 있도록 조례 또는 규칙 제정 필요.
- **주민의견 정책반영** : 대상 사업에 대한 추진 상황의 점검 및 평가가 이루어지도록 정책실명제 관리 대상에 대해 추진 상황을 공개(현재 시행중)하고, 추진과정에 서라도 주민들의 의견을 정책에 반영할 수 있는 제도적 정치를 마련해야 함.
- **정책평가제 의무화** : 핵심과제 사업과 대규모 예산이 투입되는 사업, 기타 주요 사업 등에 정책실명제를 실시하고 정책평가제를 반드시 의무화.
- **정책이력제 실시** : 정책수립에 참여한 싱크탱크 명단 공개 의무화 및 정책 이력제 실시
- **위원회의 주민참여** : 자치단체에 설치된 각종 위원회는 주민의 행정참여를 보장하고, 지역전문가들의 의견을 행정에 반영한다는 점에서 가장 중요한 거버넌스 기능을 담당. 따라서 위원구성을 공모제나 추천제 등 공개적인 절차로 공모하여 일반 주민의 참여가 보장되도록 함. 또한 위원구성에 있어서는 여성, 장애인 등 각 계층의 참여를 보장. 도시계획위원회, 재정심의위원회 등에 주민이 직접 참여할 수 있는 주민공모제 도입도 고려.
- **회의공개 원칙** : 자치단체에 설치된 각종 위원회의 회의자료, 내용 및 결과 등을 공개하여 운영의 투명성을 높임.
- **신정정책토론회** : 주민이 자치단체의 중요한 정책 사업에 대해 의견을 공개적으로 제시하고, 이의 타당성에 대한 토론을 단체장에게 청구할 수 있도록 함.

**(9) 독립적인 시민감사위원회 설치 및 운영**

**① 현황 및 문제**

- 지방자치단체에서는 여전히 부실행정과 예산낭비사례들이 발생하고 있음. 하지만 내부 감사기능만으로는 이런 문제들을 제대로 해결하는데 한계가 있음. 일부 자치단체에서 명예감사관제를 운영하고 있지만 위촉된 명예감사관이 실질적인 권한이 없기 때문에 거의 유명무실한 상태임.
- 제주도는 전국 최초로 중앙부처에서 실시했던 행정부 감사를 폐지하는 대신 제주특별자치도 내에 감사위원회를 설치·운영하고 있음. 성격은 피감기관의 장으로부터 독립된 지위를 갖는 합의제 의결기구이며 법적으로 보장된 기구임. 그러나 감사위원회가 피감기관인 제주특별자치도 소속으로 돼 있고, 도지사가 감사공무원 인사권을 행사하고, 예산편성권도 도지사의 통제를 받고 있어 역할이 제한적임.
- 감사기구의 독립성과 전문성 및 중립성을 확보하지 못한다면, 공무원 비리가 지속되고, 표적감사, 봐주기 감사, 소극적 감사 등으로 감사결과에 대한 신뢰도도 떨어질 것임.
- 따라서 실질적인 감사권한과 기능을 갖고, 독립성과 전문성 및 중립성을 확보한

- 10 -

시민감사위원회 제도가 필요함.

**② 추진 방향**

- **독립된 시민감사위원회 설치 및 운영** : 도지사 직속의 시민감사위원회 제도가 감사의 독립성과 책임성에 있어 한계로 작용할 수 있는 바, 제3의 기관으로 완전히 독립된 시민감사위원회 설치·운영 필요.
- **시민감사위원회의 감사권한 및 참여 범위 확대** : 행정의 책임성과 투명성 확보를 위해서는 감사단계에서부터 주민참여가 있어야 함. 시민감사위원회 공개 모집 및 시민단체가 추천하는 전문가의 참여 보장 필요.

**(10) 상시갈등조정기구 구축(공공갈등의 협력적 거버넌스 구축)**

**① 현황 및 문제**

- '문제해결'과 '사업추진'에 있어 정책수행의 '책임'의 범위가 이전과는 많이 달라지고 있음. 민원과 갈등의 경계가 허물어지고 있는 상황으로 초반의 불만과 의견대립이 적절히 관리되지 못해 갈등의 촉매제로 작용함. 이에 따라 정책추진에 있어 자치단체간의 갈등조정은 물론 인적 물적 자원을 '통합'관리하고, 정책을 '갈등'없이 추진하기 위한 행정체계의 개혁이 요청됨.
- 정책수립단계부터 각 과정에 해당하는 이해당사자 참여의 확대를 통해 향후 사업화 단계에서 발생할 수 있는 각종 갈등과 민원을 사전에 예방하고, 지속적인 속의 과정을 통한 주민의 정책이해도 증진 필요.
- 갈등관리시스템 구축과 관련 인력의 관리역량제고 등을 통해 주민의 행정참여 범위를 넓힘으로서 참여민주주의 가치를 실현.

**② 추진 방향**

- **상시 갈등조정기구** : 의회와 단체장 간 협력적 상시갈등조정기구 운영과 극단적인 비타협을 극복하기 위한 협상의 원리 개발 필요.
- **참여의 활성화** : 기존의 '일방적 결정 (Decide)-공표 (Announce)-반발시 대응 (Defense)' 방식에서 이제는 '참여-협상-보상' 방식으로 접근 필요.
- **주민 정책제안제** : 정책책임성을 강화하기 위해 정책실명제·정책평가제 확대 실시 및 주민들의 정책제안 제도 실시

