

지방자치 이슈와 포럼

2017 February Vol.11



Contents



지방자치실천포럼



특별대담



이슈



논단



우수사례



지방자치단체탐방

지방자치 이슈와 포럼

2017 February Vol.11

Part1	지방자치실천포럼	대중교통(트램)혁신을 통한 살기좋은 대전 만들기	05
Part2	특별대담	• 읍면동 복지허브화 정책 _정진엽 보건복지부 장관	26
		• 읍면동 이웃과동행하는 희망허브 되다 _정현을 전북 익산시장	32
	이슈	읍면동 복지허브화와 주민참여 _김필두	36
	논단	읍면동 복지허브화의 활성화 방안 _함철호	45
	우수사례	스웨덴 지방자치단체의 사회복지사무소 현황과 시사점 _이현주	53
	지방자치단체탐방	익산! 희망농업, 행복 농촌을 향한 힘찬 도약	60
	용어해설	지방자치관련 용어풀이	65
	연구원 동정		68
	KRILA 보고서		72



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 11호 / 발행인 한국지방행정연구원장 하해수 / 편집위원장 서정섭
위원 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / 담당 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인·인쇄 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.

※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

지방자치실천포럼

대중교통(트램)혁신을 통한 살기좋은 대전 만들기

- 「지방자치실천포럼(공동대표: 이달곤 교수, 하혜수 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 다양한 외부 전문가를 위원으로 구성하여 운영되고 있습니다.



※ 지방자치실천공동포럼 기념 발간물은 한국지방행정연구원 게시판에서 다운로드 가능합니다.(www.krila.re.kr)

제26회 지방자치실천포럼

대중교통(트램)혁신을 통한 살기좋은 대전 만들기

**발표** 권선택 대전광역시장**일시** 2016년 12월 2일(금) 오전 7시**장소** 한국프레스센터 19층 매화홀

이달곤
지방자치실천포럼 대표

날씨가 추워지는데 아침에 오시느라고 수고가 많으셨습니다. 오늘은 권선택 시장님께서 오셨는데, 이번의 주제는 대중교통에 대한 리노베이션을 발제해주시겠습니다. 권선택 시장님께서 말씀해주시고, 토론을 하겠습니다. 권선택 시장님을 다들 아실 것입니다. 혈액형은 B형, 아마 모르시겠지요. 박사학위를 대전대학에서 나오셨고, 행자부에서 자치행정부장도 하셨습니다. 오늘 말씀은 대중교통 중심 도시 대전에 대한 주제로 하실 것인데, 트램에 대해서 말씀해주시겠습니다. 우리 시장님을 큰 박수로 환영해 주십시오.

권선택
대전광역시장

인사드리겠습니다. 권선택입니다. 안녕하세요. 이른 아침부터 좋은 분들을 많이 만나게 되어 감사드립니다. 이달곤 장관님 감사의 인사를 드립니다. 개인적으로는 제 대전대학교 박사학위 논문의 심사를 맡아주신 분이십니다.

이달곤
지방자치실천포럼 대표

개인적으로 말하자면, 논문이 아주 좋았다고 합니다.



권선택 대전광역시장

하혜수 원장님께도 감사 인사를 드립니다. 얼마 전에 서울에서 세미나를 한 적이 있습니다. 김영찬 교통학회 회장님도 나와주셔서 감사합니다. 오늘 주제가 25차례 하면서 지방자치에 대해서 포럼을 진행하신 것을 알고 있습니다. 하지만 교통에 대해서 이야기하는 것은 처음일 것입니다. 지방 행정을 하면서 교통문제가 중요합니다. 시민들의 라이프 스타일에 관련되어 있고, 시민의 의식에까지 관여하는 것이 교통입니다. 저는 트램을 애당초에 공략 사업으로 시행하며 어려움을 많이 겪었습니다. 첫 번째는 전임 시장께서 고가방식으로 결정해서 많은 홍보를 했었습니다. 시장이 바뀌면서 고가를 하지 않는 의제를 내놓았을 때, 많은 어려움이 있었습니다. 여러 과정을 거쳐서 시도하게 되었습니다. 두 번째는 새롭게 하다보니 법도 없고, 제도도 없어 이해가 많이 필요했습니다. 세 번째는 시민들의 의식이 자동차에 쏠려 있어 왜 기존 도로에 하는지에 대해 의문을 가지셔서 어려움이 있었습니다. 2년 동안 많은 홍보를 통해 트램을 알려서, 지금은 그 가운데 자리잡게 되었습니다. 기본계획으로 자리잡아 중앙정부에 올라가게 되었습니다. 그리고 법 제도도 많이 바뀌게 되었습니다. 도시 철도법이 통과되었고, 나머지 법들도 통과될 것으로 보입니다. 지방도시들이 같이 시행하려고 하고 있습니다. 2017년이 되면 좀 더 확대될 것으로 기대됩니다. 트램은 사람 중심의 인본주의적인 생각이 깔려있는 사업입니다. 친환경인

“ 트램이 필요한 이유는 먼저, 승용차 이용을 편리하게 하기 위함이며, 둘째는, 승용차 증가로 인해 교통혼잡비용이 올라가고 있기 때문



수단이기도 합니다. 도시 문화를 가꾸어나갈 수 있는 좋은 기회입니다. 슬로우 시티라고 해서, 평화롭게 사람들과 함께 할 수 있는 도시공간이 만들어집니다. 도시 관리 차원에서도 인구 감소시대에 대비할 수 있습니다. 지하철은 합리적인 대안이 아닙니다. 대전 시정과 여건에 대해서 알려드리고자 합니다.

대전의 현황은, 인구 153만명으로, 그동안 계속 늘어왔습니다. 최근 2년 정도 2만명 정도 이동이 있었습니다. 세종시로 좀 더 이동이 있을 것으로 보입니다. 예산이 6조원 정도이며, 내년에는 10조원이 넘을 것으로 예상됩니다. 시정 방향은, 시민을 위한 살맛나는 도로를 만드는 것입니다. 안전한 도시를 만드는 것입니다. 소통, 경청, 시민이 중심이 됩니다. 이 세 가지가 통합된 도시를 만들고자 합니다. 경청이란 현장에서 행해지는 것입니다. 행복 경제를 위해, 10만명을 고용하고자 합니다. 실업률을 계속 낮추기 위한 정책을 펼치고 있습니다. 시민 행복이란 단어를 중요하게 여기고 있습니다. 500명의 시민들이 모여서 회의와 결정을 하고 있습니다. 대중교통 혁신이 그중에서도 가장 강조되는 정책입니다.

트램이 필요한 이유는 먼저, 승용차 이용을 편리하게 하기 위함이며, 둘째는, 승용차 증가로 인해 교통혼잡비용이 올라가고 있기 때문입니다. 승용차 이동률이 대중교통 분담률을 보면, 대전이 28.6%, 서울이 59.6%입니다. 서울에 비해 절반도 안 되는 대중교통 분담률을 대전이 나타내고 있습니다. 왜냐하면, 대전의 도로교통이 잘 정비되어 있기 때문입니다. 도로가

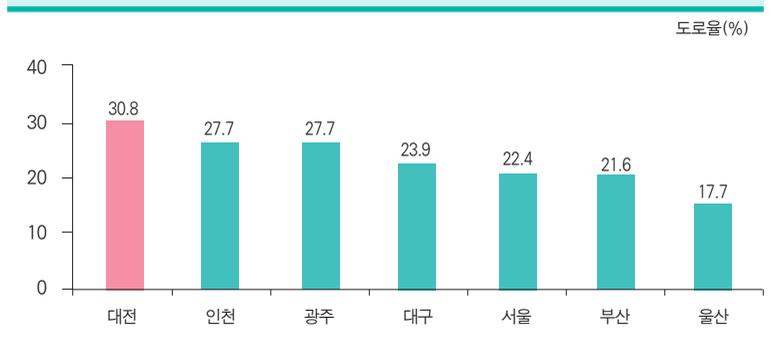
대중교통보다 승용차를 많이 이용하는 도시



넓어 승용차가 다니기 좋다는 이야기이지만, 한편으로는 트램을 설치하기에 좋다는 말이기도 합니다. 도시의 틀을 바꾸어야겠다, 교통의 중심을 승용차 중심에서 대중교통 중심체제로 바꾸어야겠다는 생각을 했습니다. 두 번째로 재정여건을 보자면 트램은 지하철 방식의 1/6밖에 되지 않습니다. 고가도로의 1/3밖에 되지 않습니다. 운영비는 지하철의 25%, 고가의 60%입니다. 미래 대전의 인구변화 추세를 감안한 최적의 교통수단이자, 교통약자를 배려한 수단입니다. 교통 약자란 노인분들이십니다. 2030년 교통약자 비율은 40%입니다. 노면에서 타고 내릴 수 있어 장애인 등 교통 약자의 이용과 환승이 편리합니다. 네 번째는, 도시 경관을 해치지 않으면서 친환경적으로, 관광자원으로도 활용할 수 있습니다. 그리고 상권을 살리기 위한 최적의 수단입니다.

트램은 모노레일, 자기부상열차 등과 같은 도시 철도 시스템의 한 종류로, 도로에 레일을 설치하고 그 레일을 따라 운행하는 대중교통수단입니다. 또한 교통 문제도 풀 수 있고, 도시 발전도 이룰 수 있습니다. 전 세계적으로 150개 도시, 400여 개 이상의 노선이 운영되고 있습니다. 프랑스 파리, 스페인 바로셀로나, 독일 베를린, 이탈리아 밀라노와 동양에서는 일본에서 열심히 시행하고 있습니다. 전 세계 열풍이라 볼 수 있습니다. 한정된 도로용량을 효율적으로 이용가능합니다. 승용차 174대, 버스 3대를 트램 1편성으로 운영이 가능합니다. 방식은 고가형도 있고, 노면형도 있습니다. 이는 배터리 형식으로 한번 충전으로 130km를 갈 수 있습니다.

승용차를 이용하기 편리한 도시 구조 (도로율: 도로면적/시가화 면적)





국내 무가선 트램은 오송에서 시험 주행을 시행했으며, 해외 무가선 트램은 프랑스 니스에서 채택하고 있습니다.

향후 계획은 현재 중앙부처에서 협의를 거치고 있습니다. 2025년에 완공하겠다는 계획을 가지고 있습니다. 시범노선을 먼저 만들어서 시행하려고 하고 있습니다. 우리 시의 목표는 5, 10, 1입니다. 5란 걸어가서 5분안에 역이나 정류장이 나오고, 10분안에 도시철도나 간선버스를 타고, 1회 환승으로 시내 전지역을 이동한다는 목표입니다. 대중교통 수단 부담률을 40%까지 끌어올리고자 하고 있습니다. 대한민국의 교통 수단을 바꾸기 위해 학연이 연계하여 노력하고 있습니다. 의지를 가지고 하고 있는 사업이기 때문에, 많은 관심 부탁드립니다. 감사합니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

이렇게 시가지가 형성되고 있습니다. 도심이 크지는 않은데, 시장님이 2015년부터 지역을 바꾸기 위해 노력하고 계십니다. 이게 프로젝트로만 보지 마시고, 좋은 안을 내어 주셨으면 좋겠습니다. 전체적인 방향은 3차 산업혁명은 무선으로 차가 움직이는 시대일 것입니다. 시장님 그럼 제가 먼저 질문을 해보겠습니다. 여기에서 나오는 환경 편익은 얼마나 됩니까?

권선택

대전광역시장

사업을 평가하면서 어려운 점이 아마 그것이 아닐까 합니다. 환경적인 효과가 가장 크다고 봅니다. 전기를 사용하기 때문에 매연이 생기지 않습니다. 외국에서는 잔디위에 깔 정도입니다. 그리고 기존 도로를 점령하기 때문에 평가하기가 어렵습니다. 그래서 이번 기회에 학자분들께서 새로

운 기준을 정립해주셨으면 감사하겠습니다. 김영찬 회장님이 잘 아실 것 입니다.

김영찬
대한교통학회 회장

서울시립대학교에 있습니다. 이번 포럼에 초대해주셔서 대단히 감사합니다. 트램이 도시 계획에 있어 해결사라고 볼 수 있습니다. 실제로 오늘 여기 모인 분들은 도시 교통에서 새로운 솔루션이 트램이 과연 가능할 것인가 알아 가실 수 있는 자리로 봅니다. 대전에 관심을 가지고 있는 것은 다른 지역과는 다릅니다. 다른 도시는 단구간의 특정 구간이지만, 대전은 장거리 구간으로 대중교통의 중심을 바꾸려고 하고 있습니다. 서울시 지하철 2호선이 40km 구간입니다. 대전시 구간은 35km입니다. 도시 규모로 보면 대전시의 트램이 아주 큰 규모입니다. 특히 지하철 2호선이 관광 개발에 획기적인 역할을 했던 것을 보면, 서울과 대전이 다른 점을 보면 지하철이나 트램이나입니다. 대전에서 트램도 그정도 역할을 할 수 있을 것이라 기대합니다. 학자들은 이런 새로운 방식이 좋은 방식이더라도, 난관을 뚫고 나가는 것은 정치권에서 해야할 일입니다. 대전시장님께서 끌고 나가주시는 것을 대단히 감사하게 생각하고 있습니다. 우리 이달곤 회장이 말씀하신 것과 같은 환경문제는, 우리 학회의 가장 큰 이슈입니다. 대기질 면에서 보면, 맑은 하늘을 찾는 수단으로서도 트램은 중요하다고 봅니다. 다만, 추진하고 있는 기존 제도로 트램을 도입하기에 힘듭니다. 그래서 하나씩 해결해나가고 있습니다. 기술적으로도 아직 우리나라에 트램 관련해서 건설 및 유지할 인력을 양성해야할 일이 많습니다. 감사합니다.

이달곤
지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 회장님께 질문하나 더 하겠습니다. 전 세계적으로 트램이 시행되고 있는 것에서, 대전시의 의의는 무엇에 있다고 보십니까.

김영찬
대한교통학회 회장

트램은 독일 문화권에서 실시하고 있습니다. 지금도 네덜란드 암스테르담, 헤이그 같은 곳을 가보면 아실 것입니다. 여러분들께서 트램 관련해서 제



배준구
경성대학교
법행정정치학부 교수

험을 해보신다면 네덜란드를 추천하고자합니다. 프랑스의 트램도 아주 멋 있습니다. 영국 에든버러에도 트램이 멋집니다. 7월 한달 내내 전 세계 젊은이들이 찾아와서 스트리트 공연을 합니다. 그 가운데 트램이 있습니다. 에든버러는 3년 정도 고생을 했습니다. 시의회와 잡음이 많았지만, 지금은 정착이 되어 트램이 인기가 좋습니다. 우리나라에서는 도로가 막히는데 굳이 트램을 놓아야겠느냐 하는 질문도 하시지만, 이러한 에든버러의 사례에 공감을 저희는 하고 있습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

배준구 회장님

배준구

경성대학교
법행정정치학부 교수

제가 프랑스에서 분권 관계 논의로 찾아갔을 때, 트램을 보았습니다. 왜 우리나라 지방자치 분권을 해야하느냐를 설득력 있게 연구하면서, 도시 및 지역 성공사례를 보고 있습니다. 프랑스에서는 특히 트램이 대중교통으로 대단히 큰 성과를 거뒀습니다. 제 석사 학위 논문이 35년 전, 서울의 수도권 대중교통에 대해서 연구한 것이었습니다. 그 후에 프랑스에 가서 도시 및 지역 정책에 대해서 연구했습니다. 낭트에서 철도를 도입한 것이 30년째입니다. 1985년에 트램을 선도적으로 도입한 것이 제가 파리

에 찾아가보았더니 리옹도 트램 시스템으로 돌아가고 있었습니다. 가장 잘 운영되고 있는 곳이 낭트입니다. 프랑스에서 가장 살기 좋은 도시로 세 번이나 선정이 되었고, 유럽에서도 손꼽힙니다. 약자 문제, 환경문제 면에서 아주 좋은 수단입니다. 울산이나 창원에서는 재정력이 좋습니다만, 철도를 만드는 순간 재정적자가 일어납니다. 그래서 트램을 설치해야 한다고 제가 말하면 그곳에서는 다들 시큰둥했습니다. 환경문제 면에서 미세먼지 문제가 많습니다. 우리나라 교통부에서는 천연가스 버스만 도입하면 미세먼지가 없다고 말하지만, 최신 연구에서는 천연가스에 의한 환경오염이 대두되기 시작하고 있습니다. 대전에서 이렇게 트램을 운영하는 것에 관심이 저는 많습니다. 운영방식도 중요합니다. 고속 버스, 셔틀, 수상 등 여러 방식이 있습니다. 헝가리에서도 도시철도를 영국 다음으로 만들었습니다. 제가 10개국을 돌아다니며 시스템을 확인했습니다. 지하철, 순환버스를 트램으로 바꾸고 있는 추세입니다. 프랑스에서 30만의 도시는 트램시스템으로 쾌적해졌습니다. 도시철도 운영과, 마을 버스 운영과 다 달리 운영하며 애로사항이 많습니다. 교통 혁명을 할 때는 이런부분에서 연구를 하셔야 합니다. 다른 교통수단과의 연계를 통해 합리적으로 비용을 줄일 수 있을까 역점을 두셔야 한다고 봅니다. 많은 자료를 제가 모아두었고 책으로 발간하려고 준비하고 있습니다. 저도 나중에 발표할 수 있는 기회가 있으면 좋겠습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

도시 전체를 순환으로 해서 돌아가는 지역에 대해서 알아보고 싶습니다.

