

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구

연구진 전 대 옥(연구위원)
권 오 철(선임연구위원)
김 필(부연구위원)

발행일 2023년 12월 31일

발행인 주 재 복

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 렉키컴퍼니 02-2677-1750

ISBN 978-89-7865-523-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는
금합니다.



서 문

PREFACE

본 연구는 최근 국가정책 환경의 가장 큰 위기라고 볼 수 있는 지역의 인구 감소 및 지방소멸에 대응하기 위하여, 지방자치와 관련된 제도의 변화 방향을 모색하고 제도적 대응방안을 모색하기 위한 연구이다. 그간 인구감소대응 정책은 지역의 인구늘리기와 저출산·고령화에 대응하기 위하여, 지역경쟁력을 제고시키고 지역 주민의 정주여건과 삶의 질 제고를 위한 재정사업을 중심으로 추진되어 왔다. 그러나 본 연구는 관점을 달리하여, 지역 인구감소와 지방소멸의 위기에 대응하여 인구늘리기라는 완화정책 뿐만아니라 줄어든 인구에 따라 지방자치 제도변화를 모색하는 적응정책의 견지에서 제도적 접근방안을 검토하고 고민하고 있다는 점에서 무엇보다 의의가 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 지역 인구감소에 대한 완화 및 적응정책의 견지에서 지방행정체제 개편과 새롭게 부각되는 자치단체간 협력제도의 활성화 방안을 다루고 있다는 점에서 시의적절하며, 또한 기존과 차별화되는 새로운 논의를 담고 있다. 지방행정체제 개편과 관련해서는 인구감소에 대응하기 위한 지방행정의 계층과 행정구역의 적절한 변화, 인구감소에 대한 지방행정의 영향 및 지방자치단체의 기능에 관한 재배분 등을 다루고 있으며, 아울러 메가시티·특별지방자치단체 및 지방자치단체간 행정협약, 지방자치단체조합 등 새롭게 부각되고 있는 지방자치단체간 협력제도의 활성화 방안을 통한 인구감소대응정책 등을 폭넓게 다루고 있다.

이와 같은 연구결과를 통해, 인구감소와 지방소멸이라는 시대적 난제를 해결하기 위한 정책의 수립과 집행에 도움이 되기를 바라 마지 않는다. 단순한 재정지출에 의한 지역경쟁력과 주민 삶의 질 개선정책으로 점철된 대응정책의 한계를 넘어, 제도적 대응과 실제적인 행정환경의 변화에 부합하는 지방행정체제의 개편과 자치단체간 협력의 활성화라는 국가적인 대응노력을 준비하기 위한 기초자료로서 본 보고서가 널리 읽혀지고, 해당 제언들이 학계 및 정책입안자 등 이해당사자들 사이에서 회자되기를 희망하는 바이다. 마지막으로 어려운 연구를 성실하고 창의적으로 수행해 준 연구진들에게 고마움을 전한다.

2023년 12월

한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



요 약

본 연구는 지역 인구감소와 지방소멸의 대응을 위하여 다양한 분석을 통해 자치분권 제도의 변화 방향을 다루었다. 인구감소대응을 위한 자치분권 제도로써 지방행정에 있어서 행정구역 및 계층, 지방자치단체의 기능 등 지방행정체제의 변화방향에 초점을 두었으며, 이와 관련된 중요한 제도로써 자치단체간 협력제도의 활용방안의 모색을 통해 인구감소대응 등 미래환경의 변화에 맞는 제도적 발전방향을 제시하였다.

우선 지역 인구감소 및 지방소멸의 제도적 대응과 관련하여, 관련된 개념적·제도적 접근을 통해 연구의 분석틀을 제시하였다. 지역 인구감소 및 이동에 관한 이론적 논의를 제시하였고, 지역 인구감소와 지방행정으로의 영향 등 지역 인구감소 현상과 제도적 영향요인에 관하여 논의하였다. 아울러 이에 대한 대응으로서의 국가 정책적 동향과 그 일환으로서의 지방행정체제 개편의 필요성과 현재까지의 추진상황 및 미래 방향 등에 관한 논의를 제시하였다. 이를 통해, 지역 인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 완화정책 및 적응정책의 견지에서 자치단체의 대응전략을 논하였고, 본 연구의 프레임워크를 제시하였다.

본 연구의 첫 번째 소주제는 지방행정체제의 구성요소로서의 지방행정 계층 및 구역으로, 인구감소대응을 위하여 향후 관련 제도의 발전방안을 제시하였다. 정책동향에 대한 분석과 문헌연구 및 사례분석 등을 기반으로, 행정체제 개편에 관한 이론적인 흐름의 분석은 물론, 체제개편 과정, 특히 계층·구역의 획정, 구역 개편 등의 발전과정을 분석하였다. 이를 통해, 체제개편 방향 및 광역·기초단위의 개편(안), 관련된 법제개선안 등을 논하였다.

광역단위의 체제개편은 현실적인 통합대상인 광역시와 도의 통합을 중심으로 (통합)광역단체-직접수행, (통합)광역단체-행정청 및 일반시 전환의 세 가지 모형 등을 도출하였으며, 기초단위에서는, 인구감소지역 군의 경우 광역관리 사무는 도에 위탁하여 수행하는 기능개편 모형과, 구역통합이 어려운 경우 군의 협력기구 설치를 통한 광역계획·관리기능 공동수행 모형 등을 도출하였다. 자치구의 경우 광역통합에 의한 기능수행체계에 따라 기존 자치구 유지, 행정구 전환, 준자치구 논의 등을 제시하였다.

두 번째 소주제는 인구감소대응을 위한 기능재배분에 관한 논의이다. 자치단체의 기능·사무와 관련된 선행연구 분석 및 제도적 논의를 바탕으로 설문조사를 수행하였다. 설문조사는 89개 인구감소지역의 인구감소대응 담당 공무원을 대상으로 수행하여 44부의 유효응답을 기반으로 결과를 도출하였다. 조사 결과에 기반하여 인구감소가 지방행정의 주요 기능에 미치는 영향을 파악하고, 기능재배분의 원칙 및 주요 기능별 재배분의 방안 등을 제시하였다.

보건·복지, 일반행정 등의 분야는 인구감소로 인한 업무량과 난이도의 증가를 예상하고 있었으며, 산업경제 및 문화·관광·체육 등은 주민 삶의 질에 미치는 영향이 큰 기능으로 제시되었다. 지역맞춤형 분권제도를 통해 지역 여건에 맞는 자치단체의 기능수행이 요구되며, 정부수준간 수직적·수평적 거버넌스를 통해 제 기능의 효율적 수행이 필요하다는 인식이 지배적이었다. 이러한 결과에 따라 각 기능별로 미래지향적인 기능재배분의 필요성 등을 논의한다.

세 번째 소주제는 지방행정체제와 관련되어 전술한 수직적·수평적 거버넌스에 대한 보다 구체적인 논의로서, 지방자치단체간 협력제도의 활용을 통한 인구감소대응에 관한 논의이다. 전술한 설문조사를 통해 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지자체 간 협력은 상황적응적으로 추진되고 책임성 확보의 전략적 추진이 필요하며, 둘째, 인구감소대응 차원에서 광역-기초간 수직적 협력체계를 지향할 필요가 있다. 셋째, 인구감소와 관련된 다수의 서비스 묶음을 대상으로 한 협력이 필요하며, 넷째, 의료·건강 인프라 조성, 보육 여건 개선, 지역경제 활력 등에 대하여 우선적인 협력 제도의 접근이 필요하다. 다섯째, 인구감소 완화정책을 위해서는 중앙-광역간, 적응정책을 위해서는 광역-기초간 협력이 중요하므로, 협력주체에 대한 명확화가 요구되며, 여섯째, 협력방식은 구조적 효율화보다는 사업별로 기능적 효율화를 추구할 필요가 있다는 점 등이다.

본 연구의 의의는 인구감소라는 메가트렌드에도 불구하고 프로그램 위주의 재정사업으로 점철된 우리나라의 대응정책에 있어서 지방분권 제도의 개선을



통한 지역맞춤형 발전기반을 조성하는 새로운 대응방안에 관한 논의를 제시하고 있다는 점이다. 지방자치제도를 규정하는 법제의 경직성을 극복하고 미래 지향적인 방분권과 지방분권형 균형발전의 구현을 위한 전략적 변화와 제도적 유연성의 확보를 위한 기초자료로서 본 연구의 가치를 논할 수 있다.



목 차

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위 및 구성	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
3. 연구의 흐름 및 보고서의 구성	8
제2장 개념적·제도적 접근 및 연구의 분석틀	11
제1절 인구감소와 제도적 영향요인	13
1. 인구감소 및 이동에 관한 이론적 논의	13
2. 지역 인구감소와 지방행정으로의 영향	17
제2절 정책적 대응으로서의 지방행정체제 개편	26
1. 인구감소대응과 정책적 대응	26
2. 지방행정체제 개편의 필요성과 방향	31
제3절 자치단체 대응전략과 분석틀	37
1. 자치단체 대응전략	37
2. 분석틀	38
제3장 인구감소대응을 위한 행정계층·구역 연구	43
제1절 행정체제 개편과정	45
1. 행정계층 및 구역의 확정	45
2. 행정구역 개편과정	47
제2절 행정체제개편의 선행연구 검토	52



제3절 행정계층 및 구역 개편방안	57
1. 개편방향	57
2. 개편안	60
가. 광역단위 개편방안	60
나. 기초단위 개편방안	72
3. 법적조치(안)	81
제4장 인구감소대응을 위한 기능재배분 연구	85
제1절 개요	87
제2절 이론 및 법제 분석	89
1. 기능조정에 관한 논의 및 선행연구	89
2. 지방자치단체의 기능조정 관련 법·제도	90
제3절 기능재배분에 관한 설문조사	96
1. 조사설계	96
2. 결과분석	100
제4절 소결: 기능재배분 방안	122
1. 인구감소의 영향과 기능의 변화방향	122
2. 기능재배분 방안	124
제5장 자치단체간 협력제도 활용방안 연구	129
제1절 개요	131
제2절 이론 및 법제 분석	132
1. 자치단체 간 협력제도에 대한 이론적·법제도적 논의	132
2. 인구감소 관련 자치단체 간 협력제도	147

제3절 협력제도에 관한 설문조사	154
1. 조사설계	154
2. 결과분석	158
제4절 협력제도 방안	172
1. 인구감소의 영향과 협력제도의 변화방향	172
2. 소결: 협력제도 활성화 방안	178
제6장 결 론	181
제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의	183
제2절 정책제언(종합)	187
1. 지방행정체제 개편: 행정계층·구역 정비방안	187
2. 지방행정체제 개편: 기능재배분 방안	190
3. 자치단체간 협력제도 활성화 방안	194
참고문헌	200
부록1: 해외사례	207
1. 일본	207
2. 오스트리아	213
3. 프랑스	216
4. 영국	222
5. 미국	229
6. OECD의 제언(스페인 사례)	231
부록2: 『인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안』 - 공무원 설문조사지 -	236
Abstract	245



표 목차

<표 2-1> 지역 인구감소 예측치	19
<표 2-2> 인구감소지수 구성지표를 활용한 인구감소지역 군집분석 결과	22
<표 2-3> 인구감소대응: “완화(mitigation)”와 “적응(adaptation)” 전략	27
<표 2-4> 저출산고령사회위원회·관계부처 합동 지방소멸 대응정책 기초	29
<표 2-5> 저출산고령사회위원회·관계부처 합동 지방소멸 대응정책 세부사항 ..	30
<표 2-6> 인구감소대응 정부정책기초 중 분권체제 관련사항	31
<표 2-7> 분권체제 구성요소와의 연계	32
<표 2-8> 권법령상 지방행정체제의 개념	34
<표 2-9> [참고1] 인구감소에 대한 자치단체 대응전략	40
<표 2-10> [참고2] 인구감소에 대한 자치단체 대응전략: 지역유형별 접근	41
<표 3-1> 시(부)/군의 역사적 형성 과정	45
<표 3-2> 읍/면/동의 역사적 형성 과정	46
<표 3-3> 부(시)/군/면 행정구역 개편현황(1914년)	47
<표 3-4> 우리나라 주요 지방행정체제 개편	48
<표 3-5> 시의 직할시(광역시) 승격과 읍의 시 승격	49
<표 3-6> 도농통합시 개편사례	50
<표 3-7> 2020년 전후 행정체제개편 쟁점지역	51
<표 3-8> 2000년 전후 단층제/이층제 논의구도	54
<표 3-9> 단층제와 이층제 주요 논의의 비교	55
<표 3-10> 행정체제개편의 기본방향	59
<표 3-11> 전체 대안모색의 구성체계	59
<표 3-12> 시도통합 모형도출(안) 향	61
<표 3-13> 지방자치단체 폐치분합 규정(지방자치법)	68
<표 3-14> 일본의 지방자치단체 폐치분합 근거와 절차: (일본)지방자치법 ..	68
<표 3-15> 군 개편에 대한 제반 논의	73
<표 3-16> 군의 개편방향	74
<표 3-17> 일본 지방자치법(대체집행사무의 처리)	77

<표 3-18> EPCI의 유형과 특징(연합형)	79
<표 3-19> 자치구의 개편방향	81
<표 3-20> 자치구 지위 획정 설계모형	81
<표 3-21> 지방행정체제 개편관련 개정범위	82
<표 3-22> 지방행정체제 개편관련 개정검토(안)	83
<표 4-1> 「지방자치법」상 자치단체 기능 및 사무(1)	91
<표 4-2> 「지방자치법」상 자치단체 기능 및 사무(2)	92
<표 4-3> 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 기능관련 조항 ..	94
<표 4-4> 「지방자치법」상 대도시 등의 특례	95
<표 4-5> 지방자치단체의 조직진단 활용 기능분류(행정안전부 내부자료)	98
<표 4-6> 본 연구의 지방자치단체 대기능(10개 분야)	99
<표 4-7> 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량 변화 정도	101
<표 4-8> 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도 변화 정도	104
<표 4-9> 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향	108
<표 4-10> 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준	113
<표 4-11> 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준	117
<표 5-1> 자치단체 간 협력에 대한 이론적 논의	134
<표 5-2> 「지방자치법」상 국가와 지자체 간 협력 관련 주요 조문	135
<표 5-3> 「지방자치법」상 사무위탁 관련 주요 조문	136
<표 5-4> 「지방자치법」상 행정협의회 관련 주요 조문	137
<표 5-5> 「지방자치법」상 지방자치단체조합 관련 주요 조문	139
<표 5-6> 「지방자치법」상 특별지방자치단체 관련 주요 조문	141
<표 5-7> 자치단체 간 주요 협력제도	143
<표 5-8> 협력제도 적용 정책 유형화	145
<표 5-9> 협력제도 이론적 논의와 인구감소대응	150



<표 5-10> 협력제도 법·제도적 논의와 인구감소대응	151
<표 5-11> 인구감소대응 협력제도 활용 정책 유형화	153
<표 5-12> 협력에 적합한 서비스 정책 유형 구분	155
<표 5-13> 자치단체 간 협력제도 관련 설문문항	157
<표 5-14> 협력 지향 가치	158
<표 5-15> 협력 방식 설문 결과	160
<표 5-16> 협력에 적합한 공공서비스(단위: 빈도수)	161
<표 5-17> 협력에 적합한 공공서비스 상위 3개의 협력 목적과 협력 이유	163
<표 5-18> 협력에 적합한 공공서비스(단위: 빈도수)	165
<표 5-19> 현재보다 다른 차원에서 협력이 수행될 필요가 있는 기능(단위: 빈도수)	168
<표 5-20> 기능별 적절한 협력 방안(단위: 빈도수)	170
<표 5-21> 협력제도 방안	179
<표 6-1> 지방행정체제 개편관련 개정범위	188
<표 6-2> 지방행정체제 개편관련 법률개정(안)	189
<표 6-3> 기능재배분 관련 지방자치법 등 법률개정(안)	192
<표 6-4> 협력제도 개편 관련 개정범위	194
<표 6-5> 지방행정체제 개편관련 법률개정(안)	195
<표 부록 1-1> 일본 간사이 광역연합(関西広域連合)의 사무	212



그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성 9

[그림 2-1] 인구감소에 대한 자치단체의 영향: 악순환 구조(vicious cycles) ... 37

[그림 2-2] 인구감소에 지방행정체제 개편 및 협력제도 분석의 틀 39

[그림 3-1] 2020년 전후 행정체제개편 쟁점지역 51

[그림 3-2] 현행 도의 지방행정수행체계 62

[그림 3-3] 제1공화국/제2공화국의 지방행정수행체계(1949~1961) 64

[그림 3-4] 도농복합시의 하위행정기관 설치모형 65

[그림 3-5] 오사카부-오사카시 통합개편모형(안) 66

[그림 3-6] 광역자치단체 통합의 단계 71

[그림 3-7] 군 개편모형(1): 도-군간 기능조정 75

[그림 3-8] 군 개편모형(2): 군의 협력기구 설치 76

[그림 3-9] 일본의 대체집행사무 처리과정 및 사무위탁과의 차이점 78

[그림 3-10] 프랑스 코핀의 공통사무수행 협력기구(EPCI) 80

[그림 4-1] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량 변화 정도 102

[그림 4-2] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량의 증감비율(%) ... 103

[그림 4-3] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도 변화 정도 ... 105

[그림 4-4] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도의 증감비율(%) ... 106

[그림 4-5] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향 (7점척도 평균) 109

[그림 4-6] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향(%) 110

[그림 4-7] 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(1) ... 114

[그림 4-8] 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(2) ... 115

[그림 4-9] 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(1) ... 118

[그림 4-10] 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(2) ... 119



[그림 4-11] 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 영향(종합)	122
[그림 5-1] 협력 지향 가치	159
[그림 5-2] 협력에 적합한 공공서비스 순위(기준: 종합점수)	162
[그림 5-3] 바람직한 협력 방식(단위: 빈도수)	164
[그림 5-4] 기능별 협력 수행의 효과적인 주체	167
[그림 5-5] 기능별 적절한 협력 방안	171
[그림 부록 1-1] 일본의 스마트 자치단체 개념	208
[그림 부록 1-2] 일본 광역-기초 2층제 유연화(핵심도시가 존재하지 않는 경우)	209
[그림 부록 1-3] 기초자치단체 역량에 따른 광역-기초관계: 보완사무 중심 ...	210
[그림 부록 1-4] 프랑스의 3계층제 지방정부	217
[그림 부록 1-5] 영국의 지방정부 운영체계	223
[그림 부록 1-6] 스페인의 서남유럽지역(RESOE)	231

1

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법





Korea Research Institute for Local Administration

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

우리나라의 인구성장률은 현재 지속적인 감소추세에 있으며, 그 속도 또한 매우 빠른 편이다. 우리나라의 합계출산율은 2018년 통계청 기준으로 0.977명으로서 통계 측정 이래 처음으로 1명 아래로 떨어졌으며, 2020년에는 자연증가 건수가 -32,611명으로서 최초로 마이너스를 기록하는 등 우리나라가 인구감소 사회로 진입하고 있는 것은 누구나 부정할 수 없는 사실이다.

물론 저출산·고령화에 따른 인구감소 사회로 나아가는 인구구조의 변화는 경제와 사회가 발전하면서 대부분의 선진국이 겪고 있는 자연스러운 현상이다. 하지만 우리나라는 그 변화 속도가 매우 빠르기 때문에 이러한 인구구조의 변화에 대한 대응하여 국가 경쟁력을 확보하고 미래 발전방향을 마련하는 것은 상당히 쉽지 않은 것이 사실이다. 인구변화 자체는 단시간 내에 역전시키기 어렵고 인구변화를 회복하는데 굉장히 오랜 시간이 소요되므로 인구 변화의 특징을 이해하고 이에 대한 선제적 대응책을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

게다가 인구감소는 지역적으로 균등하게 발생하지 않는다. 일반적으로 인구감소는 대도시 지역보단 상대적으로 농촌 지역에서 심하게 발생하는 것이 일반적이다(OECD, 2023). 우리나라의 경우도 마찬가지로 대도시 지역에 해당하는 수도권은 인구감소의 영향이 크게 드러나지 않고 있으나 수도권과는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 농촌 지역에서는 급격하게 인구가 감소하는 현상이 나타나고 있다. 나아가 이러한 인구감소의 현상은 소위 “지방소멸”의 문제를 야기시킨다고 볼 수 있다. “지방소멸”이라는 말이 내포하는 의미에서처럼 특정 지방정부(경북 군위군, 전남 고흥군 등)은 인구감소로 인해 도시와 지방이 연쇄 붕괴될 위험에 놓여 있다.

이러한 “지방소멸”과 인구감소가 야기시키는 문제는 심각하다. 인구감소지역은 필

연적으로 지방세수의 부족 등 다양한 여건의 부족으로 인해, 공공서비스의 공급 및 질질적 저하가 다시 인구 유출을 가속화하는 악순환을 불러일으키기 때문에, 행정학적 측면에서 변화된 수요에 맞는 시설 및 서비스 개선을 위한 대응전략이 필요하다. 특히 이러한 인구감소사회에 대응으로서 자치분권 제도 전반의 본질적인 변화가 요구되고 있으며, 지방자치단체의 본질적인 변화와 그 대응에 관한 선제적인 연구가 필요한 상황이다.

인구감소로 인해 행정기관의 설치·제공 기준에 미달하는 지역이 증가하고, 공공서비스의 효율성이 감소됨에 따라 행정조직·서비스 등의 축소 우려 등이 불거지면서 이에 대한 중·장기적 대응이 필요한 상황이다. 우리나라의 자치분권 제도의 설계는 인구 증가를 전제로 설계되었다. 우리나라의 자치분권제도는 자치단체를 광역·기초로 구분하는 2계층을 근간으로 단체장과 의회를 기본으로 하는 단일 운영체계를 유지해왔다. 이러한 2계층 제도는 인구가 계속해서 증가하고 있는 추세에 유지된다면 그 추세에 맞춰서 행정 수요를 계산하고 적절한 행정 서비스를 제공할 수 있다.

하지만 인구감소를 비롯한 행정환경 변화로 과소행정구역을 중심으로 행정변화의 필요성이 대두되기 시작했다. 이를 위해서 계층 유연화 및 기관 구성 다양화 등의 논의가 시작될 필요가 있으며 더 나아가 보다 적극적·다각적으로 인구감소 대응이라는 국가적 난제에 대응하기 위한 자치분권 제도의 변화 방향 및 관련 전략적 논의가 진행될 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 전술한 바와 같이 인구감소대응을 위한 지방-중앙의 관계재정립 차원에서 자치분권 제도의 변화 방향을 모색하는 데에 있다. 즉 본 연구의 목적은 인구감소 대응을 위한 자치분권 제도, 특히 지방행정에 있어서 행정구역 및 계층, 지방자치단체의 기능 등 지방행정체제의 변화방향에 초점을 두며, 아울러 최근 자치분권 제도에 있어서 인구감소대응 등 미래환경의 변화에 맞도록 자치단체간 협력제도를 어떻게 활용할 것인가에 포커스를 둔 연구를 진행하고자 한다.

특히 그간 자치분권 제도는 지방자치 제도의 시행 이후 지방에 보다 많은 권한을 이

양함으로써 지역 특성에 맞는 지역맞춤형 발전을 도모하고 주민들의 삶의 질을 더욱 높이기 위한 정책을 추진해 왔다. 그러나 최근의 지역 인구감소와 지방소멸의 위기는 이러한 정책 환경에 대한 심각한 변화를 야기시켜왔으며, 향후 이로 인한 행정계층과 구역, 기능 등의 지방행정체제의 적절한 변화를 필요로 요구하고 있다. 아울러 최근 이러한 지방행정체제를 시대적 변화에 맞도록 보다 유연화하는 다양한 제도적 시도로서, 지방자치단체간 협력제도의 도입은 이러한 변화의 필요성을 시사하고 있다.

따라서 본 연구는, 이러한 지방-중앙의 관계 재정립 차원에서 지역 인구감소와 지방소멸의 위기를 맞이하여 향후 우리나라의 자치분권 제도, 특히 지방행정체제와 지방자치단체간 협력제도를 통해 어떻게 이에 대응할 것인가를 주된 연구의 포커스로 설정하고자 한다. 이를 위하여 지역 인구감소와 지방소멸의 위기로부터 기존 지방행정체제로의 영향을 진단하고, 이러한 지방행정체제가 인구감소와 지방소멸의 위기에 대응하기 위하여 어떻게 변화해야 할 것인가를 논한다. 아울러, 특별지방자치단체 등 최근 도입된 지방자치단체간 협력제도를 통하여 이러한 위기에 어떻게 대응할 것인가를 또한 논의한다.

이와 같이, 본 연구는 지역 인구감소와 지방소멸을 대응하기 위하여 자치분권 제도, 특히 지방행정체제와 자치단체간 협력제도를 중심으로 제도적 변화의 방향을 진단하고 제언하는 것을 목적으로 한다. 첫째, 본 연구는 행정계층과 구역을 중심으로 인구감소에 대응하기 위한 제도적 변화의 필요성을 논하고 개선방안을 제안한다. 둘째, 또한 지방행정의 기능을 중심으로 이러한 위기로부터 보다 효율적이며 효과적인 기능의 수행을 위한 방안을 모색하고 관련된 개선방안을 제안한다. 셋째, 현재의 지방행정체제의 유연성과 확장성을 담보하고 있는 지방자치단체간 협력제도를 활용하여 이러한 위기에 어떻게 대응해야 하며, 또한 이를 위한 제도적 개선방안을 제언하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1. 연구의 범위

본 연구의 시·공간적 범위는 다음과 같다. 먼저 시간적 범위는 지방자치제도의 실시 이후 최근까지의 제도적 변화의 흐름과 현 시점의 자치분권제도 현황을 분석하고, 향후 중장기적인 인구감소 추세에 따른 제도의 변화방향을 논의하고자 한다. 특히, 2017년 중반 개정되고 2023년 「국가균형발전 특별법」과 통합된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(舊 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」), 2021년말 이후 전부개정된 「지방자치법」 등 관련 법 제도를 중심으로 향후 20~30년간의 인구감소추세에 기반한 분석을 수행하고자 한다.

또한 본 연구의 공간적 범위는 전국적인 인구감소 현상에 대응하여 국가 전체적인 자치분권 제도에 대해 논의하고자 한다. 또한 일부 제도의 경우 특히 인구감소지역에 포커스를 두고 행정환경 변화와 이에 대한 대응을 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 따라서 본 연구의 연구대상은 원칙적으로 국내 시·도 및 시·군·구, 읍·면·동 등 모든 지방자치단체 및 관할 행정구역에 대상으로 하되, 일부 제도의 경우 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」시행령 제3조 및 「행정안전부 고시 제2021-66호」(2021. 10. 19.)에 따라 매 5년마다 지정된 인구감소지역을 중심으로 하고자 한다.

본 연구 내용적 범위는 지역 인구감소에 대응한 자치분권제도의 개편에 관한 기초 연구로서, 지역 인구감소에 대응한 맞춤형 자치모델에 관한 시론적 연구에 해당이 된다. 이를 위해 자치분권 개편에 관한 개념적 논의 및 선행연구 분석, 자치분권에 관한 법제현황 분석을 진행하고자 한다. 이는 앞서 언급한 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 자치분권 관련 법령 분석을 중심으로 진행하고자 한다.

특히 인구감소대응 관련 자치분권 제도에 관한 선행연구 분석은 지방행정 계층 및 행정구역, 기능조정, 자치단체 간 협력제도 등 쟁점별로 접근하고자 한다. 또한 현재 인구감소의 추이는 대부분의 선진국이 겪었던 경험이며 이에 대한 해외의 다양한 대응책들이 존재한다. 따라서 인구감소에 대한 자치분권 제도적 대응에 관한 해외사례 검토를 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 지역 인구감소와 지방소멸, 그리고 이에 대한 자치분권 제도적 대응과 관련하여, 문헌조사와 정책 비교분석, 사례연구 등을 주된 방법론으로 수행하며, 설문조사 등을 통해 제도적 변화의 필요성 및 개선방안 등에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

먼저, 지역 인구감소 및 지방소멸, 자치분권 제도의 변화에 관한 이론 논의 및 선행 연구에 관한 분석을 수행한다. 우선 지역 인구감소 및 지방소멸과 관련된 최근의 주요 연구동향을 제시하며, 아울러 행정계층 및 구역, 기능과 관련된 지방행정체제 및 자치단체간 협력제도 등은 최근 법체제 법령자료 및 관련 정책보고서, 정책자료들을 활용하여 현행 지방행정체제에 관한 제도적 분석을 실시하였다. 이를 통해 인구감소대응을 위한 지방행정체제 개편 및 자치단체간 협력제도와 관한 연구의 분석 틀을 제시한다.

아울러 인구감소 대응과 관련된 지방행정체제 개편 및 협력제도에 관한 해외사례 분석은 기존 선행연구 및 문헌분석을 중심으로 추진하였다. 해당 국가의 지방정부 및 거버넌스 운영체제의 특성 하에서 계층, 구역, 사무 등의 지방행정체제 개편에 관한 주요 특징을 분석하였다. 또한 해당 국가에서 주목할만한 지방정부간 협력사례가 존재하는 경우 해당 사례를 분석하였다. 협력사례는 우선 협력을 위한 기구(vehicle)의 설립 목적 및 추진 경과, 기능과 사무 등에 관한 분석이 제시된다. 일본, 오스트리아, 프랑스, 영국, 미국, 스페인 등의 지방행정체제 개편 및 자치단체간 협력사례에 관한 상세한 분석은 부록에 제시한다.

본 연구는 세 부분의 소주제로 수행되었다. 첫 번째 소주제인 지방행정체제 개편의 주요 구성요소인 행정계층 및 구역과 관련되어서는 기존 선행연구 및 법제 분석, 계층 및 구역 개편과 관련된 국내·외 사례분석 등을 종합하여, 인구감소대응을 위한 지방행정 계층과 구역의 개편방향에 대해 도출하였다. 아울러 두 번째 및 세 번째 소주제인 기능재배분 및 자치단체간 협력제도 활용과 관련해서는 기존 선행연구 분석을 기반으로 설문조사에 의한 분석결과를 제시한다.

설문조사는 지역 인구감소 및 지방소멸의 위기를 상대적으로 일찍 체감하고 있는 전국의 인구감소지역 89개소를 대상으로 전반적인 지방행정의 기능과 전략적 협력 등을

잘 인지하고 있는 기획부문의 담당공무원을 대상으로 실시한다. 향후 우리나라의 인구 감소와 지방소멸의 영향과 제도적 발전방향에 대한 시사점을 얻기 위한 설문조사는 지역 인구감소와 지방소멸이 지방행정의 기능과 공공서비스의 전달에 미치는 영향요인을 도출하고, 지방행정 기능의 재조정 및 지방자치단체간 협력제도를 활용한 기능 재배분, 협력제도를 활용한 보다 적극적인 인구감소에 대한 대응정책 등을 도출하기 위한 목적으로 수행한다.

아울러 설문조사 결과의 통계분석과 해외사례의 시사점 등을 결합하여 지방행정체제의 변화방향과 아울러 구체적인 기능재배분, 협력제도의 활용방안 등에 대한 구체적인 조사결과를 제시한다. 정책제언은 상기와 같은 지방행정의 계층 및 구역, 기능재배분, 자치단체간 협력제도의 활용에 관한 분석결과를 종합하여 법제 개선안 등을 중심으로 제시한다. 또한 원활한 연구수행을 위해 전문가 의견조사 및 자문회의 등을 수행함으로써 분석결과에 대한 피드백과 조언을 통해 보다 엄밀하며 실제적인 연구결과를 도출하기 위한 노력을 수행한다. 이 외에도 연구진 회의 및 다양한 연구관리 절차와 과정을 통해 보다 타당한 연구결과를 도출하기 위한 노력을 병행하고자 한다.

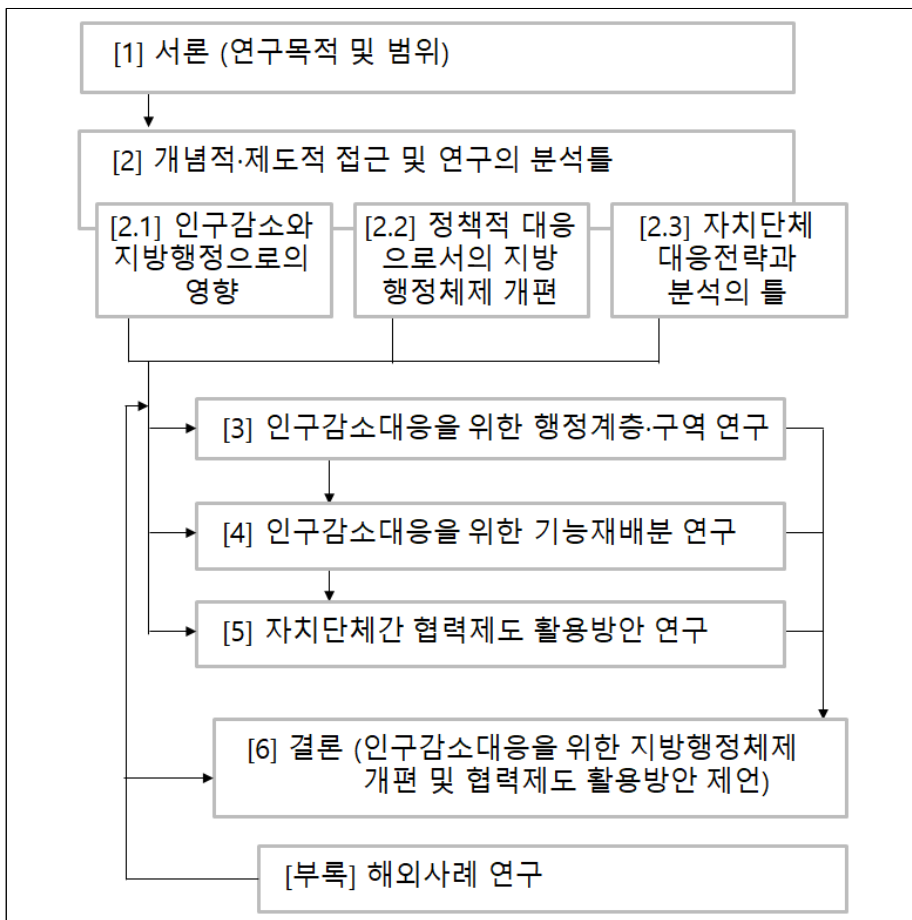
3. 연구의 흐름 및 보고서의 구성

상기와 같은 연구의 범위 및 주요 내용을 담보하기 위한 연구의 논리적 구성체계는 [그림 1-1]에 제시된 바와 같다. 제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 범위 및 방법, 보고서의 구성체계 등에 관한 서론을 제시한다. 또한 제2장에서는 개념적 접근 및 연구의 분석틀(framework)의 제시에 관한 것으로서, 우선 지역 인구감소 및 지방소멸의 현황과 지방행정으로의 영향, 이에 대응하기 위한 지방행정체제 개편의 필요성, 자치단체 차원의 대응전략과 분석틀을 제시한다.

제3장은 지방행정체제의 개편 중 행정계층 및 행정구역에 관한 분석과 시사점을 통해 향후 인구감소대응을 위한 개편 방향을 제시하며, 제4장은 지방행정체제의 개편 중 기능조정과 관련하여, 인구감소대응을 위하여 중앙정부, 광역 및 기초자치단체 간 기능재배분에 관한 분석과 시사점을 통해 관련 정책제언을 제시한다. 제5장은 자치단체간 협력제도를 통해 이와 같은 행정계층·구역의 유연적 적용과 지방행정 기능의 원활한 수행방안에 관한 분석과 시사점을 통해 정책적 발전방안을 제시한다.

이와 같은 분석결과를 종합하여, 제6장에서는 향후 우리나라에서 지방행정체제의 개편과 자치단체간 협력제도의 활용을 통해 인구감소에 어떻게 대응할 것인가를 종합적으로 논하고 제도적 발전방안을 종합하고자 한다.

그림 1-1 연구의 흐름 및 연구보고서의 구성



2

개념적·제도적 접근 및 연구의 분석틀

제1절 인구감소와 제도적 영향요인

제2절 정책적 대응으로서의
지방행정체제 개편

제3절 자치단체 대응전략과 분석틀





Korea Research Institute for Local Administration

제2장

개념적·제도적 접근 및 연구의 분석틀

제1절 인구감소와 제도적 영향요인

1. 인구감소 및 이동에 관한 이론적 논의

1) 수도권 인구과밀화의 장·단점

수도권의 인구과밀화로 인한 수도권-비수도권의 격차는 ‘우리나라의 두 번째 분단’이라고 볼릴 정도로 우리 사회의 모든 자원이 수도권으로 집중되는 것과 관련이 있다(김현호 외, 2021). 지방소멸이 진행되면서 출산율 감소, 지방대학의 충원을 감소, 수도권 주택가격 상승 및 일자리 부족이 심화되고 있다. 비단 우리나라 뿐만이 아니라더라도 일반적으로 인구과밀화는 여러 경로로 경제와 사회에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 먼저, 기술의 집약지인 도시에 몰린 인구는 지역 내 경기 침체 위험을 분산시키지 못하고 실업률과 인플레이션 증가의 경기 악순환을 초래할 수 있다(한국인구학회, 2016). 즉, 빠른 기술발전으로 인한 산업 전환의 시기에 국가적으로 유연한 대처가 느껴질 수 있다. 반대로 인구가 감소하는 지역은 가계소비, 저축률, 자본축적이 감소하여 산업과 지역경제에 부정적 영향을 미치고 지방정부의 복지과 재정 역시 취약해지면서 공공서비스의 수혜를 받지 못하게 된다. 공동체 소멸의 위기에 몰린 인구감소지역에 대해 국가 단위에서 재정지출이 증가하면서 사회 갈등이 증가할 가능성도 있다.

그럼에도 불구하고 수도권 인구과밀화는 왜 일어나는 것일까? 우리나라는 전반적인 인구감소 추세와 더불어 인구집중의 어려움을 겪고 있는데, 이는 수도권 내 경쟁을 심화시켜 출산율이 하락하고 다시 인구감소의 악순환으로 이어진다는 점에서 인구과밀화에 대한 진단도 필요하다. 수도권 인구과밀화가 일어나는 이유는 적어도 지역 내에서 인구 밀도의 증가가 몇 가지 경제적 이점을 갖고 있기 때문이다(한국인구학회, 2016). 첫째, 생산기술의 집중화를 촉진한다. 1차 산업인 농업에서도 생산기술의 집중화는 경제적 효율성을 높여왔다. 집약적 영농과 기술 영농을 추구해온 네덜란드의

사례가 대표적이다(한국농촌경제연구원, 2008). 물론 제조업을 기반으로 한 고도산업에서도 집중된 생산 능력을 갖춘 기업은 기술 발전을 주도할 자원과 전문성을 보유할 가능성이 높다. 또한 첨단 기술과 생산 공정에 대한 전문지식을 갖춘 인력이 몰리면서 전반적인 경제 효율성을 높인다.

둘째, 투자계획의 편익이 향상된다. 도로, 고속도로, 산업시설의 설치 등 대규모 투자계획은 인구가 과밀한 지역에서 유리하다. 이는 시장규모가 클수록 투자비용의 회수가 빨라지기 때문이다. 일부 첨단산업의 원자재비가 증가하는 가운데 일정 정도 규모의 경제는 필수적이다. 또한 국제 경쟁의 증대 등으로 인해 무기, 공항 등 인구밀도가 일정 수준 이상일 때 가능한 투자계획이 존재한다.

셋째, 주택 및 부동산의 가치가 올라간다. 부동산 가격의 증가는 인구 과밀화로 인해 공간에 대한 경쟁이 증가하는 것과 관련이 있다. 도시 거주자는 가장 높은 수준의 기술 발달이 이뤄진 지역에 사는 이점으로 인해 농촌에 비해 높은 비교임금을 수령하고 상대적으로 쉽게 재산을 증식한다. 이는 세수의 확대로 이어지고 주민과 지방정부 모두 경제적으로 도약하기 위해 필요한 자원 축적의 기반을 마련할 수 있게 된다.

마지막으로, 인구밀도의 증가는 도시화를 통해 교류, 혁신, 세계화를 촉진한다. 지방의 성장하는 인구는 사회적 분업 등 여러 단계에 걸친 재화 생산에 보다 적합하므로 국가의 일반적 비용을 분담하게 된다.

2) 인구이동에 관한 이론적 논의

수도권-비수도권의 인구 격차를 줄이기 위해서는 수도권 인구과밀화의 장점 외에도 근본적으로 왜 인구이동이 일어나는지에 대한 분석이 요구된다. 일반적으로 인구이동에 대한 이론적 논의는 개인 단위의 이론과 지역 혹은 지방정부 단위의 이론, 두 가지 요소를 동시에 고려하는 이론으로 구분해 볼 수 있다. 인구이동을 개인의 의사결정 측면에서 바라보는 이론으로 첫째, 거래비용 이론이 있다(Williamson, 1989). 거래비용 이론은 인구 이동의 유인을 이주에 대한 결정에 따르는 비용으로 설명하는 이론으로, 이 이론에 따르면, 이주에 대한 결정은 이주에 따른 편익이 영(0)보다 큰 경우, 즉 편익이 거래비용을 포함하는 비용을 상회하는 경우에 발생되며, 이러한 순편익은 민간부

문뿐만 아니라 공공부문에서의 요인들(예: 공공서비스의 질, 복지 정책의 강도, 도시 개발의 정도)에 의해 영향을 받는다(하연섭, 2006). 둘째, 티부 가설이 있다(최성락, 2012). 티부 가설은 시민들이 본인들의 만족을 가장 높일 수 있는 지역으로 자유롭게 이동한다는 가설이다. 행정구역 분할론 및 위성도시 육성론의 근거로도 쓰이는 가설이다. 시민의 이동성을 가정하고 단일 지방정부보다는 다수의 지방정부들끼리 경쟁시켜서 궁극적으로 더 나은 지방정부를 만들 수 있다고 본다. 그러나 거래비용을 0으로 설정하는 등 비현실적인 전제가 있다는 지적도 있다. 셋째, Harris-Todaro 모형이 있다(이현재, 2015). 이 이론은 농업이나 제조업과 같은 산업부문, 또는 도농 지역 간에 기대 임금이 증가할 것으로 예상될 경우 노동인구가 해당 산업 또는 지역으로 유입되어 실업률이 높아진다고 본다. 즉, 노동인구가 주관적으로 판단하는 기대소득(expected income)이 해당 산업 또는 지역의 평균소득을 상회할 때 노동인구가 유입된다는 것이다. 다만, 이는 지방 간의 인구이동보다는 국가 간 노동인구 이동의 설명에 더 많이 쓰이는 모형이다.

지역 혹은 지방정부 단위에서 인구이동을 설명하는 이론으로는 첫째, 중력 모형(gravity model)이 있다. 이 모형은 지역 간 인구이동이 두 지역의 인구규모가 클수록 그리고 거리가 가까울수록 크다고 본다(Vanderkamp, 1977). 둘째, 배출-흡입 모형(push-pull model)이 있다. 이 모형은 전출지에서의 배출요인과 전입지에서의 흡입요인이 동시에 작용함을 전제로 전출지와 전입지 간 사회·경제·문화적 불균형을 인구이동의 요인으로 파악한다(Van Hear et al., 2018).

개인 단위와 지역 혹은 지방정부 단위의 의사결정을 동시에 고려하는 이론으로는 도시한계론이 있다(Peterson, 1981). Peterson(1981)은 주민의 경제적 효용 발생 여부에 따라 발전정책(developmental policy), 할당정책(allocational policy), 재분배정책(redistributive policy)으로 도시정부의 정책을 유형화 한 바 있다. 이 이론에 따르면 주민들은 지불하는 세금에 비해 상대적으로 많은 효용을 누릴 수 있는 도로 신설 및 확장, 대중교통수단, 주차시설 확충, 지역공항, 수도·전기·가스과 같은 도시기반시설 투자 등 개발 정책을 선호한다. 개발정책은 경제적 순익이 발생하여 지역주민들에게 추가적인 경제적 혜택을 제공하는 반면, 재분배정책은 비용이 이익을 초과한다. 할당정책은 이들 두 정책 영역 사이에 위치하는 것으로 발생하는 혜택만큼 비용이 소요되

기에 편익-비용 비율(benefit/cost ratio)이 대략 0에 수렴한다고 본다. 도시정부의 정책결정은 경제발전에 대한 최우선적인 선호를 보이는데, 그 이유는 노동과 자본이 소비자가 물건을 구매하기 전에 가격과 품질을 사전에 비교하는 것과 같이, 주민은 거주지나 생산지를 결정하기 전에 지방정부가 제공하는 서비스의 비용과 편익을 비교하기 때문이다. 주민들은 본인들의 선호에 가장 부합하는 지역으로 정주하고자 하는 이동성(mobility)을 가지고 있으며 이로 인해 지방정부는 인적·물적 자본이 역내로 유입되는데 도움이 되는 경제 개발 정책을 추구하게 된다.

3) 우리나라의 인구 재배치 정책

우리나라의 인구 재배치 정책은 주로 지역간 균형개발을 통한 대도시로의 인구유입 억제, 대도시의 인구분산, 지방도시의 인구수용기능 강화에 중점을 두고 진행되어 왔다. 세부적인 정책 사항으로는 수도권 규제, 산업시설 분산, 신도시 건설, 성장거점도시 개발 등이 있었다. 우리나라는 불균형한 국토 발전으로 인해 경부축에 인구와 산업이 집중하여 교통혼잡, 과밀, 환경오염 등 사회적 비용이 국가발전에 부담이 되고 있다. 수도권에의 과도한 집중현상으로 인해 토지가격 상승 및 주택부족, 교통, 환경 등의 과밀문제가 발생하고 국가안보적 측면 취약성이 가중되고 있다.

장 클로드 세네(2007)는 신고전파 경제원리에 따른 재배치정책 유형으로 기능적 개발과 영역적 개발을 논의한 바 있다. 기능적 개발은 국토 전체의 공간 속에서 각 지역이 수행하고 있는 기능을 감안해서 그 기능을 최대한 발휘할 수 있는 방향으로 지역개발을 유도한다. 개발계획지역은 물론 그 주변 지역까지 개발의 효과가 확산되는 개발로, 기존 우리나라의 인구 재배치정책에 부합한다. 도시를 주변 농촌지역의 중심지로 개발함으로써 도시와 농촌지역을 함께 개발하는 방식을 취한다.

반면 영역적 개발은 성장거점개발이 중심지와 주변지역의 지배-종속관계때문에 실패하기 쉽다는 논거 속에서 출발하는데, 지역의 사회경제적인 힘뿐만 아니라 문화적이고 정치적인 힘까지 향상시키는데 목표를 두고 있다. 농도적 개발전략은 개발권역의 지리적 공간을 주민이 스스로 관리할 수 있는 소규모 지역으로 설정하고, 각 지역은 외부의 지원없이 자기 지역의 발전을 스스로 계획하고 관련된 사안을 스스로 처리할

수 있도록 한다. 지방소멸의 위기에 처한 지역, 또는 읍면동 단위에서 강조되고 있는 논의이다.

2. 지역 인구감소와 지방행정으로의 영향

1) 지역 인구감소에 관한 두 가지 관점

지역의 인구감소는 중요한 행정환경의 변화를 의미한다. 인구가 감소됨에 따라 행정 서비스의 수요가 위축될 수 있으며, 동시에 공급 역량이 감소된다고 보는 관점이 가장 일반적일 것이다. 이러한 변화를 위기로 인식하는 것은 불가피하나, 한편 이러한 변화가 주는 충격의 대응에 있어서 우리가 지역 인구감소에 대해 어떻게 대처해야 할 것인가에 대해서는 그 시각이 다양할 수 있다.

정주원·이아라(2022)는 이러한 관점의 차이를 크게 두 가지로 설명하고 있다. 첫 번째는 인구감소를 자연스러운 현상으로 받아들이고 이러한 변화에 맞게 적절히 대응하는 관점을 의미하며, 두 번째는 인구를 증가시킴으로써 인구의 감소를 억제하고 통제해야 한다는 관점을 의미한다.

인구감소를 자연스러운 현상으로 받아들이는 관점은 다양한 문헌에서 확인할 수 있다. 최재현·박판기(2020)는 인구구조 변화를 자연스러운 현상으로 받아들이고 인정해야 한다는 관점을 취하고 있으며, 박세훈(2013)은 지역의 인구감소는 미국과 유럽의 도시 등에서 전세계적으로 관찰되는 보편적인 현상으로서, 비수도권이라는 특정 지역에서 발생하는 현상이라기보다는 전반적인 도시변동의 일부분으로 받아들여야 한다고 주장하고 있다.

또한 심재승(2016)은 성장을 전제로 한 도시정책이 인구감소라는 현 시점에서는 더 이상 유효하지 않으며, 인구감소라는 환경변화에 대응하기 위해서는 성장지향적인 정책을 전면적으로 재검토해야 할 시점이라고 주장하고 있다. 인구감소라는 정책환경의 변화는 기존의 성장지향적인 도시정책을 넘어서, 도시 기능을 개편하고 회복력을 갖추는 방향으로 추진함으로써 지속가능한 발전을 도모해야 함을 역설하는 관점이다.

이러한 첫 번째 관점은 정책과 제도적 발전에 있어서 인구감소에 대응하여 인구를

늘리는 데에 초점을 두는 것이 아니라, 감소된 인구에 맞도록 정책과 제도를 발전시켜 나가야 한다는 점을 시사한다. 즉 감소된 지역인구에 맞도록 행정구역과 행정계층을 조정하고, 감소된 인구에 따라 위축된 행정·공공서비스의 공급이 적절히 이루어져야 하며, 성장추세의 지역정책의 결과로 유희화되거나 과잉 공급된 공공인프라 등을 줄여 든 도시규모에 부합하도록 재정비하고, 압축도시(compact city)의 전략을 통해 보다 효율적인 행정·공공서비스의 제공이 이루어져야 함을 의미한다.

인구감소를 억제하고 인구증가를 통해 지역 인구감소에 대응해야 한다는 두 번째 관점은 지역의 인구감소를 우선적으로 해결해야 한다는 보다 적극적인 입장을 의미한다. 인구감소 완화 또는 인구증가를 위한 정책과 제도의 발전을 시사하고 있는 입장으로 볼 수 있는데, 일례로 전대욱(2017)은 적극적인 재정지출을 통해 지역의 매력도와 인구증가를 위한 차별화된 접근을 시도하는 일본의 사례를 언급하고 있다.

또한 이경영 외(2018)의 연구 역시 인구감소를 막기 위해서는 지역의 사회적 자본과 정주환경의 개선을 위한 정책이 필요하다는 측면에서 두 번째 관점을 반영하고 있다고 볼 수 있으며, 상기 연구들과 유사한 인구감소 및 지방소멸 대응관련 일련의 연구들은 인구유치를 위한 다양한 정책과 제도를 제안하고 있다.

한편 김순은(2017)은 이러한 두 가지 관점에서 모두 지방자치단체간 협력을 통해 인구감소라는 행정환경의 변화에 대응해야 함을 강조하고 있다. 특히 고령화로 인해 인구감소의 여파가 큰 농·어·산촌 지역에서 적극적인 지역통합 등 행정체제의 개편이나 지방자치단체간 협력을 통한 효율성을 제고시켜야 함을 강조한다.

인구감소 자체를 막고자 하는 두 번째 관점은, 지방행정체제의 개편이나 지방자치단체간 협력제도가 첫 번째 관점과 같이 소극적인 관점에서 추진되는 것 외에도 보다 적극적으로 지역의 매력도를 창출하고 지역경제 활력도를 제고시키는 방안을 시사한다. 지역경쟁력 제고를 위한 행정구역의 통합이나, 광역-기초자치단체간 또는 광역자치단체간 초광역연합을 추진하여 세계적인 메가시티의 조성을 도모하는 협력제도의 활용 등을 이러한 관점에서 조명할 수 있다.

2) 지역 인구감소 현상과 유형

이러한 정책과 제도적인 대응을 위하여 지역에서 관찰되고 있는 인구감소 현상에 대한 적절한 이해가 필요하다. 최예슬(2022)의 연구에서는 인구감소지역을 대상으로 비인구감소지역과의 비교를 통해 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구에 관한 특성을 분석하고 그 유형화를 시도하였다.

지역 인구감소는 인구구조의 측면에서 인구감소지역으로 갈수록 청년인구의 비중이 작고 노인인구의 비중이 큰 고령화의 특성을 보이고 있다. '20년 기준 전국 자치단체 중 청년 비중이 높은 지역은 대부분 비인구감소지역이면서 수도권에 집중된 모습을 보였으며, 노인 비중이 높은 지역은 인구감소지역이면서 경북, 전남군 지역에 집중적으로 분포되는 양상을 보인다. '20년 기준 인구감소지역의 경우, 전국과 비인구감소지역 대비 청년 비중은 적고 노인비중은 상대적으로 매우 높은 편이다.

표 2-1 지역 인구감소 예측치

		인구감소지역	비인구감소지역	비고
인구증감률		['00~'20] -22.4% ['10~'20] -9.2%	['00~'20] 13.4% ['10~'20] 3.8%	두 지역간 격차 심화, 인구감소지역 중 수도권(인군 포함)과 비수도권 격차 심화
인구 정점 년도		2000년 또는 이전(73%)		
인구 저점 년도		2020년에 집중(84%)		인구감소지역의 인구 저점이 아직 도래하지 않았음 시사
인 구 구 조	청년(20~34)	17.0%('10) → 13.3%('20)		청년인구 유출 심화
	노인(65↑)	21.3%('10) → 28.5%('20)		고령화 심화

출처: 최예슬(2022)로 부터 재구성

즉 지역인구 감소의 양상은 단적으로 인구감소지역에서 청년인구가 줄어들고 있으며, 고령화가 이에 가중되어 “지방소멸”을 심화시킨다고 볼 수 있다. 최예슬(2022)의

연구에서는 또한 '10~'20년 기간 동안 인구감소지역은 전국 및 비인구감소지역과 비교했을 때 청년 비중은 더 큰 폭으로 감소하였고, 노인 비중은 더 큰 폭으로 증가한 것으로 제시하고 있다. 결론적으로 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 인구구조는 양극화의 심화가 두드러지고 있다고 볼 수 있고, 청년층의 인구유출로 인한 사회적 이동은 고령화와 함께 인구의 자연적인 감소를 더욱 심화시키고 있다.

구체적으로 '10~'20년 인구감소지역에서는 지속적인 인구유출이 관찰되는데, 동기간 동안 청년층(만 20~34세)에서는 인구의 순유출이, 중장년층(만 40~59세)에서는 인구의 순유입이 뚜렷하게 관측되고 있다. 서울과 경기를 중심으로 한 수도권으로의 유입 양상이 두드러지며, 최근 5년간 인구감소지역에서 유출된 청년층(만 20~34세)은 주로 경기-서울-대구와 같은 시·도 지역으로 유입되었고, 중장년층(만 40~59세)은 경기-대구-경북의 대도시 인근지역으로의 유입되었다.

이상과 같은 지역 인구감소의 양상은 현재 시점이 인구감소의 저점 내지는 지역 인구감소의 저점이 아직 도래하고 있지 않다는 판단(최예슬, 2022) 하에 향후에도 지속될 것으로 예측되고 있다. 요컨대, 청년층의 인구유출은 비수도권에서 수도권으로, 시군구에서 광역시로 진행 중이며, 고령화는 전 지역에서 관찰되는 전국적 현상이나 인구감소지역에서 더 뚜렷하게 진행되고 있다.

정주원·이아라(2022)는 '21년 행안부 고시에 의해 지정된 인구감소지역 89개 시·군·구를 대상으로 인구감소지역에 대한 보다 자세한 시사점을 제시하고 있다. 동 연구는 행안부의 인구감소지수를 구성하는 8개 지표(인구증감률, 인구밀도, 청년 순 이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도)를 활용한 군집분석을 시도하였고, 그 결과 인구감소지역을 크게 4개의 유형으로 분류하는 연구를 진행하였다.

동 연구에 의한 군집은 <표 2-2>에 제시된 바와 같이 4개의 유형으로 분류된다. [군집 1]은 고령 인구가 급증하고, 유소년·청년 인구가 감소하는 전형적인 지방소멸의 위기지역으로 해석하였다. 이 지역들은 지방소멸의 위험이 가장 큰 곳으로 정책적으로 가장 관심을 기울여야 하는 지역에 해당한다. 관련 정책으로는, 우선적으로 청년 유입을 위한 귀농어·귀촌 정책 등 보다 적극적인 인구감소대응 정책이 요구되는 지역으로 볼 수 있다.

[군집 2]는 비교적 규모가 크고 인구감소 위기를 극복할 가능성이 가장 큰 지역들로 군집 1에 비해서는 시급성이 높다고 볼 수 없으나, 마찬가지로 정책적 노력이 요구되는 지역으로 분류된다. 구체적으로 인근 지역과 연계한 주민수요 중심 인구정책의 추진이 요구되는데, 예컨대 충남 공주시의 경우 인근 대전·세종의 대도시 지역과 연계한 생활인구 중심의 정책으로의 전환이 필요하며, 이 경우 정책에 있어서 지역주민들의 참여와 제안이 중요한 요인으로 볼 수 있다.

[군집 3] 상대적으로 규모는 작지만 인구감소의 속도가 비교적 느리고 인구증가의 가능성이 큰 곳으로 분류된다. 이 지역의 특성은 대도시 인근 또는 지역경제의 핵심지역로서 주간인구가 많다고 볼 수 있으며, 관련 정책으로는 지역산업 육성과 주소지 이전을 통한 청년 및 중장년 인구의 유입정책을 지속적으로 추진할 것이 요구되는 지역으로 볼 수 있다.

[군집 4]는 인구감소의 빠른 진행이 예상되는 지역으로, 과거 지역의 중심지 또는 핵심지역이었으나 점차 쇠퇴가 진행되는 지역으로 볼 수 있다. 관련 정책으로는 생애주기 맞춤형 인구 유입정책 추진이 요구되며, 생애주기별로 고령화에 초점을 둔 정책과 및 출산률을 제고시키는 정책 등이 유효함을 제시하고 있다.

이상과 같은 4개의 인구감소지역에 대한 유형 외에, 비인구감소지역을 추가하는 경우 개략적으로 인구측면에서 우리나라의 지역을 총 5개의 유형으로 구분할 수 있을 것이다. 인구감소에 대한 대응정책과 제도적 변화, 특히 지방행정체제 및 자치분권제도의 변화는 이와 같은 인구변화 및 지역적 특성에 따라 보다 상세히 논의될 필요가 있다.

표 2-2 인구감소지수 구성지표를 활용한 인구감소지역 군집분석 결과

	군집1 (33개)	군집2 (21개)	군집3 (20개)	군집4 (15개)
	지방소멸 위험이 가장 큰 지역	비교적 큰 규모이며, 인구위기 극복의 개연성이 큰 지역	비교적 규모가 작지만, 인구감소 속도가 느리고, 주간인구가 많은 지역	인구감소가 빠르게 진행되는 지역
부산		서구, 동구		영도구
대구		남구		서구

	군집1 (33개)	군집2 (21개)	군집3 (20개)	군집4 (15개)
인천			강화군, 옹진군	
경기		연천군, 가평군		
강원	고성군	홍천군, 철원군, 양구군	횡성군, 화순군, 양양군	태백시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군
충북	보은군, 영동군, 단양군	제천시	옥천군, 괴산군	
충남	부여군, 서천군, 청양군	공주시, 보령시, 논산시	태안군	금산군, 예산군
전북	무주군, 장수군, 임실군, 고창군, 부안군	정읍시, 남원시	진안군, 순창군	김제시
전남	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 함평군, 신안군	화순군, 영암군	담양군, 해남군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군	
경북	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 봉화군	안동시, 영주시, 영천시	성주군, 울진군	상주시, 문경시, 고령군, 울릉군
경남	의령군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군	밀양시, 함안군	창녕군, 거창군	고성군

출처: 정주원·이아라(2022)로 부터 재구성

3) 인구감소의 지방행정으로의 영향

인구감소의 지방행정으로의 영향은 전술한 바와 같이, 줄어드는 인구에 의한 지방행정의 인적·재정적 자원의 감소와 이로 인한 공급능력의 축소와 제약, 물적자산의 유희화로 인한 관리의 어려움 등을 들 수 있다. 인구감소에 따라 지방행정에 어떠한 영향을 미치는가에 관한 관련 연구로는 김순은(2017)에서 시론적으로 제시된 바가 있으며, 여기에서는 동 연구에서 제시한 영향요인을 고찰하고자 한다.

김순은(2017)은 인구감소, 특히 고령화에 따른 지방행정의 영향과 향후 대책에 관한 제언을 하였는데, 문제의식은 향후에도 현행 기초지방자치단체 226개의 체제를 유

지하는 경우의 심각성에 대한 논의로부터 출발한다. 동 연구에서 밝히는 바는, '30년에는 특정 자치단체로의 인구쏠림 현상이 심화될 것이며, 이 과정에서 약 30% 이상에 해당하는 소규모 (기초)자치단체, 특히 군 지역은 인구 과소(寡少)와 심각한 인구 고령화로 인한 행·재정적인 어려움 및 주민 복리저하를 경험하게 될 것이라고 경고하고 있다.

우리나라의 소규모 기초자치단체의 경우 자치단체의 수는 많지만 인구 5만 이하의 자치단체가 작아 그 인구의 비중이 작고, 인구 5만 이상 대규모 기초자치단체의 경우 인구는 많은 반면 자치단체의 수가 제한적이라는 것으로부터, 우리나라는 기초자치단체 규모에 따른 인구격차가 매우 심한 편이라는 사실을 우선 알 수 있다. 구체적으로 '15년 기준 인구 5만 이하의 자치단체는 22.1%이나 전체 인구 중 해당 지역 인구의 비중은 3.6%에 불과한데, '30년에는 그 자치단체가 32.7%로 늘어남에도 불구하고 전체 인구 중 해당 지역의 인구비중은 3.4%로 증가할 전망이다(김순은, 2017).

또한 인구 5만 이상의 자치단체의 경우 그 수는 '15년 77.9%에서 '30년 67.3%로 줄어드는 반면, 전체 인구 중 해당 지역의 인구 비중은 '15년 96.4%에서 '30년 96.6%로 증가할 전망이다. '30년 인구규모 20만 이상인 93개 지역에 국내 총인구의 85%가 거주하는 인구편중 현상이 가중될 것이며, 인구 5만 이하 지역에서는 고령화와 함께 인구의 과소 현상이 더욱 심화될 것이라는 예측을 제시하고 있다(김순은, 2017).

이러한 인구감소로 인한 지방행정으로의 영향은 중장기적으로 지방소멸과 지역쇠퇴의 가능성을 강하게 시사하고 있다. '30년경 인구감소가 심화되는 군 지역을 중심으로 지방자치단체의 지속가능성에 위협을 받는 소위 “임계” 또는 “관심” 지방자치단체가 부각될 것이며, '30년 무렵 읍의 기준선인 인구 2만명 미만의 군이 27개로 전망되고 있다. “임계”에 다다른 지방자치단체는 경북 군위군¹⁾을 포함한 16개로 전망되고 있으며, '15년 기준으로 40개인 “관심” 지방자치단체의 수는 '30년 73개로 증가될 전망이다. 저출산 현상이 현재와 같이 진행되면 69개의 군(84.1%)과 1,383개의 읍·면·동(39.7%)이 30년 내에 소멸될 전망이다(행정안전부, 2016).

인구감소로 인한 비교적 단기적인 지방행정으로의 영향은 김순은(2017)에서 제시한

1) 경북 군위군은 '23년 7월 대구광역시로 편입됨

바와 같은 고령화로 인한 지방행정 및 지방재정으로의 충격을 고려할 수 있다. 우선 지방재정으로의 영향으로는 지방소득세, 재산세의 감소, 소득·소비감소로 인한 부가가치세 감소 및 교부금 배분의 악영향, 보건·의료·복지·주거·교통 등 행정서비스 수요 증가로 인한 지방재정의 부담 확대 등을 들 수 있으며, 결과적으로 지자체 세입·세출 간 불균형이 심화되고, 중앙정부에 대한 의존성이 심화될 것이라는 전망이다.

또한 지방행정으로의 충격은 고령층 양적·질적 증가로 인한 관련 행정서비스의 수요증대 및 행정서비스의 비용 증가 등을 들 수 있다. 대도시 등 주거의 확보, 고령자 취업기회의 확대, 고령자의 활동을 고려한 마을만들기, 실버산업의 육성 등의 과제가 대두될 것이며, 농촌의 군 지역은 고령자의 참여를 통한 지역의 활성화, 효율적인 보건의료체제의 정비 등이 요구된다. 고령층 삶의 질에 관한 최소한의 보장(national minimum), 지방의 역량에 따라 증대하는 행정서비스의 수요에 효과적으로 대응하는 것이 지방행정의 역할로 대두된다.

행정서비스의 비용증가는 행정서비스의 생산과 전달 측면에서 규모의 경제가 약화되며 이로 인해 행정서비스의 비용이 증가하는 것을 의미한다. 의료·보건·노인복지·장기요양 등 행정서비스의 증가로 인한 비용 소요가 예측된다. 지역간 행정서비스의 양적·질적 격차가 예상되며, 공공시설의 노후화 및 유희화로 인한 재정부담 등이 비용부담을 더욱 가중시킬 것이다.

이 외에도 고령층의 증가와 청년·중장년층의 감소로 인한 지역공동체와 지역사회 변화를 들 수 있다. 주민공동체 및 지역사회의 활동에 대한 참가가 감소할 것이며, 지역사회를 위한 경제적 분담의 심화, 주민 간 네트워크 소원 등 사회자본 축소 등이 예측되고, 무엇보다도 도·농 격차 등 지역간 불균형의 심화를 예측할 수 있다.

김순은(2017)의 연구에서는 또한 이러한 충격에 대응하기 위한 지방행정의 향후 대책 및 정책제언을 제시하고 있다. 고령화와 인구감소를 감안한 지방행정의 종합적 계획 수립과 집중행정·서비스 공급체계의 확대 등이 필요하며, 무엇보다도 시·군 간 통합이나 협력체제의 구축과 같은 지방행정체제의 개선이 필요함을 주장하고 있다. 즉, 모든 지방자치단체에서 모든 행정·공공서비스를 독립적으로 생산·전달할 것이 아니라 지역특성에 따라 특화된 서비스를 생산하고 전달하는 방식으로 상호협력체제 구축을 통해 지방행정의 효율화를 도모할 필요가 있다는 지적이다.

실제로 인구감소가 심화되는 소규모 기초지방자치단체의 행정기능의 위축과 축소가 쉽게 예측되고 있는데, 이 경우 지방자치단체의 위상이나 지역의 대표성 등이 중요한 것이 아니라 행정의 효율성과 행정·공공서비스의 유지와 효율성이 중시되는 상황으로 볼 수 있다. 이 경우 행정구역과 계층의 유연화, 광역과 기초 간의 기관구성의 다변화나 적절한 기능재배분 등을 통해 지역 인구감소에 대한 대응을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

제2절 정책적 대응으로서의 지방행정체제 개편

1. 인구감소대응과 정책적 대응

1) 인구감소 대응전략

다양한 사회경제적 위기상황에 대한 인류의 대응방안은 크게 위기상황 자체를 통제하거나 또는 이를 돌이키기 힘든 경우 위기상황이 초래한 변화에 적응하기 위한 노력으로 대별된다. 통상 위기에 대한 ‘회복력(resilience)’의 제고로 표현되는 이러한 양방향의 노력은 크게 위기의 원인을 ‘완화(mitigation)’ 시키거나 또는 위기의 충격으로부터 변화된 사회에 대한 ‘적응(adaptation)’을 통해 사회경제시스템의 정체성을 유지 시킴으로써 위기의 충격으로부터 회복할 수 있는 역량으로 정의된다(전대욱, 2013).

위기상황에 대한 ‘완화’ 또는 ‘적응’에 관한 정책적 노력의 가장 비근한 예는 기후변화에 대한 인류의 완화 또는 적응적 노력을 들 수 있다. 기후변화의 원인인 대기 중 탄소의 농도를 줄이기 위한 탄소 ‘저감’ 정책은 완화정책이며, 기후변화가 심화되면서 돌이킬 수 없는 변화에 대한 사회경제시스템의 전환(예; 작물의 북방한계선 상승으로 인한 농작물의 적응적 변화정책 등)은 전형적인 적응정책으로 볼 수 있다²⁾.

인구감소에 대응하는 제도 및 정책적 노력 역시 이러한 ‘완화(mitigation)’와 ‘적응(adaptation)’의 두 가지 견지에서 조망할 수 있다(민보경, 2021). 완화(mitigation) 정책은 인구감소 충격의 원인인 저출산 및 급속한 고령화, 사회적 이동인 인구유출 등을 완화하기 위해 출산장려 정책, 청·장년층의 인구유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력을 의미한다. 이는 인구감소의 충격으로부터 기존 사회경제시스템의 회복과 유지를 위한 인구규모와 인구구조를 지속시키려는 노력으로 볼 수 있다.