**II. 일자리와 지역경제 활성화**

**(11) 지방재정과 지역경제의 선순환 구조 확립(지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화)**

**① 현황 및 문제**

- 악화된 재정여건 속에서 저임금 노동자, 영세자영업자들 문제로 지역경제는 침체와 함께 악순환을 겪고 있음. 따라서 지역경제의 과실이 지방재정 수입으로 이어지는 선순환 구조를 만들기 위해서는 지자체가 나서서 할 수 있는 영세자영업자 및 소상공인 대책, 생계 가능한 적정 수준의 임금 확보 등의 대책이 요구됨.
- 아울러 지역 시장경제에도 차별, 대기업들의 불공정행위 등으로 인해 지역 중소기업과 소상공인들의 생존까지 위협받고 있는 상황임. 결국 지역경제와 관련한 재정자립 문제, 공정한 지역시장경제 구조 개혁, 지역 노동자들의 적정임금 문제 및 경제안정화, 지역 시민들의 통신비 절감 등의 조치들이 절실한 상황임.
- 수도권에 집중된 일자리로 인해 지역은 공공부문은 물론, 민간부문의 일자리 창출이 쉽지 않은 상황임. 일자리 양과 질이 중앙에 비해 현저히 떨어지는 상황으로 인해 지역 청년은 물론, 인재들이 중앙으로 흡수되고 있는 실정임.
- 지역의 중소기업, 소상공인 및 영세자영업자들은 차별 및 대기업들의 횡포, 불공정행위, 지역 상권 진출 등으로 존속이 어려운 상황에 빠져있음. 따라서 지역의 신규일자리 창출도 필요하지만, 지역 노동자들을 흡수 할 수 있는 중소기업의 경쟁력 강화, 차별 대기업의 불공정행위 근절 및 진출 규제, 공공부문 비정규직의 정규직화 및 처우개선, 구조조정으로 인한 실업대책 등의 정책들이 절실함.
- 불법다단계 하도급이 만연한 건설현장에 불법 외국인 노동자들까지 급증하면서 내국인 노동자의 일자리 잠식이 매우 심각한 상황임. 기관별 차이는 있으나 건설현장 내 불법 외국인노동자는 20~50만 명 수준. 또한 정부는 외국인노동자 현황 조차 제대로 파악하지 못하고 있고, 국민의 혈세로 시행하는 공공사업에서조차 건설사들이 외국인노동자의 불법고용으로 이득을 취함. 건설사들은 “내국인 건설노동자들의 3D 현상에 의한 외국인력 채용 불가피성”을 이유로 제시하지만 실제 건설사들이 외국인 노동자의 채용 의도는 ‘쉬운 해고, 낮은 임금, 노조원 채용기피, 4대 보험 미적용, 퇴직공제부금 미적용’ 등에 있다 할 것임.
- 이에 국부유출을 막기 위해서라도 최소한 혈세가 투입되는 공공 사업장 내 “외국인 노동자 채용의 엄격한 제한, 지역거주 내국인노동자 우선고용” 등이 이루어져야 하나, 이에 대한 조례 제정은 미흡한 상황

**② 추진 방향**

- 지방재정권의 독립성 강화 : 독립성 강화를 위해서는 개헌 방향에서도 논의되고 있는 과세권 부여, 위임사무 책임전가 방지, 수평적 재정조정 등의 조치들을 요구

해야 함.

- 최저임금 인상에 따른 소상공인, 영세자영업자 대책 강화 : 첫째, 최저임금 인상에 따라 충격을 받을 수 있는 중소기업, 영세자영업자에 대한 대책이 필요함. 지자체에서는 지역의 가맹사업자들의 비용구조를 면밀히 조사하여, 본사의 과도한 수익구조에 대한 개선, 불공정행위 및 ‘갑질’ 조사 및 개선요구 등을 해야 함. 둘째, 지역 상권 활성화를 위해 지자체 권한이 있는 각종 수당 등을 지역화폐로 발행하는 방안도 추진할 필요가 있음. 셋째, 상가임대료가 중소기업, 영세자영업자들에게 상당한 부담으로 작용하는 바, 중앙정부에 대한 계약갱신 청구권 연장 요구, 지역 상가임대료 및 불공정행위 감시, 지자체의 저렴한 상가임대 등을 통해 적극적으로 지원해야 함.
- 생활임금 조례 제정 : 지방자치단체와 관련된 근로자에게 안정적인 생활과 인간다운 삶을 유지할 수 있는 생활임금을 지급함으로써 인간의 존엄을 지키고 국민경제의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하는 조례 제정이 필요함. 표준 생활임금 조례를 마련하여, 각 지방자치단체가 제정할 수 있도록 유도하여, 지자체의 생활임금 조례가 최저임금 인상을 견인하는 선순환이 되도록 함.
- 일자리 창출 유망 업종과 지역특화산업 선정 연계 : 지역의 일자리 창출 유망 서비스 업종을 지역특화산업 선정과 연계하여 지역 서비스산업 육성기반을 체계적으로 조성할 필요가 있음. 지역특화산업으로 선정된 유망 서비스 업종을 위한 인프라 확충, IT 기술의 활용, R&D투자 확대, 지역밀착형 전문 인력 고용서비스 제공 등의 지원이 강구되어야 함
- 지역 일자리 정책기구 설치 : 일자리 창출의 실제적 기반인 지역을 단위로 지자체와 민간, NGO 등 제3섹터, 유관기관, 정당 등이 참여하는 상시적 일자리 기구 설치가 필요함. ‘일자리 협약’ 체결 통해 지역 내 일자리 창출 정책방향과 참여주체의 역할, 민간과 공공의 노력 등을 명시하는 한편 정책추진체를 구성하여 정책적으로 일자리 창출 및 고용현황, 정책집행상황 등 점검, 새로운 정책 비전과 방향 재설정 등을 논의함
- 기업구조조정에 따른 지역경제안정 및 실업대책 강화 : 기업구조조정에 따라 발생하는 지역경제 악화와 실업에 대해 지자체 차원에서도 대책이 강구되어야 함. 퇴직자 창업지원 프로그램과 같은 적극적인 일자리 프로그램과 직업교육, 고용보협이 지원되지 않는 실업자에 대한 실업부조 등에 대해 대책도 같이 마련되어야 함. 아울러 지역상권의 피해 조사와 이를 해결할 수 있는 대책수립도 있어야 함.
- 차별과 대기업의 지역상권 진출 규제 : 지자체의 경우 일자리 창출, 경제활성화 등의 명목으로 복합쇼핑몰, 프리미엄 아울렛, 산업단지 등 통한 진출을 허용하고 있음. 유통산업발전법 개정을 통한 복합쇼핑몰 및 아울렛 진출 규제, 지역 수단 등을 통한 진출을 규제해야 함.
- 지역건설노동자 의무고용 조례 제정 : 현재 인천시, 광주시, 성남시, 경상북도만 제정되어 있으나 전국 지자체로 확대필요. 지자체 발주 공공사업에 대해서는 전제