진장원

한국교통대학교 교통사회
시스템공학과 교수

한국교통대학교 교수입니다. 대전트램 포럼 회원이기도 하기에 참석했습니다. 대도시의 순환 도로에서 대표적인 것이 파리의 노선이 있습니다. 파리의 도시철도가 잘되어 있지 않습니까. 외곽에는 빈민들도 많습니다. 4년 전부터 버스가 많았습니다만...



진장원 한국교통대학교 교통사회 시스템공학과 교수



최흥식 한국행정학회 회장

이달곤

지방자치실천포럼 대표

그래요 파리에 옛날엔 버스가 많았지요.

진장원

한국교통대학교 교통사회 시스템공학과 교수

네, 이 버스들이 다들 트램으로 바뀌었습니다. 그리고 이 트램이 지나가는 길에 상권이 살아나기 시작하면서 사람들에게 호응을 받고 있습니다. 도로를 트램이 점유하면 교통정책을 나쁘게 만드는 것이 아닌가 하는 사람들도 있습니다. 이는 트램의 도입을 잘 모르는 사람들입니다. 도로 교통 혼잡비가 1조원이 넘습니다. 지역발전 법에 의해 작년엔 나온 법을 보면 83조원이 도로교통 비용입니다. 교통으로 인한 사회적 비용이 엄청납니다. 이를 해소하는 방법이 승용차 이용자가 힘들게 해서, 대중교통으로 이용을 옮겨가게 하는 것입니다. 트램은 또한 환승에 저항이 없습니다. 유럽을 보면 트램을 도입해서 중심시가지를 활성화했습니다. 이러한 면들이 중요한 장점입니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

또 다른 질문 부탁드립니다.

최흥식

한국행정학회 회장

트램이 교통으로서도 의미가 큼니다. 컨팩트 시티라는 개념이 있지 않습



임도빈 서울대학교 행정대학원 교수



박재영 서울대학교 행정대학원 객원교수

니까. 저성장 국가로서 일본에서는 몇 개 도시에서 지역 발전 수단으로 이용하고 있습니다. 콤팩트 시티가 아오모리에서는 실패했습니다. 가운데에 무슨 건물을 지어놨는데, 젊은이가 인구에 없습니다. 하지만 대전에는 시장님께서 젊은이가 많다고 하셨습니다. 이것이 중요합니다. 도야마는 콤팩트 시티를 잘 추구하고 있습니다. 거기 세미나에서 얘기하는 것이, 시 주변으로부터 시 중심으로의 접근이 좋아졌다는 것입니다. 대전에는 세종시, 유성시가 있습니다. 지역개발 이슈가 있는 와중에, 차후 대전 개방을 놓고 이것을 어떻게 할 것인지 궁금합니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

임도빈 교수님 이야기도 들겠습니다.

임도빈

서울대학교 행정대학원 교수

트램은 새로운 개념이라고 볼 수 있습니다. 제가 유럽 암스테르담에서 지하철도 없는 인구규모가 작은 도시에서 트램을 만났습니다. 외곽 순환이라는 개념이 흥미롭습니다. 걸어가도 될 구간을 사실은 타고 가는 것입니다. 그리고 시가지를 구경하고 다니고, 이를 위해 볼 것이 있어야 합니다. 문화적인 시설과, 환경을 연계시켜야 삶의 수단이 됩니다. 이러한 방식이 저는 중요하다고 봅니다. 지하철은 굉장히 힘듭니다. 장애인들은 여기에

접근하기가 힘듭니다. 이러한 면에서 신경써주셨으면 합니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

질문이 많습니다. 박재영 교수님 부탁드립니다.

박재영

서울대학교 행정대학원
객원교수

저는 첫 번째로, 가운데에 건설하기 어렵기 때문에 외곽에 건설하는 것이 아닌가 기대를 합니다. 두 번째로 기술문제가 있습니다. 수요가 있는 것인지, 파리에 보면 전기선이 위에서 있는 트램이 아닌지, 전기선이 없는 트램이 얼마나 개발이 되어있는지, 앞으로 그 수요를 확인할 수 있는지 궁금합니다. 세 번째는 연결문제입니다. 외곽으로만 돌린다는 것은 가운데와 연결이 쉽지 않다는 생각이 듭니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

지도를 한번 보는 것이 좋겠습니다.



권선백

대전광역시장

대전광역시청이란 곳이 새로운 도심으로 생겨났습니다. 대전역은 약간 오른쪽에 있습니다. 대전역은 구도심으로 형성되어 있습니다. 그래서 이 녹

색 부분이 지하철 1호선입니다. 빨간 색이 현재 2호선입니다. 기존 철도가 파란색으로 놓여있습니다. 그래서 대전은 1호선과 철도노선이 X자로 이어져있습니다. 이 주변을 트램이 돌아가는 것입니다. 원래는 도시철도가 4호선, 5호선까지 계획을 했었습니다. 아마 당시에는 고가방식으로 결정한 방식이었습니다. 하지만 고가는 안 된다는 의견에서 제가 결정할 수 있는 폭이, 가장 필요한 곳에만 깔자라는 의견을 내었습니다. 트램이라는 특수성과의 절충안으로서 말씀드린 것입니다. 앞으로는 남북으로 횡을 통하는 축을 통해 3차, 4차, 5차 계획으로 확장하고자 하고 있습니다. 대전은 일단 도심에서는 그 길을 확보하기 어렵습니다. 이 노선자체가 버스가 있고 지하철이 있고 일반도로가 있습니다. 버스가 기본 간선 도로에 보조 수단으로 있습니다. 전용도로는 75%는 활용이 가능하고, 25%가 문제시 되고 있습니다. 하지만 외국 사례를 보면 이는 문제되지 않습니다. 그리고 트램은 버스와 택시가 사고 나는 것과 달리 상황을 예측하기 쉽습니다. 안전이 가장 중요하기 때문에, 더더욱 필요합니다. 안전성에서 아주 탁월한 것이 트램이라 할 수 있습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

배터리 문제는요?

권선택

대전광역시장

우리나라 상황에서는 35km까지 가능합니다. 두 가지가 있습니다. 배터리를 정류장에 가서 15분간 충전하는 방식이 있습니다. 유선방식은 카이스트에서 개발을 해서 끝냈습니다. 지하철은 엄청난 공간이 필요합니다. 트램은 그렇지 않습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

지역개발에 대한 질문이 있었습니다.



김경희
대전여성단체연합
공동대표

권선택 대전광역시장

처음부터 지역개발을 상정하고 트램을 이야기한 것은 아니었습니다. 도심 상권이 죽어있습니다. 지역개발이나 상권 확산에 도움이 될 것 같습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

문제점, 어려움이 있었을 것입니다. 예를 들면 건설 기간 동안의 문제가 있을 것입니다. 그리고 순환시스템에 있어, 환승이 있습니다. 대부분 나라에서 보면 필요한 지점에만 고가를 놓던가 하는 방법으로 환승에 가장 도움이 되게 합니다. 자동차 이용을 줄이는 것은 어떻게 예측이 가능한지 궁금합니다.

김경희 대전여성단체연합 공동대표

권선택 시장님이 트램 전도사라고 합니다. 시장님이 이야기하셨지만 전임 시장님이 임기 말에 고가 건설에 대한 부분을 다시 천명하시면서 다른 시민들은 그것이 유용하다는 인식을 가지게 되었습니다. 시민들에게는 기꺼이 불편을 감수할 수 없다면, 이를 설득하는 작업이 필요합니다. 시민 행복에는 소통과 경청이 필요하다는 컨셉을 잡으면서 저도 인수위에 개입을 했었습니다. 2단계로 넘어가는 시점이라고 봅니다. 시민이 우려하는 것 자체는 임기를 마치면 자치단체장이 누군가가 선정이 되고, 그의 의지에 따라 정책이 홍보되는 것입니다. 정책의 지속성을 갖게 그를 설득하는 공무원들을 보기가 어려웠습니다. 그 부분에 대한 공무원의 지속성을 내부

적으로 가져가고 있으신지 궁금합니다. 시민행복위원회는 500명인데, 이들이 상징적이긴 하지만 대표성을 가지기는 어렵습니다. 불편을 감수하지 않는 시민들의 가치는 어떻게 설득할 것인지 그 홍보전략이 궁금합니다.

권선택
대전광역시장

그렇습니다. 자치단체장의 임기와 관련없는 정책의 지속성이 중요합니다. 시민들의 공감확보 또한 중요합니다. 정치적인 이유로 고통을 이미 많이 받았습니다. 고가 방식이 홍보가 많이 된 상태에서 이를 변경하려 하다 보니 여기에 대한 고민이 많이 있었습니다. 그런 과정에서 홍보를 많이 했습니다. 교수, 언론, 공직 그룹들의 도움을 많이 받았습니다. 언론에서도 외국에 많이 다녀와서 그 99%가 제 말에 동의를 하게 되었습니다. 보고 오니 좋다고 이야기를 해주셨습니다. 공직부분은 전담을 만들었습니다. 트램 대중교통 혁신단을 한시적으로 만들었습니다. 홍보문제, 교통수단 문제, 시민 의식 문제를 전담해서 지역문제에 관여하고 있습니다. 저는 기본계획을 짜놓고 설계에 들어가면 되돌릴 수 없다고 봅니다.

이달곤
지방자치실천포럼 대표

고가와 지금 노선을 비교하면 많이 다르지 않습니까. 왜 사람들이 고가를 좋아합니까?

권선택
대전광역시장

승용차를 이용하는 사람들이 전국에서 대전이 제일 많습니다. 우리가 보면 그런 인구를 줄여야겠다고 보고 있습니다. 15%정도는 줄일 수 있다고 봅니다. 그리고 개개의 전용노선, 버스노선들을 다 바꾸어 주어야 합니다. 버스와 의 운용 관계가 중요합니다.

이달곤
지방자치실천포럼 대표

무인으로 하는 곳도 있습니까?



강성주
미래창조과학부 정책관

권선택
대전광역시장

전용노선은 문제가 없지만 개방노선에서는 쉽지 않습니다. 시동 체계가 다릅니다.

이달곤
지방자치실천포럼 대표

시민들은 왜그렇게 반대를 합니까?

김경희
대전여성단체연합
공동대표

지금도 차가 막히는데, 유럽처럼 차도가 넓거나, 트램 전용이 들어와도 괜 찮지 않아서 본인들의 불편에 대해서 미리 고민하는 게 있습니다.

강성주
미래창조과학부 정책관

한 가지 사업계획에 대해 묻고 싶은 것은 경제성 부문입니다. 사업이 지속 가능하려면 경제성이 필요합니다. 10년간 6,600억원이 드는데, 시민들이 이를 얼마나 이용해서 수익성을 확보할 수 있는가. 그 경제성을 확보하는 것이 그 다음 시장, 다다음 시장에까지 사업이 이어질 수 있을 것입니다. 트램이 시민의 세금으로 충당이 가능한가 경제성 부문에 대해서 궁금합니다.

권선택
대전광역시장

건설비가 고가에 비해서 상당히 절감이 됩니다. 지하철의 1/3의 가격이기 때문에 세금이 아주 많이 세이브 됩니다. 하지만 운영 적자가 문제가 될

수 있습니다. 지하철이 300억원이 적자가 났습니다. 어르신들 경로 요금
이 그 적자 부분입니다. 이 부분은 어쩔 수 없습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

그 연세를 70세로 올리면 어떻게 됩니까?

권선택

대전광역시장

절세는 되겠지만 반발이 클 것입니다. 하지만 적자의 절반이 그로 인해
나옵니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

대전도 65세 이상이 곧 20%가 되지 않겠습니까. 그런 부담은 어떻게 하
겠습니까?

박재영

서울대학교 행정대학원
객원교수

첫 번째는 70세 이상으로 올려야 합니다. 65세가 넘으면 누구나 지하철을
공짜로 탈 수 있습니다. 하지만, 차상위 계층 정도만 보조를 해주어야 할
것입니다. 누구나 지하철을 공짜로 탄다는 개념은 안 된다고 봅니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

다른 질문이 있습니까?

송병선

지역발전위원회 지역발전
기획단장

의욕적으로 트램을 하고 계십니다. 제가 하나 지적하고 싶은 것은 교통 호
름을 원활하게 만드는 데 도움이 됩니다만, 도로를 점유하는 문제가 있습
니다. 이때 승용차에 비해 트램이 먼저이게 됩니다. 전세계 150개 도시에
운영이 되고 있는데, 도시 교통이 원활하려면 지하철도 굉장히 복잡하게
설계가 기획됩니다. 이렇게 설치되면 또 다른 교통체증 문제로 발전하지
않을까 우려가 됩니다. 솔직히 대도시에서는 속도보다는 정확성이 중요함



송병선 지역발전위원회 지역발전 기획단장



양영철 제주대학교 행정학과 교수

니다. 초기에는 적응에 혼잡이 있을 것입니다. 사고같은 일은 별로 일어나지 않을 것이라고 봅니다. 하지만 선입견이 있습니다. 철도가 지나가면 빠르다, 무섭다 하는 생각이 있습니다. 하지만 고가, 지하철 이런 대안보다도 트램은 친환경적이고 안정적인 것입니다.

양영철

제주대학교 행정학과 교수

트램을 하게 되면 자동차를 갖고 있는 사람이 곤욕을 치루게 되지 않을까 생각하게 됩니다. 전기차 보조 정책을 운영해보면, 차를 한 대만 가지고 있어도 되는 사람이 두 대를 가지게 됩니다. 하지만 트램을 하게 되면, 저희 공무원이 우리도 트램을 생각하고 있다고 하더군요. 이러한 필요에서도 트램이 필요하다고 봅니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

양영철 교수님께서 제주도 문제점을 이야기해주셔서 감사합니다.

권선택

대전광역시장

저희도 전기차 보조를 해보았지만 500만원 밖에 주지 않습니다. 이 점 참고해보겠습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

35km 에 차가 몇 대나 놓여있습니까?

권선택

대전광역시장

24대 정도 놓입니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

그럼 교차로 문제는 어떻게 됩니까?

진장원한국교통대학교 교통사회
시스템공학과 교수

트램은 교통 정체가 심한데, 이를 더 심하게 하는 것 아니냐는 걱정이 있습니다. 교차로에서 트램이 지나가는 두 가지 방법이 있습니다. 한 가지는 일반 자동차와 같이 신호를 받는 안입니다. 정체가 없으면 빠르게 지나갑니다. 또 하나는 트램에 우선신호를 주는 것입니다. 트램이 왔으니 빨간불이 켜지는 것은 아닙니다. 일종의 트램 우선 신호입니다. 교차로에서 트램이 또 다른 정체를 주는 우려는 덜 수 있습니다. 차기의 다른 단체장이 되었을 때 고가의 트램으로 다시 옮겨지는 것이 아닌가 우려가 있습니다만, 제가 느낀 바로는, 어차피 트램은 서울시에서 보는 버스 중앙차선과 시행이 같다고 보면 됩니다. 2021년에 공사가 되면 그 전에 먼저 버스 전용차선을 설치하게 됩니다. 하나는 시민들이 저절로 익숙해지길 기다리는 것입니다. 버스를 설치하면서 전이 시간을 주는 것입니다. 여기에 용량이 오버되게 되면 트램을 집어넣어 자연스럽게 이어질 수 있습니다. 공사기간의 정체를 걱정하시는 분들이 계셨습니다. 트램은 공사기간이 아주 짧습니다. 완충제를 깔고 레일만 깔면 됩니다. 레일도 조립을 큰 트레인이 와서 까는 방식으로 짧게는 6개월, 길게는 1년이면 공사가 끝납니다. 그리고 공사를 단계별로 하면 구간별로 하게 되어 정체 문제는 해소할 수 있습니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

기술적인 문제는 하자면 끝이 없습니다.