2) '15년 기후변화에 대한 파리협정에서는 핵심대응체제로서, 완화(mitigation), 적응(adaptation), 재원마련(finance), 기술(technology), 역량강화(capacity-building), 투명성(transparency)의 6가지 목표를 제시하고 있는데, 이들 가운데 완화 및 적응은 위기대응 전략의 기본방향을 구성하고 있다. 이후 기후위기대응은 물론 각종 위기대응 전략마련의 기본방향으로 활용되고 있다(민보경, 2021).

표 2-3 인구감소대응: “완화(mitigation)”와 “적응(adaptation)” 전략

인구감소 추세의 “완화” 전략	인구감소를 전제로 한 “적응” 전략
<ul style="list-style-type: none"> • 빈집, 토지 등의 판매 활용을 통한 인구유입 • 지역산업 육성, 일자리 창출 • 청년의 교육 및 취업에 의한 지방유입 • 결혼, 출산, 육아 지원 • 광역 교통망 연결 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역을 초월한 공공서비스 제공 • 공간 거버넌스 구축(지역간 교류·협력) • 유희시설 활용을 위한 지역적 협력 • 인구변화에 적응하기 위한 주택, 주택단지의 재생 • 압축도시(compact city) • 디지털 전환: 공공서비스, 의료, 사회, 복지, 교육 등 • 친환경 산업, 스마트 농업

출처: 민보경(2021)

인구감소에 대한 적응(adaptation) 정책은 인구감소 및 고령화의 파급효과와 영향에 대해 지역시스템을 변화시켜 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동으로 볼 수 있다. 앞선 인구감소에 대한 정책적 대응의 두 가지 시각에서 언급한 바와 같이, 인구감소 현상을 정책적으로 완화시키려는 노력과 별개로, 인구감소로 인한 충격과 돌이키기 힘든 변화에 대해 이를 수용하고 이에 맞춰 사회경제적 시스템을 변화시키려는 노력을 의미한다. 즉, 인구규모와 구조변화에 맞추어 국가 또는 지역사회를 구성하는 기존 사회경제시스템을 전환하려는 노력을 말한다.

2) 인구감소에 대한 정부 정책기조의 변화

인구감소가 전국적인 위기상황으로 인식되면서 국가적인 수준에서 인구감소에 대응하는 정부의 정책이 수립되었고, 그 기조는 최근 20여년간 지속되어 온 「저출산·고령사회 기본계획」(새로마지 플랜)으로 구체화되었다.

정책기조는 우선 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)」과 「제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015)」을 통해 처음 시도되었는데, 그 구체적 내용은 출산, 육아, 고령화 등에 대한 제도적 지원조치에 중점을 두었다고 볼 수 있다. 한편 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」에서는 제도적 지원조치 외에도 교육 등의 사

회시스템과 저출산·고령화에 대한 사회적 인식문화 개선, 일자리 창출 등의 정책대응에 중점을 두었다.

「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」에서는 기존 3차 기본계획까지 진행된 제도적 조치를 보완하는 것은 물론, 인구구조의 변화에 대한 적응정책과 지역소멸위기를 반영하였다는 특징을 지닌다. 구체적으로 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성, 건강하고 능동적인 고령사회 구축, 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회, 인구구조 변화에 대한 적응의 세부적인 전략이 추진되었다.

인구감소에 대한 대응정책으로서 완화전략에서 적응전략으로의 변화는 최근들어 더욱 강조되고 있다고 볼 수 있다. 지난 3차까지의 기본계획인 '05~'20년에는 완화전략에 중점을 두고 적응전략이 시행되었다고 볼 수 있는데, 이는 초기 출산장려 및 고령사회 지원제도 중심의 정책들에 방점이 있고, 이후 사회문화 및 국가시스템적 측면의 보완정책이 이루어지는 점 등으로부터 알 수 있다.

이후 '20년대 전후를 맞이하여 적응전략은 강화되는 추세에 있다. 관련 정책은 완화전략이 중점이나 동시에 적응전략의 중요성이 확대되는 추세이다. 인구감소의 위기 세계적으로 이슈가 되고 가장 심각한 위기의 하나로 대두되면서, 지방소멸 또는 지역소멸의 위기에 대한 심각성이 부각되었다. '20년을 전후로 한 문재인정부에서는 완화전략과 적응전략 동시 고려되었다.

'22년 윤석열정부가 출범하면서, 그 초기부터는 기존 저출산·고령화 대책에 대한 비판과 함께 적응전략을 중점적으로 강조하였다. 대통령직인수위원회는 '22년 5월 인구감소 대응을 위해 저출산 현상의 완화로부터 기획 및 적응 등으로 무게 중심을 이동하는 하는 내용을 골자로 하는 인구정책 방향을 발표하였다. 관련하여, 당시 대통령직인수위원회의 원희룡 기획위원장은 저출산에 대한 대응으로서 완화정책의 비중을 줄이는 것이 아니며, 완화에만 집중할 때가 아니라 보다 전체적이고 실효적이며 장기적인 관점에서 그간 간과해왔던 정책을 추진하겠다는 것을 천명하였다(연합뉴스, 2022. 5. 1.).

이러한 국정기조 하에, 4차 기본계획에는 인구감소에 대한 적응정책으로서의 정부 대응전략, 특히 지방행정체제와 관련된 부문을 주목할 필요가 있다. 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」에서는 인구구조의 변화에 대한 적응에서는 세부 전략 중 하나인 “지역상생기반 구축”을 통해 “자치단체간 협력강화”를 제시하고 있다. 구체

적으로, 특별지방자치단체·행정협의회·지방자치단체조합 등 인구감소지역과 인근 자치단체 간 협력제도의 활성화를 통해 사무위탁, 시설·기관 등 자원의 공동활용 등을 포함하고 있다.

또한 저출산고령사회위원회 및 관계부처 합동으로 발표된 「인구구조 변화와 대응(2022. 12. 28)」에서는 인구구조 변화의 시기별 영향에 대하여 지역소멸을 문제를 단기적 문제로, 생산연령인구 감소·고령화 등으로 성장잠재력 약화를 중기적 문제로 대응해야 함을 밝히고 있다. <표 2-4>에서는 이러한 대응정책의 기초를 제시하고 있다.

표 2-4 저출산고령사회위원회·관계부처 합동 지방소멸 대응정책 기초

- | |
|--|
| <p>1) [단기] 학령인구·병역 지원 감소, 지역 소멸 가속화 등 축소 사회 도래</p> <ul style="list-style-type: none"> ① (부문별 축소) 학령인구 및 병역 자원의 급격한 감소 진행 중 ② (지역 소멸) 소멸 위험지역이 전체 시군구의 49.6% (113개, 22년) <p>- 수도권은 인구 집중에 따른 사회적 혼잡비용 급증, 지방은 유희자원 증가 및 공공행정서비스 사각지대 발생</p> <p>2) [중기] 생산연령인구 감소·고령화 등으로 성장잠재력 약화</p> |
|--|

출처: 저출산고령사회위원회(2022)

이와 같은 정책기초 하에, 세부과제 대응방안으로서 지방행정체제 개편에 관련된 부문은, 4대 분야의 세부과제 중 “2. 축소사회 대응”에서 지역소멸과 관련하여 국토공간 혁신과 인구감소지역 지원에 대한 구체적 방안을 제시하였다. <표 2-5>는 4대 분야 중 축소사회 대응과 관련된 세부과제 중 “[3] 지역소멸: 국토공간 혁신, 인구감소지역 지원”의 구체적인 내용이 제시되어 있다.

표 2-5 저출산고령사회위원회·관계부처 합동 지방소멸 대응정책 세부사항

인구위기 대응·적응을 위한 4대 분야			
① 경제활동인구 확충	② 축소사회 적용	③ 고령사회 대비	④ 저출산 대응
③ 지역소멸: 국토공간 혁신, 인구감소지역 지원			
<ul style="list-style-type: none"> ● (국토공간 혁신) 광역 경제·생활권 육성을 위한 제도개선 추진 <ul style="list-style-type: none"> ■ 국토모니터링 체계 구축('22~'26년)과 연계하여, 인구규모·경제활동을 반영한 국토·도시·지역 정책 단위 재설계 추진 <ul style="list-style-type: none"> * (현행) 국토·도시·지역 정책 단위가 행정구역을 기준으로 하고 있어, 실제 인구규모 및 경제 활동과 괴리됨에 따라 비효율성 발생 ■ 도심융합특구·기업혁신파크 조성1」, 분권협약 제도2」 도입(지방자치법 개정, '23년) 등 메가시티 중심 경제협력권 조성 <ul style="list-style-type: none"> 1」(도심융합특구) 광주·대구·대전·부산·울산 등 추진 / (기업혁신파크) '23년 선도사업지 선정 2」 특별지자체 대상 국가사무 위임 및 행정·재정적 지원 ■ 도시기능 융복합을 위한 용도지역제 개편*, 생활권 단위 도시계획 수립 활성화 등 인구감소 대응 도시계획체계 개편('23) <ul style="list-style-type: none"> * 다양한 용도를 복합하여 업무·주거·생활 등이 융합된 활력있는 도시공간 조성이 가능한 '복합용도구역' 신설, 민간사업자가 규제없이 자유롭게 개발 가능한 '도시혁신구역' 도입 등 ■ 지역주민 외 외국인·체류인구 포함한 생활인구 기준 마련('23.上) 			
<ul style="list-style-type: none"> ● (인구감소지역 지원) 인구감소·낙후지역에 대한 재정·세제 지원 <ul style="list-style-type: none"> ■ 이전기업, 지방주택 보유 등에 관한 세제혜택 확대 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 인구감소지역 이전기업에 소득세·법인세 감면* 확대('23) <ul style="list-style-type: none"> * 최대 7년간 100% 이후 3년간 50% 감면 → 최대 10년간 100% 이후 2년간 50% 감면 ▶ 인구감소지역에 창업, 사업장 신설·이전 및 사업전환 시 취득세·재산세 특례 부여('23.1~) <ul style="list-style-type: none"> * (창업, 사업장 신설·이전 기업) 취득세 100%, 재산세 5년간 100%-이후 3년간 50% 감면(사업전환 중소기업) 취득세 50%, 재산세 5년간 50% 감면 ▶ 지방주택 보유·거래 관련 세제혜택 확대* <ul style="list-style-type: none"> * (양도세) 비과세 판정 시 농어촌·고향주택 주택 수 제외 특례 적용기한 연장('22→'25년(중부세)) 1세대 1주택자 판정 시 지방저가주택(공시가격 3억원 이하) 주택 수 제외 </div> ■ 지방소멸대응기금 사업의 관계부처·지자체 간 연계* 및 성과분석·환류 강화 등을 통한 기금 배분방식 개선('23.上) <ul style="list-style-type: none"> * (예) 시·도의 경우, 시·군·구 간 협력사업 편성 의무화 등 ■ 인구감소 중소도시에 양질의 정주·생활여건(일자리·주거·교육·문화·보건의료)을 갖춘 은퇴자 귀향타운 조성('23~) <ul style="list-style-type: none"> * 지자체·부처 협업으로 기존 사업을 활용하여 의료·문화 등 생활기반 마련 			

- (지역 균형발전 지원) 지역주도 균형발전을 통한 지방시대 구현을 위해 지자체간 협력을 지원하고 법·제도적 기반 마련
 - 지방분권 및 균형발전 관련 정책을 연계하고 통합적 추진체계 구축을 위해 관련 법률1, 조직2, 통합 추진(23)
 - 1) 지방분권법 + 균형발전법 → 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」
 - ※ '22년 11월, 국회제출 및 '23년 6월 제정, '23년 7월 시행
 - 2) 지방분권위원회 + 국가균형발전위원회 → 지방시대위원회 설치
 - 초광역 메가시티 구축, 인구감소지역 지원 등 다양한 형태의 지자체 간 연계·협력 활성화 위한 맞춤형 컨설팅 제공('23~)

출처: 저출산고령사회위원회(2022)

2. 지방행정체제 개편의 필요성과 방향

1) 정부 정책기조와 분권체제로의 영향

전술한 바와 같이 인구감소 위기에 대한 정부의 정책기조 변화는 '저출산·고령사회 기본계획' 및 저출산고령사회위원회·관계부처 합동 '인구구조 변화와 대응'에 제시된 분권제도의 변화로 요약될 수 있다. 구체적으로 정부 정책기조의 대응방안 중 분권체제 관련사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

표 2-6 인구감소대응 정부정책기조 중 분권체제 관련사항

[축소사회, 지방소멸 적극대응]

- ▶ 행정구역/계층 재검토 : 기존 행정구역 단위에서의 각종 계획 비효율성, 행정계층 유연화 등
- ▶ 연계/협력방안 모색 : 메가시티, 인구감소지역과 인근지자체 간 협력제도(특별 지자체·행정협의회·조합) 활성화를 통해 사무위탁, 시설·기관 등 자원 공동활용 등
- ▶ 권한위임 : [구역/계층조정 및 연계/협력과 연계] 분권협약(광역특별지자체, 기초특별지자체 대상), 인구감소지역 지원특례 등

출처: 저출산고령사회위원회(2022)

<표 2-6>에는 인구감소대응 정부 정책기조 중 분권체제 관련 사항을 요약하고 있다. 축소사회 및 지방소멸에 대한 적극적 대응을 위한 3가지 방향으로서, 첫째, 행정구역 및 행정계층에 관한 재검토(기존 행정구역 단위에서의 각종 계획 비효율성 검토,

행정계층의 유연화 등), 둘째 지방자치단체간 연계·협력방안 모색(특별지방자치단체, 행정협의회, 자치단체조합 등 활용한 지역경쟁력 강화 및 사무위탁, 시설·기관 등 자원 공동활용 등), 셋째, 행정구역·계층의 조정 및 연계·협력과 관련된 권한위임(광역 및 기초 특별지방자치단체 대상 분권협약, 인구감소지역 지원특례 등)을 들 수 있다,

이러한 분권체제 관련 정책의 변화는 <표 2-7>에 제시된 바와 같이 분권체제 구성요소별 고려를 통한 인구감소 대응관련 제도 및 정책적 변화방향을 감안할 수 있다. 즉, 분권체제의 구성요소라고 볼 수 있는 지방자치단체의 집행부 및 의회의 수행체계에 있어서, 지역 서비스공급체계 유지·확대 및 지역경쟁력 확보를 위한 권한 관련 요소로서 서비스 공급체계 공급권한 확대(광역→기초) 및 지역경제 관련 결정권한 확대(중앙→광역, 대도시)가 인구감소대응과 관련된 고려 요인으로 볼 수 있다. 전자는 기초간 행정통합 및 특별지방자치단체 활용, 인구감소지역에 대한 특례 조치 검토 등이 해당되며, 후자는 특별지방자치단체의 권한위임 확대를 위한 분권협약의 마련 등이 제도적인 고려 요인이라고 볼 수 있다.

표 2-7 분권체제 구성요소와의 연계

분권체제		인구감소대응 검토분야 및 방향
구성요소	특성	
집행부·지방의회 주민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 자치업무 수행체계 	
권한	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 유지·운영 권한 • 지역 서비스공급체계 유지·확대 권한 • 지역경쟁력 확대 관련 권한 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 공급체계 공급권한 확대(광역→기초) <ul style="list-style-type: none"> - 기초간 행정통합 특별지자체, 인구감소지역 특례 조치 검토 등 • 지역경제관련 결정권한 확대(중앙→광역, 대도시) <ul style="list-style-type: none"> - 분권협약(특별지자체 권한위임 확대) 마련
행정계층·구역 자치단체간 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 자치업무 수행영역 • 지역서비스공급 범위 확장 및 지역경쟁력 기반 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스공급범위 효율화, 지역경쟁력 기반 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 행정구역 설계 재검토·행정계층 유연화 - 자치단체 협력체제 활성화

출처: 저출산고령사회위원회(2022)

또한 자치업무의 수행영역에 있어서 행정계층·구역 및 자치단체간 협력제도의 요소와 관련해서 지방행정 및 공공서비스 공급범위의 효율화 및 지역경쟁력 기반 확대가 주요 논의의 대상이라고 할 수 있다. 행정구역 설계에 있어서 인구감소를 감안한 재

검토가 필요하며, 행정계층의 유연화를 통해 인구감소에 대응하는 적절한 지방행정체제를 고민할 필요가 있다. 분권체제의 구성요소로서 자치단체간 협력을 위한 구성체로의 권한이양 외에도, 인구감소 대응을 위해서 이러한 협력제도의 활성화를 위한 정책적 논의도 필요하다고 할 수 있다.

2) 인구감소대응 지방행정체제 개편의 필요성과 방향

지방행정체제의 의미는 다음과 같은 범위에서 논의할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 인구감소대응 분권체제의 제 분야는 지방행정체제 및 그 연장선 상에서의 연계·협력방안의 모색에 초점을 두고 있다고 할 것이다. 지방행정체제는 다차원적인 요소를 내포하고 있는 용어로서 ‘지방행정체제’ 개편 관련 법령에서 개념을 규정하고 있다 (<표 2-8> 참조).

「(구)지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 “지방행정체제”란 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 규정하고 있다. 또한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 국가와의 기능조정 관계에 대하여 ‘지방자치분권’의 항목으로 분리하면서, “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 정의하고 있다.

표 2-8 권법령상 지방행정체제의 개념

(구) 「지방행정체제개편에 관한 특별법」

※ 기존「지방분권촉진 관한 특별법」(’08년 제정, ’04년 제정된 「지방분권특별법」전부개정 및 명칭 변경) 및「지방행정체제개편에 관한 특별법」(’10년 10월 제정)을 통합하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 ’23년 5월 제정하였고, ’18년 3월 일부개정을 통해 법안명칭을 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 변경함

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 「지방행정체제」란 지방자치 및 지방행정의 **계층구조**, 지방자치단체의 **관할구역**, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 **기능배분** 등과 관련한 **일련의 체제**를 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

※ 기존「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 및「국가균형발전 특별법」을 통합하여 ’23. 6월 제정 및 ’23. 7월 시행

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방자치분권”(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.
16. 「지방행정체제」란 지방자치 및 지방행정의 **계층구조**, 지방자치단체의 **관할구역**, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 **기능배분** 등과 관련한 **일련의 체제**를 말한다.

이러한 개념 정의에서 볼 수 있듯이 지방행정체제는 ‘계층구조’, ‘행정구역’의 문제와 함께 그 속에서 이루어져야 할 역할과 범위, 즉 ‘기능(권한)배분’의 문제를 포함하는 상호연계의 틀 속에서 이해할 수 있다. 이에 따라 지방행정체제에서의 주요 쟁점 역시 ‘계층구조’, ‘행정구역’ 또는 ‘기능(권한)배분’ 어느 하나의 측면에서 발생하는 것이 아니라 이들 요소가 혼재되어 나타나고, 해결방안의 모색 역시 이들 요소를 복합적으로 고려하여 마련하여야 한다는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

한편 지방행정체제의 연장선 상에서의 연계·협력이란, 지방자치단체간 행정구역 통합이 정치적, 사회적, 비용적 측면에서 쉽지 않은 현실을 고려하여, 행정구역 통합에 의한 업무효율화의 대체적 방안으로 활용한다는 측면에서 체제개편의 보완적 수단으로 함께 검토되어야 할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 지방행정체제 개편을 법적으로 명시한 ‘행정구역’, ‘행정계층’, ‘기능배분’ 등의 항목과 아울러, 실질적 통합효과를 유발하는 연계·협력까지 포괄적으로 논의가 필요하다.

이러한 범위 내에서 인구감소에 대응한 지방행정체제 개편의 필요성과 관련된 기존 대응 노력을 통한 개편의 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 자치분권 분야의 대응노력으로, 지방자치분권위는 「'21년 자치분권 시행계획(2021. 3)」에서 지방행정체제 개편을 6개 과제 중 하나로 제시하면서, '21년 추진계획으로 '20년 전후 증폭된 광역자치단체간 통합을 지원할 정책적 지원방안을 검토하는 것을 제시한다. 통합에 대한 추가적 논의는 일단 차치한 상태에서, '22년 시행된 전면개정 지방자치법에 따라 신설된 특별지방자치단체의 운영지원 방안에 관한 검토가 제시되었다(단, 부울경 광역연합 추진이 중단되었음).

관련 법으로는 「지방자치법」의 전면 개정, 특히 특별지방자치단체 구성 및 운영에 관한 구체적인 명문화를 통해 메가시티 등의 지원을 추가적으로 고려하고 있다. 또한 「인구감소지역지원특별법」의 인구감소지역 지정 및 인구소멸대응기금을 통한 지원방안 등을 들 수 있으며, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서의 자치단체간 행정구역 통합에 관한 지원 등을 담고 있다.

또한 균형발전 분야의 대응으로는, 수도권과 비수도권 격차 심화로 기존 균형발전전략의 지속적인 추진이 불가피하다는 전제 하에서, 「제5차 국토종합계획2020-2040」을 통해 ‘중앙주도 및 지역이존’의 형태를 탈피한 ‘지역주도 및 중앙지원’이라는 분권형 균형발전 전략을 제시하고 있다.

그러나 윤석열정부에 이르러 현재 상기와 같은 자치분권과 균형발전의 분절적 대응의 한계가 지적되어 왔고, 각각의 정책에 대한 기존 추진체계인 대통령직속 “지방자치분권위원회”와 “균형발전위원회”의 통합을 통해 이러한 한계의 극복을 추진하고 있다. '23년 7월 두 위원회는 “지방시대위원회”로 통합이 완료되었으며, 이를 통해 지방행정체제 개편과 협력제도의 활용을 촉진하는 정책의 추진이 이루어지고 있으며 지속될 예정이다.

인구감소에 대응하기 위한 지방행정체제 개편은 우선적으로 향후 인구감소대응 정부 정책이 그간 원활히 추진되지 못한 점들에 대한 면밀한 검토와 원인에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 특히 인구감소에 대응한 지방행정체제의 개편과 자치단체간 협력전략의 추진이 위기상황의 인식에 대비하여 그간 활발히 논의되고 추진되지 못하였는데, 향후 정책대안에 대한 구체적인 콘텐츠와 이해당사자의 고려, 법·제도적 지원의

실효성 확보를 위한 검토 등의 추진이 예상된다.

아울러 이를 통해 인구감소대응에 관한 적응전략과 지방행정체제 요소간 관련성을 고려한 종합적 대응체제의 구상이 필요하다. 인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 부문과 관련된 적응전략 모형(틀)을 수립하는 것은 물론, 적응전략 모형(틀)에 기초한 추가적인 검토과제의 도출이 요구된다.

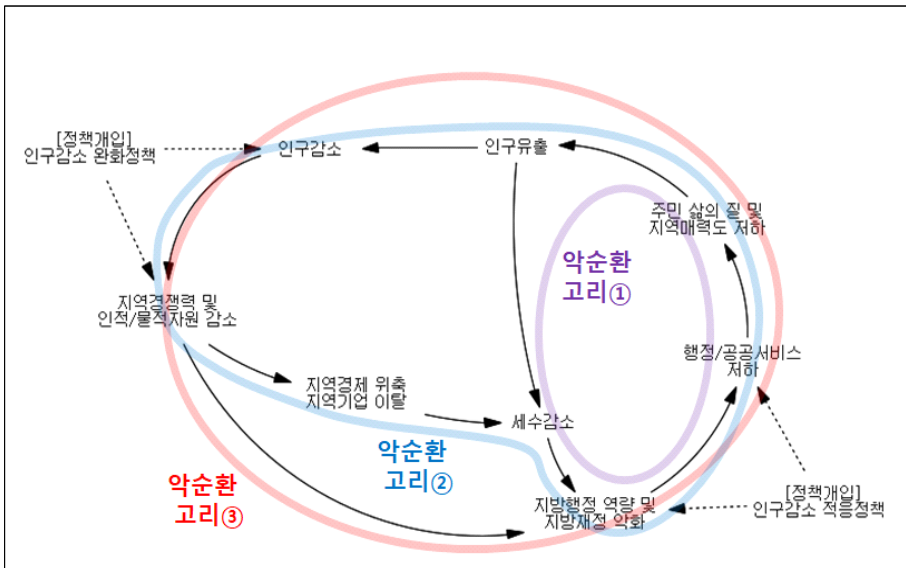
구체적으로 행정구역 재구조화, 행정계층 유연화 방향을 제시하고, 기존 경직된 행정구역과 계층제도, 구역통합 위주의 개편전략에서 탈피한 보다 진일보한 지방행정체제 개편에 관한 논의가 필요하다. 또한 연계·협력의 활성화를 위한 인센티브 법제화 및 일본 등의 사례에서 볼 수 있는 연계·협력의 의무화 등을 고려할 필요가 있으며, 지방행정의 기능(권한)의 조정과 재배분, 통합 및 연계·협력에 따른 중앙-지방간, 광역-기초간 위임필요 권한의 확대 발굴, 지방의 주민서비스 공급 결정 및 처리권한 확대(특행기관의 사무이양) 등의 논의와 방안의 모색 등이 그 범위라고 할 수 있다.

제3절 자치단체 대응전략과 분석틀

1. 자치단체 대응전략

인구감소에 대한 자치단체의 영향과 이에 대응하는 자치단체의 역할은 이상의 논의와 같이 일련의 ‘악순환 구조(vicious cycle)’로 요약될 수 있다. [그림 2-1]은 인구감소에 대한 자치단체의 영향과 대응에 관한 악순환 구조를 나타내고 있다.

그림 2-1 인구감소에 대한 자치단체의 영향: 악순환 구조(vicious cycles)



출처: 저자들이 직접 작성

그림에서 제시하고 있는 바와 같이 악순환 구조는 3대의 고리(loop)로 나타낼 수 있다, 첫 번째 악순환 고리는 인구감소로 인한 세수의 감소가 지방재정과 지방행정을 약화시키고, 이는 행정·공공서비스의 저하와 주민의 삶의 질 및 지역매력도를 저하시킴으로써 인구감소로 피드백되면서, 상황이 지속적으로 악화되는 악순환 구조를 나타낸다. 첫 번째 고리가 이렇게 인구감소로 인한 단기적인 영향이라고 볼 때, 두 번째 및

세 번째 고리는 보다 중장기적인 영향으로 볼 수 있다.

두 번째 고리는 인구감소로 인한 지역경쟁력 및 지역의 인적자원 등의 감소를 통해 지역경제가 위축되며 지방재정 및 지방행정을 위축시켜, 이로 인한 행정·공공서비스와 주민 삶의 질·지역매력도의 저하를 통해 다시 인구유출과 인구감소로 피드백되는 악순환 구조를 나타낸다. 세 번째 고리는 두 번째의 동태적 작용과 유사하나, 인구감소로 인한 지역경제 위축과 달리 인적자원 등 지역내부의 자원감소로 지방행·재정의 위축과 인구감소로 다시 피드백 되어 인구감소가 가속화되는 구조를 나타낸다.

결론적으로 인구감소와 인구유출은 지역의 사회경제적인 약화와 함께 지방행·재정 등 지역의 공공부문에 대한 약화를 통해 주민의 삶의 질과 지역매력도에 영향을 줌으로써 다시 인구감소와 인구유출을 악화시킨다는 악순환 구조들을 의미하는데, 여기서 인구감소대응을 위한 지역 수준의 정책은 적극적 정책으로서 인구감소 자체를 저감시키려는 완화정책과 인구감소로 인한 충격을 최소화시키려는 소극적 정책으로서의 적응정책으로 대별된다.

앞서 논의한 바와 같이, 지방행정체제 개편이나 협력제도의 활성화를 통한 대응전략은 적응정책과 완화정책의 두가지로 모두 해석될 수 있다. 지역매력도를 창출하기 위한 메가시티 전략과 같은 행정구역 통합이나 협력제도의 활용은 완화정책의 견지에서, 약화된 지방행정의 역량이나 행정·공공서비스의 유지 및 효율화를 위한 행정구역·체제의 유연화 및 기능재배분, 자치단체간 공동서비스제공을 위한 협력제도의 활용 등은 적응정책의 대표적인 예라고 볼 수 있다.

2. 분석틀

완화 및 적응이라는 자치단체 대응전략의 기본 전제 하에서, 지방행정체제 개편과 협력제도의 강화방안에 관한 분석의 틀을 [그림 2-2]와 같이 제시할 수 있다. 인구감소라는 행정환경의 변화에 대해 지방행정체제 개편을 논의하는 데에 있어서 통합적 접근과 분리적 접근을 고려할 수 있는데, 분리적 접근의 경우 인구감소 시대에 지방자치단체의 경쟁력 확보와 행정서비스의 효율적 제공 수단으로서의 유의미한 실효성을 가지기 어려운 바, 전략선택의 논의에서 배제하고 통합적 접근을 중심으로 대응전략을 모색한다.

그림 2-2 인구감소에 지방행정체제 개편 및 협력제도 분석의 틀

전제조건	지방행정체제 개편에 대한 통합적 접근과 분리적 접근 가운데, 분리적 접근의 경우 인구감소 시대에 지방자치단체의 경쟁력 확보와 행정서비스의 효율적 제공 수단으로서의 유의미한 실효성을 가지기 어려운 바, 전략선택의 논의에서 배제하고 통합적 접근을 중심으로 대응전략을 모색																	
	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="2" rowspan="2">구분</th> <th colspan="2">통합조건 구비정도</th> <th rowspan="2"></th> </tr> <tr> <th>강</th> <th>약</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">통합 전략</td> <td>구역 접근</td> <td>구역통합전략 (ex) 시도통합</td> <td>(+ 중앙권한 이양) 구역재편전략 (ex) 기존 자치구역 폐지, 신 자치구역 설치</td> <td rowspan="2">행정 체제 개편 연계 협력 방안</td> </tr> <tr> <td>기능 접근</td> <td>기능통합전략 (ex) 특별자치제</td> <td>기능위탁(대체수행)전략 (ex) 광역-기초 기능조정 기능통합(공동수행)전략 (ex) 특별자치제</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">기능강화방안</p>			구분		통합조건 구비정도			강	약	통합 전략	구역 접근	구역통합전략 (ex) 시도통합	(+ 중앙권한 이양) 구역재편전략 (ex) 기존 자치구역 폐지, 신 자치구역 설치	행정 체제 개편 연계 협력 방안	기능 접근	기능통합전략 (ex) 특별자치제	기능위탁(대체수행)전략 (ex) 광역-기초 기능조정 기능통합(공동수행)전략 (ex) 특별자치제
구분		통합조건 구비정도																
		강	약															
통합 전략	구역 접근	구역통합전략 (ex) 시도통합	(+ 중앙권한 이양) 구역재편전략 (ex) 기존 자치구역 폐지, 신 자치구역 설치	행정 체제 개편 연계 협력 방안														
	기능 접근	기능통합전략 (ex) 특별자치제	기능위탁(대체수행)전략 (ex) 광역-기초 기능조정 기능통합(공동수행)전략 (ex) 특별자치제															
통합조건	자치단체가 인접 자치단체와의 통합 논의에 있어서 통합 또는 협력의 전제가 되는 제반 여건(경제적·지리적 권역성, 생활권 연계성, 역사적 공통성, 지역자원의 상호보완성 등)																	
통합전략	기본요소인 구역적 측면과 기능적 측면의 통합전략을 의미하며, 기능 수행체계 측면에서 볼 경우 구역통합에 의한 단일기능수행체계, 기능적 측면은 선택적·전략적 기능통합(연계)에 의한 공동 기능수행 체계를 나타냄																	

출처: 저자들이 직접 작성

통합전략은 경제적·지리적 권역성, 생활권 연계성, 역사적 맥락, 지역자원의 상호보완성 등 통합·협력의 전제가 되는 통합조건에 따라 구역적 접근에서는 구역통합과 구역재편으로 구분될 수 있으며, 기능적 접근에서는 중앙권한의 이양을 통한 기능강화 방안을 포괄한 기능통합 전략과 공동수행 전략으로 구분될 수 있다. 행정체제 개편은 구역·기능통합 전략의 견지로 볼 수 있으며, 기능통합 또는 공동수행 전략은 연계협력 방안의 틀 속에서 논의될 수 있다.

아울러 분석틀을 보조하는 참고적인 논의로서 <표 2-9>의 자치단체 대응전략을 고려할 수 있다. 표에서 제시된 바와 같이 완화·적응을 포괄한 내부 강화전략 및 외부 협력전략으로 구분하고, 이를 기초자치단체 및 광역자치단체로 구분하여 인구감소대응을 위한 지방행정체제 개편 및 자치단체간 협력제도의 활용을 논할 수 있다.

표 2-9 [참고1] 인구감소에 대한 자치단체 대응전략

	광역수준	기초수준
내부강화 전략 (계층·구역·기능)	[전략 A] 권한강화 (특행기관 권한이양, 초광역연합 권한이양 등)	[전략 C] 계층·구역 유연화, 광역-기초간 권한재배분(위탁·대행 등)
외부협력 전략 (협력제도 중심)	[전략 B] 지역경쟁력 제고를 위한 통합·연계, 메가시티 전략	[전략 D] 지역활력 제고(도시), 행정서비스 공급역량 제고(농산어촌)

출처: 저자들이 직접 작성

내부 강화전략은 분권제도를 통한 자치단체 내부의 행정·공공서비스 역량을 강화시키기 위한 인구감소 대응전략을 의미하며, 외부 협력전략은 자치단체간 통합·연계를 통한 인구감소 대응전략을 의미한다. 이는 다시 광역과 기초로 세분화되는데, 광역자치단체에서의 내부 강화전략[전략 A]은 특별행정기관과 초광역연합과 같은 특별자치단체로의 권한이양을 포함한 중앙부처로부터의 권한이양을 통한 강화전략을 의미하며, 외부 협력전략[전략 B]은 메가시티의 지향 및 지역매력도·산업경쟁력을 제고시키기 위한 자치단체간 협력을 의미한다.

기초자치단체에서의 내부 강화전략[전략 C]은 광역자치단체 내부의 행정계층과 행정구역의 유연화는 물론, 특·광역시와 자치구간 및 도와 시·군간 권한의 재배분을 의미하며, 외부 협력전략[전략 D]은 도시권의 산업경쟁력 창출 등의 지역활력 제고, 농촌권의 행정서비스 제공력 강화 등을 위한 협력방안을 의미한다.

이상과 같은 분석을 위한 참고 논의를 전술한 인구감소지역의 유형별로 보다 자세하게 제시한 것은 <표 2-10>에 제시한 바와 같다. 광역자치단체의 경우, ‘非인구감소지역’과 ‘도시활력 저하지역’으로 구분하고, 고령화의 진행에 따른 대응책과 도시재생 및

생활인구 중심의 정책전환 등이 요구되는 지역특성을 반영하여, <표 2-9>에서 제시된 내부강화 전략으로서의 계층 유연화, 고령화 대응 기능조정 등의 전략[전략 A]을, 외부협력 전략으로 메가시티를 통한 지역경쟁력 창출 등의 전략[전략 B] 등을 이후의 주된 논의사항으로 제시하고 있다.

표 2-10 [참고2] 인구감소에 대한 자치단체 대응전략: 지역유형별 접근

유형	대표지역	특징	정책적 특징	제도적 변화 및 전략적 대응	
광역	非 인구감소 지역	수도권 대도시 非수도권 대도시 중심지	인구감소가 심각하지 않으나, 고령화 진행	정주인구에서 생활인구에 맞춘 행정서비스 전환	[전략 A,B] 계층 유연화, 고령화 대응 기능조정, 메가시티(초광역연합) 전략
	도시활력 저하지역	非수도권 대도시 구도심 등 인구감소지역	인구감소 진행, 고령화 심화	지역경제 활력 제고, 도시재생, 교육자치 연계 중요	
기초	야간인구 (정주인구) 감소지역	非수도권 중·소 중심도시, 산업·관광도시 및 대도시 인근지역, 지방거점지역	고령화, 청년인구 유출, 야간인구 감소 및 주간인구는 상대적으로 풍부	정주환경 개선 지역경제 활력 제고 및 도시재생, 생활인구·관계인 구 중심 정책, 청년인구 유입 등	[전략 C,D] 행정구역·계층 통합·유연화, 기능조정, 협력제도 활용 지역활력·공공서비스 공급역량 제고
	인구감소 위기·심각 지역	非수도권 군 지역, 낙후지역	빠른 인구감소, 고령화, 청년인구 유출, 지역소멸 위기 등	고령화 대응, 공공서비스 효율화	[C,D] 구역·계층 조정, 광역-기초 간 기능 재배분 및 집중행정· 행정효율화, 지자체간 기능중심 협력

출처: 저자들이 직접 작성

또한 기초자치단체 수준에서는 지방행정체제 개편 및 협력제도의 논의를 정주인구(야간인구)감소지역과 인구감소 위기·심각지역을 우선으로 진행하며, 해당 지역에서는 내부 강화전략으로서 행정구역·계층의 통합 및 유연화, 광역-기초간 기능 재배분 및 집중행정·행정효율화[전략 C, D], 외부 협력전략으로서 기초자치단체간 협력제도를 활용한 지역활력 및 공공서비스 공급역량 제고, 인구감소로 인해 위축된 기능 중심의 협력[전략 C, D] 등을 이후의 주요 논의사항으로 제시하고 있다.

3

인구감소대응을 위한 행정계층·구역 연구

제1절 행정체제 개편과정

제2절 행정체제개편의 선행연구 검토

제3절 행정체제 개편방안

1. 개편방향
2. 개편안
3. 법적조치(안)





Korea Research Institute for Local Administration

제3장

인구감소대응을 위한 행정계층·구역 연구

제1절 행정체제 개편과정

1. 행정계층 및 구역의 획정

우리나라의 행정체제는 기본적으로 2층제와 광역단위의 시/도, 그리고 기초단위의 시/군/자치구의 행정구역으로 구성되어 있다. 개략적으로 행정체제의 획정과정을 살펴보면, 먼저 2층제 계층구조는 정부수립이전인 조선시대에 이미 도-군/현제에 의하여 구축되어 있었으며, 일제강점기에도 도-부/군제가 획정되어 2층제가 유지되었고, 이것은 정부수립이후 현재까지도 계층구조의 기본이 되고 있다.

한편 행정구역의 경우 현재의 기본구조가 획정된 것은 일제강점기이다. 일제는 식민 통치의 유효성을 확보하기 위하여 강점시기 초기부터 행정체제 개편³⁾을 모색하였는데, 먼저 강점이후 즉시 1910년 지방관제 제정과 함께 행정구역을 도, 부, 군, 면으로 획정하는데, 이 구역단위는 해방이후 정부수립과정에서도 그대로 도, 시(부), 군, 면으로 이어지게 된다.

표 3-1 시(부)/군의 역사적 형성 과정

연도	연도	비고
시	1910	총독부령 부/군/면제 시행 ▶ 부 : 항구도시, 내륙교통요지의 도시중심지역(일본인집단거주지역)
	1949	제정 지방자치법(정부수립시 명칭 변경) ▶ 시 : 일제강점기 '부'를 명칭 변경(법적지위 자치단체)
군	1910	총독부령 부/군/면제 시행
	1914	군 행정구역 개편(통폐합)
	1949	제정 지방자치법(그대로 답습) ▶ 구역 이전과 동일(법적지위 행정기관)
	1973	- 지방자치에 관한 임시조치법 ▶ 법적지위 전환(지방자치단체)

출처: 권오철 금창호(2016). 하부행정기관 업무·사무량 비교분석 및 외국사례연구, 한국지방행정연구원; 김종혁 (2022), "GIS에 기반한 1914년 행정구역 개편의 공간적 인식", 사학연구, No. 148. 참조

3) 일제의 행정체제 개편은 계층은 기존의 체제를 유지하되, 행정구역에 대한 명칭변경과 구역개편을 주요 내용으로 한다.

읍/면의 확정과정 역시 부/군제 시행과 동시에 진행되었다. 조선후기 지방행정 조직인 군/현 아래에 위치했던 마을조직(비행정조직)인 면/방/사/부 등은 1910년 총독 부령8호(면에 관한 규정)에 따라 면으로 명칭이 통일되었다. 이후 1917년 ‘면제’ 제정에 의하여 마을조직에서 최하급 행정기관으로서의 법적 지위가 주어지게 된다. 이후 면은 보다 도시화되고 일본인 거주민이 다수 존재하는 지역과 그 외 농촌지역을 구분하여, 전자를 지정면, 후자를 보통면으로 이원적 관리를 하였으며, 이는 1931년 ‘읍면제’ 개정에 의하여 지정면의 경우 읍, 보통면의 경우 면으로 명칭변경되어 현재에 이르고 있다.

한편 동의 경우 일제강점기 읍/면아래 주민지원조직으로 동과 리가 만들어져 있었는데, 해방이후에도 행정조직으로의 법적 지위를 갖지 못하고 시/읍/면 행정에 대한 주민조직으로서 역할수행에 머물러왔다. 그 이후 1988년 지방자치법이 개정되면서 ‘읍/면과 동격의 하부행정기관으로서의 법적 지위를 가지게 되었다(시의 동, 읍/면의 동은 리로 명칭 변경).

표 3-2 읍/면/동의 역사적 형성 과정

	연도	비고
읍면	1910년	‘면에 관한 규정(총독부령 8호)’에 따라 종래 ‘부’와 ‘군’ 하래 위피한 면, 방, 사, 부에 대하여 ‘면’으로 명칭을 통일
	1917년	‘면제’ 제정(1917. 지방행정의 최하급 기관으로서의 지위 보유) ▶ 면 설치 기준(면적, 호구) ▶ 면을 지정면(일본인 거주민이 다수인 중심가 지역)과 보통면(지정면 이외의 외곽 지역)으로 구분
	1931년	‘읍면제’ 개정(1920, 1931 시행) ▶ ‘지정면’에서 ‘읍’, 보통면’에서 ‘면’ 명칭 변경
	1949년	지방자치법 제정
	1961년	지방자치에 관한 임시조치법 제정 ▶ 종래 읍·면에 대하여 지위 변경(군의 하부행정기관) (지방자치법 개정은 1973년)
동	1949년 이전	읍·면 아래에 주민지원조직 성격으로 존재(동·리)
	1949년	지방자치법 제정 ▶ 시, 읍, 면 그리고 구에 동, 리 배치(동장, 리장은 직선, 동/리는 시읍면의 행정조직이 아니라 하부주민조직 역할 수행)

연도	비고
1955년	지방자치법 개정 : 동/리(서기 둘 수 있음, 시, 읍, 면의 조례로 서기 정원 규정)
1973년	지방자치법 개정 : 동/리의 장은 직선으로 하고, 동/리의 직원 유형, 보수, 정원 등은 시, 읍, 면의 규칙으로 함
1988년	지방자치법 개정 <ul style="list-style-type: none"> ▶ '시'와 '구'에 '동' 설치 ▶ '읍'과 '면'에 '리' 설치(읍, 면 관할 등에 대해서는 리로 명칭변경)

출처: 권오철·금창호(2016). 허부행정기관 업무·사무량 비교분석 및 외국사례연구, 한국지방행정연구 참조

2. 행정구역 개편과정

1) 정부수립이전

정부수립 이전의 대표적인 행정구역 개편은 1914년 일제강점기 시행된 부/군/면 통합이다. 일제는 본격적인 행정구역 개편을 앞두고 1912년부터 전국적인 토지조사를 실시하였는데, 이러한 토지조사에 기초하여 일제는 1914년 기초단위 행정구역(부, 군, 면)에 대한 개편조치를 시행하였다.

구역개편의 방향은 1차적으로 부, 군의 통폐합, 그리고 2차적으로 면의 통폐합이었다. 이 조치에 의하여 새로 11개의 부가 만들어졌고, 기존 군(317개)의 통폐합을 통해 군은 220개로 축소되었으며, 면의 경우 4,322개에서 2,521개로 통폐합되었다. 일제강점기 마지막까지 부분적인 개편이 있었지만, 시기본 틀은 이때 만들어지게 된다. 아래 표에서 보는 것과 같이 일제에 의한 행정구역 개편이 이루어지기 이전인 조선의 행정구역은 500여년간 거의 변화가 없었다. 하지만 강압적 개편과정을 통해 일본인 이주민의 집단정착을 목적으로 교통요충지의 시내중심을 구역으로 하는 11개의 부(해방이후 시로 명칭 변경)를 설치하는 한편, 인구와 면적을 기준으로 농촌지역인 군과 면을 대대적으로 통폐합한 것이다.

표 3-3 부(시)/군/면 행정구역 개편현황(1914년)

구분	개편사항
부	- 향구도시, 내륙교통요지의 일본인집단거주지역, 해방이후 시로 명칭변경 12개
군	- 317개(조선말) → 220개(조선말 대비 -109개)로 통폐합
면	- 4,322(조선말) → 2,521(조선말 대비 -1,801개)로 통폐합

출처: 김종혁(2022). "GIS에 기반한 1914년 행정구역 개편의 공간적 인식", 사학연구, No. 148. 참조

1914년 일제에 의한 행정구역 개편은 우리나라에 있어 최초의 근대적 행정구역 개편이라는 점, 그리고 이것이 정부수립 이후에도 지방행정구역의 근간이 되었다는 점에서 검토의미를 가진다. 하지만, 행정구역 개편의 목적이 식민지지역에 대한 자원수탈을 위하여 강압적으로 인구 및 면적기준이 적용되어 결정되었다는 점에서 문제가 있고, 이에 더하여 100여년 이전의 상황조건에 기초한 구역경계의 획정이 현재사회는 물론 미래사회에도 개편논의의 기준이 되어야 하는가 하는 점 등은 향후 중요한 쟁점이 될 것이다.

2) 정부수립이후

지방행정체제의 개편은 어느 정부에서나 부분적/일상적으로 일어나는 일이지만, 지방행정체제 운영의 방향성을 결정지을 정도의 유의미한 개편은 많지 않다. 정부수립 이전의 유의미한 행정체제 개편이 1914년의 개편이라면, 정부수립 이후의 경우 1994년 시군통합의 전격적 추진이 행정체제 개편의 방향전환을 이루는 분기점이 되었다.

표 3-4 우리나라 주요 지방행정체제 개편

1963년~1989년 1997년	<ul style="list-style-type: none"> • 도에서 직할시 분리 (부산, 대구, 인천, 대전, 광주) • 울산광역시 	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시와 주변의 농촌부를 분리 • 대도시의 경쟁력 강화 목적(1950년대 중반 성장거점논리) <ul style="list-style-type: none"> - 1988년 광역시 내의 구가 자치구로 전환됨에 따라 광역시-자치구의 2층제 구성 	도시 지역 분리 2층제
1949년~1979년	<ul style="list-style-type: none"> • 읍에서 시승격 (21개 자치단체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시행정의 효율적 수행 	
1994년~1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 시군통합(40개 시) : 41개 시 + 39개 군 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 주도의 도농간 수평적 통합 	도농 통합
2010년 2014년	<ul style="list-style-type: none"> • 창원시, 청주시 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체간 자율통합 	2층제/ 특수 목적
2006년 2012년	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도 • 세종특별자치시 	<ul style="list-style-type: none"> • 특수 목적의 단층제 설치 	단층제

1994년 이전의 지방행정체제에 대한 접근이 도시화를 위한 분리적 접근에 초점이 맞추어져 있었다면, 1994년 이후의 접근은 지방행정의 효율화를 근거로 한 통합적 접근에 초점을 두고 있다. 이러한 통합적 접근은 인구감소와 (지역간)인구불균형 등의 영향을 받아 현재도 지방행정체제 개편접근의 유효한 전략으로서 개편논의의 우위를 점하고 있는 상황이다.

1994년 이전의 지방행정체제 개편의 특징은 도시적 성장을 중점 지원하였는데, 구체적으로 면의 인구가 2만 이상이고 도시적 성격을 보유하면 읍으로 분리하여 설치하고, 읍의 인구가 5만 이상이 되고 대부분 도시적 형태를 갖추면 군에서 분리하여 시를 설치하며, 시가 인구 100만 이상이 되면 도에서 분리하여 광역시를 설치하는 것이 그것이다. 이것은 농촌과 도시의 행정수요의 이질성 또는 혼합성을 구분하여 도시적 행정관리의 효율성을 확보하기 위한 것에 초점을 둔 것이다(금창호, 권오철, 2021).

표 3-5 시의 직할시(광역시) 승격과 읍의 시 승격

	구분	설치대상	비고
일반시 ↓ 직할시 (광역시)	1963	부산직할시	1995.1.1. 광역시로 개칭
	1981	대구직할시	
	1981	인천직할시	
	1986	광주직할시	
	1989	대전직할시	
	1997	울산광역시	
읍 ↓ 시	1949	수원, 여수, 순천, 포항, 김천	
	1955	제주, 원주, 경주, 충무, 강릉, 진해	
	1956	충주, 삼천포	
	1963	의정부, 천안, 안동, 속초	
	1973	안양, 성남, 부천	
	1979	구미	

앞서 논의한 분리적 접근은 1994년 추진된 전국적 단위의 대규모적인 시군통합추진과 함께 통합적 접근의 정책기조로 변경되었다. 초기 정부주도에 의하여 전면적으로 추진된 도농복합형태의 시군통합은 2000년대 이후 자율통합으로 전환되었는데, 1995년 1월부터 2014년 7월까지 총 42개의 도농통합시가 출범되었다.

표 3-6 도농통합시 개편사례

	통합이전 행정구역	통합시		통합이전 행정구역	통합시
경기도	송탄시+평택시+평택군	평택시	전라남도	나주시+나주군	나주시
	미금시+남양주군	남양주시		동광양시+광양군	광양시
강원도	춘천시+춘천군	춘천시	경상북도	포항시+영일군	포항시
	원주시+원주군	원주시		경주시+경주군	경주시
	강릉시+명주군	강릉시		김천시+금릉군	김천시
	삼척시+삼척군	삼척시		안동시+안동군	안동시
충청북도	충주시+중원군	충주시	구미시+선산군	구미시	
	제천시+제천군	제천시	영주시+영풍군	영주시	
	청주시+청원군	청주시	영천시+영천군	영천시	
충청남도	천안시+천안군	천안시	상주시+상주군	상주시	
	공주시+공주군	공주시	점촌시+문경군	문경시	
	대천시+보령군	보령시	경산시+경산군	경산시	
	온양시+아산군	아산시	창원시+마산시+진해시	창원시	
전라북도	서산시+서산군	서산시	경상남도	진주시+진양군	진주시
	군산시+옥구군	군산시		통무시+통영군	통영시
	이리시+익산군	익산시		삼천포시+사천군	사천시
	정부시+정읍군	정읍시		김해시+김해군	김해시
	남원시+남원군	남원시		밀양시+밀양군	밀양시
	김제시+김제군	김제시		장승포시+거제군	거제시
전라남도	순천시+승주군	순천시			
	여수시+여천시+여천군	여수시			

도농통합형태의 시군통합이후 지방행정체제 개편에 대한 논의는 소강상태를 가지다가 2000년을 전후하여 비수도권을 중심으로 메가시티를 지향하는 시/도의 통합/연계 논의와 일부 시/군의 행정구역 통합이 쟁점으로 부상하였으며, 이러한 쟁점화는 논의의 강약과정을 거치면서 현재 진행형인 상황이다.

제2절 행정체제개편의 선행연구 검토

지방행정체제 개편에 대한 기존의 연구나 논의는 다양한 측면에서 검토가능한데⁴⁾, 본 연구에서는 다음과 같은 두 가지 측면에서 접근한다. 하나는 지방행정체제 개편의 최대쟁점시기인 2000년 전후 단층제 전환과 이층제 유지의 대립구도에서 양산된 논의의 검토이다. 개편논의가 종료된 2010년대 이후 지방행정체제 개편에 대한 연구가 어디에 초점을 두고 진행되고 있는가를 살펴보는 것이다. 전자가 수평적으로 동일한 시기 대립적 입장을 가진 행정체제개편논의의 다양한 입장을 조망하는 반면, 후자는 그 이후 행정체제개편연구의 방향성에 대한 탐색에 초점을 두고 있는 바, 양자는 상호보완적인 관계를 갖는다.

먼저, 지방행정체제 개편논의는 2000년 전후 단층제/이층제 논의과정에서 계층구조 개편은 물론 광역자치단체와 기초자치단체의 구역통합, 읍면의 주민자치논의까지 망라적으로 포함되어 있다. 각각의 개별적인 논의는 그동안 다수 연구를 통하여 소개된 바가 있기 때문에, 본 보고서에서는 앞서 논의한 바와 같이 개별 논의자들의 접근에 초점을 두기 보다는 단층제와 이층제 논의의 전체적인 틀에서 각 논의자들의 위치를 통해 조망해 보기로 한다.

이 시기 단층제-이층제 논의는 국내적으로 시군통합의 진행은 물론 국외적으로 일본의 시정촌통합 추진, 도주제 논의 등에 영향받은 바 크다. 아래 표에서도 확인할 수 있듯이 쟁점은 지방행정체제 전반을 대상으로 하여, 국내 지방행정체제관련 전문가 및 정치인의 거의 상당수가 참여하고 있다.

아래 표(① 단층제 논의)에서 보듯이 단층제 논의는 주로 정치권에서 주장된 내용이다. 국내적으로 정부주도의 도농복합시가 출범하고, 국외적으로 영국의 단층제, 일본의 도주제 논의 등에 영향받은 17대 국회 여야는 지방행정체제개편 특별위원회까지 구성하여 단층제를 기조로 도를 폐지하고 전국을 60~70개의 광역시로 조정하는 안을 제시하였다. 그러나 이 안은 그 아래의 표(② 2층제 논의)에 제시된 공청회 전문가의견에서 볼 수 있듯이 대다수 전문가들의 반대입장에 직면하였고,⁵⁾ 이후 만들어진 최종

4) 본 연구에서는 연구자/논의자의 용어를 사용하는데 이것은 이 시기 쟁점의 참여자들이 크게 전문가들과 정치인(국회의원)들이기 때문이며, 전문가들에 관계된 경우 연구자로, 양자 모두를 지칭하는 경우 논의자라는 표현을 주로 사용한다.

안은 지속적인 시군통합을 통하여 2/3가 통합시로 될 경우 도가 자동소멸하도록 하는 안으로 조정되었다. 그러나 논의안에 대한 법제화 등 구체적인 후속과정은 이루어지지 못하였다. 이후 18대 국회가 구성된 후 정치권의 논의는 보다 적극화되어 표에서 제시된 바와 같이 다양한 방안이 제기되었고, 지방행정체제 개편추진에 대한 여야합의를 거쳐 2010년 「지방행정체제개편에관한특별법」이 제정되었다.

그러나 이러한 특별법 제정이 그동안의 논의에서 검토되어 온 지방행정체제 개편의 주요 내용을 법제화했다는 의의에도 불구하고 행정체제개편의 추진기구와 절차, 기준 및 범위, 중앙정부의 지원방안 등을 포괄적으로 담은 원론적 내용이었고, 대상 역시 기초자치단체만을 규정하고 있어 한계를 내포하였다.

5) 다수의 전문가들이 도폐지에 대하여 반대의견을 제시하였는데, 도폐지의 반대의 대표적인 논거로는 이승종(1998)을 참조.

표 3-8 2000년 전후 단층제/이층제 논의구도

<p>학계</p>	<p>• 이종수(1996) : 도폐지 시군중심 단층화</p> <p>[17대 국회 지방행정체제개편특위 (공청회 이전)]</p> <table border="1" data-bbox="495 1015 792 1434"> <tr> <td>중앙부</td> <td>최종보고안</td> </tr> <tr> <td>국가 지방 행정 협의회 (4)</td> <td>국가 지방 행정 협의회 (4~5)</td> </tr> <tr> <td> <p>지역</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도청지 (지방자치단체) 특별시, 6광역시 (한부림) 6개광역시 </td> <td> <p>중핵</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광역(자치구 제외) - 2개 이상 시군 통합 (도 상당 7개 이상 지역) - 2개 이상 통합시 도 자정 소멸 </td> </tr> <tr> <td> <p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 </td> <td> <p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 </td> </tr> </table>	중앙부	최종보고안	국가 지방 행정 협의회 (4)	국가 지방 행정 협의회 (4~5)	<p>지역</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도청지 (지방자치단체) 특별시, 6광역시 (한부림) 6개광역시 	<p>중핵</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광역(자치구 제외) - 2개 이상 시군 통합 (도 상당 7개 이상 지역) - 2개 이상 통합시 도 자정 소멸 	<p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 	<p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 	<p>학계</p> <ul style="list-style-type: none"> • 홍준한(2001) : 도폐지 반대 시/군기능재편 필요 • 권경환(2003) : 내륙 시/도통합(광역시-지정시) • 이기우(2006) : 도폐지 반대(신중양민권화) • 공청회(2005) 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 김명규 : 실천가능성/편호과성 고려 단계적 추진 - 심익섭 : 계층단순화/구역광역화 - 오재길 : 2단계 유지 - 이규환 : 계층간 기능분리 • 이기우 : 2중제 유지, 계층간 기능재조정 • 이승민 : 전면적 개편 관련 기능조정 • 송종일 : 도폐지 반대, 자치단체간 협력 활성화 • 배준규 : 단층화 반대, 기초단체 전면 통합도 반대 • 김익시 : 기능분리, 구조개편 불필요 • 안성호 : 현행 유지, 부분적 단계조정 • 이상근 : 기능분리/광역기능 재배분 • 홍준한 : 구조개편보다 기능재편(사무배분합리화) 	<p>정지권</p> <p>[18대 국회 의원발의안]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 권경석 : 초·국가행정기관화, 시군통합 광역시화, 서울시 유지(자치구 통합), 광역시 유지(자치구 폐지) 등 • 우윤근 : 시군통합 통합시, 서울자치구 통합, 광역시(자치구 폐지) 행정구 전환 등 • 박기춘 : 자치단체를 특별시/도/통합시/통합자치구/특별자치시 제편 • 허태열 : 시군통합, 자치구 통합(100만 이상 자치구, 미만 행정구, 도 기능/제원 이상, 이후 시군구 2개 이상 통합시) 광역단체 지위 재조정 	<p>정지권</p> <p>[18대 국회 의원발의안]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 이명수 : 시도 광역화, 통합 통합광역단체에는 권한 추가 이상, 시군 행정구역 조정 • 차명진 : 국가는 광역행정 및 지역경제력 제고위에 필요한 경우 시도, 도도 통합 추진, 계층간 기능 재배분
중앙부	최종보고안											
국가 지방 행정 협의회 (4)	국가 지방 행정 협의회 (4~5)											
<p>지역</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도청지 (지방자치단체) 특별시, 6광역시 (한부림) 6개광역시 	<p>중핵</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광역(자치구 제외) - 2개 이상 시군 통합 (도 상당 7개 이상 지역) - 2개 이상 통합시 도 자정 소멸 											
<p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 	<p>기초</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자구 → 행정구 - 읍면동 주민자치위원회 											

이 시기 논의는 단층제와 이층제로 대별되고, 이층제는 다시 다양한 논의들을 포함하고 있는데, 도와 시군간 기능재편안, 내륙광역시와 관련 도의 통합안, 그리고 도-도간 통합 등을 전제한 초광역정부안 등으로 나누어진다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 대다수 논의는 현재 시점에서 동일하게 주장되고 있지만, 기능재편에 있어 도-군(특히 과소군)간 기능재편에 대한 논의는 논란의 여지가 있다. 이것은 군의 자치역량과 인구감소에 따른 소멸위기 등이 복합적으로 작용하여 기능이양의 방향성에 대한 논의가 확장되었기 때문이다.⁶⁾

표 3-9 단층제와 이층제 주요 논의의 비교

	일층제(단층제)	이층제(다층제)		
		기능중심 개편 ←	개편 → 초광역(준연방제)	
		기능개편모형	시도통합모형	초광역지방정부모형
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 광역단체인 도의 폐지 • 시군통합을 통하여 40~70개 정도의 광역시 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 현 2층제 유지 • 광역(도)와 기초(시군)간 기능개편에 중점: 도 기능의 대폭적인 시군 이양 	<ul style="list-style-type: none"> • 내륙 광역시와 도의 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 시-도, 도-도간 통합 • 시군구 통합 재편 • 준연방제 검토
강점	<ul style="list-style-type: none"> • 단일계층을 통해 행정효율성 최대화 • 지방정부의 책임성 구체화(명확화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 점진적 모형으로 정치적 반대논의 최소화 • 통합과정에 나타나는 지역간 갈등 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 시도간 자원연계 통한 상생발전의 시너지 효과 모색 • 일극집중의 수도권 대응에 효과적 	<ul style="list-style-type: none"> • '분권' 극대화 • 2층제 전제하 효율성 극대화 • 분권국가 추진 기반 구축
약점	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌시대 대도시의 경쟁력 약화 • 중앙정부의 직접적 관여 확대 • 2층제의 광역단체 대비 자치단체의 정치적 위상 약화 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • 근본적 개편이 아닌 미시적 개편 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합형태에 따라 기존 광역시의 대도시 행정력 저하 우려 • 지역간 이해관계에 따른 갈등 야기 • 광역단체간 권한 차등 우려(통합단체에 대한 특례 부여시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법 개정(국가와 지방 관계의 재편) • 국민적 동의 전제 • 풀뿌리 민주주의 약화

6) '과소군 → 도'의 방향성 전환에 따른 개편안 논의는 다음 개편방안 부분 참조.

	일층제(단층제)	이층제(다층제)			
		기능중심 개편 ←	개편		→ 초광역(준연방제)
		기능개편모형	시도통합모형	초광역지방정부모형	
주요 논의	<ul style="list-style-type: none"> 17대 국회의 국회특위활동 국회의원(정치권) 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 전문가 다수 	<ul style="list-style-type: none"> 홍준현(2001) 이승종(2008) 이기우(2009) 등 	<ul style="list-style-type: none"> 신도철(2008) 이승종(2008) 등 <p>주)</p>	

주: 초광역정부의 구역에 대하여 신도철은 4개의 구역[① 서울주, ② 경강주(경기도, 강원도), ③ 충청주(대전광역시, 광주광역시, 충청남도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 제주도), ④ 경상주(부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도)]을, 이승종은 8개의 구역[① 서울특별시, ② 인천광역시-경기도, ③ 강원도, ④ 대전광역시-충청북도-충청남도, ⑤ 전라북도-광주광역시-전라남도, ⑥ 부산광역시-경상남도, ⑦ 울산광역시-대구광역시-경상북도, ⑧ 제주도를 제시하였다.

다음, 2010년 전후부터 현재까지의 행정체제개편에 대한 논의의 흐름을 개략적으로 살펴보면 크게 행정체제개편의 방안제시에 초점을 두는 연구(금창호, 2020; 김석태, 2010; 김찬동, 2009; 이기우, 2009)와 기존 지방행정체제개편의 효과분석에 초점을 두는 연구(박진우, 2020; 소순창, 2010; 김병국·송병주, 2010)로 나뉘어진다. 본 연구의 경우 인구감소시대의 충격을 흡수하기 위한 행정체제개편의 방향을 통합/연계에 두고 있는 만큼, 효과논의 보다는 방안제시형의 연구에 속한다. 그럼에도 기존 연구와 비교하여 본 연구의 경우 다음과 같은 점에서 차별적 특성을 갖는다. 첫째, 검토가능한 대안을 해당 자치단체의 법적지위 유지, 변경, 폐지의 각 측면에서 망라적으로 모색함으로써 개편대안논의의 체계성을 부여한다. 둘째, 각 대안의 경우 방향성의 제시뿐만 아니라 기본모형과 쟁점과제 논의를 추가하고 있는 바, 이를 통하여 한단계 더 나아간 논의의 촉발은 물론, 대안별 선택의 기준점을 제공해 줄 수 있다는 점에서 기존 연구나 논의와 일정부분 차별성을 갖는다.

제3절 행정계층 및 구역 개편방안

1. 개편방향

지방행정체제의 개편은 수직적 체계인 계층의 조정과 수평적 체계인 구역의 조정으로 나뉘는데, 수직적 체계인 계층의 경우 현행 이층제의 유지를 전제한다. 계층의 조정은 과거 도 폐지에 의한 단층제 논의에서 촉발되었는데, 대다수 전문가의 반대입장은 앞서 선행논의에서 살펴 본 바와 같다. 당시 정치권에 의한 도폐지 주장 역시 대다수 시군의 통합을 전제로 한 것인만큼, 기초단위에서의 통합논의가 제한적 상황에서 단층화는 실효성을 가지기 어렵다. 때문에 본 연구는 현 계층구조의 유지를 기조로 하여 진행하며 별도의 계층구조 개편논의는 연구대상에서 제외한다. 다만, 이층제를 전제로한 계층간 기능적 조정/통합관리는 부분적으로 논의에 포함한다.⁷⁾

다음 행정체제개편의 목적과 방향성의 설정은 행정학의 양대 가치로 이야기되는 민주성과 효율성중 무엇을 우선할 것인가, 또는 앞서 개편과정에 대한 논의에서도 제시된 통합적 접근의 장점과 분리적 접근의 장점중 무엇을 우선할 것인가에 의하여 확정될 수 있다. 양대 가치는 어느 한쪽을 선택하고, 다른 한쪽을 포기할 수 있는 것이 아니라 어디에 상대적으로 우선점을 두고 추진할 것인가의 문제이다. 여기서 우선점의 판단에 영향을 미치는 요소가 행정환경적 요인과 정부의 정책기조 요인이다. 첫째, 행정체제에 영향을 미치는 환경적 요인은 다수의 요인이 복합적으로 작용하겠지만, 가장 일반적으로 논의되는 것이 이미 잘 알려져 있듯이 인구적 요인(인구의 자연감소, 지역간 인구유출-유입 격차 심화, 급속한 노령화 전개 등)과 경제적 요인(장기적인 저성장 기조, 수도권-비수도권간 경쟁력 격차 심화 등)이다. 특히 인구적 요인은 지방자치단체의 구성요소중 하나로서 인구의 소멸은 지방자치단체의 존립에 직접적으로 영향을 미친다. 인구감소에 대해서는 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체, 인구증가/유지 자치단체와 지속적 감소경향의 자치단체간 입장의 차이가 있을 수 있겠지만, 이 문제가 현재는 물론 장래적으로 지방자치단체 운영의 가장 우선적 영향요인이

7) 본 연구는 개편논의의 크게 행정체제의 (1) 계층/구역개편, (2) 기능조정, (3) 연계/협력의 3부분으로 나누어 진행되지만, 계층/구역과 기능은 불가분의 관계에 있기 때문에 따로 분리하여 논의하기에는 무리가 있다. 따라서 계층/구역개편(1)에서는 개편안과 관련하여 기능조정 검토가 불가피한 경우에 한하여 최소한으로 기술하고, 국가-지방, 광역-기초간 등 기능문쟁의 기본체계 정립에 관한 방향과 개편대안의 논의는 기능조정부분(2)에서 다루고 있다.

될 수 있다는 점에서 국가전체적인 난제로 작용하고 있다. 이 때문에 역대정부는 지방행정체제 개편의 정책기조로 통합/연계를 통한 지역경쟁력 제고(광역 및 대도시 단위)와 주민서비스의 안정적 공급과 효율적 행정 운영(과소 기초자치단체)을 지향해 오고 있으며, 이는 현정부에서도 동일한 상황이다. 본 연구의 지방행정체제 개편목적과 방향성 역시 행정환경의 이러한 변화와 그에 대응하는 정부정책기조와 무관하지 않다. 즉, 지방행정체제 개편의 목적을 인구감소시대 지방자치단체가 직면하고 있는 난제의 해소 내지는 완화에 두고, 이를 위한 구체적 방향으로 지방행정체제 구성요소의 다양한 수준에서의 통합적 접근에 초점을 두고 있다.

보다 구체적으로 본 연구는 기존 논의의 검토와 인구감소시대 지방행정체제개편의 방향성(통합적 접근)을 통하여 행정구역의 통합과 기능수행의 통합적 관리를 전제로 한다. 다만 본 연구의 경우 이들 전제하에서 이를 구체화하기 위하여 후속적으로 검토되어야 하는 쟁점과제의 검토에 주안점을 두고 있다는 점에서 기존 연구의 포괄적 논의결과와는 차별점을 가진다. 예컨대 시/도 개편논의의 경우 시/도통합의 방향성을 견지하는 것은 다수 연구자들과 맥락을 같이 하지만, 본 연구의 경우 이것을 전제로 하여 다음 단계, 즉 구체적인 개편모형의 구상은 물론, 쟁점이 되는 법적근거, 법적지위, 특례부여 등을 검토안으로 한다는 것이다.

이 때문에 각 대상별 개편 지향점은 다소 차이가 있다. 먼저 광역자치단체의 경우 앞서 설명한 바와 같이 시도통합의 전제하에 후속 개편안을 검토한다.

