

이달의 이슈와 포럼 |

지방행정 협력네트워크 구축



특별대담

지방정부 간 협력 방안 마련에는 상호 간 신뢰가 핵심입니다.

이슈

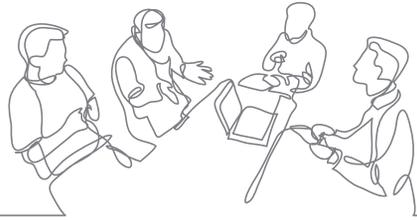
문재인 정부의 네트워크형 지방행정체계 구축

논단

- 지방행정 네트워크 구축방안
- 한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교

우수사례

다양한 색깔의 지역, 사이타마
인재 만들기 광역연합



06 특별대담

지방정부 간 협력 방안 마련에는 상호 간 신뢰가 핵심입니다.

김순은

- 대통령소속 자치분권위원회 부위원장

- 서울대 행정대학원 교수



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 18호

발행인 한국지방행정연구원장 윤태범

편집위원장 권오철

위원 서정섭, 박진경, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석

간사 탁영지

연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315

홈페이지 www.krila.re.kr

디자인·인쇄 승일미디어그룹(주)

12 이슈

문재인 정부의 네트워크형 지방행정체계 구축

금창호

- 한국지방행정연구원 선임연구위원

- ※ 지방자치 이슈와 포럼은 한국지방행정연구원이 대필 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안에 대한 정책 제안을 하고 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.

Contents

26 논단

지방행정 네트워크 구축방안

조 성 호

- 대통령소속 자치분권위원회 위원

- 경기연구원 연구위원

한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교

권 오 철

- 한국지방행정연구원 부원장 · 선임연구위원

40 우수사례

다양한 색깔의 지역, 사이타마 인재 만들기 광역연합

권 오 철

- 한국지방행정연구원 부원장 · 선임연구위원

46 지방자치단체 탐방

자연과 삶이 하나 되는 희망의 땅 옹진군

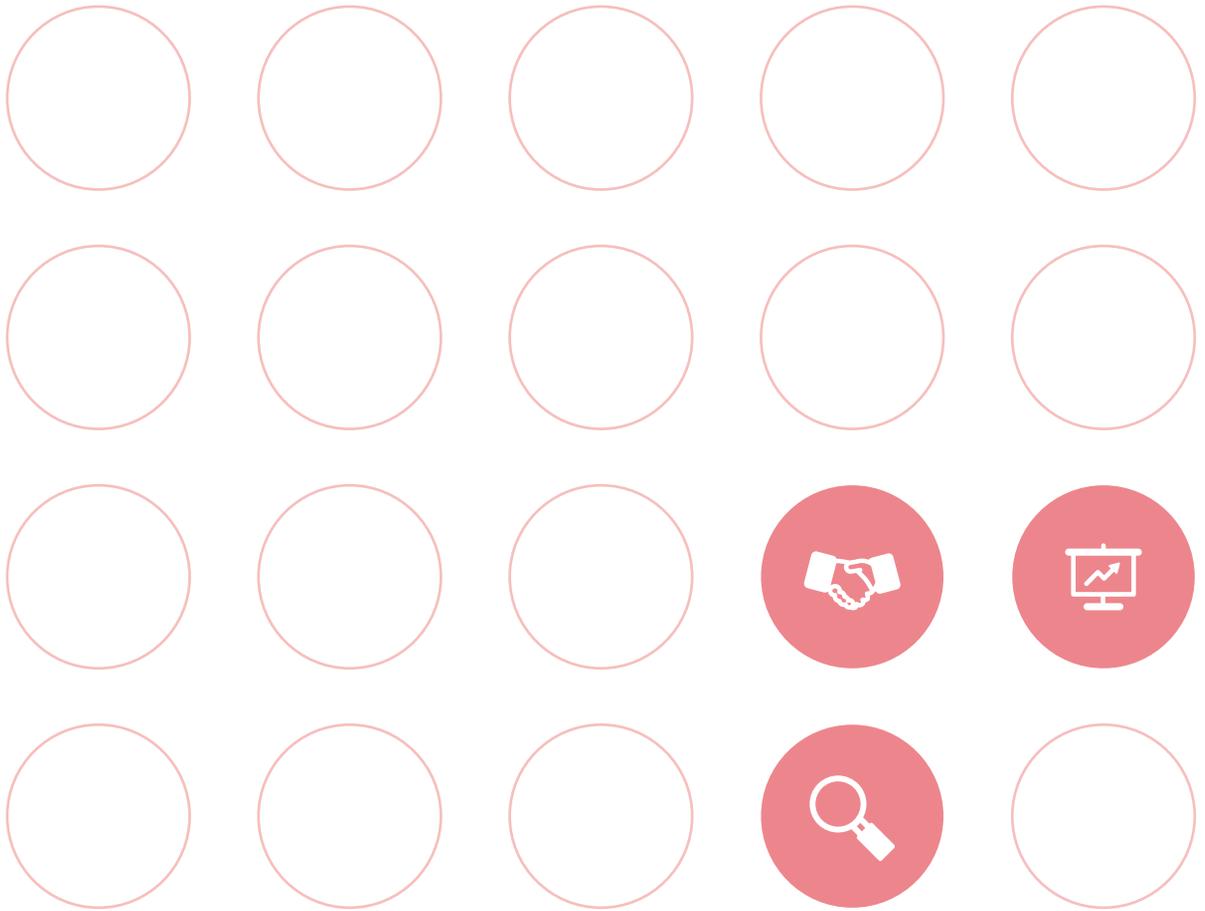


54 용어해설

56 KRILA 보고서

60 연구원 동정





지방자치 이슈와 포럼

지방행정 협력네트워크 구축

특별대담

지방정부 간 협력 방안 마련에는 상호 간 신뢰가 핵심입니다.

김순은

- 대통령소속 자치분권위원회 부위원장
- 서울대 행정대학원 교수

이슈

문재인 정부의 네트워크형 지방행정 체계 구축

논단

- 지방행정 네트워크 구축방안
- 한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교

우수사례

다양한 색깔의 지역, 사이타마
인재 만들기 광역연합

지방자치단체 탐방

- 자연과 삶이 하나 되는 희망의 땅 옹진군

용어해설

- 주민참여 예산제
- 재정안정화기금
- 마을협정(마을협약) 제도

KRILA 보고서

- 지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응
- 인구구조변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구
- 지방분권형 지역균형발전정책의 설계
- 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

연구원 동정

- 2018년도 제 2차 과제선정자문위원회 개최
- 2018 평창 동계 패럴림픽 단체 관람
- 제 4차 연구심의위원회 개최
- 제 5차 연구심의위원회 개최
- 한국지방행정연구원-서울연구원 연구협력 간담회 개최
- 제 6차 연구심의위원회 개최

<특별대담>

지방정부 간 협력 방안 마련에는 상호 간 신뢰가 핵심입니다.

+

대담 | 김순은

- 대통령소속 자치분권위원회 부위원장
- 서울대 행정대학원 교수





자치분권위원회에 부위원장으로 위촉되신 후 지금까지의 소회, 앞으로의 계획에 대한 김 부위원장의 고견 부탁드립니다.

자치분권위원회는 '나라다운 나라'를 위한 국민 여망을 안고 출범한 문재인 정부에서 자치분권 실현이라는 시대적 소명을 담당하고 있는 대통령소속 위원회입니다. 자치분권을 실현하기 위해 실질적 지방분권 전략의 마련, 중앙과 지방, 지방 간 발전 격차 해소를 통한 중앙과 지방의 상생방안 마련을 목표로 하고 있습니다. 이러한 계획의 일환으로 다가올 6월에 실행방안이 담긴 자치분권 로드맵이 공표될 예정입니다. 이 로드맵에는 국가 사무의 지방이양, 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권 등 자치분권의 제도적 기반 확보, 지방의회 강화, 국세와 지방세의 비율 개선, 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화, 나아가 지방분권형 헌법 개정 등의 사항이 포함될 것으로 보입니다.

20년이 넘는 시간동안 학자로서 지방자치 발전을 위한 연구를 수행하였고, 이젠 정책 결정을 지원하는 부위원장이로서 만만치 않은 현안 과제들을 다루는 역할을 부여받았습니다. 어렵지만 꼭 해내야 하는 과제들입니다. 부위원장 직분을 수행하는 기간동안 관련 모든 기관과 함께 난제를 풀어갈 계획입니다.

지방자치법에는 지방자치단체 간 협력을 위한 다양한 제도(행정협의회, 사무위탁, 지방자치단체조합 등)를 두고 있습니다. 그러나 제도적 장치에도 불구하고 실제적인 활용도는 매우 낮은 편이라는 비판에서 자유롭지 못하는데 그 원인은 어디에 있다고 보시는지요.

우리나라를 비롯한 해외 자치단체는 자치단체 간 협력을 통하여 스스로의 생존과 발전을 도모할 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있습니다. 한국의 경우 지방자치법 제151조 사무위탁, 제152조에 자치단체 간 행정협의회, 제159조 지방자치단체조합 등이 보장되고 있습니다. 그러나 실제 협의회 운영은 미미한 실정입니다.

이 같은 상황의 원인은 크게 세 가지로 볼 수 있습니다. 첫 번째가 협력의 필요성 부재, 그리고 두 번째는 자치단체 간 협력의 근간이 될 수 있는 신뢰적 토대 미비, 마지막은 제도적 여건 미비입니다.

먼저 우리나라의 경우, 협력의 필요성을 느끼기엔 행정구역의 단위가 큼니다. 광역연합이 활성화되기 위한 기본적 조건은 협약을 통한 규모의 경제 확보입니다. 그러나 우리는 협약 없이도 이미 협약을 통해 달성하고자 하는 규모의 경제를 구축한 상태입니다. 협약의 최소단위가 되는 기초자치단체의 규



모는 협약이 매우 활성화되어 있는 이웃나라 일본에 비해 매우 큽니다. 일본 시정촌 평균 인구는 7만 명 규모로, 우리나라 기초자치단체 평균 인구 약 20만 명에 비하면 매우 작습니다.

다음으로는 협약이 필요한 지역의 경우에도 상호 간 협력 문화가 부재하기 때문입니다. 광역교통망 구축의 필요성에 대해 대부분이 동의함에도 여러 정책적 이견 조정의 어려움으로 원활한 추진이 어렵습니다. 따라서 기존 선진국에서 운용하고 있는 광역연합 제도설계 방식으로는 우리나라의 연합활성화를 기대하기 어려운 것이 사실입니다. 새로운 방식과 관점의 제도 설계 복안이 필요할 것입니다.

마지막으로 지자체 간 협력에 필요한 제도사항이 충분하지 않습니다. 지방자치법에서 규율하고 있는 내용이 충분하지 않다는 의미입니다. 예를 들어 사무위탁 제도의 경우 공동처리, 위탁 등에 대한 경험 부족과 협상 문화의 미성숙 등으로 크게 활용되지 못하고 있는 실정입니다. 지방자치 경험이 짧은

한국에서는 협력경험이 부족하고 협상 문화가 발달하지 못해 정형화된 절차나 형식 없이 당사자 간 협약에 따라 결정하는 사무위탁 제도가 제도의 유연성 때문에 오히려 적극적인 활용이 제한되는 측면이 큽니다.

현정부에서는 지방자치단체 간 협력강화를 위하여 ‘자치단체 간 협약제도’, ‘광역연합제도’의 도입을 모색하고 있습니다. 김 부위원장님이 보시기에 해당 제도도입에 따른 기대효과는 무엇이 있는지요.

광역연합은 기초와 기초, 기초-광역, 광역-광역 등으로 다양한 형태가 가능합니다. 따라서 연합의 주체, 연합의 목적별로 거둘 수 있는 효과는 매우 천차만별일 것입니다.

광역연합의 형태는 현재 제공되고 있는 사회서비스를 각 지자체 간 비교우위 관점에서 어떻게 재편할 것인지에 달려 있습니다. 기초단위 광역연합의



가장 큰 목적은 저출산 고령화에 따라 변화하는 수요대응일 것입니다. 고령화율 증가로 지역단위 서비스 공급이 고령자 복지체계 중심으로 재편될 수 있기 때문에 이를 효율적으로 전달할 수 있는 규모의 경제 달성이 더욱 요구될 것으로 보입니다. 뿐만 아니라 늘어나는 폐교를 어떻게 통합적으로 관리하고 보다 건설적인 공공 인프라로 활용할 지에 대한 사항도 협약내용이 될 수 있습니다. 보건서비스 역시 마찬가지입니다. 모든 기초지자체의 응급환자 이송을 위한 광역 헬기 운영은 광역단체와 기초 단체 간 협약에 근거하여 실질적으로 운영될 수 있습니다.

현재의 공공서비스 운영방식을 살펴보면 아무래도 광역-기초가 많을 것으로 예상됩니다. 아무래도 비용부담이 발생하는 경우, 상대적으로 재정구조가 취약한 기초지자체의 경우, 광역이 실질적 서비스 제공과 비용을 부담토록 하는 방식을 선호할 가능성이 높기 때문입니다.

지방자치단체와 특별지방행정기관 간 관계는 오랜 시간 논의와 정책변화의 대상이 된 주제입니다. 향후 특별기관 이양에 대한 입장과 향후 진행 상황에 대해서 어떻게 판단하고 계시는지요.

특별행정기관의 지방자치단체 이관은 사무 이양을 통한 지방의 자치권 확대 시행이 가장 높은 대안입니다. 이는 동일사무를 담당하는 지자체 간 사무의 중복과 서비스 누수 문제를 해결하는 방법이기도 합니다. 이미 시범적으로 제주특별자치도는 7개 특별행정기관의 사무를 완전히 이양 받은 바 있습니다. 각 부처의 입장을 종합적으로 들어보고 신중하게 판단해야 할 문제입니다. 하지만 개인적으로는 광역단위에 특별행정기관의 기능을 대폭적으로 이양하는 것에 찬성하는 입장입니다. 가능한 모든 중앙정부의 특행기관을 지방자치단체에 이관하여 사무, 인력의 재배치를 통해 보충성의 원칙을 수행토록 하는 것입니다.

다만 이양에 대한 이해관계자의 반대를 극복할 만한 충분한 논리 확보가 필요해 보입니다. 환경영역의 경우, 단체장의 무분별한 개발 유인을 어떻게 적정하게 통제할 수 있는지에 대한 방안 마련이 요구됩니다. 환경 사무 이관 후 환경이 나빠졌다는 평가가 있는 것도 사실입니다. 환경단체는 환경정책의 중요한 이해관계자로 주민과 함께 환경정책 기능은 정부가 담당해야 한다고 보는 입장입니다. 결국 누가 어떤 서비스를 제공하는 것이 바람직한지에 대해 답하기 위해선 가장 우선적으로 주민의 삶의 질이 고려되어야 할 것입니다.

자치단체 간 행정구역 통합·조정에 대해서는 어떠한 의견을 갖고 계신지요. 향후 자치단체 간 자율적인 행정구역 통합·조정이 필요하다면 특히 어떤 측면에서(예: 인구문제 대응, 도시경쟁력 강화 등) 검토될 수 있다고 생각하시는지요?