차희상
전국시도의정회
경기도의정회 사무처장

차희상

전국시도의정회
경기도의정회 사무처장

고가로를 트램으로 바꾼 것은 경이를 포함합니다. 용인시 경전철 문제인데요, 거기서 반대를 많이 했었습니다. 거기에 부도가 나자 회사에서 소송을 걸어서 7천억원 승소 판정이 났습니다. 하지만 용인시에는 돈이 없었습니다. 이 트램을 수용하신 데에 감사인사를 드립니다. 국비를 확보하지 못한다 해서 민자로 변환하지는 마시길 바랍니다. 기존 고가 노선을 바꾸셨다는데, 수요 인식은 어떠한지를 용인시의 전철을 밟지 않도록 고려해야 합니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 다음 시장님 인사를 듣겠습니다.

권선택

대전광역시장

용인 사례는 많이 아실겁니다. 앞으로 그런 일이 안 생기도록 저도 노력해 보겠습니다. 보수적으로 일을 해나가고 있습니다. 여러 가지 일들에 대해서 많은 관심 가져주시길 바랍니다. 감사의 말씀을 드립니다. 개인적으로 자문해주시는 분들에 대해서도 많은 감사 인사를 드립니다. 감사합니다.

이달곤

지방자치실천포럼 대표

오늘 이렇게 많은 이야기 해주셔서 감사합니다. 30년 전에 공부할 때 100만 도시의 교통에 대해 시뮬레이션 수업을 들었습니다. 이런 수요예측에 민감하게 대응하기 위해 한국교통대학교가 있습니다. 시뮬레이션 모델을 개발해놓으면 다른 도시에서도 많은 활용이 가능할 것입니다. 연구개발 분야의 인프라도 필요합니다. 학문이 개념학문이 되어서, 실질 학문이 제대로 되지 않고 있습니다. 해결책을 내놓을 수 있어야 합니다. 전 세계적인 전문가를 데려 와서 만들어 놓으면 다양하게 활용될 수 있을 것입니다. 자치실천포럼은 2017년도 강원도 원주로 떠나기 때문에 이 연구원도 많은 변화가 있을 것입니다. 도로 교통 전문가들의 이야기를 들어보니 늘 해결책은 없습니다. 연말에 많은 이야기들 감사합니다.

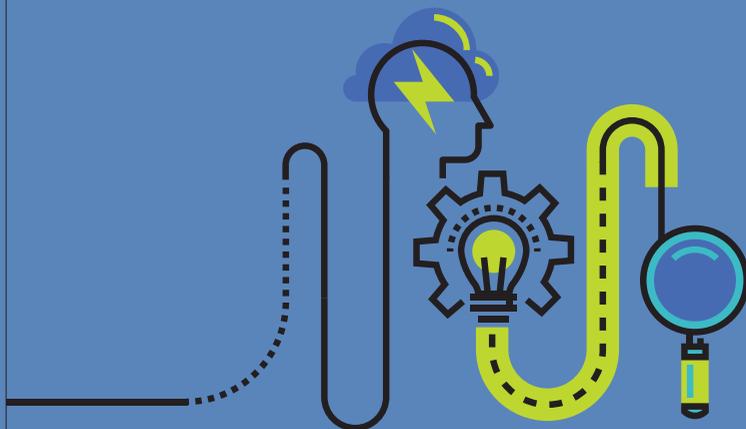


Part 2

이달의 이슈

읍면동 복지허브화 정책

- **특별대담** 읍면동 복지허브화 정책 _정진엽 보건복지부 장관
읍면동 이웃과 함께하는 희망허브 되다 _정현을 전북 익산시장
- **이슈** 읍면동 복지허브화와 주민참여 _김필두
- **논단** 읍면동 복지허브화의 활성화 방안 _함철호
- **우수사례** 스웨덴 지방자치단체의 사회복지사무소 현황과 시사점 _이현주
- **지방자치단체탐방** 익산: 희망농업, 행복 농촌을 향한 힘찬 도약
- **용어해설** 지방자치관련 용어풀이
- **연구원 동정**
- **KRILA 보고서**





정진엽 보건복지부 장관

읍면동 복지허브화 정책

• 인터뷰 대상 : 정진엽 보건복지부 장관 • 인터뷰 진행 : 김필두 한국지방행정연구원 연구위원

● **지난 한 해 보건복지부는 읍면동 복지허브화 사업을 중점적으로 추진, 확산 목표를 초과 달성할 만큼 성공적으로 확산되었다고 하는데, 자세한 현 진행상황은 어떻게 됩니까?**

○ 보건복지부는 2014년 6월부터 2015년 말까지 ‘읍면동복지기능강화 시범사업’을 통해 읍면동 중심의 방문상담, 민간서비스연계, 사례관리 등이 국민의 복지체감도를 높이는 데 효과가 있음을 확인했습니다. 2016년 초 「읍면동 복지허브화」 추진계획을 마련해 33개 선도 지자체를 시작으로 2016년 6월부터 본격적으로 전국 확산을 추진하고 있습니다.

- 200개가 넘는 읍면동에 대한 현지점검 및 모니터랑을 통해 복지허브화 확산과 적극적인 활동을 독려하고 소통하는 등 노력을 아끼지 않은 결과, 2016년 목표로 했던 933개소를 넘어 1,094개 복지허브화 읍면동을 설치하는 좋은 성과를 냈습니다.
- 이를 통해 ‘16년 한 해 동안 복지대상자에 대한 방문상담 106만 건, 공적급여와 민간서비스를 포함해 91만 건의 맞춤형 복지서비스를 제공하고 지역 내 복지기관·지역주민과 함께 223억원 상당의 민간서비스를 발굴·연계하는 등 활발한 활동을 전개하고 있습니다.

※ 읍면동 복지허브화 읍·면·동에 맞춤형복지 전달망 설치 및 전달인력 배치를 통해 찾아가는 복지상담, 복지사각지대 발굴, 통합 사례관리, 지역자원 발굴 및 지원 등의 서비스를 제공하고, 특히 공공기관·사회복지시설·주민 등 지역 네트워크를 기반으로 읍·면·동이 지역복지의 중심기관이 되어 주민의 보건·복지·고용 등의 문제에 능동적으로 대응해 나가는 일련의 과정

- 금년에는 누적 2,246개 읍·면·동, 내년까지 3,502개소의 전국의 모든 읍·면·동을 복지허브화할 계획입니다.

〈표 1〉 2016년 맞춤형 복지서비스 제공 실적

구분	내용
공적급여 연계(250천건)	기초생활보장(90천건), 긴급지원(30천건), 차상위 지원(130천건) 등
민간서비스 연계(620천건)	복지관 프로그램제공, 음식·의료·교육 지원, 후원금 연계 등
통합사례관리(42천건)	급여 제공 외 보건·심리·정서 등 종합적 지원

● 첫 해부터 목표치를 초과달성했다니 많은 기대가 됩니다. 좋은 사례가 많았다고 들었는데요, 인상깊은 지역이나 지원사례가 있다면 소개해 주시겠습니까?

○ 작년 11월 읍면동 복지허브화를 위한 방문차량 전달식 행사로 충남 서천군을 방문하였습니다. 경험 많은 6급 복지공무원들을 읍면동으로 전진배치하고, 직업상담사와 방문간호사 등 민간인력을 배치해 종합상담을 연계할 수 있게 구성한 모범지역입니다.

- 서천군의 노인인구 비율은 29%로 전국 평균 대비 매우 높은 수준인데, 이러한 지역의 특성을 반영하여 어르신을 위해 큰 글씨와 그림 위주, 직접 그린 웹툰으로 교육자료를 만들고, 마을회관과 경로당, 주민센터를 맞춤형복지팀이 적극적으로 찾아다니고 있었습니다.
- 특히 인상깊었던 것은 노인이 (독거)노인을 돌보는 동네한바퀴누리단 활동이었는데, 돌봄을 주는 어르신과 돌봄을 받는 어르신 모두가 만족하는 반응이 좋은 사업이었습니다.

○ 또, 서천군의 한 복지이장님이 어려운 이웃을 지나치지 않고 맞춤형복지팀에 알려 위기가구를 구한 사례도 기억에 남습니다. 아들이 정신질환을 앓는 2인 가구로 집이 심각하게 낡았고 다리가 불편해 동 주민센터는 물론이고 병원이나 시장도 가기 어려웠다고 합니다.

- 이 가구를 위해 맞춤형복지팀과 기존 사회복지팀, 서천군, 그리고 주민조직인 사회복지협의회가 같이 머리를 모았습니다. 뿔뿔이 흩어져있던 가족들의 주민등록주소

를 바로잡아 수급자신청을 할 수 있도록 했고 행복택시를 연계하여 이동편의를 도왔습니다. 민간 복지사업으로 집수리사업도 연계해서 더 이상 장마철에도 비가 새지 않고, 겨울철에도 좀 더 따뜻한 집을 만들어 드렸다고 합니다.

○ 읍면동이 예전과 달라졌다고 이야기하는 주민들이 많아지고 있다는 소식이 들려옵니다. 공무원들이 직접 읍면동사무소 밖으로 다니면서 주민들의 어려운 삶과 상처받은 마음을 보듬고 있다고 생각합니다. 하루빨리 전국에 복지허브화를 확산해서 어려운 분들이 희망을 품고 살 수 있는 사회가 되도록 노력하겠습니다.

〈기타 사례〉

(청주시 OO동) 우체국 집배원이 집배 활동 중 하루 한끼 라면으로 연명하는 폐지줍는 독거노인을 발견하여 맞춤형급여 및 생필품 지원(주민센터), 연체된 건강보험료 지원(후원금), 말벗서비스(복지관) 등이 연계·지원됨

(아산시 OO면) 복지가장이 구제역과동과 태풍으로 인한 재산손실에 위암판정까지 받아 삶이 위기에 놓인 농·축산업자 A씨를 발굴, 맞춤형급여지원으로 의료비 절감(면사무소), 죽·반찬배달(복지재단), 무료의치지원(보건소), 안전확인(복지이장) 등이 연계·지원됨

(천안시 OO동) 과거 통장으로 활발하게 활동했으나 3년 전부터 알콜중독, 우울증 등으로 은둔하며 집안에 쓰레기가 가득차있던 독거노인 이OO씨, 천안보호관찰소와 함께 개입하여 주거환경을 정비하고 지속적인 상담으로 위기 개선

서천군 활동사진



○ **반면에 현장에서는 애로사항도 있을 것 같은데요. 3년 내 전국 3,502개 읍면동에 확산하려면 공무원 인력 확보가 어렵지 않겠습니까?**

○ 말씀하신 대로 읍면동 복지허브화가 성공적으로 정착하기 위해서는 맞춤형복지팀에 배치될 복지인력의 확보가 필수적입니다. 정부는 복지담당공무원 확충계획을 통해서 '11~14년까지 7천명, '14~17년까지 6천명의 사회복지공무원을 확충하고 있습니다.

- 다만 현장에서는 휴직 등으로 결원이 많아서 맞춤형복지팀 설치에 어려움을 겪고 있다는 이야기에다 귀를 기울이고 있습니다.

○ 복지부는 행자부, 인사혁신처와 협의하여 올해 신규복지공무원 채용시험을 4월로 앞당겨 지역에서 보다 빠른 시일내에 복지인력을 투입할 수 있도록 했으며,

- 금년이 '14~17년에 걸친 복지공무원 6천명 확충대책의 마지막 해인 만큼, 각 지자체에서 지난 '14~16년에 확충하지 못한 인력을 올해 안에 뽑을 수 있도록 독려하고, 확충된 인력이 읍면동에 배치될 수 있도록 지속적으로 점검할 예정입니다.

*** 6천명 확충대책**

복지담당공무원이 부족하다는 현장의 요청에 따라 행자부·복지부·기재부 협의 하에 '14~17년까지 3년간 매년 960명의 복지직 공무원 순증인력을 포함, 결원충원 및 행정직 재배치 등으로 복지담당공무원을 총 6천명 확충하고 순증인원에 대해서는 3년간 인건비를 보조

- 다행히도 지자체의 자체 업무조정을 통해서 인력을 확보하거나 통합사례관리사·방문간호사 등의 민간전문인력을 추가 배치하는 등 적극적으로 조치하고 있는 지역들도 많습니다. 모범사례를 널리 홍보하고 지자체의 조직·인사부서와도 지속적으로 소통할 예정입니다.

○ 농어촌이나 산간지역, 도서지역 등 기존 복지허브화 유형을 적용하기 어려운 특수지역에서 민간 복지수준·자원규모나 민관협력 수준이 달라서 격차가 크게 나타난다는 지적도 있었습니다.

- 이제 읍면동 복지허브화 2년차에 접어든 만큼, 전국 어디에서도 맞춤형복지 서비스를 받을 수 있도록 지역 여건에 맞는 다양한 사업모델과 가이드라인을 제시할 계획입니다.

- 올해에도 읍면동 복지허브화가 2,246개 읍·면·동으로 확산될 계획인데, 확산 지역들에 있어서 읍면동 복지허브화가 정착되기 위해서 도움이 될 만한 사항은 무엇이 있을까요?
- 오래전부터 의료계에서는 환자진료 시 여러 명의 의사가 상의하여 서로 협력하는 ‘협진(Clinical Conference)’라는 접근방법을 통해 환자에 대한 치료효과를 높여 왔습니다. 읍면동 복지허브화의 조기 정착에도 협진 개념의 도입이 필요하다고 봅니다.
- 이미 다양한 분야의 전문가들이 사례회의·솔루션회의 등 회의를 통해 해결방안을 찾는 등 협력해오고 있지만, 찾아가는 복지상담과 복지사각지대 발굴에서도 보다 다양한 지역복지 공급주체들 간의 상호협력을 대폭 강화할 필요가 있습니다.



- 일례로 충남 천안시에서는 7개 분야의 전문가*로 구성된 ‘찾아가는 이동 상담실’을 운영하여 복지, 주거, 법률, 보건, 고용, 금융, 주택금융 등 One-stop 맞춤형 통합 상담서비스를 제공함으로써 주민들로부터 큰 호응을 얻고 있습니다.

* ① 복지(市 통합사례관리사) ② 주거(市 주거복지담당자) ③ 법률(市 법률휴닥터 변호사)
 ④ 보건(동남·서북구 보건소 건강증진팀원) ⑤ 고용(고용복지+센터 자립지원직업상담사)
 ⑥ 금융(신용회복위원회 천안지부) ⑦ 주택금융(한국주택금융공사 천안지사 직원)

그 밖에도 복지공무원의 전문성을 향상시킬 수 있는 전문교육을 확대제공하고 방문상담 전용차량을 금년부터 복지허브화되는 2,246개 읍면동에 보급할 예정입니다. 읍면동 복지허브화는 주민자치와 지역 발전 측면과도 연관성이 높으니 공공·민간 여러 분야의 관심과 지원을 부탁드립니다.

<표 2> 2017년 정부지원

현장 의견	개선 사항
• 차량 방문상담 활성화를 위한 차량 지원 건의('16.7.6, 대통령 현장방문 시)	• '17년 확대지역인 2100개 읍면동 전체 차량지원 추진 ⇒ 복권기금에 반영
• 교육 공무원 대상 교육 확대	• 교육과정 추가 개설(읍면동장 8회, 400명 / 팀장 3회, 120명 / 실무자 사례관리 7회, 210명)
• 예산 읍면동 사례관리사업비 증액 및 지출기준 완화 건의	• '17년 사업비 증액(개소당 600만원→840만원) • 지출범위 확대(사례관리→사각지대 발굴 및 민관협력, 안전관련 운영비 사용 허용)

2017년 추진지역에 지급하는 방문차량 B디자이너





정현율 전북 익산시장
 읍면동 이웃과
 함께하는 희망허브되다

• 인터뷰 대상 : 정현율 전북 익산시장 • 인터뷰 진행 : 주재복 한국지방행정연구원 상생협력지원센터소장

- 익산시는 타시도에 앞서 읍면동 복지허브화 사업을 중점적으로 추진하여 보건복지부로 부터 우수단체로 추천되고 있는데요, 자세한 현재의 진행상황은 어떻게습니까?
- 지난해 보건복지부가 전국 228개 지자체를 대상으로 실시한 지역복지 평가에서 우리 시가 맞춤형 복지기반 조성부문 대상과 5천만 원의 포상금을 수상하는 영예를 안았 습니다. 현재 29개 읍면동 중 9개소에 맞춤형 복지팀을 설치하고 방문상담 및 통합서



2016년 복지행정상 수상(3관왕)



시장님 취약계층 현장방문



찾아가는 방문상담



읍면동과 방문간호 실무자 간담회

비스를 전담할 전문 인력을 배치하였으며 뉴딜일자리 사업으로 채용된 전문인력 8명이 8개 지역에 배치되어 인력부족으로 인한 업무 공백과 행정 누수를 최소화하고 있습니다. 또한 6개 동 행정복지센터에서는 보건소 방문간호사업과 연계, 보건·복지 one-stop 서비스를 제공하는 ‘건강데이(주 1회 순환지원)’를 운영하고 있습니다. 우리시는 당초 보건복지부 계획보다 한 해 앞선 금년 중 나머지 20개 지역까지(기분형9, 권역형4) 복지허브화를 전면 실시하여 맞춤형복지서비스 제공기반을 완료할 예정입니다.