건설노동자의 40% 이상을 지역건설노동자 의무고용하고 외국인노동자 고용을 제한. 민간사업장에 대해서는 합법적으로 취업하고 있는 외국인노동자의 동일노동 동일임금 원칙적용 여부에 대한 단속처벌 강화

- **지역건설노동자 『취업지원센터 및 기능훈련학교』 설립** : 정부 지원으로 운영하고 있는 각 지역의 무료 취업지원센터를 노동자를 고용할 경우 입·낙찰 가산점 부여 등 인센티브를 제공하여야 하며 기능훈련센터를 더 활성화하여 훈련과 취업이 원스톱으로 될 수 있어야 함. 이로 인해 불법외국인 채용의 온상이 되고 있는 유료직업소개소의 중간착취를 근절 할 수 있음
- **적정임금 법제화** : 공공발주 사업을 위한 예정가격 산정시 노무비 기준으로 '시중노임단가'를 적용하고 있음. 하지만 불법다단계 하도급 과정을 거치면서 실제 건설현장 노동자들의 임금은 시중노임단가 보다 낮아지고 있음. 서울시는 자체적으로 '공사계약특수조건 개정방안(2016.9.22)'을 제시하여 적정임금 보장을 의무화하고 있는 만큼 다른 지자체로 확산되어야 함
- **공공공사 '직접 시공제' 단계별 의무화** : 부실시공에 의한 시민들의 불만들이 가중되고 있는 것은 건설현장에 만연한 다단계하도급 공사 관행 임. 이는 직접시공이 되지 않아 건설사들의 안전 불감증에 의한 대형 사고들이 발생하는 원흉임. 서울시는 2017년 '3불 대책'을 발표, 주계약자 공동 도급시 직접시공을 의무화하도록 조례를 개정했음. 따라서 이를 모든 지자체 발주 공사에 적용하여 부실시공과 안전사고들을 근절 할 필요가 있음. 이로 인해 건설노동자들의 자긍심을 북돋아 청년실업자 일자리 문제를 해결 할 수 있음
- **공공공사 체불방지를 위한 관리감독 강화** : 원도급업체의 선급금 불법유용 여부에 대한 관리감독 강화, 건설노동자 임금 및 하도급 대금 발주자 직접 지급 등 지방정부가 의지를 갖고 체불방지를 위한 관리감독을 강화해야 함.

## (12) 사회적 경제기반 구축

### ① 현황 및 문제

- 사회적 경제는 양극화 해소, 일자리 창출 등 공동이익과 사회적 가치 실현을 위해 상호협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동을 말함. 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체 회사 등이 여기에 속함.
- 사회적 경제를 보완적·일시적 트렌드가 아닌 시장경제의 보완적인 영구적 구조로 인식하여 이에 대한 지역 내 협의·협력체 구성과 관련된 정책구조 구축 필요함.
- 문재인 정부는 사회적 기업에 대한 금융지원을 확대와 판로 지원, 사회적 경제기업의 진출분야를 신재생에너지 분야 등으로 확대, 국도교통형 예비 사회적 기업 제도 도입, 사회적기업의 사회서비스 분야 진입장벽 해소 등 사회적 경제 활성화

- 14 -

방안을 발표함.

- 사회적 기업 대다수는 소상공인 수준의 적은 인력과 낮은 매출 수준에 직면하고 있어 항상적인 인력난을 겪고 있으나, 충분한 지불능력을 지니지 못해 추가적인 인력확보는 대부분 외부지원이 있는 경우에만 추진하고 있음. 정부지원금을 타내기 위한 이름뿐인 사회적 기업, 협동조합도 많은 것도 현실임. 철저한 관리와 끊임없는 보조금과 지원이 뒤따라야 하는 현재의 정책 전환이 필요함.
- 현재 우리나라는 농·수협을 다 포함해도 사회적 경제기업의 고용이 1.4%에 불과함. EU는 GDP의 10%정도를 사회적경제가 담당하고 사회적 경제의 고용비중도 평균 6.5%에 달함.

### ② 추진 방향

- **사회적 기업, 마을기업 등 지역주민 밀착형 기업 집중 육성** : 2000년 중반 이후 지역문제를 비즈니스 방식으로 해결하면서 지역의 공동체 복원과 일자리 창출을 추구하는 소위 '커뮤니티 비즈니스사업(community business)'들이 활발하게 추진되고 있음. 사회적 기업, 마을기업, 농어촌공동체 회사와 같은 지역주민 밀착형 기업들이 보다 안정된 일자리를 지속적으로 창출하기 위한 정책적인 보완이 필요함
- **사회적 경제 지역협의체 구성** : 지역내 당사자 및 관계 전문가 참여하는 상설 회의체를 구성하여 사회적 경제 영역 사업에 대한 지역 내 수요 조사, 지역사회 내 공식적 논의 통한 지역경제정책으로의 발전 등이 필요함
- **사회적 경제 진흥기금 조성** : 지자체, 민간, 크라우드 펀딩 등 통한 사회적 경제 진흥기금 조성 통해 지역 내 인큐베이팅 사업에 주로 활용함. 도 및 시군별 매칭출연, 민간기업 및 개인 참여 확대 통해 기금 규모를 대형화해야 함.
- **안동, 노인 돌봄 서비스 등 지역맞춤형 사회서비스 일자리예산 강화** : 양극화의 심화·확산은 상대적 취약계층의 증가로 이어져 사회서비스 수요가 가속화됨. 공공의 지원을 통해 취약계층의 삶의 질 향상, 경제활동 참여 촉진 및 빈곤층 전락 예방할 필요가 있음. 특히 여성 등 저소득층 고용취약계층에게 적합한 일자리를 제공함으로써 서민생활 안정 및 경제활동 참여 기회를 확대해야 함. 이를 위해 아동, 노인 돌봄 서비스 등 지역 맞춤형 사회서비스 일자리예산 강화가 필요.