지방의 저출산 및 인구고령화 추세를 고려해볼 때 장기적으로 자치단위의 기능을 수행할 수 없는 지자체의 통합이 불가피합니다.

그러나 종전 행정체제 개편 논의와 같이 중앙에 의한 일방적인 시군통합은 이뤄지지 않을 것입니다. 앞서 언급한 광역연합, 네트워크형 지방행정체제는 지자체 간 물리적 통합에 앞서 실제 기능의 일부를 공유하는 역할을 담당할 것입니다. 지자체 간 느슨한 형태의 협력은 이후 행정구역 통합에 필요한 사전 조율장치 기능을 하면서 통합에 따른 행정비용을 줄이게 될 것입니다.

이론적으로 행정구역 통합의 시너지가 가장 큰 유형은 광역시와 광역도의 경우입니다. 현재 광역도가 광역시를 감싸고 있는 도넛형태인데 광역행정 간 시너지 창출에 있어 물리적 경계를 넘는 것이 필요합니다. 자발적으로 통합할 수 있는 여건을 확보하기 위해서라도 광역 계획, 광역 환경 보호, 광역 행정서비스 연합, 협력체계 구축이 필요합니다.

광역도와 소속 시군의 경우에는 광역도와 군과의 관계 재정립이 필요합니다. 인구가 감소하고 있고 인구 3만 미만의 군인 경우 해당 군청이 담당하고 있는 행정서비스의 일부를 도가 직접 공급하도록 하는 것이 나올 수 있습니다. 반면 자립이 가능한 시의 경우 기능조정을 통해 시의 역할에 힘을 실어주는 것이 바람직할 것입니다.

그렇다면 군행정 운영은 어떠한 방식이 되어야 하는지가 관건인데요. 획기적으로 읍면동 자치로 전환하는 것입니다. 읍면동 자치를 실질화 하되, 부족한 부분은 도가 그 역할을 보충하는 것입니다. 이것은 군을 일방적으로 폐지하지 않으면서 주민 입장이나 중앙의 행정운영 관점에서 가장 바람직한 모습일 것입니다. 실제 미국에서도 인구감소 지방자치단체의 지위를 반납하는 경우가 있습니다. 인구 천명이 안되는 카운티는 상위 정부에 지위를 반납하고 직할체제 편입을 택하는 것입니다. 스위스 꼬문도 인근 지역과 통합하는 사례가 종종 있었습니다.

행정구역 통합은 단순한 물리적 결합이 아니라 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 행정운영의 관점에서 다양한 방식으로 시도됩니다. 여기에는 반드시 주민자치활성화가 기본적으로 바탕이 되어야 하는 것이지요.

자치분권 시대에 있어 앞으로의 과제와 한국지방행정연구원
에 대한 당부 말씀이 있다면 부탁드립니다.

자치분권의 큰 흐름은 거스를 수 없습니다. 정부가 발표한 중앙-지방 관계의 대대적인 변화는 다양한 정책수단을 통해 실현될 것입니다. 사무 6대 4, 재정 7대 3으로의 비중 변화는 지금까지의 지방자치의 모습을 크게 바꿀 것입니다. 국가의 틀을 만드는 중요한 선택의 기로에 현재 진행중인 지방분권 논의가 있다고 해도 과언이 아닙니다. 저출산 고령화 시대를 맞이하여 사회 발전 동력 확보를 위해서라도 반드시 성공적으로 수행해야 할 오늘 우리 세대

의 과업입니다. 이러한 과정에서 어떤 분권 시스템이 우리 현실에 적합한지, 어떻게 운영해야 하는지, 실질적으로 주민이 통치할 수 있는 방안은 무엇인지에 대한 큰 그림을 제시해 주어야 합니다.

지금처럼 인구의 절반이 서울·수도권에 모여살 순 없습니다. 전국이 골고루 균형있는 발전을 이뤄 저마다의 기능과 역할을 할 수 있도록 실질적인 정책이 뒷바침 되어야 합니다. 이러한 복안을 한국지방행정연구원에서 깊게 고민해주시길 당부 드립니다.

+
대담 진행 | 최지민 한국지방행정연구원 수석연구원

프로필



김순은

- 대통령소속 자치분권위원회 부위원장
- 서울대 행정대학원 교수

학력 서울대학교 법과대학 졸업(법학사)
서울대학교 행정대학원 졸업(행정학석사)
Kent State University (행정학박사)

주요경력 1989. 01. 1991. 12. Kent State University 강사(Teaching Fellow)
1995. 07. 2003. 01. University of Cambridge 객원교수
1998. 07. 1998. 08. 런던정경대학(London School of Economics and Political Science) 객원교수
2000. 01. 2001. 01. 와세다(早稻田)대학 객원교수
2010. 09. 2011. 08. 게이오대학(慶應義塾)특임교수(특별연구교수)
2012. 07. 2012. 07. 리츠메이칸(立命館)특임교수
1992. 02. 2012. 08. 동덕대학교 전임강사-교수
(기획처장, 연구교류처장, 대외협력처장)

+

김창호

- 한국지방행정연구원
선임연구위원



<이슈>

문재인 정부의 네트워크형 지방행정체계 구축

서론

문재인 정부는 역대정부와 달리 지방분권에 대한 획기적 정책을 제안하고 있다. 연방제 수준의 지방분권과 분권헌법이 그것이다. 기본적으로 연방제 수준의 지방분권과 분권헌법은 상호 보완적 정책구조를 형성하고 있다. 연방제 수준의 지방분권이 현실적으로 구현되기 위해서는 제도적 기반으로서의 분권헌법이 수반되는 것이 바람직하다. 따라서 양자는 지방분권을 획기적으로 달성하기 위한 두 개의 수레바퀴라 하겠다.

물론 이러한 문재인 정부의 정책의지가 현실적으로 담보된다면, 그간 부진했던 우리나라의 지방분권은 그 면모를 일신하게 될 것이다. 문재인 정부의 지방분권 정책에 대한 각계의 많은 기대도 이를 반영하고 있다. 특히, 지방 행정현장에서 지방분권의 필요성을 절감하고, 지방분권의 확대를 강력하게 요청하였던 자치단체장과 지방의원들의 관심이 한층 확대될 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 기대에 못지않은 우려도 없지 않다. 역대정부에서 지방분권 추진과정에서 직면하였던 장애들이 적지 않다는 것을 충분히 실감했기 때문이다. 이러한 점에 비추어 보면, 문재인 정부의 지방분권 정책도 목표와 더불어 추진전략에 대한 많은 고민이 필요할 것으로 보인다.

문재인 정부가 제시하고 있는 연방제 수준의 획기적 지방분권이 보다 원활하게 추진되기 위해서는 우선적으로 분권 정책의 과제별 맥락에 대한 구체적 이해가 확보될 필요가 있다. 추진과정의 문제발생을 사전에 예방하거나 발생된 문제

의 효과적 대응을 위해서는 분권과제에 대한 맥락적 이해를 공고히 함으로써 이견을 최소화하는 것도 유효한 방법이기 때문이다. 특히, 문재인 정부의 분권과제는 이명박 정부나 박근혜 정부에 비하여 규모가 확대되었을 뿐만 아니라 일부의 분권과제는 새롭게 포함되기도 하였다. 이러한 점에서 여기에서는 문재인 정부의 분권 정책 분야의 하나인 네트워크형 지방행정체계 구축에 대해서 구체적 내용을 살펴보고자 한다.

문재인 정부의 분권 정책

(1) 자치분권의 비전 및 로드맵

문재인 정부가 제시한 연방제 수준의 지방분권을 실현하기 위한 자치분권 정책은 5대 분야 30개 과제로 설계되어 있다. 중앙권한의 획기적 지방 이양(6개 과제), 강력한 재정분권의 추진(10개 과제), 자치단체의 자치역량 강화(4개 과제), 풀뿌리 주민자치의 강화(5개 과제), 네트워크형 지방행정체계의 구축(5개 과제) 등이다. 이외에 지방분권형 개헌 지원으로 7개 과제를 제시하고 있다. 이와 같은 문재인 정부의 자치분권 정책은 용어자체를 지방분권에서 자치분권으로 개칭한 것에 더하여 과제 규모를 기준으로 노무현 정부에 비해서는 축소되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부에 비해서는 양적 규모가 확대되었다. 특히, 과거정부와

[그림1] 문재인 정부의 자치분권 비전 및 핵심 과제



[표1] 문재인 정부의 자치분권 비전 및 핵심 과제

구분	핵심과제
중앙권한의 회기적 지방 이양	중앙·지방사무 구분기준 정립
	자치분권 사전협의제 신설
	기능 중심의 포괄적 지방 이양
	광역단위 자치경찰 도입
	제주특별자치도 분권모델 완성
	교육자치와 일반자치 연계 강화
강력한 재정분권 추진	지방소비세·지방소득세 확대
	신세원 발굴 등 자체노력 강화
	고향사랑 기부제 도입
	자치단체 간 수평적 재정조정 기능확대
	지역상생발전기금 확대
	지방교부세 역할강화 및 제도개선
	국고보조사업 등 개편
	지방재정제도 자율성 제고
	재정정보 공개확대
	지방세 체납징수 및 주민참여 강화
자치단체의 자치역량 강화	지방의회 역할 확대
	자율적·탄력적 자치조직권 확대
	지방공무원 역량강화
	자치단체 투명성·책임성 강화
풀뿌리 주민자치 강화	혁신 읍면동 추진
	주민투표제도 활성화
	주민소환제도 활성화
	주민참여예산제 적용범위 확대
	주민 조례개폐청구제도 개선
네트워크형 지방행정체계 구축	자치단체 간 협약제도 도입
	광역연합제도 도입
	자치단체와 특행기관 간 협업강화
	자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원
	사회혁신적 갈등관리제도 확산
지방분권형 개헌지원	지방분권국가 선언
	자치입법권 확대
	자치단체의 사무범위 확대
	과세자주권 확대
	지방재정조정제도 신설
	제2국무회의 신설
	지방정부 명칭 변경

달리 연방제 수준의 지방분권이라는 획기적 수준의 지방분권을 목표로 제시하는 한편, 내 삶을 바꾸는 자치분권이라는 비전을 천명하여 지방분권의 국민 체감도를 제고하기 위한 구상을 표방하고 있다.

(2) 분권 정책의 달성목표

문재인 정부의 자치분권 정책의 목표는 연방제 수준에 버금가는 자치분권을 통해서 지방정부의 실질적 지방자치가 가능한 기반을 구축하는 것에 두고 있다. 이에 따라 분권형 개헌을 통해서 지방분권에 대한 헌법적 보장을 명확히 하고, 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 분권 기반을 확립하는 목표를 설정하고 있다. 뿐만 아니라 재정 측면에서 지방의 자주성을 높이는 동시에 상응하는 책임성을 확보하기 위하여 지출 기준으로 국가대비 60대 40으로 전환하고, 지방자치 주체로서의 주민들이 자발적이고 실제적인 참여와 자치가 가능하도록 한다. 그리고 주민수요와 사회적 가치에 능동적으로 대응하는 지방정부를 구축하고, 지방분권과 균형발전의 협업체계 구축과 제2국무회의 신설을 통해서 협력적 거버넌스를 확립하는 목표를 제시하고 있다.

[표2] 문재인 정부의 분권 정책 달성목표

구분	현재	미래
개헌	• 지방자치의 최소한 보장	• 지방분권 헌법적 보장 - 지방자치 이념, 원칙 천명
분권기반	• 중앙 의존적 문제해결	• 지방주도-중앙지원의 문제해결
자주재정	• 의존적 지방재정 - 국세 76: 지방세 24	• 자주재정, 자기책임성 - 국세 70: 지방세 30 - 60: 40의 기반 구축
주민참여	• 주민 소외, 무관심 - 제도적 기반마련에 치중	• 지방자치 주체로서의 주민 - 자발적, 실제적 참여와 자치
책임성	• 중앙만 바라보는 지방정부	• 주민수요와 사회적 가치에 능동적 대응하는 지방정부
거버넌스	• 갈등적 관계 - 협력적 운영기반 부재	• 협력적 거버넌스 - 분권·균형발전 협업체계 구축 - 제2국무회의 신설

[표3] 문재인 정부의 분권 정책 특징

구분	내용
정책설계	• 행정안전부 주관 역대정부와 달리 대통령소속의 분권 정책 전담기관이 아닌 정부부처인 행정안전부가 설계
정책접근	• 이원적 접근 역대정부와 달리 지방분권 정책과 더불어 기반적 조치로 분권헌법을 추가하는 이원적 정책접근
정책목표	• 주민 밀착형 기조 역대정부에 비하여 통치구조 변화보다는 주민 삶의 변화로 분권 정책의 목표를 설명
정책내용	• 다수정책의 승계 이명박 정부 및 박근혜 정부에 비하여 분권 정책의 분야를 확대하였으나, 과제내용에서는 정책승계를 기본 원칙으로 적용
정책연계	• 균형발전과 연계 노무현 정부에 이어서 지방분권을 균형발전과 연계하여 추진하기 위한 정책설계 초점

(3) 문재인정부의 분권 정책 특징

문재인 정부의 분권 정책은 기본적으로 역대정부의 정책기조를 승계하되, 정책환경 변화를 적극적으로 수용하는 새로운 정책을 적극적으로 발굴하는 혼합형 접근을 채택하고 있다. 특히, 문재인 정부의 분권 정책은 지방분권 수준을 연방제수준으로 구체화하고, 지방자치 기반을 헌법개정을 통해서 뒷받침한다. 그리고 지방분권과 균형발전을 정책적으로 연계하는 동시에 국민 체감도를 제고하기 위한 비전을 수립하는 등 정책환경 변화를 적극적으로 수용하는 특징을 보여주고 있다. 다만, 자치분권위원회의 출범이 지연되면서 행정안전부가 주도적으로 자치분권 로드맵(안)을 설계하였다. 한편 이명박 정부와 박근혜 정부와 달리 지방분권과 균형발전을 연계함으로써 노무현 정부에서 제기되었던 정책적 충돌현상을 해소하기 위한 충분한 고민이 필요하다.

네트워크형 지방행정체제 구축

(1) 추진배경

네트워크형 지방행정체제 구축은 문재인 정부에서 제시한 새로운 분권과제로 간주된다. 물론 자치단체 간 협약제도나 자율적인 행정구역의 통합 및 조정 등이 기존의 행정현장에서 없었던 것은 아니다. 그러나 기존에도 분권과제로 채택되지는 않았고, 나아가 광역연합제도의 도입이나 자치단체와 특행기관의 협업

등은 새로운 제도의 도입 또는 일하는 방식의 전환 등에 해당된다. 특히, 네트워크형 지방행정체계의 구축은 포괄적으로 지방단위의 일하는 방식을 새롭게 전환하기 위한 취지를 반영함으로써 이전 정부와 충분한 차별성이 확보되고 있다.

