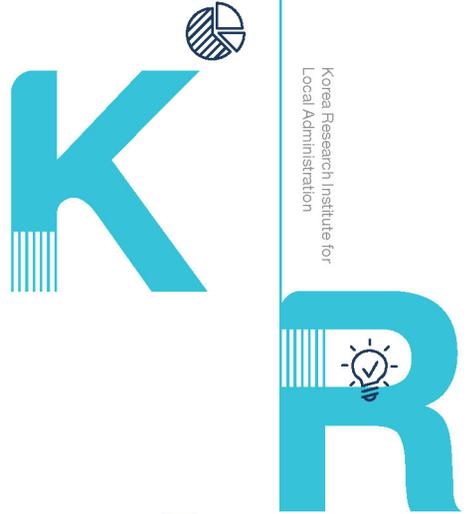
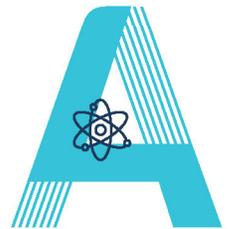
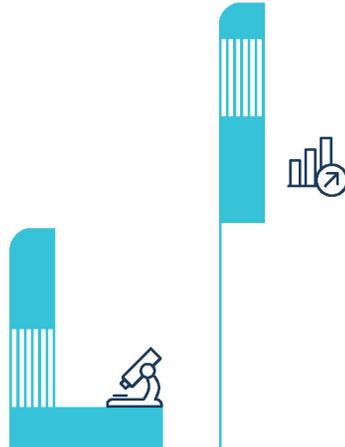


「지방자치 미래비전 2040」 수립방안

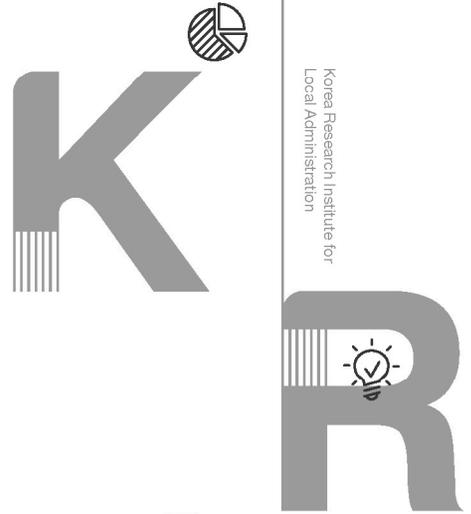


Korea Research Institute for
Local Administration

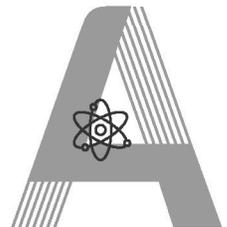
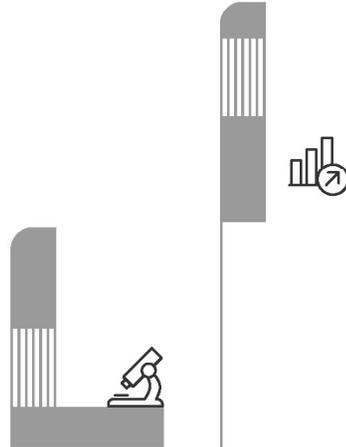


| 자체연구 2020-9 |

「지방자치 미래비전 2040」 수립방안



Korea Research Institute for
Local Administration



연구진

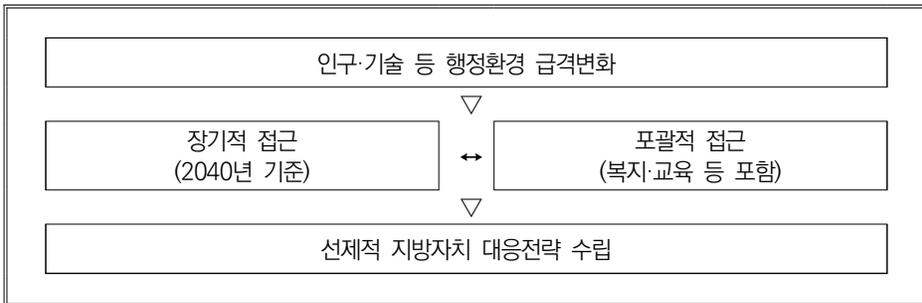
연구책임	금 창 호	한국지방행정연구원 선임연구위원
	박 해 육	한국지방행정연구원 선임연구위원
	김 정 속	한국지방행정연구원 부연구위원
	최 지 민	한국지방행정연구원 부연구위원
	주 재 복	한국지방행정연구원 선임연구위원
	권 오 철	한국지방행정연구원 선임연구위원
	김 지 수	한국지방행정연구원 부연구위원
	조 기 현	한국지방행정연구원 선임연구위원
	홍 근 석	한국지방행정연구원 부연구위원
	박 승 규	한국지방행정연구원 연구위원
	김 상 민	한국지방행정연구원 부연구위원
	박 재 희	한국지방행정연구원 부연구위원
	전 성 만	한국지방행정연구원 부연구위원
자문위원	곽 채 기	동국대학교 교수
	김 유 빈	국회미래연구원 연구위원
	김 제 선	희망제작소 소장
	김 진 석	서울여자대학교 교수
	김 태 영	경희대학교 교수
	김 향 자	한국문화관광연구원 선임연구위원
	마 강 래	중앙대학교 교수
	문 명 재	연세대학교 교수
	문 병 기	방송통신대학교 교수
	모 종 린	연세대학교 교수
	박 원 재	한국정보화진흥원 정책본부장
	박 정 수	이화여자대학교 교수
	박 충 훈	경기연구원 선임연구위원
	서 용 석	KAIST대학원 교수
	이 원 희	한경대학교 교수
	이 재 원	부경대학교 교수
	이 준 영	서울연구원 선임연구위원
	정 종 석	산업연구원 연구위원
	조 경 호	국민대학교 교수
	차 미 속	국토연구원 선임연구위원
	하 봉 운	경기대학교 교수
	홍 준 현	중앙대학교 교수

1. 연구의 설계

1) 연구의 목적

- 미래환경 변화의 선제적 대응방안 수립
 - 2040년을 목표로 미래환경의 변화에 대한 지방자치의 비전을 수립하고, 비전달성을 위한 전략과제를 도출함

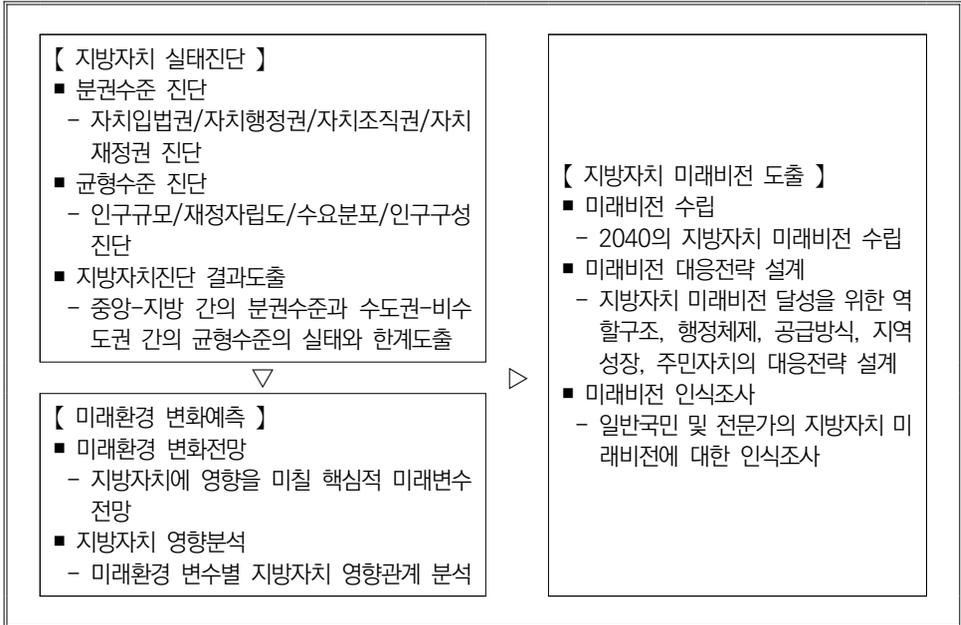
〈그림 1-1〉 연구의 목적



2) 연구의 체계

- 연구내용의 논리적 구성
 - 전체 연구내용을 지방자치의 실태진단과 미래환경 변화예측을 통한 지방 자치의 미래비전 도출이라는 논리적 구조로 구성함

〈그림 1-2〉 연구의 체계

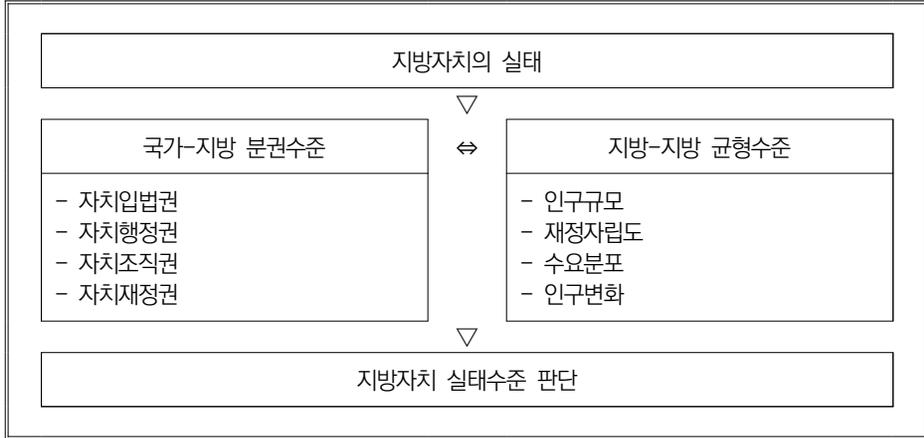


2. 지방자치의 실태진단

1) 실태진단 구조

- 분권수준과 균형수준의 이원적 진단
 - 지방자치의 실태진단은 지방자치의 현실적이고 객관적인 실체를 파악하기 위하여 국가와 지방간의 분권수준과 지방과 지방간의 균형수준을 포괄하여 분석함

〈그림 2-1〉 지방자치 실태진단 구조



2) 실태진단 결과

- 중앙정부 집권과 수도권 편중현상
 - 지방분권은 자치입법권의 제약과 기능배분의 71.6%의 중앙점유, 자치조직권의 제한 및 국세중심의 세입구조 등으로 권한의 중앙 편중현상이 나타나고, 균형발전은 수도권(서울/인천/경기)이 인구의 49.8%, 재정자립도 평균의 73.7%, 교육수요의 48.6%와 경제수요의 47.2%, 인구변화의 상대적 건전성 등으로 수도권 편중현상이 나타나고 있음

〈표 2-1〉 지방분권 및 균형발전 실태종합

지방분권 현황분석	균형발전 현황분석
<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 <ul style="list-style-type: none"> - 비교국가 대비 상대적 제한성 ■ 자치행정권 <ul style="list-style-type: none"> - 기능배분 구조 : 국가 71.6%, 지방 28.4% - 핵심기능 국가편중 : 교육 59.7%, 산업 79.3%, 복지 50.6% ■ 자치조직권 <ul style="list-style-type: none"> - 운영권 : 기구 및 정원 일부통제 - 공무원 : 국가 63.7%, 지방 36.3% ■ 재정배분 <ul style="list-style-type: none"> - 세입구조 : 국가 77.5%, 지방 22.5% - 세출구조 : 국가 39.5%, 지방 60.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공간분포 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 집중 : 인구 49.8% ■ 재정자립도 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 우위 : 수도권 73.7%, 비수도권 45.1% ■ 수요분포 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 집중 : 학생 48.6%, 사업체 수 47.2% ■ 인구변화 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 우위 : 합계출산율 0.97%(전국 평균 1.05%), 고령화율 12.86%(전국 평균 14.76%)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 진단결과 종합 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 진단결과 : 중앙정부 집중현상 유지 - 균형발전 진단결과 : 수도권 편중현상 유지 	

3. 지방자치 미래환경 예측

1) 미래환경 변수도출

○ 미래예측 공통변수

- 각종 미래환경 예측에서 공통적으로 도출되는 변수는 저출산·고령화, 라이프스타일 변화, 도시화 심화, 과학기술융합, 저성장 기조, 불균형 심화, 기후변화 심화 등이고, 한국의 특수변수로 남북통일이 거론되고 있음

〈표 3-1〉 주요 변수도출 결과

구분	SOCIAL	TECHNOLOGICAL	ECONOMIC	ECOLOGICAL	POLICY	변수선정
과학기술 미래비전	· 저출산·초고령사회	· 과학기술융합 가속화 (4차 산업혁명 도래)	· 지식기반 사회도래	· 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	· 새로운 안보이슈 등장	· 저출산 고령화 · 라이프스타일 · 도시화 심화 · 과학기술융합 · 저성장기조 · 불균형 심화 · 기후변화 심화 · 남북통일
미래비전 2040	· 저출산·초고령사회 · 여가문화 증대 · 메가시티		· 세계경제 축의 다변화 · 불균형		· 세계경제 축의 다변화	
10년후 우리나라에 중요한 10대 이슈	· 저출산·초고령사회		· 저성장 기조 유지	· 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 · 에너지자원 고갈	· 세계경제 축의 다변화 · 북한과 안보 및 통일 문제	
과학기술 예측조사	· 저출산·초고령사회 · 사회불평등 · 삶의질향상	· 과학기술융합 가속화(4차 산업혁명 도래)		· 에너지자원 고갈 · 기후변화에 따른 안전/재난위험 증가	· 새로운 안보이슈	
유엔미래 보고서 2040 예측	· 초고령사회 · 삶의질향상 · 메가시티 · 디지털시대 · 교육혁명		· 1인 기업시대 · 지식기반 사회도래	· 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	· 세계통합	

2) 지방자치 영향분석

○ 변수별 영향수준의 다양성

- 인구감소와 고령화 등과 같이 현재의 추세가 강화되어 지방자치의 기존 정책을 새롭게 정비하는 영향요소도 있고, 인공지능이나 자율주행차 등과 같이 현재와 획기적으로 다른 기술적 진전에 따라 지방자치의 정책을 완전히 전환해야 하는 영향요소도 나타나게 될 것으로 전망됨

〈표 3-2〉 미래변수의 지방자치 영향

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
사회	인구구조 변화	인구감소	<ul style="list-style-type: none"> 지방도시 축소 저출산·학령인구 감소
		고령화	<ul style="list-style-type: none"> 고령사회화 및 고령층 역할 확대 초고령화
		가족형태 변화	<ul style="list-style-type: none"> 1인 가구 및 다양한 형태의 가구 출현
		다문화	<ul style="list-style-type: none"> 외국인구의 국내유입 증가 및 다문화사회로의 진전
	사회구조 변화	가치관의 변화	<ul style="list-style-type: none"> 사회갈등 증가 개인주의 확대 비대면소통의 증가 사회적 약자 및 소외계층에 대한 배려(여성지위 및 젠더이슈)
		사회양극화	<ul style="list-style-type: none"> 가계부채 증가 고령빈곤층 증가
		도심쇠퇴	<ul style="list-style-type: none"> 메가시티 확대 비 대도시권 쇠퇴 및 도심 노후화
	공간구조	정주여건 변화	<ul style="list-style-type: none"> 거주 유연성(직주 분리 등) 이동거리(교통수요) 증가 수도권 집중
		보건위생 문제	<ul style="list-style-type: none"> 전염병에 대한 취약성 심화
	기술	첨단기술 발달 및 융합	신기술 도입
기술발전			<ul style="list-style-type: none"> 인공지능 로봇 드론 자율주행차
융합기술			<ul style="list-style-type: none"> 정보기술(블록체인 기술의 사회적 파급) 바이오기술(노화 극복, 새로운 개체의 조작, 유전자 기술) 우주기술(인공위성기술 독점)
디지털 및 네트워크 기술 발전		초연결화	<ul style="list-style-type: none"> 상호연결성 강화·사물인터넷 확산 스마트 도시 확산(스마트시티 거버넌스 구조 형성, 오픈소스 어바니즘) 빅데이터 분석 발달·데이터 경제 확대 컴퓨팅 기술 발달과 인공지능 기술의 발전
		기술유발 실업 (고용문제)	<ul style="list-style-type: none"> 미래 직업세계의 시간과 공간적 유연성 정보보호와 근로자의 정당한 권리

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈	
경제	경제구조 개편 및 다변화	경제저성장	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동인구 고령화 • 생산가능인구 감소 • 고령층 대상 사회복지 지출 증가 • 재정건전성 악화 	
		경제구조재편	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴노멀시대의 도래 • 공유경제의 부상 • 부동산 거품 붕괴 • 실업률 증가 	
		금융산업 재편	<ul style="list-style-type: none"> • 전통적 금융산업 축소 • 암호화폐의 통화 대체 	
		공유경제 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 자산을 활용한 공유경제 실현 	
	경제 글로벌화	신패권주의	<ul style="list-style-type: none"> • 미중 무역 마찰, 지역경제의 블록화 	
		세계경제축 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 경쟁 격화 • 동북아 영향력 증대 	
	환경	환경 리스크 증대	기후변화	<ul style="list-style-type: none"> • 지구 온난화 심화 • 탄소배출권 거래 활성화
			자연재해 증가	<ul style="list-style-type: none"> • 신종·복합 사회적 재난·재해 증대
환경오염 심화			<ul style="list-style-type: none"> • 대기/수질/토양오염 심화 및 폐기물 증가 • 에너지, 식량, 수자원 부족 • 한반도 자원개발 등 	
환경기술 고도화			<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 저소비형 개발 확대 • 친환경 기술개발 가속 • 워터그리드 확산 	
에너지 위기 및 자원고갈		신재생 에너지확대	<ul style="list-style-type: none"> • 탈석유화/에너지 자원 확보 경쟁 심화 • 신재생에너지의 확산과 에너지 복지 강화 	
		식량·수자원 문제 심화	<ul style="list-style-type: none"> • 식량부족 • 물부족 	
정치		정치권력 이동 및 다극화	정치권력의 분권화	<ul style="list-style-type: none"> • 국민참여 요구 증대 • 지방분권화
			법·행정제도	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방재정 악화 • 지능사회 선도를 위한 정책적 지원
	안전 위험성 증대		<ul style="list-style-type: none"> • 테러위험 및 분쟁 증가 • 보안시스템 강화 	
	남북관계 변화	한반도 정세 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 북미관계 정상화 • 동북아 경제공동체 구축 	
		남북한 협력관계 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 경제협력 • 남북한 경제통합 • 남북한 인프라 통합·구축 지원 	

4. 지방자치 2040 비전설계

1) 비전체계 수립

- 비전체계
 - 2040년을 목표시점으로 지방자치의 환경변화와 지방자치의 대응수준을 반영하여 “선진적 자족형 지방자치”의 실현을 비전으로 설정하고, 이를 위한 전략과제를 도출함

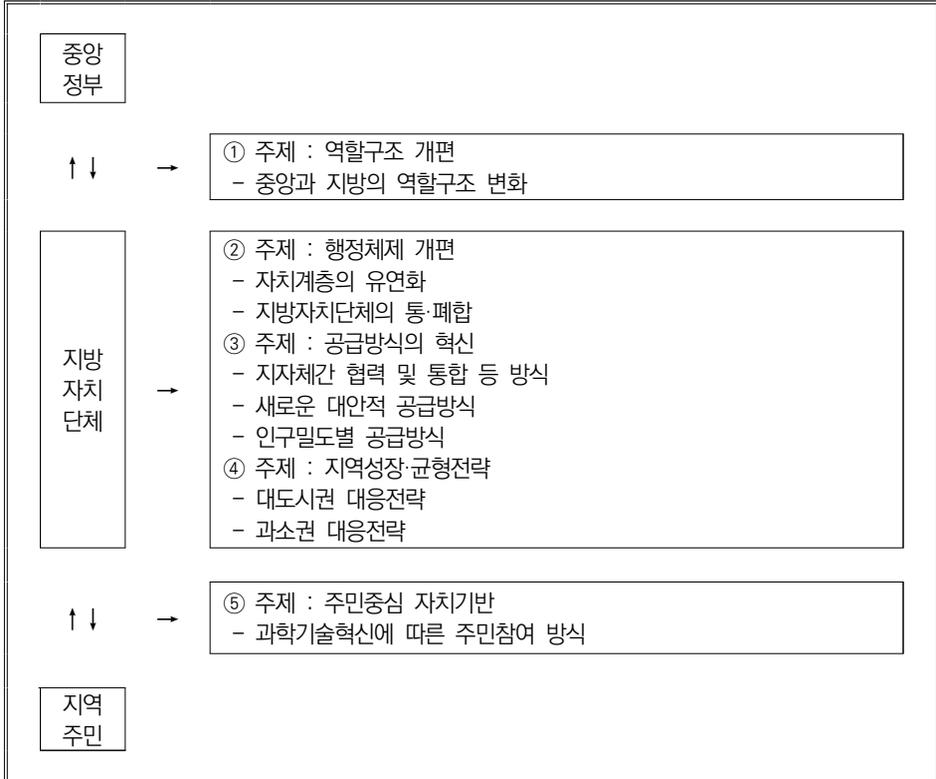
〈그림 4-1〉 지방자치 미래비전 체계

지방자치 환경변화(2040년 기준)		지방자치 대응수준(경쟁력 확보)	
- 사회적 변화 : 인구변화 - 기술적 변화 : 과학기술융합 - 경제적 변화 : 저성장기조 - 정치적 변화 : 남북통일		- 자치체제 : 효율화 - 관장기능 : 포괄화 - 전달체계 : 다양화 - 주민참여 : 적극화	
▽			
비전	■ 선진적 자족형 지방자치 - 선진적 의미 : 국가중심적 통치체제 탈피 - 자족형 의미 : 불균형과 환경변화 대응체제		
목표	- 주민의삶 측면 목표 - 지방자치 측면 목표 - 자치단체 측면 목표 - 국가경영 측면 목표		

2) 전략과제 도출

- 전략과제 검토
 - 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민을 기본요소로 각각에서 검토가 필요한 전략과제를 도출함

〈그림 4-2〉 지방자치 미래비전 전략과제 검토



역할구조 개편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙과 지방의 역할구조 변화 - 개요 : 현재의 중앙과 지방의 기능 및 자원 배분구조, 중앙의 지도감독, 지방 단위의 일반행정과 교육행정 등의 변화 가능성 검토 - 예시 : 중앙과 지방의 기능 및 자원 배분 변화, 일반행정과 교육행정의 통합 등
행정체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정계층의 유연화 - 개요 : 현재의 광역 및 기초의 획일적 자치2계층제의 변화 가능성 검토 - 예시 : 도시 및 농촌에 따른 행정계층 다양화(1계층 또는 2계층), 단층제 메가권역의 도입검토(수도권, 동남권 등), 70~100개의 단층제 전환 ■ 지방자치단체의 통·폐합 - 개요 : 광역단위 또는 기초단위의 행정구역 통합 가능성 검토 - 예시 : 광역시와 도의 통합(대구광역시+경상북도, 광주광역시+전라남도 통합 논의), 광역과 기초의 통합(칠곡군의 대구광역시 편입 논의), 기초간 통합(전주시+완주군 통합) 등

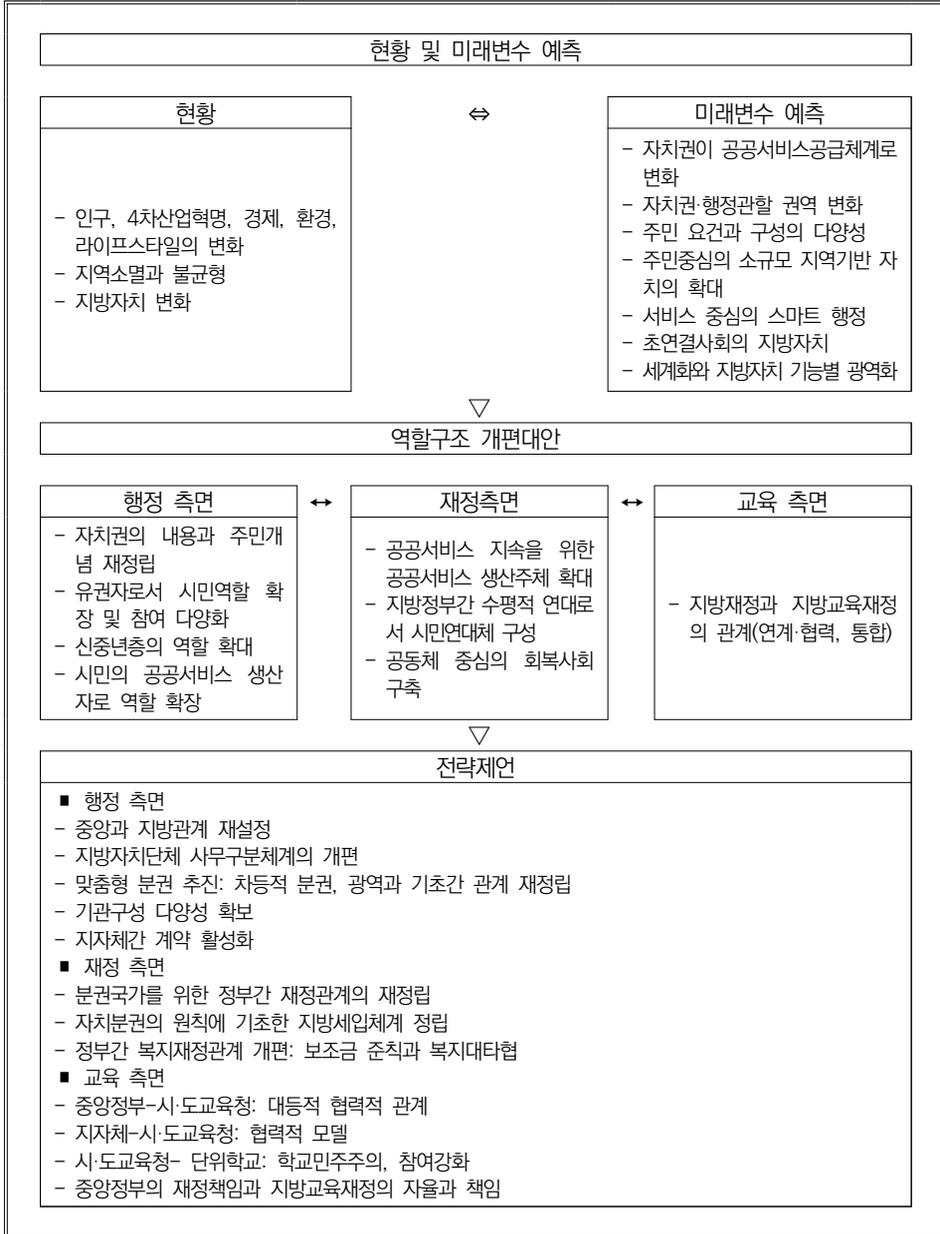
<p>공급방식 혁신</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체간 협력 및 통합 등 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시의 연담화 및 과소지역의 증가 등에 따라 다양한 지자체 간 협력분야 및 협력방식의 검토 - 예시 : 기존의 협력방식 개선(사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합)과 새로운 협력방식 도입(특별지방자치단체, 협약) ■ 새로운 대안적 공급방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 행정서비스 제공에 민·관 협력을 활용하거나 새로운 과학기술을 접목하여 주민의 편의를 제공하는 방식 검토 - 예시 : 농협과 우체국 등을 활용한 방문서비스, 드론 등 새로운 과학기술을 접목한 서비스 제공 등 ■ 인구밀도별 공급방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시권과 과소지역에 따른 차별적 행정서비스 공급방식의 가능성 검토 - 예시 : 대도시권의 각종 무인발급기 확대와 과소지역의 방문서비스 확대 등
<p>지역성장 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대도시권 대응전략 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시권의 인구과밀 및 연담화 등의 특성을 감안한 지역성장 및 균형발전 대응전략 검토 - 예시 : 부울경의 메가권역 성장전략, 수도권 제2 공공기관 지방이전 등 ■ 과소지역 대응전략 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 과소지역의 저밀도 및 공간분리 등의 특성을 감안한 지역성장 및 균형발전 대응전략 검토 - 예시 : 지역자원에 근거한 특화적 산업전략, 읍 중심의 정주체계 전환전략 등
<p>주민자치 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학기술혁신에 따른 주민참여 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 과학기술혁신에 따른 주민참여 패러다임 전환 가능성 검토 - 예시 : 참여욕구 변화, 참여방법 변화, 직접민주제 확대 가능성 등

5. 지방자치 2040 분야별 전략과제

○ 역할구조 개편

- 중앙정부와 지방자치단체의 역할은 미래환경의 변화를 토대로 행정적 측면과 재정적 측면 및 교육적 측면 등 포괄적인 접근을 통해 전략방안을 도출하는 것이 필요함

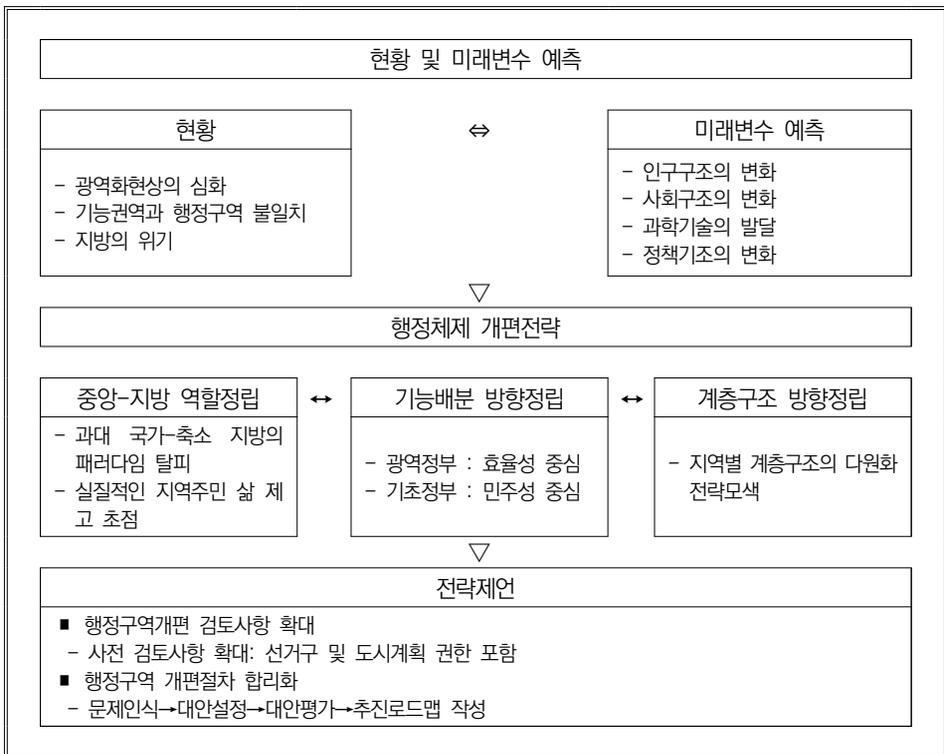
〈그림 5-1〉 역할구조 개편



○ 행정체제 개편

- 지방행정체제의 개편을 위해서는 전제적 조건으로 중앙-지방 역할정립과 기능배분 방향정립 및 계층구조 방향정립에 대한 사전적 검토가 수반될 필요가 있음

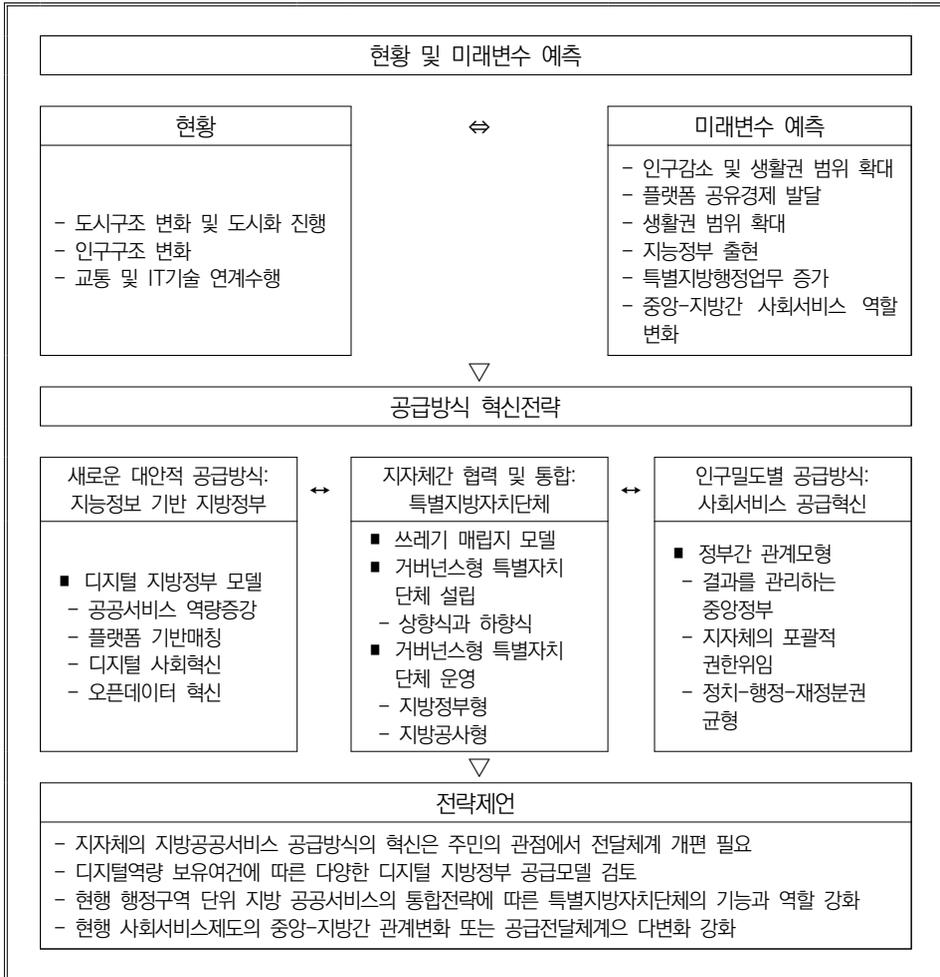
〈그림 5-2〉 행정체제 개편



○ 공급방식 혁신

- 지능정보 기반의 새로운 대안적 공급방식과 특별지방자치단체를 통한 협력적 및 통합적 공급방식, 인구밀도별 차별적 공급방식 등을 모색할 필요가 있음

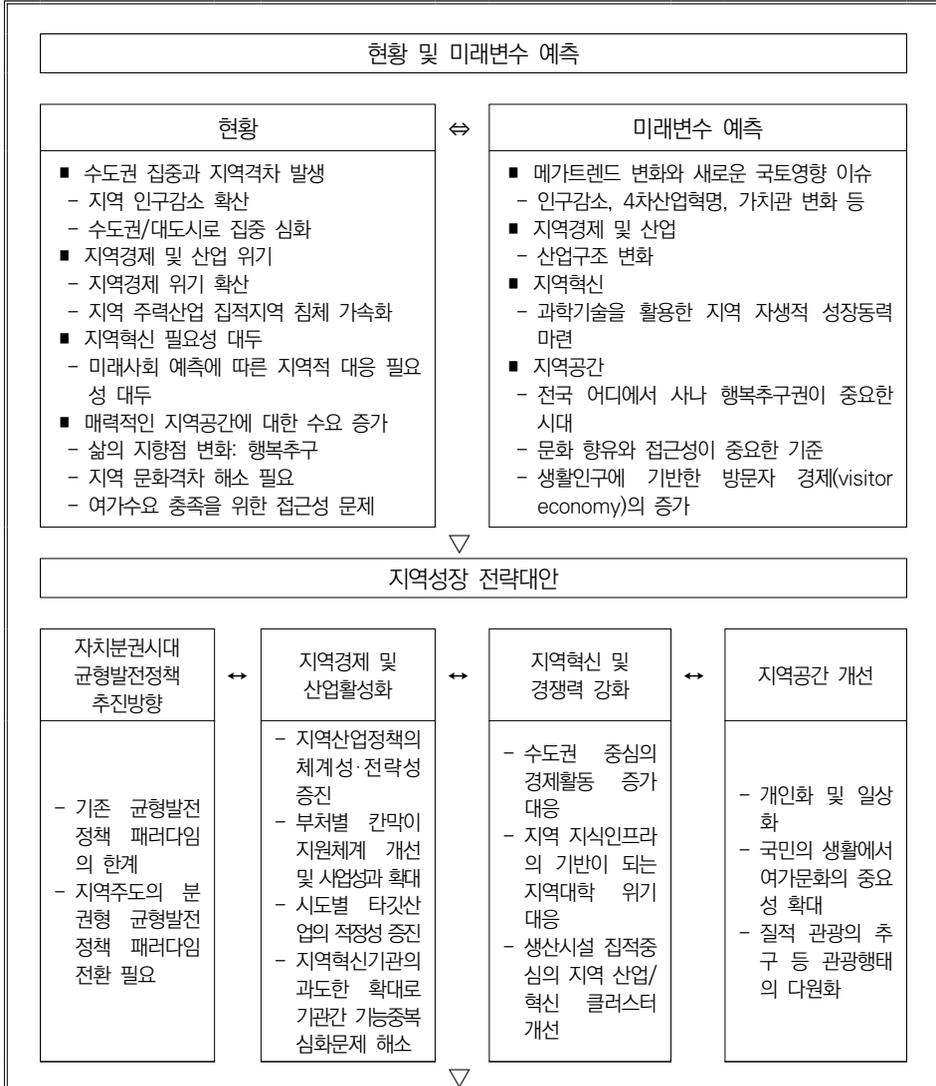
〈그림 5-3〉 공급방식 혁신



○ 지역성장 전략

- 미래의 지역성장을 달성하기 위해서는 지역주도의 분권형 균형발전정책 패러다임에 기초하여 지역경제 및 산업의 활성화와 지역혁신 및 경쟁력 강화, 지역공간 개선 등이 다차원적으로 추진될 필요가 있음

〈그림 5-4〉 지역성장 전략



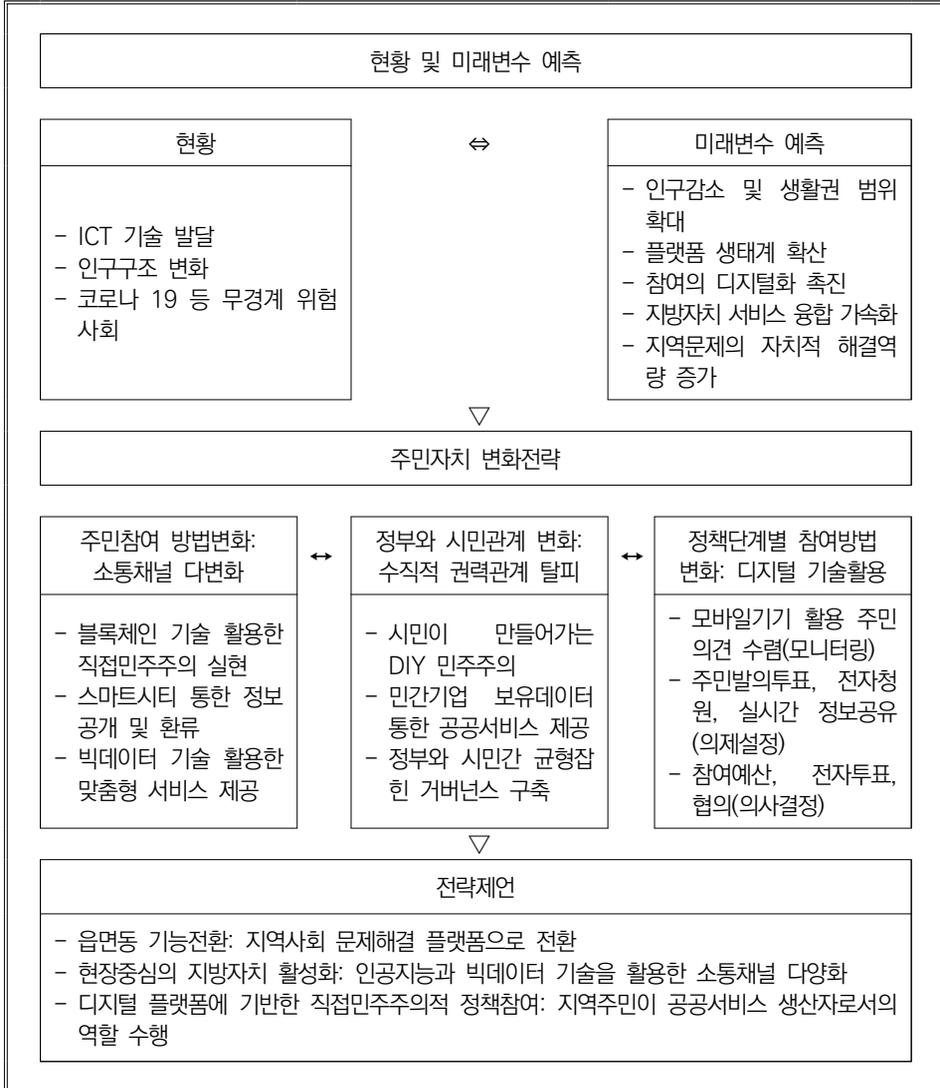
결론

- 지역주도의 분권형 균형발전정책 추진전략
 - 자치분권을 고려한 균형발전정책 목표와 전략변화 → 포용, 스마트, 혁신을 고려한 분권형 추진체계
 - 다양한 연대와 협력을 통한 유연한 공간창출 촉진
 - 지역주도의 균형발전 정책추진체계 개편
- 지역산업 육성
 - 지역산업 육성을 위한 지역 R&D 사업의 체계화 및 정체성 강화
 - 지역주도 지역산업 육성체계의 확립
 - 시도별 타깃산업 조정
 - 지역혁신기관의 역할과 기능조정 및 관리체계 강화
- 지역혁신을 위한 특화된 과학기술 R&D 강화
 - 지역 강점분야 및 미래 지역현안 R&D
 - 지역 R&D 역량을 견인할 지식 인프라 강화
 - 상생을 위한 중앙-지역간 R&D 협력 강화
- 매력적인 공간만들기
 - 복합화 및 플랫폼화, 소규모화의 병행 발전
 - 노후시설 및 유류자원의 활용
 - 협력적 초광역 관광자원 활용 및 상생전략
 - 지역의 자산을 기반으로 한 지역만의 독특성, 매력성 강화
 - 공유경제의 확대 및 신생명 공동체의 확산(공동체 마을 조성)

○ 주민자치 구축

- 주민자치의 구축을 위해서는 주민참여 방법과 정부와 시민관계 및 정책단계별 참여방법 등에 대한 변화에 기초한 대안을 모색하는 것이 필요함

〈그림 5-5〉 주민자치 구축



CONTENTS

Korea Research Institute for Local Administration

제1장 연구의 개요	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제3절 연구의 체계	7
제2장 지방자치의 실태진단	9
제1절 진단구조	11
제2절 분권수준 진단	13
1. 자치입법권	13
2. 자치행정권	14
3. 자치조직권	20
4. 자치재정권	22
제3절 균형수준 진단	25
1. 인구분포	25
2. 재정자립도	26
3. 수요분포	28
4. 인구변화	35
제4절 실태진단 종합	38
제3장 지방자치 미래환경 예측	39
제1절 미래환경 변수도출	41
제2절 환경변수별 미래변화	43

CONTENTS

1. 인구변수	43
2. 기술변수	44
3. 공간변수	45
4. 기후변수	46
5. 통일변수	47
제3절 지방자치 영향분석	48
제4장 지방자치 2040 비전설계	51
제1절 비전체계 설계논의	53
1. 미래비전의 개념	53
2. 비전설계 고려요소	53
3. 비전설계 일반절차	54
제2절 역대정부 비전검토	56
1. 역대정부 비전체계	56
2. 역대정부 비전체계 비교	59
제3절 유사사례 비전검토	60
1. 정책기획위원회	60
2. 일본 “지방자치단체 전략 2040”	61
3. 제5차 국토종합계획	62
4. 행정안전부	64
제4절 2040 비전체계 수립	66
1. 비전체계 수립	66
2. 전략분야 설정검토	66

제5장 지방자치 2040 분야별 전략과제	69
제1절 역할구조 개편	71
1. 현황 및 미래변수 예측	71
2. 대안검토	75
3. 전략제언	83
제2절 행정체제 개편	96
1. 논의 배경 및 필요성	96
2. 행정구역 개편에 관한 기존논의	97
3. 행정구역 개편의 방향 및 절차	104
제3절 공급방식 혁신	107
1. 공공서비스의 개념과 공급방식의 변화	107
3. 미래의 새로운 공공재 공급과 관련한 정부 예측	155
4. 지자체 공급방식 혁신전략	179
5. 공급방식의 혁신 방향성	198
제4절 지역균형·발전전략	200
1. 현황 및 미래변수 예측	200
2. 대안검토	229
3. 전략제언	246
제5절 과학기술 혁신에 따른 주민참여 패러다임 변화	274
1. 현황 및 미래변수 예측	274
2. 대안검토	277
3. 전략제언	282
【참고문헌】	291

CONTENTS

【부록 1】 대국민 인식조사 296

【부록 2】 전문가 인식조사 371

표목차

〈표 2-1〉 자치입법권의 실태	13
〈표 2-2〉 자치입법권 수준	14
〈표 2-3〉 자치조직권 수준	20
〈표 2-4〉 지방공무원의 비율	21
〈표 2-5〉 자치재정권 수준	22
〈표 2-6〉 이전재원의 현황	23
〈표 2-7〉 이전수입의 구성내역	24
〈표 2-8〉 인구분포 실태	25
〈표 2-9〉 재정자립도 실태	27
〈표 2-10〉 지방분권 및 균형발전 실태종합	38
〈표 3-1〉 주요 변수도출 결과	42
〈표 3-2〉 미래변수의 지방자치 영향	48
〈표 4-1〉 역대정부의 지방자치 비전체계	56
〈표 4-2〉 역대정부의 지방자치 비전체계 비교	59
〈표 4-3〉 일본의 지방자치단체 전략2040	61
〈표 4-4〉 행정안전부 자체검토 과제	64
〈표 4-5〉 전략분야의 비교검토	67
〈표 5-1〉 연령계층별 인구 및 구성비(2017-2040년)	112
〈표 5-2〉 지방공공재의 유형	114
〈표 5-3〉 지향 관점과 공동체 특성에 따른 리더십의 유형	116
〈표 5-4〉 미래 지방정부의 5가지 서비스 정책 방향	163
〈표 5-5〉 4가지 기대역할과 서비스 분야 예시	166
〈표 5-6〉 지방공공서비스 전달체계의 개편 방향	175
〈표 5-7〉 K-water 수탁 지자체 현황	177
〈표 5-8〉 수도권 집중도 추이(1980~2019)	202
〈표 5-9〉 여건 변화와 국토영향 이슈	204

CONTENTS

〈표 5-10〉 부처별 사업 추진현황('20년)	209
〈표 5-11〉 지역의 성장·산업·혁신거점 현황	210
〈표 5-12〉 지역별 데이터기반 통계시스템의 추진 현황	212
〈표 5-13〉 지역별 지역연구장비 정보시스템의 추진 현황	213
〈표 5-14〉 분야별 지역 관련 이슈와 문제	215
〈표 5-15〉 지역 관련 이슈와 과학기술 관점의 문제	217
〈표 5-16〉 삶의 영역별 한국의 국가 순위와 한국인들이 응답한 영역별 우선순위	220
〈표 5-17〉 국토·지역균형발전 정책의 변천(1960년대~현재)	230
〈표 5-18〉 부처별 지역R&D사업의 지역성(지역사업 기본요건 충족 여부)	233
〈표 5-19〉 부처별·기능별 지역혁신 추진체계	235
〈표 5-20〉 시도별 주력산업 및 광역협력권산업 현황	236
〈표 5-21〉 지역R&D사업 과제단위 이관 방안(안)	256
〈표 5-22〉 NTS 데이터를 통한 주요 광역시별 국가연구개발사업 수행 분야	262
〈표 5-23〉 4차 산업혁명의 핵심기술	274
〈표 5-24〉 정부와 시민 간 관계에 대한 시나리오	280
〈표 5-25〉 디지털 기술 발전에 따른 다양한 주민참여 방법	282
〈표 5-26〉 공공서비스 모델	284
〈표 5-27〉 전달적 서비스와 관계적 서비스	284
〈표 5-28〉 정책주기별 시민의 역할	285

그림목차	〈그림 1-1〉 지방자치 미래비전 2040의 수립목적	4
	〈그림 1-2〉 연구의 체계	7
	〈그림 2-1〉 지방자치 실태진단 구조	12
	〈그림 2-2〉 자치행정권 수준	15
	〈그림 2-3〉 지방사무 추이분석	16
	〈그림 2-4〉 주요 부처별 지방사무 비중	17
	〈그림 2-5〉 행정수요 실태	28
	〈그림 2-6〉 인구변화 실태	35
	〈그림 3-1〉 한국의 인구추이	43
	〈그림 3-2〉 과학기술 변화	44
	〈그림 3-3〉 공간적 양극화	45
	〈그림 3-4〉 기온의 상승현상	46
	〈그림 3-5〉 남북통일 전망	47
	〈그림 4-1〉 미래비전의 개념	53
	〈그림 4-2〉 비전설계의 고려요소	54
	〈그림 4-3〉 비전설계의 절차	55
	〈그림 4-4〉 정책기획위원회 검토과제	60
	〈그림 4-5〉 제5차 국토종합계획	62
	〈그림 4-6〉 지방자치 미래비전 체계	66
	〈그림 4-7〉 지방자치 미래비전 전략과제 검토	67
	〈그림 5-1〉 혁신교육 생태계	93
	〈그림 5-2〉 혁신교육 협의회	95
	〈그림 5-3〉 1975-2050년의 도시화 수준에 따른 세계 인구의 분포	108
	〈그림 5-4〉 기능적인 도시 구역 수준의 설계	109

CONTENTS

〈그림 5-5〉 내국인 고령인구 추이 (2017-2040년)	110
〈그림 5-6〉 총인구 및 구성비 추이 (2017-2040년)	111
〈그림 5-7〉 연령계층별 인구 구성비 추이 (2017-2040년) ..	112
〈그림 5-8〉 공공서비스 공급의 품질 관리 변화	117
〈그림 5-9〉 서울시 지능형 재난예방시스템 서비스	119
〈그림 5-10〉 시설물 스마트 모니터링 체계 서비스	120
〈그림 5-11〉 인지기능 훈련 프로그램 및 일상생활지원 서비스 ..	122
〈그림 5-12〉 빅데이터 기반 주변도로 미세먼지 대응 서비스 ..	123
〈그림 5-13〉 줄음탐지 서비스 개념도	124
〈그림 5-14〉 서비스 개념도	125
〈그림 5-15〉 국민기초생활보장 전달체계	139
〈그림 5-16〉 국민건강보험 관리운영 체계	140
〈그림 5-17〉 장기요양보험 전달체계	141
〈그림 5-18〉 사회서비스 발달 세대 변화	143
〈그림 5-19〉 우리나라 어린이집 분포	145
〈그림 5-20〉 지방자치단체 예산의 분포와 추세	150
〈그림 5-21〉 지능정부로의 발전과정	155
〈그림 5-22〉 디지털 기술의 발전과 사회적 영향	159
〈그림 5-23〉 미래 디지털 기술 트렌드 전망	160
〈그림 5-24〉 가트너 하이프사이클 테크놀로지 2020	161
〈그림 5-25〉 디지털 전환에 따른 지방정부의 4대 핵심 요소별 미래모습	162
〈그림 5-26〉 지방정부의 4가지 새로운 서비스 모델	164
〈그림 5-27〉 디지털화 정도와 민관협력 수준에 따른 지방정부의 역할변화	165

〈그림 5-28〉 상수도 사업의 공공기관 위탁 효과	177
〈그림 5-29〉 지방정부의 4가지 새로운 서비스 공급방식	179
〈그림 5-30〉 4가지 공급방식별 지방정부 역할과 지향점	180
〈그림 5-31〉 공공서비스 역량증강 모델 예시: 자율주행 순찰 로봇 도입	181
〈그림 5-32〉 플랫폼 기반 매칭 모델 예시: 지역 내 홈케어 공유서비스	182
〈그림 5-33〉 디지털 사회혁신 모델 예시: 개방형 무료 음성지원서비스 제공	183
〈그림 5-34〉 오픈데이터 혁신모델 예시: 사용자 중심의 데이터 개방·활용 포털	183
〈그림 5-35〉 지방정부 역할과 공급방식별 서비스 매칭(안)	184
〈그림 5-36〉 수도권-비수도권 인구비중 변화 추이와 전망	200
〈그림 5-37〉 수도권 및 혁신도시의 인구 순이동	201
〈그림 5-38〉 20년 후 살고싶은 지역	203
〈그림 5-39〉 여건 변화와 국토영향 이슈 제기	204
〈그림 5-40〉 2040년 장래인구전망과 공간분포(인구증감지역) 전망	206
〈그림 5-41〉 연도별 지역혁신기관의 증가 추이	211
〈그림 5-42〉 2019 대한민국 국가비전회의 주요의제 네트워크 (자체분석)	216
〈그림 5-43〉 지역혁신시스템(RIS) 주요 연관 정책	218
〈그림 5-44〉 근로단축 후 여가시간 체감	221
〈그림 5-45〉 근로단축 후 문화여가 관심도	221
〈그림 5-46〉 많이 이용한 여가공간(상위 10개)	224
〈그림 5-47〉 여가정책별 중요도	225

CONTENTS

〈그림 5-48〉 2016년 기준 프랑스 공공문화지출	226
〈그림 5-49〉 균형발전정책 패러다임과 관점의 변화	229
〈그림 5-50〉 균형발전 정책패러다임과 중앙-지방의 역할 변화 ..	232
〈그림 5-51〉 균형발전 정책패러다임과 공간 인식 변화	232
〈그림 5-52〉 1984~1988 출생자 지역간 이동변화	239
〈그림 5-53〉 4년제 대학 중퇴자 비율	240
〈그림 5-54〉 Z세대의 향후 5년간 지출 계획 1순위	244
〈그림 5-55〉 새로운 균형발전정책 추진방향 : 자치분권과 균형발전의 융합	246
〈그림 5-56〉 국토공간의 미래상: 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현	248
〈그림 5-57〉 일본의 지방창생정책과 다양한 인구전략의 활용 예시	249
〈그림 5-58〉 지방자치단체 공공시설 운영적자 추이	251
〈그림 5-59〉 지역희망 주력산업	261
〈그림 5-60〉 세계 공유경제 시장규모 전망	272
〈그림 5-61〉 공유경제 및 기존 모델 전망	272

제1장

연구의 개요

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계

제1장

연구의 개요

KRILA

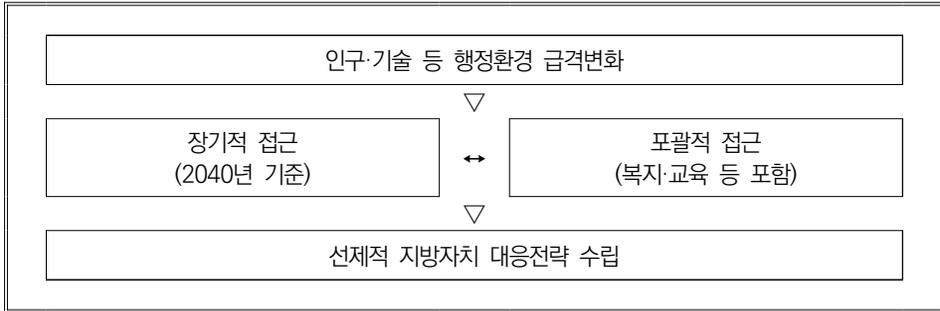
제1절

연구의 목적

- 최근의 지방자치를 둘러싸고 있는 행정환경은 내용과 속도에서 기존과는 획기적으로 다른 양상들을 보여주고 있음
 - 예를 들면, 저출산·고령화의 인구적 변화는 단순히 행정수요의 증감수준이 아닌 일부 지방자치단체의 존립에 영향을 미치는 한편, 제4차 산업혁명으로 불리는 과학기술의 변화는 행정서비스의 생산과 공급에서 기존의 방식들을 전면적으로 대체하고 있으며, 이 외에도 다양한 환경변화들이 지방자치의 새로운 대응을 요청하고 있는 실정임
- 이에 따라 행정안전부에서는 미래의 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 지방자치의 새로운 비전을 정립하기 위한 검토에 착수하였음
 - 2020년 정부의 업무보고에서 지방행정의 환경변화에 따른 지방행정체제의 혁신과 교육자치와의 협력 강화 등 지방자치의 청사진 제시를 위한 「자치분권 미래비전 2030」의 수립을 검토하겠다는 계획을 보고하였음
- 기존의 역대정부에서도 지방자치의 발전을 위한 정부별 분권비전을 담은 「분권계획」을 수립하여 추진하였음
 - 다만, 기존의 역대정부에서 수립된 「분권계획」의 비전은 정부별 임기를 반영한 5년 단위의 자치제도 종합계획으로 미래의 환경변화를 반영한 실질적인 중장기 비전으로 간주하기는 어려움
- 상기의 논의에 따라서 2040년을 목표로 행정환경의 급속한 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 지방자치의 새로운 비전을 수립하고자 함
 - 이를 통하여 지방자치의 제도적 선진화뿐만 아니라 환경변화에 실질적으로 대응할 수 있는 발전적 지방자치를 구축하되, 비전수립의 목표시점은

정책기획위원회 등의 중장기 계획의 시점을 고려하여 당초 정부의 업무보고에서 제시한 2030년이 아니라 2040년으로 변경하여 설정함

〈그림 1-1〉 지방자치 미래비전 2040의 수립목적



제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 공간범위
 - 전국대상 : 지방자치 미래비전 2040은 지방자치의 제도설계에 초점을 둔 것으로 광역 또는 기초의 특정대상에 국한하지 않으므로 공간적으로 전국을 연구대상으로 하고 있으며, 다만 인구소멸 등 특정의 환경변수에 따라서 일부 지역이 특화적으로 다루어질 수는 있음
- 시간범위
 - 2040년 기준 : 지방자치 미래비전 2040은 여타의 연구와 달리 특정시점을 기준으로 설계되는 미래비전으로 모든 분석의 기준시점은 2040년을 목표로 하되, 환경변화와 자치제도의 추이분석 등을 위하여 일부의 연구내용은 현재를 기준으로 과거시점의 대상도 연구범위에 포함함
- 대상범위
 - 지방단위 포괄 : 지방자치 미래비전 2040은 지방자치의 범위를 기존의 협의적 접근에서 교육자치 등도 포괄하는 확장적 접근으로 전환하여 지방단위에서 수행되는 지방자치의 모든 분야를 연구대상에 포함함
- 내용범위
 - 미래비전 설계 : 지방자치 미래비전 2040은 원칙적으로 2040년의 미래비전을 설계하는 것이며, 이를 위하여 2040년까지의 환경변화와 이의 지방자치 영향을 분석하고, 이에 대응할 수 있는 지방자치의 전략과제를 수립하는 것에 초점을 둠

2. 연구의 방법

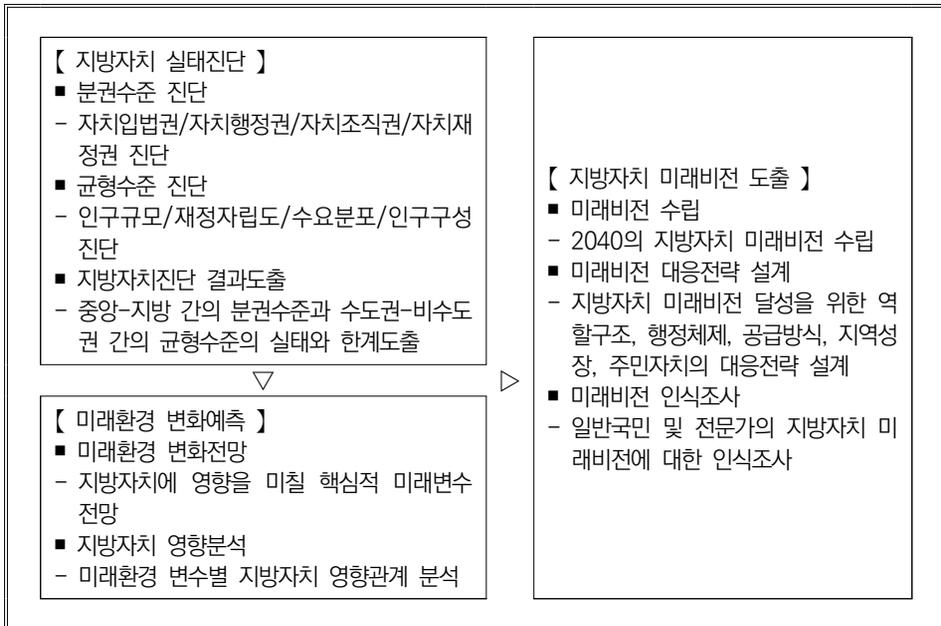
- 문헌조사
 - 지방자치의 실태와 미래의 환경변화 및 역대정부의 비전 등 연구제반의 내용에 대한 논의를 분석하기 위하여 기존의 각종 논문과 정부자료 등을 검토하는 문헌조사를 실시함
- 설문조사
 - 지방자치의 현재적 수준과 미래 환경변화의 대응전략 등에 대한 일반국민의 인식과 선호를 파악하기 위하여 설문조사를 실시하며, 설문결과의 신뢰도를 제고하기 위하여 전문기관을 활용함
- FGI조사
 - 일반국민에 대한 설문조사와 더불어 지방자치의 현재적 수준과 미래 환경변화의 대응전략에 대한 보다 심층적 진단을 위하여 전문가를 대상으로 하는 FGI(Focus Group Interview)를 실시함
- 브레인스토밍
 - 지방자치의 미래 환경변화에 따른 대응전략을 수립한다는 측면에서 미래 예측의 신뢰성을 제고하기 위하여 분야별 전문가를 자문위원으로 위촉하고, 이들을 중심으로 논의를 전개하는 브레인스토밍을 활용함

제3절 연구의 체계

○ 연구내용의 논리적 구성

- 전체 연구내용을 지방자치의 실태진단과 미래환경 변화예측을 통한 지방자치의 미래비전 도출이라는 논리적 구조로 구성함

〈그림 1-2〉 연구의 체계



제2장

지방자치의 실태진단

제1절 진단구조

제2절 분권수준 진단

제3절 균형수준 진단

제4절 실태진단 종합

제2장

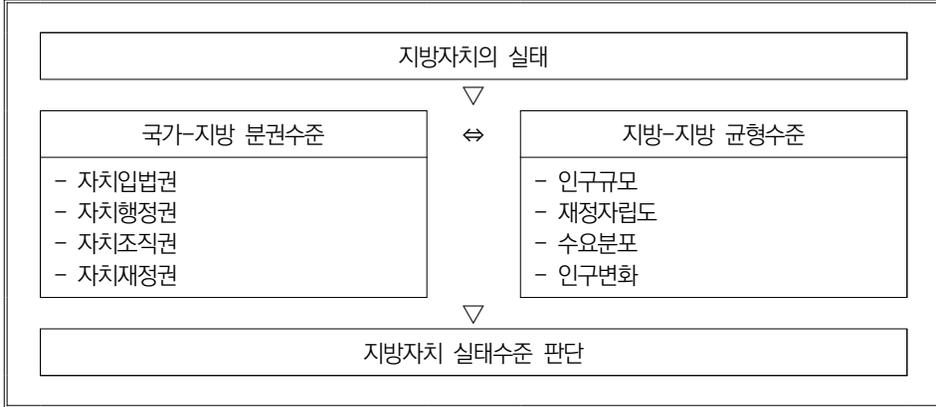
지방자치의 실태진단

KRILA

제1절 진단구조

- 지방자치의 미래비전을 수립하기 위해서는 지방자치에 영향을 미칠 환경 변화에 대한 정확한 예측이 필수적이지만, 환경변화에 따른 대응정책을 모색하기 위해서는 지방자치의 실태에 대한 진단도 중요함
 - 환경변화에 따른 대응정책은 기본적으로 환경변수별 변화를 전제로 대응 전략을 수립하는 것이지만, 이러한 대응전략의 수립이 현재의 지방자치 수준을 기반으로 새로운 대안을 검토 및 모색하는 것이기 때문임
- 지방자치의 실태진단은 지방자치의 현실적이고 객관적인 실체를 파악하기 위하여 국가와 지방간의 분권수준과 지방과 지방간의 균형수준을 포괄하여 분석하고자 함
 - 우선, 국가와 지방간의 분권수준은 일반적으로 활용되는 지방자치단체의 자치권인 자치입법권과 자치행정권, 자치조직권 및 자치재정권을 중심으로 분석하고, 지방과 지방간의 균형수준은 수도권과 비수도권을 기준으로 인구규모와 재정자립도, 수요분포 및 인구변화를 중심으로 분석하여 지방자치의 전반적인 수준을 진단하고자 함
- 다만, 지방자치의 실태진단을 위한 지방분권 및 균형발전의 지표들은 관련된 지표들을 망라적으로 선정하기보다는 기존의 논의에서 일반적으로 다루어지고 있는 지표들을 활용함
 - 예를 들면, 지방분권의 진단지표로는 상기한 바와 같이 자치권으로 제시되고 있는 입법과 행정, 조직 및 재정에 관한 권한을 중심으로 하고, 균형발전의 지표들도 수도권과 비수도권의 격차논의에서 활용되고 있는 인구분포와 재정자립도, 행정수요 및 인구변화 등을 활용함

〈그림 2-1〉 지방자치 실태진단 구조



제2절 분권수준 진단

1. 자치입법권

- 자치입법권은 지방자치단체가 당해 문제를 해결하기 위하여 스스로 결정할 수 있는 입법적 권한을 의미함
 - 지방자치단체의 자치입법권은 협의로 조례제정권을 의미하지만, 일반적으로 조례와 규칙을 포괄하는 것으로 간주함(금창호 외, 2016).
- 자치입법권의 근간인 지방자치단체의 조례는 「지방자치법」 제22조에 따라서 “법령의 범위 안에서” 제정할 수 있고, “주민의 권리제한이나 의무부과 또는 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임을 전제”하고 있음
 - 뿐만 아니라 규칙의 경우에는 “법령이나 조례가 위임한 범위 안에서” 제정할 수 있도록 하여 조례와 규칙의 위계를 인정하고 있으며, 시·군 및 자치구의 조례는 시·도의 조례를 위반할 수 없도록 하여 계층간 위계를 적용하고 있음

〈표 2-1〉 자치입법권의 실태

구분	내용
헌법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 헌법규정(「대한민국 헌법」제117조) - 법령의 범위 안에서 자치법규 제정
자치법규 단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례제정(「지방자치법」제22조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정 - 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제 ■ 규칙의 제정(「지방자치법」제23조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정 ■ 기초법위(「지방자치법」제24조) <ul style="list-style-type: none"> - 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙의 위반 불가

자료: 금창호(2018). 지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안.

- 상기의 자치입법권의 수준을 판단하기 위하여 외국사례를 기준으로 평가하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 자치입법권의 범위는 일본의 경우에는 “법령에 위반하지 않은 범위”로, 영국은 “법률에 준하는 범위”로, 그리고 미국은 법률제정권을 부여하여 전반적으로 한국에 비하여 범위를 확대하고 있음
 - 또한 조례를 통한 주민의 기본권 제한은 미국과 독일 제외하고는 동일하며, 별칙제정권은 한국을 제외하고는 모두 가능하도록 하고 있어서 한국의 자치입법권이 상대적으로 매우 제한적으로 나타나고 있음

〈표 2-2〉 자치입법권 수준

구분	지방자치저조형	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
대상 국가	한국	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	지방자치법: 법령의 범위 안에서	헌법: 법률의 범위 내에서 지방자치법: 법령에 위반하지 않는 범위에서	법률에 준하는 조례 제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	미국: 법률제정권 부여 독일: 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	불가	가능
별칙 제정권	불가	가능	가능	가능

자료: 금창호(2018). 지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안.

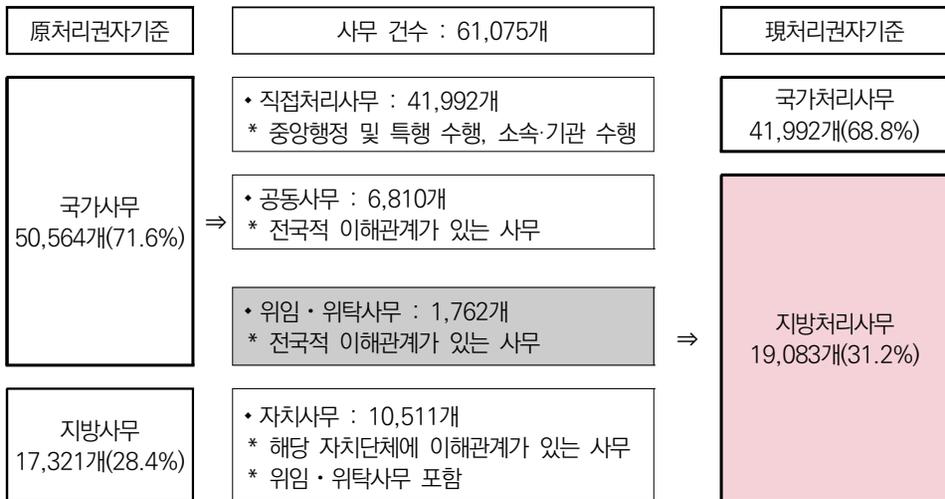
2. 자치행정권

- 자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 국가의 간섭을 받지 않고 처리할 수 있는 권한을 의미함
 - 자치행정권의 대상사무는 협의의 관점에서는 지방자치단체의 관할구역 안

의 자치사무를 의미하나, 광의의 관점에서는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로 간주되고 있음(금창호 외, 2016)

- 2020년 현재 법령상의 국가사무 총 규모는 61,075개로 원처리권자를 기준으로 구분하면, 다음과 같음
 - 국가사무가 50,564개(71.6%)이고, 지방사무가 17,321개(28.4%)로 국가사무의 비중이 매우 높게 나타나고 있음

〈그림 2-2〉 자치행정권 수준

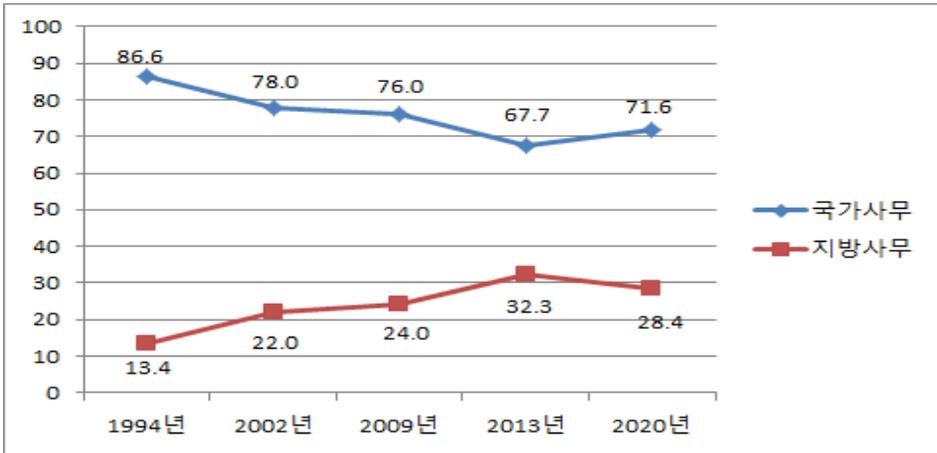


자료: 행정안전부(2020). 법령상 사무 총조사.

- 국가사무 대비 지방사무의 비중을 추이를 기준으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 국가사무 대비 지방사무의 비율이 1994년 13.4%에서 2013년까지는 지속적인 증가추이를 보였으나, 2013년에는 32.3%를 정점으로 이후 감소하면서 2020년 현재 28.4%의 수준을 보이고 있음
 - 이처럼 국가사무 대비 지방사무의 비중이 지방자치의 실시 이후 증감을 보

이면서도 당초보다 확대된 것은 사실이나, 적정수준을 확보하고 있는 것으로 평가하기는 어려움

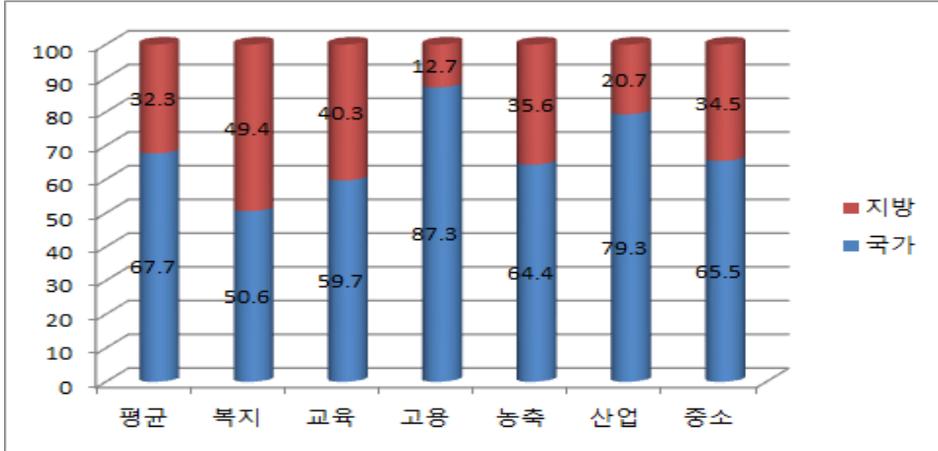
〈그림 2-3〉 지방사무 추이분석



자료: 행정안전부(2020). 법령상 사무 총조사.

- 한편, 국가사무 대비 지방사무의 비중을 주요 부처별로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 지방의 역할이 상대적으로 중요하다고 평가되는 복지와 교육, 고용, 농축산, 산업 및 중소기업 등을 대상으로 보면, 복지와 교육 및 농축산 등에서는 지방사무의 비중이 높고, 여타 분야인 고용과 산업 등에서는 상대적으로 낮게 나타나고 있음

〈그림 2-4〉 주요 부처별 지방사무 비중



구분	국가사무				지방사무			
	총계	소계	국가 사무	위임 사무	소계	광역 사무	기초 사무	위임 사무
총계	46,005	31,161	30,143	1,018	14,844	7,587	7,137	120
	100	67.73	65.52	2.21	32.27	16.50	15.51	0.26
경찰청	572	519	519	0	53	32	18	3
	100	90.73	90.73	0.00	9.27	5.59	3.15	0.53
고용 노동부	1,103	963	955	8	140	73	66	1
	100	87.31	86.58	0.73	12.69	6.62	5.98	0.09
공정거래 위원회	335	261	253	8	74	45	26	3
	100	77.91	75.52	2.39	22.09	13.43	7.76	0.90
관세청	24	24	24	0	0	0	0	0
	100	100	100	0	0	0	0	0
교육부	1,793	1,071	1,003	68	722	578	140	4
	100	59.73	55.94	3.79	40.27	32.24	7.81	0.22
국가 보훈처	576	484	484	0	92	46	46	0
	100	84.03	84.03	0.00	15.97	7.99	7.99	0.00
국무 조정실	86	50	50	0	36	18	18	0
	100	58.14	58.14	0.00	41.86	20.93	20.93	0.00
국민권익 위원회	127	64	64	0	63	32	31	0
	100	50.39	50.39	0.00	49.61	25.20	24.41	0.00
국방부	1,631	1,563	1,563	0	68	28	40	0
	100	95.83	95.83	0.00	4.17	1.72	2.45	0.00

구분	국가사무				지방사무			
	총계	소계	국가 사무	위임 사무	소계	광역 사무	기초 사무	위임 사무
국세청	1	1	1	0	0	0	0	0
	100	100	100	0	0	0	0	0
국토 교통부	5,742	2,883	2,629	254	2,859	1,417	1,393	49
	100	50.21	45.79	4.42	49.79	24.68	24.26	0.85
금융 위원회	950	933	933	0	17	16	1	0
	100	98.21	98.21	0.00	1.79	1.68	0.11	0.00
기상청	108	108	108	0	0	0	0	0
	100	100	100	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기획 재정부	2,081	1856	1,811	45	225	117	108	0
	100	89.19	87.03	2.16	10.81	5.62	5.19	0.00
농림축산 식품부	2,634	1696	1,612	84	938	411	520	7
	100	64.39	61.20	3.19	35.61	15.60	19.74	0.27
농촌 진흥청	98	80	80	0	18	9	9	0
	100	81.63	81.63	0.00	18.37	9.18	9.18	0.00
문화재청	264	160	154	6	104	51	53	0
	100	60.61	58.33	2.27	39.39	19.32	20.08	0.00
문화체육 관광부	1,401	804	797	7	597	321	275	1
	100	57.39	56.89	0.50	42.61	22.91	19.63	0.07
미래창조 과학부	1,338	1,090	1,085	5	248	137	111	0
	100	81.46	81.09	0.37	18.54	10.24	8.30	0.00
방송통신 위원회	492	467	467	0	25	20	5	0
	100	94.92	94.92	0.00	5.08	4.07	1.02	0.00
방위 사업청	6	6	6	0	0	0	0	0
	100	100	100	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
법무부	3,891	3,646	3,624	22	245	110	135	0
	100	93.70	93.14	0.57	6.30	2.83	3.47	0.00
법제처	70	68	68	0	2	1	1	0
	100	97.14	97.14	0.00	2.86	1.43	1.43	0.00
병무청	138	123	123	0	15	8	7	0
	100	89.13	89.13	0.00	10.87	5.80	5.07	0.00
보건 복지부	2,842	1,438	1,389	49	1404	604	794	6
	100	50.60	48.87	1.72	49.40	21.25	27.94	0.21
산림청	1,187	695	659	36	492	274	209	9
	100	58.55	55.52	3.03	41.45	23.08	17.61	0.76
산업통상 자원부	2,519	1,998	1,951	47	521	267	252	2
	100	79.32	77.45	1.87	20.68	10.60	10.00	0.08

구분	국가사무				지방사무			
	총계	소계	국가 사무	위임 사무	소계	광역 사무	기초 사무	위임 사무
소방 방재청	1,097	507	497	10	590	389	195	6
식품의약품 안전처	100	46.22	45.31	0.91	53.78	35.46	17.78	0.55
안전 행정부	657	423	405	18	234	109	125	0
여성 가족부	100	64.38	61.64	2.74	35.62	16.59	19.03	0.00
외교부	4,162	1,753	1,727	26	2,409	1,196	1,212	1
	100	42.12	41.49	0.62	57.88	28.74	29.12	0.02
원자력안전 위원회	750	342	325	17	408	181	225	2
	100	45.60	43.33	2.27	54.40	24.13	30.00	0.27
조달청	366	360	360	0	6	3	3	0
	100	98.36	98.36	0.00	1.64	0.82	0.82	0.00
중소 기업청	71	52	52	0	19	9	10	0
	100	73.24	73.24	0.00	26.76	12.68	14.08	0.00
통계청	68	66	66	0	2	1	1	0
	100	97.06	97.06	0.00	2.94	1.47	1.47	0.00
통일부	195	128	121	7	67	38	28	1
	100	65.64	62.05	3.59	34.36	19.49	14.36	0.51
특허청	169	152	151	1	17	8	9	0
	100	89.94	89.35	0.59	10.06	4.73	5.33	0.00
해양 경찰청	413	397	397	0	16	8	8	0
	100	96.13	96.13	0.00	3.87	1.94	1.94	0.00
해양 수산부	146	99	99	0	47	15	32	0
	100	67.81	67.81	0.00	32.19	10.27	21.92	0.00
환경부	2,502	1,807	1,690	117	695	302	376	17
	100	72.22	67.54	4.68	27.78	12.07	15.03	0.68
기타	2,559	1,441	1,269	172	1,118	584	526	8
	100	56.31	49.59	6.72	43.69	22.82	20.55	0.31
기타	155	134	134	0	21	11	10	0
	100	86.45	86.45	0.00	13.55	7.10	6.45	0.00

자료: 행정안전부(2020). 법령상 사무 총조사.

3. 자치조직권

- 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구와 정원 등 자신의 조례와 규칙 등을 통하여 자주적으로 정하는 권리를 말하는 것임
 - 자치조직권의 범위는 국가별로 달라서 영미계 국가는 광범위하고, 대륙계 국가는 제한적인 것이 특징이며, 한국은 대통령령 등을 통해서 특정의 조건을 부여하는 제한적 범위에서 인정하고 있음
- 국가별로 자치조직권의 실태를 구체적으로 기구설치와 정원책정을 대상으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 한국의 경우 대통령령을 근거로 일정한 범위를 정하고 있음에 비하여 일본은 기구설치와 정원책정을 원칙적으로 자율화하되 직제변경 신고 등을 통해 간접적으로 통제하고 있으며, 영국은 기구설치는 자율화하고 정원책정은 간접적으로 통제하고 있음

〈표 2-3〉 자치조직권 수준

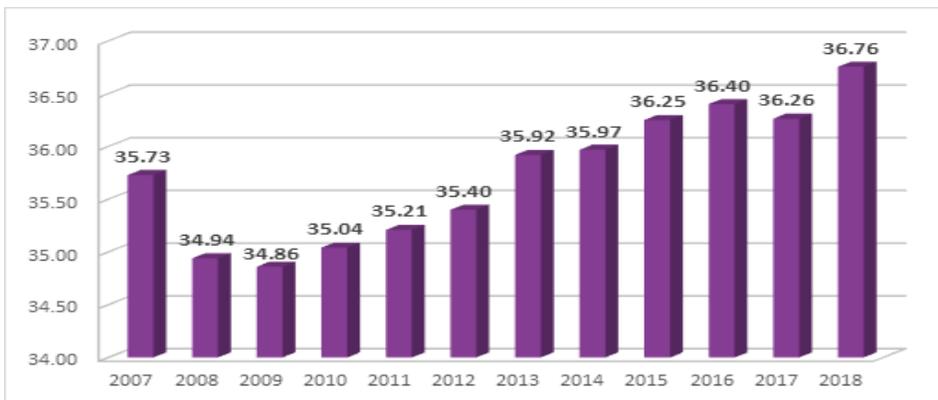
구분	조직관리 방식	행정 지표
한국	기구 및 정원의 부분통제	<ul style="list-style-type: none"> · (기구) 본청의 실국설치 범위를 대통령령으로 결정 · (정원) 지자체별 기준인건비를 대통령령으로 결정하되, 기준인건비 범위 내에서 자율성 부여
일본	기구·정원 자율화, 직제변경 신고 및 참고지표만 제시 (간접적 통제)	<ul style="list-style-type: none"> · (기구) 조례로 자율화, 표준모델을 제시, 직제 변경시 총무대신에게 신고 · (정원) 총무성에서 참고지표로 적정 정원 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 회귀분석(인구, 면적), 유사단체비교(주민1인당 공무원수), 라스파이 레스지수(중앙-지방 급여수준 비교)
영국	기구 자율화, 정원은 간접통제 (간부총 규모 등)	<ul style="list-style-type: none"> · (기구) 수석행정관 권한, 운영예산 절감이 결정 기준 · (정원) 지자체 권한, 인건비가 주요 결정 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙에서 지자체와 협의하여 간접 통제 가능

자료: 금창호 외(2016). 지방분권 실태진단 분석: 서울특별시를 중심으로.

- 한편, 전체 공무원에서 지방공무원의 비율을 중심으로 자치조직권의 수준을 살펴보면, 다음과 같음
- 지방공무원의 비율은 2007년에 35.73%를 나타냈으나, 이후 2012년까지 오히려 감소하였으나, 2013년부터 2007년 수준을 회복하고 이후 점차 증가추이를 보여서 2018년 현재 36.76%를 나타내고 있음

〈표 2-4〉 지방공무원의 비율

연도	총계	지방	비율(%)
2007	975,012	348,376	35.73
2008	968,684	338,435	34.94
2009	970,690	338,394	34.86
2010	979,583	343,218	35.04
2011	981,927	345,753	35.21
2012	990,423	350,638	35.40
2013	998,940	358,792	35.92
2014	1,010,310	363,404	35.97
2015	1,021,347	370,245	36.25
2016	1,029,538	374,765	36.40
2017	1,042,782	378,153	36.26
2018	1,067,711	392,441	36.76



자료: 행정안전부. 정부조직관리정보시스템. 각년도 공무원 정원 분석표.

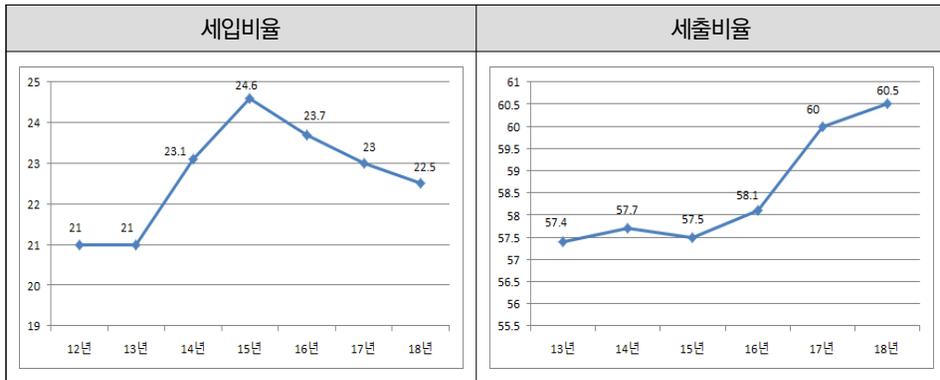
4. 자치재정권

- 자치재정권은 지방자치단체가 행정수행에 필요한 경비에 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고, 사용할 수 있는 권한을 말하는 것임
 - 자치재정권은 지방자치단체가 재원을 취득하기 위하여 지역주민에게 명령하고 강제하는 권력작용과 동시에 그 재산을 관리하고 수입 및 지출을 실행하는 관리작용을 포함하는 것임(금창호 외, 2016)
- 2018년 기준으로 국가 대비 지방의 세입 및 세출의 비중을 보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 세입을 기준으로 국세가 77.5%임에 비하여 지방세는 22.5%이고, 세출을 기준으로 중앙정부가 39.5%임에 비하여 지방교육을 포함한 지방은 60.5%로 세입과 세출의 불균형 구조를 이루고 있음

〈표 2-5〉 자치재정권 수준

(단위 : 억원)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
세입	국세	2,019,065 (79.0%)	2,055,198 (76.9%)	2,178,851 (75.4%)	2,425,617 (76.3%)	2,510,766 (77.0%)	2,681,947 (77.5%)
	지방세	537,789 (21.0%)	617,225 (23.1%)	709,778 (24.6%)	755,306 (23.7%)	750,239 (23.0%)	779,140 (22.5%)
세출	중앙정부	1,525,707 (42.6%)	1,579,905 (42.3%)	1,669,023 (42.5%)	1,722,733 (41.9%)	1,691,075 (40.0%)	1,812,512 (39.5%)
	자치단체	1,509,667 (42.1%)	1,600,229 (42.8%)	1,694,587 (43.1%)	1,808,523 (43.9%)	1,907,660 (45.1%)	2,080,476 (45.4%)
	지방교육	549,625 (15.3%)	558,879 (14.9%)	563,503 (14.4%)	5682,628 (14.2%)	629,893 (14.9%)	693,822 (15.1%)



자료: 행정안전부(2019). 지방자치단체 통합재정개요.

- 지방자치단체의 세입과 세출의 불균형 구조를 해소하기 위한 수단은 기본적으로 이전수입을 통해서 이루어지고 있음
 - 2018년 기준으로 이전수입의 규모는 858,760억원으로 지방세출의 40.8%를 차지하고 있으며, 이전연도에 비하여 오히려 증가추이를 보이고 있음

〈표 2-6〉 이전재원의 현황

(단위 : 억원)

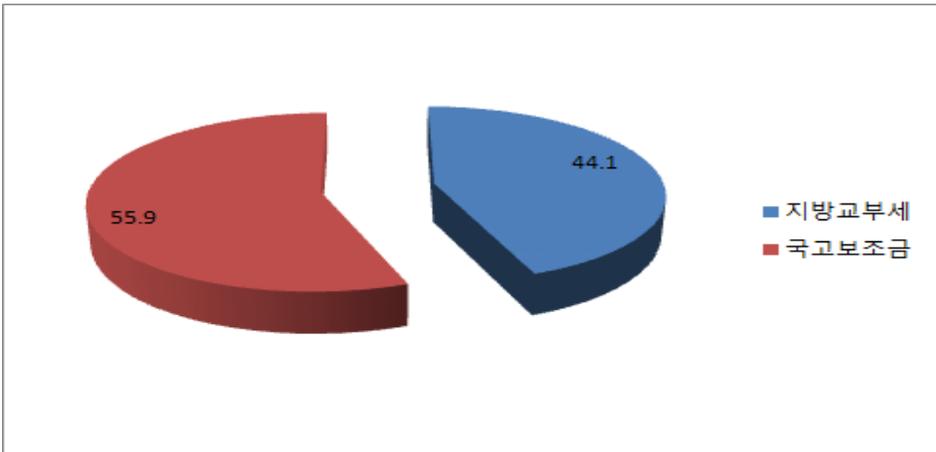
구분	2016년	2017년	2018년
합계(억원)	1,845,825 (100.0%)	1,931,532 (100.0%)	2,106,784 (100.0%)
자체수입(억원)	866,726 (47.0%)	935,253 (48.4%)	1,006,057 (47.8%)
이전수입(억원)	749,718 (40.6%)	778,057 (40.3%)	858,760 (40.8%)
지방채(억원)	37,766 (2.0%)	22,757 (1.2%)	19,905 (0.9%)
보전수입 등(억원)	191,615 (10.4%)	195,465 (10.1%)	222,062 (10.5%)

자료: 행정안전부(2019). 지방자치단체 통합재정개요.

- 한편, 2018년 기준 이전수입인 858,760억원의 종류별 구성비율을 보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 이전수입에서 지방교부세가 차지하는 비율은 44.1%(378,699억원)이고, 국고보조금은 55.9%(480,061억원)으로 나타나고 있음

〈표 2-7〉 이전수입의 구성내역

구분	구성비	전년대비 증감율
지방교부세	378,699억원 (44.1%)	12.2%
국고보조금	480,061억원 (55.9%)	8.9%



자료: 행정안전부(2019). 지방자치단체 통합재정개요.

제3절 균형수준 진단

1. 인구분포

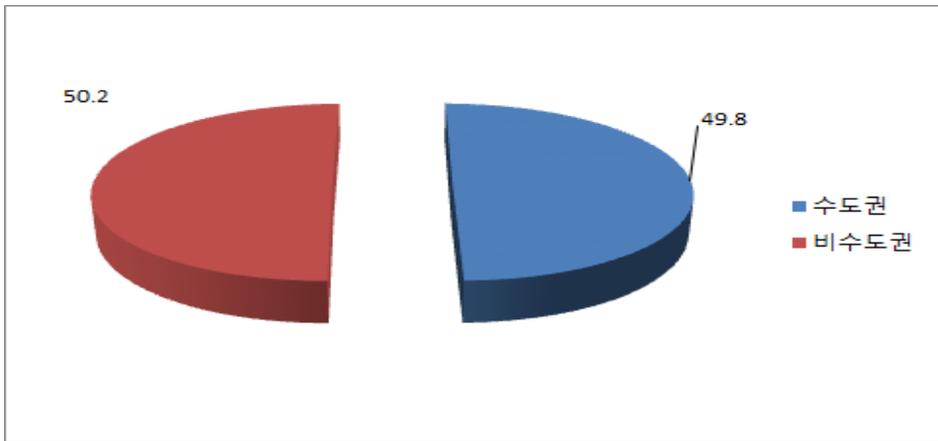
- 17개 시도를 대상으로 수도권과 비수도권의 인구분포를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 2018년 기준으로 전체 인구 51,526,059명 가운데 수도권(서울/인천/경기)의 인구규모는 25,797,418명으로 49.8%를 차지하여 과반의 수준에 이르는 집중현상을 보여주고 있음
 - 부산광역시와 대구광역시, 경상북도 및 경상남도가 여타 비수도권의 시도에 비하여 인구규모가 상대적으로 많으나, 서울특별시와 경기도에 비해서는 격차가 매우 크고, 인천광역시와 유사한 규모에 불과하여 수도권의 인구 집중현상을 해소하지 못하고 있음

〈표 2-8〉 인구분포 실태

(단위 : 명)

구분	2000	2005	2010	2015	2017	2018
서울	10,311,314	10,167,344	10,312,545	10,022,181	9,857,426	9,765,623
부산	3,796,506	3,638,293	3,567,910	3,513,777	3,470,653	3,441,453
대구	2,524,253	2,511,306	2,511,676	2,487,829	2,475,231	2,461,769
인천	2,545,769	2,600,495	2,758,296	2,925,815	2,948,542	2,954,642
광주	1,371,909	1,401,745	1,454,636	1,472,199	1,463,770	1,459,336
대전	1,385,606	1,454,638	1,503,664	1,518,775	1,502,227	1,489,936
울산	1,040,225	1,087,648	1,126,298	1,173,534	1,165,132	1,155,623
세종	-	-	-	210,884	280,100	314,126
경기	9,219,343	10,697,215	11,786,622	12,522,606	12,873,895	13,077,153
강원	1,554,688	1,513,110	1,529,818	1,549,507	1,550,142	1,543,052
충북	1,497,513	1,488,803	1,549,528	1,583,952	1,594,432	1,599,252
충남	1,921,604	1,962,646	2,075,514	2,077,649	2,116,770	2,126,282

구분	2000	2005	2010	2015	2017	2018
전북	1,999,255	1,885,335	1,868,963	1,869,711	1,854,607	1,836,832
전남	2,130,614	1,967,205	1,918,485	1,908,996	1,896,424	1,882,970
경북	2,797,178	2,688,491	2,689,920	2,702,826	2,691,706	2,676,831
경남	3,094,413	3,160,431	3,290,536	3,364,702	3,380,404	3,373,988
제주	542,368	557,569	571,255	624,395	657,083	667,191
합계	47,732,558	48,782,274	50,515,666	51,529,338	51,778,544	51,826,059



자료: 통계청(2018). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수

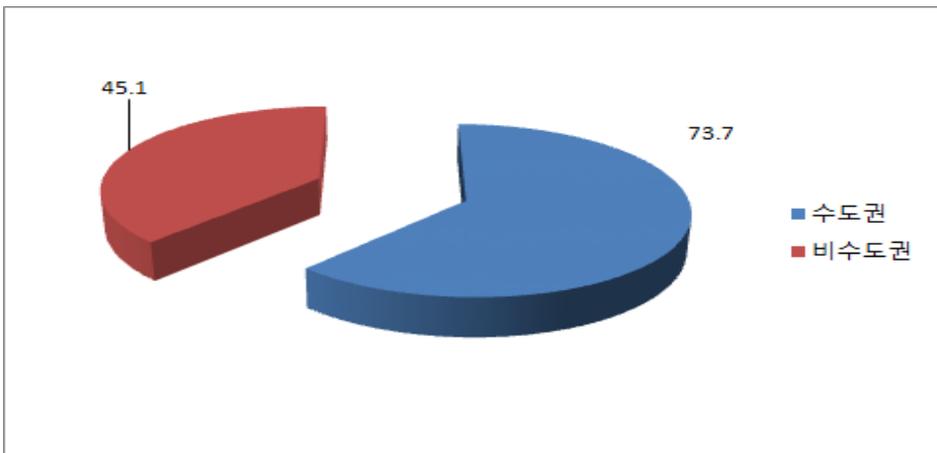
2. 재정자립도

- 17개 시도를 대상으로 수도권과 비수도권의 재정자립도를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 2018년을 기준으로 수도권(서울/인천/경기)의 재정자립도 평균은 73.7%로 평균 재정자립도인 50.15%뿐만 아니라 비수도권의 평균 재정자립도인 45.1%에 비해서도 현저한 우위를 나타내고 있음
 - 특히, 비수도권의 재정자립도가 수도권의 평균 재정자립도를 상회하는 시도는 없으며, 세종특별자치시의 재정자립도가 69.2%로 인천광역시의 재정자립도 67.0%보다 높은 수준임

〈표 2-9〉 재정자립도 실태

(단위 : %)

구분	2000	2005	2010	2015	2017	2018
서울	94.8	96.1	85.8	84.3	85.0	84.3
부산	78.3	73.4	57.6	56.8	60.1	58.7
대구	75.0	73.9	56.3	53.1	56.6	54.2
인천	77.2	70.0	70.4	64.4	65.4	67.0
광주	62.2	60.6	47.5	49.3	49.2	49.0
대전	72.3	75.0	56.3	54.9	57.1	54.4
울산	74.6	69.9	67.2	72.0	69.9	66.0
세종	-	-	-	54.8	70.5	69.2
경기	69.3	76.2	72.8	66.6	70.1	69.9
강원	30.0	27.5	27.1	25.9	29.1	28.7
충북	30.3	31.7	33.7	34.8	38.1	37.4
충남	26.8	32.7	36.6	35.2	39.3	38.9
전북	22.8	25.1	24.6	27.6	28.6	27.9
전남	15.9	19.9	20.6	22.8	26.2	26.4
경북	29.2	29.6	29.3	30.0	32.7	33.3
경남	35.8	37.5	42.9	43.3	45.0	44.7
제주	31.2	39.3	26.1	36.4	39.6	42.5
평균	48.57	49.32	44.40	47.78	50.74	50.15

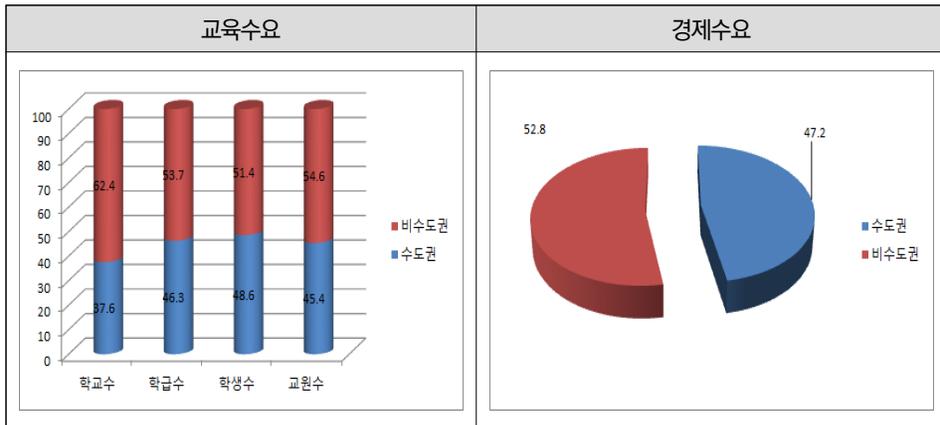


자료: 통계청(2019). 재정자립도(시도/시/군/구).

3. 수요분포

- 17개 시도를 대상으로 수도권과 비수도권의 교육수요와 경제수요를 기준으로 수요분포를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 2019년 기준 수도권(서울/인천/경기)의 교육수요(학생기준)는 48.6%이고 경제수요(사업체기준)은 47.2%를 점유하여 전반적인 수도권 집중현상이 나타나고 있음
 - 교육수요는 전체 학교수 20,902개 가운데 수도권(서울/인천/경기)가 7,860개로 37.6%이고, 전체 학급수 275,448개 가운데 수도권(서울/인천/경기)가 127,401개로 46.3%이며, 전체 학생수 6,295,366명 가운데 수도권(서울/인천/경기)가 3,058,177명으로 48.6%이며, 전체 교원수 496,263명 가운데 수도권(서울/인천/경기)가 225,057명으로 45.4%임
 - 경제수요는 전체 사업체수 4,019,872개 가운데 수도권(서울/인천/경기)가 1,897,843개로 47.2%임

〈그림 2-5〉 행정수요 실태



【 참고 1 】 교육수요 실태

시도	학제	학교수	학급수	학생수	교원수
전국	유치원	9,021	37,748	675,998	54,892
	초등학교	6,064	121,818	2,711,385	186,684
	중학교	3,214	51,832	1,334,288	109,906
	고등학교	2,358	58,627	1,538,576	134,227
	특수학교	175	4,792	25,860	9,250
	고등공민학교	3	5	64	5
	고등기술학교	7	38	652	85
	각종학교	60	588	8,543	1,214
	계	20,902	275,448	6,295,366	496,263
서울	유치원	876	4,365	85,213	6,958
	초등학교	603	18,585	424,800	28,992
	중학교	385	8,855	216,330	17,743
	고등학교	320	9,685	259,554	21,884
	특수학교	30	794	4,352	1,573
	고등기술학교	2	5	46	14
	각종학교	16	218	3,257	441
	계	2,232	42,507	993,552	77,605
부산	유치원	413	2,162	44,361	3,592
	초등학교	305	6,856	152,775	10,170
	중학교	174	3,043	77,021	6,325
	고등학교	143	3,651	90,667	8,248
	특수학교	15	352	1,817	686
	고등기술학교	1	10	118	28
	각종학교	1	12	-	31
	계	1,052	16,086	366,759	29,080
대구	유치원	369	1,968	38,475	3,023
	초등학교	229	5,473	125,160	9,039
	중학교	125	2,671	66,165	5,605
	고등학교	93	2,935	78,245	6,831
	특수학교	9	273	1,621	545
	각종학교	3	27	68	74
	계	828	13,347	309,734	25,117

시도	학제	학교수	학급수	학생수	교원수
인천	유치원	423	2,276	42,324	3,095
	초등학교	249	6,981	158,871	10,037
	중학교	134	2,871	76,565	5,685
	고등학교	125	3,315	84,916	7,709
	특수학교	9	268	1,498	454
	고등기술학교	1	3	120	2
	각종학교	4	36	44	88
	계	945	15,750	364,338	27,070
광주	유치원	314	1,356	24,609	1,969
	초등학교	154	4,050	88,622	6,084
	중학교	90	1,819	45,437	3,742
	고등학교	67	1,838	53,891	4,220
	특수학교	5	190	1,012	365
	고등기술학교	1	2	21	1
	각종학교	2	24	589	47
	계	633	9,279	214,181	16,428
대전	유치원	269	1,295	24,012	2,004
	초등학교	148	3,897	83,453	6,030
	중학교	88	1,593	42,675	3,490
	고등학교	62	1,843	49,332	4,370
	특수학교	5	165	1,056	334
	각종학교	3	31	178	68
	계	575	8,824	200,706	16,296
	울산	유치원	197	925	18,545
초등학교		117	2,926	67,290	4,229
중학교		63	1,237	31,906	2,704
고등학교		57	1,414	37,687	3,344
특수학교		4	150	775	272
각종학교		1	6	27	17
계		439	6,658	156,230	11,836

시도	학제	학교수	학급수	학생수	교원수
세종	유치원	59	400	6,393	728
	초등학교	47	1,179	24,865	1,793
	중학교	23	453	10,070	988
	고등학교	17	376	8,574	933
	특수학교	1	28	132	47
	계	147	2,436	50,034	4,489
경기	유치원	2,275	11,112	189,645	14,230
	초등학교	1,261	30,119	752,499	45,201
	중학교	627	12,369	358,438	25,680
	고등학교	474	14,570	393,008	33,246
	특수학교	35	878	4,710	1,858
	고등공민학교	1	3	35	5
	각종학교	10	93	1,952	162
계	4,683	69,144	1,700,287	120,382	
강원	유치원	373	985	16,561	1,505
	초등학교	351	4,271	75,412	6,558
	중학교	163	1,734	39,391	3,842
	고등학교	117	1,887	46,727	4,618
	특수학교	7	180	905	369
	각종학교	1	3	38	7
계	1,012	9,060	179,034	16,899	
충북	유치원	341	1,067	17,568	1,597
	초등학교	258	4,281	85,344	6,646
	중학교	127	1,696	41,869	3,848
	고등학교	84	1,797	48,369	4,004
	특수학교	10	255	1,262	444
	각종학교	4	37	619	83
계	824	9,133	195,031	16,622	

시도	학제	학교수	학급수	학생수	교원수
충남	유치원	511	1,627	27,991	2,676
	초등학교	409	5,925	120,152	9,203
	중학교	187	2,249	56,595	5,026
	고등학교	117	2,462	65,509	5,697
	특수학교	7	202	1,030	379
	고등기술학교	1	4	82	10
	각종학교	1	3	-	14
	계	1,233	12,472	271,359	23,005
전북	유치원	531	1,648	24,297	2,421
	초등학교	419	5,110	97,606	8,126
	중학교	209	2,067	50,859	4,701
	고등학교	133	2,437	62,354	5,504
	특수학교	10	224	1,148	388
	고등공민학교	1	-	-	-
	계	1,303	11,486	236,264	21,140
전남	유치원	551	1,399	19,670	2,093
	초등학교	429	5,077	94,134	8,028
	중학교	248	2,071	47,270	4,973
	고등학교	142	2,451	58,249	5,723
	특수학교	8	186	1,067	361
	각종학교	2	7	106	23
	계	1,380	11,191	220,496	21,201
경북	유치원	709	2,211	38,961	3,174
	초등학교	470	6,291	129,290	10,168
	중학교	262	2,820	63,540	6,387
	고등학교	187	3,255	77,945	7,205
	특수학교	8	256	1,459	462
	각종학교	7	74	1,435	101
	계	1,643	14,907	312,630	27,497

시도	학제	학교수	학급수	학생수	교원수
경남	유치원	691	2,686	51,276	4,032
	초등학교	502	9,022	191,016	13,623
	중학교	264	3,566	90,851	7,664
	고등학교	190	4,003	102,461	9,105
	특수학교	9	296	1,563	556
	고등공민학교	1	2	29	-
	고등기술학교	1	14	265	30
	각종학교	5	17	230	58
	계	1,663	19,606	437,691	35,068
제주	유치원	119	266	6,097	525
	초등학교	113	1,775	40,096	2,757
	중학교	45	718	19,306	1,503
	고등학교	30	708	21,088	1,586
	특수학교	3	95	453	157
	계	310	3,562	87,040	6,528

자료: 교육부(2019). 교육통계. 학교급별 개황.