## (13) 지방공기업 및 출자·출연기관 개혁

### ① 현황 및 문제

- 2016년 결산기준 전국 413개 지방공기업의 부채 규모는 68조100억 원(부채비율은 57.9%)으로, 2015년 72조2000억 원(부채비율 65.2%)에 비해 4조1000억 원

- 15 -

감소했음. 지방공기업 부채가 4년 연속 감소하고는 있으나 신설 공기업과 공영개발 등은 빠져있고, 여전히 개선해야 할 점이 많음.

- 전문성 없는 인사의 선임과 내부 책임성 확보 장치의 미흡 등으로 지배구조가 취약함. 전문성 없는 인사의 선임은 기관장 및 임원의 선정절차에 문제가 있음을 지적하는 것이며, 이로 인하여 결국 공공기관의 경영책임성도 동시에 달성할 수 없음
- 무리한 사업추진 및 지자체 부담 전가도 심각한 문제임. 사업타당성 분석을 소홀히 한 채 신규 투자사업을 무리하게 추진하거나 특수목적법인(SPC)을 설립하여 개발사업을 추진하면서 모든 손실 위험을 떠안거나 SPC에 특혜를 부여하는 등 편법적인 방식을 동원하여 무리하게 사업을 추진함

## ② 추진 방향

- 지방공기업 사장 인사청문제 도입 : 지방자치단체장이 지방공기업 사장을 임명함에 있어 지방의회의 인사 청문을 거치도록 함으로써 인사의 투명성을 높이고 지방행정에 대한 지방의회의 견제 기능을 강화함
- 구분회계 시스템 구축 : 부채 증가가 정책적 투자에 의한 것인지, 자율적 투자 또는 일반적 요인에 의한 이익 감소인지를 구분할 수 있다면 부담해야 할 주체와 부채의 책임소재 규명에도 매우 유용할 정보를 제공할 수 있기 때문에 이를 위해 구분회계시스템을 구축해야 함
- 사업승인 주민투표제도 도입 : 자치단체 제정에 현저한 영향을 줄 것으로 판단되는 일정금액 이상의 사업비가 투자되는 사업에 대해 사업승인 주민투표제도를 도입해 지자체의 무분별한 투자사업과 선심성 사업이나 비효율적인 사업을 시도하는 것을 원칙적으로 방지할 수 있도록 함.

## III. 인구절벽을 탈피할 지역맞춤형 복지대책

### (14) 공공 산후조리원 및 보육시설(어린이집) 확충

#### ① 현황 및 문제

- 저출산 문제를 해결하기 위해서는 출산율 제고를 위한 노력과 영유아에 대한 보육 기회 확대 등이 요구되는데, 그 중에서도 산후조리는 여성건강과 보육의 핵심 영역이지만 복지사각지대로 방치되어, 배우자나 가족의 도움을 받을 수 없는 산모의 경우 공공 산후조리원의 이용이 불가피하나 사회적 서비스로의 인식 부재로 민간 시설 중심으로 운영되고 있음.

- 16 -

- 민간 시설로 운영되면서 산후조리원 비용이 출산 비용보다 높아 공공 산후조리원 설치 필요성이 높아지고 있음. 2014년 서울시 조사에 따르면 산후조리원 시설 평균 이용료가 2주에 254만원에 이르는 등 비용부담이 높음.
- 기본보육료는 국가가 부담하고 가격을 직접 통제하지만, 기타필요경비는 부모가 부담하는 구조. 지자체가 기타필요경비의 상한액을 고시하여 간접적으로 가격을 통제하고 있으나, 국공립 어린이집과 민간의 가격 차이 발생. 비용부담 뿐만 아니라 보육환경의 질을 고려할 때 국공립 어린이집을 선호함.
- 보육료가 상대적으로 낮은 국공립 보육시설은 전국 보육시설 수의 6.9%(2016년 기준, 이용자의 12%)에 그침.

#### ② 추진 방향

- 광역 및 기초 지자체 별로 일정수준의 공공산후조리원 설치
- 지역별로 국공립 어린이집의 비율을 30%까지 확충하는 목표를 수립하고, 단계적 확충방안 및 실행전략 수립. 국공립 어린이집 설치율이 낮은 지역에 우선적으로 국공립 어린이집을 설치할 수 있도록 지자체가 재정을 우선 배분하고, 지원정책 추진.
- 기타필요경비 등 지역의 보육정책을 결정하는 '보육정책심의위원회'의 구성 시, 이해당사자의 참여를 최소화하고, 부모와 교사 등 보육 참여자의 확대하여 보육환경의 질을 높이도록 함.

### (15) 공공 장기요양기관 확충

#### ① 현황 및 문제

- 빠른 인구노령화로 노인의료비의 급격한 증가와 가족부양 기능의 급속한 쇠퇴로 노인의 수발문제를 사회서비스로 해결하기 위해 노인장기요양보험이 도입됐으나, 민간시설 위주의 공급체계로 지나친 이윤추구와 기관의 과잉공급과 서비스 질 저하 문제 발생.
- 장기요양서비스 기관은 개인사업자의 비중이 60%를 넘고, 지방자치단체가 운영하는 기관은 전국에 101개, 건강보험공단이 직영하는 시설은 1개소로 전체 입소 시설의 2%로 공공시설이 매우 부족한 실정임. 재가급여기관수는 전체 0.7%가 공공에서 운영하고 있음.
- 지방자치단체가 운영하는 시설의 평가가 높게 나타는 점을 고려하면 공공 기관 확대 정책이 적극 모색되어야 함.

#### <장기요양기관 현황>

- 17 -

(17.12.31.기준, 단위: 개소)

구 분	계 (A+ D)	입소시설 기관수			재가급여 기관수 (D)
		소계 (A=B+ C)	노인요양 시설(B)	공동생활 가정(C)	
계	20,377	5,304	3,289	2,015	15,073
지자체	207	101	90	11	106
건보공단	1		1		1

- \* 지자체 : 지자체에서 운영하는 기관 수
- \* 건보공단 : 건강보험공단에서 운영하는 기관 수
- \* 재가급여 기관수 : 장기요양기관 기관번호 수

## ② 추진방향

- 현재 2%에 그치고 있는 공공 운영 노인 장기요양시설을 30% 수준까지 확대하는 계획 및 연차별 집행 전략을 수립하고 추진함.