자치분권 로드맵(안)에서 제시하고 있는 네트워크형 지방행정체계 구축의 필요성은 다음과 같다. 최근 인구감소와 고령화에 따른 지역의 성장동력 저하 및 행정수요 감소로 행정서비스 공급부문의 효율화와 구조조정의 필요성이 증대하는 한편 생활권과 행정구역 불일치로 인한 주민불편이 가중되면서 행정구역을 초월한 지방자치단체 간 협력을 통한 종합서비스 제공이 절실히 요구되는 상황이다. 뿐만 아니라 4차 산업혁명 시대의 협력 네트워크체계 구축 및 분권화 경향에 따른 갈등을 효과적으로 해소하여 국가와 자치단체의 경쟁력을 향상할 필요성도 제기되고 있다. 이와 같은 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 네트워크형 지방행정체계의 구축이 요청된다.

[표4] 네트워크형 지방행정체계 구축과제

구분	내용
자치단체 간 협약제도 도입	•통근, 의료, 자녀교육 등 주민의 실제 생활영역을 반영하여 행정구역을 초월한 협력을 위해 「(가칭)자치단체 간 연계·협약제도」도입
광역연합제도 도입	•자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 법인체(특별지방자치단체 등)를 설립하여 도시 네트워크 제도화
자치단체와 특행기관 간 협업강화	•자치단체·특별지방행정기관 간 종합적·상시적 협업체계 제도화
자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정지원	•자치구·군 등 자치단체 간 상호 공감대를 형성하여 자율통합 추진 시 행·재정 특례 정비·발굴 등 적극 지원 •주민 불편사항의 신속한 해결을 위해 합리적·효율적 관할 구역 경계조정 제도 개선 추진
사회혁신적 갈등관리제도 확산	•「(가칭)공공갈등 조정위원회」를 설치하여 공공부문 갈등조정 •지역주민이 공적 의제에 대해 활발히 토론하는 속의(Deliberative) 기반 주민참여 활성화로 갈등의 사전 예방

네트워크형 지방행정체계의 구축 전략으로는 두 가지 방식이 검토되고 있다. 우선, 자치단체 간 유연한 연계 및 협력 등을 통해 경직적인 행정구역의 한계를 극복하기 위하여 자치단체 간 협약제도의 도입과 광역연합제도의 도입, 자치단체와 특행기관 간 협업강화 및 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원

등이 제시되고 있다. 다음 속의 기반의 주민참여를 통해 갈등을 사전에 예방하고 협력 및 협치 문화의 확산으로 국민통합을 실현하기 위한 전략으로 사회혁신적 갈등관리제도의 확산이 포함되어 있다.



이 제도는 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에 권한 이양의 수용체제를 정비하기 위해 시행된 것이다

(2) 자치단체 간 협약제도 도입

자치단체 간 협약제도는 기본적으로 광역행정에 대응하기 위한 수단으로 검토하고 있는 방식이다. 현행의 경직적 행정구역으로는 증가하는 광역행정 수요에 효과적으로 대처하기 어렵다. 이에 대한 대안으로 검토된 것이 자치단체 간 협약제도이다. 이와 같은 협약제도는 현행의 중앙과 지방 간에 적용되는 기능이양 방식과는 다르다. 기능이양은 법적으로 사무처리권자의 변경을 초래하는 동시에 이양을 통해서 최적의 사무처리권자를 결정하는 방식이다. 이에 비하여 협약은 협약 주체가 동시에 해당기능을 수행할 수 있는 사무를 대상으로 하되 법적인 처리권자의 변경은 발생되지 않는다. 이와 같은 관점에서 자치단체 간 협약은 자치단체 간에 공법적 효과 발생을 내용으로 하는 일종의 계약으로 간주할 수 있다. 즉, 자치단체 간 협약은 계약 당사자가 지방자치단체이고, 특정의 목적 달성을 위하여 복수의 자치단체가 합치 의사 표시를 통해서 법적인 권리 및 의무를 당사자에게 귀속시키는 효과를 기대하고 있다. 자치단체 간 협약제도를 적용하기 위해서는 일련의 요건 구비가 필요하다. 형식적인 측면에서는 현행 법령에서 협약 절차를 명백하게 규정하고 있지 않기 때문에 이를 대체할 수 있는 형식적 여건을 고려하여야 한다. 따라서 자치단체 간의 협약이 성립되기 위해서는 협약내용에 대한 상호 간의 동의가 전제되어야 하고, 이를 확정하기 위한 서면 등의 가시적이고 구체적인 증빙이 구비되어야 한다. 정부 발표에 따르면, 자치단체 간 협약제도는 여러 자치단체에 걸친 광역계획의 수립 및 집행, 특수 광역행정 수요 충족 등을 위한 기본방침과 자치단체 간 역할을 분담하는 낮은 수준의 양해각서를 통해서 활용한다는 방침이다. 그리고 협약을 체결하는 자치단체에 대해서는 행·재정적인 우대뿐만 아니라 우수사례 발굴을 통해서 전국적으로 확산을 유도한다는 계획이다.

(3) 광역연합제도 도입

광역연합제도 역시 전술한 협약제도와 마찬가지로 광역행정의 효율적 수행 방식의 일종이다. 다만, 협약제도와 달리 광역연합제도는 일본에서 광역행정 수단으로 법제화되어 있어서 도입 및 활용에서 보다 구체적으로 도움을 받을 수 있다. 일본의 광역연합제도는 1994년 「지방자치법」개정에서 지방공공단체조합의 한 유형으로 창설되었다. 이 제도는 다양한 광역적 요구에 유연하고 효율적으로 대응함과 동시에 권한 이양의 수용체제를 정비하기 위해 시행된 것이다. 광역연합은 도도부현과 시정촌 및 특별구가 설치할 수 있고, 이들 사무가 지역적으로

[표5] 일부사무조합과 광역연합의 주요 상이점

구분	일부사무조합	광역연합
단체성격	특별지방공공단체	특별지방공공단체
구성단체	도도부현, 시정촌, 특별구	도도부현, 시정촌, 특별구
설치목적	구성단체 혹은 그 집행기관의 일부사무의 공동 처리	다양한 광역행정 수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 국가에서의 권한이양을 받을 체제를 정비함
국가 및 도도부현의 사무권한 위임	-	국가 또는 도도부현은 광역연합에 대해서 직접 권한·사무의 위임을 행할 수 있고, 도도부현이 가입하는 광역연합은 국가에게 권한·사무를 위임하도록 요청할 수 있으며, 그 밖의 광역연합은 도도부현지사에게 권한·사무를 위임하도록 요청할 수 있음
구성단체와 관계	-	구성단체에 규약을 변경하도록 요청할 수 있고, 광역계획을 책정하고 실행과정에서 구성단체에게 권고를 할 수 있으며, 광역계획은 다른 법정계획과 조화가 보장되도록 해야 하며, 광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역의 공공적 단체 등의 대표로 구성되는 협의회를 설치할 수 있음
설치절차	관계 지방자치단체가 그 의회의 의결을 거쳐서 규약을 정하고, 도도부현이 가입한 것은 자치대신, 그 밖의 것은 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치	관계 지방자치단체가 그 의회의 의결을 거쳐서 규약을 정하고 도도부현이 가입한 것은 자치대신, 그 밖의 것은 도도부현 지사의 허가를 얻어 설치하되, 단, 자치대신은 광역연합의 허가를 행할 때는 국가의 관계행정기관의 장에게 협의함
직접청구	법률로 특별한 규정이 없음	보통 지방공공단체에서 인정되는 직접청구와 같은 제도를 설치하는 것 외에 광역연합의 구역 내에 주소를 가지는 것은 광역연합에 대한 규약의 변경을 구성단체에게 요청할 수 있음
조직	의회-관리자(집행기관) 단, 복합적 일부사무조합은 관리자를 대신하여 이사회를 둘 수 있음	의회-장(집행기관)
의원 등 선거방법	의회의원 혹은 관리자가 규약이 정한 바에 의해서 선거 또는 선임됨	의회의 의원 혹은 집행기관의 설치에 대해서는 직접공선 혹은 간접선거에 의함

광역에 걸쳐서 처리되어야 한다고 인정되는 경우, 광역계획을 작성하고 필요한 연락조정을 도모하고 종합적이고 계획적으로 광역행정을 추진한다. 일본의 광역연합은 일부 사무조합의 한계를 보완하기 위한 제도적 특성을 보유하고 있으며, 현재 쓰레기처리나 소방 등의 사무를 중심으로 일부 사무조합이 광범위하게 활용되고 있다. 한편, 광역연합은 일부 사무조합과 비교해 볼 때, 다음과 같은 차이가 있다.

정부의 발표에 따르면, 분권 정책의 하나로 도입하고자 하는 광역연합제도는 전술한 일본의 광역연합을 기본적인 모델로 상정하고 있다. 자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 법인체(특별지방자치단체 등)를 설립하며, 국가·시도·시군구에서 각각 업무를 이양하여, 광역연합에서 종합적으로 사무를 처리하는 등의 구상이 일본의 광역연합과 동일하기 때문이다. 다만, 광역연합제

[표6] 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책

구분	내용
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 과제선정 <ul style="list-style-type: none"> - 100대 국정과제에 포함 • 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 4개분야 선정: 병역자원관리, 통계관리, 환경보전, 국유림관리 • 정비결과 <ul style="list-style-type: none"> - 구체적 정비결과 부재
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 과제선정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 7개 분야 47개 과제에 포함 • 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 6개분야 선정: 중소기업, 국도하천, 해양항만, 지방노동, 식의약품, 지방환경 • 정비결과 <ul style="list-style-type: none"> - 제주특별자치도 7개 분야 이관: 국토관리, 중소기업, 해양수산, 보훈, 환경, 노동, 노동위원회
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 과제선정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 4개 분야 20개 과제에 포함 • 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 8개분야 선정: 중소기업, 국도하천, 해양항만, 지방노동, 식의약품, 지방환경, 산림, 보훈 • 정비결과 <ul style="list-style-type: none"> - 3개 분야 위임방식 이관: 국도하천, 해양항만, 식의약품
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 과제선정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 4개 분야 20개 과제에 포함 • 정비대상 <ul style="list-style-type: none"> - 9개분야 선정: 중소기업, 국도하천, 해양항만, 고용노동, 식의약품, 지방환경, 산림, 보훈, 통계 • 정비결과 <ul style="list-style-type: none"> - 89개 단위사무 이양 잠정 결정

도를 도입하기 위해서는 현행의 「지방자치법」 제2조4항에서 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관한 근거 규정을 두고 있음에도 불구하고, 다양한 법적 조치가 수반될 필요가 있다.

지방자치단체와
특별지방행정기관 간의
갈등으로 인한 행정상의
비효율을 예방하고,
주민불편을 해소하기 위해서
양자간의 종합적이고
상시적인 협업체계를
제도화한다는 것이다

(4) 자치단체와 특행기관 간 협업강화

자치단체와 특행기관 간 협업강화는 기본적으로 지방자치단체와 특별지방행정기관 간의 관계를 재정립하기 위한 접근의 하나이다. 지방자치 부활 이후 지방자치단체와 특별지방행정기관 간의 관계를 새롭게 정립하기 위한 다양한 정책적 접근이 추진되어 왔다. 이러한 접근은 특별지방행정기관이 관장하는 다수의 사무가 지방자치단체의 관장사무와 유사 또는 중복된다는 것에서 비롯되었다. 근본적으로는 특별지방행정기관의 정비를 통해서 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직한 사무들을 지방에 이양하는 방법이다. 이에 대해서는 역대정부에서 공통적으로 특별지방행정기관 정비에 관한 분권 정책을 제시하고, 정비를 위한 다양한 노력을 경주하여 왔다. 다만, 현실적으로는 노무현 정부에서 제주특별자치도에 7개 특별지방행정기관을 이양하고, 이명박 정부에서 3개 분야의 특별지방행정기관의 일부 사무를 위임하는 방식으로 이관한 것에 국한되었다. 이처럼 특별지방행정기관의 정비가 효과적으로 이행되지 못한 원인은 매우 다양하나 궁극적으로는 관련 중앙부처의 강력한 저항에 원인이 있었다.

다만, 전술한 특별지방행정기관의 정비가 충분한 목표를 달성하지 못할 경우에 따른 대안적 접근이 필요하다. 자치단체와 특행기관 간 협업강화는 이러한 대안 방식의 하나로 간주할 수 있다. 물론 특별지방행정기관의 정비가 계획대로 추진되었더라도 지방자치단체와의 협업은 일정수준 필요할 수도 있다. 정부의 발표에 따르면, 지방자치단체와 특별지방행정기관 간 갈등으로 인한 행정상의 비효율을 예방하고, 주민불편을 해소하기 위해서 양자 간의 종합적이고 상시적인 협업체계를 제도화한다는 것이다. 이를 위하여 통합방위협의회, 노사민정협의회, 교육정책협의회, 지역치안협의회 등과 같이 안전과 복지를 비롯한 여러 분야 통합운영 모델을 마련하겠다는 것이다. 이처럼 지방자치단체와 특별지방행정기관 간 분야별 협업체계의 제도화는 행정의 효율성과 주민편의를 위하여 반드시 필요한 조치이기는 하나, 우선적 방식인 특별지방행정기관의 정비가 약화될 개연성도 없지 않다.

(5) 자율적인 자치단체 간 행정구역 통합·조정 지원

자치단체 간의 자율적인 행정구역 통합 및 조정에 대한 지원은 현행의 경직적 행정구역에 따라서 발생될 수 있는 다양한 주민불편 해소에 목적을 두고 있다. 행정구역은 지방자치단체의 자치권이 배타적으로 적용되는 공간인 동시에 지방자치단체의 행정서비스가 공급되는 영역이다. 뿐만 아니라 행정구역은 주민 및 자치권과 더불어 지방자치단체의 성립을 위한 기본요소이기도 하다. 그러

[표기] 1994년/1995년 시군통합 실태

시명칭		설치이전구역	시명칭		설치이전구역	
경기	평택시	송탄시, 평택시, 평택군	전남	나주시	나주시, 나주군	
	남양주시	미금시, 남양주군		광양시	동광양시, 광양군	
강원	춘천시	춘천시, 춘천군	경북	포항시	포항시, 영일군	
	원주시	원주시, 원주군		경주시	경주시, 경주군	
	강릉시	강릉시, 명주군		김천시	김천시, 금릉군	
	삼척시	삼척시, 삼척군		안동시	안동시, 안동군	
충북	충주시	충주시, 중원군		구미시	구미시, 선산군	
	제천시	제천시, 제천군		영주시	영주시, 영풍군	
충남	천안시	천안시, 천안군		영천시	영천시, 영천군	
	공주시	공주시, 공주군		상주시	상주시, 상주군	
	보령시	대천시, 보령군		문경시	점촌시, 문경군	
	아산시	은양시, 아산군		경산시	경산시, 경산군	
	서산시	서산시, 서산군		창원시	창원시, 창원군 일부	
전북	군산시	군산시, 옥구군		경남	마산시	마산시, 창원군 일부
	익산시	이리시, 익산군			진주시	진주시, 진양군
	정읍시	정주시, 정읍군			통영시	총무시, 통영군
	남원시	남원시, 남원군			사천시	삼천포시, 사천군
	김제시	김제시, 김제군			김해시	김해시, 김해군
전남	순천시	순천시, 승주군	밀양시		밀양시, 밀양군	
	여수시	여수시, 여천시, 여천군	거제시		장승포시, 거제군	

／
 행·재정 지원을
 상향조정하고,
 경계조정에서도 자치단체
 간의 자율적 협의체의 구성
 및 합의 등의 제도개선을
 적극적으로 추진하겠다

나 동시에 행정구역이 갖는 경직성은 사회환경 변화와 끊임없는 충돌 현상을 초래하게 된다. 교통수단의 발달과 택지개발 등에 따라 지역주민의 생활권역이 지속적으로 변화되는 것에 비하여 경직적인 행정구역은 이러한 변화를 탄력적으로 수용할 수 없는 구조이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1994년과 1995년에 걸쳐 정부 주도로 대대적인 행정구역 통합이 추진되었다. 그러나 이후 지방자치단체의 자율적인 행정구역 통합과 경계조정으로 정책기조가 전환된 이후에는 창원시와 청주시를 제외하고는 뚜렷한 성과가 나타나고 있지 않다. 정책부진은 대체적으로 행정구역의 통합과 경계조정에 대한 관련 이해의 충돌과 더불어 정책 성과를 견인할 획기적인 인센티브가 마련되지 못한 것에 그 원인이 있는 것으로 지적되고 있다.