【 참고 2 】 사업체 실태

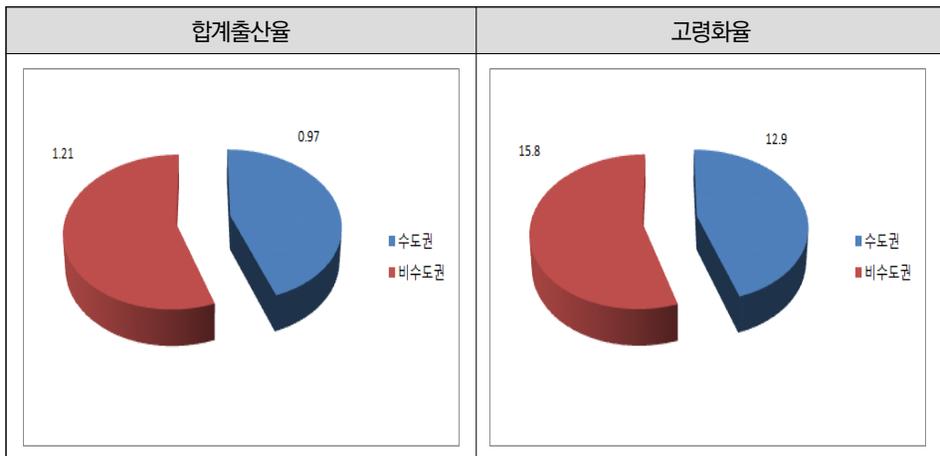
구분	2000	2005	2010	2015	2017
서울	719,536	741,229	729,731	820,658	822,863
부산	261,480	263,638	259,972	278,850	286,571
대구	174,760	179,780	183,115	200,069	209,376
인천	142,406	154,737	163,653	186,009	196,705
광주	87,584	95,287	99,976	113,424	118,409
대전	86,832	90,366	95,650	111,815	115,423
울산	58,044	65,309	70,746	80,805	83,872
세종	-	-	-	10,480	13,668
경기	488,147	596,133	687,021	827,982	878,275
강원	110,065	116,163	118,266	133,517	140,058
충북	94,736	97,142	105,756	121,492	126,224
충남	119,149	125,538	134,315	158,304	166,247
전북	121,548	118,809	124,703	146,652	148,269
전남	132,905	125,074	125,395	147,197	153,280
경북	177,916	181,069	186,690	218,791	226,079
경남	199,462	211,230	224,640	262,946	274,490
제주	38,847	43,305	45,830	55,155	60,063
합계	3,013,417	3,204,809	3,355,459	3,874,146	4,019,872

자료: 통계청(2019). 시도·산업·사업체구분별 사업체수, 종사자수.

4. 인구변화

- 17개 시도를 대상으로 수도권과 비수도권의 합계출산율과 고령화율을 기준으로 인구변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
 - 2019년 기준 수도권(서울/인천/경기)의 합계출산율은 전국의 1.05% 대비 0.97%로 낮고, 고령화율은 전국 14.8% 대비 12.9%로 낮게 나타나고 있음
 - 보다 구체적으로 보면, 합계출산율은 세종특별자치시가 1.67%이고, 제주특별자치도가 1.31%이며, 전라남도가 1.33%로 비수도권의 출산율이 수도권(서울/인천/경기)에 비하여 상대적으로 높아서 인구변화가 긍정적으로 나타나고 있고, 고령화율은 전라남도가 21.9%이고, 경상북도가 19.8%이며, 전라북도가 19.5%로 비수도권의 고령화율이 수도권(서울/인천/경기)에 비하여 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있음
 - 상기의 결과에 따르면, 수도권(서울/인천/경기)의 인구변화는 비수도권에 비하여 자연증가율은 낮으나, 경제활동인구의 비율은 비교적 높은 수준을 유지하고 있음

〈그림 2-6〉 인구변화 실태



【 참고 3 】 합계출산율 실태

구분	출생아수	합계출산율
전국	357,771	1.052
서울	65,389	0.836
부산	21,480	0.976
대구	15,946	1.067
인천	20,445	1.007
광주	10,120	1.053
대전	10,851	1.075
울산	9,381	1.261
세종	3,504	1.668
경기	94,088	1.069
강원	8,958	1.123
충북	11,394	1.235
충남	15,670	1.276
전북	11,348	1.151
전남	12,354	1.325
경북	17,957	1.256
경남	23,849	1.227
제주	5,037	1.305

자료: 통계청(2019). 출생아수(시도/시/군/구); 합계출산율(시도/시/군/구).

【 참고 4 】 고령화율 실태

구분	총 인구수	고령인구수(65세 이상)	고령인구 비율
전국	51,826,059	7,650,408	14.76
서울	9,765,623	1,410,297	14.44
부산	3,441,453	589,961	17.14
대구	2,461,769	362,934	14.74
인천	2,954,642	362,675	12.27
광주	1,459,336	187,186	12.83
대전	1,489,936	188,530	12.65
울산	1,155,623	123,919	10.72
세종	314,126	29,178	9.29
경기	13,077,153	1,551,801	11.87
강원	1,543,052	289,386	18.75
충북	1,599,252	261,763	16.37
충남	2,126,282	372,515	17.52
전북	1,836,832	358,410	19.51
전남	1,882,970	413,132	21.94
경북	2,676,831	529,349	19.78
경남	3,373,988	523,165	15.51
제주	667,191	96,207	14.42

자료: 통계청. 행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구(2011년~); 고령인구비율(시도/시/군/구).

제4절 실태진단 종합

- 전술한 지방자치의 분권수준과 균형수준 분석에서 나타난 결과는 다음과 같이 요약할 수 있을 것임
 - 지방분권은 자치입법권의 제약과 기능배분의 71.6%의 중앙점유, 자치조직권의 제한 및 국세중심의 세입구조 등으로 권한의 중앙 편중현상이 나타나고, 균형발전은 수도권(서울/인천/경기)이 인구의 49.8%, 재정자립도 평균이 73.7%, 교육수요의 48.6%와 경제수요의 47.2%, 인구변화의 상대적 건전성 등으로 수도권 편중현상이 나타나고 있음

〈표 2-10〉 지방분권 및 균형발전 실태종합

지방분권 현황분석	균형발전 현황분석
<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 <ul style="list-style-type: none"> - 비교국가 대비 상대적 제한성 ■ 자치행정권 <ul style="list-style-type: none"> - 기능배분 구조 : 국가 71.6%, 지방 28.4% - 핵심기능 국가편중 : 교육 59.7%, 산업 79.3%, 복지 50.6% ■ 자치조직권 <ul style="list-style-type: none"> - 운영권 : 기구 및 정원 일부통제 - 공무원 : 국가 63.7%, 지방 36.3% ■ 재정배분 <ul style="list-style-type: none"> - 세입구조 : 국가 77.5%, 지방 22.5% - 세출구조 : 국가 39.5%, 지방 60.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공간분포 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 집중 : 인구 49.8% ■ 재정자립도 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 우위 : 수도권 73.7%, 비수도권 45.1% ■ 수요분포 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 집중 : 학생 48.6%, 사업체 수 47.2% ■ 인구변화 <ul style="list-style-type: none"> - 수도권 우위 : 합계출산율 0.97%(전국 평균 1.05%), 고령화율 12.86%(전국 평균 14.76%)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 진단결과 종합 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 진단결과 : 중앙정부 집중현상 유지 - 균형발전 진단결과 : 수도권 편중현상 유지 	

제3장

지방자치 미래환경 예측

제1절 미래환경 변수도출

제2절 환경변수별 미래변화

제3절 지방자치 영향분석

제3장

지방자치 미래환경 예측

KRILA

제1절 미래환경 변수도출

- 지방자치의 미래환경 변화는 기존의 다양한 미래변화 보고서 등에서 제시하고 있는 내용들을 중심으로 살펴 볼 수 있을 것임
 - 미래환경의 변화를 예측하고 있는 기존의 보고서들은 사회와 기술, 경제, 환경 및 정책 등의 분야를 기준으로 분야별 변수들을 제시하고 있음
- 미래예측 보고서들에서 분야별 공통적으로 제시되고 있는 변수들을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 사회분야에서는 저출산고령화와 라이프스타일의 변화 및 메가시티를 축으로 하는 도시화 등이고, 기술분야에서는 4차 산업혁명에 따른 과학기술융합 현상이 발생되며, 경제분야에서는 저성장기조와 불균형이 초래되며, 환경분야에서는 온난화에 따른 기후변화가 그리고 정치분야에서는 한국의 특화적 변수로 남북통일이 대두될 것으로 예측하고 있음
- 상기의 변화 중에서 지방자치와 관련하여 직접적인 영향변수로 판단되는 것은 다음과 같음
 - 사회분야에서는 인구변화로 저출산고령화와 인구의 편중현상을 제시할 수 있으며, 기술분야에서는 행정서비스 공급에서 획기적인 변화를 초래할 과학기술을, 환경분야에서는 산업과 보건 등에서 변화를 초래할 기후변화를 그리고 정치분야에서는 남북통일을 주요한 변수로 제시할 수 있을 것임
 - 다만, 상기의 지방자치 관련변수들은 영향수준에서 상대적으로 높다는 것이고, 여타의 제외된 변수들이 지방자치에 대한 영향이 전혀 없다는 의미는 아님

〈표 3-1〉 주요 변수도출 결과

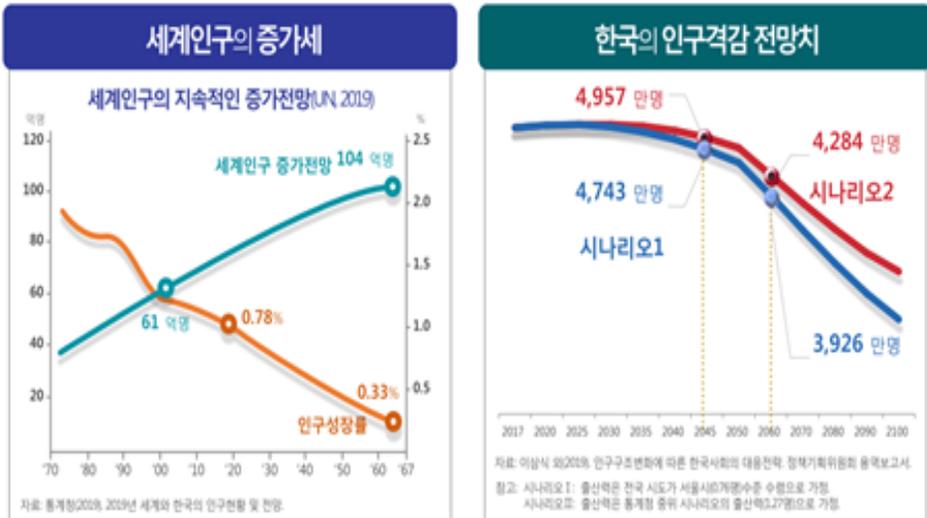
구분	SOCIAL	TECHNOLOGICAL	ECONOMIC	ECOLOGICAL	POLICY	변수선정
과학기술 미래비전	<ul style="list-style-type: none"> 저출산·초고령사회 	<ul style="list-style-type: none"> 과학기술융합 가속화 (4차 산업혁명 도래) 	<ul style="list-style-type: none"> 지식기반 사회도래 	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 안보이슈 등장 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산고령화 라이프스타일 도시화심화 과학기술융합 저성장기조 불균형심화 기후변화심화 남북통일
미래비전 2040	<ul style="list-style-type: none"> 저출산·초고령사회 여가문화 증대 메가시티 		<ul style="list-style-type: none"> 세계경제 축의 다변화 불균형 		<ul style="list-style-type: none"> 세계경제 축의 다변화 	
10년후 우리나라에 중요한 10대 이슈	<ul style="list-style-type: none"> 저출산·초고령사회 		<ul style="list-style-type: none"> 저성장 기조 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 에너지자원 고갈 	<ul style="list-style-type: none"> 세계경제 축의 다변화 북한과 안보 및 통일 문제 	
과학기술 예측조사	<ul style="list-style-type: none"> 저출산·초고령사회 사회불평등 삶의질향상 	<ul style="list-style-type: none"> 과학기술융합 가속화(4차 산업혁명 도래) 		<ul style="list-style-type: none"> 에너지자원 고갈 기후변화에 따른 안전/재난위험 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 안보이슈 	
유엔미래 보고서 2040 예측	<ul style="list-style-type: none"> 초고령사회 삶의질향상 메가시티 디지털시대 교육혁명 		<ul style="list-style-type: none"> 1인 기업시대 지식기반 사회 도래 	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 	<ul style="list-style-type: none"> 세계통합 	

제2절 환경변수별 미래변화

1. 인구변수

- 인구는 행정수요의 기본변수로 인구규모의 증감에 따라서 행정의 대응수준도 상응하는 변화가 수반되어야 함
 - 예를 들면, 지방자치단체의 기구설치 범위나 정원의 산정 등도 기본적으로는 해당 지방자치단체의 인구규모를 기준으로 결정하는 것임
- 한국의 인구규모는 2030년을 정점으로 점차 하향추세를 나타내면서 2045년에 이르러서는 출산율의 전망에 따라 4,957명 또는 4,743명 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있음
 - 이러한 한국의 인구감소는 세계인구의 점진적 증가추이와 달리 나타나게 되는 특화적 현상으로 지방자치의 주요한 대응변수에 해당될 것으로 보임

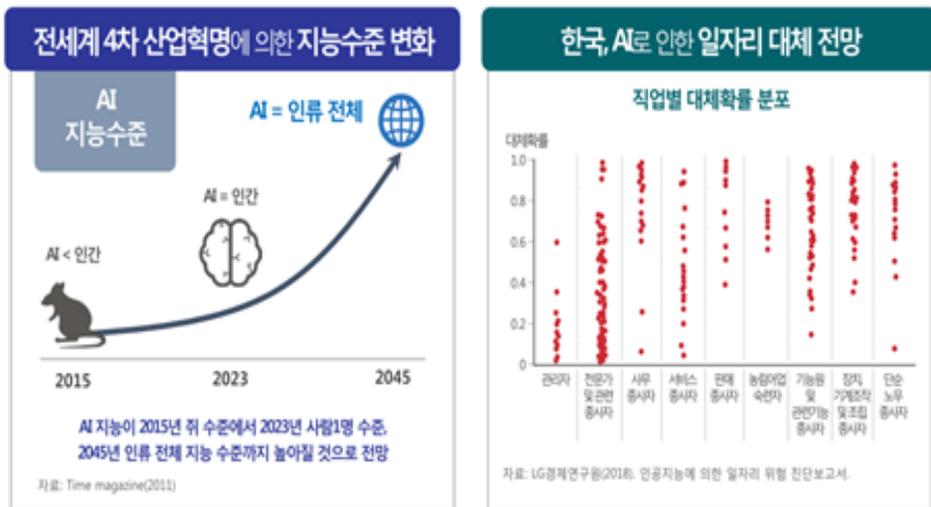
〈그림 3-1〉 한국의 인구추이



2. 기술변수

- 기술변수는 전술한 인구변수와 달리 행정의 운영적 측면에 주요한 영향을 미치게 되는 것임
 - 과학기술의 발달은 대체적으로 행정의 분야별 대응수준 변화와 서비스 공급방식의 획기적 전환을 초래하는 영향변수로 간주되고 있음
- 과학기술은 4차 산업혁명의 진전과 이에 따른 분야별 고용변화 등이 지방 자치의 운영에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음
 - 최근에 과학기술 변화의 중심적 화두로 대두되고 있는 4차 산업혁명은 2040년에 이르러 인류전체를 대체할 수 있는 인공지능으로 발전되고, 이에 따라 기존의 일부 직업의 쇠퇴와 새로운 직업군이 부각될 것으로 예측되고 있음

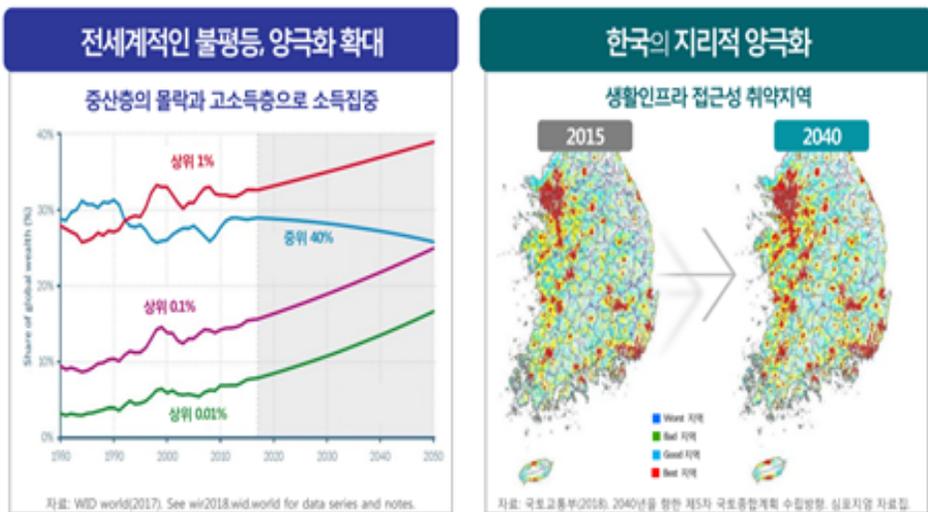
〈그림 3-2〉 과학기술 변화



3. 공간변수

- 공간변수는 전술한 인구변수와 연계하여 인구의 공간적 분포차이에 따라 지방자치의 구조적 또는 운영적 전략의 차별화를 요청하게 되는 변수임
 - 인구규모가 지속적으로 감소하면서도 동시에 도시화의 심화 등에 따라 거주공간의 양극화가 구조화되면, 생활인프라 등의 접근성 취약지역이 다수 발생하게 됨
- 거주공간의 양극화는 현재에도 국가균형발전의 핵심이슈이지만, 2040년에는 인구감소와 더불어 보다 심각한 정책이슈로 등장하게 될 전망이다
 - 국토교통부의 전망에 따르면, 2040년 거주인구의 공간적 분포는 현재보다 한층 양극화가 심해질 것이고, 이에 따라 도시지역을 제외한 다수 농촌지역의 인구소멸까지도 예측되고 있음

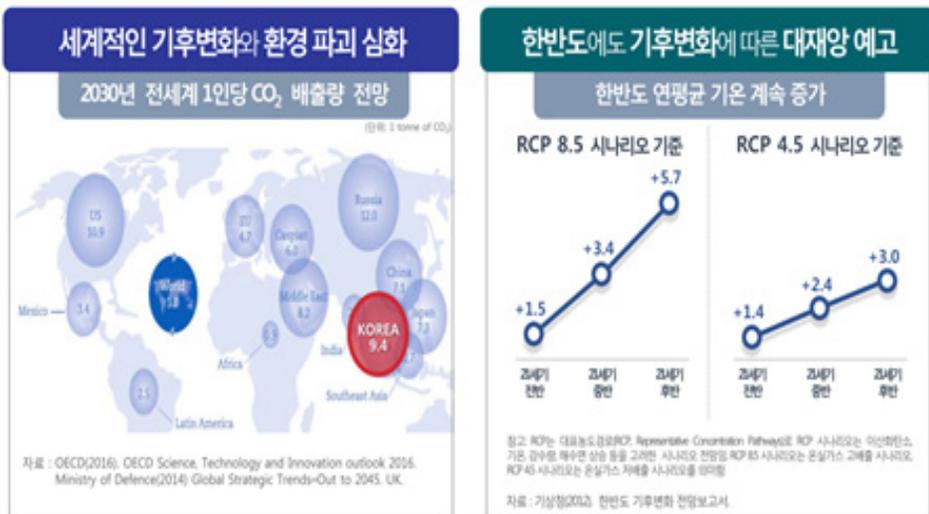
〈그림 3-3〉 공간적 양극화



4. 기후변수

- 기후변수는 최근에도 지속되고 있는 온난화에 기인하는 것으로 지방자치의 분야별 기능변화에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음
 - 지구온난화에 따른 기온상승은 식생의 변화와 더불어 다양한 자연재해 및 보건위기 등이 발생으로 지방자치의 재해관리와 보건위생에 대한 기능적 강화가 요청될 것으로 예측됨
- 기후변수도 전세계의 일반적인 현상인 동시에 한국에서도 연평균 기온이 지속적으로 상승하는 현상이 발생될 것으로 보임
 - 예측시나리오에 따라 다르기는 하지만, 한국의 연평균 기온은 2040년 기준으로 3.4도 또는 2.4도가 증가될 것으로 예측되고 있으며, 이에 따른 대책안이 예고되고 있음

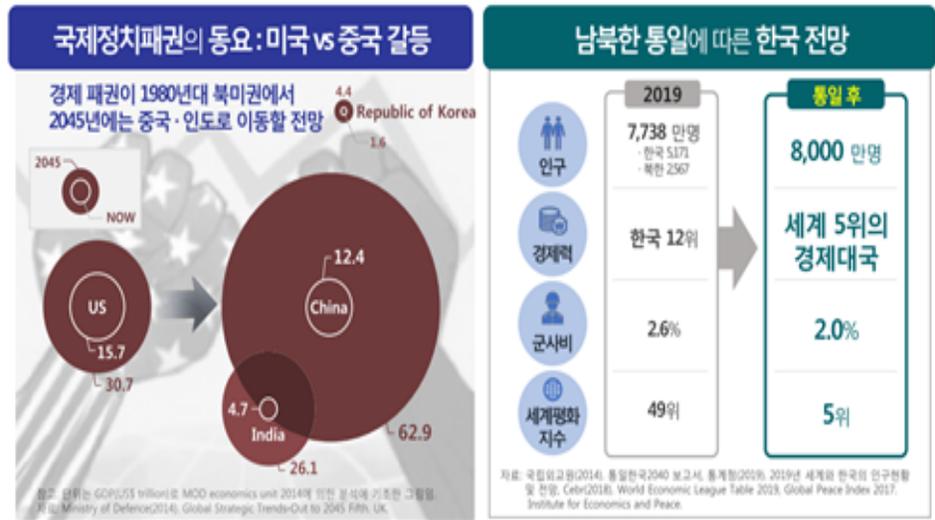
〈그림 3-4〉 기온의 상승현상



5. 통일변수

- 통일변수는 전술한 인구변수와 더불어서 한국의 특화적 변수이고, 남북통일이 가사화되면서 지방자치의 다양한 분야에 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음
 - 남북통일이 달성되면, 국가단위에서 인구와 경제력, 군사비 및 세계 평화지수 등에서 현재보다 획기적으로 개선되는 결과를 가져 올 것으로 분석되고 있음
- 남북통일은 국내외적으로 다양한 변수가 영향을 미칠 것으로 예상되어 단정적으로 그 시기를 예측하는 것은 곤란함
 - 다만, 최근에 남북한 간에 화해협력을 위한 다양한 접근이 이루어지고, 이러한 과정을 거쳐 2040년에는 통일에 대한 보다 가시적인 기대를 할 수 있을 것으로 전망되고 있음

〈그림 3-5〉 남북통일 전망



제3절 지방자치 영향분석

- 전술한 미래 환경변수들이 지방자치에 미칠 영향을 검토하면, 다음과 같이 제시할 수 있을 것임
 - 인구감소와 고령화 등과 같이 현재의 추세가 강화되어 지방자치의 기존 정책을 새롭게 정비하는 영향요소도 있고, 인공지능이나 자율주행차 등과 같이 현재와 획기적으로 다른 기술적 진전에 따라 지방자치의 정책을 완전히 전환해야 하는 영향요소도 나타나게 될 것으로 전망됨
 - 다만, 다양한 미래 환경변수들이 지방자치에 미치는 영향수준은 보다 직접적이거나 간접적이고, 또는 강도의 수준이 높거나 낮아서 획일적인 대응이 필요한 것은 아님

〈표 3-2〉 미래변수의 지방자치 영향

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
사회	인구구조 변화	인구감소	<ul style="list-style-type: none"> • 지방도시 축소 • 저출산·학령인구 감소
		고령화	<ul style="list-style-type: none"> • 고령사회화 및 고령층 역할 확대 • 초고령화
		가족형태 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 1인 가구 및 다양한 형태의 가구 출현
		다문화	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인구의 국내유입 증가 및 다문화사회의 진전
	사회구조 변화	가치관의 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 사회갈등 증가 • 개인주의 확대 • 비대면소통의 증가 • 사회적 약자 및 소외계층에 대한 배려(여성지위 및 젠더이슈)
		사회양극화	<ul style="list-style-type: none"> • 가계부채 증가 • 고령빈곤층 증가
		도심쇠퇴	<ul style="list-style-type: none"> • 메가시티 확대 • 비 대도시권 쇠퇴 및 도심 노후화
	공간구조	정주여건 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 거주 유연성(직주 분리 등) • 이동거리(교통수요) 증가 • 수도권 집중
		보건위생 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 전염병에 대한 취약성 심화

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
기술	첨단기술 발달 및 융합	신기술 도입	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 저장 장치 양자컴퓨팅 3D프린터
		기술발전	<ul style="list-style-type: none"> 인공지능 로봇 드론 자율주행차
		융합기술	<ul style="list-style-type: none"> 정보기술(블록체인 기술의 사회적 파급) 바이오기술(노화 극복, 새로운 개체의 조작, 유전자 기술) 우주기술(인공위성기술 독점)
	디지털 및 네트워크 기술 발전	초연결화	<ul style="list-style-type: none"> 상호연결성 강화·사물인터넷 확산 스마트 도시 확산(스마트시티 거버넌스 구조 형성, 오픈소스 어바니즘) 빅데이터 분석 발달·데이터 경제 확대 컴퓨팅 기술 발달과 인공지능 기술의 발전
		기술유발 실업 (고용문제)	<ul style="list-style-type: none"> 미래 직업세계의 시간과 공간적 유연성 정보보호와 근로자의 정당한 권리
경제	경제구조 개편 및 다변화	경제저성장	<ul style="list-style-type: none"> 경제활동인구 고령화 생산가능인구 감소 고령층 대상 사회복지 지출 증가 재정건전성 악화
		경제구조재편	<ul style="list-style-type: none"> 뉴노멀시대의 도래 공유경제의 부상 부동산 거품 붕괴 실업률 증가
		금융산업 재편	<ul style="list-style-type: none"> 전통적 금융산업 축소 암호화폐의 통화 대체
		공유경제 확산	<ul style="list-style-type: none"> 공적 자산을 활용한 공유경제 실현
	경제 글로벌화	신패권주의	<ul style="list-style-type: none"> 미중 무역 마찰, 지역경제의 블록화
		세계경제축 변화	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌 경쟁 격화 동북아 영향력 증대

메가트렌드		서브트렌드	주요 이슈
환경	환경 리스크 증대	기후변화	<ul style="list-style-type: none"> 지구 온난화 심화 탄소배출권 거래 활성화
		자연재해 증가	<ul style="list-style-type: none"> 신종 복합 사회적 재난 재해 증대
		환경오염 심화	<ul style="list-style-type: none"> 대기/수질/토양오염 심화 및 폐기물 증가 에너지, 식량, 수자원 부족 한반도 자원개발 등
		환경기술 고도화	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 저소비형 개발 확대 친환경 기술개발 가속 워터그리드 확산
	에너지 위기 및 자원고갈	신재생 에너지확대	<ul style="list-style-type: none"> 탈석유화/에너지 자원 확보 경쟁 심화 신생에너지의 확산과 에너지 복지 강화
		식량·수자원 문제 심화	<ul style="list-style-type: none"> 식량부족 물부족
정치	정치권력 이동 및 다극화	정치권력의 분권화	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여 요구 증대 지방분권화
		법·행정제도	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방재정 악화 지능사회 선도를 위한 정책적 지원
		안전 위험성 증대	<ul style="list-style-type: none"> 테러위험 및 분쟁 증가 보안시스템 강화
	남북관계 변화	한반도 정세 변화	<ul style="list-style-type: none"> 북미관계 정상화 동북아 경제공동체 구축
		남북한 협력관계 확대	<ul style="list-style-type: none"> 남북한 경제협력 남북한 경제통합 남북한 인프라 통합·구축 지원

제4장

지방자치 2040 비전설계

제1절 비전체계 설계논의

제2절 역대정부 비전검토

제3절 유사사례 비전검토

제4절 2040 비전체계 수립

제4장 지방자치 2040 비전설계

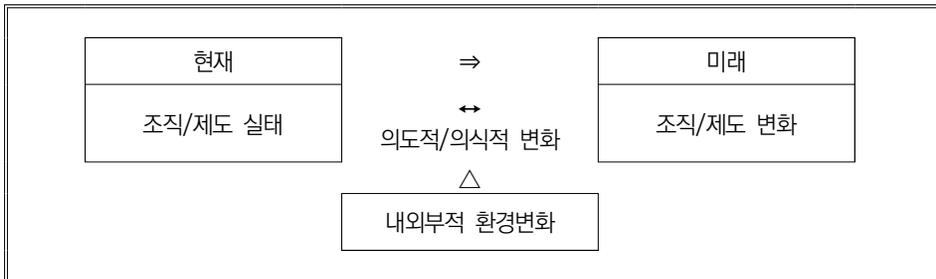
KRILA

제1절 비전체계 설계논의

1. 미래비전의 개념

- 미래비전은 미래에 달성하고자 하는 조직 또는 제도의 바람직한 모습으로 규정되는 것이 일반적임
 - 다만, 조직 또는 제도의 바람직한 모습의 달성은 조직구성원의 의도적이고 의식적인 변화노력을 통해서 이루어진다는 것이 전제되어 있고, 이러한 노력들은 조직 또는 제도를 둘러싸고 있는 제반환경의 변화를 고려 또는 반영하여 이루어지는 것임

〈그림 4-1〉 미래비전의 개념

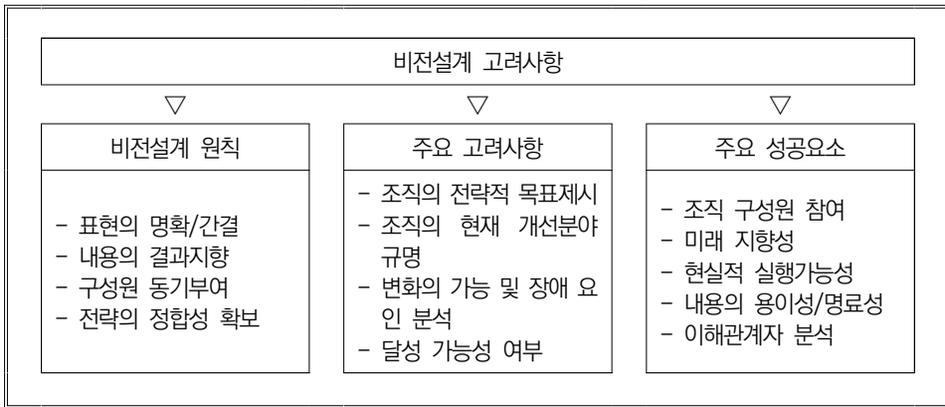


2. 비전설계 고려요소

- 비전설계에서는 비전의 내용과 추진에서 필요한 제반의 각종 요소들에 대한 검토가 필요함
 - 비전설계에서 가장 우선적으로 고려할 요소는 비전설계의 원칙으로 표현

의 명확성과 내용의 결과지향성, 구성원의 동기부여, 전략의 정합성 등이 준수되어야 하고, 실제의 비전설계 과정에서는 조직의 전략적 목표 제시와 현재의 개선분야, 변화의 가능성과 장애요인 분석 및 달성 가능성 등이 충분히 고려되어야 하며, 비전의 달성 가능성을 높이기 위해서는 조직구성원의 참여와 비전의 미래 지향성과 실행 가능성 및 내용 명료성이 확보되고, 비전과 관련된 이해관계자가 분석될 필요가 있음

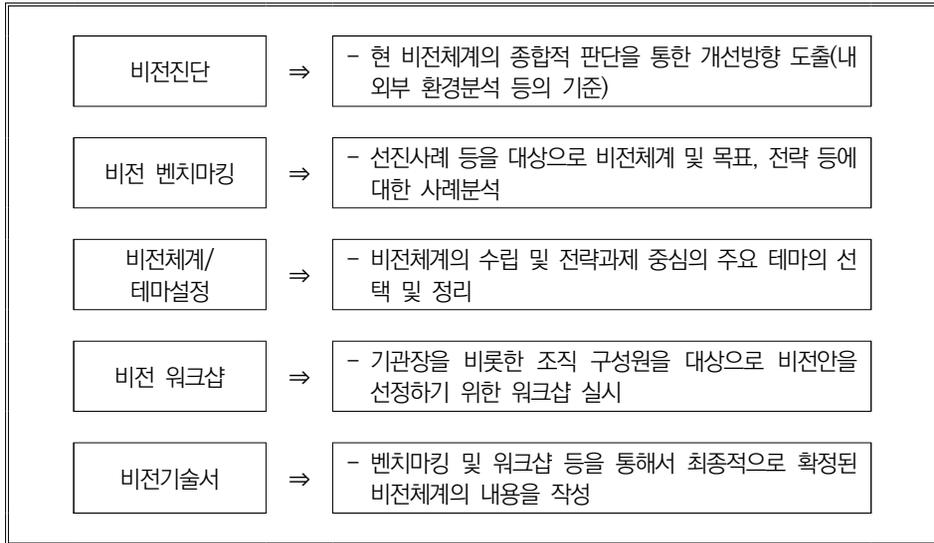
〈그림 4-2〉 비전설계의 고려요소



3. 비전설계 일반절차

- 미래비전의 설계는 비전진단과 비전 벤치마킹, 비전체계 및 테마 설정, 비전 워크샵, 비전기술서 등의 단계적 절차를 거침
- 비전진단에서는 현재의 비전에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 통해 개선방향을 도출하고, 비전의 벤치마킹에서는 비전체계와 목표 및 전략 등에 대한 선진사례를 분석하여 시사점을 도출하며, 비전체계 설정에서는 비전체계와 전략과제 등을 정리하며, 비전 워크샵에서는 기관장을 비롯한 조직구성원 전체가 참여하여 비전수립의 방향을 논의하며, 비전기술서는 상기의 과정을 통해 확정된 새로운 비전체계의 내용을 작성하는 것임

〈그림 4-3〉 비전설계의 절차



제2절 역대정부 비전검토

1. 역대정부 비전체계

- 1991년 지방자치의 부활 이래 역대정부별로 지방자치에 관한 다양한 정책이 수립되어 왔지만, 지방자치에 관한 체계적인 비전체계를 수립한 것은 노무현 정부에서 처음으로 시작되었음
 - 노무현 정부부터 현행의 문재인 정부까지의 지방자치에 관한 비전체계는 비전과 목표, 전략 및 과제의 구조로 설계되어 있음
- 이처럼 노무현 정부부터 현재에 이르기까지 지방자치에 관한 비전체계가 동일한 구조로 수립된 것은 노무현 정부의 비전체계를 이후 정부에서 승계한 것에서 비롯된 것임
 - 다만, 지방자치에 관한 비전체계의 구조적 동일성에도 불구하고, 비전을 달성하기 위한 목표와 전략 및 과제는 정부별 정책의 기조에 따라서 다소의 차이를 보여주고 있음

〈표 4-1〉 역대정부의 지방자치 비전체계

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
비전	- 지방활력을 통한 분권형 선진국가	- 창의와 활력이 넘치는 지역사회	- 성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	- 우리 삶을 바꾸는 자치분권
목표	- 주민과 함께하는 가까운 정부 - 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 정부 - 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 사회 - 자율과 정의, 공동체 정신을 바탕으로 한 사회	- 주민 삶의 질 향상 - 지방자치 역량 확대 - 지역경쟁력 강화 - 공동체 민주주의의식 제고	- 주민편익 증진 - 행정효율 제고 - 지방경쟁력 강화	- 주민과 함께하는 정부 - 다양성이 꽃피는 지역 - 새로움이 넘치는 사회
전략	- 중앙-지방정부간 권한 재배분	- 권한 및 기능 재배분 - 지방재정 확충	- 강력한 지방분권 기초확립과 실천	- 주민주권 구현 - 중앙권한의 획기적인

구분	노후현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	<ul style="list-style-type: none"> - 획기적 재정분권의 추진 - 지방정부의 자치행정 역량 강화 - 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 - 지방정부의 책임성 강화 - 시민사회 활성화 - 협력적 정부간 관계 정립 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치역량 강화 - 협력 및 공감대 확산 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 - 주민중심 생활자치·근린자치 실현 - 미래지향적 지방행정 체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방이양 - 재정분권의 강력한 추진 - 중앙-지방 및 자치단체간의 협력체제 강화 - 자치단체의 자율성과 책임성 확대 - 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선
과제	<ul style="list-style-type: none"> - 사무구분체계 개선 - 중앙행정권한의 지방 이양 - 대도시특례제도 개선 - 제주특별자치도 추진 - 교육자치제도 개선 - 자치경찰제도 도입 - 특별지방행정기관 기능조정 - 지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입 - 자치단체 관할구역 합리적 조정 - 지방분권특별법 제정 - 지방교부세 법정율 단계적 상향조정 - 지방교부세제도 개선 - 국세와 지방세의 합리적 조정 - 지방세의 신세원 확대 - 재산세와 종합토지세 과표 현실화 - 지방세 비교세·감면 축소 - 국고보조금 정비 - 지방예산편성지침 폐지 및 보완 - 지방채 발행승인제도 개선 - 지방양여금제도 개선 - 지방재정 평가기능 강화 - 자치단체 복식부기회계 제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 사무구분체계 개선 - 중앙행정권한의 지방이양 - 특별지방행정기관 기능조정 - 교육자치제도 개선 - 자치경찰제도 도입 - 국세와 지방세의 합리적 조정 - 지방교부세제도 개선 - 투명성·건전성 제고 - 자치입법권 확대 - 지방의회의 전문성·자율성 강화 - 주민직접참여제도 보완 - 지방선거제도 개선 - 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 - 지방자치행정체제 정비 - 정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화 - 분쟁조정기능 강화 - 특별지방자치단체제도 도입·활용 - 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선 - 자원봉사활동 장려 지원 - 지방분권 홍보 및 공감대 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 - 중앙권한 및 사무의 지방이양 - 특별지방행정기관 정비 - 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 - 지방재정 확충 및 건전성 강화 - 지방선거제도 개선 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 - 지방자치단체 평가제도 개선 - 지방자치단체간 행정협력체제 정립 - 자치경찰제도 도입 - 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력 - 읍·면·동 주민자치회 도입 - 지방자치단체간 관할 구역 경계조정 제도개선 - 주민직접참여제도 강화 - 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합 - 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편 - 대도시 특례제도 개선 - 지방자치단체 기관구성 형태 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 참여권 보장 - 숙의기반의 주민참여 방식도입 - 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 - 조례 제·개정 주민 직접방안제도 도입 - 주민소환 및 주민감사 청구 요건의 합리적 완화 - 주민투표 청구대상 확대 - 주민참여예산제도 확대 - 중앙-자치단체간 사무 재배분 - 중앙권한의 기능중심 포괄이양 - 자치분권 법령 사전협의제 도입 - 특별지방행정기관 정비 - 대도시 특례 확대 - 광역단위 자치경찰제 도입 - 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화 - 국세·지방세 구조개선 - 지방세입 확충기반 강화 - 고향사랑 기부제 도입 - 국고보조사업 개편 - 지방교부세 형평기능 강화

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체 예산지출 합리성 확보 - 재정운영 투명성·건전성 강화 - 자치입법권 확대 - 자치조직권 강화 - 분권형 도시계획체계 구축 - 자치단체 자체혁신체제 구축 - 지방공무원 교육훈련 혁신 - 지방공무원 인사제도 개선 - 지방자치단체 인사 공정성 제고 - 중앙-지방간 인사교류 활성화 - 지방의정활동 기반 강화 - 지방선거제도 개선 - 자치단체에 대한 감사체계 개선 - 주민감사청구제도 활성화 - 주민소송제도 도입 - 주민소환제도 도입 - 자치단체에 대한 평가제도 개선 - 조례 제·개폐청구제 개선 - 주민자치제도 개선 - 자원봉사활동 장려·지원 - 지역내 전문가의 정책과정 참여확대 - 주민투표제도 도입 - 중앙-지방정부간 협력체제 강화 - 지방정부간 협력체제 강화 - 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화 		<ul style="list-style-type: none"> - 도의 지위 및 기능 재정립 - 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례발굴 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 - 중앙-지방 협력기구 설치·운영 - 자치단체간 협력 활성화 지원 - 제주·세종형 자치분권 모델 구현 - 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 - 자치조직권 강화 및 책임성 확보 - 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 - 지방공무원 전문성 강화 - 지방재정 운영의 자율성 제고 - 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 - 자치분권형 평가체계 구축 - 자치단체 형태 다양화 - 지방행정체제 개편방안 모색 - 지방선거제도 개선방안 모색

2. 역대정부 비전체계 비교

- 역대정부의 지방자치 비전체계는 동일한 구조와 이념을 나타내고 있으나, 문재인 정부에서 자치단체 다양성의 이념이 추가되어 있음
- 설계구조는 전술한 바와 같이 역대정부에서 동일하게 비전과 목표, 전략 및 과제로 구조화되어 있고, 비전을 설계하기 위한 접근이념도 동일하게 자율성과 책임성, 효율성, 참여성 및 협력성 등이 기반으로 하고 있으나, 문재인 정부에서는 설계이념에서 지방자치의 다양성을 추가하고 있는 것이 특징임

〈표 4-2〉 역대정부의 지방자치 비전체계 비교

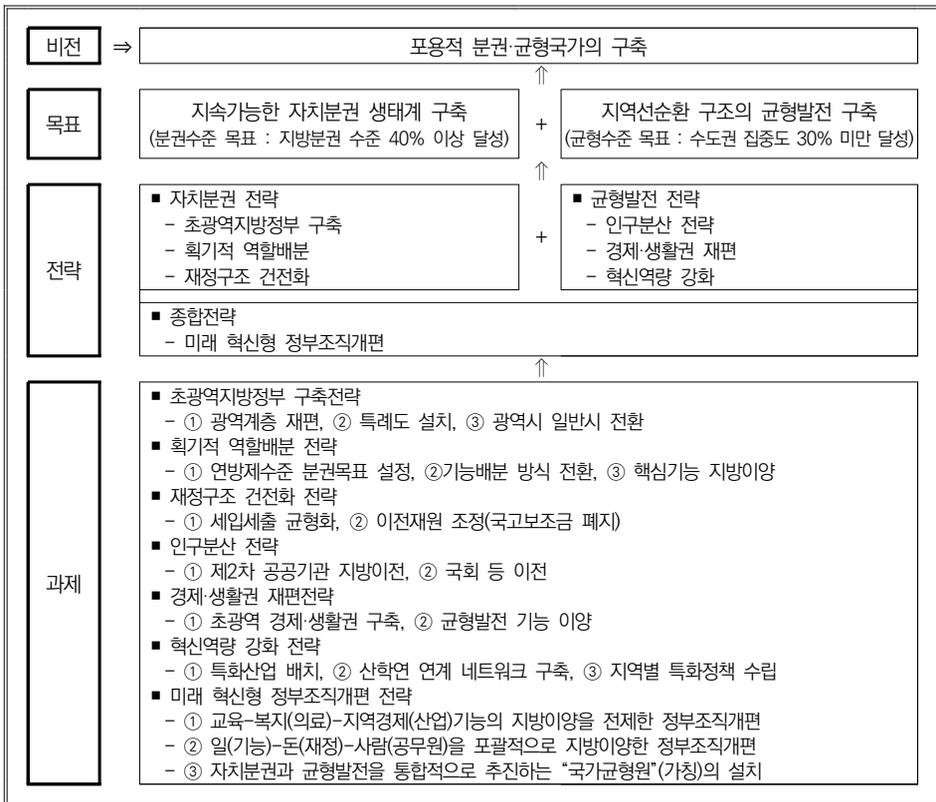
구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
설계구조	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제
설계이념	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 <u>지방자치 다양성</u> 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성

제3절 유사사례 비전검토

1. 정책기획위원회

- 정책기획위원회는 2019년에 2045년을 목표시점으로 자치분권과 균형발전을 조화롭게 도모하는 “포용적 분권·균형 국가의 구축”을 비전으로 7개 분야 18개 과제를 제시하고 있음
 - 특히, 비전의 달성목표를 자치분권과 균형발전으로 양분하고, 전략과 과제 등에서도 이러한 이원적 구조를 반영하고 있는 것이 특징임

〈그림 4-4〉 정책기획위원회 검토과제



2. 일본 “지방자치단체 전략 2040”

- 일본은 2019년에 “지방자치단체 전략2040”을 통해 2040을 기점으로 한 환경변화의 예측 및 이에 대응한 정책방향 구성하고 있으며, 지방자치단체의 혁신을 위한 기본방향으로 4개 분야를 제시하고 있음
- 일본의 인구동향과 지자체별 인구변화와 2040년에 발생할 개별 분야별 문제점 및 과제, 2040년에 다가오는 일본의 내정위기, 지자체 혁신의 기본방향 등의 분야를 논리적 구조로 설계하고, 각 분야별 대응과제를 수립하고 있음

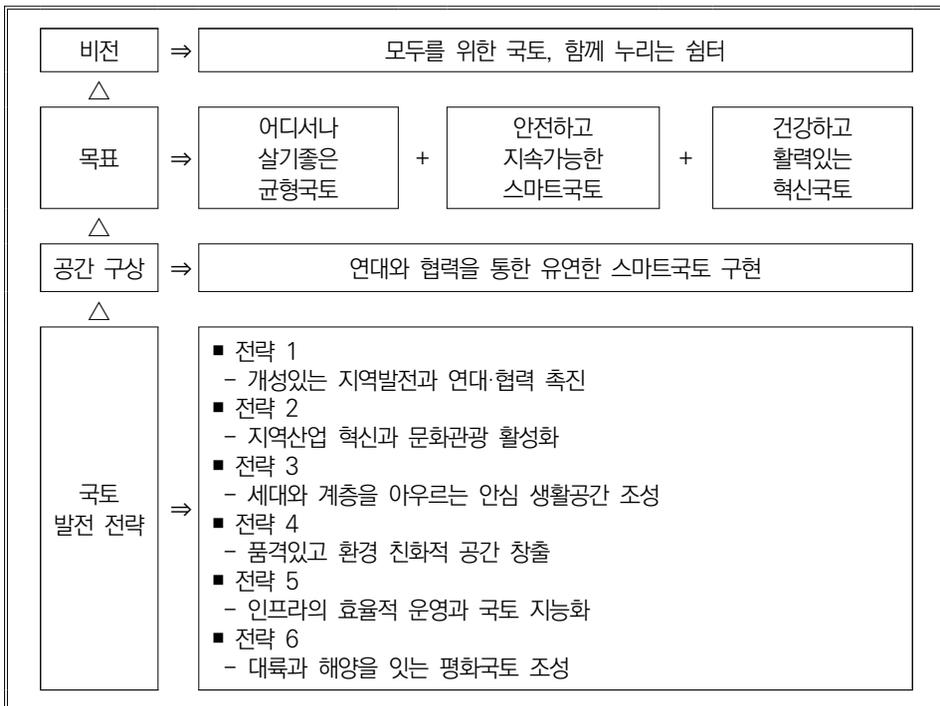
〈표 4-3〉 일본의 지방자치단체 전략2040

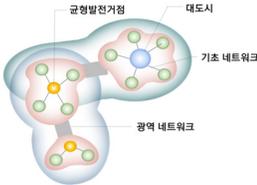
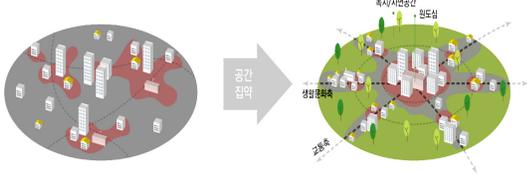
목 차	주요 내용
1. 일본의 인구동향과 지자체별 인구변화	(1) 베이비붐 세대의 노인화와 출산감소에 따라 관(棺)형 인구구조 형성, 대부분 지자체 인구 감소, 규모가 작을수록 감소율 확대
2. 2040년에 발생할 개별 분야별 문제점 및 과제	(1) 육아/교육 - 학생 수 감소, 지방교육 여건 악화 (2) 의료/복지 - 독거노인 증가, 요양·간호인력 부족 (3) 인프라/공공교통 - 인프라 노후화, 공공요금 상승 (4) 도시관리 - 도시의 스폰지화 저밀도화 진행 (5) 노동력 - 생산가능인구 감소로 인한 노동력 부족 (6) 산업 - 제조·건설업 쇠퇴, 서비스업 중심 지방산업 형성
3. 2040년에 다가오는 일본의 내정위기	(1) 청년을 흡수하며 늘어가는 도쿄권과 일손을 잃은 지방권 (2) 표준적인 인생설계의 소멸과 고용·교육 기회의 상실 (3) 스폰지화하는 도시와 노후화되는 인프라
4. 지자체 혁신의 기본 방향	(1) 노동대체기술(AI·로봇 등)의 적극적 활용 및 행정의 표준화·공동화를 통한 저비용·고효율의 스마트 자치단체로의 전환 (2) 민간에 의한 공적기능 수행(위탁·협력)으로 행정 효율화 추진 (3) 단일 지자체가 아닌 권역 중심의 도시기능 활성화 및 업무와 인력의 공유·이전 활성화로 광역·기초간 이층제 유연화 추진 (4) 수도권 내 도시들간 연계 협력을 통해 국가경쟁력을 유지하고 일자리·주거·의료문제 등 해결

3. 제5차 국토종합계획

- 정부는 2019년에 “제5차 국토종합계획”을 수립하여 계획기간의 국토활용에 대한 기본구조를 제시하고 있음
 - 계획기간 중 인구가 정점(2028년, 5194만명)에 도달한 이후 절대인구의 감소추세를 예상하고, 성장과 개발시대의 국토정책 패러다임에서 인구감소와 저성장을 상정한 국토관리·이용 중시의 정책 패러다임으로 전환을 추진하며, 6개의 국토발전 전략을 수립하고 있음
 - 국토계획의 비전은 “모두를 위한 국토, 함께 누리는 쉼터”로 설정하고, 이를 달성하기 위한 목표로 “어디서나 살기좋은 국토, 안전하고 지속가능한 스마트 국토, 건강하고 활력있는 혁신국토”로 제시하고 있음

〈그림 4-5〉 제5차 국토종합계획



국토발전 전략	주요 정책과제
<p>전략① 개성있는 지역발전과 연대·협력 촉진</p>	<ul style="list-style-type: none"> 지역간 연계와 협력을 통한 지역발전기반 조성  <ul style="list-style-type: none"> 지역 특성을 살린 상생형 국가균형발전 농산어촌의 경쟁력 강화와 새로운 위기지역에 대응 <ul style="list-style-type: none"> 인구감소지역 유희화 대응 및 집약적 정주체계 개편, 도시·생활서비스 연결성 강화, 체류·교류인구 유치 증대
<p>전략② 지역 산업혁신과 문화·관광 활성화</p>	<ul style="list-style-type: none"> 4차산업혁명 시대의 신산업 공간 육성 산업생태계 전환을 통한 지역산업 회복력 제고 매력적인 문화공간 조성과 협력적 관광 활성화 문화적 일상의 보편화와 글로벌 문화경쟁력 향상
<p>전략③ 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소에 대응한 유연한 도시개발·관리 <ul style="list-style-type: none"> 집약적 도시구조 재편(스마트 축소), 도농간 통합적 도시계획 수립, 노후건축물 및 빈집의 관리와 활용  <ul style="list-style-type: none"> 인구구조 변화에 대응한 도시·생활·주거공간 조성 <ul style="list-style-type: none"> 신혼부부·고령자 등 사회통합형 공간조성, 생활인프라 최소기준 달성, 공유주택 확대, 1·2인가구 주거 공급
<p>전략④ 품격있고 환경 친화적 공간 창출</p>	<ul style="list-style-type: none"> 깨끗하고 환경 친화적 국토 조성 기후변화 대응과 미세먼지 저감 노력 국토자원의 미래가치 창출과 활용도 제고 품격있고 아름다운 국토경관 창출
<p>전략⑤ 인프라의 효율적 활용과 국토 지능화</p>	<ul style="list-style-type: none"> 기간교통망의 효율화와 대도시권 혼잡 해소 인프라의 전략적 운영과 포용적 교통정책 추진 미래형 혁신 교통체계 구축과 물류산업의 글로벌 경쟁력 강화 지능형 국토공간 조성 및 국토관리 혁신
<p>전략⑥ 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> 한반도 신경제구상 이행과 남북간 경제교류 협력 확대 대륙과 해양을 잇는 관문국가로 위상 강화 글로벌 대한민국의 네트워크 역량 강화

4. 행정안전부

- 행정안전부(2020)는“지방자치 미래포럼 2040”의 비전으로 ① 사는 곳에 구애받지 않고, ② 양질의 행정서비스를 적시에 공급 받으며, ③ 내 삶의 문제를 스스로 해결할 수 있는 지방자치 구현을 제시하고, 이를 실현하기 위한 전략과제로 4대 분야 20개 과제를 검토하고 있음
- 2040년을 대비하여 검토할 필요가 있는 전략으로는 행정체제 혁신전략과 균형발전·지역성장 전략, 주민중심 서비스재편 전략 및 행정의 공공성 강화전략 등을 포함하고 있음

〈표 4-4〉 행정안전부 자체검토 과제

4대 전략	20개 과제(검토사항)
행정체제 혁신 전략	① 국가와 지방의 역할분담 방향(국가/지방간 기능 배분, 국가는 국민의 생존과 국가의 존립, 지방자치단체는 복지·보건 기능과 지역발전 역할)
	② 계층 및 경계 유연화 전략(국가/광역/시·군·구간 연계 협력 및 유연화, 지역실정에 따라 광역/기초간 업무·인력의 유연한 재배분, 공유된 플랫폼으로서의 행정체제, 지자체 업무처리 절차·양식의 표준화 및 정보시스템 통합 등 통해 중복투자 방지, 효율성 및 시민의 편의성, 인사관리의 유연성 제고)
	③ 지방자치단체 통·폐합 전략(도·광역시 통합, 과소군 통·폐합 등 지자체 광역화, 대도시 역할 재편, 자율적 통·폐합 유도 전략, 거주 이전을 포함해 폐지·축소된 지자체 주민이 생활서비스를 지속 제공 받을 수 있는 방안)
	④ 읍·면·동의 기능변화 방향(대주민 직접 서비스 역할 강화)
	⑤ 기능배분에 따른 재정제도 재편(국가/지방간 기능배분, 계층 유연화, 지자체 통·폐합과 함께 필요한 국가/지방 재정·세제 개편 방향, 고향사랑기부금제 등 지방재정 확충 방안)
	⑥ 스마트 행정혁신 전략(AI·로봇 등을 활용한 비용절감 및 만족도 증진, 단순 반복적인 업무의 단순화 표준화,자동화와 함께 유휴인력의 대면행정 서비스 강화, 무인화와 유인화의 동시전략, 직원들은 전문성·기획·소통 능력을 중심으로 기획·입안이나 직접대민 서비스 등 창의적·소통역할 수행)

4대 전략	20개 과제(검토사항)
균형발전·지역성장 전략	① 지역의 성장거점 창출(단일 지자체가 아닌 권역 중시의 도시기능 활성화, 집적의 이익을 통한 성장거점 형성, 도시·생활기능 확보 및 지역경제 건인을 위해 일정한 인구집적 수준 유지, 집약적 정주체계)
	② 지방의 산업 전략(지방의 산업 재편 전략 검토, 중공업/농업/신기술 친환경 발전 전략 등 지역간 산업 배분 검토, 농산어촌 경쟁력 강화 및 섬 발전 접경지역 등 낙후지역에 대한 특화발전 추진 전략)
	③ 마을과 시민 중심의 지역성장 전략(골목길 자본론)
	④ 교류인구 중심의 국토전략(정주인구에서 체류인구 및 교류인구로 정책전환 추진, 장기여행 활성화, 단·장기 이주 지원, 관광 활성화)
	⑤ 이민자 확대를 통한 인구 보전 전략(유효한 전략인지 검토 필요 또는 적극적 이민자 관리 전략으로 변경 검토)
주민중심 서비스 재편 전략	① 주민의 의료·복지·간호·요양 수요증가 대처 방안(간호 요양인력 확보방안, 치매 요양시설 확보, 지방에서의 의료서비스 공급방안, 원격의료)
	② 가족형태의 변화와 서비스 개편(법률혼 중심의 혼인·가족제도에 기초한 공적서비스 개편, 1인가구 증가, 세대가 아닌 개인을 서비스의 단위로 개편, 주민등록 상 세대주 등 가족단위로 설계한 사회제도 변화)
	③ 교육의 미래(학교에서의 돌봄서비스 필요성 증가 등 교육자치·일반자치 연계활성화, 지방 중등교육 고등교육의 위기, 지방대학 기능전환 전략)
	④ 육아·보육 서비스 기능강화(사회참여 여성인구 확대 및 저출산 문제 해소를 위한 국가 보육서비스 강화, 남성의 육아휴직 지원, 아동학대 관리)
	⑤ 다문화 사회의 심화와 여성(지역의 다문화 심화와 지자체의 역할)
	⑥ 재난·위기 대응 전략(코로나19, 지진, 미세먼지 등 예상치 못한 긴급·환경 재난 상황 발생시 주민보호를 위한 행정의 위기대응, 거버넌스 구축, 지자체간 연계협력을 통한 광역적 대응 활성화)
행정의 공공성 강화 전략	① 블록체인 기반 전자투표 등 온라인·모바일 주민참여 확대 전략
	② 민간에 의한 공적기능 수행 확대(공공개념의 확장, 민·관 연계확산)
	③ 지역 이기주의 및 갈등 해소 전략(화장 요양시설 확충과 함께 에너지 전환 정책에 따른 발전시설 설치 증가, 혐오시설 기피 등 님비 핏피현상)

제4절 2040 비전체계 수립

1. 비전체계 수립

- 비전체계 수립
 - 2040년을 목표시점으로 지방자치의 환경변화와 지방자치의 대응수준을 반영하여“선진적 자족형 지방자치”의 실현을 비전으로 설정하고, 이를 위한 전략과제를 도출

〈그림 4-6〉 지방자치 미래비전 체계

지방자치 환경변화(2040년 기준)		지방자치 대응수준(경쟁력 확보)
- 사회적 변화 : 인구변화 - 기술적 변화 : 과학기술융합 - 경제적 변화 : 저성장기조 - 정치적 변화 : 남북통일		- 자치체제 : 효율화 - 관장기능 : 포괄화 - 전달체계 : 다양화 - 주민참여 : 적극화
▽		
비전	■ 선진적 자족형 지방자치 - 선진적 의미 : 국가중심적 통치체제 탈피 - 자족형 의미 : 불균형과 환경변화 대응체제	
목표	- 주민의삶 측면 목표 - 지방자치 측면 목표 - 자치단체 측면 목표 - 국가경영 측면 목표	

2. 전략분야 설정검토

- 전략분야 설정검토
 - 지방자치의 논리적 기본구조를 중심으로 기존의 사례에서 제시된 전략분야를 검토하면, 행정안전부 검토대안을 제외하고는 일부 분야에 편중적 현상을 보임

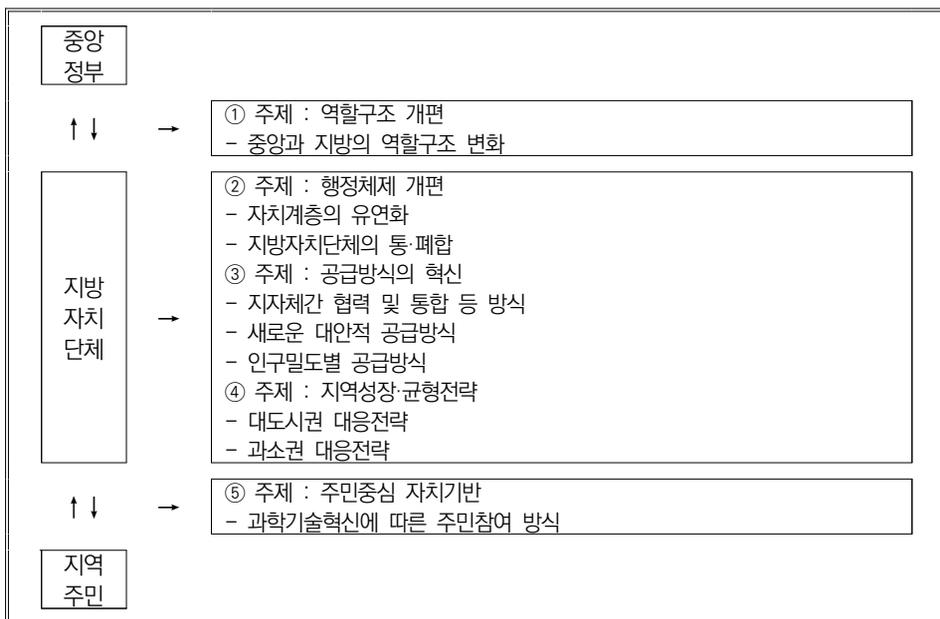
〈표 4-5〉 전략분야의 비교검토

기본구조	정책기획 위원회	일본 지역창생	국도 종합계획	이원희교수	행정안전부
역할구조					
행정체제					
관장기능					
공급방식					
지역성장					
균형발전					
주민참여					

○ 전략과제 검토

- 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민을 기본요소로 각각에서 검토가 필요한 전략과제 도출

〈그림 4-7〉 지방자치 미래비전 전략과제 검토



역할구조 개편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙과 지방의 역할구조 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 현재의 중앙과 지방의 기능 및 자원 배분구조, 중앙의 지도감독, 지방단위의 일반행정과 교육행정 등의 변화 가능성 검토 - 예시 : 중앙과 지방의 기능 및 자원 배분 변화, 일반행정과 교육행정의 통합 등
행정체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정계층의 유연화 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 현재의 광역 및 기초의 획일적 자치2계층제의 변화 가능성 검토 - 예시 : 도시 및 농촌에 따른 행정계층 다양화(1계층 또는 2계층), 단층제 메가광역의 도입검토(수도권, 동남권 등), 70~100개의 단층제 전환 ■ 지방자치단체의 통·폐합 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 광역단위 또는 기초단위의 행정구역 통합 가능성 검토 - 예시 : 광역시와 도의 통합(대구광역시+경상북도, 광주광역시+전라남도 통합논의), 광역과 기초의 통합(칠곡군의 대구광역시 편입 논의), 기초간 통합(전주시+완주군 통합) 등
공급방식 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체간 협력 및 통합 등 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시의 연담화 및 과소지역의 증가 등에 따라 다양한 지자체 간 협력분야 및 협력방식의 검토 - 예시 : 기존의 협력방식 개선(사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합)과 새로운 협력방식 도입(특별지방자치단체, 협약) ■ 새로운 대안적 공급방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 행정서비스 제공에 민·관 협력을 활용하거나 새로운 과학기술을 접목하여 주민의 편의를 제공하는 방식 검토 - 예시 : 농협과 우체국 등을 활용한 방문서비스, 드론 등 새로운 과학기술을 접목한 서비스 제공 등 ■ 인구밀도별 공급방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시권과 과소지역에 따른 차별적 행정서비스 공급방식의 가능성 검토 - 예시 : 대도시권의 각종 무인발급기 확대와 과소지역의 방문서비스 확대 등
지역성장 전략	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대도시권 대응전략 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 대도시권의 인구과밀 및 연담화 등의 특성을 감안한 지역성장 및 균형발전 대응전략 검토 - 예시 : 부울경의 메가광역 성장전략, 수도권의 제2 공공기관 지방이전 등 ■ 과소지역 대응전략 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 과소지역의 저밀도 및 공간분리 등의 특성을 감안한 지역성장 및 균형발전 대응전략 검토 - 예시 : 지역자원에 근거한 특화적 산업전략, 읍 중심의 정주체계 전환전략 등
주민자치 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과학기술혁신에 따른 주민참여 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 개요 : 과학기술혁신에 따른 주민참여 패러다임 전환 가능성 검토 - 예시 : 참여욕구 변화, 참여방법 변화, 직접민주제 확대 가능성 등

제5장

지방자치 2040 분야별 전략과제

제1절 역할구조 개편

제2절 행정체제 개편

제3절 공급방식 혁신

제4절 지역성장 전략

제5절 지역균형·발전전략

제6절 과학기술 혁신에 따른 주민참여 패러다임 변화

제5장

지방자치 2040 분야별 전략과제

KRILA

제1절

역할구조 개편

1. 현황 및 미래변수 예측

1) 거시환경변화

(1) 인구, 4차 산업혁명, 경제, 환경, 그리고 라이프스타일의 변화

- 저출산고령화, 라이프스타일, 도시화, 과학기술융합, 저성장, 불균형과 양극화, 기후변화와 자원 문제가 더욱 심각해지고 심화될 전망
- 2040년에는 전 세계 대학의 80%가 사라질 정도로 비대면 학습과 훈련이 일상화될 정도로 전통적인 의미의 기관 중심, 지역 중심, 공급자 중심의 가치사슬이 크게 달라질 전망

(2) 지역소멸과 불균형

- 수도권과 거리가 먼 지역을 시작으로 지방소멸, 문화와 역사, 그리고 전통이 사라지는 사실상의 도시국가화로 진전될 전망
 - 전통적인 의미에서의 중앙-광역-기초 형식의 중앙과 지방정부간 관계는 수직적이 아니라 수평적으로 그리고 지역과 거점 도시의 여건에 따라 다양한 형태를 띠게 될 전망
- 다른 한편으로는 세계화 및 전지구화가 더욱 발전할 것인바 팬데믹 등 보건, 무역, 인적 물적 이동 등에 있어서도 국가간 경계가 흐릿해질 수 있으며 사안에 따라서는 국제적 공조가 불가피한 상황이 수시로 발생할 전망이다

(3) 자치권

- 정부간 관계는 수직관계(지휘감독)에서 수평관계(협의계약)로 발전 : 중앙 정부-지방정부간 관계는 layer cake 모형에서 marble cake 모형으로 발전
 - 중앙과 지방의 관계가 정치권력체계에서 공공서비스공급체계로 전환
 - (현재) 민주주의 접근 : 중앙정부 독점권력의 공간분산(분점)
 - (미래) 주민생활 접근 : 지방정부는 주민의 일상생활 보장하는 서비스 공급기구 → 지역사회공동체, 사회경제 영역

(4) 행정관할권역

- 지방의 경계는 공적 의사결정과 통치구역 단위에서 공공서비스 공급구역으로 전개
 - 광역공공서비스 공급구역단위의 다양화 → 특정 광역서비스 공급하는 지방정부 연합(조합) 기반의 전문기능 활성화 (예, 광역교통청, 광역수도청, 광역환경청, 광역시설관리청 등)
 - 인구소멸지역 등의 빈공간은 광역자치단체가 직접 서비스

(5) 주민

- 주민 요건과 구성의 다양성 : 주어진 주민 → 스스로 선택하는 주민, 항구적 주민 → 일시적 주민, 야간정주 주민 + 주간활동 주민
 - 주민중심 자치 : 관할구역간 주민의 공공서비스 선택권 → 공공서비스에서 지방정부간 경쟁체제, 관할구역 독점의 해체
 - 국민이 국가를 구성하고 지역은 주민이 구성, 주민의 경우 주민등록증이 없어도 이주민으로 일정기간 살고 있으면 의사결정에 참여할 권리 부여
 - 현재는 주민등록지를 주거지로 보고 그 지역을 관장하는 지방자치단체가 소득세 및 재산세, 그리고 소비관련 조세의 경우까지 모두 지방세로 수입을 획득하나 원천징수하는 근로소득세에 대해서 부과되는 지방소득세는 근무처 주소지가 획득하고 있음

- 주민은 지역 및 광역의 정부가 공급하는 서비스에 대응해서 비용을 대응할 수 있도록 지방세 관할 단위를 유연하게 조정할 수 있어야 함

2) 지방자치 변화

(1) 주민 중심의 소규모 지역기반 자치의 확대

- 전국에 걸쳐 획일적이고 기관(공급자) 중심의 중앙과 광역이 결정한 정책을 집행하는 행정단위로서 기초자치단체 역할에서 벗어나 소도시 수준의 지역단위(commune: 사람들이 의도적으로 모여 함께 살며 공동의 이익, 재산, 소유, 자원을 공유하는 공동체)의 주민자치가 강화될 전망
- 반면 권력기관으로서의 수도권 중심 광역정부는 더 이상 의미가 없을 전망이며 도관(conduit) 역할 중심의 광역자치단체는 소멸하고 서비스 및 분쟁 조정기능으로 재편
- 인구가 소멸되는 비수도권 농촌지역의 경우 지역단위 자치도 쉽지 않을 수 있으므로 이 지역은 준광역단위(county level)를 통해 필요한 의사결정이 이루어질 수 있을 것

(2) 서비스 중심의 스마트 행정

- 전국에 걸쳐 최소한의 복지서비스(national minimum) 중 현금급여성 등은 전자급부시스템을 통해 지역과 관계없이 서비스가 이루어질 전망
- 지방정부가 전통적으로 국고보조금-도비보조금 등 매칭을 통해 분담해온 대부분의 집행서비스는 이러한 다계층의 정부단위가 복합적으로 서비스를 분담할 이유가 사라질 전망
- 교통, 경찰, 소방, 하천 유역관리 등 광역서비스는 특별지방자치단체나 자치단체조합이 담당하는 등 지방자치단체는 중앙-광역-기초 3층의 계층구조가 아니라 기능위주로 재편

3) 점진적 변화 vs 파괴적 전환

(1) 현재에 기반한 미래 전망

- 저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 도시 과밀화 및 농촌 과소화, 이로부터 파생되는 경제의 저성장 기조가 지속될 것으로 예측. 또한 주민의 참여욕구가 강화되고, ICT를 통한 참여 기반이 확대될 것으로 전망. 이는 복지 중심의 정책 추진과 도시-농촌에 대한 차별적 서비스 제공 및 민관 협력, 자치단체의 정책역량 제고, 주민의 실질적 참여를 위한 법·제도 기반 강화 등이 필요함을 시사
- 미래 지방자치는 기존의 '단체장-의회 중심의 제도자치'에서 '주민 중심의 생활자치'로의 전환이 될 것으로 전망. 이에 따라 지방자치의 미래 비전은 '주민이 행복한 생활자치' 전망

(2) 초연결사회의 지방자치

- 주민과 마을을 넘어서는 부분은 IoT, 5G, AI, 빅데이터 등을 통해 저성장 시대에도 불구하고 삶의 질은 매우 빠르게 바뀔 전망
- 모든 기업과 기관과 도시가 실물세계와 디지털세계의 융합을 추진하고 디지털트윈이 보편화되는 환경을 감안하면 초연결사회의 지방자치의 모습도 제도자치가 아니라 생활자치, 주민이 행복한 마을 단위로 변화될 것으로 전망됨

(3) 세계화와 지방자치 기능별 광역화

- 기능별 광역화 모델은 지역의 힘이 국가의 힘인 시대, 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대에 적합한 올바른 국가-지방발전모델일 수 있음
- 중앙의 비대화, 지방의 왜소화로 중앙과 지방, 수도권과 비수도권의 격차가 벌어지면 고령화도 지방이 훨씬 빨리 진행되고 저출산도 더 심각한 형

편으로 지방의 자생력을 키우는 것이 일차적인 방향인바 일차적으로 기능별 초광역화가 필요함

2. 대안검토

1) 행정 측면

(1) 자치권의 내용과 주민 개념 재정립: 주어지는 것에서 선택하는 것으로

- 자치의 주체로서 주민의 요건 및 특성 변화
 - 현재 지방자치단체 내 주소를 가진 자를 그 지방자치단체의 주민으로 두고 있으나 향후 주소가 아닌 다른 기준들 중 주민의 선택에 따라 해당 지방자치단체의 주민으로 규정될 수 있음
 - 미래 주민들의 생활상이 글로벌, 비공식, 온라인 공동체로 변화할 것을 고려하면, 현재와 같은 주민등록주소지에 근거한 주민의 개념 및 공동체 의식은 점차 사라질 것임
 - 기존 주소에 근거한 항구적 주민 개념이 향후 정주, 직장, 교육 및 행정서비스 등에 따라 일시적 주민으로 자주 변동할 것임
- 주민들이 기존 항구적 주민에서 일시적 주민으로 변화함에 따라 자치권, 관할구역, 주민투표, 조례 제정 등의 기본 근거 재정립
 - 「지방자치법」 제12조, 제13조, 제14조 등 주민의 자격, 권리, 주민투표 등을 명시함
 - 이러한 주민들의 일시성과 변동성을 감안하여 조항들을 변경함. 예를 들어 「지방자치법」 제12조 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.”는 조항은 “지방자치단체의 구역 안에서 거주, 직장, 기타 등 중에 선택하는 주소에 따라 해당 지방자치단체의 주민이 된다.”로 변경할 수 있음

- 주민 요건 변화로 인한 선거권 및 제도 조정
 - 중앙, 광역, 기초에 일괄적으로 투표권을 제시하는 방법이 아니라, 선택적 선거로 변화
 - 다만, 선거권의 기본구조는 인구과소지역의 경우 광역자치단체 단위로 선거권을 조정하고, 50만 이상 기초자치단체는 기초 단위로 조정함

(2) 주민자치의 변화

- 유권자로서의 시민 역할 확장
 - 정책 과정에서 시민참여 민주주의와 대의 민주주의를 통합한 헤테라키(융합) 민주주의에 대한 선호가 점차 강화되고 있음(NIA 한국정보화진흥원, 2017)¹⁾
- 시민참여 다양화 및 통합 추구
 - 기존의 투표 방식 이외에 정치적 과정에 참여할 수 있게 됨. 예를 들어 플랫폼 기술을 활용한 온라인 국민청원을 통해 새로운 법안 마련
 - 지방분권이 강화될수록 주민의 참여가 다양성을 포괄하고 통합을 추구하는 방향으로 이루어질 것임
- 주민자치와 지방의회 간 연계 강화
 - 주민자치의 강화는 곧 스스로 결정하고 운영하며 책임지는 구조를 의미함
 - 주민자치를 기반으로 기초 단위 지자체가 수행하는 모든 기능에 대한 소통·견제를 통해 책임성을 확보할 필요가 있음
 - 이는 곧 마을 단위 주민자치가 지방의회와 긴밀히 연계되어 의결권·집행권·감사권을 행사할 수 있어야 함을 의미함

1) 『글로벌 미래전략』

(3) 신중년층의 역할 확대

- 신중년층이 주민자치와 마을공동체의 중심이 될 것으로 예상됨
 - 신중년층은 50세에서 69세까지 장년에서 노년 사이의 단계를 뜻하는 연령층으로 평균수명 증가로 인해 신중년층 인구가 차지하는 비중이 크게 늘고 있음
 - 대부분의 시민들이 직장을 중심으로 활동하다, 은퇴 후 지역사회 중심으로 활동을 이동함에 따라 신중년층은 지역사회를 중심으로 다양한 사안들에 대해 자발적 활동의 기반이 될 것임
 - 이들을 긍정적 역량으로 이끌기 위해 지역 단위 주민자치와 지방의회 간 연계 강화, 공공서비스 내 주민자치를 통한 생산·공급 확대, 각종 제한요건 개정
 - ※ 현 노인복지서비스의 기준인 65세 이상 연령에서 신체 건강 여부에 따른 대상으로 변경

(4) 온라인 중심 시민사회 공간과 주민자치 연계

- 온라인 플랫폼 형식의 활동 분야 매칭을 통해 시민사회 공간 창출
 - 공간 및 거점을 중심으로 한 오프라인 중심 시민사회 활동에서 물리적 공간을 벗어난 온라인 중심 시민사회 활동으로 변화하여, 인권, 교육, 빈곤 등 각 분야 시민사회 활동이 온라인을 거점으로 활발히 일어날 것으로 예상됨
 - 기존의 분야별 단체를 구성하여 활동하는 것이 아니라 플랫폼 형식의 활동 분야 매칭을 통해 시민사회 활동이 이루어질 수 있음
- 지방정부 차원의 온라인 플랫폼 참여를 강화하여 지역 단위 다양한 사안을 지방의회에서 의제화
 - 현재 ‘청와대국민청원’을 통해 「민식이법」등이 의제화되는 것처럼 향후 온라인을 중심으로 지역의 다양한 사안별 의제화가 강화될 것임
 - 기존 중앙정부 중심의 온라인 플랫폼 참여가 아닌 지역 차원의 사안을 다루는 온라인 플랫폼 구축 필요
 - 온라인 플랫폼을 통해 의제화되는 사안들이 지방의회에 연계될 수 있도록 각 지역마다 조례를 통해 의무화 조항 규정

(5) 시민의 공공서비스 생산자로 역할 확장

- 시민이 공공서비스 객체에서 주체로 전환되어 공동서비스의 적극적 공동
창안자 역할로 확장함²⁾
 - 향후 정부가 모든 행정서비스를 일방적으로 제공하는 형태에서 공동체 중
심의 공공서비스 공동생산 형태로 변화함
 - 시민들은 보건, 교육, 교육 등 다양한 공공서비스의 내용, 공급방식, 대상
자 선정, 전달에 이르는 전 과정에 참여하여 스스로 원하는 공공서비스를
결정하고 제공함
 - 예를 들어 마을 공동체 내에서 주민들 스스로 마을 단위 돌봄서비스의 내
용을 결정하고 서비스를 제공하거나 제공받을 수 있음
 - ※ 예를 들어 전문가의 지원 하에 중고령층이 노인돌봄을 제공하거나, 유아동 보육 서비스
제공
- 4차 산업혁명 기술발달이 시민의 공공서비스 생산 과정을 편리하게 도울 것임
 - 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 기술 발달로 인해 의사결정에 참여하
는 방식이 변화함. 즉, 기존 정책의 소비자에서 정책의 결정·집행·제공 과
정에 참여하는 적극적인 공동 창안자로 대체됨
 - 각종 기술 발달은 전문가가 아니더라도 공공서비스를 생산·전달할 수 있도
록 전환할 것임
 - ※ 예를 들어 빅데이터와 사물인터넷의 결합을 통해 전문가의 지원 하에 가정이나 마을 공
동체 내에서 중증장애인이거나 돌봄이 필요한 노인을 대상으로 복지서비스 제공 가능
- 시민 참여형 스마트시티 조성을 통해 주민에 의한 도시계획 수립·집행 활성화
 - 스마트시티 정책은 4차 산업혁명 관련 기술 발달과 시민들의 참여를 결합하
여 도시개발 및 계획 과정에서 시민이 적극적 주체로 나서는 과정을 포괄함
 - ※ 예를 들어 사물인터넷 기술을 통해 주민들의 주차공간을 공유하여 주차난을 해결할 수
있으며, 이는 도시개발 및 계획 내에 반영됨

2) Havard Kennedy School ASH CENTER가 진행한 『Civic Power: Rebuilding American Democracy in an Era of Crisis』의 저자인 Hollie Russon Gilman 인터뷰

2) 재정 측면

(1) 공공서비스 지속을 위한 공공서비스 생산 주체 확대

- 고령화사회가 심화될수록 공공서비스의 지속을 위한 기반을 마련할 필요성이 높아짐
 - 고령화사회가 될수록 공공서비스를 받고자 하는 시민들의 요구가 높아지나, 이를 충당할 수 있는 재정을 지속적으로 마련할 수 있는가가 중심 이슈로 제기될 것임
 - 신중년층을 단순히 공공서비스 수혜자로 제한하는 것이 아니라, 공공서비스의 공동 생산자로 변화할 필요가 있음
 - ※ 예를 들어 60세-79세 신중년층이 마을도서관, 보육, 교육, 민원 등에서 자원봉사를 통해 공공서비스를 제공할 수 있다면, 그만큼 해당 연령층에 투입되는 보건 예산을 줄이는 것은 물론 자원봉사를 통해 관련 예산을 줄이는 효과를 이중으로 누릴 수 있음
- 마을공동체를 중심으로 주민 스스로 보육, 교육, 돌봄 등 각종 공공서비스를 제공함
 - 보육, 교육, 돌봄 등 다양한 공공서비스 수요를 공동체 내에 흡수하여 세대통합형으로 제공함으로써 재정수요의 원천적 감소가 가능해짐
 - ※ 예를 들어 노인이 유아를, 초등학생이 노인을, 신중년층이 노인을 돌보며 기존 복지서비스를 대체함
 - 주민들은 고향사랑기부금 등을 통해 직접 공공서비스 생산 및 제공의 주체가 되지 않더라도 자원 조달의 주체가 될 수 있음

(2) 지방정부들 간 수평적 연대의 기반으로서 시민연대체 구성

- 선택적 주민되기에 의한 주민자치권 실현을 통해 시민 간 연대 강화
 - 지방정부들 간 재정연대와 공유를 통해 대중교통, 돌봄, 보육 등 각종 지방 공공서비스를 공유할 것으로 예상됨
 - 이러한 변화는 굳건한 주민 합의 하에 가능하기 때문에 계층·지역·문화적 차이로 인해 발생할 수 있는 분열과 갈등을 해소하고 보편적인 공공서비스

공유에 대한 넓은 시민연대가 필요함

- 근본적으로 다양한 계층·지역·문화를 지닌 시민들 간 연대와 합의가 가능한 시민연대체 구성 필요

(3) 관 주도가 아닌 공동체 중심의 회복사회 구축

- 맞춤형 정부와 지속적인 사회 구현을 위해 선택적 핵심 기능 약화나 긴급한 특정 기능이 필요한 상황 발생 시 시민사회가 이를 보완함
 - 예를 들어 코로나 19 시 부족한 보건인력을 민간에서 대체하거나 마을 내 돌봄 공동체를 통해 아동 및 노인 돌봄 기능 수행
 - 공동체를 중심으로 필요한 기능을 수행하기 위해 공동체 연대기금과 같은 형태의 재원시스템 구축 필요
- 소수자 대표 집단의 재구성을 통해 삶과 복지 중심의 다양한 사안들에 대한 참여 확대
 - 향후 인구감소, 특정 연령대 감소(유아동층), 코로나 등 감염병 발생으로 인한 이주노동자 감소 등으로 인해 몇몇 옹호집단의 경우 과소 대표 현상이 심화되고 반대로 과대 대표 현상이 강화되는 집단도 발생할 것임 (European Economic and Social Committee, 2017)
 - 현재의 소수자 대표 집단이 향후 없어지거나 반대로 더 이상 소수자 집단이 아닌 상황이 발생할 수 있음
 - ※ 예를 들어 가족 구성 변화로 인해 한부모가족, 동거가족, 1인가족 등이 일반화될 것이며, 현재의 소수자 집단 기준이 변화할 것임
 - 현재의 소속, 부문에 근거한 대표 집단이 아닌 사안별 대표 집단이 발생하여 사안을 중심으로 스스로 극복하며 의제화하는 행태가 나타날 것임

3) 교육 측면

(1) 지방재정과 지방교육재정의 관계

〈제 1안: 연계·협력〉

- 지방행정서비스를 제공하는 지방자치단체와 시·도교육청이 전체 예산과정(예산의 편성, 집행, 결산 및 평가)에 걸쳐 상호 협의하고 조율하는 협력적·통합지원 재정관계를 구축하는 것이 중요
 - 교육예산은 교육청에서 특별회계를 관리하고 시·도의회에 직접 예산안을 제출함에 따라 시·도 예산담당관과 분리·운영되어 두 주체 간에 예산과정을 두고 협력적 재정관계를 모색하는 절차나 노력 필요
 - 다른 예산 사업의 절차처럼 교육청에서 광역자치단체의 예산담당관실로 예산안을 제출하도록 규정함으로써 교육청에서 시·도 예산 부서에 예산 제안을 하면 시·도 예산담당 부서에서 이를 사정(査定)하여 통합 조정하거나 지방자치단체장에게 교육지원 의무와 함께 예산협의권 등을 부여하여 실질적인 권한을 부여하는 방안 등이 검토될 수 있음
 - 이는 중앙정부의 각 부처에서 특별회계나 기금을 운용하지만, 사업에 대해서는 예산실에서 검토를 하고, 모든 예산을 중앙예산기구(기획재정부)에서 국회에 예산안을 제출하는 절차와 같은 논리로 이해되나, 교육청의 재정 중에는 중앙정부가 표준화된 교육 서비스의 보장을 위해 중앙정부가 지원하는 재원이 포함되어 있음을 감안하여 지방교육재정교부금, 지방교육세로 지원되는 자금 등은 구분하여 별도의 계정으로 관리되어야 할 것임
 - 그러나 이는 사실상 시·도에서 교육비특별회계를 관리하겠다는 것으로 이럴 경우 특별회계가 교육청에 있는 것이 아니라 시·도에 있게 될 것이므로, 이는 현행 지방교육자치제도의 근간을 뒤흔드는 발상으로 매우 위험함. 즉 총액으로 지원하는 보통교부금 성격의 법정전입금에 대해 지방자치단체가 관여하는 것은 교육감의 예산편성 권한을 지나치게 침해할 뿐 아니라, 오히려 교육감의 책무를 규정하여 교육감의 자금 운용상의 재량권을 축소시켜 갈등을 야기시킬 가능성이 높음. 따라서 지방교육재정과 지방재정의 상

호 연계를 통한 예·결산 및 성과관리 강화를 위하여 지방교육행정협의회 상설화와 인적교류 활성화 방안을 강구할 필요가 있음

- 학생들이 자치단체 행정구역을 벗어나 다른 자치단체로 통학을 하게 되면 교육비용은 관련 자치단체간에 분담토록 함
 - 이를 위한 상호협약이나 또는 이 협약이 이루어지지 않을 경우에는 관할지역의 교육감의 결정에 의해서 서로간의 비용분담 방안 마련 필요

〈제 2안: 통합〉

- 정치적 변화로 인하여 일반행정과 교육행정이 통합된다고 할지라도 교육회계는 현행처럼 일반회계와 별도의 특별회계로 존치하는 것이 합리적
 - 지방자치와 교육자치의 이원적 구조에서 교육비특별회계의 운영은 지방자치단체의 적극적인 재정지원에 한계를 보이고 있으나 일반회계로의 전환에 따른 교육재정의 안정적 확보가 곤란하다는 지방자치와 교육자치의 통합에 반대하는 일각의 우려를 불식시키기 위한 합리적인 대응 방안 마련 또한 신중하게 고려되어야 함
 - 따라서 단기적으로는 지방교육재정의 안정적인 확충을 위해 일반회계에 편입하지 않고 교육비특별회계로 운영하여, 교육재정 축소에 대한 우려를 불식시킬 필요가 있음. 교육비특별회계로 운영하고, 여기에 교육부의 지방교육재정교부금을 통해 지방자치단체간의 재정격차를 보완하는 것임
 - 즉 지자체가 지방교부금과 지방교육재정교부금을 총괄 관리하는 경우 이를 별도 관리하는 계정이 필요함. 우선 지방교부금 제도에서 교육 관련 수요를 반영하도록 하는 경우(지방교육재정교부금관리 계정), 지방교육세로 지원되는 자금을 관리하는 경우(지방교육세관리 계정), 일반지자체에서 교육을 지원하는 경우(일반교육지원 계정)로 구분하고, 이러한 재원에 의한 계정의 구분은 세출의 구분과 관련하여 관리토록 함

3. 전략제언

1) 행정분권과 정부간 관계전략

(1) 중앙과 지방 간 정부간 관계의 재설정

- 국가와 지방자치단체의 수직적 관계에서 중앙정부와 지방정부로의 수평적 관계로 재설정함
- 헌법 및 법령의 개정
 - 현행 헌법 및 법령에서는 국가와 지방자치단체로 구분하여 국가와 중앙정부를 동일시하고, 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 관계가 아니라 중앙정부에 예속된 관계로 설정하고 있음
 - 국가와 지방자치단체가 아니라 중앙정부와 지방정부로 표현하도록 헌법 및 법령을 개정함으로써 국가가 곧 중앙정부를 의미하는 것이 아니라, 중앙정부와 지방정부가 함께 역할 분담을 통해 국가를 구성하는 것임을 명확히 할 필요가 있음
 - 이를 통해 중앙정부와 지방정부의 관계를 수직적, 행정적 관계에서 수평적, 법률적 관계로 전환함
- 관여법정주의 채택
 - 중앙정부의 지방정부에 대한 관여는 '법률' 또는 '법률로 위임된 시행령'에 의한 경우만 인정(관여법정주의)하고, 현행 지방자치법상 포괄적 관여수단인 '지도'를 삭제하는 등 중앙정부의 관여를 축소함
- 자치단체 사무 관련 사전심의제도 도입
 - 지방자치단체에 각종 부담을 주는 사무관련 법령의 제·개정시 사무구분 및 배분, 국가관여, 재정부담 등에 대해 필수적 사전 심의
- 행정계약체계(정부간 계약방식)의 신설·보완
 - 중앙정부와 지방정부 간에 수평적, 법률적 관계를 설정하기 위해서는 정부간 계약이 활성화되어야 함

- 민사상 계약과 다른 행정계약의 법적 성격과 효과가 모호해질 수 있으므로, 1) 자치단체별 비용 및 조건 등 차별 허용 범위, 2) 계약 불성립시 강제성 허용 여부, 불이행시 이행방법, 3) 사무처리 중 분쟁발생시 소의 종류, 사무처리 거부시 민원처리 주체 등에 대한 법적 장치에 대한 보완 필요

○ 조례의 위상 강화

- 현행 자치법규 체계인 조례와 규칙은 중앙정부 법령의 하위 법체계로서의 위상을 갖고 있으나, 이를 자치법률, 자치규칙으로 표현을 변경하여 자치법규의 위상을 강화
- 사무수행주체만을 지방으로 이관하는 방식에서 사무수행기준도 대통령령에 위임하지 말고 조례로 정하도록 위임함으로써 지방 차원에서 사무수행의 현지 적합성을 제고하도록 함

(2) 지방자치단체 사무구분체계의 개편

○ 기관위임사무 폐지 및 법정수임사무 신설

- 기관위임사무는 중앙정부가 정책결정을 하고 이에 따라 지방자치단체가 획일적, 일방적으로 집행하는 방식으로 지역의 특수성과 지역의 자발성을 담보하고 있지 못함
- 자치권을 제약하는 기관위임사무를 폐지하되, 일부 국가사무로 존치되는 사무·자치사무로 전환되는 사무를 제외한 나머지 사무를 법정수임사무로 하여 폭넓은 자율성을 부여함
- 공공서비스 공급에 있어서 4차 산업혁명에 의한 스마트 기술 적용으로 전달체계 혁신을 통해 비용-효과성을 극대화할 수 있는 사업에 대해서는 지방 위임보다는 중앙정부가 직접 담당하도록 함
- 법정수임사무는 반드시 법령에 근거가 있어야 하며 지방의회의 관여를 인정하고, 국가에 대한 쟁송권을 인정하며 소요 재원도 국가가 부담함

○ 단체위임사무 폐지(자치사무 전환)

- 자치사무·기관위임사무와 구별이 모호하고 구별의 실익도 적은 단체위임

사무를 폐지하고 자치사무로 전환하여 자치권을 확대함

○ 공동사무 최소화

- 권한과 책임이 모호한 공동사무를 최소화함으로써 중복행정에 따른 비효율과 혼란을 줄이고자 함
- 공동사무는 중앙정부와 지방정부가 기획과 결정 단계에서부터 공동으로 참여하고 집행과 재원부담에 있어서 역할분담을 명확하게 설정할 필요가 있음

(3) 맞춤형 분권 추진을 위한 차등적 분권 방식

○ 포괄적 접근 vs. 기능적(부분적) 접근 vs. 개별적 접근

- 포괄적 접근: 몇 가지 기준에 따라 동일한 계층에 속해 있는 자치단체를 유형화하고, 유형별로 수행기능에 차별을 두는 것(우리나라의 인구 50만 이상 시, 인구 100만 이상 시, 자치구에 대한 특례, 일본의 특례시와 중핵시, 미국의 선택헌장제도가 대표적)
- 기능적 접근: 특정한 기능에 한해서 자치단체의 정책수행능력과 의지를 고려하여 권한이양에 차등을 두는 것(미국의 부분선점권제도, 일본의 지방분권특례제도가 대표적)
- 개별적 접근: 개별법에 의해 자치단체간 기능배분에 차등을 두는 것(우리나라의 제주특별자치도, 미국의 특별헌장제도, 영국의 개별법을 통한 개별적 수권방식이 대표적)

(4) 맞춤형 분권 추진을 위한 광역과 기초 간 관계 재정립

○ 인구과소지역과 인구과대지역에 대한 광역과 기초 간 관계 재정립

- 중앙과 지방 간 관계와 마찬가지로 광역지방정부와 기초지방정부 간 관계도 계층 간 기능 중심의 독립적 역할을 수행하도록 할 필요가 있으며, 이를 통해 광역지방정부가 중앙정부와 기초지방정부 간 중계 역할과 기초지방정부에 대한 지도감독계층의 역할을 수행하는 것이 아니라, 주민에 대한

행정서비스 제공에 있어서의 역할 분담자로 기능하도록 해야 함

- 과소군 지역의 행정서비스 생산 및 공급의 범위를 기초생활권에 부합하는 생활행정서비스로 제한하고 군의 기능을 도로 이관하여 도 차원에서 새로운 구역설정을 통해 권역별 통합출장소를 설치하여 과소군 지역의 필요한 행정서비스를 공급(인구과소지역은 통합한다고 해도 재정력 확보와 행정서비스 생산 및 전달의 비효율성 문제를 해결할 수 없음)
- 50만 이상 대도시 지역은 오히려 도의 기능을 시로 대폭 이관하여, 대도시 지역에서 자기 완결적으로 정책결정 및 행정서비스 제공이 가능하도록 함

○ 특별시, 광역시 산하 자치구의 법적 지위 개편

- 특별시, 광역시는 사실상 하나의 경제생활권을 형성하고 있음
- 따라서 구의회를 폐지하고 시의회가 구의회 기능을 흡수하여 확대 개편하는 자치 단층제로 전환

(5) 지방자치단체 기관구성의 다양성 확보

○ 지방자치단체 기관구성의 중요성

- 지방자치단체 기관구성은 지방자치단체의 정책결정 및 집행 과정의 기본 구조를 결정하는 것으로서 지방자치단체의 운영성과에 매우 커다란 영향을 끼침
- 특히 주민에 대한 책임문제와 직결되어 주민의 지방자치단체에 대한 만족도를 좌우하는 핵심변수라고 할 수 있음

○ 집행부에 대한 의회의 견제장치 강화

- 지방자치단체의 의결기관과 집행기관이 상호 독립적인 역할을 수행하되, 집행기관의 장에게 집중된 권한을 분산시킴
- 부단체장을 지방의회의 동의를 거쳐 임명
 - ※ 일본의 경우, 도도부현의 부지사 및 시정촌의 부단체장 임명시 해당 지방의회의 동의를 거침
- 일정 범위의 인사권과 재정집행권 등 일부 권한을 선별하여 법령에서 부단체장에게 직접 부여함으로써 단체장의 개입을 차단하고 부단체장의 위상

강화(제한된 형태의 책임행정관과 유사한 역할 수행)

- 합의제 행정위원회 설치: 인사위원회, 감사위원회 등을 자치단체장으로부터 독립된 지위에서 소관사무를 수행하는 행정위원회로 설치(위원들은 자치단체장이 임명하되, 의회의 동의를 거침)

○ 기관통합형 기관구성

- 과소군과 같은 소규모 지방자치단체에는 의회-책임행정관형의 통합형 기관구성 가능
- 입법권을 비롯하여 지방자치단체(장)에게 부여된 모든 권한과 책임이 지방의회에 귀속되고 의회 의장이 자치단체장을 겸임
- 지방의회는 책임행정관을 최고 행정책임자로 선임하여 지방자치단체의 운영과 관련한 일체의 책임과 권한을 부여
 - ※ 기업처럼 주주(주민)이 이사회(의회)를 선출하고, 이사회에서 최고경영자(책임행정관)를 선임하는 방식
- 의회는 정책결정, 책임행정관은 정책집행 및 성과 구현
- 정치적 성격이 약하고 행정적 성격이 강한 경우, 행정수요가 복잡하지 않고 단순한 경우, 재정력이 낮은 경우에 기관통합형 기관구성 적용 가능

(6) 지방자치단체간 수평적 협력을 위한 계약 활성화

○ 지방자치단체간 계약제도 정비를 통한 사무위탁 활성화

- 지방자치단체간 계약을 통한 사무위탁은 절차가 까다롭지 않고 융통성을 발휘할 수 있음에도 오히려 이러한 점으로 인해 제한 요인으로 작용했고, 그 실적이 매우 미흡한 실정(1995년 이후 27건에 불과)
- 지방자치단체간 계약 체결이나 규약 제정 과정에 지방의회의 관여를 제도화하고 사무위탁의 범위나 수탁사무의 집행방법, 위탁기관과 수탁기관의 권리와 책임, 필요경비의 조달방법, 분쟁발생 시의 해결방안 등에 대한 제도화가 필요

2) 재정분권과 정부간 관계전략

(1) 분권국가를 위한 정부간 재정관계의 재정립

- 연방제 수준의 분권국가에 부합하는 분권형 정부간 재정관계 정립
 - (세출) 지방재정에서 명실상부한 자율과 책임에 기초한 자치분권 재정체계 정립. 불안정 및 불확실시대에 당면한 사회의제 및 국정과제의 한 부분을 지방정부가 책임지고 해결할 수 있게, 중앙-지방간 국정과제 파트너십을 형성해야 함. 이에 부합하게 ‘정부간 재정기능 대타협’을 통해 프로그램 단위 수준의 정부간 재정기능 분담체계 구축
 - ※ 예, 저출산 과제는 지방정부 전담, 고령화 대응과제는 중앙정부 전담 등의 대타협을 통해 중앙정부의 과도한 재정기능 부담을 완화하고 지방정부의 문제해결 책임 강화
 - (세입) 지방세 중심의 재정분권 혁신 강화. 재정기능 분담 수준에 부합하는 조세 재원 배분체계 개편. 지방재정의 기반세 체계 정립을 위해 지방소득 과세와 지방소비과세 관련 세원확충
 - ※ 국민들의 지역간 이동이 활발하고, 국민 모두가 전국의 모든 지역을 공유하면서, 객체가 아닌 주체로서 자치분권 권리를 확보할 수 있게, 지방정부의 재정기능에 기초하여 정부간 조세 재원 배분체계 정립
- 지방정부들간 재정연대와 공유 : 지방 중심의 균형과 분권
 - 지방공공서비스 공유를 위한 주민생활권 중심의 광역단위의 지방재정연대 체계 구축. 즉, 지역주민들이 행정관할구역의 경계 설정에 따른 이동 불편 혹은 이동 손실을 최소화할 수 있게 지방정부들간의 재정연대체계 구축 및 지방정부들간 공공서비스 지불정산체계 구축
 - ※ 예, 수도권 거주 장애인들이 행정관할구역에 상관없이 장애인이동편의서비스(장애인택시 등) 이용을 공유하고, 관련 지방정부들간 비용지불정산체계 마련(수도권 대중교통체계 운영과 유사 방식)
 - 지방정부들간 관계에서 ‘분권-균형-연대’의 기본 가치를 구현할 수 있는 제도적 수단 마련. 특히 지방세 세원의 불균형 쟁점에 대응하기 위해 지방정부들간 수평적 재정조정제도 신규 도입 및 활성화

- ※ 모든 지방정부들이 공동으로 재원을 출연하고 공동으로 사업을 운영하는 (가칭)지방재정 연대기금 설치·운영(공동사업의 예시 : 전국대중교통환승, 전국단위 노인·장애인·아이 돌봄)
- 지방정부들간 세입-세출 연계 수단 개발을 통해 지역연대 기반의 새로운 형태의 균형-분권 거버넌스 체계 정립. 모든 국민들이 모든 지역을 공유하는 차세대 정부간 재정관계 모색(예, 부울경 재정연대 등)
- 지방정부 관할구역내 특별재정주체들의 주민중심 연대체계 정립
 - 지방교육서비스와 지방행정서비스의 통합 운영을 위해 교육자치단체와 지방자치단체들간 공동재정사업 관리체계 구축
 - ※ 예, (가칭) 지방재정에서 자치교육서비스특별회계를 설치하고 방과후아이돌봄, 지역사회 평생교육, 아동청소년 안전 등의 서비스를 지방정부와 지방교육청이 공동으로 운영. 관련 내용을 지방정부와 지방교육청의 중기지방재정계획과 지방재정공시제도에 포함
 - 자치경찰제도를 주민 중심의 지방공공서비스체계와 통합운영. 지도단속 중심의 경찰행정을 공공질서 유지 및 안전서비스의 관점으로 전환하여 주민들에 대한 공공서비스 중심으로 자치경찰 재정사업 운영체계 정립
 - 지역사회중심 통합 복지서비스 운영체계를 활성화를 지원하기 위한 (가칭) ‘사회서비스 포괄보조프로그램’ 도입
 - ※ 읍면동 복지허브 구축이나 커뮤니티케어체계를 제도적으로 구축해도, 개별 재정사업이 중앙정부 각 부처와 수직적으로 연계·운영되면 실질적인 통합서비스 공급체계가 구축되지 않음. 중앙정부 각 부처로부터 지역사회단위로 이전되는 사회서비스 재원을 통합하여 한 바구니에 담은 포괄보조특별회계를 설치하고 중앙정부와 지방정부간 사회서비스 성과 계약체계로 운영함
- 광역공공서비스의 전문공급체계 정립을 통한 재정효율성 체계 정립
 - 광역공공서비스에서 행정관할구역 독점 비효율성과 지역엘리트카르텔의 비민주성 쟁점에 대응하기 위해, 정치 중립적인 광역단위 특별공공기관을 지방정부 연합으로 설립·운영. 광역공공서비스의 비용효과성 확보
 - ※ 예, 생활권역 단위의 광역교통청, 광역환경관리청, 광역시설관리공단 등

(2) 자치분권의 원칙에 기초한 지방세입체계 정립

- 국가-지방자치단체 수직체계에서 누적된 지방세의 이전재정기능 최소화를 통한 실질적인 ‘조세’로서 지방세 정상화
 - 중앙정부로부터 지방으로 이전재정기능이 강한 지방세목을 정비. 관련 세원을 지방세체계에서 제외하거나 지방정부의 실질적인 재정권한을 설정하는 방향으로 제도 개편
 - 지방교육자치단체로 자동 이전되는 지방교육세는 지방세체계에서 제외하고 지방교육자치단체 세입으로 전환
 - 국토교통부의 유가보조금사업으로 운영되는 자동차세주행분은 지방세에서 제외하고 국토교통부의 국고보조사업으로 전환
 - 지방소비세에서 취득세 인하에 따른 재원보전분(부가가치세 6%)은 지방교부세 재원으로 전환하여 지방소비세에서 지방재정조정기능 폐지
- 지방세 중심 재정분권체계를 정립하고, 지방재정의 자율과 책임 원칙이 정립될 수 있도록 지방정부의 과세자주권 활성화
 - 지방세의 세목별 세율과 과세표준 결정에서 지역별 다양성 활성화
 - 지방정부의 자체 법규(예, 조례)로서 지방세목을 신설할 수 있도록 규정. 이와 관련하여 개헌을 통해 헌법의 조세법률주의 예외 인정
 - 국민이 납부한 조세에서 지방세의 비중이 부합하는 정도의 지방정부 지방세행정권한 확보 필요. 기간제로 지방세체계가 정립될 경우, 지방정부에서 조세행정에서 자치와 책임성이 강화(예, 지방소비세, 지방소득세, 지방교육세 등에서 지방세 행정권한 확충)
 - 국세-지방세 조정과정에서 국세의 지방세 이양이 추진될 경우, 지방세의 비중에 상응하는 지방세행정권한의 이양 동시 추진
- 세입과 세출 분권을 동시에 연계하여 자치분권 혁신체계 정립
 - 지방세 중심의 재정분권을 추진할 때, 지방이전되는 지방세에 대한 지방세 원칙을 최대한 보장하고 조정기능은 최소화
 - 지방세 확대에 따른 지역간 재정격차는 지방재정의 세출기능과 연계하여

조정. 지방세와 국고보조금의 연계개편으로 접근. 재정선진지역에는 지방세 확충과 의무지출성 세출 책임 확대를 분권묵음으로 동시에 추진
 ※ 예, 수도권 지방정부에 대해 지방세를 확충하고 기초복지에 대한 세출의무지출도 동시에 확대. 이에 따라 확보되는 중앙정부 복지보조금 재원은 재정낙후지역의 복지재원으로 추가 이전하는 방식으로 자치분권혁신에 따른 불이익배제원칙 실현

- 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도의 원칙 정립. 두 제도는 상호 대체관계가 아닌 상호 보완관계로 개편하여, 수직제도와 수평제도의 기능 특성과 재정역할 분담 명확화
 - 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 수직적 재정조정제도는 중앙-지방간 재정책임을 공유하는 세출사업에 대한 자원보장을 위한 것임. 따라서 수직적 재정조정제도의 개편은 중앙정부의 자원보장 기능 중심으로 추진
 - ※ 예, 지방교부세의 목적은 재정형평조정이 아닌 지방행정경비 보장임. 지방교부세 제도의 개편은 지방행정경비 보장 수준의 적정성 중심으로 접근해야 함. 이와 관련하여 보통교부세의 재정조정률은 90% 이상 유지하는 규정을 제도화해야 함
 - 지방정부들간 재원이전과 관련된 수평적 재정조정제도는 지방정부들간 재정격차 완화와 지방정부들간 공동재정사업을 위한 제도로 운영

(3) 정부간 복지재정관계 개편 : 보조금 준칙과 복지대타협

- 복지보조사업에서 국고보조금 준칙 제도화
 - 사회안전망에 속하는 현금급여의 대규모 기초복지재정사업에서 국고보조금 준칙을 제도화하여 중앙-지방간 경직성 대응하고, 재정건전성 관리를 위한 적정 수준의 복지지출 운영제도 마련
 - 보조금 준칙 대상에 포함하는 복지사업의 별도의 회계단위로 분류하고, 준칙 기준으로 지방가용재원 비율 혹은 일반재원 비율을 설정. 중앙정부의 국비 재원 증감률과 지방의 준칙기준의 일관성있는 연계 운영
- 정부간 복지대타협과 재정기능 이양 : 중앙(노인) - 지방(아동)
 - 대규모 복지보조사업의 기능단위 기준으로 지방이양-국가사무 전환을 통

해 사회복지에서 정부간 책임과 재정구조 정립.