● **보건복지부와 행정자치부는 내년까지 3,502개소의 전국 모든 읍면동을 복지허브화할 계획입니다. 새롭게 시작하는 다른 읍면동이 벤치마킹할 수 있는 익산시의 좋은 사례가 있다면 소개해 주시겠습니까?**

● 민관이 협력하여 지역보호체계를 구축하고 있는 “좋은벗 공동방문팀”과 “사례관리실 무단”을 모범 사례로 꼽을 수 있습니다. “좋은 벗 공동방문팀”은 방문형 서비스 제공기관 협력기구로 45개 기관 216명이 참여하고 있으며 장애인 활동보조인, 독거노인 생활관리사, 가사간병서비스 제공인력 등 민간분야 서비스 종사자와 시 희망복지지원단 통합사례관리사, 교육청 교육복지사, 보건소 방문건강관리서비스 제공인력 등 공공기관 종사자가 매월 사례회의를 통해 정보를 공유하고 복지사각지대 발굴 및 상호 서비스를 연계하고 있습니다. 또한, “사례관리 실무단”은 시 희망복지지원단, 종합사회복지관,



좋은벗 공동방문팀 회의



사례관리 실무단 교육



희망동행 후원모금 협약식



착한가게 1호점 현판식

노인·장애인종합복지관, 정신건강증진센터, 가정법률상담소 등 사례관리를 수행하는 다수의 민관 전문가들이 분기별 사례회의 및 역량강화 교육·간담회 등을 통해 효과적 맞춤형통합서비스 제공을 위한 노력에 매진하고 있습니다.

또한, 29개 읍면동 지역사회보장협의체(희망동행), 행정복지센터, 공동모금회가 삼자간 후원협약을 맺고 기부문화 활성화와 이웃이 이웃을 돕는 지역보호체계를 구축하여 착한가게, 착한가정, 1인1계좌 등 희망동행 결연사업도 추진하고 있습니다. 작년 10월 시행 이후 현재까지 1,372건 81,564천원의 성금을 모아 정부의 지원을 받지 못하는 소외계층 지원 및 마을별 특성을 반영한 다양한 복지사업에 사용하고 있습니다.

● 복지허브화사업의 추진 현장에서 느끼는 애로사항과 보건복지부나 행정자치부에서 도와주어야 할 것으로는 무엇이 있습니까?

○ 읍면동 복지허브화는 공공 복지전달체계의 혁신입니다. 정부는 그동안 수없이 많은 시도와 시행착오를 반복하며 시민 중심 복지전달체계 구축에 노력해 왔습니다. 읍면동 복지허브화가 성공적으로 안착될 때까지 중앙차원의 지속적 관심과 인적·물적 지원이 필요합니다. 첫째, 아무리 과학이 눈부시게 발전하고 인공지능이 인간의 일자리를 잠식해간다고 해도 복지는 대체불가능한 사람만의 고유한 영역입니다. 그렇기 때문에 인력이 곧 복지 서비스의 질을 좌우한다고 해도 과언이 아닙니다. 체감 높은 복지서비스 제공을 위해서는 읍면동장 및 맞춤형 복지인력에 대한 지속적이고 전문적인 교육이 필요합니다. 둘째, ‘보여주기식’의 단기적 사업성과보다 지역조사와 욕구조사를 바탕으로 지역 복지에 대한 장기적 목표와 비전을 실현할 수 있도록 정책적 방향을 제시해야 합니다. 마지막으로 민관의 협력적 파트너십과 인적안전망 강화를 위해 지역사회보장협의체 역할이 중요시되고 있는 만큼 이에 대한 폭넓은 예산지원이 요구됩니다.

● 읍면동 복지허브화정책의 성공적인 정착을 위하여 시장님께서 추진하시고자 하는 익산시의 향후 정책방향으로는 무엇이 있을까요?

○ 익산시는 올해를 맞춤형 복지서비스 제공기반을 완성하는 원년으로 삼고 29개 읍면동을 복지허브화하여 읍면동이 시민의 복지체감도를 향상시키는 지역복지의 전진기

지로서 새롭게 변화될 수 있도록 노력하겠습니다. 얼마 전 우리시가 보건복지부 읍면동 복지허브화 선도지역으로 선정되어 삼성동 행정복지센터를 중심으로 후발지역의 안착을 돕는 멘토링 역할을 하게 되었습니다. 4월에는 한국보건복지인력개발원에서 주관하는 지역복지현장탐방 교육에 익산시 벤치마킹 과정이 포함되어 타 지자체 공무원 및 민간인을 대상으로 지역복지사업의 성공경험을 전파할 계획입니다. 또한, 촘촘한 복지안전망 구축과 복지리더 역량강화를 위해 읍면동지역사회보장협의체 워크숍을 개최하고 시민이 함께 꿈꾸는 복지아카데미를 통해 지역주민이 주도하는 복지마을을 실현해 나갈 것입니다. 민관 파트너십 강화 및 사기진작을 위해 민관 사회보장종사자 해외 연수를 추진하고 행복수당(처우개선비)을 지원하여 신명나는 복지일터를 만들어 사회복지서비스의 질을 향상시키겠습니다. ‘혼자가면 빨리 가지만 함께 가면 멀리간다’는 아프리카 속담처럼 읍면동 복지허브화의 성공적 정착을 위해서는 민관의 적극적인 협력과 지역 주민의 관심과 참여가 핵심 key-word입니다. 예부터 우리 조상들은 두레나 품앗이 등의 미풍양속을 통해 십시일반(十時一飯)의 지혜를 실천하고 어려움을 함께 나누는 미풍양속을 지켜왔습니다. 호남가의 대목‘인심은 함라’라는 옛 고을의 명성과 익산의 ‘쌩’(더할 익/돕다 뜻)이 내포한 의미처럼 넉넉한 인심으로 이웃의 어려움을 헤아리고 배려하는 따뜻한 복지공동체, 시민이 행복한 품격있는 복지허브도시를 실현해 나가겠습니다.



읍면동지역사회보장협의체 민관협력 우수사례 발표회



민관협력 소통간담회



민관사회보장종사자 역량강화 워크숍



희망지킴이(복지통이장) 명패

읍면동 복지허브화와 주민참여

대한민국의 헌법 전문에는 “.....우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐.....”이라고 하여 국가의 존립 목표를 국민의 자유와 행복이라고 규정하고 있다. 지방자치법 제8조에서 “..... 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여”라고 규정하고 있어서 지방자치단체의 기능을 주민의 편의와 복리증진이라고 하였다. 따라서 국가와 지방자치단체는 국민(주민)의 자유, 행복, 복지, 편의 등을 위하여 노력하여야 할 의무를 가진다고 할 수 있다.

국어사전에 의하면, 행복은 생활 속에서 느끼는 기쁨과 만족감이고, 복지는 행복한 삶이며, 자유는 구속받지 않고 편안하게 생활하는 것이고, 편의는 형편이나 조건 따위가 편하고 좋은 것이라고 각각 정의하고 있다. 결국 자유, 행복, 복지, 편의 등은 주민의 생활과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 주민의 자유, 행복, 복지, 편의 등과 관련된 정책의 내용이나 대상은 주민의 생활이다. 이러한 주민의 생활수준(삶의 질)을 높이는데 필요한 자유, 행복, 복지, 편의 등의 증진을 위하여 필요한 것이 무엇인지는 당사자인 주민이 가장 잘 알 수 있다. 국가와 지방자치단체가 국민행복을 위한 복지정책의 성과나 성공 확률을 높이기 위해서는 지역사회의 주인이자 정책의 대상자인 주민과 지속적으로 협력하고 상호 소통하면서 주민이 원하는 바를 맞춤형으로 주민에게 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 주민에게 지방자치단체의 정책과정에 참여할 수 있는 기회를 확대·강화하고 제도화하는 것이 필요하다.



김필두

한국지방행정연구원
연구위원

“
 다양한
 이해관계자가
 문제해결을 위한
 대안의 모색부터
 최종 의사결정의
 전 과정에 참여
 ”

주민참여를 활성화시킬 수 있는 방안으로 제시되고 있는 민과 관이 상호 협력하는 파트너십의 형성과 협력적 거버넌스의 구축은 지방자치 단체와 사회의 다양한 구성원들이 상호 대등한 수평적인 위치에서 상호작용을 통해 주민생활수준을 높이는 정책을 구상하고 집행하기 위한 가장 중요한 수단이 된다. 민관협력 거버넌스가 대두하게 된 이유는 더 이상 정부가 모든 정책을 기획하고 집행할 수 없다는 인식에서 출발하였다고 할 수 있다. 즉, 사회에는 주민의 일상적인 생활과 관련된 다양한 문제들이 산재해 있고 이러한 문제마다 복잡한 이해관계가 존재한다. 하나의 사회문제는 또 다른 다른 사회와 유기적으로 연결되어 있어서 문제 해결을 위한 정부의 개입은 또 다른 사회문제를 심화시키거나 혹은 야기할 수 있다. 따라서 사회문제와 관련된 다양한 이해관계자가 문제해결을 위한 대안의 모색부터 최종 의사결정의 전 과정에 참여하여 공동으로 문제를 해결하는 것이 필요하다.

이상의 논의를 종합해 보면, 생활복지와 관련된 내용을 가장 잘 알고 있는 것은 당사자인 주민이고, 이들 주민의 의사와 요구를 효율적으로 반영해야 복지정책이 성공할 수 있게 된다. 따라서 복지정책에의 주민 참여는 필수 불가결한 요소이다.

읍면동 복지허브화 정책의 논리

Gilbert는 이상적인 사회복지서비스 전달체계의 요건으로 지역사회 차원에서 사회복지서비스의 분산화 또는 파편화를 방지하기 위한 통합화(integration), 서비스의 지속성(continuity), 대상자들이 필요한 서비스를 필요한 시기에 쉽게 받을 수 있는 접근용이성(accessibility), 주민들이 서비스 제공기관의 의사결정에 참여하여 자신들이 원하는 서비스가 제공될 수 있도록 하는 책임성(accountability) 등 4가지 원칙을 제시하였다(Gilbert, et al., 1993). Gate(1980)는 다양한 서비스의 제공을 의미하는 포괄성, 서비스 이용에 장애가 없어야 하는 것을 의미하

“
**사회보장기본법은
 사회복지전달체계의
 접근용이성, 효율성
 등을 강조**
 ”

는 접근용이성, 사회복지 서비스간의 상호협력과 연계를 의미하는 계속성, 국민의 기본권 보장으로서 서비스의 공급을 의미하는 책임성을 복지전달체계의 기본적인 원칙으로 제시하였다. 사회보장기본법(제29조)에서 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고, 사회보장급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계를 구축하여야 한다고 명시하고, 국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 하며, 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있어서 사회복지전달체계의 접근용이성, 효율성 등을 강조하고 있다. 이상의 논의를 종합해 보면, 사회복지전달체계는 대상자인 주민들이 접근하기 쉬워야 하고, 주민편의를 위하여 동일한 기관에서 다양한 서비스를 받을 수 있으며, 대상자들이 예측 가능하도록 지속적으로 서비스가 제공되어야 하고, 필요한 시기에 필요한 서비스를 제공받을 수 있어야 하며, 당사자인 주민들이 사회복지정책과정에 참여할 수 있도록 구축되는 것이 바람직하다는 것이다.

읍면동 복지 허브화란 읍면동에 ‘맞춤형 복지팀’을 만들어 찾아오는 민원인의 신청·접수를 처리하는데 그치지 않고 먼저 찾아가 복지대상자를 발굴·상담하고 주민 개개인의 욕구에 따른 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것을 말한다. 읍면동 복지허브화에서 허브(hub)는 중심

이 되는 곳을 의미하므로 지역단위에서 복지사업을 수행하는 중심이 읍면동이 된다는 것을 의미 한다. 읍면동이 복지전달체계의 중심이 된다는 의미는 복지사업과 관련된 업무를 읍면동이 주도하여 추진한다는 것이다. 읍면동 단위에 ‘맞춤형 복지팀’을 설치한다는 것은 사회복지전달체계의 기본원칙 중의 하나인 ‘접근용이성’의





읍면동
복지허브화정책의
목표는
복지사각지대 해소
및 복지체감도를
제고하는 것



원칙에 부합된다. 또한, 복지대상자를 찾아가서 맞춤형 서비스를 제공한다는 것은 주민의 편의성과 서비스제공의 적시성 등에 부합된다고 할 수 있으며, 읍면동의 ‘맞춤형 복지팀’은 통합서비스의 제공을 고려한 것으로 판단된다.

읍면동 복지허브화 정책은 사회보장위원회의 1차 회의(2013.5.14)부터 주요 안건으로 논의되었으며, 읍면동주민센터 복지기능강화 지침을 마련(2013.11.27)하였고, 관련 시범사업(2014.7~2015.12)을 전국 15개소에서 실시하였다. 2016년에는 ‘읍면동복지허브화 선도사업’에 30개 읍면동이 참여하였고, 이어서 약 700개의 읍면동이 사회복지전달체계 개편에 동참하였다. 2017년도에는 1,152개의 읍면동이 추가되어 전체 읍면동의 64%인 2,246개 읍면동에서 복지허브화사업을 추진할 예정이다.

읍면동 복지허브화정책의 목표는 읍면동을 공적부조 집행기관에서 자립지원까지 가능한 종합상담 기관으로 개편하여 복지사각지대 해소 및 복지체감도를 제고하는 것이다. 읍면동 맞춤형 복지팀 뿐만 아니라 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지 이·통장, 복지관, 방문형서비스 제공기관 등 읍면동 소재 공공·민간기관과 인적안전망을 적극 활용하여 복지사각지대 대상자를 발굴하고 지원 관리 체계를 지역특성에 맞게 다양하게 구성한다. 다양한 경로를 통해 발굴된 복지사각지대 대상자의 지원과 관리는 읍면동 맞춤형 복지팀 주도하에 체계적, 협력적으로 추진한다.

읍면동 복지허브화사업에의 주민참여 필요성

읍면동은 서비스 대상자들이 접근하기 용이한 곳이며 복지서비스의 전달을 위한 최일선 행정기관이다. 그러나 읍면동은 종합행정기관으로 복지업무만을 다루고 있지 않기 때문에 복지업무는 읍면동의 행정

“
 폭증하는
 복지수요에
 대응하기 위한
 복지인력의
 부족문제를
 해소하기 위해서는
 민간자원의 활용이
 필수적
 ”

업무 중의 일부분에 속한다. 읍면동의 여건에 따라 전체업무 중 복지 업무 비율은 20%~70%로 다양하다. 일반 행정직 출신인 읍면동장의 복지에 대한 낮은 인식, 소수의 복지인력(전체 3,502개 읍면동에 복지 팀장을 포함하여 3명씩을 충원할 때, 모두 10,506명의 인력이 필요하다. 정부의 사회복지담당공무원 확충계획에 따르면, 2014~2017년 동안 6,000명을 증원하기로 하였다. 내용을 보면, 개별급여 개편 담당 인력 1,177명(2014년)을 제외하면, 4,823명이며 그중 복지직이 3,360명(70%), 행정직이 1,463명(30%)이다. 이중에도 확충인력 일부는 자연결원 대체 480명, 행정직 등 재배치 480명을 제외하면, 실제 순증은 더 줄어들어 복지직의 경우는 약 2,880명 내외가 된다. 이를 단순 계산하면 현 읍면동별 1명도 돌아가지 않게 된다), 일반행정직과의 업무분장과 업무조정에서의 갈등, 종합행정을 수행하고 있는 읍면동의 특성으로 인한 비복지업무 부여, 관료제적 문화 등 다양한 문제점이 있었다. 이들 문제점들을 종합해 볼 때, 복지전담공무원의 업무가 과중하여 찾아오는 복지를 해결하는 것도 벅차다는 주장이 있다. 여기에 복지사각지대의 발굴과 해소를 위한 찾아가는 복지가 추가된다면 읍면동 단위의 복지업무는 엄청나게 증가하게 될 것이다. 따라서 폭증하는 복지수요에 대응하기 위한 복지인력의 부족문제를 해소하기 위해서는 민간자원의 활용이 필수적이다. 또한, 지역문제를 가장 잘 아는 것은 그 지





민과 관의 협력적
거버넌스 구축이
필수적



역에서 생활하는 주민이므로 복지허브화사업에의 주민참여는 정책의 성공 확률을 높일 수 있는 지름길이라고 생각된다.