이와 같은 정책부진을 해소하기 위한 대안의 하나로 지방자치단체 간 행정구역의 자율적인 통합 및 조정에 대한 정부의 지원을 확대하겠다는 것이다. 예를 들면, 현행 법령으로 규정되어 있는 시·군간 통합 시에 보통교부세 총액의 6/100을 10년간 지원하는 등의 행·재정 지원을 상향조정하고, 경계조정에서도 자치단체 간의 자율적 협의체 구성 및 합의 등 제도개선을 적극적으로 추진하겠다는 것이다.

／
 역대정부에서는 갈등관리와
 상호협력을 위한 다양한
 제도를 마련하고, 나아가
 국가전반의 갈등관리를
 효율화하기 위하여
 사회통합위원회 등의 정책적
 대응을 추진하여 왔다

6) 사회혁신(Social Innovation)적 갈등관리제도 확산

사회혁신적 갈등관리제도의 확산은 기존의 갈등관리제도를 새로운 방식으로 전환하는 것에 목적을 두고 있다. 지방자치 실시 이후 중앙과 지방, 지방 상호 간에 다수의 갈등이 빈발했다. 뿐만 아니라 넘비시설의 설치 등에 대해서는 정부와 주민 간 갈등 역시 적지 않았다. 이러한 제반 갈등은 정책을 둘러싼 행위 주체 간에 이념과 가치, 경제적 이해 등의 차이에서 비롯되는 것이며 이와 같은 차이를 해소하지 못하면 갈등의 장기화를 초래하게 되고 사회적인 갈등비용이 증가하게 된다. 따라서 역대정부에서는 갈등관리와 상호협력을 위한 다양한 제도를 마련하고, 나아가 국가전반의 갈등관리를 효율화하기 위하여 사회통합위원회 등의 정책적 대응을 추진하여 왔다. 그러나 기존의 다양한 갈등관리 방식이 현실적으로 갈등빈도를 감축하여 왔던 것은 아니다.

[표8] 행정주체 간 갈등유형 실태

구분	갈등유형
중앙정부-지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> · 지방행정관련 갈등 동남지역관리공단-창원시: 창원공단 관리·감독권 · 지방재정·세제관련 갈등 문체부-강원도: 카지노이익 배분갈등 · 지역개발관련 갈등 통상산업부-강원도: 폐광특별법 의견대립
지방자치단체 상호간	<ul style="list-style-type: none"> · 지방행정관련 갈등 서울특별시-관악구: 감사권 발동문제 · 지방재정·세제관련 갈등 광주광역시-자치구: 재산권 배분문제 · 지역개발관련 갈등 서울특별시-경기도: 상수원보호구역 확대문제
정부(중앙/지방)-지역주민	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지역주민간 갈등 중앙정부-합천주민: 황강 취수장건설 · 지방자치단체와 지역주민간 갈등 고령군-지역주민: 하수종말처리장 건설

전술한 이유로 갈등관리에 관한 새로운 접근을 시도하고 있다. 갈등관리 전담기구를 현행의 중앙분쟁조정위원회(지방-지방)와 행정협의조정위원회(중앙-지방)를 중앙분쟁조정위원회 중심으로 통합하여 (가칭)공공갈등조정위원회를 설치하고, 갈등관리 방식도 기존과 달리 지역주민이 공적 의제에 대하여 활발히 토론하는 숙의(Deliberative)기반의 주민참여 활성화로 갈등을 사전에 예방하는 접근을 시도하겠다는 것이다. 이와 같은 방식의 전환은 신고리 원자력발전소 5·6호기의 재건설 문제에 대하여 신고리공론화위원회를 구성하고, 동 위원회의 결정을 정책에 적극적으로 반영하면서 사회적 갈등을 해소한 것을 반영한 것으로 보인다. 특히, 사회가 다원화되면서 이와 같은 갈등관리가 보다 효과적인 대안으로 탄력을 받고 있다.

결론

문제인 정부가 자치분권 로드맵에 네트워크형 지방행정체계 구축을 제시한 것은 부분적으로 이전정부와 다른 접근방식으로 간주할 수 있다. 협약제도의 도입이나 광역연합제도의 도입은 완전히 새로운 제도를 마련하는 것이고, 행정구역의 자율적 통합 및 조정이나 사회혁신적 갈등관리제도의 확산 등은 기존의 한계를 적극적으로 보완하는 것에 초점을 두고 있다. 지방자치단체와 특별지방행정기관의 협업강화도 특별지방행정기관의 정비가 미진한 상황에서 행정의 비효율성과 주민불편의 현실적 문제에 대응하기 위한 것이다.

이처럼 네트워크형 지방행정체계의 구축은 광역행정 수요의 증가와 지방단위의 이원적 행정기구에 따른 문제 및 빈번한 갈등관리를 해소하기 위한 적극적이고 체계적인 대응이라 하겠다. 따라서 각각의 제도가 해당 문제 해결에 충분한 효과를 발휘할 수 있도록 필요한 제반 조치를 마련하되, 더불어 각각의 제도가 가지고 있는 또다른 한계는 없는지에 대한 고민도 간과되어서는 아니 될 것이다.



+

조 성 호

- 대통령소속
자치분권위원회 위원
- 경기연구원 연구위원



<논단I>

지방행정 네트워크 구축방안

들어가며 >>

우리나라 지방행정체제는 지방정부와 특별지방행정기관의 이원적 체제로 구성되어 있다. 지방정부는 관할 '지역'을 기준으로 종합행정을 수행하고 중앙정부의 지방행정기관인 특별지방행정기관은 설치된 지역에서 특정 '기능'을 전담해서 수행한다. 여기서 두 기관은 대개 동일한 지역을 기반으로 하기 때문에 기능이 중복되는 경우가 발생하고, 이로 인한 예산 및 인력 낭비 등 비효율성 문제가 제기되었다. 특히, 지역사무는 지방정부가 먼저 수행하고 지방정부가 할 수 없을 때 중앙정부가 수행한다는 보충성의 원칙과 더불어, 지역 현지의 특성을 반영한 정책수립과 집행에 적합한 것은 지방정부라는 점에서, 특별지방행정기관은 지방 자치의 본질을 훼손하고 있다.

그리고 특별지방행정기관과 지방정부 간의 업무 중복으로 인한 비효율성과 행정서비스 전달체계의 비능률성을 초래하여 민원인의 불편을 발생시킬 수 있다. 나아가 중앙정부가 지방적 사무를 직접 처리하게 됨으로써 지역 거버넌스 체계구축이 어렵고 결국 행정의 효율성을 저하시킬 수 있다는 점에서 특별지방행정기관의 사무 이양이 지속적으로 제기되고 검토되어 왔다(소진광, 2006). 특히 교통·IT기술 발달 등으로 인한 행정환경 변화 및 지방정부 역량 강화 등으로 특별지방행정기관 운영 효과 및 역할이 감소되었으나, 특별지방행정기관의 기구 및 인력의 지속적 증가로 자치단체와의 행정 이원화 현상이 심화되었다. 특히, 지방자치의 본격 시행 이후 중앙과 지방 간의 기능중복으로 인한 행정인력 및 예산 낭비, 과잉규제 등의 비효율 문제가 발생하였다(조성호, 2010).

지방정부가 지역특성에 맞춰 행정서비스를 제공할 수 있는 분야에 대해서는 지방으로 권한과 책임을 이양하는 것이 지방자치의 실현과 정착을 위해 필요하다

이에 역대 정부는 지방분권 확대와 함께 특별지방행정기관 정비를 추진해왔다. 이 과정에서 현 정부는 지방분권 추진전략에서 '중앙권한의 획기적 지방 이양의 중점 추진과제로서 기능 중심의 포괄적 지방 이양으로 특별지방행정기관의 지방이관과 함께 '네트워크형 지방행정체제 구축'의 중점 추진과제로서 지방정부와 특별지방행정기관 간 협업 강화를 제시하고 있다.

행정서비스를 제공하는데 있어 중앙부처와 지방정부 모두에게 책임과 권한이 있다. 전국적으로 통일성이 요구되거나 고도의 전문성이 필요한 분야는 중앙부처가 직접 담당하는 것이 바람직하지만, 지방정부가 지역특성에 맞춰 행정서비스를 제공할 수 있는 분야에 대해서는 지방으로 권한과 책임을 이양하는 것이 지방자치의 실현과 정착을 위해 필요하다. 이를 위해서는 단계적인 사무 이양과 함께 보다 효율적인 지방행정 처리를 위한 지방정부와 특별지방행정기관 간의 협력이 필요하다. 이에 따라, 이 글에서는 지방정부와 특별지방행정기관의 협업 강화방안에 대해 논의하고자 한다.

1. 지방행정의 주체로서 지방정부와 특별지방행정기관

지방행정을 수행하는 기관은 지방정부와 특별지방행정기관이며, 두 기관은 성격, 권한 등에서 명백한 차이를 보인다. 특히, 특별지방행정기관이란 중앙행정기관이 소관 사무를 수행하기 위하여 지방에 설치하는 행정기관을 의미한다. 이 기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담해 수행할 필요가 있고, 업무 전문성과 특수성으로 인해 지방정부 등에 위임 처리하기 어려운 경우에 설치할 수 있다. 이에 반해, 지방정부는 종합행정을 수행하는 기관으로 지역특성을 반영한 맞춤형 정책 수립과 민주적 행정을 가능하게 한다. 특별지방행정기관은 정부조직법에 따라 대통령령으로 설치가 가능하여 기관의 수가 환경변화에 따라 크게 증가하여 왔다(하혜영, 2016). 그 동안 정부는 지속적으로 증가하는 특별지방행정기관에 대한 대대적인 정비를 시행하기도 했으나, 일시적인 감소 이후 다시 증가추세를 유지하고 있다. 2000년 6월 전국에 7,004개에 달했던 특별지방행정기관의 수는 이후 계속 감소해서 2005년 12월 말 기준 3,668개로 줄었으나, 다시 증가해서 2017년 12월 31일 기준 5,105개가 있다.

[표1] 특별지방행정기관과 지방정부의 비교

구분	특별지방행정기관	지방정부
권한	중앙에서 확정된 사무의 집행권만 행사	집행권과 독립적 결정권 행사
수행업무 특성	전국적	지역적
서비스 특성	특정, 전문 분야 서비스	일반적, 종합적 서비스
서비스 대상	구체적, 명료	포괄적, 불명료
중앙과의 관계	중앙의 하급기관으로 중앙부처의 지시·명령에 따름	법률에 위배되지 않는 한 중앙정부의 지시·명령을 받지 않음
업무분류	국가 사무만 수행	지방자치단체 고유사무와 국가 사무 위임처리

자료: 지방자치발전위원회, 2017; 차미숙, 2012

〈 특별지방행정기관의 설치 근거법령 〉

특별지방행정기관은 정부조직법에 따라 대통령령으로 설치 가능하여 기관의 수가 환경변화에 따라 크게 증가하여 왔다

정부조직법

제3조(특별지방행정기관의 설치) ① 중앙행정기관에는 소관 사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다.

② 제1항의 지방행정기관은 업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 따라 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련되는 다른 중앙행정기관의 소관 사무를 통합하여 수행할 수 있다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙

제18조(특별지방행정기관과 그 하부조직의 설치) ① 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 둘 수 있다. ~이하 생략.

2017년 12월 말 기준 특별지방행정기관은 총 5,105개로 공안행정기관이 2,693개로 가장 많고, 다음으로 현업행정기관 1,858개, 기타행정기관 312개, 세무행정기관 195개, 고용노동행정기관 47개 순으로 설치되어 있다.

／
특별지방행정기관과
지방정부 간 사무중복에
따라, 특별지방행정기관에
대한 정비가 계속 이루어졌다

II. 지방정부와 특별지방행정기관의 사무중복과 정비

특별지방행정기관과 지방정부 간 사무중복에 따라, 특별지방행정기관에 대한 정비가 계속 이루어졌다. 특별지방행정기관의 정비는 김대중 정부에서부터 본격적으로 도입되었으나 가시적인 성과는 크지 않았다. 노무현 정부에서는 「지방분권특별법」을 제정하여 전국을 대상으로 지방 이양을 시도하였으나 무산되었다. 다만 환경, 중소기업, 식의약·안전, 국토건설, 해양·항만, 노동 등 9개 분야 검토에 그쳤다. 다만, 제주특별자치도에 7개 특별지방행정기관을 일괄적으로 이양하는데 성공하였다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 실질적인 지방분권을 보장하고자 7개 특별지방행정기관을 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제24조에 따라 제주도에 이관하였다.¹⁾

한편, 이명박 정부는 국도·하천, 해양·항만, 식·의약품 3개 분야에서 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 일부 집행적 기능을 지방으로 이양하고 관련 법령을 개정하였다. 즉, 중앙정부가 정책적·광역적 기능을 수행하고, 현지성 높은 집행기능은 지방정부에 이관하는 것을 주 골자로 하였다. 이에 따라 1단계로 국도하천, 해양항만, 식의약품 등 3개 분야에 관련된 법 11개와 시행령 15개를 개정하여 기능을 지방으로 이양하고 인력 208명을 지방직으로 전환하여 지방으로 이관하였다(지방자치발전위원회, 2017). 계속해서 2단계로 지방분권촉진위원회는 2012년 11월 환경, 고용, 중소기업 분야는 단위 사무 중 일부만 지방으로 이관하였다. 환경 분야 90개 소기능 중 8개, 고용 분야 81개 중 16개, 중소기업

1) 7개 기관의 이관으로 126명이 국가직에서 지방직으로 전환되었다. 그리고 사무이양에 따라 제주도로 이체된 예산은 약 758억 원으로, 「제주특별법」 제125조에 이양 비용관련 국가 재정 지원 규정을 통해 따라 「국가균형발전 특별법」에 제주특별자치도 계정을 두어 지원하고 있다 (하혜영, 2016).