(예, 기초연금은 국가사무로 전환하고 영유아 보육 및 아동수당은 지방사무로 이양하는 등의 복지대타협 추진)

- 재정기능의 조정과 함께, 중앙정부와 지방정부의 조직-인력-법률-성과관리체계에 대한 종합적인 재정비
- 지방재정에서 자치복지권 확대 및 이양된 사회서비스사업에 대한 지방정부의 자율과 책임 활성화. 사회서비스 재정사업은 전국 표준화보다는 지역 맞춤형 다양성 활성화 관점에서 접근
 - 지방정부의 자체사업으로 추진되는 사회서비스사업에 대한 중앙정부의 협의 및 승인제도를 폐지하여 중앙정부의 지역복지 개입 최소화 및 지방정부의 자치복지권 활성화
 - 사회복지사업법 등을 통해 지방정부의 사회서비스 운영과 복지시설에 대한 중앙정부의 관리 감독 기능을 전체적으로 정비하여 지역사회 중심의 복지거버넌스가 활성화될 수 있는 복지분권의 제도적 기반 확충

3) 교육분권과 정부간 관계전략

(1) 중앙정부-시·도교육청 관계 변화: 대등적 협력적 관계

- 유·초·중등교육의 지방교육 분권 강화
 - 교육청·학교로의 권한 재분배, 중앙-지방 간 협력체제 및 역할 재정립을 통한 교육분권과 지방교육의 체계적·자율적 성장
 - 중앙정부 중심의 표준적·수직적 구조에서 벗어나 국가는 국가 책무성이 요구되는 최소 범위의 역할 수행(ex, ①국가 교육표준, ②미래교육 전략·방향, ③교육격차 해소, ④안전·갈등 관리 등)
 - 전국에 걸쳐 최소한의 복지서비스(national minimum)로서의 교육 형평성 보장과 교육수준의 유지 향상에 대한 중앙정부 보정 역할 강화 필요

(2) 지방자치단체-시·도교육청 관계 변화

- 일반행정과 교육행정 간 이원적 자치구조에서 교육청과 지자체가 협력하는 모델을 넘어 공동으로 지역의 공동체 복원과 지역사회 발전에 기여하는 인재 양성
 - 학교혁신뿐만 아니라 삶의 질 및 지역교육력 제고를 위해 학교와 지역을 함께 혁신하는 추세에 맞춰 학교와 마을, 교육청과 지자체의 협력체제를 안정적으로 구축하고, 지역특성에 맞는 다양한 협업프로그램 개발·운영
- 일반자치-교육자치 협력적 거버넌스를 통한 생애주기별 교육지원 강화
 - 유·초·중등·고등·평생교육의 생애주기별 맞춤형 인력 양성과 지원을 통한 교육서비스의 질 제고 및 주민 참여 확대

〈그림 5-1〉 혁신교육 생태계



- 지역사회나 공동체 생활 속에서의 학습 비중의 증대에 따른 독립적인 교육 지원 체제(시·도교육청, 지역교육청 등)를 지속적으로 유지하는 것에 대한 끊임없는 문제제기 예상
 - 주민, 마을, 관공서, 기업 등 지역사회의 여러 장이 학습의 장으로서 역할을 수행하게 되면 학교교육이 학교의 담장 안에서 독점적 학습기관으로서

고유의 자율성·전문성을 고집하며 별개의 행정 지원 체제를 유지하던 때와 달리 일반행정의 지원을 받지 않을 수 없을 것이며, 교육행정 지원 체제에 대해서도 융합과 통합의 요구 증대

- 지역주민의 대의기관인 지방의회는 자치단체와 교육청에 부여된 법적 의무를 관리·감독하는 의결기관으로서 그 위상과 권한 강화 필요
 - 정치적 중립성의 확보(교육행정에 있어 개인적 가치판단과 특정 당파적 영향으로부터의 독립), 계속성·안정성의 확보(학습기간을 통한 일관된 방침과 점진적인 개혁·개선), 지역 주민의 의사 반영(전문가만이 아닌 폭넓은 의견 수렴) 등을 통한 교육의 자주성·전문성·정치적중립성·지역의 특수성 구현

(3) 시·도교육청-단위학교 관계 변화

- 학교 민주주의 실현
 - 규제 위주 교육정책의 관행과 문화에서 탈피하여 유연한 학교 운영과 자율적 교육활동을 통한 공교육 혁신
 - 단위학교가 학교교육 운영에 관한 권한을 갖고, 구성원들이 학교의 고유한 교육과정을 구성하여 운영하고 평가하는 과정에 함께 참여하며, 그 결과에 책임을 짐
 - 학교운영위원회 권한 강화와 교사회·학부모회·학생회의 법제화에 따른 단위학교 운영의 자율성 강화
- 지역주민, 학부모, 학생의 (학교)교육 참여 강화: 마을교육공동체 형성
 - 탈표준화, 유연화, 다양화 시대에 맞춰 학교운영 등에 주민참여 활성화를 통한 학교와 마을이 서로 협력하는 안정적인 교육협력 플랫폼을 구축하고 어린이와 청소년의 주체적 성장을 위한 학교-마을교육공동체 형성
 - 학교교육의 중심성 약화 및 개방화에 따라 학습자의 삶 속의 통합적 배움을 돕는 마을교육공동체는 탈중심, 분권화된 풀뿌리 민주주의의 정착과 지속적인 발전의 견인차로 성장·확산
 - 만18세 선거권 보장에 따른 ‘교복입은 시민’으로서의 학생들의 정치적 표

현과 정치 참여 확대로 미래 유권자로서의 학생 입지·자율성·주체성 강화 (향후 선거권 보장 연령의 하향 조정이 예상됨).

〈그림 5-2〉 혁신교육 협의회



(4) 중앙정부와 지방교육재정의 관계

- 교육에 대한 국가와 지방자치단체간의 역할 분담과 상호협력의 원칙 하에 향후 중앙-지방 간 기능 개편에 따른 정부 간 조세 재원의 배분 구조 변화에 맞춰 중앙정부의 재정책임과 지방교육재정의 자율과 책임 기조 강화 필요
- 국가는 초·중등교육, 직업교육 및 고등교육에 이르기까지 교육에 관한 총체적 책임과 권한을 가지고 교육에 관한 심의·의결 기능과 자문기능을 수행하되, 재정이 수반되는 주요 정책결정은 교육감·지자체장을 거쳐 지방의회에서 최종 의결함(ex, 교육예산, 학교설립, 학교급식, 학교복합화 등)
- 중앙정부 지방교육재정교부금 규모 변화에 따른 지방자치단체·교육청 재정 안정성·책무성 확보 방안 마련 필요. 교육재정의 부담에 있어서 중앙정부, 지방자치단체(광역, 기초) 간 적정 부담 비율 설정 방안과 교육감의 조세징수권, 교원임면권 등에 대한 권한과 역할 확대 필요

제2절 행정체제 개편

1. 논의 배경 및 필요성

- (광역화 현상의 심화) 교통통신 인프라 등이 발전함에 따라 도시간 지방간 연계성이 강화되어, 도시의 생활권역 및 경제권역이 광역화되고 있는 상황임
 - 그러나 지금까지 중소도시들의 재생 및 성장을 위한 노력들은 개별 도시의 행정구역 내 사회, 문화, 경제, 물리적 특성 등에 초점을 맞추어 왔음
- (기능권역과 행정구역의 불일치) 교통통신의 발달로 생활권과 경제권의 변화하는 상황 속에서, 생활권과 행정구역의 불일치는 생활인프라 투자의 효율성을 감소시키고 있으며, 경제권과 행정구역의 불일치는 산업정책의 실효성을 감소시키는 요인으로 작용할 수 있음
- (지방의 위기) 이러한 배경 속에서 지방의 많은 중소도시들은 이미 인구절벽 시대에 진입해 지속적이고 심각한 인구감소와 이에 따른 주택, 기반시설 등의 공급과잉 현상을 보이는 현상이 나타나며, 부동산방치 및 공공시설 운영적자에 의한 재정적 어려움을 겪고 있음(구형수 외, 2016)
 - 지방의 어려움이 가중되는 상황에서 도시 및 지역 간 교류 등 상호작용 증가로 인해 다른 지역과의 기능적 관계가 당해 도시의 성장 및 쇠퇴에 영향을 줄 수 있는 개연성이 더욱 높아지고 있음
 - 최근에는 점점 더 심화되는 수도권 일극화 현상에 대응하기 위해 광역적으로 행정구역을 개편해서 비수도권의 역량을 강화해야 한다는 요구가 커지고 있음
- (행정구역 개편 필요성 증대) 과거 100년 이상 큰 변화가 없었던 행정구역으로 인해 발생하는 여러 가지 문제점들을 살펴보고, 앞으로의 행정구역 개편 방향에 대한 논의할 필요성이 커지고 있음

2. 행정구역 개편에 관한 기존논의

1) 행정구역 개편의 기본방향

(1) 계층구조와 기능배분을 고려한 행정구역 개편 논의

- (행정체제 개편을 위한 정부의 노력) 정부는“성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력을 향상”(「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제1조)시키기 위해‘지방자치분권’과‘지방행정체제 개편’을 추진하고 있음
- (행정체제 개편 논의의 세 가지 주제) 지방행정체제 개편을 위한 논의는 1) 지방자치 및 지방행정의 계층구조(이하‘계층구조’), 2) 지방자치단체의 관할구역(이하‘행정구역’), 3) 국가와 지방자치단체 및 특별시, 광역시, 도와 시군구간의 기능 배분(이하‘기능배분’)에 이르는 세 가지 주제를 포괄함
 - 이에 대한 법적 근거는「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제2조에 있음
- (계층구조와 기능배분을 고려한 행정구역) 지방행정체제 개편 논의를 주도 하는 설계변수(기준가치 및 원칙)는 다음과 같이 정리할 수 있음
 - ‘계층구조’의 설계와 관련하여서는 계층의 기본속성인 통할의 범위를 적용할 필요가 있는데, 이러한 통할 범위는‘단층’혹은‘중층’구조를 채택할 수 있음
 - ‘행정구역’의 설계와 관련하여서는 접근성, 경제성(효율성), 민주성 등의 가치를 고려하여야 함
 - ‘기능배분’의 설계와 관련하여서는 중앙과 지방 또는 지방 간의 역할에 대한 보충성의 원리(principle of subsidiarity)를 고려할 필요가 있음
 - 이러한 세 가지 영역은 서로 밀접한 관계가 있으며, 행정구역 개편에 대한 논의를 진행함에 있어‘계층구조’와‘기능배분’에 관한 고려는 매우 중요함

(2) 행정구역 개편의 두 가지 큰 방향

- (통합론 v.s. 분리론) 행정구역개편에 관한 기존의 연구들은 행정구역의 통합을 중시하는 입장(통합론)과 행정구역 간 분절을 중시하는 입장(분리론)이 있음
- (분리론의 근거) 분리론은 공공선택론의 입장에서 제기되는 주장으로서 통합된 구역보다는 분절화된 구역이 유리함을 강조하는데(Tiebout, 1972; Oates, 1972), 분리론의 근거로는 다음의 측면이 강조되고 있음
 - 보충성의 원칙에 의해 상위정부는 하위정부를 보충하는 역할만을 할 때, 공공재 생산에 비용이 똑같이 든다면 하위 정부가 맡는 것이 보다 효율적임
 - 또한 행정구역을 가능한 작게 유지한다면 주민들의 요구에 맞추어 교통, 교육, 의료, 소방, 경찰 등의 서비스를 제공할 수 있고, 이에 따라 주민자치를 활성화할 수 있을 것임
 - 행정구역이 나누어지면, 여러 가지 갈등(e.g. 화장장이나 교정시설 등의 기피시설을 둘러싼 갈등, 방사선 가속기나 국립과학관 등 선호시설 유치를 둘러싼 갈등)이 발생하지만, 이를 '지역간 협력'을 통해 풀어간다면 협치를 배우는 좋은 기회가 됨
- (통합론의 근거) 반면에 통합론의 근거로는 다음의 네 가지 측면이 강조됨(박종관, 2009).
 - 지역공동체 해체에 따른 문제로서, 분리식 행정구역 개편은 생활권과 경제권을 공유해 온 지역공동체를 인위적으로 분리하여 공동체 의식을 파괴하고 지역민 간의 지역 이기주의를 조장함
 - 광역행정수요의 대처가 미흡하여 동일한 생활권·경제권임에도 불구하고 도농간, 시도간 계획이 분리되어 개발과 투자의 연계성이 결여되고, 도로·상하수도 등과 같은 광역행정수요에 효과적으로 대처하지 못하는 문제가 발생함
 - 중복시설 등에 의한 행정비효율의 문제로, 분리개편은 행정기관과 산하단체의 중복 설치로 행정 낭비 등 비효율성의 원인이 되고 있으며, 기업 유

치, 축제 등 각종 행사의 별도 추진에 따른 과다경쟁에 의한 상호불이익이 발생함

- 분리개편에 따른 잔여지역의 개발 문제로서, 중심도시를 도나 군으로부터 분리함으로써 주변지역은 행정·경제 등 중추기능을 상실하면서 인구와 재정이 감소하고, 중심도시 또한 각종 개발용지가 부족해지는 문제가 발생함
- (우리나라에서의 논의) 우리나라 행정구역 개편에 관한 초기 연구들은 1995년 이후 통합형 행정구역개편의 비용절감효과 등 경제적 성과를 분석하는 데 초점을 맞추고 있으며, 이에 대해서는 연구에 따라 서로 다른 결론을 내리고 있음

2) 국내의 행정구역 개편논의

- (부분적으로만 진행된 행정구역 개편 논의) 우리나라의 행정구역 개편은 일제강점기 때 시행된 개편 이후 부분적으로 진행되어 왔으나 생활권과 경제권을 반영한 근본적 개편은 이루어지지 않았음
 - 일제강점기 때의 행정구역은 산과 강 등의 자연지형을 기반으로 하고 있기에, 지난 100년 간 교통과 통신의 발달로 인한 광역화 추세를 반영하지 못하고 있음
- (행정구역 개편에 관한 과거 논의의 흐름) 행정구역 개편에 대한 과거의 논의는 크게 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있음
 - 먼저, 1995년에 대대적으로 시행된 도농통합임
 - 둘째로, 2000년 이후 활발히 진행되었던 단층제로의 행정구역 개편 논의로서, 이는 전국을 60-70개의 광역자치단체로 통폐합하는 방안임
 - 셋째로, 2010년 이후 진행되었던 지자체 간의 자율통합에 관한 시도임
 - 넷째로, 최근 들어 진행되고 있는 광역적 행정구역 통합에 관한 논의임
- (기존 논의의 한계) 우리나라의 행정구역 통합 논의는 주로 '효율성 제고'에 초점이 맞추어져 왔음(하혜수, 2013)

- 행정구역의 통합을 통해 행정비용을 감소시키고, 규모의 경제를 통해 생산성을 높일 수 있다는 논리가 주를 이루고 있음
- 전자의 경우는 공무원의 감소, 기구의 축소와 관련되고, 후자의 경우는 중복 시설과 중복 투자를 감소해 효율성을 높일 수 있다는 것임
- (논의 흐름의 변화) 행정구역 개편에 관한 최근의 논의는 효율성의 관점보다는 국가균형발전 및 지방분권의 관점에서 진행되고 있음
 - 이는 비수도권 다수의 지자체들의 재정자립도가 낮은 상황에서, 인구감소와 고령화 추세가 빠르게 진행되고 있는 현실과 무관하지 않음
 - 최근에는 행정구역의 개편을 통해 분권을 통해 지역의 자립화를 꾀하고, 수도권과 비수도권, 도시와 농촌의 관계를 정상화시켜야 한다는 공감대가 형성되고 있음

3) 해외 주요국가에서의 행정구역 개편 논의

(1) 일본

- (세 차례에 걸친 행정구역 통합) 일본에서는 지금까지 총 세 차례에 걸친 대규모 행정구역 통합이 있었으며 각각 '명치 대합병(1888~1889년)', '소화 대합병(1953~1961년)', '평성 대합병(1999~2010)'이라고 명명됨
 - 가장 최근에 이루어진 평성대합병으로 일본의 기초지자체 수는 거의 반 수준으로 줄어들었는데 이와 같은 고강도의 행정구역개편이 가능했던 배경에는 경제적 위기가 지속됨에 따른 '분권 요구의 증대'와 '지방의 위기'가 있었음
 - 일본은 1990년대 초부터 경제위기를 겪으며 적극적인 재정정책을 시행하였지만 경제는 활성화되지 않고 국가재정만 악화되는 결과를 초래하였음
 - 일본의 지방분권은 이와 같은 국가재정 위기를 타개하기 위한 국가체제 개혁의 일환으로 추진되었음
- (지방분권을 위한 행정구역 개편) 일본은 1995년 「지방분권추진법」을 제정

하여 지방분권을 효과적으로 실현하기 위한 정책적 수단을 강구하기 시작했음

- 중앙정부의 사무를 지자체로 이관하기에 앞서 지역 간 경쟁 심화와 중복투자 방지를 위해 권한을 이양 받는 시정촌의 통합이 필요하다는 공감대를 형성했음
- 중앙정부의 강력한 통제력 하에 추진된 대규모 행정구역 통합은 규모의 경제로 지방행정의 효율성을 높이기 위한 조치였으며, 중심도시를 키우고 소규모 정촌을 줄이는 방향으로 추진되었음

(2) 프랑스

- (3계층제로 행정체계 구축) 강력한 중앙집권적 전통을 가진 프랑스는 1982년 지방자치제가 시행된 이후, 다수의 행정권한을 지방자치단체로 이양하고 3계층제를 구축함(광역 Région-중역 Département-기초 Commune)³⁾
- 각 지방자치단체는 정해진 권한 내 배타적 자치권을 갖기 때문에 지방자치단체 간 위계가 없으며, 타 지방자치단체에 대한 지도·감독권이 부여되지 않음
- 계층별로 사무배분이 되어 있으며 Région은 경제계획이나 기반시설 확충 및 평생교육과 같은 장기적 계획업무를, Département은 공공서비스나 사회복지서비스와 같은 관리업무를, Commune은 주민의 일상생활과 직결된 도심교통, 도시계획, 도서관, 박물관, 초등교육 등에 대한 업무를 담당함

3) Département과 Commune은 프랑스대혁명 이후 설치되었으며 지방자치단체로서 자치권을 획득한 것은 1982년 지방자치법 시행 이후임. Région은 1956년 경제사회개발의 지역별 효율적 집행을 위해 22개 지역으로 구분한 것이 효시이며 1982년 지방자치법에 의해 자치단체로서 지위가 부여되었고 2016년 지방자치단체 광역화의 일환으로 13개로 축소되었음(프랑스 국내 한정)

- (행정체계 간소화와 행정구역 통합 동시 추진) 지방행정체계가 과도하게 세분화되어 있다는 비판에 따라 수직적 단계 축소와 동위 지방자치단체 간 통합을 동시에 추진하고 있음
 - 지역단위의 행정이 중앙정부의 지방행정(국가사무)⁴⁾과 지방정부의 자치행정으로 혼재되어 있는 상황에서 지방행정체계도 3계층제로 이루어져 전체적으로 매우 복잡하다는 비판이 있음⁵⁾
 - 그 결과 지방행정의 비효율성이 증대될 가능성이 있으며, 현재 그리고 향후 지방행정체계 개편은 효율성 제고를 위한 단계 간 통합과 계층 축소 방향으로 이루어질 것으로 예상

(3) 영국

- (혼합형 지방행정체계) 영국은 1계층제와 2계층제를 혼합한 지방행정체계를 구축하고 있음
 - 중세부터 다양한 형태로 이어졌던 지방행정체계가 현대의 모습을 취한 건 19세기이며(The Local Government Act 1888), 1894년, 1933년 동법 개정으로 더 복잡한 형태의 지방행정체계가 구축되었음
 - 지방행정체계의 단순화와 개혁을 위해 1972년 지방정부법 개정으로 단순한 2계층제(metropolitan county/non-metropolitan county - districts)로 변경함
 - 1972년의 2계층제 개혁에 대한 비판이 증가함에 따라 1992년에 지방정부법을 재개정하였으며, 지방잉글랜드 지방정부 위원회(1992)가 일부 지역에 대해 1계층제로 변경을 권고한 결과 25개 카운티에서 Unitary Authorities(UAs)를 창설함(1995~1998)

4) 중역지방자치단체인 Département이 프랑스 지방행정의 기본단위이며(총 96개), 각 Département마다 Préfecture라는 국가의 지방행정기관을 설치하여 운영함

5) 특히 약 36,000개가 넘는 Commune을 감소시켜야 한다는 공감대가 형성되어 있으나, 국민에게 가장 익숙한 기본 지방행정단위이자 프랑스 민주주의의 요체라는 인식 때문에 통합에 어려움이 있음(국가균형발전위원회, 2019)

- 이후 일부 카운티를 UA로 변경하는 것에 대해 의회에서 지속적인 논의가 있었으나 전체적으로 지방정부의 역할을 강화하는 방향으로 영국 지방행정체제 개편이 진행되고 있음
- (지방분권을 위한 행정체제개편) 가장 최근 흐름은 중앙정부가“너무 크고, 너무 개입적이며, 너무 통제적이고, 너무 관료제적”으로 변모하고 있다는 인식 아래, 지방정부의 권한과 역할 강화로 중앙정부의 집권화를 제어하는 차원에서 지방행정체제 개편 논의가 이루어지고 있음

(4) 주요 시사점

- (목적: 지방분권과 행정의 효율성 제고) 해외 주요국의 지방행정체제 개편은 주로 지방분권 강화와 지방행정의 효율성 제고를 목표로 추진되고 있음
 - 국가재정 위기 극복(일본)과 지방분권 강화 및 복잡한 지방행정체제 간소화(프랑스, 영국) 등 국가마다 다소 다른 이유를 내세우고 있지만, 교통과 과학기술 발전으로 인한 생활권 및 경제권의 광역화 현상을 기존 지방행정체제구조와 행정구역에 반영할 필요성에 대한 인식과 지방행정의 효율화로 국가경쟁력을 제고하겠다는 목적은 대동소이함
- (방향: 계층구조의 간소화와 행정구역 통합) 해외 주요국의 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 수직적·수평적 통합 모두를 의미하지만 국가별로 강조점이 다름
 - 국가 상황과 사회경제적 맥락에 따라 수평적 통합(행정구역 통합-일본, 프랑스)과 수직적 통합(계층구조 간소화-영국)으로 논의의 초점이 다소 상이하지만, 공통적으로 행정구역과 계층구조에 대한 개편 논의를 분리하지 않고 함께 다루고 있음

3. 행정구역 개편의 방향 및 절차

1) 기능배분과 계층구조의 기본 방향

- (중앙과 지방의 역할 정립) 기본적으로 행정구역 개편을 위한 논의는 가장 먼저, ‘중앙과 지방정부 간의 역할 정립’에서부터 시작하는 것이 바람직함
 - 중앙과 지방정부 간의 역할 정립을 위해서는 과대한 국가 역할 및 지방 역할의 축소 및 순응이라는 기존의 틀에서 벗어나야 함
 - 소위 ‘고도 분권 국가’로 나아가기 위해서는 국가 및 지방 모두 각각의 역할에서 그 적정 수준이 무엇인지에 대한 기준 정립 및 합의를 통해 중앙에 대한 과도한 책임 부여와 함께 지방의 자율성 저해가 동시에 발생하지 않도록 하여야 할 것임
 - 이를 위해서는 ‘집권 v.s. 분권’의 이분법적 사고를 벗어나 실질적으로 지역주민 전반의 삶의 질 향상을 가져올 수 있는 전략 마련에 초점을 두어야 할 것임
- (기능배분의 방향) 중앙-광역-기초 간의 기능배분에 관해서는 크게 ‘효율성’의 측면과 ‘민주성’의 측면을 고려해야 함.
 - 정부의 위계별 적정 기능은 기본적으로 상급정부로 갈수록 효율성을 중심으로 한 지역개발 및 산업경제 기능이, 기초정부에는 민주성을 중심으로 한 주민자치 및 생활안전 기능 위주의 역할 부여가 필요함
 - (효율성) 산업기능의 활성화를 위한 ‘경제권역’과 행정서비스 제공의 효율성을 제고하기 위한 ‘행정권역’을 동시에 고려하여 행정구역 개편이 이루어져야 함. 특히 생활서비스 광역화의 심화에 따른 지역주민의 생활권과 행정구역의 불일치를 해소할 수 있도록 행정구역이 개편되는 것이 바람직함
 - (민주성) 지역주민을 편익을 찾는 존재(돌봄의 대상)에서 벗어나 스스로 책임을 자임하는 주체적 존재로 보아야 할 것임
- (계층구조의 방향) 행정구역 개편을 위해서는 무엇보다도 먼저 계층구조의 다양화 및 자율적 선택의 여지를 어느 정도까지 인정할 것인지를 정하여야 할 것임

- (기존의 논의) 기존의 논의에서 행정구역 계층의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있지만, 기본적인 방향은 크게 세 가지로 구분되고 있음
- 먼저, 자치 1계층제(혹은 단층제)로서, 현존하는 광역자치단체를 폐지하고 시·군 단위의 기초자치단체를 약 70여개의 자치단체로 통합 재편하는 방안임(하태열, 2006)
- 둘째로, 자치 2계층제는 두 가지 방안이 있음. ①광역자치단체와 기초자치단체의 현행체제를 유지하되, 시·군·구(기초자치단체)들을 통합하여, 시·도(광역자치단체)의 광역기능 및 기관유지기능을 제외한 모든 자치기능을 기초자치단체로 이양하는 방안(한국지방행정연구원, 2007); ②광역자치단체와 기초자치단체의 현행체제를 유지하되, 시·군·구(기초자치단체)뿐만 아니라 시·도(광역자치단체)를 통합하는 방안
- 셋째로, 자치 3계층제는 현재의 2계층 체제에, 광역자치단체를 통합한 초광역 자치단체를 만들어, 초광역기능을 강화하는 방안임
- 마지막으로, 혼합개편 방안은 대도시지역은 자치 1계층제를, 도지역은 자치 2계층제를 적용하여 대도시와 도지역을 이원화하되, 통합시의 규모에 따라 기능적 특례를 부여하는 방안(한국지방행정연구원, 2007)
- (앞으로의 논의 방향) 현 문재인 정부에서 새롭게 강조하는 지방행정체제 설계이념인 지방자치의 다양성을 반영하여, 비수도권지역 vs. 수도권지역 vs. 제주·세종·강원도 등의 특수지역 간에 단층구조와 중층구조 중에서 동시에 서로 다른 선택이 가능하게 할 것인지, 또는 어느 하나의 단일구조로 전국을 통일할 것인지에 대한 논의도 필요
- 지방 행정구역 개편 논의는 기존의 광역 또는 기초의 2분류에 더하여 초광역정부의 구축 또는 중범위 행정구역의 설정 등에 대한 연구가 필요함

2) 행정구역 개편을 위한 절차

- (행정구역 개편 절차의 흐름) 미래 행정구역 개편에 대한 보다 구체적인 실행방안은 아래의 네 가지 흐름으로 진행되는 것이 바람직하다고 판단됨

- (문제의 인식) 먼저, 행정구역 개편의 필요성에 대한 전 국민적 공감대를 형성하는 것부터 시작되어야 함. 행정구역 개편의 필요성은 민주성(e.g. 지자체간 갈등의 심화, 주민참여의 저조 등), 경제성(e.g. 중복투자, 생산성저하, 1인당 행정서비스 효율의 감소, 산업경쟁력 감소 등)뿐만 아니라 공간형평성(e.g. 비수도권 경쟁력 약화, 인구소멸 등) 측면에서 논의될 수 있음
- (대안의 설정) 이후, 필요성에 맞는 행정구역 개편을 위해 어떠한 대안들이 있는지에 대한 논의가 필요함. 여기에는 ‘단일계층 v.s. 다계층’ 논의부터
- (대안별 평가) 현행 행정구역의 문제점을 해결하기 위해 어떠한 대안이 바람직한지를 가늠하기 위해서는 대안별 평가가 진행되어야 함. 대안별 평가에는 실현가능성(e.g. 정치적 반발 가능성, 주민투표 등 절차의 간소성), 대안의 파급효과(e.g. 경제성 및 민주성 수준 평가) 등을 포함할 수 있음
- (선정 대안 추진을 위한 로드맵 작성) 선정된 대안을 ‘비전’, ‘목표’, ‘추진 과제’로 나누어 구체화하고, 이를 기반으로 행정구역 개편을 위한 중장기 로드맵을 작성함

제3절 공급방식 혁신

1. 공공서비스의 개념과 공급방식의 변화

1) 국가와 시민사회 그리고 시장의 관계 변화

- 자본주의 발전에 따라 국가와 관료제 그리고 시민사회의 관계가 변화함
 - 이에 정부가 공급하는 공공서비스의 개념과 범위도 변화하고, 그리고 공공 서비스 전달체계도 변화하며, 같은 맥락에서 지방정부가 담당하는 공공서비스의 개념과 전달 체계도 변화를 하게 될 것임
 - 2040년의 시기에 지방공공서비스 개념과 전달 체계 변화를 예측하고자 함
- 향후 공공서비스 전달과 관련하여 국가기능이 강화될 수 있음
 - 위기 극복을 위해 국가의 간섭이 강화될 것임
 - 주기적으로 발생하는 대규모의 감염병 확산
 - 환경 위기에 대한 전국적 대응
 - 국방, 외교 갈등의 심화 및 중요성 증대
 - 경기변동의 주기가 짧아지면서 경제 문제에 대한 국가적 대응 증대
 - 개별 지방정부의 단위로 대처하기가 어려운 위기의 반복
- 한편 행정 기능 수행과 관련하여 국가주의가 확산되는 것과 다른 방향으로 개인주의 확산으로 지역 공동체가 강조되는 측면이 있음
 - 개인주의 확산
 - 반정부정서
 - 정부의 무능력 확산
 - 과학기술의 발전으로 정부 기능의 대체
 - 소규모 공동체 문화 확산
 - 동질적인 의식과 문화의 향유
 - SNS 동호회 확산
 - 이러한 경향은 지방자치의 중요성을 강조하는 동력이 될 것임

- 커뮤니티 생활양식에 있어서 장소로부터 개인으로의 전환이 이루어짐
- 결국 지방정부의 기능 확대를 위한 분권의 아젠다는 축소되고, 소규모 공동체 모임을 통한 자치의 아젠다는 확대될 가능성이 있음

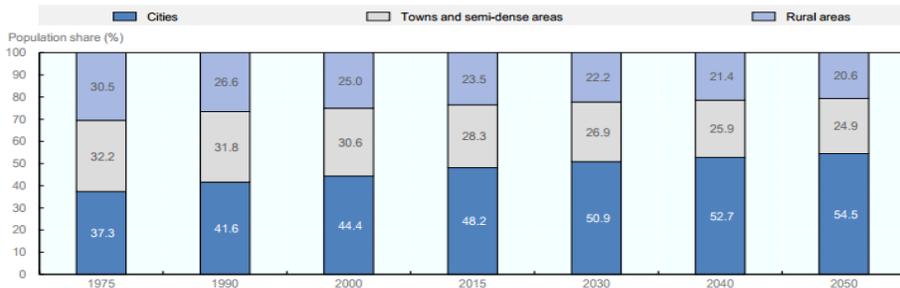
2) 공급방식 혁신에 영향을 주는 주요 환경 변화

(1) 도시화의 진행

① 도시 집중⁶⁾

- 도시화의 수준(degree of urbanization)
 - 1975년에는 세계 인구의 37%가 도시에 거주했으나 2015년에는 48%로 증가했고 2050년에는 55%로 증가할 것으로 추계됨
 - 도시화의 속도는 떨어지지만, 여전히 많은 인구는 도시 지역에 거주하게 된다는 것을 시사함

〈그림 5-3〉 1975-2050년의 도시화 수준에 따른 세계 인구의 분포



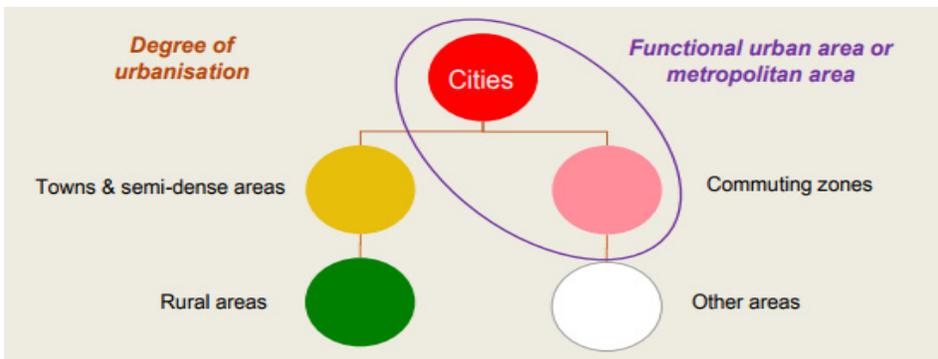
자료: OECD (2020). Cities in the world; A new perspective on urbanization.

- 기능적인 도시 구역(functional urban area)
 - 도시 정책에서 중요한 개념은 metropolitan임

6) OECD (2020). Cities in the world; A new perspective on urbanization

- 이는 경제적으로 그리고 사회적으로 도시와 통합되어 운용되는 영역임
- 이에 메트로폴리탄 지역은 기능적인 도시영역과 같은 개념으로 활용됨
- 여기에서 가장 중요한 개념은 통근이 가능한 범위(commuting zones)임
- 이럴 경우 기존의 행정 구역과 별개로 작동되고 활용되는 개념임
- 도시 정책에서 행정구역은 거주인구를 중심으로 설계되고 있고, 근무하는 인구를 고려하지 않고 있다는 점을 감안해야 함

〈그림 5-4〉 기능적인 도시 구역 수준의 설계



자료: OECD (2020). Cities in the world: A new perspective on urbanization.

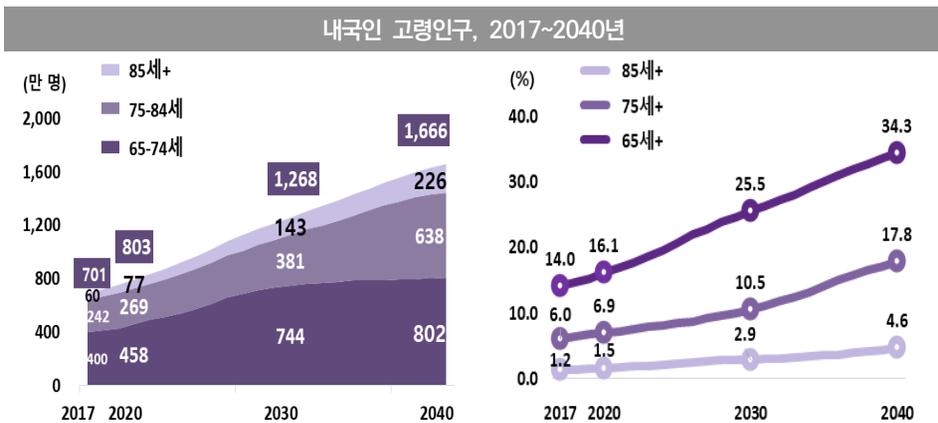
- 새로운 글로벌 동향
 - i) 행정경계가 아닌 인구 그리드에 의존하고, ii) 서비스에 대한 접근을 모니터링하고 포착하도록 설계되었으며, iii) 이러한 과정에서 응집 경제 (agglomeration economy)를 지향하며, iv) 그들은 인구의 공간적 농도를 직접 측정하며
 - 경제적인 완결성을 추구하며 도시와 농촌 지역을 구분하지 않고, 오히려 도심과 외곽의 유기적인 연계와 연대가 가능하며, 출퇴근의 범위가 중요하게 됨
- 인구 그리드가 중요
 - 크기와 모양이 다른 행정 또는 통계 단위로 지리학자는 수정 가능한 영역 단위가 됨

- 행정 단위와는 매우 넓은 지역을 가진 일부 농촌 지역을 도시로 분류
- 인구는 많지만 분산되어 있음
- 기능의 재조정은 행정구역의 재구조화와 연계되어 분석됨

② 인구구조의 변화

- 내국인 고령인구(65세 이상)는 2020년 803만명에서 2040년 1,666만명으로 향후 20년간 2배 이상 증가할 전망
- 내국인 고령인구는 2025년 1,000만 명을 넘고, 2036년 1,500만 명을 초과할 전망
- 내국인 고령인구 구성비는 2020년 16.1%에서 2025년 20%를 넘고, 2035년 30%를 초과할 전망

〈그림 5-5〉 내국인 고령인구 추이 (2017-2040년)

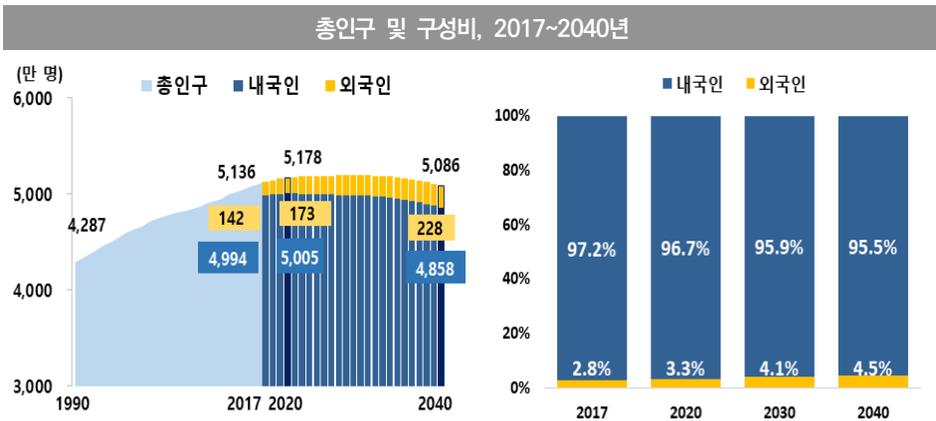


자료: 통계청. (2020). 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망 : 2017~2040년」

- 저출산 고령화 사회 진전과 더불어 외국인 인구의 유입 증가
- 2040년 총인구는 5,086만명으로 감소하고, 그리고 내국인 구성비는 95.5%(4,858만명)로 감소하며, 반면 외국인인 4.5%(228만명)로 2020년

- 3.3%에 비해 외국인 구성비는 1.4배 높아질 전망
- 공공서비스의 전달과 관련하여 외국인을 위한 전달체계의 수립이 필요하게 된다는 것을 의미함

〈그림 5-6〉 총인구 및 구성비 추이 (2017~2040년)



자료: 통계청. (2020). 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망 : 2017~2040년」

- 2020년 대비 2040년 내국인 생산연령인구의 구성비는 71.5%(3,579만명)에서 55.6%로 감소할 전망
 - 유소년인구는 12.4%(623만명)에서 10.1%로 감소하고, 고령인구는 16.1%(803만명)에서 34.3%로 증가할 전망이며, 2020년 대비 2040년 외국인 생산연령인구 구성비는 90.6%(157만명)에서 71.2%로 감소하고, 고령인구 구성비는 5.3%(9만명)에서 24.7%로 증가할 것임
 - 이와 관련하여 외국인은 단순히 생산의 역할만 하는 것이 아니라 점차 고령 외국인의 부양 문제가 발생할 것임

〈그림 5-7〉 연령계층별 인구 구성비 추이 (2017~2040년)



자료: 통계청. (2020). 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망 : 2017~2040년」

〈표 5-1〉 연령계층별 인구 및 구성비(2017~2040년)

(단위: 만 명, %)

구분	'17	'20	'25	'30	'35	'40	
전체	5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086	
인구	0-14	672	630	554	500	494	498
	15-64	3,757	3,736	3,585	3,395	3,145	2,865
	65+	707	813	1,051	1,298	1,524	1,722
구성비	0-14	13.1	12.2	10.7	9.6	9.6	9.8
	15-64	73.2	72.1	69.1	65.4	60.9	56.3
	65+	13.8	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9
내국인	4,994	5,005	4,992	4,980	4,942	4,858	
인구	0-14	668	623	544	489	483	489
	15-64	3,625	3,579	3,415	3,223	2,978	2,703
	65+	701	803	1,033	1,268	1,481	1,666
구성비	0-14	13.4	12.4	10.9	9.8	9.8	10.1
	15-64	72.6	71.5	68.4	64.7	60.3	55.6
	65+	14.0	16.1	20.7	25.5	30.0	34.3
외국인	142	173	199	213	221	228	
인구	0-14	5	7	10	11	11	10
	15-64	132	157	170	171	168	162
	65+	5	9	18	30	43	56
구성비	0-14	3.3	4.1	5.1	5.4	4.9	4.2
	15-64	92.9	90.6	85.8	80.7	75.8	71.2
	65+	3.8	5.3	9.1	14.0	19.3	24.7

자료: 통계청. (2020). 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망 : 2017~2040년」

(2) 도시차원에서의 구조변화

① 교통수단의 입체화

- 현재 걸음마 단계인 지하공간에 대한 개발과 지상공간에 대한 고도의 입체화 추구
 - 기존의 도로 공간의 이용률 축소에 따른 재활용 및 용도 전환
- 네트워크 및 다양한 콘텐츠에 바탕을 둔 교통수단의 다양화
 - 수단을 넘어 자체가 목적이 될 수 있는 콘텐츠를 포함한 교통수단의 발달
 - 자전거, 보행, 전기 및 태양열 자동차 등 녹색교통의 발달
 - 지점과 지점의 최단 연결보다 다양한 네트워크 가능성을 염두에 둔 교통수단의 개발

② 생활권 범위의 확대

- 생활권 범위의 확대로 초광역권 도시의 발달 가능성
 - 이동시간의 절감에 따른 여가시간의 증가 및 관련 산업의 발달

③ 플랫폼 공유 경제의 발달

- 공유경제와 플랫폼 경제의 결합으로 전통적 네트워크 기반의 거래가 온라인 네트워크 기반으로 확장되며, 전 세계적으로 급속하게 확산 중임
- 공유경제는 한번 생산된 제품을 여럿이 공유하여 협력적 소비에 기반한 경제 방식 확산임
 - 물품 대여, 공동 소유, 동료 생산(peer production) 등
- 플랫폼 경제는 인터넷과 같은 디지털 네트워크를 기반으로 상품 및 서비스의 공급자와 수요자가 거래하는 경제 방식임
 - 아마존, 이베이, 카카오 택시, 타다, 쏘카 등
- 이에 지역적 개인적 네트워크에 기반한 공유 플랫폼이 등장함
 - 잉여자원이 상품화 되어 경제 활동에 편입되고 직업이나 고용이 모호해짐

3) 공공부문의 변화와 공공서비스 개념의 재구조화

(1) 지방공공재와 공급 방식의 유형

- 공공서비스 유형에 따라 공급 방식의 차이가 발생
 - 주민 전체에게 서비스가 공급되는 보편적 서비스
 - 특정 주민에게 제한적으로 공급되는 할당 방식
 - 공권력에 의해 인허가 되는 강제적 방식
 - 주민이 선택적으로 서비스를 이용하게 되는 방식

〈표 5-2〉 지방공공재의 유형

서비스 유형	예시
보편적 서비스	거리 청소, 쓰레기 수집, 환경 개선
할당	주택 공급, 재택 거주자 복지 지원
강제	인허가, 도시계획, 강제 입원
선택	도서관, 공원, 사용료 부과 가능

자료: C. Pollitt & G. Bouckaert (ed.). (1995). Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Causes and Commentary. SAGE Publications.

- 향후 일반지방자치단체에 의해 공급되는 보편적 서비스의 제공방식은 축소될 가능성이 있음
 - 선택적 공급 방식이 확대될 것임
 - 이럴 경우 보편적 서비스는 특정 지역 중심으로 공급되면서 수익자 부담 내지 원인자 부담으로 전환될 가능성이 있음
- 공공의 역할에 대한 기대 변화
 - 시장과 기능과 정부의 기능 그리고 지방정부에 대한 기대
 - 인구 감소에 따라 세금(tax)이 부족
 - 이럴 경우 요금 기능의 강화
 - 시장 가격 기능의 강화; 사용자 부담, 수익자 부담의 확대

- 새로운 공공서비스를 개발하려는 노력들이 포착될 가능성
 - 수요 발굴의 계기와 과정이 강화될 것임
- 다양한 행정 기구의 설립
 - 기존의 행정 기구로 대응하기 어려운 행정 업무의 발생
 - 교통과 같이 지역이 연계되는 기능의 확대
 - 코로나 19와 같은 예측하기 어려운 기능
 - 지역 간 협력이 필요한 기능
 - 환경 위기와 같이 경계를 넘어서는 기능의 확대
- 고정된 정부 조직에 의한 기능 수행이 아니라, 조직 관리의 신축성이 필요
 - 특별지방행정기관의 활성화
 - 광역도시교통협의체
 - 광역쓰레기관리협의체
 - 환경관리협의체
 - 협력을 위한 신축적인 조직 관리
 - 위기관리협의회
 - 긴급재난협의회

(2) 지역공동체의 정책 정향에 따른 거버넌스의 재구조화

- 지역 공동체의 특징을 4가지로 구분한 연구⁷⁾
 - 전통적인 서비스 공급형 ; 개발 보다는 유지를 개인의 자유를 강조: 정부의 역할을 최소화
 - 지역경제발전을 추구하는 지역경제진흥형(Economic Growth Promotion): 기업유치 등을 통해 고용 증진을 위해 노력하는 유형
 - 지역 사회의 환경 개선 등 삶의 질 개선 형(life amenity): 동질적인 공동체를 유지하면서 생활의 안락함을 추구하는 유형

7) Oliver P. Williams and Charles R. Adrian. (1963). Four cities: A study in comparative policy making. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- 이해관계를 조정하는 조정형(arbiter): 이질적인 구성성의 갈등이 노정되어 이해관계 조정이 중요한 공동체

〈표 5-3〉 지향 관점과 공동체 특성에 따른 리더십의 유형

구분		지향 관점	
		사회와 정치 관점	경제 관점
공동체의 동질성	동질	Amenity 정부개입 최소화 자치의 중시	Promotion 지역 개발
		- 집권적이고 전문적인 관료제가 효율적 - 강력한 시장의 리더십이 필요	
	이질	Arbiter 참여/협상	Caretaker 삶의 질 개선 노력
		- 권력 분산형의 분권화 구조가 필요 - 약한 시장의 리더십이 필요	

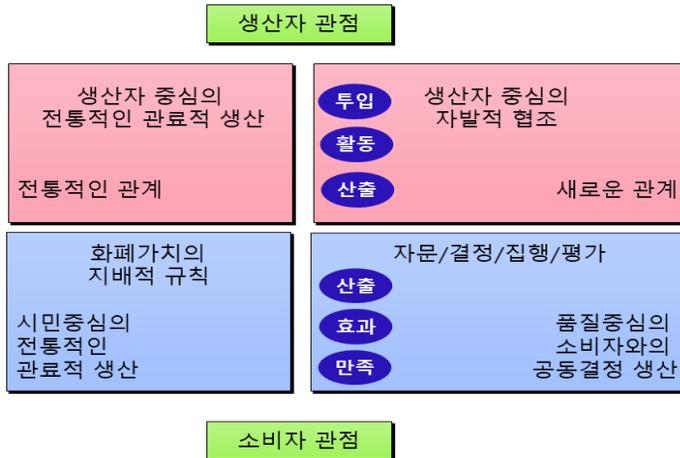
- 이를 연계하여 4가지의 레짐 유형화 노력⁸⁾
 - 개발 레짐(development regime): Promotion Community로서 지역 개발에 관심
 - 중산층 진보형 레짐(middle class progressive regime): Amenity Community로서 환경 보전, 역사보전 그리고 소수자 보호 등 다양한 사회적 가치를 추구
 - 저소득층 기회 확대 레짐(Lower-Class Opportunity Regime): 교육과 직업 훈련의 확대 등에 노력
 - 보존형 레짐(maintenance regime): Caretaker Community로서 변화를 거부하고 전통을 유지

8) Richard C. Box. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. SAGE Publications; 51-56

○ 지방공공재의 공급 방식에 대한 변화

- 전통적으로는 공무원에 의한 의사결정으로 공무원의 계층제 구조를 통해 전달되었음
 - 주로 투입이나 활동에 의해 평가를 받게 됨
- 시민의 협조가 이루어지기는 하지만 여전히 시민은 수동적인 지위를 가지면서 새로운 관계가 형성되는 단계임
 - 그럼에도 활동이나 산출의 관점에서 평가를 받게 됨
- 그러나 점차 소비자의 관점이 강조되면서 화폐가치의 관점이 강조되지만 여전히 생산 방식은 계층제 구조를 통해 이루어짐
 - 산출이나 효과의 관점이 강조됨
- 향후 소비자인 시민이 공급 과정에 직접 참여하면서 품질이 강조되면서 소비자가 자문, 결정, 집행, 평가의 과정에 참여하게 됨
 - 효과와 만족의 관점이 강조하게 됨

〈그림 5-8〉 공공서비스 공급의 품질 관리 변화



자료: C. Pollitt & G. Bouckaert (ed.). (1995). Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Causes and Commentary. SAGE Publications.

2. 지자체 공공서비스 공급방식의 현황 및 쟁점

1) 지능정보기술과 지방행정서비스

(1) 지방행정에 있어 지능정보기술의 함의

- 사회·경제 전반으로의 지능정보기술의 도입·활용 확대, 즉 4차 산업혁명의 추진은 신기술을 기반으로 저성장 고착화 시대에 새로운 성장 동력을 발굴하는 것뿐만 아니라 삶의 질 향상과 밀접한 사회문제를 해결하는 것임
 - 성장동력 발굴이 산업계 주도의 산업구조 재편이라면 사회문제 해결은 공공영역과 밀접한 관련이 있음
 - 특히 저출산 및 고령화, 기대수명증가 등으로 노동가능인구 감소, 공공 및 사회서비스에 대한 수요가 복잡해지고 세분화되고 있는 상황에서 이에 대한 효과적·효율적 해결방안으로 지능정보기술의 도입·활용이 적극 검토되고 있음
 - 예를 들어, 미국 중서부에 있는 주들을 대상으로 사회서비스에 인공지능 기술을 투자하였을 때 기대할 수 있는 비용절감 효과를 계산한 연구결과에 의하면 기술 개발 투자 수준을 높였을 때 5년에서 7년 이내에 자동화 시스템 도입 효과로 최대 32.5%의 시간 절감 효과와 약 7,510만 달러의 비용 절감 효과가 나타나는 것으로 분석됨. 기술 개발 투자 수준을 중간 정도로 조정하였을 때는 시간 및 비용 절감 효과가 조금 떨어지지만 여전히 의미 있는 효과가 나타나 15.9%의 시간절감 효과와 3,680만 달러의 비용 절감 효과가 계산됨. 최저 수준으로 투자하였을 때는 3.2%의 시간 절감 효과와 780만 비용 절감 효과를 예상
 - 이처럼 지능정보기술을 활용한 공공영역 혁신은 고질적 사회문제 해결과 삶의 질 향상, 증대하는 사회비용 절감 효과 등의 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대됨
 - 지난 산업혁명은 민간에서 발생하여 공공 분야가 이를 뒤따르는 순서였음. 그러나 4차 산업혁명은 그 속도와 파괴력이 더욱 클 것으로 예상되므로, 정부가 더욱 빠르게 대응하고 지원해야 한다는 주장이 제기됨(딜로이트, 2017)
 - 한편, 지능정보기술은 경제, 산업, 보건 등 모든 분야에 엄청난 변화를 가

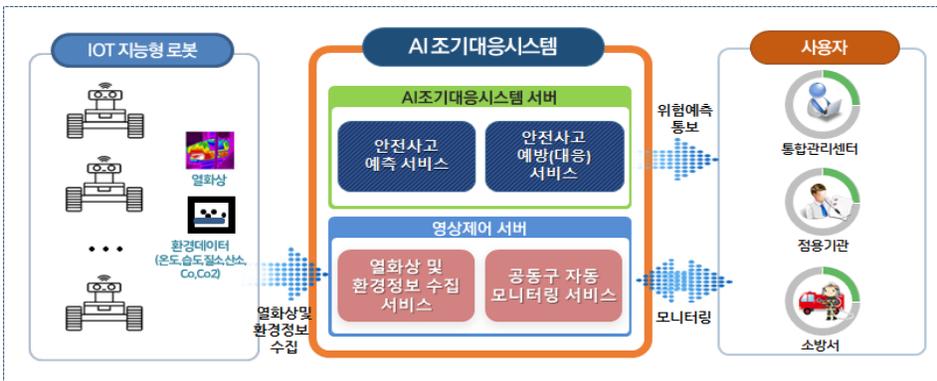
저울 것이고, 긍정적 변화는 적극 활용해야겠지만, 부정적 변화도 클 것으로 예상됨에 따라 이러한 측면을 균형적으로 고려할 필요가 있음

(2) 지방행정에의 디지털 기술 도입·활용 현황

① 서울시, 지능형 로봇기반 공동구 안전관리

- 서울시는 과기정통부와 함께 '19년 국내 최초로 공동구 시설에 레일로봇을 설치, 무인순찰을 수행하고, 열화상 및 환경정보를 수집·분석·예측을 통한 재난예방시스템 구축
 - 본 서비스는 공동구 현장감시 및 환경정보 수집을 위한 IoT 지능형 로봇과 안전사고 위험예측을 통해 조기 예방대응을 위한 AI조기대응시스템으로 구성
- (IoT 지능형 로봇 설치) 공동구 내에 설치된 레일을 따라 자율주행하면서 각종 센서와 카메라를 통해 데이터를 수집·전송하고 상황에 따라 현장 정밀 확인 등 조기 대응할 수 있는 로봇을 설치
- (AI 조기대응시스템 구축) 실시간 수집정보를 인공지능 위험예측모델을 통하여 정밀한 변화를 감지하고 위험상황을 판단하여 사전에 조기대응할 수 있는 AI 조기대응시스템 구축

〈그림 5-9〉 서울시 지능형 재난예방시스템 서비스



자료: 과기정통부. (2019). ICT기반 공공서비스 촉진사업 성과보고서

② 서울시, 인공지능 기반 시설물 스마트 모니터링 체계구축

- 서울시설공단이 관리하는 홍지문터널, 청담대교, 탄천2고가교 등의 시설물과 같은 국가 주요 인프라에 온도·음향·영상 등 센싱 장비를 활용하여 구조물 안전진단 및 건전성 평가와 교통사고 피해 예방
 - 본 서비스는 IoT 기반 지능형 센싱장비 개발 및 실시간 유고감지를 위해 인공지능 기반 스마트 모니터링 체계 구축
- (지능형 센싱장비 기반 데이터 수집) Wireless 방식으로 지능형 센싱 장비(교량(게이트웨이, 음파센서, 이미지센서, 온도센서), 터널(음향수집장비))를 개발하며, 전원공급은 태양광 또는 전력선으로 공급
 - (인공지능 기반 데이터 분석) 기존 균열 이미지 자료 분석, 교량 신축이음부 음파 분석, 터널 내 발생 되는 일반적 소음과 구분하여 균열/스키드마크 음향분석 등을 통해 이상 여부 판단 시 자동 알림 등의 모니터링 시스템 구축
 - (시설물 모니터링 시스템 개발) 상시 모니터링, 통계, 센싱 장비 관리 등 시설물 안전도 분석정보 제공 시스템 개발로 교량의 상시 안전점검 및 터널 내 2차 사고 피해 예방 시스템 구축

〈그림 5-10〉 시설물 스마트 모니터링 체계 서비스



자료: 과기정통부. (2019). 국가인프라 지능정보화 사업

③ 오산시, 스마트 안전사회 구축 솔루션 개발

- 오산시는 과기정통부와 2019년 지능정보기술을 활용해 현장 CCTV 영상을 분석하고 이상 징후를 실시간 자동 인지 및 선별 통보하는 스마트 도시 안전 솔루션 구축
 - 심층학습을 통해 보행자·차량 속성정보* 추출 및 이상 징후**를 자동 인지하고 사건 발생을 선별·통보하는 통합관계 시스템 고도화
 - * 보행자: 나이, 성별, 상·하의 색상, 얼굴, 차량, 차량번호, 차량종류(세단, 버스, SUV 등)
 - ** 배회, 절도, 뺑소니·도난 차량, 유동인구·교통량 등의 급격한 변화, 역주행 등
 - 오산시, 경찰이 관리하는 치매노인, 수배·체납차량 정보와 연계해 사회적 약자 보호, 범죄차량 추적 등 사회안전망을 강화하고, GIS맵과 연동해 이상 징후 발생궤적과 보호·감시대상의 이동 경로를 추적
 - 보행자·차량 속성 분석 및 얼굴매칭 고도화, 등·하교 및 출·퇴근 안심 귀가 등
 - 시설물(CCTV 등)을 대상으로 피로도·누전·연기 등 이상을 감지해 고장을 사전 예방하는 스마트 전기안전시스템 구축
- 본 서비스는 단순 영상정보 제공뿐만 아니라 영상정보를 분석·가공하여 도시안전, 사회문제 해결, 비즈니스 등 다양한 분야에 응용 가능

④ 광양시, 치매돌봄 로봇 서비스

- 광양시는 국내 최초로 댁내에 치매 돌봄 로봇을 보급하는 서비스를 과기정통부와 수행하였으며, 본 사업은 댁내 및 시설의 경증 치매환자를 대상으로 치매 돌봄 로봇을 활용하여 기억력 등 인지기능 강화 및 일상생활 향상을 통해 치매 완화
- 65세 이상 경증치매 환자 댁내와 시설에 치매돌봄 로봇 운영을 보급하여 로봇에 탑재된 20여종의 콘텐츠를 학습하고 결과에 따라 AI기반 맞춤형 프로그램 추천

〈그림 5-11〉 인공지능 훈련 프로그램 및 일상생활지원 서비스

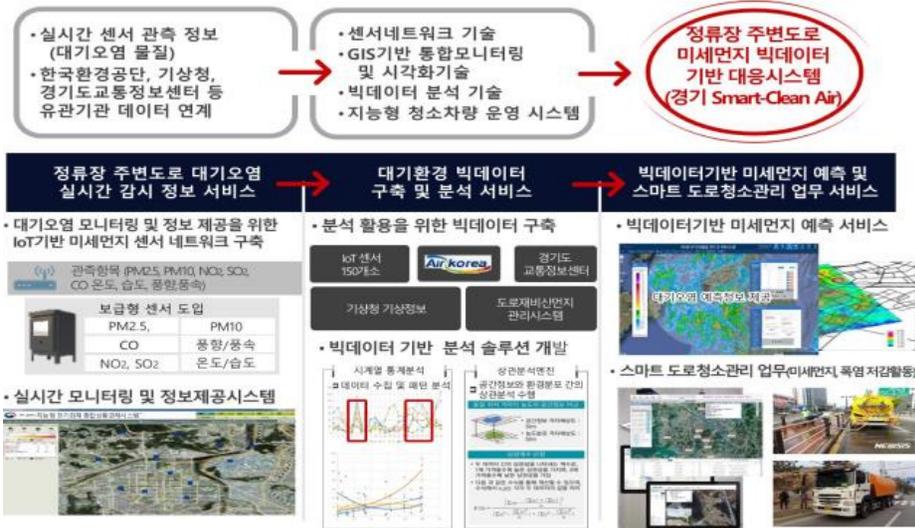


자료: 과기정통부.

⑤ 경기도, 정류장 주변도로 미세먼지 빅데이터 기반 대응시스템 구축

- 경기도는 과기정통부 사업을 통해 도로 주변의 미세먼지(도로 재비산먼지) 측정·분석하여 데이터기반 효율적인 도로청소차량 운행으로 미세먼지 저감에 기여
- 빅데이터 분석(상관관계·시계열 분석 등)을 적용하여, 도로재비산먼지 농도에 따른 도로청소차 이동 경로 우선순위 선정
 - 측정데이터(미세먼지)와 교통량, 기상정보, 녹지 등의 환경영향인자 간의 상관관계를 분석하여, 미세먼지 발생에 대한 원인분석을 통해 청소차운행 스케줄 및 저감도 예측
- 정류장 주변도로 미세먼지 측정 및 빅데이터 분석을 통해 국민이 실감할 수 있는 공기 질 개선*과 과학적 청소행정을 동시 달성
 - 경기도 미세먼지 농도를 현재 '52 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (최근3년 경기도 미세먼지 평균)'에서 전국 평균 수준 이하인 '46.8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ '로 저감

〈그림 5-12〉 빅데이터 기반 주변도로 미세먼지 대응 서비스

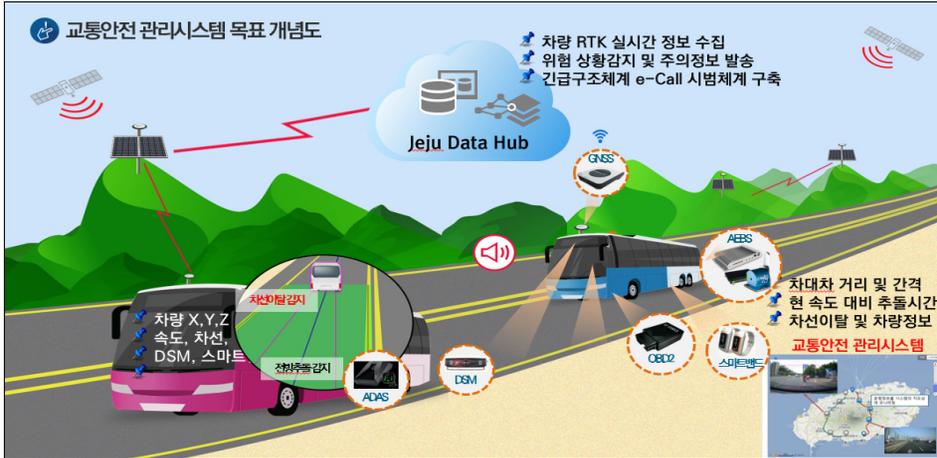


자료: 과기정통부. (2019). ICT기반 공공서비스 촉진사업 성과보고서.

⑥ 제주시, 대형버스 운전자 졸음탐지 및 대응서비스

- 제주시는 과기정통부와 국내 최초로 첨단 센서 정보를 조합하여 졸음운전을 탐지함으로써 교통사고를 예방하고, 사고 발생시 긴급대응 지원을
 - 국내 최초로 IoT기반 센서정보 조합으로 졸음탐지 및 예방, 사고대응을 위해 데이터의 수집, 분석을 기반으로 운전자의 졸음유무를 탐지해 경고 및 알림서비스로 안전운전 지원(상황 모니터링 체계 구축)
 - 앞차와의 추돌 감지, 운전자의 졸음상태 감지(DSM, SB), 차량의 과속, 급정거, 무정차, 급발진의 전반적인 운전상태를 모니터링하여 드라이빙 퀄리티 체계를 구축

〈그림 5-13〉 졸음탐지 서비스 개념도

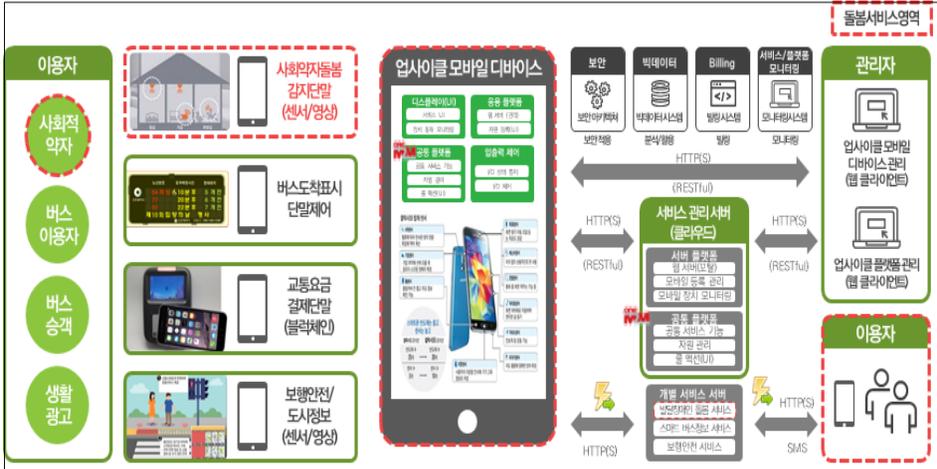


자료: 과기정통. (2019). ICT기반 공공서비스 촉진사업 성과보고서.

⑦ 제주시, 중고 스마트폰 업사이클링을 통한 발달장애인 돌봄서비스

- AI, 모바일 플랫폼, IoT, 빅데이터 등 기술 활용 및 중고 스마트폰 업사이클링을 통해 발달장애인을 돌봄으로 주변인(가족, 친구 등)이 자유롭게 자기 생활과 사회생활을 영위할 수 있는 돌봄 서비스 제공
- 발달장애인 돌봄 서비스는 중고스마트폰의 카메라, 폰 엣지플랫폼 등을 활용한 돌봄 도구를 통해 발달장애인 혼자 일상생활을 잘하고 있는지 확인하고 응급발생 시, 보호자 및 제주도 발달장애인 관리 담당자에게 상시적으로 상황정보 제공

〈그림 5-14〉 서비스 개념도



자료: 과기정통부.

2) 지방공공서비스 행정수요 대응

(1) 중앙집권 시대의 지방행정 수요 대응

- 중앙집권의 의미는 전국이 중앙이며, 동시에 지역에 설치된 행정기관은 전부 중앙정부의 하부기관이라는 것임
 - 행정기관의 설치와 존재 근거는 중앙정부의 의지를 효과적으로 현장에 전달하고 주민을 계도하는데 있음
 - 중앙집권 시대 행정기관의 특징은 행정수요를 정부가 창출하는 것이며, 지역경제 및 지역정치를 중앙정부가 주도함
- 지방행정기관은 지방행정수요에 대응하기 위하여 설치된 것이 아니라 중앙의 필요에 의하여 설치됨
 - 중앙정부의 지시, 지침 등을 잘 전달할 수 있는 구조와 역량을 갖추는 것이 목표
 - 일반지방행정기관으로서 지방정부가 이와 같은 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 도구로 간주됨

- 현재의 일반지방자치단체는 일반지방행정기관에 법인격을 부여했다는 점에서 큰 차이가 있는데, 공공서비스를 제공하는데 있어서 크게 다르지 않은 것은 아직도 중앙집권적 요소가 남아 있기 때문임

(2) 지방자치 시대의 지방행정 수요 대응

- 지방자치제도가 부활되기 전과 후의 차이는 대부분의 일반지방행정기관에 법인격을 부여했다는 것이며, 단체장이 주민들에 의하여 직접 선출된다는 것임
 - 서울특별시, 광역시, 도, 시군구에 법인격을 부여해서 해당 자치단체들이 독립적으로 임무를 수행할 수 있는 시스템을 구축
 - 광역은 국가 아래, 기초는 광역 아래 두고 각각 상급정부로부터 감독을 받도록 지방자치법에 명시되어 있어서 여전히 중앙집권적 요소가 남아 있지만, 과거에 비하여 비교적 독립적으로 자치사무를 처리할 수 있는 역량과 제도적 보장이 마련됨
- 수요자 중심으로 패러다임이 전환된 것으로 간주할 수 있음
 - 과거 지방행정기관들은 중앙정부의 의지를 구현할 도구에 불과했으며, 각종 정부방침들을 전달하고 주민들을 계도하는 임무를 소지
 - 지방자치 시대에는 시장논리에 따라 유권자이자, 납세자이고, 고객인 주민이 원하는 공공서비스를 효과적으로 제공하는 것이 기관의 주요 임무
 - 기초지방자치단체 아래에 일반지방행정기관이 여전히 남아 있으며, 이들은 공공서비스 제공의 현장에 있는 기관들인데 중앙집권적 문화가 상대적으로 많이 남아 있는 것으로 파악
 - 수요자 중심 지방행정시스템의 작동 정도는 기초지방자치단체의 규모와 관련이 있으며, 이는 자치단체의 규모가 민주성 제고와 밀접한 관계가 있음을 의미
 - 2040년에는 예상과 달리 현재보다 기초지방자치단체의 규모가 오히려 작아질 가능성도 배제할 수 없는데, 기술 발달이 행정구역을 광역화하는 속성도 있지만, 오히려 그 반대로 개인방송의 등장 논리를 따라 미니 정부의 탄생을 촉진할 수도 있음

(3) 지방행정수요에 대한 대응의 변화

- 수직적으로는 잔여 일반지방행정기관의 자치단체화 가능성 높음
 - 광역시도, 시군구까지 자치단체화 진행되었지만 여전히 규모가 큼
 - 시군구 아래 읍면동을 자치단체화 할 가능성이 있음
 - 읍면동이 법인격이 부여된 자치단체가 되면 주민자치위원회가 주민자치회로 전환되고, 풀뿌리 민주주의가 활성화될 가능성이 있음
- 수평적으로는 일반지방자치단체와 특별지방자치단체 간 분업과 협력이 더욱 활발해질 것으로 전망
 - 특별지방행정기관과의 업무 조정 가능성도 증가
 - 특별지방자치단체와의 업무 조정, 분업의 고도화가 진행될 것임
 - 구역 중심이 아닌 기능 중심으로 지방행정수요에 대응할 것으로 전망

3) 지방행정수요 대응을 위한 도구로서 자치단체 유형

(1) 지방행정수요에 대한 대응 수단의 특징

- 지방행정수요에 대응하기 위한 도구로서 법적 지위를 갖춘 기구는 우선 일반지방자치단체임
 - 일반지방자치단체가 해결하지 않거나 해결하기 어려운 행정문제를 해결할 수 있도록 특별지방자치단체를 둘 수 있도록 준비되어 있음
- 지방행정 수요에 해당되지만, 광역적, 국가적 특성을 띤 행정 수요에 대해서는 중앙정부가 주도적으로 처리할 수 있도록 일반지방행정기관과 특별지방행정기관도 두고 있음
 - 이와 같은 도구들은 공공서비스의 내용과 범위에 따라 다시 세분화되는데, 향후 미래행정수요에 더 효과적으로 대응하기 위해서는 개별 도구들의 역할이 현재와는 달라질 것으로 전망

(2) 일반지방자치단체

- 일반지방자치단체(general local government)는 종합행정을 목적으로 설치되었다고 지방자치법에 명시되었는데, 기능별 모든 분야를 담당하고 있다는 의미임
 - 일반지방자치단체는 주민의 복리증진이라는 일반적 목적을 달성하기 위하여 설치된 포괄적 성격을 띠고 있는 지방정부를 지칭함
- 일반지방자치단체는 주민의 대표로 구성되며, 지방주민의 복리를 증진하는 광범위한 행정서비스를 제공하며, 보통지방자치단체 또는 지방자치단체라고 명명됨
- 일반지방자치단체는 계층별 세분화되어 관할구역의 규모와 역할에 따라 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분되어 역할을 분담
- 국가별 사정에 따라 광역을 다시 특별광역시, 일반광역시로 수평적으로 구분하고, 광역과 기초로 2계층제로 운영하거나, 광역지방자치단체를 두지 않고, 기초지방자치단체만 두는 경우와 기초지방자치단체를 흡수하여 단층제로 운영하는 경우도 있음
- 한국의 경우, 지방자치법 제2조 제1항을 통하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 계층적으로 두어 2계층제 방식을 취하고 있는데, 지방자치제도 부활 이래 변화는 없음
- 지방자치법 제3조 제2항은 우리의 지방행정계층제의 특징을 명시하고 있는데, 특별시, 광역시, 도는 중앙정부의 직할에 두고, 시는 도의 관할 구역 안에 두고, 군은 광역시 또는 도의 관할 구역 안에 두고, 자치구는 특별시, 광역시 관할 구역 안에 둬으로써 서로 겹치지 않도록 하여 나름 도구 활용의 효과성을 극대화하려 함
- 기초지방자치단체는 광역지방자치단체의 지도 감독을 받도록 하여 조정의 역할과 위계질서를 명시하고 있는데, 중앙집권 문화가 여전히 남아 있다는 반증이며, 2040년에도 이와 같은 위계질서가 유지될지는 의문임

- 광역지방자치단체는 관할 구역 안에 복수의 지방자치단체를 두어 지원, 조정 업무를 수행하고 있는데, 공공서비스 제공에 있어서 중복되거나 관장하지 못하는 비효율성이 발생하기도 함
- 광역지방자치단체는 2개 이상의 시군구에 미치는 광역사무, 시도 단위로 동일한 기준에 의거해서 처리되어야 할 사무, 지역특성과 통일성을 고려하는 사무, 기타 단일 기초지방자치단체가 처리하기에 합당하지 못한 사무 등을 처리함으로써 특별지방자치단체가 수행하는 임무를 맡고 있음
- 광역지방자치단체는 기초지방자치단체 간 발생하는 분쟁 조정, 지도 감독할 수 있는 권한과 위임 사무 등에 대해서 관리할 수 있는 권한 등 다양한 임무를 갖고 있음
- 향후 논의될 특별지방자치단체가 수행해야 할 임무를 이미 법적으로 상당 부분 광역지방자치단체가 보유하고 있음을 시사하며, 2040년에 관찰되어야 할 핵심 사항 중 하나임
- 기초지방자치단체는 주민의 일상생활에 필요한 공공서비스를 제공하는 것을 핵심 임무로 삼는 법적 최소 단위 지방정부를 의미
- 이론적으로만 보면, 지방자치단체는 곧 기초지방자치단체를 의미한다고 볼 수 있음. 자치(self governing)라는 표현에 충실할 수 있도록 설계된 정부라는 의미에서 기초지방자치단체는 주민의 생활과 밀접하게 관련된 공공서비스를 제공하며, 해당 지방정부는 주민에게 제공하는 공공서비스의 품질에 의하여 평가받음으로써 지속적인 경쟁력을 유지하려 함
- D. Easton이 제시한 체제이론을 지방정부에 적용하자면, 기초지방자치단체가 최적화되어 있으며, 주권자인 주민은 제공받은 공공서비스에 대하여 평가하고, 납세하며, 언제든지 정부를 변경할 수도 있음
- 이론적으로는 기초지방자치단체의 규모는 작을수록 좋다고 하며, 유럽의 경우 나라별 다르지만 평균 5천~1만 명을 넘지 않음. 한편 우리나라의 경

우 가장 작은 기초지방자치단체가 울릉군으로 인구 9천 5백 명이며, 수원시의 경우 인구 130만 명으로 가장 큼. 특별지방자치단체는 일반지방자치단체의 규모가 작아지면 설치될 가능성이 높음

- 기초지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 주민생활과 밀접하다고 했는데, 사실상 거의 모든 서비스를 제공하고 있다고 볼 수 있으며, 이 역시 특별지방자치단체의 출현 가능성과 관련이 있음
- 다만, 도시형 기초지방자치단체와 농어촌 형 기초지방자치단체 간 제공하는 서비스의 특성과 방식이 다소 다르지만 최근의 추세는 도시화의 가속화로 자치구의 인구가 증가하고 있으며, 농어촌도 도시화가 가속화되고 있으며, 인구가 감소되는 공통 특징이 있음
- 그러나 기초지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 다소 모호한 측면이 있고, 전문성이 요구되는 분야도 많아서 지역주민의 욕구를 효과적으로 충족시키는 데는 한계가 있는 것으로 보임. 최근 생활권의 광역화 등으로 인하여 2개 이상의 기초지방자치단체들이 협력하여 제공해야하는 공공서비스가 증가하고 있는 추세임을 감안하면 특별지방자치단체의 필요성이 증가함
- 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 관장할 수 없는 행정수요에 탄력적으로 대응하기 위해 마련된 특별지방행정기관과 특별지방자치단체의 역할은 현재 여러모로 제한되어 있지만 향후 이들 도구들에 대한 관심이 증가할 것으로 기대됨

(3) 지방행정기관

- 지방행정기관은 법인격이 아니며, 지방자치단체와 달리 국가사무와 지방사무를 지역적으로 분담하여 처리하는 것을 목적으로 설치된 하급기관이라고 볼 수 있음. 국가사무를 처리하기 위하여 존재하는 국가소속지방행정기관과 지방사무를 처리하기 위하여 존재하는 지방소속지방행정기관으로 구분되며, 지방자치단체와 마찬가지로 종합적인 업무를 처리하는지, 특수한 임

- 무를 수행하는지에 따라 일반지방행정기관과 특별지방행정기관으로 구분됨
- 일반지방행정기관은 관할 구역 안에서 시행되는 공공사무를 종합적으로 처리하며 국가 또는 지방자치단체의 지휘 감독을 받음
 - 인구 50만 명 이상의 일반시의 행정구, 그리고 읍면동 등을 일반지방행정기관이라고 하며, 이들이 자치단체의 책임 하에 실질적인 행정서비스를 제공하는 일선 행정기관임
 - 일반지방행정기관을 기초지방자치단체로 격상하자는 주장도 있는데, 풀뿌리 민주주의 자치정신을 강조한 결과임. 주민자치위원회의 역할이 기초 지방의회의 역할을 수행해야 한다는 주장도 이런 맥락임
 - 특별지방행정기관은 국가 또는 지방자치단체의 특정부서에 속하여 전문성을 요구하는 특정사무를 처리하는 지방행정기관을 지칭
 - 특별지방행정기관은 국가가 요구하는 특정업무를 지역적으로 처리하기 위하여 지역에 설치되는데, 그 사무의 특성이 전국적으로 통일성을 기할 필요가 있고, 사무의 전문성과 특수성으로 인하여 일반지방자치단체로서는 처리하기 쉽지 않은 경우임
 - 특별지방행정기관은 업무 중심으로 지역별로 설치되기 때문에 관할 구역이 정밀하게 설정되어야 할 것임. 그러나 우리의 경우 특별지방행정 서비스 구역이 일반지방자치단체의 구역과 일치하는 경향이 있음. 행정편의 또는 사무의 특수성, 전문성 등이 높지 않은 것 등이 그 이유일 수 있음
 - 국가 소속 특별지방행정기관의 경우 정부 부서별 필요에 의하여 설치되었고 대부분의 업무가 일반지방자치단체와 중복되거나 난립하여 조정의 필요성이 늘 제기되어 온 특징이 있음
 - 지방환경청, 지방조달청, 지방중소기업청, 지방고용노동청, 지방국세청, 지방경찰청, 지방보훈청 등이 대표적 예시
 - 상대적으로 많이 알려져 있지는 않지만 지방자치단체 소속 특별지방행정기관도 있음. 소방본부, 농업기술센터, 보건소 등이 예시인데, 문제는 이들

특별지방행정기관들이 처리하는 업무가 지방업무인지, 국가업무인지 혼란스러운 경우가 많음

- 공안행정기관이 특별지방행정기관 전체 수의 절반 정도를 차지하며, 2017년 현재 대략 5천여 개의 특별지방행정기관이 운영되고 있는데, 지방자치 시대에 풀어야할 과제임
- 일반지방자치단체와 특별지방행정기관 간 업무 조정 등의 필요는 지속적으로 요구되고 있지만, 최근 10여 년 동안 이 문제에 대하여 특별한 노력이나 성과는 없는 것으로 확인되며, 향후 지방행정수요에 대한 주민 주도적 요구가 활발해지기 시작하면 업무조정 문제는 특별지방자치단체도 포함하여 논의될 것으로 전망

(4) 특별지방자치단체

① 특별지방자치단체의 개념

- 특별지방자치단체(special purpose local government; special purpose local authority)란 일반 지방자치단체(general local government)와 대비되는 정부기관으로서 행정학 사전에 의하면, 권능, 조직 등이 특수하고 존재가 보편적인 아닌 예외적 성격을 지닌 자치단체로서 단일목적단체라고 함
- 우리의 지방자치단체조합, 미국의 특별구, 스위스의 특별자치단체, 일본의 특별구, 영국의 조인트 보드, 그리고 프랑스의 시읍면 조합 등이 이에 해당되며, 유사개념으로서 특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할 구역 내에서 행정사무를 처리하는 일선기관으로서 지방국세청, 지방병무청, 지방경찰청, 지방환경청 등이 이에 해당된다고 전술됨
 - 지역의 특수한 문제를 해결하기 위해서 특별구, 공동위원회, 임시특별구 등을 설치한 것이 기원이며, 특별지방자치단체는 통상 법인격을 갖으며, 2개 이상의 일반지방자치단체가 관여되는 광역업무를 처리하는데 주로 활용됨

- 일반지방자치단체와 특별히 다른 점은 특수한 업무를 처리하는데 초점이 모아져 있다는 것이며, 결과적으로 업무 또는 기능중심으로 구역이 설정되는 특성으로 인하여 일반지방자치단체의 구역과는 괴리될 수 있음

② 특별지방자치단체의 유형

- 첫째, 설립목적에 따라 특수행정사무를 처리하는 특별지방자치단체와 광역적 협력을 요구하는 사무를 처리하는 특별지방자치단체로 구분됨
 - 특수행정사무를 처리하기 위한 목적으로 설립된 특별지방자치단체의 경우가 이에 해당될 수 있는데, 미국의 학교구(school district), 상수도구, 하수도구가 대표적인 예시임
 - 광역행정수요에 대응하기 위하여 설립된 특별지방자치단체는 기존의 일반지방자치단체가 처리하고 있는 사무를 별도로 분리해서 설립됨. 일본의 지방자치단체조합, 독일의 게마인데 연합, 한국의 지방자치단체조합 등이 대표적인 예시임
 - 위 두 유형의 구분은 지방자치의 역사와 밀접히 연관되어 있음. 미국의 경우 자연발생적으로 지방자치제도가 발달되는 과정을 거쳤기 때문에 초기부터 기능별 자치단체가 별도로 분리되어 운영되어 온 것으로 판단됨. 일본, 한국 등은 중앙으로부터 위임 받은 형식으로 지방자치제도가 발달되는 경로를 밟았고, 그 결과 중앙정부의 필요에 따라서 특별지방자치단체가 설립된 것으로 이해할 수 있음
- 둘째, 단순한 행정사무 처리를 위하여 특별지방자치단체가 설립된 것이 원래 취지이지만 경우에 따라서는 지방공기업의 설치를 통한 운영상 필요에 의해서 설립된 경우도 있음
 - 특히 지방공기업의 운영과 관련되어 미국의 공원구(park district), 병원구, 묘지구 등이 특수한 행정사무 처리를 위하여 설립된 것으로 간주할 수 있으며, 한국도 지방공기업법 제44조, 제45조를 통하여 특별지방자치단체의 설립이 허용되고 있음

- 대부분의 특별지방자치단체는 특수한 행정사무 처리를 위하여 설립된다고 보는 것이 일반적임
- 셋째, 조합형인데 이를 특별지방자치단체로 간주할 수 있는가는 다소 의문임. 다만, 법인격을 갖추고, 2개 이상의 일반지방자치단체가 관여되는 행정사무를 처리한다는 점에서 특별지방자치단체로 간주할 수는 있음.
- 1991 설립되었다가 2000년도에 폐지된 수도권매립지 운영조합이 대표적인 사례임. 그러나 조합은 주민을 구성요건으로 설정하지 않기 때문에 특별지방자치단체로 간주하기에는 논란이 있음
- 우리의 경우 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 해당 지방의회의 의결을 거쳐 시도는 장관, 시군구는 시도지사의 승인을 받아 지방자치단체 조합을 설립할 수 있으며, 현재 지방자치단체조합은 특별지방자치단체로서 역할을 수행하고 있음
- 형식적으로는 특별구(special district)와 유사하지만 의회의 의결을 거친다는 점에서 오히려 지방자치단체의 하급기관 성격도 있음
- 일본의 경우도 대표적인 특별지방자치단체는 조합이라고 할 있는데, 전형적인 기능 위주의 새로운 자치단체로 간주할 수 있음

③ 주요국의 특별지방자치단체

- 미국
 - 특별지방자치단체의 국가라고 여겨질 정도로 다양한 유형의 특별지방자치단체가 있으며, 학교구(school district)는 가장 대표적인 예시임
 - 미국은 자연발생적으로 지방자치가 발달되어온 나라이며, 특별지방자치단체는 필요에 따라 설립되었기 때문에 다양한 분야에 걸쳐 대략 5만개 정도의 특별지방자치단체가 설립되어 운영되고 있음
 - 주별 특별지방자치단체의 활용 정도가 다르지만, 거의 모든 분야에 걸쳐 특별지방자치단체가 활용되고 있음

- 대표적인 학교구를 위시하여, 소방구, 상수도구, 하수도구, 공원구, 병원구, 보건구, 박물관구 등 거의 모든 공공서비스를 특별지방자치단체가 제공하고 있는 점이 특징

○ 일본

- 우리와 유사하게 일반지방자치단체가 처리하기 어려운 광역적 특성을 갖고 있는 사무에 대하여 조합방식의 특별지방자치단체를 설립하여 운영하고 있음
- 다양한 분야에 걸쳐 특별지방자치단체가 설립되어 있는데, 위생환경 분야가 대다수를 차지하고, 그 중에서도 쓰레기 처리 문제와 관련된 조합 방식의 특별지방자치단체가 다수 설립되어 운영되고 있음
- 지역개발을 위한 지방개발사업단의 운영도 특별지방자치단체 방식으로 운영되고 있는 점이 특징

○ 영국

- 일반지방자치단체가 처리할 수 없는 다양한 행정수요에 대응하기 위하여 특별지방자치단체를 적극 활용한 적이 있지만 최근에는 제한적으로만 활용되고 있음
- 광역행정수요에 대응하기 위한 각종 협의회가 이를 대체해 온 것으로 판단되는데, 단층제로 지방행정체계를 개편하면서 나타나는 부작용 등을 보완하는 차원에서 특별지방자치단체의 역할이 큼

○ 독일

- 독일의 특별지방자치단체는 비교적 단순하며, 단일의 특정사무를 처리하기 위하여 복수의 지방자치단체가 관여하며, 법적인 단체로서 역할을 수행
- 독일의 경우 일본과 유사하며, 우리도 독일 방식을 취하고 있으며, 단체자치 방식을 취하는 나라는 대부분 중앙정부의 필요에 의하여 특별지방자치단체가 설립 운영되고 있음

④ 주요국 사례의 시사점

- 중앙집권적 전통이 강한 나라들의 경우, 특별지방자치단체 역시 중앙정부의 필요에 의하여 설립되어 운영되고 있으며, 그 숫자는 적은 편임
- 일본의 경우는 단체자치의 성격을 지닌 나라임에도 불구하고 조합방식의 특별지방자치단체가 비교적 적극적으로 활용되고 있는 점이 특징
- 우리의 경우가 이에 해당되며, 특별지방자치단체에 대한 긍정적 시각은 적은 편이고, 오히려 종합행정에 대한 기대가 큼
- 지방분권 특성이 강한 나라들의 경우 특별지방자치단체의 숫자가 일반지방자치단체에 비하여 상대적으로 많으며, 기능별 주민의 필요에 의하여 설립된 점이 특징
- 미래 정치행정문화에 있어서 변화가 예상된다면, 적극적인 주민에 의한 특별지방자치단체의 설립 요구가 증가할 것으로 예상
- 주민의 수요와 기관의 대응 간 매칭이 모호할 경우, 주권자에 의한 합리적 평가가 쉽지 않으며, 향후 주민의 요구와 수요에 대하여 기관의 대응을 효과적으로 측정할 수 있는 환경이 요구될 가능성이 큼
- 결국 일반지방자치단체의 임무는 축소될 것이고, 기능별 공공서비스를 맞춤형으로 제공하는 특별지방자치단체의 임무는 병렬적으로 증가할 가능성이 큼
 - 공공서비스의 특성에 따라 특별지방자치단체의 관할구역과 규모가 결정되기 때문에 정부간 수직적 관계, 수평적 관계가 층별(layer) 관계에서 마블링 관계로 변화될 가능성이 높음

3) 지자체 사회서비스제도 공급방식 현황 및 쟁점

(1) 사회서비스제도의 문제제기

- 사회서비스는 전통적 복지국가에서 사회보험, 공공부조와 함께 세 가지 주

요한 제도적 구성요소로 작동하고 있음

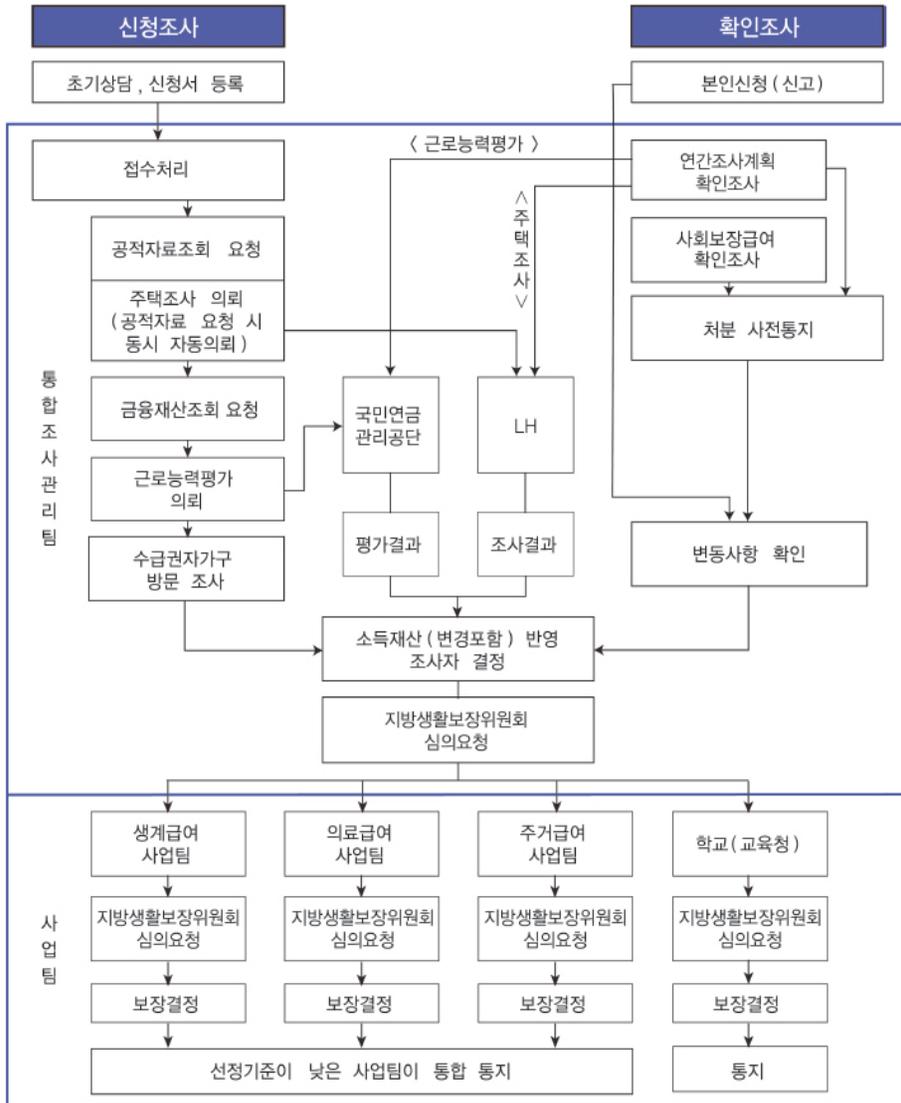
- 우리나라 사회보장제도의 기본법 역할을 하고 있는 사회보장기본법은 사회보장을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”(사회보장기본법 제3조(정의) 제1호)라고 규정하고 있어 사회보장 제도에 대해 앞서 언급한 전통적 개념규정을 따르고 있음
- 법은 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(사회보장기본법 제3조(정의) 제4호)라고 매우 폭넓게 규정하고 있음
- 사회서비스에 대한 이와 같은 포괄적인정의는 우리나라 사회서비스 정책의 범주가 과도하게 넓어지는 문제의 원인이 되기도 하지만 그만큼 사회서비스 영역이 주민 삶에 전방위적으로 영향을 미치는 제도에 해당함을 의미함
- 한편 사회복지 정책영역에서 전달체계란 사회복지 제도의 급여를 할당된 대상자에게 제공하는 방법 및 체계와 관련되어 있음
 - 사회복지 정책을 구성하는 네 가지요소, 즉 누구에게, 무엇을, 어떻게 제공할 것이며, 이와 관련된 비용을 누가, 어떻게 마련할 것인가의 문제에 대한 답이라 할 수 있음 (Gilbert & Terrell, 2009)
 - 보통 할당allocation으로 표현되는 ‘누구에게’의 문제는 정책과 제도의 수혜자를 누구로 할 것인가의 문제임
 - 다음으로 ‘무엇을’의 답은 결국 급여benefit의 종류와 형태에 관한 것으로 현금급여, 현물급여 등으로 분류됨
 - 그리고 비용의 문제는 제도의 운용에 소요되는 재원budget 마련의 책임을 누가 질 것인가의 문제임

- 사회복지 정책 구성의 마지막 요소인 ‘어떻게’ 제공할 것인가의 문제가 바로 전달체계delivery의 영역에 해당함

(2) 사회서비스 제도 및 전달체계의 현황

- 서구 복지국가의 역사와 마찬가지로 우리나라 사회보장제도 역시 공공부조, 사회보험, 사회서비스의 순서로 제도화의 과정을 밟아왔음
- 우리나라 사회보장제도의 역사는 1961년 생활보호제도의 도입을 그 시발점으로 삼을 수 있지만, 1998년 김대중 정부의 출범과 더불어 국민기초생활보장법 제정과 의료보험 및 국민연금 등 보편적 사회보험의 도입을 통해 비로소사회권에 기반한 복지국가의 도입이 전면화되었다고 할 수 있음
- 앞서 언급한 공공부조와 사회보험의 경우 수급권자에 대한 규정과 수급권을 보장하기 위한 국가의 책임 관계가 비교적 명확한 관계로 관련법에 수급권자의 권리와 국가의 책무에 대한 규정이 제시되어 있음
- 이에 따라 이들 두 영역의 경우 전달체계의 구조도 공공부조의 경우 중앙정부에서 지자체와 읍면동에 이르기까지의 지방행정체계를 따르거나(그림 1), 국민연금공단이나 건강보험공단과 같이 사회보험별로 공공기관을 설립하여 운영하는 방식으로(그림 2) 별도의 전달체계를 공공 중심으로 운영하여왔음
- 앞서 언급한 국민연금과 건강보험 외에도 5대 사회보험에 해당하는 고용보험, 산재보험, 장기요양보험은 각각 고용보험과 산재보험의 경우 근로복지공단을 통해, 장기요양보험은 건강보험을 통해 독자적인 전달체계를 구성하여 운영하고 있음
- 각 공단은 가입자에 대해 급여의 신청, 접수, 지급에 이르기까지의 업무 뿐만 아니라 주요 서비스 제공자에 대한 관리 업무까지도 맡아서 수행하고 있음

〈그림 5-15〉 국민기초생활보장 전달체계

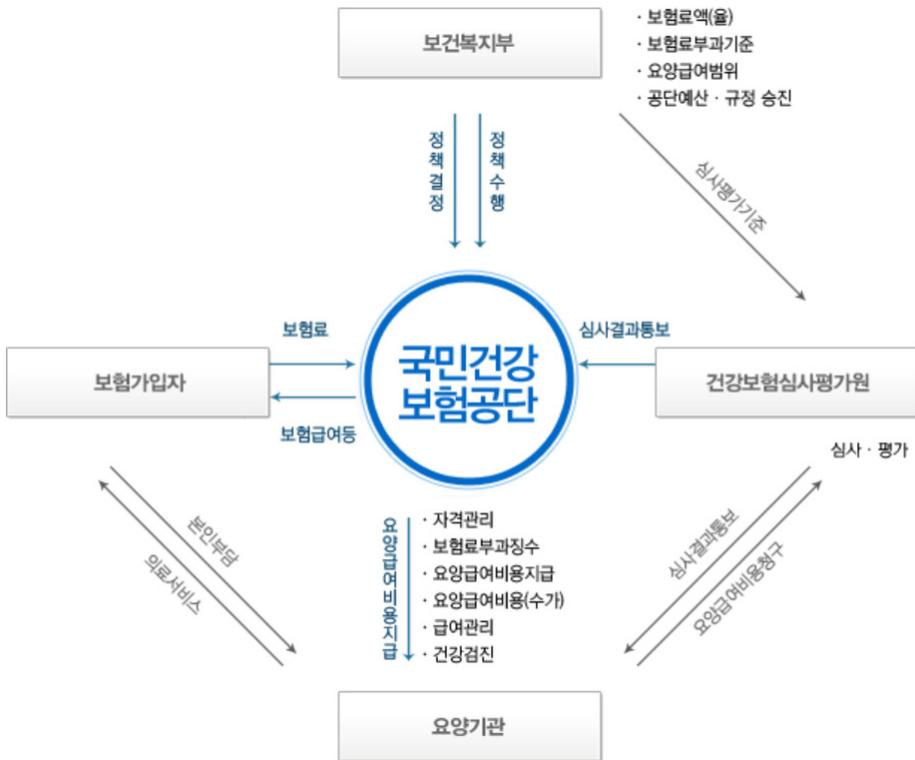


※ 선정제외(부적합) 또는 보장중지 되는 경우 「희망복지지원단 업무안내」에 따라 연계 등 조치

자료: 보건복지부(2021). 2021년 국민기초생활보장 사업안내

- 위에 언급한 공공부조나 국민연금, 고용보험과 같은 현금성 급여를 다루는 사회보험과 달리 현물성 급여를 주로 다루는 사회서비스의 경우 비금전적 급여가 특정한 전문성을 갖춘 사람에 의해 제공되는 특성을 가지고 있음

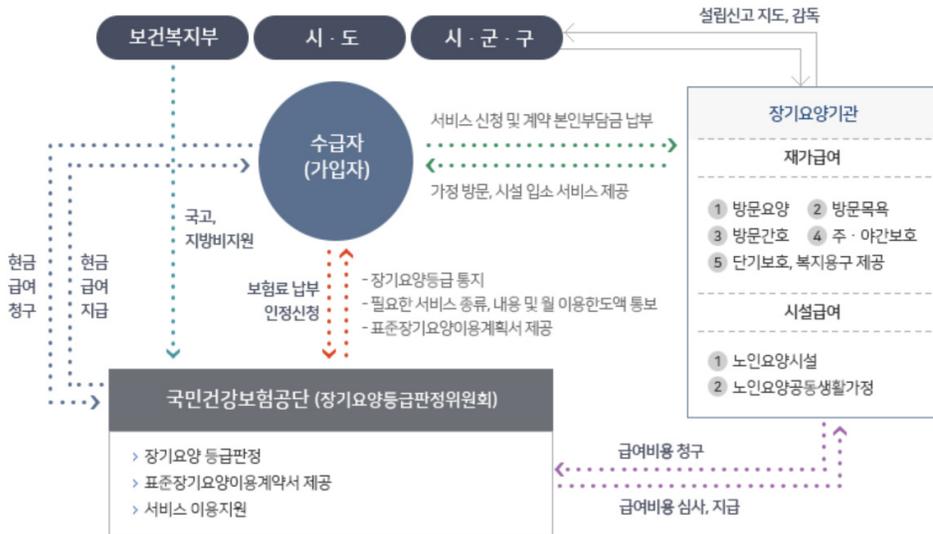
〈그림 5-16〉 국민건강보험 관리운영 체계



자료: 보건복지부 홈페이지(https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06320104&PAGE=4&topTitle=%B0%FC%B8%AE%BF%EE%BF%B5%C3%BC%B0%E8)

- 뿐만 아니라 사회서비스는 그 급여의 내용 또한 유동적이고, 개인별로 특성화되어 설계 및 제공되어야 하는 특성이 있음

〈그림 5-17〉 장기요양보험 전달체계

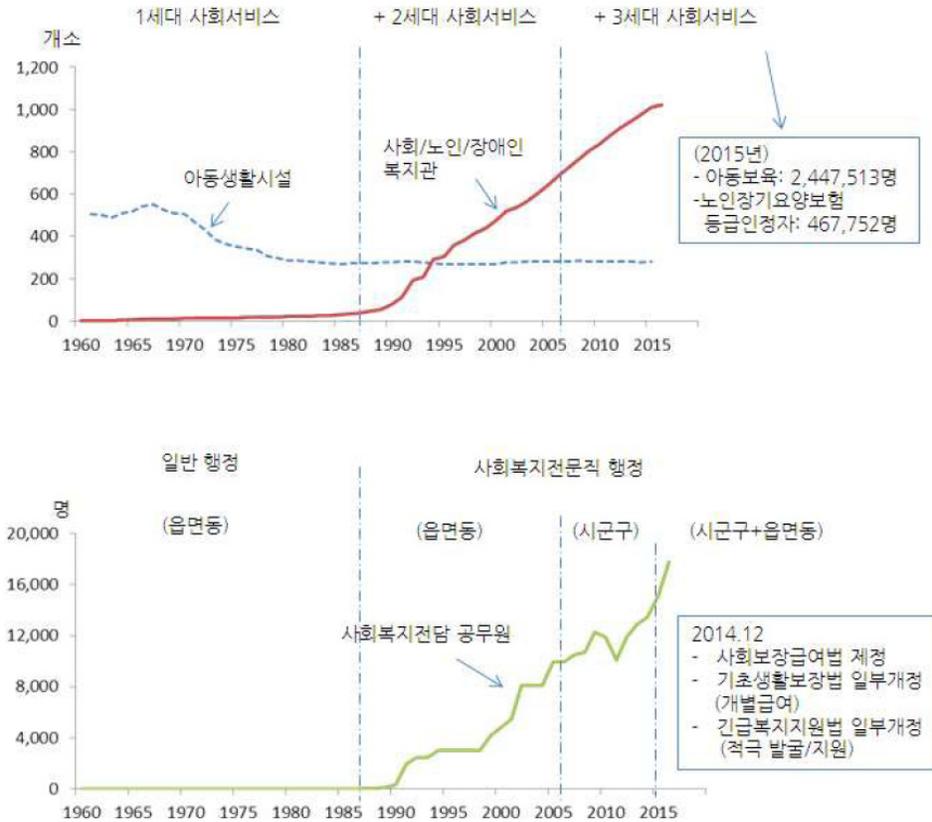


자료: 보건복지부 홈페이지(https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06390301&PAGE=1&topTitle=)

- 이와 같은 사회서비스의 특성은 그 급여의 내용과 형식을 계량화하거나 표준화하는 데 어려움을 초래함으로써 해당 분야별로 전문성을 갖춘 인프라와 전문 제공인력을 갖춘 전달체계의 구축을 요구함
- 다른 한 편 아동, 노인에 대한 돌봄과 장애인에 대한 지원 등 주요 사회서비스 영역은 후기산업사회가 도래하기 이전까지만 해도 가정이라는 사회적 재생산 구조를 통해 사적인 영역에서 해결하였음
- 하지만 후기산업사회의 도래와 함께 핵가족화와 여성의 경제사회적 활동에 참여가 증대하면서 다양한 돌봄 욕구에 대한 가정내 해소가 한계를 보이는 돌봄 공백 등 신사회적 위험new social risk이 증대하였으며, 이에 대한 사회정책적 대응이 요구되었음(Taylor-Gooby, 2004)

- 이와 같은 배경으로 사회서비스 영역은 비교적 최근에 사적 영역에서 공공 정책 영역으로 제도화되는 경로를 거쳤음
- 우리나라 사회보장 제도의 이와 같은 경로적 특성은 서구 선진 복지국가의 경우와 비슷한 양상을 보이는데, 특히 북유럽 중심의 사민주의 복지국가들의 경우 이중생계부양자 모형을 보편화하면서 여성의 유급노동 등 사회경제적 활동에의 참여를 장려하였으며, 이를 위한 보육, 요양 등 다양한 돌봄의 책임을 공적 영역으로 사회화하는 과정을 거쳤음
- 사회서비스를 사회화하는 과정과 최종적 유형은 선진 복지국가들 사이에서도 일정한 차이를 보이는데 앞서 언급한 사민주의 복지국가들이 사회서비스를 공공, 특히 지방정부가 책임지고 직접 제공하는 유형을 선택한 반면, 독일 등 보수주의 복지국가들은 가족내 돌봄을 우선적으로 지원하면서 종교 기반 조직 등 지역사회 비영리 민간조직을 중심으로 가족내 돌봄의 공백을 지원하는 방식을 선택하였음

〈그림 5-18〉 사회서비스 발달 세대 변화



자료: 김영중(2017).