## (16) 비급여 없는 공공의료

### ① 현황 및 문제

- 건강보험은 현재 60% 초반의 낮은 보장성으로 인해 국민의료비 부담이 큼. 특히 중증질환일수록 의료비 부담이 더욱 큰 실정임. 지난 정부는 3대 비급여(선택진료비, 상급병실료, 간병비)를 일부 개선했으나, 여전히 비급여 진료비에 대한 관리가 비효율적임.
- 우리나라 의료기관의 90%를 민간이 운영하여, 의료를 기본적인 서비스(basic services)라기보다는 수익모델로 이해되고 있음. 특히 양질의 1차 의료서비스에 대한 체계가 갖추어지지 못해, 경증의 경우에도 대형병원을 선호하는 등 의료전달 체계가 취약한 실정이며, 의료기관 간 서비스의 분절화로 인한 의료 서비스의 질 저하와 의료 중복 및 낭비에 의한 비효율성이 큼.
- 양질의 의료서비스를 적절한 비용으로 제공하기 위해서는 공공의료의 확충 등 공공의료의 강화 및 비급여에 대한 공공의 관리감독이 필요함.

### ② 추진 방향

- 정부는 건강보험 보장성 강화를 위해 비급여를 점진적으로 폐지하겠다는 계획이나 비급여에 대한 통제 기전을 갖고 있지 못해 정책 효과가 불투명한 상황임. 지방의료원 등 지역 공공의료기관에서 선도적으로 「(가)비급여 없는 공공병원 시범사업」을 통해 비급여 폐지정책을 선도적으로 운영하여 지역의료비 부담을 낮추고 민간 의료기관의 과잉진료 등을 견제함.

- 18 -

- 건강보험과 연계하여 공공병원(지방의료원)부터 필수 비급여를 급여화하고, 비급여 진료비를 받지 않는 의료기관으로 전환.

## IV. 도시계획의 투명성 및 주민참여 강화

### (17) 지역 공익시설 및 공동주택의 안전 강화

#### ① 현황 및 문제

- 최근 체천 및 밀양 참사 등 잇따른 화재사고로 지자체 내 다중이용시설 등에 대한 안전 불감증이 문제되고 있음. 특히 건축기준 및 소방 설비기준 등의 규제완화, 감리부실, 불법건축 및 불량자재 사용 등 건축물의 부실시공이 심각한 것으로 나타나 시민안전을 위협하고 있음
- 지난 경주와 포항 지진사태를 보면서 국내 건축물들의 내진설계 기준의 비현실성이 적나라하게 드러남. 앞으로 더 큰 강진이 예상되고 있으며 지금도 여진(餘震)이 계속되고 있어 시급한 대책이 요구됨. 갈수록 고층 건축물이 도심에 집중되고 있는 지금 국민의 생명을 지켜야 할 지자체의 노력이 더욱 필요한 상황임.
- 안전점검을 위해 전국적으로 전수조사를 하고 있다고 하나 신뢰성이 결여되어 있고, 경기도의 경우 자체적으로 '품질검수단'을 운영하여 공동주택 및 다중이용시설에 대한 안전감시를 하고 있으나, 형식적인 조치에 머물고 있음

#### ② 추진 방향

- 지자체 다중이용시설 및 공동주택 등에 대한 안전감사를 강화하고, 저가의 불량 자재 사용, 불법설계 변경, 불량 시공 등의 부실시공 여부가 드러날 시에는 준공 승인 불가, 영업정지 등의 강력한 처벌이 이루어져야 함

### (18) 공공아파트 원가공개 및 후분양 이행

#### ① 현황 및 문제

- 2007년 주택법 개정으로 공공아파트는 61개, 민간아파트 7개 항목의 분양원가가 공개됐지만, 2012년 이명박 정부에서 공공아파트 분양원가 공개항목이 12개로 축소됐고, 2014년 박근혜 정부에서는 민간아파트 분양가자율화로 분양원가 공개가 사라짐. 경기 화성 동탄의 아파트 건축비가 적정건축비보다 2조원이 부풀려진 것으로 추정되고, 민간 택지개발 사업에서는 '묻지 마'식 고분양가 책정으로 주변

- 19 -

시세를 자극하며 2015년 이후 서울 아파트값은 한 채당 평균 2억 원 이상 상승 (한국감정원 통계)

- 현재 공공아파트 분양원가 공개법안이 법사위에 계류 중이지만, 법안 통과전이라도 지방정부의 의지만 있으면 공공아파트 분양원가 공개 및 후분양제 이행이 가능함. 이미 2005년 오세훈 전 서울시장은 법 개정 이전에 서울 내 모든 공공아파트의 61개 항목 원가공개와 80% 완공 후 분양을 선언했음

## ② 추진 방향

- 지자체가 공급하는 모든 공공아파트에 대해 61개 항목의 분양원가를 공개하고, 80% 완공 후 분양하도록 함. 이를 위해 분양원가 공개 및 후분양 이행을 위한 조례 제정

## (19) 젠트리피케이션(등지 내몰림) 방지 및 도시재생사업 주민참여 강화

### ① 현황 및 문제

- 정부와 지자체는 재정을 투입해 도시재생사업과 각종 지역 활성화 사업을 추진하고 있음. 사업내용이 주민참여 및 공동체 활성화사업 보다는 철거 방식의 도시정비사업(재개발·재건축) 등 물리적 환경개선사업에 집중되어 지가상승과 임대료 상승으로 인한 젠트리피케이션(임차인의 등지 내몰림 현상) 문제가 예상됨
- 중앙정부는 공모사업 추진 시, 젠트리피케이션 대책마련을 요구하고 있으나, 지자체가 제시하는 ‘상생협약’은 강제성이 없어 한계가 있으며, 젠트리피케이션 방지를 위해서는 「상가건물임대차보호법」 개정 등 관련법 개정이 필요하나, 지역 차원에서 개발계획(사업) 추진 시 주민 거버넌스를 구축하고 의견수렴, 임차인 보호 대책, 지원과 규제 등의 내용을 담은 조례제정이 필요함.
- 젠트리피케이션 문제는 상가세입자 내몰림 문제뿐만 아니라 지역의 고유한 장소적·문화적 특성이 사라지면서 지역의 지속가능한 발전을 저해하는 문제가 심각함. 문화·예술과 소상공인 중심의 독특한 상권 분위기가 대형 프랜차이즈업종의 단조로운 상권으로 전환되면서 지역이 급격하게 쇠퇴함.
- 한편, 도시재생뉴딜사업은 촉박한 준비기간과 성과위주의 사업집행으로 절대적인 주민참여가 부족한 상황임. 지난 정부의 도시재생사업도 주민참여 및 주민주도에 의한 사업계획안을 작성하기 위해서 많은 노력을 하였으나, 2014년에 선도지역이 완료된 후에도 실제적인 도시재생사업에 참여한 주민의 비율은 10%를 넘지 못하는 상황임
- 현 정부가 추진하는 도시재생뉴딜사업은 2017년에 68개소가 선정되었으나, 촉박한 일정으로 주민들의 의견청취나 참여가 매우 부족한 상황에서 사업제안이 이루어