／
박근혜 정부에서는
지방자치발전위원회를
중심으로
특별지방행정기관의 정비를
추진하였다

분야 73개 중 26개 사무 등 총 50개 사무를 지방정부로 이양(이양 28, 위임 22)하기로 하였다. 또한 지방 행정체제 개편 추진위원회는 2013년 2월 특별지방행정기관 사무 중 1,391개 사무와 광역 지방정부에서 이양 요구한 1,101개 사무를 지방이양 대상 사무로 발굴하여 환경, 노동고용, 중소기업, 산림, 국도하천, 해운항만, 식의약품, 통계 등 8개 분야의 219개 사무를 지방정부로 이관하기로 결정하였다(지방자치발전위원회, 2017).

박근혜 정부에서는 지방자치발전위원회를 중심으로 특별지방행정기관의 정비를 추진하였다. 위원회에서는 특별지방행정기관과 지방정부 간의 중복사무, 현지성이 강한 사무, 집행적 사무들은 지방 이양을 추진하고 이양이 결정된 사무에 대해 일괄 법제화를 추진하였다. 즉, 박근혜 정부에서는 특별행정기관 정비 TF를 설치하여 지속적으로 지방 이양사무를 발굴하고 심의하여, 2014년 ‘지방자치발전 종합계획’에 반영하였다.

[표2] 지방자치발전 종합계획에 따른 특별지방행정기관 정비 대상사무

구분	분야	주요내용
1단계	환경분야	단순 집행적인 지도 점검 9개 기능 - 축산폐수 규제·정수장 지도점검, 환경 기초시설 실태조사 등
	고용노동	일자리 창출 등 현지성이 강한 13개 기능 - 지역경제단체와 협력사업·취업지원, 직업능력개발훈련 등
	중소기업	지역경제 활성화 등 지자체와 유사 중복되는 41개 기능 - 중소기업 수출지원센터 운영·전통시장 환경개선, 공장설립 지원 등
	식의약품	주민 식생활 안전과 밀접히 관련된 25개 기능 - 식중독 예방관리·어린이 식생활 안전, 수입식품 사후관리 등
	국도하천	건설공사 준공검사 등 지자체 수행이 효율적인 1개 기능
2단계	해양항만	추가정비 사무 발굴 추진 - 해양항만 46개 중 26건 이양여부 결정

자료: 지방자치발전위원회, 2017, 2017년 지방자치발전 시행계획

사무가 단일 행정구역 단위를 넘는 권역단위로 존재할 경우 특정지역에 매칭해서 사무를 이양하기 어렵기 때문이다

이처럼 정권마다 지속적으로 특별지방행정기관의 정비 및 지방 이양을 추진했으나 제대로 성과를 내기가 어려웠다. 그 원인은 특별지방행정기관 정비에 대한 중앙부처의 소극적 대응을 들 수 있다. 중앙부처의 입장에서 지방사무소의 정비로 인해 조직규모 및 권한이 약화될 것을 우려한 것이다. 이와 더불어 기관 업무의 특성상 지방 이양을 결정하기 어려운 경우가 있다. 사무가 단일 행정구역 단위를 넘는 권역단위로 존재할 경우 특정지역에 매칭해서 사무를 이양하기 어렵기 때문이다. 그 외에도 지방 이양으로 인한 전문성의 저하, 규모경제의 상실, 중앙정부와 지방정부 간의 관계 약화 등이 반대 이유로 제기되어 왔다.

한편, 지방정부의 입장에서도 중앙에서 이양하려는 사무가 단순 집행적인 개별사무이기 때문에 권한도 없이 업무만 부담된다는 부정적인 인식이 이양을 추진하는데 제약을 주었다. 특히, 중앙권한의 지방 이양에 따른 인력과 예산 지원 등에 대한 보장이 명확하지 않은 상황에서 지방 이양을 적극적으로 주장하기는 어려웠다(하혜영, 2016). 따라서 보다 효율적인 업무 수행과 주민편의성을 위해 특별지방행정기관 사무의 지방 이양을 지속적으로 추진하면서, 특별지방행정기관과 지방정부의 협력방안을 논의할 필요가 있다.

III. 광역정부와 특별지방행정기관의 협력방안

특별지방행정기관 정비 노력에도 불구하고 그 속도가 빠르지 않은 것은 중앙정부와 지방정부 간의 사무 배분에 대한 충분한 합의가 이루어지지 않기 때문이다. 따라서 지역적 사무에 대한 중앙정부와 지방정부 간 논의와 협의를 위한 협업체계를 제도화할 필요가 있다. 2017년 지방분권 로드맵에 따르면 중앙정부와 지방정부의 중복사무로 인한 기관 간 갈등으로 행정상 비효율 및 주민불편 해소를 위하여, 자치정부·특별지방행정기관 간 종합적·상시적 협업체계 제도화를 제시하고 있다. 이에 따라, 구체적으로 지방정부와 특별지방행정기관 간의 협력방안을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 협의체의 구성이다. 지방행정의 종합성과 완결성을 높이고, 효율적인 행정수행과 주민 중심 서비스 제공을 위해 지역별 지방정부와 특별지방행정기관

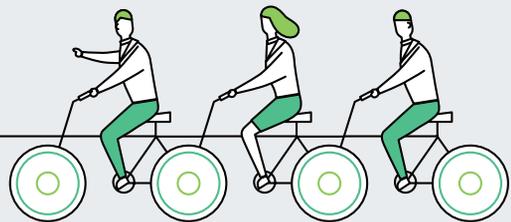
／
지방자치단체와
특별지방행정기관은 같은
지역에서 유사한 업무를
수행함에도 불구하고 각자
소관업무에 치중하여
연계·협력이 부족하여
주민불편을 발생시킨다

간 협의체를 구성할 필요가 있다. 지방자치단체와 특별지방행정기관은 같은 지역에서 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 각자 소관업무에 치중하여 연계·협력이 부족하여 주민불편을 발생시킨다. 예컨대, 환경 사무에서 지방환경관리청과 광역정부가 오염원에 대한 조사·분석 및 오염물질배출업체의 지도·단속 등을 개별적으로 수행하면서 자료 공유 등 협업 활동이 부족한 것을 그 예로 들 수 있다.

이에 지방정부와 특별지방행정기관 간 상호협력을 증진하고 공동문제를 협의할 수 있도록 상시적 협의체를 구성할 필요가 있다. 협의체는 전체 협의체와 별도로 환경, 노동, 중소기업 등 분야별로 분과협의회를 구성하여 보다 실질적이고 효율적인 업무협력이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 지역단위에서도 중앙과 지방의 협력이 활성화되고 분야별 관계기관 간 협의의 장이 제도화됨에 따라 지방행정의 종합성, 효율성 제고와 함께 주민서비스의 편의를 확대할 수 있다.

둘째, 업무계획 수립 시 업무교류를 통한 협의이다. 지방정부와 특별지방행정기관 간 협의체 구성과 함께 실질적인 업무협조를 위해서는 업무계획 수립 시 업무교류를 통한 협력이 필요하다. 즉, 각 기관이 업무계획을 수립할 때 독자적으로 하는 것보다, 양 기관 간 교류를 통해 업무계획을 파악하고, 업무계획에 각 기관의 역할과 예산·인력 등에 대한 협력방안을 수립함으로써 실질적인 협력을 강화할 수 있다.

셋째, 인사교류이다. 적극적인 지방정부와 특별지방행정기관 간 협력방안으로 지방정부와 특별지방행정기관 간 인사교류를 들 수 있다. 유사·중복업무에 대한 인사교류를 통해 업무 노하우의 공유, 사무중복의 해소노력 등 업무협조를 강화할 수 있고, 더 나아가 업무의 효율성을 도모할 수 있다.



+

권오철

- 한국지방행정연구원
부원장·선임연구위원



<논단 II>

한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교

I. 지방자치단체 간 협력제도 개요

지방자치단체는 각각 하나의 독립된 행정행위의 주체이지만, 지방자치단체를 둘러싼 다양한 환경 및 수요변화는 인접 지방자치단체와 협력관계 속에서 자원 활용이 이루어져야 할 상황을 지속적으로 증가시키고 있다. 이에 대응하여 한국과 일본의 지방자치법은 공히 지방자치단체 간 협력을 지원하는 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 이러한 제도적 장치는 아래 표에서 보는 것과 같이 별도의 법인격을 갖는 수행 주체를 조직화하는가 여부에 따라 나눌 수 있다.

[표1] 한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교(1): 기존조직 수행

한국	구분	일본
지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 함(지방자치법 제147조)	협력사업	-
-	연계협약	보통지방공공단체가 여타 보통지방공공단체와 연계한 구역에서 사무처리를 하는 경우 양 지방공공단체의 연계처리를 위한 기본방침 및 역할분담을 정하는 협약 체결(일본 지방자치법 제252조의 2) ※ 공역상 필요가 있는 경우 광역단체간에는 총무대신이, 기초단체간에는 광역단체장이 관계된 보통지방공공단체에 대하여 연계협약 체결을 권고할 수 있음
지방자치단체나 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁처리 가능(지방자치법 제151조)	사무위탁	보통지방공공단체는 협의에 의하여 규약을 정해, 보통지방공공단체의 사무 일부를 타 보통지방공공단체에 위탁처리 가능(일본지방자치법 제252조의 14~16)
2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간 구성(지방자치법 제152조~제158조)	협의회	보통지방공공단체의 사무 일부를 공동관리, 집행 혹은 보통지방공공단체의 사무 관리·집행에 대한 연락조정 도모, 광역에 걸친 종합적 계획의 공동작성 등을 위하여 구성(일본지방자치법 제252조의 2의 2~제252조의 6의 2)

한국	구분	일본
-	기관 등의 공동설치	복수의 보통지방공공단체는 협의에 의하여 규약을 정해, 한 지방공공단체에 기관이나 직원을 공동 설치 및 운영(일본지방자치법 제252조의 7~13)
-	사무의 대체 집행	보통지방공공단체는 협의에 의하여 규약을 정해, 보통지방공공단체의 사무 일부를 타 보통지방공공단체에서 대체집행토록 할 수 있음(일본지방자치법 제252조의 16의 2~4)
-	직원파견	법률에서 특별히 정한 경우를 제외하고, 보통지방공공단체의 사무처리를 위하여 특별히 필요가 있다고 인정되는 경우, 관계되는 타 보통지방공공단체에 당해 보통지방공공단체 직원의 파견 요구 가능(일본지방자치법 제252조의 17)

출처: 한국 및 일본의 지방자치법

기존조직에 의한 수행방식에는 협력사업, 연계협력, 사무위탁, 협의회, 기관 등의 공동설치, 사무의 대체집행, 직원파견제도가 있으며, 한국의 경우 이 가운데 협력사업, 사무위탁, 협의회제도를 운영하고 있다. 일본의 경우 사무위탁, 협의회제도와 함께 연계협약, 기관 등의 공동설치, 사무의 대체집행, 직원파견제도를 아울러 운영하고 있다. 이러한 형태의 협력제도는 다시 특정 사업에 대한 협업형태와 사무의 집행권 변경형태에 관한 것으로 나눌 수 있는데, 특히 후자의 측면에서 한국과 일본의 특징적인 차이를 볼 수 있다. 구체적으로 한국의 경우 사무 집행방식과 관련하여 사무위탁제도를 두고 있는 것에 반하여 일본의 경우 사무위탁방식 외에도 사무의 대체집

[표2] 한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 비교(2): 수행 주체(조합) 신설

한국	구분	일본
2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하고, 행정안전부(광역단체간 조합) 또는 광역단체장(기초단체간 조합)의 승인 등 과정을 거쳐 설립된 법인 조직(지방자치법 제159조~제164조)	지방자치단체조합	-
-	지방자치단체조합 (일부 사무조합)	보통지방공공단체 및 특별구가 그 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 협의에 의하여 규약을 정하고, 총무대신(광역단체간) 또는 광역단체장(기초단체간)의 허가 등을 득하여 설립한 특별지방자치단체(일본지방자치법 제284조~제291조)
-	사무위탁	광역적 차원에서 종합적 처리가 요구되는 사무의 공동처리를 위하여 관계 지방공공단체가 협의에 의하여 규약을 정하고, 총무대신(광역단체간) 또는 광역단체장(기초단체간)의 허가 등을 득하여 설립한 특별지방자치단체(일본지방자치법 제284조~제285조의 2, 제291조의 2~13)

출처: 한국 및 일본의 지방자치법

행, 기관 등의 공동설치, 직원파견 등 다양한 집행방식을 두어 선택의 폭을 확대하고 있다.

한편 수행 주체 신설방식의 형태로는 한국과 일본 양자 모두 지방자치단체조합을 두고 있다. 그러나 한국의 지방자치단체조합이 관계 지방자치단체 간 규약에 의하여 설립된 법인조직인 반면 일본의 경우 특별지방자치단체의 법적 지위를 가지고 있다는 점에서 차이를 갖는다. 나아가 일본의 경우 지방자치단체가 가지는 권한 및 기능 범위에 따라 일부사무조합과 광역연합으로 구분하여 운영하고 있다.

II. 지방자치단체 간 협력제도의 운영실태

지방자치단체 간 협력제도의 구비에도 불구하고 한국과 일본의 협력제도 운영실태는 큰 차이를 보여 준다. 아래 표에서 보는 것과 같이 2016년 한국의 경

[표3] 한국과 일본의 지방자치단체 간 협력제도 운영현황(2016)

구분	한국	일본	비고
협력사업	59건	-	-
연계협약	-	175건	-
사무위탁	36건*	6,443건	※ 한국의 경우 1995년~2016년 전체 사무위탁 현황임(2016년 신규는 4건)
협의회	99건	202건	-
기관 등의 공동설치	-	444건	-
사무의 대체집행	-	2건	-
직원파견	-	-	일본의 경우 제도는 존재하지만, 운영사례는 없음
지방자치단체조합	6건	1,609건 ※ 일부사무조합: 1,493건 ※ 광역연합 116건	한국의 지방자치단체조합은 일본과 같은 특별지방자치단체의 법적 지위를 가지지 않음
지방개발사업단	-	1건	지방개발사업단은 복수의 지방공공단체에 의하여 공동으로 설치되어, 당해 지방공공단체들로부터 공동의 사업을 위탁받아 수행하는 특별지방자치단체. 2011년 폐지(비교시점 기준 1개 사업단만 존속중)

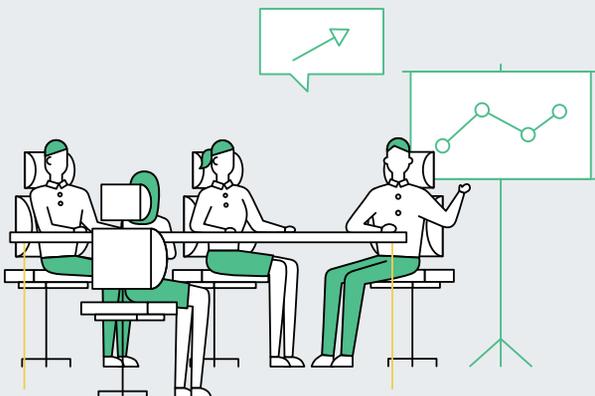
주: 한국은 2016년 말 기준, 일본은 2016년 7월 1일 기준이며, 음영처리된 부분은 '제도 없음'을 의미함

출처: 한국은 행정안전부 내부자료(2016년도 지방자치단체 간 협력제도 운영 현황) / 일본은 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000454692.pdf) 지방공공단체간 공동처리상황 조사개요(地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要, 平成28年7月1日現在).

