

# 지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략



# 지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략



## 연구진

---

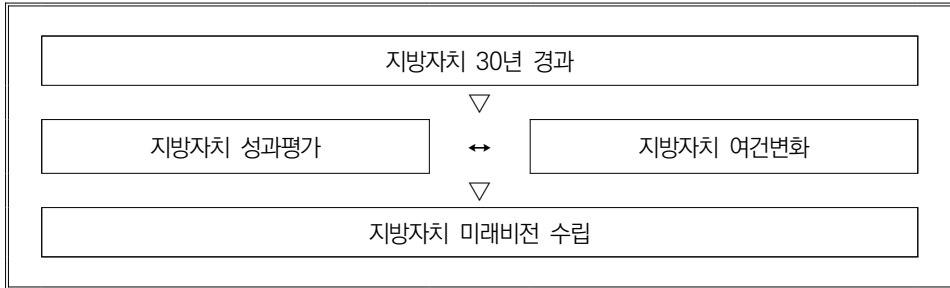
- 금창호 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
강영주 | 한국지방행정연구원 연구위원  
고경훈 | 한국지방행정연구원 연구위원  
권오철 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원  
김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원  
김정숙 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
김필두 | 한국지방행정연구원 연구위원  
김현호 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
박승규 | 한국지방행정연구원 연구위원  
박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
박진경 | 한국지방행정연구원 연구위원  
박해욱 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
박현욱 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
이병기 | 한국지방행정연구원 연구위원  
이소영 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
이재용 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
전대욱 | 한국지방행정연구원 연구위원  
전성만 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
조기현 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
주재복 | 한국지방행정연구원 선임연구위원  
최인수 | 한국지방행정연구원 연구위원  
최지민 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
홍근석 | 한국지방행정연구원 부연구위원

# 연구 요약

## 1. 연구목적

- 지방자치 미래비전의 수립
  - 지방자치 30년의 경과를 기점으로 그간의 성과를 평하고, 향후의 여건변화를 분석하여 지방자치의 미래비전을 수립함

〈그림 1〉 연구의 목적

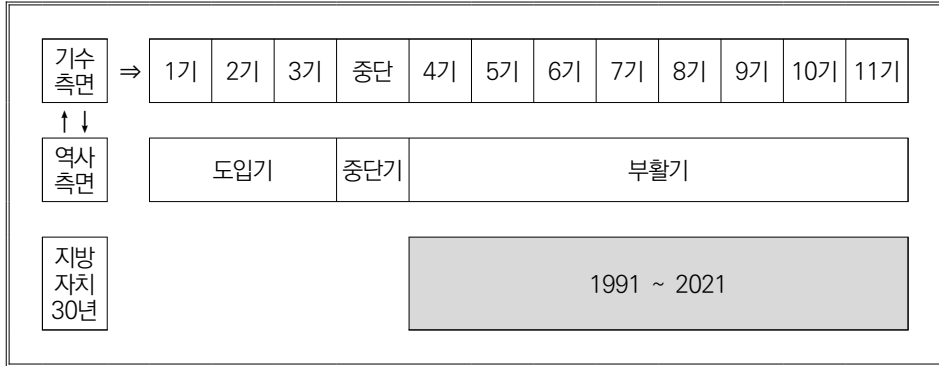


## 2. 지방자치 30년 평가

- 지방자치 30년의 규정
  - 지방자치 30년의 역사는 기수기준과 역사기준 등으로 접근할 수 있으나, 지방의회 구성시점인 1991년을 기점으로 접근하는 역사기준의 접근을 적용함



〈그림 2〉 지방자치 30년의 개념



○ 자치요소 평가

- 지방자치의 핵심요소인 지방분권과 자치역량 및 주민참여 등에서 1991년 이후 현재까지 점진적인 확대경향을 유지하고 있음

〈표 1〉 자치요소 평가결과

구분		1991년	10년경과	20년 경과	30년 경과	비고
지방분권	기능배분	13.38%('94)	26.93%('02)	32.27%('13)	33.60%('19)	점진확대
	지도감독	16건	195건	55건	80건	점진확대
	자치조직권	- 기구관리 : 점진축소 - 정원관리 : 표준정원제 - 총액인건비제 - 기준인건비제				점진확대
	의존재원	116,539억원('95)	220,555억원	602,323억원	1,325,999억원	점진증가
	자주재원	243,494억원('95)	370,151억원	807,122	1,058,285억원	점진증가
	자치법규	46,551건	52,421건	76,020건	116,185건	점진증가
자치역량	기관구성	기관구성 다양화 검토				
	지방의회	93,396건	89,189건	100,462건	126,774건	안건처리 증가
	인사역량		3,551명	6,129명	635,723명	교육훈련 증가

구분		1991년	10년경과	20년 경과	30년 경과	비고
	정보화		822건	4,568건	6,288건	사업건수 증가
	중앙-지방협력		19건	30건	13건	건의건수 증감
	지방-지방협력	10건	4건	5건	8건	사무위탁 증가
	지역산업			0.388	0.339	지니계수 감소
	인프라	56,715km	88,775km	105,565km	111,314km	도로연장 증가
주민 참여	시민사회		279,991명	6,310,334명	14,255,130명	자원봉사 인력증가
	지역 공동체			550개	1,652개	마을기업 증가
	주민참여		5건	205건	164건	감사청구 증가
	지방선거	68.4%	48.9%	54.5%	60.2%	투표율 증가

○ 주민인식 평가

- 지방자치 30년의 성과에 대한 인식조사 결과는 전반적으로 긍정적 평가가 이루어지고 있으며, 일반국민 대비 정책집단의 평가가 상대적으로 긍정적 수준임

〈표 2〉 지방자치 주민인식 평가

분야			질문항목	조사결과
전반적 인식			지방자치 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치 인지도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 88.3%, 정책집단 : 99.6%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 필요도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 82.3%, 정책집단 : 94.9%</li> </ul> </li> </ul>
변화 인식	정치 행정	민주적 지방행정	주민의 정책참여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 79.6%, 정책집단 : 89.6%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 80.0%, 정책집단 : 93.2%</li> </ul> </li> </ul>
			주민의견 수렴	

분야		질문항목	조사결과	
	행정개혁	지방선거 공정성		
		민원처리절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 49.0%, 정책집단 : 72.0%</li> </ul>	
		행정정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 51.4%, 정책집단 : 71.8%</li> </ul>	
	시민의식	지방행정 효율성		
		지역주민 관심	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 61.0%, 정책집단 : 68.4%</li> </ul>	
		공동체발전 주민노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 56.6%, 정책집단 : 73.3%</li> </ul>	
	지역경제	주민 참여권		
		지역균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 38.5%, 정책집단 : 43.7%</li> </ul>	
			지역경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 44.4%, 정책집단 : 50.4%</li> </ul>
	주민생활 서비스	주민안전	주민안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 58.3%, 정책집단 : 75.5%</li> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 54.8%, 정책집단 : 70.8%</li> </ul>
보건복지			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 64.9%, 정책집단 : 80.4%</li> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 61.9%, 정책집단 : 77.8%</li> </ul>	
도시· 환경관리		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 60.9%, 정책집단 : 74.1%</li> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 62.2%, 정책집단 : 73.7%</li> </ul>		
문화여가		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도</li> <li>- 일반국민 : 56.4%, 정책집단 : 68.8%</li> <li>■ 지방자치 기여도</li> <li>- 일반국민 : 55.0%, 정책집단 : 65.9%</li> </ul>		
지방자치 전반적 성과		전반적 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전반적 성과</li> <li>- 일반국민 : 57.8%, 정책집단 : 75.1%</li> <li>■ 분야별 성과</li> <li>- 일반국민 : 보건복지, 시민의식, 도시환경, 주민안전, 문화여가, 민주적 지방행정, 행정개혁, 지역경제</li> </ul>	

분야	질문항목	조사결과
		- 정책집단 : 보건복지, 주민안전, 도시환경, 행정개혁, 민주적 지방행정, 문화여가, 시민의식, 지역경제 ■ 분야별 지방자치 기여도 - 일반국민 : 도시환경, 보건복지, 시민의식, 문화여가, 주민안전, 행정개혁, 민주적 지방행정, 지역경제 - 정책집단 : 보건복지, 도시환경, 시민의식, 행정개혁, 민주적 지방행정, 주민안전, 문화여가, 지역경제
개선과제	개선과제별 중요도	■ 개선 중요도 - 일반국민 : 보건복지, 도시관리, 환경관리, 시민참여, 지역경제, 주민안전, 균형발전, 문화여가, 행정개혁, 민주적 지방행정 - 정책집단 : 주민안전, 지역경제, 도시관리, 보건복지, 문화여가, 균형발전, 환경관리, 행정개혁, 민주적 지방행정, 시민참여

### 3. 지방자치 미래비전

#### ○ 지방자치 환경변화

- 지방자치의 직접적인 영향변수인 인구특성과 사회구조, 과학기술 및 기 후특성 등에서 급격한 변화가 전망되고 있음

〈그림 3〉 미래환경 변화분석



○ 비전체계 수립

- 지방자치의 미래여건과 발전방향을 반영하여“선진적 자족형 지방자치”를 미래비전으로 설정하고 달성전략을 수립함

〈그림 4〉 지방자치 미래비전

지방자치 환경변화		지방자치 대응수준
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 변화 : 인구변화</li> <li>- 기술적 변화 : 과학기술융합</li> <li>- 경제적 변화 : 저성장기조</li> <li>- 정치적 변화 : 남북통일</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치체제 : 효율화</li> <li>- 관장기능 : 포괄화</li> <li>- 전달체계 : 다양화</li> <li>- 주민참여 : 적극화</li> </ul>
▽		
비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 선진적 자족형 지방자치</li> <li>- 선진적 의미 : 국가중심적 통치체제 탈피</li> <li>- 자족형 의미 : 불균형과 환경변화 대응체제</li> </ul>	
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의삶 측면 목표</li> <li>- 지방자치 측면 목표</li> <li>- 자치단체 측면 목표</li> <li>- 국가경영 측면 목표</li> </ul>	
전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권 수준정립</li> <li>- 지방행정체제 전면전환</li> <li>- 지방자치단체 역량강화</li> <li>- 지역발전체제 기반구축</li> <li>- 주민주권 구현확대</li> <li>- 생산공급체제 기조전환</li> </ul>	

**제1장 | 연구의 개요**

제1절 연구의 목적 ..... 3

제2절 연구의 범위와 방법 ..... 5

    1. 연구범위 ..... 5

    2. 연구방법 ..... 6

제3절 연구의 체계 ..... 8

**제2장 | 지방자치 30년의 의의**

제1절 지방자치 30년의 규정 ..... 11

    1. 지방자치의 전개과정 ..... 11

    2. 지방자치 30년의 규정 ..... 13

제2절 지방자치 30년의 법제변천 ..... 15

    1. 지방자치의 법제개념 ..... 15

    2. 지방자치 관련법제의 구성 ..... 16

    3. 지방자치법의 개정경과 ..... 18

    4. 지방자치법의 개정내용 ..... 20

제3절 지방자치 30년의 정부정책 ..... 30

    1. 추진체제 ..... 30

    2. 분권정책 ..... 31

    3. 정책기조 ..... 35

제4절 지방자치 30년의 특징 ..... 36

**제3장 | 지방자치 30년의 평가**

제1절 성과평가의 설계 ..... 41

    1. 평가의 목적 ..... 41

2. 평가의 대상 .....	42
3. 평가의 방법 .....	45
제2절 자치요소 평가 .....	46
1. 기능배분 평가 .....	46
2. 지도감독 평가 .....	64
3. 자치조직권 평가 .....	80
4. 의존재원 평가 .....	96
5. 자주재원 평가 .....	127
6. 재정운영 .....	158
7. 자치법규 평가 .....	181
8. 행정구역/계층 평가 .....	198
9. 기관구성 평가 .....	220
10. 단체장 평가 .....	232
11. 지방의회 평가 .....	239
12. 인사역량 평가 .....	274
13. 조직역량 평가 .....	292
14. 정보화 평가 .....	308
15. 행정문화 평가 .....	330
16. 중앙-지방 관계 .....	346
17. 지방과 지방의 협력 .....	366
18. 지역산업 평가 .....	390
19. 지역발전 인프라 평가 .....	409
20. 주민참여 평가 .....	434
21. 시민사회 평가 .....	460
22. 지역공동체 평가 .....	489
23. 주민참정 평가 .....	523

---

24. 지방선거 평가 .....	541
제3절 운영성과 평가 .....	574
1. 자율성 평가 .....	574
2. 민주성 평가 .....	586
3. 다양성 평가 .....	605
4. 경쟁성 평가 .....	622
제4절 운영성과 인식조사 .....	684
1. 조사설계 .....	684
2. 조사내용 .....	686
제5절 평가결과 종합 .....	722
1. 평가결과 분석구조 .....	722
2. 평가결과 종합 .....	722
3. 평가결과 시사점 .....	727

#### **제4장 | 지방자치 미래비전 수립 및 발전전략**

제1절 지방자치 미래여건 분석 .....	731
1. 미래환경 변화분석 .....	731
2. 정부정책 기조전망 .....	737
3. 지방자치 SWOT 분석 .....	741
제2절 지방자치 미래비전 수립 .....	743
1. 미래비전의 의의 .....	743
2. 역대정부의 비전검토 .....	745
3. 비전체계의 수립 .....	748
제3절 지방자치 발전전략 개발 .....	752
1. 지방분권 수준정립 .....	752



2. 지방행정체제 전면전환 .....	790
3. 지방자치단체 역량강화 .....	812
4. 지역발전체제 기반구축 .....	833
5. 주민주권 구현확대 .....	855
6. 생산공급체제 기초전환 .....	872
제4절 발전전략 실행전략 .....	891
1. 관련법령 개정 .....	891
2. 추진시기 검토 .....	893

---

〈표 2-1〉 한국의 지방자치 경과	12
〈표 2-2〉 「지방자치법」의 개정경과	19
〈표 2-3〉 「지방자치법」의 개정내용	21
〈표 2-4〉 역대 정부의 지방분권 추진체제	31
〈표 2-5〉 역대정부의 지방분권 정책	32
〈표 2-6〉 역대정부의 분권정책 이념비교	35
〈표 3-1〉 지방자치 30년 성과평가 방법	45
〈표 3-2〉 기능배분 관련 법령 및 추진 기구	48
〈표 3-3〉 역대 정부의 지방이양 현황	49
〈표 3-4〉 부처별 지방이양 현황	51
〈표 3-5〉 역대정부의 기능배분 절차	55
〈표 3-6〉 역대정부의 기능배분 방법	55
〈표 3-7〉 기능배분 과정의 효율성에 관한 인식	56
〈표 3-8〉 국가사무와 자치사무의 비율	57
〈표 3-9〉 기능배분 산출의 달성도에 관한 인식	59
〈표 3-10〉 기능배분 결과의 만족도에 관한 인식	59
〈표 3-11〉 기능배분의 평가결과 종합	60
〈표 3-12〉 기능배분의 추진성과	62
〈표 3-13〉 기능 배분의 추진한계	63
〈표 3-14〉 국가의 지도감독체도의 유형	66
〈표 3-15〉 지도감독체도의 도입연혁	67
〈표 3-16〉 지도감독 추진의 효율성에 관한 인식	70
〈표 3-17〉 개별법에 기초한 국가의 지도감독 실적	71
〈표 3-18〉 지방의회 의결에 대한 재의요구 실적	72
〈표 3-19〉 지도감독 성과의 진전도에 관한 인식	74
〈표 3-20〉 지도감독 성과의 만족도에 관한 인식	75
〈표 3-21〉 지도감독의 평가결과 종합	76

〈표 3-22〉 지도감독의 추진성과 .....	78
〈표 3-23〉 지도감독의 추진한계 .....	79
〈표 3-24〉 정원관리 제도 변천 개요 .....	83
〈표 3-25〉 총액인건비제와 기준인건비제 비교 .....	84
〈표 3-26〉 정원 책정관련 이양·폐지 권한 (8개) .....	84
〈표 3-27〉 광역 지방자치단체 행정기구 수 변화 .....	85
〈표 3-28〉 기초 지방자치단체 행정기구 수 변화 .....	86
〈표 3-29〉 지방자치단체 공무원 규모 변화 .....	87
〈표 3-30〉 기구설치 및 정원관리 관련 자율성 확대 실적 .....	88
〈표 3-31〉 자치조직권의 목표 .....	90
〈표 3-32〉 자치조직권의 단계적 자율화 수준 .....	91
〈표 3-33〉 자치조직권 추진 과정의 효율성에 대한 인식 .....	91
〈표 3-34〉 자치조직권의 성과 진전도 .....	92
〈표 3-35〉 자치조직권의 성과 진전도에 대한 인식 .....	92
〈표 3-36〉 자치조직권 추진 성과의 만족도에 대한 인식 .....	93
〈표 3-37〉 자치조직권의 평가결과 종합 .....	93
〈표 3-38〉 자치조직권의 주요 성과 요약 .....	95
〈표 3-39〉 자치조직권의 한계 .....	96
〈표 3-40〉 중앙정부의 지방재정조정 구조와 제도 .....	97
〈표 3-41〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정 구조와 제도 .....	98
〈표 3-42〉 중앙정부의 지방재정조정제도 변화 .....	107
〈표 3-43〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도 변화 .....	109
〈표 3-44〉 중앙정부의 지방재정조정 규모의 변화추이 .....	110
〈표 3-45〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정 규모의 변화추이 .....	113
〈표 3-46〉 지방채 발행규모의 변화추이 .....	115
〈표 3-47〉 의존재원의 과정 효율성 .....	117
〈표 3-48〉 자체수입과 이전수입의 변화 추이 .....	118

---

〈표 3-49〉 국고보조사업의 지방비부담 규모와 비중 추이 .....	121
〈표 3-50〉 의존재원의 성과 진전도 .....	123
〈표 3-51〉 의존재원의 성과 만족도 .....	124
〈표 3-52〉 지방자치단체 사회복지비율의 변동 추이 .....	126
〈표 3-53〉 지방세 세목별 징수실적 비교(1991년, 2020년) .....	131
〈표 3-54〉 세외수입 세목별 변화 비교 .....	135
〈표 3-55〉 연도별 조세체계 변화 .....	137
〈표 3-56〉 지방세외수입 관련 제도의 변화 .....	139
〈표 3-57〉 GDP 대비 자주재원 비중 .....	141
〈표 3-58〉 지방세의 변화추이표 .....	143
〈표 3-59〉 지방세 체납 추이 .....	145
〈표 3-60〉 지방세 비과세·감면 추이 .....	147
〈표 3-61〉 지방세외수입의 변화추이 .....	149
〈표 3-62〉 재원의 자율성 및 건전성 추진과정 및 실태 .....	153
〈표 3-63〉 자주재원 평가 - 추진 효율성 .....	153
〈표 3-64〉 자주재원 평가 - 성과 진전도 .....	154
〈표 3-65〉 자주재원 평가 - 성과 만족도 .....	155
〈표 3-66〉 자주재원의 평가결과 종합 .....	156
〈표 3-67〉 자주재원 확충을 위한 성과 .....	157
〈표 3-68〉 자체재원 증대의 추진한계 .....	158
〈표 3-69〉 지방재정 운영 관련제도 개요 .....	160
〈표 3-70〉 지방재정 운영 관련 제도의 연혁 .....	166
〈표 3-71〉 시기별 지방재정 운영 목표의 변화 .....	171
〈표 3-72〉 지방재정 운영 관련 제도의 추진과정 실태 .....	172
〈표 3-73〉 지방재정 운영의 과정 효율성 인식조사 결과 .....	173
〈표 3-74〉 지방재정 운영 자율성 실적 .....	174
〈표 3-75〉 지방재정 운영 건전성 실적 .....	175

〈표 3-76〉 지방재정 운영 효율성 실적 .....	176
〈표 3-77〉 2010년대 초반 지방재정 책임성 부족 사례 .....	177
〈표 3-78〉 지방재정 운영 산출 달성도 인식조사 결과 .....	179
〈표 3-79〉 지방재정 운영 결과 만족도 인식조사 결과 .....	179
〈표 3-80〉 지방재정 운영의 평가결과 종합 .....	180
〈표 3-81〉 주요 연도별 자치법규 현황(1995~2020) .....	183
〈표 3-82〉 '95~'20년도 자치법규 평균보유량 .....	184
〈표 3-83〉 조례안 발의 주체별 현황('06~'20) .....	186
〈표 3-84〉 조례 재의요구 발의 현황 ('95~20) .....	187
〈표 3-85〉 대법원 제소 결과 ('95~'20년) .....	188
〈표 3-86〉 자치법규 과정의 효율성에 관한 인식 .....	193
〈표 3-87〉 자치법규 산출의 진전도에 관한 인식 .....	194
〈표 3-88〉 자치법규 결과의 만족도에 관한 인식 .....	195
〈표 3-89〉 자치법규의 문헌분석 평가결과 종합 .....	195
〈표 3-90〉 자치법규의 추진성과 .....	197
〈표 3-91〉 자치법규의 추진한계 .....	197
〈표 3-92〉 행정구역 통합론과 분리론의 장·단점 비교 .....	199
〈표 3-93〉 단층제 및 중층제의 장·단점 비교 .....	200
〈표 3-94〉 도농통합 행정구역 개편의 주요내용 .....	202
〈표 3-95〉 통합건의서 제출지역 현황 .....	203
〈표 3-96〉 민선 이후 일반구 및 읍·면·동 설치 현황 .....	204
〈표 3-97〉 현행 지방행정계층 구조 .....	208
〈표 3-98〉 지방행정구역 개편의 절차 .....	210
〈표 3-99〉 행정구역/계층의 추진 효율성에 관한 인식 .....	211
〈표 3-100〉 행정구역/계층의 성과 진전도에 관한 인식 .....	214
〈표 3-101〉 행정구역/계층 개편 성과의 만족도 .....	215
〈표 3-102〉 행정구역/계층의 평가결과 종합 .....	216

---

〈표 3-103〉 행정구역/계층 개편의 추진성과	218
〈표 3-104〉 행정구역/계층 개편의 추진한계	219
〈표 3-105〉 우리나라 지방자치단체 기관구성방식의 주요변천	223
〈표 3-106〉 지방자치법상 지방의회와 단체장의 주요권한	224
〈표 3-107〉 기관구성의 추진 효율성	227
〈표 3-108〉 기관구성의 성과 진전도	228
〈표 3-109〉 기관구성의 성과 만족도	229
〈표 3-110〉 기관구성의 문헌분석 평가결과 종합	229
〈표 3-111〉 기관구성의 추진성과	231
〈표 3-112〉 기관구성의 추진한계	232
〈표 3-113〉 민선 7기 자치단체장의 연임 현황	234
〈표 3-114〉 정치자금법 제6조에 의한 후원회 지정권자	235
〈표 3-115〉 단체장의 추진 효율성	237
〈표 3-116〉 단체장의 성과 진전도	237
〈표 3-117〉 단체장의 성과 만족도	238
〈표 3-118〉 자치단체장의 평가결과 종합	238
〈표 3-119〉 지방의회 회의 운영 규정 변화	241
〈표 3-120〉 지방의회 회기운영 실적	241
〈표 3-121〉 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 권한확대 관련 내용	244
〈표 3-122〉 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 책임성·윤리성 관련 내용	247
〈표 3-123〉 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천	250
〈표 3-124〉 지방의회 전문위원 수 규정 개정에 따른 변화 비교	252
〈표 3-125〉 지방의회 전문위원 직급 및 정수기준	253
〈표 3-126〉 정책지원관과 개별보좌관 비교	254
〈표 3-127〉 지방의원 수의 변화	255
〈표 3-128〉 지방자치단체 사무직원 수	256
〈표 3-129〉 의회사무기구 공무원 정원변화	257

〈표 3-130〉 의정비 평균금액 비교 .....	258
〈표 3-131〉 지방의회 당선자 학력별 비교 .....	260
〈표 3-132〉 지방의회 주요 제도의 효율성 .....	261
〈표 3-133〉 지방의회의 추진 효율성 .....	261
〈표 3-134〉 안건처리 실적 총괄 .....	262
〈표 3-135〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 .....	265
〈표 3-136〉 조례제정 및 개폐처리 .....	267
〈표 3-137〉 지방의회의 성과 진전도 .....	269
〈표 3-138〉 지방의회의 추진 성과 .....	269
〈표 3-139〉 지방의회의 성과 만족도 .....	270
〈표 3-140〉 지방의회의 평가결과 종합 .....	270
〈표 3-141〉 지방의회의 추진 방향 .....	272
〈표 3-142〉 지방의회 제도 및 성과 .....	272
〈표 3-143〉 지방의회의 추진한계 .....	273
〈표 3-144〉 지방자치인재개발원 교육훈련 변화 .....	278
〈표 3-145〉 인건비 대비 직접 교육비 비율 .....	279
〈표 3-146〉 인사역량의 추진 효율성 .....	284
〈표 3-147〉 중앙-지방간 인사교류 변화 추이 .....	285
〈표 3-148〉 지방 임기제 공무원 변화 추이 .....	286
〈표 3-149〉 지방 공무원 저소득층 합격자 수 .....	287
〈표 3-150〉 자치단체 내 여성공무원 비중 추이 (전체 지방공무원 기준) .....	287
〈표 3-151〉 인사역량의 산출 달성도 .....	288
〈표 3-152〉 인사역량의 결과 만족도 .....	288
〈표 3-153〉 인사역량의 평가결과 종합 .....	289
〈표 3-154〉 인사역량 제도의 추진성과 .....	290
〈표 3-155〉 인사역량의 한계 .....	291
〈표 3-156〉 조직역량의 구분 .....	293

---

〈표 3-157〉 조직역량 과정의 효율성에 관한 인식 .....	299
〈표 3-158〉 사회복지담당공무원 수 변화 .....	300
〈표 3-159〉 소방공무원 정원 변화 .....	300
〈표 3-160〉 공무원 총 정원 및 공무원 1인당 주민 수 변화 .....	302
〈표 3-161〉 조직역량의 산출의 달성도에 관한 인식 .....	305
〈표 3-162〉 조직역량의 결과의 만족도에 관한 인식 .....	305
〈표 3-163〉 조직역량의 평가결과 종합 .....	306
〈표 3-164〉 조직역량 관리의 추진단계 .....	308
〈표 3-165〉 지역정보화 개념의 확대 및 변화 .....	309
〈표 3-166〉 지역정보화의 개념 및 정의 .....	309
〈표 3-167〉 제5차 국가정보화 기본계획 .....	313
〈표 3-168〉 지능형 정부 추진계획 .....	314
〈표 3-169〉 스마트네이션 10대 추진과제 .....	315
〈표 3-170〉 제6차 국가정보화 기본계획 .....	316
〈표 3-171〉 광역자치단체 지역정보화 조례 현황 .....	318
〈표 3-172〉 지방자치단체 정보화 사업 규모 .....	319
〈표 3-173〉 광역자치단체별 정보화 인력 비율(2020년) .....	320
〈표 3-174〉 정보화 과정의 효율성에 대한 인식 .....	324
〈표 3-175〉 정보화 산출의 달성도에 관한 인식 .....	325
〈표 3-176〉 정보화 결과의 만족도에 관한 인식 .....	326
〈표 3-177〉 정보화의 문헌분석 평가결과 종합 .....	327
〈표 3-178〉 지역정보화의 추진성과 .....	328
〈표 3-179〉 지역정보화의 추진단계 .....	329
〈표 3-180〉 응답자 특성별 자치단체장의 업무 수행능력 및 성과 만족도 .....	332
〈표 3-181〉 응답자 특성별 지방의원의 업무 수행능력 및 성과 만족도 .....	334
〈표 3-182〉 응답자 특성별 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과 만족도 .....	335
〈표 3-183〉 응답자 특성별 지자체의 민원처리 절차 및 결과 만족도 .....	336



〈표 3-184〉 응답자 특성별 지자체의 행정정보공개 수준 .....	337
〈표 3-185〉 응답자 특성별 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준 .....	338
〈표 3-186〉 응답자 특성별 전반적인 지자체의 행정개혁 수준 .....	338
〈표 3-187〉 행정문화 추진의 효율성에 대한 인식 .....	342
〈표 3-188〉 행정문화 성과의 진전도에 관한 인식 .....	342
〈표 3-189〉 행정문화 성과의 만족도에 대한 인식 .....	343
〈표 3-190〉 행정문화 평가결과 종합 .....	344
〈표 3-191〉 행정문화의 추진성과 .....	345
〈표 3-192〉 행정문화의 한계 .....	346
〈표 3-193〉 역대정부별 중앙-지방관계 제도 .....	348
〈표 3-194〉 지방자치단체 국정참여 제도 .....	349
〈표 3-195〉 중앙과 지방 간 참여제도 주요 내용 .....	350
〈표 3-196〉 중앙과 지방 간 갈등조정제도 주요 내용 .....	352
〈표 3-197〉 역대정부의 중앙-지방관계 목표설정 .....	353
〈표 3-198〉 중앙-지방관계 추진과정의 효율성에 관한 인식 .....	355
〈표 3-199〉 중앙-지방관계의 성과 개선도 관한 인식 .....	356
〈표 3-200〉 대한민국시도지사협의회 의견제출 현황 .....	357
〈표 3-201〉 대한민국 시·도의회의회장협의회 정책건의 현황 .....	358
〈표 3-202〉 대한민국 시장군수구청장협의회 정책건의 현황 .....	359
〈표 3-203〉 대한민국 시군자치구의회의장협의회 정책건의 현황 .....	360
〈표 3-204〉 행정협의조정위원회 운영실적 .....	361
〈표 3-205〉 중앙-지방관계의 결과에 대한 성과 만족도에 관한 인식 .....	363
〈표 3-206〉 중앙-지방 관계의 정성적 평가결과 종합 .....	363
〈표 3-207〉 중앙-지방 관계의 추진성과 .....	365
〈표 3-208〉 중앙-지방 관계의 추진한계 .....	365
〈표 3-209〉 지방자치단체간 협력을 위한 제도 .....	367
〈표 3-210〉 지방간 협력제도 신규 추진건수 .....	370

---

〈표 3-211〉 지방상호관계의 과정 효율성 .....	372
〈표 3-212〉 사무위탁 운영현황 .....	373
〈표 3-213〉 행정협의회 운영 현황 .....	375
〈표 3-214〉 권역별 행정협의회 운영 현황 .....	375
〈표 3-215〉 기능별 행정협의회 운영현황 .....	377
〈표 3-216〉 지방자치단체조합의 운영 현황 .....	383
〈표 3-217〉 특별지방자치단체 논의 지방자치단체(2021. 6 기준) .....	384
〈표 3-218〉 지방상호관계의 산출 달성도 .....	384
〈표 3-219〉 지방상호관계의 성과 만족도 .....	385
〈표 3-220〉 지방상호관계의 인식조사 종합 .....	386
〈표 3-221〉 지방상호관계의 문헌분석 평가결과 종합 .....	387
〈표 3-222〉 지방상호간 관계의 추진성과 .....	388
〈표 3-223〉 지방상호간 관계의 추진한계 .....	389
〈표 3-224〉 지역산업의 특징 .....	391
〈표 3-225〉 지리적 표시제도의 개념 및 연혁 .....	392
〈표 3-226〉 규제자유지역 제도 현황 .....	396
〈표 3-227〉 시기별 지역산업분야 정책목표의 변화 .....	398
〈표 3-228〉 관련 계획의 수립권자 및 범위 .....	399
〈표 3-229〉 지역산업 과정의 효율성에 관한 인식 .....	400
〈표 3-230〉 연도별 지리적 표시 단체표장 등록현황 .....	401
〈표 3-231〉 품목별 지리적 표시 단체표장 등록현황 .....	401
〈표 3-232〉 1993년~2019년 시도별 사업체수 .....	402
〈표 3-233〉 1993년~2019년 시도별 종사자수 .....	403
〈표 3-234〉 1991년~2019년 소득격차(지니계수, 시도기준) .....	404
〈표 3-235〉 지역산업 산출의 진전도에 관한 인식 .....	405
〈표 3-236〉 지역산업 결과의 만족도에 관한 인식 .....	406
〈표 3-237〉 지역산업의 평가결과 종합 .....	407

〈표 3-238〉 지역산업의 추진성과 .....	408
〈표 3-239〉 지역산업의 추진한계 .....	409
〈그림 3-62〉 지역발전 인프라 제도의 변천 .....	412
〈표 3-240〉 지방도로의 관리주체와 자원분담 .....	413
〈표 3-241〉 생활 SOC의 특성 .....	416
〈표 3-242〉 낙후지역 개발사업 현황 .....	421
〈표 3-243〉 지역발전 인프라 육성 과정의 효율성에 관한 인식 .....	426
〈표 3-244〉 우리나라 도로연장(2019년) .....	426
〈표 3-245〉 도로법상 도로 인프라(연장, km)의 연평균증가율 .....	428
〈표 3-246〉 지방자치단체 공공시설수(2018년, 개) .....	429
〈표 3-247〉 전국대비 성장촉진지역의 인구성장률 .....	429
〈표 3-248〉 지역발전 인프라 산출의 달성도에 관한 인식 .....	430
〈표 3-249〉 지역발전 인프라 결과의 만족도에 관한 인식 .....	430
〈표 3-250〉 지역발전 인프라의 평가결과 종합 .....	431
〈표 3-251〉 지역발전 인프라의 추진성과 .....	433
〈표 3-252〉 지역발전 인프라의 추진한계 .....	434
〈표 3-253〉 주민자치회 기본모형 .....	442
〈표 3-254〉 한국의 사례 .....	452
〈표 3-255〉 주민참여의 수준에 관한 인식 .....	454
〈표 3-256〉 주민참여의 의지와 관심도에 관한 인식 .....	455
〈표 3-257〉 주민참여 중요도에 관한 인식 .....	455
〈표 3-258〉 주민참여 정책추진의 효율성 평가 .....	456
〈표 3-259〉 주민참여 정책추진 성과의 진전도 평가 .....	457
〈표 3-260〉 주민참여 정책추진 성과의 만족도 평가 .....	458
〈표 3-261〉 시민사회정부지원 관련 주요법 .....	463
〈표 3-262〉 시민사회단체 정부지원 관련 주요사업 .....	465
〈표 3-263〉 중앙부처별 비영리민간단체 등록 현황 .....	469

---

〈표 3-264〉 지방자치단체 비영리민간단체 등록 현황 .....	470
〈표 3-265〉 행정안전부의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 현황 .....	471
〈표 3-266〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업 공모유형(2000~2010) .....	472
〈표 3-267〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업 공모유형(2014~2020) .....	473
〈표 3-268〉 광주광역시 민간단체 지원내역(2015~2020) .....	474
〈표 3-269〉 역대정부의 시민사회 관련 국정과제 목표설정 .....	478
〈표 3-270〉 시민사회 활성화를 위한 제도의 과정 효율성에 관한 인식 .....	480
〈표 3-271〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 분야별 지원현황(2014~2020) ..	482
〈표 3-272〉 시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 진전도에 관한 인식 .....	484
〈표 3-273〉 한국 시민의식과 시민사회단체 활동정도 .....	485
〈표 3-274〉 시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 만족도에 관한 인식 .....	486
〈표 3-275〉 시민사회 지원제도 평가결과 종합 .....	486
〈표 3-276〉 시민사회의 추진성과 .....	488
〈표 3-277〉 시민사회의 추진한계 .....	489
〈표 3-278〉 중앙 부처별 지역공동체 관련 사업현황 .....	492
〈표 3-279〉 광역 지방자치단체의 지역공동체 관련 사업현황 .....	496
〈표 3-280〉 지역공동체 관련 법률(2021년 8월 기준) .....	505
〈표 3-281〉 광역자치단체의 지역공동체 관련 조례 및 중간지원조직 유무 .....	507
〈표 3-282〉 2020년 광역자치단체 마을기업 현황('20년 12월 기준) .....	509
〈표 3-283〉 광역자치단체 지역(마을)공동체 관련 조례 (2021년 8월말 기준) .....	511
〈표 3-284〉 시도 광역자치단체 마을공동체 관련 중간지원기관 운영 현황 (2021.6월말 기준) .....	514
〈표 3-285〉 지역공동체의 추진 효율성 .....	516
〈표 3-286〉 연도별 마을기업 현황 .....	516
〈표 3-287〉 지역공동체의 성과 진전도 .....	518
〈표 3-288〉 지역공동체의 성과 만족도 .....	518
〈표 3-289〉 지역공동체 평가결과 종합 .....	519

〈표 3-290〉 지역공동체의 추진성과 .....	521
〈표 3-291〉 지역공동체의 추진한계 .....	523
〈표 3-292〉 주민참여제도의 유형 .....	524
〈표 3-293〉 주민참여의 추진 효율성에 관한 인식 .....	528
〈표 3-294〉 청원 접수 및 처리 현황 .....	528
〈표 3-295〉 주민조례 제정·개폐청구 현황 .....	531
〈표 3-296〉 연도별 주민감사청구 현황 .....	531
〈표 3-297〉 주민투표 실시 현황 .....	532
〈표 3-298〉 연도별 주민소송 제기 현황 .....	533
〈표 3-299〉 주민소환 실시 현황 (투표실시) .....	534
〈표 3-300〉 주민참여 성과 진전도에 관한 인식 .....	536
〈표 3-301〉 주민참여 성과 만족도에 관한 인식 .....	536
〈표 3-302〉 주민참여의 평가결과 종합 .....	537
〈표 3-303〉 주민참여의 추진성과 .....	539
〈표 3-304〉 주민참여의 추진한계 .....	540
〈표 3-305〉 역대 지방선거 결과 종합 .....	548
〈표 3-306〉 시도 광역의회 비례대표의원의 정당분포 .....	553
〈표 3-307〉 시군구 기초 비례대표의원의 정당분포 .....	553
〈표 3-308〉 역대 지방선거의 자치단체장 성별 당선자 현황 .....	554
〈표 3-309〉 역대 시도 광역의회 여성의원수 및 비율 .....	555
〈표 3-310〉 역대 시군구 기초의회 여성의원수 및 비율 .....	556
〈표 3-311〉 지방선거 사전투표율의 변화 .....	558
〈표 3-312〉 지방선거의 추진 효율성에 대한 인식 .....	562
〈표 3-313〉 지방선거 전체 투표율의 변화 .....	563
〈표 3-314〉 지방선거의 성과 진전도에 대한 인식 .....	565
〈표 3-315〉 지방선거의 성과 만족도에 대한 인식 .....	565
〈표 3-316〉 지방선거 평가결과 종합 .....	566

---

〈표 3-317〉 지방선거의 성과	571
〈표 3-318〉 지방선거의 한계	573
〈표 3-319〉 자치입법권의 실태	577
〈표 3-320〉 자치입법권 수준	578
〈표 3-321〉 자치조직권 수준	581
〈표 3-322〉 자치재정권 수준	583
〈표 3-323〉 이전재원의 현황	584
〈표 3-324〉 지방자치제도 성과 민주성 차원의 판단기준	589
〈표 3-325〉 서명 요건 개정 전후 비교	590
〈표 3-326〉 주민투표 현황(2020.12.31. 현재)	593
〈표 3-327〉 지방자치에서 민주성 측면에서의 성과 요약	603
〈표 3-328〉 정권별 주민참여 제도의 도입	603
〈표 3-329〉 자치조직권의 단계적 자율화 수준	615
〈표 3-330〉 OECD 대비 지방세의 과세자주권 비교	618
〈표 3-331〉 OECD 대비 지방세출 규제 비교	619
〈표 3-332〉 경쟁성 판단기준	626
〈표 3-333〉 의료만족도 변화추이	627
〈표 3-334〉 인구 천명당 의료기관병상수 변화추이	628
〈표 3-335〉 노인 천명당 노인여가복지시설수 변화 추이	629
〈표 3-336〉 국민기초생활보장 수급자 변화추이	630
〈표 3-337〉 경제활동참가율 변화추이	631
〈표 3-338〉 고용률 변화추이	632
〈표 3-339〉 청년고용률 변화추이	633
〈표 3-340〉 경제성장률 변화추이	635
〈표 3-341〉 1인당 총소득 변화추이	636
〈표 3-342〉 소득만족도 변화추이	637
〈표 3-343〉 물가 변화추이	638

〈표 3-344〉 수출액 변화추이 .....	639
〈표 3-345〉 도로포장률 변화추이 .....	640
〈표 3-346〉 주차장확보율 변화추이 .....	641
〈표 3-347〉 십만명당 문화기반시설 변화추이 .....	642
〈표 3-348〉 초등학교 100명 대비 교원수 변화추이 .....	643
〈표 3-349〉 교육만족도 변화추이 .....	644
〈표 3-350〉 119안전센터 1개센터당 담당주민수 변화추이 .....	646
〈표 3-351〉 경찰공무원 1인당 담당주민수 변화추이 .....	647
〈표 3-352〉 공무원수 대비 삶의 만족도 변화추이 .....	648
〈표 3-353〉 재정자립도 변화추이 .....	649
〈표 3-354〉 재정자주도 변화추이 .....	650
〈표 3-355〉 삶의 만족 변화추이 .....	653
〈표 3-356〉 의료만족도 형평성 변화 .....	654
〈표 3-357〉 인구 천명당 의료기관병상수 형평성 변화 .....	655
〈표 3-358〉 노인 천명당 노인여가복지시설수 형평성 변화 .....	656
〈표 3-359〉 국민기초생활보장 수급자수 형평성 변화 .....	658
〈표 3-360〉 경제활동참가율 형평성 변화 .....	658
〈표 3-361〉 고용률 형평성 변화 .....	659
〈표 3-362〉 청년고용률 형평성 변화 .....	660
〈표 3-363〉 경제성장률 형평성 변화 .....	662
〈표 3-364〉 1인당 총소득 형평성 변화 .....	663
〈표 3-365〉 소득만족도 형평성 변화 .....	664
〈표 3-366〉 물가 형평성 변화 .....	665
〈표 3-367〉 수출액 형평성 변화 .....	666
〈표 3-368〉 도로포장률 형평성 변화 .....	668
〈표 3-369〉 주차장 확보율 형평성 변화 .....	669
〈표 3-370〉 십만명당 문화기반시설 형평성 변화 .....	671

---

〈표 3-371〉 초등학생 100명 대비 교원수 형평성 변화 .....	672
〈표 3-372〉 교육만족도 형평성 변화 .....	673
〈표 3-373〉 119안전센터 1개센터당 담당주민수 형평성 변화 .....	675
〈표 3-374〉 경찰공무원 1인당 담당주민수 형평성 변화 .....	676
〈표 3-375〉 공무원수 대비 삶의 만족도 형평성 변화 .....	678
〈표 3-376〉 재정자립도 형평성 변화 .....	679
〈표 3-377〉 재정자주도 형평성 변화 .....	681
〈표 3-378〉 인식조사 내용 .....	685
〈표 3-379〉 인식조사 응답자 특성 .....	686
〈표 3-380〉 자치요소 평가결과 .....	723
〈표 3-381〉 운영성과 평가결과 .....	724
〈표 3-382〉 운영성과 인식조사 평가결과 .....	725
〈표 4-1〉 미래환경 변수도출 .....	732
〈표 4-2〉 정부의 분권정책 기초변화 .....	739
〈표 4-3〉 지방자치의 SWOT분석 .....	742
〈표 4-4〉 역대정부의 지방자치 비전체계 .....	746
〈표 4-5〉 역대정부의 지방자치 비전체계 비교 .....	748
〈표 4-6〉 지방분권 개념의 접근시각 .....	752
〈표 4-7〉 실정법의 지방분권 개념 .....	754
〈표 4-8〉 역대정부의 지방분권 정책비교 .....	757
〈표 4-9〉 지방분권 수준정립의 쟁점과제 .....	758
〈표 4-10〉 FED·IGR·IGM의 개념비교 .....	760
〈표 4-11〉 정부간 관계유형별 특성비교 .....	763
〈표 4-12〉 지방자치단체와 지방정부의 개념접근 .....	767
〈표 4-13〉 각국의 지방정부 명칭사용 사례 .....	768
〈표 4-14〉 지방정부 명칭적용 타당성 검토 .....	769
〈표 4-15〉 정비대상의 합리화 방법 .....	774



〈표 4-16〉 지방분권촉진위원회의 제시대안 .....	776
〈표 4-17〉 교육자치의 대안구조 .....	778
〈표 4-18〉 지방자치-교육자치 통합대안 .....	780
〈표 4-19〉 기구설치권 및 정원관리권 이양 실적 .....	782
〈표 4-20〉 재정구조의 개편방안 .....	789
〈표 4-21〉 법령상 지방행정체제의 개념 정의 .....	790
〈표 4-22〉 지방행정체제 구성요소별 개편 고려요인 .....	791
〈표 4-23〉 계층구조의 변화 .....	792
〈표 4-24〉 시군통합에 의한 통합시 설치 .....	794
〈표 4-25〉 지방행정체제의 기존 개편논의유형 .....	796
〈표 4-26〉 지방행정체제 개편논의 주요 쟁점 .....	797
〈표 4-27〉 지방행정체제 개편의 쟁점과제 .....	798
〈표 4-28〉 권역별 지역총생산 비교 .....	801
〈표 4-29〉 발전목표의 설정 .....	803
〈표 4-30〉 고도분권국가의 중앙-지방 기능배분과 규범적 기능배분 목표 .....	804
〈표 4-31〉 지방행정체제 개편전략 .....	811
〈표 4-32〉 역량 연구의 연구자별 지표화 경향 .....	812
〈표 4-33〉 내부적 자치역량 .....	814
〈표 4-34〉 지방자치단체 자치역량의 구성요소와 세부역량 .....	815
〈표 4-35〉 자치분권 6대 전략과 33개 과제 .....	817
〈표 4-36〉 지방자치단체 자치역량의 핵심 쟁점과 주요 내용 .....	819
〈표 4-37〉 지방자치단체 자치역량 발전목표 종합 .....	820
〈표 4-38〉 4차산업혁명시대에 필요한 인적 역량 .....	822
〈표 4-39〉 달성전략 종합 .....	833
〈표 4-40〉 지역발전체제의 구성요소 .....	835
〈표 4-41〉 지역발전의 가치의 변화 .....	836
〈표 4-42〉 인구감소지역 .....	839

---

〈표 4-43〉 우리나라 전체 인구 중 인구감소지역의 인구 비율의 변화 .....	839
〈표 4-44〉 핵심적 쟁점의 정리 .....	840
〈표 4-45〉 주민주권 관련 핵심쟁점 .....	862
〈표 4-46〉 생산공급체제 기조전환의 쟁점 .....	873
〈표 4-47〉 수요자맞춤형서비스 공급을 위한 발전목표 .....	876
〈표 4-48〉 인구소멸위기 지역지원 특별법안(21대 국회) .....	876
〈표 4-49〉 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급을 위한 발전 목표 .....	878
〈표 4-50〉 정부간 연합 및 민관협치를 위한 발전 목표 .....	878
〈표 4-51〉 지방자치단체 간 협력을 위한 거버넌스 구축과 지원체계 .....	879
〈표 4-52〉 지능정보기술별 행정서비스 혁신 .....	883
〈표 4-53〉 4차산업혁명 기술 적용을 위한 발전 목표 .....	884
〈표 4-54〉 생산공급체제 기조전환을 위한 쟁점별 발전목표 종합 .....	885
〈표 4-55〉 수요자맞춤형 서비스 공급을 위한 달성 전략 .....	886
〈표 4-56〉 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급을 위한 달성 전략 .....	887
〈표 4-57〉 정부간 연합 및 민관협치를 위한 달성 전략 .....	888
〈표 4-58〉 4차산업혁명 기술 적용을 위한 달성 전략 .....	889
〈표 4-59〉 생산공급체제 기조전환을 위한 쟁점별 달성 전략 종합 .....	890
〈표 4-60〉 발전전략 실행의 관련법령 개정 .....	891
〈표 4-61〉 발전전략 실행의 적용시기 검토 .....	894

## 그림목차 | LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구의 목적 .....	4
〈그림 1-2〉 연구의 범위 .....	6
〈그림 1-3〉 연구의 방법 .....	7
〈그림 1-4〉 연구의 체계 .....	8
〈그림 2-1〉 지방자치 30년의 규정 .....	14
〈그림 2-2〉 지방자치 관련법률의 개념도 .....	16
〈그림 2-3〉 지방자치 관련법률의 구성 .....	17
〈그림 2-4〉 지방자치 30년의 특징 .....	37
〈그림 3-1〉 지방자치 성과평가의 목적 .....	42
〈그림 3-2〉 지방자치 30년의 평가대상 .....	43
〈그림 3-3〉 사무 배분의 추이 .....	58
〈그림 3-4〉 기능배분의 설문조사 결과종합 .....	61
〈그림 3-5〉 지도감독의 설문조사 결과종합 .....	76
〈그림 3-6〉 지방자치단체 행정기구 수 변화 .....	86
〈그림 3-7〉 지방자치단체 공무원 수 변화 .....	87
〈그림 3-8〉 자치조직권의 정성평가 결과종합 .....	94
〈그림 3-9〉 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 추이 변화 .....	112
〈그림 3-10〉 시·도비보조금, 조정교부금의 추이 변화 .....	114
〈그림 3-11〉 세입 대비 지방채 비중의 변화 추이 .....	116
〈그림 3-12〉 자체수입과 이전수입의 비중 변화 .....	120
〈그림 3-13〉 국고보조사업의 지방비부담비율 추이 .....	123
〈그림 3-14〉 의존재원의 정성평가 결과종합 .....	125
〈그림 3-15〉 1991년 지방세체계 .....	129
〈그림 3-16〉 현행 지방세체계 .....	130
〈그림 3-17〉 세외수입 구조 변화 .....	133
〈그림 3-18〉 GDP 대비 자주재원 비중 .....	142
〈그림 3-19〉 국세 및 지방세의 변화 추이 .....	144

---

〈그림 3-20〉 지방세 체납률 변화 추이 .....	146
〈그림 3-21〉 지방세수 및 비과세·감면의 증가율 추이 .....	148
〈그림 3-22〉 지방세외수입 규모 변화 추이(일반회계, 특별회계 포함) .....	151
〈그림 3-23〉 2021년 이후 지방재정 운영·관리 자율성 확대 시책 .....	170
〈그림 3-24〉 지방재정 운영의 목표와 지방자치단체의 권리·의무 .....	171
〈그림 3-25〉 지방재정 운영의 정성평가 결과 .....	181
〈그림 3-26〉 '95~'20년도 평균보유 자치법규 변화 추세 .....	185
〈그림 3-27〉 '95~'20년 재의요구건수 변화 추이 .....	186
〈그림 3-28〉 각 연도별 대법원 제소 결과 추이 ('95~'20년) .....	190
〈그림 3-29〉 '95~'20년 상급기관의 재의요구지시와 자체재의 요구 추이 .....	192
〈그림 3-30〉 민선자치 이후 조례·규칙 변화 추이('95~'20) .....	193
〈그림 3-31〉 자치법규의 정성평가 결과종합 .....	196
〈그림 3-32〉 지방행정계층과 행정구역 .....	201
〈그림 3-33〉 시, 군 및 자치구의 변화 추이 .....	213
〈그림 3-34〉 읍면동의 변화 추이 .....	214
〈그림 3-35〉 행정구역/계층의 정성평가 결과종합 .....	217
〈그림 3-36〉 기관구성의 설문조사 결과종합 .....	230
〈그림 3-37〉 단체장의 정성평가 결과종합 .....	239
〈그림 3-38〉 시도 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천 .....	251
〈그림 3-39〉 시군구 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천 .....	251
〈그림 3-40〉 안건처리 실적 그래프 .....	264
〈그림 3-41〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 그래프 .....	266
〈그림 3-42〉 조례제정 및 개폐처리 그래프 .....	268
〈그림 3-43〉 지방의회의 정성평가 결과종합 .....	271
〈그림 3-44〉 지방의원 의정활동에 대한 만족도 .....	274
〈그림 3-45〉 인사역량의 정성평가 결과종합 .....	290
〈그림 3-46〉 지방자치 실시 이후, 지방자치단체의 조직구조 변화형태(N=450) .....	303

〈그림 3-47〉 지방자치 실시 이후, 지자체 업무담당자의 업무처리 권한의 변화형태 (N=450) .....	304
〈그림 3-48〉 조직역량의 정성평가 결과 종합 .....	307
〈그림 3-49〉 정보화의 정성평가 결과종합 .....	327
〈그림 3-50〉 행정문화의 체계도 .....	330
〈그림 3-51〉 자치단체장의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유 .....	333
〈그림 3-52〉 지방의원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유 .....	334
〈그림 3-53〉 지방공무원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유 .....	336
〈그림 3-54〉 지방행정 개혁이 긍정적인 변화를 보인 이유 .....	339
〈그림 3-55〉 지방행정 개혁이 긍정적인 변화를 보이지 못한 이유 .....	340
〈그림 3-56〉 행정문화의 정성평가 결과종합 .....	344
〈그림 3-57〉 중앙-지방 관계의 정성평가 결과종합 .....	364
〈그림 3-58〉 지방상호간 관계의 설문조사 결과종합 .....	387
〈그림 3-59〉 지리적 표시 단체표장 등록현황(누적) .....	401
〈그림 3-60〉 1991년~2019년 우리나라 지역격차 변화추이(지니계수) .....	405
〈그림 3-61〉 지역산업의 설문조사 결과종합 .....	407
〈그림 3-63〉 부처별 균특회계 사업 지방이양(2019년) .....	424
〈그림 3-64〉 균특회계 지역구분으로 낙후지역 개발사업 재편 .....	425
〈그림 3-65〉 지역발전 인프라의 정성평가 결과종합 .....	432
〈그림 3-66〉 지방자치단체 예산수립과정 참여주체 .....	445
〈그림 3-67〉 전국 시민사회 중간지원조직(공익활동 지원센터) 현황 (2020년 9월 기준) .....	468
〈그림 3-68〉 비영리민간단체 등록 현황 .....	469
〈그림 3-69〉 자원봉사센터 운영 현황1: 운영형태 .....	475
〈그림 3-70〉 자원봉사센터 운영 현황2: 상근인력 .....	476
〈그림 3-71〉 자원봉사센터 예산 현황 .....	476
〈그림 3-72〉 자원봉사센터 등록인원수 및 활동 실인원수 .....	477

---

〈그림 3-73〉 비영리민간단체 등록 현황 .....	481
〈그림 3-74〉 자원봉사 참여율(주민등록인구 대비 자원봉사 등록자 비율 및 등록자 대비 실제 활동 참여자 비율) .....	481
〈그림 3-75〉 활동분야별 자원봉사 참여율(2007~2020) .....	483
〈그림 3-76〉 시민사회의 정성평가 결과종합 .....	487
〈그림 3-77〉 연도별 마을기업 현황 .....	517
〈그림 3-78〉 지역공동체의 설문조사 결과종합 .....	520
〈그림 3-79〉 주민참여정의 정성평가 결과종합 .....	538
〈그림 3-80〉 주민참여에 대한 시민의식 변화 .....	540
〈그림 3-81〉 역대 지방선거 투표율 변화 .....	564
〈그림 3-82〉 지방선거의 정성평가 결과종합 .....	567
〈그림 3-83〉 지방자치단체의 자율성 차원 .....	575
〈그림 3-84〉 자치행정권 수준 .....	579
〈그림 3-85〉 지방사무 추이분석 .....	580
〈그림 3-86〉 한국의 지방조직관리제도 진단 .....	582
〈그림 3-87〉 지방자치 다양화 평가구조 .....	609
〈그림 3-88〉 지방자치 다양성 평가대상 .....	610
〈그림 3-89〉 국가의 성장변화(1인당 총소득, 경제성장률) .....	651
〈그림 3-90〉 지역의 재정력 확보 .....	652
〈그림 3-91〉 성남시의료원 .....	655
〈그림 3-92〉 경기도 음압병동(좌), 경상남도 가양의료원 기공식(우) .....	656
〈그림 3-93〉 경상북도 경로당 행복도우미 매뉴얼 .....	657
〈그림 3-94〉 흥천사랑말한우 .....	659
〈그림 3-95〉 군산 전기차 클러스터 .....	660
〈그림 3-96〉 대구시 '대학리크루트 투어' .....	661
〈그림 3-97〉 예산군 신활력 창작소(좌), 의성군 창업허브센터(우) .....	663
〈그림 3-98〉 서천 접근성 개선사업(좌), 삼척 테마파크 조감도(우) .....	664

〈그림 3-99〉 강원 횡성군 초소형 전기차‘포트로(potro)’	665
〈그림 3-100〉 대두 달서구 물가안정관리(좌), 충남 천안시 착한가격업소 홍보사업 책자(우)	666
〈그림 3-101〉 충남 비관세장벽 해소 지원사업(좌), 경북 김천시 수출전문단지(우)	667
〈그림 3-102〉 지능형교통체계(좌), 친환경 열선시스템(우)	669
〈그림 3-103〉 광명시 공영주차장 조감도(좌), 세종시 주차장(우)	670
〈그림 3-104〉 대구지식발전소(좌), 세종시 시립도서관‘집현전’(우)	671
〈그림 3-105〉 강원도 농산물꾸러미(좌), 제천시‘책임어주는 마을 선생님 위촉식’(우)	673
〈그림 3-106〉 부산 스마트기기 지급 기사(좌), 경기도 이천시 맞춤형 도서 꾸러미 사업(우)	674
〈그림 3-107〉 울산 동남권 특수재난훈련센터 조감도	675
〈그림 3-108〉 서울 구로구 스마트시티 통합 플랫폼(좌), 전남 고흥군 안심귀가 로고젝터(우)	677
〈그림 3-109〉 광주 동구 골목재생 로컬랩(좌), 경기 고양시 행복증진 기본계획(우)	679
〈그림 3-110〉 대구시 사례 기사(좌), 울산시 사례 기사(우)	680
〈그림 3-111〉 수원시 예산회계 통합관리 시스템(좌), 진천군 하수처리 기사(우)	681
〈그림 3-112〉 지방자치 인지도	688
〈그림 3-113〉 지방자치 필요도	688
〈그림 3-114〉 참여결정 권한변화에 대한 인식도	689
〈그림 3-115〉 주민의견 반영 변화에 대한 인식도	690
〈그림 3-116〉 지방선거의 공정성 변화에 대한 인식도	690
〈그림 3-117〉 민주적 지방행정 변화에 대한 인식도	691
〈그림 3-118〉 민주적 지방행정의 긍정적 변화인식 요인	692
〈그림 3-119〉 민주적 지방행정의 부정적 변화 인식 요인	692
〈그림 3-120〉 지방자치의 민주적 지방행정 변화에 대한 기여수준 인식도	693
〈그림 3-121〉 민원처리절차 및 결과 변화에 대한 인식도	694
〈그림 3-122〉 행정정보 공개수준 변화에 대한 인식도	694

---

〈그림 3-123〉 예산 및 인력의 효율적 운영도 변화에 대한 인식도 .....	695
〈그림 3-124〉 전반적 행정개혁 변화에 대한 인식도 .....	696
〈그림 3-125〉 행정개혁의 긍정적 변화 인식 요인 .....	696
〈그림 3-126〉 행정개혁의 부정적 변화 인식 요인 .....	697
〈그림 3-127〉 지방자치의 행정개혁에 대한 기여 수준 인식도 .....	698
〈그림 3-128〉 주민의 의지와 관심 변화에 대한 인식도 .....	698
〈그림 3-129〉 지역주민의 노력 변화에 대한 인식도 .....	699
〈그림 3-130〉 주민참정권 변화에 대한 인식도 .....	700
〈그림 3-131〉 전반적 시민의식 수준 변화에 대한 인식도 .....	700
〈그림 3-132〉 시민의식 수준의 긍정적 변화 인식 요인 .....	701
〈그림 3-133〉 시민의식 수준의 부정적 변화 인식 요인 .....	702
〈그림 3-134〉 지방자치의 시민의식 수준 변화에 대한 기여 수준 인식도 .....	702
〈그림 3-135〉 지역경제 변화에 대한 인식도 .....	703
〈그림 3-136〉 지역경제의 긍정적 변화 인식 요인 .....	704
〈그림 3-137〉 지역경제의 부정적 변화 인식 요인 .....	705
〈그림 3-138〉 지방자치의 지역경제 향상 기여도 .....	705
〈그림 3-139〉 지역경제 활성화의 중요도 .....	706
〈그림 3-140〉 지역균형발전의 중요도 .....	707
〈그림 3-141〉 주민안전 수준 변화에 대한 인식도 .....	708
〈그림 3-142〉 주민안전의 긍정적 변화 인식 요인 .....	708
〈그림 3-143〉 주민안전의 부정적 변화 인식 요인 .....	709
〈그림 3-144〉 지방자치의 주민안전 향상 기여도 .....	710
〈그림 3-145〉 보건·복지 수준 변화에 대한 인식도 .....	710
〈그림 3-146〉 보건·복지의 긍정적 변화 인식 요인 .....	711
〈그림 3-147〉 보건·복지의 부정적 변화 인식 요인 .....	712
〈그림 3-148〉 지방자치의 보건·복지 향상 기여도 .....	712
〈그림 3-149〉 도시관리 수준 변화에 대한 인식도 .....	713



〈그림 3-150〉 도시관리의 긍정적 변화 인식 요인 .....	714
〈그림 3-151〉 도시관리의 부정적 변화 인식 요인 .....	714
〈그림 3-152〉 지방자치의 도시관리 향상 기여도 .....	715
〈그림 3-153〉 문화·여가 수준 변화에 대한 인식도 .....	716
〈그림 3-154〉 문화·여가의 긍정적 변화 인식 요인 .....	716
〈그림 3-155〉 문화·여가의 부정적 변화 인식 요인 .....	717
〈그림 3-156〉 지방자치의 문화·여가 향상 기여도 .....	718
〈그림 3-157〉 민선 지방자치 20년의 전반적인 성과에 대한 인식도 .....	718
〈그림 3-158〉 지방자치 전반적 성과와 분야별 변화에 대한 인지도 .....	719
〈그림 3-159〉 지방자치의 분야별 기여도에 대한 인지도 .....	720
〈그림 3-160〉 지방자치 발전을 위한 개선과제별 중요도 .....	721
〈그림 3-161〉 평가결과의 분석구조 .....	722
〈그림 3-162〉 평가결과의 시사점 .....	728
〈그림 4-1〉 한국의 인구추이 .....	733
〈그림 4-2〉 과학기술 변화 .....	734
〈그림 4-3〉 공간적 양극화 .....	735
〈그림 4-4〉 기온의 상승현상 .....	736
〈그림 4-5〉 미래환경의 영향구조 .....	737
〈그림 4-6〉 정부의 정책기조 .....	738
〈그림 4-7〉 정부의 균형정책 기조변화 .....	740
〈그림 4-8〉 정부의 정책기조 연계구조 .....	741
〈그림 4-9〉 미래비전의 개념 .....	743
〈그림 4-10〉 비전설계의 고려요소 .....	744
〈그림 4-11〉 비전설계의 절차 .....	745
〈그림 4-12〉 지방자치의 발전방향 .....	749
〈그림 4-13〉 지방자치 미래비전 체계 .....	750
〈그림 4-14〉 지방자치 발전전략 검토 .....	751

---

〈그림 4-15〉 지방분권의 개념구조 .....	755
〈그림 4-16〉 지방자치권의 구조 .....	756
〈그림 4-17〉 정부간 관계유형 .....	762
〈그림 4-18〉 지방분권 유형비교 .....	764
〈그림 4-19〉 중앙-지방역할 재편구조 .....	765
〈그림 4-20〉 지방정부의 개념구조 .....	766
〈그림 4-21〉 조례제정 범위확대 검토대안 .....	770
〈그림 4-22〉 조례제정 범위확대 대안채택 .....	771
〈그림 4-23〉 특별지방행정기관 정비정책 개선구조 .....	773
〈그림 4-24〉 특별지방행정기관 이양판별 단위전환 .....	775
〈그림 4-25〉 재정구조 개편구조 .....	788
〈그림 4-26〉 인구변화추계 .....	799
〈그림 4-27〉 수도권-비수도권간 인구유입-유출 추이 .....	799
〈그림 4-28〉 한국의 잠재GDP 성장률 전망 .....	800
〈그림 4-29〉 균형발전전략의 변화 .....	802
〈그림 4-30〉 광역단위와 기초단위 기능배분(예) .....	806
〈그림 4-31〉 미래행정체제(초광역정부) 재편모형(예) .....	808
〈그림 4-32〉 권역별 인구의 이동 추이 .....	837
〈그림 4-33〉 디지털 경제의 공간 차별적 입지 .....	838
〈그림 4-34〉 지방분권과 지역균형발전의 조화 및 병행 .....	842
〈그림 4-35〉 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화(미국) .....	843
〈그림 4-36〉 수도권의 인구 집중 .....	844
〈그림 4-37〉 지역발전의 미래 가치 .....	846
〈그림 4-38〉 지역발전의 정책패러다임의 변화 .....	847
〈그림 4-39〉 초광역권 육성의 단계적 구상 .....	851
〈그림 4-40〉 행정서비스 생산공급체제 각 요소들 간의 관계 .....	873

〈그림 4-41〉 보건의료빅데이터 개방·공유·활용을 통한 수요자맞춤형 서비스 제공 사례 .....	875
〈그림 4-42〉 인구감소지역 지정 현황(행정안전부 2021.10월 발표) .....	877
〈그림 4-43〉 지방자치단체의 지능정보기술 적용 시기 및 현황 .....	882

## 제1장

# 연구의 개요

● 제1절 연구의 목적

● 제2절 연구의 범위와 방법

● 제3절 연구의 체계



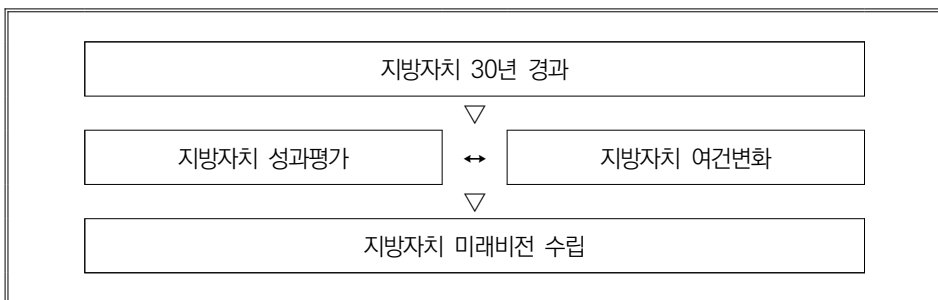
제1절 연구의 목적<sup>1)</sup>

- 지방의회를 구성한 1991년을 기점으로 중단되었던 지방자치가 부활한 지도 30년이 경과되었음
  - 지방자치의 부활은 1991년 지방의회의 구성과 1995년 민선단체장의 선출을 기준으로 구분되어 논의되고 있으나, 원칙적으로 지방의회 구성부터 지방자치의 부활로 간주하는 것이 타당함
- 지방자치가 부활된 이후 시간이 경과하면서 역사적 관점에서 성과를 평가하고 발전방안을 모색하는 작업이 다양하게 추진되어 왔음
  - 학계를 중심으로 민선기수나 단체장 또는 지방의회를 중심으로 이루어진 평가작업과 행정안전부를 비롯한 정부기관에서 특정의 민선기수 또는 특정기간을 기준으로 실시된 평가작업 등이 그러한 사례들임
- 상기와 같은 평가작업의 대표적인 사례로는 행정안전부와 한국지방행정연구원<sup>1)</sup>이 공동으로 추진한 지방자치 10년 평가와 20년 평가가 있음
  - 동 평가작업은 10년 단위를 기준으로 지방자치 전반을 대상으로 평가를 실시하고 있으나, 10년 단위의 기점을 민선단체장의 선출시점인 1995년으로 산정하고 있음
- 여기에서는 상기의 평가작업들과 달리 1991년 지방의회의 구성시점을 기점으로 지방자치의 30년을 평가하고 미래비전을 수립하고자 함
  - 즉, 1991년 기초 및 광역의회의 구성을 기점으로 지방자치 부활이래의 역사를 30년으로 산정하고, 그간의 성과를 평가하고 미래비전을 수립하여

1) 본 연구는 한국지방행정연구원이 10년 단위로 수행한 지방자치 10년 및 20년 평가에 이어서 이루어진 30년 평가입니다. 따라서 평가의 시계열적 연속성을 확보하기 위하여 평가기준 등 일부의 내용이 이전 연구인 “지방자치 20년 평가”와 유사할 수 있음을 밝힙니다.

- 지방자치의 지속적 발전을 도모할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것임
- 이처럼 지방자치의 역사를 지방의회의 구성시점을 기준으로 산정하여 평가 작업을 하게 된 논거는 다음과 같음
    - 일반적으로 지방의회와 단체장은 지방자치의 주요 행위주체이기는 하나 이들의 선출 등을 지방자치의 부활 또는 시작으로 간주하기는 곤란하다는 것이고, 민선단체장의 선출과 상관없이 1991년이 지방자치가 실질적으로 부활된 시점이기 때문임
  - 특히, 금년을 기준으로 지방자치 30년의 성과를 평가하는 정책적 의미도 적지 않은 것으로 제시할 수 있음
    - 2021년은 현행정부의 자치분권 관련 국정과제가 성공적으로 마무리되는 실질적인 시점인 동시에 2022년은 「지방자치법」 전부개정법률이 발효되어 지방자치의 2.0 시대를 개막하게 되므로 그간의 지방자치 성과를 평가하는 동시에 미래의 환경변화에 효과적으로 대응하기 위한 미래비전의 수립과 단계별 추진전략의 수립이 요청되고 있기 때문임

〈그림 1-1〉 연구의 목적



## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구범위

#### ○ 대상범위

- 연구의 대상범위는 광역 및 기초자치단체와 같은 행정기관이 아니라 지방자치제도 전체를 분석대상으로 설정함
- 기본적으로 지방자치제도는 광역 또는 기초자치단체를 통해서 작동되는 것이기는 하나, 여기에서 논의되는 지방자치 30년 평가는 지방자치제도 전반을 대상으로 하기 때문에 원칙적으로 지방자치단체라는 행정기관을 포함하는 광의적 접근을 유지하고자 함

#### ○ 시간범위

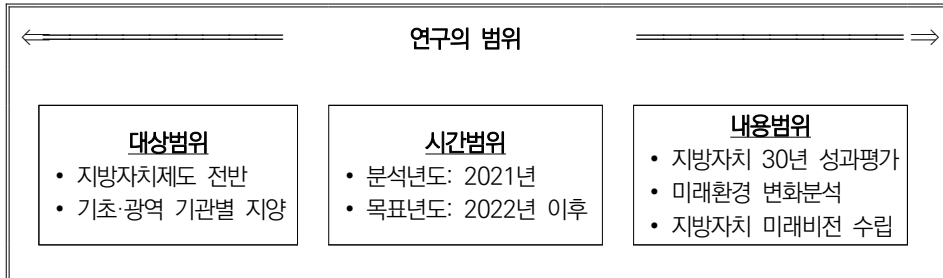
- 연구의 시간범위는 지방자치의 성과에 대한 실태분석의 기준시점은 2021년으로 하되, 미래비전의 수립에서 제시되는 각종 정책대안의 실행을 위한 목표시점은 2022년 이후로 설정함
- 다만, 지방자치의 성과에 대한 실태분석은 기준시점을 2021년으로 설정함에도 불구하고, 원칙적으로 30년의 역사적 관점에서 평가하는 것이기 때문에 1991년 이후부터 현재까지를 포괄하는 것으로 간주함

#### ○ 내용범위

- 연구의 내용범위는 크게 지방자치 30년의 성과평가와 미래환경의 변화 분석 및 미래비전의 수립 등으로 구분함
- 각 연구분야별 구체적 내용은 보다 세분화되고, 추가적으로 지방자치 30년에 대한 개념적 특징도 분석하게 되나, 핵심적인 연구내용은 상기와 같은 3개의 분야로 구성함



〈그림 1-2〉 연구의 범위



## 2. 연구방법

### ○ 문헌조사

- 지방자치 30년 평가와 미래비전 수립에 관한 기존논의를 고찰하기 위하여 국내외의 각종 문헌을 활용하는 문헌조사 방법을 적용함
- 특히, 지방자치 30년 평가와 관련된 제도변천 등을 분석하기 위하여 정부에서 공식적으로 발간하는 각종 문헌과 통계자료 등을 광범위하게 활용함

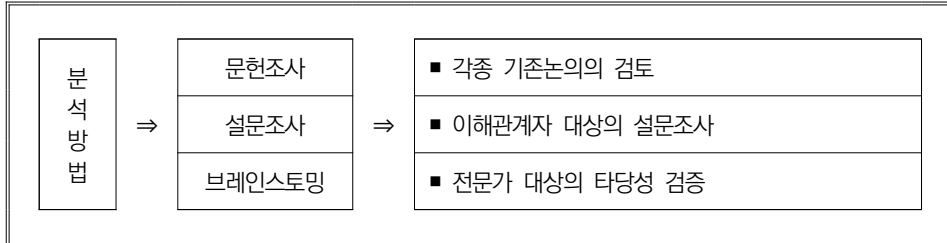
### ○ 설문조사

- 지방자치 30년 평가의 핵심적 내용인 운영성과와 인식조사 등을 위하여 설문조사를 실시함
- 설문조사는 조사내용에 따라서 조사대상을 차별화하되, 가급적 지방자치 20년 평가결과와 연계성 등을 감안하여 설문내용과 대상을 동일하게 유지하는 방법을 적용함

### ○ 브레인스토밍

- 지방자치 30년 평가와 미래환경 변화분석 및 미래비전 수립 등과 관련된 논리구조와 대안 등의 타당성을 확보하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함
- 브레인스토밍을 위한 전문가의 구성은 연구내용의 분야별 특성을 기준으로 전문성을 고려하되, 운영의 효율성을 감안하여 규모를 확정함

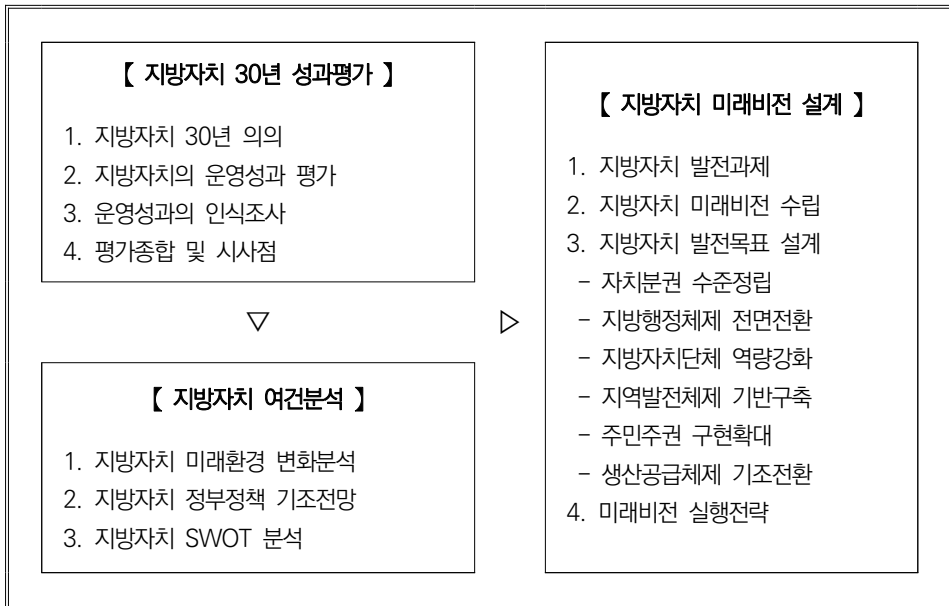
〈그림 1-3〉 연구의 방법



### 제3절 연구의 체계

- 전술한 논의를 토대로 지방자치 30년 평가와 미래비전 수립의 연구체계를 제시하면, 아래와 같음
  - 전체 연구내용은 논리적 구조에 따라서 지방자치의 30년에 대한 운영성과를 객관적으로 평가하고, 미래의 자치환경의 변화를 체계적으로 분석하여 그 결과를 토대로 지방자치의 미래비전을 수립하고, 비전달성을 위한 발전목표 및 실행전략을 설계하고자 함

〈그림 1-4〉 연구의 체계



## 제2장

# 지방자치 30년의 의의

- 제1절 지방자치 30년의 규정
- 제2절 지방자치 30년의 법제변천
- 제3절 지방자치 30년의 정부정책
- 제4절 지방자치 30년의 특징



## 제1절 지방자치 30년의 규정

## 1. 지방자치의 전개과정

- 지방자치는 1948년 정부수립 이후 제정헌법에서 지방자치에 관한 내용을 규정하였으며, 1949년에 「지방자치법」의 제정을 통하여 본격적으로 도입된 이래 현재에 이르고 있음
  - 1949년부터 현재까지의 지방자치 과정을 보면, 도입기와 중단기 및 부활기 등의 3개의 단계로 구분할 수 있음
- 도입기는 1949년 「지방자치법」의 제정에 따라 1952년 제1차 지방선거를 통해서 기초 및 광역의회의 의원을 선출함으로써 출범하여 1960년 제3차 지방선거까지 실시하였음
  - 도입기의 지방자치는 현재와 달리 광역자치단체는 서울특별시와 도로 구성을 하고, 기초자치단체는 시·읍·면을 실시단위로 하고 있음
- 중단기는 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」이 시행됨으로써 지방의회가 해산되고, 자치단체장이 임명제로 전환되면서 1991년 지방자치가 부활될 때까지 이어졌음
  - 중단기의 지방자치는 광역자치단체로 서울특별시와 직할시 및 도로 구성을 하고, 기초자치단체는 시와 군체제로 전환하였음
- 부활기는 1988년 「지방자치법」의 전문개정을 통해서 1991년 기초 및 광역의회의 의원이 선출되고, 1995년 자치단체장을 주민이 직접 선출함으로써 본격화되어 현재에 이르고 있음
  - 부활기의 지방자치는 광역자치단체로 특별시와 광역시 및 도로 출발하였으나, 특별자치시와 특별자치도가 추가되었고, 기초자치단체는 시와 군 및 자치구로 정착되었음

〈표 2-1〉 한국의 지방자치 경과

구분	도입기(1949-1960)	중단기(1961-1990)	부활기(1991-현재)
자치단체 종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역단체: 서울특별시·도</li> <li>■ 기초단체: 시·읍·면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역단체: 서울특별시·직할시·도</li> <li>■ 기초단체: 시·군</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역단체: 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도</li> <li>■ 기초단체: 시·군·자치구</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관대립형(지방의회+집행기관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관통합형(지방의회 폐지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관대립형(지방의회+집행기관)</li> </ul>
단체장 선출	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1기(1952년): 임명제/간선제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시장·도지사: 대통령 임명</li> <li>- 시·읍·면장: 의회간선</li> </ul> </li> <li>■ 2기(1956년): 임명제/직선제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시장·도지사: 대통령 임명</li> <li>- 시·읍·면장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 3기(1960년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시장·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·읍·면장: 주민직선</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 임명제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가공무원으로 총원</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 4기(1995년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 5기(1998년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 6기(2002년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 7기(2006년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 8기(2010년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 9기(2014년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 10기(2018년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사: 주민직선</li> <li>- 시·군·구청장: 주민직선</li> </ul> </li> </ul>
의회의원 선출	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1기(1952년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·읍·면의원: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 2기(1956년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·읍·면의원: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 3기(1960년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시·도의원: 주민직선</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의회폐지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울특별시·도: 내무부장관 승인</li> <li>- 시·군: 도지사 승인</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 4기(1991년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 5기(1995년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 6기(1998년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> </ul> </li> <li>■ 7기(2002년): 주민직선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> </ul> </li> </ul>

구분	도입기(1949-1960)	중단기(1961-1990)	부활기(1991-현재)
	- 시·읍·면의원: 주민직선		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> <li>■ 8기(2006년): 주민직선</li> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> <li>■ 9기(2010년): 주민직선</li> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> <li>■ 10기(2014년): 주민직선</li> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> <li>■ 11기(2018년): 주민직선</li> <li>- 시·도의원: 주민직선</li> <li>- 시·군·구의원: 주민직선</li> </ul>

## 2. 지방자치 30년의 규정

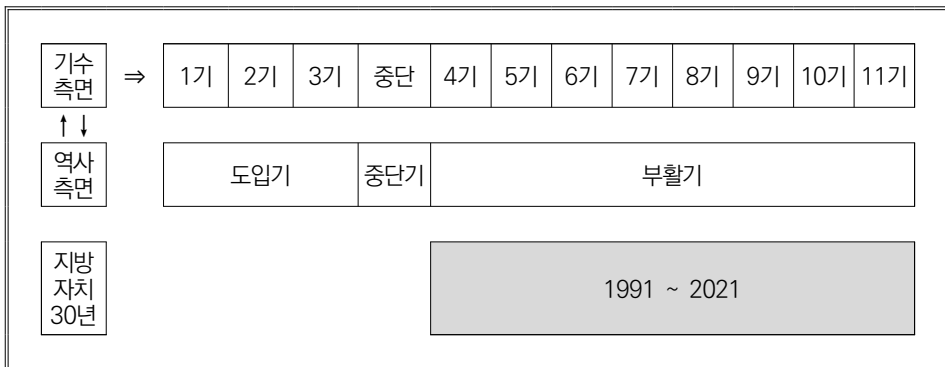
- 전술한 바와 같이 한국의 지방자치는 1949년 이래 현재까지 3개의 과정적 단계로 구분되고 있음
  - 1949년부터 1960년까지의 도입기와 1961년부터 1990년까지의 중단기 그리고 1991년부터 현재까지의 부활기 등의 단계임
- 따라서 한국의 지방자치를 역사적 관점에서 시기를 구분하는 방법은 크게 두 가지로 제시할 수 있음
  - 하나는 단체장과 지방의회의 기수를 기준으로 구분하는 방법이고, 다른 하나는 상기한 도입기와 중단기 및 부활기 등과 같은 실시단계를 기준으로 구분하는 방법이 있으나, 기수를 기준으로 구분할 경우에는 단체장과 지방의회의 기수가 다르다는 문제가 있고, 실시단계를 기준으로 구분할 경우에는 도입기와 부활기의 자치제도의 상이성이 존재한다는 문제가 있음
- 전술한 논의에도 불구하고, 지방자치의 역사를 핵심적 제도들의 적용여부를 기준으로 시간적으로 접근하는 것이 타당할 것임
  - 예를 들면, 지방자치의 중단기로 규정하는 주요 논거로는 지방자치단체



의 자치권이 보장되지 않은 동시에 핵심주체인 단체장과 지방의회의 주민직선이 이루어지지 않았다는 것을 제시하고 있음

- 따라서 원칙적으로 한국의 지방자치 역사는 자치권과 주민직선 등의 여부를 기준으로 1949년부터 현재까지를 대상으로 중단기를 제외하는 것이 논리적임
  - 다만, 여기에서 평가대상으로 설정한 시기는 현재의 지방자치 성과와 직접적으로 관련되어 있는 부활기를 편의상 선택한 것이고, 따라서 지방자치 30년의 대상은 1991년부터 2021년까지임

〈그림 2-1〉 지방자치 30년의 규정

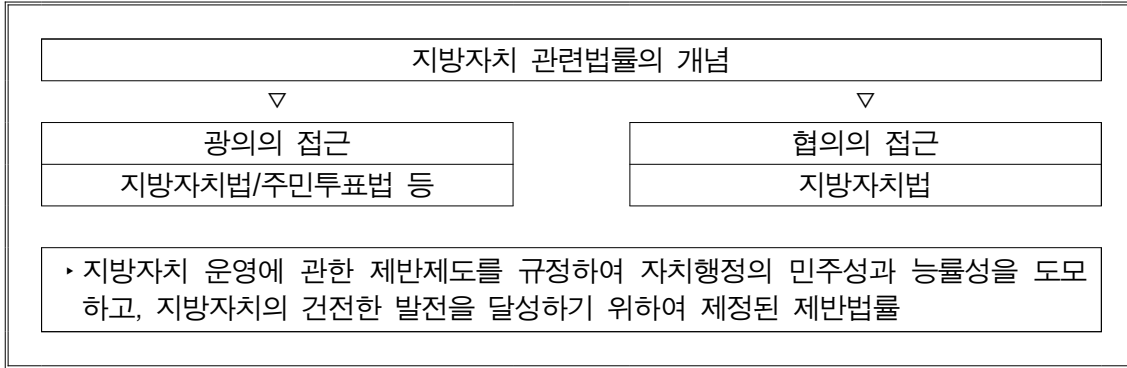


## 제2절 지방자치 30년의 법제변천

### 1. 지방자치의 법제개념

- 지방자치의 관련법제는 기본적으로 지방자치의 운영에 관련된 제반법률로 대상범위를 기준으로 크게 협의와 광의로 구분할 수 있음
  - 협의의 지방자치 관련법제는 순수하게 「지방자치법」만을 의미하는 것으로 규정할 수 있고, 광의로는 「지방자치법」을 비롯하여 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」등 지방자치의 운영에 관련된 제반 법률을 포괄하는 의미로 간주할 수 있음
- 일반적으로 지방자치의 관련법제는 협의의 대상보다는 광의의 대상에 기초하여 「지방자치법」을 비롯한 이에 근거하여 제정된 지방자치의 운영에 관련된 다수의 법률들을 포괄하는 의미로 접근하는 것이 타당함
  - 다만, 기본적으로는 「지방자치법」이 지방자치의 운영에 관련된 제반사항을 규정하는 근거법의 역할을 하는 것으로 해석하는 것이 타당함
- 이에 따라 지방자치 관련법률의 개념을 살펴보면, 다음과 같이 규정할 수 있음
  - 즉, 지방자치의 관련법률은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체의 기본 관계를 정함으로써 지방자치 행정의 민주성과 능률성을 도모하며, 지방자치의 건전한 발전을 달성할 목적으로 제정된 제반법률로 간주할 수 있음

〈그림 2-2〉 지방자치 관련법률의 개념도



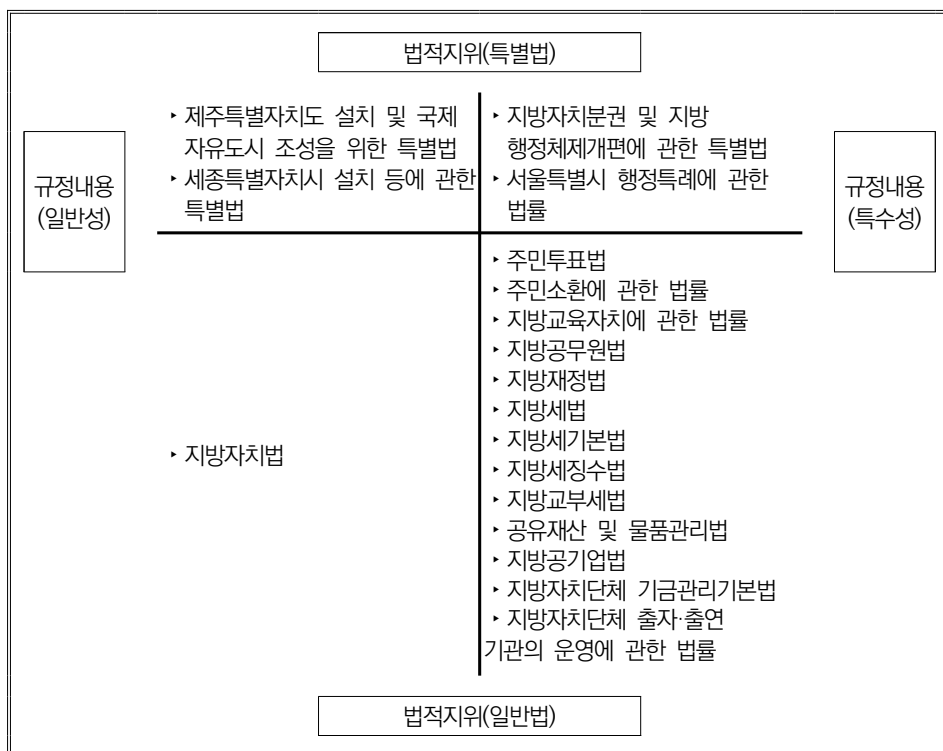
## 2. 지방자치 관련법제의 구성

- 지방자치 관련법률은 두 가지 기준에 근거하여 차별적인 구성을 보여주고 있음
  - 즉, 법적 지위를 기준으로 일반법과 특별법으로 구분되고, 규정내용을 기준으로 일반성과 특수성으로 구분됨
- 우선, 법적 지위를 기준으로 지방자치 관련법률은 크게 일반법과 특별법으로 구분되고 있음
  - 일반법으로는 「지방자치법」을 비롯하여 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방공무원법」, 「지방재정법」, 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방교부세법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「지방공기업법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등이 있고, 특별법으로는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 등이 있음
- 다음, 규정내용을 기준으로 지방자치 관련법률은 크게 일반적인 내용을 규

정한 법률과 특수한 내용을 규정한 법률로 구분되고 있음

- 규정내용의 일반성에 해당하는 법률로는 「지방자치법」을 비롯하여 「제주특별자치도 설치 및 조성을 위한 특별법」과 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 등이 있고, 특수성에 해당하는 법률로는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」, 「주민투표법」, 「주민소환에 관한 법률」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방공무원법」, 「지방재정법」, 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방교부세법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「지방공기업법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등이 있음

〈그림 2-3〉 지방자치 관련법률의 구성



관련법제	제정년도
- 지방자치법	1949.07.04
- 지방세법	1949.12.22
- 지방교부세법	1961.12.31
- 지방공무원법	1963.11.01
- 지방재정법	1963.11.11
- 지방공기업법	1969.01.29
- 지방교육자치에 관한 법률	1991.03.08
- 서울특별시 행정특례에 관한 법률	1991.05.31
- 주민투표법	2004.01.29
- 공유재산 및 물품관리법	2005.08.04
- 지방자치단체 기금관리기본법	2005.08.04
- 제주특별자치도 설치 국제자유도시 조성을 위한 특별법	2006.02.21
- 주민소환에 관한 법률	2007.05.11
- 지방세기본법	2010.03.31
- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	2010.12.27
- 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률	2014.03.24
- 지방세징수법	2016.12.27
- 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	2018.03.20

### 3. 지방자치법의 개정경과

- 「지방자치법」은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 제정된 이래 사회적 변화에 따라 다양한 규정들이 개정되어 왔음
  - 2020년 현재까지 「지방자치법」은 총 59회에 걸쳐 개정되었으며, 개정내용은 단일규정의 개정에서부터 전면개정에 이르기까지 매우 다양하게 나타나고 있음
- 「지방자치법」의 개정경과에 따르면, 다수의 개정이 지방자치가 부활한 1991년 이후에 집중되고 있음
  - 1991년을 기점으로 이전의 개정은 총 10회로 전체의 16.9%에 불과하고, 나머지 83.1%의 개정은 1991년 이후로 나타나고 있음

〈표 2-2〉 「지방자치법」의 개정경과

구분	일자
제1차 개정	1949.12.15
제2차 개정	1955.12.12
제3차 개정	1956.2.13
제4차 개정	1956.7.8
제5차 개정	1958.12.26
제6차 개정	1960.11.1
제7차 개정	1973.1.15
제8차 개정	1988.4.6
제9차 개정	1989.12.30
제10차 개정	1990.12.31
제11차 개정	1991.5.23
제12차 개정	1991.12.31
제13차 개정	1994.03.16
제14차 개정	1994.12.20
제15차 개정	1995.01.05
제16차 개정	1995.08.04
제17차 개정	1995.12.29
제18차 개정	1999.02.05
제19차 개정	1999.02.08
제20차 개정	1999.08.31
제21차 개정	2000.01.12
제22차 개정	2002.03.25
제23차 개정	2003.07.18
제24차 개정	2004.01.29
제25차 개정	2004.01.29
제26차 개정	2005.01.27
제27차 개정	2005.03.24
제28차 개정	2005.08.04
제29차 개정	2005.12.29
제30차 개정	2006.01.11
제31차 개정	2006.02.21
제32차 개정	2006.04.28
제33차 개정	2006.05.24
제34차 개정	2006.12.20
제35차 개정	2007.04.06
제36차 개정	2007.05.11

구분	일자
제37차 개정	2007.05.17
제38차 개정	2008.02.29
제39차 개정	2009.04.01
제40차 개정	2009.12.29
제41차 개정	2010.03.31
제42차 개정	2010.04.15
제43차 개정	2010.06.8
제44차 개정	2011.05.30
제45차 개정	2011.07.14
제46차 개정	2012.03.21
제47차 개정	2012.12.11
제48차 개정	2013.03.23
제49차 개정	2013.07.16
제50차 개정	2014.01.21
제51차 개정	2014.05.28
제52차 개정	2014.06.3
제53차 개정	2014.11.19
제54차 개정	2015.06.04
제55차 개정	2016.11.30
제56차 개정	2017.03.28
제57차 개정	2017.04.18
제58차 개정	2017.07.26
제59차 개정	2020.12.09

#### 4. 지방자치법의 개정내용

- 「지방자치법」의 개정내용은 총 59회의 개정 때마다 다소의 차이를 나타내고 있음
  - 전반적으로 「지방자치법」의 개정은 개정원인을 기준으로 「타 법률」의 개정에 따른 개정과 지방자치의 제도개선에 따른 개정으로 구분할 수 있음
- 2020년 현재까지의 「지방자치법」개정내용을 살펴보면, 개정원인을 기준으로 다음과 같이 나타나고 있음
  - 「타 법률」의 개정에 따른 「지방자치법」의 개정은 24회이고, 나머지 35회

의 개정은 지방자치의 제도개선에 따른 개정으로, 지방자치 제도개선은 주로 1991년 지방자치의 부활이후에 집중적으로 나타나고 있음

〈표 2-3〉 「지방자치법」의 개정내용

구 분	내 용
제1차 개정 (1949.12.15.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①도와 서울특별시의 조례나 규칙으로 정할 수 있는 벌칙의 상한을 정함</li> <li>②도와 서울특별시의 선거구를 행정구역인 시·군·구로 함</li> <li>③지방의회의 의원을 재조정함</li> <li>④비상사태하에서 대통령에게 지방의회의원선거를 연기 또는 정지할 권한을 부여함</li> <li>⑤도지사에게 탄핵재판소에 대한 시·읍·면장의 파면소추권을 부여함</li> <li>⑥도의 부지사제를 폐지함</li> <li>⑦시읍면조합에 관한 규정을 신설함</li> </ul>
제2차 개정 (1955.12.12.)	지방해무관서설치법 [1955.12.12, 법률 제377호]
제3차 개정 (1956.2.13.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①자치단체의 사무소의 위치에 관한 규정을 신설함</li> <li>②지방의회의원의 정원을 감축함</li> <li>③자치단체의 구역변경 또는 폐치·분합의 경우의 의원정수조정에 관한 규정을 둠</li> <li>④지방의회의 의결사항을 확장함</li> <li>⑤지방의회의 회의의 정기회와 임시회제를 채택함</li> <li>⑥지방의회의 회기를 제한함</li> <li>⑦선거권의 요건을 변경함</li> <li>⑧시·읍·면장의 직선제를 채택함</li> <li>⑨도 및 서울특별시의 의회의원선거구를 변경함</li> <li>⑩당선시정에 관한 규정을 신설함</li> <li>⑪지방의회의원 및 시·읍·면장의 임기를 단축함</li> <li>⑫시·읍·면장의 영리사업과 겸직금지규정을 둠</li> <li>⑬시·읍·면장의 징계규정을 두도록 함</li> <li>⑭자치단체의 폐치·분합의 경우 그 장의 지위조정에 관하여 규정함</li> <li>⑮도 및 서울특별시의 기구를 개편함</li> <li>⑯자치단체의 장에 대한 불신임결의제도와 자치단체의 장의 의회해산제를 폐지함</li> </ul>
제4차 개정 (1956.7.8.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①도 및 서울특별시의 의회의원선거구를 변경함</li> <li>②서울특별시 이외의 시의 구청장의 임명권자를 시장으로 함</li> <li>③법률 제385호 지방자치법중개정법률에 의하여 재임중에 임기가 단축된 지방의회의원과 시·읍·면장을 종전의 임기대로 재임하게 함</li> </ul>
제5차 개정 (1958.12.26.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①시·읍·면장의 선거제를 폐지하고 임명제로 함.</li> <li>②지방의회가 법정회의일수를 초과하여 회의를 할 때에는 감독관청은 폐회를 명할 수 있게 함</li> <li>③지방의회의 폐회중에는 위원회를 개최할 수 없게 함</li> </ul>



구분	내용
	④지방의회의원의 임기를 3년에서 4년으로 연장함 ⑤동리장의 선거제를 폐지하고 임명제로 함 ⑥동리의 하부행정구역으로 방을 설치함
제6차 개정 (1960.11.1.)	①도 및 서울특별시의 의회의원정수를 재조정함 ②선거연령을 21세에서 20세로 함 ③자치단체의 장의 피선거 연령을 25세로 함 ④부재자선거제도를 채택함 ⑤도지사·서울특별시장·읍면장과 동리장을 직선제로 함 ⑥도지사·서울특별시장·시장·읍면장 및 동리장의 임기를 4년으로 함 ⑦내무부장관은 도지사·서울특별시장이 법령에 위반한 때에 징계를 요구할 수 있게 함 ⑧지방의회회의일수를 12월의 정기회를 제외한 회의일수를 정함 ⑨가예산제도를 폐지하고 경상적 지출은 자치단체의 장의 책임지출을 인정함 ⑩동리의 밑에 두는 반 제도를 폐지하되, 다만, 조례의 정하는 바에 따라 둘 수 있게 함
제7차 개정 (1973.1.15.)	정부조직법개정법률 [1973.1.15., 법률 제2437호]
제8차 개정 (1988.4.6.)	①지방자치단체의 종류를 특별시·직할시·도 및 시·군·구(특별시·직할시의 구에 한함)로 함 ②지방의회의원의 정수는 특별시·직할시·도는 25인 내지 70인, 시·구는 15인 내지 25인, 군은 10인 내지 20인으로 하되, 의원은 임기 4년의 명예직으로 함 ③지방자치단체의 장은 선거에 의하여 선출하되, 따로 법률로 정할 때까지는 정부에서 임명함
제9차 개정 (1989.12.30.)	지방자치제도를 조속히 실시하여 지방정치의 민주화와 균형 있는 지역발전을 촉진시키기 위하여 지방의회의원의 선거를 1990년 6월 30일까지 실시하도록 하는 등 지방자치의 실시일정을 정하고, 기타 일부내용을 보완하려는 것임 ①시·도의 부시장, 부지사는 당해 시·도지사가 추천한 자를 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하되, 이 법에 의하여 최초로 선출되는 시·도지사의 임기만료시까지 종전 규정에 의하도록 함 ②지방의회에 행정감사권을 부여함
제10차 개정 (1990.12.31.)	①지방의회의원을 겸직할 수 없는 자로서 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·농지개량조합·산림조합·연연초생산협동조합·인삼협동조합의 경우에는 당해 조합의 임직원으로 되어 있는 것을 조합장과 상근 임·직원으로 축소하여 겸직 범위를 확대함 ②시·도 및 시·군·자치구의 의회의원의 선거는 1991년 6월 30일 이내에 실시하도록 하고, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장의 선거는 1992년 6월 30일 이내에 실시하도록 함
제11차 개정 (1991.5.23.)	농·수·축협 등 조합장의 지방의회의원겸직금지규정에 대하여는 헌법재판소에서 위헌 결정(1991·3·11)을 한 바 있으므로 관계조문을 정리하려는 것임 - 지방의회의원의 겸직이 금지되는 범위에서 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·산림조합·연연초생산협동조합·인삼협동조합의 조합장을 삭제함

구 분	내 용
제12차 개정 (1991.12.31.)	<p>①지방의원이 회기중 본회의 또는 위원회에 출석할 때 그 여비를 지급할 수 있도록 함</p> <p>②정부는 체포 또는 구금된 지방의원이 있을 때에는 지체 없이 의장에게 영장의 사본을 첨부하여 이를 통지하도록 함</p> <p>③지방의회는 본회의 또는 위원회 의결로 안건의 심의를 위한 관련서류제출을 관계 기관에 요구할 수 있도록 하고, 서류제출 요구시는 의장을 경유하도록 함</p> <p>④지방의회 정기회는 매년 12월 1일 집회하도록 되어 있는 것을 시·도는 매년 11월 20일에 시·군·자치구는 11월 25일에 집회하도록 함</p> <p>⑤시·도의회는 정기회 회기를 30일에서 35일로 함</p> <p>⑥시·군·자치구의회의 경우에도 상임위원회를 설치할 수 있도록 하고, 상임위설치기준은 대통령령으로 정하도록 함</p> <p>⑦폐회중에 위원회는 본회의 의결이 있거나, 지방자치단체장의 요구외에 의장이 필요하다고 인정하거나, 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때에도 개최할 수 있도록 함</p> <p>⑧시·도의회는 사무국을 사무처로 하고 시·군·구의회에 두도록 되어 있는 간사를 사무국장 또는 사무과장으로 함</p> <p>⑨시·군 및 자치구의 예산안 제출일을 회계연도개시전 30일전에서 35일전으로, 의결시한일을 시·도의 경우 10일전에서 15일전으로, 시·군 및 자치구의 경우 5일전에서 10일전으로 함</p>
제13차 개정 (1994.3.16.)	<p>①시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합형태의 시로 할 수 있도록 하고, 이러한 시에는 읍·면·동을 두도록 함</p> <p>②지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대하여 별도의 법률이 정하는 바에 따라 주민투표에 붙일 수 있도록 함</p> <p>③지방의원의 명예직제도는 현행대로 유지하되, 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 매월 의정활동비로 지급할 수 있도록 함</p> <p>④특별시와 직할시의 부시장과 도의 부지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 2인을 둘 수 있도록 하고, 이 경우 1인은 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하며, 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장과 부지사는 시·도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 함</p> <p>⑤시·군·자치구의 부시장·부군수·부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하고, 당해 시장·군수·구청장이 임명하되, 이 법 시행후 최초로 선출된 시장·군수·구청장의 임기만료일까지는 부시장·부군수·부구청장을 일반직 국가공무원으로 보하도록 함</p> <p>⑥지방자치단체의 장이 국가위임사무 또는 시·도위임사무의 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 주무부장관 또는 시·도지사가 직무이행명령을 할 수 있도록 하고, 당해 지방자치단체의 장이 이를 이행하지 아니할 때에는 대집행을 하거나 행정·재정상의 필요한 조치를 할 수 있도록 함</p> <p>⑦지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 대법원에 소를 제기할 수 있고, 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결</p>

구 분	내 용
	<p>정을 신청할 수 있도록 하는 한편, 당해 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 내무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있도록 함</p>
<p>제14차 개정 (1994.12.20.)</p>	<p>①본격적인 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체의 명칭으로 부적절하다는 지적을 받은 직할시를 광역시로 변경하고, 관련규정을 정비함                  ②광역시의 관할구역안에 자치구외에 군도 둘 수 있도록 하고, 도농복합형태의 시의 구에는 동 외에 읍·면도 둘 수 있도록 함                  ③사무소의 소재지를 변경·설정하는 경우 종전에는 지방의회의 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 얻도록 하던 것을 앞으로는 재적의원 과반수의 찬성으로 완화함                  ④읍이 없는 도농복합형태의 시에 있어서는 인구 2만미만인 경우에도 그 면중 1개 면을 읍으로 할 수 있도록 함                  ⑤지방의회의 감사·조사시 증인과는 달리 선서의무가 없는 참고인은 그 불출석등에 따른 과태료 처벌대상에서 제외하여 국회의 경우와 균형을 맞추도록 함                  ⑥지방자치단체의 장의 계속 재임은 3기에 한하도록 함                  ⑦지방자치단체의 장의 겸직제한대상에 지방의회의원의 경우와 같이 농·수·축협등 조합의 중앙회와 연합회의 임·직원등을 추가함                  ⑧현재 특별시의 부시장은 2인을 둘 수 있도록 되어 있으나, 앞으로는 3인까지 둘 수 있도록 함                  ⑨현재 지방자치단체소속 국가공무원중 5급이상의 공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관을 거쳐 대통령이 임용하고, 6급이하의 공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관이 임용하도록 되어 있으나, 앞으로는 이를 소속장관이 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들어 대통령에게 임용 제청하거나 직접 임용하도록 함                  ⑩지방자치단체가 직속기관을 조례로 설치하는 경우 종전에는 모두 내무부장관의 승인을 얻도록 하던 것을 앞으로는 대통령령이 정하는 바에 따르도록 완화함                  ⑪특별시·광역시의 자치구 상호간의 재원조정방법은 내무부장관의 승인을 얻어 정하도록 하던 제한을 폐지하고 자율적으로 정하도록 함                  ⑫이 법 시행당시 재임중인 시·군 및 자치구의회의원의 임기는 그 임기만료일에 불구하고 1995년 6월 30일까지로 함</p>
<p>제15차 개정 (1995.1.5.)</p>	<p>현재 지방자치단체소속 국가공무원을 임용함에 있어서 5급이상 공무원은 지방자치단체의 장의 의견을 들어 소속장관의 제청으로 대통령이 임용하고, 6급이하 공무원은 지방자치단체의 장의 의견을 들어 소속장관이 임용하도록 하고 있으나 앞으로는 지방자치단체의 장의 제청으로 대통령 또는 소속장관이 임용하도록 하려는 것임</p>
<p>제16차 개정 (1995.8.4.)</p>	<p>인구가 15만이상인 군으로서 그 군내에 인구 2만이상의 도시형태를 갖춘 지역이 2개 이상이 있고 그 지역들의 인구의 합이 5만이상인 경우에도 도농복합형태의 시로 할 수 있도록 하여 지역발전을 가속화시키고 도시와 농촌지역의 균형 있는 발전을 도모하려는 것임</p>
<p>제17차 개정 (1995.12.29.)</p>	<p>교육법중개정법률 [1995.12.29., 법률 제5069호]</p>

구분	내용
제18차 개정 (1999.2.5.)	농업기반공사및농지관리기금법 [1999.2.5., 법률 제5759호]
제19차 개정 (1999.2.8.)	하천법 [1999.2.8., 법률 제5893호]
제20차 개정 (1999.8.31.)	지방자치에 대한 주민의 직접참여를 확대하기 위하여 주민의 조례제정 및 개폐 청구 제도와 주민감사 청구제도를 도입하고, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 보강하는 한편, 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장이 전국적 협의체를 설립할 수 있는 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임
제21차 개정 (2000.1.12.)	인구규모가 크고 지역적 특수성을 지니는 광역시 및 도의 방대한 행정업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 행정체계를 확립하기 위하여 현재 2인까지 둘 수 있도록 되어 있는 광역시의 부시장 및 도의 부지사 정수를 인구가 800만이상인 경우에는 3인까지 둘 수 있도록 하고, 부시장·부지사의 사무관장은 대통령령으로 정하도록 하며, 이 경우 부시장·부지사를 3인이상 두는 시·도에 있어서는 그 가운데 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있도록 하려는 것임
제22차 개정 (2002.3.25.)	종전에는 지방자치단체의 장이 권위되거나 공소제기된 후 구공상태에 있는 경우 또는 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우에만 부단체장이 그 권한을 대행하도록 하였으나, 2002년 7월 1일부터는 지방자치단체의 장이 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정되지 않은 경우에도 부단체장이 그 권한을 대행하도록 하려는 것임
제23차 개정 (2003.7.18.)	지방의회의원을 명예직으로 하도록 한 규정을 삭제하는 한편, 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부인 지역은 도농복합형태의 시를 설치할 수 있도록 하려는 것임
제24차 개정 (2004.1.29.)	주민투표법 [2004.1.29., 법률 제7124호]
제25차 개정 (2004.1.29.)	행정수행범위의 확대, 행정수요의 다변화 등으로 대도시행정의 새로운 틀이 요구되고 있으므로 인구 50만명 이상의 대도시에 대하여는 그 특성을 고려하여 행정, 재정 및 국가의 지도·감독상의 특례를 규정할 수 있는 근거를 마련하려는 것임
제26차 개정 (2005.1.27.)	주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위 등을 시정하여 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도를 도입함으로써 주민참여를 확대하여 지방행정의 책임성을 높일 수 있도록 하는 한편, 지방의회의 운영의 자율성을 확대하기 위하여 정례회와 임시회의 회기제한규정을 삭제하고, 주무부장관 또는 시·도지사의 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의요구를 하지 아니하는 경우 등에는 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제소할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임

구 분	내 용
제27차 개정 (2005.3.24.)	권한의 지방이양을 통한 선진 지방자치를 실현하기 위하여, 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 명칭 및 구역 변경에 관한 행정자치부장관 및 시·도지사의 승인 사무를 폐지 하되, 명칭 및 구역 변경의 결과를 시·도지사에게 보고하도록 하고, 지방자치단체 사무 소 소재지의 설치·변경에 관한 행정자치부장관 또는 시·도지사와의 협의관련 사무 를 폐지하며, 시·군·구의 행정기구 설치시 시·도지사의 승인사무를 폐지하려는 것임
제28차 개정 (2005.8.4.)	지방의원에게 회기에 따라 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수 당으로 전환함으로써 지방의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀 을 마련하고, 수당의 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 한편, 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 당해 지방자치단체의 장 선거에 입 후보하는 경우에는 예비후보자 또는 후보자로 등록을 한 날부터 선거일까지 부단체 장이 권한을 대행하도록 하려는 것임
제29차 개정 (2005.12.29.)	국가공무원법 일부개정법률 [2005.12.29., 법률 제7796호]
제30차 개정 (2006.1.11.)	제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치할 수 있도록 지방자치단체의 종류에 특별 자치도를 신설하고, 지방행정의 민주성과 효율성을 제고하기 위하여 조례 제정·개폐 및 감사청구 관련제도를 개선하는 한편, 국가가 지방자치단체 또는 그 기관에 위임 한 사무의 수수료 등에 대한 표준요율을 제정할 수 있는 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임
제31차 개정 (2006.2.21.)	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 [2006.2.21., 법률 제 7849호]
제32차 개정 (2006.4.28.)	지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천규 범을 조례로 정하도록 하고, 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하 여 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 하는 한편, 지방의회의 연간 회의총일수와 정례 회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고, 지방의회의 위 원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위 원을 두도록 하는 등 지방의회의 신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 사항을 개선·보 완하려는 것임
제33차 개정 (2006.5.24.)	선출직 지방공직자인 지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대한 주민의 통제장치를 마련함으로써 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민의 복리를 증진하기 위하 여 주민소환제에 관한 근거 규정을 마련하려는 것임
제34차 개정 (2006.12.20.)	지방교육자치에관한법률 전부개정법률 [2006.12.20., 법률 제8069호]
제35차 개정 (2007.4.6.)	하천법 전부개정법률 [2007.4.6., 법률 제8338호]
제36차 개정 (2007.5.11.)	법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬

구 분	내 용
	어 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하고, 국민의 언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하려는 것임
제37차 개정 (2007.5.17.)	가족관계의 등록 등에 관한 법률 [2007.5.17., 법률 제8435호]
제38차 개정 (2008.2.29.)	정부조직법 [2008.2.29., 법률 제8852호]
제39차 개정 (2009.4.1.)	지방의원의 직무수행상 윤리성·공정성·투명성을 제고하기 위하여 지방의원의 검직금지 및 영리행위 제한을 강화하고, 국내거주 외국인·재외국민의 주민참여권을 확대하기 위하여 이들에게도 조례 제정·개정·폐지 청구권을 부여하는 한편, 공유수면 매립으로 조성된 토지 등의 관할에 관한 분쟁을 해소하기 위하여 이들 토지가 속할 지방자치단체의 결정에 관한 절차를 제도화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임
제40차 개정 (2009.12.29.)	전염병예방법 전부개정법률[2009.12.29., 법률 제9847호]
제41차 개정 (2010.3.31.)	지방세기본법 [2010.3.31., 법률 제10219호]
제42차 개정 (2010.4.15.)	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 [2010.4.15., 법률 제10272호]
제43차 개정 (2010.6.8.)	지방자치단체 자치사무에 대해 사전·포괄적으로 감사를 실시하는 것은 감사개시요건을 충족하지 못하여 지방자치권을 침해하는 것이라는 헌법재판소의 결정(헌재 2006헌라6, 2009. 5. 28. 결정) 취지를 반영하여 위법행위확인을 위한 감사실시 요건의 강화, 감사중복 금지 등 수감부담 경감을 위한 방안을 도입하려는 것임
제44차 개정 (2011.5.30.)	지방자치단체의 종류에 정부의 직할로 두는 특별자치시를 추가하여 세종특별자치시 설치를 위한 제도적 기반을 마련하고, 헌법재판소의 헌법 불합치 판결에 따라 지방자치단체의 장이 금고 이상의 형을 선고받은 경우 직무를 정지하고 부단체장이 권한을 대행하도록 한 규정을 삭제하려는 것임
제45차 개정 (2011.7.14.)	지방의회가 실시하는 행정사무감사 및 조사의 실효성을 높이기 위하여 행정사무감사 기간을 연장하고, 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙을 신설하며, 행정사무감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거를 마련하여 지방의회의 대 집행부 견제기능이 충실히 수행될 수 있도록 하는 한편, 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입, 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입 등 지방의회 및 지방자치단체 운영상의 효율성을 높이기 위한 제도적 장치를 보완하고자 하는 것임
제46차 개정 (2012.3.21.)	지방자치단체가 징수하는 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 대해서는 대통령령으로 표준금액을 정하도록 하고, 지방자치단체에서 이 표준금액대로 징수할 경우에는 별도의 조례 제정·개정이 없이도 징수할 수 있도록 함으로써 입법 불비의 문제를 해소하는 한편, 표준금액과 다른 금액으로 징수하고자 하는 경우에는 100분의 50의 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있도록 하려는 것임

구 분	내 용
제47차 개정 (2012.12.11.)	지방공무원법 일부개정법률 [2012.12.11., 법률 제11531호]
제48차 개정 (2013.3.23.)	정부조직법 전부개정법률 [2013.3.23., 법률 제11690호]
제49차 개정 (2013.7.16.)	현재 지방의회 사무처장 등에게 위임되어 있는 지방의회 기능직공무원, 일부 별정직 공무원의 임용권이 「지방공무원법」 개정(법률 제11531호, 2012. 12. 11. 공포, 2013. 12. 12. 시행)으로 2013년 12월 12일 이후에는 지방자치단체의 장에게 이관될 예정이나, 지방의회 사무 처리의 독립성과 연속성을 보장하고 지방의회 직원의 전문성을 강화하기 위해서는 현재의 인사제도를 유지할 필요가 있는바, 2013년 12월 12일 이후에 일반직 공무원으로 전환되는 현행 기능직공무원, 일부 별정직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장 등에게 위임하려는 것임
제50차 개정 (2014.1.21.)	주인이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사하였거나 감사중인 사항임을 지체 없이 알려 주민소송 제기 여부를 판단할 수 있도록 하고, 지방의회가 주민의 대의기관임을 명확히 하며, 국가행정기관 등의 신설·이전·운영경비 등을 지방자치단체에 과도하게 부담시키는 일이 발생하지 않도록 하고자 하는 것임
제51차 개정 (2014.5.28.)	지방재정법 일부개정법률 [2014.5.28., 법률 제12687호]
제52차 개정 (2014.6.3.)	측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 일부개정법률 [2014.6.3., 법률 제12738호]
제53차 개정 (2014.11.19.)	정부조직법 일부개정법률 [2014.11.19., 법률 제12844호]
제54차 개정 (2015.06.04.)	측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 일부개정법률[2014.6.3., 법률 제12738호]
제55차 개정 (2016.11.30)	지방회계법[2016.5.29., 법률 제14197호]
제56차 개정 (2017.03.28.)	지방세기본법 전부개정법률[2016.12.27., 법률 제14474호]
제57차 개정 (2017.04.18.)	일본식 한자어인 "납골당"을 「장사 등에 관한 법률」의 입법례를 고려하여 "봉안당"으로 변경하고(안 제9조제2항제2호사목), 지방자치법 일부개정(법률 제10827호)에 따라 인용 조문을 정비하려는 것임(안 제34조제1항)
제58차 개정 (2017.07.26.)	정부조직법 일부개정법률[2017.7.26., 법률 제14839호]
제59차 개정 (2020.12.09.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체의 기관구성 다양화 근거마련</li> <li>2. 매립지 및 등록 누락지가 속할 지방자치단체 결정 절차 개선</li> <li>3. 지방자치단체 관할구역 경계변경 제도개선</li> <li>4. 지방자치단체 규칙에 대한 제정 및 개정·폐지의견 제출</li> <li>5. 주민의 감사청구 제도개선</li> </ol>

구 분	내 용
	6. 주민에 대한 정보공개 7. 지방의회의 역량강화 및 인사권 독립 8. 지방의회의원의 겸직금지 조항 정비 9. 새로 출범하는 지방자치단체의 지방의회 임시회 집회 10. 윤리심사자문위원회의 설치 11. 지방자치단체의 장의 직 인수위원회 설치근거 마련 12. 지방자치단체 자문기관 설치·운영의 투명성·효율성 제고 13. 중앙지방협력회의의 설치 14. 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화 15. 특별지방자치단체의 설치근거 마련



## 제3절 지방자치 30년의 정부정책

### 1. 추진체제

- 1991년 지방자치의 부활 이후 역대정부에서 공히 지방분권을 확대하기 위한 정책을 추진하여 왔음
  - 역대정부의 지방분권 정책은 기본적으로 관련 법령에 근거하여 관련 정책을 전담하는 기구를 설치하여 대응해 왔음
- 김영삼 정부 이후 역대 정부에서 지방분권 정책을 관장하기 위한 근거법령과 전담기구의 내역을 살펴보면, 다음과 같음
  - 김영삼 정부에서는 「정부조직관리지침(국무총리훈령)」에 근거하여 지방이양합동심의회를, 김대중 정부에서는 「중앙행정권한의 지방이양추진 등에 관한 법률」에 근거하여 지방이양추진위원회를, 노무현 정부에서는 「지방분권특별법」에 근거하여 정부혁신지방분권위원회와 지방이양추진위원회를, 이명박 정부에서는 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를, 박근혜 정부에서는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 지방자치발전위원회를 그리고 문재인 정부에서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 근거하여 자치분권위원회를 설치하여 운영하고 있음
  - 김대중 정부부터는 지방분권 정책의 전담기구를 대통령 소속으로 지위를 격상시켰고, 노무현 정부부터는 기능배분 외에도 지방분권의 전반을 정책 내용으로 포함하였음

〈표 2-4〉 역대 정부의 지방분권 추진체제

구분	근거법령	추진기구
김영삼 정부	「정부조직관리지침(국무총리훈령)」	· 지방이양합동심의회
김대중 정부	「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」	· 지방이양추진위원회
노무현 정부	「지방분권특별법」	· 정부혁신·지방분권위원회 · 지방이양추진위원회
이명박 정부	「지방분권촉진에 관한 특별법」 「지방행정체제개편에 관한 특별법」	· 지방분권촉진위원회 · 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」	· 지방자치발전위원회
문재인 정부	「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」	· 자치발전위원회

## 2. 분권정책

- 역대정부의 지방분권 정책은 실질적으로 노무현 정부에서 처음으로 체계적인 설계가 이루어진 것으로 간주할 수 있음
  - 즉, 김영삼 정부에서는 실질적인 분권정책이 수립되지 못하였고, 김대중 정부에서는 중앙기능 지방이양 과제로 중앙기능의 지방이양, 지방의 자율적 행정역량 강화를 위한 교육자치제 및 자치경찰제 도입과 지자체의 고객지향적 서비스 강화를 위하여 중앙부처 소속의 특별지방행정기관의 기능이양을 추진하였으나, 역시 체계적인 분권정책을 수립한 것은 아님
- 체계적인 분권정책이 수립된 노무현 정부 이후 현재까지의 정부별 분권정책을 살펴보면, 다음과 같음
  - 노무현 정부는 국정운영의 4대 원리의 하나로 “분권과 자율”을 채택하고, 이에 기초하여 “지방의 활력을 통한 분권형 선진국가의 건설”을 지방분권의 비전으로 제시하고, 분권형 선진국가를 건설하기 위한 지방분권의 국정과제로 7개 분야의 47개 과제를 선정하였으며

- 이명박 정부는 100대 국정과제의 하나로 지방분권을 채택하였으며, “창의와 활력이 넘치는 지역사회”를 지방분권의 비전으로 제시하고, 4개 분야 20개 과제를 지방분권의 국정과제로 채택하였으며
- 박근혜 정부도 이전 정부의 지방분권 기초를 계승하여 “성숙한 지방자치 행복한 지역주민”을 지방분권의 비전으로 제시하고, 4개 분야 20개의 분권과제를 채택하였으며
- 문재인 정부는 100대 국정과제에 지방분권을 포함시키되, “우리 삶을 바꾸는 자치분권”을 지방분권의 비전으로 제시하고, 6개 분야 33개의 분권과제를 채택하였음

〈표 2-5〉 역대정부의 지방분권 정책

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, 공동체정신을 바탕으로 한 사회	- 주민 삶의 질 향상 - 지방자치 역량 확대 - 지역경쟁력 강화 - 공동체 민주시민의식 제고	- 주민편의 증진 - 행정효율 제고 - 지방경쟁력 강화	- 주민과 함께하는 정부 - 다양성이 꽃피는 지역 - 새로움이 넘치는 사회
전략	- 중앙-지방정부간 권한 재배분 - 획기적 재정분권의 추진 - 지방정부의 자치행정역량 강화 - 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 - 지방정부의 책임성 강화 - 시민사회 활성화	- 권한 및 기능 재배분 - 지방재정 확충 - 자치역량 강화 - 협력 및 공감대 확산	- 강력한 지방분권 기초확립과 실천 - 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 - 주민중심 생활자치-근린자치 실현 - 미래지향적 지방행정체제 구축	- 주민주권 구현 - 중앙권한의 획기적인 지방이양 - 재정분권의 강력한 추진 - 중앙-지방 및 자치단체간의 협력체제 강화 - 자치단체의 자율성과 책임성 확대 - 지방행정체제 개편과

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	- 협력적 정부간 관계 정립			지방선거제도 개선
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무구분체계 개선</li> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 대도시특례제도 개선</li> <li>- 제주특별자치도 추진</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 자치경찰제도 도입</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>- 지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입</li> <li>- 자치단체 관할구역 합리적 조정</li> <li>- 지방분권특별법 제정</li> <li>- 지방교부세 법정 단계적 상향조정</li> <li>- 지방교부세제도 개선</li> <li>- 국세와 지방세의 합리적 조정</li> <li>- 지방세의 신세원 확대</li> <li>- 재산세와 종합토지세 과표 현실화</li> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> <li>- 국고보조금 정비</li> <li>- 지방예산편성지침 폐지 및 보완</li> <li>- 지방채 발행승인제도 개선</li> <li>- 지방양여금제도 개선</li> <li>- 지방재정 평가기능 강화</li> <li>- 자치단체 복식부기 회계제도 도입</li> <li>- 자치단체 예산지출 합리성 확보</li> <li>- 재정운영 투명성·</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무구분체계 개선</li> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 자치경찰제도 도입</li> <li>- 국세와 지방세의 합리적 조정</li> <li>- 지방교부세제도 개선</li> <li>- 지방재정의 투명성·건전성 제고</li> <li>- 자치입법권 확대</li> <li>- 지방의회의 전문성·자율성 강화</li> <li>- 주민직접참여제도 보완</li> <li>- 지방선거제도 개선</li> <li>- 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가</li> <li>- 지방자치행정체제 정비</li> <li>- 정부 및 지방자치 단체간 협력체제 강화</li> <li>- 분쟁조정기능 강화</li> <li>- 특별지방자치단체제도 도입·활용</li> <li>- 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선</li> <li>- 자원봉사활동 장려·지원</li> <li>- 지방분권 홍보 및 공감대 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비</li> <li>- 중앙권한 및 사무의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> <li>- 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립</li> <li>- 지방재정 확충 및 건전성 강화</li> <li>- 지방선거제도 개선</li> <li>- 지방의회 활성화 및 책임성 제고</li> <li>- 지방자치단체 평가제도 개선</li> <li>- 지방자치단체간 행정협력체제 정립</li> <li>- 자치경찰제도 도입</li> <li>- 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력</li> <li>- 읍·면·동 주민자치회 도입</li> <li>- 지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도개선</li> <li>- 주민직접참여제도 강화</li> <li>- 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합</li> <li>- 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편</li> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> <li>- 지방자치단체 기관 구성 형태 다양화</li> <li>- 도의 지위 및 기능 재정립</li> <li>- 시·군·구 통합 및</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 참여권 보장</li> <li>- 숙의기반의 주민참여 방식도입</li> <li>- 주민자치회 대표성 제고 및 활성화</li> <li>- 조례 제·개정·의 주민직접방안제도 도입</li> <li>- 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화</li> <li>- 주민투표 청구대상 확대</li> <li>- 주민참여예산제도 확대</li> <li>- 중앙-자치단체간 사무 재배분</li> <li>- 중앙권한의 기능중심 포괄이양</li> <li>- 자치분권 법령 사전협의제 도입</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> <li>- 대도시 특례 확대</li> <li>- 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>- 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계 협력 활성화</li> <li>- 국세·지방세 구조개선</li> <li>- 지방세입 확충기반 강화</li> <li>- 고향사랑 기부제 도입</li> <li>- 국고보조사업 개편</li> <li>- 지방교부세 형평기능 강화</li> </ul>

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

### 3. 정책기조

- 역대정부의 분권정책은 비전의 차이에도 불구하고, 동일한 비전체계와 이념을 나타내고 있으나, 문재인 정부에서 지방자치 다양성의 이념이 추가되어 있음
  - 상기의 역대정부 분권정책에서 제시한 것과 같이 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 2-6〉 역대정부의 분권정책 이념비교

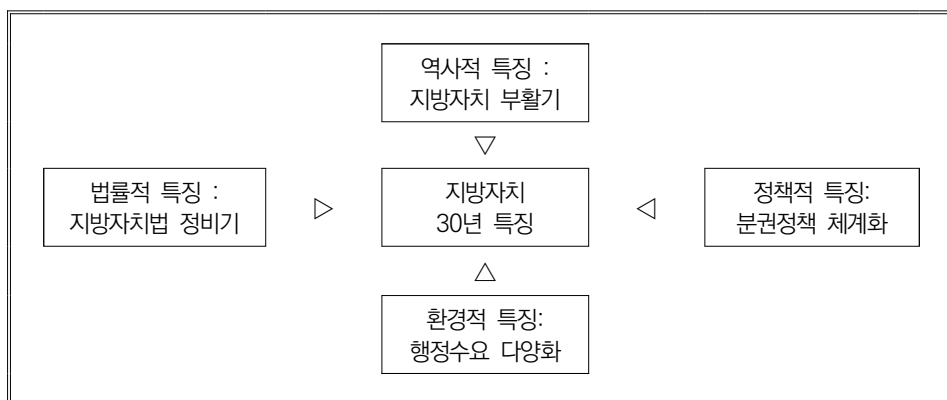
구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
설계 구조	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제
설계 이념	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성	자치단체 자율성 <u>지방자치 다양성</u> 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성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

## 제4절 지방자치 30년의 특징

- 지방자치의 30년은 다양한 변화들이 발생되었고, 전체적인 역사관점에서 보면, 대체적으로 발전적 기조를 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것임
  - 전술한 역대정부의 정책기조와 분권정책에서 나타나고 있듯이 지방자치의 발전을 위한 다양한 제도적 및 정책적 개선들이 수반되어 왔음
- 이러한 환경적 변화와 정책적 대응을 포괄하여 지방자치의 30년을 조망하면, 다음과 같은 특징을 제시할 수 있을 것임
  - 즉, 역사적 측면에서는 지방자치의 부활기이고, 법률적 측면에서는 「지방자치법」의 정비기이며, 정책적 측면에서는 분권정책의 체계화가 그리고 환경적 측면에서는 행정수요의 다양화가 특징으로 제시될 수 있을 것임
- 우선, 지방자치의 30년은 역사적 관점에서 지방자치의 부활기라는 특징을 보여주고 있음
  - 앞서도 기술한 바와 같이 1991년 이후 2020년까지의 지방자치는 도입기와 중단기를 거쳐서 다시 실시된 부활기의 역사적 시기에 해당되는 것임
- 지방자치 30년은 법률적 관점에서 「지방자치법」에 대한 체계와 내용을 정비하는 과정이 포함된 정비기라는 특징을 보여주고 있음
  - 상기한 바와 같이 「지방자치법」은 1949년 이래 2020년까지 59회의 전부개정 또는 부분개정이 이루어졌고, 특히 1991년 이후에 49회가 집중되었으며, 이러한 과정들을 거쳐 환경변화와 제도개선이 반영되면서 법률적 체계와 내용이 완비되는 정비기에 해당되는 것임
- 또한 지방자치 30년은 정책적 관점에서 분권정책을 확립하는 체계화의 특징을 보여주고 있음
  - 1991년 지방자치의 부활 이후 초기에는 독립적인 정책기반을 확보하지 못하였으나, 노무현 정부부터 별도의 분권정책을 수립하고 후속정부에서 승계함으로써 분권정책을 체계화하는 시기에 해당됨

- 한편, 지방자치 30년은 기존에 비하여 행정수요의 다양화가 전면적으로 확산하는 특징을 보여주고 있음
- 물론 행정수요의 다양화는 지방자치가 유일한 변수로 영향을 미치는 것은 아니지만, 지방자치라는 주민중심의 제도실시에 따라서 기존에 비하여 다양한 행정수요들이 제기되고, 나아가 지방자치단체에 투입되는 뚜렷한 특징을 나타내고 있음

〈그림 2-4〉 지방자치 30년의 특징







## 제3장

# 지방자치 30년의 평가

● 제1절 성과평가의 설계

● 제2절 자치요소 평가

● 제3절 운영성과 평가

● 제4절 운영성과 인식조사

● 제5절 평가결과 종합

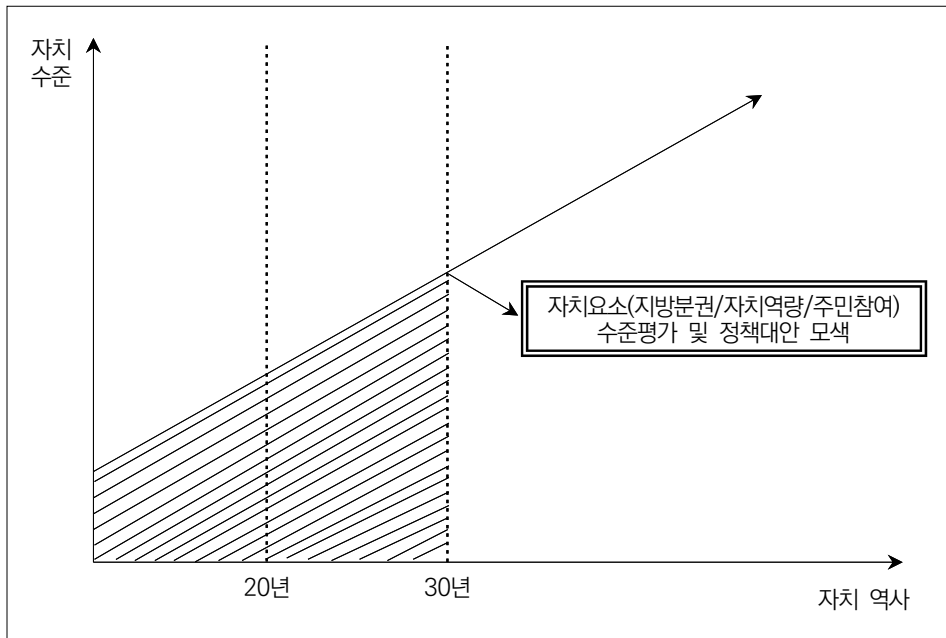


## 1. 평가의 목적

- 1991년 부활한 지방자치가 지난 해인 2020년으로 30년을 맞이하게 되었으나, 지방자치의 공과에 대해서는 다양한 평가가 존재하고 있음
  - 지방자치의 부활로 지방화 시대가 본격적으로 개막되고, 지방의 다양성이 발현되는 실질적인 주민주도의 풀뿌리 민주주의가 성장되어 왔다는 긍정적 평가가 있는 것에 반하여
  - 지방자치의 기본적 가치인 다양성과 경쟁성이 실질적으로 구현되기에는 충분한 권한과 재원이 부족하고, 나아가 적정수준의 자치역량과 주민참여도 수반되지 않아서 형식적 지방자치에 지나지 않다는 비판적 시각도 없지 않음
- 그럼에도 불구하고, 지방자치는 국가통치의 기본구조로 정착되어 왔을 뿐만 아니라 지속적인 국가발전을 위한 패러다임으로 기능하고 있음
  - 지방자치는 국가의 합리적 정책결정을 위한 민주적 의사결정 시스템으로 자리 잡고 있을 뿐만 아니라 다원화된 사회에서 지속가능한 국가발전을 견인하기 위한 효율적인 전략으로 평가되고 있음
- 따라서 지방자치의 발전과 실질적인 운영을 위해서는 그동안 한계로 지적된 문제를 규명하고, 이의 개선을 위한 정책적 대안을 강구하는 것이 우선적인 과제라 하겠음
  - 이에 지난 30년간의 지방자치의 역사를 자치요소와 성과 등을 대상으로 평가하고, 그 결과에 기초하여 현재의 수준과 각각의 개선정책의 방향을 모색해보고자 하는 것임

- 지방자치의 실질적 작동을 담보하는 다양한 자치요소를 대상으로 지난 30년간의 제도와 운영을 평가하여 그 적정성을 판단하는 것임
  - 다만, 지방자치 30년에 대한 자치요소의 평가는 기존의 지방자치 10년 및 20년 평가를 승계하되, 이후의 환경변화를 고려하여 자치요소의 범위를 조정함

〈그림 3-1〉 지방자치 성과평가의 목적



## 2. 평가의 대상

- 지방자치는 직접적인 관여주체인 국가와 지방자치단체 및 지역주민을 기준으로 3가지의 자치요소를 도출할 수 있음
  - 즉, 국가와 지방자치단체간의 관계에서는 지방분권이, 지방자치단체와 지역주민간의 관계에서는 주민참여가 그리고 지방자치단체 자체적으로

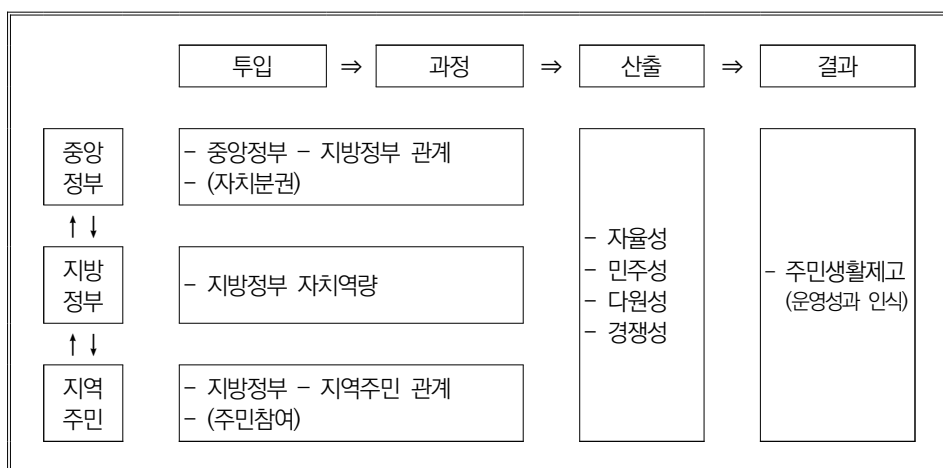
지방분권과 주민참여를 기반으로 한 효율적인 행정운동을 위한 자치역량이 요구되고 있음

- 이를 토대로 지역주민의 복리증진과 지역경쟁력을 강화하고, 나아가 국가발전에 기여하는 지방자치의 역할을 수행하는 것임

○ 따라서 지방자치 30년의 자치요소 및 운영성과 평가는 지방분권과 자치역량 및 주민참여의 개념적 요소들을 평가대상으로 도출하되, 기본적으로 지방자치 20년 평가의 평가대상으로 승계하는 것을 원칙으로 함

- 다만, 지방자치 20년 평가와 달리 운영성과에 대한 가치적 평가를 추가하여 전반적인 성과를 측정하고자 함

〈그림 3-2〉 지방자치 30년의 평가대상



대분류		중분류	소분류
투입/과정	지방분권	행정분권	기능배분
			지도감독
			자치조직권
		재정분권	의존재원
			자주재원
			재정운영
	자치입법	자치법규	
	자치역량	행정구조	행정구역/계층
		내부역량	기관구성
			단체장
			지방의회
			인사역량
			조직역량
			정보화
			행정문화
		기관협력역량	중앙-지방 관계
			지방-지방 관계
	지역개발역량	지역산업 지역발전인프라	
	주민참여	지역사회참여	주민참여
			시민사회
지역공동체			
지방정치참여		주민참정	
	지방선거		
산출	지방자치 지향가치	자율성	
		민주성	
		다양성	
		경쟁성	
결과	인식조사		

### 3. 평가의 방법

- 지방자치 30년의 성과평가는 기본적으로 실질적인 지방자치의 달성을 위한 규범성 또는 적정성을 기준으로 평가하는 것이 원칙임
  - 즉, 자치요소가 지방자치의 실질적 운영을 위한 구성요소라는 측면에서 최적의 수준을 확보하고 있는가를 평가하고, 이를 토대로 지방자치의 실시를 통해서 달성하고자 하는 제반의 가치가 적정한 수준으로 실현되고 있는가를 평가하는 것이 타당함
- 상기와 같은 논의를 감안하여 여기에서는 지방자치 30년의 투입·과정과 산출 및 결과 등에 대해 각각의 평가지표와 평가방법을 적용하고자 함
  - 투입·과정에 대해서는 적합도와 변화도를 기준으로 평가를 하되 문헌분석과 통계분석 등을 활용하고, 산출에 대해서는 변화도를 기준으로 평가 하되 문헌분석과 통계분석을 활용하며, 결과에 대해서는 지방자치 30년에 대한 주민의 만족도를 기준으로 평가하되 대국민 설문조사를 활용하고자 함

〈표 3-1〉 지방자치 30년 성과평가 방법

평가영역	평가지표	평가방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 투입 / 과정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙/지방 관계</li> <li>- 지방 자치역량</li> <li>- 지방/주민 관계</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적합도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국사례 비교분석</li> </ul> </li> <li>■ 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부별 변화분석</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌분석</li> <li>통계분석</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산출               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율성 변화</li> <li>- 민주성 변화</li> <li>- 다양성 변화</li> <li>- 경쟁성 변화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치 전후 변화분석</li> <li>- 정부별 변화분석</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌분석</li> <li>통계분석</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 결과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영성과 인식</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 만족도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치 전후 비교분석</li> <li>- 지방자치 현재 만족분석</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설문조사</li> </ul>



## 제2절 자치요소 평가

### 1. 기능배분 평가

#### 1) 기능 배분의 개요

##### (1) 기능 배분의 의의

##### ① 기능 배분의 개념

- 공공사무를 일정한 원칙에 의거하여 국가 사무와 지방자치단체의 사무로 나누고, 그 처리에 관한 궁극적인 권한을 국가와 지방자치단체에 부여하는 것을 기능 배분이라 규정함
  - 기능 배분에서 가장 중요한 것은 국가 및 지방자치단체의 역할을 분명히 규정하고, 이에 기초하여 기능 배분을 적정하게 추진하는 것임

##### ② 기능 배분의 원칙

- 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 함(지방자치법 제11조 제1항)
  - 또한 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 함(지방자치법 제11조 제2항)
  - 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 함(지방자치법 제11조 제3항)

### ③ 기능 배분의 목적

- 국가 전체의 기능을 수행 주체인 국가와 지방자치단체의 역할을 기준으로 배분하는 목적은 크게 두 가지 측면에서 제시할 수 있음
  - 하나는 민주성의 제고로, 일반적으로 행정서비스의 공급자가 주민에 근접할수록 주민에 의한 통제가 용이하고, 행정에 주민의 의사가 반영되기 쉬우며, 나아가 지역주민의 적극적인 행정참여가 촉진됨으로써 지역주민의 민주정치 훈련에도 기여함
  - 다른 하나는 효율성의 제고로, 일부 기능은 각 지역의 특성을 고려하여 정책이 결정되고 집행되는 것이 전국적으로 획일성을 갖는 것보다 타당하며, 이 경우 지역의 특성을 정확히 파악하고 있는 지방자치단체가 행정서비스 공급의 결정 및 집행의 주체가 되는 것이 행정의 효율성을 제고하는 방법임
  - 기능적인 측면에서 지방자치단체가 수행하는 것이 국가보다 더 효율적인 사무가 이에 해당이 됨

### ④ 기능 배분의 추진 기구

- 국가와 지방자치단체 간 기능 배분의 추진 기구는 1991년 지방자치의 실시 이후 역대 정부에서 설치되어 왔음
  - 초기에는 기능 배분을 전담하는 기구로 설치되었으나, 노무현 정부 이후 부터는 기능 배분을 포함한 지방자치 전반의 발전을 관장하는 기구로 전환되었음
- 역대 정부에서 설치한 국가와 지방자치단체 간 기능 배분 추진 기구의 내역은 다음과 같음
  - 김영삼 정부에서는 1991년 「정부조직관리지침(국무총리훈령)」에 근거하여 “지방 이양합동심의회”를 총무처 산하에 설치하여 기능 배분만을 전담토록 하였음
  - 김대중 정부에서는 1999년 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법

- 를」을 제정하고 동년 8월에 “지방이양추진위원회”를 설치하여 기능 배분을 전담토록 하였음
- 노무현 정부에서는 기능 배분이 정부 간 지속 정책이라는 판단에 따라 “지방이양 추진위원회”를 존속시키되, 2004년 「지방분권특별법」을 제정하고 이에 근거하여 “정부혁신·지방분권위원회”를 추가적으로 설치하여 이원적 구조를 형성하였음
  - 이명박 정부에서는 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」을 제정하여 노무현 정부의 “지방이양추진위원회”와 “정부혁신·지방분권위원회”를 통합한 “지방분권촉진위원회”를 설치하였고, 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 “지방행정체제개편추진위원회”를 추가적으로 설치하였음
  - 박근혜 정부에서는 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하고, 이명박 정부의 “지방분권촉진위원회”와 “지방행정체제개편추진위원회”를 통합한 “지방자치발전위원회”를 설치하였음
  - 문재인 정부에서는 2018년 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하고 자치분권위원회를 설치·운영하고 있음

〈표 3-2〉 기능배분 관련 법령 및 추진 기구

역대정부	관련 법령	추진 기구
김영삼 정부	• 정부조직관리지침(국무총리훈령)	• 지방이양합동심의회
김대중 정부	• 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률	• 지방이양추진위원회
노무현 정부	• 지방분권특별법	• 정부혁신·지방분권위원회 • 지방이양추진위원회
이명박 정부	• 지방분권촉진에 관한 특별법 • 지방행정체제개편에 관한 특별법	• 지방분권촉진위원회 • 지방행정체제개편추진위원회
박근혜 정부	• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	• 지방자치발전위원회
문재인 정부	• 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법	• 자치분권위원회

## (2) 기능 배분의 현황

### ① 법령상 사무 현황

- 한국지방행정연구원은 1994년, 2002년, 2009년, 2013년, 2019년 ‘법령상 사무 총조사’를 수행하였음
  - 법령상 사무수행주체를 기준으로 사무수행현황을 파악하여, 사무수행주체가 2개 이상 규정된 사무(공동사무)는 수행기관 별로 각각 계산하였음
  - 2019년 ‘법령상 사무총조사’ 연구 결과는 총 76,053개 사무 중 국가사무는 50,497개(66.40%), 자치사무는 25,556개(33.60%)임

### ② 지방이양 현황

- 역대 정부별 기능 배분 실적은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 문재인 정부 이전까지 지방이양이 확정된 사무는 3,101건이고, 지방이양이 완료된 사무는 2,489건으로 이양 확정 대비 이양 완료는 약 80%로 나타나고 있음
  - 문재인 정부에서는 2019년 45개, 2020년 40개 사무가 이양이 확정되었음

〈표 3-3〉 역대 정부의 지방이양 현황

구분	지방이양확정(건)	지방이양완료(건)
합계	3,186	2,489
2000	185	185
2001	176	176
2002	251	250
2003	478	466
2004	53	53
2005	203	191
2006	80	79
2007	88	86
2008	53	52

구분	지방이양확정(건)	지방이양완료(건)
2009	698	456
2010	481	262
2011	277	188
2012	78	45
2013	-	-
2014	-	-
2015	-	-
2016	-	-
2017	-	-
2018	-	-
2019	45	-
2020	40	-

자료: 자치분권위원회 내부 자료

- 국가 사무의 지방자치단체 이양 실적을 부처별로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 이양 확정 사무 건수는 국토교통부와 환경부, 해양수산부, 보건복지부 및 산업통상 자원부 등의 순으로 많고, 이양 확정 대비 이양 완료 건수인 이양 완료 비율은 부처별 편차가 큼
  - 이양 확정 사무의 전체를 이양 완료한 부처는 공정거래위, 국가정보원, 문화재청, 법무부, 외교부, 통계청, 통일부, 특허청 등임

〈표 3-4〉 부처별 지방이양 현황

부처명	이양확정(건)	이양완료(건)	이양완료 비율(%)
경찰청	14	2	14
고용노동부	86	28	32
공정거래위원회	16	16	100
교육부	141	95	67
국가정보원	1	1	100
국토교통부	552	387	70
금융위원회	12	-	0
기획재정부	31	28	90
농림축산식품부	195	184	94
농촌진흥청	2	1	50
문화재청	28	28	100
문화체육관광부	142	140	98
과학기술정보통신부	39	17	43
방송통신위원회	46	25	54
법무부	2	2	100
보건복지부	237	215	90
산림청	186	181	97
산업통상자원부	208	171	82
식품의약품안전처	97	67	69
여성가족부	83	81	97
외교부	9	9	100
중소벤처기업부	33	12	36
통계청	1	1	100
통일부	4	4	100
특허청	4	4	100
해양수산부	305	292	95
행정안전부	131	129	98
환경부	479	358	74
해양경찰청	4	-	0
소방청	13	11	84

자료: 자치분권위 내부 자료를 바탕으로 저자 작성

- 이러한 지방이양은 문재인 정부에서 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률안」(일명: 지방이양일괄법)이 국회를 통과하여 더욱 탄력을 받게 되었음
  - 「지방이양일괄법」은 국가 권한을 지방자치단체에게 넘겨주기 위해 개정되어야 하는 법률들을 하나의 법률에 모아 동시에 개정하는 법률임
  - 이번 법률 개정으로 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무가 지방에 이양될 예정임
  - 해양수산부의 지방관리항 항만시설의 개발, 운영 권한 등 「항만법」상 지방관리항 관련 41개 사무가 국가에서 시·도로 이양됨
  - 국토교통부의 지역 내 개발사업으로 인해 발생하는 초과 이익에 대한 개발부담금 부과 관련 20개 사무는 시·군·구로, 보건복지부의 외국인환자 유치 의료기관의 등록 등 9개 사무는 시·도로 이양됨

## 2) 기능 배분의 평가

### (1) 목표의 타당성

- 기능 배분의 목표는 원칙적으로 국가 전체의 사무를 수행 주체의 역할을 기준으로 중앙정부와 지방정부 간 또는 지방정부 상호 간 적정하게 배분하는 것임
  - 특히, 지방자치의 실시에 따라 기존의 중앙정부 중심의 기능 배분을 지방정부에 확대 이양하여 지방정부의 자율성을 제고하는 것임
- 1995년 이후 역대 정부의 기능 배분에 관한 목표는 국가 사무의 지방자치단체 이양을 확대하는 것에 두고 있으나, 정부별로 목표의 구체성에서는 차이를 보이고 있음
  - 김영삼 정부는 기능 배분에 관한 구체적 목표를 제시하고 있지 않으나, 이후 김대중 정부부터는 정부별로 기능 배분에 관한 명확한 목표를 제시하고 있음

- 김대중 정부 이후의 역대 정부별 기능 배분에 관한 목표를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
  - 김대중 정부는 지방의 자율적 행정역량의 강화를 위하여 교육자치와 자치경찰을 도입하고, 고객지향적 서비스의 강화를 위하여 특별지방행정기관의 정비 등을 제시하고 있음
  - 노무현 정부는 김대중 정부의 기능 배분에 더하여 대도시 특례제도의 강화, 제주특별자치도의 추진, 자치단체 관할구역의 합리적 조정 등의 기능 배분과 동시에 기능 배분의 합리적 추진을 위한 사무구분체계의 개선과 지방분권특별법의 제정, 지방분권화 지표개발 및 분권 수준 측정제도의 도입으로 기능 배분에 관한 기반을 구축하고자 하였음
  - 이명박 정부는 노무현 정부의 기능 배분을 승계하되, 노무현 정부에서 달성되지 못한 사무구분체계의 개선과 교육자치제도의 개선, 자치경찰제도의 도입 및 특별지방행정기관의 정비 등을 제시하고 있음
  - 박근혜 정부는 이전 정부의 미달성 과제와 더불어 특별시·광역시의 자치구·군의 지위 및 기능 개편과 도의 지위 및 기능 재정립을 추가적인 목표로 제시하고 있음
  - 문재인 정부는 이전 정부의 기능 배분을 승계하고 권력기관의 민주적 개혁과제, 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화, 지방재정 자립을 위한 강력한 재정 분권, 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화, 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성을 국정과제로 제시하고 있음

## (2) 과정의 효율성

- 기능 배분을 위한 추진과정은 추진 기구와 추진 절차 및 추진 방법으로 구분하여 효율성을 평가할 수 있음
  - 즉, 기능 배분을 위한 추진 기구와 추진 절차 및 추진 방법 등이 충분한 효율성을 확보하고 있는가를 측정하는 것임



- 기능 배분을 위한 추진 기구는 전술한 바와 같이 역대 정부별로 각기 다르게 나타나고 있음
  - 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 기능 배분만을 위한 전담 기구가 설치되었으나, 노무현 정부부터는 기능 배분과 더불어 지방자치의 발전을 포괄적으로 수립 및 추진하는 기구로 확대되었음
  - 하지만, 노무현 정부와 이명박 정부는 이원적 구조로 기능 중복성의 문제를 초래하였음
  - 그럼에도 불구하고, 기능배분을 관장하는 독립적인 기구가 설치되었다는 것은 일정 수준 전문성을 확보하는 동시에 추진 동력의 기반을 구축한 것으로 평가할 수 있음
  
- 기능 배분을 위한 추진 절차는 역대 정부별 추진 기구에 따라 다소 다르게 나타나고 있으나, 전반적인 프로세스는 유사함
  - 전반적으로 기능 배분의 추진 절차는 기본계획의 수립과 계획의 대통령 보고 및 중앙부처와 지방자치단체 통보, 대상 사무의 발굴 및 선정, 심의 확정 및 중앙부처와 지방자치단체 통보, 추진상황의 점검 및 이행 촉진의 권고 등의 과정을 거치고 있음
  - 다만, 대상 사무의 이양이 부진할 경우 이에 대한 추진상황의 점검 및 결과에 기초한 이행 촉진을 권고할 뿐 실질적인 이행력을 확보할 수 있는 제도적 장치가 부재한 것이 적정한 수준의 기능 배분을 담보하지 못하는 중요한 원인이 되고 있음

〈표 3-5〉 역대정부의 기능배분 절차

김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부 ~ 문재인 정부
사무배분지침 수립 ↓ 재배분 대상사무 선정 ↓ 합동심의회 상정사무 선정 ↓ 합동심의회 개최 ↓ 기획관리실장회의 개최 ↓ 법령개폐작업	기본계획 수립 ↓ 추진상황의 대통령보고 ↓ 중앙 및 자치단체장 통보 ↓ 대상사무의 중앙부처, 자치단체 및 위원회 발굴 ↓ 대상사무의 확정결과 중앙부처 및 자치단체 통보 ↓ 위원회의 추진상황 점검 ↓ 위원회의 이행촉진권고	추진계획의 수립 ↓ 추진상황의 대통령보고 ↓ 중앙 및 자치단체장 통보 ↓ 중앙부처 장의 실천계획 수립 및 위원회 보고 ↓ 위원회의 추진상황 점검 및 대통령보고 ↓ 위원회의 이행촉진권고

- 기능 배분의 추진 방법과 관련하여 역대 정부에서는 개별 단위사무를 대상으로 이양의 심의 및 확정과 추진을 실시함으로써 이양의 실효성 확보에 미흡하다는 문제가 제기되어 왔음
- 문재인 정부에서는 개별 단위사무 이양방법 이외에 「지방이양일괄법」을 도입하여 국가 권한을 지자체에게 이양하기 위해 개정되어야 하는 법률들을 하나의 법률에 모아 동시에 개정할 수 있도록 하였음

〈표 3-6〉 역대정부의 기능배분 방법

구분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
개별이양	개별 단위사무 이양방법 적용					
일괄이양			이양일괄법 도입 검토			이양일괄법 도입

- 한편, 지방자치 30년의 기능배분 과정의 효율성에 대한 정책집단의 인식은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 긍정(5~7점) 35.7%, 보통(4점) 30.1%, 부정(1~3점) 34.3%로 나타남
  - 집단별로는 지방공무원의 인식도 평균은 4.16점으로 지방공무원이 지방의원(인식도 평균 3.78점)이나 관련분야 학자(인식도 평균 3.56점)에 비하여 기능배분 과정의 효율성에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타나고 있음

〈표 3-7〉 기능배분 과정의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적                                  응답구간                                  긍정적 →							평균 (7점)	평균 (100점)
	1	2	3	4	5	6	7		
지방공무원 (n1 = 306)	2.6	6.5	18.6	33.3	25.5	10.5	2.9	4.16	52.61
관련학자 (n2 = 43)	0.0	23.3	25.6	25.6	23.3	2.3	0.0	3.56	42.64
지방의원 (n3 = 153)	3.9	15.0	24.2	24.8	20.9	9.8	1.3	3.78	46.41
합계 (N = 502)	2.8	10.6	20.9	30.1	23.9	9.6	2.2	3.99	49.87

### (3) 산출의 달성도

- 지방자치 30년 동안의 기능 배분은 역대 정부별로 제시한 목표의 일부는 달성되었으나, 핵심적 내용은 다양한 이유로 인하여 실현되지 못하였음
  - 노무현 정부에서는 대도시 특례제도의 강화와 제주특별자치도의 추진, 지방분권 특별법의 제정 등이 임기 내에 이루어졌고, 이명박 정부에서는 국도 하천과 해양 항만 및 식의약품을 대상으로 부분적인 특별지방행정기관의 기능 준비가 추진되었음
  - 기능 배분의 핵심적인 내용들인 교육자치의 개선, 자치경찰제 도입, 특별

지방행정기관의 전면적인 정비 등은 다음 정부로 계속 승계되는 현상을 초래하였음

- 문재인 정부에서는 자치분권 법령 사전협의제 도입, 지방일괄이양법 제정, 지방자치법 전부개정 완료, 부가가치세법 등 개정으로 재정분권 1단계 완료, 자치경찰제 도입 등이 추진되었음

○ 산출의 달성도 측면에서 기능 배분을 위한 자치사무 비율의 추이는 다음과 같이 나타나고 있음

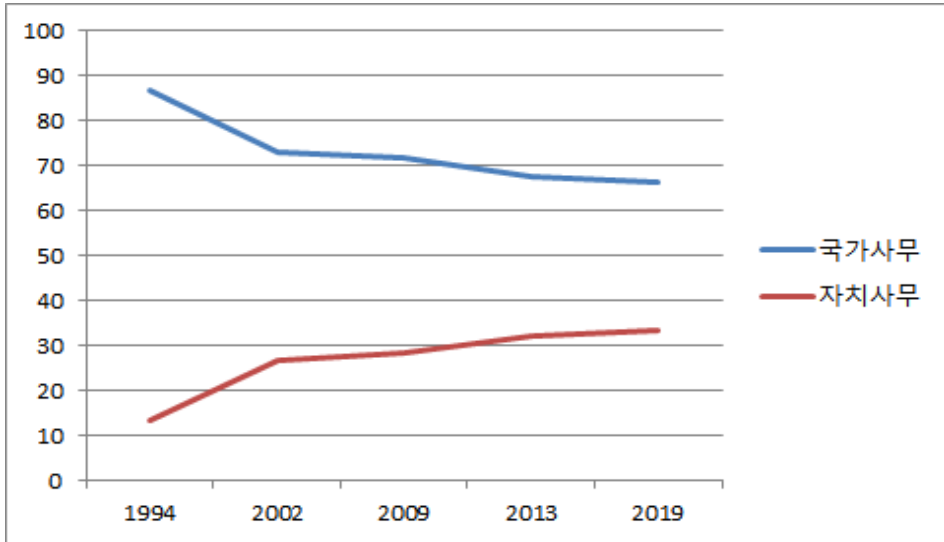
- 자치사무의 비중이 1994년 13.4%에서 2002년 26.9%, 2009년 28.4%, 2013년 32.3%, 2019년 33.6%로 변화되어 왔음<sup>2)</sup>
- 국가사무의 비중이 여전히 높으나, 전반적으로 1994년에 비해서는 자치사무의 비중이 증가하는 추이를 보이고 있음

〈표 3-8〉 국가사무와 자치사무의 비율

연도	총계	국가사무	자치사무
'94	15,774(100%)	13,664(86.62%)	2,110(13.38%)
'02	48,303(100%)	35,297(73.07%)	13,006(26.93%)
'09	47,119(100%)	33,741(71.61%)	13,378(28.39%)
'13	46,005(100%)	31,161(67.73%)	14,844(32.27%)
'19	76,053(100%)	50,497(66.40%)	25,556(33.60%)

2) 연도별 사무추출기준과 사무유형기준이 상이하기 때문에 연도별 결과를 직접 비교하는 것은 보수적인 관점에서 해석되어야 할 것임

〈그림 3-3〉 사무 배분의 추이



- 한편, 지방자치 30년의 기능 배분 산출의 달성도에 대한 정책대상 집단의 인식은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 긍정(5~7점) 37.7%, 보통(4점) 28.9%, 부정(1~3점) 33.5%로 나타남
  - 집단별로는 지방공무원의 인식도 평균은 4.18점으로 지방공무원이 지방의원(인식도 평균 3.67점)이나 관련분야 학자(인식도 평균 3.80점)에 비하여 기능배분 산출의 달성도에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타나고 있음

〈표 3-9〉 기능배분 산출의 달성도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균 (7점)	평균 (100점)
	1	2	3	4	5	6	7				
지방공무원 (n1 = 306)	2.3	8.2	17.6	29.1	29.7	10.1	2.9	4.18	53.00		
관련학자 (n2 = 43)	2.3	16.3	20.9	34.9	23.3	2.3	0.0	3.67	44.57		
지방의원 (n3 = 153)	2.6	16.3	23.5	26.8	18.3	11.1	1.3	3.80	46.73		
합계 (N = 502)	2.4	11.4	19.7	28.9	25.7	9.8	2.2	4.02	50.37		

#### (4) 결과의 만족도

- 지방자치 30년간의 기능 배분 결과에 대한 정책대상 집단의 만족도는 다음과 같이 나타나고 있음
- 긍정(5~7점) 31.1%, 보통(4점) 30.9%, 부정(1~3점) 38.1%로 나타남
  - 집단별로는 지방공무원의 인식도 평균은 4.05점으로 지방의원(3.33점)이나 관련분야 학자(3.70점)에 비하여 기능배분 결과의 만족도에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타나고 있음

〈표 3-10〉 기능배분 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균 (7점)	평균 (100점)
	1	2	3	4	5	6	7				
지방공무원 (n1 = 306)	3.6	7.8	21.2	31.4	22.9	9.8	3.3	4.05	50.76		
관련학자 (n2 = 43)	7.0	20.9	23.3	32.6	14.0	2.3	0.0	3.33	38.76		
지방의원 (n3 = 153)	4.6	15.0	25.5	29.4	13.1	11.1	1.3	3.70	44.99		
합계 (N = 502)	4.2	11.2	22.7	30.9	19.1	9.6	2.4	3.88	47.97		

(5) 평가 결과의 종합

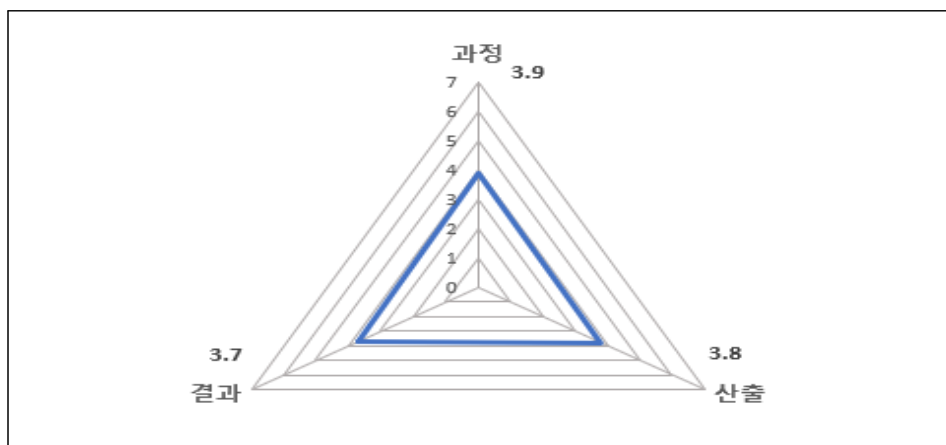
- 지방자치 30년간의 기능 배분에 관한 문헌분석을 통한 평가 결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 지난 30년 동안 중앙-지방 간 기능 배분의 전체적인 큰 흐름을 보면 성과를 확인할 수 있음
  - 김영삼 정부를 제외한 역대 정부가 강력한 의지에 기초하여 구체적인 기능 배분의 목표를 제시하였고, 추진과정에서는 전담 기구의 법적 지위를 강화하는 동시에 이행력을 확보하기 위한 제도적 장치 등을 마련함
  - 문재인 정부에서 일괄이양법 및 자치경찰제를 도입하였으며 자치사무의 비중도 점진적으로 증가하고 있음

〈표 3-11〉 기능배분의 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 부분적 한계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진기구 : 독립기구 설치 및 법적 지위 강화</li> <li>- 추진절차 : 이행확보 장치 부재</li> <li>- 추진방법 : 일괄 사무이양 방법 도입</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심과제의 미달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육자치 개선 및 특별지방행정기관 정비 등의 미실현</li> <li>- 자치사무의 점진적 증가</li> </ul> </li> </ul>

- 한편, 지방자치 30년간의 기능 배분에 관한 설문조사의 평가 결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 기능배분에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 산출의 달성도(4.02점), 과정의 효율성(3.99점), 결과의 만족도(3.88점) 순을 보이고 있음
  - 전반적으로 보통 수준을 상회하는 평가 결과를 나타나고 있으나, 결과의 만족도 수준은 과정의 효율성이나 산출의 달성도와 비교하여 상대적으로 양호한 수준은 아닌 것으로 판단됨

〈그림 3-4〉 기능배분의 설문조사 결과종합



### 3) 기능배분의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 역대 정부에서 지방자치의 실질적 구현을 위한 주요 전략의 하나로 기능 배분에 대한 지속적인 추진을 도모하여 왔음
  - 김대중 정부부터 지방분권 정책의 핵심의제로 기능 배분을 제시하고, 중앙권한의 지방이양뿐만 아니라 교육자치의 개선과 자치경찰의 도입 및 특별지방행정기관의 정비 등에 관한 종합적인 계획을 수립하였음
  - 문재인 정부에서는 노무현 정부부터 추진해 오던 지방일괄이양법 제정으로 400개의 국가사무를 지방으로 일괄 이양하였으며 지방자치법 전부 개정으로 주민자치 원리 강화, 주민참여권 신설, 지방자치단체의 주민에 대한 정보공개 의무 규정 신설 등 자치분권 확대의 기틀을 마련하였음
- 기능 배분을 위한 전담 기구를 설치하고 추진성과를 제고하기 위하여 전담 기구의 법적 지위를 강화한 것도 주요한 성과임
  - 즉, 기능배분 전담기구로 지방이양합동심의회와 지방이양추진위원회, 지방분권 촉진위원회 및 지방자치발전위원회 등을 설치하였을 뿐만 아니라



- 김대중정부 부터는 전담 기구의 법적 지위를 대통령 소속으로 강화하였음
- 기능배분에 관한 합리적 정책수립을 위하여 국가사무 전체를 대상으로 법령 사무분석을 실시하여 사무 배분에 대한 연도별 실태를 분석하는 동시에 장 단기의 추진계획 수립의 기초자료로 활용하고 있음
    - 1994년 총무처에서 기능 배분 실태를 조사한 이후 2010년부터는 한국지방행정연구원에서 매년 법령 사무의 분석을 통해 연도별 기능 배분 실태를 파악하여 오고 있음
    - 지방자치 30년간 자치사무의 비율이 개선되어 온 것도 주요한 성과라고 할 수 있음

〈표 3-12〉 기능배분의 추진성과

구분	내용
전담기구 설치를 통한 지속적인 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무총리 또는 대통령 소속의 전담기구의 설치로 기능 배분의 탄력대응 체제 확립</li> <li>• 지방자치의 실질적 구현을 위한 전략으로 기능배분에 대한 지속적인 추진</li> </ul>
사무비율의 점진적 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능배분의 합리적 정책수립을 위한 연도별 국가사무 실태분석 추진</li> <li>• 1994년 이후 국가사무 대비 자치사무의 비율이 점진적으로 개선</li> </ul>

## (2) 추진한계

- 기능 배분을 개선하기 위한 핵심적 과제들에 대한 성과는 충분히 확보하지 못하였음
  - 개별 단위 사무들의 지속적 이양에도 불구하고, 교육자치 및 특별지방 행정기관 등 기능 배분의 핵심적 과제들은 개별 부처들의 반대로 인하여 제대로 추진되지 못하였음
- 자치분권 입법의 성과에도 불구하고 하위법령의 미비로 지방자치단체의 수용성을 제고하지 못하였음
  - 법령에서 자치사무로 규정하고 있음에도 중앙부처에 사전승인을 받도록

하거나, 협의·보고·동의 등 절차로 자치권을 침해하는 사례가 발생하고 있음

- 중앙권한의 지방이양을 통한 배분된 기능들의 지역주민 체감도는 낮은 것으로 평가되고 있음
  - 중앙부처 중심의 이양으로 지역 현안 연계와 자치단체별 수요 수렴에 미흡하였음
  - 코로나19에 따른 경기상황이나 지역현황을 반영하여 주민의 체감도를 높이는 이양 방안이 필요함
- 국가와 지방자치단체 간 기능 배분의 논의가 주로 국가와 광역자치단체 간 기능 배분에 국한된 측면이 있음
  - 국가와 광역 간 기능배분에 초점을 둬으로써 국가와 기초 또는 광역과 기초 간 기능 배분은 상대적으로 주목받지 못하고 있음

〈표 3-13〉 기능 배분의 추진한계

구분	내용
핵심과제 추진실적 미흡	• 교육자치 및 특별지방행정기관의 추진실적 미흡
지자체의 낮은 수용성	• 하위법령의 미비로 자치권 침해 사례 발생
지역주민의 낮은 체감도	• 지역현안 연계와 자치단체별 수요 수렴 미흡
기초 지자체로의 기능 배분에 대한 관심 저조	• 광역과 기초간의 기능중복 현상의 충분한 대응 부재

## 2. 지도감독 평가

### 1) 지도감독의 개요

#### (1) 지도감독의 의의

##### ① 지도감독의 개념

- 지방자치는 원칙적으로 기존에 수직적 관계에 있는 국가와 지방자치단체의 관계를 수평적인 관계로 전환하는 것을 상정하고 있음
  - 종래의 지방자치단체는 국가로부터 대리자의 지위를 부여받아 국가의 감독 아래 국가정책을 단순 집행하였음
  - 본격적인 지방자치제도가 실시됨에 따라 지방자치단체는 이전에 비해 상당한 자율성을 갖고 국가와 상호 독립적인 수평적 관계로 전환되었음
- 이와 같이 수평적 관계 하에서 국가와 지방자치단체는 공동으로 국민 전체의 이익을 추구하며, 국가행정의 통합성을 도모하기 위한 일련의 제도를 국가의 지도감독으로 여김
  - 즉, 국가의 지도감독이란 국민 전체의 이익을 증진하고 국정운영의 통합성을 확보하기 위해서 지방자치단체를 대상으로 하여 국가가 행하는 일련의 활동을 의미함

##### ② 지도감독의 목적

- 지도감독의 첫 번째 목적은 지방자치단체 행정운영의 건전성과 국정의 통합성을 확보하기 위한 것으로, 사전에 지방자치단체의 위법행위 등으로 인하여 그 기능이 마비되는 것을 예방하고, 주요 국가정책의 수용성이 저하됨에 따라 국정 통합성이 저해되는 것을 방지함에 있음
- 두 번째 목적은 지방자치단체가 가진 인적·물적 역량과 기술적 한계를 보완 또는 지원하기 위한 것으로, 국가에 비하여 상대적으로 열악한 지방자치단체의 행정·재정 역량을 확보방법으로 지원하여 지방행정의 건전한 발전에 이바지하는 데 있음

## (2) 지도감독 관련제도의 분석

- 지방자치단체에 대한 국가의 지도감독은 주체를 기준으로하여 세 가지 유형으로 구분하고 있음
  - 구체적으로 국회, 감사원, 중앙부처 등이 지방자치단체를 대상으로 감사 및 평가의 방법을 활용하여 지도감독을 실시하고 있음
- 주체를 기준으로 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독을 세분화할 경우, 아래와 같이 구분할 수 있음
  - 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조에 기초하여 국회는 광역자치단체를 대상으로 매년 국정감사를 실시하고, 감사원은 감사원법」 제22조 및 제24조에 따라 회계감사 및 직무감찰을 시행하고 있음
  - 또한 중앙부처의 경우, 「지방자치법」 제166조-제172조에 근거하여 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원, 국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독, 중앙행정 기관과 지방자치단체간 협의조정, 위법·부당한 명령·처분의 시정, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사, 지방의회 의결의 재의와 제소 등을 실시할 수 있음
  - 이에 더하여 중앙부처는 「정부업무평가기본법」 제21조에 근거하여 국가 위임사무에 대한 합동평가를, 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정」에 근거하여 정부합동감사와 시도종합감사, 특정감사 및 복무감사를 실시하고 있고, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제9조에 근거하여 수입 및 수탁기관의 수입 및 수탁사무 처리 상황을 수시 감사 할 수 있음

〈표 3-14〉 국가의 지도감독제도의 유형

구분	지방자치법	개별법
국회		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정감사</li> <li>• 국정조사</li> </ul>
감사원		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회계감사</li> <li>• 직무감찰</li> </ul>
중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 사무에 대한 지도와 지원</li> <li>• 국가사무나 시도사무 처리의 지도·감독</li> <li>• 중앙행정기관과 지방자치단체간 협의조정</li> <li>• 위법·부당한 명령·처분의 시정</li> <li>• 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령</li> <li>• 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사</li> <li>• 지방자치단체에 대한 감사 절차</li> <li>• 지방의회 의결의 재의와 제소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부합동감사</li> <li>• 특정감사</li> <li>• 복무감사</li> <li>• 합동평가</li> </ul>
시/도		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도종합감사</li> </ul>

- 상술한 다수의 지도감독 제도들은 이전 정부에서부터 이어져 온 것이고, 본격적인 지방자치가 실시됨에 따라 추가 산입된 제도가 두 가지 있음
  - 국가의 지도감독에 대한 구조는 「지방자치법」의 개정(1998년 전부개정, 1994년 개정)을 통해 마련되었고, 2006년 「정부업무평가 기본법」의 제정을 통해 합동평가에 대한 법적인 근거가 마련되었음
  - 2011년 지방자치법 개정을 통해 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 협의 조정을 위한 행정협의조정위원회의 위원장은 국무총리가 위촉하게 함으로써 지도감독을 위한 정부의 권한을 강화하였음(2011, 2013, 2014, 2017년 개정)
  - 2010년 지방자치법 개정은 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사를 실시하기 전에 행정안전부 장관 또는 시도지사가 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하게 함
  - 2010년 공공감사에 관한 법률 제정을 통해 지방자치단체 자체감사의 법률적 근거를 마련하여 지방 감사체계 개선을 위한 제도적 기반을 구축함

〈표 3-15〉 지도감독제도의 도입연혁

역대정부	제도	관련법령
김영삼 정부	• 국정감사	• 국정감사 및 조사에 관한 법률
	• 회계감사 • 직무감찰	• 감사원법
	• 합동감사 • 특정감사 • 복무감사	• 지방자치단체에 대한 행정감사규정
	• 지방자치법 지도감독	• 지방자치법
김대중 정부	-	-
노무현 정부	• 합동평가	• 정부업무평가 기본법
이명박 정부	-	• 공공감사에 관한 법률
박근혜 정부	-	-
문재인 정부	-	-

## 2) 지도감독의 평가

### (1) 지도감독의 목표

- 지방자치단체에 대한 국가의 지도감독은 상술한 제도적 의의에서 제시한 것과 같이 국민 전체의 이익증진과 지방자치 제도의 건전한 발전을 지원하는데 그 의의가 있음
  - 지도감독의 궁극적인 목표는 지방자치단체의 자율성에 상응하는 적절한 수준의 책임성 유지에 있음
  - 이에 따라, 지방자치제의 발전을 저해시키는 과도한 지도감독은 지양하는 것이 바람직함
- 1995년 이후 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독은 역대 정부별로 방향성과 구체적 목표에 커다란 편차 없이 지속되어 왔음
  - 지방자치단체는 국가 지도감독의 대상, 내용, 방법 등에 대하여 계속적인

개선 요구를 하였지만, 역대 정부들의 기본적인 정책목표는 기존 제도의 유지에 초점을 두어 왔음

## (2) 과정의 효율성

- 지도감독의 추진과정은 주체와 내용, 방법과 시기 등을 기준으로 구분한 후, 이의 효율성을 평가할 수 있음
  - 효율성 측면에서 지도감독을 위한 추진주체, 추진내용, 추진방법, 추진시기 등이 충분한 수준에 도달하였는가를 측정하고 평가하는 것임
- 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독을 상술한 기준들을 중심으로 살펴보면 아래와 같음
  - 국회를 비롯한 감사원, 중앙부처 등 국가단위의 다양한 기관들이 지도감독의 주체로 참여하고 있음
  - 지도감독의 내용은 기관위임사무와 자치사무 등 지방자치단체의 관장사무 전반을 대상으로 하며, 사무의 진척도와 위법성 등을 통제하고 있음
  - 지도감독의 방법은 감사 및 감찰, 평가, 재의요구 및 제소 등 다양한 강도의 방법들이 활용되고 있음
  - 지도감독의 시기는 정례적으로 실시하는 국정감사와 합동평가가 있고, 비정례적으로 실시하는 감사사원 감사, 재의요구 등이 있음
- 2010년 제43차 「지방자치법」의 개정을 통해서 헌법재판소의 결정(헌재 2006헌라6, 2009.5.28. 결정)을 수용함으로써, 지도감독 과정에서 제기되는 일부 비효율성을 제거하기 위한 대안을 마련함
  - 지방자치단체의 자치사무를 대상으로 사전적·포괄적으로 감사를 실시하는 것이 감사개시 요건을 충족하지 못하여 지방자치권을 침해하는 것으로서, 동법의 개정을 통해 위법행위 확인을 위한 감사실시 요건이 강화되었음
  - 더불어, 감사중복 금지와 같이 수감부담의 경감을 위한 방안도 함께 고안되었음

**【 참고 】 「지방자치법」 제171조의 2(지방자치단체에 대한 감사절차 등)**

① 주무부장관, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대하여는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 감사대상에서 제외하고 종전의 감사결과를 활용하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2017. 7. 26.>

② 주무부장관과 행정자치부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감사를 실시하고자 하는 때에는 지방자치단체의 수감부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 같은 기간 동안 함께 감사를 실시할 수 있다.<개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2017. 7. 26.>

1. 제167조에 따른 주무부장관의 위임사무 감사
2. 제171조에 따른 행정자치부장관의 자치사무 감사

③ 제167조, 제171조 및 제2항에 따른 감사에 대한 절차·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010.6.8.]