- 20 -

어졌다고 볼 수 있음.

- 사업구역 내 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 충분한 시간과 사업기간을 통해 주민참여율을 높일 필요가 있음

### ② 추진 방향

- 도시계획사업의 계획 수립 시 예방대책 수립 : 도시관리계획(용도지역·지구구역, 기반시설, 도시개발사업, 정비사업, 지구단위계획) 수립 시 상가세입자 임대료 조사, 젠트리피케이션 영향평가 실시, 임차인 의견청취 등 대책 수립.  
- 지역의 독특한 특성을 유지·보호하기 위해 지구단위계획 수립 시 젠트리피케이션 가능성을 조사·분석하여 대형소매업종의 입점과 규모를 제한하고, 지역의 고유한 소매업종 보호를 위한 지자체 가이드라인 제정(서울시, 전주시 사례)
- 젠트리피케이션 방지 조례 제정 : 지자체장이 젠트리피케이션 방지를 위해 필요한 지역을 특별지구로 지정하여 지원 또는 제한할 수 있는 (가)젠트리피케이션 방지 및 공동체 활성화를 위한 조례 제정
- 도시재생사업에 공공매입과 이익공유형 방안 적용 : 도시재생사업 추진 시, 보호가 필요한 상가를 공공에서 우선 매입하여 저렴하게 임대하고, 지역 주민(임대인과 임차인)이 지방정부 등 공공과 협력체계를 구축해 지역을 개발하고 임차인 보호 등 발생한 이익을 지역에 재투자하는 이익공유형 재생방안 적용.
- 주민참여 지원 ‘도시재생활장지원센터’의 설립과 중간지원조직 마련 : 주민참여를 촉진하기 위해 해당 사업구역 내 도시재생활장지원센터를 마련하고, 각 도시재생활장지원센터에는 최소 3명 이상의 상근직을 고용하여 중간지원조직이 주민참여와 주민역량강화교육을 담당하도록 함
- 주민참여 비율을 30%까지 확대 : 사업 초기단계에서는 지역내 주민이 약 1%가 참여토록 하고 사업비를 집행하는 단계에서는 연차별로 5%씩 확대해, 마중물 사업이 종료될 때에는 주민참여비율 30% 달성.  
- 주민협의체와 재생대학 등 소수 일부가 참여하는 주민참여방식에서 지역의 많은 주민이 참여할 수 있도록 온라인 플랫폼 제공 등 다양한 프로그램을 개발하고, 임차인(주거 및 상인) 참여를 일정 비율 의무화여 부동산 가격 상승에 따른 공동체 파괴에 대한 대책을 마련하도록 함.

## (20) 부동산 과세기준 정상화 및 공공주택 확충

### ① 현황 및 문제

- 재산세 등 보유세 부과기준이 되는 공시지가 및 공시가격이 시세를 제대로 반영하지 못하고 있음. 공시가격은 아파트 시세를 70~80%로 반영하는 것과 달리 단

- 21 -

독주택, 상업업무용 빌딩 등은 시세반영률이 50%수준으로 공평과세에도 어긋남. 때문에 부동산 가치상승에 따른 불로소득이 사유화되고 불공평과세로 부의 불평등이 심화되고 있음

- 공시가격 및 공시지가는 국토부가 결정하는 표준지와 표준주택 가격을 기준으로 지자체장이 개별공시지가와 개별주택 가격을 결정고시 함. 때문에 표준지와 표준주택가격이 매우 정확해야 함에도 불구하고 결실된 조사결과 시세반영도 낮고 형평성에 어긋나 불공정한 과세기준을 만들어내고 있음
- 또한 지자체가 소유한 공공부지가 부채해소 등의 이유로 헐값에 민간 매각되어 민간개발로 인한 지가상승, 공공의 자산축소, 공공임대주택 공급용지 부족 등의 문제를 야기함. 자산도 취득가격 수준으로 저평가하고 부채만 부각하며 공공주택 사업 확대에 적극 나서지 않음
- 지자체의 대부분 개발공사는 저렴한 주택 및 장기임대주택 공급 등 지역 주민들의 주거안정을 위해 노력해야 하나, 강제 수용된 지역주민들의 토지를 헐값에 조성해 민간에 고가로 넘겨, 막대한 이익을 창출하고 있음. 집값 안정을 위해 개발하는 공공택지가 오히려 집값 상승을 불러오는 부작용을 불러오면서 본연의 기능을 상실케 하고 있음.
- 2015년 주거기본법 제정 이후 일부 지자체에 주거복지 지원조례가 제정, 운영되고 있으나 여전히 주거 빈곤층의 주거불안을 해소하기에는 미흡함. 주거급여는 금액도 낮고 지급대상도 제한적임. 2017년 주거급여는 월평균 11만원이지만 지원 가구가 부담하는 실제임차료는 월평균 15만원. 지자체별로는 서울시가 '서울형 주택바우처' 등을 시행하고 있으나 1만 가구수준에 불과
- 주거기본법에 따라 주거복지센터도 지자체가 위탁운영 또는 직접운영하고 있고, LH공사나 SH공사도 운영하고 있음. 하지만 센터별 주거복지서비스 수행에 차이가 있고 개수도 매우 적어 저소득층의 주거복지해소에는 역부족임.