다음 기초자치단체의 경우 크게 도시형과 농촌형 자치단체에 따라 차이가 있다. 기초자치단체의 경우 과거 정부주도의 구역통합이 이후 자율통합으로 전환되었지만, 정부정책 기조상 통합은 현재도 유효한 정책방향이다. 때문에 도시형 자치단체의 경우 본 연구에서도 자율통합을 권장하지만 별도의 후속조치를 모색하지 않는다. 하지만 농촌형 자치체인 군의 경우 공간적 특성으로 인하여 자율통합의 권장만으로는 유효성을 가지기 어렵다. 때문에 군의 자치권은 도시지역인 시나 자치구와는 차이를 가진다는 주장(강용기, 1988; 김찬동, 2018)은 오랜 기간 논의의 대상이 되어 왔다. 그 논의의 큰 방향성은 두 가지인데 하나는 군의 기능수행체계 개편이고, 또 다른 하나는 군의 기능수행체계 폐지(읍면자치 도입)이다. 본 연구에서는 군에 대해서도 개편모형과 법적근거 등을 검토대상으로 한다. 자치구의 경우 자율통합 권장 이외 구역개편의 요인은 시와 마찬가지로 크지 않지만, 시도통합시 법적 지위의 변경이 요구되는 바, 여기서는 이에 대한 개편모형, 법적근거 등을 검토대상으로 한다.

표 3-10 행정체제개편의 기본방향

구분	개편방향검토
목적	- 인구/재정력 감소에 대응한 행정시스템의 효율적 운영 - 지역주민에 대한 행정서비스의 안정적 제공
방향	- 기본적으로 통합(자치단체간, 행정기관간) - 조건불비시 기능의 통합적 관리
대상별 지향점	- 광역자치단체 / 도시중심형 자치단체 -> '행정통합'을 통한 규모 의 경제, 지역경쟁력 제고 모색 - 농촌형 자치단체 -> '행정통합'을 우선하되, 통합조건 불비시 '기능통합'과 '기능재배분'을 통한 행정효율화 제고 모색

표 3-11 전체 대안모색의 구성체계

구분		행정체제 개편쟁점				연구범위 도출
		전제	대상			
			구역	기능	기타	
광역	시/도	시도통합논의과정 영 향요인 대응	제도 불비			통합조직모형 법적근거 특례여부
	시					(현행 통합제도)
기초	군	인구과소지역 기능수 행 효율화		기능 조정		기능조정모형(군의 광역계 획/관리기능 도-군 수행 주체 설정)
		인구과소지역 관할 자치단체 재설정			지 위 변경	군폐지-읍면자치단체화
	자치구	시/도통합시 하위계 층 법적지위 재검토			지 위 변경	법적지위모형

2. 개편안

가. 광역단위 개편방안

1) 기본설계

광역단위의 행정구역개편은 광역자치단체간 행정통합을 의미하며, 여기에는 이질적 성격의 광역자치단체 통합(예: 단일대도시의 특성을 가지는 광역시와 도농복합형 도의 통합), 동질적 성격의 광역자치단체 통합(예: 도와 도의 통합 등)이 존재한다. 본 연구에서는 전자의 시도통합을 대상으로 하는데, 이는 첫째 시도통합이 이질적 특성으로 인하여 도도통합보다는 상대적으로 검토과제가 복잡하다는 점, 둘째 광역자치단체의 행정통합에 있어 역사적 동일성과 공간적 연계성 등의 측면에서 가장 활발하게 논의되고 있는 것이 도에서 분리되어 나온 광역시와 해당 도와의 시도통합논의이기 때문이다.

시도통합을 위한 설계모형은 기존 광역시와 도의 기능이 통합된 단일의 통합광역자치단체가 만들어지지만, 그 형태는 광역시중심의 통합인가, 아니면 도중심의 통합인가에 따라 개편모형 설계가 달라지게 된다. 실제로 이 문제는 대구/경북의 시도통합과정에서 해당 지역주민간 참여한 쟁점과제로 부상하기도 하는데,⁸⁾ 이것은 기초자치단체 통합과 달리 광역자치단체간 통합에 대한 절차적 규정, 즉 법적근거가 마련되어 있지 않기 때문이다. 따라서 시도통합에 따른 절차적 과정의 법적규정이 선행되어야 하며, 여기서는 이 과정에서 요구되는 조직설계모형의 검토를 위한 비교선택지를 제공하는데 의미가 있다.

비교를 위한 선택지의 구성전제는 첫째, 조직설계에 대한 규정이 완비되어 있지 않기 때문에 (통합)광역시 또는 (통합)도 구성 모두가 가능하다는 것이며, 이는 일방의 법적 지위 폐지를 의미한다. 둘째, 현행 광역시 지역의 경우 대도시행정의 통합운영을 (통합)광역단체가 직접할 것인가, 아니면 기존 광역시를 일반시로 전환하여 그 역할을 맡도록 할 것인가로 나눌 수 있으며, (통합)광역단체가 수행하는 경우도 직접 수행하는 것과 대도시 통합.조정역할을 수행할 행정청을 설치하는 방안을 나누어 검토할 수 있다.

8) 대구/경북의 시도통합논의과정에서 이 문제는 주민조사를 통하여 안이 만들어졌다.

표 3-12 시도통합 모형도출(안) 항

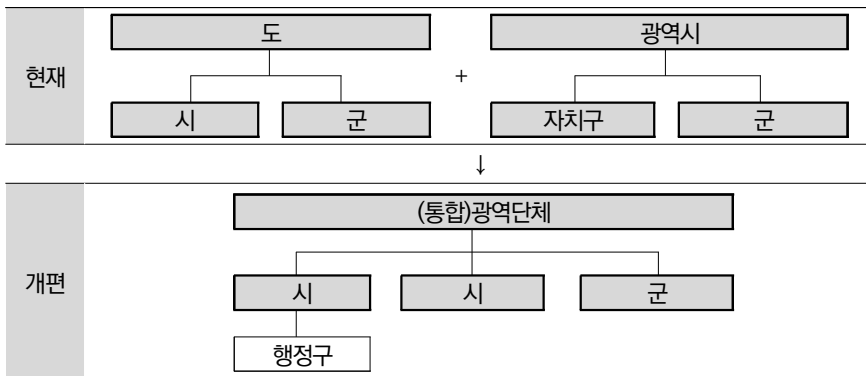
대도시 통합/조정기능		변경수행주체			비고
		도중심		광역시중심	
		일반시	행정청	직접수행	
현재 수행 주체 (광역시)	유지	-	-	○	
	변경	○	-	-	
	폐지	-	○	-	
비고		기존 광역시를 일반시로 법적지위 변경 (자치구→행정구)	대도시 통합/조정기능 수행을 담당할 행정청을 광역단체와 자치구 사이에 설치	(통합)광역단체가 대도시 통합/조정기능을 직접 수행	

2) 시도통합 개편모형

앞서 제시된 검토모형의 조합에 따라 우선적 대안으로 상정가능한 검토모형은 ① 제1안 : (통합)광역단체-직접수행 모형, ② 제2안 : (통합)광역단체-행정청 모형, ③ 제3안 : 일반시 전환모형으로 검토가능하다.

(1) 제1안 : 일반시 전환모형

① 기본구조



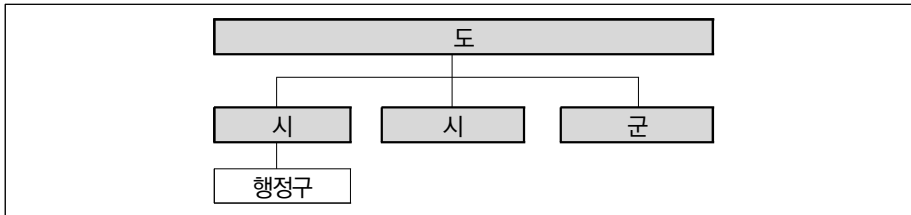
② 특징

이 모형은 기존 광역시의 행정수행체제를 일반시로 법적 지위를 전환하여 수행하는 것이다. 광역시 행정수행체제가 일반시(현행 기준상 특례시)로 변경되는 경우 하나의 공간구조(행정구역) 안에 두 가지의 자치단체가 존재하는 모순이 발생하기 때문에(기초자치단체로서의 일반시-기초자치단체인 자치구), 기존 자치구의 경우 행정구로의 법적 지위 전환이 동시에 이루어져야 한다. 이 모형은 과거 도와 광역시(직할시)가 분리되기 이전의 광역-기초자치단체간 관계모형으로 환원하게 된다는 특징이 있다.

③ 유사사례

일반시 전환모형의 경우 시도통합 개편모형중 가장 익숙한 모형이라고 할 수 있는데, 현재 도의 수행체계가 이와 같기 때문이다. 더하여 도에서 광역시(직할시)가 분리되기 이전 형태로 환원된다는 점에서 더욱 그러하다.

그림 3-2 현행 도의 지방행정수행체계



④ 장단점

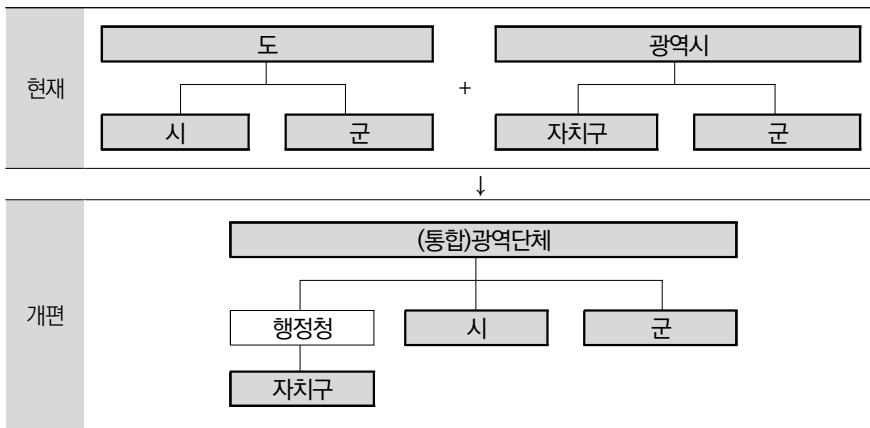
이 모형의 경우 기존 광역시의 역할수행체제를 일반시로 대체함으로써 하나의 단일 도시로서의 정체성 확보가 가능하다는 점에서 장점이 있고, 이에 따라 대도시행정의 통합성/조정력을 확보하는데 여타의 개편모형과 비교하여 상대적으로 유리하다.

반면 기초자치단체인 자치구의 법적 지위를 행정구로 전환하게 됨으로써 풀뿌리 민주주의의 저해한다는 비판이 가능하고, 통합을 통한 행정비용의 절감효과를 기대할 수 없다는 점, 시도통합 논의과정에서 광역시 지역주민의 반발이 상대적으로 심하게 나타

날 수 있다는 한계를 내포하고 있다.

(2) 제2안 : (통합)광역단체-시/군/[행정청] 자치구 모형

① 기본구조



② 특징

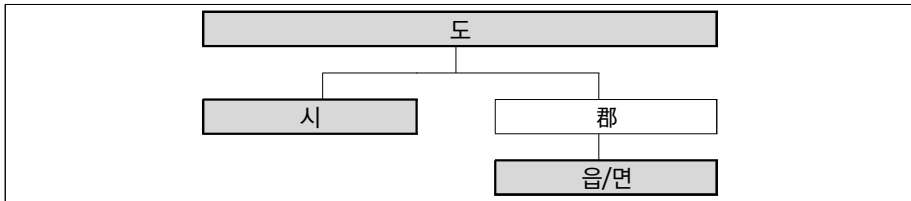
이 모형은 현재 도 관할의 시·군, 광역시 관할의 자치구·군을 (통합)광역단체 관할의 시·군·구로 편제하되, 기존 광역시 지역의 대도시 통합/조정기능수행을 위하여 (통합)광역단체와 자치구 사이에 광역단체 직속의 행정청을 설치하는 모형이다.

③ 유사사례

광역자치단체와 기초자치간 관계구조에 있어서 도-기초자치단체 일부의 사이에 행정청의 설치를 통하여 관련 기초자치단체에 대한 통합/조정 역할을 수행한 사례는 과거 군이 지방자치단체로서의 법적 지위가 아닌 행정청으로서의 지위를 가지고 있던 상황을 들 수 있다. 제1공화국과 제2공화국 기간동안 운영되었는데, 당시 군의 법적 지위는 국가행정기관으로서 군수는 도지사가 추천하면 내무부장관의 경우, 대통령이 임명하도록 되어 있었으며, 기초자치단체로서의 읍/면에 대한 감독기능을 담당하였다. 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서 운영된 행정청이라는 점에서 유사성을 가지지

만, 본 연구의 행정청은 광역자치단체가 설립주체이며, 대도시 통합/조정기능 수행의 주체가 된다는 점에서 차이를 가진다. 2020년 대구경북의 통합논의과정에서 제시된 통합광역단체 구성모형 역시 이 모형과 맥락을 같이한다.

그림 3-3 제1공화국/제2공화국의 지방행정수행체계(1949~1961)



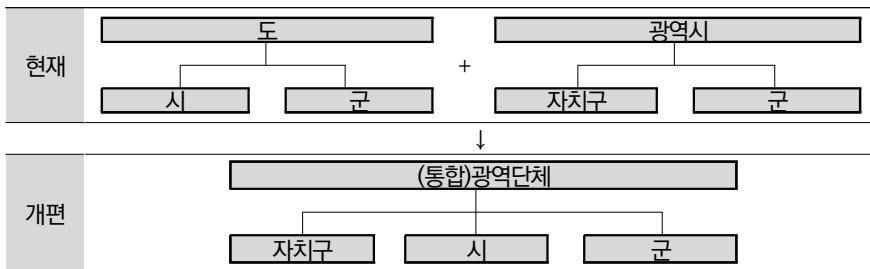
④ 장단점

이 모형의 경우 기존 광역시의 역할수행체계를 (통합)광역단체의 행정청이 대체함으로써 하나의 공간단위로서의 정체성을 확보할 수 있고, 이에 따라 대도시행정의 통합성/조정력을 확보하는데 상대적으로 유리하다.

하지만 대도시행정의 통합/조정적 역할을 위하여 행정청을 설치함에도 불구하고, 이 공간단위가 단일의 지방자치단체로 묶이지 못하여 공간범위내 자치구들간 연대감을 부여하기에는 한계가 존재한다. 이러한 점은 행정청과 지방자치단체간 관계상 통합, 조정의 효과에도 의문이 제기된다.

(3) 제3안 : (통합)광역단체-자치구/시/군 모형

① 기본구조



② 특징

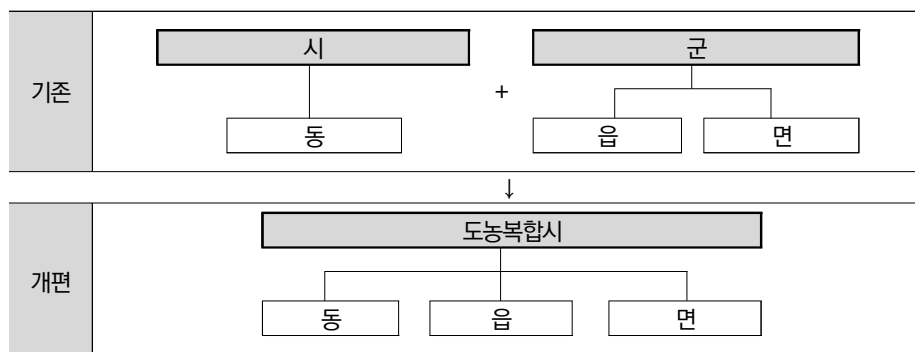
이 모형은 현재 도 관할의 시·군, 광역시 관할의 자치구·군을 (통합)광역단체 관할의 시·군·구로 편제하는 모형이다. 즉, 자치구의 경우도 여타 개편모형과 같은 기존 광역시(대도시) 공간범위 관할을 위한 상위단체 설정없이 개별적으로 (통합)광역단체 관할의 기초자치단체로 편제한다.

③ 유사사례

제3안과 관련하여 유사사례의 선정기준은 통합하는 두 단체, 즉 도의 경우 관할에 시/군을 둘 수 있고, 광역시의 경우 자치구/군을 둘 수 있도록 되어 있는데, (통합)광역단체가 각각의 하위계층 단체를 모두 편제하는 경우이다.

이것과 관련해서는 두 가지 유사사례 검토가 가능한데, 하나는 우리나라의 도농복합시 개편모형이고 다른 하나는 일본 오사카도 개편모형이다. 먼저 도농복합시 개편모형에서 기존 시의 경우 하위행정기관으로는 동, 군의 경우 읍/면이 설치할 수 있도록 되어 있었는데, 시군통합을 통한 도농복합시가 만들어지면서 이 경우에는 시와 군 각각의 하부행정기관을 모두 둘 수 있도록 조치한 사례를 들 수 있다.

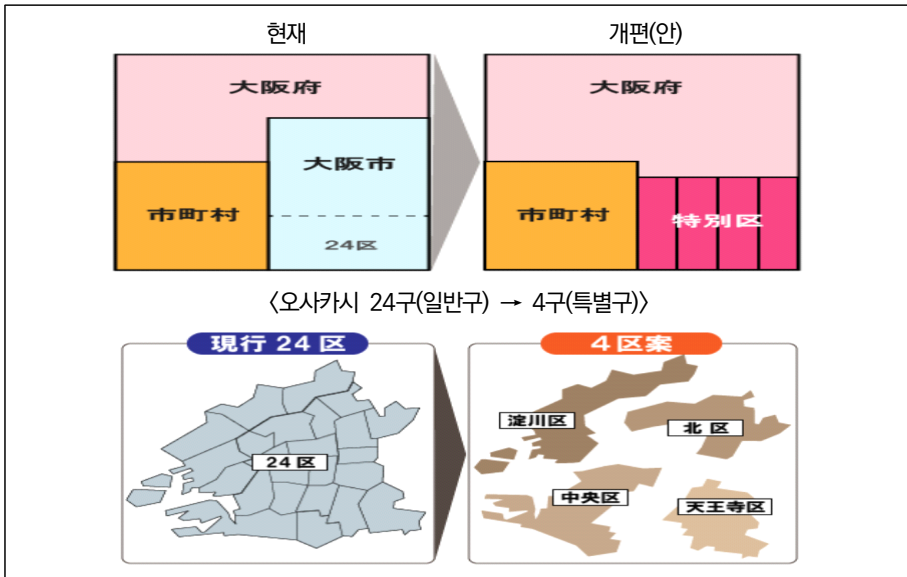
그림 3-4 도농복합시의 하위행정기관 설치모형



오사카부와 오사카시의 통합모형의 경우 2020년 오사카도 개편안으로 주민투표에

상정된 모형이다.⁹⁾ 현재 일본의 광역자치단체중 도쿄도를 제외한 도/부/현의 경우 시/정/촌을 관할에 둘 수 있도록 되어 있는데, 정령지정시인 오사카시를 폐지하고 관할 24개 행정구를 4개로 통합하여 지방자치단체의 지위를 부여하고, 오사카부에 기존 시/정/촌과 함께 기초자치단체로 편재하는 모형이다. 현재 구가 지방자치단체로서의 지위를 가지는 것은 도쿄도의 특별구에 한정되어 있는데, 오사카시 관할의 행정구를 특별구로 전환하고, 동시에 오사카부(府)의 도(都) 전환을 동시에 추진하고 있는 안이다.

그림 3-5 오사카부-오사카시 통합개편모형(안)



출처: 大阪都構想(https://osakar.jp/#blue_position01)

9) 오사카부와 오사카시의 통합은 2010년 당시 오사카부지사의 통합주장(부와 시의 이중행정으로 인한 낭비해소 등)으로 촉발되어 개편안이 만들어졌으나, 2015년 1차 주민투표에서 부결되었다. 이후 2016년 주민투표 재실시를 위한 협의회가 구성, 2020년 2차 주민투표가 실시되었지만 부결되어 통합은 무산되었다. 그러나 통합에 대한 찬반논의는 계속 진행형인 상황이다.

④ 장단점

이 모형의 경우 기존 광역시의 역할수행체계를 (통합)광역단체의 개편구조에서 제외시킴으로써 기초자치단체 단위의 역할을 상대적으로 강조하고 있다는 점, 그리고 시도통합을 통한 비용절감효과의 모색이 여타 개편모형과 비교하여 상대적으로 높다는 장점을 가진다.

반면 여타의 개편모형에서 장점으로 지적된 대도시행정의 통합/조정적 역할이 한계를 가져 이에 대한 상대적 어려움이 발생할 수 있고, 해당 지역주민의 경우 지역소속 감소에 따른 정체성 위기의식에 의한 저항이 예상되는 모형이다.

3) 검토과제

(1) 법적근거

① 문제제기

현재 시도통합의 진행과정에서 다수의 쟁점이 발생하는 것은 기초자치단체와 달리 광역자치단체간 통합을 위한 법적 근거나 절차가 없기 때문이다. 법적 근거를 통하여 통합자치단체의 법적 지위, 특례 등이 명시되어 있는 경우, 이 규정을 근거로 하여 통합의 논의가 진행되겠지만 그렇지 못한 경우 통합대상들이 각자 생각하는 통합의 효과는 통합논의를 가로막는 부정적 요인으로 작용하기도 한다.

② 실태

지방자치단체 행정구역의 변경과 관련한 법적 근거는 [지방자치법]과 그 시행령 및 관련 규칙(행정구역 조정업무치리에 관한 규칙)을 기본으로 하며, 이에 더하여 행정구역의 변경에 대한 주민의견 수렴을 규정한 [주민투표법], 기초자치단체의 행정구역 절차를 규정하고 있는 [지방자치분권및지역균형발전에관한특별법]이 있다.

그러나 우리나라의 경우 지방자치법에 지방자치단체의 폐지분합은 법률로 정한다고 규정하여 광역단위와 기초단위 모두 폐지분합의 대상이 되는 것으로 해석가능하다. 하지만 그 실질적 절차와 내용에 대해서는 기초자치단체간 변경절차만이 [지방자치분권및지역균형발전에관한특별법]에 규정되어 있어, 광역단위의 경우 입법불비의 상황이다.

표 3-13 지방자치단체 폐치분합 규정(지방자치법)

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.
 ② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 외국사례

외국의 경우 지방자치단체의 행정구역 변경은 지방자치단체의 지위별로 법률에 규정되어 있다(일본, 프랑스, 독일 등). 예컨대 일본의 경우 아래 표에서 보듯이 [(일본)지방자치법]에 지방자치단체의 폐치분합의 근거와 절차를 광역인 도도부현과 기초인 시정촌으로 구분하여 제시하고 있다. 그러나 일본의 경우 통합의 절차적 측면만을 규정하고 있으며, 특례적 조치여부 등에 대해서는 별도의 규정을 가지고 있지 않다.

표 3-14 일본의 지방자치단체 폐치분합 근거와 절차: (일본)지방자치법

제5조 ① 지방자치단체의 구역은 이전의 구역에 따른다.
 ② 도도부현(광역자치단체)은 시정촌(기초자치단체)을 포괄한다.

제6조 도도부현의 폐치분합 및 경계변경을 하고자 하는 경우에는 이를 법률로 정한다.
 ② 도도부현의 경계에 걸친 시정촌의 설치 및 경계변경을 하는 경우 도도부현의 경계도 변경한다. 기존 지방자치단체의 구역에 속하지 않았던 지역을 시정촌 구역에 편입하는 경우도 같다.
 ③ 앞의 2개 항의 경우 재산처분이 필요할 때에는 관계 지방자치단체가 협의하여 이를 정한다. 다만, 법률에 특별한 규정이 있는 때에는 그러하지 아니하다.
 ④ 앞의 항의 협의에 대해서는 관계 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐야 한다.

제6조의2 ① 앞의 조 제1항의 규정 이외, 두개 이상의 도도부현에 대한 폐지 및 구역 전체를 대상으로 단일의 도도부현 설치, 폐지 및 그 구역 전체에 대하여 다른 도도부현 구역으로의 편입은 관계된 도도부현의 신청에 의하여 내각이 의회의 승인을 거쳐 이를 규정할 수 있다.
 ② 앞의 항의 신청은 관계된 도도부현의 의회 의결을 거쳐야 한다.
 ③ 제1항의 신청은 총무대신을 경유해야 한다.
 ④ 제1항의 규정에 따른 처분이 있는 경우, 총무대신은 즉시 그 취지를 고지하여야 한다.
 ⑤ 제1항의 규정에 의한 처분은 앞의 항의 규정에 의한 고지로부터 그 효력이 발생한다.

- 제7조 ① 시정촌의 폐치분합 및 경계변경은 관계된 시정촌의 신청에 기초하여 도도부현 지사가 해당 도도부현 의회의결을 거쳐서 정하며, 즉시 그 취지를 총무대신에게 신고하여야 한다.
- ② 앞의 항의 규정에 따라 市の 폐치분합을 하려는 경우 도도부현지사는 사전에 총무대신과 협의하고, 동의를 얻어야 한다.
- ③ 도도부현의 경계에 걸친 시정촌의 설치는 시정촌의 폐치분합 또는 시정촌의 경계변경과 관계 있는 지방자치단체의 신청에 기초하여 총무대신이 정한다.
- ④ 앞의 항의 규정에 따라 도도부현의 경계에 걸친 시정촌의 설치를 행하는 경우, 해당 시정촌이 속한 도도부현에 대하여 관계 지방자치단체의 신청에 기초하여 총무대신이 해당 처분과 함께 이를 정한다.
- ⑤ 제1항 및 제3항에서 재산처분이 필요한 경우 관계 시정촌이 협의하여 결정한다.
- ⑥ 제1항 및 제3항의 신청 및 협의에 대해서는 관련 지방자치단체 의회의결을 거쳐야 한다.
- ⑦ 제1항의 규정에 의한 신고를 수리했을 때 또는 제3항 또는 제4항의 규정에 의한 처분을 행한 경우, 총무대신은 즉시 그 취지를 고시하고, 관련 국가행정기관의 장에게 통지하여야 한다.
- ⑧ 제1항, 제3항 및 제4항의 규정에 의한 처분은 앞의 항의 규정에 의한 고시에 의하여 그 효력이 생긴다.

④ 조치

지방자치단체의 행정구역 개편사항은 우리나라의 경우 일반법(지방자치법)과 특별법(지방자치분권및지역균형발전에관한특별법)에 산재되어 있다. 그러나 지방자치단체 구역변경은 지방자치운영의 일반사항을 규정하는 것이기 때문에 일본과 같이 일반법인 [지방자치법]에서 근거와 절차를 규정하는 것이 타당하다. 규정내용은 광역자치단체의 구역, 구역변경 절차, 효력발생을 구성요소로 하여 세부내용을 규정하고, 기초자치단체의 구역, 구역변경 절차, 효력발생과 함께 규정한다.

(2) 법적 지위

기초자치단체 통합의 경우 절차적 과정이 법적으로 규정되어 있지만, 시도통합의 경우 앞서 논의한 바와 같이 법적 근거가 없어 통합과정에서 많은 쟁점을 유발하고 있는 상황이다. 그 가운데 특히 핵심쟁점이 법적 지위와 특례부여에 관한 것이다.

현재 논의되고 있는 시도통합의 사례(대구경북, 광주전남 통합논의 등)를 보더라도, 새로운 법적 지위 또는 ‘특별’ 광역단체로서의 지위를 포함하고 있다. 그러나 이 부분에 대해서는 시도의 통합의 ‘특별’의 사유가 될 수 있는가에 대한 분석이 필요하다.

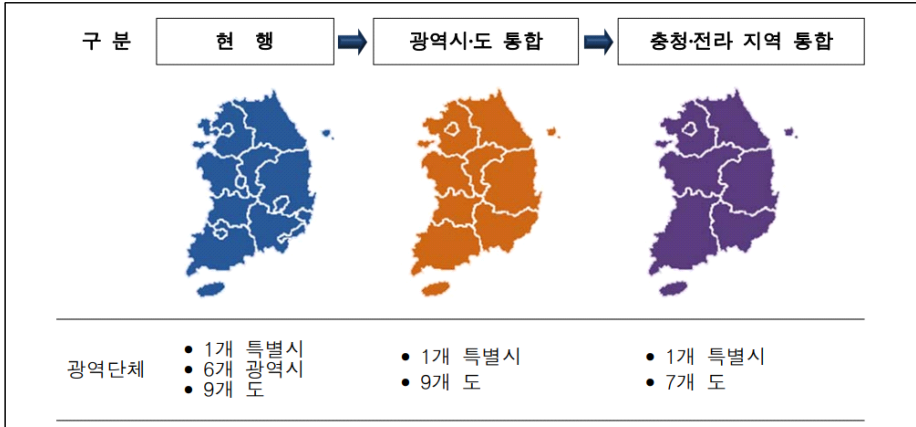
이에 대해서는 시도통합에 따른 변화가 기존의 광역시와 도의 지위에서 가지고 있던

역할과 비교하여 양적인 변화이외 질적인 변화를 가지고 있는 경우 기존 시/도와는 다른 ‘특별’한 지위 부여가 가능하기 때문이다. 그러나 시도통합은 광역자치단체가 일대일 결합을 통하여 다양한 성장자원을 효과적으로 활용하고, 그 결과 지역경쟁력을 제고하여 발전의 시너지효과를 얻는게 목적이 있다. 물론 그 과정에서 발전과정에 필요한 특례의 검토가 가능할 수 있다. 그러나 특례는 시도통합(통합)광역단체의 유인하고, 지역경쟁력을 촉발하여 그 성과를 이끌어내기 위한 수단적 요소이지, 특례의 부여여부가 법적 지위 변화에 영향을 주는 것은 아니다.

또 한 가지는 형평성의 문제이다. 현재 논의되고 있는 시도통합이 이루어질 경우 최대 500만명 규모의 광역단체가 만들어지게 된다. 그러나 경기도와 같이 1,000명 이상의 규모의 도가 존재하고 있는 상황에서 통합을 이유로 법적 지위의 상승이나 ‘특별’을 주장하기에는 논리적 한계를 가질 수 밖에 없다.

따라서 법적 지위는 기본적으로 기본적으로 현재와 같이 광역자치단체로서의 지위를 유지하며, ‘특별’ 광역단체로서의 명명 또한 타당성을 가지기에는 무리가 있다. 그리고 법적 지위의 변화와 관련하여 준연방제화는 장래적으로 광역간 통합과정을 거쳐 초광역적 통합(아래 그림에서 3단계 해당)과 함께 국가의 새로운 권한이양을 통하여 내용적으로 질적인 변화가 요구된다고 하는 국민적 공감대가 어느 정도 형성되었을 때, 논의 가능할 것이다.

그림 3-6 광역자치단체 통합의 단계



출처: 이승종(2008)

(3) 특례자치

시도통합에 따른 특례는 크게 나누어 두 가지 측면에서 검토해 볼 수 있는데, 첫째는 시도통합과정에서의 지원과 설치후 안정적 운영과 관련된 조직/재정적 지원조치로서의 특례가 있고, 둘째는 통합을 통하여 역점적으로 추진하고자 하는 지역산업과 관련된 중앙정부의 권한위임요구가 그것이다.

첫째 사항의 경우 지방자치단체 통합과정에서 요구되는 기구, 인력, 재정적 측면에서의 준비과정에서 요구되는 한시적 성격의 사안으로 적정 기준의 마련을 통하여 법률로서 명시할 필요가 있다. 이 부분은 이미 기초자치단체의 경우 관련 절차와 조직/재정적 측면에 대한 지원조치로서의 특례를 법률로 규정하고 있는 것과 같은 맥락에서 검토되어야 한다. 둘째 사항의 경우 시책에 대한 지원조치인데, 지역산업과 관련된 계획권한, 국가시책의 우선자격 등이 해당되며 이는 중앙정부와 통합광역단체간 개별적 협의과정을 통하여 검토·결정된다.

(4) 관할단체

(통합)광역단체가 이층제를 유지하는 한, 앞서 개편모형에서 제시하고 있는 바와 같

이 기초자치단체의 재편은 불가피하다. 특히 기존 광역시 관할의 자치단체 법적지위가 재편의 대상이 된다. 광역시의 관할단체로는 군과 자치구가 있는데, 군의 경우 그대로 (통합)광역단체의 군으로 변경이 가능하지만, 자치구의 경우 자치단체의 법적 지위를 할 것인지 여부는 기존 상위체였던 광역시의 대도시 통합/조정기능 수행방식에 따라 결정된다. 여기에 대해서는 다음 자치구 개편안에서 상술한다.

나. 기초단위 개편방안

1) 군

(1) 기본설계

앞서 지방자치단체의 확정과정에서도 보았듯이 군의 지방자치단체화는 주민의 거주 공간적 특징과는 관계없이 행정의 관할범위를 기준으로 확정된 것이다. 자치의 전진제 국들의 사례에서 볼 수 있듯이 자치단체의 확정은 주민들의 대규모 집합공간인 도시와 농촌의 산재된 마을단위를 자치단체로 규정하고 있다. 우리의 경우도 1949년 제정 지방자치법에서 이러한 기준에 따라 시와 읍/면을 기초자치단체로 규정하여, 제1공화국과 제2공화국 기간 동안 이에 따른 지방자치체가 운영되었지만, 제3공화국에서 지방 자치가 중단되고 이어서 1973년 국가의 지방행정기관이었던 군을 지방자치단체로 법적 지위 변경하고, 종래 지방자치단체로서의 지위를 가졌던 읍/면을 군의 하부행정기관으로 격하하였다.

군이 가지는 공간구조적 특성과 이에 수반한 재정력의 상대적 결핍은 오랜 기간 자치권 주체로서의 역할에 대하여 쟁점을 촉발하였는데(강용기, 1998), 구조적으로 발생하게 되는 도시와 농촌간 자치권의 격차는 군의 역할과 기능조정예에 대한 다수의 주장을 야기하였다.¹⁰⁾ 그리고 최근 군 지역에 대한 보다 심화된 인구논란(인구감소지역의 지정, 지방소멸대응기금 관련 조치 등)은 군의 개편문제를 당장의 문제로 직면하게 만들고 있는 상황이다.

10) 농촌의 자치는 공동체단위이기에 주로 마을단위 자치인데 비하여, 도시의 자치는 인구가 집중해서 거주하는 시가지의 자치이고, 이는 공유공간에 대한 계획적인 관리를 필요로 하고, 계획적 관리를 위해서는 시민들의 참여과정을 통하여 다양한 의견을 민주적으로 수렴하고 선택하는 시가지 관리구역의 민주적 참여를 위한 자치이기에 도시의 자치권은 교통, 환경, 도시계획, 경제산업, 교육 등의 보다 강화되고 폭넓은 자치권을 가지게 된다. 결과적으로 농촌의 자치권과 도시의 자치권은 격차가 나게 된다(김찬동, 2018).

표 3-15 군 개편에 대한 제반 논의

구분	주요사항
서울행정학회 (2009년)	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면 폐지(안) : 군의 규모와 수행기능의 다양화 모색 • 읍면 유지(안) : 군의 통합에 의한 광역군 구성(읍면에 광역군 다수 기능 위임) • 포괄모형 : 기능 중심으로 행정구조 탄력적 재편성(예컨대 읍면이 있는 군과 없는 군, 군의 규모나 주민서비스 수요정도에 따라 기능범위 다양화 모색)
주재복/박해육 (2015년)	<ul style="list-style-type: none"> • 구조적 효율화(안) <ul style="list-style-type: none"> - 인접지역과의 통합 모색, 지역수요에 따라 기능 또는 주민서비스 수요가 낮은 군의 행정구조 탄력적 재편성 모색 • 기능적 효율화(안) <ul style="list-style-type: none"> - 행정서비스에 대한 수요가 낮은 사무의 경우 인접 자치단체나 광역단체에 위탁하여 수행하는 방안 모색, 인접 자치단체간 행정협의회 등을 구성하여 행정기능과 주민서비스 제공 검토, 서비스공급의 과정에서 행정과 민간간의 연계를 통한 서비스 공급방안 모색 등
김찬동 (2018년)	<ul style="list-style-type: none"> • 군 폐지 • 읍면을 지방자치단체로 승격, 통합형 기관구성 변경도 검토
홍준현 (2020년)	<ul style="list-style-type: none"> • 군의 경우 주민생활과 관련된 서비스만 수행 • 나머지 기능은 도에 위탁, 이렇게 될 경우 과소군의 기관구성 재편 가능(현재 기관분리형에서 기관통합형 모색 등)
정정화 (2020년)	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면자치 도입모형 : 과소군에 대하여 행정기관으로 법적 지위 변경(상위정부에서 장을 임명, 읍면자치 도입/실시) <ul style="list-style-type: none"> * 1, 2공화국 당시 시행된 읍면자치의 부활 • 기관통합 모형 : 과소군에 대하여 기관구성 전환 모색(현재의 기관대립형에서 기관통합형 검토), 읍면은 준자치단체로 재편(의회를 구성하지 않고, 단체장만 주민에 의한 직선 실시) <ul style="list-style-type: none"> * 과소군의 법적지위를 자치단체로 유지하면서 읍면자치 보완 특징 • 읍면연합정부 모형 : 읍면자치 실시, 과소군의 경우에는 읍면연합정부(예컨대 특별지방자치단체) 형태 구성 검토
원도연 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 과소군 폐지보다는 중앙정부와 광역도에서 직접 관리하는 행정군으로 전환

출처: 서울행정학회(2009), 주재복/박해육(2015), 김찬동(2018), 홍준현(2020), 정정화(2020), 원도연(2020)

군이 가지고 있는 이러한 특성으로 인하여 위에 제시한 <표 3-15>에서 보듯이 군의 개편은 시와 비교하여 보다 복잡하다. 현재 큰 틀에서 두 가지 접근이 유의미한 흐름을 구성하고 있는데, 하나는 군의 법적 지위를 유지하면서 기능재편을 하는 방안(상위

계층에 의한 과소군 광역기능의 통합관리)과 다른 하나는 주민자치론자들에 의한 군의 폐지(읍면자치로의 전환)이다.¹¹⁾

표 3-16 군의 개편방향

군 광역관리기능		변경수행주체		비고
		광역단체 직접수행 (or 행정청 설치/수행)	군 협력기구	
현재 수행 주체 (군)	유지	○ 1안	○ 2안	군체제 유지
	변경	-	-	
	폐지	○	-	읍면자치 전제
비고		1안 : 기존 군기능을 군광역관리기능과 주민자치기능으로 나누어 전자는 도에 위탁수행, 후자는 군 수행 ----- 3안 : 1안과 같이 기능분리 후 전자는 도, 후자는 읍면에서 수행(읍면자치 전제)	2안 : 군이 주체가 되어 군광역관리행정을 수행할 협력기구(조합, 특별자치단체 등) 설치	※ 군 폐지/읍면자치 : 자치단체의 법적 지위 폐지 및 신설 사항으로 별도의 논의 및 국민적 합의가 요구되는 사안임

(2) 개편모형

① 군 개편모형(1) : 도-군간 기능조정(안)

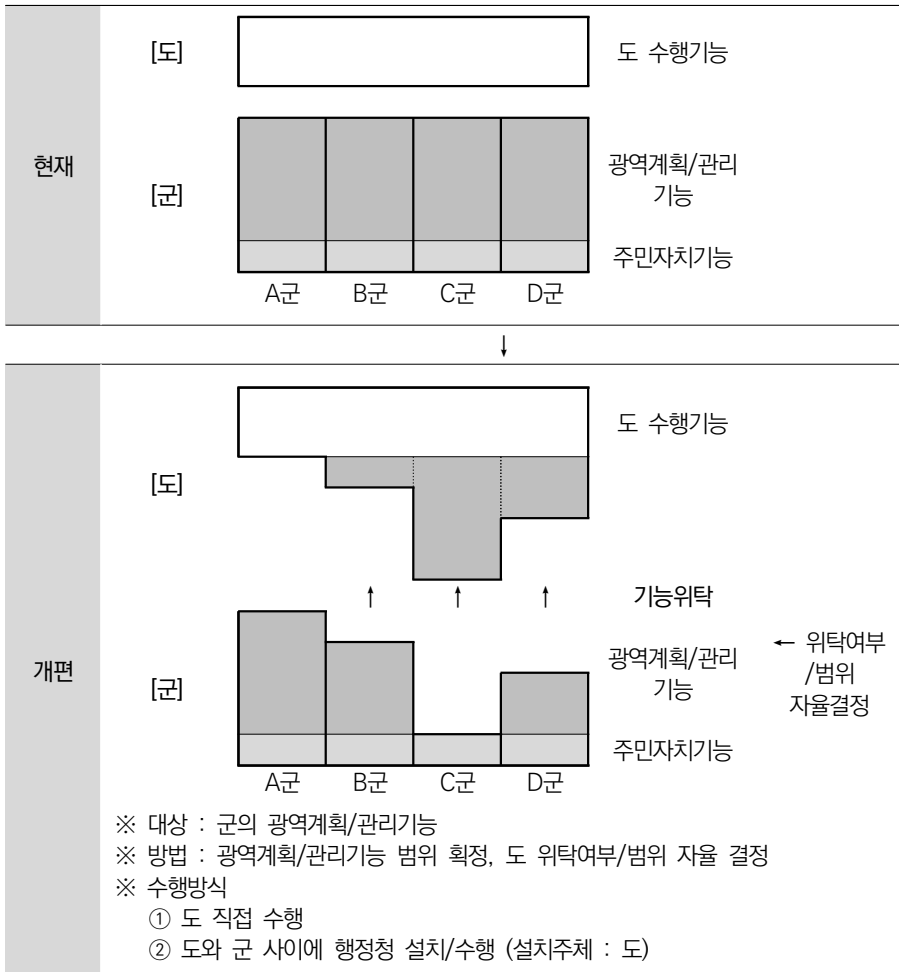
이 안의 경우 기본적으로 군의 사무를 대상으로 하지만, 특히 인구과소지역으로서 소멸위험을 내포하고 있는 군 자치단체를 대상으로 한다. 도-군간의 기능조정은 기초 자치단체 우선 수행의 원칙에도 불구하고, 군 사무중 광역관리적 사무에 대하여 광역 자치단체인 도에 위탁하여 수행하는 방식이다. 이때 광역관리적 사무란 군의 사무중 광역계획/관리기능으로서 도시계획, 환경, 산림, 도로, 하천 등 광역적 업무수행과 연계관계를 가지는 사무를 의미한다.

이들 사무에 대하여 군이 자율적으로 도와의 계약과정을 통하여 수행범위, 수행책

11) 군의 폐지와 읍면자치단체 신설은 현실적으로 국민적 합의가 요구되는 사안으로 별도의 연구가 필요한 바, 본 연구에서는 군의 자치단체 지위 유지를 전제로 한 개편방안에 한정하고 있다.

임, 수행비용 등에 대하여 규정하고, 사무수행을 일임하는 것이다. 기능조정에 참여하는 군은 획일적으로 사무를 위탁하는 것이 아니라 해당 자치단체의 여건을 고려하여 위탁범위를 결정한다.

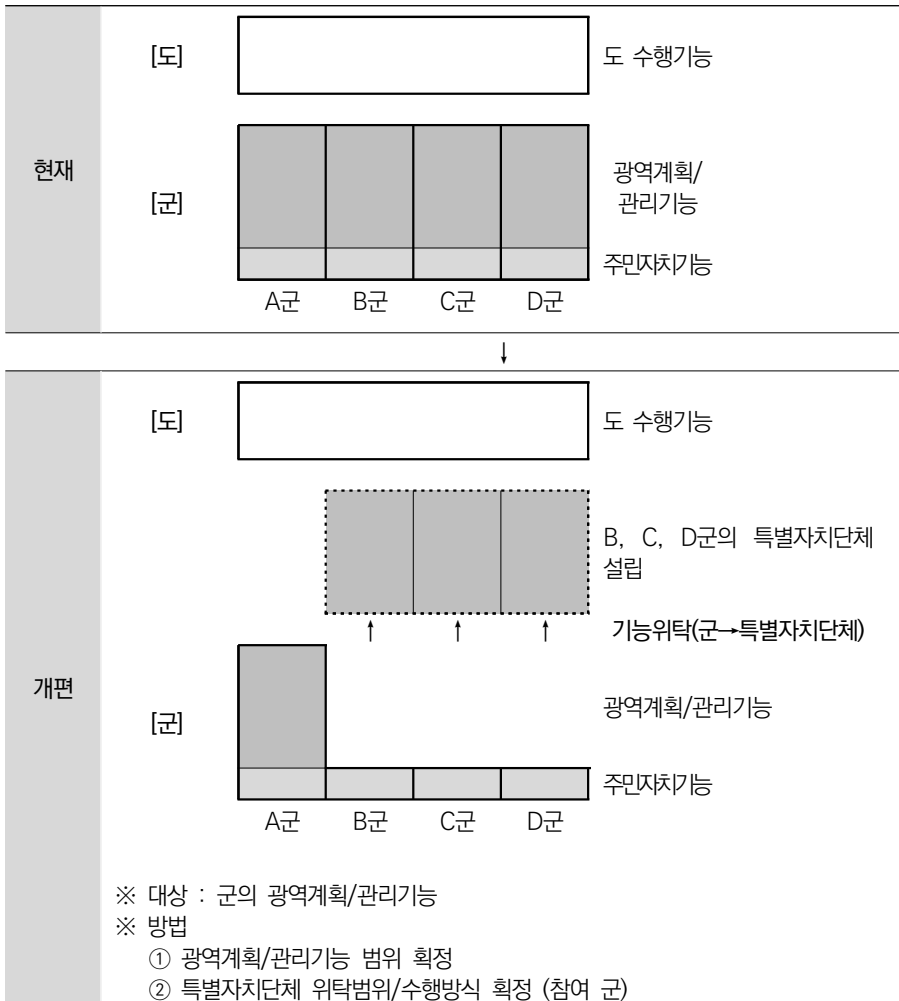
그림 3-7 군 개편모형(1) : 도-군간 기능조정



② 군 개편모형(2) : 군의 협력기구설치(안)

군의 협력기구설치(안)은 구역통합이 불가능한 상황에서 특별지방자치단체와 같은 협력기구를 설치하여 광역계획/관리기능을 공동수행하는 방식이다.

그림 3-8 군 개편모형(2) : 군의 협력기구 설치



(3) 유사사례

먼저 도-군간 기능조정과 관련한 유사사례로는 일본의 '사무의 대체집행' 제도를 들 수 있다. 사무의 대체집행은 2014년 (일본)지방자치법 개정을 통하여 도입된 제도로 지방자치단체 사무 일부의 관리·집행을 해당 지방자치단체의 이름으로 다른 지방자치단체로 하여금 실시하게 하는 제도이다. 대체집행은 시정촌간에 실시하는 경우 외에 조건불리지역의 시정촌(인근에 사무를 공동처리해야 하는 시정촌이 없는 경우 등)에서 사무의 기초자치단체(시정촌) 우선원칙에도 불구하고 광역자치단체인 도도부현이 사무의 일부를 해당 시정촌을 대신하여 처리할 수 있도록 하는 것을 포함한다.

기존 사무위탁과의 차이를 보면 아래 그림에서 보는 바와 같이 사무위탁의 경우 사무권한이 의뢰 단체에 남지 않고, 의회의 감시기능을 활용할 수 없으며, 의뢰 단체의 사무처리기준이 아니라 수행단체의 사무처리기준에 따른다는 특징이 있는 반면, 대체집행은 의뢰 단체가 사무처리권한을 가지고, 해당 의회가 감시기능을 발휘하며, 이뢰 단체의 사무처리기준에 대체집행하는 단체가 사무를 처리한다는 특징에서 차이가 있다.

표 3-17 일본 지방자치법(대체집행사무의 처리)

제5관 사무의 대체집행

(사무의 대체집행)

제252조의 16의 2 지방자치단체는 다른 지방자치단체의 요구에 따라 협의에 의하여 규약을 정하고, 해당 다른 지방자치단체의 사무 일부를 해당 다른 보통지방공공단체 또는 해당 다른 지방자치단체의 장이나 동종 위원회 또는 위원의 이름으로 관리 및 집행할 수 있다.

2. 앞의 항의 규정에 의하여 '사무의 대체집행'을 하는 사무('대체집행사무'라 한다)를 변경하거나 사무의 대체집행을 폐지하고자 하는 때에는 관계 지방자치단체는 동항(同項)의 예에 따라 협의하여 이를 실시하여야 한다.

3. 제252조 2의 2 제2항과 제3항의 규정은 앞의 2항의 규정에 의하여 사무를 대체집행, 대체집행사무를 변경 또는 폐지하는 경우 같은 條 제4항의 규정은 제1항의 경우에 준용한다.

(사무의 대체집행 규약)

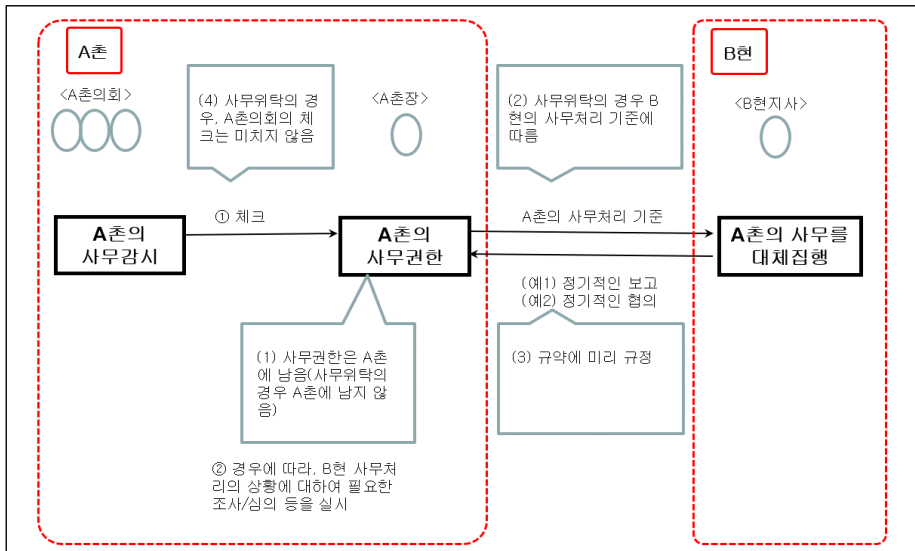
제252조의16의3 사무의 대체집행에 대한 규약은 아래의 사항에 관하여 규정을 두어야 한다.

- (1) 사무의 대체집행을 하는 지방자치단체 및 그 상대방이 되는 지방자치단체
- (2) 대체집행사무의 범위, 관리 및 집행방법
- (3) 대체집행사무에 필요한 경비의 지불방법
- (4) 앞의 3호에 열거된 사항 이외 사무의 대체집행에 관하여 필요한 사항

(대체집행사무의 관리 및 집행의 효력)

제252조의16의4 제252조의16의2의 규정에 따라 지방자치단체가 다른 지방자치단체 또는 다른 지방자치단체의 장이나 동종 위원회나 위원의 이름으로 관리 및 집행한 사무의 관리 및 집행은 해당 다른 지방자치단체의 장 또는 동종 위원회나 위원이 관리 및 집행한 것으로서의 효력을 갖는다.

그림 3-9 일본의 대체집행사무 처리과정 및 사무위탁과의 차이점



출처: 総務省, 都道府県の補完等関連資料(https://www.soumu.go.jp/main_content/000360213.pdf)를 번역

다음 군의 협력기구 설치안과 관련한 사례로는 법적지위의 차이가 있지만 프랑스의 EPCI(Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre) 운영을 참고할 수 있다. 프랑스는 1970년대 이후 지방행정의 효율적 처리를 위하여 코뮌의 구역통합을 정책적으로 추진하였지만, 실제적 통합건수가 미미하자 복수의 코뮌을 통합하여 광역적 업무를 공동처리하기 위하여 EPCI를 설치하였다. EPCI는 의무적 설치조항과 동일한 기본사무 수행으로 인하여 레지옹, 데파르트망, 코뮌과 함께 제4의 계층으로 이야기되기도 한다.

EPCI는 크게 조합형과 연합형으로 나뉘어지는데, 조합형은 가입과 수행사무가 규약에 의하여 자유롭게 정해지고, 참여단체의 분담금에 의하여 사무가 수행되는 특징이 있다. 반면, 연합형은 인구규모에 의하여 4가지 유형으로 나뉘어져 있으며, 의무가입, 의무적 수행사무 및 독자적 과세권 보유를 특징으로 한다.

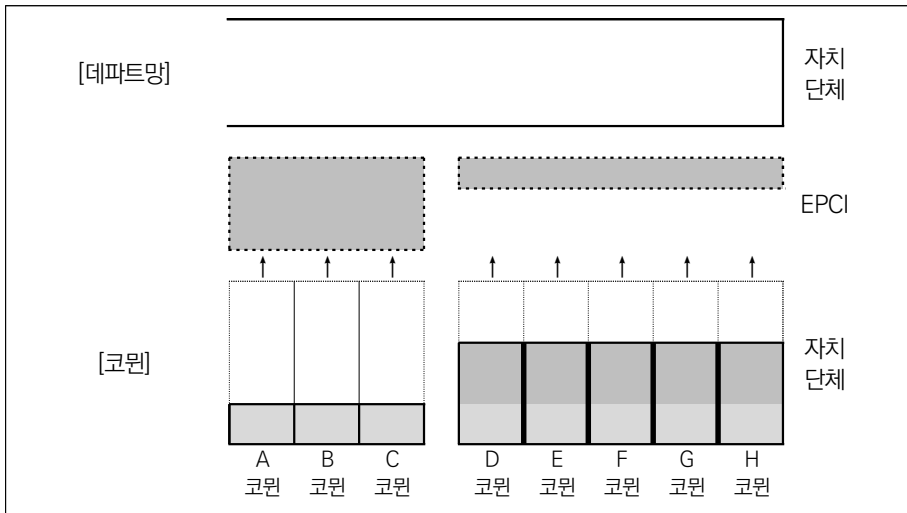
표 3-18 EPCI의 유형과 특징(연합형)

구분	권역 인구	사무			단체수 (2018)	재원
		의무사무	선택사무	임의추가		
메트로폴 (Metropoles)	40만 이상	인프라, 주택, 도시정책, 경제·사회·문 화정책, 주거환경, 집합적 사무(상하수도, 소방구급 등),		국가, 레지옹, 데파르트망과의 협정에 의하여 추가 수행 가능	21 (리옹 제외)	세수 국가교부 금 사업수입 등
대도시공동체 (CU)	25만 이상	경제·사회·문 화의 개발, 지역정비, 주거환경, 도시정책, 집약적 사업, 환경·생활의 보호		데파르트망과의 합의에 의한 도로 및 복지사무 추가 수행 가능	11	
도시권공동체 (CA)	5만 이상	공간, 인프라정비	(다음 사무중 3가지 선택) 상수도, 환경, 문화·스포츠 시설, 사회활동 등	데파르트망과의 합의에 의한 도로 및 복지사무 추가 수행 가능	222	
코윈공동체 (CC)	하한 없음	공간, 인프라정비	(다음 사무중 3가지 선택) 환경, 주택, 도로, 문화·스포츠 시설, 사회활동 등	데파르트망과의 합의에 의한 복지사무 추가 수행 가능	1,009	

출처: 木村俊介(2019)와 服部有希(2014)가 제시한 EPCI 유형을 재정리

EPCI는 다음 그림과 같이 우리나라의 특별자치단체와 유사한 성격을 가지지만 가입의 의무화, 독립된 과세권의 보유, 수행사무의 의무적 규정 등으로 인하여 일반 지방자치단체로서의 성격도 일정부분 보유하고 있다.

그림 3-10 프랑스 코윈의 공통사무수행 협력기구(EPCI)



2) 자치구

자치구의 개편모형은 앞서의 개편모형과 달리 상위단체의 통합(시도통합)에 따른 법적 지위의 변경문제로서 행정효율화 등과 관련된 개편특성은 포함하지 않는다. 때문에 현재의 자치구로서의 법적 지위를 유지할 것인지, 아니면 행정계층의 원리에 의거하여 행정구로 지위 변경을 할 것인지의 문제이다. 물론 자치구와 행정구의 중간자적 성격으로 준자치구에 대한 주장이 없는 것은 아니다. 그러나 준자치구의 대표적인 사례로 제시되고 있는 뉴욕시 구(borough)의 경우를 보더라도 자치사무와 자치예산 없이 상부기관의 결정(사무의 경우 뉴욕시의 하부기관의 지위를 가지며, 시사무를 위임받아 수행, 구예산은 뉴욕시의회 의결 등)에 의하며, 단지 구청장의 임명을 직접 선출에 의하고 있을 뿐이다. 때문에 본 연구에서는 이러한 형태를 구청장 임명방식에 대한 선택의 차이가 있을 뿐, 행정구와 구별되는 별개의 지위로 고려하지 않는다.

표 3-19 자치구의 개편방향

시도통합에 의한 지위변화		상위단체 법적지위			비고
		광역시중심 직접수행	도중심		
			행정청(간접수행)	일반시	
자치구	유지	○	○	-	
	변경	-	-	○	행정구
	폐지	-	-	-	폐지 불가

주: 자치구의 변경사례로 준자치구를 제시하기도 하지만, 준자치구는 우리나라에서 명명한 것이고, 실제 법적 지위는 행정구임. 다만 단체장의 임명을 직접 임명이 아닌 주민선출에 의하고 있어, 단체장 임명방식에 차이가 있을 뿐임

표 3-20 자치구 지위 확정 설계모형

	현 광역시		현 자치구	비고
	법적지위 변경시 가능조합	폐지	일반시	자치구
일반시			행정구	- 설정 가능
행정청			자치구	- 설정 가능
행정청			행정구	- 통합 광역자치단체의 별도 지위 부여 등 필요(예: 특별자치도 등)
유지			자치구	- 설정 가능

위 그림에서 보는 것과 같이 현재 자치구의 경우 (통합)광역단체에서 광역시의 기능 수행체계가 어떤 형식으로 자리잡는가에 따라 자치구 또는 행정구의 법적 지위를 부여할 수 있다. 그리고 앞서 논의한 준자치구의 경우 현재 자치구의 법적 지위를 자치구 그대로 유지하는 경우 검토대상에서 제외되지만, 행정구로 법적 지위가 전환되는 경우를 전제로 자치단체장이 주민의 참여의지를 고려하여 검토가능할 것이다.

3. 법적조치(안)

앞서 논의된 내용을 법적 틀에 모두 담기 위해서는 지방행정체제 개편관련 다수의 제정 및 개정 사항이 존재하지만, 우선순위를 고려할 때 크게 두 가지 유형으로 대별할 수 있다.

첫째는 현재 이미 쟁점화가 되었거나(광역간 통합문제), 시대적 환경 및 수요변화로 방향성을 상실한 경우(기존 광역시 중심 개편, 장기적 도 폐지 등)이다. 이 부분은 조속한 관련 입법조치를 통하여 기초는 물론 광역단위에서 지방자치단체간 통합에 절차적 걸림돌을 해소함은 물론, 지방시대위원회의 중장기적인 지방행정체제 개편모형 정립의 제한요인을 해소하여 국가전체적인 관점에서의 체제개편모형 수립을 가능하게 하여야 할 것이다.

둘째는 논리적으로 검토가능하지만, 다양한 이해관계로 인하여 추가적인 논의는 물론, 나아가 국민적 합의가 요구되는 사안이다. 여기에는 해당하는 대표적인 예로 먼저 광역자치단체간 통합시 특별 지위 부여 및 특례 지원 등을 들 수 있다. 이에 대해서는 앞서 본문에 제시한 바와 같이 ‘특별’ 광역단체와 ‘일반’ 광역단체의 혼재, 광역단체간 규모의 편차 등을 고려할 때, 중앙정부와의 개별적인 논의과정이 요구된다는 점에서 관련사항에 대한 별도의 특별법 제정이 검토되어야 한다. 또 하나의 예가 군 폐지와 읍면자치의 신설인데, 이 부분에 대해서는 국민적 합의가 요구되는 만큼 별도의 논의과정이 요구된다.

따라서 본 연구에서는 일반화가 가능한 첫째 사항에 대하여 입법개편안 마련을 추진 하며, 개별화 및 국민적 합의과정이 요구되는 두 번째 사항에 대해서는 후속적인 연구과제의 검토 대상으로 한다.

표 3-21 지방행정체제 개편관련 개정범위

구분	현행	개편안	비고
행정체제 개편원칙	주체 - 개별 지방자치단체 - 지방시대위	- 개별 지방자치단체 - 지방시대위(역할범위 확대)	특별법 개정
	범위 - 시/군 개편안 - 광역시 존치, 군/구 개편안 - 도 존치 (시/군 통합에 따라 도 개편안) - 도와 시군간 기능 (도 개편 마련시)	- 광역/기초자치단체 개편안 - 시/도 존치 규정 삭제 - 시/군 통합 경과조항 삭제 - 광역-기초간 기능수행(기본원칙내 상호협약의 수행)	

구분	현행		개편안	비고
통합질차1)	광역		- 신설(일반법)	일반법(지방자치법에 통합 규정(지방자치단체 구성요소에 대한 일반 규정)
	기초	- 규정(특별법)	- 변경 규정(일반법)	
통합특례	광역		- 제정(특별법)	특별법에 규정(광역간 통합 특례의 경우 중앙-지방간 논의, 광역간 형평성 등 검토 필요 사항)
	기초	- 규정(특별법)	- 현행 동일	
자치단체 폐지신설			- 군(폐지 여부) - 읍면(자치단체 지위부여 여부)	일반법 규정(국민적 합의 필요 사항)

주: 금창호·권오철(2021). 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구, 한국지방행정연구원의 정책제안에서 입법 개정사항을 상세하게 제시하고 있는 바, 관련 내용을 참조

표 3-22 지방행정체제 개편관련 개정검토(안)

지방자치분권및지역균형발전에관한특별법		개정 사유
현행	개정(안)	
제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다. 1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 4. 주거단위의 근린자치 활성화	제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다. 1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 4. 주거단위의 근린자치 활성화	현행 동일

지방자치분권및지역균형발전에관한특별법		개정 사유
현행	개정(안)	
<p>② 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 하며, 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.</p> <p>③ 도는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다.</p>	<p>② 지방시대위원회는 지방행정체제 개편에 대한 기본방안을 마련하여야 하며, 국가는 지방자치단체가 지방시대위원회의 개편방안에 따라 통합을 추진하는 경우 이를 지원하여야 한다.</p> <p>③ 광역지방자치단체간 통합에 따른 통합 지방자치단체의 지위 및 특례 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 제한 규정 삭제 <ul style="list-style-type: none"> - 광역시 존치(군/구 개편만 대상) - 도의 경우 우선 존치하되, 시/군 통합 과정의 결과에 따라 개편) ↓ • 지방시대위원회 지방행정체제 개편범위 확대 : 전체 지방행정체제 대상 개편방안에 대한 국가 지원 광역간 통합의 경우 광역자치단체간 법적지위등(특별도/일반도, 수행기능 차이 등)을 고려하여 지위와 특례에 대하여 별도 법률로 규정
<p>④ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.</p>	<p>④ 지방자치단체가 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 자율적으로 통합 등을 추진하는 경우 국가는 지방시대위원회의 개편방향을 고려하여 이를 지원하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 주도 통합 필요지역 규정과 지원 ↓ • 국가 주도 통합 필요지역 규정과 지원(위 ②항) • 자치단체 주도 통합의 경우에도 위원회 개편방안을 고려하여 지원 결정
<p>⑤ 제3항에 따른 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.</p>	<p>⑤ 광역지방자치단체와 기초지방단체간 기능배분은 지방시대위원회의 개편방향을 기본으로 하되, 기초지방자치단체의 행정수행역량 및 인구감소에 따른 주민생활편익 등을 고려하여 광역자치단체와 개별 기초자치단체간 협의에 의하여 정한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 도 지위 별도 규정 삭제 • 도 기능재정립 별도 규정 삭제 ↓ • 광역과 기초간 기능배분은 기본 배분체계 범위내에서 인구과소 등 개별상황을 반영하여 협의에 의하여 탄력적 수행 규정

4

인구감소대응을 위한 기능재배분 연구

제1절 개요

제2절 이론 및 법제 분석

제3절 기능재배분에 관한 설문조사

제4절 기능재배분 방안





Korea Research Institute for Local Administration

제4장

인구감소대응을 위한 기능재배분 연구

제1절 개요

본 연구는 지역의 인구감소로 인한 지방행정체제 개편과 자치단체간 협력제도를 다루고 있으며, 본 장은 지방행정체제 개편과 관련되어 앞서 논한 바와 같은 행정계층·구역 외에 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체 간의 기능 배분에 관한 문제를 논하고자 한다.

인구감소로 인한 기능 배분은, 단순히 현재의 중앙행정권한의 지방이양이라는 분권적 가치를 넘어, 인구감소라는 행정환경·수요의 변화가 초래하는 지방자치단체의 기능변화를 종합적으로 고찰함으로써 기능재배분의 방향을 논할 필요가 있다. 현재의 광역-기초지방자치단체 간의 기능이 인구감소로 인해 종전과 같이 원활하게 제공되지 못하는 경우, 행정계층 간 기능의 재배분이나 행정계층·구역의 유연화 및 지방자치단체간의 협력에 의해 관련된 기능을 유지하고 효율적인 행정·공공서비스를 제공할 수 있는 다양한 방안의 모색이 필요하다.

즉, 앞서 밝힌 바와 같이 인구감소로 인한 지방행정체제 및 협력제도에 관한 논의는 단순히 지방행정체제를 구성하는 행정계층·구역, 기능배분 등 요소별로 각각에 대한 독립적인 논의보다는 상호 연계적이며 통합적 고려를 통해 종합적인 제도적 대응방안을 도출할 필요가 있다는 것을 강조하고자 한다. 특히 기능 재배분 방안은 행정계층간 수직적인 재배분을 논하는 것은 실제적 대안을 모색하는 데에 있어서 충분하지 않으므로, 최근의 제도적 성과인 지방자치단체 협력제도를 활용한 기능조정 방안, 즉 자치단체간 수평적인 행정거버넌스(vehicle)를 통한 기능 재배분을 동시에 고려할 필요가 있다.

따라서, 본 연구에서는 지방행정체제 개편의 일환으로서 기능 재배분과 협력제도를 통합적으로 고찰하되, 특히 본 장에서는 기능 재배분을 중심으로 한 논의를, 다음 장에서는 협력제도를 중심으로 한 논의에 포커스를 두고 한다.

이를 위해, 본 연구에서는 설문조사를 주요 방법론으로 채택하였다. 설문은 인구감

소에 따른 기능 재배분의 기준과 추진전략에 도움을 줄 수 있도록 인구감소라는 행정 환경의 변화가 야기시키는 변화와 각 기능별 지속가능성 등을 파악하고, 이에 대응하는 수직적·수평적 기능 재배분에 관한 정책 이해당사자들의 의견조사를 통해, 행정권한의 이양과 재배분의 방향·전략 등을 도출하기 위한 목적을 지닌다.

설문은 자치단체의 주요 기능들에 대한 이해도가 높고, 인구감소 및 지방소멸의 위기를 체감하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 설문조사를 수행하며, 그 결과를 바탕으로 본 장에서는 기능 재배분과 관련된 종합적인 논의를, 다음 장에서는 협력제도의 활용방안을 통한 완화 및 적응정책을 논의한다.

제2절 이론 및 법제 분석

1. 기능조정에 관한 논의 및 선행연구

인구감소에 대응하는 차원에서의 지방행정체제 개편, 특히 기능 재배분과 관련되어 현재까지 논의가 거의 이루어지지 않고 관련 선행연구를 찾아보기 어렵지만, 일반적인 지방행정체제 개편을 위한 기능조정과 관련된 논의는 우리나라 지방자치제도의 시행 이후 꾸준히 제기되어 왔고, 이와 관련된 선행연구는 다음과 같은 대표적인 일련의 문헌을 들 수 있다.

우선 행정계층 간 기능배분에 관한 초기의 연구로서, 이기우(1996)는 헌법 제117조에 의해 주민 복리에 관한 사무처리 권한을 포괄적으로 인정함에 따라 국가사무와 구분되는 지방사무의 개념을 제시하고, 법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무로의 지방자치단체의 사무를 자치사무(고유사무) 및 위임사무(지방자치단체로의 단체위임사무, 지방자치단체장-집행기관으로의 기관위임사무)로 구분하였다.

지방행정체제 중 기능 및 사무배분의 개념에 관해서 이종수(1996: 87-88) 및 조성호 외(2007:7)의 연구에서는 중앙정부의 법·제도적인 규정에 의하거나 또는 지방자치단체의 자치권에 바탕을 두고 주민의 복지를 위하여 중앙정부 또는 지방자치단체간에 기능 또는 사무를 배분하는 것으로 정의되고 있다. 또한 정부간 기능 및 사무배분은 행정에 있어서의 민주성과 합리성을 제고시키려는 목적(금창호·박기관, 2012)을 지닌다.

보다 구체적으로 그 필요성과 의의는 고광용(2016) 등의 연구에서, 각 행정기관에 맞는 사무분담을 통해 행정행위의 효율성을 제고시키고 국가자원을 최적으로 이용하고, 정부간 상호 역할분담은 물론 책임소재를 명확화하기 위함이며, 자치단체의 자율성 보장 및 책임성을 강화시키고, 중앙부처의 감독과 관련된 기준과 범위의 명확화를 도모하며, 마지막으로 주민밀착형 공공서비스의 제공을 지향하고 주민의 편익을 제고시키는 것 등으로 제시할 수 있다.