- 마지막으로 미국과 영국 등 자유주의복지국가의 경우 사회서비스 급여뿐만 아니라 재원, 전달체계에 이르기까지 공공의 책임을 줄이고 시장 등 민간 영역에 맡기는 선택을 보여 왔음
- 우리나라의 경우 사회서비스 영역은 소위 종속적 위탁대행자라고 불리는 민간 사회복지법인이 전달체계 영역에서 핵심적인 지위를 차지하고 있음 (김영중, 2012)

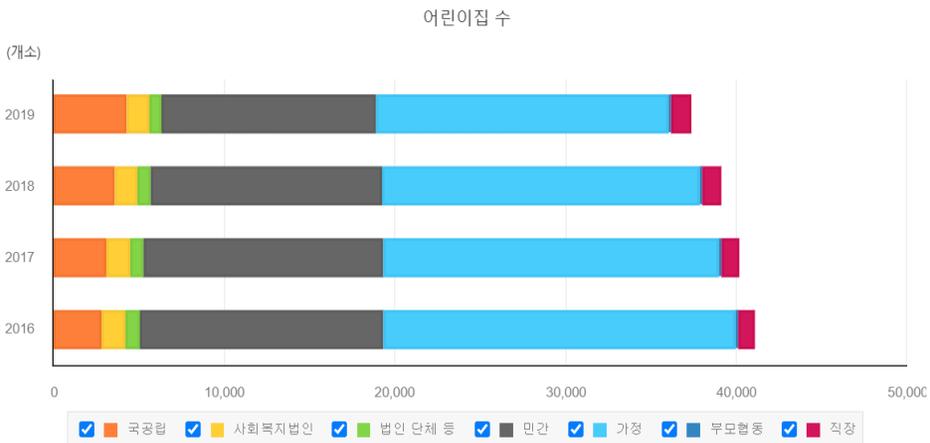
- 우리나라 사회서비스의 역사적 경로를 김영중(2017)은 3개의 세대로 구분 하는데(그림 3) 그 중 첫 세대는 1961년 생활보호법의 제정을 기점으로 1987년 사회복지관 사업 확대 및 사회복지전담요원 배치에 이르기 전까지 아동생활시설중심으로 운영되어온 시기를 의미함
- 다음으로 2세대는 1987년 앞서 언급한 사회복지관 사업 확대와 더불어 사회복지전담 공무원이 읍면동에 배치되기 시작하면서 이들 공공조직 및 준 공공 이용시설이 단순확장기에 접어들고, 이와 함께 기존의 생활시설이 정 체기에 들어서는 시기를 의미함
- 마지막으로 3세대는 2007년 도입된 사회서비스 바우처와 장기요양보험도 입으로 대표되는 사회서비스의 시장화 체계의 구축과정을 의미함
- 우리나라 사회서비스 제도 및 전달체계의 발전 경로를 살펴보면 사회서비스 제도의 체계는 각 세대별로 뚜렷하게 구분되지만 이들 세대별 제도의 주요 양식들이 서로간에 대체적인 관계가 아니라 적층적인 구조를 쌓아온 것을 확인할 수 있음
- 즉, 3세대라 할 수 있는 현재에는 1세대 생활시설에서부터 2세대 이용시설 및 공공영역의 전담공무원체계에 3세대의 특징인 사회서비스 바우처와 이에 기반하여 운영되는 영리 및 비영리 서비스 시장이 우리나라 사회서비스 영역에 공존함을 확인할 수 있음

(3) 사회서비스 제도의 특징

- 이와 같은 경로를 통해 보육, 요양, 장애인 활동지원 등 주요 사회서비스영역에서 자격기준에 따른 수급권을 기반으로 한 바우처 제도를 중심으로 운영되고 있는 우리나라 사회서비스는 몇 가지 주요한 제도적 특징을 보이고 있음
- 첫째, 사회보험 기반 정책과 재정 기반 정책, 중앙정부와 지방자치단체 기반 정책들이 각각의 영역에 중첩되어 있음

- 노인요양 영역을 예로 들어보면, 사회보험인 장기요양보험에 의해 운영되는 재가 및 시설 서비스가 한 편에 존재하는 반면 중앙정부 및 지자체에서 제공하는 노인 대상 서비스가 혼재되어 있음
 - 또한 재정 기반 서비스의 경우도 중앙정부와 지방자치단체의 서비스가 혼재되어 있을 뿐만 아니라, 실제 서비스 제공이 이루어지는 지방자치단체 차원에서도 다양한 제도 기반 서비스가 제도 별로 분절적으로 운영되는 소위 칸막이 현상이 지속됨에 따라 제도 운영의 비효율성이 가중되고 있음
 - 이와 같은 파편성과 비효율성은 사회서비스전반에 대한 공공의 책임성 부재로 결과하고 있음
- 둘째, 사회보험과 재정 기반 여부를 떠나 사회서비스 전 영역에 걸쳐 이용자에게 대한 서비스 제공은 절대적으로 민간이 주도하고 있음
- 우리나라 사회서비스 영역은 보육 88% (2019년 기준; 그림 5 참조), 요양과 장애인 활동지원의 경우 100% 가까이 되는 서비스제공기관이 개인 및 민간기관으로 구성되어 있음

〈그림 5-19〉 우리나라 어린이집 분포



자료: 보건복지부 「보육통계」

- 이와 같은 민간중심의 사회서비스 제공구조는 이들 민간시설에 대한 관리 감독을 수행할 공무원 규모와 역량의 부족함 등의 문제와 중첩되면서 주민들에게 효율적으로 양질의 사회서비스를 제공하는데 주요한 걸림돌로 작용하고 있음
- 셋째, 지역사회에서 이루어지는 재가 서비스에 비해 시설 중심의 서비스의 비중이 상대적으로 높음
 - 우리나라 사회서비스는 지역사회 재가서비스에 비해 시설에 입소하여 서비스를 제공받는 시설서비스의 비중이 상대적으로 높은 상황임
 - 이와 같은 상황은 사실상 지역사회에서 제공받을 수 있는 서비스의 양과 종류가 절대적으로 부족한 데에 기인하는 바가 크다 할 수 있음
- 넷째, 사회서비스 공급자 중심으로 사회서비스제도가 운영되고 있음
 - 사회서비스 수급권을 가진 주민이라 하더라도 사실상 주민의 수급권 행사를 책임지고 관리해주는 공적 시스템이 부재한 관계로 바우처 등을 통해 수급 권한을 행사하는 책임은 사실상 이용자에게 맡겨져 있음
 - 이와 같은 상황에서 특히 민간에 의해 주도되는 있는 우리나라 사회서비스 제공 현장의 특성을 고려하면, 사회서비스 이용자들의 욕구 충족은 이용자의 욕구를 충실히 반영하여 제공받는다기 보다는 '시장'에서 선택적으로 제공하는 서비스, 즉 가용한 서비스를 공급받는 방식으로 전개되고 있음
 - 결과적으로, 주민의 사회서비스 수급권 행사에 대한 최종적인 책임은 주민에게 있으며, 서비스 제공의 형태 및 구조에 대한 선택은 거의 전적으로 민간 서비스 제공기관에 맡겨져 있음

(4) 사회서비스 분야 분권의 현황과 쟁점

- 우리나라 사회서비스 분야 분권의 역사는 크게는 1995년 지방자치단체장 선거에 따른 지방자치의 부활, 그리고 더 직접적으로는 2005년 사회복지사업 일부 지방자치단체 이양으로부터 그 기원을 찾을 수 있음

- 일반적으로 우리나라 복지 분권의 역사는 2005년 당시 보건복지부 사업 중 67개 사회복지사업을 지방자치단체로 이관함으로써 본격적으로 복지사무의 지역화와 지방분권화를 추진한 것을 그 시발점으로 규정함
- 멀게는 1995년 지방자치제도의 부활로부터 25년, 2005년 복지사업 지방분권화로부터 15년 동안 우리나라 지방자치와 복지분권의 역사는 분권화를 통한 혁신이라는 긍정적 경험과 함께 고비용, 비효율이라는 부정적 경험을 축적하여 왔음
- 복지분권의 긍정적 혁신 사례가 해당지자체를 넘어 타 지자체와 중앙정부 정책에까지 영향을 미친 사례로 남양주시 희망케어센터가 현재 복지부의 희망복지지원단의 모형이 된 것과 서울의 찾아가는동주민센터의 모형이 문재인 정부 들어 행정복지센터로 전국화되는 사례 등을 들 수 있음
- 사회보장 및 사회서비스 제도 운영에 있어서 분권화는 신자유주의적, 신공공관리적 맥락에서 비용에 대한 통제, 이용자의 선택권 보장 및 개인의 책임에 대한 강조를 통해 중앙정부의 재정적 부담 및 책임성 경감을 위한 것이라는 비판적인 논의들이 전개된 바 있음
- 다른 한 편 지역 차원에서 지방자치정치와 복지행정의 경험과 전통이 충분히 축적되지 못한 점과 지역 차원에서 지역 기득권 토호 세력에 의한 과잉 규정, 지역 권력의 소수 독점화 등 지역시민권력의 취약성 등의 문제로 인해 아직은 시기상조라는 의견이 있음
- 하지만 다른 한 편으로 최소한 사회서비스영역에서는 갈수록 다양화되고 다변화되는 주민의 복지욕구에 대한 능동적 대응을 위해 사회서비스 복지사무의 지역분권화는 불가피하다는 주장이 설득력을 얻고 있으며, 이에 따라 사회서비스 영역에서 지방자치단체 차원의 정책적 의사결정과 집행의 중요성이 갈수록 부각되고 있음
- 또한 2013년 보수정부의 집권과 더불어 역설적으로 시작된 보편적 무상보육 제도의 시행을 놓고 중앙정부와 지방자치단체가 갈등을 빚는 등의 문제

를 경험하면서 분권화를 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체사이의 갈등 양상이 전면화되는 과정을 겪었음

- 그 이후에도 서울시 중구의 노인수당도입, 성남시의 청년기본소득 시행, 서울시의 청년지원수당 도입 등 일부 지방자치단체의 복지확대가 경쟁적으로 진행되면서 중앙정부의 사회보장위원회가 제동을 거는 등의 중앙정부와 지자체 사이의 갈등 뿐만 아니라, 지자체 사이에서도 경쟁적인 복지확대에 따른 부담의 이유로 지자체간 갈등도 본격화되는 등 다양한 방식으로 갈등이 전개되고 있음
- 지금 현재의 상황은 문재인 정부가 본격적 지방자치시대에 대한 전망을 밝히는 등 분권화는 이미 시대적 과제로 거스르기 어려운 경향으로 받아들여지고 있는 것으로 보이며, 그럼에도 불구하고 지방정부의 권한과 책임이 모두 부족함으로 인해 실질적인 지방자치와 복지분권은 실현되지 않고 있다는 판단임
- 사회서비스 분권과 관련한 이 장의 논의에서는 우리나라와 같은 단방제 국민국가에서 국가의 통제와 관리로부터 제한적인 수준에서나마 벗어나는 것을 의미하는 지방자치과 지방분권은 사실상 모순적이며 어떤 의미에서는 현실적이지 않다는 점을 고려하여야 함
- 이러한 이유로 중앙정부와 지방자치단체사이의 조정과 타협이 지방분권의 때 단계별로 피할 수 없는 과정이라는 점이 전제되어야 함

① 사회서비스 분야 정부간 관계 및 분권의 현황

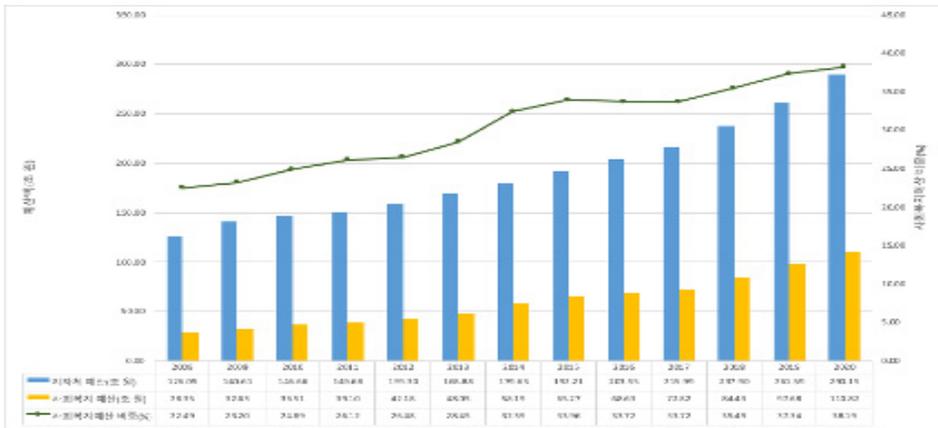
- 사회서비스 분야 정부간 관계 및 분권의현황은 다음과 같이 정리할 수 있음
- 먼저 정치적인 측면에서의 분권은 외견상 높은 수준의 자치를 보이고 있으나 제도관련 분권의 실질적 수준은 낮은 모습이 혼재되어 있음
 - 제도와 관련한 정치적 분권은 지방자치단체장이나 지방의회의원의 직접선출과 같은 정치적 민주주의에서의 분권 뿐만 아니라 지역주민의 삶에 영향

을 미치는 다양한 층위의 법령과 제도의 수립 및 운영에 대한 정치적 의사 결정에 대한 권한을 해당 지자체가 어느 정도 수준까지 집행할 수 있는지가 관건적임

- 이런 점을 고려했을 때 우리나라의 경우 복지관련 사무에서 중앙정부와의 역할 배분이나 집행에 있어서 지방자치단체의 자율권은 매우 제한적이며 여전히 중앙집권적인 모습을 보이고 있음
- 행정적 측면에서의 분권은 정치적 측면과 마찬가지로 매우 중앙집권적인 양상을 보이고 있음
 - 우리나라 복지 영역의 행정은 개별제도 및 사업별로 중앙정부의 소관 담당 부처 및 부서가 정한 규칙과 방침에 따라 지방자치단체가 집행하는 방식이어서 사실상 중앙정부가 제시한 규칙과 방침이 지자체 집행부서와 사회서비스 제공 현장의 업무 매뉴얼적인 성격을 가지고 있음
 - 이러한 점을 고려하면 우리나라 복지행정은 중앙정부에서 지방자치단체로 이어지는 하향수직적 행정체계의 모습을 보이고 있으며 개별 제도별로 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 책임의 구분은 이미 중앙정부 차원의 법령에 의해 결정되어 있는 상황에서 지방자치단체가 역할과 책임을 수행해야 하는 다분히 중앙집중적인 형태임
- 재정적 측면에서도 자치와 분권은 미약한 수준에 머무르고 있음
 - 재정적 측면의 미약한 분권구조는 앞서 언급한 바와 같은 낮은 수준의 행정적 분권과 정치적 분권을 구조화하는 역할을 하고 있음
 - 한국의 국세와 지방세 비중은 8:2인데 반해 세출 구조에서는 국가와지방의 비율이 4:6인 점을 고려하면 지방의 재정은 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 구조임을 알 수 있음
 - 결국 이는 지방자치단체의 재원이 자체재원보다 이전재원에 의존할 수밖에 없음을 의미하며, 이는 다시 지방자치단체의 낮은 지출자율성으로 이어짐; 이와 같은 낮은 지출자율성 안에서 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립적인 의사결정과 집행을 할 수 있는 여지는 매우 제한적일 수밖에 없음

- 아래 <그림 5-20>에 보인 바와 같이 전체 지방자치단체의 예산 규모와 그 안에서 사회복지관련 예산의 규모가 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있음; 2004년 전체 지자체 예산의 22% 수준이던 것이 2020년 예산 기준으로 38%로 거의 두 배 가까이 비중이 늘어난 점을 고려하면 지방자치단체가 수행하는 업무에서 복지관련 사업과 업무의 비중이 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있음

<그림 5-20> 지방자치단체 예산의 분포와 추세



- 지방자치단체의 전체 업무 가운데 복지관련업무의 비중이 증가하는 것을 복지분권의 맥락에서 긍정적으로 볼 수도 있으나 이는 좀 더 면밀한 검토를 필요로 함
- 2019년 현재 전국 지방자치단체의 사회복지사업의 경우 중앙정부의 보조사업이 거의 90% 수준에 이르는 점을 고려하면 늘어난 복지분야의 예산 비중이 복지분권의 개선과 직접적으로 연결되지는 않는다는 점을 확인할 수 있음
- 오히려 중앙정부의 복지관련 보조사업규모가 늘어남에 따라 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있는 것으로 보는 것이 적절함; 이와 같은 경향은

보건 및 사회복지 지방자치단체 자체사업의 비율이 2017년 10.9%, 2018년 11.2%, 2019년 10.4%에서 2020년 10.4%로 전반적으로 줄어들거나 정체되어있는 데서도 확인할 수 있음

② 사회서비스 분야 분권의 쟁점: 중앙정부의 기획, 지방자치단체의 집행

- 복지분권화의 진행과정을 살펴보면 일관된 특징 중 중요한 하나가 복지제도의 기획을 책임지는 주체와 집행을 책임지는 주체가 상이하다는 것임(김진석, 2014)
- 특정한 정치공학적 논리에 따라 다수의 정책과 제도들이 기획되고, 그 시행의 책임을 중앙정부와 지방자치단체가 넘겨받는 상황을 한국 사회 복지정책의 도입 및 확대 시행과정에서 쉽게 발견할 수 있음
- 지난 2012년 대통령 선거는 전국민 무상보육과 같이 한국 사회 복지국가의 역사에 한 획을 그은 파격적인 복지제도를 도입하는 계기가 되기도 했음
- 하지만 박근혜 정부 집권 1년차부터 불거진 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재정책임 관련 힘겨루기의 반복이었음
- 이와 같은 상황은 정책 기획 및 도입의 주체와 일단 도입된 정책 수행의 책임을 지고 있는 당사자가 일치하지 않는 상황에서 기인하는 바가 크다 할 수 있음
- 이러한 문제의 해결은 첫째로 앞서 윤홍식(2019), 남찬섭(2106) 등이 강조한 바와 같이 분권 과정에서의 민주주의 원칙의 관철이 필요함
- 새로운 복지제도의 도입, 특히 분권적인 접근이 필요한 복지정책의 신규 도입 및 확대 과정에는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 협의와 조정을 통한 민주적인 의사결정의 원칙이 관철되어야 함
- 다음으로 지방자치단체차원에서의 복지정치의 활성화가 필요함
 - 이는 결국 지방자치단체 차원에서 복지의제를 중심으로 한 정치권력의 책

임성이 결과적으로 선거라는 정치과정에 반영되도록 하는 복지정치의 일상화를 의미함

③ 사회서비스 분야 분권의 쟁점: 국고사업과 지방사업 분포

- 사무배분 체계의 모호성과 주로 개별 단위 사무이양 중심으로 추진된 복지 분권사무들이 사무의 실행에 필요한 행정적, 재정적 지원이 뒷받침되지 않았음
- 이와 같은 문제는 2005년 복지분권이 본격화된 이후 지속적으로 문제점이 지적되어온 바 있으며(정홍원 외, 2019; 구인회 외, 2009; 김진석, 2014; 김형용 외, 2020), 이와 같은 문제는 다음 몇 가지 방식으로 모습을 드러냄
 - 첫째, 국고보조사업과 지방이양사업 등 일반적으로 사실상 중앙정부에 의해 관리와 통제를 받는 단체위임사무나 기관위임사무가 전체 지방자치단체의 복지사무에서 차지하는 비중이 과다함
 - 다른 한 편, 사회보장제도 신설·변경에 대해 중앙정부와의 협의를 의무화하는 등 지방자치단체의 자체적인복지정책 및 제도의 기획 및 수립 권한을 제한하는 정치적 환경에서 신설 및 변경(확대)의 시도는 끊임없이 위축되어왔음
 - 2017년 현재 지방자치단체의 사회복지사업의 현황을 분석한 양재진 외(2018)의 연구에 따르면 전국 지방자치단체의 사회복지관련 사업은 총 86,856개로 집계되었는데 이 가운데 국고보조사업은 절반에 조금 못미치는 41,004개(47.2%)였고, 기초자체사업이 그다음으로 많은 21,609개(24.9%), 광역보조사업, 즉 광역자치단체와기초자치단체가 분담하는 사업이 15,762개(18.2%), 마지막으로 광역자체사업이 8,481개(9.8%)였음
 - 반면 이들 사업에 소요되는 예산을 보면 지방자치단체의 전체 사회복지지출 55.4조 가운데 국고보조사업에 41.8조(75.4%), 광역자체사업과 광역보조사업에 10.5조(18.9%)가 소요되는 반면기초자체사업에는 3.1조(5.7%)

만이 소요되어 평균적으로 국고보조사업의 경우 사업 당 10.2억 원의 예산 규모인 반면 기초자체사업의 경우는 개별 사업 당 1.4억 원 수준으로 편차가 큰 것을 확인할 수 있음

- 둘째, 사실상 관련 법의 시행령, 시행규칙, 지침 등 중앙정부에 의해 수립된 법령과 지침에 따라 복지사무를 수행하도록 되어있어 지방자치단체의 자율권한은 매우 제한적이라는 점임
 - 복지분권으로 지방자치단체가 수행하는 사무임에도 불구하고 중앙정부가 정한 법령에 의해 지방자치단체에 위임된 범위 안에서만 운용이 가능하여 사실상 분권의 취지를 무색케 한다는 점임
- 마지막으로 지방자치단체가 해당 사무를 수행하는 데 필수적인 행정적, 재정적 지원을 동반하지 않거나, 지자체에 과도한 부담을 강제함으로써 인해 지방자치단체가 동원할 수 있는 인적, 재정적 자원에 과부하를 초래한다는 점임
 - 지방자치단체의 과부하는 결과적으로 지역차원에서 최종적으로 주민의 삶을 책임지는 지자체 자체사업의 양과 질을 제한하여 주민의 복리증진이라는 복지분권의 민주주의적 원칙을 훼손할 수 있음
 - 국고보조사업과 지방이양사업의 경우 재정배분율을 둘러싼 갈등적 요소에도 불구하고 앞서 언급한 민주주의의 원칙에 입각한 협의와 조정을 통해 사회적 위험으로부터 주민을 보호하고 전체 주민 복리를 증진한다는 목적을 실현하기 위한 방안을 도출할 것이 요구됨
 - 윤홍식 등(2020)이 분류한 체계에서 전국적-선별적 성격의 사업이나 지역적-보편적 사업의 경우 필요한 경우 지방자치단체와의 협의 하에 중앙정부가 주도적으로 기획하되 집행은 지방자치단체가 책임지는 원칙을 견지할 필요가 있음
 - 또한, 이 과정에서 지방자치단체가 집행하는 데 필요한 행정적(인적), 재정적 지원의 수준을 협의에 의해 결정하여야 함

④ 사회서비스 분야 분권의 쟁점: 광역과 기초의 역할 구분

- 지방자치단체에도 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 구분되어있으며, 복지분권의 맥락에서도 이 둘 사이의 명확한 역할 구분이 필요함
- 광역과 기초 사이구분이 명확하게 설정되지 않은 현재의 상황은 주민의 입장에서 본인이 직면하고 있는 사회적 위험으로부터 보호받을 사회권적 권리 보장의 책임이 누구에게 있는지 모호해지는 문제를 낳으며, 이와 같은 책임소재의 모호함은 결과적으로 사회보장의 공백과 책임성의 결여로 이어질 여지가 있음 (김형용 외, 2020)
- 이러한 현재의 상황은 현행 법령에서 사회보장에 대한 책임을 국가와 지방자치단체로 포괄적으로 규정하고, 중앙정부, 광역기초자치단체, 기초자치단체의 역할과 책임을 명확하게 규정하지 않은 데 기인함
- 다른 한 편 자치단체수준별 역할과 책임의 불명확함은 상황에 따라 광역 혹은 기초자치단체의 무용론으로 연결되어 자치분권제도 전반에 대한 회의로 이어지기도 함
- 이런 점을 고려했을때 복지사무에 대한 자치분권적 접근에는 분권에 대한 원칙적 수준의 규정을 넘어서 행정, 재정, 인프라 및 전달체계의구축 등 구체적인 지점에 이르기까지 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 사이에 명확한 역할 구분과 책임의 배분이 필수적임
- 향후 복지분권의 모형은 중앙정부와 지방자치단체간의 분권모형 뿐만 아니라 광역과 기초자치단체 간 사무의 재분배에 대한 논의도 포함하여야 함

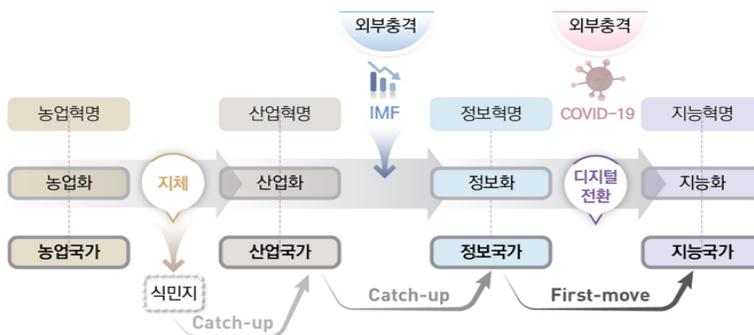
3. 미래의 새로운 공공재 공급과 관련한 정부 예측9)

1) 미래 지방정부의 유형 및 기능 변화

(1) 지능정부

- 정보화의 발전을 통한 도시 내부 구조의 재조직화
 - 이동성(mobility), 상호작용성(interactivity), 개인성(individuality)을 바탕으로
 - 도시의 정보 콘텐츠에 대한 데이터베이스 구축 선행
- 고밀도시와 친환경 기술의 융합을 통한 지속가능한 도시 추구
 - 관점의 변화: 도시화와 친환경의 상호 대립적 시각에서 상보적 관점으로 변화
 - 지속가능한 도시로의 패러다임의 변화 필요 및 관련 기술의 확충 필요
- 성장지향의 도시구조에서 문화기반의 도시구조로 재편
 - 문화정책과 공간정책의 연결방안 모색
 - 개인의 창의성 및 자율성을 존중하는 사회환경 구축
 - 개인화가 네트워크된 개인화가 될 수 있도록 정책 및 의식 차원에서의 보완 필요

〈그림 5-21〉 지능정부로의 발전과정



자료: 이재호(2020). COVID-19 이후 국가사회 회복력 향상을 위한 정부혁신의 방향. issue paper.

9) 정부의 관점이 아니라, 도시의 관점에서는 새로운 도시의 모형으로 스마트 시티라는 개념이 확산되고 있다.

2) 공유정부

- 소유의 경제에서 공유의 경제로 전환
 - 이에 정부도 공유의 경제 체제로 전환하게 될 것임
 - 네트워크화 된 기술 속에 함축된 탈중심적 경향과 그런 경향이 기본적으로 만들어내는 권력 구성을 지렛대 삼아 네트워크화된 도시 공유지의 모습이 등장
- 도시 에너지 해결도 새로운 방법을 모색
 - 넷 제로 에너지(Net Zero Energy) 경제로의 전환
- 20세기 도시의 근거가 된 대량생산, 대량 고용, 대량소비의 고리는 끊어지고, 자연과 인공, 공공과 사유의 구분 또한 희미해 짐
 - 이에 도시 내의 자원을 함께 사용하는 공유도시를 만드는 일은 먼 미래의 일이 아니라 머지않은 미래에 대한 도전이라고 할 수 있음.¹⁰⁾
- 복합적 단일 공간의 수요 증가
 - 공간에 대한 소유의 필요성 감소
 - 다양한 가치와 용도, 그리고 다양한 시간대의 사용자를 수용가능한 공간의 발달
- 물리적 공간의 축소와 전환적 공간의 발달
 - 실제 이용 공간의 축소
 - 기존에 개발된 공간에 대한 다른 용도로의 전환 발생
 - 유비쿼터스 환경, 원격 및 자택업무 등과 같은 개인지향 기술의 발달

3) 행정기능 수행방식의 전환

- 문서로 제공되는 인허가 등 각종 공공서비스는 모바일로 제공
 - Paperless 공공서비스 시대의 도래

10) 배형민, 알레한드로 자에라폴로 편. (2017). 공유도시 - 임박한 미래의 도시 질문. : 워크룸 프레스(WORKROOM)

- 블록체인 기술에 의하여 가상의 공간에서 모든 서비스가 제공될 것이며, 자동으로 기록 관리
- 참여의 형태 전환
 - 직접민주제적 요소 도입 가능
 - 시민 주도로 사회 문제를 해결할 수 있는 기반 구축
 - 분권과 관련하여 행정 기능의 변화를 초래할 수 있음
 - 정부 업무 수행방식의 변화
 - 노동력 축소 및 대체에 따른 정부 공무원의 재구조화 초래
- 4차 산업기술발전을 행정에 접목
 - 클라우드 방식 확산
 - AI, Big Data 분석 관리 및 로봇에 의한 일 처리
 - 블록체인 기법 적용
 - 공공기관이 보유한 개인 정보를 본인에게 제공하여 국민의 데이터 주권 구현
- one stop에서 non stop으로 전환
 - 각종 신고 제도의 폐지
 - (one stop service) 전자정부를 통해 전국 어디에서든 발급 가능
 - (non stop service) 지능정부를 통해 증명서를 별도로 발급할 필요 없음
 - 향후 등본 등 각종 증명서 발급 기능의 동사무소 기능 폐지
 - 전자증명서 발급, 디지털 거래 활성화
 - 온, 오프라인에서 안전하고 편리한 디지털 신원 증명 가능
 - 조세 행정의 간소화
 - 전산화를 통해 각종 신고 제도의 간소화
 - (non stop service) 지능정부를 통해 AI에 의해 세금계산서가 발급되고 개인은 확인만 하는 절차로 전환
- 행정 인력의 재배치
 - evidence based data 제공
 - 자료를 정리하는 하위직 공무원의 수요 감소

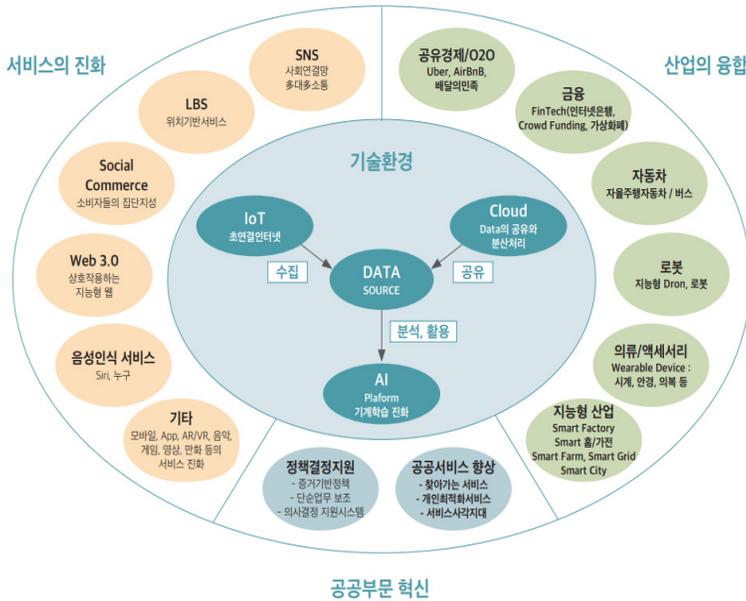
- 정부는 결정과 조정 그리고 기획의 기능이 강조
- 9등급제에서 7등급 또는 5등급제로 전환
 - 단순 집행기능의 축소에 따라 의사결정 중심의 조직 관리

2) 디지털 기술 발전에 따른 미래 지방정부 예측

(1) 디지털 기술의 발전과 사회변화

- 이전 정보사회가 인터넷 네트워크를 중심이었다면, 앞으로의 미래사회는 다양한 기술들이 융합·연결되어 방대한 데이터 분석으로 공공·산업에서의 지능서비스 혁신을 초래
 - 특히, 스마트폰의 등장으로 시작된 변화는 최근 빅데이터, 클라우드컴퓨팅, 사물인터넷에서 인공지능 기술의 급격한 진화로 이어져 디지털 전환에 가속화가 이루어지고 있음
 - 몇 년 전까지만 해도 낯설었던 빅데이터, 사물인터넷, 클라우드컴퓨팅, 소셜네트워크 서비스, 위치기반서비스, 소셜커머스, 스마트그리드, 공유경제, O2O, 가상현실·증강현실, 웨어러블컴퓨팅, 핀테크, 드론, 3D프린트, 블록체인, 자율주행자동차, 인공지능 등의 기술은 어느 덧 일상생활에서 익숙하게 사용
- 디지털 기술의 변화속도가 빨라질수록 그에 따른 사회 전 부문의 변화도 급속도로 진전

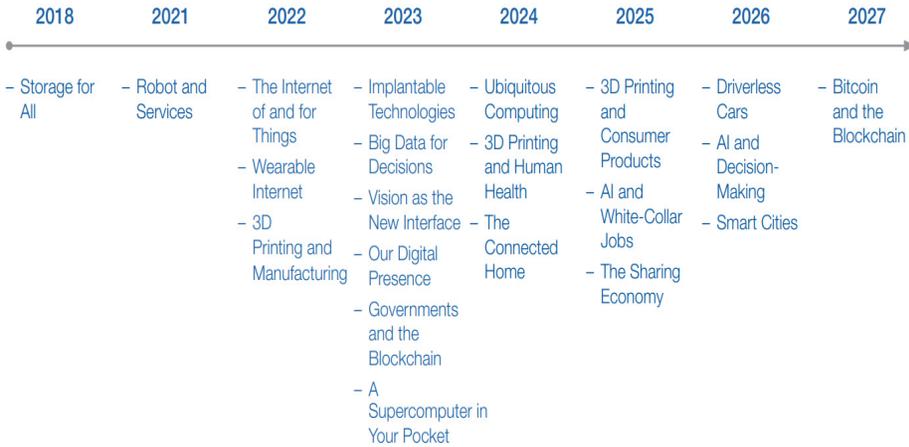
〈그림 5-22〉 디지털 기술의 발전과 사회적 영향



(2) 디지털 기술 변화 전망

- 세계경제포럼은 디지털 기술은 기술간 융합과 발전이 지속될 것임에 따라 디지털 기술이 공공부문, 의료, 도시서비스 등과 융합하여 다양한 서비스를 제공할 것이라고 예측

〈그림 5-23〉 미래 디지털 기술 트렌드 전망



자료: WEF(2015), Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact.

- 가트너는 향후 5~10년내 디지털 경제를 좌우할 기술 트렌드인 '하이프 사이클 2020' 보고서를 발표
 - 본 보고서에는 미래 기술 트렌드로 포머티브 AI(Formative artificial intelligence), 신뢰할 수 있는 알고리즘(Algorithmic trust), 인간의 디지털화(Digital me), 실리콘을 넘은 새로운 첨단 재료(Beyond silicon), 복합 아키텍처(Composite architectures) 등 5가지를 선정
 - 2019년에도 인공지능을 중점적으로 선정했는데, 2020년에는 인공지능을 더 세분화했으며, 개인과 시민의 디지털 트윈에 대해서 강조하고 있음에 따라 향후에는 디바이스·인프라보다 서비스가 더 중요해질 것이라고 강조

〈그림 5-24〉 가트너 하이프사이클 테크놀로지 2020



자료: Gartner(2020), Hype Cycle for Emerging Technologies.

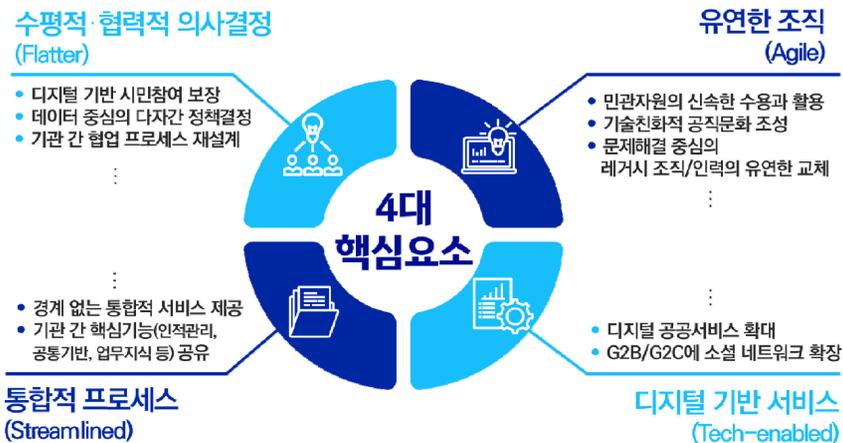
2) 디지털 시대의 미래 지방정부

(1) 지방정부의 디지털 전환과 미래모습

- 2020년을 전후하여 중앙정부 차원에서 본격화된 세계적인 디지털 전환의 추세가 지방정부까지 확산 및 가속화될 전망
- 업무절차와 방식, 서비스 전달체계, 인력 및 조직 운영 등 지방정부를 둘러싼 모든 것에 대해 디지털 우선의 관점에서 재설계 정착

- 특히 지방정부는 아래의 4가지 핵심 요소에 대한 변혁을 추구하면서 지금까지와 다른 조직구조와 행태, 문화 등을 표출
 - 첫째, 디지털로 보다 수평적이고 협력적인 의사결정 방식을 도입하여 지방정부의 정책과정에 대한 민관의 모든 이해관계자 간 소통과 참여 보장
 - 둘째, 기존 레거시 인력과 조직구조 대신 변화를 신속하게 수용하고 바꿀 수 있는 근본적인 공직문화와 운영체계 혁신
 - 셋째, 서비스 간 및 기관 간 통합적 자원공유와 서비스 제공체계 마련
 - 넷째, 디지털 기반의 공공서비스를 일상화할 수 있도록 생산, 전달체계 구현

〈그림 5-25〉 디지털 전환에 따른 지방정부의 4대 핵심 요소별 미래모습



자료: 'WEF (2011). The Future of Government.'을 참조하여 재작성.

(2) 지방정부의 운영방식과 서비스 정책 방향

- Social Market Foundation은 지방정부가 추구하는 운영방식과 서비스 정책 방향에 따라 5가지 유형을 제시
 - 점점 더 심화되는 지역 간 격차, 다양해지는 기술활용의 기회와 혜택, 재정적 한계와 세금 감소, 새로운 위험요인 증가, 시민과 시장 및 지방과 중앙

정부 간 책임과 권한의 재설정 등을 주요 변수로 설정

- 지방정부는 얼마나 적극적인 기술활용과 주도적인 역할에 중점을 두고 서비스를 제공하는냐에 따라 민간기업과 지역 내 커뮤니티의 참여 수준, 규제와 위임의 정도를 달리하여 정책을 추진
 - 특히 커뮤니티형의 경우 지역 내 수요와 참여자를 중심으로 서비스를 전달한다는 점에서 차별화되나, 모든 서비스를 대상으로 추진하는데 효율성 및 효과성 차원에서 한계가 있을 것으로 예상

〈표 5-4〉 미래 지방정부의 5가지 서비스 정책 방향

유형 구분	정부운영과 정책 방향
기업형 지방정부 (Industrial Councils)	- 강력한 기술활용을 통한 경제적 발전을 촉진하고, 더 넓은 지리적 영향력을 행사하면서 새로운 서비스 제공방식으로 시장에 개입하면서 세금 징수 등을 효율적으로 수행
규제형 지방정부 (Ofcouncils)	- 서비스 제공보다 규제를 통한 중립성을 지향하고 기술활용과 도입, 새로운 특수영역에 대한 기획 조정 등 시장의 지속성과 품질을 보장하기 위한 정책적 노력 중시
기술활용형 지방정부 (Tech opportunist)	- 새로운 기술의 적극적인 도입과 활용으로 정부 스스로 혁신하고, 시민의 행동 변화를 이끌기 위한 데이터 분석의 활용과 사회적 보호에 대한 요구를 지원하는데 다양한 정책지원 추진
자율적 위임형 지방정부 (The Commissioning Council Revisited)	- 재정지출을 줄이고 자원의 효율적 활용을 위해 지역 내 자발적인 참여자의 역할을 지원하거나 크라우드 펀딩과 같은 공동투자를 활성화 시키고, - 시장의 자율적인 공공기능 수행을 통해 품질 제고를 촉진하도록 공공서비스(교육, 의료, 사회복지 등)를 위임
커뮤니티형 지방정부 (Community Councils)	- 지역 내 커뮤니티 수요에 따라 커뮤니티 자원과 참여자를 중심으로 각종 현안을 해결하는 것을 우선 시 하며, - 홍수나 재난 등 지역 외부의 문제에 대응하기 위해서도 지역 내 회복 탄력성을 강화하기 위해 주력

자료: 'Social Market Foundation (2017). Local Public Service 2040'을 참조하여 재작성.

(3) 지방정부의 역할변화와 새로운 서비스 모델

- EU는 다양한 환경 요소를 고려하여 시민과 전문가의 참여를 바탕으로 한 4가지 시나리오 기법에 따라 각각의 미래형 정부서비스 모델을 제시

- 향후 디지털 사회에서 이해관계자들과 연관된 가장 강력한 변화의 동인은 기술이며, 기술이 가져오는 복잡한 윤리적·법적 이슈와 기회를 어떻게 다루고 대처하느냐에 따라 지방정부의 서비스 제공방식을 구분
- 디지털 기술은 가치 중립적인 변수이지만, 지방정부의 역할 구분과 시민과의 관계 형성에 따라 궁극적인 서비스 주체와 전달방식 등이 달라짐
- DIY 민주주의 모델과 협력형 정부 모델의 경우, 시민과 기업이 함께 원하는 서비스를 만들 수 있는 자유로운 디지털 플랫폼 기능과 혁신적인 프로세스가 발현되도록 해주는 지방정부의 역할이 중요
- 반면 알고크라시 모델에서는 지방정부가 소수 기업에 서비스 권한을 맡기고 시민을 분석대상으로 한정시키고, 규제 우선주의 모델에서는 지방정부가 단순히 인공지능을 믿고 보호자 역할에 치중

〈그림 5-26〉 지방정부의 4가지 새로운 서비스 모델

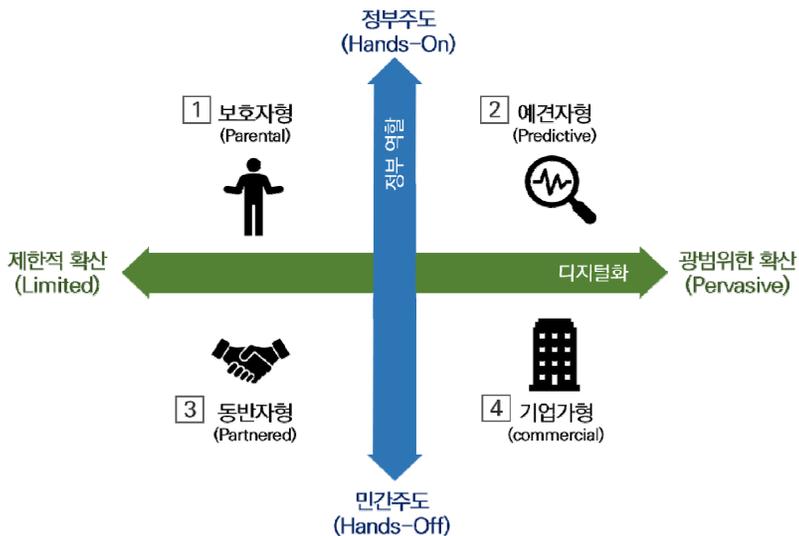


자료: 'EU (2019). The Future of Government 2030+'을 참조하여 재작성.

3) 미래 지방정부의 기대역할

- 디지털 기술 발전과 다양한 지방정부의 미래에 관한 선행연구 분석 결과,
 - 1) 디지털화의 확산 정도 2) 정부의 주도적인 역할 수준을 미래 지방정부의 운영과 서비스 정책 방향, 공급방식 등에 영향을 미치는 핵심 변수로 도출
 - 디지털화의 확산 정도는 정부 내 혹은 지역 전반에 기술이 얼마나 잘 활용되고 있으며 내재화되어 있는지를 의미하며, 이는 서비스 제공기반과 자원 확보 및 민간과의 협력 여부 등을 결정하는 정책 수단으로서 작용
 - 다음 변수는 정부가 여러 민간과의 다양한 협력을 얼마나 효과적으로 주도하고 있는지 혹은 민간에 위임·위탁하거나 민간의 주도적 역할을 지원하는지를 나타내며, 이에 따라 서비스 생산과 전달과정 등에서 유형을 구분
- 위 두 가지 변수가 가져올 환경에 따라 미래 지방정부가 선택할 수 있는 4가지 기대역할을 아래와 같이 제시

〈그림 5-27〉 디지털화 정도와 민관협력 수준에 따른 지방정부의 역할변화



- 각 기대역할은 디지털화와 민간협력이라는 강력한 정책 수단을 시의적절하게 활용해야 함을 의미하며, 역할별로 효과적인 서비스 분야를 선별하여 추진하는 것이 중요

〈표 5-5〉 4가지 기대역할과 서비스 분야 예시

구분	기대역할과 관련 서비스
보호자형	해당 지역 내 디지털 기반과 이용수준 등이 저조하기 때문에 지방정부가 마치 부모와 같이 서비스 전 과정을 살피는 역할 수행 => 디지털 확산 정도에 상관없이 모든 시민이 보장받을 수 있는 기본적인 사회서비스, 생활 인프라 구축 등은 보호자 역할 필요
예견자형	디지털화가 널리 내재화되고 활용이 높은 지역의 강점을 활용하여 지방정부가 선도적인 정책과 서비스를 제시하는 역할 수행 => 정부가 안전한 데이터 관리를 통해 효율적으로 처리해야 하는 내부행정, 정책결정 프로세스 등에 예견자 역할 필요
동반자형	보호자형과 마찬가지로 디지털 활용 등에서 취약하나 오히려 지방정부는 우수한 기술과 인력을 보유한 민간과의 적극적 협력을 통해 필요한 서비스를 위임하거나 공동생산하여 제공 => 교육, 의료, 금융 등 민간과의 서비스 제공 영역이 중복되거나 규제 개선, 제도 정비 등 정부의 협력이 필요한 분야에 동반자 역할 필요
기업가형	예견자형과 마찬가지로 디지털화는 잘 이루어져 있지만 지방정부가 민간주도의 서비스 제공을 지원하면서 새로운 생태계를 촉진 => 민간역량을 활용하여 선제적 기술개발과 시범서비스 발굴, 산업 생태계 육성 등이 효과적인 신서비스 분야에 기업가형 역할 필요

3) 미래 행정환경 변화와 특별지방행정 수요 증가

① 행정환경의 변화와 특별지방행정 수요의 증가

- 2040년 예측된 한국의 인구수는 4,858만 명으로 감소하고, 외국인인 약 4.5%를 차지할 것이라고 함
- 전체 인구 중 3명 중 한 명이 65세 이상을 차지하여 초고령 사회가 되어 절반이 일해서 나머지 절반을 먹여 살리는 구조가 될 것으로 전망

- 인구의 절대수의 감소에 더하여 인구구조가 변하게 되는 상황, 그리고 인구의 지역 간 편재에 따른 지방행정체제의 개편이 요구됨
- 2040년 한국의 추정 일인당 소득은 약 6만 달러에 이른다고 하며, 이는 세계 20위권이며, 총소득 기준으로 보면 10위권 내에 속할 것으로 추정
 - 소득수준의 변화는 주민들의 공공서비스에 대한 요구 수준의 변화를 유발하고, 동시에 공공서비스 제공 방식에 대한 변화도 요구할 것임
 - 주권자 중심 공공서비스의 내용과 수준이 결정될 것으로 전망되며, 세출항목이 정해지기 전에 세입수준이 먼저 결정되는 기존의 지방재정 구조에 변화가 예상됨
- 소득수준의 변화는 공공서비스 제공방식에 대한 변화를 요구할 것임
 - 공공서비스 제공 방식에 있어서도 기존의 일반지방자치단체보다는 특별지방자치단체 또는 민간부문으로부터 양질의 공공서비스를 제공받기를 원할 가능성도 높아질 것임
 - 티부 가설이 단순히 지역 간 이동을 통한 지방정부 압박이라면, 새로운 압박은 정부 자체를 선택하는 방식일 가능성이 큼. 일반지방자치단체는 특별지방자치단체와 같은 새로운 서비스 제공 도구와의 경쟁을 피할 수 없을 것임
- 4차 산업혁명이 진행되고 있는 상황에서 2040년이 되면 AI가 중심이 되어 전혀 새로운 행정환경이 조성될 것으로 전망
 - 기술발전은 시간, 공간의 개념을 바꿀 것으로 예상되며, 그 결과 고객인 주민이 행정기관을 방문할 가능성은 제로가 될 것으로 전망되고
 - 공공서비스 역시 원하는 시간에 맞춤형으로 자동으로 제공되기 때문에 근무시간 개념 자체가 변할 것으로 전망
- 일반지방자치단체의 소멸 가능성
 - 전문성과 업무의 특수성에 대한 인식 자체가 변하기 때문에 일반지방자치단체가 소멸될 가능성도 배제할 수 없음
 - 현재와 같은 특별지방자치단체도 미래에는 새로운 형태로 바뀔 가능성이 있으며, 이는 기술발전에 의한 플랫폼 정부 등으로 대체될 가능성이 큼

- 기술, 소득 수준 등의 변화로 인하여 생활권의 변화도 예상됨
 - 생활권의 변화는 현재도 목격되고 있으며, 현재의 지방행정체제를 갖추고 있는 한, 괴리는 더욱 커질 것으로 전망됨
 - 생활권의 개념도 변할 것으로 예상되기 때문에 굳이 고객의 이동 반경에 맞추어 행정구역을 조정할 필요 역시 없을 것임
 - 새로운 개념의 생활권에 대한 이해가 요구되는 상황이며, 이는 온라인상에서 쉽게 확인되는 공동체 의식일 수 있음
- 생활권의 개념에 대한 새로운 인식과 맞춤형 공공서비스에 대한 요구가 증가할 것으로 예상됨
 - 쓰레기 매립 문제, 공원서비스와 같은 물리적 공간이 중요한 서비스의 경우, 전통적인 생활권 개념이 중요하며, 규모 자체는 크게 문제되지 않을 것임
 - 다만, 가상의 세계 등에서 필요한 공공서비스의 경우 굳이 물리적 공간 개념으로 생활권을 규정할 필요는 없을 것임.

② 특별지방행정 업무 예시: 쓰레기 매립지 사례

- 난지도 쓰레기 매립장의 포화로 인해 현재의 인천지역 수도권쓰레기 매립장을 1980년부터 조성하기 시작했고, 1992년부터 본격적으로 쓰레기 매립을 시작하여 2000년에 10월 30일에 제1매립장이 포화에 이르자 사용 종료
 - 정부는 3개월 전 2000년 7월 22일 특별지방자치단체 성격을 갖는 수도권 매립지관리공사를 설립하여 본격적으로 쓰레기 매립에 대한 전문적이고 체계적인 관리를 시도함
 - 2000년 10월 13일부터 제2매립장을 사용하기 시작했고, 2018년 10월 5일에 제2매립장도 사용 종료에 이르게 되고, 정부는 이에 대응하기 위하여 2015년 6월 28일 수도권 매립지 정책 4자협의체의 최종 합의를 도출하여 2018년 9월 3일부터 제3-1 매립지를 사용하자고 했음

- 환경부장관과 수도권 3개 시도단체장(서울시장, 인천시장, 경기도지사)은 2015년 6월 28일 회의를 개최하여 최종합의문에 서명했는데, 향후 쓰레기 매립문제에 대해서 현재의 인천 쓰레기 매립장 사용 연장을 확인했고, 주요 합의 내용은 다음과 같음
 - 수도권 매립지 운영 관리시 인천 시민과 지역주민을 최우선적으로 고려하자는 것인데, 이는 쓰레기 문제에 처음으로 시장논리가 적용된 것으로 이해
 - 매립면허권을 즉시 인천시로 양도하고 수도권매립지관리공사를 인천시로 이관하자는 것인데, 해당 지역에게 주도권을 넘겨주자는 것임
 - 반입수수료 가산금과 부지매각대금의 등의 수익금을 인천시로 지원하기로 합의 한 점 등도 훗날 제기된 ‘자신의 쓰레기는 자신이 처리하자’는 구호의 시발점이라고 할 수 있음
 - 결국 수도권 쓰레기 매립의 문제를 피해자인 인천시가 주도하고 일정한 보상을 받는 시장주의 방식을 취한 형태로 일단락되고, 추가적인 부지를 통하여 향후 쓰레기 매립 문제에 적극 대처하기로 한 것임
- 2015년 합의된 수도권매립지에 관한 문제는 합의문의 단서조항과 독소조항(대체지가 없을 경우 계속 사용한다는 내용)으로 인하여 합의문 이행 성과가 다소 지체되고 있는 실정이며, 추후 쓰레기 매립지 문제는 정부간 관리 관점에서 심각한 문제를 야기할 소지가 있음
 - 2025년 매립이 종료된 이후 더 이상 쓰레기 매립을 허용하지 않겠다는 것인데, 단서조항 때문에 대체 후보지를 모색하는 중
 - 2020년 11월 18일 4자협의체의 회의에서 2026년 1월 1일부터 생활폐기물 직매립을 금지하는데 합의했고, 각자 자체적으로 쓰레기 매립을 추진하는 원론적인 논의는 진행 중이지만, 쓰레기 문제 해결을 위한 새로운 접근이 요구됨을 암시
- 시사점과 향후 전망
 - 쓰레기는 현대사회가 발명한 최악의 상품일 수 있음. 쓰레기를 치울 수는 있어도 없애는 것은 불가능하다는 진리에 공감한다면 쓰레기 처리 문제를

어떻게 해야 할 것인지에 대해서 지방자치시대에 부합한 합리적 방식으로 대안을 모색해 보는 것은 숙제임

- 1991년 지방의회가 설치되고, 1995년 민선 단체장이 선출되면서 본격적으로 지방자치시대가 열림. 인천쓰레기 매립지 문제는 지방자치의 발달과 함께 진행되어 온 상징적인 사례임
- 2015년 합의문의 내용을 보면, 피해자라고 판단되는 인천시에 상응하는 보상을 하겠다는 취지의 세부 사항들이 포함되어 있는데, 정부간관계(IGR), 정부간관리(IGM) 관점에서 중요한 의의를 내포함
- 쓰레기 발생 당사자들은 문제를 자체적으로 해결하든지, 시장가격으로 쓰레기를 타 지역으로 수출하는 방식을 취해야 할 것이고, 쓰레기 피해 당사자들 역시 합리적 방식으로 쓰레기 반입을 허용하든지, 단호하게 저지하든지 구체적인 조치를 취해야 할 것임
- 이와 같은 당사자들의 합리적 행위가 현장에서 작동될 수 있도록 조치하기 위해서는 정부가 쓰레기 처리문제를 시장 논리로 접근해야 하며, 이에 상응한 후속조치가 필요함
- 민간부문까지 참여해서 쓰레기 유통 산업이 활성화되는 방향으로 나아갈 것으로 전망하며, 쓰레기 거래소의 등장도 예견됨.

○ 향후 전망과 특별지방자치단체의 역할

- 가칭 쓰레기 시장은 일반 상품 시장과 달리 공공성을 갖고 있기 때문에 특별한 접근이 요구될 것인데, 2000년 수도권쓰레기매립지관리공사의 출범은 어떤 의미에서 쓰레기 시장이 형성된 시점이라고 할 수 있음
- 다수의 쓰레기 발생자와 단일 쓰레기 사업자만이 존재한 구매자 일인 시장인데, 그 동안 비합리적인 시장이 작동될 수 있었던 이유는 정치가 개입되어 쓰레기 시장이 정치시장으로 편입되어 시장 참여자들의 효용이 합리적으로 배분되지 못하고 강제된 결과임
- 한편 공공부문은 지방자치제도의 성숙도와 비례하여 점차 정치화되고 있으며 이는 여전히 중앙집권적 사고방식에 기초한 행정시장에 남아 있는 쓰레기 산업과의 마찰을 일으킬 수밖에 없음

- 지방자치 시대에 쓰레기라는 특수한 상품이 합리적으로 거래되기 위해서는 어떤 조치가 마련되어야 할 것인지를 논의하고자 함
- 일반 상품처럼 온전히 시장에 맡길 것인지, 아니면 공동 판매 방식을 취할 것인지 등에 대한 논의를 시작할 시점이고, 우리 사회에서 잘 활용되지 못했던 특별지방자치단체의 설립도 이러한 맥락에서 검토 대상임

③ 일본과 미국 사례

- 일본의 경우 조합 방식으로 특별지방자치단체를 설립하여 쓰레기 문제를 해결하려 노력하고 있음
 - 일본의 지방자치단체조합은 둘 이상의 지방자치단체가 공동의 사무를 처리하기 위하여 설립된 특별지방자치단체로서 우리와 비교하면 활성화 되어 있으며, 특히 조합 방식이 대부분을 차지함
 - 지방개발사업단을 비롯하여 다양한 특별지방자치단체가 운영되고 있는데, 환경위생 관련 조합이 대다수를 차지하며, 그 중 35% 이상이 쓰레기 처리 관련 조합임. 일본의 경우 주로 쓰레기 처리 방식 등에 관심을 두고 생활 쓰레기 등의 처리시설의 선진화, 처리절차의 합리화, 쓰레기 발생의 최소화 등의 전략을 통하여 문제를 해결하려 함
- 그럼에도 불구하고 쓰레기 매립의 문제는 숙제이며, 장기적 관점에서 접근하고 있음
 - 특히 요코하마시의 경우 50년 매립지를 마련했으며, 도쿄의 경우도 직할 해상 인공섬을 매립해서 활용중인데, 향후 50년 사용이 가능하다고 추정됨. 그 이후 주변 지역으로 이동할 예정이며 결국 시장논리로 해귀결될 가능성이 높아 보임
 - 도쿄의 경우 1960년대 소위 도쿄 쓰레기 전쟁을 계기로 고토구를 활용했고, 지역주민의 반대로 그 이후 다시 인공섬으로 이동하게 된 역사를 지니고 있으며, 최근 우리의 수도권에서 발생한 일종의 쓰레기 전쟁도 이와 유사함

- 일본도 결국 3가지 방향으로 쓰레기 문제를 해소하려 시도하고 있는 것으로 보이는데, 우선 쓰레기 발생량을 최소화하는 것이고, 다음으로 쓰레기 처리 절차의 합리성을 통하여 소각과 매립의 비율을 관리하는 것이며, 마지막으로 매립을 최소화하되, 지역주민과 해당 지방자치단체에 대한 적절한 보상을 시장논리에 입각해서 추진하자는 것으로 해석됨
- 지구상 쓰레기의 30%를 생산해 낸다는 미국의 경우 오래전부터 시장 논리로 쓰레기 문제를 해소하려 시도해 왔는데, 최근 시장논리마저 작동되지 않은 상황에 직면하여 어려움에 처해 있는 것으로 판단됨
 - 뉴욕시의 경우 수십 년간 철도 등을 통하여 주변 지역으로 쓰레기를 수출하는 방식으로 문제를 해결해 왔는데, 최근 쓰레기 수출 비용의 증가와 해당 지역들의 절대 반대 입장으로 인하여 어려움에 처해 있음
 - 뉴욕시의 경우 스테튼 아일랜드의 프레시 킬스 지역에 상당량의 쓰레기를 매립했고, 이 역시 적절한 보상과 지원이라는 시장논리로 추진했는데, 2001년 포화상태에 이르고 결국 폐쇄됨
 - 프레시 킬스 지역 외에 펜실바니아, 버지니아, 뉴저지, 업스테이트 뉴욕 등으로 분할 수출을 통하여 방대한 뉴욕시 쓰레기 문제를 해결해 왔는데, 비용 증가와 정치적 반대 등으로 곤궁에 처함
 - 예컨대, 업스테이트 뉴욕의 하이에이크시는 주민들의 반대로 쓰레기 반출이 어렵게 됨. 증가하는 쓰레기 반입을 주민들이 견뎌내지 못하는 임계점에 이른 것으로 추정됨
 - 뉴욕시 쓰레기는 20% 정도만이 소각되고, 나머지 80%는 이와 같이 반출되어 특정 지역에 매립되는 방식을 취하는데, 해당 지역에서 반대하면 대책이 없음
 - 1971년 조성되어 최근까지 뉴욕시의 쓰레기가 반입되어 왔는데, 2015년부터 심한 악취로 인하여 주민들의 외출도 쉽지 않은 상황이 되자, 지역주민들이 쓰레기 수송 업체를 상대로 소송하며, 뉴욕시 쓰레기 반입 문제를 반대하고 나선 것임

- 쓰레기 수송 업무를 맡은 웨이스트 매니지먼트 회사가 관리 소홀로 악취 문제를 일으킨 것이 직접적 원인이지만 실제로는 쓰레기라는 새로운 상품이 시장에 등장했다는 것으로 이해할 수 있음
- 알라바마에서도 뉴욕시 쓰레기 반입 문제에 대해서 반대하는 입장을 내놓고, 결국 쓰레기를 생산하는 지역의 시장 경쟁력이 약화되고 있다는 점이 최근 쓰레기 시장의 특징으로 볼 수 있음

○ 미국의 대응과 한계

- 미국의 지방정부는 일반 4만 여개와 특별한 목적을 지닌 특별지방정부 5만 여개를 합하여 약 9만 여개로 추정되는 기초지방정부를 갖추고 있음
- 미국 지방자치의 특징은 우선 다양성의 원칙인데, 지방정부의 설립 자체가 특수한 기능을 위한 목적에 기초함. 예컨대, 치안, 소방, 쓰레기 문제 등을 해결하기 위하여 지방정부를 설립하고 이들을 합하여 상급정부가 되는 방식임
- 두 번째 특징은 절차를 강조한다는 것인데, 내용을 지방자치법 등을 규정하지 않고, 문제 해결 과정 자체를 강조한다는 것임. 따라서 쓰레기 문제 등을 해결하고자 할 때는 수차례에 걸친 각종 토론회, 공청회 등을 거친다는 것임
- 세 번째 특징은 지역에 대한 애착이 각별하다는 것이며, 이는 특수한 행정사무와 이에 소요되는 경비를 꼼꼼히 따져 본다는 것임. 쓰레기 문제로 해당 지역이 피해를 입은 경우라면 반드시 그에 응당한 대가를 요구한다는 것임
- 네 번째 특징은 지방정부가 필요에 따라 설립되었기 때문에 개수도 많고, 평균 인구 규모도 적고 종류도 많음. 특히 일반지방자치단체보다 특별지방자치단체의 수가 더 많은데, 기능 중심으로 지방행정기관이 설립되었다는 것을 의미함
- 쓰레기 문제 해결을 위한 작은 도시의 문제는 이와 같은 소통과 시장 논리로 해소되고, 실제 1848년 뉴욕시장은 세계 최초로 쓰레기 발생자 부담(PAYT)제도를 도입했음. 그러나 현재에 이르러 뉴욕시와 같은 대규모 쓰레기 유발 도시의 경우 근본적인 해결책을 내놓지 못하면 어려움을 겪게 되는 상황임

- 쓰레기 광역 특구를 고려하고 있는 것으로 알려져 있는데, 뉴욕, 뉴저지가 협력하여 뉴욕항만공사(Port Authority)를 설립한 것처럼 우리의 수도권 쓰레기매립지관리공사와 같은 쓰레기매립공사를 설치할 것으로 전망은 되지만 문제 해결 여부는 확신할 수 없음
- 뉴욕시의 경우 쓰레기 문제를 도시위생국이 담당하고 있는데, 향후 쓰레기 매립공사가 설립되고, 소위 쓰레기 관할 구역이 설정되면 추정컨대, 특별 지방자치단체 방식이 되지 않을까 판단됨
- 쓰레기 처리, 운송 등은 민간 전문기업이 맡지만 행정문제는 정부기관이 책임을 지고 맡아야 할 것이기 때문에 관할 구역을 관리할 공사 방식 또는 특별지방자치단체의 설립이 예견됨

4) 새로운 공급방식의 시도

(1) 공급 방식의 개편 방안

- 공공서비스 공급 체계의 결정 요소
 - 범위: 규모의 경제 실현
 - 서비스 대상자의 확인
 - 효율성과 효과성 그리고 형평성의 행정 가치를 실현할 수 있어야 함
- 인구재배치는 자치와 분권의 새로운 지형을 형성하는 계기를 마련함
 - 개인은 분자화(分子化)되고 정부는 광역화(廣域化)의 경향
- 현재의 공급 방식 개편 방향
 - 통합, 융합, 세분화, 폐지, 거래 등의 전달 방식 재구조화

〈표 5-6〉 지방공공서비스 전달체계의 개편 방향

개편 방식	공공 서비스 예시
통합 (광역화)	소방, 상수도, 노인 복지, 의료 시설
세분화	지역 생활 경찰 확대, 재택 복지 확대
융합	교육행정과 일반행정, 도서관, 주민자치센터
거래	수영장

(2) 주요 공공서비스 전달체계의 개편관련 대안

① 소방

- 현재 논의되는 소방공무원의 국가직화는 명분과 실리가 괴리
 - 지방의 현장 기능은 중요
 - 한편 광역적 단위에서 조정과 협력 기능은 필요성이 있음
- 단층제가 되면 권역별 협조가 중요

② 경찰

- 자치경찰제 확대
 - 경찰 관련 자치사무의 심화
 - 자치경찰 관련 주민 참여의 확대 과정에서 자치경찰위원회 강화
 - 자치경찰제 확립을 위한 자원 이양의 정착
- 향후 광역 중심 경찰자치에서 기초 경찰중심으로 전환
 - 생활 치안 강화를 자치경찰제 정착
 - 특히 단층제가 자치경찰위원회의 기능의 전면 개편
 - 행정계층 재구조화 진행과 연계되어 진행됨

③ 교육

- 교육 행정 기능과 일반 행정 기능의 통합
 - 학생 수의 감소에 따라 전국적으로 교육 행정 기능의 위축에 따른 제도 개선의 필요성이 제시됨
 - 이에 교육 재정과 일반 행정재정의 연계 관리를 강화하게 됨
 - 교육감 선출제의 개편이 어렵지만, 재정의 연계성을 강화함
- 다른 하나의 축으로 단층제가 되면 교육감 선출의 의미가 재구조화 되어야 할 것임
 - 행정계층 재구조화 진행과 연계되어 진행됨

④ 상수도

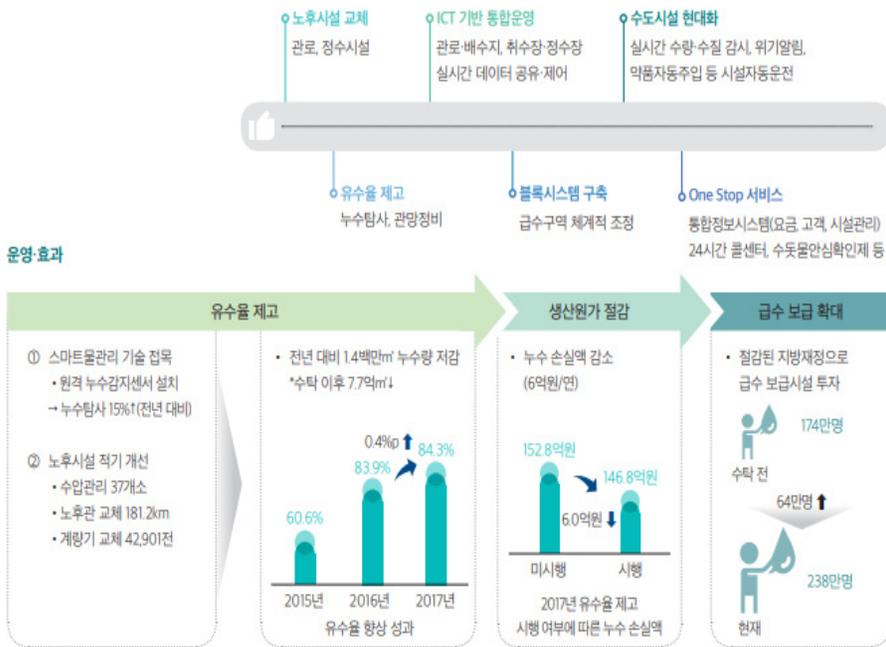
- 지방정부의 기능에 대한 불신 강화
 - 붉은 수돗물 확산
 - 유충 수돗물 확산
 - 유지관리비 부담의 어려움
- 수자원 공사에게 업무 위탁 강화
 - 대한민국의 상수관로 31%(5만 8천km)는 20년 이상 노후화되어 전국 48일 공급량에 해당하는 6.9억㎥가 매년 누수되어 6,059억원의 손실이 발생
 - K-water는 이와 같은 손실을 막고 수자원의 효율적 이용을 위해 2004년 이후부터 단계적으로 23개 지방자치단체의 지방상수도를 수탁·운영하면서 관망관리시스템을 구축하고 노후시설을 집중 개선하여 수도시설의 과학화율을 수탁 전 68.4점에서 93.0점으로 높이고 유수율도 수탁 전 60.6%에서 84.3%로 23.7%p 향상시키고 있음
 - 향후 이러한 상수도 사업의 위탁이 확대될 것임

〈표 5-7〉 K-water 수탁 지자체 현황

구분	지방상수도
경기도	동두천, 양주, 파주, 광주
충청도	논산, 서산, 천안, 금산, 단양
전라도	정읍, 나주, 함평, 통합위탁 : 완도, 진도, 장흥
경상도	통합위탁 : 예천, 고령, 봉화, 청송 통합위탁 : 사천, 거제, 고상, 통영

자료: K water 지속가능경영보고서(2018).

〈그림 5-28〉 상수도 사업의 공공기관 위탁 효과



자료: K water 지속가능경영보고서(2018).

⑤ **병원과 보건 (방역)**

- 광역 단위의 의료원과 기초 단위의 보건소 기능 재조정
 - 규모의 경제가 필요
 - 정부가 관리하는 노인을 위한 요양병원이 활성화
- 노인병원에 대한 지역의 역할과 기능 강화
- 보건소 기능을 대체
 - 아파트 옆에 있는 노인병원으로 운영

⑥ **도서관**

- 주민의 모임 기능을 지원하는 것으로 강화
- 주민 공동체 모임의 공간으로 기능
 - 이럴 경우 복합문화센터의 기능을 수행하게 될 것임
 - 책을 모아두는 도서관 기능이 아니라 주민 생활의 복합기능으로 전환

⑦ **지방정부가 관리하는 수영장**

- 최근 각 지방정부별로 수영장 설립이 확산되고 있음
 - 점차 비용을 감당하지 못하는 지방정부 증가
 - 결국에는 민간에게 매각하는 사례들이 발생
- 이를 계기로 하여 지방정부의 운영 중 관리 비용을 감당하지 못하는 시설들에 대한 전면적인 매각이 시작될 가능성이 있음
 - 공공수영장은 복지시설이 아니므로 원칙적으로 수익자 부담에 충실한 방식으로 계획되고 운영됨

⑧ **주민자치센터**

- 주민자치회가 정착되면 동 단위 자치가 가능하게 됨

- 동 기능의 폐지와 더불어 운영의 성격 변화
- 주민자치회는 자치의 주체가 됨
- 동장의 기능 감소로 5급 공무원으로 임명되는 동장은 폐지
- 동장 선출이 정착되고, 읍면동 단위의 자치 활동 공간이 됨
- 주민자치센터는 공간 활동으로 전환
 - 현재의 주민자치센터는 주민자치회가 활동하는 공간의 단위가 됨

4. 지자체 공급방식 혁신전략

1) 디지털기반의 새로운 지방공공서비스 공급방식

(1) 4가지 공급방식 모델

- 추진 주체와 지방정부 등 공공역할, 제공방식 등에 따라 기존과 차별되는 디지털 기반의 대안적 서비스 공급방식은 아래 4가지로 구분

〈그림 5-29〉 지방정부의 4가지 새로운 서비스 공급방식

	공공서비스 역량증강 모델 <small>(Augmenting service with Digital)</small>	플랫폼 기반 매칭 모델 <small>(Gov. as Matchmaker)</small>	디지털 사회혁신 모델 <small>(Digital Social Innovation)</small>	오픈 데이터 혁신 모델 <small>(Open Data Innovation)</small>
기술 관련	데이터 분석, 전달체계 연계/통합	디지털 플랫폼	오픈소스 SW/HW	오픈 데이터 포털
공공 역할	현안도출, 일선공무원 관리	각종 자원 연결을 위한 조달/기획	만간 등 참여자 그룹 배양, 지원	고품질 데이터 개방, 활용지원
제공 방식	사용자 최전방 지원서비스 혁신	자원, 인력, 기술 등 서비스별 매칭 제공	서비스 관계자가 생산/제공에 참여	데이터로 자유롭게 서비스 창출/활용
대표 사례	Matar (순찰 무인로봇)	TrustonTap (홈케어서비스)	Open Voice Factory (무료 음성지원SW)	DataUSA.io (오픈데이터 플랫폼)

- 4가지 개념과 의미에 따라 지방정부는 각각 서비스 제공자나 연결자, 지역 서비스 참여자 중 하나에서 새로운 비즈니스 창출을 선도하는 기업가적 역할까지 다양한 역할을 통해 서비스 정책방향과 공급방식을 결정

〈그림 5-30〉 4가지 공급방식별 지방정부 역할과 지향점

<p>공공서비스 역량증강 모델 (Augmenting service with Digital)</p>	<p>» 사용자 최전방(frontline)에서의 완결형 현장프로세스 전달체계 구현 지능정보기술이 내재화된 행정프로세스 및 원스톱 처리를 통해 일선공무원 등이 현장에서 수요별로 서비스 전 과정의 완결 가능</p>
<p>플랫폼 기반 매칭 모델 (Gov. as Matchmaker)</p>	<p>» 다양한 민관자원의 구성/배치가 가능한 플랫폼 기반 전달체계 구현 서비스별로 수요에 따라 최적화된 자원, 인력구성(Peer-to-Peer, Specialist Social Network, P-P-P 등) 등을 신속하고 유연하게 매칭/활용하도록 지원</p>
<p>디지털 사회혁신 모델 (Digital Social Innovation)</p>	<p>» 사회구성원의 실질적 참여와 역할을 통한 지속가능한 전달체계 구현 일반국민, 기업, 제3섹터, 공공부문 등 여러 이해관계자가 직접 서비스 생산부터 제공까지 전 과정에 공동으로 참여, 공유할 수 있는 지원체계 마련</p>
<p>오픈 데이터 혁신 모델 (Open Data Innovation)</p>	<p>» 개방형 데이터로 디지털 경제에 기여하는 가치창출형 전달체계 구현 지역산업 생태계의 새로운 성장 돌파구가 될 수 있도록 데이터 기반의 신규 서비스가 창출될 수 있는 비즈니스형 서비스 제공방식 마련</p>

(2) 4가지 공급방식의 개념과 사례

- 첫째, 공공서비스 역량증강 모델은 중앙정부에 비해 상대적으로 국민과 접점에서 다수 업무를 처리하는 지방정부의 현장행정 서비스 전환을 의미
 - 본 모델은 국가위임사무에 따른 민원처리는 물론, 각종 사회복지 서비스 지원, 지역 기반 생활밀착형 행정업무 등을 추진함에 있어 특히 일선공무원의 역량증강을 지원
 - 현재 현장에서 사용 가능한 모바일 디바이스와 공무원 수가 한정적이며 사무실 내 행정 프로세스와 연계되어 있지 않아, 간단한 확인 절차 이외에 즉각적인 서비스 처리가 어려워 별도의 업무처리와 국민의 불편 발생

- 향후 지방정부는 실시간 현장 데이터를 분석하여 디지털화된 내부 프로세스로 전달하고 신속한 대응이 가능한 전달체계를 구현하여 모바일 기반의 완결형 현장서비스를 제공 가능

〈그림 5-31〉 공공서비스 역량증강 모델 예시: 자율주행 순찰 로봇 도입

- 싱가포르 정부는 코로나19 이후 거리두기 준수 및 우범지역 순찰을 위해 자율주행 로봇(마타르; Matar)을 투입
- 내부에서 360도 카메라나 스피커 등 로봇의 여러 기능을 원격으로 조정하여 일선 경찰관과 다른 구역을 순찰하기 때문에 기존보다 많은 지역을 효율적으로 관리 가능
- 특히, 최근 외국인 노동자 기숙사에 투입하여 사회적 거리두기, 안내, 경고 등으로 충분한 효과를 거두었다고 발표



자료: 로봇신문 (2020.5.24.), “싱가포르 경찰, 순찰용 로봇 ‘마타르’ 투입”.

- 둘째, 플랫폼 기반 매칭 모델은 서비스 제공 과정에서 기술력, 데이터, 노하우, 인력 등 민관이 보유한 디지털 자원을 적재적소에 배치하고 활용함으로써 서비스 품질을 제고할 수 있는 플랫폼 기반 전달체계를 의미
- 본 모델은 서비스 수요와 제공 특성에 따라 지방정부에게 부족한 자원의 최적화된 활용과 시너지 효과를 낼 수 있도록 돕고, 민간의 장점을 살려 보상을 받을 수 있는 윈-윈 방식을 지향
- 플랫폼 기반 매칭 모델은 지방정부가 플랫폼으로서 역할을 통해 프로세스 상에서 필요한 다양한 제공 요소를 제공하는 만큼, 서비스 영역이나 목적에 상관없이 폭넓게 적용 가능

〈그림 5-32〉 플랫폼 기반 매칭 모델 예시: 지역 내 홈케어 공유서비스

<ul style="list-style-type: none">- 영국 옥스퍼드, 버킹엄 등 지역에서 가정 내 홈케어가 필요한 주민을 대상으로 전문 간병인과 의료자원 연계/공유 서비스 제공- 해당 지방정부는 서비스 지원을 위한 공공 자원과 예산, 의료기관 연계 등을 지원하고, 역량 있는 민간이 서비스 플랫폼을 통해 수요자와 전문인력 등을 연계- TrustonTap은 단순 간병은 물론, 치매관리, 코마환자 돌봄, 암 치료, 동반자 케어 등 다양한 전문서비스까지 지원하고, 지역 내 우선 연결을 통해 신뢰기반 서비스로 인기	 <p>The image shows a screenshot of the TrustonTap website. The header includes navigation links: 'Our Locations', 'Home care services', 'Specialist care', 'Advice & support', 'About us', 'Request callback 0800 278 1112', and 'Login'. The main content area features the TrustonTap logo and the tagline 'Better quality home care, for a better quality of life.' Below this, it states: 'We connect you directly with qualified hourly, overnight or live-in home carers across Bucks, Buckinghamshire, and Oxfordshire from only £12/hour.' There are two buttons: 'Find a carer' and 'How we care'. A circular inset image shows a caregiver assisting an elderly woman. At the bottom, there is a 4.8 star rating and the text 'Average customer satisfaction rating based on 345 reviews'.</p>
---	---

자료: turstontap.com.

- 셋째, 디지털 사회혁신 모델은 일반국민, 기업, 제3섹터 등 지역 내 모든 이해관계자가 직접 서비스 기획, 생산부터 전달까지 참여함으로써 새로운 서비스로 지역혁신을 주도할 수 있음을 의미
 - 본 모델은 참여자 간 분명한 목적의식과 협업을 통해 이루어지는 만큼, 지방정부는 민간주도의 참여를 지원하여 지역 수요를 충족시키고 지속 가능한 서비스 공급을 독려
 - 플랫폼 기반 매칭 모델에서는 지방정부가 플랫폼을 구성하고 공공의 자원 등을 제공하거나 필요 시 매칭을 주도하는 운영자로서 역할이 필요한 반면, 본 모델에서는 참여자 간 활동의 지원자이자 촉매자로서 역할 수행

〈그림 5-33〉 디지털 사회혁신 모델 예시: 개방형 무료 음성지원서비스 제공

- 오픈 보이스 팩토리는 비영리 단체로서 언어 장애가 있는 어린이를 대상으로 무료 음성 지원 소프트웨어를 제공
- 다양한 엔지니어, 개발자, 교육자 등과의 협업을 통해 복잡한 설치나 과정 없이도 모든 디바이스에서 자신만의 자원 템플릿 구현 가능
- 또한, 사용자 이름이나 암호가 없는 오픈 소스 기반의 서비스를 제공하여 세계 어느 곳에서나 유사한 서비스 개발에 활용 가능

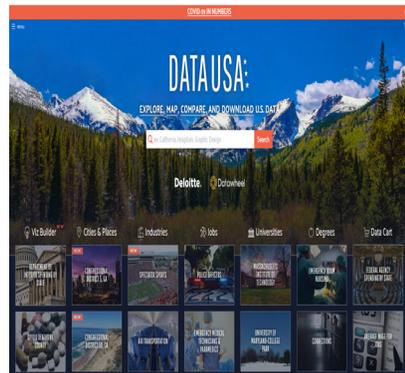


자료: theopenvoicefactory.org.

- 마지막으로 오픈 데이터 혁신 모델은 데이터 중심의 서비스 생산과 공급, 지역 기반 데이터 비즈니스 성장을 위한 가치창출형 전달체계 구현을 의미
 - 본 모델은 공공과 민간의 데이터 개방, 공유 확대를 기반으로 지방정부가 적극적으로 데이터 기술을 활용하고 민간에게도 활용 기회를 제공함으로써 서비스 공급을 넘어 비즈니스 생태계까지 조성하는 기대역할 제시
 - 따라서 지방정부는 규제자, 플랫폼으로서 역할을 넘어 주도적인 서비스 생산자이자 전달자로서 기업가적 역할을 지향

〈그림 5-34〉 오픈데이터 혁신모델 예시: 사용자 중심의 데이터 개방·활용 포털

- 미국은 공공데이터포털(data.gov)과는 별도로 미국 정부와 공공기관이 공개하는 데이터를 수집, 분석, 시각화할 수 있는 'DataUSA.io' 오픈플랫폼을 구현
- '멘탈 모델'은 사용자 관점의 서비스 설계라는 기본 원칙을 잘 보여주며, 유연성과 확장성을 고려한 오픈소스 기반 아키텍처를 활용하여 개발과 전처리에 소요되는 비용과 노력을 최소화
- 또한, 공공데이터의 공개 범위를 확대하고 외부 데이터를 결합하여 데이터 품질을 향상시키고 일반인들이 자유롭게 활용하거나 서비스를 구현할 수 있도록 표준화하여 제공



자료: datausa.io.

(3) 디지털 공급방식의 전략 제언

- 미래 지방정부는 지역 내 디지털화 확산 정도와 정부의 주도적인 역할 수준에 따라 4가지 기대역할을 결정할 수 있고, 또한 서비스 목적과 대상 및 분야의 특수성 등을 고려하여 최적의 공급방식을 추진해야 함
 - 즉 지방정부의 서비스 여건에 맞는 공공부문의 역할을 설정하고 해당 서비스 특성을 감안하여 가장 최적의 공급방식을 결정하는 것이 바람직
 - 예를 들어 지역 내 디지털 기반이 취약하고 민간의 투자 의지가 적은 상하수도 관리사업의 경우, 실시간 지능형 센서와 데이터 분석을 통한 상하수도 모니터링으로 효율적 관리를 가능케 하는 공공서비스 역량증강 방식이 필요¹¹⁾
 - 또한 디지털 역량을 보유한 지역에서 언어 장애인 대상 음성지원 서비스를 제공하고자 하는 경우, 정부는 기업가형 역할을 통해 새로운 서비스 생태계를 조성하고 사회혁신 모델을 통해 민간참여 기반의 기술 및 상품 개발을 주도

〈그림 5-35〉 지방정부 역할과 공급방식별 서비스 매칭(안)

	공공서비스 역량증강 모델 <small>(Augmenting service with Digital)</small>	플랫폼 기반 매칭 모델 <small>(Gov. as a Matchmaker)</small>	디지털 사회혁신 모델 <small>(Digital Social Innovation)</small>	오픈 데이터 혁신 모델 <small>(Open Data Innovation)</small>
1 보호자형 (Parental)	(예시) 지능형 센서기반 상/하수도 관리(광역화)		(예시) 고령자 이웃 돌봄 소셜네트워크	
2 예견자형 (Predictive)		(예시) 선제적 범죄탐지		(예시) 사회기반시설 고장 전 사전 수리/경비
3 동반자형 (Partnered)	(예시) 일선현장 원스톱 서비스 처리	(예시) AI 기반의 조기 치매탐지 진단케어 (셀프진단+병원치료)	(예시) 지능형 음성으로 가정 내 민원처리/건강 관리/이동지원 서비스	(예시) 위험데이터 개방 및 긴급활용체계 구현 (마스크열 구별 대비)
4 기업가형 (commercial)	(예시) 비대면 로봇을 활용한 감염병 관리		(예시) 언어장애인 대상 AI 음성전환서비스	(예시) 언택트 초실감형 유적지 교육콘텐츠

11) 상하수도 관리 및 정비사업의 경우 지능형 IoT 네트워크와 센서 확충, 센서 간 데이터 수집과 분석을 위한 각종 정보시스템 구축 등에 소요되는 매몰비용과 규모의 경제 효과 등을 고려하여 각 지자체 간 공공서비스 역량증강 모델을 적용한 공급방식을 확대, 연계한 광역화를 추구하는 것이 타당함

2) 특별지방자치단체의 지방공공서비스의 공급방식

(1) 특별지방자치단체의 역할 변화

① 지방행정환경의 변화와 특별지방자치단체의 역할 변화

- 지방자치제도가 도입되고 정치행정문화도 점진적이지만 상당 부분 시장 지향적으로 바뀌고 있는 점은 큰 특징임
 - 지방자치는 민주성 확보를 목표로 한다고 알려져 있지만, 더 중요한 점은 정치부문과 행정부문을 공히 시장화(marketization) 한다는 특징이 있음
 - 시민의식이 증진된다는 것은 곧 자신의 이해관계를 정확히 인지하고, 협력해야 할 부분과 주장해야 할 부분을 명확히 인식한다는 것을 의미
 - 지방자치시대를 일찍 경험한 미국의 경우, 공동의 문제가 발생했을 경우 소통과 토론을 통하여 누구도 불합리하게 손해 입지 않을 수준으로 합의에 이르는 문화를 조성하고 발전시켜 온 특징이 있음
 - 다수의 특별지방자치단체가 활용되고 있는 점도 기능(work) 중심으로 이해관계자의 이해를 극대화하기 위한 노력의 일환으로 간주할 수 있음
- 과학기술의 발달은 기능중심 행정체제로의 재편을 가속화할 수 있음
 - 과거 관습적으로 설립되어 운영되어 온 일반지방자치단체와 관할 구역은 시간이 지날수록 주권자인 주민과의 이해관계 측면에서 괴리가 가속화될 수밖에 없음
 - 물리적 구역 자체는 크게 문제되지 않은 시대이며, 일반지방자치단체와 그 하급행정기관이 제공하는 공공서비스에 대한 주민만족도와 일치감도 점차 괴리가 커지고 있음
 - 기술과 통신, 그리고 교통의 발달로 인해 주민들이 원하는 공공서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 기관의 포맷을 달리할 필요가 있음
 - 일반 지방자치단체의 역할을 최소한으로 제한하고, 나머지 기능들을 재편하여 새로운 기관을 설립하려는 요구가 증대되고 있는 상황임
- 생활권의 변화는 과학기술의 발달에 기인하지만, 인식의 변화에도 기인함

- 물리적 거리 외에 심리적 거리도 중요한데, 특히 심리적 거리는 기능중심으로 재편될 경우 측정이 요구되는 개념임
 - 물리적 거리에 기초한 공간만을 고려할 경우 지방행정체제의 광역화만 염두에 두지만, 공공서비스별 심리적 거리까지 감안하면 현재보다 더 다양한 지방행정체제에 대한 수요가 증가할 것으로 예상됨
 - 심리적 거리(psychological distance)는 공동체 유대감, 경제적 이해관계 등을 포함한 광의 개념이며, 향후 특별지방자치단체 설립 과정에서 중요하게 간주되어야 할 요소임
- 인구감소와 인구구조의 변화는 지방행정체제의 근본적 개편을 요구함
- 인구의 자연 감소는 전국에 걸쳐 진행되고 있으며, 인구의 사회적 감소는 지역별 차등적으로 진행되고 있음
 - 인구가 유출되는 지역의 경우, 인구의 자연감소분에 더하여 사회적 감소까지 유발되어 빠른 속도로 지방소멸에 직면하게 될 것임
 - 인구의 자연감소는 진행되지만 인구의 유입 속도가 빠른 지역의 경우 인구의 사회적 증가로 인하여, 지역 내 절대인구의 증가도 경험하게 되는 등 지역별 인구 규모 차이가 가속화될 전망이다
 - 인구구조 변화는 고령화가 진행되어 행정수요의 크기가 절대적으로 증가한다는 것이며, 특히 지역별 인구구조의 차별화로 인하여 지역별 행정수요의 차이가 나타나고 있으며, 향후 이러한 현상은 심화될 것으로 전망
 - 인구감소와 인구구조 변화로 인해, 어떤 형태로든 지방행정체제 개편에 대한 요구가 증가할 것으로 전망되며, 수직적으로는 광역과 기초가 재편되어 전체적으로는 광역화가 가속화될 것이지만, 부분적으로는 더 세분화되어 읍면동 단위의 풀뿌리 자치의 가능성도 예견됨
 - 수평적으로는 일반지방자치단체의 축소, 특별지방자치단체의 확대 등을 반복하면서 점차 일반지방자치단체는 축소되고 세분화되어 주민의 기본적 욕구만 충족시키는 기본 정치행정단위로 자리 잡을 가능성이 큼
 - 특별지방자치단체의 경우, 쓰레기 처리, 매립을 비롯한 상수도, 하수도, 공

원, 박물관, 도서관, 소방, 치안, 공공병원 등 기능중심으로 확대되어 가면서 대응 영역을 확대해 나갈 것으로 전망

② 쓰레기 매립지 사례와 특별지방자치단체의 역할

- 수도권매립지 문제를 둘러싼 긴 공방과 뉴욕시의 쓰레기 매립지 갈등 사례를 관찰하면서 미래의 지방정부 대응방안에 대해서 고민
- 한국의 수도권 매립지는 경제가 발달하면서 선제적으로 대응한 결과로서 1980년대부터 검토가 시작되고 추진된 사업임
 - 1992년부터 서울시 쓰레기가 본격 유입되면서 거의 십년 주기로 매립지가 포화에 이르게 되었고, 이를 해결하고자 2000년에 수도권쓰레기매립관리공사를 설치했는데, 이는 단순히 관리기관에 불과하며, 문제 해결에 도움이 되지 않음
 - 문제를 해결하기 위해서는 결국 환경부, 서울시, 경기도, 그리고 인천시가 협의해야 할 사안이지만, 쓰레기는 없어지는 것이 아니라 치워진다는 명제를 염두에 둔다면 해당 사례로부터 문제 해결을 위한 방안을 고민해야 함
 - 4자협의체가 서명한 합의문 자체가 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 사실을 공유해야 하고, 문제를 근본적으로 해결할 수는 없지만, 갈등을 최소화시킬 수 있는 방안에 대하여 고민할 시점
- 특별지방자치단체 설립 가능성
 - 수도권쓰레기매립지관리공사는 유입된 쓰레기를 지정지역에 효과적으로 매립하고 관리하는데 역량이 모아져 있을 뿐이며, 쓰레기 발생 구역 전체를 관리하는 임무를 부여받지 않았기 때문에 단순 대행 기관에 불과함
 - 특별지방자치단체로 전환되면, 우선 관리영역이 설정되고 발생한 쓰레기를 어떻게 처리할지, 어떻게 매립할 것인지를 고민할 책무를 맡게 될 것임
 - 관할구역 내에서의 조정문제는 현재와 크게 다를 바는 아니지만 상설 기구가 설치되어 단일 사무에만 전념할 수 있기 때문에 대응방식과 내용이 과거와는 다를 수 있음

- 종량제 제도 등과 같은 시장논리에 근거한 쓰레기 발생 최소화를 위한 다양한 노력들이 더 활발히 추진될 것으로 전망되며, 기술개발, 벤치마킹 노력들도 강화될 전망
- 뉴욕시를 비롯한 미국의 많은 도시들은 쓰레기를 타 지역으로 수출하는 방식을 오랫동안 취해왔는데, 비용도 증가하고 해당 지역주민들의 반대로 심해지는 등 어려움에 직면하여 최근 새로운 방식을 모색하고 있음
- 우선 쓰레기 발생을 줄이는 노력을 경주할 것이고, 쓰레기 시장(Market for Solid Waste)에서 경쟁력을 확보하기 위하여 다각적인 노력을 기울일 것임
- 뉴욕시를 비롯한 미국의 사례로부터 배울 점은 쓰레기를 일찍부터 재화로 간주한 것임. 시장에서 거래되는 열등재이고, 최근 유출 가격이 상승하여 비용문제로 인하여 뉴욕시 재정에도 악영향을 미치고 있음. 문제해결을 위해서 지역별 협상을 시도하고 있지만 과거에 비하면 비용 상승은 피할 수 없는 상황임
- 수도권 매립지 문제를 특별지방자치단체라는 도구를 활용하여 해소하고자 한다면, 우선 쓰레기를 재화로 간주하고 관할구역 내에서 발생하는 쓰레기를 타 지역과의 거래를 통하여 비용을 절감하는 노력도 시도해 볼 수 있을 것임
- 관할 구역 내에서 해소할 수 있다면 주민들의 조세부담을 경감할 수 있지만, 수출해야 하는 상황이 발생하면 조세부담 증가는 피할 수 없을 것임
- 특별지방자치단체도 과세권을 가질 필요가 발생한 것이며, 관리자는 쓰레기 문제 해소를 위하여 다각적인 방식을 활용하여 비용 부담을 최소화할 수 있도록 노력해야 할 것임
- 전국에 쓰레기 특별자치단체가 30여 개 설립된다면 그들 간에 활발한 교류와 협력, 그리고 거래도 허용되어야 할 것이며, 기술개발에 소홀한 지역의 경우 비용 증가는 불가피할 것이고, 비용 절감을 위해서는 쓰레기 반입도 검토해야 하는 상황에 직면할 것임
- 주요 선진 국가들처럼 쓰레기의 해외 수출도 적극 검토할 필요가 있으며, 이 경우 수출의 주체는 국가가 아닌 특별지방자치단체가 되어야 할 것임

(2) 특별지방자치단체 설립 절차와 거버넌스

① 특별지방자치단체 설립 절차 전망

- 하향식과 상향식 중 어떤 방식이 선호될 될 것인가?
 - 지방자치가 발달한 미국의 경우 특별지방자치단체의 설립이 상향식으로 지역에서 필요에 따라 설립된 역사를 갖고 있음
 - 유럽의 경우 역시 필요에 의하여 특별지방자치단체가 설립되기는 했지만 중앙정부의 지시와 의지에 의하여 설립된 점이 차이
 - 일본과 한국의 경우 역시 국가의 필요에 의하여 특별지방자치단체가 설립되었는데, 한국의 경우 일반지방자치단체가 모든 행정업무를 종합적으로 처리하기 때문에 상대적으로 특별지방자치단체의 활용은 저조함
 - 하향식 설립의 단점은 경제자유구역청의 특별지방자치단체화 실패 사례에서 확인된 것처럼 수용성이 낮음
 - 상향식 설립의 단점은 일반지방자치단체의 반대에 직면할 수 있는데, 특히 자치단체장과 해당 지방의회가 반대한다는 것임
- 특별지방자치단체 설립 방식 전망
 - 특별지방자치단체 설립의 필요성에 대해서 공감할 수 있는 토론과 공청회 등을 통하여 명분을 쌓은 후, 특별지방자치단체의 설립과 거버넌스를 합리적으로 설정한다면 반대의 명분이 약화될 것임
 - 전망하자면, 향후 기능 중심 특별지방자치단체의 역할이 강화될 것으로 예상되며, 미래 행정환경에서는 상향식으로 특별지방자치단체가 설립될 가능성도 배제할 수 없음

② 특별지방자치단체 설립과 운영의 거버넌스

- 경제자유구역청 사례의 교훈
 - 지난 2005년~2006년에 걸쳐 경제자유구역청의 특별지방자치단체화와 관련하여 지방자치단체와 중앙정부 간 갈등이 있었고, 결국 해당 조합이 특별지방자치단체로 전환되는데 실패했음

- 가장 큰 이유는 일반지방자치단체가 그 조치를 중앙정부의 간섭으로 간주한 듯하고, 동 조합을 특별지방자치단체로 전환하려는 당시 재정경제부의 논리는 전문성 제고와 지방자치단체로부터 독립성을 확보하자는 것이었는데, 아이러니컬하게도 해당 지방자치단체는 중앙정부로부터의 독립성 확보를 이유로 경제자유구역청이 특별지방자치단체로 전환되는 것을 반대했음
- 특별지방자치단체로 전환될 경우, 일종의 특별지방행정기관처럼 운영되어 독립성이 훼손될 수 있다는 것이었는데, 짐작컨대 당시 추진된 특별지방자치단체의 거버넌스에 대해서 해당 지역과의 공감대를 형성하지 못한 것으로 판단됨

○ 특별지방자치단체의 구성 방식에 대한 전망

- 첫째, 특별지방자치단체의 관할 구역에 대한 문제를 관련 지방자치단체들과 협의해야 함
- 둘째, 특별지방자치단체의 기관구성과 관련하여 우선 지방의회를 구성해야 하는데, 별도로 선출하는 것보다는 관련 일반지방자치단체의 지방의회 의원들이 참여하는 방식으로 구성되는 것이 합리적임
- 셋째, 특별지방자치단체장은 의회에서 선임하는 방식을 취하는 것이 바람직하며, 경우에 따라서는 직선제도 예견되고, 이 경우 역시 하향식은 수용되기 어려울 것임
- 넷째, 집행부 조직과 정원은 행정안전부의 지침을 준용할 필요가 있으며, 지방의회 사무처 직원의 규모와 조직 역시 행정안전부의 지침에 근거하되, 인사권은 지방의회에 맡길 필요가 있음
- 다섯째, 설립된 특별지방자치단체의 과세권과 관련된 문제인데 비용추정에 근거해서 합리적 수준의 조세 부담을 지역주민과 합의하는 절차를 거쳐야 할 것임
- 여섯째, 부족 예산에 대해서 중앙정부와 일반지방자치단체는 원칙적으로는 책임지지 않아야 하며, 반드시 특구 내에서 자체적으로 해결해야 할 것임. 불가피할 경우 쓰레기 반입 등을 통해서 비용을 충당할 수 있을 것임

- 일곱째, 공원구, 병원구 등 다양한 특구가 예상되고 마찬가지로 비용은 반드시 자체 예산으로 충당해야 하며, 필요할 경우 수익 사업이 허용되도록 할 것임
- 여덟째, 특별지방자치단체가 일반지방자치단체와 완전히 독립적으로 운영될 수 있도록 공감대가 형성된다면 거버넌스 역시 달라져야 할 것임

3) 특별지방자치단체의 미래

① 일반 공공서비스와 특별 공공서비스의 차이

- 일반 공공서비스와 특별 공공서비스를 구분하는 기준이 존재한다면 일반 공공서비스는 일반 지방자치단체가 제공하고, 특별 공공서비스는 특별지방자치단체가 제공하는 것이 합당할 것임
 - 주민들이 원하는 공공서비스를 효과적으로 제공해야 하는 것이 정부의 임무라면 지방정부 입장에서 보다 효과적인 공공서비스를 제공하기 위해서는 수직적 분업에 더하여 수평적 분업도 고려해야 할 것임
 - 현재 중앙, 광역, 기초로 수직적 분업은 상당 부분 완성단계에 있지만, 수평적 분업의 경우 경계도 모호하고 추진도 모호한 상황임
 - 광역의 경우도 소방, 경찰 등은 일정 부분 수평적 분업이 이루어져 있지만 기초의 경우 수평적 분업에 대한 고민이 상대적으로 덜한 것으로 판단되며, 기초 수준에서의 수평적 분업은 제2, 제3의 지방자치단체의 설치를 필요로 한다는 것을 의미하며, 경우에 따라서는 민간 부문과의 협업과 분업도 필요할 것임
- 일반 공공서비스와 특별공공서비스의 차이는 인식의 차이에 근거함
 - 국가별 공공서비스의 특성에 대한 인식이 다르지만 국가와 지방을 구성하는 기본서비스 외에 모든 서비스를 특별한 것으로 간주한 미국의 경우도 있고, 우리와 같이 지방행정은 종합행정이라는 철학을 공유하여 모든 서비스를 일반 행정서비스라고 간주한 경우도 있음

- 구분하는 기준이 정해져 있지 않지만, 비용과 수익을 쉽게 비교할 수 있는 공공서비스를 대체로 특별 공공서비스로 여기는 편임. 업무 자체가 전문성을 요구하는 경우도 특별한 경우에 해당되지만, 최근 지방공무원들의 역량 강화로 인하여 이 기준은 설득력이 높지 않음
- 쓰레기, 소방, 치안, 사회복지, 공원, 병원 등도 특별한 업무로 간주되기 시작하고 있는 점을 관찰할 필요가 있음. 치안과 소방의 경우 이미 특별하게 처리되고 있는 업무인데, 사회복지의 경우도 특별한 업무로 간주하자는 주장도 있음
- 만약 지방자치단체가 처리하고 있는 업무를 점차 특별하게 간주한다면, 일반지방자치단체 업무는 주민관리, 국가유지 자체 업무를 제외하고 전부 사라질 수 있음. 과거 내무부가 지방자치시대를 맞이하고, 행정자치부로 전환되는 과정에서 다양한 국고보조금 업무를 소관 중앙부처로 넘긴 것과 유사한 상황임

② 특별지방자치단체의 미래 전망

- 행정수요를 파악하고 이에 대응한다는 차원에서 중앙정부와 지방정부가 적극적인 역할을 해오기 시작한 것은 비교적 최근의 일임
 - 상대적으로 오랜 공화정의 역사를 갖고 있는 서구 유럽 여러 국가들도 20세기 중반 이후에야 비로소 주민들의 요구에 대응하기 시작했음
 - 1960년대 초에 이르러서야 비로소 David Easton이 제시한 정치체제 이론에서 확인된 것처럼 주민에 대응하는 정부의 모습이 나타남
 - 정부는 주민이 원하는 공공서비스를 제공하는 것을 미덕으로 삼아야 하며, 정부 자체가 지속가능하기 위해서도 정부는 주민이 원하는 공공서비스를 제공해야 한다는 것임
 - 당시 대부분의 국가는 공공서비스를 정부가 주도하여 공급하는 것을 원칙으로 삼았고, 따라서 정부는 지침을 제공하고, 해당 서비스를 제공하여 주민의 삶의 질을 향상시키고자 노력했음

- 실제로 정부주도 발전모형은 개발도상국가에게는 교본(guideline)처럼 여겨졌으며 상당수 선진민주주의 국가들조차도 공공서비스의 주체는 주민과 의회가 아니라 정부였다는 것이 정설임
- 주민 주도 방식으로의 전환과 특별지방자치단체의 역할 증대
 - 미국과 유럽의 지방재정 이론상 가장 큰 차이는 세출이 먼저인가, 세입이 먼저인가로 요약될 수 있으며, 미국 지방정부의 경우 지출 내역이 정해지고 난 후 세입에 대한 논의가 수반됨
 - 한편 유럽의 여러 나라와 우리의 경우 세입이 먼저 결정되고, 이에 따라 지출항목과 예산이 배정되는 특징을 갖고 있으며, 이 경우 주민의 요구 보다 정부의 요구가 더 유효하게 반영될 가능성이 큼
 - 21세기에 접어들면서 공화정과 민주주의가 더 공고해지는 분위기이며, 향후 납세자로서의 유권자의 목소리가 점차 커질 전망이고, 납세자는 공공서비스를 정치시장(political market)에서 거래하려는 입장을 보이기 시작
 - 미국의 경우 1960년대부터 이미 정치가 시장화 되었다고 볼 수 있으며, 소위 공공선택이론(public choice theory)이 설득력을 얻기 시작한 것도 이 즈음이며, 사적 재화 및 서비스와 마찬가지로 공공서비스도 시장에서 거래됨으로써 정치시장의 효율성이 향상되고, 그 결과 납세자로서의 유권자와 공공서비스를 제공하는 정부 당사자들 간 효용도 극대화된다고 간주함
 - 우리의 경우 중앙집권적 정치문화로 인해 공공부문이 시장화 되기에는 아직 장애요인이 많이 남아 있지만 향후 다가오는 미래에 자기 주도적 정치행정문화로의 이행이 예견되며, 특별지방자치단체로의 이행을 지역주민이 주도하게 되는 시점은 바로 정치행정문화와 관련 제도의 변화가 시작되는 시기일 것으로 판단됨
- 미래의 대한민국 지역주민은 달라질 것이고, 특별지방자치단체의 역할과 방식도 다양화될 것으로 전망
 - 첫째, 주민들이 원하는 공공서비스가 세분화되어 가격(pricing of public services)이 매겨질 것으로 전망되며, 대부분의 공공서비스가 특별한 항목

으로 구분될 것이고, 항목별 공공서비스 제공의 주체가 다양화되기를 기대할 것으로 전망

- 둘째, 효율성과 형평성을 제고하기 위하여 공공서비스의 대상과 범위가 일반 지방자치단체의 경계를 넘을 것(crossing boundaries)으로 전망되며, 기능 중심 특별지방자치단체는 더 이상 특별하지 않을 것임
- 셋째, 상설 특별지방자치단체와 임시 특별지방자치단체로 구분될 가능성이 크고, 제공되는 공공서비스의 특성에 따라 일시적으로 요구되는 특별지방자치단체도 등장할 것이고, 다른 한편으로는 상수도, 하수도, 쓰레기 서비스와 같이 항구적 필요에 의하여 등장하게 되는 특별지방자치단체도 등장할 것임
- 넷째, 특별지방자치단체에 부여되는 권능의 크기와 범위에 따라 정부(local government)가 될 수도 있고, 공사(public authority)가 될 수도 있을 것임
- 다섯째, 지방정부에 의하여 관리되는 형태의 특별지방자치단체도 가능하고, 중앙정부에 의하여 관리되는 특별지방자치단체도 가능할 것이며, 후자의 경우 법률에 의거하여 탄생되는 특별지방자치단체를 의미하며, 전자의 경우 복수의 지방자치단체가 협의하여 탄생시킨 경우를 의미할 것임
- 여섯째, 향후 지방자치법 제2조 제3항에 의거하여 주민을 대리하여 지방의 회가 주도하여 다양한 형식의 특별지방자치단체가 설치될 것으로 전망되며, 동시에 중앙정부가 주도하여 설치하게 될 특별지방자치단체는 제한될 것이고, 아울러 특별지방행정기관의 소멸도 예견됨

3) 사회서비스 분권시대 정부간 관계 모형¹²⁾

- 사회서비스 분권 모형은 어떤 분권을 통해 주민이 직면하고 있는 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 있으며, 이를 위한 복지국가의 역량을 강화

12) 이 장의 내용은 “윤홍식 등 (2020;미발간). 중앙-지방정부간 역할 분담에 관한 연구. 사회보장위원회”에서 필자가 참여한 장의 내용을 참조하였음.