**【 참고 】 「지방자치법」 제171조의 2(지방자치단체에 대한 감사절차 등)**

① 주무부장관, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 이미 감사원 감사 등이 실시된 사안에 대하여는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 감사대상에서 제외하고 종전의 감사결과를 활용하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2017. 7. 26.>

② 주무부장관과 행정자치부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감사를 실시하고자 하는 때에는 지방자치단체의 수감부담을 줄이고 감사의 효율성을 높이기 위하여 같은 기간 동안 함께 감사를 실시할 수 있다.<개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2017. 7. 26.>

1. 제167조에 따른 주무부장관의 위임사무 감사
2. 제171조에 따른 행정자치부장관의 자치사무 감사

③ 제167조, 제171조 및 제2항에 따른 감사에 대한 절차·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010.6.8.]

○ 한편, 30년 간의 민선자치 지도감독 과정에 대한 정책집단의 인식은 아래와 같이 나타남

- 지방공무원, 관련학자, 지방의원의 합계 결과는 평균 4.08로 나타나 보통(4점) 수준으로 인식되고 있음



- 합계의 응답비중은 보통(4점)이 32.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 긍정적(5점에서 7점)인 응답이 37.3%로 부정적 응답(1점에서 3점)의 30.7% 보다 높게 나타나고 있음
- 지방공무원들이 지도감독 추진의 효율성에 대한 인식(4.12)이 가장 높았으며, 지방의원(4.09), 관련학자(3.77)의 순으로 나타났음
- 관련학자들은 가장 긍정적인 응답이 없었으며, 보통 이하로 인식하고 있는 것을 알 수 있음

〈표 3-16〉 지도감독 추진의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	3.6	6.2	19.9	32.7	22.9	11.8	2.9	100.0
관련학자	4.7	14.0	23.3	27.9	18.6	11.6	0.0	100.0
지방의원	2.6	9.8	17.0	32.0	26.1	9.8	2.6	100.0
합계	3.4	8.0	19.3	32.1	23.5	11.2	2.6	100.0

### (3) 산출의 달성도 평가

- 개별법에 근거하여 추진된 국가의 지방자치단체에 대한 지도감독 실적은 아래와 같이 나타나고 있음
  - 기관위임사무에 대한 국회의 국정감사는 2011년까지 16개 광역자치단체를 대상으로 실시되었고, 2012년 세종특별자치시가 추가되어 총 17개의 광역자치단체를 대상으로 실시되었음
  - 감사원은 광역 및 기초자치단체를 대상으로, 필요에 따라 일반감사와 성과감사를 적정규모로 실시하였음
  - 합동감사의 경우 2007년부터 매년 5개 자치단체를 대상으로 실시되었으나, 2013년부터 4개 자치단체로 축소되어 실시되었음
  - 기관위임사무에 대한 합동평가는 국회 국정감사와 마찬가지로 2011년

까지 16개 광역자치단체를 대상으로, 2012년부터는 17개 광역자치단체로 확대되어 실시되었음

〈표 3-17〉 개별법에 기초한 국가의 지도감독 실적

구분	국정감사	감사원감사	합동감사	합동평가
1995	16	-	-	-
1996	16	-	-	-
1997	16	36(18/18)	-	-
1998	16	141(20/121)	-	-
1999	16	92(53/39)	-	16
2000	16	163(68/95)	-	16
2001	16	283(83/200)	-	16
2002	16	206(47/159)	-	16
2003	16	220(33/187)	-	16
2004	16	23(17/6)	-	16
2005	16	8(5/3)	-	16
2006	16	0(0/0)	-	16
2007	16	117(19/98)	5	16
2008	16	21(9/12)	5	16
2009	16	16(16/0)	5	16
2010	16	18(10/8)	5	16
2011	16	14(14/0)	5	16
2012	17	22(8/14)	5	17
2013	17	12(6/6)	4	17
2014	17	13(11/2)	4	17
2015	17	8(8/0)	4	17
2016	17	8(8/0)	4	17
2017	17	72(47/25)	4	17
2018	17	18(17/1)	4	17
2019	17	41(21/20)	4	17
2020	17	43(5/38)	3	17

주: 감사원 감사는 일반감사와 성과감사를 통합한 수치임

2019년까지의 일반감사는 기관운영감사를 의미하며, 2020년부터 기관운영감사는 기관정기감사로 변경됨

2020년도 합동감사 지자체 수는 21.8.19 기준

자료: 감사원 연도별 감사연보

- 한편, 「지방자치법」상 지방의회의 의결에 대한 재의현황을 살펴보면, 아래와 같음
  - 1995년부터 2020년까지 총 1,116건의 재의가 있었고, 상급기관의 지시에 의한 재의요구는 주무부장관에 의한 것이 117건, 시·도지사에게 의한 것이 435건이 있었음

〈표 3-18〉 지방의회 의결에 대한 재의요구 실적

연도별	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령위반	공익위반
				시·도지사	장관			
합계	계	1116	564	435	117	179	859	75
	시·도	226	109	0	117	27	179	20
	시·군·구	890	455	435	0	152	680	55
2020	계	21	17	4		9	11	1
	시·도	5	5			3	2	
	시·군·구	16	12	4		6	9	1
2019	계	34	25	3	6	14	17	3
	시·도	14	8		6	3	8	3
	시·군·구	20	17	3		11	9	
2018	계	22	16	5	1	5	15	2
	시·도	6	5		1	1	5	
	시·군·구	16	11	5		4	10	2
2017	계	20	13	6	1	6	12	2
	시·도	5	4		1	1	4	
	시·군·구	15	9	6		5	8	2
2016	계	21	14	2	5	5	16	
	시·도	6	1		5		6	
	시·군·구	15	13	2		5	10	
2015	계	23	19	3	1	8	14	1
	시·도	6	5		1	3	2	1
	시·군·구	17	14	3		5	12	
2014	계	27	21	3	3	7	11	6
	시·도	17	14		3	4	9	4
	시·군·구	10	7	3		3	2	2
2013	계	42	29	12	1	9	28	5
	시·도	7	6		1		5	2
	시·군·구	35	23	12		9	23	3

연도별	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령위반	공익위반
				시·도지사	장관			
2012	계	27	16	9	2	5	22	
	시·도	6	4		2		6	
	시·군·구	21	12	9		5	16	
2011	계	50	36	9	5	4	46	
	시·도	10	5		5		10	
	시·군·구	40	31	9		4	36	
2010	계	36	19	15	2	5	31	
	시·도	6	4		2		6	
	시·군·구	30	15	15		5	25	
2009	계	53	43	9	1	7	46	
	시·도	8	7		1	1	7	
	시·군·구	45	36	9		6	39	
2008	계	48	30	16	2	11	35	2
	시·도	5	3		2	2	3	
	시·군·구	43	27	16		9	32	2
2007	계	43	24	16	3	11	30	2
	시·도	10	7		3	1	9	
	시·군·구	33	17	16		10	21	2
2006	계	35	16	16	3	8	22	5
	시·도	7	4		3	1	5	1
	시·군·구	28	12	16		7	17	4
2005	계	81	12	59	10	4	74	3
	시·도	11	1		10		10	1
	시·군·구	70	11	59		4	64	2
2004	계	60	16	30	14	9	49	2
	시·도	14			14		14	
	시·군·구	46	16	30		9	35	2
2003	계	40	17	18	5	5	32	3
	시·도	8	3		5		7	1
	시·군·구	32	14	18		5	25	2
2002	계	22	9	11	2	3	16	3
	시·도	3	1		2		2	1
	시·군·구	19	8	11		3	14	2
2001	계	44	17	24	3	10	30	4
	시·도	4	1		3		4	
	시·군·구	40	16	24		10	26	4
2000	계	46	19	24	3	6	38	2
	시·도	4	1		3	1	3	
	시·군·구	42	18	24		5	35	2

연도별	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령위반	공익위반
				시·도지사	장관			
1999	계	44	24	16	4	5	32	7
	시·도	5	1		4		5	
	시·군·구	39	23	16		5	27	7
1998	계	75	31	41	3	3	68	4
	시·도	5	2		3		5	
	시·군·구	70	29	41		3	63	4
1997	계	61	22	33	6	3	56	2
	시·도	10	4		6	1	9	
	시·군·구	51	18	33		2	47	2
1996	계	93	34	31	28	12	70	11
	시·도	33	5		28	5	23	5
	시·군·구	60	29	31		7	47	6
1995	계	48	18	27	3	5	38	5
	시·도	11	1	7	3		10	1
	시·군·구	37	17	20		5	28	4

자료: 행정안전부, 지방자치단체의 재의제소 조례 모음집(VIII). (2019) 자료에 2018년, 2019년, 2020년 지방자치단체 조례·규칙 현황(행정안전부)을 추가하여 작성함

- 한편, 민선자치 30년의 지도감독 산출에 정책집단의 인식은 다음과 같이 나타나고 있음
  - 전반적으로 보통 이상이 다수를 차지하고 있으며 지도감독의 산출에 대해 긍정적으로 평가하고 있음. 지방공무원과 지방의원의 경우 관련분야 학자에 비하여 상대적으로 긍정적인 평가가 높게 나타나고 있음

〈표 3-19〉 지도감독 성과의 진전도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.2	5.9	16.0	35.6	25.5	9.5	3.3	100.0
관련학자	4.7	11.6	23.3	30.2	25.6	4.7	0.0	100.0
지방의원	2.0	10.5	19.0	29.4	25.5	11.1	2.6	100.0
합계	3.6	7.8	17.5	33.3	25.5	9.6	2.8	100.0

## (4) 결과의 만족도 평가

- 민선자치 30년의 지도감독 성과에 대한 만족도는 다음과 같이 나타나고 있음
  - 지도감독의 성과에 대하여 보통에 대한 응답 비중이 가장 높았으나, 부정적인 평가가 긍정적 평가보다 상대적으로 높게 나타나고 있음
  - 지방공무원은 긍정적인 인식을 하고 있으나 지방의원 및 관련분야 학자들은 상대적으로 부정적인 평가를 하고 있음

〈표 3-20〉 지도감독 성과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.9	9.5	17.0	33.3	20.9	9.8	4.6	100.0
관련학자	4.7	18.6	20.9	27.9	18.6	9.3	0.0	100.0
지방의원	2.6	12.4	23.5	30.1	19.6	9.8	2.0	100.0
합계	4.2	11.2	19.3	31.9	20.3	9.8	3.4	100.0

## (5) 평가결과의 종합

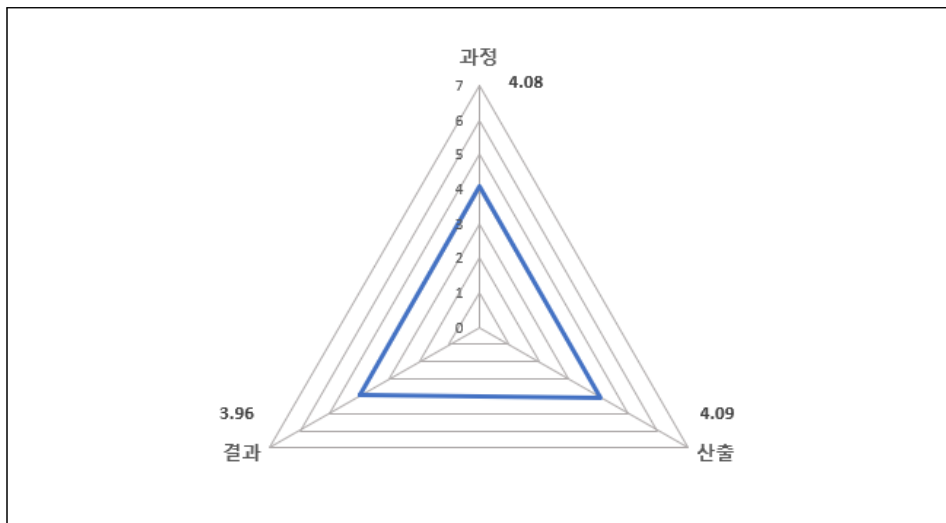
- 민선자치 30년간의 지도감독에 관한 문헌분석을 통한 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 지도감독의 추진목표는 명시적으로 수립되지 않았고, 추진과정은 다차원의 중복성이 발생하고 있으며, 추진산출은 지자체의 자율성 대비 과도한 책임성을 요구하고 있는 것으로 나타남

〈표 3-21〉 지도감독의 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진과정의 효율성 미흡                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주체 : 국회, 감사원, 중앙부처 등 다수</li> <li>- 내용 : 정책의 진척도 및 위법성 등 다차원</li> <li>- 방법 : 감사, 평가, 재의요구 등 다양화</li> <li>- 시기 : 제도별 정례적 및 비정례적 실시</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진산출의 달성도 미흡                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체의 자율성 대비 과도한 책임성 요구</li> </ul> </li> </ul>

- 한편, 국가의 지도감독에 관한 설문조사 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
- 지도감독에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 산출(4.09), 과정(4.08), 결과(3.96)의 순으로 보이고 있어, 전반적으로 평균을 약간 상회하는 평가결과를 보이고 있으나, 매우 양호한 수준은 아닌 것으로 판단됨

〈그림 3-5〉 지도감독의 설문조사 결과종합



### 3) 지도감독의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 국가단위 기관들이 시행하는 각종 지도감독에 대한 명확한 법적 근거를 마련함으로써 지방자치단체의 수용성을 높이기 위해 노력하고 있음
  - 특히, 합동평가는 1999년에 시범적으로 실시된 이후에 지방자치단체들의 반발을 잠재우기 위해 2006년 「정부업무평가 기본법」을 입제하였음
  - 2010년 공공감사에 관한 법률 제정으로 지방자치단체의 자체감사에 대한 법률적 근거 마련 및 감사체계 개선을 위한 제도적 기반을 마련하였음
- 종래와는 달리 국가의 지도감독 방향은 위법성에 대한 관리에서 정책성 관리로 전환하려는 노력을 기울이고 있음
  - 특히, 감사원 감사와 합동평가에서 지방자치단체의 정책을 대상으로 하여 평가를 하고 있으며, 평가 결과를 제시함으로써 실질적 지도감독의 효과를 제고시키기 위한 요건들이 형성되고 있음
- 또한, 중복 감사에 따른 수감기관의 유관 업무 과중을 해소함과 동시에 자치사무 감사에 대한 절차적 합리성을 확보하는 정책 대안을 수립하고 있음
  - 2010년 「지방자치법」의 개정에서 감사요건을 강화하고 중복감사를 금지하는 등 감사절차의 합리화를 도모하는 조치들이 단행됨
  - 2011년, 2013년 2014년, 2017년 부분 개정을 통해 자체사무를 비롯한 감사체계 개선과 협의조정 기반을 구축함



〈표 3-22〉 지도감독의 추진성과

구분	내용
법적 근거의 명확화	• 국가의 지도감독에 대한 명확한 법적 근거의 마련으로 비공식적 통제 지양
지도감독 방향 전환노력	• 지도감독의 방향을 위법성에서 정책성으로 전환하는 감사원 감사 등의 노력
자치사무 감사절차 합리화	• 자치사무에 대한 사전·포괄적 감사 지양 및 중복감사 금지를 통한 감사절차의 합리화 도모
협약 조정 기반마련	• 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무 처리의 의견이 다를 경우 이를 조정하기 위하여 국무총리 소속의 행정협약 조정위원회를 설치 • 위원장은 국무총리가 위촉
의결 재의 및 재소 요구	• 지방의회 의결에 대한 주무부장관 및 시도지사의 재의 요구 명시

- 지방분권의 확대와 자치역량의 강화 등 행정환경의 변화에 따라 감사기능의 중요성이 높아지고 있음
  - 국가 위임사무의 비중이 여전히 높고, 취약한 지방재정 및 지역간 불균형의 심화의 문제를 극복하기 위하여, 지방재정 운영 및 효과적인 지자체간 갈등 해소를 위해 통제수단의 중요성 역시 강조되고 있음
  - 지방자치단체의 투명성과 책임성을 강화하기 위한 방안으로서 감사 기능 및 지도감독 기능에 대한 공감대가 높아지고 있음

(2) 추진한계

- 지도감독의 방향성을 전환하기 위한 다양한 조치들이 시행되었음에도 여전히 통제중심의 감독 기조가 유지되고 있음
  - 여타 지도감독 제도에 비해 국회의 국정감사와 정부의 합동감사는 위법성 판단에 상대적으로 높은 비중을 둬으로써 통제중심의 기조가 지속되고 있음
- 「지방자치법」의 개정을 통해 중복적 지도감독을 개선하자 하였으나, 여전히 다수기관의 지도감독에 따른 중복현상이 지속되고 있음

〈표 3-23〉 지도감독의 추진한계

구분	내용
지도감독 방향	• 위법성 관리의 통제 중심 지도감독
지도감독 주체	• 다수의 지도감독으로 중복현상 초래

- 지도 감독의 제도 개선을 통해 체계적인 제도화가 이루어지고 있으나, 여전히 과다 감사로 인한 지방자치단체의 감사부담이 증가하고 있다는 문제가 제기됨
- 지방자치단체의 자체 감사기구가 지닌 역량 부족 및 독립성 약화, 전문성 미흡 등에 따라 감사의 실효성이 확보되지 못하고 있음
  - 지방자치단체에 대한 감사가 부정 및 부패, 비효율, 책임성 부족 등의 문제를 통제하지 못한다는 비판이 제기됨
  - 세무행정 등 세분화된 분야에 대한 전문성 부족으로 실질적 감사가 이루어지기 어려움
  - 분청에 대한 독립성 부족으로 분청 감사는 소극적이고 온정적인 행태를 보이는 반면, 산하단체에 대해서는 적극적인 행태를 보임
- 지방의회에 대한 제한된 감사 역량으로 효과적인 감사가 이루어지지 못하는 문제도 발생함
  - 지방의원의 경험 부족, 감시기법 미숙으로 효율적 감사 수행이 어려워지면서 감사의 형식화가 우려됨
- 감사의 독립성과 전문성을 강화하고, 중앙과 지방 혹은 중앙 감사기구 간 업무 조정에 대한 논의가 필요함
  - 감사 직원에 대한 신분적 독립이 필요함(감사 직렬신설 및 감사 직원 간의 인사교류, 교육 활성화)

### 3. 자치조직권 평가

#### 1) 자치조직권의 개요

##### (1) 자치조직권의 의의

###### ① 자치조직권의 개념

- 지방자치단체의 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구·정원 등 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능을 말함
  - 기구란 지방자치단체가 행정사무를 수행하기 위해 설치한 내부 조직을 의미하며, 정원이란 지방자치단체가 자신의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미함
  - 자치조직권의 범위는 행정기구의 편성 및 개편과 관련한 사항, 자율적인 정원 책정 및 관리와 관련한 사항을 포함하고 있음

###### ② 자치조직권의 목적

- 자치조직권의 목적은 지방자치단체가 지역적인 특수성을 반영하여 조직 및 인력을 운영할 수 있도록 지방자치단체에게 자율성을 부여하면서, 한편으로는 조직 및 인력운영에 대한 책임성을 확보하는 것임

##### (2) 자치조직권 관련 제도 분석

###### ① 자치조직권 관련 제도

- 자치조직권 관련 제도는 행정기구 개편 및 편성을 다루는 기구설치권과 정원책정 및 관리를 다루는 정원관리권을 모두 포함함
  - 기구설치권은 지방자치단체가 지방자치단체의 행정수요를 고려하여 자율적으로 기구를 설치·운영할 수 있는 권한임
  - 정원관리권은 지방자치단체가 지방자치단체의 행정수요를 고려하여 지방자치단체가 자율적으로 정원을 책정하고 관리할 수 있는 권한

- 지자체의 자치조직권은 「지방자치단체의 행정기구 및 정원에 관한 규정」에서 제시하는 지방자치단체 행정기구 설치기준과 정원관리 규정에 따라 달라짐  
- 해당 법규는 「지방자치법」 제59조·제90조와 제112조에 따라 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함

#### 「지방자치단체의 행정기구 및 정원에 관한 규정」 제3조 및 제4조

제3조(기구와 정원의 관리목표) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 행정기구(이하 “기구”라 한다)와 지방공무원의 정원(이하 “정원”이라 한다)을 관리할 때 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다.
2. 지방행정기관의 조직은 서로 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성하여야 한다.
3. 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정하여야 한다.

제4조(기준인건비제 운영) ① 지방자치단체는 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하되, 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.

- ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

- 시·도 본청에 두는 실·국·본부는 지방자치단체의 인구 기준에 의거하여 설치한도를 명시하고 있으며, 시·군·구의 기구와 관련하여서도 본청에 두는 실·국, 과(국을 둘 수 없는 곳)는 지방자치단체의 인구 기준에 의거하여 설치한도를 제한하고 있음

- 점차 탄력적인 조직운영의 필요성과 자치권의 강화에 따라 인구 기준에 의

거한 설치한도 등의 기준을 합리화하고 지방자치단체의 자율성을 제고해나가는 추세를 보임

○ 지방자치단체의 정원관리제도는 개별승인제 → 총정원제(1995년) → 표준정원제 (1997년) → 총액인건비제(2007년) → 기준인건비제(2014년) → 기준인건비제 개선(2018년)의 형태로 변화되어 왔음

- 총정원제는 인구·면적·행정동 수 등을 기준으로 지방자치단체별로 총정원을 산정하고 총정원의 범위안에서 정원을 책정하고 운영하여 지방자치단체별 정원의 형평성을 유지하고 정원규모의 적정화를 도모하기 위한 제도임
- 표준정원제는 인구·재정·구역규모·산하기관수 등 지방행정 여건이 비슷한 기초 자치 단체들이 평균적으로 갖는 적정 공무원 수를 의미하며, 자치단체에 적정규모의 공무원 수를 제시함으로써 조직의 효율성을 도모하고자 하는 제도임
- 총액인건비제는 지방자치단체의 정원 및 조직운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 정하는 것이며, 인건비성 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리, 그 결과에 대해 스스로 책임지는 제도임
- 기준인건비제는 행정자치부가 제시하는 기준인건비 내에서 지방자치단체들의 정원관리를 자율화하는 제도를 말하며, 현안수요 대처를 위해 추가적 자율운영 범위를 1-3% 범위 내에서 허용하고 있으며, 자치단체에서는 기준인건비와 자율범위 내에서 행정자치부의 별도 승인 없이 자율적으로 정원운영가능
- 2018년 2월 「자치단체 기구정원규정」 개정을 통해 종전에는 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 운영할 수 있는 인건비의 범위인 기준인건비 자율범위를 행정안전부장관이 정하여 통보하고 그 준수여부를 지방자치단체의 보통교부세 산정 기준에 반영하였으나, 앞으로는 보통교부세에 반영되는 기준인건비 자율범위 항목을 폐지함

〈표 3-24〉 정원관리 제도 변천 개요

기간	제도명칭	주요 내용
문민정부 이전	개별승인제 / 기준정원제 ('88)	<ul style="list-style-type: none"> <li>내무부 장관의 개별적 승인 (개별승인에 의한 기준정원 책정)</li> </ul>
문민정부	총정원제 ('95년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구·면적·행정구역 등을 고려하여 지자체별 총 정원 산정</li> <li>총 정원의 범위 안에서 정원 책정·관리</li> </ul>
문민정부	표준정원제 ('97)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 총정원 산정 변수 다양화 (결산액 등)</li> <li>자율성 부여를 위해 표준정원에 추가되는 보정정원을 적용하고 보정정원과 표준정원의 차이는 교부세 미교부</li> <li>※ 시도4급이상, 시군구 5급이상, 한시정원 책정 등 권한 보유</li> </ul>
국민의 정부	개별승인제 ('98) / 표준정원제 ('03)	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMF로 인한 지방 구조조정 추진을 위해 개별승인제 부활</li> <li>지방 구조조정 마무리 이후 표준정원제 부활</li> <li>※ 자치조직원 제고를 위해 지자체 정원책정 권한 단계적 폐지 추진</li> </ul>
참여정부	총액인건비제도 ('07)	<ul style="list-style-type: none"> <li>총액인건비 범위에서 정원운영에 관한 사항을 자율적으로 관리</li> <li>※ 한시정원 책정 등 행정자치부 승인사항 전부 폐지 및 이양</li> </ul>
이명박 정부	총액인건비제도 ('08)	<ul style="list-style-type: none"> <li>'08년 금융위기 극복을 위한 지방 구조조정 실시로 사실상 총액인건비제 중단, 총인건비와 기준인력(총 정원제) 상한제를 도입</li> </ul>
박근혜 정부	기준인건비제도 ('14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>인건비 총액기준만을 제시하고, "자율운영범위"를 제시하여 정원관리의 자율성 및 탄력성 제고</li> <li>※ 지자체 재정여건 등에 따라 총 정원의 1~3% 자율범위 부여</li> </ul>
문재인 정부	기준인건비제도 개선 ('18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기준인건비 한도를 초과하는 인건비사용에 대한 보통교부세 감액을 개선, 이와 연계되는 기준인건비 자율범위 폐지</li> <li>※ 방만화 방지를 위해 지자체의 기구 및 정원 관리운영 현황에 대한 해당지방의회 제출 의무화<sup>3)</sup></li> </ul>

3) 법령정보시스템, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=202241&ancYd=20180220&ancNo=28661&efYd=20180220&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>

〈표 3-25〉 총액인건비제와 기준인건비제 비교

구분	총액인건비제	기준인건비제	기준인건비제 개선(18)
개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정자치부에서 총 정원의 수와 총액의 한도를 이중으로 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정자치부에서 기준이 되는 인건비만을 제시하고 지자체 별 정원관리를 자율화</li> <li>• 자율운영범위 1-3% 추가 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정자치부에서 기준이 되는 인건비만을 제시하고 지자체 별 정원관리를 자율화</li> <li>• 자율운영범위 삭제</li> </ul>
패널티 부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총액인건비 초과시 부여</li> <li>• 총정원 초과 시 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준인건비와 자율범위초과 시 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통 교부세 감액 패널티 폐지</li> </ul>
교부세 반영 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총액인건비는 교부세 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준인건비에 한해 교부세 반영</li> <li>• 자율범위의 인건비는 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준인건비에 한해 교부세 반영</li> <li>• 자율범위의 인건비는 미반영</li> </ul>

○ 특히, 정원 책정과 관련하여 행정자치부의 승인사항이 폐지되거나 권한이 이양됨에 따라 지방자치단체의 자율권이 확대되었으며, 지방으로 이양된 세부 사항은 〈표 3-26〉과 같음

〈표 3-26〉 정원 책정관련 이양·폐지 권한 (8개)

폐지대상	조치내용	비 고
시도 5급 정원책정 승인권	폐 지	'05. 02
동장 정원책정 승인권	폐 지	'05. 02
별정직 정원책정 승인권	폐 지	'05. 12
4급 이상(시군구 5급) 정원책정 승인권	폐 지	'06. 12
보정정원 초과 정원책정 승인권	폐 지	'06. 12
표준정원 책정기준	폐 지	'06. 12
5급 이하 결원보충 승인권	시도 위임	'08. 09
직급·직종별 정원책정기준	조례 이양	'08. 07
지자체 정원 자율범위 폐지	폐 지	'18. 02

- 이와 같은 제도 변화에 따른 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체 행정기구 수의 변화는 다음과 같음
- 1998년 지방행정 구조조정에 따라 지방자치단체 행정기구 수가 다소 줄어든 모습을 보였으나, 이후 다시 지속적으로 증가하는 추세임
  - 특히, 기준을 설정해 놓은 실국본부의 경우 규모가 유지되고 있으나, 지자체가 자율적으로 설치할 수 있는 과·담당관의 경우 지속적으로 증가하고 있음

〈표 3-27〉 광역 지방자치단체 행정기구 수 변화

연도	실/국/본부	과/담당관	1995년 대비 증감률 (실국본부/과담당관)
1995	179	734	-
2003 (98년 구조조정 후)	153	666	-14.5% / -10.5%
2005	170	769	-5.3% / 4.8%
2014	180	1,030	-0.6% / 40.3%
2015	204	1,104	14.0% / 50.4%
2016	204	1,128	14.0% / 53.7%
2017	213	1,181	19.0% / 60.9%
2018	216	1,225	20.7% / 66.9%
2019	245	1,317	36.9% / 79.4%
2020	254	1,386	41.9% / 88.8%

출처: 「지방행정조직편람」, 행정안전부

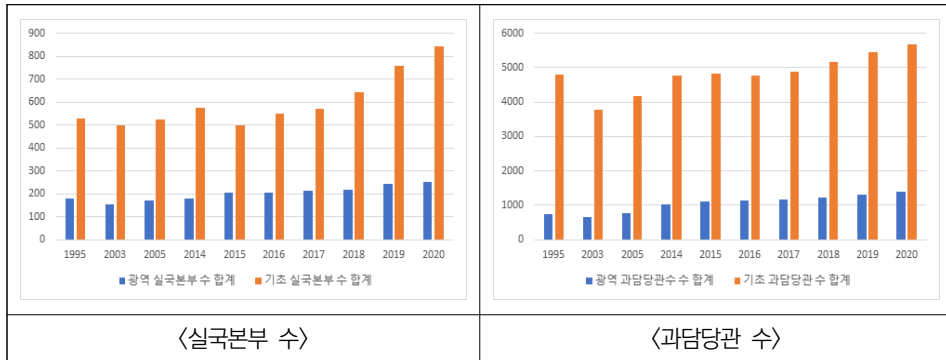


〈표 3-28〉 기초 지방자치단체 행정기구 수 변화

연도	실/국/본부	과/담당관	1995년 대비 증감률 (실국본부/과담당관)
1995	530	4,803	-
2003 (98년 구조조정 후)	499	3,777	-5.8% / -21.4%
2005	523	4,162	-1.3% / -13.3%
2014	576	4,774	8.3% / 5.6%
2015	500	4,841	-5.7% / 0.8%
2016	550	4,761	3.8% / -0.9%
2017	572	4,882	7.9% / 1.6%
2018	643	5,160	21.3% / 7.4%
2019	758	5,440	43.0% / 13.3%
2020	844	5,684	59.2% / 18.3%

출처: 「지방행정조직편람」, 행정안전부

〈그림 3-6〉 지방자치단체 행정기구 수 변화



- 1995년 이후 지방자치단체 공무원 규모의 변화는 〈표 3-29〉와 같음
  - 1998년, 2006년 각각 시행된 지방행정 구조조정으로 지방자치단체 공무원 정원이 다소 감축됨에 따라 2013년 기준으로 전체적인 규모는 민선 초기와 유사한 수준을 유지하고 있었으나, 이후 재난 안전 기능, 사회복지

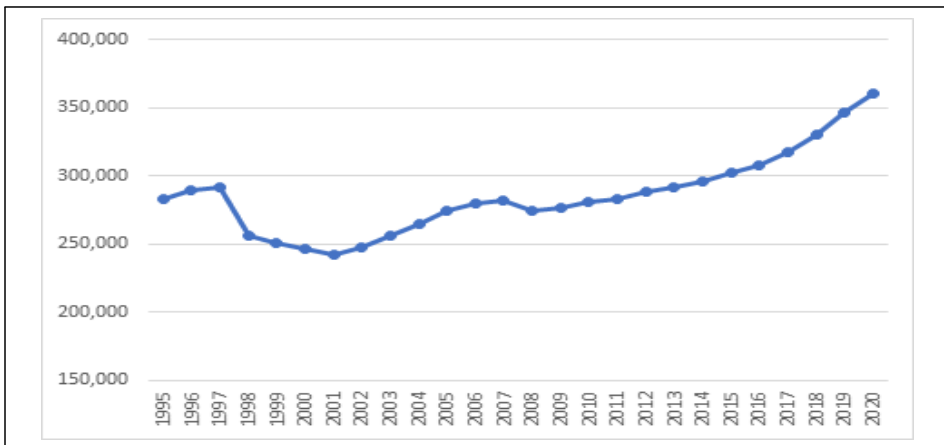
지 기능 등의 국가 기능 확대에 따라 지자체 공무원 수도 꾸준히 증가하는 추세임

〈표 3-29〉 지방자치단체 공무원 규모 변화

연도	정원	연도	정원
1995	283,358	2008	274,871
1996	289,531	2009	277,122
1997	291,673	2010	281,173
1998	256,139	2011	283,477
1999	250,822	2012	287,961
2000	246,762	2013	291,406
2001	242,797	2014	295,669
2002	248,141	2015	302,313
2003	256,581	2016	307,566
2004	264,533	2017	317,096
2005	274,400	2018	330,884
2006	279,826	2019	346,236
2007	282,476	2020	359,915

자료: 「각 자치단체별 정원조례 및 시행규칙」, 행정안전부(연말 기준)

〈그림 3-7〉 지방자치단체 공무원 수 변화



② 자치조직권 자율성 확대 실적

- 2015년 이후 자치조직권 제도는 실질적인 지방자치 실현을 위하여 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권의 자율성을 점차적으로 확대해나가는 추세이며, 주요 실적은 다음과 같음
  - 기구관리권에서는 기구운영의 탄력성을 제고하기 위해 제한기준을 다각화, 설치기준과 직급운영의 자율성을 확대하는 모습을 보임
  - 정원관리권 역시 기준인건비의 자율범위를 초과하는 경우 부과하던 교부세 감액 페널티를 폐지함으로써 지자체의 자율성을 확대하고 있음

〈표 3-30〉 기구설치 및 정원관리 관련 자율성 확대 실적

연도	항목	운영규정
2015	재난대응 관련기구 설치 자율성 제고	- 2015년 4월 재난안전대응과 관련한 본부 증설 및 직속 설치 허용 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도의 효율적인 재난안전대응을 위해서 시·도에 재난안전 업무 담당 실·국·본부를 증설함</li> <li>• 재난에 대한 시·도지사 책임 강화를 위해 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부에 대해서 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 시·도지사 직속으로 설치할 수 있도록 함</li> </ul>
2017	행정기구 수의 자율범위 설정	- 지자체의 인구범위에 따라 획일적으로 설정하던 행정기구 설치기준을 보다 탄력적으로 조정하기 위하여 자율범위를 설정함 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 50만명 이상 100만명 미만인 시의 실·국 중 1개의 직급을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 상향 조정</li> <li>• 지방의원 정수가 10명 이상이면서 실·국이 설치된 군은 의회사무국 설치를 허용</li> </ul>
	직급운영의 탄력성 제고	- 직급기준 운영의 탄력성 제고 등(별표 6 및 별표 7 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 10만명 이상 15만명 미만의 시·군·구가 본청의 실·국 1개 이상을 감축 운영하는 경우, 사업소장의 직급을 4급 일반직지방공무원으로 임명</li> <li>• 인구 10만명 이상의 시·군이 본청의 농업행정과 관련된 과와 농업기술센터를 통·폐합하는 경우 농업기술센터의 소장을 4급이나 지방농촌지도관으로 정할 수 있도록 함</li> <li>• 제주특별자치도의 자치경찰단 과장 중 1명의 직급을 자치경찰에서 자치총경 또는 자치경정으로 상향 조정</li> </ul>

연도	항목	운영규정
2018	기구설치 및 정원관리의 탄력성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년 2월 「자치단체 기구정원규정」 개정을 통한 시도 부단체장 확대, 기구설치 및 정원관리 자율화</li> <li>• 기구정원규정(대통령령) 개정 주요 내용은 1) 정원관리 자율화, 2) 과 설치 자율화, 3) 맞춤형 조직제도 개선임</li> <li>• 정원관리 자율화: 기준인건비를 초과하는 경우 부과하던 보통교부세 감액 페널티 폐지</li> <li>• 과 설치 자율화: 인구 10만 미만 시·군에 존치하던 과 설치 상한기준 폐지 및 국 설치 허용(1~3개)</li> <li>• 맞춤형 조직제도 개선: 인구 100만 이상 대도시의 직급기준 탄력성 확대, 인구 10~15만 도농복합시 기구설치 기준 합리화 등</li> </ul>
2019	시도 행정기구 체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의 실·국·본부 추가 설치 허용(제9조의2 신설, 제40조)</li> <li>• 현행 시·도에 설치할 수 있는 실·국·본부의 수의 100분의 20의 범위에서 시·도가 자율적으로 실·국·본부 추가설치 허용</li> <li>• 추가로 설치하는 실·국·본부의 존속기간은 2년의 범위에서 조례로 정하되, 성과 평가를 통하여 존속기간 연장, 상시기구로 전환 또는 기구의 폐지를 결정하고, 시·도지사는 관련 사항을 행정안전부장관에게 통보</li> <li>• 시·도지사는 추가로 설치하는 실·국·본부에 대한 성과 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등에 공개하고, 지방의회에 제출</li> </ul>
	기구설치 및 직급운영의 자율성 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 기구 설치 및 직급 운영의 자율성 확대(별표 1 및 별표 3)</li> <li>• 시·도별 실·국·본부의 수와 시·군·구별 실·국의 수를 각 지방자치단체가 조례로 자율적으로 정할 수 있도록 함</li> <li>• 광역시 자치구의 인구 규모에 따른 기구설치기준을 일부 확대하여, 인구 30만 이상 50만 미만인 자치구의 경우 시·군·구별 실·국의 수를 현행 최대 4개에서 5개로, 인구 50만 이상인 자치구의 경우 현행 최대 5개에서 6개로 상향조정</li> <li>• 인구 10만 미만인 시·군이 실·국을 감축하는 수만큼 과장·읍장 등을 4급 또는 5급으로 임명할 수 있도록 하는 범위를 현행 2명에서 3명으로 확대</li> </ul>

## 2) 자치조직권의 평가

### (1) 자치조직권의 목표

- 자치조직권의 목표는 지방자치단체가 자율성과 책임성 하에서 자신의 조직을 구성할 수 있도록 하는 것이며, 지방자치단체가 소관 행정사무를 효율적으로 수행하기 위해 지역 여건 및 업무의 성격에 맞게 적절한 기구를 편성하고 정원을 책정하도록 하는 것임

- 민선 지방자치 이후 지방자치단체의 자율성과 책임성의 조화라는 목표를 달성하기 위하여 지방자치단체에 단계적으로 자치조직권을 이양하여 자율성을 확대하여 왔으며, 다른 한편으로는 기구 및 정원운영의 기준 설정 및 지방조직 구조조정 등을 통하여 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위하여 노력하여 왔음

〈표 3-31〉 자치조직권의 목표

구분	내용	목표
자치조직권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원칙적으로 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 의해 관리</li> <li>• 지방자치단체 조직 운영의 자율성과 책임성 조화를 위해 단계적으로 권한 이양</li> </ul>	자율성과 책임성의 조화

## (2) 과정 효율성 평가

- 자치조직권의 과정 효율성은 지방자치단체의 기구 및 인력운영의 자율성 확대가 얼마나 효율적으로 이루어졌는가를 통해 살펴 볼 수 있는데, 자율성과 책임성이라는 목표를 달성하기 위하여 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권을 단계적으로 확대함으로써 효율성을 도모하여 왔음
  - 2018년도에는 모든 지자체에서 과단위 이하 자율적인 조직운영을 허용하고, 기준인건비제 하의 자율운영범위를 삭제하는 등 그 전까지의 개선에 비해서는 대폭적인 조직 권한 확대 차원의 제도 개선을 실시하였음
  - 이와 더불어 조직 운영의 책임성 확보를 위해 지자체의 기구 및 정원 관리·운영 현황에 대한 해당 지방의회 제출을 의무화하였음

〈표 3-32〉 자치조직권의 단계적 자율화 수준

연도	1995-2004	2005-2013	2014	2018
구분	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제	
기구설치권	중앙정부 기준 설정 / 단계적 자율 및 직속설치 허용			모든 지자체에서 과 단위 이하 자율적인 조직운영 허용
정원관리권	표준정원 내 책정	총액인건비 내 자율 책정	기준인건비의 1-3% 내 자율 책정	자율운영범위 삭제

- 한편, 민선자치 20년의 자치조직권 추진 과정의 효율성에 대한 일반적인 인식은 보통 이상이라는 인식이 우세함
- 구체적으로 전체 응답자 중 보통 이상이라는 응답이 67.7%이며<sup>4)</sup>, 구체적으로는 긍정적인 응답이 42.0%, 보통이라는 응답이 25.7%, 부정적인 응답이 32.3%로 나타남

〈표 3-33〉 자치조직권 추진 과정의 효율성에 대한 인식

구분	← 부정적                      응답구간                      긍정적 →							합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	7.8	18.0	27.1	26.5	14.4	4.2	100.0
관련학자	2.3	14.0	32.6	20.9	18.6	11.6	0.0	100.0
지방의원	3.3	12.4	20.9	24.2	21.6	14.4	3.3	100.0
합계	2.4	9.8	20.1	25.7	24.3	14.1	3.6	100.0

### (3) 성과 진전도 평가

- 민선자치 20년간 자치조직권은 기구설치권의 경우에는 점진적인 세부 권한 이양을 통해, 정원책정권의 경우에는 표준정원제→총액인건비제→기준인건비제로의 변화과정을 통해 각각 자율성을 강화하였음

4) 20년 평가에서는 보통 이상이라는 응답이 60.1%였으므로 긍정적으로 보는 의견이 더 우세해졌음

〈표 3-34〉 자치조직권의 성과 진전도

구분	내용
기구설치	• 지방자치단체 기구설치권한 세부 이양 확대
정원운영	• 지방자치단체 인적 운영에 있어서 자율성 확대

- 한편, 민선자치 20년의 자치조직권 성과 진전도에 대한 일반적인 인식은 보통 이상 긍정적 응답이 절반을 상회함
  - 구체적으로 전체 응답 가운데 보통 이상이라는 응답이 67.3%이며,<sup>5)</sup> 구체적으로는 긍정적인 응답이 42.4%, 보통이라는 응답이 24.9%, 부정적인 응답이 32.7%로 나타남

〈표 3-35〉 자치조직권의 성과 진전도에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	2.0	8.5	16.7	26.5	26.1	16.3	3.9	100.0		
관련학자	2.3	23.3	23.3	18.6	20.9	11.6	0.0	100.0		
지방의원	2.6	13.7	22.9	23.5	22.9	12.4	2.0	100.0		
합계	2.2	11.4	19.1	24.9	24.7	14.7	3.0	100.0		

(4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 20년간 자치조직권의 성과는 점진적인 권한 이양이 지방자치단체 구성원의 만족도에 어느 정도 영향을 미치는가의 관점에서 볼 수 있음
- 민선자치 20년의 자치조직권 추진 성과의 만족도에 대한 일반적인 인식은 보통 이상 긍정적 응답이 절반을 상회함

5) 20년 평가에서는 보통 이상이라는 응답이 58.9%였으므로 자치조직권의 성과 진전도에 대한 긍정적 평가 수준이 높아졌다고 볼 수 있음

- 구체적으로 전체 응답 가운데 보통 이상이라는 응답이 64.1%이며<sup>6)</sup>, 구체적으로는 긍정적인 응답이 39.6%, 보통이라는 응답이 24.5%, 부정적인 응답이 35.9%로 나타남

〈표 3-36〉 자치조직권 추진 성과의 만족도에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.6	9.8	18.0	24.8	23.9	16.3	4.6	100.0
관련학자	7.0	25.6	20.9	23.3	18.6	4.7	0.0	100.0
지방의원	2.6	16.3	22.9	24.2	20.9	11.1	2.0	100.0
합계	3.0	13.1	19.7	24.5	22.5	13.7	3.4	100.0

#### (5) 평가결과의 종합

- 민선자치 20년간의 자치조직권에 관한 정량적 평가결과를 종합하면, 자치조직권의 자율성은 어느 정도 확대되었다고 판단할 수 있음
- 다만, 자치조직권 확대에 따른 지방자치단체의 만족도는 어느 정도는 체감하고 있는 것으로 볼 수 있음

〈표 3-37〉 자치조직권의 평가결과 종합

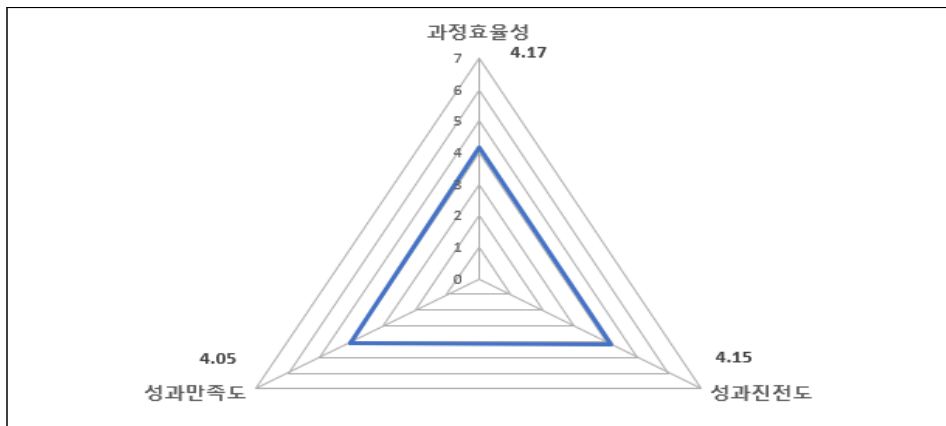
구분	평가내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기구설치권과 정원관리권의 점진적 확대</li> <li>• 조직운영의 자율성 확대와 책임성 강화</li> </ul>
과정효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치조직권 자율권 확대와 더불어 책임성 확보를 위한 장치 마련</li> <li>- 지자체의 기구 및 정원 관리·운영 현황에 대한 해당지방의회 제출 의무화</li> </ul>
성과진전도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 기구설치권에 대한 세부 권한 이양</li> <li>• 기준인건비제를 통한 정원운영권의 확대로 인력운영의 자율성 확대</li> </ul>
성과만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치조직권 이양으로 인한 실질적인 체감 효과가 나타나고 있음</li> </ul>

6) 20년 평가에서는 57.5%였으므로 긍정적 의견이 더 우세해졌음



- 한편, 자치조직권에 대한 정성적 평가결과를 종합하면 <그림 3>와 같음
  - 자치조직권에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 과정효율성(4.17 점), 성과진전도(4.15점), 성과만족도(4.05점)의 순서로 나타나고 있으나, 전반적으로 4점 이상으로 나타나 보통 이상의 긍정적 평가로 나타나고 있음<sup>7)</sup>
- 그간 지속적인 조직 자율권의 이양으로 인한 실질적인 체감 효과가 어느 정도는 나타나고 있는 것으로 볼 수 있음

<그림 3-8> 자치조직권의 정성평가 결과종합



### 3) 자치조직권의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년 간 자치조직권의 주요한 성과는 기구설치권과 정원관리권에 대한 자율성을 지속적으로 확대해 왔다는 것이며, 이는 <표 3-38>과 같이 요약할 수 있음

7) 20년 평가에서는 과정, 산출, 결과의 평균 점수가 각각 3.9, 3.8, 3.7이어서 부정적 의견이 조금 더 우세했었다면 30년 평가에서는 긍정적 의견이 조금 더 우세한 것으로 선회하였음

〈표 3-38〉 자치조직권의 주요 성과 요약

정원관리권			기구설치권	
95년	총정원제	• 중앙정부가 정해진 총정원 범위 안에서 책정 관리	95년	• 지역특성에 따른 지방조직개편 및 기구 재배치
97년	표준 정원제	• 총정원 산정 변수 다양화	98년	• 지방행정 구조조정
07년	총액 인건비제	• 총액인건비 범위 내에서 정원 운영 자율화	04년	• 여유기구제 도입
			05년	• 한시기구 설치 승인제도 폐지
			05년	• 팀제 도입을 위한 지자체 기구 정원규정 개정
			06년	• 제주특별자치도 행정직급 기준 설정
			07년	• 지자체 상위직 관리 기준 설정
14년	기준 인건비제	• 중앙정부가 총액 기준만 제시 • 자율운영 범위 (3%) 내 자율성 및 탄력성 제고	14년	• 행정기구 설치기준 인구 단위 세분화
			15년	• 재난안전대응 관련 본부 증설 및 직속설치 허용
18년	기준 인건비제 개선	• 기준인건비 초과집행분에 대한 패널티 폐지(자율범위 삭제) • 인력운용결과에 대한 지방의회 제출 의무 신설 등 사후관리 방안 마련	18년	• 인구10만 미만 사군에 과 설치 상한기준 삭제, 모든 지자체에서 과 단위 이하 자율적인 조직운영 허용 • 인구 100만 이상 대도시 특수성을 반영한 직급기준 탄력성 개선

## (2) 추진한계

- 자치조직권을 꾸준히 확대해 왔음에도 불구하고 지방자치단체의 구성원이 체감하는 만족도가 낮은 것은 다음과 같은 이유를 추정할 수 있음
- 현행 자치조직권 제도의 경우 인구 중심으로 지방자치단체를 분류하고 있기 때문에 다양한 행정환경과 수요를 적극적으로 반영하는데 미흡
  - 현재 기구설치 및 정원책정의 기준은 지방자치단체별 인구 규모가 중심이지만, 도·농간, 대도시·중소도시 간 차이 등 다양한 경제 환경이나 지역 특성 등을 고려한 자치조직권 제도를 통해 실질적인 지방자치단체의 자율성과 체감 만족도 등을 제고할 수 있어야 함

- 기준인건비제를 도입하고는 있으나 여전히 기준인건비를 중앙정부가 책정하는 등 실질적으로 제한하는 방식 중심으로 운영함

〈표 3-39〉 자치조직권의 한계

구분	내용
기구설치권의 자율성	• 인구중심 기준에 따른 상이한 행정환경 반영 미흡
정원관리권의 자율성	• 정원관리의 자율성·탄력성은 높아졌으나 제한적 요소 상존

#### 4. 의존재원 평가

##### 1) 의존재원의 개요

###### (1) 의존재원의 의의

- 의존재원이란 지방교부세, 국고보조금, 시·도비보조금, 조정교부금 등과 같이 국가(또는 광역자치단체)로부터 지방자치단체(또는 기초자치단체)로 이전되는 재원을 의미함
  - 우리나라 의존재원제도는 국가로부터 지방자치단체로 재원이 이전되는 중앙 정부의 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금)와 광역자치단체로부터 기초 자치단체로 재원이 이전되는 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도(시·도비 보조금, 조정교부금)로 구분하여 살펴볼 수 있음
- 재정분권 측면에서 지방자치단체의 재정지출수요를 충족할 수 있는 재정기반이 확충되어 있는가가 핵심적 이슈이며, 이는 자체재원 확충을 위한 노력과 의존 재원을 중심으로 한 지방재정조정제도의 합리적 개편이 주요 쟁점이 되고 있음
  - 자체재원의 확충은 대다수 자치단체의 열악한 재정여건을 고려할 때 국가와 지방자치단체 간의 세원조정, 자체재원 확충을 위한 자치단체의 자구적 노력, 재정지출의 체계적 관리 등을 통한 가용재원의 확보와 관련되어 있음

- 의존재원의 경우 지역 간 재정불균형 완화(지방교부세, 조정교부금)와 정부 간 공통된 정책목표 수행(국고보조금, 시·도비보조금)과 관련되어 운용되고 있음

○ 따라서 민선자치 실시 이후 지방재정력 확충과 관련한 의존재원제도의 내용과 변화를 분석하고 문제점을 발굴하여 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 함

〈표 3-40〉 중앙정부의 지방재정조정 구조와 제도

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거 법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금 관리에 관한 법률
자원 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내국세의 19.24%               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보통교부세: 정률분 교부세총액의 97%</li> <li>- 특별교부세: 정률분 교부세총액의 3%</li> </ul> </li> <li>• 부동산교부세 : 종합부동산세 전액</li> <li>• 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별소비세의 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주세의 100%</li> <li>• 교통세 14.2%</li> <li>• 농어촌특별세 23/150</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상</li> </ul>
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통·부동산교부세: 용도지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용</li> <li>• 특별교부세: 용도지정, 조건부여 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로정비사업</li> <li>- 수질오염방지사업</li> <li>- 농어촌지역개발사업</li> <li>- 청소년육성사업</li> <li>- 지역개발사업 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도와 조건이 지정되어 특정목적재원으로 운용</li> </ul>
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분</li> <li>• 특별교부세: 지역현안, 재난·안전관리, 시책수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별 교부</li> <li>• 부동산교부세: 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 규모의 기준 및 비중을 따라 산정·교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상사업별 객관적 통계와 사업계획에 의한 심사배정 기준에 의거 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관 부처별 중장기 사업계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함</li> </ul>
성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통·부동산교부세: 일반재원(자주재원 성격)</li> <li>• 특별교부세: 특정재원(특정사업)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정재원</li> <li>*지역개발사업분은 일반사업재원임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정목적재원(의존재원 성격)</li> </ul>
비고	-	2005년 폐지	-

〈표 3-41〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정 구조와 제도

구분	시도비보조금	자치구 조정교부금	시군 조정교부금 (구)재정보전금
근거 법령	지방재정법 제23조	지방재정법 제29조의2	지방재정법 제29조
재원 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도의 일반회계 또는 특별회계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액 (서울 21.0%, 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20.0%, 광주 23.0%, 대전 21.5%, 울산 18.1%)</li> <li>일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)으로 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액</li> <li>일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)으로 운영</li> </ul>
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>용도 지정: 특정한 지원 대상사업 재정수요 충당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반조정교부금은 용도지정 없이 자치단체의 일반재원으로 사용</li> <li>특별조정교부금은 교부시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반조정교부금은 용도지정 없이 자치단체의 일반재원으로 사용</li> <li>특별조정교부금은 교부시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용</li> </ul>
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도비보조금의 지원사업 별로 사업우선순위 등에 의거 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 징수실적, 당해 시군의 재정력 등에 따라 배분</li> </ul>
비고	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015년부터 재정보전금의 명칭이 조정교부금으로 변경됨</li> </ul>

## (2) 의존재원 관련제도의 분석

- 지방재정력 확충이란 측면에서 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금, 시·도비 보조금, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금) 및 지방채와 관련한 제도를 중심으로 살펴보고자 함

## ① 지방교부세제도

## 가. 개요

- 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도
  - 법적 근거 : 지방교부세법 및 동법 시행령
  - 지방교부세의 재원 : 해당년도의 내국세 총액 및 정산액의 19.24%에 해당하는 금액, 종합부동산세 및 정산액 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액 및 정산액의 20%에 해당하는 금액

## 나. 지방교부세제도의 연혁

- 1951년 『임시 지방분여세법』 제정(국세중 특정세목의 일정률 교부)
- 1962년 『지방교부세법』 제정
- 1973~82년 8:3 조치로 법정률 유보
- 1983년 내국세의 13.27%로 법정률 부활, 증액교부금제도 신설
- 2000년 내국세의 15.0%로 법정률 조정
- 2005년 내국세의 19.13%로 법정률 인상
  - 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지
  - 국고보조사업의 지방이양에 따른 분권교부세 신설
  - 부동산교부세 신설
- 2006년 내국세의 19.24%로 법정률 조정
  - 분권교부세를 상향조정(내국세의 0.83%→ 0.94%)
- 2014년 보통교부세와 특별교부세 간 재원조정
  - 보통교부세 : 96%→ 97%
  - 특별교부세 : 4%→ 3%
- 2015년 소방안전교부세 신설, 분권교부세 폐지

- 소방안전교부세의 재원: 담배에 부과하는 개별 소비세의 20%
- 2020년 소방안전교부세율 인상
  - 소방직 국가직화의 시행
  - 소방안전교부세율이 담배소비세의 20% → 45%로 상향

#### 다. 지방교부세의 종류

- 보통교부세
  - 지방자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위하여 일반재원으로 교부
  - 정률분 교부세(내국세 총액의 19.24%) 총액의 97%
- 특별교부세
  - 보통교부세 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도중에 발생한 각종 재난 및 안전관리, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 특별한 재정수요 발생시 교부
  - 정률분 교부세(내국세 총액의 19.24%) 총액의 3%
- 부동산교부세
  - 2005년 이후 부동산세제 개편에 따른 지방의 세수감소보전 및 균형발전 지원을 위해 교부
  - 종합부동산세 전액
- 소방안전교부세 : 2015년 신설
  - 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전
  - 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%

#### ② 국고보조금제도

##### 가. 개요

- 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또

는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도(교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금을 포괄함)

- 법적 근거 : 보조금 관리에 관한 법률 및 동법 시행령, 지방재정법 및 동법 시행령
- 교부금 : 국가의 사무를 자치단체에 위임한 경우 그 경비를 부담
- 국고부담금 : 지방자치단체가 행하는 사업중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담
- 협의의 국고보조금 : 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방 자치단체의 재정을 지원

○ 보조사업을 수행하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 신청하며(보조금 관리에 관한 법률), 행정안전부장관은 각 중앙부처로부터 제출받은 보조금예산안을 10월 15일까지 지방자치단체에 통보(지방재정법)

○ 지방비부담을 수반하는 경비에 대한 협의 규정

- 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 함(보조금 관리에 관한 법률 제7조)
- 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 지방재정 부담심의회위원회를 운영(지방재정법 제27조의2)

나. 국고보조금제도의 연혁

○ 1996년 법정 기준보조사업 확대

- 기준보조율의 법령규정 사항을 117개 사업에서 157개 사업으로 확대

○ 1997년 소액·유사사업의 통·폐합

- 사업 성격이 유사한 국고보조사업의 통합 : 농림부·환경부 등 6개 부처 137개 사업을 39개 사업으로 통합

○ 1998년 국고보조금제도 개선 및 자치단체 경비부담기준 규칙 개정

- 국고보조에 따른 지자체간 지방비부담 기준 조정 등을 통한 지자체 권한



- 확대를 위해 166개 사업 기준을 규정
  - 광역단체가 기초단체의 재정여건을 감안 차등 보조할 수 있는 권한 부여
- 2000년 국고보조금제도 개선
  - 138개 국고보조사업에 대해 자치단체간 기준부담률 제정(지자체 경비부담기준 규칙 개정)
  - 자치단체별 국고보조사업의 우선순위를 정하여 신청(전체 국고보조사업을 최우선 30%, 우선 40%, 일반 30%로 배분)
- 2001년 지방비부담의 적정성 판단을 위한 지표 설정
  - 지방비부담 증가율, 구성비비율 증가율, 지방비부담 충당률
- 2002년 국고보조업무 제도 개선
  - 국고보조금 신청시 사업별로 중기재정계획 반영 및 투융자심사 실시 여부 등 사전절차 이행점검 확인
  - 국고보조사업을 경비의 소모성 여부(자본보조, 경상보조), 개별법에 의한 지급의무 규정여부(법정, 비법정), 사업의 계속성 여부(신규, 계속) 등으로 구분, 우선순위를 부여하여 신청하도록 조치
- 2004년 국고보조금 정비 및 국가균형발전특별회계 보조금의 신설
  - 명백히 국가사무가 아닌 경우 자치단체가 우선 추진, 중앙정부의 역할은 자치 단체의 기능보완 측면에서 한정하되, 존치되는 보조금도 포괄보조 방식으로 전환
  - 총 533개 사업(12.7조원) 중 163개 사업(1.1조원)은 지방이양, 126개 사업(3.6조원)은 국가균형발전특별회계 이관, 233개 사업(7.9조원)은 보조사업 유지
  - 지방이양 : 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육관련 사업이 높은 비중을 차지 (교육분야 제외, 149개 사업, 9,580억원) → 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
  - 국가균형발전특별회계사업 : 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업이 대다수를 차지

- 보조사업 유지 : 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업이 높은 비중을 차지
- 2009년 국가균형발전특별법 개정(2009년 4월)
  - 광역경제권 중심의 신지역발전 정책에 대한 지원과 국가균형발전특별회계의 문제점을 개선하여 광역·지역발전특별회계로 개편(2010년부터 운영)
- 2014년 국가균형발전특별법 개정(2014.1월, 2015.1.1 시행)
  - 새로운 지역발전 정책에 맞추어 명칭 및 계정을 변경하고 포괄보조금 편성권을 시도에서 시군구까지 확대하는 등 지역의 자율성 강화
  - 명칭 변경 : 광역·지역발전특별회계 → 지역발전특별회계
  - 계정 변경 : 지역개발계정 → 생활기반계정, 광역발전계정 → 경제발전계정
  - 지역계정 : 200여개 세부사업 → 20개 포괄보조사업으로 통·폐합
  - 광역계정 : 시·도단위 사업에 주로 지원 → 시·도간 연계사업 중점 지원
- 2016년 보조금 관리에 관한 법률 일부 개정
  - 1월 보조사업의 효과적 관리를 위해 성과보고서, 집행실적 및 보조사업에 대한 평가결과 등을 보조금 통합관리망에 포함하는 내용 도입(제26조의 2)
  - 4월 지방자치단체 수행 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 예산을 편성하는 경우 사전에 지방자치단체에 통보(제9조제2항)
- 2017년 보조금 통합관리망 구축에 따른 법적 기반 마련
  - 보조금의 편성, 교부신청 및 결정, 사용, 정산 등 보조금 업무 전반에 대한 보조금 관리정보를 통합·관리하는 보조금 통합관리망을 구축·운영(제26조의제2항)
  - 보조금 관리 정보 보호 의무를 위반하는 경우 벌칙을 적용하는 내용 도입(제40조)

### ③ 지방양여금제도

- 국세의 일부를 지방에 양여하여 법령이 정하는 특별목적의 사업수요에 충당토록 하는 지방재정지원제도
  - 1990.12.31. 지방양여금법 제정 및 1991년 제도 도입
  - 지방양여금 재원 : 주세 100%, 교통세 14.2%, 농특세 23/150
  - 대상사업 : 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업
- 2004.1.29. 지방양여금법 폐지 및 2005년 제도 폐지

### ④ 조정교부금제도(자치구 조정교부금)

- 특별·광역시 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하기 위해 특별·광역시에서 관할 자치구로 재원을 이전하는 제도
- 1988.5. 자치구의 기본행정수요와 자치구 간의 재정불균형 완화를 위해 제도 도입
  - 특별·광역시 조례로 정하되, 내무부장관 승인을 얻도록 함
- 1994.12. 자치구 재원조정 방법에 대한 내무부장관 승인제 폐지
  - 특별·광역시 자율적으로 재원규모, 조정방법을 결정토록 변경
- 1996.11. 특별교부금 신설(보통교부금과 특별교부금으로 이원화)
  - 1991.5. 서울을 시작으로 1995년(대구, 울산, 인천) 및 1996년(광주, 대전, 부산) 특별교부금 신설
- 2012년 조정교부금의 재원 변경
  - 취득세의 일정률 → 특별·광역시 보통세의 일정률로 조정(2013.1.1. 시행)
- 2014년, 근거법을 기존의 「지방자치법」에서 「지방재정법」으로 변경 개정
- 2016년 보통교부세 불교부단체에 대한 조정교부금 우선 지급특례를 3년 유예조건으로 폐지

- 2019년 헌법재판소는 시·군의 재정조정에 대한 역할을 인정해 특례폐지가 지방재정권을 본질적으로 침해한다고 보기 어렵다고 판단

#### ⑤ 재정보전금제도(시·군 조정교부금)

- 시·도가 관할구역의 시·군 간 재정력 격차를 조정하기 위해 시·도에서 관할 시·군에 재원을 이전하는 제도
- 2000년 과거 도세징수교부금제도를 보완·개선하여 시·군에 대한 재정조정 제도로 도입
- 2006년 일반재정보전금의 배분기준 변경
  - 인구수 60%, 도세징수실적 40% → 인구수 50%, 도세징수실적 40%, 재정력 10%로 조정
- 2010년 지방소비세가 시·도세로 도입됨에 따라 자원증가 없이 감소되는 시·군의 지방교부세를 보전하기 위해 지방소비세의 일정률을 재정보전금의 재원으로 추가함
- 2013년 특별재정보전금제도(경기도 적용) 폐지 및 일반재정보전금의 배분기준 개편
  - 인구수 50%, 도세징수실적 40%, 재정력지수 10% → 인구수 50%, 도세징수실적 30%, 재정력지수 20%로 조정(2015 시행)
- 2014년 재정보전금의 명칭을 조정교부금으로 변경(2015.1.1. 시행)

#### ⑥ 지방채제도

가. 개요

- 지방채는 지방재정법 제11조의 규정에 의한 공유재산의 조성 등 소관 재정투자 사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당 등을 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서, 그 채무의 이행이 한 회계연도를 넘어서 이루

어지며 지방채증권, 차입금 형식을 취하고 있음

○ 법적 근거

- 지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조 내지 제12조
- 지방채발행계획 수립기준

○ 지방채발행 대상사업

- 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
- 재해예방 및 복구사업
- 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
- 지방채의 차환

나. 지방채제도의 연혁

- 1988년 지방채발행 절차변경 : 내무부장관 승인 후 지방의회 의결을 거쳐 발행
- 1990년 이후 지방채 승인대상 변경 : 공용 및 공공용 시설의 설치, 재해발생 및 복구, 지방채의 차환 등
- 1998년 국민주택기금 차입승인권을 시·도에 위임
- 2000년 신규채무의 역제를 위한 지방채 승인기준의 강화
  - 채무과다단체의 감채기금 조성 : 순세계잉여금의 일정분(30~50%)
- 2001년 자치단체 채무관리 및 지방채발행 심사규칙 제정을 통한 감채기금의 적립 및 순세계잉여금의 활용비율의 규정화
  - 채무과다단체에 대한 채무운용보고서 제출의 의무화
- 2005년 지방채발행 사업별 승인제 폐지 및 총액한도제 도입(2006년 발행분부터 적용)
  - 자치단체의 재정상황, 채무규모 등을 고려하여 지방채발행 한도액 설정
  - 한도액의 범위 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행

- 한도액을 초과하는 경우 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행
- 조합채, 외채의 경우는 한도액 범위 내라도 지방의회의 의결을 얻기 전에 행정자치 부장관 승인 필요

〈표 3-42〉 중앙정부의 지방재정조정제도 변화

구분	지방교부세제도	국고보조금제도	지방양여금제도	지방채제도
1995년	• 재원: 내국세의 13.27%		• 대상사업 확대 • 재원의 변경 및 사업배분비율 조정	• 개별 사업별 지방채발행 승인
1996년		• 법정 기준보조사업 확대		
1997년		• 소액·유사사업의 통폐합		
1998년		• 지방비부담기준 제정 및 차등 보조율제 도입		
2000년	• 법정교부율 인상 (13.27%→15.0%)	• 사업우선순위에 따른 신청 등 국고 보조사업 개선		• 지방채발행 승인 기준 강화 • 채무과다단체 감채 기금 조성
2004년	• 법정교부율 인상 (15.0%→18.3%) • 별도증액교부금 폐지 및 특별교부세 규모 축소	• 국고보조금 정비 및 일부사업 지방 이양 • 균특회계 신설		
2005년	• 법정교부율 인상 (18.3%→19.13%) • 분권교부세 신설 (내국세의 0.83%)		• 지방양여금 폐지	• 지방채발행 총액 한도제 도입
2006년	• 법정교부율 조정 (19.13%→19.24%)			

구분	지방교부세제도	국고보조금제도	지방양여금제도	지방채제도
2009년		<ul style="list-style-type: none"> <li>국가균형발전 특별법 개정: 광역·지역발전 특별회계로 개편</li> </ul>		
2014년	<ul style="list-style-type: none"> <li>보통교부세와 특별교부세 간 자원규모 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가균형발전 특별법 개정: 지역발전특별회계로 개편</li> </ul>		
2015년	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전교부세 신설</li> <li>분권교부세 폐지</li> </ul>			
2016년		<ul style="list-style-type: none"> <li>보조금관리에 관한 법률 일부 개정:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 1월 성과보고서, 집행실적 및 평가 결과를 보조금 통합관리망에 포함하는 내용 도입</li> <li>→ 4월 기준보조율을 변경하여 예산을 편성하는 경우 지방자치단체에 사전 통보</li> </ul> </li> </ul>		
2017년		<ul style="list-style-type: none"> <li>보조금통합관리망 구축에 따른 법적 기반 마련</li> </ul>		
2020년	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전교부세율 인상(담배소비세의 20%→45%)</li> </ul>			

주: 지방채제도를 포함하여 제도변화를 살펴보고 있음(지방채는 의존재원, 자주재원이 아닌 외부차입재원에 해당함)

〈표 3-43〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도 변화

구분	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금 (구)재정보전금
1988년	• 제도 도입	
1996년	• 특별교부금 신설 완료	
2000년		• 제도 도입 - 기존 도세징수교부금제도를 보완·개선하여 도입
2006년		• 일반재정보전금의 배분기준 변경 - 인구, 도세징수실적 외에 재정력 추가
2007년		
2008년		
2010년	• 세목 간소화 및 「지방세법」 분법에 따라 재원 및 규모 변화 - 16개 세목 → 11개 세목으로 통·폐합	• 지방소비세의 일정률을 재정보전금의 재원으로 추가
2012년	• 조정교부금의 재원 변경 - 취득세의 일정률 → 특별·광역시 보통 세의 일정률로 조정	
2013년		• 특별재정보전금제도 폐지 • 일반재정보전금 배분기준 개편
2014년	• 「지방자치법」에서 「지방재정법」으로 근거법 변경 개정	• 재정보전금 명칭을 조정교부금으로 변경 (2015.1.1. 시행)
2016년	• 보통교부세 불교부단체에 대한 조정교부금 우선 지급특례를 3년 유예조건으로 폐지	
2019년	• 헌법재판소는 시·군의 재정조정제에 대한 역할을 인정해 특례폐지가 지방재정권을 본질적으로 침해한다고 보기 어렵다고 판단	



(3) 의존재원의 운영실적

① 중앙정부의 지방재정조정제도의 운영실적

- 의존재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)의 규모는 1995~2020년 기간 동안 10.4배 증가하였음
  - 1995년 11조 6,539억원 → 2005년 36조 9,710억원 → 2020년 132조 5,995억원
- 지방교부세의 규모는 1995~2020년 기간 동안 법정교부율 인상(2000년, 2004년), 분권교부세 신설(2005년) 등으로 인해 7.8배 증가하였음
  - 1995년 5조 6,746억원 → 2005년 20조 253억원 → 2020년 50조 1,232억원
- 지방양여금의 규모는 1995~2004년 기간 동안 2.06배 증가하였음(2005년도 폐지)
  - 1995년 1조 8,701억원 → 2000년 3조 7,134억원 → 2004년 3조 8,489억원
- 국고보조금의 규모는 1995~2014년 기간 동안 국고보조금제도 개선(2000년), 균특회계보조금 신설(2004년) 등으로 인해 19.1배 증가하였음
  - 1995년 4조 1,092억원 → 2005년 16조 9,457억원 → 2020년 82조 4,763억원

〈표 3-44〉 중앙정부의 지방재정조정 규모의 변화추이

(단위: 억원)

구분	합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1995	116,539	56,746	18,701	41,092
1996	140,282	65,238	25,744	49,300
1997	154,374	70,146	28,772	55,456
1998	179,865	73,345	28,855	77,665
1999	195,123	69,187	29,061	96,875

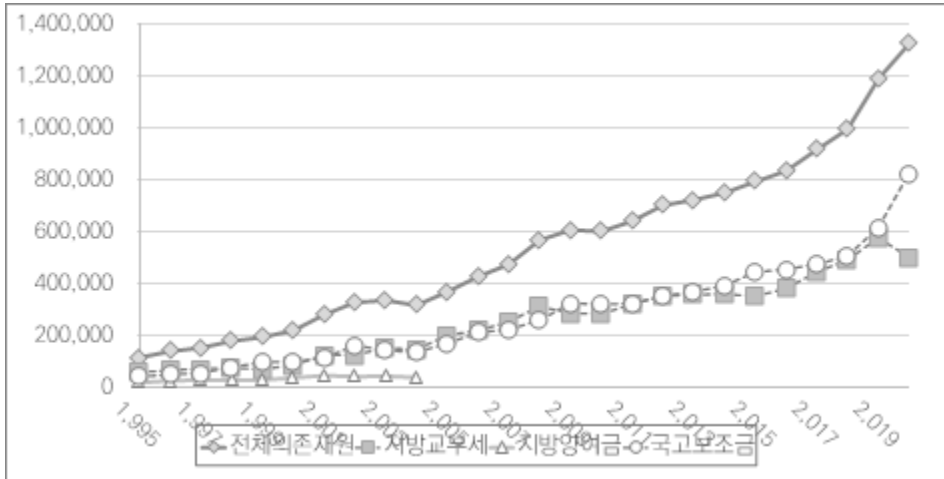
구분	합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
2000	220,555	84,494	37,134	98,927
2001	281,561	123,500	46,281	111,780
2002	328,880	124,791	41,901	162,188
2003	337,043	150,378	44,120	142,545
2004	318,206	144,753	38,489	134,964
2005	369,710	200,253	-	169,457
2006	428,641	217,441	-	211,200
2007	475,916	252,394	-	223,522
2008	569,028	310,943	-	258,085
2009	608,310	284,512	-	323,798
2010	602,323	281,990	-	320,333
2011	642,324	319,377	-	322,947
2012	703,109	352,063	-	351,046
2013	724,129	355,750	-	368,379
2014	751,163	359,211	-	391,952
2015	794,172	349,913	-	444,259
2016	835,470	380,162	-	455,308
2017	917,864	443,547	-	474,317
2018	996,594	490,290	-	506,304
2019	1,190,505	574,906	-	615,599
2020	1,325,995	501,232	-	824,763

주1: 2019년까지 결산, 2020년은 최종예산임

주2: 일반회계·특별회계 순계기준임.

자료: 행정안전부, 2020년도 지방자치단체 통합재정개요

〈그림 3-9〉 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 추이 변화



② 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도의 운영실적

- 의존재원(시·도비보조금, 조정교부금)의 규모는 1995~2020년 기간 동안 7.7배 증가하였음
  - 1995년 4조 5,873억원 → 2005년 11조 254억원 → 2020년 39조 7,082억원
- 시·도비보조금의 규모는 1995~2020년 기간 동안 7.5배 증가하였음
  - 1995년 3조 565억원 → 2005년 5조 2,163억원 → 2020년 26조 33억원
- 조정교부금의 규모는 1995~2020년 기간 동안 재정보전금의 재원추가(지방소비세의 일정률, 2010년), 자치구 조정교부금의 재원변경(2012년), 재원보전금(시·군)의 조정교부금으로 명칭 변경 및 합산(2015년) 등으로 인해 8배 증가하였음
  - 1995년 1조 5,308억원 → 2005년 5조 8,091억원 → 2020년 13조 7,049억원

〈표 3-45〉 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정 규모의 변화추이

(단위: 억원)

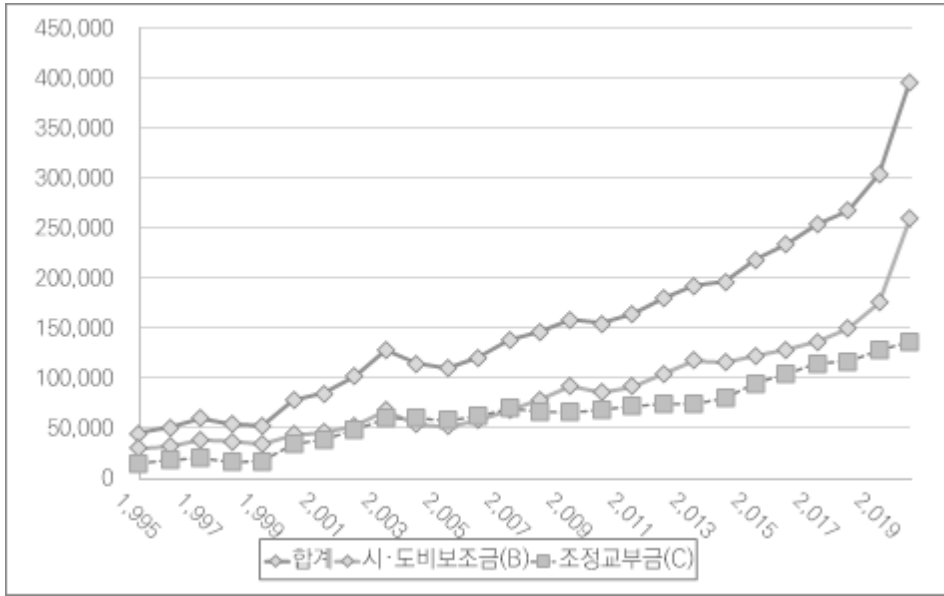
구분	계(A)	시·도비보조금(B)	조정교부금(C)	B/A	C/A
1995	45,873	30,565	15,308	66.6	33.4
1996	51,388	32,760	18,628	63.8	36.2
1997	60,023	39,357	20,666	65.6	34.4
1998	54,176	37,902	16,274	70.0	30.0
1999	52,980	35,096	17,884	66.2	33.8
2000	78,436	44,043	34,393	56.2	43.8
2001	85,721	46,459	39,262	54.2	45.8
2002	102,132	53,384	48,748	52.3	47.7
2003	128,488	68,413	60,075	53.2	46.8
2004	115,232	54,735	60,497	47.5	52.5
2005	110,254	52,163	58,091	47.3	52.7
2006	121,234	58,914	62,320	48.6	51.4
2007	138,556	68,657	69,899	49.6	50.4
2008	146,870	79,716	67,154	54.3	45.7
2009	159,029	93,106	65,923	58.5	41.5
2010	155,677	86,609	69,068	55.6	44.4
2011	164,397	92,124	72,273	56.0	44.0
2012	180,135	105,327	74,808	58.5	41.5
2013	193,003	118,335	74,668	61.3	38.7
2014	197,055	116,724	80,331	59.2	40.8
2015	219,260	123,452	95,809	56.3	43.7
2016	234,281	129,748	104,533	55.4	44.6
2017	254,409	137,711	115,698	54.1	45.5
2018	267,647	150,526	117,121	56.2	43.8
2019	304,310	176,099	128,211	57.9	42.1
2020	397,082	260,033	137,049	65.5	34.5

주1: 각 년도 최종예산 기준

주2: 조정교부금은 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금(구, 재정보전금)을 포함한 수치이며, 실제 편성된 예산액을 기준으로 작성함.

자료: 행정안전부, 2020년도 지방자치단체 통합재정개요.

〈그림 3-10〉 시·도비보조금, 조정교부금의 추이 변화



### ③ 지방채 발행 실적

- 세입규모 대비 지방채 비중(일반·특별회계)은 1995~2020년 기간 동안 0.7%~8.5% 수준을 보이고 있음
  - 1995년 8.5%에서 2007년 2.5%로 지속적으로 감소하였으나, 2008년 말 글로벌 금융위기로 인해 2009년도에는 다시 5.6%로 증가하였으며, 이후 채무감축 노력에 의해 2018년에는 0.7%까지 낮아지는 경향을 보임
- 회계별로는 특별회계의 지방채비중이 일반회계에 비해 상대적으로 높은 수준을 나타내고 있음
  - 일반회계 : 세입규모의 0.6%~4.2%(1995~2020년)
  - 특별회계 : 세입규모의 2.5%~23.0%(1995~2020년)

〈표 3-46〉 지방채 발행규모의 변화추이

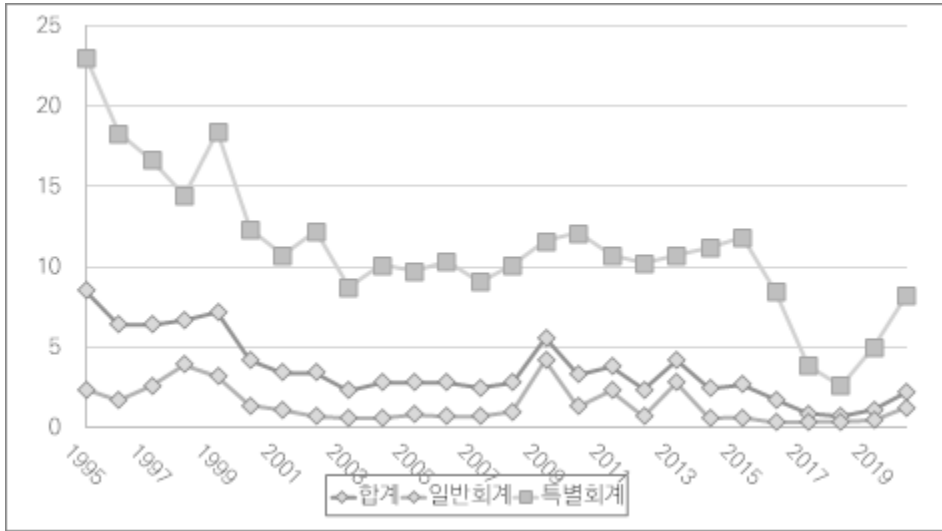
(단위: 억원, %)

구분	합계			일반회계			특별회계		
	세입규모	지방채	비중	세입규모	지방채	비중	세입규모	지방채	비중
1995	523,789	44,706	8.5	366,674	8,639	2.4	157,115	36,067	23.0
1996	630,855	40,498	6.4	449,953	7,453	1.7	180,902	33,045	18.3
1997	695,716	44,580	6.4	507,650	13,361	2.6	188,066	31,219	16.6
1998	691,207	46,185	6.7	509,893	20,116	3.9	181,314	26,069	14.4
1999	731,257	52,937	7.2	537,726	17,286	3.2	193,531	35,651	18.4
2000	771,761	32,276	4.2	576,532	8,223	1.4	195,229	24,053	12.3
2001	939,956	32,163	3.4	714,607	8,147	1.1	225,349	24,016	10.7
2002	1,105,078	37,517	3.4	845,082	5,732	0.7	259,996	31,785	12.2
2003	1,227,260	28,358	2.3	965,040	5,556	0.6	262,220	22,802	8.7
2004	1,258,436	34,760	2.8	972,310	5,856	0.6	286,126	28,904	10.1
2005	1,284,145	36,037	2.8	997,142	8,166	0.8	287,003	27,871	9.7
2006	1,398,242	39,072	2.8	1,090,904	7,465	0.7	307,338	31,607	10.3
2007	1,517,563	38,077	2.5	1,182,428	7,819	0.7	335,135	30,258	9.0
2008	1,668,049	47,283	2.8	1,330,400	13,098	1.0	337,649	34,185	10.1
2009	1,796,568	100,848	5.6	1,449,206	60,489	4.2	347,362	40,359	11.6
2010	1,664,284	55,337	3.3	1,350,250	17,375	1.3	314,034	37,962	12.1
2011	1,722,822	65,386	3.8	1,407,068	31,677	2.3	315,754	33,710	10.7
2012	1,840,436	44,359	2.4	1,512,643	10,793	0.7	327,793	33,567	10.2
2013	1,966,093	83,272	4.2	1,618,012	45,921	2.8	348,080	37,352	10.7
2014	2,038,651	49,772	2.4	1,682,526	10,044	0.6	356,125	39,728	11.2
2015	2,275,120	60,773	2.7	1,860,811	11,827	0.6	414,310	48,947	11.8
2016	2,467,905	43,504	1.8	2,030,263	6,647	0.3	437,642	36,857	8.4
2017	2,617,236	23,435	0.9	2,214,479	8,188	0.4	402,757	15,247	3.8
2018	2,790,461	19,843	0.7	2,367,058	9,115	0.4	423,403	10,728	2.5
2019	3,125,394	35,479	1.1	2,657,724	12,123	0.5	467,671	23,356	5.0
2020	3,061,095	68,026	2.2	2,642,072	33,575	1.3	419,023	34,451	8.2

주: 2019년까지는 결산, 2020년 최종예산입

자료: 행정안전부, 2021년도 지방자치단체 통합재정개요

〈그림 3-11〉 세입 대비 지방채 비중의 변화 추이



## 2) 의존재원의 평가

### (1) 목표

- 의존재원은 지방자치단체가 관할구역 내의 공공서비스를 공급하는데 필요한 재정지출수요를 충족시키기 위해 필요 재원을 보전하고 국가-지방간 공통목표 수행을 위해 재정을 지원하는 제도임
- 지방자치단체의 행정운영에 필요한 자원보전은 지방재정의 자율성 제고, 중앙과 지방간의 재정비중, 지역 간 재정불균형 완화를 위한 합리적인 재정조정이 요구됨
- 국가-지방 간 공통목표 수행을 위한 의존재원제도는 정부 간 재정분담체계, 국고보조사업의 지방비부담 수준 등을 적정하게 관리하여야 함

## (2) 과정 효율성 평가

- 지방교부세 법정교부율 인상, 국고보조사업 정비 및 일부 사업 지방이양을 추진하는 동시에 국가균형발전특별회계 신설(2004년), 지방양여금제도 폐지 등을 통해 의존재원 구조를 지속적으로 개선하고자 노력함
  - 또한 보통교부세와 특별교부세간 재원규모 조정(2014년), 소방안전교부세 신설 및 분권교부세 폐지(2015년), 국고보조사업 기준보조율 변경시 지자체 사전 통보(2016년), 소방안전교부세율 인상(2020년) 등의 개선 노력이 있었음
- 의존재원의 추진 효율성에 대한 조사에서 전체응답자의 56.4%(보통 이상 응답)가 긍정적인 것으로 평가하고 있음
  - 낮은 성과에 응답한 평가자는 43.6%으로 나타남
  - 설문대상자 유형별로는 지방공무원과 지방의원은 긍정적인 응답이 각각 59.8%와 54.2%인 반면 관련분야 학자는 39.5%만이 긍정적이라고 답하였음
  - 반면 부정적인 답변은 관련분야 학자가 60.5%, 지방의원 45.89%, 지방공무원 40.2%의 순으로 나타남
- 전반적으로 관련분야의 학자들은 2010년 이후 의존재원을 운영함에 있어서 비효율적이었다라는 의견이 높은 반면 지방의원과 지방공무원들은 효율적이었다라는 의견이 소폭 높았음

〈표 3-47〉 의존재원의 과정 효율성

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4(보통)	5	6	7	
지방공무원	3.9	13.4	22.9	28.4	21.6	6.9	2.9	100.0
관련분야 학자	2.3	23.3	34.9	23.3	11.6	2.3	2.3	100.0
지방의원	3.3	18.3	24.2	23.5	19.6	9.8	1.3	100.0
합계	3.6	15.7	24.3	26.5	20.1	7.4	2.4	100.0



### (3) 산출 달성도 평가

- 의존재원 규모와 관련하여 중앙정부의 지방재정조정(지방교부세, 국고보조금)의 경우 1995~2013년 기간 동안 6.2배 증가하여 자체수입(3.2배 증가)보다 크게 증가하였음
- 자체수입과 이전수입의 비중은 1995~2020년 기간 동안 자체수입은 세입재원의 72.0%~39.5%, 이전수입은 세입재원의 22.2%~43.3% 수준인데 특히, 2013년 이후 자체수입은 줄고 이전수입이 증가하는 경향을 보이는 가운데 2019년에는 자체수입 비율이 37.5%까지 낮아짐
  - (1995년) 68.9% vs. 22.2% → (2005년) 62.3% vs. 34.4% → (2020년) 40.6% vs. 43.3%

〈표 3-48〉 자체수입과 이전수입의 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	세입규모(억원)					비중(%)			
	세입재원	자체수입	이전수입	보전수입	지방채	자체수입	이전수입	보전수입	지방채
1995	523,789	360,634	116,539		46,616	68.9	22.2		8.9
1996	630,855	450,075	140,282		40,498	71.3	22.2		6.4
1997	695,716	496,610	154,526		44,580	71.4	22.2		6.4
1998	691,207	465,157	179,865		46,185	67.3	26.0		6.7
1999	731,257	483,197	195,123		52,937	66.1	26.7		7.2
2000	771,761	518,931	220,555		32,275	67.2	28.6		4.2
2001	939,956	626,232	281,561		32,163	66.6	30.0		3.4
2002	1,105,078	738,681	328,880		37,517	66.8	29.8		3.4
2003	1,227,260	861,859	337,043		28,358	70.2	27.5		2.3
2004	1,258,436	905,470	318,206		34,760	72.0	25.3		2.8
2005	1,284,147	878,400	369,710		36,037	68.4	28.8		2.8
2006	1,398,241	930,529	428,641		39,071	66.5	30.7		2.8
2007	1,517,564	1,003,570	475,916		38,078	66.1	31.4		2.5

구분	세입규모(억원)					비중(%)			
	세입 재원	자체 수입	이전 수입	보전 수입	지방채	자체 수입	이전 수입	보전 수입	지방채
2008	1,668,049	1,051,738	569,028		47,283	63.1	34.1		2.8
2009	1,796,568	1,087,410	608,310		100,848	60.5	33.9		5.6
2010	1,664,284	1,006,624	602,323		55,337	60.5	36.2		3.3
2011	1,722,821	1,014,672	642,763		65,386	58.9	37.3		3.8
2012	1,840,435	1,092,384	703,692		44,359	59.4	38.2		2.4
2013	1,966,093	1,158,226	724,595		83,272	58.9	36.9		4.2
2014	2,038,651	836,120	751,587	401,172	49,772	41.0	36.9	19.7	2.4
2015	2,275,120	950,234	794,864	469,250	60,773	41.8	34.9	20.6	2.7
2016	2,467,905	1,015,813	836,708	571,881	43,504	41.2	33.9	23.2	1.8
2017	2,617,236	1,063,571	917,864	612,366	23,435	40.6	35.1	23.4	0.9
2018	2,790,461	1,101,032	996,594	672,992	19,843	39.5	35.7	24.1	0.7
2019	3,125,394	1,170,575	1,190,505	728,837	35,479	37.5	38.1	23.3	1.1
2020	3,061,095	1,242,291	1,325,995	424,783	68,026	40.6	43.3	13.9	2.2

주1: 2019년까지는 결산, 2020년은 최종예산임

주2: 일반회계·특별회계 순계기준임

주3: 2014년도 세입과목 개편에 따라 종전 세외수입(임시적 세외수입)에 포함된 이월금, 회계간 전입금, 예탁금 및 예수금 등의 보전수입 및 내부거래에 해당되는 과목을 세외수입에서 제외

주4: 자체수입: 지방세+세외수입, 이전수입: 지방교부세+지방양여금(2004년까지)+조정교부금(2016년까지)+국고보조금

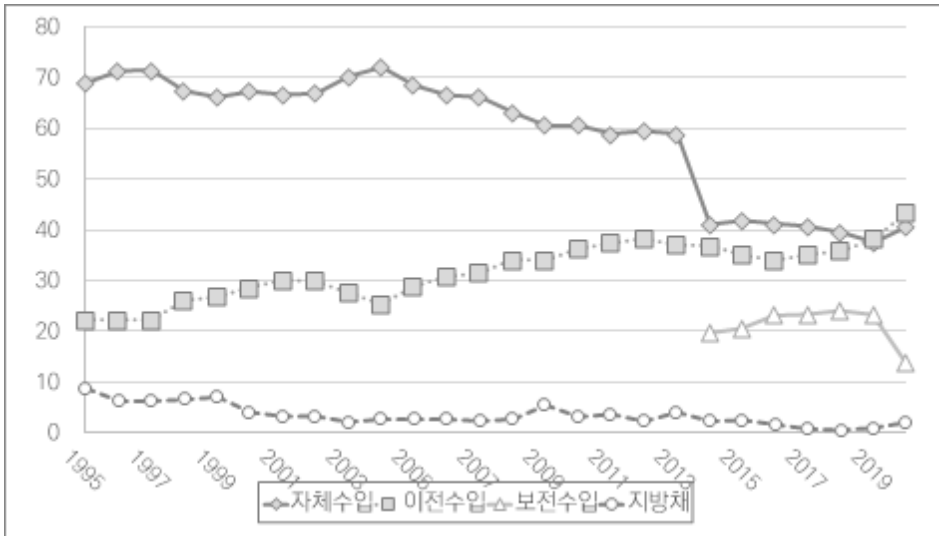
자료: 행정안전부, 2021년도 지방자치단체 통합재정개요

○ 민선자치 실시 후 자치단체가 자주적으로 재원을 조달하는 자체수입(지방세, 세외수입)의 비중이 감소하고, 반면에 국가로부터의 이전수입(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금)의 비중이 증가함에 따라 재정의존도는 오히려 심화된 것으로 판단됨

- 지방교부세의 법정률 인상과 함께 특히, 기초연금, 무상보육 확대 등 사회복지 관련 국고보조사업의 증대에 기인하는 것으로 판단됨
- 사회복지 관련 국고보조사업은 대부분 인적서비스로서 국고보조금의 기준 보조율이 정해져 있는 조건 하에서, 최근 정부가 사회복지보조사업의

수급 대상자를 확대하면서 지방의 보조금 예산부담이 늘어남

〈그림 3-12〉 자체수입과 이전수입의 비중 변화



- 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정(시·도비보조금, 조정교부금)의 경우 (1995~2020년) 기간 동안 7.7배 증가함
  - 이는 조정교부금의 재원 변경(2012년, 취득세의 일정률 → 특별·광역시 보통세의 일정률로 변경), 재정보전금제도 개편(2013년, 특별재정보전금제도 폐지 및 일반재정보전금 배분기준 개편) 등에 따라 재원규모가 늘어남
  - 한편, 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정에서 1995년 대비 2020년 변화를 살펴보면 시·도비보조금이 9.5% 증가한 반면 조정교부금이 7.9% 증가하여 기초자치단체가 의무 매칭해야 하는 시도비 사업의 증가폭이 기초자치단체의 일반재원 증가폭보다 더 높았음을 알 수 있음

- 국고보조사업의 지방비 부담 변화를 살펴보면, 국고보조사업의 규모는 1995~2020년 기간 동안 10.3배 증가하였으며, 국고보조사업에 대한 지방비부담비율은 28.7%~40.0% 수준을 보이고 있음
- 국고보조사업의 규모 : (1995년) 7조 6,676억원 → (2005년) 22조 6,839억원 → (2020년) 86조 7,050억원
  - 지방비부담비율 변화(28.7%~40.0%) : (1995년) 49.3%(3조 7,793억원) → (2005년) 32.3%(7조 3,337억원) → (2020년) 32.9%(28조 5,558억원)
  - 국고보조비율 변화(71.3%~60.0%) : (1995년) 50.7%(3조 8,883억원) → (2005년) 67.7%(15조 3,502억원) → (2020년) 67.1%(58조 1,492억원)

〈표 3-49〉 국고보조사업의 지방비부담 규모와 비중 추이

(단위: 억원, %)

구분	국고보조사업 (A=B+C)	국고보조금 (B)	지방비부담 (C)	국고보조 비율(B/A)	지방비부담 비율(C/A)
1995	76,676	38,883	37,793	50.7	49.3
1996	81,853	49,361	32,492	60.3	39.7
1997	96,846	55,456	41,390	57.3	42.7
1998	120,849	77,656	43,193	64.3	35.7
1999	138,357	98,076	40,281	70.9	29.1
2000	150,102	98,885	51,217	65.9	34.1
2001	158,770	111,779	46,991	70.4	29.6
2002	228,387	162,189	66,198	71.0	29.0
2003	167,693	111,074	56,619	66.2	33.8
2004	185,029	125,007	60,022	67.6	32.4
2005	226,839	153,502	73,337	67.7	32.3
2006	257,201	183,316	73,885	71.3	28.7
2007	305,727	209,006	96,721	68.4	31.6
2008	350,107	227,670	122,437	65.0	35.0
2009	417,716	265,387	152,329	63.5	36.5

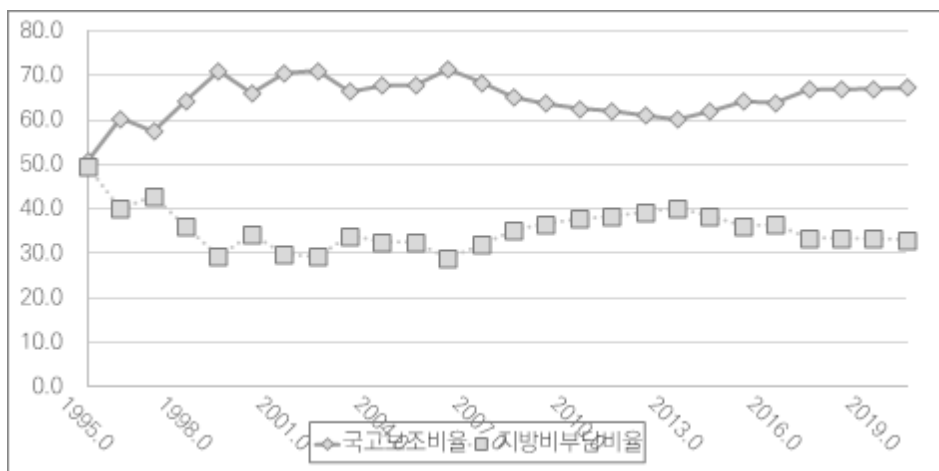
구분	국고보조사업 (A=B+C)	국고보조금 (B)	지방비부담 (C)	국고보조 비율(B/A)	지방비부담 비율(C/A)
2010	467,410	292,186	175,224	62.5	37.5
2011	486,182	300,883	185,299	61.9	38.1
2012	526,125	320,606	205,519	60.9	39.1
2013	567,164	340,347	226,817	60.0	40.0
2014	610,786	377,463	233,323	61.8	38.2
2015	644,322	414,078	230,244	64.0	36.0
2016	671,375	428,646	242,729	63.8	36.2
2017	652,045	434,869	217,175	66.7	33.3
2018	706,631	472,042	234,589	66.8	33.2
2019	800,992	535,994	264,998	66.9	33.1
2020	867,050	581,492	285,558	67.1	32.9

주: 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액

자료: 행정안전부, 지방자치단체 통합재정개요, 각 연도

- 지방재정의 자율성을 제고하고 지방재정 부담비율을 적정화하고자 노력하였으나, 국가 주도의 국고보조사업임에도 불구하고 매년 지방비 의무매칭비율이 35% 가까이 되고 국고보조사업 규모 또한 매년 큰 폭의 증가추세에 있음
  - 따라서 일부를 제외한 대부분의 지자체는 가용재원이 감소, 재정운용이 경직적임을 알 수 있음

〈그림 3-13〉 국고보조사업의 지방비부담비율 추이



- 의존재원의 성과 진전도에 대한 조사에서는 전체응답자의 56.2%(보통 이상 응답)가 긍정적인 것으로 평가하고 있음
- 성과가 낮다고 응답한 평가자는 43.8%로 상대적으로 낮게 나타남
  - 설문대상자 유형별로는 지자체 내부와 외부 관련 학자간에 큰 차이를 보이고 있는데, 지방공무원과 지방의원의 긍정적인 응답이 각각 58.2%, 56.9%인 반면 관련분야 학자의 경우 39.5%만이 긍정적이라고 답하였음

〈표 3-50〉 의존재원의 성과 진전도

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4(보통)	5	6	7			
지방공무원	3.6	17.0	21.2	28.1	19.9	7.5	2.6	100.0		
관련분야 학자	0.0	20.9	39.5	25.6	11.6	0.0	2.3	100.0		
지방의원	3.3	19.6	20.3	26.1	21.6	7.2	2.0	100.0		
합계	3.2	18.1	22.5	27.3	19.7	6.8	2.4	100.0		

#### 4) 결과 만족도 평가

- 의존재원의 성과 만족도에 대한 조사에서는 전체응답자의 54.6%(보통 이상 응답)가 긍정적인 것으로 평가하고 있음
  - 성과 만족도가 낮다고 응답한 평가자도 45.4%로 나타나고 있음
  - 설문대상자 유형별로는 지자체 내부와 외부 관련 학자간에 차이를 보이고 있는데 지방공무원과 지방의원의 성과만족도가 보통 이상이다 라는 응답이 각각 55.9%와 55.6%인 반면 관련분야 학자의 경우는 41.9%만이 긍정적인 답변을 하였음
- 의존재원의 성과 만족도면에서 긍정적인 답변과 부정적인 답변의 비율이 비슷한 것은 기본적으로 국고보조사업이나 시도비사업의 비중이 증가하고 동시에 지방비 매칭비율이 증가하면서 지자체의 자체사업을 추진할 수 있는 여력 즉, 가용재원의 감소에서 원인을 찾아볼 수 있음
  - 다만, 문재인정부의 재정분권 1, 2단계 추진에 따른 지방소비세 증가와 국고보조사업의 지방이양 기조를 잘 활용한다면 즉, 지자체별 효율적인 사업 운영이 뒷받침된다면 의존재원 증가에 따른 자체사업의 잠식을 일부 극복할 수 있을 것으로 판단됨

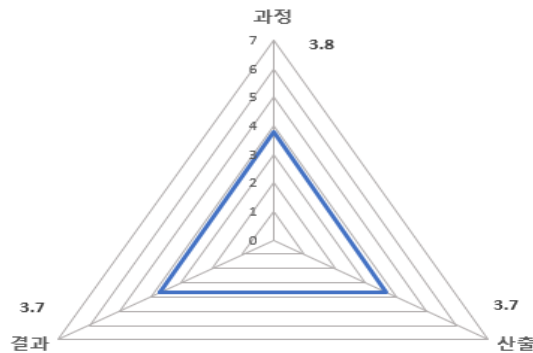
〈표 3-51〉 의존재원의 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		계
	1	2	3	4(보통)	5	6	7	
지방공무원	4.6	16.3	23.2	26.5	19.9	6.5	2.9	100.0
관련분야 학자	4.7	27.9	25.6	32.6	7.0	0.0	2.3	100.0
지방의원	4.6	22.2	17.6	25.5	19.0	10.5	.7	100.0
합계	4.6	19.1	21.7	26.7	18.5	7.2	2.2	100.0

- 한편, 민선자치 30년간의 의존재원에 관한 설문조사의 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음

- 의존재원에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 과정(3.8점), 산출(3.7점), 결과(3.7점)를 보이고 있어 전반적으로 매우 양호한 수준은 아닌 것으로 판단됨

〈그림 3-14〉 의존재원의 정성평가 결과종합



### 3) 의존재원의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년 동안 정부는 지역 간 재정불균형 완화 및 국가-지방 간 공통된 정책목표 수행을 위해 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원 관련 제도적 정비를 꾸준히 추진함
  - 지방교부세 법정교부율 인상, 소방안전교부세 신설, 국고보조금 관련 지방비부담기준 및 차등보조율제 도입, 기준보조율 변경시 지자체에 사전통보 등 재정운영의 안정성과 형평성을 제고하는 의존재원 정책을 적극 추진하였음
- 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정에 있어서도 조정교부금의 재원 변경, 보통교부금의 기준수요액 측정항목 조정, 일반재정보전금의 배분기준 개선 등을 통해 관할구역 내 기초자치단체의 재정 안정성과 형평성을 개선하는 정책을 적극 추진하였음



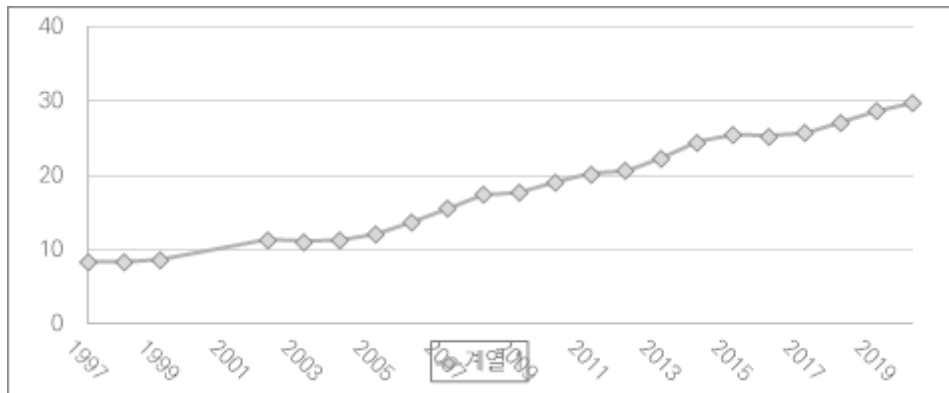
(2) 추진한계

- 의존재원의 한계는 다음과 같이 약 세 가지로 정리해볼 수 있음
- 먼저, 사회복지분야를 중심으로 한 국고보조사업이 매년 증가함에 따라 지자체의 매칭비도 동시에 증가, 지방재정의 경직성이 높아지고 있는 문제가 있음
  - 사회복지비 비중은 1997년 8.28%에서 2002년 11%를 넘어섰고 9년만인 2011년에는 20%를 넘어섰으며 2021년에는 당초예산 기준 30%를 넘어선 상황임

〈표 3-52〉 지방자치단체 사회복지비율의 변동 추이

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
사회복지비중	8.28	8.26	8.6	11.3	11.1	11.2	12.0	13.6	15.4	17.3	17.6	19.0
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	-
사회복지비중	20.2	20.5	22.3	24.5	25.4	25.3	25.6	27.1	28.6	29.7	30.6	-



주1: (일반회계+특별회계) 예산순계 기준.  
 주2: 사회복지비중(%)= (사회복지분야 예산/지자체 예산규모)×100  
 자료: 지방자치단체 통합재정 개요(행정안전부)

- 둘째, 예측 가능한 의무 국고보조사업 외에 중앙부처별 공모 국고보조사업 증가와 지자체의 국비 우선 확보 관행으로 인한 매칭비 부족으로 예산의 이월 및 불용액 증가 문제는 개선되어야 할 과제임
  - 즉, 재정력이 낮은 지자체의 경우 경쟁적으로 국비를 확보하였으나 매칭 예산을 확보하지 못하거나 사업추진 준비 미흡 등으로 인해 국비를 이월 시키거나 불용처리함에 따라 효율적인 예산관리가 안되고 있음
- 셋째, 사회보장 국고보조사업의 사전 타당성이 제대로 작동되지 않아 유사 중복적이고 불요불급한 사업들이 시행, 지자체에 부담으로 작용하고 있음
  - 대규모 투자사업과 마찬가지로 사회보장 국고보조사업의 경우도 사전에 타당성과 유사중복성 등을 검토하는 예비타당성조사를 거치도록 하고 있으나 아직 형식적으로 진행, 실질적인 조사가 이루어지지 않아 반드시 필요하지 않은 사업들로 인해 지자체에 재정부담이 되고 있음

## 5. 자주재원 평가

### 1) 자주재원의 개요

#### (1) 자주재원의 개념

- 지방자치단체의 세입은 자주재원과 의존재원으로 구분됨
- 자주재원은 지방자치단체가 스스로 조성하고 자주적으로 사용할 수 있는 재원을 의미하며, 일반적으로 자주재원은 지방세와 지방세외수입으로 구성됨
- 이에 반해 의존재원은 중앙정부 또는 상위정부로부터 이전되는 재원을 의미함
  - 중앙과 지방간 관계에서는 지방교부세와 국고보조금이 대표적인 의존재원이며, 광역과 기초 간에는 조정교부금과 시·도비 보조금이 있음
- “지역주민이 자신들이 필요로 하는 지방공공재를 자신들의 부담으로 공급한다”라는 지방자치의 의의에서 볼 때 자주재원은 지방자치의 재정적 기반으로 중요한 의미를 지님

- 「지방자치법」 제135조부터 제140조까지 자주재원(지방세, 지방세외수입)에 관한 사항을 규정하고 있음
- 자주재원 중 지방세는 지방자치단체 재정수입에 있어서 가장 중요한 위치를 차지하고 있지만, 「헌법」상 ‘조세법률주의’원칙으로 인해 지방자치단체의 권한은 상대적으로 제한적인 실정임
  - 조세의 종목과 세율은 법률로 규정한다는 조세법률주의에 따라 지방자치단체는 조례로서 지방세를 설치·운영할 수 없음
  - 지방세목별로 표준세율의 일정 비율 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 세율을 조정할 수 있는 탄력세율제도를 인정하고 있지만, 여러 가지 제약으로 인해 활성화되지는 않고 있음
- 다음으로 지방세외수입은 지방자치단체의 자주재원 중 지방세를 제외한 수입을 총칭하며 매우 복잡하고 다양한 수입구조를 지니고 있음
  - 지방세외수입은 지방세와는 다르게 수익자 또는 원인자 부담원칙이 적용되며, 비권력적 성격을 가진 것이 많음
  - 최근 지방자치단체들이 수익성과 공익성에 기반을 둔 경영사업을 적극적으로 발굴·추진함에 따라 세외수입 분야가 질적·양적으로 점차 증대되어 가고 있음

## (2) 자주재원 관련 제도의 분석

### ① 현행 제도의 개요

#### 가. 지방세

- 1991년 지방자치단체가 실시될 당시 지방세는 15개 세목으로 구성되었음
  - 이 중 보통세는 취득세, 등록세, 경주마권세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세 등 11개 세목임
  - 목적세는 소방공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 4개 세목임

- 현행 지방세는 11개 세목으로 구성되어 있음
  - 이 중 보통세는 취득세, 등록·면허세, 레저세, 지방소비세, 담배 소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등 9개 세목임
  - 목적세는 지역자원시설세, 지방교육세 등 2개 세목임
- 지방세는 과세주체에 따라 광역자치단체세와 기초자치단체세로 구분됨
  - 광역자치단체세 중 도세는 4개 보통세(취득세, 등록·면허세, 레저세, 지방소비세)와 2개 목적세(지역자원시설세, 지방교육세)로 구성되어 있음
  - 기초자치단체세 중 시·군세는 5개 보통세(재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세)로 구성되어 있음
- 한편 1991년 기준 도세는 4개 보통세(취득세, 등록세, 경주마권세, 면허세)와 2개 목적세(소방공동시설세, 지역개발세)로 구성되었음
  - 시·군세는 7개 보통세(주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세)와 2개 목적세(도시계획세, 사업소세)로 구성되어 있음
  - 도세 중 면허세, 시군세 중 재산세, 종합토지세, 사업소세는 구세임

〈그림 3-15〉 1991년 지방세체계



〈그림 3-16〉 현행 지방세체계



- 1991년 기준 지방세 징수액은 8조 5,344억원으로 징수율은 94.2%이며, 미수액은 4,598억원임
  - 징수액이 가장 많은 세목은 등록세로 전체 지방세에서 22.3%(1조 9,032억원)을 차지하고 있으며, 그 다음으로 담배소비세(19.3%, 1조 6,469억원), 취득세(18.7%, 1조 5,987억원) 등의 순서임
  - 한편 경주마권세와 담배소비세는 100% 징수하였으며, 과년도수입을 제외하면 면허세와 자동차세의 징수율은 91.4%로 가장 낮음
- 2020년 기준 지방세 징수액은 106조 1,662억원, 징수율 96.1%이며 미수액은 3조 3,363억원임
  - 가장 징수액이 많은 세목은 취득세로 전체 지방세에서 27.9%(29조 6,516억원)를 차지하고 있으며, 그 다음 지방소득세 16.4%(17조 4,491억원), 지방소비세 13.2%(16조 5,692억원) 등의 순임
  - 레저세와 지방소비세, 담배소비세, 도시계획세는 100% 징수율을 달성했으며, 과년도수입을 제외하면 자동차세의 징수율이 94.8%로 가장 낮음

〈표 3-53〉 지방세 세목별 징수실적 비교(1991년, 2020년)

(단위: 억원, %)

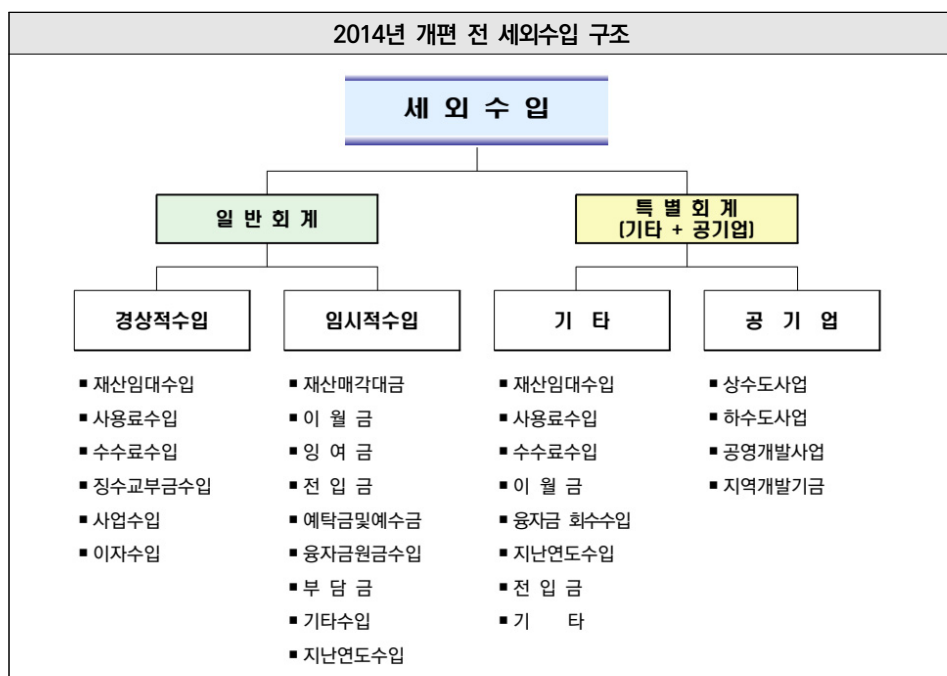
세목별	구분	1991			2020		
		징수액	미수액	징수율	징수액	미수액	징수율
합계		85,344	4,598	94.2	1,061,662	33,263	96.1
취득세		15,987	729	95.4	296,516	1,051	99.6
등록면허세		-	-	-	20,599	67	99.7
등록세		19,032	82	99.6	-	-	-
면허세		983	92	90.3	-	-	-
경주마권세		801	0	100.0	-	-	-
레저세		-	-	-	1,686	0	100.0
지역자원시설세		-	-	-	18,076	293	98.3
지방소비세		-	-	-	165,692	0	100.0
지역개발세		-	-	-	-	-	-
소방공동시설세		1,071	17	98.4	-	-	-
지방교육세		-	-	-	73,194	1,804	97.5
주민세		7,500	457	93.5	21,649	385	98.1
지방소득세		-	-	-	174,491	4,437	97.1
재산세		2,803	48	98.3	140,533	2,752	98.0
자동차세		6,885	533	92.2	85,849	4,471	94.8
농지세		60	2	97.2	-	-	-
도축세		218	0	99.8	-	-	-
담배소비세		16,469	0	100.0	35,777	0	100.0
종합토지세		5,333	151	97.2	-	-	-
도시계획세		3,144	71	97.7	-0	-0	100.0
사업소세		1,751	43	97.6	-	-	-
과년도수입		3,306	2374	17.4	27,601	18,003	9.4

## 나. 지방세외수입

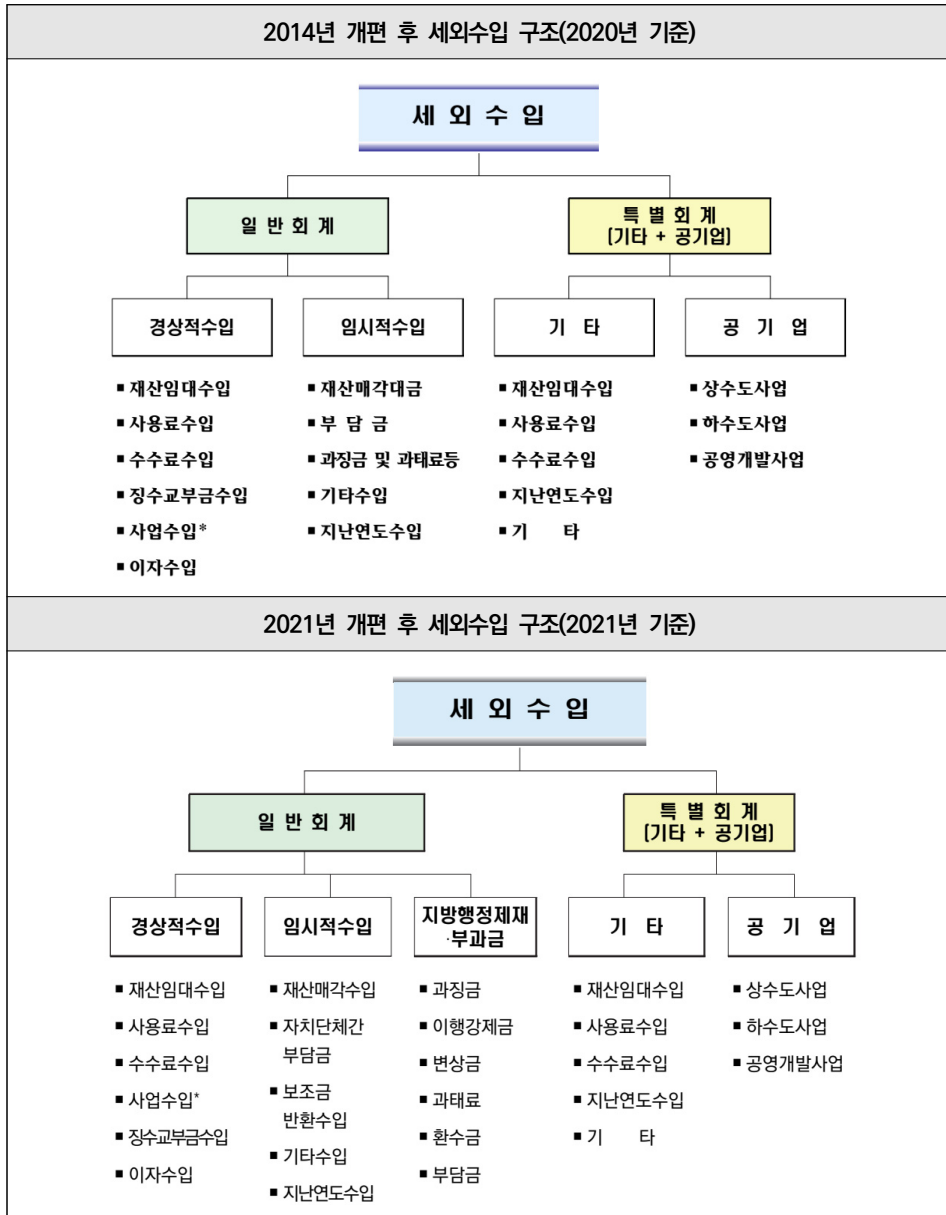
- 지방세외수입은 일반회계와 특별회계로 구성됨
  - 일반회계에 속하는 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 분류되고, 특별회계에 속하는 세외수입은 사업수입과 사업외 수입으로 분류됨
- 2020년 기준 일반회계 수입으로는 경상적 수입인 사용료·수수료·사업수입·재산임대수입·징수교부금·이자수입과 임시적 수입인 재산매각수입·부담금·과징금 및 과태료·기타수입·지난년도 수입이 있음
  - 특별회계수입으로는 상하수도, 공영개발, 용자금이자수입(지역개발기금) 등이 포함됨
  - 2014년부터 세입과목 개편에 따라 잉여금, 전년도이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 용자금원금수입이 지방세외수입(임시적세외수입)에서 제외되었음
- 또한, 2021년부터 세외수입 과목 개편에 따라 지방행정제재·부과금 ‘관’이 신설·분류되었음
  - 여기에는 과징금, 이행강제금, 변상금, 과태료, 환수금, 부담금이 포함됨
- 지방세외수입은 지방세와 함께 지방자치단체의 양대 자주재원으로서 중요한 위치를 차지하고 있으며, 특징은 다음과 같음
  - 조세법률주의의 적용을 받는 지방세와는 다르게 지방세외수입의 경우 법령에 저촉되지 않는 한 지방자치단체의 노력에 따라 비교적 자유롭게 수입 규모를 확대할 수 있음
  - 특히 사용료와 수수료는 공공시설의 사용이나 역무제공 등에 대한 대가로 징수하므로 이론적인 측면에서는 반대급부 없이 징수하는 지방세와 달리 주민의 마찰이나 저항이 적을 수 있음
  - 한편, 지방세외수입은 근거에 따라 사용용도가 지정된 경우가 많아, 특정 세출 예산과 연결되어 있는 경우가 많음

- 지방세외수입은 조세에 비해 지방자치단체가 비교적 자유로이 요율을 결정할 수 있는 것으로 보여 자주재원 확충에 기여할 수 있을 것으로 기대되나, 실제로는 지방자치단체가 지방세외수입을 자율적으로 확충하는데 다양한 한계가 존재함
- 지방세외수입은 징수근거와 종류가 다양하여 지방자치단체 간 또는 회계연도 간 분포가 불규칙하게 나타나는 등 안정성이 높지 않음
  - 또한, 기능별로 각 부처가 관련되어 있고 관계 법령에서 지방자치단체가 받을 수 있는 금액의 대강을 정하는 경우가 많음
  - 그리고 지방자치단체가 자율적으로 요율을 결정할 수 있는 경우에도 주민반발 등을 고려하여 지방자치단체장이 요율현실화에 소극적인 경우가 많음

〈그림 3-17〉 세외수입 구조 변화







자료: 행정안전부 통합재정개요, 2013, 2019, 2021

- 지방세외수입은 일반회계 기준 1991년 7조 164억원에서 2013년 38조 6,961억원으로 증가하였다가, 2014년 세목 개편 후 2020년 11조 6,249억원으로 감소되었음
- 2013년 대비 2020년 세외수입 감소는 세외수입 세목 개편으로 임시적수입에서 잉여금, 이월금, 전입금, 예약금 및 예수금, 융자금원금수입이 제외됐기 때문임
  - 한편 경상적세외수입은 일반회계 기준 1991년 1조 3,218억원, 2013년 5조 358억원, 2020년 7조 1,731억원으로 꾸준히 증가하는 추세임

〈표 3-54〉 세외수입 세목별 변화 비교

(단위: 억원)

세목별		1991		2013		2020	
		일반회계	특별회계	일반회계	특별회계	일반회계	특별회계
계		70,164	110,972	386,961	339,115	116,249	145,921
경상적수입	재산임대수입	208	-	2,570	3,214	3,867	5,773
	사용료수입	1,196	-	11,230	9,481	16,665	79,838
	수수료수입	2,314	-	9,903	214	16,360	778
	사업수입	246	-	8,989	10,764	14,254	26,870
	징수교부금수입	6,621	-	10,600	90	14,287	158
	이자수입	2,633	-	7,066	1,513	6,298	2,100
	소계	13,218	-	50,358	25,276	71,731	115,517
임시적수입	재산매각수입	2,819	-	17,489	6,170	7,229	1,648
	잉여금	-	-	75,011	33,661	-	-
	이월금	39,939	-	153,668	22,199	-	-
	전입금	468	-	26,261	69,886	-	-
	예약금 및 예수금	-	-	5,700	8,896	-	-
	융자금원금수입	175	-	882	2,598	-	-
	기부금	59	-	-	-	-	-
	부담금	-	-	9,334	13,675	9,625	19,042
	과징금 및 과태료등	-	-	-	-	3,315	3,451
	기타수입	6,843	-	45,020	6,543	20,803	1,953
	지난년도수입	698	-	3,237	2,965	3,545	4,309
지방채	5,944	-	-	-	-	-	
소계	56,946	-	336,603	166,593	44,518	30,404	
사업수입	-	29,627	-	68,328	-	-	
사업외수입	-	81,346	-	78,919	-	-	

주: 1991년, 2013년은 결산, 총계 기준이며, 2020년은 당초예산, 총계 기준임

자료: 행정안전부 지방세외수입통계연감, 각 연도

## ② 제도의 변화

### 가. 지방세

- 민선지방자치 30년 동안 이루어졌던 주요 지방세 관련 제도의 변화는 조세 체계, 과표 및 세율조정, 비과세·감면체계, 납세편의제도의 변화로 구분해서 살펴볼 수 있음
- 먼저 조세체계의 변화는 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 1991년 15개 세목에서 주행세(1999년)와 지방교육세(2000년)가 신설되어 17개 세목으로 증가하였음
  - 2004년 재산세제 개편으로 종합토지세가 재산세(토지분)로 흡수·통합되었고, 2010년 지방소득·소비세가 도입되었음
  - 2010년 지방세법이 지방세기본법, 지방세특례제한법, 지방세법으로 분법되었고, 2011년 세목의 간소화에 따라 11개 세목으로 축소되었음
  - 2014년 지방세기본법에서 징수·채납처분 분야를 분리하여 지방세징수법을 제정하였음
- 민선지방자치가 실시되던 30년 동안 지방세의 과표와 세율체계는 거의 매년 조정이 이루어져 왔음
  - 2004년 보유과세 부담 강화 및 거래과세 부담완화, 2009년 재산세 과표 구간 조정, 2013년 취득세 인하, 2014년 지방소득세 독립세화, 2015년 담배소비세 인상 등이 있음
- 비과세·감면은 적용시한을 계속 연장하면서 농어민지원, 사회복지 및 국민생활 안정지원 등 지방세 지원대상 중 계속 감면의 당위성이 있는 대상에 대해서는 종전 수준대로 감면을 존치하되 특정 법인·단체나 감면의 당위성을 상실한 일부 감면대상을 과세전환하거나 감면의 폭과 범위를 축소·조정하는 방향으로 변화가 진행되었음
  - 비과세·감면이 갖고 있는 특성상 매년 대상에 대한 조정이 단행되었으나, 가장 중요한 제도적 변화는 2011년에 이루어졌음

〈표 3-55〉 연도별 조세체계 변화

구분	연도별	주요개정 내용
조세 체계	1999	• 주행세의 신설(교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세의 지방세 전환)
	2000	• 지방교육세의 신설(국세인 교육세 중 지방세에 부가 징수되어 온 교육세를 지방교육세로 전환) • 농지세 세목을 농업소득세로 개칭
	2004	• 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세 하는 한편 거래세를 완화하는 등 부동산관련 세제개편
	2010	• 지방소비세 신설(부가가치세 세수의 5%를 지방세로 전환, 특별시·광역시 및 도세) • 지방소득세 신설(소득할 주민세와 종업원할 사업소세의 통합) • 지방세법을 세목분야를 총괄하는 법으로 전문화(지방세분법) - 지방세 기본법: 지방세에 관한 기본적 사항(총칙) - 지방세 특례제한법: 과세면제·경감에 관한 사항 - 지방세법: 세목별 과세요건 및 부과·징수,
	2011	• 농업소득세 폐지 • 중복과세 통·폐합 - 취득세(등록세 중 취득과 관련된 과세대상을 취득세로 통합) - 재산세(도시계획세를 재산세로 통합) • 유사세목 통합 - 등록면허세(등록세 중 저당권·전세권 등기 등 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록과 면허·인가·허가 등에 과세되는 면허세를 등록면허세로 통합) - 지역자원시설세(공동시설세와 지역개발세 통합) - 자동차세(자동차세와 주행세 통합) • 도축세 폐지
	2014	• 지방세기본법에서 징수·채납처분 분야 분리하여 지방세징수법 제정
과표 및 세율 체계	2004	• 부동산보유세제 개편에 따른 세율변화(등록세의 세율 인하) - 부동산 소유권 이전 등기 세율 : 3% → 2% - 개인간 유상거래로 취득한 부동산 등기 : 등록세의 25% 경감
	2009	• 재산세 과표구간조정 및 세율인하: 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제 - 토지와 건축물 : 50%~90% 범위 내 - 주택 : 40~80% 범위 내
	2013	• 취득세 인하 - 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4% → 6억원 이하 1%, 6억원 초과 9억원 이하 2%, 9억원 초과 3% • 지방소비세 세율 인상: 5% → 11%
	2014	• 과세자주권 확보차원에서 지방소득세의 독립세화
	2015	• 담배소비세 인상 • 담배소비세에 부가되는 지방교육세 인하: 50% → 43.9%

구분	연도별	주요개정 내용
비과세·감면	2010	• 지방세지출예산제도
	2011	• 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세 감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 신설
납세자 편의 제도	2011	• 성실납세자 보호 강화: 성실납세자의 경우 재산압류 또는 압류재산의 매각 유예 • 지방세 전자송달·자동이체 납부자에 대한 세액공제 • 지방세 온라인 수납제도 도입: 인터넷과 은행의 CD/ATM을 통해 신용카드로 납부

- 2011년에 추진된 지방세 비과세·감면제도의 변화는 주로 감면을 대상으로 지방의 자율성을 확대하고 감면 심사의 효율성을 제고하기 위한 방향으로 전개되었음
- 2011년부터 신설된 지방세 비과세·감면관련 제도로는 지방세 감면조례 사전 허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면 중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등이 있음
- 이 중 지방세 감면조례 사전허가제 폐지란 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있도록 행정안전부의 조례 사전허가제를 폐지한 것임

○ 납세자의 납세편의는 곧 지방세수의 확충으로 이어질 수 있다는 점에서 지방세 관련 납세편의와 관련된 제도는 매년 개선되어왔으며, 그 방향은 납부 방법의 간소화, 성실납세자 보호, 인터넷 등 납부편의 제공 등으로 요약될 수 있음

#### 나. 지방세외수입

- 민선지방자치 30년 동안 지방세외수입 분야에서는 과표현실화, 납부방법 개선, 정보시스템 개발 등의 발전이 지속적으로 이루어져 왔음
- 특히 200여개 법령에서 각각 규정하고 있던 과태료, 과징금 등의 부과와 징수 절차 등에 대해 이를 통일하려는 노력이 성과를 거두었음
  - 2008년에는 질서위반행위규제법이 시행되어 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과, 징수 등에 대해 통일된 절차를 갖게 되었으며,

- 2014년에 시행된 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률은 과징금, 이행 강제금, 부담금의 체납 징수 절차와 지방세외수입 업무의 정보화 근거 등을 규정함으로써, 효율적인 지방세외수입 관리의 기반을 마련하게 됨
- 또한, 2015년부터 지방세외수입운영실적 분석·진단을 시행하여, 자치단체의 자율적인 세외수입 운영상황을 점검 및 지방세외수입의 효율적인 관리를 도모하여 세입 확충 노력을 유도함
- 2016년에는 체납행위와 관련된 사업의 허가 거부, 체납자의 명단 공개 등 간접강제제도의 법적근거를 마련하였음
- 2018년에는 지방세외수입금 고액·상습체납자의 명단공개를 실시하였으며, 2019년에는 31개 과목에 대한 고지서 전자송달 시범서비스를 시행하였음

〈표 3-56〉 지방세외수입 관련 제도의 변화

연도별	주요 개정내용
1995	• 수수료, 사용료의 현실화 계획: 자치단체별로 기초조사와 원가분석 실시
2002	• 부과징수, 체납관리 업무의 전산관리를 통한 업무방식개선 및 전국통합시스템 구축
2003	• 단체인 자율격차를 해소하고 수수료 요율을 적기 조정 방안 마련
2004	• 지방세외수입 정보시스템 개발하여 지방자치단체에 보급완료 • 자동차관련 과태료 징수를 제고 시책 수립: 자진납부시 과태료 경감, 고액·상습 체납자 신용불량정보 제공
2005	• 수수료의 현실화 추진: 제증명수수료에 대한 실태조사 및 원가분석
2006	• 세외수입 전산징수부 운영지침과 과오납 환부처리 지침 확정
2008	• 질서위반행위규제법 시행: 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과, 징수 등에 대한 법적인 이행 확보
2009	• 납부편의제도 확대: 가상계좌 도입, 신용카드 납부
2013	• 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제정: 체납처분 절차 명확화, 세외수입 정보시스템의 구축
2014	• 세외수입 항목 변경: 잉여금, 전년도이월금, 용자금 원금, 전입금, 예수금 및 예약금 제외
2015	• ‘지방세외수입 운영 실적 분석·진단’ 도입

연도별	주요 개정내용
2016	• 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」개정으로 통해 체납행위와 관련된 사업의 허가 거부, 체납자의 명단 공개 등을 위한 간접강제제도의 법적근거 마련
2017	• 체납징수 업무의 효율성 제고: 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」개정으로 통하지방세 부과 징수 과정에서 획득한 과세정보를 활용할 수 있는 근거 마련
2018	• 지방세외수입금 고액·상습체납자 명단공개
2019	• 지방세외수입 31개 과목의 고지서 전자송달 시범서비스 시행 • 지방세외수입 분류체계 개편안 마련

### ③ 제도운영실적

#### 가. 자주재원

- 일반회계의 경우 1991년 15조 515억원에서 2019년 1,18조 1,944억원으로 785.3% 증가하였으며, 특별회계를 포함할 경우 지방자치단체의 자주재원은 1991년 26조 1,488억원에서 2020년 1,33조 6,226억원으로 511.0% 증가하였음
- GDP와 대비하여 자주재원의 변화를 살펴보면, 1991년부터 2020년까지 GDP가 912.5% 성장하는 동안 자주재원(일반회계)은 785.3% 성장하였으며, 자주재원(특별회계 포함)은 511.0% 성장하여 지방자치단체의 자주재원은 상대적으로 낮은 성장률을 보였음
- 또한, 동 기간 중 GDP 대비 자주재원(일반회계) 비중은 1991년 7.2%에서 2003년 9.2%로 증가하였으나, 이후 점차 감소하여 2020년에는 6.2% 수준으로 나타났음
  - 자주재원(특별회계 포함) 비중은 1991년 12.6%에서 2003년 12.8%로 증가하였으나, 이후 점차 감소하여 2020년 7.0% 수준으로 나타났음
- GDP 대비 자주재원 비중은 지방자치 도입 초기인 1991년과 비교할 때 2020년에 1.0% 감소하였으며, 특별회계를 포함할 경우 5.6% 감소하였음
  - 이러한 GDP 대비 자주재원 비중의 감소는 2014년 세입예산 과목 구분 변경으로 인한 것임

〈표 3-57〉 GDP 대비 자주재원 비중

(단위: 억원, %)

연도	GDP		자주재원(일반회계)			자주재원(특별회계 포함)		
	규모	성장률	규모	성장률	비중	규모	성장률	비중
1991	2,080,285	100.0	150,515	100.0	7.2	261,488	100.0	12.6
1992	2,299,385	110.5	171,380	113.9	7.5	277,006	105.9	12.0
1993	2,638,609	126.8	183,927	122.2	7.0	303,352	116.0	11.5
1994	3,028,670	145.6	224,959	149.5	7.4	344,901	131.9	11.4
1995	3,482,843	167.4	243,494	161.8	7.0	360,634	137.9	10.4
1996	3,866,404	185.9	312,834	207.8	8.1	450,075	172.1	11.6
1997	4,160,179	200.0	351,895	233.8	8.5	496,610	189.9	11.9
1998	4,495,088	216.1	325,914	216.5	7.3	465,157	177.9	10.3
1999	4,837,778	232.6	343,278	228.1	7.1	483,197	184.8	10.0
2000	5,170,966	248.6	370,151	245.9	7.2	518,931	198.5	10.0
2001	5,450,133	262.0	449,773	298.8	8.3	626,232	239.5	11.5
2002	6,842,635	328.9	537,017	356.8	7.8	738,682	282.5	10.8
2003	7,246,750	348.4	663,105	440.6	9.2	923,996	353.4	12.8
2004	7,784,446	374.2	693,096	460.5	8.9	969,523	370.8	12.5
2005	8,066,219	387.7	668,610	444.2	8.3	951,903	364.0	11.8
2006	8,480,446	407.7	714,809	474.9	8.4	1,009,142	385.9	11.9
2007	9,011,886	433.2	776,078	515.6	8.6	1,093,629	418.2	12.1
2008	10,239,377	492.2	828,655	550.5	8.1	1,145,742	438.2	11.2
2009	11,517,078	553.6	869,273	577.5	7.5	1,195,904	457.3	10.4
2010	12,653,080	608.2	807,122	536.2	6.4	1,102,669	421.7	8.7
2011	13,326,810	640.6	811,410	539.1	6.1	1,117,154	427.2	8.4
2012	13,774,567	662.1	881,630	585.7	6.4	1,212,875	463.8	8.8
2013	14,282,946	686.6	942,957	626.5	6.6	1,292,810	494.4	9.1
2014	14,850,780	713.9	741,710	492.8	5.0	866,771	331.5	5.8
2015	15,585,916	749.2	834,241	554.3	5.4	984,743	376.6	6.3
2016	16,374,208	787.1	892,285	592.8	5.4	1,052,032	402.3	6.4
2017	17,303,985	831.8	945,894	628.4	5.5	1,099,949	420.6	6.4
2018	18,934,970	910.2	984,292	653.9	5.2	1,139,376	435.7	6.0
2019	19,190,399	922.5	1,058,285	703.1	5.5	1,211,440	463.3	6.3
2020	18,981,926	912.5	1,181,944	785.3	6.2	1,336,226	511.0	7.0

주1: 자주재원은 지방세수입+세외수입으로, 결산, 총계기준임

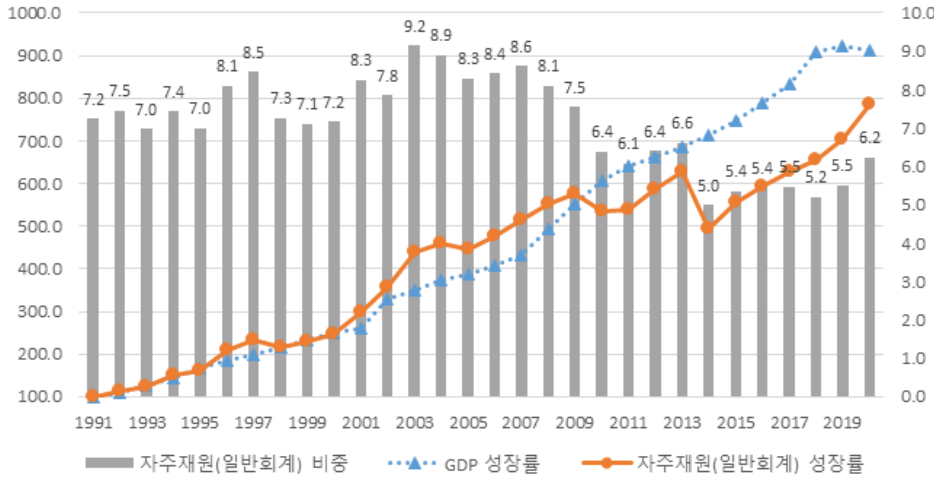
주2: 1991년부터 1997년 지방세통계연감(지방세정연감)에는 GDP가 아닌 GNP를 사용하여 지방세부담율을 계산하고 있어, 동 표에서도 연도별 지방세통계연감에 명시된 GNP를 사용함

주3: 2014년부터 세입과목 개편에 따라 '잉여금', '전년도이월금', '전입금', '예탁금 및 예수금', '융자금원금수입'을 세외수입(임시적세외수입)에서 제외됨

자료: 행정안전부 지방세통계연감, 각 연도, 행정안전부 지방재정연감(결산), 각 연도.



〈그림 3-18〉 GDP 대비 자주재원 비중



나. 지방세

- 지방세의 경우 1991년 8조 351억원에서 2020년 1,02조 488억원으로 1270.0% 증가하였음
  - 이를 국세 증가율과 비교해 보면, 동일기간 동안 국세는 30조 3,198억원에서 2,85조 5,462억원으로 941.8%가 증가하였음
- 또한, 동 기간 중 GDP 대비 지방세수 비중은 1991년 3.9%에서 2020년 5.4%로 높아졌으며, 지방세 비율 또한 20.9%에서 26.3%로 증가하였음
- 결과적으로 지방세의 증가율은 2014년까지는 국세의 증가율과 비슷한 성장 추세를 보였으나, 2015년부터는 급격한 성장 추세를 보이고 있음
  - 특히, 2020년 GDP와 국세는 전년대비 감소한 반면 지방세는 증가함
- 한편, 국세와 지방세의 비율은 본격적인 지방자치가 실시된 이후 상승하고 있으나 약 8대 2의 상태를 유지하고 있음
  - 이는 아직도 우리나라의 조세체계가 국세 위주로 편성되어 있다는 것을 의미함

〈표 3-58〉 지방세의 변화추이표

(단위: 억원, %)

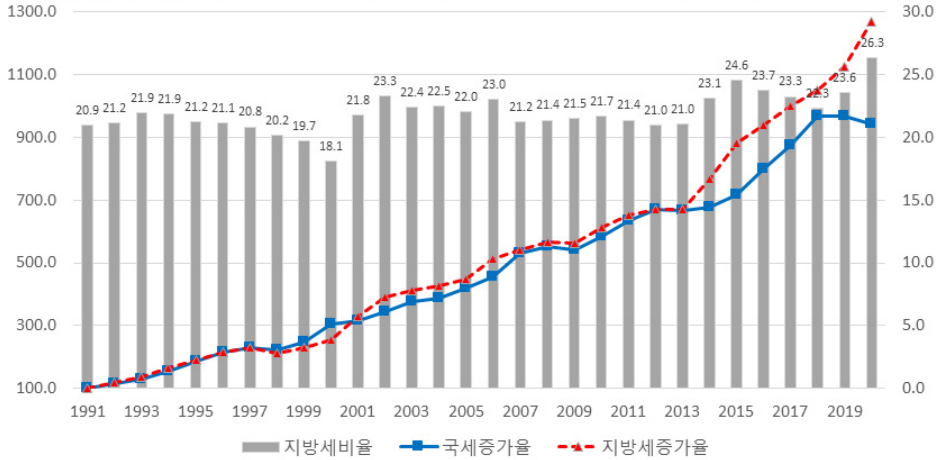
연도	국세 (A)	지방세 (B)	GDP (C)	국세 증가율	지방세 증가율	지방세부담률 (B/C)x100	지방세비율 {B/(A+B)}x 100
1991	303,198	80,351	2,080,285	100.0	100.0	3.9	20.9
1992	352,184	94,622	2,299,385	116.2	117.8	4.1	21.2
1993	392,606	110,261	2,638,609	129.5	137.2	4.2	21.9
1994	472,618	132,309	3,028,670	155.9	164.7	4.4	21.9
1995	567,745	153,160	3,482,843	187.3	190.6	4.4	21.2
1996	649,602	173,947	3,866,404	214.3	216.5	4.5	21.1
1997	699,277	184,057	4,160,179	230.6	229.1	4.5	20.8
1998	677,977	171,497	4,495,088	223.6	213.4	3.9	20.2
1999	756,580	185,862	4,837,778	249.5	231.3	3.9	19.7
2000	929,347	206,006	5,170,966	306.5	256.4	4.0	18.1
2001	957,928	266,649	5,450,133	315.9	331.9	4.9	21.8
2002	1,039,678	315,257	6,842,635	342.9	392.3	4.6	23.3
2003	1,146,642	331,329	7,246,750	378.2	412.4	4.6	22.4
2004	1,177,957	342,017	7,784,446	388.5	425.7	4.4	22.5
2005	1,274,657	359,774	8,066,219	420.4	447.8	4.5	22.0
2006	1,380,443	412,937	8,480,446	455.3	513.9	4.9	23.0
2007	1,614,591	435,243	9,011,886	532.5	541.7	4.8	21.2
2008	1,673,060	454,797	10,239,377	551.8	566.0	4.4	21.4
2009	1,645,407	451,678	11,517,078	542.7	562.1	3.9	21.5
2010	1,777,184	491,598	12,653,080	586.1	611.8	3.9	21.7
2011	1,923,812	523,001	13,326,810	634.5	650.9	3.9	21.4
2012	2,030,149	539,381	13,774,567	669.6	671.3	3.9	21.0
2013	2,019,065	537,789	14,282,946	665.9	669.3	3.8	21.0
2014	2,055,198	617,250	14,850,780	677.8	768.2	4.2	23.1
2015	2,178,851	709,778	15,585,916	718.6	883.3	4.6	24.6
2016	2,425,617	755,317	16,374,208	800.0	940.0	4.6	23.7
2017	2,653,849	804,091	17,303,985	875.3	1000.7	4.7	23.3
2018	2,935,704	843,183	18,934,970	968.2	1049.4	4.5	22.3
2019	2,934,543	904,604	19,190,399	967.9	1125.8	4.7	23.6
2020	2,855,462	1,020,488	18,981,926	941.8	1270.0	5.4	26.3

주1: 국세와 지방세는 결산, 순계기준임

주2: 1991년부터 1997년 지방세통계연감(지방세정연감)에는 GDP가 아닌 GNP를 사용하여 지방세 부담율을 계산하고 있어, 동 표에서도 연도별 지방세통계연감에 명시된 GNP를 사용함

자료: 행정안전부, 지방세통계연감, 각 연도

〈그림 3-19〉 국세 및 지방세의 변화 추이



- 지방자치단체의 지방세수 확충 노력을 평가할 수 있는 지표 중의 하나인 지방세 체납률을 살펴보면 다음과 같음
- 지방세 체납률은 1991년 5.7%에서 1999년 17.6%로 급격히 높아졌다가 이후 점차 감소하여 2020년 3.3% 수준으로 나타났음
  - 이는 지방자치제도 실시 초기에는 지방세 확충을 위한 노력이 성과를 거두지 못하고 있다가 2000년 이후 체납세 징수가 효율적으로 이루어지고 있음을 보여주는 것임

〈표 3-59〉 지방세 체납 추이

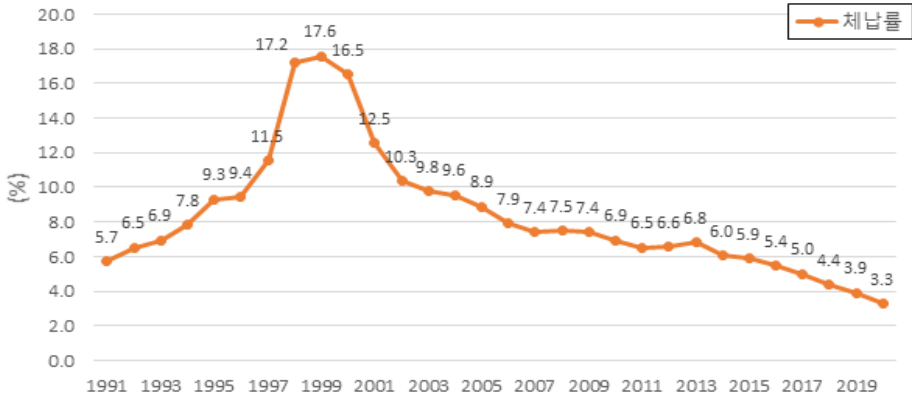
(단위: 억원, %)

연도	지방세수	체납세수	체납률
1991	80,351	4,598	5.7
1002	94,622	6,162	6.5
1993	110,261	7,630	6.9
1994	132,309	10,348	7.8
1995	153,160	14,250	9.3
1996	173,947	16,422	9.4
1997	184,057	21,199	11.5
1998	171,497	29,454	17.2
1999	185,861	32,629	17.6
2000	206,006	34,048	16.5
2001	266,649	33,420	12.5
2002	315,257	32,612	10.3
2003	331,329	32,421	9.8
2004	342,017	32,669	9.6
2005	359,774	32,013	8.9
2006	412,937	32,634	7.9
2007	435,243	32,134	7.4
2008	454,797	34,096	7.5
2009	451,678	33,481	7.4
2010	491,598	34,059	6.9
2011	523,001	34,008	6.5
2012	539,381	35,373	6.6
2013	537,789	36,706	6.8
2014	617,250	37,214	6.0
2015	709,778	41,654	5.9
2016	755,317	41,094	5.4
2017	804,091	40,101	5.0
2018	843,183	36,680	4.4
2019	904,604	35,360	3.9
2020	1,020,488	33,263	3.3

주: 결산, 순계기준임

자료: 행정안전부, 지방세통계연감(결산), 각 연도.

〈그림 3-20〉 지방세 체납률 변화 추이



- 조세를 정책적 수단으로 활용하는 데는 한계가 있으며, 특히 지방세의 경우는 더욱 그러함
- 지방자치단체에서 지방세를 정책적으로 활용하는데 가장 많이 사용되는 수단이 비과세·감면이지만, 비과세·감면은 한편으로 지방세수의 축소로 연결되어 열악한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 요인이기도 함
- 이러한 과정에서 비과세·감면의 대부분은 지방세특례제한법에 의거 혜택을 주고 있다는 점에서 지방자치단체의 자율적 판단이 제한되는 특징이 있음
- 따라서 지방세 비과세·감면은 중앙의 정책적 판단에 의거 지방재정의 자율성 및 건전성이 저해되는 요인으로 이해되기도 함
  - 결과적으로 지방세 비과세·감면은 조세를 수단으로 하는 지방자치단체의 정책적 목적에 활용되는 정도 및 재정 자율성의 저해 정도를 판단할 수 있는 지표임
- 1991년에는 지방세수의 6.3%를 차지하던 비과세·감면액이 2009년 25.0%로 급격히 증대되었다가, 2020년에는 12.8%로 감소하는 추세임
- 2013년 이후 비과세·감면액 비율이 감소하는 추세에서도 동 기간 지방세수는 1991년 대비 1270.0% 증가한 데 반해 비과세·감면액은 1991년 대비

2744.6%가 증가하여, 지방세수의 증가 수준을 크게 상회하고 있음

- 결과적으로 지방자치제도의 실시 이후 지방세를 정책 세제로 활용하는 비중이 크게 증가하였으며, 한편으로는 이로 인해 지방재정의 경직성이 더욱 가중된 것으로 판단할 수 있음

〈표 3-60〉 지방세 비과세·감면 추이

(단위: 억원, %)

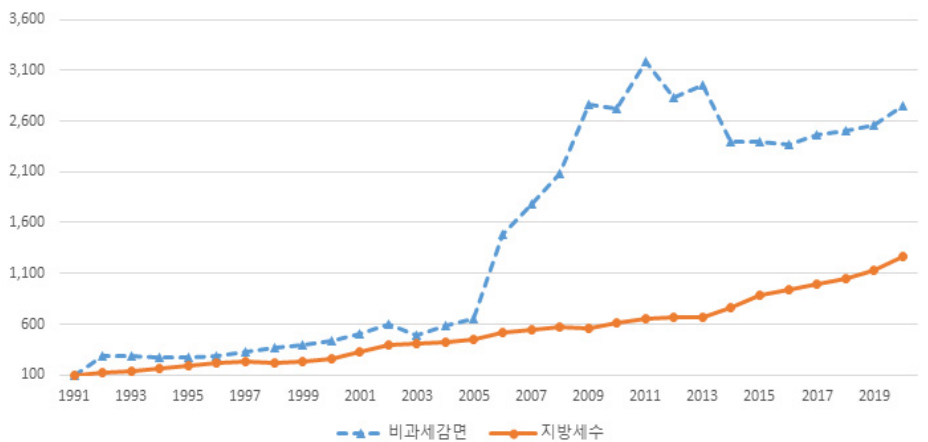
구분	비과세감면		지방세수		비중 {A/(A+B)}x100
	규모(A)	증가율	규모(B)	증가율	
1991	5,438	100	80,351	100	6.3
1992	15,880	292.0	94,622	117.8	14.4
1993	15,549	285.9	110,261	137.2	12.4
1994	15,206	279.6	132,309	164.7	10.3
1995	14,890	273.8	153,160	190.6	8.9
1996	15,508	285.2	173,947	216.5	8.2
1997	18,039	331.7	184,057	229.1	8.9
1998	20,204	371.5	171,497	213.4	10.5
1999	21,170	389.3	185,862	231.3	10.2
2000	23,436	431.0	206,006	256.4	10.2
2001	27,683	509.1	266,649	331.9	9.4
2002	32,419	596.2	315,257	392.3	9.3
2003	26,726	491.5	331,329	412.4	7.5
2004	32,150	591.2	342,017	425.7	8.6
2005	35,337	649.8	359,774	447.8	8.9
2006	80,678	1483.6	412,937	513.9	16.3
2007	97,266	1788.6	435,243	541.7	18.3
2008	113,046	2078.8	454,797	566.0	19.9
2009	150,270	2763.3	451,678	562.1	25.0
2010	148,106	2723.5	491,598	611.8	23.2
2011	173,320	3187.2	523,001	650.9	24.9

(단위: 억원, %)

구분	비과세감면		지방세수		비중 {A/(A+B)}×100
	규모(A)	증가율	규모(B)	증가율	
2012	154,286	2837.2	539,381	671.3	22.2
2013	160,759	2956.2	537,789	669.3	23.0
2014	130,029	2391.1	617,250	768.2	17.4
2015	130,123	2392.8	709,778	883.3	15.5
2016	128,798	2368.5	755,317	940.0	14.6
2017	134,109	2466.2	804,091	1000.7	14.3
2018	136,212	2504.8	843,183	1049.4	13.9
2019	139,070	2557.4	904,604	1125.8	13.3
2020	149,251	2744.6	1,020,488	1270.0	12.8

주: 규모는 결산(순계) 기준으로 작성되었으며, 증가율은 1991년 대비 증가율임  
 자료: 행정안전부, 지방세통계연감, 각 연도.

〈그림 3-21〉 지방세수 및 비과세·감면의 증가율 추이



#### 다. 지방세외수입

- 일반회계 기준으로 지방세외수입이 지방세입에서 차지하는 비중은 1991년 28.9%에서 2020년 3.6%로 감소하였음
  - 이러한 상황은 특별회계를 포함시켰을 때 더욱 두드러지게 나타남
  - 1991년에는 전체 지방세입에서 특별회계를 포함한 지방세외수입이 차지하는 비중이 49.8%이었으나, 2020년에는 7.2%로 크게 감소하였음
  - 2014년에 이루어진 세목 개편의 영향으로 지방세외수입이 규모가 감소하기는 했지만, 그 이전에도 지방세외수입이 차지하는 비중은 계속 감소하는 추세를 나타냈음
- 따라서 지방자치제도가 실시된 이후 지방세외수입의 재정적 역할은 감소되어 왔다고 할 수 있음
- 이는 지방세, 국고보조금, 지방교부세 등 다른 재원의 증가에 비해 세외수입의 증가율이 낮았기 때문임
  - 확충을 위한 다양한 노력에도 불구하고 세외수입은 사용료, 수수료 등으로 구성되어 있어 이를 획기적으로 증대시키는 데에는 한계가 존재함

〈표 3-61〉 지방세외수입의 변화추이

(단위: 억원, %)

연도	일반회계			특별회계(포함)		
	세외수입	지방세입	비중	세외수입	지방세입	비중
1991	70,164	242,440	28.9	181,137	364,066	49.8
1992	83,549	264,285	31.6	215,890	421,229	51.3
1993	79,993	290,800	27.5	230,709	468,220	49.3
1994	98,501	372,038	26.5	254,828	541,634	47.0
1995	127,537	456,108	28.0	310,679	654,971	47.4
1996	170,335	549,651	31.0	370,333	766,903	48.3
1997	188,589	620,176	30.4	363,119	852,390	42.6
1998	174,050	627,024	27.8	345,738	849,854	40.7



(단위: 억원, %)

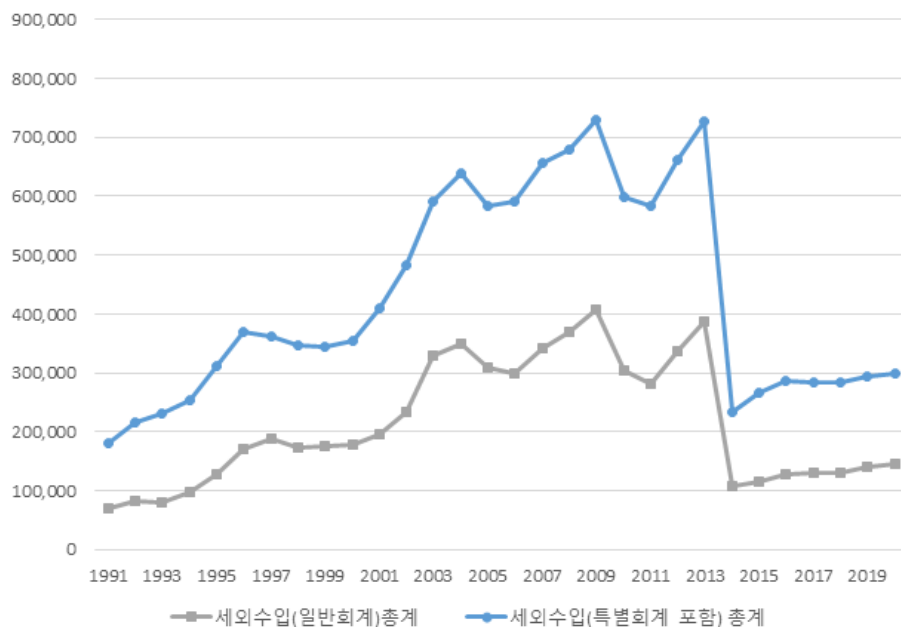
연도	일반회계			특별회계(포함)		
	세외수입	지방세입	비중	세외수입	지방세입	비중
1999	176,229	669,440	26.3	344,228	905,809	38.0
2000	177,151	714,314	24.8	353,540	960,545	36.8
2001	196,367	870,844	22.5	410,045	1,164,596	35.2
2002	233,433	1,062,689	22.0	482,859	1,384,798	34.9
2003	329,427	1,204,432	27.4	590,936	1,531,198	38.6
2004	348,562	1,190,726	29.3	639,741	1,541,873	41.5
2005	308,722	1,229,227	25.1	582,884	1,590,042	36.7
2006	299,115	1,355,771	22.1	591,763	1,743,098	33.9
2007	342,439	1,469,751	23.3	657,348	1,895,450	34.7
2008	369,395	1,657,825	22.3	679,478	2,086,090	32.6
2009	408,510	1,844,884	22.1	729,064	2,302,635	31.7
2010	305,204	1,724,267	17.7	598,780	2,143,579	27.9
2011	282,350	1,800,415	15.7	583,301	2,229,727	26.2
2012	336,606	1,943,042	17.3	661,803	2,402,534	27.5
2013	386,961	2,080,553	18.6	726,076	2,559,837	28.4
2014	108,221	2,181,179	5.0	233,784	2,672,602	8.7
2015	115,128	2,419,968	4.8	265,630	2,972,994	8.9
2016	127,150	2,636,312	4.8	286,896	3,250,549	8.8
2017	131,057	2,834,216	4.6	285,112	3,396,619	8.4
2018	129,487	3,025,804	4.3	284,571	3,617,069	7.9
2019	140,714	3,441,006	4.1	293,869	4,094,361	7.2
2020	145,688	4,074,575	3.6	299,969	4,740,457	7.2

주1: 결산, 총계기준임

주2: 2014년부터 세입과목 개편에 따라 '잉여금', '전년도이월금', '전입금', '예탁금 및 예수금', '용자금원금수입'을 세외수입(임시적세외수입)에서 제외

자료: 행정안전부, 지방재정연감 및 지방세외수입연감, 각 연도.