읍면동 복지허브화 추진계획에 따르면, 읍면동을 중심으로 하는 복지 전달체계개편 목표는 수요자 중심의 맞춤형 서비스를 통해 수요자의 복지체감도를 증진시키고, 전문성을 강화한 업무여건을 마련하며, 민관협력을 통해 지역사회 자원을 활용하는 것이다. 수요자 중심의 복지전달체계가 추구하는 목표는 전달체계를 통해서 수혜받는 복지서비스가 양적·질적 측면에서 수요자에게 만족할 만한 수준이어야 한다는 것이다. 또한 수요자의 삶의 질을 향상시키고, 행복을 증진시키는 것이 되어야 한다는 것이다. 특히 인간으로서의 권리를 충족할 수 있는 수준으로 서비스가 제공되어야 하기 때문에 수요자 중심의 복지서비스는 수요자의 개별 욕구를 고려하여 제공되어야 한다(김이배, 2016). 그러기 위해서는 간헐적이고 일방적인 수요자 욕구조사 보다는 복지정책과정의 일정부분에 권리자로서의 수요자가 상시적으로 참여할 수 있는 제도적 장치도 바람직할 것이다.

읍면동 복지허브화 사업에의 주민참여 활성화방안

읍면동 복지허브화사업의 성공적인 정착과 지속적인 운영을 위해서는 민과 관의 협력적 거버넌스 구축이 필수적이다.

읍면동 복지허브화 추진계획에 의하면, 읍면동의 맞춤형복지팀이 전달체계의 주축이 되고 민관협의체로서 읍면동 지역사회보장협의체가 구성되어서 활동 중에 있다. 보건복지부의 지침에 의하면, 읍면동 협의체의 기능은 첫째, 복지사각지대 해소를 위한 읍면동 단위 취약계층 발굴망 구축, 둘째, 지역사회 내 복지자원 발굴 및 자원 간 연계협력으로 지역사회 복지자원의 효율적 활용체계 구축, 셋째, 취약가구 동향 파악 및 모니터링 지원, 넷째, 지역사회 내 복지문제 해결을 위한 민주적



지역사회보장협의체가
민-관협력
네트워크라면,
현장에서 실무를
담당하는 주민조직은
민-민협력 네트워크



의사소통 구조 확립 및 지역복지증진 과정에 주민참여 기반 마련 등이 다. 또한 읍면동 협의체는 사각지대를 발굴하고 지원하기 위한 읍면동 단위의 인적안정망으로 첫째, 민간자원연계, 둘째, 지역특화사업수행, 셋째, 사례관리지원 등으로 기능을 유형화 할 수 있다(오민수, 2015).

지역사회보장협의체는 크게 담당공무원, 전문가위원(시설관리실무자, 사회복지협의회 실무자, 복지위원), 민간위원(통리장, 주민자치위원 등) 등으로 구성되어 있다. 시군구 지역사회보장협의체를 그대로 모방하여 읍면동 단위로 내려놓은 모양이다. 지역의 여건에 따라서 편차가 있기는 하지만, 시군구 지역사회보장협의체가 제대로 작동하지 않는 것처럼 읍면동 지역사회보장협의체도 당초의 목적대로 운영되지 않는 것 같다. 시군구 지역사회보장협의체의 시행착오를 반복할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

따라서 관이 주도하는 지역사회보장협의체를 중심으로 읍면동 복지허브화사업을 추진하기 보다는 지역주민이 주도하는 읍면동 복지허브화사업이 되어야 할 것이다.

지역사회보장협의체는 민관협력기구이자 중간지원조직으로서의 기능과 역할을 부여하는 것이 바람직하다. 지역사회보장협의체가 복지사각지대의 발굴 등 현장업무를 수행하다 보면 업무의 영역이나 정체성이 모호해 지고 업무량 과다로 제대로 역할을 하지 못하게 될 것이다. 지역사회보장협의체의 구성은 공무원, 전문가, 수요자대표, 주민대표(주민자치위원장) 등으로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

맞춤형복지팀을 도와서 현장에서 실무를 담당하는 지역주민을 중심으로 한 주민조직의 구성이 필요하다. 지역사회보장협의체가 민-관협력 네트워크라면, 현장에서 실무를 담당하는 주민조직은 민-민협력 네트워크가 된다. 지역사회내에는 학부모회, 아파트입주자대표회, 부녀회, 새마을, 바르게살기, 청년회, 상가번영회, 노인회 등을 비롯한 다양한 지역사회 봉사단체들이 존재한다. 이들은 나름대로 지역사회복지에 공헌하는 활동을 하고 있다. 또한, 마을금고, 농협 등 금융기관과 일반 시기업 등도 지역사회에 대한 봉사활동에 적극적으로 나서고 있다.

이들을 읍면동 복지허브화사업의 현장 실천을 위한 협력 네트워크로 묶을 필요가 있다. 협력 네트워크를 이끄는 중심조직이 필요한데, 읍면동 단위에서는 주민자치위원회가 적당하다.

민관협력 거버넌스에는 지역사회의 다양한 행위자가 제한 없이 자유롭게 참여할 수 있다. 하지만 민관협력 거버넌스에 참여할 수 있는 참여자의 수는 한정적이다. 따라서 민관협력 거버넌스에의 참여자는 개인이 아닌 지역이나 주민의 대표성을 지닐 필요가 있다. 이런 의미에서, 지역의 대표성을 지닌 참여자는 지역공동체의 대표자가 적당하다. 지역사회에는 학교를 중심으로 하는 학부모단체, 새마을과 같은 행정지원조직, 아파트입주자대표회의, 종교단체, 지역사회봉사단체, 마을기업 등 다양한 공동체들이 존재하지만, 이들 공동체를 종합적으로 아우를 수 있는 단체가 읍면동 단위로 조직되어 있는 주민자치위원회이다. 주민자치위원회는 행정자치부에서 추진하고 있는 생활자치의 주체가 되고 있으며, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법을 근거로 한 주민자치회의의 운영주체가 된다. 따라서 주민자치위원회가 읍면동 단위





에서 민관협력을 위한 핵심적인 주민대표가 되어 지역내의 다양한 주민공동체를 이끄는 역할을 수행할 수 있다.

주민의 자유, 행복, 복지, 편의 등이 지방자치단체 역량을 측정할 수 있는 지표라고 한다면, 특히 주민생활에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는

“ 지방자치단체의 복지정책과정에서 지역사회의 주인이자 서비스의 대상인 주민과의 협력과 소통이 필수적인 요소 ”

지방자치단체의 복지정책과정에서 지역사회의 주인이자 서비스의 대상인 주민과의 협력과 소통이 필수적인 요소라고 할 수 있다. 읍면동 복지허브화에서 기존 민관협력과의 차이점은 기존의 민관협력이 시군구 단위에서 기관(복지시설)간 협력을 요구하는 것이었다면, 읍면동 단위에서는 주민과의 협력을 요구하고 있다(오민수, 2016). 지역단위 주민조직과 복지관련 기관들과의 연계는 다른 패러다임을 요구하고 있기 때문에 공공의 태도 변화와 혁신이 요구되는 지점이다. 지역복지는 지역내 이해관계자들의 이해관계와 대립을 벗어나 강한 연대와 결속을 요구하며, 이를 위해 권한의 분배가 요구된다. 이번 개편이 공공주도의 개편이지만 민간을 포괄하는 다소 큰 그림을 그려야만 공공도 성공할 수 있다. 한걸음 더 나아가서 주민에게 주도권을 넘기는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 주민이 현장에서 주도권을 가질 수 있을 만한 역량을 갖추어야 할 것이다. 국가와 지방자치단체는 이러한 주민의 역량을 높이기 위한 다양한 지원방안을 모색하여야 할 것이다.

참고문헌

김이배 (2016) 읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점, 사회정책연합 공동학술대회
 보건복지부 (2016) 읍면동 복지허브화를 위한 맞춤형 복지팀의 기능과 역할
 오민수 (2015) 읍면동 지역사회보장협의체에 관한 탐색적 사례연구: 읍·면·동 중심의 민관 협력 내용 변화를 중심으로, 지역발전연구, 24(2), 35~78.
 오민수 (2016) 지역사회보장협의체 활성화 방안 모색, 2016 지역복지정책 공명(共鳴), 휴먼복지포럼-사회보장, 지역을 탐하다! 자료집, 수원시지역사회복지협의체.
 Gate, Bruce L. (1980) Social program administration: the implementation of social policy, Prentice-Hall, 1980.
 Gilbert, N., Specht, H. & Terrell, P. (1993) Dimensions Of Social Welfare Policy (3rd edition), Prentice-Hall.

읍면동 복지허브화의 활성화 방안

광주광역시 상무2동의 경험

읍면동복지허브화의 개요

요즈음 우리나라 읍면동의 화두는 주민들에게 맞춤형 복지를 제공하기 위하여 어떻게 하면 복지허브가 될 수 있는가이다.

읍면동 복지허브화는 다음과 같은 세 가지 목적을 가진다(보건복지부, 2016). 첫째, 노인·장애인 등 이동 제약 계층에 대한 찾아가는 상담·신청, 취약가구에 대한 관리 체계화를 통해 복지 체감도를 높이는 것이다. 둘째, 방문상담 공무원과 이웃주민으로 촘촘한 인적안전망 구축하고 고위험가구 발굴 시스템을 통해 선제적으로 발굴하여, 발굴된 복지 대상자는 저소득, 질병, 장애 등 복합적 욕구에 따라 공적 급여 제공부터 민간자원 연계·원까지 지속적 관리함으로서 사각지대를 해소하기 위함이다. 끝으로, 공공과 민간의 협력 활성화를 통해 복잡·다양해지는 국민의 복지욕구에 탄력적으로 대응하고, 지역의 인적·물적 자원의 참여와 동원을 활성화시켜 주민 주도적으로 지역복지 수요를 해결하는 능력을 배양하고자 한다. 정부는 이러한 목적을 가지는 읍면동복지허브화를 2016년에 700개, 2017년까지 2100개, 2018년까지 3,496개, 전국의 모든 읍면동에 시행하겠다는 계획이다(관계부처합동, 2016).

이를 위해 행정자치부 자치제도과(2016.04.29)는 2016년도 읍면동 복지허브화 확산 관련 조직 지침(맞춤형 복지팀 설치 등)을 제시하면서, 설치유형은 세 가지 유형으로 제시하고 있다. 읍면동의 인력 구성 및 배치에 대해서는 다음과 같이 규정하고 있다. 맞춤형복지팀장(6급)을 포



함철호

광주대 사회복지학부 교수
한국사례관리학회장

함하여 3명 이상으로 구성한다. 팀장과 팀원은 복지업무 경력자를 배치한다. 팀장은 사회복지직을 우선 배치하되, 시군구 인력운영 여건에 따라 복지업무 경력자(행정직 등)도 가능하도록 하였으며, 복지업무 경력자 팀장은 현직급 및 직전직급에서 복지업무 2년 이상 경력자로 하였다. 이렇게 구성된 맞춤형복지팀이 읍면동복지허브화를 추진하는 핵심조직인데, 이 조직의 역할은 '복지사각지대 발굴', '찾아가는 복지상담', '통합사례관리', 그리고 '민관협력사업'을 수행하는 것이다.

읍면동 복지허브화사업의 주무 부서인 보건복지부는 2015년에 구 단위 지역(대도시지역) 중에 가장 잘했다는 의미의 '대상'을 서구(상무2동이 소속된 기초자치단체)에 수여하였고, 2016년에는 서비스 제공 영역(다른 하나는 조직개편 영역)에서 대상을 받았다. 또한 전국 229개 기초자치단체 중 102곳이 벤치마킹을 다녀갔다. 이 지역의 경험을 소개하면서 활성화방안을 제시하고자 한다.

광주광역시 상무2동의 경험

상무2동복지허브화를 행정복지센터의 조직개편과 동보장협의체사업의 구성과 활동내용으로 대별하여 소개하겠다.

상무2동 주민센터의 조직개편

상무2동 주민센터는 '기본형'으로 조직을 개편하였다. 행정자치부 자치제도과의 '조직 지침'에 따라 맞춤형 복지팀 설치였는데, 선임 사회복지직 6급을 맞춤형복지팀장으로, 사회복지직 7급과 행정직 9급으로 구성되었다. 팀장은 일반주택 지역의 찾아가는 방문상담, 복지허브화 민관협력 시책사업 총괄, 통합사례관리 업무 총괄하고 있다. 7급의 업무는 복지대상자 총괄현황관리, '복지사각지대 발굴 및 사례관리 의뢰'이며, 9급은 영구임대단지를 대상으로 찾아가는 '방문상담 및 사례관리'와 '복지대상자 관리 및 상담' 업무를 담당한다.

상무2동 지역사회보장협의체의 구성과 활동내용

상무2동의 보장협의체사업은 신임자치단체장의 의지로 복지부의 읍면동복지허브화사업보다 조금 일찍 시작되었다. 구청이 ‘수호천사’ 발대식을 위한 준비로 관내 18개동에 ‘우리동네 수호천사’ 모집하여 2015년도 초에 경우 총 27명으로 구성되었는데, 복지기관 종사자가 11명, 자영업자가 5명, 주부 5명, 등으로 구성되었다. 이들은 매월 회의를 하는데 회의 참석율이 69%(2016년의 경우 83%로 상승하였다)이다. 이 동보장협의체 통장에는 약 3,600만원이 모금되어 있는데, 월 1천원에서 1만원 내는 분이 250명 정도로 절대 다수이고, 월 10만원씩 내는 사람은 2명 뿐이다. 이 돈은 동보장협의체의 의사결정에 따라 다양한 특화사업에 사용된다.

이 동의 복지허브화사업중 가장 두드러진 특징과 자랑은 동복지허브화사업을 추진해가는 민관협력을 위한 상무2동보장협의체가 매우 활성화되어 있다는 것이다.

〈그림 1〉 A동지역사회보장협의체 조직과 사업



“
공유와 상생의
쌍쌍일촌
복지공동체
”

상무2동 보장협의체의 조직은 <그림 1>과 같다. 이 조직의 비전은 “공유와 상생의 쌍쌍일촌 복지공동체”이다. 쌍쌍일촌(雙雙一村)이란 혼자 가 아닌 둘이라는 뜻의 ‘쌍’과 커다란 두 그루의 버드나무가 있던 마을 ‘쌍촌동’에 사는 누구나가 한 가족, 일촌관계를 만들어가는 이웃이 되기를 바라는 의미이다. 일촌 관계를 통한 신뢰형성이 마을복지공동체의 기초라는 뜻이며, 이 조직의 목표가 된다. 이를 달성하기 위한 하위 목표로 ‘사각지대 해소’, ‘나눔’, ‘사례관리’를 설정한 것으로 볼 수 있다. 각각의 하위목표를 달성하기 위해 마을공공체분과, 마을지기분과, 나눔자원분과, 사례관리분과라는 분업구조를 가지고 있는데, 복지부의 정책의도를 잘 반영한 것으로 보인다. 맨 아래 7개의 동아리가 매우 중요하다. 이들은 모두 민간인으로서 동아리 명칭에서 드러나는 사업을 수행하는 A동보장협의체의 핵심 소집단이다. 이 7개의 민간 소집단과 맞춤형 복지팀의 협력에 의해 A동복지허브화가 진행되고 있다. 이 조직이 수행하는 특화사업을 간단히 소개하면 다음과 같다.

첫째, 이음지기문안사업과 마을반장사업이다. 이음지기 문안봉사자 80명과 무자녀 독거노인 및 거동불편 장애인 등 안부확인이 필요한 세대를 매칭하여, 주1회 가정방문 또는 전화로 안부를 살핀다. 이와 유사한 취지의 이웃사촌 마을 반장사업이 있는데, 이 사업에 참여자가 150명이 된다.

둘째, 둘·하나Day 사업이다. 2015. 4. 1부터 시작되었으며, 매월 21일을 지역 주민 누구나 쌍쌍일촌이 되어 ‘봉사·만남·나눔’을 실천할 수 있는 날로 지정하여 주민참여를 유도한다. 독거노인과 저소득층에게 반찬, 미용봉사, 그리고 주거개선 서비스 등을 제공한다.