할 수 있을 것인가의 질문에 답하는 것이라 할 수 있음

(1) 결과를 관리하는 중앙정부

- 중앙정부는 지방자치단체에서 수행하는 분권적 복지업무의 결과outcome를 중심으로 지방자치단체의 사무를 관리하고 이를 통해 중앙정부의 책임성을 실현하도록 함
 - 여기서 복지업무의결과outcome를 무엇으로 할 것인가는 분권적 복지업무의 성패를 가름하는 가장 관건적인 고려사항이 될 것임
- 궁극적으로 복지분권 업무의 최종적인 결과물은 다양한 사회적 위험으로부터 주민을 보호하고 이를 통해 주민의 삶의 질을 향상한다는 데에 있겠지만, 구체적인 차원에서 개별 사회서비스 정책과 프로그램의 결과는 훨씬 더 구체적인 수준에서 논의되어야 함
 - 예를 들어 영유아보육 업무의 경우 이 업무에 대한 평가의 근거가 되는 결과물은 영유아보육법에 규정하는 바와 같이“영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의복지 증진”(영유아보육법 제1조(목적))을 구현한 정도가 될 것임
- 해당 복지 사무에 대한 중앙정부의 관리와 책임은 사무를 위임받은 개별 지방자치단체별로 주요한 결과지표들이 일정한 수준을 유지하고 있는지, 지역별 격차가 관리 가능한 수준인지를 확인하고, 그렇지 않은 경우 지원 대책 등 개입의 방안을 마련하는 것이 되어야 함
- 결과 중심의 중앙정부관리에 기반한 복지분권이 실현되기 위해서는 지방자치단체에 위임된 사무의 경우 중앙정부의 역할과 책임을 과도하게 해석하는 것을 제한해야 함
- 이는 국민국가내 분권을 위해 불가피한 갈등적 관계에서 지속적인 협의와 조정을 필요로 하는 복지분권의 과정에서 복지분권이 추구하는 목적과 지

향점을 명확히 한다는 데 중요한 의의가 있음

- 또한 개별 지방자치단체차원에서 복지사무를 책임지고 수행하더라도 복지분권이 추구하는 목적과 지향점을 제시하고 관리하는 궁극적인 책임이 중앙정부에 있음을 강조하는 접근임

(2) 지방 역량에 따른 포괄적 권한의 위임

- 복지분권에 있어서 지방자치단체에 포괄적 권한을 위임하는 것은 복지분권에서 중앙정부의 역할을 결과에 대한 지방자치단체의 책임을 관리하는 데에 집중하도록 하기 위한 중요한 전제라 할 수 있음
- 하지만 다른 한편으로 중앙정부의 개입 및 관리의 수준을 일정한 수준으로 제한하는 것이 자치분권의 실질적 경험을 통한 지방자치단체의 역량강화에 필수적인 요소임을 고려하면 지방자치단체에 대한 포괄적 권한 위임과 중앙정부의 역할 제한은 상호적인 관계reciprocal relationship에 있다고 이해는 것이 적절한 것으로 보임
- 지방자치단체에 대한 복지분권 사무의 포괄적 권한 위임과 이에 기반한 중앙정부의 역할 조정은 어느 순간 갑자기 도달할 수 있는 결과가 아니라 앞서 언급한 바와 같은 상호적인 관계 속에서 도출되는 것임
- 복지분권 사무에 대해 지방자치단체에 포괄적 권한을 위임하는 것은 지자체와 중앙정부간 상호거래reciprocal transaction를 통해 점진적으로 확장해나가는 과정으로 이해하는 것이 적절함
- 분권복지 사무를 놓고 중앙정부와 지방자치단체가 역할과 책임을 나누는 과정은 한 순간에 이루어지지 않음을 의미하며, 오히려 양자가 갈등적인 관계에서 지속적인 협의와 조정, 그리고 결과에 대한 확인 과정을 통해 지방자치단체는 해당사무에 대한 포괄적 권한을 위임받고, 중앙정부는 지방자치단체의 책임성에 대한 관리를 하는 것으로 자신의 역할을 제한하는 데까지 이르게 되는 것임

- 이와 같이 지속적인 협의와 조정의 과정은 스웨덴, 독일, 일본과 같이 이미 알려진 답을 도입하는 과정이라기보다는 지방자치단체의 역량 강화와 중앙정부의 관리기능 유지라는 두 개의 조건을 동시에 만족시키는 경로를 찾아가는 과정이 될 것이며, 여기에 한국사회가 당면한 복지국가의 정착과 복지분권의 동시 구축이라는 경로적 특성이 동시에 고려되어야 할 것임
- 중앙정부와 지방자치단체사이의 조정과 협이가 복지국가의 존재이유로부터 벗어나지 않기 위해서는 조정과 협의의 당사자인 중앙정부와 지방자치단체가 모두 지역주민의 이해를 대변하는 민주주의적 대의기구라는 전제가 성립될 때에만 의미가 있음
- 남찬섭(2016)이 지적한 바와 같이 복지분권의 추동이 지방정부와 중앙정부 간의 상호작용에 의해 이루어진다고 가정할 수 있는 것은 특히 지방자치단체나 지방정부가 주민의 대의기구라는 전제가 유효할 때만 가능함
- 다시 말해 지방자치단체의 주요 의사결정이 전체 주민을 대의하지 않고 특정 집단이나 세력의 이해에 편중되었을 때 중앙정부과 지방자치단체의 조정과 협의는 더 이상 복지국가의 지향점, 즉 직면한 사회적 위험에 보편적으로 대응하여 주민을 보호하고, 주민의 복리를 증진하는데 기여할 수 없을 것임

(3) 정치-행정-재정분권의 균형 유지

- 사회서비스 분권모형이 추구해야 할 다음 고려사항은 정치-행정-재정의 측면에서 균형적으로 접근해야 한다는 것임
- 앞서 한국사회 복지분권의 쟁점에서 논의한 바와 같이 지금까지 복지분권은 정치, 행정, 재정이 각기 서로 독립적으로 고려되고 결정될 수 있는 것처럼 진행되어 왔음
- 즉, 대통령 선거나 국회의원선거 등 전국적 차원의 정치일정에 맞추어 주요한 의사결정(정치)이 중앙정부 차원에서 이루어지면, 지방자치단체는 그

렇게 등장한 새로운 복지분권 사무에서 스스로의 역할과 책임에 대해 중앙 정부와 협의와 조정을 거쳐왔음

- 이러한 과정은 분권의 맥락에서 본다면 지방자치단체는 복지사무의 기획이라는 정치적 분권 과정이 생략된 상태에서 행정적, 재정적 측면에서 분권의 수준을 협의하고 조정할 수 있을 뿐이며, 그나마도 행정적, 재정적 분권의 수준을 사실상 법령과 지침들도 대부분 중앙정부에 의해서 결정되는 상황이 지속되어 왔던 것임
- 해당 지방자치단체가 자신의 책임을 다하기 위해 필요한 제도적 자원의 종류와 수량, 활용방식에 대해 스스로 결정할 수 있는 정치적 권한을 누리야 하며, 지방자치단체가 지역 주민에 대해 주어진 책임을 다하기 위해 누리는 정치적 권한이 실질적 실행력을 갖기 위해 필수적인 행정적, 재정적 권한이 필요함
- 하지만 여기서 한 가지 주목할 지점은 정치적 권한의 행사와 달리 행정적, 재정적 권한의 행사에는 필수적으로 인적, 물적 자원에 대한 접근성이 동반되어야 한다는 점임
- 해당 지방자치단체가 민주주의적 과정을 통해 행사한 정치적 권한, 즉 지역주민에 대한 복지국가의 책임을 수행하기 위해 기획 및 신설, 변경한 정책이나 제도를 실현하기 위해 필수적인 인적, 물적 자원의 조달을 확보할 수 있을 정도의 행정적, 재정적 권한이 보장되어야 한다는 것임

5. 공급방식의 혁신 방향성

- 공공서비스 전달 체계와 관련하여 상충되는 가치가 있음
 - 전문화에 의한 세분화의 방향성과 시너지 효과에 의한 통합의 대립되는 방향성이 있음
 - 표준화에 의해 최소한의 서비스를 전달하는 방향성과 개인별 특화된 서비

- 스를 전달하는 구체성의 방향성이 있음
- 서비스 유형별로 다양한 가치의 방향성이 추구될 것임
- 이와 관련하여 서비스 전달체계는 통합, 융합, 세분화, 폐지, 거래 등의 수단에 따라 재구조화 될 것임
- 이러한 방향성은 전문성에 근거한 합리적인 판단과 주민의 합의에 의한 정치적 타협의 2가지 절차를 조율하면서 방향성이 결정하게 될 것임
- 이러한 과정의 방향성은 속도와 관련하여 신속하게 단기에 결정되는 것과 중장기적 관점에서 결정되는 것으로 구분되어 진행될 것임
- 전달 주체와 관련하여 다양한 방향성이 제기됨
- 대인서비스와 관련하여 사람의 지원에 의한 전달 체계와 AI 등 기술에 의한 지원의 대립되는 방향성이 있음
- 정부가 직접 제공하는 서비스와 출자·출연기관에 의한 서비스 그리고 민간에 의한 서비스의 전달 체계의 방향성이 결정될 것임
- 모든 것을 결정하는 가장 중요한 핵심을 주민의 관점이 되어야 함
- 주민은 서비스를 전달받는 대상이면서 재원을 부담하는 주체이기도 함
- ‘주민의 주민에 의한 주민을 위한’ 관점에서 공공서비스 전달체계가 개편되어야 할 것임

제4절 지역균형·발전전략

1. 현황 및 미래변수 예측

1) 수도권 집중과 지역 격차 발생

(1) 현황: 수도권 집중과 지역 격차 실태

- 수도권의 인구·경제력 비중은 지속적으로 증가하여 2020년 50%를 초과, 이후 인구감소기에도 증가 전망
- 인구·산업의 양적 집중추세는 안정화되고 있으나, GRDP* 등 경제력과 좋은 일자리**, 교육·문화서비스***등의 질적 집중도는 심화되고 있음

*수도권의 GRDP 비중은 2018년 52.2%로 지속적으로 증가

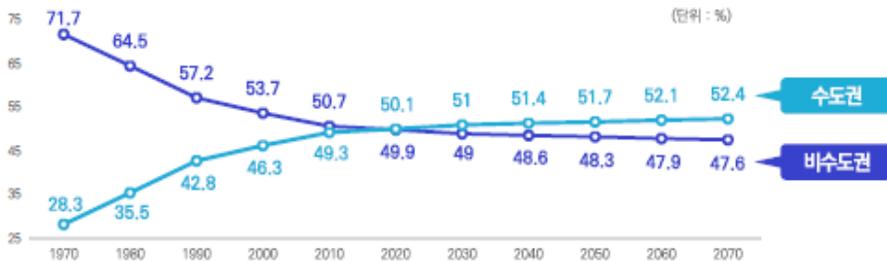
**고임금 일자리인 비즈니스 서비스업은 70.3%가 수도권에서 증가

***2017년 대학종합평가 종합순위 30위권 대학 중 22개(73%)가 수도권 분포

***문화예술행사 관람율(2016): 대도시 81.2% > 중소도시 81% > 읍·면 65.7%

- 10대, 20대 인구가 지속적으로 순유입되고 있어, 인구구조 변화에 따라 향후 수도권-비수도권 지역간 인구격차 심화될 소지

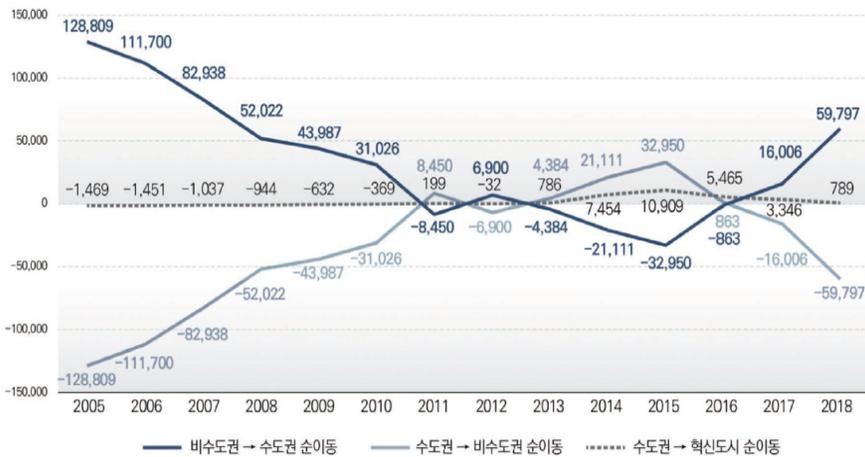
〈그림 5-36〉 수도권-비수도권 인구비중 변화 추이와 전망



자료: 제4차 수도권정비계획(안) 공개토론회 자료(국토연구원, 2020.11.)

- 수도권 집중 완화와 국토균형발전을 목적으로 행정중심복합도시와 공공기관 이전을 통한 혁신도시 건설 등 중앙정부 주도의 분산형 균형발전정책을 추진해옴
- 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설(2013~2017)로 수도권 인구 순유입 현상이 역전되는 등 수도권 인구분산효과가 나타났으나, 공공기관 이전이 완료되면서 다시 수도권 인구가 순증하기 시작하는 등 한계 노정¹³⁾

〈그림 5-37〉 수도권 및 혁신도시의 인구 순이동



출처: 통계청, 국내인구이동통계. (<https://mdis.kostat.go.kr>, 2020년 8월 4일 검색).

자료: 혁신도시 15년의 성과 평가와 미래발전 전략(김태환외, 국토정책브리프, 2020.8.5.)

13) 혁신도시로의 수도권 인구이동은 2015년 정점 이후 감소추세이며, 혁신도시의 인구는 수도권에서 유입인구(16%) 보다 인근 모도시에서 유입인구(51%) 비율이 더 높은 것으로 나타남(김태환외, 2020).

〈표 5-8〉 수도권 집중도 추이(1980~2019)

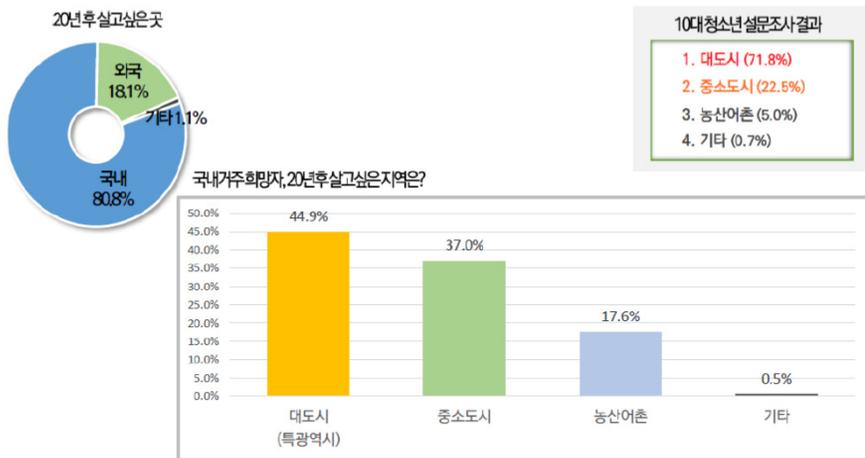
구분	단위	1980년	1995년	2005년	2019년	집중도 추이
면적	㎢	11,676 (11.8)	11,726 (11.8)	11,754 (11.8)	11,856 (11.8)	-
인구	천명	13,298 (35.5)	20,189 (45.3)	22,767 (48.2)	25,925 (50.0)	↑
인구밀도	명/㎢	1,139	1,722	1,937	2,192	↑
GNP (지역총생산액)	십억원	14,624 (41.8)*	141,446 (46.2)	210,980 (48.2)	870,508 (50.3)*	↑
금융대출	십억원	8,446 (69.2)	90,409 (59.3)	469,374 (67.1)		↓↑
금융예금	십억원	-	99,804 (64.8)	407,361 (68.7)		↑
총사업체수	개소	-	96,964 (57.9)	-	1,897,843 (47.2)**	↓
제조업체수	개소	13,512 (43.8)	50,810 (55.6)	67,079 (57.2)	216,691 (50.0)**	↑↓
자동차수	대	313,754 (59.5)	4,786,641 (56.5)	7,114,679 (46.2)	10,525,172 (44.5)	↓
대학생수	명	217,839 (47.0)	-	1,098,561 (38.1)	1,103,592 (41.8)	↓↑
4년제대학수	개소	-	55 (41.9)	67 (39.2)	71 (37.2)	↓
공공기관수	개소	-	419 (81.7)	-	158 (46.6)	↓
주요기업본사	개소	-	88 (88.0)	87 (87.0)	86 (86.0)	↓
의료기관수	개소	-	-	25,488 (51.4)	34,449 (51.9)	↑

자료: 차미숙, 국토 균형발전: 수도권과 비수도권 지역간 격차(경제.인문사회연구회, 한국사회 격차문제와 포용성장 전략, 2020, 284면).

(2) 여건 변화와 미래 전망

- 향후 20년 후 살고싶은 곳에 대한 일반국민과 10대 청소년 대상 설문조사 결과(2019), 향후 특단의 조치가 없는 수도권/대도시로 집중 심화 전망
 - 20년후 살고싶은 곳에 대해 일반국민의 44.9%는 대도시를, 37.0%는 중소도시를, 17.6%는 농산어촌 거주를 희망한 반면,
 - 10대 청소년들은 대도시 71.8%, 중소도시 22.5%, 농산어촌 5.0% 순으로 응답하여 수도권 및 지방대도시로의 집중을 시사

〈그림 5-38〉 20년 후 살고싶은 지역



자료: 제5차 국토종합계획 연구단(2020), 일반국민(1000명)과 10대 청소년 대상으로 2019년 조사 결과임

○ 메가트렌드 변화와 새로운 국토 영향-이슈

- 저출산·고령화에 따른 인구감소, 경제성장률 둔화에 따른 저성장, 4차산업 혁명의 전개에 따른 기술융·복합화, 가치관 변화와 삶의질 증시 등 여건변화는 국토에 긍정적·부정적 영향을 미치고, 새로운 정책이슈로 제기될 전망

〈그림 5-39〉 여건 변화와 국토영향·이슈 제기



〈표 5-9〉 여건 변화와 국토영향·이슈

구분	여건변화 전망	국토 영향 및 이슈
인구 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산·고령화, 실질적인 인구 감소 • 1인가구와 다문화가구 등 인구구조의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> • 신규·/지역개발 수요 감소 -농촌 및 지방중소도시 침체 심화, 지역경제 활력 저하 초래 • 무거주화 및 과소지역화 증대 -새로운 문제지역 발생, 지역격차 심화, 생활서비스 접근 열악
경제 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 저성장 추세 심화와 양극화·쇠퇴 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 신규투자 감소와 기존 SOC시설 노후화·쇠퇴, 재생 요구 • 저성장-양극화의 악순환 고착화와 개선 요구 증대
기후 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화와 자연재해, 질병위험 증가 • 자원부족 심화와 갈등 • 유엔지속가능발전목표, 파리기후 변화협약 이행 	<ul style="list-style-type: none"> • 압축 개발, 집약적 공간재배치, 방재형 국토 수요 증가 • 그린인프라 및 저탄소 국토 이용 • 환경보전 및 안전 국민인식, 국제공조·협력 증대
기술 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 과학기술의 융복합화, 4차산업혁명의 가속화 • 신산업 및 기술경쟁의 가속화 -첨단기술, AI·IoT·ICT 기술발달, 초고속·초연결 등 교통물류기술의 혁신 	<ul style="list-style-type: none"> • 시공간 제약 입지 극복 가능 -산업·주거입지 등 국토이용행태 변화 • 주거, 교통, 방재 등 첨단화와 자동제어 확산 -공간정보와 IoT 융합, 스마트 국토 실현

구분	여건변화 전망	국토 영향 및 이슈
사회 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 개인적 삶의 중시 등 가치관 다원화 -건강(안전), 여가 및 문화에 대한 수요 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의질 중시 생활공간 창출수요 증대 -도시서비스 수요, 자연환경 관심 증대 • 지역사회공동체 형성 노력 증대 -공유경제 패턴 다양화 및 증대
정치 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 분권화와 참여, 소통방식다양화 • 국제 정치여건의 변화: 남북관계, 주변국가 관계 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권 가속화와 참여방식 다양화 등 • 글로벌 및 주변국가, 남북한 간의 교류·협력·갈등 증대

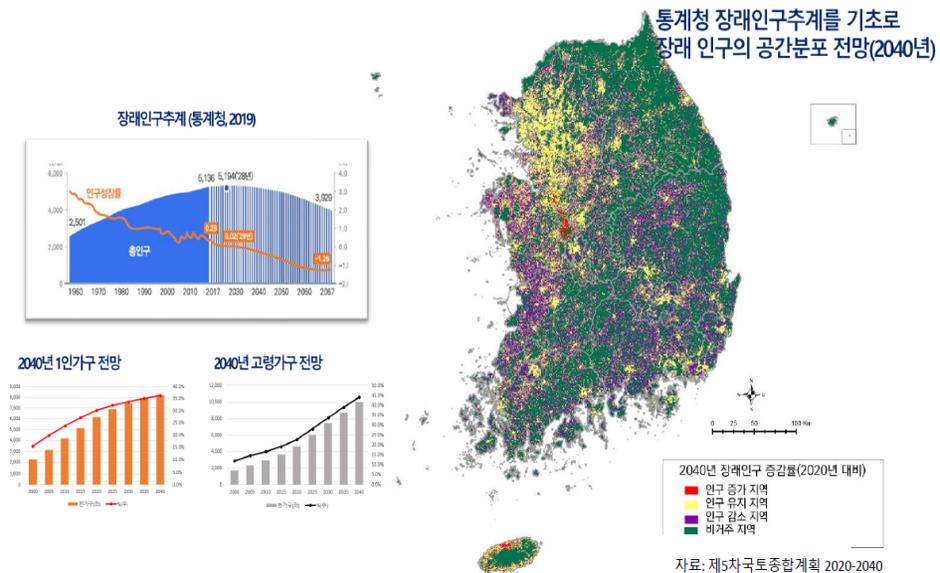
자료: 차미숙(2020)

- 국토공간구조 차원 : ①국제적으로 남북한 및 글로벌 국가간 협력 확대로 대륙연결형, 개방형 국토공간구조로 전환 ②수도권과 지방간 이원구조 완화, 지역간 인구이동을 둔화추세가 지속되면서 대도시권화 진행되고, 대도시권 발전 격차와 대도시 내부의 쇠퇴문제 발생 ③저출산,고령화 지속으로 농촌 및 지방중소도시의 침체,과소화 및 무거주화 증가 ④실물공간과 정보공간 교류 확대로 지리적 경계의 소멸(borderless) 현상 급진전
- 국토이용 및 관리 차원 : ①경제의 저성장 추세 지속으로 국토이용,소비 패턴의 변화, 토지이용의 입체화와 복합화, 인프라시설의 공동이용 및 재생수요 증대 ②인프라 시설의 노후화에 체계적이고 선제적인 대응 필요성 증대 ③여가, 문화, 건강, 삶의질에 대한 관심 증대로 산지, 섬 등이 새로운 어메니티 창출공간으로 대두 ④재난재해 등 안전에 대한 관심 증대로 방재형 국토개발 수요 증대
- 국토정책 거버넌스 차원 : ①중앙-지방 간 역할관계 재정립 및 국토관리 거버넌스의 수평적,융합적 접근방식 요구 증대 ②국민의 정책참여 요구와 소통 증대 ③갈등과 사회통합 등 사회적 가치 구현 및 사회적 자본화를 위한 정책역량 기반 구축 요구 증대

- 국토를 둘러싼 여건 변화 가운데 인구 감소는 매우 중요하고 본질적임
 - 지방 인구의 감소는 단순히 인구가 줄어드는데 그치지않고 지역내 소비, 일자리, 소득 감소와 생활서비스 수요,공급의 감소로 이어지고, 결국에는

- 지방경제의 침체와 붕괴라는 악순환(혹자는 지방소멸)을 초래할 수 있음
- 인구 감소기에도 대도시 선호 경향과 집중 추세의 지속에 따라 향후 인구의 지역적 편재현상 심화와 새로운 공간격차가 발생할 것으로 전망
- 통계청 장래인구추계(2019)¹⁴⁾를 토대로 장래인구의 공간분포 분석한 결과 (이보경, 2019), 현재 국토의 거주지역 중 2040년 인구감소가 예상되는 지역은 81.03%이고, 인구증가 및 유지가 예상되는 지역은 18.56%로 전망

〈그림 5-40〉 2040년 장래인구전망과 공간분포(인구증감지역) 전망



자료: 제5차 국토종합계획 2020-2040 (대한민국정부).

14) 우리나라의 2019년 합계출산율은 0.92로, 전세계 국가 중 가장 출산율이 낮은 초저출산국이며, 가장 짧은기간(약 25년)에 고령화사회(7%)에서 초고령사회(20%)로 도달할 것으로 전망 (저출산고령사회위원회, 2020; 차미숙, 2020).

2) 지역경제 및 산업 위기

(1) 지역산업정책 추진경과

- ('90년대 중반) 기술력이 뒷받침되지 않은 산업 성장이 한계에 이르렀다는 인식에 따라 지방의 R&D혁신기반 구축에 관심을 갖기 시작
 - '95년 「산업기술기반조성사업에관한법률」에 의거한 산업기술기반조성사업으로 '95년 기술혁신센터(TIC), '98년 시범TP 조성 등에 착수
 - * TP('98), TIC('95) 등은 당초 산업기술정책 차원에서 추진하다 참여정부('04년)에서 지역산업정책 대상으로 전환
- (국민정부) '지역혁신체제 구축과 내생적 지역발전'의 정책기조 하에서 지역전략산업진흥(4+9개), 테크노파크(TP)조성 등을 추진
 - '99년부터 대구(섬유), 부산(신발), 광주(광산업), 경남(기계) 등 4개지역* 전략산업 육성은 특정 지역의 산업구조 조정과 신산업 육성을 목표로 기획·추진된 최초의 지역산업지원사업
 - * '02년 비수도권의 나머지 9개 지역까지 포함하는 지역전략산업진흥사업으로 확대됨으로써 비수도권 13개 시·도별로 2~3개의 전략산업을 선정·육성
- (참여정부) 다핵형 성장거점 조성, 지역 R&D 역량 강화, 전략산업 육성, 민간 투자유인 등 2단계에 걸쳐 균형발전 전략을 발표하였고, 지역산업정책으로서는 '지역의 자립형 성장기반 확보'를 위해 지역혁신특성화(RIS)사업, 산업단지혁신클러스터, 산학협력중심대학 등을 추가로 추진
 - '자립형 지방화' 실현을 위한 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분정책을 통해 수도권과 비수도권이 함께 발전할 수 있는 상생전략을 추구
 - * 국가균형발전위원회 설치(대통령 직속 자문기관), 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전발전계획 수립, 국가균형발전특별회계 설치·운영 등 지역정책의 제도기반 구축

- 1단계 정책 : 행복도시, 공공기관이전 및 혁신도시, 기업도시 건설 등 다핵형 국토공간 형성과 지역혁신역량 강화 등 공공부문에 초점
- 2단계 정책 : 지방에 기업과 사람이 모일 수 있도록 실질적인 투자유인을 제공하는 민간부문의 인센티브 정책 중심

- (이명박정부) ‘지역의 글로벌 경쟁력 확보’로 정책기조를 전환하고, 지역산업정책의 공간 대상에 5+2 광역경제권을 추가하고, 이에 기반한 광역선도 산업 육성을 추진
 - 기존 시·도를 초월한 광역경제권 단위의 사업 발굴 및 지역 간 연계·협력 사업의 활성화를 통해 지역산업정책에 있어서의 규모 및 범위의 경계를 추구
- (박근혜정부) HOPE 프로젝트(‘13.7월)를 통해 지역 창조경제를 활성화하는 방향으로 지역산업 육성을 추진
 - ①기존의 인위적 광역경제권 폐지, ②‘중앙 지원-지역 주도’의 지역사업 추진*, ③시·군·구 또는 지역행복생활권 단위의 지역연고산업 육성 재추진 등을 새로운 추진방향으로 설정
 - * 지역이 자율적으로 특화산업 선정, 사업 기획 등을 수행할 수 있는 체제로서 「지역산업발전5개년계획」, 「지역산업진흥계획(1년단위)」 수립을 통해 지역별 산업육성의 체계화, 사업 효율성과 사업간 연계성을 제고
- (문재인정부) 지역 대표산업 육성을 통한 현재 일자리의 확대보다 차세대 신산업 육성을 통한 미래 일자리의 창출 중심으로 추진

(2) 지역산업육성 추진현황

- (지원사업) 지역산업의 혁신성장 및 특화발전을 위해 ‘20년 균특회계 기준으로, 50여개 세부사업(R&D, 비R&D)에 2.6조원(경자구·외투 등 제외) 투자
 - 산업부(지역산업 육성 및 산업인프라 구축), 중기부(지역기업 성장지원 및 창업생태계 조성), 과기부(지역과학기술 진흥), 교육부(지역인재양성 및 산학협력 활성화), 고용부(지역고용촉진) 등 부처별로 다양한 사업을 추진 중
 - * 산업부(15개, 7,161억원), 중기부(14개, 4,219억원), 과기부(17개, 3,407억원), 교육부(4개, 8,665억원), 고용부(2개, 2,543억원)

〈표 5-10〉 부처별 사업 추진현황('20년)

부처	단위사업명	세부 사업수	'20년 예산 (억원)	부처	단위사업명	세부 사업수	'20년 예산 (억원)	
산업부	지역산업거점기관지원	3	1,895	과기부	SI기술개발	2	626	
	지역산업경쟁력강화	11	3,128		ICT표준화및인증(지역)	1	38	
	지역투자자유치활성화	1	2,137		광역경제권거점기관지원	4	177	
중기부	규제자유특구제도	4	1,055		광역경제권산업경쟁력강화	1	119	
	산학협력기술개발	5	576		출연연구기관 지원	1	54	
	지역산업경쟁력강화	4	1,972		산학협력 활성화 지원	3	294	
	창업인프라지원	1	616		수출용신형연구로 개발실증사업	1	269	
교육부	산학협력 선도 전문대학 육성	1	993		고용부	연구개발특구육성	3	1,551
	산학협력 선도대학(LINC) 육성	1	3,689			중입자가속기 구축 지원	1	280
	전문대학 혁신 지원	1	3,908			사회적기업육성	1	1,013
	학교기업지원사업	1	75	지역고용촉진지원		1	1,530	

○ (지역산업 성장거점) 지역별로 산업단지, 혁신도시(공공기관 입주 신도시), 경제자유구역(외투기업 유치) 등의 지역성장거점 외, 산업(혁신)클러스터 조성을 위한 공간으로서 연구개발특구(강소특구 포함), 산업단지혁신클러스터, 지역혁신클러스터, 규제자유특구 등을 다수 지정

- 산업단지는 전국 17개 시·도에 1,223개*, 경제자유구역은 '03년부터 외투기업 유치를 위해 8개**, 혁신도시는 '07년부터 다극화 성장거점의 핵심중추로서 10개 조성

* ('20.6월 기준) 국가 47개, 일반 674개, 도시첨단 30개, 농공 472개

** ('03) 인천, 부산진해, 광양만권, ('08) 경기, 대구경북, ('13) 충북, 동해안, ('20) 광주

- 연구개발특구는 대덕특구('05)를 시작으로 광주·대구('11), 부산('12), 전북('15년) 등 5개 특구를, '19년에는 6개* 강소특구를 지정

* 안산, 김해, 진주, 창원, 포항, 청주

- 산업단지혁신클러스터는 '05년 7개 시범단지를 시작으로 '07년 5개 산업 단지를 추가하였고, '10년에는 전국 193개(거점 25개, 연계 168개)로 확대하였고, '15년부터는 전국 산업단지로 확대
 - * ('05) 창원, 구미, 울산, 반월시화, 광주, 원주, 군산, ('07년) 남동, 녹산, 대불, 성서, 오창
- 지역혁신클러스터는 '18년부터 비수도권의 14개 시·도를 대상으로 혁신도시를 중심으로 산업단지 등을 연계한 국가혁신융복합단지*를 지정
 - * 미래차·항공(울산, 경북, 세종, 경남), 바이오·헬스(대구, 강원, 전북, 제주), 에너지 신산업(충남, 광주, 전남, 충북), ICT융합(부산, 대전)
- 규제자유특구는 비수도권의 14개 시·도를 대상으로 4차례에 걸쳐 총 24개의 특구를 지정
 - * 1차('19.8), 2차('19.11), 3차('20.7), 4차('20.11) 등을 통해 125개 규제특례 허용

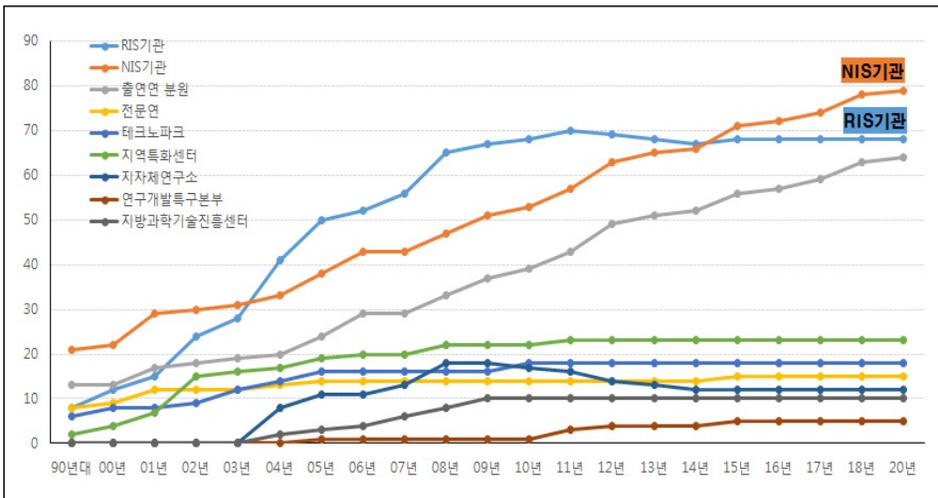
〈표 5-11〉 지역의 성장·산업·혁신거점 현황

구분	산업단지	경제자유구역	혁신도시	연구개발특구	첨단의료 복합단지
목적	국토균형개발 산업발전	균형발전 외투유치	균형발전 RIS체계 구축	R&D 집적화	첨단의료 산업 육성
조성 년도	'62년	'03년	'07년	'05년	'10년
지정 현황	47개 (국가산단지준)	8개	10개	5개 (강소특구 6개)	2개
평균면적	8.06km ² (국가산단지준)	21.91km ² (광주(예비) 제외)	4.35km ²	27.82km ² (강소특구 제외)	1.08km ²
입주 자격	국내외기업	국내외기업	공공기관 국내외기업	연구소기업 국내외기업	국내외기업
주관부처	산업부	산업부	국토부	과기부	복지부

- (지역혁신기관) '00년 이후, RIS기관의 신설, NIS기관의 전국적 확산(지역 분원) 등을 통해 지역산업 지원 역할을 수행하는 지역혁신기관*이 크게 증가
 - * 지역산업·R&D 관련 사업기획, 연구개발 수행, 평가관리, 사업화·시험인증·공용장비 지원, 연구인력 양성 등의 활동을 수행하는 기관

- (RIS기관) '90년대 지역연구협력센터(RRC)·기술혁신센터(TIC), 테크노파크(TP) 등을 시작으로 지역산업·R&D 기반확충 차원에서 다양한 유형의 지역혁신기관*이 지속적으로 확대·확산
 - * 테크노파크(18개), 지역특화센터(80개), 지역혁신센터(81개, '05년 RRC + TIC → RIC), 지자체연구소(12개), 지방과학기술진흥센터(10개), 연구개발특구본부(5개), 산학융합본부(10개), 연구개발지원단(16개), 지역사업평가단(13개) 등
- (NIS기관) 과학기술분야 정부출연연구기관 지역분원('19년 61개), 전문생산기술연구소('19년 15개) 등도 지역혁신기관의 역할을 수행
 - * 출연(연) 25개 중 21개 기관이 61개(비수도권45개) 지역분원보유(생기원(13), 기초연(8), 에기연·전기연·KISTI(4), 기계연·ETRI·건설연(3) 화학연·KIST(2) 등)
 - * (지역별) 전북(9개), 대구·광주(6개), 부산·울산·경북(4개), 강원·충북(3개), 전남·경남·제주(2개), 대전·세종·충남(0개)
 - * (설치년도) ~'99(13개), '00~'04(7개), '05~'09(13개), '10~'13(16개), '14~'17(5개), '18~(3개), 설치중(4개)

〈그림 5-41〉 연도별 지역혁신기관의 증가 추이



* (제외) 창조경제센터, 연구개발지원단, 지역사업평가단

- (지역산업육성 관리시스템) 지역별로 지역산업 육성을 위한 각종 사업의 (데이터 기반의) 성과관리를 위한 통계시스템을 구축·운영중
 - (성과통계시스템) 국비·지방비 예산이 투입된 모든 사업(R&D, 비R&D)을 대상으로 지자체 주도로 지원예산, 성과, 지원기업 정보 등의 통계*를 종합 관리
 - * 과제DB, 성과DB, 기업DB, 정책통계DB

〈표 5-12〉 지역별 데이터기반 통계시스템의 추진 현황

시도	주요 추진실적	'20/21년 추진계획
부산	• BMPS(3,579개 기업) 구축(19.12)	• 공공기관/기업 참여 DB제공 협력체계 구축
대구	• DRIS(사업·성과·혁신자원 위주 시스템) 구축(18.5) *기업DB(스타기업플랫폼 구축중)	• 성과자료 입력기능, 유사과제 검색기능 등 개선
광주	• GPS(2,376개 기업 등) 구축중	• DB확보 자주도 향상을 위한 관계기관간 협력 강화
대전	• 데이터분석 전담부서 설치(19.4), 시스템 구축 추진중	• 지역데이터 플랫폼 → 중소기업지원 통합플랫폼으로 확장
울산	• UPIS(산업·사업·성과·기업DB) 시범 운영중	• 산업·사업·성과·기업DB 갱신, 관리항목 다변화 등 추진
세종	• 시스템 구축 추진중(ISP 수립 미완료)	• 사업관리, 기업관리, 산업통계 기준으로 관리항목 체계화
강원	• Wehago-V(강원기업총괄DB) 구축(19.12)	• 지원기업 성과관리분석, 지역정책 통계관리 등 기능 추가
충북	• 시스템(smart.cbtp.or.kr) 구축(20.6)	• 활용 측면에서 수요자 중심의 계획수립 및 지원 내실화
충남	• 시스템 ISP수립(19.12)	• 과제접수, 사업 및 성과 관리 등의 기능 추가
전북	• 시스템 ISP수립(19.12) ※R&D통합관리시스템 기운영중	• 기존 JBCC(컨택센터)/JBTIS(성과모니터링) 통합 추진
전남	• 시스템 ISP수립(19.12)	• 플랫폼서비스 제공 예정(20.10)
경북	• G-SEIS(895개기업DB) 1단계 구축완료	• 산학연관 공동분석 데이터 활용 연구회 활성화
경남	• ISP 용역 및 파일럿 시스템 구축(진행중)	• 성과정보시스템 기본기능 구축 및 산업통계 시스템 통합
제주	• JEIS(제주산업정보서비스) 구축(기존 중소기업지원플랫폼 연동)	• 시스템 고도화 및 NTIS/RIPS 시스템 연계 추진

- (지역연구장비 정보시스템) TP를 지역 연구장비 허브(전담)기관으로 지정·운영하여 지역 전체 연구장비(TP + 非TP 보유)의 활용 효율화

* 지역 차원의 연구장비정보망, 실태조사, 활용지원, 장비보유기관 간 연계협력 등을 위한 통합 플랫폼 구축·운영

〈표 5-13〉 지역별 지역연구장비 정보시스템의 추진 현황

시도	주요 추진실적	'20/21년 추진계획
부산	• BEIS(6,170건DB) 구축(19.12)	• ZEUS의 통계·예약·신청·조회 정보 연계 제공
대구	• DRIS(2,409건DB) 구축(20.1)	• ZEUS API 공여, 실태조사, 성과(통계)관리 등
광주	• GPS(3,625건DB) 구축(서비스 제공중)	• ZEUS 연계 추진, 공동연구장비 협의체 운영 등
대전	• 시스템 구축 추진중	• 혁신자원조사, ZEUS 연계 등을 통해 DB 확보 중
울산	• 울산지역사업종합정보(UPIS) 구축(19.12)	• 장비통합관리방안 마련을 위한 지역혁신 기관 협의회 운영
세종	• 없음(세종TP 19.9월 설립)	• 산업별 센터설립 및 장비구축 예정
강원	• G-EQNET(1,268건DB) 구축(19.12)	• ZEUS/E-tube 연계 및 8개기관별 공용 장비DB 활용
충북	• 충북RACE(3,397건DB) 구축(19.12)	• 충북연구장비 공동활용을 위한 기관간 협력 강화
충남	• 시스템 설계 방향 논의중	• 연구개발장비 운영협의회를 통해 활용·운영방안 논의 중
전북	• 장비정보제공시스템(jbjangbi.jbtp.or.kr), 1,341건DB) 운영중	• 공용장비 활성화를 위한 운영협의회 활동 강화
전남	• 전남연구장비정보망(jeinetjnsp.re.kr, 2,747건DB) 운영중	• 연구장비정보망 고도화(2차) 추진(20.6월)
경북	• GBREMS(1,428건DB) 구축(1단계)	• 연구장비 보유기관과 공동활용 협력 강화
경남	• 시스템 구축 및 시범운영(진행중) ※기존 GNECUS 폐쇄	• 편의기능 추가 등 시스템 고도화
제주	• 연구장비 통합플랫폼 구축을 위한 ISP 추진중	• 조례 제정 완료 후 장비의 예약·관리·활용 시스템 구축 추진

(2) 그간의 지역산업정책 성과 및 위기

- (지역경제 활성화 추이) 비수도권은 '20년 초반 이후 제조업 성장에 힘입어 GRDP, 사업체수, 종사자수가 지속 증가하였으나, '18년 이후 조선·자동차 등 주력산업 침체로 인한 지역경제 위기 확산
- (지역 주력·협력산업 지원성과) 지역산업 성장의 중추거점인 주력산업 집적지역의 침체 가시화
 - 경남, 울산, 전북 등 장치형 주력산업(조선, 철강, 화학 등) 집적지들의 산업생산지수와 고용률 감소 확대 경향
 - 비수도권의 지식기반산업 종사자 비중이 전국 평균보다 하회하는 등 좋은 일자리의 지역간 격차 지속적 확대
- ①수출 감소, 산업단지 노후화 등으로 지역경제의 활력 둔화 및 일자리 정체, ②지역주력산업(조선 등)의 위기, 산업구조 변화 등에 대응한 대체 주력산업의 발굴·육성 성과 미흡, ③4차 산업혁명 등에 대응한 신산업 육성 및 일자리 창출 전략의 구체화 미흡 등
- ①기초·원천기술개발·지원, 기술이전 및 상용화, 산·연 협업체계 등 체계 미흡, ②지자체 주도의 발전방안 및 협업시스템 유인책 미흡 등으로 지역별 지역산업 발전역량 취약

3) 지역혁신 필요성 대두

(1) 미래사회 예측 결과와 지역의 문제

- 장기 미래에 대한 예측 결과 국가적 차원의 대응이 필요한 분야뿐 아니라, 지역적 차원에서 대비가 필요한 여러 이슈를 도출할 수 있었음
 - 특히, 이러한 문제는 중앙정부 중심의 국가적 정책을 통한 해소와 지역별 특화된 이슈 및 그에 따른 대비책 마련 간의 간극 발생으로 인해 사회 갈등 야기할 수 있는 상충 요소로 작용할 수 있음
 - 따라서, 사회적 합의, 갈등 조정, 중재 등을 통해 지역별 이슈를 심도있게

논의하고, 지역의 문제가 사회 전체의 문제로 격화되지 않도록 관련 정책들을 설계하고 집행할 필요가 있음

〈표 5-14〉 분야별 지역 관련 이슈와 문제

기후환경 및 에너지	<ul style="list-style-type: none"> 기후/환경 위기 대응에 대한 지역 간 격차로 기후/환경 문제로 인한 지역갈등 심화 가능성 친환경 에너지 확대 기조에 따른 입지 갈등 친환경 에너지 경제성 미확보 시 다시 화석에너지 의존도가 강화될 경우 관련 지역의 기후/환경 문제 야기
과학기술 및 경제	<ul style="list-style-type: none"> 1인당 GDP 정체, 기술진보에 대한 낮은 수용도, 소득격차 심화 신성장 동력 부재로 인한 지역간 경제 격차 심화 국가-지방 역할 조정 및 자치 분권 강화 목소리 증가
식량수자원	<ul style="list-style-type: none"> 농업인구 및 경지면적 감소, 육류소비 증대(농업위축) 기후변화에 대한 대응 실패 시 “물부족 국가” 현실화 수생태, 하천 등 자연환경 영구적 피해로 인해 농축산업 위기 농업 첨단화 이행에 따른 자본 의존성에 대한 사회적 이슈 발생
정주여건	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 과밀화, 불균형 발전 등 지역 정주여건 격차 고착화 교육, 기술 혜택 불균형 심화 지역 성장 거점 마련 필요성 증대
인구사회	<ul style="list-style-type: none"> 극한 경쟁 중심의 체제로 지역의 상대적 소외, 박탈감 증가 사회적 합의, 갈등 조정 체계 필요성 증가
정치행정 및 국제정치	<ul style="list-style-type: none"> 대의제 비례성 확대 등으로 인한 지역 목소리의 정치 반영 요구 직접민주주의 요소의 확대 등 대중의 정치 참여 기회 확대 요구 증가 남북 평화 분위기 조성으로 인한 경험 활성화는 지역 경제 활력 요소로 기대

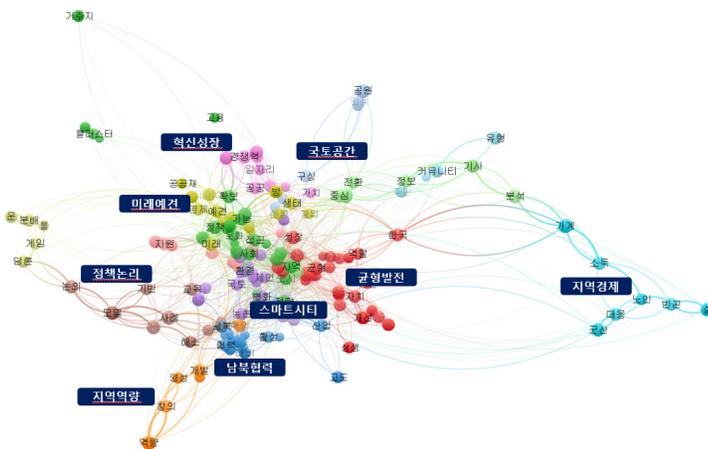
자료: 미래영향 환경변수 및 시나리오 도출연구, 김유빈 편, 국회미래연구원(2018)에서 재정리

(2) 과학기술을 활용한 지역 자생적 성장동력 마련 필요성 대두

- 미래사회 변화에 따라 지역은 수도권 등에 비해 더욱 불확실한 상황에 놓여 있으며, 중앙-지방 정부 간의 권한, 지역의 자생적 정책 기획 및 집행 능력의 한계 등으로 인한 대응 역량의 미흡 등은 지역의 생존 자체를 우려 하도록 만들고 있음

- 2019년 “혁신적 포용국가와 균형발전”을 주제로 개최된 대한민국 국가비전회의에서는 균형발전과 포용성을 통한 지역 부흥을 위한 다양한 의제들이 논의됨
 - 혁신성장, 균형발전, 지역경제를 축으로 스마트시티, 국토 공간, 지역 역량 등 지역 경쟁력 강화를 위한 논의가 집중됨
 - 또한, 이를 지원하기 위한 정책 이론적 토대 및 미래 예전에 기반을 둔 국정관리 등 정부 혁신에 대한 의제 비율도 높게 나타남
- 지역경제 붕괴로 인한 소득 감소, 빈곤 등 전반적인 지역의 삶의 질 하락이 우려되는 상황을 극복하기 위해서는 지역경제 부흥을 위한 성장 동력의 수혈이 시급
 - 국토 공간의 재설계 및 효율적 이용을 통한 농어촌 개발, 혁신클러스터 및 스마트시티와 연계된 지역 신산업 창출 등 지역 경제 및 산업 활성화에 대한 요구 증가
 - 남북협력이 농어촌 교류 확대로 이어져 지역 성장의 새로운 발판을 마련해 줄 것으로 기대

〈그림 5-42〉 2019 대한민국 국가비전회의 주요의제 네트워크(자체분석)



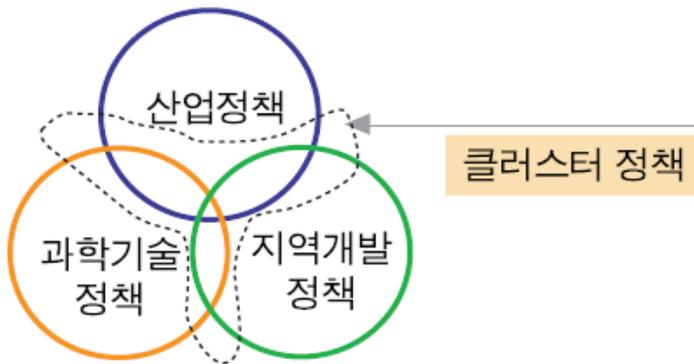
- 국회미래연구원의 연구 결과에서 살펴볼 수 있는 것과 같이, 미래 사회 변화와 관련하여 지역의 현안과 이슈에 있어서도 과학기술과 직간접적 연계성을 갖는 이슈가 등장
- 과학기술은 그 간 경제성장을 위한 주요한 수단으로 활용되어 왔으며, 점차 그 역할을 사회문제 해결 등으로 확대하고 있으나, 지역의 차원에서는 여전히 지역 경쟁력, 지역 경제 활성화의 수단으로 중요한 역할을 가짐

〈표 5-15〉 지역 관련 이슈와 과학기술 관점의 문제

기후환경 및 에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 기후/환경이 대응 정도가 지역 갈등으로 심화되지 않도록 관련 인프라 투자 및 기술을 적극 개발 • 친환경, 녹색산업이 새로운 지역의 성장동력이 되도록 연계성을 강화 • 친환경 에너지에 확장에 따른 지역 에너지 비즈니스의 혁신(중앙공급→분산공급) 및 관련 기술 개발
과학기술 및 경제	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 자생력 제고를 위한 과학기술/산업 정책 기획 역량 강화 (국가는 복지 등 사회안전망 및 갈등 중재 역할, 과학/산업 정책 등은 지방이 스스로 기획, 설계) • 지역 대학, 산업체 등 인적자원의 질적 제고 • 교통/IT 기술 및 관련 사회적 제도 개선을 통해 원격근무, 원거리 근무 등의 활성화로 수도권 과밀화 완화
식량 수자원	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 적응을 통한 프리미엄 농업시대를 개척할 수 있도록 기술발전 • 수자원 다중 수원 발굴 및 분산 관리 활성화를 위한 관련 기술 및 인프라 개발(수질 관리, 수자원 이용 확대 등) • 기후변화 대응 기반 생산 기반 강화(작목/품종 개발, 신농업 기술 등)
정주여건	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 성장 거점 기반의 스마트 도시 육성(신성장동력 수혈) • 정주 격차 개선을 위한 다양한 과학기술 개발 및 인프라 확보로 지역 삶의 질 개선
인구사회	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 목소리를 정치권에 전달할 수 있는 소통 체계 • 지역 개발, 성장, 혁신 등 지역 경쟁력 및 자생력을 높이기 위한 다양한 대안 개발 및 정책 지원
정치행정 및 국제정치	<ul style="list-style-type: none"> • 빅데이터 기반의 예측 및 선제 대응을 통한 국정 관리 역량 확보 (미래 예견적 국정관리)

- 지역혁신시스템(RIS)에서는 기업/연구소/대학/정부(중앙과 지방)의 상호 작용을 강조하고 있으며, 실제 혁신클러스터 관련 정책을 통해 초기 경제 개발에 실효적 기여를 한 바 있음
 - OECD에 따르면 지역혁신시스템은 산업정책, 지역개발정책, 과학기술정책의 종합적 차원의 정책 시행이 중요함을 강조하고 있음
 - 이러한 정책 체계의 궁극적 목적은 산업부문과 연구부문의 연계강화를 통한 지역 산업경쟁력을 강화시키는 것에 있음

〈그림 5-43〉 지역혁신시스템(RIS) 주요 연관 정책



자료 : Boekholt(1999).

- 지역이 지속적으로 경쟁력을 갖추기 위해서는 지식의 창출 기능(연구개발), 지식 접목 및 확산(생산기능), 인적/물적 인프라(대학, 기업), 지원정책(정부)의 균형이 필요
 - 그러나 실제 지역의 현실은 지식 접목 및 확산 관련 생산 기능을 중심으로 집적되어 있는 경우가 많아, 관련 산업이 외부 환경 변화에 의해 타격을 받게 될 경우 지역 경제가 연쇄적으로 영향을 받는 취약한 구조로 이어져 왔음
 - 따라서, 지역의 자생적이고, 지속적인 경쟁력 확보가 가능한 체계로 전환하기 위해서는 상대적으로 산업정책 및 지역개발정책에 치우쳐져 있던 지

역혁신정책을 과학기술과 관련된 연구개발(R&D), 지식 창출 및 집적의 기능을 대폭 강화하는 방향으로 개선¹⁵⁾이 필요함

4) 매력적인 지역공간에 대한 수요 증가

(1) 전국 어디에 사나 행복추구권이 중요한 시대

① 삶의 지향점이 행복추구

- 행복추구권은 헌법이 보장하는 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 수 있는 권리(10조)를 말함. 이는 국민의 기본권의 하나로서 생활을 포함한 모든 영역에서 이에 대한 요구가 높아지고 있음
 - 행복의 구성요소인 즐거움, 만족감, 의미, 균형 개념은 여가의 본질적인 요소인 기쁨, 몰입, 삶의 의미, 일-여가 균형과 연계됨. 국민의 행복은 국가의 사회적 여가 제공과 깊은 관련이 있다는 연구결과가 발표되기도 함(윤소영, 2019)
- 행복연구는 70년대 영국을 중심으로 시작되었으며, 최근에는 전 세계적으로 중요한 이슈가 되고 있음. 사람이 얼마나 행복한가가 정책의 주요 지표가 되고 있음
 - OECD는 Better Life Index(BLI)*를 제시하고 있으며, Eurostat(유럽연합 통계국)에서는 삶의 질 지표(Quality of Life Indicators)**가 있음. 우리나라는 통계청에서 ‘국민 삶의 질 지표’***를 매년 제시하고 있음
 - * OECD의 BLI는 11개 영역, 24개 지표로 구성되어 있으며(2017년), 이 지표 가운데 Work-Life Balance(장시간 근로자 비율, 여가 및 개인적 돌봄 할애시간)이 포함되고 있음
 - ** Eurostat(유럽연합 통계국)의 삶의 질 지표는 사람들이 살아가며 가치를 두고 있는 바와 관련된 전 영역을 포괄하는 총 9개의 영역으로 구성된 지표로 유럽연합 회원국 28

15) 미래사회 예측 및 지역 관련 현안 분석 결과에서 살펴본 바와 같이 지역의 이슈와 관련하여 기후환경 및 에너지, 과학기술 및 경제, 식량수자원, 정주여건 등에서 과학기술과 연관성이 높은 이슈가 등장하고 있으며, 이와 관련하여 인구사회, 정치행정 및 국제정치는 이를 뒷받침해줄 수 있는 정책 개발 및 지원과 관련된 것으로 해석할 수도 있어 지역 경쟁력 강화를 위한 과학기술의 역할을 그러한 측면에서도 지역 과학기술정책 개선의 필요성이 강조되고 있음

개국을 대상으로 측정하고 있음

*** 한국 통계청은 '국민 삶의 질 지표'를 12개의 영역으로 측정하고 있는데, 한국 사회의 장점과 취약점을 파악하고 삶의 질 증진을 위한 영역별 해결 과제 및 개선 방안 마련을 위한 기초 자료로 활용하고 있음

- 각 국의 국민이 어떠한 삶의 영역을 좀 더 중시하는지는 실제로 그 영역에서 어느 수준의 성과를 보이고 있는지와 비교하는 것이 가능함
- 한국의 경우 973명의 응답자가 가장 중요하다고 인식한 삶의 만족도 영역은 조사국 38개국 중 30위로 상당히 낮은 편이었고, 네 번째로 중요하다고 인식하는 일-생활 균형 영역의 경우 35위로 최하위권에 속함(2017년 기준)

〈표 5-16〉 삶의 영역별 한국의 국가 순위와 한국인들이 응답한 영역별 우선순위

영역	지표	국가순위		국민의 우선순위
		지표별	영역별	
주거	기본시설 불비 가구	28	6 (7.6/10점)	6
	주거비 지출 비중	1		
	개인방 갯수	25		
소득	가계 순 가처분 소득	23	23 (2.5점)	8
	가계 순 금융 자산	21		
직업	노동시장 불안정성 비율	8	19 (7.3점)	7
	고용률	22		
	장기 실업률	1		
	개인 소득	24		
커뮤니티	지원 관계망의 질	38	38 (0.0점)	10
교육	교육 수준	13	10 (7.3점)	5
	학생 스킬	5		
	기대 교육 연수	18		
환경	대기 오염	38	36 (2.7점)	9
	수질	26		
시민참여	규정 형성 시 이해당사자 참여도	14	10 (4.7점)	3
	투표율	11		

영역	지표	국가순위		국민의 우선순위
		지표별	영역별	
건강	기대 수명	11	30 (3.8점)	1
	주관적 건강 상태	38		
삶의 만족도	삶의 만족도	30	25 (7.5점)	1
	야간 단독 보행 시 안정감	26		
	살인율	24		
일-생활 균형	장기간 근로자 비율	35	35 (4.7점)	4
	여가 및 개인적 돌봄 할애 시간	26		

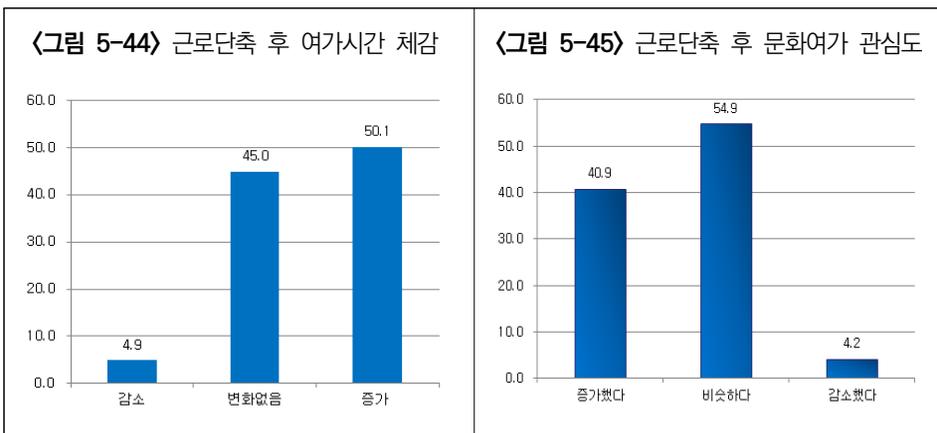
자료: 윤소영(2019), 여가행복지수 적용 및 활용 연구, 한국문화관광연구원.

원자료: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/korea/> 2017년 기준

주: 국가 순위는 조사대상 38개국 중의 순위이고, 우선순위는 11개 영역 중의 순위임

② 일과여가의 균형(WLB)의 중요성 확대

- 2018년 7월 1일부로 기존 최장 68시간의 근로시간에서 16시간이 줄어든 주 52시간 근무 상한제가 시행되고, ‘워라벨’이 삶의 중요한 화두가 된 가운데, 지역문화진흥원 9월 조사 자료에서 여가시간 증가를 체감하는 사람이 50.1%였고, 문화여가의 관심도 증가를 보인 사람은 40.9%로 나타났음



자료: 장훈(2018), 「국민여가활성화를 위한 문화서비스 개선 연구」, 한국문화관광연구원.

원자료: 문화관광연구원(2018). 노동시간 단축에 따른 문화여가생활 변화 실태조사 보도자료

- 워라벨과 여가를 중시하는 경향은 단지 청년층에서만 나타나고 있는 현상이 아님. 2016년 국민여가활동 조사에 의하면 삶의 영역인 여가활동을 삶의 필수재로 인식하는 경향이 88.6%로 나타나고 있음. 가구의 생애주기별 사회서비스 희망률을 보면 여가영역과 관련된 문화서비스는 전 가구의 43.3%가 희망하고 있는 것으로 나타나고 있음(장훈, 2018)
- 더욱이 고령사회에서 여가환경의 중요성이 높은 것으로 나타나고 있음. 2017년 사회조사에 의하면, 19세 이상 국민의 58.6%는 '취미활동'을 하며 노후를 보내고 싶어하는 것으로 나타나고 있음(통계청, 2017)
- 밀레니얼 세대가 현재 인생에서 가장 추구하는 가치는 안정(42.4%)과 가족(39.5%)이며, 특히 안정은 정서적 안정을 뜻하며 경제적 안정은 최소한의 여건만 충족하면 된다고 생각하고 있음. 밀레니얼 세대는 성공적인 미래보다 현재의 일상과 여유에 더 집중(43.3%)하고 일과 생활의 균형(WLB: work and life balance)을 중시하는 경향이 두드러지고 있음(남민희, 2018)

(2) 문화 향유와 접근성이 중요한 기준

① 지역 문화향유와 문화격차 현황

- 문화향유 기회나 문화향유 만족도는 일상적인 삶의 질뿐만 아니라 지역의 경제적·사회적 활력과 경쟁력에도 영향을 미치기 때문에 지역 간의 문화격차는 시급히 해소되어야 함
 - 문화격차는 문화적 차별해소라는 인권차원, 사회 전체의 행복추구라는 공리주의적 관점, 구성원 간의 불평등 해소라는 분배의 정의관점, 사회적 갈등해소라는 관점, 지역쇠퇴의 원인이라는 관점 등의 측면에서도 해소가 필요함(박태선, 이미영, 한우석, 2015)
- 문화균형지수를 통해 지역 간 문화격차를 보면, 공간 및 시설, 예산, 제도 등 지역문화발전 및 문화격차 완화를 위한 물리적, 제도적 환경은 상당한 개선이 이루어지고 있음

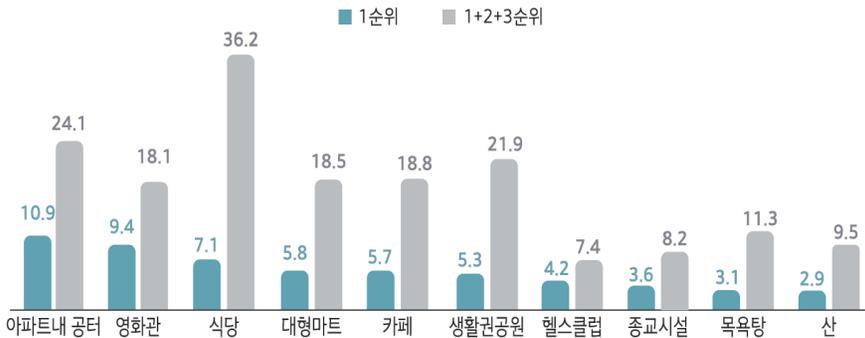
- 지역문화지표의 '양적 격차' 완화가 '질적 격차'까지 해소한 것으로 판단하기에는 한계가 있음. 현재「지역문화실태조사」의 자료를 활용한 지역문화지수 산출 값은 공급부문(정책, 자원, 인력 등)의 객관지표에 치우쳐 있기 때문임. 따라서 실제 문화 및 여가생활 만족도, 삶의 질 등 지역주민들의 실질적 체감도를 반영하기에는 한계가 있음
- 이를 해결하기 위해 공급부문 지수(객관지표)와 수요부문 지수(체감지표)를 결합하여 지역 간 문화환경 비교를 통해 광역자치단체 간 문화환경을 보다 객관적이고 유효적으로 비교하기 위하여 '문화균형지수(Cultural Equilibrium Index, CEI)*'를 개발하여 적용하고자 함(문화체육관광부, 2019)
 - * 이와 유사한 국내지수로는 지역혁신지수(Regional Innovation Index), 지역발전지수(Regional Development Index), 지역창조잠재력지수(Regional Creativity Potential Index) 등이 있음
- 수도권-비수도권 간은 정책/자원/활동/향유 등 4개 영역의 종합지수로 지역 간 문화 격차 분석 결과를 보면, 2010년대 중반을 기점으로 수도권-비수도권 문화격차가 줄어들고 있는 것으로 나타남
 - 한편 도시-농촌-도농복합 간 격차분석을 보면, 도시>도농복합>농촌 순으로 지속적 격차가 발생하고 있음이 나타나고 있음
 - 각 지수별 결과를 보면 정책지수는 도시가 가장 높은 반면 자원지수는 도농복합이 상위로 나타남. 활동지수는 도시가 가장 높고 향유지수는 지역에 따른 차이가 크지 않은 것으로 조사됨
- 국토연구원의 「생활SOC 정책의 긍정적 효과(사례) 및 효율적 운영방안」(2019)에 따르면 생활SOC 중에서 문화기반시설의 지역 간 불평등 수준이 가장 심각한 상황이며, 노인여가복지시설의 지역 간 불평등 수준은 2007년 이래 지속적으로 증가하고 있음
 - 지방분권 강화 추세 속에서도 문화기반시설 기준 수도권과 비수도권의 문화격차는 커지고 있음. 수도권 문화기반시설의 집중 수준이 2007년 187%에서 2019년 208.6%로 심화되고 있음(정보람, 2020)

② 국민의 여가 활용 기회 요구

- 「2019 국민여가활동조사」결과, 국민들의 희망 여가공간으로는 식당, 카페, 마트와 같은 민간공간이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나 일상 시설의 기능적 복합화와 여가공간 기능 반영이 중요함을 보여주고 있음
- 2018년 소확행 트렌드 이전부터 생활권 중심의 소소한 여가에 대한 선호가 나타나고 있었음. 2019년 기준 집 외에 가장 많이 이용한 여가공간은 식당(36.2%), 집주변공터(24.1%), 생활권 공원(21.9%), 커피숍(18.8%), 대형마트(18.5%), 영화관(18.1%)으로 나타남
- 공급자 중심의 문화서비스 공급은 생활권으로 부터 유리되는 경향이 있는데, 생활권 공간중심으로 문화서비스가 제공되는 방안이 모색되어야 함

〈그림 5-46〉 많이 이용한 여가공간(상위 10개)

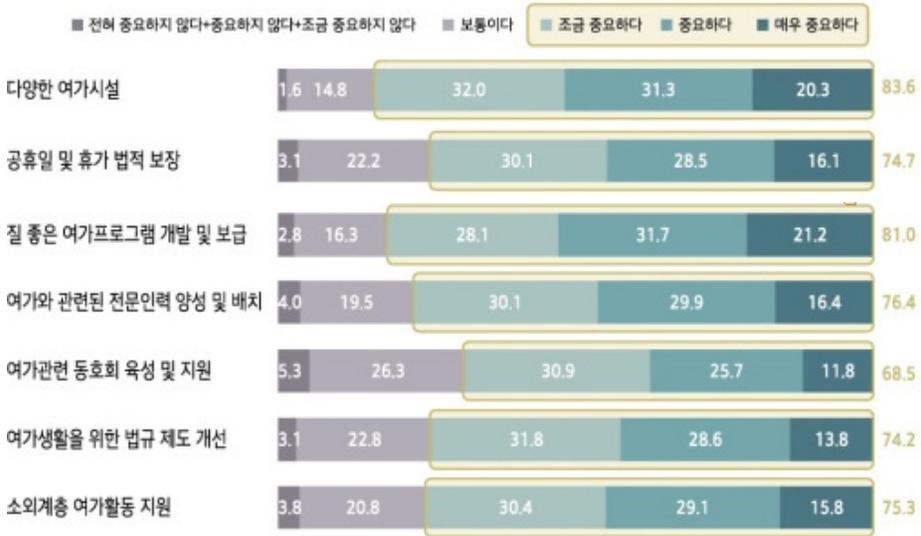
(단위: %)



출처: 문화체육관광부(2019), 「2019년 국민여가활동실태조사」

- 국민들이 희망하는 중요한 여가관련 정책은 ‘다양한 여가시설’과 ‘질 좋은 여가프로그램 개발 및 보급’이며, 여가활동에 만족하지 못하는 이유는 ‘시간부족’ 및 ‘경제적 부담’과 함께 ‘여가정보 및 프로그램 부족’과 ‘여가시설 부족’인 것으로 조사되었으며, 중요한 것은 여가활용 기회의 다양성으로 나타남

〈그림 5-47〉 여가정책별 중요도



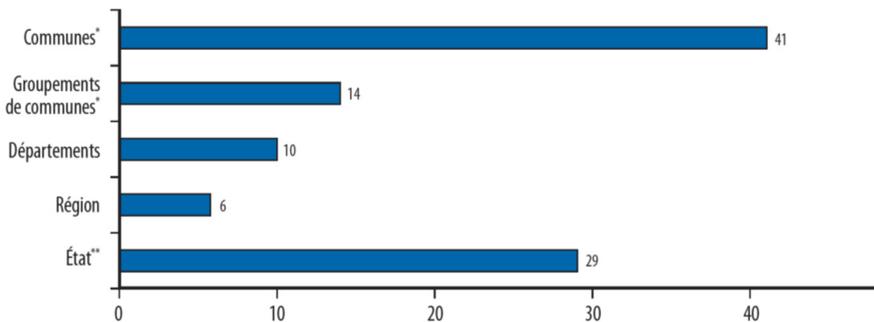
출처: 문화체육관광부(2019), 「2019년 국민여가활동실태조사」

③ 문화기반시설의 접근도

- 도시재생사업, 특화산업단지 조성 등 다양한 정책 사업이 추진되면서 문화 시설 또한 요구가 많아지고 있음. 그러나 향후 문화기반시설의 건립은 지역 문화소비 기반에 적합하여야 하며, 이는 문화기반시설의 이용권을 고려하여 추진되어야 할 것임
- 인접지역과의 문화시설 공동이용방안을 마련하기 위해 지역별로 특징 있는 문화시설과 문화콘텐츠를 발굴하여 지역 간의 문화교류를 활성화하는 것도 필요함(박태선, 이미영, 한우석, 2015)
- 현재 뚜렷이 나타나고 있는 농촌과 도시의 문화격차를 줄이기 위해서는 농촌 주민들이 문화기반시설 및 예술행사에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것임
 - 우선 문화기반시설의 배치의 기준을 재 고려해서 앞으로 이루어지는 문화기반시설의 공급이 이루어지도록 해야 함

- * 문화시설까지 소요시간이 1분 증가할 때 방문횟수는 0.123회 감소(한국문화관광연구원, 2012)
- 이와 함께 문화소외지역에서의 문화예술 행사 개최를 추진하거나 농촌주민들에게 교통편의를 제공하는 방식도 고려해 보아야 함
- * 문화기반시설의 공급은 기존에 주로 사용되었던 행정구역, 인구, 면적 등 단일기준이 아니라, i) 지역의 특성(도시/농어촌) ii) 기존에 조성되어 있는 문화기반시설의 서비스 권역 iii) 지역 인구수(인구비율) iv) 청소년 계층의 비율 v) 지역의 재정자립도(의존도) 등을 복합적으로 고려하여 공급 우선순위를 설정하는 방식을 고려할 필요가 있음(양혜원, 2016)
- 또한, 박물관·미술관 등 규모는 크지만 이용빈도가 낮은 시설은 거점지역을 선정하여 네트워크화하는 방안도 고려될 수 있음
- 문화접근도에 대한 조사 내용으로 프랑스 정부의 공공문화지출에 대한 조사결과를 보면, 프랑스에서 시민의 문화활동과 관련한 문화예술 관련 예산을 가장 많이 쓰는 것은 가장 작은 행정단위인 코뮌(Communes)으로 나타남
- 코뮌은 독립적으로 또는 연합으로 2016년 기준 55%를 지출하고 있는데, 이는 시민들의 문화향유에 대한 서비스를 가장 가까운 곳에서 제공하고 있음을 의미함

〈그림 5-48〉 2016년 기준 프랑스 공공문화지출



자료: 국가균형발전위원회(2020), 지역 여가 문화향유 여건 개선을 통한 균형발전방안 연구 중간보고자료
 원자료: CNC/DABS/SRH/DEPS, Ministère de la Culture, 2018

④ 접근 가능한 거리에서 다양한 여가, 문화 서비스

- 365생활권¹⁶⁾은 농촌지역 주민들에게 최소한의 생활서비스를 제공해주기 위한 것으로 도시재생뉴딜사업, 생활SOC사업, 농촌중심지 활성화 사업, 어촌뉴딜 사업 등 지속적으로 생활기반시설의 조성 및 프로그램 운영으로 통하여 향후 20~30년 후에는 지역의 실질적인 변화를 가져올 것임
- 현재 도시와 농촌 지역 간 문화시설의 불균형, 문화향유의 불균형이 여전히 있는 상황에서 이를 해소하기 위한 접근 가능한 소규모 여가·문화기반 및 사회·복지 기반에 대한 고려가 요구됨
- 이와 같이 문화편차 해소와 균형발전에서 문화서비스의 중요성에 대한 인식이 커져가고 있는데, 문제는 문화서비스의 수요여건의 변화가 인구사회학적인 의미에서 인구감소와 고령화 등으로 인한 변화가 이루어지고 있다는 것임
 - 문화서비스를 통한 문화활동은 타인과의 교류를 거부하고 개인화 되어 가는 풍조 속에서 관계, 소통, 공동체 회복에도 도움(장훈, 2018)
- 프랑스의 경우, 문화정책 초기에는 문화에 대한 접근을 용이하게 하기 위해서 중앙정부가 중심이 되어서 다양한 문화시설이나 프로그램의 제공하였으나, 최근에는 지방자치단체가 중심이 되어서 개인의 문화·예술의 취향을 반영한 문화·예술 향유를 할 수 있도록 하는 정책을 강화하고 있음

(3) 생활인구에 기반한 방문자 경제(visitor economy)¹⁷⁾의 증가

- 지역발전을 위해서는 정주민구의 증가가 필요하나 인구감소시대에 이를

16) 365생활권은 농림축산식품부 정책과 연계되는 사업으로 농·산·어촌 지역에서 약국 등 기초 서비스는 30분 이내, 병원 등 고차서비스는 60분 이내, 응급상황 대치는 5분 이내 받을 수 있도록 하는 것임

17) 방문자 경제는 영국 전역에서 현재 널리 사용되고 있는 용어로 아직 공식적으로 정의되지는 않았지만, 방문자 경제활동으로 경제에 대해 직접적이고 간접적인 결과가 발생하는 모든 분야의 전반적인 수요와 공급을 말함. 방문자 경제라는 용어는 관광산업(tourism industry) 정의보다 더 넓으며, 모든 체류 및 비 숙박 방문자를 포괄하는 개념임. 결과적으로 방문자 경제는 여러 산업부문과 연관되며, 관광은 방문자 경제의 대표적인 영역 가운데 하나로 볼 수 있음(강신겸, 2019)

기대하기는 어려움. 따라서 관광객 방문을 통한 지역경제의 활력을 찾아야 할 것임

- 여가시간의 증가, 귀농귀촌 정책 추진, 자연 중심의 삶 조명 등으로 인하여 다양한 형태의 스테이형(체류형) 관광(한달 살기, 1년 살기, 농촌에 살아보기 등)이 늘어남에 따라 지역 내 체류인구가 발생함
 - 최근에는 선진국에서도 제조업을 중심으로 한 산업화시대의 고도성장이 주춤해지면서 저성장, 저출산, 인구감소 등이 주요 이슈로 떠오르면서 이로 인한 경제 활력 감소를 타개하기 위한 수단으로 방문자경제(Visitor economy)에 적극적인 관심을 기울이고 있음(Law, 2002).
 - 여기서 방문자는 관광객보다는 광범위한 개념으로 위락 목적뿐만이 아니라 업무나 교육, 친지방문, 쇼핑 등 다양한 목적으로 지역을 방문하는 모든 사람들을 포괄하는 개념으로 방문자경제는 보다 적극적인 방식으로 방문자를 유치하고 이들의 소비활동으로 지역의 경제적 활력을 유지하고자 하는 개념임
- 우리나라의 지방자치단체들은 지방쇠퇴, 지방소멸의 위기 대응으로 관광활성화에 대한 고려를 하고 있음. 이에 관광경제의 개념을 넘어 방문자경제의 개념으로 확대하여 지역을 관리해나갈 필요가 있음
- 특히 방문자 경제에서는 목적지 관리(Destination Management)가 중요하다. 이와 같은 목적지 관리 개념은 지역 주민, 기업 및 환경과 관련하여 방문자의 경험에 기여하는 목적지의 주요 부문을 관리하기 위한 조직적인 과정을 말함
 - 이를 위하여 지역을 통합적으로 관리 운영하기 위한 지역별 방문자 경제추진계획과 관광목적지 관리계획을 수립하고, 이를 실행할 전담조직으로 DMO(Destination Management Organization)의 설립이 필요함

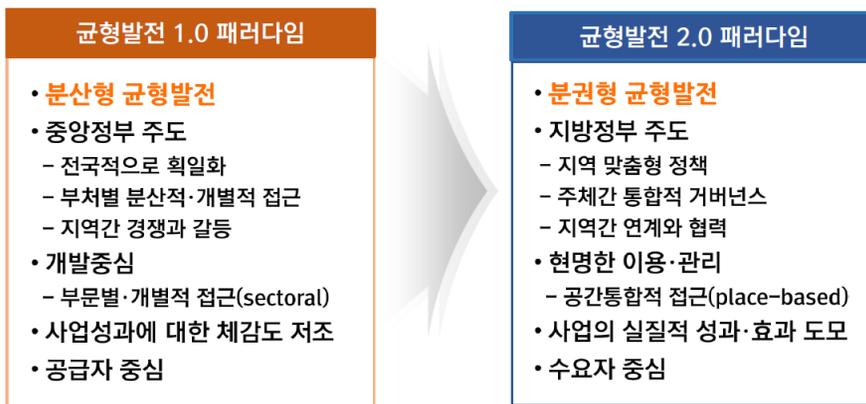
2. 대안검토

1) 자치분권 시대의 균형발전정책 추진방향

(1) 기존 균형발전정책 패러다임의 한계

- 전통적 지역균형발전전략으로서 불균형 성장전략의 유효성 한계
 - 그동안 성장과 개발을 전제로 중앙정부 주도로 추진해왔던 균형발전 정책의 패러다임*은 더 이상 유효하지 않을 것으로 예상됨
 - * 특정지역의 발전과 이로 인한 효과가 주변지역으로 확산된다는 낙수효과(trickle-up effect)는 실증적·경험적으로 낮은 것으로 나타남
 - 그동안 중앙정부 주도로 수도권 집중억제 및 공공기관의 지방이전으로 조성된 지역발전의 물적 기반을 토대로 하여, 지방의 다양성과 자율성이 발휘될수 있도록 정책목표*와 전략 등 패러다임의 획기적인 전환 필요
 - * 국토균형발전정책 목표는 경쟁력과 균형발전의 조화와 함께 향후 국민“삶의질”제고에 대한 미시적인 수렴으로 전환 및 강조가 예상됨

〈그림 5-49〉 균형발전정책 패러다임과 관점의 변화



〈표 5-17〉 국·지역균형발전 정책의 변천(1960년대~현재)

시기	배경·목표	주요 정책 (계획, 법 등)
1960~1970년대	<ul style="list-style-type: none"> · 빈곤의 악순환 탈피 · 자립경제기반 구축 · 공업화 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 제1차 경제개발 5개년계획 · 제1차 국도종합개발계획 (1972~1981) · 지방공업개발법 제정(1970) · 공업단지 및 수출산업단지 조성
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> · 성장과 복지의 조화 · 수도권 집중억제와 지역 균형 발전 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제사회발전 5개년계획 · 제2차 국도종합개발계획 (1982~1991) · 수도권정비계획법 제정 · 제1차 수도권정비계획(1984~1996) · 서해안종합개발사업계획 수립
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분산형 국토골격 형성 · 생산적·자원절약형 국토 형성 · 국토환경의 보전 · 통일 대비 국토기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 제3차 국도종합개발계획 (1992~2001) · 제2차 수도권정비계획(1997~2011) · 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법(1994) · 8개청 3개 기관을 대전청사로 이전
참여정부 (2003~2008)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역균형발전으로 국민통합 · 혁신주도형 발전 · 다극분산형 발전 · 관련 제도 확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가균형발전특별법 제정 · 국가균형발전 5개년계획 (2004~2008) · 국가균형발전특별회계 운영 · 국가균형발전위원회, 시·도지역혁신협의회 운영 · 제4차 국도종합계획(2000~2020) 및 수정계획 (2006~2020) · 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시
이명박정부 (2008~2013)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상 · 광역화와 연계 협력 활성화 · 특화발전과 지방분권 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가균형발전특별법 개정 · 지역발전 5개년계획 수립 (2009~2013) · 광역·지역발전특별회계 운영 · 지역발전위원회, 광역경제권발전위원회 구성 · 제4차 국도종합계획 수정계획 (2011~2020) · 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권 전략
박근혜정부 (2013~2017)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민 정책 체감도 제고 · 행복한 삶의 균등한 기회 보장 · 자율적 참여와 협업 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가균형발전특별법 개정(2014) · 지역발전 5개년계획(2014~2018) · 지역발전특별회계 운영 · 지역발전위원회, 시도발전협의회 운영 · 지역(행복)생활권 및 경제협력권 도입 · 포괄보조금 확대 등 지역자율성 제고
문재인정부 (2018~현재)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 주도의 분권형 균형발전 · 국가균형발전체계의 발전적 복원 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가균형발전특별법, 혁신도시특별법 개정(2018) · 제4차 국가균형발전5개년계획 수립(2018~2022) · 국가균형발전특별회계 개편

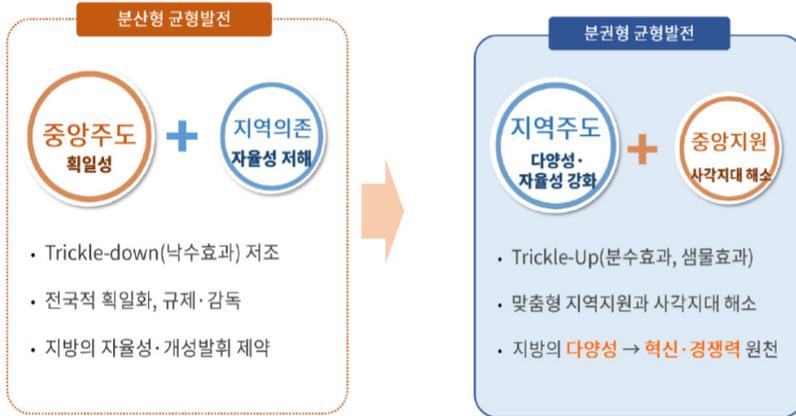
시기	배경·목표	주요 정책 (계획, 법 등)
	· 지역주도의 자립적 성장기반 마련	· 계획계약(지역발전투자협약)제도의 도입·추진 · 국가균형발전프로젝트 추진, 균형발전 총괄지표 개발 및 지역차등지원 · 제5차 국토종합계획(2020~2040) 수립 · 지역혁신성장계획 수립(2020) 등

자료: 지역발전위원회(2017) 지역발전정책 백서:정책자료집-지역발전, 2013.2~2017.5, 국가균형발전위원회, 산업통상자원부(2018) 제4차 국가균형발전5개년계획(2018-2022)을 참고하여 작성(차미숙, 2020)

(2) 지역 주도의 분권형 균형발전정책 패러다임 전환 필요

- 중앙정부 주도의 정책추진·전달체계의 지역화와 분권화
 - 성장·개발시대에는 중앙정부 주도로 공공기관의 지방이전 등 분산형 균형발전정책 패러다임을 유지해왔으나, 전국적인 획일화 야기, 부처별 분절적 추진에 따른 비효율, 지역간 갈등현상 등의 문제를 초래
 - 향후는 획일적인 균형발전에서, 지역의 특성과 개성을 중시하는 지역발전을 도모하고, 정책성과의 실질적인 성과 제고를 위해 지역간 연계와 협력, 공간통합적(place-based integrated approach) 접근방식 필요
- 분권형 균형발전 정책패러다임 전환과 중앙-지방 역할의 변화
 - 분산형 균형발전정책 패러다임은, 낙수효과를 기대하면서 중앙정부 주도의 전국적인 획일화 및 규제·감독방식 위주로 추진됨에 따라 지방의 자율성이나 개성 발휘하기에 한계
 - 분권형 균형발전정책 패러다임은, 지역의 다양성과 자율성에 기반을 두고 있으며, 지역의 다양성에서 혁신과 경쟁력의 원천을 모색
 - 지속가능한 지역발전을 도모하기 위해 분권형 균형발전 정책패러다임으로의 전환과 함께, 중앙-지방의 역할 변화 불가피
 - 중앙과 지자체의 역할분담 및 협업체계 구축을 통해 지역자산의 활용도를 높이면서, 지역발전 및 균형발전 정책성과의 체감도 제고시킬 필요

〈그림 5-50〉 균형발전 정책패러다임과 중앙-지방의 역할 변화



- 분권형 균형발전정책 패러다임과 공간 인식의 변화
 - 균형발전정책 패러다임의 변화와 함께 공간의 역할·기능에 대한 인식 변화 불가피해짐에 따라, 이를 감안한 유연한 정책 접근이 요구됨

〈그림 5-51〉 균형발전 정책패러다임과 공간 인식 변화

분산형 균형발전정책 (균형발전 1.0 패러다임)	⇒	분권형 균형발전정책 (균형발전 2.0 패러다임)
물리환경 기반의 수동적 공간		유연하고 개방적, 능동적 공간
기능적 특화의 분할적 공간		기능적 통합과 융복합의 공간
개별 공간단위 경쟁력 및 경제적 가치(economic value) 중시		공간단위 간 자율적인 연대·협력과 사회적 가치(social value) 중시

2) 지역경제 및 산업 활성화를 위한 문제점 개선 방향

(1) 지역산업정책의 체계성·전략성 증진

- 기존의 지역산업 육성을 위한 각종 지역R&D사업은 개념 및 기준이 모호하여 정책적 체계성 및 전략성 미흡

- 균특회계 재원의 “R&D”사업이나, 사업목적·내용 기준으로 “지역”사업으로서의 기본 요건을 충족하지 못하는 사업이 일부 존재하는데, (과기부) 산학협력활성화지원(공공기술사업화지원), 과학기술기반구축지원(출연연 지역분원의 연구장비 구축), (산업부) 권역별신산업육성(자율주행차, 수소 연료전지차), (중기부) 산학연Collabo기술개발(지역적 고려 없음) 등이 이에 해당함.
 - 지역사업 기본요건을 충족하는 경우에도 R&D과제의 성과목표·지원내용 기준으로는 (지역 소재 혁신주체로 지원 대상을 한정하고 있다는 점 외에는) 국가R&D사업* 대비 차별성이 미흡함.
- * (과기부·산업부·중기부의 국가R&D사업(非지역R&D사업) 中) 중소기업 성장지원R&D, 기술사업화지원R&D, 연구장비지원R&D 등

〈표 5-18〉 부처별 지역R&D사업의 지역성(지역사업 기본요건 충족 여부)

과기부	산업부	중기부
<ul style="list-style-type: none"> · 연구개발특구(R&D, 운영 및 인프라지원) <ul style="list-style-type: none"> - 강소특구 · 지역연구개발혁신지원 (연지단육성) <ul style="list-style-type: none"> - 지역수요맞춤형R&D지원 (지역혁신역량강화 지원사업) 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역협력권산업육성(R&D, 비R&D) · 지역혁신클러스터(R&D, 비R&D) <ul style="list-style-type: none"> - 국가혁신클러스터, 공공기관연계지역산업육성 · 지역산업육성 기반구축 <ul style="list-style-type: none"> - 창의/소재부품/시스템거점기관 지원(일몰)→ (‘20년)스마트 특성화기반구축(예타면제) · 산학융합지구조성(계속) · 산업집적지경쟁력강화(‘20년 일몰 관리혁신) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역특화산업육성(R&D, 비R&D) <ul style="list-style-type: none"> - ‘20년부터 지역특화산업육성 +(예타면제) · 국가융복합단지연계지역기업 상용화R&D(a) · 지역기업 개방형 혁신바우처(b) · 지역기업 혁신성장 지원(c) <ul style="list-style-type: none"> ※ (a+b+c) 예산유지 목적의 임시성 사업 · 규제자유특구(‘19년부터)
<ul style="list-style-type: none"> · 산학연협력 활성화 지원 · 과학기술기반구축지원 <ul style="list-style-type: none"> - 출연(연) 지역분원의 장비구축 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 권역별신산업육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 산학연 Collabo기술개발 · 창업인프라지원(지식산업센터 포함)

* (점선 아래 사업) 지역사업으로서의 기본요건 미충족 → 사실상 국가사업 영역에 해당

- 지역성 부재 지역R&D사업의 경우, 지역사업 평가(균형위)에서 매년 지역성 관련한 지적·개선권고에도 불구하고 사업 자체의 태생적 한계 등으로 인해 지역사업으로서의 기본요건을 계속 未충족

* (참고) 지역사업 기본요건 - ①사업의 목적(지역간 형평성 증진, 지역별 특화발전 등), ② 사업 대상의 지역구분, ③지역간 지원대상 차별화, ④지역간 지원기준 차별화, ⑤사업효과 지역성 중에서 최소 1개 이상 요건의 충족 필요

(2) 부처별 칸막이 지원체제로 인한 사업성과 미흡 개선 필요

- 지역산업정책(산업부), 지역중소기업정책(중기부), 혁신(과학기술)정책(과기부), 공간(거점)정책(산업부·중기부·과기부) 등이 각기 개별 추진되고 있을 뿐, 지역 단위에서의 부처·정책간 연계·통합적 추진체계 부재

- 산업부(협력산업R&D, 장비시설, 투자, 산업단지), 중기부(주력산업R&D, 산학연협력R&D, TP·창조경제혁신센터, 창업), 과기부(연구개발특구·강소특구, 연지단) 등 관련 부처간 분절적 사업구조 지속

* 특히, 공간(거점)정책 관련하여 산업부는 지역혁신클러스터(혁신도시)·산업단지, 중기부는 규제자유특구, 과기부는 연구개발특구(강소특구)를 각기 개별적으로 추진(※지역기업·혁신기관 집적지 중심의 특구 지정으로 공간적 중첩 불가피)

- 지역R&D 집행기능을 수행하는 기관*이 다수 설립·운영되고 있으나, 이들 기관에 대한 총괄기능(정책기획, 사업관리조정, 평가 등)은 TP정책기획단, 연구개발지원단, 지역사업평가단 등에 분산되어 있는 상황

* 産(지역기업), 學(지역대학), 研(RIS기관 - TP, 지역특화센터, 지자체연구소, 연구개발특구본부, 지방과학기술진흥센터 등, NIS기관 - 출연연 지역분원, 전문연 등)

- 사업별/기관별 분절적 추진, 그에 따라 (대규모 자금 투입에도) 사업성과 및 기관역량 축적 부족 → 지역R&D의 투자생산성 미흡

〈표 5-19〉 부처별·기능별 지역혁신 추진체계

구분		산업부	중기부	과기부	지자체
중앙	전담관리 기관	산업기술진흥원 (KIAT)	중소기업기술정보 진흥원(TIPA)	연구재단(NRF) 과학기술기획평가원	-
지역	기획기관	- (TP 정책기획단 위주)	TP 정책기획단	연구개발지원단*	경제산업진흥원, 시도발전연구원
	집행기관	지역특화센터(TP 소속, 전문연/출연(연) 소속, 독립재단), 창조경제혁신센터, 창업보육센터 시도별 산업진흥원, 출연(연) 지역분원, 지자체연구소, 지역대학 등			
	평가기관	지역사업평가단(소관 산업부)		연구개발지원단*	지역사업평가단 또는 연구개발지원단

* 연구개발지원단의 기획 대상은 과기부 지역혁신사업보다는 지자체 차원의 R&D사업(예: 신규예타사업 제 안용)임

- 지역R&D 관련 컨트롤타워 부재로 인해 지역별 R&D혁신역량 파악이 어렵고, 지역 차원에서 유사·중복 사업을 조정할 주체 또한 불분명

(3) 시도별 타깃산업의 적정성 증진

- '20년 현재, 산업부는 광역협력권산업, 중기부는 주력산업 등 지역별로 최대 10여개 타깃산업을 육성 중인데, 타깃산업별 투입재원의 분산 및 소액화로 인해 지역산업 육성 성과(특히, 일자리성과) 미흡
 - (광역협력권산업, '21~'25년) 산업부의 신산업 관련 중점 추진분야와 연관성이 확보되도록 5대 신산업*을 지역자율로 선정
 - * 수송기기, 바이오헬스, 스마트전자, 스마트제조, 에너지신산업 등 신산업별로 2개 이상 시도를 주관시도로 선정
 - (시도주력산업, '20~'25년) 융복합(제품+ICT, 제품+서비스) 중심 주력산업(기존 63개 → 48개*)으로 구조조정
 - * (제조+ICT(7개→24개), 제조+서비스(7개→11개) 등 융복합 산업 확대

〈표 5-20〉 시도별 주력산업 및 광역협력권산업 현황

지역	주력산업('20~'25년)					광역협력권산업('21~'25년)
충청	대전 (4)	바이오 기능성소재	로봇 지능화	무선통신 융합		스마트의료기기(재활 의료서비스/기기) (대전·세종·충남)
	충북 (4)	바이오 헬스	스마트 IT부품	수송기계 소재부품		바이오치료제(진단·치료제) (강원·충북·제주)
	충남 (4)	바이오 식품	친환경 자동차부품	차세대 디스플레이		스마트의료기기(실버케어/의료식품) (대전·세종·충남)
	세종 (3)	정밀의료	첨단수송 기기부품			스마트의료기기(바이오소재/건강관리서 비스) (대전·세종·충남)
호남	광주 (5)	디지털 생체의료	스마트 가전	광융합	복합금형	에너지(지능형 전력부품·시스템) (광주·전남)
	전북 (5)	농생명 소재식품	지능형 기계부품	해양설비 기자재	탄소· 복합소재	전기·자율차(안전부품) (대구·전북·경북)
	전남 (5)	바이오헬스 케어소재	첨단운송 기기부품	에너지 신산업	청색· 청정환경	에너지(융·복합소재) (광주·전남)
동남	부산 (5)	바이오 메디컬	지능형 기계부품	지능정보 서비스	클린 에너지	조선해양플랜트(가스&전기하이브리드시 스템) (부산·울산·경남)
	울산 (5)	친환경 자동차부품	조선해양	첨단화학 신소재	친환경 에너지	조선해양플랜트(스마트선박) (부산·울산·경남)
	경남 (5)	항노화 바이오	지능형 기계	나노 융합부품	항공	조선해양플랜트(LNG기반) (부산·울산·경남)
대경	대구 (4)	의료 헬스케어	첨단 소재부품	분산형 에너지		전기·자율차(전장부품) (대구·전북·경북)
	경북 (5)	바이오 뷰티	가능성 섭유	지능형 디지털기기	하이테크 성형가공	전기·자율차(융합부품) (대구·전북·경북)
강원	강원 (4)	웰니스 식품	세라믹 복합신소재	레저휴양 지식서비스		바이오치료제(의약소재/진단기기) (강원·충북·제주)
제주	제주 (4)	청정 헬스푸드	지능형 관광콘텐츠	스마트 그리드		바이오치료제(코스메틱/AI서비스) (강원·충북·제주)

- 지역혁신클러스터육성(1개) 및 스마트특성화기반구축(3~4개), 규제자유특구(1~2개) 등을 통해 타깃산업 수가 지속 확대되고 있는 상황에서 지역별 타깃산업을 미래 신산업* 위주로 선정함에 따라 지역일자리 창출 및 지역 경제 활성화 효과의 단기간에 실현 곤란

* 국가적으로도 단기간에 경제적 성과를 실현하기 어려운 산업(전기·자율차, 스마트선박, 스마트의료기기, 바이오유전자치료제, 에너지신산업 등)

(4) 지역혁신기관의 과도한 확대로 기관간 기능중복 심화문제 해소

- 테크노파크(TP), 지역특화센터, 지자체연구소, 연구개발특구본부 등 다수의 RIS기관이 설치되어 있는 상황에서 출연(연)·전문연 지역분원 등 RIS기능을 수행하는 NIS기관이 크게 증가하면서 이들 지역혁신기관 간 역할·기능의 중복 심화를 초래함

- 일부 NIS기관은 신규 설립 시 부지매입·건축 비용을 지자체에서 부담하였음에도 지역에서 필요로 하는 역할과 지원기능 미약

- 일부 기관유형별로 신규 기관의 설립 제한, 성과관리 등이 시행되고 있으나*, RIS·NIS기관 전체를 대상으로 하는 통합적 관리체계, 지역사업의 특성을 고려한 지자체 차원의 성과관리체계 등이 부재한 상황

* '15년 출연(연) 지역분원의 신규 설립을 억제하기 위한 지침이 마련되었고, 지역분원 대상의 기관평가를 통해 미흡 기관의 통합운영 및 기능 재정립을 유도 중

* 테크노파크·지역특화센터는 기관 단위의 성과관리를 시행 중이나, 양적 성과(단순 실적건수) 위주로 관리하는 수준

- '11년 이후 기반구축사업(일반회계·균특회계)의 양적 확대 → 기반구축을 통해 기관별 '자기완결형 사업체계' 구축 → 기관 사업영역의 지속 확대 → 기관간 역할·기능 중복 확대로 이어지는 악순환 심화

- NIS 목적(국가 차원의 신성장동력 발굴을 통한 미래시장 선점)과 RIS 목적(지역주력산업의 고부가가치화)의 기반구축사업 간 경계가 모호해지면서 기반구축 확대를 위한 NIS·RIS기관간 경쟁 심화

* NIS기관의 구축 장비는 대부분 연구용 장비 위주의 구축, 지역기업 수요와의 괴리 등으로

장비 활용도가 크게 미흡

- 지역의 기반구축사업이 지역의 타깃산업(주력·협력산업)에 기반한 산업·과학기술 현장 중심의 종합적 검토 없이, (외형적 측면에서) 지역혁신지원기관들의 R&D기반 확충을 위한 민원성 사업으로 일부 추진
- 기관간 연계·협력 활성화를 위한 각종 지원프로그램의 시행에도 불구하고, 기관간 기능조정예 따른 차별화가 전제되지 않아 형식적인 네트워크 구축(예: 산학연클러스터협의체 등)에 머물 뿐, 실효적 성과 미흡

3) 지역 경쟁력 강화를 위한 이슈

(1) 인구학적 변화

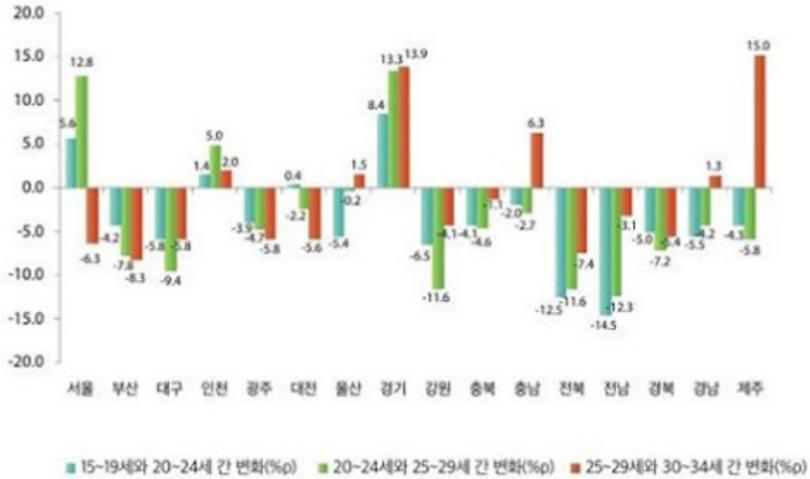
- (수도권 과밀) 통계청 자료에 따르면 전국 대비 수도권 인구 비율 추이는 2010년 49.21%에서 2019년 50%로 증가하고 있으며, 국회미래연구원의 연구에 따르면 2050년경 전국 대비 수도권 인구 비율은 60%를 상회할 수 있을 것으로 전망됨
- (저출산·고령화) 2019년 인구동향조사(통계청)에 따르면 2019년 합계출산율은 0.92를 보이고 있으며, 연령별 인구 비율 중 65세 이상 노령층의 비중이 2020년 현재 15.7%에서 2067년에는 46.5%로 증가함
- (지역인구 위기 심화) 이러한 인구학적 위기는 농촌 20~40세 미만 인구 비중 감소, 무출생 및 10인 이하 출생 읍면이 전체 읍면의 50%까지 확대, 고령층 인구 20%이상 읍면 비율의 대폭 확대* 등 농산어촌 지역 인구위기를 더욱 심화시키고 있음

* 고령층 인구 20% 이상 읍면 비율: 55.1%(2000)→84.2%(2015) (김홍상, 2020)

(2) 수도권 중심의 경제 활동 증가 심화

- (일자리) 좋은 일자리는 수도권과 대도시에 집중되어 있으며 이는 청년 인구의 이동의 주요 요인이 되고 있음

〈그림 5-52〉 1984~1988 출생자 지역간 이동변화



자료: 한국고용정보원(2019).

- (지역 산업 경쟁력 약화) 비수도권은 제조업의 비중이 높아지고 있으나 실제 제조업 관련 일자리는 감소 추세에 있어, 장기적으로 지역 일자리 수가 감소될 것으로 전망

※ 제조업 종사자의 비수도권 비중: 44.7%(1993)→55.4(2018) (한국고용정보원, 2020)

(3) 지역 지식 인프라의 기반이 되는 지역대학 위기 대응

- (폐교 대학 증가) 2000년 광주예술대학교, 국립 세무대학교 2개 대학 폐교를 시작으로 이후 16개 지역 대학이 폐교되었고, 향후 이러한 경향은 더욱 확대될 것으로 전망됨
- (지역 대학의 경쟁력 위기) 최근 지방 거점 국립대학교의 자퇴생 수의 통계에서 보듯이(매일경제, 20.10.19), 최근 3년간 대표적인 지방 거점 국립대인 경북대 2050명, 부산대 1679명 등 수도권 대학으로 진학을 위한 자퇴생 수가 확대되고 있음

- 또한, 인문계 상위 300위 학과 중 지방 국립대는 단 한 곳만 포함되는 등 지방 대학의 부실화 및 경쟁력 감소
- 대학이 지역 혁신 생태계를 지탱하는 중요한 지식 인프라라는 점에서 향후 지역 경쟁력의 위기가 더욱 심화될 가능성이 있음을 예고하고 있음
- 대학 중퇴자의 비율을 살펴보다도 2018년 기준 대구 3.8%, 경북 6.1%가 이탈하는 반면, 서울과 인천은 2%대로 전국 평균 4.6%에 비해서도 매우 낮은 이탈률을 보이고 있음

〈그림 5-53〉 4년제 대학 중퇴자 비율

2018학년도 전국 시도별 4년제 대학 중도 탈락 학생 현황			
시도	중도탈락 학생수	재적학생수	중도탈락 비율(%)
서울	14,433	504,408	2.9
부산	9,504	196,516	4.8
대구	2,455	65,003	3.8
인천	1,213	45,513	2.7
광주	4,637	85,595	5.4
대전	6,194	113,709	5.4
울산	821	21,519	3.8
세종	770	18,260	4.2
경기	10,675	240,827	4.4
강원	4,821	102,019	4.7
충북	5,443	101,297	5.4
충남	8,630	167,650	5.1
전북	5,774	95,903	6.0
전남	3,310	47,920	6.9
경북	9,435	154,449	6.1
경남	4,739	83,853	5.7
제주	1,417	17,546	8.1
전국	94,271	2,061,987	4.6

자료: 대학알리미(2019).