〈그림 3-22〉 지방세외수입 규모 변화 추이(일반회계, 특별회계 포함)



## 2) 자주재원의 평가

### (1) 목표

- 자주재원은 지방자치단체가 스스로 조성하고 자주적으로 사용할 수 있는 재원으로, 주민의 세부담 수준이 지방공공재 수준과 연계될 수 있도록 합리적인 지방세제를 구축하여야 함
  - 이를 통해 지방자치단체의 자율성과 건전성의 적정한 유지가 목적으로 설정될 필요가 있음
- 자율성(independence)은 지방자치단체가 자율적으로 조세세입이나 기타 수입을 확보할 수 있는 가능성으로 인식될 수 있음
- 건전성(soundness)은 자치단체가 법령의 범위와 이용 가능한 재정자원 내에서 생산적이고 창의적인 재원확보활동을 위해 노력하는 것을 의미함

- 민선지방자치 30년 동안 자주재원의 자율성과 건전성은 지방세원 및 세외 수입원의 확충을 위한 세제의 변화(세목신설, 과세대상 확대 등), 징세노력(세원 발굴, 체납세 징세, 비과세·감면 축소) 그리고 주민들의 납세편의 증진(전자납부, 카드납부제, 납기조정 등) 등을 위한 제도 및 운영의 변화를 통해 살펴볼 수 있음

## (2) 과정의 효율성 평가

- 과정의 효율성은 주체와 내용, 방법, 시기 등을 기초로 평가하여야 하지만 자주재원과 관련한 제도들이 다양하게 모색되었기 때문에 개개의 제도에 따른 과정을 평가하는 것에는 한계가 있음
- 과정의 효율성은 주체와 내용, 방법, 시기 등을 기초로 평가하여야 하지만 자주재원과 관련한 제도들이 다양하게 모색되었기 때문에 개개의 제도에 따른 과정을 평가하는 것에는 한계가 있음
  - 따라서 자주재원과 관련된 과정의 효율성은 주체와 내용을 중심으로 평가하고자 함
- 먼저 주체적인 측면에서, 자주재원의 확충과 관련된 제도들은 대부분이 중앙정부의 정책결정에 의해 현실화되었음
  - 지방재정을 확충하는 주체는 지방자치단체가 아닌 중앙정부 주도의 정책이라는 점에서 과정상 효율적이라고 평가하기 어려움
- 두 번째, 자주재원의 목표인 자율성과 건전성 제고를 위한 다양한 제도들이 도입되었고 또 지방자치단체의 재원이 확충되고 자율성이 신장되었다는 점에서 내용적으로는 우수한 것으로 판단됨
  - 지난 민선자치 30년 동안 자율성과 건전성 측면에서 도입된 제도는 재원 확충, 과표 및 세율 조정, 납세편의, 비과세·감면 등 다양한 분야에서 많은 성과가 있었음
  - 특히 지방소비세의 도입과 지방세 비과세·감면과 관련하여 지방의 자율성과 건전성을 제고하기 위한 제도는 내용적인 측면에서 우수함

〈표 3-62〉 재원의 자율성 및 건전성 추진과정 및 실태

구분	내용	비고
재원확충	• 지방소비세 및 소득세 신설	
과표 및 세율 조정	• 지방소비세율 인상 • 담배소비세율 인상 • 원자력 발전 및 화력발전에 대한 지역개발세 과세	
비과세·감면	• 지방세 감면조례 사전허가제 폐지 • 지방세 감면 통합심사 • 지방세 감면 총량제 • 지방세심의위원회 제도 • 지방세지출예산제도	
납세편의	• 납세보호관제도 • 온라인 납부제도, 인터넷 banking 활용	지방세외수입에서도 활용

- 자주재원의 추진 효율성에 대한 인식조사에서는 보통 이하(4점 이하)로 응답한 비율(66.7%)이 보통 이상(5점 이상)으로 응답한 비율(33.3%)에 비해 높게 나타나고 있음
- 이러한 인식조사 결과는 자주재원의 자율성과 건전성에 대한 다양한 실적에도 불구하고, 지방자치 시대에 걸맞은 노력이 더 필요함을 시사하는 것으로 볼 수 있음

〈표 3-63〉 자주재원 평가 - 추진 효율성

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		평균 (7점)
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	3.3	12.1	21.9	27.1	22.9	10.1	2.6	3.95		
관련분야 학자	2.3	20.9	34.9	18.6	20.9	2.3	0.0	3.42		
지방의원	2.6	14.4	23.5	28.1	19.0	11.8	0.7	3.84		
전체	3.0	13.5	23.5	26.7	21.5	10.0	1.8	3.87		

### 3) 산출 달성도 평가

- 자주재원 측면에서 산출 달성도는 자체재원의 확충을 통한 재정 자율성과 건전성이 유지되는 것을 의미함
- 자주재원 확충성 측면에서 보면, 1991년부터 2020년까지 GDP가 912.5% 성장하는 동안 자주재원(일반회계)은 785.3% 성장하였으며, 자주재원 (특별회계 포함)은 511.0% 성장하여, 지방자치단체의 자주재원이 상대적으로 낮은 성장률을 보였음
  - 반면에 일반회계 지방세입의 구조를 살펴보면, 1991년부터 2020년까지 지방 세입(총계기준)이 1,270.0% 증가하였으며, 동일한 기간 동안 지방세와 지방세외수입을 합친 자주재원(총계기준)은 1991년 대비 387.3% 성장하였으며, 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등 의존재원(총계기준)은 1991년 대비 2,485.7% 증가하였음
  - 또한, 동기간 중 자주재원의 비중(총계 기준)은 62.1%에서 29.0%로 감소한 반면, 의존 재원은 37.9%에서 56.1%로 증가하였음
  - 결과적으로 지방자치단체의 세입규모는 증가하였지만, 자주재원의 증가가 충분히 이루어졌다고 보기는 어려움
- 자주재원의 성과에 대한 진전도 조사에서 전체 응답자의 66.5%가 보통 이하(4점 이하)로 평가하고 있음

〈표 3-64〉 자주재원 평가 - 성과 진전도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균 (7점)
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	3.3	13.4	19.3	27.8	25.8	7.5	2.9	3.94
관련분야 학자	2.3	25.6	27.9	23.3	20.9	0.0	0.0	3.35
지방의원	2.6	15.0	24.2	26.8	19.6	11.1	0.7	3.82
전체	3.0	14.9	21.5	27.1	23.5	8.0	2.0	3.85

- 또한, 자주재원의 성과에 대한 만족도 조사에서도 전체 응답자의 66.7%가 보통 이하로 평가하고 있음
  - 다만, 지방공무원(37.3%)이나 지방의회 의원(31.4%)의 경우 보통 이상(5점 이상)이라고 인식하는 비중이 관련분야 학자(11.6%)에 비해 상대적으로 높다는 점은 고무적임

〈표 3-65〉 자주재원 평가 - 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균 (7점)
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.2	12.1	20.9	25.5	24.2	9.8	3.3	3.96
관련분야 학자	4.7	27.9	30.2	25.6	11.6	0.0	0.0	3.12
지방의원	2.6	17.6	24.8	23.5	18.3	10.5	2.6	3.79
전체	3.8	15.1	22.9	24.9	21.3	9.2	2.8	3.83

#### 4) 평가결과의 종합

- 민선 지방자치 30년 동안 자주재원 확충 측면에서, 추진목표의 구체성은 미흡하지만 자주재원 확충이 점차 중요한 국정목표로 제시되고 있으며 그 실현방법도 점차 구체화되고 있는 것으로 평가할 수 있음
- 내용적으로는 자주재원의 목표인 자율성과 건전성 제고를 위한 다양한 제도들이 도입되었지만 대부분이 중앙정부의 정책결정에 의해 현실화되었다는 점에서 추진과정과 관련하여 개선의 여지가 남아 있음
- 산출측면에서는 민선 지방자치 30년 동안 자주재원의 비중이 62.1%에서 34.1%로 감소하였기 때문에 미흡한 것으로 평가됨

〈표 3-66〉 자주재원의 평가결과 종합

구분	평가내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상위목표: 자율성과 건전성</li> <li>• 하위목표: 지방세원 및 세외수입원의 확충, 징세노력 강화, 납세편의 증진</li> </ul>
과정 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주체적인 측면: 대부분이 중앙정부의 정책결정에 의해 현실화되었다는 점에서 미흡</li> <li>• 내용적인 측면: 자주재원의 목표인 자율성과 건전성 제고를 위한 다양한 제도들이 도입되었다는 점에서 양호</li> </ul>
산출 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동기간 중 자주재원의 비중은 62.1%에서 34.1%로 감소한 반면, 의존재원은 37.9%에서 65.9%로 증가하였다는 점에서 자주재원의 확충은 미흡</li> </ul>

- 자주재원에 관한 정성적 평가를 종합하면, 목표, 과정 그리고 산출 항목에서 3.8점으로 나타났음
  - 이는 7점을 만점으로 했을 때 ‘보통’인 4점보다 낮은 수준으로, 전체적으로 다소 미흡한 것으로 평가할 수 있음

## 5) 자주재원의 성과 및 한계

### (1) 추진성과

- 민선지방자치 30년간 자주재원의 성과는 역대정부에서 일관되게 자주재원의 확충을 국정과제로 선정한 것은 아니지만 최근으로 올수록 지방분권과 자주재원 확충은 점차 구체화된 국정목표로 부각되고 있음
  - 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 핵심 공약에는 자주재원 확충이 모두 포함되어 있다는 점에서 자주재원을 확충하기 위한 의지를 지속적으로 천명하여 왔음
  - 역대 정부에서 실질적 결과에는 다소 차이가 있지만, 지속적인 노력을 경주해왔고 가시적인 성과도 나타나고 있음
- 특히 2010년의 세목간소화와 함께 신설된 지방소비세 그리고 2011년에 도입된 다양한 감면관련 제도는 자주재원과 관련된 획기적인 성과임
  - 2011년에는 세목의 간소화와 함께 지방소비세가 도입되어 민선 지방자

- 치 이후 처음으로 중앙의 세원이 지방으로 이전되었음
- 2011년에는 주로 감면을 대상으로 하여 지방의 자율성을 확대하고 감면 심사의 효율성을 제고하기 위해 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면증기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등이 신설되었음
- 이후 2013년에 지방소득세 독립세화 및 주택에 대한 취득세 세율 영구 인하가 추진되었으며, 지방소비세 세율을 부가가치세의 11%로 인상하였음
- 문재인 정부에서는 1·2단계 재정분권 추진을 통해 지방자치단체의 자주재원을 확충하고자 하였음
- 2019년에 지방소비세 세율을 부가가치세의 15%로 인상하였으며, 2020년에는 21%로 인상하였음
  - 2021년 8월에 발표한 2단계 재정분권 추진(안)에 따르면, 지방소비세의 세율을 2023년까지 부가가치세의 23.5%로 인상할 계획임

〈표 3-67〉 자주재원 확충을 위한 성과

구분	내용
자주재원의 확충을 위한 의지 확립	• 최근 정부의 핵심공약에는 자주재원의 확충이 모두 포함
자주재원 지속 추진	• 지방소비세의 도입 및 지방소비세 세율 지속 인상 추진 • 지방세 감면에 대한 의사결정 시 지방의 자율성 확대

## (2) 추진한계

- 자주재원은 지방세 및 세외수입의 확대로 나타날 수 있는데, 지방세는 재산과세 위주로 구성되어 있어 세수 신장성을 담보하기 어려운 구조로 되어 있음
- 다시 말해 지방세의 재산과세에 대한 의존은 부동산 경기에 의해 좌우되는 경향이 큼에도 불구하고 최근 경제성장률이 지속적으로 낮아지고 있다는 점을 고려하면 세수가 크게 신장되기 어려운 구조임



- 뿐만 아니라 지방세 체계는 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없는 법·제도의 제약이 있다는 점에서 획기적인 재원확충을 위한 대안으로는 한계가 있음
  - 또, 지방세외수입 역시 대부분이 사용료, 수수료 등으로 구성되어 있으며, 사용용도가 지정된 특정재원의 비중이 높다는 점에서 재정증대를 기대하는데 한계가 있음
- 자체재원 증대를 위한 명확한 목표가 제시되어 있지 않으며, 중앙정부 주도의 의사결정이라는 점에서 지방자치단체의 요구에 대한 수용성이 부족하고 재정정책을 의존재원 중심으로 운영하고자 하는 경향이 나타나고 있음

〈표 3-68〉 자체재원 증대의 추진한계

구분	내용
구체적 목표 부재	• 자체재원 대 의존재원, 국세 대 지방세의 비중에 대한 구체적인 목표가 부재
의존재원중심의 정책	• 지방의 세입증대는 지방의 자율적 의사결정을 제약하는 의존재원 특히 국고 보조금 중심의 재정정책 지양
법·제도적 제약	• 조세법정주의에 의한 지방자치단체의 자율적 세목 및 세율 결정권 사전 제약

## 6. 재정운영

### 1) 재정운영의 개요

#### (1) 재정운영의 개념

- 재정운영이란 지방자치단체가 내부 및 외부로부터 재원을 조달하고, 이들 재원을 주민복리와 지역발전과 관련된 다양한 재정수요에 지출하는 일련의 과정을 말함
- 자체세입 및 의존재원의 확보, 분야별·부문별 예산배분, 배분된 예산의 집행, 예산집행 결과에 대한 평가와 차년도 예산으로의 환류를 의미함

- 구체적으로 재정운영이란 지방자치단체의 재원조달(자체재원 및 의존재원)을 기초로 한 재정계획 ⇨ 예산편성 ⇨ 예산집행 ⇨ 결산·평가 ⇨ 결과 환류를 포함하는 일련의 재정활동 전반을 지칭함

## (2) 재정운영의 목적

- 지방재정의 운영 의의에 대하여 지방재정법 제3조는 건전성과 효율성을 천명하고 있음
  - 지방자치단체는 지방자치 구현에 필요한 자주재원을 적정 수준으로 확보하며, 확보된 재원의 낭비를 방지하며, 무리한 지방채무 발행으로 채무불이행 문제가 없도록 건설하고 지속가능하도록 운영하여야 함
  - 동시에 지방자치단체는 자체세입 확보노력을 적극적으로 실행하며, 재정자원의 계획적·합리적 배분 및 집행, 낭비적인 재정지출을 방지하여 재정성과를 창출하도록 재정을 운영하여야 함
- 전술한 지방재정 운영의 기본원칙을 구현하기 위하여 사업계획부터 예산편성 및 예산집행, 성과관리에 걸친 재정관리제도를 운영하고 있음
  - 지방재정법, 지방교부세법, 지방공기업법, 지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 법률 등에 재정운영 자율성, 책임성, 건전성, 투명성, 재정성과 창출 등과 관련된 제반 제도의 법적 근거를 마련하고 있음

## 2) 재정운영 관련 제도의 실태

### (1) 관련 제도

- 재정운영 관련 제도는 사업계획에서부터 예산편성 단계에 이르는 사전적 제도와 예산집행 단계뿐만 아니라 결산 및 평가, 그리고 환류에 이르기까지의 사후적 제도로 구분됨
  - 이들 제도는 지방자치단체 재정운영의 골격을 형성하고, 지방재정이 건전하고 효율적으로 운영되도록 뒷받침하고 있음

〈표 3-69〉 지방재정 운영 관련제도 개요

구 분	법적 근거	비고
중기지방재정계획제도	지방재정법 제33조	사전적 제도
지방재정투자심사제도	지방재정법 제37, 제37조2-제37조3	
타당성조사제도	지방재정법 제37조, 지방공기업법 제49조	
지방예산편성운영기준	지방자치단체예산편성운영기준(행정자치부훈령 제200호)	
지방채발행제도	지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조-제13조, 제44조	
사업예산제도	지방자치단체예산편성운영기준(행정자치부훈령 제200호)	
성인지예산제도	지방재정법 36조의2	
주민참여예산제도	지방재정법 39조	
지방재정분석진단제도	지방재정법 제55, 제55조2-제55조6, 제55조-제58조	사후적 제도
지방재정인센티브제도	지방교부세법 제8조3	
교부세감액제도	지방교부세법 제11조	
지방재정공시제도	지방재정법 제60조, 60조2	
복식부기회계제도	지방재정법 제53조	
재정위기관리제도	지방재정법 제55조2-제56조	
긴급재정관리제도	지방재정법 제60조3-제60조9	

○ 중기지방재정계획제도

- 중장기적 관점에서 매년도 지방자치단체의 예산편성 기준을 제시하고, 투자효율 및 우선순위에 의한 사업비 배분으로 건전재정의 기반으로 운영하고 있음
- 1988년 법제화가 이루어졌으며, 1993년부터 매년 연동(수정) 계획을 수립하고 있음. 2007년에는 사업예산제도와 연계하여 운영하며, 2015년에는 본 계획 미반영 사업은 원칙적으로 투자심사 및 지방채 발행대상에서 제외하도록 하였음

○ 지방재정투자심사제도

- 지방재정의 건전성·효율성을 제고하기 위해 각종 투자사업에 대해 예산 편성 전에 사업추진 필요성과 재원조달의 가능성 등을 심사하는 제도로 1992년부터 도입하여 운영함

- 지방자치단체의 사업추진은 중기지방재정계획 반영 ⇨ 투자 심사 ⇨ 투자심사 통과 사업만 예산반영 및 추진할 수 있음. 투자심사는 사업규모 기준으로 자체심사, 의뢰심사(광역, 중앙)로 이루어짐
- 투자심사제도는 매년 다소간의 변화를 경험하였음. 2011년에는 재정위기관체로 지정된 지방자치단체의 재정투자사업에 관한 예산편성을 제한하는 조문을 신설하였으며, 2013년에는 중앙의뢰심사 대상을 300억원 이상에서 100억원 이상으로 강화하였음
- 2014년에는 정기심사를 3회에서 4회로 확대하여 지방자치단체의 편의를 도모하였으며, 2015년에는 투자사업 이력관리제도를 도입함
- 2017년에는 중앙의뢰심사 기준을 200억원 이상, 정기심사 횟수는 3회로 다시 변경하였으며, 투자심사 제도운영 조언·권고 제도를 도입함
- 2019년에는 정기심사 연 4회로 확대하고, 2020년에는 재심사 및 타당성 재조사 기준 완화 등 자율성을 확대책을 실시함

#### ○ 타당성조사제도

- 재정투자사업, 지방공기업 및 출자·출연 설립 타당성조사의 객관성과 신뢰성 제고를 통한 지방재정 건전성 확보를 위하여 타당성조사 전문기관 제도를 운영하고 있음
- 2014년부터 총사업비 500억원 이상의 신규 투자사업은 행정안전부장관이 지정한 전문기관에 의뢰하여야 함
- 2021년에는 지방공기업 및 출자·출연 기관 설립과 관련하여 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사제도를 도입하였음

#### ○ 지방예산편성운영기준

- 국가와 지방자치단체의 예산편성 연계, 지방자치단체 상호 간의 예산편성 기준의 통일과 형평성 유지, 경상경비 등의 과다편성 예방을 통한 건전 재정 유도 목적으로 운영함
- 2006년 예산편성지침을 기준으로 변경하는 등 자율성을 확대하면서 기준경비제도를 운영하고 있음. 2018년 기준경비 단가인상, 행사축제예산

총액한도제 및 월액여비의 기준경비 제외 등 지방자치단체의 자율편성 권한을 확대하였음

- 2021년에는 지방의회 관련 경비의 한도를 인상하는 개선책을 추진함

#### ○ 지방채발행제도

- 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 과세권을 실질적담보로 하여, 공용·공공시설 설치 등 재정투자사업과 재해예방·복구 등의 소요재원을 차입 등의 방식으로 조달할 수 있도록 하는 제도임
- 지방채발행은 2005년도까지 개별 사업마다 행정안전부장관의 승인을 받는 사업별 승인제였으나 2006년부터는 매년 지방채발행총액 범위 내에서 지방의회 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 지방채발행 총액한도제를 운영함
- 다만, 발행 한도액을 초과하여 발행하고자 할 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후, 지방의회 의결을 거쳐 발행하여야 함
- 2014년에는 지방채 발행대상을 대통령령에서 한도 내·외로 구분한 것을 법률로 일원화하여 발행대상을 확대하였으며, 투자사업에 한하여 발행하도록 명확히 규정함
- 2020년에는 지방채 발행의 자율성을 확대하는 지방재정법 개정이 이루어졌음('20.4.30). 지방채발행 한도액을 초과하여 발행하는 경우, 종전의 행정안전부장관의 승인 사항을 협의제로 변경하였음

#### ○ 사업예산제도

- 지방예산편성이 품목을 기초로 하는 기존의 품목별예산제도와는 달리 지방자치 단체가 수행하는 사업에 기초하여 예산을 편성하는 예산제도로 재정운영의 효율성과 성과 향상을 위해 2008년도에 도입됨
- 사업(program)이란 성과를 측정할 수 있는 독립적인 단위로서 특정 정책의 목적달성을 위하여 재원을 소비하는 일련의 활동이나 프로젝트를 의미하며, 사업예산제도는 재정운영의 성과평가를 가능하게 하는 기반임

#### ○ 주민참여예산제도

- 지방자치단체 예산편성 단계에서 공급자 위주에서 수요자 위주로 주민의 견을 수렴하여 반영하는 제도로, 2005년에 지방예산편성 과정에 주민참여 근거를 마련하였음
- 2011년 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행토록 의무화하였고, 2014년에 주민의견 수렴 및 의견서를 예산안 첨부 서류로 의회에 제출하도록 의무화하였음
- 2017년에는 국정과제(75번) 위상으로 격상하면서 지방자치단체의 핵심 정책사업까지 확대하였으며, 이어서 2018년에는 예산편성 등의 예산과정(지방의회 심의 제외)에 주민참여를 의무화하고, 주민참여예산위원회 등의 주민참여예산 기구를 둘 수 있도록 지방재정법을 개정함
- 아울러, 2020년에는 지방재정법 시행령을 개정하여 예산과정의 주민참여 및 주민참여예산제도 운영에 대한 평가 기준을 신설하고, 매년 평가를 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련함

#### ○ 성인지예산제도

- 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지예산서)를 근거로 예산에 반영토록 하는 제도임
- 2011년 성인지예산제도 도입을 위한 지방재정법 개정이 이루어졌으며, 2013년부터 성인지예산서와 결산서를 작성하여 예산·결산서에 첨부하여 의회에 제출토록 하고 있음
- 성인지예산 제도는 재정운영의 민주성 향상과 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 것임

#### ○ 지방재정분석진단제도

- 지방자치단체의 재정관리 능력을 제고하고 건전성이 현저하게 떨어지는 자치단체에 대해서는 정밀 재정진단을 실시하여 재정상태에 따라 지방재정 건전화대책을 강구함으로써 재정위기를 사전에 방지하는 제도로, 1994년에 도입되었으며 1998년부터 시행하고 있음
- 분석 체계는 행정환경 변화에 맞춰 변경되어 온 바, 2010년 이전에는 절

대평가에서 상대평가로 변경하거나 주민만족도를 측정함

- 2010년 이후에는 보통교부세 인센티브제도와 연계하여 운영하고 있음
- 최근에는 자치단체 대상 재정건설팅 위주로 전환하여 지방재정의 건전성과 효율성을 견인하는 지렛대로 운영 중임

○ 재정인센티브제도 및 재정페널티제도

- 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 보통교부세 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정 시 자치단체의 세입확보 및 세출절감의 자구노력 정도를 반영하는 제도로 1997년부터 도입되었음
- 재정페널티는 지방자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하거나, 수입의 징수를 태만히 하는 경우 당해 자치단체의 보통교부세를 감액, 반환토록 하는 제도로 2002년도에 도입되었음
- 보통교부세의 인센티브 및 페널티에 적용되는 항목은 변천을 거치면서 2021년 현재 기준재정수요 7개 항목, 기준재정수입 7개 항목으로 구성되어 있으며, 2022년에는 기준재정수입 7개 항목 중 2개 항목(적극적 세원 발굴 및 관리, 탄력세율 적용)을 통합하여 반영할 예정임

○ 지방재정공시제도

- 지방재정운영에 대한 주민참여를 통하여 주민의 알권리를 충족시킴과 동시에 재정운영 및 예산집행의 정당성과 투명성 제고를 위해 지방재정운영상황을 주민에게 공시하는 제도임
- 1994년 지방재정법 개정에 의해 재정운영상황 공개제도가 도입되었으며, 2006년부터 지방재정공시제도로 전환·확대되어 시행됨
- 2013년 지방재정 투명성 강화 차원에서 공시항목을 25개에서 40개로 대폭 확대하였음
- 2014년에는 접근성을 개선하고, 공시시기 확대, 공시항목 정비 및 내실화, 항목별 시계열 비교 등 주민친화적 재정공시제도로 변모하였음
- 재정공시 항목은 행정환경 변화에 따라 다소간의 변화를 경험하였으며, 2021년 현재 결산규모, 재정여건, 부채 및 채무, 집행결과, 지방세 및 세

외수입, 복지 및 민간지원, 재산 및 물품, 재정성과, 주요 투자사업, 특수 공시 영역에 지방자치단체 재정공시 59개 항목, 행정안전부 통합공시 36개 항목을 운영하고 있음

#### ○ 복식부기회계제도

- 지방자치단체의 재정상태와 운영실적 등을 현금주의 단식부기 방식에서 발생주의 원칙과 복식부기방식에 의해 처리하는 지방재정의 회계처리방식으로, 재정운영의 투명성과 재정정보 산출의 효율화, 재정성과 측정을 위해 2007년도에 도입되었으며, 재정운영의 투명성과 재정성과를 제고하기 위해 운영됨

#### ○ 지방재정위기관리제도

- 2005년 지방재정의 건전성 및 효율성 확보를 목적으로 재정위기관리제도를 도입하였음
- 지방재정분석·진단위원회를 설치 운영하는 법적 근거를 마련하였으며, 지방재정분석 결과 건전성 및 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 동 위원회의 심의를 거쳐 지정하고, 당해 지방자치단체는 재정진단 후 재정건전화계획을 수립, 이행하도록 하였음
- 2011년 지방재정분석 결과 재정위험이 현저한 지방자치단체를 대상으로 하는 재정위기단체 지정제도를 도입함
- 2015년에는 긴급재정관리단체 지정제도를 변경함. 재정건전화계획 3년 이행에도 효율성 및 건전성이 회복이 어렵거나, 소속 공무원 인건비를 30이루 이상 미지급 상태 등 재정위기 상황 극복이 어렵다고 판단되는 경우, 긴급재정관리 대상 지방자치단체로 지정됨
- 긴급재정관리 대상으로 지정된 지방자치단체는 긴급재정관리계획을 수립하고, 성실히 이행하여야 함
- 지방재정분석·진단위원회는 2017년 지방재정위기관리위원회로 개편하고, 2019년 재정위기단체를 재정주의단체와 구분하였음



〈표 3-70〉 지방재정 운영 관련 제도의 연혁

년도	재정운영 관련제도	제도운영 목적
1949 1982 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체예산편성지침 운영</li> <li>지방채발행 개별승인제 도입(사업별 승인제 운용)</li> <li>중기지방재정계획제도 도입</li> </ul>	건전성(통제) 중시 건전성(통제) 중시 효율성(계획) 유도
1992 1994 1994 1997 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정투자심사제도 도입</li> <li>지방재정분석진단제도 도입</li> <li>지방재정운영상황공개제도 도입</li> <li>지방재정인센티브제도 도입</li> <li>지방재정분석진단제도 시행</li> </ul>	건전성·효율성 제고 건전성 제고 투명성 제고 건전성·효율성 제고 건전성 제고
2002 2005 2005 2006 2006 2006 2007 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정페널티제 도입</li> <li>예산편성과정예의 주민참여 근거 마련</li> <li>지방재정분석진단제도 강화</li> <li>예산편성지침 폐지-예산편성기준 운영</li> <li>지방채사업별승인제 폐지→ 지방채발행총액한제도로 전환</li> <li>지방재정운영상황공개제도→지방재정공시제도로 전환·강화</li> <li>복식부기회계제도 전면시행</li> <li>사업예산제도 전면시행</li> </ul>	건전성 제고 주민참여 유도 건전성·책임성 제고 자율성 제고 자율성 제고 책임성·투명성 제고 효율성·투명성 제고 효율성·성과 향상
2011 2011 2013 2015 2015 2015 2015 2017 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정위기관리제도 도입</li> <li>주민참여예산제도 운영 의무화</li> <li>성인지예산제도 운영 의무화</li> <li>지방사업 타당성조사 기관 법정화</li> <li>투자사업 이력관리제도 도입</li> <li>성과예산제도(2005년 시범운영, 2016년 시행)</li> <li>지방재정영향평가제도, 지역통합재정통계제도, 지방재정건전성관리계획제도</li> <li>지방재정위기관리위원회 운영</li> <li>지방채발행 협의제 도입</li> </ul>	건전성·책임성 제고 주민참여·민주성 제고 민주성 제고 책임성 제고 건전성·책임성 제고 성과 제고 건전성·책임성 제고 건전성·책임성 제고 자율성 제고

## (2) 관련 제도의 운영 실적

- 1990년대의 지방재정은 지방자치제도 부활에 대응하여 건전성, 효율성, 투명성 확보와 관련된 법제적 장치를 마련하는데 주안점을 두었음
  - 지방자치 부활 이전의 재정운영제도를 기반으로 하여 1995년 지방재정 공개제도, 1997년 보통교부세 산정 시 자구노력수요의 인센티브제도를 운영하여 재정운영의 건전성을 강조하였으며
  - 전 자치단체를 대상으로 1998년부터 재정분석을 시행하고, 2002년부터 불건전재정집행에 대한 지방교부세 감액 등의 재정페널티제를 도입하는 등 재정운영의 건전성을 강화하였음
- 2000년 이후에는 국민의 정부 및 참여정부가 자치와 분권을 국정의 우선순위에 두면서 자율성 신장과 주민참여 확대를 위한 법적 기반을 마련하기 시작하였음
  - 2005년 지방예산 과정에서의 주민참여의 법적 근거를 마련하면서, 오늘날 주민참여예산제도의 기반을 구축함
  - 2006년에는 지방자치단체 재정운영을 통제하는 예산편성지침과 지방채 발행 개별승인제를 2005년에 폐지하고 예산편성기준과 지방채발행총액 한도 제로 개선하여 자율성을 확대하였으며
  - 재정공시제도 강화로 재정책임성을 확보토록 하였음
  - 또한 2007년~2008년에 복식부기회계제도 및 사업예산제도를 도입하여 재정운영의 효율성, 투명성 및 주민참여를 제고하였음
- 2010년대 초반부터 중반까지 기간에는 지방재정의 효율성과 건전성을 증시하는 방향으로 제도 운영의 변화가 있었음
  - 재정위기관리제도가 2011년 도입되었으며, 지방자치단체 재정사업의 효율성 개선을 목적으로 투자심사제도의 내실 운영에 중점을 두었음
  - 투자심사제도의 경우, 2011년 재정위기단체의 투자사업에 대한 예산편성 제한, 2013년 중앙의뢰심사 대상을 총사업비 300억원 이상에서 100억원 이상으로 강화함

- 아울러, 투자심사제도의 내실 운영을 뒷받침할 목적으로 타당성조사 법정기관제도를 도입하였음
  - 이와 함께 성인지예산제도 및 주민참여예산제도 운영을 의무화하여 재원 배분의 효율성 및 참여를 통한 재정운영의 투명성을 확보토록 하였음
- 2010년대 후반에는 지방재정의 건전성, 효율성, 자율성, 책임성의 균형을 도모하는 방향에서 제도개선이 이루어지고 있음
- 투자심사의 경우, 2017년 자율성 확대 차원에서 중앙의뢰심사 대상을 다시 총사업비 200억원 이상으로 재조정하고, 2020년 재심사 및 타당성 재조사 기준도 완화하였음
  - 동시에, 지방공기업 및 출자·출연기관 설립 타당성조사 법정기관 지정제도를 도입하여 지방재정의 자율과 책임, 건전성 간 균형을 유지하려는 노력을 전개하였음
  - 예산편성기준도 2018년 기준경비 단가 인상, 행사축제예산 총액한도 및 월액여비의 기준경비 제외 등 자율편성 권한을 확대하였음
  - 지방채무와 관련해서는 2020년 지방채발행 한도제에서 협의제로 전환하면서, 그 이전에 긴급재정관리제도를 2019년 도입하는 방식으로 자율성과 건전성의 균형을 도모함
  - 한편, 주민참여 확대를 통한 주민통제 강화를 위하여 2018년 예산과정의 주민참여 의무화, 2020년 주민참여예산 평가의 법적 근거를 마련함
- 한편, 2021년부터 2단계 재정분권의 본격적인 시행과 함께 주어진 재원을 보다 자율적이고, 창의적으로 운영할 수 있도록 관련 제도의 개선을 추진하였거나, 추진될 예정임
- 재원활용의 자율성 확대
    - 기금의 관리·운용을 전문성이 확보된 민간단체나 민간기관 등에 위탁할 수 있도록 법적 근거를 마련함(2021년 4월)
    - 재난·재해 발생 등 예측할 수 없거나, 긴급한 소요 발생으로 기금운용계획 변경 시, 기금운용심의위원회의 심의를 생략함(2021년 7월)

- 공공주택사업 확대를 위하여 지방공사채 발행기준을 순자산의 300%(시도 개발공사), 200%(시군구 도시공사)로 확대함(2021년 6월)
- 예산편성의 자율성 확대
  - 현금성 복지사업이 증가하는 현실을 반영하여 광역·기초 간 재정부담을 자율적으로 사전 심의하는 기구를 설치할 수 있도록 함(2021년 7월)
  - 공공기관운영법에 따른 예비타당성조사 등 타당성조사에 준하는 조사를 받는 경우 타당성조사를 면제하고, 국무회의 예비타당성조사 면제사업에 대한 투자심사 면제 규정을 신설할 예정임(2022년 6월)
  - 지방의회 관련 4개 경비에 대한 4년 고정 한도제를 소비자물가 상승률에 연동하여 매년 설정 가능하도록 개선함(2021년 7월)
- 지방재정 집행여건 개선
  - 종료된 자체사업의 이월예산 잔액에 대하여 지방의회 의결을 통해 회계연도 중에 신규사업에 재사용할 수 있도록 개선함(2021년 6월)
  - 폐기물처리 등 일반용역의 세부기준 제·개정 시 행정안전부장관의 협의 절차를 삭제 예정임(2021년 12월)
  - 전용하여 집행 중인 예산은 재전용이 불가하였으나, 재난·재해 목적을 위해 긴급하게 필요한 경우, 예외적으로 재전용을 허용함(2021년 7월)
- 여타 지방재정 자율성 확대
  - 시도 및 100만 이상 대도시에 한하여 지방연구원 설치가 가능하였으나, 50만 이상 도시에도 설립할 수 있도록 허용함(2021년 12월)
  - 지방공기업 출자 한도를 종전 자본금의 10% 이내에서 상향 개선할 예정임(2021년 12월)

〈그림 3-23〉 2021년 이후 지방재정 운영·관리 자율성 확대 시책

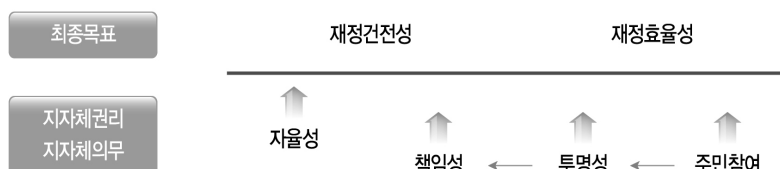
지방재정 자율성 확대 방안		
재원활용	① 유연한 재원 활용 지원	
	<b>권한 강화</b>	자치단체 기금 운용 민간위탁 허용
	<b>절차 완화</b>	재난 대응시 기금운용심의위원회 생략
	<b>권한 강화</b>	지방공사채 발행한도 확대
예산편성	② 자치단체 예산편성 과정 상 제한 완화	
	<b>권한 강화</b>	광역기초 간 보조사업 자율적 심의기구 설치운영
	<b>절차 완화</b>	타당성조사 및 투자심사 면제 확대
	<b>권한 강화</b>	지방의회 경비 총액 한도 개선
재정집행	③ 지방재정 집행 여건 개선	
	<b>권한 강화</b>	이월예산 집행잔액 연도 중 활용 근거 마련
	<b>절차 완화</b>	일반용역 적격심사 세부기준 자율 결정
	<b>권한 강화</b>	재난·재해 목적 예산의 재건용 허용
기타분야	④ 연구원·공기업 등 분야별 자율성 확대	
	<b>절차 완화</b>	지방연구원 설립 요건 완화
	<b>권한 강화</b>	지방공기업 출자 한도 상향
	<b>절차 완화</b>	지방교부세 통계 부담 축소

### 3) 재정운영의 평가

#### (1) 재정운영 목표

- 지방재정 운영의 목표는 재정상태의 건전성 유지와 재정집행 과정 및 결과의 효율성 확보이며, 이를 달성하기 위하여 자율성 신장과 책임성, 그리고 투명성 및 주민참여가 요구됨

〈그림 3-24〉 지방재정 운영의 목표와 지방자치단체의 권리·의무



- 지방재정의 건전성 및 효율성 확보라는 목표는 일관성을 유지하여 왔으나, 지방자치단체에 부여된 권리·의무는 시대 상황에 따라 주안점을 달리하여 왔음
- 대체로 참여정부 이전의 지방재정 운영은 법령과 지침 등을 통한 국가통제의 성격이 강하였으나, 참여정부가 들어서서는 2005년부터 지방재정의 자율성 신장과 투명성 제고, 주민참여 확대 방향으로 전환하였음
  - 이명박정부 이후에는 글로벌 금융위기, 본격적인 저출산·고령화 현상의 대두 등의 영향을 받아 지방재정 건전성과 효율성이 한 층 강조되었으며, 이를 뒷받침하기 위하여 지방자치단체의 책임성이 중시됨
  - 문재인정부가 출범한 2017년 이후에는 2단계 재정분권 추진 등을 기반으로 지방재정 운영의 자율성을 신장하고, 주민참여 확대와 재정운영이 투명성을 개선하는 방향에서 관련 시책을 추진하고 있음

〈표 3-71〉 시기별 지방재정 운영 목표의 변화

역대정부	제시목표	비고
1990년대 초·중반	지방재정의 건전성 및 효율성 확보라는 기본원칙을 꾸준히 견지	건전성, 효율성 기본원칙
1990년대 후반		건전성, 효율성 기본원칙
2005년 전후		자율성 침해 제도 폐지 책임성 확보제도 강화
2008년~2016년		효율성, 책임성 중시
2017년 이후		자율성 강화, 주민참여 확대

## (2) 과정 효율성 평가

- 과정의 효율성을 지방재정 운영의 관련 제도 각각의 기준을 중심으로 살펴 보면 다음과 같음
  - 지방자치 30년 역사에서 지방재정 운영의 최종목표 수단으로서 자율성, 책임성, 투명성, 주민참여는 대체로 중앙정부 주도로 전개됨
  - 이는 지방자치단체 권한과 의무를 규율하는 법령이나 지침의 제·개정을 중앙정부가 주도할 수 밖에 없는 현실을 반영한 것으로 과정의 효율성 측면에서 유리한 방식이기도 함
  - 재정운영의 내용은 예산편성지침 및 지방채 개별승인제 폐지 등 재정운영 자율성 침해 요소를 폐지·개선하였고, 재정운영 불건전 자치단체에 대한 재정건전화계획 수립·시행, 재정위기 자치단체 지정, 사업 타당성조사 객관화 및 엄격화 등을 시행하고 있으며, 재정운영 공개 및 주민참여 확대 등으로 투명성을 제고하도록 하였음
  - 재정운영 관련 새로운 제도의 도입은 재정건전성, 효율성, 책임성, 투명성 및 주민참여의 이슈가 제기되거나 요구될 시에 시범운영 등 기반을 마련한 후 도입·시행하였음
  - 기존 제도의 경우 문제 발생 시 개선하였으며, 새로운 제도 도입 시 복식 부기회계제도, 사업예산제도, 재정위기제도, 성인지예산제도 등 기반마련과 시범운영을 거쳐 시행하였음

〈표 3-72〉 지방재정 운영 관련 제도의 추진과정 실태

구분	내용
추진주체	• 책임성 강화 등의 제도가 중앙정부 중심으로 도입
추진방법	• 기준제시, 법제화 등
추진내용	• 자율성 신장, 책임성 강화, 투명성 제고, 주민참여 확대
추진시기	• 이슈 제기 및 요구 시, 시범운영 후 전면실시

- 한편, 민선자치 30년의 재정운영 과정에 대한 일반적인 인식은 보통 수준으로 평가됨
  - 전체 응답자의 71.1%가 7점 만점에 4점 이상으로 응답하였으며, 100점 기준으로 55.66점을 기록하였음
  - 지방공무원의 74.8%가 4점 이상의 긍정적 평가 비중이 높은 반면에, 관련 학자들은 상대적으로 낮은 58.1%를 기록함

〈표 3-73〉 지방재정 운영의 과정 효율성 인식조사 결과

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		100점 만점
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.3	4.2	19.6	29.4	26.1	15.4	3.9	55.66
관련학자	0.0	11.6	30.2	37.2	20.9	0.0	0.0	43.80
지방의원	1.3	10.5	20.9	27.5	25.5	12.4	2.0	53.38
합 계	1.2	6.8	20.9	29.5	25.5	13.1	3.0	53.78

### (3) 산출 달성도 평가

- 지방재정 운영의 자율성 기준
  - 지방재정운영의 자율성 확대는 주로 지방재정법 등의 규제·통제 조항들을 개선하여 지방자치단체 재정운영의 자율성을 제고시켰음
  - 가령, 예산편성 지침의 완화, 지방채발행 협의제 도입, 지방공기업 설립 권한의 이양 등 지방재정 자율성을 확대하는 일련의 시책들이 시행됨
  - 한정된 지방재원 내에서도 자율적으로 운영할 수 있는 시책들이 2021년부터 추진되었거나 추진될 예정임
  - 지방기금의 민간위탁 허용 등 지방재원 활용의 유연성 확대, 타당성조사 및 투자심사 면제 확대 등 예산편성의 자율성 신장, 집행에서의 이월예산 집행잔액 연도 중 활용, 지방공기업 출자한도 상향 등 자율성 확대를 위한 일련의 시책들이 추진되고 있음
  - 2010년 지방소비세 도입으로 지방재정 자율성 확대의 세제적 기반이 마



- 련되었으며, 2019년 지방소비세율이 종전의 부가가치세 11%에서 21%로 대폭 인상됨에 따라 한층 물적 토대가 구축됨
- 그러나, 사회복지사업 등을 중심으로 국고보조사업의 급팽창 영향으로 재정자립도와 재정자주도는 하락 추세임

〈표 3-74〉 지방재정 운영 자율성 실적

년도	재정자립도 (전국 평균)	재정자주도 (전국 평균)
1995	63.5%	-
1996	62.2%	-
1997	63.0%	-
1998	63.4%	-
1999	59.6%	-
2000	59.4%	-
2001	57.6%	75.7%
2002	54.8%	75.1%
2003	56.3%	76.5%
2004	57.2%	77.4%
2005	56.2%	81.6%
2006	54.4%	80.2%
2007	53.6%	79.5%
2008	53.9%	79.5%
2009	53.6%	78.9%
2010	52.2%	75.7%
2011	51.9%	76.7%
2012	52.3%	77.2%
2013	51.1%	76.6%
2014	50.3%	74.7%
2015	50.6%	73.4%
2016	52.5%	74.2%
2017	53.7%	74.9%
2018	53.4%	75.3%
2019	51.4%	74.2%
2020	50.4%	73.9%
2021	48.7%	70.8%

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요, 각 연도

주: 일반회계 당초예산 기준이며, 2014년 세입과목 개편 이전 기준의 수치임

## ○ 지방재정 운영의 건전성 기준

- 지방채무(일반회계+특별회계)는 1995년 11.5조원에서 1997년의 외환 위기, 2009년의 글로벌 금융위기 시점에 뚜렷한 증가세를 보였으며, 2015년을 기점으로 하락 추세로 전환되었음
- 예산대비 채무비율 지표는 하향 안정세를 유지하고 있음. 1990년대 시기에는 20% 중·후반대 수치를 기록하였으나, 2000년 진입하면서 10%대 중·후반 수준으로 크게 하락하였으며, 글로벌 금융위기 시점에는 일시적인 상승세를 기록하다, 최근에는 10% 내외 수준까지 하락하였음
- 이는 지방채무에 대한 시민사회의 견제기능 작동과 함께 2011년에 도입된 지방재정위기관리제도 운영이 영향을 주었음

〈표 3-75〉 지방재정 운영 건전성 실적

(단위: 조원)

년도	지방채무	예산규모	예산대비 채무비율	년도	지방채무	예산규모	예산대비 채무비율
1995	11.5	46.8	24.6%	2008	19.0	144.5	13.1%
1996	12.9	53.1	24.3%	2009	25.6	156.7	16.3%
1997	15.1	60.4	25.0%	2010	28.5	149.8	19.3%
1998	16.2	57.5	28.2%	2011	27.7	156.3	17.9%
1999	18.0	60.9	29.6%	2012	26.7	167.0	16.2%
2000	18.8	65.1	28.9%	2013	28.3	177.0	16.2%
2001	17.8	79.1	22.5%	2014	27.8	180.9	15.5%
2002	17.1	91.1	18.8%	2015	27.7	200.0	13.9%
2003	16.5	97.5	16.9%	2016	26.6	214.8	12.4%
2004	16.9	98.9	17.1%	2017	26.7	228.0	11.7%
2005	17.4	107.1	16.2%	2018	24.5	243.1	10.1%
2006	17.4	115.5	15.1%	2019	25.1	272.0	9.2%
2007	18.2	128.0	14.2%				

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요 및 통합재정개요, 각 연도.

주: 지방채무는 일반회계+특별회계의 지방채 기준이며, 기금 지방채 및 채무부담행위액은 제외함. 예산규모는 1995~1996년은 당초예산, 1997년 이후는 최종예산 기준임.

## ○ 재정운영의 효율성 기준

- 재정계획 측면에서 중기지방재정계획의 예산반영비율은 연도별로 다소간의 기복이 있으나, 대체로 큰 변화를 보였다고 보기는 어려울 것임
- 투자효율성 측면에서는 2000년 이전보다 2000년대에는 악화되었으나 2010년 이후에는 투자심사의 엄격화 등으로 개선되는 추세임
- 예산효율성 측면에서는 선심성·낭비성 예산운용의 개선성이 있는 지방보조금비율이 지방보조금 한도제 실시 등의 영향을 받아 크게 하락하고 있음

〈표 3-76〉 지방재정 운영 효율성 실적

년도	재정계획성 (재정계획예산반영율)		투자효율성 (중앙투자심사 통과율)	예산효율성 (지방보조금비율)
	반영율	차이		
'00년 이전	104.0%('97년)	4.0%	63%('96년)	-
2000	102.0%	2.0%	57%	-
2005	97.9%	2.1%	85%	-
2010	97.5%	2.5%	82%	4.6%
2013	99.6%	0.4%	68%	9.2%
2014	98.7%	-1.3%	68%	9.7%
2015	101.3%	1.3%	64%	6.3%
2016	103.8%	3.8%	64%	8.2%
2017	101.1%	1.1%	71%	6.9%
2018	106.6%	6.6%	71%	6.1%
2019	103.5%	3.5%	79%	5.9%
2020	103.3%	3.3%	69%	-
2021	98.7%	-1.3%	-	-

## ○ 지방재정 운영의 책임성 기준

- 지방자치단체의 재정책임성은 개선되는 양상임
- 2010년대 초반 시점까지는 장밋빛 계획, 과도한 수요 전망, 공약사업 이행 등의 이유로 사업위험이나 타당성 검토를 부실하게 검증하고 대규모 사업에 과잉투자 했다가 어려운 살림살이의 재원을 감아먹는 사례가 증가한 바 있음

〈표 3-77〉 2010년대 초반 지방재정 책임성 부족 사례

- 인천 월미도 은하레일사업 : 인천교통공사를 통해 850억원 투입. 수년간 방치
- 태백 오투리조트 사업 : 경영적자 누적으로 태백시 1,500여억원의 투자손실 발생
- 강원 알펜시아리조트 사업 : 분양 저조로 강원개발공사에 수천억원의 부채 전가
- 용인·김해 등 경전철 사업 : MRG(최소수입보장) 사업으로 추진 및 수요과다 추정으로 인한 손실분을 예산으로 보전
- 이용객 없는 박물관 등 건립으로 유지관리비만 지출
- 대규모공단조성 등에 민간자본 유치하면서 지급보증 증가(2013년 감사원 감사결과 지급보증액(채무인수, 부지매입확약, 수익원인수, 토지리턴제) 4.9조원)

- 2015년 지방투자사업 타당성조사 법정기관 도입 운영, 재정공시 내 대형 투자사업 공개 등의 제도개선에 힘입어 최근에는 사회문제로 대두된 부실사업 등은 줄어드는 추세임
- 그럼에도, 지방재정 운영의 책임성 부족 현상은 지속적인 개선을 요하는 과제임. 법정기관 타당성조사 제외 대상인 총사업비 500억원 미만인 투자사업 중 일부는 여전히 부실조사 여지가 있으며, 온정적인 자체투자심사 관행도 여전히 실정임. 또한, 자기책임하의 재정운영 의지가 약하고, 국고보조사업에 의존하려는 타성도 극복해야 할 대상임

## ○ 지방재정 운영의 투명성 기준

- 재정운영 투명성 측면에서 2006년부터 재정공시제도를 운영하고 있으며 2012년 공시항목을 확대하여 재정운영의 투명성과 책임성을 제고하였음

- 재정공시를 통한 주민통제의 효과를 개선하기 위하여 매년 홈페이지 접근성을 보완하는 한편, 「지방재정365」에 지방자치단체 상호 간 비교가 가능하도록 통합공시제도를 운영하고 있음
- 통합공시 항목도 2011년까지는 8개 항목에서 2012년도부터는 행사·축제원가회계정보, 청사신축원가회계정보, 지방자치단체 및 지방 공기기업부채비율, 인건비비율 등을 공개함으로써 지자체 재정운영의 투명성을 제고하고 있음
- 아울러, 「지방재정365」사이트를 대폭 보강하여 성과 및 평가 란을 운영 중임. 재정분석 종합보고서, 기금운용성과분석, 세외수입 운영실적분석 등 평가 결과 뿐 아니라 중앙투자심사 결과, 대규모 투자사업 진행 상황, 예산낭비 신고 등도 공개하여 지방재정 운영 전반에 대한 정보가 지역사회에 전파 확산될 수 있도록 노력하고 있음

○ 지방재정 운영의 주민참여 기준

- 재정운영에의 주민참여 확대 측면에서 2005년 지방재정법에 주민참여 근거조항을 마련하여 주민참여를 유도하였음
- 2011년 지방재정법 개정으로 주민참여 조례 제정을 의무화하고, 2014년 지방자치단체의 예산안에 주민의견서 첨부 의무화, 2018년 주민참여 예산기구 설치 근거 마련, 2020년 주민참여예산 운영 현황 및 주민의견서 공시 등 일련의 제도개선이 추진됨
- 그러나, 주민참여 미흡, 복잡한 지방예산의 이해도 부족, 주민 주도성 취약 등을 타개할 지속적인 노력이 필요한 실정임

○ 한편, 민선자치 30년의 재정운영 산출에 대한 종합적인 인식은 보통 수준의 평가로 나타남

- 전체 응답자의 69.8%가 7점 만점에 4점 이상으로 응답하였으며, 100점 만점 환산하면 52.99점을 기록하여 보통 수준임
- 지방공무원, 지방의원은 상대적으로 긍정적 비율이 높은 반면에 관련 학자들은 낮은 평가를 내렸음

〈표 3-78〉 지방재정 운영 산출 달성도 인식조사 결과

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		100점 기준
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	1.6	7.8	15.4	32.4	25.2	12.4	5.2	54.96		
관련학자	4.7	9.3	32.6	30.2	20.9	2.3	0.0	43.41		
지방의원	2.0	11.8	22.9	19.6	27.5	13.7	2.6	51.74		
합계	2.0	9.2	19.1	28.3	25.5	12.0	4.0	52.99		

#### (4) 결과 만족도 평가

- 민선자치 30년 기간의 지방재정 운영 결과에 대한 만족도 역시 보통 수준으로 평가됨
  - 전체 응답자의 69.7%가 7점 만점에 4점 이상으로 응답하였으며, 100점 기준 환산 점수는 53.0점으로 나타나 보통 수준임
  - 지방공무원의 75.1%가 4점 이상의 높은 평가를 내렸으나, 관련 학자의 4점 이상 비중은 53.5%에 그쳤음

〈표 3-79〉 지방재정 운영 결과 만족도 인식조사 결과

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		100점 기준
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	1.6	7.8	15.4	32.4	25.2	12.4	5.2	55.0		
관련학자	4.7	9.3	32.6	30.2	20.9	2.3	0.0	43.4		
지방의원	2.0	11.8	22.9	19.6	27.5	13.7	2.6	51.7		
합계	2.0	9.2	19.1	28.3	25.5	12.0	4.0	53.0		

#### (5) 평가 결과의 종합

- 민선자치 30년간의 재정운영에 관한 정량적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음

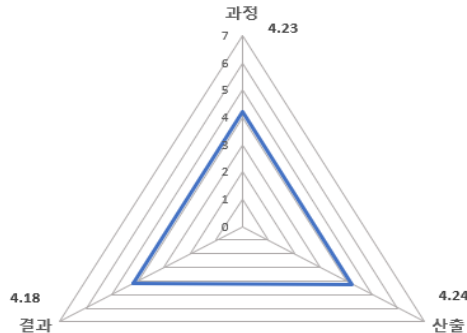
- 과정평가 : 관련 법정 및 지침의 제·개정이 수반됨에 따라 행정효율 차원에서 중앙정부 주도로 추진
- 산출평가 : 재정분권의 지속적 추진으로 재정운영의 자율성과 투명성은 진전되어 왔으며, 건전성 및 효율성 확보를 위한 관련 제도의 정비도 꾸준히 이루어져 왔음. 주민참여 역시 법적, 제도적 보완이 마련되었으나 내실있는 운영이 필요한 시점임
- 결과평가 : 대체로 보통 이상의 평가를 받았음, 다만, 현장에서 체감하는 지방공무원 및 지방의원은 비교적 양호한 평가를 내렸으나, 학자그룹에서는 다소 비판적인 입장을 표출함

〈표 3-80〉 지방재정 운영의 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진 과정의 효율성 증시                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주체 : 중앙정부 주도하에 관련 제도개선 추진</li> <li>- 방법 : 기준제시, 지침, 법제화 등 다양화</li> <li>- 내용 : 건전성 및 효율성, 책임성 강화 및 자율성 신장</li> <li>- 시기 : 주로 정부교체 직후나 이슈 부각 시점</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진 산출의 달성도 적절 및 미흡 혼재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율성, 건전성, 책임성, 투명성, 주민참여 제도개선 지속 추진</li> <li>- 자율성 : 재정분권 지속 추진으로 점진적 개선 중이나, 재정자립도 하락 등 관련 재정지표 수치는 악화 중</li> <li>- 건전성 : 지방채무에 대한 시민사회 감시 강화, 관련 제도의 정비 등으로 건전성은 꾸준히 유지 중</li> <li>- 효율성 : 계획적 재정운영은 큰 차이 없으나, 주요 투자사업 및 지방보조금 등의 효율성은 관련 제도의 정비로 개선 추세</li> <li>- 책임성 : 지방재정위기관리제도의 도입 및 운영 강화, 지방재정분석제도 등에 의해 개선 추세</li> <li>- 투명성 : 지방재정공시제도 확대, 지방재정365 사이트 내실 운영으로 투명한 재정운영 기반 마련</li> <li>- 주민참여 : 주민참여예산제도의 지속적 보완 중이나, 주민참여 의지 미흡 등 내실운영 필요</li> </ul> </li> </ul>
결과평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 결과 만족도 긍정, 부정 평가 혼재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공무원, 지방의원의 긍정적 평가 비율은 보통 이상</li> <li>- 관련학자는 다소 부정적</li> </ul> </li> </ul>

- 한편, 지방재정 운영에 관한 정성평가 결과를 종합하면, 다음과 같이 요약할 수 있음
- 재정운영에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 과정(4.23점), 산출(4.24점), 결과(4.18점)가 공히 4.2점대의 비슷한 결과를 보였음
  - 이는 지방공무원과 지방의원은 보통 이상의 높은 평가를 내렸으나, 관련 학자들은 다소 낮게 평가하였음
  - 이러한 결과는 법령이나 지침, 제도 및 정책의 변화를 현장에서 경험하는 지방공무원 및 지방의원 그룹과 재정분권의 이상적 모델을 기대하는 학자 그룹 간 특성 차이에서 비롯된 것으로 이해됨

〈그림 3-25〉 지방재정 운영의 정성평가 결과



## 7. 자치법규 평가

### 1) 자치법규의 개요

#### (1) 자치법규의 의의

##### ① 자치법규의 개념

- 지방자치단체의 자치입법권은 지방자치단체의 구역 안에서 적용되는 지역



- 법으로서 지방의회가 제정하는 조례와 지방자치단체의 장이 제정하는 규칙 및 지방의회가 회의운영에 관하여 필요한 사항을 정하는 회의규칙 등이 있음
- 법률이나 명령이 전국적 효력을 갖는데 비하여 조례나 규칙은 당해 지방자치 단체의 구역에서 효력을 가진다는 점에서 지역적인 효력범위가 제한됨
  - 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 대해 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규임
  - 규칙은 지방자치단체의 장이 법령이나 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 대하여 제정하는 법규범으로서 지방법의 일부를 이룸

○ 조례의 헌법적인 근거는 헌법 제117조 제1항에서 찾을 수 있으며, 「지방자치법」에는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고(제22조), 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정함(제23조)

## ② 자치법규의 목적

- 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정하기 위해 자치법규를 제정함
- 조례나 규칙은 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것, 자치단체의 내부조직이나 일반적인 사무처리에 관한 것, 주민의 재정적 부담을 규정하기 위한 것, 공공시설의 설치·관리를 위한 것, 개개의 행정 내용에 관한 것을 처리하기 위한 목적으로 제정됨
  - 조례를 제정할 수 있는 사무란 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무로 지방자치단체의 장에 위임된 기관위임사무는 포함되지 않음
  - 법령의 범위 안이란 그 상위 법령에 위반되지 않는 범위 내에서의 의미이며, 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례의 각각의 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 양자 사이에 모순, 저촉이 있는지의 여부에 따라서 결정하여야 함

## (2) 자치법규 운영 분석

### ① 조례·규칙 보유 및 운영

- '20년말 기준 자치법규는 총 116,185건(조례 91,100건, 규칙 25,085건)임
  - 자치법규 평균 보유수는 시·도(805)가 시·군·구(454)보다 약 1.8배임

〈표 3-81〉 주요 연도별 자치법규 현황(1995~2020)

구분	'95년	'97년	'99년	'00년	'03년	'06년	'07년
총 건수	46,551	52,140	50,546	52,421	57,636	63,885	67,183
조례	30,358	33,285	33,257	34,586	37,814	43,184	45,979
규칙	16,193	18,855	17,289	17,835	19,822	20,701	21,204
구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
총 건수	70,240	73,848	76,020	79,043	81,954	85,695	87,163
조례	48,341	51,214	53,242	55,996	58,531	61,894	63,476
규칙	21,899	22,634	22,778	23,047	23,423	23,801	23,687
구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	
총 건수	91,243	95,002	99,795	103,679	110,147	116,185	
조례	67,549	71,220	75,708	79,288	85,414	91,100	
규칙	23,694	23,782	24,087	24,391	24,733	25,085	

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- 자치입법권의 핵심내용인 조례·규칙의 보유현황이 '95년 총 46,551건에서 '20년 총 116,185건에 이르고 있어 총 보유건수 기준 69,634건 증가로 150% 증가한 것으로 나타남
  - 조례의 경우 '95년 총 30,358건에서 '20년 총 91,100건으로 증가하여 200% 증가하였으며, 지난 26년간 연평균 4.3% 증가한 것으로 나타남
  - 규칙의 경우 '95년 총 16,193건에서 '20년 총 25,085건으로 증가하여 55%의 양적 증가하였고, 지난 26년간 연평균 1.7%의 증가한 것으로 나타남
  - 지방자치의 성숙 및 지방분권 확대 등으로 조례·규칙의 양적인 증가와 병행하여 그 질적인 발전도 지속적으로 이루어져 왔음

- 정책을 규범화한 자치법규의 사회적 영향력 및 위상이 증대될 것이며, 양적 증가와 함께 질적인 향상도 지속적으로 이루어질 것으로 기대됨
- '95년 시군 통합에 따른 자치단체 수 감소로 인하여 자치법규가 '94년 50,547건에서 '95년 46,551건으로 3,996건 감소함
  - 조례의 경우 '94년 33,982건에서 '95년 30,358건으로 3,624건 감소
  - 규칙의 경우 '94년 16,565건에서 '95년 16,193건으로 372건 감소
- '98년, '99년의 경우 직제 개편에 따른 조례·규칙의 통폐합과 '행정규제정비 계획'에 의거 조례·규칙 수가 일부 감소함
  - 조례의 경우 '97년 33,285건에서 '98년 33,052건, '99년 33,257건으로 감소
  - 규칙의 경우 '97년 18,855건에서 '98년 18,453건, '99년 17,289건으로 감소
- '00년 이후 완만한 증가 추세(최고 6.5%)를 유지하여 자치단체의 자치입법 활동이 점차 정착되어 가고 있는 것으로 분석할 수 있음
  - 조례의 경우 '00년 34,586건에서 '06년 43,184건, '09년 51,214건, '12년 58,531건, '15년 67,549건, '18년 79,288건, '19년 85,414건, '20년 91,100건으로 증가한 것으로 나타남
  - 규칙의 경우 '00년 17,835건에서 '06년 20,701건, '09년 22,634건, '12년 23,423건, '15년 23,694건, '18년 24,3918건, '19년 24,733건, '20년 25,085건으로 증가한 것으로 나타남

〈표 3-82〉 '95~'20년도 자치법규 평균보유량

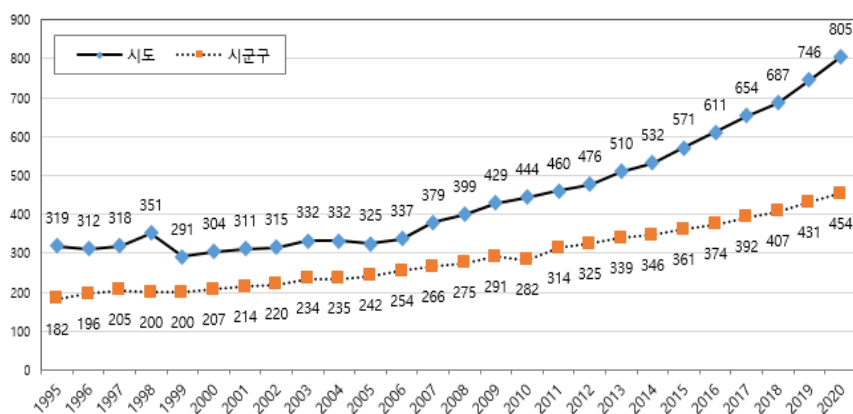
(단위: 건수)

연도	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
시도	319	312	318	351	291	304	311	315	332	332	325	337	379
시군구	182	196	205	200	200	207	214	220	234	235	242	254	266
연도	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
시도	399	429	444	460	476	510	532	571	611	654	687	746	805
시군구	275	291	282	314	325	339	346	361	374	392	407	431	454

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- '95년도부터 '20년도까지 26년 동안의 자치법규 평균 보유량 추이를 보면 조례와 규칙 모두 일부 연도를 제외하고 지속적인 증가 추세를 보이고 있음
  - '95년도부터 '20년도까지의 지난 26년 동안의 자치법규 평균 보유량은 시도의 경우 319건에서 805건, 시군구의 경우 182건에서 454건으로 계속 증가하여 민선자치 이후 자치법규 입법이 활발해지는 것으로 나타남

〈그림 3-26〉 '95~'20년도 평균보유 자치법규 변화 추세



자료: 행정안전부, 조례 규칙운영 현황(각 연도).

- '06년부터 '20년까지의 조례안 발의 주체 현황을 보면 자치단체장 발의 204,046건, 지방의원 발의 61,456건임
  - 의원 발의는 전체의 30.1%로 전체의 1/3을 넘지 못하고 있고, 시·도보다 시·군·구의 비율이 더 낮은 것으로 나타남
  - 광역의회에서는 의원발의 비중이 높아지는 반면, 기초의회는 의원발의 비중의 30% 미만임
  - 광역의 경우 '07년에 의원발의가 435건(29.8%)에서 '12년 956건(45%), '16년 1,580건(51%), '20년 2,219건(62%)으로 증가하였음
  - 기초의 경우 5개 연도('08, '09, '13, '19, '20)를 제외한 연도 모두 의원 발의 비율이 20% 미만임

〈표 3-83〉 조례안 발의 주체별 현황('06~'20)

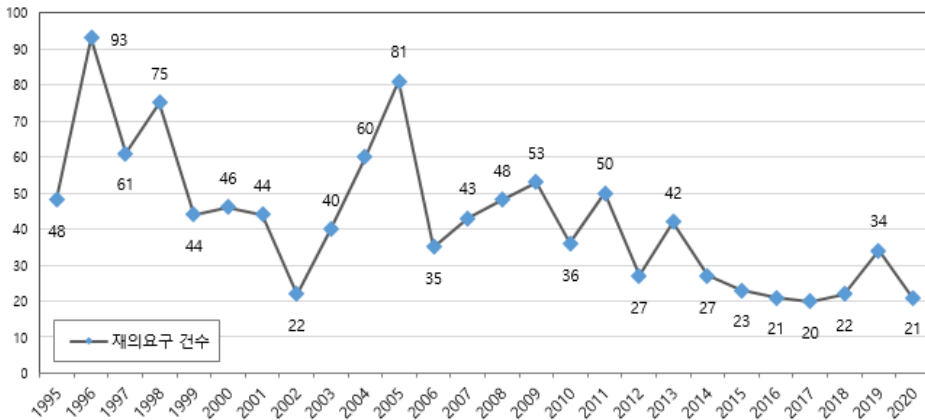
구 분	계	단체장 발의	의원 발의	의원발의 비율(%)
합 계	265,499	204,046	61,453	30.1

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

② 재의 요구

- 자치단체장 및 지방의원 등 선거가 있는 년도('02·'06·'10·'14·'18)에는 재의 요구가 감소하는 특징을 나타냄

〈그림 3-27〉 '95~'20년 재의요구건수 변화 추이



자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- '96년의 경우 지방의회 유급보좌관 관련 조례 등 의회 관련 조례가 증가하면서 재의요구 건수도 증가(93건)함
  - '05년의 경우도 지방의회의원 의정활동비 인상분 소급지급에 관한 조례가 위법하다는 정부의 재의요구지시에 따른 결과로 급증(81건)함
  - '95부터 '20년까지의 민선자치 26년간 재의요구 발의 현황은 총 1,116건 중 의원발의 729건(65%), 단체장발의 384건(35%)으로 나타남

〈표 3-84〉 조례 재의요구 발의 현황 ('95~20)

구분	총계	단체장발의	의원 발의
계	1,116	387	729
시·도	226	33	193
시·군·구	890	354	536

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- 재의요구 결과 부결이 재의결보다 전반적으로 많으나, '96년에는 지방의회 유급 보좌관 관련 조례, '04년에는 지방세 소급적용 관련 조례에 대한 재의결 사례가 많았음
  - '98년에는 부결 건수가 특히 많았는데, 이는 제3기 지방의원들이 임기 초에 재의 요구된 대부분의 조례가 부결된 것으로 나타남
  - '05년은 지방의원 의정활동비 소급지급 관련 조례 등에 대한 재의요구지시에 따른 결과로 50건의 부결된 것으로 나타남

### ③ 대법원 제소

- 조례에 대한 대법원 제소 건수는 총 166건으로, '95년 이후 연평균 6건 내외이며 제소결과는 무효 86건(51.8%), 유효 40건(24.1%), 기타 40건(24.1%)이고, 제소자별 구분으로는 장관 11건, 시도지사 66건, 시군구청장 87건임

〈표 3-85〉 대법원 제소 결과 ('95~'20년)

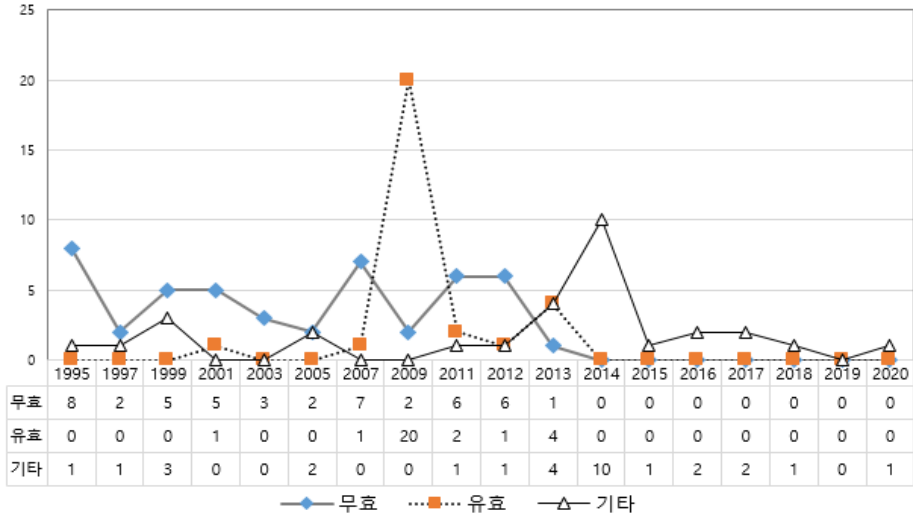
연도별	구분	계	제 소 자			제 소 결 과				
			장 관	시·도지사	시·군·구청장	무효	유효	취하	각하	계류
합계	계	166	11	66	87	86	40	22	5	13
	시·도	67	10	57	0	48	3	10	2	4
	시·군·구	99	1	10	88	38	37	12	3	9
2020	계	2	0	0	0	0	1	0	1	0
	시·도									
	시·군·구	2		1	1		1		1	
2019	계	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	시·도									
	시·군·구									
2018	계	1	0	1	0	0	0	0	1	0
	시·도	1		1					1	
	시·군·구									
2017	계	2	0	1	1	0	0	0	0	2
	시·도	1		1						1
	시·군·구	1			1					1
2016	계	2	0	0	2	0	0	0	0	2
	시·도									
	시·군·구	2			2					2
2015	계	1	0	1	0	0	0	0	0	1
	시·도	1		1						1
	시·군·구									
2014	계	10	1	6	3	0	0	5	0	5
	시·도	6		6				4		2
	시·군·구	4	1		3			1		3
2013	계	10		1	9	1	4	2	0	3
	시·도	1		1			1			
	시·군·구	9			9	1	3	2		3
2012	계	8	2	2	4	6	1	1	0	0
	시·도	4	2	2		4				1
	시·군·구	4			4	2	1	1		
2011	계	9	2	4	3	6	2	1	0	0
	시·도	5	2	3		4		1		
	시·군·구	4		1	3	2	2			
2010	계	6	0	2	4	0	3	3	0	0
	시·도	1		1				1		
	시·군·구	5		1	4		3	2		
2009	계	22	0	3	19	2	20	0	0	0
	시·도	3		3		2	1			
	시·군·구	19			19		19			
2008	계	5	0	0	5	3	0	2	0	0
	시·도									
	시·군·구	5			5	3		2		

연도별	구분	계	제 소 자			제 소 결 과				
			장 관	시·도지사	시·군·구청장	무효	유효	취하	각하	계류
2007	계	8	0	6	2	7	1	0	0	0
	시·도	6	.	6	.	5	1	.	.	.
	시·군·구	2	.	.	2	2	.	.	.	.
2006	계	3	1	1	1	2	1	0	0	0
	시·도	2	1	1	.	2	.	.	.	.
	시·군·구	1	.	.	1	.	1	.	.	.
2005	계	4	2	1	1	2	0	2	0	0
	시·도	2	2	.	.	.	.	2	.	.
	시·군·구	2	.	1	1	2	.	.	.	.
2004	계	6	1	4	1	5	0	1	0	0
	시·도	5	1	4	.	4	.	1	.	.
	시·군·구	1	.	.	1	1	.	.	.	.
2003	계	3	0	2	1	3	0	0	0	0
	시·도	2	.	2	.	2	.	.	.	.
	시·군·구	1	.	.	1	1	.	.	.	.
2002	계	2	0	1	1	2	0	0	0	0
	시·도	0	.	.	.	.	.	.	.	.
	시·군·구	2	.	1	1	2	.	.	.	.
2001	계	6	0	2	4	5	1	0	0	0
	시·도	1	.	1	.	1	.	.	.	.
	시·군·구	5	.	1	4	4	1	.	.	.
2000	계	7	0	2	5	3	3	1	0	0
	시·도	1	.	1	.	1	.	.	.	.
	시·군·구	6	.	1	5	2	3	1	.	.
1999	계	8	0	4	4	5	0	0	3	0
	시·도	3	.	3	.	2	.	.	1	.
	시·군·구	5	.	1	4	3	.	.	2	.
1998	계	3	0	0	3	2	1	0	0	0
	시·도	0	.	.	.	.	.	.	.	.
	시·군·구	3	.	.	3	2	1	.	.	.
1997	계	3	0	2	1	2	0	1	0	0
	시·도	1	.	1	.	1	.	.	.	.
	시·군·구	2	.	1	1	1	.	1	.	.
1996	계	26	2	17	7	22	2	2	0	0
	시·도	18	2	16	.	18	.	.	.	.
	시·군·구	8	.	1	7	4	2	2	.	.
1995	계	9	0	3	6	8	0	1	0	0
	시·도	3	.	3	.	2	.	1	.	.
	시·군·구	6	.	.	6	6	.	.	.	.

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).



〈그림 3-28〉 각 연도별 대법원 제소 결과 추이 ('95~'20년)



주: 기타 - 취하, 각하, 계류

자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

#### ④ 주민 조례 제정·개폐 청구

- 주민 조례 제정·개폐 청구<sup>8)</sup>의 경우 '00년부터 시행되어 '20년까지 총 222건이 청구되었으며, 원안의결·수정의결 등 가결 113건(50.9%), 부결 31건(14.0%), 각하·철회·폐기 78건(35.1%)임

## 2) 자치법규 평가

### (1) 자치법규 목표

- 자치입법의 목표는 지방자치단체가 자치에 필요한 조례 및 규칙을 적시에 적실성 있게 산출하는 것임
  - 그러나 자치입법은 헌법, 지방자치법의 제약과 자치입법 역량의 부족 등으로 기대한 것과 같은 성과를 보이고 있지 못함

8) 주민 조례 제정·개폐 청구결과 중 진행중인 경우는 제외하고 산출함

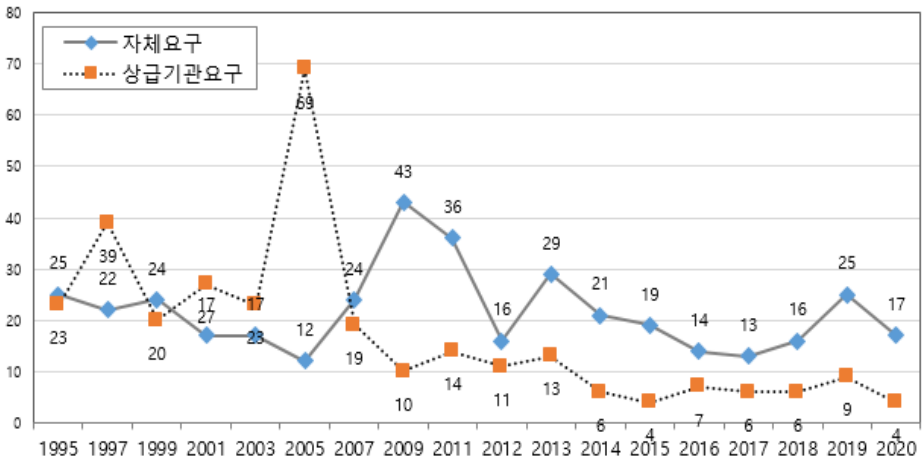
- 1995년 이후 자치입법에 관해서는 지방자치의 활성화, 지방자치단체의 자율성 확대, 자치입법의 활성화 등과 같은 지향점을 목표로 제시한 것으로 볼 수 있음
  - 노무현정부는 2003년 지방분권 추진로드맵을 제시하였는데, 자치입법권 확대와 주민 조례제정·개폐 청구제의 개선을 포함시켰음
  - 박근혜정부는 지방자치발전위원회의 일반과제 중 지방의회 권한 강화를 위한 자치입법권 확대를 제시하였는데 법령을 위반하지 않는 범위 내로 조례 제정범위 확대, 조례제정 및 개·폐 청구제도 개선, 주민청구 조례안 심사특례 제도 도입 등을 과제로 구체화 함
- 지방분권의 강화를 위하여 지속적으로 지방의회의 활성화 및 책임제고, 자치입법권 확대를 목표로 제시한 것은 지방자치의 활성화라는 본래의 취지에 부합됨

## (2) 추진 효율성 평가

- 추진과정의 효율성은 추진절차와 추진방법의 효율성으로 나누어볼 수 있음
  - 추진 주요 절차는 의안발의, 의회의결, 공포·효력발생의 순으로 진행되고 있으며, 추진방법으로는 단체장발의, 의원발의, 주민청구의 방법으로 나뉘는데 주민청구의 경우 의원임기 만료 시 자동 폐기, 청구인 수의 규모 문제 등 일부 비효율성이 지적되고 있음
- 행안부는 정부 3.0 차원의 종합적 자치법규 정비체계를 구축하고, 향후 자치법규 입안·정비를 적극 지원할 계획으로 자치법규의 적절한 입안과 정비를 위한 정부의 효율적이고 체계적인 지원체계를 구축하였음
  - 상위법령 제·개정사항 미반영 조례, 상위법령 위반 조례, 법령상 근거 없는 규제 신설 조례, 유명무실화된 조례, 적용대상이 없는 조례 등 5개 유형으로 정비대상을 구분
  - 자치법규 제·개정안에 대한 지방자치법상 사전심사제도 운영을 강화하고 법제처와 협업해 지방공무원에 대한 실무 위주의 법제교육을 확대하여 법제 전문성을 향상 시킴으로써 효율성 제고 노력

- 자치법규정보시스템(ELIS)을 통해 자치법규에 대해 온라인 서비스를 제공할 뿐만 아니라 법령상 위임된 조례의 제정 여부 확인과 조례 내용별 검색 서비스를 제공함으로써 효율성을 제고할 수 있는 기반 구축
- 자치법규에 대한 재의요구의 경우 '05년까지 상급기관에 의한 재의요구가 자체 재의요구에 비해 상대적으로 많았으나 '06년부터 상급기관의 재의요구 지시가 감소하고 '07년부터는 자체 재의요구가 상회하기 시작하여 자율적인 견제의 원리가 확립되어가고 있으며 이는 자치단체의 자치법규 운영의 효율성을 높일 수 있는 기반이 될 수 있음

〈그림 3-29〉 '95~'20년 상급기관의 재의요구지시와 자체재의 요구 추이



자료: 행정안전부, 조례 규칙운영 현황(각 연도).

- 한편 민선자치 30년의 자치입법 과정의 효율성에 대한 일반적인 인식은 비교적 긍정적 평가를 받고 있음
  - 긍정적(5~7) 답변을 한 응답자가 62.5%를 차지하고 있으며, 부정적(1~3) 답변을 한 응답자는 15%임
  - 응답집단 중에서는 지방의원들의 긍정적 답변 비율이 상대적으로 높음(66.7%)

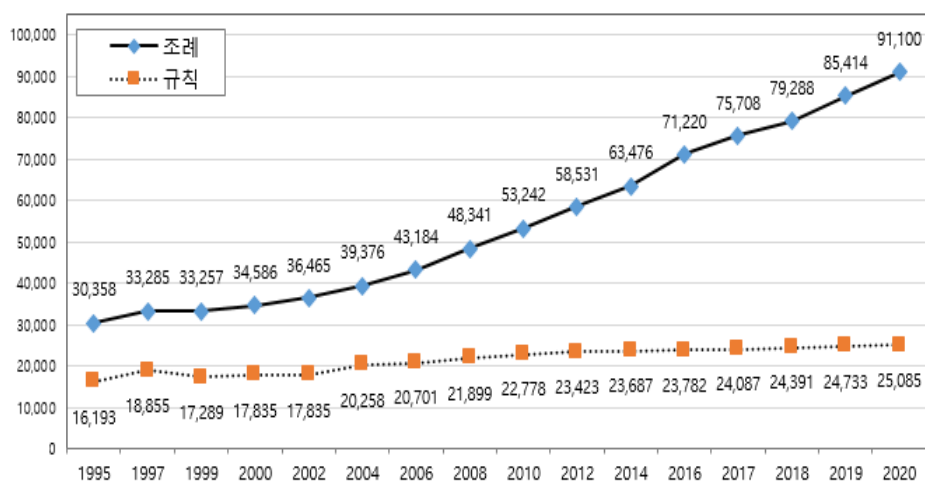
〈표 3-86〉 자치법규 과정의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적(낮음)		응답구간			긍정적(높음) →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.0	5.6	11.8	23.5	34.3	20.6	3.3	100.0
관련학자	-	-	11.6	25.6	55.8	7.0	-	100.0
지방의원	2.0	4.6	8.5	18.3	39.2	24.8	2.6	100.0
합계	1.0	3.4	10.6	22.5	43.1	17.5	2.0	100.0

### (3) 성과 진전도 평가

- 산출의 달성도는 민선자치 26년 동안의 자치법규의 증감을 통해 평가할 수 있음
- 민선자치 26년 전체기간 중 조례·규칙의 변화추이는 지속적으로 증가하는 추세로, 자치입법의 산출은 긍정적인 변화를 보이는 것으로 평가할 수 있음

〈그림 3-30〉 민선자치 이후 조례·규칙 변화 추이('95~'20)



자료: 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- 자치입법과 관련하여 지방자치 발전에 긍정적으로 기여한 선도 입법사례(조례)들이 다수 제정되었음
  - 충북 청주시의 「행정정보공개조례」와 경기 안산시의 「시장 등의 업무추진비 공개 및 지출에 관한 조례」 등은 중앙정부의 관련정책 변화에 직접적인 영향을 주었음
  - 또한, 전남의 「천일염 명품화를 위한 조례」 등과 같이 지역특성을 반영한 조례들의 경우 지역경제 활성화에, 전남 목포시의 「장애인 권익증진을 위한 조례」 등과 같이 상대적으로 약자계층을 배려한 조례의 경우 해당 주민들의 권익 및 생활편익 제고에 기여함
- 민선자치 30년의 자치법규 산출의 진전도에 대한 일반적인 인식도 양호한 평가를 받고 있음
  - 긍정적(5~7) 답변을 한 응답자가 64.9%를 차지하고 있으며, 부정적(1~3) 답변을 한 응답자는 13.1%임
  - 응답집단 중에서는 관련분야 학자들의 긍정적 답변 비율이 상대적으로 높음(69.8%)

〈표 3-87〉 자치법규 산출의 진전도에 관한 인식

구분	← 부정적(낮음)		응답구간			긍정적(높음) →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	.3	4.6	9.5	27.5	30.7	22.2	5.2	100.0
관련학자	-	-	14.0	16.3	55.8	14.0	-	100.0
지방의원	.7	3.9	6.5	22.2	33.3	29.4	3.9	100.0
합계	.3	2.8	10.0	22.0	40.0	21.9	3.1	100.0

#### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 자치법규 결과에 대한 만족도는 비교적 긍정적으로 나타나고 있음

- 긍정적(5~7) 답변을 한 응답자가 59.1%를 차지하고 있으며, 부정적(1~3) 답변을 한 응답자는 17.3%임
- 응답집단 중에서는 지방의원들의 긍정적 답변 비율이 상대적으로 높음(66.0%)

〈표 3-88〉 자치법규 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적(낮음)		응답구간			긍정적(높음) →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	.3	5.9	8.2	30.1	31.0	18.0	6.5	100.0
관련학자	-	4.7	18.6	18.6	46.5	11.6	-	100.0
지방의원	.7	3.9	9.8	19.6	34.0	28.1	3.9	100.0
합계	.3	4.8	12.2	22.8	37.2	19.2	3.5	100.0

### (5) 평가결과의 종합

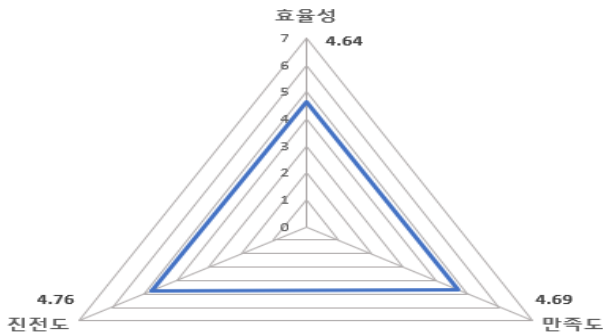
- 민선자치 30년간의 자치입법에 관한 문헌분석을 통한 평가결과를 종합하면 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 추진과정의 경우 추진 절차 중 특히 주민청구의 경우 비효율성이 지적되고 있으며, 추진산출은 자치입법의 꾸준한 양적 증가에 비해 질적 측면의 부족함이 지적되고 있음

〈표 3-89〉 자치법규의 문헌분석 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성 양호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진절차 : 의안발의, 의회의결, 공포·효력발생</li> <li>- 추진방법 : 단체장발의, 의원발의, 주민청구</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도 양호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법의 꾸준한 증가, 주민조례제정·개폐청구 미흡</li> </ul> </li> </ul>

- 자치입법에 관한 설문조사 평가결과를 종합하면 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 자치입법에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진의 효율성(4.64점)과 성과의 진전도(4.76점)가 동일하고, 성과의 만족도(4.69점)는 전반적으로 비교적 양호한 수준인 것으로 판단됨

〈그림 3-31〉 자치법규의 정성평가 결과종합



### 3) 자치법규의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 지방자치 30년 동안 조례 및 규칙 제정 건수의 확대 등 자치입법의 형식적 측면의 변화는 바람직한 모습이라고 할 수 있음
- 재의요구건수의 변화 추이를 보면 상급기관의 지시보다 자체요구에 의한 재의 건수가 점차 늘어나고 있음을 알 수 있는데, 이 역시 지방자치단체의 자율성이 신장되고 있는 것으로 해석할 수 있음
- 주민참여의 측면에서 주민 조례 제정·개폐 청구가 점차 활성화되는 것 역시 바람직하다고 볼 수 있음
- 자치입법과 관련하여 전문성 등 질적 제약요인에도 불구하고 지방자치 강화는 물론 중앙정부의 입법 및 정책에 많은 기여를 하였음

〈표 3-90〉 자치법규의 추진성과

구분	내용
자치입법의 양적 강화	• 조례 및 규칙 제정 건수 확대
자치입법의 자율성 신장	• 상급기관에 의한 지시보다 자체요구에 의한 재의건수 확대 등 지자체의 자율성 제고
자치입법의 주민 참여 강화	• 주민 조례 제정·개폐 청구 활성화
선도적이고 특색있는 조례 제정	• 지역여건과 특색을 반영한 선도적 조례 제정 활성화

## (2) 추진한계

- 입법권과 관련해 지방의회가 조례제정권을 가지고 있지만, 자치입법의 범위가 법령에 한정돼 있어 사실상 입법권에 제약을 받고 있음
- 조례의 내용을 보면 정책수단의 한계로 인하여 대부분 선언적 내용에 그치는 경우가 많은데, 조례들이 갖추고 있는 정책수단은 법령에서 위임한 지정, 보조금 등 경비의 지원, 위원회 구성 등에 그치고 있는 경우가 대부분으로, 이러한 정책 수단으로 조례의 규범력과 실효성을 담보하기에는 불충분함
- 기초자치단체의 경우 법령과 광역자치단체의 자치법규에 의한 자치권의 한계로 인하여 집행사무의 처리에 관한 자치법규나 법령이나 광역자치단체의 위임사무 처리에 관한 자치법규 등에 그치고 있음
- 또한 자치입법의 양적 증가에도 불구하고 일부 자치단체의 경우 관련 조례 등의 제·개정에는 필요한 질적 전문성은 지속적으로 제고할 필요가 있음

〈표 3-91〉 자치법규의 추진한계

구분	내용
정책수단 미비로 인한 한계	• 정책수단이 미비하여 그 규범력과 실효성이 담보되지 않고 선언적 내용에 그치는 경우 다수
법규제정의 전문성 제고 필요	• 지방의회의원과 공무원의 관련분야와 입법활동에 대한 전문성 제고 필요



## 8. 행정구역/계층 평가

### 1) 행정구역/계층의 개요

#### (1) 행정구역/계층의 의의

##### ① 행정구역/계층의 개념

- 행정구역/계층은 일반적으로 지방행정의 관리 차원에 중점을 두고 있는 반면, 자치행정구역/계층은 지방자치의 행정 차원에 중점을 두고 있음
  - 그러나 본 절에서의 행정구역/계층은 지방자치의 관점에서 평가를 수행하는 것에 중점을 두고 있으므로 자치행정구역/계층과 동일한 의미로 사용함
- 지방자치단체의 구역은 지방자치 실시되고 있는 나라에서 하나의 지방자치단체의 자치권이 미치는 지역적 범위를 의미함
- 지방행정구역은 자치권과 공공서비스의 공간적 공급이 이루어지는 범위를 나타내는 개념으로서 법적 성격에 따라 자치구역과 행정구역으로 구분할 수 있음
  - 자치구역은 공동사회를 기반으로 구성되며, 자치단체 구성의 기초가 됨
  - 지방행정구역은 행정상의 편의나 행정기능을 수행하기 위하여 인위적으로 설정된 지역공간을 의미함
- 지방자치단체의 계층은 국가라는 전체 조직구조에서 지방자치단체 간에 업무의 성격, 통솔의 범위, 권한과 책임이 구분되는 하나의 단계로 지방자치단체의 구조를 설명하는 개념임
- 지방행정계층은 상·하위 행정 단위 간 기능 및 책임의 배분과 그에 따른 세원의 배분 등을 포함하는 개념으로써 자치계층과 행정계층으로 구분할 수 있음
  - 자치구역은 공동사회를 기반으로 구성되며, 자치단체 구성의 기초가 됨
  - 행정계층은 법인격을 가지지 않은 지방행정기관 간에 상하 수직적인 지휘·복종 관계가 확립되어 있는 체계를 의미함

## ② 행정구역/계층의 목적

- 지방행정구역 개편의 주요 목적은 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력을 강화하는 데에 두고 있음
- 지방행정구역 개편의 경향은 지방자치의 실시 전후로 큰 차이를 보이고 있음
  - 지방자치의 실시 이전에는 주로 과대한 구의 분구, 광역시로 승격 등과 같은 행정구역의 분리에 중점을 두고 있어 행정구역의 규모를 축소하는 데에 목적을 두고 있음
  - 지방자치의 실시 이후에는 행정구역의 통합을 통하여 규모의 경제를 확보하고, 행정 효율성을 제고하는 데에 목표를 두고 있음

## ③ 행정구역/계층의 통합·분리의 필요성

- 행정구역에 대한 논의는 행정구역의 통합론과 분리론이 대립하고 있음
  - 통합론은 “큰 것이 낫다”고 주장하는 반면, 분리론은 “작은 것이 아름답다”고 주장하고 있음
- 통합론은 고전적 개혁이론에 기반을 두고 있으며, 통합을 통한 규모의 경제에 따른 효율성 제고, 관할구역 간의 책임성 확보, 다양한 서비스 제공, 광역행정의 통합성 확보 등의 장점이 있음
- 분리론은 공공선택론과 지방공공경제론의 이론적 기반 하에 시민의 다양한 서비스 충족, 자원의 효율적 배분, 정부간 경쟁 등의 장점이 있음

〈표 3-92〉 행정구역 통합론과 분리론의 장·단점 비교

구분	행정구역 통합론	행정구역 분리론
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모의 경제로 행정 효율성 확보</li> <li>• 광역행정의 효율적 대처</li> <li>• 지역갈등 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여 제고</li> <li>• 공동체 의식 확보</li> <li>• 지역별 특성 반영</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여 저하</li> <li>• 공동체 의식 훼손</li> <li>• 지역별 특성 반영 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모의 불경제로 비효율</li> <li>• 광역행정의 효율적 수행 곤란</li> <li>• 생활권과 행정권의 불일치</li> </ul>

- 지방행정계층에 대한 논의는 일반적으로 단층제와 중층제로 구분하여 살펴볼 수 있음
  - 단층제는 일정한 구역 내에 1개의 자치단체만 존재하며, 지역사무를 처리하는 제일선의 지방자치단체가 중앙정부와 직접적으로 연결되는 계층 구조를 의미함
  - 중층제는 하나의 자치단체가 다른 자치단체를 구역 안에 포함하고 있으며, 제일선의 지방자치단체와 중앙정부 사이에 또 다른 층의 지방자치단체가 존재하는 계층구조를 말함
  - 지방행정계층을 단층제와 중층제로 구분하여 각각의 장·단점을 살펴보면 다음과 같음

〈표 3-93〉 단층제 및 중층제의 장·단점 비교

구분	단층제	중층제
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정비용의 절감</li> <li>• 규모의 경제 확보</li> <li>• 행정서비스의 수준 격차 완화</li> <li>• 신속한 의사전달 및 행정 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙집권화 방지</li> <li>• 민주성 확보 용이</li> <li>• 주민들의 행정기관 접근성 제고</li> <li>• 광역적 행정 수행 용이</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙통제의 심화</li> <li>• 민주성 저해</li> <li>• 주민들의 행정기관 접근성 저하</li> <li>• 기초자치단체 규모의 과대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정비용 낭비 초래</li> <li>• 규모의 불경제 증가</li> <li>• 행정서비스 제공의 격차 심화</li> <li>• 의사전달 및 행정 수행의 지체</li> </ul>

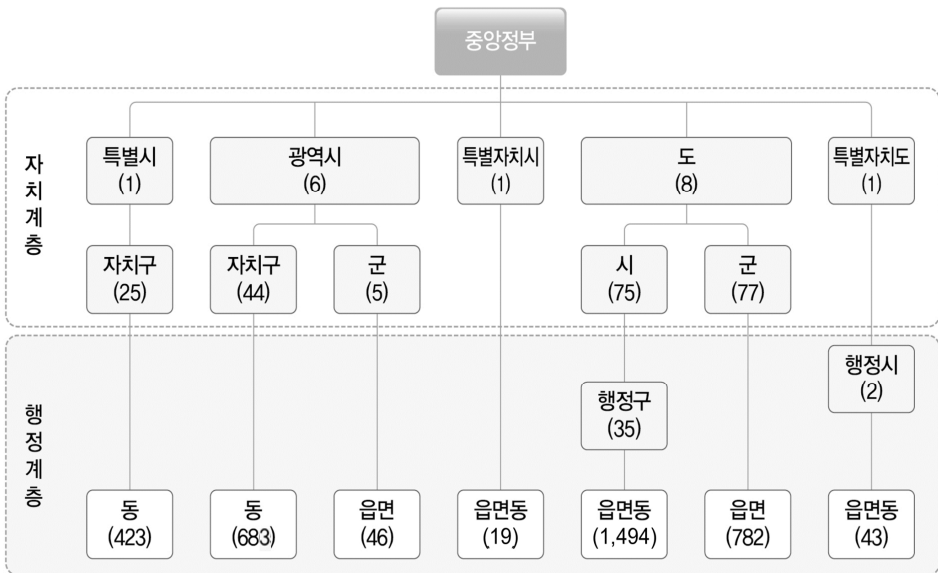
## (2) 행정구역/계층 관련 제도 분석

### ① 지방행정구역

- 지방행정구역을 지방자치단체의 구역으로 구분할 경우 총 243개의 자치단체로 구성되어 있음(2020년 12월 30일 기준)
  - 광역자치단체: 서울특별시(1), 광역시(6), 도(8), 제주특별자치도(1), 세종특별자치시(1) 등 17개 광역자치단체
  - 기초자치단체: 시(75), 군(82), 자치구(69) 등 226개 기초자치단체

- 지방행정구역을 자치권이 없이 행정업무만 담당하는 구역으로 구분할 경우 3,535개의 하부행정기관이 있음(2020년 12월 30일 기준)
  - 행정시와 일반구: 행정시(2), 일반구(32) 등 34개
  - 하부행정기관: 읍(232), 면(1,180), 동(2,089) 등 3,501개

〈그림 3-32〉 지방행정계층과 행정구역



자료: 행정안전부(2021). 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」을 토대로 작성

- 1995년 민선단체장 출범까지 도농분리 정책을 추진하여 6개 광역시와 49개 시를 설치하였음
- 1995년의 시군통합은 중앙정부나 지방자치단체에서 시군통합의 논의가 촉발된 것이 아닌 정치권에서 구역개편의 당위성을 제기함으로써 공론화됨
  - 종전 행정구역을 하나로 묶어 시군통합 대상지역을 기능적으로 보완하여 국가경쟁력을 강화하고 지방통치의 편익을 증진하기 위해 통합을 추진하였음

- 1995년부터 1998년까지 81개 시군을 통합하여 40개 도농통합시를 설치하였음
  - 도농통합형 개편은 1994년 개정된 「지방자치법」 제7조 제2항에 “시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합 형태의 시로 할 수 있다”는 법적 근거를 마련하면서 시작됨

〈표 3-94〉 도농통합 행정구역 개편의 주요내용

단계별	목표	행정구역 개편 내용	시행일
준비단계	-	「지방자치법」 개정	1994. 3. 16
1단계 (1994.3~8)	국가경쟁력 강화	• 33개 도농복합 형태의 시설치 (33개 시, 32개 군 통합)	1995. 1. 1
2단계 (1994.8~12)	주민편의 도모 국토의 효율적 이용 국가경쟁력 강화	• 2개 도농복합 형태의 시설치(2개시, 2개군) • 부산, 대구, 인천광역시 확장 • 서울(3), 부산(2), 인천(2), 광주(1) 등 9대 과대 자치구 분구	1995. 1. 1 1995. 3. 1 1995. 3. 1
3단계 (1995.3~5)	주민편의 도모 국가경쟁력 강화	• 5개 도농복합 형태의 시설치(6개시, 5개군)	1995. 5. 10
4단계 (1997.12)	주민편의 증진 지역 균형발전 도모	• 1개 도농복합 형태의 시 설치(2개시, 1개군) • 2개 도농복합 형태의 시 설치	1998. 4. 1 1998. 4. 1

- 자치단체의 통·폐합에 중점을 둔 지방행정체제 개편은 이명박 정부의 100대 국정과제 중의 하나였음
  - 2009년 8월 26일 행정자치부는 타 부처와 합동으로 자치단체 통합에 대한 다양한 행·재정적 지원과 통합절차를 명시한 ‘자치단체 자율통합 지원 계획’을 발표하였음
- 자율통합을 위해서 통합건의서를 신청한 자치단체는 총 46개 자치단체에 이르는 것으로 나타났으며(2009년 9월 30일 기준), 건의 주체별로는 주민에 의한 통합 건의가 21건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 단체장의 건의 16건, 지방의회의 건의 15건의 순으로 나타났음

- 이들 자치단체에 대한 전반적인 통합여건을 검토한 후, 통합 찬성 여부에 대한 주민투표를 실시하였으나 주민투표 결과 통합에 반대하는 지역이 절대 다수를 차지하였음
- 2010년 7월 1일 정부의 자율통합 정책에 따라서 통합 창원시(창원·마산·진해)가 출범하였으며, 2014년 7월 1일에는 청주시와 청원군이 통합을 단행하였음

〈표 3-95〉 통합건의서 제출지역 현황

지역		통합건의 대상 지역
수도권	7개 지역	① 남양주·구리, ② 안양·의왕·군포·과천, 안양·의왕·군포 ③ 의정부·양주·동두천, 양주·동두천, ④ 성남·하남·광주 ⑤ 수원·화성·오산, ⑥ 여주·이천, ⑦ 안산·시흥
충청권	5개 지역	① 청주·청원, ② 괴산·증평, ③ 천안·아산, ④ 홍성·예산, ⑤ 부여·공주
영남권	3개 권역	① 창원·마산·진해·함안, 창원·마산·진해, 창원·진해, 마산·함안, ② 구미·군위, ③ 진주·산청
호남권	3개 지역	① 전주·완주, ② 여수·순천·광양·구례, 여수·순천·구례, 여수·순천, ③ 목포·무안·신안, 목포·무안, 목포·신안

※ 의정부·양주·동두천 등 6개 지역에서는 복수의 통합안을 건의함

- ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제18조에 따르면, 지방행정 체제 개편은 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 지방자치 및 지방 행정체계의 적정화, 주민생활편익증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거단위의 근린자치 활성화 등의 사항이 반영되어야 함
- 특별법에서 제19조 과소구의 통합이나, 제22조(시·군·구의 개편)가 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등 6가지 요건을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역의 통합이 이루어지도록 하고 있음

- 지방자치단체의 명칭과 관할구역 변경은 법률로 정하되, 시, 군, 자치구의 관할 구역 변경은 대통령령으로 정함
  - 반면, 자치구가 아닌 일반구와 읍면동의 명칭·관할구역의 변경 및 폐지·분합은 지장자치단체의 조례로 정하되, 폐지·분합은 행정자치부장관의 승인을 얻어야 함
- 1999년 8월 31일 행정구역과 관련한 행정자치부장관의 승인권이 시·도지사에게 이양되었음
  - 일반구, 읍면동의 구역조정 승인권이 시·도지사에게 이양되고, 시, 군, 자치구의 폐지·분할 및 구역조정 시 사무 및 재산구분이 곤란한 경우 시·도 지사가 행정자치부장관의 승인을 얻어 사무·재산을 승계할 지방자치단체를 지정하던 장관의 승인권이 폐지됨
- 2005년 6월 24일 자치구가 아닌 구 및 읍면동의 명칭변경에 관한 행정자치부 장관의 승인권 및 구역변경에 관한 시·도지사의 승인권이 폐지됨
  - 그리고 지방자치단체 사무소 소재지 변경·설정 시 행정자치부장관과의 협의 사무가 폐지됨
- 일반구의 설치는 주로 인구가 크게 증가하는 경기지역에 집중되어 있으며, 읍의 설치는 면에서 읍으로 승격한 경우가 대부분을 차지하고 있으며, 동의 설치가 크게 증가한 자치단체는 주로 자치단체 간의 통합으로 인하여 읍면을 동으로 전환한 경우가 많은 것으로 나타남
  - 1995년 이후 일반구와 읍면동의 설치 현황을 살펴보면 아래의 표와 같음

〈표 3-96〉 민선 이후 일반구 및 읍·면·동 설치 현황

설치일	자치단체	하부행정기관		
		일반구	읍·면	동
'96. 2	경기 포천군	-	소흘읍	-
'96. 2	울산 울주군	-	온산읍·언양읍	-
'96. 3	경기 용인군	-	수지읍	-

설치일	자치단체	하부행정기관		
		일반구	읍·면	동
'96. 3	경남 양산군	-	물금읍	-
'96. 3	경기 파주시	-	-	아동동 등 6개 동
'96. 3	경기 용인시	-	-	김량장동 등 10개 동
'96. 3	경기 이천시	-	-	창전동 등 11개 동
'96. 3	충남 논산시	-	-	반월동 등 11개 동
'96. 3	경남 양산시	-	-	다방동 등 12개 동
'96. 3	경기 고양시	덕양구·일산구	-	-
'96. 9	대구 달성군	-	논공읍	-
'97. 6	광주 광산구	-	-	비아동·신가동
'97. 7	울산 북구	-	-	창평동 등 19개 동
'97. 11	대구 달성군	-	다서읍	-
'97. 11	경북 구미시	-	고아읍	-
'97. 11	경북 경산시	-	진량읍	-
'98. 4	경기 화성군	-	봉담읍	-
'98. 4	경기 안성시	-	-	가사동 등 30개 동
'98. 4	경기 김포시	-	-	북변동 등 7개 동
'01. 1	충북 청원군	-	내수읍	-
'00. 9	경기 용인시	-	구성읍	-
'00. 10	경기 화성시	-	-	남양동 등 1개 동
'00. 10	경기 광주시	-	-	경안동 등 13개 동
'00. 10	경기 양주군	-	양주읍	-
'01. 3	울산 울주군	-	온양읍·범서읍	-
'01. 3	경기 광주시	-	오포읍	-
'01. 6	경기 안성시	-	공도읍	-
'01. 9	경기 남양주시	-	오남읍·진건읍	-
'01. 12	경기 용인시	-	-	풍덕천동 등 7개 동
'02. 4	충남 천안시	-	직산읍·목천읍	-
'02. 3	경기 파주시	-	교하읍·조리읍	-



설치일	자치단체	하부행정기관		
		일반구	읍·면	동
'02. 11	경기 안산시	상록구·단원구	-	-
'03. 6	경기 화성시	-	우정읍	-
'03. 7	경북 칠곡군	-	북삼읍	-
'03. 7	충남 계룡시	-	두마면·남선면	금암동
'03. 7	경기 양주시	-	-	유양동 등 17개 동
'03. 7	경기 포천시	-	-	신읍동 6개동
'03. 11	경기 수원시	영통구	-	-
'04. 1	경기 김포시	-	통진읍	-
'04. 6	경기 광주시	-	초월읍·실촌읍	-
'05. 5	경기 고양시	일산동구·일산서구	-	중산동
'05. 9	경기 용인시	처인구·기흥구·수지구	포곡읍	기흥동·구성동
'06. 1	경기 화성시	-	-	천안동 등 11개 동
'06. 3	충남 계룡시	-	엄사면	-
'06. 3	인천 연수구	-	-	송도동
'06. 10	경북 칠곡군	-	석적읍	-
'06. 12	충북 청원군	-	오창읍	-
'06. 12	경기 평택시	-	포승읍	-
'07. 1	경기 화성시	-	향남읍	동탄동·반송동·석우동
'07. 8	서울 은평구	-	-	진관동
'08. 7	충남 천안시	동남구·서북구	-	-
'08. 7	경남 거제시	-	-	장평동 7개 동
'09. 5	충남 아산시	-	배방읍	-
'09. 5	경기 김포시	-	고촌읍	구래동·마산동
'09. 12	충남 당진군	-	송악읍	-
'10. 10	전남 무안군	-	삼향읍	-
'11. 5	경기 파주시	-	-	교하동 등 16개 동
'11. 10	광주 서구	-	-	동천동
'11. 14	경기 김포시	-	양촌읍	-

설치일	자치단체	하부행정기관		
		일반구	읍·면	동
'12. 1	충남 당진시	-	-	구룡동 등 11개 동
'12. 1	충북 청원군	-	오송읍	-
'12. 1	전남 신안군	-	암해읍	-
'12. 1	경기 남양주시	-	-	별내동
'13. 7	경남 김해시	-	-	유하동 등 12개 동
'13. 9	경기 여주시	-	가남면	가업동 등 23개 동
'13. 12	경남 진주시	-	-	충무공동
'14. 1	경북 김천시	-	-	울곡동
'14. 1	전남 나주시	-	-	빛가람동
'14. 10	경기 화성시	-	남양읍	-
'15. 1	경남 함안군	-	철원읍	-
'15. 1	경기 화성시	-	-	영천동·청계동·오산동
'16. 7	경기 평택시	-	청북읍	-
'16. 9	부산 기장군	-	정관읍	-
'16. 10	전북 완주군	-	용진읍	-
'17. 8	충남 홍성군	-	홍북읍	-
'17. 12	경기 용인시	-	이동읍·모현읍	-
'18. 1	경기 화성시	-	-	중동 등 8개 동
'18. 3	대구 달성군	-	유기읍	-
'18. 4	울산 울주군	-	청량읍	-
'18. 7	인천 남구	미추홀구	-	-
'18. 7	인천 서구	-	-	청라동
'18. 11	대구 달성군	-	옥포읍·현풍읍	-
'19. 7	충북 진천군	-	덕산읍	-
'19. 10	경기 남양주시	-	퇴계원읍	-
'20. 1	경북 경산시	-	압량읍	-

## ② 지방행정계층

- 현행 자치구역은 광역자치단체(특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시)와 기초자치단체(시, 군, 자치구)로 구분되는 반면, 행정구역은 행정시, 행정구, 읍면동으로 구분됨

〈표 3-97〉 현행 지방행정계층 구조

지역구분		자치계층	행정계층
도시지역	특별시	2계층(특별시-자치구)	3계층(특별시-자치구-동)
	광역시	2계층(광역시-자치구)	3계층(광역시-자치구-동)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-동)
도농통합 지역	광역시	2계층(광역시-군)	3계층(광역시-군-읍면)
	인구 50만 이상	2계층(도-시)	4계층(도-시-행정구-읍면동)
	인구 50만 미만	2계층(도-시)	3계층(도-시-읍면동)
농촌	군	2계층(도-군)	3계층(도-군-읍면)
특별자치도		1계층(도)	3계층(도-행정시-읍면동)
특별자치시		1계층(시)	2계층(자치시-읍면동)

## 2) 행정구역/계층의 평가

### (1) 행정구역/계층 개편의 목표

- 행정구역/계층 개편의 목표는 지방행정의 구역의 확대를 통한 규모의 경제를 실현하고, 지역주민들의 참여, 접근성 등을 보장할 수 있도록 지역수준에서의 민주성을 제고할 수 있는 최적규모를 설정하는 데에 있음
  - 즉, 생활권과 행정구역의 일치, 규모의 경제 실현, 효율적 행정 서비스 제공 등과 같은 목적을 달성하기 위하여 행정구역/계층의 개편을 추진하고 있음

- 1995년 이후 행정구역/계층 개편에 관한 목표는 행정 효율성 제고를 통한 국가경쟁력 강화와 주민편의 도모에 중점을 두고 있으나 정부별로 정책의 연속을 지니고 있지는 않음
  - 1990년대의 행정구역/계층 개편은 국가경쟁력 강화를 위해 종전 행정구역을 하나로 묶어 도농통합시를 설치하는 것이 주요 목표였음
  - 2000년 이후의 행정구역/계층 개편은 생활권과 행정구역의 일치를 통한 주민편의 도모 차원에서 자치단체 자율통합에 중점을 두고 있음

## (2) 추진 효율성 평가

- 행정구역/계층 개편의 추진과정은 추진기구, 추진절차 및 추진방식으로 구분하여 효율성을 평가할 수 있음
  - 즉, 행정구역/계층 개편을 위한 절차, 방식 등이 충분한 효율성을 확보하고 있는지를 평가하도록 함
- 행정구역/계층의 개편은 역대 정부별로 지속적으로 추진된 것이 아니어서 지속성 보다는 단절적인 특성을 지니고 있음
  - 1994-1998년에 추진된 행정구역/계층 개편은 도농통합에 중점을 두고 추진되었으며, 내무부(현 행정자치부)가 중심이 되어 추진하였음
  - 2009년 이후의 행정구역/계층 개편은 지방자치단체 간의 자율통합에 중점을 두었으며, 행정안전부(현 행정자치부)가 중심이 되어 추진하였으나 특별법 제정 이후 '지방행정체제개편추진위원회'가 주도적인 역할을 담당하였음
- 행정구역/계층 개편을 위한 절차는 시기별로 다르게 나타나고 있으나, 전반적인 프로세스는 유사한 특징이 있음
  - 1990년대에 추진된 도농통합의 경우 행정자치부(구 내무부)가 주도하는 상의 하달식(top-down) 방식인 반면, 2000년대에 추진된 자율통합은 하의상달식(bottom-up) 방식임

- 자율통합의 경우, 행정구역/계층 개편의 추진절차는 통합건의, 통합건의지역 대상 여론조사, 지방의회 의견 청취, 주민투표 실시, 통합여부 결정 등의 과정을 거치고 있음
  - 그리고 통합이 결정되면 통합추진에 대한 계획 수립, 관련 법안 마련, 국회의결, 통합자치단체 발족 등의 단계를 거치는 것으로 나타남

〈표 3-98〉 지방행정구역 개편의 절차

'95-'98년 시군통합		2009년 이후 자율통합	
1단계 (통합대상지 확정)	2단계 (통합작업)	1단계 (통합대상지 확정)	2단계 (통합작업)
통합권유대상지역 선정 ↓ 주민공청회 개최 ↓ 주민의견 조사 ↓ 지방의회 의견 수렴 ↓ 내무부 건의 ↓ 통합대상지역 확정	시군통합 관련 법령 정비 ↓ 국회의결 ↓ 통폐합 작업 ↓ 통합시 발족	통합건의 ↓ 통합건의지역 대상 여론조사 ↓ 지방의회 의견 청취 ↓ 주민투표 실시 요구 ↓ 주민투표 실시 ↓ 통합여부 결정	통합추진계획 마련 ↓ 자치단체 설치법(안) 마련 ↓ 국회의결 ↓ 통합 자치단체 출범

- 읍·면·동 차원에서는 1998년부터 인구 5천명 미만의 과소동에 대한 통·폐합을 추진하였으며, 읍·면·동사무소의 기능을 시·군·구로 이관하거나 재조정하고, 인력을 축소하는 것에 중점을 둔 기능전환을 추진하였음
  - 읍·면·동사무소의 기능전환은 국민의 정부 국정과제로 추진되었음
- 1990년대 말 이후의 읍·면·동의 통·폐합은 주로 '대동제' 도입 논의로 이어졌으며, 2000년대 이후에는 행정면, 책임읍면동 등과 같은 제도 도입으로 이어지게 되었음
  - 행정면은 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 필요한 경우 그 지방자치

- 단체의 조례로 정하는 바에 따라 2개 이상의 면을 하나의 면으로 운영하는 등 행정 운영상 면을 의미함
- 책임읍면동은 지방자치 20년을 맞이하여 시범적으로 실시하고 있음
- 민선자치 30년 동안의 행정구역/계층 개편에 대한 일반적인 인식은 상당히 긍정적인 평가를 받고 있음
- 전체 응답자의 38.5%는 상당히 효율적으로 추진된(5점-7점) 것으로 보고 있으며, 34.7%는 보통(4점)으로 인식하고 있으며, 보통 이하(1점-3점)라고 인식하고 있는 응답자도 26.9%에 이르고 있음. 전체적으로는 볼 때, 효율적으로 추진된 것으로 평가하는 응답자의 비율이 46.3% 높은 것으로 나타남

〈표 3-99〉 행정구역/계층의 추진 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.3	6.9	15.4	35.6	25.2	12.1	3.6	100.0
관련학자	11.6	18.6	16.3	27.9	18.6	7.0	0.0	100.0
지방의원	2.6	5.9	19.6	34.6	24.8	10.5	2.0	100.0
합계	2.6	7.6	16.7	34.7	24.5	11.2	2.8	100.0

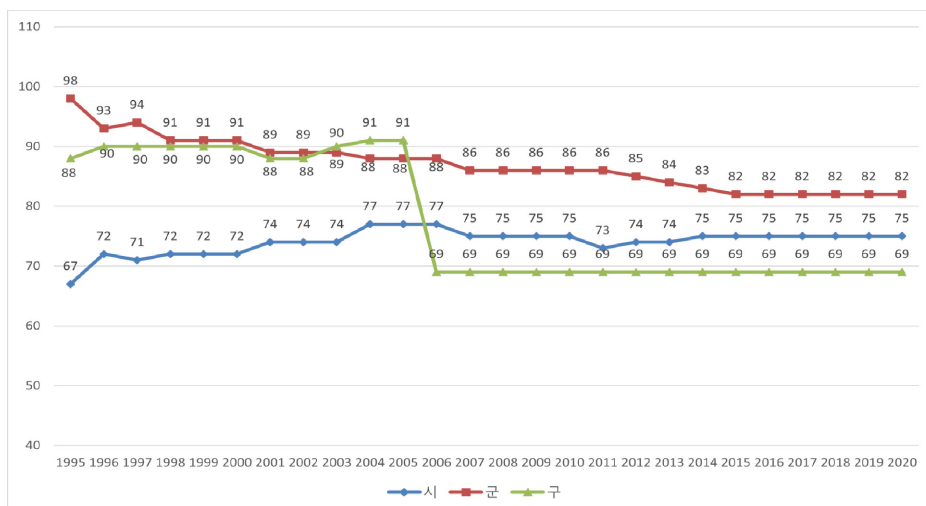
### (3) 성과 진전도 평가

- 행정구역/계층 개편의 산출은 역대 정부별로 제시된 목표 대비 추진실적을 측정하는 방식으로 평가를 할 수 있으나, 일부 정부에서는 행정구역/계층 개편을 추진하지 않아서 실질적인 달성도 평가가 불가능한 실정임
- 따라서 1995년-1998년 사이에 추진된 도농통합과 2009년 이후의 자율 통합을 중심으로 행정구역/계층의 산출을 판단하기로 함
- '95년-'98년 지방행정구역 개편 시 통합권유대상지역 선정은 각 도지사 책임 하에 일정한 기준을 통해 선발하였으며, 인접지역에 군이 없는 시와 독자

적 발전 가능성이 있는 지역은 대상에서 제외하여 8개 도에서 49개시, 43개 군이 통합권유대상지역으로 선정되었음

- 시군통합 대상지역 확정 이후 ‘경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률안’이 1994년 7월 4일 제69회 임시국회에 제출되어 8월 3일 법률 제4774호로 공포됨
  - 33개 도농복합형태의 시를 1995년 1월 1일자로 설치하였으며, 기존 65개 시군을 폐지하는 것이 주요 내용이었음
- 2009년도에 추진된 자치단체 자율통합은 100대 국정과제 중의 하나로 추진되었음에도 불구하고, 통합 창원시의 설치 이외에는 자치단체 간의 자율통합이 이루어지지 않았다는 점에서 지방행정구역/계층 개편의 실적은 상당히 저조한 것으로 나타났음
- 단층제 도입의 대표적인 사례로 제주특별자치도를 들 수 있는데, 2006년 7월 출범으로 기존의 4개 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)를 폐지하고, 단일의 광역자치단체로 통합하여 구역의 광역화와 자치계층의 단층화를 실현함
  - 광역 수준에서 단층제를 도입한 또 다른 예로는 세종특별자치시를 들 수 있으며, 기초자치단체가 없는 광역자치단체로 2012년 7월에 출범하여 내실화를 기하고 있음
- 1995년 이후 시, 군 및 자치구의 변화 추이를 살펴보면 아래의 그림과 같음
  - 시는 1995년 대비 8개가 증가한 반면, 군은 16개나 줄어든 것으로 나타남. 자치구의 경우는 2006년 크게 감소한 이후로 69개인 것으로 변동이 없는 실정임

〈그림 3-33〉 시, 군 및 자치구의 변화 추이

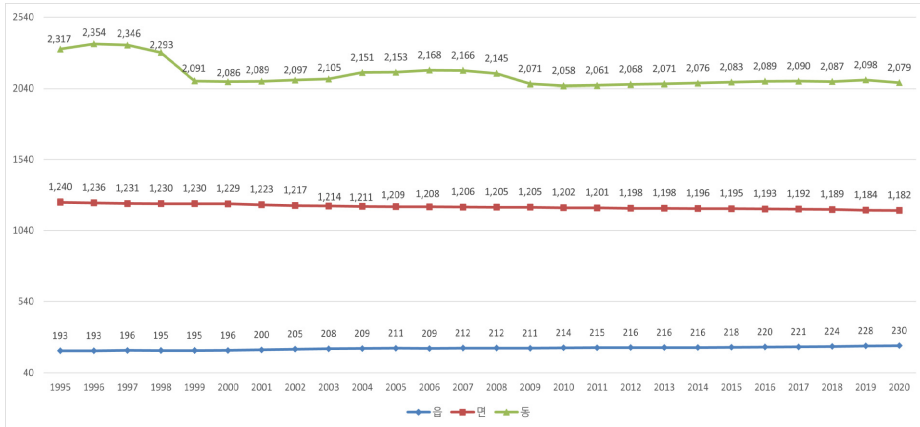


자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」, 1995-2020.

- 1995년 이후 읍·면·동의 변화 추이를 살펴보면 아래의 그림과 같음
  - 읍은 1995년 대비 37개가 증가한 반면, 면은 58개나 줄어든 것으로 나타남. 동의 경우는 1995년 대비 238개가 감소한 것으로 나타났으며, 1999년도에 크게 감소한 이후 다소 증가하다가 2009년도에 다시 감소하는 추세를 보이고 있음
  - 동의 수가 1999년에 크게 감소한 이유는 인구 5천명 미만의 과소동에 대한 통·폐합을 추진한 결과이며, 그 당시 271개 동의 통·폐합되어 상당한 성과가 있었음
- 읍·면·동사무소의 기능전환 추진실적을 살펴보면, 1단계 동 기능전환 시·구에서는 약 6,500명의 인력이 감축되어 연간 1,500억 원 이상의 인건비가 절감되고, 동의 사무는 655건에서 200여건으로 간소화되는 등 지방행정의 생산성과 효율성이 크게 높아진 것으로 나타났음



**〈그림 3-34〉 읍면동의 변화 추이**



자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」, 1995-2020.

- 한편, 민선자치 30년의 행정구역/계층 개편의 성과에 대한 일반적인 인식은 비교적 양호한 평가를 받고 있는 것으로 나타남
  - 전체 응답자의 40.2%는 달성도가 높은 것으로 보고 있으며(5점-7점), 36.3%는 보통(4점)으로 인식하고 있으며, 보통 미만(1점-3점)이라고 인식하고 있는 응답자도 23.6%에 이르고 있음. 전체적으로는 볼 때, 긍정적으로 평가하는 응답자의 비율이 52.9% 높은 것으로 나타남

**〈표 3-100〉 행정구역/계층의 성과 진전도에 관한 인식**

구분	← 부정적                          응답구간                          긍정적 →							합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	5.9	15.7	36.3	23.2	13.1	3.9	100.0
관련학자	9.3	18.6	20.9	25.6	16.3	9.3	0.0	100.0
지방의원	3.3	3.9	20.3	32.7	29.4	7.8	2.6	100.0
합계	2.0	5.9	15.7	36.3	23.2	13.1	3.9	100.0

## (4) 성과 만족도 평가

- 행정구역 개편의 경제적 효과에 대한 논의는 찬반이 대립하고 있는 상황이나 개편을 통하여 규모의 경제를 실현하기 위해 노력하는 국가들이 세계적으로 많음
  - 1994년에서 1998년 사이에 추진된 도농통합의 편익 여부에 대한 기존의 문헌을 중심으로 살펴보면, 학자들 간에 상당히 의견 차가 큰 것으로 나타나고 있음
- 도농통합의 통합의 효과를 인구 1,000명당 공무원수, 1인당 사회보장비, 제조업체수, 제조업종사자수, 1인당 지방세 등을 기준으로 비교한 결과는 다음과 같음
  - 도농통합에 따라 지역의 제조업체수, 제조업종사자수, 1인당 지방교부세는 증가하는 것으로 분석됨
  - 반면, 인구 1,000명당 공무원수, 1인당 사회보장비, 1인당 경제개발비는 도농 통합으로 인하여 감소하는 것으로 나타나, 통합으로 인한 긍정적인 효과가 제시되었음
- 설문조사 결과에 따르면, 민선자치 30년간의 행정구역/계층 개편에 대한 만족도는 비교적 양호한 수준인 것으로 나타나고 있음
  - 전체 응답자의 38.7%가 상당히 만족하고 있으며, 34.7%는 보통(4점) 수준으로 만족하고 있으며, 전체적으로는 보통 이상으로 만족한 응답자 비율이 46.7%나 높은 것을 알 수 있음

〈표 3-101〉 행정구역/계층 개편 성과의 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.3	6.2	13.7	36.9	23.5	13.1	4.2	100.0
관련학자	9.3	18.6	23.3	25.6	16.3	7.0	0.0	100.0
지방의원	3.9	3.9	20.9	32.7	25.5	11.1	2.0	100.0
합계	3.4	6.6	16.7	34.7	23.5	12.0	3.2	100.0

- 읍·면·동 차원의 정책 추진은 상당한 성과를 거둔 것으로 나타났으나 개별 정부에 따라서 과제의 우선순위가 달라 정책의 연속성을 확보하고 있다고 보기 어려움
  - 읍·면·동에 관한 사항은 대부분 시·군·구 조례에 근거하여 추진되어 중앙이 관여할 수 있는 여지는 점차 줄어들고 있음

(5) 평가결과의 종합

- 민선자치 30년간의 행정구역/계층 개편에 관한 정량적 평가결과를 종합하면 다음과 같음
  - 행정구역/계층 개편은 각각의 정부별로 정책적 일관성을 지니고 추진되었다고는 보기 어려우며, 개별 정부의 국정과제 포함 여부에 따라 차이가 크게 나타남
  - 행정구역/계층 개편이 주민투표를 통한 자율통합에 중점을 두고 있어서 지역 주민들의 의사에 따라 목표달성 여부가 결정되는 한계가 있음. 즉, 지역주민들의 의사가 우선적으로 존중되어야 한다는 점에서 당초 설정한 행정구역 개편 등의 목표달성이 어려워질 수밖에 없음
  - 민선 이후 지방자치단체의 자율성이 강화되어 행정구역/계층의 개편이 주민투표에 근거하여 추진되는 상황 하에서 중앙부처 차원에서 목표를 정하여 구역개편을 추진하는 것은 거의 불가능하며, 이는 근본적인 한계로 작용함

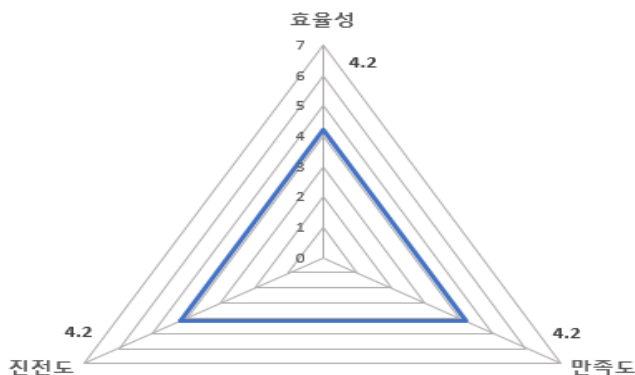
〈표 3-102〉 행정구역/계층의 평가결과 종합

구분	평가내용
추진 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각각의 정권별 행정구역 개편에 대한 우선순위가 다름                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정권별로 국정과제로 관리하는지 여부에 따라서 많은 차이가 있으며, 정책변화로 인하여 효율적 추진의 한계 노정</li> </ul> </li> <li>• 자율통합 원칙에 따른 추진과정 관리 어려움 및 중앙관여의 한계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진기구 : 지방자치발전위원회 설치</li> <li>- 추진절차 : 통합절차 규정(지방분권법 제24조)</li> <li>- 추진방법 : 지방자치단체의 자율통합에 기초</li> </ul> </li> </ul>

구분	평가내용
성과 진전도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산출 달성의 한계가 불가피한 측면</li> <li>- 지방자치단체의 자율통합에 중시에 따라 개편의 목표달성은 상당히 제한되어 있음</li> <li>- 읍·면·동의 통·폐합이 시·군·구 조례에 근거하여 실시되고 있어 중앙부처 주도의 목표를 달성하기 어려움</li> </ul>
성과 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과만족도는 양호한 수준임</li> </ul>

- 한편, 행정계층/구역 개편에 관한 설문조사 결과를 종합하면, 다음과 같은 특징을 지니고 있음
- 행정계층/구역 개편에 관한 조사결과를 살펴보면, 7점 만점을 기준으로 추진 효율성(4.2점)과 성과 진전도(4.2점), 성과 만족도(4.2점)가 같은 수준을 보이고 있으며, 전반적으로 보통 이상으로 만족하는 것으로 나타남

〈그림 3-35〉 행정구역/계층의 정성평가 결과종합



### 3) 행정구역/계층의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 실시 20년 동안 행정구역/계층의 변화에 대한 추진 성과는 지속성

보다는 단절적인 특성을 지니고 있으며, 주요성과는 아래와 같음

- 국제화, 정보화, 인구변화 등과 같은 환경변화에 대응하여 행정구역/계층 개편에 대한 정책의지를 실현하기 위해 노력함
- 행정구역/계층의 개편 시 자치단체의 자율적 참여를 유도하고, 자치단체 상호간 협의를 통한 개편을 중시함
- 도농통합을 추진하여 행정구역의 통폐합이 이루어졌으며(1994년~1997년), 그 후로도 마산·창원·진해의 통합(2010. 1), 청주시와 청원군의 통합(2014. 7) 등 지방자치단체 자율로 통합을 추진할 수 있도록 하였음
- 자치계층의 단층화는 제주특별자치도와 세종특별자치시의 설치·운영을 통하여 1계층의 자치행정구조가 이루어질 수 있는 기회를 제공함

○ 지난 20년 동안 행정구역/계층의 개편과 관련하여 가장 큰 변화 중의 하나는 주민투표를 통하여 자율적인 개편을 추진한다는 점을 들 수 있음

○ 읍·면·동 수준에서 보면, 1999년 과소동의 통·폐합을 추진하여 상당한 성과를 거두었으며, 기능전환에 따른 인력감축으로 연간 1,500억원 이상의 인건비가 절약되는 것으로 나타남. 특히, 사회복지, 안전 등에 대한 서비스 증대로 인하여 읍·면·동의 기능 재조정이 지속적으로 논의되고 있어서 향후에도 체계적인 관리가 필요함

〈표 3-103〉 행정구역/계층 개편의 추진성과

구분	내용
행정구역/계층 개편 추진 의지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제화, 정보화, 인구변화 등과 같은 환경변화에 대응하여 행정구역/계층 개편에 대한 정책의지를 표명</li> <li>• 읍·면·동 통·폐합의 경우, 개별 정부별로 차이가 있으나 국정과제로 관리하여 많은 성과를 거두었음</li> </ul>
행정구역/계층 개편의 자율적 추진 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정구역/계층의 개편 시 자치단체의 자율적 참여를 유도하고, 자치단체 상호간 협의를 통한 개편을 중시</li> <li>• 읍·면·동의 통·폐합은 자치단체 조례에 근거하여 추진됨에도 불구하고 지방의 수용성 확보를 통한 자율적 통·폐합 추진</li> </ul>

## (2) 추진한계

- 전술한 행정구역/계층 개편의 성과에도 불구하고, 실질적으로 행정구역/계층 개편의 결과가 당초 의도하였던 수준에 도달하지 못한 점은 다음과 같은 한계에서 비롯되고 있음
  - 행정구역/계층 개편에 대한 계획수립에서 구체적인 목표를 제시하기 어려운 경우가 많았으며, 특히, 2000년 이후로는 자율통합에 기초하여 행정구역 개편이 추진되는 방식으로 전환되어 목표를 제시하더라도 달성하기 어려워 목표 대비 실제 성과는 저조할 수밖에 없음
  - 그리고 행정구역의 자율통합에 대한 주민들 간의 이해관계가 첨예하게 대립되고, 정책행위자 간에도 갈등이 발생하는 상황에서 이해관계자의 입장 차이를 조율 하기는 매우 어려우며, 특히 상대적으로 규모가 작은 지방자치단체의 주민들이 큰 자치단체로 흡수되는 것을 우려하며 무조건 반대하는 경우도 많아 당초 수립된 계획의 추진에 많은 제약이 따를 수밖에 없음
  - 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 행정구역/계층 개편에 대한 행·재정적 지원 및 행정구역/계층 개편과 담당 기능간의 연계가 부족하며, 개편 이후의 지속적인 모니터링 및 사후관리가 미흡한 것으로 인식하고 있음

〈표 3-104〉 행정구역/계층 개편의 추진한계

구분	내용
구체적 목표 설정의 어려움	• 행정구역/계층 개편에 정책 전환에 따른 주민투표를 통한 개편 중시로 목표 설정의 한계 노정
추진과정상의 지원체계 구축 및 관리	• 행정구역/계층 개편에 대한 행·재정적 지원 체계 구축 및 지원의 적정성 유지 노력 필요
개편과 수행기능 간의 연계성 부족	• 행정구역/계층 개편과 담당 기능간의 연계 미흡
개편(통합) 이후 모니터링 부재	• 통합 이후의 지속적인 모니터링 및 사후관리 미흡

## 9. 기관구성 평가

### 1) 기관구성의 개요

#### (1) 기관구성의 의의

##### ① 기관구성의 개념

- 기관구성은 지방자치단체가 자치권을 바탕으로 주민의 복리증진을 위하여 다양한 행정서비스를 제공하기 위한 지방권력구조의 편제방식임
  - 이는 주로 지방자치단체의 의결기관과 집행기관 간 관계의 형태를 뜻함

##### ② 기관구성의 목적

- 기관구성은 지방자치단체 차원의 의결기관과 집행기관을 마련하여 민주적인 정치체제와 효율적인 행정체제를 수립하여 지방자치단체의 목적을 달성하기 위하여 이루어짐
  - 지방자치단체는 기본적으로 정부가 수행해야 하는 기능 및 행정서비스를 수행하며, 소기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 의결조직과 집행조직을 필요로 함
  - 기관구성 형태는 민주적인 정치체제와 효율적인 행정체제를 구성하는 것이기 때문에 적절한 설계를 통해 민주성과 효율성을 추구할 수 있음

##### ③ 기관구성의 중요성

- 기관구성은 지방의 정치권력과 집행체계가 어떻게 구성되었는지를 나타내는 것으로, 정치권력과 집행체계 간 구조의 변화에 따라 산출도 달라질 수 있기 때문에 기관구성의 적절한 설계가 중요함
  - 기관구성의 적절한 설계는 궁극적으로 지방자치의 목적인 주민복리 증진에 기여할 수 있음

## (2) 기관구성 관련제도의 분석

### ① 기관구성의 유형

- 기관구성은 의결기관과 집행기관 간 분리·대립·통합 형태에 따라 유형을 구분할 수 있음
  - 기관구성 형태는 크게 기관대립형, 기관통합형, 두 가지를 혼합한 절충형으로 나눌 수 있음
  - 기관대립형은 권력분립주의에 따라 의결기관과 집행기관을 분리·대립하는 형태로, 상호간에 정치권력을 견제하여 균형을 유지할 수 있도록 함
  - 기관통합형은 권력통합주의에 입각하여 의결기관과 집행기관을 하나의 기관으로 통합하는 형태로, 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 통합된 기관 내에 귀속시키는 형태임
  - 절충형은 기관통합형과 기관대립형에서 보이는 의결기관과 집행기관 간 관계를 절충한 형태로, 기본적으로 의결기능과 집행기능을 분리하고 있지만, 상호 대립보다는 조화할 수 있는 유형임

### ② 기관구성의 역사

- 한국의 기관구성은 기본적으로 헌법과 지방자치법을 법적 근거로 삼고 있으며, 법령 내에 지방자치단체의 기본적인 기관구성 형태로서 기관대립형을 채택하여 현재까지 운영하고 있음
- 한국의 지방자치단체 기관구성방식은 다음의 시기에 따라 주요한 변화를 겪었음
  - 제1대 지방의회기(1952-1956)에는 최초로 지역 주민들이 직접선거로 지방의회를 선출하였고, 선출된 지방의회가 간선 방식을 통해 기초 자치단체장을 선출하였으며, 광역자치단체장은 임명제를 통해 선출됨
  - 제2대 지방의회기(1956-1960)에는 최초로 지역 주민들이 기초 자치단체장을 직접선거로 선출하였으며, 제1대 지방의회기와 동일하게 지역 주



- 민들이 직접선거로 지방의회를 선출하고 광역자치단체장 역시 임명제로 선출됨
- 제3대 지방의회기(1960-1961)에는 최초로 지역 주민들이 지방의회, 기초 자치단체장, 광역 자치단체장을 모두 직접 선거로 선출함
  - 의회해산기(1961-1988)에는 지방의회가 5.16포고령 4호에 따라 해산되고, 기초 및 광역 자치단체장 모두 임명제로 선출됨
  - 민주화과도기(1988-1989)에는 본래 주민의 직접선거로 지방의회, 기초 자치단체장, 광역 자치단체장을 선출해야 하나, 경과조치로 인해 지방의회는 구성되지 않고, 기초 및 광역 자치단체장 모두 임명제로 선출됨
  - 제4대 지방의회기(1991-1995)에는 지역 주민들이 직접선거로 지방의회를 구성하고, 경과조치 상 규정에 따라 기초 자치단체장 및 광역자치단체장은 임명제로 선출됨
  - 1995년 동시지방선거 시작 이후 현재까지 지역 주민들이 직접선거로 지방의회, 기초 자치단체장, 광역 자치단체장을 선출함
- 지방자치법 전부개정안에 따르면 기관구성 다양화에 대한 조항이 신설되어, 지방자치단체가 기관구성 형태를 주민투표를 통해 결정할 수 있도록 함(김창호·권오철, 2020)
- 2020년 12월에 통과된 지방자치법 전부개정안 제 4조에 의거하여 지방자치단체가 지방의회와 집행기관을 구성하는 방식을 주민투표를 통해 바꿀 수 있도록 규정을 마련함
  - 이에 따라 향후 지방자치단체는 지역의 여건에 따라 적절한 기관구성 형태를 선정할 수 있음

〈표 3-105〉 우리나라 지방자치단체 기관구성방식의 주요변천

구분	제1대 지방의회	제2대 지방의회	제3대 지방의회	의회해산기	민주화 과도기	제4대 지방의회	동시지방 선거
시기	1952-1956	1956-1960	1960-1961	1961-1988	1988-1989	1991-1995	1995-현재
지방 의회	•주민직선	•주민직선	•주민직선	•의회해산	•원칙: 의회구성 •경과조치: 미구성	•주민직선	•주민직선
단체장	•기초: 지방의회 간선 •광역: 임명제	•기초: 주민직선 •광역: 임명제	•기초: 주민직선 •광역: 주민직선	•기초: 임명제 •광역: 임명제	•원칙: 주민직선 •경과조치: 임명제	•경과규정에 의해 대통령임명	•기초: 주민직선 •광역: 주민직선
비고	•지방자치법 제정(1949) •제1회 시읍면의회 의원선거 (1952) •제1회 도의원선거 (1952)	•제2회 시읍면의회 의원 선거 (1956)	•제3회 시읍면의회 의원 선거 (1960)	•5.16포고령 4호로 의회 해산(1961)	-	•시군구의원 선거(1991) •시도의원 선거(1991)	•동시지방 선거 (1995, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018) •지방자치법 전부개정안 제4조 주민투표에 따른 기관구성 변경 조항 신설(2020)

자료: 이종수, 2010:5; 행정안전부, 2015: 334.

### ③ 지방의회와 단체장의 지위와 권한

- 우리나라는 지방자치법에는 지방의회와 집행기관의 지위와 권한을 다음과 같이 규정함
  - 지방의회는 해당 지역의 주민을 대표하는 의결기관으로서 조례의 제·개정, 예·결산 심의·확정·승인 등의 사안에 대한 의결권을 가지며, 행정사무감사권 및 조사권을 지님
  - 지방자치단체장은 지방자치단체를 대표하고 사무를 관장함. 단체장은 국가로부터 사무위임을 받아 수행하며, 지방자치단체의 사무 및 법령에 따라 사무의 관리 및 집행권, 직원에 대한 임면권 등을 가지며, 필요할 경우 지방자치단체의 사무 중 일부를 보조기관, 소속 행정기관, 하부행정기관에 위임할 수 있음

〈표 3-106〉 지방자치법상 지방의회와 단체장의 주요권한

구분	권한
지방의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의안발의권</li> <li>• 의결권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례의 제정·개폐권</li> <li>- 예산의 심의·확정권</li> <li>- 결산의 승인권</li> <li>- 사용료·수수료·분담료 등의 부과와 징수의결권</li> </ul> </li> <li>• 재의 요구된 사항에 대한 재의결·확정권</li> <li>• 행정사무감사, 조사권</li> <li>• 단체장 및 관계공무원 출석답변, 요구권</li> <li>• 관련서류 제출요구권</li> <li>• 임시회 소집권</li> <li>• 위원회 개최권</li> <li>• 의회 사무직원의 추천권</li> <li>• 청원의 심사처리권</li> <li>• 청원이송과 처리결과에 대한 보고 요구권</li> <li>• 선결처분의 사후승인권</li> </ul>
단체장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의안발의권</li> <li>• 소속 직원에 대한 인사권</li> <li>• 사무의 관리 및 집행권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례의 공포권</li> </ul> </li> </ul>

구분	권한
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산안 편성 제출권 및 예산불성립시 예산집행권</li> <li>• 일반의결에 대한 재의요구권</li> <li>• 법령에 위배된 의결사항의 재의요구권 및 대법원 제소권</li> <li>• 임시회 소집요구권</li> <li>• 총선후 최초의 임시회 소집권</li> <li>• 위원회 개최 요구권</li> <li>• 의회사무처리직원 임명권</li> <li>• 청원처리결과 보고권</li> <li>• 선결처분권</li> </ul>

자료: 최우용(2006: 284); 행정안전부, 2015: 335.

#### ④ 기관구성의 실태와 특징

- 우리나라는 지방자치단체의 기관구성 형태를 기본적으로 기관대립형으로 채택하고 있으며, 중앙통제형 강시장-약의회 형태를 지님
  - 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체에 이관하는 위임사무를 많은 상황이며, 지방자치단체는 각종 법령 및 규정을 통해 중앙정부의 강한 통제를 받고 있음
  - 지방자치단체의 의결기관과 집행기간 간 관계를 살펴보면, 집행기관이 의결기관보다 우위에 있음. 즉 집행 기관장은 지방정부 예산의 편성과 집행, 소속공무원에 대한 인사 등에 있어 강력한 권한을 행사하며 지방의회 의결에 대한 재의요구 및 제소권을 가지고 있음. 지방의회도 조례제정·개폐권, 과 예산에 대한 심의·의결·확정권, 결산·승인권, 집행기관에 대한 감사권과 조사권을 가지고 있으며, 청원의 수리·처리권을 지님
- 우리나라의 기관구성 형태에서는 집행기관이 의결기관보다 우위로 판단됨
  - 국가가 지방자치단체에 위임하는 국가위임사무는 법률을 통해 별다른 규정이 마련되지 않을 경우 기관위임사무로 처리하며, 이러한 경우 집행기관이 배타적으로 기관위임사무를 관장함
  - 지방자치단체장은 재의요구권, 제소권, 선결처분권 등 강력한 권한을 지님
- 지방의회는 지방자치법 상 규정된 권한들을 행사하는 데에서 실질적인 한계를 지님(이승중, 2014)

- 지방의회가 갖는 의결권의 행사범위가 조례, 예·결산, 기금 설치 등 몇 가지에 한정되어 있어 협소한 상황임
  - 지방의회가 갖는 사무조사권의 경우 발의할 수 있는 요건이 엄격하여 이를 행사하는데 제한적임
  - 지방자치단체장이 의회 사무처 소속 직원의 임명권을 갖기 때문에 사무처 소속 직원의 의회에 대한 충성심을 확보하기 어려운 구조임
  - 지방의회 의원이 집행기관의 행정업무에 대한 전문적 식견이 부족하여 실질적 권한을 행사하기 어려운 상황이나, 이를 체계적으로 개선하기 위한 노력이 부족함
- 기관대립형 기관구성 하에서 집행기관과 의결기관 간 지나친 견제로 인해 갈등이 발생할 가능성이 높음
- 사례) 무상급식이나 부동산정책 관련 서울시장과 서울시 의회 간 갈등

## 2) 기관구성의 평가

### (1) 기관구성의 목표

- 기관구성은 의결기관과 집행기관 간 적절한 관계 설정을 통해 지방자치단체의 담당 기능을 수행하고 주민들에게 필요한 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 함
- 민주적인 의결기관과 효율적인 집행기관을 구성하고 둘 간의 관계를 적절히 설계하여 최상의 행정서비스를 제공함
- 우리나라는 지방자치법 상 주민들이 직접선거를 통해 지방의회와 자치단체장을 선출한다고 규정하기 때문에, 우리나라 기관구성의 목표는 둘 간의 견제와 균형을 추구하는 것에 있음
- 지방자치법에는 지방의회와 지방자치단체장에 관한 사항을 제5장과 6장에 규정하고 있으며, 법률 상 두 기관이 서로 견제할 수 있는 조항들을 마련함
  - 또한 기관대립형을 선택하여 운영하는 이유는 민선 지방자치단체장이 안정적인 리더십을 발휘하여 집행기관의 목적을 달성할 수 있도록 하기 위함임

## (2) 추진 효율성 평가

- 우리나라의 기관구성은 기관대립형 기관구성 내용이 법률 상 명확히 규정되어 있고, 이를 추진하기 위한 방안이 전국에 동시에 이루어지는 지방선거이기 때문에 비교적 과정 상 효율적이었다고 판단됨
  - 기관대립형 기관구성 방식은 지방자치법을 근거로 하며, 의결기관과 집행기관 모두 동시에 선출하기 때문에 효율적임
- 기관구성 추진 과정의 효율성에 대한 일반적인 인식은 보통수준인 것으로 나타남
  - 전체적으로 7점 만점에 평균 4.13점을 얻고 있음
  - 부정적 응답이 11.2%, 보통이 74.1%, 긍정적 응답이 14.8%의 비율을 차지함
  - 관련 학자의 경우 다른 응답자에 비해 좀 더 많은 비중이 기관구성 과정의 효율성에 대해 저조한 점수를 부여한 반면, 지방공무원과 지방의원은 상대적으로 높은 점수를 부여함
  - 이러한 결과는 실제 기관구성 내부에 있는 지방공무원과 지방의원은 어느 정도 제도적으로 안정적으로 추진되었다고 판단하는 반면, 관련 학자의 경우 강시장-의회형 구조에서 발생하는 상호간의 권한 불균형과 갈등 관계 등을 인식한 결과인 것으로 판단됨

〈표 3-107〉 기관구성의 추진 효율성

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	3.6	7.8	19.0	31.7	24.5	9.8	3.6	4.09		
관련 학자	14.0	7.0	18.6	23.3	25.6	11.6	0.0	3.74		
지방의원	2.6	5.2	19.0	26.1	28.8	15.7	2.6	4.31		
전체	4.2	7.0	18.9	29.3	25.9	11.8	3.0	4.13		

### (3) 성과 진전도 평가

- 기관구성의 목표가 기관대립형 구성을 통해 의결기관과 집행기관 간 견제와 균형을 달성하는 것이라고 볼 때 지난 30년간 지방자치법 상 기관대립형 구조를 선택하여 운영하였기 때문에 성과를 충분히 달성하고 있다고 판단됨
  - 지방자치법 상 우리나라의 모든 지방자치단체는 일률적으로 기관대립형 구조를 선택함
  - 다만 강시장-약의회 구조를 고려할 때 의결기관과 집행기관 간 실질적인 견제와 균형은 제한적임
- 기관구성 성과 진전에 대한 인식조사 결과는 보통의 수준인 것으로 나타남
  - 기관구성 성과 진전도는 7점 만점에 평균 4.17점인 것으로 나타남
  - 부정 13%, 보통 69.5%, 긍정 25.5%를 차지함
  - 관련 학자가 전반적으로 성과진전도를 낮게 평가하고 있는 것으로 나타남

〈표 3-108〉 기관구성의 성과 진전도

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	3.6	10.1	15.0	29.7	26.1	11.1	4.2	4.15		
관련학자	14.0	11.6	9.3	27.9	18.6	18.6	0.0	3.81		
지방의원	3.9	3.9	19.6	27.5	23.5	17.6	3.9	4.31		
전체	4.6	8.4	15.9	28.9	24.7	13.7	3.8	4.17		

### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년 간 기관구성 성과에 얼마나 만족하는지 조사한 결과는 다음과 같음
  - 전체적인 성과 만족도는 7점 만점에 평균 4.09점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 13.8%, 보통이 70.9%, 긍정적 응답이 15.4%의 비율을 차지함

- 공무원과 관련 학자들이 비교적 낮은 점수를 부여한 반면, 지방의원은 비교적 높은 점수를 부여한 차이가 나타남
- 이는 응답자들이 기관구성의 성과를 전반적으로 만족스럽게 평가하고 있으나, 각 주체별로 인식의 차이가 있다고 해석할 수 있음

〈표 3-109〉 기관구성의 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.6	9.8	18.6	30.4	22.9	9.2	4.6	4.03
관련학자	14.0	9.3	16.3	27.9	23.3	9.3	0.0	3.65
지방의원	3.3	6.5	17.6	25.5	26.8	15.0	5.2	4.32
전체	5.0	8.8	18.1	28.7	24.1	11.0	4.4	4.09

### (5) 평가결과의 종합

- 기관구성에 관한 문헌분석을 통해 민선자치 30년 간 기관구성의 과정과 산출에 대해 종합적으로 평가하면 다음과 같음
  - 법률 상 근거를 통해 지방자치단체의 의결기관과 집행기관을 규정하고 전국동시지방선거를 통해 일괄적으로 선출한다는 점에서 효율적임
  - 기관구성의 산출 측면은 모든 지방자치단체가 기관대립형 기관구성을 통해 견제와 균형을 추구한다는 점에서 소기 목적을 달성하였다고 볼 수 있으나, 강시장-약의회 구조를 고려할 때 실질적인 견제와 균형은 제한적임

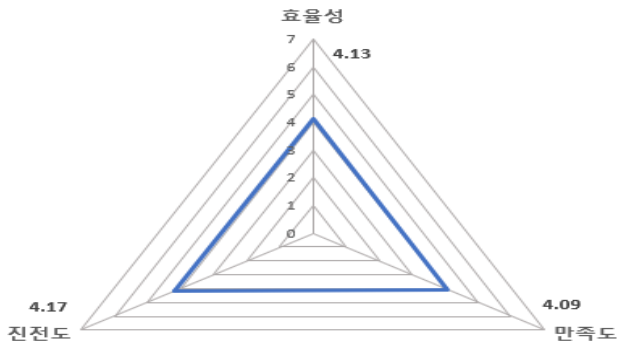
〈표 3-110〉 기관구성의 문헌분석 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관대립형 기관구성의 과정 상 효율성 확보</li> <li>- 추진방법 : 지방자치법 규정, 전국동시지방선거</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도 확보</li> <li>- 기관대립형 기관구성 형태를 갖추었으나, 실질적 견제와 균형 제한적</li> </ul>



- 기관구성에 관한 설문조사 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 기관구성에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진 효율성(4.13점)과 성과 진전도(4.17점), 성과 만족도(4.09점)으로 전반적으로 중간보다 약간 높은 수준이며, 성과진전에 대해 상대적으로 높게 평가하고 있음

〈그림 3-36〉 기관구성의 설문조사 결과종합



### 3) 기관구성의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 우리나라의 민선자치 30년간 기관구성은 다음과 같은 성과를 거두었음
  - 지방자치법 상 기관대립형 기관구성으로 명확히 규정되어 있으며, 의결기관과 집행기관의 전국 동시지방선거를 통해 선출하여 효율성을 확보함
  - 기관대립형 기관구성으로 의결기관과 집행기관을 분리하고 각각 주민들이 직접선거로 선출하기 때문에 대의 민주주의 체계가 명확하고 주민에 의한 통제가 가능함
  - 또한 두 기관 간 대립형으로 설계하였기 때문에 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있는 조건임

- 다만, 우리나라 지방자치단체의 기관구성은 대부분 강시장-약의회형으로 형성되어 있기 때문에 지방자치단체장의 권한이 상대적으로 강함

〈표 3-111〉 기관구성의 추진성과

구분	내용
법적 근거의 명확성 및 구성방식 상 효율성 확보	• 지방자치법 상 기관대립형 기관구성이 명확히 규정되어 있고, 전국동시지방선거를 통해 효율적 구성
대의 민주주의 체계 명확 및 주민에 의한 통제	• 주민이 지방의회 및 지방자치단체장을 직접 선출하기 때문에 주민에 의한 통제 가능
견제와 균형의 원리 작동	• 의결기관과 집행기관 간 견제와 균형 원리 작동
지방자치단체장 권한 강화	• 강시장-약의회형으로 형성되어 있기 때문에 지방자치단체장의 권한이 상대적으로 강함

## (2) 추진한계

- 위의 우리나라 기관구성 형태가 갖는 성과에도 불구하고 다음과 같이 몇 가지 한계를 지님
  - 지방자치단체의 기관구성은 지역 여건에 따른 적절한 권력구조 및 집행체계를 갖추어서 실질적 목적을 달성할 수 있음. 현재 모든 지방자치단체들이 기관대립형 기관구성을 선택하여 운영하는 것은 지역별 규모, 역량, 환경 등이 다양함에도 불구하고 이를 제대로 반영할 수 없다는 한계를 지님. 우리나라의 경우 동일한 기초자치단체 내에 인구 100만 이상 대도시와 인구 3만 미만 군도 존재하여 서로 다른 환경·조건을 반영해야 하나 근본적으로 불가능한 구조였음
  - 다만, 2020년 12월 지방자치법 전부개정안에 기관구성 다양화에 대한 조항이 명시되어, 향후 주민투표를 통해 지역 여건에 따라 기관구성을 달리할 수 있게 됨
  - 현재 기관대립형 기관구성을 채택해왔기 때문에 집행기관과 의결기관 간 갈등이 발생할 경우 심각한 교착상황이나 정책 중단 현상이 발생할 수 있

음. 이제까지 무상급식, 부동산정책, 예·결산안 통과 등을 두고 서울시장과 서울시의회 간 갈등과 대립 현상이 대표적임

〈표 3-112〉 기관구성의 추진한계

구분	내용
지역 현황 반영 불가	• 지방자치단체의 규모, 역량, 환경 등 반영 불가 => 지방자치법 전부개정안에 따라 기관구성 다양화 가능
두 기관 간 갈등·대립 발생	• 집행기관과 의결기관 간 갈등 발생 소지 강함

## 10. 단체장 평가

### 1) 지방자치단체장제도의 개요

#### (1) 자치단체장제도의 의의

##### ① 자치단체장제도의 개념

- 지방자치단체장은 집행기관으로서 자연인임과 동시에 행정관청이며, 지방 행정을 통합 관할하는 행정의 책임자, 그리고 지방자치단체의 대표자로서 지위를 가짐
- 민선 자치단체장 이후, 정치·행정적 측면에서의 분권화가 촉진되었으며, 특히 과거 임명직 단체장과는 달리 선출직으로 변경됨에 따라 주민에 대한 행정 서비스의 개선, 주민위주의 행정구현 등 지방자치의 발전에 기여하고 있음
  - 지방자치단체장의 발전적인 역할로는 맞춤형 행정서비스의 구현, 지역경제 활성화 및 지방재정의 확충, 지방행정영역의 확대 등이 있음

##### ② 자치단체장의 지위 및 권한

- 지방자치단체 수장으로서의 지위
  - 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제101조에 따라 외부에 대해서 지방자치단체를 대표함

- 단 대표함에 있어 단체장은 법률행위에 있어서 지방자치단체를 외부에 대해서 대표하는 것이지, 지방의회처럼 정치적인 대표를 의미하지 않음
- 지방자치단체의 최고집행기관으로서의 지위
  - 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 최고집행기관이며, 지방자치단체의 사무를 총괄함
  - 지방자치단체의 장은 지방자치단체에게 귀속된 사무를 그의 책임 하에 집행하며, 조례나 규칙에 따라 사무를 일부 위임할 수 있음
- 국가 또는 상급자치단체의 하급지방행정기관으로서의 지위
  - 지방자치단체장은 지방자치단체 수장으로서의 고유한 지위를 가짐
  - 동시에 국가와 하급기관의 위임사무를 수임·처리하는 국가 하급기관으로서의 지위를 가짐
- 자치단체장의 권한
  - 우리나라는 「지방자치법」에 의거하여 지방자치단체장의 권한을 명시
  - 자치단체장의 권한으로는 사무통할권, 단체위임사무 및 기관위임사무의 처리권, 소속 지방행정기관 및 관할 자치단체에 대한 지휘·감독권, 소속 지원에 대한 임면 및 지휘·감독권, 지방의회 의결사항에 대한 제안권, 규칙제정권, 선결처분권 등을 지님

## (2) 지방자치단체장 관련 제도의 분석

### ① 연임제도

- 「지방자치법」 제95조에 의거하여 지방자치단체장은 선거의 일반원칙에 따라 선출되며, 임기는 지방의회 의원과 동일하게 4년임
  - 재선될 경우 3기 내에서 재임(총 12년)할 수 있으며 겸임 제한 조항이 있음
  - 사법상의 처분이나 법률상의 변동이 있는 경우를 제외하고는 행정상의 조치로 인한 신분상의 변동은 불가함(「지방자치법」 제98조, 제99조, 제100조)

〈표 3-113〉 민선 7기 자치단체장의 연임 현황

지역	구분	합계	초선	재선	3선	4선
합계	광역	17	10	4	3	
	기초	226	135	55	29	7
서울	광역	1			1	
	기초	25	13	4	5	3
부산	광역	1	1			
	기초	16	14	1		1
대구	광역	1		1		
	기초	8	4	3	1	
인천	광역	1	1			
	기초	10	7	2	1	
광주	광역	1	1			
	기초	5	5			
대전	광역	1	1			
	기초	5	3	1	1	
울산	광역	1	1			
	기초	5	3	1	1	
세종	광역	1		1		
	기초					
경기	광역	1	1			
	기초	29	23	2	4	
강원	광역	1			1	
	기초	18	9	7	2	
충북	광역	1			1	
	기초	11	4	5	2	
충남	광역	1	1			
	기초	16	8	5	2	1
전북	광역	1		1		
	기초	14	7	5	2	
전남	광역	1	1			
	기초	22	11	7	3	1
경북	광역	1	1			
	기초	23	10	8	4	1
경남	광역	1	1			
	기초	19	14	4	1	
제주	광역	1		1		
	기초					

## ② 정당공천제도

- 정당공천제도는 정당의 소속당원을 각급 공직선거에 후보자로 추천하는 것을 의미함
  - 「공직선거법」 제47조에 ‘정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다’고 명시

## ③ 후원회제도

- 「정치자금법」 제3조의 4항에서는 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건으로 후원금을 정의함
  - 후원회라 함은 이 법의 규정에 의하여 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선거관리위원회에 등록된 단체를 말함(「정치자금법」 제3조의 7항)
- 2010년 정치자금법 개정이 이루어진 이후 「정치자금법」 제6조에 의거하여 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 후원회 지정권자로 포함

**〈표 3-114〉 정치자금법 제6조에 의한 후원회 지정권자**

제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2016. 1. 15., 2017. 6. 30., 2021. 1. 5.>

1. 중앙당(중앙당창당준비위원회를 포함한다)
2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)
  - 2의2. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “대통령후보자등”이라 한다)
3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “대통령선거경선후보자”라 한다)
4. 지역선거구(이하 “지역구”라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “국회의원후보자등”이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 중앙당 대표자 및 중앙당 최고 집행기관(그 조직형태와 관계없이 당헌으로 정하는 중앙당 최고 집행기관을 말한다)의 구성원을 선출하기 위한 당내경선후보자(이하 “당대표경선후보자등”이라 한다)
6. 지역구지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방의회의원후보자등”이라 한다)
7. 지방자치단체의 장선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방자치단체장후보자등”이라 한다)

#### ④ 보궐선거제도

- 지방자치단체장에 대한 보궐선거제도는 「공직선거법」 제200조의 규정에 따라 지방자치단체장의 궐원 또는 궐위가 생긴 때에 실시하는 선거를 의미  
- 「공직선거법」 제200조의 5항에서는 ‘지방자치단체의 장이 궐위된 때에는 궐위된 지방자치단체의 장의 직무를 대행하는 자가 당해 지방의회의 장과 관할선거구선거관리위원회에 이를 통보하여야 한다’라고 명시

### 2) 지방자치단체장 평가

#### (1) 자치단체장의 목표

- 단체장은 지방분권과 민주주의 실현을 통해 지역의 주민들에게 행정서비스를 제공하고, 지역발전과 지방행정에 대한 책임성을 확보하여 지역주민의 행복과 삶의 질을 향상시키는데 기여하여야 함
- 정당공천제에 관한 찬반 논란이 지속되고 있으나, 지방자치단체장과 관련된 제도에는 큰 변화없이 유지되고 있음
- 민선 자치단체장 선출 이후 정치와 행정 측면에서 분권화가 촉진되었으며, 특히 선출직 단체장 이후에는 지역주민에 대한 행정서비스의 개선, 주민의 요구에 부합하는 행정구현 등 지방자치의 목표에 맞는 역할을 정립함

#### (2) 추진 효율성 평가

- 지방자치단체장과 관련된 제도적 차원의 변화는 거의 없음
  - 앞서 다룬 「정치자금법」 제6조와 같이 후원회 지정권자에 지방자치단체장이 포함된 것이 변화된 제도라 할 수 있음
  - 정당공천제에 대한 찬반 논란은 여전히 지속되고 있으며, 정당공천제의 단점을 보완하기 위한 대체 제도는 아직 도입되지 않고 있음
- 민선자치 30년, 단체장의 과정 효율성에 대한 일반적인 인식은 긍정적 평가를 받는 것으로 나타남

- 7점 만점에 4점 이상을 준 응답자가 전체의 82.6%로 나타나며, 5점에 응답한 비율은 31.5%로 가장 높게 확인됨

〈표 3-115〉 단체장의 추진 효율성

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.0	3.6	10.5	29.1	29.4	22.2	4.2	100.0
관련학자	0.0	2.3	14.0	20.9	48.8	14.0	0.0	100.0
지방의원	1.3	5.9	15.0	24.8	30.7	19.6	2.6	100.0
합계	1.0	4.2	12.2	27.1	31.5	20.6	3.4	100.0

### (3) 성과 진전도 평가

- 지방자치단체장은 지방행정의 분권화뿐만 아니라 자치행정을 위한 주민 서비스의 개선 등 핵심적인 역할을 수행하는 위치임
  - 따라서 지방자치단체장의 성과 진전도는 지방자치의 실현 수준을 파악할 수 있는 매우 중요한 지표로 볼 수 있음
- 설문응답 결과, 4점 이상의 응답은 전체 응답자의 83.0%로 확인되며, 이러한 결과는 응답자들이 단체장의 성과 진전도에 대해 긍정적으로 평가한 것으로 볼 수 있음
  - 관련학자의 응답이 상대적으로 지방공무원이나 지방의원에 비해 부정적인 것으로 나타나고 있으나 주목할만한 차이는 아님

〈표 3-116〉 단체장의 성과 진전도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.3	3.3	11.4	29.4	26.8	21.9	5.9	100.0
관련학자	0.0	4.7	9.3	37.2	34.9	14.0	0.0	100.0
지방의원	.7	7.2	11.8	24.2	35.9	15.7	4.6	100.0
합계	1.0	4.6	11.4	28.5	30.3	19.2	5.0	100.0



#### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년의 단체장 성과 만족도는 대체로 긍정적 평가로 확인됨
  - 전체 응답자의 81.2%가 4점 이상의 응답을 하고 있으며, 평균 이하의 응답자는 18.8%에 그치고 있음

〈표 3-117〉 단체장의 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	4.6	10.8	29.7	24.2	22.5	6.2	100.0
관련학자	2.3	4.7	11.6	41.9	30.2	9.3	0.0	100.0
지방의원	2.0	7.2	12.4	30.1	27.5	15.7	5.2	100.0
합계	2.0	5.4	11.4	30.9	25.6	19.3	5.4	100.0

#### (5) 평가결과의 종합

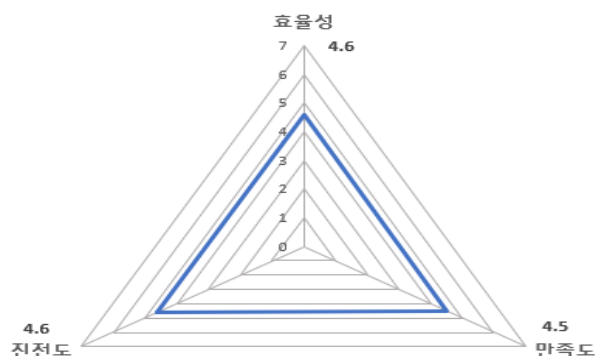
- 민선자치 30년간의 자치단체장에 관한 정량적 평가결과를 종합하면 다음과 같이 요약 가능함
  - 자치단체장의 추진목표는 민주주의 추구 및 분권화, 지역주민에 대한 행정 서비스 증진 등이며, 추진과정은 지속적으로 선거를 통해 진행되고 있음

〈표 3-118〉 자치단체장의 평가결과 종합

구분	평가내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주주의 추구 및 분권화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치 서비스 증진</li> <li>- 지역주민의 삶의 질 개선</li> </ul> </li> </ul>
추진 효율성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진 과정에서의 효율성 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주주의적 방식인 직접선거를 통해 선출</li> <li>- 정당공천제에 대한 장단점이 이슈화되어 논란이 지속</li> </ul> </li> </ul>
성과 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과 진전도 및 만족도는 양호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사대상은 대부분 단체장의 성과에 대하여 긍정적으로 평가하고 있음</li> </ul> </li> </ul>

- 자치단체장에 관한 정성적 평가결과를 종합하면, 다음과 같음
  - 단체장에 대한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진효율성과 성과진전도(4.6점)가 가장 높게 나타났으며, 이어서 성과만족도(4.5점)로 나타남

〈그림 3-37〉 단체장의 정성평가 결과종합



## 11. 지방의회 평가

### 1) 지방의회 제도의 개요

#### (1) 지방의회 제도의 의의

##### ① 지방의회 제도의 개념

- 지방의회는 우리나라 헌법이 보장하는 자유민주주의체제와 지방자치제도의 핵심 기관이며, 지방자치단체의 의사결정기관으로서 원칙적으로 주민에 의해 선출된 의원을 그 구성원으로 성립하는 합의체 기관임
- 우리나라의 지방의회는 1952년 처음 구성되었으나 곧 해산되었고, 실질적인 주민의 대표기관이자 지방의 의사결정기관으로서 민주적 의미를 가지는 지방의회의 등장은 1991년이라고 볼 수 있음

- 출범 초기에는 임명직 단체장과 선출직 지방의원으로 구성되는 불완전한 형태였으며, 1995년 민선 지방자치단체장의 출현으로 실질적 의미의 지방자치가 시작됨

- 우리나라의 지방의회는 기관대립형을 취하고 있기 때문에 의결권을 가지고 있으며, 지방의회 본연의 기능인 주민대표기능, 입법기능, 그리고 집행부 집행감시 기능을 가지고 있음

## ② 지방의회의 목적

- 지방의회의 기능과 관련해 볼 때 지방의회의 주요 목적은 지역주민의 의견을 적절히 대변하여 입법권을 행사하고, 집행기관의 집행을 효과적으로 감시하고 견제하는 것임
- 상기의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 지방의회가 자율성을 가지고 기능을 수행할 수 있도록 지방의회 지원제도를 개선하고, 아울러 지방의원의 전문성과 책임성을 확보하기 위한 다양한 제도를 지속적으로 도입 및 개선하여야 함

## (2) 지방의회 관련 제도 분석

- 지방의회의 목적에 비추어 볼 때, 지방의회 관련 제도는 자율성 강화, 책임성·윤리성 강화, 그리고 전문성 강화를 위한 제도로 구분하여 살펴볼 수 있음

### ① 자율성 강화 관련

#### 가. 회의 운영제도의 경과

- 지방의회 운영의 효율화를 위해 1999년부터 연2회 정례회 제도 도입
- 2005년 1월 지방자치법 개정에 따라 정례회의 회기 연2회를 합하여 광역의회는 40일 이내, 기초의회는 35일 이내, 임시회는 15일 이내로 제한한 규정 삭제

- 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서는 연간 총 회의일수에 대해 시도 의회 120일, 시군구의회는 80일을 초과할 수 없도록 제한한 규정을 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여 회의 운영의 자율성을 부여
- 종전에는 회기와 연간 회의총일수를 법률로 제한함으로써 심도 높은 안건 심의 및 지역실정에 맞는 의회운영이 곤란하였으나, 의회가 회기를 자율적으로 조정·운영함으로써 지역실정에 맞는 효율적 의정활동을 지원하도록 함

〈표 3-119〉 지방의회 회의 운영 규정 변화

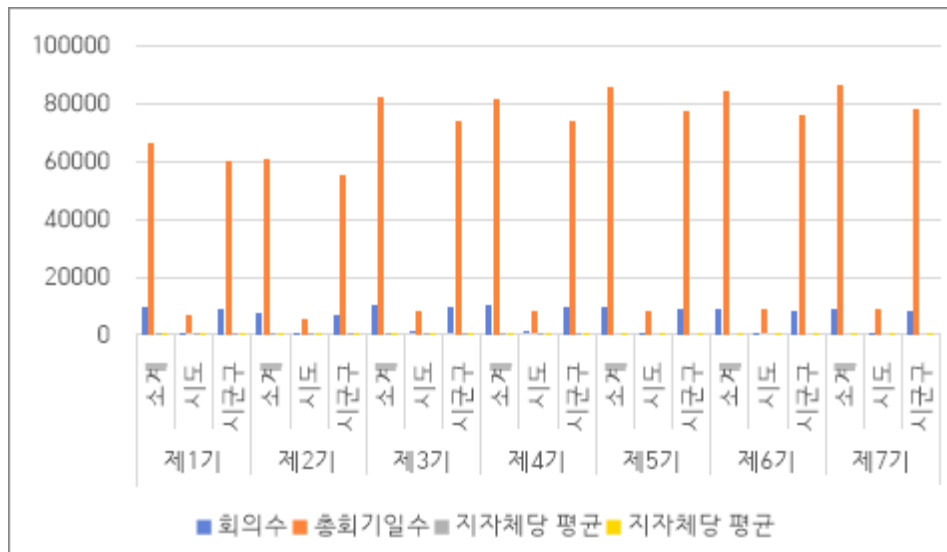
구분			1991	1994	1999	2005	2006년 이후	
정기회·정례회 개최			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기회 매년 12월 1일</li> <li>- 시도 11월 20일</li> <li>- 시·군·자치구 11월 25일</li> </ul>		연 2회 정례회 개최			
회의 일수 제한	개별 회의일수	광역	35일	40일	40일		자치단체 자율 조례 의거	
		기초	30일	35일	35일			
		임시회	10일	15일	15일			
	총 회의일수	광역	100일	120일	120일	120일	자치단체 자율 조례 의거	
		기초	60일	80일	80일	80일		

〈표 3-120〉 지방의회 회기운영 실적

(단위: 건)

구분		회의수	총회기일수	지자체당 평균	
				회의수	회기일수
제1기 (’91~’95)	소계	9,169	66,218	41.50	342.00
	시도	621	6188	43	412
	시군구	8548	60030	40	272
제2기 (’95~’98)	소계	7,274	60,444	29.50	296.00
	시도	476	5422	31	351
	시군구	6798	55022	28	241

구분	회의수	총회기일수	지자체당 평균		
			회의수	회기일수	
제3기 ('98~'02)	소계	9,697	81,659	41.50	403.50
	시도	696	7827	44	489
	시군구	9001	73832	39	318
제4기 ('02~'06)	소계	10,037	81,180	41.00	394.50
	시도	665	7579	42	474
	시군구	9372	73601	40	315
제5기 ('06~'10)	소계	9,080	85,081	7.40	83.15
	시도	591	7935	7.4	99.2
	시군구	8489	77146	7.4	67.1
제6기 ('10~'14)	소계	8,579	83,689	7.05	82.95
	시도	592	8260	7.1	99.6
	시군구	7987	75429	7.0	66.3
제7기 ('14~'18)	소계	8,321	86,041	6.80	84.45
	시도	589	8507	6.9	100.1
	시군구	7732	77534	6.7	68.8



- 근래의 제7기 회의운영은 시도의회외의 경우, 연평균 6.9회 회의를 개최하였고 회기일수는 100.1일이었으며, 시군구의회외의 경우 연평균 6.7회를 개최하였고 회기일수는 68.8일이었음

#### 나. 상임위원회 설치 자율화

- 지방의회의 위원회는 당해 지방자치단체의 조례로 설치하여 지방자치단체의 조직고권에 따라 자기책임 하에 설치하는 것이 원칙임
- 2006년 6월 29일에 지방자치법 시행령 제50조 2항 단서 조항에 ‘상임위원회는 시·도의회에 한하여 설치한다’는 규정을 개정
  - 기초의회의 상임위원회 설치 제한규정을 삭제, 의원정수가 13인 미만인 자치단체 의회에도 상임위원회 설치 허용

#### 다. 사무직원에 대한 인사권 강화 및 독립

- 2006년에 지방자치법 제83조 2항의 개정을 통해 지방의회의 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하고, 지방의회 전속으로 의정활동 기능을 수행하는 직원을 선발할 수 있게 하는 등 지방의회의 자율성을 개선
  - 지방의회의 권한을 강화하고 사무직원들의 전문성과 소속감 제고
- 2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안(시행: 2022년 1월 13일)에는 지방의회 인사권 독립(제103조) 조항이 있음
  - 기존의 의회사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한(지방공무원법에 따라 임용권의 일부를 지방의회의 사무처장 등에 위임 가능)이던 것을 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여

#### 라. 권한 확대

- 지방의원의 서류제출 요구 권한 확대
  - 2011년 7월 지방자치법 제40조 개정으로 지방의원의 서류제출 요구 권

한이 확대되고 요구절차가 간소화됨

- 폐회 중 지방의원의 서류제출 요구가 있을 경우 의장이 요구가능, 위원회 자료 요청 시 의장 경우 절차를 보고 절차로 간소화, 서류제출 요구 시 서면 외에도 전자문서, 자기디스크 등 기록물로 제출 대체 가능 등

○ 행정사무감사 권한 확대

- 행정사무 감사기간이 기존 시·도 10일, 시·군·구 7일에서 각각 14일, 9일로 연장
- 행정사무감사·조사와 관련한 과태료 부가가 가능한 대상 확대
- 출석 요구받은 증인의 미출석 또는 증언거부뿐만 아니라 선서거부 및 기한 내 서류 미제출에 대해서도 과태료 부과 가능

○ 결산심사 권한 확대

- 결산심사 결과 위법·부당사항이 있는 경우 지방의회가 변상 및 징계조치 등 시정 요구 가능

〈표 3-121〉 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 권한확대 관련 내용

분야	현행	개정
자치입법권 보장 강화 (제28조)	- 조례의 제정범위 침해 관련 미규정	- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임 내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
지방의회 인사권 독립 (제103조)	- 의회사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방공무원법에 따라 임용권 일부를 지방의회의 사무처장 등에 위임 가능	- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
정책지원 전문인력 도입 (제41조)	- 규정없음 ※ 제주특별법에 따라 제주도만 의원정수 1/2범위에서 정책연구위원 운영(21명)	- 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입
지방의회 운영 자율화 (제5장)	- 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

- 자치입법권 보장 강화
  - 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화
- 정책지원관 도입
  - 자치입법·예산심의·행정사무감사 등을 지원할 ‘정책지원관’을 도입함으로써 지방의회의 독립성과 전문성 강화를 도모
- 지방의회 운영 자율화
  - 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정되어 자율성이 약했던 부분을 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

## ② 책임성·윤리성 강화 관련

- 지방의원의 의정활동 전념과 윤리성 확보를 위해 공무원 신분을 가지는 직책의 겸직을 금지하며, 의원들이 준수하여야 할 윤리강령과 윤리실천규범을 조례를 통해 규정함으로써 책임성과 윤리성을 강화

### 가. 겸직금지 강화

- 지방자치법에서는 지방의회의원의 성실한 의정활동을 보장하고, 직무와 관련한 부당한 영향력 행사를 예방하기 위해 지방의회 의원의 겸직을 엄격히 금지함
  - 1991년 농·수·축협 등 조합장의 지방의회의원겸직금지규정에 대하여 헌법 재판소에서 위헌결정(1991·3·11)을 한 바, 지방의회의원의 겸직이 금지되는 범위에서 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·산림조합·연연초생산 협동조합·인삼협동조합의 조합장을 삭제
- 2009년 4월 지방자치법 제35조 개정을 통해 겸직금지의 직을 확대하고 다른 직을 겸직 시에는 겸직신고를 의무화하였으며, 지방의원의 소관 상임위



원회 직무관련 영리행위를 금지시킴

- 지방의회의원의 겸직금지 대상 확대 내용은 정당법에 의한 당원이 될 수 있는 교원·공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관의 임직원·한국 교육방송 공사 임직원 및 신용협동조합·새마을금고의 임직원을 겸직금지 직에 추가
  - 이밖에 농업협동조합·수산업협동조합·산림조합·연연초생산협동조합의 비상근 임직원까지 겸직을 금지
  - 정당의 당원이 될 수 있는 교원이 지방의회의원으로 당선될 경우, 임기 중 그 교원 직에서 휴직하도록 함
- 겸직신고제는 지방의회의원이 당선 전부터 겸직금지의 직을 제외한 직을 가진 경우에는 임기개시 후 1개월 이내, 임기 중 다른 직을 취임한 경우에는 취임 후 15일 이내 지방의회 의장에게 서면으로 신고하도록 하며, 그 절차와 방법을 조례로 정하도록 함
- 또한 지방의회의원은 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위를 할 수 없으며, 그 구체적 범위는 조례로 정함
- 2020년 지방자치법 전부개정을 통해 지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그간 논란이 되어왔던 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하도록 함

나. 윤리특별위원회 설치 및 의무화

- 2006년 지방의원의 자율성 확대에 따른 책임성 확보와 의원의 윤리 심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 지방의회에 윤리특별위원회를 설치하도록 함
- 윤리헌장·강령 관련 조례 및 특별위원회 설치관련 규칙 표준안을 골자로 윤리 기준 확보
  - 2020년 지방자치법 전부개정을 통해 ‘제 식구 감싸기’식의 솜방망이 징

계를 예방하고 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치의 의무화하고, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계 등을 논의 시 의무적으로 의견을 수렴하도록 함

〈표 3-122〉 2020년 지방자치법 전부개정 중 지방의회 책임성·윤리성 관련 내용

분야	현행	개정
정보공개 확대(제26조)	- 자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	- 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반 규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
의정활동 투명성 강화(제74조)	- 지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비	- 기록표결제도 원칙 도입
지방의원 겸직금지 명확화(제43조)	- 겸직금지 대상 개념이 불명확 - 겸직신고 내역 외부 미공개	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화
지방의회 책임성 확보(제65조)	- 윤리특위 설치 임의규정 - 윤리심사자문위 설치 미규정	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화

#### 다. 정보공개 확대

- 지방의회의 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고

#### ③ 전문성 강화 관련

- 지방의회의 전문성 강화를 위해서 지방의원에 대한 의정비를 유급제로 전환하였으며, 또한 지방의회 전문위원의 수를 증원하였음

### 가. 지방의회 의정비 유급화

- 지방의회 의원에게 대통령령으로 정하는 기준 내에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 각 지자체 조례를 통해 자율적으로 정하도록 하였음
  - 의정활동비: 의정 자료를 수집·연구하거나 보조 활동에 사용되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급
  - 여비: 본회의 의결, 위원회의 의결 또는 의장의 명에 따라 공무로 여행할 때 지급
  - 월정수당: 지방의회 의원의 직무활동에 대하여 지급
- 지방의원의 의정비 지원 제도의 도입부터의 경과를 보면, 1989년 12월 30일 지방자치법 개정예에 의하여 일비와 여비를 지급할 수 있도록 하되, 일비는 회기 중에 한하여, 여비는 지방의회 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 '여행'할 때에 한하여 지급토록 하였음
  - 1991년 12월 31일 지방자치법이 개정되면서 지방의회 본회의 또는 위원회에 '출석'할 때에도 여비가 지급될 수 있도록 되었으나, 1994년 3월 16일 지방자치법이 다시 개정되어 의정활동비를 지급토록 하면서 1995년 6월에 선출되는 제2기 지방의회부터 본회의 또는 위원회에 '출석'할 때 지급하는 여비지급 근거가 삭제되었고, 일비가 회의수당으로 명칭이 바뀌었으며, 1995년 12월 30일 지방자치법 시행령을 개정하여 회기 중에 회의에 출석한 경우에 한하여 지급하던 회의수당을 공휴일이 회기 중에 포함된 경우 조례가 정하는 바에 의하여 공휴일에 회의를 개최하지 아니한 경우에도 지급할 수 있도록 하고, 원격지와 도서벽지지역에 거주하는 지방의원의 경우 지방의회 회의에 출석하여 숙박하는 경우 원격지 회의출석비를 회의수당에 포함하여 지급토록 하였음
  - 1999년 8월 31일 지방자치법을 개정하여 당초 회의수당을 회기수당으로 명칭을 변경하여 회의참석에 따른 수당을 법정회기일수 범위 내에서 정액으로 지급하는 "회기수당제"를 도입하였음

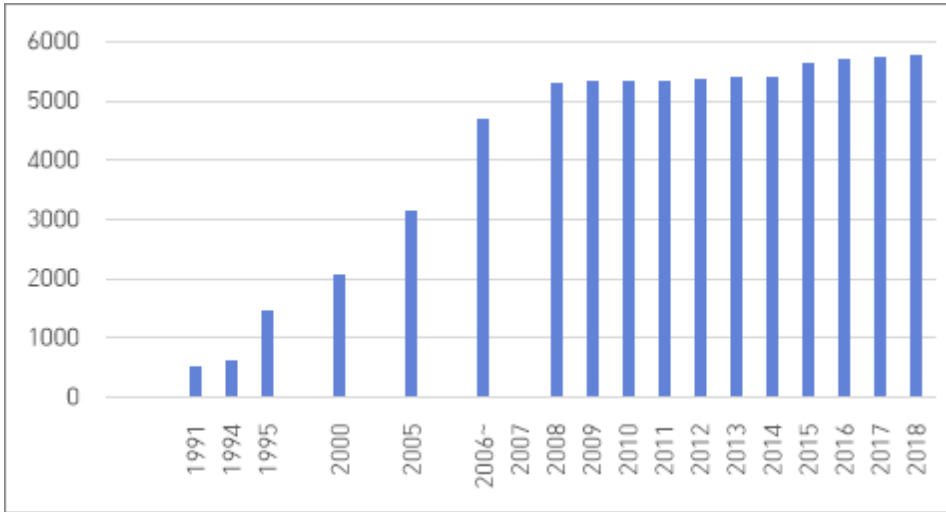
- 1999년 12월 31일 동법 시행령을 개정하여 1995년 12월 30일 지방자치법 시행령 개정 당시 신설하여 지급하던 “공휴일 회의수당 지급제도”는 폐지되었음
- 2003년 7월 18일 지방자치법을 개정하여 지방의원의 명예직 규정을 삭제하고, 2005년 8월 4일 지방자치법 개정함과 아울러 2006년. 2. 8 동법 시행령을 개정하여 2006년 1월 1일부터 지방의원 「유급제」를 본격적으로 도입하여 시행하게 되었음
- 지방의원에게 회기에 따라 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환하여 지방의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀을 마련하였고, 대법원도 지방의회위원의 월정수당을 직무활동에 대한 대가로 지급되는 보수의 일종으로 보고 있음(대법원 2009. 1. 30., 선고, 2007두 13487 판결)
  - 지방자치단체 의정비심의위원회 설치를 의무화
- 지방의회 의원직의 유급화에 따라 고학력 전문직의 지방의원 진출 사례가 증가하는 등 지방의회의 전문성이 제고되는 긍정적 효과도 있었으나, 의정수당 지급기준 금액을 지방자치단체(의정비심의위원회)가 자율적으로 규정하면서 과다인상과 부적절한 결정절차 등의 문제가 나타나기도 함
- 이에 따라, 2008년 10월 의정비 결정방법 및 절차에 대한 보완책으로 자치단체 유형별 기준액 설정 및 의정비심의위원회 구성방법 개선, 명단 및 회의 공개, 여론조사 기관에 의한 주민의견 수렴 및 의견 반영 의무화 등을 골자로 하는 시행령 개정·공포

〈표 3-123〉 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천

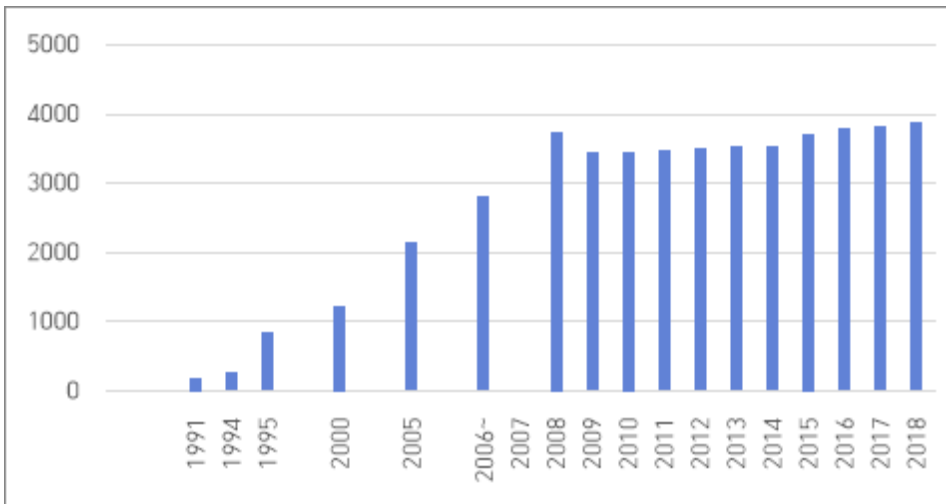
(단위: 만원)

연도별	시도의회				시군구 의회			
	계	의정 활동비	수당 (일비) 평균	비고	계	의정 활동비	수당 (일비) 평균	비고
1991	500	-	500	일비	180	-	180	일비
1994	600	-	600	일비	240	-	240	일비
1995	1440	720	720	회의 수당	820	420	400	회의 수당
2000	2040	1080	960	회기 수당	1220	660	560	회기 수당
2005	3120	1800	1320	회기 수당	2120	1320	800	회기 수당
2006~ 2007	4684	1800	2884	월정 수당	2788	1320	1468	월정 수당
2008	5284	1800	3484	“	3734	1320	2414	“
2009	5303	1800	3503	“	3435	1320	2115	“
2010	5303	1800	3503	“	3444	1320	2124	“
2011	5303	1800	3503	“	3452	1320	2132	“
2012	5346	1800	3546	“	3479	1320	2159	“
2013	5372	1800	3572	“	3510	1320	2190	“
2014	5389	1800	3589	“	3519	1320	2199	“
2015	5615	1800	3815	“	3705	1320	2385	“
2016	5672	1800	3872	“	3767	1320	2447	“
2017	5709	1800	3909	“	3814	1320	2494	“
2018	5743	1800	3943	“	3858	1320	2538	“

〈그림 3-38〉 시도 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천



〈그림 3-39〉 시군구 지방의원 의정활동비 및 수당 지급기준 변천



나. 전문위원 증원

- 2006년 지방자치법 제51조 2항 및 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제10조 3항을 개정, 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 하였으며 직급과 정수 등에 관해 규정함
  - 2010년 6월 30일 개정된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 전문위원 직급과 정수는 지방의회별 의원정수기준에 의하여 책정토록 하고 있음
  - 제주특별자치도의 경우에는 동 특별자치도 설치법에서 도의회의 조례의 제정·개폐, 예산·결산심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회(자치도의회에 설치하는 교육위원회를 포함한다)별로 3인 이내의 정책자문위원을 둘 수 있도록 하였음
  - 2015년 7월 24일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」전부개정(2016. 1. 25. 시행)시 상임위원회에 배치하도록 한 정책자문위원을 정원의 범위에서 특별위원회에서도 도의회의 조례의 제정·개정·폐지, 예산·결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회와 지방자치법 제56조에 따른 위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 최대 21명의 정책자문위원을 배치·운용할 수 있도록 하였음
- 지방의회에서 조례, 청원 및 예산 등 각종 의안에 대한 심도 있는 검토를 통해 집행부에 대한 견제기능이 활발해지도록 하며, 의원정수 감소로 인해 의정활동 범위가 확대되는 의원들의 정책개발능력을 지원하기 위해 전문위원 수를 증가시킴

〈표 3-124〉 지방의회 전문위원 수 규정 개정에 따른 변화 비교

구분	개정 이전 (4기)			개정 이후 (5기)			증감비교		
	계	시·도	시·군·구	계	시·도	시·군·구	계	시·도	시·군·구
전문위원수	588	94	494	852	158	694	264	64	200

〈표 3-125〉 지방의회 전문위원 직급 및 정수기준

## 1. 시도 &lt;개정 2019. 4. 30.&gt;

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	4급	5급 이하
20명 이하	6명 이내	5명	1명
30명 이하	7명 이내	6명	1명
40명 이하	9명 이내	7명	2명
50명 이하	11명 이내	7명	4명
60명 이하	13명 이내	8명	5명
80명 이하	16명 이내	8명	8명
100명 이하	18명 이내	9명	9명
110명 이하	21명 이내	11명	10명
120명 이하	22명 이내	12명	10명
130명 이하	23명 이내	12명	11명
131명 이상	24명 이내	13명	11명

## 〈비고〉

1. 위 표 중 총 정수는 해당 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 4급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.
4. 삭제 <2016. 12. 30.>

## 2. 시군구 &lt;개정 2019. 4. 30.&gt;

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	-
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

## 〈비고〉

1. 위 표 중 총 정수는 해당 지방의회의 위원회에 두는 전문위원의 수를 합산한 것을 말한다.
2. 전문위원은 일반직의 직급에 해당하는 상당계급의 별정직지방공무원으로 임명할 수 있다.
3. 전문위원의 직급별 정원은 총 정수의 범위에서 직급간 상호 조정이 가능하나, 5급의 정원은 위 표의 정수를 초과할 수 없다.



다. 정책지원관 도입

- 기존의 일부 의회에서는 조례·예산을 통해 보좌인력 도입을 시도하였으나 법률에 근거가 없어 무산된 사례도 있었음
  - 제주특별자치도의 경우 제주특별법 제39조에 따라 정책연구위원(전문인력)을 운영중임
  - 제주도의 경우 “정책자문위원”에서 “정책연구위원”으로 명칭을 변경한 것은 개인보좌간이라는 인식을 일신하기 위해서라 할 수 있으며,<sup>9)</sup> 개정된 내용을 보면 다음과 같음

**제41조(의원의 정책지원관)** ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.  
 ② 정책지원관은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 3-126〉 정책지원관과 개별보좌관 비교

구분	정책지원관	개별보좌관
채용	시도의회 및 시군구 인사위원회 일괄채용	의원 개별채용
소속	상임위 전문위원실/의회사무기구 (국·과)	해당 의원실에 소속
주요업무	입법, 행정사무감사 등 정책지원에 한정	정책지원 + 정무활동
복무관리	상임위 전문위원/의회사무기구 장	해당 의원

- 개정 법률 제41조는 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하고 있고, 동조 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무

9) 행정안전위원회 수석전문위원. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고서.p.22. 행정안전위원회 수석전문위원. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고서.p.22.