정부간 기능·사무배분의 원칙은 금창호·박기관(2012: 64)에서 다음과 같이 제시된다. 첫째, 불경합의 원칙으로, 사무의 소속과 처리에 있어서 권한과 책임의 명확화를 도모하는 것을 의미한다. 둘째, 현지성의 원칙은 주민과 가장 밀착된 기초자치단체를

우선적으로 고려한다는 원칙을 의미한다. 셋째, 통합성의 원칙은 국가 특행기관보다는 보통지방자치단체에 집중적으로 배분하는 원칙을 의미한다. 마지막으로, 경제성의 원칙은 각 자치단체의 규모, 행·재정력 및 인구규모 등을 감안하여 최소비용으로 최대의 효과를 도모하도록 지방자치단체에 배분하는 원칙을 의미한다.

이러한 원칙과 일관되어 조성호 외(2009: 15-16)에서는 정부간 기능 및 사무배분의 기준을 중앙부처 및 지방자치단체간, 광역자치단체 및 기초자치단체간 기능배분의 원칙으로 제시하고 있다. 중앙-지방간 기능배분 원칙은 국가의 관여를 최소화시키는 기준, 자치사무의 확대가능성을 인정하는 기준, 지자체 사무 범위는 자치사무 및 법령에 의한 지자체 소속 사무로 구분하는 기준 등이 제시되어 있다. 또한 광역-기초자치단체간 사무배분 기준은 현지성의 원칙에 따라 기초자치단체에서 우선적으로 처리되되, 복수의 기초자치단체와 관계되거나 광역적 일관성을 견지할 필요성, 중앙부처와 기초자치단체의 연계 필요성 등에 따라 광역과 기초의 구분기준을 제시하였다.

이는 현행 관련 법제 등에서 중복배제의 원칙, 현지성 또는 보충성의 원칙, 포괄적 배분원칙 등의 사무배분 원칙과 기준 등에 관한 이론적 기반으로 볼 수 있다. 이후의 내용은 자율성·민주성과 합리성·효율성의 원칙에 따른 사무배분 및 재배분 등 구체적인 제도적 현황과, 인구감소라는 행정환경의 동태적 변화에 따른 기능재배분 방안과 관련된 후속 논의에 관한 것이다.

2. 지방자치단체의 기능조정 관련 법·제도

지방자치단체의 기능은「지방자치법」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제19430호, '23. 6. 9., 제정, '23. 7. 10 시행)¹²⁾ 등 현행 법령에 제시된 사무를 중심으로 파악할 수 있다.

우선 「지방자치법」상 자치단체 기능 및 사무 관련 조항은 제11조부터 제15조까지에 제시되어 있다. 제12조에서는 사무처리의 기본원칙이, 제13조에서는 자치단체 사무의 범위, 제14조에서는 자치단체의 종류별 사무배분기준, 제15조에서는 국가사무의 처리제한 등이 제시되어 있다.

12) 지방자치분권 및 지역균형발전의 상호 연계성을 살리고 통합적인 추진체계로서의 지방시대의 구현을 위하여, 기존「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과「국가균형발전 특별법」을 통합함

표 4-1 「지방자치법」상 자치단체 기능 및 사무(1)

제11조 (사무배분의 기본원칙)

- ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 **중복되지 아니하도록** 배분하여야 한다.
- ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 **지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무**로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
- ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 **사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분**하여야 한다.

제12조 (사무처리의 기본원칙)

- ① 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 **조직과 운영을 합리적으로 하고** 규모를 적절하게 유지하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 법령을 위반하여 사무를 처리할 수 없으며, 시·군 및 자치구는 해당 구역을 관할하는 시·도의 조례를 위반하여 사무를 처리할 수 없다.

제13조 (지방자치단체의 사무 범위)

- ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.
 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등 (가목~카목)
 2. 주민의 복지증진 (가목~차목)
 3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥 (가목~하목)
 4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리 (가목~더목)
 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥 (가목~마목)
 6. 지역민방위 및 지방소방 (가목~나목)
 7. 국제교류 및 협력 (가목~나목)

출처: 저자들이 직접 작성

관한 것으로, 제1항의 국가-지방 및 지방-지방간 중복되지 않도록 배분하는 원칙이 제시되어 있다. 제2항은 우선적으로 시·군·구에서 지역주민 생활과 밀접한 관련이

있는 사무를 수행하고, 사무수행이 어려운 경우 상위 행정기구에서 처리하는 원칙을 제시하고 있다. 제3항은 국가 또는 지방자치단체가 사무를 배분·재배분 받는 경우 책임성을 담보하기 위해 사무의 종합적 처리를 위한 포괄적 배분의 원칙을 제시하고 있다.

표 4-2 「지방자치법」상 자치단체 기능 및 사무(2)

<p>제14조 (지방자치단체의 종류별 사무배분기준)</p> <p>① 제13조에 따른 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 제13조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공동된 사무로 한다.</p> <p>1. 시·도</p> <p>가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무 바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무</p>
<p>2. 시·군 및 자치구</p> <p>제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 겹치지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 겹치면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.</p>
<p>제15조 (국가사무의 처리 제한) 지방자치단체는 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무 3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7. 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

출처: 저자들이 직접 작성

제12조에는 자치사무 처리의 기본원칙으로서 주민의 편의와 복리증진은 물론, 이를 수행하기 위한 적절한 조직의 운영에 관한 사항이 제시되어 있으며, 제13조에는 구체적인 자치사무의 범위에 대한 규정이 제시되어 있는데, 이를 기반으로 행정안전부는 “업무참조모형(LBRM: Local Business Reference Model)”을 제시하면서, 지방자치단체가 수행하는 기능을 범정부적인 기준으로 체계화한 프레임워크를 통해 보다 구체화된 자치사무를 제시¹³⁾하고 있다.

또한 제14조 및 제15조는 국가사무와 구별되는 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준, 즉 광역 및 기초자치단체의 사무배분 원칙을 제시하고 있다. 광역자치단체는 행정처리 결과가 복수의 기초자치단체에 미치는 광역적 사무나 광역단위로 일관성이 필요한 사무, 기초와 중앙부처와의 연락·조정이 필요한 경우, 기초자치단체 단독 처리가 어려운 사무 및 복수의 기초자치단체가 공동으로 설치·관리하는 것이 타당한 사무 등을 처리하는 것이 원칙이며, 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 사무를 제외한 사무를 처리하는 것(단, 인구 50만이상 대도시의 경우 광역사무 일부를 직접처리 가능)을 원칙으로 한다.

이상과 같은 자치사무의 원칙과 범위로부터 인구감소라는 행정환경의 변화에 따라 광역 및 기초자치단체의 기능 재배분에 관한 논의가 가능하다. 우선「지방자치법」제13조에 제시된 자치사무의 범위에 따라 각 기능별로 인구감소로 인한 행정역량이 달리 영향을 미칠 수 있으며, 따라서 구체적인 기능별로 인구감소의 영향을 진단하고 기능재배분의 방향을 논의할 필요가 있다.

또한 동법 제11조의 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 기초사무에 대해, 제12조 제2항과 같이 인구감소로 인한 행정역량의 저하로 인한 기능수행이 원활하지 않은 경우, 제15조 제3항에도 불구하고 제11조 제2항 및 제14조 제1항 제1호에 따라 광역자치단체 또는 국가로 재배분이 가능함을 명기하고 있다.

13) 지방자치단체가 수행하고 있는 모든 업무를 기능·조직·목적별로 구분한 것으로, 공공데이터포털(www.data.go.kr)의 “행정안전부_지자체기능분류모델시스템_20200722”의 데이터 파일 다운로드 가능. 산업중소기업, 일반공공행정, 농림해양수산, 교육, 사회복지, 과학기술, 문화체육관광, 공공질서및안전, 국방, 통신, 수송및교통, 보건, 환경보호, 지역개발, 통일외교 등 15개 대분류별 기능이 제시되어 있음.

표 4-3 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 기능관련 조항

제33조 (권한이양 및 사무구분체계의 정비 등)
<ul style="list-style-type: none"> ① 국가는 「지방자치법」 제11조에 따른 사무배분의 기본원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다. ② 국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다. ③ 국가는 지방자치단체에 이양한 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다. ④ 지방자치단체는 이양받은 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 기구·인력의 효율적인 배치 및 예산 조정 등 필요한 조치를 하여야 한다.
제34조 (특별지방행정기관의 정비)
<ul style="list-style-type: none"> ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 한다. ② 국가는 새로운 특별지방행정기관을 설치하려는 경우에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.
제43조 (지방행정체제 개편의 기본방향 등)
<ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 4. 주거단위의 근린자치 활성화

출처: 저자들이 직접 작성

한편 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제33조에는 권한이양 및 사무구분체계의 정비, 제34조에는 특별행정기관의 정비, 「지방자치법」 제197조 및 제198조에는 특례관련 규정 등이 제시되어 있다. 이는 지역특성에 맞는 지역주도적인 맞춤형 발전을 위한 권한이양에 관한 원칙들을 반영함으로써, 기능재배분과 관련된 인구감소 완화정책의 견지에서 이룬 제도적 성과로 볼 수 있다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제43조 제1항에서도 “지방자치단체의 행정수요 대응 효율화”와 “지역 특성에 맞는 발전”, “주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화”를 위해 지방행정체제 개편이 이루어져야 함을 밝히면서, 동법 동

조 동항 제3호에서는 “지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여”를 그 세부사항으로 제시함으로써, 인구감소라는 행정환경과 수요변화에 대한 기능재배분이 필요함을 언급하고 있다.

표 4-4 「지방자치법」상 대도시 등의 특례

제197조 (특례의 인정)
<ul style="list-style-type: none"> ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
제198조 (대도시 등에 대한 특례 인정)
<ul style="list-style-type: none"> ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 2. 실질적인 행정수요, 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구 ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

출처: 저자들이 직접 작성

완화정책과 다른 적응정책의 견지에서, 인구감소로 인한 기능 재배분의 방향은 인구감소로 인한 행정력의 저하로 인해 기능 유지가 원활하지 않은 경우를 감안할 때, 중앙에서 광역 및 기초로, 기초에서 광역 및 중앙으로의 재배분과 같은 양방향성을 모두 고려할 필요가 있다. 즉, 인구감소라는 행정환경의 변화를 감안할 때, 중앙행정권한의 지방이양을 포함하여, 광역-기초간 행정기능의 이양과 환원(또는 역이양) 등을 포괄한 논의가 필요하다.

제3절 기능재배분에 관한 설문조사

1. 조사설계

인구감소대응을 위한 지방자치단체의 기능 재배분 방향과 전략을 도출하기 위한 설문조사를 통해 다음과 같은 사항들을 조사하고자 한다. 첫째, 인구감소 및 지방소멸이라는 행정환경의 변화가 초래하는 지방행정으로의 영향을 지방자치단체의 주요 기능별로 파악한다. 둘째, 인구감소로 인해 변화가 예상되는 기능을 중심으로 완화 및 적응정책의 두 가지 차원에서 이러한 기능의 유지와 원활한 행정·공공서비스의 지속가능한 재배분 방안 등을 조사한다.

전술한 바와 같이, 기능 재배분 방안은 행정계층 간 수직적 재배분뿐만 아니라, 지방자치단체간 협력제도를 활용한 수평적이며 협력적인 거버넌스(vehicle)를 염두에 둔 기능 재배분을 통합적으로 고려할 필요가 있다. 따라서, 본 연구에서는 기능재배분과 협력제도에 관한 통합적 설문조사를 수행하며, 본 장에서는 기능재배분을, 다음 장에서는 협력제도를 중심으로 한 조사 및 결과분석을 제시하고자 한다.

지방소멸 및 인구감소로 인한 지자체 업무의 변화 및 주민 삶의 질로의 영향, 적절한 기능재배분 방안을 도출하기 위하여 설문대상은 인구감소지역 89개 기초지방자치단체의 지방소멸·인구감소 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 설계하였다. 인구감소 지역의 지방소멸·인구감소 대응 업무를 맡고 있는 공무원은 인구감소에 대한 지방행정으로의 영향을 잘 파악하고 있으며, 지방자치단체의 기능과 향후 지역정책의 방향과 전략에 대한 이해도가 높다고 볼 수 있다.

본 장에서 다루는 기능재배분과 관련된 설문지의 측정항목은 다음과 같이 구성된다. 우선 인구감소 및 지방소멸로 인한 행정수요의 변화를 측정하기 위하여, 인구감소 및 지방소멸이 지방자치단체의 주요 기능별로 업무량과 업무의 난이도의 변화를 측정하며, 아울러 이러한 업무량 및 난이도의 변화가 지역의 행정·공공서비스 및 주민 삶의 질에 어떠한 영향을 미치는지 리커트 7점 척도로 측정한다.

Q1. 향후 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 지방행정으로의 영향은, 지방자치단체의 각 기능별로 업무량에 어떠한 변화를 야기시킬 것으로 예상됩니까?

[주요 기능별] ① 업무량 매우 감소 ~ ④ 현재와 유사한 수준 ~ ⑦ 업무량 매우 증가

Q2. 향후 지역 인구감소 및 지방소멸에도 불구하고, (지방자치단체의 조직·재정적 변화가 없는 경우) 지방자치단체의 어떠한 기능에서 어려움이나 또는 수월함이 예상됩니까?

[주요 기능별] ① 현재보다 매우 어려움 ~ ④ 현재와 유사한 수준 ~ ⑦ 매우 수월함

Q3. 위와 같은 지방행정으로의 영향은, 각 기능별로 지역의 공공서비스 및 주민 삶의 질에 어떠한 영향을 미치게 될 것으로 예상합니까?

[주요 기능별] ① 매우 부정적인 영향 ~ ④ 현재와 유사한 수준 ~ ⑦ 매우 긍정적

아울러 각 기능별로 Q1의 업무량 및 Q2의 업무난이도의 변화, Q3의 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 미치는 영향에 있어서는, 구체적으로 어떠한 사무에서 가장 큰 변화나 영향을 예상하는지에 대한 개방형 설문을 구성하였다.

Q1-1. 업무량의 변화가 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

업무량 증가가 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:
업무량 감소가 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:

Q2-1. 업무난이도의 변화가 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

어려움이 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:
수월함이 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:

Q3-1. 인구감소에도 불구하고 현재와 같이 공공서비스를 공급할 때, 주민 삶의 질에 미치는 영향이 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

삶의 질 하락을 초래하는 사무	기능 번호 []	사무명:
삶의 질 제고를 초래하는 사무	기능 번호 []	사무명:

여기서 지방자치단체의 ‘주요 기능’은 앞선 절에서 제시한 행정안전부의 “업무참조 모형(LBRM: Local Business Reference Model)”과 행정안전부의 지자체 조직진단에

내부적으로 활용되는 기능분류를 종합한 지자체 기능 분류안을 활용하였다. 전자인 업무참조모형(LBRM)에서 제시된 자치단체 기능 대분류는 15개 항목으로 구성되어 있으며, 그 중 자치단체의 기능 및 인구감소의 영향과 관련성이 높지 않은 국방 및 통일·안보 분야를 제외하면 지자체의 대기능¹⁴⁾은 13개 항목으로 구성된다. 후자인 행정안전부의 지방자치단체 조직진단에 활용되는 기능분류 체계의 대기능은 <표 4-5>와 같이 8대 기능으로 요약된다.

표 4-5 지방자치단체의 조직진단 활용 기능분류 (행정안전부 내부자료)

8대 기능		세부기능
일반 행정 지원	기획조정 (7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보공보
	행·재정 (8)	일반관리, 세무, 회계·관재 민원, 시민소통·민관협력, 정보·전산·통신·통계, 의회, 대외협력
문화·체육·관광 (7)		정책·총괄, 문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육·청소년
보건복지 (8)		정책·총괄, 보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지
산업경제 (11)		정책·총괄, 농업, 축산, 수산, 임업, 공원녹지, 상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 미래산업
환경관리 (5)		정책·총괄, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상하수도
도시주택 (7)		정책·총괄, 도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설
지역개발 (4)		정책·총괄, 도로, 교통·운수, 하천(소호)
소방·방재·민방위 (3)		정책·총괄, 안전·방재(치수)·민방위, 특별사법경찰

본 연구에서는 지방자치단체의 주 업무를 참조하여, 업무참조모형(LBRM)의 13개 대기능 및 행정안전부 조직진단의 8개 대기능을 10개 대기능으로 재분류하여 설문을 수행하였다. 업무참조모형에서 조직진단 8대 기능을 참조하여, 일반행정지원의 기획조정 및 행·재정 기능, 산업경제 중 농림·해양수산을 분리시켰고, 과학기술 분야는 산업경제·중소기업으로, 보건 및 복지분야는 보건·복지로, 지역개발 및 교통·통신 등은 지역개발분야로 통합시켰다.

14) 13대 대기능은 다음과 같음: (1)산업·중소기업, (2)일반공공행정, (3)농림·해양수산, (4)교육, (5)사회복지, (6)과학기술, (7)문화·체육·관광, (8)공공질서 및 안전, (9)통신, (10)수송 및 교통, (11)보건, (12)환경보호, (13)지역개발.

이러한 10개 대기능 분야는 <표 4-6>에 제시된 바와 같고, 상기 Q1, Q2, Q3의 설문에서는 10개 대기능 분야별로 업무량 및 업무난이도 변화, 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향도를 측정하였다.

표 4-6 본 연구의 지방자치단체 대기능(10개 분야)

자치단체 기능	세부기능
일반 행정 지원	[1] 기획조정(7) [2] 행·재정(8)
[3] 산업경제·중소기업(7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보
[4] 농림·해양·수산(4)	일반관리, 세무, 회계·관재, 민원, 시민소통·민관협력, 정보·전산·통신·통계, 의회, 대외협력
[5] 문화·체육·관광(6)	상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 과학기술, 에너지, 미래산업
[6] 보건·복지(7)	농업, 축산, 수산, 임업
[7] 환경보호·관리(5)	문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육·청소년
[8] 도시·주택(7)	보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지
[9] 지역개발(4)	기후변화대응, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상·하수도
[10] 소방·방재·민방위(2)	도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설, 공원녹지
	도로, 교통·운수, 하천(소호)
	안전·방재(치수)·민방위, 특별사법경찰

또한, 자치단체의 각 기능이 완화정책의 견지에서 추진되어야 하는지, 또는 적응정책의 견지에서 추진되어야 하는지를 선택하고(복수체크 가능), 수직 및 수평적 기능재배분을 감안하여, 행정계층의 어떠한 수준에서 수행되는 것이 바람직한지를 7개의 선택지 중 택일하도록 설문항목을 구성하였다.

Q4. 지방자치단체의 각 기능은 지역 인구감소 및 지방소멸의 [적극적 대응] (지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 “완화”) 또는 [소극적 대응] (인구감소를 받아들이고 “적응”하는) 차원에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적입니까?

[주요 기능별] 완화차원이 바람직 적응차원이 바람직 (복수체크 가능)

Q5. 자치단체의 각 기능은 어떠한 수준의 행정기관이나 협력체계에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적입니까?

- [주요 기능별] ① 중앙부처 수행이 바람직
 ② 중앙-광역 협력수행이 바람직 (중앙의 의사결정에 광역자치단체가 관여)
 ③ 광역간 협력수행이 바람직
 ④ 단일 광역지자체 수행이 바람직
 ⑤ 광역-기초협력수행이 바람직
 ⑥ 기초간 협력수행이 바람직
 ⑦ 단일 기초지자체 수행이 바람직

또한 앞선 문항들과 같이, 구체적으로 현재 수준에서 기능재배분이 필요한 대표적인 사무에 대한 개방형 설문을 구성하였다.

Q5-1. 인구감소 및 지방소멸의 완화(인구늘리기) 및 적응(줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 중앙부처에서 수행하는 기능·사무 중 광역 또는 기초지방자치단체로의 이양이 필요한 기능·사무를 자유롭게 기술하여 주십시오.

완화(인구늘리기) 차원에서 이양이 필요한 사무	기능 번호 []	사무명:
적응(줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 이양이 필요한 사무	기능 번호 []	사무명:

마지막으로 개방형 설문을 통해 지역 인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 제도적 측면, 구체적으로 행정구역·계층·기능 등 지방행정체제 개편 및 자치단체간 협력제도 등과 관련된 자유로운 의견기술에 관한 문항을 구성하였다.

2. 결과분석

설문조사는 2023년 8월부터 약 3주간에 걸쳐 인구감소지역으로 지정¹⁵⁾된 89개 지방자치단체의 지방소멸·인구감소 담당 공무원을 대상으로 진행되었다. 구체적으로 '23년 8월 현재 인구감소지역 기초지방자치단체의 단체장 직속 지방소멸·인구감소 대

15) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 시행령 제3조 제1항(구 「국가균형발전특별법」 시행령 제2조의 3)에 따른 행정안전부 고시 제2021-66호('21. 10. 19)

응 담당부서, 기획·총무 및 혁신·전략담당, 인구 및 일자리·경제 담당부서의 팀장급 공무원들을 대상으로 하였다. 모집단 89개소의 담당공무원에게 각 1부씩 설문지를 배포하여 총 44부의 유효한 응답(응답률 49.4%)을 도출하였다.

1) 지역 인구감소에 따른 지방행정의 영향1: 업무량

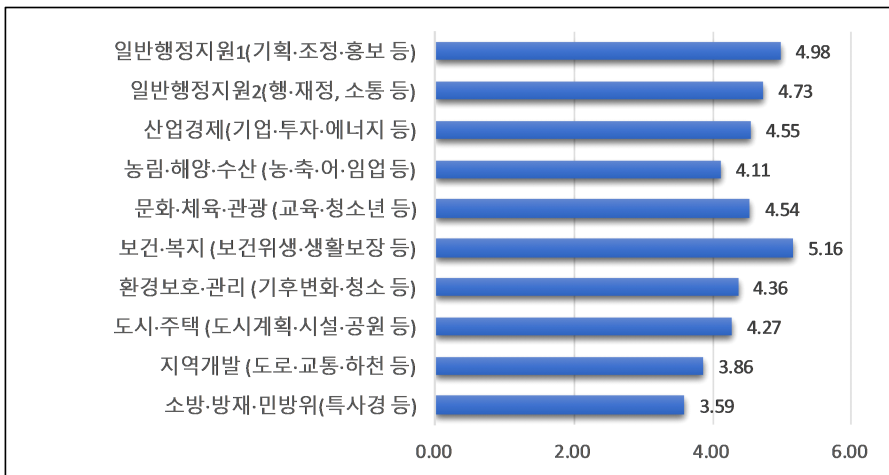
표 4-7 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량 변화 정도

사무명	평균	표준 편차	감소 예상 응답수 (①~③)	현 수준 예 상 응답수 (④)	증가 예상 응답수 (⑤~⑦)
일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	4.98	1.41	26 (59.1%)	13 (29.5%)	5 (11.4%)
일반행정지원2(행·재정, 소통 등)	4.73	1.40	24 (54.5%)	12 (27.3%)	8 (18.2%)
산업경제(기업·투자·에너지 등)	4.55	1.45	22 (50%)	13 (29.5%)	9 (20.5%)
농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	4.11	1.30	16 (36.4%)	13 (29.5%)	15 (34.1%)
문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	4.54	1.61	24 (55.8%)	6 (14%)	13 (30.2%)
보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	5.16	1.24	30 (68.2%)	10 (22.7%)	4 (9.1%)
환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	4.36	1.10	19 (43.2%)	18 (40.9%)	7 (15.9%)
도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	4.27	1.50	19 (43.2%)	12 (27.3%)	13 (29.5%)
지역개발 (도로·교통·하천 등)	3.86	1.25	11 (25%)	20 (45.5%)	13 (29.5%)
소방·방재·민방위(특사경 등)	3.59	1.25	6 (13.6%)	21 (47.7%)	17 (38.6%)

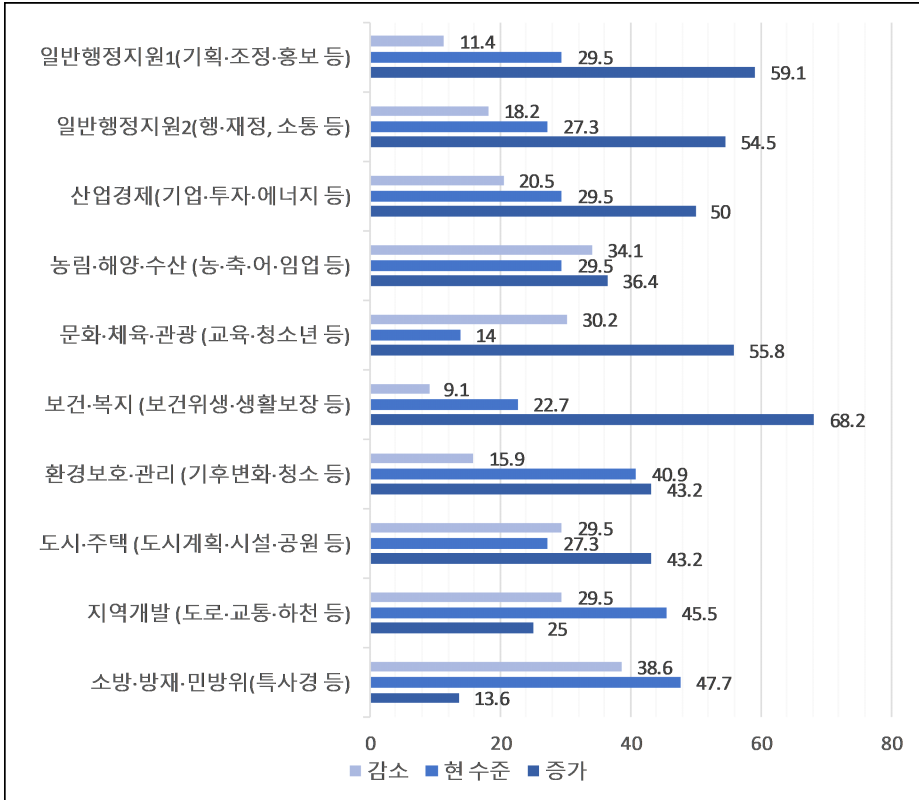
응답척도: ①매우 감소, ②감소, ③약간 감소, ④현재 수준, ⑤약간 증가, ⑥증가, ⑦매우 증가

향후 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 지방행정으로의 영향에 관한 첫 번째 문항은 업무량에 어떠한 변화를 야기시키는데 관한 것이다. 전술한 10대 기능별 업무량의 변화에 관한 설문은, 업무량이 매우 감소할 것으로 예상되는 경우 1점, 현재와 유사한 수준이 예상될 경우 4점, 업무량이 매우 증가할 것으로 예상되는 경우 7점으로 측정하였다. 측정결과는 <표 4-7>, [그림 4-1] 및 [그림 4-2]에 제시된 바와 같다.

그림 4-1 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량 변화 정도



<표 4-8>과 [그림 4-3]에서 보는 바와 같이, 지역 인구감소 및 지방소멸에 따른 기능별 업무량의 증가가 가장 두드러진 분야는 보건·복지분야이며, 현재 수준보다 약간 증가(5점)하거나 또는 증가(6점)하는 것으로 나타났다. 현재 수준보다 더 증가할 것으로 예상되는 분야는 일반행정지원(기획·조정·홍보 및 행·재정 등), 산업경제 및 문화·체육·관광, 환경보호·관리, 도시·주택 기능 순으로 나타났으며, 현재 수준보다 업무량이 비슷하거나 또는 감소할 것으로 나타난 분야는 농림·해양·수산, 지역개발, 소방·방재·민방위 기능으로, 특히 소방·방재·민방위 기능의 경우 현재보다 업무량 감소를 가장 크게 예상하고 있는 분야로 나타났다.

그림 4-2 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무량의 증감비율(%)


〈표 4-7〉 및 [그림 4-2]에서 보는 바와 같이, 특히 일반행정지원 및 보건·복지, 문화·체육·관광, 산업경제 분야는 두드러지게 업무량의 증가를 예상하고 있으나, 도시·주택, 농림·해양수산, 환경보호·관리 등은 전술한 분야보다 업무량의 증가폭이 크지 않다고 볼 수 있으며, 지역개발 및 소방·방재·민방위 등의 기능은 현수준을 유지하거나 혹은 감소를 예상하고 있다.

각 기능별 업무량과 관련되어 특히 증가가 예상되는 사무에 관한 개방형 설문에서는 노인복지 및 생활보장, 기후변화대응, 아동 및 복지, 지방소멸대응기금 등의 순으로

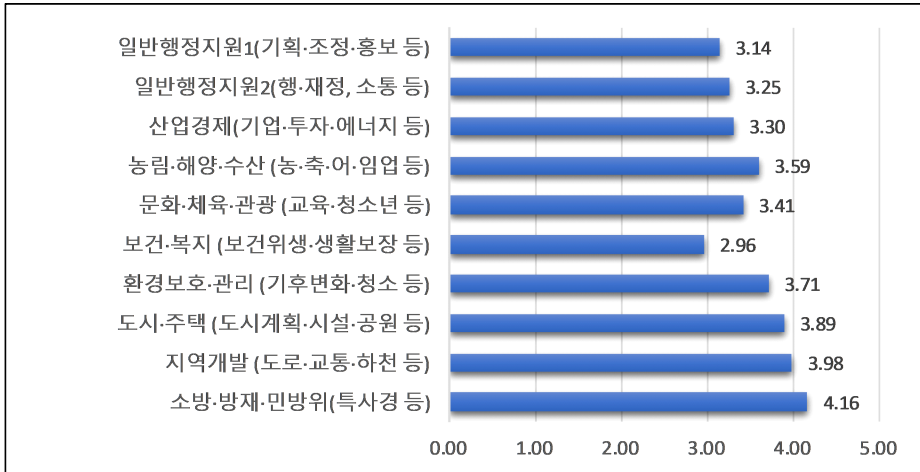
관련 사무를 언급하였다. 향후 고령화가 더욱 심화되면서 노인복지와 관련된 업무량의 증가를 대부분의 응답자가 우려하였으며, 기후변화대응 관련 사무도 다수의 응답자가 업무량의 증가를 예상하였다. 또한 다양한 기능과 관련된 사무들의 업무량 감소를 예상하였는데, 기업투자 유치, 대기질 관리 및 청소 등의 환경관리, 농업 등과 관련된 사무를 소수의 응답자들이 언급하였다.

2) 지역 인구감소에 따른 지방행정의 영향2: 업무난이도

표 4-8 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도 변화 정도

사무명	평균	표준 편차	어려움 예상 응답수 (①~③)	현재 수준 예상 응답수 (④)	수월함 예상 응답수 (⑤~⑦)
일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	3.14	1.36	22 (50%)	18 (40.9%)	4 (9.1%)
일반행정지원2(행·재정, 소통 등)	3.25	1.30	21 (47.7%)	18 (40.9%)	5 (11.4%)
산업경제(기업 투자·에너지 등)	3.30	1.25	28 (63.6%)	10 (22.7%)	6 (13.6%)
농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	3.59	1.21	20 (45.5%)	15 (34.1%)	9 (20.5%)
문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	3.41	1.48	24 (54.5%)	9 (20.5%)	11 (25%)
보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	2.96	1.49	27 (61.4%)	11 (25%)	6 (13.6%)
환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	3.71	1.32	18 (40.9%)	19 (43.2%)	7 (15.9%)
도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	3.89	1.24	13 (29.5%)	21 (47.7%)	10 (22.7%)
지역개발 (도로·교통·하천 등)	3.98	1.30	14 (31.8%)	18 (40.9%)	12 (27.3%)
소방·방재·민방위(특수경 등)	4.16	1.20	9 (20.5%)	18 (40.9%)	17 (38.6%)

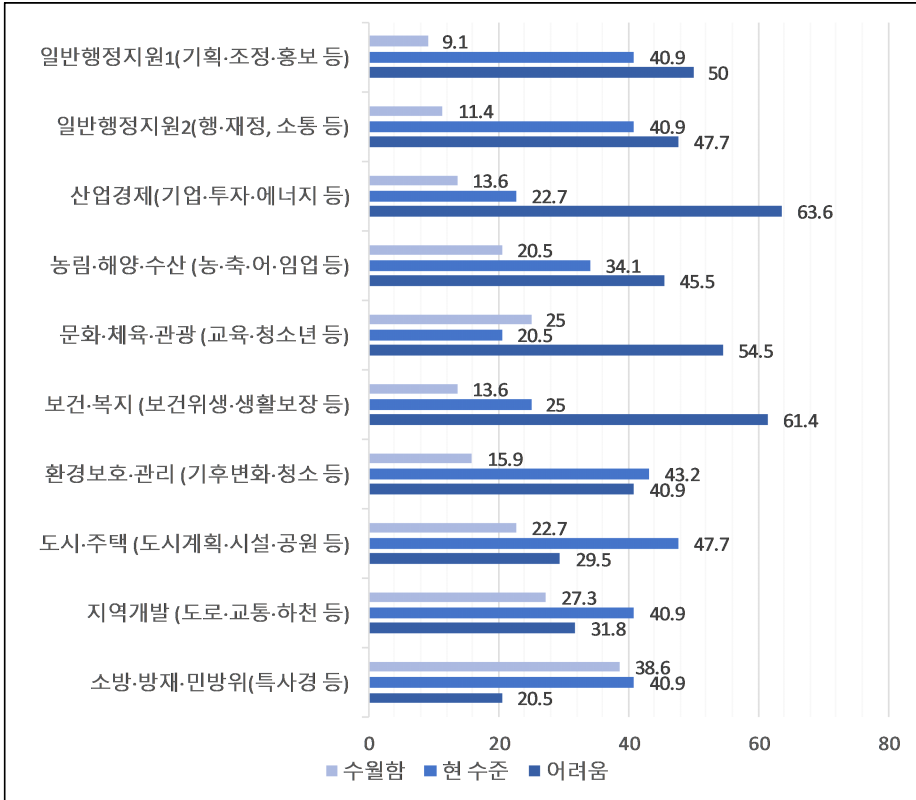
응답척도: ①매우 어려워짐, ②어려워짐, ③약간 어려워짐, ④현재 수준, ⑤약간 수월해짐, ⑥수월해짐, ⑦매우 수월해짐

그림 4-3 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도 변화 정도


향후 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 지방행정으로의 영향에 관한 두 번째 문항은 업무난이도에 어떠한 변화를 야기시키는가에 관한 것이다. 구체적으로, 향후 지역 인구감소 및 지방소멸에도 불구하고 지방자치단체의 조직·재정적 변화가 없는 경우를 전제할 때, 각 기능별로 예상되는 어려움 또는 수월함의 정도를 질문하였다. 10대 기능별 업무난이도의 변화에 관한 응답은, 업무가 현재보다 매우 어려움이 예상되는 경우 1점, 현재와 유사한 수준이 예상될 경우 4점, 매우 수월할 것으로 예상되는 경우 7점으로 측정하였다. 측정결과는 <표 4-8>, [그림 4-3] 및 [그림 4-4]에 제시된 바와 같다.

<표 4-8>과 [그림 4-3]에서 보는 바와 같이, 지역 인구감소 및 지방소멸에 따른 기능별 업무난이도의 증가가 가장 두드러진 분야는 업무량과 마찬가지로 보건·복지분야이며, 현재 수준보다 약간 난이도가 증가(3점)하는 것으로 나타났다. 현재 수준보다 더 증가할 것으로 예상되는 분야는 일반행정지원(기획·조정·홍보 및 행·재정 등), 산업경제 및 문화·체육·관광, 농림·해양·수산, 환경보호·관리 기능 순으로 나타났으며, 현재 수준과 업무난이도가 유사하거나 또는 감소할 것으로 나타난 분야는 도시·주택, 지역개발, 소방·방재·민방위 기능이다. 업무량의 변화와 업무난이도의 변화에 대한 예상은 거의 유사한 결과를 보이고 있다.

그림 4-4 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 업무난이도의 증감비율(%)



<표 4-8> 및 [그림 4-4]에서 보는 바와 같이, 보건·복지 및 산업경제 기능은 업무 난이도가 두드러지게 증가할 것으로 예상하고 있으며, 농림·해양수산 기능은 두드러지지 않지만 역시 현재보다 업무난이도의 증가를 예상하고 있다. 일반행정지원의 경우 현재보다 수월해진다는 응답은 소수이나, 현재 수준과 유사하거나 또는 난이도가 증가할 것이라는 예상은 다수를 차지하고 있다.

문화·체육·관광 기능은 업무난이도가 현재 수준을 유지할 것이라는 응답이 수월해진다는 응답보다 적지만, 수월해지거나 또는 유지할 것이라는 응답이 어려워질 것이라

는 응답과 유사한 패턴을 보이고 있다. 도시·주택, 지역개발, 환경보호·관리, 소방·방재·민방위 기능은 현재 수준을 유지할 것이라는 응답이 지배적이며, 소방·방재·민방위 기능을 제외한 나머지 세 기능의 경우 수월해질 것이라는 응답보다는 어려워질 것이라는 응답이 더 높게 나타났다. 소방·방재·민방위 기능은 향후 업무난이도가 감소하거나 유지될 것이라는 예상이 지배적으로 나타났다.

업무난이도의 증가가 예상되는 사무에 관한 개방형 설문 의 응답결과는, 아동·보육·노인복지, 기후변화대응, 미래산업 및 고용·노동, 농림업, 청소년·교육, 위생 등의 사무가 다양하게 언급되었다. 또한 업무량의 감소가 예상되는 사무로는 소방·방재 등의 안전관리와 관련된 사무가 다수 언급되었고, 하천관리·청소 등의 환경관리 관련 사무와 지역개발 관련 사무 등이 일부 제시되었다.

3) 지역 인구감소에 따른 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향

향후 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 지방행정으로의 영향에 관한 세 번째 문항은 각 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 어떠한 영향을 미치는가에 관한 것이다. 10대 기능별 공공서비스 및 주민 삶의 질 변화에 관한 응답은, 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하는 경우 1점, 현재와 유사한 수준이 예상될 경우 4점, 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우 7점으로 측정하였다. 측정 결과는 <표 4-9>, [그림 4-5] 및 [그림 4-6]에 제시된 바와 같다.

<표 4-9>와 [그림 4-5]에서 보는 바와 같이, 지역 인구감소 및 지방소멸에 따른 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 줄 것으로 예상되는 기능은 산업경제 부문이며, 긍정적인 영향을 주는 부문은 환경보호·관리 부문으로 나타났다. 일반행정지원, 지역개발 및 소방·방재·민방위 등은 다소 긍정적인 영향을 미칠 것으로 나타났으며, 문화·체육·관광 분야는 거의 변화가 없거나 또는 부정적인 영향을, 농림·해양·수산 및 도시·주택 분야는 변화가 없을 것으로 예상하고 있다.

표 4-9

도지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향

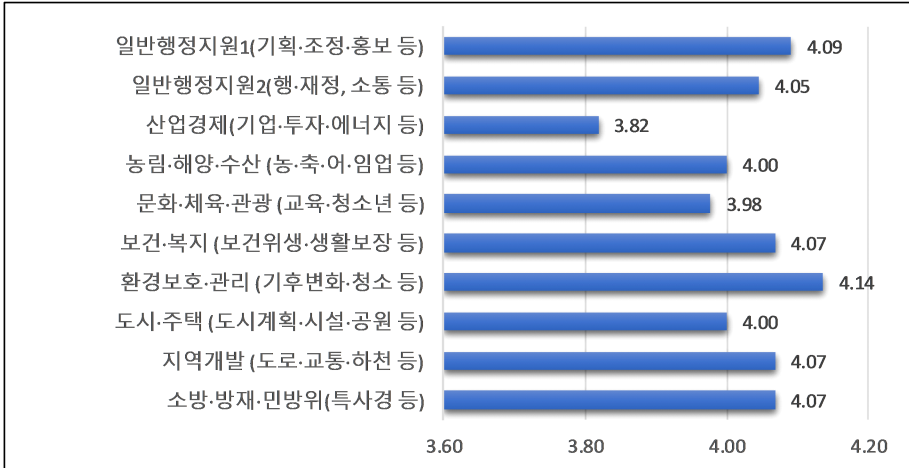
사무명	평균	표준 편차	부정적 예상 응답수 (①~③)	현재 수준 예상 응답수 (④)	긍정적 예상 응답수 (⑤~⑦)
일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	4.09	1.31	12 (27.3%)	17 (38.6%)	15 (34.1%)
일반행정지원2(행·재정, 소통 등)	4.05	1.24	13 (29.5%)	17 (38.6%)	14 (31.8%)
산업경제(기업·투자·에너지 등)	3.82	1.40	18 (40.9%)	13 (29.5%)	13 (29.5%)
농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	4.00	1.20	14 (31.8%)	15 (34.1%)	15 (34.1%)
문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	3.98	1.75	16 (36.4%)	8 (18.2%)	20 (45.5%)
보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	4.07	1.66	15 (34.1%)	7 (15.9%)	22 (50%)
환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	4.14	1.09	9 (20.5%)	21 (47.7%)	14 (31.8%)
도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	4.00	1.31	14 (31.8%)	16 (36.4%)	14 (31.8%)
지역개발 (도로·교통·하천 등)	4.07	1.26	11 (25%)	16 (36.4%)	17 (38.6%)
소방·방재·민방위(특사경 등)	4.07	0.90	7 (15.9%)	27 (61.4%)	10 (22.7%)

응답척도: ①매우 부정적, ②부정적, ③약간 부정적, ④현재 수준, ⑤약간 긍정적, ⑥긍정적, ⑦매우 긍정적

이와 같은 경향은 <표 4-9> 및 [그림 4-5]에서 확인할 수 있다. 산업경제 부문은 부정적인 영향을 미칠 것이라고 응답한 경우가 현재 수준을 유지하거나 또는 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 응답한 경우보다 훨씬 많이 응답한 유일한 기능으로 나타났다. 산업경제 분야는 지역 인구감소로 인한 지역의 공공서비스와 주민 삶의 질에 가장 나쁜 영향을 미칠 것으로 우려되고 있어, 향후 경제적 영향과 그로 인한 주민 삶의 질은 향후 분권적 균형발전 정책에 있어서 가장 집중해야 할 분야임을 시사하고 있다.

그림 4-5

지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향 (7점척도 평균)

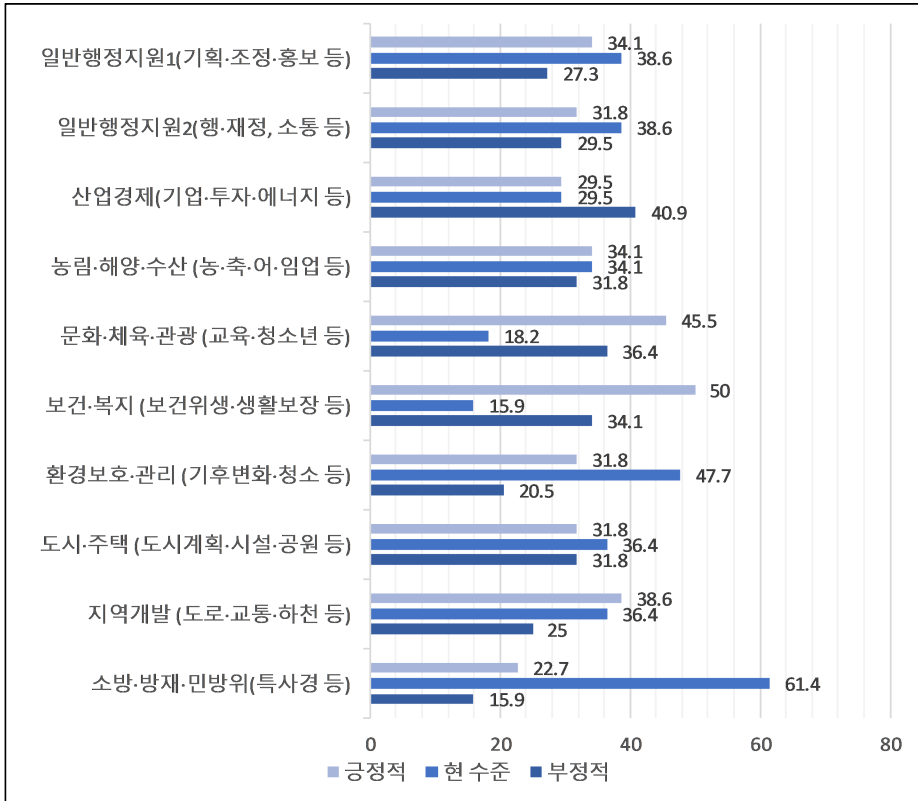


또 한가지 흥미로운 결과는, 보건·복지 및 문화·체육·관광은 긍정적인 것이라는 응답이 거의 절반에 가까운 다수를 보이고 있으며, 동시에 부정적인 것이라는 응답도 전체의 1/3 정도에 가깝고, 현 수준과 유사할 것이라는 응답이 소수로 나타났다는 점이다. 이러한 결과는 인구감소로 인해 해당 분야의 1인당 공공인프라와 물적 자원 등에 대한 접근성이 증가하면서 관련된 공공서비스의 질과 주민 삶의 질에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 예상을 함과 동시에, 지역 인구감소와 고령화 등에 의한 영향은 지역 인적자원의 감소로 인해 공공서비스와 삶의 질 축소에 대한 우려를 공존시키고 있음을 시사하고 있다. 따라서, 인구감소대응의 측면에서 인적 자원의 투입을 대체시킬 수 있는 보다 스마트한 지방행정이 필요하다는 사실을 시사하고 있다.

환경보호·관리, 소방·방재·민방위 기능은 대부분 현재 수준을 유지할 것이라는 예상 다수를 보이고 있으며, 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 응답한 비율이 그 다음을 차지하고, 부정적인 영향을 미칠 것이라는 응답은 소수에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 일반행정지원 기능에서도 유사하게 나타났으나, 상대적인 차이는 앞의 두 기능보다는 크지 않게 나타났다.

그림 4-6

지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향(%)



또한 지역개발 분야는 유일하게 긍정적일 것이라는 예상이 가장 높았으며, 농림·해양수산 기능은 긍정적 또는 현재와 유사한 수준이 될 것이라고 응답한 비율이 부정적이라고 응답한 비율을 상회하는 결과를 보이고 있으나, 도시·주택 분야와 함께 긍정적 및 현재와 유사한 수준일 것이라는 응답이 거의 유사하게 나타나고 있다.

지역 인구감소·지방소멸로 인해 주민 삶의 질에 부정적 영향을 미칠 수 있는 사무에 관한 개방형 설문문의 응답결과는, 고용·노동, 청소년·교육, 복지, 문화인프라·여가 등과 관련된 사무들이 다수를 차지하고 있으며, 기후변화대응 사무가 소수 언급되었

다. 또한 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상되는 사무로는 주택·정주여건 개선이 다수를 차지하고 있으며, 대기질 등 안전·환경관련 사무 등이 일부 제시되었다.

4) 각 지방행정 기능의 효율적·효과적 수행 수준

지역 인구감소 및 지방소멸에 의한 지방행정의 각 기능별 영향을 감안한 기능 재배분 방안을 도출을 위하여, 이러한 기능들을 보다 효율적 또는 효과적으로 수행하기 위한 적절한 행정계층에 대한 담당공무원의 의견을 청취하였다. 즉, 지역 인구감소 및 지방소멸의 적극적 대응(지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 “완화”하는 정책) 또는 소극적 대응(인구감소를 받아들이고 “적응”하는)을 위하여, 지방자치단체의 각 기능은 어떠한 수준에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적인지를 설문하였다.

지방행정의 각 기능별 적절한 정부수준에 대한 선택지는 다음과 같다: ① 중앙부처에서 수행하는 것이 바람직함, ② 중앙부처 및 광역지자체의 협력에 의한 수행이 바람직함(즉, 중앙의 의사결정에 광역자치단체가 관여), ③ 광역지자체간 협력에 의한 수행이 바람직함, ④ 단일 광역지자체 수행이 바람직함, ⑤ 광역 및 기초지자체간 협력에 의한 수행이 바람직함, ⑥ 기초지자체간 협력수행이 바람직함, ⑦ 단일 기초지자체 수행이 바람직함.

설문결과는 <표 4-10> 및 <표 4-11>, 그리고 [그림 4-7]부터 [그림 4-10]까지에 제시된 바와 같다. <표 4-10>, [그림 4-7] 및 [그림 4-8]은 인구감소대응 완화(인구 늘리기) 정책을, <표 4-11>, [그림 4-9] 및 [그림 4-10]은 인구감소대응 적응(감소된 인구에 맞는 행정·공공서비스 제공) 정책을 고려할 때 적절한 기능의 수행주체에 관한 응답결과를 제시하고 있다.

다만 이와 같은 결과는 기능수행에 있어서 중앙부처 및 광역-기초지자체 중 어떠한 수준에서 수행하는 것이 적절한가를 포함하여, 그 수행주체로서 중앙-광역, 광역-기초, 광역간 및 기초간 협력수행을 포괄적으로 설문한 결과를 포함하고 있다. 본 장은 각 기능별 재배분의 방향을 도출하는 것이 목적이므로, 계층간 재배분의 방향을 중심으로 결과를 논하며, 중앙-지방간 또는 자치단체간 협력수행의 경우 이를 본격적으로 다루는 다음 장에서 보다 자세한 논의를 제시하고자 한다.

또한 설문응답 결과는 총 44부이나, 이 문항의 경우 각 기능별 완화정책 또는 적응 정책을 선택한 후 바람직한 기능수행 수준에 관한 설문이 이루어졌기에, 완화 또는 적응의 단일정책의 견지에서의 응답결과 중 상당수는 응답수가 30부에 미치지 못하는 경우가 발생하였다. 따라서, 응답결과 및 그 해석에 있어서 이론적 엄밀성을 논하기 보다는 인구감소지역 담당공무원의 인식에 관한 참고자료로 활용될 필요가 있다.

(1) 인구감소 완화정책의 견지에서 본 기능의 효율적 수행수준

우선, 인구감소 완화정책의 견지에서 기능수행의 적절한 수준에 대한 응답결과는 다음과 같다. 일반행정 기능의 경우 기초 수준보다는 광역과 중앙부처가 관여하는 것이 더 적절하다는 결과를 보이고 있다, 산업경제 및 보건·복지 기능에서는 더욱 중앙부처의 관여가 더 필요하다는 결과가 도출되었고, 특히 전자의 경우 광역의 역할을 어느 정도 중요하다고 보고 있으나, 후자의 경우에는 광역보다는 중앙부처의 역할이 더욱 필요하다고 나타나고 있다. 이러한 이유는 광역권 중심의 경제개발의 필요성에 대한 인식이 확산되는 것으로 보이며, 일반행정과 보건·복지의 경우 인구감소에 따른 재정적 취약성의 심화를 우려한 결과로 해석된다.

영국의 그레이터만체스터 광역연합(부록 1-4 참조) 등 다수의 해외사례에서 대도시권 또는 초광역 단위의 협력사무 중 핵심적으로 제시되는 것이 지역경제의 발전을 위한 산업, 기술, 교통 등 인프라 구축 등으로 제시되고 있다, 인구감소 완화정책의 견지에서 추진되는 산업경제의 경우 기능의 재분배는 중앙·기초 수준에서 광역·초광역권으로 권한이동이 이루어지는 것이 적절함을 알 수 있다.

한편 복지와 관련해서는 일본의 스마트 자치체 전환 사례(부록1-1 참조)에서 볼 수 있듯이, 인구감소가 초래하는 행정인력의 감소에 대한 대응으로 지방행정의 공통화 및 표준화를 통한 인공지능(AI)·로봇자동화(RPA) 등 스마트 행정의 도입이 요구되는데 이를 위해서는 중앙부처의 역할과 자치단체와의 협력이 필요하다. 이러한 관점에서 복지기능은 단순한 재원의 문제를 넘어서 인구감소 완화정책으로서의 중앙-지방의 기능 재배분에 관한 논의가 필요함을 시사하고 있다.

표 4-10 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준

사무명	중앙부처 수행 비람직	중앙 -광역 협력 수행 비람직	광역 간 협력 수행 비람직	단일 광역 수행 비람직	광역 -기초 협력 수행 비람직	기초 간 협력 수행 비람직	단일 기초 수행 비람직
일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	2 (8.3%)	5 (20.8%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (45.8%)	1 (4.2%)	5 (20.8%)
일반행정지원2 (행·재정, 소통 등)	0 (0%)	8 (42.1%)	0 (0%)	1 (5.3%)	3 (15.8%)	2 (10.5%)	5 (26.3%)
산업경제 (기업·투자·에너지 등)	5 (13.9%)	12 (33.3%)	0 (0%)	6 (16.7%)	7 (19.4%)	1 (2.8%)	5 (13.9%)
농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	0 (0%)	7 (36.8%)	1 (5.3%)	0 (0%)	5 (26.3%)	3 (15.8%)	3 (15.8%)
문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	0 (0%)	6 (25%)	2 (8.3%)	0 (0%)	6 (25%)	6 (25%)	4 (16.7%)
보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	3 (12.5%)	11 (45.8%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (25%)	2 (8.3%)	2 (8.3%)
환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	4 (28.6%)	3 (21.4%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (14.3%)	3 (21.4%)	2 (14.3%)
도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	2 (8.3%)	9 (37.5%)	0 (0%)	2 (8.3%)	5 (20.8%)	3 (12.5%)	3 (12.5%)
지역개발 (도로·교통·하천 등)	2 (8.7%)	9 (39.1%)	1 (4.3%)	2 (8.7%)	6 (26.1%)	2 (8.7%)	1 (4.3%)
소방·방재·민방위 (특사경 등)	2 (14.3%)	3 (21.4%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (21.4%)	3 (21.4%)	3 (21.4%)

그림 4-7 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(1)

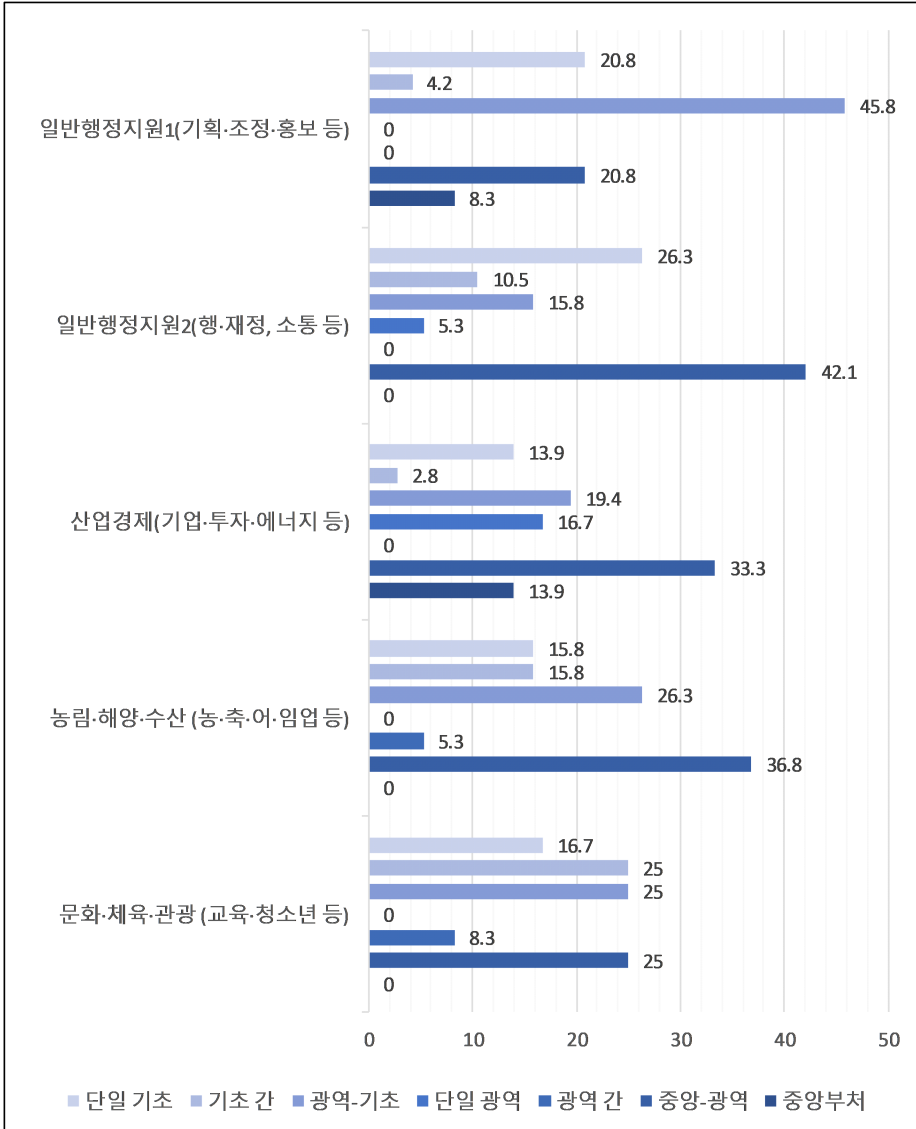
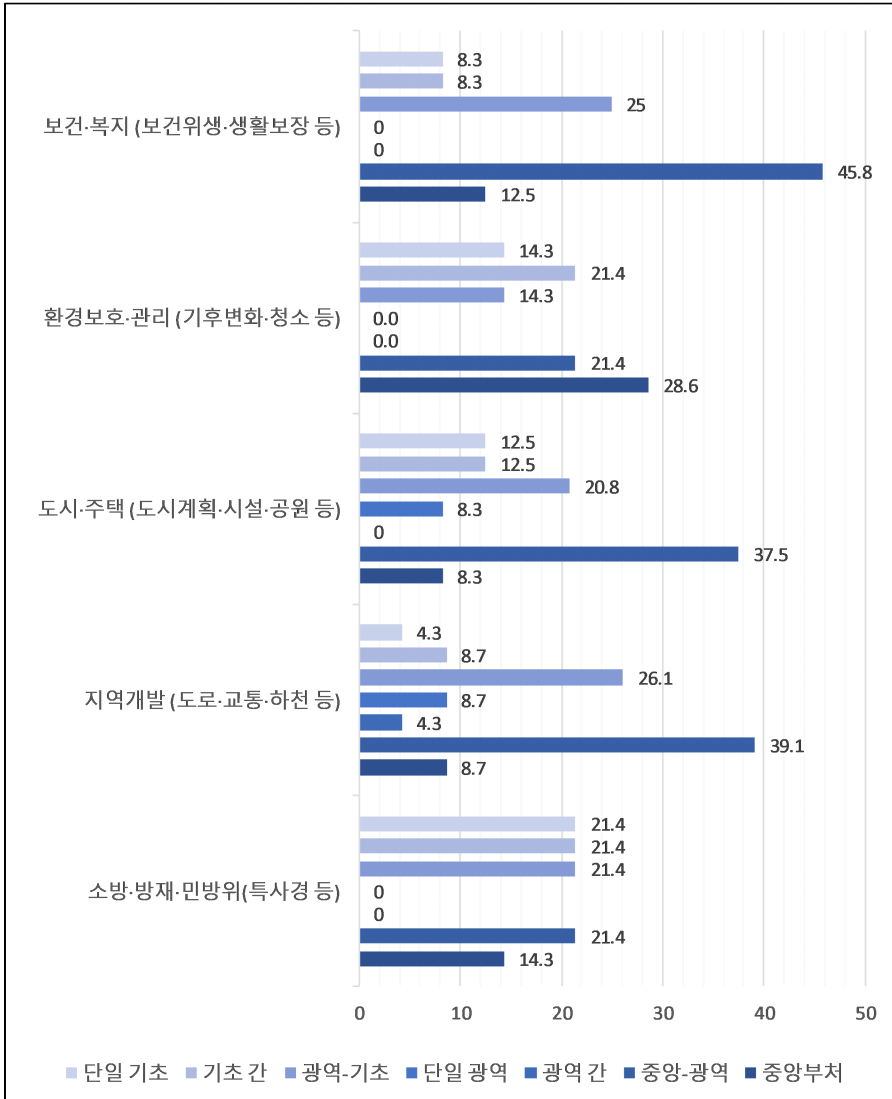


그림 4-8 인구감소 완화정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(2)



문화·체육·관광 및 농림·해양수산의 경우 기초지자체 중심의 수행과 아울러 광역 및 중앙의 역할도 동시에 필요하다고 응답하고 있다. 단일 기초지자체의 수행보다 타 기초 또는 광역지자체, 중앙부처와 광역 간의 연계·협력에 의한 수행이 높은 비중을 차지하는 것으로 미루어 볼 때, 각 기초지자체를 중심으로 수행하되 역량이 미흡한 부문에 대해서는 광역지자체 등의 역할이 필요함을 시사하고 있다.

환경보호·관리, 지역개발, 도시·주택과 관련된 기능에 있어서는 기초수준의 수행이 적절하다는 응답이 일부 나타났으나, 주로 광역지자체 및 중앙부처의 관여를 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 특히 지역개발에 있어서는 기초수준의 역할보다는 광역과 중앙부처의 역할이 중요하다는 인식이 뚜렷하게 나타나고 있고, 환경보호·관리 및 도시·주택 부문은 일정부분 기초지자체의 역할이 있으나, 동시에 적절한 광역지자체와의 연계는 물론 중앙부처 및 광역지자체의 역할을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 소방·방재·민방위 부문에 있어서는 기초지자체와 광역지자체를 중심으로 기능의 수행이 적절하다고 인식하고 있었으며, 중앙부처의 역할은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

이상과 같은 결과는 해외 사례에서 나타난 기능재분배의 방향과도 일치한다. 일본의 간사이 광역연합의 사례(부록 1-1 참조)에서, 지방자치단체의 협력이 효율적인 사무로 방재, 문화·관광, 교육, 보건의료 등이 제시된 바와 같이, 단일 자치단체의 문화·체육·관광·교육과 지역개발, 방재 등의 기능에서 기초간 및 기초-광역간 사무의 공동수행과 같은 기능재분배를 논의할 필요가 있다

이상과 같이, 인구감소대응을 위한 완화정책, 즉 적극적인 인구늘리기 정책의 견지에서는 아무래도 광역지자체와 중앙부처의 역할이 상대적으로 중요하게 나타나고 있는 반면, 줄어든 인구에도 불구하고 지방행정의 정체성을 유지시키는 적응정책의 견지에서는 전반적으로 중앙부처의 역할보다는 기초지자체의 역할이 강조되고 있다. 특히 기초지자체의 기능수행에 있어서, 광역지자체와의 적절한 연계·협력을 통해 인구감소로 인해 저하될 수 있는 기초지자체의 역량을 보완하는 것이 보다 효율적 또는 효과적인 기능수행에 필요하다는 결과를 나타내고 있다.

(2) 인구감소 적응정책의 견지에서 본 기능의 효율적 수행수준

인구감소 적응정책의 견지에서 기능수행의 적절한 수준에 대한 응답결과는 다음과 같다. 일반행정 기능의 경우, 중앙부처의 역할이 필요하다는 응답이 일부 존재하나, 완화정책의 결과와 비교해 볼 때 상대적으로 기초지자체 수준에서 수행하거나 또는 기초간, 기초-광역간 연계·협력을 통한 수행이 필요하다고 응답하고 있다.

표 4-11 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준

사무명	중앙부처 수행 비람직	중앙 -광역 협력 수행 비람직	광역간 협력 수행 비람직	단일 광역 수행 비람직	광역 -기초 협력 수행 비람직	기초간 협력 수행 비람직	단일 기초 수행 비람직
일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	3 (13.6%)	1 (4.5%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (45.5%)	2 (9.1%)	6 (27.3%)
일반행정지원2 (행·재정, 소통 등)	3 (11.1%)	2 (7.4%)	0 (0%)	1 (3.7%)	13 (48.1%)	1 (3.7%)	7 (25.9%)
산업경제 (기업·투자·에너지 등)	1 (6.7%)	6 (40%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (26.7%)	2 (13.3%)	2 (13.3%)
농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	1 (4%)	3 (12%)	1 (4%)	0 (0%)	13 (52%)	2 (8%)	5 (20%)
문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	1 (4.5%)	1 (4.5%)	1 (4.5%)	0 (0%)	9 (40.9%)	6 (27.3%)	4 (18.2%)
보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	3 (13%)	1 (4.3%)	0 (0%)	1 (4.3%)	11 (47.8%)	5 (21.7%)	2 (8.7%)
환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	3 (10%)	2 (6.7%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (30%)	5 (16.7%)	11 (36.7%)
도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	1 (5%)	2 (10%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (40%)	2 (10%)	7 (35%)
지역개발 (도로·교통·하천 등)	1 (4.8%)	2 (9.5%)	1 (4.8%)	0 (0%)	10 (47.6%)	2 (9.5%)	5 (23.8%)
소방·방재·민방위 (특사경 등)	8 (26.7%)	1 (3.3%)	0 (0%)	3 (10%)	7 (23.3%)	4 (13.3%)	7 (23.3%)

그림 4-9 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(1)

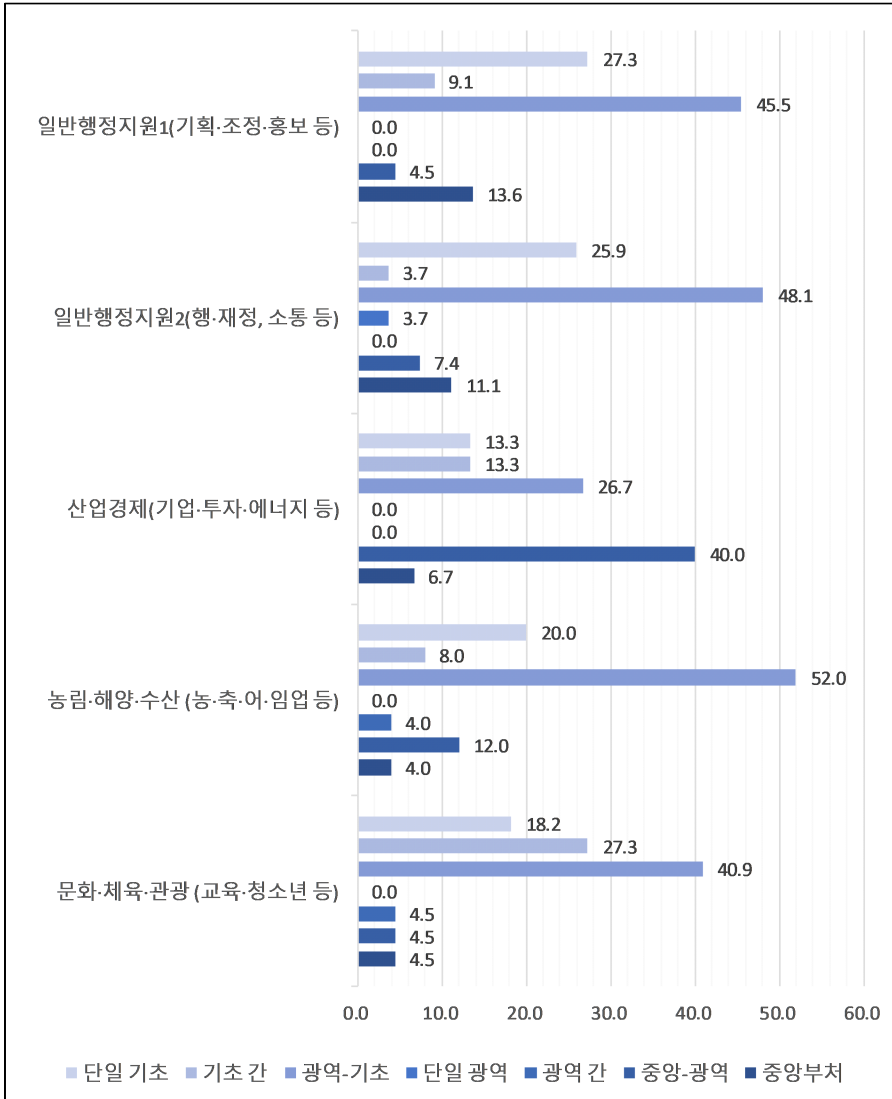
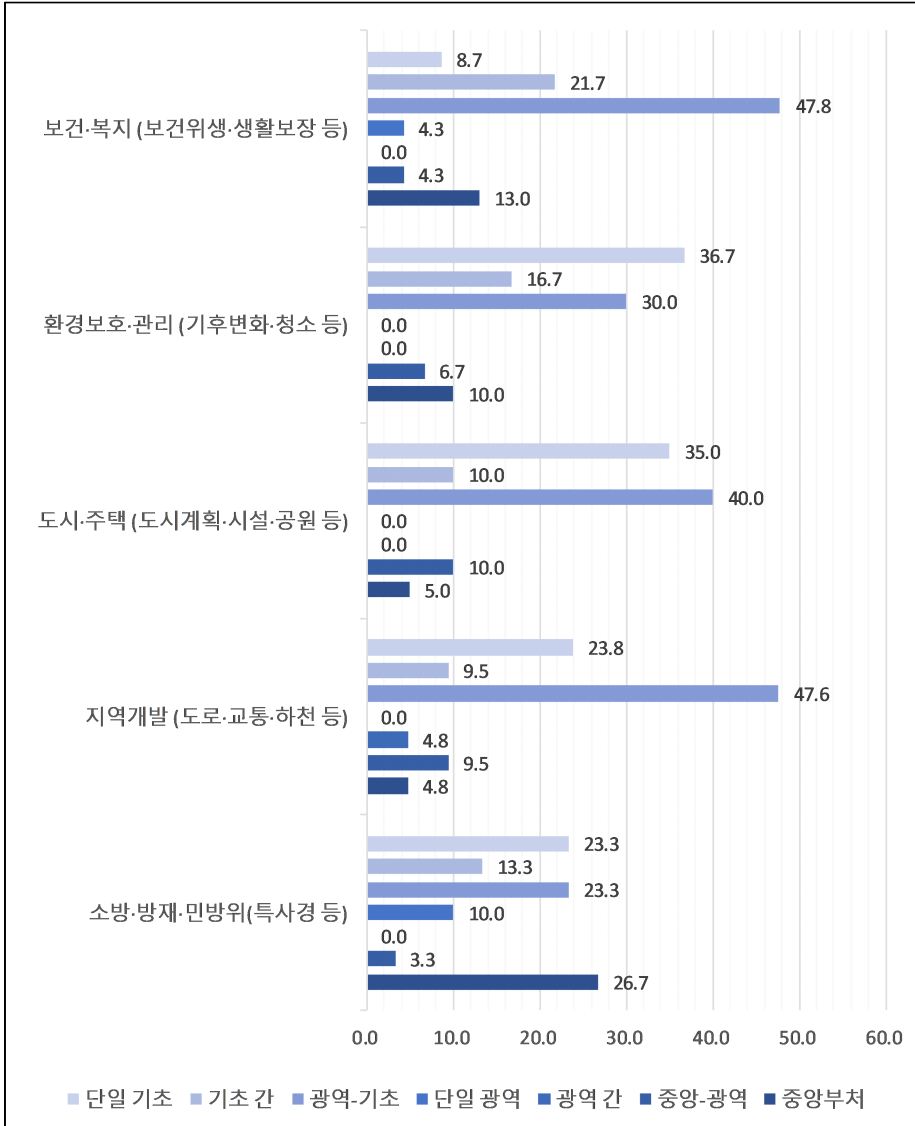


그림 4-10 인구감소 적응정책의 견지에서 효율적·효과적 기능수행 수준(2)



산업경제 기능의 경우, 완화정책과 마찬가지로 중앙부처와 광역간 협력의 중요성이 상대적으로 크게 나타나고 있으나, 완화정책과는 달리 기초지자체 또는 기초간, 기초-광역간 연계·협력의 필요성이 강조되고 있어 초광역·광역수준과 기초수준의 역할이 동시에 필요함을 시사하고 있다. 이는 영국의 지방정부협력체의 사례(부록 1-5 참조)나 스페인 서남유럽지역(RESOE)에 대한 OECD의 정책적 제언(부록 1-6 참조)에서 언급된 바와 같이 수직적·수평적 협력이 동시에 추구되어야 한다는 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

농림·해양수산 및 문화·관광·체육의 경우 적응정책의 견지에서는 중앙부처의 역할이 중요하지 않은 반면, 기초자치단체의 역할이 일정 부문 필요하면서 동시에 광역과의 연계·협력이 매우 중요하다는 결과를 나타내고 있다. 적응정책의 경우 대부분의 기능수행에 있어서 광역-기초간 연계·협력이 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 특히 농림·해양수산의 경우 광역과의 협력의 중요성이 제시되고 있다는 사실은 지역 인구감소로 인한 기능수행에 있어서 광역지자체의 도움이 많이 필요하다는 사실을 반증하고 있다.