셋째, 아이가 희망인 산타마을사업이다. 2015년 12월 1일에 동주민센터 앞 공원을 크리스마스트리로 꾸며 새해 전까지 한달간 불을 밝혔다(연합뉴스에서 상무2동 산타마을로 검색이 된다). 또, 동보장협의체가 주관하고, 새마을협의회, 서구청년회 등이 협력하여 동주민센터 앞 쌍학공원에서 2016. 8. 05부터 6일까지 자원봉사자들의 도움으로 초등학교 3년부터 중학생까지 100명이 마을 속 1박2일 산타마을 캠핑을 했

는데, 아이들이 엄청나게 행복했다고 한다. 이와 아울러 꿈다짐 마을학교도 운영하고 있다. 월1회 30여명의 학생이 팀별로 다양한 미션활동과 함께 우리의 전통과 역사체험을 경험하게 하는 프로그램이다.

넷째, 쌍쌍장터가 있다. 2015. 7월부터 연중 계속되고 있다. 매월 셋째 주 토요일 10:00부터 13:00까지 동행정복지센터 맞은편 쌍학공원을 중심으로 참여를 희망하는 주민 및 단체가 수공예품, 책, 의류, 농수산물 등 판매하거나 물물교환하는 벼룩시장 형태로 운영한다. 수익금의 일부는 동보장협의체 기금으로 적립된다. 여기에서 “Made In 쌍쌍일촌 콘서트”도 열리는데, 이것은 주민들의 노래자랑이다. 가족운동회도 하는데, 마을부녀회에서 ‘천원국수’도 판다. 천원국수를 사먹고, 사주고, 부녀회원들은 국수를 다 자신 노인들의 어깨를 주물러 드린다.

끝으로, 동복지허브화 맞춤형 복지를 위한 통합사례관리 솔루션 네트워크가 운영된다. 이것은 통합사례관리를 위한 민관네트워크조직으로 지역의 45개 기관이 참여하며 생명사랑 솔루션 자문단도 운영하고 있다.



이러한 사업의 원활한 진행을 위해 인근의 사회복지관 2곳의 직원들과 공무원들이 7강의 배움학당을 열었다. 지역의 기관들이 목표를 공유하고 역할을 분담하는데 매우 효과적인 방법이다.

주민들의 반응

지금까지 상무동에서 수행된 동복지허브화사업에 살펴보았다. 배움학당같은 교육사업을 제외하면, 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 '찾아가는 서비스'인데, 사업명칭은 이음지기단과 마을반장, 둘-하나데이, 그리고 통합사례관리이다. 또 하나는 독거노인 등 사각지대에 있는 사람들을 밖으로 '불러내는 서비스'라 할 수 있다. 구체적으로는 쌍쌍장터, 썬타마을, 콩클대회, 아동캠프 등이다. 이러한 행사는 집에서만 생활하는 분들을 행사장으로 불러냄으로서 운동하게 하고, 기분을 좋게 하며, 정서적 충진을 하게 한다. 이러한 행사가 열리는 공원은 이 지역의 빈곤층을 위한 해운대이고 경포대라 할 수 있다. 이러한 다양한 사업들에 대한 주민들의 반응은 <표 1>과 같이 정리된다. 즉, '주민의 변화와

<표 1> A동복지허브화에 따른 변화

영역	범주	의미단위
주민의 변화	노인들의 변화	좋아함. 방문자들을 기다림. 행복해함. 서로의 삶에 공감. 서로 지지함. 마을 사업에 참여
	반사회적 행동의 감소	자살자, 음주자, 술먹고 화풀이 하는자가 줄어듦
	동네 행사에 관심을 보이고, 적극적으로 봉사함	행사를 기다림. 안하냐고 물어봄. 인근 주민들과 교회신자들의 적극적 참여
지역의 변화	동네 분위기가 좋아짐	밝아짐. 우울하고 침울하지 않음
	공간에 대한 의미변화	예쁜거 망가짐 안됨. 위험하지 않고 안심할 수 있는 곳. 이사 오고 싶은 곳
	같이 어울리는 장소	저소득층 아동과 일반아동이 놀면서 친해질 수 있는곳. 즐기고 모이는 공간. 동네 좋아지라고 같이 어울리고 봉사함

‘지역의 변화’로 대별할 수 있는데, 주민의 변화는 ‘노인들의 변화’, ‘반사회적 행동의 감소’, ‘동네 행사에 관심을 보임’으로, 지역의 변화는 ‘동네 분위기가 좋아짐’, ‘공간에 대한 의미 변화’, ‘어울림의 장소’로 구체화되었다.

이러한 반응 중 표의 까만 글씨 ‘자살자’의 감소에 대해서만 침언하고자 한다. 이 동주민의 47.5%가 수급자(영구임대단지에만 1,800세대)이고, 이중 독거노인이나 장애인이 약 500가구이다. 이 많은 고위험가구를 맞춤형팀 공무원 3명이 방문상담할 수 없다. 그래서 담당팀장이 고안해낸 사업이 이음지기봉사단과 마을반장사업이다. 여기에 참여하는 민간인력이 약 230명이 된다. 이들이 공무원들과 파트너가 되어 방문상담과 사각지대발굴에 나서는 것이다. 아무튼 상무2동 영구임대단지 내에서 1년이면 10명씩 자살자가 생겼었다. 동복지허브화사업 이후 1년반이 지나서 자살자가 없다.

상무2동의 복지허브화사업은 이동의 고질이었던 자살문제를 감소시키거나 해결하는데 큰 기여를 했다고 볼 수 있다. 정부가 제시한 사각지대 해소, ‘방문상담’, ‘통합사례관리’, 그리고 ‘민-관협력’을 바람직하게





자치단체장의 관심과
실행의지



수행한 결과로 추정할 수 있다. 이 사례로만 본다면 동북지허브사업은 매우 성공적이다.

이렇게 성공적인 요인을 읍면동북지허브화사업의 활성화방안이라고 보고 다음과 같이 제시한다.

첫째, 자치단체장의 관심과 실행의지이다. 이 구의 구청장은 '새로운 자치'에 근거한 '자치공동체', '복지공동체', '문화공동체'를 구정이념으로 제시하고 실행하고 있다. 대략 2월경에 동보장협의체 워킹그룹을 하고, 7월에 중간평가를 하며, 연말에 성과가 좋은 동에 시상을 한다. 철저한 이행평가를 한다. 3년째 계속되고 있다.

둘째, 담당공무원의 열정과 노력이다. 맞춤형 복지팀장은 자치단체장이 직위공모를 하였을 때 응하여 열정적으로 직무 수행을 하고 있다. 이들의 열정적 노력을 인정하지 않는 보장협의체 민간위원은 없다.

셋째, A동보장협의체 위원장과 사무국장의 헌신적 노력이다. 상무2동을 제외한 17개 동의 동장들이 한결같이 안타까워하는 것이, "우리 동에는 왜 000위원장 같은 사람이 없냐"는 것이다. 담당공무원이 아무리 노력을 해도 파트너인 민간이 활동을 하지 않으면 읍면동지역사회보장협의체(읍면동북지허브화의 핵심은 읍면동지역사회보장협의체의 활성화이다)는 활성화될 수 없다. 읍면동북지허브화사업을 성공적으로 수행하고자 하는 지역은 지역의 토착 리더를 발굴하고 민간 역량과 주민조직을 개발하는 것이 급선무이다.

끝으로, 읍면동허브화사업은 지역에 사회복지관과 같은 민간기관과 읍면동이 협력할 때 활성화되기 쉽다. A동이 주민들을 불러내기 위한 서비스 현장에 가면 사회복지관장과 직원들이 항상 있다. 읍면동허브화사업과 사회복지관의 3대사업이 일정부분 유사점이 있기 때문에 협력이 가능하다. 이 민간조직의 참여자들과 동주민센터 맞춤형팀 참여자들간에는 지역에서 삶이 어려운 사람들을 도와야 한다는 목표를 공유하고 있다. 또한 동장은 연말에 복지관 직원들에게 식사대접을 하며 직원들 노력에 대해 치하하고, 복지관 직원들은 동의 공무원들과 같이 식사하며 서로 소통한다.



담당공무원의
열정과 노력



보장협의체 위원장과
사무국장의
헌신적 노력



스웨덴 지방자치단체의 사회복지사무소 현황과 시사점

공공복지의 집행과 지방정부¹⁾

본 글은 스웨덴의 공공복지의 집행을 담당하는 일선 사무소, 주로 공공부조와 사회복지서비스를 담당하는 사회복지사무소 (Socialnämnden)를 중심으로 현황을 살펴보았다. 사회보험이나 보건 의료, 그리고 교육 등을 지원하는 일선 기관들에 대해서는 논외로 하였다. 최근 우리나라의 읍면동 복지허브화 정책의 추진과 연관을 지어 보자면 스웨덴의 사회복지사무소에 대한 이해가 다른 조직과 비교하여 조금 더 많은 시사점을 줄 수 있다. 이유는 우리나라의 시군구/읍면동의 복지제공이 주로 공공부조와 사회복지서비스를 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 스웨덴에서 지방정부의 독립권은 강한 편이다.²⁾ 하지만 지방자치권이 지역에 따른 삶의 질에서 편차를 심화시킬 위험이 있어 이에 대한 대비가 필요하였다. 1982년 사회서비스법의 제정을 통한 개혁은 전 국민에게 동질의 복지서비스 제공을 위한 노력의 일환이라 볼 수 있다. 모든 국민이 어느 콤포에 거주하든 일정 수준의 복지서비스를 받을 수 있도록 코문마다 사회복지사무소를 설치할 것을 규정하고 있다(사회서비스법 3장). 그리고 지방재정은 독립적으로



이현주

한국보건사회연구원
기초보장연구실
공공부조연구팀장

1) 이 글은 아래의 자료를 기초로 발췌, 수정한 것임을 밝힙니다.

임완섭·노대명·이현주·전지현·김근혜·심창학·황정하·최연혁·Jennifer Romich·Jonas Edlund·Serge Paugam(2015). 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편. 한국보건사회연구원.

2) 스웨덴의 경우 지방자치단체의 세금 및 재정에 대한 지방재량권과 독립적 예산권을 존중하고 있다. 그리고 중앙정부의 간섭을 배제하는 경향이 있다.

운영하도록 하지만, 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 중앙 정부의 일부 예산은 지방교부금 형태를 통해 지방에 배분하고 있다.

일선 복지사무소의 구조와 역할

코뮌은 의회와 정치적 사안을 다루는 하부조직인 위원회, 그리고 지방 정부 청(廳)에 해당하는 행정사무소로 구분된다. 스웨덴에서 정치체인 위원회와 행정을 담당하는 청이 확연히 구분되는 것은 아니고 선거에 의하여 위원회 구성이 이루어지고 동시에 행정 수반도 선출된다. 그리고 위원회의 결정과 해당 행정기구의 집행이 긴밀하게 연결된다. 스웨덴 기초자치단체, 코뮌의 행정조직 구조는 지역마다 다소 상이하다. 아래는 스톡홀름 인근 지역의 업랜즈브로(Upplands-Bro)의 해당 조직도이다. 조직도를 보면 일반 운영 지원실을 제외하고는 교육과 지방의 발전을 기획하는 부서, 그리고 사회서비스 담당 부서가 배치되어 있다. 그리고 문화와 여가를 담당하는 부서가 있다. 공공부조와 사회



복지서비스는 사회서비스실에서 담당한다. 이 실에는 품질관리, 공공 행정 및 서비스 구매, 서비스 제공부서가 배치되어 있다. 품질관리부서는 해당 자치단체에서 제공하는 각종 급여 및 서비스의 질에 대한 정기적인 그리고 기획된 평가를 진행하고 이를 다시 행정에 반영하는 역할을 담당한다. 서비스 제공과는 고용·건강지원·정신건강서비스, 난민아동지원 등 각종 서비스 제공을 담당하고 있다. 공공부조와 주요 사회복지서비스의 대상자 선정과 관리는 공공행정 및 구매과에서 담당한다. 공공행정 및 구매과의 역할이 사회복지사무소의 역할이라고 할 수 있다. 이과는 아동과 청소년·가족에 대한 지원을 담당하는 부서, 노인 및 장애인 지원부서, 그리고 성인을 대상으로 서비스를 제공하는 부서로 구성된다. 성인을 지원하는 부서에서 생계지원, 약물중독에 대한 치료 등을 다룬다. 성인부서의 가장 중요한 목적은 생활의 자립이고 이러한 이유로 역량강화(empower)를 강조한다. 품

〈그림 1〉 업랜즈브로(Uplands-Bro) 행정 조직도



자료: Upplands-Bro (내부자료). Welcome to the municipality Upplands-Bro

“
스웨덴에서
공공부조와
사회복지서비스의
제공을 담당하는
공무원의 규모는
작지 않다.



질관리, 인프라, 그리고 서비스제공이 하나의 실에서 유기적으로 결합되어 수행된다.

스웨덴에서 공공부조와 사회복지서비스의 제공을 담당하는 공무원의 규모는 작지 않다. 앞에서 예시한 업랜즈브로는 인구를 기준으로 할 때 스웨덴에서 중간 정도의 규모에 해당하는 콤포문이다. 업랜즈브로는 2015년 현재 약 2만 5천명의 주민이 거주하고 있다³⁾. 업랜즈브로의 사회복지실, 세 개의 부서에 2015년 기준 60명 정도의 사회복지사가 근무 중이다. 종사하는 사회복지사는 학사 및 석사급으로 구성되어 있다. 독립적인 직무 수행이 이루어지도록 가능하면 경험과 지식을 갖춘 사람을 고용하고자 한다. 그리고 이 부서에서 해당 시기 2억 크로나의 예산을 사용하였다.

공공부조의 예를 들어보면 스웨덴의 사회복지사무소에서 일선 전문가의 역할이 매우 중요하다는 점, 그리고 많은 인력이 필요하다는 점을 짐작할 수 있다. 공공부조를 수급받기 위해서는 신청서를 작성하고 사회복지사를 면담하게 된다. 공공부조 신청자의 적격성심사를 위해서는 일선 전문가가 신청자의 소득, 해당 급여기준, 주거비, 다른 지출들을 고려하여 그들의 경제적 문제를 상담하여야 한다. 2주 이내 사무실에서 면담이 이루어지고 면담이 이루어질 때 조사가 진행된다. 신청인은 구직의 경험을 증명하여야 하고 각종 증명서류를 가져와야 한다. 대체로 면담은 한 시간 반 정도의 시간을 소요한다. 그리고 이 면담에서 계약서가 작성된다. 가구의 여건에 따라 급여의 수준과 필요한 서비스가 결정된다. 공공부조 수급자는 매달 새롭게 신청절차를 거친다. 신청자와 수급자를 대상으로 상대적으로 빈번하게 그리고 긴 시간 상담을 하고 있다. 이 상담은 대개 전문적 능력을 필요로 하는 것인데 공공부조 대상 중 가정폭력 등 복잡한 문제를 경

3) 참고로 우리나라 2015년 기준 등의 평균 인구는 2만 명, 읍의 평균 인구는 2만 1천명, 그리고 면의 평균 인구는 4천명이다. 행정자치부(2015). 2015 행정자치통계연보 p. X. 업랜즈브로의 2015년 1월 공공부조 수급가구는 290가구, 수급자는 520명 정도이다.

협하는 사례가 적지 않기 때문이다.

공공부조를 비롯하여 콤포에서 지원이 이루어진 이후 평가를 위한 학
인조사를 실시한다. 서비스 제공과정에서 존중이 이루어졌는지 등을
조사하는데 정기적으로 월 1회 정도를 실시하고 그 결과를 서비스 제
공에 반영하도록 한다. 업무량 증가가 있지만 평가를 진행하는 것을 체
계화하여 두었다.

공공부문 서비스 제공자들 간의 협력

스웨덴의 가족정책은 여러 부처로 나뉘어 이행되나 주거지역을 중심
으로 통합 지원된다(신필균, 2011, p.112-113). 담당 소관기관이 흩어져
있더라도 가족이나 개인이 이에 대한 불편을 거의 느끼지 못하는 것
또한 스웨덴 전달체계의 특징이다. 하지만 스웨덴 전달체계는 모든 것
이 한곳에서 이루어지는 원스톱 서비스라기보다는, 처음 문제를 담당



“
사람을 중심으로
필요한 서류들이
움직인다.”



한 기관에서 추가적으로 필요한 지원을 제공하는 다른 기관을 알선하고 서비스가 자동적으로 이어지게 해주는 방식이다. 사람을 중심으로 필요한 서류들이 움직인다. 다양한 지원 조직이 소규모 지역단위 중심으로 운영되는 것도 특징이다.