원으로 보하며 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음

- 정책지원 전문인력의 직무범위와 성격에 있어 정치적 중립성을 요구할 것인지, 정당활동을 가능하게 할 것인지, 의정활동 지원을 위한 직무범위를 어디까지 허용할 것인지 등에 대한 논란이 있을 수 있지만 상기의 제주 특별자치도의 사례와 현 입법취지에 비추어 개별보좌관 형태는 지양해서 적용하는 것이 타당할 수 있을 것임

#### ④ 지방의회 실적

- 먼저 지방의회 기수별 지방의원의 수의 변화를 보면, 제1기에 비하여 제7기의 지방의원 수가 28.7% 감소

〈표 3-127〉 지방의원 수의 변화

기수	전체	광역의원	기초의원
제1기('91.4-'95.6)	5,170명	866	4,304명
제2기('95.7-'98.6)	5,513명	972	4,541명
제3기('98.7-'02.6)	4,180명	690	3,490명
제4기('02.6-'06.6)	4,167명	682	3,485명
제5기('06.7-'10.6)	3,626명	738	2,888명
제6기('10.7-'14.6)	3,731명	855	2,876명
제7기('14.7-'18.6)	3,692명	794	2,898명
제8기('18.7- 현재)	3,751명	824	2,927명

- 지방의회 회기운영과 회의일수를 보면, 개정 이전에는 시·도의 경우 연 120일 이내(연 2회 정례회 40일, 임시회 15일 이내 기준), 시·군·구에 대해서는 연 80일 이내(연 2회 정례회 35일, 임시회 15일 이내 기준)를 원칙으로 하고 있었으나, 2006년 법령 개정 이후 자치단체의 자체 조례에 의하여 자율적으

로 정하도록 하여 회의 일수가 늘어남

- 상임위원회의 숫자와 사무직원 및 전문위원의 수 역시 기초자치단체에 대한 자율성이 높아짐에 따라 증가함
  - 기존에 시·도의회에서만 설치할 수 있었던 상임위원회 규정 개정에 따라 제7기 지방의회에서는 17개의 시·도의회에서 110개 상임위원회(의회별 4-11개)를, 시·군·구의회 중 169개 의회에서 518개 상임위원회(의회별 1-6개)를 운영 중임
  - 제4기 588명이었던 전문위원 수가 7기 현재 809명으로 법률 개정 전 대비 381명 증가

〈표 3-128〉 지방자치단체 사무직원 수

구분	계	사무직원	전문위원	
			4급	5급
시·도	1,719	1,546	109	64
시·군·구	3,954	3,318	425	211
합계	5,673	4,864	534	275

- 시·도의회와 시·군·구의회의 사무기구내에 두는 공무원의 직급기준과 정원은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 구체적으로 규정하고 있음
  - 시·도의회는 사무처를 두고 그 아래 업무별 담당관, 전문위원 등을 두고 있고, 시·군·구의회의 경우 지방자치단체의 규모에 따라 사무국 또는 사무과를 설치하고, 그 아래 업무별 담당 및 전문위원 등을 배치하고 있음
  - 시·도 의회사무처와 시·군·구 의회사무국, 의회사무과의 각 회기별 사무기구 공무원 총수변화는 아래 표에 제시하는 것과 같음

〈표 3-129〉 의회사무기구 공무원 정원변화

구분	기구								정원			
	사무처			사무국		사무과			계	사무처	사무국	사무과
	과	계	전문 위원	계	전문 위원	과	계	전문 위원				
1기	31	65	97	81	72	14	228	228	4202	870	840	2492

## 시도의회 사무기구

구분	계	처장	담당관	전문위원	담당	정책자문 위원	사무직원
2기	1,299	16	34	107	126		1,016
3기	1,183	16	31	94	101		941
4기	1,218	16	32	94	104		972
5기	1,503	16	38	161	141	-	1,147
6기	1,543	16	46	152	149	14	1,166
7기	1,731	17	51	152	167	22	1,322
8기	1,954	17	56	156	195	22	1,508

## 시군구의회 사무기구

구분	계	사무국장	사무과장	전문위원	담당관	담당	직원
2기	3,983	133	103	556	-	385	2,806
3기	3,559	112	120	478	-	381	2,468
4기	3,672	112	124	490	-	393	2,553
5기	3,997	118	123	619	-	442	2,695
6기	3,994	108	119	654	-	430	2,683
7기	3,998	111	115	657	3	449	2,653
8기	4,144	117	109	664	4	481	2,769

출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람  
(제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준,  
제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

주: 시도의회 사무기구의 담당수에서 공보담당인 있는 경우 공보담당 포함.

주: 시도의회 전문위원은 5급 이상만 포함(기타는 사무직원 포함).

주: 시도의회 정책자문위원의 경우 6기는 제주도 14인, 7기와 8기는 서울 1인, 제주 21인임.

- 의정비 금액을 지방자치단체(의정비심의위원회)가 자율적으로 규정하면서 과다 인상과 부적절한 결정절차 등의 문제가 나타나자 2008년 10월 자치단체 유형별 기준액 설정하였으며, 이에 따라 의정비는 2009년 이후 큰 변화가 없음
  - 지방의회에서 의원들에게 지급하는 의정활동비는 2003년 증액된 금액(시·도 의원의 경우 월 150만원, 시군구의원의 경우 110만원)을 유지하고 있음

〈표 3-130〉 의정비 평균금액 비교

(단위: 만원)

구분	'06~'07	'08	'09	'10	'11	'12
시도	4684	5284 (↑12.81%)	5303 (↑0.36%)	5303 ( - )	5303 ( - )	5346 (↑0.81%)
시군구	2788	3734 (↑33.93%)	3455 (↓8.01%)	3444 (↑0.26%)	3452 (↑0.23%)	3479 (↑0.78%)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'18
시도	5372 (↑0.49%)	5389 (↑0.32%)	5615 (↑4.19%)	5672 (↑1.01%)	5709 (↑0.65%)	5743 (↑0.59%)
시군구	3510 (↑0.89%)	3519 (↑0.26%)	3705 (↑5.28%)	3767 (↑1.67%)	3814 (↑1.24%)	3858 (↑1.15%)

## 2) 지방의회의 평가

### (1) 목표

- 지방의회의 궁극적인 목적은 주민들의 의견을 적절히 대변하고, 집행기관을 효과적으로 감시·견제하는 것임
- 이러한 지방의회 본연의 목적을 달성하기 위하여 지방의회의 자율성을 강화하고, 지방의원의 전문성과 책임성을 확보하는 것이 주요 목표라고 할 수 있음

- 지방의회의 자율성을 강화하기 위하여 지방의회 회의운영 제도의 자율성 강화, 상임위원회 설치의 자율성 확대, 사무직원에 대한 인사권 부여 등의 제도개선 노력이 이루어짐
- 또한 지방의원의 책임성을 확보하기 위하여 지방의원의 겸직제도 개선 및 윤리특별위원회의 설치 등의 제도개선이 이루어졌으며, 지방의원의 전문성을 강화하기 위해 지방의회 의정비의 유급화 및 전문위원의 증원 등의 제도개선 노력이 이루어짐

## (2) 과정 효율성 평가

- 지방의회의 자료요구권 확대, 행정사무감사권 확대, 결산심사권의 확대 등을 통하여 지방의회의 권한이 강화되어 지방의회 운영과정의 효율성이 높아짐
- 지방의회 의정비의 유급화와 전문위원의 증원 등을 통하여 지방의회의 집행기관 감시기능의 효율성도 높아짐
- 특히, 2006년 지방의회 의원에 대한 월정수당지급을 통해 유급제를 도입함으로써, 고학력 전문직 의원이 증가함

〈표 3-131〉 지방의회 당선자 학력별 비교

구분		의원정수	계	미기재	독학	초등 중퇴	초등 졸업	중등 중퇴	중등 졸업
제1기	광역	866	866	-	4	-	9	23	
	기초	4,304	4,304	1	49	-	303	427	
제2기	광역	972	972	2	10	-	24	31	
	기초	4,541	4,541	-	113	-	265	442	
제3기	광역	690	690	13	12	-	27	5	35
	기초	3,490	3,490	116	104	-	309	85	360
제4기	광역	682	682	10	8	15	7	15	-
	기초	3,485	3,485	73	66	201	77	260	-
제5기	광역	738	738	9	2	0	7	1	18
	기초	2,888	2,888	128	11	1	121	26	168
구분		의원정수	계	중졸 이하					
제6기	광역	843	843	20 (2.4%)					
	기초	2,888	2,888	274 (9.5%)					
제7기	광역	794	794	10 (1.3%)					
	기초	2898	2898	170 (5.7%)					

구분		고등 중퇴	고등 졸업	대학 중퇴	대학 재학	대졸 /수료	대학원 수료	대학원 재학	대학원 졸업
제1기	광역	153		434		-	-	243	
	기초	1,435		1,445		-	-	644	
제2기	광역	253		530		-	-	122	
	기초	1,883		1,501		-	-	337	
제3기	광역	12	185	45	-	270	21	-	65
	기초	141	1,332	167	-	766	24	-	86
제4기	광역	11	133	20	0	300	24	0	139
	기초	168	1,108	176	0	1,064	132	0	160
제5기	광역	10	68	18	59	265	25	69	187
	기초	42	580	73	359	938	32	131	278
구분		고졸 이하		대졸 이하			대학원 이상		
제6기	광역	64 (7.6%)		365 (43.3%)			394 (46.7%)		
	기초	473 (16.4%)		1550 (53.7%)			591 (20.5%)		
제7기	광역	39 (4.9%)		341 (43.0%)			404 (50.8%)		
	기초	386 (13.4%)		1596 (55.2%)			746 (25.7%)		

- 「지방자치법」을 통해 지방의회의원의 성실하고 투명한 의정활동을 보장하기 위해 상임위원회와 관련된 영리행위와 기타 조합 및 공무원 신분을 가지는 직 등에 겸직을 금하고 있으며, 또한 윤리특별위원회 설치를 통해 의원의 윤리심사 및 징계에 관한 심사를 강화함

〈표 3-132〉 지방의회 주요 제도의 효율성

구분	내용	효율성
유급제 도입	• 유급제 도입 : 월정수당 지급	전문성 강화
책임성·윤리성 관련 제도	• 상임위원회와 관련된 영리행위 금지 • 기타 조합 및 공무원 신분에 겸직금지 • 윤리특별위원회 설치 및 의무화	책임성 강화

- 한편, 민선자치 30년의 지방의회 추진 효율성에 대한 일반적인 인식은 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 많은 것으로 나타남
- 전체 응답자 중 긍정적이라는 응답이 41.0%이며, 구체적으로는 긍정적 인 응답이 41.0%, 보통이라는 응답이 24.3%, 부정적인 응답이 34.7%로 나타남

〈표 3-133〉 지방의회의 추진 효율성

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	4.8	9.6	20.3	24.3	23.7	14.3	3.0	(4.08)	(51.26)
소속	지방 공무원	(306)	6.9	11.4	21.9	27.1	20.3	10.1	2.3	(3.82)	(47.00)
	관련분야 학자	(43)	4.7	14.0	27.9	20.9	27.9	4.7	0.0	(3.67)	(44.57)
	지방의원	(153)	.7	4.6	15.0	19.6	29.4	25.5	5.2	(4.70)	(61.66)



### (3) 성과 진전도 평가

- 지방의회의 성과 진전도는 지방의회의 의정활동을 통해 평가할 수 있음
  - 구체적으로 의안 처리현황을 파악함으로써 의정활동의 달성도를 측정할 수 있음
  - 의안이라 함은 의회에서 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체장이 제출하는 것을 말함
- 일반적인 의안처리절차를 보면 의장은 의안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관위원회에 회부함
  - 위원회에서는 안건을 심사함에 있어서 제안자의 취지 설명, 전문위원 검토 보고, 질의, 토론, 축조심사를 거쳐 의결한 다음 심사결과와 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하며, 의장은 이를 본회의에 부의하여 그 안건을 심사한 위원장의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 의결 처리함

〈표 3-134〉 안건처리 실적 총괄

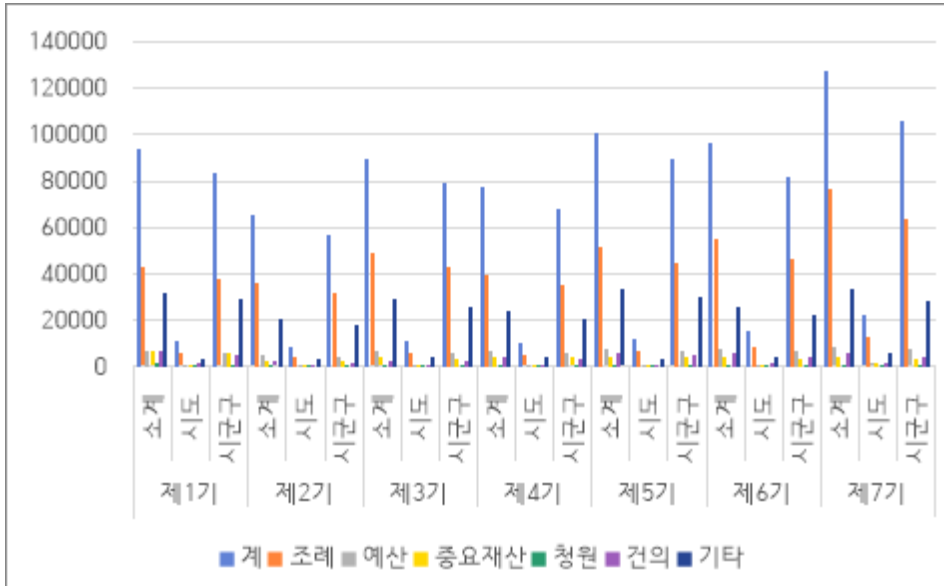
(단위: 건)

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제1기	소계	93396	42154	6474	6004	1098	6106	31560
	시도	10568	5165	598	613	365	1045	2782
	시군구	82828	36989	5876	5391	733	5061	28778
제2기	소계	64500	35349	4488	2155	565	1731	20212
	시도	7897	3868	450	261	246	398	2674
	시군구	56603	31481	4038	1894	319	1333	17538
제3기	소계	89189	48186	6348	3422	459	2143	28631
	시도	10391	5275	615	329	199	345	3628
	시군구	78798	42911	5733	3093	260	1798	25003

구분		계	조례	예산 결산	중요재산 취득처분	청원 심사	건의 성명 결의	기타
제4기	소계	77006	38952	6318	3840	567	3808	23521
	시도	9784	4309	613	461	178	639	3584
	시군구	67222	34643	5705	3379	389	3169	19937
제5기	소계	100462	51001	6820	3945	399	5633	32664
	시도	11883	6670	674	327	153	753	3306
	시군구	88579	44331	6146	3618	246	4880	29358
제6기	소계	96224	54352	7146	3683	315	5290	25438
	시도	15199	8496	739	722	138	1279	3825
	시군구	81025	45856	6407	2961	177	4011	21613
제7기	소계	126,774	75,912	7,685	4,142	362	5,378	33,295
	시도	21459	12559	858	916	198	1503	5425
	시군구	105315	63353	6827	3226	164	3875	27870

- 근래 제7기 중 의안처리실적을 보면, 총 처리건수는 126,774건으로서 시도의회가 21,459건으로 의회당 평균 1,262건, 시군구의회가 103,315건으로 의회당 평균 466건이었음
- 유형별로 보면 조례안이 75,912건으로 총의안의 59.9%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 그 외 예산·결산안 7,685건, 중요재산 취득처분 4,142건, 청원심사 362건, 건의·결의 5,378건, 기타 33,295건 등을 처리하였음

〈그림 3-40〉 안건처리 실적 그래프



- 조례 제·개정 등 입법 활동은 지방자치단체의 자치법규의 핵심적인 요소로 그 중요도가 매우 높음
  - 총 조례안 발의건수는 제2기와 제4기를 제외하면 최근으로 갈수록 증가하고 있으며(제1기 42,154건→제3기 48,186건→제5기 51,689건→제7기 77,785건), 제7기가 가장 높았음
  - 조례안의 의원 발의 건수는 제4기가 4,101건으로 가장 적고, 제7기가 21,561건으로 가장 많은 것으로 분석되었음
  - 단체장 대비 의원 발의 비율은 제3기가 9.4%로 가장 낮고, 제7기가 27.7%로 가장 높게 나타났음
  - 발의건수 중 의원발의 비율을 살펴보면, 제1기(10.6%)부터 제4기(10.5%)까지는 약 10% 내외의 점유율을 보이고 있으나, 제5기(23.3%)부터는 약 23%~28%의 비율로 조사되었고 그 비중이 최근으로 갈수록 높아지고 있음을 알 수 있음

- 이상을 종합하면 제5기부터 의원발의 건수와 점유율이 높아지고 있는데, 특히 시도의회는 단체장의 발의건수 보다 오히려 높게 나타났음
- 제5기 이후가 이전시기보다 더 활발한 의정활동을 해 온 것은 유급제 도입 시행에 따른 것으로 유추해 볼 수 있음
- 의회사무기구 내에 의원의 입법 활동을 전문적으로 지원해주는 지원 조직과 관련 인력이 증가하면서 발생한 결과로 판단됨

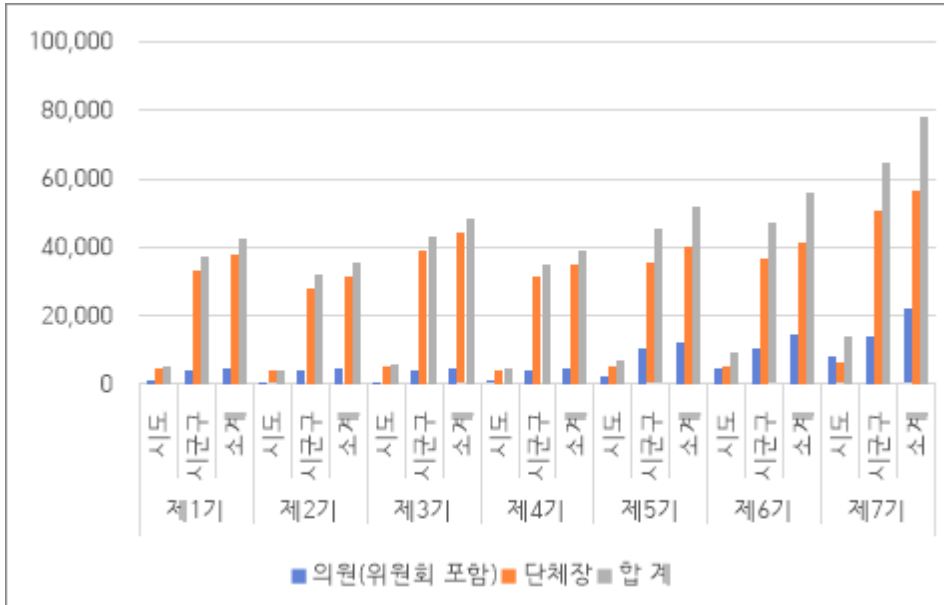
〈표 3-135〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율

(단위: 건, %)

구 분	조례안 발의(제안)자		합 계	비 고
	의원(위원회 포함)	단체장		
제1기	시도	623(12.1)	4,542(87.9)	5,165
	시군구	3,866(10.5)	33,123(89.5)	
	소계	4,489(10.6)	37,665(89.4)	
제2기	시도	360(9.3)	3,508(90.7)	3,868
	시군구	3,805(12.1)	27,676(87.9)	
	소계	4,165(11.8)	31,184(88.2)	
제3기	시도	513(9.7)	4,762(90.3)	5,275
	시군구	4,005(9.3)	38,906(90.7)	
	소계	4,518(9.4)	43,668(90.6)	
제4기	시도	556(12.9)	3,753(87.1)	4,309
	시군구	3,545(10.2)	31,098(89.8)	
	소계	4,101(10.5)	34,851(89.5)	
제5기	시도	2,096(30.7)	4,736(69.3)	6,832
	시군구	9,936(22.2)	34,921(77.8)	
	소계	12,032(23.3)	39,657(76.7)	
제6기	시도	4,129(46.3)	4,782(53.7)	8,911
	시군구	10,265(22.1)	36,271(77.9)	
	소계	14,394(26.0)	41,053(74.0)	
제7기	시도	7,761(57.4)	5,766(42.6)	13,527
	시군구	13,800(21.5)	50,458(78.5)	
	소계	21,561(27.7)	56,224(72.3)	

자료: 행정안전부, 지방의회 백서(제1기~제7기)

〈그림 3-41〉 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율 그래프



- 지방의회에 제출된 조례안은 지방의회의 심의과정에서 일부 수정되거나 원안 그대로 통과될 수 있음
  - 조례안이 접수된 이후 지방의회에서 처리된 조례안 중 수정가결된 비율을 살펴보면, 제1기 6.9%, 제4기 14.9%, 제6기 17.8%로 증가하다가 제7기에는 14.0%로 다소 감소하고 있음
  - 상기의 추세는 시도와 시군구의회로 구분해 살펴봐도 비슷한 패턴을 보이고 있으나 시군구의회보다 시도의회의 수정비율이 약 5~13%p 정도 더 높게 나타난 것으로 조사되었음
  - 지방의원이 조례안을 심의하는데 핵심적인 역할을 수행하면서 안전에 대한 검토보고서를 작성하는 전문위원의 수가 약 2배 가까이 증가되어 지방의회의 의안 심사기능이 더욱 강화되었을 것으로 추정됨
  - 전반적으로 지방의회의 조례안 심사기능이 최근으로 올수록 강화되고 있음을 시사함

〈표 3-136〉 조례제정 및 개폐처리

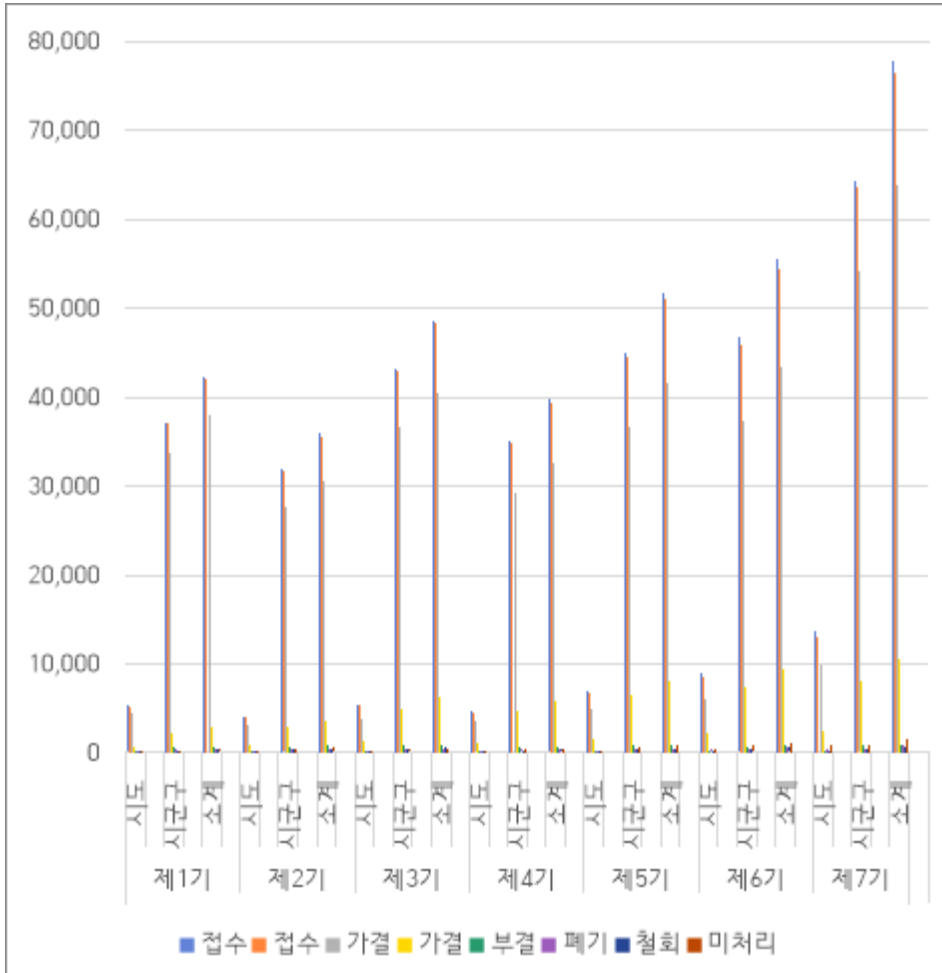
(단위: 건, %)

구 분	접수	처리 <sup>10)</sup> (처리율)	처리내용					미처리	
			가결		부결	폐기	철회		
			원안	수정					
제1기	시도	5,165	5,046 (97.7)	4,285	590 (12.1)	56	50	65	119
	시군구	36,989	36,905 (99.8)	33,701	2,217 (6.2)	556	255	176	84
	소계	42,154	41,951 (99.5)	37,986	2,807 (6.9)	612	305	241	203
제2기	시도	3,939	3,868 (98.2)	2,946	744 (20.2)	44	59	75	71
	시군구	31,846	31,481 (98.9)	27,519	2,797 (9.2)	638	237	290	365
	소계	35,785	35,349 (98.8)	30,465	3,541 (10.4)	682	296	365	436
제3기	시도	5,350	5,275 (98.6)	3,788	1,309 (25.7)	54	41	83	75
	시군구	43,132	42,911 (99.5)	36,586	4,924 (11.9)	769	236	396	221
	소계	48,482	48,186 (99.4)	40,374	6,233 (13.4)	823	277	479	296
제4기	시도	4,546	4,466 (98.2)	3,359	968 (22.4)	42	47	50	80
	시군구	35,026	34,754 (99.2)	29,079	4,698 (13.9)	586	211	180	272
	소계	39,572	39,220 (99.1)	32,438	5,666 (14.9)	628	258	230	352
제5기	시도	6,832	6,670 (97.6)	4,908	1,521 (23.7)	43	116	82	162
	시군구	44,857	44,331 (98.8)	36,633	6,384 (14.8)	777	259	278	526
	소계	51,689	51,001 (98.7)	41,541	7,905 (16.0)	820	375	360	688
제6기	시도	8,911	8,496 (95.3)	5,967	2,124 (26.3)	59	207	139	415
	시군구	46,536	45,856 (98.5)	37,255	7,260 (16.3)	650	394	297	680
	소계	55,447	54,352 (98.0)	43,222	9,384 (17.8)	709	601	436	1,095
제7기	시도	13,527	12,838 (94.9)	9,828	2,423 (19.8)	55	392	140	689
	시군구	64,258	63,447 (98.7)	53,967	7,984 (12.9)	805	316	375	811
	소계	77,785	76,285 (98.1)	63,795	10,407 (14.0)	860	708	515	1,500

자료: 행정안전부, 지방의회 백서(제1기~제7기)

10) 처리율은 접수건수대비 처리건수의 비율을 의미함.

〈그림 3-42〉 조례제정 및 개폐처리 그래프



- 한편, 민선자치 30년의 지방의회 성과 진전도에 대한 일반적인 인식은 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 많음
  - 전체 응답자 중 긍정적이라는 응답이 42.4%이며, 구체적으로는 긍정적인 응답이 42.4%, 보통이라는 응답이 22.3%, 부정적인 응답이 5.3%로 나타남

〈표 3-137〉 지방의회의 성과 진전도

	사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)	
전 체	(502)	4.8	10.8	19.7	22.3	23.9	14.5	4.0	(4.09)	(51.56)	
소속	지방 공무원	(306)	6.9	13.1	21.6	25.8	20.9	9.2	2.6	(3.79)	(46.46)
	관련분야 학자	(43)	7.0	14.0	25.6	14.0	30.2	9.3	0.0	(3.74)	(45.74)
	지방의원	(153)	0.0	5.2	14.4	17.6	28.1	26.8	7.8	(4.80)	(63.40)

#### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년간 지방의회의 성과 결과에 대한 만족도는 지방의회가 본연의 역할을 수행하였는가의 정도를 통해서도 평가할 수 있음
  - 지방의회는 1995년 이후 꾸준히 자치법규를 제·개정하고, 집행기관에 대한 감시기능을 통해 대의 민주주의의 실현을 위하여 노력하였음
  - 상임위원회 강화, 전문위원 확대 등 지방의회 운영제도의 선진화를 통하여 지방의회 기능을 강화하여 왔지만, 그럼에도 불구하고 아직까지 전문성과 투명성에 대해 지역주민의 불신을 받기도 함

〈표 3-138〉 지방의회의 추진 성과

구분	내용
대의 민주주의의 실현	• 입법기능 및 행정기관 견제의 기능 수행
지방의회의 기능 강화	• 전문성 향상과 투명성 제고 등 운영제도 등의 개선

- 한편, 민선자치 30년의 지방의회 결과 만족도에 대한 일반적인 인식은 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 약간 많이 나타나고 있음
  - 전체 응답자 중 긍정적이라는 응답이 36.3%이며, 구체적으로는 긍정적인 응답이 36.3%, 보통이라는 응답이 26.7%, 부정적인 응답이 37.1%로 나타남



〈표 3-139〉 지방의회의 성과 만족도

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	6.6	9.6	20.9	26.7	18.1	14.5	3.6	(3.98)	(49.70)
소속	지방 공무원	(306)	9.2	10.8	23.2	28.4	15.7	9.8	2.9	(3.72)	(45.32)
	관련분야 학자	(43)	9.3	16.3	25.6	30.2	9.3	9.3	0.0	(3.42)	(40.31)
	지방의원	(153)	.7	5.2	15.0	22.2	25.5	25.5	5.9	(4.67)	(61.11)

(5) 평가결과의 종합

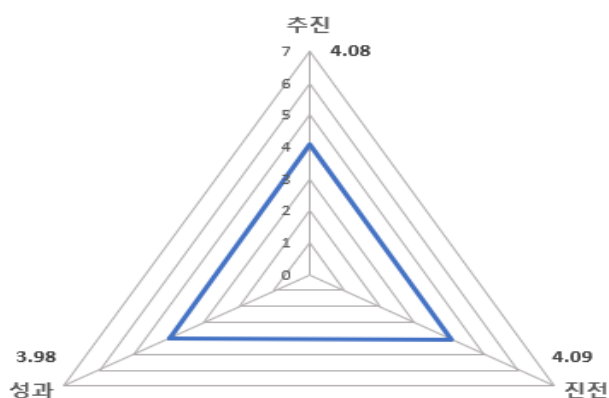
- 민선자치 30년간의 지방의회에 관한 정량적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 지방의회가 본연의 기능을 적절히 수행할 수 있도록 지방의회의 전문성 제고와 책임성 확보를 위한 다양한 제도 개선이 이루어지고 있다고 평가됨
  - 지방의회의 추진과정에서 의안처리실적, 의원발의 조례안 건수 및 비율, 조례제정 및 폐기처리 실적이 증가하고 있어 집행기관과의 갈등보다는 자율적 견제 관계로 간주되어 감시견제기능이 나름 효율적으로 작동하고 있다고 판단됨

〈표 3-140〉 지방의회의 평가결과 종합

구분	내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문성 및 책임성 확보를 위한 의정활동 지원제도 강화</li> <li>- 의원직의 유급화 등의 제도개선을 통해 전문성 및 효율성이 강화됨</li> <li>- 의정활동의 책임성과 투명성을 제고하기 위한 제도가 강화됨</li> </ul>
과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성</li> <li>- 전문위원 증원, 정책지원관 제도 도입</li> <li>- 윤리위원회 도입 및 상설화 제도 도입</li> </ul>
산출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전반적인 의정활동은 증가하고 있으며 이에 따른 영향은 증가추세</li> <li>- 지속적 안건처리, 조례 제정 및 폐기실적 증가</li> <li>- 국민공감대 확대 필요</li> </ul>

- 한편, 지방의회에 대한 정성적 평가결과를 종합하면 다음의 그림과 같음
- 지방의회에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 추진(4.08점), 진전(4.09점), 성과(3.98점)의 순서로 나타나고 있으나, 전반적으로 3.5점 이상으로 나타나 긍정적으로 인식하고 있음

〈그림 3-43〉 지방의회의 정성평가 결과종합



### 3) 지방의회의 성과 및 한계

- 지방의회가 자율성을 가지고 제 기능을 수행할 수 있도록 지방의회의 자율성을 강화하고, 아울러 지방의원의 전문성과 책임성을 확보하기 위한 다양한 제도를 지속적으로 도입

#### (1) 추진성과

- 지방의회는 1991년 이후 꾸준히 자치법규의 입법과 행정기관의 감시기능을 통해 대의 민주주의를 실현을 위하여 노력하였고, 또한 지방의회 기능 강화, 지방의회의 자율성 확대, 전문위원 증원 등 지방의회 운영의 선진화를 위한 많은 노력이 있었음

〈표 3-141〉 지방의회의 추진 방향

구분	내용
대의 민주주의의 실현	• 입법기능 및 행정기관 견제의 기능 수행
의회 운영제도의 발전	• 전문성 향상과 투명성 제고 등 운영제도 선진화

○ 지방의회가 자율성을 가지고 제 기능을 수행할 수 있도록 지방의회의 자율성을 강화하고, 아울러 지방의원의 전문성과 책임성을 확보하기 위한 다양한 제도를 지속적으로 도입하였으며, 주요 성과를 제시하면 다음과 같음

〈표 3-142〉 지방의회 제도 및 성과

구분	연도	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	
제2기 지방의회 (1995.7-1998.6)	1996	• 광역의회의원 선거에 비례대표제 도입	전문성 강화
	1998	• 선거법 개정을 통해 지방자치의 연속성 확보	전문성 강화
제3기 지방의회 (1998.7-2002.6)	1999	• 회의수당을 회기수당으로 전환 • 상·하반기 연 2회 정례회 제도 도입 • 지방의회 위원회의 의안발의권을 지방자치법에 명문화 • 의장 및 의원에 대한 제척대상 범위 확대 • 주민 조례제정·개폐청구제도 및 감사청구제도 도입	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제4기 지방의회 (2002.7-2006.6)	2003	• 지방의회의원 명예직 규정 삭제	
	2005	• 회기수당을 월정수당으로 전환 • 주민소송제도 도입 • 위법한 지방의회의결에 대한 통제 강화	전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
	2006	• 유급제 도입(의정비심의위원회 설치) • 회기 중 지급하던 원격지 회의출석비 지급제도 폐지 • 지방의회 회기운영 및 상임위원회 설치 자율화 • 지방의회 위원회 전문위원 증원 • 전문위원 제도 확대 • 지방의회 사무직 직원 임용권을 지방의회 사무처장에 위임 • 윤리특별위원회 설치근거 마련 • 윤리강령 및 윤리규범 조례 제정 의무화	전문성 강화 책임성 강화 자율성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 책임성 강화 책임성 강화
제5기 지방의회 (2006.7-2010.6)	2009	• 겸직금지 확대 • 정당가입이 가능한 교원에 대해 지방의회의원 임기 중휴직 보장 • 지방의원의 소관 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위 금지	책임성 강화 책임성 강화 책임성 강화

구분	연도	지방회의 운영에 대한 주요 제도 개선 사항	
제6기 지방의회 (2010.7-2014.6)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정사무감사 기간 연장</li> <li>• 서류제출 거부 및 선거거부 등에 대한 벌칙 신설</li> <li>• 행정사무 감사 및 조사 결과에 따른 후속조치 근거 마련</li> <li>• 임시회 소집공고일 단축, 조례안에 대한 예고제도 도입</li> <li>• 단체장이 제출하는 의안에 대한 비용추계제도 도입</li> </ul>	전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화 전문성 강화
	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의회 사무처장에 기능직공무원, 일부 별정직공무원에 대한 임용권 위임</li> </ul>	전문성 강화
제7기 지방의회 (2014.7-2018.6)	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의회의 제1차 정례회를 5월 6월에 열도록 함(세입·세출의 출납 폐쇄기간 조정 등에 따라)</li> <li>• 재무제표, 성과보고서, 결산서의 첨부서류 등을 결산 검사의 사항에 추가</li> </ul>	전문성 강화 전문성 강화
	2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 조례 제정·개정·폐지 청구방식에 전자적 방식 도입</li> <li>• 지방의회 의원에 대한 여비 지급기준 조정</li> </ul>	책임성 강화 책임성 강화
제8기 지방의회 (2018.7-현재)	2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의정활동 지원을 위한 정책지원관</li> <li>• 정례회 집회일, 임시회 소집요구, 의안 발의 조례 위임</li> <li>• 의회사무기구 직원인사권 지방의회 의장에게 부여</li> <li>• 지방의회 의원 겸직금지 조항 정비</li> <li>• 윤리특별위원회 설치 의무화</li> </ul>	전문성 강화 자율성 강화 자율성 강화 책임성 강화 책임성 강화

## (2) 추진한계

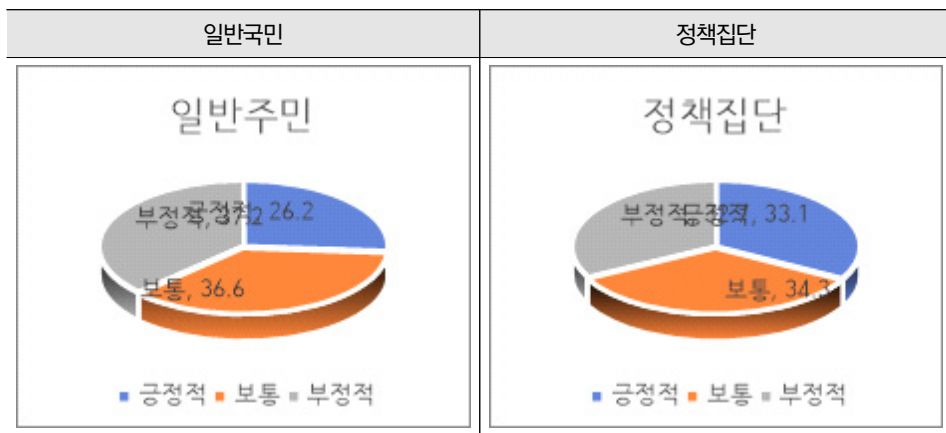
- 전술한 지방의회의 성과에도 불구하고, 실질적으로 지방의회가 지역주민의 기대에 부응하는 충분한 수준에 도달하지 못한 측면도 있음
- 일부 지방의회 의원들의 사회적 물의로 지역주민의 불신이 여전히 존재하고 있음

〈표 3-143〉 지방의회의 추진한계

구분	내용
지방의회 지원체계 미흡	• 인사권 및 조직권 제약 등
일부 지방의원의 비리	• 일부 지방의원의 비리 연루로 사회적 물의 발생
전문성 미흡	• 집행부에 대한 견제·감시 역량의 주민기대에 미흡

- 한편, 지방의원 의정활동의 성과에 대한 설문조사에서도 일반주민은 부정적 인식이 다소 높게 나타났으며, 정책집단은 긍정적 인식이 부정적 인식보다 다소 높은 것으로 나타나 의정활동 성과에 대한 체감 만족도는 주민과 정책 집단과 차이를 나타내고 있음

〈그림 3-44〉 지방의원 의정활동에 대한 만족도



## 12. 인사역량 평가

### 1) 인사역량의 개요

#### (1) 인사역량의 의의

- 지방 분권화로 인하여 그동안 중앙이 보유했던 권한들이 지방으로 이전되었고, 이에 각 지방자치단체는 자치 사무의 범위 내에서 자율적으로 주민의 요구를 반영한 정책을 수립 및 집행할 수 있게 됨
- 이처럼 지방자치단체의 권한이 확대됨에 따라 보다 자율적인 정책의 수립 및 집행이 가능해졌고, 바람직한 지방행정활동의 수행을 위해서 우수 인력 자원의 확보가 매우 중요한 요소로 자리잡고 있음

- 여기서 지칭하는 조직 구성원의 역량은 인사역량을 뜻하며, 이는 교육훈련과 개발을 통해 증진될 수 있는 지식과 기술·태도·능력의 집합체로서 효율적인 직무수행과 직무성과를 향상시킬 수 있는 개인의 특성을 의미함(하미승 외, 2007)
- 21세기 지방분권화 시대, 지방자치단체의 충분한 경쟁력을 확보하기 위해서 구성원인 지방공무원들의 조직 목표에 대한 적극적 인식과 태도, 행정집행의 효율성을 제고하기 위한 역량과 지식의 필요성이 더욱 강조될 뿐만 아니라 이에 상응하는 제도의 보완이 요구되고 있음

## (2) 지방공무원 인사제도의 분석

### ① 개방형 관련제도의 변화

#### 가. 개방형직위제도

- 2001년 신설된 「지방공무원법」 제29조의4에 의하면, 효율적 정책 수립을 위해서 임용권자는 해당기관의 직위 중 특별히 전문성이 요구되거나, 공직 내·외부에서 적격자의 임용이 필요한 경우에 해당 직위를 개방형 직위로 지정할 수 있음

#### 나. 인사교류제도

- 지방과 국가의 상호 수평적인 인사이동을 의미하는 인사교류는 조직의 유연성 제고에 기여할 수 있으며, 「지방공무원법」 제30조의2를 비롯한 관계법령에서 이를 지원하고 있음
- 인사교류의 활성화를 제고하기 위해 인사 분야 통합지침과 평정규칙을 개정하였고, 가산점을 부여하는 방안 등을 도입하였음
  - 2007년 공모직위제(「지방공무원법」 제29조의5)를 도입하여 그동안 지방자치단체 내부 인력 위주로 운영되었던 폐쇄적 인사운영 방식을 개선하였고, 중앙부처나 여타 지방자치단체 공무원과의 경쟁을 통해 적격자

가 임용되도록 하였음

- 2012년 “지방공무원 임용령” 제27조의5에 의거하여, 인사교류 활성화 하고자 인사교류경력이 있는 경우 해당 경력의 1/3을 대우 공무원 선발을 위한 재직기간에 추가산입하도록 ‘지방공무원인사분야통합지침’을 개정하였음(12.12.31)
- 2013년 “지방공무원평정규칙” 개정예선(13.1.18), 인사교류 가점을 총 2.4점의 범위 안에서 월 0.1점으로 상향조정 하였음
- 2014년 지방공무원법 제30조의2 및 지방공무원임용령 제27조의5 제5항에 따라 ‘지방공무원 인사교류 운영지침’을 신설함(2014.11.25.)
- 2020년 지방자치단체 인사의 전문성을 높이기 위하여 전문직위 근무경력에 대하여 의무적으로 가산점을 부여하도록 하는 등의 내용으로 지방공무원 임용령이 개정됨에 따라 ‘지방공무원평정규칙’을 개정함(2020.9.10.)
- 2021년 전문직위 및 지방전문경력관 적극 활용을 위하여, 전문직위 대상 직위 및 지방전문경력관 직위 지정시 특수업무분야의 예시를 추가하도록 ‘지방공무원인사분야통합지침’을 개정함(2021.2.16.)

## ② 전문성 관련제도의 변화

가. 임기제 공무원제도<sup>11)</sup>

- 임기제 공무원제도는 일정기간 동안 전문지식과 기술이 요구되거나 신속적인 임용이 필요한 경우 채용계약에 의해 해당 업무에 종사할 수 있는 제도를 지칭함
- 법 제29조의4에 근거하여 일반임기제 공무원은 ‘개방형직위’로 임용되고, 조직 관계법령 또는 조례나 규칙에 의해서 과장급 이상의 직위 중 일부를 개방형 직위로 지정하여 임기제 공무원도 임명 가능한 인사운영 체계를 원칙으로 하고 있음

---

11) 종전의 계약직공무원

#### 나. 민간 전문가의 공직파견제 및 민간근무 휴직제 도입

- 1998년 지방행정의 행정환경 변화에 대해 부응하기 위해서, 경쟁력 및 전문성의 확보방안의 일환으로 특수 업무에 한하여 ‘민간전문가 공직파견제’를 도입하였음
- 2002년 민간부문에서 운용되고 있는 경영기법을 습득하고, 공무원의 역량 개발을 제고하기 위한 방편으로, 공무원이 민간기업 등에 임시로 채용되는 경우 3년 이내의 휴직이 가능케 하였음(「지방공무원법」 제63조 2항 1호, 3항 및 제64조 제5호)

#### 다. 공무원 직종개편

- 1981년 공무원 직종을 실적주의와 신분보장을 기준으로 한 현행 방식의 직종체계가 확립되었고, 구체적으로 경력직과 특수경력직으로 구분, 그 직종을 7개로 세분화하였음
- 2011년 운영의 필요성이 소멸된 고용직을 폐지하였으며, 경력직 공무원은 일반직, 특정직, 기능직으로 구분하였고, 특수경력직은 정무직, 별정직, 계약직으로 세분화하였음
- 2013년 12월 12일 지방공무원의 직종을 개편하여 인사관리와 효율성을 제고하고, 직종 간 칸막이 문제 등을 해소하여 공무원 사기를 진작시키고자 하였음
  - 실적주의 적용이라는 단일 기준에 준거하여, 기능직을 일반직에 통합하였고, 별정직 중 비서관 비서관 등 정무직 공무원으로 임용된 직위는 별정직으로 존치하였으나, 특별히 실적주의가 적용되는 별정직 공무원에 한해서 일반직으로 통합하였음
  - 또한, 계약직 중 자치단체장의 비서관은 별정직으로 전환하였고, 그 외 계약직 공무원은 일반직 내 임기제로 전환하도록 하였음



라. 교육훈련 강화

- 지방공무원의 역량 강화를 위해 지방행정연수원을 2017년 7월 26일 행정안전부 소속의 지방자치인재개발원으로 개편하여 교육훈련을 수행하고 있음
- 2004년 58개 과정, 70회, 3,551명의 인원 대비 2020년 323개 과정, 2,884회, 635,723명으로 교육 과정, 횟수, 인원의 증가가 나타남
- 2020년 교육훈련계획에 따르면, 기본교육(5급승진리더, 세무직신규자, 경력직신규자) 이외의 장기교육(고위정책, 고급리더, 중견리더, 글로벌리더, 여성리더)과 시책·전문교육(정부시책, 현안정책, 직무전문, 리더십역량), 글로벌교육(외국공무원, 국제전문), 특정교육(역량교육, 지방의정, 지방공기업, 장기심화)으로 구분하여 교육훈련을 수행함

〈표 3-144〉 지방자치인재개발원 교육훈련 변화

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
계	과정	58	72	86	77	79	73	78	84	82
	횟수	70	148	218	239	197	170	155	120	123
	인원	3,551	4,505	5,606	5,449	5,915	6,457	6,129	7,688	7,917
연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
계	과정	75	190	200	204	256	287	321	323	
	횟수	107	1,430	1,603	1,647	2,460	2,132	2,352	2,884	
	인원	7,335	144,126	174,309	165,619	160,042	160,914	169,250	635,723	

주: 지방행정연수원이 2017년 7월 26일 행정안전부 소속지방자치인재개발원으로 변경됨

- 2005년~2013년 지방공무원 교육에 대한 직접교육비 예산은 2005년 39,367,000원 에서 2013년 94,215,000원으로 약 2.3배 가량 증가
- 인건비 대비 직접교육비 비율은 2013년 기준 시·군·구 0.57%, 시·도 1.38% 로 시·도의 직접교육비 비율이 월등하게 높은 비율을 차지함

〈표 3-145〉 인건비 대비 직접 교육비 비율

구분	직 접 교육비	인건비대비직접교육비비율(%)				
		지자체			국가	민 간 대기업
	평균	시·도	시·군·구			
13년	94,215	0.76	1.38	0.57		
12년	90,492	0.77	1.34	0.59		
11년	87,966	0.75	0.98	0.67		
10년	86,371	0.76	0.89	0.71		
09년	81,959	0.7	0.7	0.69	1.05	1.61
08년	79,657	0.66	0.74	0.64	0.96	3
07년	60,151	0.45	0.58	0.4	1.09	9.4
06년	45,349	0.35	0.52	0.31	0.88	4.78
05년	39,367	0.32	0.49	0.25	0.64	3.49

### ③ 공정성 관련 제도의 변화

#### 가. 평가제도

- 1999년 도입된 목표관리제도는 4급 이상의 공무원을 대상으로 하는 엄정한 성과관리를 통해, 정부의 정책이나 사업 수행시 성과에 상응하는 보상을 보장함으로써, 공직사회내 경쟁을 촉진시키고자 하였음
  - 2008년 성과계약평가 제도를 도입하여 4급 이상의 공무원을 대상으로 목표관리제나 성과계약에 의해 목표달성도에 대한 평가를 실시하였고, 5급 이하 공무원은 자율적으로 목표 달성도 평정대상을 결정하게 됨(‘지방공무원 임용령’ 제31조의2)
- 1999년 처음 실시된 다면평가제도는 인사평가의 공정성을 도모하기 위해 직속상사, 상급자, 동료, 하급자, 고객 등 다수의 평가자를 운용함으로써 인사평가의 객관성과 공정성을 향상시키고자 하였음

- 다면평가제도는 2003년부터 실시되어야 하는 강행규정이 있었지만, 2008년 개정을 통해 자치단체별 특성에 맞게 다면평가제도의 실시여부를 결정할 수 있게 하였음
- 이후 지방공무원다면평가운영지침을 제정하여 다면평가제도를 운영하고 있음
- 민선자치 10년 이후, 성과계약평가가 2008년부터 도입되어 근무성적평정에 있어 공무원 평정에 대한 성과평가 개념이 도입됨('평정규칙' 제 8조)
  - 또한 성과 면담제를 도입하여 평정자와 평정대상자 간의 성과목표를 설정할 수 있도록 하였으며, 성과목표의 수행과정, 평정결과 및 결과의 환류에 대하여 의견을 상호 교환할 수 있도록 하였음
- 2009년 규칙 제11조 및 제11조의 2에 의거하여, 본인 요청이 있는 경우 당해 평정자의 평정에 한하여 공개요청과 이의신청을 가능하게 하였음
  - 2011년 평정규칙 개정예선('11.2.9) 평가절차의 투명성 확보를 위해 본인의 신청여부와 관계없이 당해 평정대상기간 내 근무성적 평정 결과를 공개할 수 있도록 하였음

#### 나. 인사위원회제도

- 지방인사위원회제도는 임용과 승진심사와 같이 인사운용과 관련한 사안을 사전심의 통해 심사하는 중요한 제도적 장치의 하나로, 그 설치와 기능에 관한 내용은 「지방공무원법」 제7조와 제8조에 명시되어 있음
- 지방공무원법에 근거한 인사위원회제도는 인사위원회의 자율성, 공정성, 전문성 등을 증진시키기 위해 여러차례의 제도개선이 이루어졌음
  - 2005년 개정 시, 지방자치단체 인사위원회의 위원수와 위원대상자를 확대하였으며, 인사운용의 공정성을 제고시키고자 하였음(「지방공무원법」 제7조 2항, 3항)
  - 2012년 개정을 통해 지방인사위원회의 운영방법을 풀(Pool) 방식으로 전환하여 지방공무원 인사운용의 객관성과 공정성을 담보하고, 지방인사

위원회 운영의 효율성을 높이기 위해 민간의 참여를 확대시키고자 하였음(제7조·제10조, 제10조의2 신설)

- 이에 더하여 지방인사위원회 제도는 「지방공무원법」 제8조 4항에 따라 임용권자의 요구에 따른 공무원의 징계 의결에 관한 사안을 담당하고 있으며, 제69조의2에 따른 징계부가금(이하 “징계부가금”이라 한다) 부과 의결(이하 “징계의결 등”이라 한다)의 역할도 수행하고 있음

다. 균형인사 지침의 마련

- 2008년 균형인사 지침을 마련하여 여성, 장애인, 이공계 전공자, 지방인재, 저소득층 등의 공직 임용을 확대하고자 하였음

## 2) 지방공무원 인사역량 평가

### (1) 인사역량 평가의 목표

- 지방공무원의 인사역량 평가의 목적은 개방성과 전문성, 공정성의 강화를 지향하고, 이를 통하여 지방공무원의 역량과 사기진작을 도모하고자 함
  - 지방공무원 인사역량의 개방성은 종래의 폐쇄적이었던 인사 충원 시스템을 개선하고 인사 충원과정을 개방함으로써 공직 내·외부의 유능한 인재가 투입될 수 있도록 인사역량의 방향을 설정함을 의미함
  - 전문성은 해당 공직분야에 대한 전문적 지식과 기술을 향상시키는 방향으로 인사역량의 강화가 이뤄져야 함을 의미함
  - 공정성은 인사관리에 있어서 개인적 인연에 얽매이지 않고, 능력과 실적 위주의 공정한 인사관리가 이루어져야 함을 의미함
- 다수의 평가자가 평가대상자에게 직무상황과 유사하게 재연된 다양한 기법의 모의과제를 제시하고 해결하게 함으로써 직무에 필요한 역량의 다양성 확보 여부 등에 대한 역량평가를 실시함
  - 역량 중심의 공정한 인사관리와 지방공무원의 역량 제고를 통한 지방자치단체 자체 경쟁력 확보를 위하여 추진함

- 2015년 3월 ‘지방인사혁신협의체’에서 역량평가제 도입을 제안함
- 2015년 11월 역량평가 실시를 위한 ‘지방공무원 임용령’ 제8조의5항을 신설함
- 2017년 10월 국장급 후보자를 대상으로 시범평가를 실시함
- 2017년 12월 역량평가시스템을 구축함
- 2020년 6월 역량평가센터(평가 전용시설)를 설립함
- 2021년 2월 지방자치역량센터(전담부서)를 신설함

## (2) 과정 효율성 평가

- 인사역량의 개방성 측면에서 인사분야의 통합지침과 평정규칙을 개정하고 가점을 부여하는 방식을 도입함으로써 인사교류의 활성화를 도모하고자 하였음
  - 2007년 「지방공무원법」 제29조의5에 의거, 공모직위제를 도입함으로써 중앙부처와 여타 지방자치단체 공무원과의 경쟁과정을 거쳐 적임자가 임용될 수 있도록 함
  - 2012년 지방공무원 임용령” 제27조의5에 따라 인사교류경력이 있는 공무원의 경우 해당 경력의 1/3을 대우공무원 선발을 위한 재직기간에 추가 산입하도록 ‘지방공무원 인사분야 통합지침’을 마련하여 운영함으로써 인사교류의 활성화를 제고시키고자 하였음
- 효율적 정책수립과 전문성 확보를 위하여 개방형 임용을 증가시켰으며, 중앙-지방간 활발한 인사교류를 도모하였음
  - 중앙-지방간의 인사교류는 초기 3~5급을 중심으로 실시되었으나, 2013년 이후 실무자 중심의 인사교류를 활성화시키고자 인사교류의 대상 직급을 9급으로 확대실시하였음
- 이와 동시에, 다양한 교육훈련 프로그램을 제공·실시하는 등 지방공무원의 인사역량을 강화시키고자 하는 여러 노력을 계속하여 경주하고 하고 있음
- 1997년 지방공무원 인사의 전문성을 향상시키고자, 임기제 공무원의 업무

분야를 연구·기술 분야에서 전문지식이 필요한 모든 분야로 확대를 시도하였으며, 1997년 12월엔 지방행정의 환경변화에 순응하고자 민간전문가의 공직파견제를 도입하였음

- 2013년 「지방공무원법」 제25조의5, 제4조 1항 1호에 의거, 일정한 근무 기간을 설정하여 임용하는 공무원과 계급의 구분, 직군과 직렬의 분류가 적용되지 아니하고 특수 업무분야에 종사할 수 있는 공무원제도를 신설하였음

○ 1999년 공정성 제고 차원에서 목표관리제도와 다면평가제도를 도입하였음

- 2008년 성과계약평가 제도의 도입으로 인해 4급 이상의 공무원은 기본적으로 목표관리제나 성과계약에 의해 목표달성도 평가를 실시하였으며, 5급 이하 공무원의 경우 자율적으로 목표 달성도 평정대상을 결정할 수 있게 하였음(‘지방공무원 임용령’ 제31조의2)
- 다면평가제도는 2003년부터 실시되어야 하는 강행규정이 있었지만, 2008년 개정을 통해 자치단체별 특성에 맞게 다면평가제도의 실시여부를 결정할 수 있게 하였음(‘지방공무원 임용령’ 제8조의4)

○ 이후 균형인사와 관련한 지침이 신설되어, 2008년 여성, 장애인, 이공계 전공자, 지방인재, 저소득층 등을 대상으로 공직 임용을 확대시켰으며, 2015년 공무원임용시험령을 개정하여 지방인재 및 저소득층 공무원의 임용기회를 확대하고자 하였음

○ 민선자치 30년 지방공무원의 인사역량 과정 효율성에 대한 일반적인 인식은 다음과 같음

- 보통이상의 응답자가 75.9%를 기록하고 있으며, 보통 미만의 응답자는 24.1%임
- 지방공무원과 지방의원이 긍정적인 평가를 하는 반면 상대적으로 관련분야 학자는 긍정적 응답의 비중이 낮게 나타나고 있음

〈표 3-146〉 인사역량의 추진 효율성

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.3	5.2	16.3	27.5	28.1	17.0	3.6	100.0
관련학자	2.3	4.7	18.6	27.9	37.2	9.3	0.0	100.0
지방의원	2.0	7.2	15.0	25.5	32.7	14.4	3.3	100.0
합계	2.2	5.8	16.1	26.9	30.3	15.5	3.2	100.0

### (3) 산출 달성도 평가

- 지방자치단체 인사역량 평가에 대한 기준은 개방성과 전문성, 공정성과 관련한 제도 변화에 중점을 두기로 함
- 개방성 측면에서는 2010년~2020년 11년간 중앙-지방간 인사교류의 변화 추이를 살펴본 결과 2010년 170명에서 2020년 342명으로 약 2배가량 증가함
- 또한 6급 이하 공무원들의 인사교류가 2010년 22.9%에서 2013년 40.6%, 2014년 44.7%로 2배가량 증가하였으며, 2015년 82.1%로 최대 비중을 차지한 후 점차 감소하여 2020년 22.8%로 나타남
  - 초창기 인사교류는 3~5급을 중심으로 이루어졌으나, 2013년부터 대상 직급을 9까지 확대하여 실시하였고, 이후로도 실무자 중심의 인사교류가 계속하여 활발하게 이루어지는 것으로 보임
  - 전체적으로 5급의 비중이 가장 높게 차지하고 있어, 중앙과 지방의 협력 및 조정 역할을 기대할 수 있는 직급의 인사교류가 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보여짐

〈표 3-147〉 중앙-지방간 인사교류 변화 추이

구분	계	4급 이상	5급	6급 이하
2010	170	48(28.2%)	83(48.8%)	39(22.9%)
2011	175	14(8.0%)	94(53.7%)	67(38.3%)
2012	186	46(24.7%)	94(50.5%)	46(24.7%)
2013	256	54(21.1%)	98(38.3%)	104(40.6%)
2014	322	67(20.8%)	111(34.5%)	144(44.7%)
2015	358	12(3.4%)	52(14.5%)	294(82.1%)
2016	318	75(23.6%)	112(35.2%)	131(41.2%)
2017	288	72(25.0%)	118(41.0%)	98(34.0%)
2018	294	80(27.2%)	124(42.2%)	90(30.6%)
2019	364	117(32.1%)	156(42.9%)	91(25.0%)
2020	342	115(33.6%)	149(43.6%)	78(22.8%)

자료: e-나라지표(중앙-지방간 인사교류)

- 전문성 측면에서 살펴보면, 일반임기제 공무원은 법 제29조의4에 근거하여 ‘개방형직위’로 임용되고, 조직 관계법령 또는 조례나 규칙에 의해서 과장급 이상의 직위 중 일부를 개방형 직위로 지정하여 임기제 공무원도 임명 가능한 인사운영 체계를 원칙으로 하고 있음
- 임기제 공무원은 지속적으로 증가하여 2004년 2,086명에서 2020년 6,522명으로 약 3배가량 증가함
  - 임기제 공무원 중 여성의 비율 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세로, 2004년 기준 37.7%였던 여성 비율이 2020년 42.7%로 증가하였음



〈표 3-148〉 지방 임기제 공무원 변화 추이

구분	계	
	전 체	여 성
2004 계약직 공무원	2,086	787(37.7%)
2005 계약직 공무원	2,348	901(38.4%)
2006 계약직 공무원	2,604	989(37.9%)
2007 계약직 공무원	3,089	1,248(40.4%)
2008 계약직 공무원	3,450	1,359(39.4%)
2009 계약직 공무원	3,657	1,465(40.1%)
2010 계약직 공무원	3,859	1,569(40.7%)
2011 계약직 공무원	4,032	1,634(40.5%)
2012 계약직 공무원	4,222	1,755(41.6%)
2013 일반 임기제 공무원	4,242	1,838(43.3%)
2014 일반 임기제 공무원	4,568	1,922(42.1%)
2015 일반 임기제 공무원	4,936	2,049(41.5%)
2016 일반 임기제 공무원	5,236	2,133(40.7%)
2017 일반 임기제 공무원	5,498	2,274(41.4%)
2018 일반 임기제 공무원	5,753	2,371(41.2%)
2019 일반 임기제 공무원	6,243	2,584(41.4%)
2020 일반 임기제 공무원	6,522	2,784(42.7%)

자료: 지방자치단체 공무원 인사통계(행정안전부)

- 공정성 측면에서 볼 때, 균형인사 부분의 경우 지방공무원 9급 일반직 공무원 중 저소득층의 합격자 추이는 2018년 137명, 2019년 133명, 2020년 119명 등 최근 3년간 매년 평균 130여명이 합격하고 있는 추세임
  - 공무원임용시험령에 따라 9급 공채 중 저소득층의 합격인원이 2%의 법정 의무비율 이상을 선발해야 하며, 2014년부터는 선발예정 인원의 2.5% 이상을 저소득층 구분모집으로 선발하고 있음

- 2021년 9급 공채에서는 저소득층 149명이 합격하여 법정의무비율인 2%를 초과하여 합격함

〈표 3-149〉 지방 공무원 저소득층 합격자 수

구분	2018	2019	2020	2021
저소득층 합격자 수	137	133	119	149

- 자치단체 내 여성공무원의 비중은 2019년 말 기준 39.3%로서(※ 소방, 교육, 자치경찰 등 특정직 공무원 제외) 지방자치가 시작하던 1994년 자치단체 내 여성공무원이 5명 중 1명에 불과하던 것과 비교하면 여성의 비중이 크게 늘어났으나, 국가공무원(일반직)의 여성비율 47.9%(2020년 기준)보다는 낮은 수치를 보이고 있음

〈표 3-150〉 자치단체 내 여성공무원 비중 추이 (전체 지방공무원 기준)

(단위: 명, %)

구분	'94	'99	'04	'09	'14	'19
전체	269,843	256,426	256,424	278,303	289,914	337,084
여성	50,758	55,831	64,683	82,178	94,346	132,563
여성비율	18.8%	21.8%	25.2%	29.5%	32.5%	39.3%

- 30년간의 민선자치 인사역량의 산출 달성도에 대한 정책집단의 인식은 아래와 같이 나타남
  - 보통 이상의 긍정적인 평가가 76.5%로 나타나, 보통 미만의 부정적인 평가가 23.5%에 비하여 상대적으로 긍정적인 인식을 보여주고 있음
  - 지방공무원, 지방의원, 관련분야 학자의 정책집단 모두 유사한 결과를 보여주고 있으며 긍정적인 평가를 하고 있음

〈표 3-151〉 인사역량의 산출 달성도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.6	5.6	13.4	29.4	28.1	17.0	3.9	100.0
관련학자	2.3	11.6	14.0	30.2	27.9	14.0	0.0	100.0
지방의원	2.0	6.5	17.6	26.8	29.4	15.0	2.6	100.0
합계	2.4	6.4	14.7	28.7	28.5	16.1	3.2	100.0

## (4) 결과 만족도 평가

○ 30년간의 민선자치 인사역량의 성과에 대한 정책집단의 인식은 아래와 같이 나타남

- 보통 이상의 긍정적인 평가가 76.5%로 나타나, 보통 미만의 부정적인 평가가 23.5%에 비하여 상대적으로 긍정적인 인식을 보여주고 있음
- 지방공무원, 지방의원, 관련분야 학자의 정책집단 모두 유사한 결과를 보여주고 있으며 긍정적인 평가를 하고 있음
- 전반적으로 보통 이상이 다수를 차지하고 있으며 인사역량의 성과에 대해 긍정적으로 평가하고 있음. 지방공무원과 지방의원의 경우 관련분야 학자에 비하여 상대적으로 긍정적인 평가가 높게 나타나고 있음

〈표 3-152〉 인사역량의 결과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.3	6.2	14.7	25.2	31.4	15.0	5.2	100.0
관련학자	2.3	14.0	9.3	34.9	32.6	7.0	0.0	100.0
지방의원	2.0	8.5	15.7	27.5	26.8	17.0	2.6	100.0
합계	2.2	7.6	14.5	26.7	30.1	14.9	4.0	100.0

## (5) 평가결과의 종합

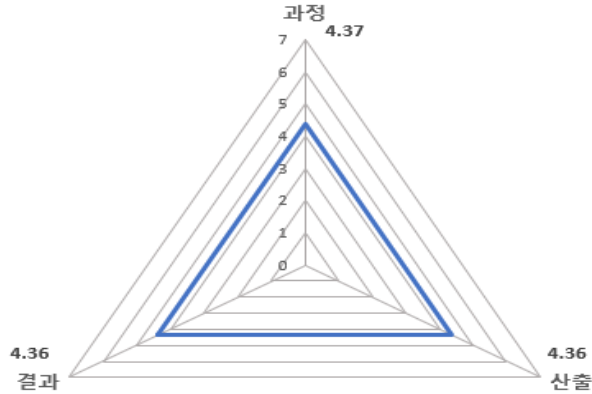
- 민선자치 30년간 인사역량에 관한 정량적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 인사역량의 추진목표는 전문성, 개방성, 공정성의 가치를 지향하면서 구체적으로 추진되고 있고, 추진과정에 있어서도 비교적 양호하게 목표달성을 위한 진전이 있는 것으로 평가됨
  - 그러나 상대적으로 그 결과는 비교적 평이함

〈표 3-153〉 인사역량의 평가결과 종합

구분	평가내용
목표평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진목표의 구체성이 높음</li> <li>- 법, 제도적으로 개방성, 전문성, 공정성을 확보하고자 하는 체계를 확보함</li> </ul>
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성 확보</li> <li>- 관련 제도 및 예산의 투입으로 인해 인사역량에 대한 추진이 발전적으로 이루어지고 있음</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도 평이</li> <li>- 목표와 과정에 비해 수혜자의 만족도는 그렇게 높지 않음</li> </ul>

- 한편, 인사역량에 관한 정성적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 인사역량에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 과정의 효율성(4.37점)으로 가장 높게 나타나며, 결과의 만족도(4.36점)와 산출의 달성도(4.36점) 역시 비슷한 수준을 보이고 있음
  - 전반적으로 볼 때 인사역량의 경우 과정의 효율성, 산출의 달성도, 결과의 만족도 모두 양호한 수준을 보이고 있는 것으로 판단됨

〈그림 3-45〉 인사역량의 정성평가 결과종합



### 3) 인사역량의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치가 시작된 후 30여년 동안 개방형 공무원 임용, 교육훈련 다양화, 지방인재 임용, 중앙-지방간 인사교류 등과 같은 제도들이 인사역량 증진차원에서 도입·운영되고 있음
- 중앙-지방 실무자들간 인사교류 활성화시킴으로써 더 높은 경쟁력을 확보하고자 하였으며, 교육훈련 프로그램에 대한 예산 증가 및 프로그램 다양화, 저소득·지방인재 선출을 통한 지역경제발전과 사회적 형평성에 기여하였음

〈표 3-154〉 인사역량 제도의 추진성과

구분	내용
중앙-지방간 인사교류 활성화	• 종전 3~5급 중심의 인사교류에서, 2013년 9급의 실무자까지 인사교류를 확대
교육훈련 강화	• 교육 예산 증대 및 프로그램 다양화
저소득, 지방인재 선출	• 2015년 저소득 총 및 지방인재 선출 비율을 확대, 사회적 형평성에 기여

- 공직사회에 대한 개방의 측면에서 지속적으로 제도 개선의 시도가 추진되어 왔으며, 민간근무휴직제도, 고위공무원단 운영 등 민간의 공직 진입에 대한 기회를 확대하여 왔음
- 성과관리 등 전문성에 기반한 인사관리제도의 운영으로 역량개발 및 역량증진의 기회를 제공하고자 하였으며, 역량에 따른 보상 등의 활용 방안이 논의되어 왔음

## (2) 추진한계

- 상술한 다양한 인사역량 성과에도 불구하고, 공무원 비위와 관련된 제도들이나 인사역량 강화를 위한 교육예산의 차등 문제가 계속하여 제기되고 있음
- 2004년 대비 공무원 비위 징계자는 크게 감소하고 있지 않고, 비위 사실에 대해서도 지역적 편차가 발생하고 있음
  - 상대적으로 비위가 많이 발생하고 있는 지역에 대해선 지역적 특성과 업무를 고려한 비위문제 발생의 근본적 원인을 색출하고, 보다 실질적으로 공무원 비위 감소를 위한 개선책·해결책에 대한 논의가 필요함
- 교육훈련 관련 직접비 예산의 차등으로 인하여 발생하는 교육훈련의 차이는 장기적으로 인사역량의 차이를 야기할 수 있음

〈표 3-155〉 인사역량의 한계

구분	내용
비위 징계자 비율이 크게 감소하지 않음	• 2004년 대비 비위 징계자 비율의 감소가 크다고 할 수 없으며, 비위 징계자의 비율이 높은 지역의 경우 지속적으로 비위 비율이 높게 타남
교육훈련 직접비의 차등	• 광역지자체와 기초지자체 간 교육훈련 예산은 1인당 인건비 대비 교육직접비의 차이가 큼

- 개방형 임용제도 등 공직사회 개방을 통한 역량 증진을 시도하였으나, 외부 전문가는 일부만 충원되고 대부분 공무원들이 자리를 차지하는 등 무늬만

개방이라는 비판이 제기됨

- 부처간/ 지자체간 교류 역시 형식적으로 이루어지거나, 선호 지역에 대한 차이로 활발한 교류가 불가능함
- 고위공무원단 등 개방성을 확보하고자 하였으나, 사실상 정무직화 되고 있다는 비판도 제기됨
- 단기적 임용(최저2년에서 최대5년)으로 제도의 실효성을 발휘하기 어려움
- 개방형 직위 임용 이후 일정기간 근무한 직원을 대상으로 성과평가 등의 과정을 거쳐 경력직으로 임용하는 방안 등이 필요함

- 지방자치단체별 고위공무원의 역량 강화를 위한 체계적인 교육시스템의 부재와 관리 미흡으로 중앙-지방간 역량 차이가 나타날 수 있다는 문제가 제기됨
  - 지방자치단체의 고위공무원은 지방자치단체 차원의 핵심인재 육성이라기 보다는 중앙-지방의 교류 측면에서 제한적으로 활용되고 있음

### 13. 조직역량 평가

#### 1) 조직역량의 개요

##### (1) 조직역량의 의의

- 지방자치가 실시된 이후, 지방자치는 주민의 니즈를 해소하고 주민에게 보다 나은 삶을 제공하기 위하여 발전하고 있으며, 이러한 발전은 가시적인 성과로 나타나고 있음
- 하지만 아직도 다양한 문제들이 노정되어 개선해야 할 과제들이 많으며 대외적인 경제악화로 인한 지방재정 악화, 사회복지 수요의 증가, 성과지향적 문화의 확산으로 인해 조직의 효율성과 효과성에 대한 관심이 증가하고 있음
- 역량(capacity)에 대한 개념은 학자마다 다양하게 정의하고 있으나 일반적으로 역량은 “개인이 과제 수행을 위해 보유한 기술, 지식, 능력, 자신감”으로 정의할 수 있음. 이러한 역량은 다차원적인 개념으로써, 개인차원의 역량과 조직차원의 역량으로 구분할 수 있음

- 조직역량은 “다른 조직과 차별화된 조직 특유의 총체적인 능력, 기술, 지식”으로 정의할 수 있으며, 이 중 협의의 조직역량은 조직효율성과 관련된 조직의 능력으로 간주하기도 함
- 이러한 조직역량은 아래 표와 같이 조직목표 역량, 조직구성원 역량, 조직관리 역량, 조직환경 역량으로 구분할 수 있음

〈표 3-156〉 조직역량의 구분

구성요소	내용 및 기준
조직목표 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전과 비전달성을 위한 핵심전략을 이해하고 실천하는 역량</li> <li>• 조직목표와 조직구성원 내면가치체계와 행동양식과의 연계성</li> </ul>
조직구성원 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 목표와 환경변화에 대처하는 조직구성원으로서 갖추어야 할 태도와 속성</li> <li>• 조직구성원 전문성, 자부심, 사명감, 혁신능력</li> <li>• 조직리더 태도 및 조직관리 능력, 리더십, 정치적 지지도</li> </ul>
조직관리 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직수요에 대응하기 위해 기본적으로 요구되는 제도적·물리적 토대로 외부환경변화에 대응하기 위한 환경대응 능력</li> <li>• 조직구조 및 규모 관리, 인사관리, 재정관리 효율화</li> <li>• 권한 위임, 업무방식, 의사소통, 기관선출 및 감사, 청원수리</li> </ul>
조직환경 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제·사회·문화적 제반 여건(지역경제규모, 인구, 공원, 금융시장, 대학, 도서관, 박물관, 산업시설 등)</li> <li>• 이해관계조직이나 사람들의 참여·지지와 활동 요구</li> </ul>

자료: 최상욱(2012)

- 조직구성원 역량은 조직구성원의 개인적 역량과 연결되어 있으며, 지방자치 발전을 위한 조직역량 확보에 있어서는 지방자치가 효율적이고 효과적으로 구현될 수 있도록 하는 환경의 조성, 그리고 조직구성원들이 지방자치의 목표를 내재화 할 수 있도록 하는 제도, 그리고 지방자치단체 내의 효율성 확보를 위한 제도 등을 제시할 수 있음

## (2) 조직역량의 목적

- 조직역량 제고의 목적은 일반적으로 조직성과를 제고하고, 문제해결 능력 제고에 중점을 두고 있으나 조직역량의 하위요소에 따라서 다소 차이가 있음



- 학문적으로는 조직목표, 조직구성원, 조직관리 역량에 따라 다양한 목표를 지나나 실질적으로 이러한 목표를 종합하면 총괄적으로는 조직운영의 효율성 확보와 이를 통한 조직성과의 향상을 통한 조직목표의 달성으로 귀결됨
  - 이러한 목표는 현실적으로 조직역량을 확보하는 조직구조와 업무처리 프로세스 측면으로 구분하여 제시될 수 있음
- 조직구조적 측면에서는 행정수요에 대응하는 전문성 있는 조직규모의 확충과 인력 및 기능의 효율적인 배분, 그리고 이를 통한 효율적인 조직기구의 설치를 목적으로 함
  - 업무 프로세스 측면에서는 불필요한 업무절차의 개선과 업무처리의 신속성을 기할 수 있는 시스템의 구축, 하위직원으로의 권한위임, 그리고 조직구성원의 전문성 신장 등의 목적이 됨

### (3) 조직역량 관련 제도의 분석

#### ① 조직구조의 효율화

- IMF 위기로 인해 국가 전체의 효율성 및 민간부문의 효율성 확보를 위하여 공공부문의 구조조정이 우선적으로 시행되었으며, 지방자치단체 또한 조직규모의 효율화를 위하여 1998년부터 2002년까지 그리고 2008년에 각각 지방조직 구조조정을 실시함
- 1차 구조조정에서는 지방의 기구·인력을 동결하고 공통필수기구제를 폐지하였음. 구체적으로는 과소동의 폐지, 각종 비효율적인 행정기관의 통·폐합 등 하드웨어 부문에 중점을 두고 지방행정 전 분야에 걸친 총체적이고 강도 높은 조직구조 개편이 이루어짐
- 2차 조직구조 개편에서는 작고 생산적인 지방행정을 구현하기 위하여 읍면동의 기능 전환, 관리 및 규제와 관련된 기능과 인력의 축소, 유사 중복적 기구와 기능이 쇠퇴한 분야에 대한 정비 등이 중점적으로 이루어졌으며, 주민

### 밀착 서비스 중심의 인력 재배치가 이루어짐

- 이후에는 또한 과의 하부조직인 ‘계’를 폐지하여 과 이하 조직기구에 대한 자율적인 운영을 담보하였으며 2008년에는 기구감축 및 실국 통합을 목적으로 대국대과주의를 원칙으로 과 및 국의 통·폐합에 중점을 두었음
  - 2010년부터는 지방조직진단을 통해 지방조직의 효율성 향상을 위한 조직기구 및 인력, 기능의 진단이 이루어지고 있음
- 지방자치단체의 사회복지 행정수요의 증대와 안전관리에 대한 정책적 수요에 따라 지방자치단체는 사회복지 및 소방직 직렬 공무원 확충에 많은 노력을 기울임
  - 특히, 지방자치단체의 공무원 운영의 자율성이 확대되면서 주민의 수요를 반영하여 행정수요가 많은 부분에 대한 공무원의 충원을 통해 행정수요에 대한 대응성을 높임
- 소방직 공무원은 2008년 마련된 중장기 계획에 따라 지속적으로 인력을 충원하여 2017년 하반기부터 2019년까지 약 8,659여명의 인력을 확충하였음
- 사회복지담당공무원의 경우 증가하는 사회복지 행정수요에 대응하기 위하여 일부 행정직을 전환<sup>12)</sup> 배치하고, 업무를 조정하여 사회복지담당 공무원을 대폭 확충 하였으며, 구체적으로는 2011~2017년 동안 약 13,000명을 확충하고 있음
  - 이러한 확충추세는 꾸준히 지속되어 2020년 12월 30일 기준 사회복지담당공무원의 수는 28,668명<sup>12)</sup>으로 사회복지 수요에 대한 대응력을 높여가고 있음

### ② 업무프로세스의 효율화

- 업무프로세스 개선을 위하여 2003년부터 BPR을 조직운영에 도입하여 운영과정에서의 비효율성을 개선하기 위한 노력을 기울였으며, 6급 이하 공

12) 자료: 한국사회복지행정연구회 홈페이지(2021). <http://www.ksswa.or.kr/welfare/06.asp>

무원을 대상으로 목표관리제를 시행함

- 2003년에는 행정능률 실태조사를 실시하여 조직운영의 행정능률을 평가하기도 함

- 또한 지방자치단체별로 BSC 등 시스템을 통한 성과관리를 통해 지방자치단체의 조직역량을 지속적으로 모니터링 및 평가하고 있으며, 이러한 성과정보를 조직 운영에 환류시키기 위하여 노력을 경주하고 있음
- 한편 2006년부터는 지방자치단체 합동평가를 통하여 조직역량을 평가하기 시작하였으며, 2010년부터는 지방자치단체의 생산성 지수를 개발하여 지방자치 단체의 생산성을 측정하였음
  - 2011년부터는 지방경쟁력 포럼, 지방행정의 달인 선발 등을 통해 지방자치단체의 조직역량을 확보하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있음
- 조직구성원의 전문성 신장을 위해 지방자치단체에서는 지방공무원의 교육훈련 강화를 통한 전문성 강화를 위해 많은 노력을 기울임
- 특히, 2008년에는 상시학습제를 시행하고, 지방공무원의 국외훈련 기간을 연장 하였으며, 교육훈련 이수 의무시간제를 추진하여 지방공무원의 전문성을 강화함
- 2011년에는 지방공무원의 교육훈련 의무시간제가 도입되어 지방공무원이 다양한 분야의 교육을 자율적으로 수행하고, 이를 실적으로 반영할 수 있는 제도가 확대되어 지방공무원의 업무역량과 교양이 강화될 수 있는 계기가 되었음
- 한편 지방자치단체가 중앙정부와의 인사교류를 점차적으로 확대하여 지방공무원이 중앙정부에서 다양한 경험을 쌓고 이를 지방자치단체의 행정수행에 활용할 수 있도록 제도를 강화하여 운영하고 있음

## 2) 조직역량의 평가

### (1) 조직역량의 목표

- 지방자치단체의 조직역량은 조직효율성 및 효과성을 개선할 수 있도록 조직 규모를 증대시키고, 조직운영의 자율을 확보하는 것이며, 업무절차 및 방식의 개선 등이 포함됨. 한편으로는 조직구성원의 전문성을 함양하는 것이 주요 사항임
- 이와 같은 조직역량의 강화를 위해 정부는 “고비용 저효율의 조직구조 개선”, “작고 생산적인 정부”, “작고 강력한 지방정부” 등으로 구체화된 목표를 지니고 다양한 정책을 추진하였음
- 정부의 이와 같은 정책목표는 지방자치 초기에는 IMF위기로 인해 조직구조의 개편에 중점을 두었으나 이후 참여정부부터는 조직의 운영프로세스 개선과 조직구조의 개편이 모두 중요시되어 목표에 내재화됨

### (2) 추진 효율성 평가

- 조직역량 강화의 추진효율성은 조직역량 강화를 위한 다양한 수단들을 활용하는 과정에서의 효율성을 의미하며, 이는 구체적으로 추진기구, 추진절차, 추진방법 등이 효율성을 확보하고 있는가를 측정하는 것이라고 할 수 있음
- 현재 조직역량 강화는 지방자치단체와 중앙정부가 개별적으로 추진하는 이원화된 구조로 되어있음
  - 중앙정부는 전체 지방자치단체의 조직규모, 조직기구설치 등에 대해 관리하여 조직규모 측면에서의 조직역량을 관리하고 있으며, 각 지방자치단체는 업무프로세스 개선, 공무원의 전문성 함양 등을 담당하고 있음
  - 그러나 조직역량 확보와 관련하여 전국에 공통적인 제도의 시행은 중앙정부를 통해 이루어지고 외부환경의 변화 및 지방자치단체의 요구에 따라 이루어지는 경향이 강함
  - 물론 각 지방자치단체가 독자적으로 조직 효율성 개선을 위해 BSC를 도

- 입하거나 자체평가를 통해 조직 전반의 효율성 개선을 위해 노력하고 있고, 민원서비스 개선을 위한 인력의 재배치와 정보시스템의 적극적인 활용을 통한 업무 효율성 개선이 이루어지고 있음
- 일부 지방자치단체에서는 자체적으로 역량강화를 기울이기 위한 노력을 기울이고 있는데 예를 들어 세종시의 경우는 공무원의 역량확보를 위해 자체적으로 외국어 교육을 추진하고 있는 등 최근 들어 자율적인 노력이 경주되고 있음
  - 일부 지방자치단체에서는 자체적으로 역량강화를 기울이기 위한 노력을 기울이고 있는데 예를 들어 세종시의 경우는 공무원의 역량확보를 위해 자체적으로 외국어 교육을 추진하고 있는 등 최근 들어 자율적인 노력이 경주되고 있음
- 조직역량은 조직목표 역량, 조직구성원 역량, 조직관리 역량으로 구성되어 있으며, 구체적으로는 지방자치단체의 조직역량 확보를 위해서는 성과관리, 공무원교육, 인사관리, 정보화, 자치조직권 등 다양한 요소들이 이를 구성하고 있는 총체이므로 이를 총괄적으로 관리해야만 조직역량이 확보될 수 있음
- 하지만 지방자치단체의 조직역량은 지방자치단체에서도 다양한 부서에 분산되어 관리되고 있으며, 주무 부처에서도 조직역량을 위한 별도의 부서 또는 자문기구가 마련되어 있지 않음
  - 행정안전부에서는 지방자치단체 합동평가를 통해 지방자치단체의 조직역량을 다양한 분야에서 평가하고 있으며, 이 외에는 2006년부터 실시하고 있는 지방자치단체 조직분석·진단 연구를 통해 조직관리 역량을 파악하고 있음
  - 지방자치단체의 업무프로세스 개선은 지방규제 개선의 일환으로 민원업무 프로세스 개선에 대해 체계적인 관리가 이루어지고 있음
  - 그 외의 업무 프로세스 개선은 지방자치단체의 자율에 따라 이루어지고 있으며, 정보화와 정보시스템의 활용을 통하여 획기적인 프로세스 개선이 이루어졌음

- 지방자치와 관련되는 주요 정책행위자들의 조직역량 추진효율성에 대한 인식조사 결과를 살펴보면, 전반적인 인식은 긍정적인 것으로 나타남
  - 전체 응답자의 52.6%는 상당히 효율적으로 추진된 것으로 보고 있으며, 30.3%는 보통(4점)으로 인식하고 있으며, 보통 이하라고 인식하고 있는 응답자도 17.1%에 이르고 있음. 전체적으로는 볼 때, 효율적으로 추진된 것으로 평가하는 응답자의 비율이 65.8% 높은 것으로 나타남

〈표 3-157〉 조직역량 과정의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	0.7	3.3	10.8	31.4	33.0	17.3	3.6	100.0		
관련학자	0.0	4.7	16.3	25.6	44.2	7.0	2.3	100.0		
지방의원	0.0	5.2	15.7	29.4	31.4	13.7	4.6	100.0		
합계	0.4	4.0	12.7	30.3	33.5	15.3	3.8	100.0		

### (3) 성과 진전도 평가

- 조직역량과 관련한 다양한 지표의 성과는 민선1기 이후 점차적으로 향상되고 있는 것으로 평가됨. 전체적인 조직규모 및 주민생활에 직접적으로 서비스를 제공 하는 사회복지 공무원 그리고 지역의 안전과 밀접한 관계를 갖는 소방공무원의 수가 지속적으로 증가하고 있음
- 사회복지공무원의 변화를 살펴보면, 1999년 3천명에서 출발하여 2014년에는 15,959천명으로 증가하여 지난 15년간 사회복지공무원은 5.31배 증가한 것으로 나타남
- 사회복지담당공무원의 변화를 살펴보면, 2006년 18,512명 이던 규모가 2015년 (6월)에는 31,419명으로 증가하여 지난 10년간 사회복지담당공무원은 약 70% 증가한 것으로 나타남

〈표 3-158〉 사회복지담당공무원 수 변화

연도	사회복지담당공무원
	인원(명, 정원 기준)
2006	18,512
2007	20,701
2008	20,323
2009	22,419
2010	22,843
2011	23,259
2012	26,236
2013	28,722
2014	30,488
2015 (6월)	31,419

자료: 행정자치부 정원통계(연말 기준)

- 소방공무원의 변화를 살펴보면, 2000년 약 2만 3천명이던 소방공무원의 규모는 2020년에는 약 6만명으로 160% 증가하였으며, 전체 공무원 대비 5.7%로, 2000년 2.7%와 비교하면 3.0%p 증가한 비율임

〈표 3-159〉 소방공무원 정원 변화

연도	소방공무원 정원	소방공무원 비율
2000	23,153	2.7
2001	24,223	2.6
2002	25,104	2.6
2003	26,518	2.9
2004	27,604	2.9
2005	29,362	3.2
2006	30,199	3.2
2007	30,630	3.1
2008	31,918	3.3
2009	33,992	3.8
2010	36,711	4.1
2011	37,826	4.2

연도	소방공무원 정원	소방공무원 비율
2012	38,557	4.2
2013	39,519	4.2
2014	40,406	4.3
2015	42,634	4.2
2016	44,121	4.3
2017	48,042	4.3
2018	52,245	5.3
2019	56,647	5.7
2020	60,994	5.7

자료: 행정자치부 정원통계

- 행정자치부는 지방자치단체의 조직관리 자율성을 확보하기 위하여 많은 노력을 기울여왔음
  - 17개의 기구·정원 관리 권한을 지방으로 이양하거나 폐지하였고, 기구설치기준을 세분화하는 등 지자체의 다양한 행정수요를 반영할 수 있도록 지속적으로 개선해왔음
- 공무원 정원 또한 지속적으로 증가하였음. 1995년에 지방공무원의 총정원은 283,358명이었으나, 지방조직 구조조정을 계기로 감소하였으나, 이후 다시 지속적으로 증가하여 2020년에는 359,588명으로 나타남
- 하지만 공무원 1인당 주민수를 살펴보면, 주민에 비해 공무원의 규모가 부족한 것으로 판단됨
  - 1995년 당시 공무원 1인당 주민수는 161명이었으나 2002년까지 공무원 1인당 주민수가 점차적으로 증가하였음
  - 이러한 추세는 공무원 감소에 기인한 것이나 이후 공무원수가 증가하고 있음에도 불구하고 2007년 174명을 정점으로 현재 공무원수의 증가에도 공무원 1인당 주민수는 크게 변하지 않다가 2014년부터 지속적으로 감소하여 2020년에는 144명으로 나타남



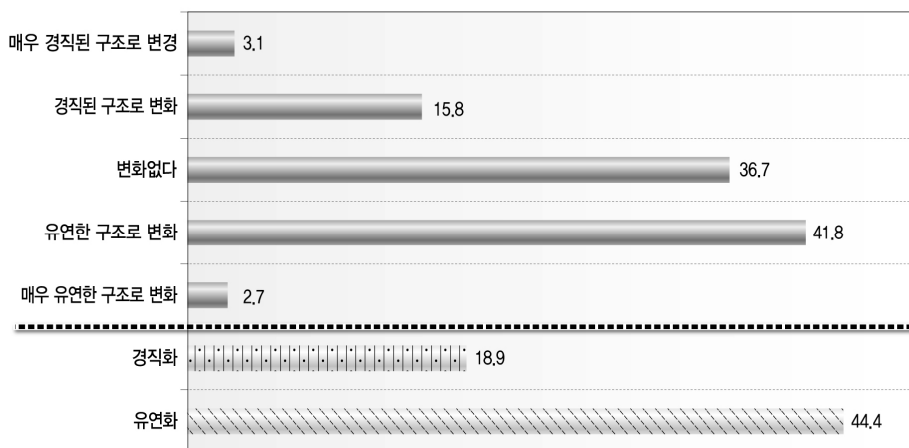
〈표 3-160〉 공무원 총 정원 및 공무원 1인당 주민 수 변화

연도	총정원	공무원 1인당 주민 수
1995	283,358	161
1996	289,531	159
1997	291,673	161
1998	256,139	183
1999	250,822	188
2000	246,762	193
2001	242,797	198
2002	248,141	194
2003	256,581	189
2004	264,533	189
2005	274,400	178
2006	279,826	175
2007	282,416	174
2009	277,122	180
2010	281,173	180
2011	283,477	179
2012	287,961	177
2013	291,406	175
2014	295,669	176
2015	302,070	171
2016	307,313	168
2017	316,853	163
2018	330,641	157
2019	345,992	150
2020	359,588	144

자료: 행정안전부, 행정자치통계연보

- 행정자치부의 규정 개정을 통해 지방자치단체의 조직 자율성이 점차적으로 확대되면서 지방자치단체의 조직규모와 조직구성의 자율성이 증대되어 조직역량이 점차 강화되는 방향으로 나아가고 있음
- 지방자치 실시 이후, 지난 20년간 지방자치단체의 조직구조 변화형태에 대한 설문<sup>13)</sup>에 따르면, ‘유연한 구조로 바뀌었다’가 41.8%로 가장 높아, ‘유연화(매우 유연한 구조로 바뀌었다 + 유연한 구조로 바뀌었다)’에 대한 응답(44.4%)이 ‘경직화(매우 경직된 구조로 바뀌었다 + 경직된 구조로 바뀌었다)’ 보다 2배 이상 높게 나타났음

〈그림 3-46〉 지방자치 실시 이후, 지방자치단체의 조직구조 변화형태(N=450)



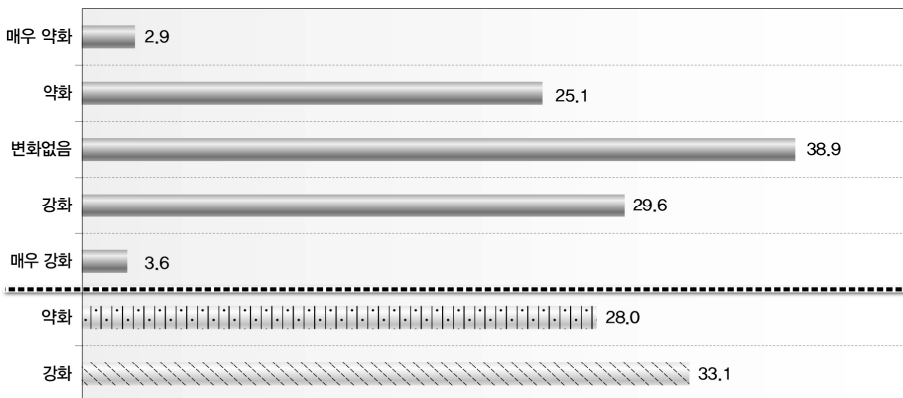
- 한편 업무프로세스와 관련하여 One-Stop서비스 제공을 통하여 업무프로세스 개선뿐만 아니라 조직의 효율성 또한 개선되고 있는 상황임
- 특히, 중앙정부 차원에서 지방규제 개선의 일환으로 업무프로세스가 보다 효율화 되고 있으며, 참여정부에서의 업무프로세스 개선(BPR), 이명박정부

13) 지방공무원, 전문가, 시민단체 등 총 450명 대상 설문조사 실시('15.8.17.~8.30., 한국지방행정연구원)

에서 추진한 원스톱민원서비스 등의 확산과 자치단체 간 경쟁 및 자구 노력에 따라 업무 효율성이 보다 높아지고 있는 측면이 있음

- 특히 업무프로세스 효율화의 과정에서 실무자에게 업무처리 권한이 보다 강화되고 있는 것으로 평가됨. 지방자치 실시 이후, 지난 20년간 지방자치단체 업무담당자의 업무처리 권한의 변화형태에 대한 설문<sup>14)</sup>결과를 살펴보면, 실무자의 업무처리 권한이 강화되면서 업무수행상의 효율성이 높아졌다는 추측이 가능함

〈그림 3-47〉 지방자치 실시 이후, 지자체 업무담당자의 업무처리 권한의 변화형태(N=450)



- 조직역량의 성과 진전도에 대한 주요 정책행위자의 인식은 긍정적인 것으로 나타남

- 전체 응답자의 54.4%는 달성도가 높은 것으로 보고 있으며, 29.5%는 보통(4점)으로 인식하고 있으며, 보통 이하라고 인식하고 있는 응답자는 16.2%에 불과함. 전체적으로는 볼 때, 긍정적으로 평가하는 응답자의 비율이 67.7% 높은 것으로 나타남

14) 지방공무원, 전문가, 시민단체 등 총 450명 대상 설문조사 실시('15.8.17.~8.30., 한국지방행정연구원)

〈표 3-161〉 조직역량의 산출의 달성도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	0.7	3.6	9.5	32.7	33.0	14.4	6.2	100.0
관련학자	0.0	2.3	16.3	18.6	46.5	14.0	2.3	100.0
지방의원	0.0	5.2	15.0	26.1	32.7	19.6	1.3	100.0
합계	0.4	4.0	11.8	29.5	34.1	15.9	4.4	100.0

#### (4) 성과 만족도 평가

- 조직역량 결과에 대한 만족도는 비교적 높은 것으로 나타나고 있음
  - 전체 응답자의 51.4%가 상당히 만족하고 있으며, 30.5%는 보통(4점) 수준으로 만족하고 있으며, 보통 미만에 해당하는 불만족은 18-.1%인 것으로 나타났음. 전체적으로 볼 때, 보통 이상으로 만족한 응답자 비율이 63.8%나 높은 것을 알 수 있음

〈표 3-162〉 조직역량의 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.3	3.3	11.8	31.7	30.4	15.0	6.5	100.0
관련학자	0.0	7.0	16.3	25.6	37.2	11.6	2.3	100.0
지방의원	0.7	4.6	15.0	29.4	32.7	16.3	1.3	100.0
합계	1.0	4.0	13.1	30.5	31.7	15.1	4.6	100.0

(5) 평가결과의 종합

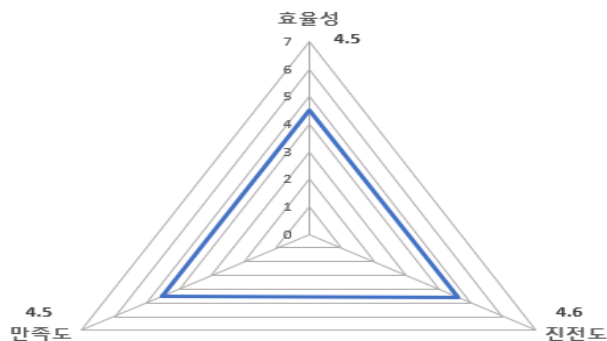
- 민선자치 30년간의 조직역량에 관한 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 조직역량에 대한 평가결과는 추진 효율성에 있어서 자치단체 내부적인 추진체계가 일원화되지 못하고, 조직역량 관리에 있어 자치법규보다는 상위법령의 구속력이 강한 것으로 인식되고 있음
  - 하지만 지방자치 동안 지속적인 기존 제도정비와 권한이양 그리고 조직역량 강화를 위한 신규제도 도입을 통해 지속적으로 지방자치단체의 역량 강화를 추진하고 있으며, 조직규모의 증대, 자율적인 인력관리, 조직의 전문성 제고가 이루어지고 있어 성과 진전도와 성과 만족도는 양호한 것으로 판단됨

〈표 3-163〉 조직역량의 평가결과 종합

구분	평가내용
추진 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과정보효율성 강화 필요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 차원의 조직역량 강화 지원체계 미흡</li> <li>- 조직기구와 업무프로세스가 통합관리 필요</li> </ul> </li> </ul>
성과 진전도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 성과 향상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 조직역량관리 권한 강화</li> <li>- 공무원의 전문성 강화</li> <li>- 업무프로세스 개선 및 조직 효율성 제고</li> </ul> </li> </ul>
성과 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과만족도 양호</li> </ul>

- 조직역량에 관한 인식조사 결과를 살펴보면 다음과 같음
  - 조직역량에 관한 응답자의 인식을 살펴보면, 7점 만점을 기준으로 추진 효율성(4.5점)과 성과 진전도(4.6점), 성과 만족도(4.5점)의 순을 보이고 있어서 전반적으로 보통 수준 이상인 것으로 판단됨
  - 추진 효율성과 성과 진전도, 성과 만족도 모두 보통 수준으로 나타나고 있어서 조직역량 강화를 위한 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단됨

〈그림 3-48〉 조직역량의 정성평가 결과 종합



### 3) 조직역량의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년 동안 지방자치의 중요성이 커지면서 자치조직권의 확대와 그 운영에 있어서 내실을 확보하기 위한 다양한 노력을 기울여 지방의 행정 수요를 고려한 조직운영이 이루어지고 있으며, 각 구성원의 전문성 또한 많이 향상되어 지방자치단체의 조직효율성과 조직효과성이 증대되고 있다고 평가할 수 있음
- 또한, 현재의 성과에 대한 만족도가 보통 수준으로 나타나 조직역량에 있어서는 명확한 목표에 따른 성과 향상이 필요한 것으로 보이며, 핵심성과를 달성하여 현재의 성과 만족도를 더욱 향상시키는 방안이 요구됨

#### (2) 추진한계

- 이러한 성과에도 불구하고 조직역량 관리에 있어 다음과 같은 사항들의 개선이 필요할 것으로 판단됨
  - 조직역량 강화를 위해 하나의 통일된 목표를 제시하기 어려우며, 조직역량 개념의 복잡성으로 획일적인 기준이나 지침에 근거하여 이를 제고하

는데 많은 어려움이 있음

- 따라서 조직역량 관리를 위해 지방자치단체 차원에서의 체계적인 목표 설정과 이를 달성할 수 있는 계획이 마련되어야 함. 특히, 조직역량이 단시간에 강화되는 것이 아니므로 중장기적으로 계획을 수립하여 이를 체계적으로 집행해야 할 필요가 있음
- 마지막으로 조직역량은 단기간에 강화되지 않는 만큼 다양한 방식의 활용 및 이행과정에 대한 관리체계가 요구됨. 이를 위해서는 전술하였듯이 법·제도 정비를 통해 조직운영의 자율성을 증대하고, 관리체계를 일원화하며 중장기계획을 수립하여 조직역량을 관리하는 것이 선행되어야 함

〈표 3-164〉 조직역량 관리의 추진한계

구분	내용
조직역량 관리체계 미흡	• 조직역량 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 분산됨
획일성이 강한 중앙정부의 법·제도 규제	• 획일적 성격이 강한 중앙정부의 법·제도로 인해 자율적인 역량관리 미흡
이행과정의 체계적 관리	• 조직역량 평가 부족, 역량강화 관련 모니터링 미흡

## 14. 정보화 평가

### 1) 지역정보화 개요

#### (1) 지역정보화의 의의

##### ① 지역정보화의 개념

- 지역정보화(local informatization)란 “국가기관 또는 지방자치단체가 주체가 되어 지역의 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위하여 행정·주민생활·산업·복지 등 분야별로 정보통신기반을 구축·활용하여 서비스를 제공하는 정책적 활동”을 의미함(한국지역정보개발원, 2019)

- 지역정보화는 1980년대 초·중반 일본에서 최초로 사용된 개념으로 우리나라에서는 1990년 정보사회 종합대책에서 처음으로 사용되었음(한국지역정보개발원, 2012)

〈표 3-165〉 지역정보화 개념의 확대 및 변화

구분	이전	현재
목적	정보격차 해소	지역사회의 발전 및 주민생활의 질 향상
내용	기반시설 및 정보통신망 구축	지역의 행정·주민생활·산업·복지·경제 분야에서의 정보서비스 제공과 활용
주체	지방자치단체	중앙정부 및 지방자치단체

〈표 3-166〉 지역정보화의 개념 및 정의

구분	정의	주체	목적
국가정보화 기본법	국가기관과 지자체가 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 정보화	국가, 지방자치단체	- 지역주민의 삶의 질 향상 - 지역 간 균형발전 - 정보격차 해소
전자정부법	국가 및 지자체가 지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여 ①지역의 역사, 문화, 복지, 환경 등의 지역정보 서비스 개발과 보급, ②정보시스템 구축 및 지역의 정보화기반 조성, ③정보화 낙후지역의 집중 지원, ④정보시스템 및 정보서비스의 통합관리 등 정보자원의 효율적 관리 등에 대한 사업을 추진하는 것	국가, 지방자치단체	- 지역의 경쟁력 강화 - 지역주민의 삶의 질 향상
지방자치단체 정보화 조례	국가기관 또는 지자체가 주체가 되어 지역의 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위하여 행정·주민생활·산업·복지 등 분야별로 정보통신기반을 구축·활용하여 서비스를 제공하는 정책적 활동	국가, 지방자치단체	- 지역 발전 - 주민의 삶의 질 향상



구분	정의	주체	목적
한국지역정보 개발원	중앙부처 또는 지자체가 단일 또는 복수의 지역에 지역문제 해결과 지역사회 발전을 위해 행정·생활·산업·도시기반 등의 분야별로 정보 기반 및 정보 응용서비스를 제공하는 일련의 정책적 활동	국가, 지방자치단체	- 단일 또는 복수의 지역 문제 해결 - 지역사회 발전
국가정보화 백서	(광의)지역이라는 공간적 범위에서 이루어지는 정보화와 관련된 총체적 활동을 의미하며, (협의) 중앙정부 또는 지자체가 지역문제 해결과 지역발전을 위해 행정, 생활, 산업, 도시기반 분야별로 정보 기반 및 정보응용 서비스를 제공하는 일련의 정책적 활동	국가, 지방자치단체	- 지역문제 해결 - 지역 발전

자 : 진상기(2017).

## ② 지역정보화의 목적

- 지역정보화는 정보시스템의 구축과 정보통신기기 보급의 확산을 통해 지역의 정보화 역량 신장, 지역경제의 활성화, 지역주민 생활의 질 향상, 지역문화의 육성을 목적으로 함
  - 지역정보화를 통해 산업화 과정에서 발생한 지역 간 격차를 해소하고자 함
  - 지방의 정보화를 통해 지역 간 균형 발전을 구현하고자 함
  - 정보사회로 변화하는 상황 속에서 지역주민의 정보화 능력을 향상시킴으로써 지방의 자율적 역량을 신장하고자 함

## ③ 지역정보화의 특성

- 특정지역을 대상으로 함. 지역은 지방자치단체의 관할권역과 일치함
- 통신기술과 컴퓨터의 이용을 전제로 하는 복합적 접근임
- 지역정보화의 목표는 지역경제 활성화와 지방문화의 육성을 내포하고 있음
- 지역정보화는 국가적 차원, 세계적 차원의 하위시스템임

## (2) 지역정보화 제도운영 분석

### ① 지역정보화 정책 운영

#### 가. 1980년대

- 1983년 5월 정보산업육성위원회를 구성하고, 1984년 3월 동위원회 개편을 통해 설치된 국가기간전산망조정위원회를 바탕으로 국가기간전산망의 기본구상과 방침이 정해지고, 국가정책으로 구체화됨
- 1980년대 중반 이후부터 전산 기능이 국가기간 사업으로 여겨지게 됨
- 1987년 제1차 국가기간전산망 사업(1987년~1991년) 추진을 통해 행정, 교육·연구, 금융, 공안, 국방 등 5대 기간망 구축을 통해 공공 부문의 효율성 제고와 정보산업의 기반을 구축하고자 함

#### 나. 1990년대

- 1990년대에 들어와 지역정보화 개념 및 지역정보화정책이 등장하게 됨
- 1990년 「정보사회종합대책」을 발표를 시작으로 지역정보화가 추진되기 시작함
- 「정보사회종합대책」을 통해 45개 시·군 지역에 지역정보센터가 설립됨. 지역정보센터는 정보통신부와 한국정보문화센터를 중심으로 설립됨
- 지역정보화 업무는 내무부(현 행정안전부)로 이관됨
- 내무부는「지역정보화촉진시행계획(1997~2000)」 수립을 통해 지방자치단체를 중심으로 하는 지역정보화가 추진됨
- 1990년대는 전자지방정부의 기틀을 마련한 시기

#### 다. 2000년대

- 2001년 행정자치부(현 행정안전부)가 지역 간 정보격차를 줄이기 위해 정보 소외 지역에 정보화 마을 정책을 추진하게 됨

- 2002년 「지방자치단체 지역정보화촉진기본계획(2002~2006)」이 수립을 통해 지역정보화 기반 구축을 위한 재정 지원, 시·도 행정종합정보화 사업 추진, 주민등록 공동이용 시스템 이용방안 확대, 정보화 마을 확대 조성, 지역주민 정보화 교육 등의 사업을 추진함
- 2003년 8월 전자정부 로드맵을 확정을 통해 전자지방정부 구현을 위한 지역정보화 사업이 가속화됨
- 2006년 3월 「u-Korea Vision 2030」을 기반으로 2007년 제3차 지역정보화 촉진기본계획으로 「u-Life 21 기본계획」이 수립됨
- 「u-Life 21 기본계획」의 목표는 다음과 같음
  - 지역주민 중심의 편리하고, 신뢰할 수 있는 지방행정 구현을 통한 지방정부 혁신
  - 재난·재해, 소외 계층이 없는 지역사회 및 복지사회 구현
  - 활력과 자생력이 넘치는 지역경제환경 조성을 통한 지역경제 활성화
  - 도심에서 낙수 지역까지 격차 없는 지역생활환경 조성을 통한 지역 균형 발전
- 2008년 제4차 국가정보화 기본계획(2008년~2012년)이 수립됨에 따라 지역정보통합센터 및 지역정보통합 플랫폼 개발을 추진하게 됨
- 2009년 5월 국가정보화기본법이 제정됨
- 국가정보화기본법은 국가정보화의 기본방향 및 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함

라. 2010년대

- 2012년 제4차 수정 국가정보화 기본계획을 발표, 창의와 신뢰의 선진 지식정보사회 구현을 목표로 함
- 2013년 제5차 국가정보화 기본계획 수립(2013년~2017년)을 수립, 국민행복을 위한 디지털 창조한국 실현을 목표로 함

○ 제5차 국가정보화 기본계획의 주요내용은 다음 <표 3-167>과 같음

<표 3-167> 제5차 국가정보화 기본계획

전략	과제
정보화를 통한 창조경제 견인	국가데이터 기반의 新산업 육성
	신기술 확산을 통한 수요 창출
	ICT 기반의 창의적 기업 역량 강화
	인터넷 新비즈니스 창출 기반 조성
국가사회의 창의적 ICT 활용	국민을 위한 지능형 맞춤 행정 구현
	ICT로 건강한 국민생활 보장
	윤택한 지능형 생활환경 조성
	ICT 기반의 국가·사회안전망 구축
	지속가능한 新SOC 지능화
국민의 창조역량 강화	미래 주도형 ICT 역량 강화
	건강한 인터넷문화 정착
	차별 없는 정보복지 구현
디지털 창조한국 인프라 고도화	지능형 미래 네트워크 구축
	사이버 안전국가 기반 확충
	국가정보자원 체계 고도화

자료: 한국지역정보개발원(2017). 2017년 지역정보화백서.

- 2016년 전자정부 2020 기본계획 수립
- 전자정부 2020 기본계획은 다음과 같은 5대 전략으로 이루어짐
  - 정부 서비스 Re-디자인
  - 인지·예측 기반 지능행정 실현
  - 산업과 상생하는 전자정부 신생태계 조성
  - 신뢰 기반 미래형 인프라 확충
  - 글로벌 전자정부 질서 주도
- 2017년 8월 4차 산업혁명 대응 전자정부 협의회를 통해 지능형 정부 및 스마트네이션 구축을 위한 10대 추진과제를 제시함

〈표 3-168〉 지능형 정부 추진계획

추진과제	주요 내용
알아서 해결해주는 '개인비서형 서비스' 실현	1. 나만의 맞춤형 평생비서 서비스 실현 2. 첨단기술을 활용한 지능형 관공서 구현 3. 챗봇을 활용한 인공지능 민원도우미 구축 4. 상황인지형 생활민원 신고 오피플랫폼 구축
모두가 누리는 '디지털 밀착서비스' 구현	5. 취약계층을 위한 건강돌보미 서비스 구현 6. 이동이 필요 없는 헬스케어 서비스 구현 7. 교통약자를 위한 모빌리티 혁신 기반 마련 8. 도시 내 격차를 해소하는 디지털 도시 재생 실현
자기학습을 통한 행정 프로세스 재설계	9. 빅데이터 기반의 민원행정 프로세스 지능화 10. 현명한 정책 결정을 지원하는 AI-보좌관 구현 11. 입체적 민의분석을 위한 AI-신문고 구축 12. 기동성 있는 현장 완결형 행정 구현
데이터 중심의 행정혁신 기반 마련	13. 범정부 차원의 통합적 데이터 관리 체계 고도화 14. 중앙-지방 간 행정 정보 연계·통합 및 지능화 15. 클라우드 기반의 스마트 워크플레이스 구축 16. 창조적 정보융합 역량을 갖춘 지능형 공직자 양성
데이터를 활용한 정의로운 사회 생태계 조성	17. 빅데이터 기반의 사회청정시스템 구축 18. 공공재정 부정수급 관리 체계 지능화 19. 위·변조 없는 투명한 전자문서 거래 기반 구축 20. 블록체인 기반의 주민투표 서비스 구현
플랫폼 기반의 디지털 파트너십 구현	21. 지역 문제 해결형 도시통합 관리플랫폼 구축 22. 국민이 참여하고 만드는 사이버정책공장소(DIO) 구현 23. 민관데이터 지능형 분석 공유 생태계 구축 24. 민관 협력 기반의 농축산물 수급체계 지능화
상황인지 기반 '지능형 안전망' 구축	25. 범국가 재난안전정보 허브(Hub) 구축 26. 개인맞춤형 생활환경 안전정보 알리미 구축 27. CCTV 기반의 촘촘한 디지털 안전시대 조성 28. 디지털 집단지성 기반의 실종자 탐색망 구축
자가진화형 사이버 이용 기반 확립	29. 인공지능기반 적응형 보안시스템 구축 30. 미래형 개인정보보호 및 이용환경 개편 31. 바이오 인증을 통한 정부서비스 이용 기반 조성 32. 정부서비스 One-ID 체계 정립

자료: 행정안전부(2017). 지능형 정부 추진계획.

〈표 3-169〉 스마트네이션 10대 추진과제

추진과제	주요 내용
AI(자연어처리) 기반의 24시간 자동 민원 상담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지식 기반의 AI 서비스 시범 도입</li> <li>- AI 기반의 전자정부서비스에 적합한 정보화 제도 절차 개선</li> <li>- 지방자치단체의 민원 AI 학습데이터를 공유·개방</li> </ul>
AI(영상처리) 기반의 대형생활 폐기물 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대형 생활폐기물 분야에 시각인공지능 기술을 적용</li> <li>- 기계학습에 활용되는 대형 생활폐기물 데이터를 민간에 개방하여 민간 인공지능 시장 창출 기여</li> </ul>
언제 어디서나 대출 가능한 스마트 도서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 향후 5개년간 420개소에 대해 스마트도서관 시스템 구축</li> <li>- 광역시의 경우 인근 자치구 도서관의 도서도 스마트도서관을 통해 대출 도서를 반납할 수 있도록 협력 체계 마련</li> </ul>
독거노인 스마트 케어	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과성이 검증된 복지부의 안전관리서비스를 모든 기초생활수급 독거노인 가정에 보급 확대</li> <li>- 독거노인 가정, 경로당 등에 ICT 기반 원격 건강 관리 추진</li> </ul>
저소득층 관용 차량 쉐어링 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득층 등에 대해 주말 관용차량 쉐어링 서비스 추진</li> <li>- 경기도 대상으로 시범사업을 실시하고 사업 결과를 보완하여 전국적으로 확대</li> </ul>
지능형 CCTV 관제를 통한 주민 안전 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사람, 차량 등의 움직임이 있는 CCTV 영상만을 선별하여 화면에 표출하는 지능형 스마트 관제시스템 우선 구축</li> <li>- 이상행위에 대한 지능형관제는 기술 성숙 시 도입</li> </ul>
사회적 약자 안심귀가서비스 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민들이 하나의 앱(App)만 실행하면 전국 어디서나 동일한 수준의 안심귀가서비스를 받을 수 있도록 시스템 구축</li> <li>- 2018년 메인센터 구축 및 4개 지방자치단체를 대상 시범사업 추진</li> </ul>
데이터 기반 층간 소음 분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 층간 소음 센서 및 무선네트워크를 결합하여 층간 소음 측정 분석 시스템 구축</li> <li>- 측정 데이터를 기반으로 층간 소음 문제의 효율적 개선</li> </ul>
수거 시점을 알려주는 스마트 쓰레기통	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1개 지방자치단체의 전체 공공 쓰레기통을 대상으로 스마트 쓰레기통 시범사업을 실시</li> <li>- 시범사업 결과 보완 및 전국 확산</li> </ul>
상수도 스마트 미터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유수율 70% 이하 지방자치단체를 대상으로 스마트미터링 도입</li> <li>- 시범사업 결과를 보완하여 전국 확산</li> </ul>

자료: 행정안전부(2017). Smart-Nation 10대 추진과제안.

- 2018년 제6차 국가정보화 기본계획(2018년~2022년)이 수립됨
- 제6차 국가정보화 기본계획의 목표는 다음과 같음
  - 국민의 삶을 책임지는 지능국가
  - 디지털 혁신을 통한 경제 재도약
  - 함께 하는 디지털 신뢰사회
  - 안전한 지능망 인프라

〈표 3-170〉 제6차 국가정보화 기본계획

전략	과제	세부과제
I. 지능화로 국가 디지털 전환	1. 공공부문의 지능화 기반 구축	1-1. 국가 정보화사업의 지능화 전환 촉진 1-2. 정보자원 효율성 제고를 위한 공공부문 클라우드 확대 1-3. 인공지능 기반의 지능형 정부 구현
	2. 국민 체험기반의 행복서비스 구현	2-1. 건강을 책임지는 의료 서비스 2-2. 함께 누리는 복지 서비스 2-3. 풍요로운 삶을 위한 교육·문화 서비스 2-4. 윤택한 생활을 위한 고용 서비스 2-5. 쉽고 편리한 입법·사법 서비스
	3. 지속가능한 국가사회 안전체계 확립	3-1. 국민 안전을 위한 지능형 안전체계 구축 3-2. 미래를 위한 지속가능한 환경 대응 3-3. 국가 안전기반 강화를 위한 스마트 SOC 구축 3-4. 국가 안보를 위한 스마트 국
	4. 누구나 살고 싶은 지역생활 기반 마련	4-1. 국민체감형 스마트시티 조성 4-2. 농수산업의 스마트화를 통한 지역경쟁력 제고 4-3. 지역 기반 지능화 혁신역량 강화 4-4. 도농 격차해소를 위한 스마트 빌리지
II. 디지털 혁신으로 성장동력 발굴	5. 데이터 경제 활성화	5-1. 양질의 데이터 구축 및 개방 확대 5-2. 데이터 유통·거래 촉진 및 활용 확산 5-3. 데이터 산업 기반 조성
	6. 지능화 기반 산업 혁신	6-1. 고부가가치 창출하는 미래형 산업 발굴·육성 6-2. 주력 산업의 지능화를 통한 생산성·효율성 제고 6-3. 신산업 규제혁신과 공정경쟁 환경 조성
	7. 중소·벤처 기업의 혁신역량 강화	7-1. 중소·벤처기업의 지능화 혁신역량 강화 7-2. 선순환 창업·벤처 생태계 활성화 7-3. ICT 기업의 글로벌 경쟁력 강화

전략	과제	세부과제
	8. 혁신성장을 위한 지능화 기술 경쟁력 제고	8-1. 지능화 기술 확보 8-2. 혁신성장 동력 육성을 통한 기술력 제고 8-3. R&D체계 혁신
Ⅲ. 사람 중심의 지능정보 사회 조성	9. 지능정보사회의 디지털 시민 양성	9-1. 산업혁신을 주도할 지능화 고급인력 양성 9-2. 산업 수요 맞춤형 실무인력 양성 9-3. 창의융합 미래인재 양성
	10. 함께 누리는 디지털 포용실현	10-1. 차별없는 정보이용환경 조성 10-2. 취약계층 지능정보역량 제고 10-3. 취약계층 경제·사회 활동 참여 촉진
	11. 지능정보사회 문화 창달	11-1. 지능정보사회 윤리 정립 11-2. 사이버 역기능 해소
Ⅳ. 신뢰 중심의 지능화 기반 구축	12. 지능정보기술 활용도 제고를 위한 인프라망 구축	12-1. 세계 최초의 5G 무선 네트워크 이용환경 조성 12-2. 지능형 서비스 이용이 가능한 10기가 유선 네트워크 확충 12-3. 지능정보사회를 촉진시키는 IoT 인프라 고도화
	13. 사이버 안전국가 기반 확충	13-1. 정보보호 예방·대응 능력 강화 13-2. 정보보호 산업 육성 13-3. 통신망 재난 안전성 강화

자료: 행정안전부(2018). 제6차 국가정보화 기본계획.

## ② 지역정보화 법·제도 운영

- 지역정보화는 지능정보화기본법(前 국가정보화기본법), 국가균형발전특별법, 전자정부법, 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률, 공공데이터 제공 및 이용 활성화에 관한 법률, 클라우드 컴퓨팅 발전 이용자 보호에 관한 법률을 근간으로 추진되고 있음
  - 지역정보화의 개념과 정책 추진에 대한 사항은 지능정보화기본법과 전자정부법에서 주로 다루고 있음
  - 지능정보화기본법은 지능정보사회 기본원칙, 국가 및 지방자치단체의 책무, 지능정보사회 종합계획 및 실행계획 수립, 지역정보화 추진체계, 한국지능정보사회진흥원의 설립 근거, 부문별 지능정보화 추진 체계, 정보격차 해소 방안 등을 규정하고 있음



- 지역정보화와 관련된 구체적인 정책의 구현은 전자정부법에 제시되어 있음. 구체적으로 제5조 전자정부 기본계획의 수립, 제55조 지역정보통합 센터 설립·운영, 제65조 지역정보화사업의 추진 및 지원, 제72조 한국지역정보개발원의 설립 등을 통해 전자정부법은 전자정부 정책과 관련하여 지역정보화 추진 사항을 다루고 있음

〈표 3-171〉 광역자치단체 지역정보화 조례 현황

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
조례	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
규칙	1	-	-	1	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	1	6

자료: 한국지역정보개발원(2019). 2018-2019 지역정보화백서.

### (3) 지역정보화 운영 체계 분석

#### ① 지역정보화 예산 운영

- 2019년도 지역정보화 사업규모는 총 1조 3,147억 원이었으며, 수행한 사업은 8,479건이었음
  - 17개 광역자치단체의 지역정보화 예산은 4,840억 원이었고, 시·군·구는 8,307억 원으로 나타남
  - 지방자치단체 지역정보화 사업은 크게 정보화, 정보화 기반, 정보화 지원, R&D로 구분됨
  - 정보화 분야는 기획, 구축비(초기), 구축비(추가), 유지·보수, 위탁운영으로 구성됨
  - 정보화 기반 분야는 PC 도입, 회선 사용료, 단순 전산장비, 기타 운영지원으로 구성됨
  - 정보화 지원 분야는 정보화 확산, 정보화 제도 운영, 정보화 정책 연구, 정보화 인력 양성으로 구성됨
  - R&D 분야는 ICT R&D로 구성됨

〈표 3-172〉 지방자치단체 정보화 사업 규모

사업유형		사업수	예산
정보화	기획	44	86
	구축비(초기)	723	1,387
	구축비(추가)	1,089	2,953
	유지·보수	4,495	5,133
	위탁운영	448	688
정보화 기반	PC 도입	248	671
	회선 사용료	127	394
	단순 전산장비	175	188
	기타 운영지원	562	602
정보화 지원	정보화 확산	351	377
	정보화 제도 운영	36	23
	정보화 정책 연구	40	28
	정보화 인력 양성	132	340
R&D	ICT R&D	9	277
합계		8,479	13,147

자료: 행정안전부(2019). 지방자치단체 국가정보화 시행계획.

## ② 지역정보화 인력 운영

- 현재 모든 광역자치단체에서 지역정보화 담당 조직 및 인력을 운영하고 있음
  - 정보화 인력 규모는 광역자치단체의 인구 및 정원 규모에 따라 차이가 있음
  - 전체 공무원 대비 정보화 인력의 비율은 2~5%를 차지하고 있음. 정보화 인력 비율이 가장 높은 광역자치단체는 광주광역시(5.62%)이며, 인천이 4.96%, 서울 4.37%, 부산 4.36%로 뒤를 잇고 있음. 정보화 인력 비율이 가장 낮은 광역자치단체는 제주특별자치도로 나타남(2.36%)

〈표 3-173〉 광역자치단체별 정보화 인력 비율(2020년)

지역	정보화 담당 조직	정보화 인력	정보화 인력 비율
서울	5담당관 23팀 1센터 4과	464	4.37
부산	2담당관 8팀, 1과 5팀	196	4.36
대구	2담당관 7팀, 1과 4팀	151	4.35
인천	3담당관 14팀	190	4.96
광주	1담당관 4팀	120	5.62
대전	2담당관 8팀	130	3.37
울산	1담당관 6팀	79	4.06
세종	1담당관 6팀	73	4.38
경기	3담당관 13팀	168	4.07
강원	1과 7팀	88	3.92
충북	1과 5팀	64	3.61
충남	1담당관 5팀	81	3.97
전북	1과 5팀	71	3.81
전남	1담당관 4팀	71	3.42
경북	1과 5팀	76	3.33
경남	1담당관 6팀	99	4.11
제주	4과 17팀	74	2.36

자료: 한국지역정보개발원(2020). 지역정보화백서.

#### (4) 지역정보화 이슈와 현황분석

##### ① 데이터 기반 지능화 서비스

- 데이터를 기반으로 민원, 복지, 의료, 납세, 전력, 교통 등 공공서비스 개선하는 방안이 추진 중임
  - 빅데이터 공통기반 시스템을 통해 국민들의 불편사항 및 민원을 정책에 반영할 수 있는 서비스를 추진하고 있음
  - 교통량 빅데이터를 통해 전국 도로 교통량을 추정하고, 교통체증을 완화하는 서비스를 추진하고 있음
  - 위기 징후 데이터 수집 및 분석을 통해 취약계층에게 맞춤형 복지 서비스

를 제공하는 방향이 추진 중임

- 재난, 안전, 지역, 보건의료 등 사회현안 해결을 위한 지역의 빅데이터 서비스를 개발 중인 상황임
  - 전국적인 데이터 수집 및 분석을 통해 미세먼지, 교통사고, 재난, 감염병과 같은 문제를 사전에 진단하고 예방 및 처리하는 방법이 개발 중임

## ② 지능정보기술을 통해 지역생활 기반 마련

- 도시는 인구 과밀화, 주택 부족, 교통 문제, 농어촌은 인구 감소, 소득 감소, 일손 부족으로 인해 문제를 겪고 있음
- 지능정보기술을 통해 도시와 농어촌의 문제점을 해결하여 국민의 삶의 질을 향상하고 지역생활 기반을 마련하고자 함
- 스마트 시티 및 스마트 빌리지 조성
  - 지역의 여건, 인구 분포, 경제 수준, 산업, 사회적 요구, 성장단계를 고려하여 지역 맞춤형 전략을 통해 도시와 농어촌 지역의 문제를 해결하고자 함
  - 스마트 빌리지는 농어촌 지역의 현안을 해결하고, 자생력을 강화하여 도농 격차를 해소하고자 함

## ③ 데이터 기반 행정 활성화

- 2020년 6월 제정된 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률(약칭: 데이터기반행정법)」을 통해 데이터를 기반으로 객관적이고 과학적인 행정을 통해 국가 및 지방자치단체가 행정의 신뢰성, 효율성, 대응성, 책임성을 높이고, 국민의 삶의 질을 향상하고자 함
- 데이터 기반 행정 활성화를 통해 각 기관 및 지방자치단체에서 보유한 데이터를 공동활용 데이터 등록관리 시스템에 등록하면 타 기관 및 지방자치단체에서 활용할 수 있게 됨
- 이러한 방식을 통해 공공서비스와 정책 수립 및 개선에 활용하여 행정서비

스의 개선, 데이터 활용역량 강화, 과학적 행정문화 창달, 데이터 기반 행정 정착을 추구하고자 함

④ 포용적 사회를 위한 디지털 격차 해소

- 코로나바이러스 감염증(COVID-19)으로 인해 비대면 상황이 지속되면서 국민들 사이에 디지털 격차가 심화되고 있음
- 대면으로 이뤄졌던 다양한 공공서비스가 키오스크, 스마트폰 어플리케이션, 인터넷 등 비대면으로 전환함에 따라 인터넷이나 스마트폰의 사용이 익숙하지 않은 국민들, 특히 노년층들과 농어촌에 거주하는 사람들이 공공서비스 접근에 어려움을 겪고 있음
- 이에 따라, 모든 국민이 서비스, 정보, 디지털 도구를 자유롭게 사용할 수 있는 디지털 소양 교육을 통해 디지털 소외를 막는 것이 포용적 사회를 만들기 위한 밑거름임
- 지능정보기술이 국민들 간 불평등, 소외, 배제를 야기하지 않도록 소외계층 및 취약계층의 디지털 접근성을 제고하는 것이 필요함

⑤ 지능형 지방정부 구현

- ‘지능형 지방정부’란 지능정보기술을 활용하여 국민 중심으로 정부 서비스를 최적화하고 스스로 일하는 방식을 혁신하며, 국민과 함께 국정운영을 실현함으로써 안전하고 편안한 상생의 사회를 만드는 디지털 신정부를 의미함 (행정안전부, 2017)
- 지능형 지방정부를 통해 지방정부 운영의 효율성을 높이고, 지역주민의 삶의 질을 향상하며, 지역의 지속가능한 발전을 추구하고자 함
- 지능정보기술을 지방정부에 접목을 통해 지능형 융복합 공공서비스를 제공함으로써 지방자치단체의 수입 증대, 일자리 창출, 선제적 행정서비스 제공, 지역 활성화를 촉진하고자 함

- 지능형 지방정부의 성공적 정착을 위해서는 관련 법·제도의 마련, 지방정부·기업·시민·대학·연구소 등 다양한 지역의 주체 간 협력적 거버넌스 구축, 지역 주민들의 참여, 시민들의 인권 및 안전 보장을 위한 체계 마련이 필요함

## 2) 정보화 평가

### (1) 지역정보화 목표

- 지역정보화는 정보시스템의 구축과 정보통신기기 보급의 확산을 통해 지역의 정보화 역량 신장, 지역경제의 활성화, 지역주민 생활의 질 향상, 지역문화의 육성을 목적으로 함
- 지능정보기술을 통한 행정정보화를 통해 행정서비스의 질과 효율성 향상하고자 함
- 전자정부, 스마트 시티 등을 통한 안전, 교통, 문화, 복지, 의료의 향상을 도모, 주민들의 삶의 질 향상하고자 함
- 지역정보화를 통해 지역 간 차이를 해소하고, 소외된 지역 활성화를 통해 균형발전을 도모하고자 함
- 지능정보기술을 통해 주민들의 참여를 향상하고, 주민 맞춤형 행정서비스를 제공하고자 함
- 지역정보화 성숙을 통해 지능형 정부 구축을 도모하고자 함
- 지역정보화 격차 및 디지털 격차 해소를 통해 포용적 사회를 이룩하고자 함

### (2) 과정의 효율성 평가

- 과정의 효율성은 추진 절차 및 방법 등에 의해 평가할 수 있음. 지능정보화 기본법, 국가균형발전특별법, 전자정부법, 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률, 공공데이터 제공 및 이용 활성화에 관한 법률, 클라우드 컴퓨팅 발전 이용자 보호에 관한 법률 등을 통해 지역정보화를 체계적으로 추진

하고 있음

- 지역정보화 체계적 추진을 위한 예산 및 인력은 매년 증가하고 있음
- 제5차·6차 국가정보화 기본계획 수립, 전자정부 2020 기본계획, 지능형 정보계획, 스마트네이션 추진계획 통해 발 빠른 지역정보화를 추진하고 있음
- 지역정보화 추진 과정에서 과거 중앙정부 주도에서 탈피, 지방자치단체 중심으로 변화
- 지역정보화 추진 과정의 효율성은 양호하다고 평가를 받고 있음
  - 7점 척도로 지역정보화 추진 과정의 효율성에 대한 인식을 측정한 결과, 평균 4.98점으로 나타남
  - 지방공무원(5.08점), 관련분야 학자(5.02점), 지방의원(4.75점) 순으로 좋은 평가를 보이고 있음
  - 보통 이상이라고 평가한 응답자가 전체의 86.0%로 나타났음
  - 반면에, 지역정보화 추진 과정의 효율성이 “매우 나쁘다(7점 만점에 1점)”고 응답한 비율은 전체 응답 인원의 1% 미만에 그치고 있음

〈표 3-174〉 정보화 과정의 효율성에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	.3	1.6	9.8	16.7	29.7	32.7	9.2	100.0		
관련분야 학자	2.3	4.7	9.3	7.0	32.6	37.2	7.0	100.0		
지방의원	.7	5.2	11.8	19.0	31.4	28.1	3.9	100.0		
합계	.6	3.0	10.4	16.5	30.5	31.7	7.4	100.0		

### (3) 산출의 달성도 평가

- 지능정보기술의 발달, 법·제도·정책의 뒷받침, 예산 및 인력의 확충으로 인해 지역정보화의 수준이 빠르게 향상되고 있음

- 현재 지역정보화 수준은 향상된 행정정보화 역량 및 성과를 바탕으로 지능형 정부로의 전환을 위한 토대가 마련되었다는 평가를 받고 있음
- 지역정보화의 산출의 달성도 역시 양호하다는 평가를 받고 있음
  - 7점 척도로 지역정보화 산출의 달성도에 대한 인식을 측정한 결과, 평균값은 5.02점으로 나타남
  - 지방공무원(5.13점), 관련분야 학자(5.07점), 지방의원(4.78점) 순으로 좋은 평가를 보이고 있음
  - 보통 이상이라고 평가한 응답자는 88.1%에 달하고 있음
  - 반면에, 지역정보화 산출의 달성도가 “매우 나쁘다(7점 만점에 1점)”고 응답한 비율은 전체 응답 인원의 1% 미만에 그치고 있음. 특히, 지방공무원과 관련분야 학자 집단에서는 지역정보화 산출의 달성도에 최저점을 부여한 사람이 한 명도 없음

〈표 3-175〉 정보화 산출의 달성도에 관한 인식

구분	← 부정적                      응답구간                      긍정적 →							합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	0.0	2.0	6.9	19.0	30.4	31.7	10.1	100.0
관련학자	0.0	9.3	4.7	14.0	23.3	39.5	9.3	100.0
지방의원	1.3	5.2	10.5	17.6	34.6	23.5	7.2	100.0
합계	.4	3.6	7.8	18.1	31.1	29.9	9.2	100.0

#### (4) 결과의 만족도 평가

- 지역정보화의 성과에 대한 만족도 역시 과정의 효율성과 산출의 달성도와 마찬가지로 상당히 양호하다는 평가를 받고 있음
  - 7점 척도로 지역정보화 성과 만족도에 대한 인식을 측정한 결과, 평균값은 5.00점으로 나타남



- 지방공무원(5.12점), 관련분야 학자(5.05점), 지방의원(4.73점) 순으로 좋은 평가를 보이고 있음
- 보통 이상이라고 평가한 응답자는 87.8%에 달하고 있음
- 반면에, 지역정보화 산출의 달성도가 “매우 나쁘다(7점 만점에 1점)”고 응답한 비율은 전체 응답 인원의 1.4%에 불과함
- 다만, 지방공무원에 비해 관련분야 학자와 지방의원의 성과 만족도에 대한 부정적인 평가의 비율이 높다는 점을 주목할 필요가 있음

〈표 3-176〉 정보화 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	.7	1.3	6.9	19.9	29.7	30.4	11.1	100.0		
관련분야 학자	4.7	2.3	7.0	9.3	30.2	39.5	7.0	100.0		
지방의원	2.0	5.2	11.1	19.0	32.0	23.5	7.2	100.0		
합계	1.4	2.6	8.2	18.7	30.5	29.1	9.6	100.0		

(5) 평가결과의 종합

- 민선자치 30년간의 지역정보화에 대한 평가를 종합해보면, 다음과 같음
  - 지역정보화는 과거에는 중앙정부가 주도하여 추진했지만, 현재는 광역 및 기초자치단체의 주도로 추진하는 방향으로 변화가 이뤄짐
  - 다만, 인력 및 예산의 차이로 인해 광역자치단체의 지역정보화 수준이 기초자치단체보다 높다고 평가되고 있음(한국지역정보개발원, 2020)

〈표 3-177〉 정보화의 문헌분석 평가결과 종합

구분	평가내용
과정 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진과정의 효율성 양호</li> <li>지방자치단체 중심으로 지역정보화 추진을 통해 추진과정의 자율성 및 독립성 확보</li> </ul>
산출 달성도	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속적인 지역정보화 성과 향상</li> <li>245개 지방자치단체 중 85%(209개)가 지능정보화 2단계, 10%(25개)가 지능정보화 3단계에 도달함</li> <li>예산 및 사업 인프라, 조직 및 인력 인프라 수준이 우수함</li> </ul>
결과 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과 만족도 양호</li> <li>지방공무원, 관련분야 학자, 지방의원의 지역정보화 성과에 대한 만족도는 대체로 양호한 수준임</li> <li>지능정보통신기술을 이용한 주민들의 정책과정 참여 확대에 의해 주민들의 만족도 역시 양호함</li> </ul>

○ 지역정보화에 관한 설문조사 결과를 종합해보면, 다음과 같음

- 지역정보화에 관한 응답자의 인식을 보면, 7점 만점에서 추진 과정의 효율성이 4.98점, 산출의 달성도가 5.02점, 성과 만족도가 5.00점으로 3가지 지표 모두 5점에 근접하고 있어 모두 양호한 수준이라고 판단됨
- 이러한 설문조사 결과 수치는 다른 분야에 대한 평가보다 높은 것으로, 지역정보화는 원활하게 진행된다고 판단할 수 있음

〈그림 3-49〉 정보화의 정성평가 결과종합



### 3) 정보화의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 지능정보화는 지능정보기술 접목을 통한 행정서비스의 질을 향상하고, 주민 참여 확대를 도모하며, 변화하는 행정환경에 대응하며, 지역 간 균형발전을 구현하고자 하고 있음
  - 지능형 지방정부 구현을 통해 지방정부 운영의 효율성을 높이고, 지역주민의 삶의 질을 향상하며, 지역의 지속가능한 발전을 추구하고자 함
  - 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률(약칭: 데이터기반행정법)」을 통해 데이터를 기반으로 객관적이고 과학적인 행정체제를 구축하고자 함
  - 주민의 편리한 생활 환경, 교통, 안전, 문화 조성을 위한 국민체감형 스마트시티 건설
  - 데이터를 기반으로 민원, 의료, 재난, 복지, 보건, 의료, 납세 등 공공서비스 지능화 서비스 제공
  - 디지털 격차 및 디지털 소외 없는 포용적 사회 구축
  - 지능정보기술을 통한 주민참여 확대
  - 온라인 민원, 키오스크, 모바일 어플리케이션을 이용한 비대면 행정서비스 확대
  - 정보통신기술과 행정 정보화를 통해 민원 처리 간소화, 사용자 중심의 행정 서비스, 기관 간 정보 연계·공유

〈표 3-178〉 지역정보화의 추진성과

구분	내용
주민 중심 공공서비스	• 주민들의 소통 참여를 통한 주민 중심 공공서비스 전달
지능정보기술을 통한 지능행정 실현	• 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터 등 지능정보기술을 이용한 지능행정 실현
지능형 지방정부 구현	• 지능형 지방정부 구현을 통해 지방정부 운영의 효율성을 높이고, 지역주민의 삶의 질을 향상하며, 지역의 지속가능한 발전을 추구
데이터 행정체제 구축	• 데이터를 기반으로 객관적이고 과학적인 행정체제를 구축

## (2) 추진한계

- 이러한 성과에도 불구하고 다음과 같은 한계가 존재하며, 추후 개선해 나가야 함
- 지능정보화 성숙도가 아직 2단계(자치행정 정보화 성숙)~3단계(자치행정 지능정보화 접목)에 머물고 있음. 5단계인 자치행정 지능정보화 구현을 위해서는 예산 및 인력의 확충이 필요함
  - 광역자치단체와 기초자치단체 간 지역정보화 수준의 차이가 존재함. 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력적 거버넌스 구축, 기초자치단체를 위한 컨설팅 지원을 통해 지역정보화 수준을 상향 평준화시키는 방안이 필요함
  - 지능정보기술의 발전속도를 행정의 따라가지 못하고 있음. 각종 규제로 인해 기술의 도입 및 접목에 제약이 있음. 지역정보화 수준을 높이기 위해서는 규제 샌드박스과 같은 제도 개선 필요함
  - 지능정보기술의 대부분을 민간부문에서 개발하고 있음. 지역정보화의 향상을 위해서는 지능정보기술이 바탕이 되어야 하기 때문에 공공부문과 민간부문의 협력이 필요함
  - 지역정보화를 통한 민간부문 일자리 창출을 할 수 있는 노력이 필요함

〈표 3-179〉 지역정보화의 추진한계

구분	내용
지능정보화 발달수준 저조	• 지능정보화 수준이 아직 2~3단계에 머물러 있음
지역 간 지역정보화 수준 격차	• 예산 및 인력의 한계로 기초자치단체의 지역정보화 수준이 광역자치단체에 비해 낮음
규제의 한계	• 각종 규제로 인해 기술의 도입 및 접목에 제약이 있음

## 15. 행정문화 평가

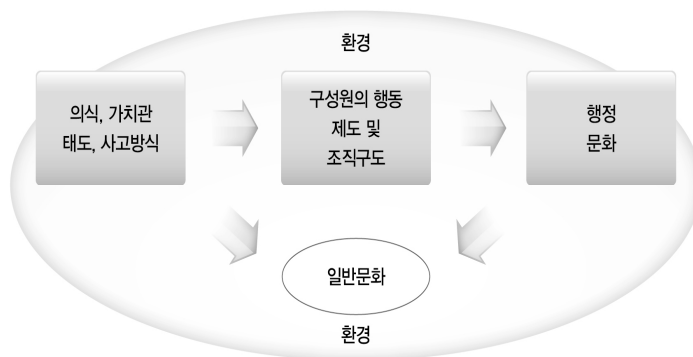
### 1) 행정문화의 개요

#### (1) 행정문화의 의미

##### ① 행정문화의 개념

- 행정문화는 총체적 행정문화 접근과 비교문화론적 접근으로 구분할 수 있음
- 총체적 행정문화 접근은 행정과 관련된 생활방식을 총체적으로 살펴보는 방식이고, 비교문화론적 접근은 행정과 관련된 가치체계에 국한하여 살펴보는 방식임
- 총체적 행정문화 접근에 따르면, 행정문화는 조직을 구성하는 구성원들이 지닌 생활방식의 총체라고 정의할 수 있으며, 구성요소로서 구성원들이 지닌 태도, 의식구조, 가치관, 사고방식 등이 그들의 행동 및 제도, 조직구조에 영향을 미쳐 종합적으로 행정문화를 구성한다고 볼 수 있음(행정안전부, 2015)

〈그림 3-50〉 행정문화의 체계도



- 한편 조직문화는 조직 내 구성원들이 갖는 행동규범이나 가치체계를 의미하며, 행정문화는 정부 및 의회 등을 구성하는 구성원들이 공유하는 의식 및 가치관 등이 조직 내 구성원의 행동 및 제도에 영향을 미쳐 형성된 공동의 행동규범 및 가치체계를 의미함

## ② 행정문화의 목적

- 지방자치단체 행정문화는 단체장, 지방의회, 공무원 등 지방의회 및 집행기관을 구성하는 구성원들이 형성하는 것으로, 이들이 서로의 역할에 맞게 활동함으로써, 공동의 목적인 주민의 복리 증진과 삶의 질 향상을 위해 긍정적인 조직 문화를 형성하는 것을 목적으로 함
- 민선자치 실시 이후 지방자치단체장은 집행기관의 기구와 인력 배치를 적절히 설계하고 공무원들의 능력 향상을 통해 주민들에게 좀 더 나은 행정서비스를 제공하고 주민들의 참여를 보장할 수 있도록 노력함
- 또한 지방의원은 지역 주민의 대표자로서 집행기관의 정책집행을 감시·비판하고, 지역 주민들의 수요를 반영한 정책을 마련하는 역할을 수행함
- 공무원들은 집행기관 구성원으로서 해당 기관의 소기 목적에 충실하도록 노력하며, 이를 궁극적으로 달성하기 위해 행정 효율화와 주민 만족도 제고를 위해 노력함

## (2) 행정문화의 분석

- 행정문화 분석은 크게 두 가지 차원으로 이루어짐
- 첫째, 일반주민과 지방공무원·관련 학자·지방의원 등 정책집단을 대상으로 행정문화를 구성하는 자치단체장, 지방의원, 지방공무원의 업무 행태 및 만족도에 관한 문항들을 평가함
- 둘째, 일반주민과 지방공무원·관련 학자·지방의원 등 정책집단을 대상으로

행정문화의 궁극적 목적인 지방행정 개혁과 관련한 세부 문항들을 평가함

- 이러한 내용을 종합하여 행정문화의 바람직한 방향을 위해 어떠한 노력이 필요한지 제안함

① 자치단체장의 업무 수행능력 및 성과에 대한 만족도

- 지방자치 실시 30년 동안 자치단체장의 업무 수행능력 및 성과에 대해 얼마나 만족하는지 조사한 결과는 다음과 같음
  - 전체적인 업무 수행능력 및 성과 만족도는 7점 만점에 평균 4.20점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 9.4%, 보통이 78.2%, 긍정적 응답이 12.4%의 비율을 차지함
  - 일반주민들의 경우 정책집단에 비해 부정적인 응답자들의 비중이 높은 수준임
  - 정책집단의 경우 실제 정책수립에 가까운 관련 학자, 지방의회, 공무원인 점을 감안하면, 당사자들에 비해 서비스 대상자인 일반 주민들은 만족도가 낮거나 보통에 해당하는 것을 알 수 있음

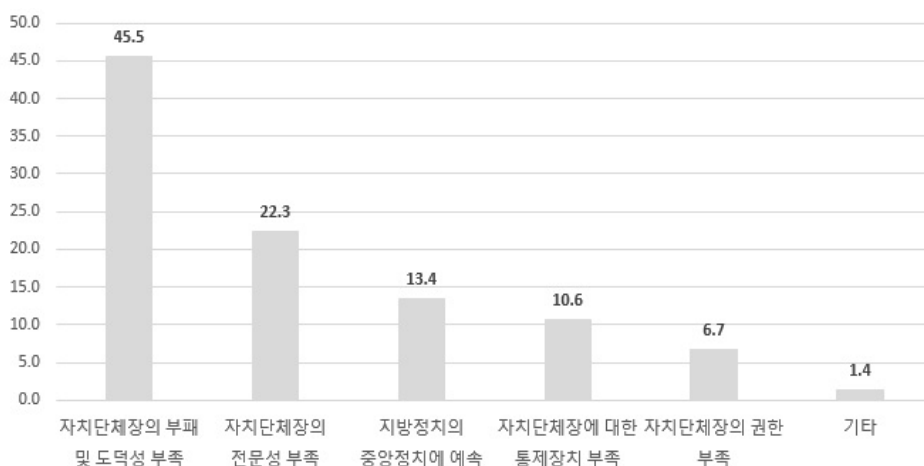
〈표 3-180〉 응답자 특성별 자치단체장의 업무 수행능력 및 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	4.7	4.7	11.9	38.9	27.4	9.7	2.7	4.20		
일반주민	6.2	5.5	13.7	39.4	26.5	7.5	1.2	4.02		
정책집단	1.6	3.1	8.2	38.0	29.2	14.3	5.7	4.56		

- 응답자들은 자치단체장의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유로 자치단체장의 부패 및 도덕성 부족(45.5%) > 자치단체장의 전문성 부족(22.3%) > 지방 정치의 중앙정치에 예속(13.4%) > 자치단체장에 대한 통제장치 부족(10.6%) > 자치단체장의 권한 부족(6.7%) 등을 들고 있음

- 이러한 현황을 볼 때, 자치단체장의 윤리나 역량에 대한 문제의식이 가장 높으며, 중앙정치에의 예측, 통제장치 부족, 권한 부족 등 중앙과 지방 간 구조적인 문제를 원인으로 보는 인식도 있음

〈그림 3-51〉 자치단체장의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유



## ② 지방의원의 업무 수행능력 및 성과에 대한 만족도

- 지방자치 실시 30년 동안 지방의원의 업무 수행능력 및 성과에 대해 얼마나 만족하는지 조사한 결과는 다음과 같음
  - 전체적인 업무 수행능력 및 성과 만족도는 7점 만점에 평균 3.73점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 18.7%, 보통이 73.2%, 긍정적 응답이 8.1%의 비율을 차지함
  - 일반주민들의 경우 정책집단에 비해 부정적인 응답자들의 비중이 높은 수준임

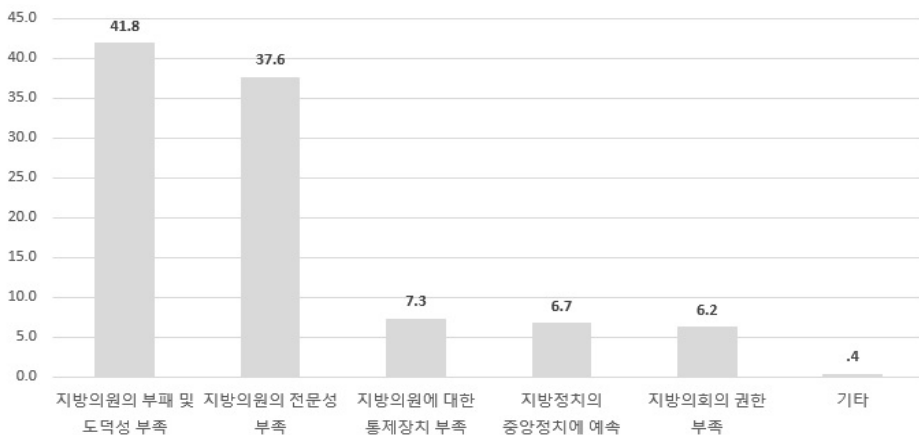


〈표 3-181〉 응답자 특성별 지방의원의 업무 수행능력 및 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	11.0	7.7	17.0	35.8	20.3	6.5	1.6	3.73		
일반주민	11.7	8.8	16.7	36.6	20.4	5.0	0.8	3.63		
정책집단	9.6	5.5	17.6	34.3	20.2	9.6	3.3	3.92		

- 응답자들은 지방의원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유로 지방의원의 부패 및 도덕성 부족(41.8%) > 지방의원의 전문성 부족(37.6%) > 지방의원에 대한 통제장치 부족(7.3%) > 지방정치의 중앙정치에 예속(6.7%) > 자치단체장의 권한 부족(6.2%) 등을 들고 있음
- 이러한 현황을 볼 때, 일반시민과 정책집단은 지방의원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유로 지방의원의 윤리와 역량 부족을 가장 큰 이유로 들고 있음
  - 이외에도 자치단체장과 달리 지방의원의 업무 수행 과정에서 전문성이 부족하다는 의견이 37.6%로 높은 수준임을 알 수 있음

〈그림 3-52〉 지방의원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유



## ③ 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과에 대한 만족도

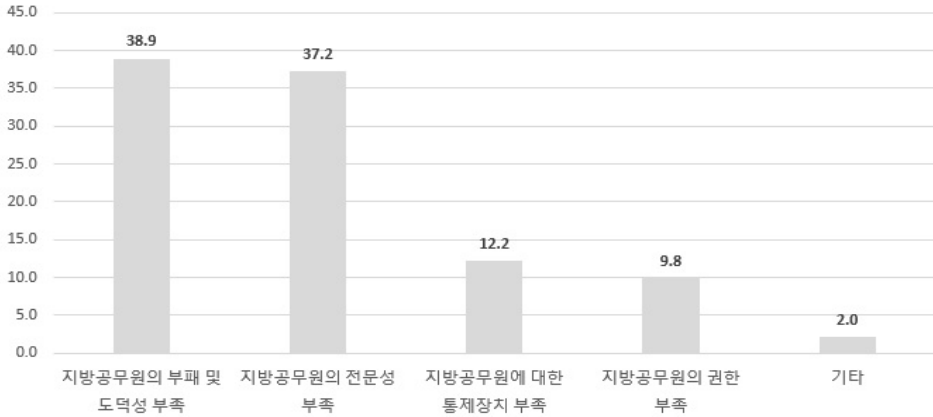
- 지방자치 실시 30년 동안 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과에 대해 얼마나 만족하는지 조사한 결과는 다음과 같음
- 전체적인 업무 수행능력 및 성과 만족도는 7점 만점에 평균 4.37점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 7.4%, 보통이 76.6%, 긍정적 응답이 16%의 비율을 차지함
  - 일반주민들의 경우 정책집단에 비해 부정적인 응답자들의 비중이 높은 수준임
  - 자치단체장, 지방의원들과 비교할 때 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과에 대한 긍정적인 인식 수준이 높은 편임

〈표 3-182〉 응답자 특성별 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	3.2	4.2	10.5	36.6	29.5	12.6	3.4	4.37		
일반주민	4.7	5.2	13.7	39.4	26.9	8.3	1.8	4.11		
정책집단	0.0	2.2	3.9	31.0	34.7	21.4	6.7	4.89		

- 응답자들은 지방공무원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유로 지방공무원의 부패 및 도덕성 부족(38.9%) > 지방공무원의 전문성 부족(37.2%) > 지방공무원에 대한 통제장치 부족(12.2%) > 지방공무원의 권한 부족(9.8%) 등을 들고 있음
- 이러한 현황을 볼 때, 지방공무원의 윤리나 역량에 대한 문제의식이 가장 높은 것을 알 수 있음

〈그림 3-53〉 지방공무원의 업무 수행에 만족하지 못하는 이유



④ 지방행정 개혁 평가

- 지방행정 개혁 정도를 평가하기 위해 지자체의 민원처리 절차 및 결과에 대한 만족도 수준을 조사한 결과는 다음과 같음
  - 지자체의 민원처리 절차 및 결과 만족도는 7점 만점에 평균 4.89점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 4.9%, 보통이 63.7%, 긍정적 응답이 31.3%의 비율을 차지함
  - 정책집단의 경우 일반주민들에 비해 지자체의 민원처리 절차 및 결과에 대해 긍정적으로 응답하는 비중이 높음

〈표 3-183〉 응답자 특성별 지자체의 민원처리 절차 및 결과 만족도

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	2.3	2.6	6.2	21.9	35.6	22.0	9.3	4.89		
일반주민	3.4	3.4	8.1	25.8	37.5	16.6	5.2	4.61		
정책집단	0.2	1.0	2.2	14.1	31.6	33.1	17.8	5.46		

- 지방행정 개혁 정도를 평가하기 위해 지자체의 행정정보공개 수준을 조사한 결과는 다음과 같음
  - 지자체의 행정정보공개 수준에 대해 7점 만점에 평균 4.89점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 4.8%, 보통이 61.5%, 긍정적 응답이 33.8%의 비율을 차지함
  - 정책집단의 경우 일반주민들에 비해 지자체의 행정정보공개 수준에 대해 긍정적으로 응답하는 비중이 높음

〈표 3-184〉 응답자 특성별 지자체의 행정정보공개 수준

구분	← 부정적                      응답구간                      긍정적 →							평균
	1	2	3	4	5	6	7	
전체	2.2	2.6	8.5	22.4	30.5	22.3	11.5	4.89
일반주민	3.2	3.4	10.7	27.2	33.6	17.1	4.8	4.55
정책집단	0.2	0.8	4.1	12.7	24.3	32.9	25.1	5.59

- 지방행정 개혁 정도를 평가하기 위해 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준을 조사한 결과는 다음과 같음
  - 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준은 7점 만점에 평균 4.38점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 8.7%, 보통이 74%, 긍정적 응답이 17.3%의 비율을 차지함
  - 정책집단의 경우 일반주민들에 비해 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준에 대해 긍정적으로 응답하는 비중이 높음

〈표 3-185〉 응답자 특성별 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	3.6	5.1	12.1	29.5	32.4	13.5	3.8	4.38		
일반주민	5.1	6.1	14.2	31.9	30.8	10.0	1.9	4.15		
정책집단	0.4	3.1	8.0	24.5	35.7	20.6	7.8	4.85		

- 전반적인 지자체의 행정개혁 정도를 조사한 결과는 다음과 같음
- 전반적인 지자체의 행정개혁 수준은 7점 만점에 평균 4.60점인 것으로 나타남
  - 부정적 응답이 6.1%, 보통이 70.6%, 긍정적 응답이 23.3%의 비율을 차지함
  - 정책집단의 경우 일반 주민들에 비해 전반적인 지자체의 행정개혁 수준에 대해 긍정적으로 응답하는 비중이 높음

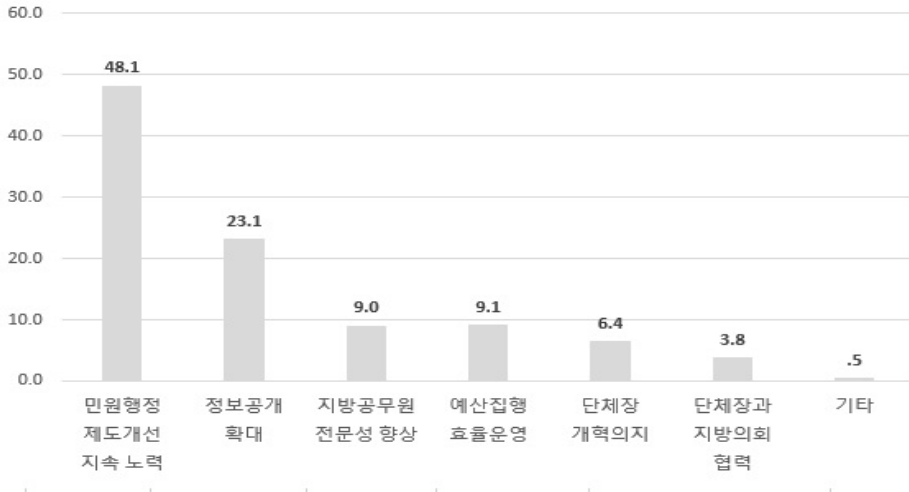
〈표 3-186〉 응답자 특성별 전반적인 지자체의 행정개혁 수준

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
전체	2.6	3.5	9.3	27.9	33.4	18.7	4.6	4.60		
일반주민	3.8	4.7	11.3	31.2	32.8	13.7	2.5	4.36		
정책집단	0.2	1.0	5.3	21.0	34.7	28.8	9.0	5.11		

- 응답자들은 지방행정 개혁이 긍정적인 변화를 보인 이유로 민원행정 제도개선 지속 노력(48.1%) > 정보공개 확대(23.1%) > 예산집행 효율 운영(9.1%) > 지방공무원 전문성 향상(9.0%) > 단체장 개혁의지(6.4%) > 단체장과 지방의회 협력(3.8%) > 기타(0.5%)를 들음
- 이러한 현황을 볼 때, 민원행정이나 정보공개와 같이 일반 주민들이 생활

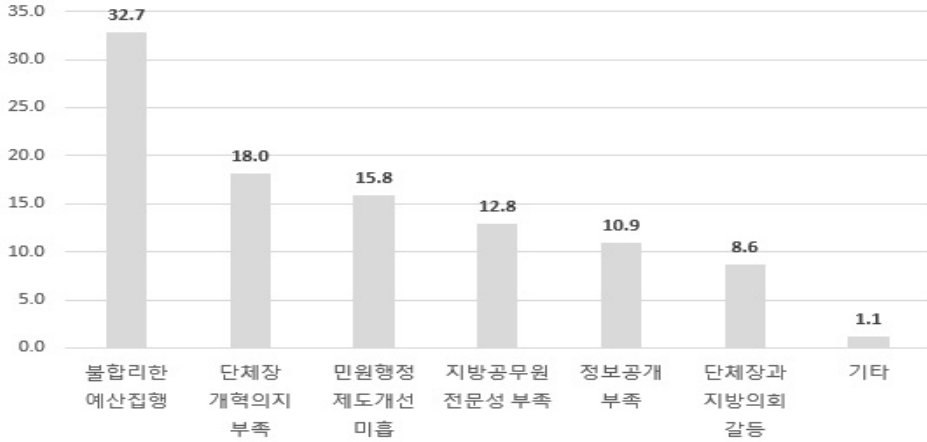
에서 접할 수 있는 서비스나 정보 공개 노력이 전반적인 지자체 행정개혁에 매우 긍정적임을 알 수 있음

〈그림 3-54〉 지방행정 개혁이 긍정적인 변화를 보인 이유



- 응답자들은 지방행정 개혁이 그리 이루어지지 않았다고 인식하는 이유는 불합리한 예산집행(32.7%) > 단체장 개혁의지 부족(18.0%) > 민원행정 제도 개선 미흡(15.8%) > 지방공무원 전문성 부족(12.8%) > 정보공개 부족(10.9%) > 단체장과 지방의회 갈등(8.6%) > 기타(1.1%) 순임
- 이러한 현황을 볼 때, 효율적인 예산운영 및 단체장의 개혁의지를 개선할 때 전체적인 지자체 행정개혁 수준이 높아질 것으로 기대됨

〈그림 3-55〉 지방행정 개혁이 긍정적인 변화를 보이지 못한 이유



## 2) 행정문화 평가

### (1) 목표

- 지방자치단체 행정문화는 궁극적으로 주민의 복리 증진과 삶의 질 향상에 영향을 미치는 요인이기 때문에 자치단체장, 지방의회, 지방공무원 등 지방자치단체를 구성하는 구성원들이 행정문화 개선을 통해 본래 목적을 달성할 수 있도록 하는 데 목적이 있음
- 지방자치단체 행정문화를 구성하는 자치단체장, 지방의회, 지방공무원의 업무 수행능력 및 성과에 대한 만족도를 파악한 결과 전반적으로 중간보다 약간 높은 수준으로 답함
  - 다만 지방공무원에 대한 만족도 수준(4.37)이 상대적으로 높고, 지방의원에 대한 만족도 수준(3.73)이 상대적으로 낮음
- 지자체의 행정개혁 수준을 파악하기 위해 민원처리 절차 및 결과, 행정정보 공개, 예산 및 인력의 운영에 대해 조사한 결과 전반적으로 중간보다 높은 수준으로 답함
  - 다만 지자체 민원처리 절차 및 결과와 행정정보공개에 대한 만족도 수준

(4.89)이 상대적으로 높고, 지자체 예산 및 인력의 효율적 운영 수준에 대한 만족도 수준(4.38)이 상대적으로 낮음

- 전반적인 지자체의 행정개혁 수준을 높이기 위해 불합리한 예산 집행 및 단체장의 개혁 의지 부족을 개선할 필요가 있음

## (2) 과정효율성 평가

- 지방자치 실시 이후 행정서비스헌장제도, 내부감사제도, 공직자윤리법 제정 등 청렴한 공직 문화를 만들고 주민들을 대상으로 더욱 질 높은 행정서비스를 제공하기 위해 노력함
- 각 지방자치단체가 행정문화를 개선하기 위해 추진한 정책·사업 등을 살펴보면, 각 광역자치단체별로 지방공무원교육원을 설치하여 행정문화 개선 관련 교육프로그램을 실시하고, 일하는 방식 개선 및 조직문화 혁신 캠페인 등을 통해 청렴한 문화와 함께 행정서비스의 수준을 높이기 위해 노력함
- 또한 국가는 정부 부처 및 지방자치단체를 대상으로 조직문화를 비롯한 행정혁신 사례에 대한 우수사례 포상을 수여하며 모범을 전파하고자 함. 또한 지방자치단체 평가 시 공무원교육 지표를 포함하여 각 지방자치단체들이 소속 공무원을 대상으로 교육훈련을 통해 행정서비스 제고 및 청렴성을 향상시킬 수 있도록 함
- 지난 2021년 6월 공직자윤리법이 제정·시행되어 공직자의 윤리를 확립할 수 있는 법적 기반이 마련되었고, 행정안전부는 2021년 ‘조직문화 혁신’ 영상을 제작·배포하는 캠페인을 통해 중앙부처와 지방자치단체 공무원들이 수평적 조직문화와 일하는 방식 합리화를 지향함
- 행정문화의 추진 효율성에 대해 조사한 결과 전반적으로 긍정적인 응답을 하는 응답자들의 비중이 높음
- 전체 응답자 중 부정 7.4%, 보통 66.9%, 긍정 25.7%이며, 7점 만점 중 평균이 4.64로 행정문화 추진 과정의 효율성에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음



〈표 3-187〉 행정문화 추진의 효율성에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	5.2	8.8	26.8	31.4	20.6	5.2	4.63
관련학자	2.3	11.6	2.3	20.9	55.8	7.0	0.0	4.37
지방의원	0.7	5.2	11.8	20.3	31.4	26.1	4.6	4.73
전체	1.6	5.8	9.2	24.3	33.5	21.1	4.6	4.64

### (3) 성과 진전도 평가

- 지방자치가 실시된 이후 광역자치단체에 지방공무원교육원이 설립되고, 이를 중심으로 지방공무원 대상 교육훈련 프로그램이 운영되어 지방공무원들의 협업문화, 혁신의지, 행정서비스의 수준을 높이기 위한 노력 등이 점차 개선되고 있음
- 또한 국가 차원에서도 공직자윤리법을 제정·시행하여 청렴한 공직 문화를 제고하기 위해 노력하여, 행정문화가 점차 개선되고 있다고 판단됨
- 행정문화의 과정 효율성에 대해 조사한 결과 전반적으로 긍정적인 응답을 하는 응답자들의 비중이 높음
- 전체 응답자 중 부정 8.6%, 보통 64.1%, 긍정 27.3%이며, 7점 만점 중 평균이 4.60으로 행정문화 성과 진전도에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음

〈표 3-188〉 행정문화 성과의 진전도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.6	6.5	10.5	26.5	26.8	22.2	5.9	4.60
관련학자	2.3	14.0	9.3	14.0	46.5	14.0	0.0	4.30
지방의원	1.3	5.9	11.1	20.9	31.4	24.2	5.2	4.69
전체	1.6	7.0	10.6	23.7	29.9	22.1	5.2	4.60

#### (4) 성과만족도 평가

- 지방자치가 실시된 지 30년이 지나면서, 지방자치단체가 주민을 위해 높은 수준의 행정서비스를 제공하고, 부정부패를 척결하여 청렴한 행정문화를 만들기 위해 다양한 제도들을 도입하여 운영함
- 한국행정연구원에서 실시하는 사회통합실태조사에 따르면, 지방자치단체의 공공서비스 중 주민자치센터가 수행하는 업무에 대해 만족한다는 비율이 2016년 74.6% 대비 2020년 78.4%로 소폭 상승함(한국행정연구원, 2016; 2020)
- 행정문화를 개선하기 위해서는 지방자치단체의 구성원인 단체장, 지방의원, 지방공무원 모두 합리적인 행정윤리관과 함께 창조적이고 혁신적인 업무 수행을 이해 노력할 필요가 있음
- 행정문화의 결과만족도에 대해 조사한 결과 전반적으로 긍정적인 응답을 하는 응답자들의 비중이 높음
- 전체 응답자 중 부정 9.4%, 보통 64.9%, 긍정 25.7%이며, 7점 만점 중 평균이 4.56으로 행정문화 성과 만족도에 대해 긍정적인 평가를 하고 있음

〈표 3-189〉 행정문화 성과의 만족도에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간					→ 긍정적		평균
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	2.3	6.9	10.1	26.1	28.8	19.6	6.2	4.56		
관련학자	4.7	14.0	9.3	23.3	39.5	9.3	0.0	4.07		
지방의원	0.7	6.5	9.2	25.5	28.1	23.5	6.5	4.71		
전체	2.0	7.4	9.8	25.7	29.5	19.9	5.8	4.56		

#### (5) 평가결과의 종합

- 민선자치 30년 실시 기간의 행정문화를 정량적으로 평가한 결과는 다음과 같음
  - 지방자치단체가 행정문화를 개선하기 위해 목표로 설정한 내용은 명확했

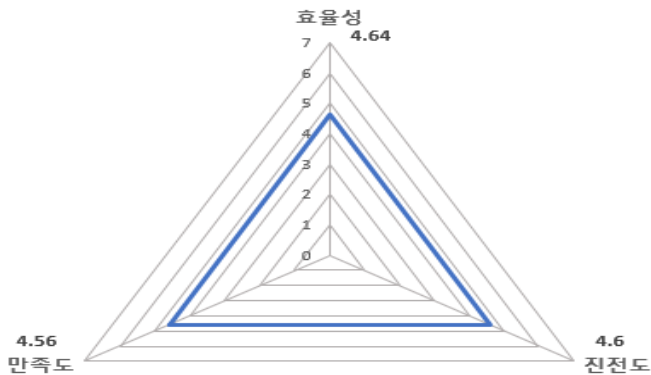
- 고 과정상의 효율성에서 부분적으로 성과를 보였으나, 이에 비해 추진산출의 달성도가 그리 높지 않았음
- 다만, 시민들은 지방자치단체의 공공서비스 중 대표적인 주민자치센터 업무에 대해 만족도 수준이 소폭 높아져 일부 성과가 드러남

〈표 3-190〉 행정문화 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 목표 및 효율성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진목표 : 명확함</li> <li>- 추진절차 : 공직자 윤리법 제정·시행</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도가 미흡하나마 부분적으로 향상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민행정서비스 만족도 소폭 향상</li> </ul> </li> </ul>

- 한편 행정문화에 대한 정성평가를 조사한 결과를 종합하면, 다음과 같음
- 행정문화에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진효율(4.64점), 성과진전(4.6점), 성과만족(4.56점)의 순을 보이고 있으며, 전반적으로 보통 이상의 양호한 수준을 보이고 있음

〈그림 3-56〉 행정문화의 정성평가 결과종합



### 3) 행정문화의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년 실시 이후 지방자치단체의 구성원인 단체장, 지방의회, 지방 공무원 모두 지역 주민들을 위한 행정서비스의 질적 향상을 위해 노력해야 한다는 공감대가 형성되어 있고, 과거에 비해 관료제적 폐해가 줄어들고 있는 현황임
- 또한 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 행정문화를 개선하기 위한 각종 제도들로서 행정서비스현장제도, 행정정보공개조례, 공직자윤리법 등이 제정·시행되고 있어, 소통과 혁신을 위한 행정문화를 만들기 위한 제도적 기반이 마련되었음
- 최근 지방자치단체들은 각종 SNS·모바일·홈페이지 등을 통해 통계자료를 공개하여 주민과의 소통을 높이고 투명성을 향상시키고 있음

〈표 3-191〉 행정문화의 추진성과

구 분	내용
제도적 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정서비스현장제도</li> <li>• 행정정보공개조례</li> <li>• 공직자윤리법</li> </ul>
소통·투명성 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SNS·모바일·홈페이지 정보공개</li> </ul>

#### (2) 추진한계

- 민선자치 30년 동안 행정문화는 점차 개선되어 왔으나, 지방자치단체 구성원들은 여전히 몇 가지 한계들을 가지고 있음

〈표 3-192〉 행정문화의 한계

구 분	내 용
지방자치단체장의 개혁의지	• 지방자치단체장은 지자체 행정개혁의 주체로서 강한 개혁의지를 가질 필요가 있음
지방의원 의정활동 전문성	• 지방의원이 전문성이 부족하다는 인식이 강함
지방공무원의 불합리한 예산집행	• 지방공무원의 정책집행 과정에서 좀 더 합리적이고 효율적인 예산 운영을 위해 노력할 필요가 있음

## 16. 중앙-지방 관계

### 1) 중앙-지방 관계의 개요

#### (1) 중앙-지방간 관계의 의의

##### ① 중앙-지방간 관계의 개념

- 중앙정부의 정책은 지방자치단체를 통해 국민에게 영향을 주게 되며, 따라서 중앙정부의 정책이 목적을 달성하기 위해서는 중앙과 지방자치단체 간에 다양한 분야에서 활발한 상호작용이 이루어져야 함
  - 법·제도적 관점은 통제 측면에서 중앙-지방 간의 권력 및 기능배분과 관련하여 제도 변화에 관심을 둠
  - 중앙-지방 간 정책의 조정 관점에서는 중앙-지방 간 협력과 갈등의 해결 차원에서 관심을 둠
- 중앙-지방 관계의 유형은 수직적 통제관계, 수평적 경쟁관계, 그리고 상호 의존적 관계로 구분할 수 있음
  - 중앙과 지방을 수직적 관계로 보는 모형은 중앙과 지방과의 관계를 수직적 통치구조론의 관점에서 해석하여 지방정부를 국가의 통치기관의 일부로 보고 있으며, 따라서 지방정부의 자율성은 찾아보기 어렵거나 극히 제한된 수준에서만 나타남
  - 수평적 경쟁 관계는 수직적 계층 관계와는 달리 중앙과 지방이 대등한 지

위에 놓이는 관계이며, 중앙의 의사가 일방적으로 하달되는 통치적인 것이 아니기 때문에 중앙과 지방간 관계의 기본적인 축이 통치의 관점에서 상호 분리의 관점으로 이동함

- 상호의존적 관계는 중앙정부와 지방정부 간 관계가 서로를 제약하면서 상호 협력하는 관계를 의미하기 때문에 동반자 관계로 논의되기도 하며, 중앙-지방 간 상호작용을 통하여 교환 및 협상 과정이 이루어진다는 점을 강조함

## ② 중앙-지방간 관계의 목적

- 중앙-지방간 관계의 목적은 다양할 수 있으나 그간 언론이나 학계에서는 지방자치단체의 국정참여와 중앙-지방 간 협력 및 갈등의 조정을 중심으로 논의가 진행되어 왔음
  - 국정참여는 중앙정부의 정책이나 사업의 추진과정에서 지방자치단체가 적극적으로 의견을 제시하여 민주적·합리적 의사결정을 도출하는 것임
  - 중앙-지방 간 협력 및 갈등은 중앙과 지방자치단체가 주어진 목표를 공동으로 성취하기 위하여 상호 협력적 관계를 형성하고, 갈등이 발생할 경우 원만하게 해결하는 과정을 의미함

## (2) 중앙-지방 협력제도 분석

### ① 관련제도

- 중앙-지방 간 협력제도는 입법과정과 정책결정과정에서 지방자치단체가 적극적으로 참여하는 것으로 헌법과 국회법, 행정절차법, 지방자치법 등에 근거하여 역대 정부 모두에서 수행 가능하였음
  - 문재인정부에서 지방자치법 전면개정에 따라 중앙지방협력회의를 제도화하여 중앙-지방간 협력관계가 재정립되는 계기가 되었다고 보여짐

〈표 3-193〉 역대정부별 중앙-지방관계 제도

구분	국정참여
김영삼 정부	• 관련법에 근거한 참여 - 지방분권특별법 등
김대중 정부	• 지방자치단체장 등 협의체 설립근거 신설(1999. 8. 31)
노무현 정부	• 관련법에 근거한 참여 - 지방분권특별법 등
이명박 정부	• 지방자치단체장 등 협의체 의견 제출권 신설(지방자치와 관련된 법률의 제 개정, 폐지가 필요한 경우)(2011. 7. 14)
박근혜 정부	• 관련법에 근거한 참여 - 지방분권특별법 등
문재인 정부	• 중앙-지방 협력관계 정립(지방자치법 전면 개정) - 중앙지방협력회의 등 중앙-지방 협력관계 제도화 등

- 중앙-지방간 협력관계와 관련된 제도는 중앙정부 정책에의 국정참여제도와 중앙-지방간 갈등조정제도로 구분할 수 있음
  - 지방자치단체의 국정참여제도는 중앙정부의 입법과정에서의 참여, 정책결정과정에서의 참여, 그리고 전국적인 지방정부간 협의체를 통한 정책건의 등이 있음
  - 중앙-지방간 갈등조정제도는 행정협의조정위원회에 의한 해결, 법원 등에 의한 해결, 헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판, 그리고 국무총리의 조정 등이 있으며, 본 연구에서는 주로 행정협의조정위원회에 의한 갈등조정을 살펴보고자 함

② 중앙-지방 간 협력제도

가. 국정참여제도

(가) 지방자치단체의 국정참여 개요

- 지방자치단체의 국정참여는 입법과정에서의 참여와 정책결정과정에서의 참여로 구분할 수 있음

- 입법과정의 참여로는 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출과 국회의 공청회 및 청문회 참석, 그리고 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출 및 협의 등이 있음. 정책결정과정의 참여로는 행정부시장·부지사회의, 관계 지방자치단체의 의견 청취, 국무총리실의 행정협의기구 등이 있음
- 정책결정과정의 참여로는 행정부시장·부지사회의, 관계 지방자치단체의 의견 청취, 국무총리실의 행정협의기구 등이 있음

〈표 3-194〉 지방자치단체 국정참여 제도

구분		참여 유형
입법과정	국회 입법 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회청원(헌법 제26조, 국회법 제123조)</li> <li>• 국회의 공청회와 청문회 참여(국회법 제64조, 제65조)</li> <li>• 법률안에 대한 입법예고(국회법 제82조)</li> </ul>
	정부 입법 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령안 입법계획에의 의견개진(법제업무운영규정 제6조)</li> <li>• 정부입법안에 대한 의견제출(행정절차법 제44조)</li> <li>• 입법청원(헌법 제26조, 청원법)</li> <li>• 지방분권체제개편특별법(50조)</li> </ul>
정책결정 과정		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방협력회의(지방자치법 제186조)</li> <li>• 관계지방자치단체의 의견청취(국토의계획및이용에관한법률 제15조)</li> <li>• 국무총리소속의 행정협의기구(지방자치법 제 187조)</li> <li>• 행정예고제(행정절차법 제46조)</li> <li>• 행정지원(공무원 파견, 위임사무 수행)</li> <li>• 행정부시장부지사회의</li> </ul>

- 중앙정부와 지방자치단체 간의 참여제도 중에서 지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출, 정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출·협의, 행정부시장·부지사 회의, 지방의회의 의견 제출 등의 주요내용을 정리하면 다음과 같음



〈표 3-195〉 중앙과 지방 간 참여제도 주요 내용

구분	주요 내용
지방자치단체 또는 그 연합체의 청원서 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회의 각종 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자를 공술인 등으로 참여하고 국회의원의 소개로 청원서를 제출</li> </ul>
정부 각 부처의 법령 제·개정안에 대한 지방자치단체의 의견 제출 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 각 부처는 지방자치단체와 관련된 법령의 제·개정 시 동 법령안을 행정자치부의 협조를 받아서 지방자치단체에 보내 지방자치단체의 의견을 조회하고 지방자치단체는 그 의견을 중앙정부의 각 부처 또는 행정자치부에 제출할 수 있음</li> <li>• 국토건설종합계획법, 도시계획법, 도시공원법 등에서 국가가 특정한 지방자치단체의 권한사항과 관련이 있는 경우에 지방자치단체나 그 장과 협의하도록 하고 있음</li> </ul>
중앙·지방 협력회의 및 정책협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 둠</li> <li>• 중앙정부와 지방자치단체간의 현안 정책과제 등에 대한 토론과 협의, 평가, 모범사례에 대한 설명 등으로 운영되고 있으며, 또한 정부의 각 부처는 자기 소관 부처의 정책에 대하여 설명하고 협의하며 이 과정에서 지방자치단체의 의견을 제시</li> </ul>
지방의회의 의견 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체를 폐지·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 법률로 정하되 관계 지역 지방자치단체 의회의 의견을 들어야 하고, 시를 설치하고자 할 때에도 그 지역을 관할하는 도의회의 의견을 들어야 하며, 도시기본계획의 수립·변경 및 도시계획을 결정·변경할 때에도 사전에 관련 지방의회의 의견을 제출 받음</li> </ul>