**② 추진 방향**

- 국토부가 주도하는 표준지(표준주택) 가격의 조사평가 및 결정권한을 광역단체장으로 이양 요구
- 표준지 및 개별지 공시지가 산정을 위한 조사과정 및 조사자료, 조사자 등을 공개(가격균형협의, 조사보고서 등)하여 과표산정의 투명성 강화
- 국토부장관이 결정 고시한 관할 지역 표준지 및 표준주택 가격에 대해 시세를 제대로 반영하고 형평성에 부합되는지 검증
- 지방의 개발공사가 강제 수용한 공공택지에 대해서는 민간매각을 금지시키고, 운영개발 하도록 해야 함
- 자산에 대해 시세 및 실 거래가격에 준한 평가를 적용함으로써 자산의 효율적 관리를 유도

- 주거복지 지원조례를 제정하여 해당 지역 거주민에 대한 주거실태조사 및 주거복지사업 등 주거권 보장을 위한 다양한 정책 추진 근거 마련
- 해당 지역 저소득층에 대한 주거비 지원 확대
- 주거복지센터 설립 및 효율적 운영을 위한 재정·인력지원 확대

**(21) 도시계획 및 지자체 공공사업 정보의 투명성 확보**

**① 현황 및 문제**

- 지자체 재건축과 재개발사업 등 각종 개발사업의 추진여부를 결정하는 도시계획위원회와 건축위원회는 폐쇄적으로 운영되어, 업자에 대한 로비와 들러리 개발위원회로 전락하였음. 특히 회의록의 비공개 등 불투명한 운영과 위원구성에서 현업과 관련된 인사를 위촉하는 등 운영에서 많은 문제점이 드러남
- 현재 '국도의 계획 및 이용에 관한 법률'에 따라 1년 이내 요청 시, 회의록 등을 공개하고 있으나 지자체에서 적극적으로 공개하지는 않고 있음. 도시계획위원회도 국민권익위원회에서 투명성 제고를 위한 명단공개를 권고하고 있으나 2017년 5월 기준 공개지자체는 8개 광역단체, 11개 기초지자체에 불과한 상황임.
- 공공택지에서 공급, 분양가상한제가 적용되는 아파트의 분양가를 심사하는 분양가심사위원회도 불투명한 운영으로 제 역할을 못하고 있음. 경실련 조사결과 화성동탄 2지구 내 25개 아파트의 건축비가 적정건축비보다 2조원 부풀려진 것으로 추정되고, 감리자 모집단계 때와 분양가심사 때 제출한 공사비와 간접비가 평당 수백만 원씩 차이 나는데도 아무런 조치 없이 통과시켜준 것으로 나타남
- 또한 예정가격 산출기준이 되는 표준품셈의 부풀림, 높은 낙찰가를 보장 등에 의해 건설사들은 실제 공사비보다 부풀려진 사업비로 낙찰 받음. 반면 하도급업체와는 과도한 가격경쟁으로 저가계약을 통해 막대한 이익을 챙김. 따라서 공공사업에 대한 관련 자료를 투명하게 공개함으로써 예산낭비를 방지해야 함
- 성남시의 경우 2016년부터 자체발주한 모든 공공사업에 대해 설계내역 및 원청 하도급 내역 등을 성남시 홈페이지에 상세하게 공개해 검증이 가능하도록 하고 있음
- 지자체는 민자유치 사업 추진으로 헐세낭비와 민간 사업자에 대한 특혜를 제공해 왔음. 용인 및 의정부 경전철, 부산-김해 경전철 등의 사례만 봐도 알 수 있음. 지자체에선 민자유치 사업에 대해서는 세밀한 감사가 필요하나, 지자체에서는 법적으로 이를 감시할 수 있는 역량과 정보가 없는 실정임.

**② 추진 방향**

- 도시계획위원회 활동의 투명성을 높이기 위해 위원 명단 및 회의록 공개 등이 이

- 투어져야 함. 장기적으로 전문가 중심의 독립적인 심의위원회로 상설하여 투명하게 운영해야 하며, 위원의 비리 연루 시 엄중한 처벌 규정을 만들어야 함
- 분양가심사위원회의 명단공개, 회의자료 및 회의내용 공개 등을 통해 분양가심사과정의 투명성을 높여 분양가거품을 차단하고 적정분양가를 유도해야 함
- 지자체 발주 공공공사의 원하도급 내역 및 설계내역 등 관련 자료를 홈페이지 등에 상시 공개하여 예산낭비를 방지하고 공공사업의 투명성을 강화
- 민자유치 사업에 대한 감시역량 강화와 투명성 확보를 위해 지자체 민자사업 조례 제/개정 등을 통해 사업추진 단계별로 중요 자료를(실시협약서, 사업비내역서, 우선협상대상자 평가결과, 준공관련 자료 등) 홈페이지에 상시 공개하도록 함

## Ⅴ. 지역문화와 아메너티

### (22) 맑은 물과 대기 질 보장

#### ① 현황 및 문제

- 인간의 삶에 맑은 물과 대기 질의 보장은 생존의 가장 기본적인 조건임. 연간 강수량의 약 26% 정도를 이용하여 전형적인 물 부족 국가가 된 우리나라로서는 물의 원활한 공급과 적절한 소비에 있어서 지자체의 역할이 큼. 하지만 오염원규제와 물 관리의 일원화가 되지 못하여 향후 맑은 물의 공급이 원활하지 못할 수 있음. 현재는 국토부의 수량관리정책과 환경부의 수질관리정책이 이원화되어 있는 현상이 지자체에까지 영향을 미치고 있어 수질오염대책과 물의 안정된 확보라는 동전의 양면과도 같은 목표를 달성하는데 한계가 있음.
- 한편 최근에 질소산화물 및 탄소 배출증가에 의한 대기질의 악화는 인간수명에 큰 영향을 미치는 미세먼지의 증가로도 나타나고 있음. 미세먼지의 환경기준은 PM10에 대해서는 연간평균치 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하, PM2.5에 대해서는 연간평균치 25  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하이나, 전국 대부분의 지자체가 이 기준을 넘는 상황임. 세계경제포럼의 EPI조사(2016년)에 의하면 대기 질이 180개 국가 중 173위로 최하위에 해당함.