예를 들어 서비스제공 과정에서 성인대상 지원부서는 중앙정부의 사회보험청, 노동청과 밀접하게 협력한다. 사회보험 관련 정보를 확인하고 노동청의 각종 서비스 이용을 지원한다. 공공부조를 신청하면 이 신청자가 구직이 가능한지, 보험대상인지를 확인하고 지원을 결정한다. 고용센터에서 지원하는 사람을 사회복지사무소에서 정기적으로 만나기도 한다. 참고로 사회보험청과 노동청은 중앙정부의 책임 하에 운영되고 노동청은 거의 지방정부(콤포문) 단위로 지역사무소를 두고 있다. 그리고 콤포문의 사회복지사무소는 광역자치단체인 란드스팅이 운영하는 홈닥터와 진료센터, 아동진료소, 모성진료소 등과도 서비스 제공을 위하여 협력한다. 이러한 협력에는 예산과 평가가 협력자 간에 공유되도록 하여 협력을 장려하고 있다. 반면 개인정보에 대한 주의도 강한데 원칙적으로 대상자가 협력과 다른 기관 간의 정보 공유에 동의하여야만 진행이 가능하다.

시사점

스웨덴의 전달체계 사례는 각 기관의 전문화를 지향하고 기관 간 협력을 강화하는 모델에 가깝다. 전문화와 통합은 같은 방향으로 진행하기 어려운 상충 가능성을 가지는 가치이다. 전문화를 하면 분화를 하게 된다. 통합을 하자면 전문성이 저하될 수 있다. 우리사회 공공복지 전달체계에서 가장 크게 또는 시급하게 보완되어야 하는 가치가 무엇인가를 분명하게 할 필요가 있다. ‘읍면동 복지허브화’는 전문화와 통합을 동시에 지향하고 있다. 워낙 전문성도 통합성도 부족한 상황에서 당분간은 상충의 위험이 적지만 향후 무엇을 우선의 과제로



스웨덴의 통합성은 기관 간 협력으로 확보되는 경향



할 것인가는 고민이 필요하다.

한편 전문성은 전문적 자율성을 인정하여야 구현되는 가치이다. 스웨덴의 경우 일선의 복지지원에서 전문가의 판단이 매우 결정적이다. 급여의 수준과 종류는 전문가의 판단에 따라 달라진다고 하여도 과언이 아니다. 우리하나의 일선 행정에서 과연 전문성을 구현할 수 있는 기제를 갖추고 있는지를 검토하여야 한다. 각종 공공의 지원이 전문적 판단을 준용할 여지를 갖추고 있는지도 검토하여야 한다. 중앙정부의 정책이 대체로 표준화를 벗어나기 어렵기 때문에 지방정부의 복지지원에서 전문적 자율성을 갖추도록 하는 방안도 검토가 필요하다.

스웨덴의 통합성은 기관 간 협력으로 확보되는 경향이 있다. 스웨덴 사례는 기관 간 협력이 역할분담과 협력과정에 대한 지침만으로 이루어지는 것이 아니라, 협력이 유리하도록 하는 예산과 평가 체계 구축 등 정교한 제반 설계가 뒷받침되어 강화되는 것임을 보여주고 있다. 예를 들어 2014년 12월, 스웨덴 정부는 청년실업자 취업지원에서 지역사회의 영향력을 강화하기 위하여 각 지역에 담당 조직을 구성한 바 있다. 2015년 춘계 예산안에 따르면, 지방자치단체와 고용센터 간 협력을 촉진시키는 방안으로 동 목적의 기금을 각 지역의 해당 조직에게 제공하기로 하였다. 이 금액은 2015년 75억 크로나, 2016년에는 9억 크로나로 책정되어 있다(송지원, 2015: 54, 임완섭 외, 2015: 147에서 재인용).

참고문헌

- 송지원(2015) 2015년 춘계 예산안에 포함된 스웨덴 정부의 청년실업 대책. 국제노동브리프. 한국노동연구원: 48-56.
- 신필균(2011) 복지국가 스웨덴. 후마니타스.
- 임완섭 · 노대명 · 이현주 · 전지현 · 김근혜 · 심창학 · 황정하 · 최연혁 · Jennifer Romich · Jonas Edlund · Serge Paugam(2015) 각국 공공부조제도 비교연구: 스웨덴편. 한국보건사회연구원.
- 행정자치부(2015) 2015 행정자치통계연보.
- Upplands-Bro (2014) Riktlinjer for handläggning av ekonomiskt bistand.
- Upplands-Bro (내부자료) Welcome to the municipality Upplands-Bro.

익산! 희망농업, 행복 농촌을 향한 힘찬 도약



국가식품클러스터 조감도

익산시는 경지면적 전국 5위, 쌀 생산량 규모 전국 5위이며 농업분야 예산은 익산시 본예산 기준 15%로 전체 예산 대비 상당 부분을 차지하고 있다. 또한 농가인구는 도내 1위이자 익산시 인구에 약 10%를 차지하고 있는 우리나라 대표적인 도농복합도시이다. 하지만 농가인구의 고령화로 인하여 농업분야가 점점 위축되고 제조업과 같은 다른 산업에 비해 주목을 받지 못해왔다. 최근 익산시는 국가식품클러스터 조성과 맞물려 농식품 가공산업 육성, 농촌관광 활성화, 귀농·귀촌자를 대상으로 한 인력육성 등을 통해 농업·농촌의 경쟁력을 강화하고 부가가치 향상을 위한 적극적인 방안을 강구하고 있다.

떼려야 뗄 수 없는 익산과 농업

최근 익산시는 조직개편과 함께 농정의 컨트롤타워 역할을 수행할 미래 농정국이 출범하고 합열읍으로 이전했다. 합열읍은 시군 통합 전 익산 군청 소재지로 북부지역 중심 생활권이자 석재산업으로 화려한 부흥을 누렸던 곳이다. 하지만 도농 통합이후 쇠퇴 일로를 걸으며 침체를 벗어나지 못했다. 민선6기 들어 익산시는 북부권을 다시 농업 중심지로

일으키고자 함열읍에 농업행정타운 조성을 구상하고 그 신호탄으로 지난 1월 농업관련 5개 부서로 구성된 미래농정국을 구)익산군청 부지로 이전했다. 농정이 농민 속으로 녹아들어 농업을 통해 익산시를 다시 살리는 대도약의 기회로 삼을 것이라는 정 시장은 “농민들이 앞장서서 정책을 만들면 행정이 보조하는 농민의 농민에 의한 농민들의 농업정책을 실현하겠다.”고 앞으로 미래농정국의 역할을 강조했다.

국가정책이 미래성장을 위한 농업의 산업화, 생산과 유통, 농촌의 활력 제고 등으로 변화하고 있어 급변하는 농업의 트렌드에 발맞추기 위해 익산시는 기존의 조직으로는 어려움이 있다고 판단하였다. 이에 농업정책의 현장대응력을 높이고 농정업무의 집적화, 고도화를 통한 생산성과 효율성을 제고할 수 있도록 미래농정국을 신설하였으며 기존의 농업기술센터는 영농지도의 본연의 업무를 수행한다.



익산시 북부청사 전경



미래농정비전 선포식



종합 농정분야의 컨트롤타워 '미래농정국'

미래농정국은 미래농업과, 농촌활력과, 농식품유통과, 축산과, 산림과 등 5개 부서로 구성이 되었으며 「희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 농민」을 비전으로 대한민국의 농식품산업의 중심이자 미래의 희망이 되는 익산의 농업·농촌 환경을 만들겠다는 계획을 발표했다.

미래농업을 이끌 미래농정국은 농민과 농민단체, 농업정책 전문가 등이 정책을 만들고 공무원들이 뒤에서 보조를 해주는 농정 거버넌스를 구축한다. 또한 농림축산식품부 및 농촌진흥청, 한국농수산대학, 전북도청 등의 농업관련 기관·단체와의 네트워크를 형성하여 농업정책을 공유하고 국가예산 확보와 각종 공모사업에 적극적으로 대응할 수 있는 시스템으로 운영된다.



여산농협 산지유통센터 준공식



익산로컬푸드직매장



농업인교육



농업인교육관



국가식품클러스터 6대기업지원시설



농촌체험마을

농민들은 농사에만 전념하고 판매는 행정에서 책임지는 공동출하의 체계를 갖춰 나갈 예정이며 산지유통계획 변경을 통해 농협 이외의 별도의 농업유통조직을 설립하여 국가식품클러스터 원료공급체계를 구축하고 통합마케팅에 전력을 다할 예정이다. 또한 국내의 시장의 변수인 FTA와 기후변화에 적극적 대응을 위한 생산작물을 다각화하며 미래농업의 트렌드인 스마트팜 및 벤처농업 등의 ICT 융복합 스마트 창조농업을 실현한다. 그리고 젊은 농업전문인력을 양성하여 국내·외 농업트렌드 변화에 능동적으로 대응하는 선도적인 농업정책을 추진한다.

시비 직불금 지급대상을 변동형에서 고정형으로 개선함으로써 농업생 산품목을 다양화하며 농업분야 보조금 관리규칙을 제정하여 수익이 발생한 보조사업자로부터 수익의 일부를 환수하여 영세농가에 지원함으로써 대농가 및 법인 편중지원 등의 특혜시비를 불신시킨다는 계획이다. 이뿐만이 아니다. 마을만들기, 농촌중심지 활성화 사업, 도농연계 6차산업화 등의 농촌 공동체 네트워크 구축사업을 확대하고 국내에 대표적인 농촌체험휴양마을 조성과 대표 농촌관광코스 개발을 통해 관광객 유치에도 발 벗고 나설 예정이다.

고부가가치 농업, 도약의 발판이 되다.

급변해가는 미래 사회 속에 농업은 우리생활 속에 더욱 중요한 부분이 될 것으로 보인다. 이에 발맞춰 대다수 선진국들은 농업분야에 많은 투



자와 발 빠른 대처를 통해 식량 자급률을 높이며 세계 농업·식품 시장을 주도할 준비를 하고 있다. 미래의 '식량안보'가 곧 '국가안보'문제로 이어지기 때문이다. 반면 우리나라는 1995년 WTO(세계무역기구) 체제가 출범하면서 자유무역의 논리가 농산물 시장에까지 적용되며 농업보다는 제조업분야에 치중하였고 식량 자급도는 OECD 국가 중 최하위 수준을 밑돌고 있다.

전국적으로 농업의 침체가 이어지고 있는 가운데 익산시는 미래농정국 신설을 통하여 이러한 위기를 기회로 삼아 재도약의 발판을 마련했다. 미래성장 동력의 큰 축으로 농업을 육성하고 국가식품클러스터와 연계하여 농업 발전을 통한 익산의 부흥을 도모하고자 하며 합열북부청사 신설을 통해 행정기관의 도심 집중으로 발생하는 지역간 불균형과 북부권 침체 등 북부권 주민들의 박탈감 해소에도 일조하고자 한다.

모든 준비를 마치고 이제 힘차게 전진할 일만 남았다. 국가 식품 산업의 수도로서 우리나라뿐만이 아닌 세계의 농업과 식품의 중심지로서 새롭게 변화해 가는 익산시를 기대해 본다.

대표 농산물 브랜드
탑마루 쌀



지방자치관련 용어해설



{ 지방자치단체 합동평가 }

지방자치단체 합동평가는 지방자치단체에서 수행하는 국가위임사무 등의 추진상황을 평가·환류하여 국정운영의 효율성, 책임성, 통합성을 확보하고, 각종 평가를 통합·운영하여 중앙부처 평가로 인한 지방자치단체의 업무부담을 완화하기 위하여 실시한다. 합동평가는 정부업무평가기본법 제21조에 근거하며, 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대해 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다. 합동평가의 대상은 시·도이며, 시·군·구 실적도 포함되는데 市部와 道部를 구분하여 평가하게 된다. 평가지표는 공통평가(전 지방자치단체 해당사무)와 부분평가(일부 지방자치단체 해당사무)로 구성되며, 지표의 구성은 정량지표와 정성지표로 구분되고, 평가의 수행은 민간전문가로 구성된 합동평가단(200인 내외, 1년 임기)이 맡게 되어 있다.

{ 지방자치단체 자체평가 }

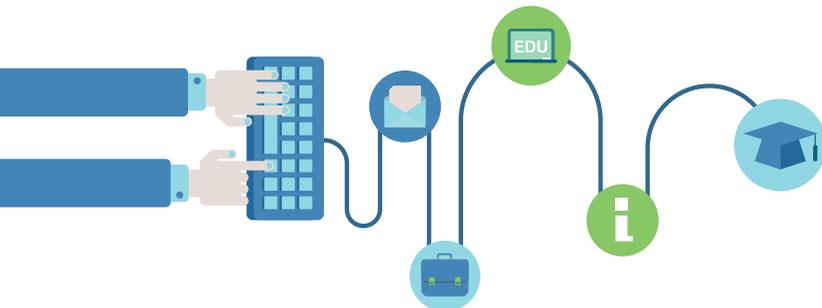
지방자치단체 자체평가는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말하며, 지방자치단체 스스로 자체적인 성과평가를 통해 내부적으로 업무에 대한 관리개선을 추구하고, 외부적으로는 고객의 책임성 확보 수단으로 활용하는데 그 목적이 있다. 즉, 시민의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 평가하고, 이에 근거하여 조직 전체를 운영하도록 해야 하는 것이다. 자체평가는 정부업무평가기본법 제2조 및 동법 제18조에 근거를 두고 있다. 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 하며, 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영해야 하고, 자체 평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다.

{ 지방자치단체 재정분석 }

1998년부터 매년 시행되어 오고 있는 지방자치단체 재정분석은 지방재정법 제55조 및 동법 시행령 제62조의 2와 제65조에 근거하고 있으며, 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 객관적인 자료에 근거하여 종합적으로 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성 제고를 목적으로 한다. 지방재정분석은 지방재정 운영결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 투명성·책임성 확보와 재정위기를 사전에 예방하는 효과가 있으며, 재정운영이 우수한 자치단체에 대해서는 포상을 하고 재정건전성과 효율성이 떨어지는 자치단체에 대해서는 재정진단을 실시하는 등 재정여건 개선을 위한 실질적 지원기능으로서의 역할을 하고 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 재정분석의 정책목적은 재정적으로 각 지방자치단체의 '건실한 정부관리(soundness governance)'를 도모하고 궁극적으로 주민의 복지증진에 기여하는데 있다.

{ 하인리히(Heinrich)의 법칙(1: 29: 300) }

1930년대 초 미국의 한 보험회사의 관리감독자였던 하인리히는 각종 사고들을 분석하다가 1대 29대 300의 법칙을 발견했다. 한번의 대형사고가 발생했다면 이미 그 전에 유사한 29번의 경미한 사고가 있게 마련이고 그 주변에 또다시 300번 이상의 징후가 나타난바 있다는 내용으로 현재는 '하인리히 법칙'으로 불린다. 하인리히는 노동재해에 관하여 실증적 연구를 행한 결과, 중상자가 한 명 나오면 그와 같은 원인으로 경상자가 29명, 또 그 뒤에 운 좋게 재난을 피했지만 같은 원인으로 부상을 당할 우려가 있는 잠재적 상해자가 300명이라고 하는 법칙을 내놓았다. 결국 위험을 방관하면 330회에 한번은 큰 사고를 당할 위험이 있는 것이다. 이러한 사고를 미연에 방지하기 위해서는 시설 설비에 대한 개선과 종업원에 대한 안전교육 철저 등 사고를 내는 원인을 배제할 필요가 있다고 하였다.



{ 공동세 제도 }

공동세(Tax Sharing) 제도는 중앙과 지방이 함께 세원을 공유하면서 지방세입을 강화시키는 세원 공동이용 방식을 이르는 제도이다. 이러한 세원 공동이용 방식은 중앙 세원을 지방이 함께 활용하는 경우와 더불어 지방과 지방 간(광역단체와 기초단체, 기초단체와 기초단체 등 포함)에 세원을 공동으로 이용하는 경우를 포함하는 개념으로 이해할 수 있다. 세원 공동이용 방식은 세원의 중앙편중성 등 현실적인 제약 때문에 지방세입 기반 확충을 위한 주요한 수단으로 여겨지고 있다. 세원배분이론 상으로 중앙과 지방 간(또는 지방과 지방 간) 세원배분 방식은 크게 세수분리방식과 세수배분방식으로 구분할 수 있다. 전통적인 세원배분이론에 따르면 지방세는 독립세 방식을 원칙으로 한다. 그러나 공동세 제도는 기존의 전통적인 세원배분이론에서 벗어나 세수배분방식의 형태를 따르고 있다. 공동세 제도는 세수배분방식 가운데 과세권을 중앙정부와 지방정부에서 공동으로 설정한 공동방식을 일컫는다. OECD는 지방세의 과세자주권을 기준으로 지방정부의 분권화 단계를 구분하고 있다. 이에 따르면, 공동세는 중앙정부가 지방세 과세표준과 세율을 결정하는 경우보다는 지방세의 과세자주권 기준 상으로 높게 평가되지만, 지방정부가 과세표준 또는 세율의 결정권을 갖는 경우 보다는 낮게 평가하여 분류하고 있다. 종합해 보면, 공동세 제도는, 지방정부의 분권화 단계 중 기초적인 단계라 하겠다.