(4) 생산 시설 집적 중심의 지역 산업/혁신 클러스터 개선

- 한국은 혁신클러스터 정책을 통해 지리적, 공간적, 분야의 인접성, 유사성 등을 중심으로 대덕연구단지, 지방산업단지 등을 육성해옴

- 초기 경제개발 단계에서는 혁신클러스터가 지역 경제 활성화에 많은 기여를 했던 것은 사실임
 - 그러나, 연구와 생산 기능의 분리, 즉 연구개발은 수도권에 집중되어 있고, 실제 지역은 생산을 중심으로 담당하게 되면서 한계가 드러남
 - 대덕연구단지의 경우 연구기능을 보유하고 있으나, 금융, 마케팅, 법률 등 지원 인프라 부족으로 연구/혁신 활동이 창업/생산으로 발전하지 못하는 한계를 드러내는 등 단순 집적의 형태의 클러스터 정책 개선 필요
- 지방산업단지의 생산 시설 중심의 집적은 초기 모방기술 중심의 대량 생산 수출형 산업에서는 적합하였으나, 이후 제조업 경기 불안이 지역 경제의 붕괴로 연계되었고(예, 울산, 군산 등), 이러한 지식기반 인프라의 취약은 고급 과학기술인력이 지역으로 몰리는 것을 더욱 기피하게 만들
- 세계적으로 성공한 클러스터의 사례를 분석해보면, 클러스터가 단순집적지의 형태에서 유기적 클러스터로 진화하고 있음
- 즉, 혁신생태계를 구성하고 있는 혁신 주체(기업, 연구소, 대학) 간의 분업과 협력 체계를 바탕으로 기업지원기관, 금융기관 등이 시너지를 낼 수 있도록 유기적 연계성을 강조¹⁸⁾
- ※ (실리콘 벨리) 인재(대학)→기술(기업)→자금(금융기관)의 선순환 구조를 구축, (중국 중관춘 사이언스 파크) 40여 개 대학과 200여 개의 국가과학연구소가 대규모 창업 단지를 형성

18) 마이클 스트로퍼(Michael Storper)는 그의 저서 “The rise and fall of urban economies”에서 샌프란시스코와 로스앤젤레스의 비교를 통해 경쟁력을 갖춘 특화된 분야, 인적 자원, 제도적 지원 등이 오늘날과 같은 샌프란시스코의 경쟁력을 갖도록 했다고 분석하고 있음. 즉, 이러한 요소들이 시너지를 낼 수 있도록 환경이 구축되면, 좋은 일자리는 그에 맞춰 발생할 수 있다는 측면을 강조함. 즉, 우리나라와 같이 공공기관 중심의 지방 이전 등 일자리 자체를 지역으로 이전하도록 하는 것 보다는, 지역이 사람을 모을 수 있도록 하고, 그렇게 모인 사람들이 자연스럽게 좋은 일자리를 만들 수 있다는 측면을 간과해서는 안됨

4) 지역공간 개선: 매력적인 공간만들기

(1) 개인화 및 일상화

① 개인화

- 현대 사회 여가의 주요한 추세로는 여가가 상업화(commercialization)되면서 대량소비되고, 여가활동의 사회적 분절을 가져왔던 이전의 경계들이 불분명해지면서, 연령, 성, 사회계급, 지역의 경계가 허물어지고 탈분화, 개개인의 독특한 여가활동 경력 추구 개인화 현상이 점점 심화되고 있음
- 1인 가구 및 고령인구로 인한 외로움, 고독감 등 정서적 갈증이 소비특성으로 나타나고 있는데 자신의 감정적 만족감, 행복감을 위한 소비가 시장을 이끌고 있음. 이는 기능보다 감성, 자신만을 위한 문화여가 소비가 대세가 되고 있음을 보여주고 있음
 - 소비에 있어서는 가격대비 기능 및 성능을 중시하던 가성비(價性比) 추구 소비에서 가격대비 만족감을 중시하는 가심비(價心比) 추구 소비를 선호하는 현상이 두드러지게 나타나고 있음(김혜인·김연진, 2018)

② 일상화

- 문화와 예술을 창작하고 향유하는 일상을 통해 개인과 공동체의 삶이 더욱 풍요로워 질 수 있도록, 생활문화, 생활예술이 정책적으로 강조되고 있음. 민간 영역의 자발적 움직임과 더불어 정부에서 관련 제도, 시설 등의 확충, 정책 마련 등에 있어서 큰 흐름이 나타나고 있음
- 생활문화, 생활예술 개념의 차이는 있으나, 모두 향유를 넘어서 시민이 작품을 만드는 창작 작가로, 주민이 지역문화 기획자·활동가·매개자, 공간 운영자로의 변화를 도모하고 있음(김혜인·김연진, 2018)
 - 전공 작가가 아닌, 시민들이 직접 작업하여 실제 창작품을 판매하는 시민장터, 직접 프로그램에 기획·참여할 수 있는 창작페스티벌 등이 증가하고 있음

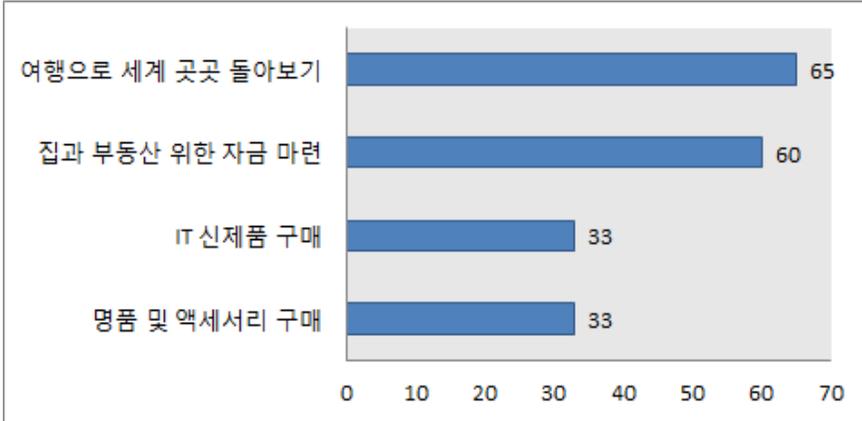
- 메이커 문화와 연관되어 주민창작을 위한 기술 교육 프로그램이 진행되고 있음. 다양한 영역과 분야의 창작소 등도 지원정책 또는 마을단위 협동조합, 작은도서관 등을 주축으로 생겨나고 있음
- 여행 지역 관점에서 보면 과거 관광명소, 유적지, 랜드마크 중심의 목적지에서 마을, 골목, 시장, 거리 등 지역주민의 일상 공간으로 관광지에 대한 공간 경계가 모호해 지고 있음. 이러한 현상은 국민들의 여행 경험도가 높아지면서 보다 확대될 것으로 예측됨(이원희·박주영·조아라, 2019)

(2) 국민의 생활에서 여가 문화의 중요성 대두

- 여가는 삶의 질에 영향 미치고, 사회적 자본 형성 기여함으로써 정주여건의 핵심요인으로 작용하고 있음
 - 여가는 주관적 평가에서는 삶의 질 요인으로 과소평가되는 경향이 있으나 객관적인 통계 분석에서는 삶의 질 예측의 주요 요인으로 작용함
- 여가생활만족도는 개인의 주관적 기준을 바탕으로 만족수준을 보여주며 여가생활이 삶의 질의 중요한 구성요소로 부각되면서 여가만족도와 삶의 만족도 사이에 높은 상관관계를 보임
 - 여가는 지역 이미지 형성 및 지역 정체성을 구성하는 요인으로 지역 발전에 작용하며, 어메니티 이론이나 창조계급 이론은 여가 산업과 여가 시설이 지역 정체성에 영향을 미침으로써 지역 마케팅의 주요 요인으로 부상하는 계기가 됨
 - 부킹닷컴의 설문조사¹⁹⁾에 따르면, 전 세계의 Z세대(만16~24세)는 물질적인 만족보다 여행에 돈을 더 지불할 의향이 있는 것으로 나타났음. 향후 5년간 소비 계획에 있어 우선순위를 묻는 질문에서 응답자의 65%(복수응답 가능)가 '여행으로 세계 곳곳을 돌아보기'를 1위로 꼽았음

19) 부킹닷컴은 2019년 5월1일부터 16일까지 한국을 포함한 전 세계 29개국 Z세대 5,452명을 대상으로 온라인 조사를 실시함

〈그림 5-54〉 Z세대의 향후 5년간 지출 계획 1순위



자료: <https://news.booking.com>, <https://destinationgenz.com/korean>

(3) 질적 관광의 추구 등 관광행태의 다원화

- 현대 관광은 관광이 일상화되고 체류형 관광이 증가함에 따라 양적인 관광에서 질적인 관광의 형태로 빠르게 전환하고 있음. 이에 따라서 자원이나 시설보다는 심적인 여유와 감동을 느낄 수 있는 환경의 질, 상품의 질, 소통의 질을 높이는 것이 중요함
- 웰빙, 웰니스 등의 키워드가 지속적으로 각광을 받고 있으며, 이는 더욱 확대될 것임. 지친 현대인들이 지니고 있는 치유에 대한 욕구를 보여주는 단면임. 위드 코로나 시대에 이러한 추세는 더욱 확대될 것임
- 지역 내 중소도시들이 공간과 장소가 매력적으로 변화하고 지역의 다양한 문화가 살아나면서 지역 자체가 관광의 대상이 되고 있음. 이는 생활관광이라는 형태로 점차 확대되고 있음
 - 지역의 삶과 문화가 강력한 매력의 원천이 되어 관광객이 지역을 찾아옴으로서 관광으로 인한 지역의 변화가 일어남
- 사회, 문화, 여가 트렌드 변화와 함께 관광행태도 변화하는데 관광경험이 많아지면서 획일화된 대량 관광소비에서 다양한 삶과 문화를 체험하고 현

- 지인과의 교감을 즐기려는 여행에 대한 수요가 점차 늘어나고 있음
- 미래에는 관광 휴식 장소와 전원생활공간으로서의 기대가 크게 증가할 것임. 일과 삶의 균형, 행복 등을 추구하는 가치관의 변화에 따라 답답한 일상생활에서 벗어나 자연 속에서 여가활용을 즐기려는 욕구가 더욱 강하게 표출되고, 푸른 자연과 인정이 남아 있는 지역(농촌)에 대한 기대가 높아짐
- 또한 4차 산업 혁명에 따른 기술 발전으로 인해 관광영역에서 나타나고 있는 트렌드로 ‘여행 플랫폼 비즈니스의 성장과 관광 지형 변화’를 꼽을 수 있음. 여행서비스 유통구조는 여행 플랫폼 기반으로 급속하게 변화하고 있는데, 이는 관광소비 트렌드뿐 아니라 관광산업 지형에서도 대대적인 변화를 야기하고 있음
- 플랫폼 기업 중 숙박부문에서는 규모의 경제와 편리한 접근성을 강점으로 글로벌 OTA의 시장 장악력이 커지고 있으며, 여행 정보 유통구조에 있어서도 페이스북, 구글, 인스타그램 등 글로벌 플랫폼의 영향력이 커지고 있음
 - 여행 플랫폼 비즈니스와 함께 나타난 새로운 변화는 여행객이 단순한 소비자에서 생산하는 소비자인 프로슈머(prosumer: produce+consumer)로 변화하고 있다는 점임
- 현대관광에 있어서는 개별 어메니티 자원의 개발 못지않게, 하나의 장소를 기반으로 한 관광활동에 대한 흐름을 유도해 내는 것이 중요하고, 지역과 관광, 주인(주민)과 방문자(관광객)를 서로 양립시키는 것이 중요함(박구원, 2015)
- 공정성을 추구하는 사회적 가치 추구는 관광에서도 중요성이 점차 커지고 있음. 이러한 사회적 책임을 구현하는 공정관광은 ‘관광객, 지역주민, 관광산업 등 관광분야의 모든 이해주체의 동등성과 생태환경의 동등성을 인정하며, 관광현상의 절차와 결과 및 분배의 공정성을 포함하는 관광’이라고 할 수 있음(이훈·황희정, 2011)

3. 전략제언

1) 지역주도의 분권형 균형발전정책 추진 전략

(1) 자치분권을 고려한 균형발전정책 목표와 전략 변화

- 자치분권과 균형발전 정책의 융합을 위해 기존 균형발전정책 패러다임의 전환과 정책추진체계의 변화 필요
 - 중앙정부 주도의 정책추진 및 전달체계를 지역화하고, 중앙정부와 지자체의 역할분담 및 협업체계 구축을 통해 지역자산 활용도를 높이고, 지역발전정책 성과의 체감도를 제고
 - 지역의 다양성과 자율성에서 혁신과 경쟁력을 확대하는 한편, 중앙정부는 맞춤형 지역지원과 사각지대 해소를 통해 지속가능한 지역발전 도모
- “삶의질”개선을 위한 지역주도의 통합적·미시적인 정책 접근 필요
 - 그동안 균형발전정책은 정책목표에 따라 효율성 위주의 경쟁력을 강조하기도, 형평성 위주의 균형발전을 집권 정당의 추구이념에 따라 추진해옴
 - 향후 자치분권시대의 균형발전정책은 경쟁력과 균형발전의 조화와 함께, 국민의 삶의질 제고라는 미시적인 정책목표 수렴이 강조

〈그림 5-55〉 새로운 균형발전정책 추진방향 : 자치분권과 균형발전의 융합



- 한편, 지역간 격차는 사회·경제적 격차와 밀접하게 관련되어* 발생하므로, 삶의질 개선을 통한 지역간 격차 해소와 사회·경제적 격차를 동시에 해소하기 위한 지역주도의 통합적·미시적인 정책적 접근이 요구
- * 인구감소 지역을 중심으로 기초생활수급자, 노령자, 건강취약계층 등 사회적·경제적 취약계층이 집중되는 경향

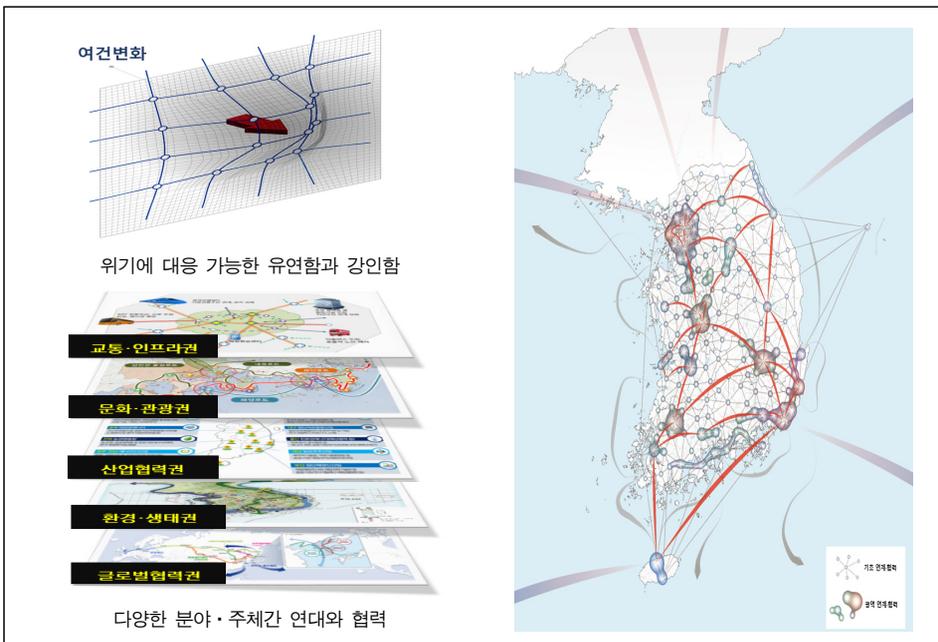
(2) 다양한 연대와 협력을 통한 유연한 공간 창출 촉진

- 인구감소, 기술발달 등 여건 변화와 국민 수요에 부합하는 공간정책 및 전략의 채택이 불가피해질 전망
 - 국민 수요에 부합하는 국토공간의 형성 : 획일적이고 고정적인 공간정책 관행에서 탈피, 문화, 관광, 교통 등 국민의 수요와 실생활을 고려한 공간정책 대응 필요, 행정구역 단위의 폐쇄적이고 단절적인 공간에서 탈피하여 무경계화가 진전되는 현실을 반영 요구
 - 국토의 개발에서, 국토의 관리·활용이 중시되는 시대로 전환을 반영하고, 인구감소와 저성장에 대응해 스마트한 공간 재배치(스마트 축소, smart decline) 등 공간관리를 지향
 - 초연결, 지능화의 가속화에 따라 지리적 경계의 유연화와 광역화 확대할 전망, IoT기반의 첨단기술을 활용하여 새로운 정책수요와 공간 변화에 유연하게 대응해야 함
- 시대적 여건과 변화를 반영하여 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서는 “연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구축”을 공간 전략으로 제시함
 - 국민 생활공간과 정책공간의 불일치를 해소하여 정책에 대한 체감도를 높이고, 유연한 국토공간구조 재편에 부합하는 거버넌스체계 구축 운영
 - 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토의 구축을 위해
 - ① 국민 누구나, 지역 어디나 배제되거나 소외되지 않는 균형국토를 위하여 중앙과 지역, 지역과 지역간 탄탄한 연대를 구축하며,
 - ② 건강하고 활력있는 혁신국토를 위하여 행정구역에 얽매이지 않는 지역

간의 산업, 교통, 관광 등 다양한 분야에서 자유롭고 유연한 협력체계를 구축하며,

- ③ 4차산업혁명시대에 대응한 기술발전을 적극 수용하고, 민주적이고 소통이 활성화된 거버넌스를 통해 안전하고 지속가능한 스마트국토를 실현하고,
- ④ 지역간 다양한 연대와 협력을 통해 인구감소와 기술변화 등 여건변화에 유연하게 대응하는 동시에, 강인한 연대를 통해 위기를 극복하고 국토의 지속성과 회복력을 높이도록 함

〈그림 5-56〉 국토공간의 미래상: 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현



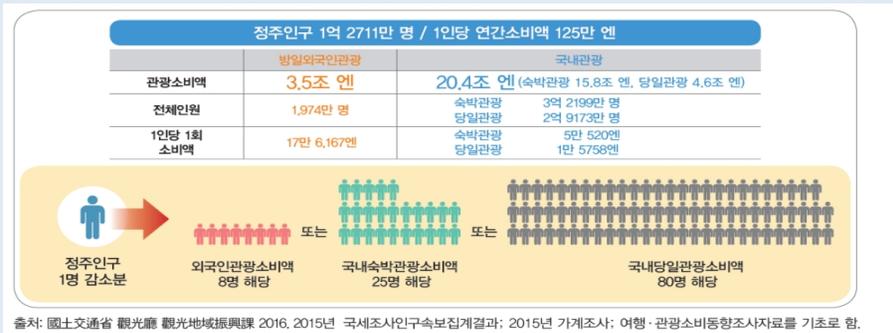
자료: 대한민국정부. 제5차국토종합계획 2020~2040.

- 지역의 다양성을 살려 지역발전의 혁신과 경쟁력의 원천으로 삼기 위해,
 - 개성있는 지역발전과 지역간 연대·협력을 촉진
 - 수도권 및 지방대도시권은 계획적인 성장관리(growth management) 등 전략적인 공간형성 방안을 모색
 - 지방대도시권은 주변 지역과 경제, 사회, 문화 등을 연계하여 경쟁력있는 중추거점 기능을 갖추도록 하고, 주변지역과는 광역·순환형 스마트인프라를 구축·운영
 - 혁신도시 등 지방중소도시는 인구감소시대의 새로운 균형발전 및 지역혁신거점으로서 기능을 강화
 - 농산어촌의 매력도 증진과 지역자원 활용으로 저밀도경제의 이점을 살려, 정주인구, 체류·교류인구, 관계인구 등 유연한 인구 전략*을 적극 활용하여 지역경제·소비 활력 증진 도모

〈그림 5-57〉 일본의 지방창생정책과 다양한 인구전략의 활용 예시

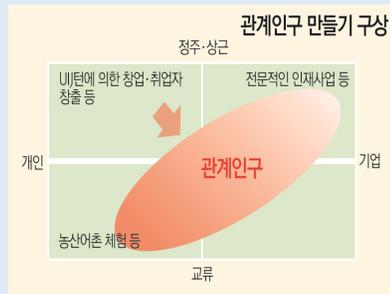
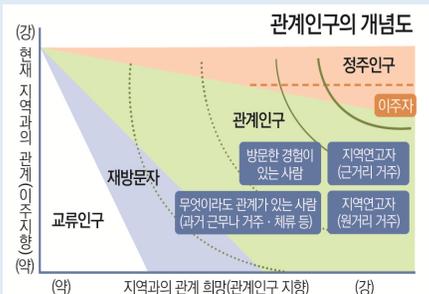
- ▶ 일본은 인구감소에 대응한 지방창생 정책을 추진하면서 '인구'에 대한 다양한 정책적 활용을 추진
 - 지방으로 사람과 자금의 유입을 강화하기 위해 다양한 인구의 정책적 활용을 모색.추진
 - U턴 등 이주에 의한 정주인구와 관광 등을 통한 체류인구 확대를 넘어, 제2기 지방창생정책(2019~2024)에서는 지방과 다양한 관계(緣)를 가진 관계인구의 창출.확대를 강조
- ▶ 정책인구의 범위 확대 : **정주 인구(이주) + 체류 인구 + 관계 인구**
 - U턴, I턴, J턴 등 이주에 의한 **정주인구**와 관광 등을 통한 **체류인구** 확대를 넘어, 제2기에는 지방과 다양한 관계(緣)를 가진 **관계인구**의 창출.확대를 강조
- ① **정주인구 확보 전략** : 도농교류 및 귀농.귀촌: U턴(고향 중소도시→대도시→고향 중소도시), I턴(대도시→지방중소도시), J턴(대도시→인접 중소도시)
- ② **체류인구 확보 전략(예시)** : 광역관광주유루트 시책 (정주인구 1인의 연간 지역내 소비액 감소분을 관광.체류인구의 소비지출 확대로 벌충하자는 전략)

〈 관광진흥을 통한 지역 체류인구 증대의 지역경제효과 〉



자료: 차미숙(2016) 인구감소시대 관광진흥을 통한 지역경제·교류인구 증대전략. 국토정책 브리프 588호. 국토연구원.

- ③ **관계인구 확보 전략** : 관계인구란 지역 이주자나 관광 체류자가 아니라 **특정한 지역과 연(관계)을 맺고 지속적이고 다양한 형태로 관련되어 지역문제를 해결하는데 도움을 주는 인구** 농산어촌 체험, UIJ턴에 의한 창업·취업자 창출, 기업 인재육성사업 등에 의해 만들어짐(기업판 고향세 활용 촉진을 위한 세액공제 확대등)



출처: 内閣官房まち.ひと.しごと創生本部. 2019.

자료: 차미숙(2020) 인구감소 시대 활력있는 지역사회 구현방향. 국토이슈리포트 제22권. 국토연구원.

- 낙후·위기지역에 대한 국가역할 강화와 국민참여 촉진
 - 새로운 여건 변화에 따라 발생가능성이 높은 낙후·위기지역을 국가 차원에서 선제적으로 발굴하고, 예방하기 위한 지원책을 강화

- 낙후지역이 보유한 지역자산을 빛내고, 주변지역과 엮어 관광자원화함으로써 새로운 활력지대로 조성하는 한편, 지역주민의 삶의질 확보를 위해 사각지대 해소와 국가-지역최적(natioanal minimum & local optimum) 목표 달성이 가능하도록 정책적 지원
- 제2, 제3의 고향갯기 운동을 통한 다지역 거주 수요와 고향사랑 기부제를 연계하거나, 유연 거주제(복수주소제) 도입·확대 등 국민참여형 지역살리기 프로젝트를 발굴 추진

(3) 지역 주도의 균형발전 정책추진체계 개편

- 국고보조금 의존 및 중앙부처 공모형 지역지원방식의 개선·축소 등 기존 중앙정부 주도의 정책추진관행 개선·탈피
 - 국고보조금 의존과 중앙부처 공모형 사업추진방식 확대로 불필요한 지역 간 경쟁과 낭비 초래, 그리고 지방재정 취약 초래
 - 지방공공시설 유지관리 적자폭 확대로 새로운 차원의 지방소멸현상 초래
 - * 지역정주민구 감소→ 시설이용수요 감소→ 시설 수익창출 한계→ 시설운영 적자 지속 악순환 → 시설 유지관리비 증대로 지방재정 취약 심화 → 지방소멸 초래

〈그림 5-58〉 지방자치단체 공공시설 운영적자 추이

지방자치단체 공공시설 운영실태 (문화체육복지기타시설)

	2014년	2016년	2018년	비 고
주요 공공시설 수	599개소	684개소	793개소	· 건립비100억원 이상(기초), 200억원 이상(광역) 지자체 공공시설 운영현황 공개대상 시설
운영비용	11,336억원	14,152억원	17,111억원	
운영수익	6,486억원	7,278억원	8,701억원	
적자규모	-4,850억원	-6,874억원	-8,410억원	

- 현행 중앙정부 주도의 정책추진 및 지원방식 탈피와 함께, 지방재정운용의 책임성과 자율성 제고방안 모색할 필요

* 지역공공시설의 통합적 유지관리를 위한 종합적 자산관리제도(Asset Management Program) 도입 운영(일본의 공공시설 등 종합관리계획 수립지침, 영국의 지방정부의 공공자산 관리 강화를 위한 기본방침, 미국의 자산관리정책 도입 사례)

○ 지역발전투자협약제도²⁰⁾ 개선으로 지역주도의 예산편성·실행 촉진

- 지역주도 사업선택 및 예산지원의 안정성 확보, 지자체 예산운용 책임성 강화를 위해 현행 지역발전투자협약제도의 실질적인 운영 및 확대(시·군 연합 주도의 일괄 자율협상 등)

- 영국의 분권협상(devolution deal)* 제도는 지방자치단체 연합체 구성 및 포괄예산제도 연동, 지역수요에 기반한 협상대상 사업내용 자율적 선택 등으로 지역 주도의 협약제도 개편 시 참고

* 영국은 2010년 광역개발기구(RDA) 폐지 이후 중앙정부 권한과 재원을 지방으로 이양하고 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권형 지역발전정책을 추진하고 있으며, 지방주권주의를 근간으로 지역경제 성장 지원과 공공서비스 개혁, 지역의 책임성 제고 목적

* 영국의 분권협상제도는 지역경제 촉진을 위해 도시권 단위로 지역연합(combined authority)을 설립하고, 중앙의 기능과 권한을 지역맞춤형 방식으로 지원하는 제도로, 영국 분권협상의 주요 특징은 지역별 맞춤형 협상을 통해 지역의 수요를 최대한 반영하는 것으로 이에는 권한이양 뿐만 아니라 지원수단의 차별화도 포함

○ 국가균형발전특별회계 개편 및 포괄보조예산제도의 실질적 운영

- 지역간 연대·협력 촉진 및 포괄보조예산제도의 실질적 운영을 위해 현행 편성주체별 계정 방식을 정책목표별 예산지원이 가능하도록 개편 검토 (예: 연계·협력계정, 혁신계정, 포용계정 등)

20) 프랑스의 계획계약제도를 본받아 지역발전투자협약제도를 도입하였음. 영국과 프랑스 모두 중앙집권 전통이 강한 국가로서 분권협상과 계획계약제도는 일부 유사성도 있으나, 공간계획체계나 도시체계, 지방분권 등 서로 다른 정책환경을 토대로 추진되고 있음. 영국의 분권협상(devolution deal)은 중앙정부의 권한이양과 함께 지역의 자율성과 책임성을 강조하고 있으며, 프랑스의 계획계약(plan contract)은 중앙정부와 지방정부의 협력적 계획수립 및 집행을 중시하고 있음

- 지역통합적 정책 추진을 위한 다양한 거버넌스의 운영 촉진
 - 광역·기초단위 행정구역 통·폐합, 행정협의회, 특별지방행정기관 등 다양한 거버넌스의 자율적인 구성·운영을 촉진하는 한편, 중앙정부 지역실행조직의 광역적 정비와 연대를 도모
 - * 특별지방행정기관의 정비를 통해 중앙정부 기능의 지역화와 분권형 균형발전 정책전달체계 마련

2) 지역경제 활성화 전략: 지역산업정책 중심

(1) 지역산업 육성을 위한 지역 R&D사업의 체계화 및 정체성 강화

- (지역R&D사업의 기준) 국가균형발전정책(국가균형발전 5개년계획 등)의 추진을 위해^{①(목적)} 균특회계 재원으로^{②(재원특성)} 중앙부처가 지원하고 지자체가 주도적으로 기획·관리하는^{③(추진주체)} R&D사업으로 기준으로 명확화
- (지역R&D사업의 정체성 강화) 균특회계 사업의 신규편성 시, 지역사업 기본요건*의 충족 여부를 사전 확인·점검하기 위한 “(가칭)지역성(영향)평가” 실시
 - (지역사업 기본요건) ①사업의 목적(지역간 형평성 증진, 지역별 효율성 증진), ②사업 대상의 지역구분, ③지역 간 지원대상 차별화, ④지역간 지원기준 차별화, ⑤정책효과 지역성 등의 요건 중 → 최소 1개 이상의 요건을 구비한 사업
 - (국가R&D 대비 차별성 확대) 사업목적, 사업효과, 사업내용 모두 “지역” 사업으로서의 요건 내지 특성을 명확하게 설정하여 추진
 - * (사업목적·목표 측면) ①사업 추진을 통해 해결하려는 문제·이슈의 균형발전 연관성, ②사업 성과목표·지표의 균형발전정책과의 부합성 등
 - * (사업효과 측면) ①균형발전 기여(영향), ②지역사회적 가치 창출 여부 등
 - * (사업내용 측면) 균형발전정책 목적(지역과학기술 진흥, 지역기업 혁신성장지원, 지역산업 육성 → 지역경제 활성화)과 긴밀히 연계되는 지원내용(예: 지역별 타깃산업 육성, 지역별 혁신주체의 역량 강화 등)을 사업화 성과(고용, 매출) 창출 중심으로 추진

- (지역R&D사업의 추진방식 개편) R&D사업화 성과를 획기적으로 제고할 수 있도록 지원방식 다양화 추진
 - (R&D과제) (非R&D사업과 연계하여) 시장수요형 신기술에 대한 개발타당성 분석, 시장성·사업성 조사분석, 사업전략 수립, 리스크관리계획 등 사전 기획(pre-R&D)에 대한 지원 확대
 - * '수요자 니즈 반영 → 디자인·기능 도출 → 필요기술 개발'의 Pull형 R&D과제 도출을 위한 기획, 사업화분야 R&D과제로서 시장성·사업성 조사·분석 및 사업화 기획 등에 필요한 자원, 정보, 방법론 등을 종합 지원
 - * 기술성 위주로 구성되어 있는 R&D과제 선정 평가항목에 경제적 성과, 비기술적 요인 관련 평가항목 및 배점을 대폭 확대
 - (非R&D과제) 시도별 지역기업 및 혁신주체 대상의 수요조사를 정기적으로 실시하고, 이에 근거한 체계적인 과제기획을 통해 수요자 관점의 종합 지원체계 구축
 - * 지역기업의 성장단계, 기술역량수준 등을 고려한 맞춤형 지원서비스를 강화하고, 산업생태계 조성 차원의 패키지 지원을 확대
 - * '사업공고 → 사업계획서 평가 → 지원' 등의 형태로 획일화되어 있는 공급자 중심의 지원 프로세스를 지원효과 창출 중심으로 개편
- (지역R&D 핵심기술 확보전략) 타깃산업 유형별 성장가능성 및 관련 기술의 혁신성을 고려, 타깃산업별 핵심기술 확보전략의 차별화
 - (주력산업) 차세대 성장동력 확보를 위한 전략품목 및 핵심기술 위주로 지원하되, 핵심기술 유형(로열티창출형, 신기술탐색형, 비용절감형)별로 차별화 지원 강화
 - * (로열티창출형) 선행특허가 없는 혁신도전적 기술로 원천특허 확보를 통한 기술매출이 가능한 기술 ⇒ 선도분야 최고 연구자의 선정 또는 지역간 협력R&D로 추진
 - * (신기술탐색형) 국내 최초로 도전하는 기술에 대한 성공 가능성 확인을 위해 선행 연구를 필요로 하는 기술 ⇒ 산학연협력R&D(소액 단기형)로 추진
 - * (비용절감형) 주력제품 개발에 필요한 핵심기술로, 로열티를 지불하고 확보할 수 있는 기술 ⇒ 기술개발과정에 해당 기술을 최종 사용하는 수요기업의 참여 의무화
 - (미래신산업) 신시장 창출의 신속 추진을 위해 'R&D+인력+기반(실증)' 패

키지형 지원을 통한 융합기술·혁신기술 확보

(2) 지역주도 지역산업 육성체계의 확립

- (지역 주도의 통합계획(지역혁신성장계획) 수립 → 통합협약 체결 → 통합 추진)
부처별·사업별 칸막이 구조로 진행되고 있는 지역R&D사업을 수요자인 지역 주도로 기획·추진할 수 있도록 각 지역이 통합계획을 수립토록 하고, 이를 토대로 통합협약* 체결하여 사업 추진

* "지역 주도의 통합협약"은 균특법(제20조)에 명시된 「지역발전투자협약」을 지역R&D 분야에 적용하여 추진

- (【중양】통합계획 수립대상 지역R&D사업의 대폭 확대) 現 지역혁신성장계획의 11개 사업* 외, 지역별 타깃산업, 지원대상 기업군, 공간범위(클러스터) 등이 일부 중첩되는 사업을 연계할 수 있도록 각 부처의 전체 지역 R&D사업으로 확대

* 지역혁신클러스터육성(R&D, 비R&D), 사회적경제 혁신성장(R&D, 비R&D), 스마트특성화 기반구축(이상 5개 산업부), 지역연구개발혁신지원, 지역균형발전SW. ICT융합기술개발, 연구개발특구운영및인프라지원(이상 3개 과기부), 지역특화산업육성+(R&D, 비R&D)(이상 2개 중기부), 지역선도대학육성(일반회계, 교육부)

- (【중양-지역】중양 통합공고 → 중양-지역간 협약체결 → 지역별 통합 추진) 해당 부처 및 지자체 장이 공동으로 통합계획 협약을 체결하고, 각 부처는 협약에 따라 지역이 주도하여 수립한 계획을 적극 지원

* 지역주도형 집행체계 강화를 위해서 중앙이 담당하던 일부 과제관리 권한을 지자체로 이관하는 방안의 검토 필요

〈표 5-21〉 지역R&D사업 과제단위 이관 방안(안)

구분	현행		개선		비고	
	중앙	지역	중앙	지역		
사업 (계획)	기획	△	△	△	정부: 메뉴제시, 지역: 계획수립	
	평가·심의	○	×	○		정부: 지역계획 심의
	협약	·	·	○		정부·관계기관 협약
	과 제	공고	○	×	→ △	지역중심
		기획	×	○	→ ×	
		평가	△	△	→ ×	
		사업자 확정	○	×	→ △	
		협약	○	×	→ ×	
		사업비지급	○	×	→ ×	
		관리	△	△	→ ×	
	성과평가	○	×	○	정부: 시도의 종합성과 평가	
	거버넌스	○	×	○	지역: 지역혁신협의회(추가)	

- ([중양]종합성과 평가) 사업 집행후, 균형위·부처 협력으로 각 지자체가 수립한 계획에 대한 실적 및 성과를 평가, 차년도 협약시 피드백
- ((지역)기획·평가 전담기관의 설치·운영) 부처별 사업간 통합·연계 추진을 위한 지역 차원의 기반으로서 통합계획 수립을 전담 수행할 실무기관 설치
 - 지역별로 지역R&D사업의 기획·평가기능을 총괄 수행하는 전담기관 설치 → 지역R&D 추진주체(지역혁신협의회, 지역과학기술위 등)의 전문성 지원
 - 총괄전담기관은 지자체 출연연(발전연구원)의 부설기관보다는 독립 재단법인*으로 설치
- * 조사·연구 및 경영(인사·예산 등)의 자율성·독립성을 보장하고, 운영재원의 안정적 확보 등을 지원하기 위해 국비지원(기평비 포함) 필요
- ((중양)균형위-예산전문위 협력 강화) 지역R&D 평가, 예산심의 등의 과정에서 균형위와 국가과학기술자문회의 간의 협력 강화
 - 균형위(균특회계 지원계정 지역R&D분야 평가자문단)와 국가과학기술자문회의(기계소재전문위 지역소위) 소속 전문위원으로 협의체 구성 → 지역

R&D 투자방향 설정, 예산심의, 효율화방안 도출 등을 공동 수행

(3) 시도별 타깃산업 조정

- (지역별 타깃산업의 통합·단순화) 지역의 산업여건 및 특성을 고려하되, 지역의 성장·혁신기반이 일정 수준 확보된 산업을 중심으로 타깃산업의 통합·단순화(※시도별 4개 내외)
 - * (통합·단순화 방법) ①(중앙)기존 지역별 타깃산업을 분석하여 '산업구성 표준모듈(100여 개)' 제시 → ②(지역)'산업구성 표준모듈'을 조합하여 지역별 타깃산업을 자율 결정(※전략성과 자율성을 동시에 만족)
- (지역주력산업) 스마트화, 전환촉진 등이 필요한 업종 중심으로 선정
 - * 주력산업 전환촉진 : 급격한 경기침체에 직면한 산업을 대상으로 업종전환, 다각화, 공급망(Supply-Chain) 다양화 등을 통해 정착률 및 회복력 강화 유도
 - * 주력산업 스마트화 : 제품의 고부가가치화 및 차세대 제품의 개발(제품혁신), 제조 공정의 디지털·지능화(공정혁신), 제조의 서비스화(新사업영역 확대) 등을 통해 제조업의 혁신성장 촉진
- (미래신산업) 지역의 성장기반이 취약한 점을 고려, 국가산업전략(8대 신산업, 13개 혁신성장동력분야 등)과 연계하여 시도별 2개 이내로 조정
 - * '국가적 미래신산업의 지역적 전개' 관점에서 중앙과 지역간 협의·조정 필수
- (지역R&D사업 구조개편) ①상용화기술 → 산업원천기술, ②단기성과 기술 → 파괴적 혁신기술, ③개별업종 고유기술 → 업종간 융합·핵심공통기술, ④요소기술 → 플랫폼·시스템기술 등 4차 산업혁명에 전략적 대응이 가능한 사업구조로 전환
 - (지역R&D사업의 타깃산업 선정 단위) 기존 개별산업 단위 → 기존 개별산업들의 가치사슬 연계에 기반한 (미래 시장수요 대응에 적합한) 융합산업군(群) 단위로 타깃산업 선정
 - (타깃산업별 발전전략 차별화) 융합산업군별 혁신역량 및 성장가능성을 고려하여 신시장·신산업 선점형, 미션·목적지향형, 생태계육성형 등의 다원적(多元的) 사업구조로 추진

(4) 지역혁신기관 역할·기능 조정 및 관리체계 강화

- (지역R&D 관련 NIS·RIS기관 간 기능조정) 중앙에서 제시한 기능조정 기본지침에 따라 지자체 자율로 기관간 기능조정 추진
 - (중앙) 지역혁신기관의 보유 자원, 역량, 특성 등을 종합적으로 고려하여 기관간 역할분담의 기본방향·원칙* 설정 → 각종 지역R&D사업의 운영지침에 반영하여 신규과제의 기획·추진시 적용 의무화
 - * 기관간 특화 핵심·보조기능(지원서비스)은 '서비스 제공의 공간적 범위', '제공하는 서비스의 특성', '서비스 전달체계', '지원대상 산업·연구자' 등을 기준으로 설정
 - (지역) 기관 역량, 지원기업·연구자 특성, 지역여건, 추진사업 현황 등을 종합적으로 고려, 기관 특성화를 위한 기본방향 및 세부과제 도출
- (지역R&D사업 참여 NIS기관의 사전 선별) NIS기관의 RIS성과, 수행기능에 기반한 기관 유형화* 등을 통해 지역R&D사업 참여 대상 NIS기관의 선별화 검토
 - * R&D수행기관, R&D지원기관, 기존 주력산업 주도형 기관, 미래신산업 창출형 기관 등 NIS기관별 특성을 고려하여 NIS기관의 유형화 추진
- (지역혁신기관간 연계·협력 강화) 지자체 주도의 지역혁신기관 기능조정 이후, 기관별 성과관리, 기관간 연계·협력 확대 등과 관련한 지자체의 역할 및 책임성 강화
 - (지역혁신기관에 대한 임무중심형 기관평가 실시) 지자체 주도의 통합 자체평가(지역사업평가단) → 자체평가에 대한 중앙기관(산업부, 중기부, 과기부, 국가과학기술연구회 등)의 상위평가 절차를 통해 평가의 현장성 제고
 - * NIS·RIS기관에 대한 지자체의 기관평가가 가능하도록 관련 법률(과학기술분야 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(출연(연) 지역분원), 공공기관의 운영에 관한 법률(전문연) 등)의 개정 필요
 - (지역혁신기관간 연계·협력 강화) 연계·협력(수평적 네트워크) 활성화를 위한 지원프로그램*을 확대하고, 지역별 산업·과학기술 여건, 기관간 관계특성 등을 고려하여 기관간 연계·협력체계의 유형화 추진
 - * 지원사업 기반의 연계협력활동(회의, 워크숍, 세미나 등)과 관련한 예산의 적정화를 통해 제도적 연계협력체제(수직적 네트워크)의 단순·통합화 추진

- * 기관간 연계·협력 강화를 통해 지역기업에 대한 '연구개발 전과정(R&D기획)', '연구개발 실행단계', '연구개발 후공정(기술사업화)' 등의 전주기적 지원 강화
- (지역혁신기관 역량강화 지원) 기관별 특성화 분야 및 핵심기능의 역량 강화를 위한 (관련부처간 협업사업을 통한) 특례지원 실시
- * 구조조정 이행 NIS·RIS기관 대상으로 연구장비의 성능업그레이드 및 유지보수비, 기관 전문인력의 역량강화를 위한 교육훈련비 등의 운영비를 특례 지원

3) 지역 혁신을 위한 특화된 과학기술 R&D 강화 전략

- 지역이 과학기술 및 관련 산업의 부흥을 통해 혁신할 수 있도록 지속가능성, 자생성, 예견적 거버넌스를 강화해야 함
 - 이를 통해 각 지역 강점 분야의 연구개발 강화로 지식 생산의 기반을 만들고, 생산된 지식을 활용하고 확산할 수 있는 혁신 체제를 구축해야 함
- 더불어 지역에서도 삶의 질을 보장받으며 살 수 있는 정주 환경 및 관련 인프라 조성하고, 지역 경쟁력 유지를 위해 지식의 생산(연구개발) 기능을 강화하며, 지역의 현안에 대해서는 지역 스스로가 정책을 기획하고 집행할 수 있도록 역량을 강화하는 방향으로 전략을 제안

(1) 지역 강점 분야 및 미래 지역 현안 R&D 강화

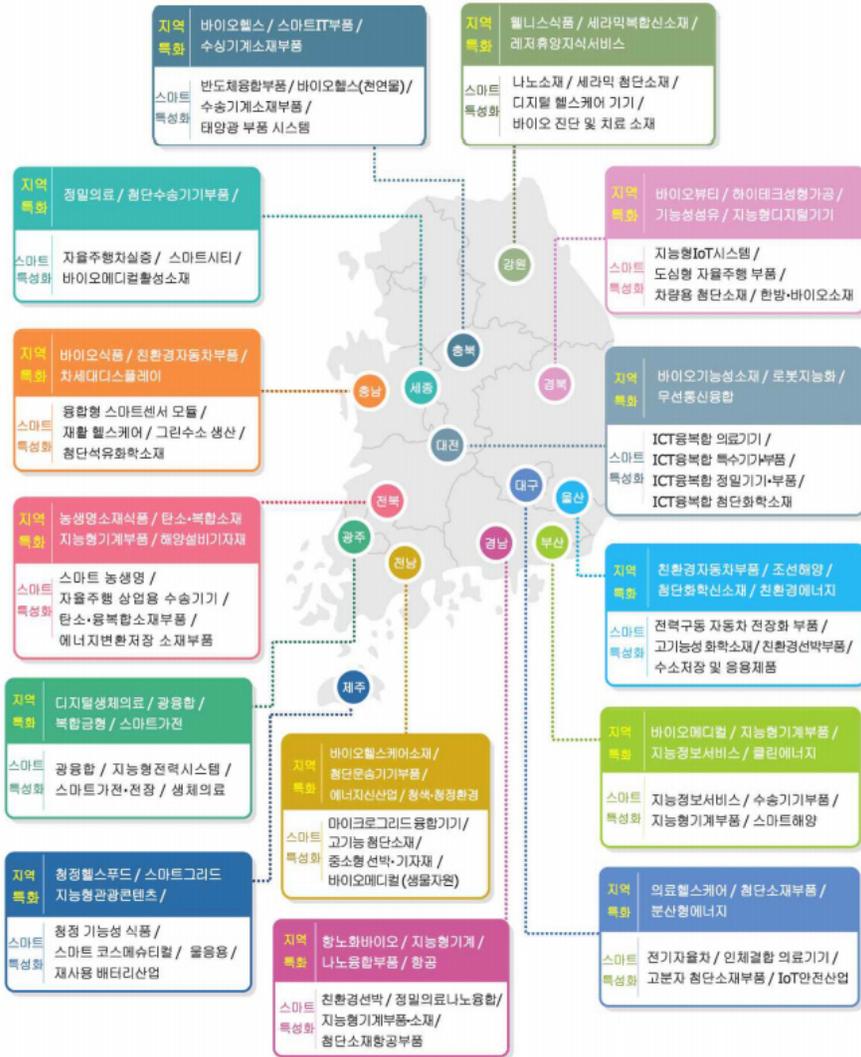
① 지역 강점 분야 R&D 선택과 집중 필요

- 2019 관계부처합동으로 마련된 국가균형발전 프로젝트의 지역 희망 전략 사업 분야를 살펴보면, 바이오, IT, 첨단소재, 정밀기계 등 대부분 공통된 미래유망기술이 지역별로 특색없이 분배되어 있음
 - 따라서, 정부나 민간 투자의 유치를 위해 지역 간 불필요한 경쟁을 부추기거나, 실질적으로 특정 지역에 투자의쏠림이 발생할 경우 지역에 특화된 전략을 마련하지 못한 경우 장기적 성장 동력 확보에 한계를 가지게 됨
 - KISTEP에서 발간한 「2019년 지역 R&D 실태조사」에 따르면, 첨단소재 분야를 보더라도, 경기과 서울의 투자집중 경향이 뚜렷하며, 이들 수도권

을 제외한 다른 광역권 내에서도 R&D 투자 규모의 편차가 심하게 나타나는 것으로 조사되었음

- NTIS 데이터를 통해 현재 지역별로 어떤 분야의 R&D에 집중하고 있는지 살펴보면, <그림 5-63>와 같이 주요 광역시에서 바이오, 생명 분야는 모두 공통적으로 수행되고 있는데, 이는 지역 희망 주력산업에서 살펴본 바와 같이 대다수의 지역이 바이오, 생명 분야의 투자 유치를 희망하고 있는 경향과 동일함
- <그림 5-63>에서 바이오, 생명 분야를 제외하면 각 지역별로 기계, 농식품, 뇌과학 등의 특화 가능성이 높은 분야도 나타남을 알 수 있는데, 관련 분야에 있어 R&D 역량, 대학, 연구소 등 지식인프라, 연관 산업 등 지역 경쟁력 분석 등을 통해 전략적으로 R&D가 수행될 수 있도록 해야 함

〈그림 5-59〉 지역희망 주력산업



자료: 2019 국가균형발전프로젝트, 관계부처합동

〈표 5-22〉 NTS 데이터를 통한 주요 광역시별 국가연구개발사업 수행 분야

서울	· 바이오, 생명 · IT	인천	· 바이오
부산	· 기계 · 농식품 · 바이오, 생명	광주	· 바이오
대구	· 기계 · 바이오, 생명 · 뇌과학	대전	· 바이오 · IT · 기계 · 에너지 · 자원 · 원자력

② 미래 지역 현안 관련 R&D를 통한 신성장 동력 마련

- 미래유망기술과 관련 신성장 동력 외에도 앞서 표 4에서 살펴본 바와 같이 지역이 앞으로 마주할 미래와 관련한 지역 현안에 대한 R&D를 미리 준비할 필요가 있음
 - 특히, 기후/환경에 대한 대응 기술, 경지면적 감소로 인한 농업 위축, 활용 가능한 담수 부족 및 수질 문제, 디지털 전환 관련 지역 디지털 대응 격차, 스마트 시티, 새로운 에너지 산업 대응 기술 및 인프라 등 지역 성장 거점 마련을 위한 구심 기술 등 미래의 지역 현안에 대한 R&D 필요
- 이를 위해 지역 현안에 대해서는 지역 싱크탱크가 스스로 기획하고 이를 바탕으로 정책이 설계·집행 될 수 있도록 연구기획의 체계의 개선이 필요함
 - 중앙 정부는 각 지역별 자율성을 최대한 보장하는 가운데, 지역 간 상충, 갈등 사항에 대해 균형적 시각으로 이를 중재, 조정하는 역할에 집중
- 특히, 중앙 부처에 의존적인 연구개발의 수행은 정부(또는 정권) 기조의 의존성이 매우 높아, 실제 지역 현안의 해결 또는 지역 산업 기여 가능성이 높은 연구 주제에 몰입할 수 있는 여건을 조성하지 못할 수 있음²¹⁾

21) 이는 앞서 국가연구개발사업의 지역 기관들의 수행 분야를 분석을 통해서도 살펴볼 수 있었

- 또한, 지자체 또는 지방의 싱크탱크에서 수립되는 정책이 충분한 전문성을 가질 수 있도록 기획 역량 제고를 위한 중앙 정부 차원의 지원도 매우 필요할 것으로 판단

(2) 지역 R&D 역량을 견인할 지식 인프라 강화

① 좋은 인재가 몰릴 수 있는 지역 여건 마련

- 지역에 고급 과학기술 인력이 모일 수 있도록 정주여건의 격차 개선 등을 통해 지역 삶의 질을 전반적으로 제고하려는 노력이 필요
 - 현재 한국판 뉴딜, 균형발전 등 관련 정책을 통해 지역 산업, 지역 혁신, 지역 일자리 차원의 여러 정책들이 추진되고 있으나, 근본적으로 수도권과 지역의 정주 환경의 격차를 최소화할 수 있는 정책 설계 필요
 - 특히, 미래에는 교통, IT 기술의 발전으로 직주 개념이 점차 완화되고 거주 유연성이 높아질 것으로 전망되고 있어, 관련 스마트 인프라 구축, 첨단 교통 수단의 지역 혜택 강화 등 반드시 수도권 거주를 고집하지 않아도 될 수 있는 여건 마련을 미리 정책적으로 준비할 필요

② 광역권 확대를 통한 지역 거점기능 강화

- 인구감소, 출생률 감소로 인해 모든 지역을 균형발전 관점으로 접근하는 것은 상당히 비효율성을 야기할 수 있으므로, 시도 통합, 광역 협력 등을 더욱 확대하여 확대된 지역 거점을 육성할 필요가 있음
 - 확대된 지역 거점을 통해 주거 및 삶의 질 향상을 위한 인프라를 규모있게 구축하고, 이들 광역권이 지역경제 진흥을 위한 구심점 역할을 할 수 있도록 관련 체계를 정비해야 함

는데, 보건 의료, 소재/부품/장비, 정보/통신 등의 비중이 매우 높게 나타나고 있어 각 지역별로 혁신 클러스터를 조성하는 목적에 비추어 볼 때 그 의미가 점차 퇴색되고 있다고 해석할 수도 있음. 따라서, 각 지역의 강점 분야 또는 현안 해결을 위해 지역별 특화된 분야에 연구 개발사업이 집중될 수 있도록 관련 여건과 환경을 만들어줄 필요성이 높음

- ※ 실제 부울경 메가시티, 대구경북자치도 등 시도 통합을 통한 광역권 협력에 대한 논의가 활발히 일어나고 있으며, 이러한 광역 협력을 통해 지역주도형(자치분권, 균형발전 등) 행정체계 구축을 근본적인 지향점으로 설정하고 있음
- 광역권 확대를 위한 법·제도적 정비 사항, 중앙-지방 간의 역할 분담 등을 위한 행정적 체계 등의 관련 논의가 활발히 일어나도록 해야 함

③ 지역 특화 분야 관련 지역 대학 경쟁력 강화

- 대학은 지역 과학기술·산업 경쟁력 강화를 위한 지식 인프라의 역할 뿐 아니라, 직접적인 연구개발을 위한 혁신 주체로 지역 과학기술 경쟁력 강화를 위한 중추적 역할을 수행해야 함
 - 특히, 국가연구개발사업의 수행 주체를 살펴보면 지역의 경우 지역 대학이 연구 수행 주체로서 중요한 역할을 수행하고 있음
 - ※ 예) 대구-경북대학교, 대전-KAIST, 강원-강원대학교, 전북-전북대학교 등
 - 다만, 지역 대학의 연구개발 수행의 주요 분야를 살펴보면 보건의료, 기계, 정보/통신 등으로 지역별로 큰 차별성을 보이기보다는 국가적 또는 중앙 정부 차원의 중점 사업 관련 과제의 수행에 주로 치우친 것으로 보임
- 따라서, 지역에 특화된 과학기술분야 및 연관 산업 잠재성 등을 평가하여 지역 과학기술 경쟁력을 제고할 수 있는 분야에 지역 대학 연구 비중이 높아질 수 있도록 관련 연구개발 체계를 개선할 필요가 있음

④ 지역 출자, 출연 기관 역할 강화

- 대학과 더불어 지역에서 연구개발 수행 주체로서 높은 비중을 차지하는 혁신 주체는 지역 출자 또는 출연 기관으로, 이들 기관이 지역 대학 또는 지역 산업체와 매개 역할을 강화할 수 있도록 해야 함
 - 각 지역별 테크노파크, 지역산업진흥원 등이 직접 연구개발 수행뿐 아니라, 국가연구개발사업 등을 통해 지역 대학, 기업에 연구 분야 정보 제공, 연구비 투자 등의 수단으로 직간접적으로 매개 역할을 수행하고 있음

- 지역 출자, 출연 기관이 가지는 공공성을 고려할 때 이들 기관이 지역 혁신 클러스터 구축을 위한 중심 주체로 역할 할 수 있도록 해야 함

(3) 상생을 위한 중앙-지역 간 R&D 협력 강화

① 기술과 정보의 교류·협력 활성화(지식 기반 인프라 확대)

- 지역 대학, 출자/출연 기관의 역할 재정립과 더불어 이들 지역 혁신 주체들이 정부출연연구소 등과 같은 중앙 연구기관과 협력을 확대해야 함
 - 특히, 정부출연연구소들이 주로 국가적 차원에 아젠더에 집중할 수 밖에 없어 상대적으로 지역 문제에 대해 소홀할 수 있으나, 이들 기관이 가진 인적·기술적 경쟁력이 지역의 연구 수행 주체의 역량 제고에도 기여할 수 있도록 지역센터, 지역분원의 적극적 활용 방안을 모색할 필요가 있음

② 지역 과학기술/산업 인프라 확대를 위한 중앙-지방의 협업 강화

- 해외 클러스터의 성공 사례 분석에서도 살펴본 바와 같이 단순히 분야 유사성을 중심으로 집적하는 물리적 클러스터 보다는 혁신 주체간 협력 및 시너지를 강화할 수 있는 유기적 연계 환경을 만들어 주는 것이 중요
 - 지역주도의 혁신성장 기획을 바탕으로 지역 혁신 주체를 중심으로 연구개발을 수행함과 동시에 이들 연구개발 결과가 실제 경제적 성과로 연결될 수 있도록 관련 법률, 제도, 금융 등 관련 인프라가 적시에 이들을 지원할 수 있도록 중앙-지방 협업 체계가 구축되어야 함
- 필요하다면 정부는 현재 수행 중에 있는 지방과학기술진흥종합계획* 등에 지역 혁신주체의 역량, 리더십 구축 등과 더불어 이들 지원 인프라가 제도적으로 안착하고 실제 지역 과학기술 경쟁력 강화에 기여할 수 있도록 관련 계획을 정비할 필요가 있음

* 현재 제5차 지방과학기술진흥종합계획(2018~2022)가 시행 중에 있으며, 과학기술을 통한 지역주도 혁신성장 실현을 비전으로 하고 있음

4) 매력적인 공간만들기 전략

(1) 복합화 및 플랫폼화, 소규모화의 병행 발전

① 복합화: 원스톱 서비스가 가능한 다기능 문화공간의 확대

- 지역 생활권 내에 복지 및 문화, 체육 등 다양한 기능을 충족시킬 수 있는 다기능 문화플랫폼의 구축이 이루어질 것임
 - 아이를 돌보면서 책을 읽고 문화생활도 함께 할 수 있는 문화와 복지, 사회 서비스가 함께 이루어지는 공간에 대한 요구가 많아질 것임
 - 이러한 공간은 지역민들 간의 소통이 이루어지게 할 뿐만 아니라 개인의 생활을 풍요롭게 하는 공간으로 작용할 것임
 - 예를 들어, 매일 저녁 다양한 문화 모임과 강좌 등이 있으면서, 지역민(아마추어) 혹은 지역 예술가가 전시하고 공연할 수 있는 공간이 있고, 그 고장(마을)의 역사, 문화, 사람, 자원을 잘 기록하고 전달하는 공간으로 생활권 내에서 서비스가 이루어질 수 있도록 구성하는 것이 필요함

② 플랫폼화

- 다기능 복합문화플랫폼은 사람들이 가장 많이 이용하는 도서관 등을 중심으로 대표적인 복합 문화공간 모델로 조성함으로써 활용성을 높일 수 있음
 - 복합문화플랫폼은 문화관련 시설의 연계와 접근성 강화를 통한 문화서비스 전달체계를 구축하는 것이 중요함. 특히 문화서비스 접근성의 개선이 필요한데, 이를 위하여 생활 곳곳에서 이미 조성된 문화관련 시설을 통하여 문화서비스를 받을 수 있는 체계를 만들어야 함
- 여가-문화공간 및 시설 관련 정책에 있어 각 단위 지자체별 건립보다는 문화공간 및 시설을 인근 지역 몇 개 지자체가 함께 이용-관리하여 투자 중복성을 피하고 운영 및 관리의 효율성을 제고하며 다양한 프로그램 제공할 수 있는 방안으로 모색되어야 함
 - 공동 조성의 경우 일정 정도 규모를 갖출 수 있어 다양한 여가-문화 프로그

램이 가능하여 증대하는 다양한 여가·문화 수요와 욕구에 탄력적으로 대응하기 용이할 수 있음

- 지역의 문화와 여가, 관광정책의 추진은 공간과 공동체 중심의 정책으로 생활문화공간을 문화플랫폼으로 하여, 마을과 동네를 예술가 또는 문화예술 활동가들과 결합시키는 프로그램이 운영되도록 해야 함
 - 생활문화·생활예술에 대한 정책적 강조와 기반시설 확대로 문화·예술을 누구나 일상에서 당연히 누려야할 권리로 인식하게 되고, 활동영역이 넓어지면서 전문예술과 생활예술의 경계도 모호해질 것으로 예측되고 있음
 - 생활문화 혹은 생활관광관련 정책이 단순히 공간 중심의 지원정책에서 벗어나 문화예술인이나 단체, 기획자 등을 지원하여 생활문화, 동네문화, 마을문화를 활성화시켜 생활공동체를 복원 또는 회복해나가도록 하는 것이 필요함

③ 소규모화

- 국민들이 다양한 문화예술장르에 접근 가능하고 문화를 향유할 권리가 보장되어야 하는데, 실제 문화기반시설은 지역 간 불균형이 발생하고 있음. 이에 국민들의 일상생활에서 가까운 곳에서 문화서비스를 제공받을 수 있는 작은 규모의 문화시설이 점차 증가하고 있음
 - 소규모 문화시설은 공간적 접근성을 개선하여 대중의 정보격차를 해소하기 위한 공익적 목적에서 출발하였는데, 이용자(민간)의 관점에서 작은도서관의 가치(이용 이유)는 공간적 접근성(가까움)에서 효용이 발생하고 있음(김홍규, 2019)
 - 사립 및 공립 작은도서관 모두 증가 상황으로 2007년을 기준으로 2017년 사립은 2.2배, 공립은 1.5배 수준이 됨(김홍규, 2019)
- 국민들의 여가 문화욕구가 다양해지면서 기존의 고정된 대형 문화시설에서는 접근성 측면에서나 제공 프로그램 측면에서 제약이 따름으로 지역 내에 소규모 다양한 문화시설의 공급이 증가할 것으로 예상됨

- 인구감소시대에 시설 조성 중심에서 유휴·노후 시설을 활용하여 문화를 통한 지역재생과 병행하는 정책효과를 지향하고자하는 소규모 문화시설의 조성이 더욱 중요하게 대두될 것임
- 그러나 작은 문화시설의 운영이 본래의 목적인 공공성에 부합할 수 있도록 유도하고 콘텐츠 등 운영의 질적 제고를 꾀하기 위해서 지역 문화발전에 기여하는 문화시설이 되도록 관리해 나가야 할 것임

(2) 노후 시설 및 유휴자원의 활용

- 산업화시대에 개발된 수많은 시설들이 산업환경의 변화와 시간의 경과에 따라 노후화되고 쇠퇴하게 되었음. 이에 따라 어떻게 하면, 이들 자원과 시설을 보전하거나 재활용을 하여 지역을 활성화할 것인가가 중요한 이슈가 되어 왔음
- 이러한 움직임의 대표적인 도시재생의 경우, 영국, 일본 등에서 볼 수 있듯이 노후 시설의 개선과 창조적 활용이 중요함. 특히 문화와 관광은 도시재생에 있어서 중요하게 다루어지고 있으며, 실제 사업의 내용에 있어서도 다수를 차지하고 있음(김향자, 2015)
- 산업단지, 폐교, 저이용 시설 등 유휴자원의 활용은 지역균형발전에 있어서 중요하게 다루어지고 있음.
- 최근의 소비트렌드 변화 중에서 두드러진 변화는 감성적인 공간에 대한 수요와 지난 근·현대기의 흔적과 기억, 역사성과 시간성을 가진 유산자원들에 보전 및 복원에 대한 변화가 있음(성곽 복원, 옛가로 살리기 등)
- 전국적으로 노후되어 있는 여가 및 체육 등 문화기반시설의 개보수 등 기능 활성화가 필요함
- 전국 총 2,733개 시설 중 588개 시설(약 21.5%)이 개관한지 25년 이상인 노후시설임(2016년). 앞으로 2040년이 되면, 기존의 시설의 노후화는 2배 이상이 될 것임으로 이에 대한 정책이 필요함(장훈, 2018)

- 저이용 및 노후 관광지의 경우에도 본래의 관광 기능 및 역할 재생과 회복 등을 위한 재생이 확대되고 있음. 이는 관광시장과 수요 변화에 부합하도록 기존 시설의 기능과 역할을 변화시키고 새로운 매력을 창출하게 될 것임

(3) 협력적 초광역 관광자원 활용 및 상생전략

- 문화·관광 정책은 실제적으로 개별 지방자치단체를 중심으로 추진되어 왔다고 볼 수 있음. 그러나 2000년대 들어서면서 문화정책에서는 역사문화권의 설정 및 개발에서, 관광정책에서는 광역관광권 개발사업을 통하여 지방자치단체 간 협력적으로 사업을 추진해 오고 있음
- 국가적인 측면에서도 자연재해, 환경문제, 도시집중으로 인한 주민들의 다양한 욕구 발현 등의 문제는 개별 지방자치단체의 재정지원이나 행정력만으로 해결하기 어려운 문제들이고 지방자치단체 간 협의와 공동의 노력을 통해서 다양한 차원의 광역행정수요에 대응할 필요가 있음
 - 이와 같은 자치단체간 협력을 통한 자원 및 시설의 개발, 문제의 대응은 더욱 확대될 것이며, 특히 관광에 있어서는 교통과 기술의 발달이 가속화됨에 따라 관광객의 이동과 소비가 한 곳에서 이루어지는 것이 아니라 보다 광역적으로 확대될 것으로 판단됨
- 국가균형발전위원회에서는 균형발전의 새로운 접근방법으로 초광역협력 사업을 적극 발굴하여 추진하고자 하고 있음. 이는 지방자치단체 간 자발적 협력을 통해 초광역적 경제·생활권역 단위의 다양한 협력사업을 발굴하여 기존 행정구역 단위 균형발전사업의 한계 극복하고자 하는 것임
 - 초광역협력 사업은 ① 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘는 정책 및 행정수요에 대응하기 위해 ② 복수의 지방자치단체가 공동으로 또는 협조하여 추진하는 사업으로서 ③ 초광역적 경제·생활권역의 형성·발전에 기여할 수 있는 사업으로 추진될 것임(국가균형발전위원회, 2020)

- 이와 같은 초광역 협력사업의 추진은 국가균형발전을 위한 지역의 국제 경쟁력 강화와 이를 뒷받침할 수 있는 행정 및 제도적 인프라의 구축, 국민보건 및 재난재해, 환경 문제 등 단일 지자체가 감당하기 어려운 이슈에 대응할 수 있는 광역적 공공서비스의 마련, 그리고 적절한 광역행정협력시스템의 작동을 위한 효과적 거버넌스의 구축 등에 대한 새로운 접근법이며, 더욱 확대될 것임

(4) 지역의 자산을 기반으로 한 지역만의 독특성, 매력성 강화

① 지역이 보유한 자산가치에 대한 새로운 조명

- 지역의 정체성은 지역민의 자부심이며, 또한 지역의 숨은 장소에 대한 관심 증가에 따라 매력적인 장소만들기를 추진함
 - 지역의 명소 중심에서 벗어나 거리나 마을, 시장 등 진정성 있는 일상공간을 찾아다니는 새로운 개념의 여행이 확산되고 있음
 - 최근 여행의 흐름이 소확행(소소하지만 확실한 행복)에 맞춰지고 있는 것은 주목할 만함. 이러한 트렌드가 지속될 것으로 보임
 - 창조적 장소만들기를 위해서는 (1)장소성과 문화 (2) 리더십 (3) 협력적 도시공동체가 필수적으로 결합되어야 함을 강조함
- 지역학의 육성을 통한 지역의 창조적 장소만들기 추진함으로써 지역 공동체 내부의 공유의 역할을 새로운 방향으로 추진해나가도록 함
 - 미래지향적인 지역학을 통하여 개발 혹은 소실의 위기에 놓인 지역 내 공공문화자산의 보전과 활용은 물론, 공동체성 및 시민의식 강화, '콘텐츠'의 활용을 통한 외부와의 소통 및 지역경제 활성화의 유용한 수단으로 활용하도록 함(노영순·이상열, 2018)
 - 이에 따라 지역학과 문화정책의 선순환적 발전을 위한 기반 구축(법제도적 여건 개선 등)과 함께 지역학과 연계한 지역의 문화환경 개선, 지역학을 통한 지역문화 활성화 등을 추진하도록 함

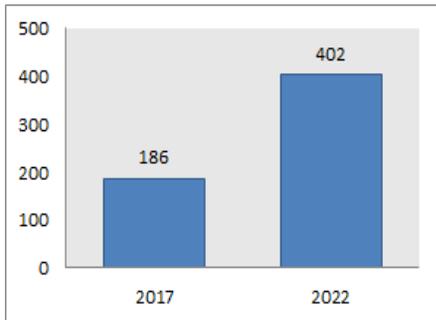
② 지역 어메니티(쾌적성) 및 특화성 증대

- 지역주민의 요구를 충족시키는 사회적 발전이라는 목표 하에 각 지역의 역사와 전통, 생활문화 등 커뮤니티의 정체성 확보가 중요하게 대두되고 있으며, 이웃관계와 편안함을 추구하는 방식의 건물환경계획과 디자인 가이드라인 적용 등이 늘어나고 있음
- 최근 들어, 주민 간 경관협정 활성화, 건축 디자인에 대한 관심 증가 및 일정 규모 이상의 건축물은 총괄건축가를 선임하는 등 지역환경 및 경관 개선을 위한 다양한 정책적 노력이 이루어지고 있음. 이러한 정책은 지역의 환경 개선 및 어메니티 개선에 크게 기여할 것임
 - 일본의 마을의 경우는 경제적 지속성 차원에서 지역의 안정적인 경제성장이라는 목표 하에 휴일 규정 준수 및 거리 청소, 지역 홍보 활동, 자판기 설치 등의 세세한 부분에 이르기까지 지역의 경제성장과 관련된 다양한 세부지침을 마련하여 실행하고 있음
 - 환경적 지속성 차원으로는 지역환경을 효율적으로 개발, 보전하고 자연환경을 세심하게 배려하여 사용한다는 목표 하에 지역의 환경 특성에 부합되는 다양한 수법을 적용하여 사업을 진행하고 있음
- 생활형 관광의 발전으로 일상에서 새로운 경험을 제공함으로써 인하여 마을들이 관광마을로 변화하는 일본사례(유휴인, 하리에 등)에서 보여주듯이 마을 전체를 대상으로 한 에코뮤지엄, 마을호텔 등의 개념이 확산되고 있음
 - 최근 관광객들이 다른 지역에서의 지역주민들의 일상 공간과 문화를 직접 체험하는 라이프 스타일 관광(생활관광) 트렌드가 증가함
 - 농촌관광을 통해 지역주민이 적극적으로 관광에 참여하여 삶의 활력을 키우고 경제적인 소득을 창출할 수 있는 구조가 필요함. 이를 통해 농촌으로 도시의 장·노년층과 청년들이 새롭게 유입될 수 있도록 함이 필요함

(5) 공유 경제의 확대 및 신생명 공동체의 확산(공동체 마을 조성)

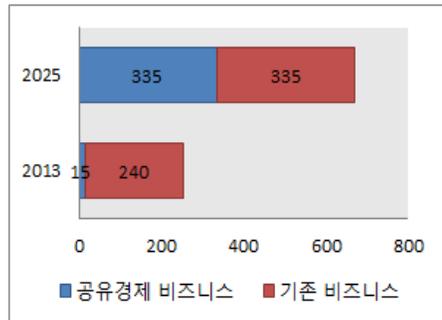
- 인구구조의 급속한 변화로 인한 소비시장의 패러다임 변화를 보면, 자기의 만족을 추구하는 가치 소비와 물건을 소유하기 보다는 공유하고 경험을 소비하는 문화로의 변화가 일어나고 있음
 - 특히 밀레니얼 세대와 Z세대가 향후 소비시장의 주역으로 부상하고 있는데, 여행에 매우 적극적이며 디지털 환경에 능숙한 이들 세대가 관광에 미치는 영향력도 증가할 것으로 예측됨
- 전 세계적으로 공유경제가 빠르게 성장하고 있으며, 관광 부문에서도 숙박 공유, 모빌리티 공유(차량, 자전거, 킥보드 등) 등 다양한 분야로 확대되고 있음. 또한 플랫폼 비즈니스의 성장에 따라 FIT 여행의 증가, 모바일 플랫폼을 이용하여 정보 탐색, 상품예약, ‘경험’을 공유하고 소비하는 여행형태 변화가 더욱 가속화될 것으로 전망됨

〈그림 5-60〉 세계 공유경제 시장규모 전망
(단위:억불)



자료: 관계부처 합동(2019), 공유경제 활성화 방안

〈그림 5-61〉 공유경제 및 기존 모델 전망
(단위: 10억불)



자료: PWC(2015), Sharing or Paring.

자료: 이원희·박주영·조아라(2019), 관광트렌드 분석 및 전망. 한국문화관광연구원

- 도시와 거주환경의 무분별한 확산을 방지하며, 기후변화시대에 에너지는 절약하고 환경을 보존하는 한편, 도보권 생활 공동체를 이루는 형태로 변화할 것임

- 안전과 보호 등의 이슈로 상호 의지하고 생활하는 공동체의 출현이 예상된다. 이들은 마음에 맞는 사람들과의 행복 동행 사회를 추구할 것이며, 함께 저녁시간을 보내는 공동체 문화를 형성할 것임(기술로 인하여 개인화, 언택트가 진행되는 한편, 다른 한 면에서는 상호 소통의 장을 요구하게 됨)
- 커뮤니티의 회복을 하는 과정에서 자족 공동체 형태의 기업들이 발생할 것임. 동아리문화, 생산 및 교환이 이루어지는 공동체로 자리 잡을 것임
- 1970년대 미국에서 시작된 콤팩트시티를 기점으로 80년대 들어서는 일본의 마찌즈쿠리가 본격적으로 활성화되는 한편, 영국의 어반빌리지 운동, 미국의 뉴어바니즘과 스마트성장 개념이 보급되었고, 90년대 말에는 이탈리아를 기점으로 전 세계적으로 슬로시티 운동이 확산됨(김영주 박남희, 2012)

제5절 과학기술 혁신에 따른 주민참여 패러다임 변화

1. 현황 및 미래변수 예측

1) 4차 산업혁명으로 인한 사회변화

(1) 4차 산업혁명의 의의

- 4차 산업혁명은 디지털 혁명에 기반을 두고 물리적 공간, 디지털 공간 및 생물학적 공간의 경계가 희미해지는 기술융합의 시대를 의미함
- 4차 산업혁명은 사회 행위주체들 간의 연결성이 극대화되는 지능화 혁명으로, 정부는 자율주행차, 로봇, 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 3D프린팅, 블록체인 등을 7대 핵심기술로 선정함

〈표 5-23〉 4차 산업혁명의 핵심기술

테마(기술)	클라우드 슈밥	거스펠트 외 26인	가트너 그룹	통계청	특허청	핵심 테마
자율주행차	★	★		★	★	●
로봇	★	★		★	★	●
인공지능	★		★	★	★	●
빅데이터	★	★		★	★	●
사물인터넷	★	★	★	★	★	●
3D 프린팅	★	★		★	★	●
블록체인	★		★	★		●
가상현실			★	★		
핀테크		★		★		
드론				★		
클라우드		★			★	
신소재, 에너지	★					

(2) 4차 산업혁명과 지방자치

- ICT 핵심기술들이 범용기술로 작용하면서 자치분권 강화를 통한 주민이 직접 지역문제를 스스로 진단하고 해결하는 진정한 ‘자치’가 실현하는데 기여하며, 더불어 주민의 지방자치 주요 결정에의 참여에 있어서 ‘디지털화’를 촉진함
- 특히 ICT 기술들이 지방자치의 다양한 영역으로 스며들면서 지방자치 가치사슬 전반의 혁신을 야기하며, 기존의 수직적 국가 거버넌스의 붕괴를 가속화 할 것으로 예상됨

(3) 플랫폼 생태계 확산 및 지방자치 서비스 융합 가속화

- 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터, 클라우드 등 ICT 기술의 활용성이 증가함에 따라 보다 많은 지역 사용자가 플랫폼 생태계에 참여할 수 있는 환경이 조성됨
 - 그리고 이들 사용자가 직접 참여하여 데이터를 지속적으로 생성하는 동시에 활용하는 구조를 형성하게 됨
- 결국, 플랫폼을 통해 관련 서비스들이 유기적으로 연결되고, 통합서비스가 제공됨으로써 기존의 Stand alone 형태의 서비스를 압도하게 될 것임
- 기존의 저비용 기반의 획일적인 지방행정서비스의 대량생산과 유통에서 벗어나 인터넷을 통한 맞춤형 서비스의 생산, 유통, 그리고 소비가 가능한 시대가 시작됨
 - 특히, 인터넷 기반의 온디맨드 경제가 확산되어 지역 특성에 맞는 다양한 지방행정서비스에 대한 수요가 증가하고 있음
- 향후 4차 산업혁명 기술의 보급 확산으로 지역주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 문제들에 대한 정치적 행정적 접근에 있어서 상당한 변화가 예상됨
 - 이를 위해 국가는 주민들이 지방자치를 체감할 수 있도록 공공영역에서 더

많은 노력을 기울여야 할 것임

- 자치재정권 강화를 통해 중앙정치에 의존한 분권 자치의 향방을 바꾸어 나가야 함(지방정부가 주민의 의사를 충실히 반영하여 정책을 결정하고 운영하기 위해서는 재정 수입의 지출에 대한 권한을 보유하도록 함)

○ 다양한 제도에 대해 네트워크 방안이나 선택이 가능한 대안적 시스템 발굴이 가속될 것임

- 특히 행정서비스를 중심으로 한 행정구역의 탄력적 연계, 행정사무의 공동처리 등 협력적 서비스 처리에 있어서 지방자치단체의 상황에 맞는 제도선택의 개발이 가능해 짐(권오철, 2020: 32)

2) 코로나-19로 인한 4차 산업혁명 기술의 급속한 확산

○ 2020년 5월 울산광역시 북구 농소3동 주민자치회가 코로나 19 대응 18개 의제 발굴 목표로 실시한 주민총회의 온라인 생중계 사례, 고양시 일산동구 풍산동의 비대면 주민총회 관련 주민자치 앱 개발을 통한 주민 참여 확대 노력 사례 등이 있음

○ 2020년 7월 세종특별시 연서면 주민자치회가 마을 계획 공유 및 우선순위 결정을 위해 시행한 주민총회도 마을방송, SNS 등을 통해 주민투표 참여를 독려했던 사례로 파악됨

(1) 코로나-19가 지방자치에 미치는 영향

○ 코로나-19의 영향으로 변화될 지방자치의 내용은 아래와 같음

- 기존의 삶의 방식의 대전환이 이루어지면서 인적 이동 차단으로 이미 ‘지역화’, ‘반세계화’가 확산되고 있으며, 위기 속에서 서로 협력해야 한다는 새로운 공동체 의식이 두드러지고 있음(문화일보, 2020.5.4.)
- 데이터 기반 방역 등 빅데이터와 인공지능의 활용도가 빠르게 확산되면서 지역문제의 자치적 해결 역량이 높아 질 것임(프레스리안, 2020.4.20.)

(2) 코로나-19 대응과 지방행정서비스의 변화

- 코로나-19에 대한 지방행정의 창의적 대응 사례가 증가하고 있고, 대응구조와 행태에 있어서도 다양성이 증진되고 있음
 - 세종특별시와 고양시의 드라이브스루 선별진료소 설치에 지방자치에 기반을 두고 창의적 적극행정을 수행한 대표적인 사례로 나타남 (고양시 안심카 선별진료소 사례)
- 코로나-19는 무경계 위험사회의 전형을 보여주었으며, 정부의 위험예측과 위험감수 관리 역량 제고가 중요함을 보여주었음(문명재, 2020)
 - WEF(2020)도 코로나-19의 국가경쟁력 위험요소 극복을 위한 핵심요인으로 시민의 적극적인 그리고 자발적인 참여를 들고 있음
 - 시민의 적극적이고 자발적인 참여를 이끌어 내기 위해서는 현장의 문제를 제대로 포착하고 최적의 대안을 찾아가는 지방자치 활성화가 전제되어야 함(조경호, 2020)

2. 대안검토

1) 과학기술 발전에 따른 주민참여 방법 변화

- 4차 산업혁명을 주도하는 대표적인 과학기술의 발전은 2016년 다보스포럼에서 논의된 바와 같이 AI, 빅데이터 등 지능정보기술 기반의 정보 혁명을 통한 초연결사회로의 진입으로 구현되고 있음(김진영, 2018)
- 기본적으로는 One to Many 중심의 소통기술에서 소통채널의 다변화 등으로 Many to one 그리고 One to One 소통이 가능해지고 이를 통해 다양한 주민참여가 구현됨
- 이와 같이 과학기술의 발전에 따라 주민참여 방법의 변화를 가져오는 기술 및 수단으로는 다음의 세 가지를 제시할 수 있음

(1) 블록체인기술의 활용

- 블록체인기술의 활용은 개인정보를 보호하고 소통할 수 있는 대안을 마련하는 한편, 다수의 참여자의 행위를 보장할 수 있기 때문에 안전한 전자투표 시스템의 구현을 가능하게 하는 기술적 요인으로 제시되고 있음
- 다수의 공유와 암호화가 가능하기 때문에 주민이 직접 참여하여 투표를 하는 직접민주주의를 실현할 수 있는 기술임

(2) 스마트시티의 활용

- ICT의 발전이 개인에 대한 정보량을 확대시키는 역할을 수행함
- 다양한 채널을 통해 여러 가지 방안으로 의사결정과정에 참여할 수 있는 통로가 확보되어 기존에 소수의 의사결정자의 결정으로 논의되었던 도시 문제를 다수의 주민참여를 통해 해결할 수 있는 기회의 창이 열리게 되었음(장혜정·김도년, 2016)
- 즉, 테이블 위에서 소수의 정책결정자 간의 의견교환이 아닌 정보통신기술을 활용한 정보 공유와 더불어 SNS, 빅데이터 등의 수단으로 정보공개와 의견 청취 및 환류가 가능해짐

(3) 인공지능과 빅데이터 기술의 활용

- 인공지능과 빅데이터 기술을 활용한 개인 맞춤형 정보 및 서비스 제공이 가능해짐
- 이는 해당 지역주민들 혹은 개인이 원하는 정보를 선별하여 제공하기도 하고, 원하는 정보에 대해 다양한 자료를 수집하여 제공함으로써 선택을 위한 근거를 제공하는 역할을 기술이 수행하는 것임
- 시민들은 온라인 플랫폼에서 인공지능 데이터 구축에 참여할 수도 있고, 다양한 클라우드소싱 기반의 인공지능 데이터를 통해 원하는 맞춤형 정보에 접근할 수도 있음

- 이와 같이 과학기술의 발전은 다양한 정보공유를 통해 빅데이터를 수집하고, 인공지능(AI) 기술이 주민의 관심이 높고 요구하는 주제에 대해 맞춤형 서비스 제공 및 선별한 데이터를 구축하며, 암호화된 블록체인기술로 보안성이 높은 전자투표를 가능하게 하는 등 주민참여를 통한 정책문제 또는 사회문제를 해결할 수 있는 방향으로 견인할 수 있는 역할을 수행하고 있음

2) 와해기술 발전과 정부와 시민 간 관계

- 기술의 발전과 정부와 시민 간 관계의 변화에 따라 정부가 독점하던 정보를 공유하게 되고 이에 따른 기존의 권력관계가 와해되고 정부와 시민의 역할과 관계의 변화에 대한 다양한 예측이 제시되고 있음
- 첫 번째로 DIY(Democracy In Yourself) 민주주의는 개인중심의 최소 정부 시스템으로 '시민들이 만들어가는 민주주의'를 의미함
 - 시민들의 직접적인 참여를 통해 열린 민주주의를 구현하고 정부의 역할을 최소한의 형태로 국한하고 개인주의에 기초한 정책결정이 이루어진다는 특성을 내포하고 있음
 - 이러한 민주주의 형태에서는 개인 간 격차에 따른 양극화 문제를 해결하는데 어려움이 발생할 수 있고 개인의 문제를 개별적으로 해결함에 따라 불평등이 심화될 수 있다는 문제점이 있음
- 두 번째로 민간 알고크라시(Private Algocracy)에서는 다국적 기업 중심의 시스템으로 알고리즘의 지배(Herrschaft der Algorithmen), 다시 말해 디지털지배(digitale Herrschaft)를 의미함(김정권, 2020)
 - 공공의 의사결정과정에서 정부가 추구하는 정당성이 위협을 받게 되고, 구글과 같은 민간기업이 보유한 다양한 정보에 근거하여 서비스나 정책이 구현됨
 - 인공지능이 핵심기술로 논의되는 디지털지배 시대에서 민간기업에 과도한 이익을 가져다줄 수 있고 디지털 기업의 생태계가 강화되는 반면, 민주주

의가 악화되는 등의 부작용이 발생할 수 있다는 문제점이 제기됨

- 세 번째로 협치중심 시스템(Super Collaboration Government)에서는 AI 기술을 바탕으로 한 정부와 시민 중심의 정부를 의미하는 것으로 정부와 민간이 서로 협력하는 가장 이상적인 모델이라 볼 수 있음
 - 공공데이터와 열린정부를 구현해나가고 협력적 거버넌스를 구축하며 공동생산의 혁신체계를 실현시키는 형태가 바로 협치중심 시스템임(행정안전부, 2020)
- 네 번째로 과대정부 시스템(Over-Regulatocracy)에서는 과도한 규제와 정부개입으로 인해 강력한 국가개입이 나타나는 통제중심의 정부라는 특징을 갖고 있음(행정안전부, 2020)
 - 이에 따라 프라이버시에 대한 과도한 제한이 문제가 되고, 시민들의 정치적 무관심과 비참여가 높아질 수 있다는 한계점이 나타남

〈표 5-24〉 정부와 시민 간 관계에 대한 시나리오

시나리오	내용	문제점
DIY Democracy	최소정부와 개인주의에 기초한 정책결정	양극화 문제 해결 어려움
Private Algocracy	구글과 같은 대형 민간기업이 보유한 다양한 데이터에 근거한 서비스와 정책	민간기업의 이익에 과도한 영향
Super Collaboration	민간과 정부 등의 균형 잡힌 거버넌스와 시민의 참여	
Over-Regulatocracy	과도한 정부개입과 규제	프라이버시에 대한 과도한 제한

자료: European Commission(2019).

3) 디지털 기술 발전에 따른 주민참여 방법

- 디지털 기술을 활용한 온라인 참여(e-participation)는 세 가지로 기능을 구분하여 살펴볼 수 있음(Aichholzer & Rose, 2020)
- 첫 번째는 모니터링으로 전자정보와 모바일 정보, 속의 과정, 불편신고 등

- 의 항의, 모바일 행정 등의 참여유형을 제시할 수 있음
- 이에 따른 구체적 주민참여 수단으로는 정당대표나 정치집단의 자문기구나 모니터링을 하는 기구로 기능하여 주민들의 요구를 파악하고 의견을 수렴하는 것임
 - 이러한 과정에서 과학기술의 발전은 많은 정보를 수집하고 유효한 의견들을 관리하는 데에 중요한 역할을 수행함
 - 주민들의 불편사항을 손쉽게 정보통신기술을 활용하여 신고함으로써 즉각적인 대응이 가능하게끔 체계화하는 방안이 있음
 - 또한 모바일 행정은 재난안전이나 주요 민원과 관련하여 해당 업무를 담당하는 공무원들이 모바일 기기를 통해 언제, 어디서든 접근이 가능하도록 하여 연결 상태를 유지하고 의견을 청취할 수 있도록 활용함
- 두 번째로 의제 설정 과정에서는 청원이나 계획, 캠페인, 실시간·동적 정보 교환과 같은 참여유형이 나타날 수 있음
- 이에 따라 주민발의투표, 전자청원, 정책의제설정을 위한 정보공유 등의 수단을 활용할 수 있음
- 세 번째로 의사결정 단계에서는 협의나 참여예산, 전자투표 등의 참여유형으로 세분화할 수 있음
- 관련 수단으로 법률이나 정책 제안을 위한 크라우드소싱, 인터넷 상담이나 정당 내 협력적 의사결정을 위한 컨설팅, 자문을 통한 참여예산, 전자투표, SNS나 모바일 기기를 활용할 수 있음
 - 이를 통해 의사결정 과정에 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 통로를 제공할 수 있음

〈표 5-25〉 디지털 기술 발전에 따른 다양한 주민참여 방법

기능	참여 유형	수단
모니터링 (Monitoring)	전자정보, 모바일정보 숙의 항의, 불편신고 모바일 행정	정치 대표 질의 및 자문, 모니터링을 위한 수단 주민들의 불편사항을 즉각 신고 관련 공무원들은 모바일 기기를 통해 연결 상태를 유지하며 의견 청취
의제 설정 (Agenda setting)	청원 계획 캠페인 실시간·동적 정보교환	주민발의투표 전자청원 정책의제 설정을 위한 정보 공유
의사결정 (Decision-making)	협의 참여예산 전자투표	법률 및 정책 제안을 위한 클라우드소싱 인터넷 상담, 정당 내 협력적 의사결정 자문 참여예산 전자투표 SNS, 모바일 기기를 통해 의사결정에 주민참여

자료: Aichholzer & Rose(2020); Mavropoulos et al.(2015)를 참고하여 재구성함

3. 전략제언

1) 읍면동 기능 전환: 지역사회문제 해결 플랫폼으로 전환

(1) 배경

- 인구와 세대 구성의 변화
 - 저출생 고령화와 학령인구 감소, 고령화와 고령층의 역할 확대
 - 1인가구의 증가 및 다양한 형태의 가구 출현, 외국 출신의 국내 유입의 증가 및 다문화 사회로 진화
- 초연결 네트워크 사회와 4차 산업기술의 등장
 - 인터넷과 정보통신 기술의 발달로 모든 공간과 사람이 연결되어 있는 초연결사회의 등장
 - IoT, AI, 빅데이터 등 디지털기술의 발달로 일 방향을 넘어선 쌍방향적 참

여시시스템의 발전

- 오픈소스(open source), 오픈데이터(open data), 집단지성(collective Intelligence) 등 공유와 융합이 시대 본격화
- 사회적 난제의 심화
 - 저성장의 시대의 일상화 구조화, 낙수효과를 통한 사회문제 해결 불가능
 - 사회적 양극화의 심화, 에너지 전환의 필요성 심화, 신기술의 도입과 일자리 불안의 심화 등 기존의 방식으로 해결되지 않는 사회문제의 등장
- 공공서비스 생산과 전달 방식의 한계
 - 가족 형태의 변화와 1인 가구 증가로 세대 단위가 아닌 개인을 서비스 단위로 접근 필요성 높아짐
 - 주민이 서비스의 질과 양에 대한 욕구는 높아지지만 일방적 공공의 서비스 제공은 이를 따라가지 못함
 - 소멸 위기 지역의 경우 공무원 감축, 공공서비스 수혜자 감소 등 공공서비스 공급의 위기도 우려
 - 공공서비스의 생산과 소비라는 이원적인 전달-소비 방식을 넘어 공공과 주민이 협력하는 공동 생산으로 진화 필요

(2) 공공서비스 플랫폼으로서의 읍면동 주민자치

- 공공서비스 플랫폼의 기술적 기반 확산
 - 인터넷, 위치정보시스템(GPS), 디지털 센서(Sensor)의 발달과 보급
 - 다양한 사회관계서비스의 발달(SNS)과 공유경제 서비스의 확산
 - 리퀴드피드백시스템(Liquid Feedback System), 디모크라시 운영체제(Democracy OD) 등을 활용한 모바일투표, 숙의민주주의의 도구의 발전
- 공공서비스 모델의 진화
 - 공공의 서비스 전달 중심모델에서 정부, 기업, 시민사회의 공동생산, 공동책임의 협력적 관계 모델로 전환

- 정부 시민 기업 상호견제를 넘어 상호의존하며 사회문제에 대해 공동책임을 지는 동반자로 변화
- 전달적 서비스로서 공공서비스의 관계적 서비스로 전환

〈표 5-26〉 공공서비스 모델

구분	신공공관리론	신공공거버넌스론
인식론적 기초	신자유주의	공동체주의
관리기구	시장	관계망
관리가치	결과	신뢰
정부역할	정부 주도 방향잡기	참여협력형 방향잡기
관료역할	공공기업가	조정자
작동원리	경쟁(시장방식)	협력체계
서비스	민영화, 민간위탁	공동생산
관리방식	고객지향	임무중심
분석수준	조직 내	조직 간

자료: 최석현 외(2017), 사회연대국가모델과 공공서비스 혁신, 경기연구원.

〈표 5-27〉 전달적 서비스와 관계적 서비스

구분	전달적 서비스	관계적 서비스
개인화 정도	전체 인구에 적용될 수 있는 차이가 크지 않은 표준화된 서비스	개별적 욕구에 맞춘 '전인적인간'을 이해할 수 있는 고도로 개인화된 서비스
사용자 권한 부여정도	수동적 소비, 서비스의 계획 및 전달에 참여도 낮음	서비스 계획 및 생산에 높은 수준의 시민 참여
집단적 참여의 정도	사회 네트워크와 상관없이 개인에게 전달되는 서비스	시민에 의한 집단적 행위는 서비스의 목적이 성취되는 핵심 수단

자료: Game Cooke & Rick Muir(2012), The Relational State, IPPR.

〈표 5-28〉 정책주기별 시민의 역할

정책주기	시민의역할	주요활동
정책문제 정의	문제탐색자 (Explorer)	-시민들이 직접 정책문제를 발전하고 문제를 정의함 -공공데이터를 활용하여 사회문제가 저책의제가 되도록 함 -실질적인 해결 방안을 도출할 수 있도록 정책문제를 재창조함
정책대안 탐색 및 설계	혁신 아이디어 창조자(Idertor)	시민들의 능력에 기반하여 기존 행정서비스 개선을 위한 혁신적 아이디어 제공
	대안설계자 (Designer)	혁신적인 아이디어를 실질적이고 집행가능한 대안으로 전환
정책집행	공동생산자 (Co-Producer)	혁신적 아이디어의 실행과 집행
성과평가 및 환류	확산자 (Diffuser)	-서비스 경험을 공유하여 서비스가 확산되도록 하는 활동 -시민 공동체에서 동료 시민들의 인지도 제고되도록 장려

자료: Nambisan & Nambisian(2013). 조세현 외 한국행정연구원 이슈페이퍼 54호.

- 읍면동 행정복지센터의 지역사회의 문제를 주민 스스로 해결하는 플랫폼으로 전환
 - 주민자치센터 공간 운영 및 행정전달에서 지역 문제의 해결을 주도하는 자치적 결사체로 전환
 - 전자적 방식의 주민총회, 마을계획 수립, 지역사회 현안 조사와 대안 마련, 대안 실천의 전과정을 추진하고 교류하는 플랫폼으로 역할과 기능 조정
 - 주민 스스로 해결하여야할 지역문제를 선정하고 실현가능한 대안을 설계 실행하는 자치권의 보장
 - 실천적 대안을 실현하는 도구로서 리빙랩(Living Lab)을 통한 주민역량 배양 추진
- 관계적 서비스체계의 구축과 운영의 원칙
 - 사회적연대(Social partnership) : 삶의질과 호혜의 정신을 바탕으로 시민들, 지역사회, 공공 간의 파트너십 강화
 - 민주적 참여(Democratic engagement) : 지역주민들이 스스로 의사결정

과 우선순위를 결정하는데 적극적으로 참여하도록 지원

- 공동생산(Co-production) : 시민들이 공공서비스의 계획(design)과 집행(commissioning)에 동등한 파트너로서 참여하고, 공공자원의 사용을 동등하게 결정하도록 시스템 개발
- 사회적경제(Enterprise and social economy) : 경제발전과 일자리창출을 위해 지역사회 기반을 둔 사회적기업, 협동조합 등이 활성화되도록 사업과 환경 제공
- 사회적가치의 극대화(Maximising social value) : 자치정부는 보다 나은 지역 사회 및 경제적 성과를 보장 할 수 있는 사회적 가치의 기본 도구(tool)와 아이디어(idea)을 개발하고, 그 아이디어에 실질적인 도움 제공
- 커뮤니티 지도력과 자치정부의 새로운 역할(Community leadership and a new role for local government) : 자치정부가 공동체가 지역 성과(Local Outcome)에 기여하도록 돕고, 정부는 공동체 연결자(connectors), 중개인(brokers) 및 지도자(leaders)로서 역할을 재설정하는 방법을 모색
- 혁신(Innovation): 적극적인 변화(positive change)를 이끌어내기 위해 지역사회와 협력하는 혁신적인 방법 도입
- 학습(Learning) : 공공과 네트워크간의 좋은 프로젝트와 경험 적용을 확장하기 위해 학습

(3) 주민주도 리빙랩(Living Lab, 살아있는 연구실) 활성화

- 리빙랩(Living Lab)은 살아있는 연구실을 뜻하며 사회문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자와 전문가가 참여하여 연구실 안에서만 진행되는 연구가 아니라 시민(수요자)이 직접 참여해 함께 문제를 풀어나가고 결과물을 만드는 개방형 실험실
- 문제 수요자의 경험과 욕구, 특정 사회적 맥락을 고려하는 서비스디자인의 관점의 도입

- 공공은 실제 활동하는 지역주민과 이를 관찰 분석하는 지역사회 전문가, 과학기술자, 인문사회과학연구의 연계를 지원하고 실행을 지원
- 공공의 일방적 서비스제공을 넘어서 수요자인 직접 문제를 선택하고 대안을 탐색 실행하는 리빙랩 방식의 공동체적 문제해결의 추진을 통한 시민주권의 실현
- 지역사회 문제해결을 통해 지역 공동체의 활성화와 실질적 문제 해결의 효능감을 제고

2) 현장 중심의 지방자치 활성화 혁신

(1) 배경

- 4차 산업혁명시대 핵심 행정 개혁 트렌드는 증거기반의 현장행정에 있음
 - 증거기반 행정은 전문적인 판단과 지식에 타당성이 있고, 신뢰성이 높고, 적절성이 있는 연구조사로부터 나온 증거에 기반을 둔 행정을 말함
- 증거기반 현장행정이 가능하려면 정책현장에서 어떤 일이 일어나고, 어떠한 사회문제가 발생하고 있는지 확인이 필요하며, 체계적인 정보수집 채널을 통해 주민들의 의견이 객관화되어 통합될 수 있어야 함

(2) 주민참여 패러다임의 전환

- 미래 지방자치는 현장의 다양한 의견들이 인공지능, 빅데이터, 블록체인 기술을 활용한 체계적인 소통채널을 통해 수집되고 분석되어 정책이 수립 되도록 지원하는데 적극 나서야 될 것임
 - 즉, 미래 지방자치는 주민공감형 정책시행에 앞장서는 모습을 보여줘야 할 것임
- 미래 지방자치는 지방정부 정책수립 전 과정에서 발생하는 데이터의 수집, 조사, 분석을 체계적으로 수행하는 모습을 보여줘야 함

- 많은 지방정부들이 단순 정책 이슈 도출을 위해 빅데이터를 활용하려 하고 있지만, 향후 정책수립 전 과정에 활용할 수 있도록 선제적으로 대응해 나가야 함
- 4차 산업혁명과 코로나-19는 우리의 삶을 획기적으로 바꿀 것으로 전망됨
 - 블루닷(BlueDot)이란 이름의 스타트업은 인공지능 기술을 활용하여 2019년 12월에 이미 중국발 코로나-19의 확산을 예측하고 협력사들에게 해당 정보를 제공했으며, 협력사들은 미리 대응책을 세우고 운영할 수 있었기 때문에 지금도 상당한 경쟁력을 가지고 있다고 평가받고 있음(예: Air Canada)
 - 지방정부 공간 계획과정의 주민참여 패러다임 변화(Geoweb 기반의 주민 참여, 뉴저지주 사례)
 - 웹기반 주민참여를 통한 도시계획 패러다임 변화(김세용, 2020)

3) 디지털 플랫폼에 기반한 직접민주주의적 정책참여

(1) 배경

- 디지털 기술의 발전에 따라 다양한 주민참여 방안이 제시되었고, 이는 궁극적으로 디지털 플랫폼에 기반하여 직접민주주의에 따른 정책참여를 이끌어내는 데에 기여하고 있음
 - 즉, 시민들 스스로가 직면한 정책문제를 진단하고 해결방안을 도출하는 데에 적극적으로 참여하게 되었음
 - 이는 시민중심의 문제해결형 행정을 강화한다는 점에서 주목할 필요가 있음
- 기술의 발전에 따른 초연결사회에서 직접민주주의를 구현할 수 있는 토대가 마련되었음
 - 디지털 기술을 활용하여 주민들이 적극적으로 정책결정 전반에 참여할 수 있는 기회가 확보되었고, 한정된 분야에서 다양한 정책 분야로까지 확대되기에 이르렀음

- 이러한 직접민주주의의 구현은 주민참여의 확대를 통해 민주성이 향상되고 이와 더불어 예기치 못한 다양한 문제를 함께 유발할 가능성도 제기됨

(2) 직접민주주의적 주민참여 방안

- 데이터 네트워크를 바탕으로 한 초연결사회에서는 ‘시민 주도(citizen sourcing) 행정서비스’의 효과를 도출해낼 수 있음(문명재 외, 2019)
 - 정부 주도로 공공서비스가 제공되었던 과거에서 벗어나 미래 사회에서는 시민 주도로 직접 공공서비스를 제공하거나 생산하는 방식으로 전환할 가능성이 제기되고 있음
 - 이는 최근 논의되고 있는 공동생산(co-production), 공동창조(co-creation) 현상과 동일한 논의 선상에서 살펴볼 수 있고, 이러한 양상이 기술의 발전과 혁신에 따라 가속화될 것이라는 전망됨(문명재 외, 2019)
 - 정부는 과거에 독점하고 있던 정부를 국민들에게 공개하고 있고, 이러한 정보를 자율적으로 공유하고 가공하는 과정 속에서 기술의 발전은 직접적으로 시민들이 공공서비스를 제공할 수 있는 환경을 제공함과 동시에 토대를 마련해주기 때문임
 - 이와 같이 정보의 접근성이 향상되고 주체적인 행위자로서 정책결정 과정에서 참여하고 적극적으로 역할을 수행하기 때문에 가능한 예측이라고 볼 수 있음
- 또한 블록체인 기술의 발전이 예견하듯이 정부가 가진 정보가 공개됨에 따라 국민들은 자유롭게 정보를 공유하고 암호화하는 것이 가능하기 때문에 전자투표를 하는 과정에서 자유로운 의견 개진을 보장받을 수 있게 됨
 - 따라서 정보화시대에는 정보를 소유한 주체가 주요 행위자로서 기능한 반면에, 미래 사회에서는 다수가 정보를 공유하기 때문에 권력의 분산이 가능해질 것이라는 점 또한 예견해볼 수 있음
 - SNS나 유튜브와 같이 1인 미디어의 전성시대가 도래함에 따라 개인이 가진 다양한 의견이 표현되고, 이와 더불어 맞춤형 행정 수요 또한 증가하게 될 것임

- 정부는 이러한 기술의 발전과 사회의 변화에 대응하여 보다 민첩하게 맞춤형 공공서비스를 제공할 수 있는 토대를 마련해야 함
- 정보의 공개와 공유에 따른 권력의 분산으로 정부와 시장, 민간 간 존재했던 과거의 위계 또는 지배 및 권력구조가 와해되었고, 이는 동시에 정책결정과정에서 주요한 주체로서 국민의 위상이 더욱 제고될 것임을 의미함
- 기존에 논의되었던 협력적 거버넌스의 주체로 중앙정부와 지방정부, 정부 부처 간, 지방정부 간, 또는 민관협력이 아니라 국민 개개인의 관점에 초점을 맞춘 거버넌스가 구현될 것임을 예측할 수 있음
- 이는 그 동안 개별 행위자들이 가진 경계가 모호해지는 상황 속에서 상호 주체 간 연계성은 더욱 강화되고 정보 공유와 의견 교환에 따른 이동이 자유로워짐을 의미함
- 수요를 가장 잘 파악할 수 있는 시민들이 정부에 공공서비스를 요구하는 것이 아니라 직접 생산하는 주체로서 기능하게 됨
- 또한 적극적으로 관심 있는 분야에 참여함으로써 의견을 개진하고 모니터링하며 '생산자'로서의 역할을 수행하게 됨

- 강신겸(2019), '방문자 경제와 관광정책 방향' 한국문화관광연구원, 「한국관광정책」 76:18-25.
- 과학기술정보통신부 (2019). 「ICT기반 공공서비스 촉진사업 성과보고서」.
- 과학기술정보통신부 (2019). 「국가인프라 지능정보화사업 보고서」.
- 구인화·양난주·이원진. (2009). 사회복지 지방분권 개선방안 연구. 「사회복지연구」, 40(3): 99-124.
- 국가균형발전위원회(2020), 국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략.
- 김창호(2004), 특별지방자치단체의 도입방안, 이제는 지방분권시대, 참여정부지방분권과제 자료집.
- 김길수(2008), “광역행정 실효화를 위한 특별지방자치단체의 도입에 관한 연구”, 한국자치행정학보 22-2.
- 김영주·박남희(2012), ‘지속가능한 커뮤니티 관점에서 본 일본의 마을만들기 사례 분석’, 한국가정관리학회지, 30(4): 133-146.
- 김영종. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구, 32(2), 41-76.
- 김영종. (2017). 우리나라 사회복지 전달체계와 담론적 작용. 한국사회복지학, 69(1), 175-197.
- 김정훈(2007), “서울과 뉴욕의 도시폐기물 관리정책 비교연구”, 서울도시연구, 8-2.
- 김진석. (2014). 복지국가 중앙정부와 지방자치단체: 재정 및 전달체계를 중심으로. 한국사회정책연합학술대회 발제문.
- 김향자(2014), 「도시재생 추진에 따른 도시관광 정책 추진방안」, 한국문화관광연구원.
- 김형용·김승연·남기철·박세경·이재원. (2020). 사회서비스분야 기초자치단체 분담

- 방안 연구 보고서. 전국시장군수구청장협의회.
- 남민희(2018), 「밀레니얼 세대의 행복 키워드는 ‘자기결정 존중권’」, 대학내일20대 연구소.
- 남민희(2018), 「밀레니얼 세대의 2018년 행복 키워드는 ‘자기결정 존중권’」, 대학내일20대연구소.
- 남찬섭 (2016). 지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의. 한국사회정책, 23(4), 3-33.
- 노영순·이상열(2018), 「지역쇠퇴에 대응한 지역학의 역할과 문화정책적 접근에 관한 연구」, 한국문화관광연구원.
- 대통령소속 4차산업혁명위원회 (2017). 혁신성장을 위한 사람중심의 4차 산업혁명 대응계획.
- 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」.
- 문화체육관광부(2019), 「2019 국민여가활동조사」.
- 박구원(2015), ‘농촌지역 생활형 (휴양)관광지 발전모델 연구’, 「농촌계획」, 21(4), 한국농촌계획학회.
- 박태선·이미영·한우석(2015), 지역 간 문화격차 실태 및 개선방안. 「국토정책 Brief」, (503), 1-8.
- 배형민, 알레한드로 자에라폴로 편 (2017). 공유도시 - 임박한 미래의 도시 질문. : 워크룸프레스(WORKROOM).
- 성욱준 (2020). 지능형 정부구현을 위한 행정혁신. 행정포커스(Vol 148).
- 양재진·최영준·김진욱·이윤경. (2018). 지방자치단체 복지재정 산출. 보건복지부.
- 이원희·박주영·조아라(2019), 관광트렌드 분석 및 전망. 한국문화관광연구원
- 윤소영(2019), 「여가행복지수 적용 및 활용 연구」, 한국문화관광연구원.
- 윤홍식·김승연·이주하·남찬섭. (2020). ‘민주적 분권’을 위한 복지분권의 3층 모형: 사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토. 한국사회복지교육, 49, 107-138.