자료: 관련 법령에서 정리

(나) 지방자치단체 전국협의체의 국정참여

- 지방자치단체 4대 협의체의 국정참여는 지방자치법 제182조에 따라서 지방자치단체 전국협의체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있음
- 1999년 지방자치법 개정에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방 의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시도지사, 시도회의의장, 시장·군수·구청장, 시군구의회의의장의 구분에 따라 각각 전국 협의체를 설립할 수 있도록 하였음

- 특히, 의견제출에 대한 검토의무 부여는 2011년 법개정을 통해 이루어졌음
- 이들 기구의 가장 중요한 기능의 하나가 정부에 대한 의견 제출권인데, 즉, 지방4대 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정 자치부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다는 것임
- 의견을 통보받은 중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 타당성을 검토하여 그 결과를 행정자치부 장관에게 통보하고, 행정자치부 장관은 지체 없이 해당 협의체에 그 결과를 통보하여야 함

## 나. 갈등조정제도

### (가) 중앙-지방 간 갈등조정제도 개요

- 지방자치법에 중앙과 지방간 갈등의 해결을 위하여 협의·조정기구를 설립하여 운영하도록 하고 있음
  - 먼저 지방자치법 186조는 국가와 지방자치단체 간의 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역 간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 중앙지방협력회의를 두도록 하고 있으며(2022년 1월 13일 시행), 중앙지방협력회의의 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있음
  - 또한 중앙-지방간 갈등으로 조정하기 위하여 지방자치법 제187조에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 명문화하고 있음
  - 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어 의견의 불일치가 있는 경우에 그 문제를 협의하고 조정하기 위한 위원회 조직의 하나임

### (나) 중앙-지방 간 갈등조정제도

- 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등은 당사자간 조정을 통한 해결과 제3자에 의한 해결로 구분할 수 있으며, 갈등조정제도를 종합하면 다음과 같음

〈표 3-196〉 중앙과 지방 간 갈등조정제도 주요 내용

구분	제도	내용
당사자간 해결	주무장관의 지도와 지원 (지방자치법 제184조)	· 지방자치단체 또는 그 장이 국가로부터 위임받아 국가사무를 처리하는 과정에서 중앙정부와의 갈등과 분쟁이 존재하게 되는 경우 주무장관이 행사하는 감독수단으로서 지도·감독을 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	위법·부당한 명령·처분의 시정명령(지방자치법 제188조)	· 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 사무와 관련하여 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 명령·처분에 대하여 주무장관이 이에 대한 시정명령과 취소·정지시킴으로써 지방자치단체의 사무처리와 관련하여 상호간에 갈등과 분쟁이 야기되면 시정명령 등을 통하여 해결할 수 있음
	지방자치단체장에 대한 직무이행명령(지방자치법 제189조)	· 지방자치단체의 장이 수행하여야 할 사무를 처리하지 않아 중앙과 지방간에 갈등과 분쟁이 발생한 경우 주무장관이 이행명령을 발하고, 대집행과 행·재정의 조치를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	지방자치단체에 대한 감사 및 지방의회 의결의 재의요구 지시와 제소(지방자치법 제188조, 제192조)	· 국회와 정부는 지방자치단체의 위법·부당한 사무처리와 관련하여 감사를 통하여 그리고 지방의회의 위법한 의결에 대하여 재의를 요구하고 제소권 행사를 통하여 상호간의 갈등을 해결할 수 있음
제3자에 의한 해결	행정협조정위원회 (지방자치법 제187조)	· 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무처리에 대한 의견을 달리 할 경우 이를 협의 및 조정하기 위하여 국무총리소속 하의 행정협조정위원회를 통하여 갈등과 분쟁을 해결할 수 있음
	법원 등	· 지방자치단체는 중앙정부의 위법 또는 부당한 감독·처분이나 부작위에 대하여 행정심판을 청구할 수 있으며 중앙정부의 위법한 감독·처분 취소·정지에 대하여 소송을 제기할 수 있음
	헌법재판소에 의한 권한쟁의 심판	· 중앙정부와 지방자치단체 상호간에 권한상의 분쟁이 발생하는 경우 헌법재판소의 권한쟁의 심판을 통하여 분재를 해결할 수 있음
	국무총리의 조정	· 수도권 지역에서 서울특별시와 중앙행정기관이 의견을 달리하는 경우에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 국무총리가 조정할 수 있음

## 2) 중앙-지방 관계의 평가

### (1) 중앙-지방간 관계의 목표

- 민선자치 20년 동안의 중앙-지방 관계에 대해 역대 정부별로 제시하는 목표를 살펴보면 다음과 같음
  - 1995년 이후 지방자치단체의 국정참여와 지방자치단체간 협력 강화라는 중앙-지방관계 개선을 위한 과제는 노무현 정부 이후부터 구체적인 목표가 제시되기 시작하여 현재에 이르고 있음
  - 김영삼 정부부터 국정참여와 지방자치단체와의 협력제도는 제도적으로 보장되어 운영되기 시작하였으며, 노무현 정부는 중앙기능의 지방이양이 등 지방분권에 적극성을 띤 것으로 판단됨
  - 이명박 정부는 지방분권을 지방재정 확충, 지역발전 등의 측면에서 지방과의 관계 설정을 하였고, 박근혜 정부는 중앙-지방간 소통 채널을 강화하는 정책을 추진하였으며, 문재인 정부는 중앙-지방 협력회의를 법제화 하였음

〈표 3-197〉 역대정부의 중앙-지방관계 목표설정

역대정부	제시목표	비고
김영삼 정부	• 적극적 의지표명	선언적 목표제시
김대중 정부	• 적극적 의지표명	선언적 목표제시
노무현 정부	• 구체적 목표 제시 - 쌍방향적 상시 소통구조 - 조합제도, 특별지방자치단체 제도	지방분권 구체화 시작
이명박 정부	• 구체적 목표 제시 - 지역개발정책과 연계	지역개발과 연계
박근혜 정부	• 구체적 목표 제시 - 중앙-지방 소통채널 강화	선언적 목표 제시
문재인 정부	• 구체적 목표 제시 - 중앙-지방 협력회의 설치	법제화

- 중앙-지방 관계 개선의 목표를 살펴보면 부분적으로 성과를 거둔 것으로 판단할 수 있음
  - 김대중 정부의 100대 국정개혁과제에 중앙권한의 지방이양이 포함되었으며, 노무현 정부에서는 지방분권이 국정과제의 핵심으로 부상하였고, 이명박 정부의 중앙권한 기능배분(인력, 재정 지원), 박근혜 정부의 정부 3.0(중앙과 지방간의 소통), 문재인 정부에서는 중앙-지방간 협력 등을 국정과제에 포함하였음

## (2) 중앙-지방 관계의 추진과정 효율성 평가

- 지방자치 30년 동안의 중앙-지방간 관계 개선을 위한 추진과정은 추진기구와 추진절차 및 추진방법을 통하여 살펴볼 수 있음
  - 중앙-지방관계 개선을 위한 추진기구와 추진절차 및 추진방법 등이 충분한 효율성을 확보하고 있는가를 측정하는 것임
- 추진 기구는 전술한 바와 같이 역대정부 별로 큰 편차가 있지 않은 것으로 나타나고 있음
  - 지방자치단체의 국정참여를 위한 기구는 1999년 지방자치법 개정을 통하여 광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의장이 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 설립한 전국 4단체협의체를 들 수 있음
  - 중앙과 지방간 갈등의 문제는 지방자치법에서 정한 협의·조정기구를 설립하여 운영하도록 하고 있는데, 지방자치법 제187 근거하여 설립된 국무총리 소속 행정협의조정위원회가 해당함
- 중앙-지방간 관계 개선을 위한 추진절차와 추진방법은 지방자치법에 정한 대로 역대정부별로 큰 편차가 없었으나, 최근 지방자치법 전면개정에 중앙-지방간 협력회의를 법제화하였다는 긍정적인 측면이 있음
  - ① 4대 협의체 의견제출권 ② 행정협의조정위원회 설치 ③ 중앙행정기

관·지방자치단체 정책협의회 법제화 ④ 중앙·지방협력회의 신설 ⑤ 지방비 부담심의회 등

- 지방자치 30년 동안 중앙-지방간 관계의 추진 효율성에 대한 인식조사 결과를 보면, 지난 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계 과정의 효율성에 대한 일반적인 인식은 3.90점으로 평균 수준보다 약간 낮게 나타났음
  - 인식조사 결과를 보면 긍정(5~7점) 35.7%, 보통(4점) 32.7%, 부정(1~3점) 31.7%으로 나타남
  - 응답 집단별로는 지방공무원이 4.14점으로 가장 높고, 관련 분야 학자가 3.37점으로 가장 낮게 나타남

〈표 3-198〉 중앙-지방관계 추진과정의 효율성에 관한 인식

	사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)	
전 체	(502)	3.6	9.2	18.9	32.7	26.3	7.6	1.8	(3.99)	(49.80)	
소속	지방공무원	(306)	2.9	3.9	18.3	38.6	25.5	8.8	2.0	(4.14)	(52.34)
	관련분야 학자	(43)	9.3	18.6	23.3	23.3	25.6	0.0	0.0	(3.37)	(39.53)
	지방의원	(153)	3.3	17.0	19.0	23.5	28.1	7.2	2.0	(3.86)	(47.60)

### (3) 중앙-지방 관계의 산출에 대한 성과 평가

- 지방자치 30년 동안의 중앙-지방간 관계 개선에 대한 산출 달성도는 목표가 수치화되어 구체적으로 제시되지 않았으나, 국정참여와 협력에 대한 산출 달성도는 다음과 같은 평가가 가능함
  - 기본적으로 전국 협의체의 정책 건의에 대한 수용률과 행정협의조정위원회 운영실적을 통하여 간접적으로 살펴볼 수 있음
  - 전국 협의체의 정책 건의 수용률의 경우, 전체적으로 시·도 의견의 수용률은 양호한 편이나, 시·군·구 의견의 수용률은 상대적으로 낮은 것으로 나타남
  - 다만, 지방에서 건의하는 사항은 정책여건상 즉시 반영이 어렵고, 법 개

정 등 장기검토가 필요한 사항이 많으므로, 일정 이상 수용률을 제고하기 어려운 점을 감안할 필요는 있음

- 지방자치 30년 동안 중앙-지방간 관계의 성과 진전도에 대한 인식조사 결과를 보면, 지난 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계 성과의 진전도에 대한 일반적인 인식은 4.01점으로 평균 수준보다 약간 높게 나타났음
  - 인식조사 결과를 보면 긍정(5~7점) 34.9%, 보통(4점) 33.7%, 부정(1~3점) 31.5%으로 나타남
  - 응답 집단별로는 지방공무원이 4.01점으로 가장 높고, 관련 분야 학자가 3.37점으로 가장 낮게 나타남

〈표 3-199〉 중앙-지방관계의 성과 개선도 관한 인식

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	3.4	10.2	17.9	33.7	22.5	9.8	2.6	(4.01)	(50.23)
소속	지방 공무원	(306)	3.3	5.9	16.3	37.9	22.5	11.1	2.9	(4.16)	(52.61)
	관련분야 학자	(43)	11.6	16.3	20.9	27.9	20.9	2.3	0.0	(3.37)	(39.53)
	지방의원	(153)	1.3	17.0	20.3	26.8	22.9	9.2	2.6	(3.91)	(48.47)

- 대한민국시도지사협의회 정책건의 실적
  - 대한민국시도지사협의회가 2005년부터 2021년까지 중앙정부에 제시한 의견제출 현황을 살펴보면, 총 504건의 의견을 제출하였음
  - 이에 대한 정부의 회신결과는 수용(일부수용 포함)이 211건으로 41.9%를 차지하고 있으며, 미수용은 167건으로 33.1%, 중장기검토는 119건으로 23.6%를 차지하고 있음
  - 전체적으로 40% 수준의 수용률을 보이는데, 이는 비교적 긍정적으로 평가할 수 있을 것으로 보임

〈표 3-200〉 대한민국시도지사협의회 의견제출 현황

구분		계	정부화신			
			수용(일부수용포함)	수용곤란	장기검토	미화신
2005년	13차	19	8	8	3	0
2005년	14차	27	13	7	7	0
2006년	15차	34	24	8	2	0
2007년	16차	34	18	11	5	0
2007년	17차	29	15	11	2	1
2008년	20차	27	16	7	4	0
2009년	21차	22	11	9	2	0
2009년	22차	27	17	4	6	0
2010년	23차	30	11	14	5	0
2011년	24차	42	14	17	11	0
2012년	25차	37	13	13	11	0
2013년	26차	23	10	9	4	0
2014년	27차	15	4	4	7	0
2015년	28차	37	7	12	16	2
2016년	29차	16	3	4	9	0
2017년	30차	23	4	11	7	1
2018년	31차	17	6	4	7	0
2019년	32차	22	8	10	4	0
2020년	33차	13	6	4	2	1
2021년	34차	10	3	0	5	2
계		504	211(41.9%)	167(33.1%)	119(23.6%)	7(1.4%)

자료: 대한민국시도지사협의회 홈페이지에서 정리

#### ○ 대한민국시도회의의장협의회 정책건의 실적

- 대한민국시도회의의장협의회는 지방자치발전과 지방의회 운영에 관하여 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 1991년에 임의단체로 설립되었으며, 2011년 6월에 사단법인 전국시·도회의의장협의회 창립총회를 개최하였음
- 대한민국시도회의의장협의회가 2012년부터 2021년까지 중앙정부에 제



- 시한 정책 건의 사항 현황을 살펴보면, 총 451건의 정책건의를 제출하였음
- 정부의 처리 현황은 수용이 145(32.2%), 미수용 42(9.3%) 중장기 검토 185(41.2%)로 나타나고 있음
- 정책건의에 대한 수용률은 30% 수준으로 대한민국시도시사협의회에 비하여 다소 낮음

〈표 3-201〉 대한민국 시·도의회의장협의회 정책건의 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용 (종결)	검토	수용불가	미회신 (기타)
2012년	28건	2	9	9	8
2013년	64건	22	17	10	15
2014년	30건	11	11	4	4
2015년	49건	28	17	-	4
2016년	27건	12	11	-	4
2017년	46건	13	19	-	14
2018년	44건	12	24	-	8
2019년	62건	21	28	4	9
2020년	70건	18	35	9	8
2021년	31건	6	14	6	5
합계	451건	145(32.2%)	185(41.2%)	42(9.3%)	79(17.5%)

자료: 대한민국시도시사협의회 홈페이지에서 정리

○ 대한민국시장군수구청장협의회 정책건의 실적

- 대한민국시장군수구청장협의회는 시군구 상호간 교류 및 협력 증진 및 지방자치 제도의 건전한 발전에 이바지하자는 목적으로 2000년 4월 26일 설립되었음
- 전국 시장군수구청장협의회의 일반 정책건의 사항 현황을 살펴보면, 2010년부터 2021년까지 총 1,573건의 정책건의를 제출한 것으로 나타나고 있으며, 정책건의 실적은 연평균 약 160건으로 매우 활발하게 나타나고 있음

- 정부의 처리 현황은 수용이 244건(15.5%), 중장기검토가 314건(20.0%), 그리고 미수용이 544건(34.6%)으로 나타나고 있음
- 전체적으로 수용률이 15% 수준으로 다소 낮다고 할 수 있음

〈표 3-202〉 대한민국 시장군수구청장협의회 정책건의 현황

구분			건의	처리 현황			
				수용 (일부수용 포함)	검토	미수용	기타 (미회신 등)
민선5기	1차년도	'10. 7. ~ '11. 6.	103	23	30	50	50
민선5기	2차년도	'11. 7. ~ '12. 6.	190	37	49	104	104
민선5기	3차년도	'12. 7. ~ '13. 6.	218	54	54	110	110
민선5기	4차년도	'13. 7. ~ '14. 6.	99	17	35	47	47
민선6기	1차년도	'14. 7. ~ '15. 6.	123	15	24	50	34
민선6기	2-4차년도	'15. 7. ~ '18. 6.	253	-	-	-	-
민선7기	1차년도	'18. 7. ~ '19. 6.	166	37	32	52	45
민선7기	2차년도	'19. 7. ~ '20. 6.	177	40	48	52	37
민선7기	3차년도	'20. 7. ~ '21. 6.	244	21	42	79	102
합계			1,573 (100%)	244 (15.5%)	314 (20.0%)	544 (34.6%)	529 (33.6%)

#### ○ 대한민국시군자치구의회의 의장협의회 정책건의 실적

- 대한민국시군자치구의회의 의장협의회 주요 활동은 전국 시군자치구의회의 의견을 수렴하여 국회와 중앙정부에 지방자치 발전을 위한 법 개정건의 및 정책협의 등임
- 대한민국시군자치구의회의 의장협의회는 2000년 3월 30일 전국 시군자치구의회의장 협의회를 행정자치부에 신고하여 설립되었음
- 대한민국시군자치구의회의 의장협의회 정책건의 현황을 살펴보면 2011년부터 2021년 까지 총115건의 법령 등과 관련된 의견을 제출하였음
- 정부의 처리 현황은 수용이 23건(20.0%), 검토가 58건(50.5%), 그리고 미수용이 29건 (25.2%)으로 나타나고 있음

- 전체적으로 대한민국시군구청장협의회 보다 수용률은 다소 높으나 정책건의 건수는 매우 적다고 할 수 있음

〈표 3-203〉 대한민국 시군자치구의회의장협의회 정책건의 현황

구분	건의	처리 현황			
		수용 (일부수용 포함)	검토	미수용	기타 (미회신 등)
2011년	9건	1	2	2	4
2012년	19건	3	6	10	0
2013년	21건	7	10	4	0
2014년	3건	1	2	0	0
2015년	2건	1	0	1	0
2016년	3건	1	0	2	0
2017년	17건	3	11	3	0
2018년	3건	1	2	0	0
2019년	21건	3	15	2	1
2020년	9건	1	5	3	0
2021년	8건	1	5	2	0
합계	115건	23 (20.0%)	58 (50.5%)	29 (25.2%)	5 (4.3%)

○ 행정협의조정위원회의 조정

- 국가의 주요 정책을 둘러싸고 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 의견의 불일치나 갈등이 있을 경우행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하여 운영하도록 명문화하고 있다. 행정협의조정위원회에서 그 문제를 협의하고 조정하도록 하고 있음.
- 그러나 위원회 설치 이후 2021년 현재까지 약 20여년간 위원회에 조정을 요청한 사건은 불과 22건에 불과하며, 연평균 협의·조정 안건이 1건도 채 되지 않고 있음
- 이는 지방자치법 개정 전까지는 갈등발생 후 당사자의 서면신청에 의해

서만 협의조정절차가 개시되기 때문에 사전적·적극적으로 갈등이 관리되지 않고 있기 때문으로 보임

- 이러한 문제점을 보완하기 위하여 공익을 현저히 저해하는 경우 직권상정이 가능하도록 지방자치법을 개정하여 다소 실적이 개선되고는 있으나 위원회의 조정능력에 대한 의문과 어느 한 쪽이 위원회의 결정에 불복하고 법원에 제소해 왔던 관례 때문에 여전히 저조한 수준을 나타내고 있음

〈표 3-204〉 행정협의조정위원회 운영실적

결정 일자(결정 내용)	이해당사자	분쟁사례명
2001.11.7. (조정)	군산시↔건설교통부	- 군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁
2001.11.7. (실무조정수용, 취하)	환경부↔서울시	- 난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁
2003.6.4. (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정치망손실보상금분쟁(1)
2003.6.4. (실무조정수용, 취하)	포항시↔해양수산부	- 포항 정치망손실보상금분쟁(2)
2003.6.4. (조정)	철도청↔서울시·토지공사	- 지하철 분당선 개포 1,2구역 사업비 분담분쟁
2003.8.26. (각하)	아산시↔건설교통부	- 경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁
2004.10.19. (실무조정수용, 취하)	철도청↔부천시	- 경인2복선 전철사업비 분담 분쟁
2005.9.14. (조정)	부산시↔건교부·산자부	- 독산국가산업단지 해안변 방재대책 관련 분쟁
2005.9.14. (각하)	부산시·경남도↔해수부	- 신항만 명칭 관련 분쟁
2007.7.26. (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(1)
2009.3.31. (조정)	국방부↔서울시	- 제2롯데월드 건축 관련 분쟁(2)
2011.1.18. (조정)	국방부↔포항시	- 포스코 신제강공장 고도제한 완화 분쟁

결정 일자(결정 내용)	이해당사자	분쟁사례명
2011.1.27. (실무조정수용)	국방부↔청주시	- 청주 기무사 부지 도시관리계획 관련 분쟁
2012.1.30. (조정)	법무부↔안양시	- 안양교도소 재건축 관련 분쟁
2017.6.13. (취하)	보훈처↔서울시	- 광화문광장 대형 태극기 게양대 설치 및 상시게양 관련 분쟁
2018.3.5. (실무조정 수용, 종결)	안산시↔교육부	- 안산 사동90블록 개발사업시행자 유권해석 분쟁
2019.1.21. (조정)	교육부↔인천시	- 인천대학교 장기차입금 이자 부담 주체 분쟁
2019.9.19. (조정)	세종시↔행복청	- 세종시 1단계 생활용수 기반시설비 부담 주체 분쟁
2020.9.23. (조정)	인천시↔국토부	- 공항철도 영종역 운영손실비용 부담 분쟁
2020.12.9. (조정)	경북도↔환경부	- 물환경보전법 위반사업장 행정처분 분쟁
2020.12.18. (조정)	서울시↔국토부	- 도시계획도로 공사비 부담 분쟁
2021.2.4. (취하)	인천시↔국토부	- 인천 제3연륙교 건설에 따른 손실보전금 분쟁

○ 중앙-지방 관계의 결과에 대한 성과 만족도

- 마지막으로 지방자치 30년 동안 중앙-지방간 관계의 결과에 대한 성과 만족도 인식조사 결과를 보면, 지난 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계의 성과의 만족에 대한 일반적인 인식은 3.90점으로 평균 수준보다 약간 낮게 나타났음
- 인식조사 결과를 보면 긍정(5~7점) 33.1%, 보통(4점) 30.7%, 부정(1~3점) 36.3%으로 나타남
- 응답 집단별로는 지방공무원이 4.06점으로 가장 높고, 관련 분야 학자가 3.12점으로 가장 낮게 나타남

〈표 3-205〉 중앙-지방관계의 결과에 대한 성과 만족도에 관한 인식

	사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)	
전 체	(502)	4.6	11.6	20.1	30.7	22.3	8.0	2.8	(3.90)	(48.27)	
소속	지방공무원	(306)	4.2	6.5	19.0	34.6	23.9	8.8	2.9	(4.06)	(50.93)
	관련분야 학자	(43)	11.6	20.9	27.9	23.3	16.3	0.0	0.0	(3.12)	(35.27)
	지방의원	(153)	3.3	19.0	20.3	24.8	20.9	8.5	3.3	(3.80)	(46.62)

## (3) 평가결과의 종합

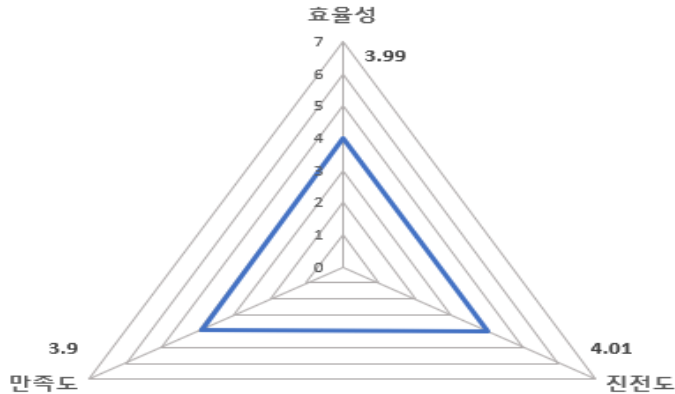
- 지방자치 30년 동안 중앙-지방관계에 관한 정성적 평가결과를 종합하면 다음과 같음
- 먼저 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계에 관한 정성적 평가결과는 다음과 같음
  - 중앙-지방 관계의 과정상의 효율성과 산출의 달성도 모두 약간 미흡한 것으로 판단됨

〈표 3-206〉 중앙-지방 관계의 정성적 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성 일부 확인</li> <li>- 추진기구, 추진절차, 추진방법 등은 법·제도에 근거하여 운영</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도 일부 확인</li> <li>- 수용률은 시기별로 편차가 있으나 전반적으로 수용율이 낮은 것으로 나타나고 있음</li> </ul>

- 다음으로 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계에 관한 정량적 평가결과는 다음과 같음

〈그림 3-57〉 중앙-지방 관계의 정성평가 결과종합



- 중앙-지방관계에 관한 응답자의 인식을 기준으로 살펴보면, 7점 만점을 기준으로 중앙-지방 관계의 산출에 대한 성과 진전도 4.01점, 추진과정의 효율성 3.99점, 산출에 대한 성과 만족도 3.90점의 순으로 나타남
- 응답 집단별 인식은 추진 효율성, 성과 진전도, 성과 만족도 모두 지방공무원이 가장 높고, 관련 분야 학자의 인식이 가장 낮은 것으로 나타남
- 긍정적인 응답률을 2016년도 평가결과(2016년도 연구원 보고서)와 비교해 보면, 추진과정의 효율성은 29.2%에서 35.7%, 성과의 진전도는 26.5%에서 34.9%, 성과의 만족도는 27.3%에서 33.1%로 긍정적인 응답이 높아졌다는 점에서 인식조사 결과에 의하면 중앙-지방 관계가 긍정적으로 변화하고 있다는 평가를 내릴 수 있음

### 3) 중앙-지방 관계의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 지방자치 30년 동안의 중앙-지방 관계에 관한 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 중앙-지방 관계는 지방자치법에서 정한 지방자치단체의 국정참여와 중

양과 지방간의 협력제도가 제도적인 차원에서는 일단은 안정적으로 운영되고 있는 것으로 판단됨

- 그러나 설문 결과에서는 추진과정의 효율성은 보통 수준보다 약간 높게 나타나고, 성과의 개선도와 성과의 만족도는 보통 수준 보다 약간 낮게 나타나고 있음

〈표 3-207〉 중앙-지방 관계의 추진성과

구분	내용
중앙-지방간 구체화 일부 확인	• 중앙-지방관계의 추진목표 방향성 제시 확인
지자체 국정참여 제도화	• 지방자치법에서 정한 지자체 국정참여의 제도적 안정화
지자체간 갈등관리 제도화	• 지방자치법 등에서 정한 지자체간 갈등관리의 제도적 안정화

## (2) 추진한계

- 지방자치단체의 국정참여와 중앙-지방 간 협력에서 관점에서 보면, 제도적 측면은 높은 수준이나 참여의 역량 측면에서는 아직 높지 않은 것으로 판단됨
  - 지방자치단체 협의체의 정책건의를 통한 비정기적으로 참여가 이루어지고 있으나, 지방자치법의 개정으로 국정참여의 제도화가 이루어진 만큼 적극적인 참여와 지자체 협의체의 역량 강화가 필요하다고 판단됨

〈표 3-208〉 중앙-지방 관계의 추진한계

구분	내용
참여의 구체적 목표 제시	• 지방자치단체 협의체 참여의 구체적인 목표 제시
지자체 국정참여의 적극성 확보	• 지자체 협의체의 정기적 참여 정례화 - 지자체 협의체 주도의 국정참여
협의체 국정참여의 역량 강화 필요	• 제도적 기반 확보에 따른 지자체 참여역량 강화 필요



## 17. 지방과 지방의 협력

### 1) 지방상호간 관계의 개요

#### (1) 지방상호간 협력의 의의

##### ① 지방상호간 협력의 필요성 및 유형

- 지방자치단체는 독립된 법인격을 가진 단체로서 해당 행정구역내에서 종합적 행정을 수행함이 원칙
  - 그러나 행정환경의 복잡·다변화, 인구감소 및 재정여건의 악화, 지역발전에 대한 공동대응의 필요성 등으로 인하여 일정부분 동일한 목적을 가지는 지방자치단체와 연계·협력 필요성 증대
- 지방상호간 협력은 지방자치단체가 특정 사무처리의 비용절감에서부터 공동수행을 통한 사업의 시너지효과 모색까지 기존 단일의 지방자치단체가 수행하던 처리방식보다 바람직한 결과를 얻기 위하여 복수의 지방자치단체간에 이루어지는 연계적 사무처리방식을 지칭
  - 지방간 협력의 유형은 사무처리수행에 있어 참여 지방자치단체의 성격에 따라 구분 가능
  - 즉, 참여 지방자치단체가 위탁기관과 수탁기관의 관계를 가지는 사무위탁, 참여 지방자치단체가 공동의 직접 수행단체가 되는 행정협의회와 협력사업, 참여 지방자치단체가 구성하는 제3의 조직이 직접 수행주체가 되는 지방자치단체조합과 특별지방자치단체(2022년 1월 시행)가 있음
  - 이외에 지방자치법상 규정된 지방자치단체장(지방의회의장)의 협의회 등을 협력방식으로 논의하는 경우도 있지만, 이는 특정 사무의 연계적 처리가 아니라 동일 법적지위의 지방자치단체 전체의 이해관계를 모색한다는 점에서 협력방식과는 차이

## ② 지방상호간 협력의 목적

- 지방간 협력은 기본적으로 지방이 처해있는 다양한 위기상황에 대한 공동 대응의 필요성 증가에 기인함
  - 이 때문에 지방간 협력은 특정 사업수행을 위한 자원이 부재하거나 예산 운영상 비용절감의 효과를 모색할 필요가 있는 경우, 관계 지방자치단체 간 현안 사항의 해결을 위한 경우 등 현재 시점의 문제해결을 비롯하여,
  - 인구감소, 지역발전 등을 위하여 자원의 공동활용을 통한 시너지 효과를 모색할 필요가 있는 경우와 같이 전략적 목적까지 다양함

## (2) 지방상호간 협력제도

- 현재 지방상호간 협력증진을 위한 제도적 장치로는 지방자치법상 규정된 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체(2022년 1월 시행)이 있음
  - 지방자치법상 제도화된 협력방식은 크게 조직체 구성을 통한 협력과 조직체 구성이 없는 협력방식으로 구분(홍정선, 2018)
  - 먼저, 조직구성을 통한 협력방식은 법인격 유무에 따라 공법상 형식의 법인격을 갖는 조직체인 지방자치단체조합과 법인격을 갖지 않는 행정협의회로 나뉘어지며,
  - 다음, 조직체가 구성되지 않는 협력방식으로는 사무위탁 등이 활용됨

〈표 3-209〉 지방자치단체간 협력을 위한 제도

구분	목적	관련규정
협력사업	• 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 함	「지방자치법」 제147조
사무위탁	• 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있음	「지방자치법」 제151조

구분	목적	관련규정
행정협의회	• 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있음	「지방자치법」 제152조~ 제158조
지방자치단체 조합	• 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있음	「지방자치법」 제159조~ 제164조
특별지방자치 단체	• 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있음	(2022.1.13. 시행 지방자치법 제199조~ 제211조)

- 지방상호간 협력증진을 위한 제반 장치는 1988년 지방자치법의 전면개정을 통하여 제도적 방안으로 자리매김하였으며, 이후 보완적 조치의 시행과 함께, 2021년 1월 지방자치법 전면개정을 통하여 특별지방자치단체(광역연합) 제도가 도입(2021년 전면 개정된 지방자치법의 시행은 2022년 1월 부터임)

## 2) 지방상호간 협력의 평가

### (1) 역대 정부별 지방상호간 협력 개요

- 지방상호간 협력제도는 앞서 기술한 바와 같이 지방자치의 부활 이전인 1988년 지방자치법 개정을 통하여 신설되어 운영되었지만, 역대정부에서 지방간 협력이 지방자치의 중요 과제중 하나로 제시된 것은 2003년 2월 출범한 노무현 정부에서 부터임
  - 노무현 정부는 ‘지방분권5개년 종합실행계획’에서 47개의 지방분권과제를 제시하였는데, 여기서 ‘지방정부간 협력체제 강화’와 ‘중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화’를 통하여 지방상호간 관계증진을 모색

- 이명박 정부는 지방자치 4개 분야의 분권과제를 제시하였는데, 특히 ‘협력 및 공감대 확산’ 분야에서 ‘정부 및 지방자치단체간 협력체제 강화’, ‘분쟁조정기능 강화’, ‘지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선’ 등의 관련 과제 추진
- 박근혜 정부는 ‘자치발전종합계획’을 통하여 지방분권과제를 핵심과제, 일반과제, 미래발전과제로 구분하고, 이 가운데 일반과제 영역에서 ‘지방자치단체간 행정협력체제 정립’을 주요 과제로 추진
- 현행 정부의 경우 자치분권전략 6개 분야중 하나로 ‘중앙-지방 및 자치단체간 협력강화’를 설정하고, 세부과제로 ‘자치단체간 협력 활성화 지원’ 과제를 추진하고 있으며, 이 과제 속에서 특별지방자치단체 등 새로운 제도 도입, 자치단체 간 기관·시설의 공동 활용 등 모색

## (2) 과정 효율성 평가

- 지방간 광역협력제도 운영의 과정 효율성 평가는 두가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있는데,
  - 첫째는 광역협력제도의 운영 과정에서 지방자치단체가 실제 도입·활용한 건수의 추이 검토를 통하여, 이 제도들이 활용주체인 지방자치단체들로 부터 얼마나 그 효율성을 인정받고 있는가를 살펴보는 것이고,
  - 둘째는 활용주체를 포함하여 지방자치분야 전문가 설문조사를 통하여 직접적으로 인식정도를 질문하는 방법임
- 우선 지난 30년간 지방자치단체의 광역협력제도 신규추진현황을 보면, 연도별 일부 편차가 있기는 하지만, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 모두 의미있는 추이변화를 나타내고 있지는 않으며, 각각 매년 0건에서 최대 13건까지의 범위내에서 신규 추진이 이루어지고 있는 상황임
  - 이는 제도운영과정에 있어 지속적으로 제기된 제도적 한계요인(당사자간 합의에 기초한 추진절차, 세부절차 등의 미비 등)은 물론, 우리나라 지방자치단체의 특징(외국에 비하여 상대적으로 큰 기초자치단체 규모, 여기

에 기인한 자치단체 행정구역내 독자적 행정처리와 협력적 사무처리문화의 미흡 등)에서 발생하는 측면도 있음

〈표 3-210〉 지방간 협력제도 신규 추진건수

구분	지도감독 수단		
	사무위탁	행정협의회	조합
1991	-	1	1
1992	-	-	-
1993	-	-	-
1994	-	2	-
1995	2	2	-
1996	1	2	-
1997	2	5	-
1998	2	3	-
1999	5	5	-
2000	10	-	-
2001	5	2	-
2002	5	-	-
2003	8	8	2
2004	2	9	3
2005	1	3	1
2006	-	2	-
2007	1	2	-
2008	1	2	3
2009	-	-	-
2010	1	2	1
2011	1	3	-
2012	6	4	-
2013	4	4	-
2014	1	9	-

구분	지도감독 수단		
	사무위탁	행정협의회	조합
2015	-	13	-
2016	4	9	-
2017	4	4	1
2018	-	3	1
2019	-	2	-
2020			

출처: 행정자치부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2016. 6. 행정안전부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2019. 11.

주1: 사무위탁의 연도별 신규건수에 대한 행정안전부의 공식적 발표자료는 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람(2016.6)』에 제시되어 있으며, 이후 자료인 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람(2019.11)』에서는 현재 시점에서의 운영건수만 제시하고 있음. 따라서 위 표에서 2015년까지는 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람(2016.6)』에서 제시된 자료를, 그리고 이후 자료는 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람(2019.11)』의 현황자료중 2016년 이후 신규 포함자료를 연도별로 추출하여 작성함.

주2: 행정협의회회의 연도별 신규건수에 대한 공식적 발표자료는 없으며, 위 표에서는 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무편람(2019.11)』의 행정협의회 현황을 토대로 하여, 설립연도별로 재작성한 것임.

주3: 지방자치단체조합은 1991년 이후 현재까지 조합설립을 기준으로 작성함(전환/해산한 경우 포함)

○ 한편 제도의 활용주체(지방공무원, 지방의원)와 지방자치전문가를 대상으로 한 제도운영과정의 효율성 확보에 대한 인식조사를 보면, 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 39.1%, 보통(4점) 33.3%, 부정(1-3점)은 27.7%로 나타나 긍정적 응답이 상대적으로 높게 나타남

- 그러나 응답자별로 세분하여 볼 경우 제도의 실제적 활용주체인 지방공무원과 지방의원의 경우 제도운영의 효율성에 대하여 긍정적 응답이 상대적으로 높은 반면, 전문가집단의 경우 부정적 응답이 상대적으로 높게 나타나 지방자치단체 내·외부에서 제도운영과정의 효율성을 시각에 차이가 있음을 보여 줌

〈표 3-211〉 지방상호관계의 과정 효율성

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	3.3	7.5	14.4	35.6	24.8	11.8	2.6	100
관련분야학자	2.3	23.3	23.3	30.2	16.3	4.7	0.0	100
지방의원	2.6	5.9	18.3	29.4	28.8	13.1	2.0	100
전 체	3.0	8.4	16.3	33.3	25.3	11.6	2.2	100

### (3) 산출 달성도 평가

- 지방상호간 관계의 산출 달성도 역시 두 가지 쪼갤 수 있는데,
  - 첫째는 광역협력제도의 운영 현황 및 활용도 분석을 통하여 실질적으로 지방자치단체 사무중 어떤 영역에서 어느 정도의 활용이 이루어지고 있는가를 살펴보는 것이고,
  - 둘째는 활용주체를 포함하여 지방자치분야 전문가 설문조사를 통하여 직접적으로 성과의 진전정도를 질문하는 방법임
- 먼저 광역협력제도 중 사무위탁의 운영현황을 보면,
  - 2019년 말을 기준으로 총 27건이 운영되고 있으며, 2000년 전후 연간 5~10건의 신규 위탁이 이루어졌으나, 이후 위탁기간의 종료, 전문기관으로의 위탁(예: 상수도 관련업무의 수자원공사 위탁) 등으로 축소되어 2011년 이후로는 연간 0~6건의 위탁계약이 이루어지고 있음
  - 현재 운영 중인 사무위탁을 내용별로 보면, 1990년~2010년까지의 경우 1건을 제외하고는 상하수도처리와 폐기물처리업무가 차지하고 있어 해당 업무의 자체적 처리가 어려운 지방자치단체를 중심으로 사무위탁이 오랜 기간 유효한 정책적 수단이 되고 있음을 보여주고 있음
  - 2011년 이후에는 기존의 상하수도/폐기물처리 이외에 세종시와 충남, 충북간 보건/환경관련 검사업무, 공무원 교육 등을 비롯하여 화장장 공동이용, 고용복지업무 위탁 등 일정부분 영역의 다양화가 진행되고 있는 상황임

〈표 3-212〉 사무위탁 운영현황

구분	위탁내용	위탁 기관	수탁 기관	위탁 연도	비고
1	하수처리	남양주시	구리시	'89	포천지역에서 시작되는 왕숙천 유역의 하수를 구리시 하수처리장에서 처리
2	하수도 사용료 부과징수 사무위탁	울산시	양산시	'99	울산시가 관할구역인 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 양산시에 위탁
3	안양하수종말처리장 위탁 운영	군포시 의왕시	안양시	'98	안양하수종말처리장에서 인근 군포시와 의왕시에서 나오는 오폐수를 통합처리
4	충청소방학교 소방공무원 교육훈련	대전시 충북도 (세종시)	충남도	'99	충남소방학교를 충청소방 학교로 개칭하고 대전, 세종, 충북, 충남 소방공무원 교육을 전담, 3개 시·도는 운영비를 공동 부담(15번 관련)
5	웅상지역 하수도사용료 부과징수사무 위탁	울산시	양산시	'99	양산시 웅상지역의 하수도 사용료 부과·징수 사무를 양산시에 수탁
6	마산광역시상수도(칠서정수장) 공동사용	함안군	창원시	'00	함안군 생활용수 일부를 창원 칠서정수장에서 공급
7	창녕군상수도 공급협약	창녕군	대구시	'00	대구인접지역의 경우 대구상수관로 인입 후 사용 수도요금 지급
8	쓰레기소각장 사용	의왕시	과천시	'00	의왕시의 가연성쓰레기를 과천소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고(과천시) 및 쓰레기 운반 처리비 절감(의왕시)
9	폐기물처리시설 설치 운영	남양주시 구리시	남양주시 구리시	'00	쓰레기매립장(남양주)과 쓰레기소각장(구리)을 양 시에 각각 설치, 상호 보완 사용하여 지역주민 갈등 해소 및 예산 절감
10	쓰레기위생처리시설 광역화	김포시	파주시	'00	파주시와 김포시의 쓰레기를 파주시에서 건설중인 파주시 쓰레기위생처리시설에 통합 소각 및 매립처리
11	하수처리	가평군	남양주시	'01	가평군에서 발생하는 하수를 남양주시 화도하수종말처리장으로 유입처리
12	밀양댐 상류지역 수질보전 대책 협약	울산시 밀양시 창녕군	양산시	'01	밀양댐 상수원보호구역 지정 및 관리, 하수처리시설 설치, 하수처리구역 관리, 주민지원사업비 사용, 밀양댐 저수지 및 상류지역의 효과적인 관리와 수질보전
13	하수공동처리	서울시	부천시	'04	구로구 항동지역 발생하수(1,252톤/일)를 부천시 역곡하수처리장으로 위탁처리



구분	위탁내용	위탁 기관	수탁 기관	위탁 연도	비고
14	점촌·함창 하수처리	상주시	문경시	'07	함창읍의 하수를 인접한 문경 점촌하수처리장으로 이송처리하고 처리비용을 부담, 인력감축 및 예산절감(시설비, 운영비 등)
15	소방공무원 교육훈련	세종시	충남도	'12	소방공무원 교육훈련 제반업무로 인력비용 절감
16	보건·환경 검사업무	세종시 충남도	충북도	'12	보건·환경 관련 시험, 검사로 인력, 비용 절감
17	지방공무원 교육훈련	세종시	충남도	'12	공무원 교육훈련 제반 업무 위탁, 비용 절감
18	지방공무원 임용시험 문제 출제	세종시	충남도	'13	지방공무원 공채 필기시험 문제출제로 인력비용 절감
19	생활폐기물 광역화사업	강릉시 , 삼척시	태백	'13	강릉·삼척시 생활폐기물 태백시에 위탁 처리
20	울주군 상북면 이천리 지역 공공하수도 사용료 부과·징수 등에 관한 협약	양산시	울산시	'16	양산시 하수처리구역관할인 울주군 이천 지역의 하수도 사용료 부과·징수사무를 울산광역시에 수탁
21	공동화장시설건립	황성군 여주군	원주시	'16	경제성과 효율성을 갖춘 화장시설 추진
22	강원남부권 5개 시·군 음식물류 폐기물 처리시설 광역화사업	삼척시 동해시 영월군 정선군	태백시	'16	환경기초시설의 광역화로 안정적인 음식물폐기물 처리 및 민원최소화, 재정절감, 운영효율성 제고
23	함창상수도 정수공급	상주시	문경시	'16	문경시의 여유분의 정수를 인근 함창읍으로 공급하고, 사용료를 지급(시설비, 운영비 절감)
24	관악고용복지플러스센터 업무협약	관악구	구로구	'17	고용복지원스톱서비스
25	환경기초시설 슬러지 위탁처리	가평군	양평군	'17	가평군 하수슬러지 (50톤/일) 수탁, 시설용량 40톤/일으로 2개 시·군(양평군, 가평군) 경제성 제고
26	군포환경관리소 광역이용	의왕시	군포시	'17	의왕시의 가연성 생활 쓰레기를 군포시 소각장에 반입 처리하여 소각장 운영의 효율성 제고 및 쓰레기처리비 절감
27	복지업무에 관한 위탁	청송군	안동시	'17	안동시고용복지+센터에서 청송군 주민의 맞춤형 복지 상담을 위한 사무위탁

출처: 행정안전부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2019. 11.

- 다음 행정협의회의 경우 2019년 9월말 기준 행정협의회는 총 92개가 운영되고 있으며, 권역별 협의회가 38개(광역권 9개, 기초권 34개), 기능별 협의회가 54개임
- 유형별로 볼 경우 권역별 협의회는 광역권과 기초권 모두 2015년을 기점으로 감소하고 있지만, 기능별 협의회의 경우 이와 반대로 증가추세를 부여주고 있음(2012년 말 37개, 2015년말 47개, 2019년 9월 54개)
  - 기능별 행정협의회의 경우 54개중 관광·문화관련 협의회가 16개로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이외에 지역특산물, 환경문제, 교육문제, 지역의 공통적 특성 등에 기인한 공동대응의 행정협의회가 주를 이루고 있음
  - 기능의 세부 내용적으로 보면 1994년~2015년까지는 주로 문화관광, 지역특산·지역발전, 지역의 공통특성에 기인한 협의회가 주를 이루고 있는 반면, 2016년 이후에는 자치분권, 사회성과보상사업, 지속가능 공동체, 인권도시, 혁신교육, 특례군 법제화, 참여민주주의 등 시민사회 주요 이슈에 대한 지방자치단체간 협력이 주를 이루고 있다는 점에서 차이를 가짐

〈표 3-213〉 행정협의회 운영 현황

구분	권역별		기능별
	광역권	기초권	
계	9	29	54

출처: 행정안전부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2019. 11.

〈표 3-214〉 권역별 행정협의회 운영 현황

[1] 광역권 행정협의회 (9개)

협의회명	구성일	구성단체
광주·전남 상생발전위원회	1989.3.27	광주광역시, 전라남도
서부수도권 행정협의회	1993.9.25	서울시 강서구, 양천구, 구로구, 경기도 부천시, 광명시, 김포시, 인천시 계양구, 서구, 강화군
충청권행정협의회	1995.3.3	대전, 세종, 충북, 충남
서천군·군산시 행정협의회	1997.8.1	(전북)군산시, (충남)서천군

협의회명	구성일	구성단체
호남권 정책협의회	2004.12.15	광주광역시, 전라남도, 전라북도
G14 대전충청광역권 공동발전협의회	2007.5.3	대전(5개 자치구 포함), 충북 청주, 보은, 옥천, 영동, 충남 공주, 논산, 계룡, 금산
빛고을생활권행정협의회	2015.10.1	광주광역시, 광주 동구·서구·남구·북구·광산구, 전남 나주시, 담양군, 화순군, 함평군, 장성군
중부권정책협의회	2016.6.21	경북, 대전, 세종, 충남, 충북, 강원, 전북
동해남부권해오름동맹상생협의회	2017.7.27	울산, 포항, 경주

[2] 기초지역권 행정협의회(29개)

명칭	구성일자	구성단체
서울 1개		
동북4구 행정협의회	2016.4.19	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
경기 5개		
경기중부권행정협의회	1981.8.28	인양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시
경기동부권 시장군수협의회	1995.10.18	용인시, 성남시, 남양주, 광주시, 이천시, 하남시, 구리시, 여주시, 양평군, 가평군
경기도시장군수협의회	1996.6.28	경기도 31개 시·군
경기동북부생활권행정협의회	2014.2.11	이천시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군
경원축지역행복생활권협의회	2014.1.28	동두천, 의정부, 양주, 포천, 연천
강원 3개		
설악권 행정협의회	1975.3.18	속초시, 인제군, 고성군, 양양군
백두대간행정협력	2008.6.16	태백시, 영월군, 정선군, 평창군
한탄강지역행복 생활권협의회	2016.4.15	포천시, 연천군, 철원군
충남 1개		
환황해권 행정협의회	2015.6.16	서산시, 보령시, 당진시, 태안군, 서천군, 홍성군
전북 3개		
무진장 행복생활권협의회	2014.1.17	무주군, 진안군, 장수군
전라북도동부권 시장군수협의회	2015.4.17	전원시, 임실군, 순창군 무주군, 진안군, 장수군
임순남행복생활권행정협의회	2015.5.1	남원시, 임실군, 순창군
전남 11개		
여수순천광양시행정협의회	1986.5.1	여수시, 순천시, 광양시
서남해안권 행정협의회	1996.12.24	목포시, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군

명칭	구성일자	구성단체
전라남도 시장·군수 협의회	1998.12.1	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
영산강유역권 행정협의회	1999.3.11	목포시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군
남해안남중권 발전협의회	2011.5.03	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군, 진주시, 사천시, 남해군, 하동군
전남중부 행복생활권협의회	2014.3.24	나주시, 화순군
전남동부생활권협의회	2014.5.09	여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군
상생협력정책협의회	2014.7.18	강진군, 장흥군, 영암군
서북지역행복 생활권협의회	2014.8.5	장성군, 함평군, 영광군
구곡담지역행복생활권협의회	2014.12.2	구례군, 곡성군, 담양군
특량만권 장보고행정협의회	2016.9.8	고흥군, 보성군, 장흥군
경북 4개		
삼도봉생활권 협의회	2014.3.4	김천, 무주, 영동
포항-경주행정협의회	2015.2.12	경주, 포항
경북동해안상생협의회	2015.11.24	경주, 포항, 영덕, 울진, 울릉
경상북도 중·서부권 행정협의회	2017.3.27	김천, 구미, 상주, 군위, 의성, 고령, 성주, 칠곡
경남 1개		
거제-통영-고성 행정협의회	2018.12.17	거제시, 통영시, 고성군

〈표 3-215〉 기능별 행정협의회 운영현황

협의회명	구성일	구성단체
남해안시도광역관광 협의회	1994.8.25	제주, 부산, 경남, 전남
더불어함께하는 도시협의회	1997.9.30	수원시, 강릉시, 청주시, 공주시, 전주시, 제주시
섬진강 환경 행정협의회	1997.12.26	곡성군, 광양시, 구례군, 남원시, 남해군, 순창군, 순천시, 임실군, 장수군, 진안군, 하동군
충청소빙하권 공동운영 행정협의회	1998.9.5	대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도
안양천수질개선대책협의회	1999.4.29	구로구, 강서구, 관악구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구, 안양시, 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 의왕시
수도권관광 진흥협의회	1999.1.27	충북, 서울, 경기, 인천, 강원
동남권관광협의회	2001.7	부산, 울산, 경남
장수벨트행정협의회	2003.2.6	순창군, 곡성군, 담양군, 구례군

협의회명	구성일	구성단체
전국동주도시 교류협의회	2003.6.24	제주시, 광주시, 파주시, 양주시, 여주시, 원주시, 청주시, 충주시, 공주시, 전주시, 나주시, 경주시, 영주시, 상주시, 진주시
전북 서남권 관광행정협의회	2003.10.20	부안군, 정읍시, 고창군
전국대도시시장협의회	2003.4.13	수원, 고양, 용인, 성남, 부천, 안양, 안산, 화성, 남양주, 청주, 천안, 전주, 포항, 김해
동해안권관광진흥협의회	2004.1.30	부산, 울산, 강원, 경북
전국평생학습 도시협의회	2004.9.10	관악구, 양천구, 성북구, 영등포구, 강동구, 강서구, 마포구, 은평구, 금천구, 송파구, 서대문구, 강남구, 노원구, 도봉구, 용산구, 해운대구, 연제구, 사상구, 영도구, 부산진구, 부산남구, 사하구, 부산서구, 금정구, 기장군, 부산 동구, 달서구, 대구 동구, 수성구, 대구 북구, 연수구, 부평구, 인천 남구, 인천 남동구, 인천 서구, 광주 남구, 광주 동구, 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 유성구, 대덕구, 대전 동구, 대전 서구, 울주군, 울산 중구, 울산북구, 울산동구, 광명시, 부천시, 이천시, 수원시, 구리시, 안산시, 용인시, 시흥시, 평택시, 과천시, 안양시, 남양주시, 포천시, 군포시, 의정부시, 김포시, 성남시, 화성시, 양주시, 의왕시, 가평군, 고양시, 양평군, 연천군, 오산시, 영월군, 삼척시, 화천군, 강릉시, 횡성군, 동해시, 평창군, 인제군, 홍천군, 철원군, 청주시, 제천시, 단양군, 진천군, 음성군, 옥천군, 증평군, 충주시, 금산군, 부여군, 태안군, 아산시, 서산시, 서천군, 천안시, 당진시, 홍성군, 예산군, 논산시, 공주시, 진안군, 전주시, 익산시, 김제시, 남원시, 정읍시, 군산시, 완주군, 순천시, 목포시, 무안군, 신안군, 여수시, 광양시, 곡성군, 강진군, 영암군, 담양군, 화순군, 고흥군, 안동시, 칠곡군, 경산시, 구미시, 포항시, 경주시, 영주시, 청도군, 김천시, 거창군, 창원시, 김해시, 남해군, 양산시, 하동군, 진주시, 통영시, 창녕군, 합천군, 함안군, 제주시, 서귀포시
남부권관광협의회	2004.1.24	영동군, 보은군, 옥천군
원전소재지방자치단체 행정협의회	2004.3.4	부산 기장군, 울주군, 영광군, 경주시, 울진군
전국고추주산단지 시장군수협의회	2004.7.6	영월군, 충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군, 태안군, 임실군, 고창군, 해남군, 안동시, 의성군, 청송군, 영양군, 예천군, 봉화군
충청권관광진흥협의회	2004.3.30	대전, 세종, 충남, 충북
사과주산지 시장·군수협의회	2005.6.28	영주, 안동, 의성, 청송, 문경, 봉화, 상주, 포항, 예천, 군위, 영천, 영덕, 영양, 김천, 경주
가야문화권 지역발전 시장·군수협의회	2005.6.3	대구 달성군, 고령군, 성주군, 상주시, 의령군, 함양군, 창녕군, 산청군, 거창군, 함천군, 함안군, 하동군, 고성군, 김해시, 장수군, 남원시, 임실군, 구례군, 광양시, 여수시, 순천시, 곡성군, 진안군, 완주군, 장원시

협의회명	구성일	구성단체
서부경남관광 진흥협의회	2005.9.8	산청군, 진주시, 통영시, 사천시, 거제시, 고성군, 남해군, 하동군, 함양군, 거창군, 합천군
대한민국건강도시협의회	2006.9.14	서울특별시, 강남구, 도봉구, 성동구, 성북구, 동작구, 중구, 서대문구, 영등포구, 송파구, 구로구, 종로구, 강동구, 중랑구, 용산구, 관악구, 동대문구, 강서구, 양천구, 금천구, 강북구, 서초구, 은평구, 노원구, 마포구, 광진구, 부산진구, 부산광역시, 수영구, 기장군, 대구수성구, 인천연수구, 미추홀구, 동구, 서구, 남구, 광산구, 유성구, 울산광역시, 세종특별자치시, 화성시, 부천시, 광명시, 의왕시, 양평군, 시흥시, 수원시, 안성시, 용인시, 고양시, 오산시, 성남시, 양주시, 안산시, 의정부시, 광주시, 원주시, 양구군, 속초시, 제천시, 진천군, 보은군, 충주시, 금산군, 서산시, 부여군, 천안시, 당진시, 아산시, 논산시, 홍성군, 예산군, 무주군, 장수군, 진안군, 군산시, 남원시, 장흥군, 완도군, 순천시, 광양시, 안동시, 구미시, 고령군, 경산시, 포항시, 상주시, 울진군, 경주시, 군위군, 남해군, 진주시, 창원시, 양산시, 하동군, 통영시, 거창군, 제주특별자치도, 제천시, 진천군, 보은군, 충주시, 금산군, 서산시, 부여군, 천안시, 당진시, 아산시, 논산시, 홍성군, 무주군, 장수군, 진안군, 군산시, 남원시, 장흥군, 완도군, 순천시, 광양시, 안동시, 구미시, 고령군, 경산시, 포항시, 상주시, 울진군, 경주시, 군위군, 남해군, 진주시, 창원시, 양산시, 하동군, 통영시, 거창군, 제주특별자치도
전국혁신도시(지구)협의회	2006.12.15	대구 동구, 울산 중구, 원주시, 진천군, 음성군, 전주 시, 완주군, 나주시, 김천시, 진주시, 제주도 서귀포시
호수문화관광권 광역관광협의회	2007.11.27	춘천시, 화천군, 홍천군, 양구군, 인제군
접경지역시장군수협의회	2008.4.28	인천 강화군, 옹진군, 파주시, 김포시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
한국세계유산 도시협의회	2010.11.29	서울 종로구, 성북구, 인천 강화군, 수원시, 광주시, 공주시, 부여군, 익산시, 고창군, 화순군, 경주시, 안동시, 합천군
폐광지역 시장군수협의회	2010.12.20	태백시, 삼척시, 영월군, 정선군
춘천권역 서울춘천고속도로 통행료 지원 행정협의회	2011.1.3	춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 가평군
전국댐소재지 시장군수구청장협의회	2011.11.10	대전대덕구, 춘천시, 횡성군, 화천군, 충주시, 보령군, 진안군, 임실군, 부안군, 순천시, 광양시, 장흥군, 안동시, 영천시, 청도군, 진주시, 밀양시, 합천군, 군위군
전국다문화도시협의회	2012.11.7	구로구, 종로구, 성동구, 서대문구, 강서구, 영등포구, 금천구, 인천남동, 안산시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 평택시, 고양시, 남양주시, 시흥시, 용인시, 김포시, 화성시, 광주시, 포천시, 천안시, 아산시, 광산구, 김해시

협의회명	구성일	구성단체
경부선 지하화 추진 행정협의회	2012.12.21	인양시, 금천구, 구로구, 동작구, 영등포구, 군포시, 용산구
대한민국아름다움섬 발전협의회	2012.3.15	인천 옹진군, 강화군, 여주시, 보령군, 고흥군, 완도군, 진도군, 신안군, 울릉군, 남해군
전국농어촌 지역군수협의회	2012.11.2	인천 강화군, 옹진군, 가평군, 양평군, 연천군, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군, 보은군, 영동군, 증평군, 음성군, 단양군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 청도군, 예천군, 봉화군, 울릉군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
금강 수상관광 상생발전협의회	2013.1.10	익산시, 논산시, 서천군, 부여군
전국사회연대경제 지방정부협의회	2013.3.20	서울 성동구, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 금천구, 동작구, 강동구, 인천 남구, 부평구, 광주 서구, 남구, 광산구, 대전 서구, 유성구, 수원시, 성남시, 부천시, 화성시, 시흥시, 김포시, 광명시, 아산시, 논산시, 당진시, 전주시, 완주군, 여주시, 담양군, 해남군
국내관광 선도시간 관광교류협의회	2015.3.12	대구 중구, 목포, 강진, 청송, 청도, 고령, 합천
대한민국의병도시협의회	2015.9.2.	서울 성북구, 인천 남구, 울산 북구, 광주 광산구, 대전 유성구, 안산시, 이천시, 가평군, 영월군, 횡성군, 제천시, 충주시, 단양군, 보은군, 아산시, 당진시, 금산군, 청양군, 홍성군, 경주시, 영주시, 문경시, 청송군, 봉화군, 울릉군, 진주시, 완주군, 무주군, 고창군, 나주시, 광양시, 담양군, 구례군, 보성군, 영암군
동서고속도로추진협의회	2015.1.21	단양군, 평택시, 태백시, 안성시, 동해시, 삼척시, 영월군, 정선군, 충주시, 제천시, 진천군, 음성군
고운최치원 인문관광 도시연합협의회	2015.7.23	보령시, 서산시, 군산시, 경주시, 문경시, 의성군, 창원시, 함양군, 합천군
마을만들기 지방정부협의회	2015.9.10	서울특별시, 광주광역시, 경기도, 강원도, 서울 종로구, 중구, 성동구, 광진구, 동대문구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강동구, 인천 남구, 부평구, 광주 서구, 남구, 북구, 광산구, 수원시, 부천시, 안산시, 시흥시, 김포시, 광명시, 군포시, 오산시, 안성시, 강릉시, 평창군, 정선군, 천안시, 아산시, 논산시, 전주시, 정읍시, 완주군, 무주군, 진안군, 담양군, 해남군, 사천시, 함안군, 거창군, 합천군

협의회명	구성일	구성단체
동서통합남도순례길 행정협의회	2015.10.26	순천시, 광양시, 창원시, 진주시, 사천시, 김해시, 함안군, 하동군
유니세프 아동친화도시추진 지방정부협의회	2015.9.14	서울시 종로구, 성동구, 광진구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 강서구, 금천구, 송파구, 강동구, 중구, 구로구, 관악구, 양천구, 동대문구, 은평구, 마포구, 영등포구, 용산구, 강남구, 부산시 금정구, 사하구, 인천시 인천 동구, 인천 서구, 광주시, 광주 동구, 광주 서구, 대구 중구, 달서구, 유성구, 대덕구, 대전 서구, 세종시, 충주시, 음성군, 옥천군, 제천시, 청주시, 증평군, 진천군, 보령시, 아산시, 당진시, 논산시, 천안시, 홍성군, 부여군, 수원시, 광명시 오산시, 시흥시, 화성시, 부천시, 용인시, 안산시, 이천시, 평택시, 성남시, 군포시, 황성군, 원주시, 춘천시, 전주시, 군산시, 완주군, 익산시, 광양시, 순천시, 화순군, 장흥군, 구미시, 영주시, 포항시, 칠곡군, 김해시, 창원시
자치분권지방정부협의회	2016.1.22	서울시, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 금천구, 강동구, 강북구, 강서구, 마포구, 광진구, 미추홀구, 부평구, 계양구, 광주 서구, 광산구, 남구, 대전 서구, 유성구, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 오산시, 시흥시, 김포시, 양평군, 구리시, 여주시, 화성시, 논산시, 아산시, 완주군, 진안군, 영암군, 여주시, 연제구
사회성과보상사업 지방정부협의회	2016.11.1	서울시, 강동구, 강북구, 도봉구, 성동구, 성북구, 은평구, 강서구, 보은군, 부여군, 서대문구, 성남시, 수원시, 양평군, 완주군, 전주시, 제주도, 평택시, 행정안전부
젠트리피케이션 방지와 지속가능한 공동체를 위한 지방정부협의회	2016.6.26	(서울) 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구, 강동구, (부산) 중구, (대구) 중구, (광주)광산구, 남구, (인천) 미추홀구, (경기도) 수원시, 안산시, 오산시, 시흥시, 김포시, 화성시, 양주시, (충북) 제천시, 증평군, 진천군, (충남) 천안시, 아산시, 논산시, 당진시, (전북) 전주시, 익산시, 순창군, (전남) 담양군, 구례군.(경북) 포항시
고려인삼시군협의회	2016.6.1	인천 강화군, 파주시, 김포시, 이천시, 안성시, 포천시, 홍천군, 증평군, 음성군, 서산시, 금산군, 부여군, 진안군, 고창군, 영암군, 영주시
남부내륙철도건설사업 조기착수를 위한 행정협의회	2016.12.26	김천시, 성주군, 고령군, 진주시, 거제시, 통영시, 고성군, 의령군, 합천군
한국인권도시 행정협의회	2017.12.7	경기 광명시, 수원시, 시흥시, 오산시, 광주 광산구, 남구, 동구, 북구, 서구, 서울 강동구, 구로구, 노원구, 도봉구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 은평구, 인천 남구, 부평구, 전남 여주시, 전북 완주군, 전주시, 정읍시, 충남 아산시



협의회명	구성일	구성단체
충청산업문화철도(보령선) 행정협의회	2017.7.27	세종, 보령, 공주, 부여, 청양
전국 책임있는 도시 협의회	2018.11.28	강북구, 고창군, 공주시, 광양시, 구로구, 구미시, 군포시, 금천구, 김포시, 김해시, 논산시, 당진시, 미추홀구, 서산시, 순천시, 아산시, 안산시, 양천구, 완주군, 울진군, 전주시, 제천시, 증평군, 창원시, 천안시, 청주시, 포천시, 포항시
혁신교육지방정부협의회	2018.3.31	종로구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구, 부산북구, 연제구, 인천 미추홀구, 광주서구, 대전대덕구, 울산중구, 수원시, 고양시, 안산시, 안양시, 화성시, 의정부시, 시흥시, 김포시, 광명시, 오산시, 여주시, 구리시, 원주시, 홍천군, 보은군, 공주시, 논산시, 당진시, 여주시, 순천시, 곡성군, 구례군
특례군법제화추진협의회	2019.9.16	단양군, 용진군, 화천군, 양양군, 양구군, 고성군, 인제군, 평창군, 정선군, 영월군, 홍천군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 무주군, 구례군, 곡성군, 영양군, 울릉군, 청송군, 군위군, 봉화군, 의령군
참여민주주의지방정부협의회	2019.8.23	서울 성동구, 부산 금정구, 인천 동구, 광주 남구, 경기도 안산, 화성, 남양주, 안양, 이천, 오산, 과천, 충남 논산, 경남 거제

출처: 행정안전부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2019. 11.

- 지방자치단체조합의 경우 1991년 서울특별시, 인천광역시, 경기도간 수도권매립지운영관리조합이 구성되어 운영되었으나 2000년 7월 수도권매립지공사로 전환되었고, 이후 지역간 대규모 인프라구축을 위하여 부산·거제간연결도로건설조합(부산광역시-경남, 2011.6)과 부산·김해경량 전철조합(부산광역시-김해시, 2011.12)이 만들어졌지만, 사업종료와 함께 해산됨
  - 한편 2004년부터는 지역별 경제자유구역 개발을 담당할 부산·진해 경제자유구역청(2004), 광양만권 경제자유구역청(2004), 대구·경북 경제자유구역청 (2008), 황해 경제자유구역청(2008 설립, 2014 해산)이 구성되었고, 이 가운데 2014년 12월 해산된 황해 경제자유구역청을 제외한 경제자유구역청은 현재 운영중임
  - 이외에도 인접지역간 현안문제 해결을 위하여 수도권 교통본부(2005),

지리산권 관광개발조합(2008)이 구성되어 있고, 지역간 상생발전을 목적으로 전체 시도가 참여한 지역상생발전기금조합(2010) 등이 운영중에 있음

〈표 3-216〉 지방자치단체조합의 운영 현황

조합명칭	구성원	목적	승인일자
부산·진해 경제자유구역청	부산광역시·경남도	• 부산·진해 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1. 20
광양만권 경제자유구역청	전남도·경남도	• 광양만권 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'04. 1. 20
수도권 교통본부	서울특별시·인천광역시·경기도	• 수도권 교통 광역교통 추진 운영	'05. 2. 4
대구·경북 경제자유구역청	대구광역시·경북도	• 대구·경북 경제자유구역내 각종 인·허가사무 및 외자유치 등	'08. 6. 10
지리산권 관광개발조합	남원·장수·구례·곡성·함양·산청·하동	• 지리산 인근 7개 시군 관광개발사업 공동 추진	'08. 9. 5
지역상생발전기금조합	16개 시도	• 수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	'10. 5. 3

출처: 행정안전부, 『지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람』, 2019. 11.

주: 2021.7.1. 기준 지방자치단체조합에 대한 운영실태 변화는 없음

- 현재 실제적 운영은 되고 있지 않지만, 법제화를 통하여 다수 지방자치단체에서 이미 준비가 추진되고 있거나, 관심을 가지고 있는 제도가 특별지방자치단체임(특별지방자치단체는 2021년 1월 지방자치법 전면개정을 통하여 도입된 제도로 실제 시행은 2022년 1월부터임)
  - 특별지방자치단체는 기존의 지방자치단체조합이 가지고 있던 법적 지위의 한계를 극복하여 새로운 형태의 지방자치단체 지위를 부여함으로써 협력사업의 강력한 추진동력을 확보할 수 있다는데 의미를 가짐
  - 이 때문에 지방자치단체간 행정통합이나 기존 지방자치단체조합의 한계 극복을 위한 대안으로서 관심이 집중되고 있는 상황임

〈표 3-217〉 특별지방자치단체 논의 지방자치단체(2021. 6 기준)

관련단체	추진사항
부산광역시-울산광역시-경상남도	동남권(부울경메가시티) 경제발전전략을 위한 추진체로서의 특별 지방자치단체 구상
대구광역시-경상북도	대구-경북 행정통합 또는 행정연계 구상
광주광역시-전라남도	광주-전남 행정통합 또는 행정연계 구상
지리산권 관광개발조합	지방자치단체조합에서 특별지방자치단체 전환 검토

- 민선자치 30년의 지방상호간 관계에 대한 성과 진전도에 대한 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 37.3%, 보통(4점) 32.7%, 부정(1-3점) 30.1%가 나타나서 각각의 점수가 비슷하지만, 긍정적 응답이 상대적으로 약간 높게 나타남
  - 지방상호간 관계의 성과 진전도 응답결과를 응답자별로 나누어 보면, 지방자치단체 운영주체(지방공무원, 지방의원)의 경우 양자 모두 긍정적 응답이 상대적으로 높은 것으로 나타지만, 전문가집단의 경우 부정적 응답이 상대적으로 높게 나타남
  - 이는 지방자치단체 내부관계자에 비하여 외부관계자의 경우 지방자치단체 간 협력제도의 성과가 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있음을 보여 줌

〈표 3-218〉 지방상호관계의 산출 달성도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	3.9	7.8	16.0	34.0	25.2	10.5	2.6	100
관련분야학자	4.7	20.9	23.3	27.9	16.3	7.0	0.0	100
지방의원	1.3	9.2	19.0	31.4	21.6	14.4	3.3	100
전 체	3.2	9.4	17.5	32.7	23.3	11.4	2.6	100

## (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 지방상호간 성과에 대한 만족도를 보면, 앞서의 추진 효율성과 성과 진전도에서 본 것과 마찬가지로 전체적인 응답결과에서는 부정, 보통, 긍정의 응답이 의미 있는 차이를 가진다고 보기는 어려움이 있지만, 상대적으로 볼 때 긍정적 응답이 다소 높게 나타나고 있음
  - 인식조사의 전체적인 결과를 보면 긍정(5-7점) 36.5%, 보통(4점) 33.7%, 부정(1-3점) 29.9%로 나타나 있음
  - 다만 긍정과 부정 응답 결과를 상대적으로 비교할 경우, 긍정적 응답이 다소 높게 나타나고 있음
- 그러나 성과 만족도에 있어서도 앞서의 조사결과와 같이 지방자치단체 내부관계자(지방공무원, 지방의원)와 외부관계자(전문가집단)간 의견차이를 명확하게 보여주고 있음
  - 내부관계자의 경우 지방공무원과 지방의원의 긍정적 응답이 각각 37.0%, 39.9%(부정적 응답 각각 27.4%, 30.0%)로 나타나 긍정적 응답이 부정적 응답에 비하여 상대적으로 높은 반면,
  - 외부관계자인 전문가집단의 경우 긍정적 응답이 20.9%인 반면 부정적 응답이 2배 이상인 48.9%로 나타나, 제도 운영의 성광에 대한 만족도에 있어 내부관계자와 외부관계자간 인식의 차이가 큼을 보여 줌

〈표 3-219〉 지방상호관계의 성과 만족도

	← 부정적		응답구간			긍정적 →		평균 (100점)
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	3.9	7.5	16.0	35.6	25.2	9.5	2.3	(51.36)
관련분야학자	4.7	27.9	16.3	30.2	11.6	9.3	0.0	(40.70)
지방의원	3.3	5.9	20.3	30.7	24.8	10.5	4.6	(52.94)
전체	3.8	8.8	17.3	33.7	23.9	9.8	2.8	(50.93)

(5) 평가결과의 종합

- 지방자치단체간 상호협력에 대한 인식조사결과를 종합하면 과정, 산출, 결과적 측면 모두에서 지난 2015년 조사와 비교하여 긍정적 응답이 상대적으로 높아졌음을 알 수 있음(2015년 조사결과에서는 3가지 조사부문 모두에서 부정적 응답이 상대적으로 높음)<sup>15)</sup>
  - 지방상호간 협력제도에 대한 긍정, 보통, 부정의 인식조사에서 기존 조사와 비교하여 긍정적 응답이 상대적으로 높게 나타난 것은 제도의 추진 및 성과적 측면에서 의미 있는 변화로 평가할 수 있음

〈표 3-220〉 지방상호관계의 인식조사 종합

구분	과정측면			산출측면			결과측면		
	부정	보통	긍정	부정	보통	긍정	부정	보통	긍정
2015년	37.2	33.5	29.4	42.0	36.0	21.2	42.2	30.0	27.8
2021년	27.3	33.3	39.1	30.1	32.7	37.3	29.9	33.7	36.5

주: 2015년 자료는 한국지방행정연구원, 「지방자치 20년 평가」(2015)에서 인용한 것으로 민선단체장체제 출범 20년을 맞아 평가한 것이고, 2021년 자료는 지방의회출범 30년을 맞아 동일한 내용을 설문한 조사결과임.

- 그러나 앞서 조사결과에 대한 분석에서 나타난 내부관계자(지방공무원, 지방의원)와 외부관계자(전문가집단)간 분명한 의견차이에서도 볼 수 있듯이, 제도의 추진 및 성과에 대하여 단순히 긍정적 방향으로의 변화로 평가하기에는 무리가 있음
  - 이는 내부관계자의 경우 각각의 제도운영이 가져다주는 성과적 측면에 초점을 가지는 경향이 높은 반면,
  - 외부관계자의 경우 전체적인 운영실태적 측면에 초점을 두고 지방자치현장에서 광역협력제도가 활발하게 적용되지 못하고 있다는 점, 그리고 이

15) 조사대상에 있어서는 2021년의 경우 지방공무원, 지방의원, 전문가집단의 3유형이지만, 2015년의 경우 지방공무원, 지방의원, 전문가집단 이외에 국가공무원, 시민단체, 단체장의 6개 대상으로 차이가 있음.

러한 점이 광역협력제도가 안고 있는 제도적 한계에 기인한다고 보는 경향이 높기 때문인 것으로 판단됨

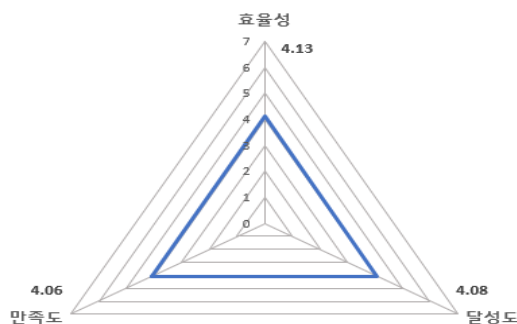
- 이상의 응답자간 차이에도 불구하고 지방자치 30년간의 지방상호간 관계에 관한 평가결과를 종합하면, 과정, 산출, 결과적 측면에서 보통 수준으로 평가할 수 있음
  - 평가의 종합적 결과는 보통 수준이지만, 부정 응답에 비하여 긍정 응답이 상대적으로 높게 나타나는 것은 의미있는 변화과정으로 판단됨

〈표 3-221〉 지방상호관계의 문헌분석 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성 보통</li> <li>- 연도별 신규 추진건수 소규모, 변화가 거의 없는 상황</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산출의 달성도(진전도) 보통</li> <li>- 특정분야 제한적 활용, 제도적 한계 등</li> </ul>
결과평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과의 만족도 보통</li> </ul>

- 한편 앞서의 응답결과를 7점 만점을 기준으로 점수를 산출 할 경우 과정 효율성 4.13점, 산출 달성도 4.08점, 성과 만족도 4.06점을 나타내, 각각 평균을 약간 상회하는 결과를 보여 줌

〈그림 3-58〉 지방상호간 관계의 설문조사 결과종합



### 3) 지방상호간 관계의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 지방간 협력은 지난 30년간 지방자치단체간 협업을 위하여 다양한 제도화 방안을 마련하여, 점차 다양하고 광역화되어가는 지방의 협력수요에 대응하여 왔다는 점에서 우선적인 의미를 가짐
  - 이를 통하여 지방자치단체는 단위사무에 대한 협업부터 특별지방자치단체의 구성까지 선택의 폭이 확대되어 옴
- 또한 지방간 협력제도는 복수의 지방자치단체간 협업을 통하여,
  - 각자의 보유 자원에 대한 효과적 활용을 통하여 각자가 원하는 최적의 정책목표 달성을 가능하게 함은 물론,
  - 단일 지방자치단체로서는 처리하기 불가능한 사무의 처리를 복수의 지방자치단체가 공동으로 대응, 이러한 협업에 기반한 시너지효과를 통하여 단일 지방자치단체로서는 거둘 수 없는 광역적 정책성과의 창출이 가능함
  - 지방간 협업은 위에서와 같은 협업의 효과 외에도 지방간 갈등과 분쟁이 다양·복잡해지는 상황에서 사전적 협의·조정 역할을 수행하여 양자간 부정적 관계를 긍정적 방향으로 유도하는 기능을 가진다는 점 역시 중요한 성과라고 할 수 있음

〈표 3-222〉 지방상호간 관계의 추진성과

구분	내용
지방간 협업의 제도화	• 다양하고 광역화되어가는 지방의 협력수요에 대응하여 단위사무에 대한 협업부터 특별지방자치단체의 구성까지 선택의 폭 확대
지방간 상호보완을 통한 성과 획득	• 자원의 효과적 활용을 통하여 각자가 원하는 정책적 목표 달성 가능
광역적 범위의 사무처리를 통하여 정책효과의 극대화	• 단일 지방자치단체로서는 처리하기 불가능한 사무의 처리가 가능, 협업에 기반한 시너지효과를 통하여 광역적 정책성과 창출 가능
지방간 갈등 및 분쟁의 사전적 조정장치 역할	• 지방간 갈등과 분쟁이 다양·복잡해지는 상황에서 사전적 협의·조정기능을 통하여 긍정적 방향 유도

## (2) 추진한계

- 첫째, 우리나라의 경우 지방자치단체의 규모가 외국과 비교하여 상대적으로 큰 바, 특수한 광역적 업무외에 협업의 수요가 많지 않은 것이 현실임
  - 그러나 수요가 적다고 하여 제도의 필요성에 대하여 의문을 제기하는 것은 타당하지 않으며, 활용건수가 적은 것이 다음에 기술할 제도적이거나 문화적 한계이외에 지방자치단체의 규모나 사무처리 역량에 영향을 받는다는 점 역시 고려할 필요가 있음
- 둘째, 제도적 측면에서 지방간 협업의 특성상 세부절차나 방식이 당사자간 합의에 맡겨져 있어, 세부적 내용이나 절차에 대한 합의과정이 쉽지 않고, 합의사항이나 결정에 구속력 미흡, 강제수단 부족 역시 원활한 추진의 장애요인이 되고 있는 상황임
  - 때문에 합의 당사자들간 관계가 원만한 경우 협업의 추진에 문제가 없지만, 당사자중 1단체라도 불협화음이 발생할 경우 협업과정에서의 탈퇴는 물론, 사업의 중단까지도 야기할 수 있다는 문제소지를 안고 있음
- 셋째, 협업문화에 대한 인식이 높지 않다는 점 제도추진의 한계로 지적할 수 있음
  - 단체장과 지방의원이 지역주민에 의하여 선출되는 특성상 지방자치단체간 협업추진시 지역주민의 이해관계나 요구를 우선시하지 않을 수 없고, 경우에 따라서는 추진과정에서 지역이기주의의 심화로 인하여 합의 도출이 지난한 경우가 많은 실정임

〈표 3-223〉 지방상호간 관계의 추진한계

구분	내용
수요발생 여건의 저조	• 자치단체 규모의 상대적 크기로 인하여 대다수 사무가 지방자치단체 자체 처리 가능, 광역협력의 수요 자체가 크지 않음
추진절차 미흡 및 실효성 저하	• 세부절차나 방식이 당사자간 합의에 맡겨져 있어, 세부적 내용이나 절차에 대한 합의과정이 쉽지 않고, 합의사항이나 결정에 구속력 미흡, 강제수단 부족 역시 원활한 추진의 장애요인이 되고 있는 상황임



구분	내용
협업문화에 대한 인식 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협업문화에 대한 인식이 높지 않아, 특별한 사정이 없는 한 해당 자치단체 처리 우선</li> <li>• 민선단체장, 지방의회 특성상 협업추진시 지역이기주의 심화 가능성이 높아 협의과정이 지난한 경우가 많음</li> </ul>

## 18. 지역산업 평가

### 1) 지역산업의 개요

#### (1) 지역산업의 의의

##### ① 지역산업의 의미

- 지역산업은 지역의 경제발전에 기여하는 기업체 및 관련 활동 조직 등 지역 경제 기반을 의미
  - 지역산업은 지역내 일자리를 창출하고 주민 소득을 증대시켜 주민의 삶의 질을 보장하며, 지역의 인구를 유지시키는데 기여
- 지역산업정책은 지역발전을 위해 지역내 기업과 산업을 육성하거나 지원하는 정책을 의미
- 지역산업정책의 목표는 지역내 산업구조와 자원에 기반하여 해당 지역에서 성장할 수 있는 산업을 발굴하여 지원하거나 기존 산업의 경쟁력을 강화시켜 지역의 자립 발전을 도모하는 것임
  - 지역산업정책은 지역의 특성과 자립을 고려한다는 의미에서 산업의 효율성을 추구하는 국가산업정책과는 대비됨

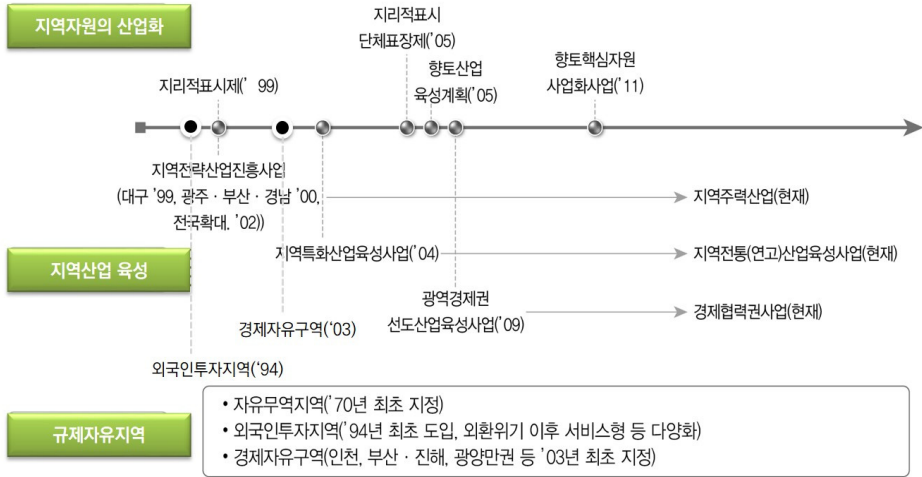
##### ② 지역산업의 목적

- 지역산업은 지역에서 육성대상으로 선정된 산업을 다양한 영역에서 지원하는 정책임

- 지역의 번영을 위해 육성대상 지역산업을 선정하여 지원하는 것이 1차적인 목표가 됨
- 지역산업의 육성을 위해 필요한 모든 부문들이 해당 지역안에서 유기적으로 구성되어, 통합적으로 지원
  - 지역산업정책의 하위 영역으로 지역자원의 산업화, 지역전략산업 등의 육성, 지역내 투자유치 등이 포함
  - 지역자원의 산업화는 지역 고유의 자원을 개발하여 상품화함으로써 지역 소득을 창출하는 것임
  - 지역전략산업 등 지역산업 육성은 경쟁력이 있거나 성장 가능성이 높은 지역산업을 육성하는 것임
- 지역자원을 산업화하고 지역산업을 육성하는 등의 지역산업의 1차적인 목적은 지역 내부적 차원의 목표임
  - 지역자원개발이 원활히 이루어지고, 지역기업이 육성되면 지역주민들에게 일자리와 소득을 제공하여 지속가능한 지역발전이 달성됨
- 지역산업의 지역 외부적 차원의 목적은 지역의 경쟁력을 강화시킴으로써 모든 지역들이 발전하고 그 결과 지역간 격차가 완화되는 것임
  - 지역 경쟁력을 강화하기 위한 국내외 투자유치는 지역에서 부족한 자본과 기술력을 유입시키고 양호한 외국인 투자환경을 조성하기 위해 행·재정적 인센티브와 지원을 추진하는 것임

〈표 3-224〉 지역산업의 특징

구분	내용
목표	지역의 산업발전, 경쟁력 강화, 지역의 내생적 발전
전략	지역의 자원과 역량을 동원, 혼합(mix)하는 통합적 정책
주요 정책수단	지역자원개발, 지역내 집중 육성산업의 선정, 역내 투자유치
지원사업의 내용	물리적 인프라 조성(산업용지, 기술 기계장비 등), 기술개발, 인력양성, 경영 및 홍보마케팅 등 기업지원 서비스, 규제완화



## (2) 지역산업 관련제도 분석

### ① 지역자원의 산업화

- 지역자원의 산업화란 장흥표고버섯, 상주꽃감, 이천쌀, 남원목기, 한산모시 등 지역 고유의 자원을 특산품으로 생산하여 지역산업화하는 것을 의미
  - 이러한 지역자원의 산업화는 지역소득 창출 및 지역경제 활성화에 기여할 뿐만 아니라, 지역 고유의 자원을 브랜드화 하여 지역 이미지도 제고하여 지방자치단체들이 경쟁적으로 발굴하여 상품화해옴

〈표 3-225〉 지리적 표시제도의 개념 및 연혁

구분	내용
개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적 표시란 상품의 특정 품질, 명성 또는 그 밖의 특성이 본질적으로 특정지역에서 비롯된 경우에 그 지역에서 생산·제조·가공된 상품임을 나타내는 표시를 말함 (WTO/TRIPS 협정 제22조 제1항)</li> <li>- 지리적표시단체표장이란 지리적표시를 사용할 수 있는 상품을 생산·제조 또는 가공하는 것을 업으로 영위하는 자만으로 구성된 법인이 직접 사용하거나 그 감독 하에 있는 소속 단체원으로 하여금 자기영업에 관한 상품에 사용하기 위한 단체표장을 말함</li> </ul>

구분	내용
대상 및 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상: 농산물, 임산물, 수산물 및 그 가공품, 수공예품</li> <li>- 요건               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 지리적 표시</li> <li>② 단체표장 등록요건 : 보통명칭, 관용표장이 아닐 것, 공서양속에 반하지 않을 것, 수요자 기만 우려가 없을 것 등</li> </ul> </li> </ul>
출원인 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적표시단체표장 출원인 적격 요건: 일정 지역에서 그 지리적 표시에 해당하는 상품을 생산·제조 또는 가공하는 것을 업으로 영위하는 자만으로 구성된 법인격을 가진 생산자단체, 가공자 단체, 생산·가공자단체 등이 출원하여야 하며, 개인이나 상법상의 회사, 법인격이 없는 단체 등은 출원을 하더라도 등록을 받을 수 없음</li> </ul>
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역지식센터를 활용하여 지리적표시단체표장 제도 홍보 및 컨설팅</li> <li>- 지방자치단체, 생산자조합 등을 대상으로 지리적표시단체표장 출원 길라잡이 배포 및 설명회 개최</li> </ul>
지원 제도의 추진연혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상표법 개정안 마련 및 부처간 협의: 2003년 7월 및 8월</li> <li>- 상표법 개정법률 공포: 2004년 12월</li> <li>- 상표법 시행령 및 시행규칙 공포: 2005년 6월/ 7월</li> <li>- 지리적표시단체표장 제도 시행: 2005년 7월 1일부터 시행</li> <li>- 제1호 지리적표시단체표장 등록: 2006년 11월 20일 장흥표고버섯</li> </ul>

○ 지리적표시 제도를 도입하여 지리적표시 상품의 재산권을 보호하고 권리화할 수 제도 마련

- 지리적 표시제도는 1999년 「농산물품질관리법」을 개정하여 전면 실시된 이후, 지리적 표시 보호문제가 국제적 이슈가 된 이후 2004년 상표법을 개정하여 상표법의 일환으로 제도 지원중
- 지리적표시단체표장제도는 상표법 개정 이후 2005년 7월 1일부터 시행되었으며, 최초 등록은 2006년 11월 20일에 등록된 장흥표고버섯임
- 특허청은 지방자치단체와 생산자단체 등이 지리적표시단체표장제도를 잘 활용할 수 있도록 매뉴얼 제작, 지역지식센터를 활용한 제도 홍보 및 컨설팅 등의 지원사업을 실행

## ② 지역산업 육성

- 지역산업 육성은 1997년 IMF 경제위기에 대응하기 위해 지역산업 경쟁력을 강화하기 위한 지원정책 등이 실시되면서 본격화됨
  - 그간의 지역산업정책이 중앙정부 차원에서 국가산업 경쟁력 강화를 위해 추진되어 왔다면, 민선 자치제도가 본격화되고 난 뒤, 지역산업정책 수립 주체가 지방자치단체로 전환되기 시작
- 중앙정부 차원에서는 지역 스스로가 지역주력산업을 선정하여 지역산업육성 정책을 펼칠 수 있도록 제도 지원 마련
  - 1990년대 말 산업자원부의 「지역산업진흥계획」에 근거한 지역산업진흥사업이 추진되면서, 지역산업진흥사업이 전국으로 확산
  - 1999년 대구 밀라노프로젝트를 비롯하여 2000년 광주 광산업, 부산 신발산업, 경남 기계산업 등 4개 지역의 지역산업진흥사업이 시범적으로 실시되기 시작
- 이후 지역별로 특정 산업을 선정하고, 이를 육성하기 위해 관련 인프라 구축, 기술개발, 인력양성, 컨설팅 등 기업서비스지원 등의 사업을 추진
  - 1990년대 이후 추진된 지역산업진흥사업이 시도단위로 추진된 지원사업이었다면, 이후 참여정부 시기에는 시군구 단위의 소규모 특화산업을 지원하는 지역특화산업육성사업 지원 시작
  - 지역특화산업육성사업은 지역내 향토산업, 지역연고산업 등 지역기업의 고용유지라는 다소 소박한 목표 하에서 추진
- 2008년부터는 광역경제권 산업육성을 지원하며, 시도 경계를 넘어서는 광역경제권 수준에서 경쟁력 있거나 성장잠재력이 있는 산업을 선정하여 지원하는 광역경제권 선도산업육성사업 추가
  - 2014년 정책변화로 지역간 경제협력을 지원하는 경제협력권 사업으로 재편
  - 2020년대 들어서서는 국가균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높은 광역협력권의 산업을 육성하면서, 동시에 시도 및 시군구 차원의 지역 특화산업 육성 지원도 지속 추진

### ③ 규제자유지역

- 규제자유지역이라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 1999년 12월 규제개혁위원회가 ‘정부규제의 일부가 그 적용이 배제되고 꼭 필요한 규제만이 적용되는 지역’을 규제자유지역이라고 사용하면서 시작
  - 규제자유지역은 규제완화라든지 규제개혁과 같이 보편성있게 사용되는 용어는 아니지만 외국인투자지역, 경제자유구역, 자유무역지역 등 관련 지역들이 등장함에 따라 중요성이 증대되고 있는 개념임
- 1980년대부터 전 세계적으로 과도한 규제에 따른 문제를 개혁하고자 하는 가운데, 외국인 투자를 유치하고 기술습득을 통해 경제 활성화를 도모하기 위한 목적으로 규제자유지역을 육성하기 시작함
  - 우리나라의 경우 1990년대부터 정부주도의 경제성장에 대한 문제점이 지적되고 민간의 성장잠재력이 커짐에 따라 정부규제에 대한 각종 개혁 요구가 시작되면서, 규제자유지역에 대한 논의도 활성화
  - 대표적인 규제자유지역으로 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역 등이 있음
- 경제자유구역은 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위해 조성된 지역으로 각종 규제완화를 통한 기업의 경제활동 자율성과 투자유인을 최대한 보장하여 외국인 투자를 적극적으로 유치하기 위해 지정한 특별경제구역을 의미
  - 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 및 조세특례제한법 등의 관련 법령에 근거하여 경제자유구역 입주 외국인 투자기업 및 개발사업시행자에 대해 관세, 취득세 및 재산세를 감면해주고 있으며, 노동규제 완화, 외환거래 자유 등 각종 규제완화를 통해 외국인 투자기업의 자유로운 경제활동을 지원
  - 2003년 인천, 부산·진해, 광양만 3곳이 지정된 이후 현재는 경기, 대구·경북, 충북, 동해안권, 광주, 울산 등 총 9개가 조성·운영중
- 자유무역지역은 관세법, 대외무역법 등 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통

해 자유로운 제조·물류·유통 및 무역활동 등을 보장하기 위해 지정된 지역으로 외국인투자의 유치, 무역의 진흥, 국제물류의 원활화 등을 촉진하고자 지정

- 자유무역지역은 1970년부터 수출자유지역설치법에 따라 수출자유지역으로 운영되어 왔으나, 2000년 관련법이 전면 개정되어 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률로 제정됨에 따라 동법에 의거하여 지역 지정
- 산업단지형으로 마산, 군산, 대불, 동해, 울춘, 김제, 울산 등 7개소가, 공항·항만형으로 인천공항, 부산항, 광양항, 인천항, 군산항, 평택·당진항 등 6개소가 지정

〈표 3-226〉 규제자유지역 제도 현황

구분	경제자유구역	자유무역지역	외국인투자지역
법적 근거	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한법률	외국인투자촉진법
지정 목적	외국인 투자촉진, 균형발전 도모	외자유치, 무역진흥 및 지역개발	외자유치
지정권자	산업통상자원부장관	산업통상자원부장관	시도지사
지정현황 (2019년 12월 기준)	9개	산업단지형 7개 공항·항만형 6개	단지형 27개 개별형 79개 서비스형 3개

- 외국인투자지역은 외국인 투자에 대한 지원과 편의제공을 통해 외국의 투자 유치를 촉진하기 위해 지정되는 지역으로 1998년 외국인투자촉진법이 제정됨에 따라 지정
  - 외국인투자지역은 시도지사가 외국인투자위원회의 심의를 거쳐 지정할 수 있으며 2019년 12월말 기준, 단지형 27개, 개별형 79개, 서비스형 3개 지역이 지정

## 2) 지역산업의 평가

### (1) 지역산업의 목표

- 지역산업의 1차적 목표는 지역의 자원과 여건에 맞는 기업들을 육성함으로써 지역의 선순환 경제를 수립하는 것임
  - 이를 통해 지역내 일자리를 창출하고 주민 소득을 증대시켜 주민의 삶의 질을 보장하며, 국가 전체적으로는 지역의 경제성장을 통해 전국이 고르게 잘사는 균형발전을 도모하는 것임
- 60년대 이후부터 90년대 중반까지 한국의 지역산업정책은 국가산업정책의 일환으로 추진되어 옴
  - 국가 전체 차원의 경제성장과 효율성 증진을 목표로 성장거점형 불균형 발전전략을 채택해 옴
- 지방자치제도 실시 이후, 지역경제에 대한 관심 증대, 지역발전에 대한 지방의 요구가 구체화되기 시작하면서, 지역단위의 산업 및 경제발전정책이 마련되기 시작
  - IMF 위기 이후 정부는 지역산업의 공동화에 대응하기 위해 대규모 지역 산업정책을 시작하였으며, IMF 이전 세계화를 표방한 것에 비하여 지역의 전문화 전략에 노력을 기울임
  - 이후 2000년대 들어서면서부터 지역산업 발전을 통한 균형발전을 도모하면서, 지역산업정책이 국정과제화 됨
  - 2008년 세계금융위기 이후에는 지역 경쟁력 강화가 곧 국가 경쟁력 제고라는 목표 하에, 글로벌 광역경제권 육성을 정책목표로 삼았으며, 2010년대 중반부터, 주민의 삶의 질 제고에 초점을 맞추어 지역산업정책 또한 주민 행복도를 제고할 수 있는 방향으로 정책 초점 변화
  - 2010년대 후반 들어 지역혁신성장전략 등 지방 경쟁력 강화로 정책 목표 변경



〈표 3-227〉 시기별 지역산업분야 정책목표의 변화

구분	기조	정책목표	발전전략	특징
60~80년대	- 효율성	- 빈곤 극복 - 경제 성장 (미약한 분배)	- 산업단지 조성 - 분산적 성장거점 - 4대 경제권 육성	- 불균형 발전 - 중앙주도
1990년대	- 약한 형평 가미	- 세계화 - 지역 전문화	- 분산적 성장거점 - 수도권 성장억제	- 지역적 발전 도입 - 중앙주도
2000년대	- 형평성	- 국가균형발전 - 지역의식극복	- 지역혁신체계 - 혁신도시 - 공공기관 이전	- 지역발전 국정과제화 - 중앙주도
2000년대 후반~ 2010년대 초반	- 효율성	- 지역경쟁력 강화	- 광역경제권 육성 - 초광역개발권	- 포괄보조 도입 - 중앙주도
2010년대 전반	- 삶의 질 향상	- 개개인의 행복 증진	- 내생적 발전 - 지역행복생활권	- 복지, 문화, 교육 중시
2010년대 후반~현재	- 형평성	- 국가균형발전 - 지방경쟁력 강화	- 지역혁신전략 - 광역협력권사업	- 국가균형발전 국정과제화 - 중앙주도

- 글로벌 경제의 변화 및 각 정부의 국정철학 기조에 따라 정책 초점은 변화되었지만, 지방자치제도 실시 이후, 지역산업을 육성하는 정책목표는 지역의 여건과 특성에 맞는 지역단위의 정책을 수립하는 것임

(2) 과정 효율성 평가

- 지방자치제도 실시 이후, 지역산업의 추진체계는 중앙과 지방의 역할관계가 크게 변화
  - 분권화가 진전되면서, 국가가 수립하던 관련 계획 권한이 지방자치단체와 공동으로 추진하는 형태로 변환
- 1990년대 후반부터 실시되었던 지역산업진흥계획은 2010년 이전에는 중앙 정부 차원에서 단년도 실행계획을 수립

- 2004년 국가균형발전특별법이 제정되면서 국가균형발전5개년계획은 중앙정부가 수립하는 부문별 계획과 지방자치단체가 수립하는 시도 계획의 공동 수립체계 마련
- 이후 2010년 지역산업진흥계획의 수립 권한이 광역지방자치단체로 이양되고 3개년 중기계획을 수립되는 것으로 위상 제고
- 지역발전5개년 계획의 수립 또한 광역경제발전위원회 등 시도간 공동으로 계획을 수립하는 것으로 지역산업정책의 분권화가 진전
- 2010년대 후반 들어서는 국가균형발전정책의 기초를 혁신, 포용, 분권의 가치를 제시하며 분권적 추진체계 수립 강화
- 지역산업정책의 계획수립권자는 현재 시도지사로 지방자치단체의 권한이 강화됨

〈표 3-228〉 관련 계획의 수립권자 및 범위

구분	근거법 및 계획	계획수립체계	분권화 경향
1990년대	산업발전법 지역산업진흥계획 (단년도 실행계획)	시도(수립주체), 산업부(지원)	중앙정부 차원의 단년도 실행계획 수립/ 이후 2013년부터 3개년 중기계획으로 위상 제고
2000년대	국가균형발전특별법 국가균형발전5개년계획 (2004~2008)	국가균형발전위원회 지역혁신협의회	중앙정부 차원의 지역혁신계획 수립
2000년대 후반~ 2010년대 초반	국가균형발전특별법 지역발전5개년계획 (2009~2013)	지역발전위원회 광역경제발전위원회	광역경제발전위원회가 광역경제권발전계획 수립
2010년대 전반	국가균형발전특별법 지역발전5개년계획 (2014~2018)	지역발전위원회 지역생활권발전협의회	지역생활권발전협의회가 지역생활권발전계획 수립
2010년대 후반~현재	국가균형발전특별법 국가균형발전5개년계획 (2018~2022)	국가균형발전위원회 지역혁신협의회	시도가 시도발전계획 수립

- 민선자치 30년의 지역산업 부문의 과정에 대한 일반적인 인식은 양호한 평가를 받는 것으로 나타남
  - 전체 응답자의 75.1%가 7점 만점에 보통 이상인 4점 이상을 주고 있으며, 3점 이하의 점수를 준 응답자는 24.9%에 불과함

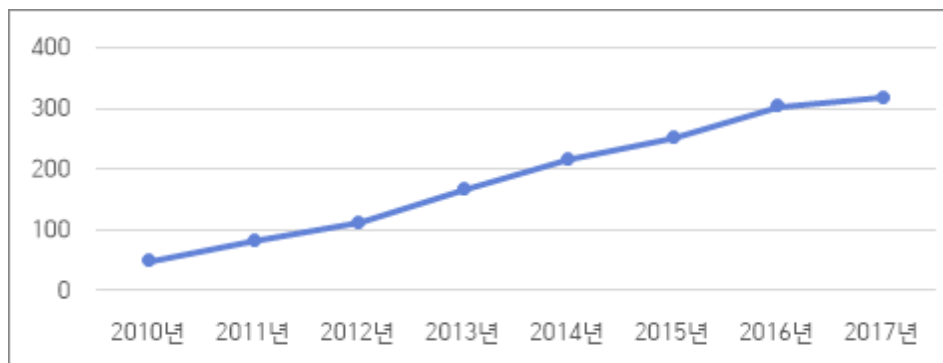
〈표 3-229〉 지역산업 과정의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.3	4.9	13.4	31.7	32.4	13.4	2.0	100.0
관련분야 학자	4.7	11.6	20.9	25.6	30.2	7.0	0.0	100.0
지방의원	2.0	9.2	19.0	30.1	24.8	13.1	2.0	100.0
합계	2.4	6.8	15.7	30.7	29.9	12.7	1.8	100.0

### (3) 산출 달성도 평가

- 지역산업의 산출은 지역산업의 요소별 달성도에 따라 ① 지역내 자원의 상품화 정도, ② 지역내 사업체 수 증가, ③ 지역간 소득 격차의 변화 등을 통해 파악 가능
- 먼저 지역자원의 산업화는 2010년 이후 본격화되어 최근 소기의 성과가 나타나고 있는 지리적 표시 단체표장 등록건수로 살펴볼 수 있음
  - 2006년 최초 등록이 시작된 이후 지난 10여 년간 359건(2017년 기준)이 등록되어 지역의 부가가치 창출 및 지역소득 증대에 기여
  - 지리적표시단체표장의 등록이 활발하게 추진되고 있는 것은 세계적 경기침체로 어려움을 겪고 있던 지역에서 주민 소득을 높이고 지역경제를 활성화하는 방안으로 지역 브랜드의 육성이 새로운 대안으로 제시되고 있기 때문임
- 실제로 상주꽃감 사례의 경우 지리적 표시 단체표장에 등록된 이후 등록 이전과 비교하여 생산자수 41%, 생산량 23%, 생산액 23%(87,100백만원→106,800백만원)가 증가된 것으로 나타남(특허청, 2009)

〈그림 3-59〉 지리적 표시 단체표장 등록현황(누적)



〈표 3-230〉 연도별 지리적 표시 단체표장 등록현황

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
등록	49건	34건	30건	54건	50건	35건	51건	16건

자료: 특허청(2017), 보도자료

- 등록 상품별 현황을 살펴보면, 사과, 한우 등과 같은 농산물·임산물·축산물 및 가공품이 269건으로 가장 많았으며, 다음으로 멸치, 김과 같은 수산물 및 가공품이 73건이며, 기타 수공예품 등은 17건으로 등록

〈표 3-231〉 품목별 지리적 표시 단체표장 등록현황

구분	건수	세부내용
농산물·임산물·축산물 및 가공품	49	장흥표고버섯, 의성흑마늘, 서산한우, 대구사과, 가평잣 등
수산물 및 가공품	73	영덕대게, 완도다시마, 제주옥돔 등
그 외 수공예품 등	17	한산모시, 이천도자기, 전주한지 등

자료: 특허청(2017), 보도자료

〈표 3-232〉 1993년~2019년 시도별 사업체수

시도별 인평균 증가율 (93~19)	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2.31%	2,304,250	624,841	226,312	126,631	96,988	62,723	61,881	-	-	307,276	82,661	66,018	95,815	94,295	104,035	138,090	187,399	29,285
	2,918,454	695,139	244,467	151,362	114,296	69,518	76,513	-	-	346,477	90,488	74,985	100,620	102,269	113,309	143,171	204,827	31,013
	2,771,088	708,025	256,368	166,449	126,670	71,443	82,490	-	-	400,281	100,664	84,876	107,397	112,970	124,008	156,693	233,016	33,718
	2,807,802	699,797	253,355	168,818	128,737	79,635	82,671	-	-	416,323	102,946	87,788	110,428	115,206	126,921	163,214	237,319	34,634
	2,853,673	692,616	253,641	171,190	132,312	82,191	85,342	53,680	-	430,626	104,662	89,368	114,277	118,382	130,753	168,939	190,149	35,788
	2,786,659	683,293	249,677	164,277	127,645	79,965	81,181	53,088	-	425,043	104,241	88,714	113,337	117,729	128,510	167,913	186,052	34,994
	2,927,330	690,205	256,561	171,487	138,119	85,073	86,232	55,660	-	462,593	109,423	92,895	118,552	122,113	132,342	174,481	194,273	37,321
	3,013,417	719,536	261,480	174,760	142,406	87,594	86,832	58,044	-	488,147	110,065	94,736	119,149	121,548	132,905	177,916	199,462	38,847
	3,046,554	723,701	262,579	178,588	146,852	89,467	90,394	59,791	-	508,303	111,610	95,646	117,998	118,259	128,170	176,591	198,100	40,285
	292,837	87,532	19,727	10,557	11,791	8,317	6,888	4,445	-	45,263	6,295	6,772	7,422	6,527	6,703	10,026	12,504	2,078
	259,762	88,653	19,908	10,700	11,833	8,452	7,010	4,466	-	48,164	6,463	7,066	7,689	6,888	6,903	10,485	13,181	2,151
	3,189,890	740,779	267,478	182,359	157,071	95,950	90,402	64,715	-	577,633	116,338	96,771	123,445	120,165	126,035	180,444	207,774	42,531
	3,204,809	741,229	263,638	179,780	154,737	95,267	90,366	65,309	-	596,133	116,163	97,142	125,538	118,809	125,074	181,069	211,230	43,305
	3,228,565	733,759	262,926	180,015	155,433	95,656	89,851	65,818	-	618,765	116,338	99,331	127,546	118,817	124,574	180,990	213,137	43,609
	3,262,921	728,614	262,906	179,904	158,698	97,111	91,097	67,169	-	640,490	116,705	101,386	130,103	120,061	124,763	183,388	216,280	44,246
	3,264,776	719,687	258,091	178,629	157,979	97,511	92,548	67,843	-	651,427	117,150	101,861	131,548	119,820	124,286	183,406	218,683	44,307
	3,293,551	723,086	259,973	178,765	159,595	99,148	93,176	68,654	-	660,007	117,569	102,969	134,315	122,657	124,750	184,151	221,507	45,990
	3,355,459	729,731	259,972	183,115	163,653	99,976	95,650	70,746	-	687,021	118,266	105,756	140,505	128,738	125,395	186,690	224,640	45,830
	3,470,023	752,285	263,356	188,300	169,419	102,366	100,474	73,417	-	720,850	121,273	109,256	140,505	128,738	128,465	193,361	230,794	47,144
	3,502,461	780,887	270,088	192,599	177,196	105,931	104,609	74,578	6,640	751,107	125,192	112,649	141,209	135,997	132,892	199,544	242,121	49,252
	3,676,859	785,094	271,983	195,716	177,988	108,808	105,676	76,983	7,468	773,215	129,403	115,610	145,995	139,654	136,888	205,730	248,911	51,727
	3,812,800	812,798	277,773	198,762	183,593	111,285	109,535	78,638	9,124	810,259	133,314	119,498	154,034	144,900	142,331	213,809	288,710	53,897
	3,874,156	820,658	278,850	200,069	186,011	113,424	111,815	80,805	10,480	827,983	133,517	121,493	158,306	146,662	147,196	218,795	262,947	55,155
	3,950,169	820,156	283,554	205,318	191,566	116,046	113,228	82,948	11,853	856,162	136,452	126,452	161,608	147,502	149,713	222,536	288,902	57,791
	4,019,872	822,863	286,571	209,376	196,705	118,409	115,423	83,872	13,668	878,275	143,668	126,224	166,224	148,269	148,269	226,079	274,490	60,063
	4,103,172	823,385	288,860	210,547	202,493	119,617	117,357	85,662	15,871	909,032	145,475	129,920	172,242	151,011	156,914	232,030	281,685	62,871
	4,176,549	823,624	290,357	210,944	206,244	123,706	119,628	87,054	18,041	934,349	146,815	133,522	176,643	154,082	161,883	236,807	286,752	66,098

주 1) 사업체 기술통계조사는 1994년 3월 통계청과 지방자치단체 주관으로 제1회 조사(1993년 기준)가 시행됨. 2002년 및 2003년은 사업체 구분별 통계자료는 회사법인에 한하여 조사됨  
 2) 연평균 총생산자수 증가율은 1993년부터 2019년까지 연속된 연도의 값을 이용하여 기하평균(CAGR, 증가 및 성장에 대한 평균 증가율을 계산하는 방법)으로 계산하였음  
 3) 울산광역시 지역의 연평균 사업체수 증가율 기준년도는 각 1997년 기준으로 계산하였으며, 세종특별자치시의 연평균 사업체수 증가율 기준년도는 2012년 기준으로 계산함  
 자료: 통계청 전국사업체기초조사.

〈표 3-233〉 1993년~2019년 시도별 증자저수

시도별 연평균 증자율 (93~19)	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2.41%	2.41%	1.06%	1.30%	1.99%	2.85%	3.15%	3.10%	2.37%	15.22%	4.36%	2.34%	3.30%	3.26%	2.07%	2.35%	2.05%	1.22%	3.18%
1993	12,245,073	3,974,457	1,047,659	579,516	526,400	281,795	286,109	-	-	1,746,416	367,122	319,066	423,471	423,090	423,014	677,689	1,042,467	126,802
1994	12,593,630	3,612,150	1,113,956	685,987	612,172	312,641	341,024	-	-	1,895,253	374,676	356,954	442,749	432,591	467,667	690,436	1,112,958	132,416
1995	13,634,273	3,874,597	1,152,092	737,394	681,840	340,554	372,754	-	-	2,119,626	404,572	393,864	458,807	467,367	510,674	739,427	1,241,134	141,581
1996	14,006,754	4,045,537	1,137,990	736,308	689,785	357,169	376,489	-	-	2,228,148	409,922	408,900	482,407	480,362	511,921	762,164	1,228,329	152,133
1997	13,470,343	3,758,459	1,095,718	699,888	642,219	357,999	372,297	318,815	-	2,141,390	407,379	400,630	486,110	477,225	525,162	763,115	874,457	150,500
1998	12,416,588	3,278,615	1,010,408	625,090	586,567	337,337	338,025	293,005	-	2,036,899	385,094	375,108	458,957	450,701	494,629	700,425	806,270	141,428
1999	12,920,289	3,367,652	1,045,176	657,459	641,990	367,734	355,033	310,708	-	2,217,212	395,907	395,025	474,816	458,658	506,561	714,779	862,446	148,133
2000	13,604,274	3,574,824	1,057,136	664,860	666,896	380,831	365,389	334,565	-	2,416,082	405,532	416,695	498,966	470,946	519,464	770,024	910,059	154,005
2001	14,109,641	3,763,794	1,106,917	697,681	693,983	393,434	395,826	351,460	-	2,556,390	415,357	418,910	502,933	466,130	491,650	772,770	920,092	162,314
2002	15,435,729	3,894,666	1,147,243	721,257	745,089	439,438	412,889	389,470	-	1,082,036	110,846	168,512	189,007	140,951	133,340	284,387	367,820	41,083
2003	15,689,272	4,743,081	1,385,667	214,544	275,373	165,832	125,582	184,967	-	1,140,123	114,308	171,166	199,445	132,738	133,315	296,071	367,917	39,163
2004	14,818,754	3,732,230	1,144,196	718,977	724,326	433,207	402,530	378,055	-	2,940,840	436,787	439,934	565,624	472,841	479,693	799,252	982,650	167,612
2005	15,147,471	3,894,010	1,114,403	714,703	728,042	428,275	405,311	379,842	-	3,066,075	436,972	450,285	589,493	478,547	500,916	823,500	1,016,273	171,944
2006	15,943,663	4,005,831	1,157,853	732,128	765,757	456,575	429,632	406,846	-	3,394,921	448,200	480,060	622,868	502,260	519,017	829,581	1,073,152	178,982
2007	16,817,946	4,177,336	1,182,236	766,886	790,189	488,781	468,501	413,831	-	3,438,529	466,538	498,337	641,729	512,016	535,252	844,653	1,101,580	180,882
2008	16,899,387	4,239,883	1,326,781	866,593	931,796	537,822	556,297	506,899	70,661	3,749,124	490,109	533,545	702,557	565,801	569,925	927,301	1,173,376	202,676
2009	18,093,127	4,498,312	1,231,887	809,381	848,376	499,802	509,740	451,987	-	3,920,313	502,315	551,917	748,372	581,099	586,908	945,673	1,203,288	203,757
2010	19,173,387	4,585,090	1,297,862	849,628	895,633	529,113	536,181	488,627	56,867	4,259,184	551,182	591,503	777,840	624,405	623,800	1,004,063	1,275,685	226,734
2011	19,899,697	4,739,883	1,326,781	866,593	931,796	537,822	556,297	506,899	70,661	4,471,751	565,588	620,550	812,815	646,649	656,217	1,028,908	1,325,858	235,650
2012	20,889,239	5,108,828	1,371,843	895,517	984,652	559,853	588,069	519,516	83,764	4,650,266	580,331	648,484	859,311	669,128	690,853	1,066,259	1,365,595	250,000
2013	21,259,126	5,079,451	1,408,615	929,078	1,004,747	585,466	597,011	523,344	90,672	4,802,589	596,710	667,313	879,981	694,319	1,086,638	1,379,041	258,188	
2014	21,626,904	5,119,913	1,424,317	943,170	1,034,344	600,938	605,742	527,482	99,827	4,963,790	616,250	681,870	897,794	681,638	707,972	1,096,368	1,378,742	262,747
2015	22,234,776	5,210,936	1,442,115	967,206	1,070,454	616,265	618,271	521,685	115,585	5,174,336	639,277	713,339	929,259	694,669	733,925	1,117,782	1,388,302	276,942
2016	22,723,272	5,226,997	1,465,433	967,994	1,092,494	631,876	633,418	533,187	125,410	5,302,740	670,247	741,462	975,944	720,052	774,294	1,150,047	1,427,443	286,304

주 1) 사업체 기초통계조사는 1994년 3월 통계청과 지방자치단체 주관으로 제1회 조사(1993년 기준)가 시행됨. 2002년, 2003년은 사업체 구분별 통계자료는 화사법인에 한하여 조사됨

주 2) 연평균 사업체수 증가율은 1993년부터 2019년까지 연속된 연도의 값을 이용하여 기하평균(CAGR, 증가 및 성장에 대한 평균 증가율을 계산하는 방법)으로 계산하였음

주 3) 울산광역시 연구의 연평균 증자저수 증가율 기준년도는 각 1997년 기준으로 계산하였으며, 세종특별자치시의 연평균 증자저수 증가율 기준년도는 2012년 기준으로 계산함

자료: 통계청 전국사업체기초조사

- 사업체 수의 경우 1990년대 초반 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 시도별로 볼 때 세종을 제외하면, 제주(3.18%), 인천(2.94%)의 증가율이 가장 높게 나타남
  - 전국 대비 수도권의 총사업체 비중은 1990년대 초반 44.6%에서 2019년 47%로 증가하여, 여전히 수도권 집중률은 높게 나타남을 알 수 있음
- 사업체 종사자수 기준으로도 1990년대 초반 이후 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 시도별로는 세종을 제외하면, 경기(4.36%) 지역의 증가세가 두드러지게 나타남
  - 전국 대비 수도권의 종사자수 비중은 1990년대 초반 51%에서 2019년 51.1%로 30년간 큰 변동없이 수도권 집중세를 유지중
- 셋째, 1991년~2019년 지니계수로 소득격차 변화추이로 살펴보면, 지역간 소득격차가 꾸준히 증가한 것으로 나타남
  - 소득불평등도를 나타내는 지니계수는 0에 가까우면 평등, 1에 가까우면 불평등을 의미하는데, 1991년 0.099에서 2019년 0.133으로 격차가 증가함

〈표 3-234〉 1991년~2019년 소득격차(지니계수, 시도기준)

구분	지니계수	구분	지니계수	구분	지니계수
1991	0.099	2001	0.161	2011	0.194
1992	0.097	2002	0.164	2012	0.187
1993	0.096	2003	0.162	2013	0.182
1994	0.096	2004	0.177	2014	0.180
1995	0.099	2005	0.173	2015	0.157
1996	0.097	2006	0.168	2016	0.147
1997	0.108	2007	0.171	2017	0.145
1998	0.159	2008	0.221	2018	0.139
1999	0.160	2009	0.168	2019	0.133
2000	0.164	2010	0.186	2020	-

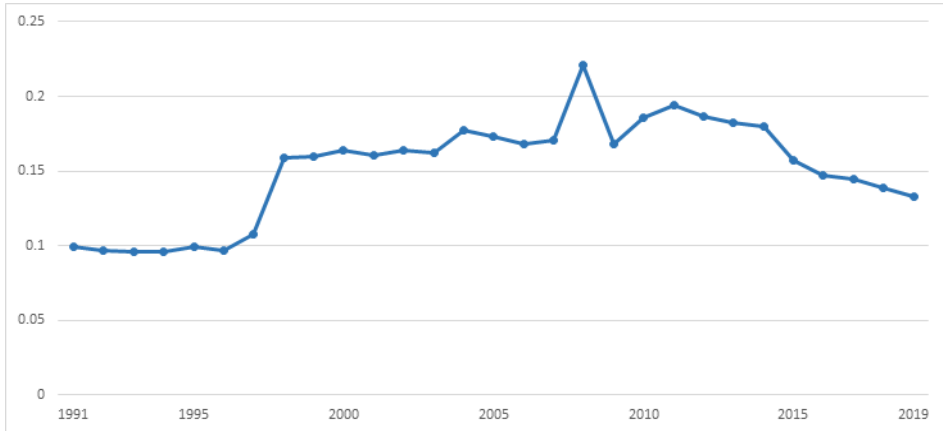
주 1) 지니계수는 소득불평등도를 나타내는 대표적인 지표로서 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전 불평등을 의미

2) 1998년 경남에서 울산시 분리

3) 2012년 세종특별자치시는 과거행정구역을 기준으로 충북 및 충남에 포함(2013년 세종시 분리)

자료: 통계청 소득통계과(지역소득), 시도별 1인당 GRDP(2015년 기준)

〈그림 3-60〉 1991년~2019년 우리나라 지역격차 변화추이(지니계수)



- 한편, 민선자치 30년의 지역산업 산출에 대한 일반적인 인식도 대체로 양호한 편으로, 전체 응답자의 73%가 7점 만점에 보통 이상인 4점 이상을 주고 있으며, 3점 이하의 점수를 준 응답자는 27%에 불과함
  - 전체 응답자의 75.1%가 보통 이상이라고 응답한 과정의 효율성과 비교하면, 산출 진전도가 다소 낮게 나타나고 있기는 함

〈표 3-235〉 지역산업 산출의 진전도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.3	5.2	14.7	32.0	30.4	11.8	3.6	100.0
관련분야학자	7.0	14.0	20.9	14.0	34.9	9.3	0.0	100.0
지방의원	2.0	8.5	22.2	27.5	24.8	13.1	2.0	100.0
합계	2.6	7.0	17.5	29.1	29.1	12.0	2.8	100.0



#### (4) 결과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 지역산업 결과에 대한 일반적인 만족도는 대체로 양호한 편으로 나타남
  - 전체 응답자의 70.8%가 7점 만점에 보통 이상인 4점 이상을 주고 있으며, 3점 이하의 점수를 준 응답자는 29.2%에 불과함

〈표 3-236〉 지역산업 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간				→ 긍정적		합계
	1	2	3	4	5	6	7		
지방공무원	2.9	5.9	15.4	33.3	25.8	13.4	3.3	100.0	
관련분야학자	11.6	11.6	20.9	25.6	23.3	7.0	0.0	100.0	
지방의원	3.3	10.5	21.6	27.5	22.2	10.5	4.6	100.0	
합계	3.8	7.8	17.7	30.9	24.5	12.0	3.4	100.0	

#### (5) 평가결과의 종합

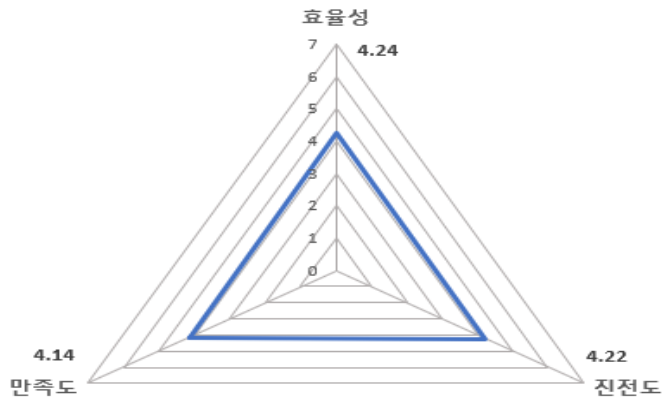
- 민선자치 30년간의 지역산업에 관한 평가결과를 종합하면 다음과 같음
  - 지역산업 육성의 추진과정은 계획과정 상에서는 중앙부처에서 지방자치 단체로 일부 권한이 이양 중에 있으나 재원 등과 관련하여서는 여전히 중앙정부의 공모사업 등에 의존하는 경향 지속
  - 지역 브랜드 등 지역자원의 상품화 및 시도별 사업체 및 종사자수 측면에서는 가시적인 성과를 보이고 있으나, 수도권 집중도가 지속되고 있어 지역간 불균형은 여전히 지속되고 있음

〈표 3-237〉 지역산업의 평가결과 종합

구분	평가내용
과정 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획수립 차원에서 분권화 경향 진전</li> <li>- 국가균형발전5개년계획의 지역계획인 시도계획(5년 단위)을 시도지사가 수립함으로써 중앙정부와 지방자치단체간 협의구조 형성</li> <li>- 자원측면에서는 여전히 중앙정부에 의존적인 경향 한계</li> </ul>
산출 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지리적표시 단체표장 등록 성과, 시도별 사업체수 및 종사자수 증가 등 가시적 성과</li> <li>- 수도권 집중도 심화로 지역간 불균형은 여전히 지속되고 있으며, 소득분배지표상 소득격차도 증가</li> </ul>

- 설문조사를 통한 지역산업 평가결과를 종합하면, 다음과 같음
- 지역산업에 관한 응답자의 인식을 7점 만점을 기준으로 환산하면, 과정의 효율성(4.24), 산출 진전도(4.22), 결과 만족도(4.14) 순을 보이고 있어, 전반적으로 대체로 양호한 편임

〈그림 3-61〉 지역산업의 설문조사 결과종합



### 3) 지역산업의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년 이전의 지역산업정책은 국가산업정책의 일환으로 추진되어 성장거점형 불균형 발전전략이 채택되었다면, 민선자치 30년간 지역산업의 육성은 지역자원과 여건에 맞는 지역기업 육성으로 주민소득을 창출하고 지역경제발전에 기여하는데 집중
  - 지방자치제도 실시 이후, 지역발전에 대한 지방의 요구가 구체화되기 시작하면서, 지역단위의 산업육성정책이 수립
- 지역자원의 상품화 등 지역의 고부가가치 산업화의 기반이 되는 지적재산권이 지속적으로 축적되고 있으며 지역 일자리 및 소득창출의 기반이 되는 지역 사업체도 지속적으로 증가
- 국가 주도적이었던 지역산업 지원체계가 지역 주도적 지역산업계획 수립 등으로 분권화 경향 강화
  - 중앙정부가 수립하던 지역산업진흥계획을 시도지사가 수립권자가 되고, 국가균형발전특별법 제정으로 중앙과 시도가 협력하여 지역산업을 공동으로 육성하는 체계 마련

〈표 3-238〉 지역산업의 추진성과

구분	평가내용
지역산업의 성장기반 마련	- 지역자원의 상품화 등 지역의 고부가가치 산업화에 대한 저변 확대 - 지역 일자리 및 소득창출의 기반이 되는 지역의 사업체가 지속적으로 증가
지역산업 지원시스템의 분권화 경향 지속	- 중앙정부가 수립하던 지역산업진흥계획의 시도지사 수립, 국가균형발전 5개년 계획의 중앙정부 및 지방자치단체의 공동 수립 등 지역산업계획 권한의 지방 이양 강화 - 중앙정부 주도적이었던 지역산업 지원시스템이 중앙정부와 시도간 협력적 추진으로 전환

## (2) 추진한계

- 민선자치제도 30년간 지역산업 부문의 가시적 성과에도 불구하고, 지난 60년간 진행되어온 한국의 불균형 성장전략에 의한 지역간 불균형 문제가 해소되지 않음
  - 지역혁신전략 수립 등 지역균형발전을 위한 제도가 입안되고, 다양한 관련 지역산업정책들이 추진되었지만, 수도권과 비수도권간의 격차가 여전히 지속되고 있음
- 지역산업계획 수립 등 계획권한의 분권화 경향에는 진전이 있으나, 지역산업정책 집행에 수반되는 자원 조달은 여전히 중앙 의존적
  - 지역의 전반적인 특성을 고려하는 계획 수립뿐만 아니라, 사업이 원활히 추진될 수 있도록 재정 분권화도 진전되어야 함

〈표 3-239〉 지역산업의 추진한계

구분	평가내용
재정 분권화 미흡	- 계획권한만 분권화 되고 있으며, 자원 마련 등에 있어서는 여전히 중앙정부 등의 공모사업에 의존
수도권 집중 심화	- 지역산업육성으로 불균형 성장전략으로 인한 지역간 불균형 문제를 해소하고자 했으나 사업체 등의 수도권 집중 현상 지속

## 19. 지역발전 인프라 평가

### 1) 지역발전 인프라의 개요

#### (1) 지역발전 인프라의 의미

##### ① 지역발전 인프라의 개념

- 지역발전 인프라(infrastructure)는 지방자치단체 발전에 필요한 생산기반 시설과 지역주민의 편익을 증진시키는 생활기반시설 등 생산 및 생활의 기반을 형성하는 중요 구조물 또는 기초시설을 말함

- 지역산업이 지역주민의 일자리와 소득을 지원한다면 지역발전 인프라는 지역주민의 소요(needs) 및 수요가 존재하는 시설과 서비스를 제공하고 일상생활의 편의성을 지원한다고 볼 수 있음
- 지역발전 인프라는 사회간접자본(SOC, Social Overhead Cost), 기반시설, 사회기반시설, 기초생활인프라 등의 용어로 광범위하게 쓰이고 있음
  - 교통시설, 공간시설, 공공 문화·체육시설, 방재시설, 유통·공급시설, 보건 위생시설, 환경기초시설 등 기반시설과 유사한 의미로 사용
  - 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 주민생활의 편익을 증진시키는 시설을 통칭
  - 주민의 삶을 영위하고 일상적인 생활환경을 구성하는데 필요한 모든 종류의 생활서비스, 즉 쓰레기 수거 등 일상적 서비스, 경찰, 소방 등 보호적 서비스, 교육, 문화 등 발전적 서비스, 의료, 병원 등 사회적 최소수준 보장 서비스의 기초가 되는 시설을 말함
- 최근에는 지역주민의 생활편의를 증진시키고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위한 시설뿐만 아니라 소득기반시설을 포함하여 지역발전 인프라의 개념이 점차 확대되고 있음
  - 지역주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설 등의 기초생활 인프라 뿐만 아니라 소득을 창출하고 경제활동을 지원하는 소득기반 인프라 구축으로 확대되어 가고 있음
- 지역발전 인프라 조성사업은 크게 지역발전의 잠재력을 상승시키고 경제성장을 견인하기 위한 물적 인프라 투자와 지역주민의 일상생활에서의 삶의 질 구현에 영향을 미치는 생활 SOC 투자, 그리고 낙후지역 개발사업으로 구분할 수 있음
  - 물적 인프라 투자는 도로·철도·항만·항공 등 생산활동 및 생활의 기반이 되는 다양한 유형의 대규모 사회간접자본(SOC)에 대한 투자로써 우리나라의 경우 특·광역시를 제외하면 80% 이상이 도로라고 할 수 있으므로 여기

- 서는 지방자치단체가 직접적으로 관여하는 지방관리 도로사업에 한정함
- 생활 SOC 투자는 의료·복지·문화·체육·보육·교통·안전 등 일상생활에서 주민의 편의와 복지를 증진시키기 위하여 지방자치단체가 설치하는 공공 시설 투자사업을 말함
  - 낙후지역 개발사업은 인구감소, 산업쇠퇴 등 일정 기준에서 전체 지방자치단체 평균보다 낮은 지역인 낙후지역의 인프라를 개선하는 사업으로, 다양한 사업이 포함될 수 있으나 제도적으로 낙후지역을 처음으로 공식 사용한 「국가균형발전특별법」(이하 균특법)에 포함되어 있는 낙후지역 개발사업을 중심으로 제시하도록 함
  - 균특법 상에서 규정된 낙후지역 개발사업: 성장촉진지역사업, 접경지역 지원사업, 도서종합개발사업, 개발촉진지구 등 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역’이라고 포괄적으로 규정됨
  - 2020년 12월 일부개정된 국가균형발전특별법 상에서는 특별시를 제외하고 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 지역으로 인구감소지역이 추가됨

## ② 지역발전 인프라의 목적

- 지역발전 인프라를 개선하고자 하는 목적은 지역의 기반시설 및 교통 인프라, 소득 및 기초생활 인프라 개선을 통해 궁극적으로는 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위함이라 할 수 있음
  - 도로·철도·항만·항공뿐만 아니라 보육·의료·복지·문화·체육·공원시설 등 지역주민의 일상생활과 밀접한 생활 인프라를 개선함으로써 주민편의 및 삶의 질 체감도 증진
- 핵심적인 기초 인프라 확충을 통한 자립적 지역산업 육성과 더 나아가 지역경제 활성화 도모에 기여
  - 낙후지역의 발전기회를 제공함으로써 지역의 역량을 강화하고 내생적 지역발전 도모

## (2) 지역발전 인프라 관련제도의 분석

- 지역발전 인프라의 제도는 크게 지방도로 인프라 지원과 생활 SOC 지원 및 낙후지역 개발사업으로 구분됨
  - 지방도로 인프라 지원사업은 특정지역에 한정하지 않고 모든 시·군을 대상으로 별도의 사업재원으로 추진됨
  - 지역밀착형 생활 SOC 지원사업 역시 특정지역에 한정하지 않고 모든 시·군을 대상으로 협약에 의해 범부처 공동지원사업으로 추진됨
  - 낙후지역 개발사업은 인구, 산업경제, 지방재정력 등 특정 기준으로 선정된 일부 시·군에 한정하여 지원되는 사업임

〈그림 3-62〉 지역발전 인프라 제도의 변천



### ① 지방도로 인프라 지원

- 지방도로는 지역발전에서 가장 핵심적인 인프라로서 해당 지역의 내외부 교통 효율성 및 접근성을 향상시켜 지역주민의 입장에서는 생활의 질을 높이고 지역의 입장에서는 산업 및 투자 유치를 실현할 수 있도록 함

- 도로는 최상위법률인 「도로법」상 도로가 위치해 있는 행정구역과 이를 관리하는 주체에 따라서 종류를 구분하고 있으며, 크게 국가가 관리하는 도로와 지방자치단체가 관리하는 도로로 구분됨
- 도로의 위계상 고속도로와 일반국도에 관한 계획-건설-유지관리는 국토교통부가 도로관리청으로 재원 부담을 하고 있으며, 지방도 이하 특별·광역시도와 시·군·구도, 면·이·농도 등 지방관리도로는 특별·광역시장, 특별자치시장·특별자치도지사, 그리고 도지사 및 시장·군수·구청장이 도로관리청임

〈표 3-240〉 지방도로의 관리주체와 재원분담

도로의 종류		구분	도로관리청	책임부서			재원
				계획	건설	관리	
고속국도			국토부장관	국토부장관	국토부장관 (도공대행)	국토부장관 (도공대행)	공사비: 국비/도공 용지비: 국비
일반 국도	시외	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국비
	시내	시장	시장	국토부장관	시장	시장	지방비
(국도대체 우회도로)		국토부장관	국토부장관	국토부장관	국토부장관	국토부장관	공사비: 국비 용지비: 지방비
특별시도		특별시장	특별시장	특별시장	특별시장	특별시장	지방비
광역시도		광역시장	광역시장	광역시장	광역시장	광역시장	지방비
지방도		도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	지방비
(국가지원지방도)		도지사 (시구역: 시장)	국토부장관	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	도지사 (시구역: 시장)	공사비: 국비 용지비: 지방비
시도·군도·구도		시장·군수 ·구청장	시장·군수 ·구청장	시장·군수 ·구청장	시장·군수 ·구청장	시장·군수 ·구청장	지방비
면도·농도·이도		군수	군수	군수	군수	군수	지방비



- 우리나라의 주요 교통SOC 투자재원이라 할 수 있는 교통시설특별회계(이하 교특회계)상 도로계정사업은 원칙적으로 도로관리청이 국가(국토교통부)인 고속국도와 국도에 한해서 지원함
  - 지자체 도로사업 중 비교적 간선기능을 담당하고 여러 행정구역에 걸쳐 있는 국가지원지방도와 광역도로 및 대도시권 교통혼잡도로의 경우, 교통시설 특별회계의 일부가 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)로 전입되어 총 사업비의 50% 수준에서 지원되고 있음
- 전후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위하여 경제개발계획을 추진하면서 본격적인 도로복구 및 건설사업을 시작하였고, 1991년 지방자치제도가 시행되면서부터는 국세 일부를 지방자치단체에 양여함으로써 지자체의 재정력 격차를 시정하기 위하여 도입된 지방양여금을 토대로 지방관리도로의 비용을 조달하였음
  - 그러나 2005년 균특법 제정과 함께 지방양여금을 기반으로 한 균특회계가 조성됨에 따라서 지방양여금은 폐지되었고, 지방관리도로 정비사업 재원은 행정안전부의 보통교부세로 전환되어 지원되었음
  - 지역간 격차를 완화하기 위하여 지방양여금제도가 신설되었을 때 지방도로 정비사업, 하수도관정비사업, 일반폐기물 처리시설 등이 구체적인 대상사업으로 명시되었을 정도로 지방도로 정비사업이 지역간 격차 완화에 갖는 중요성은 컸다고 할 수 있음
  - 행정안전부에서 지방도로의 잔여사업 완공을 위해서 지원하던 보통교부세 도로보전분은 매년 8,500억원씩 지원되었으나 잔여사업을 완공하지 못하고 2012년에 만료됨
- 지방도를 비롯한 지방관리도로 등 지방교통시설의 계획-건설-유지보수 등에 필요한 교통투자재원은 지자체가 자체예산으로 조달하되 균특회계에서 중앙정부(행정안전부)가 일부 지원하고 있음
  - 지방도로만을 위한 예산회계는 없어졌다고 볼 수 있으며, 2021년 현재는 균특회계에서 부처직접편성사업(행정안전부)인 지역지원계정으로 국비

50%를 지원받고 있음

- 이에 관한 내역사업으로는 ‘지역교통안전환경개선’을 위한 교통사고 잦은 곳 개선사업, 어린이 보호구역 개선사업, 안전한 보행환경 조성사업임

○ 또한 1993년부터 속도위반 등으로 인한 교통범칙금을 기반으로 경찰청에서는 자동차교통관리개선특별회계(이하 자특회계)를 설치하여 운용하면서 2003년부터 지방도로 구조개선사업을 추진해왔음





- 그러나 2006년 자특회계가 폐지되면서 위험도로 구조개선사업이 경찰청에서 행정안전부로 이관되었고, 2007년부터는 균특회계 지역교통안전환경개선사업으로 통합되어 추진 중임
- 위험도로 구조개선사업은 10년 단위 중장기 사업계획을 수립하여 추진되고 있으며, 도로관리청인 지자체의 열악한 재정여건상 정비가 지연되는 지방도로의 교통사고 다발구간 정비를 지원함

## ② 지역밀착형 생활 SOC 지원

○ 도로, 철도, 공항, 항만, 댐 등 생산(경제)의 기반이 되는 종래의 SOC와 별도로 최근에는 의료, 복지, 문화, 체육, 공원 등 일상생활에서 지역주민의 편익을 증진시키는 밀착형 SOC가 중요한 시대가 도래함

- 이에 따라서 2019년부터는 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제가 되는 안전시설을 지원하는 사업이 추진되고 있음

〈표 3-241〉 생활 SOC의 특성

구분	대규모 SOC	생활 SOC
	 생산(경제)의 기반이 되는 시설 도로, 철도, 공항, 항만, 댐 등   시설 효용 증진, 이용자 편의시설 지능형 교통체계, 복합터미널 등	 국민생활 편익 증진시설 기초인프라(상하수도, 가스, 전기 등) 문화·체육·보육·의료·복지·공원시설 등   일생생활 기본전제인 안전시설 교통안전, 지하매설물안전, 화재 및 재 난안전 등
목표	자원·물류의 관계망 구축	사회관계망 구축
주요사업	도로·철도·항만·공항·산업단지	체육관·도서관·병원 등 생활전반
추진방식	BTO·BTL(수익형·임대형 민간투자)	BTL(임대형 민간투자)위주
사업주체	국가, 국가+민간	국가+민간+국민
사업효과	전후복구, 경제성장, 수출증대	국민 삶의 질 향상

○ 복수의 생활SOC 관련 국고보조사업을 단일 또는 연계 시설물로 건립하는 생활 SOC 사업이 중앙부처와 지방자치단체간 계약협약을 통해 포괄지원되고 있음

- 공공도서관, 국민체육시설, 국공립어린이집, 가족센터, 주거지주자장 등 지역간 시설 불균형을 해소하고, 칸막이식 공급체계를 개선하여 지역의 복합화 수요에 부응하기 위함
- 단독시설과는 달리 시설의 시너지 효과를 창출하고 주민의 이용률을 제고하여 지방자치단체 예산절감에 기여

### ③ 낙후지역 개발사업

○ 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 개발촉진지구사업, 접경지역지원사업, 신활력지역사업, 그리고 성장촉진지역사업, 특수상황지역사업 등 생활 환경이 열악하고 개발수준이 저조한 낙후지역을 배려하는 개발사업이 지난 30년간 진행되어 오고 있음

- 오지(奧地), 도서(島嶼), 개발촉진지구, 접경지역은 1980년대 후반부터

- 개별법이 제정되어 법률에 의거하여 추진되기 시작했으며, 2005년 균특법이 제정되면서부터 이들 지역은 신활력지역과 함께 ‘낙후지역’이라는 용어로 공식적으로 사용되기 시작하였음
- 2010년 균특법 개정으로 포괄보조금제도가 도입됨에 따라서 이들 지역은 성장촉진지역사업과 특수상황지역사업으로 재편
  - 최근에는 저출산, 고령화 등으로 ‘인구절벽’, ‘늘어나는 국가’, ‘지방소멸’의 위기감이 새로운 정책적 환경으로 대두됨에 따라서 낙후지역 개발사업에 더해 2020년 균특법이 개정되어 ‘인구감소지역’이 새롭게 추가되었음
- 발전 잠재력의 장소간 차이로 발생하는 지역간 발전격차를 해소하기 위하여 추진하고 있는 낙후지역 개발사업은 지난 30년간 다음과 같은 변화를 보이고 있음
- 첫째, 지역격차는 본질적으로 지역간 경제적 격차를 의미하므로 물리적인 생활인프라 개선에서 공동창고, 유통집하장, 수산냉동창고 등 지역주민의 생산활동에 기여할 수 있는 생산인프라를 지원하는 형태로 점차 확대됨
  - 둘째, 중앙정부가 주도하던 사업에서 지역주민의 자체 역량을 기반으로 내생적 사업이 추진될 수 있도록 지원하고 주민 역량강화사업을 함께 추진하고 있음
  - 셋째, 지역발전의 궁극적인 목표가 지역개발 및 지역의 경제적 부증대보다는 주민의 행복 증가 그리고 삶의 질 향상으로 전환되고 있음
  - 넷째, 지역간 발전격차는 물리적인 인프라 확대만으로는 한계가 있어 인구격차 해소, 지역활력 격차해소를 함께 모색하고자 하고 있음
- 오지종합개발사업은 도시지역에서 상당히 거리가 떨어져 있고 산업 및 생활 기반시설 등이 타 지역에 비해 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 오지지역 주민의 소득을 증대시키고 복지를 향상시켜 지역간 격차 해소 및 국토의 균형발전을 도모할 목적으로 1989년부터 2008년까지 추진된 사업임

- 오지종합개발사업은 오지지역의 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 국토보전시설, 주거환경시설 등의 개선과 정비를 지원했으나 행정안전부와 농림축산식품부의 소관부처별 중복투자에 따른 비효율성이 제기되어 농림부 농촌사업으로 통합되었음
  - 1988년 12월 제정되었던 「오지개발촉진법」은 2008년 3월 폐지되었고, 동법에 의한 오지종합개발사업은 「농어촌정비법」상 농촌정주기반확충사업에 포함됨
- 1986년 「도서개발촉진법」이 제정되면서 추진되기 시작한 도서종합개발사업은 개발대상도서를 지정하여 해당도서의 생산 및 생활기반시설을 정비·확충하여 생활환경을 개선하고, 도서주민의 소득 및 복지를 증진하기 위해 추진하는 사업임
- 제1차 도서종합개발 10개년 계획이 1988~1997년에, 제2차 도서종합개발 10개년 계획은 1998~2007년에, 제3차 도서종합개발 10개년 계획은 2008~2017년에 추진되었으며, 현재는 제4차 도서종합개발 10개년 계획(2018~2027년)이 추진 중임
  - 개발대상도서는 인구 10인 이상의 유인도서 중에서 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 지정되며, 방파제 또는 교량으로 연결되어 10년이 경과하면 개발대상도서에서 제외됨
    - 개발대상도서의 수는 제1차 계획에서 479개였으나, 제2차 계획에서는 410개, 제3차 계획에서는 372개, 제4차 계획에서는 371개로 그 수가 감소하고 있음
  - 2010년 포괄보조금제도가 도입됨에 따라서 도서개발사업은 국토교통부 소관의 성장촉진지역(185개)과 행정안전부 소관의 특수상황지역(186개)으로 이원화되어 추진되고 있음
  - 제4차 도서종합개발10개년계획 상 소득증대·일자리, 복지·의료·문화·교육, 교통개선, 관광활성화, 정주여건 개선 등 약 1조 5,132억원의 투자를 계획하였음

- 개발촉진지구사업은 초기 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의거하여 인구 및 제조업 종사자 비율, 승용차 보유비율 등 특정 지표에서 하위 30% 미만이거나 균형개발을 위해 투자가 필요한 지역에 한하여 지원된 사업이나 현재는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발 사업으로 변경되었음
  - 개발촉진지구는 ① 타 지역에 비해 현저하게 낮은 지역총생산 또는 재정자립도, ② 지속적인 인구의 감소 및 정체, ③ 새로운 소득기반조성의 필요성, 생산 및 생활환경 정비의 필요성을 고려하여 지정
  - 1개 시군당 500억 한도 내에서 교통망, 소득기반시설, 생활환경시설 등 물리적 인프라 조성사업에 대규모 재원을 투입하였던 사업으로 2015년 1월 1일부터 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」이 시행되면서 법적근거는 상실하였음
- 접경지역지원사업은 2000년 1월 「접경지역지원법」이 제정되면서 민간인 통제선 이남으로부터 20킬로미터 이내에 소재한 지역의 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지를 향상시키며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 하기 위하여 추진되고 있는 종합개발사업임
  - 남북분단의 지정학적인 대치상황으로 인한 발전 잠재력 한계를 보완하면서 해당지역 주민의 소득과 삶의 질을 향상시키기 위하여 지원되는 사업임
  - 초기 접경지역지원사업은 읍·면·동의 행정단위로 추진되었으나, 사업의 집행력과 실효성이 떨어진다는 지적을 받아 시·군내 연계개발을 통한 시너지효과를 얻기 위하여 2011년 7월, 지원대상지역인 접경지역을 시·군 단위로 변경하였음
  - 종합계획인 ‘접경지역종합발전계획’이 20년(2011~2030년) 장기계획 형태로 수립되어 추진 중에 있으며, 평화누리길 조성, DMZ글로벌 관광 명소화 사업, 세계적인 생태평화공원, 국제평화회의장 등을 함께 조성
- 신활력지역사업은 2000년대 중반 균특법을 제정하면서 행정안전부에서 추진하다가 농림축산식품부로 이관된 사업으로, 다른 낙후지역 개발사업보다

주민의 참여와 역량 강화를 더욱 강조하고 물리적 인프라 보다는 생산활동 지원이 강화되었던 사업이라 볼 수 있음

- 신활력지역은 인구, 산업, 재정적 측면의 낙후도 지수가 전국 하위 30%에 속하는 시·군을 대상으로 지정되었으며, 당시 70개 시·군이 선정되었음
- 2005년 시작된 신활력사업은 3년 간 낙후도 지수 등급에 따라서 60~90 억이 차등 지원되었음

○ 성장촉진지역은 2000년대 후반 국가균형발전체계를 신지역발전체계로 전환하고 포괄보조금제도를 도입하면서 추가된 지역으로 신활력지역에 대한 선정지표체계에 지역접근성 지표를 추가 적용하여 70개 지역을 선정

- 신지역발전체계 하에서 낙후지역은 성장촉진지역과 특수상황지역으로 구분하고 접경지역을 제외한 나머지 시·군 중 특정 지표들에 근거하여 70개 시·군을 성장촉진지역으로 선정
- 그에 따라 도서개발사업의 대상이었던 개발대상도서 중에서 성장촉진지역에 포함되어 있는 186개 도서는 성장촉진지역으로, 나머지 시군에 포함되어 있는 도서는 특수상황지역으로 구분됨

○ 최근에는 저출산, 고령화, 생산가능인구 감소, 지방소멸 위기 등으로 새로운 정책적 환경이 대두되어 낙후지역 개발사업에 더해 2020년 균특법이 개정되어 ‘인구감소지역’이 새롭게 추가되었음

- 인구감소지역은 특별시를 제외하고, 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 지정하는 지역을 말함

〈표 3-242〉 낙후지역 개발사업 현황

구 분	법적근거	선정기준 및 지정현황
오지	오지개발촉진법 (2008. 3 폐지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인당 주민소득이 전국 면지역 평균 이하지역(10지표)</li> <li>• 지정 현황: 392면(개발대상도서 제외)</li> </ul>
도서	도서개발촉진법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서(지자체의 신청)</li> <li>• 371개(제4차계획 기준, 무인도서 및 연륙·연도 후 10년이 경과한 도서는 제외)</li> </ul>
개발촉진 지구	지역균형개발및지방중 소기업 육성에 관한 법률 (지역개발 및 지원에 관한 법률 제정으로 법적 근거 상실)	<p>[선정기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 하위 130% 미만이면서 제조업종사인구비율, 도로율, 승용차보유비율, 의사비율, 고령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 하위 30%미만에 속하는 시군</li> <li>• 지역산업이 급히 쇠퇴하는 농어촌지역</li> <li>• 광역개발권 및 특정지역으로 지역간 균형개발을 위해 집중개발이 필요한 지역</li> </ul> <p>[지정현황]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 53개 지구, 71개 시군(시군일부 지정 가능, 시도 전체면적의 10% 제한)</li> </ul>
접경지역	접경지역지원법	<p>[2011.7.22 개정 전]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민통선이남 20km이내 시군읍면동으로 최근 5년간 인구 증감율 등 5개 지표 중 3개가 전국 평균보다 저조한 지역</li> <li>• 민통선이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한 교류협력사업 추진지역 등</li> </ul> <p>[2011.7.22 개정 후]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15개 시·군: 인천(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 파주시, 연천군, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시)</li> </ul>
신활력 지역	국가균형발전 특별법 (농림부 이관)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구, 산업, 재정적 측면의 4개 지수가 전국 하위 30%에 속하는 시군</li> <li>• 70개 시군 지정</li> </ul>
성장촉진 지역	국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세, 재정력 지수, 지역 접근성 등 5개 지수의 전국 하위 30%</li> <li>• 70개 시군 지정</li> </ul>
인구감소 지역	국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별시를 제외하고 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시</li> <li>• 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능 인구 수 등을 고려하여 89곳 지정</li> </ul>



## 2) 지역발전 인프라의 평가

### (1) 지역발전 인프라의 목표

- 지역발전 인프라의 목표는 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통인프라와 의료, 복지, 문화, 체육, 공원 등 생활환경 인프라 등을 확충함으로써, 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것임
  - 지역발전의 잠재력 향상, 경제성장 견인, 일상생활에서의 편의성 증진 등으로 일상생활에서의 삶의 질 구현
  - 낙후지역의 발전기회를 제공함으로써 지역의 역량을 강화하고 내생적 지역발전 도모
- 지방도로 정비사업은 2019년 기준 우리나라 전체 도로연장, 169,542km의 91.9%를 차지하고 있는 지방자치단체 관리도로를 지원하는 인프라사업으로 볼 수 있으며, 국가간선도로인 고속도로와 국도의 접근성을 강화시키고 지역교통안전 개선을 통한 국민 생명과 재산 보호의 목표 하에서 진행
  - 2005년 지방양여금 폐지와 2012년 지방교부세 도로보전금 지원 만료로 지방도로 정비는 일부 균특회계 지원을 제외하고는 지자체 자원에 맡겨지면서 지방도로 정비가 점점 어려워지고 있음
  - 지방도로 정비사업은 현재 균특회계의 하나인 지역지원계정에 포함되어 있는 사업으로 위험도로 구조개선사업, 교통사고 잦은 곳 개선사업, 어린이 보호구역 개선사업, 안전한 보행환경 조성사업 등으로 주로 지역교통 안전에만 치중하고 있는 실정임
- 2019년부터는 도로, 철도, 공항, 항만, 댐 등 종래의 경제기반이 되는 SOC와는 별도로 의료, 복지, 문화, 체육, 공원 등 생활 SOC 사업을 새롭게 추진하고 있으며, 일상생활에서 지역주민의 편익을 증진시키는 목표 하에서 진행
  - 기존의 단일시설 중심이 아니라 연계 시설물로 생활 SOC를 건립함으로써 지역주민의 복합화 수요에 부응하기 위하여 사업을 추진
- 대표적인 낙후지역개발사업인 오지종합개발사업, 도서종합 개발사업, 개발

촉진지구사업, 접경지역지원사업, 신활력지역사업, 성장촉진지역사업 등은 지난 30여년 간 지역 특성에 맞게 지역의 인프라 확충을 지원해오고 있으며, 소득 인프라 확충달성까지 포함한 목표 하에서 진행되고 있음

- 2020년 균특법 개정으로 최근에는 ‘초저출산’, ‘인구절벽’, ‘고령화’, ‘지방소멸’ 위기시대라는 정책적 환경에 맞추어 인구감소지역 89곳에 대한 지역격차 완화사업이 추가로 고려될 예정임

## (2) 과정 효율성 평가

- 지역발전 인프라는 전반적으로 중앙부처가 주도적으로 추진하던 사업들의 계획과 집행권한이 점차 지방자치단체로 이양됨으로써 사업추진의 분권화가 이루어지고 있으나 사업물량을 모두 고려하지 않은 채 관리청 소관에 따라 사업이 이양됨에 따라서 일부 사업들은 재원이 동반되지 않아서 실질적인 분권화가 진행되고 있다고 볼 수는 없음
  - 지방관리도로 정비사업의 경우 지방양여금 폐지, 지방교부세 만료 등 지방도로 정비를 위한 중앙정부의 지원은 중단된 상태에서 대체하는 재원이 모두 마련되지는 않았음
  - 균특회계 지역교통안전환경개선사업을 제외하면 지자체 자체예산으로 추진할 수밖에 없어 지방도로의 지역간 불균형은 심화되고 있으며, 지자체가 관리해야 할 시설의 노후가 가속화되고 있어 지역주민의 생명과 안전을 위협하고 있음
  - 우리나라의 교통사고는 ‘17~’19년의 3년 평균 국가가 관리하는 고속도로와 국도에서 10.3%가 발생한 반면, 지방도 이하의 지방관리도로에서 89.7% (‘19년 기준 89.4%)가 발생하였으며, 사망자도 77.0%(‘19년 기준 77.7%)가 지방관리도로에서 발생
  - 지역주민이 휘발유나 경유를 구입할 때 내는 세금인 교통·에너지·환경세의 80%는 교통시설특별회계로 전입되어 국가가 관리청인 고속국도와 국도신설에만 쓰이고 있어 한정된 예산제약 하에서 인프라 노후화시대 교통 SOC 생산·관리의 패러다임 전환 모색이 필요

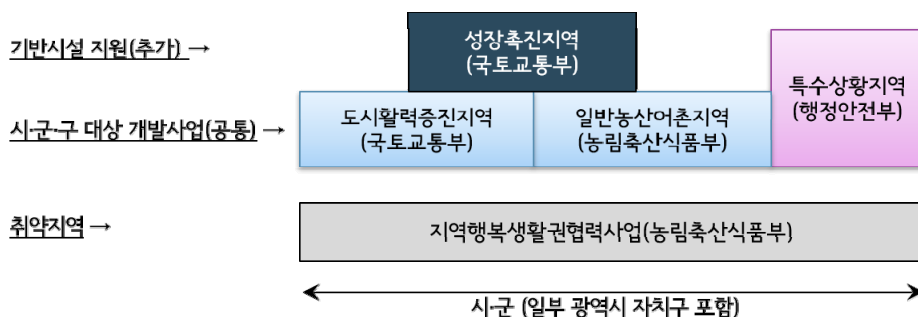
- 대규모 SOC 사업과는 달리 지역주민 삶의 질 개선이 중요해짐에 따라서 밀착형 생활 SOC 사업이 추진되고 있으며, 생활 SOC 복합화시설 확충사업의 추진방식은 범부처 공동지원으로 혁신하고 있음
  - 예를 들어 지역내 유희 국·공유지나 접근성이 뛰어난 학교부지 등을 활용할 수 있도록 추진방식을 다변화 하고 있으며, 시설을 복합화 함으로써 지방자치단체가 희망사업을 골라 사업계획을 제출할 수 있도록 지역발전투자협약에 의한 사업을 지원
- 낙후지역 개발사업의 경우에는 오지개발사업, 도서개발사업, 절경지역사업, 성장촉진지역사업, 특수상황지역사업 등이 모두 「국가균형발전특별법」상의 균특회계 사업으로 통합편성되었음
  - 초기 200여개 균특회계 사업은 2010년 유사중복사업을 정비하여 24+4개 포괄보조금제도로 개편되었으며, 2018년 재정분권 추진에 의거 3.57조원에 해당하는 균특회계 사업이 지방에 이양되었음

〈그림 3-63〉 부처별 균특회계 사업 지방이양(2019년)



- 또한 낙후지역 개발사업의 경우에는 시·군·구 자율편성사업으로 분류되어 중앙정부의 컨설팅 지원을 받아서 지방자치단체가 계획을 수립하고 집행하도록 함
- 낙후지역 개발사업이 시·군·구 자율편성사업으로 재편됨에 따라서 자치단체의 계획 자율성 및 재정 자율성은 증가하였으나 국토를 도시활력증진지역과 일반농산어촌지역, 그리고 낙후지역인 성장촉진지역과 특수상황지역 등으로 구분함에 따라서 동일한 사업이 이원적으로 추진되는 문제 발생

〈그림 3-64〉 균특회계 지역구분으로 낙후지역 개발사업 재편



- 전반적으로 민선자치 30년의 지역발전 인프라 사업의 추진과정에 대한 일반적인 인식은 양호한 평가를 받고 있는 것으로 나타나고 있음
  - 전체 응답자는 평균적으로 7점 만점에 4.5점을 주고 있으며, 4점이 보통일 때 응답자의 22.5%만이 3점 이하의 점수를 주고 있음
  - 소속별로 집단분할을 했을 때 지방공무원들은 지역발전 인프라 사업에 대해서 4.6점의 점수를 주고 있으며, 지방의원들은 4.4점, 관련분야 학자들은 4.3점을 주고 있어 모두 양호한 평가를 하고 있음

〈표 3-243〉 지역발전 인프라 육성 과정의 효율성에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	2.6	6.2	11.1	21.9	32.4	22.2	3.6	4.56		
관련분야 학자	0.0	14.0	14.0	23.3	27.9	20.9	0.0	4.28		
지방의원	2.6	5.9	17.6	21.6	27.5	22.9	2.0	4.42		
합계	2.4	6.8	13.3	21.9	30.5	22.3	2.8	4.49		

(3) 산출 달성도 평가

- 지역발전 인프라의 산출은 (1) 도로 인프라의 개선 (2) 공공시설의 확충 (3) 낙후지역의 인구 변화를 통해서 파악할 수 있음
- 첫째, 도로 인프라의 경우 2019년 기준 전체 도로연장은 16만 9,542km로 개통률은 94.2%, 포장률은 79.9%에 달하고 있음
  - 이 중에서 고속도로, 국도, 특별광역시도, 지방도, 시군도의 도로법의 적용을 받는 도로는 11만 1,314km이고, 농어촌도로정비법에 적용을 받는 면·농도는 5만 8,228km임
  - 국토부에서 직접 관리하는 고속국도와 일반국도는 1만 3,750km로 전체의 8.1%를 차지하고 있으며 관리주체가 지자체인 도로와 위임국도 및 지자체 관리국도를 포함하면 15만 5,792km로 전체의 91.9%

〈표 3-244〉 우리나라 도로연장(2019년)

구분	도로연장(km)			비율		
	총연장	개통도	포장도	개통률	포장률	
총계	169,542	159,725	127,697	94.2%	79.9%	
도로법 적용	합계	111,314	103,192	83,406	92.7%	93.5%
	고속국도	4,767	4,767	4,767	100.0%	100.0%
	일반국도	14,030	13,902	13,865	99.1%	99.7%
	특별·광역시도	4,945	4,945	4,945	100.0%	100.0%

구분		도로연장(km)			비율	
		총연장	개통도	포장도	개통률	포장률
	지방도	18,047	16,792	15,451	93.0%	92.0%
	시도	30,307	25,169	24,372	83.0%	96.8%
	군도	22,776	21,176	16,671	93.0%	78.7%
	구도	16,442	16,441	16,385	100.0%	99.7%
농어촌도로정비법 적용	면도·이도·농도	58,228	56,533	31,241	97.1%	55.3%

○ 1980년 대비 2019년에 도로법상 도로는 전체적으로 연평균 2.5% 증가하였으며, 고속국도는 4.0%, 특별광역시도 2.5%, 지방도 1.4%, 시군도는 3.1%가 증가하였음

- 도로법상 적용을 받지 못하는 도로까지 합치면 전체 우리나라 도로의 91.9%가 지방관리도로이고, 지방관리도로는 급커브, 급경사 등 도로 시설 기준에 미달하는 구간이 다수 존재하지만 자원부족으로 유지관리에 한계가 있어 교통사고가 빈번하게 발생하고 주민들의 안전을 위협하고 있음
- 2019년 기준 우리나라 전체 교통사고 사망자수는 229,600명으로 이 중에서 고속국도와 국도에서 22.3%가 발생한 반면, 지방도 이하 지방관리 도로에서 77.7%가 발생
- 60~70년대부터 건설되기 시작하였던 지방관리도로는 도로 구조물의 노후화도 상당히 진행되어 구조적으로 개선이 시급한 구간이 발생하고 있음
- 교통안전상 중요 구조물이라고 할 수 있는 교량과 터널 중에서 지방관리 도로의 20년 이상 노후 교량은 2015년 기준 약 7,297개소로 전체 노후 교량의 76.2%를 차지하고 있으며, 2013년 대비 2년 만에 1,117개소가 증가

〈표 3-245〉 도로법상 도로 인프라(연장, km)의 연평균증가율

구분		합계	고속국도	일반국도	특별·광역시도	지방도	시·군도
1980		46,951	1,225	8,232	7,939	11,021	18,535
1990		56,715	1,551	12,161	12,298	10,672	20,033
2000		88,775	2,131	12,413	17,839	17,151	39,240
2010		105,565	3,859	13,812	18,878	18,180	50,835
2015		107,527	4,193	13,948	20,313	18,087	50,985
2019		111,314	4,767	14,030	21,387	18,047	53,083
연평균 증가율	'10-'19	1.1%	4.3%	0.3%	2.5%	-0.1%	0.9%
	'80-'19	2.5%	4.0%	1.5%	2.9%	1.4%	3.1%

- 둘째, 주민생활과 밀접한 관련이 있는 생활 SOC의 경우 2018년을 기준으로 지방자치단체에서 관리·운영 중인 기초 100억원 이상, 광역 200억원 이상 규모의 공공시설은 전국에 797개소에 달함
- 문화시설과 관련된 공공시설은 박물관, 미술관, 공립도서관, 문화예술회관, 청소년수련회관을 포함하고 있으며, 복지시설의 경우 종합사회복지관을 포함
  - 체육시설의 경우에는 공립운동장과 체육관, 육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장 등의 공공체육시설을 포함
  - 시설유형별로는 문화시설이 336개소(42.2%)로 가장 많고, 그 다음으로 체육시설이 321개소(40.3%), 복지시설이 30개소(3.8%)
  - 지방자치단체 유형별로는 시에서 운영 중인 시설이 가장 많아서 395개소, 전체 49.6%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 군 지역이 163개소로 20.5%를 차지

〈표 3-246〉 지방자치단체 공공시설수(2018년, 개)

구분	합계	문화시설	체육시설	복지시설	기타시설
전국	797	336	321	30	110
광역본청	117	54	49	1	13
시	395	172	148	21	54
군	163	55	77	4	27
구	122	55	47	4	16

- 셋째, 낙후지역이라 할 수 있는 성장촉진지역(70개 시군)의 인구는 지속적으로 감소세를 보이고 있음
- 2013년 전국의 주민등록인구는 51,141천명으로 1995년 주민등록인구(45,858천명) 대비 연평균 1.37배 증가하였으며, 1995년 대비 2017년에는 연평균 1.02%씩 지속적으로 증가해왔음
  - 반면 연평균 인구변화율, 인구밀도, 재정력지수, 지역접근성 등 지역낙후도에 의거한 70개 성장촉진지역의 전체 주민등록인구는 1995년 4,780천명에서 2013년 3,637천명으로 감소하였으며, 2017년에는 3,581천명으로 감소하였음
  - 따라서 70개 성장촉진지역은 1995년 대비 2013년에는 연평균 3.27%씩 인구가 감소하였으며, 1995년 대비 2017년에는 연평균 2.38%씩 인구가 감소하고 있음

〈표 3-247〉 전국대비 성장촉진지역의 인구성장률

구분	주민등록인구(천명)			연평균 인구증감률	
	1995년	2013년	2017년	'95-'13	'95-'17
전국	45,858	51,141	51,779	1.37%	1.02%
성장촉진지역	4,780	3,665	3,581	-3.27%	-2.38%



- 한편, 민선자치 30년의 지역발전 인프라 산출에 대한 일반적인 인식 역시 7점 만점에 4.5점으로 과정 효율성에 대한 인식과 마찬가지로 양호한 평가를 받고 있음
  - 전체 응답자의 76.9%가 7점 만점에 4점 이상의 점수를 주고 있으며, 3점 이하의 점수를 준 응답자는 23.1%에 해당함

〈표 3-248〉 지역발전 인프라 산출의 달성도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.2	4.2	12.1	25.5	30.4	17.6	5.9	4.50
관련분야 학자	0.0	18.6	14.0	11.6	23.3	32.6	0.0	4.37
지방의원	0.7	6.5	18.3	22.2	28.1	22.2	2.0	4.45
합계	2.8	6.2	14.1	23.3	29.1	20.3	4.2	4.47

(4) 결과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 지역발전 인프라의 결과에 대한 만족도는 7점 만점에 4.4점으로 과정이나 산출보다는 다소 낮지만 보통 이상으로 비교적 높게 나타나고 있음
  - 전체 응답자의 74.1%가 7점 만점에 4점 이상의 점수를 주고 있으며, 3점 이하의 응답자는 25.9%에 이르고 있음

〈표 3-249〉 지역발전 인프라 결과의 만족도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	4.6	4.2	14.1	23.9	30.1	18.6	4.6	4.45
관련분야 학자	0.0	18.6	18.6	7.0	32.6	20.9	2.3	4.26
지방의원	2.6	5.9	20.3	20.3	26.1	21.6	3.3	4.39
합계	3.6	6.0	16.3	21.3	29.1	19.7	4.0	4.41

## (5) 평가결과의 종합

- 먼저 민선자치 30년간의 지역발전 인프라에 관한 정량평가 결과를 종합하면 다음과 같이 제시할 수 있음
- 지역발전 인프라 육성의 추진목표는 내생적 지역발전의 기회를 제공할 수 있는 대규모 인프라 및 생활 인프라 확충, 그리고 낙후지역 배려사업으로 대체로 적절하게 설정되었음
  - 그러나 도로 인프라 확충 및 정비사업의 경우에는 국가에서 관할하는 도로 위주로만 국가재정이 지원되고, 지방관리도로의 경우에는 약 92%에 해당하는 모든 도로의 생산과 관리를 지방자치단체에게 맡기는 형태로 진행되어 전체 도로에 대한 정비목표 설정이 부재함
  - 지역발전 인프라 육성의 추진과정은 도로 인프라의 경우 재정지원이 부족한 지방분권을, 생활 인프라의 경우 협약이라는 새로운 추진방식에 의한 사업지원을, 그리고 낙후지역 개발사업의 경우 시군구 자율편성사업으로 포괄보조사업화 함으로써 계획과 재원의 분권화가 동시에 이루어져 명실상부한 지방분권을 달성하고 있음
  - 지역발전 인프라 육성의 산출은 도로와 생활 인프라의 경우 꾸준히 증가하였으나 낙후지역 개발사업의 경우 꾸준히 지원사업을 추진해오고 있지만 70개 성장촉진지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있어 인구감소지역에 대한 정책적 배려 등 새로운 지원사업 등이 필요

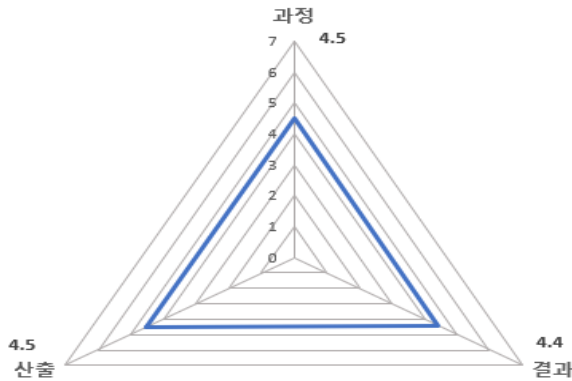
〈표 3-250〉 지역발전 인프라의 평가결과 종합

구분	평가내용
목표평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진 목표 설정 적절               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인프라 사업은 국가관할 도로 위주로만 추진되어 지방도로 인프라사업은 일부 교통 안전에만 치우쳐 있음</li> <li>- 지역개발의 정책변화에 따라서 주민생활 밀착형의 생활 SOC 사업을 함께 추진</li> <li>- 낙후지역개발사업이 지역의 수요와 니즈에 따라서 세부사업 내용이 변경되어 옴</li> </ul> </li> </ul>
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진시스템 변경으로 인한 불확실성 내재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방도로사업의 경우 재원의 안정성 비보장</li> </ul> </li> </ul>

구분	평가내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서개발사업이 행자부와 국토부로 이원화 진행</li> <li>• 생활 SOC 사업의 추진방식을 협약에 의한 범부처 지원으로 혁신</li> <li>- 생활 SOC 복합화시설 등으로 희망사업 다변화</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 인프라, 생활 SOC 등 인프라 측면에서는 양호하게 산출 증가</li> <li>- 인프라는 증가와 함께 유지보수 수요도 증가하나 자원은 한계</li> <li>• 낙후지역 개발사업의 추진실적은 양호하나 지역의 쇠퇴가 지속되고 있으며, 인구 감소 진행</li> <li>- 소득기반사업 진행되나 고령화 추세 가속</li> <li>- 인구는 지속적으로 감소</li> </ul>

- 한편, 지역발전 인프라에 관한 설문조사의 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
- 지역발전 인프라에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 과정(4.5점)과 산출(4.5점), 결과(4.4점)의 순을 보이고 있으나, 전반적으로 양호한 수준인 것으로 판단됨

〈그림 3-65〉 지역발전 인프라의 정성평가 결과종합



### 3) 지역발전 인프라의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년간 지역발전 인프라의 육성은 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 개선하기 위한 기본적인 소요(Needs)가 있는 기초적인 인프라를 구축하는 것을 목표로 추진되어 왔음
  - 2000년대 중반 균특법이 처음 제정되면서 소득기반 인프라 사업에 대한 비중 있는 투자 단행과 신활력 사업 등에서 소득 및 일자리를 창출할 수 있는 사업을 확대하여 진행
  - 민선지방자치가 시행되면서 종래 경제기반이 되는 인프라와 별도로 의료, 복지, 문화, 체육, 공원 등 주민밀착형 생활 SOC 사업을 추진하여 주민 편익을 증진시키는 방향으로 추진
  - 성장축진지역과 특수상황지역 등 낙후지역 개발사업들은 국가균형발전 특별회계에서 시·군·구 자율편성사업으로 포함되면서 지방자치단체 주도적인 사업 추진이 가능해졌고, 최근에는 인구감소지역이 추가로 지정됨

〈표 3-251〉 지역발전 인프라의 추진성과

구분	내용
생활밀착형 인프라 추진	• 의료, 복지, 문화, 체육, 보육, 공원 등 지역주민의 일상생활에서의 편의성 증진으로 보다 밀착형의 인프라 증대 노력
주민 삶의 질 향상 및 인구감소지역 배려사업 추진	• 주민소득창출 인프라 사업을 추진하고, 인구감소지역을 추가로 지정하여 인구감소 저지와 주민 삶의 질 향상 노력
지방자치단체 주도적 사업 추진	• 낙후지역 사업의 자원 편성이 시·군·구 자율편성으로 포괄보조금화되어 시·군 지역의 자율성 확보

#### (2) 추진한계

- 전술한 지역발전 인프라의 성과에도 불구하고, 지역의 가장 기본적인 인프라인 도로 인프라에 대한 중앙정부의 지원이 '안전'에 한정된 사업으로 축소됨으로써 지방도로의 여건과 지방재정 건전성이 악화되고 있음

- 지방재정의 한계로 전체 도로의 약 92%에 해당하는 도로의 유지보수를 제때 하지 못하는 경우가 발생하는 등 안전상의 위협은 커져가고 있으며, 전체 교통사고 사망자의 약 78%가 지방관리도로에서 발생
- 낙후지역 개발사업이 성장촉진지역과 특수상황지역으로 부처구분에 따라서 지역이 구분됨에 따라 동일 성격의 사업들이 각기 다른 국고보조율로 이원화되어 추진되고 있음
  - 국토부와 행안부로 이원적으로 추진됨에 따라 해당 지방자치단체에 혼란을 불러일으키고 동일 여건 하에 있음에도 서로 다른 국고보조율 지원을 받고 있음

〈표 3-252〉 지역발전 인프라의 추진한계

구분	내용
도로 인프라의 재정 불안정성	• 지방도로의 생산, 관리 등이 자원 없이 지자체로 이양
낙후지역사업의 이원적 추진	• 낙후지역이 성장촉진지역과 특수상황지역으로 구분되면서 국토부와 행안부에서 이원적으로 추진
다른 지역개발계획과의 연계 부족	• 사업체 및 종사자를 유인하기 위한 다른 지역개발사업과 연계 부족으로 기업 이전 미비, 인구감소 여전

## 20. 주민참여 평가

### 1) 주민참여의 개요

#### (1) 주민참여의 의의

##### ① 주민참여의 개념

- 주민참여는 지역주민이 지방자치단체의 정책결정이나 집행과정에 직접 또는 간접적으로 영향력을 미치거나 행사하기 위하여 행하는 일련의 행동으로 정의할 수 있음(행정학사전)

- 주민참여는 공식적 행정조직의 외부에서 이의 영향을 받는 사람들이 행정조직의 목표 설정과 사업 수행에 참여하는 것(Dwight Waldo)
- 주민참여는 지역사회의 주민들이 그 사회의 일반 문제들과 관련된 의사결정에 대해 권력을 행사하는 과정(James V. Cunninghams)

## ② 주민참여의 목적

- 대의민주주의(대표민주주의, 간접민주주의)의 한계를 보완하기 위한 참여민주주의, 직접민주주의 원리 도입
- 지방자치단체가 정책을 입안한 본래의 취지에 따라 집행하도록 감시함
- 주민의 요구사항을 지방자치단체의 정책에 반영하기 위함
- 주민들이 정치적 무관심에서 벗어나서 정치에 관심을 갖게 하기 위함

## (2) 주민참여 관련제도의 분석

### ① 주민투표, 주민소환, 주민소송

#### 가. 주민투표

- 주민투표제도의 개념 : 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해 투표를 통해 주민이 직접 결정하는 제도
- 근거 법규
  - 지방자치법 제13조의 2(주민투표)
    - ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다.
    - ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

- 지방자치법 제14조(주민투표)
  - ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.
  - ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.
- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제15조(주민참여의 확대)
  - ① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.
- 주민투표법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 「지방자치법」 제14조의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하여 주민복리를 증진함을 목적으로 한다.

○ 투표대상

- 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항
- 국가정책에 관한 주민투표 : 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등에 대하여 주민의견수렴 필요 시 중앙행정기관의 장의 요구에 의해 해당 지방자치단체장이 실시

○ 투표권자

- 19세 이상의 주민으로서 투표인 명부 작성일 기준 그 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자
- 출입국관리 관계법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정하는 사람

○ 청구권자 : 주민, 지방의회, 지방자치단체의 장

## ○ 실시요건

- 주민 : 주민투표청구권자 총수의 1/20 ~ 1/5의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명
- 지방의회 : 재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3이상 찬성
- 지방자치단체의 장 : 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수 동의

## ○ 주민투표제도 운영 현황

- 제주도 행정구조 개편('05.7.27)
- 청주·청원 통합('05.9.29)
- 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치('05.11.2)
- 서울시 무상급식지원범위('11.8.24)
- 영주시 면사무소 이전관련('11.12.7)
- 청원·청주 통합('12.6.27)
- 남해 화력발전소 유치동의서 제출('12.10.17)
- 완주·전주 통합('13.6.26)
- 폐기물보상금 배분('19.2.1.)
- 거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출('19.10.16.)
- 대구군공항 이전 후보지 선정('20.1.21.)