우 협력사업 59건, 협의회 99건, 지방자치단체 6건이 추진되었으며, 사무위탁의 경우 1995년부터 2016년까지 총 36건(2016년 신규 4건 포함)이 행해졌다. 반면 일본의 경우 연계협약과 협의회가 각각 175건, 202건 추진된 것을 비롯하여 사무위탁 6,443건, 기관 등의 공동설치 444건, 사무의 대체집행 2건이 행해졌고, 지방자치단체조합의 경우도 총 1,609건(일부사무조합 1,493건, 광역연합 116건)이 진행되었다.

물론 이러한 상황이 한국과 일본의 지방자치단체 수와 규모에 기인하는 것으로 설명되기도 하지만, 지방자치단체 내 조직 운영방식의 문화차이에 기인하는 바 역시 적지 않다. 우리의 경우 지방자치단체가 모든 행정을 수행하여야 한다는 종합행정이 일종의 원칙처럼 굳어져 있다. 또 특정 행정기능을 타 지방자치단체에 맡긴다는 것이 일부 경우를 제외하고는 단체장의 역량 여부 문제로 치부될 수 있어 위탁 등을 결정하기 쉽지 않은 여건이라는 것이다.

그러나 지방자치단체 내 인구, 지역발전 등의 문제는 물론, 나아가 4차 산업혁명 시대의 네트워크화 구조속에서 지방자치단체 간 협력을 통한 공조시스템 구축은 그 필요성이 점차 높아질 것으로 예측되고 있다. 이러한 점에 입각하여 현 정부에서도 지방행정의 협력네트워크 구축을 자치 분권 정책의 주요 키워드중 하나로 추진하고 있으며, 현 제도외에 협약제도와 광역연합제도의 도입을 검토하고 있다. 이 가운데 특히 지역 간 협력방식으로 관심을 끌고 있는 것이 광역연합이다. 광역연합은 일부사무조합과 함께 지방자치단체조합의 하나로서 아래 표에서 보는 것과 같이, 부분적으로 유사한 측면이 있으나 수행기능이나 권한과 같은 핵심영역에서는 차이를 보여주고 있다.



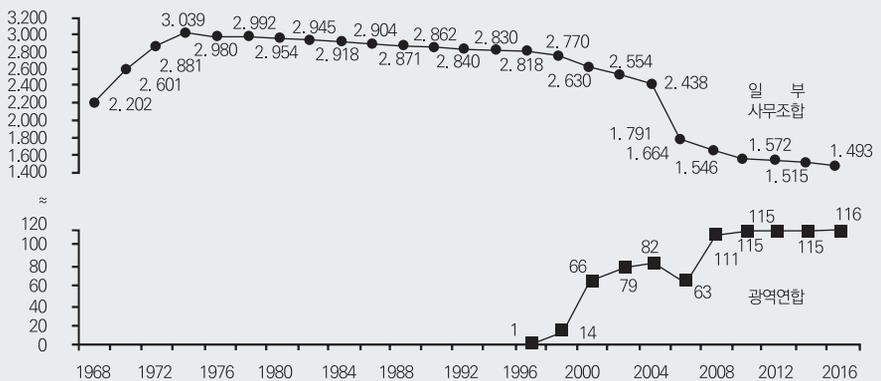
[표4] 일부사무조합과 광역연합의 차이점

-	일부사무조합	광역연합
단체성격	- 특별지방공공단체	- 특별지방공공단체
구성단체	- 도도부현, 시정촌 및 특별구 - 복합적 일부사무조합은 시정촌 및 특별구만 가능	- 도도부현, 시정촌 및 특별구
설치목적	- 구성단체 또는 그 집행기관의 사무 일부를 공동처리	- 지방공공단체가 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무에 관하여, 광역계획을 작성하고, 광역계획실시를 위하여 필요한 연락조정을 도모하며, 사무의 일부를 광역에 걸쳐 종합적·계획적으로 처리하기 위하여 설치
처리사무	- 구성단체에 공통된 사무 - 복합적 일부사무조합의 경우는 전체 시정촌에 공통된 사무일 필요는 없음	- 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당한 사무 - 구성단체간에 동일한 사무가 아니어도 관계없음
국가로부터의 권한 이양	-	- 국가 또는 도도부현은 그 행정기관의 장(도도부현에 대해서는 그 집행기관)의 권한에 속하는 사무 중 광역연합의 사무와 관련된 것을 해당 광역연합이 처리하는 것으로 할 수 있음 - 도도부현이 가입하는 광역연합은 국가행정기관의 장에게(기타 광역연합은 도도부현에) 해당 광역연합의 사무와 밀접하게 관련된 국가행정기관장의 권한에 속하는 사무의 일부(기타 광역연합의 경우는 도도부현의 사무 일부)를 해당 광역연합이 처리하도록 요청할 수 있음
구성단체와의 관계	-	- 구성단체에 규약변경 요청 가능 - 광역계획을 책정하고, 그 실시에 대하여 구성단체에 권고 가능 - 광역연합은 국가의 지방행정기관, 도도부현지사, 지역공공단체 등의 대표로 구성되는 협의회 설치 가능
설치절차	- 관계 지방공공단체가 그 의회의 의결을 거쳐, 협의에 의한 규약을 정하여, 도도부현이 가입하는 것은 총무대신, 그 밖의 경우는 도도부현지사의 허가를 받아 설치	- 좌동 (단, 총무대신은 광역연합을 허가할 때 국가의 관계 행정기관장과 협의)
직접청구	- 법률상 특별한 규정 없음	- 보통지방공공단체에 인정되는 직접청구와 같은 제도가 가능한 외에, 광역연합의 구역내에 주소를 가지고 있는 자는 광역연합의 규약변경에 대하여 구성단체에 요청할 수 있음
조직	- '의회' - '관리자(집행기관)' - 복합적 일부사무조합의 경우에는 관리자를 대신하는 이사회 설치가능 - 공평위원회, 감사위원은 필치	- '의회' - '장 또는 이사회(집행기관)' - 공평위원회, 감사위원, 선거관리위원회는 필치
선거방법	- 의회의원 및 관리자는 규약에 정하는 바에 의하여 선거 또는 선임됨	- 의회의원 및 장은 직접선거 또는 간접선거에 의함

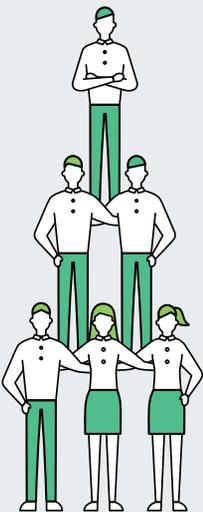
출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>), 공동처리제도개요(共同処理制度の概要)

일본의 경우 1996년 광역연합이 처음 도입된 이래 매년 증가하여 2016년 12월 기준 116개의 광역연합이 운영되고 있으며, 일부 사무조합의 경우 1,493개가 운영되고 있다. 그러나 일부 사무조합의 경우 1990년대 중반을 정점으로 하여 절반 이상이 축소되었다. 이는 단순사무의 경우 사무위탁이나 기관 등의 공동설치를 통하여 보다 간편하게 대응할 수 있다는 점, 그리고 광역적이고 종합적인 사무의 경우 동일한 절차에도 불구하고 광역연합이 보다 다양한 기능과 권한을 가짐은 물론, 운영과정에서 탄력적 변화대응이 가능하다는 점 등에 기인하는 바가 크다.

[그림] 일부사무조합과 광역연합의 설치 추이



출처: 일본 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000454692.pdf), 지방공공단체간 공동처리상황 조사개요(地方公共 体間の事務の共同 理の 況調の 要, 平成28年7月1日現在)





제도운영이 적절성을
 갖기 위해서는 우리의
 경우 제도 자체의 보완과
 함께, 조직운영방식에
 대한 인식변화, 나아가
 문화개선이라고 하는 행태적
 조건에 대한 고려도 아울러
 검토되어야 할 것이다

Ⅲ. 지방자치단체 간 협력제도의 완비와 인식 변화

이상의 비교검토에서 본 바와 같이 우리나라의 경우 협력방식에 대한 제도적 부족 측면도 있지만, 이와 함께 단순 협업방식(협력사업, 협의회) 운영 외 공공위탁방식에 대하여 상당히 소극적인 행태를 보여주고 있음을 부인할 수 없다. 그러나 지방자치단체 인구문제의 심각화, 자원 활용의 효율화 필요는 물론, 일자리 창출 등 지역발전의 수요증대는 단일 지방자치단체의 기능범주를 넘어 보다 광역적/연계적 협력을 요구하고 있으며, 향후 보다 증가될 것으로 예측된다. 이런 의미에서 협약제도나 광역연합과 같은 보다 적극적인 협력제도의 도입을 검토하고, 그 운영을 확대해 나가고자 하는 것은 시의적절한 정책적 대응이 아닐 수 없다. 다만 제도운영이 적절성을 갖기 위해서는 우리의 경우 제도 자체의 보완과 함께, 조직운영방식에 대한 인식변화, 나아가 문화개선이라고 하는 행태적 조건에 대한 고려도 아울러 검토되어야 할 것이다.



+

권오철

- 한국지방행정연구원
부원장·선임연구위원



<우수사례>

다양한 색깔의 지역, 사이타마 인재 만들기 광역연합 (彩の国さいたま人づくり広域連合)

들어가며 >>

1. 사이타마 인재 만들기 광역연합의 개요

“다양한 색깔의 지역, 사이타마 인재 만들기 광역연합(彩の国さいたま人づくり広域連合, 이하 ‘사이타마 인재 만들기 광역연합’로 약칭)”은 사이타마현과 현내 전 시정촌이 참여하여 직원의 인재개발·교류 및 확보를 위하여, 1999년 7월 발족한 광역연합이다. 광역연합장은 구성단체의 단체장이 투표를 통해 선출하는데, 2018년 3월 현재 광역연합장은 구성단체 중 구키시(久喜市)의 다나카겐지(田中暄二)시장이 맡고 있다. 부광역연합장은 2인으로 광역연합장이 광역연합회의의 동의를 얻어 선임한다. 광역연합회의의 구성방식은 여타 광역연합과 비교하여 약간 독특한데, 사이타마현의원 2명, 시의원 2명, 정촌의원 2명, 시장 5명, 정촌장 5명으로 총 16명으로 구성되어 있다. 사이타마현의원은 사이타마현의회에서, 시장 5명과 시의원 2명은 시의회에서, 정촌장 5명과 정촌의원 2명은 정촌의회에서 선거에 의하여 구성된다.

인재 만들기 프로그램

‘사이타마 인재 만들기 광역연합’은 사이타마현 내 전체 자치단체의 인적자원 관리, 구체적으로 인재확보사업, 인재교류사업, 인재개발사업(직원연수사업, 정책연구사업)을 광역적 차원에서 계획을 수립하여 집행하고 있다.

1. 인재확보사업

인재확보사업은 인적자원의 충원과 관련된 사업으로 특히 다양한 정보제공 및 홍보활동을 통하여 구직자들이 공직에 대하여 충분히 이해하고 참여할 수 있도록 하고 있다. 우선 광역연합에서는 매년 ‘사이타마현 시정촌 직원채용 합동설명회’를 개최하고 있는데, 2017년의 경우 7월 12일 합동설명회에 총 4,232명이 방문하여 각 자치단체 인사담당자와 구직자 간 다양한 설명의 장이 만들어졌다. 한편 이와 같은 정기적인 채용설명회외에 채용정보를 위한 공식트위터를 통하여 채용정보에 대한 변화상황을 수시로 제공하고 있다.

다음 광역연합은 구직자들에게 공직생활에 대한 솔직한 모습을 전달해 주기 위하여 ‘직원채용정보포럼’을 개최하고 있다. 이 포럼에서는 공직 사무에 대한 소개는 물론, 현역 공무원들이 참여하여 진행되는 공직생활에 대한 라이브토크, 그리고 참여 지방자치단체 인사담당자들에 의한 일대일 상담 등 다양한 프로그램을 통해 구직자들의 공직에 대한 정확한 이해를 돕고 있다. 한편 구직자들에게 공직준비의 현실적인 어려움 해소에 도움을 주기 위한 활동도 함께 하고 있는데,

[그림1] ‘사이타마 인재 만들기 광역연합’의 직원채용 합동설명회와 정보지



주: 합동설명회(2017년 7월 12일) 장면과 채용정보지

출처: ‘사이타마 인재만들기 광역연합’ 홈페이지(<http://www.hitozukuri.or.jp>, 이하 자료출처도 동일함)

‘찾아가는 공직설명회’가 그러한 예이다. 여기서는 지방자치단체 간 비교 기회의 제공, 공직의 매력 홍보, 배태량공무원으로부터 공직실태에 대한 설명 청취, 젊은 공무원으로부터 공무원시험에 대한 공부방법 청취, 전문직들로부터 듣는 공직의 보람 등 다양한 주제 요청에 대응하고 있다.

2. 인재교류사업

인재교류사업에서는 시정촌 간 직원교류, 시정촌 직원의 민간기업 파견사업 등이 행해지고 있다. 여기서는 특히 지방자치단체 직원의 서비스마인드 함양을 위하여 민간기업에 대한 파견사업을 중시하고 있다. 2017년의 경우 각 지방자치단체에서 파견된 26인의 공무원이 2주코스과 단기코스(2일~7일)를 통하여 15개 기업에서 서비스교육을 받았다.

[표1] ‘사이타마 인재만들기 광역연합’의 공무원 민간파견연수 현황(2017년)

-	파견대상기업	배속업무	자치단체 참여
2주코스	(주)소고세이부 포함 9개 기업 (백화점 8, 호텔 1)	서비스카운터, 매장, 프론트, 레스토랑업무 등	14단체 16인
단기코스 (2일~7일)	산슈제과주식회사-에스테라스 포함 6개 기업(카페 2, 백화점1, 호텔 2, 피트니스클럽 1)	카페接客, 매장, 프론트, 청소업무 등	9단체 10인

파견처는 사이타마현 내에서 기업을 운영하는 민간기업으로서, 2주코스의 경우 9개 기업(백화점 8, 호텔 1), 단기코스의 경우 6개 기업(카페 2, 백화점 1, 호텔 2, 피트니스클럽 1)이 참여하였다. 파견된 직원이 수행한 업무는 각종 매장 근무를 비롯하여, 프론트업무, 카페나 레스토랑의接客업무, 청소업무까지 다양한 부문에서 이루어졌다. 참여자들은 이러한 고객과의 직접적인 대면활동을 통하여 고객에 대한 이해와 서비스 대응방식을 체득할 수 있었다고 소감을 밝히고 있다.