- 이재호(2020). COVID-19 이후 국가·사회 회복력 향상을 위한 정부혁신의 방향. issue paper 통권 91호.
- 임승빈(2018). 지방자치론, (서울: 법문사).
- 장훈(2018), 「국민여가활성화를 위한 문화서비스 개선 연구」, 한국문화관광연구원.
- 장훈·정현일(2015), 「문화예술의 사회경제적 효과 분석 및 전망 연구」, 문화체육관광부.
- 정보람(2020), 「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부 간 역할분담 방안」, 한국문화관광연구원.
- 정보통신정책연구원 (2018). 「ICT를 활용한 공공영역의 지능화 구현방안 도출」
- 정홍원, 김보영, 민효상, 이정은 (2019). 중앙 및 지자체 주요 사회보장사업 협의 및 개선과제 검토. 한국보건사회연구원.
- 조성호(2020), 특별지방행정기관을 넘어 특별지방자치단체로, 자치분권위원회
- 통계청·통계개발원(2017). 「국민 삶의 질 2017」.
- 통계청. (2020). 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망 : 2017~2040년」.
- 최자은(2020), 「생활SOC의 관광활용방안 연구」, 문화체육관광부.
- 한국정보화진흥원 (2017). 「4차 산업혁명, 대한민국의 미래를 찾다」
- 한국정보화진흥원 (2020). 대한민국 재도약을 위한 디지털 전환 2.0 추진전략(안)(내부자료)
- Agranoff R.(1986), Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas, SUNY Press
- Agranoff R.(2017), Crossing Boundaries for Intergovernmental Management, Georgetown University Press
- Agranoff R. & McGuire, M.(1998), Jurisdiction-based model of intergovernmental management in U.S. cities, Publius: The Journal of Federalism

- Gilbert, N., & Terrell, P. (2009). 사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원. 서울: 서울: 나눔의집.
- Conlan T. & Paul L. Posner (2008), Intergovernmental Management for the 21st Century, Brookings Institution Press
- European Union (2019). The Future of Government 2030+
- Gartner (2020). Hype Cycle for Emerging Technologies
- Goldsmith, Steve & William Eggers(2004), Governing By Network, Brookings Institution Press
- Law, C. M. (2002). Urban tourism: The visitor economy and the growth of large cities. New York: Continuum.
- OECD (2020). Cities in the world: A new perspective on urbanization
- Oliver P. Williams and Charles R. Adrian. (1963). Four cities: A study in comparative policy making. Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Pollitt, C & G. Bouckaert (ed.). (1995). Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Causes and Commentary. SAGE Publications
- Richard C. Box. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. SAGE Publications
- Social Market Foundation (2017). Local Public Service 2040
- Wright, D. S.(1988), Understanding Intergovernmental Relations, Brooks/Cole Pub Co.,
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state. Oxford: Oxford: Oxford University Press.
- WEF (2015). Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact
- WEF (2011). The Future of Government

www.gov.kr
www.ny.gov
www.nyc.gov
www.sic.or.kr

부록1

대국민 인식조사

KRILA

제1절 조사 개요

1. 조사 목적

- 수도권/비수도권 양극화, 인구감소 시작, 인구과소지역(인구 10만 이하)의 급격한 증가 등 행정환경 변화에 대응한 지방행정체계 개선 논의 대두
- ‘지방자치단체 기관구성 변경’등 신규도입 제도의 구체화·법제화 추진 및 주민자치회 등 지방자치 관련 다양한 제도 개선 방향 논의 중
 - ⇒ 정책 실효성 및 주민 수용성 높은 지방행정체계 개선 방향 수립 및 제도 구체화를 위해 주요 이슈에 대한 대국민 인식조사 추진
 - ⇒ 지방자치의 한계 및 주요과제에 대한 일반국민의 인식수준, 미래 제도 개선방향에 대한 수용 측정
 - ⇒ 인식조사를 토대로 적실성 있는 미래지방행정시스템의 변화 방향 검토

2. 조사 설계

모집단	전국의 만 19세 이상 일반국민
조사 방법	유·무선 RDD를 활용한 전화조사 (CATI:Computer Aided Telephone Interview)
조사 대상 및 표본크기	17개 시도의 만 19세 이상 일반국민 1,000명
표본추출방법	성/연령/지역 등 인구 구성비에 맞게 표본할당 후 무작위 추출
표집오차	95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차 $\pm 3.1\%p$
조사기간	2021년 2월 4일 ~ 2월 15일(설연휴 제외, 주말 1일 포함)
조사 기관	(주)씽크컨슈머

3. 조사 내용

구분	분야	세부 항목
지방자치의 전반적 성과 및 문제점 평가	지방자치의 인지도 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 인지도 • 지방자치 필요도
	지방자치 성과 체감도	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치로 인한 주민참여 기회 확대 체감도 • 지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 체감도 • 지방자치로 인한 지역 주민의 시민의식 제고 체감도 • 지방자치 도입 이후 지역경제 수준 개선 체감도 • 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준 개선 체감도
지방행정 시스템 개선 관련 주요이슈 인식조사	단체장	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과 만족도 • 단체장의 부적절한 행정행위 시정 방안 • 전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급 의견 • 단체장 임기만료시 퇴직급여 지급 의견
	지방의회	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의원의 주요 역할 • 지방의회 의원의 의정활동 만족도 • 지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 필요사항 • 지방의회 책임성 확보를 위한 필요사항
	기관구성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태 필요 의견 • 지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 선호하는 기관구성 유형
	행정구역	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 지방자치단체 통합에 대한 동의 정도 • 광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차
	주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동 인지도 • 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여한 정도 • 주민자치회의 개선점
	주민참여제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표 실시가 지역 갈등 해결에 도움을 주는 정도 • 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대한 필요 인식 • 주민소송에 대한 행정심판 전치 필요 인식 정도
	지방선거 제도 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회의 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지 필요 인식 • 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련 인식 • 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제

4. 응답자 특성

구분		사례수(명)	비율(%)
전체		(1,000)	100.0
성별	남	(494)	49.4
	여	(506)	50.6
연령	만19세~29세	(158)	15.8
	만30세 ~39세	(160)	16.0
	만40세~49세	(193)	19.3
	만50세~59세	(201)	20.1
	만60세 이상	(288)	28.8
지역	수도권	(501)	50.1
	충청권	(107)	10.7
	전라권	(98)	9.8
	경상권	(251)	25.1
	강원 및 제주	(43)	4.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	8.5
	고등학교	(281)	28.1
	대학교	(542)	54.2
	대학원 이상	(81)	8.1
	모름/무응답	(11)	1.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	15.4
	200~300만원 미만	(129)	12.9
	300~400만원 미만	(167)	16.7
	400~500만원 미만	(122)	12.2
	500~700만원 미만	(172)	17.2
	700만원 이상	(162)	16.2
	모름/무응답	(94)	9.4
직업	전문가/관련 종사자	(197)	19.7
	사무 종사자	(195)	19.5
	서비스 종사자	(118)	11.8
	판매 종사자	(49)	4.9
	농림어업 숙련 종사자	(25)	2.5
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	3.8
	단순노무 종사자	(20)	2.0
	군인	(3)	0.3
	주부	(181)	18.1
	학생	(72)	7.2
	무직/퇴직	(97)	9.7
	무응답	(5)	0.5

제2절 조사 결과 요약

1. 지방자치의 전반적 성과 및 문제점 평가

1) 지방자치의 인지도 및 필요성

- 지방자치에 대해 전체 응답자의 48.4%가 인지하고 있으며, 과반수 이상이 지방자치로 인하여 주민의 삶의 질이 향상되고, 지역 경쟁력이 더 높아지는 등의 측면에서 지방자치가 필요하다고 인식함.
 - 지방자치 인지도 : 인지(48.4%) > 비인지(19.7%)
 - 지방자치 필요도 : 필요(63.5%) > 불필요(15.1%)

2) 지방자치 성과 체감도

- 지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 및 지역 주민의 시민의식 제고에는 성과를 보였다고 인식하나, 지방자치 도입 이후 지역경제 수준 및 지역 간 격차해소/균형발전 수준 개선에 대해서는 아직은 미흡하다고 인식함.
 - 지방자치로 인한 주민참여 기회 확대 체감도 : 긍정(31.0%) < 부정(35.3%)
 - 지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 체감도 : 긍정(43.0%) > 부정(21.9%)
 - 지방자치로 인한 지역 주민의 시민의식 제고 체감도 : 긍정(36.1%) > 부정(26.3%)
 - 지방자치 도입 이후 지역경제 수준 개선 체감도 : 긍정(27.1%) < 부정(37.7%)
 - 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준 개선 체감도 : 긍정(21.7%) < 부정(48.1%)

2. 지방행정시스템 개선 관련 주요 이슈 인식조사

1) 단체장

- 지방자치단체장의 전문성 부족, 부패 및 도덕성 부족 등으로 인해 현재 업무 수행능력/성과에 대해 불만족한 비율이 상대적으로 높으며, 단체장의 부적절한 행정행위 시정을 위해서는 주민에 의한 통제가 가장 필요하다고 인식함.
- 임금 지급에 있어서는 직무곤란성과 책임도에 따라 차등 지급이 필요하다고 인식하고 있으며, 퇴직급여에 대해서는 지급하지 않아야 한다는 의견이 다소 높게 나타남.
 - 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과 만족도 : 만족(24.0%) < 불만족(35.8%)
 - * 불만족 이유 : 전문성 부족(29.1%), 부패 및 도덕성 부족(26.3%) 등의 순
 - 단체장의 부적절한 행정행위 시정 방안 : 주민에 의한 통제(31.8%), 사법기관에 제소(24.1%), 지방의회에 의한 통제(15.2%) 등의 순
 - 전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급 의견 : 사무처리 범위 등 직무곤란성과 책임도에 따라 차이가 필요(80.2%) > 동일하게 지급해야 한다(19.8%)
 - 단체장 임기만료시 퇴직급여 지급 의견 : 지급해야 한다(45.9%) < 지급하지 않아야 한다(54.1%)

2) 지방의회

- 지방의회 의원의 전문성 부족 등으로 인해 의정활동에 대해 불만족한 비율이 상대적으로 높으며, 지방의회 의원의 전문성 제고를 위해서는 전문인력 지원이 가장 필요하다고 인식함.
- 지방의회 책임성 확보를 위해서는 의정활동 정보 공개범위 확대가 가장 필요한 것으로 나타남.

- 지방의회 의원의 주요 역할 : 주민 청원 수리·처리(38.8%), 행정사무 감사 조사(29.4%), 예산안 심의·확정(19.3%), 조례 제·개정 및 폐지(10.1%) 등의 순
- 지방의회 의원의 의정활동 만족도 : 만족(13.0%) < 불만족(38.5%)
 - * 지방의회 의원의 의정활동 불만족 이유 : 전문성 부족(35.6%), 부패 및 도덕성 부족(29.1%), 지방의원에 대한 통제장치 부족(13.5%), 중앙정치에의 연속 (13.2%) 등의 순
- 지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 필요사항 : 전문인력 지원(46.1%), 전문 교육기관을 통한 교육 실시(24.2%), 정책연구 예산 지원(24.0%) 등의 순
- 지방의회 책임성 확보를 위한 필요사항 : 의정활동 정보 공개범위 확대(48.2%), 주민들의 평가기능 강화(33.3%), 지방의원 징계 강화(17.4%) 등의 순

3) 기관구성

- 과반수 이상이 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태가 필요하다고 인식하고 있으며, 지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장의 역할을 수행하는 유형을 가장 선호함.
 - 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태 필요 의견 : 필요(58.2%) > 불필요(19.6%)
 - 지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 선호하는 기관구성 유형 : 단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행(45.4%), 현재 단체장의 권한을 부단체장이나 지방의회에게 배분(38.4%) 등의 순

4) 행정구역

- 지역 소멸 위기에 적극적으로 대응하고 지역 경쟁력을 제고하려는 목적으로 도와 도 내에 있는 광역시를 통합하려는 논의가 대두되고 있는 상황에서 광역 지방자치단체 통합에 대해 과반수가 찬성하는 것으로 나타남.

- 광역시·도를 통합·분리 시, 해당 시·도 및 관할 시·군·구 의회의 의견을 수렴하여 결정하기 보다는 지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정하거나 해당 시·도에 거주하는 주민의 주민투표를 거쳐 결정하는 방식을 선호함.
 - 광역 지방자치단체 통합 : 찬성(48.1%) > 반대(24.8%)
 - 광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차 : 지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정(50.0%), 해당 시·도에 거주하는 주민의 주민투표를 거쳐 결정(43.4%), 해당 시·도 및 관할 시·군·구 의회의 의견을 수렴하여 결정(6.6%) 순

5) 주민자치회

- 주민자치회 활동에 참여하셨거나, 주민자치회의 활동에 대해 인지하고 있는 비율보다 비인지한 비율이 높으며, 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여한 정도에 대해 대부분 보통 수준으로 평가함.
- 주민자치회의 개선사항으로 주민의 참여율 및 관심도 확대가 필요하다는 응답이 가장 높음.
 - 주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동 인지도 : 인지(21.7%) < 비인지(41.4%)
 - 주민자치회의 주민참여 활성화 및 지역사회 발전 기여도 : 기여함(25.4%) ≒ 기여하지 않음(24.8%)
 - 주민자치회의 개선점 : 주민의 낮은 참여율(관심도)(35.3%), 정치적 중립성(24.4%), 위원의 전문성 미흡(17.3%), 역할·기능 부족(17.3%) 등의 순

6) 주민참여제도

- 과반수 이상이 지역의 중요 정책에 대해 주민투표를 실시하는 것이 지역 갈등 해결에 도움이 된다고 인식함.

- 일정 수 이상의 주민의 투표로 단체장 및 지방의회 의원을 해임할 수 있는 주민소환 제도와 관련하여, 주민이 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대해 대다수가 명시가 필요하다고 응답함.
- 주민이 지방자치단체의 위법행위에 대해 대법원에 소송을 제기하는 주민소송과 관련하여 현재 행정심판을 거쳐야 소송을 제기할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 주민소송에 대한 행정심판 전치에 대해 과반수 이상이 필요하다고 응답함.
 - 지역의 중요 정책에 대한 주민투표 실시의 지역 갈등 해결 도움성 : 도움이 된다(63.6%) > 도움이 되지 않는다(10.8%)
 - 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대한 필요성 : 명시 필요(83.8%) > 현행유지(명시하지 않음)(16.2%)
 - 주민소송에 대한 행정심판 전치 필요성 : 필요하다(64.5%) > 불필요하다(14.8%)

7) 지방선거 제도 개편

- 시장·도지사·군수·구청장 선거 및 시·군·구의회 의원 선거에 대해 정당공천제 폐지 후, 정당표방도 금지해야 한다는 의견과 현행 정당공천제를 유지해야 한다는 의견이 유사하게 나타남.
- 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련하여, 현재 당선 후에는 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원은 후원회를 둘 수 없도록 하고 있는 것에 대해 현행 유지해야 한다는 의견이 가장 높음.
- 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제 방식으로 현재의 혼합방식(기초-중선거구, 광역-소선거구)이 가장 적절하다고 응답함.
 - 시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지 필요성 : 정당공천제 폐지 후, 정당표방도 금지(35.9%), 현행

- 정당공천제 유지(34.7%), 정당공천제 폐지 후, 정당표방은 허용(29.4%) 순
- 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련 인식 : 현행 유지(68.4%), 둘다허용(15.7%), 단체장만 허용(8.9%), 의원만 허용(7.0%) 순
 - 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제 : 혼합방식(현재: 기초-중선거구, 광역-소선거구)(41.6%), 소선거구(29.1%), 중선거구(19.4%), 대선거구(9.9%) 순

제3절 조사 결과

1. 지방자치의 전반적 성과 및 문제점 평가

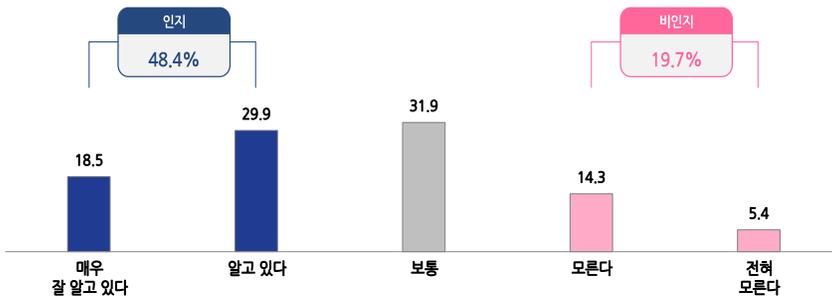
1) 지방자치의 인지도 및 필요성

(1) 지방자치 인지도

- 지방자치에 대해 전체 응답자의 48.4%가 ‘인지(매우 잘 알고 있다 18.5% + 알고 있다 29.9%)’하고 있는 것으로 나타남.
- 반면, 지방자치에 대해 ‘비인지’하고 있는 비율은 19.7%(전혀 모른다 5.4% + 모른다 14.3%)로 ‘인지’ 비율이 상대적으로 높음.

[지방자치 인지도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치는 ‘일정한 지역의 주민들이 시장·도지사·군수·구청장 등 단체장과 지방의원을 선출하여 자기 지역의 문제를 자기 부담으로 처리하는 것’입니다. 이러한 지방자치에 대해 잘 알고 계십니까?

- 성별로 ‘남성(53.6%)’은 ‘여성(43.3%)’ 대비 지방자치에 대해 ‘인지’하고 있는 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 연령이 높아질수록 지방자치에 대한 ‘인지’하고 있는 비율이 높으며, ‘만 19세-29세(21.5%)’에서 상대적으로 낮음.

- 지역별로 지방자치에 대해 '인지'하고 있는 비율은 '경상권(45.4%)'에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치 인지도]

[단위: %]

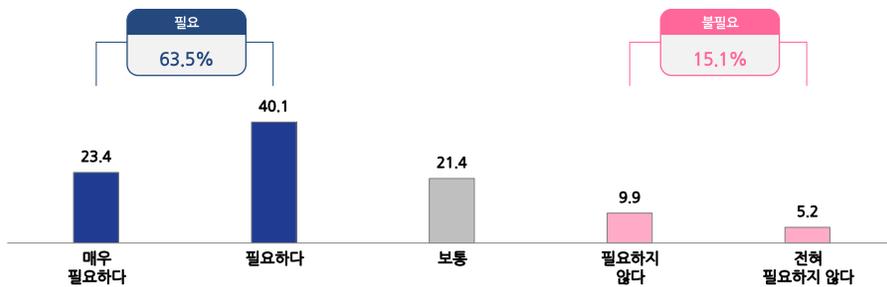
구분		사례수	인지 (①+②)	매우 잘 알고 있다		보통 ③	모른다		비인지 (④+⑤)
				①	②		④	⑤	
전체		(1000)	48.4	18.5	29.9	31.9	14.3	5.4	19.7
성별	남	(494)	53.6	22.9	30.8	30.6	11.5	4.3	15.8
	여	(506)	43.3	14.2	29.1	33.2	17.0	6.5	23.5
연령	만19세~29세	(158)	21.5	5.7	15.8	33.5	34.2	10.8	44.9
	만30세~39세	(160)	36.9	14.4	22.5	41.3	16.3	5.6	21.9
	만40세~49세	(193)	53.4	21.8	31.6	33.7	7.8	5.2	13.0
	만50세~59세	(201)	59.7	25.4	34.3	28.4	9.5	2.5	11.9
	만60세 이상	(288)	58.3	20.8	37.5	27.1	10.1	4.5	14.6
지역	수도권	(501)	48.3	17.2	31.1	30.3	15.4	6.0	21.4
	충청권	(107)	49.5	18.7	30.8	29.0	15.9	5.6	21.5
	전라권	(98)	52.0	24.5	27.6	29.6	13.3	5.1	18.4
	경상권	(251)	45.4	18.3	27.1	38.6	11.6	4.4	15.9
	강원 및 제주	(43)	55.8	20.9	34.9	23.3	16.3	4.7	20.9
최종 학력	중졸 이하	(85)	42.4	18.8	23.5	37.6	12.9	7.1	20.0
	고등학교	(281)	43.1	13.5	29.5	35.2	14.9	6.8	21.7
	대학교	(542)	49.8	18.8	31.0	31.0	14.6	4.6	19.2
	대학원 이상	(81)	63.0	32.1	30.9	22.2	9.9	4.9	14.8
	모름/무응답	(11)	54.5	27.3	27.3	18.2	27.3	0.0	27.3
연 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	42.2	16.2	26.0	31.2	14.9	11.7	26.6
	200~300만원 미만	(129)	46.5	19.4	27.1	29.5	17.8	6.2	24.0
	300~400만원 미만	(167)	47.3	17.4	29.9	38.3	10.2	4.2	14.4
	400~500만원 미만	(122)	51.6	18.9	32.8	36.1	11.5	.8	12.3
	500~700만원 미만	(172)	51.2	20.9	30.2	31.4	15.7	1.7	17.4
	700만원 이상	(162)	54.9	21.0	34.0	26.5	14.2	4.3	18.5
	모름/무응답	(94)	42.6	13.8	28.7	29.8	17.0	10.6	27.7
직업	전문가/관련 종사자	(197)	54.3	21.8	32.5	27.9	12.7	5.1	17.8
	사무 종사자	(195)	53.8	22.1	31.8	29.7	11.8	4.6	16.4
	서비스 종사자	(118)	42.4	21.2	21.2	33.9	18.6	5.1	23.7
	판매 종사자	(49)	59.2	24.5	34.7	30.6	8.2	2.0	10.2
	농림어업 숙련 종사자	(25)	72.0	20.0	52.0	24.0	4.0	0.0	4.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	42.1	15.8	26.3	42.1	13.2	2.6	15.8
	단순노무 종사자	(20)	20.0	5.0	15.0	55.0	20.0	5.0	25.0
	군인	(3)	66.7	33.3	33.3	0.0	33.3	0.0	33.3
	주부	(181)	46.4	14.4	32.0	35.4	12.7	5.5	18.2
	학생	(72)	25.0	6.9	18.1	31.9	31.9	11.1	43.1
	무직/퇴직	(97)	48.5	16.5	32.0	30.9	12.4	8.2	20.6
	무응답	(5)	80.0	40.0	40.0	20.0	0.0	0.0	0.0

(2) 지방자치 필요도

- 전체 응답자의 63.5%가 지방자치가 ‘필요하다(매우 필요하다 23.4% + 필요하다 40.1%)’고 응답함.
- 반면, ‘필요하지 않다’고 응답한 비율은 15.1%(전혀 필요하지 않다 5.2% + 필요하지 않다 9.9%)로 상대적으로 낮음.

[지방자치 필요도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치로 인하여 주민의 삶의 질이 향상 되고, 지역 경쟁력이 보다 높아지는 등 지방자치가 필요하다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(66.4%)’은 ‘남성(60.5%)’ 대비 지방자치가 ‘필요하다’고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 지방자치가 ‘필요하다’고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세 (71.9%)’에서 가장 높고, ‘만 50세~59세(53.7%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 지방자치가 ‘필요하다’고 응답한 비율은 ‘수도권(69.5%)’에서 가장 높게 나타남.

[지방자치 필요도]

[단위: %]

구분	사례수	필요 (①+②)	매우 필요하다		보통 ③	필요하지 않다 ④	전혀 필요하지 않다 ⑤	불필요 (④+⑤)	
			①	②					
전체	(1000)	63.5	23.4	40.1	21.4	9.9	5.2	15.1	
성별	남	(494)	60.5	24.3	36.2	21.1	10.9	7.5	18.4
	여	(506)	66.4	22.5	43.9	21.7	8.9	3.0	11.9
연령	만19세~29세	(158)	67.1	16.5	50.6	26.6	3.2	3.2	6.3
	만30세 ~39세	(160)	71.9	25.0	46.9	20.0	6.3	1.9	8.1
	만40세~49세	(193)	65.8	30.1	35.8	23.3	8.3	2.6	10.9
	만50세~59세	(201)	53.7	20.9	32.8	19.4	16.4	10.4	26.9
	만60세 이상	(288)	62.2	23.6	38.5	19.4	12.2	6.3	18.4
지역	수도권	(501)	69.5	25.1	44.3	18.2	8.6	3.8	12.4
	충청권	(107)	57.9	18.7	39.3	28.0	9.3	4.7	14.0
	전라권	(98)	63.3	23.5	39.8	21.4	9.2	6.1	15.3
	경상권	(251)	55.4	21.1	34.3	23.9	12.4	8.4	20.7
	강원 및 제주	(43)	55.8	27.9	27.9	27.9	14.0	2.3	16.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	64.7	23.5	41.2	21.2	9.4	4.7	14.1
	고등학교	(281)	55.9	20.6	35.2	24.9	11.0	8.2	19.2
	대학교	(542)	67.9	24.7	43.2	19.4	8.7	4.1	12.7
	대학원 이상	(81)	59.3	23.5	35.8	23.5	14.8	2.5	17.3
	모름/무응답	(11)	63.6	27.3	36.4	18.2	9.1	9.1	18.2
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	66.9	23.4	43.5	18.8	7.8	6.5	14.3
	200~300만원 미만	(129)	62.0	25.6	36.4	24.0	10.1	3.9	14.0
	300~400만원 미만	(167)	64.1	24.6	39.5	18.6	13.8	3.6	17.4
	400~500만원 미만	(122)	59.8	26.2	33.6	29.5	5.7	4.9	10.7
	500~700만원 미만	(172)	65.1	26.7	38.4	20.9	7.6	6.4	14.0
	700만원 이상	(162)	61.7	17.9	43.8	19.1	14.2	4.9	19.1
	모름/무응답	(94)	63.8	18.1	45.7	21.3	8.5	6.4	14.9
직업	전문가/관련 종사자	(197)	66.0	27.4	38.6	17.8	11.7	4.6	16.2
	사무 종사자	(195)	66.2	23.6	42.6	21.0	6.7	6.2	12.8
	서비스 종사자	(118)	59.3	26.3	33.1	23.7	11.0	5.9	16.9
	판매 종사자	(49)	65.3	32.7	32.7	16.3	16.3	2.0	18.4
	농림어업 숙련 종사자	(25)	56.0	20.0	36.0	24.0	16.0	4.0	20.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	47.4	23.7	23.7	23.7	15.8	13.2	28.9
	단순노무 종사자	(20)	50.0	15.0	35.0	30.0	15.0	5.0	20.0
	군인	(3)	66.7	0.0	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	60.8	21.5	39.2	25.4	8.8	5.0	13.8
	학생	(72)	79.2	12.5	66.7	16.7	4.2	0.0	4.2
	무직/퇴직	(97)	62.9	21.6	41.2	22.7	9.3	5.2	14.4
	무응답	(5)	40.0	20.0	20.0	0.0	20.0	40.0	60.0

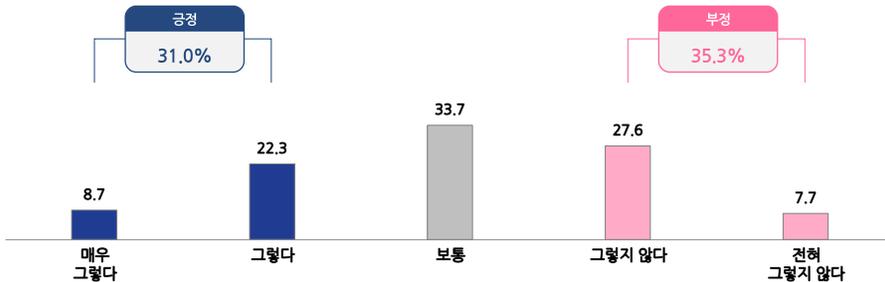
2) 지방자치 성과 체감도

(1) 지방자치로 인한 주민참여 기회 확대 체감도

- 지방자치로 인한 주민참여 기회가 확대에 대해 전체 응답자의 31.0%가 ‘긍정(매우 그렇다 8.7% + 그렇다 22.3%)’적으로 응답함.
- 반면, ‘부정’적으로 인식한 비율은 35.3%(전혀 그렇지 않다 7.7% + 그렇지 않다 27.6%)로 ‘긍정’ 응답 비율 대비 다소 높게 나타남.

[지방자치로 인한 주민참여 기회 확대 체감도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치로 인해 주민이 지방자치단체의 의사결정에 참여할 수 있게 하는 주민참여의 기회가 보다 확대되었다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(34.0%)’은 ‘여성(28.1%)’ 대비 ‘긍정’적으로 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘긍정’적으로 응답한 비율은 ‘만 19세-29세(23.4%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘긍정’적으로 응답한 비율은 ‘강원 및 제주(39.5%)’에서 가장 높게 나타남.

[지방자치로 인한 주민참여 기회 확대 체감도]

[단위: %]

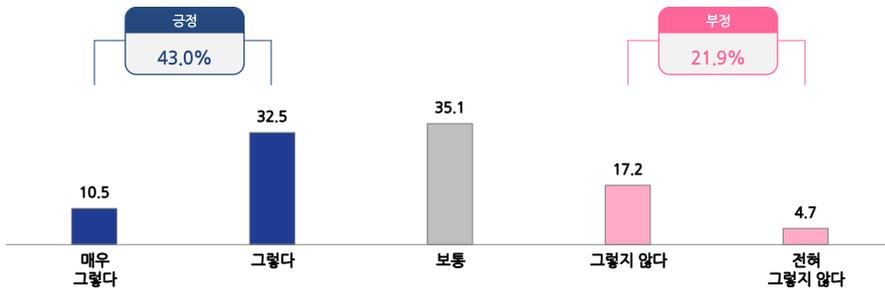
구분	사례수	긍정 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 ③	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	부정 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	31.0	8.7	22.3	33.7	27.6	7.7	35.3	
성별	남	(494)	34.0	11.3	22.7	31.0	25.5	9.5	35.0
	여	(506)	28.1	6.1	21.9	36.4	29.6	5.9	35.6
연령	만19세~29세	(158)	23.4	4.4	19.0	46.8	22.8	7.0	29.7
	만30세 ~39세	(160)	26.9	7.5	19.4	36.3	27.5	9.4	36.9
	만40세~49세	(193)	33.7	8.3	25.4	32.1	25.9	8.3	34.2
	만50세~59세	(201)	34.3	9.0	25.4	29.9	27.9	8.0	35.8
	만60세 이상	(288)	33.3	11.8	21.5	28.8	31.3	6.6	37.8
지역	수도권	(501)	32.3	10.4	22.0	31.9	27.1	8.6	35.7
	충청권	(107)	28.0	8.4	19.6	38.3	28.0	5.6	33.6
	전라권	(98)	31.6	4.1	27.6	41.8	22.4	4.1	26.5
	경상권	(251)	27.9	7.2	20.7	33.1	30.7	8.4	39.0
	강원 및 제주	(43)	39.5	9.3	30.2	27.9	25.6	7.0	32.6
최종 학력	중졸 이하	(85)	42.4	11.8	30.6	30.6	24.7	2.4	27.1
	고등학교	(281)	23.5	6.4	17.1	35.6	29.9	11.0	40.9
	대학교	(542)	31.9	8.9	23.1	34.5	26.8	6.8	33.6
	대학원 이상	(81)	37.0	11.1	25.9	27.2	29.6	6.2	35.8
	모름/무응답	(11)	45.5	18.2	27.3	18.2	18.2	18.2	36.4
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	37.0	10.4	26.6	33.8	23.4	5.8	29.2
	200~300만원 미만	(129)	24.8	5.4	19.4	35.7	32.6	7.0	39.5
	300~400만원 미만	(167)	28.7	6.6	22.2	32.9	33.5	4.8	38.3
	400~500만원 미만	(122)	25.4	10.7	14.8	34.4	31.1	9.0	40.2
	500~700만원 미만	(172)	30.2	7.6	22.7	34.3	23.3	12.2	35.5
	700만원 이상	(162)	33.3	11.7	21.6	30.2	29.0	7.4	36.4
	모름/무응답	(94)	38.3	8.5	29.8	36.2	18.1	7.4	25.5
	직업	전문가/관련 종사자	(197)	31.0	9.6	21.3	32.5	29.9	6.6
사무 종사자	(195)	32.3	8.7	23.6	33.3	25.1	9.2	34.4	
서비스 종사자	(118)	36.4	11.9	24.6	23.7	31.4	8.5	39.8	
판매 종사자	(49)	22.4	4.1	18.4	32.7	34.7	10.2	44.9	
농림어업 숙련 종사자	(25)	24.0	4.0	20.0	44.0	28.0	4.0	32.0	
장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	23.7	7.9	15.8	39.5	21.1	15.8	36.8	
단순노무 종사자	(20)	30.0	10.0	20.0	45.0	10.0	15.0	25.0	
군인	(3)	66.7	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	
주부	(181)	27.6	7.7	19.9	34.8	30.9	6.6	37.6	
학생	(72)	25.0	2.8	22.2	50.0	19.4	5.6	25.0	
무직/퇴직	(97)	41.2	12.4	28.9	27.8	26.8	4.1	30.9	
무응답	(5)	20.0	0.0	20.0	40.0	20.0	20.0	40.0	

(2) 지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 체감도

- 지방자치로 인해 행정서비스와 민원서비스의 품질이 향상되었는지에 대해 전체 응답자의 43.0%가 ‘긍정(매우 그렇다 10.5% + 그렇다 32.5%)’적으로 응답함.
- 반면, ‘부정’적으로 응답한 비율은 21.9%(전혀 그렇지 않다 4.7% + 그렇지 않다 17.2%)로 나타남.

[지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 체감도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치로 인해 행정서비스와 민원서비스의 품질이 향상되었다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(44.7%)’과 ‘여성(41.3%)’ 간의 ‘긍정’ 응답 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘긍정’ 응답 비율은 ‘만 60세 이상(53.1%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세 (31.6%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘긍정’ 응답 비율은 ‘전라권(35.7%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치로 인한 행정서비스와 민원서비스의 품질향상 체감도]

[단위: %]

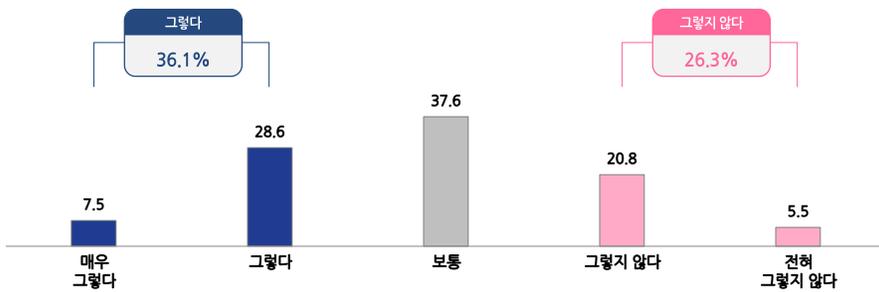
구분	사례수	긍정 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 ③	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	부정 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	43.0	10.5	32.5	35.1	17.2	4.7	21.9	
성별	남	(494)	44.7	12.6	32.2	33.2	15.6	6.5	22.1
	여	(506)	41.3	8.5	32.8	37.0	18.8	3.0	21.7
연령	만19세~29세	(158)	31.6	3.8	27.8	44.9	18.4	5.1	23.4
	만30세 ~39세	(160)	41.9	8.1	33.8	36.9	17.5	3.8	21.3
	만40세~49세	(193)	37.3	10.4	26.9	42.0	15.5	5.2	20.7
	만50세~59세	(201)	43.8	10.0	33.8	31.3	17.9	7.0	24.9
	만60세 이상	(288)	53.1	16.0	37.2	26.7	17.0	3.1	20.1
지역	수도권	(501)	45.9	11.4	34.5	32.9	16.4	4.8	21.2
	충청권	(107)	42.1	8.4	33.6	35.5	19.6	2.8	22.4
	전라권	(98)	35.7	9.2	26.5	46.9	14.3	3.1	17.3
	경상권	(251)	40.2	9.2	31.1	35.9	17.9	6.0	23.9
	강원 및 제주	(43)	44.2	16.3	27.9	27.9	23.3	4.7	27.9
최종 학력	중졸 이하	(85)	49.4	18.8	30.6	31.8	17.6	1.2	18.8
	고등학교	(281)	42.3	9.3	33.1	33.1	18.1	6.4	24.6
	대학교	(542)	40.4	9.2	31.2	38.2	16.6	4.8	21.4
	대학원 이상	(81)	53.1	13.6	39.5	25.9	18.5	2.5	21.0
	모름/무응답	(11)	63.6	18.2	45.5	27.3	9.1	0.0	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	45.5	15.6	29.9	33.1	16.9	4.5	21.4
	200~300만원 미만	(129)	45.0	7.8	37.2	27.1	24.8	3.1	27.9
	300~400만원 미만	(167)	46.1	9.0	37.1	34.7	14.4	4.8	19.2
	400~500만원 미만	(122)	31.1	8.2	23.0	44.3	19.7	4.9	24.6
	500~700만원 미만	(172)	45.9	10.5	35.5	32.6	15.7	5.8	21.5
	700만원 이상	(162)	39.5	9.3	30.2	39.5	16.0	4.9	21.0
	모름/무응답	(94)	46.8	13.8	33.0	35.1	13.8	4.3	18.1
직업	전문가/관련 종사자	(197)	41.1	8.1	33.0	39.6	14.2	5.1	19.3
	사무 종사자	(195)	44.1	9.7	34.4	31.8	19.0	5.1	24.1
	서비스 종사자	(118)	41.5	13.6	28.0	30.5	22.0	5.9	28.0
	판매 종사자	(49)	42.9	6.1	36.7	34.7	18.4	4.1	22.4
	농림어업 숙련 종사자	(25)	56.0	32.0	24.0	32.0	12.0	0.0	12.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	34.2	13.2	21.1	42.1	15.8	7.9	23.7
	단순노무 종사자	(20)	35.0	15.0	20.0	45.0	15.0	5.0	20.0
	군인	(3)	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	44.8	11.0	33.7	33.7	17.1	4.4	21.5
	학생	(72)	31.9	2.8	29.2	52.8	11.1	4.2	15.3
	무직/퇴직	(97)	51.5	13.4	38.1	25.8	19.6	3.1	22.7
	무응답	(5)	40.0	0.0	40.0	20.0	40.0	0.0	40.0

(3) 지방자치로 인한 지역 주민의 시민의식 제고 체감도

- 지방자치로 인해 지역 공동체가 활성화되는 등 지역 주민의 시민의식이 보다 제고되었는지에 대해 전체 응답자의 36.1%가 ‘그렇다(매우 그렇다 7.5% + 그렇다 28.6%)’고 응답함.
- 반면, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율은 26.3%(전혀 그렇지 않다 5.5% + 그렇지 않다 20.8%)로 나타남.

[지방자치로 인한 지역 주민의 시민의식 제고 체감도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치로 인해 지역 공동체가 활성화되는 등 지역 주민의 시민의식이 보다 제고되었다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(37.7%)’과 ‘여성(34.6%)’ 간의 ‘그렇다’고 응답 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘만 60세 이상(42.7%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세 (24.1%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘경상권(32.7%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치로 인한 지역 주민의 시민의식 제고 체감도]

[단위: %]

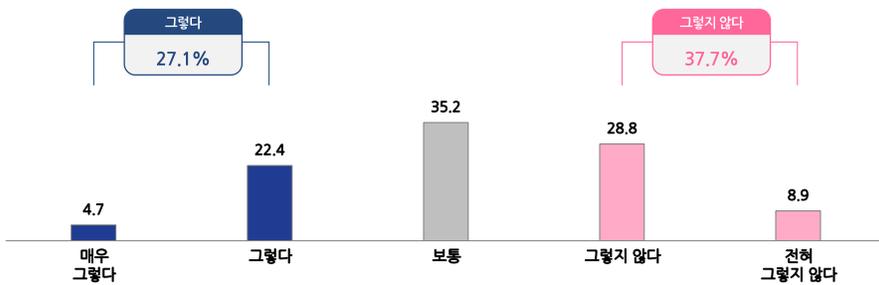
구분	사례수	그렇다 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 ③	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	36.1	7.5	28.6	37.6	20.8	5.5	26.3	
성별	남	(494)	37.7	9.3	28.3	35.0	19.8	7.5	27.3
	여	(506)	34.6	5.7	28.9	40.1	21.7	3.6	25.3
연령	만19세~29세	(158)	24.1	3.2	20.9	45.6	24.7	5.7	30.4
	만30세 ~39세	(160)	31.9	6.3	25.6	42.5	19.4	6.3	25.6
	만40세~49세	(193)	35.8	6.7	29.0	39.4	18.7	6.2	24.9
	만50세~59세	(201)	39.8	8.0	31.8	36.3	15.9	8.0	23.9
	만60세 이상	(288)	42.7	10.8	31.9	30.2	24.3	2.8	27.1
지역	수도권	(501)	36.5	8.2	28.3	37.9	20.0	5.6	25.5
	충청권	(107)	39.3	3.7	35.5	33.6	22.4	4.7	27.1
	전라권	(98)	38.8	9.2	29.6	39.8	17.3	4.1	21.4
	경상권	(251)	32.7	7.2	25.5	39.0	22.3	6.0	28.3
	강원 및 제주	(43)	37.2	7.0	30.2	30.2	25.6	7.0	32.6
최종 학력	중졸 이하	(85)	43.5	11.8	31.8	35.3	18.8	2.4	21.2
	고등학교	(281)	31.3	6.8	24.6	38.8	22.4	7.5	29.9
	대학교	(542)	36.3	7.6	28.8	39.7	18.5	5.5	24.0
	대학원 이상	(81)	43.2	6.2	37.0	24.7	29.6	2.5	32.1
	모름/무응답	(11)	36.4	0.0	36.4	18.2	45.5	0.0	45.5
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	41.6	11.0	30.5	33.8	20.1	4.5	24.7
	200~300만원 미만	(129)	31.0	6.2	24.8	35.7	28.7	4.7	33.3
	300~400만원 미만	(167)	37.7	6.6	31.1	37.7	18.6	6.0	24.6
	400~500만원 미만	(122)	26.2	8.2	18.0	44.3	23.0	6.6	29.5
	500~700만원 미만	(172)	40.7	8.1	32.6	34.3	18.0	7.0	25.0
	700만원 이상	(162)	33.3	5.6	27.8	37.7	23.5	5.6	29.0
	모름/무응답	(94)	40.4	6.4	34.0	43.6	12.8	3.2	16.0
직업	전문가/관련 종사자	(197)	34.0	4.1	29.9	38.6	21.8	5.6	27.4
	사무 종사자	(195)	39.5	7.7	31.8	34.9	16.9	8.7	25.6
	서비스 종사자	(118)	39.0	10.2	28.8	34.7	21.2	5.1	26.3
	판매 종사자	(49)	30.6	6.1	24.5	40.8	18.4	10.2	28.6
	농림어업 숙련 종사자	(25)	40.0	8.0	32.0	44.0	16.0	0.0	16.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	28.9	7.9	21.1	31.6	31.6	7.9	39.5
	단순노무 종사자	(20)	25.0	10.0	15.0	60.0	15.0	0.0	15.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	33.3	33.3	0.0	33.3
	주부	(181)	33.7	8.3	25.4	38.7	23.8	3.9	27.6
	학생	(72)	30.6	4.2	26.4	47.2	19.4	2.8	22.2
	무직/퇴직	(97)	46.4	12.4	34.0	29.9	19.6	4.1	23.7
	무응답	(5)	20.0	0.0	20.0	40.0	40.0	0.0	40.0

(4) 지방자치 도입 이후 지역경제 수준 개선 체감도

- 지방자치 도입 이후 소득, 고용, 지역산업 등 지역경제 수준이 개선되었는지에 대해 전체 응답자의 27.1%가 ‘그렇다(매우 그렇다 4.7% + 그렇다 22.4%)’고 응답함.
- 반면, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율은 37.7%(전혀 그렇지 않다 8.9% + 그렇지 않다 28.8%)로 전반적으로 개선되지 않다고 인식하는 비율이 높음.

[지방자치 도입 이후 지역경제 수준 개선 체감도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치 도입 이후 소득, 고용, 지역산업 등 지역경제 수준이 개선되었다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(28.7%)’과 ‘여성(25.5%)’ 간의 ‘그렇다’고 응답 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘만 60세 이상(30.6%)’에서 상대적으로 높게 나타남.
- 지역별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘경상권(19.1%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치 도입 이후 지역경제 수준 개선 체감도]

[단위: %]

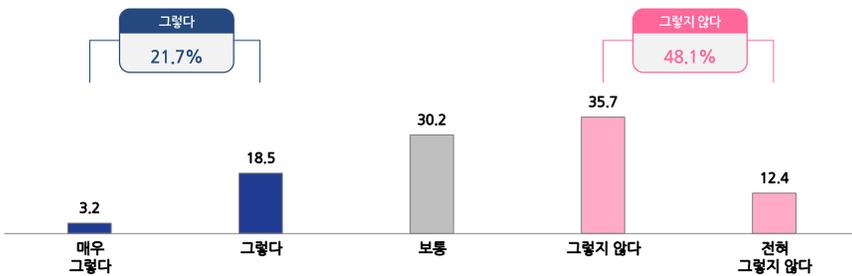
구분	사례수	그렇다 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 ③	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	27.1	4.7	22.4	35.2	28.8	8.9	37.7	
성별	남	(494)	28.7	6.5	22.3	33.2	26.9	11.1	38.1
	여	(506)	25.5	3.0	22.5	37.2	30.6	6.7	37.4
연령	만19세~29세	(158)	25.3	3.2	22.2	40.5	26.6	7.6	34.2
	만30세 ~39세	(160)	25.0	5.0	20.0	40.6	24.4	10.0	34.4
	만40세~49세	(193)	27.5	5.2	22.3	33.2	30.1	9.3	39.4
	만50세~59세	(201)	24.9	3.5	21.4	36.8	27.4	10.9	38.3
	만60세 이상	(288)	30.6	5.9	24.7	29.5	32.6	7.3	39.9
지역	수도권	(501)	30.5	5.8	24.8	35.1	26.1	8.2	34.3
	충청권	(107)	27.1	3.7	23.4	31.8	31.8	9.3	41.1
	전라권	(98)	30.6	7.1	23.5	37.8	25.5	6.1	31.6
	경상권 강원 및 제주	(251) (43)	19.1 25.6	2.4 2.3	16.7 23.3	33.9 46.5	34.7 25.6	12.4 2.3	47.0 27.9
최종 학력	중졸 이하	(85)	29.4	5.9	23.5	29.4	35.3	5.9	41.2
	고등학교	(281)	26.0	3.9	22.1	31.7	30.6	11.7	42.3
	대학교	(542)	26.0	5.2	20.8	38.4	27.5	8.1	35.6
	대학원 이상	(81)	35.8	3.7	32.1	30.9	25.9	7.4	33.3
	모름/무응답	(11)	27.3	0.0	27.3	45.5	18.2	9.1	27.3
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	31.2	8.4	22.7	32.5	29.9	6.5	36.4
	200~300만원 미만	(129)	24.0	2.3	21.7	34.9	31.0	10.1	41.1
	300~400만원 미만	(167)	25.1	3.6	21.6	37.1	26.3	11.4	37.7
	400~500만원 미만	(122)	23.0	4.9	18.0	37.7	27.0	12.3	39.3
	500~700만원 미만	(172)	27.9	6.4	21.5	33.1	29.1	9.9	39.0
	700만원 이상	(162)	29.6	3.7	25.9	32.7	31.5	6.2	37.7
	모름/무응답	(94)	27.7	2.1	25.5	41.5	25.5	5.3	30.9
직업	전문가/관련 종사자	(197)	23.4	3.0	20.3	39.1	29.4	8.1	37.6
	사무 종사자	(195)	32.8	5.1	27.7	31.8	24.6	10.8	35.4
	서비스 종사자	(118)	26.3	5.9	20.3	34.7	25.4	13.6	39.0
	판매 종사자	(49)	20.4	4.1	16.3	32.7	34.7	12.2	46.9
	농림어업 숙련 종사자	(25)	44.0	4.0	40.0	32.0	20.0	4.0	24.0
	장차, 기계 조작/조립 종사자	(38)	18.4	10.5	7.9	36.8	31.6	13.2	44.7
	단순노무 종사자	(20)	20.0	10.0	10.0	35.0	40.0	5.0	45.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	24.3	3.3	21.0	34.8	32.6	8.3	40.9
	학생	(72)	37.5	4.2	33.3	37.5	20.8	4.2	25.0
	무직/퇴직	(97)	25.8	6.2	19.6	36.1	33.0	5.2	38.1
	무응답	(5)	20.0	0.0	20.0	0.0	80.0	0.0	80.0

(5) 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준 개선 체감도

- 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준이 개선되었는지에 대해 전체 응답자의 21.7%가 ‘그렇다(매우 그렇다 3.2% + 그렇다 18.5%)’고 응답함.
- 반면, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율은 48.1%(전혀 그렇지 않다 12.4% + 그렇지 않다 35.7%)로 대부분 개선되지 않았다고 인식하는 비율이 높음.

[지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준 개선 체감도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준이 개선되었다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(22.9%)’과 ‘여성(20.6%)’ 간의 ‘그렇다’고 응답 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘만 60세 이상(28.1%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세 (15.8%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘그렇다’고 응답 비율은 ‘경상권(19.9%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준 개선 체감도]

[단위: %]

구분		사례수	그렇다 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 (③)	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다 (④+⑤)
				①	②		④	⑤	
전체		(1000)	21.7	3.2	18.5	30.2	35.7	12.4	48.1
성별	남	(494)	22.9	4.3	18.6	27.3	34.6	15.2	49.8
	여	(506)	20.6	2.2	18.4	33.0	36.8	9.7	46.4
연령	만19세~29세	(158)	15.8	4.4	11.4	40.5	34.8	8.9	43.7
	만30세~39세	(160)	21.3	4.4	16.9	25.0	38.8	15.0	53.8
	만40세~49세	(193)	18.1	2.1	16.1	30.1	38.3	13.5	51.8
	만50세~59세	(201)	20.9	1.0	19.9	28.4	35.8	14.9	50.7
	만60세 이상	(288)	28.1	4.2	24.0	28.8	32.6	10.4	43.1
지역	수도권	(501)	22.0	3.2	18.8	29.3	37.1	11.6	48.7
	충청권	(107)	22.4	2.8	19.6	28.0	37.4	12.1	49.5
	전라권	(98)	23.5	4.1	19.4	31.6	33.7	11.2	44.9
	경상권	(251)	19.9	2.8	17.1	29.5	35.5	15.1	50.6
	강원 및 제주	(43)	23.3	4.7	18.6	46.5	20.9	9.3	30.2
최종 학력	중졸 이하	(85)	32.9	3.5	29.4	38.8	24.7	3.5	28.2
	고등학교	(281)	20.3	2.8	17.4	28.1	36.3	15.3	51.6
	대학교	(542)	19.9	3.0	17.0	31.0	35.4	13.7	49.1
	대학원 이상	(81)	23.5	4.9	18.5	24.7	48.1	3.7	51.9
	모름/무응답	(11)	45.5	9.1	36.4	18.2	27.3	9.1	36.4
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	26.0	4.5	21.4	38.3	28.6	7.1	35.7
	200~300만원 미만	(129)	24.8	3.9	20.9	24.0	38.8	12.4	51.2
	300~400만원 미만	(167)	19.8	3.0	16.8	30.5	35.9	13.8	49.7
	400~500만원 미만	(122)	15.6	1.6	13.9	30.3	36.9	17.2	54.1
	500~700만원 미만	(172)	23.3	3.5	19.8	23.3	40.1	13.4	53.5
	700만원 이상	(162)	19.8	0.6	19.1	29.6	37.7	13.0	50.6
	모름/무응답	(94)	22.3	6.4	16.0	38.3	29.8	9.6	39.4
직업	전문가/관련 종사자	(197)	21.8	2.0	19.8	25.4	43.7	9.1	52.8
	사무 종사자	(195)	20.0	3.1	16.9	29.7	34.4	15.9	50.3
	서비스 종사자	(118)	21.2	2.5	18.6	33.1	33.9	11.9	45.8
	판매 종사자	(49)	20.4	2.0	18.4	30.6	36.7	12.2	49.0
	농림어업 숙련 종사자	(25)	36.0	0.0	36.0	36.0	16.0	12.0	28.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	10.5	5.3	5.3	34.2	42.1	13.2	55.3
	단순노무 종사자	(20)	10.0	5.0	5.0	50.0	25.0	15.0	40.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	21.5	2.8	18.8	30.9	33.7	13.8	47.5
	학생	(72)	23.6	6.9	16.7	34.7	34.7	6.9	41.7
	무직/퇴직	(97)	27.8	5.2	22.7	23.7	35.1	13.4	48.5
	무응답	(5)	20.0	0.0	20.0	40.0	20.0	20.0	40.0

2. 지방행정시스템 개선 관련 주요 이슈 인식조사

1) 단체장

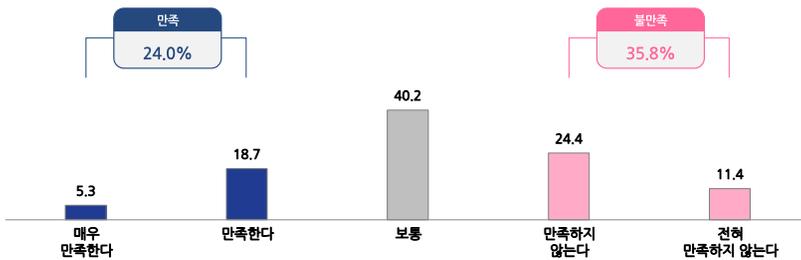
(1) 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과

① 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과 만족도

- 시장·도지사·군수·구청장 등 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력이나 성과에 대해 전체 응답자의 24.0%가 ‘만족한다(매우 만족한다 5.3% + 만족한다 18.7%)’고 응답함.
- 반면, ‘불만족한다’고 응답한 비율은 35.8%(전혀 만족하지 않는다 11.4% + 만족하지 않는다 24.4%)로 ‘만족한다’고 인식하는 비율 대비 높음.

[지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과 만족도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 시장·도지사·군수·구청장 등 지방자치단체장의 현재 업무 수행능력이나, 성과에 대해 만족하십니까?

- 성별로 ‘남성(26.7%)’은 ‘여성(21.3%)’ 대비 ‘만족’ 응답 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘만족’ 응답 비율은 ‘만 19세-29세(15.2%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘만족’ 응답 비율은 ‘전라권(30.6%)’에서 가장 높게 나타남.

[지방자치단체장의 현재 업무 수행능력 혹은 성과 만족도]

[단위: %]

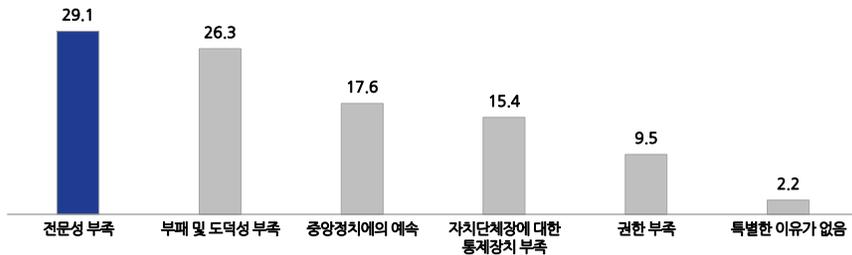
구분		사례수	만족 (①+②)	매우	만족한다	보통	만족하지 않는다	전혀	불만족 (④+⑤)
				만족한다				만족하지 않는다	
			①	②	③	④	⑤		
전체		(1000)	24.0	5.3	18.7	40.2	24.4	11.4	35.8
성별	남	(494)	26.7	7.7	19.0	36.6	23.1	13.6	36.6
	여	(506)	21.3	3.0	18.4	43.7	25.7	9.3	35.0
연령	만19세~29세	(158)	15.2	1.9	13.3	50.6	21.5	12.7	34.2
	만30세~39세	(160)	28.1	4.4	23.8	35.6	25.6	10.6	36.3
	만40세~49세	(193)	23.8	5.7	18.1	34.7	28.5	13.0	41.5
	만50세~59세	(201)	22.4	5.5	16.9	40.3	26.4	10.9	37.3
	만60세 이상	(288)	27.8	7.3	20.5	40.6	21.2	10.4	31.6
지역	수도권	(501)	25.0	5.8	19.2	38.3	25.9	10.8	36.7
	충청권	(107)	24.3	5.6	18.7	43.0	20.6	12.1	32.7
	전라권	(98)	30.6	7.1	23.5	46.9	15.3	7.1	22.4
	경상권	(251)	19.9	4.4	15.5	38.6	27.1	14.3	41.4
	강원 및 제주	(43)	20.9	0.0	20.9	48.8	20.9	9.3	30.2
최종 학력	중졸 이하	(85)	27.1	5.9	21.2	47.1	21.2	4.7	25.9
	고등학교	(281)	21.0	7.1	13.9	42.0	22.1	14.9	37.0
	대학교	(542)	23.4	4.4	19.0	38.6	27.5	10.5	38.0
	대학원 이상	(81)	29.6	3.7	25.9	42.0	18.5	9.9	28.4
	모름/무응답	(11)	63.6	9.1	54.5	9.1	0.0	27.3	27.3
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	25.3	7.1	18.2	46.1	21.4	7.1	28.6
	200~300만원 미만	(129)	24.8	5.4	19.4	40.3	24.8	10.1	34.9
	300~400만원 미만	(167)	25.7	8.4	17.4	33.5	28.7	12.0	40.7
	400~500만원 미만	(122)	20.5	4.1	16.4	42.6	23.8	13.1	36.9
	500~700만원 미만	(172)	26.2	4.7	21.5	35.5	25.6	12.8	38.4
	700만원 이상	(162)	19.1	2.5	16.7	41.4	24.7	14.8	39.5
	모름/무응답	(94)	26.6	4.3	22.3	45.7	19.1	8.5	27.7
직업	전문가/관련 종사자	(197)	23.4	3.0	20.3	40.1	26.9	9.6	36.5
	사무 종사자	(195)	24.6	3.6	21.0	35.9	26.7	12.8	39.5
	서비스 종사자	(118)	27.1	2.5	24.6	41.5	17.8	13.6	31.4
	판매 종사자	(49)	20.4	10.2	10.2	32.7	32.7	14.3	46.9
	농림어업 숙련 종사자	(25)	52.0	16.0	36.0	28.0	16.0	4.0	20.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	23.7	21.1	2.6	36.8	18.4	21.1	39.5
	단순노무 종사자	(20)	15.0	5.0	10.0	50.0	35.0	0.0	35.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	0.0	33.3	33.3	66.7
	주부	(181)	21.0	5.5	15.5	39.2	28.7	11.0	39.8
	학생	(72)	15.3	2.8	12.5	59.7	15.3	9.7	25.0
	무직/퇴직	(97)	29.9	7.2	22.7	42.3	18.6	9.3	27.8
	무응답	(5)	0.0	0.0	0.0	40.0	40.0	20.0	60.0

② 단체장의 업무 수행 불만족 이유

- 단체장의 업무 수행에 불만족하는 이유로 ‘전문성 부족(29.1%)’과 ‘부패 및 도덕성 부족(26.3%)’이 가장 높음.
- 다음으로 ‘중앙정치에의 예측(17.6%)’, ‘자치단체장에 대한 통제장치 부족(15.4%)’ 등의 순으로 나타남.

[단체장의 업무 수행 불만족 이유]

[Base: 단체장의 업무 수행 불만족 응답자, 사례수: 358명, 단위: %]



Q. 단체장의 업무 수행에 만족하지 않는다면, 그 이유는 무엇입니까?

- 성별로 ‘남성(29.3%)’과 ‘여성(28.8%)’ 간의 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세(36.2%)’에서 가장 높고, ‘만 19세~29세(11.1%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율은 지역별로 큰 차이를 보이지 않음.

[단체장의 업무 수행 불만족 이유]

[단위: %]

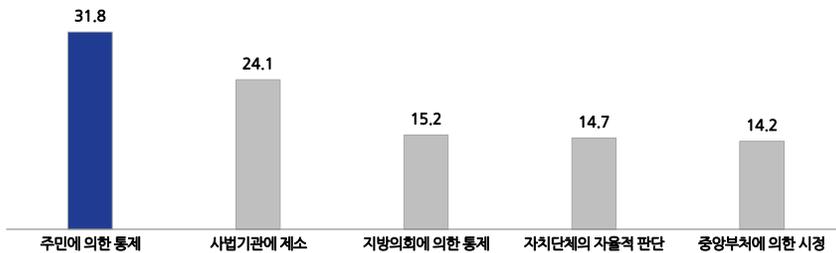
구분		사례수	전문성 부족	부패 및 도덕성 부족	중앙정치에 의 예측	자치단체장에 대한 통제장치 부족	권한 부족	특별한 이유가 없음
전체		(358)	29.1	26.3	17.6	15.4	9.5	2.2
성별	남	(181)	29.3	22.1	16.6	19.3	9.9	2.8
	여	(177)	28.8	30.5	18.6	11.3	9.0	1.7
연령	만19세~29세	(54)	11.1	35.2	14.8	14.8	20.4	3.7
	만30세 ~39세	(58)	36.2	27.6	17.2	12.1	5.2	1.7
	만40세~49세	(80)	32.5	22.5	16.3	18.8	7.5	2.5
	만50세~59세	(75)	29.3	24.0	20.0	16.0	9.3	1.3
	만60세 이상	(91)	31.9	25.3	18.7	14.3	7.7	2.2
지역	수도권	(184)	28.3	26.6	19.6	12.5	10.3	2.7
	충청권	(35)	31.4	25.7	22.9	14.3	5.7	0.0
	전라권	(22)	27.3	31.8	9.1	13.6	13.6	4.5
	경상권	(104)	29.8	26.0	14.4	20.2	8.7	1.0
	강원 및 제주	(13)	30.8	15.4	15.4	23.1	7.7	7.7
최종 학력	중졸 이하	(22)	9.1	18.2	22.7	22.7	18.2	9.1
	고등학교	(104)	34.6	26.9	12.5	13.5	8.7	3.8
	대학교	(206)	27.2	27.7	20.4	14.1	9.7	1.0
	대학원 이상	(23)	43.5	17.4	13.0	21.7	4.3	0.0
	모름/무응답	(3)	0.0	33.3	0.0	66.7	0.0	0.0
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(44)	27.3	18.2	15.9	18.2	11.4	9.1
	200~300만원 미만	(45)	28.9	22.2	13.3	15.6	15.6	4.4
	300~400만원 미만	(68)	29.4	27.9	13.2	16.2	11.8	1.5
	400~500만원 미만	(45)	37.8	22.2	13.3	15.6	8.9	2.2
	500~700만원 미만	(66)	28.8	24.2	21.2	16.7	9.1	0.0
	700만원 이상	(64)	26.6	34.4	20.3	12.5	6.3	0.0
	모름/무응답	(26)	23.1	34.6	30.8	11.5	0.0	0.0
직업	전문가/관련 종사자	(72)	29.2	25.0	15.3	20.8	8.3	1.4
	사무 종사자	(77)	31.2	31.2	15.6	11.7	9.1	1.3
	서비스 종사자	(37)	18.9	21.6	21.6	24.3	10.8	2.7
	판매 종사자	(23)	65.2	4.3	8.7	4.3	13.0	4.3
	농림어업 숙련 종사자	(5)	20.0	20.0	0.0	60.0	0.0	0.0
	정치, 기계 조작/조립 종사자	(15)	26.7	26.7	13.3	20.0	6.7	6.7
	단순노무 종사자	(7)	28.6	28.6	42.9	0.0	0.0	0.0
	군인	(2)	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0
	주부	(72)	26.4	33.3	20.8	12.5	5.6	1.4
	학생	(18)	16.7	27.8	33.3	5.6	16.7	0.0
	무직/퇴직	(27)	22.2	22.2	14.8	14.8	18.5	7.4
무응답	(3)	66.7	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	

(2) 단체장의 부적절한 행정행위 시정 방안

- 단체장의 부적절한 행정행위에 대한 적절한 시정 방안으로 ‘주민에 의한 통제’가 31.8%로 가장 높음.
- 다음으로 ‘사법기관에 제소(24.1%)’, ‘지방의회에 의한 통제(15.2%)’, ‘자치단체의 자율적 판단(14.7%)’ 등의 순으로 나타남.

[단체장의 부적절한 행정행위 시정 방안]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 단체장의 부적절한 행정행위에 대한 적절한 시정 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(33.2%)’과 ‘여성(30.4%)’ 간의 ‘주민에 의한 통제’라고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘주민에 의한 통제’라고 응답한 비율은 ‘만 60세 이상 (36.1%)’에서 가장 높음.
- 지역별로 ‘주민에 의한 통제’라고 응답한 비율은 ‘전라권(37.8%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[단체장의 부적절한 행정행위 시정 방안]

[단위: %]

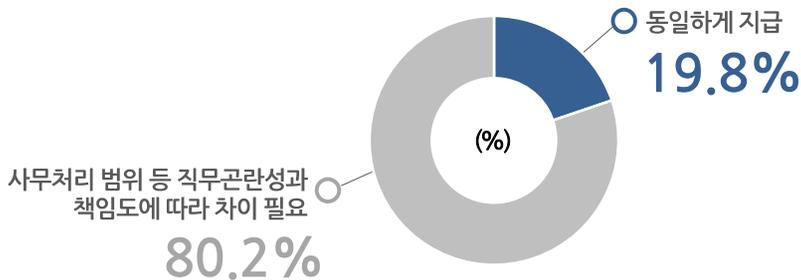
구분		사례수	주민에 의한 통제	사법기관에 제소	지방의회에 의한 통제	자치단체의 자율적 판단	중앙부처에 의한 시정
전체		(1000)	31.8	24.1	15.2	14.7	14.2
성별	남	(494)	33.2	23.9	15.0	13.8	14.2
	여	(506)	30.4	24.3	15.4	15.6	14.2
연령	만19세~29세	(158)	30.4	32.9	10.8	12.7	13.3
	만30세 ~39세	(160)	28.1	30.6	11.3	10.0	20.0
	만40세~49세	(193)	32.1	24.9	19.2	8.3	15.5
	만50세~59세	(201)	29.4	19.4	15.4	17.9	17.9
	만60세 이상	(288)	36.1	18.4	17.0	20.5	8.0
지역	수도권	(501)	30.7	27.7	14.6	13.8	13.2
	충청권	(107)	33.6	25.2	16.8	10.3	14.0
	전라권	(98)	37.8	17.3	14.3	11.2	19.4
	경상권	(251)	30.7	21.1	14.3	18.7	15.1
	강원 및 제주	(43)	32.6	11.6	25.6	20.9	9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	40.0	14.1	17.6	25.9	2.4
	고등학교	(281)	28.8	20.6	14.2	22.1	14.2
	대학교	(542)	31.2	27.1	15.1	10.7	15.9
	대학원 이상	(81)	37.0	28.4	17.3	2.5	14.8
	모름/무응답	(11)	36.4	9.1	9.1	27.3	18.2
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	35.7	17.5	14.9	20.8	11.0
	200~300만원 미만	(129)	29.5	19.4	14.7	20.2	16.3
	300~400만원 미만	(167)	31.1	26.3	15.6	12.6	14.4
	400~500만원 미만	(122)	33.6	24.6	15.6	12.3	13.9
	500~700만원 미만	(172)	27.3	24.4	17.4	13.4	17.4
	700만원 이상	(162)	32.7	32.1	11.7	8.0	15.4
	모름/무응답	(94)	34.0	22.3	17.0	18.1	8.5
직업	전문가/관련 종사자	(197)	37.6	26.9	14.7	8.1	12.7
	사무 종사자	(195)	32.8	27.7	15.4	8.2	15.9
	서비스 종사자	(118)	25.4	22.0	17.8	23.7	11.0
	판매 종사자	(49)	20.4	26.5	14.3	20.4	18.4
	농림어업 숙련 종사자	(25)	40.0	12.0	16.0	20.0	12.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	26.3	21.1	7.9	31.6	13.2
	단순노무 종사자	(20)	35.0	5.0	20.0	20.0	20.0
	군인	(3)	0.0	66.7	33.3	0.0	0.0
	주부	(181)	35.4	19.3	17.1	13.3	14.9
	학생	(72)	29.2	34.7	8.3	13.9	13.9
	무직/퇴직	(97)	27.8	19.6	16.5	22.7	13.4
	무응답	(5)	20.0	40.0	0.0	0.0	40.0

(3) 전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급 의견

- 전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급에 대해 ‘사무처리 범위 등 직무공란성과 책임도에 따라 차이가 필요’하다는 응답이 80.2%로 ‘동일하게 지급해야 한다(19.8%)’는 응답 대비 높게 나타남.

[전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급 의견]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 전국의 모든 시장·도지사·군수·구청장에게 동일한 금액의 연봉이 지급되어야 한다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(80.8%)’과 ‘남성(79.6%)’ 간의 ‘사무처리 범위 등 직무공란성과 책임도에 따라 차이 필요’하다고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘사무처리 범위 등 직무공란성과 책임도에 따라 차이 필요’하다고 응답한 비율은 ‘만 50세~59세(86.1%)’에서 가장 높고, ‘만 60세 이상(74.0%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘사무처리 범위 등 직무공란성과 책임도에 따라 차이 필요’하다고 응답한 비율은 ‘수도권(83.0%)’에서 가장 높으며, ‘강원 및 제주(65.1%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[전국의 모든 단체장에게 동일 임금 지급 의견]

[단위: %]

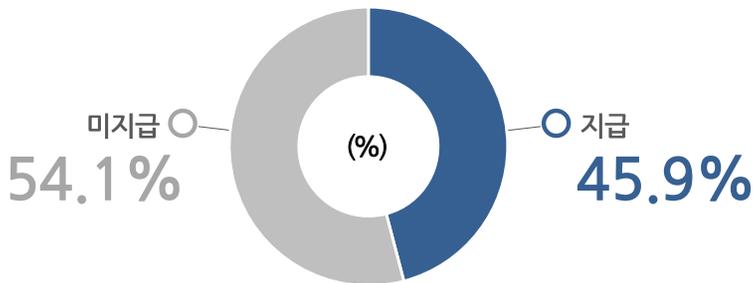
구분		사례수	동일하게 지급	사무처리 범위 등 직무곤란성과 책임도에 따라 차이 필요
전체		(1000)	19.8	80.2
성별	남	(494)	20.4	79.6
	여	(506)	19.2	80.8
연령	만19세~29세	(158)	18.4	81.6
	만30세~39세	(160)	15.6	84.4
	만40세~49세	(193)	21.2	78.8
	만50세~59세	(201)	13.9	86.1
	만60세 이상	(288)	26.0	74.0
지역	수도권	(501)	17.0	83.0
	충청권	(107)	24.3	75.7
	전라권	(98)	22.4	77.6
	경상권	(251)	19.9	80.1
	강원 및 제주	(43)	34.9	65.1
최종 학력	중졸 이하	(85)	34.1	65.9
	고등학교	(281)	18.5	81.5
	대학교	(542)	18.5	81.5
	대학원 이상	(81)	18.5	81.5
	모름/무응답	(11)	18.2	81.8
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	30.5	69.5
	200~300만원 미만	(129)	25.6	74.4
	300~400만원 미만	(167)	16.8	83.2
	400~500만원 미만	(122)	14.8	85.2
	500~700만원 미만	(172)	12.2	87.8
	700만원 이상	(162)	17.3	82.7
	모름/무응답	(94)	24.5	75.5
직업	전문가/관련 종사자	(197)	19.3	80.7
	사무 종사자	(195)	15.4	84.6
	서비스 종사자	(118)	27.1	72.9
	판매 종사자	(49)	16.3	83.7
	농림어업 숙련 종사자	(25)	24.0	76.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	18.4	81.6
	단순노무 종사자	(20)	15.0	85.0
	군인	(3)	0.0	100.0
	주부	(181)	18.2	81.8
	학생	(72)	19.4	80.6
	무직/퇴직	(97)	26.8	73.2
	무응답	(5)	20.0	80.0

(4) 단체장 임기만료시 퇴직급여 지급 의견

- 시장·도지사·군수·구청장 임기만료시 퇴직수당 또는 퇴직연금 등 퇴직급여 지급에 대해 ‘지급해야 한다’가 45.9%로 ‘지급하지 않아야 한다(54.1%)’ 대비 다소 낮게 나타남.

[단체장 임기만료시 퇴직급여 지급 의견]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 시장·도지사·군수·구청장 임기만료시 퇴직수당 또는 퇴직연금 등 퇴직급여를 지급해야 한다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(49.4%)’은 ‘남성(42.3%)’ 대비 ‘지급해야 한다’고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘지급해야 한다’고 응답한 비율은 ‘만 19세-29세(58.9%)’에서 가장 높고, ‘만 50세~59세(37.3%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘지급해야 한다’고 응답한 비율은 ‘강원 및 제주(62.8%)’에서 가장 높으며, ‘경상권(40.6%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[단체장 임기만료시 퇴직급여 지급 의견]

[단위: %]

구분		사례수	지급	미지급
전체		(1000)	45.9	54.1
성별	남	(494)	42.3	57.7
	여	(506)	49.4	50.6
연령	만19세~29세	(158)	58.9	41.1
	만30세 ~39세	(160)	55.0	45.0
	만40세~49세	(193)	42.5	57.5
	만50세~59세	(201)	37.3	62.7
	만60세 이상	(288)	42.0	58.0
지역	수도권	(501)	44.7	55.3
	충청권	(107)	49.5	50.5
	전라권	(98)	54.1	45.9
	경상권	(251)	40.6	59.4
	강원 및 제주	(43)	62.8	37.2
최종 학력	중졸 이하	(85)	55.3	44.7
	고등학교	(281)	40.9	59.1
	대학교	(542)	45.6	54.4
	대학원 이상	(81)	55.6	44.4
	모름/무응답	(11)	45.5	54.5
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	49.4	50.6
	200~300만원 미만	(129)	51.2	48.8
	300~400만원 미만	(167)	38.3	61.7
	400~500만원 미만	(122)	42.6	57.4
	500~700만원 미만	(172)	49.4	50.6
	700만원 이상	(162)	41.4	58.6
	모름/무응답	(94)	52.1	47.9
직업	전문가/관련 종사자	(197)	43.7	56.3
	사무 종사자	(195)	44.1	55.9
	서비스 종사자	(118)	52.5	47.5
	판매 종사자	(49)	36.7	63.3
	농림어업 숙련 종사자	(25)	44.0	56.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	44.7	55.3
	단순노무 종사자	(20)	40.0	60.0
	군인	(3)	66.7	33.3
	주부	(181)	46.4	53.6
	학생	(72)	56.9	43.1
	무직/퇴직	(97)	45.4	54.6
	무응답	(5)	0.0	100.0

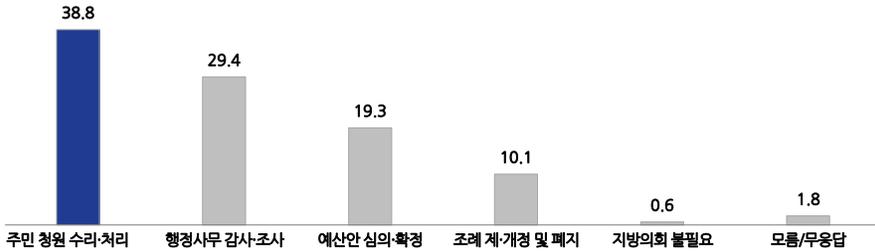
2) 지방의회

(1) 지방의회 의원의 주요 역할

- 지방의회 의원의 주요 역할로 ‘주민 청원 수리·처리’가 38.8%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘행정사무 감사·조사(29.4%)’, ‘예산안 심의·확정(19.3%)’, ‘조례 제·개정 및 폐지(10.1%)’ 등의 순으로 나타남.

[지방의회 의원의 주요 역할]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방의회 의원의 역할 중 가장 중요한 것은 무엇입니까?

- 성별로 ‘여성(39.1%)’과 ‘남성(38.5%)’ 간의 ‘주민 청원 수리·처리’라고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘주민 청원 수리·처리’라고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세 (42.5%)’에서 가장 높음.
- 지역별로 ‘주민 청원 수리·처리’라고 응답한 비율은 ‘강원 및 제주 (51.2%)’에서 가장 높으며, ‘충청권(32.7%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방의회 의원의 주요 역할]

[단위: %]

구분		사례수	주민 청원 수리·처리	행정사무 감사·조사	예산안 심의·확정	조례 제·개정 및 폐지	지방의회 불필요	모름/ 무응답
전체		(1000)	38.8	29.4	19.3	10.1	0.6	1.8
성별	남	(494)	38.5	27.9	19.8	10.9	0.8	2.0
	여	(506)	39.1	30.8	18.8	9.3	0.4	1.6
연령	만19세~29세	(158)	39.9	27.2	22.8	8.2	0.0	1.9
	만30세~39세	(160)	42.5	23.8	21.9	10.6	0.0	1.3
	만40세~49세	(193)	36.3	31.6	20.2	9.8	0.0	2.1
	만50세~59세	(201)	37.3	28.9	15.9	15.4	1.0	1.5
	만60세 이상	(288)	38.9	32.6	17.7	7.3	1.4	2.1
지역	수도권	(501)	36.7	31.1	19.8	9.8	0.6	2.0
	충청권	(107)	32.7	31.8	20.6	12.1	0.9	1.9
	전라권	(98)	43.9	23.5	21.4	10.2	0.0	1.0
	경상권	(251)	41.4	29.1	17.1	9.6	0.8	2.0
	강원 및 제주	(43)	51.2	18.6	18.6	11.6	0.0	0.0
최종 학력	중졸 이하	(85)	44.7	28.2	16.5	7.1	0.0	3.5
	고등학교	(281)	45.2	31.3	13.5	6.8	1.8	1.4
	대학교	(542)	36.0	27.9	22.1	12.2	0.2	1.7
	대학원 이상	(81)	30.9	33.3	22.2	11.1	0.0	2.5
	모름/무응답	(11)	27.3	36.4	27.3	9.1	0.0	0.0
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	46.8	26.6	17.5	5.8	0.6	2.6
	200~300만원 미만	(129)	39.5	30.2	20.2	7.8	0.0	2.3
	300~400만원 미만	(167)	41.3	27.5	18.0	10.2	1.8	1.2
	400~500만원 미만	(122)	41.8	34.4	13.1	10.7	0.0	0.0
	500~700만원 미만	(172)	31.4	27.3	23.8	14.0	0.6	2.9
	700만원 이상	(162)	32.1	30.2	24.1	11.7	0.6	1.2
	모름/무응답	(94)	41.5	31.9	14.9	9.6	0.0	2.1
직업	전문가/관련 종사자	(197)	37.1	33.5	16.8	11.2	1.0	0.5
	사무 종사자	(195)	32.3	26.7	24.6	14.4	0.0	2.1
	서비스 종사자	(118)	38.1	31.4	20.3	8.5	0.0	1.7
	판매 종사자	(49)	44.9	28.6	6.1	14.3	0.0	6.1
	농림어업 숙련 종사자	(25)	44.0	20.0	36.0	0.0	0.0	0.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	52.6	34.2	5.3	7.9	0.0	0.0
	단순노무 종사자	(20)	35.0	35.0	15.0	5.0	0.0	10.0
	군인	(3)	66.7	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0
	주부	(181)	43.1	28.7	17.7	8.3	1.1	1.1
	학생	(72)	38.9	26.4	25.0	6.9	0.0	2.8
	무직/퇴직	(97)	36.1	29.9	20.6	9.3	2.1	2.1
	무응답	(5)	80.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0

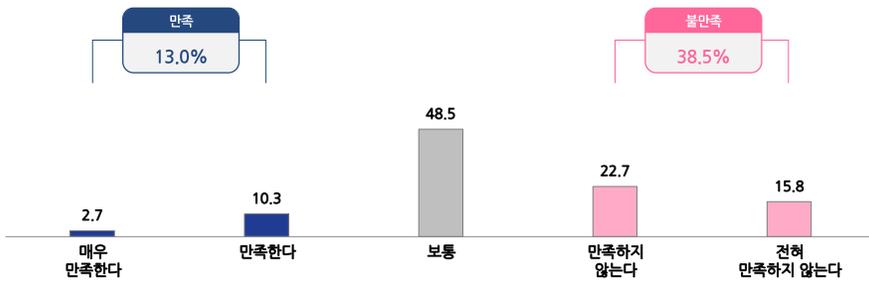
(2) 지방의회 의원의 의정활동

① 지방의회 의원의 의정활동 만족도

- 현재 지방의회 의원의 의정활동에 대해 전체 응답자의 13.0%가 ‘만족한다(매우 만족한다 2.7% + 만족한다 10.3%)’고 응답함.
- 반면, ‘불만족’한다고 응답한 비율은 38.5%(전혀 만족하지 않는다 15.8% + 만족하지 않는다 22.7%)로 ‘만족한다’ 대비 높게 나타남.

[지방의회 의원의 의정활동 만족도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 현재 지방의회 의원의 의정활동에 대해 만족하십니까?

- 성별로 ‘남성(40.9%)’은 ‘여성(36.2%)’ 대비 ‘불만족’한다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘불만족’한다고 응답한 비율은 ‘만 50세~59세(46.8%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세(19.0%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘불만족’한다고 응답한 비율은 ‘경상권(46.6%)’에서 가장 높으며, ‘강원 및 제주(20.9%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방의회 의원의 의정활동 만족도]

[단위: %]

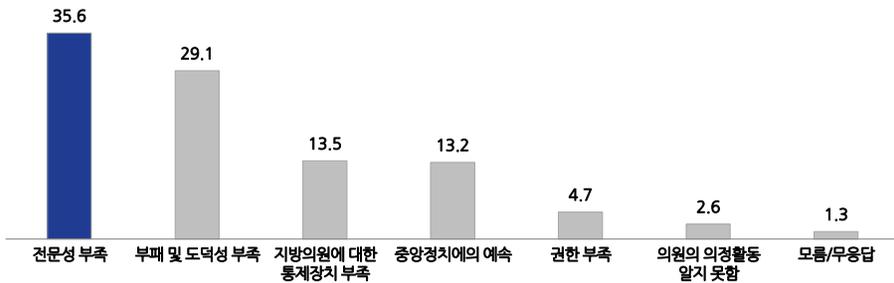
구분	사례수	만족 (①+②)	매우 만족한다	만족한다	보통 (③)	만족하지 않는다	전혀 만족하지 않는다	불만족 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	13.0	2.7	10.3	48.5	22.7	15.8	38.5	
성별	남	(494)	15.2	3.2	11.9	43.9	21.3	19.6	40.9
	여	(506)	10.9	2.2	8.7	53.0	24.1	12.1	36.2
연령	만19세~29세	(158)	13.3	1.3	12.0	67.7	15.2	3.8	19.0
	만30세 ~39세	(160)	14.4	2.5	11.9	47.5	24.4	13.8	38.1
	만40세~49세	(193)	11.9	2.6	9.3	44.0	26.4	17.6	44.0
	만50세~59세	(201)	11.9	2.0	10.0	41.3	23.9	22.9	46.8
	만60세 이상	(288)	13.5	4.2	9.4	46.5	22.6	17.4	39.9
지역	수도권	(501)	13.8	2.2	11.6	48.3	22.8	15.2	37.9
	충청권	(107)	11.2	1.9	9.3	54.2	24.3	10.3	34.6
	전라권	(98)	17.3	4.1	13.3	50.0	17.3	15.3	32.7
	경상권	(251)	8.0	2.8	5.2	45.4	25.9	20.7	46.6
	강원 및 제주	(43)	27.9	7.0	20.9	51.2	11.6	9.3	20.9
최종 학력	중졸 이하	(85)	21.2	4.7	16.5	52.9	15.3	10.6	25.9
	고등학교	(281)	11.4	3.6	7.8	44.1	27.0	17.4	44.5
	대학교	(542)	12.7	1.5	11.3	50.9	20.5	15.9	36.3
	대학원 이상	(81)	9.9	3.7	6.2	44.4	30.9	14.8	45.7
	모름/무응답	(11)	27.3	18.2	9.1	36.4	18.2	18.2	36.4
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	17.5	5.8	11.7	48.7	22.1	11.7	33.8
	200~300만원 미만	(129)	14.0	2.3	11.6	49.6	22.5	14.0	36.4
	300~400만원 미만	(167)	11.4	0.6	10.8	47.9	25.1	15.6	40.7
	400~500만원 미만	(122)	12.3	3.3	9.0	50.0	18.9	18.9	37.7
	500~700만원 미만	(172)	12.8	2.3	10.5	43.6	23.3	20.3	43.6
	700만원 이상	(162)	8.0	1.2	6.8	46.3	27.2	18.5	45.7
	모름/무응답	(94)	17.0	4.3	12.8	58.5	16.0	8.5	24.5
직업	전문가/관련 종사자	(197)	9.1	2.0	7.1	53.3	21.8	15.7	37.6
	사무 종사자	(195)	8.7	1.5	7.2	44.6	26.7	20.0	46.7
	서비스 종사자	(118)	16.1	1.7	14.4	48.3	22.9	12.7	35.6
	판매 종사자	(49)	16.3	8.2	8.2	40.8	28.6	14.3	42.9
	농림어업 숙련 종사자	(25)	20.0	8.0	12.0	48.0	24.0	8.0	32.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	15.8	7.9	7.9	31.6	36.8	15.8	52.6
	단순노무 종사자	(20)	20.0	5.0	15.0	45.0	20.0	15.0	35.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	33.3	33.3	0.0	33.3
	주부	(181)	11.6	2.8	8.8	45.9	24.3	18.2	42.5
	학생	(72)	20.8	0.0	20.8	68.1	9.7	1.4	11.1
	무직/퇴직	(97)	16.5	3.1	13.4	50.5	14.4	18.6	33.0
	무응답	(5)	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	60.0	80.0

② 지방의회 의원의 의정활동 불만족 이유

- 지방의회 의원의 의정활동에 불만족하는 이유로는 ‘전문성 부족’이 35.6%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘부패 및 도덕성 부족(29.1%)’, ‘지방의원에 대한 통제장치 부족(13.5%)’, ‘중앙정치에의 예측(13.2%)’ 등의 순으로 나타남.

[지방의회 의원의 의정활동 불만족 이유]

[Base: 지방의회 의원의 의정활동 불만족 응답자, 사례수: 385명, 단위: %]



Q. 지방의회 의원의 의정활동에 만족하지 않는다면, 그 이유는?

- 성별로 ‘여성(38.8%)’은 ‘남성(32.7%)’ 대비 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세(50.8%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세(20.0%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘전문성 부족’이라고 응답한 비율은 ‘전라권(46.9%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[지방의회 의원의 의정활동 불만족 이유]

[단위: %]

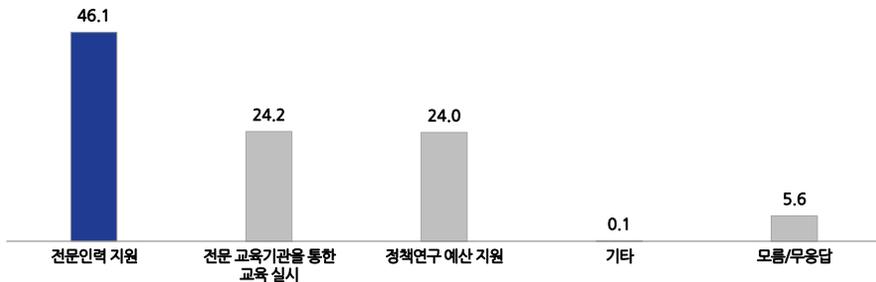
구분		사례수	전문성 부족	부패 및 도덕성 부족	지방의원에 대한 통제장치 부족	중앙정치에의 예측	권한 부족	의원의 의정활동 알지 못함	모름/무응답
전체		(385)	35.6	29.1	13.5	13.2	4.7	2.6	1.3
성별	남	(202)	32.7	29.2	15.8	13.9	4.0	3.0	1.5
	여	(183)	38.8	29.0	10.9	12.6	5.5	2.2	1.1
연령	만19세~29세	(30)	20.0	10.0	40.0	3.3	16.7	6.7	3.3
	만30세~39세	(61)	50.8	21.3	14.8	6.6	3.3	3.3	0.0
	만40세~49세	(85)	30.6	32.9	12.9	12.9	4.7	3.5	2.4
	만50세~59세	(94)	36.2	34.0	9.6	12.8	3.2	2.1	2.1
	만60세 이상	(115)	34.8	31.3	9.6	20.0	3.5	0.9	0.0
지역	수도권	(190)	34.2	28.9	13.7	15.8	3.7	2.1	1.6
	충청권	(37)	37.8	29.7	8.1	13.5	8.1	2.7	0.0
	전라권	(32)	46.9	25.0	12.5	9.4	3.1	3.1	0.0
	경상권	(117)	35.0	29.9	15.4	9.4	5.1	3.4	1.7
	강원 및 제주	(9)	22.2	33.3	11.1	22.2	11.1	0.0	0.0
최종 학력	중졸 이하	(22)	27.3	9.1	31.8	13.6	13.6	4.5	0.0
	고등학교	(125)	33.6	32.8	8.0	16.8	3.2	3.2	2.4
	대학교	(197)	36.0	28.9	14.2	11.7	5.6	2.5	1.0
	대학원 이상	(37)	45.9	29.7	13.5	10.8	0.0	0.0	0.0
	모름/무응답	(4)	25.0	25.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(52)	30.8	23.1	15.4	19.2	7.7	3.8	0.0
	200~300만원 미만	(47)	29.8	31.9	10.6	12.8	12.8	0.0	2.1
	300~400만원 미만	(68)	38.2	27.9	11.8	11.8	4.4	2.9	2.9
	400~500만원 미만	(46)	34.8	41.3	10.9	10.9	0.0	2.2	0.0
	500~700만원 미만	(75)	41.3	28.0	10.7	12.0	0.0	5.3	2.7
	700만원 이상	(74)	31.1	29.7	18.9	12.2	6.8	1.4	0.0
	모름/무응답	(23)	47.8	17.4	17.4	17.4	0.0	0.0	0.0
직업	전문가/관련 종사자	(74)	45.9	25.7	16.2	5.4	5.4	1.4	0.0
	사무 종사자	(91)	39.6	26.4	14.3	11.0	4.4	4.4	0.0
	서비스 종사자	(42)	21.4	40.5	16.7	16.7	4.8	0.0	0.0
	판매 종사자	(21)	47.6	23.8	9.5	9.5	4.8	0.0	4.8
	농림어업 숙련 종사자	(8)	37.5	50.0	12.5	0.0	0.0	0.0	0.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(20)	25.0	40.0	10.0	15.0	0.0	10.0	0.0
	단순노무 종사자	(7)	14.3	57.1	0.0	0.0	0.0	0.0	28.6
	군인	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	주부	(77)	37.7	31.2	6.5	15.6	3.9	3.9	1.3
	학생	(8)	12.5	0.0	62.5	0.0	12.5	0.0	12.5
	무직/퇴직	(32)	21.9	21.9	12.5	37.5	6.3	0.0	0.0
	무응답	(4)	50.0	0.0	25.0	25.0	0.0	0.0	0.0

(3) 지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 필요사항

- 지방의회 의원의 전문성 제고를 위해 ‘전문인력 지원’이 필요한 응답이 46.1%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘전문 교육기관을 통한 교육 실시(24.2%)’, ‘정책연구 예산 지원(24.0%)’ 등의 순으로 나타남.

[지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 필요사항]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방의회 의원의 전문성 제고에 가장 필요한 것은 무엇입니까?

- 성별로 ‘여성(46.6%)’과 ‘남성(45.5%)’ 간의 ‘전문인력 지원’이라고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘전문인력 지원’이라고 응답한 비율은 ‘만 40세~49세(53.4%)’에서 가장 높고, ‘만 60세 이상(38.9%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘전문인력 지원’이라고 응답한 비율은 ‘강원 및 제주(58.1%)’에서 가장 높으며, ‘충청권(39.3%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방의회 의원의 전문성 제고를 위한 필요사항]

[단위: %]

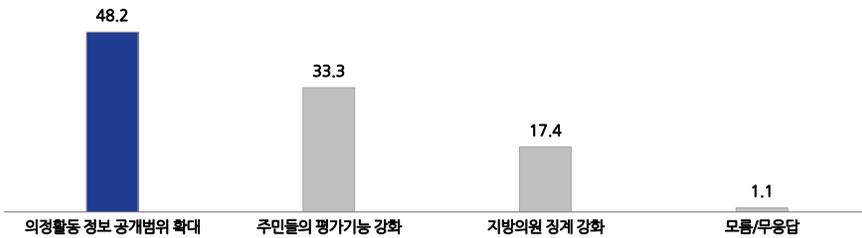
구분		사례수	전문인력 지원	전문 교육기관을 통한 교육 실시	정책연구 예산 지원	기타	모름/ 무응답
전체		(1000)	46.1	24.2	24.0	0.1	5.6
성별	남	(494)	45.5	24.1	24.5	0.0	5.9
	여	(506)	46.6	24.3	23.5	0.2	5.3
연령	만19세~29세	(158)	48.1	17.1	32.9	0.0	1.9
	만30세 ~39세	(160)	50.6	23.8	22.5	0.0	3.1
	만40세~49세	(193)	53.4	22.8	18.1	0.0	5.7
	만50세~59세	(201)	44.3	27.9	19.9	0.5	7.5
	만60세 이상	(288)	38.9	26.7	26.7	0.0	7.6
지역	수도권	(501)	47.5	23.6	24.4	0.2	4.4
	충청권	(107)	39.3	29.0	22.4	0.0	9.3
	전라권	(98)	53.1	22.4	19.4	0.0	5.1
	경상권	(251)	41.4	26.7	25.1	0.0	6.8
	강원 및 제주	(43)	58.1	9.3	27.9	0.0	4.7
최종 학력	중졸 이하	(85)	38.8	12.9	36.5	0.0	11.8
	고등학교	(281)	43.4	27.0	23.1	0.4	6.0
	대학교	(542)	48.5	24.2	23.1	0.0	4.2
	대학원 이상	(81)	44.4	28.4	21.0	0.0	6.2
	모름/무응답	(11)	63.6	9.1	18.2	0.0	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	41.6	20.1	29.9	0.0	8.4
	200~300만원 미만	(129)	40.3	24.0	28.7	0.0	7.0
	300~400만원 미만	(167)	50.3	26.3	18.0	0.0	5.4
	400~500만원 미만	(122)	52.5	26.2	16.4	0.0	4.9
	500~700만원 미만	(172)	46.5	25.0	25.0	0.0	3.5
	700만원 이상	(162)	45.1	25.3	24.7	0.6	4.3
	모름/무응답	(94)	46.8	21.3	25.5	0.0	6.4
직업	전문가/관련 종사자	(197)	47.2	25.9	23.4	0.0	3.6
	사무 종사자	(195)	51.8	27.2	15.9	0.0	5.1
	서비스 종사자	(118)	47.5	21.2	27.1	0.0	4.2
	판매 종사자	(49)	38.8	18.4	28.6	0.0	14.3
	농림어업 숙련 종사자	(25)	28.0	44.0	20.0	0.0	8.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	47.4	31.6	15.8	0.0	5.3
	단순노무 종사자	(20)	60.0	5.0	20.0	0.0	15.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	0.0	33.3
	주부	(181)	44.8	26.5	22.7	0.6	5.5
	학생	(72)	43.1	16.7	38.9	0.0	1.4
	무직/퇴직	(97)	39.2	19.6	33.0	0.0	8.2
	무응답	(5)	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0

(4) 지방의회 책임성 확보를 위한 필요사항

- 지방의회 책임성 확보를 위해 ‘의정활동 정보 공개범위 확대’가 필요하다는 응답이 48.2%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘주민들의 평가기능 강화(33.3%)’, ‘지방의원 징계 강화(17.4%)’ 등의 순으로 나타남.

[지방의회 책임성 확보를 위한 필요사항]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방의회 책임성 확보에 가장 필요한 것은 무엇입니까?

- 성별로 ‘여성(51.6%)’은 ‘남성(44.7%)’ 대비 ‘의정활동 정보 공개범위 확대’가 필요하다는 응답이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘의정활동 정보 공개범위 확대’가 필요하다는 응답은 ‘만 30세 ~39세(52.5%)’와 ‘만 40세 ~49세(51.8%)’에서 가장 높음.
- 지역별로 ‘의정활동 정보 공개범위 확대’가 필요하다는 응답은 ‘강원 및 제주(62.8%)’에서 상대적으로 가장 높게 나타남.

[지방의회 책임성 확보를 위한 필요사항]

[단위: %]

구분		사례수	의정활동 정보 공개범위 확대	주민들의 평가기능 강화	지방의원 징계 강화	모름/무응답
전체		(1000)	48.2	33.3	17.4	1.1
성별	남	(494)	44.7	36.8	17.0	1.4
	여	(506)	51.6	29.8	17.8	0.8
연령	만19세~29세	(158)	47.5	31.6	20.3	0.6
	만30세 ~39세	(160)	52.5	28.8	18.8	0.0
	만40세~49세	(193)	51.8	28.0	19.7	0.5
	만50세~59세	(201)	46.3	32.8	19.4	1.5
	만60세 이상	(288)	45.1	40.6	12.2	2.1
지역	수도권	(501)	48.9	30.7	19.8	0.6
	충청권	(107)	46.7	35.5	13.1	4.7
	전라권	(98)	52.0	34.7	13.3	0.0
	경상권	(251)	43.4	37.1	18.3	1.2
	강원 및 제주	(43)	62.8	32.6	4.7	0.0
최종 학력	중졸 이하	(85)	38.8	48.2	10.6	2.4
	고등학교	(281)	45.9	35.9	16.7	1.4
	대학교	(542)	51.1	29.3	19.0	0.6
	대학원 이상	(81)	46.9	34.6	17.3	1.2
	모름/무응답	(11)	45.5	36.4	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	44.8	40.9	13.6	0.6
	200~300만원 미만	(129)	45.7	34.9	18.6	0.8
	300~400만원 미만	(167)	43.1	38.3	16.8	1.8
	400~500만원 미만	(122)	48.4	35.2	15.6	0.8
	500~700만원 미만	(172)	48.3	29.7	20.3	1.7
	700만원 이상	(162)	53.7	27.8	18.5	0.0
	모름/무응답	(94)	56.4	23.4	18.1	2.1
직업	전문가/관련 종사자	(197)	51.3	30.5	18.3	0.0
	사무 종사자	(195)	42.6	34.9	22.1	0.5
	서비스 종사자	(118)	52.5	32.2	12.7	2.5
	판매 종사자	(49)	63.3	20.4	16.3	0.0
	농림어업 숙련 종사자	(25)	44.0	36.0	20.0	0.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	34.2	36.8	28.9	0.0
	단순노무 종사자	(20)	40.0	50.0	5.0	5.0
	군인	(3)	66.7	33.3	0.0	0.0
	주부	(181)	53.6	30.4	15.5	0.6
	학생	(72)	47.2	29.2	23.6	0.0
	무직/퇴직	(97)	39.2	47.4	9.3	4.1
	무응답	(5)	40.0	20.0	20.0	20.0

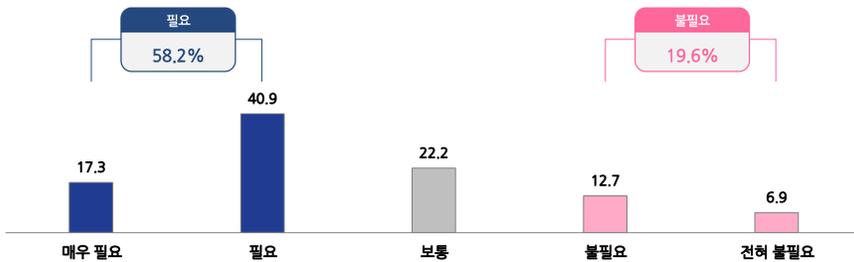
3) 기관구성

(1) 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태 필요 의견

- 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태에 대해 전체 응답자의 58.2%가 ‘필요(매우 필요 17.3% + 필요 40.9%)’하다고 응답함.
- 반면, ‘불필요’하다고 응답한 비율은 19.6%(전혀 불필요 6.9% + 불필요 12.7%)로 나타남.

[지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태 필요 의견]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태가 필요하다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(61.7%)’은 ‘남성(54.7%)’ 대비 ‘필요’하다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘필요’하다고 응답한 비율은 ‘만 60세 이상(52.8%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘필요’하다고 응답한 비율은 ‘강원 및 제주(44.2%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태 필요 의견]

[단위: %]

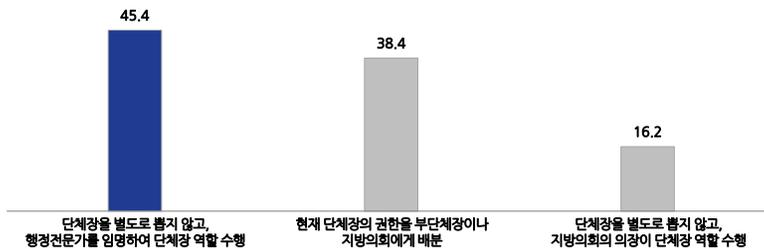
구분	사례수	필요 (①+②)	매우 필요	필요	보통 (③)	불필요	전혀 불필요	불필요 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	58.2	17.3	40.9	22.2	12.7	6.9	19.6	
성별	남	(494)	54.7	18.8	35.8	22.3	13.8	9.3	23.1
	여	(506)	61.7	15.8	45.8	22.1	11.7	4.5	16.2
연령	만19세~29세	(158)	57.0	10.8	46.2	25.9	11.4	5.7	17.1
	만30세 ~39세	(160)	63.1	16.9	46.3	20.6	13.1	3.1	16.3
	만40세~49세	(193)	60.6	22.3	38.3	19.2	10.9	9.3	20.2
	만50세~59세	(201)	60.7	19.4	41.3	16.9	13.9	8.5	22.4
	만60세 이상	(288)	52.8	16.3	36.5	26.7	13.5	6.9	20.5
지역	수도권	(501)	59.7	15.6	44.1	20.8	12.0	7.6	19.6
	충청권	(107)	60.7	22.4	38.3	21.5	10.3	7.5	17.8
	전라권	(98)	62.2	25.5	36.7	17.3	17.3	3.1	20.4
	경상권	(251)	55.0	16.3	38.6	25.9	11.2	8.0	19.1
	강원 및 제주	(43)	44.2	11.6	32.6	30.2	25.6	0.0	25.6
최종 학력	중졸 이하	(85)	50.6	16.5	34.1	34.1	8.2	7.1	15.3
	고등학교	(281)	56.6	17.1	39.5	24.9	10.3	8.2	18.5
	대학교	(542)	60.1	16.4	43.7	19.9	13.8	6.1	19.9
	대학원 이상	(81)	59.3	23.5	35.8	14.8	19.8	6.2	25.9
	모름/무응답	(11)	54.5	27.3	27.3	27.3	0.0	18.2	18.2
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	57.1	18.8	38.3	28.6	7.8	6.5	14.3
	200~300만원 미만	(129)	59.7	21.7	38.0	24.8	11.6	3.9	15.5
	300~400만원 미만	(167)	58.7	16.8	41.9	22.2	12.6	6.6	19.2
	400~500만원 미만	(122)	55.7	19.7	36.1	21.3	15.6	7.4	23.0
	500~700만원 미만	(172)	52.3	12.8	39.5	23.3	15.1	9.3	24.4
	700만원 이상	(162)	64.2	17.9	46.3	13.0	15.4	7.4	22.8
	모름/무응답	(94)	60.6	13.8	46.8	23.4	9.6	6.4	16.0
직업	전문가/관련 종사자	(197)	61.9	15.7	46.2	19.3	10.2	8.6	18.8
	사무 종사자	(195)	60.0	21.5	38.5	17.9	14.9	7.2	22.1
	서비스 종사자	(118)	53.4	20.3	33.1	28.8	13.6	4.2	17.8
	판매 종사자	(49)	59.2	26.5	32.7	16.3	10.2	14.3	24.5
	농림어업 숙련 종사자	(25)	64.0	20.0	44.0	24.0	8.0	4.0	12.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	44.7	13.2	31.6	23.7	21.1	10.5	31.6
	단순노무 종사자	(20)	55.0	15.0	40.0	35.0	10.0	0.0	10.0
	군인	(3)	66.7	0.0	66.7	0.0	0.0	33.3	33.3
	주부	(181)	56.9	12.7	44.2	22.1	15.5	5.5	21.0
	학생	(72)	65.3	11.1	54.2	25.0	8.3	1.4	9.7
	무직/퇴직	(97)	54.6	18.6	36.1	25.8	10.3	9.3	19.6
	무응답	(5)	40.0	20.0	20.0	40.0	20.0	0.0	20.0

(2) 지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 선호하는 기관구성 유형

- 지방자치단체 기관구성 형태를 변경할 경우, 선호하는 기관구성 유형으로 ‘단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행’이 45.4%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘현재 단체장의 권한을 부단체장이나 지방의회에게 배분(38.4%)’, ‘단체장을 별도로 뽑지 않고, 지방의회의 의장이 단체장 역할 수행(16.2%)’ 순으로 나타남.

[지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 선호하는 기관구성 유형]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방자치단체 기관구성 형태를 변경할 경우, 어떤 유형을 선호하십니까?

- 성별로 ‘여성(47.0%)’과 ‘남성(43.7%)’ 간의 ‘단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행’을 선호하는 비율에는 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행’을 선호하는 비율은 ‘만 40세~49세(54.4%)’에서 가장 높고, ‘만 60세 이상(39.6%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행’을 선호하는 비율은 ‘충청권(55.1%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[지방자치단체 기관구성 형태 변경 시, 선호하는 기관구성 유형]

[단위: %]

구분		사례수	단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행	현재 단체장의 권한을 부단체장이나 지방의회에게 배분	단체장을 별도로 뽑지 않고, 지방의회의 의장이 단체장 역할 수행
전체		(1000)	45.4	38.4	16.2
성별	남	(494)	43.7	40.5	15.8
	여	(506)	47.0	36.4	16.6
연령	만19세~29세	(158)	41.1	38.6	20.3
	만30세 ~39세	(160)	43.1	43.8	13.1
	만40세~49세	(193)	54.4	33.7	11.9
	만50세~59세	(201)	50.2	34.8	14.9
	만60세 이상	(288)	39.6	41.0	19.4
지역	수도권	(501)	42.9	41.1	16.0
	충청권	(107)	55.1	29.9	15.0
	전라권	(98)	49.0	34.7	16.3
	경상권	(251)	45.4	36.3	18.3
	강원 및 제주	(43)	41.9	48.8	9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	32.9	47.1	20.0
	고등학교	(281)	42.7	37.0	20.3
	대학교	(542)	47.4	38.6	14.0
	대학원 이상	(81)	55.6	32.1	12.3
	모름/무응답	(11)	36.4	45.5	18.2
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	35.7	40.9	23.4
	200~300만원 미만	(129)	41.9	37.2	20.9
	300~400만원 미만	(167)	43.7	41.9	14.4
	400~500만원 미만	(122)	53.3	35.2	11.5
	500~700만원 미만	(172)	47.7	37.2	15.1
	700만원 이상	(162)	54.3	35.8	9.9
	모름/무응답	(94)	39.4	40.4	20.2
직업	전문가/관련 종사자	(197)	50.3	35.5	14.2
	사무 종사자	(195)	47.2	39.5	13.3
	서비스 종사자	(118)	38.1	51.7	10.2
	판매 종사자	(49)	44.9	36.7	18.4
	농림어업 숙련 종사자	(25)	56.0	32.0	12.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	47.4	39.5	13.2
	단순노무 종사자	(20)	35.0	45.0	20.0
	군인	(3)	33.3	66.7	0.0
	주부	(181)	48.6	34.8	16.6
	학생	(72)	38.9	36.1	25.0
	무직/퇴직	(97)	38.1	35.1	26.8
	무응답	(5)	60.0	20.0	20.0

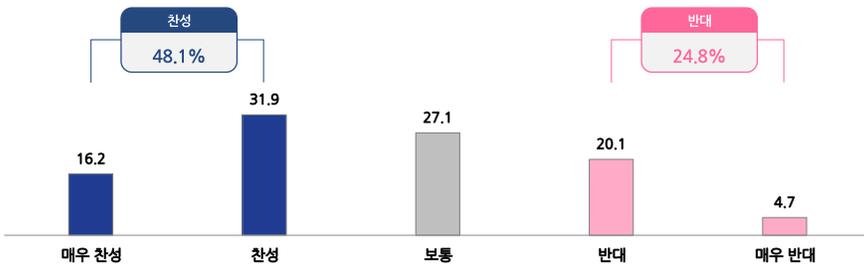
4) 행정구역

(1) 광역 지방자치단체 통합에 대한 동의 정도

- 광역 지방자치단체 통합에 대해 전체 응답자의 48.1%가 ‘찬성(매우 찬성 16.2% + 찬성 31.9%)’한다고 응답함.
- 반면, ‘반대’한다고 응답한 비율은 24.8%(매우 반대 4.7% + 반대 20.1%)로 ‘찬성’ 대비 낮게 나타남.

[광역 지방자치단체 통합에 대한 동의 정도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지역 소멸 위기에 적극적으로 대응하고 지역 경쟁력을 제고하려는 목적으로 도와 도 내에 있는 광역시를 통합하려는 논의가 대두되고 있습니다. 이러한 광역 지방자치단체 통합에 찬성하십니까?