보건·복지 기능의 수행에 있어서 단일 기초지자체의 역할은 상대적으로 낮게 나타난 반면, 이러한 광역자치단체의 역할은 기초간, 광역-기초간 연계·협력의 상대적 비중이 높게 나타난 점은 완화정책과는 다른 응답결과를 나타내고 있다. 완화정책에서는 중앙부처와 광역의 연계수행이 높은 비중을 차지하고 있는데, 보건·복지 분야에 있어서 관련 공공서비스를 유지하려는 적응정책의 경우 광역을 중심으로 한 기능재배분을 고려할 필요가 있음을 나타내고 있다.

환경보호·관리, 지역개발, 도시·주택, 소방·방재·민방위 기능은 적응정책에 있어서 상대적으로 모두 현재와 같은 단일 기초지자체 중심의 수행이 적절하다는 의견이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 환경보호·관리, 지역개발 및 도시·주택 분야에서 두드러지게 나타나고 있고, 지역개발 기능에서는 단일 기초수준 보다는 광역과의 연계·협력 필요성이 높게 나타나고 있다.

이러한 기능들과 관련된 인프라의 구축에 있어서는 광역과의 협력이 필요하며, 해당 기능을 유지시키고 운영하는 데에 있어서는 기초수준의 역할을 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다. 소방·방재·민방위 기능은 특히 중앙부처의 역할이 강조되고 있는데, 이는

인구감소 및 지방소멸에 대응하여 관련 분야에서 보다 스마트한 기술에 기반한 행정이 필요함을 시사하고 있다.

인구감소 완화정책의 차원에서, 중앙부처에서 수행하는 기능·사무 중 지방자치단체로의 이양이 필요한 기능·사무에 관한 개방형 설문에서는 다양한 분야의 다양한 사무가 언급되었다, 그 중 자주 언급되고 있는 이양필요 사무는 재정·예산, 세무, 평가 등 인구늘리기를 위한 자원마련과 관련된 사무 등이며, 기업유치를 위한 규제 완화 등이 특징적이다.

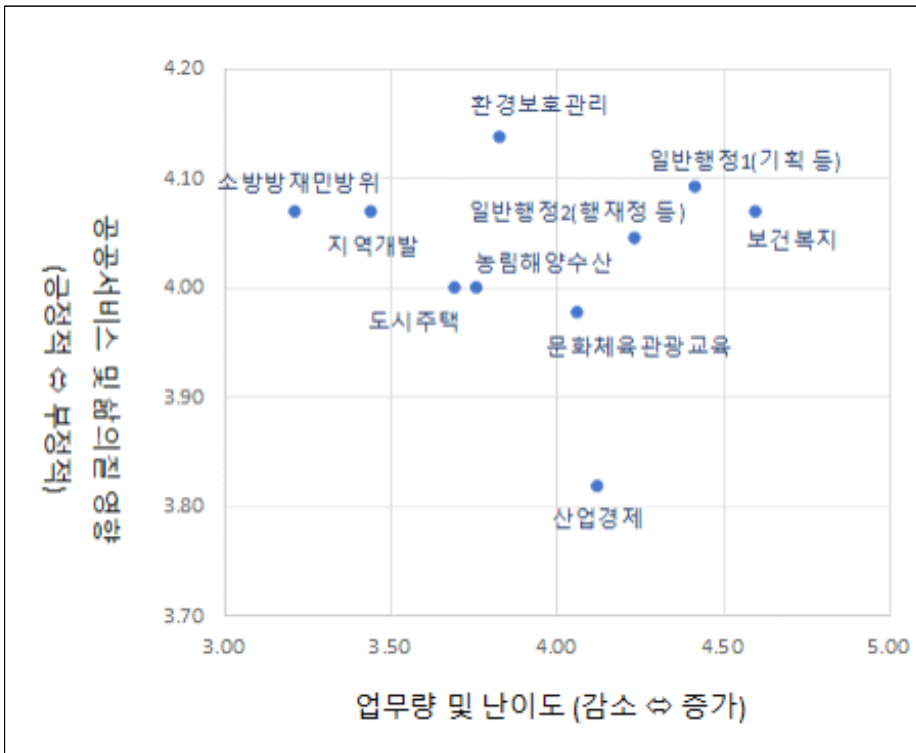
또한 적응정책의 차원에서 이양이 필요한 사무로는 농·림·어업, 주택, 보육, 의료, 시민소통·협치 등 다양한 사무들이 언급되고 있다. 이 중 농·림·어업이나 주택 등은 귀농·귀촌과 관련된 실제적인 문제점으로 인해 지역맞춤형 규제개선과 관련된 사무를 언급한 것으로 보이며, 주택문제를 포함하여 보육, 의료 등은 실제 정주환경의 조성과 관련된 사무로 볼 수 있다. 시민소통과 협치 관련 사무는 기후변화나 인구감소, 경제 침체와 같은 위기상황을 대응하기 위하여 주민밀착형 행정과 지역사회의 역량강화 측면에서 더 적극적인 대응을 위한 사무로 볼 수 있다. 이는 다양한 위기상황을 극복하기 위한 지역공동체 회복력(community resilience)에 관한 지역사회의 니즈로 해석할 수 있을 것이다.

제4절 소결: 기능재배분 방안

1. 인구감소의 영향과 기능의 변화방향

이상의 분석으로부터 지역 인구감소 및 지방소멸에 따른 지방행정 기능의 종합적인 영향은 [그림 4-11]로 요약될 수 있다. 그림은 각 기능별로 상기 업무량 및 업무난이도의 평균값을 가로축에, 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질로의 영향에 대한 평균값을 세로축에 교차하여, 종합적인 영향을 평면으로 표시하였다. 여기서 업무량과 업무난이도의 경우 같은 패턴을 보인다고 볼 수 있으므로 이를 하나의 축으로 표현하고, 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 대한 영향을 또다른 축으로 표현하여 교차평면을 구성하였다.

그림 4-11 지역 인구감소·지방소멸에 따른 기능별 영향(종합)



그림에서 지역 인구감소 및 지방소멸에 따른 지방행정의 기능 중 보건·복지 분야는 업무량과 난이도의 증가가 예상되나, 상대적으로 지역 공공서비스 및 삶의 질로의 영향은 다른 기능에 비해 다소 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 기획·조정·홍보, 행·재정 및 소통·협치 등의 일반행정 기능에 있어서는, 지역 인구감소와 지방소멸로 인해 업무량과 난이도가 증가할 것으로 우려하고 있으나, 상대적으로 지역의 공공서비스 및 주민 삶의 질 측면에서는 상대적으로 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 낙관적인 기대를 보이고 있다.

또한 산업경제의 경우 업무량과 난이도의 증가는 크지 않지만, 상대적으로 지역 공공서비스와 주민 삶의 질에는 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려를 나타내고 있다. 문화·체육·관광 등의 분야 역시 산업경제 부문과 유사한 패턴을 보이고 있으나, 공공서비스나 삶의 질에 대한 부정적인 영향은 산업경제에 비해 크지 않음을 알 수 있다.

상대적으로 지역개발, 소방·방재·민방위 기능의 경우 업무량이나 업무난이도의 증가가 예상되지 않고, 동시에 지역 공공서비스나 주민 삶의 질에 미치는 영향도 부정적이지 않다고 예상하고 있음을 알 수 있다. 또한 환경보호·관리, 도시·주택, 농림·해양수산 기능은 업무량 및 난이도의 증가는 중간 정도의 수준인데, 그 중 환경보호·관리는 주민 삶의 질에 상대적으로 긍정적인 영향을 미치고 있고, 나머지 분야는 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 미치는 영향 모두 상대적으로 타 기능에 비해 영향이 크지 않다고 볼 수 있다.

이상과 같은 결과로부터 지방행정 기능에 있어서 인구감소로 인한 업무의 변화에 대한 우려는, 상대적으로 이를 일찍 경험하고 있는 인구감소지역의 기초지방자치단체 공무원들은 보건·복지 및 일반행정 분야 등에서 가장 두드러지게 나타나고 있으나, 이러한 업무의 양적·질적 변화가 지역의 공공서비스나 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 미친다고 인식하고 있지는 않음을 알 수 있다.

반면 산업경제 및 문화·체육·관광 기능은 업무의 양적·질적 변화는 크지 않지만 상대적으로 지역의 공공서비스나 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라고 인식하고 있음을 알 수 있다. 나머지 분야들은 지역 인구감소나 지방소멸에도 불구하고 상대적으로 업무의 양적·질적 변화나 지역의 공공서비스 및 주민 삶의 질에 악영향을 적게 미친다고 볼 수 있다.

2. 기능재배분 방안

인구감소의 완화정책은 적극적인 지역발전을 통한 인구늘리기로 볼 수 있으며, 이를 위해서는 광역·초광역 수준 경제권에서의 기능의 점진적인 강화가 요구된다, 따라서 지역경쟁력 강화와 관련된 중앙부처의 기능이 지속적으로 광역·초광역으로 이양될 필요가 있으며, 동시에 지역여건에 따라 기초-광역·초광역간의 적절한 역할분담과 기능 재배분이 논의될 필요가 있다.

또한 인구감소의 적응정책은, 인구감소로 인해 자치단체의 책임성 있는 사무수행이 여의치 않았을 때 지방행정의 범위가 축소되거나 내부적 통제가 불가능한 구조를 야기시키는 문제점을 해결하고, 기존의 지방행정 서비스의 정체성을 유지시키는 것을 의미한다. 따라서 인구감소·지방행정의 영향을 크게 받는 기능들을 우선적으로 고려하여, 행정효율성의 유지를 위한 규모의 경제 및 범위의 경제를 담보하기 위한 적절한 수평적·수직적 거버넌스의 강화와 연계·협력을 통한 기능의 재배분 방향을 고려할 필요가 있다.

다양한 해외사례에서는 단일 기초자치단체를 중심으로 기능수행을 추구하되 여의치 않은 경우, 이를 해결하기 위한 제도적 방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 오스트리아의 사례(부록 1-2 참조)에서와 같은 자치사무의 민영화 또는 수익사업으로 재원을 확보할 수 있는 권한부여의 방안, 일본의 스마트 자치체 전략(부록 1-1 참조)에서 보는 바와 같은 스마트 행정의 도입을 통한 대응, 프랑스(부록 1-3 참조)나 영국(부록 1-4 참조)과 같은 정부 수준 간 수평적·수직적 협력을 통한 사무의 공동수행, 미국의 홈룰 사례(부록 1-5 참조)와 같이 자치권의 부여를 통한 지역맞춤형 분권모형을 통한 다양하고 창의적인 문제해결 방안 등으로 요약될 수 있다.

인구감소의 완화 및 적응정책의 견지에서 지방행정의 다양한 기능 수행은 위와 같은 다양한 방안이 모색될 필요가 있으며, 이러한 방안들을 감안한 지방행정 기능의 재배분 방안이 논의되어야 한다. 자치단체간 협력에 의한 기능의 공동수행과 관련되어서는 다음 장에서 보다 깊이 있는 논의를 진행하며, 본 장에서는 보다 거시적으로 재배분의 방향을 중심으로 재배분 방안을 논의하였다. 이상과 같은 분석결과를 바탕으로 기능별 재배분 방안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 보건·복지 기능은 업무의 양적·질적 변화에 대한 우려가 가장 큰 분야이며, 기능수행에 있어서 인구감소 완화 및 적응정책의 견지에서 중앙부처와 광역자치단체의 역할에 대한 중요성이 높게 나타난 점을 미루어 볼 때, 향후 기능재배분이 가장 시급히 요구되는 분야로 볼 수 있다. 따라서 현재 기초수준의 기능수행에 있어서 일정부분 광역지자체 및 중앙부처의 지원과 역할이 강조되고 있다고 볼 수 있다.

구체적으로, 저출산·고령화를 대비한 노인복지 및 생활보장, 여성·장애인, 아동·보육 등의 기능에 있어서는 기존 기초사무에 대해 기초지방자치단체간 및 기초-광역의 협력사무, 필요한 경우 광역사무로 재편이 필요하며, 보건 및 위생의 기능은 지난 팬데믹 위기에서도 드러나듯이 기존 기초지방자치단체의 대응역량의 한계를 감안하여 중앙정부 및 광역자치단체와 기초지방자치단체의 협력사무로 재편이 요구된다. [부록 1]에 제시된 일본의 사례에서와 같은 사무의 대체집행 또는 보완사무와 같은 탄력적인 대응이 필요하다.

둘째, 일반행정 분야의 경우도 마찬가지로 지역 인구감소 및 지방소멸로 인해 업무의 양적·질적 변화가 크게 우려되고 있는 분야로 볼 수 있으며, 기능수행에 있어서 완화정책의 경우 중앙정부의 역할 또는 중앙-광역간 연계·협력이, 적응정책에 있어서는 광역과의 연계·협력이 필요한 분야라고 볼 수 있다. 현행 인구감소지역에 대한 지원이나 지방소멸대응기금과 같이 적극적인 중앙부처 및 광역과의 연계를 통한 대응정책이 지속될 필요가 있으며, 자치단체의 일반행정 전반에 대한 제도적인 지원의 확대가 필요하다.

이러한 관점에서, 일반관리·세무회계·법무·홍보·정보통계 등은 현재와 같은 자치사무로 수행될 필요가 있으나, 기획 및 예산 등 인구감소의 영향이 큰 분야에서는 중앙정부 및 광역지방자치단체와의 협력사무 및 보완사무와 같은 기능의 개편이 필요하다. 의회업무의 경우 향후 지방의회의 권한 강화 및 기관구성 다양화 등의 논의에 따라 광역사무 또는 광역과의 협력사무의 가능성을 논의할 필요가 있으며, 시민소통·민관협력의 경우 인구감소 적응차원에서 기초수준의 자치사무로 권한이양이 지속될 필요가 있다.

셋째, 산업경제 기능은 업무의 양적·질적 변화에 대한 우려보다는 지역의 공공서비스 및 주민 삶에 미치는 영향이 크다는 점이 특징적이며, 완화정책에 있어서는 중앙부처와 초광역의 역할이, 적응정책에 있어서는 광역과 기초와의 연계·협력이 중요하다는

응답결과를 보이고 있다. 해외사례 등에서 제시한 바와 같이, 완화정책의 견지에서 광역 또는 초광역권을 중심으로 한 지역경쟁력의 확보가 중요하다고 볼 수 있으며, 해당 기능은 광역을 중심으로 광역과 기초간의 역할분담에 관한 추가적인 논의가 필요하다, 각 경제권의 특성과 경제권 내에서 소지역의 역할에 관한 논의를 통해 지역맞춤형 기능재배분의 논의가 필요하다.

산업경제와 관련된 기능 중, 완화정책에 해당하는 전략산업 및 과학기술 육성, 교통 인프라 등과 관련되어서는 현재의 중앙권한을 지역 특성에 맞추어 초광역·광역으로의 적극적 이양을 통해 초광역·광역수준의 협력사무로 재편이 필요하며, 적응정책의 차원에서 일자리 창출 및 소상공인·민생경제, 투자·통상, 에너지 등은 경제권을 감안하여 현재 개별적인 기초사무 또는 광역사무로부터 기초-광역 또는 초광역간 협력사무로의 구조적인 개편이 요구된다.

넷째, 농림·해양수산 및 문화·관광·체육 등의 기능은 산업경제와 유사한 특징을 지니고 있으나, 중앙부처나 초광역권보다는 보다 기초와 광역의 역할이 중요하다는 점을 시사하고 있다. 완화정책의 견지에서는 중앙부처의 역할이 상대적으로 높게 인식되고 있으나, 적응정책의 견지에서는 기초의 역할을 전제로 기초와 광역간의 연계가 강조된다. 즉, 산업경제와 같이 광역 또는 초광역의 경제권 중심의 정책보다는 보다 기초와 광역간 적절한 지역맞춤형 기능재배분이 필요하다.

농·축·임·수산업과 관련된 기능은 현재의 기초사무를 유지하거나 또는 필요시 전술한 기초간 협력사무 및 광역자치단체의 보완사무로의 재편이 필요하다. 문화·예술·체육 인프라 등과 관련된 기능에서는 중앙행정 권한의 지속적인 이양을 통해 지역맞춤형 기능재배분이 추진될 필요가 있으며, 완화정책의 견지에서는 마찬가지로 초광역·광역을 중심으로 사무가 재편될 필요가 있다. 인구감소대응을 위해 지방대학·교육관련 기관과 기초·광역지방자치단체와의 거버넌스 강화를 위한 특별지방행정기관의 기능을 점진적으로 기초·광역지방자치단체로 이양할 필요가 있다. 전반적으로 문체·관광과 교육·청소년 등 지역의 정체성과 특성이 반영될 필요가 있으므로 지역맞춤형 기능수행이 될 수 있도록 기초중심의 기능수행 방안이 견지될 필요가 있다.

다섯째, 환경보호·관리, 지역개발 및 도시·주택, 소방·방재·민방위 등의 분야에서는 업무의 양적·질적 변화와 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 미치는 영향 모두 상

대적으로 크지 않게 인식되고 있다. 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 기능재배분에 관한 논의의 우선순위가 상대적으로 떨어지는 분야로 볼 수 있으나, 특히 인구감소 적응정책의 견지에서 관련 인프라의 구축과 스마트 행정의 촉진을 위한 중앙부처나 광역 자치단체의 역할이 지속되어야 할 필요성이 제시되고 있다.

특히 기후변화대응 및 수질·대기·상하수도 등 기초수준 보다는 이를 넘어선 수준의 기능수행 또는 협력수행이 불가피한 부문에 있어서는 기초와 광역·초광역간의 협력사무의 발굴·추진을 통한 기능개편이 필요하며, 도시계획과 공원녹지 등의 분야에 있어서도 광역·초광역의 비전과 발전계획에 맞는 인프라의 구축·관리가 요구되는 만큼 인구감소 완화정책의 차원에서 보다 적극적인 광역의 역할이 요구된다. 도시계획·주택·건설토목 등의 기능은 적응정책의 차원에서 기초수준의 기능수행에 대한 강화가 필요한데, 관련된 행정권한 및 규제 등에 있어서 지역의 행정환경 변화에 부합하는 맞춤형 기능재배분 방안이 필요하다.

요컨대, 지역 인구감소와 지방소멸을 위한 제도적 대응에 있어서, 우선적으로 보건·복지분야에 대한 자치단체의 기능을 보완하기 위한 거점중심 또는 광역연계형 기능재배분의 논의가 요구되며, 일반행정에 있어서 인구감소지역 기초자치단체의 기능보완을 위한 방안의 논의가 추가적으로 이루어져야 함을 시사하고 있다. 또한 산업경제의 경우 광역 또는 초광역의 경제권을 기반으로 한 전략 하에서, 지역의 역할과 특성에 대한 전략적 추진을 뒷받침할 수 있는 지역맞춤형 자치분권제도의 기반을 공고할 필요가 있으며, 농림·해양수산 및 문화·체육·관광 역시 산업경제와 마찬가지로 광역 내에서 지역맞춤형 기능수행이 가능하도록 제도적 유연성을 확보할 필요가 있다. 기타 환경 및 지역개발, 안전 등과 관련된 기능의 경우 기능재배분 논의의 우선순위가 낮다고 볼 수 있으나, 보다 스마트한 지방행정을 위한 중앙부처 및 광역지자체 등의 지속적인 정책노력이 요구되고 있다.

5

자치단체간 협력제도 활용방안 연구

제1절 개요

제2절 이론 및 법제 분석

제3절 협력제도에 관한 설문조사

제4절 협력제도 방안





Korea Research Institute for Local Administration

제5장

자치단체간 협력제도 활용방안 연구

제1절 개요

본 연구는 인구감소에 대응하기 위한 자치단체 간 협력제도 활용방안을 모색한다. 적절한 자치단체 간 협력은 인구감소와 비례하는 행정수요의 축소에 대응하여 행정력의 효율적인 활용을 가능하도록 한다. 본 장은 자치단체 간 협력제도에 대한 법제와 이론을 정리하고 설문을 통해 인구감소에 대응하기 위한 적절한 협력제도를 알아본 후 구체적 대안을 도출하는 것을 목표로 한다.

협력은 공동의 이익과 목적을 달성하고자 하는 전제에서 출발하기 때문에 제도의 설계에 따라 주민과 지자체 모두에게 정책 적용의 심리적 비용이 낮다는 장점이 있다. 본 장에서는 자치단체 간 협력에 대한 이론적 논의로 정부 간 관계이론, 교환모형, 협상모형, 공동생산모형을 살펴보고 인구감소대응을 위한 시사점을 도출한다. 또한 인구감소의 사회구조적 요인과 개인적 요인이 광역 및 기초지자체 간 협력과 어떻게 연결되는지를 살펴보고, 협력을 통한 공공서비스의 집단적 제공 원리가 기능적 개발과 영역적 개발로 나뉘기 때문에 인구감소에 대응하기 위한 여러 협력 제도 간에 상호 충돌 가능성이 있음을 밝힌다.

자치단체 간 협력제도는 앞서 논의한 행정구역 변경 혹은 기능재배분에 비교하였을 때 비교적 유연한 적용이 가능하기 때문에 인구감소 외에도 다양한 행정변화에 맞추어 제도의 진화를 이어왔다. 본 장에서는 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「국토기본법」 등에서 규정하고 있는 여러 지자체 간 협력에 관련된 제도 및 개념을 살펴보고, 특히 2022년 전면 개정된 「지방자치법」에서 규정하고 있는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 제도를 분석한다.

다만 협력제도는 예기치 못한 정치적·경제적 상황의 변화로 인해 지속하지 못하거나, 의사결정의 투명성·신속성·책임성·민주성의 문제로 인해 상호신뢰가 위협받는 경우가 존재할 수 있다. 본 장에서는 자치단체 간 협력제도 적용 정책이 그간 어떤 논리로 유형화되어 전개되어 왔는지 살펴보고, 이론적 논의 및 법제에 더하여 인구감소대응 정책 유형화에 대한 진단과 분석을 통해 쟁점을 파악한다.

제2절 이론 및 법제 분석

1. 자치단체 간 협력제도에 대한 이론적·법제도적 논의

1) 이론적 논의

지자체간 협력이 이뤄지는 이유와 어떻게 이뤄져야 하는지에 대한 당위를 설명하는 대표적인 이론으로 다음 네 가지 이론을 꼽을 수 있다. 첫째, 정부 간 관계 이론(inter-governmental relationship)이 있다. Wright(1980)는 정부간 관계적 맥락에서 정부간 협력을 이해하기 위한 모델로 관계 특성, 형식 및 협력의 연속성을 고려하여 내포적 권위형, 협력적 권위형, 중첩적 권위형을 제시하였다.

내포적 권위형(inclusive authority model)은 지방 정부가 중앙 정부에 일방적으로 의존하는 전통적인 위계 관계를 반영한다. 이는 권력이 중앙 수준에 집중되고 지방 정부가 제한된 자율성과 권한을 갖는 중앙 집권적이고 권위적인 접근 방식을 나타낸다. 협력적 권위형(seperated-authority model)은 중앙-지방 정부 간 독립적이고 자율성을 띤 관계를 맺는 것을 의미한다. 중첩적 권위형(overlapping authority model)은 상호의존성과 협상을 특징으로 하는 정부 간 관계의 보다 최근 경향을 반영한다.

Wright에 따르면 가장 이상적인 모델로, 중앙 정부와 지방 정부 간의 상호 작용은 물론 서로 다른 지방 정부 간의 상호 작용도 포함한다. 권력이 공유되고 협상과 협력을 통해 결정이 내려지는 협력적인 노력으로서 정부 간 관계의 본질을 강조한다. Wright의 모델은 단순성으로 인해 비판을 받았지만 협상, 협력, 경쟁 및 상호 의존성을 포함한 정부 간 협력의 본질적인 측면을 강조한다.

즉, 정부 간 관계는 법적 틀에만 기반한 것이 아니라 경쟁과 협력 사이의 균형과 협력 노력에 의해 추진된다는 점을 강조한다. 전반적으로 Wright의 모델은 정부 간 협력의 역동성과 정부 간 관계에서 행위자가 취하는 다양한 접근 방식을 이해하는 데 유용한 관점을 제공한다고 볼 수 있다.

둘째, 교환모형(exchange model)이 있다(Schmidt & Kochan, 1977). 교환모형은 이해관계의 관점에서 조직을 바라보는 입장으로 조직 간 관계가 상호 이익에 대한 인식을 기반으로 형성된다고 가정한다. 즉, 조직 간 협력은 권력의 불균형이 존재하는

비대칭적 교류관계가 아닌, 조직이 서로 이익을 주고받아 상호 의존하는 대칭적 교류 관계에 입각해 있다고 본다. 협력 관계에서 상호 작용의 빈도와 수준은 상호 이익의 정도에 비례하게 된다.

셋째, 협상모형(negotiation model)이 있다(하혜수·이달곤·정홍상, 2014). 협상모형은 협력을 조직 간 명시적 상호작용을 통해 공동 이익과 상충되는 이익을 조정하는 능동적 과정으로 본다. 관련된 조직 특성에 따라 협력적 요소와 경쟁적 요소를 모두 포함하며, 다각적 이해관계를 조정하여 상호 이익으로 이어지도록 만드는 것이 핵심이다. 그러나 모든 요소가 경쟁적이거나 승패가 엇갈리는 제로섬(zero-sum) 게임의 상황에서는 협상이 어렵다.

넷째, 공동생산 모형(coproduction model)이 있다(Ackoff et al., 2005). 이 모형은 공공 서비스의 설계, 제공 및 평가에 있어 시민, 지역사회 조직 및 기타 비정부 행위자의 협력과 적극적인 참여를 강조한다. 이를 지자체 간 협력에 적용하면, 여러 지자체가 공동으로 공공 서비스를 생산 및 제공하거나 공통의 문제를 해결하기 위해 협력하는 협력적 접근 방식을 의미한다. 공유 목표를 달성하기 위해 자원, 전문 지식 및 책임을 공유할 목적으로 인접 지자체, 지방의회 또는 지자체 특정 과(department)와 같은 여러 지방 정부 간의 파트너십이 포함할 수 있다. 지방자치단체 간 공동생산 모형에서는 참여 주체들이 능동적으로 협력하고 조율하여 서비스 전달의 효율성과 효과를 극대화하는 목표를 달성하고자 한다. 이 모형은 정책 영역 중 종합계획수립 등 연성(soft) 분야뿐만 아니라 도시재개발 사업, 주거환경개선사업, 택지개발사업 등 실질적 자본이 투입되는 경성(hard) 분야에도 적용이 가능하다.

표 5-1 자치단체 간 협력에 대한 이론적 논의

구분	요점	비고
정부 간 관계 이론	• 관계 특성, 형식 및 협력의 연속성을 고려하여 내포적 권위형, 협력적 권위형, 중첩적 권위형을 제시	정부간 협력의 역동성 강조
교환모형	• 조직이 서로 이익을 주고받아 상호 의존하는 대칭적 교류관계 • 상호 작용의 빈도와 수준은 상호 이익의 정도에 비례	이해관계 일치 필요
협상모형	• 협력은 공동 이익과 상충되는 이익을 조정하는 능동적 과정	이해관계 조정 가능
공동생산 모형	• 공유 목표를 달성하기 위해 자원, 전문 지식 및 책임을 공유 • 참여 주체들이 능동적으로 협력하고 조율	참여 단위의 유연성 강조

출처: wright(1980), Schmidt & Kochan, 1977, 하혜수 이달근 정홍상, 2014, Ackoff et al., 2005 등

2) 법·제도

(1) 협력 및 분쟁 조정

행정안전부는 국정과제 주요업무계획 중 지방자치단체 역량·소통·협력 강화를 꼽고 있다(행정안전부, 2023). 구체적으로, 초광역지역연합(메가시티) 구축 및 지자체 간 협력 활성화를 통해 지역균형발전을 도모하고, 중앙-지방간 수평적 협력관계 구축을 목표로 한다고 밝히고 있다.

또한 2022년 전면 개정된 「지방자치법」은 국가와 지자체 간 협력을 특히 강조하고 있다. 제164조는 기존안과 같이 지방자치단체 상호 간의 협력을 권장하고, 제2항을 신설하여 “관계 중앙기관의 장 역시 지방자치단체 간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다”고 중앙정부의 지원을 명문화하고 있다. 이 외에도 제183조(국가와 지방자치단체의 협력 의무), 184조 제3항(지방자치단체 사무에 대한 의견 제출), 제186조(중앙지방협력회의의 설치)를 신설하여 국가와 지자체간의 협력을 적극적으로 권장하고 있다.

중앙지방협력회의의 경우, 2022년 1월 첫 회의를 시작으로 2023년 5월까지 총 4회에 걸쳐 개최되었다. 중앙-지방 협력 관련 최고의사결정기구, 중앙-지방간 소통·협력·공론의 장, 과제카드 작성 등을 통한 회의 결과의 체계적·효율적 관리 등을 통해 ‘제2국무회의’로서의 성격을 띤 새로운 국정운영 시스템으로 주목받고 있다.

표 5-2 「지방자치법」상 국가와 지자체 간 협력 관련 주요 조문

<p>제164조 (지방자치단체 상호 간의 협력)</p> <p>① 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제183조 (국가와 지방자치단체의 협력 의무) 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공 서비스 제공과 지역 간 균형발전을 위하여 협력하여야 한다.</p> <p>제184조 (지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원)</p> <p>① 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>② 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제1항의 조언·권고 또는 지도와 관련하여 중앙행정기관의 장이나 시·도지사에게 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>제186조 (중앙지방협력회의의 설치)</p> <p>① 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.</p>
--

출처: 「지방자치법」

(2) 사무위탁

「지방자치법」 제168조에 규정되어 있으며, 넓은 지역에 걸쳐 효율적인 관리가 가능하다는 점에서 유리한 제도이다. 지방자치단체조합과 같이 새로운 법인을 설립할 필요가 없고, 참여하는 지자체의 의도에 따라 특정 세부 사항을 정할 수 있으므로 유연성과 적응성이 높은 제도이다. 현행 사무위탁은 법적으로 공법상 계약에 해당하며, 행정협정방식이자 행정응원의 주요 수단이 되지만 「지방자치법」 제168조에 따르기보다는 관례에 따라 결정되므로 표준화된 절차나 형식이 부족한 것이 일반적이다. 또한 지방의회가 협약 및 규칙 제정에 참여하는 제도화가 미흡하여 규칙 내용에 대한 의견 수렴이 충분치 않다는 지적이 있다. 위탁업무의 범위, 집행방법, 재정지원 등 사무위탁과 관련한 구체적인 법령과 절차가 미흡하여 협의를 거쳐 모든 사항을 확정해야 한다는 부담도 존재한다. 중앙정부 차원에서 적절하고 실현 가능한 사무를 지자체가 적극적으로

로 발굴·위탁하도록 유도하는 인센티브 제도와 정보 공유가 미흡해 활용도가 낮다. 다만, 2022년 개정된 「지방자치법」은 기존 법령에서 규정하였던, 사무위탁을 상위 기관에 보고하여야 한다는 내용은 삭제하였다.

현재까지 우리나라의 사무위탁은 음식물류 폐기물(’05년 울산 중구·북구, ’08년 중랑·성동·동작·광진·강남), 교육훈련(’12년 세종·충남, ’12년 세종·충남), 가축방역·보건·환경 등 각종 검사업무(’12년 세종·충남, ’12년 세종·충남·충북) 등 비교적 단순하고 정형화된 업무에 대하여 이루어져 왔다(권오철·강영주, 2015).

표 5-3 「지방자치법」상 사무위탁 관련 주요 조문

<p>제168조 (사무의 위탁)</p> <p>① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체 2. 위탁사무의 내용과 범위 3. 위탁사무의 관리와 처리방법 4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무위탁에 필요한 사항 <p>④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정해진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대해서도 적용한다.</p>

출처: 「지방자치법」

(3) 행정협의회

「지방자치법」 제169조는 2개 이상의 지방자치단체가 관여하는 일정한 사항을 공동으로 처리하기 위하여 지방자치단체 간에 행정협의회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치단체가 협의를 통해 규칙을 정하여 자율적으로 운영하는 협력방식을 채택한다. 행정협의회는 기본적으로 참여 지방자치단체의 독립성을 제한하지 않는 유연한 협

력 방식으로 설계된 제도이다. 행정협의회는 협력대상에 제한이 없으나 일반적으로 자치사무를 중심으로 하여 가장 많이 활용되는 협력방식이다. 행정협의회의 일차적 목적은 지방자치단체 연합체나 사무위탁과 같은 행정조직이나 사무를 단순화하는 것이 아니다. 오히려 행정의 경계를 넘어선 광역행정의 집행을 합리화하는 것을 목표로 한다. 따라서 보다 집중적이고 포괄적인 협력이 가능하다.

주민생활권 확대에 따라 협력할 수 있는 업무에 제한이 없다는 점에서 행정협의회는 활용도는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 그러나 본질적으로 분쟁을 해결하고 결정을 효과적으로 집행하기에는 한계가 따른다. 행정협의회는 지자체 조합과 달리 별도의 협동조합이나 별도의 실무위원회를 두지 않는 비상설 기구로 집행력이 상대적으로 제한적이다. 물론 행정협의회는 협의 및 사무처리의 효력에 관한 규정(제174조)과 미해결사항의 직권조정예 관한 규정(제173조)으로 인해 일부 법적 구속력이 있다. 그러나 행정협의회는 뚜렷한 법인격이 없어 관련 소송을 제기할 수 없다. 다만 2022년 개정안에 따라 협의회 구성 시 지방의회의 의결을 거칠 필요 없이 보고만 하면 된다는 점에서 구성이 보다 용이해진 측면이 있다.

행정협의회는 가장 많이 활용되어 온 협력제도 중 하나로, 구성 지방자치단체를 기준으로 광역행정협의회와 기초행정협의회로 구분되며 '17년 기준으로 105개가 설치되었다(금창호 외, 2018). 대표적으로 광주전남상생발전위원회('89년, 광주·전남), 충청권행정협의회('95년, 대전·세종·충북·충남), 호남권정책협의회('04년, 광주·전북·전남), G9대전충청광역권공동발전협의회('07년, 대전광역시 외 8개 기초지자체), 빛고을생활권행정협의회('15년, 광주광역시 외 10개 기초지자체) 등이 있다.

표 5-4 「지방자치법」상 행정협의회 관련 주요 조문

제169조 (**행정협의회**의 구성)

- ① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회에 각각 보고한 다음 고시하여야 한다.

- ③ 행정안전부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 **협의회를 구성하도록 권고**할 수 있다.
- 제173조 (**협약사항의 조정**)
- ① **협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항**에 대하여 관계 지방자치단체의 장이 조정을 요청하면 시·도 간의 협약사항에 대해서는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협약사항에 대해서는 시·도지사가 조정할 수 있다. 다만, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 행정안전부장관이 조정할 수 있다.
- ② 행정안전부장관이나 시·도지사가 제1항에 따라 조정을 하려면 **관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정**하여야 한다.
- 제174조 (**협회의의 협의 및 사무처리의 효력**)
- ① 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 **협의회가 결정한 사항이 있으면 그 결정에 따라 사무를 처리**하여야 한다.
- ② 제173조제1항에 따라 행정안전부장관이나 시·도지사가 조정한 사항에 관하여는 제165조제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.
- ③ 협의회가 관계 지방자치단체나 그 장의 명의로 한 사무의 처리는 **관계 지방자치단체나 그 장이 한 것으로 본다**.

출처: 「지방자치법」

(4) 지방자치단체 조합

「지방자치법」 제176조는 둘 이상의 지방자치단체가 하나 이상의 사무를 공동으로 처리할 목적으로 협의를 거쳐 공법상 법인인 지방자치단체 조합을 설립할 수 있도록 하고 있다. 조합은 독립적인 행정기관으로서 의사결정기구와 집행기구를 보유하고 있어 별도의 법인격이 없는 행정협의회에 비해 더 강력한 집행력을 가진다. 특히 최종 업무를 처리하는 데 효과적인 협력 수단으로 높이 평가된다. 지방자치단체 조합의 구성원은 지방자치단체(주민 또는 지방자치단체의 장이 아님)이며, 조합원 자격이 있는 지방자치단체에 특별한 제한은 없다. 협회에서 처리할 수 있는 업무의 범위는 자치사무 뿐만 아니라 기관위임사무, 단체위임사무가 포함된다.

지방자치단체 조합은 프랑스, 독일, 일본 등 선진국에서 광범위하게 활용되고 있다. 하지만 국내에서는 활용도가 상당히 낮다. 여기에는 여러 이유가 있다. 먼저 한국의 기초지방자치단체 규모는 프랑스, 독일, 일본에 비해 월등히 커서 협력체계를 효율적으로 추진하는데 어려움이 있다. 또한 지방자치단체 조합의 법적 지위가 불분명하고, 성격이 모호하며, 회원 지방자치단체 간 책임 부담이 불분명하다. 행정안전부장관의 조합 설립에 대한 과도한 감독·승인 권한은 지방자치단체 조합과 가입된 지방자치단체

들의 자율성을 침해할 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 조합은 제도적으로 행정처분권, 직원채용, 파견공무원 선발, 거부권 등의 제약으로 자율성이 더욱 제한되어 실질적인 활용성이 낮다는 지적도 있다.

국내 사례로는 수도권매립지 운영관리조합, 자치정보화조합, 부산-거제간연결도로 건설조합, 광양만권경제자유구역청, 부산·진해경제자유구역청, 부산·김해경량전철조합, 수도권교통조합 등이 존재한다(금창호 외, 2018).

표 5-5 「지방자치법」상 지방자치단체조합 관련 주요 조문

제176조 (지방자치단체조합의 설립)

- ① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부장관의 승인, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ② 지방자치단체조합은 법인으로 한다.

제178조 (지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장의 권한)

- ① 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다.
- ② 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 서비스에 대한 사용자·수수료 또는 분담금을 제156조제1항에 따른 조례로 정한 범위에서 정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다.

제180조 (지방자치단체조합의 지도·감독)

- ① 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정안전부장관, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사, 2차로 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 지방자치단체조합은 행정안전부장관의 지도·감독을 받는다.
- ② 행정안전부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약 변경을 명할 수 있다.

(5) 특별지방자치단체

특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치한다. 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다(「지방자치법」 제199조 제1항).

행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정할 때에는 관계 지방자치단체에 대하여 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약 변경을 권고할 수 있으며(동법 제200조), 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 한다(동법 제201조). 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출하며(동법 제205조) 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다(동법 제203조). 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다(동법 제206조).

지방자치단체의 법적 지위를 가지지만 기능적으로 한정된 기능을 수행한다는 점에서 특별지방행정기관(지위)이나 일반지자체(기능)와 차별성을 갖는다. 특별지방자치단체에 관련된 법제는 「지방자치법」 제12장에 규정되어 있다. 특별자치단체의 유형으로는 지방개발사업단(다수 사무, 특수적 사무성질), 광역연합·도시공동체(다수 사무, 일반적 사무성질), 학교구·재산구(단일 사무, 특수적 사무성질), 일부사무조합·목적조합(단일 사무, 일반적 사무성질) 등이 존재한다(금창호 외, 2021).

특별지방자치단체의 설립목적은 지방분권 추진에 따라 지방자치단체의 특수한 행정 수요를 해결함에 있어 일반 지방자치단체의 한계를 보완할 수 있는 대안에 대한 요구가 높아지고 있는 가운데, 특정 행정 요구를 구체적으로 해결하기 위해 전문 지식과 모범 사례를 공유하는 전담행정구조를 제공하고자 함이다. 특별지방자치단체는 지리적 탄력성·경제적 효율성·체제적 용이성·운영적 자율성을 확보할 수 있다. 금창호 외(2018)는 특별지방자치단체 설치목적은 수요적 측면에서 규모경제의 실현, 광역행정 대응체제 구축으로, 대응적 측면에서 공간분할의 한계 보완, 자율적 운영체제 확보로 꼽고 있다.

2022년 4월 국내 첫 특별지방자치단체로 ‘부울경특별연합’ (부산·울산·경남)이 설치되었으나 메가시티 특별법 제정의 난항과 제도의 실효성이 낮다는 이유로 9월에 일부 시·도의 탈퇴 및 10월 참여 자치단체 간 공동선언문을 통해 중단이 선언되었다. 이후 2023년 충남·충북·세종·대전 간 충청권 특별지방자치단체 합동추진단이 진행 중이다.

표 5-6 「지방자치법」상 특별지방자치단체 관련 주요 조문

「지방자치법」		주요 내용
관련조항	법률내용	
제2조 제3항	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방자치단체 설치근거 	<ul style="list-style-type: none"> 기관구성 <ul style="list-style-type: none"> -지방의회 및 단체장 -지방의회: 구성단체 지방의원 겸직 -단체장: 의회에서 선출하되, 구성단체 단체장 겸직 가능 인력구성 <ul style="list-style-type: none"> -고유인력+파견인력 -특별지방자치단체 고유인력 별도 총원 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> -구성단체 분담금 및 국가 재정지원(위임사무)
제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방자치단체 법적 지위 	
제12장 제199조-제211조	<ul style="list-style-type: none"> 설치 설치권고 구역 규약 등 기본계획 등 의회의 조직 등 집행기관의 조직 등 경비의 부담 	

출처: 금창호 외(2021)

(6) 기타

사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 외에도 지자체 간 협력에 관련된 제도 및 개념을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 초광역협력은 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것으로(관계부처 합동, 2021), 특별지방자치단체로 대표되는 초광역권에서 초광역협력사업을 진행하는 등의 사무를 총칭한다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 초광역권발전계획 및 초광역협력사업, 「국토기본법」의 초광역권계획 등이 관련하여 내용을 규정하고 있다. 초광역협력은 특정 제도라기보다는 여러 행정 제도를 아우르는 개념으로 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체장 등의 협의체는 시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·구청

장, 시·군·구의회의장 등 지방자치단체의 장이나 지방의회 의장 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협력하기 위해 구성된 협의체(「지방자치법」 제182조)이다. 지방자치단체장이나 지방의회의 의장이 전국적 협의체를 설립한 경우 행정안전부장관에게 신고한다. 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출하면 장관은 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하면 2개월 이내에 타당성을 검토해야한다. 또한 협의체는 지방지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우, 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다. 전국시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회, 전국시·도의회의장협의회, 전국시·군·자치구의회의장협의회 등이 있다. 다양한 협의회는 중앙-지자체, 지자체 간 협력을 원활히 하는 역할을 수행하고 있다.

셋째, 행정협약은 사업별로 법률에 기초하지 않고 정부나 정부 기관의 내부 조직이나 행정절차에 관련된 사항을 규정하는 방식이다. 공동적 관련사무를 양자의 의사합치로써 공동으로 처리하는 사무수행의 방식이라고 볼 수 있다. 대등한 행정주체간의 대등계약인 공법상 계약 형식을 취하며, 특별한 법적 근거를 필요로 하지 않고 계약의 자유성을 원칙으로 한다. 사업별로 유연한 협력방식의 적용이 가능하지만 구속력이 약하다는 단점이 있다. 행정협약은 실무적·이론적으로만 논의되는 경우가 잦고, 법규정에 있는 경우에도 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역발전투자협약, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 성과목표 및 평가에 관한 협약 등 개별법에 산재해있다. 최근 부울경 특별지방자치단체의 난항 등으로 인해 보다 유연한 협력제도방식으로 주목받고 있다.

넷째, (구)「국가균형발전특별법」은 지역 간 협력사업 관련하여 기초생활권(제2조 2), 광역협력권(제2조 3), 광역협력권산업(제2조 5), 지역산업 육성 등(제11조 1항), 시도발전계획의 수립(제7조), 지역발전투자협약의 체결(제20조), 세출예산의 차등지원(제39조)을 규정하고 있다. 다섯째, 「국토기본법」은 광역시설 유형을 설치시설(둘 이상의 시군관할구역에 걸치는 시설), 이용시설(둘 이상의 시군이 공동으로 이용하는 시설)로 규정하고 함께 이용하도록 하고 있다. 여섯째, 「지방교부세법」, 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」은 지역간 공동사업의 재정 지원에 대하여 규정하고 있다.

본 장은 자치단체 간 주요 협력제도에 초점을 맞추었으므로 기타 지자체간 협력에 대하여는 별도로 깊게 논의하지 않으며, 다만 행정협약의 경우 최근 법률로 규정된 지자체간 협력이 원활히 진행되지 못하는 이유로 제도의 유연성이 꼽히는 바, 다룰 필요가 있다고 보여진다. 이상 논의를 정리하면 <표 5-7>과 같다.

표 5-7 자치단체 간 주요 협력제도

협력형태	설명	장점	단점
행정협약	사업별로 법률에 기초하지 않고, 정부나 정부 기관의 내부 조직이나 행정 절차에 관련된 사항 규정	<ul style="list-style-type: none"> 사업별 유연한 협력방식 	<ul style="list-style-type: none"> 구속력이 약함
사무위탁	지방정부 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방정부 또는 그 장에게 위탁 및 처리 가능	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아서 비용 절약 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 협력경험이 부족하고 협상문화가 발달하지 못한 우리 형편에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인
행정협의회	2개 이상의 지방정부와 관련된 사무의 일부 공동 처리 가능	<ul style="list-style-type: none"> 느슨한 협력방식 협력대상에 제한이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 별도 조직을 설치하지 않는 비상설적 기구일 뿐만 아니라, 추가적 실무위원회 등도 없어서 상대적으로 집행력이 미흡
지방자치단체 조합	2개 이상 지방정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동 처리	<ul style="list-style-type: none"> 집행력이 뛰어남 종국적 사무처리에 유용 	<ul style="list-style-type: none"> 조합의 설립·운영과 관련하여 자치단체 자율성 제약
특별지방자치단체	2개 이상의 지자체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성하는 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 상시적 집행체계 협의결과에 대한 구속력 	<ul style="list-style-type: none"> 집행기관 및 의결기관의 구성 필요

출처: 저자들이 직접 작성

3) 자치단체 간 협력제도 적용 정책의 유형화

협력제도 적용 정책의 유형화에 대한 다양한 분류가 있어왔다. 먼저, 한표환 외(2002)는 협력방식의 제도상 근거에 따라 공법상 협력과 사법상 협력으로 구분한 후, 공법상 협력은 조직체 구성을 통한 협력과 조직체 구성이 없는 협력으로 구분하였다. 조직체 구성을 통한 협력은 법인체를 통한 협력(지방자치단체조합), 비법인체를 통한 협력(행정협의회, 전국협의회)가 있다. 조직체 구성 없는 협력으로는 사무위탁, 협력사업, 직원파견, 정보 등 제공이 있다.

주재복·박해욱(2015)은 인구과소군의 행정관리 효율화를 위해 구조적 효율화와 기능적 효율화를 구분하였다. 각각 규모의 경제와 행정수요를 고려했을 때의 대안을 논의하였으며, 기능적 효율화에서 규모의 경제를 고려했을 때 이행강제권, 명확한 비용분담 규정이 명문화된 행정협의회를 추천하였다. 또한 사무위탁의 경우 상하수도, 쓰레기처리시설, 화장장, 납골당 등 규모의 경제를 고려할 수 있는 분야나 혐오시설의 공동이용 등에 활용될 수 있으며, 세금 부과 및 징수, 도로 건설 및 관리 등의 분야에서도 활용할 수 있는 매우 유용한 수단으로 보았다.

권오철·강영주(2015)는 인구감소를 주요 환경적 변화 중 하나로 꼽으며, 공공위탁 대상사무의 추출은 대상부문의 확정, 위탁여부의 결정, 위탁방식의 결정 단계를 거쳐 결정된다고 보았다. 이 중 사무대상부분류는 서비스공급의 특성(상황대응적·시스템 대응적)과 사무의 성격(계획적·집행적)으로 나누어 구체적인 정책 유형 분류를 시도하였다. 이 중 시스템대응적 집행기능에 해당하는 사무가 위탁에 적합하다고 보았으며, 위탁 여부를 결정할 때에는 공공성과 경제성을 고려하여 둘 다 높은 경우에 공공위탁이 적합하다고 보았다.

금창호(2019)는 광역연합형 특별지방자치단체 도입대안을 설계하며 단일 지자체를 통해 처리하는 것이 효율적이지 못한 사무로 규모의 경제 달성이 필요한 사무와 상호협력이 필요한 사무를 꼽았다. 다양한 연구를 종합하여 보았을 때 규모경제달성이 필요한 사무로는 초중고등학교 교육, 경찰, 소방, 쓰레기수거, 학교행정, 의료 등이 꼽혔고, 상호협력이 필요한 사무로는 도시 및 지역계획, 교통, 상하수도, 보건위생, 환경, 일반행정, 주변요소 의존형 사무, 지역연결형 사무, 기능의 지역연결형 사무, 입지

제한형 사무, 기반규모의존형 사무, 협오시설 설치·운영 사무, 도로·교통 시설설치 사무, 공공시설 설치·운영 사무, 지역경제·개발 사무, 교육 및 연구개발 사무, 친선교류 사무, 물관리 및 환경보전 사무, 행사개최 사무, 일반행정 및 재정 사무 등이 꼽혔다.

표 5-8 협력제도 적용 정책 유형화

한표환 외 (2002)	협력 제도의 분류	공법상 협력	조직체 구성을 통한 협력	법인체를 통한 협력	지방자치단체 조합
				비법인체를 통한 협력	행정협의회, 전국협의회
		조직체 구성 없는 협력	사무위탁 협력사업 직원파견 정보등 제공		
		사법상 협력	-		
금창호 외 (2011)	협력적 행정 서비스 공급 유형	협력적 간접공급	지방자치단체 조합, 광역연합 등		
		협력적 직접공급	공공사무위탁		
주재복·박해욱 (2015)	행정 관리 효율화	구조적 효율화	규모의 경제 필요	인구 과소군을 인접지역과 통합	
			행정 수요 낮음	행정 기능 또는 서비스가 거의 없는 군의 행정구조를 탄력적으로 재편성	
		기능적 효율화	규모의 경제 필요	행정협의회 구성	
			행정수요 낮음	사무위탁	
		민간 참여	민간조직과 연계하여 서비스 제공		
권오철·강영주 (2015)	사무 위탁 여부 결정	공공성 높음	경제성 높음	공공위탁	
			경제성 낮음	직접수행	
		공공성 낮음	경제성 높음	민간위탁	
			경제성 낮음	사무폐지 및 축소	

위탁 사무 대상 부문 분류	서비스 공급 특성: 상황 대응적	사무성격:계획적	상황대응적 계획기능	대외협력, 홍보계획, 국제마케팅, 재난대응계획
		사무성격:집행적	상황대응적 집행기능	복지사각지대해소, 방문보건, 각종 민원, 환경관리, 재난지원, 지도 단속 등 고객 직접 상대업무
	서비스 공급 특성: 시스템 대응적	사무성격:계획적	시스템대응적 계획기능	기획, 조직, 인사, 예산, 감사
		사무성격:집행적	시스템대응적 집행기능	복지조사, 복지수당지급, 공무원교육, 농촌지도, 상하수도, 청소, 각종 검사,시설관리
규모 경제 달성 사무	규모경제 달성필요	초·중·고등학교 교육, 경찰, 소방, 쓰레기수거, 학교행정, 의료 등		
	규모경제 달성 필요없음	전기, 하수처리 및 가스 등		
금창호 (2019) 상호 협력 필요 사무	한국지방 행정 연구원 (1988) 재인용	도시 및 지역계획	도시계획사업, 도로건설, 자연공원의 개발 및 관리, 건축허가, 공원 및 위락시설, 체육시설, 공동주택, 도시재개발, 댐건설에 따른 공동대처	
		교통	자동차운수사업, 영업용 택시 운행구역 조정, 시내버스 운행개통 인·허가, 노선허가	
		상하수도	행정구역내 급수구역결정, 상수도 사업, 하수도사업	
		보건위생	가족계획, 진료, 방역업무, 산림항공방재	
		환경	공해대책, 산업폐기물처리, 쓰레기종말처리장시설, 화장장시설	
		일반행정	과세시기표준액결정, 행정구역조정, 소방시설, 표준지 관리, 양정업무, 공동시설의 설치 및 운영, 교육시설 및 문화시설, 경찰업무	
	국토개발 연구원 (1988) 재인용	주변요소 의존형	하수도, 저수지, 유수지	
		지역연결형	도로, 철도, 궤도, 석도, 고속철도, 하천, 운하, 상수도, 하수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비	
		기능의 지역연결형	자동차정류장, 항만, 공항, 시장, 유통업무설비	

한국지방 행정 연구원 (2002) 재인용	입지제한형	공동묘지, 화장장, 쓰레기 및 오물처리장, 상수도, 유원지
	기반규모의 존형	운동장, 대학교, 공공청사, 도서관, 도축장, 연구시설, 문화시설, 종합의료시설, 사회복지시설, 통신시설, 자동차검사 시설, 상수도, 공공직업훈련시설
	협오시설 설치·운영	음식물쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소
	도로·교통 시설설치	교량, 도로신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도연장
	공공시설 설치·운영	복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터
	지역경제 개발	관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역촬영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지
	교육 및 연구개발	공동운영, 광역개발계획수립, 시험, 연구원 공동운영, 교육시설공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크
	친선교류	문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
	물관리 및 환경보전	오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
	행사개최	이벤트, 지역축제, 체육행사, 뉴밀레니엄공동프로젝트, Expo 개최
일반행정 및 재정	구역, 조직, 인사, 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감시·경보, 위험물질긴급처리반, 공동구매, 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드	

출처: 한표환 외(2002), 금창호 외(2011), 주재복·박해육(2015), 권오철·강영주(2015), 금창호(2019) 등

2. 인구감소 관련 자치단체 간 협력제도

1) 인구감소와 자치단체 간 협력제도 이론적 논의

기존 협력제도 관련 이론적 논의는 정부 간 관계 이론, 교환모형, 협상모형, 공동생산모형이 대표적으로 거론되어 왔다. 정부 간 관계 이론은 정부 간 협력의 역동성을

강조한다는 점에서 지자체가 인구 증가 혹은 감소를 통한 자원의 변동이 있을 때 이를 고려할 수 있다는 장점이 있다. 구체적으로, 본래 내포적 권위형이었던 중앙집권적 체제에서 협력적 권위형으로 지방분권적 체제가 강화되던 상황에서, 인구감소에 대응하기 위하여 중첩적 권위형을 접목시켜야 할 것이다. 이는 후술할 기존 협력제도 법제 변화 방향이 중앙의 의사결정 관여를 강조하는 것과 관련이 있다. 교환모형은 이해관계의 일치에 따라 협력의 빈도와 강도가 높아진다고 보고 있으며, 이는 인구감소 상황에서 행정적 어려움을 겪고 있는 같은 수준의 단체 간의 협력을 설명할 수 있다. 협상모형은 이해관계의 능동적 조정에 초점을 맞추고 있는데, 이는 경직된 제도보다 행정협약과 같은 유연한 제도가 주목받는 이유를 설명한다고 볼 수 있다. 마지막으로 공동생산모형은 참여 단위의 유연성을 강조하고 있는데, 기초-기초, 광역-광역 뿐만 아니라 기초, 광역, 중앙에 더하여 의회, 대학, 자치회 등 민간 단위의 참여를 통해 협력제도를 발전시킬 수 있음을 시사한다.

인구감소와 관련하여 추가적인 이론적 논의로는 먼저 사회구조적 요인과 개인적 요인의 대별이 있다. 인구감소문제 해결을 위한 지방자치단체간 협력은 사회구조적·개인적 요인으로 이뤄진 수도권으로의 인구 집중을 해소하는 것을 목표로 하고 있다(한국인구학회, 2016). 사회구조적 요인으로는 생태학적 원인, 중앙 정부의 발전 전략, 지역간 발전 정도의 불균형을 꼽을 수 있고, 개인적 요인으로는 직업, 주택, 가족, 교육, 건강 등을 꼽을 수 있다. 지금까지 이행된 인구분산정책은 수도권 규제, 산업시설 분산, 신도시 건설, 성장거점도시 개발 등 사회구조적 요인의 개혁에 치중해온 반면, 지방자치단체간 협력을 통한 공공서비스의 집단적 제공은 개인적 요인에 대한 정책적 치유 방안으로 여겨진다.

그 중에서도 초광역협력으로 대변되는 광역자치단체 간 협력은 경제를 활성화시키는 직업, 주택 등의 거시적 전략에 집중해온 반면, 기초자치단체간 협력은 건강, 가족, 교육 등 주민 삶의 질에 보다 집중해왔다는 특징이 있다. 즉, 상대적으로 인구감소의 심각성을 더 크게 느끼는 기초자치단체는 사무위탁 등 행정효율성을 제고하는 방향으로 협력을 진행해온 반면, 광역자치단체는 수도권에 맞설만한 경제인프라를 구축하는 메가시티 전략을 구상해온 것이다. 박재희·이재용(2022)은 지방자치단체간 협력의 목적을 광역경제 협력형, 인구감소 협력형, 갈등분쟁 관리형, 특정기능 효율형으로

나누고 인구감소 협력형은 주로 기초지자체에 집중되어 논의되어 왔다고 지적하고 있다. 그러나 국가 전반적인 인구감소라는 큰 틀에서 다양한 층위의 지자체간 협력제도에 대하여 논의할 필요성이 있다.

또 다른 추가적인 이론적 논의로, 인구감소에 대응하는 지방자치단체의 협력을 통한 공공서비스의 집단적 제공 원리는 기능적 개발과 영역적 개발로 나눌 수 있을 것이다(한국인구학회, 2016). 기능적 개발은 각 지역이 수행하는 기능을 최대한 발휘할 수 있는 방향으로 개발을 유도하여 인구감소를 방지하고자 하는 논리이다. 이 경우 초광역협력형 특별지방자치단체의 지역 내 다핵화를 통한 지방자치단체 간 협력이 가능하다. 반면 영역적 개발은 성장거점개발이 중심지와 주변지역의 지배-종속 관계 때문에 실패하기 쉽다는 논거에 바탕하고 있으며, 지역의 사회경제적인 힘 뿐만 아니라 문화적·정치적 힘까지 향상시켜 지속가능한 인구 유지 정책을 펼쳐야 한다는 논리이다. 이 경우 인구감소지역 서비스 공공제공, 특정 사무·기능의 효율적 수행을 위한 특별지방자치단체 혹은 보다 느슨한 형태(세부사업 추진 형식)의 주요 서비스 연동이 가능하다.

종합해보면, 기존 자치단체 간 협력에 대한 이론적 논의로 자주 사용되어왔던 정부 간 관계 이론, 교환모형, 협상모형, 공동생산모형은 인구감소 상황에서 각각 중앙정부의 개입, 동일한 수준·문제를 갖고 있는 지자체 간의 협력, 유연한 제도의 활용 가능성, 지역대학·의회·자치회 등 다양한 행위자의 개입 가능성을 시사한다. 나아가 인구감소의 사회구조적 요인과 개인적 요인을 구분하여 광역·기초가 겪고 있는 인구감소 문제의 심각성 차이를 인지하고 통합적인 접근을 할 필요가 있다. 마지막으로, 인구감소에 대응하기 위한 여러 방책 간에 상호 모순되어 보이는 논리가 특정 기능을 극대화하는 논리(초광역협력)와 공간적 영역 간 고른 개발(읍면동 단위 재생)에 있다는 점을 인지하고 층위를 구분한 접근을 할 필요가 있다.

표 5-9 협력제도 이론적 논의와 인구감소대응

이론적 논의		인구감소대응 관련 시사점	
기존 협력제도 관련 논의	정부 간 관계 이론		<ul style="list-style-type: none"> 본래 내포적 권위형이었던 중앙집권적 체제에서 협력적 권위형으로 지방분권적 체제가 강화되던 상황에서, 인구감소에 대응하기 위하여 중첩적 권위형을 접목 필요 협력제도 법제 변화 방향이 중앙의 의사결정 관여를 강조
	교환모형		<ul style="list-style-type: none"> 인구감소 상황에서 행정적 어려움을 겪고 있는 같은 수준의 단체 간의 협력을 설명
	협상모형		<ul style="list-style-type: none"> 경직된 제도보다 행정협약과 같은 유연한 제도가 주목
	공동생산모형		<ul style="list-style-type: none"> 참여 단위의 유연성을 강조 지방의회, 지역대학, 주민자치회, 민간기업 등 민간 단위의 참여
인구감소 관련 추가 논의	인구감소요인	구조적 요인 생태학적 원인, 중앙 정부의 발전 전략, 지역간 발전 정도의 불균형	<ul style="list-style-type: none"> 지금까지 이행된 인구분산정책은 수도권 규제, 산업 시설 분산, 신도시 건설, 성장거점도시 개발 등 사회 구조적 요인의 개혁에 치중
		개인적 요인 직업, 주택, 가족, 교육, 건강	<ul style="list-style-type: none"> 지자체간 협력을 통한 공공서비스의 집단적 제공은 개인적 요인에 대한 정책적 치유방안 광역자치단체 간 협력은 경제를 활성화시키는 직업, 주택 등의 거시적 전략에 집중. 수도권에 맞설만한 경제인프라를 구축하는 메가시티 전략 구사 기초자치단체간 협력은 건강, 가족, 교육 등 주민 삶의 질에 보다 집중. 사무위탁 등 행정효율성을 제고하는 방향으로 협력
	개발전략	기능적 개발	<ul style="list-style-type: none"> 각 지역이 수행하는 기능을 최대한 발휘할 수 있는 방향으로 개발을 유도하여 인구감소를 방지 초광역협력형 특별지방자치단체의 지역 내 다핵화를 통한 지방자치단체 간 협력
영역적 개발		<ul style="list-style-type: none"> 성장거점개발이 중심지와 주변지역의 지배-종속 관계 때문에 실패하기 쉬움 지역의 사회경제적인 힘 뿐만 아니라 문화적·정치적 힘까지 향상시켜 지속가능한 인구 유지 정책 필요 인구감소지역 서비스 공공제공, 특정 사무·기능의 효율적 수행을 위한 특별지방자치단체 혹은 보다 느슨한 형태(세부사업 추진 형식)의 주요 서비스 연동 가능 	

출처: 저자들이 직접 작성

2) 인구감소와 자치단체 간 협력 관련 법·제도

앞서 논의한 지방자치단체간 협력제도는 1988년 전부개정된 「지방자치법」에서 대부분 도입되었으며(권경선, 2020), 최근 2022년 전부개정안에서는 중앙-지방 간의 협력에 관련한 조문이 일부 추가되었다는 특징이 있다. 이는 그간 중앙이 지방 간 협력에 기여하지 못했을 뿐만 아니라 실질적으로 협력 과정에서의 이해관계 조정 등에 제3자로서의 개입이 요구되었기 때문이기도 하다.

또한 협력 방식의 차원에서, 기존 사무위탁, 행정협의회, 지자체 조합 등 세부사업 추진 방식의 한계를 느끼고 특별지방자치단체 등 단일체계 방식으로 나아가고 있으나 이 역시 최근 부울경 사례에서 보듯 지속가능한 협력의 문제를 노정하고 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전특별법」, 「국토기본법」 등에서 새로운 협력 방식에 대한 조문도 지속적으로 추가되고 있는 실정이다. 중앙정부 차원에서 인구 감소 대응을 위한 협력 제도 로드맵이 필요한 시점이다.

구체적으로, 지자체 간 협력시 의사결정의 신속성·투명성·구속력, 지역주민 의견수렴과정 포함 여부, 수행기구의 자율성(추진력)이 어느 정도로 설계되어야 할지에 대한 논의가 필요하다. 또한 협력을 할 때, 협력주체가 지방 상호간에 한정되어야 할지, 중앙정부의 의사결정 관여가 필요한지 여부, 자치단체 수준이 광역단체 상호간이어야 할지, 광역-기초간이어야 할지, 기초단체 상호간이어야 할지 여부, 서비스 범위가 단일 서비스가 적합한지 다수 서비스가 적합한지 여부, 서비스 공급방식이 직접공급과 간접공급 간 어떤 것이 적합할지 여부에 대하여 정책 분야별로 논의가 필요하다.

표 5-10 협력제도 법·제도적 논의와 인구감소대응

제도적 논의	인구감소대응 관련 시사점
<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」에 중앙-지방 간의 협력에 관련한 조문이 일부 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 그간 중앙이 지방 간 협력에 큰 기여하지 못했을 뿐만 아니라 실질적으로 협력 과정에서의 이해관계 조정 등에 제3자로서의 개입이 요구 인구감소대응 협력제도 로드맵 필요
<ul style="list-style-type: none"> 「국가균형발전특별법」, 「국토기본법」 등 다양한 법조문에 협력 방식에 대한 논의 추가 중 	<ul style="list-style-type: none"> 의사결정의 신속성·투명성·구속력, 지역주민 의견수렴과정 포함 여부, 수행기구의 자율성, 협력주체, 협력 수준 등에 대한 실무 의견 수렴 필요

출처: 저자들이 직접 작성

3) 인구감소 대응 관련 협력제도 활용 정책 유형화

인구감소 대응 관련 협력제도 활용이 필요한 정책은 두 가지로 나누어 접근할 수 있다. 먼저, 인구감소 대응 자체에 관련된 정책으로 이 역시 두 가지로 구분해 볼 수 있는데, 첫째는 보육여건 개선, 교육 기반 확충, 의료 및 건강인프라 조성, 주거공간 확보와 같은 생활인프라의 개선 정책이다. 여기에는 공공산후조리원, 유치원-보육기관 통합운영, 농산어촌 유학 활성화, 도농교류 체험프로그램, 정주인구 확보, 외국인·결혼이민자·재외동포 지역정착 지원, 지역토지이용, 노후·유휴 시설의 관리 및 활용 등이 해당된다. 둘째, 교통 이동 및 접근 서비스, 위케이션 서비스, 관광·문화·스포츠 진흥과 같은 생활인구 확보 정책이다. 생활인구란 ‘특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람’(「인구감소지역지원특별법」 제2조)으로 주민등록인구, 외국인등록인구, 체류·방문인구를 포괄하는 개념이다. 생활인구 확보, 도로 및 대중교통 공유, 5G, Wi-Fi, 스마트공간 조성, 매력공간 창출, 문화재생, 공공자산관리, 거주 지역의 문화향유 기회 확대 등이 포함된다. 이러한 정책들은 기본적으로 인프라와 인구의 확장을 유도하는 정책으로 협력이 필요한 이유는 제로섬(zero-sum) 게임이 되지 않기 위해서는 인접 지자체와의 협력이 필수적이며, 부족한 인구감소지역의 자원이 중복 정책으로 낭비될 우려가 있기 때문이다.