## 나. 주민소환

## ○ 주민소환의 개념 :

- 주민들이 지방의 선출직 지방공직자에 대하여 소환투표를 실시하여 그 결과에 따라 임기종료 전에 해직시키는 제도
- 선출직 지방공직자에 대한 주민의 통제를 강화하고 책임성을 실현하기 위한 수단

## ○ 소환대상 : 시·도지사, 시장·군수·구청장, 지방의원(비례대표 의원은 제외)

## ○ 청구사유 : 제한 없음



○ 청구권자 :

- 19세 이상의 주민으로서 관할 지자체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자
- 영주권 취득 후 3년 경과한 자 중 관할 지자체 관할구역의 외국인 등록대장에 등재된 외국인

○ 주민소환제도 운영 현황

- 하남시장('07.12.12) : 화장장 건립 추진관련 갈등
- 하남시의원('07.12.12) : 관할 선거구
- 하남시의원('07.12.12) : 관할 선거구
- 하남시의원('07.12.12) : 관할 선거구
- 제주특별자치도지사('09.8.26) : 제주 해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족
- 과천시장('11.11.16) : 보금자리 지정 수용
- 삼척시장('12.10.31) : 원자력발전소 유치 강행
- 전남구례('13.12.4.) : 법정구속으로 인한 군정공백 유발
- 포항시 오천읍 의원('19.12.18.) : 선거구 SRF 운영 반대

다. 주민소송

○ 주민소송의 개념 :

- 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 예산집행을 견제하고 지방자치단체 및 주민 공동의 이익을 보호하기 위하여 주민 또는 납세자에게 원고적격을 인정하는 공익소송 제도임
- 감사청구를 한 주민은 일정한 경우에 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다(지방자치법 제17조 제1항)

○ 주민소송의 대상

- 공금의 지출에 관한 사항
- 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항

- 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항
- 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항

#### ○ 주민소송의 종류

- 해당 행위를 계속하면 회복하기 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 그 행위의 전부나 일부를 중지할 것을 요구하는 소송
- 행정처분인 해당 행위의 취소 또는 변경을 요구하거나 그 행위의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 요구하는 소송
- 게을리한 사실의 위법 확인을 요구하는 소송
- 해당 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 해당 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송(다만, 그 지방자치단체의 직원이 변상책임을 져야 하는 경우에는 변상명령을 할 것을 요구하는 소송)

#### ○ 주민소송제도의 운영 현황

- 충남 계룡시('19.12.24) : 의료세탁공장 입주계약 무효확인 및 위자료 청구(진행중)
- 세종특별자치시('18.8.16) : ○○○체험관 건립비 지원계획 취소 청구(진행중)
- 경기 용인시('13.10.10) : 경전철사업 추진에 따른 예산 낭비 손해배상 청구(진행중)
- 서울 서초구('12.8.29) : 도로점용허가에 관한 무효확인 등에 관한 소송(진행중)

## ② 주민자치회제도

### 가. 주민자치회제도의 개요

#### ○ 주민자치회의 개념

- 주민자치는 근린지역을 단위로 주민들이 직접적으로 대면하고 스스로 공

- 동체를 형성하여 지역문제를 해결하기 위해 직접 참여하는 것을 말함
- 주민자치회는 풀뿌리자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해서 읍·면·동(또는 동, 읍·면)에 설치되고, 주민으로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치 활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말함(주민자치회 표준조례안 제2조)

○ 주민자치회의 연혁

연도	주요 내용
1995.5	▪도 및 특별 광역시의 자치구 폐지 논의(신한국당 정책토론회)
1996.12	▪자치구 구청장의 임명제 논의(서울시 지역 국회의원 주최 토론회)
1998.3	▪읍·면·동사무소를 주민자치센터로의 기능전환 계획 대통령 업무보고
1999	▪주민자치센터를 자치단체 조례에 의거 운영토록 규정
2005.10~2006.2	▪지방행정체제 개편특위를 구성해 행정계층 1단계 감축, 시·군·구 광역화, 읍·면·동 준 자치단체화, 지방광역행정기구 설치제안
2008.2	▪이명박 정부 100대 국정과제에 지방행정체제 개편을 포함시킴
2008.8	▪「지방행정체제개편 특별법」 제정 추진 결정(민주당)
2008.9	▪지방행정체제 개편의 추진에 대한 합의(대통령과 민주당 대표합의)
2008.11~2009.2	▪「지방행정체제개편에 관한 특별법」 국회 제출(한나라당 권경석 의원)
2009.3	▪지방행정체제개편 특위 구성결의(안)이 국회본회의 의결로 통과
2009.3	▪지방행정체제개편 특별위원회가 18대 국회에서 설치
2010.4~2010.9	▪「지방행정체제개편에 관한 특별법(안)」 확정 및 본회의 통과
2010.9~2010.10	▪「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정(9월)·시행(10월)
2012.12	▪지방행정체제개편위원회에서 주민자치 시범실시의 기본방향 의결
2013.5	▪「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정
2013.7~2014.12	▪전국 31개 지역을 대상으로 주민자치회 시범실시
2014.12	▪2015년 12월 31일까지 연장(주민자치회 시범사업 종료시점)
2014.12	▪지방자치발전종합계획의 핵심과제로 주민자치회 채택
2015.10	▪전국 18개 지역 시범지역 추가선정, 2016년 12월까지 사업 연장
2017.7	▪문재인 정부 100대 국정과제에 ‘획기적 자치분권 및 주민참여실질화’ 포함
2018.3	▪「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」법제명 변경

연도	주요 내용
2018.9~2019.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치분권종합계획, 자치분권시행계획(안)에 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 고려, 행정안전부 새로운 주민자치회 표준조례(안) 마련 및 지자체 시달</li> </ul>
2019.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 전부개정안 정부 입법발의, 20대 국회 회기 만료 폐기 - 주민자치회 설치 운영 관련 내용 포함, 실질적 주민주권의 강화</li> </ul>
2019.4~12	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국 214개('19.4) 및 408개('19.12) 지역 읍면동이 주민자치회 시범실시 신청 및 행안부 승인</li> </ul>
2020.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국 626개 지역 읍면동이 주민자치회 시범실시 신청 및 행안부 승인</li> </ul>
2020.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 전부개정안 정부입법 발의, 주민자치회 설치 운영 관련 내용 포함</li> </ul>

자료: 설선마·오재일(2016) 재구성

#### ○ 법적 근거

- 지방분권특별법(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법)제26조~제29조
- 각 지자체 주민자치회 설치와 운영에 관한 조례

#### ○ 주민자치회의 구성과 운영

- 주민 중 일정시간 교육을 이수한 사람을 대상으로 공개추첨 또는 위원선정위원회의 심의 등을 통해 주민자치회 위원 선정
- 지역에 따라 분과회의, 정기회의, 임시회의 등 개최, 자치계획 등 주민자치회에서 수립·의결한 사항을 주민들과 공유하고 최종적으로 추진하기 위해 전체 주민이 참여하는 주민총회 개최

#### ○ 주민자치회의 설치 현황

- 16개 시·도, 86개 시·군·구에서 408개 읍·면·동 주민자치회 운영
- ('13년) 31개 → ('14년) 47개 → ('18년) 95개 → ('19.上) 214개 → ('19.下) 408개

나. 주민자치회의 기본모형

○ 협력형 모형

- 주민자치센터의 모형을 점진적으로 개선시키고자 하는 모형
- 주민자치회가 읍·면·동장과 대등한 지위로 격상
- 근린자치기구의 역할을 수행

○ 통합형 모형

- 읍·면·동사무소는 주민자치회의 사무기구로 전환되며,
- 주민자치회는 근린자치기구로서의 지위를 갖고, 읍·면·동사무를 처리하는 하부행정기관의 지위를 동시에 갖게 됨
- 주민자치회와 읍·면·동 조직이 통합된 형태로 주민자치회의 지위가 읍·면·동 행정조직보다 우위에 있는 형태임
- 의결기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구로 구성

○ 주민조직형

- 주민조직형 모형은 순수한 주민만으로 읍·면·동을 운영하고자 하는 형태
- 읍·면·동 사무가 시·군·구로 환원되고, 주민자치회는 근린자치기능을 수행하게 됨

〈표 3-253〉 주민자치회 기본모형

구분	주민자치기능		행정(지원)기능		
	순수 주민자치 사항	현 읍·면·동 행정기능			시·군·구 사무 중 위임·위탁사항
		주민자치 관련 사무	위탁가능사무	기타사무	
통합형	○ (위원회 의결)		○ (위탁보다는 위임 가능성 큼)		
협력형	○ (자치회 의결·집행)	○ (자치회 협의·심의)	○ (위탁)	X	○ (위탁)
주민 조직형	○ (자치회 의결·집행)	△ (자치회 의견 제출)	○ (위탁)	X	○ (위탁)

#### 다. 주민자치회의 운영 사례

- 범죄없는 마을조성 사례(경기도 오산시 세마동)
  - 주민자치회 위원이 주축이 된 자원봉사 활동 등을 통해 우범지역 안심마을 벽화그리기 사업을 시행하고, 주민자치회 주도로 관내 민간단체들과 함께 인적이 드문 귀갓길에 대해 자발적인 순찰활동을 실시함으로써, 파출소 인력만으로는 수행하기 어려운 범죄예방 활동 추진
- 독거노인 돌봄 지원 사례(세종시 부강면)
  - 주민자치회 주도로 ‘나이야 가라! 노인대학’을 개설하고, 주민들이 직접 강사, 자원봉사자로 참여하여 어르신들에게 평생교육을 지원하는 동시에, 수업에 참여하는 어르신들의 건강관리는 물론 관내 독거노인을 찾아가는 독거노인 돌봄 실시
- 주민세를 활용한 주민 제안사업 추진 사례(경기 수원시)
  - 시에서 동별로 지원한 사업비에 대해 주민자치회가 주민의견 수렴을 통해 주민숙원사업을 발굴하여, 무인택배함 설치, 경로당 자동심장충격기 설치, 주민소통계시판 설치 등 주민들이 필요로 하는 사업 시행
- 청소년 주민자치 활동 사례(광주 서구 금호1동)
  - 관내 위치한 학교별로 학생 마을총회를 개최함으로써 등하굣길 금연구역 지정, 아동·청소년 쉼터 설치 등 학생들이 필요로 하는 안전을 발굴하고 추진
- 주민자치회 활동에 대한 공가 보장(충남 당진시)
  - 지자체, 노·사 등 12개 유관기관 업무협약을 통해 근로자가 공가를 활용하여 주민자치활동에 참여할 수 있는 사회적 분위기 조성
- 온라인 주민총회 구축(충남 당진시)
  - 언제 어디서나 주민들이 정보를 공유하고 참여할 수 있는 모바일 주민참여 플랫폼 ‘우리동넛’을 구축함으로써, 주민들이 ‘우리동넛’을 통해 주민자치

회가 수립한 마을계획에 제시된 ‘면민의 날 제정’, ‘걷기행사 개최’, ‘청소년 문화공간 조성’ 등의 사업 추진여부를 투표로 결정

### ③ 주민참여예산제도

가. 주민자치회제도의 개요

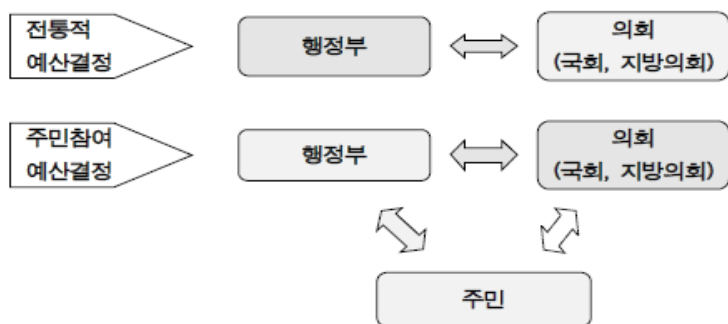
#### ○ 주민참여예산제도의 도입배경과 목적

- 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting: CPB)는 1989년에 브라질의 포르투알레그리(Porto Alegre)시에서 처음 실시된 이후 전세계로 확산되면서 정부예산 운영방식에 변화를 촉발시킴
- 브라질과 남미에서의 주민참여예산제도는 부패한 지방의회에 대한 견제가 주요 목적이었으나, 유럽과 아시아의 주민참여예산제도는 대의민주주의의 한계를 극복하는 것을 주요 목적으로 함
- 주민참여예산제도는 주민이 예산과정(budget process)에 직접 참여하여 영향력을 행사하는 것으로 지방자치단체가 독점하던 예산편성 활동에 주민이 참여하는 것이 핵심임
- 지방자치단체의 예산과정에 주민이 참여할 수 있도록 제도적으로 보장하여 대의민주주의를 보완하고, 지방재정 활동의 민주성, 책임성, 투명성 등을 확보하는 제도임

#### ○ 주민참여예산제도의 개념

- 주민참여예산제도는 전통적으로 행정의 영역에 속한 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 의견을 제시하고, 지방자치단체의 활동에 대한 주민의 권한행사의 제도적 수단임
- 예산과정에서 주민이 참여한다는 것은 세금을 부담하는 주민과 세금의 사용을 위탁받은 지방자치단체 간에 전체 예산과정(계획·편성, 집행, 결산)에서 의사소통을 통해 민주적 의사결정이 이루어지는 것임

〈그림 3-66〉 지방자치단체 예산수립과정 참여주체



- 우리나라에서의 주민참여예산제도의 도입은 지방자치단체장의 권한에 속하는 예산편성권에 주민이 참여하도록 함으로써, 지방의회의 예산심의·결정 기능과는 중복되지 않음

#### ○ 주민참여예산제도의 동향

- 우리나라의 주민참여예산제도는 지방자치단체에서 도입하여 중앙정부의 정책으로 확산된 사례임
- 주민참여예산제도의 도입이 제안된 것은 2002년 민주노동당의 지방선거 선거공약임
- 2004년 광주광역시 북구에서 주민참여예산제도가 최초로 도입됨
- 2006년에 중앙정부차원에서 주민참여예산제도 운영표준조례안을 배포하여 전국의 지방자치단체에 주민참여예산제도가 확산되도록 국가정책으로 채택함
- 중앙정부는 2006년 주민참여예산제도 표준조례안을 배포하는 가운데에도 주민참여예산제도의 채택은 지방자치단체가 자율적으로 결정하도록 하였음
- 모든 지방자치단체가 주민참여예산제도를 운영하도록 한 것은 2011년임
- 중앙정부는 2010년에 표준안을 심화하여 3가지 모델을 제시하였으며, 2011년 3월에는 지방자치단체의 예산편성에 주민참여를 의무화하도록 지방재정법이 개정됨으로써 의무규정으로 전환됨



## 나. 주민참여예산위원회의 운영 현황

시도	위원회 현황	참여 방법
서울	주민참여예산위원회(50명) 주민참여예산지역회의(지역별 10~15명)	주민예산학교, 지역회의, 설문조사, 사업제안방 및 예산토론포럼 운영 등
부산	주민참여예산위원회(30명)	주민예산학교, 청소년기획단, 설문조사, 예산설명회, 교육재정 토론회, 토크콘서트 등
대구	주민참여예산위원회(30명)	예산 설명회, 청소년 주민참여예산제 운영, 설문조사, 주민의견 제출방 운영 등
인천	주민참여예산위원회(30명)	주민예산학교, 설문조사, 학부모 예산학교, 청소년 예산학교, 제안사업 공모 등
광주	주민참여예산위원회(25명)	학부모 설명회, 설문조사, 제안사업 공모 등
대전	주민참여예산위원회(24명)	예산 홍보, 설문 조사, 제안사업 공모 등
울산	주민참여예산위원회(20명)	주민예산학교, 학부모 설명회, 설문조사, 지역별 사업공모 등
세종	주민참여예산위원회(17명)	예산 설명회, 설문조사, 주민 의견 수렴 등
경기	주민참여예산위원회(33명)	지역협의회, 설문조사, 주민 참여마당 및 위원 토론포럼 운영, 예산낭비신고센터와 연계 운영 등
강원	주민참여예산위원회(48명)	권역별 예산설명회, 설문조사, 예산참여방, 제안사업 공모 등
충북	주민참여예산위원회(30명)	예산 설명회, 설문조사, 제안사업 공모 등
충남	주민참여예산위원회(39명)	예산 설명회, 설문조사, 제안사업 공모 등
전북	주민참여예산위원회(30명)	주민예산학교, 제안사업 공모, 주민참여방 등
전남	주민참여예산위원회(50명)	예산 설명회, 설문조사, 주민의견 수렴 등
경북	주민참여예산위원회(30명)	주민예산학교, 학부모 설명회, 설문조사, 제안사업 공모 등
경남	주민참여예산위원회(50명)	주민예산학교, 설문조사, 주민의견 수렴 등
제주	주민참여예산위원회(19명)	주민예산학교, 설문조사, 제안사업 공모 등

## 다. 주민참여예산위원회 운영 우수사례 : 행정안전부 선정(2020년)

## ○ 대구광역시 사례

구 군	특 징 (2020년 제안사업)	추이예측 (2018년~2020년)
중 구	• 쓰레기, 골목, CCTV 등 생활환경 개선사업의 비중이 높으며 증가 추세에 있음	• 도심공원인 국제보상운동공원 관련 사업이 꾸준히 증가할 것으로 예측됨
동 구	• 쓰레기, CCTV, 무단투기 등 쓰레기 관련 사업이 증가하여 관심이 필요함	• 보안등, CCTV, 방범용 등 생활안전 관련 사업이 동시에 늘어날 것으로 예측됨
서 구	• 철로변 공간 개발과 관련하여 공원 관련 사업의 비중이 증가하고 있음	• 쓰레기, 불법투기 등과 관련된 사업 증가가 예측되고 있어 대책이 필요함
남 구	• 노후, 안전, 정비공사와 같은 시설정비 사업의 수요가 높게 나타남	• 마을축제 등 지역 공동체 관련 사업이 지속적인 증가가 예측됨
북 구	• 쓰레기, 무단투기 등 쓰레기 문제의 비중이 높게 유지되고 있음	• 운동기구 관련 사업의 증가가 예측되는데, 금호강변 주변 정비와 연관된 것으로 분석됨
수성구	• 공원, 그늘막 등 공원 정비 관련 사업의 비중이 높게 나타나고 있음	• 축제, 산책로 등 여가생활과 관련된 사업들이 증가할 것으로 예측됨
달서구	• 횡단보도를 비롯하여 교차로, 알리미 등 교통안전 사업이 높은 비중을 차지하고 있음	• 생활안전, CCTV 관련 사업이 빠르게 증가할 것으로 예측됨
달성군	• CCTV, 카메라, 안전 등 치안 관련 사업의 비중이 높게 나타남	• 가창면을 대상으로 한 사업이 계속 증가할 것으로 예측되어 관심이 필요함

## ○ 서울특별시 우수사례

연번	사 업 명	자치구	투표수	시상 구분
1	장애인 복지관 가는 길에 멈추어선 장애인, 장애 없는 보행권을 보장해주세요.	성북구	4,127	최우수
2	산후우울 극복 프로젝트, 엄마가 행복해야 가정이 행복해요!	강서구	3,929	우수
3	지역주민과 공유하는 열린학교 만들기	동작구	3,787	우수
4	재가중증장애인 리모컨 도어락 설치사업	양천구	3,756	장려
5	더불어 만들어가는 책 마을 조성(구산동도서관마을)	은평구	3,686	장려
6	저소득 주민을 위한 '찾아가는 세탁소' 사업	강동구	2,003	장려

자료: 행정안전부(2021), 2020년 주민참여예산제도 우수사례집

○ 수원시 동별 주민참여예산 운영 사례

(단위 : 천원)

연번	관리번호	사 업 명	사업비	담당부서	비고
1	울천21-16	쓰레기 무단투기 이체 그만	12,320	울천동 (행정민원팀)	울천
2	송죽21-7	쾌적하고 안전한 지속가능한 안심마을 만들기(초화 식재 및 벽화 정비)	15,000	송죽동 (행정민원팀)	송죽
3	서둔21-1	서호천 산책로 진입계단 변경 (관람석) 설치	70,000	건설과 (하천하수팀)	서둔
4	호매실21-16	금호초 어린이보호구역 개선	59,000	도시안전통합센터 (교통시설팀)	호매실
5	행궁21-1	매향교 하부 정비(벽화 등)	36,000	건설과 (건설팀)	행궁
6	인계21-7	인도래 작은도서관 도시텃밭 조성	10,000	인계동 (행정민원팀)	인계
7	매탄2 21-7	외국인 한국살이 어울림 교실 (한국어 및 전통요리 교실 등)	2,280	매탄2동 (맞춤형복지팀)	매탄2
8	광고1 21-16	수원광고박물관과 연계한 광고 카페거리 안내 지도 제작 및 배부	12,000	광고1동 (행정민원팀)	광고1

자료: 행정안전부(2021), 2020년 주민참여예산제도 우수사례집

④ 공론화위원회제도

가. 공론화위원회의 개요

○ 공론화의 개념

- 공론화는 특정한 공공정책 사안이 초래하는 혹은 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반 시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 의견수렴 절차를 의미함
- 일반적인 “여론”이 무작위로 추출된 수동적 시민들의 직감적인 의견인 반면, “공론”은 숙의과정을 통해 충분한 정보와 지식을 갖춘 능동적 시민들

의 의견이라는 점에서 “여론”보다 훨씬 질 높은 집단의견으로 평가됨

#### ○ 공론화의 원칙

- 대표성 : 목포시 권역별·성별·연령별 인구 구성비 고려하여 시민참여단 구성
- 숙의성 : 학습과 토의를 중심으로 숙의 토론 및 온라인 숙의 진행 및 토의 진행
- 포괄성 : 일반 목포시민인식조사 결과 숙의과정 환류, 전문가 및 이해관계자 워크숍 개최 및 결과 숙의과정 환류
- 공정성 : 공론화추진위원회 구성을 통한 독립적이고 객관적인 공론화 운영
- 투명성 : 숙의 과정 공개(홈페이지, 보도자료 등 공개)
- 자발성 : 목포시민의 자발적 참여에 의한 운영

#### ○ 공론화위원회 조례 현황

- 2017년 신고리 5·6호기 공론화위원회, 2018년 대입제도개편 공론화위원회 등을 거치면서 지방자치단체에서도 2018년부터 조례 제정이 시작됨
- 나주시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제1437호 2018. 10. 5. 제정)
- 대구광역시 서구 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제1283호 2021. 6. 30. 제정)
- 목포시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제3491호 2021. 7. 12. 일부개정)
- 부산광역시 서구 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제1255호 2019. 10. 15. 제정)
- 서울특별시 광진구 공공갈등 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례(제1080호 2019. 12. 30. 일부개정)
- 익산시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제1948호 2020. 1. 8. 일부개정)
- 인천광역시 공론화 및 갈등관리에 관한 조례(제6569호 2021. 4. 9. 전부개정)
- 정선군 지역현안 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제2646호 2018. 8. 10. 제정)

- 창원시 공론화위원회 설치 및 운영 조례(제1455호 2021. 1. 29. 일부개정)
- 횡성공론화위원회 설치 및 운영 조례(제2505호 2020. 9. 21. 전부개정)

## 나. 공론화위원회의 설치와 운영

### ○ 역할 및 기능

- 공정하고 투명한 시민 공론화 과정을 관리·운영하기 위해 위원회는 중립적이고 공정한 시 자문기구로서의 역할을 수행

### ○ 공론화위원회의 심의·의결사항

- 자치단체 현안시책 추진 및 공공정책 수립 관련 공론화에 관한 사항
- 시민들의 찬반 의견이 상충되는 주요 현안(이슈) 관련 공론화에 관한 사항
- 주민청원, 지방의회 제안 등으로 시군구정 전반의 쟁점 사안에 대한 공론화에 관한 사항
- 그 밖에 자치단체장이 공론화가 필요하다고 인정하는 사항

### ○ 공론화위원회의 구성

- 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성
- 위원장은 위원 중에서 호선(互選)하고, 부위원장은 위원장이 지명함
- 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례에 한정하여 연임할 수 있음
- 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 위원장이 지명함

### ○ 공론화위원회의 운영

- 정기회의는 월 1회 개최함을 원칙으로 하되, 안건이 없으면 정기회의를 개최하지 않을 수 있음
- 임시회의는 시장의 소집 요구가 있는 경우, 위원 5명 이상의 소집 요구가 있는 경우, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 등에 소집함
- 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위해 위원회에 분과위원회를 설치
- 위원장은 위원회에 상정되는 안건에 관한 자문을 구하기 위해 전문지식 및 경험이 있는 사람 중에서 자문위원을 위촉할 수 있음

- 위원회는 시민참여와 소통과정을 통하여 사회적 합의점을 도출하기 위한 위원회 목적의 원활한 수행을 위해 시민대표참여단을 구성할 수 있음
- 위원장은 위원회의 업무 수행을 위해 필요한 경우 위원회의 의결을 거쳐 관계 기관·단체 또는 관련 전문가 등에게 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있음
- 위원회는 위원회의 업무 수행을 위해 필요한 때에는 공청회 또는 세미나 개최 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있음

#### 다. 공론조사

##### ○ 공론조사란

- 일반적으로 시민들은 정치 사회 현안들에 대해 많은 정보를 접하지 않은 상태로 자신의 의견을 형성

##### ○ 공론조사방법

- 공론조사는 새로운 의미의 여론을 측정하는데 의의를 두며 “사람의 얼굴을 가진 여론조사”를 지향함

##### ○ 공론조사 사례

- 현재까지 세계 12개국과 유럽 연합(EU)에서 다양한 주제를 가지고 실시되었음
- 미국 : PBS와 손을 잡고 전국 규모의 공론조사를 여러 번 실시하고, 외교 정책, 의료보험, 교육 정책, 정치 개혁 등 미국내 여러 주와 도시의 에너지 원에 관한 다양한 프로젝트를 추진함
- EU : 유럽 연합 소속 27개국에서 무작위 추출된 360명의 시민들이 한자리에 모임. 23개의 언어로 동시 통역 실시
- 중국 저장성 원링현 : 지역 예산 할당과 운영에 영향을 미친 3번의 공론조사 실시

〈표 3-254〉 한국의 사례

주체	내용
제주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주 녹지국제병원 개설허가 여부를 위한 공론조사</li> <li>2018년 국내 외국인 투자개발형병원 1호인 녹지국제병원 개설 관련 180명의 제주도민 대상 공론조사, 개설불허 권고안 제출</li> </ul>
대전시	<ul style="list-style-type: none"> <li>대전 월평공원 민간특례사업을 위한 공론조사</li> <li>2018년 월평공원의 민간특례개발 방식을 둘러싼 대전시민 200명 대상 공론조사, 민간특례사업 반대 권고안 제출</li> </ul>
서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>2018 서울 균형발전 공론조사</li> <li>2018년 서울시민 450명이 참석하는 시민참여단 숙의를 통해 서울의 권역별 균형발전 정책 방향 및 권고안 제출</li> </ul>
광주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>광주 도시철도 2호선 공론조사</li> <li>2018년 도시철도 2호선의 건설 추진방향에 관한 광주시민 250명 대상 공론조사, 건설 찬성 권고안 제출</li> </ul>
부산시	<ul style="list-style-type: none"> <li>부산 중앙버스전용차로제(BRT) 공론조사</li> <li>2018년 부산 BRT에 관한 부산시민 150명 대상 공론조사, BRT 공사재개 권고안 제출</li> </ul>
경기도	<ul style="list-style-type: none"> <li>경기도 2019 도정정책 공론조사</li> <li>2019년 경기도 도정정책에 관한 경기도민 200명 대상 공론조사, 기본소득제 도입 등 정책권고안 제출</li> </ul>
서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019 서울 플랫폼 노동 공론화</li> <li>플랫폼 노동 확산에 따른 서울시 차원의 대책 마련을 위해 200명의 시민참여단 대상 공론조사, 사회적 협약 등 플랫폼 노동 대책 마련 권고안 제출</li> </ul>
서울시 교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>학원일요휴무제 공론화</li> <li>일주일에 하루만이라도 학생들의 휴식권의 보장할 것인가에 대한 시민 의견을 수렴을 위해 200명의 시민참여단 대상 공론조사, 학원일요휴무제 권고안 제출</li> </ul>
창원시	<ul style="list-style-type: none"> <li>창원 스타필드 입점 공론조사</li> <li>2019년 창원시 스타필드 입점에 관한 창원시민 200명 대상 공론조사, 입점 권고안 제출</li> </ul>
서산시	<ul style="list-style-type: none"> <li>서산시 자원회수시설 공론조사</li> <li>서산시 자원회수시설의 계속 추진에 관한 서산 시민참여단 70여 명 대상 공론조사, 소각장 계속추진 권고안 제출</li> </ul>
고양시	<ul style="list-style-type: none"> <li>고양시 고양버전 2030 수립 공론조사</li> <li>고양시 2030 미래비전 및 전략수립을 위해 100명의 시민참여단 대상 공론조사, 고양시 미래비전 권고안 제출</li> </ul>

자료: 김지수·이재용(2019) 및 이강원(2019)의 내용을 수정·보완하여 재작성함.

## 2) 주민참여의 평가

### (1) 주민참여의 수준 평가

- 민선자치 30년이 경과된 현재 주민참여의 수준에 대하여 평가하였음
  - 전체적으로는 주민참여가 많은 순으로 ‘행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원을 제기하고 개선을 요청’(45.3%), ‘주요 정책결정시 주민의 의

견 수렴'(33.5%), '행정기관의 업무 수행에 대한 정보공개'(11.0%) 등으로 나타남

- 일반주민은 주민참여가 많은 순으로 '행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원을 제기하고 개선을 요청'(47.1%), '주요 정책결정시 주민의 의견 수렴'(29.5%), '행정기관의 업무 수행에 대한 정보공개'(14.1%) 등으로 나타남
- 정책집단은 주민참여가 많은 순으로 '행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원을 제기하고 개선을 요청'(41.6%), '주요 정책결정시 주민의 의견 수렴'(41.6%), '주요 정책에 대해 주민이 심의 결정'(10.2%) 등으로 나타남
- 정책집단은 일반 주민 보다 주민참여의 수준을 높게 평가하고 있음

○ 민선자치 30년 이후 기대되는 주민참여의 수준에 대하여 평가하였음

- 전체적으로는 주민참여가 많은 순으로 '주요 정책결정시 주민의 의견 수렴'(40.0%), '주요 정책에 대해 주민이 심의 결정'(29.0%), '행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원을 제기하고 개선을 요청'(15.6%) 등으로 나타남
- 일반주민은 주민참여가 많은 순으로 '주요 정책결정시 주민의 의견 수렴'(37.0%), '주요 정책에 대해 주민이 심의 결정'(27.1%), '행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원을 제기하고 개선을 요청'(20.2%) 등으로 나타남
- 정책집단은 주민참여가 많은 순으로 '주요 정책결정시 주민의 의견 수렴'(46.1%), '주요 정책에 대해 주민이 심의 결정'(32.9%), '주민이 행정 업무의 일부를 직접 수행'(11.2%) 등으로 나타남
- 주민과 정책집단 모두 현재 보다 향후 주민의 참여 수준이 높아질 것으로 예상하고 있으며, 정책집단은 일반 주민 보다 주민참여의 수준을 상대적으로 더 높게 평가하고 있음



〈표 3-255〉 주민참여의 수준에 관한 인식

구분	행정기관의 업무 수행에 대한 정보공개	행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원제기 개선요청	주요 정책결정시 주민의 의견 수렴	주요 정책에 대해 주민이 심의 결정	주민이 행정업무의 일부를 직접 수행	
	낮음		중간		높음	
전 체-현재	11.0	45.3	33.5	7.7	2.5	
대상별	일반주민	14.1	47.1	29.5	6.5	2.8
	정책집단	4.7	41.6	41.6	10.2	1.8
전 체-향후	8.8	15.6	40.0	29.0	6.6	
대상별	일반주민	11.4	20.2	37.0	27.1	4.3
	정책집단	3.5	6.3	46.1	32.9	11.2

## (2) 주민참여의 의지와 관심도 평가

- 설문조사 결과, 주민이 참여하고자 하는 의지와 관심도는 다음과 같이 나타남
  - 전체적으로는 주민의 참여에 대한 의지와 관심도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.81점으로 나타났으며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 63.48점으로 나타남
  - 일반주민이 인식하는 주민의 참여에 대한 의지와 관심도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.69점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 61.59점으로 나타남
  - 정책집단이 인식하는 주민의 참여에 대한 의지와 관심도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 5.04점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 67.38점으로 나타남
  - 주민과 정책집단 모두 주민의 참여에 대한 의지와 관심도를 중간 수준 보다 약간 높은 것으로 평가하고 있으며, 정책집단은 일반 주민 보다 상대적으로 더 높게 평가하고 있음

〈표 3-256〉 주민참여의 의지와 관심도에 관한 인식

구분	1 매우 미흡	2	3	4 보통	5	6	7 매우 개선됨	평균 (7점)	평균 (100점)	
전 체	2.3	3.1	7.0	22.6	36.3	21.8	7.0	(4.81)	(63.48)	
대상별	일반주민	2.8	3.4	8.7	23.7	35.8	19.3	6.3	(4.69)	(61.57)
	정책집단	1.2	2.4	3.5	20.2	37.3	26.9	8.4	(5.04)	(67.38)

### (3) 주민참여 확대의 중요도 평가

○ 주민참여의 확대가 중요한지의 여부를 질문하는 설문조사 결과는 다음과 같이 나타남

- 전체적으로는 주민참여 확대의 중요도는 7점 만점에 7점이 가장 많았으며, 평균 점수는 5.65점으로 나타났으며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 77.53점으로 나타남
- 일반주민이 인식하는 주민참여 확대의 중요도는 7점 만점에 6점이 가장 많았으며, 평균 점수는 5.68점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 77.95점으로 나타남
- 정책집단이 인식하는 주민참여 확대의 중요도는 7점 만점에 7점이 가장 많았으며, 평균 점수는 5.60점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 76.67점으로 나타남
- 주민과 정책집단 주민참여 확대의 중요도를 매우 높게 인식하고 있으며, 정책집단 보다 일반 주민이 상대적으로 약간 높게 인식하고 있음

〈표 3-257〉 주민참여 중요도에 관한 인식

	1 거의 중요하지 않음	2	3	4 보통	5	6	7 매우 중요함	평균 (7점)	평균 (100점)	
전 체	1.2	1.1	2.1	14.8	19.7	30.1	31.0	(5.65)	(77.53)	
대상별	일반주민	1.2	0.9	1.8	13.9	19.8	32.1	30.3	(5.68)	(77.95)
	정책집단	1.2	1.4	2.7	16.5	19.6	26.1	32.4	(5.60)	(76.67)

#### (4) 주민참여 정책추진의 효율성 평가

- 주민참여 정책추진의 효율성을 질문하는 설문조사 결과는 다음과 같이 나타남
  - 전체적으로는 주민참여 정책의 효율성은 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.65점으로 나타났으며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 60.89점으로 나타남
  - 지방공무원이 평가하는 주민참여 정책의 효율성은 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.72점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 61.98점으로 나타남
  - 관련분야 학자들이 평가하는 주민참여 정책의 효율성은 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.51점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 58.53점으로 나타남
  - 지방의원들이 평가하는 주민참여 정책의 효율성은 5점 만점에 7점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.56점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 59.37점으로 나타남
  - 응답집단 모두 주민참여 정책의 효율성을 중간 보다 약간 높게 평가하고 있으며, 공무원집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있음

〈표 3-258〉 주민참여 정책추진의 효율성 평가

		1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		1.4	4.6	9.6	23.7	37.3	19.5	4.0	(4.65)	(60.89)
소 속	지방공무원	1.6	3.3	9.5	23.5	35.9	21.6	4.6	(4.72)	(61.98)
	관련분야 학자	0.0	9.3	7.0	20.9	48.8	14.0	0.0	(4.51)	(58.53)
	지방의원	1.3	5.9	10.5	24.8	36.6	17.0	3.9	(4.56)	(59.37)

## (5) 주민참여 정책추진 성과의 진전도 평가

- 주민참여 정책추진 성과의 진전도를 질문하는 설문조사 결과는 다음과 같이 나타남
- 전체적으로는 주민참여 정책추진 성과의 진전도에 대하여 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.71점으로 나타났으며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 61.79점으로 평가하고 있음
  - 지방공무원이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 진전도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.79점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 63.24점으로 나타남
  - 관련분야 학자들이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 진전도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.67점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 61.24점으로 나타남
  - 지방의원들이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 진전도는 5점 만점에 7점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.54점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 59.04점으로 나타남
  - 응답집단 모두 주민참여 정책추진 성과의 진전도를 중간 보다 약간 높게 평가하고 있으며, 공무원집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있음

〈표 3-259〉 주민참여 정책추진 성과의 진전도 평가

		1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		1.6	5.2	8.0	22.1	38.2	19.1	5.8	(4.71)	(61.79)
소속	지방공무원	2.3	3.6	7.5	20.9	37.6	20.9	7.2	(4.79)	(63.24)
	관련분야 학자	0.0	7.0	2.3	25.6	46.5	18.6	0.0	(4.67)	(61.24)
	지방의원	0.7	7.8	10.5	23.5	37.3	15.7	4.6	(4.54)	(59.04)

(6) 주민참여 정책추진 성과의 만족도 평가

- 주민참여 정책추진 성과의 만족도를 질문하는 설문조사 결과는 다음과 같이 나타남
  - 전체적으로는 주민참여 정책추진 성과의 만족도에 대하여 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.59점으로 나타났으며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 59.46점으로 평가하고 있음
  - 지방공무원이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 만족도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.62점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 60.40점으로 나타남
  - 관련분야 학자들이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 만족도는 7점 만점에 5점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.44점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 57.36점으로 나타남
  - 지방의원들이 평가하는 주민참여 정책추진 성과의 만족도는 5점 만점에 7점이 가장 많았으며, 평균 점수는 4.49점이며, 이를 100점 만점으로 환산하면, 58.17점으로 나타남
  - 응답집단 모두 주민참여 정책추진 성과의 만족도를 중간 보다 약간 높게 평가하고 있으며, 공무원집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있음

〈표 3-260〉 주민참여 정책추진 성과의 만족도 평가

		1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		1.6	6.0	8.8	27.5	34.7	16.9	4.6	(4.57)	(59.46)
소속	지방공무원	2.3	4.9	7.2	28.4	34.0	17.3	5.9	(4.62)	(60.40)
	관련분야 학자	0.0	7.0	14.0	18.6	48.8	11.6	0.0	(4.44)	(57.36)
	지방의원	0.7	7.8	10.5	28.1	32.0	17.6	3.3	(4.49)	(58.17)

## (7) 주민참여의 종합 평가

- 주민과 정책집단 모두 현재 보다 향후 주민의 참여 수준이 높아질 것으로 예상하고 있음
  - 이는 주민자치회 활동 등의 영향으로 주민이 직접적으로 지역사회 문제 해결을 위한 정책 결정과 집행에 참여하고자 하는 의식이 높아지고 있다고 평가하고 있음
- 주민과 정책집단 모두 주민의 참여에 대한 의지와 관심도는 평균적으로 중간 수준 보다 약간 높은 것으로 평가하고 있지만, 개선되는 쪽으로 무게를 두고 있음
  - 정책집단은 전문가적인 시각에서 보기 때문에 일반 주민 보다 상대적으로 더 높게 평가하고 있음
- 주민과 정책집단 주민참여 확대의 중요도를 매우 높게 인식하고 있으며, 정책집단 보다 일반 주민이 상대적으로 약간 높게 인식하고 있음
- 응답집단 모두 주민참여 정책의 효율성을 중간 보다 약간 높게 평가하고 있음
  - 정책의 집행조직인 공무원집단이 정책을 긍정적으로 보고 있기 때문에 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있으며, 관련분야 학자들이 상대적으로 가장 낮게 평가하고 있음
- 응답집단 모두 주민참여 정책추진 성과의 진전도를 중간 보다 약간 높게 평가하고 있음
  - 공무원집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있으며, 지방의원이 상대적으로 가장 낮게 평가하고 있음
- 응답집단 모두 주민참여 정책추진 성과의 만족도를 중간 보다 약간 높게 평가하고 있음
  - 공무원집단이 다른 집단에 비하여 상대적으로 높게 평가하고 있으며, 관련분야 학자들이 상대적으로 가장 낮게 평가하고 있음

## 21. 시민사회 평가

### 1) 시민사회의 개요

#### (1) 시민사회의 의의

##### ① 시민사회의 개념적 발전

- 시민사회란 정부와 독립적으로 시민들에 의해 형성된 연결망, 자발적 결사체, 사교단체, 조직 등으로 구성된 사회 영역으로 정의 할 수 있음<sup>16)</sup>
  - 플라톤을 위시한 고전철학, 계몽주의·근대국가의 정치이론을 넘어 현대 국가론 이후 시민사회의 개념은 논쟁적이었으며 다양한 정의<sup>17)</sup>가 존재함
  - 본 연구에서 시민사회는 국가와 시장과는 별개의 영역으로 개인적 권리와 동시에 공동체적·공익적 이익(공공성)을 균형적으로 추구 할 수 있는 주체들의 연대로 파악하며, 공공정책의 파트너의 관점에서 논의를 진행하고자 함
- 냉전체제를 거친 이후 신자유주의가 대두되면서 시민사회의 중요성이 부각됨
  - 한국사회에서 시민사회는 국가 및 권위주의적 리더십에 대한 균형추이

16) Giddens & Sutton (2015) 참조.

17) 현대 '시민사회'의 개념은 국가에 대한 자유의 확보 차원에서 대두된 '중간매개 결사체'의 개념에서 시작되었으며, 조직되지 않은 사적 개인들은 국가와 의사소통을 하고 의견을 개진할 수 있는 '연대(solidarity)'를 형성하기 어려우므로, 이를 위해 국가조직과는 구분되는 '중간매개 결사체'로서의 '시민사회'의 개념이 대두되었다. 예컨대 토크빌은 미국 수천개의 자신 및 종교단체, 지역조직(타운홀 미팅 etc.) 등의 시민적 결사체들이 미국 민주주의를 지탱하고 있다고 칭송하면서, '시민적 결사체'가 민주주의에 얼마나 중요한지를 논하고 있다 (Tocqueville, 2002). 시민결사체는 시민들의 공동의 문제를 해결하기 위한 협력을 증대시키며, 대의 민주주의 하에서 대중의 욕구충족을 위해 지나친 평준화(levelling)를 추진하는 중앙집권적 국가의 감시와 통제에 대한 자유의 보루로 인식된다. 이후 "시민사회는 공적 기관(국가)과 생산-재생산을 위한 사적단위(기업과 가족)로부터 상대적으로 자율적이며 자발적으로 조직된 '중간매개집단'으로 정의(Schmitter, 1993)되었고, 이는 공동의 이익과 가치를 보호하고 추구할 수 있는 '집단행동의 능력'이 있으나, 국가기구나 사적 생산자들을 대체하려고는 하지 않으며(비찬탈성: non-usurpation), 기존의 시민적 그리고 법적 규칙의 틀내에서 행동한다는 '시민성(civility)'의 특징을 갖고 있다는 것을 의미한다.

자, 적극적 시민권의 표출 공간으로서 민주주의를 강화해 온 기제가 되어 왔음

- 신자유주의와 세계화로 양극화 등의 부작용이 심화되는 상황에서 시민사회의 강화는 자발적 결사체와 네트워킹을 통해 정부를 넘어선 강력한 사회적 기초이자 지역사회의 문제를 해결하기 위한 근본적 대안으로 부각됨<sup>18)</sup>

## ② 시민사회 활성화를 위한 지원의 필요성과 협치 패러다임의 부각

○ 시민사회는 시민의 자치의식 제고와 지방자치의 성숙을 위한 가장 기본적인 환경이며 토대임<sup>19)</sup>

- 관료적 독자성에 근거해 자기 재생산 능력을 가지고 있었던 국가 주도 또는 중앙집권적 공공성과는 달리, 새로운 공공성의 유연한 조직관계는 국가의 정치적 의지, 시장 주체의 성찰적 자기규제, 시민사회의 조직화 정도에 보다 많은 영향을 받음
- 따라서 시민사회의 활성화를 위한 정책적 노력은 지역사회의 다양한 결사체에 대한 참여를 촉진시킴으로써 대의 민주주의의 문제점을 보완하고 주민에 의한 지방자치의 구현과 지역사회의 발전을 촉진시킬 수 있음

○ 시민사회가 긍정적으로 작동하기 위해서는, 국가나 기업이 해결 할 수 없는 다양한 가치들이 존중 받을 수 있도록 지원되고 자율적인 파트너로서의 참여 통로가 보장 되어야 하며, 따라서 협치의 중요성이 부각되고 있음

- 시민사회가 정부와 일정한 거리에서 견제와 감시의 공적 역할을 위해서

18) Putnam (2002) 및 Putnam, R., R. Leonardi, R. Nannetti, (2006) 참조.

19) 독립적인 결사체들이 시민의 정치참여와 국가에 대한 견제 기능을 수행함으로써 결사체적 민주주의의와 지방자치를 강화시킬 수 있기 때문임. 관련하여 하버마스는 자유롭고 평등한 시민에 의한 개방적 토론과 공론의 장을 중요시하면서 합리적인 의사결정을 도출할 수 있는 토의민주주의(deliberative democracy)는 시민사회를 통해서만이 성립될 수 있음을 강조하였고, 또한 마크 워런(Mark Warren)은 자발적 결사체들에 의한 민주적 효과들을 세 가지 범주로 나누고 있음: (1)공공 영역들을 통한 민주적 참여를 지지, (2)민주적 참여와 심의를 위한 시민들의 역량을 제고, (3)대의 정당화 저항을 통해 민주주의 기관들을 보장하는 효과.



는 정부의 영향에 대한 자율성이 중요하며, 적절한 재원과 시민들의 추진 동력이 뒷받침된 조직적 역량과 정체성을 뒷받침할 수 있는 공적 가치의 수호가 필수적임

- 따라서 시민사회 지원제도는 시민사회의 독립성과 자율성을 훼손하지 않도록 적절한 재원과 역량을 지원함과 동시에, 다양한 시민단체들의 역량 차를 극복하고 가치의 다양성을 보장할 수 있도록 형평적인 지원을 통해 협치의 기반이 되어야 함

## (2) 시민사회 관련제도 분석

### ① 시민사회 지원 제도

- 시민사회를 구성하는 주요 행위주체의 하나인 시민단체는 지방자치단체와 협력적 연계와 파트너십을 구축함으로써 정책적 생산성을 극대화하게 됨
  - 우리나라의 시민단체는 양적으로 급속한 성장을 보이고 있고, 2017년 문재인 정부 이후 시민사회에 대한 관심과 함께 지원이 확대되는 추세에 있음
  - 그러나 여전히 재원과 재정관리 등의 측면에서 미약한 수준에 있어, 관련 역량 및 자원의 확보와 전문성의 발휘 등에 상당한 제약이 존재하고 시민 참여의 걸림돌이 되고 있음
- 정부는 시민사회 발전을 위한 제도적 지원 장치 마련을 위하여 시민단체(또는 비영리민간단체) 지원을 위한 법 『비영리민간단체지원법』(법률 제 17374호; 2000년 제정, 2020년 일부개정) 및 『자원봉사활동기본법』(법률 제14839호; 2005년 제정, 2017년 타법개정)을 제정하고 지원 사업을 실시하고 있음
  - 『비영리민간단체지원법』은 관변적 성격의 국민운동단체에 대한 특혜성 지원의 근절과 부처별 민간단체지원에 대한 통일성을 견지하기 위한 목적을 가지고 있으며, 이 법 제6조는 비영리민간단체의 공익사업에 대한 소요경비 지원의 근거 규정이 되고 있음<sup>20)21)</sup>
  - ‘『자원봉사활동기본법』은 국민의 자원봉사활동에 대한 참여를 높이고 행

복한 공동체를 건설하기 위하여 제정되었으며, 자원봉사진흥 위원회를 국무총리 소속으로 설치하여 자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획 및 연도별 시행계획을 심의하도록 하고 있고(제8조), 국가기관 및 지방자치 단체가 자원봉사센터를 설치·운영하도록 하기 위한 근거 규정을 제19조에 두고 있음

- 2017년 문재인 정부 출범 이후, 시민사회의 활성화와 공익활동 증진을 위해 『시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정』(대통령령 제31670호, 2020년 제정, 2021년 일부개정)을 제정

〈표 3-261〉 시민사회정부지원 관련 주요법

관련법령	목적	주요 내용
시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 시민사회 간 소통·협력을 통해 시민사회 발전과 공익활동 증진에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본원칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장, 시민 공익활동의 가치 존중, 공익활동을 위촉시키는 제도·관행을 없앨 것, 시민사회 전반에 대한 다양하고 공정하며 실질적인 지원 방안 마련, 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와 소통·협력을 강화 등</li> </ul> </li> <li>• 추진체계 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무총리 산하의 시민사회(발전)위원회 및 각 지역별 시도 시민사회발전위원회 설치</li> <li>- 시민사회기본계획(3년), 시행계획(1년), 시·도계획</li> <li>- 관계부처 협의회, 연구기관의 지정 등</li> </ul> </li> </ul>
비영리민간단체 지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여 유도</li> </ul> </li> <li>• 보조금의 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자치부장관 또는 시·도지사는 "등록 비영리민간단</li> </ul> </li> </ul>

- 20) 기타 그 밖에 비영리단체에 대한 법적 근거로는 헌법 제21조, 민법 제31조, 공익법인설립·운영에 관한 법률 및 시행령, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 조세제한법 및 시행령·시행규칙 등이 있음
- 21) 시민사회의 자율성과 투명성을 위하여 '기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률'에서는 기부금품의 모집 절차를 허가제가 아닌 등록제로 하고 있으며, 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보 공개 의무와 회계감사 의무 규정을 두고 있음

관련법령	목적	주요 내용
	공익활동증진과 민주 사회발전에 기여함	체"에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업("공익사업")에 대하여 소요경비를 지원(이 경우 지원하는 소요경비의 범위는 사업비 원칙)
자원봉사 활동기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 이바지함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본 방향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민의 협동적인 참여 능력을 높일 수 있는 방향</li> <li>- 무보수성, 자발성, 공익성, 비영리성, 비정파성(非政党性), 비종파성(非宗派性)의 원칙 아래 수행</li> <li>- 사회적 배경에 관계없이 누구든지 자원봉사활동에 참여</li> <li>- 민·관 협력의 기본 정신을 바탕</li> </ul> </li> <li>• 국가와 지방자치단체의 책무                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원봉사활동의 진흥에 관한 시책을 마련</li> <li>- 자원봉사활동의 진흥에 관하여 5년마다 국가기본계획의 수립(행정자치부 장관)</li> <li>- 자원봉사단체에 대한 지원: 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원</li> </ul> </li> </ul>

- 상기 대통령령에 의해 시민사회위원회를 설치하고, 위원회는 40명(위원장, 시민사회단체 대표 및 활동가·전문가 등 민간위원, 기재부·법무부·행안부장관 등 당연직 정부위원 9명 포함) 이내의 위원으로 구성되며, 제도 개선분과위원회와 소통·협력 분과위원회 등 2개 분과위원회를 구성·운영
- 상기 대통령령 제6조의 규정에 따라 기본계획 및 시행계획의 수립·조정 등 시민사회 관련 주요 정책을 심의·조정
- 마찬가지로 이를 근거로 『시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 표준 조례』를 각 자치단체에 시달하여 지역시민사회의 활성화와 공익활동의 증진을 도모하기 위한 제도적 기반과 정책 추진체계를 갖추

○ 또한 2021년에는 시민사회 발전을 위한 기본법안(『공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안』 1건, 『시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안』 2건)이 계류되어 있어 향후 시민사회에 대한 지원정책이 보다 활발해질 것으로 판단됨

- 2017년 문재인 정부 출범 이후 소규모 시민단체 활성화 및 신생 비영리

조직의 설립 촉진, 기부금품법과 정부보조금 활용의 규제 완화 등 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 법제의 개선이 지속적으로 논의되고 있음

- 이상의 법령 등을 근거로 한 시민사회 지원제도 중 본 연구에서 살펴볼 중요한 제도는 다음과 같음
  - 『시민사회 활성화와 공익활동의 증진에 관한 규정』은 2020년 제정되어 2021년 개정되어 현재 시민사회 활성화에 대한 효과를 평가하기 어렵고, 아울러 국가 및 지방의 정책추진에 있어 체계화에 관한 규정이므로 본 평가에서는 제외함
  - 다만 상기 대통령령과 각 지역의 조례에 의한 시민사회·공익활동(NGO·NPO)을 위한 중간지원조직의 설치가 2021년 현재 활발하게 진행되고 있으므로, 이에 대한 평가는 유보하되 현황은 제시함
  - 따라서 본 연구의 포커스는 현재 지원정책이 적극적으로 추진되고 있는 『비영리민간단체지원법』을 근거로 하는 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’과 『자원봉사활동기본법』을 근거로 하는 ‘자원봉사센터 운영사업’임

〈표 3-262〉 시민사회단체 정부지원 관련 주요사업

근거법	지원사업
시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정 및 각 지역별 조례	시민사회·공익활동 중간지원조직(지원센터)의 설치 및 운영
비영리민간단체지원법	비영리민간단체 공익활동 지원사업
자원봉사활동기본법	자원봉사센터 운영

- 시민사회·공익활동 중간지원조직(지원센터) 설치 및 운영
  - 시민사회 및 공익활동의 활성화를 위한 중간지원조직(지원센터)은 사회 문제 해결을 하는 시민사회단체와 사회적 의제를 지원하는 조직으로서, 시민사회 생태계의 연결자이자 조성자, 지원자 등의 역할을 수행
  - 중간지원조직은 약 20여년 전부터 다양한 분야에서 민간주체를 지원하

기 위해 만들어지기 시작하여 다양한 형태(재단, 사단 및 컨설팅 회사 등)로 존재하나, 설립 및 운영에 필요한 자원과 지속가능성의 한계 등으로 정부 마중물 정책의 일환으로 민관협력을 기반으로 하는 관설민영형의 “지원센터”로 설립·운영되는 것이 일반적이므로, 해당 지역에서 시민사회와 공익활동 생태계의 허브이자 플랫폼의 역할을 수행하는 지원정책의 핵심으로서 중간지원조직을 다룸

○ 비영리민간단체 공익활동 지원사업

- 행정안전부는 경쟁에 의한 공모방식으로 사업신청서를 제출받아 민간인 전문가로 구성된 ‘공익사업선정위원회’의 심사 및 선정을 거쳐 비영리민간단체가 공익사업을 추진하는데 필요한 사업비의 일부에 대한 2차에 걸친 보조금 교부
- 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체를 대상으로, 사회환경 수요를 반영하고 공익활동 파급효과가 큰 사업을 선정하기 위해 지원대상 공익사업의 유형을 결정(2021년 현재 지원유형은 사회통합, 사회복지, 시민사회, 생태환경, 평화증진 및 국가안보, 사회안전, 국제교류협력의 7개 유형임)

○ “1365자원봉사 포털” 및 전국 자원봉사센터 운영

- 기본법 제정 이전 2000년대 중반부터 전국 지방자치단체에 250개의 자원봉사센터가 설치되었고, 기본법 제정 이후 그 위상에 제고되고 2010년 한국중앙자원봉사센터가 공식 출범하여 중앙-광역-기초자치단체에 이르는 전국적 체계가 완성되었으며, 2020년 중앙센터는 재단법인으로 전환하며 보다 안정적이고 지속가능한 체계를 갖추고 전국적으로 자원봉사의 활성화를 지원
- “1365자원봉사 포털사이트”(www.1365.go.kr)의 운영을 통해 중앙 및 각 지역의 자원봉사센터의 연계는 물론, 자원봉사에 관한 안내, 수요기관과의 연결, 실적증명 및 확인서 발급, 관련 통계자료 제공 등 다양한 서비스를 제공

○ 행정안전부는 그 외에도 시민사회 활성화를 위한 제도적 지원방안으로서 시

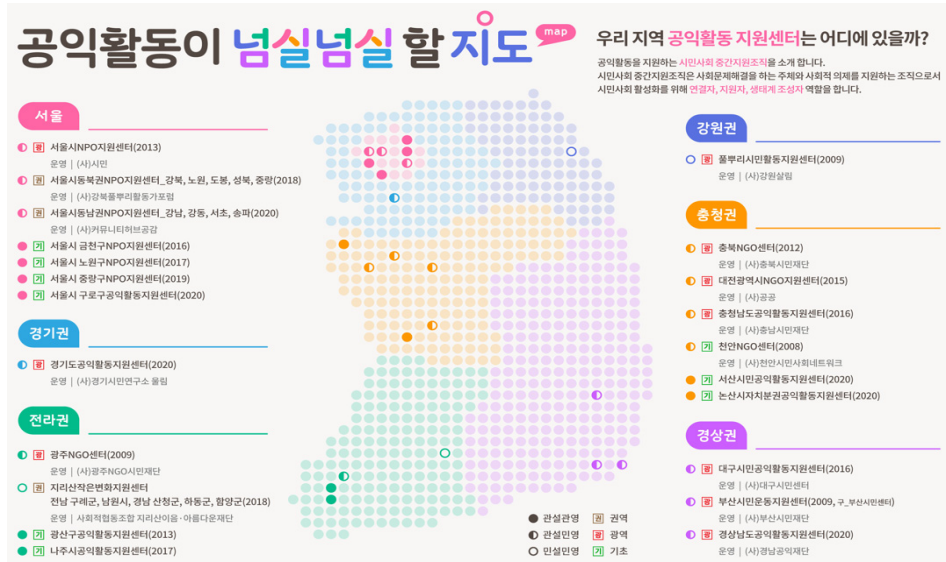
민사회단체의 재정력 확충을 위한 기부문화 활성화를 추진

- 2020년 기부투명성의 제고를 위한 『기부금품법』 시행령을 개정하고 “1365기부포털(www.nanumkorea.go.kr)”을 운영하는 등 제도 및 정책적 노력을 기울이고 있음

## ② 시민사회 지원 현황

- 2010년대 초중반을 전후로 자치단체를 중심으로 한 시민사회·공익활동 중간지원조직(지원센터)이 설치되기 시작하였으며, 2021년 현재 전국적으로 20개의 센터가 설치되어 운영되고 있음
  - 서울의 경우, 광역 NPO지원센터(2013년 설립)을 필두로 권역별(동북권 및 동남권) NPO 지원센터 2개소(2018 및 2020), 금천구(2016), 노원구(2017), 중랑구 NPO 지원센터(2019), 구로구공익활동지원센터(2020) 등 7개소
  - 경기도 공익활동지원센터(2020), 강원도 풀뿌리시민활동지원센터(2009), 충북 광역 NGO센터(2012), 대전광역시 NGO지원센터(2015), 충청남도 공익활동지원센터(2016), 광주NGO센터(2009), 대구시민공익활동지원센터(2016), 부산시민운동지원센터(2009), 경상남도 공익활동지원센터(2020) 등 광역 9개소(서울 제외)
  - 천안NGO센터(2008), 서산시 시민공익활동지원센터(2020), 논산시자치분권공익활동지원센터(2020), 광산구·나주시 공익활동지원센터(2013 및 2017) 등 기초(서울 제외) 5개소 및 권역(지리산권) 작은변화지원센터(2018) 1개소(서울 제외)

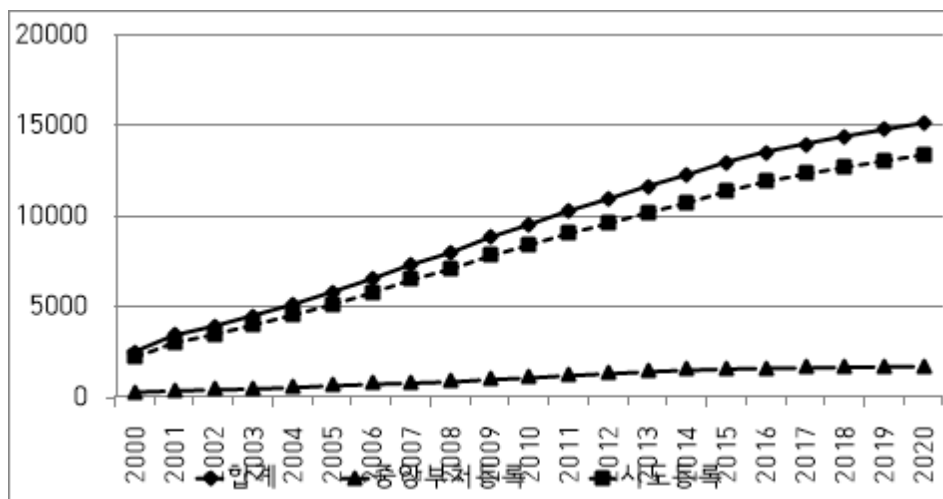
〈그림 3-67〉 전국 시민사회 중간지원조직(공익활동 지원센터) 현황 (2020년 9월 기준)



자료: 서울시NPO지원센터(<http://snpo.kr/>)

- 2020년(2020년 자료는 4분기말 현재, 각년도 4분기말 기준) 정부에 등록된 비영리 민간단체는 15,089개로 법제정 당시인 2000년에 비해서는 대략 6 배 정도 증가하였음(2014년의 경우 2000년 대비 약 5배 증가)
  - 중앙부처 및 지방자치단체에 등록된 비영리민간단체는 각각 1,708개와 13,381개로 중앙행정기관보다는 지방자치단체에 등록된 수가 약 7.8배 많음(2014년의 경우 약 7배 많음)

〈그림 3-68〉 비영리민간단체 등록 현황



자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

- 부처별로 살펴보면 행정안전부에 등록된 비영리민간단체가 277개로 가장 많고, 그 다음은 보건복지부가 200개, 통일부가 187개, 외교부와 환경부가 각각 188개 및 184개로 그 뒤를 따르고 있음
- 지방자치단체에 등록된 비영리민간단체는 경기도가 2,371개로 가장 많고 그 다음은 서울이 2,235개, 전북은 1,013개, 부산은 884개, 경북은 854개의 비영리민간단체가 등록되어 있음

〈표 3-263〉 중앙부처별 비영리민간단체 등록 현황

(단위: 개)

	행정안전부	보건복지부	외교부	환경부	문화체육관광부	통일부
2014	225	167	165	165	147	125
2020	277	200	188	184	182	187
	여성가족부	고용노동부	교육부	농림축산식품부	기타부처	계
2014	94	45	43	36	201	1,413
2020	111	49	52	43	246	1,708

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)



〈표 3-264〉 지방자치단체 비영리민간단체 등록 현황

(단위: 개)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
2014	1,590	667	369	586	432	461	314	16	1,740
2020	2,235	884	460	741	670	606	401	33	2,371
	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2014	264	377	355	860	512	670	645	308	10,166
2020	368	493	464	1,013	613	854	794	404	13,381

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

○ 「비영리민간단체 공익활동 지원사업」에 의해 행정안전부가 비영리민간단체에 지원한 현황은 다음과 같음

- 최근 21년간 사업수는 2000년 195개에서 2020년 223개로 증가하였으나, 2014년 293개로 최대치를 나타낸 이후 대폭 감소하여 2017년 200개로 최소치를 나타냈고 그 이후 조금씩 증가하고 있으나 5년전 수준에 불과함
- 지원액은 2000년에 75억원 이후 2012년 147억원으로 최대치를 나타낸 이후 점차 감소추세로 2020년의 경우 72억원에 불과하여 20년전 액수와 거의 동일한 수준을 벗어나지 못하고 있음
- 행정안전부가 2014년부터 2020년까지 지원한 사업유형들은 6~9개 유형으로서 사회통합, 사회복지, 시민사회, 자원봉사·기부문화, 민생경제 및 문화·관광, 생태·환경, 평화증진 및 국가안보, 사회안전, 국제교류협력 등을 들 수 있음

[참고] 2000년부터 2010년까지 공모한 사업유형은 5가지 유형에서 10가지 유형 등 다양하며, 국민통합 및 시민사회 문화기반 구축, 투명사회 만들기, 자원봉사, 인권신장, 안전 및 재난, 자원절약 및 환경보전 등을 들 수 있음

〈표 3-265〉 행정안전부의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 현황

(단위: 건수/억원)

연도	사업수(건)		지원액(억원)		연도	사업수(건)		지원액(억원)	
	신청	지원	신청	지원		신청	지원	신청	지원
1991	-	-	-	-	2006	-	148	-	49
1992	-	-	-	-	2007	-	155	-	49
1993	-	-	-	-	2008	-	133	-	49
1994	-	-	-	-	2009	-	162	-	49
1995	-	-	-	-	2010	-	158	-	49
1996	-	-	-	-	2011	-	220	-	99
1997	-	-	-	-	2012	-	293	-	147
1998	-	-	-	-	2013	-	289	-	145
1999	-	-	-	-	2014	460	293	315	133
2000	-	195	-	75	2015	490	223	396	90
2001	-	216	-	75	2016	472	225	358	90
2002	-	237	-	75	2017	418	200	270	64
2003	-	237	-	75	2018	364	218	209	70
2004	-	154	-	50	2019	333	225	166	71
2005	-	158	-	49	2020	305	223	149	72

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

〈표 3-266〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업 공모유형(2000~2010)

유형	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합	국민통합
2	월드컵·문화 시민운동	월드컵·문화 시민운동	문화 시민 운동	문화 시민 운동	문화시민 운동·투명사회 만들기	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축	문화시민 사회구축	시민사회 문화기반 구축		글로벌 시민의식 형성·성숙한 시민사회 구축
3	부정부패 신지식인	투명사회 만들기	투명사회 만들기	투명사회 만들기							
4	자원봉사 청소년 보호	자원봉사	자원봉사 안전문화	자원봉사	자원봉사	자원봉사	자원봉사N GO활동기 반확대	자원봉사	자원봉사N GO활동기 반확대	일자리 창출 4대강 살리기	자원봉사 기부문화 활성화
5	인권신장 국제교류	인권·여성·청소년 권익 신장	인권·여성·청소년 권익 신장	인권보호 권익신장	인권신장·소외계층 보호	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장	소외계층 인권신장	관계 법률에 의해 권장 또는 허용 하는사업	사회복지 취약계층 권익증진
6	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	자원절약 환경보전	저탄소 녹색성장	녹색성장 자원절약 환경보전
7	안전관리 재난구조	안전관리 재난구조		안전문화 재해재난	안전문화 재해재난	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복	안전문화 재해재난 극복		안전문화 재해재난 극복
8	북한주민 재외동포 돕기	민족화해 협력			국제교류 협력	국제교류 협력	국제교류 협력	국제교류 협력	국제교류 협력		국제교류 협력
9		NGO기반 구축 국제교류	NGO기반 구축 국제교류	NGO기반 구축 시민참여 확대	NGO기반 구축 시민참여 확대	NGO기반 구축 시민참여 확대		NGO기반 구축			
10	시민참여 확대	시민참여 확대	시민참여 확대							100대 국정과제	

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

〈표 3-267〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업 공모유형(2014~2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
지원유형	6개	6개	6개	9개	9개	9개	7개	
지원유형 세부내용	[1] 사회통합과 취약계층 복지증진	[1] 사회통합과 복지증진	[1] 사회통합과 복지증진	[1] 사회통합 증진	[1] 사회통합	[1] 사회통합	[1] 사회통합	
	[2] 선진 시민의식 함양	[2] 선진 시민의식 함양	[2] 선진 시민의식 함양	[2] 사회복지 증진 및 자원봉사 기부문화 확산	[2] 사회복지	[2] 사회복지	[2] 사회복지	
	[5] 국가안보 및 안전문화	[5] 국가안보 및 국민안전	[5] 국가안보 및 평화통일 증진	[8] 국가안보 및 평화 증진	[7] 국가안보 및 평화증진	[7] 평화증진 및 국가안보	[5] 평화증진 및 국가안보	
	[3] 민생경제 및 문화발전	[3] 민생경제 및 문화발전	[3] 국민안전과 민생경제·문화 발전	[4] 국민안전 확보	[8] 사회안전	[8] 사회안전	[6] 사회안전	
	[4] 환경보전과 자원절약	[4] 환경보전과 자원절약	[4] 환경보전과 자원절약	[7] 환경보전과 자원절약	[6] 생태·환경 분야	[6] 생태·환경	[4] 생태·환경	
	[6] 국제교류 협력	[6] 국제교류 협력	[6] 국제교류 협력	[9] 국제교류 협력	[9] 국제교류 협력	[9] 국제교류 협력	[7] 국제교류 협력	
	[3] 민생경제 및 문화발전	[3] 민생경제 및 문화발전	[3] 국민안전과 민생경제·문화 발전	[5] 민생경제 발전	[5] 민생경제 및 문화·관광	[5] 민생경제 및 문화·관광	-	
유형별 지원건수 (건)	[1] 72 [2] 33 [3] 13 [4] 31 [5] 70 [6] 56	[1] 58 [2] 26 [3] 8 [4] 23 [5] 59 [6] 45	[1] 56 [2] 22 [3] 26 [4] 24 [5] 40 [6] 53	[1] 22 [2] 24 [3] 23 [4] 14 [5] 6 [6] 11 [7] 15 [8] 38 [9] 45	[1] 26 [2] 21 [3] 17 [4] 9 [5] 13 [6] 19 [7] 32 [8] 28 [9] 45	[1] 27 [2] 32 [3] 19 [4] 6 [5] 15 [6] 20 [7] 36 [8] 31 [9] 33	[1] 30 [2] 34 [3] 22 [4] 27 [5] 31 [6] 30 [7] 27	
	유형별 보조금 교부액 (백만원)	[1] 3,266 [2] 1,517 [3] 483 [4] 1,414 [5] 3,075 [6] 2,572	[1] 2,109 [2] 1,067 [3] 301 [4] 848 [5] 2,546 [6] 1,888	[1] 2,136 [2] 866 [3] 970 [4] 858 [5] 1,691 [6] 2,253	[1] 732 [2] 790 [3] 719 [4] 502 [5] 165 [6] 321 [7] 529 [8] 1,220 [9] 1,350	[1] 815 [2] 689 [3] 511 [4] 249 [5] 403 [6] 605 [7] 1,159 [8] 916 [9] 1,436	[1] 875 [2] 992 [3] 573 [4] 187 [5] 483 [6] 619 [7] 1,128 [8] 957 [9] 1,063	[1] 972 [2] 1,065 [3] 700 [4] 813 [5] 978 [6] 979 [7] 794

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

- 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 주체는 행정자치부 장관 외에도 시·도 지사도 포함되는 바, 광주광역시 2015년 지방보조금 관리조례가 개정·시행됨에 따라 기존 사회단체 보조금 관련 조례를 폐지하고 “사회단체 보조금 및 빛고를 사랑운동”을 비영리민간단체 공익활동 지원사업으로 변경·추진
  - 광주광역시는 지난 2001년부터 시민사회단체와 “민·관 합동 워크숍”을 통해 은 지역의 현안 및 공동 관심사항에 대해 상호 소통해왔으며, 지난 2019년 3월에는 광주형 민관협치 시스템의 구축을 위해 ‘민관협치추진위원회’를 구성하고 2020년에는 ‘민관협치 활성화 기본조례’를 제정하는 등 소통과 협치를 위한 정책적 노력을 기울이고 있음
  - 이러한 노력 하에서 2015년부터 2020년까지의 지원사업을 통한 지원건수와 지원규모(지원액)는 점진적으로 증가하는 추세에 있음

〈표 3-268〉 광주광역시 민간단체 지원내역(2015-2020)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2019
지원건수	136	154	165	170	178	163
지원액 (백만원)	1,069	1,046	1,116	1,194	1,152	1,136

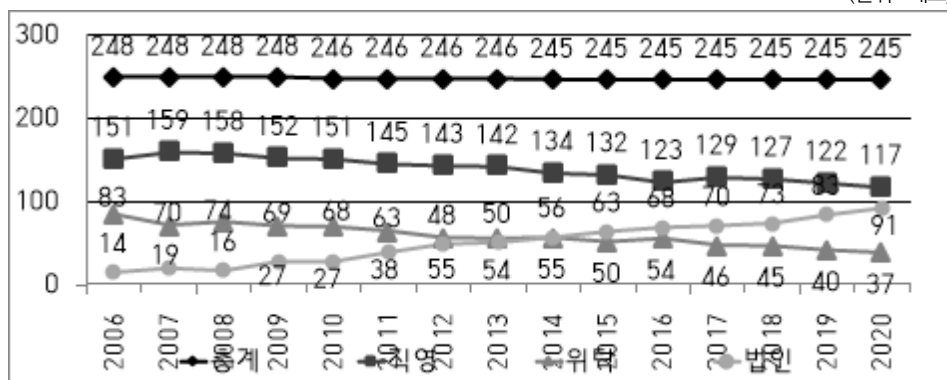
자료: 광주광역시 『시정백서』 각년호.

- 행정안전부는 『자원봉사활동 기본법』에 따라 자원봉사활동의 진흥을 위한 5년 단위 기본계획과 1년 단위 시행계획을 수립하고, 자원봉사활동의 생태계 구축과 허브로서의 역할을 위하여 전국(중양) 및 245개 지역단위의 자원봉사센터 및 플랫폼인 “1365자원봉사포털”을 운영하고 있음
  - 자원봉사센터는 자원봉사 활성화를 위한 정책 및 다양한 콘텐츠의 개발·관리, 자원봉사 통합정보시스템의 구축·운영, 수요처 지원체계와 데이터 활용 촉진 및 운영, 재난대응 자원봉사 통합지원, 교육 및 역량강화, 현장연계·네트워킹, 각종 캠페인 등 참여문화 조성 등의 역할을 수행하고 있음
  - 2020년 현재 245개 센터 중 142개(47.5%)는 직영, 63개는 위탁

- (25.6%), 38개(15.4%)는 법인 형태로 운영되고 있으며, 직영과 위탁 형태의 운영은 줄어들고 법인 형태의 운영은 늘어나고 있음
- 자원봉사센터에서 근무하는 상근인력 인원수는 지속적으로 증가하였으나 공무원의 비율은 줄어들고 민간인의 비율은 늘어났음
  - 중앙정부와 지방자치단체 예산은 2010년에 71,200백만원에서 2020년에 139,265백만원으로 꾸준히 증가 추세를 보이는 것으로 나타남(2020년 기준 국비 7.1%, 시도비 24.4%, 시군구비 63.5%, 기타 5.0%임)
  - 자원봉사센터에 등록된 자원봉사인원은 2020년 현재 총 1,425여만 명으로 2010년에 631여만 명에 비해서 대략 2.2배 정도 증가하였음

〈그림 3-69〉 자원봉사센터 운영 현황1: 운영형태

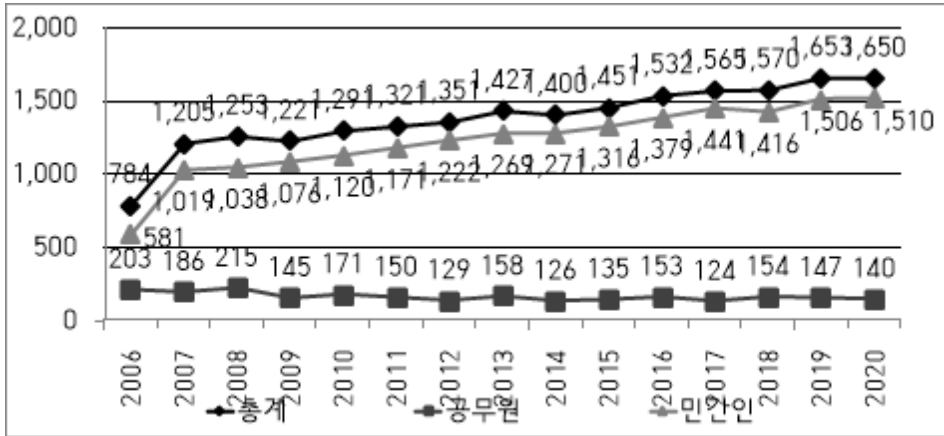
(단위: 개소)



자료: 행정안전부 한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

〈그림 3-70〉 자원봉사센터 운영 현황2: 상근인력

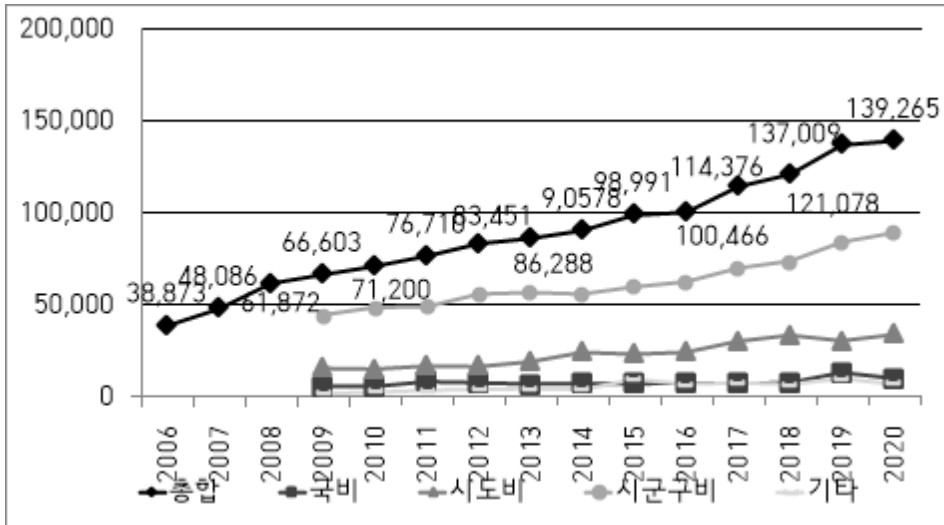
(단위: 명)



자료: 행정안전부·한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

〈그림 3-71〉 자원봉사센터 예산 현황

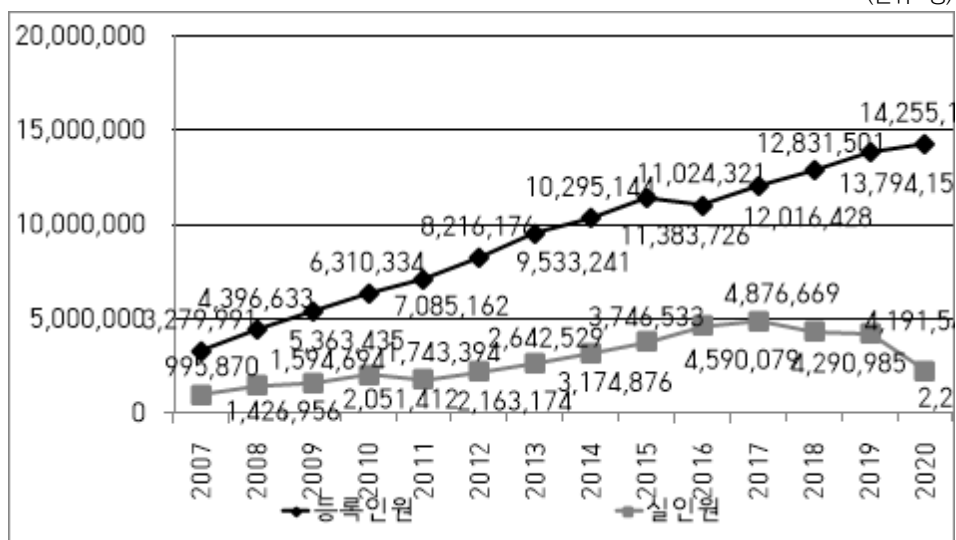
(단위: 백만원)



자료: 행정안전부·한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

〈그림 3-72〉 자원봉사센터 등록인원수 및 활동 실인원수

(단위: 명)



자료: 행정안전부 한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

## 2) 시민사회의 평가

- 이하의 시민사회의 평가 부분에서는 이상에서 논의한 시민사회 관련 지원제도 즉, 비영리민간단체 지원사업 등을 중심으로 목표를 설정하고, 과정 효율성, 산출 달성도, 결과 만족도를 살펴보고자 함

### (1) 시민사회 지원의 목표

- 시민사회 지원제도의 목표는 시민사회를 활성화시켜 공익활동을 증진하고 민주적인 사회 건설에 이바지하는 것임
  - 시민사회의 역사가 짧은 우리나라의 경우 시민사회 활성화라는 목표를 달성하기 위해서는 장기적이고 구체적인 계획이 필요함
- 민선자치 30년 동안의 역대정부의 국정과제에서 제시하는 시민사회 관련 목표를 살펴보면 다음과 같음



- 과거 정권에서는 ‘사회통합’이나 ‘사회적 기업 육성’ 등 유사한 목표를 제시하여 시민사회와의 소통과 연합에의 의지를 천명하였고, 문재인 정부에서는 ‘소통’을 강조하면서 이를 통한 사회통합과 시민사회 활성화를 부각시킴

〈표 3-269〉 역대정부의 시민사회 관련 국정과제 목표설정

역대정부	제시목표	비고
김영삼 정부	• 시민사회 관련 목표 - ‘사회통합’(노무현 정부·박근혜 정부) ‘사회적 기업’ 육성(이명박 정부) 등 목표 제시 - ‘소통’을 통한 ‘사회통합’과 국민의 참여를 강조한 ‘국민이 주인인 정부’를 천명하며 시민사회 활성화를 부각시킴(문재인 정부)	
김대중 정부		비영리민간단체지원법 마련
노무현 정부		자원봉사활동기본법 마련
이명박 정부		
박근혜 정부		
문재인 정부		시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정 제정

- 시민사회 활성화를 위한 관련 기본법안의 입법 및 시민사회 지원 및 기반강화를 위한 법제와 추진체계의 정비 등을 추진하였으나, 현재 진행 중이며 향후 지속적인 제도개선 노력이 필요함
  - 국정과제를 통해 『시민사회발전기본법(안)』의 제정과 ‘시민사회발전위원회’의 설치 등을 추진하였으나, 2000년 이후 『시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정』의 제·개정을 통해 국무총리 산하 위원회의 설치 외에 추가적인 정책적 노력이 가시화되지 않음
  - 한편 『기부금품법』 시행령을 개정하고 “1365기부포털”을 운영하는 등 시민사회단체의 역량과 자생력을 강화시킬 수 있도록 기부문화의 확산을 위한 정책적 노력이 새로운 정부 들어 지속되어 왔으나 시행령의 개정 이후 동법을 개정은 아직 이루어지지 않은 등 현재 진행형이라고 볼 수 있음
- 비영리민간단체 지원사업과 자원봉사센터의 운영 등이 지속되면서 내실화를 기하고 있는 점은 고무적이며, 시민사회의 양적 확대와 함께 질적 제고를

위한 정책적 노력이 진행 중임

- 단순히 비영리민간단체의 공익활동의 지원을 위한 보조금 지급으로부터, 공익활동 및 NGO·NPO 지원을 위한 중간지원조직의 확대 등을 통해 지역 시민사회 생태계를 육성하고 지원하는 체계적 노력은 고무적임
- 자원봉사활동의 경우 중앙센터의 재단법인화 등 단순한 센터운영에서 탈피하여 이를 허브화하면서 민간생태계를 육성하고 전국적으로 민간 인프라의 확충을 위한 정책적 노력을 지속하고 있음

## (2) 과정 효율성 평가

- 시민사회 활성화를 위한 정책의 과정 효율성은 추진자원 및 방법의 적정성 여부 등의 기준으로 평가하고자 함
  - 시민단체 지원이 공익활동증진과 민주사회발전이라는 목표를 달성하기 위해서는 투명하고 공정하며 객관적이고 체계적인 관리 운영이 요구됨
- 상기와 같이 최근 5년간 시민사회 활성화를 위한 법제의 마련을 비롯한 시민사회 생태계 조성 노력은 전반적으로 추진과정의 효율성 측면에서 지난 20년 평가에 비해 이해당사자들의 높은 평가를 받고 있음
  - 관련 지원제도나 체계적인 육성정책이 시작되었던 지난 10여년 전과 비교해 볼 때, 재정지원이 획기적으로 증가했다고 보기에는 어렵지만 국가와 지방단위의 허브와 플랫폼, 앵커기관의 구축 등을 통해 생태계를 구축하고 내실화하려는 노력이 가시적인 성과와 연계되고 있음
- 민선자치 30년 동안의 시민사회 활성화를 위한 제도의 과정 효율성(투입)에 대한 일반적인 인식은, 전체 응답자의 80.5%가 4점 이상으로 평가하여 긍정적인 응답(4점 이상)은 지난 20년 평가에 비해 약 10% 정도 증가하였음
  - 지방공무원, 관련분야 학자 및 지방의원 3개 응답그룹별 평가는 대체로 응답그룹 간 유사한 결과를 보이고 있음
  - 전반적으로 시민사회 부문은 타 평가분야와 비교할 때 추진 효율성측면에서 긍정적인 응답을 보이고 있음

〈표 3-270〉 시민사회 활성화를 위한 제도의 과정 효율성에 관한 인식

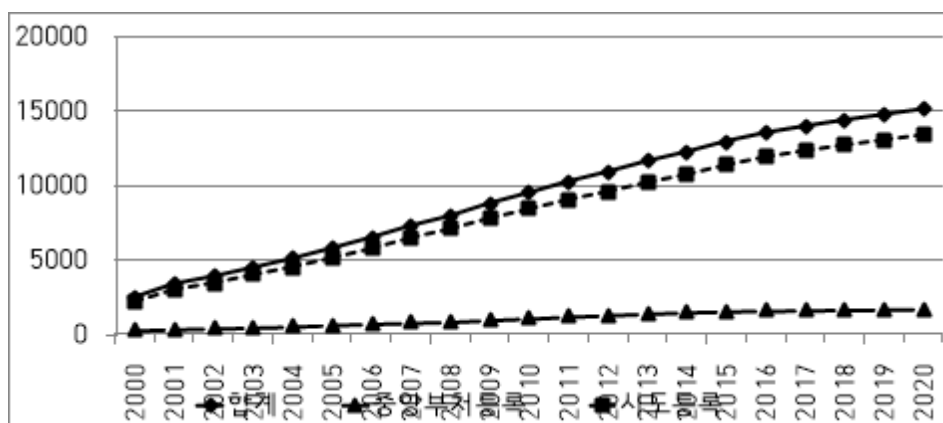
구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1 (매우 불만족)	2	3	4 (보통)	5	6	7 (매우 만족)	
지방공무원	1.3	5.9	12.1	28.4	32.7	16.3	3.3	100.0
관련분야 학자	0.0	2.3	18.6	27.9	41.9	9.3	0.0	100.0
지방의원	0.7	5.2	13.7	31.4	24.8	19.6	4.6	100.0
합계	1.0	5.4	13.1	29.3	31.1	16.7	3.4	100.0

### (3) 산출 달성도 평가

- 시민사회 지원제도의 산출 달성도는 목표 대비 달성도를 통해서 평가할 수 있으나 앞에서 논의한 바와 같이 법제의 개선 등이 주요 목표로 제시되어 이와 관련한 정량적인 평가는 적절하지 않으므로, 민선자치 23년간 시민사회가 어느 정도 양적으로 성장하였는지 활동 영역이 다양화되었는지를 평가하고자 함
  - 이를 위해 비영리민간단체의 증가율, 비영리민간단체가 수행하는 사업의 영역, 자원봉사참여율, 자원봉사참여 영역 등을 살펴보고자 함
- 양적 성장에 대한 평가
  - 등록된 비영리민간단체 수는 2010년에 9,476개, 2015년 12,926개에서 2020년에 15,089개로 지난 10년간 약 1.6배 가량 증가하였으며, 2000년 대비 지난 20년간 약 6배의 증가를 보임
  - 자원봉사포털의 등록자는 2010년 630만여명, 2015년 1,138만여명에서 2020년에는 1,426만여명으로 지난 10년간 2.3배 가량 증가하였으며, 등록자 중 자원봉사활동에 참여한 실인원의 비율은 2010년에는 32.5%, 2015년에는 32.9%로 나타났음 (참고: 2017년 무렵까지 약 40% 수준으로 증가하였으며, 코로나19 감염증 확산의 영향으로 자원봉사활동을 제한한 2020년에는 15.7%에 불과함)

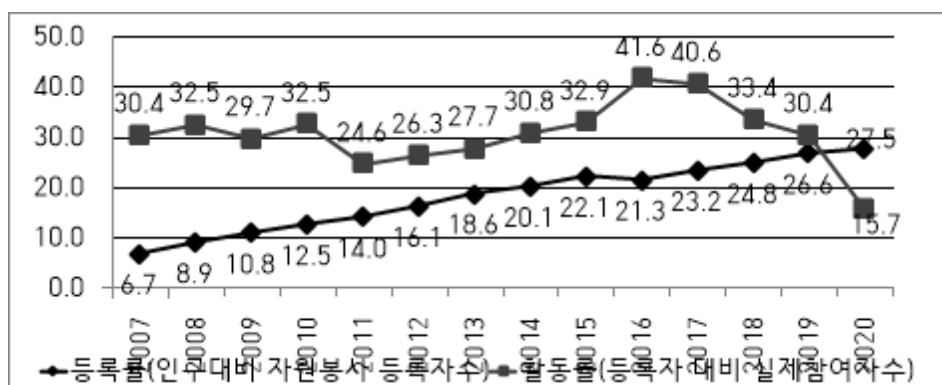
- (주민등록)인구대비 자원봉사자 등록률이 2010년 12.5%, 2015년 22.1%에서 2020년 27.5%로 증가하였으며, 등록자 대비 실제 활동인원의 연간 활동횟수는 2010년 7.3회, 2015년 6.6회, 2020년 6.3회(코로나19 감염증 확산으로 인한 활동제한) 등 평균 7회 정도로 나타나고 있음

〈그림 3-73〉 비영리민간단체 등록 현황



자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

〈그림 3-74〉 자원봉사 참여율(주민등록인구 대비 자원봉사 등록자 비율 및 등록자 대비 실제 활동 참여자 비율)



자료: 행정안전부 한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

○ 비영리민간단체와 시민들의 봉사활동 영역에 대한 평가

- 2020년 현재 비영리민간단체 지원사업의 사업유형은 [1]사회통합, [2]사회복지, [3]시민사회, [4]생태·환경, [5]평화증진 및 국가안보, [6]사회안전, [7]국제교류 협력의 7개 분야에서 지원이 이루어지고 있음

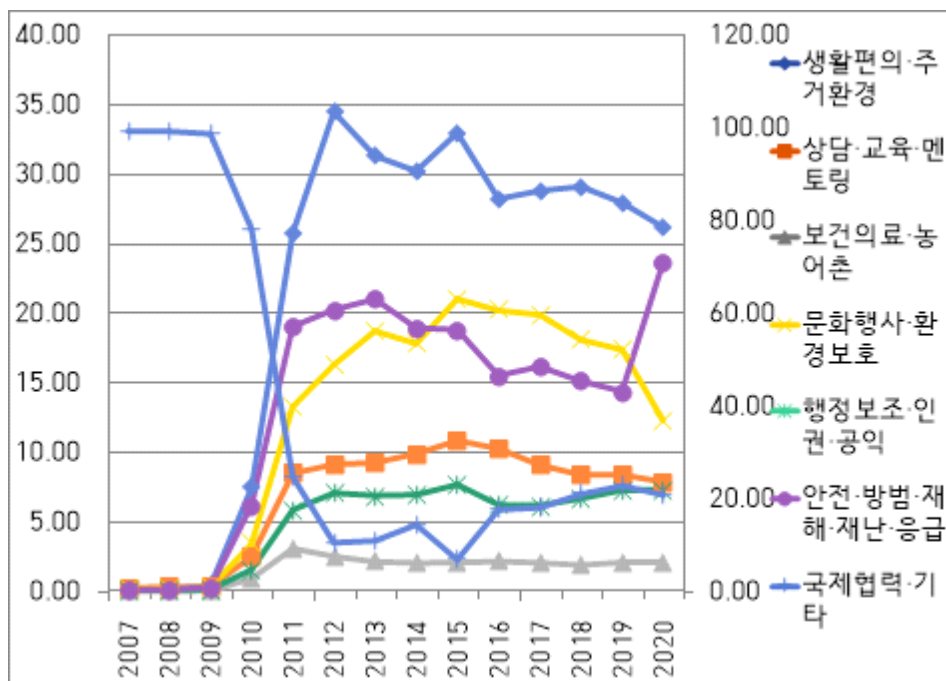
〈표 3-271〉 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 분야별 지원현황(2014~2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지원분야 (보조금 교부액: 백만원)	[1] 사회통합과 취약계층 복지증진 (3,266)	[1] 사회통합과 복지증진 (2,109)	[1] 사회통합과 복지증진 (2,136)	[1] 사회통합 증진 (732)	[1] 사회통합 (815)	[1] 사회통합 (875)	[1] 사회통합 (972)
	[2] 선진 시민의식 함양 (1,571)	[2] 선진 시민의식 함양 (1,067)	[2] 선진 시민의식 함양 (866)	[2] 사회복지 증진 및 자원봉사 기부문화 확산 (790)	[2] 사회복지 (689)	[2] 사회복지 (992)	[2] 사회복지 (1,065)
	[5] 국가안보 및 안전문화 (483)	[5] 국가안보 및 국민안전 (2,546)	[5] 국가안보 및 평화통일 증진 (1,691)	[3] 성숙한 시민사회 조성 (719)	[4] 자원봉사 기부문화 (249)	[4] 자원봉사 기부문화 (187)	[3] 시민사회 (700)
	[3] 민생경제 및 문화발전 (1,414)	[3] 민생경제 및 문화발전 (301)	[3] 국민안전과 민생경제·문화 발전 (970)	[8] 국가안보 및 평화 증진 (1,220)	[3] 시민사회 활성화 (511)	[3] 시민사회 (573)	[5] 평화증진 및 국가안보 (978)
	[4] 환경보전과 자원절약 (3,075)	[4] 환경보전과 자원절약 (848)	[4] 환경보전과 자원절약 (858)	[4] 국민안전 확보 (502)	[7] 국가안보 및 평화증진 (1,159)	[7] 평화증진 및 국가안보 (1,128)	[6] 사회안전 (979)
	[6] 국제교류 협력 (2,572)	[6] 국제교류 협력 (1,888)	[6] 국제교류 협력 (2,253)	[5] 민생경제 발전 (165)	[8] 사회안전 (916)	[8] 사회안전 (957)	-
	[4] 환경보전과 자원절약 (3,075)	[4] 환경보전과 자원절약 (848)	[4] 환경보전과 자원절약 (858)	[6] 문화·관광 발전 (321)	[5] 민생경제 및 문화·관광 (403)	[5] 민생경제 및 문화·관광 (483)	-
	[7] 환경보전과 자원절약 (529)	[7] 환경보전과 자원절약 (529)	[7] 환경보전과 자원절약 (529)	[7] 민생경제 및 문화·관광 (403)	[6] 생태·환경 분야 (605)	[6] 생태·환경 (619)	[4] 생태·환경 (813)
	[9] 국제교류 협력 (1,350)	[9] 국제교류 협력 (1,350)	[9] 국제교류 협력 (1,350)	[7] 환경보전과 자원절약 (529)	[9] 국제교류 협력 (1,436)	[9] 국제교류 협력 (1,063)	[7] 국제교류 협력 (794)
	[9] 국제교류 협력 (2,572)	[9] 국제교류 협력 (1,888)	[9] 국제교류 협력 (2,253)	[9] 국제교류 협력 (1,350)	[9] 국제교류 협력 (1,436)	[9] 국제교류 협력 (1,063)	[7] 국제교류 협력 (794)

자료: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/>)

- 비영리민간단체 공익활동 지원사업은 2014년 이후 크게 사회통합과 사회복지, 시민사회(자원봉사 및 기부문화), 국가안보 및 사회안전, 민생경제 및 문화관광, 생태환경, 국제교류 협력의 6개 분야로 나눌 수 있으며 (<그림 3-60> 참조), 사회복지 및 안전문화 등 서비스 분야의 사업은 지원액이 증가하는 추세인 반면 국제교류·협력과 민생경제·문화관광 분야의 지원액은 지속적인 감소추세에 있음
- 자원봉사 활동 분야에 대한 변화 추이를 살펴보면, 2007년 이후 최근 10여년간 안전·방법 및 재해·재난·응급 분야의 증가가 가장 두드러지며, 문화행사 및 기타분야를 제외하고는 전반적으로 증가하는 추세를 나타냄

〈그림 3-75〉 활동분야별 자원봉사 참여율(2007~2020)



자료: 행정안전부·한국중앙자원봉사센터, 『자원봉사센터현황(통계편)』 각년호.

- 민선자치 30년 동안의 시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 진전도(산출)에 대한 일반적인 인식은 전체 응답자의 평균 4.45점으로서, 4점 이상 긍정적으로 평가한 응답자의 비율이 81.7%에 달하였음
  - 지방공무원과 지방의원들은 5점 이상 응답한 비율이 각각 51.6% 및 47.1%로 비교적 긍정적으로 보았으나, 관련분야의 학자 응답그룹은 긍정적 응답비율(5점 이상)은 46.5%, 부정적인 응답비율(3점 이하)은 타 그룹이 18%를 상회하는 것에 비해 16.3%에 불과하여 상대적으로 중립적인 경향을 보이고 있음

〈표 3-272〉 시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 진전도에 관한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1 (매우 불만족)	2	3	4 (보통)	5	6	7 (매우 만족)	
지방공무원	1.6	5.6	10.8	30.4	33.0	15.4	3.3	100.0
관련분야 학자	0.0	4.7	11.6	37.2	32.6	14.0	0.0	100.0
지방의원	0.7	7.2	11.8	33.3	26.1	16.3	4.6	100.0
합계	1.2	6.0	11.2	31.9	30.9	15.5	3.4	100.0

#### (4) 결과 만족도 평가

- 한국의 시민사회 단체들은 우리 사회의 주요 사회적 이슈들에 참여하여 활동함으로써 민주주의와 사회적 발전에 대한 기여한 것으로 평가할 수 있음
  - 통계청 『사회조사(사회참여 부문)』에 따르면 우리 사회에 대한 신뢰도는 2019년 긍정적인 응답(믿음에 대한 4점 척도 중 매우 믿을 수 있음 및 약간 믿을 수 있음의 합계)은 51.1%로서 부정적인 응답(별로 및 전혀 믿을 수 없음의 합계) 49.0%를 상회하고 있음
  - 한편 마찬가지로 통계청 승인통계인 『사회통합실태조사』에 따르면, 우리

나라 민주주의 수준 만족도(11점 척도의 평균)는 지난 2018년 5.6에서 2020년 5.7로, 향후 민주주의 수준의 대한 전망은 2018년 5.9에서 2020년 6.1로 나타나고 있어 긍정적인 응답을 하고 있음

- 또한 동 통계의 시민의식과 사회단체의 활동정도는 <표 3-175>에 제시된 바와 같이 시민의식(정부가 하는 일에 대한 관심의 중요도, 사회정치단체 활동의 중요도)는 지난 2010년대 초반 이후 완만하게 상승하고 있으며, 시민사회단체의 활동 정도 역시 2020년 코로나19 감염병 위기로 인한 일시적인 위축을 제외하면 완만한 증가추세에 있다고 볼 수 있음

〈표 3-273〉 한국 시민의식과 시민사회단체 활동정도

항목	시민의식		사회단체 활동정도							
	정부가 하는 일에 대한 관심에 대한 중요도	사회·정치단체 활동의 중요도	시민단체		지역사회 공공모임		자원봉사 기부단체		사회적 경제조직	
			소속됨 <sup>2)</sup>	활동함 <sup>3)</sup>	소속됨	활동함	소속됨	활동함	소속됨	활동함
단위	중요도에 관한 7점 척도 <sup>1)</sup> 의 평균		전체 응답자 중 응답비율(%)							
2013	5.3	4.3	4.9	2.4	19.0	11.9				
2014	5.1	4.2	5.6	2.4	15.0	7.7				
2015	5.2	4.3	4.6	2.2	14.1	7.8	16.5	11.9	6.4	3.3
2016	5.3	4.2	3.2	1.5	13.7	8.2	13.7	9.8	5.0	2.6
2017	5.3	4.6	3.2	1.5	12.6	7.8	10.2	6.9	4.1	2.5
2018	5.3	4.6	2.2	1.1	9.2	4.4	8.6	5.7	2.9	1.7
2019	5.3	4.5	6.2	3.2	14.2	8.3	14.0	8.4	6.8	3.1
2020	5.3	4.6	3.9	2.3	14.1	8.9	9.1	6.0	4.8	2.6

주: 1) 전혀 중요하지 않음(0점) - 보통(4점) - 매우 중요함(7점)

2) 전체 응답자 중 '소속되어 있지만 활동하지 않음', '소속되어 가끔 활동함', '소속되어 적극적으로 활동함'으로 응답한 사람의 비율

3) 전체 응답자 중 '소속되어 가끔 활동함', '소속되어 적극적으로 활동함'으로 응답한 사람의 비율

자료: 통계청 국가통계포털(kosis.kr), 사회실태조사(사회참여 및 정치참여 부문)

- 민선자치 30년 동안의 시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 만족도에 대한 일반적인 인식은 다음과 같이 나타났음

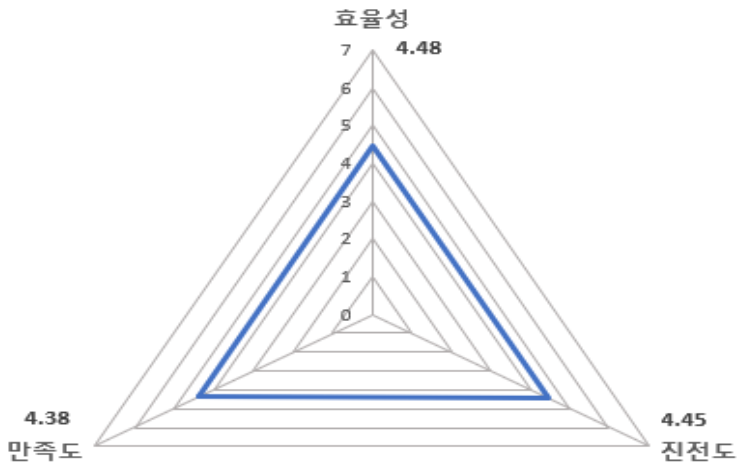




구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규 등 국가적인 제도 정비, 시민사회발전위원회 및 중간지원조직의 설치 등 시민사회 생태계 조성노력은 추진 중에 있으며 지속적인 노력이 요구됨</li> <li>• 전반적으로 추진과정의 효율성 측면에서 지난 20년 평가에 비해 이해당사자들의 높은 평가를 받고 있음</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정성적인 제도개선 및 민간 생태계 조성 외에, 정량적으로 2020년 코로나19 감염병 위기로 인한 시민사회 단체 및 자원봉사 활동 등의 일시적인 위축을 제외하고 지원사업 과 활동규모 및 영역 등이 지속적으로 성장하면서 다변화되고 있음</li> </ul>

- 시민사회에 관한 정성적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
- 응답자 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진 효율성(4.48 점), 산출 진전도(4.45점)·결과 만족도(4.38점)의 순을 보이고 있음
  - 시민사회 활성화를 위한 제도의 마련과 운영 과정에서는 다소 긍정적인 평가를 할 수 있으나 그로 인한 긍정적 결과물이 나오기에는 미흡한 수준인 것으로 평가하고 있음

〈그림 3-76〉 시민사회의 정성평가 결과종합



### 3) 시민사회의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년간 시민사회 지원제도의 성과는 다음과 같음
  - 『비영리민간단체지원법』(‘00), 『자원봉사활동기본법』(‘05) 외에 2020년 『시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정』, 『기부금품법』의 제·개정 등을 통해 법제 및 추진체계를 정비하였으나, 아직 『시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 기본법』 등은 제정되지 못하고 있음
  - 상기와 같은 법제의 정비를 통해 ‘시민사회(발전)위원회’ 및 각 지역별 중간지원조직의 설치·운영 등이 추진되어 민간 생태계 조성을 위한 지원체계의 마련을 위해 노력해왔음
  - 또한 기존 비영리 민간단체 지원 및 자원봉사활동에 관한 정책 및 사업은 내실화를 통해 지원영역의 다변화와 질적 성장에 기여하였고, 그 결과로 관련 민간 참여자를 확대시키고 양적 성장에 기여하였음

〈표 3-276〉 시민사회의 추진성과

구분	내용
제도의 정비	• 『시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정』, 『기부금품법』의 제·개정 등
추진 및 지원체계의 강화와 민간생태계 구축	• 국가 및 지역의 ‘시민사회(발전)위원회’ 및 각 지역별 중간지원조직의 설치·운영, 기존 비영리 민간단체 지원사업 및 자원봉사포털의 지속적 추진 등
시민사회의 양적·질적 성장	• 시민사회 단체와 자원봉사 참여자, 시민의식 등의 지속적인 성장을 견인

#### (2) 추진한계

- 이상과 같은 성과에도 불구하고 시민사회 지원제도의 지속적인 정비와 추진체계의 강화가 필요하며, 관련 정책 및 사업의 지속적 추진을 통해 시민사회 생태계를 더욱 공고히 하는 정책적 노력이 요구됨

- 시민사회의 생태계 조성 및 활성화를 위한 중장기적인 목표 수립이 필요하며, 관련 기본법안의 조속한 제정 등 법제 정비가 현재 진행 중으로서 지속적인 제도개선 노력이 필요함
- 시민사회 단체의 지원에 있어서 보조금에 의한 자율성 침해와 편중지원의 논란, 기부금품법 등 법제 개선을 통한 시민사회 체질개선 및 지속가능성의 제고를 위한 정책 및 사업의 고도화가 요구됨
- 최근 코로나19 감염병 위기에 따른 시민사회 활동의 위축을 극복하고, 이를 다시 활성화시킬 수 있도록 지속적인 노력이 필요함

〈표 3-277〉 시민사회의 추진한계

구분	내용
정책목표 수립과 제도 정비의 미완	• 시민사회의 생태계 조성 및 활성화를 위한 중장기적인 목표 수립이 필요하며, 관련 기본법안의 조속한 제정 노력 등 필요
관련 정책사업의 고도화 필요	• 보조금 방식의 지원사업의 다변화, 기부금품법 등 법제 개선을 통한 시민사회 체질개선 등 지속가능성의 제고 노력 등 필요
포스트 코로나 시대의 시민사회 활동 재활성화	• 코로나19 감염병 위기에 따른 시민사회 활동의 위축을 극복하고, 이를 다시 활성화시킬 수 있도록 지속적 정책 노력 필요

## 22. 지역공동체 평가

### 1) 지역공동체의 개요

#### (1) 지역공동체의 의의

##### ① 지역공동체의 개념

- 지방자치제도가 정착되면서 지방자치단체의 여건을 활용한 지역발전 도모를 비롯하여 지방자치와 지방분권, 주민자치와 지역공동체 활성화를 위한 다양한 노력을 하고 있음
  - 특히 가장 두드러진 부분은 풀뿌리 지역문화와 지역공동체의 형성 및 활성화라고 할 수 있음

- 지방자치는 민주주의와 지방분권을 기반으로 하는 행정 형태로 일정한 지역을 기초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민 자신이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리하는 제도를 말함
  - 생활공간으로서 지역을 중심으로 지역주민들이 함께 현안을 논의하며 공존하는 공동체 정신을 바탕으로 주민 상호간의 신뢰를 회복하고, 살기 좋은 생활환경을 조성하는 것임
  - 그러한 지역주민들에 의한 지역공동체 형성 및 활성화는 지방자치 실현의 튼튼한 기반이 되며 지역주민이 지방자치의 중심이 되는 과정이라고 할 수 있음
- 지역공동체는 지방자치제도가 도입되기 전부터 자생적 주민조직으로 존재하였으며, 지역공동체의 역할과 중요성이 확대되면서 지역공동체 형성과 육성 및 활성화를 위한 정부 부처 및 지방자치단체별로 다양한 사업과 제도를 추진함
  - 그러한 정부부처 및 지방자치단체의 다양한 지역공동체 지원사업은 지역공동체를 발굴·육성하고 활성화하며, 지역공동체의 자치역량을 강화시킴
  - 이에 지역공동체 지원사업을 통해 지방자치 실현을 위한 지역공동체 발전정도를 평가할 수 있음
- 한편 지역공동체를 통한 지방자치제도에 대한 평가에서 무형적 성격이 강한 지역 공동체 형성 및 활성화 정도에 대한 산출이 용이하지는 않음
  - 여타 지방자치와 관련된 제도 및 정책은 상대적으로 정형화되어 있으나, 지역 공동체 관련 지원사업, 법률 및 조례 그리고 중간지원조직 등은 지역적 성격이 강하고, 부처별 및 지자체별로 추진되고 있어 이를 통합적으로 평가하기에는 한계가 있음
- 지역공동체와 관련된 제도로는 ① 지역공동체 지원사업, ② 법률 및 조례, ③ 중간지원조직으로 구분할 수 있음

## ② 지역공동체의 목적

- 지방자치의 패러다임은 지역공동체를 중심으로 하고 있으며 이에 지방자치 실현을 위한 지역공동체를 발굴·육성하고 공동체를 통한 사회적 소통과 삶의 질 향상을 토대로 한 지속가능한 지역사회 발전 도모 및 지방자치 역량강화를 목적으로 함
- 지역공동체의 수와 규모는 지역주민에 의한 모임이라는 특성상 수치로 환산되기 어려우나 지역공동체 사업을 통해 살펴볼 수 있음
  - 지역공동체 사업은 부처별 특성에 기인한 한시적이고 정책적 지원사업이 많았으며, 부처별 지역공동체 관련 지원사업 이외에도 지방자치단체 특성에 기인하여 지방자치단체별로 지역공동체 지원사업이 추진되고 있음

## (2) 지역공동체 관련제도의 분석

### ① 관련기구(제도)

#### 가. 지역공동체 지원사업

- 정부부처의 지역공동체 지원사업
  - 부처별 지역공동체 지원사업은 지역공동체를 기반으로 하고 있으나 일부 단순 지역 개발 및 발전에 초점을 두는 경우가 있으며, 이를 지역공동체 지원사업과 지역발전 사업으로 명확히 구분하는 데는 모호한 측면이 있음
  - 행정안전부는 중앙 행정부처로써 처음으로 지역공동체 전담부서인 지역공동체과를 설치하였고, 이에 따라 지방자치단체에서도 다양한 명칭의 공동체 관련 과 또는 팀을 설치 운영되고 있음
  - 행정안전부는 마을기업 육성사업을 비롯하여 주민자치회 시범실시, 청년공동체 활성화 사업, 마을공동체 정원사업, 마을공방사업 등을 추진하고 있으며, 그 외 농림수산식품부, 문화체육관광부, 국토교통부 등 다양한 부처에서 부처의 특성에 기인하여 지역공동체 지원을 위한 사업을 추진하고 있음

- 한편 지역공동체와 관련된 사업을 추진하고 있는 부처를 통합적으로 지원하고 관리하는 제도나 부처는 없는 상황임

〈표 3-278〉 중앙 부처별 지역공동체 관련 사업현황<sup>22)</sup>

부처	사업명칭	주요내용	근거
행정 안전부	마을기업 육성사업	• 지역주민이 주도적으로 지역의 자원을 활용한 수익 사업을 함으로써 소득 및 일자리를 창출하여 지역경제를 진흥시키고 지역공동체를 활성화	행정안전부 마을기업 육성 사업 지침
	(주민자치형 공공서비스 구축사업) 주민자치회 시범실시	• 풀뿌리자치 활성화 및 민주적 참여의식 고양 • 읍면동 주민자치회 구성, 운영 지원 교육, 컨설팅 • 주민자치회 고도화 및 사업실행법인 컨설팅 • 주민자치 민관학 포럼 지원, 다부처 연계 지역사회활성화 사업 추진 지원	-
	청년공동체 활성화 사업	• 지역과 연계한 청년공동체의 활동을 지원하여 지역정착과 지역활력 제고	-
	마을공동체 정원사업	• 지자체 유휴부지를 활용하여 이웃과 함께 가꾸는 꽃밭, 텃밭 등 마을공동체 정원을 조성하여 마을경관 향상 및 공동체 의식 함양	-
	인구감소지역 통합지원사업	• 청장년의 정착과 창업을 지원하고, 귀촌을 활성화시키는 등 인구감소 위기 대응을 위한 지역발전정책 추진	-
	특수상황지역 (접경·도서) 개발사업	• 특수상황지역 주민의 정주여건 개선과 지역경제 활성화	접경지역 지원법
	마을공방 육성사업	• 지역문제를 해결과 공동체 활성화를 위한 공동체 거점 공간 조성	-
	지역사회활성화 기반조성사업	• 공공 유휴, 저활용 공간 활용하여 지역주민의 공유공간 조성으로 지역활력 제고 추진	-
	청년들이살기 좋은마을만들기	• 고령화, 인구감소로 지방소멸 위기인 소도시문제를 지역사회 자원과 네트워크 관계를 이용, 지방소멸 위기 극복과 사회적 문제 해결 확산	-
	농림수산 식품부	농촌공동체회사 우수사업 지원사업	• 농촌에 부족한 사회서비스 확충 및 일자리 창출 등을 통한 농촌 활력증진에 기여 • 농촌 지역 주민 5인 이상이 자발적으로 결성한 조직으로 농촌공동체회사 육성

22) 하현상 외(2020), 지역공동체의 현황 진단연구, 한국정책학회의 내용 요약 및 재구성

부처	사업명칭	주요내용	근거
	농촌신활력 플러스사업	• 지역의 유·무형 자원과 민간조직을 활용하여 지역에서 기획한 창의적 사업을 지원함으로써 자립적·지속성 성장이 가능한 농촌사회 구현	
	농촌중심지 활성화사업	• 농촌 중심지의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성 • 농촌 중심지를 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역행복생활권 구현의 중심지 역할 수행 추진	
	기초생활거점 조성사업	• 농촌 어디에서나 일상생활에 불편이 없도록 농촌중심지와 기초생활거점 마을을 연결하는 편리하고, 안전한 생활권을 구축	
	시군역량 강화사업	• 지속적인 인재양성으로 자생력 및 경쟁력 강화, 지역사회 관리운영의 효율성 제고 • 시설개발(H/W)과 연계한 시설관리, 지역 브랜드 인지도 향상, 홍보, 마케팅 등 컨설팅을 통한 지역활성화 추진	
	창조적 마을만들기사업	• 지역 특성이거나 여건에 맞는 다양한 마을사업 추진, 정부 지원 마을관련 사업의 통합화 추진	
	취약지역생활 여건개조사업	• 빈집노후주택 정비, 슬레이트 지붕개량, 상하수도 정비 등을 통해 정주여건 개선하고 주민공동체 활성화 추진	
	농촌교육·문화 복지지원사업	• 농촌의 교육·문화·복지 여건을 개선하고, 주민공동체 활성화를 위한 환경 조성 및 역량 개발을 위해 교육·문화·복지 프로그램 운영 사업 지원	
	사회적농업 활성화지원사업	• 농업 활동을 통해 장애인, 고령자 등 사회적 약자를 대상으로 돌봄·교육·고용 등의 사회서비스를 제공하는 사회적농장을 육성하여 지역공동체 활성화에 기여	
	농촌축제 지원사업	• 지역과 주민 중심의 마을단위 축제지원을 통해 농촌공동체 활성화 및 사회적가치 제고	
문화 체육 관광부	(문화특화지역 조성사업) 문화도시형, 문화마을형	• 지역의 문화자원을 창조적으로 활용하여 문화적 공간으로 조성함으로써 지역문화 활성화 및 지역간 문화격차 해소 추진	
	마을미술 프로젝트	• 예술가들에게 창작의 장을 제공하고 지속가능한 지역 활성화 등 중장기 로드맵을 설정하여 주민들의 문화 향유권 신장 및 건강한 예술마을을 조성	
	생활문화센터 활성화지원사업 (생활문화센터운 영활성화 지원사업)	• 지역문화진흥의 주요 토대인 생활문화 활동을 지원하여 지역문화 생태계의 자생적 기반 구축 • 지역 내 다양한 생활문화 주체 간 협력을 통해 지역 문화자원 공유 플랫폼 마련 및 자생력 강화	



부처	사업명칭	주요내용	근거
	작은도서관독서문화프로그램 운영사업	• 독서문화프로그램을 운영하여 작은 도서관 이용을 활성화 및 작은도서관의 지역 커뮤니티 센터로서의 역할 강화	
	생활문화공동체 만들기사업	• 문화소외지역(임대아파트, 서민주택, 농산어촌 등) 주민 참여 문화예술프로그램을 통해 지역 공동체 문화 회복 및 지역의 변화 유도하기 위해 공동체 형성을 지원	문화예술진흥법, 문화예술교육진흥법
	관광두레사업	• 지역주민 스스로 지역의 고유한 자원을 활용한 관광상품을 개발, 상품화하여 연계함으로써 지속가능한 지역 관광활성화 및 지역경제 활성화	관광진흥법
국토교통부	도시재생 뉴딜사업	• 쇠퇴한 도시를 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 도시혁신사업 • 지역주민과 상인 등 참여주체간 유대관계 형성을 통한 공동체 의식 회복과 지역공동체 상생 도모	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	①우리동네 살리기 (소규모주거)	• 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	②주거지원형 (주거)	• 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	③일반근린형 (준주거)	• 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	④중심시가지형 (상업)	• 원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	새마을 조성사업	• 지역발전정책을 뒷받침하기 위해 시작된 사업으로 달동네, 쪽방촌 등과 같이 주거환경이 열악한 지역에 대해 생활기반 시설, 집수리 지원 및 돌봄, 일자리 등의 휴먼 케어를 종합적으로 지원	
산림청	산림일자리 발전소운영사업	• 지역에 특화된 산림비즈니스 모델 개발 및 경영체 창업·성장 지원 • 협력적인 공동체를 형성하는 활동을 지원	
	산림휴양 치유마을사업	• 산촌주민의 소득과 생활수준을 향상시키고, 산촌의 어메니티와 산림자원을 활용하여 지역경제를 활성화하는 산림과 산촌에 특화된 마을만들기	

부처	사업명칭	주요내용	근거
	백두대간지역 주민지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>백두대간을 한반도 산림의 생태축으로 보호·관리하기 위해 기반 마련</li> <li>백두대간 보호 지역 지정에 따른 지역 경제 위축, 공동체 활동 축소를 최소화하기 위해 지원</li> </ul>	
	산림에너지자립 마을조성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>산촌의 풍부한 산림바이오매스를 활용하여 난방과 전기를 생산·공급하는 에너지자립시스템 구축</li> </ul>	
	산촌종합 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>산촌지역의 풍부한 휴양자원 및 산림을 이용하여 주거 환경을 개선하고 소득원을 개발하여 낙후된 산촌을 살기 좋은 마을로 변화 추진 지원</li> </ul>	
	소규모재생사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 공동체가 추진하는 소규모 점단위 재생사업을 지원하여 주민참여 확대 및 역량 강화 도모</li> </ul>	
보건 복지부	다함께돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반을 조성</li> <li>지역 내 틈새 돌봄 기능을 강화하여 초등돌봄 사각지대 해소 추진</li> </ul>	
	자활기업육성 (자활공동체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급자 등 저소득계층의 자활기업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 함</li> </ul>	국민기초생활 보장법
	지역사회 통합돌봄 선도사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업을 통해 대 상별 지역별 특성을 반영한 통합 돌봄 모델 마련</li> </ul>	
해양 수산부	어촌뉴딜300 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>낙후된 선착장 등 어촌 필수기반 시설을 현대화하고 지역 고유자원을 활용한 특화개발을 통하여 해양관광 활성화와 어촌의 재생</li> </ul>	
	명품어촌테마 마을조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>어촌의 역사·문화·경관 등 고유한 자원을 활용하여 테마가 있는 마을을 조성하여 활력 제고 및 소득 증대</li> </ul>	
	어울림마을 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>어촌주민과 귀어·귀촌인이 상생하는 '어울림 마을'을 조성하여 어촌인구 증대 추진</li> </ul>	
여성 가족부	돌봄공동체 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교나 시설 위주의 공적 돌봄의 한계를 보완, 부모외의 주민도 참여하는 돌봄친화적 지역 환경 조성을 통해 지역 자원의 활용성 강화 및 지역사회 활성화 도모</li> </ul>	
	공동육아나눔터 운영지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵가족화로 인해 약화된 가족돌봄 기능을 보완하여 부모의 육아부담 경감</li> <li>지역사회가 참여하는 돌봄공동체 조성을 통해 양육친화적인 사회환경 구축</li> </ul>	
기획 재정부	사회적협동조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동구매 및 판매 사업 등 경제적 활동</li> <li>지역 주민의 권익·복리 증진 및 취약계층에 사회서비스 및 일자리 제공</li> </ul>	협동조합 기본법

부처	사업명칭	주요내용	근거
고용노동부	사회적기업 (지역사회 공헌형)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 공급을 확대하고 취약계층에게 지속가능하고 보다 나은 일자리 제공을 위한 사회적 기업 육성 및 지원</li> <li>• 지역의 인적·물적 자원 활용, 지역사회문제해결, 지역의 사회적 목적을 추구하는 조직 지원</li> </ul>	사회적기업 육성법
방송통신위원회	마을공동체 미디어 교육 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나 19 장기화에 따른 공동체 위기 극복을 위한 화상 회의 및 디지털 주민크리에이터 등 온라인 방식을 통한 주민공동체 활동 지원</li> </ul>	

○ 지방자치단체의 지역공동체 지원사업

- 지방자치단체의 지역공동체 지원사업은 중앙부처의 지역공동체 지원사업과 연계하여 광역 또는 기초자치단체 단위로 공모를 통해 이루어지거나, 시도 및 시군구 지방자치단체가 자체적으로 예산을 편성하여 지원사업을 추진하고 있음
- 전국적으로 광역자치단체별로 다양한 지역공동체 지원사업을 펼치고 있으며, 특히 서울특별시와 광주광역시 등에서 지역공동체 지원사업을 활발히 추진하고 있음
- 지방자치단체의 지역공동체 지원사업은 지역공동체의 수준에 따른 단계적 지원방식으로 공모를 통해 추진하는 것이 일반적이며, 지역공동체 지원사업을 지원하기 위한 지역공동체 전담부서(과와 팀)를 설치하거나 관련된 지원조례를 제정하여 추진하고 있음

〈표 3-279〉 광역 지방자치단체의 지역공동체 관련 사업현황<sup>23)</sup>

시도명	사업명칭	주요내용
서울	자치구 마을생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치구가 지역적 특성에 맞는 지역공동체 및 주민자치 사업을 민·관 협력의 시민참여 방법으로 추진할 수 있도록 사업을 지원하여 지속가능한 자치구 주도의 지역·자치생태계를 조성</li> </ul>
	커뮤니티공간 운영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민들이 모이고 소통하기 위한 다목적 커뮤니티 공간 조성 및 운영 지원 및 주민사랑방, 주민쉼터, 교육장, 공동작업장 등 지역 내 경제,</li> </ul>

23) 하현상 외(2020), 지역공동체의 현황 진단연구, 한국정책학회의 내용 요약 및 재구성

시도명	사업명칭	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>문화, 돌봄 등 다양한 형태의 거점 공간으로 활용 지원</li> <li>· 시, 구 소유 공간, 민간건물 등 다양한 공간을 발굴하여 인근 주민들의 수요에 맞게 조성하여 지역공동체 공간으로 제공</li> <li>· 청소년 문화예술 공유의 장을 위한 지역공동체 거점 공간조성 및 청소년이 마을 속에서 마을문화를 체험하며 건전한 인격 주체로 성장하도록 지원</li> </ul>
	아파트 마을공동체	· 아파트 단지 주민제안의 다양한 공동체 활성화 활동 프로그램을 지원하여 이웃과 소통-상생하는 건강한 주거공동체 문화 조성에 기여
	에너지자립마을, 에너지공동체조성지원	· 주민주도의 마을단위 에너지 절약, 효율화 및 신-재생에너지 보급을 활성화하여 지속가능한 도시형 에너지자립마을 표준모델 조성
	마을예술창작소	· 일상 속 문화예술공간인 마을예술창작소를 지원하여 주민들의 문화예술활동을 촉진하고 문화예술을 통해 지역공동체의 회복을 지원
	마을미디어 사업	· 시민의 미디어 활용 역량강화를 통해 마을주민간 다양하고 자유로운 소통을 활성화시키고 지역공동체 회복에 기여
	육아공동체지원사업	· 돌봄 공동체 활성화를 통해 영-유아 및 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하고자 지역주민이 함께 참여하는 육아 공동체를 지원
	부모 커뮤니티 활성화 사업	· 가족과 지역사회를 연계하여 자녀 양육문제를 해결하고 올바른 부모 역할을 실현하기 위한 부모들의 주도적 활동을 지원
	지역생태계 조성사업	· 지역 단위 사회적경제 생태계 조성을 위한 사회적경제 지역생태계 조성사업의 추진 지원
	희망지 사업	· 저층 주거지 재생사업의 추진 이전 주민모임·지원단체·자치구의 제안으로 도시재생 공감대 형성 및 주민참여 활성화 등 주민역량 강화 지원
	우리마을 지원사업	· 건강도시, 아동친화도시 등의 자치구 역점사업에 기반한 도시원에, 건강, 문화, 교육 등 주민 스스로 지역문제를 해결하고 공동체 활성화에 기여하는 사업 지원
부산	마을공동체 역량강화 사업	· 주민(공동체) 주도로 마을 내에서 발생하는 문제들에 대한 해결 도모, 살기 좋은 공동체를 만들기 위한 활력 제고
	행복마을 만들기 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 철거에 의한 기존의 재개발 방식이 아닌 현재 동네의 원형을 유지하고, 취약한 주거 환경은 물론 교육, 문화, 복지 환경을 점진적으로 개선하는 지역 공동체[Community] 활성화 사업</li> <li>· 지역 주민의 역량과 경제적 기반을 강화하는 사회 경제적 환경 개선 사업으로 진행</li> </ul>
	공동주택 공동체 활성화 공모 사업	· 공동주택단지에서 입주민이 스스로 기획하고 참여하는 공동체 활성화 사업 지원

시도명	사업명칭	주요내용
대구	마을공동체만들기사업	• 지역공동체 활동을 통해 주민이 직접 마을의 문제를 발굴하고 선정한 마을의제에 대해 주민참여예산을 활용할 수 있도록 지역공동체 사업 지원
	우리마을 교육나눔	• 마을주민들이 자율적 참여를 바탕으로 지역자원(도서관, 복지관, 주민 센터) 등을 활용하여 청소년을 위한 사업추진 및 지역주민과 청소년 간에 소통과 교류를 통해 인성제고와 세대 간 차이를 해소하면서 공동체 의식의 성장 지원
	가족친화마을 조성	• 가족과 이웃이 함께 어울리며 진행되는 공동체 사업을 통하여 세대 간 소통과 어울림, 돌봄사업, 공동활동 등을 통하여 살기 좋은 마을환경 조성 지원
	공동주택 공동체 활성화 사업	• 공동주택 공동체 활성화 우수 사업을 발굴 지원하여 입주민 간 소통하고 화합하는 공동체 문화조성을 위해 공동체 활성화 사업 지원
인천	마을공동체 만들기 지원사업	• 마을에 필요한 문제를 해결하기 위해 주민이 직접 계획하고 추진하는 공동체 활동을 지원
	마을공동체 공간 지원사업	• 마을주민간의 관계형성과 자율적인 주민참여를 유도할 수 있는 공동체 활동에 대한 지원을 통해 함께 살아가는 마을 분위기를 확산 • 소규모 마을만들기 활동에 대한 지원을 통해 다각적인 상위 마을활동으로의 성장 기반을 지원
	마을계획 수립 지원사업	• 주민주도의 마을계획 수립을 통한 실질적인 마을자치력 확대와 지역공동체의 공공의제 해결 역량 강화 지원
광주	마을공동체지원사업 (마을공동체 형성지원)	• 마을주민 모임활동 조직, 마을현안 과제발굴 활동 등 마을공동체 형성을 위한 공동체 활동 지원
	마을공동체지원사업 (자치구 자유공모사업)	• 주민의 자발성 있는 조직인 지역공동체의 다양한 활동 및 사업을 지원
	마을공동체지원사업 (광주형 협치마을 모델사업)	• 주민협치를 기반으로 마을계획과 주민총회가 수립된 마을에 마을계획을 실행할 수 있도록 지원 • 지역공동체 활동을 바탕으로 구축된 동 단위 협치마을 네트워크의 성과가 실질적 주민자치회로 전환될 수 있도록 지원
	마을공동체지원사업 (마을의제 실현사업 지원)	• 동 단위 공동체, 주민조직간 협력을 통해 스스로 마을의제를 실천하는 활동을 지원하여 생활자치 실현에 기여
	광주마을분쟁해결센터 운영 (소통방)	• 주민 간 생활분쟁을 대화와 타협을 통해 해결할 수 있도록 지원

시도명	사업명칭	주요내용
	마을교육공동체지원	• 마을과 학교가 연계하여 마을의 인적, 물적 자원을 활용하는 다양한 교육활동을 지원
	마을커뮤니티공간 조성사업	• 주민사랑방, 주민쉼터 등 공동체 활동을 위해 다양한 기능과 용도로 활용될 수 있는 커뮤니티 공간 조성을 지원
	공유단체(기업) 지정 및 공유촉진사업	• 민간의 각종 자원과 재능나눔을 촉진해 사회문제를 해결하고 시민의 자발적 공유활동을 활성화하기 위한 공유촉진 활동 지원
	광주마을복지공동체 사업	• 마을복지 관련 주체 간 연대와 협업을 통해 공적복지서비스에서 누락된 新복지사각지대 발굴 및 미흡한 복지서비스에 대해 지역주민자원연결 등을 통하여 보완 및 확장시킴으로 마을복지사업 모델 발굴·확산 지원
	인권마을 만들기 사업	• 시민들의 인권이 보장되는 공동체 '인권도시 광주'를 실현하기 위하여, 인권의 가치가 시민들의 일상적 삶의 공간인 '마을'을 만들고, 시민들 스스로 주도하여 인권운동의 주체가 되고 주민들의 인권역량 강화하는 활동의 지원
	생태문화마을 만들기사업	• 생활실천 의제인 자원순환, 인간중심, 교통환경, 에너지전환, 도시농업 등 시민의 삶의 질을 향상시키는 마을 속 의제를 실천하는 활동 지원
	도시정원 조성사업	• 생활권 주변 주민이 참여하는 도시정원을 조성해 녹지공간을 확장하고 주민휴식공간으로 활용하는 주민과 지역단체가 참여하는 공동체 지원 사업
	청소년화해 놀이터	• 청소년간의 갈등과 학교폭력을 마을·학교·학생이 협업하여 예방적, 문화적 접근을 통해 민주적이고 평화적으로 해결하는 공동체 활동 지원
	작은도서관 활성화 지원사업	• 주민들이 책과 함께 소통하고 다양한 프로그램을 통해 문화·복지·교육 등 지역공동체의 구심점이 되는 생활문화공간으로 발전, 지식정보 공유의 장, (아동-청소년-중장년) 삼위일체 커뮤니티의 장, 마을 문제해결과 발전의 장으로서 공간 활성화 지원
대전	여성가족친화마을	• 여성주도의 공동체 활성화 및 따뜻하고 안전한 여성가족친화마을 조성을 위한 지역의 역량 있는 지역공동체 활동 지원
	공동체 마을계획 수립사업	• 마을의 다양한 공동체 그룹을 중심으로 마을계획 프로세스를 진행하여 주민이 마을의 주체가 되는 마을민주주의 실현사업 지원
	마을리빙랩 사업	• 마을 속 크고 작은 문제해결을 위해 주민이 실제로 생활하는 생활현장 곳곳에서 실험을 진행하는 마을리빙랩 지원사업 • 마을계획수립 과정을 통해 발굴된 마을의 의제와 과학기술 시스템을 연계하여 추진할 수 있는 대전형 리빙랩 모델 발굴 및 지역주민의 자발적 참여와 공공·민간·시민이 협력모델 구축

시도명	사업명칭	주요내용
	시민공유공간 지원사업	• 마을의 공간을 매개로 다양한 영역의 주민이 지역공동체와 관계를 맺음으로써 주민이 만들고 운영하는 공간을 조성하여 주민들이 공간을 활용함으로써 생활의 변화와 지역공동체 활성화에 기여
	풀뿌리 마을미디어 활성화사업	• 체계적인 마을미디어 활동 지원을 통해 주민간 소통 증진 및 주민주권 기반조성 지원
	마을공동체 역량강화 사업	• 마을활동가 양성을 위한 기초 및 전문교육을 진행, 분야별 마을멘토와 지역공동체를 이어주어 지역공동체가 성장할 수 있도록 지원
	대전형 좋은마을 만들기 사업	• 지역공동체가 활성화될 수 있기 위해서 주민들이 공동의 관심을 찾고 마을에 필요한 공동의 일을 지원
울산	지역특성형 안전마을 만들기	• 범죄예방을 통한 안전한 마을환경 조성과 안전인프라 구축 프로그램 추진 등 안전마을 조성 지원
	마을계획단 운영시범사업	• 마을계획단(선정-인큐베이팅-계획수립-실행-성과공유)의 인큐베이팅과 주민주도의 마을현안 의제 발굴 및 계획수립·실행 과정을 지원하는 '마을계획단 운영 시범 사업'을 추진하여 주민 공동체·자치 역량을 강화 확산
	마을공동체활성화 구·군 공모사업 지원	• 자치구·군의 자발적인 의지와 주민주도로 지역공동체가 활성화될 수 있도록 지원
	울산평생학습 마을학교 운영	• 마을 단위의 인적(주민)·물적(마을 내 유휴공간) 자원을 활용하여 근거리 주민학습 인프라 조성하고 주민의 학습기회 확대 및 주민주도의 공공 평생학습시설을 확충
	울산형 소규모 도시재생사업	• 국토부 도시재생 공모사업으로만 사업을 추진하기에 한계가 있어 울산시 자체의 소규모 주민참여형 재생사업을 추진
세종	마을공동체육성지원사업	• 공동체 활성화 주민제안 자율사업, 시설사업을 통해 주민주도의 마을 문제 해결, 정책실현형 공동체 사업을 지원 • 협업형 지역공동체 모델 발굴·육성 및 네트워크 구축 활성화 지원
	여성중심마을공동체활성화사업	• 일자리, 돌봄, 안전 등 여성친화도시 조성 목표에 부합하는 여성중심 공동체 발굴 및 활성화 지원하고 경력단절여성 및 이주여성 등 여성들의 사회활동 참여 기회 확대
	공동주택 관리 지원사업	• 사용승인 후 10년 이상 경과된 노후 공동주택단지, 노후 공동주택의 주거환경 개선 지원
	농촌체험휴양마을 활성화 사업	• 농촌체험휴양마을의 체험프로그램 개발·홍보 등 활성화 지원을 통한 농촌경제 및 도농교류 활력 증진 도모
경기	마을공동체 네트워크 활성화 지원사업	• 다양한 영역의 광역단위 활동가 민간 네트워크 활동 지원으로 영역별 활동가들의 전문성 강화 및 공동체 자치역량 강화 지원

시도명	사업명칭	주요내용
	시군 공동체 기반조성	• 도내 공동체의 체계적인 기반조성과 광역-기초간 연대의 체계적 강화 지원
	경기도형 아동돌봄공동체 조성 공모사업	• 지역여건에 맞는 보육, 공동육아 등 돌봄을 추진해 부모들의 육아부담 경감 및 지역공동체 회복 도모
	청년공동체 활동지원 공모사업	• 청년공동체를 발굴하여 지역사회 공동체활동 활성화 및 청년들의 사회적 역량강화 지원
	마을자치 공동체지원 공모사업	• 읍·면·동 관할구역 내 지역공동체와 주민자치(위원)회가 협력체계를 구축하여 마을자치실현 및 역량 강화와 공동체의 지속적인 성장과 활성화 도모 지원
	마을공동체 주민제안 공모사업	• 주민공동체 활동을 지원하여 주민주도적인 공동체 활동을 촉진하고 공동체 활동 공간시설 개선 또는 공동체 활동 프로그램비를 지원
	경기 행복마을관리소 사업	• 원도심 등 주거 취약지역에 필요한 생활밀착형 공공서비스 제공은 물론 마을 주민에게 공공일자리를 제공 • 지역밀착형 안전·환경·복지 순찰활동, 취약계층 복지증진 활동, 문화사업 등 지역특색사업 기획 및 운영 등의 행복마을지킴이 공동체 활동 지원
강원	강원도 마을공동체 지원	• 지역주민 스스로 공동의 마을의제와 지역 현안문제를 발굴하여 함께 해결해 나가는 과정을 통하여 마을 활력 증진 및 주민자치 실현하고 주민주도 지역공동체 지원을 통해 공동체 역량강화 및 자립·발전에 기여
	농촌마을 공동급식 지원	• 농번기 여성 농업인의 가사부담 완화와 일손부족 해소에 기여, 계획 영농을 통한 생산성 향상 및 농업인 삶의 질 향상 도모 • 마을공동 급식시설을 구비하고 20인 이상 급식을 희망하는 농촌마을 대상
	기업형 새농촌 마을만들기	• 고령화, 귀농·귀촌 증가, 마을 과소화, 마을별 역량격차 등 농촌 대내외 환경변화에 대응하는 마을별 맞춤형 농촌개발사업 추진 지원 • 농촌마을 사업에 기업경영 방식을 도입, 농가 소득증대를 통한 지속가능한 농촌사회 기반 구축 지원
	폐광지역 주민창업기업 지원	• 경영환경이 열악한 폐광지역 주민들의 창업 아이템을 체계적으로 발굴·육성 지원하여 지역경제 활성화를 도모
충북	지역공동체 활성화 제안 공모사업	• 주민이 직접 마을에 필요한 사업을 제안·실행하여 지역공동의 문제를 해결·개선함으로써 주민자치실현, 지역공동체복원, 생활환경 개선 등 행복한 지역만들기 지원
	지역공동체 컨설팅사업	• 지역공동체 관련 전문가를 통한 공동체의 현안문제 해결 및 개선 방안 제시 및 현장의견수렴 등 체계적인 행정지원시스템 운영을 통한 공동체 활성화



시도명	사업명칭	주요내용
	쾌적한환경 행복한 공동체 만들기	• 환경문제의 심각성 대두로 민간단체 주관의 도심지 및 도로·하천변 등 주요 공공시설 쓰레기 수거, 풀베기 등 국토대청결운동 및 환경미화 활동 지원
	다목적광장 및 쉼터조성	• 농촌지역의 생활수준 향상에 따른 자동차, 농기계 보급 확대에 대응하고 농번기 공동작업 및 마을행사 등에 활용하는 다목적광장 및 쉼터 조성 지원
	풍경이 있는 농촌마을 만들기사업	• 농촌·도시지역 간 생활수준 격차 및 고령화시대 열악한 농촌 정주여건 개선하며 아름답고 살기 좋은 농촌건설로 주민의 삶의 질 향상을 위한 마을만들기 지원
	행복마을 사업	• 도내 저발전지역 낙후·오지마을 주민들의 자발적인 참여를 통해 공동체 회복과 마을활력 증진으로 지역주민 삶의 질 향상 지원
충남	내포신도시 주민공동체 활성화사업	• 내포신도시 내 주민들의 활발한 공동체 활동을 확산하여 내포신도시의 환황해권 중심도시로 성장 및 미래 창출의 기반을 마련하는 공동체 활성화 지원
	도농교류 활성화 지원	• 도시민의 농촌체험 확대, 농촌체험휴양마을 재방문 유도를 위한 다양한 농촌체험프로그램 지원으로 도농상생 기반 구축 활동 지원
	희망마을 선행사업	• 마을발전 및 마을사업 추진의지가 있는 마을에 소규모 마을사업을 추진하여 공동체 활성화와 농식품부 농산어촌 공모사업 추진역량 확보 지원
	주민참여 혁신모델사업 (동네자치 시범공동체)	• 주민자치 역량을 발휘·축적할 수 있도록 최소한의 마중물 사업비 지원
	마을교육공동체 활성화 사업	• 마을의 인적·물적 자원을 활용하고 지역특성에 맞는 지역공동체 역량 강화, 민-관-학 거버넌스를 통한 마을교육을 실현하고 주민과 소통강화 등 공동체 활성화 지원
	읍면동 마을공동체 지원사업	• 읍면동 지역 문제를 주민 스스로 해결함으로써 주민 삶의 질 및 지역공동체 가치 향상하는 공동체 활동 지원
전북	공유경제 활성화 시범사업	• 공유와 소통을 통한 개인주의와 사회양극화 해소 등 사회적, 경제적 문제를 해결하고 유휴자원의 효과적인 이용 도모하는 활동 지원
	마을공동체 시설 개보수 지원	• 마을 소유 가공·생산·체험 시설의 노후화로 인해 주민 소득 창출에 어려움을 겪는 마을의 시설 개보수 등 지원
	생생마을만들기 기초단계 추진	• 주민 주도로 마을 경관개선, 문화 동아리 활동 확대, 주민복지 개선에 필요한 공동체 활동 지원
	농번기 공동급식 지원	• 농번기 공동급식 운영을 통한 여성농업인의 영농 및 가사부담 등으로 인한 근로 부담 경감 및 삶의 질 향상 활동 지원

시도명	사업명칭	주요내용
전남	마을공동체 활동지원 공모사업	• 고령화 등으로 침체된 마을에 활력을 불어넣고 약화된 공동체성을 회복하도록 주민이 참여하는 자립형 지역공동체 조성 활동 지원
	사회혁신 공모사업	• 도민의 삶과 관련있는 사회문제를 도민이 주도하여 스스로 해결하는 혁신 활동을 지원
	농촌체험휴양마을 활성화 지원	• 역사·문화·자연환경 등 지역자원을 소재로 한 농촌체험휴양마을을 활성화 지원을 통해 농촌체험휴양마을 운영 내실화 및 농촌 활력 증진 도모 • 지역자원을 활용한 특색 있는 농촌체험휴양마을 프로그램 개발, 마케팅 및 사후관리 강화를 통해 도시민 유치 확대 및 농외소득 향상 지원
	농번기 마을 공동급식 지원사업	• 농번기 여성농업인의 가사부담을 경감하고 영농 참여와 집중을 통해 농업 생산성 향상 및 농업인의 삶의 질 제고 활동 지원
	마을기업형 에너지 자립마을 시범사업	• 태양광발전사업 활성화 및 마을태양광 발전소 설치를 통해 마을과 공동체의 소득증진 활동 지원
	가고 싶은섬 가꾸기 사업	• 섬을 아름답게 꾸미고 섬 주민의 공동체 활서와 및 소득창출 활동을 지원
	주민·단체 참여숲 조성사업	• 주민 또는 단체가 직접 제안해 숲을 조성하고 관리함으로써 주민의 자발적 참여 확대 및 매력있고 가치있는 지역경관을 창출하는 사업
경북	농촌마을 공동급식시설 지원	• 농업 인력의 고령화와 감소세 지속, 영농형태 변화에 따른 노동력부족으로 여성농업인의 역할 증대, 농번기 여성농업인의 가사부담 경감으로 농업 생산성 향상 및 농업인의 삶의 질 제고 활동 지원
	농촌체험마을운영 활성화기반구축	• 노후화된 농촌체험휴양마을의 시설·장비 및 인프라 확충 지원
	이웃사촌시범마을 중간지원조직지원	• 이웃사촌 청년시범마을 조성사업의 성공적 추진을 위해 유입청년과 선주민간, 행정과 주민간의 연결고리 및 구심점 역할을 수행할 중간지원조직 지원
경남	공동체활동지원 주민공모사업	• 공동체에서 발생하는 문제를 공동체가 스스로 해결을 모색하게 함으로써 공동체 회복과 활성화를 통해 주민 모두가 안전한 사회안전망 구축 지원
	아파트커뮤니티 공간조성 지원사업	• 아파트 내 주민갈등 등 새로운 사회문제에 대응하기 위해 이웃 간 소통 및 주민활동을 매개할 아파트 공용공간 조성 지원
	시군 소통거점공간 조성 지원사업	• 비웃거나 수명이 다한 공공 공간을 주민 소통공간으로 변화시켜 도민이 주도하여 지역사회 문제를 해결하고 지속가능한 사회적 가치 실현 기반 조성을 위한 민관 소통거점공간 조성 지원
	학교 안 마을배움터 조성사업	• 학령인구 감소로 발생한 학교 내 빈공간들을 마을 주민을 위한 배움터로 탈바꿈하여 마을배움터로 활용 지원

시도명	사업명칭	주요내용
	경남 공동체협력지원가 운영지원사업	• 공동체 활동이 부족한 마을에는 주민들의 관계형성을 도와 공동활동을 지원하고, 공동체 활동이 활발한 마을에는 주민자치력 강화를 돕는 공동체협력지원가 양성을 지원
	사회혁신활동가 양성교육사업	• 사회혁신을 주도할 시민사회 활성화를 위한 주민역량 강화 및 인재양성 지원
	마을-대학 상생공동체 사업	• 지역공동체와 지역 대학이 협력하여 마을문제 해결 활동을 전개함으로써, 공동체 활성화와 사회혁신 역량강화, 사회혁신에 기여하는 공동체 지원
	시군 사회혁신 공모사업	• 새로운 사회혁신 모델인 리빙랩의 개념과 취지를 살려 지역의 각종 난제를 해결하기 위해 사회혁신 실험을 진행하는 활동 지원
제주	지역역량강화사업	• 마을역량진단 및 유무형마을자산 발굴 등을 통해 마을발전계획을 수립하는 등 지역역량 강화 지원
	농촌체험휴양마을 지원사업	• 농업인의 농외소득증대와 농어촌활력증진 지원
	정착주민과 함께 하는 지역공동체 활성화 공모사업	• 정착주민과 지역주민의 교류·협력을 통하여 인식의 차이를 좁히고 상호 존중하고 상생 발전하는 지역 공동체 조성 활성화 지원
	마을기본시설(마을회관) 디자인 재생을 통한 마을활성화사업	• 마을도서관 및 북카페 조성을 통한 마을기본시설 기반의 마을활성화 지원

## 나. 법률 및 제도

### ○ 법률

- 지역공동체와 관련된 법령은 부처별로 산재되어 있는 지역공동체 사업을 통합·운영하고, 광역 및 기초 지방자치단체의 지역공동체 사업을 지원하기 위한 법적 기본근거가 되는 규정으로 지역공동체 사업을 총괄·지원하기 위해서도 우선적으로 제정되어야 하나 2020년 기준 지역공동체와 관련된 통합된 법령은 제정되지 못하고 있음
- 지역공동체와 관련하여 행정안전부에서 19대 국회인 2013년 「지역공동체 활성화 지원법안」을 발의하였으며, 농림 축산식품부에서는 2013년 「농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안)」을 발의하였으며, 20대 국

- 회에서는 「마을공동체 기본법안」이 의원입법 발의되었었음
- 현 21대 국회에 들어와서는 이해식 의원 등 41인이 2020년 9월 「마을공동체 활성화 기본법안」을, 진선미 의원 등 10인이 2021년 1월 「마을공동체 기본법안」을 입법발의하여 국회에서 심의 중에 있음
  - 또한 공동체가 경제에 참여해 지역경제를 살리고 공동체를 활성화하기 위한 방법으로 사회적경제가 대두되고 있으며, 마을공동체와 공동체경제 활동의 활성화를 위한 「마을기업육성지원법안」과 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안」이 박정의원 등 18인과 이종배의원등 10인에 의해 각각 입법발의 되어 있음
  - 그 밖의 지역공동체의 사회적경제 참여와 사회적경제의 법적 기반을 마련하기 위한 5개의 「사회적경제 기본법안」이 윤호중의원 등 15인(2020.7.14.), 강병원의원 등 14인(2020.7.30.), 김영배의원 등 21인(2020.10.26.), 장혜영의원 등 10인(2020.11.05.), 양경숙의원 등 10인(2020.11.06.)에 의해 입법발의 되어 있음
  - 지역공동체의 사회적경제를 위한 법률로써 「협동조합기본법」과 「사회적기업 육성법」등이 시행되고 있음

〈표 3-280〉 지역공동체 관련 법률(2021년 8월 기준)

법령명	목적	주요 내용	입법발의 및 시행
마을공동체 활성화 기본법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민들이 자발적으로 지역사회 현안을 해결할 수 있는 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체는 이를 법적·제도적으로 뒷받침하도록 함으로써 지역의 공동체 전통을 회복하여 주민의 행복증진과 지역발전에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을공동체에 관한 기본적인 사항과 마을공동체의 역량 강화 및 자립기반 조성 등 활성화에 필요한 사항을 규정</li> <li>• 마을공동체활동의 기본원칙 규정</li> <li>• 마을공동체의 마을공동체활동계획 수립·시행, 지자체장의 지역계획 및 시행계획 수립·시행, 행안부장관의 기본계획 수립·시행 규정</li> <li>• 마을공동체정책위원회 설치, 지자체장 소속 마을공동체위원회 설치 규정</li> <li>• 마을공동체 활성화 정책 지원 위한 한국마을공동체진흥원 설립 규정</li> <li>• 지자체장 마을공동체 지원센터 설치·운영, 국가</li> </ul>	이해식의원 등 41인 (2020.9.23. 발의)

법령명	목적	주요 내용	입법발의 및 시행
		와 지자체 교육·훈련 실시, 국공유재산에 대한 사용료, 대부로 감면, 수의계약에 의한 사용·수익·대부, 마을공동체의 날 규정	
마을공동체 기본법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 자발적으로 지역 사회 현안을 해결할 수 있는 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체는 이를 법적, 제도적으로 뒷받침 하도록 함으로써 지역의 공동체 전통을 회복하여 주민의 행복증진과 지역발전에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을공동체의 기본이념, 지마을발전계획, 지자체장의 지역계획, 행안부 장관의 기본계획 수립·시행</li> <li>국가와 지방자치단체는 마을공동체 지원사업 발굴·추진, 주민들의 학습과 역량강화 프로그램 지원 규정</li> <li>마을공동체지역위원회와 마을공동체중앙위원회 설치, 마을공동체지역지원센터와 마을공동체중앙지원센터 설치, 마을공동체종합정보지원센터 구축 운영 규정</li> <li>마을공동체기금 설치, 국공유재산에 대한 마을공동체 우선 매각 또는 무상대여사용 규정</li> </ul>	진선미의원 등 10인 (2021.1.19. 발의)
마을기업육성지원법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 및 공동체 기반의 마을기업을 육성·지원하여 지역일자리 및 소득을 창출함으로써 주민의 삶의 질 향상 및 지역문제의 자발적 해결에 이바지함을 목적으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을기업의 정의, 국가와 지방자치단체의 마을기업 육성 및 종합계획 수립 및 지원정책 추진</li> <li>마을기업의 책무, 행정안전부와 시도지사 종합계획 수립, 마을기업 육성지원에 관한 정책의 효율적 추진을 위한 마을기업육성위원회 설치 규정</li> <li>국가는 예산의 범위에서 행정적, 재정적 지원 규정</li> </ul>	박정의원 등 18인 (2020.6.1. 발의)
마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을기업을 육성·지원하여 지역의 소득과 일자리를 창출하도록 함으로써 주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 회복 및 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을기업의 정의, 마을기업 운영 현황 실태조사 실시, 마을기업 육성에 관한 종합계획 수립, 연도별 시행계획 수립 시행 규정</li> <li>전국단위 한국마을기업중앙협회와 시도단위 시도 마을기업협회 설치 규정</li> <li>마을기업의 날과 마을기업 주간 규정</li> <li>마을기업지원센터 설립 및 지정 규정, 마을기업이 생산한 재화와 서비스 우선구매 규정</li> </ul>	이종배의원 등 10인 (2020.10.30. 발의)
협동조합 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정</li> </ul>	기획재정부 (협동조합과) (2012.12.1. 시행)

법령명	목적	주요 내용	입법발의 및 시행
	국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 함		
사회적기업 육성법	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리 사회에서 충분히 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성</li> </ul>	고용노동부 (사회적기업과) (2007.7.1. 시행)

## ○ 조례

- 각 지방자치단체에서 지역공동체와 관련하여 지원조례를 제정·운영하고 있으며 지역 특성에 맞춰 사업을 지원하고 있음
- 지역공동체와 관련된 다양한 사업을 전개하고, 전국적으로 지역공동체 활성화가 본격화되는 현 시점에서 지역공동체 관련 지원조례는 공동체를 형성·활성화하고 발전하기 위한 제도적 기반임

〈표 3-281〉 광역자치단체의 지역공동체 관련 조례 및 중간지원조직 유무

시도	전담부서	조례유무	광역중간지원조직
서울	시민협력국 지역공동체과	○	○
부산	도시균형발전실 창조도시과	○	○
대구	자치행정국 자치행정과 지역공동체팀	○	○
인천	균형발전전문부시장 협치인권담당관 공동체지원팀	○	○
광주	자치행정국 자치행정과 지역공동체팀	○	○
대전	시민공동체국 지역공동체과	○	○
울산	기획조정실 사회혁신담당관	○	○
세종	자치분권국 참여공동체과	○	○
경기	평화부지사 소통협력국 공동체지원과	○	○

시도	전담부서	조례유무	광역중간지원조직
강원	경제진흥국 사회적경제과 지역공동체팀	○	○
충북	행정국 공동체협력과	○	x
충남	공동체지원국 공동체정책과/사회적경제과/청년정책과	○	○
전북	일자리경제본부 사회적경제과 공동체정책팀	○	○
전남	일자리경제본부 사회적경제과 마을공동체팀	○	○
경북	일자리경제실 사회적경제과	○	x
경남	도지사직속 사회혁신추진단 주민주도혁신사업팀	○	○
제주	특별자치행정국 자치행정과 마을발전팀	○	○

#### 다. 중간지원조직

##### ○ 중간지원조직

- 중간지원조직은 외적으로는 주민 및 시민단체와 중앙정부, 지방자치단체 간 이해관계자들을 새롭게 융합 조절하는 가교역할을 수행하며, 내적으로는 지역공동체 사업의 원활한 수행을 지원하고 조정하며, 사업 활동에 필요한 계획이나 경영전략 등에 대하여 조정하고 공동체가 기능을 수행함에 있어서 다양한 지원을 하는 조직을 의미함
- 중간지원조직은 지역공동체 사업을 수행하는 일반주민에게는 접근방법이나 추진방법, 사업수행을 위한 컨설팅의 역할 등을 수행함
- 중간지원조직의 필요성이 제기되고 역할에 대한 공감대가 형성되면서, 지역공동체 형성과 활성화를 위해 각급 지방자치단체별로 지역공동체 관련 중간지원조직을 설치·운영하고 있음

#### ② 지역공동체 실적

##### 가. 중앙정부와 지방자치단체의 지역공동체 지원사업

##### ○ 정부부처의 지역공동체 지원사업

- 중앙부처의 지역공동체 관련 사업은 11개 부처의 48개 사업이 조사되었음
- 부처별로는 농림수산식품부가 10개 사업, 행정안전부가 9개 사업, 문화

- 체육관광부가 6개 사업, 국토교통부가 6개 사업, 산림청 6개 사업, 보건복지부 3개 사업, 해양수산부 3개 사업, 여성가족부 2개 사업, 기획재정부, 고용노동부, 방송통신위원회 각 1개 사업으로 구성됨
- 한편 지역공동체의 사회적경제와의 연계한 대표적인 지원사업으로 행정안전부의 마을기업 육성사업이 있으며 그 현황은 다음과 같음

〈표 3-282〉 2020년 광역자치단체 마을기업 현황('20년 12월 기준)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
96	77	92	56	65	59	44	32	197
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체 합계
125	92	140	106	174	134	125	38	1,652

- 마을기업의 지방자치단체별 지정 현황을 살펴보면 2020년 12월말 기준 마을기업은 경기도가 197개로 가장 많고, 다음으로 전라남도가 174개, 충청남도 140개, 경상북도 134개, 강원 125개, 경상남도 125개 순으로 지정되었음

#### ○ 지방자치단체의 지역공동체 지원사업

- 광역 지방자치단체의 지역공동체 관련 사업은 17개 광역지자체별로 지역특성에 맞는 전체 100개의 다양한 지역공동체 지원사업을 추진하고 있는 것으로 조사되었음
- 17개 시도에서 8개 시의 경우, 서울특별시 11개 사업, 부산광역시 3개 사업, 대구광역시 4개 사업, 인천광역시 3개 사업, 광주광역시 15개 사업, 대전광역시 6개 사업, 울산광역시 5개 사업, 세종특별자치시 4개 사업으로 구성됨
- 9개 도의 경우는, 경기도 7개 사업, 강원도 4개 사업, 충청북도 6개사업, 충청남도 6개 사업, 전라북도 4개 사업, 전라남도 7개 사업, 경상북도 3개사업, 경상남도 8개 사업, 제주특별자치도 4개 사업으로 구성됨



- 전체 시도 중에서 광주광역시가 15개 사업으로 가장 많았으며, 다음으로 서울시 11개 사업, 경상남도 8개 사업, 경기도와 전라남도가 각각 7개 사업, 충청북도와 충청남도가 각각 7개 사업을 추진하는 것으로 나타났음

## 나. 법률 및 제도

### ○ 조례

- 17개 광역 지방자치단체 모두 지역(마을)공동체와 관련된 지원조례를 제정·운영하고 있는 것으로 나타났는데 그 조례의 명칭에 있어서는 약간씩의 차이가 있음
- 서울시와 부산시, 세종시의 경우는 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례를 2012년과 2013년에 제정하고 조례안 전부개정을 통해 마을공동체 활성화 지원조례로 조례명을 변경하였음
- 경기도의 경우는 2012년 경기도 마을만들기 지원 조례를 제정하고, 2차례의 전부개정을 통해 마을공동체 만들기 지원 조례를 운영하고 있음
- 광역자치단체의 마을공동체 관련 조례에 있어서, 마을만들기, 마을공동체와 관련한 정책사업이 활발히 진행되기 시작하던 2012년경에는 마을만들기 또는 마을공동체 활성화 지원조례로 제정 운영되던 것이 최근 들어서는 마을교육공동체 활성화 지원조례, 마을공동체 미디어 활성화 지원조례 등 다양한 영역으로 확대 되고 있음
- 특히 해안선을 끼고 있는 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도의 경우에는 자율관리어업 공동체 육성 및 지원 조례를 제정 운영하고 있는 특징이 있음

〈표 3-283〉 광역자치단체 지역(마을)공동체 관련 조례 (2021년 8월말 기준)

	자치법규명	제정일자	시행일자	구분
서울	서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2012.3.15	2012.3.15	제정
	서울특별시 마을공동체 활성화 지원 조례	2020.7.16	2020.7.16	전부개정
	서울특별시 마을미디어 활성화 지원 조례	2019.7.18	2019.7.18	제정
부산	부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2012.7.11	2012.8.12	제정
	부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2016.7.13	2016.8.14	전부개정
	부산광역시 골목상권 공동체 육성 및 활성화 지원 조례	2021.7.14	2021.7.14	제정
	부산마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2017.8.9	2017.8.9	제정
대구	대구광역시 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2013.11.11	2013.11.11	제정
인천	인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례	2013.5.27	2013.5.27	제정
	인천마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2019.7.15	2019.8.4	제정
광주	광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원조례	2010.3.1	2010.3.1	제정
대전	대전광역시 지역공동체 활성화 조례	2017.12.29	2017.12.29	제정
	대전광역시 마을공동체미디어 활성화 및 지원조례	2019.2.15	2019.2.15	제정
	대전마을교육공동체 활성화 지원 조례	2019.7.5	2019.7.5	제정
울산	울산광역시 마을공동체 만들기 지원 조례	2017.12.28	2017.12.28	제정
	울산광역시 마을교육공동체 및 서로나눔교육지구 활성화 지원에 관한 조례	2019.12.26	2019.12.26	제정
세종	세종특별자치시 마을공동체 만들기 지원 조례	2013.7.30	2013.7.30	제정
	세종특별자치시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2018.12.10	2018.12.10	전부개정
	세종마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2016.12.20	2016.12.20	제정
경기	경기도 마을만들기 지원 조례	2012.8.1	2012.8.1	제정
	경기도 따뜻하고 복된 공동체 만들기 지원에 관한 조례	2015.3.3	2015.3.3	전부개정
	경기도 마을공동체 만들기 지원 조례	2019.11.12	2019.11.12	전부개정
	경기도 골목상권 공동체 육성 및 활성화 지원 조례	2020.12.31	2020.12.31	제정
	경기도 아동돌봄공동체 활성화 조례	2021.5.20	2021.5.20	제정
	경기마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2015.11.4	2015.11.4	제정
강원	강원도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2014.1.3	2014.1.3	제정
	강원도 농어촌마을공동체 활성화 사업 지원 조례	2018.4.13	2018.4.13	제정
	강원도 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2018.8.3	2018.8.3	제정
충북	충청북도 마을공동체 활성화 지원 조례	2016.12.30	2016.12.30	제정
	충청북도 마을공동체 미디어 활성화 지원 조례	2021.5.18	2021.5.18	제정
	충청북도 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2019.3.29	2019.3.29	제정

	자치법규명	제정일자	시행일자	구분
충남	충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 지원 조례	2012.12.31	2012.12.31	제정
	충청남도 지역공동체 활성화 기본조례	2019.2.20	2019.2.20	제정
	충청남도 골목상권 공동체 육성 및 활성화 지원에 관한 조례	2021.8.17	2021.8.17	제정
	충청남도교육청 충남 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2018.12.31	2018.12.31	제정
	충청남도 자율관리어업 공동체 육성과 지원에 관한 조례	2019.10.30	2019.10.30	제정
전북	전라북도 마을만들기 지원 조례	2009.12.28	2009.12.28	제정
	전라북도 마을공동체미디어 활성화 지원 조례	2016.12.30	2016.12.30	제정
	전라북도 마을교육생태계 활성화 지원에 관한 조례	2018.10.5	2018.10.5	제정
	전라북도 자율관리어업 공동체 육성 및 지원 조례	2017.5.19	2017.5.19	제정
전남	전라남도 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2015.12.31	2015.12.31	제정
	전라남도교육청 마을교육공동체 활성화 지원 조례	2019.11.7	2019.11.7	제정
	전라남도 자율관리어업 공동체 육성 및 지원 조례	2019.8.1	2019.8.1	제정
	전라남도 자율관리어업 육성 및 지원 조례	2021.2.18	2021.2.19	일부개정
경북	경상북도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2018.12.27	2018.12.27	제정
	경상북도교육청 마을교육공동체 활성화 지원 조례	2020.6.4	2020.6.4	제정
	경상북도 자율관리어업 공동체 육성 및 지원 조례	2018.12.31	2018.12.31	제정
경남	경상남도 마을공동체 활성화 지원 조례	2019.11.7	2019.11.7	제정
	경상남도마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2021.7.29	2021.7.29	제정
	경상남도 자율관리어업 공동체 육성 및 지원에 관한 조례	2016.11.3	2016.11.3	제정
제주	제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례	2009.1.7	2009.1.7	제정
	제주특별자치도 마을공동체미디어 육성 및 지원 조례	2016.12.30	2016.12.30	제정
	제주특별자치도교육청 마을교육공동체 활성화 지원 조례	2019.4.10	2019.4.10	제정
	제주특별자치도 마을기업 등 육성 및 지원 조례	2020.1.13	2020.1.13	제정

출처: 법제처 국가법령정보센터

#### 다. 중간지원조직

##### ○ 중간지원조직

- 17개 광역자치단체는 모두 지역(마을)공동체와 관련된 지원조례를 제정 운영하고 있는데, 2021년 6월 기준 지역공동체 관련 광역자치단체의 중간지원조직<sup>24)</sup>은 총 17개 광역자치단체 중 충청북도와 경상북도를 제외

- 한 15개 광역자치단체에서 중간지원조직을 운영하고 있음
- 중간지원조직의 명칭은 마을공동체지원센터, 마을공동체만들기지원센터가 일반적이데, 도시재생지원센터나 사회적경제공동체센터, 농어촌종합지원센터 등으로 운영하면서, 지역공동체 지원업무를 수행하는 곳도 일부 존재하고 있음
  - 한편 중앙부처별 산재해있는 지역공동체 지원사업을 통합하여 지원해 줄 수 있는 중앙정부 차원의 지역공동체 통합 지원센터는 부재하며, 국회에 입법발의되어 있는 마을공동체기본법안의 제정여부에 따라 중앙정부 차원의 중간지원기관이 설치 및 운영이 가능할 것임
  - 15개의 광역자치단체의 중간지원조직은 모두 민간위탁으로 운영되고 있으며, 기초자치단체가 운영하는 기초지자체 마을지원센터들과 상호 협력하고 있음
  - 전국의 다양한 마을공동체 관련 중간지원조직(지원센터)들은 2013년 9월 한국마을지원센터연합을 창립하여 상호간 네트워크화 하였으며 협력적 사업을 추진하고 있음

24) 지역공동체 관련 중간지원조직은 마을만들기 사업을 포함하여, 마을공동체, 근린재생(주민 주도 도시재생) 등의 주민 활동을 지원하는 조직 일반을 말하며, 사회적경제(협동조합, 마을 기업 등)와 사회적 자본, 공익활동(NPO 등) 등과 같은 조직에서 이러한 활동을 전개하고 있는 경우까지 포함하여 해석할 수 있다. 다만 현행 주민자치(위원회)의 경우, 각 읍·면·동별 근린공동체의 성격을 띠고 있으며 중간지원조직이라고 보기 어려운 측면이 있다. 또한 조직의 형태가 '네트워크(협의체)' 형식을 가지더라도 실질적으로 중간지원조직의 역할을 수행하는 경우가 일반적이며, 현재 조례에 근거하여 중간지원조직을 설치 및 운영하지 않더라도 중간지원조직으로서 역할을 하는 경우도 다수 존재한다.

〈표 3-284〉 시도 광역자치단체 마을공동체 관련 중간지원기관 운영 현황(2021.6월말 기준)

시도	중간지원기관	운영형태	위탁 법인
서울	서울특별시 마을공동체종합지원센터	민간위탁	(사)마을
부산	(재)부산광역시도시재생지원센터	민간위탁	(재)부산광역시도시재생지원센터
대구	대구광역시 마을공동체만들기지원센터	민간위탁	(사)대구시민센터
인천	인천광역시 마을공동체만들기지원센터	민간위탁	(사)인천마을넷
광주	(사)광주광역시도시재생공동체센터	민간위탁	(사)광주광역시도시재생공동체센터
대전	대전광역시 사회적자본지원센터	민간위탁	(사)풀뿌리사람들
울산	울산광역시마을공동체만들기지원센터	민간위탁	(재)울산경제진흥원
세종	세종사회적경제공동체센터	민간위탁	(사)한국협동조합연구소
경기	경기도마을공동체지원센터	민간위탁	(사협)문화숨
강원	강원도마을공동체종합지원센터	민간위탁	(재)강원연구원
충북	-	-	-
충남	충청남도마을만들기지원센터	민간위탁	(재)충남연구원
전북	전라북도 농어촌종합지원센터	민간위탁	(사)지역활력센터
전남	전라남도 마을공동체만들기지원센터	민간위탁	(재)한국산업정책연구원
경북	-	-	-
경남	경상남도 마을공동체지원센터	민간위탁	(사)경남사회혁신가네트워크
제주	제주특별자치도 마을만들기종합지원센터	민간위탁	(재)한국자치경제연구원

자료: 한국마을지원센터연합과 각 지원센터 홈페이지

## 2) 지역공동체의 평가

### (1) 지역공동체 제도의 목표

- 지역공동체와 관련된 제도의 목표는 지역주민이 주도적으로 지역공동체를 형성하고 발전시키는데 필요한 지원을 통해 지방자치 실현의 기반이 되는 지역공동체를 활성화하고 지속가능한 발전을 도모하기 위한 것임
- 역대 정부는 선언적 목표로써 지역공동체 활성화에 대한 적극적인 의지를

표명하고 있음

- 박근혜 정부는 지역균형 발전과 지방분권 촉진을 위해 국민대통합을 위한 지역균형발전, 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화를 국정 과제로 제시하였으며,
- 문재인 정부에서도 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권의 전략 속에 획기적인 자치분권 추진과 주민참여 실질화의 국정과제에 지역공동체 활성화와 마을자치 활성화의 과제를 담고 있음

## (2) 과정 효율성 평가

- 지역공동체 육성 및 활성화를 위한 제도와 관련하여 추진기구 및 추진절차, 추진 방법에 대해 충분히 효율성을 확보하고 있는가를 평가하는 것임
- 지역공동체와 관련된 제도를 통합적으로 추진·관리하는 부처는 없으며, 추진절차와 방법은 사업부처 및 자치단체별로 추진·관리되고 있음
  - 지역공동체 추진절차는 사업공모에 맞춰 지역주민이 지역공동체를 형성하고 지역공동체가 주도하여 공동체 사업을 제안하고 자치단체 혹은 관련 부처에서 선정하는 방식을 취하고 있으나 여전히 행정중심의 일률적인 하향식 방식이 남아 있음
  - 지역공동체가 사업을 제안하고 추진하기 위해 기초자치단체나 중간지원조직에서 매개체의 역할을 수행하고 컨설팅, 교육, 관리 등을 담당하고 있으나, 중간지원조직이 없거나 지역공동체 업무를 전담하는 지방자치단체 부서가 없는 곳도 존재하는 한계가 있음
- 민선자치 30년의 지역공동체와 관련된 제도의 추진 효율성에 대한 인식은 보통이상의 긍정적인 수준으로 평가받고 있음
  - 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 53%, 보통(4점) 28.2%, 부정(1-3점) 18.8%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-285〉 지역공동체의 추진 효율성

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	1.3	4.2	13.1	26.1	36.9	15.0	3.3	100.0
관련학자	2.3	9.3	4.7	34.9	41.9	7.0	0.0	100.0
지방의원	1.3	6.5	13.7	23.5	28.8	22.9	3.3	100.0
합계	1.6	6.7	10.5	28.2	35.8	15.0	2.2	100.0

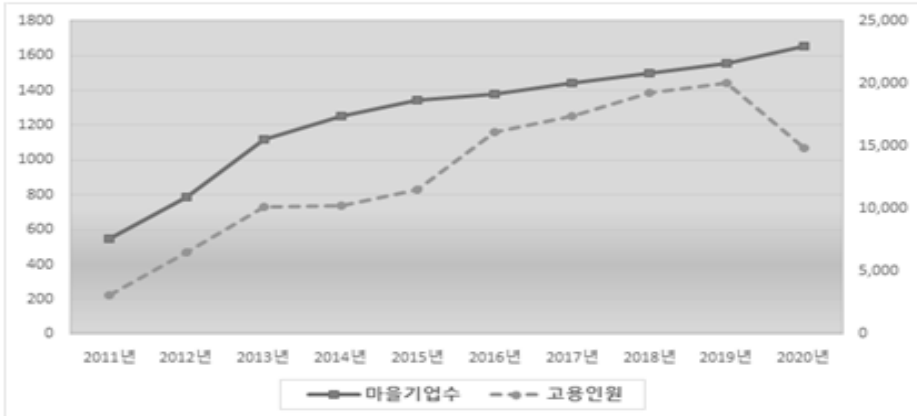
### (3) 성과 진전도 평가

- 지역공동체와 관련된 제도의 산출 달성도는 관련제도의 실적 및 활용도 등으로 평가할 수 있음
  - 마을기업 육성사업은 2010년 9월 자립형 지역공동체 사업으로 시범 추진하여 2011년부터 마을기업 정책으로 추진되었음
  - 2010년 마을기업으로 174개, 2011년은 550개를 지정하였으며, 2012년에는 787개, 2013년에는 1,119개, 2014년에는 1,249개를 거쳐 2018년 1,497개, 2019년 1,556개, 2020년 1,650개를 지정함

〈표 3-286〉 연도별 마을기업 현황

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
마을기업수	550개	787개	1,119개	1,249개	1,342개
고용인원 (평균고용)	3,145명 (5.7명)	6,533명 (8.3명)	10,117명 (9명)	10,281명 (8.2명)	11,500명 (8.6명)
매출액 (평균매출)	197억원 (35.8백만원)	492억원 (62.5백만원)	737억원 (65.8백만원)	1,003억원 (80.3백만원)	1,003억원 (88.2백만원)
구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
마을기업수	1,377개	1,442개	1,497개	1,556개	1,652개
고용인원 (평균고용)	16,101명 (11.7명)	17,438명 (12.1명)	19,261명 (12.9명)	20,062명 (12.9명)	14,819명 <sup>25)</sup> (9.0명)
매출액 (평균매출)	1,266억원 (91.9백만원)	1,599억원 (110.9백만원)	1,645억원 (109.9백만원)	1,928억원 (123.9백만원)	2,057억원 (124.5백만원)

〈그림 3-77〉 연도별 마을기업 현황



- 정부부처의 지역공동체 지원사업 중 행정안전부 마을기업 육성사업의 경우 2015년 마을기업수는 2011년 대비 2.44배 증가하였으며, 2020년 마을기업수는 2011년 대비 3.0배 증가하였음
  - 마을기업을 통해 2019년까지 누적 2만여개의 일자리를 창출하였고, 1,923억원의 매출 실적으로 지역경제 활성화에 기여하였음
- 지역공동체 지원사업을 통합적으로 관리·지원하는 부처가 없으며, 자치단체장이나 담당공무원의 의지와 역량에 따라 지자체별로 상이한 성과가 창출되는 경향이 있음
  - 또한 마을공동체지원센터 등의 중간지원조직과 마을공동체 사업과 연계된 마을활동가, 지방자치단체내 공동체 전담부서의 유무 등에 따라 성과에 영향을 받음
- 민선자치 30년을 맞이하여 지역공동체 관련 제도의 산출 달성도에 대한 일반적인 인식은 보통 이상의 긍정적인 수준으로 평가받고 있음

25) '20년부터의 기획재정부 사회적경제기업 통계조사 기준 일원화에 따른 일자리 산정방식 변경에 의한 감소임



- 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 53.3%, 보통(4점) 26.9%, 부정(1-3점) 19.6%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-287〉 지역공동체의 성과 진전도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	3.9	13.7	27.5	33.7	14.1	5.2	100.0
관련학자	2.3	9.3	4.7	27.9	41.9	14.0	0.0	100.0
지방의원	1.3	7.2	14.4	25.5	27.5	20.3	3.9	100.0
합계	1.9	6.8	10.9	26.9	34.3	16.1	3.1	100.0

#### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 지역공동체와 관련된 제도의 만족도에 대한 인식은 보통이상의 긍정적인 수준으로 평가받고 있음
  - 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 50.3%, 보통(4점) 26.3%, 부정(1-3점) 17.9%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-288〉 지역공동체의 성과 만족도

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	5.6	12.7	27.1	35.0	13.4	4.2	100.0
관련학자	7.0	9.3	9.3	30.2	34.9	9.3	0.0	100.0
지방의원	0.7	6.5	17.0	21.6	31.4	18.3	4.6	100.0
합계	3.2	7.1	13.0	26.3	33.7	13.7	2.9	100.0

## (5) 평가결과의 종합

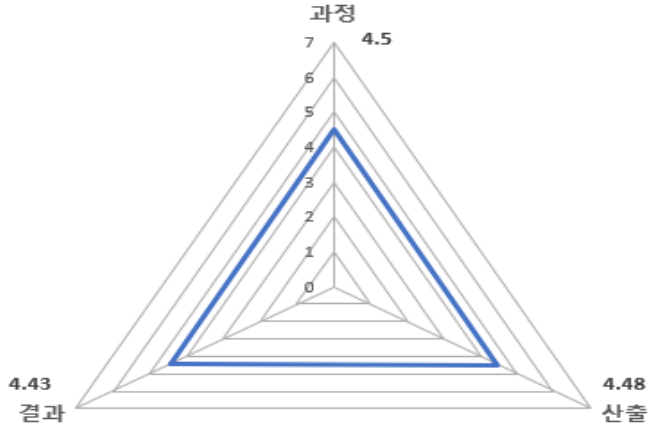
- 민선자치 30년간의 지역공동체와 관련된 제도에 관한 문헌분석 등을 통한 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 목표설정에 구체성이 미흡하나, 추진과정 및 추진산출이 보통 수준인 평가를 받고 있음

〈표 3-289〉 지역공동체 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진과정의 효율성 보통</li> <li>- 추진기구, 추진절차, 추진방법 등은 국정과제 제시, 공모사업 등 정책사업으로 추진</li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진산출의 달성도 보통</li> <li>- 목표설정에 구체성이 미흡하나, 추진과정 및 추진산출을 정량적으로 평가하기 용이하지 않으며, 법·제도적 기반 마련을 확인할 수 있음</li> </ul>

- 지역공동체에 관한 설문평가를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 지역공동체에 관한 응답자의 인식을 기준으로 보면, 7점 만점을 기준으로 추진과정의 효율성(4.5점)과 성과산출의 진전도(4.48점), 성과결과의 만족도 (4.43점)를 보이고 있으며, 전반적으로 보통을 약간 상회하는 수준으로 평가를 받고 있음
- 지역공동체와 관련된 제도가 지역공동체를 육성하고 풀뿌리 주민자치를 실현하여 지속가능한 지역공동체로 발전을 도모하기 위한 기제로 보통을 약간 상회하는 수준으로 활용되고 있음을 시사함

〈그림 3-78〉 지역공동체의 설문조사 결과종합



### 3) 지역공동체의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

##### ○ 지역공동체 지원사업

- 지역공동체 지원사업 초기 하향식의 물리적 지역재생이라는 비판에도 불구하고 지역공동체를 형성하고 확산시키기 위한 발판을 마련하였으며 풀뿌리 지역공동체 문화에 기여함
- 지역공동체 지원사업을 통해 지역발전 도모를 비롯하여 주민자치, 지방자치 실현을 위한 다양한 노력을 전개 할 수 있는 계기가 됨
- 지역공동체 지원사업을 통해 경제적 공동체의 일환으로 지역의 일자리가 창출되고 그로 인해 지역발전은 물론 지역사회 공동체의 삶의 질이 개선됨

##### ○ 법률 및 제도

- 지방자치단체에서 조례를 제정·시행함으로써 지역공동체를 지속적으로 지원하기 위한 정책적 노력을 창출함
- 17개 광역자치단체에서는 지역공동체 관련 지원조례의 제·개정을 통해

지역공동체 관련 사업을 효율적으로 수행하기 위한 행·재정적 지원의 자치법규적 근거가 마련됨

- 20대 국회에서 처음 의안 발의 되었던 공동체 관련 법률안이 21대 국회에서도 마을공동체 활성화 기본법안(이해식의원 등 41인, 20.9.23.)과 마을공동체 기본법안(진선미의원 등 10인, 21.1.19.)이 국회에서 논의되고 있음
- 마을기업과 관련하여서도 마을기업육성지원법안(박정의원 등 18인, 20.6.1)과 마을기업 육성 및 지원에 관한 법률안(이종배의원 등 10인, 20.10.30)이 국회에서 논의되고 있음

#### ○ 중간지원조직

- 마을공동체지원센터 등과 같은 중간지원조직의 육성을 통해 행정과 지역공동체 사이에서 공공영역과 민간영역간의 소통과 협력을 촉진하고, 매개체 역할을 수행함
- 지역공동체를 위한 전문인력 양성 및 역량강화, 상담 및 컨설팅 지원, 지역공동체의 수요와 요구에 대한 맞춤형 지원 등을 통해 지원활동의 중심 조직으로서의 역할을 수행함

〈표 3-290〉 지역공동체의 추진성과

구분	내용
지역공동체 지원사업	• 지역공동체를 형성 및 활성화를 위한 기반 마련과 풀뿌리 지역공동체 문화 향상에 기여
	• 지역발전, 주민자치, 지방자치 실현을 위한 기반
	• 지역공동체의 삶의 질 개선 및 일자리 창출
법률 및 제도	• 지역공동체 활성화를 위한 정책적 노력 창출
	• 지역공동체를 지원하기 위한 지원조례 제정 및 운영을 통해 자치법규적 근거 마련
	• 마을공동체 및 마을기업 활성화 법안 국회 입법 발의되어 논의
중간지원조직	• 행정과 공동체조직간 소통과 협력을 촉진하고 매개체 역할 수행
	• 지역공동체 지원활동의 중심적 조직으로 기능 및 성장

## (2) 추진한계

### ○ 지역공동체 지원사업

- 정부 부처간 협력체계 뿐만 아니라 부처를 아울러서 지역공동체를 효과적으로 지원하려는 접근과 시도가 부족함
- 국가적 현안에 따라 재원을 편성하고 관심이 시들해지면 사멸하는 등 지속적인 추진과 지원이 결여되어 있으며, 공동체 형성 및 역량제고, 지속가능성에 대한 고려가 미흡함
- 지역공동체 지원사업과 읍면동 주민자치회와의 연계성 확보를 위한 정책적 노력이 필요함

### ○ 법률 및 제도

- 부처별로 산재되어 있는 지역공동체 사업을 통합·운영하고, 각 지자체의 지역공동체 사업을 총괄·지원하기 위한 기본근거가 되는 통합법령 부재하여 21대 국회에 입법발의된 마을공동체 관련 법률안이 제정, 시행될 필요가 있음

### ○ 중간지원조직

- 부처별 산재해있는 지역공동체 관련 지원사업을 통합하여 지원해 줄 수 있는 중앙부처 차원의 지역공동체 통합지원센터가 부재함
- 마을공동체지원센터 등과 같은 중간지원조직의 역할이 체계적으로 정립되어 있지 않아 중간지원조직간의 역량수준의 차이가 있고, 교육 및 공동체 역량강화를 위한 기능을 증진할 필요가 있음
- 중간지원조직의 행정에 대한 재정의존도로 인해 중간지원조직 본연의 역할과 기능을 수행하지 못하고 행정의 역할을 대행하는 행정기구화에 대한 우려가 나타남
- 광역자치단체의 중간지원조직은 정책기획적 지원기능을 중심으로 수행하고 기초자치단체의 중간지원조직은 현장중심적 지원기능을 수행하는 등으로 중간지원조직의 기능 구분이 필요함

〈표 3-291〉 지역공동체의 추진한계

구분	내용
지역공동체 지원사업	• 부처별 지역공동체 지원사업의 중복성 및 유사성이 존재
	• 지역공동체 활성화의 주민주도성과 지속가능성 증진이 필요
	• 읍면동 주민자치회와 연계성 확보를 위한 정책 노력 필요
법률 및 제도	• 공동체 사업을 총괄 지원하기 위한 통합 법률 부재하고 제정 필요
중간지원조직	• 중앙부처 차원의 지역공동체 통합지원센터 설치 및 운영 필요
	• 마을공동체 중간지원조직의 체계적인 역할 정립 필요

## 23. 주민참여 평가

### 1) 주민참여의 개요

#### (1) 주민참여의 의의

##### ① 주민참여의 개념

- 주민참여는 주민들이 지방자치단체에 집단적인 정치적 의사를 반영함으로써 대의제를 보완하고, 정치적 대표자들의 책임성을 확보하는 주권자로서의 활동임
  - 주민참여는 주민참여의 한 형태로 보는 견해도 있으나, 일반적인 주민참여(공청회, 고충민원, 간담회 등)가 지방행정을 보완하는 간접적인 형태라면, 주민참여는 주민발안, 주민소환, 주민투표, 주민소송과 같이 보다 직접적이며, 정치적 활동이라는 점에 차이가 있음

##### ② 주민참여의 목적

- 주민참여는 직접 민주주의를 구현하여 대의제 민주주의를 보완하기 위한 것임
  - 주민참여는 단순히 의회민주주의를 보충하는 부차적인 기능에 그치지 않으며 주민대표인 지방의회 또는 집행기관인 자치단체장 그리고 주민과의 동질성 회복 기능도 있음

## (2) 주민참여 관련제도의 분석

### ○ 지방자치의 성숙에 따른 주민참여의 제도화

- 90년대 후반부터 본격적으로 주민참여제도가 정비되기 시작하였고, 현재 지방자치법에 6가지의 주민참여제도를 정하고 있음
- 주민청원, 조례 제정·개폐 청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환 제도가 그것임<sup>26)</sup>

〈표 3-292〉 주민참여제도의 유형

구분	정부	근거	제정(시행)	취지	
①	주민청원	이승만 정부	지방자치법 제73조	*자치법상 1949년부터	자치단체에 대한 주민들의 의사표현
②	조례제정·개폐청구	김대중 정부	지방자치법 제15조	1999.8 (2000.3)	주민의사를 반영한 조례 운영
③	주민감사청구	김대중 정부	지방자치법 제16조	1999.8 (2000.3)	자치단체 예산편성과 집행에 대한 주민감사와 참여
④	주민투표	노무현 정부	주민투표법 지방자치법 제14조	2004.1 (2004.7) *자치법상 1994.3 제정	지방행정에 대한 견제와 감독 및 주민 의사결정
⑤	주민소송	노무현 정부	지방자치법 제17조	2005.1 (2006.1)	주민공동의 이익 보호
⑥	주민소환	노무현 정부	지방자치법 제20조 주민소환에 관한 법률	2006.5 (2007.5)	선출직 공직자에 대한 주민통제
⑦	주민조례발안제	문재인 정부	지방자치법 제19조	2020.12 (2021.1)	주민이 지방의회에 직접 조례의 제정·개정·폐지를 청구하는 제도 (별도 법률제정 예정)

- 2000년대에는 조례 제정·개폐 청구제도와 주민감사 청구제도가, 2004년에는 주민투표제도가, 2005년에는 주민소송제도가, 2006년에는 주민소환제도가 각각 도입되었음

26) 지방재정법의 '주민참여예산제'까지 포함하여 주민참여제도를 7가지로 보는 견해도 있음.