[그림2] 민간기업 연수모습 현황



주: 왼쪽은 카페接客 및 화과자판매 업무(산슈제과주식회사-에스테라스), 오른쪽은 호텔레스토랑接客업무(호텔브리란테-무사시노)

3. 인재개발사업

인재개발사업의 경우 사이타마현 전체 지방자치단체 직원에 대한 기본교육 프로그램을 주관하고 있으며, 이와 병행하여 정책연구사업을 추진하고 있다. 인재개발사업중 특히 눈에 띄는 것은 정책역량 강화프로그램인 ‘산민학관 정책과제 공동연구(産民学官政策課題共同研究)’ 프로그램이다. 정책과제 공동연구 프로그램은 매년 몇 개의 정책적 주제를 설정하고, 각 주제별로 민간기업, 민간단체, 학계, 현 및 시정촌 담당공무원이 공동연구진으로 참여하여 문제점을 분석하고, 다양한 정책 대안을 제시하는 것이다.

[그림3] 정책과제 공동연구회(多様な働き方'埼玉スタイル'の推進研究会) 활동



2016년의 경우 두 개의 공동연구회 조직이 만들어져 2017년 2월 10일 연구 성과에 대한 발표회를 하였다. 두 연구회의 연구주제는 각각 ‘서스테이너블타운 지향 – 초고령화 사회의 포괄적 타운메니지먼트(「サステイナブルタウン」を目指して—超高齢社会の包括的タウンマネジメント—)’와 ‘다양한 근로방식 사이타마스타일의 추진(多様な働き方埼玉スタイルの推進)’이었다.

정책과제 공동연구회(多様な働き方埼玉スタイルの推進研究会)는 아래 표에서 보는 것과 같이 관련성을 가지는 기업, 민간단체, 대학·연구소, 공무원이 공동으로 참여하여 이론과 현장의 관점은 물론, 시민단체와 기업의 입장을 반영하여 실효성있는 다양한 정책적 제언을 탐구해 낸다는데 의의가 있다. 이 연구회의 경우 최종보고서를 통하여 청년대상사업, 육아대상사업, 장애인대상사업, 고령자 대상사업 영역에서 총 15개의 사업을 발굴, 제안하였다.

[그림4] 정책과제공동연구회(多様な働き方埼玉スタイルの推進研究会)의 연구보고서와 연구진



분야	연구진
민간기업 (4인)	주식회사 무사시노은행(武蔵野銀行) 조사역/지역지원부 부그룹장/ 인재활약추진실장, 토탄(凸版)인쇄주식회사 주임
시민단체 (2인)	비영리법인 MCA서포트센터 임원, 비영리법인 와카즈코프(ワーカーズコープ) 사이타마서부지역복지사업소장
대학 (2인)	시바우라(芝浦)공업대학 교수, 독교(獨協)대학지역종합연구소 연구원(교수)
자치단체 (11인)	토코로자와(所沢)시 도시계획과 주임, 한노(飯能)시 계약검사와 주임, 와코(和光)시 네우보라(출산육아종합지원)과 주임, 요시카와(吉川)시 상공과 주임, 카와지마(川島)정 교육총무과 주임, 나가토로(長瀬)정 총무과 주임, 사이타마(埼玉)현 우머노믹스(Womenomics)과 기획조사역/고령자복지과 주사/아사카(朝霞)보건소 주사/혼조(本庄)보건소 주사/소아의료센터 주사
코디네이터	일반재단법인 지역개발연구소 주임연구원

정책역량지원을 위한 또 다른 흥미로운 시스템은 정책연구만물상담소(政策研究よろず相談所)이다. 이 연구소는 광역연합에 축적된 자원(인적네트워크, 정보 등)을 적극적으로 활용하여, 구성 자치단체 및 직원들에게 정책연구 등에 관한 종합적인 지원을 실시하는데 목적을 두고 있다. 구체적으로 상담소의 지원내

용을 보면, 광역연합 사무국 직원 강사의 파견, 정책연구의 대상이 되는 행정과제 관련 전문가 파견, 구성 자치단체의 정책연수회 개최지원·공동개최, 정책연구사업의 운영에 대한 조언, 연구성과 발표기회의 제공, 연구활동에 필요한 교류기회의 제공, 그 외 정책연구와 정책 입안에 관한 지원 등이 이루어지고 있다.

사이타마 인재 만들기 광역연합의 성과

‘사이타마 인재 만들기 광역연합’은 인적자원의 관리문제에 대하여 효과적인 대응시스템 구축과 함께 다양한 성과를 만들어 낸 것으로 평가되는데 특히 다음과 같은 점에서 그 특징을 보여 주고 있다.

첫째, 교류 관계를 통한 시너지 효과의 획득이다. 우선 개별 지방자치단체 혼자서 해결해 나가기 어려운 인적자원관리 프로세스의 상당부분을 광역적·종합적 대응시스템을 통하여 해결함으로써, 정책목표의 효과적 관리는 물론, 공무원과 행정 외부의 다양한 지역자원을 연계시킴으로써 정책역량을 제고시키는데 기여하고 있다는 점이다. 특히 매년 새롭게 추진되는 정책과제 공동연구회 활동은 현·시·정·촌간 공무원 역량네트워크 구축은 물론, 공무원·지역전문가 역량네트워크 구축을 통하여 지역발전의 중요한 자산으로서 기능하고 있다.

둘째, 광역적·종합적 대응시스템을 통하여 맞춤형 대응이 가능하다는 점이다. 예컨대 채용에 있어서도 고객(구직자)의 입장에서 비교정보의 제공(합동채용설명회), 공직 실상에 대한 솔직한 토론의 장 마련(라이브토크), 수험방법론 등의 제공(찾아가는 공직설명회) 등 개별 자치단체에서 대응하기 어려운 맞춤형 지원이 이루어지고 있다. 또한 정책연구만물상담소와 같이 정책연구의 형성에서부터, 연구과정에 대한 지원, 연구성과 발표기회의 제공, 정책 입안 지원 등 전체 정책연구 프로세스에 대하여 적정 대응이 이루어지고 있다는 점 역시 사이타마 인재만들기 광역연합의 특징적인 성과로 인정받고 있다.

자연과 삶이 하나 되는 희망의 땅 용진군

활기찬 도서 관광지로서
무한한 발전이 기대되는 지역



용진군은 황해도 서남부인 황해에 산재한 도서와 인천항 전역에 산재한 유인도 25개, 무인도 25개 섬으로 형성되어 있는 청정지역이다. 농경지는 협소하나 토양은 비옥하여 많은 농산물이 생산되는 한편 사면이 해변으로 수심이 얇고 간만의 차가 심하여 수산업에 유리한 입지조건일 뿐만 아니라 계절적으로 황금어장이 형성된다. 유명한 덕적면 서포리 해수욕장, 천연비행장으로 이용되는 백령도 용기포 해변 등 천혜의 자연환경과 풍부한 관광자원이 많아 앞으로 동북아 서해안 시대를 맞아 활기찬 도서 관광지로써 무한한 발전이 기대되는 지역이다.



황해 해상 연안 방비의 요충지

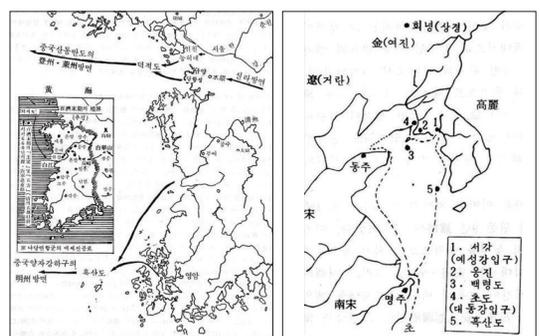
삼국시대 웅진군, 특히 서해 5도(연평도, 소연평도, 백령도, 대청도, 소청도)는 고구려, 백제, 신라 3국의 속역을 두루 거치면서 한국의 대 중국 교류의 중간기 항지로 해상교통에서 주요한 역할을 담당해 왔다. 삼국사기에서 언급된 백령의 옛 이름은 곡도로서 고구려 땅이라는 기록이 등장하며, 이후 백제, 신라 등의 속역으로 변천했다. 진덕여왕 때는 당나라로 가던 사신이 풍랑을 만나 열흘 동안 머물렀다는 기록과 660년(무열왕 7년) 신라의 백제정벌을 돕기 위한 소정방을 사령관으로 한 당나라의 군사가 덕물도(현재의 덕적도)를 통해서 당도했다는 기록이 전해지고 있다.

고려시대에 접어들면서 곡도의 지명이 백령으로 변경되고 1018년(현종 9년)에 백령에 백령진이 설치되었으며, 1357년(공민왕 6년)에는 왜구의 창궐이 심하다는 이유로 백령진을 폐지하고 조선초까지 주민들을 내륙으로 이전시켜 섬을 비우는 공도(空島)정책을 유지했다. 조선시대에는 왜구 및 해적의 창궐로 도서주민들의 피해가 극심하고 조운마저 위협당하는 상황에 이르자 이항복이 1609년에 백령진의 설치를 주장하여, 백령도를 시작으로 덕적, 장봉, 대청, 소청, 영흥에 차례로 진이 설치되고 수군이 증설되었다.

고려시대에 접어들면서 곡도의 지명이 백령으로 변경되고 1018년(현종 9년)에 백령에 백령진이 설치되었으며, 1357년(공민왕 6년)에는 왜구의 창궐이 심하다는 이유로 백령진을 폐지하고 조선초까지 주민들을 내륙으로 이전시켜 섬을 비우는 공도(空島)정책을 유지했다. 조선시대에는 왜구 및 해적의 창궐로 도서주민들의 피해가 극심하고 조운마저 위협당하는 상황에 이르자 이항복이 1609년에 백령진의 설치를 주장하여, 백령도를 시작으로 덕적, 장봉, 대청, 소

청, 영흥에 차례로 진이 설치되고 수군이 증설되었다. 해방 이후 국토가 분단되면서 백령, 대청, 소청을 관찰하던 38선 이북의 장연군과 연평, 소연평을 관찰하던 38선 이북 벽성군의 일부는 북한으로 속하게 되었고 황해도 소속이었던 웅진군은 경기도로 편입되었다. 1947년부터 웅진군은 계속적으로 북한의 공격을 받았으며, 특히 1949년 5월부터 11월까지 3회에 걸쳐 웅진전투가 벌어졌다. 인천상륙작전 시에는 교두보확보 차원에서 덕적과 영흥도가 먼저 탈환되었고, 1953년 8월에 설정된 NLL에 의해서 전쟁이후 벽성군을 상실하여 연평도 북방 1,400m 이북의 도서들은 모두 북한에 편입된다. 1973년 부천군에 속해 있던 백령과 연평을 웅진군에 편입하였고, 1989년 영종도와 용유도를 인천에, 1994년 대부도를 안산에 이관하고 1995년에 인천광역시로 통합되었다.

그 후 웅진군 서해5도는 '99년 6월, 제1차 연평해전과 '02년 6월, 제2차 연평해전, '09년 11월, 대청해전, '10년 3월, 천안함 침몰사건과 11월 연평 포격 사건까지 남북 간 군사충돌이 끊이지 않았던 지역이다.



삼국시대 한중 교역로

고려시대 한중 교역로

평화·안보교육의 장소, 연평면

연평면 매립지 해안 부근에는 연평해전 당시 참전했던 함정과 같은 모델의 잠수리급 고속정이 서있다. 연평 해전을 승리로 이끌고, 조국을 위해 산화한 영령들을 추모하기 위한 전사자 위령탑은 평화를 갈망하는 그들의 큰 뜻이 담겨있다. 전쟁의 상흔을 불러 일으키는 전시용 탱크와 장갑차 그리고 정찰 헬기가 눈길을 끌지만, 무엇보다 호기심을 자아내는 전시물은 조국을 지키려다 산화한 영령처럼 서서히 부식해

가는 금속 조형물이다. '10년 11월 23일 발생한 북한의 연평도 포격 사건의 아픔이 생생하게 살아 있는 체험장, 안보교육장은 포격당한 장소를 당시 상태 그대로 보존하고 있으며 잔해물들을 전시하여 전쟁의 무서움과 평화에 대한 감사함을 느끼게 해준다. 피난민들이 고향을 그리며 제사를 지내는 곳, 망향공원에 서는 기상이 좋은 날 황해도 해주 시멘트 공장의 연기까지 볼 수 있어 안보 교육장소이기도 하다.



1. 연평도 함상공원
2. 연평도 포격 전사자 위령탑
- 3, 4. 안보교육장





1



2

1. 두무진(명승 제 8호)
2. 감람암 포획 현무암(천연기념물 393호)

국토 최북단 바다의 종착역, 백령면

이북땅 장산곶을 8마일 사이에 두고 인천보다 중국 대연에 가까운 남한 최북단 백령도는 명승과 천연기념물의 보고다. 마치 장군들이 머리를 맞대고 회의를 하는 것 같다고 해서 붙여진 명승 제8호, 두무진(頭武津)은 서해의 해금강이라 불릴 정도로 웅장미가 아름답고 기묘한 기암괴석들이 펼쳐져 있어 백령도의 백미를 자랑하고 있다. 진촌리 동쪽 해안선을 따라 노출되어 있는 감람암 포획 현무암(천연기념물 393호)에는 황록색을 띤 감람암의 암편들이 다량 포획물로 함유되어 있는데 이는 지하 깊은 곳에서 마그마의 상태와 분화과정을 연구하는데 중요한 학술자료가 되고 있다. 해안선을 따라 지름5~10cm 크기의 노란 감람암덩어리가 들어있는 용암층은 두께가 10m 이상이며, 검은 현무암으로 이루어져 있다. 고생대 말

~중생대 초의 지각변동으로 형성된 남포리 습곡구조(천연기념물 507호)는 용트림바위 바로 건너편 해안절벽에 있으며, 그 규모는 높이 약 50m, 길이 약 80m 정도이다. 현장학습과 자연체험 및 관광지로서 중요한 역할을 하고 있다.

그 밖에도 크고 작은 콩알모양의 ‘콩돌’이라는 작은 자갈이 모래를 대신하여 길이 약 800m, 폭 약 30m의 해변을 흰색·회색·갈색·적갈색·청회색 등 형형색색으로 덮여 있는 콩돌해변(천연기념물 제392호)과 전 세계에서 두 곳밖에 없다는 구조토 해변으로 비행기의 이착륙이 가능한 천연 비행장, 사곶해변(천연기념물 제391호)이 위치해 있다.

자연이 채색한 환상의 섬, 대청면

대청면에는 아름다운 풍광 뿐만 아니라 뒤쪽의 모래언덕으로 유명한 옥죽동 해변은 길이 1.5km, 폭 50m. 포구의 방파제를 사이에 두고 바다가 둘로 갈라져 있다. 부드러운 바람이 오랜 세월 모래알들을 쌓고 쌓아 산을 만들고 골짜기를 만들어 옥죽동 해변 뒤쪽에는 '한국의 사하라'로 불리는 모래사막이 장관을 연출한다. 푸른 숲으로 이어지다 바다를 만나면서 우뚝 솟아있는 기암 괴석과 하나가 되어 낚시를 즐기기에 좋은 천혜의 바다 낚시터, 기름아가리와 스트로마 톨라이트 및 분바위(천연기념물 제508호)도 볼 수 있다.