#### ② 추진 방향

- 자동차배기가스의 증가, 석탄화력 발전, 공사업 등 분진 등을 원인으로 하는 미세먼지의 증가는 특히 지자체의 역할이 큼. 지자체는 대기 질 개선을 위해 첫째로 대기 질 측정 및 예보, 그리고 대기 질 분석 등에 종합적으로 대응하는 체계를 갖추어야 함. 둘째로 질소산화물배출과 미세먼지발생을 억제하는 각종 시책을 적극적으로 도입해야 함. 예를 들어 자동차배출가스를 줄이기 위한 지도 및 단속, 저

- 24 -

녹스 버스나 비 화석 연료자동차 등의 확산 등의 시책이 전개되어야 함.

- 맑은 물 공급을 위해서 지자체는 오염원을 관리하여 맑은 물을 공급하는 적극적인 행정이 필요함. 비점오염원 배출업소의 단속과 정화조 등 개별 건축물 등의 지도 점검 시책강화와 이를 실행할 수 있는 예산 및 인력의 확충에도 힘써야 함. 또한 물 소비 행태의 변화도 적극적으로 이끌어내야 함. 에너지절약시책의 경우처럼 상수를 적게 쓰는 경우에 요금을 적어지도록 사용량에 따른 요금제도의 도입과 요금현실화의 시책도 지자체별로 수행해야 함.

### (23) 지역의 특색 있는 문화 창조 및 지역성 확보

#### ① 현황 및 문제

- 2005년 유네스코에서 합의된 세계의 문화다양성 협약이 지키고자 하는 것은 문화적 표현의 다양성 보호와 증진임. 이는 국가적으로는 획일화 된 문화집중이나 문화 권력을 지양하고, 한 지역에 축적된 역사 및 문화를 존중하는 것을 의미함. 그러므로 지역의 특색 있는 문화 창조와 지역성을 확보한다는 것은 문화다양성을 증진시키는데 뿐만 아니라, 개성 있는 문화콘텐츠의 생산과 이를 활용한 문화산업의 발전에도 매우 유익함.
- 2014년 제정된 문화기본법에 천명한 문화정책의 기본원칙도 문화의 다양성과 자율성이 존중되고 문화의 창조성이 확산돼야 한다고 했음. 하지만 여전히 중앙의 문화 권력은 지역문화의 특색을 발전시키는데 도움을 주기 보다는, 블랙리스트라는 문화 권력의 일탈 또는 지역문화정책자금 등의 배분 시 획일적인 기준을 제시하는 등 문제점을 보였음.

#### ② 추진 방향

- 문화의 지역성을 높이기 위해서 중앙정부는 문화정책 및 예산권한을 지자체에 대폭 이양해야 함. 2018년 문화관련 예산이 6.5조원으로 전체 예산 428.8조원의 1.5%수준으로 지난해의 1.7%에 비해 감축된 상황임. 하지만 더 큰 문제는 예산 배분 등의 예산관행은 중앙정부가 공모사업 및 평가기준 등의 틀을 만들고 지방자치단체 혹은 지역문화기관 등이 거기에 맞추어야 한다는 것임. 지역문화 창조사업 등 지자체 혹은 지역문화기관과 지역문화계 인사가 추진하는 사업이 가능하도록 문화예산의 배분체계를 바꾸어야 함.
- 현 정부는 근로시간을 줄여 저녁이 있는 삶을 보장한다고 하는데, 이것은 문화복지가 실현되지 않으면 소득격차에 의한 불평등이 심화될 수 있는 여지가 큼. 이를 막기 위해서도 지역마다 지역특색을 살린 문화프로그램 제공이 지자체 단위로 이루어져야 함. 지자체마다 이러한 문화서비스를 제공할 수 있는 문화재단 등 전

문기관이나 지역문화단체의 발전이 도모되어야 하며, 문화 인력에 대한 지원시책이 다양하게 전개되어야 함.

## (24) 주민의 삶의 질 향상

### ① 현황 및 문제

- 한국인의 삶의 질 수준은 OECD 34개국 중 최하위권 수준임. 29위 수준에 불과하고, 나이 들수록 이 점수는 더 떨어짐. 필요시 도움을 줄 수 있는 친구나 친척이 있는가라는 사회연계 지원점수는 최하위이며, 장시간 노동에 시달려서 일과 삶의 균형지수에서도 30위 이하로서 최하위수준임.
- 또 부모와 함께 보내는 시간에서도 하루 48분으로 가장 짧고, 아버지가 자녀와 놀거나 공부를 도와주는 시간은 3분에 불과함. 건강만족도도 OECD에서 꼴찌임
- 국가가치가 신자유주의 패러다임을 선호하고 시장과 대기업 우선적 정책을 우선하는 정부구조가 결과적으로 주민들을 개인주의화 혹은 원자화시켜 치열한 경쟁으로 내몰았던 것으로 분석됨. 국가가치와 정부구조의 패러다임전환이 요구됨

### ② 추진 방향

- 국가가치를 사회민주주의 패러다임으로 전환하고, 예산의 편성과정에서부터 복지정책과 문화정책, 가족여가정책, 공동체단위의 일자리 만들기에 국가가치를 부여하는 헌법개헌이 필요함. 정부구조도 주민들의 근린공동체 차치에서부터 상향적으로 자치정부를 형성할 수 있도록 국가 주권적 정부구조를 개혁하여 주민 주권적 정부구조와 지방정부 형 정부구조로의 개헌이 필요함. 자치분권개헌을 적극 지지하는 주민교육과 홍보 필요
- 공공도서관이나 공공스포츠센터, 공공담론 마을카페를 중심으로 근린구역의 주민들이 함께 모이고, 토론하고, 독서하고, 운동하며, 공공성을 생각하는 주민을 길러내는 인프라를 조성함. 도시의 아파트단지별로 커뮤니티센터를 만들어서 마을도서관과 마을스포츠센터, 담론카페로서의 기능을 하도록 하고, 농촌지역의 경우는 리(里)단위 별로 마을공민회관을 두고, 이 시설 안에 마을주민들의 공공성과 유대감을 형성하도록 함