- 2020년 12월에는 지방자치법 전부개정이 이루어져서 지방자치행정 참여를 명문화하여 주민참여의 ‘총칙적 규정’으로서 강화(제1조)했음
- 주민이 직접 자치입법기관(지방의회)에 조례의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 제도적 기초 마련(제19조)
- 주민감사청구 등에 참여할 수 있는 연령제한을 18세 이상으로 하향하고, 감사청구인 수의 자치단체 규모별 기준을 모두 하향하는 등 청구기준 완화(제21조)

### ① 주민청원제도

- 헌법 제26조는 국민의 청원권을 규정하고 있으며, 지방자치법 제66조에서도 주민청원권을 규정하고 있음
  - 청원권은 개인의 청구적 기본권을 넘어 집단적인 의사전달의 목적으로 이용되는 경우가 많기 때문에 지방의회를 매개로 한 참정권으로서의 성격이 강함
  - 현재 지방자치법은 청원의 대상을 한정하고 있지 않기 때문에 원칙적으로는 어떤 사항에 대해서도 지방의회에 소청할 수 있다고 볼 수 있음

### ② 주민조례 제정·개폐청구제도(주민발안)

- 주민조례 제정·개폐청구제도는 조례에서 정하는 일정 주민 수 이상의 연서로 당해 자치단체장에게 조례 제정이나 개정·폐지를 청구할 수 있는 제도임
  - 이 제도는 단체장이나 의회의 부작위에 대하여 주민들이 간접적으로 그 책임을 추궁하는 성격을 갖고 있음

### ②-1 주민조례발안제 (2021년 개정시행)

- 주민조례 제정·개폐·청구제도는 주민이 지방의회에 조례 제정·개정·폐지를 직접 청구할 수 있는 제도임
  - 주민조례발안절차를 지방의회가 관리함으로써 자치입법과정에서의 지방의회의 권한과 비중을 확대



### ③ 주민감사청구제도

- 주민감사청구제도는 주민이 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 때 청구할 수 있음(지방자치법 제16조 1항)
  - 이 제도는 일본에서 발달한 제도로서 공금지출·재산처분·계약체결·채무 부담 등에 대한 감사청구가 주를 이루었음

### ④ 주민투표제도

- 주민투표는 지방자치의 중요사항에 대하여 주민들의 청구에 의하여 시행되는 투표제도로써 지방자치단체장 및 의회 선거와는 다름
  - 주민투표는 주민들에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치 단체의 주요 결정사항에 대해 주민들의 직접 투표를 통해 결정하는 것임
  - 주민투표는 지방자치법 제14조를 근거로 2004.1 제정된 주민투표법에 주민투표의 대상과 절차 및 효력 등이 규정되어 있음

### ⑤ 주민소송제도

- 주민소송은 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도임
  - 주민소송은 강력한 사법적 통제수단으로서 지방재정의 사후적 통제장치이며 지방행정 전반에 대한 견제장치로 작동함
  - 지방자치법은 이들 사항에 대한 주민소송 성립 전 감사청구 전치주의를 채택하고 있음

### ⑥ 주민소환제도

- 주민소환제도는 선출직 지방공직자에 대해 소환투표를 실시하여 그 결과에 따라 임기종료 전에 해직시키는 제도임

- 이 제도는 선출직 공직자에 대한 심리적 효과와 함께 가장 강력한 직접참여 방법으로 볼 수 있음
- 지방자치법 제20조를 근거로 2006.5 제정된 주민소환에 관한 법률에 주민소환 투표의 절차 및 효력 등이 규정되어 있음

## 2) 주민참여의 평가

### (1) 목표

- 지방자치에서 주민의 참여권 행사를 위한 제도적 장치의 마련은 민주주의 이념상 당연히 요구되는 것임
  - 주민이 주권자라는 의식을 갖게 함으로써 지방자치의 본질을 살리며, 주민의 직접 견제를 통해 지방자치의 본래적 기능 회복에 기여함

### (2) 추진 효율성 평가

- 현행 주민참여 제도는 제도 도입 과정에서 참여권을 방자한 무분별한 남용을 방지하기 위해 관련법에 일정 수 이상의 주민 연서규정을 두고 있음
  - 연서규정이 대도시와 농촌에 똑같은 기준으로 적용됨에 따라 인구가 많은 대도시 지역은 청구가 쉽지 않고, 상대적으로 인구가 적은 농촌 지역은 청구가 쉬워 참여권 행사과정에서 지역 간 불균형이 있음
- 주민참여 추진과정에서 정치적 갈등으로 인해 주민참여의 취지가 희석된 사례도 있음
  - 2009년 제주도 해군기지 건설 문제를 둘러싼 제주도지사 주민소환 투표나 2011년 서울시의 무상급식 주민투표는 문제해결에 기여했음에도 그 추진과정에서 주민들의 정치적 대립이 심했던 사례로 볼 수 있음
- 주민참여 과정의 효율성에 관한 인식조사 결과, 구체적으로는 긍정적인 응답이 55.0%, 보통이라는 응답이 25.3%, 부정적인 응답이 19.7%로 나타남
  - 지방의원과 공무원들, 그리고 학계는 긍정적인 평가를 하고 있음

- 이것은 주민참여제도가 갈등심화적 부정적 측면보다는 민주주의 발전이라는 순기능적 측면에 인식 전환이 나타난 것으로 판단됨

〈표 3-293〉 주민참여의 추진 효율성에 관한 인식

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	1.0	5.2	13.5	25.3	34.7	16.9	3.4	(4.52)	(58.63)
소속	지방 공무원	(306)	1.0	3.6	13.1	26.1	35.6	17.3	3.3	(4.57)	(59.48)
	관련분야 학자	(43)	0.0	9.3	11.6	30.2	37.2	11.6	0.0	(4.30)	(55.04)
	지방의원	(153)	1.3	7.2	15.0	22.2	32.0	17.6	4.6	(4.48)	(57.95)

### (3) 산출 달성도 평가

#### ① 주민청원제도

- 지방의회에 대한 청원은 가장 빈번하게 활용되는 참여제도임
  - 민선의회 1기부터 7기까지 총 7,057건의 청원이 있었고, 이 가운데 87.9%인 6,205건이 처리되었음

〈표 3-294〉 청원 접수 및 처리 현황

(단위: 건)

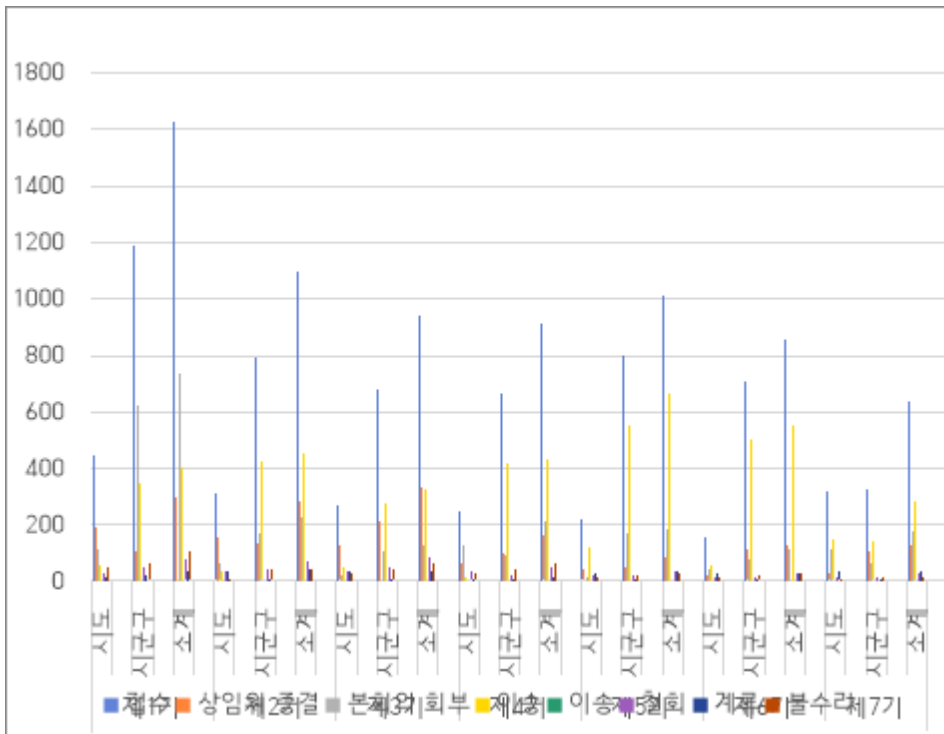
구 분	접수	처리				철회	계류	불수리	
		상임위 종결	본회의 회부	이송	소계				
제1기	시도	439	189	112	54	355 (80.9)	26	11	43
	시군구	1,184	103	617	345	1,065 (89.9)	44	19	56
	소계	1,623	292	729	399	1,420 (87.5)	70	30	99

구 분	접수	처리				철회	계류	불수리	
		상임위 종결	본회의 회부	이송	소계				
제2기	시도	304	151	56	34	241 (79.3)	30	32	1
	시군구	790	130	164	417	711 (90.0)	39	5	35
	소계	1,094	281	220	451	952 (87.0)	69	37	36
제3기	시도	266	120	16	46	182 (67.4)	32	30	22
	시군구	673	209	105	274	588 (87.4)	48	2	35
	소계	939	329	121	320	770 (82.0)	80	32	57
제4기	시도	244	58	121	12	191 (78.3)	28	4	21
	시군구	662	97	90	413	600 (90.6)	19	5	38
	소계	906	155	211	425	791 (87.3)	47	9	59
제5기	시도	212	35	13	114	162 (76.4)	16	25	9
	시군구	796	48	164	547	759 (95.4)	16	5	16
	소계	1,008	83	177	661	921 (91.4)	32	30	25
제6기	시도	150	16	41	52	109 (72.7)	11	22	8
	시군구	702	106	71	496	673 (95.9)	13	2	14
	소계	852	122	112	548	782 (91.8)	24	24	22
제7기	시도	313	21	111	141	273 (87.2)	10	28	2
	시군구	322	103	59	134	296 (91.9)	13	3	10
	소계	635	124	170	275	569 (89.6)	23	31	12

자료: 행정안전부, 지방의회 백서(제1기~제7기)<sup>27)</sup>

27) 이 연구에서 필요한 자료는 행정안전부가 지방의원 임기(1991년 7월 1일 ~ 2018년 6월 30

- 지방의회에 제출하는 청원은 의원의 소개를 얻어야 하며, 재판 관여 등 일부 제한 사항을 제외하고는 권익침해와 구제를 위해 광범위하게 활용될 수 있는 제도임
  - 지방의회의 전반적인 청원 접수 현황을 살펴보면, 제1기가 가장 많고 대체적으로 시간이 지날수록 건수가 감소하고 있음(제1기 1,623건→제3기 939건→제6기 852건→제7기 635건)
  - 상기의 추세는 시도의회와 시군구 의회 역시 비슷한 경향을 보이고 있음
  - 접수된 청원 중 의회에서 실제 처리된 비율은 약 80% 중반 정도로 나타나고 있음
- 주민대표활동 중 하나인 청원 접수와 처리 건수 등이 감소하고 있음



(일) 종로 시 마다 발간·배포하는 지방의회 백서를 통해 자료를 분석했음.

## ② 주민조례 제정·개폐청구제도(주민발안)

〈표 3-295〉 주민조례 제정·개폐청구 현황

계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
242	4	12	2	48	30	47	7	11	4	9	15	6	5	7	6	6	4	16	3

※ 의결 122, 부결 35, 폐기 43, 각하·철회 42

- 조례 제정·개폐 청구는 지방자치단체 주민이 해당 지방자치단체 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 주민생활과 밀접한 관계를 가지는 조례의 제정 및 개폐를 지방자치단체의 장에게 청구할 수 있는 제도로서 2000년 3월 제도 시행 이후 2018년 6월까지 총 242건이 청구되었음
- 2000년부터 시행되어 2018년까지 총 242건이 청구되었으며, 의결 122(50.4%), 부결 35(14.5%), 폐기 43(17.8%), 각하·철회는 42건(17.4%)임
- 2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안은 주민들이 단체장을 경유할 필요 없이 지방의회에 대해 직접 조례안을 제시하는 것이며, 조례안은 지방의회에서 심사하며 절차에 관한 사항은(조례에 의해) 자율로 결정하는 것임(별도법 제정 예정)

## ③ 주민감사청구제도

〈표 3-296〉 연도별 주민감사청구 현황

구분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
주민감사 청구	375	5	12	20	9	7	12	30	24	30	35	26	25	34	18	12	23	15	21	16

※ 완료 189, 각하 180, 진행 중 6

- 2000년 3월 제도 시행 후 2018년까지 총 375건이 청구됨
  - 2005년 1월에 지방자치법을 개정하여 청구권자 총수의 1/50의 범위에서 지방자치단체 조례로 규정하던 것을 시·도는 500명, 서울특별시 및 광역시와 도를 제외한 50만 명 이상 대도시는 300명, 시·군·구는 200명을

- 넘지 않은 범위에서 결정하도록 청구요건을 완화한 후 감사청구가 늘어남
- 2011년 7월 지방자치법을 개정하여 주무부장관이나 시도지사는 주민감사 청구를 처리(각하 포함)할 때 청구인의 대표장에게 반드시 증거 제출 및 의견 진술 기회를 주도록 하였으며, 2014년 1월 지방자치법을 개정하여 주민이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사하였거나 감사중인 사항임을 지체없이 아려 주민소송 제기여부를 판단할 수 있도록 하였음
  - 2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안은 주민감사청구인수 하향조정(제21조)이 그 내용임
    - 기존 서명인 수 상한을 시·도 500명, 50만 이상 대도시 300명, 시·군·구 200명에서 시·도 300명, 50만 이상 대도시 200명, 시·군·구 150명으로 인구요건을 완화하였으며, 주민조례발안, 주민감사청구의 참여연령을 19세에서 18세로 하향 조정하였음

#### ④ 주민투표제도

〈표 3-297〉 주민투표 실시 현황

지역	투표일	건명	투표결과	청구권자											
제주도	'05.7.27	제주도 행정체계 개편	단일광역자치안 확정	행정자치부 장관											
청주시/청원군	'05.9.29	청주/청원 통합	통합무산	행정자치부 장관											
군산, 포항, 경주, 영덕	'05.11.2	방사성폐기물 처리시설 선정	경주시 선정	산업자원부 장관											
서울시	'11.8.24	무상급식 지원범위	투표권자 1/3미만 투표로 미개표	서울시민 (1/20 이상)											
영주시	'11.12.7	면사무소 이전 관련	평은리 일대 선정	영주시민 (1/9 이상)											
청원군	'12.6.27	청주/청원 통합	통합의사 확인	행정안전부 장관											
남해군	'12.10.17	남해화력발전소 유치동의서 제출	유치무산	남해군수											
완주군	'13.6.26	전주/완주 통합	통합반대의사 확인	안전행정부 장관											
계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14-현재
8	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	2	2	1	-

- 2004년 7월 제도 시행 이후 현재까지 총 8건의 주민투표가 실시되었으며, 행정체계 개편 및 자치단체 통합 등의 주요 현안과 방사성폐기물처리장 부지선정 등으로 인한 사회갈등 문제를 민주적으로 해결하는 성과를 거둠
  - 주민투표는 중앙행정기관장이 5번, 지역주민이 2번, 단체장이 1번 청구하였으며, 무상급식 지원범위를 둘러싼 서울시의 주민투표는 투표권자 1/3미만 투표로 미개표 되었음

### ⑤ 주민소송제도

- 주민소송이란 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도로서 2006년 1월 제도 시행 이후 2010년까지 26건의 주민소송이 제기되어 그 중 10건이 종결되었음
- 2004년 7월 제도 시행 이후 2010년까지 26건의 주민소송이 제기되어 그 중 10건이 종결되었음
  - 주민소송제도는 주민감사청구 전치주의를 채택하고 있으며, 소송의 대상은 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 계약의 체결·이행에 관한 사항, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항으로서 위법한 재무회계 행위에 한정하고 있음

〈표 3-298〉 연도별 주민소송 제기 현황

계	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
40	6	3	5	5	7	-	2	1	-	5	3	2	1

\* 종결 38, 계류 2

- 주민소송은 2006년 1월 제도 시행 이후 2018년까지 총 40건이 제기되었음
  - 현재 계류중인 소송이 2건이며, 종결된 소송은 38건임



- 주민의 감사청구에 따른 감사의 결과 주무부장관 또는 시도지사의 조치 요구에 불복하거나, 지방자치단체장의 감사결과에 따른 이행조치에 불복하는 경우 등에 있어 주민은 위법한 재무회계 행위에 대한 손해배상청구 등을 요구하는 소송을 제기할 수 있음
- 손해배상 등을 청구하는 소송의 경우, 지방자치단체의 장은 당사자에게 손해배상금 등의 지불을 청구하거나 변상명령을 하여야 함

⑥ 주민소환제도

- 주민소환은 주민들이 지방의 선출직 공직자를 임기종료 전에 투표를 통해 해직시킬 수 있는 제도로써 선출직 공직자에 대한 주민의 통제를 강화하고 책임성을 실현하기 위한 수단임
- 이러한 주민소환제도를 도입하기 위해 2006년 5월 24일 「지방자치법」을 개정하고 「주민소환에 관한 법률」을 제정하였으며 2007년 5월 23일 「주민소환에 관한 법률 시행령」과 「주민소환관리규칙」(중앙선거관리위원회 규칙)을 제정하였음
  - 2007년 5월 25일부터 2018년까지 총 93명에 대하여 주민소환이 추진되었으며, 이중 2명에 대해 소환이 확정되었음

〈표 3-299〉 주민소환 실시 현황 (투표실시)

지역	대표자 증명서 교부일	청구대상	청구사유	투표결과
경기 하남	'07.7.2	하남시장, 시의원3명	• 광역화장장 설치 관련 갈등	• 시의원 2명 소환 • 시장/시의원 1명 불소환
제주특별 자치도	'09.6.29	제주특별자치 도지사	• 제주 해군기지 건설관련 주민 의견수렴 부족 등	• 도지사 불소환 * 투표율 11%로 소환무산
경기 과천시	'11.9.8	과천시장	• 보금자리지구 지정수용	• 시장 불소환 * 투표율 17.8%로 소환무산

지역	대표자 증명서 교부일	청구대상	청구사유	투표결과				
강원 삼척시	'12.6.26	삼척시장	• 원자력발전소 건립 강행 등	• 시장 불소환 * 투표율 25.9%로 소환무산				
전남 구례군	'11.12.1	구례군수	• 법정구속으로 인한 군정 공백 유발	• 군수 불소환 * 투표율 8.3%로 소환무산				
계	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14-현재
6	2	-	1	-	1	2	-	-

- 2007년 주민소환제 도입 이후 8명에 대해 총 6번의 주민소환 투표가 있었음
  - 6명에 대한 주민소환 투표는 투표율 미달(투표권자 1/3 이상 투표)로 소환이 무산되었으며, 실제 소환이 확정된 것은 하남시 시의원 2명임
  - 2007년부터 2014년 9월까지 총 64명에 대한 주민소환이 추진되었으나, 주민소환 서명인수 미충족, 서명활동 중단, 신청취하 등의 사유로 56명에 대해서는 미투표 종결되었음
- 주민참정제도는 주민투표의 사례처럼 지역의 대립적인 이슈를 민주적으로 해결 하는데 기여하였고, 조례제정·개폐청구를 통해 무상급식 같은 정책이 슈가 확산된 점을 성과로 평가할 수 있음
  - 그러나 주민소환 대부분이 미투표 종결되고, 주민소송에서 주민이 최종 승소한 사례가 없는 점을 들어 주민참정제도의 실질적 효과에 한계를 지적하는 의견도 있음
- 구체적으로는 긍정적인 응답이 54.0%, 보통이라는 응답이 26.1%, 부정적인 응답이 19.9%로 나타남
  - 공무원, 관련분야 학자, 지방의원 모두에게서 긍정적 평가가 높았음
  - 본격적인 주민참정제도가 시행된지 10여년 정도밖에 안되었기 때문에 성과에 제도의 실효성이 다소 낮은 것으로 판단되며, 앞서 언급한 것처럼 주민소환 대부분이 미투표 종결되거나 주민소송에서 주민이 최종 승소한 사례가 없는 점 등이 한계로 작용함

〈표 3-300〉 주민참여 성과 진전도에 관한 인식

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	1.0	4.6	14.3	26.1	32.9	16.9	4.2	(4.53)	(58.80)
소속	지방 공무원	(306)	1.0	3.6	12.7	24.8	34.3	18.6	4.9	(4.63)	(60.57)
	관련분야 학자	(43)	0.0	9.3	16.3	27.9	32.6	14.0	0.0	(4.26)	(54.26)
	지방의원	(153)	1.3	5.2	17.0	28.1	30.1	14.4	3.9	(4.39)	(56.54)

(4) 성과 만족도 평가

- 전체적으로 주민참여 성과의 만족도는 긍정적인 응답이 52.8%, 보통이라는 응답이 27.1%, 부정적인 응답이 20.1%로 나타남
  - 지방 공무원들의 만족도가 높았으며, 관련 분야 학자의 만족도가 낮은 것으로 나타남

〈표 3-301〉 주민참여 성과 만족도에 관한 인식

		사례수	1 낮음	2	3	4 보통	5	6	7 높음	평균 (7점)	평균 (100점)
전 체		(502)	1.2	6.2	12.7	27.1	33.3	15.1	4.4	(4.48)	(58.00)
소속	지방 공무원	(306)	1.0	5.2	10.8	27.8	34.6	15.7	4.9	(4.57)	(59.42)
	관련분야 학자	(43)	2.3	7.0	23.3	18.6	39.5	9.3	0.0	(4.14)	(52.33)
	지방의원	(153)	1.3	7.8	13.7	28.1	28.8	15.7	4.6	(4.41)	(56.75)

## (5) 평가결과의 종합

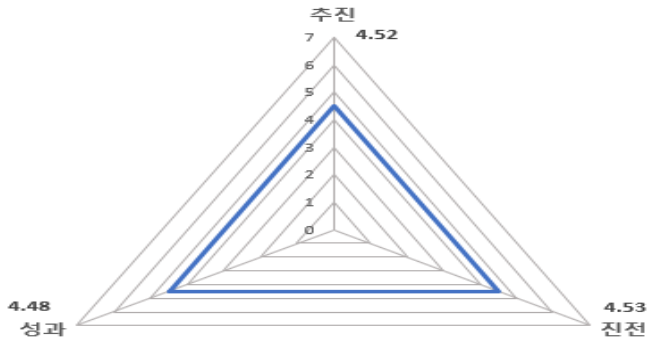
- 민선자치 30년간의 주민참정에 관한 정량적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 정리할 수 있음
- 주민참정의 본래적 목표를 실현할 수 있는 주민참정제도의 기반은 마련된 것으로 볼 수 있음
  - 추진과정에서는 참정권 행사 요건이나 사유의 제약 사항이 문제점으로 지적되고, 행사과정에서 발생하는 주민들 간의 갈등문제가 지적됨
  - 주민참정을 통해 자치단체에 대한 주민의 견제와 주민투표를 통한 지역의 문제해결에 긍정적 효과가 있으나, 주민소환이나 주민소송처럼 실효성에 대한 논란도 있음

〈표 3-302〉 주민참정의 평가결과 종합

구분	평가내용
과정평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참정권 행사의 제약 조건               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참정권 행사 요건이나 사유가 지나치게 엄격하거나 모호</li> </ul> </li> <li>• 참정권 행사과정에서의 갈등 발생               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주도 주민소환추진, 무상급식을 둘러싼 서울시의 주민투표 갈등</li> </ul> </li> </ul>
산출평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참정권 행사를 통한 견제와 문제해결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의정비나 업무추진비에 대한 주민소송, 정책에 대한 주민소환 추진으로 실질적인 견제장치 역할</li> <li>- 주민투표를 통한 방사성폐기장 문제 해결, 조례제정 개폐청구를 통한 무상급식 확산 등은 실효성 있는 성과로 판단</li> </ul> </li> <li>• 실효성에 대한 논란               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민소환은 대부분 미투표 종결되고, 주민소송은 주민이 최종 승소한 사례가 없는 등 실질적인 효과에 대한 의문</li> </ul> </li> </ul>

- 주민참정에 관한 정성적 평가결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
- 주민참정에 관한 인식조사 결과를 보면, 7점 척도 기준으로 추진 4.52점, 진전 4.53점, 성과 4.48점으로 전반적으로 볼 때 보통 이상으로 판단됨

〈그림 3-79〉 주민참여의 정성평가 결과종합



### 3) 주민참여의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

- 민선자치 30년간 주민참여의 가장 중요한 성과는 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 주민청원, 조례제정·개폐청구, 주민감사청구 뿐만 아니라, 2000년대 들어 주민 투표, 주민소송, 주민소환처럼 가장 강력하고 직접적인 주민참여 제도까지 기반이 마련되었음
  - 조례제정·개폐청구제도는 2000년대 중반 이후 자치단체에서 학교급식이 확대되는데 기여하였으며, 지방자치법 전부개정이 시행되는 2021년 이후에는 지방의회에 주민들이 직접 발안에 참여하여 활발해질 것으로 기대됨
  - 주민투표는 제주특별자치도 출범과 청주시와 청원군의 통합, 경주시의 방사성 폐기물처리장 부지선정, 서울시의 무상급식 지원범위 같은 지역의 현안 문제들을 주민들의 직접투표를 통해 해결하는 성과를 거둠
  - 주민소송이나 주민소환이 자치단체장이나 의원들에 대한 주민들의 직접적인 견제수단으로서의 가능성을 보여주었음

〈표 3-303〉 주민참여의 추진성과

구분	내용
주민참여 제도정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민청원, 조례제정·개폐청구, 주민감사청구</li> <li>• 2000년대 이후 주민투표, 주민소송, 주민소환제도 도입</li> </ul>
자치단체 견제와 지역의 문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민소송과 주민소환은 자치단체에 대한 주민들의 견제 수단으로 기능</li> <li>• 주민투표와 조례제정·개폐청구는 지역의 현안을 효과적으로 해결</li> </ul>

## (2) 추진한계

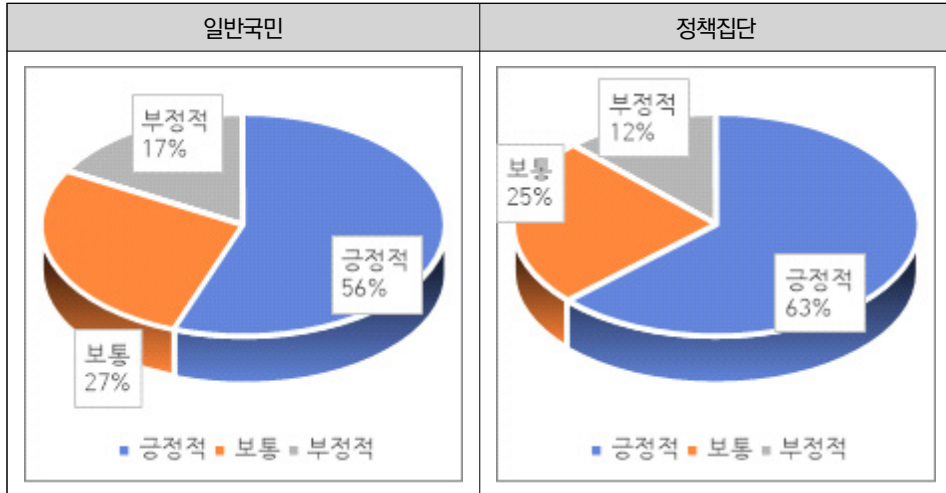
- 주민참여의 주요 제도들이 그 성과에도 불구하고, 주민참여의 결과가 기대에 미치지 못한 것은 다음과 같은 한계 때문으로 평가됨
  - 주민참여를 위해서는 모든 제도가 청구 사안에 대해 일정 수 이상의 주민 연서를 요구하고 있는데, 일괄적인 비율로 규정되어 있기 때문에 대도시 지역은 청구가 매우 어렵고, 인구가 적은 농촌 지역은 청구가 매우 쉬워 남용의 우려가 있으므로 개선이 필요함
  - 조례제정·개폐청구는 조례안을 제시하기 위해서는 법적 지식이 필요한데 일반 주민들에게 이를 지원할 수 있는 방안이 충분치 않고, 조례안 부의 권한을 자치단체장에게 주고 있기 때문에 자치단체장의 의도에 따라서는 주민들의 청구가 차단될 가능성이 있어 왔음
  - 주민소송은 주민감사 전치주의를 택하고 있는데, 감사청구 실시 주체가 주민으로만 한정되어 있고 시민단체는 불가능하기 때문에 효율적인 소송 추진이 쉽지 않음
  - 주민소환은 소환투표에 유권자 1/3의 투표율을 요구하여 주민소환 대상자가 법을 악용할 가능성이 있음

〈표 3-304〉 주민참여의 추진한계

구분	내용
조례제정·개폐청구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례안에 대한 법률적 지식 지원 미비</li> <li>• 조례안 부의 권한이 자치단체장에게 있어 청구 차단의 가능성</li> </ul>
주민소송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민감사청구 단계부터 시민단체의 접근 차단</li> </ul>
주민소환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/3 투표율 요구</li> </ul>

○ 한편, 주민참여의 성과에 대한 설문조사에서도 일반주민은 긍정적 인식이 높게 나타났으며, 정책집단 역시 긍정적 인식이 부정적 인식보다 높은 것으로 나타나 주민참여 성과에 대한 체감 만족도는 주민과 정책집단에서 긍정적으로 나타났음

〈그림 3-80〉 주민참여에 대한 시민의식 변화



## 24. 지방선거 평가

### 1) 지방선거의 개요

#### (1) 지방선거의 의의

##### ① 지방선거의 개념

- 지방자치법에 따라 지방의회의원 및 지방자치단체의 장을 선출하기 위하여 지방자치단체가 시행하는 선거를 말함
- 대의민주제 하에서 지방선거제도는 지방자치단체의 의결기관과 집행기관을 구성하는 기본적인 제도로서 주민의 대표자, 즉 지방의원과 단체장을 선출하는 방법, 규정, 절차를 의미함
  - 특히 대의제의 경우 대표성 확보의 측면에서 책임성(accountability)이 강조됨
- 절차적 민주주의를 뒷받침하는 선거제도는 정치경쟁을 가능케 하는 게임의 주요 규칙이며 이 가운데 선거구제, 정당공천제 및 선거공영제는 공정한 게임규칙을 평가하는 주요 대상이라 할 수 있음

##### ② 지방선거의 목적

- 중앙선거와 구분하여 지방선거제도는 중앙이 아닌 지방의 수준에서 고유한 의미를 지녀야 할 뿐 아니라 광역단체장, 광역의원, 기초단체장, 기초의원 등 각급 지방선거 자체의 중요성과 의미를 살릴 수 있어야 함
- 지방선거는 일정한 지방행정구역 단위로 각 정당별 또는 무소속 후보자를 중심으로 투표를 통해 지역주민이 지역대표를 선출하는 것임
- 지방자치단체장 또는 지방의원으로 선출된 지역리더는 지역주민의 삶의 질의 향상과 지역발전을 위해 지역정책을 수립 또는 주민의 의견을 정책에 반영시키려 노력하며, 지역주민의 행복과 지역발전을 위한 4년의 활동은 다음 선거에서 주민의 평가를 받게 되며, 지방선거 결과는 중앙 정치에도 영향을 미침



- 지방선거를 통해 중앙집권적인 정치 및 행정구조에서 벗어나 중앙과 지방이 수평적 관계가 형성되고, 주민에 대한 대표성·책임성·공정성 확보를 통해 민주성이 강화됨

## (2) 지방선거 관련제도의 분석

### ① 관련제도

#### 가. 단순다수대표제

- 다수대표제는 하나의 선거구에서 가장 많은 득표를 한 후보를 당선자로 정하는 선거제도로 소선거구제를 기초로 하고 있으며, 단순다수대표제와 절대다수대표제로 구분되어 짐
  - 단순다수대표제는 다른 후보들보다 1표라도 많은 득표만 하면 당선자로 정해지는 반면, 절대다수대표제는 과반수의 득표를 하여야 하는데, 투표에서 과반수를 득표한 후보가 없는 경우 1,2위 후보자를 상대로 2차 투표를 실시하는 결선투표제와 선거권자가 각 후보자에 대해 선호의 순위를 표시하는 선호투표제가 있음
  - 단순다수대표제에 의해서는 전체유권자의 과반에 훨씬 못 미치는 적은 득표율로도 당선되는 소수대표가 선출될 수 있음
  - 현행 단체장 선거에서는 한명의 후보가 단독으로 출마할 경우, 승인투표를 실시하여 1/3 이상의 득표를 당선요건으로 두고 있으나 지방의원의 경우는 승인투표를 거치지 않고 무투표로 당선이 결정됨

#### 나. 소선거구제

- 소선거구제는 한 선거구에서 한 명의 대표를 선출하는 선거 제도를 말하며, 1구 1인 대표제라고도 말함
- 소선거구제는 투표가 간단하고 투표방식에 대한 유권자의 이해가 쉬우며, 입후보자의 인물파악이 용이하고 선거비용이 절약되는 장점이 있음

- 반면 소선거제는 사표가 많이 발생하고 기본적으로 소수당에 불리한 선거제도로, 다수당의 경우 지지율에 비해 현저히 많은 의석을 차지할 수 있음

#### 다. 중·대선거구제

- 중·대선거구제는 하나의 선거구에서 2명 이상의 당선자를 선출하는 선거제도를 말함
  - 선거권자가 후보자 중 1명에게만 투표하는 단기명투표와 2명 이상에게 투표하는 연기명투표로 나눌수 있음
  - 21년 현재 시·군·자치구 의회 지역구 의원 선거에서만 하나의 선거구에서 2-4명을 선출하는 중선거구제(투표 방식은 단순 단기명투표)를 채택하고 있음
- 중·대선거구제의 장점으로 특정 정당으로의 의석쏠림 현상을 완화시킬 수 있어 특정 정당이 특정지역에서 지방의회 의석 대부분을 독식하는 현상이 반복되어온 고, 시·군·자치구 의회 선거에 2006년 지방선거부터 이 제도를 도입함
  - 사표가 적어져 소수대표를 가능하게 하여, 비례대표제의 이상을 실현할 수 있으며, 인물선택의 범위가 확대되어 자질 있는 대표를 선출할 수 있는 가능성이 높음
- 중대선거구제의 단점으로는 군소정당의 출현을 촉진하여 정국의 불안정을 초래할 수 있으며 선거비용이 상대적으로 많이 들고, 동일 선거구에서 같은 정당의 후보자와 경쟁해야 하는 경우가 발생할 수 있어 동일 정당의 정책 차별성이 없어 정당의 정책을 기초로 한 선거운동의 효과가 적어짐

#### 라. 비례대표제

- 정당의 득표율에 비례해 당선자 수를 결정하는 선거 제도로, 각 정당을 지지하는 유권자의 비율을 의회 구성에 반영하기 위해 생겨난 제도임
- 1995년 지방선거 이후 비례대표제를 도입하여 시도의회 의원정수의 10%

를 정당명부에 의해 선출하고 있음

- 비례대표제는 전 세계적으로 소선거구제보다 더 폭넓게 채택되어 있음

○ 비례대표제는 다수대표제와 소수대표제가 정당의 득표율과 괴리되어 발생시키는 정당의 의석을 정당의 득표율에 따라 일부 보정하는 기능을 함

- 유권자의 의사가 정당의 의석수에 반영되는 비례대표제는 사표 발생을 줄이고 소수정당의 의석을 보장해, 거대 정당의 독점적 의회 지배를 막고 의회 구성을 다당제로 유도함

※ 21년 현재 국민이 직접 선거로 선출하는 공직자 중 비례대표 의원과 시·군·자치구 의회 지역구 의원(중선거구제)을 제외하고는 전부 소선거구제와 단순다수대표제로 선출하고 있음

#### 마. 여성후보자추천제(여성할당제)

○ 지방선거에서 지방의회 구성에 여성의 정치적 대표성을 높이고자 도입되었으며, 공직선거법은 ‘정당이 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 때 홀수에는 여성을 추천하여야 한다’고 명시하고 있음

- 시도 광역의회는 1회 지방선거인 1995년부터 비례대표제가 도입되고, 시군구 기초의회는 4회 지방선거인 2006년부터 비례대표제가 도입됨

#### 바. 정당공천제

○ 정당공천제란 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회 선거에서 정당에서 후보를 추천하는 선거 제도를 말함

○ 제1회 지방선거부터 제3회 지방선거까지는 시군구 기초의원 선거를 제외하고는 시도지사, 시군구청장, 시도광역의회 선거 모두 정당 공천제를 실시하였으나 제4회 지방선거부터 기초의회 의원 선거도 정당 공천제를 도입함

○ 2014년 제6회 지방선거를 앞두고 기초의회 의원선거에 정당공천제를 폐지하자는 정치권의 논쟁이 있었으나, 논란 끝에 그대로 유지됨

#### 사. 선거공영제

- 선거공영제는 선거운동을 국가나 지방자치단체가 관리하여 선거운동에 있어서 기회균등을 보장하고 선거비용의 일부 또는 전부를 국가가 부담함으로써, 선거의 공정성을 기함과 동시에 자금력이 없는 유능한 후보자의 선거 출마를 보장하려는 제도임
  - 헌법 제116조에 규정된 선거비용의 국고부담 원칙에 따라 선거과정의 형평과 후보자의 기회균등을 위한 제도로서 채택되었음
  - 선거의 공정성 확보를 위해 선거운동 및 선거비용을 제한하는 것과는 관련이 있음

#### 아. 사전투표제

- 사전투표제는 유권자가 지정된 선거일 이전에 투표를 할 수 있도록 하는 선거제도임
  - 선거일에 투표를 할 수 없는 유권자가 투표를 할 수 있도록 해 유권자의 선거권을 보장하고, 투표 참여율을 높여 공직자 선출의 민주적 정당성을 확보하는 데 목적이 있음
- 2013년 1월 시행된 공직선거법에 따라 선거권자는 누구든지 주소에 상관없이 선거일 전 5일부터 2일 동안 오전 6시 ~ 오후 6시 사이에 전국 어디에서든 사전 투표소에서 투표를 할 수 있게 됨
  - 사전투표제는 2013년 2차례의 재보궐선거에 처음 도입되어 실시되었으며, 2014년 제6회 지방선거에서 처음으로 전국적으로 실시됨

#### 자. 동시선거

- 전국동시지방선거는 지방자치단체의 구성원을 선출하기 위해 1995년부터 도입된 지방선거임
  - 제1회 전국 동시지방선거가 이루어져 시군구 기초의원, 시도 광역의원, 기초 및 광역 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하였으며, 제5회 지방

선거부터 교육감과 교육의원도 포함됨

② 지방선거 실적

가. 지방선거 관련 공직선거 및 선거부정방지법의 주요 개정 내용

개정일시	개정조항	개정내용
1995.04.01	§22조④ §84조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역의회 비례대표제 도입(지역구의원정수의100분의 10)</li> <li>• 기초의회의원선거에 있어 정당공천 및 정당표방 금지</li> </ul>
1997.11.14	§117의2 §53조①	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사조직, 유사기관의 선거운동 금지 및 축·부의금 상시제한</li> <li>• 지방의원이 다른 지자체의 의원이나 장 선거 출마 시 사퇴시한을 완화(90→60일)하고, 당해 자치단체장 선거에 출마하거나, 자치단체장이 당해 지방의회선거에 출마 시 그 직을 가지고 출마가능</li> </ul>
1998.04.30	§22조① §53조①	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역의회의원 지역구 정수를 구·시·군 또는 국회의원 선거구별 3인을 2인으로 축소</li> <li>• 지방자치단체장은 임기 중에 그 직을 사퇴하여 다른 공직선거에 입후보할 경우 제한규정 신설</li> </ul>
2000.02.16	§53조③	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 장이 임기 중에 다른 공직선거 입후보를 허용하되, 지역구 국회의원에 입후보하는 경우에는 선거일전 180일까지 사퇴</li> </ul>
2002.03.07	§146조② §47조③ §56조① §57조① §122의2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도의원 선거에서 지역구 후보자와 비례대표 후보자에게 각각1표씩을 투표하는 1인2표제 도입</li> <li>• 시·도의원선거의 비례대표후보자 중 100분의 50을 여성으로 추천하되 명부순위 2인마다 여성1인이 포함되도록 함</li> <li>• 기탁금을 시·도의원은 400만원→300만원, 기초단체장은 1,500만원→1천만원으로 하향조정</li> <li>• 기탁금의 반환요건을 100분의 20에서, 100분의 10~15로 완화</li> <li>• 보전하는 선거비용에 현수막 제작비용, 전화홍보비용, 인터넷 홈페이지 관리비용을 추가</li> </ul>
2002.10.30	§53조③	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역구 국회의원에 입후보하는 지방자치단체장사퇴시한을 180일에서 120일로 단축</li> </ul>
2005.08.04	§47조① ② ③ ④	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당의 후보자추천시 선거구 별로 선거할 정수범위에서 추천 가능하나, 비례대표 자치구·시·군의원의 경우에는 초과하여 추천 가능</li> <li>• 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 함</li> <li>• 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 출수에는 여성을 추천하여야 함</li> <li>• 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력해야 함</li> </ul>

개정일시	개정조항	개정내용
2008.2.29	§6조③	• 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람 및 투표를 위한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니함
2010.1.25	§31조②	• 구·시·군선거관리위원회는 하나의 읍·면·동에 2 이상의 투표구를 둘 수 있으나 리의 일부를 분할하여 다른 투표구에 속하게 할 수 없음
2011.07.28	§49조①	• 후보자의 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 20일부터 2일간 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 함
2014.1.17	§148조①	• 관할 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안 선거인 명부에 올라있는 선거인이 투표할 수 있도록 사전투표소를 그 관할구역에 설치·운영하여야 함
2014.02.13	§22조① §155조②	• 시·도별 지역구·시·도원의 총 정수는 그 관할구역 안의 자치구·시·군 수의 2배수로 하되, 조건을 고려하여 100분의 14의 범위에서 조정가능. 다만, 자치구·시·군의 지역구·시·도원정수는 최소 1명 • 사전투표의 투표종료시각을 오후 4시에서 오후 6시로 연장함
2015.06.19	§23조①	• 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총 정수 범위 내에서 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정 위원회가 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 기준에 따라 정함
2015.8.13	§218조의4 등	• 재외국민의 국내거소신고제도가 폐지되고 재외국민용 주민등록증을 발급하도록 주민등록법이 개정됨에 따라 관련 규정을 정비함 • 국외부재자 신고 및 재외선거인 등록신청을 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 할 수 있도록 하고, 재외선거인 등록신청을 공관을 경유하여 우편으로 할 수 있도록 함
2018.4.6	§60조의3 ② §67조① §277조②	• 예비후보자가 배우자가 없는 경우 예비후보자가 지정한 1명이 배우자를 대신하여 예비후보자의 명함을 직접 줄 수 있도록 함 • 후보자는 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍·면·동 수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있도록 함 • 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 관리준비에 필요한 경비는 선거일 전 120일까지 선거관리위원회에 납부하도록 함
2020.1.14	§15조 §60조	• 선거권자의 연령을 19세 이상에서 18세 이상으로 조정하고, 선거운동을 할 수 없는 사람의 연령을 19세 미만에서 18세 미만으로 조정함
2020.12.29	§35조② §203조	• 지방자치단체의 장의 보궐선거·재선거는 4월 첫 번째 수요일, 10월 첫 번째 수요일 총 2회 실시하도록 하며, 이에 따른 동시선거 규정을 정비함

나. 역대 지방선거 결과 및 특성(1대~7대)

가) 역대 지방선거 결과

〈표 3-305〉 역대 지방선거 결과 종합

구 분	1995년 선거(1회)	1998년 선거(2회)	2002년 선거(3회)	2006년 선거(4회)	2010년 선거(5회)	2014년 선거(6회)	2018년 선거(7회)
선거일	6월27일	6월4일	6월13일	5월31일	6월2일	6월4일	6월13일
선거시기	김영삼 정부 (2년5개월차)	김대중 정부 (4개월차)	김대중 정부 (4년4개월차)	노무현 정부 (3년4개월차)	이명박 정부 (2년4개월차)	박근혜 정부 (1년4개월차)	문재인 정부 (1년2개월차)
여(與)당	민주자유당	새정치 국민회의	새천년민주당	열린민주당	한나라당	새누리당	더불어민주당
선거구도	3당구도 (민주자유당- 민주당 -자유민주연합)	3당구도 (새정치국민회의- 한나라-자민련)	양당구도 (새천년민주당- 한나라당)	3당구도 (열린우리당- 한나라당 -민주당)	양당구도 (한나라당 -민주당)+ 多군소정당	양당구도 (새누리당- 새정치민주연합)	양당구도 (더불어민주당- 자유한국당)
선거 연대	무	DJP연대	무	무	무	무	무
권력 구도	여소야대	여대야소	여소야대	여소야대	여소야대	여소야대	여소야대
선거 결과	여당 패배	여당 승리	여당 패배	여당 패배	여당 패배	여당 패배	여당 승리
광역단체장 선거결과	민주자유당5/ 민주당4/ 자유민주연합4/ 무소속2	한나라당6/ 새정치국민 회의6/ 자유민주연합4	한나라당11/ 새천년민주당4/ 자유민주연합1	열린우리당1/ 한나라당12/ 민주당2/ 무소속1	한나라당6/ 민주당7/ 자유선진당1/ 무소속2	새누리당8/ 새정치민주 연합9	더불어민주당14/ 자유한국당2/ 무소속1
광역의원 선거결과	민주자유당286/ 민주당352/ 자유민주연합86/ 무소속151	한나라당224/새 정치국민회의271 / 자유민주연합82/ 무소속39	한나라당431/ 새천년민주당121/ 자유민주연합29/ 민주노동당2/ 무소속26	열린우리당33/ 한나라당519/ 민주당71/ 민주노동당5/ 국민중심당13/ 무소속14	한나라당252/ 민주당328/ 자유선진당38/ 민주노동당18/ 진보신당3/ 국민참여당3/ 미래연합1/ 친박연합1/ 무소속36	새누리당375/ 새정치민주 연합309/ 노동당1/ 무소속20	더불어민주당605/ 자유한국당113/ 바른미래당1/ 민주평화당1/ 정의당1/ 무소속16
광역의원(비례) 선거결과	민주자유당49/ 민주당38/ 자유민주연합8	한나라당29/ 새정치국민회의32/ 자유민주연합13	한나라당36/ 새천년민주당22/ 자유민주연합4/ 한국미래연합2/ 민주노동당9	열린우리당19/ 한나라당38/ 민주당9/ 민주노동당10/ 국민중심당2	한나라당36/ 민주당32/ 자유선진당3/ 민주노동당6/ 국민참여당2/ 친박연합2	새누리당41/ 새정치민주 연합40/ 통합진보당3	더불어민주당47/ 자유한국당24/ 바른미래당4/ 민주평화당2/ 정의당10/ 무소속1
기초단체장 선거결과	민주자유당70/ 민주당84/ 자유민주연합23/ 무소속53	한나라당74/ 새정치국민회의84/ 자유민주연합29/ 국민신당1/ 무소속44	한나라당140/ 새천년민주당44/ 자유민주연합16/ 민주노동당2/ 무소속30	열린우리당19/ 한나라당155/ 민주당20/ 국민중심당7/ 무소속29	한나라당82/ 민주당92/ 자유선진당13/ 민주노동당3/ 국민중심연합1/ 미래연합1/ 무소속36	새누리당117/ 새정치민주 연합80/ 무소속29	더불어민주당151/ 자유한국당53/ 민주평화당5/ 무소속17

구 분	1995년 선거(1회)	1998년 선거(2회)	2002년 선거(3회)	2006년 선거(4회)	2010년 선거(5회)	2014년 선거(6회)	2018년 선거(7회)
기초의원 선거결과	정당공천 없음	정당공천 없음	정당공천 없음	열린우리당 543/ 한나라당1401/ 민주당233/ 민주노동당52/ 국민중심당56/ 무소속228	한나라당1087/ 민주당871/ 자유선진당95/ 민주노동당90/ 창조한국당1/ 진보신당22/ 국민중심연합2/ 국민참여당17/ 미래연합10/ 친박연합12/ 무소속305	새누리당1206/ 새정치 민주연합989/ 통합진보당31/ 정의당10/ 노동당6/ 무소속277	더불어민주당1400/ 자유한국당876/ 바른미래당19/ 민주평화당46/ 정의당17/ 민중당11/ 무소속172
기초의원(비례) 선거결과	정당공천 없음	정당공천 없음	정당공천 없음	열린우리당 87/ 한나라당220/ 민주당43/ 민주노동당14/ 국민중심당11	한나라당160/ 민주당154/ 자유선진당22/ 민주노동당25/ 국민참여당7/ 미래연합1/ 친박연합7	새누리당207/ 새정치 민주연합168/ 통합진보당3/ 정의당1	더불어민주당238/ 자유한국당133/ 바른미래당2/ 민주평화당3/ 정의당9

#### 나) 역대 지방선거의 특징

- 제1회 지방선거는 김영삼정부 집권 2년 5개월차인 1995년 6월 27일에 실시되었으며 핵심 쟁점은 세계화 개혁이었음
- 제2회 지방선거는 김대중정부 집권 4개월차인 1998년 6월 4일에 실시되었으며, IMF 관련 개혁이 주요 선거 쟁점이었음
- 제3회 지방선거는 김대중정부 4년 4개월차인 2002년 6월 13일에 실시되었으며, 주요 선거이슈는 권력형 비리 척결이었음
- 제4회 지방선거는 노무현정부 3년 4개월차인 2006년 5월 31일에 실시되었으며, 주요 쟁점은 4대개혁 입법이었음
- 제5회 지방선거는 이명박정부 집권 2년 4개월차인 2010년 6월 2일에 실시되었으며 중간평가적 성격이 강하고 세종시, 무상급식 등 교육문제, 4대강 사업이 유권자의 주요 관심사였음



- 제6회 지방선거는 박근혜정부 집권 1년 4개월차인 2014년 6월4일에 실시되었으며, 전국단위로는 최초로 통합선거인명부에 의한 사전투표 전면 실시, 인터넷·SNS를 활용한 선거운동이 허용되었음
- 제7회 지방선거는 문재인정부 집권 1년 2개월차인 2018년 6월 13일에 실시되었으며, 헌법개정과 지방분권, 남북정상회담, 북미정상회담 등이 주요 쟁점이었음

## 2) 지방선거 평가

### (1) 목표

#### ○ 대표성

- 선거제도는 기본적으로 유권자의 지지가 당선으로 연결되는 즉, 투표수를 의석수로 전환하는 장치를 뜻하는 것으로 선거제도의 가장 중요한 평가기준 가운데 하나가 대표성이라 할 수 있음
- 당선결정 방식과 선거구제가 대표성에 큰 영향을 준다는 점에서 선거제도의 유형은 크게 당선결정의 대표방식(다수대표제, 소수대표제, 비례대표제)과 선거구의 선출인원(소선거구제, 중선거구제, 대선거구제)을 기준으로 분류됨
- 선거구제와 선출방법이 쟁점이 되는 것은 선거제도의 왜곡효과, 즉 유권자의 지지(득표수)가 당선결과(의석수)로 전환되는 과정에서 발생하는 불일치 현상과 밀접한 관계에 있기 때문임

#### ○ 책임성

- 대의제 민주주의에서 정당은 사회내 다양한 이해의 표출과 집약의 효율적인 대의기제이며, 공식적인 정치조직이란 점에서 책임정치를 실현하는데 복수의 정당참여를 주요 요건으로 간주함
- 지방자치의 정치적 성격은 지방자치단체의 의사결정이 가치배분과 무관하지 않다는 점에서 정당정치의 필요성을 찾을 수 있음에도 불구하고, 지

방선거의 정당공천제가 쟁점이 된 것은 규범적인 차원보다 현실적인 차원에서 제기된 것임

- 민주화 이후 등장한 지역주의 정치환경 속에서 지방선거의 정당공천은 중앙정치의 과도한 영향과 지역별 1당 독점현상 및 전국적 양당제 고착으로 정당경쟁의 약화, 공천비리, 중앙·지방간 수직적 예측관계의 형성 등 많은 문제점이 제기되었음

#### ○ 공정성

- 선거공영제는 선거운동의 자유방임으로 인해 야기되는 폐단을 방지하기 위하여 국가나 지방자치단체가 선거운동을 관리하거나 선거운동에 소요되는 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 제도를 뜻함
- 선거공영제의 운영은 후보자간 선거운동 기회의 형평을 기하고 선거비용을 절감하며, 나아가 공명선거를 실현하려는 법적 장치로 이해할 수 있음
- 이는 민주정치 참여에 있어서 기회균등의 원리가 경제적 재원의 불평등한 배분에 의해 자금력이 없거나 빈약한 후보자의 피선거권이 크게 제약되는 것을 방지하기 위한 선거자금의 평등화 조치로서 선거과정의 형평과 후보의 기회균등이란 공정성 확보에 목표를 두고 있음

## (2) 과정 효율성 평가

### ① 비례대표제 도입

- 시·도의원선거에 대해서만 적용하던 비례대표제를 시군구 기초의원 선거에 대해서도 도입되어 운영되고 있는 가운데, 비례대표의원은 지역구의원 정수의 10분의 1에 해당하는 정수만큼의 의원을 선출하도록 하였음
- 특히, 비례대표선거에 있어서 여성후보자추천제(여성할당제)를 도입하여 후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것임
- 비례대표제의 도입은 생활정치에 여성참여의 중요성을 강조해 온 여성계의

요구를 일부 받아들여진 것으로 보임

- 제도 개선에 의해 정당들도 지방정치를 생활정치로 인식하여 2002년 지방선거 때보다 2006년에는 보다 많은 여성들을 지역구와 비례대표제에 공천하였음
- 즉, 2002년도 광역의원, 기초의원 지역구 여성의원 비율은 각각 2.3%, 2.2%였고, 2006년 지방선거에서 각각 4.9%, 4.4%로 두 배 가량 지역구에서의 여성당선자 비율이 증가하였음
  - 이러한 광역의회와 기초의회 지역구 여성의원 비율은 2010년 지방선거에서 각각 8.1%, 10.9%, 2014년 각각 8.2%, 14.7%, 2018년 각각 13.3%, 20.7%로 증가하였음
- 광역자치단체장, 기초자치단체장, 광역의원, 기초의원, 교육감, 교육의원 포함하여 2010년 제5회 지방선거에서의 여성당선자 비율은 18.7%이며, 2014년 제6회 지방선거에서 여성당선자 비율은 21.6%, 2018년 26.7%로 점차 여성당선자 비율이 증가하고 있음
- 30년간 시도 및 시군구 지방의원선거에서 가장 큰 변화는 비례대표제의 도입과 개선이라 할 수 있으며, 시도 광역의회 비례대표의원은 1995년 지방선거에서 처음 도입되었고, 시군구 기초의회 비례대표의원은 2006년 지방선거에 도입되었는데, 의원정수의 10%를 정당명부에 의해 선출하고 있음
  - 2002년 지방선거부터 시도광역의회 비례대표의원을 정당명부에 대한 직접투표제가 한국선거사상 첫 적용됨으로써 민주노동당과 같은 군소정당이 제3당으로 급부상하는 변화가 나타남
  - 이는 과거 1995년, 1998년 선거의 경우, 시도 정당별 지역구 후보의 득표수를 합산하여 간접적으로 비례대표의원을 선출함으로써 직접선거의 원칙에 위배되었을 뿐 아니라 소선거구제의 사표방지 심리효과로 인하여 군소정당의 지역구 득표율이 매우 낮아 비례의원 의석을 1석도 얻지 못하였던 것과 비교할 때 제도변화에 따른 괄목할 만한 성과라 평가할 수 있음

〈표 3-306〉 시도 광역의회 비례대표의원의 정당분포

구 분	제1당	제2당	제3당	제4당	기 타
1995년 선거(1회)	민주자유당 49석	민주당 38석	자유민주연합 8석	-	
1998년 선거(2회)	한나라당 29석	새정치국민회의 32석	자유민주연합 13석	-	
2002년 선거(3회)	한나라당 36석	새천년민주당 22석	자유민주연합 4석	한국미래연합 2석	민주노동당 9석
2006년 선거(4회)	열린우리당 19석	한나라당 38석	민주당 9석	민주노동당 10석	국민중심당 2석
2010년 선거(5회)	한나라당 36석	민주당 32석	자유선진당 3석	민주노동당 6석	국민참여당 2석, 친박연합 2석
2014년 선거(6회)	새누리당 41석	새정치민주연합 40석	통합진보당 3석	-	-
2018년 선거(7회)	더불어민주당 47석	자유한국당 24석	바른미래당 4석	민주평화당 2석	정의당 10석

〈표 3-307〉 시군구 기초 비례대표의원의 정당분포

구 분	제1당	제2당	제3당	제4당	기 타
1995년 선거(1회)	비례대표제도 도입되지 않음				
1998년 선거(2회)					
2002년 선거(3회)					
2006년 선거(4회)	열린우리당 87석	한나라당 220석	민주당 43석	민주노동당 14석	국민중심당 11석
2010년 선거(5회)	한나라당 160석	민주당 154석	자유선진당 22석	민주노동당 25석	국민참여당 7석, 미래연합 1석 친박연합 7석
2014년 선거(6회)	새누리당 207석	새정치민주연합 168석	통합진보당 3석	정의당 1석	-
2018년 선거(7회)	더불어민주당 238석	자유한국당 133석	바른미래당 2석	민주평화당 2석	정의당 9석

## 가. 광역 및 기초자치단체장 성별 당선자 현황

〈표 3-308〉 역대 지방선거의 자치단체장 성별 당선자 현황

(단위: 명, %)

구분	시도 광역단체장				시군구 기초단체장			
	정수	남	여	여성 비율	정수	남	여	여성 비율
1995년 선거(1회)	15	15	0	0%	230	229	1	0.44%
1998년 선거(2회)	16	16	0	0%	232	232	0	0.00%
2002년 선거(3회)	16	16	0	0%	232	230	2	0.87%
2006년 선거(4회)	16	16	0	0%	230	227	3	1.32%
2010년 선거(5회)	16	16	0	0%	228	222	6	2.70%
2014년 선거(6회)	17	17	0	0%	226	217	9	4.15%
2018년 선거(7회)	17	17	0	0%	226	218	8	3.67%
전체	113	113	0	0%	1,604	1,575	29	1.84%

- 1995년 제1회 지방선거부터 2018년 제7회 지방선거까지 시도 광역자치단체장은 총 113명이 선출되었는데, 113명 모두가 남성이었으며, 시군구 기초자치단체장은 총 1,575명이 선출되었는데 이중 여성의원은 29명에 불과함
- 정당명부 비례대표제를 통해 시도 및 시군구 지방의원의 10%를 비례대표의원으로서 선출하는 것과는 달리 자치단체장의 경우는 단순다수대표제를 선출하고 있어 여성의 진출이 상대적으로 어려움
  - 〈표 3-308〉에서 보는 바와 같이 시군구 자치단체장의 경우에는 1995년 1회 지방선거에서는 229명중 단 1명(0.44%)의 여성 자치단체장이 선출되었던 반면, 2018년 7회 지방선거에서는 전체 226명중 8명(3.67%)의 여성 자치단체장이 선출됨

- 이처럼 시도 및 시군구 지방의회 비례대표 의원을 제외한 자치단체장 선거에서는 여성의 비율이 매우 저조한 수준을 보여줌으로써 여성후보자추천제(여성할당제) 도입의 의미와 중요성을 반증해 줌
- 특히 전국동시지방선거를 통한 여성당선자가 지방자치단체와 지방의회에 활발히 진출함에도 불구하고 시도 광역자치단체장에는 단 1명의 여성당선자도 배출되지 못하는 한계가 존재함

#### 나. 시도 광역의회 여성의원수 및 비율

〈표 3-309〉 역대 시도 광역의회 여성의원수 및 비율

(단위: 명, %)

구분	시도 광역의회 (지역구 의원)			시도 광역의회 (비례의원)			시도 광역의회 (지역구+비례의원)		
	정수	여성 의원수	비율(%)	정수	여성 의원수	비율(%)	전체 정수	여성 의원수	비율(%)
1995년 선거(1회)	875	12	1.37%	95	42	44.21%	970	54	5.57%
1998년 선거(2회)	616	14	2.27%	74	27	36.49%	690	41	5.94%
2002년 선거(3회)	609	14	2.30%	73	49	67.12%	682	63	9.24%
2006년 선거(4회)	655	32	4.89%	78	57	73.08%	733	89	12.14%
2010년 선거(5회)	680	55	8.09%	81	58	71.60%	761	113	14.85%
2014년 선거(6회)	705	58	8.23%	84	55	65.48%	789	113	14.32%
2018년 선거(7회)	737	98	13.30%	87	62	71.26%	824	160	19.42%
전체	4,877	283	5.80%	572	350	61.19%	5449	633	11.62%

- 한편 2002년 시도 광역의회 비례대표 의원선거에 처음 도입된 50% 여성할당제는 지방의회 구성에 여성의 정치적 대표성을 높이고자 도입한 제도로서 그 성과 역시 매우 높게 나타남

- 시도 광역의회의 경우, 1995년 1회 시도광역의회 여성의원수는 전체 970명중 54명으로 5.57%에 불과하였으나, 꾸준히 증가하여 2018년 7회 시도광역의회 여성의원수는 전체 824명중 160명인 19.42%로 증가함
- 이러한 시도 광역의회 여성의원수의 주요한 증가는 지역구보다는 비례대표제에 의한 비례의원으로 나타나고 있는데 2018년 7회 지방선거에서 시도광역의회 비례의원 당선자의 71.26%가 여성의원임
  - 시도광역의회 비례의원중 여성의원수는 1995년 1회 전체 95명중 42명(44.21%)이며, 2018년 7회 전체 87명중 62명(71.26%)로 증가함

다. 시군구 기초의회 여성의원수 및 비율

〈표 3-310〉 역대 시군구 기초의회 여성의원수 및 비율

(단위: 명, %)

구분	시군구 기초의회 (지역구 의원)			시군구 기초의회 (비례의원)			시군구 기초의회 (지역구+비례의원)		
	정수	여성 의원수	비율(%)	정수	여성 의원수	비율(%)	전체 정수	여성 의원수	비율(%)
1995년 선거(1회)	4,541	72	1.59%	미도입	미도입	미도입	4,541	72	1.59%
1998년 선거(2회)	3,489	56	1.61%	미도입	미도입	미도입	3,489	56	1.61%
2002년 선거(3회)	3,485	77	2.21%	미도입	미도입	미도입	3,485	77	2.21%
2006년 선거(4회)	2,513	110	4.38%	375	327	87.20%	2,888	437	15.13%
2010년 선거(5회)	2,512	274	10.91%	376	352	93.62%	2,888	626	21.68%
2014년 선거(6회)	2,519	369	14.65%	379	363	95.78%	2,898	732	25.26%
2018년 선거(7회)	2,541	526	20.70%	385	374	97.14%	2,926	900	30.76%
전체	21,600	1484	6.87%	1515	1,416	93.47%	23,115	2900	12.55%

- 시군구 기초의회 의원선거의 경우, 1995년 1회부터 2002년 3회 지방선거까지는 비례대표제가 도입되지 않았었으며, 2006년 4회 지방선거의 시군구 기초의회 여성의원수는 전체 2,888명중 437명으로 15.13%에서 증가하여 2018년 7회 시군구 기초의회 전체 2,926명중 900명인 30.76%로 증가함
  - 이러한 시군구 기초의회 여성의원수의 주요한 증가는 지역구에서도 나타나지만, 비례대표제에 의한 비례의원수로 나타나고 있는데 2018년 7회 지방선거에서 시군구 기초의회 비례의원 당선자의 97.14%가 여성의원임
  - 시군구 기초의회 비례의원 중 여성의원수는 2006년 4회 전체 375명중 327명(87.20%)이며, 2018년 7회 전체 385명중 374명(97.14%)로 증가함

## ② 사전투표제 실시

- 제5회 지방선거의 재·보궐선거 등에서 처음 도입되었으며 유권자가 개인사정 등으로 투표를 할 수 없는 선거나 미리 투표를 하고 싶은 선거인이 투표를 할 수 있도록 하는 제도로써 유권자의 투표편의와 민의 대변의 전체 투표율을 높이기 위해서 도입되었음
- 지난 2013년 사전투표제가 도입된 두 차례의 재·보궐선거와 비교했을 때 재·보궐선거에서의 사전투표는 해당 선거구에서만 한정적으로 설치되기 때문에 사전투표율 비교가 다소 제한적임
- 2013년 4월 24일 실시된 상반기 재·보궐선거 선거인수 기준 사전투표율은 4.9%를, 두 번째로 실시된 2013년 10월 30일 하반기 재·보궐선거에서는 상반기 재·보궐선거보다 약간 높은 5.5%를 기록하였음
- 2014년 제6회 지방선거에서는 사전투표율이 대폭 상승한 선거인수 기준 11.5%에 달하는 사전투표율을 보였으며, 2018년 7회 지방선거에서는 20.14%를 보여 사전투표제 도입 이후 사전투표율이 지속적으로 증가하였음



〈표 3-311〉 지방선거 사전투표율의 변화

(단위: %)

시도명	2014년 지방선거(6회)	2018년 지방선거(7회)
합계	11.49	20.14
서울특별시	11.14	19.10
부산광역시	8.90	17.16
대구광역시	8.00	16.43
인천광역시	11.33	17.58
광주광역시	13.28	23.65
대전광역시	11.20	19.66
울산광역시	10.70	21.48
세종특별자치시	15.12	24.75
경기도	10.31	17.47
강원도	14.24	22.26
충청북도	13.31	20.75
충청남도	11.93	19.55
전라북도	16.07	27.81
전라남도	18.05	31.73
경상북도	13.11	24.46
경상남도	11.89	23.83
제주특별자치도	11.06	22.24

### ③ 선거 출구조사

- 공직선거법에서의 ‘투표의 비밀보장’에 의해 ‘선거인은 투표한 후보자의 성명이나 정당명을 누구에게도 또한 어떠한 경우에도 진술할 의무가 없으며, 누구든지 선거일의 투표마감시각까지 이를 질문하거나 그 진술을 요구할 수 없다’고 규정함
- 다만 공직선거법은 ‘텔레비전방송국·라디오방송국·신문 등의 진흥에 관한 법률’에 따른 일간신문사가 선거의 결과를 예상하기 위하여 선거일에 투표소로부터 50미터 밖에서 투표의 비밀이 침해되지 않는 방법으로 질문하는

경우에는 그러하지 아니하며 이 경우 투표마감시각까지 그 경위와 결과를 공표할 수 없다'고 규정하여 출구조사를 허용하고 있음

- 2000년 4월 13일 16대 총선 당시 선거사상 최초로 실시되었으며, 이후 선거법 개정으로 투표소 밖 출구조사 실시 거리가 2004년 3월에는 투표소 100m 밖으로 완화되었고, 2012년 2월 개정된 공직선거법에는 다시 투표소 50m 밖으로 완화되었음
- 한편 2013년부터 도입된 사전투표에 대해서는 현행법상 출구조사를 할 수 없기 때문에 사전투표자에 대한 투표정보를 얻을 수 없어, 투표일 당일의 출구조사만으로는 선거의 결과를 예상하는데는 한계가 존재하고 있음
- 투표완료자 추출방법 뿐만 아니라, 조사원 관리 및 현장 실사 방법, 조사 거절과 거짓 응답, 무응답 및 가중치 적용방법 등 다양한 원인에 의해 예측 오차가 발생할 수 있고, 사전투표 정보 반영의 어려움 등에 따라 정확성 제고를 위해 현실적인 한계를 감안한 개선 방안이 요구됨

#### ④ 지방의원 정수 변화

- 1991년 광역의회는 972명, 기초의원은 4,303명이었고, 1995년 제1회 전국동시 지방선거 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 875명, 비례대표의원 97명으로 총 972명이고, 시군구 기초의회 의원은 지역구의원 4,541명이었음
- 1998년 제2회 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 616명, 비례대표의원 74명으로 총 690명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구의원 3,490명으로 축소되었음
- 2002년 제3회 지방선거에서는 정당비례대표제가 도입되었으며, 시도광역의회 지역구의원은 609명, 비례대표의원은 73명으로 총 682명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구의원 3,485명이었음
- 2006년 제4회 지방선거에서는 기초의회 선거에서도 정당비례대표제의 지

방의원 유급제가 도입되었고, 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 655명, 비례대표의원 78명으로 총 733명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구 2,513명, 비례대표의원 375명으로 총 2,888명이었음

- 2002년 제3회 지방선거와 2006년 제4회 지방선거에서의 가장 큰 변화는 지방의원 유급제 도입과 기초의회 의원정수 20% 축소, 기초의회 선거 비례대표제의 도입, 기초의회 정당공천제 실시 및 선거구별 1명의 대표를 선출하는 소선거구제에서 2-4명을 뽑는 중선거구제로의 변화임
- 2010년 제5회 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 680명, 비례대표의원 81명으로 총 761명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구 2,512명, 비례대표의원 376명으로 총 2,888명이었음. 교육의원 선거가 실시되어 82개 선거구에서 82명의 교육의원을 선출하였음
- 2014년 제6회 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 705명, 비례대표의원 84명으로 총 789명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구 2,519명, 비례대표의원 379명으로 총 2,898명이었음
- 2018년 제7회 시도광역의회 의원의 정수는 지역구의원 737명, 비례대표의원 87명으로 총 824명이었으며, 시군구 기초의회 의원은 지역구 2,541명, 비례대표의원 386명으로 총 2,927명으로 시도의회와 시군구의회 모두 의원정수가 소폭 증가하였음
- 한편 2006년 제4회 지방선거부터 도입된 기초의회 정당공천제에 대한 논란은 계속되어 2014년 제6회 지방선거를 앞두고 정당공천제 폐지 논쟁이 있었으며, 지방자치 부활 30년인 2021년 현재 풀뿌리 민주주의를 위하여 기초의회 의원 68%가 정당공천제 폐지에 찬성하는 등 기초의회 정당공천제 폐지를 둘러싼 논란이 일고 있음

##### ⑤ 선거관련 행위 제한·금지기간 조정

- 공직선거법은 후보자간 선거운동의 기회균등을 보장하고 불법적인 선거 운

동으로 인한 선거의 공정성이 침해되는 것을 방지하기 위하여 선거일전 180일부터 선거에 영향을 미치는 일정한 행위를 제한 또는 금지하고 있음

- 지방자치단체장은 선거일전 180일부터 선거일까지 자치단체의 사업계획·추진 실적을 알리기 위한 홍보물을 발행·배부할 수 없고, 근무시간 중에 공공기관이 주최하는 행사 외의 행사에는 참석할 수 없음(공직선거법 제86조 제5항 및 제6항)
- 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 현수막, 선전탑 등의 광고물을 설치·게시하거나, 정당·후보자의 명칭·성명을 나타내는 광고, 인사장, 사진, 녹음·녹화물, 인쇄물, 벽보 등을 배부·상영·게시할 수 없음(공직선거법 제90조 및 제93조)
- 정당이나 언론기관 또는 제3자로부터 여론조사 의뢰를 받은 여론조사기관을 제외하고는 누구든지 선거일전 180일부터 선거일의 투표마감시각까지 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사를 하는 때에는 여론조사의 목적, 표본의 크기 등을 여론조사 개시일전 2일까지 관할 선관위에 서면으로 신고하여야 함(공직선거법 제108조제3항)

#### ⑥ 개표사무원 국민공모제 실시

- 부정개표 논란 방지와 유권자 중심의 선거를 위해 국민도 지방선거에서 직접개표사무에 참여할 수 있도록 한 개표사무원 국민공모제는 2014년 제6회 지방선거에서 처음 도입되었음
- 전체 개표 사무원의 25%, 즉, 4명 중 1명은 국민 공모를 통해 구성하는 것으로 공모를 통해 뽑힌 개표사무원은 투표함을 열고, 투표지를 분류하고, 표를 집계하는 각 과정에 배치돼 직접 개표 일을 수행하며 투개표의 과정은 모두 인터넷으로 생중계되었음

⑦ 선거연령의 하향

- 2005년 8월4일 개정·시행된 ‘공직선거 및 선거부정방지법’은 법제명이 공직선거법으로 변경되었으며, 선거권 연령을 기존 20세에서 19세로 하향조정하였음
- 2020년 1월 14일 시행된 공직선거법에 의해서 준연동형 비례대표제 도입과 선거권자의 연령을 19세 이상에서 18세 이상으로 조정하고 선거운동을 할 수 없는 사람의 연령을 19세 미만에서 18세 미만으로 조정하였음
- 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 만 19세부터 투표권을 가진 나라는 한국이 유일했었으나, 공직선거법 개정을 통해 18세 이상으로 선거권을 하향 조정함으로써 참정권 확대라는 측면에서 긍정적 평가를 받고 있음
- 한편, 민선자치 30년의 지방선거 과정에 대한 일반적인 인식은 대체로 보통 이상의 평가를 하고 있음
  - 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 64.4%, 보통(4점) 21.7%, 부정(1-3점) 13.8%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-312〉 지방선거의 추진 효율성에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간			긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7	
지방공무원	2.0	2.6	8.2	26.1	28.1	26.1	6.9	100.0
관련학자	0.0	9.3	7.0	11.6	44.2	23.3	4.7	100.0
지방의원	1.3	3.9	7.2	27.5	24.8	28.1	7.2	100.0
합계	1.1	5.3	7.4	21.7	32.4	25.8	6.2	100.0

## (3) 성과 진전도 평가

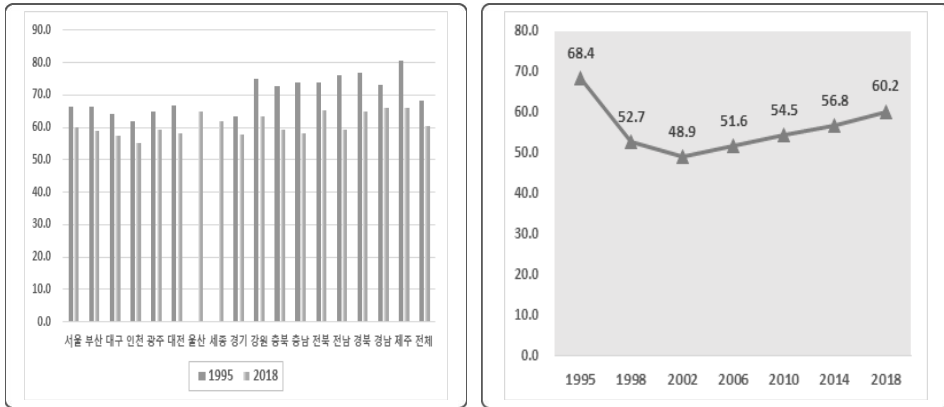
- 지방선거의 산출 달성도는 역대 선거별로 목표치가 정해져 있지 않아 역대 지방선거의 투표율과 관련자의 인식분석을 통해 측정할 수 있음
- 역대 지방선거 투표율을 보면, 제1회 지방선거 68.4%, 제2회 지방선거 52.7%, 제3회 지방선거 48.8%, 제4회 지방선거 51.6%, 제5회 지방선거 54.5%, 제6회 지방선거 56.8%, 제7회 60.2%임
- 1995년 지방의회 선거에 68.4%의 투표율을 기록한 이래 지방의회 선거의 투표율은 지속적으로 하락하고 2002년 48.8%로 50%에 미치지 못하였으나, 2002년 이후, 투표율이 점차로 증가하여 2018년 60.2%에 이룸

〈표 3-313〉 지방선거 전체 투표율의 변화

(단위: %)

시도명	1995년 지방선거 (1회)	1998년 지방선거 (2회)	2002년 지방선거 (3회)	2006년 지방선거 (4회)	2010년 지방선거 (5회)	2014년 지방선거 (6회)	2018년 지방선거 (7회)
합계	68.4	52.7	48.9	51.6	54.5	56.8	60.2
서울특별시	66.2	47.1	45.8	49.8	53.9	58.6	59.9
부산광역시	66.2	46.7	41.8	48.5	49.5	55.6	58.8
대구광역시	64.0	46.8	41.4	48.5	45.9	52.3	57.3
인천광역시	62.0	43.2	39.3	44.3	50.9	53.7	55.3
광주광역시	64.8	45.1	42.3	46.3	49.8	57.1	59.2
대전광역시	66.9	44.4	42.3	49.4	52.9	54.0	58.0
울산광역시	-	57.6	52.3	52.8	55.1	56.1	64.8
세종특별자치시	-	-	-	-	-	62.7	61.7
경기도	63.2	50.0	44.6	46.7	51.8	53.3	57.8
강원도	74.8	64.3	59.4	58.7	62.3	62.2	63.2
충청북도	72.7	60.9	55.8	54.7	58.8	58.8	59.3
충청남도	73.8	59.5	56.2	55.8	56.5	55.7	58.1
전라북도	73.7	57.8	55.0	57.9	59.3	59.9	65.2
전라남도	76.1	58.2	65.6	64.3	64.3	65.6	59.2
경상북도	76.7	64.9	60.4	61.5	59.4	59.5	64.7
경상남도	73.1	61.1	56.5	57.8	61.8	59.8	65.8
제주특별자치도	80.5	73.7	68.9	67.3	65.1	62.8	65.9

〈그림 3-81〉 역대 지방선거 투표율 변화



- 1995년 민선 지방자치제를 도입하였을 때는 전국적으로 국민의 관심도가 커 투표율이 높았으나 1998년과 2002년에 투표율이 낮은 것은 우선적으로 유권자의 저조한 관심에서 찾을 수 있음
- 그 이유는 지방선거의 실시시기와 어려운 사회경제적 환경뿐만 아니라 법제도적인 측면에서 선거법 개정이 활발한 선거운동을 제한시키고 단체장에 편중된 선거를 치르게 만드는 데 영향을 미침으로써 전반적인 선거열기의 침체를 가져오게 하였음
- 그 후 지방자치에 대한 중요성을 인식하고 주민의 지방정치에 대한 관심이 고조 되면서 2006년부터 투표율이 점차적으로 상승하고 있음
- 한편 민선자치 30년 지방선거 산출에 대한 일반적인 인식은 대체적으로 보통 이상의 긍정적인 평가를 하고 있음
  - 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 65.7%, 보통(4점) 21.1%, 부정(1-3점) 13.3%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-314〉 지방선거의 성과 진전도에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	1.6	2.9	7.2	26.8	28.4	23.9	9.2	100.0		
관련학자	2.3	11.6	2.3	7.0	51.2	23.3	2.3	100.0		
지방의원	0.7	3.9	7.2	29.4	23.5	30.1	5.2	100.0		
합계	1.5	6.2	5.6	21.1	34.4	25.7	5.6	100.0		

#### (4) 성과 만족도 평가

- 민선자치 30년간의 지방선거 성과에 대한 만족도에 대한 일반적인 인식은 대체적으로 보통 이상의 긍정적인 평가를 하고 있음
  - 전체 응답자의 인식조사 결과를 보면 긍정(5-7점) 64.0%, 보통(4점) 22.0%, 부정(1-3점) 14.0%로 나타나서 보통 이상의 긍정적 평가를 하고 있음

〈표 3-315〉 지방선거의 성과 만족도에 대한 인식

구분	← 부정적		응답구간					긍정적 →		합계
	1	2	3	4	5	6	7			
지방공무원	2.6	3.6	7.8	25.2	29.1	23.2	8.5	100.0		
관련학자	4.7	7.0	4.7	14.0	39.5	27.9	2.3	100.0		
지방의원	0.7	5.2	5.9	26.8	28.1	27.5	5.9	100.0		
합계	2.6	5.3	6.1	22.0	32.2	26.2	5.6	100.0		

#### (5) 평가결과의 종합

- 민선자치 30년간의 지방선거에 관한 정량적 평가 결과를 종합하면 다음과 같음



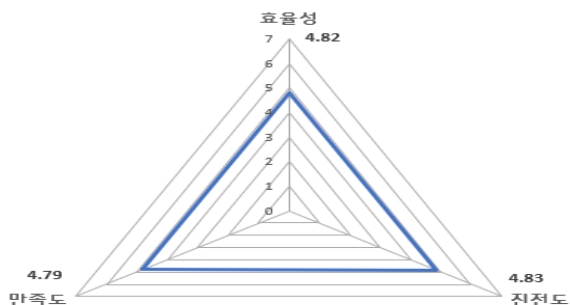
- 지방선거의 실시로 민주성이 향상되고 여성의 정치참여가 확대되었음
- 추진 산출을 보면 무급제였던 제1회-3회까지의 지방선거 초기에 비해 최근 들어서는 상대적으로 우수한 인력이 진출하여 지방선거와 관련한 지방자치 및 지방정치가 발전하고 있음
- 그러나 중앙정치의 영향력이 지방정치를 압도하는 우니란의 경우, 지방자치 본연의 경쟁이 나타난다기보다는 중앙정치의 쟁점과 현안이 선거구도와 과정에 커다란 영향을 미치는 경우가 많았음
- 지방선거에서 지역 차원의 쟁점과 이슈 또는 후보가 가진 역량이 선거에 영향을 미치는 것이 미미하였음

〈표 3-316〉 지방선거 평가결과 종합

구분	평가내용
목표	• 주민참여 확대로 민주성 강화 및 주민에 대한 행정서비스의 질 향상
과정평가	• 추진과정의 효율성 강화 되고 있으나 일부 다소 미흡 - 추진기구 : 독립성 확보 - 추진절차 : 이행확보 장치 확보 - 추진방법 : 추진방법 장치 일부 미흡
산출평가	• 추진산출의 달성도 향상되고 있으나 일부 보완 필요 - 주민투표율 점차 증가 - 지역 차원의 이슈와 후보 역량에 의한 영향이 미미

- 지방선거에 대한 정성평가를 종합한 결과, 7점 만점에 추진효율성 4.82점, 성과진전도 4.83점, 성과만족도 4.79점으로 보통 이상의 높은 수준으로 평가할 수 있음

〈그림 3-82〉 지방선거의 정성평가 결과종합



### 3) 지방선거의 성과 및 한계

#### (1) 추진성과

##### ① 정당명부 투표제 도입

- 2002년 정당명부 투표제 도입으로 주민이 지역구 의원 투표와 별도로 직접 비례대표 정당명부를 선택함으로써 시·도 지방의회 비례대표의원의 대표성 확보에 중요 전기가 됨
  - 즉, 유권자가 지역 선거구의 후보자 중심에서 일정부분 벗어나 정당의 이념이나 정책에 대한 정당 중심의 선택을 할 수 있도록 선택의 폭이 확대되었음
- 이는 특히 군소정당이 대변하는 소수 이익의 정치적 대표성을 확대하는 측면에서 성과를 보여주었음
  - 민주노동당과 같은 군소정당이 2002년 지방선거에서 정당명부 투표제를 통해 전국적으로 8.13%를 득표하여 제3의 정당으로 부상하였으며 전체 광역의원 9명을 비례대표로 당선시키는 결과를 가져왔음

## ② 비례대표 선출에 여성할당제 도입

- 여성의 정치적 대표성 문제는 여성의 사회참여 확대와 관련하여 가장 중요하게 부각되는 사안임
  - 2002년 시·도의회 정당명부 비례대표 선출에 있어서 후보자의 50%를 여성으로 추천하는 여성할당제 도입함으로써 여성의 정치적 위상과 대표성이 크게 제고됨
  - 1991년 지방의회 여성의원 수가 48명에 불과하였으나 2010년에는 총 당선인수 3,731명 중 735명(19.7%), 2014년에는 총 당선인수 3,692명 중 839명 (22.7%), 2018년에 총 당선인수 3,750명 중 1,060명(28.3%)이 당선되어 여성 당선자수 및 비율이 점차 상승하고 있음을 알 수 있음
- 이와 같이 지방의회 여성 당선자수가 증가하고 있는 것은 기본적으로 2002년 비례대표 선출에 여성할당제를 도입한 것이 촉진하였고 점차적으로 국민의 여성 정치인에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌고 있기 때문이기도 함

## ③ 점진적인 투표율 상승

- 대의민주제 하에서 정당성은 선거에 기반을 두고 있다는 점에서 높은 투표율 속에서 선출된 민선공직자의 대표성이 높아질 수 있음
- 1995년 민선자치 제1대 지방선거 이후 2002년 제3대 지방선거에서 투표율 48.9%로서 최저점을 기록하였으나 제4대 지방선거 이후 점차적으로 상승하여 2014년 제6대 지방선거에서는 56.8%, 2018년 제7대 지방선거에서는 60.2%의 투표율을 기록하고 있음
  - 특히 제3대 지방선거에서 투표율이 50%에도 미치지 못해 유권자의 투표참여가 과반수에도 미치지 못하는 부정적인 측면이 있었음
  - 그러나 제4대 지방선거 이후 점진적인 상승하는 투표율은 민주주의에 대한 열망과 지방자치의 중요성에 대한 국민들이 인식이 증가하였음을 의미하며 지역 정치인의 주민에 대한 대표성이 점차 회복되고 있음을 의미함

## ④ 소선거제

- 소선거제 중심의 단순다수대표제를 표방하는 현행 지방의원 선출방식은 입후보자의 인물파악이 용이하고 선거비용이 절약되며 제도적으로 지역구 대표의 책임성 소재가 명확하다는 장점을 가지고 있음
  - 또한 투표방식의 단순성과 용이성, 지역대표성에 따른 지역주민과 지방의원간의 친밀감, 정치적 책임소재의 명확성 등을 들 수 있음
- 그러나 한 번에 8개에 이르는 투표용지에 기표를 해야 하는 지방동시선거 투표방식으로 인해 위에서 제시하고 있는 여러 가지 장점이 퇴색 하는 경향이 있으며, 단순다수 득표자가 당선됨에 따른 과도한 사표가 발생될 수 있는 점 등 제도개선이 필요함

## ⑤ 중대선거구제

- 2005년 8월 4일 제정 및 일부 개정된 공직선거법에서 ‘지역구 자치구·시·군 의원은 당해 선거구를 단위로 2인 이상 4인 이하의 범위 안에서 선출’하는 중대 선거구제를 도입하였음
  - 중대선거구제의 실시로 특정 정당의 독주를 제어할 수 있었고 정당의 후보 공천 시 본선에서 경쟁력 있는 여성의 전략공천이 가능해 여성 후보자의 당선 가능성을 높일 수 있었음
  - 제2의 정당, 제3의 정당 등의 후보가 당선될 수 있는 가능성이 높아짐에 따라 지역정치에서의 정당의 다양성이 확보될 수 있는 제도라 할 수 있음
  - 그러나 실질적으로 적지 않은 지역에서 2인 이상 4인 이하의 중대선거구제를 2인 선거구제로 운영함으로 인해 양당제가 고착되는 역할을 하고 있음
- 2006년 기초의회 선거에서 1순위로 당선된 여성후보는 47명으로 당선율 12.0% 였으나, 2등 이하 당선율은 59명으로 15.1%를 차지하여 중선거구제를 실시함으로 인해 여성후보가 당선될 수 있는 제도적 가능성이 커졌음

## ⑥ 선거공영제

- 선거공영제는 헌법 제116조에 규정된 선거비용의 국고부담원칙에 따라 선거과정의 형평과 후보자의 기회균등을 위한 제도로서 채택되었으며, 공정성 확보를 위해 선거운동 및 선거비용의 제한과 밀접한 관계가 있음
- 선거운동 기간의 제한은 선거운동을 상시 허용할 경우 평상시에도 선거가 과열될 뿐만 아니라 선거운동에 소요된 경비가 지나치게 많이 들어 선거의 공정을 해치게 되므로, 후보자 등록 마감일의 다음날부터 선거일 전일 까지만 선거운동을 할 수 있도록 규정하는데, 지방선거의 경우 14일간 선거운동이 허용됨
- 선거비용의 제한은 선거운동에 사용할 수 있는 비용에도 일정한 제한을 둬으로써 후보자 간 기회균등을 보장하고, 선거비용의 수입과 지출에 대해 선거관리위원회가 확인·조사함은 물론, 선거비용 수입·지출 보고서에 대한 선거인의 열람과 이의신청 등을 허용하여 선거비용 수입·지출의 투명성 확보 장치를 두고 있음
- 선거와 관련된 우리나라의 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법들은 민주화 이후 선거가 공정하게 치러지는데 커다란 공헌을 하고, 유권자들과 후보자들 또한 선거의 공정성에 매우 높은 평가들을 내리고 있음

## ⑦ 기타

- 그 외 민선자치 30년간 지방선거는 다음과 같은 성과를 거두었음
  - 첫째, 자치단체장과 지방의원을 주민이 직접 선출하여 주민의 대표성이 확보 되었음
  - 둘째, 지방선거를 통한 지방자치의 실시로 민주주의 발전에 기여하고 지역으로부터 상향적 국토의 균형발전에 기여하였음
  - 셋째, 지방선거의 실시로 단체장의 선거공약 제시와 이를 실천하기 위한 노력의 결과 주민의 삶의 질 향상과 지역사회의 발전이 이루어짐

- 넷째, 지방선거 실시로 주민참여의 기회가 확대되고 지역정치와 지역발전에 대한 주민의 주인의식이 강화됨
- 다섯째, 지방선거를 통해 자치단체장 및 지방의원의 주민에 대한 봉사자로서의 인식의 변화로 지역주민에 대한 행정서비스를 강조함으로써 공무원의 주민에 대한 행정서비스의 질이 향상되었음
- 종합적으로, 국가의 국민에 대한 행정서비스 정책의 강화와 자치단체장의 주민에 대한 행정서비스 질 향상을 위한 노력이 시너지효과를 발휘하여 주민에 대한 행정서비스가 강화되었다고 할 수 있음

〈표 3-317〉 지방선거의 성과

구 분	내 용
정당명부 투표제 도입	• 주민이 직접 비례대표 정당명부를 선택하여 지방의회 비례대표의원의 정당 대표성 확대
비례대표로 여성할당제 도입	• 시도의회 비례대표 선출에 여성을 50% 추천하여 여성의 정치적 위상 제고됨
지방선거 투표율 상승	• 지방자치의 중요성에 대한 국민 인식의 증가와 지역 정치인의 주민에 대한 대표성이 점차적 회복
중대선거구제 도입	• 특정정당의 독식 방지 및 양당제 완화 • 경쟁력있는 여성후보자 및 제2, 제3 정당 후보의 당선가능성을 높여 지방정치의 다양성을 높임
선거공영제 도입	• 선거과정의 후보자 공직선거에 대한 기회균등 보장 • 선거비용 수입·지출의 투명성 확보

## (2) 추진한계

- 중앙정치의 예측화로 인해 중앙정치의 정치경쟁 구도에 따라 지방선거 문화가 달라짐
  - 정당공천제의 실시로 인한 중앙정치의 영향으로 지방정치가 여전히 중앙정치에 예측되어 지방자치 본연의 의미를 갖지 못하는 등 지방선거의 장점이 퇴색함

- 지방의 특수성과 현안을 중심으로 하는 본연의 지방자치를 이루기 위해서는 지역의 현안과 이슈에 초점을 맞춘 정치조직의 등장과 그들의 활동을 용이하게 하는 환경을 조성하는 것이 필요함
- 지방정치 대표성의 문제로 낮은 투표율과 단순다수대표제에 의한 낮은 득표율로 당선되는 자치단체장과 지방 의원이 많음
- 중대선거구제 도입을 통한 여성후보자와 소수정당후보자의 당선가능성이 높아졌음에도 불구하고, 기초의회에 한정되었으며 2인 선거구 중심으로 선거를 치루는 경우가 많아 제도 도입의 취지가 약화됨
- 지방정치에서 생활상의 문제, 주민복지 문제에 대한 생활자치 영역에서 여성의원과 다양한 소수정당 대표들의 역할이 기대되는 상황에서 비례대표를 제외하면 여성 지방의원과 소수정당 지방의원들의 비율이 매우 낮음
  - 예를 들어 제4대 지방선거에서 전체 비례대표 광역의원 78명 중 여성의원은 57명으로 73%를 넘어서고 있으나, 전체 광역의원 738명(교육의원 5명 포함) 중 여성의원 수는 89명으로 12% 수준임
  - 제5대부터 제7대 지방선거까지는 제1당과 제2당을 중심으로 하는 양당 구도로 치루어짐에 따라 지방선거를 통한 정치의 다양성이 반영되지 못하는 측면이 큼
- 현직 단체장이 예비후보 등록과 사퇴를 반복하면서 필요에 따라 선거운동과 단체장 권한을 교대로 행사하는 등 선거의 공정성을 저해함
- 당선 무효, 비리로 인한 구속, 다른 선거 출마 등으로 사퇴 시 행정공백을 초래함은 물론 불필요한 보궐선거 비용이 발생함

〈표 3-318〉 지방선거의 한계

구분	내용
일부 중앙정치의 예측화	• 정당공천제 실시로 중앙정치로의 예측화로 인하여 지역 특수성과 현안을 중심으로 한 지방선거가 어려움
단순다수대표제에 의한 대표성 저하 우려	• 지역구 선거를 위주로 한 단순다수 대표의 당선으로 대표성 우려
여성의원과 소수정당 의원의 의회진출 한계	• 비례대표를 제외하면 여성의원과 소수정당 의원의 비율이 낮음
중대선거구제 도입 한계	• 기초의회만을 대상으로 중대선거구제가 도입되었으며, 2-4인 선거구제 도입취지를 무색하게 하는 2인선거구가 많아 양당제 고착되는 결과 양산

- 지방선거에서 지역의 이슈를 중심으로 한 자유로운 경쟁과 국민의 알 권리, 표현의 자유를 증진하는 방향으로 지방선거의 제도를 획기적으로 개선하는 것이 필요함
- 선거운동과 유권자들의 참여방식이 인터넷, SNS등 정보화와 소셜미디어의 발전에 힘입어 크게 달라진 현실을 감안하여 지방정치 환경의 변화에 맞추어 지방선거 제도와 선거관리방식 역시 변화되어야 할 것임



## 제3절 운영성과 평가

### 1. 자율성 평가

#### 1) 자율성의 의미

##### (1) 개념

- 지방자치단체의 자율성은 학자에 따라 다양하게 분류되고 있지만 크게 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있음(하혜수, 2000)
- 첫째, Gurr와 King(1987)은 지방정부의 자율성을 외부의 제약요인으로부터 자유로운 정도로 정의하면서, 지방정부의 자율성을 제1유형의 자율성과 제2유형의 자율성으로 분류함
  - 제1유형의 자율성은 헌법적 규정, 기능위임정도, 재정적 통제, 비공식적 조언과 지침 등 사회경제적 제약으로부터 자유로운 정도를 의미하며, 제2유형의 자율성은 지역경제 및 소득수준 등과 같은 지방경제의 조건, 지배이익집단의 권력, 지역의 여론과 집합적 요구 등으로부터 자유로운 정도를 의미함
- 둘째, Wolman과 Goldsmith(1990)는 지방정부의 자율성을 정책결정에 있어서 선택권 행사의 자유와 지역 주민의 복지수준에 영향을 미칠 수 있는 정도로 정의하면서, 지방자치단체의 자율성을 소극적 자율성(자치권한)과 적극적 자율성(자치능력)으로 분류하고 있음
  - 소극적 자율성은 중앙정부나 경제사회적 제약상황 하에서 지방정부가 어느 정도 자유로운 정책결정을 할 수 있는가를 의미하며, 적극적 자율성은 지역주민의 복지수준에 적극적으로 영향을 미칠 수 있는 지방자치단체의 능력을 의미함
- 셋째, Boyne(1993: 88-90)는 지방자치단체가 가지고 있는 자율성의 제약 측면에서 지방자치단체의 자율성을 총체적 자율성과 개별적 자율성으로 구

분하고 있음

- 총체적 자율성(aggregate autonomy)은 재정통제, 기능배분, 법제도적 제약 등 전체적인 수준에서의 제약으로 지방자치단체의 자유 정도를 의미하며, 개별적 자율성(individual autonomy)은 개별 지방자치단체의 특성과 다양성을 인정하느냐의 여부와 관련되는 자율성을 의미함

○ 특히, Boyne(1993: 88-90)는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 높은가 낮은가를 기준으로 <그림 3-83>과 같이 지방의 자율성 차원을 네 가지로 구분하고 있음

<그림 3-83> 지방자치단체의 자율성 차원

총체적 자율성	높음	B	A
	낮음	D	C
		낮음	높음
		개별적 자율성	

자료: Boyne, G. A., Central Policies and Local Autonomy: the Case of Wales. Urban Studies. 30(1), 1993, p.890

- A범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 높은 체제(system)로 자신들의 행위의 총체적 유형에 대해서 구체적인 자율성을 가지며, 개별 지방정부도 획일적인 형태의 서비스를 제공하도록 하는 압력을 받지 않는데, 이러한 자율성은 연방체제 하에서만 나타날 수 있음
- B범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성은 높지만 개별적 자율성은 낮은 체제이며, 따라서 중앙정부는 지방정책의 다양성을 제약하게 되는데, 예를 들면 중앙은 모든 지역에서 최소한의 서비스 제공수준을 조건으

로 제시함

- C범주 내에 있는 지방정부는 개별적 자율성은 높지만 총체적 자율성에서 제약을 받는 체제이며, 따라서 지역활동의 범위나 최대 지출수준 등에서 법률에 의해 제약을 받지만, 다양한 수단을 통해 개별적 목표를 추구하는 것은 허용됨
- D범주 내에 있는 지방정부는 총체적 자율성과 개별적 자율성이 모두 낮은 체제이며, 따라서 지역활동은 중앙에서 구체화 된 업무로 제한되고 모든 지방정부는 동일한 방법으로 중앙의 정책을 집행해야 함

## (2) 평가지표

- 자율성(autonomy)은 일반적으로 ‘자기 조직의 운영에 필요한 권한을 어느 정도 확보하였는가’라는 개념으로 자치권보다 광의의 의미를 지니고 있지만, 지방자치단체의 자치권에 한정할 경우 자치권과 자율성은 거의 같은 개념으로 볼 수 있음
  - 이러한 관점에서 본 글에서는 지방자치단체의 자율성을 지방자치단체의 자치권의 수준으로 지방자치의 운영성과를 제시하고자 함
- 따라서 지방자치단체가 자율적으로 의사결정을 하기 위해서는 지방자치단체의 자율성이 중요하며, 본 연구에서는 지방자치단체 자율성의 운영성과를 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권의 관점에서 살펴보고자 함

## 2) 자율성의 성과<sup>28)</sup>

### (1) 자치입법권의 자율성

- 자치입법권은 지방자치단체가 당해 문제를 해결하기 위하여 스스로 결정할 수 있는 입법적 권한을 의미함

---

28) 지방자치 자율성은 지방자치 미래비전 2040 수립방안의 제2장 제2절 중권수준 진단의 내용을 정리한 것임

- 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 3-319〉 자치입법권의 실태

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

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

- 자치입법권의 자율성 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 동일하

며, 벌칙제정권은 한국을 제외하고는 모두 가능하도록 하고 있음

- 따라서 한국의 자치입법권의 자율성이 상대적으로 매우 제한적으로 나타나고 있다고 할 수 있음

〈표 3-320〉 자치입법권 수준

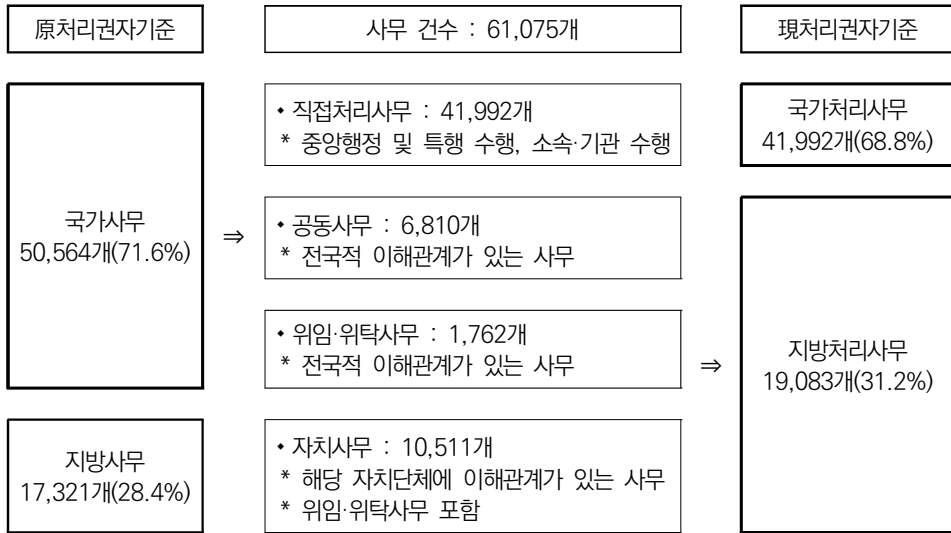
구분	지방자치저조형	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
대상 국가	한국	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	지방자치법: 법령의 범위 안에서	헌법: 법률의 범위 내에서 지방자치법: 법령에 위반하지 않는 범위에서	법률에 준하는 조례 제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	미국: 법률제정권 부여 독일: 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	불가	가능
벌칙 제정권	불가	가능	가능	가능

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

## (2) 자치행정권의 자율성

- 자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 국가의 간섭을 받지 않고 처리할 수 있는 권한을 의미함
  - 자치행정권의 대상사무는 협의의 관점에서는 지방자치단체의 관할구역 안의 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 3-84〉 자치행정권 수준

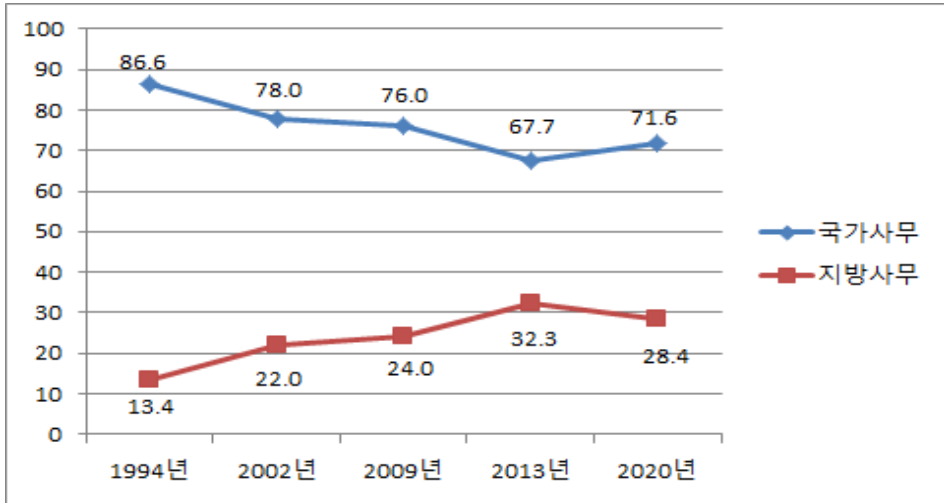


자료: 행정안전부(2020). 법령상 사무 총조사.

○ 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 보이면서도 당초보다 확대된 것은 사실이나, 적정수준을 확보하고 있는 것으로 평가하기는 어려움

〈그림 3-85〉 지방사무 추이분석



자료: 행정안전부(2020). 법령상 사무 총조사.

- 위의 그림으로 보면 전체적으로 국가사무의 비중이 줄어들고 지방사무의 비중이 증가하는 추세라고 할 수 있음
  - 따라서 한국의 자치행정권의 자율성이 점진적으로 증가하고 있다고 할 수 있음

### (3) 자치조직권의 자율성

- 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 일

본은 기구설치와 정원책정을 원칙적으로 자율화하되 직제변경 신고 등을 통해 간접적으로 통제하고 있으며, 영국은 기구설치는 자율화하고 정원책정은 간접적으로 통제하고 있음

〈표 3-321〉 자치조직권 수준

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

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

- 한편, 지방자치단체의 조직관리를 자율성과 책임성의 관점에서 진단한 연구에서는 자율성과 책임성이 모두 낮다고 진단하고 있음(주재복·고경훈, 2019)
  - 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용은 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 지방자치단체의 소속행정기관인 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 설치 역시 대통령령이 정하는 바에 따라야 하며, 부단체장의 정수, 직급 등도 대통령령으로 정하고 있으며, 또한 지방자치단체의 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위 내에서 정원을 관리하도록 하고 있음
- 지방자치단체의 자치조직권의 진단 결과를 해외사례와 비교하여 종합하여



제시한 연구를 보면, 아직까지 한국은 주요 4개 선진국과 비교해서 자율성의 수준과 책임성의 수준이 상대적으로 낮다고 평가하고 있음

〈그림 3-86〉 한국의 지방조직관리제도 진단

구분		자율성			
		낮음		높음	
책임성	낮음	한국	프랑스	일본	독일
	높음				미국

자료: 주재복·고경훈, (2019). 지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선 방안. 한국지방행정연구원.

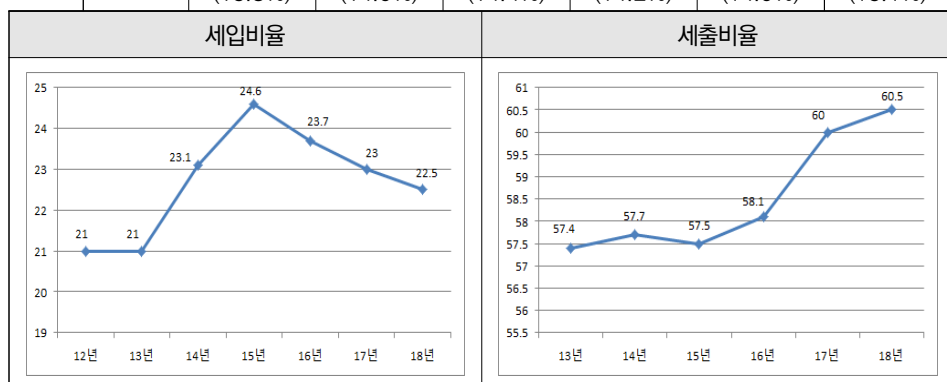
#### (4) 자치재정권의 자율성

- 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 3-322〉 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 3-323〉 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.

- 지방자치단체의 자치재정권의 자율성 수준은 세입비율을 기준으로는 줄어드는 반면에, 지출비율을 기준으로 하면 자율성이 증가하는 추세를 보이고 있음

### 3) 자율성의 과제

#### (1) 성과 요약

- 지금까지의 논의를 종합해 보면, 지방자치단체의 자치권에 대한 자율성은 낮은 수준이라고 할 수 있음
  - 자치행정권의 자율성은 전체적으로 국가사무의 비중이 줄어들고 지방사무의 비중이 증가하는 추세여서 자치행정권의 자율성이 점진적으로 증가하고 있다고 할 수 있으나 아직까지 지방사무의 28.4%에 불과하기 때문에 전체적으로 자치행정권의 자율성은 낮다고 할 수 있음
  - 자치입법권의 자율성은 아직까지 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있는 수준으로 일본, 미국, 영국 등 선진국에 비하여 상대적으로 제한되

어 있다고 할 수 있음

- 자치조직권의 자율성은 지방자치단체의 기구설치권에 관한 내용이 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에서 정하는 바에 따르도록 하고 있으며, 지방자치단체의 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위 내에서 정원을 관리하도록 하고 있기 때문에 자율성이 낮다고 할 수 있음
- 자치재정권의 자율성은 세입비율을 기준으로는 줄어 들고 지출비율을 기준으로 하면 자율성이 증가하는 상반된 추세를 보이고 있기는 하나, 지방세입의 비율이 지속적으로 낮아지고 있다는 측면에서 자치재정권의 자율성이 점차 낮아진다고 할 수 있음

## (2) 향후 과제

### ① 자치행정권의 자율성 확대

- 국가사무의 지방이양을 위해 지방이양일괄법이 제정되어 국가사무의 지방이양이 가속화 될 것으로 예상되지만 국가사무와 지방사무를 6대 4로 하겠다는 대통령의 공약을 지키기 위해서는 지속적으로 국가사무의 지방이양이 이루어져야 함
  - 특히, 중앙부처의 경우 단위사무 중심의 기능이양 보다는 기능 중심의 기능이양을 추진하고, 특별지방행정기관의 지방이양을 통하여 자치행정권의 자율성을 확대할 필요가 있음

### ② 자치입법권의 자율성 확대

- 지방자치단체의 조례제정 범위가 “법령의 범위 내에서”로 규정되어 있어서 자치입법권이 매우 제한받고 있음
  - 따라서 지방자치의 실질적 구현을 위해서는 자치입법권 확대가 필요하며, 특히 지방자치법 제28조의 단서 조항인 법률 위임 요구 조항을 삭제할 필요성이 있음

### ③ 자치조직권의 자율성 확대

- 지방자치단체 자치조직권의 자율성은 현재 법령에 의해 본청 기구설치권, 소속기관 기구설치권이 제약을 받고 있으며, 정원관리 역시 중앙정부에서 정한 기준인건비 범위 내에서 할 수 있음
  - 따라서 자치조직권의 자율성을 보장하기 위한 중장기 플랜을 수립하여 단계별로 자치조직권을 보장할 필요가 있음
  - 지방자치단체에서도 자치조직권의 자율성 보장을 전제로 상시적인 자체 조직진단시스템 구축, 조직관리위원회의 내실화 등 지방자치단체의 자치조직권 조직역량이 강화해 나가야 함

### ④ 자치재정권의 자율성 강화

- 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 세입 불균형으로 인하여 지방의 자체세입 기반이 취약하고 지방의 과세자주권 및 조세행정권 제약으로 지방의 세입비율이 점진적으로 줄어들어 있으며, 따라서 자치행정과 책임행정에 한계가 있음
  - 따라서 국세의 지방세 전환을 확대하고 신세원을 발굴하여 국세와 지방세의 비율을 5:5로 조정할 필요가 있음

## 2. 민주성 평가

### 1) 민주성 차원의 성과 논의의 의의

#### (1) 개념

- 지방자치에서 민주성 차원의 논의는 지방정치 또는 지방행정이 얼마나 주민에 의해서 또는 주민을 위해서 작동하는가의 차원에서 평가할 수 있음
  - ‘민주주의(democracy)’는 ‘주의나 이념(ism)’이기보다는 정부형태를 가리키는 용어로 출발하였으며, 1863년 에이브러햄 링컨의 게티즈버그 연설 내용 가운데 “민중의, 민중에 의한, 민중을 위한”(of the people,

by the people, for the people)이라는 잘 알려진 구절 역시 정부 또는 통치를 뜻하는 ‘government’를 규정하는 말이었음<sup>29)</sup>

- 이러한 관점에서 보자면 ‘지방자치는 민주주의의 학교’라는 말처럼 지방자치제도는 지역주민들의 지역의 발전방향을 스스로 결정하는 ‘지방주권’과 ‘주민주권’ 이념을 구현하는 제도인 동시에, 지역주민들의 정치적 참여와 효능감을 높여주는 기제로 작용함
  - 지방자치는 지역 주민들의 공공문제에 대한 정치적 효능감을 제고함으로써, 지역 문제를 넘어서 국가 문제에 대한 관심과 참여를 발전시키는 매개로 기능할 수 있음<sup>30)</sup>
  - 지방자치제도가 민주적으로 운영될 때 민주주의를 공고화 시키고, 민주주의 문화는 다시 지방자치제도를 심화시키는 선순환의 관계를 가짐
  - 주민 자치의 단위가 작을수록 공공문제에 대한 지역주민들의 참여 편의성과 절차적 접근성은 높아질 수 있어<sup>31)</sup> 현대 대의민주주의제도 하에서 직접민주주의 제도의 적용 가능성을 열어줌
- 한국의 지방자치제도는 민주주의를 지역적 차원에서 구현하는 형식이자 한국 민주화 과정의 결과물임
  - 지방자치제도는 87년 6월항쟁으로 한국 민주주의의 절차적 제도화가 전기를 맞을 때 주요한 슬로건으로 6.29선언에 명기되고 5.16 임치조치법 이후 30년만에 지방자치법개정안에 구체화 된 것으로, 민주화를 위한 노력의 역사적 소산으로 평가할 수 있음
  - 헌법재판소도 지방자치제도를 “민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 욕하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결함과 동시에 주민의 자치역량을 배양

29) 박상훈(2017) 「민주주의의 시간: 민주주의란 무엇이고, 어떻게 하면 잘할 수 있을까. 후마니타스

30) 토크빌 ‘미국의 민주주의’

31) 루소

하여 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 이바지함을 목적으로 하는 제도”라고 규정한 바 있음<sup>32)</sup>

- 특히 지방자치제도는 지역의 균형 발전과 중앙정치에서 소외된 지방 주민들의 정치참여와 자율적 역량을 제고하였다는 측면에서 민주성 차원의 성과를 제고하였다고 할 수 있음
  - 인구와 산업기반의 수도권 밀집, 유구한 중앙집권적 국가의 역사를 가진 한국적 상황 속에서 국가 정책의 지역적 형평성에 기여하였다고도 볼 수 있음

## (2) 판단기준(지표)

- 민주성 차원의 성과는 제도적 측면에서 어떤 제도들이 도입되었는지와 문화적 측면에서 이 제도들이 실제적으로 주민의 삶을 어떻게 바꾸었는지의 관점에서 논의하고자 함
  - 우리나라에서 참여민주주의가 수용된 제도로는 조례 제정 및 개폐청구제도, 주민감사청구 및 주민 소송제도, 주민소환제도, 주민투표제도, 주민참여예산제도 등이 있음
  - 주민참여제도들의 활용도가 낮은 이유로는 제도가 주민들의 편의성을 고려하지 못한 제도설계가 이루어진 점, 주민참여제도가 형식적인 절차에 그치고 실질적 권한 행사에 가지는 한계, 주민 참여가 주는 효능감의 부족 등이 논의됨
  - 따라서 이러한 제도들이 도입됨으로써 실제적으로 주민의 삶에서 어떠한 변화들이 나타났는지를 살펴보고자 함

---

32) 헌법재판소 1991.3.11. 선고 91헌마21 결정.

〈표 3-324〉 지방자치제도 성과 민주성 차원의 판단기준

구분	판단기준
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민주성 제고 차원에서 어떤 제도들이 도입되었는가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 지자체의 자율성 제고 차원에서 도입: 주민 조례 제정 및 개폐 청구제도, 주민참여예산제, 주민자치회, 주민투표, 자치경찰제,</li> <li>✓ 지자체의 책임성 확보 차원에서 도입: 주민소환 및 주민감사청구제도, 정보공개</li> </ul> </li> </ul>
문화적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 이 제도들이 실제로 주민의 삶을 어떻게 바꾸었는가?</li> </ul>

## 2) 지방자치에서 민주성 차원의 성과

### (1) 제도적 측면

#### ① 주민 조례 제정 및 개폐청구제도

- 기존의 주민조례 제정 및 개폐청구제도는 지방자치단체의 주민이 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있도록 하는 제도 (지방자치법 제15조)
  - 주민은 지방의회의 조례제정권이 미치는 모든 사항에 대해 조례 제정 및 개폐를 청구할 수 있으나 법령을 위반하는 사항을 비롯해 지방자치법 제15조 제2항에 열거된 일정한 사항에 대해서는 조례 제정 및 개폐청구를 할 수 없음
  - 주민들이 직접 조례를 발의하는 것이 아니라 ‘법령 위반사항’에 대해서 지방자치단체장에게 의안을 발의하도록 청구하는 제도이므로 청구의 수리단계에서 지자체장이 법령 위반 여부를 심사할 경우, 실질적으로 지자체장이 심사권을 행사하는 결과를 초래한다는 문제가 있음
  - 기존 제도는 직접적 주민 발안이 아니라 주민 청구에 의해 지방의회에서 의결하는 간접적 주민 발안을 채택함으로써 대의제의 운영원리를 고수하고 있음
- 주민 조례 제개정의 주민 직접 발안제도 도입



- 주민이 단체장을 경유하지 않고 지방의회에 직접 조례 제정 및 개폐를 청구하고 주민조례청구 보장을 위한 국가 및 지자체의 조치를 의무화 하고 있어 주민 조례가 실질적인 이행력을 확보할 수 있도록 함
- 청구연령을 공직선거법 선거연령과 일치시키고 청구 서명요건을 인구규모별로 세분화 하여 상한선만 규정함으로써 자치단체의 자율성 강화
- 조례개폐청구 서명 요청에 있어 공인전자서명을 통해 온라인으로 서명할 수 있는 시스템<sup>33)</sup>을 구축하고 있고 주민이 지방의회에 직접 발의할 수 있도록 접근성을 제고함

〈표 3-325〉 서명 요건 개정 전후 비교

현 행			개 신			
구분(인구수)	서명 비율		구분(인구수)	서명비율	지자체수 (기총족수)	효 과
광역	1/100 ~ 1/70	⇒	800만 이상	1/200 이하	2	50% 감소
기초	50만 이상市 ~ 1/70		100만 이상 800만 미만	1/150 이하	19(2*)	33% 이상 감소
			50만 이상	1/100 이하	21(11)	10개 50% 감소
			10만~50만	1/70 이하	110	29% 이상 감소
			5만~10만	1/50 이하	39(15)	24개 20~60% 감소
			5만 미만	1/20 이하	(52)	현행 유지
기초	기타	1/50 ~ 1/20				

\* 세종(1/100~1/20), 제주(1/110 이하)는 특별법에 의해 별도로 규정

## ② 주민 참여 예산제

- 주민참여예산제도는 주민이 예산과정에 직접 참여해서 영향력을 행사하는 것을 의미함
  - 주민참여예산제도란 주민참여 예산의 범위, 주민의견 수렴에 관한 절차, 운영방법 등에 대한 법적 기준을 제도화한 것

33) 자치단체 전산망인 새울 시스템과 연계하여 의안바의의 모든 절차를 전자적으로 확인하고 진행할 수 있도록 함

- 주민참여예산제도의 방식으로는 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모, 전자투표 등 조례로 정하는 방법이 있으며, 지역에 따라 운영방식이 상이하  
게 나타남

○ 주민참여예산제도는 국민중심 민주주의, 주권자 중심 민주주의를 구현하는  
제도로 기능할 것이라 기대됨

- 주민참여예산제도는 주민지방자치단체 집행부가 독점해오던 예산편성  
과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 통로와 절차를 마련했다는 점에서 민  
선 5·6기의 대표적인 성과라고 볼 수 있음
- 주민이 공공자원 배분과 활용의 핵심 주체로 자리매김하게 되었다는 점  
에서 재정민주주의와 직접민주주의의 실현을 위한 수단적 역할을 함
- 정부의 재정적 책임성과 투명성 제고, 부패 축소, 공공자원의 효율적 배  
분, 예산우선순위의 전환, 행정의 합리화 등 순기능을 가짐

### ③ 주민자치회

○ 주민자치회란 주민자치 대표기구로 주민자치회 설치를 확대하고 주민참여  
예산의 의견반영, 공공시설 위수탁 업무수행, 자치규약 제정 등 실질적인 역  
할 및 권한을 부여함

- 이를 위하여 마을 유형별 다양한 운영모델을 개발하고, 주민조직 간 통합  
방안, 읍면동장 주민추천제 도입 등 제도 개선
- 주민자치회 설치 및 재정지원 근거 마련을 위한 지방자치법 개정과 주민  
자치회 시범실시 표준조례안을 개정하여, 주민자치위원회와의 관계 명확  
화, 기능차별화, 정치적 중립 등을 확보
- 마을 단위 지원사업 간 연계강화 및 주민요구, 지역특성을 고려한 다양한 마  
을 조성을 지원하고, 주민 자치회에서 수립한 마을 계획에 대한 집행 지원<sup>34)</sup>
- 지역사업 추진단계별로 주민 자치회 등이 참여하는 표준절차를 만들고  
지역공동체 활성화를 위한 마을 활동가 네트워크를 권역별로 구축

34) 마을기업 육성 (행정안전부, 문화마을 조성 (문화체육관광부) 등

- 주민과 지역사회 관점의 지역사업 지원을 위한 협력체계 구축
  - 각 부처의 지역사업 내용 및 절차 등을 체계화하여 제작한 정보자료집을 지역사회에 공유하여 부처별 원활한 연계체계 구축
  - 주민생활현장의 공공서비스 연계 사업을 자치단체에서 공모하고 맞춤형 컨설팅 및 모니터링을 실시하는 등 주민자치회와 지역 내 민관 협력 체계를 구축함
  - 현재 11개 부처 40개 지역사업에 대한 정보 공유

#### ④ 주민투표

- 주민투표제는 지역 사회의 주요 현안을 주민이 직접 투표로 결정하는 제도로, 「지방자치법」 제14조에 근거
  - 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 제정되었으며, 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 함
- 2020년 기준 총 12회 실시
  - 비선호시설 입지에 대한 주민투표는 거의 부결되고, 행정구역 통합에 관해서는 가결되는 경향
  - 주민투표과정에서 관련개입과 불법선거, 투표 운동 과정에서의 주민 대립과 갈등, 불충분한 의사수렴과정 등의 한계가 있음

〈표 3-326〉 주민투표 현황(2020.12.31. 현재)

구분	대표자 증명서 교부일	지역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (진행상황)
투표 실시 (12건)	2005.06.21.	제주특별 자치도	행정자치부 장관	2005.07.27.	행정구조 개편	36.7%	단일광역자치(57.0%) 현행 유지(43.0%)
	2005.08.12.	충청북도 청주시	행정자치부 장관	2005.09.29.	청주-청원 통합	35.5%	찬성(91.3%) 반대(8.7%)
		충청북도 청원군				42.2%	찬성(46.5%) 반대(53.5%)
	2005.09.15.	전라북도 군산시	산업자원부 장관	2005.11.02.	방사성폐기물 처분시설 유치	70.2%	찬성(84.4%) 반대(15.6%)
		경상북도 포항시				47.7%	찬성(67.5%) 반대(32.5%)
		경상북도 경주시				70.8%	찬성(89.5%) 반대(10.5%)
		경상북도 영덕군				80.2%	찬성(79.3%) 반대(20.7%)
	2011.02.08.	서울 특별시	○○○	2011.08.24.	무상급식 지원범위	25.7%	미개표 종결
	2011.09.14.	경상북도 영주시	○○○	2011.12.07.	평은면사무소 소재지 결정	39.2%	평은리(91.7%) 오운리(8.3%)
	2012.05.16.	충청북도 청원군	행정안전부 장관	2012.06.27.	청주-청원 통합	36.8%	찬성(79.0%) 반대(21.0%)
	2012.09.05.	경상남도 남해군	남해군수	2012.10.17.	남해에너지파크 유치동의서 제출	53.2%	찬성(48.9%) 반대(51.1%)
	2013.05.30.	전라북도 완주군	안전행정부 장관	2013.06.26.	전주-완주 통합	53.2%	찬성(44.7%) 반대(55.3%)
	2017.03.15.	강원도 평창군	○○○	2019.02.01.	미탄면 주민지원기금 관리방안 결정	61.7%	찬성(97.7%) 반대(2.3%)
	2019.09.05.	경상남도 거창군	거창군수	2019.10.16.	거창구치소 신축사업 요구서 제출	52.81%	찬성(64.7%) 반대(35.2%)
	2019.12.19.	대구 군위 의성군	국방부 장관	2020.01.21.	대구 군 공항 이전	군위 (우보)	80.6%
군위 (소보)						찬성률50% +투표율50%(53.2%)	
의성 (비안)						88.6%	찬성률50% +투표율50%(89.5%)
2020.06.03.	충남 천안시	천안시장	2020.06.26.	일봉산 도시공원 개발	10.3%	미개표 종결	

구분	대표자 증명서 교부일 또는 접수일	지 역	청구권자	주민투표명 (추진사유)	주요 진행상황
서명부 제출 · 청구 각하 (3건)	2009.11.30.	경기도 안산시	○○○	문화복합동구장 건립사업 찬반	서명부 미제출('10.3.15.)
	2014.12.31.	경상남도	○○○	진주의료원 재개업 찬반	청구인대표자 교부신청 거부('13.7.18.) 거부처분 취소판결('14.12.24.) 서명부 제출('15.7.9.) 서명인수 미달로 각하('15.10.16.)
	2015.10.01.	경상북도 안동시	○○○	안동 임란문화공원 사업 찬반	서명인수 미달로 각하('16.1.7.)

### ⑤ 자치경찰제

- 자치경찰제는 2021년 7월1일부터 시행되었으며 시행 이후 대표적인 변화는 시도자치경찰위원회의 구성을 시작으로 지역치안사업을 시도경찰과 자치단체가 협업하여 시행하면서 지역 치안에 대한 지방자치단체의 관심과 책임이 제고된 점이라고 볼 수 있음
  - 광역지방자치단체인 시도단위에서 도입되었지만, 현장에서는 기초자치단체수준에서도 자치경찰사무에 대한 경찰서와 시군구청 간의 협업이 실질적으로 이루어지고 있어 경찰행정과 지방행정의 연계성이 활성화 된 것으로 평가됨<sup>35)</sup>
- 향후 국민의 체감 안전도와 범죄발생률 등의 변화를 통한 효과 검토가 요구됨

### ⑥ 주민소환 및 주민감사청구 제도

- 주민소환제도(지방자치법 제20조)와 주민 감사청구제도(지방자치법 제16조)가 실질적인 지방선거직 견제 장치로 기능하느냐에 대하여 실효성에 대한 의문이 제기되어옴

35) 최천근, 자치경찰 시행 100일평가, 2021.10.8

- 이를 개선하기 위하여 기존 주민소환제도의 청구요건 및 개표요건의 자치단체 인구 규모에 따른 합리적으로 조정
- 주민소환 청구 대상자에 비례대표 지방의원 확대하는 등의 노력을 기울임
- 주민소환투표운동 및 서명 요청활동의 제한 규정 개선을 위하여 전자서명 청구제도를 도입하고, 주민소환 서명 요청 활동 방식 확대를 위해 주민소환법을 개정함
- 주민감사청구제도 또한 자치단체 조례 제개정 평균 청구인 수 등을 감안하여 청구연령을 하향하고 감사청구가능기간을 2년에서 3년으로 연장하는 등 제도 실효성을 확대하고자 함

### ⑦ 정보공개(공유)

- 정보공유(information sharing)는 정부 및 공공기관이 업무를 수행하기 위해서 보유하고 있는 정보를 정부기관과 기관, 공공부문과 민간부문, 기관·기업·개인 사이에 공동으로 이용하는 것으로 정의
  - ‘행정정보공동이용에 관한 규정’ 제2조 4항에서는 정보공유를 “행정기관이 보유하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하여 제공 받아 이용하는 것”으로 봄
  - 정보공개는 지방자치단체가 능동적으로 성과에 대한 투명한 보고를 하도록 함으로써 공무원 스스로 공직의 위상을 높인다는 내적 유인을 가지고 있다는 점에서 공무원들의 저항이 적은 행정통제 효과를 가질 수 있음
  - 특히 행정부문의 정책결정은 다양한 이해관계와 조직의 관계 속에서 이루어져야하기 때문에 관련 부서간의 정보공유는 사회적 저항요인의 사전 차단은 물론 집행과정에서 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화 또는 방지할 수 있다는 점에서 유용함
- ‘자치단체 조직운영 핵심지표(5개) 홈페이지 공개’는 기구정원규정 제40조(기구·정원 운영 현황의 공개 등)에 의거하여 조직운영 핵심 5대지표(①공무원 정원, ②과장급이상 비율, ③공무원 1인당 주민수, ④현장공무원 비율, ⑤

재정규모 대비 인건비 비율)를 유사 자치단체 간 상호 비교하여 연 2회 내고 장알리미(Laiis)홈페이지 및 각 시도 홈페이지에 공개하는 것으로서 자치단체 조직 운영의 책임성을 높이기 위한 제도라고 할 수 있음

- ‘조직 성과지표(Performance Index) 공개’는 소방과 사회복지 등 주민 생활과 직결된 분야를 ‘핵심지표’로 선정해 각 지방자치단체 달성도를 홈페이지에 공개하는 것으로 지방공무원 충원 규모 확대와 병행, 자치단체 인력 운영상의 효율성과 책임성을 높이기 위해 도입됨

#### 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

##### 제40조(기구·정원 운영 현황의 공개 등)

- ① 지방자치단체의 장은 제9조의2제3항에 따른 평가 결과와 매년 기준인건비 집행 현황 등 기구와 정원의 관리·운영 현황을 해당 기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개하고, 해당 지방의회에 제출하여야 한다. 이 경우 공개 및 제출의 대상, 시기 및 방법 등 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정한다.
- ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 공개한 제9조의 제2제3항에 따른 평가 결과 및 기구와 정원의 관리·운영 현황을 종합하여 공개할 수 있다

## (2) 문화적 측면

- 이하에서는 새로 도입된 주민참여제도들의 실제 운영 사례들을 통하여 주민 자치의 실질적인 확대에 일조한 것으로 평가되는 미시적인 행정적·실무적 노력들을 검토하여 주민의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보았음

### ① 직접 민주주의로의 질적 변화

- 최대한 다양하고 많은 주민들의 의견을 직접적으로 수렴할 수 있도록 주민 참여조직의 구성 방식을 개선하고 참여절차를 다양화 하여 주민의 대표를 통한 의사수렴, 즉 대의민주주의 제도의 불완전성의 보완하기 위한 장치들이 꾸준히 강구되어 옴
  - 기존의 주민자치위원회를 주민자치회로 명칭을 개정하고, 전문가 중심의

주민자치조직들이 일반주민의 실질적 참여 조직이 되도록 인구통계학적으로 고르게 안배하거나, 무작위추첨, 주민투표 등의 시행을 확대하여 주민대표성을 제고함

- 은평구의 ‘역마을협동조합’, 논산시의 ‘동고동락 마을자치회’, 인천 남구의 ‘통두레모임’ 등 마을단위의 자치활동 사례가 확대됨
- 공공시설의 설치, 주요 공유재산의 매입매각 등 주민생활에 중대한 영향을 미치는 정책 및 정확한 정보 제공이 필요한 정책 현안에 대하여 공론조사, 합의회의, 주민배심 등 숙의 기반 참여제도가 확대됨

○ 주민참여예산제를 운영하는 과정에 실질적인 주민의 참여와 권한을 강화시키기 위해, 지역별로 상이한 노력들의 결과 등장한 다양한 주민참여예산제 모델들은 주민들이 예산과정을 넘어서서 구정활동 전반에 참여할 수 있는 제도적 단초로 기능하였다고 평가됨

- (참여예산이 참여구정으로) 은평구에서는 구청장에게 보고되는 사업계획서에는 주민참여예산위원회가 먼저 결재하는 란을 만들어 주민의 의결을 구하도록 함으로써, 예산과정의 참여가 구정 운영의 참여로 확장되도록 함
- (참여확대의 매개체 기능) 주민참여예산제는 초기에 할당받은 예산의 범위 내에서 주민들이 신규사업을 제안하는 형식으로 진행되었으나, 은평구는 집행부가 작성한 전체 예산안을 검토하는 방식으로 운영되고 있으며, 온라인투표나 현장 주민투표를 통하여 사업 집행 우선순위를 결정하여 주민참여예산제가 주민 참여 기회를 확장해가는 매개체로 기능하게 됨
- (주민자치 교육 기능) 주민참여예산위원회는 상임위와 연동하여 주제별 분과를 구성하는 유형이 다수이나, 시흥시에서는 기능별 분과를 구성하여 위원들이 상시적인 교육훈련에 참여하고 있으며 이는 주민자치 역량을 함양하는데 일조할 수 있음
- (공정성 제고) 성북구는 지역행정 참여 핵심 인사들과 중복되지 않도록 무작위 추첨을 통해 주민참여예산위원을 선정함으로써 제도의 공정성을 높임



- 주민참여체계도, 주민 결정 행정시스템, 주민참여 조례 등 주민의 참여가 정책결정 뿐만 아니라 정책집행과 정책평가의 단계까지, 행정 과정 전반으로 확대되어 옴
  - (성과평가 참여로의 확대) 광산구는 ‘주민참여 기본 조례’를 제정하여 주민들이 기획-집행-평가-환류, 4단계에 모두 참여할 수 있는 기반을 마련하였으며, 이는 ‘주민참여감사제도’, ‘공약이행주민평가단’, ‘주요정책 구민의견 소자’ 등 구정의 성과를 평가·환류하는 제도들의 발전으로 이어짐
  - (주민참여체계도의 시도 및 중단) 울산 북구는 ‘주민참여체계도’를 운영함으로써 주민참여의 지속성을 높이고 기획과 평가 단계에서의 참여를 독려하고, 주민참여기본조례를 제정하고, 동 기능 강화를 위한 인사평정 제도의 변화를 기하였으나, 민선 6기 단체장에 바뀌면서 주민자치과가 폐지되는 등 기능이 축소됨

## ② 정부, 시장, 시민사회의 협치(민관 협치) 문화 공고화

- 기존의 정부, 시장, 시민사회 협치 시스템이 정책위원회, 민간위탁공모사업 등 전문가 중심의 참여에서 일반 주민 참여로 확대되면서, 지역별 행정수요의 고유성과 다양성이 가시화 됨
- (지역 특화 공간 확산) 민관 협치를 통한 지역공간의 변화가 이루어지고 있으며 이는 지역 주민 공간 활용성을 높일 뿐만 아니라 지역 수요에 특화 된 공간 구성에 주민의 관심을 환기하고 참여를 촉진함
  - 서울시 금천구에서는 공공미술가의 재능기부를 통한 콘크리트 담장 미화, 골목공원, 골목도서관, 마을극장 등을 조성하고, 노숙인 상주 공원에 음악 공연을 유치하는 등 민관협치를 통해 주민들의 공간 활용도를 제고함
  - 이 외에도 구산동의 도서관 마을, 순천시 기적의 놀이터, 진안군의 그린 빌리지, 인천 동구의 아프렛길, 서울숲의 언더스탠드에비뉴, 대전 유성구의 생각꾸러미 공원, 각 지역의 역사문화유산의 복원 등 지역공간의 재구성으로 지역과 사회의 혁신을 주도한 다수의 사례가 있음

### 〈도봉구의 꼬리명주나비 서식지 보전을 위한 민관협치 사례〉

꼬리명주나비는 국가 차원의 보호가 필요한 생물종으로, 2016년 지역주민이 도봉구청에 최초로 신고한 후, 지역주민, 나비 전문가, 구청 관련부서의 공조를 통해 서식지 모니터링을 지속하고, 관련 포럼과 주민참여회의를 진행하는 등 지속가능한 환경정책을 만들어가고 있다.

- (다양한 지역수요 및 의제 발굴) 주민제안사업 등 주민참여제도는 주민 중심의 지역수요 발굴이 활성화시킴으로써 지역행정이 지역의 환경적·사회적·인구통계학적 특성을 반영하여 다양화 되었고, 이는 지역별 성과의 정의와 측정 지표가 다양화 되어야 함을 시사
  - 장·단기적 관점에서의 지역의 비전과 방향성을 전문가나 외부기관에 위탁해왔던 과거와는 달리, 수원시 시민계획단, 완주군 마을공동체 프로젝트, 고산향 교육공동체, 양평군의 ‘양평비전 2020’ 등 주민들이 지역발전의 방향성을 주도하는 사례가 발전되고 있음
  - 민관협치 과정에서 공무원 주도의 부작용을 완화하고 지역주민의 자발성과 자립을 진작하기 위한 방책으로 ‘중간지원조직’이 구성되었으며, 서울시는 ‘서울인생이모작지원센터’, ‘시니어를 위한 복합 교육·정보·일자리·문화공간’ 등 11개 중간지원조직을 연계하여 서울혁신파크를 조성함

### 〈민관협치를 통한 수원시의 장기비전 수립 사례〉

수원시는 2030년 수원시의 비전과 목표, 전략, 세부 실천전략과 도시기본구상 등을 위하여 전문가, 일반주민, 자영업자, 사회적 약자, 기업인 등 130명으로 구성된 시민계획단을 구성하였다. 시민계획단은 투기가능성과 이해관계자 갈등 등 우려에도 불구하고 6개월 동안 토론과 투표를 반복하여 ‘사람과 자연이 행복한 휴먼시티 수원’을 위한 3대 목표와 12개 전략이 담긴 ‘꿈의 지도’를 완성하였고, 이는 ‘2030 도시기본계획’으로 확정되었다. 나아가 시민계획단은 인터넷 기반의 시민의견 모니터링 시스템을 구축하여 성매매 집결지 정비 및 재활방안, 도시철도 활성화 방안, 영흥근린공원 민간개발 조성사업 등 다양한 사업의 결정에 참여함으로써, 도시행정에 시민참여의 폭을 확대한 선례를 남겼다.

- 민관협력을 바탕으로 한 공공갈등조정제도, 공공갈등조정담당관 등 상시적으로 기능하는 갈등관리시스템이 구축되어, 지역의 민관 갈등, 민민갈등을 조정함으로써 갈등의 사회적 비용을 완화하고 주민들의 정책 수용도를 더욱 고려하게 됨
  - 국가정책이나 공공사업과 관련된 주민과 정부, 지방자치단체 간 갈등의 해결을 위하여 해외국가들의 대안적 갈등해결제도 (ADR: Alternative Dispute Resolution)를 벤치마크 한 공공갈등조정제도들이 도입됨
  - (갈등조정제도) 서울시 뉴타운, 부평구 고압송전선로, 금천구 침수피해 문제 등 갈등이 첨예한 경우 지방자치단체 내에 갈등조정관을 임명하여 주민간담회와 이해당사자 면담 등을 통한 갈등 원인의 심층적 분석을 시행하고 적정한 합의를 유도한 바 있음
  - (시민배심원제) 최근 지방자치단체에서 도입 중인 시민배심원제는 시민의 평결이 법적 구속력이 없음에도 불구하고 법원의 형사재판배심원 제도처럼 다수의 이해가 결린 집단 민원 등 주요 분쟁이 발생할 때 조정 기능을 가지고 있으며, 대표적 사례로 수원시 재개발사업, 신분당선 역사 명칭, 부산 해운대구 등산로 조정 등이 있음

**〈전주시 시내버스 파업으로 인한 갈등 해결 사례〉**

전주시는 시내버스 파업으로 인한 노사갈등과 노노갈등이 심화되자 시민으로 구성된 상시적인 소통기구 '시민의 버스위원회'를 발족하여 2년 동안 50회의 회의와 토론을 진행하였고, 그 결과 시내버스 재정투명성 제고, 운수종사자 복지 향상, 버스 노선 조정, 노사갈등 해소 등을 위한 협의안을 도출함으로써, 지역주민들이 지역 시내버스 사업을 안정시키는 성과를 이루었다.

③ 일방적 소통방식에서 쌍방향 소통방식에서의 전환

- 기술의 발전으로 전자행정 인프라 개선과 스마트기기 확산은 주민들의 디지털 리터러시를 높이면서 관 주도의 일방적 소통방식을 쌍방향 소통방식으로

전환시켰고, 이는 전자민주주의의 새 국면을 맞게 함

- 스마트폰, SNS 등 스마트폰과 인터넷이 정책 홍보 및 환류의 주요한 플랫폼으로 등장하면서 주민들의 행정적 절차에 대한 심리적·물리적·기술적 진입장벽이 낮아지고, 공공문제에 대한 주민들의 직접 참여를 용이하게 함
  - 모바일 투표가 용이해지면서 주요사업 우선순위의 주민 의사 수렴, 무작위 추첨을 통한 주민자치조직 구성, 상시적인 의견 수렴 및 설문조사 등이 활성화 됨
  - 기술행정의 발전은 주민들의 행정심의회나 민원 접수 등의 능률을 높임으로써 주민들의 행정수요에 대한 대응성을 높이고, 정보열람의 용이성을 높여 행정의 투명성을 통제하는 기능을 함
  - 은평구에서는 혁신기술 테스트베드 사업을 추진하여 불광천 악취 저감시설 설치, 저소득 홀몸어르신 안전망 구축, 온실가스 감축을 위한 열 회수환기 등의 성과를 보여줌
  - 서울 양천구는 주민들의 계단도로 이용, 막다른 도로와 차량통행 제한도로 등 대상지역에 대한 현장조사를 전산화하고 안전대책을 수립함
  - 광주 서구에서는 ‘신바람 시스템’을 구축하여 공무원들과 주민들이 실시간으로 관내 시설 및 자원을 모니터링하고 소통할 수 있는 플랫폼을 마련함으로써 공무원과 주민들의 거리감을 해소하고 정책 기획과 집행에 대한 공감대를 고양시킴
- 빅데이터와 지리정보 시스템을 활용한 사회현상의 원인 분석기술이 발전하면서 과학적 분석에 기반한 시민맞춤형 행정이 발전하고 있음
  - 빅데이터 분석은 인구통계학적, 지역적으로 특화된 행정수요의 발굴을 용이하게 하여 행정서비스의 지역화, 개별화를 유도함
  - 광주 광산구가 지리정보시스템을 활용하여 시민들에게 맞춤형 정책 안내서를 제공하고, 서울시가 버스 노선과 휴대폰 이용내용, 유동인구, 택시 이용 데이터를 활용하여 심야버스 노선을 개설하는 등의 대표적 사례가 있음

### 〈광주 광산구의 정책지도와 마을지도 제작 사례〉

광주 광산구는 2012년부터 278종의 공공데이터 분석을 통해 도시현황, 대중교통, 보건의료, 문화, 여가, 교육, 안전 등 7개 분야, 52개의 주제에 관한 통계자료에 기반한 “GIS로 그리는 행정제도”를 제작하였다. 예컨대 학부모가 새로운 동네 전입신고를 할 경우 교육시설, 아동병원, 놀이시설에 관한 마을지도를 받고, 노인이 전입신고를 한 경우 노인복지시설, 의료시설, 대중교통에 관한 안내지도를 전달 받을 수 있도록 함으로써 시민맞춤형 정책 안내를 용이하게 한 것이다. 또한 탄성포장재오염제도, 안심택배보관소 설치장소 입지 분석, 어린이 안전사고 예방을 위한 예로 카펫 설치 대상지 선정 등 능동적 행정혁신에 공공데이터 분석을 적극 활용하고 있다.