1. 소청도 모래사막
2. 분바위(천연기념물 제508호)



해수욕 및 해양체험관광지, 영흥면과 자월면

이북땅 CNN에서 지정한 한국의 아름다운 섬 33곳 중 1위를 차지했던 영흥면의 선재도 바로 앞에 있는 목섬은 무인도로 물이 빠지면 쉽게 건너갈 수 있다. 다른 곳은 갯벌로 둘러싸여 있지만 목섬으로 들어가는 길만은 모랫길이다. 겨울에 만날 수 있는 목섬의 설경은 인간의 손길이 만들 수 없는 천혜의 신비로운 광경을 빚어낸다.

자월면은 웅진군에서 가장 맑은 해수욕장을 자랑하고 있다. 깨끗하고 부드러운 백사장은 간만의 차가 심하지 않아 가족단위 해수욕에 안성맞춤이며, 간조 시에는 고동, 낙지, 박하지(돌게) 등을 잡을 수 있다. 바다위 신기루 풀등(풀치)은 썰물이 되면서 사승봉도에서 소이작도 근처까지 약 30만 평의 거대한 모래벌판이 나타나는 곳으로 매우 신비로운 풍경을 자아낸다.



1. 자월면 풀등
2. 영흥면 선재도 목섬



정리: 박진경(한국지방행정연구원 연구위원)

지방자치관련 용어해설



주민참여 예산제

주민참여 예산제(participatory budgeting)는 지자체 예산편성 단계에서부터 주민들의 견해를 수용하고 반영하는 제도이며, 이를 통해 기존의 예산편성 절차보다 앞당겨서 주민의 의견을 고려하게 하는 장점을 갖는다. 지자체는 주민들과 가장 가까이 있고, 다양한 재정지출 프로그램들이 직접적으로 영향을 줄 수 있다는 점에서, 주민참여 예산제의 활용은 지출의 책임성과 투명성을 확보할 수 있는 잠재력이 있다. 주민참여 예산제가 작동하려면 (1) 시민들이 이해하기 쉬운 예산데이터가 제공되어야 하고 (2) 예산안 접근이 주민들에게 용이해야 하고 (3) 예산안을 감당해야 될 지자체의 기본책무를 주민들에게 명료하게 납득시키고 (4) 재정운용의 핵심지표(재정수입, 재정수지 및 성과지표)를 보고하는 것이 필요하다.





재정안정화기금

재정안정화기금(Financial Stabilization Fund)은 각 지자체가 세입이 증가할 때 일부를 기금으로 적립했다가 세입이 감소하거나 심각한 지역경제 침체 등 어려움에 처했을때 사용할 수 있는 일종의 저축제도다. 경기가 좋을 때는 지방세수가 증가해 재정에 여유가 있으나 불경기에는 세입이 감소, 주민서비스 제공에 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 연도간의 재정수입 편차를 완화하기 위한 제도가 '재정안정화기금'이다. 기금의 적립요건은 각 지자체별로 지방세 또는 경상일반재원, 순세계잉여금이 과거 3년 평균보다 현저히 증가한 경우로 증가분의 일부를 적립한다. 적립비율은 지방세와 경상일반재원의 경우 초과분의 10% 이상, 순세계잉여금은 초과분의 20%이상을 적립하도록 할 계획이다. 적립된 기금은 세입이 감소하거나 대규모 재난발생, 지방채 상환, 지역경제의 심각한 침체 등 지자체 차원에서 기금사용의 필요성이 인정될 때 사용할 수 있다.



마을협정(마을협약) 제도

마을협정 제도는 주민과 주민 간의 합의와 자율에 의해 지역 경관뿐만 아니라 디자인의 합리적 관리 및 보전을 목적으로 주민들 주도에 의해 기획·성립되고 관리되는 제도를 말한다. 협정제도는 일정 구역을 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'이나 '건축법', '경관법' 등에 의한 용도지역제 및 경관계획 등의 일반적인 내용을 포괄하는 토지이용규제를 적용한다는 측면에서 지구단위계획과 유사한 특성을 가진다. 하지만 개인의 발의에 의해 양호한 지역 환경을 조성·보전한다는 측면에서 보다 선진화된 개념의 제도라고 할 수 있다.





한국지방행정연구원
조기현 연구위원
여효성 수석연구원

지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응

본 연구는 저출산·고령화로 인한 환경변화를 고려한 지방재정 장기전망 모형을 설정하고, 모형의 전망 결과를 바탕으로 지방재정의 지속가능성과 건전성 관리에 필요한 정책적 대응방안을 모색하였다.

본 연구는 가용재원을 자치단체가 재량적으로 동원할 수 있는 재원으로 정의하고, 총세입에서 의무지출을 차감한 나머지를 가용재원으로 정의한다. 중장기 전망에 의하면 2030년 이후부터 자치단체 가용재원이 급격히 악화되는 것으로 나타났다. 가용재원 충당능력이 가장 취약한 자치단체는 자치구이며, 2020년대 중반부터 가용재원으로 의무지출 복지사업을 수행할 수 없을 것으로 전망된다. 군 자치단체의 충당능력은 현 시점에서 높은 수준이나 시간 경과에 따라 급격히 하락하며, 2030년대 후반에는 충당능력이 마이너스로 전환된다. 시·도의 경우에도 가용재원 충당능력이 미흡한 수준으로 측정되었다. 무엇보다 인구변화 요인을 반영할 경우 가용재원의 감소폭과 속도는 우려할 정도로 컸다.

본 연구의 장기전망 결과를 고려하면 다음과 같은 정책대응이 선제적으로 추진되어야 한다. 첫째, 대폭적인 국고보조사업의 정비가 요구된다. 둘째, 국세 지방이양을 통한 적극적인 지방세 확충 노력이 필요하다. 셋째, 지방소비세 확대와 지방소득세 세율 인상을 추진할 경우 보통교부세, 조정교부금의 재정 형평 기능이 제고되어야 한다. 넷째, 지방재정부담심의위원회 활성화 등을 통해 국가재정과 지방재정의 합리적 연계방안을 모색해야 한다. 마지막으로, 자체 징수노력 강화 및 강력한 세출구조 조정을 포함하는 자치단체 스스로의 자구노력도 동반되어야 한다.



한국지방행정연구원
박진경 연구위원
김상민 수석연구원

인구구조변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구

본 연구는 2000년 이후 출생·사망의 자연적 인구증감과 유입·유출의 사회적 인구증감을 동시에 고려하여 우리나라 지방자치단체의 유형별 연령대별 인구구조의 변화 특성을 분석하고, 인구유출의 정량적·정성적 원인 및 인구격차 실태를 분석하여 인구구조 변화에 대응한 지역발전전략을 모색하였다.

'00년 이후 '16년까지 226개 기초자치단체 중에서 총인구가 감소한 자치단체는 무려 138개로 61.1%를 차지하고 있으며, 이 중에서 자연감소와 사회감소가 동시에 일어나는 가장 심각한 유형 IV는 77개(34.1%)로 대부분 군지역이 해당되고 특히 20~30대 젊은 인구의 감소, 65세 이상 고령인구 증가 등 지역 간 총 인구 및 연령대별 인구 격차는 점차 심화되고 있었다. '00년 이후 지자체 인구감소 및 지역격차는 자연증감보다 사회증감에 더 큰 영향을 받고 있으나 우리나라 저출산·고령 사회 정책은 대부분 단편적인 임신·출산·보육 지원정책에 한정되어 있어 지방자치단체가 추진하는 다차원적 정책을 종합적으로 지원하는데 한계가 있었다. 자치단체 인구실태 분석결과 인구가 감소하고 있는 유형별 사례지역을 선정하여 보다 구체적인 분석을 시행한 결과 다음과 같은 방안이 강구되어야 한다.

스마트 축소 지방 지역발전정책 전환, 지역발전정책상 인구취약지역 포용, 인구감소지역에 대한 분석적이고 종합적인 접근이라는 인구구조 변화에 대응한 지역발전정책의 기본방향 하에서 지방이 스스로 인구감소에 효율적으로 대응하기 위해서 꼭 필요한 사업에 투자할 수 있도록 전폭적인 지원을 강화해 나가야 한다. 중앙은 국가의 담대한 선언 하에서 (가칭)인구·지방활력법을 제정하여 정책전환을 추진하고, 지방은 스스로의 인구정책비전을 설정하고 (가칭)인구활력 5개년계획을 수립하여 지역 맞춤형 인구활력 추진전략을 추진해 나가야 한다. 보건복지과를 중심으로 한 현재의 추진체계가 아니라 기획실 산하에 (가칭)인구정책조정관 등 인구정책 전담부서를 설치하는 등 지역단위에서의 추진체계를 재정비하고 중앙과 지방의 연계를 강화해 나가야 한다.



한국지방행정연구원
 김현호 선임연구위원
 김도형 연구원

지방분권형 지역균형발전정책의 설계

본 연구는 최근 그 중요성이 높아지고 있는, 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 설계하는 데 그 목적을 두고 있다.

지역균형발전을 먼저 추진한 다음 지방분권을 수행해야 한다는 관점, 반대로 지방분권을 먼저 추진한 다음 지역균형발전을 수행해야 한다는 관점, 그리고 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진해야 한다는 관점 등이 있으나, 학계의 실증 연구에서도 이들의 주장중 어느 하나가 낫다는 결론이 나 있지 않은 상황이다. 그렇지만 우리나라의 경우, 지방분권과 지역균형발전에 대한 국민의 요구와 열망이 너무나도 높아 양자를 동시에 추진 할 수밖에 없는 것으로 판단된다.

2018년 분권개헌에 따라 그 수요가 높아질 것으로 예상되는, 지방분권에 의한 지역균형발전정책을 다음과 같이 제시하였다. 먼저 정책설계의 접근과 원칙으로 지방분권에 초점을 둔 정책의 설계, 분권개헌의 의지를 수용한 접근, 인구감소라는 정책환경 변화의 수용 등을 제안하였다. 둘째, 우리나라가 지방분권 국가임을 헌법에 명확하게 적시하고, 정책추진 시스템을 지방화해야 하며, 정책추진을 위한 지역의 역량을 강화하는 등 정책 프레임 전환 방향을 설정하였다. 셋째, 분권화된 지역발전에 있어서 지역 간 삶의 질 및 생활여건 균등화를 위한 체계적 관리, 지역의 교육·일자리·의료의 자립 강화, 지방분권과 지역발전의 토대가 되는 다양한 채널의 지역 일자리 창출 시스템 구축 등 지방분권형 지역균형발전정책 추진을 위해 도입이 필요한 주요 시책을 구상하였다. 넷째, 조직 및 제도 기반 구축을 위해 지방정부가 주도하여 추진하는 발전계획의 공간을 시·도가 중심이 되어 수립하고, 지방재정 분권을 강화하기 위해 균형발전특별회계를 최소화 또는 포괄보조화할 필요가 있음을 제안하였다.



한국지방행정연구원
 이삼주 선임연구위원
 김성찬 수석연구위원

공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

본 연구는 공유재산 위탁개발을 보다 효율적으로 추진하기 위해 나타나는 제반 문제에 대한 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

공유재산 위탁개발 방식에서 사업구조 측면, 사업 주체 간 관계 측면, 사업 참여 측면, 그리고 다른 개발방식과의 관계 측면에서 문제점이 발생하고 있다. 사업 구조 측면에서는 지방자치단체가 위험부담의 주체가 되어 주도적으로 위탁개발을 이끌어가야 하지만 실제로는 수탁기관이 적극적으로 개입하고 있다. 이와 관련해서 사업 주체 간 관계 측면에서도 수탁기관은 선량한 관리자의 의무만을 부담하며 사업을 대행하는 것이 아니라 수탁기관의 의사가 사업 전반에 걸쳐서 개입되는 바, 다른 개발방식에서처럼 수탁기관이 부담하는 위험에 상응하여 수익을 분배받는 사업구조가 되어야 한다.

첫째, 사업구조, 범위, 방법 등에서 현행 공유재산 위탁개발의 사업체계를 개편해서 현실에 맞게 개선하는 것이 필요하다. 둘째, 사업범위 측면 운영기준에서 공유재산 개발만을 위탁개발로 규정하지 말고 모법에서처럼 “건축, 대수선, 리모델링” 까지 포함하고 토지 개발도 포함하여 모법과의 충돌을 방지해야 한다. 셋째, 실제로 수탁기관이 사업제안 단계에서부터 참여하고 있기 때문에 수익과 참여정도에 맞는 위험분담이 필요하다. 마지막으로 수탁기관으로 참여할 수 있는 기관을 현재 한국자산관리공사, 토지주택공사, 그리고 지방공사에서 경쟁을 유도하고 효율성을 제고하기 위해서 장기적으로 확대하도록 한다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 April VOL.18

1

2018년도 제 2차 과제선정자문위원회 개최

일시: 2018년 3월 8일(목) 10시 30분 ~ 16시 30분
장소: 한국지방행정연구원 1층 중회의실(101호)

한국지방행정연구원은 2018년 3월 8일 목요일, 연구원 1층 중회의실에서 '제2차 과제선정자문위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의는 각 분야별 2018년도 기본연구과제 제안 발표와 토론으로 진행되었다.



2

2018 평창 동계 패럴림픽 단체 관람

기간: 2018년 3월 15일(목) ~ 3월 16일(금)
장소: 강릉 일원

한국지방행정연구원 직원(43명)은 「2018 평창 동계 패럴림픽」 기간중 3월 15일~16일 이틀간 강릉에서 열린 휠체어 컬링과 장애인 아이스하키를 관람하고 지역명소(오산리 선사유적박물관)를 탐방하였다.



3

제 4차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 3월 26일(월) 14시 00분 ~ 16시 40분

장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 3월 26일 월요일, 연구원 중회의실에서 '제4차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 착수 및 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.



4

제 5차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 4월 2일(월) ~ 4월 3일(화)

장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 4월 2일 월요일부터 이틀간 연구원 2층 중회의실에서 '제5차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 시도 정책연구과제 착수보고 및 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의가 진행되었다.



5

한국지방행정연구원-서울연구원 연구협력 간담회 개최

일시: 2018년 4월 12일(목) 13시 30분 ~ 14시 30분
장소: 한국지방행정연구원 1층 중회의실(101호)

한국지방행정연구원은 2018년 4월 12일(목) 13:30분에 본원 1층 회의실에서 서울연구원과 양 기관 공동연구 및 네트워크 형성을 모색하기 위한 간담회를 개최했다. 회의는 본원 윤태범 원장 등 10여 명과 서울연구원 도시경영연구실 김귀영 실장 등 17명이 참석한 가운데 양 기관의 이슈발굴 및 향후 협력을 위한 논의가 진행되었다.



6

제 6차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 4월 16일(월) ~ 4월 18일(수)
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 4월 16일 월요일부터 3일간 연구원 2층 중회의실에서 '제6차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수보고, 수탁용역연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.



논문모집안내

『지방행정연구원』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.

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

》 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

》 원고분량: A4 15매 이내

》 원고마감 및 발간일정

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

》 원고제출: 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)

》 제출(문의)처: Tel 033-769-9824 Fax 070-4275-2314 E-mail lacal@krila.re.kr

》 원고료 등

※ 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.

2018 April Vol. 18

지방지치
Issue & Forum

이슈와 포럼

이달의 이슈와 포럼
지방행정
협력네트워크 구축



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) <http://www.kriila.re.kr>