인구감소 대응 관련 협력제도 활용이 필요한 또 다른 정책 유형은 앞서 논의한 지자체 간 협력제도가 필요한 유형의 정책들이다. 행정 효율성 강화, 규모의 경제 달성, 행정 수요의 급감 등이 그 이유로 꼽힌다. 대표적으로 경찰력·소방력의 통합과 같은 재난 안전 관리 부문의 정책들, 공무원 및 주민 교육훈련 등이 있다. 이러한 협력이 필요한 정책 유형은 기존에 다양한 유형 분류를 통해 논의되어 왔다(한표환 외, 2002; 주재복·박해욱, 2015; 권오철·강영주, 2015; 금창호, 2019).

본 연구에서는 인구감소 대응을 위한 행정구역 조정 및 기능재조정과 통일성을 높여 구체적 로드맵을 작성하기 위해 기존의 연구를 참고한 정책 유형과 행정안전부의 “업무참조모형(LBRM: Local Business Reference Model)”을 함께 활용하여 자치단체 간 협력제도 방안을 구상한다.

표 5-11 인구감소대응 협력제도 활용 정책 유형화

협력제도 활용 필요 정책		필요성
최근 인구 감소 대응 관련	생활인프라 개선	<ul style="list-style-type: none"> 제로섬(zero-sum) 게임이 되지 않기 위해서는 인접 지자체와의 협력이 필수적 부족한 인구감소지역의 자원이 중복 정책으로 낭비
	생활인구 확대	
기존 협력제도 활용 관련 문헌 참고	<ul style="list-style-type: none"> 경찰력·소방력의 통합과 같은 재난 안전 관리 부문의 정책들, 공무원 및 주민 교육훈련 등 	<ul style="list-style-type: none"> 행정 효율성 강화, 규모의 경제 달성, 행정 수요의 급감, 상호협력 시 시너지효과
행정안전부 업무참조모형	<ul style="list-style-type: none"> 산업중소기업, 일반공공행정, 농림해양수산 등 13개 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소대응을 위한 행정구역 조정 및 기능재조정 대안과 통일성 제고

출처: 저자들이 직접 작성

제3절 협력제도에 관한 설문조사

1. 조사설계

인구감소대응을 위한 지방자치단체의 협력제도 방향과 전략을 도출하기 위한 설문 조사를 실시하였다. 설문대상은 지방자치단체의 제 기능에 대한 이해도가 높고 인구감소 및 지방소멸을 체감하고 있는 지방자치단체 공무원들을 중심으로, 통계적 유의성 확보를 위해 89개소 인구감소지역의 자치단체 공무원의 유효응답수 50부를 목표로 수행하였다.

측정항목은 다음과 같이 구성된다. 우선, 인구감소대응을 위한 자치단체 간 협력에서 어떤 가치를 지향하는지 알아보기 위하여 의사결정의 신속성, 의사결정의 투명성, 의사결정·협력사항의 구속력(책임성), 지역주민 의견수렴과정 포함 여부, 수행기구의 자율성(추진력)을 리커트 7점 척도로 측정한다.

Q1. 인구감소대응을 위해 자치단체끼리 협력할 때, 다음 가치는 얼마나 중요합니까??

[의사결정의 신속성, 의사결정의 투명성, 의사결정·협력사항의 구속력(책임성), 지역주민 의견수렴과정 포함, 수행기구의 자율성(추진력)]

다음으로, 인구감소대응을 위한 적합한 방식에 대한 개괄적인 인식을 알아보기 위하여 적합한 협력주체, 자치단체 수준, 서비스 범위, 서비스 공급방식에 대하여 설문을 실시한다. 협력주체는 지방 상호간, 지방과 중앙으로 구분하고, 자치단체 수준은 광역단체 상호간, 광역-기초간, 기초단체 상호간으로, 서비스 범위는 단일 서비스과 다수 서비스로, 서비스 공급 방식은 직접공급과 간접공급으로 구분한다.

Q2. 인구감소대응을 위해 자치단체끼리 협력할 때, 어떤 방식이 적합하다고 생각하십니까?

협력 주체	① 지방 상호간	② 지방 + 중앙(중앙 의사결정 관여)	
자치단체 수준	① 광역단체 상호간	② 광역-기초간	③ 기초단체 상호간
서비스 범위	① 단일 서비스		② 다수 서비스
서비스 공급 방식	① 직접공급(사무위탁)	② 간접공급(공동으로 독립적 행정기구 설치)	

이후 자치단체가 협력하여 공공 서비스를 제공한다면 가장 적합한 서비스는 무엇인지에 대하여 정책 유형별로 순위를 매기도록 하고, 협력목적과 협력의 주된 이유를 체크하도록 한다. 정책 유형은 보육여건 개선, 교육기반 확충, 지역인재양성, 의료, 건강인프라 조성, 주거공간, 교통이동 및 접근서비스, 워케이션 서비스, 관광·문화·스포츠 진흥, 지역경제활력, 재난안전관리, 교육훈련 등으로 구분하였다.

표 5-12 협력에 적합한 서비스 정책 유형 구분

No.	공공서비스	설명
1	보육여건 개선	공공산후조리원, 유치원-보육기관 통합운영 등
2	교육 기반 확충	농산어촌 유학 활성화, 도농교류 체험프로그램 등
3	지역 인재 양성	방과후 학교, 인구감소지역 특화형 청소년 교육시스템 등
4	의료·건강 인프라 조성	재택진료, 방문진료, 마을주치의, 지역맞춤형 건강마을 등
5	주거공간	정주인구 확보, 외국인·결혼이민자·재외동포 지역 정착 지원, 지역토지이용, 노후·유휴 시설의 관리 및 활용
6	교통 이동·접근 서비스	생활인구 확보, 도로 및 대중교통 공유
7	워케이션 서비스	5G, Wi-Fi, 스마트공간 조성 등
8	관광·문화·스포츠 진흥	매력공간 창출, 문화재생, 공공자산관리, 거주지역의 문화향유 기회 확대
9	지역경제활력	대기업, 중소기업, 공공기관 지방이전 협력 지역특산물 및 일자리의 생산성·부가가치 상승
10	재난 안전 관리	경찰력, 소방력의 통합
11	교육훈련	공무원 및 주민 교육훈련 통합

협력목적은 인구감소완화, 인구감소적응으로, 협력의 주된 이유는 장기적인 인력 및 예산 부족, 민원 과다 등 문제 발생, 현재 서비스 존재하지 않음으로 구분하였다.

Q3~5. 인구감소대응을 위해 자치단체가 협력하여 다음 서비스를 제공한다면 가장 적합한 서비스는 무엇입니까? 공공서비스 중 1~3순위를 선정해주세요.

순위	공공서비스	협력 목적	협력의 주된 이유
1~3	[]	① 인구감소 완화 (인구 늘리기) ② 인구감소 적응 (인구감소를 받아들이고 이에 적응) ③기타	① 장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨 ② 민원 과다 등 문제 발생 중 ③ 현재 서비스 존재하지 않음 ④ 기타

이후, 지역 인구감소 및 지방소멸의 [적극적 대응] (지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 “완화”) 또는 [소극적 대응] (인구감소를 받아들이고 “적응”하는) 차원에서, 자치단체의 각 기능은 어떠한 수준에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적인지에 대해 행정안전부의 업무참조모형을 참고한 10가지 기능별로 설문을 수행한다. 먼저 ‘완화’ 혹은 ‘적응’ 차원인지를 체크하도록 하고, 중앙부처 수행, 중앙-광역 협력수행, 광역 간 협력수행, 단일 광역지자체 수행, 광역-기초협력수행, 기초간 협력수행, 단일 기초지자체 수행으로 구분하여 바람직한 협력 방식을 응답하도록 한다.

Q6. 지방자치단체의 각 기능은 지역 인구감소 및 지방소멸의 [적극적 대응] (지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 “완화”) 또는 [소극적 대응] (인구감소를 받아들이고 “적응”하는) 차원에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적입니까?
 [주요 기능별] 완화차원이 바람직 적응차원이 바람직 (복수체크 가능)

Q7. 자치단체의 각 기능은 어떠한 수준의 행정기관이나 협력체계에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적입니까?
 [주요 기능별] ① 중앙부처 수행이 바람직
 ② 중앙-광역 협력수행이 바람직 (중앙의 의사결정에 광역자치단체가 관여)
 ③ 광역간 협력수행이 바람직
 ④ 단일 광역지자체 수행이 바람직
 ⑤ 광역-기초협력수행이 바람직
 ⑥ 기초간 협력수행이 바람직
 ⑦ 단일 기초지자체 수행이 바람직

마지막으로, 적극적 대응(“완화”) 또는 소극적 대응(“적응”) 차원에서 자치단체 간

협력이 필요하다면 각 기능별로 적절한 협력방안이 무엇인지에 대하여 행정안전부의 업무참조모형을 참고한 10가지 기능별로 지자체내 읍면동 협력, 행정협약, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체, 행정(구역)통합 중 선택하도록 한다. <표 5-7>에 나와있는 자치단체 간 협력제도를 설명문으로 추가하였다.

Q8. 인구감소 및 지방소멸의 완화(적극적 대응, 인구늘리기) 또는 적응(소극적 대응, 줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 자치단체간 협력이 필요하다면 각 기능별로 적절한 협력방안은 무엇입니까?
 [협력 형태별] ① 지자체내 읍·면·동 협력
 ② 행정협약(MOU)
 ③ 사무위탁
 ④ 행정협의회
 ⑤ 지방자치단체조합
 ⑥ 특별지방자치단체설립
 ⑦ 행정(구역)통합

표 5-13 자치단체 간 협력제도 관련 설문문항

No.	문항	설명	응답양식
1	협력 지향 가치	의사결정의 신속성, 의사결정의 투명성, 의사결정·협력사항의 구속력(책임성), 지역주민 의견수렴과정 포함 여부, 수행기구의 자율성(추진력)	매우중요하지 않음(①)~매우 중요함(⑦)
2	협력에 적합한 방식	협력주체, 자치단체 수준, 서비스범위, 서비스공급방식	택1
3	협력에 적합한 공공서비스	보육여건 개선, 교육기반 확충, 지역인재양성, 의료, 건강인프라 조성, 주거공간, 교통이동 및 접근서비스, 워케이션 서비스, 관광·문화 스포츠진흥, 지역경제활력, 재난안전관리, 교육훈련	1~3순위
4		협력 목적	택1
5		협력의 주된 이유	택1
6	기능별 협력 수행	완화 및 적응 차원	택1
7		중앙부처 수행, 중앙-광역 협력수행, 광역 간 협력수행, 단일 광역지자체 수행, 광역-기초협력수행, 기초간 협력수행, 단일 기초지자체 수행	택1
8	기능별 적절한 협력방안	지자체 내 읍면동 협력, 행정협약, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체, 행정구역통합	택1

출처: 저자들이 직접 작성

2. 결과분석

1) 협력 지향 가치

협력 지향 가치는 의사결정의 신속성, 투명성, 구속력(책임성), 지역주민 의견수렴 과정 포함 여부, 수행기구의 자율성(추진력)으로 구분하여 설문되었다. 먼저, 평균값을 살펴보면 전반적으로 7점 만점에 5점 이상을 상회하는 긍정적인 응답을 보였다. 표준편차는 1.2 내외로 낮은 편이었다.

표 5-14 협력 지향 가치

No.	협력 지향 가치	평균	표준편차	중요하지 않음	보통	중요함
1	의사결정의 신속성	5.07	1.35	6 (13.64%)	7 (15.91%)	31 (70.45%)
2	의사결정의 투명성	5.36	1.26	2 (4.55%)	8 (18.18%)	34 (77.27%)
3	의사결정·협력사항의 구속력(책임성)	5.89	1.15	1 (2.27%)	5 (11.36%)	38 (86.36%)
4	지역주민 의견수렴과정 포함	5.68	1.25	2 (4.55%)	4 (9.09%)	38 (86.36%)
5	수행기구의 자율성(추진력)	5.64	1.40	4 (9.09%)	4 (9.09%)	36 (81.82%)

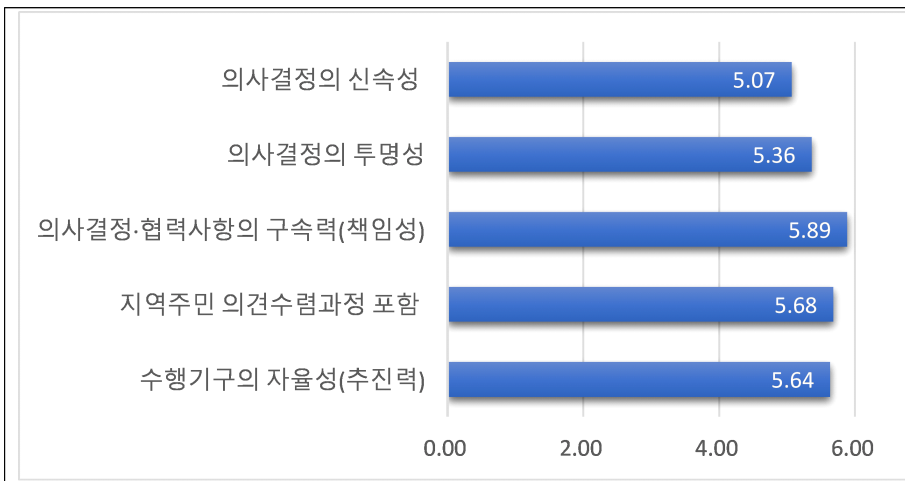
출처: 저자들이 직접 작성

세부적으로 살펴보면, 의사결정·협력사항의 구속력 내지 책임성이 가장 높은 평균값(5.89)을 보였으며, 가장 낮은 평균값(5.07)을 보인 문항은 의사결정의 신속성이었다. 인구감소지역의 공무원들은 다소 의사결정이 늦어지더라도 책임성을 확보하는 방향을 선호한다고 해석할 수 있다. 이 두 가지 문항은 각각 긍정적 응답율에서도 가장 높은 값(86.36%)과 가장 낮은 값(70.45%)을 차지하였다. 특히 의사결정의 신속성의 경우 부정적 응답율 역시 예외적으로 13.64%에 달하는 모습을 보였다.

그 다음으로 평균값(5.68) 및 긍정적 응답율(86.36%)이 가장 높았던 문항은 지역주민 의견수렴과정 포함 여부로, 지자체 간 협력에 주민의 의견이 적극 반영되어야 한

다는 인식이 있는 것으로 보인다. 이후 수행기구의 자율성 내지 추진력(평균값 5.64, 긍정적 응답율 81.82%), 의사결정의 투명성(평균값 5.36, 긍정적 응답율 77.27%) 순이었다.

그림 5-1 협력 지향 가치



출처: 저자들이 직접 작성

2) 협력에 적합한 방식

협력에 적합한 방식은 4가지 범주로 나누어 설문되었다. 첫째, 협력주체는 지방 상호간, 지방과 중앙으로 구분, 둘째, 자치단체 수준은 광역단체 상호간, 광역-기초간, 기초단체 상호간으로 구분, 셋째, 서비스 범위는 단일 서비스와 다수 서비스로 구분, 넷째, 서비스 공급 방식은 직접공급과 간접공급으로 구분하였다.

먼저, 협력 주체에 대하여 지자체끼리만 서로 협력해야 한다는 응답(22명, 50.00%)과 중앙정부가 의사결정에 관여해야 한다는 응답(22명, 50.00%)이 정확히 양분되었다. 따라서 이에 대해서는 추후 정책 결정을 할 때 지자체의 자연 환경 및 사회 환경이 고려되어야 한다고 보인다.

다음으로, 협력 자치단체 수준에 대하여 광역지자체와 기초지자체가 협력해야 한다는 응답(25명, 56.82%)이 기초지자체 상호간 협력해야한다(14명, 31.82%)는 응답이나 광역지자체 상호간(5명, 11.36%)보다 더 많은 것으로 나타났다. 이는 광역과 기초의 역할을 구분하여 상호 협력이 필요하다는 인식으로 해석할 수 있을 것으로 보인다.

서비스 범위에 대해서는 단일 서비스(13명, 29.55%)보다 다수 서비스를 묶어서 공급하는 방식(31명, 70.45%)에 대한 지지가 높았다. 이는 다수 서비스의 통합이 규모의 경제 등에서 더 유리할 것으로 인식한다고 볼 수 있다.

마지막으로 직접공급(사무위탁 방식)과 간접공급(공동으로 독립적 행정기구 설치)에 대한 응답 역시 각각 24명(54.55%), 20명(45.45%) 등 비슷한 수준으로 나타나 중앙정부 개입 여부와 마찬가지로 지자체의 맥락이 고려되어야 할 것으로 보인다.

표 5-15 협력 방식 설문 결과

No.	협력방식	문항	빈도수
1	협력주체	지방 상호간	22 (50.00%)
		지방+중앙(의사결정 관여)	22 (50.00%)
2	자치단체 수준	광역단체 상호간	5 (11.36%)
		광역-기초간	25 (56.82%)
		기초단체 상호간	14 (31.82%)
3	서비스범위	단일 서비스	13 (29.55%)
		다수 서비스	31 (70.45%)
4	서비스 공급 방식	직접공급(사무위탁)	24 (54.55%)
		간접공급(공동으로 독립적 행정기구 설치)	20 (45.45%)

출처: 저자들이 직접 작성

3) 협력에 적합한 공공서비스

협력에 적합한 공공서비스는 보육여건 개선, 교육기반 확충, 지역인재 양성, 의료·건강 인프라 조성, 주거공간, 교통 이동·접근 서비스, 워케이션 서비스, 관광·문화·스포츠 진흥, 지역경제활력, 재난안전관리, 교육훈련 등 11개 분야에 대해서 설문하였다.

표 5-16 협력에 적합한 공공서비스(단위: 빈도수)

No	공공서비스	1순위	2순위	3순위	합	총합 점수
1	보육여건 개선	9	2	7	18	38
2	교육 기반 확충	4	4	3	11	23
3	지역 인재 양성	2	2	4	8	14
4	의료·건강 인프라 조성	13	6	7	26	58
5	주거공간	4	5	2	11	24
6	교통 이동·접근 서비스	1	10	5	16	28
7	워케이션 서비스	0	1	1	2	3
8	관광·문화·스포츠 진흥	3	4	6	13	23
9	지역경제활력	8	9	7	24	49
10	재난 안전 관리	0	1	1	2	3
11	교육훈련	0	0	0	0	0

※ 총합 점수: 1순위*3+2순위*2+3순위

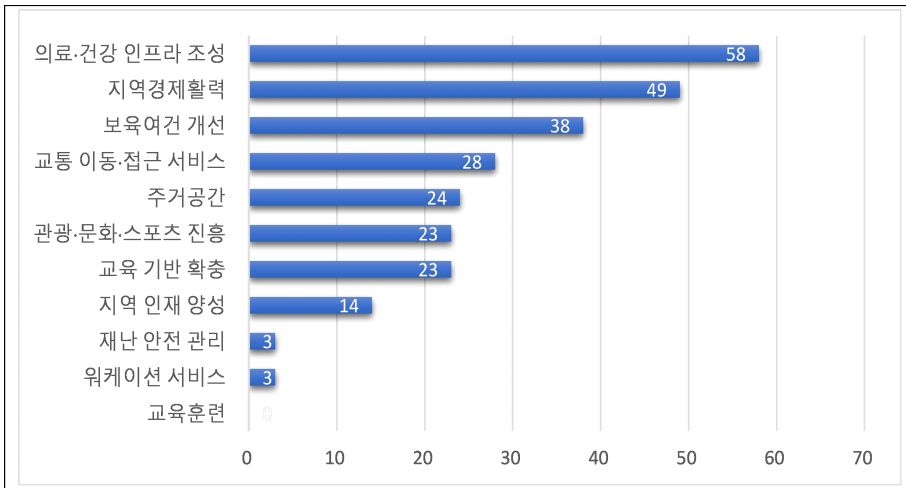
출처: 저자들이 직접 작성

먼저, 1순위를 살펴보면 가장 높은 지지를 받은 서비스는 의료·건강 인프라 조성(13명, 29.55%), 보육여건 개선(9명, 20.45%), 지역경제활력(8명, 18.18%) 순서였다. 2순위는 교통이동·접근서비스(10명, 22.73%), 지역경제활력(9명, 20.45%), 의료·건강 인프라 조성(6명, 13.64%)순서였다. 3순위는 보육여건개선, 지역경제활력, 의료·건강 인프라 조성이 모두 동일하였다(7명, 15.91%).

1~3순위가 대체적으로 비슷한 선호로 나타난 것을 알 수 있었으며, 1순위(3점), 2순위(2점), 3순위(1점) 가중치를 부여하여 계산한 결과 협력에 가장 적합한 공공서비스는 재택진료, 방문진료, 마을주치의, 지역맞춤형 건강마을 등을 예시로 든 의료·건강 인프라 조성(58점)임을 알 수 있었다. 대기업, 중소기업, 공공기관 지방이전 협력 및 지역특산물 및 일자리의 생산성·부가가치 상승을 예시로 든 지역경제활력(49점),

공공산후조리원, 유치원-보육기관 통합운영 등을 예시로 든 보육여건개선(38점)이 뒤를 이었다.

그림 5-2 협력에 적합한 공공서비스 순위 (기준: 총합점수)



※ 총합점수: 1순위*3+2순위*2+3순위
출처: 저자들이 직접 작성

협력에 적합한 공공서비스 상위 3개의 협력 목적은 전반적으로 인구감소 적응보다는 완화에 무게를 두고 있었다. 지역 경제 활력 관련 서비스의 경우 인구감소 완화가 적응에 비해서 약 3배 높았고, 보육여건 개선 역시 약 2배 높게 나타났다. 그러나 의료·건강 인프라 조성의 경우, 협력 목적은 완화(11명, 42.31%)와 적응(12명, 46.15%)이 비슷하게 나타났다. 공무원들이 생각하는 협력에 적합한 공공서비스의 주요 목적은 인구 감소를 받아들이고 이에 적응하기보다는 지자체의 인구를 늘리는 방향으로 여겨지고 있음을 알 수 있다.

한편 3개 공공서비스의 협력 이유는 장기적으로 인력과 예산 부족이 예상되는 경우가 모두 과반수를 넘게 차지하고 있었다. 민원 과다 등 문제가 발생하기보다는 현재 서비스가 존재하지 않는 경우가 더 많은 것으로 나타나, 현재 인구감소 지자체는 전반

적으로 공공서비스 공급에 대한 자원 부족을 겪고 있는 것으로 보인다.

표 5-17

협력에 적합한 공공서비스 상위 3개의 협력 목적과 협력 이유
(1~3순위 기준)

No	공공서비스	협력목적	빈도수	협력 이유	빈도수
1	의료·건강 인프라 조성	인구감소완화	11 (42.31%)	장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨	14 (56.00%)
		인구감소적응	12 (46.15%)	민원 과다 등 문제 발생중	1 (4.00%)
		기타	3 (11.54%)	현재 서비스 존재하지 않음	8 (32.00%)
	합계		26 (100.0%)	합계	25 (100.0%)
2	지역경제 활력	인구감소완화	17 (73.91%)	장기적으로 인력·예산 부족이 예상 됨	17 (73.91%)
		인구감소적응	6 (26.09%)	민원 과다 등 문제 발생중	1 (4.35%)
		기타	0 (0.00%)	현재 서비스 존재하지 않음	1 (4.35%)
	합계		23 (100.0%)	합계	23 (100.0%)
3	보육여건 개선	인구감소완화	11 (61.11%)	장기적으로 인력·예산 부족이 예상 됨	10 (55.56%)
		인구감소적응	6 (33.33%)	민원 과다 등 문제 발생중	1 (5.56%)
		기타	1 (5.56%)	현재 서비스 존재하지 않음	4 (22.22%)
	합계		18 (100.0%)	합계	18

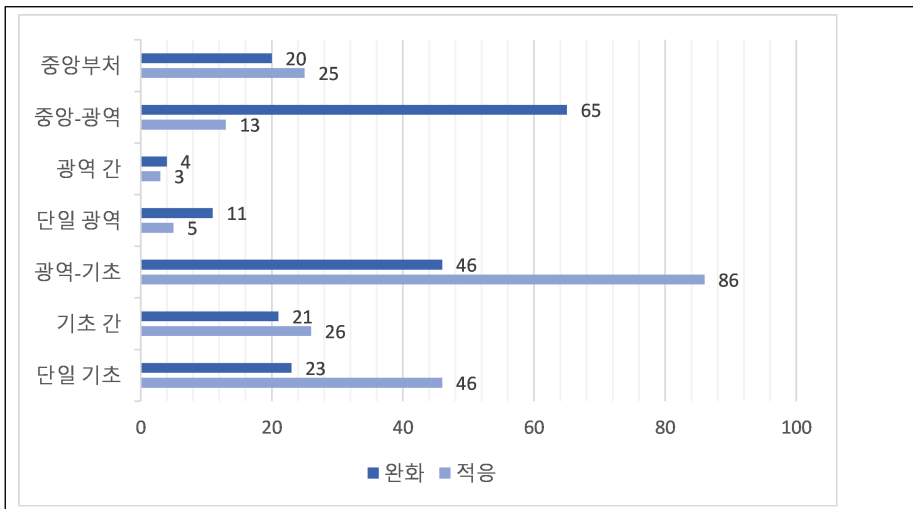
출처: 저자들이 직접 작성

4) 기능별 협력 수행

기능별 협력 수행의 경우, 자치단체의 각 기능이 어떤 수준에서 수행하는 것이 보다 효율적 혹은 효과적인가에 대하여 먼저 적극적 대응(지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 ‘완화’)방안과 소극적 대응(인구감소를 받아들이고 ‘적응’) 방안 중 택일하도록 하였다. 이후 중앙부처 수행, 중앙-광역 협력수행, 광역 간 협력수행, 단일 광역지자체 수행, 광역-기초협력수행, 기초간 협력수행, 단일 기초지자체 수행으로 구분하여 바람직한 협력 방식을 응답하도록 하였다.

전반적으로, 적극적 대응(완화)에 대해서는 중앙-광역 협력에 대한 지지가 높았고 소극적 대응(적응)에 대해서는 광역-기초 협력에 대한 지지가 높았다. 중앙부처 단독 수행, 광역 간 협력, 기초 간 협력에 대해서는 완화와 적응이 비슷한 비중으로 나타났다. 광역 단독 수행에 대해서는 적극적 대응(완화)이, 기초 단독 수행에 대해서는 소극적 대응(적응)이 높은 비중으로 나타났다.

그림 5-3 바람직한 협력 방식(단위: 빈도수)



출처: 저자들이 직접 작성

표 5-18 협력에 적합한 공공서비스(단위: 빈도수)

No	사무명	중앙부처	중앙-광역	광역간	단일광역	광역-기초	기초간	단일기초
1	일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	5 (11.36%)	6 (13.64%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	20 (45.45%)	3 (6.82%)	10 (22.73%)
2	일반행정지원2(행정·소통 등)	3 (6.82%)	8 (18.18%)	3 (6.82%)	0 (0.00%)	16 (36.36%)	3 (6.82%)	11 (25.00%)
3	산업경제(기업·투자·에너지 등)	6 (13.95%)	17 (39.53%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	11 (25.58%)	3 (6.98%)	6 (13.95%)
4	농림·해양·수산(농·축·어·임업 등)	1 (2.27%)	10 (22.73%)	0 (0.00%)	2 (0.00%)	18 (40.91%)	5 (11.36%)	8 (18.18%)
5	문화·체육·관광(교육·청소년 등)	1 (2.27%)	6 (13.64%)	3 (6.82%)	0 (4.55%)	16 (36.36%)	11 (25.00%)	7 (15.91%)
6	보건·복지(보건위생·생활보장 등)	6 (13.64%)	12 (27.27%)	1 (2.27%)	0 (0.00%)	16 (36.36%)	6 (13.64%)	3 (6.82%)
7	환경보호·관리(기후변화·청소 등)	7 (15.91%)	5 (11.36%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	11 (25.00%)	8 (18.18%)	13 (29.55%)
8	도시·주택(도시계획·시설·공원 등)	3 (6.82%)	10 (22.73%)	2 (4.55%)	0 (0.00%)	14 (31.82%)	6 (13.64%)	9 (20.45%)
9	지역개발(도로·교통·하천 등)	3 (6.82%)	10 (22.73%)	2 (4.55%)	2 (4.55%)	17 (38.64%)	5 (11.36%)	5 (11.36%)
10	소방·방재·민방위(특사경 등)	10 (22.73%)	4 (9.09%)	0 (0.00%)	4 (9.09%)	10 (22.73%)	6 (13.64%)	10 (22.73%)
합계		45	88	11	8	149	56	82

주: 괄호 안 비율은 행(사무명) 기준임. 비율은 각 기능 기준으로 선정되었으나 협력 주체별로 논의하며, 이는 설문응답자가 동일한 기준에서 바람직한 협력 주체를 선정하였음을 전제로 함. 산업경제기능의 결측값 1명을 제외하고 각 기능별로 44명이 모두 응답하였으므로 빈도 절대값 간의 차이는 거의 없음

출처: 저자들이 직접 작성

적응과 완화를 함께 보았을 때에는 광역-기초 협력 수행에 대한 지지가 높았으며(149개 응답), 중앙-광역(88개 응답), 기초 단일 수행(82개 응답)이 그 뒤를 이었다. 광역 간의 협력과 광역 단일 수행의 경우 매우 낮은 비중을 차지하였다. 이하에서는 이 둘을 제외한 다섯 가지 협력 수준에 대해서 논의한다.

첫째, 중앙부처 수행이 바람직하다고 생각되는 기능은 소방·방재·민방위(10명,

22.73%), 환경보호·관리(7명, 15.91%), 보건·복지(6명, 13.64%) 순이었다. 전통적으로 중앙부처가 진행해온 역할 중 최근 지자체로 이양이 시작된 분야(예:자치경찰) 혹은 지자체와 중앙부처 간의 역할 수행에 대한 갈등이 있었던 사안(예:소방)에 대해서 중앙부처 수행이 더 바람직하다고 여긴다고 해석할 수 있다.

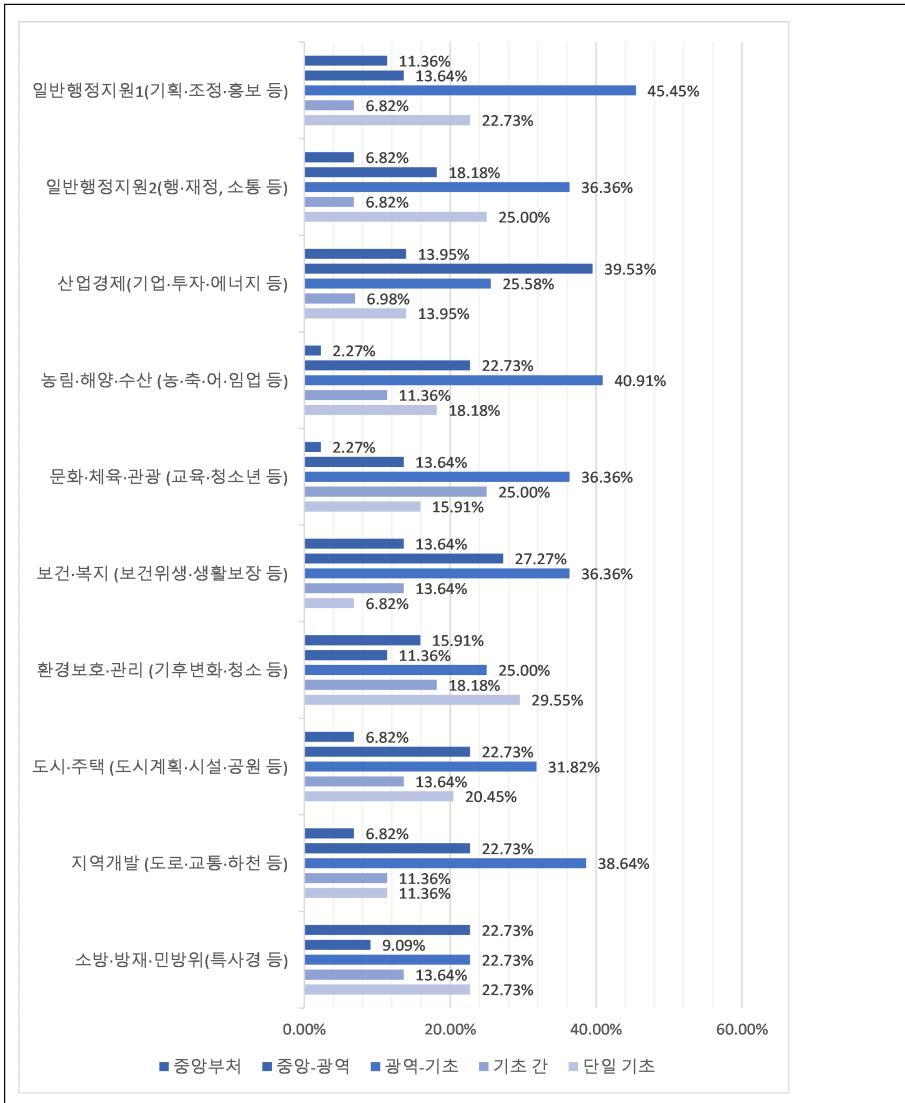
둘째, 중앙-광역 협력 수행이 바람직하다고 생각되는 기능은 산업경제(17명, 39.53%), 보건·복지(12명, 27.27%) 순이었다. 그 외에 농림·해양·수산, 도시·주택, 지역개발 역시 높은 긍정적인 응답률(10명, 22.73%)을 보였다. 장기적 계획이 요구되는 거시 경제의 경우 중앙부처와 광역지자체의 유기적인 협력이 중요하다고 여김을 알 수 있다.

셋째, 광역-기초 지자체 간 협력 수행에 대해서는 전반적으로 20%를 상회하는 높은 긍정적인 응답률을 보였다. 그중에서도 특히 일반행정지원1(20명, 45.45%), 농림·해양·수산(18명, 40.91%), 지역개발(17명, 38.64%) 등 지역 현장의 논의가 반영되어야 하는 분야에서 긍정적인 응답이 높았다.

넷째, 기초자치단체 간 협력 수행에 대해서는 문화·체육·관광(11명, 25.00%)이 압도적으로 높은 비중을 보였다. 그 뒤로 환경보호·관리(11명, 18.18%)가 뒤를 이었다. 문화·체육·관광의 경우 인접 지역 간의 시너지 정책 효과를 가져올 수 있을 것이라 예상되어 높은 긍정적인 응답을 보인 것으로 해석할 수 있다. 환경보호·관리의 경우 중앙부처가 수행해야 할 영역(예: 기후변화)과 기초자치단체 간 협력 혹은 기초지자체 단독으로 수행해야 하는 분야(예: 청소)를 구분하는 것이 바람직할 것으로 해석된다.

다섯째, 기초자치단체 단독 수행해야 하는 기능에 대해서는 환경보호·관리가 가장 높은 긍정적 응답률(13명, 29.55%)을 보였으며, 일반행정지원2(11명, 25.00%), 일반행정지원1(10명, 22.73%), 소방·방재·민방위(10명, 22.73%)이 뒤를 이었다. 일반행정의 경우에도 광역-기초 지자체 간 협력하여 수행해야 하는 부분(예: 소통·조정·홍보)과 기초지자체가 단독으로 수행해야 하는 부분(예:밀착행정)의 엄밀한 구분이 향후 요청될 것으로 보인다.

그림 5-4 기능별 협력 수행의 효과적인 주체



출처: 저자들이 직접 작성

표 5-19 현재보다 다른 차원에서 협력이 수행될 필요가 있는 기능(단위: 빈도수)

No	사무명	국가·광역 차원 수행	기초 지자체 협력
1	일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	5 (11.90%)	1 (2.44%)
2	일반행정지원2(행·재정, 소통 등)	2 (4.76%)	2 (4.88%)
3	산업경제(기업·투자·에너지 등)	12 (28.57%)	1 (2.44%)
4	농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	1 (2.38%)	3 (7.32%)
5	문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	2 (4.76%)	14 (34.15%)
6	보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	8 (19.05%)	9 (21.95%)
7	환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	1 (2.38%)	4 (9.76%)
8	도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	4 (9.52%)	2 (4.88%)
9	지역개발 (도로·교통·하천 등)	4 (9.52%)	3 (7.32%)
10	소방·방재·민방위(특사경 등)	3 (7.14%)	2 (4.88%)
총합		42 (100.00%)	41 (100.00%)

출처: 저자들이 직접 작성

현재와 같은 단일한 기초수준의 지방자치단체보다 국가·광역 차원에서 수행해야 할 사무를 주관식으로 물었을 때에는 산업경제(12명, 28.57%), 일반행정지원1(5명, 11.90%)이 꼽혔다. 기초지자체간 협력이 가장 촉구되는 사무로는 문화·체육·관광(14명, 34.15%)와 보건·복지(9명, 21.95%)가 꼽혔다. 이는 각 기능별로 설문한 결과와 크게 다르지 않아 지자체 공무원들에게 다소 어려울 수 있는 설문응답의 강건성(robustness)를 확인할 수 있었다.

5) 기능별 적절한 협력 방안

적극적 대응(“완화”) 또는 소극적 대응(“적응”) 차원에서 자치단체 간 협력이 필요하다면 각 기능별로 적절한 협력방안이 무엇인지에 대하여 행정안전부의 업무참조모형을 참고한 10가지 기능별로 지자체내 읍면동 협력, 행정협약, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체, 행정(구역)통합 중 선택하도록 하였다. 그 결과, 전체 사무에 걸쳐 가장 높은 지지를 얻은 협력 형태는 행정협약(116개 응답)이었으며, 행정협의회(72개 응답), 지방자치단체 조합(64개 응답), 특별지방자치단체 설립(64개 응답), 행정(구역) 통합(52개 응답), 지자체 내 읍면동(45개 응답), 사무위탁(26개 응답)이 그 뒤를 이었다.

이는 기능별로 살펴보았을 때에도 마찬가지여서, 보건·복지 및 소방·방재·민방위 기능을 제외하고 모든 사무에서 행정협약이 1순위를 차지하였다. 이는 사업별로 유연한 협력방식을 장점으로 갖는 행정협약이 법률에 기초하지 않고 정부나 정부 기관의 내부 조직이나 행정 절차에 관련된 규정으로 간소화되어 적용될 수 있는 가능성을 시사한다. 반면 보건·복지 및 소방·방재·민방위 기능의 경우 주민과의 밀착 행정이 요구되는 영역으로 집행력이 높고 중구적인 사무처리에 유용한 지방자치단체 조합이 더 적절한 방법으로 여겨지는 것으로 나타났다.

특별지방자치단체 설립의 경우 산업경제(11명, 25.00%), 지역개발(8명, 18.18%), 문화·체육·관광(8명, 18.60%) 등 공간적인 시너지를 얻을 수 있는 기능에서 높은 긍정적 응답률을 기록하였다. 상시적 집행체계를 구성하여 협의 결과에 대한 구속력을 갖춘 특별지방자치단체의 경우 장기적인 플랜이 필요한 기능에서 인기가 있음을 알 수 있었다.

지자체 내 읍면동의 경우 일반행정지원1, 2 및 소방·방재·민방위에서 높은 긍정적 응답률을 보였다. 해당 기능은 읍면동의 행정력이 기초지자체와 시너지를 낼 수 있는 분야라고 볼 수 있다. 사무위탁의 경우 지방정부 간 의사에 따라 구체적 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성의 확보가 가능하지만 행정협약과 달리 긍정적으로 여겨지지 않는 것으로 나타났다. 행정협의회 역시 큰 지지를 얻지 못했으며, 이는 별도 조직을 설치하지 않는 비상설적인 기구이기 때문에 상대적으로 집행력이 미흡한데서 비롯된 것으로 보인다.

상대적으로 뚜렷한 선호를 보인 산업경제, 농림·해양·수산, 문화·체육·관광과 달리 보건·복지, 환경보호·관리, 도시·주택, 지역개발, 소방·방재·민방위 기능의 경우 사무위탁, 행정(구역)통합 등 저조한 응답을 보인 협력 방안을 제외하고 다양한 협력 방안에 대한 가능성을 열어두고 있다고 해석할 수 있다.

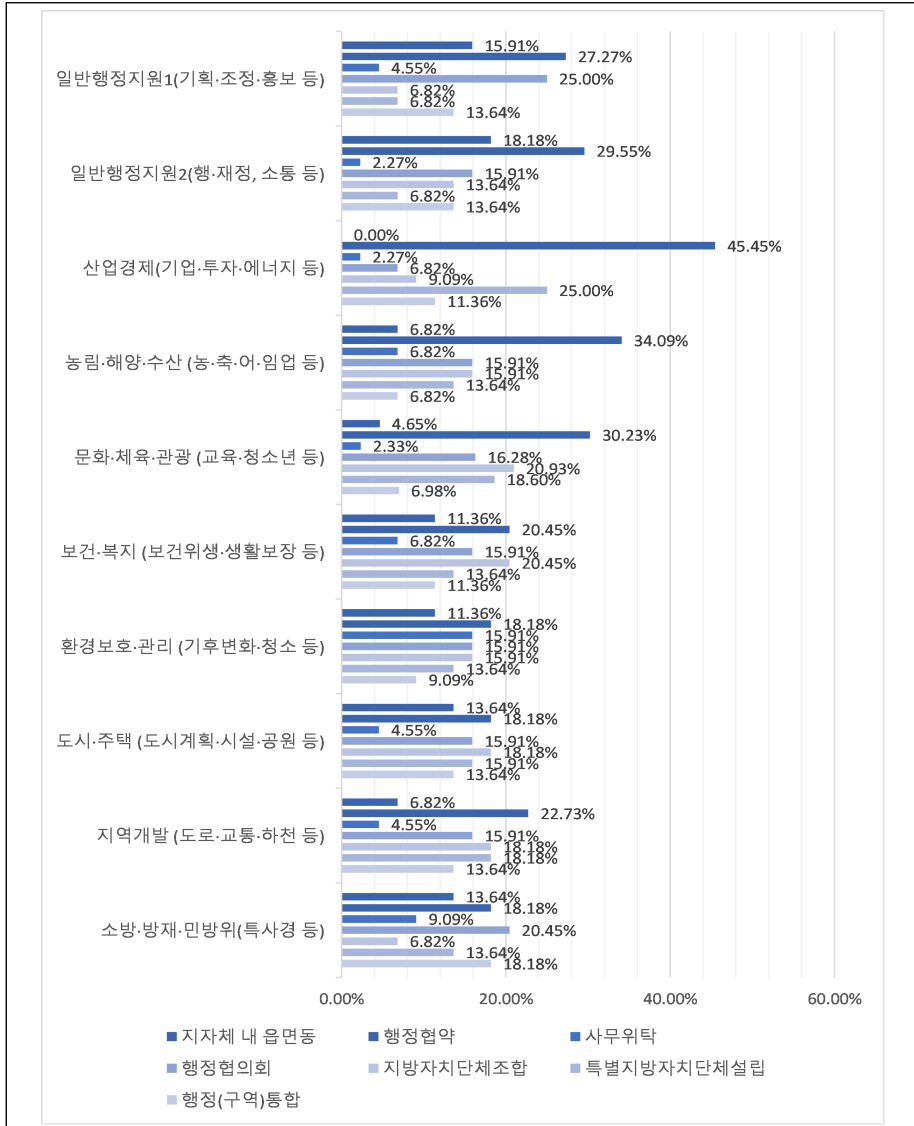
표 5-20 기능별 적절한 협력 방안(단위: 빈도수)

No	사무명	지자체 내 읍면동	행정 협약	사무 위탁	행정협 의회	지방자치 단체 조합	특별지방 자치단체 설립	행정 (구역) 통합
1	일반행정지원1(기획·조정·홍보 등)	7 (15.91%)	12 (27.27%)	2 (4.55%)	11 (25.00%)	3 (6.82%)	3 (6.82%)	6 (13.64%)
2	일반행정지원2(행·재정, 소통 등)	8 (18.18%)	13 (29.55%)	1 (2.27%)	7 (15.91%)	6 (13.94%)	3 (6.82%)	6 (13.64%)
3	산업경제(기업·투자·에너지 등)	0 (0.00%)	20 (45.45%)	1 (2.27%)	3 (6.82%)	4 (9.09%)	11 (25.00%)	5 (11.36%)
4	농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	3 (6.82%)	15 (34.09%)	3 (6.82%)	7 (15.91%)	7 (15.91%)	6 (13.64%)	3 (6.82%)
5	문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	2 (4.55%)	13 (30.23%)	1 (2.33%)	7 (16.28%)	9 (20.93%)	8 (18.60%)	3 (6.98%)
6	보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	5 (11.36%)	9 (20.45%)	3 (6.82%)	7 (15.91%)	9 (20.45%)	6 (13.64%)	5 (11.36%)
7	환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	5 (11.36%)	8 (20.45%)	7 (6.82%)	7 (15.91%)	7 (15.91%)	6 (13.64%)	4 (9.09%)
8	도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	6 (13.64%)	8 (18.18%)	2 (4.55%)	7 (15.91%)	8 (18.18%)	7 (15.91%)	6 (13.64%)
9	지역개발 (도로·교통·하천 등)	3 (6.82%)	10 (22.73%)	2 (4.55%)	7 (15.91%)	8 (18.18%)	8 (18.18%)	6 (13.64%)
10	소방·방재·민방위(특 사경 등)	6 (13.64%)	8 (18.18%)	4 (9.09%)	9 (20.45%)	3 (6.82%)	6 (13.64%)	8 (18.18%)
합계		45	116	26	72	64	64	52

주: 괄호 안 비율은 행(사무명) 기준임. 비율은 각 기능 기준으로 선정되었으나 협력 방안별로 논의도 진행하며, 이는 설문응답자가 동일한 기준에서 바람직한 협력 방안을 선정하였음을 전제로 함. 문화·체육·관광 기능의 결측값 1명을 제외하고 각 기능별로 44명이 모두 응답하였으므로 빈도 절대값 간의 차이는 거의 없음

출처: 저자들이 직접 작성

그림 5-5 기능별 적절한 협력 방안



출처: 저자들이 직접 작성

제4절 협력제도 방안

1. 인구감소의 영향과 협력제도의 변화방향

1) 상황적응적 책임성 확보

인구감소, 나아가 지방소멸의 위기를 최전선에서 체감하고 있는 지방공무원들의 인식에 대한 조사 결과, 지자체 간 협력은 다양한 층위에서 상황적응적으로 이뤄져야 한다. 예를 들면, 협력에 적합한 방식에 대하여 중앙정부 관여에 대한 선호는 정확히 양분되었다. 보건·복지, 환경보호·관리, 도시·주택, 지역개발, 소방·방재·민방위 기능에 대한 바람직한 협력 방안에 대한 뚜렷한 선호는 존재하지 않았다. 직접공급(사무위탁 방식)과 간접공급(공동으로 독립적 행정기구 설치)에 대한 응답 역시 비슷한 분포를 보였다.

즉, 지자체 간 협력에서 유일한 최선의 방법(one-best way)은 존재하기 힘들며, 향후 협력 시 어떤 요소를 고려할 것인지에 대한 체크리스트가 필요하다고 여겨진다. 다양한 대내외적 변수를 고려할 때 지나치게 복잡한 구조는 지양해야 하지만, 특정 환경에서 어떤 특성을 가질 때 효과성을 높일 수 있는지에 대한 기본적인 구조의 설계는 가능할 것이다.

협력 구조의 설계를 논의할 때 협력에서 지향해야 하는 가치를 정책의 우선순위 목표로 고려해야 할 것이다. 지자체 간 협력에서 지방공무원들이 가장 공감하는 가치는 의사결정 및 협력사항의 구속력 내지 책임성이었다. 이는 그간 지자체 간 협력이 다양한 이유로 좌절된 데 기인한다. 견고한 협력 제도를 구성하기 위해서 지역주민의 의견 수렴 절차를 포함하는 것 역시 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 의견 수렴 절차에는 경제적·문화적 요인이 고려될 수 있다. 지리적으로 인접할 뿐만 아니라 비슷한 문화를 공유하는 지자체 간 협력이 시도되어 온 데에는 경제적 이득 뿐만 아니라 정서적인 정체성(identity)이 역할했다고 볼 수 있다. 반면 의사결정의 신속성에 대해서는 상대적으로 낮은 점수를 부여하여 지자체 간 협력이 장기적 정책 시계(視界)에서 논의되어야 한다고 인식하고 있었다.

이상 상황적응적 책임성을 확보하기 위해서, 본 설문 결과에 따르면 지방공무원들이 생각하는 바람직한 협력의 구조는 다음과 같은 특성을 띠 개연성이 높다고 여겨진다.

2) 광역-기초 간 유기적 협력

기초지자체 공무원들은 광역지자체와 기초지자체의 적극적인 협력에 대해 높은 관심을 보이는 가운데, 광역 간의 협력과 광역 단일 수행에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 이는 설문 응답자가 대부분 기초지자체 공무원인 한계로 해석할 수도 있으나, 최근 다양한 국가에서 논의되고 있는 협력 방식 역시 서로 다른 층위의 지자체 간 기능적 협력을 강조하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 인구감소시대의 충격을 흡수하기 위한 행정체제개편의 방향을 통합과 연계로 두고 있는 본 연구의 방향과도 일치한다고 볼 수 있다.

예를 들면, 일본은 권역매니지먼트와 2층제의 유연화 시도를 하고 있는데, 연계중추도시권의 핵심도시가 없을 경우에는 도도부현(광역)과 시정촌(기초)간의 상호 보완 및 지원을 제도화하고 있다. 2014년 자치법 개정 이후에는 권역 연계가 어려운 기초지자체에서 다른 광역지자체장이나 기초지자체장이 사무를 대체집행하는 제도를 도입하기도 하였다. 대체집행은 시정촌간에 실시하는 경우 외에 조건불리지역의 시정촌(인근에 사무를 공동처리해야 하는 시정촌이 없는 경우 등)에서 사무의 시정촌(기초) 우선원칙에도 불구하고 광역자치단체인 도도부현이 사무의 일부를 해당 시정촌을 대신하여 처리할 수 있도록 하는 것을 포함한다. 프랑스의 경우 공동사무수행 협력기구(EPCI, Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre) 중 메트로폴(métropoles)을 도입하여 주로 인구 50만 이상의 대도시와 주변 소규모 지방정부가 협력하는 체제를 형성하고 있다. 메트로폴의 의무사무는 인프라, 주택, 도시정책, 경제·사회·문화정책, 주거환경, 집합적 사무(상하수도, 소방구급 등)이며 임의로 국가, 레지옹, 데파르트망의 협정에 의해 추가 수행이 가능하다.

광역-기초 간 유기적 협력은 국토 전체의 공간 속에서 각 지역이 수행하고 있는 기능을 감안해야 한다. 장 클로드 세네(2007)이 논의한 신고전과 경제원리에 따른 재배치정책 유형으로서 기능적 개발 역시 기능을 최대한 발휘할 수 있는 방향으로 지역개발을 유도할 것을 강조하고 있다. 광역-기초 간 기능 재분배에 따른 협력 방식이 적합할 것으로 보인다. 설문 결과에 따르면 일반행정지원(20명, 45.45%), 농림·해양·수산(18명, 40.91%), 지역개발(17명, 38.64%) 등 지역 현장의 논의가 반영되어야 하는 분야에서 긍정적인 응답이 높았으므로 이러한 기능부터 접근하는 것이 바람직할 것이다.

3) 다수 서비스에 대한 종합적 접근

단일 서비스(29.55%)보다 다수 서비스를 묶어서 공급하는 방식(70.45%)에 대한 지지가 두 배 이상 높았다. 이는 인구감소대응을 위하여 다수 서비스를 집단화 하여 유형화 할 필요성을 제기한다. 어떤 서비스를 어떤 묶음으로 제공할 것인지에 대한 고민이 필요한 것이다. 즉, 기능별로 설문하였을 때에는 전체에 걸쳐 가장 높은 지지를 얻은 협력 형태가 행정협약(116개 응답)이었으나, 보다 거시적인 관점에서 바라보았을 때 특별광역시자체 등 조직체 구성을 통한 협력이 효과적일 수 있다.

지자체간 연합제도는 여러 국가에서 이미 시행되어 성공을 거둔 바 있다. 일본의 간사이 광역연합, 프랑스의 메트로폴, 영국의 지방자치단체 연합회 등이 그 예이다. 간사이 광역연합의 경우, 일본의 지방분권 체제를 구축하고 지역사회의 자치적 결정과 자율적 책임성을 확보하기 위해 설립된 지역사회 단체로, 광역방재, 광역관광·문화·스포츠 진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역직원연수 등에 대한 서비스를 일괄 제공하고 있다. 프랑스의 대표적인 메트로폴인 그랑파리 메트로폴은 공간장비, 경제개발, 사회·문화 사업, 환경보호 및 향상, 주거지역 정책 및 홍수예방 정책 사업 등 크게 5가지 전략적인 분야에 대한 서비스를 제공하고 있다. 영국의 대표적인 지방자치단체 연합기구인 광역맨체스터 지자체 연합기구(GMCA)의 경우 교통, 고용 및 기업 지원, 경제 성장, 주거 및 매립, 성인 교육 및 기술 훈련, 경찰 및 소방, 형사 사법, 보건 및 의료 등의 서비스를 제공하고 있다.

협력에 적합한 공공서비스에 대한 설문 응답을 살펴보면, 생활인프라 밀집 서비스에 대한 협력 선호가 높은 것으로 나타나 해당 유형에 대한 종합적 접근이 필요할 것으로 보인다. 또한, 재난안전관리, 위케이션서비스, 교육훈련 등 국외 지자체 간 연합체에서 성공적으로 시행되고 있는 공공서비스의 협력 선호도가 왜 낮은지에 대한 심층 분석이 향후 각 서비스 별로 진행되어야 할 것이다. 또한, 다수 서비스의 공급을 택할 때에는 행정관리 효율화, 규모의 경제 달성, 상호 협력의 시너지 등 다양한 정책목적의 우선순위를 고려하여 결정해야 할 것이다.

4) 생활인프라 밀집 서비스에 대한 우선적 접근

의료·건강 인프라 조성, 보육 여건 개선, 지역 경제 활력 등에 대하여 우선적인 협력 제도의 접근이 필요하다. 협력에 적합한 공공서비스 1순위로 가장 높은 지지를 받은 서비스는 의료·건강 인프라 조성(13명, 29.55%), 보육여건 개선(9명, 20.45%), 지역경제활력(8명, 18.18%)이었으며 1~3순위 종합에서도 비슷한 결과를 나타냈다. 협력제도 활용 필요 정책에 있어서 생활인프라 개선에 해당하는 서비스들이 가장 큰 호응을 얻고 있는 것으로 해석할 수 있다. 지금까지 광역자치단체 간 협력은 경제를 활성화 시키는 직업, 주택 등의 거시적 전략에 집중해온 반면, 기초자치단체간 협력은 건강, 가족, 교육 등 주민 삶의 질에 보다 집중해왔다는 특징이 반영되었다고 볼 수 있다.

즉, 최근 인구감소 대응과 관련하여 논의되고 있는 정책은 생활인프라 개선(보육여건 개선, 교육 기반 확충, 의료 및 건강인프라 조성, 주거공간 확보)과 생활인구 확대(교통 이동 및 접근 서비스, 위케이션 서비스, 관광·문화·스포츠 진흥)이 있는데, 두 유형 모두 제로섬(zero-sum) 게임이 되지 않기 위해서는 인접 지자체와의 협력이 필수적이다. 현재 부족한 인구감소지역의 자원이 중복 정책으로 낭비된다는 특징이 있다.

그 중에서도 생활인프라 개선은 공공산후조리원, 유치원-보육기관 통합운영, 농산어촌 유학 활성화, 도농교류 체험프로그램, 정주인구 확보, 외국인·결혼이민자·재외동포 지역 정착 지원, 지역토지이용, 노후·유휴 시설의 관리 및 활용 등이 해당된다.

고령화에 따른 의료·건강 인프라 약화와 청년인구 유입을 위한 보육 여건 개선 및 지역 경제 활력에 대하여 지자체간 협력 제도를 활용하고자 하는 인식이 있음을 알 수 있다. 이는 의료·건강 인프라 조성에 대해서는 인구감소완화와 인구감소적응이 협력 목적에서 비슷한 비중을 차지하지만, 지역경제 활력과 보육여건 개선에서는 적응보다는 완화에 목적을 더 두고 있는 것에서 유추할 수 있다. 또한 의료·건강 인프라 조성에 대해서는 현재 서비스가 존재하지 않는다는 응답도 상당수(8명, 32.00%)를 기록하는 가운데, 지역 경제 활력과 보육 여건 개선에 대해서는 장기적으로 인력·예산의 부족이 예상된다고 답한 비중(지역경제활력 17명(73.91%), 보육여건개선 10명(55.56%))이 높았다. 이 역시 같은 생활인프라 관련 서비스라 할 지라도 현재의 자원 부족이 문제되는 서비스와 미래 자원 부족이 예상되는 서비스 간에 차별적인 접근이 필요함을 시사한다.

5) 적응 전략과 완화 전략에 대한 협력주체 대별화

인구감소 지역의 지방공무원들은 당연하게도 인구 감소에 대해서 이를 받아들이고 적응하고자 하는 마음만큼 진취적으로 지역의 인구를 늘리고 싶어하는 의지가 강한 것을 확인할 수 있었다. 인구감소에 대응하는 협력제도를 형성할 때에 인구 감소에 대한 적응을 유도하는 방향을 명시적으로 제시하는 것은 지방공무원의 순응(compliance)을 확보하지 못할 가능성이 있다.

따라서 인구감소 충격의 원인인 저출산 및 급속한 고령화, 사회적 이동인 인구유출 등을 완화하기 위해 출산장려 정책, 청·장년층의 인구유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력과 함께 지역시스템을 변화시켜 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동을 진행해야 할 것이다.

특히 적극적 대응(완화)에 대해서는 중앙-광역 협력에 대한 지지가 높았고 소극적 대응(적응)에 대해서는 광역-기초 협력에 대한 지지가 높았으므로 협력 주체에 대한 고려가 중요할 것으로 보인다. 완화 전략은 중앙부처의 강력한 집행력이 필요하다는 점에서 지지가 높은 것으로 평가된다. 반면 적응에 대해서는 광역-기초 간 협력하여 인구 감소 문제에 대해서 적절한 피해 완화 전략을 세우는 것이 더 적절하다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

국외 사례를 살펴보면, OECD는 스페인의 아스투리아스, 칸타브리아, 카스티야이레온, 갈리시아를 RESOE로 묶어 인구감소에 대응하고 있다. 이 4개 지역은 모두 농촌의 수준이 높고, 인구 감소와 고령화로 인해 인구통계학적 압력에 직면하고 있다는 특징이 있다. 2001년과 2019년 사이에, RESOE 거시 지역의 인구는 매년 0.04%씩 감소했고, 같은 기간 동안 스페인의 인구는 0.86% 증가했다. RESOE 지방 자치체의 평균 인구는 스페인과 OECD 평균 인구보다 각각 58%, 75% 낮은 반면 지자체 수는 평균적으로 높다. RESOE에서는 특정 역량을 이전하거나 상위 지자체 단위로 상향 조정하는 작업을 진행하고 있다. 이때 지역 간 대화위원회(Consejerias)를 시행하여 권한 조정 법령 개혁을 하는 등 조정과 소통을 담당하고 있다. 마찬가지로, 국내 역시 인구증감의 추이가 상반되더라도 광역과 기초 간에 협력하여 규모의 경제를 달성할 수 있으며, 특정 기능을 아예 이전하는 방식도 고려되어야 할 것이다.

6) 행정협약 제도의 활용

행정협약은 조직체 구성 없는 협력에 해당하며 협력적 간접공급 방식으로 구조적 효율화보다는 사업별로 기능적 효율화를 유도하는 방식이라 볼 수 있다. 협상모형은 이해관계의 능동적 조정에 초점을 맞추고 있는데, 이는 경직된 제도보다 행정협약과 같은 유연한 제도가 주목받는 이유를 설명한다. 협상모형에 따르면 협력이란 공동 이익과 상충되는 이익을 조정하는 능동적 과정으로, 관련된 조직 특성에 따라 협력적 요소와 경쟁적 요소를 모두 포함한다. 즉, 다각적 이해관계를 조정하여 상호 이익으로 이어지도록 만드는 것이 핵심이다. 협상 모형에 따르면 모든 요소가 경쟁적이거나 승패가 엇갈리는 제로섬(zero-sum) 게임의 상황에서는 협상이 어렵다는 점을 감안해야 한다.

복잡화되는 현대사회에서 어떤 구체적인 사업이 포함될지 알 수 없는 기능(function)에 관련된 사무위탁 혹은 행정협의회보다 정책(program)에 대한 협약에 대한 선호가 높은 것은 일견 당연한 결과로 보인다. 또한 사무위탁의 경우 사무권한의 의뢰 단체에 남지 않고, 의회의 감시기능을 활용할 수 없으며, 의뢰 단체의 사무처리 기준이 아니라 수행단체의 사무처리기준에 따른다는 특징이 있는데 협약의 경우 사업을 단위로 하여 개별 지자체의 자율성이 어느 정도 보장된다는 특징이 있다.

같은 맥락에서, 오스트리아의 카르벤델 알프스 자연공원과 같이 특정 사업에 대한 느슨한 협력형태 역시 호응을 얻을 수 있을 것이다. 향후 사무위탁, 행정협의회와 같이 유연성을 강조한 기존 제도들의 한계를 면밀히 분석하고 이를 밑바탕으로 하여 행정협약을 추진해야 할 것이다.

7) 기타

설문 결과에는 반영되지 않았으나 향후 보다 심층적인 분석이 필요한 부분은 다음과 같다. 첫째, 인구감소에 대응하기 위한 여러 방책 간에 상호 모순되어 보이는 논리가 특정 기능을 극대화하는 논리(초광역협력)와 공간적 영역 간 고른 개발(읍면동 단위 재생)에 있다는 점을 인지하고 층위를 구분한 접근을 가정하였으나 인구감소지역 기초지자체 공무원들은 읍면동과의 협력에 제한적인 관심만을 표출하였다. 성장거점개발이 중심지와 주변지역의 지배-종속 관계 때문에 실패하기 쉽고, 읍면동 협력을 통해 지역의 사회경제적인 힘 뿐만 아니라 문화적·정치적 힘까지 향상시켜 지속가능한 인구

유지 정책이 필요하다는 장기적인 정책적 시계에 대한 현장에서의 논의가 필요할 것으로 보인다. 읍면동의 부활이 이론적인 당위성 내지 타당성에 그치는지에 대한 점검이 필요하다.

둘째, 2022년 전면 개정된 「지방자치법」은 국가와 지자체 간 협력을 특히 강조하고 있으나, 제164조 제2항을 신설하여 “관계 중앙기관의 장 역시 지방자치단체 간의 협력 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다”고 중앙정부의 지원을 명문화하고 있다. 이 외에도 제183조(국가와 지방자치단체의 협력 의무), 184조 제3항(지방자치단체 사무에 대한 의견 제출), 제186조(중앙지방협력회의의 설치)를 신설하여 국가와 지자체간의 협력을 적극적으로 권장하고 있다. 그러나 인구감소 완화 전략에 대한 중앙부처의 개입 필요성은 두드러졌지만, 이 외에 전반적으로 협력이 있어서 중앙부처의 적극적 개입이 필요하다고 응답한 공무원은 50% 정도밖에 되지 않아 이에 대한 추가 논의가 필요할 것으로 보인다. 대기업, 중소기업, 공공기관 지방이전 등의 완화 전략은 지금까지 중앙정부가 주도해왔지만 현재 협력이 필요하다고 느끼는 서비스들이 주로 삶의 질 측면에 집중되어 있음을 고려할 때 어느 정도까지 중앙부처의 개입이 요구되는지에 대한 면밀한 분석이 요구된다.

셋째, 비교적 단순하고 정형화된 업무에 특화된 사무위탁, 현재까지 가장 많이 활용되어 온 협력제도인 행정협의회, 활용도가 상대적으로 낮은 지방자치단체 조합, 최근 가장 많이 논의되고 있는 초광역연합을 비롯한 특별지방자치단체 등 협력제도의 특성이 반영된 응답이 도출되지 않았다. 각 협력제도의 특성이 거의 반영되지 않은 응답이 도출된 가운데, 별도 조직구성 없이 신속·광범위한 협력 도모하기 위해 재조명되고 있는 행정협약이 큰 지지를 얻은 것은 주목할만한 결과라고 볼 수 있다. 기존 개별법상의 협약은 특정 사무에 대해서만 협력이 가능함에 따라, 공공협약 제도를 통해 사무위탁, 행정협의회, 지자체조합 등의 단점을 보완할 수 있을지 논의가 필요하다.

2. 소결: 협력제도 활성화 방안

이상을 종합한 협력제도 방안은 다음 표와 같다.

표 5-21 협력제도 방안

No	전략	세부 전략	참고 국외 사례
1	상황적응적 책임성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 유일한 최선의 방법(one-best way) 배제 • 대내외적 변수 고려시 체크리스트 확보 • 의사결정의 책임성 확보 우선 순위화 • 의사결정의 신속성 후순위 화 	-
2	광역-기초 간 유기적 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 수행, 중앙부처 수행보다 서로 다른 층위 간 지자체의 협력 우선시 • 일반행정지원1, 농림·해양·수산, 지역개발에 대하여 광역-기초 간 기능 분화 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 권역매니지먼트 및 2층제 유연화 • 프랑스 메트로폴
3	다수 서비스에 대한 종합적 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 다수 서비스 집단화하여 유형화할 필요 • 특자체 등 조직체 구성을 통한 협력 • 생활인프라 밀접 공공서비스 묶음 도출 • 재난안전관리, 위케이션서비스, 교육훈련 서비스에 대한 낮은 협력 선호도 분석 • 다수 서비스 유형화 시 행정관리효율화, 규모의 경제 달성 등 정책 목적 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 간사이 광역연합 • 프랑스 그랑파리 메트로폴 • 영국 광역맨체스터 연합기구
4	생활인프라 밀접 서비스에 대한 우선적 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 의료·건강 인프라 조성, 보육 여건 개선, 지역 경제 활력 우선 접근 • 기초지자체간 협력과 광역지자체간 협력 목적 구분 • 제로섬(zero-sum)게임이 되지 않기 위한 협력 전제 조건 충족 • 현재 자원 부족 문제되는 서비스(적응 전략)와 미래 자원 부족이 예상되는 서비스(완화 전략)에 대한 차별적 접근 	-
5	적응 전략과 완화 전략에 대한 협력주체 대별화	<ul style="list-style-type: none"> • 적응 전략을 위해 광역-기초 협력 실시 • 완화 전략을 위해 중앙-광역 협력 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • OECD RESOE 사례
6	행정협약 제도의 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업별 기능적 효율화 달성 	<ul style="list-style-type: none"> • 오스트리아 카르벤텔 알프스 자연농원
7	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면동 협력에 대한 재검토 필요 • 삶의 질 관련 서비스에 대한 중앙부처 개입 재검토 필요 • 기존 협력제도 인식에 대한 심층 분석 필요 	-

출처: 저자들이 직접 작성

6

결론

제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의

제2절 정책제언(종합)





Korea Research Institute for Local Administration

제1절 연구결과 요약 및 연구의 의의

본 연구는 지역 인구감소와 지방소멸의 대응을 위하여 다양한 분석을 통해 자치분권 제도의 변화 방향을 다루었다. 구체적으로, 본 연구는 인구감소대응을 위한 자치분권 제도, 특히 지방행정에 있어서 행정구역 및 계층, 지방자치단체의 기능 등 지방행정체제의 변화방향에 초점을 두었으며, 이와 관련된 중요한 제도로써 자치단체간 협력제도의 활용방안의 모색을 통해 인구감소대응 등 미래환경의 변화에 맞는 제도적 발전방향을 제시하였다.