- 성별로 ‘남성(53.2%)’은 ‘여성(43.1%)’ 대비 ‘찬성’하는 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘찬성’하는 비율은 ‘만 50세~59세(56.2%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세 (37.3%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘찬성’하는 비율은 ‘전라권(61.2%)’에서 가장 높으며, ‘강원 및 제주(37.2%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[광역 지방자치단체 통합에 대한 동의 정도]

[단위: %]

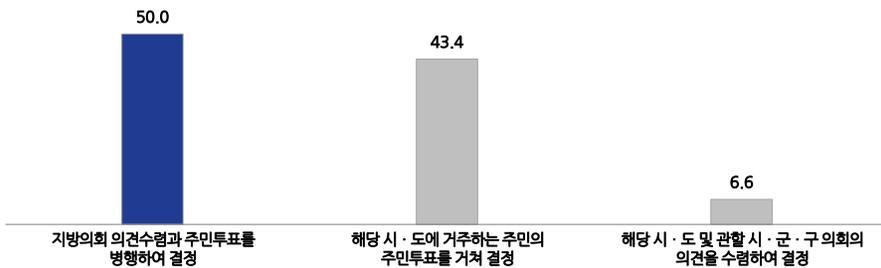
구분	사례수	찬성 (①+②)	매우 찬성	찬성	보통 ③	반대	매우 반대	반대 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	48.1	16.2	31.9	27.1	20.1	4.7	24.8	
성별	남	(494)	53.2	21.3	32.0	23.3	17.6	5.9	23.5
	여	(506)	43.1	11.3	31.8	30.8	22.5	3.6	26.1
연령	만19세~29세	(158)	37.3	8.2	29.1	34.8	23.4	4.4	27.8
	만30세~39세	(160)	43.8	16.3	27.5	30.6	19.4	6.3	25.6
	만40세~49세	(193)	45.6	16.6	29.0	31.6	17.6	5.2	22.8
	만50세~59세	(201)	56.2	20.4	35.8	20.9	18.9	4.0	22.9
	만60세 이상	(288)	52.4	17.4	35.1	22.2	21.2	4.2	25.3
지역	수도권	(501)	44.9	14.6	30.3	29.5	22.0	3.6	25.5
	충청권	(107)	51.4	26.2	25.2	29.0	15.9	3.7	19.6
	전라권	(98)	61.2	23.5	37.8	21.4	12.2	5.1	17.3
	경상권	(251)	49.8	13.5	36.3	21.5	20.7	8.0	28.7
	강원 및 제주	(43)	37.2	9.3	27.9	39.5	23.3	0.0	23.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	48.2	10.6	37.6	31.8	18.8	1.2	20.0
	고등학교	(281)	47.3	14.2	33.1	27.8	20.3	4.6	24.9
	대학교	(542)	48.7	17.3	31.4	27.1	19.2	5.0	24.2
	대학원 이상	(81)	49.4	22.2	27.2	19.8	24.7	6.2	30.9
	모름/무응답	(11)	27.3	9.1	18.2	27.3	36.4	9.1	45.5
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	47.4	11.0	36.4	32.5	16.2	3.9	20.1
	200~300만원 미만	(129)	51.9	20.2	31.8	29.5	14.0	4.7	18.6
	300~400만원 미만	(167)	46.7	17.4	29.3	24.0	23.4	6.0	29.3
	400~500만원 미만	(122)	45.1	19.7	25.4	26.2	23.0	5.7	28.7
	500~700만원 미만	(172)	49.4	14.5	34.9	23.3	23.8	3.5	27.3
	700만원 이상	(162)	50.6	19.8	30.9	26.5	16.7	6.2	22.8
	모름/무응답	(94)	43.6	9.6	34.0	29.8	24.5	2.1	26.6
	직업	전문가/관련 종사자	(197)	43.7	14.2	29.4	29.4	21.8	5.1
사무 종사자	(195)	49.7	21.5	28.2	26.2	17.9	6.2	24.1	
서비스 종사자	(118)	47.5	11.0	36.4	28.8	21.2	2.5	23.7	
판매 종사자	(49)	59.2	20.4	38.8	22.4	14.3	4.1	18.4	
농림어업 숙련 종사자	(25)	60.0	20.0	40.0	12.0	24.0	4.0	28.0	
장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	55.3	26.3	28.9	15.8	23.7	5.3	28.9	
단순노무 종사자	(20)	35.0	15.0	20.0	40.0	25.0	0.0	25.0	
군인	(3)	33.3	33.3	0.0	33.3	33.3	0.0	33.3	
주부	(181)	45.9	13.3	32.6	27.1	23.2	3.9	27.1	
학생	(72)	43.1	8.3	34.7	25.0	25.0	6.9	31.9	
무직/퇴직	(97)	54.6	20.6	34.0	29.9	10.3	5.2	15.5	
무응답	(5)	40.0	0.0	40.0	60.0	0.0	0.0	0.0	

(2) 광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차

- 광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차로 ‘지방의회 의견 수렴과 주민투표를 병행하여 결정’이 50.0%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘해당 시·도에 거주하는 주민의 주민투표를 거쳐 결정’이 43.4%로 높으며, ‘해당 시·도 및 관할 시·군·구 의회의 의견을 수렴하여 결정’은 6.6%로 낮음.

[광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 광역시·도를 통합·분리할 때 어떤 절차를 거쳐 결정해야 한다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(56.1%)’은 ‘남성(43.7%)’ 대비 ‘지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정’을 선호하는 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정’을 선호하는 비율은 연령이 낮을수록 응답 비율이 높음.
- 지역별로 ‘지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정’을 선호하는 비율은 ‘수도권(54.3%)’과 ‘강원 및 제주(54.3%)’에서 상대적으로 응답 비율이 높게 나타남.

[광역시·도를 통합·분리 시, 선호하는 의사결정 절차]

[단위: %]

구분		사례수	지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정	해당 시·도에 거주하는 주민의 주민투표를 거쳐 결정	해당 시·도 및 관할 시·군·구 의회의 의견을 수렴하여 결정
전체		(1000)	50.0	43.4	6.6
성별	남	(494)	43.7	50.6	5.7
	여	(506)	56.1	36.4	7.5
연령	만19세~29세	(158)	62.0	32.9	5.1
	만30세 ~39세	(160)	55.6	40.0	4.4
	만40세~49세	(193)	52.8	38.9	8.3
	만50세~59세	(201)	45.3	48.3	6.5
	만60세 이상	(288)	41.7	50.7	7.6
지역	수도권	(501)	54.3	38.9	6.8
	충청권	(107)	43.0	45.8	11.2
	전라권	(98)	48.0	46.9	5.1
	경상권	(251)	44.6	50.6	4.8
강원 및 제주		(43)	53.5	39.5	7.0
최종 학력	중졸 이하	(85)	41.2	47.1	11.8
	고등학교	(281)	43.4	51.2	5.3
	대학교	(542)	54.4	40.0	5.5
	대학원 이상	(81)	53.1	37.0	9.9
	모름/무응답	(11)	45.5	27.3	27.3
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	43.5	46.8	9.7
	200~300만원 미만	(129)	44.2	46.5	9.3
	300~400만원 미만	(167)	48.5	46.7	4.8
	400~500만원 미만	(122)	39.3	48.4	12.3
	500~700만원 미만	(172)	62.2	34.3	3.5
	700만원 이상	(162)	51.2	45.1	3.7
	모름/무응답	(94)	60.6	35.1	4.3
직업	전문가/관련 종사자	(197)	50.3	42.6	7.1
	사무 종사자	(195)	47.7	44.6	7.7
	서비스 종사자	(118)	56.8	35.6	7.6
	판매 종사자	(49)	59.2	36.7	4.1
	농림어업 숙련 종사자	(25)	40.0	56.0	4.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	34.2	65.8	0.0
	단순노무 종사자	(20)	45.0	50.0	5.0
	군인	(3)	66.7	33.3	0.0
	주부	(181)	49.2	43.6	7.2
	학생	(72)	65.3	27.8	6.9
	무직/퇴직	(97)	40.2	53.6	6.2
	무응답	(5)	60.0	40.0	0.0

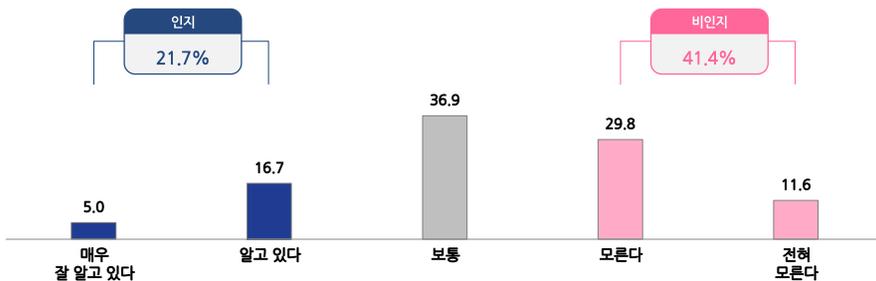
5) 주민자치회

(1) 주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동 인지도

- 주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동에 대해 전체 응답자의 21.7%가 ‘인지(매우 잘 알고 있다 5.0% + 알고 있다 16.7%)’하고 있다고 응답함.
- 반면, ‘비인지’하고 있다고 응답한 비율은 41.4%(전혀 모른다 11.6% + 모른다 29.8%)로 높게 나타남.

[주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동 인지도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 주민자치회 활동에 참여하셨거나, 주민자치회의 활동에 대해 알고 계십니까?

- 성별로 ‘남성(22.7%)’과 ‘여성(20.8%)’ 간의 ‘인지’ 비율에는 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘인지’ 비율은 연령이 높을수록 높게 나타남.
- 지역별로 ‘인지’ 비율은 ‘전라권(33.7%)’에서 가장 높으며, ‘강원 및 제주(14.0%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[주민자치회 활동 참여 혹은 주민자치회 활동 인지도]

[단위: %]

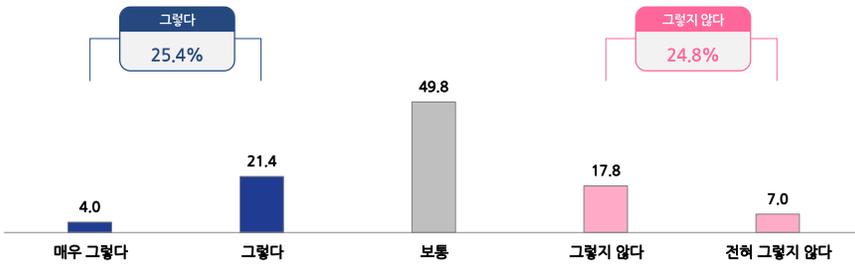
구분	사례수	인지 (①+②)	매우 잘	알고 있다	보통 (③)	모른다 (④)	전혀	비인지 (④+⑤)	
			알고 있다 ①	알고 있다 ②			모른다 ⑤		
전체	(1000)	21.7	5.0	16.7	36.9	29.8	11.6	41.4	
성별	남	(494)	22.7	6.1	16.6	37.2	26.9	13.2	40.1
	여	(506)	20.8	4.0	16.8	36.6	32.6	10.1	42.7
연령	만19세~29세	(158)	7.6	1.9	5.7	32.3	41.1	19.0	60.1
	만30세 ~39세	(160)	12.5	3.8	8.8	31.3	40.6	15.6	56.3
	만40세~49세	(193)	21.8	5.7	16.1	37.8	31.1	9.3	40.4
	만50세~59세	(201)	29.4	9.0	20.4	41.3	20.4	9.0	29.4
	만60세 이상	(288)	29.2	4.2	25.0	38.9	23.3	8.7	31.9
지역	수도권	(501)	19.2	4.6	14.6	35.5	32.7	12.6	45.3
	충청권	(107)	22.4	5.6	16.8	37.4	28.0	12.1	40.2
	전라권	(98)	33.7	7.1	26.5	36.7	21.4	8.2	29.6
	경상권	(251)	23.1	4.8	18.3	37.5	28.3	11.2	39.4
	강원 및 제주	(43)	14.0	4.7	9.3	48.8	27.9	9.3	37.2
최종 학력	중졸 이하	(85)	21.2	1.2	20.0	41.2	23.5	14.1	37.6
	고등학교	(281)	21.0	2.8	18.1	36.3	31.3	11.4	42.7
	대학교	(542)	20.5	5.7	14.8	38.0	29.9	11.6	41.5
	대학원 이상	(81)	32.1	11.1	21.0	27.2	29.6	11.1	40.7
	모름/무응답	(11)	27.3	9.1	18.2	36.4	36.4	0.0	36.4
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	19.5	3.2	16.2	39.0	28.6	13.0	41.6
	200~300만원 미만	(129)	25.6	6.2	19.4	28.7	34.9	10.9	45.7
	300~400만원 미만	(167)	21.6	5.4	16.2	41.9	31.7	4.8	36.5
	400~500만원 미만	(122)	24.6	9.0	15.6	40.2	22.1	13.1	35.2
	500~700만원 미만	(172)	16.9	3.5	13.4	42.4	29.1	11.6	40.7
	700만원 이상	(162)	23.5	4.3	19.1	35.2	27.2	14.2	41.4
	모름/무응답	(94)	22.3	4.3	18.1	24.5	37.2	16.0	53.2
직업	전문가/관련 종사자	(197)	22.8	6.6	16.2	33.5	30.5	13.2	43.7
	사무 종사자	(195)	24.6	7.2	17.4	37.9	27.2	10.3	37.4
	서비스 종사자	(118)	22.0	5.1	16.9	39.0	32.2	6.8	39.0
	판매 종사자	(49)	30.6	8.2	22.4	30.6	28.6	10.2	38.8
	농림어업 숙련 종사자	(25)	44.0	4.0	40.0	20.0	24.0	12.0	36.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	5.3	5.3	0.0	50.0	31.6	13.2	44.7
	단순노무 종사자	(20)	5.0	0.0	5.0	50.0	25.0	20.0	45.0
	군인	(3)	0.0	0.0	0.0	66.7	33.3	0.0	33.3
	주부	(181)	22.1	2.2	19.9	41.4	28.2	8.3	36.5
	학생	(72)	5.6	1.4	4.2	29.2	45.8	19.4	65.3
	무직/퇴직	(97)	23.7	3.1	20.6	35.1	25.8	15.5	41.2
	무응답	(5)	40.0	40.0	0.0	40.0	0.0	20.0	20.0

(2) 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여한 정도

- 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여했는지에 대해 전체 응답자의 25.4%가 ‘그렇다(매우 그렇다 4.0% + 그렇다 21.4%)’고 응답함.
- 반면, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율은 24.8%(전혀 그렇지 않다 7.0% + 그렇지 않다 17.8%)로 ‘기여했다’고 인식하는 비율과 유사하게 나타남.

[주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여한 정도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 어느 정도 기여했다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(26.5%)’과 ‘남성(24.3%)’ 간의 ‘그렇다’고 인식하는 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘그렇다’고 인식하는 비율은 ‘만 50세~59세(31.3%)’에서 가장 높고, ‘만 30세 ~39세(18.8%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘그렇다’고 인식하는 비율은 ‘전라권(31.6%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 기여한 정도]

[단위: %]

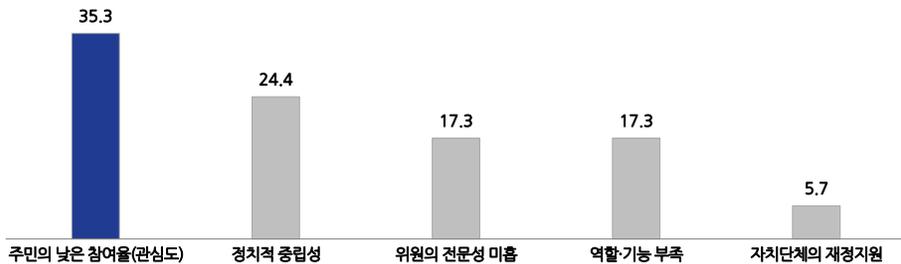
구분	사례수	그렇다			보통	그렇지 않다			
		(①+②)	매우 그렇다 ①	그렇다 ②		③	④	전혀 그렇지 않다 ⑤	그렇지 않다 (④+⑤)
전체	(1000)	25.4	4.0	21.4	49.8	17.8	7.0	24.8	
성별	남	(494)	24.3	4.7	19.6	51.0	16.8	7.9	24.7
	여	(506)	26.5	3.4	23.1	48.6	18.8	6.1	24.9
연령	만19세~29세	(158)	22.2	3.2	19.0	51.3	20.9	5.7	26.6
	만30세 ~39세	(160)	18.8	3.8	15.0	55.0	18.1	8.1	26.3
	만40세~49세	(193)	23.8	3.6	20.2	50.3	21.2	4.7	25.9
	만50세~59세	(201)	31.3	3.5	27.9	48.8	15.4	4.5	19.9
	만60세 이상	(288)	27.8	5.2	22.6	46.5	15.3	10.4	25.7
지역	수도권	(501)	25.9	3.8	22.2	48.5	18.4	7.2	25.5
	충청권	(107)	22.4	5.6	16.8	49.5	19.6	8.4	28.0
	전라권	(98)	31.6	7.1	24.5	51.0	15.3	2.0	17.3
	경상권	(251)	23.5	3.2	20.3	50.2	17.9	8.4	26.3
	강원 및 제주	(43)	23.3	0.0	23.3	60.5	11.6	4.7	16.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	16.5	2.4	14.1	60.0	10.6	12.9	23.5
	고등학교	(281)	23.8	3.2	20.6	49.8	17.4	8.9	26.3
	대학교	(542)	27.7	4.2	23.4	47.0	20.3	5.0	25.3
	대학원 이상	(81)	24.7	4.9	19.8	55.6	12.3	7.4	19.8
	모름/무응답	(11)	27.3	18.2	9.1	63.6	0.0	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	23.4	6.5	16.9	53.2	12.3	11.0	23.4
	200~300만원 미만	(129)	27.9	4.7	23.3	44.2	18.6	9.3	27.9
	300~400만원 미만	(167)	22.8	4.2	18.6	53.3	19.2	4.8	24.0
	400~500만원 미만	(122)	26.2	4.1	22.1	52.5	15.6	5.7	21.3
	500~700만원 미만	(172)	25.0	1.7	23.3	47.1	20.9	7.0	27.9
	700만원 이상	(162)	25.3	1.9	23.5	50.6	19.1	4.9	24.1
	모름/무응답	(94)	29.8	6.4	23.4	45.7	18.1	6.4	24.5
직업	전문가/관련 종사자	(197)	23.9	5.6	18.3	50.3	17.3	8.6	25.9
	사무 종사자	(195)	22.6	2.6	20.0	54.4	19.0	4.1	23.1
	서비스 종사자	(118)	28.0	4.2	23.7	41.5	22.0	8.5	30.5
	판매 종사자	(49)	22.4	4.1	18.4	53.1	18.4	6.1	24.5
	농림어업 숙련 종사자	(25)	40.0	4.0	36.0	52.0	8.0	0.0	8.0
	정치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	28.9	2.6	26.3	47.4	18.4	5.3	23.7
	단순노무 종사자	(20)	20.0	5.0	15.0	55.0	20.0	5.0	25.0
	군인	(3)	0.0	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0	66.7
	주부	(181)	25.4	4.4	21.0	49.7	15.5	9.4	24.9
	학생	(72)	29.2	1.4	27.8	48.6	19.4	2.8	22.2
	무직/퇴직	(97)	26.8	5.2	21.6	50.5	12.4	10.3	22.7
	무응답	(5)	20.0	0.0	20.0	20.0	60.0	0.0	60.0

(3) 주민자치회의 개선점

- 주민자치회의 개선점으로 ‘주민의 낮은 참여율(관심도)’이 35.3%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘정치적 중립성(24.4%)’, ‘위원의 전문성 미흡(17.3%)’, ‘역할·기능 부족(17.3%)’ 등의 순으로 나타남.

[주민자치회의 개선점]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 주민자치회가 개선되어야 할 점은 무엇입니까?

- 성별로 ‘남성(35.4%)’과 ‘여성(35.2%)’ 간의 ‘주민의 낮은 참여율(관심도)’이라고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘주민의 낮은 참여율(관심도)’이라고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세(43.1%)’에서 가장 높고, ‘만 60세 이상(28.8%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘주민의 낮은 참여율(관심도)’이라고 응답한 비율은 ‘충청권(38.3%)’에서 가장 높으며, ‘전라권(27.6%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[주민자치회의 개선점]

[단위: %]

구분		사례수	주민의 낮은 참여율(관심도)	정치적 중립성	위원의 전문성 미흡	역할·기능 부족	자치단체의 재정지원
전체		(1000)	35.3	24.4	17.3	17.3	5.7
성별	남	(494)	35.4	25.7	18.0	16.2	4.7
	여	(506)	35.2	23.1	16.6	18.4	6.7
연령	만19세~29세	(158)	39.2	27.8	7.0	20.3	5.7
	만30세 ~39세	(160)	43.1	24.4	13.8	16.9	1.9
	만40세~49세	(193)	37.8	19.2	22.3	17.1	3.6
	만50세~59세	(201)	32.8	26.9	18.9	16.9	4.5
	만60세 이상	(288)	28.8	24.3	20.5	16.3	10.1
지역	수도권	(501)	35.9	24.8	16.4	17.4	5.6
	충청권	(107)	38.3	22.4	15.0	19.6	4.7
	전라권	(98)	27.6	22.4	20.4	23.5	6.1
	경상권	(251)	36.3	25.5	17.9	14.7	5.6
	강원 및 제주	(43)	32.6	23.3	23.3	11.6	9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	31.8	18.8	20.0	12.9	16.5
	고등학교	(281)	31.7	25.3	18.5	17.8	6.8
	대학교	(542)	37.6	25.3	16.6	16.4	4.1
	대학원 이상	(81)	35.8	18.5	17.3	27.2	1.2
	모름/무응답	(11)	36.4	45.5	0.0	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	30.5	24.0	20.1	13.6	11.7
	200~300만원 미만	(129)	33.3	24.0	17.8	20.2	4.7
	300~400만원 미만	(167)	37.1	24.6	14.4	19.2	4.8
	400~500만원 미만	(122)	38.5	23.8	18.9	13.1	5.7
	500~700만원 미만	(172)	37.2	21.5	17.4	19.8	4.1
	700만원 이상	(162)	38.3	23.5	16.0	21.6	0.6
	모름/무응답	(94)	29.8	33.0	17.0	9.6	10.6
직업	전문가/관련 종사자	(197)	37.6	23.4	17.3	20.3	1.5
	사무 종사자	(195)	36.9	24.1	17.4	17.9	3.6
	서비스 종사자	(118)	31.4	25.4	22.9	14.4	5.9
	판매 종사자	(49)	42.9	16.3	20.4	16.3	4.1
	농림어업 숙련 종사자	(25)	40.0	36.0	8.0	8.0	8.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	34.2	21.1	26.3	13.2	5.3
	단순노무 종사자	(20)	40.0	25.0	10.0	20.0	5.0
	군인	(3)	33.3	33.3	0.0	33.3	0.0
	주부	(181)	37.0	20.4	15.5	18.8	8.3
	학생	(72)	36.1	30.6	6.9	18.1	8.3
	무직/퇴직	(97)	23.7	28.9	20.6	14.4	12.4
	무응답	(5)	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0

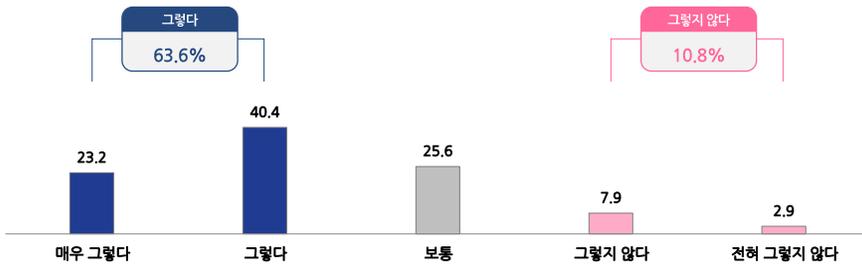
6) 주민참여제도

(1) 주민투표 실시가 지역 갈등 해결에 도움을 주는 정도

- 주민투표 실시가 지역 갈등 해결에 도움이 된다고 인식하는지에 대해 전체 응답자의 63.6%가 ‘그렇다(매우 그렇다 23.2% + 그렇다 40.4%)’고 응답함.
- 반면, ‘그렇지 않다’고 응답한 비율은 10.8%(전혀 그렇지 않다 2.9% + 그렇지 않다 7.9%)로 나타남.

[주민투표 실시가 지역 갈등 해결에 도움을 주는 정도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지역의 중요 정책에 대해 주민투표를 실시하는 것이 지역 갈등 해결에 도움이 된다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(66.6%)’은 ‘여성(60.7%)’ 대비 ‘그렇다’고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘그렇다’고 응답한 비율은 ‘만 40세~49세(69.9%)’에서 가장 높고, ‘만 19세-29세(55.7%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘그렇다’고 응답한 비율은 ‘수도권(65.5%)’과 ‘전라권(65.3%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[주민투표 실시가 지역 갈등 해결에 도움을 주는 정도]

[단위: %]

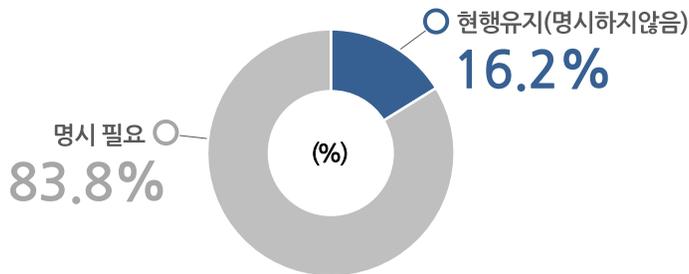
구분	사례수	그렇다 (①+②)	매우 그렇다	그렇다	보통 ③	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	63.6	23.2	40.4	25.6	7.9	2.9	10.8	
성별	남	(494)	66.6	26.9	39.7	23.5	6.5	3.4	9.9
	여	(506)	60.7	19.6	41.1	27.7	9.3	2.4	11.7
연령	만19세~29세	(158)	55.7	13.3	42.4	32.9	8.2	3.2	11.4
	만30세 ~39세	(160)	63.1	23.8	39.4	28.8	7.5	0.6	8.1
	만40세~49세	(193)	69.9	26.9	43.0	21.8	6.7	1.6	8.3
	만50세~59세	(201)	63.2	24.9	38.3	25.9	7.0	4.0	10.9
	만60세 이상	(288)	64.2	24.7	39.6	22.2	9.4	4.2	13.5
지역	수도권	(501)	65.5	23.6	41.9	23.4	8.6	2.6	11.2
	충청권	(107)	61.7	24.3	37.4	29.0	5.6	3.7	9.3
	전라권	(98)	65.3	25.5	39.8	27.6	6.1	1.0	7.1
	경상권	(251)	60.6	22.3	38.2	28.3	7.2	4.0	11.2
	강원 및 제주	(43)	60.5	16.3	44.2	23.3	14.0	2.3	16.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	56.5	24.7	31.8	29.4	9.4	4.7	14.1
	고등학교	(281)	65.1	26.0	39.1	23.1	8.5	3.2	11.7
	대학교	(542)	65.7	23.2	42.4	25.1	6.8	2.4	9.2
	대학원 이상	(81)	54.3	13.6	40.7	33.3	8.6	3.7	12.3
	모름/무응답	(11)	45.5	9.1	36.4	27.3	27.3	0.0	27.3
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	66.2	27.3	39.0	22.7	8.4	2.6	11.0
	200~300만원 미만	(129)	65.9	27.1	38.8	24.0	9.3	0.8	10.1
	300~400만원 미만	(167)	68.3	28.7	39.5	23.4	7.2	1.2	8.4
	400~500만원 미만	(122)	63.9	19.7	44.3	24.6	9.8	1.6	11.5
	500~700만원 미만	(172)	57.0	19.8	37.2	30.8	8.1	4.1	12.2
	700만원 이상	(162)	61.1	22.8	38.3	28.4	6.2	4.3	10.5
	모름/무응답	(94)	63.8	12.8	51.1	23.4	6.4	6.4	12.8
직업	전문가/관련 종사자	(197)	62.9	23.4	39.6	26.4	7.6	3.0	10.7
	사무 종사자	(195)	62.6	25.6	36.9	28.2	6.7	2.6	9.2
	서비스 종사자	(118)	61.9	22.0	39.8	23.7	12.7	1.7	14.4
	판매 종사자	(49)	83.7	36.7	46.9	12.2	2.0	2.0	4.1
	농림어업 숙련 종사자	(25)	72.0	24.0	48.0	24.0	4.0	0.0	4.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	52.6	21.1	31.6	26.3	15.8	5.3	21.1
	단순노무 종사자	(20)	65.0	40.0	25.0	30.0	5.0	0.0	5.0
	군인	(3)	66.7	0.0	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	61.9	21.5	40.3	27.1	7.7	3.3	11.0
	학생	(72)	61.1	13.9	47.2	26.4	9.7	2.8	12.5
	무직/퇴직	(97)	66.0	21.6	44.3	23.7	6.2	4.1	10.3
	무응답	(5)	60.0	0.0	60.0	20.0	0.0	20.0	20.0

(2) 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대한 필요 인식

- 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대해 전체 응답자의 83.8%가 '명시가 필요'하다고 응답함.
- 반면, '현행유지(명시하지 않음)'가 필요하다는 응답한 비율은 16.2%로 상대적으로 낮게 나타남.

[주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대한 필요 인식]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 일정 수 이상의 주민의 투표로 단체장 및 지방의회 의원을 해임할 수 있는 주민소환 제도와 관련하여, 주민이 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- 성별로 '여성(86.6%)'은 '남성(81.0%)' 대비 '명시가 필요'하다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 '명시가 필요'하다고 응답한 비율은 '만 30세 ~39세(86.9%)'와 '만 19세~29세 (85.4%)'에서 높음.
- 지역별로 '명시가 필요'하다고 응답한 비율은 '경상권(88.0%)'에서 상대적으로 높게 나타남.

[주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것에 대한 필요 인식]

[단위: %]

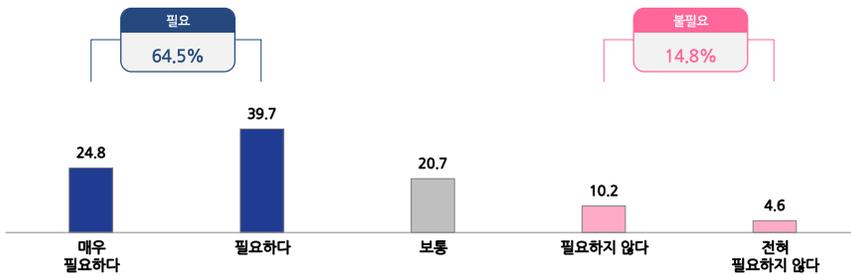
구분		사례수	현행유지 (명시하지않음)	명시 필요
전체		(1000)	16.2	83.8
성별	남	(494)	19.0	81.0
	여	(506)	13.4	86.6
연령	만19세~29세	(158)	14.6	85.4
	만30세 ~39세	(160)	13.1	86.9
	만40세~49세	(193)	17.1	82.9
	만50세~59세	(201)	17.4	82.6
	만60세 이상	(288)	17.4	82.6
지역	수도권	(501)	18.2	81.8
	충청권	(107)	15.0	85.0
	전라권	(98)	18.4	81.6
	경상권	(251)	12.0	88.0
	강원 및 제주	(43)	16.3	83.7
최종 학력	중졸 이하	(85)	28.2	71.8
	고등학교	(281)	13.9	86.1
	대학교	(542)	14.9	85.1
	대학원 이상	(81)	18.5	81.5
	모름/무응답	(11)	27.3	72.7
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	21.4	78.6
	200~300만원 미만	(129)	21.7	78.3
	300~400만원 미만	(167)	16.8	83.2
	400~500만원 미만	(122)	12.3	87.7
	500~700만원 미만	(172)	10.5	89.5
	700만원 이상	(162)	15.4	84.6
	모름/무응답	(94)	16.0	84.0
	직업	전문가/관련 종사자	(197)	16.2
사무 종사자	(195)	15.4	84.6	
서비스 종사자	(118)	15.3	84.7	
판매 종사자	(49)	12.2	87.8	
농림어업 숙련 종사자	(25)	12.0	88.0	
장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	18.4	81.6	
단순노무 종사자	(20)	20.0	80.0	
군인	(3)	0.0	100.0	
주부	(181)	14.4	85.6	
학생	(72)	18.1	81.9	
무직/퇴직	(97)	23.7	76.3	
무응답	(5)	0.0	100.0	

(3) 주민소송에 대한 행정심판 전치 필요 인식 정도

- 주민소송에 대한 행정심판 전치가 필요한지에 대해 전체 응답자의 64.5%가 ‘필요하다 (매우 필요하다 24.8% + 필요하다 39.7%)’고 응답함.
- 반면, ‘불필요하다’고 응답한 비율은 14.8%(전혀 필요하지 않다 4.6% + 필요하지 않다 10.2%)로 나타남.

[주민소송에 대한 행정심판 전치 필요 인식 정도]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 주민이 지방자치단체의 위법행위에 대해 대법원에 소송을 제기하는 주민소송과 관련하여 현재 행정심판을 거쳐야 소송을 제기할 수 있도록 하고 있습니다. 이러한 주민소송에 대한 행정심판 전치가 필요하다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘남성(65.0%)’과 ‘여성(64.0%)’ 간의 ‘필요’하다고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘필요’하다고 응답한 비율은 ‘만 30세 ~39세(60.6%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘필요’하다고 응답한 비율은 ‘전라권(69.4%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[주민소송에 대한 행정심판 전치 필요 인식 정도]

[단위: %]

구분	사례수	필요 (①+②)	매우 필요하다	필요하다	보통 ③	필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	불필요 (④+⑤)	
			①	②		④	⑤		
전체	(1000)	64.5	24.8	39.7	20.7	10.2	4.6	14.8	
성별	남	(494)	65.0	28.9	36.0	17.0	11.5	6.5	18.0
	여	(506)	64.0	20.8	43.3	24.3	8.9	2.8	11.7
연령	만19세~29세	(158)	66.5	17.7	48.7	24.7	6.3	2.5	8.9
	만30세~39세	(160)	60.6	25.0	35.6	22.5	10.6	6.3	16.9
	만40세~49세	(193)	62.2	23.8	38.3	18.1	13.0	6.7	19.7
	만50세~59세	(201)	65.2	24.9	40.3	19.9	10.4	4.5	14.9
	만60세 이상	(288)	66.7	29.2	37.5	19.8	10.1	3.5	13.5
지역	수도권	(501)	63.7	25.1	38.5	21.6	10.6	4.2	14.8
	충청권	(107)	61.7	33.6	28.0	24.3	8.4	5.6	14.0
	전라권	(98)	69.4	25.5	43.9	13.3	13.3	4.1	17.3
	경상권	(251)	66.1	20.7	45.4	18.7	9.2	6.0	15.1
	강원 및 제주	(43)	60.5	20.9	39.5	30.2	9.3	0.0	9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	55.3	25.9	29.4	35.3	7.1	2.4	9.4
	고등학교	(281)	66.2	27.8	38.4	18.5	10.0	5.3	15.3
	대학교	(542)	65.9	23.8	42.1	19.6	10.5	4.1	14.6
	대학원 이상	(81)	60.5	21.0	39.5	18.5	13.6	7.4	21.0
	모름/무응답	(11)	54.5	18.2	36.4	36.4	0.0	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	61.0	24.7	36.4	28.6	7.8	2.6	10.4
	200~300만원 미만	(129)	70.5	31.8	38.8	19.4	6.2	3.9	10.1
	300~400만원 미만	(167)	62.3	27.5	34.7	18.0	12.6	7.2	19.8
	400~500만원 미만	(122)	61.5	27.9	33.6	19.7	15.6	3.3	18.9
	500~700만원 미만	(172)	62.8	17.4	45.3	22.1	9.9	5.2	15.1
	700만원 이상	(162)	67.9	22.8	45.1	13.6	13.0	5.6	18.5
	모름/무응답	(94)	67.0	23.4	43.6	25.5	4.3	3.2	7.4
직업	전문가/관련 종사자	(197)	65.0	24.4	40.6	14.7	15.2	5.1	20.3
	사무 종사자	(195)	64.1	25.1	39.0	20.5	9.2	6.2	15.4
	서비스 종사자	(118)	62.7	24.6	38.1	26.3	5.9	5.1	11.0
	판매 종사자	(49)	63.3	32.7	30.6	20.4	8.2	8.2	16.3
	농림어업 숙련 종사자	(25)	60.0	24.0	36.0	12.0	12.0	16.0	28.0
	정치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	68.4	36.8	31.6	21.1	5.3	5.3	10.5
	단순노무 종사자	(20)	45.0	10.0	35.0	40.0	10.0	5.0	15.0
	군인	(3)	33.3	0.0	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0
	주부	(181)	65.7	23.8	42.0	20.4	11.6	2.2	13.8
	학생	(72)	66.7	12.5	54.2	20.8	9.7	2.8	12.5
	무직/퇴직	(97)	68.0	32.0	36.1	22.7	8.2	1.0	9.3
	무응답	(5)	60.0	20.0	40.0	40.0	0.0	0.0	0.0

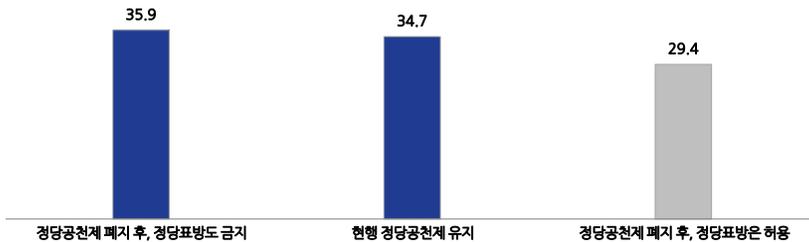
7) 지방선거 제도 개편

(1) 시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지 필요 인식

- 시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지에 대해 ‘정당공천제 폐지 후, 정당표방도 금지(35.9%)’와 ‘현행 정당공천제 유지(34.7%)’ 응답간 큰 차이를 보이지 않음.
- ‘정당공천제 폐지 후, 정당표방은 허용’은 29.4%로 상대적으로 낮게 나타남.

[시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지 필요 인식]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 시장·도지사·군수·구청장 선거 및 시·군·구의회 의원 선거에 대해 정당공천제도를 유지해야 한다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(37.2%)’은 ‘남성(32.2%)’ 대비 ‘현행 정당공천제 유지’라고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘현행 정당공천제 유지’라고 응답한 비율은 ‘만 19세-29세 (48.7%)’에서 상대적으로 높음.
- 지역별로 ‘현행 정당공천제 유지’라고 응답한 비율은 ‘강원 및 제주 (51.2%)’에서 가장 높으며, ‘경상권(29.5%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[시장·도지사·군수·구청장 및 시·군·구의회 의원 선거에 대한 정당공천제도 유지 필요 인식]

[단위: %]

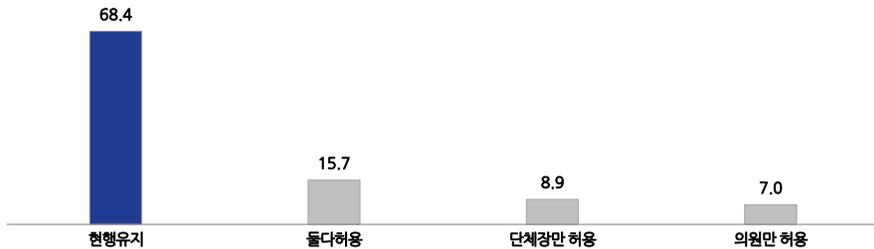
구분		사례수	정당공천제 폐지 후, 정당표방도 금지	현행 정당공천제 유지	정당공천제 폐지 후, 정당표방은 허용
전체		(1000)	35.9	34.7	29.4
성별	남	(494)	37.9	32.2	30.0
	여	(506)	34.0	37.2	28.9
연령	만19세~29세	(158)	22.2	48.7	29.1
	만30세 ~39세	(160)	30.0	31.9	38.1
	만40세~49세	(193)	35.8	33.2	31.1
	만50세~59세	(201)	42.8	29.4	27.9
	만60세 이상	(288)	42.0	33.3	24.7
지역	수도권	(501)	33.9	35.9	30.1
	충청권	(107)	41.1	35.5	23.4
	전라권	(98)	36.7	33.7	29.6
	경상권	(251)	39.0	29.5	31.5
	강원 및 제주	(43)	25.6	51.2	23.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	34.1	42.4	23.5
	고등학교	(281)	43.1	30.6	26.3
	대학교	(542)	33.0	34.9	32.1
	대학원 이상	(81)	33.3	37.0	29.6
	모름/무응답	(11)	27.3	54.5	18.2
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	33.1	45.5	21.4
	200~300만원 미만	(129)	41.1	26.4	32.6
	300~400만원 미만	(167)	35.3	29.3	35.3
	400~500만원 미만	(122)	41.0	32.0	27.0
	500~700만원 미만	(172)	33.1	32.6	34.3
	700만원 이상	(162)	40.7	31.5	27.8
	모름/무응답	(94)	24.5	51.1	24.5
직업	전문가/관련 종사자	(197)	33.0	33.0	34.0
	사무 종사자	(195)	32.8	34.9	32.3
	서비스 종사자	(118)	37.3	35.6	27.1
	판매 종사자	(49)	44.9	34.7	20.4
	농림어업 숙련 종사자	(25)	32.0	40.0	28.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	47.4	15.8	36.8
	단순노무 종사자	(20)	55.0	30.0	15.0
	군인	(3)	66.7	33.3	0.0
	주부	(181)	35.4	37.0	27.6
	학생	(72)	23.6	50.0	26.4
	무직/퇴직	(97)	43.3	27.8	28.9
	무응답	(5)	40.0	40.0	20.0

(2) 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련 인식

- 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용에 대해 ‘현행유지’를 해야 한다는 응답이 68.4%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘둘다허용(15.7%)’, ‘단체장만 허용(8.9%)’, ‘의원만 허용(7.0%)’ 순으로 나타남.

[지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련 인식]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 현재 당선 후에는 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원은 후원회를 둘 수 없도록 하고 있음, 이를 허용해야 한다고 생각하십니까?

- 성별로 ‘여성(70.2%)’과 ‘남성(66.6%)’ 간의 ‘현행유지’를 해야 한다고 응답한 비율은 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 ‘현행유지’를 해야 한다고 응답한 비율은 ‘만 60세 이상(63.9%)’에서 상대적으로 낮음.
- 지역별로 ‘현행유지’를 해야 한다고 응답한 비율은 ‘전라권(56.1%)’에서 상대적으로 낮게 나타남.

[지방자치단체의 장 및 지방의회 의원의 후원회 허용 관련 인식]

[단위: %]

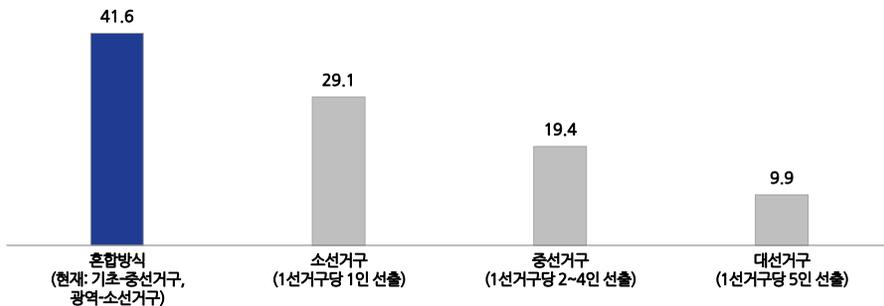
구분		사례수	현행유지	둘다허용	단체장만 허용	의원만 허용
전체		(1000)	68.4	15.7	8.9	7.0
성별	남	(494)	66.6	17.0	8.3	8.1
	여	(506)	70.2	14.4	9.5	5.9
연령	만19세~29세	(158)	70.9	12.7	6.3	10.1
	만30세 ~39세	(160)	72.5	13.1	11.9	2.5
	만40세~49세	(193)	71.0	16.6	7.3	5.2
	만50세~59세	(201)	67.2	18.4	6.0	8.5
	만60세 이상	(288)	63.9	16.3	11.8	8.0
지역	수도권	(501)	70.5	14.2	8.6	6.8
	충청권	(107)	67.3	16.8	11.2	4.7
	전라권	(98)	56.1	21.4	13.3	9.2
	경상권	(251)	69.7	16.7	6.4	7.2
	강원 및 제주	(43)	67.4	11.6	11.6	9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	50.6	16.5	20.0	12.9
	고등학교	(281)	67.3	18.5	8.5	5.7
	대학교	(542)	71.0	14.8	7.2	7.0
	대학원 이상	(81)	75.3	9.9	9.9	4.9
	모름/무응답	(11)	54.5	27.3	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	52.6	19.5	16.9	11.0
	200~300만원 미만	(129)	63.6	20.2	10.1	6.2
	300~400만원 미만	(167)	67.1	15.6	9.6	7.8
	400~500만원 미만	(122)	74.6	15.6	7.4	2.5
	500~700만원 미만	(172)	75.6	11.0	5.8	7.6
	700만원 이상	(162)	74.7	14.8	4.9	5.6
	모름/무응답	(94)	71.3	13.8	7.4	7.4
직업	전문가/관련 종사자	(197)	67.5	18.8	6.6	7.1
	사무 종사자	(195)	77.9	9.7	7.7	4.6
	서비스 종사자	(118)	61.0	20.3	13.6	5.1
	판매 종사자	(49)	69.4	28.6	0.0	2.0
	농림어업 숙련 종사자	(25)	64.0	20.0	0.0	16.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	76.3	2.6	13.2	7.9
	단순노무 종사자	(20)	55.0	20.0	10.0	15.0
	군인	(3)	66.7	0.0	0.0	33.3
	주부	(181)	68.5	15.5	10.5	5.5
	학생	(72)	75.0	11.1	6.9	6.9
	무직/퇴직	(97)	56.7	15.5	14.4	13.4
	무응답	(5)	40.0	40.0	0.0	20.0

(3) 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제

- 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제 방식으로 ‘혼합방식(현재: 기초-중선거구, 광역-소선거구)’이 41.6%로 가장 높게 나타남.
- 다음으로 ‘소선거구(29.1%)’, ‘중선거구(19.4%)’, ‘대선거구(9.9%)’ 순으로 나타남.

[지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제]

[Base: 전체, 사례수: 1000명, 단위: %]



Q. 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제는 무엇입니까?

- 성별로 ‘여성(46.8%)’은 ‘남성(36.2%)’ 대비 ‘혼합방식’이 적절하다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타남.
- 연령별로 ‘혼합방식’이 적절하다고 응답한 비율은 전반적으로 연령이 낮을수록 높음.
- 지역별로 ‘혼합방식’이 적절하다고 응답한 비율은 ‘경상권(45.0%)’에서 상대적으로 높게 나타남.

[지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제]

[단위: %]

구분		사례수	혼합방식 (현재: 기초-중선거구, 광역-소선거구)	소선거구 (1선거구당 1인선출)	중선거구 (1선거구당 2~4인선출)	대선거구 (1선거구당 5인선출)
전체		(1000)	41.6	29.1	19.4	9.9
성별	남	(494)	36.2	31.0	21.3	11.5
	여	(506)	46.8	27.3	17.6	8.3
연령	만19세~29세	(158)	50.6	17.1	20.9	11.4
	만30세 ~39세	(160)	53.8	21.9	13.8	10.6
	만40세~49세	(193)	46.1	28.0	18.7	7.3
	만50세~59세	(201)	38.3	29.9	22.4	9.5
	만60세 이상	(288)	29.2	39.9	20.1	10.8
지역	수도권	(501)	40.9	28.5	19.6	11.0
	충청권	(107)	40.2	32.7	18.7	8.4
	전라권	(98)	38.8	29.6	21.4	10.2
	경상권 강원 및 제주	(251) (43)	45.0 39.5	29.9 20.9	16.7 30.2	8.4 9.3
최종 학력	중졸 이하	(85)	31.8	35.3	20.0	12.9
	고등학교	(281)	41.6	31.0	18.5	8.9
	대학교	(542)	42.1	28.6	20.3	9.0
	대학원 이상	(81)	46.9	19.8	17.3	16.0
	모름/무응답	(11)	54.5	27.3	9.1	9.1
월 평균 가구 소득	200만원 미만	(154)	35.1	31.2	23.4	10.4
	200~300만원 미만	(129)	45.7	26.4	18.6	9.3
	300~400만원 미만	(167)	42.5	31.7	17.4	8.4
	400~500만원 미만	(122)	41.8	28.7	17.2	12.3
	500~700만원 미만	(172)	44.8	26.2	20.9	8.1
	700만원 이상	(162)	38.3	27.2	24.1	10.5
	모름/무응답	(94)	44.7	34.0	9.6	11.7
직업	전문가/관련 종사자	(197)	38.6	29.4	21.8	10.2
	사무 종사자	(195)	48.7	27.7	16.4	7.2
	서비스 종사자	(118)	41.5	26.3	18.6	13.6
	판매 종사자	(49)	40.8	22.4	24.5	12.2
	농림어업 숙련 종사자	(25)	24.0	36.0	24.0	16.0
	장치, 기계 조작/조립 종사자	(38)	31.6	39.5	21.1	7.9
	단순노무 종사자	(20)	45.0	35.0	20.0	0.0
	군인	(3)	66.7	0.0	33.3	0.0
	주부	(181)	40.3	32.6	16.6	10.5
	학생	(72)	51.4	18.1	18.1	12.5
	무직/퇴직	(97)	35.1	34.0	22.7	8.2
	무응답	(5)	60.0	20.0	20.0	0.0

3. 조사결과에 따른 개선방향

1) 인식조사 결과종합

- 국민들을 대상으로 실시한 지방자치에 대한 인식조사 결과에 따르면, 성과와 지방행정시스템 전반에 걸쳐 부정적 평가가 높게 나타나고 있음
 - 지방자치의 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 구체적인 분야별 성과에 대해서는 부정적인 평가를 내리고 있으며, 단체장이나 지방의회, 기관구성, 행정구역, 주민자치회, 주민참여 및 선거제도 등에 대해서도 개선이 필요하다는 평가를 하고 있음

【 대국민 인식조사 결과종합 】

구분		내용
지방자치 전반적 성과	지방자치 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치 인지도 <ul style="list-style-type: none"> - 인지 : 48.4%, 비인지 : 19.7% ■ 지방자치 필요도 <ul style="list-style-type: none"> - 필요 : 63.5%, 15.1%
	지방자치 성과체감	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민참여 기회확대 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 31.0%, 부정 : 35.3% ■ 민원서비스 품질향상 <ul style="list-style-type: none"> - - 긍정 : 43.0%, 부정 : 21.9% ■ 주민의 시민의식 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 36.1%, 부정 : 26.3% ■ 지역경제 수준 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 27.1%, 부정 : 37.7% ■ 지역간 균형발전 <ul style="list-style-type: none"> - 긍정 : 21.7%, 부정 : 48.1%
지방행정시스템 개선	단체장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단체장 업무능력 <ul style="list-style-type: none"> - 만족 : 24.0%, 불만족 : 35.8% ■ 업무능력 불만족 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 전문성 부족 : 29.1%, 도덕성 부족 : 26.3% ■ 부정행위 시정방안 <ul style="list-style-type: none"> - 주민통제 : 31.8%, 시법통제 : 24.1%, 의회통제 : 15.2% ■ 단체장 임금지급 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 차별 지급 : 80.2%, 동일지급 : 19.8%

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단체장 퇴직금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 비지급 : 54.1%, 지급 : 45.9%
지방의회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 청원수리 : 38.8%, 행정사무 감사·조사 : 29.4%, 예산심의·확정 : 19.3%, 조례 제·개정 및 폐지 : 10.1% ■ 지방의원 의정활동 <ul style="list-style-type: none"> - 만족 : 13.0%, 불만족 : 38.5% ■ 의정활동 불만족 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 전문성 부족 : 35.6%, 도덕성 부족 : 29.1%, 통제장치 부족 : 13.5%, 중앙정치 예측 : 13.2% ■ 지방의회 전문성 제고방안 <ul style="list-style-type: none"> - 전문인력 지원 : 46.1%, 교육연수 : 24.2%, 정책연구 예산지원 : 24.0% ■ 지방의회 책임성 확보방안 <ul style="list-style-type: none"> - 의정활동 정보공개 범위확대 : 48.2%, 주민평가기능 강화 : 33.3%, 지방의원 징계강화 : 17.4%
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기관구성 다양화 <ul style="list-style-type: none"> - 필요 : 58.2%, 불필요 : 19.6% ■ 기관구성 선호유형 <ul style="list-style-type: none"> - 단체장으로 행정전문가 임명 : 45.4%, 단체장 권한의 부단체장 및 지방의회 배분 : 38.4%
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역자치단체 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 찬성 : 48.1%, 반대 : 24.8% ■ 자치단체 통폐합시 의사결정 절차 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 의견수렴 및 주민투표 병행 : 50.0%, 해당 시도거주 주민의 주민투표 : 43.4%, 해당 시도 및 관할 시군구 의회의견 : 6.6%
주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민자치회 인지도 <ul style="list-style-type: none"> - 인지 : 21.7%, 비인지 : 41.4% ■ 주민자치회 기여도 <ul style="list-style-type: none"> - 기여 : 25.4%, 비기여 : 24.8% ■ 주민자치회 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 주민의 낮은 참여율 : 35.3%, 정치적 중립성 : 24.4%, 위원의 전문성 미흡 : 17.3%, 역할·기능 부족 : 17.3%
주민참여 제도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민투표의 지역갈등 기여도 <ul style="list-style-type: none"> - 기여 : 63.6%, 비기여 : 10.8% ■ 주민소환 청구사유 구체화 <ul style="list-style-type: none"> - 명시 필요 : 83.8%, 현행 유지 : 16.2% ■ 주민소송 행정심판 전치 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 필요 : 64.5%, 불필요 : 14.8%

구분	내용
선거제도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방선거 정당공천 유지 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 정당공천 폐지 및 정당표방도 금지 : 35.9%, 현행 정당공천 유지 : 34.7%, 정당공천 폐지 및 정당표방 허용 : 29.4% ■ 단체장 및 지방의원 후원회 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 유지 : 68.4%, 둘다 허용 : 15.7%, 단체장만 허용 : 8.9%, 지방의원만 허용 : 7.0% ■ 지방의원의 합리적 선거구 <ul style="list-style-type: none"> - 혼합방식(기초 중선거구, 광역 소선거구) : 41.6%, 소선거구 : 29.1%, 중선거구 19.4%, 대선거구 9.9%

2) 지방자치 개선방향

(1) 지방자치 전반적 성과확보 전략

- 전술한 지방자치에 대한 인식조사 결과에 따르면, 지방자치 전반에 대해서는 인지도와 더불어 분야별 성과제고에 대한 정책방안의 수립이 필요함
- 응답자의 다수가 지방자치가 필요하다고 평가함에도 불구하고, 지방자치의 인지도는 절대적 기준에서 높지 않게 나타나고 있는 점을 감안하면, 지방자치의 목적과 효과 등에 대한 다각적인 홍보전략의 수립과 추진이 요청되고 있음
- 한편, 지방자치의 분야별 성과에서도 민원서비스 품질향상과 시민의식 제고만이 긍정적 평가가 높게 나타나고 있을 뿐 여타 분야의 성과에 대해서는 부정적 평가가 상대적으로 나고 있어서 분야별 차별적인 개선전략의 수립이 필요하며, 특히, 균형발전은 자치분권의 기본가치인 다양성과 달리 형평성에 초점을 두고 있어 자치분권의 효과와 직접적으로 연계시키는 것은 타당하지 않음

(2) 지방행정시스템 분야별 개선전략

- 지방행정시스템에 대한 인식조사 결과는 요소별로 평가결과가 각기 다르게 나타나고 있으며, 따라서 개별적인 개선전략의 검토가 필요할 것으로 판단됨
- 단체장에 대해서는 기본적으로 업무능력에 대한 평가가 부정적이므로 업무능력을 향상시키는 지원시스템을 구축하고, 단체장의 부정행위를 억제하는 견제장치의 활용이 필요하되 특히 주민통제를 강화하는 것이 요청되며, 임금에 대해서는 지자체의 여건에 따라 차등적으로 지급하는 방안이 필요하고, 퇴직금의 지급에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것임
- 지방의회의 역할에 대해서는 주민의 청원수리를 가장 높은 순위로 인식하고 있으며, 지방의원의 의정활동에 대해서는 전반적으로 부정적인 인식을 하고 있으며 그 원인은 전문성 부족이 가장 높게 지적되고 있어서 우선적으로 지방의원의 전문성을 제고하기 위한 지원제도를 마련하되, 그 일환으로 「지방자치법」 전부개정법률에 규정된 정책지원 전문인력의 활용도를 제고할 필요가 있으며, 동시에 지방의회의 책임성을 확보하기 위한 의정활동 정보공개 범위 확대와 더불어 주민평가 등을 고려하는 것이 필요함
- 기관구성에서는 현행의 대립적 기관구성의 획일적 제도를 다양화하는 요구가 높게 나타나고 있고, 기관구성 유형으로는 단체장으로 행정전문가를 임명하는 행정관제도가 선호되고 있으므로 「지방자치법」 전부개정법률에 규정된 기관구성 다양화가 실질적이고도 조속한 작동이 가능하도록 행정안전부의 구체적 운영지침이 마련될 필요가 있음
- 행정구역에서는 도와 광역시의 통합 등을 적극적으로 검토하되, 폐지 분합에 따른 지역주민의 갈등을 완화하기 위해서는 지방의회의 의견수렴과 주민투표를 병행하는 절차적 타당성을 확보할 필요가 있음
- 주민자치회는 실질적인 주민의 자치의식을 제고하기 위한 제도임에도 불구하고 현실적으로 주민들의 인지도가 낮고 주민자치회의 기여도에

대해서도 긍정적인 평가가 아니므로, 우선적으로 주민자치회의 제도와 효과에 대한 광범위한 주민교육이 실시될 필요가 있고, 주민자치회의 한계로 지적되고 있는 지역주민들의 낮은 참여율을 제고하기 위한 전략들도 모색될 필요가 있음

- 주민참여제도는 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 실효성 있는 제도 이므로 현행의 주민투표와 주민소환 및 주민소송 등이 제도의 취지를 충분히 구현할 수 있도록 활용도를 제고하는 방안이 검토될 필요가 있으며, 특히 주민소환은 청구사유를 구체화하는 대안과 주민소송의 행정심판 전치주의를 적용하는 방안이 수립될 필요가 있음
- 지방선거제도는 정당공천에 대한 그간의 논란을 면밀히 검토하여 지방 자치에 실질적으로 부합하는 대안을 검토할 필요가 있으며, 단체장 및 지방의원의 후원회는 정치자금의 원활한 조달이라는 순기능에도 부륙하고 기초를 당분간은 금지할 필요가 있으며, 선거구 역시 현행제도를 유지하는 것이 바람직함

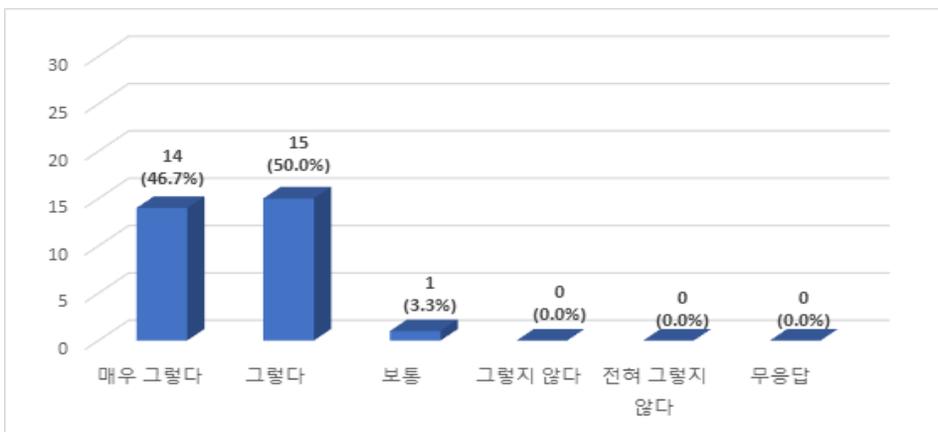
부록2 전문가 인식조사

KRILA

제1절 지방자치의 전반적 성과 및 문제점 평가

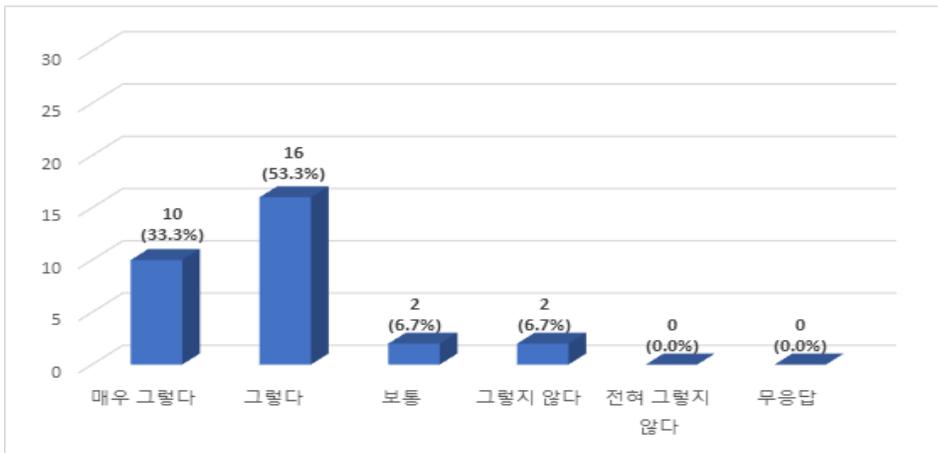
1. 지방자치로 인하여 주민의 삶의 질이 향상되고, 지역 경쟁력이 보다 높아지는 등 지방자치가 필요하다고 생각하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	14	46.7
② 그렇다	15	50.0
③ 보통	1	3.3
④ 그렇지 않다	0	0.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



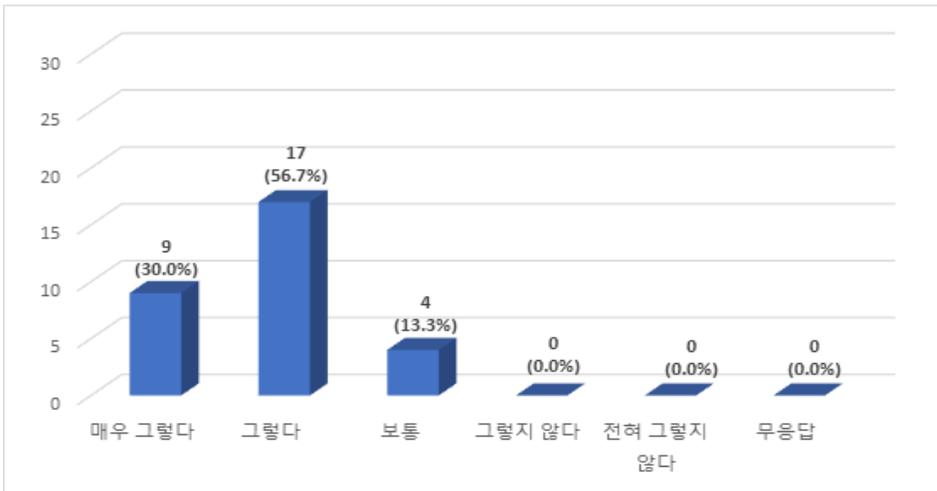
2. 지방자치로 인해 주민이 지방자치단체의 의사결정에 참여할 수 있게 하는 주민참여의 기회가 보다 확대되었는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	10	33.3
② 그렇다	16	53.3
③ 보통	2	6.7
④ 그렇지 않다	2	6.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



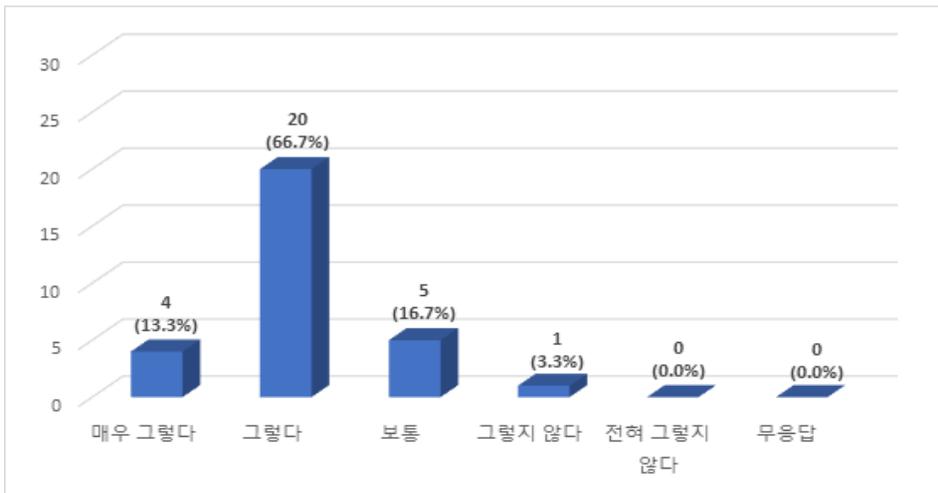
3. 지방자치로 인해 행정서비스와 민원서비스의 품질이 향상 되었는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	9	30.0
② 그렇다	17	56.7
③ 보통	4	13.3
④ 그렇지 않다	0	0.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



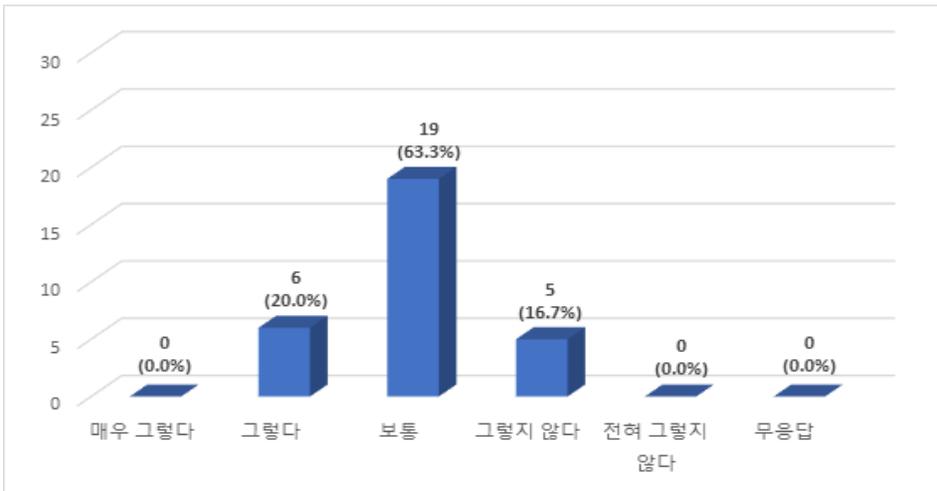
4. 지방자치로 인해 주민의 공동체가 활성화되는 등 지역 주민의 시민의식이 보다 제고 되었는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	4	13.3
② 그렇다	20	66.7
③ 보통	5	16.7
④ 그렇지 않다	1	3.3
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



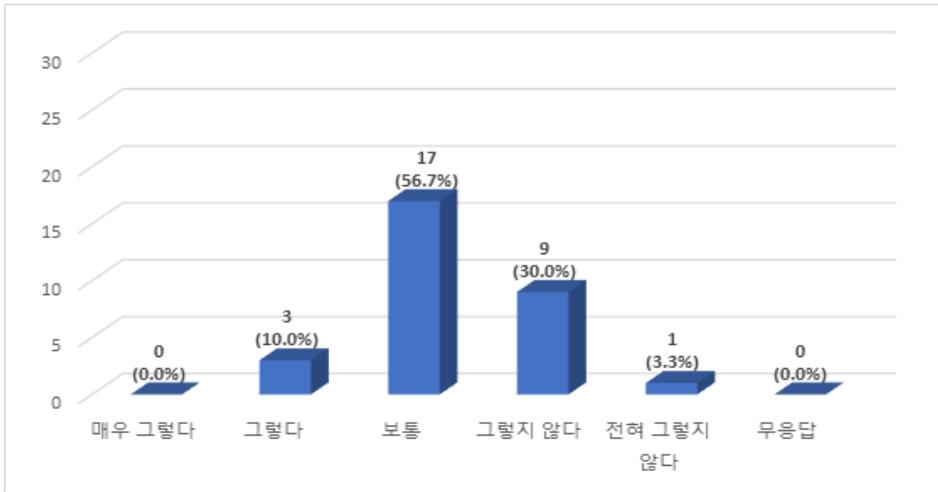
5. 지방자치 도입 이후 소득, 고용, 지역산업 등 지역경제 수준이 개선되었는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	0	0.0
② 그렇다	6	20.0
③ 보통	19	63.3
④ 그렇지 않다	5	16.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



6. 지방자치 도입 이후 지역 간 격차해소 및 균형발전 수준이 개선되었는지?

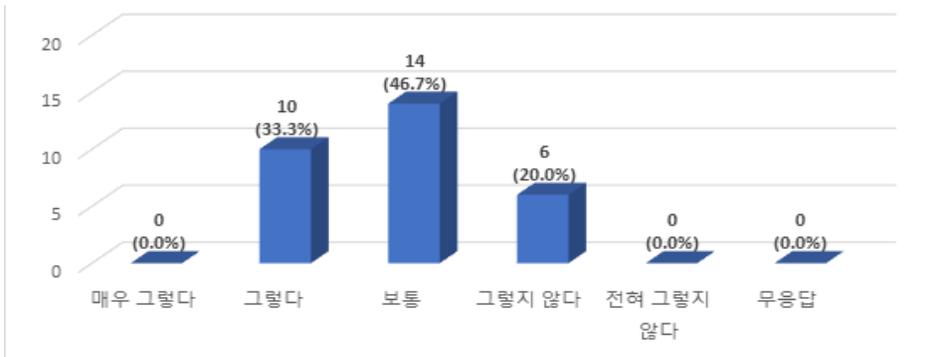
구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	0	0.0
② 그렇다	3	10.0
③ 보통	17	56.7
④ 그렇지 않다	9	30.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



제2절 지방행정시스템 개선 관련 주요이슈 인식조사

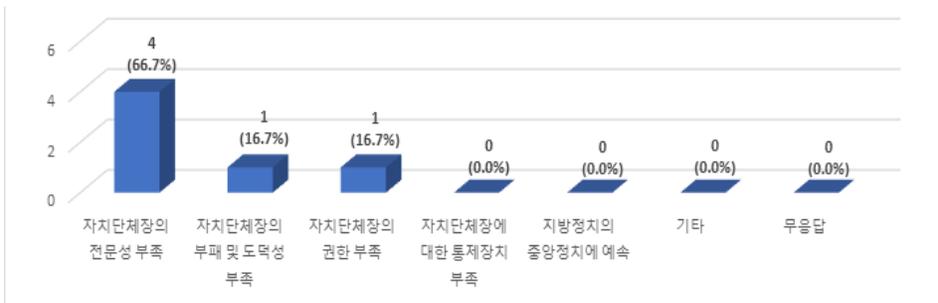
1. 시장·도지사·군수·구청장 등 현재 지방자치단체장의 업무 수행능력이나, 성과에 대해 만족하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	0	0.0
② 그렇다	10	33.3
③ 보통	14	46.7
④ 그렇지 않다	6	20.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



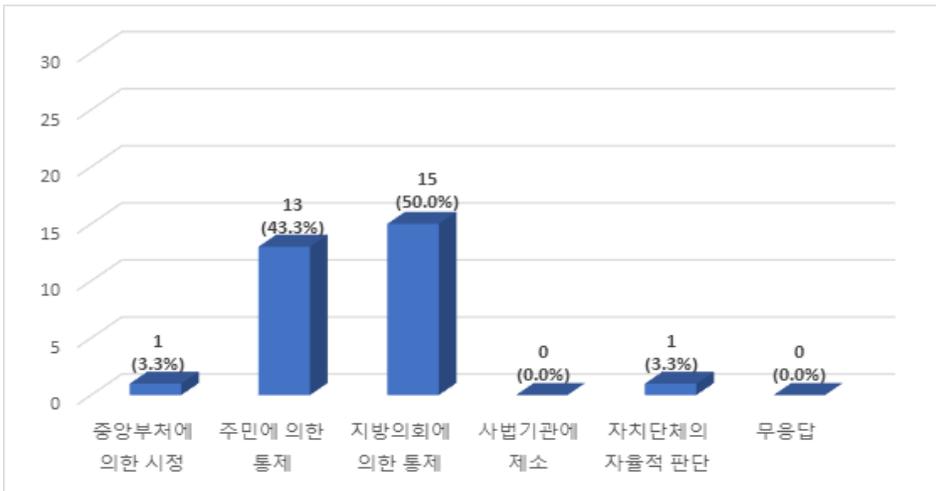
2. 단체장의 업무 수행에 만족하지 않는다면, 그 이유는?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 자치단체장의 전문성 부족	4	66.7
② 자치단체장의 부패 및 도덕성 부족	1	16.7
③ 자치단체장의 권한 부족	1	16.7
④ 자치단체장에 대한 통제장치 부족	0	0.0
⑤ 지방정치의 중앙정치에 예속	0	0.0
⑥ 기타	0	0.0
⑦ 무응답	0	0.0
합계	6	100.0



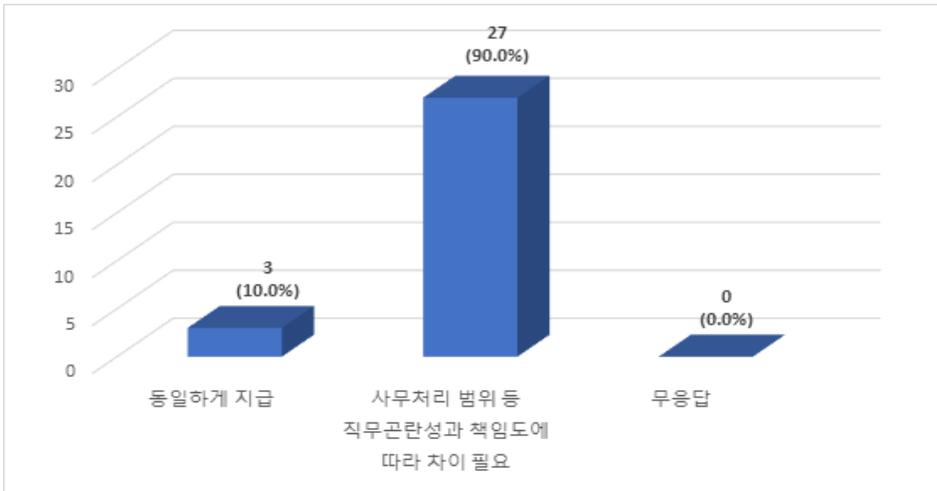
3. 단체장 행정행위에 대한 적절한 시정 방안은?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 중앙부처에 의한 시정	1	3.3
② 주민에 의한 통제	13	43.3
③ 지방의회에 의한 통제	15	50.0
④ 사법기관에 제소	0	0.0
⑤ 자치단체의 자율적 판단	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



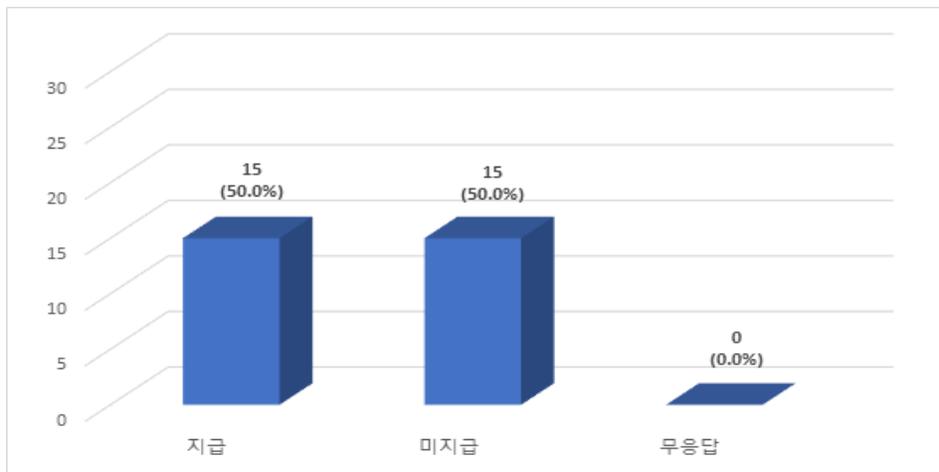
4. 전국의 모든 시장·군수·구청장에게 동일한 금액의 연봉이 지급되어야 하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 동일하게 지급	3	10.0
② 사무처리 범위 등 직무곤란성과 책임도에 따라 차이 필요	27	90.0
③ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



5. 시장·군수·구청장 임기만료시 퇴직수당 또는 퇴직연금 등 퇴직급여를 지급
해야 하는지?

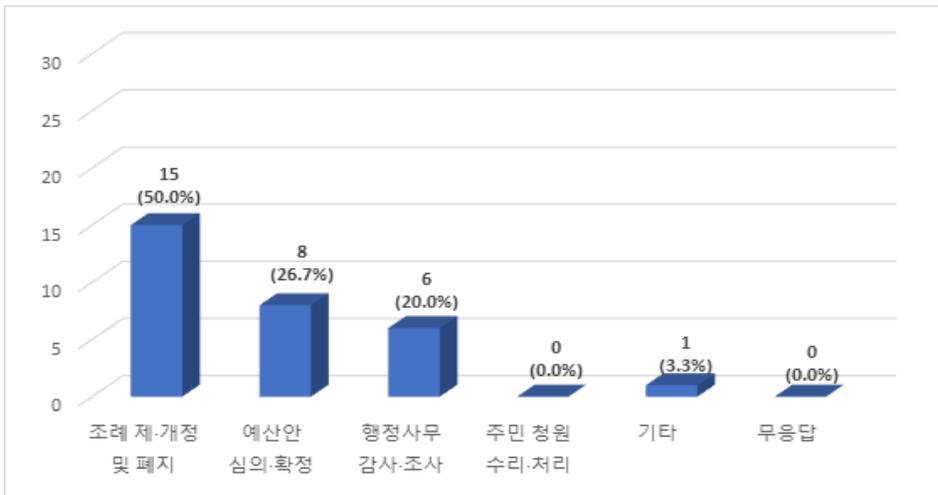
구분	빈도(명)	백분율(%)
① 지급	15	50.0
② 미지급	15	50.0
③ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



6. 지방의회 의원의 역할 중 가장 중요하다고 생각하는 것은 무엇인지?

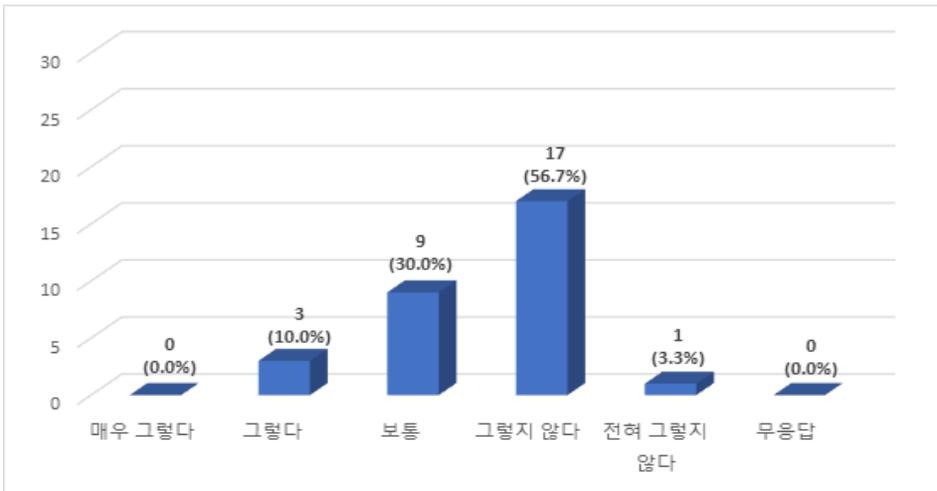
구분	빈도(명)	백분율(%)
① 조례 제·개정 및 폐지	15	50.0
② 예산안 심의·확정	8	26.7
③ 행정사무 감사·조사	6	20.0
④ 주민 청원 수리·처리	0	0.0
⑤ 기타	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0

[기타의견]
- 결산 심의도 중요



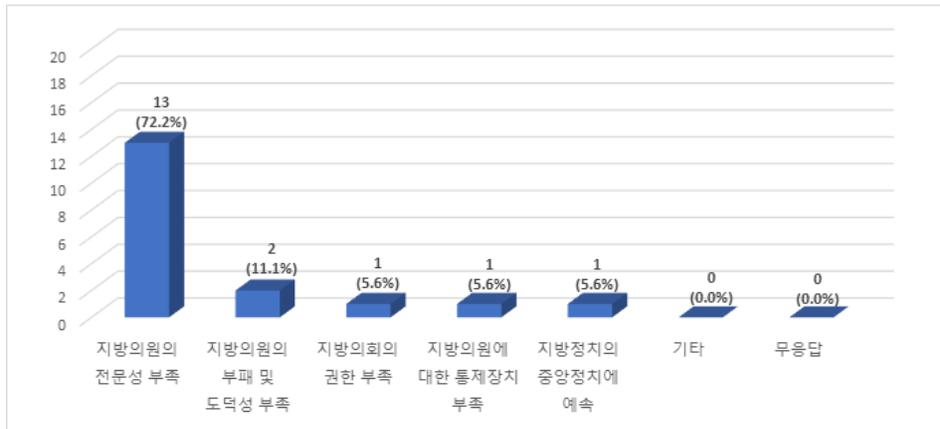
7. 현재 지방의회 의원의 의정활동에 대해 만족하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	0	0.0
② 그렇다	3	10.0
③ 보통	9	30.0
④ 그렇지 않다	17	56.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



8. 지방의회 의원의 의정활동에 만족하지 않는다면, 그 이유는?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 지방의원의 전문성 부족	13	72.2
② 지방의원의 부패 및 도덕성 부족	2	11.1
③ 지방의회의 권한 부족	1	5.6
④ 지방의원에 대한 통제장치 부족	1	5.6
⑤ 지방정치의 중앙정치에 예속	1	5.6
⑥ 기타	0	0.0
⑦ 무응답	0	0.0
합계	18	100.0

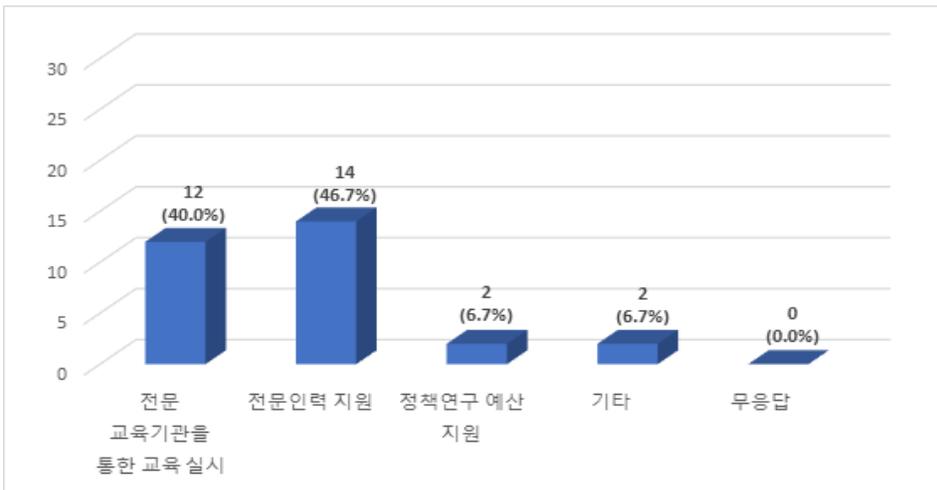


9. 지방의회 의원의 전문성 제고에 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 전문 교육기관을 통한 교육 실시	12	40.0
② 전문인력 지원	14	46.7
③ 정책연구 예산 지원	2	6.7
④ 기타	2	6.7
⑤ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0

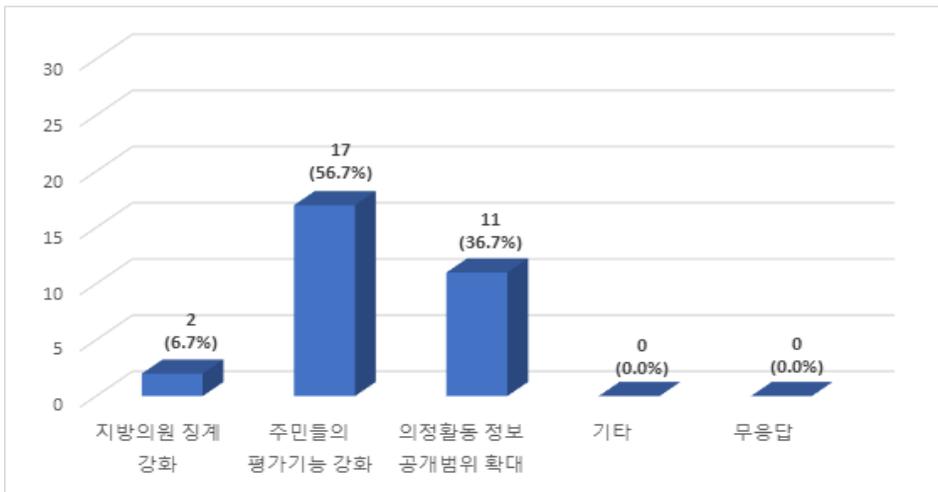
[기타의견]

- 기초의회 폐지 후 광역의회로 대체
- 의원 개인의 자율적인 노력



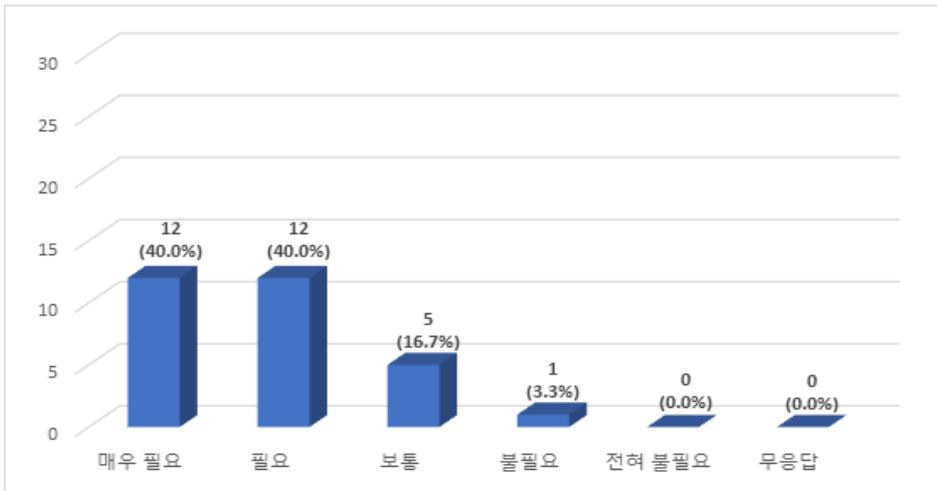
10. 지방의회 책임성 확보에 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 지방의원 징계 강화	2	6.7
② 주민들의 평가기능 강화	17	56.7
③ 의정활동 정보 공개범위 확대	11	36.7
④ 기타	0	0.0
⑤ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



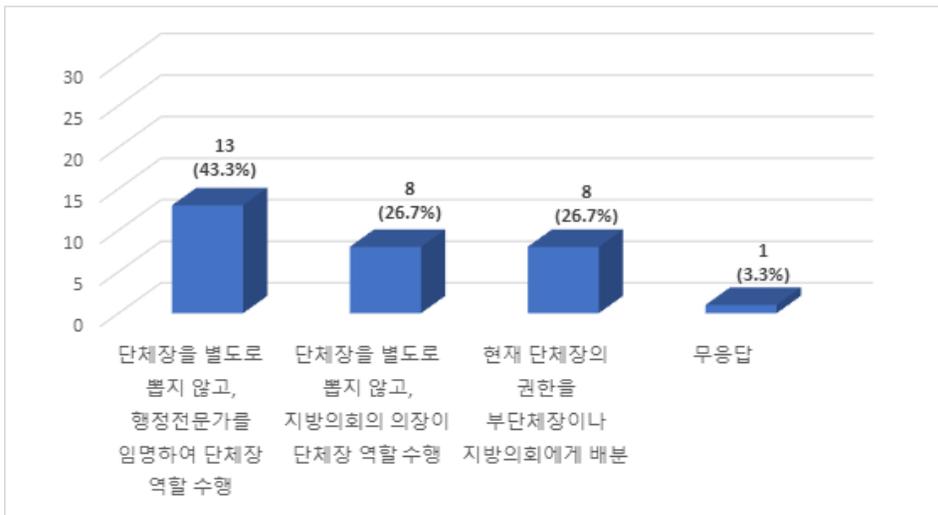
11. 지역의 특성을 고려한 다양한 지방자치단체의 조직 구성 형태가 필요한지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 필요	12	40.0
② 필요	12	40.0
③ 보통	5	16.7
④ 불필요	1	3.3
⑤ 전혀 불필요	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



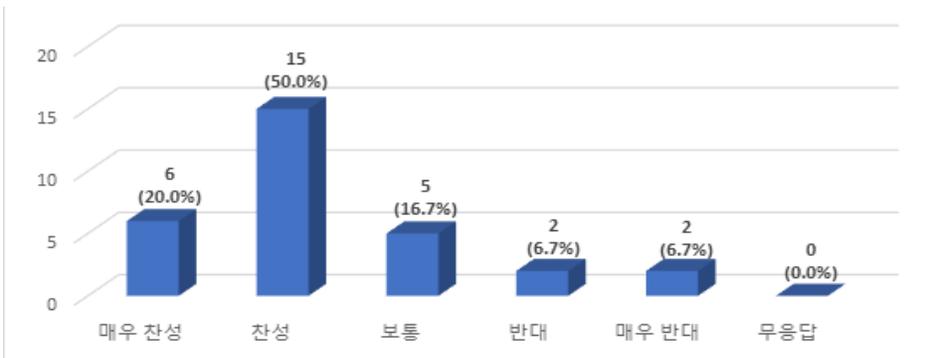
12. 지방자치단체 기관구성 형태를 변경할 경우, 어떤 유형을 선호하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 단체장을 별도로 뽑지 않고, 행정전문가를 임명하여 단체장 역할 수행	13	43.3
② 단체장을 별도로 뽑지 않고, 지방의회의 의장이 단체장 역할 수행	8	26.7
③ 현재 단체장의 권한을 부단체장이나 지방의회에게 배분	8	26.7
④ 무응답	1	3.3
합계	30	100.0



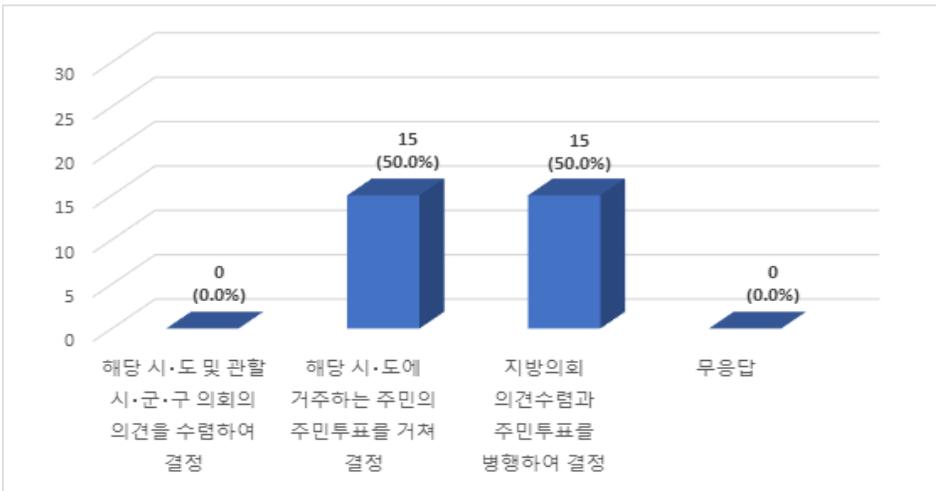
13. 지역 소멸 위기에 적극적으로 대응하고 지역 경쟁력을 제고하려는 목적으로 도와 도에 있는 광역시를 통합하려는 논의가 대두되고 있습니다. 이러한 광역 지방자치단체 통합을 찬성하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 찬성	6	20.0
② 찬성	15	50.0
③ 보통	5	16.7
④ 반대	2	6.7
⑤ 매우 반대	2	6.7
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



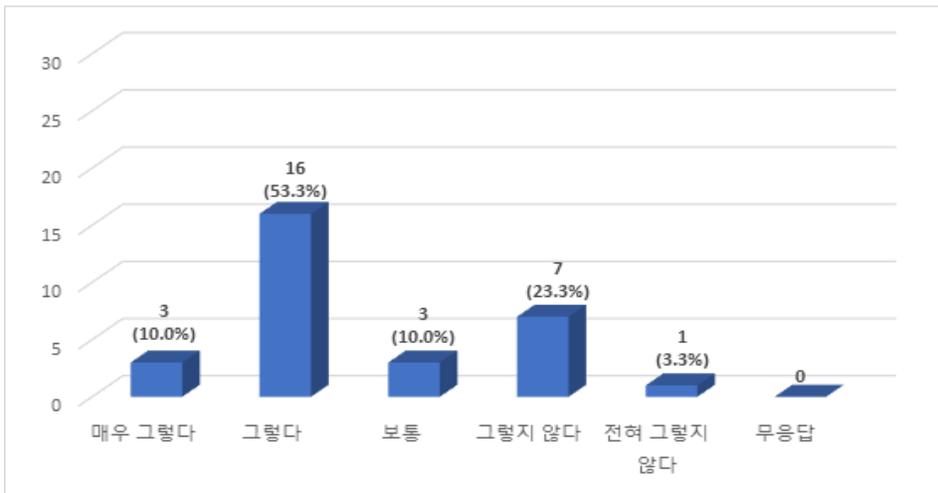
14. 광역시·도를 통합·분리할 때 어떤 절차를 거쳐 결정해야 한다고 생각하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 해당 시·도 및 관할 시·군·구 의회의 의견을 수렴하여 결정	0	0.0
② 해당 시·도에 거주하는 주민의 주민투표를 거쳐 결정	15	50.0
③ 지방의회 의견수렴과 주민투표를 병행하여 결정	15	50.0
④ 무응답	0	0
합계	30	100.0



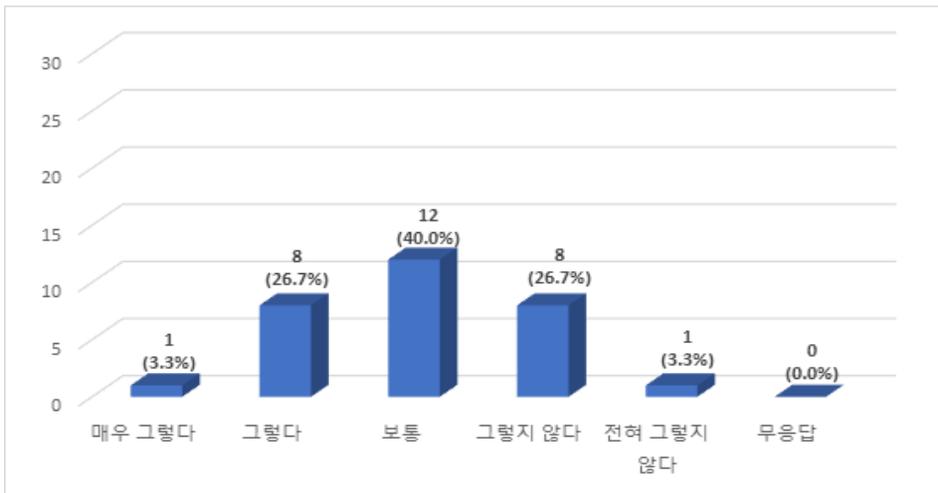
15. 주민자치회 활동에 참여하셨거나, 주민자치회의 활동에 대해 알고 계십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	3	10.0
② 그렇다	16	53.3
③ 보통	3	10.0
④ 그렇지 않다	7	23.3
⑤ 전혀 그렇지 않다	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



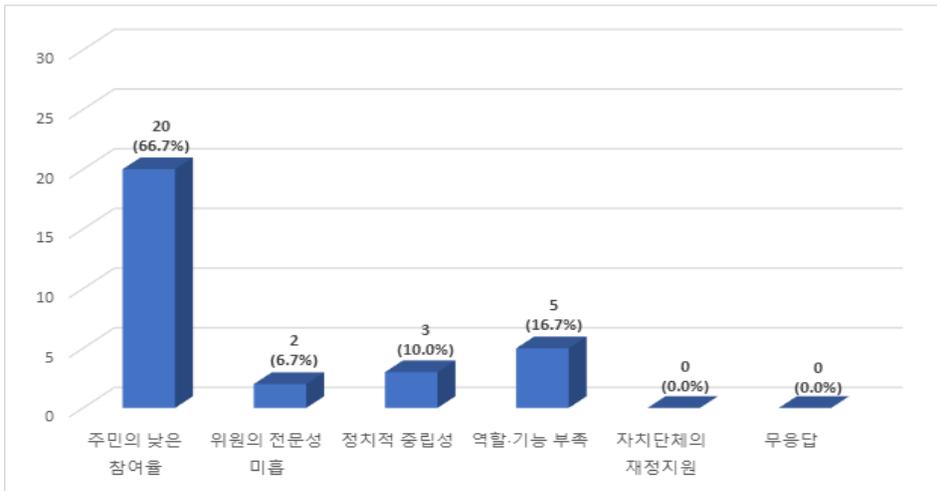
16. 주민자치회가 주민참여 활성화 및 지역사회 발전에 어느 정도 기여했다고 생각하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	1	3.3
② 그렇다	8	26.7
③ 보통	12	40.0
④ 그렇지 않다	8	26.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	1	3.3
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



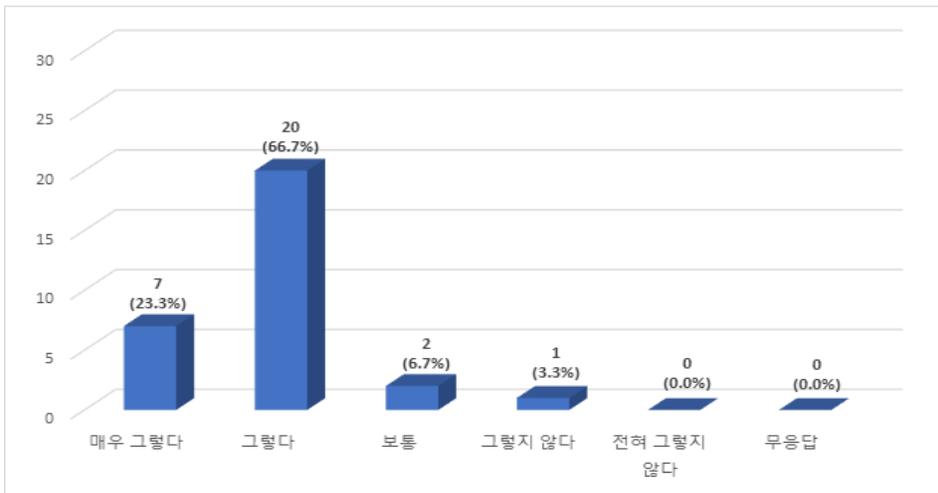
17. 주민자치회가 개선되어야 할 점은 무엇인지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 주민의 낮은 참여율(관심도)	20	66.7
② 위원의 전문성 미흡	2	6.7
③ 정치적 중립성	3	10.0
④ 역할기능 부족	5	16.7
⑤ 자치단체의 재정지원	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



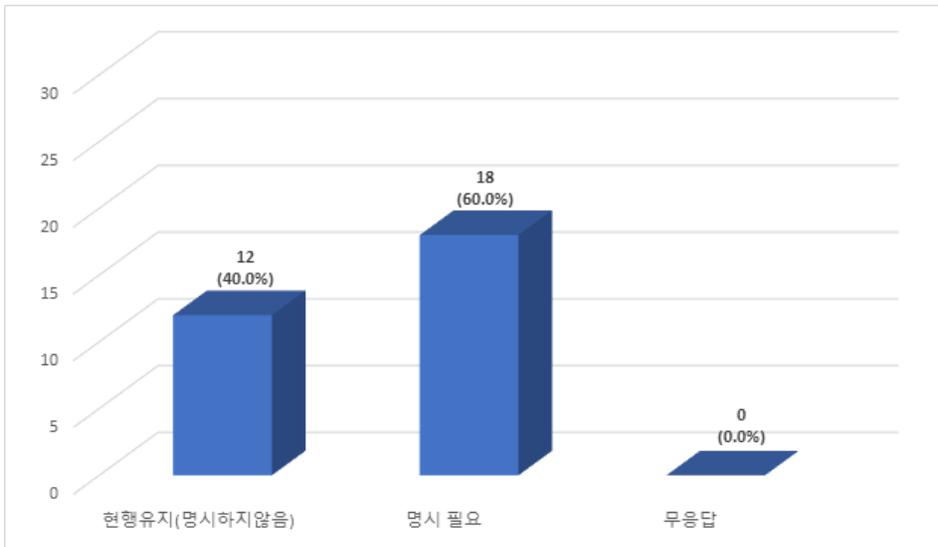
18. 지역의 중요 정책에 대해 주민투표를 실시하는 것이 지역 갈등 해결에
도움된다고 생각하십니까?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	7	23.3
② 그렇다	20	66.7
③ 보통	2	6.7
④ 그렇지 않다	1	3.3
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



19. 일정 수 이상의 주민의 투표로 단체장 및 지방의회 의원을 해임할 수 있는 주민소환 제도와 관련하여, 주민이 주민소환을 청구할 수 있는 사유를 법에 구체화 또는 한정화하여 명시하는 것이 필요한지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 현행유지(명시하지 않음)	12	40.0
② 명시 필요	18	60.0
③ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



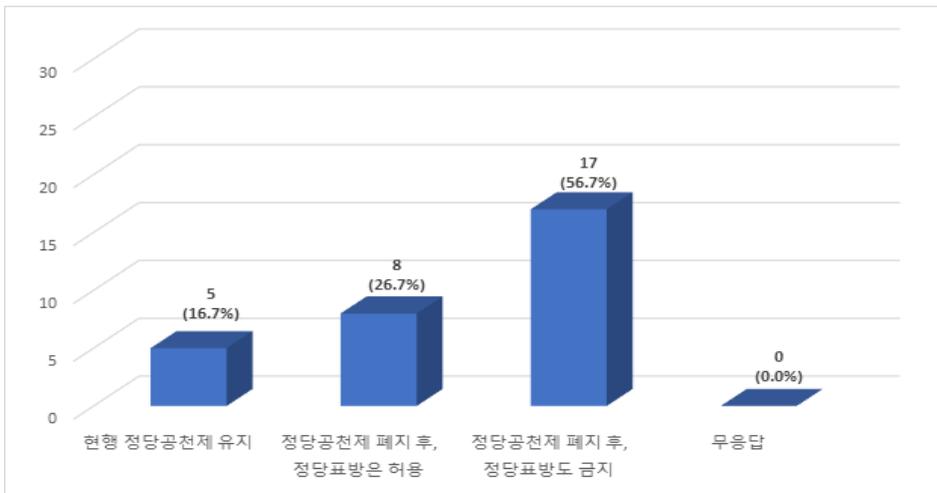
20. 주민이 지방자치단체의 위법행위에 대해 대법원에 소송을 제기하는 주민 소송과 관련하여 **현재 행정심판을 거쳐야 소송을 제기할 수 있도록** 하고 있습니다. 이러한 **주민소송에 대한 행정심판 전치가** 필요하다고 생각하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 매우 그렇다	0	0.0
② 그렇다	18	60.0
③ 보통	5	16.7
④ 그렇지 않다	6	20.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0.0
⑥ 무응답	1	3.3
합계	30	100.0



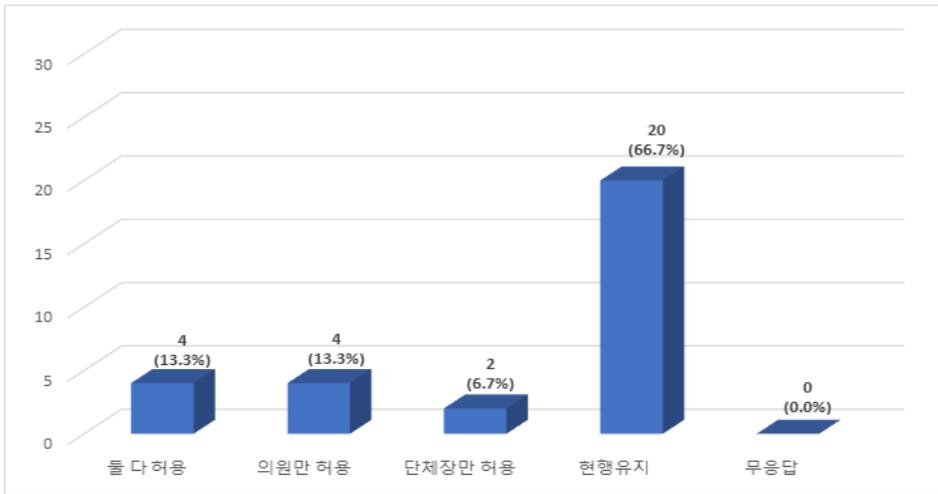
22. 시장·군수·구청장 선거 및 시·군·구의회 의원 선거에 대해 정당공천제도를 유지해야 할지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 현행 정당공천제 유지	5	16.7
② 정당공천제 폐지 후, 정당표방은 허용	8	26.7
③ 정당공천제 폐지 후, 정당표방도 금지	17	56.7
④ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



23. 현재 당선 후에는 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원은 후원회를 둘 수 없도록 하고 있음, 이를 허용해야 하는지?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 둘 다 허용	4	13.3
② 의원만 허용	4	13.3
③ 단체장만 허용	2	6.7
④ 현행유지	20	66.7
⑤ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0



24. 지방의원 선거에 있어 적절한 선거구제는?

구분	빈도(명)	백분율(%)
① 소선거구(1선거구당 1인선출)	3	10.0
② 중선거구(1선거구당 2~4인선출)	13	43.3
③ 대선거구(1선거구당 5인선출)	2	6.7
④ 혼합방식(현재: 기초-중선거구, 광역-소선거구)	12	40.0
⑤ 무응답	0	0.0
합계	30	100.0