{ 지역발전투자협약 }

지역발전투자협약은 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 지역개발 사업계획을 수립하고, 중앙정부와 지방자치단체의 투자분담, 성과관리 등에 대하여 상호협약을 체결하는 제도를 말한다. 협약을 체결한 사업은 연차별 투자계획에 따라서 중앙정부와 지방자치단체의 예산 반영을 의무화함으로써 사업의 안정적 추진과 더불어 정부 정책의 신뢰성을 향상시킬 수 있는 장점이 있다. 지역발전투자협약제도는 대형국책사업의 입지를 둘러 싸고 지역 간 과도한 경쟁, 국론 분열, 정부정책에 대한 불신 등이 참여한 사회적 문제로 부각되면서 도입되었다. 국가적으로나 지역적으로 파급효과가 크게 발생하는 지역개발 사업이라면 중앙정부와 지방자치단체가 책임과 역할을 공유하여 추진하는 것이 지방자치단체 간의 국책사업 유치에 위한 무한경쟁을 방지하고 사업추진의 효율성뿐만 아니라 효과성을 제고할 수 있을 것이라는 논리에서다.

연구원 동정

2017년도 2월호(11호)

■ 한국지방행정연구원 신청사 개청식 개최

일시 2017년 2월 24일 10:00

장소 한국지방행정연구원 대강당

주최 한국지방행정연구원

참석 행정자치부 장관, 국회의원, 강원도 경제부지사, 원주시장 등



촬영사 하혜수 한국지방행정연구원장



기념사 홍윤식 행정자치부 장관



테이프 커팅식



표지석 제막



1부 라운드테이블



2부 발표·토론회

■ 한국지방행정연구원 신청사 개청 기념세미나 개최

일시 2017년 2월 24일 13:30 ~ 16:00

장소 한국지방행정연구원 대강당

주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 2월 24일 금요일, 연구원 대강당에서 ‘한국지방행정연구원 신청사 개청 기념세미나’를 개최하였다.

이날 열린 세미나는 연구원 강원 원주혁신도시 이전을 기념하여 우리나라 지방자치 발전을 위해 연구원이 나아갈 방향과 그 역할을 논의하기 위해 마련되었으며, 제1부 ‘연구원 발전의 회고와 전망’과 제2부 ‘연구원 발전을 위한 전략 모색’으로 구성·운영되었다.

제1부 ‘연구원 발전의 회고와 전망’은 김안제 서울대학교 명예교수·한국지방행정연구원 제7대 원장의 사회로 이달근 가천대학교 교수·한국지방행정연구원 제10대 원장, 이기우 인하대학교 교수·한국지방행정연구원 지연회장, 하혜수 한국지방행정연구원장의 토론으로 진행되었다.

제2부 ‘연구원 발전을 위한 전략 모색’은 이달근 가천대학교 교수의 사회로 최영출 충북대학교 교수의 ‘연구원의 위상 강화 및 지역사회와의 연계 방안’, 손희준 청주대학교 교수의 ‘연구원의 지속적 발전을 위한 재정안정화 방안’ 발표와 토론으로 진행되었다.

■ 한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책 세미나 개최

일시 2016년 11월 30일 14:00 ~ 18:00

장소 대한상공회의소 의원회의실

주최 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회, 서울신문



개회사 하혜수 한국지방행정연구원장



토론

한국지방행정연구원은 일본자치체국제화협회, 서울신문과 공동으로 11월 30일 오후 2시, 대한상공회의소 의원회의실에서 최근 한국과 일본의 현안인 ‘한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책’을 마련하기 위한 세미나를 개최하였다.

이날 한국과 일본의 광역 지방자치단체장, 특히 일본 히로시마현 ‘유자키 히데히코’ 지사가 「히로시마현 저출산·인구감소대책」을, 세종특별자치시 ‘이춘희’ 시장이 「저출산 극복을 위한 세종시의 노력」을 제목으로 기조강연에 나섰다, 이어 주제발표로 서울대학교 행정대학원 ‘김순은’ 교수가 「저출산·고령사회와 인구감소에 대한 국가와 지역의 대응」을, 일본 정책연구 대학원대학 ‘다카다 히로후미’ 교수가 「일본 지방자치단체의 저출산·인구감소 대책」을 주제로 발표하였다.



발표 김순은 서울대학교 행정대학원 교수



발표 다카다 히로후미 일본 정책연구 대학원대학 교수

■ 지방재정 투자심사 및 타당성조사 제도공유 워크숍(영남권) 개최

일시 2016년 11월 18일 13:00 ~ 18:00

장소 대구텍스타일컴플렉스

주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 행정자치부와 공동으로 2016년 11월 18일(금) 13:00~18:00까지 지방재정 투자심사 및 타당성 조사 제도공유 워크숍을 개최하였다.

세미나는 1부, 2부로 구분하여 진행되었으며, 투자심사 및 타당성조사제도의 이해도 향상 및 일반 지침 연구결과를 공유하고, 타당성조사 및 투자심사 제도 발전을 위한 방향을 모색하였다.





KRILA 보고서

무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결방안

주재복

한국지방행정연구원
상생협력지원센터소장

강영주

한국지방행정연구원
수석연구원

본 연구의 목적은 중앙정부에서 추진하는 무상보육정책을 둘러싼 보건복지부와 지방교육청의 갈등사례와 서울시가 추진하는 청년수당지원사업을 둘러싼 보건복지부와 서울시의 갈등사례를 분석하여 무상복지 갈등의 합리적 해결방안을 모색하는 것이다.

본 연구의 분석결과 중앙-지방 간 무상복지 갈등의 근원은 무상복지에 대해 상이한 인식 프레임에 기인하는 것으로 나타났다. 그리고 갈등해결 과정에서 이러한 프레임의 차이가 너무 견고하여 합리적인 대안을 찾기가 매우 어려웠다. 따라서 본 연구는 무상복지에 대해 가지고 있는 중앙과 지방의 인식 차이를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있다.

본 연구는 중앙-지방 간 인식 차이를 줄이는 방안으로 프레임 전환을 통한 당사자 간 협상가능성 증대, 중앙정부·지방자치단체·시민사회단체가 함께 참여하는 무상복지정책협의체 구성, 그리고 중앙과 지방의 권한과 책임 명확화를 위한 제도 개선을 제시하였다. 특히 유치원 누리과정과 어린이집 누리과정 사무를 일원화, 지방 자치권의 범위 명확화, 중앙-지방 간 재정분담 원칙의 확립을 위한 지방교육재정교부금법 상 재정분담 주체의 명시화 등을 구체적인 제도 개선 방안으로 제안하였다.

이삼주한국지방행정연구원
선임연구위원**윤태섭**한국지방행정연구원
재정분석회계센터소장**지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향**

● 본 연구의 목적은 지방보조금을 대상으로 제도, 운영과정, 그리고 평가체계 등에 대한 검토·분석을 통해 개선방향을 모색하는데 있다. 제도분석은 지방보조금관리지침을 대상으로 분석하였으며 각 자치단체별 관리지침에 나타나는 차별성을 탐색하는데 주안점을 두었다. 운영과정분석은 지방자치단체의 지방보조금 실제운영사례를 중심으로 사례분석을 실시하였다. 평가체계는 지방보조금 관리지침 상 평가지표와 이를 평가하는 조직 등에 대한 분석을 실시하였다.

지방보조금의 제도적 측면에서는 첫째, 예산편성 총액한도제 자원산정방식에 대한 문제가 발견되었다. 이는 지방보조금에 국·시(도)비 보조금에 대한 매칭재원이 포함되어 있어 산정결과가 왜곡될 여지가 있다는 점이다. 둘째, 지방보조금심의위원회의 현행 심의체계 상 객관적이고 중립적인 심의를 어렵게 하는 요소가 나타나고 있으며, 효과적인 심의에 장애가 있다는 점이다. 뿐만 아니라 보조금 금액에 관계없이 매뉴얼에서 제시하는 모든 과정을 동일하게 준수하게 하고 있어 관리측면의 비효율이 나타나고 있다는 점이다. 평가체계 측면에서는 첫째, 지방보조금의 다양성에도 불구하고 한 개의 평가체계로 구성되어 있어 사업의 유형 및 특성을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 지방자치단체에서 지방보조금 평가를 각 사업부서가 담당하고 있어 객관적이고 일관성 있는 평가가 곤란한 상황에 있다는 점이다. 셋째, 현행 평가기준이 계속사업에 대한 평가위주로 구성되어 있어 신규사업에 대한 적용에 한계가 있다는 점이다.

이에 지방보조금 총액한도 산정 시 국·시(도)비 매칭재원을 제외하는 것이 적절하며, 지방보조금의 지방분권적 자원 특성에 맞춰 지역주민의 역할을 강조하는 방안의 모색이 필요성을 제시하였다. 지방보조금심의위원회의 경우 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하여 전문성을 강화할 필요가 있다. 다음으로 지방보조금 평가체계 측면에서 있어서는 정량적 평가와 정성적 평가로 이원화한 후 이 중 관리측면은 가시적, 경험적인 사실 관계로 판단하고, 필요성에 대한 판단은 정성적으로 판단하되 가능한 객관화 할 수 있도록 조정할 필요가 있음을 제시하였다. 특히 정성적 판단의 경우, 현재와 같은 사업부서의 일방적 판단이 아닌 총괄부서의 판단이 가미될 수

있는 체계를 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 지방보조금의 유사·중복 판단에 있어서는 첫째, 보조사업자와 객체의 관계를 기준으로 판단할 필요가 있을 것이며 수혜집단이 동일하지 않더라도 부분적으로 동일 객체가 참여하는 경우에는 일부중복으로 판단할 필요가 있음을 제시하였다. 둘째, 법적근거와 객체의 관계를 기준으로 법적 근거 하에서 수혜집단이 동일할 경우 중복으로 판단할 필요가 있음을 제시하였다.

지방자치단체 간 지역발전사업 갈등관리방안

박진경

한국지방행정연구원
지역계획연구센터소장

김상민

한국지방행정연구원
수석연구원

이 연구는 둘 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 지역발전사업, 즉 지역행복생활권 협력사업이나 광역도시계획시설 설치사업 등을 둘러싼 지자체간 갈등 사례를 심층적으로 분석하여 갈등관리 요인을 추출하고, 이를 통해 지역간 협력사업을 활성화할 수 있는 갈등관리방안을 도출하는 것을 그 목적으로 한다.

이에 첫째, 지역행복생활권과 지역간 협력, 지자체간 협력의 개념 및 이론, 지역간 협력사업 또는 연계협력사업 추진 시 발생하는 갈등과 관련된 선행연구를 고찰하였다. 둘째, 지역협력제도 및 지방자치단체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 관리하는 관련제도의 운영실태를 분석하여 개선과제를 파악하였다. 셋째, 둘 이상의 지자체가 공동으로 지역발전사업을 추진할 때 갈등이 빈번하게 발생하는 유형의 사업을 선택하여 사업단계별 갈등의 내용과 특성, 갈등관리의 성공요인, 추진체계 및 지원체계 등을 심층적으로 분석하였다. 사례분석은 광명-구로 환경기초시설 빅딜, 천안-아산 복합문화정보센터 건립, 수도권 대중교통 개혁, 그리고 강남순환도시고속도로 건설 사례를 중심으로 하였다.

지자체간 지역발전사업의 갈등관리 기본 방향은 사전예방적인 참여형 갈등관리, 협력적인 현장형 갈등관리, 그리고 체계적인 지속형 갈등관리라고 할 수 있다. 이를 위해서는 사업목적별 갈등관리절차 마련, 사업단계별 갈등관리모형 개발, 사업유형별 핵심 갈등관리전략 수립, 협력적 갈등관리 네트워크 형성, 그리고 (가칭)지역생활권 갈등위원회 신설 등의 지자체간 협력사업 갈등관리 통

합추진체계 구축이 요구된다. 또한 중앙정부는 지자체간 지역발전사업 갈등관리지원제도 마련과 지자체간 지역발전사업 갈등관리매뉴얼 작성·보급을, 지방자치단체는 실질적인 협의기구 등 조직구성 및 운영, 그리고 지방자치단체 갈등관리프로세스 등을 구축할 필요가 있다.

생활자치 구현을 위한 시도-시군구-읍면동 기능조정방안

-보건, 복지, 여성, 가족 분야를 중심으로-

한부영

한국지방행정연구원
선임연구위원

김필두

한국지방행정연구원
연구위원

● 본 연구에서 정부 3.0의 생활화를 위하여 국민의 생애 주기별 라이프 스타일에 맞게 맞춤형 서비스를 읍면동 중심으로 제공하기 위한 시도-시군구-읍면동간의 기능조정방안을 제시함

복지수요의 증가와 제도의 급격한 변화 등 복지 행정인프라의 확대 욕구도 빠르게 진행되고 있으나, 현재까지 소외된 빈곤위기가정을 직접 찾아가는 수혜자 중심의 복지행정의 부족한 점이 지적되고 있다. 이에 따라, 주민 최접점 기관인 읍면동 주민센터 중심으로 마을기반 지역사회복지의 기능강화 필요성이 제기되고 있다. 생활자치관련 기능을 주민 맞춤형 서비스를 제공할 수 있다는 전제에서 출발하여 읍면동의 주민생활서비스 전달기능이 강화되면 시도-시군구-읍면동간의 기능조정이 필요하기 때문에 시도-시군구-읍면동간의 효율적인 기능조정방안을 제시하였다.

첫째, 시도와 시군구가 보건, 복지, 여성, 가족분야 사무를 병렬적으로 수행하는 처리방식이 가장 많이 있으며, 이러한 사무는 시군구가 완결성을 가지고 처리하여야 한다.

둘째, 시군구에서 읍면동으로 사무 재배분은 특별히 법령에 명시하지 않은 경우 읍면동은 하부행정기관으로 읍면동의 사무를 위임하여 처리할 수 있으며, 법적 권한과 책임이 시군구에 속한다.

셋째, 읍면동이 하부행정기관으로 생활자치를 실현하는데 한계가 있으며, 이를 보완하여 사회복지전달체계를 주민의 참여속에서 효과적으로 추진할 수 있는 법률적 보완과 행정정적인 지원이 필요하다.

인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안

박진경

한국지방행정연구원
지역계획연구센터소장

이소영

한국지방행정연구원
지역발전연구실장

본 연구는 저출산·고령화로 인한 인구감소로 지방소멸 위험지역에 대한 위기인식이 확산되고, 인구감소문제는 특히 취약한 지방의 위기를 더욱 가속화시키고 있어 국가생존전략 차원에서 인구감소지역의 새로운 지역발전정책을 수립하고자 하였다.

출산장려, 인구유입, 인구전입, 인구증대 등 국가보다 상대적으로 신속하게 지방은 인구감소 위기의식에서 비롯된 총체적 대응전략을 시행해오고 있다. 그러나 아직까지 중앙정부의 인구감소 대응정책은 저출산·고령사회기본법 및 기본계획에 의거한 출산·양육지원정책에 한정되어 있어 인구감소대응을 종합적으로 반영한 지역발전정책이 부재한 것으로 나타났다. 2014년 일본은 소멸 자치단체 리스트가 공표된 이후 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 마을·사람·일자리 창(創)생(生)종합전략을 수립한 바 있다. 우리나라도 인구감소지역에 대해서 다음과 같은 새로운 지역발전정책을 추진할 필요가 있다.

첫째, 인구감소지역의 새로운 지역발전정책은 축소도시지향형으로, 저출산·고령화 시대의 새로운 지역수요를 반영하여, 인구감소로 인한 취약지역에 특별대책을 마련할 필요가 있다. 둘째, 국가차원에서 인구감소지역 활성화정책의 종합적인 추진체계를 마련하고 인구감소지역 활성화 종합계획시스템을 구축해야 한다. 셋째, 인구감소지역을 대상으로 우리나라 실정에 맞는 종합계획 수립 및 지원을 위한 「(가칭)인구감소지역발전특별법」을 제정하고 재정지원체계를 마련해야 하며, 지방관 인구감소대응 종합시책을 추진할 필요가 있다.

논문모집안내

『지방행정연구』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

- **논문주제:** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량:** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출:** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처:** Tel 033-769-9824 | Fax 070-4275-2314 | E-mail local@krila.re.kr
- **원고료 등**
 - ※ 원고료 및 게재료는 없습니다.
 - ※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.



지방자치 이슈와 포럼

2017 February Vol.11

이달의 이슈와 포럼

읍면동 복지허브화 정책