이를 위해 우선적으로 지역 인구감소 및 지방소멸의 제도적 대응과 관련하여, 관련된 개념적·제도적 접근을 통해 연구의 분석틀을 제시하였다. 지역 인구감소 및 이동에 관한 이론적 논의를 제시하였고, 지역 인구감소와 지방행정으로의 영향 등 지역 인구감소 현상과 제도적 영향요인에 관하여 논의하였다. 아울러 이에 대한 대응으로서의 국가 정책적 동향과 그 일환으로서의 지방행정체제 개편의 필요성과 현재까지의 추진 상황 및 미래 방향 등에 관한 논의를 제시하였다. 이와같은 이론적·개념적 논의 및 정책동향에 대한 분석을 통해, 지역 인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 완화정책 및 적응정책의 견지에서 자치단체의 대응전략을 논하였고, 이러한 전략 하에서 본 연구를 진행하기 위한 분석의 프레임워크를 제시하였다.

본 연구의 첫 번째 주제는 지방행정체제의 구성요소로서의 지방행정 계층 및 구역으로, 인구감소대응을 위하여 향후 관련 제도의 발전방안을 제시하였다. 정책동향에 대한 분석과 문헌연구 및 사례분석 등을 기반으로, 행정체제개편에 관한 이론적인 흐름의 분석은 물론, 지방행정체제의 개편과정, 특히 행정계층 및 행정구역의 획정, 행정구역 개편 등의 발전과정에 대한 실제적인 분석을 수행하였다. 이를 통해, 지방행정체제의 개편방향 및 광역·기초단위의 개편(안), 관련된 법제개선안 등의 개편방안을 논하였다.

광역단위 행정체제 개편, 즉 행정구역 개편은 광역자치단체간 행정통합으로서 현실적인 통합대상인 광역시와 도의 통합을 중심으로 (통합)광역단체-직접수행, (통합)광역단체-행정청 및 일반시 전환의 세 가지 모형 등을 중심으로 개편방안을 도출하였다. 기초단위 개편방안으로, 인구감소지역에 해당하는 군의 개편방안은 해당 자치단체의 여건에 맞도록 광역관리적 사무에 대하여 광역자치단체인 도에 위탁하여 수행하는 기능개편 모형과, 인구감소에도 불구하고 구역통합이 여의치 않은 군의 협력기구 설치를 통한 광역계획·관리기능 공동수행 모형 등을 도출하였다. 아울러 자치구의 개편방안은 광역자치단체의 통합에 의해 그 기능수행체계가 어떤 형식으로 자리잡는가에 따라 기존 자치구의 법적 지위 부여를 중심으로 기존 자치구 유지, 행정구 전환, 준자치구 논의 등을 제시하였다.

두 번째 주제는 인구감소대응을 위한 기능재배분에 관한 논의이다. 지역 인구감소 및 지방소멸에 대한 대응을 위하여 기능재배분의 범위와 방향을 모색하기 위해, 지방자치단체의 기능 및 사무와 관련된 선행연구 분석 및 제도적 논의를 바탕으로 실제적인 현황분석을 위해 인구감소지역에서의 제 기능들에 대한 설문조사를 수행하였다. 설문조사의 분석과 선진사례를 참고하여 지역 인구감소 및 지방소멸이 지방행정의 주요 기능에 미치는 영향과 기능의 변화방향을 모색하였고, 기능재배분의 원칙 및 주요 기능별 재배분의 방안 등을 제시하였다.

설문조사는 지역 인구감소 및 지방소멸의 영향을 경험하고 있는 89개 인구감소지역의 인구감소대응 담당 공무원을 대상으로 수행하여 44부의 유효응답을 기반으로 결과를 도출하였다. 지방행정의 10개 주요 기능별로 인구감소로 인한 업무량 및 업무난이도의 변화, 그로 인한 지역 공공서비스 및 주민 삶의 질에 미치는 영향, 인구감소의 완화 및 적응정책의 견지에서 효율적 기능수행을 위한 적절한 수행주체에 관한 설문을 통해 제 기능별 재배분의 방향을 도출하였다. 보건·복지, 일반행정 등의 분야는 인구감소로 인한 업무량과 난이도의 증가를 예상하고 있었으며, 산업경제 및 문화·관광·체육 등은 주민 삶의 질에 미치는 영향이 큰 기능으로 제시되었다. 지역맞춤형 분권제도를 통해 지역여건에 맞는 자치단체의 기능수행이 요구되며, 아울러 정부수준간 수직적·수평적 거버넌스를 통해 제 기능의 효율적 수행이 필요하다는 인식이 지배적이었다. 따라서 기능재배분은 이러한 결과에 따라 각 기능별로 미래지향적인 재배분이 필

요함이 논의되었다.

세 번째 주제는 지방행정체제와 관련되어 전술한 수직적·수평적 거버넌스에 대한 보다 구체적인 논의로서, 지방자치단체간 협력제도의 활용을 통한 인구감소대응에 관한 논의이다. 마찬가지로, 관련 이론 및 선행연구의 리뷰를 통해, 전술한 89개 인구감소 지역의 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하여, 협력제도의 활용을 통한 자치단체의 인구감소 적응정책과 기능수행의 효율성 제고방안 등 협력제도 활성화를 위한 전략을 제시하였다.

구체적으로, 설문결과의 시사점으로서의 협력제도 활성화 전략은 다음과 같다. 첫째, 지자체 간 협력은 상황적응적으로 추진되고 책임성 확보의 전략적 추진이 필요하며, 둘째, 인구감소대응 차원에서 광역-기초간 수직적 협력체계를 지향할 필요가 있다. 셋째, 인구감소와 관련된 다수의 서비스 묶음을 대상으로 한 협력이 필요하며, 넷째, 의료·건강 인프라 조성, 보육 여건 개선, 지역 경제 활력 등에 대하여 우선적인 협력 제도의 접근이 필요하다. 다섯째, 인구감소 완화정책을 위해서는 중앙-광역간, 적응정책을 위해서는 광역-기초간 협력이 중요하므로, 협력주체에 대한 명확화가 요구되며, 여섯째, 협력방식으로는 별도의 행정조직체의 구성이 필요 없는, 즉 기능수행에 있어서 구조적 효율화보다는 사업별로 기능적 효율화를 추구하는 행정협약과 같은 협력방식을 추구할 필요가 있다는 점 등이다.

이상과 같은 연구결과를 통해, 지역 인구감소 및 지방소멸대응 차원의 지방행정체제 개편 및 지방자치단체간 협력제도 활성화 방안의 도출과 관련된 풍부한 논의를 제공함으로써 연구목적에 충실한 연구가 이루어졌다고 볼 수 있다. 아울러 인구감소대응정책으로서의 지방분권 정책이 지니는 논리와 개념적 접근, 관련된 선행이론의 리뷰 등을 제시하는 시론적 연구로서 관련 분야의 이론적 진보에 대한 기여를 감안할 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 본 연구의 의의는, 인구감소라는 메가트렌드에도 불구하고 프로그램 위주의 재정사업으로 점철된 우리나라의 대응정책에 있어서 지방분권 제도의 개선을 통한 지역맞춤형 발전기반을 조성하는 새로운 대응방안에 관한 논의를 제시하고 있다는 점에서, 인구감소대응을 위한 제도적 발전에 기여할 수 있는 실제적 기여도라고 볼 수 있을 것이다. 지방자치제도의 기초를 형성하는 「지방자치법」 및 「지방자치분

권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등의 경직성을 극복하고, 급격히 인구감소를 겪고 있는 지역의 현실과 여건을 반영할 수 있도록 지역맞춤형 지방분권과 지방분권형 균형발전의 구현을 위한 전략적 변화와 제도적 유연성의 확보를 위한 기초자료로서 본 연구의 가치를 논할 수 있다.

다만 이러한 연구의 수행에 있어서 현실적인 한계와 제약이 있었다는 점은 아쉬움으로 남는다. 구체적으로, 지방행정체제개편 및 지방자치단체간 협력제도라는 넓은 범위의 주제를 다루면서 연구의 범위에 불가피한 제약을 둘 수 밖에 없었다는 점, 인구감소와 관련된 제도변화에 관한 시론적 연구로서 이론적이며 실제적인 연구를 동시에 수행함에 있어서 시간과 비용의 한계로 인해 연구를 충분히 깊이 있게 진행하는 데에 어려움이 존재했다는 점, 설문조사에 있어서 인구감소지역의 공무원을 대상으로 하였기에 샘플링의 한계 등은 불가피한 아쉬움으로 남는다.

동 연구는 인구감소와 관련된 제도적 대응에 있어서 시론적 연구로서, 이러한 한계점들은 후속연구를 통해 보다 보완되고 진일보한 결과를 도출할 필요가 있다. 지방행정체제의 구성요소인 지방행정의 계층, 구역 및 제 기능에 관하여 보다 미시적이며 깊이있는 후속연구가 이루어질 필요가 있으며, 향후 보다 구체적이며 실제적인 제도개선 방안 등이 도출될 필요가 있다.

특히 지방행정체제 개편과 관련되어 본 연구는 실제적으로 특정 지역적 쟁점에 앞선 선형적이며 개념적인 접근을 다루고 있어, 특정 지역적 이슈 또는 국가정책으로서의 지방시대위원회 등과 관련된 최근의 쟁점을 다루지 못한 점, 기능재배분 및 자치단체간 협력제도 관련 인식조사와 현실의 차이점 분석 등을 수행하지 못한 점은 연구의 한계로 남는다. 이에 관해서는 후속연구를 통해 보다 보완되고 논의가 연장될 필요가 있다.

제2절 정책제언(종합)

1. 지방행정체제 개편: 행정계층·구역 정비방안

지방행정체제 개편관련 법적 조치는 크게 두 가지 유형으로 대별할 수 있다. 첫째는 현재 이미 쟁점화가 되었거나(광역간 통합문제), 시대적 환경 및 수요변화로 방향성을 상실한 경우(기존 광역시 중심 개편, 장기적 도 폐지 등)이다. 이 부분은 조속한 관련 입법조치를 통하여 기초는 물론 광역단위에서 지방자치단체간 통합에 절차적 걸림들을 해소함은 물론, 지방시대위원회의 중장기적인 지방행정체제 개편모형 정립의 제한요인을 해소하여 국가전체적인 관점에서의 체제개편모형 수립을 가능하게 하여야 할 것이다.

둘째는 논리적으로 검토가능하지만, 다양한 이해관계로 인하여 추가적인 논의는 물론, 나아가 국민적 합의가 요구되는 사안이다. 여기에 해당하는 대표적인 예로 먼저 광역자치단체간 통합시 특별 지위 부여 및 특례 지원 등을 들 수 있다. 이에 대해서는 ‘특별’ 광역단체와 ‘일반’ 광역단체의 혼재, 광역단체간 규모의 편차 등을 고려할 때, 중앙정부와의 개별적인 논의과정이 요구된다는 점에서 관련사항에 대한 별도의 특별법 제정이 검토되어야 한다. 또 하나의 예가 군 폐지와 읍면자치의 신설인데, 이 부분에 대해서는 국민적 합의가 요구되는 만큼 별도의 논의과정이 요구된다.

본 연구에서는 일반화가 가능한 첫째 사항에 대하여 입법개편안 마련을 추진하며, 개별화 및 국민적 합의과정이 요구되는 두 번째 사항에 대해서는 후속적인 연구과제의 검토대상으로 한다.

표 6-1 지방행정체제 개편관련 개정범위

구분		현행	개편안	비고
행정체제 개편원칙	주체	- 개별 지방자치단체 - 지방시대위	- 개별 지방자치단체 - 지방시대위(역할범위 확대)	특별법 개정
	범위	- 시/군 개편안 - 광역시 존치, 군/구 개편안 - 도 존치 (시/군 통합에 따라 도 개편안) - 도와 시군간 기능 (도 개편 마련시)	- 광역/기초자치단체 개편안 - 시/도 존치 규정 삭제 - 시/군 통합 경과조항 삭제 - 광역-기초간 기능수행 (기본원칙내 상호협의 수행)	
통합절차	광역		- 신설(일반법)	일반법(지방자치법)에 통합 규정 (지방자치단체 구성요소에 대한 일반 규정)
	기초	- 규정(특별법)	- 변경 규정(일반법)	
통합특례	광역		- 제정(특별법)	특별법에 규정 (광역간 통합 특례의 경우 중앙-지방간 논의, 광역간 형평성 등 검토 필요 사항)
	기초	- 규정(특별법)	- 현행 동일	
자치단체 폐지신설			- 군(폐지 여부) - 읍면(자치단체 지위부여 여부)	일반법 규정 (국민적 합의 필요 사항)

주: '통합절차'에 대해서는 [금창호/권오철(2021), 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구, 한국지방행정연구원]의 정책제언에서 입법 개정사항을 상세하게 제시하고 있는 바, 관련 내용을 참조.

표 6-2 지방행정체제 개편관련 법률개정(안)

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법		개정 사유
현행	개정(안)	
<p>제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영 되도록 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 4. 주거단위의 근린자치 활성화 	<p>제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 발전, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영 되도록 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화 2. 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정 3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 4. 주거단위의 근린자치 활성화 	<p>현행 동일</p>
<p>② 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 하며, 특별시 및 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.</p> <p>③ 도는 지방자치단체로서 존치하되, 지방시대위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다.</p>	<p>② 지방시대위원회는 지방행정체제 개편에 대한 기본방안을 마련하여야 하며, 국가는 지방자치단체가 지방시대위원회의 개편방안에 따라 통합을 추진하는 경우 이를 지원하여야 한다.</p> <p>③ 광역지방자치단체간 통합에 따른 통합 지방자치단체의 지위 및 특례 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 제한 규정 삭제 - 광역시 존치(군/구 개편만 대상) - 도의 경우 우선 존치하되, 시/군 통합 과정의 결과에 따라 개편) <ul style="list-style-type: none"> ↓ • 지방시대위원회 지방행정체제 개편범위 확대 : 전체 지방행정체제 대상 개편방안에 대한 국가 지원 광역간 통합의 경우 광역자치단체간 법적지위등(특별도/일반도, 수행기능 차이 등)을 고려하여 지위와 특례에 대하여 별도 법률로 규정
<p>④ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권,</p>	<p>④ 지방자치단체가 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 주도 통합 필요지역 규정과 지원

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법		개정 사유
현행	개정(안)	
발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체간 통합을 지원하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.	가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 자율적으로 통합 등을 추진하는 경우 국가는 지방시대위원회의 개편방향을 고려하여 이를 지원하여야 한다.	<p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가 주도 통합 필요지역 규정과 지원(위 ②항) • 자치단체 주도 통합의 경우에도 위원회 개편방안을 고려하여 지원 결정을
⑤ 제3항에 따른 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.	⑤ 광역지방자치단체와 기초지방단체간 기능배분은 지방시대위원회의 개편방향을 기본으로 하되, 기초지방자치단체의 행정수행역량 및 인구감소에 따른 주민생활편익 등을 고려하여 광역자치단체와 개별 기초자치단체간 협의에 의하여 정한다.	<ul style="list-style-type: none"> • 도 지위 별도 규정 삭제 • 도 기능재정립 별도 규정 삭제 <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> • 광역과 기초간 기능배분은 기본 배분체계 범위 내에서 인구과소 등 개별상황을 반영하여 협의에 의하여 탄력적 수행 규정

2. 지방행정체제 개편: 기능재배분 방안

이와 같은 인구감소대응을 위한 지방행정체제 개편에 관한 법제 개선안 중 기능재정립과 관련된 검토의 범위는 다음과 같다. 첫째, 현행 「지방자치법」 제11조의 사무배분의 원칙, 제12조의 사무처리의 원칙, 제14조의 지방자치단체 종류별 사무의 배분기준 등에 있어서 인구감소대응의 차원에서 기능의 효율적 수행방안에 관한 원칙과 기준을 검토한다. 둘째, 동법 제13조의 지방자치단체 사무의 범위 및 하위 법령의 사무의 내용과 관련되어 인구감소대응 차원에서 사무의 범위를 검토한다. 셋째, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 「인구감소지역 지원 특별법」 등의 인구감소로 인해 기능수행이 위축되는 지방자치단체를 위한 기능재분배 관련 사항을 검토한다.

첫째, 현행 규정에는 이미 충분히 인구감소로 인한 행정력의 약화나 행정수요의 변

화에 대한 고려가 반영되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 사무배분·처리의 원칙과 광역·기초지방자치단체간 사무배분 기준과 관련하여 사무배분의 원칙에 따라 사무처리에 있어서 인구감소로 인한 자치단체 규모, 조직·운영 등의 문제가 있는 경우 원활한 기능수행을 위한 연계·협력에 대한 예외조항을 명문화하는 것은 가능하다. 수직적 연계·협력으로는 제12조(사무처리의 기본원칙)의 제2항에 인구감소에 따라 기능수행이 어려운 경우 상급 행정기관과 협의를 통한 사무처리가 가능하도록 임의조항을 삽입하는 안을 고려할 수 있다. 또한 기초자치단체가 사무수행이 여의치 않을 경우 고려되는 사무의 대체집행과 관련하여 <표 6-3>과 같은 조항의 신설도 가능하다. 기초지자체간 수평적 연계·협력과 개선안은 지자체간 협력제도의 법제 개선안에서 총괄적으로 논의한다.

둘째, 지방자치단체 사무의 범위와 관련해서는 현행 법령으로 규정된 사무의 범위를 준용한다. 즉, 자치단체의 사무는 주민 편의와 복리증진을 위해 필요한 사무를 규정하고 있으므로, 인구감소로 인해 사무의 범위와 구체적인 사무의 내용이 변화된다고 보기 어려우므로 이에 관한 별도의 개정은 불필요하다고 할 수 있다.

셋째, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 기능재분배와 관련된 조항의 개정안을 고려할 수 있다. 앞선 「지방자치법」의 개정에서 논한 바와 같이, 인구감소 지역의 경우 상급 행정기관과 협의를 통한 사무처리가 가능하도록 예외조항을 삽입하는 안을 고려할 수 있다. 이는 이미 위의 <표 6-2>에 제시된 바와 같이, 동법 제43조(권한이양 및 사무체계의 정비) 제5항에서 기능수행에 있어서 기초·광역간 협의와 관련된 내용을 지방행정체제 개편의 기본방향에 추가하는 안을 우선 검토할 수 있다.

아울러 「인구감소지역 지원 특별법」의 기능재분배 관련 별도의 조치에 대한 규정은 별도로 고려하지 않는다. 동법의 경우 인구감소지역의 정주여건 개선 및 지역활력도모 등을 위해 관련 계획수립, 사업 및 특례, 국가지원 등 사업추진을 위한 사업법적인 성격을 지니고 있어 자치단체의 기능과 관련된 조항이 적절한지는 논란의 여지가 존재할 수 있으며, 관련 내용은 앞선 「지방자치법」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 충분히 반영되어 있다고 볼 수 있다.

표 6-3 기능재배분 관련 지방자치법 등 법률개정(안)

「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
제12조(사무처리의 기본원칙) ② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 규모를 적절하게 유지하여야 한다.	제12조 (사무처리의 기본원칙) ② 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 규모를 적절하게 유지하여야 한다. 단, 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조의 인구감소지역 기초지방자치단체의 경우, 행정수행역량 및 인구감소에 따른 주민생활편의 등을 고려하여 광역자치단체와 개별 기초자치단체간 협의에 의하여 정할 수 있다.	• 광역과 기초간 기능배분은 기본 배분체계 범위 내에서 인구과소 등 개별상황을 반영하여 협의에 의하여 탄력적 수행 규정
-	제000조 (사무의 대체집행) (〈표 6-5〉과 동일)	〈표 6-5〉 참조
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」		개정 사유
현행	개정(안)	
⑤ 제3항에 따른 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.	⑤ 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간 기능배분은 지방시대 위원회의 개편방향을 기본으로 하되, 기초지방자치단체의 행정수행역량 및 인구감소에 따른 주민생활편의 등을 고려하여 광역자치단체와 개별 기초자치단체간 협의에 의하여 정한다. (〈표 6-2〉와 동일)	〈표 6-2〉 참조

인구감소대응을 위한 기능재배분에 관한 구체적 논의는 다음과 같다.

[보건·복지 기능] 업무의 양적·질적 변화에 대한 우려가 가장 큰 분야로서, 기능수행에 있어서 인구감소 완화 및 적응정책의 견지에서 중앙부처와 광역자치단체의 역할이 강조된다. 저출산·고령화를 대비한 노인복지 및 생활보장, 여성·장애인, 아동·보육

등의 기능은 기초간 및 기초-광역간 협력사무, 필요한 경우 광역사무로 재편이 필요하며, 보건 및 위생의 기초-광역간 협력사무로의 재편이 요구된다.

[일반행정] 기획·예산 등 인구감소의 영향이 큰 분야에서는 중앙 및 광역과의 협력사무 및 보완사무와 같은 기능의 개편이 필요하다. 의회업무의 경우 향후 지방의회의 권한 강화 및 기관구성 다양화 등의 논의에 따라 광역사무 또는 광역과의 협력사무의 가능성을 논의할 필요가 있으며, 시민소통·민관협력의 경우 인구감소 적응차원에서 기초수준의 자치사무로 권한이양이 지속될 필요가 있으며, 일반관리·세무회계·법무·홍보·정보통계 등은 현재와 같은 자치사무로 수행하되 필요한 역량에 대해서 광역의 보완역할이 요구된다.

[산업경제] 완화정책에 해당하는 전략산업 및 과학기술 육성, 교통인프라 등의 무분은 현재의 중앙권한을 지역 특성에 맞도록 초광역·광역으로의 적극적 이양을 통해 초광역·광역수준의 협력사무로 재편이 필요하며, 적응정책의 차원에서 일자리 창출 및 소상공인·민생경제, 투자·통상, 에너지 등의 기능은 기초의 기능수행에 대한초광역·광역의 보완 또는 협력사무의 발굴을 통한 기능수행이 요구된다.

[농림·해양·수산 및 문화·체육·관광] 농·축·임·수산업 기능은 현 기초사무를 유지하거나 필요시 광역의 보완사무로의 재편이 요구된다. 문화·예술·체육·관광과 관련해서는 인프라 구축 등 중앙행정 권한의 지속적인 이양을 통해 지역정체성과 발전비전에 맞는 맞춤형 기능수행 모델이 필요하며, 인구감소대응을 위한 지역 교육 거버넌스의 구축과 실효성 제고를 위해 중앙권한의 지속적 이양과 기초중심의 광역 보완사무로의 재편이 필요하다.

[환경보존·관리 및 도시·주택] 기후변화대응 및 수질·대기·상하수도 분야는 광역·초광역을 중심으로 한 기초-광역-초광역간 협력사무 중심의 기능개편이 필요하며, 도시계획·주택·건설토목 등 인구감소로 인한 생활권 확대의 영향을 감안하여 적응정책의 차원에서 점진적으로 광역의 역할 확대가 요구된다. 소방·방재·민방위 등 인구감소의 영향이 크지 않은 분야에서는 기능재분배에 관한 필요성이 크지 않지만 감소되는 기초역량에 대한 고려가 필요하다.

3. 자치단체간 협력제도 활성화 방안

협력제도 개편 관련 법제 개선안은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 행정협약의 제도화이다. 기존 개별법 상의 협약은 특정 사무에 대해서만 협력이 가능함에 따라, 「지방자치법」에 제시된 공공협약 제도를 통해 별도 조직구성 없이 사업에 대한 신속하고 광범위한 협력 수요에 대응해야 할 것이다. 이에 대해서는 2023년 9월 12일 국가와 지방자치단체 간 또는 지자체 간 구속력 있는 협약을 통해 역할과 재정을 분담할 수 있는 공공협약 제도를 포함한 「지방자치법」 일부개정법률안이 입법예고되어 있으므로 현행 내용을 해당 내용으로 같음한다. 다만 현재 입법예고된 법령에는 국가 및 지방자치단체의 협약의 이행을 위한 조치 의무에 대한 규정이 명시되어 있지 않으므로 이에 관련된 항을 신설하는 것이 바람직할 것이다. 또한 갈등 조정 기제를 명확히 하여 공공협약에서 발생할 수 있는 주체 간 불화에 대한 해결책을 선제적으로 제시해야 할 것이다. 둘째, 광역-기초 간 유기적 협력의 제도화이다. 「지방자치법」 상 사무의 대체집행을 가능하게 하여 인구감소지역의 일부 기능을 광역지자체가 처리할 수 있도록 함이 적절하다. 셋째, 「인구감소지역 지원 특별법」 상 생활권 연계·협력 추진 부분에서는 주요 협력 가치를 명문화하고, 연계 협력 방식으로 공공행정협약을 구체화할 수 있다.

표 6-4 협력제도 개편 관련 개정범위

구분	현행	개편안	비고
협력제도 개편 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」의 지역발전투자협약, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 성과목표 및 평가에 관한 협약 등 개별법에 산재 - '23년 9월 「지방자치법」에 공공협약제도 입법예고 	<ul style="list-style-type: none"> - 협약 이행 의무에 대한 조치 의무 규정 추가 	일반법 개정

구분	현행	개편안	비고
광역-기초 간 협력	사무위탁만 존재	- 「지방자치법」 등 일반법에 대체집행사무제도 제시	
생활권 연계 협력 방식	-생활권 연계·협력 추진은 「인구감소지역 지원 특별법」 제11조에 규정	-주요 협력 가치의 명문화 -연계협력방식으로 행정협약 구체화	특별법 개정

표 6-5 지방행정체제 개편관련 법률개정(안)

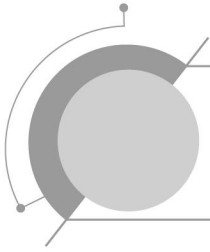
「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
제164조의2(지방자치단체 간의 공공협약) ① 2개 이상의 지방자치 단체는 상호간에 소관 사무를 공동으로 협력 하여 처리하기 위하여 공공협약을 체결할 수 있다.	동일	국가 및 지방자치단체의 협약의 이행을 위한 조치 의무에 대한 규정 명시 갈등 조정 기제 명확화
② 제1항에 따른 공공협 약을 체결하려면 관계 지방자치단체 간의 협 의에 따라 공공협약안 을 정하여 관계 지방 의회의 의결을 각각 거쳐야 한다.	동일	
③ 지방자치단체는 공공 협약을 체결한 때에 는 공공협약의 내용 을 지체 없이 고시하 여야 한다. 이 경우 시·도가 당사자이면	동일	

「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구가 당사자이면 시·도지사에게 이를 알려야 한다		
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공공협약 체결 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	동일	
존재하지 않음	④ 국가 및 지방자치단체는 행정협약이 해지되지 않는 한 해당 협약에 의한 사업을 추진하기 위하여 조례·규칙의 제정·개정·폐지, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약의 이행을 위한 조치를 하여야 한다.	
존재하지 않음	⑥ 행정협약의 체결, 유지, 해지 시 갈등이 발생할 경우 조속한 분쟁 해결을 위해 제166조 분쟁조정위의 규정을 활용할 수 있다.	
존재하지 않음	<p>제000조 (사무의 대체집행)</p> <p>① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장의 이름으로 관리 및 집행하게 할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 대체집행하게 하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 사무의 대체집행</p>	「지방자치법」상 사무의 대체집행 도입을 통하여 광역-기초 간 유기적인 협력을 가능하게 함. 사무위탁과 달리 사무권한이 의뢰단체에 귀속되고 해당 의회가 감시 기능을 발휘

「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
	<p>에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사무의 대체집행을 요청하는 지방자치단체와 사무의 대체집행을 요청받는 지방자치단체 2. 대체집행사무의 내용과 범위 3. 대체집행사무의 관리와 처리방법 4. 대체집행사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법 5. 그 밖에 사무의 대체집행에 필요한 사항 <p>④ 지방자치단체나 그 장은 사무의 대체집행을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 지방자치단체나 그 장이 다른 지방자치단체나 그 장의 이름으로 관리 및 집행한 사무는 해당 다른 지방자치단체나 그 장이 관리 및 집행한 것으로서의 효력을 갖는다.</p>	
인구감소지역 지원 특별법		
<p>제11조 (생활권 연계·협력 추진)</p> <p>① 지방자치단체는 다른 지방자치단체(「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체를 말한다)와 협의를 거쳐 인구감소지역의 주민 생활편의 증진 등을 위한 권역(이하 “생활권”이라 한다)을 설정</p>	동일	<p>「인구감소지역 지원 특별법」상 주요 협력 가치의 명문화를 통한 협력 가이드라인 제시(가치 간 순서 암묵적 제시)</p> <p>「인구감소지역 지원 특별법」상 연계협력방식으로 행정협약을 구체적으로 제시하여 행정협약 활성화</p>

「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
할 수 있다.		
<p>② 지방자치단체는 인구 감소지역 주민 생활 편의 증진 등을 위하여 다른 지방자치단체(「지방자치법」제2조에 따른 지방자치단체를 말한다)와 협의를 거쳐 「지방자치법」 제2조제3항에 따른 특별지방자치단체, 같은 법 제169조에 따른 행정협의회, 같은 법 제176조에 따른 지방자치단체조합 등을 구성할 수 있다.</p>	<p>② 지방자치단체는 인구감소 지역 주민 생활편의 증진 등을 위하여 다른 지방자치단체(「지방자치법」제2조에 따른 지방자치단체를 말한다)와 협의를 거쳐 「지방자치법」 제2조제3항에 따른 특별지방자치단체, 같은 법 제169조에 따른 행정협의회, 같은 법 제176조에 따른 지방자치단체조합 등을 구성할 수 있다. 이때 특별지방자치단체, 행정협의회, 지방자치단체 조합 구성의 가치는 다음 각 호를 고려한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의사결정의 구속력과 책임성 확보 2. 지역주민 의견수렴을 통한 민주성과 투명성 확보 3. 수행기구의 자율성과 추진력 확보 4. 의사결정의 신속성 확보 	
<p>③ 행정안전부장관 및 시·도지사는 제1항에 따른 생활권 구성을 활성화하기 위한 권고 및 지원을 할 수 있다.</p>	<p>③ 행정안전부장관 및 시·도지사는 제1항에 따른 생활권 구성을 활성화하기 위한 권고 및 지원을 할 수 있다. 이때 지원 방식은 사업추진을 위한 공공협약 체결을 포함한다.</p>	
<p>④ 생활권을 설정한 지방자치단체는 생활권 단위로 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 연계·협력 방안을 마련하고 이를 시·도기</p>	동일	

「지방자치법」		개정 사유
현행	개정(안)	
본계획 및 시·군·구 기본계획에 반영할 수 있다.		
⑤ 국가는 생활권을 설정한 지방자치단체의 연계·협력 사업 추진을 위하여 일자리·교육·의료·환경·복지·문화·교통 등 시설의 설치와 서비스의 운영을 우선 지원할 수 있다.	동일	



참고문헌

- 강용기. (1998). 지방행정의 과제와 전망 : 우리나라 지방자치단체 계층구조의 재편 방안. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 479-490.
- 고광용. (2016). 중앙·지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구. 「입법과 정책」, 8(1): 57-81.
- 관계부처합동. (2021). 「초광역협력 지원전략(안)」.
- 국회지방행정체제개편특별위원회. (2006). 「지방행정체제개편특별위원회 활동보고서」.
- 권경선. (2020). 지방자치단체 간 협력법제의 변화와 개정방향에 대한 연구. 「법학연구」, 28(4): 47-86.
- 권오철·강영주. (2015). 「지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 권오철·금창호. (2016). 「하부행정기관 업무·사무량 비교분석 및 외국사례연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2018). 「광역연합제도의 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2019). 「광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2020). 「미래행정체제 개편방향과 과제」. 한국지방행정연구원 개원 36주년 기념 세미나 발표자료.
- 금창호. (2021). 「지방자치단체 행정구역 변경법제에 관한 논의」. 서울대학교 행정대학원-한국지방행정연구원 공동주최세미나 발표자료.
- 금창호·권오철. (2021). 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호·권오철·박재희·전대욱·최인수·최지민. (2021). 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호·김병국·권오철·류영아. (2011). 「지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략」. 한국지방행정연구원.
- 금창호·박기관. (2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제. 「한국정책연구」, 12(1): 61-78.

- 김병국. (2007). 「지방행정체제 개편 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김병국·금창호·권오철. (1998). 「지방자치(행정)체제의 개편방안 - 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 김석태. (2002). 광역시·도 통합론 비판과 그 대안, 「한국지방자치학회 하계학술발표 및 제11회 한일 지방자치 국제세미나자료집」, 343-361.
- 김석태. (2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰 -적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서. 「한국행정논집」, 21(2): 331-353.
- 김석태. (2010). 지방행정체제 개편에 관한 이론적 검토. 「지방행정연구」, 24(4): 1-28.
- 김석태. (2016). 홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대방안에 대한 시사점. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 1-23.
- 김순은. (2017). 고령화에 따른 지방행정의 영향과 향후 대책. 「지방행정연구」, 31(1): 3-34.
- 김종혁. (2022). GIS에 기반한 1914년 행정구역 개편의 공간적 인식. 「사학연구」, 148: 121-166.
- 김찬동. (2018). 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간관계에 대한 소고: 도시자치계획권을 염두에 두고. 「도시행정학보」, 31(3): 41-63.
- 김찬동. (2019). 주민주권에 입각한 주민자치제도설계를 위한 소고. 「NGO연구」, 14(3): 1-38.
- 김현호·이제연·김도형. (2021). 「국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발」. 한국지방행정연구원.
- 대구경북행정통합공론화위원회. (2021). 「대구경북행정통합 기본계획(초안)」.
- 문설아. (2021). 「지방정부간 협력적 거버넌스 구축방안에 관한 연구 : 지리산권관광 개발조합을 중심으로」. 명지대학교 대학원 석사학위논문.
- 민보경. (2021). 인구총격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응. 「국가미래전략 Insight」, 2021. 12. 23일(통권 제34호), 국회미래연구원.
- 박기춘. (2010). 「한국 지방행정체제 개편의 방향과 전략」. 서울: 새로운 사람들.
- 박승주·박양호·심익섭·이남영. (1999). 「마지막 남은 개혁@2001 : 21세기 국가경영비전. 지방재편의 구상과 발전전략」. 서울 : 교보문고.
- 박재희·이재용. (2022). 「강원도 폐광지역 지자체 간 협력사무 발굴 및 추진방안」.

한국지방행정연구원.

- 박종관. (2009). 행정구역 개편의 논리와 방향. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 413-442.
- 박세훈. (2013). 인구감소시대의 도시정책: 도시인구감소 실태와 대응과제. 「국토」, 378호: 25-33.
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원. (2021). 「동남권 발전계획 수립 공동연구」.
- 서울행정학회. (2009). 「과소군 및 대도시 행정 효율성 제고 방안」. 행정안전부.
- 신도철. (2008). 새로운 지역발전 패러다임: 광역분권의 필요성과 제도개편방안, 「21세기 광역분권형 국가운영의 전략개발」. 한반도선진화재단·일본PHP종합연구소·조선일보 주관 세미나.
- 심익섭. (2005). 글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향. 「국회행정자치연구회 토론회자료집」, 1-21.
- 심재승. (2015). 중앙-지방의 거버넌스에 의한 지역발전: 영국 광역맨체스터의 도시 협정을 중심으로. 「한국지역정보학회지」, 17(2): 115-132.
- 심재승. (2016). 인구감소시대에서의 지속가능한 도시발전에 관한 소고. 「한국지역정보학회지」, 18(1): 157-170.
- 안영훈. (2009). 「지역거버넌스 제도화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 원도연. (2020). 저성장기 지방행정체제 개편과 특례시·군의 정책연구. 「지역사회연구」, 28(3): 1-30.
- 오재일. (2005a). 행정구역개편 어떻게 하여야 하는가(상). 「지방자치」, 2005년 1월호(196호).
- 오재일. (2005b). 행정구역개편 어떻게 하여야 하는가(하). 「지방자치」, 2005년 2월호(197호).
- 육동일. (2006a). 지방자치계층구조 및 구역개편의 방향과 과제. 「지방자치」, 2006년 1월호(208호).
- 육동일. (2006b). 지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 추진방향. 「경기논단」, 8(1): 51-74.
- 이경영·정문기·정예은. (2018). 지속거주의향의 영향 요인에 관한 연구: 서울시 5대 생활권 비교를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(2): 179-210.
- 이기우. (1996). 「지방자치이론」. 서울: 학현사.

- 이기우. (2006). 우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편논의. 「자치행정」, 9월호.
- 이기우. (2008). 선진국국가구조개편의 구상. 「한국공법학회 세미나발표자료집」.
- 이기우. (2009). 정치권과 정부의 지방자치행정체제 개편방안에 대한 평가. 한국지방자치학회, 한국지방자치학회 세미나자료집.
- 이명수. (2008). 국가구조 및 행정체제개편을 위한 강소국 연방제. 「자유선진당 토론 회자료집」.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 「행정논총」, 46(3): 361-390.
- 이승중. (2009). 지방행정체제의 합리적 개편방안. 「한국지방자치학회 세미나자료집」, 119-135.
- 이승중·서재호. (2009). 「지방행정체제 개편론」. 서울: 법문사.
- 이종수. (1996). 지방자치계층, 행정계층구조 축소개편. 「지방자치」, 91호.
- 이현재. (2015). Harris-Todaro 모형에 의한 국가간 잠재적 노동인구 이동에 관한 실증분석: 한-중-일 3 국을 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 15(6): 421-431.
- 임승빈. (2006). 자치행정구역 개편논의와 방향성에 관한 연구. 「경기논단」, 8(1): 7-20.
- 임승빈. (2008). 광역경제권도입에 따른 국가와 지방자치단체와의 관계 및 역할분담. 「부산발전포럼」, 5(6): 14-19.
- 장 클로드 세네. (2007). 「인구학 입문」. 박은태·전광희 옮김. 서울: 경연사
- 장은혜. (2018). 「주요 외국의 지방자치제도 연구-영국」.
- 전대욱. (2013). 시스템의 회복성에 대한 이론적 검토와 시스템 다이내믹스 방법론의 적용. 「한국시스템다이내믹스연구」, 14(2): 5-30.
- 전대욱. (2017). 저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책 : 일본 로컬아 베노믹스와 지방창생전략의 시사점. 「지방행정연구」, 31(1): 63-84.
- 정정화. (2000). 과소군 지방행정체제 개편의 논거와 대안. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 145-169.
- 정주원·이아라. (2022). 인구감소지역 유형에 따른 특성 분석. 「한국행정연구」, 31(3): 61-87.
- 조성호. (2006). 지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구. 「서울도시연구」,

- 7(3): 149-170.
- 조성호·김익식·안영훈·이기우·임승빈·윤태웅. (2009). 「중앙과 지방간 사무재배분 방안」. 경기연구원.
- 주재복·박해육. (2015). 「과소군의 행정관리 효율화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 최성락. (2012). 한국 기초 지자체 인구 이동에서의 티부 가설 검증. 「한국공공관리 학보」, 26(4): 139-157.
- 최예슬. (2022). 「인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성 분석」. 국토연구원.
- 최재현·박관기. (2020). 한국 축소도시의 지역적 특성과 도시정책의 방향. 「한국도시지리학회지」, 23(2): 1-13.
- 최환용. (2021). 일본 간사이 광역연합 사례. 「월간 공공정책」, 190: 21-23.
- 하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 「행정논총」, 44(2): 217-246
- 하혜수·이달곤·정홍상. (2014). 지방정부간 원원협상을 위한 모형의 개발과 적용에 관한 연구. 「한국행정학보」, 48(4): 295-318.
- 한국인구학회. (2016). 「인구대사전」. 서울: 통계청.
- 한부영·박재희. (2019). 「국가와 지방자치단체간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 한표환·김선기·김필두. (2002). 「자치단체 간 협력사업 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 허태열. (2009). 지방행정체제 개편과 추진방향. 「자치행정」, 1월호.
- 홍준현. (1997). 「지방 행정계층 조정과 행정구역 개편 방안」. 한국행정연구원.
- 홍준현. (1998). 지방행정 계층간 합리적 사무재배분 방안에 관한 연구, 「한국행정학회 1998년도 춘계학술대회 발표 논문집」, 143-159.
- 홍준현. (2001). 지방행정체제의 합리적 개편방안. 「지방자치제도 개선을 위한 국민 대토론회자료집」. 한국지방행정연구원.
- 홍준현. (2006). 행정구역개편에 관한 소고. 「자치발전」, 2006년 1월호: 43-53.
- 홍준현. (2020). 「행정안전부 내부회의자료」.
- 매일경제. (2020. 10. 3.). 19개 시군 소멸위기에... 경북, 대구와 2022년 통합단체장 선출.

- 今井照. (2018). 自治体戦略2040構想研究会報告について. 「自治総研」, 通巻480号, 2018年10月号.
- 今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会. (2013). 「最終報告書」. 平成24年5月.
- 総務省行政経営支援室. (2020). 「地方行革・スマート自治体等について」. 令和2年1月24日.
- 地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ. (2021). 「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ報告書」. 令和3年3月.
- 自治体戦略2040構想研究会. (2018). 「自治体戦略2040構想研究会 第一次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」. 平成30年4月.
- 自治総合センター. (2020). 「21世紀地方自治制度についての調査研究会報告書」. 令和2年3月.
- 自治体国際化協会パリ事務所. (2017). 「フランスの地方自治(Les collectivités locales en France)」.
- 地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会. (2019). 「‘Society5.0時代の地方’を実現するスマート自治体への転換(報告書)」. 令和元年5月.
- 中田晋自. (2019). “フランスの地方自治体改革 (2010年) における新しい市町村合併政策：「新コミューン (commune nouvelle) 制度」の創設とその現況”, 愛知県立大学外国語学部紀要, 第51号.
- 美谷薫. (2022). 地理学における地域の諸概念と‘行政区域’研究. 「自治総研」, 通巻527号 2022年9月号.
- 隅田順・片山健介・大西隆・城所哲夫. (2013). “フランスの大都市共同体にみる連合体と基礎自治体の関係向上の実践に関する研究”. 「計画行政」, 36(4).
- 木村俊介. (2019). “フランスの小規模自治体 - コミューンと広域連携組織の関係”, 「地域開発」, 2019年 夏号.
- 服部有希. (2014). “フランスにおける 2010 年の地方公共団体改革”. 「外国の立法」, 260.
- Ackoff, R. L., Ackoff, R. L., & Emery, F. E. (2005). *On purposeful systems: An interdisciplinary analysis of individual and social behavior as a system of purposeful events*. Transaction Publishers.

- Enright, T. (2016). *The making of Grand Paris: Metropolitan urbanism in the twenty-first century*. MIT Press.
- Gamper, A. (2012). Local government in Austria. *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (Eds.). (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe (Vol. 238)*. Dordrecht: Springer.
- OECD. (2023). *Strategic Governance Plan for Rural Depopulation in RESOE*. OECD: Paris.
- OECD. (2023). *Shrinking Smartly in Estonia*. OECD: Paris.
- Orillard, C. (2017). Inventing Grand Paris: Metropolitan planning history and its valorization. *Planning Perspectives*, 33(1): 125-133.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schmidt, S. M., & Kochan, T. A. (1977). Interorganizational relationships: Patterns and motivations. *Administrative Science Quarterly*, 220-234.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*. Springer.
- Williamson, O. E. (1989). *Transaction cost economics*. *Handbook of industrial organization*, 1: 135-182.
- Wright, D. S. (1980). Intergovernmental games: an approach to understanding intergovernmental relations. *Southern Review of Public Administration*, 383-403.
- Vanderkamp, J. (1977). The gravity model and migration behaviour: An economic interpretation. *Journal of Economic Studies*, 4(2): 89-102.
- Van Hear, N., Bakewell, O., & Long, K. (2018). Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration. *Journal of ethnic and migration studies*, 44(6): 927-944.

부록 1: 해외사례

1. 일본

1) 일본의 지방정부와 거버넌스 운영체제

① 지방정부 운영체제

일본의 지방자치는 헌법을 비롯한 국법체계 속에 명확하게 규정되어 있으며 우리나라와 유사하게 기본적인 지방자치단체는 광역 지방자치 단위인 도도부현(都道府県) 및 기초 지방자치 단위인 시정촌(市町村)으로 2계층체를 채택하고 있다. 도도부현과 시정촌 체계는 세계2차대전 이후 지방자치권 강화의 과정을 거쳐 발전을 이룩해 왔으며 2018년 새롭게 헌법을 개정하며 지방행정의 민주화와 지방분권을 더 공고히 하게 강화하고 있다(문설아, 2021).

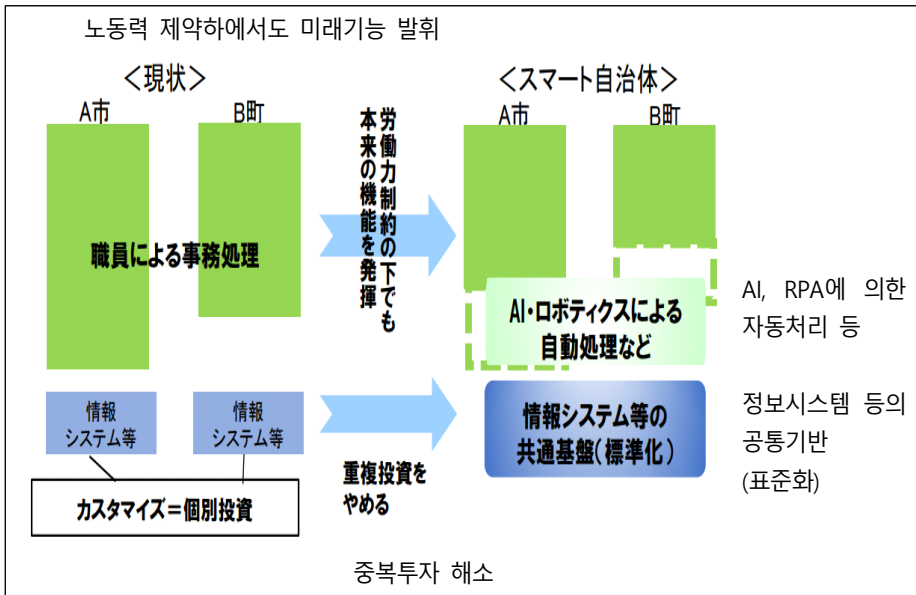
② 지방정부간 체제 개편

일본의 지방정부간 협력 유도를 위한 노력은 다음과 같다. 일본의 현재 인구추이가 계속된다면 많은 거주지역에서 저밀도화 및 무거주화 현상이 발생할 것으로 예측되고 있다. 이에 일본의 지방정부간 협력의 골자는 인구감소에 대한 대응이 주를 이루고 있다. 특히 인구감소로 인하여 지역사회의 지속가능성에 대해 위기의식이 급속히 높아지게 되면서 2014년부터 본격적으로 지방행정 체제에 대한 재검토 및 체제 개편에 나섰다. 2018년부터는 인구감축시대의 패러다임 전환 필요성을 인정하고, 인력(젊은층)과 지자체 재정 부족을 인정하고 부족 인력을 대체하고 비용을 절감하는 방향으로 전략을 수립하고자 하였다. 그 전략으로는 크게 스마트 자치체 전환과 권역매니지먼트와 2층제의 유연화를 들 수 있다(自治総合センター, 2020).

먼저 스마트 자치체 전환에 대해 살펴보자면 기존 직원의 절반규모로도 자치체가 본래 담당해야 할 기능을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다는 계획 아래 모든 자치체에서 AI(Artificial Intelligence)와 RPA(Robotic Process Automation)로 처리가능한 사무

작업은 모두 AI, RPA로 자동처리하도록 전환을 시도하였다. 또한 자치제 행정의 표준화 및 공통화를 시도하고 있다. 즉, 표준화된 공통기반을 이용한 효율적 서비스 제공체제를 구축하고 자치제 마다의 정보시스템 통합 운영을 통해 중복투자를 줄여나가면서 비용 절감을 시도하고 있다(自治総合センター, 2020).

그림부록 1-1 일본의 스마트 자치단체 개념



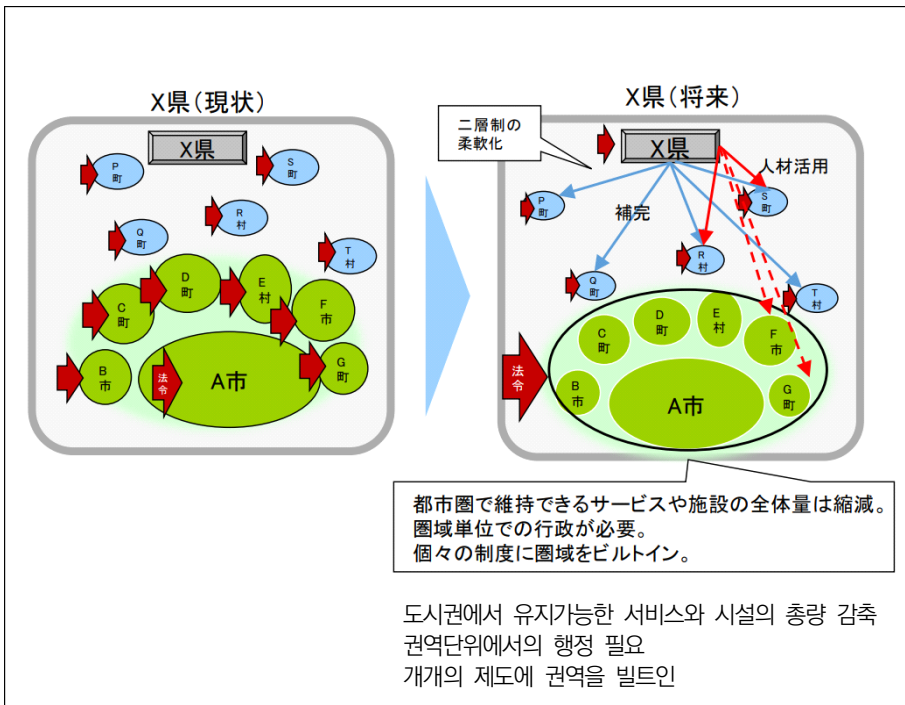
출처: 自治総合センター (2020)

다음으로 권역매니지먼트와 2층제의 유연화 시도는 연계중추도시권¹⁶⁾의 핵심도시가 존재하는 지역과 존재하지 않는 지역으로 구분하였을 때 연계중추도시권의 핵심도시가 존재하는 지역은 권역매니지먼트를 하고 있으며 핵심도시가 없을 경우에는 2층제

16) 지역에서 일정 규모와 핵심성을 갖춘 권역의 중심도시가 인근 시정촌과 연계하여 콤팩트화와 네트워크화에 의해 「경제성장의 견인」, 「고차적 도시기능의 집적·강화」 및 「생활관련 기능서비스 향상」을 실시함으로써 인구감소·저출산 고령사회에서도 일정한 권역인구를 가지고 활력있는 사회경제를 유지하기 위한 거점을 형성하는 정책. 2014년부터 시행(총무성 홈페이지)

의 유연화를 시도하고 있다. 먼저 지방권의 권역매니지먼트는 개별 자치단체가 행정의 플랫폼주의에서 탈피하고 권역 단위에서의 행정을 표준으로 설정하고자 하는 것이다. 또한 각각의 제도에 권역을 빌트인하여 연계를 촉진하는 물을 제정하고 재정을 지원하고 있으며 만약 이러한 연계를 하지 않을 경우에 존재할 수 있는 리스크를 가시화하면서 이러한 권역 매니지먼트를 촉진하고자 시도하고 있다(自治体戦略2040構想研究会, 2018).

그림부록 1-2 일본 광역-기초 2층제 유연화(핵심도시가 존재하지 않는 경우)

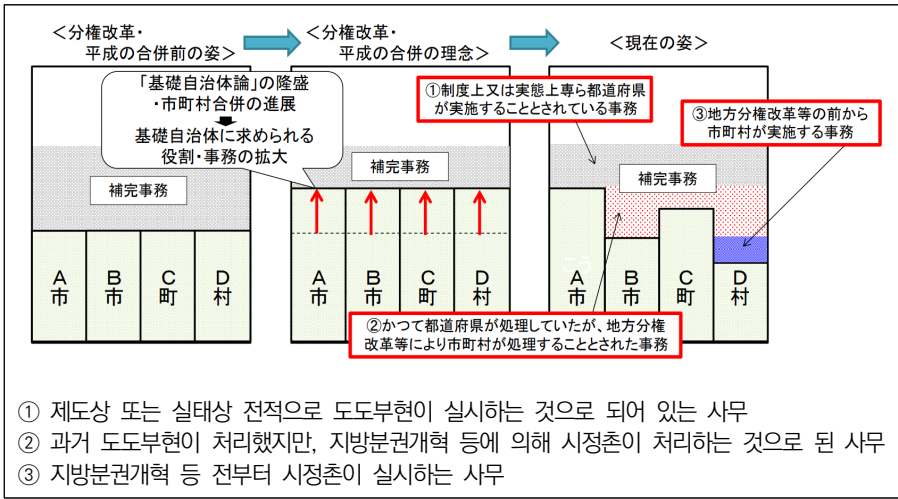


출처: 自治体戦略2040構想研究会 (2018)

한편, 핵심도시가 없을 경우에는 도도부현과 시정촌의 2층제 유연화를 시도하고 있다. 즉, 광역이 기초를 보완/지원하면서 2014년 자치법 개정 이후에는 권역 연계가 어

려운 조건이 불리한 지역의 시/정/촌에서 시/정/촌장의 이름으로 도도부현지사나 다른 시/정/촌장이 사무를 대체집행할 수 있는 제도를 도입하였다.

그림부록 1-3 기초자치단체 역량에 따른 광역-기초관계 : 보완사무 중심



출처: 地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会 (2019)

마지막으로 일본의 광역(경제) 계획권을 구상하고 시행하고 있다. 일본 정부는 도도부현이 통합된 8개 광역지방계획권역을 설정하고자 2005년 7월 이후 국토형성계획법을 시행하여 수도권 경쟁력을 강화하기 위해 공업재배치법, 수도권공장제한법 등을 폐지하였다. 이 법으로 전국적인 계획 및 광역지방계획의 체계로 전환하였다. 광역지방계획에 따라서 호카이도와 오키나와를 제외한 일본 전역을 8개 지역으로 구분하였다. 47개 도도부현의 평균 면적이 8,040km²이고 평균 인구는 270만 명으로 광역 공간단위로 부족하다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 수도권, 토호쿠, 호쿠리쿠, 슈부, 킨키, 슈코쿠, 시코쿠, 큐슈 등 8개 지역으로 구분하였으며, 기본적으로 3개의 대도시권 지역(Metropolitan Regions)과 7개의 농어촌 중심지역(Rural Regions)을 구분하기도 한다. 또한, 지역단위의 정부 설립이 없는 일본은 광역지방계획협의회(Wide Area

Regional Plan Council)를 구성하여 확정된 지역구분의 합리성을 보완하기 위해 중앙 정부, 지방정부, 민간조직이 공동참여한다. 따라서, 국가의 지방분권과 대등한 입장에서 관계도부현(지사), 관계정령시(시장)가 계획의 협의와 실행을 논의하고자 참여하며, 민간은 경제단체만 협의회의 일원으로 참여한다.

일본은 광범위한 행정 구역 통합 방식이 일반적이며, 이로 인해 국가 기능이 통합되어 전담되고 지방 자치 단체와의 연락 조정 기능이 강화됨을 알 수 있다. 이를 위해 국가 기능을 지역별로 통합하기 위한 지방청 설치를 진행하고 있으며, 지방 자치 단체와의 연계성을 강화하는 시스템으로 전환하고자 노력하고 있다(地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会, 2019).

2) 지방정부간 협력 사례 : 간사이 광역연합(関西広域連合)

① 설립목적

간사이 지방의 부현 및 정령 지정도시는 2010년 12월 특별지방공공단체 공법인체로서 ‘간사이 광역연합(関西広域連合)’을 설립하여 운영하고 있다. 2009년 8월 민주당 정부가 집권하면서 지역주권론에 따른 지역분권을 촉진하기 위해 간사이 지역의 지방분권형 지역사회를 구축하기 위해 실험적인 조직인 간사이 광역연합을 설립하였다.

이 조직은 지방정부 간 이중행정을 방지하고 간사이 지역 전체의 광역행정을 책임지는 주체를 구축하기 위해 설립되었으며, 간사이 분권 및 혁신 추진을 위한 위원회를 설치하여 추진하고 있다. 또한 관사이 경제연합은 자치단체와 민간 및 공공기관 간의 협력을 통해 중요한 역할을 수행하고 있다. 그 설립의 취지를 살펴보면 ① 분권화 사회의 구현, ② 책임지고 일을 하기 위하여, ③ 국가 위임사무를 총괄, ④ 관서지역 지진의 공동관리이다.

간사이 광역연합은 일본의 지방분권 체제를 구축하고 지역사회의 자치적 결정과 자율적 책임성을 확보하기 위해 설립된 지역사회 단체이다. 이 단체는 지방자치단체들이 협력하여 모범적인 지역 중심의 지방분권체제 구축 기반을 마련하고, 지방 과제를 통해 지역이 주체적으로 대응할 수 있는 현실적인 구조를 만들기 위해 광역 과제를 수행한다. 또한, 간사이 지역 전체의 광역행정을 담당하는 책임 주체의 구축과 광역방재체

제의 정비, 광역 차원의 교통·물류 기반의 일체 운영관리 등을 목표로 통합적인 광역 행정체제를 마련하고자 한다(최환용, 2021).

표 부록 1-1. 일본 간사이 광역연합(関西広域連合)의 사무

광역처리사무 분야	주요 내용
광역방재	<ul style="list-style-type: none"> •간사이 방재·감재 계획 및 간사이 광역대응 및 복구 요강 등의 발전 •대규모 광역재해를 상정한 광역대응 추진 •재해 시 물자공급의 원활화 추진 •간사이 광역응원(대응) 훈련 실시 •방재 분야의 인재육성 등
광역관광·문화·스포츠 진흥	<ul style="list-style-type: none"> •간사이 관광·문화 진흥계획의 전략적 추진 •「도쿄올림픽·패럴림픽」과 「월드 마스터스 게임 2021 간사이」 등을 위한 관광 활동의 추진 •다양한 광역관광 전개를 통한 간사이 관광객 유치 •전략적 프로모션 전개관민 일체의 광역연계 DMO 대전 추진 등
광역산업진흥	<ul style="list-style-type: none"> •'간사이 광역산업 비전'의 착실한 추진 •간사이의 잠재력 발신 강화·간사이의 장점을 살린 이노베이션 환경기능 강화 •고부가 가치화에 의한 중소기업 등의 성장 지원 •개성 풍부한 지역의 매력을 살린 지역 경제 활성화 등
광역의료	<ul style="list-style-type: none"> •간사이 광역응급의료 제휴 계획 추진 •닥터헬기 활용 등에 의한 광역구급 의료체제 활용·재해 시 광역의료체제 강화 등
광역환경보전	<ul style="list-style-type: none"> •간사이 광역환경보전 계획 추진 •재생 가능 에너지 확대 및 저탄소 사회 만들기 추진 •자연공생형 사회 만들기 추진 •순환형 사회 만들기 추진 •환경인재육성 추진 등
자격시험·면허	<ul style="list-style-type: none"> •준 간호사·조리사·제과위생사 시험의 실시, 면허 교부 등 •독물 연극 물 취급자·등록판매자 시험 실시
광역직원 연수	<ul style="list-style-type: none"> •정책형성 능력 연수실시 •구성 자치단체 주최 교육에 상호참여 (단체 맞춤형 연수) •인터넷을 활용한 연수실시 등 교육의 효율화 추진

출처: 최용(2021)

① 기능과 사무

간사이 광역연합은 또한, 각 지방자치단체의 특산물과 자원을 효과적으로 활용하고, 국가의 사무 권한 중 광역 지방자치단체에서 담당해야 할 사무의 이양을 받아 국가와 지방의 이중행정을 해소하고, 간사이 지역을 전체적으로 효율적인 행·재정 체제로 전환하려는 목적을 가지고 있다(문설아, 2021). 이러한 목적을 달성하기 위해 일본의 지방자치법 제284조의3에서 광역연합의 법적 근거를 제공하고 있으며, 이 규정에 따라 광역연합은 보통 지방공공단체 및 특별구가 광역적으로 행정처리가 필요하다고 인정되는 사무의 경우, 광역계획을 작성하고, 필요한 연락조정을 도모하고 종합적·계획적인 광역 유형을 추진할 수 있다.

간사이 광역연합의 주요 역할과 기능에는 ① 중앙정부에 구성 도·부·현의 교통에 대해 건의, ② 간사이 광역연합 산하의 시·정·촌의 의견을 조율하는 기능, ③ 간사이 광역연합 내에 자치단체 간의 갈등관리를 위해, 도·부·현지사가 1달에 1번 정도 참석하는 회의를 개최하는 것 등이 있다. 주요 성과는 ① 광역의료(닥터헬기), 30분 안에 도착, ② 방재에서 협업(관동지역에도 파견) ③ 문화·관광 공동효과 등이 있다.

기본처리사무는 크게 7개 분야로 광역방재, 광역관광·문화·스포츠 진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역직원 연수 등이다. 이러한 사무들은 광역적 행정사무 중에서 부와 현의 관할 행정구역보다 더 광범위한 광역행정업무를 중심으로 처리하기 위한 것이다. 즉, 지방정부의 협력이 효율적인 재해, 관광, 산업, 의료, 자격시험, 교육훈련 등이라고 볼 수 있다.

2. 오스트리아

1) 오스트리아의 지방정부와 거버넌스 운영체제

오스트리아 인구는 약 900만 명 정도에 불과할 정도로 규모가 작지만 1인당 GDP 순위는 세계 13위 정도로 주민 삶의 질이 높은 국가 중 하나이다. 오스트리아의 지방정부 운영 체제를 살펴보면, 중앙정부 아래로 광역자치단체에 준하는 주 정부가 있고 그 밑으로 기초자치단체에 해당하는 시(면, 읍)가 있다. 현재 오스트리아에는 9개의 주 정부와 2,102개의 기초자치단체가 있다. 오스트리아는 지방정부의 강한 자치권을

보장함으로써 국가 균형발전을 이끈 국가 중에 하나이다.

오스트리아 연방주는 중앙정부와 지방정부 간의 협력을 중심으로 구성되어 있다. 연방 입법 과정에서는 연방정부, 주정부, 그리고 기초정부 협의회 등이 합의하며, 지역 주민들도 참여할 수 있는 기반을 마련하고 있다(안영훈, 2009).

특히, 연방입법에서는 주정부의 역할이 중요한데, 일부 예외 조항을 제외하고는 상원의 동의 없이 어떤 법률도 제정될 수 없다. 상원은 각 지방의 대표로 구성되며, 주의회에서 정당별 의석 수에 비례해 선출된다. 주별로 최소 3명에서 최대 12명까지 상원 의원을 선출하며, 이 중 적어도 1명은 제2다수당 소속에서 선출된다. 오스트리아는 9개 주로 구성된 연방공화국이며, 각 주의 대표들은 균형을 유지하도록 되어 있다.

오스트리아 모든 주는 게마인데(Gemeinde)로 구성되어 있고, 모든 토지는 하나의 게마인데에 속해야 한다. 게마인데는 자치 권한을 갖는 지역적 법인(Gebietskörperschaft)이며 동시에 지방 행정구역을 의미한다. 인구 2만 이상의 자치현장을 지닌 자치시의 경우는 특수성을 인정하고 있으며, 독자적인 경제주체(selbständige Wirtschaftskörper)로서 연방 및 주법률의 범위 내에서 모든 종류의 재산을 소유·취득 및 처분할 권한을 가지며, 경제적 기업을 운영하고 재정의 범위 내에서 그 예산을 독자적으로 관리하고 조세를 부과할 권한을 가진다(Gamper, 2012).

게마인데는 고유한 권한을 가진 지역단체(Gebietskörperschaft)이며 행정의 최하단위(Verwaltungssprengel)로 규정되어 있다. 모든 게마인데는 연방헌법에 의해 자신의 크기, 주민 수, 재정력에 구애받지 않고 동일한 법적 지위, 동일한 조직과 사무범위를 가진다는 것이 그 특징이다(Gamper, 2012). 오스트리아에는 2,098개의 게마인데가 있는데 오스트리아 인구가 적기 때문에 1,001명~2,500명의 주민 수를 가진 게마인데가 959개이고, 2,501~5,000명의 주민 수를 가진 게마인데가 449개나 된다.

이렇게 게마인데의 주민 수가 적으면 사실 자신의 일을 자신의 책임하에 결정한다는 지방자치가 수행할 수 있는 범위가 매우 줄어들거나 내부적 통제가 불가능한 구조로 이끌게 된다는 문제점이 존재하게 된다. 따라서 오스트리아는 게마인데를 일반 게마인데와 자치현장을 가진 도시로 구분하고 있다. 게마인데는 지방정부의 다양한 사무를 수행할지 아니면 민영화할지 선택할 필요가 있으며 이 들의 선택에 의해서 지방정부의 사무가 민간에게 위탁되기도 한다는 것이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다(Gamper, 2012).

오스트리아의 지방자치제도는 게마인데가 자치권을 가진 지역단체일 뿐 아니라 사법상 주체로서 활동할 수 있다는 점에서 큰 특징이 있다. 자체 재원이 투입된 기업활동 등 재정 활동이 매우 활발하다는 점에서 일반인들로 이루어진 지방의회 의원들에 의한 통제보다는 전문적 재정통제의 필요성이 강조되고 있다. 재정적 측면에서도 연방에 매우 의존적으로, 재정과 관련하여서는 주나 게마인데가 자체수입원으로 자신의 사무를 수행할 수 없으므로 재정조정제도를 통해서 재정수요를 충당하고 있다. 특히 게마인데 재정의 절약성, 경제성과 합목적성이 그 한계가 되기도 한다.

2) 대표적 사례: 카르벤델 알프스 자연공원 클럽

① 설립목적

오스트리아 카르벤델(Karwendel) 알프스 자연공원은 727km² 면적의 최대규모를 자랑하며, 자연보호구역, 유럽연합 초광역보호구역(Natura 2000 gebiet)을 포함한다. 특히 낙농, 임업, 수렵 및 관광 분야가 발달한 지역이다.

카르벤델 알프스자연공원클럽은 알프스의 자연보호 및 관리조사 시행, 자연친화적인 농경의 개발 및 관광 프로그램 개발, 방문객 홍보 및 교육 등의 업무를 수행하고자 2008년 알프스자연공원 카르벤델에 인접한 오스트리아 티롤(Tirol) 연방주와 연방주 내 15개 지방자치단체가 있으며 이러한 공공부문은 물론 민간부문까지 포함하여 자발적으로 설립한 조직이다.

② 카르벤델 알프스자연공원클럽의 사무

카르벤델 알프스자연공원클럽의 관련 계획은 15개 자치단체가 공동으로 참여하여 5년마다 수립하며, 매년 2~3회 전문가가 참여하는 워크숍을 통해 계획을 뒷받침할 주요 분야와 추진 사업을 결정한다. 그리고 5년간의 사업추진 후 재검토 과정을 거쳐 계획 및 재정비하는 환류 과정을 거친다.

2015년 카르벤델 프로젝트 2020(Karwendel Program 2020)이 채택된 이래로 수많은 프로젝트의 상당 부분이 실현되었다. 그 내용을 살펴보면 자연 보호, 레크리에이션 및 관광, 환경 교육, 지식 및 연구의 주제 영역에서 원칙과 목표에 대한 광범위한

발표가 포함되어 있다. 또한 홍보 및 마케팅 분야의 목표가 제시되고 협력 및 조직 개발이 중심이 된다. 특히, 같은 관광권역에 속한 지방자치단체가 통일된 관광계획을 세우도 목표를 정하기 때문에 협력의 효과가 높은 편이다. 또한 관광객이 적은 지역의 불만 해소를 위해 다양한 사업을 추진하기도 한다(Gamper, 2012).

카르벤델 알프스자연공원클럽은 자치단체에서 각각 예산을 부담하며 조례제정을 통한 구속력을 확보하고 있다. 예산 규모는 매년 약 40만 유로(티롤 20만, 유럽연합 20만) 수준으로 지방자치단체 면적, 인구수, 지방자치단체별 방문객 수 등에 따라 800~6,000€ 범위에서 차등적으로 부담한다.

참여자들 공동의 계획 마련은 상생협력의 실효성과 직결되므로 같은 관광권역에 속한 지방자치단체들이 동일한 관광계획을 수립하고, 공동의 목표를 달성하기 위해 노력한다는 것이 알프스자연공원클럽의 첫 번째 특징이다. 또한 상생협력 성과의 지역 간 균형적 배분은 협력 유지의 전제조건으로 작용하여 관광객이 적은 지역의 불만 해소를 위해 다양한 사업을 추진하고 있다. 마지막으로 예산분담에 있어 동일한 잣대가 아니라 지역마다 상이한 역량과 혜택 수준을 감안한 차등적 분담 방식 적용되고 있다.

3. 프랑스

1) 프랑스의 지방정부와 거버넌스 운영체제

① 지방정부 운영체제

지방자치법 제5210-1조에 의해 프랑스는 자율적으로 조합 기구를 설치할 수 있도록 보장하고 있다. 제5212-3조에 따르면, 코뮌(Commune) 조합은 자치단체들이 동일한 권역 내에 위치할 경우에는 해당 지역의 국가도지사령에 의해 허가되고, 다른 권역을 포함한 경우에는 국가 도지사의 공동령에 의해 인정된다.

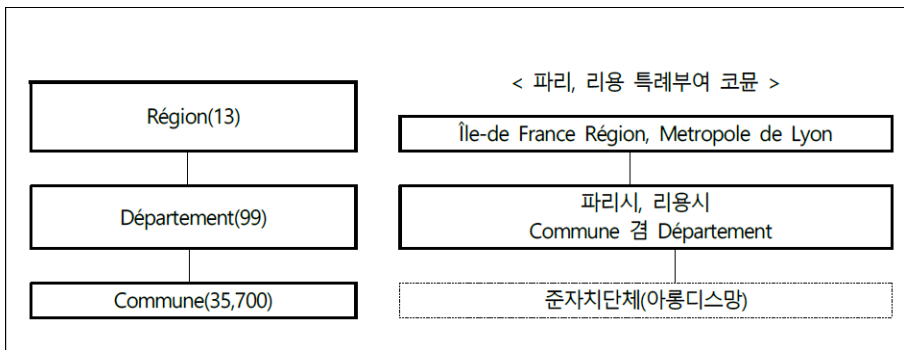
프랑스의 지방자치단체 간 협력체는 코뮌에서 주로 구성되며, 조합형, 연합형, 계약형으로 구분된다. 조합형과 연합형은 새로운 기구를 설치하여 협력사업을 추진하는 방식이며, 계약형은 계약이나 협정을 체결하여 협력사업을 추진하는 방식이다.

단일사무코뮌조합(SIVU), 복합사무코뮌조합(SIVOM), 혼합조합 등이 조합형의 대

표적인 사례이고, 코뮌 24개가 연합한 낭트대도시공동체(communautés urbaines de Nantes)가 연합형이다. 프랑스는 대도시권 경쟁력을 강화하고 도시의 문제를 해결하기 위해 '지방자치단체개혁법(2010. 12. 16.)'과 '메트로폴의 승인 및 지역공공사업 현대화법(2014. 1. 27.)'을 제정하여 새로운 형태의 '메트로폴'을 만들고 있다(Enright, 2018).

그림부록 1-4

프랑스의 3계층제 지방정부



출처: 문설아(2021)

대도시연 합형태의 메트로폴은 총 21개(파리, 마르세유, 니스, 릴, 툴루즈, 보로도, 낭트, 스트라스부르, 렌느, 루앙, 그르노블, 브레스트, 클레르몽, 디종, 메츠, 몽펠리에, 낭시, 생-에티엔느, 툴롱, 투르, 오를레앙)이다.

지방정부(collectivités territoriales, territorial collectivities) 자치계층은 [그림 2-3]과 같이 3계층제(코뮌-데파르트망-레지옹)로 기초정부 코뮌(Commune)은 36,744개, 중간(도)정부 데파르트망(Département)은 99개, 지방정부 레지옹(Region)은 본토 12개, 코르시카, 국외 영토 4개 등 총 17개로 이루어져 있다.

프랑스는 지역발전계획 및 행정 계층별 발전계획을 갖고 있으며, 국토발전계획은 자연공간과 농수산 자원 보호뿐만 아니라 도시 및 지역 발전과 국토균형발전을 위한 전략과 비전을 가지고 있다. 이를 위해 국가 정책의 원칙들을 정의한 다양한 정책도구를 활용하여 우수 주택 공급, 주거 안정 및 생태계, 에너지 및 디지털 환경 변화의 조화

를 보장하고 있다(Orillard, C., 2017).

이러한 계획은 거주공간 계획, 도시교통 계획, 에너지 및 대기변화 대응계획 등을 기반으로 하며, 기초단위 발전계획은 시·군·구 기초정부 및 간 연합체에서 토지 이용 계획 설정 및 공간활용 공용지를 결정하는 기초단위발전계획서로 이루어져 있으며, 도시화 공간, 주거지역, 자연보호 공간 및 대중교통 공간 등을 포함하고 있다.

중간 행정계층 발전계획(SCoT)은 2000년에 제정된 도시연대재생법(SRU)을 기반으로 시작된 도 수준의 균형발전계획이다. 이 계획은 다양한 세부계획(지역 단위, 지구 단위, 지방 행정 단위, 취업지역, 대도시 지역 등)을 포함하고 있으며, 이러한 세부계획(공간 구성, 주거지, 자연공간, 상업용지, 기후변화 대책, 공지 확보 등)을 종합하여 10~25년의 기간을 고려하여 체계화한 지역계획(SRADDET)과 함께 통합된 계획 체계이다.

준광역 단위 지역단위 발전계획(SRADDET)은 준광역 단위 지역(지방)의 중장기 국토 균형 발전 계획으로, 사회기반시설, 농어촌 지역의 다양한 발전 계획, 공간의 경제적 활용 및 교통발전, 에너지활용, 기후변화, 대기오염 방지, 생태계 보전 등 다양한 지역발전 정책을 계획하고 실행한다.

② 프랑스의 지방정부 협력조합

프랑스에서 지방정부 협력조합(연합기구)가 존재하는데 이러한 협력조합 제도는 우리나라의 '지방자치단체조합' 제도와 유사하다. 개별 도마다 코뮌조합 구성계획을 구축하고 임명도지사를 거쳐 정부의 승인을 받는다. 이 협력조합의 주요 역할은 광역기능적 사무의 공동처리 및 공동서비스 제공이다.

프랑스의 지방자치단체조합은 사무 및 기능 처리에 따라 다양한 협력 조합이 있으며, 자체 지방 세원을 미소유한 협회형과 독립적 자체 지방세원을 소유한 연방형으로 구분된다. 지방자치단체조합 중 자체지방세 징수권을 소유한 유형인 'L' intercommunalite a fiscalite propre'은 기초정부 간 경제권 협력조합(Communautes de communes, CC)을 중심으로 수행하는 조합으로, 1992년 2월 6일 법으로 설치되었고, 이후 1999년 7월 12일 법으로 권한이 확대되었다.

이 협력 조합은 지역경제 및 지역개발계획 등의 사무를 중심으로 수행하며, 5만 이상의 기초정부 간 협력체를 중심으로 설치되었으며, 2010년 12월 16일 법으로 개정되어 대도시형 기초정부 간 협력조합으로 재구성되었다. 그러나 2014년 1월 27일 법으로 구성인구 수준을 25만 명까지 낮추면서도 이후에도 사무 권한은 확대되었다.

대도시 메트로폴(Metropole)이 2010년 12월 16일 법으로 설치되었을 때에는 50만 명 이상의 협력 조합 형태로 시작되었으나 2014년 1월 27일 지역공공활동법(MAPTAM)에서 사무 권한 및 조직 등을 개정 확대하였다. 이 중 8개는 40만 이상의 주민이 거주하는 지역을 기반으로 시작하여 이후에는 65만 이상 주민을 위한 협력조합체로 발전하였고, Aix-Marseille-Provence, Grand Paris 등 2개의 메트로폴은 2014년 법에 근거하여 2016년 1월부터 설치효력 발생되어 활동하였다.

③ 지방정부간 협력 유도를 위한 협력 거버넌스 체제 개편

프랑스는 지방정부간 협력 촉진을 위한 협력 거버넌스 체제 구축을 장려하고 있다는 점에서 또 다른 특징이 있다. 2010년 법(Loi du 16/12/2010 Réforme territoriale)을 통해서 ‘지방정부 협력조합(연합기구)’의 직접민주주의 강화를 추구하였다. 지방정부간연합체의 대표의원에 대한 주민직선방식 확대 및 새로운 지방분권체제 도입 운영으로 대도시권인 ‘메트로폴(métropoles)’은 사실상 기존의 지방정부 연합기구(EPCI)들을 포함해서 주로 인구 50만 이상의 대도시와 주변 소규모 지방정부가 협력하는 체제가 되었다(Pôles Métropolitains). 이처럼 대도시권을 범위로 수행하는 국가 사무를 점진적으로 지방정부에, 특히 다양한 ‘지방정부 연합기구’ 들에 이양하고 있으며, 그중의 새로운 유형의 지방정부 연합체가 ‘메트로폴’로써 현재 22개 지역에 소재하고 있으며, 새로운 코뮌 기초정부 운영체제(Création des Communes Nouvelles) 설치로 코뮌 기초정부 간 통합체제를 유도하는 제도로 운영되며, 사무수행도 통합되었다.

또한 2014년 메트로폴(métropoles) 창설 관련법을 통해서 의한 사무이양 확대와 준광역단위 ‘도시권’을 활성화하고자 하였다. 2014년 1월 27일 ‘국토공공정책 현대화 및 메트로폴 정책 강화’에 관한 법률(loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles)을 제정하고 12개의 메트로폴을 출범하였고 2016년에는 그랑파리(Grand Paris)와 그랑낭시(Grand

Nancy) 등을 설치하기도 하였다.

이러한 메트로폴을 통해서 지속가능한 대중교통 시스템, 접근 용이한 공공서비스 관리체계, 공간활용 및 지역발전 등의 사무이양을 추진하고 있다. 즉 데파르트망과 레지옹 지방정부의 종합행정 수행을 위한 총괄적 사무 권한을 명시적으로 부여하고, 지방정부 중에서 사무수행 권한을 주도적으로 책임지는 주관기관(chefs de file)의 지위를 가질 수 있도록 규정하고 있다.

메트로폴(métropole)은 지방 정부 간 협력 기구로, 회원 지방 정부들이 조직한 하나의 연합체이다. 이 연합체는 하나의 동일한 통합 행정 구역으로 간주되며, 지역 발전, 경제 발전, 생태계 보존, 교육, 문화, 사회 정책 등을 추진하여 경쟁력과 공동체 연대성을 개선하려는 목적을 가지고 있다. 이를 위해 도시권을 중심으로 경제 기능 강화, 대중 교통 네트워크 연계 및 발전, 대학 교육과 연구, 혁신 체계 발전 등을 목표로 지역의 균형과 국제 경쟁력 강화에 초점을 둔 협력 거버넌스 체제이다. 메트로폴은 지방 정부의 자율적인 결정에 따라 가입 여부를 결정할 수 있으며, 65만 명 이상의 주민을 가진 도시정부의 회원으로 참여할 수 있다. 또한 회원 도시정부가 기존에 가입한 지방 자치 단체 조합의 모든 권한을 승계한다.

2) 대표적 사례: Grand Paris(그랑파리) 메트로폴

① 설립목적

그랑파리 메트로폴은 프랑스의 수도권 개발정책인 그랑파리 프로젝트와 관련하여 만들어졌다. 2009년 사르코지 대통령은 프랑스의 미래와 수도권 성장 전략을 위해 '그랑파리(Grand Paris)'를 발표했으며, 이를 바탕으로 131개 코뮌(파리시 포함)이 협력하는 기초정부 간 조합체인 그랑파리 메트로폴이 설립되었고, 2014년 1월 27일 법으로 정식 설치되었다. 그 후 2015년 8월 7일 법으로 권한이 확대되었고, 2017년 2월 28일에는 다시 권한이 확대되었다.

그랑파리는 인구 650만의 연합형 대도시권 사무를 운영하며, 파리시와 센생드니, 발드마른느, 오드센느 등 3개 도 지방정부와 123개 이상의 코뮌 기초정부가 회원이다. 이 그랑파리 메트로폴의 주요 설립 목적은 주민의 삶의 질 개선, 지역 간 불균형

축소, 지속 가능한 도시, 사회, 경제적 모델 발전 등이다(Enright, 2018).

② 그랑파리 메트로폴의 기관구성

그랑파리 메트로폴은 모든 메트로폴 관련 주제에 대한 토론, 제안 심의하는 의회 및 집행부를 구성하며, 주민직선 의원선거로 이루어진다. 그랑파리 메트로폴은 시장이 의장을 맡고 20명의 부시장과 10명의 고문으로 의회를 구성하고 있으며 위원회에서 메트로폴의 업무를 심의하며 정당과 주제별 위원회를 구성하고 있다.

조합의 최고결정기구인 조합의회(conseillers métropolitains, 대도시의회)는 209명으로 최소한 소속 지방정부의회로부터 대표지방의원 1명은 필수적으로 대표로 참여한다. 메트로폴 그랑파리 조합장은 조합의회의 의원투표로 선출된 장이다. 그랑파리의 조직 운영으로 이사회(LE BUREAU)는 2014년 지방선거 결과에 맞추어 다수당 의석을 차지한 경우를 고려하여, 1명 이사장(LE PRÉSIDENT), 20명 부이사장(Vice-Présidents), 10명 대표지방의원(conseillers délégués) 등으로 구성되어 있다.

시장회의(Assemblée des maires)는 회원 코뮌의 시장들로 구성되며, 메트로폴 위원회 위원장의 주재하에 회의하며 최소한 1년에 1번 회의가 개최되고 있다. 이들의 주요 역할은 메트로폴의 사업 프로그램과 사업보고서를 검토하고 토론하는 역할을 수행한다. 발전위원회는 경제적, 사회적, 문화적 파트너들로 구성되며 운영방식은 메트로폴 위원회에 의해 결정된다. 발전위원회의 주요 역할은 그랑파리 메트로폴의 원칙적 방향들에 대한 조언을 수행하는 것이다(Enright, 2018).

③ 그랑파리 메트로폴의 사무

그랑파리 메트로폴은 메트로폴 공간정비, 경제개발, 사회·문화 사업, 환경보호 및 향상, 주거지역 정책 및 홍수예방 정책 사업 등 크게 5가지 전략적인 분야에서의 사업을 시행하고 있다. 구체적인 부서로는 재무부, 지리정보부, 국토개발·주거·대규모 건축프로젝트 총본부, 토지확대·경제·환경 총본부, 금융/인사부, 법무부, 기획부, 정보부 등으로 나누어져 있다(Enright, 2018).

4. 영국

1) 영국의 지방정부와 거버넌스 운영체제

① 지방정부 운영체제

영국은 단일 국가로 4개 지역인 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 구분되는 지방정부를 설치하고 있다. 잉글랜드 지역은 2계층제에 의한 카운티 지방정부, 디스트릭트 지방정부, 36개 대도시 지방정부, 통합 기초 지방정부이다. 또한, 특별한 지위의 특별지방자치단체로 섬지방정부(Isles of Scilly)가 있으며, 런던 대도시권을 중심으로 런던 대도시지방정부(Greater London Authority, GLA)가 존재한다.

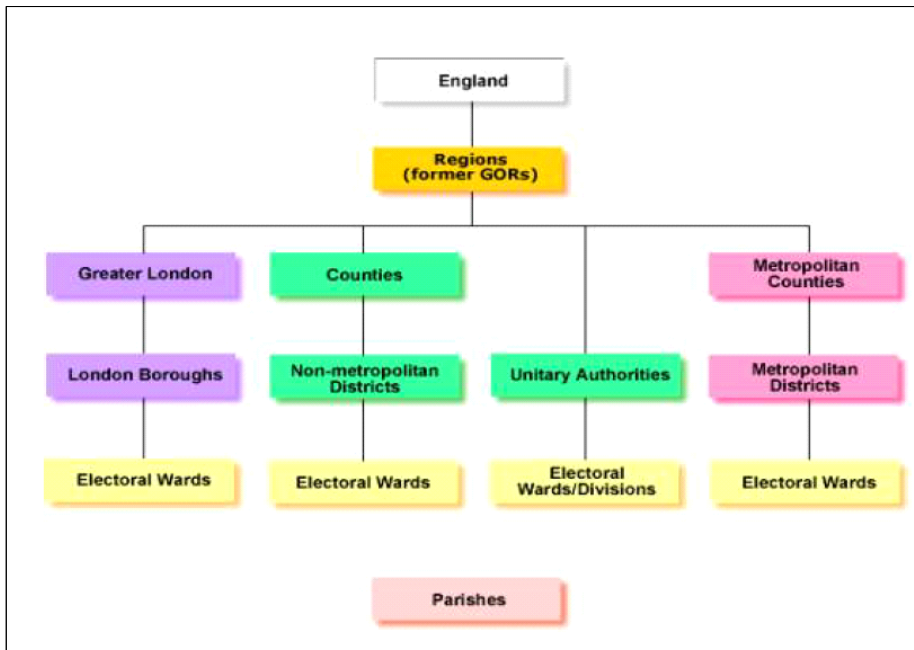
기초지방 정부로는 32개 런던자치구(London Boroughs) 및 특별 지위의 런던 중심 자치구(City of London Corporation)가 있다. 잉글랜드의 2계층제 지방정부 체제를 제외하면 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지방정부는 각각 통합형 지방정부를 구성하고 있다는 것이 특징이다. 스코틀랜드 32개 통합 기초정부, 웨일즈 22개 통합기초정부, 북아일랜드 11개 통합기초정부 등이다. 이외에도 타운십 및 마을 수준의 준 자치 정부들이 약 11,000개 있다.

잉글랜드 전역에 소재하였던 중앙정부의 통합지방행정청(Government Office Regions, GOR)은 1994년에 설치되었고, 2011년에는 폐지되었다. 과거 통합지방행정청(GOR)은 13개 중앙부처가 관할하는 통합지방행정조직체였으며 주요 기능으로 지역재생, 주택공급, 보건의료 개선, 범죄 퇴치, 일반교육 및 기술교육 수준과 기술 향상, 고용 창출, 농어촌문제 개선 등 지역의 발전을 위한 광역 기능을 들 수 있다. 통합지방행정청 폐지 이후로는 잉글랜드 지역을 38개 지방기업 파트너십(Local Enterprise Partnership, LEPs)로 분할하여 협력 파트너십 체제로 운영을 하고 있다(문설아, 2021).

영국은 지방정부에 따라 다른 지방정부와 공공서비스를 공동으로 제공하는 지방정부협력체(조합, joint authority·board)를 두고 있다는 것이 특징이다. 조직 구성원은 선거를 통해 선출하는 것이 아닌 각 지방정부(대표)의원으로 구성되는데 새로운 지방정부 유형(unitary authorities)이 설립되거나, 지방의회가 폐지될 경우, 특정 서비스가 폐지되는 것을 방지하기 위해서 마련된 것이다(장은혜, 2018).

게다가 일부 지방정부 규모가 면적 또는 인구 기준이 낮아 효율적인 공공서비스 제공이 독자적으로 어렵다고 판단될 경우 설립되기도 한다. 이들은 국가 사무를 공동으로 수행할 필요가 있는 경우에는 이 조직을 활용하여 행정 사무를 수행한다. 공동조직으로 운영되는 전형적인 공공서비스는 경찰, 교통, 방재, 쓰레기 처리 등이 있다.

그림부록 1-5 영국의 지방정부 운영체계



출처: 문설아(2021)

② 지방기업 파트너십(LEPs)과 지방정부연합기구 제도(CA)

영국은 1998년 경제발전을 위한 민관합동기구인 지역개발청(RDA)을 설립해 9개 대도시 내에서 운영했으나 2012년 3월 RDA를 폐지했다. 중앙정부의 권한과 자원을 지방자치단체에 이양하고, 이를 지역자치와 책임을 강화하는 지역중심제로 전환하기 위해 2010년 10월 폐지된 지역발전기관이 수행하는 일부 기능을 수행하기 위해 24개

의 지역사업자제휴(LEP)를 신설하였다. 이는 잉글랜드의 대부분을 차지하며 2013년 1월에는 39개로 증가했다. 그들의 주요 목표는 진정으로 기능적인 경제 지역을 위해 민간과 시민 지도자들 사이의 파트너십을 만드는 것이다. 따라서 내용과 목표는 참가자가 결정하고, 필요에 따라 지방자치단체가 하나 이상의 LEP(지방업무제휴)에 참여하며, 일부 지역의 관광은 물론 기획, 주택, 고용, 지역교통, 인프라 등의 활동을 한다. 모두 지역보다 더 넓은 범위에서 고려해야 할 광역적 문제와 지역 경제 성장에 초점을 맞추고 있다(장은혜, 2018).

이러한 파트너십 구축 활동은 전략적 지역 경제 우선순위를 파악하고 조정하며, 인프라 제공을 촉진할 수 있는 계획을 개발하고, 전략적 계획을 통해 정책 결정에 도움이 되는 증거와 기술 평가를 제공하는 역할을 한다. 그러나 지방기업제휴(LEP)는 운영과정에서 취약한 민주적 책임과 새로운 전략적 협력기능에 취약할 뿐만 아니라 지방자치단체와의 공동개발과 인프라 운영에도 취약했다(문설아, 2021).

이와 함께 영국은 2012년부터 2014년까지 시티딜(CD), 2014년부터 2017년까지 지역성장딜과 디블루션딜, 2011년부터 2017년까지 연합국(CA)을 통해 지방분권 정책을 추진했다. 교통, 경제개발, 도시재생 등 광역기능을 수행하기 위해서는 인접한 2개 이상의 지방자치단체가 결합하여 형성된 지방자치단체연합회(CA)가 지방자치단체 간 자율협약에 의해 중앙정부에 신청되어야 한다.

이후에 구성된 지방자치단체는 이 특정 기능 이외의 기능을 그대로 수행하고, 대신에 특정 기능에 대한 통합 기능을 관내 전역에서 수행한다. 또한 법적 기구로서 중앙정부와 지방자치단체로부터 주요 권한과 자원을 이양받을 수 있고, 공공서비스를 제공할 수 있으며, 직접 시장을 선출하여 정책을 시행할 수 있다. 기초법은 2009년 지방민주화, 경제발전 및 건설에 관한 법률과 2016년 도시 및 지방정부발전법에 근거한 새로운 형태의 지방자치단체이다. 따라서 기존의 지방자치단체는 그대로 유지되며 지방자치단체의 일부 기능을 별도로 수행하는 지역연합의 성격을 갖는다.

지방정부단체는 공공서비스의 전달체계와 그 밖의 공공기능을 개선하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 설립한 법률조직이다. 2011년 맨체스터부터 2017년 3월 케임브리지셔와 피터버러까지 9개 도시 지역에 연정기구를 설립해 중앙정부와 지방정부의 많은 권한과 자원을 이양받은 지방의원들로 구성된 광역연정이다. 대표적인 사례인 그

레이터맨체스터연합청(GMCA)은 10개 지자체로 구성돼 있는데, 산업구조 변화로 지역경제가 쇠퇴하자 공동의 문제에 대처하기 위한 지방자치단체연합회(CA)가 만들어졌다. 또한 타 지역과의 연계 강화를 위해 공항을 건설하고 공동 소유하였으며, GMCA는 10개 지자체간 정책의 우선순위를 조정하였으며, 일자리 창출, 주택공급, 환경문제 등에 관한 정책을 발굴하여 추진하였다(김태완 외, 2016).

2019년 기준으로 잉글랜드에는 10개의 연방 기관(CA)이 설립되어 있으며, 이 중 7개의 직접 광역 시장이 선출되었다. 2020년 현재 통합지방행정기관의 기능과 행정조직이 분산되어 있으며, 준광역에 따라 다양한 공공서비스 기능이 지방자치단체와 지방자치단체 연합조직으로 이관되었다. 공공서비스를 직접 공급하고 집행하는 지방분권 협약을 활성화하기 위해 영국 9개 준광역시에 새로운 지방행정기관 형태의 연정형 지방자치단체 구성을 독려하고 있다.

③ 지방정부간 협력 거버넌스 체제

영국의 지역정책관리는 중앙정부 주도의 제도적 혁신과 지역 구조조정을 통한 지역 정책 입안자들의 참여와 지역경제 발전을 위한 명확한 목적을 가진 지역정책의 결정과 실행이 특징이다. 영국의 지역개발추진기구의 협력적 거버넌스 특성을 살펴보면 중앙정부의 업무분담과 비효율이 제거되었다.

지역 개발 프로젝트는 장소 기반의 통합적 접근 방식을 채택했다. 이후 지방분권정책으로 지방기업제휴(LEP)와 지방자치단체연합조직(CA)이 생겨났다. 구체적으로 지역은 통합정책의 중요한 공간이 되었으며, 지방분권정책의 지속적인 실현을 바탕으로 영국의 지역단위별로 국가행정부서가 설치되어 운영되고 있다(장은혜, 2018).

영국은 지역발전계획을 수립하고 추진자의 집행과정에서 사업과 협력 거버넌스를 결정하는 과정에서 협력을 바탕으로 한 시스템으로 평가된다. 즉, 영국의 지역정책 패러다임은 중앙정부와 기초지방정부 간의 정부간 관계에서 활발하며, 민간을 비롯한 다양한 정책 이해관계자들이 참여하고 있다. 즉, 영어권의 다양한 정치적, 경제적 환경을 고려한 현지화 정책이라고 할 수 있다(문설아, 2021).

중앙집권적 행정체제에서 출발한 영국의 지역개발정책은 최근 지역화 추세를 지나 지방분권형 발전을 배경으로 추진되고 있다. 그 특징을 살펴보면 첫째, 전통적인 중앙

집권적 행정체제와 런던 중심의 도시정책으로 인해 지방정부 기금의 80%가 중앙정부에 의존하고 있으며, 지방정부는 다수의 권한을 갖는 형태로 중앙 및 지방행정체제를 운영하고 있다. 이 제도를 통해 런던 중심의 경제발전 정책을 추진하고 대도시 중심의 성장 전략을 모색한다.

둘째, 지역문제에 따른 지역협력으로 해결이 어려운 지자체 중심의 주거나 교통수요는 공간확대에 따른 지역행정을 추진하여 서비스 공급의 효율성 확보가 요구된다. 셋째, 글로벌 금융위기 이후 발생하는 지역 및 도시정책 변화와 압력은 금융위기에 따른 지역개발의 재정긴축 및 자금조달 문제로 인해 발생하므로 지방자치단체 간 협력을 통한 인프라 구축 강화가 요구된다.

넷째, 지방분권형 지역발전을 위한 시도다. 이는 경제발전권한의 중앙집중화와 지방자치단체의 재정자율성 및 유연성 부족에 따른 시티딜 등의 지방분권 조치를 통해 지역발전을 도모하는 것이다. 영국은 지방자치단체 간 상호노력과 이해관계자의 협력과 참여를 통해 지역문제를 해결하기 위해 다양한 형태의 지역 거버넌스 시스템을 운영하고 있다. 민주적이고 효율적인 지역정책 운영을 위해서도 공통목표 달성에 대한 정책파트너의 적극적인 참여와 이를 추진하는 정부의 역할이 중요하다.

영국의 지역 정책 주체는 지역 정부 기관, 지역 개발 기관 및 지역 의회이다. 그리고 준정부기구를 포함한 다양한 지역에 정책 파트너들이 있었다. 이런 점에서 영어권은 중앙-지역-기초 지방자치단체가 참여하는 종합적인 정책운영의 장으로 볼 수 있다. 또한 영어지역협의회와 지역개발청이 민간과 협력하여 지역경제발전전략을 수립하고 시행한다는 점에서 민관협력의 역할도 중요하다.

지방의회와는 별도로 지방자치단체협의회(RLGA)와 지방준정부기구 등 지방정책 파트너들이 큰 틀에서 지방정책을 논의하고 실행한다. 그러나 영국에서는 중앙정부가 주도하는 지역구조혁신이 지역정책으로 이어지고 있다. 예를 들어 이 지역은 중앙정부가 광역경제권으로 구성했고, 그 핵심에는 재정지원을 받고 있는 지방관서와 지역개발청이 있다.

지역개발사업 추진에 있어 영국 정책 거버넌스의 특징은 최근 국가행정의 중심에 있는 지방자치단체와 기초지방자치단체 간의 협력적인 지역개발정책을 추진하고 있다는 점이다. 지역 개발 정책 주체들은 국가 행정의 중심에서 이동하고 있다

2) 대표적 사례 : 광역 맨체스터 연합기구 (Greater Manchester Combined Authority, GMCA)

① 설립목적

광역맨체스터 지방자치단체 연합기구(GMCA)는 2011년 1월 10개의 인접한 지방 정부들의 연합에 의해 설립된 영국 최초의 지방자치단체 연합 기구이자 법적 기구이다. 2011년 기준으로 인구는 약 270만 명이며, 잉글랜드 북서부에 위치한 대도시 군이다. 영국의 경우 남북 격차가 있고, 북부기지 구축 등 새로운 지방분권과 성장의 축을 마련하기 위한 GMCA는 남부 런던에 버금가는 북부 주요 도시 형성에 대한 기대감을 정책화한 사례로 부각되고 있다(심재승, 2015).

2016년 영국에서는 지방자치단체연합회의 조직, 거버넌스 체계, 사무권한, 정치적 책임 등을 구체적으로 명시하기 위해 2016년 도시 및 지방자치단체발전법이 제정되었다. 따라서 개별 지자체가 창출하는 또 다른 광역기능을 수행하는 지방자치단체 사무를 9개 분야로 구분하고, 이를 바탕으로 추가적인 기능과 권한, 책임을 지방자치단체 결사단체에 맡길 수 있도록 했다. 이에 따라 국립공원의 보전 및 관리, 지역개발, 도시범죄예방, 경찰권 등 광역업무 수행에 필요한 협력체계를 구축하여 운영할 수 있도록 제도화하였다.

영국에서는 2021년 기준으로 8개의 시-지역(시-지역) 지방자치단체연합회(CA)가 통합되어 결성되었으며, 맨체스터 광역지방자치단체연합회가 대표적이다. 중앙정부(재정부)와의 시티딜을 통해 지역 인프라 구축에 필요한 자금조달 등 차등권을 확보한다. 북아일랜드, 잉글랜드, 스코틀랜드를 제외하고 지금까지 20건 이상의 시티 딜이 성사되었다. 웨일스의 대도시 또는 도시 지역과 영국 중앙 정부 간에 협상이 이루어졌다.

② 광역맨체스터 지방자치단체 연합기구(GMCA)의 기관구성

GMCA는 지방 정부 간 협력 방식으로 지역 기능을 수행하는 행정 기관으로 각 도시 정부의 대표 10명으로 구성되어 있다. 2017년 5월 맨체스터 광역자치단체장(GMCA) 선거까지 연합지방자치단체장은 대행 체제로 임시 운영됐다. 이후 2017년 5월 광역시

연방지방정부의 시장이 선출되었다. 이때 대표시장은 부시장에게 위임된다. 맨체스터 메트로폴리탄 지역 연합 지방 정부의 대표가 되며, 관할 지역의 지방 경찰 기관장을 임명할 권한을 가지고 있다. 광역기능을 중심으로 관내 지역발전정책과 지역경제 활성화를 주로 담당하고 있으며, 현재 9개 연정이 구성되어 있다.

③ 광역맨체스터 지방자치단체 연합기구(GMCA)의 사무

GMCA는 헌법에 근거하여 대도시 지역(2018년 연방 지방 정부 헌법)에서 지방 경찰의 자율적인 경찰 활동을 수행한다. 2016년에는 연정과 관련된 사무권과 책임을 구체적으로 규정하기 위해 2016년 시 및 지방정부발전법을 제정하였으며, 지방이전법은 9개 분야로 구성되어 있으며, 이 중 연정의 추가적인 책임이 명시되었다(심재승, 2015).

또한 도시교통체계, 국립공원관리 등 광역업무를 수행함에 있어 다른 지방자치단체와의 협력, 광역시의 범죄예방, 경찰권 등의 권한 부여를 위해 관련법을 제정·시행하고 있다. 또한 이러한 모든 자치권과 운영절차, 인사제도 등이 하나의 '맨체스터 광역자치단체 헌법으로 운영되고 있다.

주요 업무는 교통, 고용 및 기업 지원, 경제 성장, 주거 및 매립, 성인 교육 및 기술 훈련, 경찰 및 소방, 형사 사법, 보건 및 의료 등이다. 지역 내 지자체는 더 이상 기능을 수행하지 않지만, 지방자치단체연합회(CA)는 지역 전체에 맞는 통일된 정책을 수행한다.

지방자치단체 연합단체들은 기존 영국 자치단체들이 갖고 있던 것보다 더 확장된 부문으로 행정력과 자원을 이전했으며, 이전된 권한의 범위는 CA마다 다르다. GMCA는 교통, 고용 및 기업 지원, 경제 성장, 주택 및 매립, 성인 교육 및 기술 훈련, 경찰 및 소방, 형사 사법, 보건 및 의료 분야에서 권한을 위임하였다.

④ 광역맨체스터 지방자치단체 연합기구(GMCA)의 재정

2009년 법정도시권으로 지정되어 도시권 단위의 경제성장 및 지속가능성을 평가받은 광역맨체스터 지방자치단체 연합기구는 「Local Democracy, Economic Development

and Construction Act 2009」에 의해 대중교통, 주택, 계획허가제 등에 관한 권한 보유하고 있으며, 2011년 4월 지방정부연합기구(CA)로 승격되면서 런던광역정부(GLA)에 버금가는 자치 권한을 획득하였다. 대중교통, 경제개발, 도시재생 등 도시권 단위의 사업 추진 재원은 중앙정부의 사업단위 직접보조금 지원 및 10개 지방자치단체의 지방세를 통해 마련하고 있다.

5. 미국

미국 지방자치의 역사적·문화적 배경은 청교도 이민 초기인 1620년 Mayflower 협약 이후 청교도 타운자치권의 형성부터 시작한다. 이후 20여개의 자치시가 형성되면서 마을회(town meeting)를 통한 자치가 시작되었다. 19세기 중반에는 남북전쟁으로 인한 급격한 산업화와 유럽이민 대거 유입, 도시화, 공공주택 등 사회적 문제 해결을 구로 도시정부의 역할이 중요해졌다. 하지만 19세기 후반에는 도시정부가 공공성을 상실하면서 소박한 타운자치로 후퇴했다. 이에 주정부는 적극적인 문제 해결을 위해 도시정부의 권한 제한 및 박탈을 시행하였으나 이는 지방 반발을 일으켰다(김석태, 2016).

이러한 상황에서 주-지방 간 권한에 대한 성문법 규정 미비로 인한 양자 간 권한관련 소송이 빈발하게 되었다. 이 소송에서는 딜런 룰과 홈룰의 2가지 원칙이 대두되었다. 딜런 룰은 국가·개인만을 주권자로 보고 중간에 있는 지방자치단체의 독자적인 권한을 부정하는 원칙으로, 지방자치단체는 주에 의해 위임된 권한만 행사 가능하며, 자치권은 보통법상으로 불인정된다. 주의회의 지방 권한 부여는 주권을 분산시키는 것이므로 그 범위는 좁게 해석되어야 하며, 법적 분쟁에서 법원은 주에 유리한 판결을 내려야 한다. 반면 지방은 주에 종속적이므로 법적 분쟁에서 지방이 주의 주권에 대해 도전할 권리가 없다.

1907년 피츠버그-앨러게니 시 간 합병 관련 연방대법원 판결 사례는, 통합 대상 지역 전체 주민 다수의 찬성이 있을 경우, 통합이 이루어진다는 펜실베이니아 주 법에 따라 한쪽 시의 주민 다수가 반대하더라도 합법적으로 통합이 이루어졌음을 판결한 것이다. 이 판결은 홈룰의 전 단계로서의 미시간 주 대법관 쿨리의 독트린과 유사한 시

기에 나왔으며, 주민들의 권한이 유보되는 것을 규정한 수정헌법 제10조에 근거하여, 지방자치권이 주민들에게 유보되고 지자체는 주민들의 절대적인 권리이기 때문에 주의회가 이를 폐지할 수 없음을 인정한 것이다(김석태, 2016).

홈룰은 지방자치단체의 자치조직권, 자치사무권, 자치재정권, 자치인사권 등을 보장하여, 지자체가 신속히 새로운 지방 문제에 대응하고, 주의회 부담을 경감하고, 주민 참여를 촉진하며 창의적인 문제 해결을 할 수 있도록 하는 것이다(김석태, 2016). 이 모형은 임페리오형과 입법형이 있다.

임페리오형은 주정부 안에 있는 지자체가 지방 사안에 대해서는 주권을 보유, 19c 후반 이후 California, Oregon, Ohio 주 등에서 채택되었고 12개 정도의 주에서 현재에도 채택되어 있다. 한편 입법형은 정부의 일을 지방 사안과 주 전체의 사안으로 나눌 수 있다는 가정을 버리고 지방은 모든 사안에 대해 입법함으로써 그 권한을 행사할 수 있다. 주가 선점권(preemption)을 행사하여 사실상 지방에 주어질 권한의 범위를 정한다는 측면에서는 덜런 룰과 유사하나, 지방은 주에서 부여한 권한만 행사할 수 있다는 덜런 룰과는 정반대의 논리의 모형을 의미한다.

Massachusetts(1965), North Dakota(1966), Florida(1968), Penn-sylvania(1968), Illinois(1970), Iowa(1972), Montana(1972) 등 약 30여 개의 주에서 이 모형의 홈룰을 채택하고 있으며, Florida, Illinois, New York에서는 양 모형을 혼합한 형태를 채택하고 있다. 한편 선점권은 명시적 선점과 묵시적 선점 두가지로 나눌 수 있는데 명시적(express) 선점은 주법에서 명시적으로 특정 사안에 대해 주법이 지방법에 우선함을 선언한 것을 의미하며 묵시적(implied) 선점은 어느 한쪽의 권한으로 정하기 어려운 경우 사법기관에서 주의 선점권 존재 여부 판단하는 것을 의미한다.

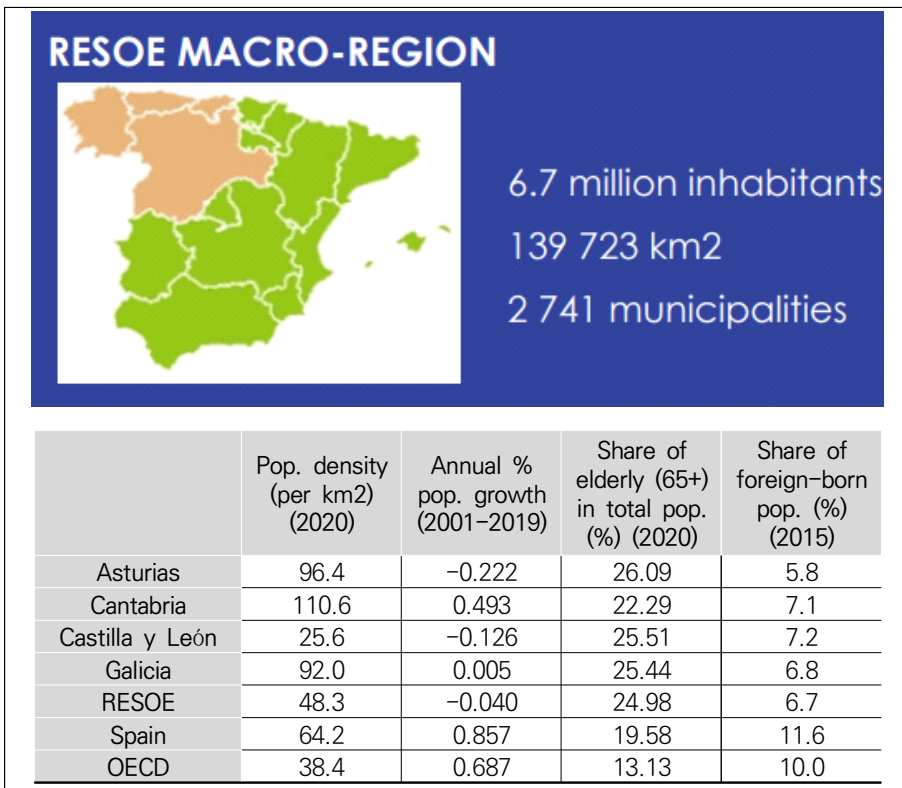
홈룰과 관련된 대표적 사례로는 캘리포니아 주헌법과 지방자치 제도에 나타난 캘리포니아, 샌프란시스코 시정부와 통합 시의 유형과 지방분권체제 등을 들 수 있다.

6. OECD의 제언(스페인 사례)

1) 개요

OECD(2023)는 인구감소 현상은 지역별로 편차가 존재할 수밖에 없으면 주로 농촌 지역에서 이러한 인구감소현상이 두드러지게 나타날 것이라고 분석하였다. 그 중에서 이러한 인구감소현상이 가장 두드러지게 나타나고 있는 스페인의 “서남유럽지역”(Regions of Southwest Europe, RESOE)에 대한 정책적 제언은 다음과 같다.

그림부록 1-6 스페인의 서남유럽지역(RESOE)



출처: OECD (2023)

스페인의 아스투리아스, 칸타브리아, 카스티야이레온, 갈리시아가 RESOE를 이루고 있으며 이 4개 지역은 모두 농촌의 수준이 높고, 인구 감소와 고령화로 인해 인구통계학적 압력에 직면해 있다. 2001년과 2019년 사이에, RESOE 거시 지역의 인구는 매년 0.04%씩 감소했고, 같은 기간 동안 스페인의 인구는 0.86% 증가했다. 전체 인구에서 노인(65세 이상)이 차지하는 비중은 2019년 25%에 육박해 스페인 평균보다 5%포인트 이상 높고, OECD 비율의 거의 2배에 달했다. 2035년까지 RESOE 광역 지역의 인구는 2011년 약 660만 명에서 590만 명으로 감소할 것으로 예상된다.

RESOE 지역은 지역 개발의 거버넌스와 공공 서비스 제공에 있어 공통된 과제를 공유한다. 여기에는 국가와 지방 정부 간의 권력 분립의 모호성, 고도의 지방 자치체 분열, 재정 부족, 문화가 중첩된 역량이 포함된다.

정부의 모든 수준에서 제한적인 수직적, 수평적 협력. 이로 인해 매크로 지역 전체에 걸쳐 단편적이고 조정되지 않은 거버넌스 프레임워크가 생성되고, 다층적 거버넌스 도구 및 메커니즘을 개선해야 할 필요가 있다.

4개 지역 모두 효과적이고 조정된 방식으로 인구통계학적 변화의 영향을 해결하기 위해 지방자치단체 간 협력과 같은 다층적 거버넌스 협정을 더욱 강화할 수 있다. OECD에서는 다음의 4가지 실행전략을 제시하고 있다(OECD, 2023).

2) 수직·수평적 강화를 통한 지역개발 거버넌스 및 서비스 제공 강화

협력 메커니즘 RESO 거시 지역에는 현재 2741개의 지방자치체가 있으며, 지역당 평균 685개의 지방 자치체가 있으며, 이는 지역당 평균 478개의 지방 자치체보다 높다. 또한, RESOE 지방 자치체의 평균 인구는 스페인과 OECD 평균 인구보다 각각 58%, 75% 낮다. 이러한 상황은 공공 서비스를 효율적으로 제공하기 어렵게 만들어 규모의 경제를 창출해야 할 필요성을 발생시킨다. 게다가, 스페인의 하위 국가 재정 협정은 항상 영토의 특수성을 고려하지 않는다. 예를 들어, 현재의 시스템은 인구감소를 자금배분의 기준으로 고려하지 않는 보증기금의 공식을 기반으로 한다. 이는 서비스 제공에 있어 미래의 비용을 해결할 수 없는 결과를 초래한다.

공공 서비스 제공을 위한 규모의 경제 창출을 촉진하고 지역 발전 전략의 거버넌스

를 강화하기 위해, 실행 계획은 다음과 같이 제안한다 지방 자치 단체 간 협력의 가장 성공적이고 효율적인 사례를 식별하고 재생산을 장려하고 기능을 강화하기 위한 도구를 생성할 필요가 있다. 예를 들어, 칸타브리아에서 "코마르칼리사시온"의 과정을 통합하는 것은 관련 지방 자치체에 이익을 가져다 줄 뿐만 아니라, 지역 당국이 자원 할당과 개발 정책의 현지화를 효율적으로 규제할 수 있도록 할 것이다. 또한 거대 자치 단체 연합의 메커니즘을 사용하여 인구 감소를 완화하기 위해 더 큰 영토 용량을 구축한다. RESOE 지역은 이러한 메커니즘을 사용하여 자원을 관리하고 대화를 구축하며 다차원적 거버넌스의 조정을 지원해야 한다

3) 권한 및 책임 분산의 명확화 및 지역 부처 간 조정 강화

역량과 책임 분배의 명확화와 지역 부처 간의 조정 강화 스페인 정부가 시행한 2013년 지방 개혁은 책임 분배의 명확화와 조정 강화를 위해 '일관일능' 원칙을 확립하는 것을 목표로 했다. 그러나 RESOE 광역 지역의 지역 단체는 여전히 중복된 사무가 많은 것으로 파악되고 있으며, 이는 효과적인 공공 서비스 제공 능력에 영향을 미치는 것으로 추정된다.

따라서 권한 갈등에 대한 지역 지도 작성을 수행하고 책임 분배를 명확히 하기 위해 법령 개혁 제안을 구체화한다. 역량 문제의 중복은 대부분 스페인 헌법과 자치 지방의 자치 법규에 명시된 역량 분포의 명확성 부족에서 비롯된다. 그러므로 지역들이 책임의 분배를 명확히 하기 위한 준비를 하는 것이 필요하다.

또한, 특정 역량을 시 단위로 이전하거나 일부 역량을 지방 단위로 상향 조정하는 것을 평가한다. 지방정부는 지방정부가 비합법적 권한에서 서비스 제공자로서 적극적인 역할을 채택한 사례를 식별해야 한다. 그러한 경우 지방자치단체가 지방정부보다 더 효과적으로 서비스를 제공하고 있다면 일부 역량을 지방 수준으로 비대칭적으로 되돌리는 것이 고려되어야 한다. 마지막으로 지역 부처 간 대화 위원회(Consejerias)를 시행할 필요가 있다. 이는 지역 부문 차원에서 조정과 소통의 어려움을 줄일 수 있다.

4) 거시적 지역 및 국경 간 수평적 협업 심화

RESOE 지역과 이웃 국가 간의 서비스 제공을 위한 몇 가지 성공적인 공식 및 비공식 협력 메커니즘이 있다. 이것들은 관련된 정부들에 의해 긍정적으로 평가된다. 그러나 이러한 메커니즘과 이니셔티브는 강화될 수 있다. 인구통계학적 압력이 높은 복잡한 시나리오에는 보건, 고용 및 기업가정신과 같은 핵심 영역에서 지역 간의 더 큰 협력을 필요로 한다.

국제적 차원에서 스페인과 포르투갈이 서명한 국경 간 공동 개발 전략(ECDT)은 국경 지역의 모든 사람들에게 동등한 기회와 효과적인 기본 서비스 제공을 보장하는 것을 목표로 한다. 이 전략은 구체적인 행동 목록을 개발하고 전략 설계에 하위 국가 정부의 참여를 보다 적극적으로 포함시킴으로써 강화될 수 있다.

국경을 초월한 작업 공동체의 틀 안에서 개발된 활동의 많은 부분(예: 관광 진흥, 훈련 및 문화 교류)이 이루어졌지만, 인프라, 보건 및 고용과 같은 핵심 분야에서 공동 서비스 제공을 다룰 수 있는 여지는 여전히 남아 있다.

RESOE 지역 간의 비공식 협업 사례를 매핑하고 공식화한다. 이는 관련 행정부뿐만 아니라 수혜자에게도 명확성을 제공하는 유연하지만 공식적인 제도적 관계의 틀 안에서 전체 국민을 위한 공공 서비스에 대한 접근을 보장할 것이다. 또한 인구통계학적 도전을 위한 시범 태스크 포스를 구현한다. 이러한 성격의 플랫폼은 지역 간의 의사소통을 개선하는 역할을 할 뿐만 아니라 협력을 강화하고 공동 행동을 더 잘 조정하기 위한 부문별 회의 지점을 구축할 것이다.

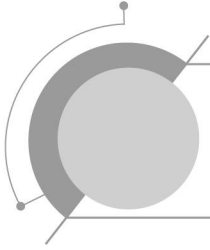
마지막으로 스페인-포르투갈 공통 국경 간 개발 전략의 영도화를 위한 실행 계획을 개발하고 국경 간 공동 행동 영역을 다양화한다. ECDT 이행을 위한 실행 계획을 수립하고 국경을 초월한 행동의 전략적 영역을 다양화하기 위해 국가 정부와 모든 관련 하위 국가 행정부 간의 대화 과정을 수행할 것을 제안한다.

5) 수직적 협력의 조정 메커니즘 강화를 위한 국가 정부의 역할

지난 수십 년 동안 대통령 회의, 양자 협력 위원회, 국가 정부와 지역 간의 협력 협정, 그리고 최근의 "인구통계학적 도전을 위한 부문별 회의"와 같은 많은 수직적 협력 메커니즘이 도입되었다.

이러한 이니셔티브는 더 잘 활용되고 더 완벽하게 구현될 수 있다. 그렇게 하려면 정치적 의지뿐만 아니라 설계 및 운영에 대한 재평가가 필요할 것이다. 정부 수준 간 수직적 협력을 수정하고 강화하면 RESOE 광역 지역에서 보다 효과적인 다층적 거버넌스 시스템을 생성할 수 있다. 국가 전체에 공통의 비전, 공통의 목표 및 조정된 정책을 촉진하는 데 있어 국가 정부가 수행하는 전략적 역할을 강화하는 것은 이러한 방향으로의 한 걸음이다. 그러한 역할을 수행하고 다양한 수준의 정부 간에 비전과 우선 순위를 조정할 수 있는 국가 차원의 기구를 식별하는 것은 대화와 조정 메커니즘에 대한 더 강력한 합법성을 생성할 것이다.

양자 협력 위원회 및 협력 협정을 강화할 필요가 있다. 즉, 양국 협력위원회에 지역 발전을 위한 도구의 설계 및 구현에 있어 전략적 역할을 제공하고, 공동 개입 및 투자 이니셔티브를 통해 지역과의 유대를 강화하기 위한 협력 협정의 가용성을 활용한다. 또한 "인구통계학적 도전을 위한 부문별 회의"의 구조와 거버넌스를 검토한다. 즉, 회의의 거버넌스 메커니즘을 평가하고 필요에 따라 조정하여 의사결정 프로세스와 합의된 조치 이행을 보다 잘 지원한다.



부록: 『인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및
협력제도 강화방안』 - 공무원 설문조사지 -

안녕하십니까? 바쁘신 가운데 시간을 할애하시어 설문조사에 응해주셔서 감사합니다.

본 설문은 한국지방행정연구원의 연구과제인 『인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안』의 일환으로 수행되는 조사입니다. 동 연구는 인구감소대응을 위한 자치분권 제도의 변화방향 모색을 목적으로 하고 있으며, 본 조사의 목적은 자치단체 간 행정기능 조정 및 협력제도 활용방안에 대한 대략적인 방향성을 묻고자 합니다.

선생님께서 답변해주신 내용은 익명으로 활용될 예정이며, 본 설문조사는 연구를 진행하는 데 큰 도움이 될 것입니다. 바쁘신 가운데 설문조사에 참여해주셔서 다시 한번 감사의 말씀드립니다.

2023 년 8 월

문의 | 한국지방행정연구원 전대욱·김필 연구위원 Tel. 033-769-9830-9871

1. 선생님께서 근무하시는 지방자치단체 및 소속부서는 어디입니까?

광역: _____ 기초: _____ 소속부서: _____

※ 다음은 지방자치단체의 기능에 대한 대분류입니다. 2번 이후의 문항에서, 다음과 같은 지방자치단체의 기능과 이와 관련된 사무에 관한 응답을 부탁드립니다.

자치단체 기능		세부기능
일반 행정 지원	[1] 기획조정(7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보
	[2] 행·재정(8)	일반관리, 세무, 회계·관재, 민원, 시민소통·민관협력, 정보·전산·통신·통계, 의회, 대외협력
[3] 산업경제·중소기업(7)	상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 과학기술, 에너지, 미래산업	
[4] 농림·해양·수산(4)	농업, 축산, 수산, 임업	
[5] 문화·체육·관광(6)	문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육·청소년	
[6] 보건·복지(7)	보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지	
[7] 환경보호·관리(5)	기후변화대응, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상·하수도	
[8] 도시·주택(7)	도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설, 공원녹지	
[9] 지역개발(3)	도로, 교통·운수, 하천(소호)	
[10] 소방·방재·민방위(2)	안전·방재(치수)·민방위, 특별사법경찰	

2. 향후 지역 인구감소 및 지방소멸로 인한 지방행정으로의 영향은, 지방자치단체의 각 기능별로 업무량에 어떠한 변화를 야기시킬 것으로 예상되니까?

문항	업무량 매우 감소	업무량 감소	업무량 약간 감소	현재와 유사한 수준	업무량 약간 증가	업무량 증가	업무량 매우 증가
[1] 일반행정지원1 (기획 조정·홍보 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[2] 일반행정지원2 (행·재정, 소통 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[3] 산업경제 (기업·투자·에너지 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[4] 농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[5] 문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[6] 보건·복지 (보건·위생·생활보장 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[7] 환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[8] 도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[9] 지역개발 (도로·교통·하천 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[10] 소방·방재·민방위(특사경 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2-1. 업무량의 변화가 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

업무량 증가 가 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:
업무량 감소 가 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:

3. 향후 지역 인구감소 및 지방소멸에도 불구하고, (지방자치단체의 조직·재정적 변화가 없는 경우) 지방자치단체의 어떠한 기능에서 어려움이나 또는 수월함이 예상됩니까?

문항	현재보다 훨씬 어려움	현재보다 어려움	현재보다 약간 어려움	현재와 동일	현재보다 약간 수월함	현재보다 수월함	현재보다 매우 수월함
[1] 일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[2] 일반행정지원2 (행 재정, 소통 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[3] 산업경제 (기업 투자·에너지 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[4] 농림·해양·수산 (농 축어·임업 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[5] 문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[6] 보건·복지 (보건·위생·생활보장 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[7] 환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[8] 도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[9] 지역개발 (도로·교통·하천 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[10] 소방·방재·민방위(특사경 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3-1. 업무난이도의 변화가 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

어려움이 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:
수월함이 예상되는 사무	기능 번호 []	사무명:

4. 위와 같은 지방행정으로의 영향은, 각 기능별로 지역의 공공서비스 및 주민 삶의 질에 어떠한 영향을 미치게 될 것으로 예상합니까?

문항	매우 부정적 (삶의질↓)	부정적 (삶의질↓)	약간 부정적 (삶의질↓)	현재와 유사한 수준	약간 긍정적 (삶의질↑)	긍정적 (삶의질↑)	매우 긍정적 (삶의질↑)
[1] 일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[2] 일반행정지원2 (행 재정, 소통 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[3] 산업경제 (기업·투자·에너지 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[4] 농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[5] 문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[6] 보건·복지 (보건위생·생활보장 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[7] 환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[8] 도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[9] 지역개발 (도로·교통·하천 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[10] 소방·방재·민방위(특사경 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

4-1. 인구감소에도 불구하고 현재와 같이 공공서비스를 공급할 때, 주민 삶의 질에 미치는 영향이 가장 큰 기능과 해당 사무를 기입하여 주십시오.

삶의 질 하락을 초래하는 사무	기능 번호 []	사무명:
삶의 질 제고를 초래하는 사무	기능 번호 []	사무명:

5. 인구감소대응을 위해 자치단체끼리 협력할 때, 다음 가치는 얼마나 중요합니까?

문항	매우 중요하지 않음	중요하지 않음	약간 중요하지 않음	보통	약간 중요함	중요함	매우 중요함
의사결정의 신속성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
의사결정의 투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
의사결정 협력사항의 구속력 (책임성)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
지역주민 의견수렴과정 포함	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
수행기구의 자율성(추진력)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

6. 인구감소대응을 위해 자치단체끼리 협력할 때, 어떤 방식이 적합하다고 생각하십니까?

구분	항목		
협력주체	① 지방 상호간		② 지방 + 중앙(중앙 의사결정 관여)
자치단체 수준	① 광역단체 상호간	② 광역-기초간	③ 기초단체 상호간
서비스 범위	① 단일 서비스		② 다수 서비스
서비스 공급 방식	① 직접공급(사무위탁)	② 간접공급(공동으로 독립적 행정기구 설치)	

7. 인구감소대응을 위해 **지치단체가 협력하여** 다음 서비스를 제공한다면 **가장 적합한 서비스는 무엇입니까?** 공공서비스 중 **1~3순위를** 선정해주시시오.

※ 우선 다음 표의 공공서비스의 내용을 참고하여 주십시오.

	공공서비스	설명
1	보육여건 개선	공공산후조리원, 유치원-보육기관 통합운영 등
2	교육 기반 확충	농산어촌 유학 활성화, 도농교류 체험프로그램 등
3	지역 인재 양성	방과후 학교, 인구감소지역 특화형 청소년 교육시스템 등
4	의료·건강 인프라 조성	재택진료, 방문진료, 마을주치의, 지역맞춤형 건강마을 등
5	주거공간	정주인구 확보, 외국인·결혼이민자·재외동포 지역정착 지원, 지역토지이용, 노후·유휴 시설의 관리 및 활용
6	교통 이동·접근 서비스	생활인구 확보, 도로 및 대중교통 공유
7	워케이션 서비스	5G, Wi-Fi, 스마트공간 조성 등
8	관광·문화·스포츠 진흥	매력공간 창출, 문화재생, 공공자산관리, 거주지역의 문화향유 기회 확대
9	지역경제활력	대기업, 중소기업, 공공기관 지방이전 협력 지역특산물 및 일자리의 생산성·부가가치 상승
10	재난 안전 관리	경찰력, 소방력의 통합
11	교육훈련	공무원 및 주민 교육훈련 통합

※ 위와 같은 공공서비스 중 **1~3순위의 번호**를 아래 표에 기입한 후, **협력 목적·이유**를 체크하여 주십시오.

순위	공공 서비스	협력 목적	협력의 주된 이유
1		① 인구감소 완화 (인구 늘리기)	① 장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨
		② 인구감소 적응 (인구감소를 받아들이고 이에 적응)	② 민원 과다 등 문제 발생 중
		③ 기타()	③ 현재 서비스 존재하지 않음
2		④ 기타()	④ 기타()
		① 인구감소 완화 (인구 늘리기)	① 장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨
		② 인구감소 적응 (인구감소를 받아들이고 이에 적응)	② 민원 과다 등 문제 발생 중
3		③ 현재 서비스 존재하지 않음	③ 현재 서비스 존재하지 않음
		④ 기타()	④ 기타()
		① 인구감소 완화 (인구 늘리기)	① 장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨
4		② 인구감소 적응 (인구감소를 받아들이고 이에 적응)	② 민원 과다 등 문제 발생 중
		③ 현재 서비스 존재하지 않음	③ 현재 서비스 존재하지 않음
		④ 기타()	④ 기타()

3	① 인구감소 완화 (인구 늘리기)	① 장기적으로 인력·예산 부족이 예상됨
	② 인구감소 적응 (인구감소를 받아들이고 이에 적응)	② 민원 과다 등 문제 발생 중
	③ 기타()	③ 현재 서비스 존재하지 않음
	④ 기타()	④ 기타()

8. 지역 인구감소 및 지방소멸의 [적극적 대응] (지역의 인구를 늘려서 지방소멸을 “안화”) 또는 [소극적 대응] (인구감소를 받아들이고 “적응”하는) 차원에서, 자치단체의 각 기능은 어떠한 수준에서 수행하는 것이 보다 효율적 또는 효과적입니까?

※ 안화·적응을 체크한 후 (복수체크 가능), 번호 체크를 부탁드립니다 (단수체크).

문항	“안화” 차원에서	“적응” 차원에서	중앙부처 수행이 비임직	중앙-광역 협력수행이 비임직	광역간 협력수행 이 비임직	단일 광 역자치체 수행이 비임직	광역-기초 협력수행이 비임직	기초간 협력수행 이 비임직	단일 기초지 자체 수행이 비임직
[1] 일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[2] 일반행정지원2 (행·재정, 소통 등)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[3] 산업경제 (기업투자·에너지 등)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[4] 농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[5] 문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[6] 보건·복지 (보건 위생·생활보장 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[7] 환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[8] 도시·주택 (도시 계획·시설·공원 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[9] 지역개발 (도로·교통·하천 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[10] 소방·방재 민방위(특사경 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

※ “중앙-광역 협력수행”은 중앙의 의사결정에 광역자치단체가 관여하는 것을 의미함

8-1. 인구감소의 **완화**(인구늘리기) 및 **적용**(줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 현재와 같은 **단일한 기초수준**의 지방자치단체 보다는 **국가광역** 또는 **자치단체간 협력**을 통한 수행이 필요한 **사무**를 기입하여 주십시오.

향후 인구감소가 심화될 때, 국가 광역에서 수행할 필요가 있는 사무	가능 번호 []	사무명:
향후 인구감소가 심화될 때, 기초 자치체간 협력수행이 필요한 사무	가능 번호 []	사무명:

8-2. 인구감소 및 지방소멸의 **완화**(인구늘리기) 및 **적용**(줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 **중앙부처**에서 수행하는 기능·사무 중 **광역** 또는 **기초지방자치단체**로의 **이양이 필요한 기능·사무**를 자유롭게 기술하여 주십시오.

완화(인구늘리기) 차원에서 이양이 필요한 사무	가능 번호 []	사무명:
적용(줄어든 인구에 맞게 기능개편) 차원에서 이양이 필요한 사무	가능 번호 []	사무명:

9. 인구감소 및 지방소멸의 **완화(적극적 대응, 인구늘리기)** 또는 **적용(소극적 대응, 줄어든 인구에 맞게 기능개편)** 차원에서 **자치단체간 협력**이 필요하다면 각 기능별로 **적절한 협력방안**은 무엇입니까?

※ 하기 협력형태를 읽어보신 후 응답을 부탁드립니다.

협력형태	설명	장점	단점
행정협약 (MOU)	사업별로 법률에 기초하지 않고, 정부나 정부 기관의 내부 조직이나 행정절차에 관련된 사항 규정	▶ 사업별 유연한 협력방식	▶ 구속력이 약함
사무위탁	지방정부 또는 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방정부 또는 그 장에게 위탁 및 처리 가능	▶ 새로운 권리주체를 탄생시키지 않아서 비용 절약 ▶ 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용의 결정이 가능하기 때문에 융통성과 적응성확보	▶ 협력경험이 부족하고 협상 문화가 발달하지 못한 우리 형편에서는 오히려 제도적 융통성이 적극적 활용을 제한하는 요인

협력형태	설명	장점	단점
행정 협의회	2개 이상의 지방정부와 관련된 사무의 일부 공동 처리 가능	▶ 느슨한 협력방식 ▶ 협력대상에 제한이 없음	▶ 별도 조직을 설치하지 않는 비상설적 기구일뿐만 아니라, 추가적 실무위원회 등도 없어서 상대적으로 집행력이 미흡
지방자치 단체 조합	2개 이상 지방정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동 처리	▶ 집행력이 뛰어남 ▶ 종국적 사무처리에 유용	▶ 조합의 설립·운영과 관련하여 자치단체 자율성 제약
특별지방 자치단체	2개 이상의 지자체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성하는 지자체	▶ 상시적 집행체계 ▶ 협의결과에 대한 구속력	▶ 집행기관 및 의결기관의 구성 필요

문항	지자체내 읍·면·동 협력	행정협약 (MOU)	사무위탁	행정 협의회	지방자치 단체조합	특별지방 자치단체 설립	행정(구역) 통합
[1] 일반행정지원1 (기획·조정·홍보 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[2] 일반행정지원2 (행·재정, 소통 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[3] 산업경제 (기업·투자·에너지 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[4] 농림·해양·수산 (농·축·어·임업 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[5] 문화·체육·관광 (교육·청소년 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[6] 보건·복지 (보건·위생·생활보장 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[7] 환경보호·관리 (기후변화·청소 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[8] 도시·주택 (도시계획·시설·공원 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[9] 지역개발 (도로·교통·하천 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
[10] 소방·방재·민방위(특사경 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

10. 지역 인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 제도적 측면(행정구역·계층·기능 등 지방행정체제 개편 및 자치단체간 협력제도 등)과 관련된 의견이 있으시면 자유로운 기술을 부탁드립니다.

※ 단, 자치단체의 조직·재정의 확충에 관한 의견은 자제를 부탁드립니다.

- 참여해주셔서 감사합니다 -



Abstract

A Study on Reforming the Local Administrative System and Strengthening Cooperation to Address Population Decline in Korea

This study aims to explore avenues for reforming the local governance system to effectively address the challenges posed by regional population decline and the phenomenon often referred to as “local extinction”.

Among various potential measures, this study concentrates on the Local Administrative System (LAS), including aspects such as administrative divisions, tiers, and the functions of local autonomous entities. Moreover, this study proposes a development direction for institutional responses that align with future population decline by exploring the utilization of CSALG (Cooperation Systems Among Local/Regional Governments). It explores potential methods to foster cooperation among local autonomous entities (or local/regional government entities) and proposes measures to enhance the system, enabling effective responses to future changes such as population decline.

First, it presents theoretical discussions on the phenomena of population decline and migration, accompanied by an examination of the impact of regional population decrease on local administration and the institutional factors influencing this phenomenon. Furthermore, this study examines the national policy trends implemented in response to these issues, highlighting the necessity of reforming the Local Administrative System (LAS). It also explores potential avenues for improving this system to effectively address these changes.

Through an analysis of theoretical and conceptual discussions, along with policy trends, this study explores response strategies for local/regional governments within the context of mitigation and adaptation policies to counter population

decline and local extinction. It proposes an analytical framework to guide the research in developing and implementing such strategies.

The first section of this study focuses on administrative tiers and areas as fundamental elements of the Local Administrative System (LAS). Through analyses of policy trends, literature reviews, and case studies, this research investigates the flow of theoretical discussions regarding administrative system reforms. It also empirically examines how administrative tiers and areas are delineated and how areas are restructured.

Through these analyses, the study proposes directions for LAS reform and outlines necessary legislative improvements to support these changes effectively.

The reform of the LAS at metropolitan/provincial level, with a focus on the integration of administrative areas, yielded three primary models: 1) the integration of administrative functions between metropolitan and provincial governments 2) the creation of administrative agencies within these governments, and 3) the establishment of general cities. At the city/county level, this study proposes restructuring models that involve delegating regional administrative tasks to provincial governments in regions undergoing population decline. Additionally, for areas where integration poses challenges, the study suggests establishing cooperative entities to collaboratively undertake regional planning and management functions. Additionally, the study explored the reform of autonomous districts within metropolitan governance, discussing options such as maintaining the current status of autonomous districts, transitioning to administrative districts, and considering semi-autonomous district models. The second section addresses the reallocation of functions to respond to population decline and its resulting local extinction. It examines the reallocation of functions as a strategy in response to population decline. This study conducted a survey to explore the scope and direction of functional reallocation aimed at addressing regional population decline and its resulting local extinction. The survey focused on functions within areas affected by population decreases.

This was based on the analysis of prior research and institutional discussions concerning the functions and affairs of local governments.

The survey targeted public officials responsible for addressing population decline and local extinction in 89 affected areas, yielding 44 valid responses.

Based on the survey, the study identified the impact of population decrease on the principal functions of local administration and proposed principles and strategies for the reallocation of these major functions. Areas such as health and welfare, and general administration, were anticipated to experience increased workloads and task difficulty due to population decline, while sectors like industrial economy, culture, tourism, and sports were highlighted for their significant impact on the quality of life for residents.

The findings underscored the necessity for function reallocation tailored to the specific conditions of local governments, advocating for efficient function performance through both vertical and horizontal governance across different government levels. The third subtopic provides a more detailed discussion on vertical and horizontal governance related to the Local Administrative System (LAS), specifically focusing on utilizing Cooperation Systems among Local/Regional Governments (CSALG) to respond to population decline. Drawing on relevant theories, prior research, and insights from the survey, the study outlines strategies to activate these cooperation systems.

The key findings and implications from the survey regarding these strategies include: (1) Adaptive and Strategically Driven Cooperation: Local cooperation should be contextually adapted and strategically implemented to ensure accountability, (2) Vertical Cooperation for Population Decline Response: A vertically integrated cooperation system between metropolitan/provincial and city/county levels is deemed necessary for addressing population decline, (3) Cooperation Across Multiple Service Bundles: Cooperation is essential across various service bundles that are related to population decline, (4) Priority Functional Areas for Cooperation: Cooperation should be prioritized in areas such as establishing healthcare infrastructure, improving childcare conditions, and enhancing local economic vitality, (5) Clarity in Cooperation Entities: There is a need for clear identification of cooperation entities, distinguishing between central–regional and regional–local cooperation for mitigation and adaptation policies regarding population decline, respectively, (6) Efficiency through Functional Collaboration: The study suggests pursuing collaboration mechanisms that emphasize functional efficiency over structural efficiency, advocating for administrative agreements for project–specific collaboration.

The significance of this study lies in proposing a new approach to address the challenges posed by population decline. While Korea's previous policy responses to these issues were mainly dominated by program-centric fiscal projects, this study distinguishes itself by advocating for improvements to the local decentralization system, tailored to regional needs. It discusses overcoming the rigidity of laws governing the local autonomy system, providing foundational data for strategic changes and securing institutional flexibility aimed at realizing future-oriented decentralization and balanced regional development. This research holds value in laying the groundwork for strategic and institutional shifts necessary for implementing locally tailored decentralization and achieving balanced development, moving beyond the constraints of existing legislation.