### 3) 지방자치에서 민주성 측면에서의 과제

#### (1) 성과 요약

- 지방자치에서의 민주적 성과를 지역 의사 결정에 있어서 주민 참여의 확대라고 본다면 각 정권별로 주민의 참여를 보장하고 실효화하는 법적 제도들이 도입되어 왔음
  - 주민의 참여는 단지 정책 결정에서의 참여뿐만이 아니라 집행 과정에서의 참여, 그리고 정보 공개를 통한 알 권리 보장에 이르기까지 확대되어 다양한 차원의 주민접근성 제고의 성과를 이루었다고 할 수 있음
- 또한 민관 협치와 기술의 발전으로 인한 쌍방향 소통의 확대로 실질적으로 지역의 문제 해결에 참여하는 사례가 늘어나고 있음
  - 이는 행정 수요에 대한 대응성을 높임과 동시에 행정의 투명성 확대를 통해 책임성 제고에도 기여함

〈표 3-327〉 지방자치에서 민주성 측면에서의 성과 요약

구분	쟁점	성과
제도적 측면	제도의 도입과 성숙	<ul style="list-style-type: none"> <li>역대 정부별로 주민의 참여를 보장하고 실효화하는 제도들이 점차로 확대되어 옴(아래 표 참고)</li> <li>지방자치법 목적 규정에 주민자치 원리 강화</li> <li>정책결정 뿐만 아니라 집행과정에 참여할 권리를 신설하고 주민의 알 권리를 위한 정보 공개 종합규정 마련하여 주민접근성 제고</li> </ul>
문화적 측면	주민 삶의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접 민주주의적 요소의 강화(지역 문제 해결에 있어 실질적 참여 사례 증가)</li> <li>정부, 시장, 시민사회의 협치 문화 공고화 (거버넌스)</li> <li>쌍방향 소통의 확대</li> </ul>

〈표 3-328〉 정권별 주민참여 제도의 도입

구분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
주민투표제	1994년 도입		2003년 주민투표법 통과. 2004년 시행			
주민소환제			2006년 주민소환에 관한 법률 통과. 2007년 시행			
움부즈맨 제도	1994년 도입		2006년 경찰움부즈맨제도 도입	2008년 국민고충처리 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 통과		
지방선거	1995년 제1회 전국동시지방선거	1998년 제2회 전국동시지방선거 실시	2006년 제3회 전국동시지방선거 실시	제4회 전국동시지방선거 실시	제5회 전국동시지방선거 실시	제7회 전국동시지방선거
기타	1996년 주민감사청구 제도	1998년 행정정보공개 제도, 2000년 주민조례제정 개폐청구제도, 2001년 주민자치센터	2004년 지방분권특별법, 국가균형발전 특별법 제정, 주민참여예산제도 도입 2005년 분권 교부세	2010년 지방소비세 도입		2018년 지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법, 자치분권위원회 설치

구 분	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
			도입, 주민소송 제도 도입, 자원봉사활동 기본법 2006년 주민소송제도, 특별자치도 신설			

## (2) 한계

- 20대 국회의 지방일괄이양법, 21대 국회의 지방자치법 전부개정안, 경찰법 개정안, 중앙지방협력회의법, 고향사랑기부금법 등이 15년 간의 여야 협의 끝에 국회를 통과한 후, 자치분권 5법의 제도화로 개헌 없이도 제도화의 취지를 달성했다는 평가받음 (이상걸, 2021)<sup>36)</sup>
- 그러나, 최고 규범인 헌법에 조례제정권이 법률유보사항으로 명기되어 있어 자치 입법권에 한계가 있으며, 지방자치단체가 헌법상의 용어인 이상 지방 정부라는 명칭은 법적 용어가 될 수 없다는 점에서 지방자치권의 실질화를 위해서는 개헌이 선행되어야 한다는 과제가 있음
- 또한 형식적 주민참여 및 참여제도의 저조한 운영, 일부 단체장과 지방의원들의 비리와 부패, 중앙집권적 제도와 관행 등은 여전히 한계로 지적되고 있음

## (3) 향후 과제

- 자치분권형 개헌을 통해 지방자치단체라는 반관반민의 용어가 ‘지방정부’로 변경되어야 할 것임
- 자치분권 관련법의 보완과 자치권 보장을 위한 중앙집권적 통제 완화
  - 지방의회의 집행부 견제 및 감시기능 강화
  - 지방의 자치입법권이 주민의 대표기관인 지방의회에 보장되고, 과제의 자주권이 확보 되어 지방의 자주재원이 확충되고 자주재정능력이 신장되

36) 자치분권 5법 제도화의 의미와 과제 (이상걸, 2021)

어야 함

- 행정계층이 아닌 자치계층에서 접근한 주민 자치회 활성화 노력이 필요
- 간접적 주민발안제도를 유지하면서 주민 청구의 구속력을 강화하기 위해, 일정 기간 심의와 의결이 이루어지지 않을 경우 주민투표에 회부하는 제도 등이 주장되고 있음

### 3. 다양성 평가

#### 1) 다양성의 의미

##### (1) 다양성의 개념

- 다양성(diversity)에 대한 정확한 의미는 명확하지 않지만, 일반적으로 인종, 국적, 성, 기능, 능력, 언어, 종교, 생활양식 등의 차이(difference)로 정의되고 있음(권경득·강혜정 2019 : 213-242, 재인용)
  - 즉, “서로 다름”으로 해석하는 것임. 제도 자체의 차이, 제도 내에서의 조직과 개인, 행태 등의 차이에 초점을 둠
- 가령, 조직이론에서 정의하는 다양성은 인구학적 다양성이나 장애여부, 또는 상이한 교육배경이나 전문성 등과 관련된 다양성을 의미함(최성주 외 2018 : 1-28, 재인용)
  - Cox(1993)는 다양성을 사회문화적으로 상이한 집단의 일원으로서 공유하는 정체성으로 간주
  - Jackson, Joshi, and Erhardt(2003)는 인종과 민족적 특성, 성별, 나이, 교육적·기능적 배경, 문화적 가치, 성격 등을 다양성 요인으로 제시함
  - 외형적으로 드러나 가시적으로 판별이 가능한 외재적 다양성(visible diversity), 표면적 다양성(surface level diversity), 그리고 외형적으로 드러나지 않는 요인을 내재적 다양성(invisible diversity), 심층적 다양성(deep level diversity)으로 구분하기도 함
- 경제학에서의 다양성은 주로 산업조직, 지역경제, 경제제도 영역에서 연구



목적과 대상에 따라 다르게 사용됨

- 산업조직론에서의 다양성은 분석하려는 사업의 구조, 행태, 성과 관점에서 독점과 경쟁적 요소가 기업의 행태와 성과에 미치는 영향에 관심을 두며, 소위 하버드학파와 시카고학파 간의 논쟁이 전개되어 왔음
- 하버드학파는 시장구조 → 시장행태 → 시장성과의 결정논리를 전개하였음, 이것은 다양한 기업들이 자유롭게 경쟁하는 시장구조일수록 기업들의 혁신성을 조장하고, 더 나은 시장성과(양질의 품질과 낮은 가격 등)로 귀결된다고 본 것임
- 시카고학파는 시장의 구조는 시장의 성과를 결정할 수 없고 시장의 성과가 시장의 구조를 결정한다고 주장하였음. 즉, 이미 효율적인 기업일수록 더 나은 시장성과를 얻으며, 독과점시장으로 발전한다는 것임
- 이 논쟁에서 시장구조의 다양성을 측정하는 방법론이 다수 소개되었으며 허핀달-허쉬만(Herfindahl-Hirschman)이 제시한 지수가 지역경제 영역에서도 활발히 응용됨
- 지역경제에서 다양성은 지역 내부에서 특정 산업이나 특정 기업에 대한 의존성을 의미하며, 의존성이 낮을수록(더 다양할수록) 기술과 지식의 확산을 통한 지역혁신성이 고양되는 것으로 해석함
- 경제제도 측면에서는 자본주의 다양성(varieties)과 연결됨. 세계화가 각 국가의 자본주의를 단일 모델로 수렴시키는지, 제도와 문화적 차이에 따라 다양성을 보이는지가 관심사임(Lazonick and O'Sullivan 2002)
- 수렴·다양성 논쟁에서 제도변화의 내용이 경시된다는 한계가 있음. 제도변화의 다양성은 개별 제도의 독특성에 기반을 두고 상호보완과 경로의 존성을 보이기 때문에 다양성 논의에서 중요한 위치를 차지함(강수환, 2014)

○ 한편, 생물의 다양성은 유전적 다양성, 종 다양성, 생태계 다양성으로 구분하고 있음

- 유전적 다양성은 종내 유전자의 변이를 가리킴

- 생물의 종류마다 독특한 유전적 조성을 갖고 있으므로 다른 종류와는 교배가 되지 못하여 생식적 격리상태에 놓여 있을 때 이를 '생물학적인 종'이라 하고, 이러한 종들의 다양한 정도를 종다양성이라 함
- 여러 생태계 내에 속하는 생물과 무생물들의 상호작용에 대한 다양성을 생태계 다양성이라 하며, 최초의 생명체가 지구상에 출현한 이래 변이·자연선택·종분화 등을 거쳐 끊임없이 여러 종류로 갈라지면서 생긴 결과이므로 생물다양성은 하나의 진화적인 개념이라 볼 수 있음

## (2) 지방자치의 다양성의 개념

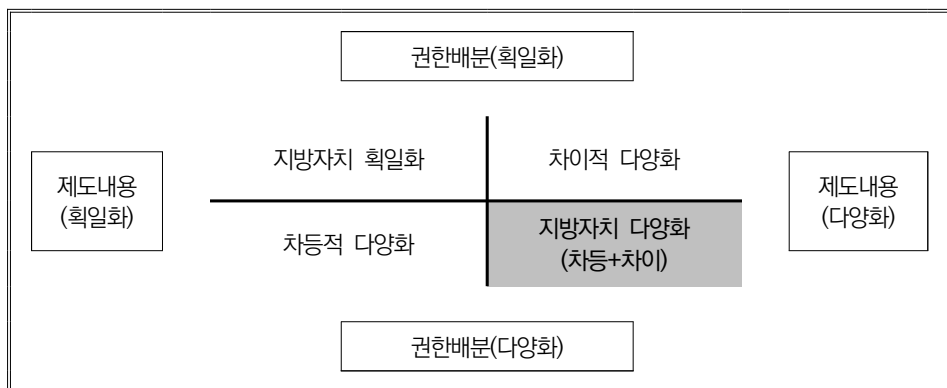
- 전술한 바와 같이 다양성은 학문적 배경과 연구목적, 연구대상 등에 따라 다양한 관점에서 접근할 수 있으나, 다음의 차원에서 지방자치 영역으로의 접목이 가능할 것임
- 다양성의 본질인 자기 정체성의 차이와 다름을 인정하는 것임. 다만, 본 과업의 취지에 비추어 측정가능한 외재적·표면적 다양성을 중심으로 지방자치 30년을 평가하고자 함
  - 평가대상의 식별이 가시적으로 드러나고, 성과를 판별할 수 있는 외재적·표면적 다양성을 중심으로 하되, 심층적인 정성평가가 수반될 경우에는 내면적 다양성도 보조적으로 수행함
- 산업조직론적 관점에서 논쟁적인 사안이기는 하나, 구조-행태-성과의 Harvard학파 시각에서 지방자치 다양성을 접근할 수 있음
  - 한국의 지방자치를 하나의 시장으로 가정한다면, 시장에 참여하는 주체는 중앙정부와 지방자치단체, 주민 등으로 간주할 수 있으며, 추진의 효율성이나 진척도, 참여 주체들의 만족도 등이 성과가 될 것임
  - 이 경우, 시장구조는 지방자치를 지탱하는 법제적·제도적·정책적 틀이며, 이 틀 내에서 지방자치단체가 어떻게 반응하며, 성과를 창출하는가가 평가 대상임
  - 가령, 틀이 획일적으로 설계되어 있다면(독과점시장이 가능하도록 설계

- 되어 있다면), 지방자치단체 내 자율성과 민주성, 지방자치단체 간 경쟁성이 저하되면서, 혁신성과 성과창출의 정체 요인이 될 수 있음
- 반대로, 지방자치단체의 혁신성이 고양되면서 성과창출이 가시적으로 나타난다면, 이에 부응하기 위하여 법제적·제도적·정책적 틀(시장구조) 역시 진화되는 방향으로 변모할 수 있음
- 생물의 다양성 관점에서 보면, 생태계 다양성을 지방자치제도 전반의 다양성으로 보면, 종 다양성은 지방자치제도를 구성하는 하위 단위의 제도 및 정책, 유전적 다양성은 개별 제도 및 정책의 하위단위에 속하는 제도와 정책으로 볼 수 있음

### (3) 지방자치의 다양성 판단기준

- 지방자치 다양성은 다양성의 본질은 차이를 인정하고, 수용하는 획일화의 반대 개념에서 출발하며, 수평적·수직적 다차원적으로 접근할 수 있음
- 수직적 다양성 평가 : 인구 및 재정 규모 등 보유역량에 따라 지방자치단체 간 차이를 인정하는 관련 제도 및 정책의 변화로 평가함. 차등분권이나 일본의 지정시나 중핵시, 특례시 등이 사례임
  - 수평적 다양성 평가 : 지방자치단체별로 제도 및 정책을 달리 적용하는지 여부임. 지역의 공간적·경제적 특성에 따라 제도 및 정책의 내용을 달리 하는 것을 의미하며, 공간특성 기준으로 기관구성을 달리하는 미국 등의 사례가 대표적임

〈그림 3-87〉 지방자치 다양화 평가구조



- 다음으로 한국의 지방자치를 하나의 생태계로 보면서, 시장구조-시장행태-시장성과 기준으로 평가할 수 있음
  - 지방자치를 하나의 생태계로 보면, 지방자치를 구성하는 하위 요소들은 유전적 다양성, 종 다양성으로 접근 가능함
  - 또한, 이들 하위 요소들은 지방자치라는 시장의 구조를 규정하는 제도적, 정책적 틀의 기능을 갖고 있음
  - 금창호외(2012)는 지방자치에 필요한 제반 구성요소를 자치구조와 운영체제로 구분한 바 있으며, 여기서는 이 틀을 수용하여 제도적·정책적 관점에서 지방자치 다양성을 평가함
  - 즉, 자치구조는 행정계층, 행정구역, 관장기능으로 보며, 운영체제를 구성하는 기관구성, 조직관리, 인력관리, 사무관리, 재정관리로 구분하여 평가하였음
- 여기서는 금창호 외(2012) 다양성 개념 및 구조를 차용하여 지방자치 30년의 다양성을 평가함
  - 다만, 자치구조의 하위 요소인 운영체제 및 협력관계를 대상으로 평가하는 바, 이는 최하위 요소를 기준으로 할 경우에는 개별 제도나 정책에 대한 평가로 귀결되기 때문임

〈그림 3-88〉 지방자치 다양성 평가대상



## 2) 지방자치에서 다양성 차원의 성과

### (1) 행정계층 및 행정구역

- 기본적으로 자치계층과 행정계층을 합하여 광역-기초-읍면동의 3계층이나 일부의 예외적 계층구조가 존재함
  - 자치계층의 경우 제1공과국과 제2공화국 시기에만 3층제를 형성하였고, 이후에는 2층제를 유지 중임
  - 특별시의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 서울특별시와 기초자치단체인 자치구의 2계층에 행정계층인 “동”이 포함되어 전체적으로 3계층의 구조를 형성함
  - 광역시의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 광역시와 기초자치단체인 군·자치구의 2계층에 행정계층인 읍면동을 포함하여 3계층의 구조임
  - 도의 경우 자치계층으로 광역자치단체인 도와 기초자치단체인 시·군의 2계층에, 행정계층으로 읍·면·동이 포함되어 3계층이나 50만 이상의 시는 시와 읍·면·동 사이에 행정구가 설치됨으로써 4계층의 구조임
  - 제주특별자치도의 경우 자치계층인 제주특별자치도와 행정계층인 행정시와 읍·면·동을 두고 있어 전체적으로 3계층의 구조이며, 세종특별자치시는 자치계층인 세종특별자치시와 행정계층인 읍면동의 2계층 구조임

- 즉, 세종특별자치시와 제주특별자치도는 모두 기초자치단체가 없는 단일의 광역자치단체임
- 행정구역은 인구 및 면적 기준으로 보면, 다음과 같이 설계되어 있음
  - 우선, 광역자치단체와 기초자치단체의 행정구역으로 구분됨
  - 광역자치단체는 특별시(1), 광역시(6), 도(8) 및 특별자치도(1), 특별자치시(1)로 총 17개의 지방행정구역으로 구성되어 있음
  - 기초자치단체는 시(75), 군(82) 및 자치구(69)로 총 226개의 지방행정구역으로 이루어져 있음
  - 1990년대 중반 이후 3차에 걸친 도농복합시 시책이 추진되었으며, 2010년 이후에는 창원시, 청주시 등이 통합시로 출범함
- 2020년 전후 일부 시·도를 중심으로 행정통합 및 행정연계 등 행정구역의 광역화 등에 대한 논의가 촉발되면서 지방행정체제개편이 다시 쟁점으로 부각하고 있음(정순관, 2021)
  - 2000년을 전후로 일본의 도주제와 같은 지방행정체제 개편이 본격적으로 논의된 바 있으나, 실제 제도적으로 실현된 바는 없음
  - 2010년 전후 이명박정부 시기 초광역권 지역발전정책이 발표된 바 있으나, 이는 공간적 지역개발정책의 성격을 내포한 것임
  - 문재인정부가 들어서면서 다양성에 대한 인식이 자치분권종합계획에 반영되었으며, 일부는 입법화되었음.
  - 기존의 대도시 특례제도에 더하여 특례시제도 도입, 특별지방자치제도 도입, 정부형태의 다양화(기관구성 다양화) 등이 그것임
  - 지역별로 메가시티 구성이 본격적으로 논의되고 있으며, 정부에서도 메가시티 범정부 TF를 구성하여 대응하고 있음
- 그럼에도, 행정체제 및 행정구역의 다양화는 제한적으로 실행된 것으로 판단됨
  - 행정체제 및 행정구역의 다양화는 자치모델 다양화를 지탱하는 하드웨어의 혁신이며, 출발점이기도 함
  - 대구·경북의 행정통합, 부산·울산·경남 간 특별지방자치단체 등의 본격

적인 추진은 자치모델 다양화에 있어 큰 의의를 지니고 있으나, 이명박정부 초광역권 공간정책이 이제야 비로소 행정체제 및 행정구역 다양화 시책으로 결실을 본다는 점에서 아쉬움이 있음

- 행정구역 다양성 역시 1990년대 도농복합시가 출현하였으나, 중앙정부 주도의 성격이 강하였으며, 청주시 및 창원시 통합시 출범은 주민투표 등의 과정을 겪긴 하였으나, 이 역시 중앙정부가 견인한 측면을 경시할 수 없음

## (2) 관장기능

- 관장기능에서 중요한 것은 국가 및 지방자치단체의 역할을 분명히 규정하고, 이를 바탕으로 광역자치단체와 기초자치단체의 기능을 효과적으로 배분하는 것임
- 관장기능은 광역 및 기초단체에 각각 광역기능과 기초기능을 배분하는 것이 기본이나, 현실적으로는 다수의 예외적인 다양화 사례가 존재함
  - 「지방자치법」에 규정된 다양화는 “50만 이상 대도시”의 사무특례와 “자치구의 본청 일부사무 위임” 특례가 규정되어 있고
  - 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」에는 각각 광역사무와 기초사무의 통합수행 특례가 규정되어 있으며
  - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」에는 특별지방행정기관의 이양과 자치경찰 및 중앙권한의 이양 특례가 규정되어 있으며
  - 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에는 50만 이상 및 100만 이상 대도시 특례가 규정되어 있으며
  - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에는 경제자유구역청 운영에 관한 중앙권한 이양특례가 규정되어 있음
- 역대 정부에서의 기능배분은 국가 사무의 지방이양에 중점을 두었음
  - 문재인정부 이전에는 개별 단위사무 대상으로 국가 권한의 지방이양을 추진하였음

- 문재인정부는 「지방이양일괄법」을 도입하여 국가 권한을 지방자치단체에 이양하는데 있어 수반되는 법률들을 하나의 법률에 모아 동시에 개정할 수 있도록 하였음
- 문재인 정부는 지방이양일괄법 이외에 자치분권 법령 사전협의제 도입, 지방자치법 전부개정 완료, 부가가치세법 등 개정으로 재정분권 1단계 완료 및 자치경찰제 도입 등이 추진되었음
- 그러나, 교육자치의 개선이나 자치경찰제의 전면 도입 등은 매우 제한적인 수준에 그쳤음
- 광역사무와 기초사무의 재배분 역시 매우 제한적인 범위에서 시행되어 급변하는 행정환경에 능동적으로 대응할 수 있도록 다양한 방식과 수준으로 기능배분이 이루어진 것은 아니었음

### (3) 기관구성

- 기관구성은 지방행정서비스 제공을 위한 지방권력구조의 편제방식으로서 주로 지방자치단체의 의결기관과 집행기관 간 관계의 형태를 뜻함
- 민선자치 30년 간 기관구성의 다양성을 평가하면 다음과 같음
  - 법률 상 근거를 통해 지방자치단체의 의결기관과 집행기관을 규정하고 전국동시지방선거를 통해 일괄적으로 선출함
  - 모든 지방자치단체가 기관대립형 기관구성을 통해 견제와 균형을 추구한다는 점에서 강시장-약의회 구조를 형성하고 있으며, 실질적인 견제와 균형은 제한적임
  - 기관대립형 기관구성 내용이 법률 상 명확히 규정되어 있고, 전국동시 지방선거를 통하여 기관구성의 구조와 행태가 결정되기 때문에 행정적·경제적 효율성 확보가 가능하나, 다양성은 미흡한 수준으로 사료됨
  - 집행기관과 의결기관 간 지나친 견제, 정파적 이해충돌 등으로 소모적 갈등을 유발하는 구조임
- 이러한 부작용은 우리의 지방자치법이 집행기관과 의결기관의 견제와 균형



을 추구하나, 내용적으로는 지방의회가 집행기관을 효과적으로 견제하는데 필요한 권한과 협소하기 때문에 발생함

- 지방자치단체장이 안정적인 리더십을 발휘하여 집행기관의 목적을 효과적으로 달성하는 것을 중시함
- 반면에, 지방의회의 의결권 행사범위가 조례, 예·결산, 기금 설치 등 일부에 한정되어 있어 협소한 상황임

○ 기능, 역량, 생활양식 등의 차이를 인정하지 않는 획일적인 기관구성만을 허용하고 있음

- 모든 지방자치단체를 동일한 종으로 보고, 동일 종 내에서 유전적 다양성 조차도 매우 제한적으로 허용하는 실정임
- 지역적 특성 차이를 인정하면서, 차등분권적 관점에서 기관구성의 다양성을 허용하는 개방된 시각이 필요함
- 가령, 주민의 정치적 성향이나 생활양식, 지방자치단체에 내재된 기능 및 역량 등에서 상당한 차이가 존재한다면 기관통합형 및 절충형을 허용할 수도 있음
- 또한, 민도나 행재정적 역량에 따라 직선제와 간선제, 임명제를 혼용하는 방안도 검토할 수 있음
- 가령, 지방자치제 부활 이전의 1960년대까지의 경험처럼 지방의회는 직선제로 하면서, 광역자치단체장은 직선제, 기초자치단체장은 간선이나 임명제를 혼용(병행)할 수도 있을 것임

#### (4) 조직 및 인력관리

##### ① 조직관리

- 지방자치단체가 지역 특성을 반영하여 조직 및 인력을 운영할 수 있도록 지방자치단체에 부여한 권능이 자치조직권임
- 지방자치단체의 실·국·과는 인구 규모를 바탕으로 설치 한도제를 운영하며, 다양성을 확대하는 추세임

- 2015년 이후 자치조직권은 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권의 다양성을 점진적으로 인정하는 추세임
- 기구관리권에서는 기구운영의 제한기준을 다각의, 설치기준과 직급운영의 자율성을 확대함
- 재난안전 대응 관련한 기구설치(2015년), 인구 50만명 이상 100만명 미만 시의 실·국 중 1개 직급을 3급 또는 4급으로 상향 조정 및 지방의원 정수 10명 이상이면서 실·국이 설치된 군의 의회사무국 설치(2017년)
- 특히, 2019년도에는 시·도에 설치할 수 있는 실·국·본부 수의 20% 내에서 추가 설치하는 등의 조치를 통하여 자치조직권의 다양성을 확대함
- 정원관리권 역시 기준인건비의 자율범위를 초과하는 경우 부과하던 교부세 감액 페널티를 폐지함으로써 다양성을 점진적으로 확대하고 있음

〈표 3-329〉 자치조직권의 단계적 자율화 수준

연도	1995-2004	2005-2013	2014	2018
구분	표준정원제	총액인건비제	기준인건비제	
기구설치권	중앙정부 기준 설정 / 단계적 자율 및 직속설치 허용			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난안전대응 관련기구 설치</li> <li>• 인구규모에 따라 행정기구 및 지방의회 사무국 설치 다양화</li> <li>• 시도 부단체장 확대</li> <li>• 시도 실·국·본부, 시군구 실·국 수 조례로 자율 운영</li> </ul>
정원관리권	표준정원 내 책정	총액인건비 내 자율 책정	기준인건비의 1-3% 내 자율 책정	자율운영범위 삭제

- 그러나, 현행 자치조직권은 인구 중심의 통계를 바탕으로 중앙정부가 수직적으로 관리하는 한계를 유지하고 있음
- 다양한 행정환경과 수요에 능동적으로 대응하는 과정에서 요구되는 기구 및 정원의 다양성을 반영하는데 한계를 보임
  - 특별시 및 광역시·도 간, 도·농 간, 대도시·중소도시 간 행정의 수비범위 등을 고려한 자치조직권의 다양화 수준은 더 진전될 여지가 있음

## ② 정원관리

- 지방자치단체의 정원관리제도는 개별승인제 → 총정원제(1995년) → 표준정원제(1997년) → 총액인건비제(2007년) → 기준인건비제(2014년) → 기준인건비제 개선(2018년)의 형태로 진전됨
- 지방자치단체 정원채정과 관련하여 행정자치부의 승인사항이 폐지되거나 권한이 이양됨
  - 2005년 시·도 5급 정원채정 승인권, 별정직 및 동장 정원채정 승인권이 폐지되었으며, 2006년에는 4급 이상 정원채정 승인권 및 표준정원 채정 기준 등이 폐지된 바 있음
  - 2018년에는 지방자치단체 정원의 자율범위 폐지가 시행됨
  - 아울러, 자치조직권 다양화 확대에 연동하여 정원관리의 다양성 역시 꾸준히 확대되어 왔음
- 정원관리는 기준인건비와 기준정원을 대상으로 관리하는 것이 기본이나, 일부 정원채정에 관하여 다양한 사례가 존재하고 있음
  - 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에는 100만 이상의 통합시는 부단체장의 정원을 2명으로 증원하도록 하고 있고
  - 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에는 한시기구의 설치에 따른 별도정원의 책정을 허용하고 있음
- 정원관리 영역에서의 다양성은 확대되는 추세이나, 지역여건에 부응하는 다양성은 더 확대될 여지가 있음
  - 인구규모, 재정규모, 경제규모, 입지적·사회경제적 조건 등을 고려한 정원관리의 다양성이 한 층 보장될 여지가 있음
  - 다양성으로 인하여 유발되는 책임성 문제는 투명성 제고 및 주민통제, 재정위기관리제도 등 간접적 규제방식으로 대응할 수 있음
  - 기구 및 정원 등의 관리실태는 유사 자치단체 비교 결과를 공개하며, 공개된 행정정보를 토대로 지역사회가 통제하도록 유도함
  - 제도적 측면에서 책임성 확보 방안으로서 지방자치단체 재정위기관리제

- 도나 파산제도 등의 도입으로 사후적 통제를 가할 수도 있음. 다만, 이 경우에는 최대한의 다양성을 확보할 경우에 한하여 도입 가능할 것임
- 즉, 정원관리의 다양화는 책임성과 조화를 기할 수 있도록 비례적, 단계적으로 확대함

## (5) 재정관리

### ① 과세 자주권

- 정부 간 기능배분이 할당되면, 각급의 정부가 할당된 기능을 효율적으로 배분하고, 효과적으로 수행하도록 세원할당이 이루어져야 하며, 국세와 지방세의 체계, 지방세 내에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 세원배분이 이루어짐
- 할당된 세원에 대해서는 과표 및 세율에 대한 지방자치단체의 과세권보장이 원칙이나, 제한적 범위에서 과세자주권 행사가 가능함
  - 과표 및 세율에 대한 과세자주권은 조세의 가격기능을 통한 자원의 효율적 배분, 재정책임성 확보의 근간임
  - 그러나, 조세법률주의에 따라 세목과 세율의 다양한 운영은 현실적으로 어려운 형편임. 탄력세율제도 역시 정치적 동기부여 부족이나 의존재원의 과도한 팽창 등으로 활성화는 미흡함
- OECD에서 공개하는 과세자주권(taxing power) 조사에 의하면, 과세자주권의 다양성은 여전히 미진한 실정임
  - 우리의 경우, 외형상 전체 지방세목 중 세율자율성이 부여된 지방세목의 비율이 83.1%에 달하나, 완전한 자율성을 행사할 수 있는 지방세목은 없고, 탄력세율 등을 활용한 제한적 지방세목에 불과함
  - 반면에 OECD 전체적으로 평균 지방정부가 전면적으로 세율 자율성을 행사할 수 있는 지방세목의 비율이 20.8%에 달함
  - 중앙정부가 세율 및 감면의 결정권을 행사하는 비율도 우리는 16.0%에 달하여 OECD 지방정부 평균 7.8% 대비 2배 이상임

- 이러한 현상은 2002년, 2006년과 비교하여도 큰 차이가 없는 바, 과세자 주권의 협소로 인하여 지방자치단체의 실정에 따라 세목을 신설하거나 세율을 결정하고, 조세감면의 범위와 수위를 조정하는 등의 다양성 역시 매우 제한적으로 작동할 수밖에 없는 형편임

〈표 3-330〉 OECD 대비 지방세의 과세자주권 비교

구분		한국 (2002)	한국 (2006)	한국 (2014)	OECD 평균(2014)	
					주정부	지방정부
세율 및 감면 자율성		-	-	-	70.0	10.2
세율 자율성	소계	83.4	86.7	83.1	7.7	61.8
	전면적	-	-	-	2.2	20.8
	제한적	83.4	86.7	83.1	5.5	41.0
감면 자율성		-	-	-	-	-
중앙정부가 세율 감면 결정		16.6	13.3	16.0	5.0	7.8
기타		-	-	1.0	1.8	4.1

출처: OECD, Fiscal Decentralization Data Base

## ② 재정관리

- 우리의 지방재정은 건전성과 효율성에 중점을 두고 중앙정부 중심의 관리제도를 운영하여 왔음
  - 지방재정법 제3조는 지방재정 운용·관리의 원리로서 건전성과 효율성을 명시하고 있음
  - 지방예산의 효율적 배분과 집행, 지방채무의 건전운영 등을 목적으로 지방재정법, 지방교부세법, 지방공기업법, 지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 법률 등에 제도적 안전장치를 마련하였음
  - 제도적으로는 중기지방재정계획, 투자심사제도, 지방채발행제도, 재정위기관리제도, 지방예산편성기준 등을 운영 중임

- 지방예산의 지출과 관련해서는 OECD 대부분의 국가들이 한도 제한이 없거나, 총지출 총량의 제한을 두는 반면에 우리의 경우에는 개별 사업에 대하여 지출한도를 규제하고 있음
- 이러한 결과는 특정 목적 및 용도에만 집행이 가능하도록 관리하는 국고보조금제도에 연유하며, 이러한 국고보조사업이 최근 팽창일로에 있는 부분이 지방세출의 다양성을 억제하는 요인으로 작용함
  - 예산편성기준을 운용하는 방식도 지방세출의 다양성을 제한하는 요인임. 물론 2018년 기준경비 단가인상, 행사축제예산 총액한도제 및 월액여비의 기준경비 제외, 2021년의 지방의회 관련 경비의 한도 인상 등 점진적인 제도개선이 취해지긴 하였지만, 여전히 기준경비를 중앙정부가 직접 통제함에 따라 지방세출의 다양성이 억제되는 요인으로 작용하고 있는 것 또한 현실임

〈표 3-331〉 OECD 대비 지방세출 규제 비교

구분	지출제한 없음	총지출(경상+자본) 제한	개별 지출항목 제한
중앙규제		독일 포르투갈	대한민국 터키
자율규제	캐나다, 체코, 핀란드 프랑스, 아이슬란드 노르웨이, 폴란드		

출처: Douglas Sutherland, Robert Price and Isabelle Jomard(2005)에서 재인용

- 지방채발행제도의 경우, 승인제에서 협의제로의 이행 등의 제도개선에도 불구하고, 다양한 재원조달 수단으로서 기능은 제한적임
- 지방채발행은 2005년 사업별 승인제에서 총액한도제로 이행하였으며, 2020년에는 지방채발행 한도액을 초과하는 경우에도, 행정안전부장관의 협의만 거치면, 지방의회 의결로 같음하도록 개선하였음
  - 그러나, 대부분의 자치 선진국들은 발행한도 기준에 있어서도 지방자치

- 단체의 자율 의결사항으로 관리하고 있고, 발행한도 및 발행의 용도에 있어서도 지방자치단체의 다양성을 인정하고 있음
- 또한, 우리의 문화 및 관행에 있어서도 제도개선에도 불구하고, 지방채무에 대한 부정적 인식으로 다양성을 자기 구속하는 측면도 있음
  - 이처럼, 제도적 제하사항과 지방자치단체 내부적인 관행 및 문화적 요인에 의한 자구 구속적 요인 등으로 인하여 재원조달 수단으로서 지방채 발행제도의 다양성은 제한적인 범위에 그치고 있음

#### (6) 총괄 평가 및 향후의 과제

- 그간의 지방자치제도의 다양성은 기관구성 다양화라는 차원에서 협소한 시각에서 접근한 경향이 있음
- 그러나, 지방자치제도의 다양성은 지방자치제도 전반에 관한 이슈임
  - 지방자치제도의 다양성은 중앙집권체제 아래에서의 획일성을 탈피하는 것에서 출발함
  - 이는 지방행정체제, 기관구성, 조직관리, 기능배분, 재정관리 등 제 영역에서의 자율성을 토대로 자율과 책임의 조화를 도모하는 제도적 균형 감각에서 출발함
  - 그러나, 자율성이 전제될 때, 다양성 역시 확보될 수 있으며, 자율성과 다양성을 바탕으로 책임성의 균형이 확보될 수 있음
  - 이 문제는 종국적으로 헌법 정신에 입각한 헌법 개정을 수반하며, 이에 수반하여 관련 법령과 지침 등 하위 법제적 기반이 뒷받침되는 수순으로 진행되어야 하는 사안으로 사료됨
  - 다시 말하면, 지방자치단체의 권한 확대를 위한 헌법 개정과 지방자치법 등 관련 법령의 개정, 국가와 지방의 사무배분 및 재원배분의 재조정, 지방 행정계층 및 행정구역 구조의 다원성 인정 등으로 연결되어야 하며, 이것이 지방자치제도 다양화의 필요조건이자 충분조건이라 판단됨(김병국, 2017)

- 자율성, 다양성, 책임성의 균형 시각에서 다음의 쟁점들에 대한 정리가 필요할 것으로 사료됨
- 첫째, 행정적 차원과 재정적 차원의 조화가 필요함
  - 둘째, 자율성이 다원성의 출발점이란 시각이 요망됨. 분명, 자율성과 다원성은 긴밀히 연관된 이슈이기는 하나, 그렇다고 하여 자율성 자체가 다원성을 보장하는 것은 아님. 구체적으로 기술하면, 자율성은 다원성의 필요조건이지, 자율성 자체가 다원성을 보증하는 차원은 아님
  - 셋째, 상기 맥락에서 보면, 우선적으로 자율성을 확대하여야 다원성의 활성화도 가능하다는 확고한 인식이 필요하다 사료됨
  - 넷째, 세 번째와 관련하여 행정체제 및 행정구역, 기관구성, 조직관리, 재정관리 등은 지방자치제도의 구조를 규정하는 근본적인 틀이며, 따라서 시장구조-시장행동-시장성과의 논리구조 연장에서 구조적 개편이 선행될 필요가 있음
  - 다섯째, 네 번째 논거에 동의한다면, 시장구조와 관련된 지방자치제도의 근간 및 법제적 틀인 행정체제 및 행정구역, 기관구성, 조직관리, 재정관리의 영역에서의 자율성을 보장한 후, 다원성을 촉진하는 시책개발이 중요함
  - 여섯째, 행정적 차원에서 행정체제 및 행정구역, 기관구성 및 조직관리 등의 패러다임 전환은 재정위기관리제도와 균형된 시각에서 접근할 필요가 있음. 가령, 기관구성, 조직 및 정원관리, 기능배분 등의 개편은 필연적으로 지방세입과 지방세출의 불균형을 초래할 개연성이 높으며, 이와 관련하여 지방재정수지의 건전성 악화를 초래할 여지가 크다는 사실을 염두해 두어야 함
  - 따라서, 행정적 차원에서의 자율성 및 다원성 확장은 필연적으로 재정책임성과 조화를 이룰 수 있도록 균형된 시각에서 접근해야 할 것임



## 4. 경쟁성 평가

### 1) 경쟁성의 의미

#### (1) 주체별 경쟁성의 의미

##### ① 공급자 측면에서의 경쟁성 의미

- 지방자치의 경쟁성은 서비스 공급의 격차 완화를 통해 형평성이 확보되는 정도를 의미
  - 양적인 공급이 아닌 지역으로의 서비스 공급을 통해 지역간 서비스의 격차가 완화될 수 있는 서비스의 측정
  - 즉, 특정 지역에 대한 서비스의 공급만이 아닌 지역과 상관없이 서비스를 공급할 수 있는 정책 운영
- 다양한 서비스의 공급을 통해 안정된 가격 및 물가의 형성
  - 지역간 균등한 서비스의 공급은 안정된 서비스의 가격과 물가를 형성하며, 형성된 가격 및 물가에 대한 형평성 정도를 의미
- 경쟁체제 형성을 통한 균형된 공급량의 설정
  - 주민의 체감할 수 있는 정책의 공급 정도를 통해 지역의 경쟁력을 측정
  - 즉, 다양한 특성의 지역의 수요를 반영하여 정책을 운영하며, 이를 통해 지역민의 수요에 대한 만족도가 증가된 것을 의미
- 경쟁을 통한 서비스 공급으로 양질의 서비스 공급 체계형성
  - 경쟁성은 사회복지 및 재화의 서비스 정도가 독점적으로 제공하지 않고 경쟁을 통해 제공됨으로써 수혜자에게 유리한 서비스가 공급되는 것을 의미

##### ② 수요자 측면에서의 경쟁성 의미

- 다양한 서비스의 공급으로 인해 수요자 needs에 부합하는 양적 측면의 서비스 수혜

- 국가 및 지역의 최소수준의 서비스가 공급된 정도에 대한 정도
- 경쟁을 통한 서비스의 공급으로 인해 수요자 needs에 부합하는 서비스 질의 확보
  - 양적인 서비스의 증가가 아닌 주민이 체감할 수 있는 서비스가 특정 지역에 국한되지 않고 전체 지역에서 서비스를 체감할 수 있는 정도
- 수요자가 원하는 서비스 공급은 서비스 공급 대비 수요자의 만족도로 제시
  - 서비스에 대한 체감정도 파악을 통해 지역으로 투입되는 지역의 서비스를 측정 및 반영

## (2) 경쟁성의 수혜자별 영향

- 지방자치 운영으로 인한 지역의 내적 경쟁력 강화는 특정 지역의 성장을 유도하지 않고, 상호 보완 가능한 정책의 운영을 통해 지역간 균형성장 및 발전이 유도되는 것을 의미
- 지역의 효율적인 정책 운영을 통해 수범 지역과 낙후 지역과의 격차를 완화하며 지역의 성장을 유도한 정도를 반영하여 지역의 경쟁력을 측정

### ① 지역 차원에서의 영향

- 지역간 경쟁력 강화를 통해 양질의 서비스를 제공하고, 지역간 서비스의 격차 완화
  - 양적인 서비스의 강화가 아닌 주민이 체감하는 서비스에 대한 형평한 공급을 통해 균형발전을 지향
  - 이를 달성하기 위하여 개별 지역의 경쟁성 및 경쟁력을 강화하되, 경쟁성 및 경쟁력의 차이는 감소하는 정책
- 타 지역대비 경쟁력의 향상 정도는 지역간 격차의 변화 정도로 파악 가능

## ② 수혜자 차원에서의 영향

- 지방자치로 인한 지역에서의 정책운영으로 주민의 수요에 대한 대응
  - 주민에 대한 수요는 첫째, 지역간 만족도 정도로 제시되며, 둘째, 지역간 격차가 없는 서비스의 공급을 의미
  - 이를 통해 거주하는 지역의 차별성이 공급되지 않는 정도를 의미
- 지역내 경쟁성 및 경쟁력에 의하여 주민이 체감하는 삶의 질에 대한 부분 변화가 도출

## (3) 경쟁성의 영향 측정

- 객관지표를 사용하는 양적 측면과 및 사례 중심의 질적인 측면에서의 경쟁성을 파악
- 지역내 차별적인 여건을 고려하여 지방자치에 의한 주민 체감형 정책을 실현함으로써 지역에서의 체감하는 정도는 주민의 삶의 질로 측정이 가능
- 특히, 지역의 경쟁력을 나타내는 10개 부문에 대한 변화 정도를 반영하여 해당 경쟁력 지표의 연도별 변이계수를 파악함으로써 해당 부문에 대한 지역의 정책 실현으로 인한 지역간 격차 완화를 측정
- 변이계수는 지역의 경쟁력을 나타내는 지표의 17개 시도 평균대비 표준편차를 고려하여 적용
  - 즉, 표준편차는 지역에서의 경쟁력 지표의 편차 크기를 의미하며, 평균은 상대적인 양적 크기의 증가를 의미
  - 따라서, 양적으로 경쟁력이 증가하고, 편차가 감소할수록 해당 지역경쟁력 지표의 변이계수는 감소
- 따라서, 연도별/지표별 변이계수의 변화를 통해 해당 시점에서의 지역의 관련 정책의 효과성을 파악
- 또한, 지역내 문제를 양적 투입으로 해결하지 못하는 측면을 질적인 측면으로 보완한 정도를 우수사례로 검토

## 2) 경쟁성의 판단기준 및 현황

### (1) 판단기준

#### ① 양적 확보를 통한 지역의 경쟁력 측정

- 지역간 격차를 완화할 수 있는 지역에 양적서비스를 공급하는 정도에 대한 파악으로 고려
  - 통상적으로 지역에 대한 서비스 공급 측면을 양적서비스의 공급으로 파악
  - 특히, 전체 공급량과 인구대비 공급량으로 구분하여 해당 부분의 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 내적강화 기준으로 고려

#### ② 질적 확보를 통한 지역의 경쟁력 측정

- 주민이 직접적으로 경험하는 측면에서의 지표 설정
  - 서비스의 단순 공급이 아닌 주민이 체감할 수 있는 정도를 파악하기 위한 지표 설정
  - 통상적으로 만족도, 지속적인 프로그램의 설정, 다양한 프로그램의 설정 등 주민들이 직접적으로 체감할 수 있는 정도를 반영

#### ③ 지역이 직면할 수 있는 경우의 수를 고려하여 측정

- 지역에서 주민이 거주할 경우에 직면하는 기반을 측정
  - 보건, 복지, 일자리, 경제, 교통, 문화, 교육, 안전, 행정, 재정으로 구분하여 지역내 양적 강화를 통해 지역의 경쟁력, 즉 GRDP의 증대를 통해 국가의 GDP의 증대로 연계될 수 있는 측면을 고려
  - 특히, 행정과 재정을 고려하여 지역내 주민의 수요를 대응할 수 있는 정도와 지역내 역량 강화를 통해 부과할 수 있는 직간접세, 교부세 및 교부금을 고려하여 전반적인 지역내 재정에 대한 측면을 반영

④ 지역의 현안 문제를 해결한 수범 사례

○ 지역 내에서 발생한 문제를 극복하여 경쟁성을 확보한 정성 사례

〈표 3-332〉 경쟁성 판단기준

구분	지표	단위	비고
보건	의료만족도	%	매우만족, 만족
	의료기관병상수	개/천명	지역내 보건 인프라 공급 정도 고려
사회복지	노인여가복지시설수	개/천명	
	국민기초생활보장 수급자수	천명	
일자리	경제활동참가율	%	지역에서의 일자리 공급 정도를 고려
	고용률	%	지역내 전체 고용
	청년고용률	%	지역내 전체 고용 중 연령대별 구분
경제	경제성장률	%	안정된 지역내 성장 정도 고려
	1인당 총소득	백만원	인구대비 소득 변화 고려
	소득만족도	%	매우만족, 만족
	물가	2015=100	지역간 형평한 소비자물가지수 형성 고려
교통	수출액	100만불	GDP 및 GRDP 상승의 원인으로 NX에 대한 고려
	도로포장률	%	인프라 측면에서의 고려
문화기반	주차장확보율	%	수혜인 입장에서 고려
	문화기반시설수	개/십만명	문화접근성 활성 정도 측정
교육	학생대비 교원수	명/100명	교원수/초등학생 학생수/100명
	교육만족도	%	매우만족, 만족
안전	119안전센터 1개센터당 담당주민수	천명	담당주민수/119안전센터
	경찰공무원 1인당 담당주민수	명	담당주민수/경찰공무원
행정	공무원수 대비 삶의 만족도	%	삶의 만족도/공무원수
재정	재정자립도	%	지방세(지방교육세제외)+세외수입 / 전체세입
	재정자주도	%	(지방세(지방교육세제외)+세외수입+ 지방교부세+조정교보금) / 전체세입
정성지표			지자체내 객관지표를 보완할 수 있는 수범사례

## (2) 주민수혜 및 만족도 증대

## ① 보건 변화 추이 및 함의

- 전반적으로 보건 측면에서의 의료만족도는 증가하는 것으로 나타남
  - 즉, 전국 차원에서의 의료만족도는 점차 증가하여, 2010년 47.5%의 만족도는 2020년 54.2%로 증가한 것으로 나타남
  - 시부에서의 의료만족도는 부산, 광주, 대구, 대전 등의 순으로 나타났으며, 도부에서는 전북, 경북, 충북, 경남 등의 순으로 나타남
  - 즉, 인구변화 및 대내외 환경변화로 인하여 수도권 일극화가 되었음에도 불구하고, 수도권 외 지역에서의 의료만족도 역시 증가한 것으로 나타나 균형발전에 대한 정책 추진으로 인해 의료서비스에 대한 만족도는 증가한 것으로 나타남

〈표 3-333〉 의료만족도 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
전국	47.5	46.9	47.9	49.1	54.2
서울특별시	48.6	38.9	47.6	46.4	51.8
부산광역시	45.0	49.0	58.0	47.3	61.9
대구광역시	46.7	44.9	42.6	40.7	53.8
인천광역시	36.0	44.1	53.3	45.0	52.1
광주광역시	48.8	53.4	46.9	53.5	60.4
대전광역시	48.1	43.0	53.0	47.1	52.8
울산광역시	44.8	41.8	43.0	42.7	47.0
세종특별자치시	0.0	0.0	0.0	54.9	49.3
경기도	44.6	45.6	41.7	48.3	51.7
강원도	59.3	52.7	53.1	53.6	59.0
충청북도	48.0	42.1	47.0	50.2	55.9
충청남도	49.8	51.0	51.2	51.4	61.0
전라북도	55.9	56.0	55.6	56.9	51.4
전라남도	59.5	63.2	57.8	60.4	60.9
경상북도	49.5	55.3	47.8	53.6	58.5
경상남도	49.0	50.9	46.4	55.7	52.8
제주특별자치도	49.8	52.4	48.8	52.1	47.8

- 의료서비스의 양적 공급을 측정하기 위한 의료기관병상수 공급은 전체적으로 역선택이 이루어진 것으로 나타남
  - 즉, 균형발전에 대한 정책 운영으로 인하여 상대적으로 과소지역에 대한 의료기관병상수 공급이 이루어진 것으로 나타남
  - 반면, 인구감소지역이 상대적으로 많은 전남, 경북의 영우에 역선택이 이루어진 점을 고려하며, 이는 단순하게 양적인 공급이 부족하게 공급된 것이 아닌 지역에서의 인구감소로 인해 상대적으로 의료기관병상수 공급이 과소하게 계상된 것을 의미
  - 그럼에도 불구하고, 일극화 위주의 시설 공급이 아닌 지역의 균형성장을 위한 의료서비스 시설 공급 정책이 운영된 것을 의미

〈표 3-334〉 인구 천명당 의료기관병상수 변화추이

(단위: 개)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
서울특별시	7.4	8.1	8.8	8.7	8.9	9.3
부산광역시	14.3	16.7	19.2	20.3	20.5	20.9
대구광역시	11.4	12.9	14.3	14.8	15.0	16.3
인천광역시	8.7	10.1	11.0	10.9	11.5	11.9
광주광역시	14.6	19.1	23.6	26.7	27.9	27.4
대전광역시	13.3	14.1	15.4	15.5	16.0	16.4
울산광역시	10.2	11.4	12.5	13.1	13.4	13.5
세종특별자치시	0	9.1	8.1	5.1	4.0	5.6
경기도	8.1	9.3	10.2	10.2	10.2	10.4
강원도	11.1	11.9	12.2	11.9	11.6	11.2
충청북도	10.9	12.2	12.8	13.4	14.1	13.4
충청남도	11.1	11.9	13.1	13.2	13.4	13.6
전라북도	14.9	17.5	20.2	21.0	21.9	22.1
전라남도	15.3	18.0	20.4	21.5	22.1	22.1
경상북도	12.4	13.7	15.4	16.3	16.6	16.5
경상남도	14.5	15.8	16.9	18.0	19.1	19.2
제주특별자치도	7.4	7.3	8.0	7.9	7.4	7.3

## ② 사회복지 변화 추이 및 함의

- 사회복지에 대한 전체적인 측면은 노인여가복지시설수를 고려함으로써 노령인구 및 기초생활수급자를 대상으로 한 복지차원에서의 정책을 고려
  - 전체적으로 노인여가복지시설수는 감소하는 것으로 나타남
  - 반면, 이는 자연인구감소로 인해 대상층이 감소함으로써 상대적으로 감소하는 시설수의 감소 추세를 의미
  - 그럼에도 불구하고, 노령화가 상대적으로 심한 낙후 및 과소지역에 대해서는 노인여가복지시설수의 공급 변화가 증가되고 있는 것으로 나타남으로써 지역에 대한 균형발전 정책이 적용되어 추진된 것을 의미

〈표 3-335〉 노인 천명당 노인여가복지시설수 변화 추이

(단위: 개)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	8.0	7.6	7.2	6.6	6.1	5.5
서울특별시	2.3	2.2	2.1	2.0	1.9	1.7
부산광역시	3.7	3.5	3.3	3.1	2.9	2.6
대구광역시	3.9	3.6	3.4	3.1	2.9	2.7
인천광역시	4.0	3.7	3.5	3.1	2.8	2.5
광주광역시	6.5	6.2	6.0	5.5	5.0	4.6
대전광역시	4.2	3.8	3.6	3.2	2.9	2.7
울산광역시	6.5	5.8	5.2	4.7	4.2	3.7
세종특별자치시	0	13.1	15.0	12.9	11.1	9.5
경기도	6.1	5.7	5.3	4.7	4.2	3.7
강원도	9.6	9.3	8.9	8.3	7.8	7.2
충청북도	14.6	13.8	13.0	12.0	11.0	10.1
충청남도	14.2	13.5	12.9	12.0	11.3	10.4
전라북도	16.6	16.1	15.4	14.6	13.8	12.9
전라남도	18.4	18.1	17.9	17.3	16.5	15.5
경상북도	13.2	12.9	12.4	11.7	11.0	10.3
경상남도	13.0	12.4	11.7	10.7	9.8	8.9
제주특별자치도	4.3	4.1	3.9	3.7	3.3	3.1



- 전국적인 국민기초생활보장 수급자수는 증가 추세 직면
  - 즉, 환경변화로 인하여 소득의 불균형이 발생한 것을 의미할 수 있음
  - 반면, 이는 전체적인 총량으로만 산정하기에는 무리가 있으며, 국민기초 생활보장 대상자에 대한 수급정도가 증가한 것으로 의미함으로써 국가에서 기생보에 대한 지원체계가 형성된 것을 의미
  - 더불어, 전체 지역에서의 국민기초생활보장 수급자수가 증가함으로써 지역의 사회적인 책임이 이루어지고 있음을 의미
  - 또한, 재정력이 상대적으로 높은 광역시 부문에서만 국민기초생활보장 수급자수가 증가하는 것이 아닌 상대적으로 재정력이 낮은 광역도에서 사회적 책임이 이루어지고 있는 특성이 존재하는 것으로 나타남

〈표 3-336〉 국민기초생활보장 수급자 변화추이

(단위: 천명)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	1,550	1,394	1,329	1,631	1,744	2,134
서울특별시	214	199	207	267	289	370
부산광역시	145	136	127	150	159	196
대구광역시	109	99	94	108	110	131
인천광역시	74	71	72	100	110	143
광주광역시	66	61	60	69	73	85
대전광역시	48	45	43	54	56	67
울산광역시	19	16	15	19	23	33
세종특별자치시	0	3	3	4	5	7
경기도	209	192	189	264	297	380
강원도	67	59	55	63	67	79
충청북도	57	50	45	54	59	69
충청남도	73	58	53	63	66	76
전라북도	111	96	87	100	101	115
전라남도	106	88	76	84	85	93
경상북도	122	105	96	105	107	125
경상남도	105	94	87	104	112	138
제주특별자치도	25	22	20	23	23	29

## ③ 일자리 변화 추이 및 함의

- 전국적으로 경제활동에 대한 참가 정도는 2020년 감소한 것으로 나타남
  - 이러한 특성은 COVID-19 감염병 확산으로 인한 영향으로, 사회적거리 두기 및 기업의 shutdown을 통해 초기의 자발적인 이직과 후기의 비자발적인 이직이 발생한 결과를 의미
  - 반면, 경제활동참가율이 감소한 지역은 상대적으로 도부에 비해 시부로 나타남으로써 수도권 일극화 및 광역시를 중심으로 한 거점 방식이 일자리 공급이 이루어지지 않은 것을 의미
  - 반면, 인구감소가 상대적으로 심한 지역인 전남과 경북의 경우에는 타 광역도에 비해 상대적으로 경제활동참가가 감소한 것으로 나타남

〈표 3-337〉 경제활동참가율 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	61.1	61.6	62.7	62.9	63.1	62.5
서울특별시	62.1	62.6	63.3	62.6	62.6	62.1
부산광역시	56.3	58.2	59.0	58.5	58.1	58.1
대구광역시	59.4	60.4	61.0	61.9	60.9	58.9
인천광역시	62.8	64.5	64.3	64.9	65.7	64.2
광주광역시	59.0	57.9	60.5	59.9	61.7	61.0
대전광역시	58.6	59.5	61.2	61.7	61.3	63.4
울산광역시	61.2	61.3	59.9	61.3	61.8	60.7
세종특별자치시	0	0	0	0	63.2	64.5
경기도	61.7	61.8	63.7	64.2	64.4	62.8
강원도	57.5	58.3	58.7	59.9	62.5	63.3
충청북도	60.8	60.0	63.9	63.7	64.9	65.3
충청남도	62.1	63.0	64.5	63.7	65.6	64.6
전라북도	58.3	58.7	59.8	61.2	59.9	61.5
전라남도	63.6	64.2	64.0	64.6	64.2	65.4
경상북도	64.1	63.8	65.1	64.4	64.2	63.7
경상남도	61.4	61.3	61.7	62.7	63.3	63.1
제주특별자치도	66.3	67.7	68.7	70.8	69.8	68.8

- 전체 적인 고용률 역시 COVID-19로 인해 감소한 것으로 나타남
  - 즉, COVID-19 확산으로 인한 사업체의 운영 중단 및 외부 확산을 위한 사회적거리두기는 전체적인 일자리 감소로 연계되었으며, 이로 인해 전체 고용률은 감소함
  - 이러한 특성은 서비스 중심 도시보다는 제조업 중심 도시에서 상대적으로 크게 감소한 것으로 나타남
  - 반면, 이는 2020년 2월 발생한 COVID-19의 영향이며, 현재 확산세를 고려할 경우에는 다른 해석 역시 가능함
  - 특히, 초기 COVID-19 확산세가 심한 대구시 및 경북의 경우에는 전체 적인 고용률의 감소에 직면
  - 따라서, 외부의 환경변화에 강한 지역내 주력 산업의 강화로 인해 소득 창출을 통해 소비의 연계가 필요하며, 서비스업의 활성화를 통해 소비 창출을 통한 부가가치 향상이 필요한 것을 의미

〈표 3-338〉 고용률 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	58.9	59.6	60.5	60.6	60.7	60.1
서울특별시	59.2	59.9	60.5	60.0	59.6	59.3
부산광역시	54.3	55.9	56.7	56.2	55.7	55.6
대구광역시	57.0	58.4	58.7	59.3	58.2	56.6
인천광역시	59.6	61.6	61.3	61.8	62.9	61.3
광주광역시	56.9	56.4	58.8	58.1	59.4	58.7
대전광역시	56.4	57.3	59.1	59.7	58.7	60.7
울산광역시	59.1	59.8	58.3	59.0	59.0	58.1
세종특별자치시	0	0	0	0	61.8	62.7
경기도	59.2	59.8	61.6	61.7	62.0	60.3
강원도	56.0	56.9	56.9	58.2	60.7	60.8
충청북도	59.5	58.8	62.0	62.0	63.3	63.2
충청남도	60.2	61.5	62.4	61.7	63.5	62.4

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전라북도	57.0	57.5	58.3	59.9	58.3	59.9
전라남도	62.3	63.2	62.2	62.7	62.4	63.9
경상북도	62.3	62.2	63.2	62.4	61.6	61.1
경상남도	59.7	60.2	60.2	60.6	61.4	60.6
제주특별자치도	65.2	66.7	67.3	69.3	68.4	67.1

- 전체적으로 청년고용률에 대한 고용 정도는 감소한 것으로 나타남
- 청년고용률은 광역시의 경우에는 전반적으로 증가하였으며 이중 울산과 세종에서의 청년고용률이 감소한 것을 통해 제조업 및 공공행정 업종에 대한 청년고용의 증가가 아닌 청년고용은 서비스업의 활성화와 연계된 것을 의미
  - 특히, 광역도에서의 전체적인 청년고용률의 감소는 광역도의 주력 산업이 제조업인 점을 고려할 경우에는 다양한 측면의 일자리 연계를 통해 지역의 성장동력이 필요한 것을 의미
  - 더불어, 2010년 이후 지속적인 청년고용률이 증가함에도 불구하고 2020년 감소세로 직면하였나, 감소폭은 0.5%p로 상대적으로 적은 것을 고려할 경우에는 환경변화에도 불구하고 지역의 청년고용 수요에 정책이 대응한 것을 간접적으로 판단할 수 있음

〈표 3-339〉 청년고용률 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	40.4	40.3	40.5	41.7	42.7	42.2
서울특별시	44.2	43.9	42.9	44.6	46.1	46.6
부산광역시	34.7	38.4	38.2	40.3	40.4	40.5
대구광역시	38.2	37.6	37.4	38.3	36.3	37.8
인천광역시	43.7	42.9	41.5	44.4	47.9	46.8
광주광역시	37.9	35.5	36.7	34.1	39.4	39.6
대전광역시	37.5	36.5	39.2	41.1	38.1	44.7

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
울산광역시	39.9	37.4	38.5	38.7	40.4	37.6
세종특별자치시	0	0	0	0	38.1	36.6
경기도	41.7	42.1	42.4	44.0	45.3	43.1
강원도	37.3	35.6	33.3	35.6	42.4	40.8
충청북도	38.1	36.4	41.6	42.0	45.5	43.4
충청남도	43.4	43.0	42.5	42.5	43.7	42.0
전라북도	31.5	33.0	35.4	33.8	31.7	31.5
전라남도	36.5	36.1	36.6	36.7	36.6	37.9
경상북도	39.9	38.3	42.1	40.0	37.3	38.0
경상남도	36.8	37.1	36.0	40.0	38.7	37.7
제주특별자치도	39.4	42.2	41.9	46.5	45.9	41.6

#### ④ 경제 변화 추이 및 함의

- 전체적인 경제성장은 2010년 이후 지속적으로 감소한 것으로 나타남
  - 2010년 전국의 경제성장률 7%에 반해 2016년 2.9%로 감소하였으며, 이는 환경변화를 통해 2019년 2.2%로 더욱 감소함
  - 이러한 특성은 COVID-19 확산으로 인한 사업체 가동 중지(shutdown) 및 사회적거리두기를 통한 서비스업체의 매출 감소에 기인하고 있음
  - 특히, 광역도보다는 광역시에서의 경제성장률이 감소한 특성으로 균형발전에 대한 정책이 광역도를 대상으로 추진된 것을 간접적으로 파악가능
  - 더불어, 지역의 대표 산업이 존재하는 경우에는 전체적인 경제성장에 대한 증감폭(fluctuation)은 존재하여 변동성이 강하지만, 그럼에도 불구하고 2020년 경제성장의 증가세가 나타남

〈표 3-340〉 경제성장률 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
전국	7.0	2.3	3.1	2.9	2.9	2.2
서울특별시	3.5	1.4	1.5	2.8	3.6	2.6
부산광역시	5.3	2.6	4.2	1.7	1.7	2.5
대구광역시	6.5	3.7	2.6	-	2.4	1.5
인천광역시	9.7	3.7	4.8	2.6	0.7	1.8
광주광역시	12.1	2.1	4.0	3.1	5.0	3.7
대전광역시	7.0	1.5	2.0	3.5	0.9	4.0
울산광역시	4.5	0.6	0.1	0.9	-2.2	1.0
세종특별자치시	0	0	25.5	5.1	2.8	6.4
경기도	9.8	4.5	4.5	4.7	6.0	2.3
강원도	4.3	2.0	4.9	2.9	1.9	3.3
충청북도	8.7	3.4	4.2	5.8	6.3	1.7
충청남도	11.4	0.7	2.9	3.2	0.6	1.3
전라북도	5.1	1.0	2.0	-0.8	1.7	2.4
전라남도	9.9	0.7	-	2.3	2.2	2.4
경상북도	7.4	0.8	7.1	2.5	-1.2	1.2
경상남도	6.1	2.6	0.4	0.7	0.6	2.0
제주특별자치도	1.8	6.3	6.9	8.0	-0.9	1.1

- 지역의 경쟁력은 총소득의 변화로 파악이 가능하며, 특히 1인당으로 변환된 총소득의 통해 지역의 성장 정도를 파악할 수 있음
- 전국적으로 1인당 총소득은 증가한 것으로 나타남
  - 특히, 시부 및 도부를 포함하여 인구변화를 고려했을 경우의 총소득이 비슷한 형태로 증가한 것은 지역에서의 경쟁력이 상대적으로 증가한 것을 의미
  - 더불어, 시부에 비해 도부에서의 총소득이 증가한 정도가 상대적으로 크지만 않다는 현상은 지역별로 특성을 고려하여 총소득을 향상시킴으로써 지역에서의 정부지출이 증가할 수 있는 근원이 확보된 것을 의미

〈표 3-341〉 1인당 총소득 변화추이

(단위: 백만원)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
전국	26.8	29.1	31.0	34.2	37.0	37.6
서울특별시	36.4	39.2	40.6	44.1	48.4	48.7
부산광역시	19.7	22.7	25.0	26.9	28.3	29.3
대구광역시	18.5	21.1	23.4	25.6	27.0	27.7
인천광역시	22.9	24.5	27.0	29.7	31.4	32.9
광주광역시	19.6	21.8	24.7	27.4	29.8	31.2
대전광역시	20.9	23.5	25.3	28.1	30.5	31.6
울산광역시	48.5	49.3	46.0	52.2	52.7	54.2
세종특별자치시	0	0	49.7	41.0	37.2	38.2
경기도	26.5	28.9	30.9	34.6	39.2	38.9
강원도	19.3	21.2	23.3	25.3	28.5	29.4
충청북도	22.4	24.9	27.1	30.5	33.7	34.9
충청남도	28.8	31.1	32.8	37.6	39.9	41.1
전라북도	19.2	21.0	23.0	24.7	26.8	28.3
전라남도	26.2	27.2	28.7	33.8	35.2	35.7
경상북도	27.0	27.9	30.9	33.7	34.5	35.0
경상남도	24.3	26.3	28.7	30.4	31.0	32.0
제주특별자치도	19.6	23.1	25.4	29.3	31.2	30.7

○ 전국적으로 2019년 대비 2021년 소득에 대한 만족도가 증가한 것으로 나타남

- 즉, 2011년 11.8%가 현재의 소득에 대해 만족하였지만, 이는 2019년 14.1%로 증가하였으며, 2021년 23.4%가 현재의 소득에 대해서 만족함으로써 전반적인 소득만족도가 증가함
- 특히, 도부에서의 소득만족도가 약 10%p 이내로 증가함으로써 수도권 및 광역시의 소득 창출을 위한 지역의 노력 외에 광역도에서의 소득 창출을 위한 지역의 노력이 반영된 것으로 나타남
- 따라서, 시부 및 도부의 소득 창출 근원이 형성되었으며, 이를 통해 만족

도가 향상되며, 국가의 부 창출을 위한 근원이 형성되어 지역별 경쟁력이 확보된 것으로 나타남

〈표 3-342〉 소득만족도 변화추이

(단위: %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2021
전국	11.8	12.0	11.4	13.3	14.1	23.4
서울특별시	13.6	12.2	13.0	16.6	14.1	22.4
부산광역시	12.0	11.6	8.6	9.8	12.1	19.7
대구광역시	10.6	9.6	11.0	9.5	11.3	20.2
인천광역시	9.3	10.5	10.1	11.8	15.5	22.8
광주광역시	10.7	9.3	10.1	13.9	12.5	26.4
대전광역시	11.6	12.9	12.4	12.6	14.6	26.9
울산광역시	11.8	12.5	9.6	9.7	11.0	24.1
세종특별자치시	0.0	0.0	14.7	19.9	15.1	28.8
경기도	11.3	13.3	11.1	12.8	14.7	22.7
강원도	10.8	14.8	12.7	13.4	15.2	26.8
충청북도	11.3	12.4	11.3	13.2	12.4	26.2
충청남도	14.3	12.7	12.9	11.6	14.5	28.9
전라북도	8.6	9.9	10.1	10.2	14.7	25.9
전라남도	11.6	12.7	11.6	15.7	15.6	25.5
경상북도	11.1	9.3	11.4	12.7	13.3	23.3
경상남도	11.3	12.2	11.6	11.7	13.1	23.3
제주특별자치도	14.4	15.0	12.7	14.6	14.2	29.8

○ 전국적인 물가 변화는 상승한 것으로 나타남

- 즉, 2015년 100을 기준으로 할 경우에는 약 5.4 정도의 물가가 상승한 것으로 나타남
- 이러한 특성은 2018년 4.5에 비해 약 0.9 정도의 물가가 상승한 것으로 의미하며 경제활성화를 위한 노력이 반영된 것으로 판단되며, 약 5% 이내의 물가가 상승되어 화폐 유통의 근간이 형성된 것을 의미



〈표 3-343〉 물가 변화추이

(단위: 2015=100)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	91.1	96.8	99.3	101.0	104.5	105.4
서울특별시	90.1	95.9	98.8	101.2	104.6	105.9
부산광역시	90.2	96.5	99.2	101.2	104.8	105.5
대구광역시	90.2	96.3	99.3	101.0	104.9	105.9
인천광역시	91.6	96.6	99.0	100.9	104.4	105.5
광주광역시	91.5	96.9	99.7	100.9	104.2	104.9
대전광역시	91.9	97.9	99.8	100.7	103.9	104.6
울산광역시	91.2	96.9	99.5	101.0	103.9	103.9
경기도	91.4	96.9	99.3	100.9	104.5	105.6
강원도	92.4	98.2	100.0	100.8	104.4	106.0
충청북도	91.8	97.8	100.2	100.6	104.3	105.2
충청남도	92.1	98.2	99.8	100.7	104.1	104.7
전라북도	91.6	97.7	100.0	100.5	104.2	105.0
전라남도	91.7	97.7	100.0	100.9	104.6	105.7
경상북도	92.0	97.8	100.0	100.7	104.1	104.4
경상남도	91.2	96.9	99.5	100.9	104.0	104.7
제주특별자치도	91.8	96.9	99.4	101.3	105.4	106.2

- 전국적으로는 2010년 대비 2020년 수출액은 증가한 것으로 나타남
- 2018년 대비 전국의 수출액은 감소하였으며, 이는 COVID-19로 인한 생산 감소에서 그 원인을 찾을 수 있음
  - 반면, 2010년 이후 지소적으로 수출은 증가하였으며, 제조업이 성장동력이 지역을 중심으로 수출은 증가한 것으로 나타남
  - 반면, 제조업이 성장동력인 지역은 2020년 수출이 급감한 것으로 나타나 이는 환경변화에 의한 영향임을 파악할 수 있음
  - 제조업 중심 지역의 수출은 성장하에도 불구하고, 시부의 수출 증가에 비해 도부의 수출이 증가함으로써 지역균형발전에 의해 지역에서의 수출 증가 비교우위 산업이 형성된 것을 의미

〈표 3-344〉 수출액 변화추이

(단위: 100만 달러)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	466,384	547,870	572,665	495,426	604,860	512,498
서울특별시	45,348	58,709	62,329	53,428	64,618	53,332
부산광역시	12,374	13,557	14,702	14,074	14,407	11,320
대구광역시	5,193	6,984	7,807	6,915	8,103	6,265
인천광역시	21,022	26,710	30,003	35,819	40,781	37,701
광주광역시	11,581	14,133	16,258	14,699	14,664	13,772
대전광역시	3,546	4,274	4,732	4,163	4,515	5,018
울산광역시	71,384	97,213	92,400	65,259	70,127	56,091
세종특별자치시	-	279	1,020	1,012	1,229	1,300
경기도	85,706	87,980	111,641	98,091	143,338	115,157
강원도	1,509	2,142	2,070	1,660	2,097	2,023
충청북도	10,330	12,045	14,196	16,004	23,233	24,870
충청남도	54,054	61,752	65,112	66,211	91,968	79,572
전라북도	10,505	12,007	8,556	6,291	7,828	5,842
전라남도	30,416	41,906	39,112	27,880	36,622	27,092
경상북도	44,937	52,109	51,476	38,518	40,891	37,096
경상남도	58,380	55,961	51,142	45,274	40,257	35,893
제주특별자치도	98	108	106	129	182	155

## ⑤ 교통 변화 추이 및 함의

- 전국적으로 도로포장에 대한 인프라 공급이 증가함으로써 물동량 증가를 위한 근간이 형성된 것으로 나타남
  - 광역시와 계획도시의 경우에는 100%에 충족하는 인프라 공급이 이루어진 것으로 나타남
  - 반면, 광역시는 광역도에 비해 총량적인 공급 크기는 크지만, 광역도 위주의 인프라 공급이 이루어진 것으로 나타남으로써 균형발전 정책의 운영으로 인해 지역의 교통 경쟁력을 향상시키기 위한 노력이 반영된 것으로 나타남

- 또한, 지역별로 교통인프라 공급 격차가 점차 완화되고 있는 경향이 나타나 교통시설에 대한 접근성 향상과 함께 형평성에 대한 고려를 통해 교통 경쟁력을 확보하기 위한 노력이 반영됨

〈표 3-345〉 도로포장률 변화추이

(단위: %)

구분	2014	2016	2018	2020
전국	91.6	92.4	93.2	94.1
서울특별시	100.0	100.0	100.0	100.0
부산광역시	98.0	98.2	98.3	98.3
대구광역시	100.0	100.0	99.1	99.1
인천광역시	96.0	96.2	97.4	98.1
광주광역시	100.0	100.0	100.0	100.0
대전광역시	100.0	100.0	100.0	100.0
울산광역시	98.7	99.0	99.0	98.9
세종특별자치시	81.1	100.0	100.0	100.0
경기도	97.5	97.7	98.1	98.3
강원도	85.8	86.2	88.4	90.3
충청북도	91.4	91.2	91.7	93.4
충청남도	88.5	90.4	92.5	94.7
전라북도	84.5	86.3	87.5	87.8
전라남도	88.4	89.4	89.6	90.7
경상북도	85.5	87.0	87.9	89.0
경상남도	89.8	89.9	91.0	92.6
제주특별자치도	94.2	99.0	99.0	99.0

- 전국적으로 주차장에 대한 확보를 크게 증가한 것으로 나타남
  - 2010년 87.6%에서 2020년 101.0%로 전체적인 주차장 확보가 증가함으로써 수혜자에 대한 고려가 이루어진 것을 의미
  - 더불어, 광역을 대상으로 한 주차장 확보를 통해 교통편의가 반영되었으며, 광역도의 무분별한 주차 특성을 보정하기 위한 지역의 노력이 반영된 것으로 나타남

- 특히, 광역도의 증가세가 광역시의 증가세보다 크게 나타남으로써 주민의 수요에 대응한 정책이 반영된 것으로 판단됨

〈표 3-346〉 주차장확보를 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
전국	87.6	93.3	95.1	98.3	101.0
서울특별시	114.2	120.7	126.8	129.2	132.2
부산광역시	92.9	93.7	104.4	99.6	103.4
대구광역시	84.0	81.8	84.9	88.1	88.7
인천광역시	89.7	91.1	80.2	81.0	81.4
광주광역시	91.8	91.1	92.2	114.8	93.2
대전광역시	81.5	88.0	100.8	105.4	118.6
울산광역시	101.9	123.8	121.0	115.8	121.8
경기도	0	2.7	91.8	103.9	102.0
강원도	90.2	102.4	103.2	100.9	101.7
충청북도	85.1	86.2	86.7	94.7	108.2
충청남도	75.1	78.0	67.0	85.9	94.5
전라북도	61.5	72.4	71.6	99.4	105.6
전라남도	73.4	80.1	77.6	83.7	81.8
경상북도	53.0	66.4	63.9	70.9	77.6
경상남도	71.6	75.8	80.2	81.7	95.7
제주특별자치도	75.5	75.9	86.7	92.3	94.1

#### ⑥ 문화기반 변화 추이 및 함의

- 최근의 COVID-19 확산 등 감염병의 확산을 통해 문화수요에 대한 주민의 needs가 증대하고 있으며 문화시설에 대한 접근성 향상이 지속적으로 요구되고 있음
  - 전국적으로 2010년 십만명당 문화기반시설수는 3.9개에서 2019년 5.8개로 증가하였으며, 이러한 특성은 전체 시도를 대상으로 동일하게 적용되었음

- 즉, 지역민의 문화접근성 향상과 문화 향유를 위한 정책이 운영되어 지역 내 문화에 대한 경쟁력이 향상된 것을 의미
- 더불어, 시부에 비해 도부에서의 문화시설이 상대적으로 강화된 특성이 나타남으로써 지역민의 문화수요에 대응한 정책 운영으로 지역 문화 경쟁력이 향상될 수 있는 경쟁력 기반이 형성된 것을 의미

〈표 3-347〉 십만명당 문화기반시설 변화추이

(단위: 개)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
전국	3.9	4.3	4.9	5.1	5.5	5.8
서울특별시	2.7	2.9	3.4	3.7	4.1	4.2
부산광역시	1.8	2.1	2.2	2.8	3.1	3.6
대구광역시	2.1	2.4	2.6	2.9	3.2	3.7
인천광역시	2.4	2.7	3.0	3.3	3.5	3.9
광주광역시	2.8	3.1	3.7	3.9	4.3	4.9
대전광역시	3.2	3.3	3.5	3.8	3.7	4.2
울산광역시	2.3	2.5	3.4	3.4	3.7	4.0
세종특별자치시	0	5.3	6.4	5.3	6.0	6.5
경기도	3.1	3.4	3.9	4.0	4.1	4.3
강원도	10.2	10.9	12.8	13.6	13.9	15.1
충청북도	6.5	7.1	8.0	7.9	8.1	8.5
충청남도	6.2	6.5	7.2	7.5	7.8	8.3
전라북도	5.8	6.2	7.9	8.4	8.6	9.6
전라남도	7.4	8.5	9.4	10.0	10.9	11.9
경상북도	6.2	6.7	7.1	7.2	7.5	7.9
경상남도	4.5	4.8	5.6	5.7	6.1	6.6
제주특별자치도	15.8	17.3	20.6	19.5	20.2	20.6

## ⑦ 교육 변화 추이 및 함의

- 전국적으로 교육프로그램과 교원수 확보에 대한 질적인 측면에서의 교육 정책이 운영됨으로써 지역의 national minimum 향상을 위한 근간이 확보됨
- 2010년 5.4명의 교원수는 2020년 6.9명으로 향상되었으며, 이러한 특성은 광역시와 광역도에서 동일한 현상으로 나타남
  - 특히, 수도권 지역보다 수도권 외 지역에 대한 학생수 대비 교원수가 증가한 것으로 나타나 지역의 경쟁력 강화를 위한 교육에 대한 투자가 이루어진 것을 의미
  - 이러한 특성은 2010년~2012년 증가세가 나타남으로써 최근 나타난 인구변화 특성을 제외해도 교육의 질적 증대를 위한 정책으로 지역경쟁력 확보를 위한 노력이 반영된 것으로 판단됨

〈표 3-348〉 초등학교 100명 대비 교원수 변화추이

(단위: 명)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	5.4	6.1	6.7	6.9	6.9	6.9
서울특별시	5.2	5.9	6.5	6.8	6.8	6.8
부산광역시	5.6	6.2	6.8	6.8	6.7	6.5
대구광역시	5.2	6.0	6.8	7.1	7.2	7.1
인천광역시	5.2	5.8	6.3	6.4	6.3	6.2
광주광역시	4.8	5.8	6.4	6.8	6.9	6.8
대전광역시	5.1	6.0	6.5	7.0	7.2	7.3
울산광역시	5.1	6.0	6.6	6.5	6.3	6.3
세종특별자치시	0.0	0.0	8.2	7.1	7.2	7.0
경기도	4.8	5.4	5.8	6.0	6.0	6.0
강원도	6.5	7.5	8.3	8.5	8.7	8.8
충청북도	5.6	6.8	7.5	7.8	7.8	7.7
충청남도	6.1	7.0	7.6	7.7	7.7	7.6
전라북도	6.2	7.1	7.8	8.2	8.3	8.4
전라남도	6.7	7.6	8.4	8.6	8.5	8.6
경상북도	6.3	7.0	7.6	7.8	7.9	7.8
경상남도	5.5	6.6	7.1	7.2	7.1	7.1
제주특별자치도	5.4	6.3	6.9	7.0	6.9	6.9

- 전국적인 교육만족도는 증가하여 2010년 32.9%에서 2020년 40.2%로 증가하였으며, 특히 2018년 35.6% 대비 4.6%p 증가
  - 교육에 대한 만족도는 전반적으로 증가하였으나, 서울, 인천, 경기 중심의 수도권 중심의 교육만족도가 증가한 것으로 나타남
  - 따라서, 수도권으로의 인구이동을 통해 수도권 일극화의 원인이 교육에 있는 특성이 파악됨
  - 반면, 서울, 인천, 울산을 제외한 광역시보다 광역도의 교육만족도 증가 역시 적지 않은 것으로 나타남
  - 특히, 강원도, 충청남도, 전라북도, 경상남북도의 교육만족도 역시 증가한 것으로 나타나 지역으로 반영된 교육 정책의 만족도 역시 높은 것으로 나타남
  - 따라서, 지역의 성장동력 확보 및 성장세 확보를 위한 교육투자를 통해 지역의 경쟁력이 확보될 수 있는 근간이 형성된 것으로 나타남
  - 반면, 2020년을 기준으로 전라남도에 대한 교육만족도는 유일하게 감소함으로써 청년일자리가 상대적으로 많은 전남의 특성과는 반대되는 경향이 나타남

〈표 3-349〉 교육만족도 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	32.9	34.9	36.0	35.0	35.6	40.2
서울특별시	35.0	34.2	34.3	33.5	31.8	39.8
부산광역시	29.5	37.4	41.2	41.4	44.9	43.2
대구광역시	27.5	35.4	31.7	33.8	32.0	40.1
인천광역시	28.2	31.9	34.1	33.8	31.8	36.6
광주광역시	31.7	33.3	35.0	32.1	38.0	42.8
대전광역시	36.6	31.1	42.6	39.0	38.5	42.8
울산광역시	32.4	28.0	28.0	29.2	28.3	37.9
세종특별자치시	0.0	0.0	0.0	43.6	36.8	45.4

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
경기도	28.5	32.3	34.5	31.9	32.9	36.1
강원도	35.2	35.7	36.6	36.7	39.8	44.7
충청북도	33.3	36.1	35.9	33.9	41.3	41.8
충청남도	43.9	38.7	35.9	41.9	40.4	49.0
전라북도	38.6	44.7	42.5	42.9	41.4	47.3
전라남도	38.0	44.5	38.3	36.4	42.6	41.4
경상북도	33.7	39.0	38.4	35.3	38.8	42.5
경상남도	36.6	34.6	37.8	37.9	35.0	39.6
제주특별자치도	38.6	36.5	42.0	34.4	39.0	47.4

### ⑧ 안전 변화 추이 및 함의

- 전국적인 인구감소 현상으로 인하여 119 안전센터 1개소당 담당하는 주민 수는 전반적으로 감소하는 것으로 나타남
  - 반면, 이러한 특성은 119 안전센터의 상대적인 여건이 완화된 정도를 의미하며 위기대응을 위한 경쟁력 증가와 함께 안전 노동생산성이 증가된 것을 나타냄
  - 특히, 광역시보다는 광역도에서 상대적으로 안정적인 119 안전센터 1개소당 담당 주민수가 감소된 것으로 나타남
  - 반면, 이러한 특성은 광역도에서의 인구가 감소한 측면에 대한 고려가 필요
  - 따라서, 담당주민수의 감소만으로 지역의 안전 경쟁력을 판단하기에는 부적절하며 인구변화에 따라 119 안전센터별 인원 조정이 필요한 것을 의미
  - 또한, 상대적으로 담당주민수가 많은 지역에 대해서도 역시 119 안전센터의 규모를 조정하는 노력이 병행되어야 하는 것을 의미



〈표 3-350〉 119안전센터 1개센터당 담당주민수 변화추이

(단위: 천명)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	54.1	54.4	53.1	51.6	49.1	47.8
서울특별시	90.5	88.7	87.9	85.6	83.5	81.2
부산광역시	67.3	66.8	65.2	64.8	59.3	57.5
대구광역시	55.8	55.7	54.2	51.8	51.3	50.4
인천광역시	58.7	60.5	63.1	61.3	56.8	54.5
광주광역시	66.1	66.8	64.2	63.9	60.8	60.4
대전광역시	60.1	61.0	58.9	58.2	57.3	56.3
울산광역시	56.3	57.4	55.5	51.0	46.2	45.4
세종특별자치시	0.0	28.3	31.2	30.4	39.3	39.5
경기도	67.7	75.1	75.8	76.6	72.2	72.2
강원도	25.9	24.8	23.4	22.5	21.7	21.1
충청북도	43.0	41.2	40.5	40.8	38.1	37.2
충청남도	34.0	32.7	31.2	28.7	27.3	26.5
전라북도	38.9	38.2	38.2	36.6	36.0	34.0
전라남도	39.2	36.0	34.7	32.8	31.4	28.9
경상북도	34.1	34.2	31.4	29.7	27.6	26.7
경상남도	41.1	41.0	39.9	38.8	35.9	33.7
제주특별자치도	27.2	27.8	27.6	29.2	29.0	28.1

- 전국적으로 경찰공무원 1인당 담당주민수 역시 감소한 것으로 나타남
- 즉, 인구변화에 대한 영향이 반영된 것으로 판단되며, 또는 민생안정을 위한 경찰공무원 증원을 통한 영향이 반영된 것으로 판단됨
  - 2010년 약 506명에서 2020년 416명으로 1인당 담당주민수가 90명 정도 감소하였으며, 이러한 특성은 시부와 도부에서 동일하게 나타남
  - 반면, 시부에 비해 도부에서의 담당주민수 감소가 크게 감소한 것으로 나타남으로써 도부는 경찰공무원 인력 충원과 동시에 인구감소로 인한 주민인구 감소에 동시에 직면한 것으로 판단됨
  - 반면, 지역의 안전 확보를 위한 여건이 노력된 것으로 판단되며, 특히, 수

도권 및 대도시 위주의 치안력 확보 외에 비수도권 및 소도시 위주의 정책 추진을 통해 경쟁력 강화와 함께 형평성을 동시에 반영한 것으로 판단됨

〈표 3-351〉 경찰공무원 1인당 담당주민수 변화추이

(단위: 명)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	506.7	504.4	475.8	457.5	442.8	416.2
서울특별시	414.7	405.3	386.4	368.6	359.2	327.0
부산광역시	453.8	445.7	418.3	399.3	390.4	368.6
대구광역시	518.3	511.9	479.9	458.4	445.1	418.0
인천광역시	555.3	565.4	529.0	512.1	480.2	449.2
광주광역시	512.2	510.9	476.7	454.6	439.6	419.0
대전광역시	648.7	646.6	574.4	512.3	484.5	450.4
울산광역시	564.3	567.7	524.9	489.3	470.1	425.8
세종특별자치시	0	0	0	0	0	526.4
경기도	655.5	662.9	612.5	594.6	572.4	553.8
강원도	417.3	418.4	393.0	376.8	364.7	351.5
충청북도	518.4	512.6	496.7	474.0	453.2	433.1
충청남도	536.6	535.9	509.6	514.5	501.0	451.1
전라북도	433.4	428.8	412.9	398.3	381.2	360.0
전라남도	399.5	392.7	376.6	360.8	352.5	334.3
경상북도	487.4	482.4	463.0	441.7	418.9	394.2
경상남도	596.7	595.2	550.6	523.4	498.1	469.0
제주특별자치도	423.8	427.9	406.3	394.3	392.7	342.8

### ⑨ 행정 변화 추이 및 함의

#### ○ 전국적으로 공무원수 대비 삶의 만족은 감소한 것으로 나타남

- 즉, 2020년 공무원수 대비 삶의 만족도 정도는 0.11%였으나, 2018년 0.13%로 0.02%p 증가함
- 2016년 대비 약 0.01%p 감소한 2018년 0.13%로 상대적 삶의 만족도의 감소가 발생

- 반면, 이러한 특성은 전체적인 공무원수 증원에 그 원인 있는 것으로 판단됨
- 특히, 세종시의 경우 전체적인 삶의 만족도가 높은 것으로 나타났으나, 이러한 특성은 세종시의 주력업종이 공공행정이며, 거주민의 대부분이 공공행정 업종에 종사하기 때문인 것으로 판단됨
- 더불어, 광역시보다는 광역도에서의 감소폭이 상대적으로 적은 것으로 나타남으로써 지역간 형평성이 반영된 것으로 판단됨

〈표 3-352〉 공무원수 대비 삶의 만족도 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
전국	0.11	0.12	0.15	0.14	0.13
서울특별시	0.77	0.94	0.90	0.86	0.83
부산광역시	1.72	2.05	2.53	2.33	2.15
대구광역시	2.01	2.58	2.99	2.84	2.76
인천광역시	1.87	2.53	3.21	2.78	2.76
광주광역시	4.99	4.98	5.97	6.18	5.46
대전광역시	5.03	4.96	6.89	5.97	5.69
울산광역시	5.07	6.39	6.55	7.45	6.96
세종특별자치시	0	0.00	0.00	34.39	29.75
경기도	0.73	0.73	0.90	0.83	0.71
강원도	1.83	2.23	3.69	2.60	2.27
충청북도	2.18	2.63	3.07	3.10	3.12
충청남도	1.76	2.51	2.67	2.45	2.13
전라북도	2.72	2.53	3.52	2.65	2.40
전라남도	1.88	1.82	2.03	1.83	2.15
경상북도	1.04	1.38	1.85	1.61	1.50
경상남도	1.47	1.63	2.88	1.76	1.60
제주특별자치도	6.93	6.50	8.35	8.39	6.65

## ⑩ 재정 변화 추이 및 함의

- 전국적으로 재정력에 대한 변화는 재정자립도 및 재정자주도로 파악이 가능하며, 재정자립도의 변화는 2014년 44.8%에서 45.2%로 소폭 증가한 것으로 나타남
- 반면, 2018년 46.8% 대비 45.2%로 전국 재정자립도는 감소하였으나, 이는 COVID-19 확산으로 인한 사회적인 비용이 증가한 것에 그 원인이 있으며, 이는 재정자립도의 감소만이 아닌 사회적인 책임을 다한 것으로 판단됨
  - 그럼에도 불구하고 재정자립도의 감소는 향후 지역에 필요한 사업의 원활한 추진에는 한계가 되는 특성이 나타남
  - 특히, 광역시부에서는 전체적으로 재정자립도가 감소되었으나, 광역도부에서는 경남, 충남, 제주를 제외하고 전체적으로 증가한 것으로 나타남으로써 지역 유지를 위한 재정적인 경쟁력이 확보된 것을 의미

〈표 3-353〉 재정자립도 변화추이

(단위: %)

구분	2014	2016	2018	2020
전국	44.8	46.6	46.8	45.2
서울특별시	80.0	80.7	79.2	76.1
부산광역시	51.4	50.9	52.3	49.2
대구광역시	46.1	50.6	47.6	45.4
인천광역시	62.6	62.5	60.3	54.0
광주광역시	41.9	46.7	43.8	41.1
대전광역시	49.4	50.3	47.1	41.4
울산광역시	61.4	62.3	59.9	51.6
세종특별자치시	47.6	44.2	57.1	59.3
경기도	61.2	61.6	61.9	58.6
강원도	22.2	22.4	23.5	25.8
충청북도	26.6	28.8	29.6	30.1
충청남도	30.2	33.5	34.5	34.4
전라북도	22.8	23.6	21.5	24.9
전라남도	17.4	19.3	19.8	23.3
경상북도	22.7	26.1	26.2	27.1
경상남도	36.0	36.6	37.7	34.3
제주특별자치도	30.1	31.5	34.5	32.9

- 재정자립도에 지방교부세 및 조정교부금을 고려할 경우에는 전체적으로 시도별 재정자립도가 형평하게 조정이 이루어짐
- 특히, 2018년 68.7%에서 2020년도 동일한 정도의 재정자립도가 형성됨으로써 지역간 편차를 반영하여 재정지원이 이루어진 것을 의미
  - 즉, 재정자립도만을 고려할 경우에는 지역에서의 사업을 추진하기 위해 한계가 존재하지만, 이를 지방교부세 및 조정교부금을 통해 보조함으로써 지역의 경쟁력을 증대시키기 위한 노력이 반영된 것을 의미

〈표 3-354〉 재정자립도 변화추이

(단위: %)

구분	2014	2016	2018	2020
전국	69.2	68.4	68.7	68.7
서울특별시	81.2	81.8	80.4	77.8
부산광역시	66.6	62.5	61.9	61.0
대구광역시	67.6	67.0	64.0	61.5
인천광역시	71.8	72.9	70.6	66.3
광주광역시	62.5	65.0	63.6	62.4
대전광역시	66.6	67.3	65.6	63.1
울산광역시	69.4	70.6	70.0	67.5
세종특별자치시	77.3	61.2	60.8	65.2
경기도	71.5	71.1	70.8	69.3
강원도	68.3	64.1	71.1	73.1
충청북도	66.1	65.7	65.6	68.8
충청남도	65.9	66.6	67.8	69.8
전라북도	63.1	61.6	62.8	66.6
전라남도	62.4	61.1	61.2	66.7
경상북도	66.1	63.5	65.2	68.9
경상남도	66.5	65.5	66.4	65.7
제주특별자치도	66.9	63.4	66.9	63.1

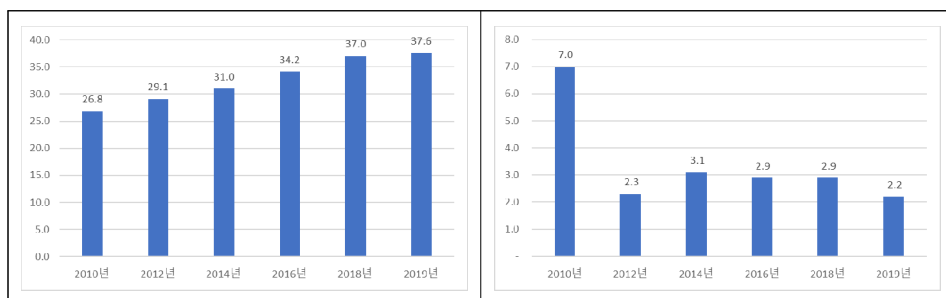
### 3) 경쟁성의 과제

#### (1) 성과요약

##### ① 지역 및 국가성장

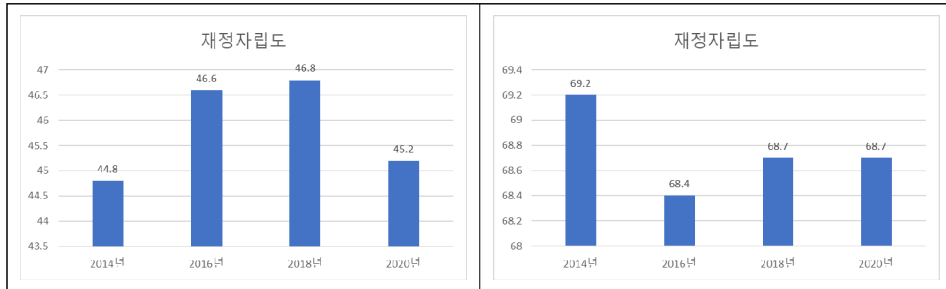
- 지역의 성장은 1인당 지역총소득, 재정자립도 및 재정자립도로 파악이 가능
  - 1인당 지역총소득은 성장세를 나타냈으며, 지역의 사업 추진을 위한 경쟁력을 확보할 수 있는 여건이 형성된 것을 의미
  - 반면, 지속적인 성장에도 불구하고 경제성장은 둔화되는 것으로 나타남으로써 지역의 경쟁력 향상을 위한 경제발전 정책이 필요한 것을 의미

〈그림 3-89〉 국가의 성장변화(1인당 총소득, 경제성장률)



- 지역의 성장을 위한 재정력의 확보가 이루어졌으며, 특히 효율적 및 형평한 재정정책 운영을 위한 지원이 이루어져 재정적인 경쟁력 기반이 구축
  - 지역간 재정력의 차이가 존재함으로써 근원적으로 주민의 수용에 대응한 사업의 효율적인 추진을 위해서는 한계가 존재
  - 반면, 지방교부세 및 조정교부금을 통해 지역간 재정력 편차를 줄이고 주민 수요 재정사업을 추진하기 위한 근간이 구축됨
  - 따라서, 재정력의 차이를 재정자주도로 보완함으로써 실질적인 사업으로의 연계가 가능할 수 있는 체계가 구축됨

〈그림 3-90〉 지역의 재정력 확보



## ② 주민수혜 및 만족도 증대

### ○ 전체적인 삶의 만족도 증가

- 2020년 삶의 만족도는 2018년 대비 약 1.9%p 증가하였으며, 최근 10년 동안의 고점인 2016년의 지역적 극대값인 42.2%를 0.3%p 증가하여 전국적으로 증가세의 삶의 만족이 확보된 것으로 나타남

### ○ 시부의 삶의 만족도 증가

- 시부에서는 서울시, 광주시, 인천시의 삶의 만족이 상대적으로 높았으며, 특히 세종시의 삶의 만족은 58.7%로 시부 중 가장 높은 것으로 나타남

### ○ 도부의 삶의 만족도 증가

- 도부 삶의 만족도는 제주도, 경남, 강원에서 상대적으로 높게 나타났으며, 전체적으로 만족도는 증가하는 추세를 나타남

〈표 3-355〉 삶의 만족 변화추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전국	30.7	33.3	42.2	42.4	40.8	42.7
서울특별시	35.6	32.7	43.4	43.2	42.1	46.4
부산광역시	28.0	34.1	43.3	42.6	41.0	40.1
대구광역시	22.1	29.2	34.8	35.8	35.6	33.2
인천광역시	24.9	29.3	42.6	38.9	40.0	42.4
광주광역시	29.0	34.2	42.4	47.0	43.4	43.4
대전광역시	34.4	34.4	49.4	44.6	43.8	41.3
울산광역시	26.7	35.2	37.5	45.2	44.6	40.7
세종특별자치시	0.0	0.0	0.0	56.4	56.7	58.7
경기도	31.8	32.8	42.7	42.8	38.9	44.3
강원도	29.9	36.9	41.2	45.7	42.3	45.8
충청북도	26.4	32.7	39.3	41.7	43.5	40.5
충청남도	30.8	32.9	45.2	42.8	38.8	36.8
전라북도	31.8	38.1	37.6	44.1	40.9	41.1
전라남도	31.5	34.6	41.6	38.3	46.6	40.9
경상북도	24.7	33.7	39.3	41.8	40.2	34.4
경상남도	32.6	36.6	44.1	41.7	40.4	45.9
제주특별자치도	34.5	32.8	43.2	46.1	39.0	47.9

### ③ 각 부문별 형평성 변화

- 지방자치 활성화에 따른 지역의 변화는 지역간 격차의 변화로 파악
  - 변이계수를 사용하여 지역의 해당 지표의 분포를 측정
  - 변이계수의 값이 작을수록 지역에서의 해당 지표의 분포가 차이가 상대적으로 적은 것을 의미하며, 이를 통해 해당 지표의 형평한 공급 정도가 이루어졌음을 나타냄



가. 보건 여건

- 지역의 보건 여건은 의료기관병상수 및 의료만족도로 도출
- 의료만족도는 지역내 의료시설 공급 및 수혜자의 만족 정도를 제시
  - 2014년까지 전체적으로 0.28~0.29의 변이계수를 나타냈으나, 2016년부터 0.10, 2018년 0.09로 급감하여 지역간 의료만족도에 대한 차이가 감소하는 것을 의미
  - 특히, 의료시설 고급에 대한 매우 만족 및 만족에 대한 분포를 반영함으로써 지역으로의 시설 공급이 개선된 것을 의미

〈표 3-356〉 의료만족도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
변이계수	0.28	0.29	0.28	0.10	0.09

- 제주도는 재가의료급여 사업을 통해 도민들에게 양질의 의료서비스를 제공하고, 도민의 의료비 부담을 완화하도록 도모
  - 재가의료급여 시범사업은 장기 입원자가 병원 퇴원 후에 자신의 집에서 안정적 생활을 이어갈 수 있도록 의료와 식사, 이동지원 등의 재가 서비스를 제공하는 통합서비스사업이며, 1인당 의료비 및 의료비 예산 절감 효과가 있는 것으로 나타남
- 경기 성남시는 2020년 성남시의료원을 설립하여 국가적 감염병 재난에 대한 공공의료 공백을 메우고, 재난상황에서의 컨트롤타워 역할을 수행
  - 성남시 의료원은 국내 최초 시민 발의로 건립한 의료원으로 대표적인 공공의료 정책으로 널리 알려져 있으며 민간 의료서비스에서 소외된 의료 취약계층 및 의료사각지대를 지원하기 위한 의료서비스 제공

〈그림 3-91〉 성남시의료원



- 의료기관병상수는 지역의 인구를 고려하여 상대적인 공급 정도를 고려
  - 지역에서의 시설공급의 정도를 병상수로 고려하였으며, 이를 인구대비로 제시함으로써 지역간 비교를 가능케 분석
  - 특히, 2018년까지 지역에 대한 의료기관병상수의 격차가 점차 증가하는 추세였으나, 2020년 0.39로 전년대비 0.01 만큼 개선된 여건이 조성된 것을 의미

〈표 3-357〉 인구 천명당 의료기관병상수 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.24	0.28	0.32	0.38	0.40	0.39

- 경기도는 코로나19 환자로 인하여 지역내 부족해진 병상을 보충하고, 코로나19 의료수급을 원활히 하고자 이동형 음압병동을 공급하여 경기도 특별생활치료센터로 활용하고자 함
  - 음압병동은 카이스트 연구진이 개발한 이동용 입원실로 병실 내부의 기압을 떨어뜨려 밖으로 바이러스가 새어 나가지 못하게 하는 시설임

- 경상남도는 경남 동부권 공공보건의료 거점을 확보와 지역내 부족한 의료서비스를 제고하고자 1010병상 대학병원급 가양의료원 설립을 추진

〈그림 3-92〉 경기도 음압병동(좌), 경상남도 가양의료원 기공식(우)



나. 사회복지 여건

- 사회복지에 노인과 기초생활수급자에 대한 서비스 공급으로 지역의 사회복지 경쟁력을 측정
- 노인여가복지시설수는 지역의 노령인구 대비 시설 공급수를 측정하여 노령인구에 대한 복지서비스 경쟁력을 측정
  - 노인여가복지시설수에 대한 공급 정도는 지역별로 상이한 것으로 나타났으며, 2010년 0.606에서 2020년 0.650으로 지역간 격차는 증가하는 것으로 나타남
  - 특히, 지속적으로 증가하는 추세의 노인여가복지시설수의 변이계수가 도출됨으로써 인구대비 복지시설수가 증가하는 것을 의미
  - 즉, 자연인구 감소에 직면한 2020년 상대적으로 시설에 대한 과공급이 이루어진 것을 의미

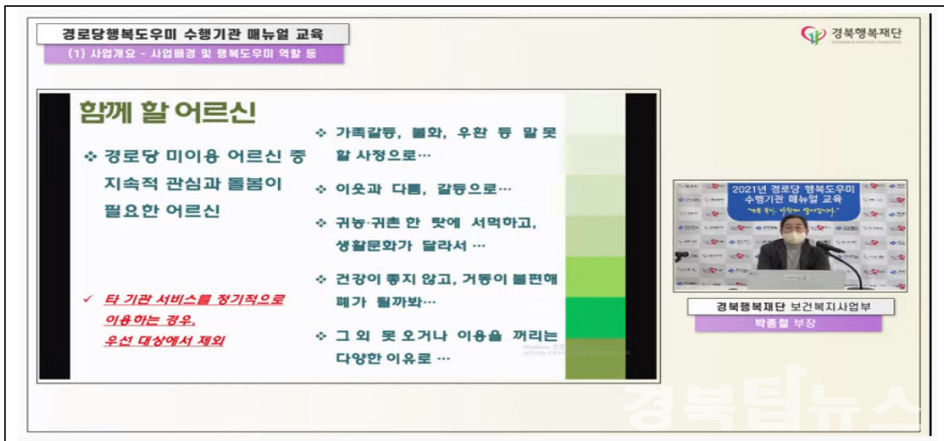
〈표 3-358〉 노인 천명당 노인여가복지시설수 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.606	0.598	0.618	0.628	0.639	0.650

- 경상북도에서는 ‘경로당 행복도우미 사업’을 시행하여 지역의 노인들에게 여기프로그램 운영, 여가복지서비스 제공을 통해 노인여가복지 증진을 도모하고 있음
  - 특히, 코로나19로 인해 경로당 등 노인여가복지 시설이용이 제한되어 있는 상황에서 경상북도의 ‘경로당 행복도우미 사업’은 생활 방역단 역할을 수행하며 경로당 이용자들의 방역도 지원
- 인천광역시에서는 2021년 동절기를 대비하고자 폭설과 한파 등에 따른 안전사고 예방을 위하여 노인복지시설에 대한 동절기 안전 점검을 수행

〈그림 3-93〉 경상북도 경로당 행복도우미 매뉴얼



- 기초생활수급자에 대한 국가 차원의 공급 정도를 통해 지역의 복지측면의 경쟁력을 측정
  - 국민기초생활보장 수급자에 대한 지역간 격차는 점차 증가하는 것으로 나타남
  - 따라서, 지역간의 격차는 존재하는 것으로 나타났으며, 추가적인 기초생활수급자에 대한 정책이 필요한 것을 의미

〈표 3-359〉 국민기초생활보장 수급자수 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.654	0.670	0.706	0.768	0.794	0.835

- 전라북도는 ‘드림스타트 사업’을 시행하여 만 12세 이하 취약계층 아동(수급자 및 차상위, 한부모 가정), 가족, 임산부를 대상으로 문제·육구 파악, 지역자원 연계를 통해 건강, 영양, 교육, 문화, 복지 등 맞춤형 통합서비스를 제공
  - 도내 14개 시·군에 공무원 36명, 사례관리사 62명 등 총 98명이 매년 4천 300여 건의 사례관리(건강검진, 심리검사, 기초학습지원, 안전교육, 아동학대·성폭력 예방교육, 멘토링 프로그램, 가족상담, 임산부 등)를 제공

#### 다. 일자리 여건

- 일자리 공급에 대한 지역의 경쟁력은 경제활동참가율, 고용률, 청년고용률로 구분
  - 경제활동참가율은 지역내 인구의 소득 창출 활동에 참여하는 정도를 의미
  - 고용률은 경제인구 중 상용근로에 대한 비율을 의미하며, 청년고용률은 이중 청년계층에 대한 일자리 공급의 원활한 정도를 반영
- 경제활동참가율은 2010년 0.043에서 2020년 0.041로 전체적으로 지역간 경제활동 참가에 대한 형평성이 확보되는 것으로 나타남
  - 특히, 2016년 0.045로 경제활동참가에 대한 지역간 격차가 크게 나타났으나, 2018년 0.042, 2020년 0.041로 점차 감소하는 성향을 나타냄

〈표 3-360〉 경제활동참가율 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.043	0.045	0.043	0.045	0.042	0.041

- 강원도 홍천군에서는 ‘사랑말한우’ 사업을 주민과 함께 시행하여 수익 환원 구조를 형성하고, 공동체 상생정책을 펼침
  - 지역의 농민과 거버넌스 체계를 구축하고 유통망을 확보하여 비용을 절감함으로써 가격경쟁력을 높이고 푸드트럭, 정육식당 등을 통한 청년일자리 창출 도모

〈그림 3-94〉 홍천사랑말한우



- 지역의 고용 정도를 나타내는 고용률은 점차 감소되는 추세
  - 2010년 전체 고용률에 대한 지역간 격차는 0.047에서 2015년 0.045로 격차가 완화 후 2016년 지역간 격차는 다시 증가
  - 반면, 2018년부터 감소세로 전환되어 안정적인 고용 여건이 제공된 것으로 나타남

〈표 3-361〉 고용률 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.047	0.048	0.045	0.048	0.047	0.045

- 광주광역시에서는 코로나19로 인하여 당면한 지역고용위기에 선제적으로 대응하고자 ‘고용안정취업지원센터’를 설립하여 자동차·가전산업의 위기 근로자를 발굴해 지역 고용 위기에 선제적으로 대응하는 고용서비스 제공

- 취업전문컨설턴트가 가전 및 자동차산업 실직(예정)자를 대상으로 1대1 취업상담 및 사례관리를 통한 상담, 진단, 취업역량 강화교육, 취업알선, 사후관리 등 단계별 맞춤형 취업서비스를 지원
- 전라북도 군산시에서는 중소·중견기업 중심 전기차 클러스터를 형성하여 지역의 중견·벤처기업이 전기차 생산을 통한 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 도모

〈그림 3-95〉 군산 전기차 클러스터



- 청년을 대상으로 한 고용 여건은 2018년 급감하였으나, 지역의 청년을 대상으로 한 일자리 공급으로 인하여 2020년 지역간 일자리 격차가 완화
  - 2018년 청년일자리에 대한 지역간 격차는 0.108로 점차 증가되는 청년 고용률에 대한 지역간 격차 현상을 나타냄
  - 반면, 2018년 이후 10년간 최대값인 청년고용에 대한 지역간 격차는 2020년 0.097로 감소로 전환

〈표 3-362〉 청년고용률 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.087	0.085	0.078	0.095	0.108	0.097



- 대구광역시는 청년들의 취업 경쟁력을 높이고 급변하는 산업환경에 지역 기업이 잘 대처할 수 있도록 다양한 청년 신규채용 지원 사업을 실시
  - 코로나19, 4차산업혁명 등 급변하는 산업환경에 지역기업들의 경쟁력을 높이고 지역기업과 미취업 지역청년구직자들을 연결하는 청년채용박람회 개최 등 취업지원 사업 전개
  - 특히, 이공계 분야에 비하여 취업상황이 더욱 열악한 인문계 분야의 청년들에게 디지털 소프트웨어 등 이공계열 전문 자격과 기술보완을 위한 ‘인문청년 기술인재 전환지원 사업’ 등을 시행함으로써 청년들의 취업지원

〈그림 3-96〉 대구시‘대학리크루트 투어’



#### 라. 경제 여건

- 지역의 경제적인 측면에서의 경쟁력은 경제성장률, 1인당 총소득, 소득만족도, 물가, 수출액 변화로 고려
  - 경제성장률은 전년 대비 지역총생산의 변화를 의미
  - 1인당 총소득은 인구대비 총소득의 변화를 파악함으로써 인구를 고려했을 때의 지역의 경쟁력을 반영
  - 소득만족도는 전체적인 측면에서의 지역에서의 일자리 공급의 원활한 공급을 통한 주민만족도를 의미
  - 물가는 지역에서의 실업을 유발할 수 있는 측면을 고려함으로써 물가의 안정된 정도를 의미하며, 특히 지역간 상이한 물가가 발생할 경우에 지역



- 간 교역이 발생될 수 있는 점을 반영
- 수출액은 지역에서의 산업의 발전된 정도를 고려함으로써 지역에서의 산업 경쟁력을 간접적으로 고려
- 경제성장률은 전체적으로 증감세가 변동적인 것으로 나타났으나, 2018년 대비 2019년 감소추세로 전환된 것으로 나타남
  - 특히, 2018년 대비 경제성장률에 대한 지역간 격차는 약 1/2 수준으로 지역간 격차 차이가 급격하게 완화된 것을 의미
  - 이러한 특성은 지역을 대상으로 한 균형발전 정책이 효과적으로 지역에 투영된 것을 의미

〈표 3-363〉 경제성장률 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
변이계수	0.420	0.692	1.271	0.756	1.256	0.558

- 충청남도 예산군은 지역의 보건소를 리모델링하여 ‘신활력 창작소’를 건설하여 청년층 유입을 위한 거점시설을 조성함
  - ‘신활력 창작소’에서는 외식 분야 창업지원을 위해 민간업체가 입주하여 외식업 관련 전문 교육을 지원하고 있으며, 특산품을 활용한 메뉴개발과 요식업 창업교육을 진행
- 경상북도 의성군은 청년층의 창업을 지원하고 지역내 인구증진을 통한 지역 경제 활성화를 도모하기 위하여 ‘영미숙창업허브센터’를 조성함
  - ‘영미숙창업허브센터’에서는 창업을 희망하는 주민들이 입주하여 드론, 펫건강식, 지역농산물 활용 식품개발 등과 관련된 창업을 추진

〈그림 3-97〉 예산군 신활력 창작소(좌), 의성군 창업허브센터(우)



- 인구를 고려하여 지역에서의 총소득의 대소 차이를 평활화할 경우에 1인당 총소득은 점차 감소하는 추세인 것으로 나타남
  - 2010년 0.314로 지역간 격차가 크게 나타났으나, 이는 점차 지속적으로 감소추세에 직면함으로써 지역과 상관없이 소득이 보장되는 것을 의미

〈표 3-364〉 1인당 총소득 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
변이계수	0.314	0.279	0.265	0.229	0.211	0.205

- 충청남도 서천군은 ‘춘장대해수욕장-홍원항 접근성 개선사업’을 시행하여 타 지역 관광객의 교통 편의성을 제고시킴으로써 관광객 유치와 지역경제 활성화 도모
  - 주요 관광지를 잇는 도로를 개통함으로써 교통여건을 크게 개선하여 2019년 대비 2021년 방문객이 약 3배 증가하는 큰 성과를 보임
- 강원도 삼척시는 폐광지역에서 발생하는 석탑폐석을 활용한 유리제품 산업화의 일환으로 유리제품 제조·체험 등을 위한 ‘삼척 유리조형 문화관광 테마파크’ 조성
  - 휴가 및 여가활동 요구 증대를 대비한 다양한 시설과 프로그램 운영하여 관광객 유치와 지역경제 활성화 도모

〈그림 3-98〉 서천 접근성 개선사업(좌), 삼척 테마파크 조감도(우)



- 지역에서의 소득 창출에 대한 만족 정도는 다소 증가한 것으로 나타남
  - 2013년 0.30으로 지역간 소득에 대한 격차가 존재하는 것으로 나타남
  - 이는 점차 감소하는 추세에 직면하였으나, 2017년 지역간 불평등은 증가
  - 반면, 2019년부터 소득에 대한 지역간 격차는 감소하는 것으로 나타났으나, 2019년 대비 2021년 소득만족도에 대한 격차는 다소 증가
  - 즉, 2017년 대비 2019년 소득만족도에 대한 지역간 격차는 완화되어 지역민에 대한 소득증가 정책이 운영되었으나, 2020년 초 발생한 COVID-19로 인하여 지역에서의 소득만족에 대한 격차는 증가

〈표 3-365〉 소득만족도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2021
변이계수	0.29	0.30	0.13	0.21	0.11	0.12

- 강원도 횡성군은 지역중소기업이 결성한 자동차 생산조합과 협업을 통해 초소형 전기차 공장을 신설하여 지역내 양질의 일자리 창출
  - 중소기업이 협업과 기술·이익·리스크 공유를 통해 어려운 투자환경 극복 및 초소형 전기차 연 2만대 생산규모 구축
- 부산광역시는 전기차부품 상생형 클러스터를 조성하여, 전기·수소차로의 자동차 산업 패러다임 변화에 대응하고 핵심부품 생산 및 기술개발로 양질의 일자리 창출

- 부산지역 고교·대학과의 상호협력 프로그램을 통한 지역 기술인재 양성, 지역사회공헌기금 적립, 지역주민 우선 채용 등 지역상생 추진

〈그림 3-99〉 강원 횡성군 초소형 전기차‘포트로(potro)’



- 지역간 소비자 물가를 의미하는 소비자물가지수에 대한 격차는 2010년~2012년 0.007로 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타남
  - 지역간 격차에 대한 절대적인 격차는 작은 것으로 나타났으나, 이는 2014년부터 점차 감소
  - 반면, 2018년부터 소비자물가지수에 대한 격차는 다소 증가하였으며, 2020년 0.006으로 증가추세에 직면
  - 즉, 지역에서의 일자리 변동, 감염병 확산으로 인해 지역내 물가 격차가 존재하는 것을 의미

〈표 3-366〉 물가 형평성 변화

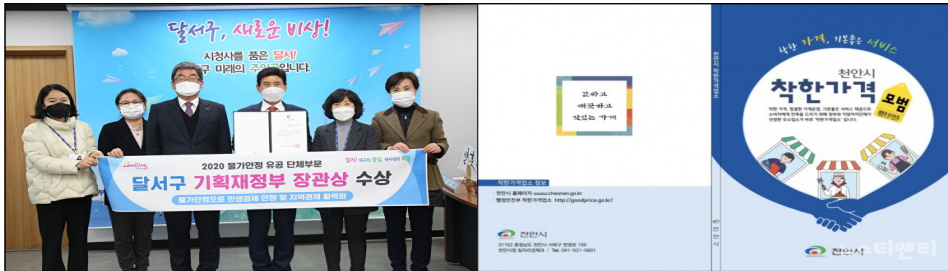
(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.007	0.007	0.004	0.002	0.004	0.006

- 대구광역시 달서구는 소비자 물가 안정을 위해 저렴한 가격으로 소비자들에게 우수한 서비스를 제공하는 착한가격업소를 지속적으로 확대·지정하여 지역의 물가 안정 도모

- 또한, 물가모니터 요원을 활용하여 물가모니터링을 통해 물가정보 공개하고 관리하였으며, 물가관리체계를 구축하여 지역 물가안정에 기여
- 충청남도 천안시는 착한가격업소를 소개하는 홍보사업을 통해 지역내 착한가격업소에 대한 정보를 지역주민들에게 알리고, 착한가격업소를 활성화시켜 시민들의 생활경제에 기여

〈그림 3-100〉 대두 달서구 물가안정관리(좌), 충남 천안시 착한가격업소 홍보사업 책자(우)



- 지역의 부가가치의 증가 또는 총생산의 증가는 지역에서의 수출 증가에 의해 영향
  - 지역에서의 수출에 대한 차이는 지속적인 증가 추세를 갖는 것으로 나타남
  - 반면, 2018년 지역간 수출에 대한 격차는 1.088로 가장 큰 격차가 존재하는 것으로 나타났으나, 2020년 다소 완화된 것으로 나타남
  - 반면, 2010년 0.936에 비해 2020년 1.049로 상대적으로 지역간 수출 격차는 존재하는 것으로 나타남으로써, 지역의 성장동력 확보 및 상대 및 비교우위의 전략산업을 개발해야하는 필요성이 제기됨

〈표 3-367〉 수출액 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.936	0.977	1.006	0.980	1.088	1.049

- 충청남도는 '수입국 비관세장벽 해소 지원사업'을 도입하여 지역기업들의 수출 지원과 지역경제 활성화에 기여
  - 인도·인도네시아 등 동남아 신규시장을 개척하고, 베트남 로드샵 공략 등 동남아 신선농산물 현지 바이어 중점 관리를 통해 농산물 수출을 확대
- 경상북도 김천시는 '샤인머스켓포도 수출전문단지'를 조성하여 지역의 농산물 수출을 위한 지역농산물업체 경쟁력 제고 지원사업 시행
  - 핵심 수출 농업인 역량강화 교육, 신남방 집중 수출 플랫폼 구축 및 수출 다변화를 추진하고 김천형 수출 샤인머스켓 재배기술 매뉴얼 제작으로 규격화에 성공하여 수출액의 큰 증대 기여

〈그림 3-101〉 충남 비관세장벽 해소 지원사업(좌), 경북 김천시 수출전문단지(우)



#### 마. 교통 여건

- 지역의 교통 측면의 경쟁력은 도로포장률과 주차장 확보율로 구성
  - 도로포장률은 지역에서의 인프라 공급에 대한 지역적 능력을 의미
  - 주차장 확보율은 수혜자의 편의성 증대를 위한 측면으로 구성하여 반영
- 도로포장률은 지속적인 공급 증가로 점차 지역간 격차가 완화되는 추세
  - 2014년 0.069의 지역간 도로포장률 격차가 존재하여 여전히 교통에 대한 공급 여건이 차이가 나는 것으로 나타남
  - 반면, 2016년부터 점차 지역간 격차가 완화되었으며, 2020년 0.045의

- 도로포장률 지역간 격차가 나타남으로써 지역간 시설 공급 측면에서의 격차가 완화된 것으로 나타남
- 따라서, 지역에 대한 인프라 공급 여건이 확충된 것을 의미하며, 단순 양적 공급이 아니라, 지역간 형평성을 고려하여 교통 인프라가 공급된 것을 의미

〈표 3-368〉 도로포장률 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.069	0.058	0.052	0.045

- 전라북도 정읍시는 스마트 교통체계를 구축하여, 지역실정과 시민 수요에 맞는 교통 인프라 구축
  - 정읍시는 긴급차량 우선 신호 시스템, 스마트 교차로 시스템, 온라인 신호 시스템 등 지능형 교통체계를 구축
- 서울특별시 성북구는 강설시 사고다발지역 11곳에 ‘친환경 열선시스템’을 설치하여 겨울철 교통안전사고에 대비
  - ‘친환경 열선시스템’은 도로 포장면 7cm 아래에 매설된 열선이 겨울철 강설 시 온도·습도 센서를 통해 자체적으로 운영되는 구조이며, 도로에 눈이 쌓이는 것을 막을 수 있고, 제설제로 인한 도로시설물 부식 및 환경 오염 등도 방지할 수 있음

〈그림 3-102〉 지능형교통체계(좌), 친환경 열선시스템(우)



- 주차장 확보율은 지역에서의 주민 및 수혜자 만족도를 고려하여 지역으로의 주차시설이 공급된 것을 의미
  - 주차시설에 대한 공급은 2012년 0.314로 지역별로 편차가 존재하는 것으로 나타남
  - 반면, 2016년 0.176, 2018년 0.177로 지역으로의 주차장 공급 편차는 감소하여 수혜자의 만족도가 증가할 수 있는 기반이 조성된 것을 의미

〈표 3-369〉 주차장 확보율 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
변이계수	0.181	0.314	0.207	0.176	0.177

- 경기도 광명시는 광명시민운동장 지하에 ‘대규모 공영주차장’을 조성하여 구도심 내 심각한 주차난 해소를 도모
  - 또한, 공영주차장과 함께 학습공간, 북카페, 마주침공간 등 복합생활문화 센터를 조성하여 문화생활공간 확충 및 지역경제 활성화
- 세종시는 유휴 철도변 공터를 활용하여 주차장을 조성하여 지역주민들의 주차난을 해결하고, 주차장 주변에 녹지산책로를 형성하여 주민 삶의 질 향상에 기여



- 특히, 사업시행 초기부터 지역주민들의 참여를 기반으로 사업을 시행하여 민원 최소화

〈그림 3-103〉 광명시 공영주차장 조감도(좌), 세종시 주차장(우)



#### 바. 문화기반 여건

- 지역에서 문화기반에 대한 경쟁력은 문화기반시설에 대한 공급정도를 의미
  - 문화기반시설은 과소지역에 상대적으로 많은 시설을 공급하여 상대적으로 지역간 격차가 높게 나타남
  - 2010년 0.712로 상대적으로 지역에서의 문화기반시설에는 근원적인 차이가 존재하는 것으로 나타남
  - 특히, 인구가 감소하고 있는 현재의 추세를 고려할 경우에는 상대적으로 문화기반시설에 대한 격차는 증가하는 것으로 나타나는 것이 산술적으로 합리적임
  - 반면, 인구가 감소함에도 불구하고 2019년 0.622로 지역간 문화기반시설에 대한 격차가 완화된 것은 인구변화에 대한 특성을 고려함으로써 추가적인 문화기반시설이 지역별로 적합하게 공급된 것을 의미

〈표 3-370〉 십만명당 문화기반시설 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2019
변이계수	0.712	0.692	0.710	0.668	0.651	0.622

- 대구시는 경북지방경찰청 경찰학교를 리모델링하고 지식공유형 혁신공간인 ‘대구지식발전소’를 조성하여 평생학습 인프라 확충과 학습형 일자리 창출의 기반을 구축함
  - 시민과 시민단체 의견을 청취하여 시민이 주인이 되는 창작공간, 지식공유형 소통·학습 공간 완성
- 세종시는 공공도서관 ‘집현전’을 건립하여 지역 대표 도서관과 거점도서관으로 역할 수행
  - 대강당·전시실·메이커스페이스 등을 갖춘 단순한 도서관이 아닌 문화·교육·소통의 전 세대를 아우르는 복합문화공간을 조성

〈그림 3-104〉 대구지식발전소(좌), 세종시 시립도서관 ‘집현전’(우)



#### 사. 교육 여건

- 지역에서의 교육 여건 조성은 초등학생 100명 대비 교원수와 교육만족도로 구성하여 반영
  - 초등학생 100명 당 교원수는 교육의 질적 측면을 고려한 것으로써 지금까지의 양적 지표를 대리

- 저출산 추세로 인하여 초등학생에 대한 인구수가 감소하는 추이를 고려할 경우에는 지역별로 증감 변화하는 초등학생 수에 대한 고려가 필요
- 반면, 감소추세의 초등학생수를 고려할 경우에는 격차의 증가가 예상되며, 2014년 0.108에서 2020년 0.112로 다소 격차가 증가함
- 즉, 지역간 저출산으로 인한 연령대별 인구감소는 초등학생의 경우에도 예외가 되지 않으며, 이로 인해 격차가 변화된 것을 의미
- 그럼에도 불구하고 2018년 대비 약 0.004의 격차가 변화된 것은 교육의 질적인 측면을 강화하기 위한 노력이 반영된 것을 의미

**〈표 3-371〉 초등학생 100명 대비 교원수 형평성 변화**

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.281	0.278	0.108	0.104	0.108	0.112

- 강원도는 급식이 제공되지 않는 원격수업을 듣는 학생에게 ‘학생 가정 농산물 꾸러미’ 지원 사업을 추진
  - 농산물 꾸러미는 쌀과 감자, 양파, 함박스테이크, 사과즙, 건미역, 사골곰탕팩 등으로 관내 농가에서 생산한 농산물 및 가공품으로 구성
- 충청북도 제천시 지역내 초등학교 1~2학년 학생들의 말하기, 듣기, 읽기 등 기초학력향상 지원 및 자기 주도 학습능력 향상을 위한 교육활동 서비스를 지원하여 교육 사각지대 해소
  - 책 읽어주는 마을 선생님은 제천 행복교육지구에서 활동하는 마을교사 및 지역의 전문인력풀에서 위촉하여, 학생들의 교육활동에 참여

〈그림 3-105〉 강원도 농산물꾸러미(좌), 제천시 '책임어주는 마을 선생님 위촉식'(우)



- 전반적 교육만족도에 대한 격차는 지역별로 차이가 감소하는 것으로 나타남
  - 전반적인 교육만족도는 2010년 0.291로 최근 10년 이내에 가장 높은 것으로 나타남
  - 반면, 교육에 대한 매우 만족 및 만족에 대한 만족도 격차는 점차 감소추세로 나타남으로써 지역간 차이가 없는 교육에 대한 공급이 이루어지고 있는 것을 의미

〈표 3-372〉 교육만족도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.291	0.288	0.281	0.116	0.123	0.088

- 부산광역시는 초등학교 4학년 이상 학생 전원에게 스마트기기를 지급하여 인공지능(AI) 교육 경쟁력 제고 도모
  - 지급하는 스마트기기는 PC, 태블릿, 휴대전화 등으로 수학 진단 테스트·문제풀이 등을 하면 AI가 분석해 맞춤형 자기주도적 개별교육도 가능하며, 교사들도 학생들의 스마트기기 이력을 활용해 개별지도 용이
- 경기도 이천시에서는 “초등교육 독서가 답이다” 사업을 통해 초등학생과 부모를 위한 맞춤형 도서 꾸러미를 제공

- 꾸러미 대출·반납 시 제공되는 스티커로 단계별 스티커북을 완성, 완독시 인증서 및 메달을 수여하는 방식으로 참여자들의 흥미 요소를 유발하며, 또한 독서교육과 관련한 부모교육 프로그램 운영하여 독서방법 제시

〈그림 3-106〉 부산 스마트기기 지급 기사(좌), 경기도 이천시 맞춤형 도서 꾸러미 사업(우)



아. 안전 여건

- 지역의 안전에 대한 경쟁력은 119 안전센터와 경찰공무원이 담당할 수 있는 주민수에 대한 변화로 고려
  - 지역의 규모 대비 지역내 안전 자원인 119 안전센터와 경찰공무원의 업무는 성과 측면, 즉, 문제에 대한 해결 측면으로 고려해도 가능함
  - 반면, 안전측면에 대한 지표는 원인과 결과에 대한 지표 우선순위에 대한 논란이 많아 투입에 대한 측면만을 고려
- 119안전센터 1개소당 담당주민수에 대한 격차는 큰 변화가 없는 것으로 나타남
  - 2010년 지역간 119안전센터당 담당주민수에 대한 격차는 0.445로 지역간 차이가 매우 큰 것으로 나타남
  - 반면, 주민에 대한 안전서비스를 공급한다는 측면에서의 담당주민수 변화 격차는 점차 완화되었으며, 2016년 0.396, 2020년 0.391로 그 격차의 차이가 감소추세에 직면
  - 따라서, 단순히 양적인 측면에서 119안전센터 공급을 특정한 지역으로

공급한 것이 아닌 지역에서의 수요에 대응하여 안전서비스가 공급된 것을 의미

〈표 3-373〉 119안전센터 1개센터당 담당주민수 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.445	0.382	0.387	0.396	0.383	0.391

- 울산광역시는 국가산업단지와 석유화학기업, 원자력발전소 시설이 밀집해 있어 대형 복합재난에 대비하고자, 동남권 민관협력형 ‘특수재난훈련센터’ 건립 사업을 추진중에 있음
  - 주요 훈련 시설은 에너지화학, 플랜트, 저장탱크, 실화재, 건물붕괴 구조, 재난전술 등의 훈련시설과 소방훈련탑 설치가 계획됨
- 경상남도도는 시설물의 안전을 점검하고 안전과 관련된 위법사항을 감찰하는 ‘민생안전점검과’를 신설하여 위험시설 안전관리 및 생활 속 안전관리체계 확립

〈그림 3-107〉 울산 동남권 특수재난훈련센터 조감도



- 범죄 등에 대한 지역의 대비 능력을 통해 안전경쟁력을 측정하기 위하여 경찰공무원 당 담당주민수를 파악
  - 10년 전인 2010년과 비교할 경우 경찰공무원 1인당 담당주민수의 격차는 0.161에서 2020년 0.157로 다소 격차가 완화된 것으로 나타남
  - 반면, 2012년 0.167에서 2018년 0.142로 지속적인 감소추세에서 2020년 0.157로 경찰공무원 1인당 대비 담당주민수에 대한 격차가 증가한 것으로 나타남
  - 즉, 지역간 차별적인 인구감소에 의한 영향을 반영된 것으로 판단되어, 이를 통해 지역간 인구에 대한 고려가 필요한 것을 의미
  - 특히, 인구가 감소하는 지역과 그렇지 않은 지역을 구분하여 상호 비교함으로써 지역에 필요한 적정인원수에 대한 조정이 필요

〈표 3-374〉 경찰공무원 1인당 담당주민수 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.161	0.167	0.151	0.149	0.142	0.157

- 서울 구로구는 IoT 기술을 적용한 ‘위험시설물 안전관리 시스템’을 구축하여 안전 인프라 조성하였으며,<sup>37)</sup> 위험·노후 시설물뿐만 아니라 폐쇄회로 CCTV를 센터로 통합하여 관리
  - 위험시설물 안전관리 시스템은 노후 시설물에 IoT 감지 센서를 부착해 기울기, 진동, 온도, 습도 등의 데이터를 IoT 자가 통신망에 전송하고, 관리 부서에서 시설물의 상태를 실시간으로 원격 점검하는 시스템
- 전라남도 고흥군은 지역안전전담경찰관이 순찰활동 중 지역주민들의 문제점을 발견하고 범죄예방전담팀의 정밀진단을 통해 지역의 치안을 보장하는 ‘지역안전순찰’ 사업을 시행

37) <https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210715012008>



- 고흥군은 범죄예방환경설계 조례를 제정하여 지역에 방범 CCTV 확충, 가로등 설치, ‘여성·아동 안심귀갓길 로고젝터’ 설치, ‘여성안심지킴이집’ 안심벨, 공중화장실 비상벨 등 주민의 안전을 위한 시설 확충

〈그림 3-108〉 서울 구로구 스마트시티 통합 플랫폼(좌), 전남 고흥군 안심귀가 로고젝터(우)



#### 자. 행정 여건

- 지역의 행정력에 대한 경쟁력 여건은 공무원수 대비 삶의 만족도로 고려
  - 현 정부에서의 국정목표 중 하나는 전국 어디에서 살더라도 똑같은 수준의 만족도를 얻는 정책으로 구성
  - 특히, 이러한 특성은 national minimum 수준에서의 서비스가 공급되어야 하는 것을 의미
  - 공무원수 대비 삶의 만족도는 공무원수와 삶의 만족도를 병합해서 사용함으로써 행정 능력 대비 지역에서의 수혜자 입장에서의 만족도 변화를 고려
  - 2014년 주민이 체감하는 삶의 만족도의 지역간 격차는 0.819로 상대적으로 지역간 격차가 큰 것을 의미
  - 즉, 지역의 여건에 따라 주민이 체감하는 만족도가 상이한 것을 의미
  - 반면, 2014년 이후 지속적으로 삶의 질에 대한 지역간 격차가 완화되는 것으로 나타났으며, 2018년 0.761로 지역간 삶의 질 및 만족도에 대한 격차는 감소한 것으로 나타남



- 따라서, 지역 주민이 체감할 수 있는 지역별 정책이 운영된 것으로 나타나 주민의 만족도가 증가하였으며, 이러한 특성은 지역별로 차이가 없는 것으로 나타나 전국 어디에 살더라도 주민들이 체감하는 삶의 질 및 만족도는 차이가 없는 것으로 나타남

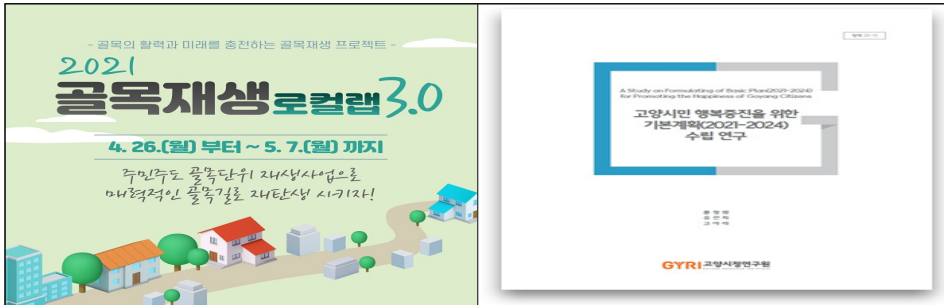
〈표 3-375〉 공무원수 대비 삶의 만족도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2010	2012	2014	2016	2018
변이계수	0.781	0.711	0.819	0.765	0.761

- 광주광역시 동구는 주민주도의 골목단위 재생사업을 시행하는 ‘골목재생 로컬랩’ 사업을 시행하여, 지역주민들의 참여를 촉진하고 주민주도의 맞춤형 도시재생 사업을 통한 지역주민 삶의 질 제고
  - 골목재생 로컬랩 사업은 동구의 역사와 문화, 주민의 삶을 담고 있는 골목길의 의미를 살리고 낙후된 골목 경관을 개선해 매력적인 골목으로 재탄생시키기 위한 골목 단위 재생사업
  - 사업대상은 주민 스스로 선정한 골목 중심점으로부터 반경 50~100m 이내 활동 범위를 정한 골목상권, 보행 중심의 주거지 골목이 대상으로 총 3천만 원의 사업비를 투입해 골목 재생을 지원
- 경기도 고양시는 ‘고양시 시민 행복 증진에 관한 조례’를 제정하고, 고양시민 행복지표 개발 및 행복지표 측정을 통한 행복증진 기본계획 수립
  - 고양시의 행복증진 기본계획은 ‘영역별 균형 잡힌 행복 추구’, ‘인구사회학적 특성집단을 고려한 계획 수립’, ‘지역균형을 통한 행복증진’, ‘행복정책 추진의 효율성 강화’를 중심으로 방향을 설정

〈그림 3-109〉 광주 동구 골목재생 로컬랩(좌), 경기 고양시 행복증진 기본계획(우)



#### 차. 재정 여건

- 지역내 내포된 경쟁력 중 재정적인 여건은 지방교부세 및 조정교부금 차이에 다른 재정자립도와 재정자주도를 고려
  - 재정자립도는 지역의 능동적으로 지역의 재정 여건을 확보할 수 있는 정도를 의미
  - 반면, 재정자주도는 지역의 차별적인 재정력의 차이를 보조한 정도에 따라 상이하게 활용
- 전체 시도의 재정자립도는 2014년 0.428로 상대적으로 17개 시도의 격차가 큰 것을 의미
  - 반면, 지역의 재정력 차이를 의미하는 재정자립도의 차이는 점차 감소하는 것으로 나타났으며, 2014년부터 2020년까지 지속적으로 감소하였으며, 2020년 재정자립도의 격차는 0.355로 나타남
  - 따라서, 지방자치의 활성화를 통해 지역의 산업 유치 및 성장동력 확보를 통해 지역간 격차는 감소한 것으로 나타남

〈표 3-376〉 재정자립도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.428	0.403	0.391	0.355

- 대구광역시 동구는 빅데이터를 활용한 번호판 영치 단속하여, 자동차세 체납징수를 증대하여 재정을 확충
  - 수년간 축적된 번호판 영치 관련 빅데이터를 체계적으로 분석·활용해 번호판 영치를 효율적으로 수행, 체납액 징수를 증대
- 울산광역시는 전국 최초로 ‘ 시내버스 정류소 명칭 병기 유상판매 사업’을 시행하여 세외수입 증대 기여 및 사용자 수입 버스정류소 시설물 개선에 사용하여 시민 편의 증대

〈그림 3-110〉 대구시 사례 기사(좌), 울산시 사례 기사(우)



- 전체 시도의 재정자주도는 지역에서의 상이한 재정력 차이를 지방교부세 및 조정교부금으로 차별적으로 보완한 정도를 의미
  - 재정자립도와 달리 재정자주도는 지역에 대한 재정력을 보완함으로써 2014년 0.073에서 2020년 0.064로 재정자주도에 대한 격차가 다소 완화된 것으로 나타남
  - 반면, 재정자립도와 달리 재정자주도는 지역의 여건을 근원적으로 고려하여 지원체계가 형성됨으로써 지역간 격차를 완화하기 위하여 재정지원을 하겠다는 목표가 달성된 것을 의미
  - 이로 인해 지속적인 지역간 격차가 완화되었으며, 2020년 지역간 재정자주도 격차는 0.064로 최소 격차가 형성된 것으로 나타남

〈표 3-377〉 재정자주도 형평성 변화

(단위: 지수)

구분	2014	2016	2018	2020
변이계수	0.073	0.079	0.073	0.064

- 경기도 수원시는 산하 협업기관이 활용할 수 있는 ‘예산회계 통합관리 시스템’을 구축하여 체계적 예산·회계 관리 기반 마련
  - 수원시는 예산회계 통합관리시스템 구축을 통해 업무처리 시간 단축, 협업기관 업무 표준화, 재무회계 자동처리, 실시간 통합 모니터링을 통한 자료 투명성 확보 등 도모
- 충청북도 진천군은 지역 내 하수처리를 위해 인근 지자체인 청주시와 하수 연계 처리 협업(공동 활용)으로 세출 절감을 도모하였으며, 청주시는 세입 확보

〈그림 3-111〉 수원시 예산회계 통합관리 시스템(좌), 진천군 하수처리 기사(우)

(2) 경쟁성의 한계

- 지역의 경쟁력 및 경쟁성을 도출할 수 있는 구체적인 지표 설정의 한계
  - 지역내 및 지역간 자료는 통계청에 의존해야 하는 상황에서 현실적으로 필요하며, 현황을 반영할 수 있는 지표의 제한적인 공급

- 지역에서의 경쟁력은 지역내 및 지역간으로 고려 가능
  - 반면, 지역간 격차는 17개 시도에 대한 격차를 의미하며, 지역내 격차는 17개 시도내 격차를 의미
  - 반면, 현재 구득가능한 자료는 17개 시도를 중심으로 구득이 가능하며, 226개 기초를 대상으로 한 시군구 자료 공급은 상대적으로 원활하지 않음

### (3) 향후과제

- 지역간 및 지역내로 구성하여 국가 전체의 성장 정도를 도출할 수 있는 방안 구축
  - 현재는 지역을 대상으로 하여 지역에 대한 경쟁력을 도출하고 있으나, 경쟁력은 양적인 경쟁력, 질적인 경쟁력, 이를 통한 형평성의 제고로 고려할 수 있음
  - 양적인 경쟁력은 투입요소의 투입으로 인한 지역이 성장정도에 대한 반영을 의미
  - 질적인 경쟁력은 성장의 지속적인 유지 정도, 또는 지역내 자원의 효과적인 활용을 통해 성장에 미치는 정도를 파악하여 질적인 성장으로 구분가능
  - 형평성은 수혜자의 입장에서 정책 투입의 효과에 대한 지역간 격차가 감소한 것을 의미
  - 반면, 지역간/지역내/국가와 양적/질적/형평정도를 교차하여 고려할 수 있는 방안에 대한 고려 필요
- 목적에 대한 뚜렷한 지표 설정이 필요
  - 현재는 지역의 경쟁성 및 경쟁력에 대한 측면을 지역 및 국가의 생산 측면으로 고려함으로써 공급 측면을 고려
  - 또한, 수요측면으로 수혜자의 만족도를 구성하여 지역민의 만족도 변화에 대한 격차 변화 정도를 고려
  - 반면, 지역의 경쟁성 및 경쟁력에 대해서 지역내 구성요소인지 또는 구성

요소 확충으로 인한 지역의 성장정도인지에 대해서는 명확한 구분이 필요

○ 양적지표가 아닌 질적지표에 대한 고려 필요

- 통상적인 지표의 구성은 양적인 측면을 강조함으로써 지역에서 공급 가능한, 또는 수혜자가 원하는 질적인 측면에서의 지표에 대한 확보가 이루어지지 않음
- 따라서, 정책의 투영을 양적으로만 측정하는 것이 아닌 질적으로 측정할 수 있는 질적지표를 구성하여 고려하는 과정이 필요

○ 따라서, 지방자치 실현으로 인해 지자체의 노력이 반영된 정책의 투영은 정책의 계획, 과정, 성과로 구분하여 역할에 대한 기여도를 평가할 수 있는 체계로 구성하는 것에 대한 고려 필요

- 정책의 계획은 지역에 적합한 지역 주도의 계획을 의미
- 정책의 과정은 지역에서 설정한 목표 달성을 위한 수단으로써의 정책의 설정을 의미하며, 효율적인 정책 집행 과정을 의미
- 정책의 성과는 수단으로써의 정책을 운영하여 지역이 직면한 문제를 효율적으로 해결하여 지역이 원하는 목적 및 목표에 접근한 정도를 의미

## 제4절 운영성과 인식조사

### 1. 조사설계

#### 1) 조사목적

- 지방자치 30년의 운영성과에 대한 인식조사는 지방자치 제반에 대한 체감적 수준을 파악하기 위한 것에 그 목적을 두고 있음
  - 지방자치 30년의 제도적 및 운영적 변화의 실체와 달리 국민을 비롯한 제반의 집단들이 인식하는 성과에 대한 판단은 충분히 편차가 존재할 수 있음
- 따라서 지방자치 30년의 운영성과에 대한 인식조사를 실시하고, 그를 통해서 나타나는 실체와의 편차를 분석하여 향후의 미래비전 수립에 반영하고자 함
  - 즉, 지방자치 30년의 운영성과에 대한 제도적 및 운영적 변화에 대해 국민을 비롯한 제반집단들이 판단하는 인식을 광범위하게 파악하여 편차가 발생하는 내용에 대한 개선전략을 모색하고자 함

#### 2) 조사내용

- 지방자치 30년의 운영성과에 대한 인식조사는 제반의 내용을 4개 분야로 분리하여 구성하고자 함
  - 지방자치에 대한 이해와 분야별 변화에 대한 인식, 전반적인 성과 및 개선 과제 등으로 구분하여 분야별 필요한 질문으로 구성함
- 특히, 지방자치 30년의 변화에 대한 인식조사는 다시 3개의 분야로 구분하여 필요한 질문항목을 구성하고자 함
  - 즉, 정치행정(민주적 지방행정, 행정개혁, 시민의식)과 지역경제 및 주민생활 서비스 등으로 구분하는 것임

〈표 3-378〉 인식조사 내용

분야		질문항목	조사대상	
전반적 인식		지방자치 이해	① 인지도 ② 필요도	
변화 인식	정치 행정	민주적 지방행정	주민의 정책참여 수준	
			주민의견 수렴	
			지방선거 공정성	
		행정개혁	민원처리절차 개선	
			행정정보 공개	
			지방행정 효율성	
	시민의식	지역주민 관심	① 변화에 대한 인지도 ② 긍정적 인식요인 ③ 부정적 인식요인 ④ 지방자치 기여수준	
		공동체 발전 주민노력		
		주민 참정권		
	지역경제	지역균형발전		
		지역경제		
	주민생활 서비스	주민안전		
		보건복지		
		도시·환경관리		
문화여가				
지방자치 전반적 성과		전반적 성과		전반적 성과에 대한 진단
개선과제		개선과제별 중요도		① 민주적 지방행정 ② 행정개혁 ③ 시민참여 확대 ④ 지역경제 활성화 ⑤ 지역균형발전 ⑥ 재난재해 등 주민안전 확보 ⑦ 문화·여가·녹지공간 확대 ⑧ 보건·복지 확대 ⑨ 상하수도 등 환경오염 예방 ⑩ 도로정비·대중교통 확대



## 2. 조사내용

### 1) 응답자 특성

○ 지방자치 30년의 성과에 대한 인식조사 응답자의 특성은 다음과 같이 나타나고 있음

- 전체 응답자 1,490명 가운데 일반국민이 1,000명(67.1%)이고, 정책집단이 490명(32.9%)이며, 성별은 남성이 767명(52.2%)으로 과반이 넘고, 연령별에서는 60세 이상이 351명(23.7%)으로 가장 많으며, 지역별에서는 경기도가 185명(12.5%)으로 가장 많으며, 학력에서는 대졸이 984명(66.5%)으로 가장 많음

〈표 3-379〉 인식조사 응답자 특성

구분		표본구성	
		명	%
전체		1,490	100.0
대상별	일반주민	1,000	67.1
	정책집단	490	32.9
성별	남성	767	52.2
	여성	694	47.3
	무응답	7	0.5
연령별	19~29세	195	13.2
	30~39세	301	20.3
	40~49세	317	21.4
	50~59세	318	21.5
	60세 이상	351	23.7
권역별	서울	157	10.6
	부산	115	7.7
	대구	73	4.9
	인천	91	6.1
	광주	67	4.5
	대전	77	5.2

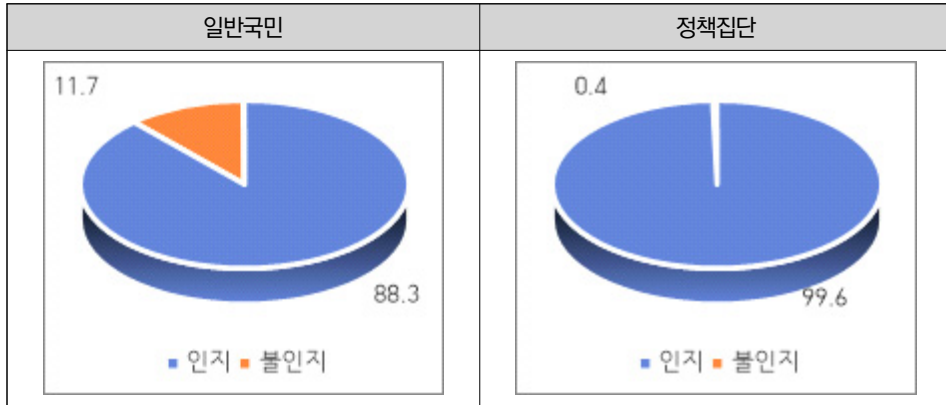
구분		표본구성	
		명	%
	울산	101	6.8
	세종	53	3.6
	경기	185	12.5
	강원	80	5.4
	충북	69	4.6
	춘남	70	4.7
	전북	66	4.4
	전남	62	4.2
	경북	71	4.8
	경남	93	6.3
	제주	53	3.6
	무응답	1	0.1
학력	고졸 미만	19	1.3
	고졸	252	17.0
	대졸	984	66.5
	대학원졸	223	15.1
	무응답	1	0.1

## 2) 전반적 인식

### (1) 지방자치 이해도

- 지방자치의 이해도에 대한 설문결과는 일반국민과 정책집단 모두 매우 높은 수준으로 나타나고 있음
  - 지방자치를 인지하고 있는 수준이 일반국민은 88.3%이고, 정책집단은 99.6%로 모두 매우 높은 수준이나, 일반국민에 비하여 정책집단의 인지도가 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있음
  - 특히, 지방자치에 대한 정책집단의 인지도는 99.6%로 거의 모든 응답자가 지방자치를 인지하고 있는 것으로 나타나고 있음

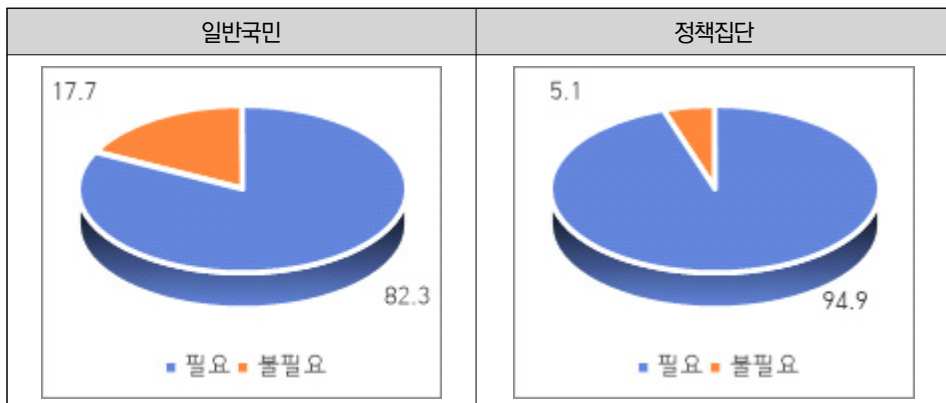
〈그림 3-112〉 지방자치 인지도



(2) 지방자치 필요도

- 지방자치의 필요도에 대한 설문결과는 일반국민과 정책집단 모두 매우 높은 수준으로 나타나고 있음
  - 지방자치의 필요성에 대한 수준이 일반국민은 82.3%이고, 정책집단은 94.9%로 모두 매우 높은 수준이나, 일반국민에 비하여 정책집단의 필요도가 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있음

〈그림 3-113〉 지방자치 필요도



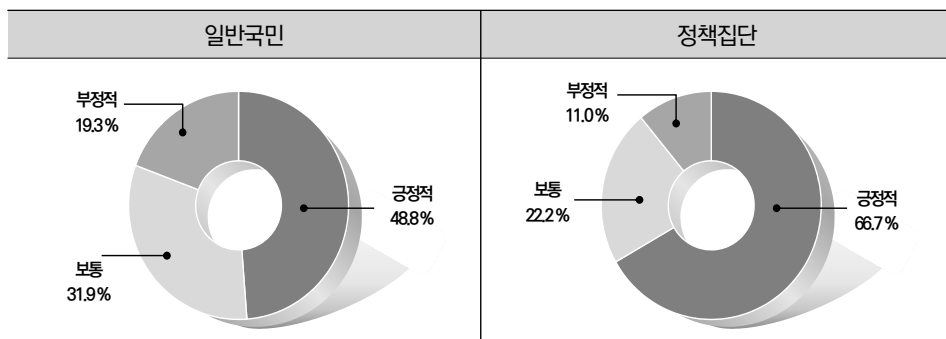
### 3) 정치행정 변화

#### (1) 민주적 지방행정

##### ① 참여결정 권한

- 참여결정 권한은 지방민주주의의 주체인 주민이 지방의 정책결정과정에서 참여하고 영향을 미치는 권한의 범위를 나타내는 것으로, 지방자치 실시 이후 30년 동안 참여결정 권한의 변화에 대한 주민들의 인식은 보통 이상 긍정적 비율이 80.7%임
  - 정책집단의 인식은 보통 이상 긍정적 비율이 88.9%로 일반국민보다 다소 높게 나타남

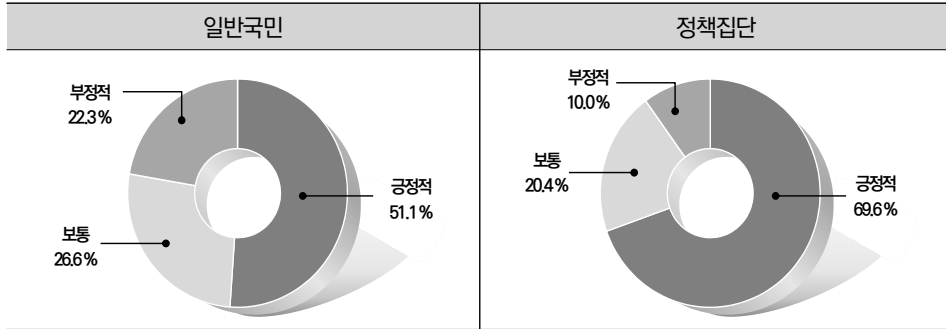
〈그림 3-114〉 참여결정 권한변화에 대한 인식도



##### ② 주민의견 반영

- 지방자치단체의 정책과정에서 주민의견의 반영정도는 주민의 참여 정도와 영향력을 나타내는 중요한 기준으로 지방자치 실시 이후 30년 동안 주민의견 반영의 변화에 대한 일반국민들의 인식은 보통 이상 긍정적 비율이 77.7%로 나타나고 있음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 보통 이상 긍정적 인식이 90.0%로 일반국민보다 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있음

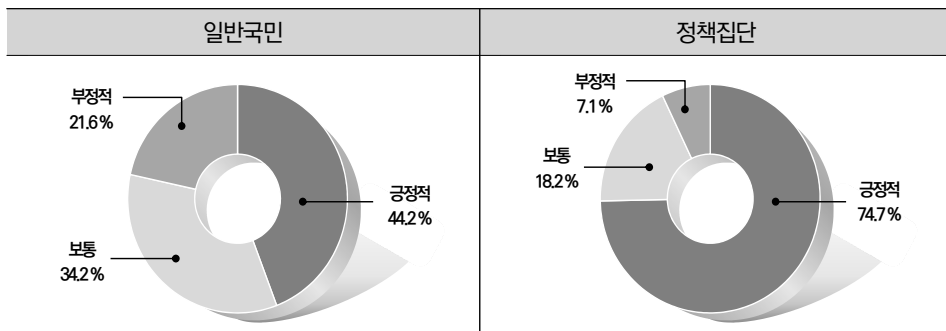
〈그림 3-115〉 주민의견 반영 변화에 대한 인식도



### ③ 지방선거의 공정성

- 지방선거의 공정성은 주민들이 원하는 유능한 지역일꾼을 주민의 손으로 직접 선출할 수 있도록 보장하는 수단으로 지방자치 실시 이후 30년 동안 지방선거의 공정성 변화에 대한 일반국민들의 인식은 보통 이상 긍정적 인식이 78.4%로 나타났음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 보통 이상 긍정적 인식의 비율이 92.9%로 나타나 일반 주민보다 긍정적으로 인식하는 것으로 파악됨

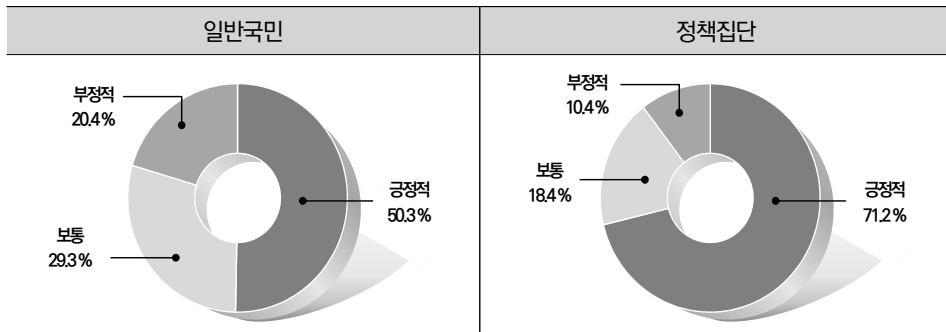
〈그림 3-116〉 지방선거의 공정성 변화에 대한 인식도



## ④ 민주적 지방행정 변화인식도

- 민주적 지방행정은 주민이 원하는 것을 주민의 의사를 반영하여 실천하는 것으로 지방자치 실시 이후 30년 동안 민주적 지방행정 변화에 대한 일반국민들의 인식은 보통 이상 긍정적 인식이 79.6%로 나타났음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 보통 이상 긍정적 인식이 89.6%로 긍정적 인식이 높은 비율로 나타남을 확인할 수 있음

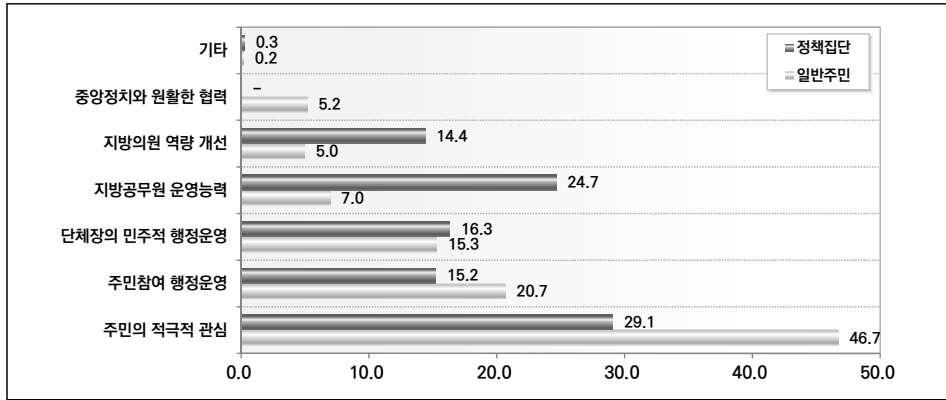
〈그림 3-117〉 민주적 지방행정 변화에 대한 인식도



## ⑤ 긍정적 인식요인

- 민주적 지방행정의 변화를 긍정적으로 평가한 요인으로서 일반국민은 주민의 적극적인 관심(46.7%), 주민참여 행정운영(20.7%), 단체장의 민주적 행정운영(15.3%) 등의 순서로 응답하였음
  - 반면에 정책집단의 인식은 주민의 적극적인 관심(29.1%), 지방공무원 운영능력(24.7%), 단체장의 민주적 행정운영(16.3%) 등의 순으로 나타남

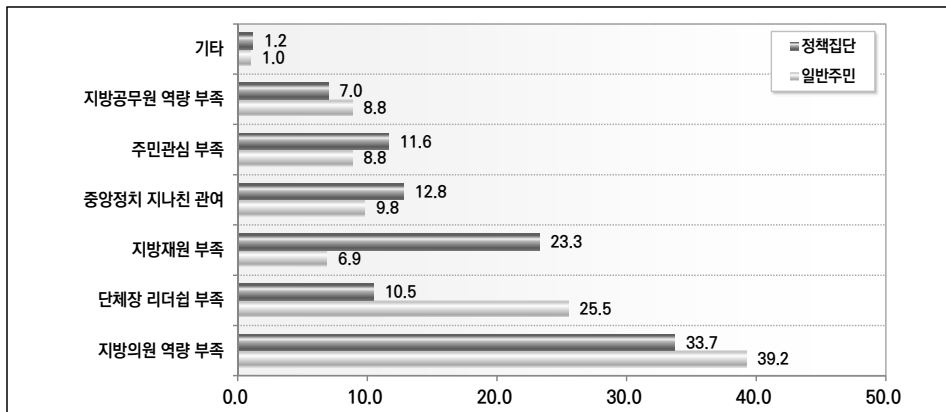
〈그림 3-118〉 민주적 지방행정의 긍정적 변화인식 요인



⑥ 부정적 인식요인

- 부정적으로 평가한 요인으로서 일반국민은 지방의원 역량 부족(39.2%), 단체장 리더십 부족(25.5%), 중앙정치 지나친 관여(9.8%) 등의 순서로 응답하였음
  - 정책집단의 인식은 지방의원 역량 부족(33.7%), 지방재원 부족(23.3%), 중앙정치 지나친 관여(12.8%) 등의 순으로 나타나고 있음

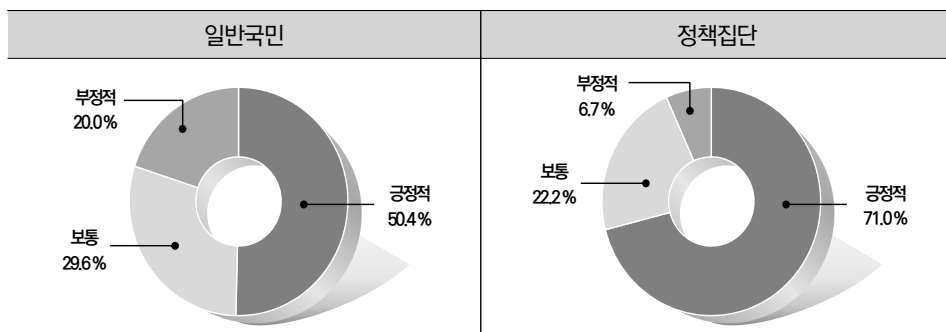
〈그림 3-119〉 민주적 지방행정의 부정적 변화 인식 요인



## ⑦ 지방자치 기여도

- 지방자치 실시 이후 30년 동안 지방자치가 민주적 지방행정의 변화에 기여한 수준과 관련하여 일반국민들의 인식은 보통 이상으로 기여했다는 응답이 80.0%로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 보통 이상으로 기여했다는 응답이 93.2%이었으며 이 중 기여했다는 인식이 71.1%로, 기여하지 않았다는 응답비율인 6.7%를 크게 상회하고 있음
  - 정책집단의 대다수는 지방자치가 민주적 지방행정이 변화하는 데 긍정적 역할을 수행하였다는 사실에 동의하고 있음을 알 수 있음

〈그림 3-120〉 지방자치의 민주적 지방행정 변화에 대한 기여수준 인식도



## (2) 행정개혁

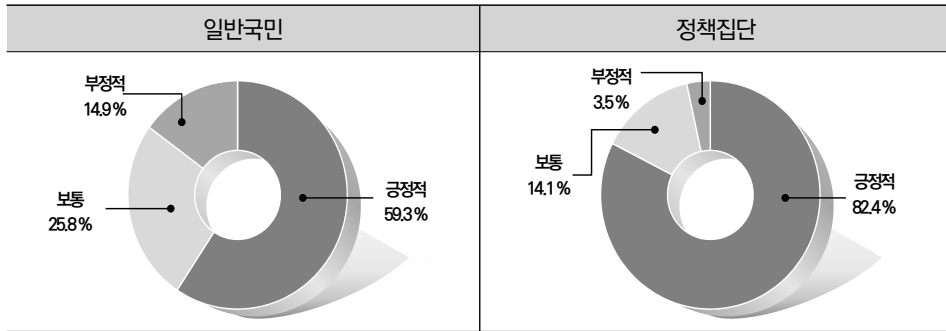
### ① 민원처리 절차개선

- 지방자치 30년 동안 민원처리 절차와 결과의 변화에 대해 일반국민의 인식을 조사한 결과 민원처리 절차와 결과가 개선되었다고 응답한 비율이 약 59.3%를 차지하였으며, 미흡하다고 응답한 비율은 약 14.9%로 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 약 44%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 82%, 부정적인



인식이 3.5% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식보다 78.9%p 이상 높게 나타나고 있음

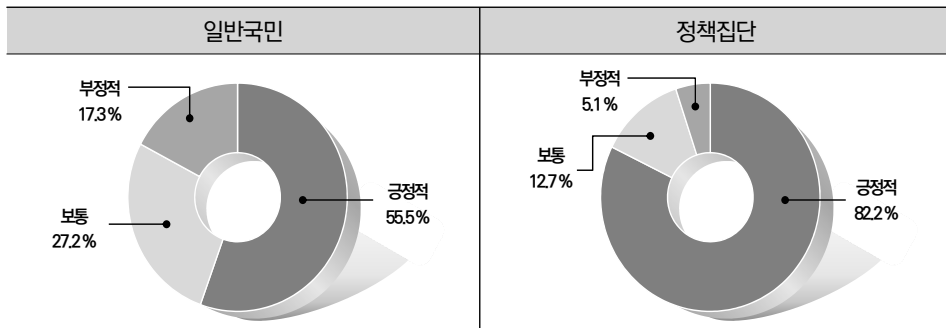
〈그림 3-121〉 민원처리절차 및 결과 변화에 대한 인식도



② 행정정보 공개

- 정보공개 수준의 변화에 대해 일반국민의 인식을 조사한 결과 민원처리 절차와 결과가 개선되었다고 응답한 비율이 약 55%를 차지하였으며, 부정적으로 응답한 비율 17.3%보다 약 38%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 82%, 부정적인 인식이 5.1% 등으로 긍정적인 인식이 부정적 인식의 약 16배에 달하였음

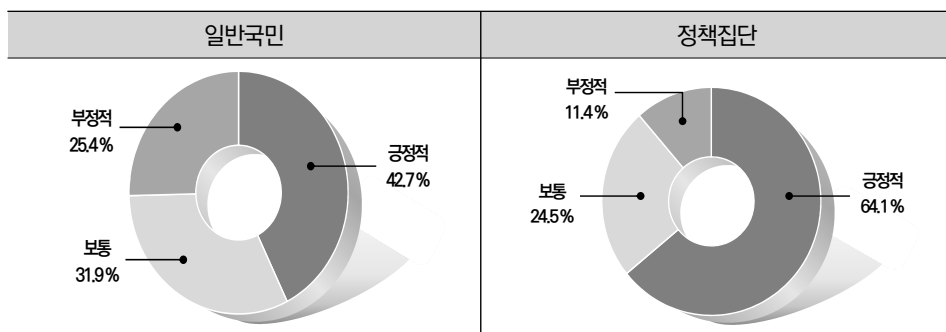
〈그림 3-122〉 행정정보 공개수준 변화에 대한 인식도



### ③ 지방행정 효율성

- 지방자치 30년 동안 예산 및 인력의 효율적 운영도의 변화에 대해 주민 인식을 조사한 결과 예산 및 인력의 효율적 운영도가 개선되었다고 응답한 비율이 42.7%를 차지하였으며, 부정적으로 응답한 비율은 25.4%로 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 약 17%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 64%, 부정적인 인식이 11.4% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 5배 이상에 가까운 52.7%p 이상 높게 나타나고 있음

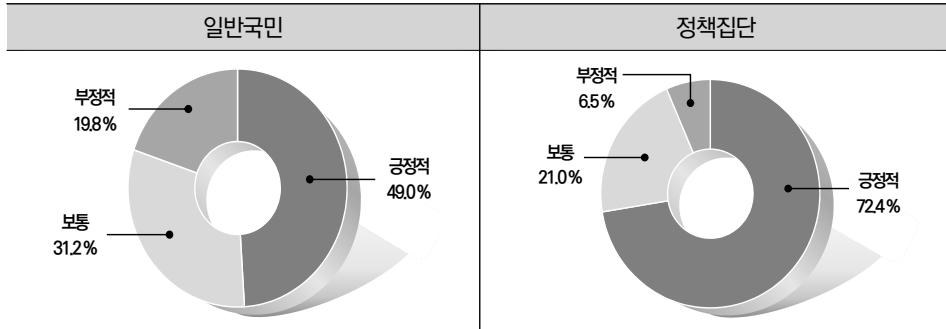
〈그림 3-123〉 예산 및 인력의 효율적 운영도 변화에 대한 인식도



### ④ 행정개혁 변화 인식도

- 지방자치 30년 동안 전반적 행정개혁 변화에 대해 일반국민의 인식을 조사한 결과 전반적 행정개혁 변화에 대해 긍정적으로 응답한 비율이 약 49%를 차지하였으며, 부정적으로 응답한 비율은 약 20%로 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 약 29%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 72%, 부정적인 인식이 6.5% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 11배가 넘는 65.9% 이상 높게 나타나고 있음

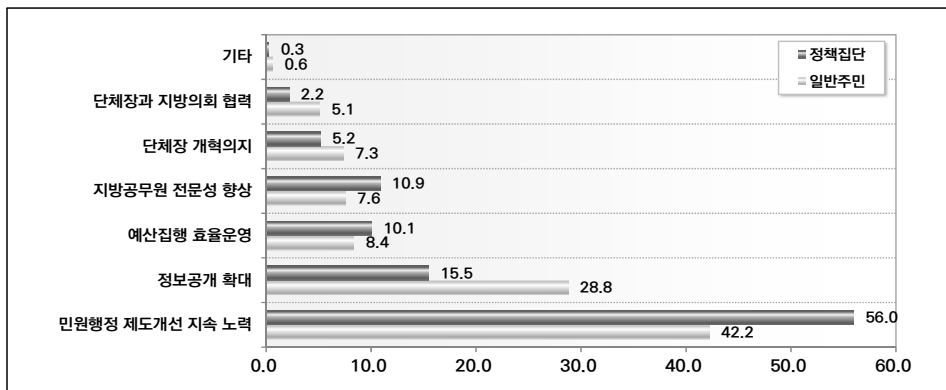
〈그림 3-124〉 전반적 행정개혁 변화에 대한 인식도



⑤ 긍정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 행정개혁의 긍정적 변화요인으로 일반국민들은 민원행정 제도개선 지속 노력(42.2%), 정보공개 확대(28.8%), 예산집행의 효율적 운영(8.4%) 등을 들고 있음
  - 정책집단은 민원행정 제도개선 지속 노력(56.0%), 정보공개 확대(15.5%), 지방공무원 전문성 향상(10.9%) 등을 들고 있음

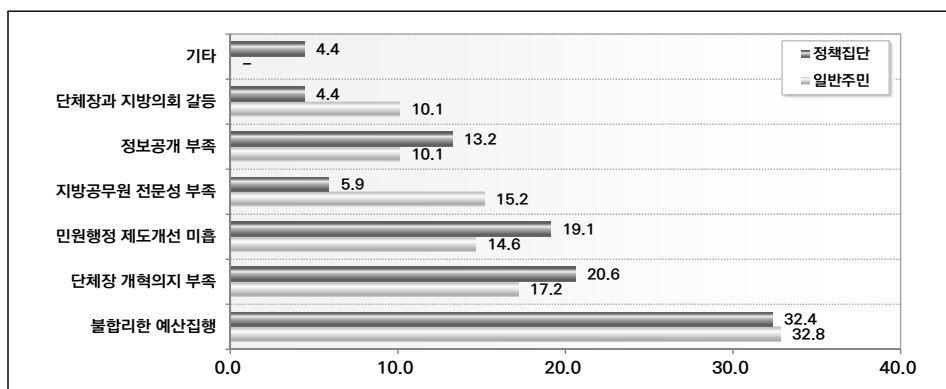
〈그림 3-125〉 행정개혁의 긍정적 변화 인식 요인



## ⑥ 부정적 인식요인

- 행정개혁의 부정적 변화요인으로 일반국민은 불합리한 예산집행(32.8%), 단체장 개혁의지 부족(17.2%), 민원행정 제도개선 미흡(14.6%) 등을 제시하였음
  - 정책집단은 불합리한 예산 집행(32.4%), 단체장의 개혁의지 부족(20.6%), 민원행정제도 개선 미흡(19.1%) 등을 들었음

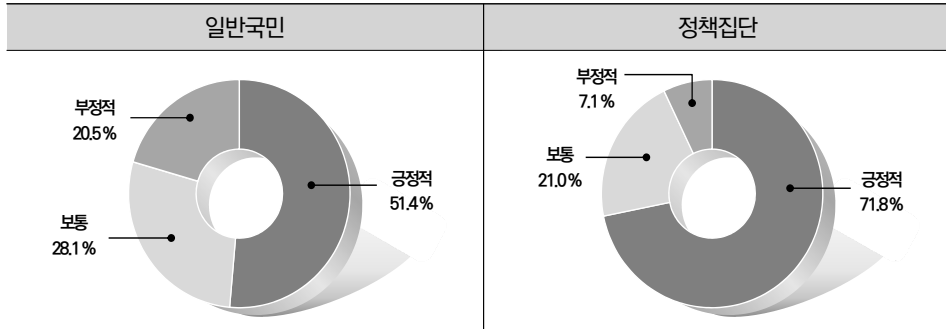
〈그림 3-126〉 행정개혁의 부정적 변화 인식 요인



## ⑦ 지방자치 기여도

- 지방자치 실시 이후 30년 동안 지방자치의 행정개혁 변화에 대한 기여 수준에 대하여 일반국민들의 인식은 기여한다는 응답이 약 51%, 보통 약 28%, 기여한 바 없다는 응답이 약 20% 등으로 기여했다는 인식이 상대적으로 높게 나타나고 있음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 71.8%, 부정적인 인식이 7.1% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 10배가 넘어 약 64.7%p 이상 높게 나타나고 있음

〈그림 3-127〉 지방자치의 행정개혁에 대한 기여 수준 인식도

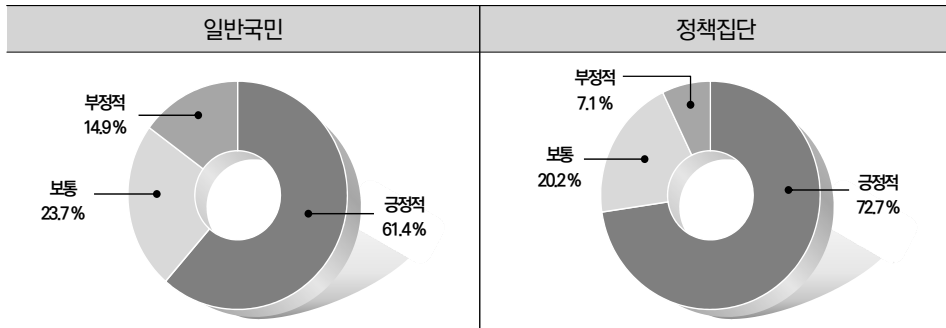


### (3) 시민의식

#### ① 지역주민 관심

- 지방자치 30년 동안 지방자치단체 의사결정과정에 참여하려는 주민의 의지와 관심 변화에 대하여 일반국민 인식을 조사한 결과 개선되었다고 응답한 비율이 약 61%를 차지하였으며, 미흡하다고 응답한 비율은 약 14.9%로 부정적인 응답보다 긍정적인 응답이 46.5%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 72.7%, 부정적인 인식이 7.1% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 10배가 넘어 약 65%p 이상 높게 나타나고 있음

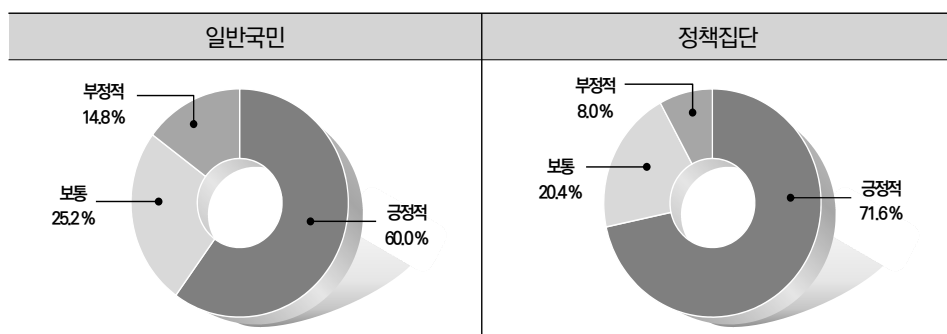
〈그림 3-128〉 주민의 의지와 관심 변화에 대한 인식도



## ② 공동체발전 주민노력

- 지방자치 30년 동안 지역공동체 발전을 위한 지역주민의 노력 변화에 대해 일반국민의 인식을 조사한 결과 긍정적 응답비율 60%, 부정적 응답비율 14.8%로 부정적인 응답보다 긍정적인 응답이 높게 나타났음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 71.6%, 부정적인 인식이 8.0% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 9배에 달하였음

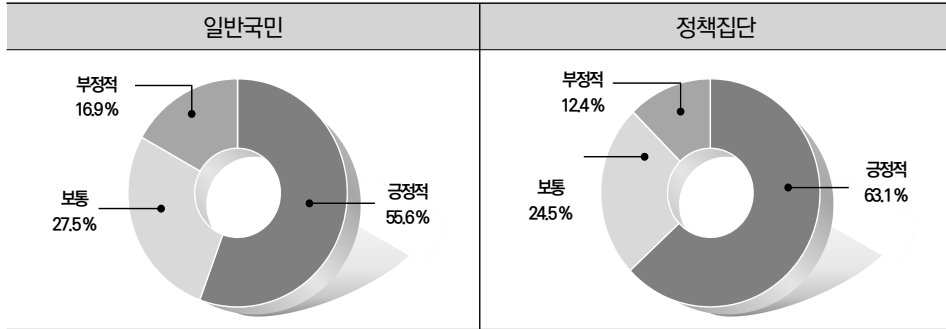
〈그림 3-129〉 지역주민의 노력 변화에 대한 인식도



## ③ 주민 참정권

- 지방자치 30년 동안 주민이 지역현안에 대한 투표, 조례 제정 등을 요구하는 주민참정권 변화에 대해 일반국민 인식을 조사한 결과 긍정적으로 응답한 비율이 약 55.6%를 차지하였으며, 부정적 응답 비율은 약 17%로 부정적인 응답보다 긍정적인 응답이 약 39%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 63%, 부정적인 인식이 12.4% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 약 5배에 가까운 50.7%p 이상 높게 나타나고 있음

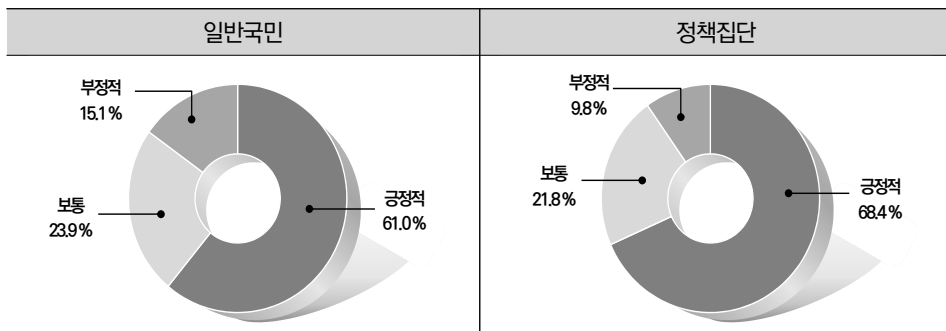
〈그림 3-130〉 주민참여정권 변화에 대한 인식도



④ 시민의식 변화 인식도

- 지방자치 30년 동안 지역주민의 전반적 시민의식 수준 변화에 대해 일반국민 인식을 조사한 결과 긍정적으로 응답한 비율이 약 61%를 차지하였으며, 미흡하다고 부정적으로 응답한 비율은 약 15%로 부정적인 응답보다 긍정적인 응답이 약 46%p 높은 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 68%, 부정적인 인식이 9.8% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 7배가 넘어 약 58%p 이상 높게 나타나고 있음

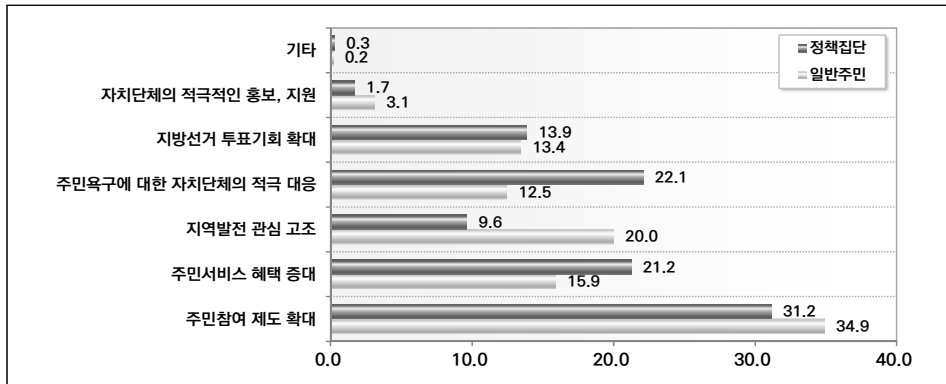
〈그림 3-131〉 전반적 시민의식 수준 변화에 대한 인식도



## ⑤ 긍정적 인식요인

- 시민의식 수준의 긍정적 변화에 영향을 준 요인으로 일반국민은 주민참여제도 확대(34.9%), 지역발전 관심고조(20.0%), 주민서비스 혜택 증대(15.9%) 등에 응답한 비율이 높은 것으로 나타남
  - 정책집단은 주민참여제도 확대(31.2%), 주민욕구에 대한 자치단체의 적극 대응(22.1%), 주민서비스 혜택 증대(21.2%) 등에 응답한 비율이 높은 것으로 나타남

〈그림 3-132〉 시민의식 수준의 긍정적 변화 인식 요인

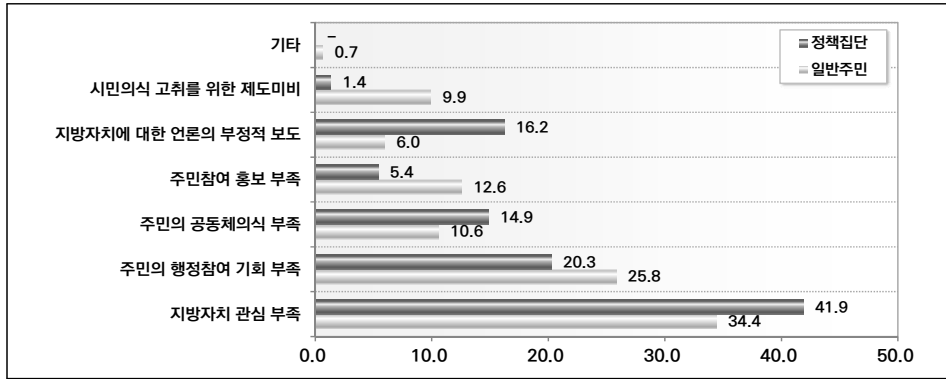


## ⑥ 부정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 시민의식 수준의 부정적 변화에 영향을 준 요인으로 일반국민은 지방자치 관심부족(25.0%), 주민의 행정참여 기회부족(24.4%), 주민의 공동체 의식부족(16.2%) 등에 응답한 비율이 높은 것으로 나타남
  - 정책집단은 지방자치 관심부족(39.1%), 주민의 공동체 의식부족(20.0%), 주민의 행정참여 기회부족 대신 지방자치에 대한 언론의 부정적 보도(16.4%) 등에 응답한 비율이 높은 것으로 나타남



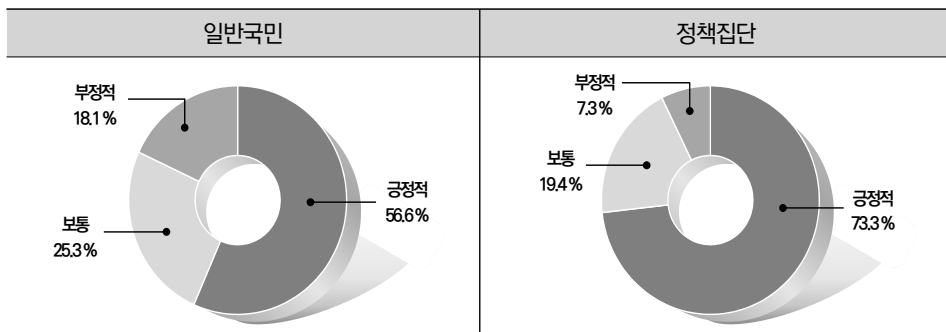
〈그림 3-133〉 시민의식 수준의 부정적 변화 인식 요인



⑦ 지방자치 기여도

- 지방자치 30년 동안 시민의식 변화에 지방자치가 기여한 정도에 대하여 일반국민의 56.6%가 긍정적으로 인식하여 부정적으로 응답한 비율 18.1% 보다 약 38%p 이상 높게 조사되었음
  - 정책집단을 대상으로 한 조사에서는 긍정적인 인식이 약 73%, 부정적인 인식이 7.3% 등으로 긍정적인 인식이 부정적인 인식의 10배가 넘는 약 66%p 이상 높게 나타나고 있음

〈그림 3-134〉 지방자치의 시민의식 수준 변화에 대한 기여 수준 인식도



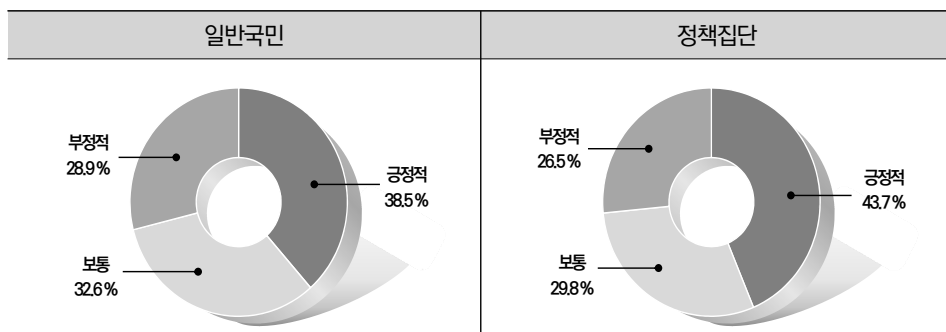
#### 4) 지역경제 변화

##### (1) 지역경제 변화인식

###### ① 변화 인식도

- 지방자치 30년 동안 지역경제 수준의 변화에 대해 일반국민 인식을 조사한 결과 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 71%로 높은 비중을 차지하였으며 긍정적 응답비율과 부정적 응답비율이 각각 38.5%, 28.9%로 나타나 비슷한 분포를 보였음
  - 정책집단의 경우 보통 이상의 변화를 보였다고 응답한 비율이 일반국민 보다 다소 높은 73.5%에 달하였으며, 긍정적 응답비율이 43.7%로 일반 국민 보다 높아 지역경제 변화에 대해 보다 긍정적으로 인식하였음

〈그림 3-135〉 지역경제 변화에 대한 인식도

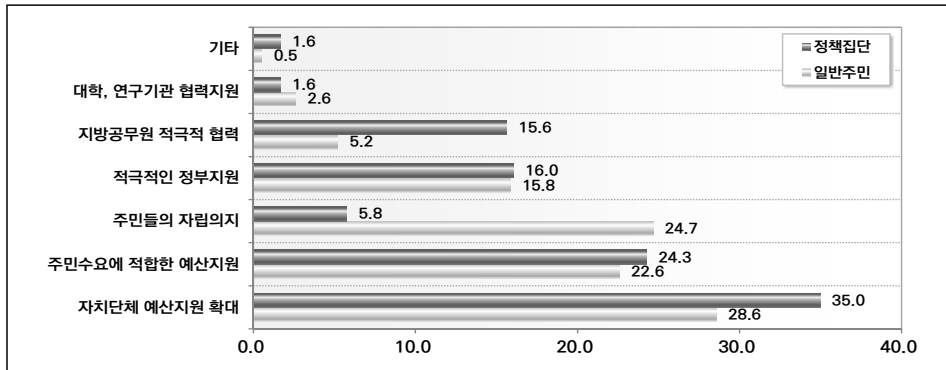


###### ② 긍정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 지역경제 수준이 긍정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 일반국민은 ‘자치단체 예산지원 확대’ 28.6%, ‘주민들의 자립의지’ 24.7%, ‘주민수요에 적합한 예산지원’ 22.6%, ‘적극적인 정부지원’ 15.8% 등 정부나 자치단체의 지원확대가 큰 영향을 주었다고 인식하였음
  - 다만, 정책집단의 경우 주민 참여의 요인보다 중앙 및 지방의 예산지원,

지방공무원의 적극적인 협력 등 정부의 역할을 변화 요인으로 보다 높게 인식하였음

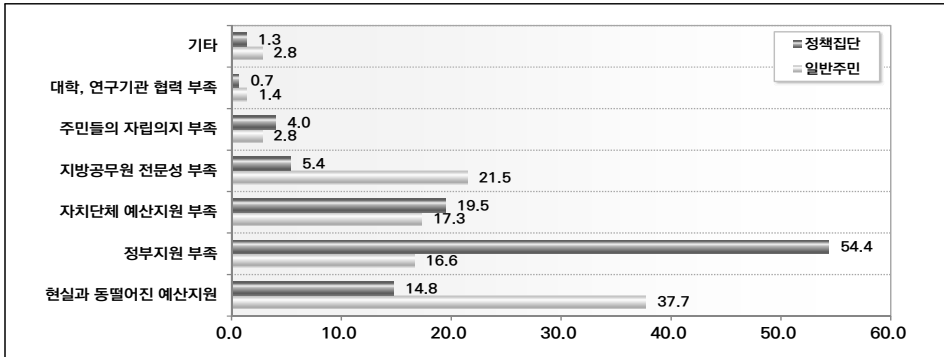
〈그림 3-136〉 지역경제의 긍정적 변화 인식 요인



### ③ 부정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 지역경제 수준이 부정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 일반국민은 ‘현실과 동떨어진 예산지원’을 가장 많이 지적하였으며, 이어서 ‘지방공무원의 전문성 부족’ 21.5%, ‘자치단체 예산지원 부족’ 17.3%, “정부지원 부족” 16.6%의 순서를 보였음
  - 반면, 정책집단은 일반국민과 달리 정부의 정책지원 부족을 가장 큰 부정적 요인으로 지목하였음. 또한 자치단체 예산지원 부족과 현실과 동떨어진 예산지원이 각각 19.5%와 14.8%에 달하여 전반적으로 국가 차원의 지원과 배려가 중요하다는 인식을 보였음

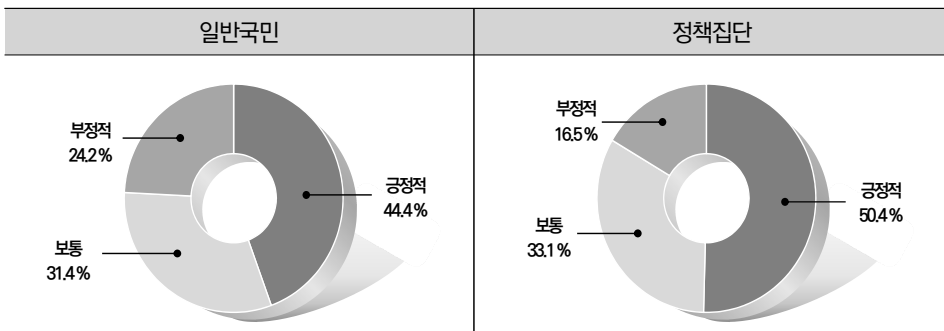
〈그림 3-137〉 지역경제의 부정적 변화 인식 요인



## (2) 지방자치 기여도

- 일반국민을 대상으로 지방자치 30년 동안 지방자치가 지역경제 향상에 기여한 정도에 대해 평가한 결과 기여도가 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 75.8%로 긍정적인 인식을 보였음
  - 정책집단의 경우, 지방자치가 지역경제 향상에 기여한 바가 높다고 응답한 비율이 50.4%로 일반국민의 44.4%보다 6.0%p나 높은 결과를 보였음

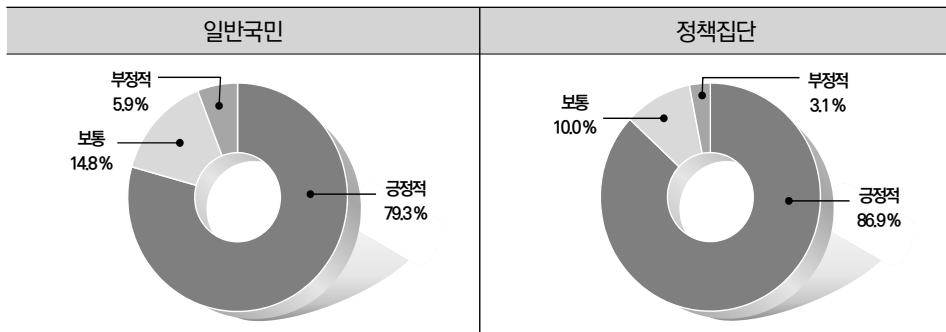
〈그림 3-138〉 지방자치의 지역경제 향상 기여도



### (3) 지역경제 개선과제 중요도

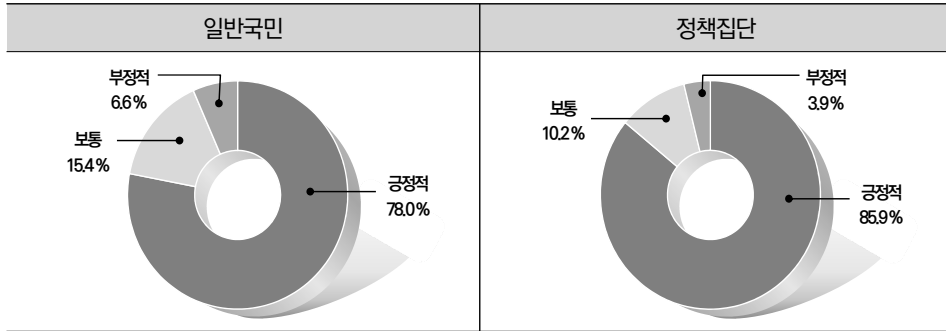
- 지방자치 30년 동안의 변화를 고려할 때 향후 주민생활과 관련된 개선과제로서 지역경제 활성화의 중요도에 대해 보통 이상으로 중요하다고 응답한 비율이 약 94%로 높은 비중을 차지하였으며 긍정적 응답비율은 약 79.3%, 부정적 응답비율은 약 5.9%인 것으로 나타남
  - 정책집단의 경우 일반국민과 유사한 결과를 보이고 있으나, 부정적 응답비율이 약 3% 수준이어서 일반국민보다는 지역경제의 활성화가 다소 더 중요한 것으로 나타남

〈그림 3-139〉 지역경제 활성화의 중요도



- 지방자치 30년 동안의 변화를 고려할 때 향후 주민생활과 관련된 개선과제로서 지역균형발전의 중요도에 대해 보통 이상으로 중요하다고 응답한 비율이 약 93%로 높은 비중을 차지하였으며 긍정적 응답비율은 약 78%, 부정적 응답비율은 약 6.6%인 것으로 나타남
  - 정책집단의 경우 일반국민과 비슷한 인식을 보였으나 부정적 응답비율이 약 3.9% 수준이어서 일반국민보다는 지역균형발전의 중요도가 다소 높은 것으로 나타남

〈그림 3-140〉 지역균형발전의 중요도



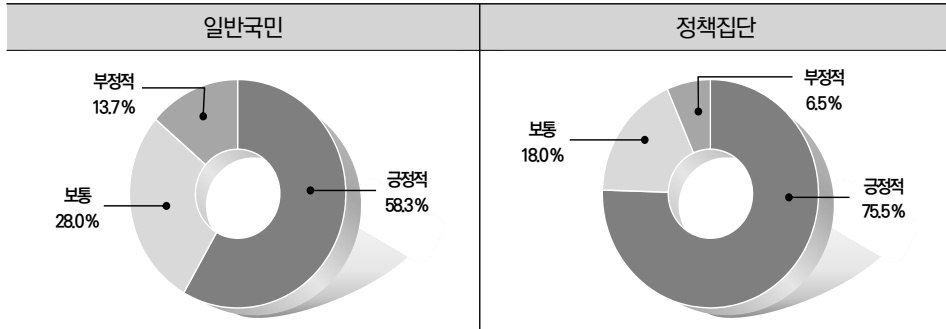
## 5) 주민생활 서비스 변화

### (1) 주민안전

#### ① 변화인식

- 지방자치 30년 동안 주민안전 수준의 변화에 대해 일반국민 인식을 조사한 결과 주민안전 부문의 변화 수준이 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 86.3%로 높은 비중을 차지하였으며 긍정적 응답비율은 약 58.3%, 부정적 응답비율은 약 13.7%인 것으로 나타남
  - 정책집단을 대상으로 조사한 결과도 유사한 수준을 보이고 있으나, 주민안전 부문의 변화 수준을 긍정적으로 인식한 비율은 75.5%, 부정적으로 인식한 응답비율이 약 6.5% 수준으로 모두 일반국민들이 인식한 수준에 비해 높게 나타나 일반국민들보다 주민안전 수준의 변화에 대해 높게 평가하고 있는 것으로 나타남

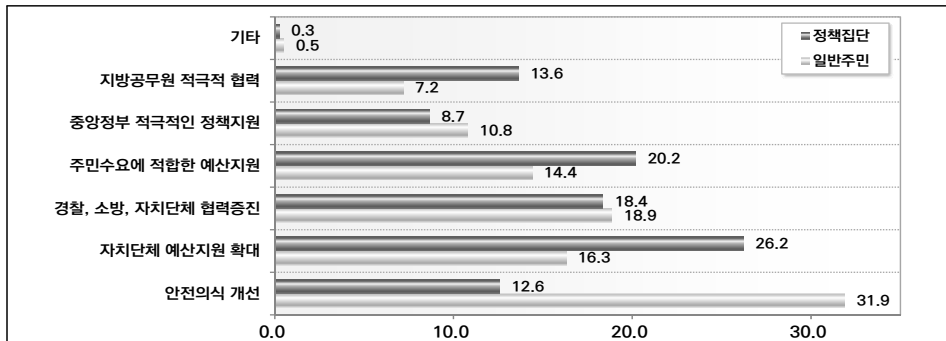
〈그림 3-141〉 주민안전 수준 변화에 대한 인식도



② 긍정적 인식요인

- 일반국민들이 지방자치 30년 기간 동안 주민안전 수준이 긍정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 ‘안전의식 개선’이 31.9%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 경찰, 소방, 자치단체 협력증진’이 18.9%, ‘자치단체 예산지원 확대’가 16.3%, ‘주민수요에 적합한 예산지원’이 14.4%인 것으로 나타남
  - 반면, 정책집단의 경우, 주민안전 수준이 긍정적으로 변화한 요인 1순위로 26.2%가 ‘자치단체 예산지원 확대’라고 응답하였으며, 다음으로 ‘주민수요에 적합한 예산지원’(20.2%)과 ‘경찰, 소방, 자치단체 협력증진’(18.4%)이라고 응답함

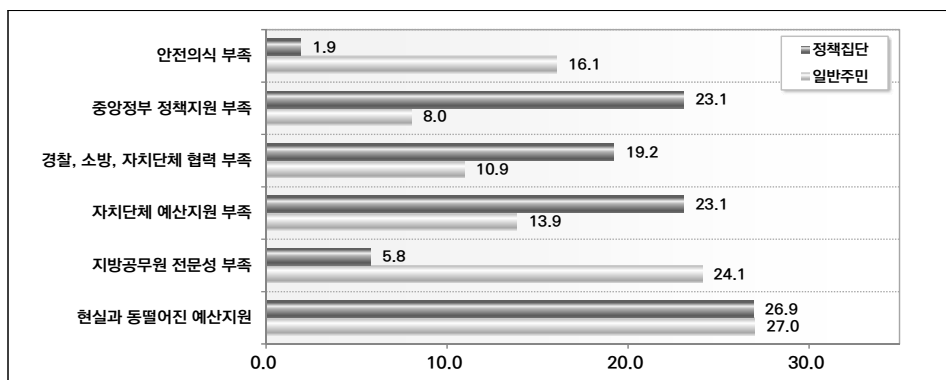
〈그림 3-142〉 주민안전의 긍정적 변화 인식 요인



### ③ 부정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 주민안전 수준이 부정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 ‘현실과 동떨어진 예산지원’이 27.0%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, ‘지방공무원 전문성 부족’은 24.1%, ‘안전의식 부족’은 16.1%인 것으로 나타남
  - 반면, 정책집단의 경우, 주민안전 수준이 부정적으로 변화한 요인 1순위로 26.9%가 ‘현실과 동떨어진 예산지원’이라고 응답하였으며, 다음으로 ‘중앙정부 정책지원 부족’(23.1%)과 ‘자치단체 예산지원 부족’(23.1%)이라고 응답하였음

〈그림 3-143〉 주민안전의 부정적 변화 인식 요인

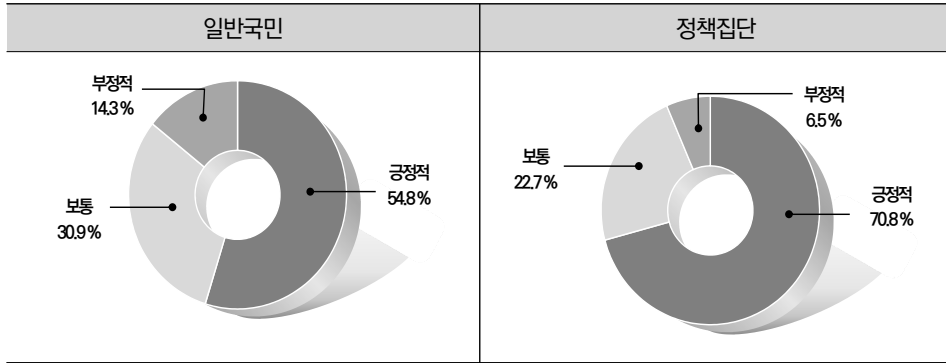


### ④ 지방자치 기여도

- 일반국민을 대상으로 지방자치 30년 동안 지방자치가 주민안전 향상에 기여한 정도에 대한 평가결과 기여도가 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 85.7%로 높은 비중을 차지하였으며 기여도가 높다고 응답한 비율은 약 54.8%, 기여도가 낮다고 응답한 비율은 약 14.3%인 것으로 나타남
  - 정책집단의 경우, 지방자치가 주민안전 향상에 기여한 바가 높다고 응답한 비율이 70.8%로 일반국민 54.8%에 비해 상당히 높게 나타나고 있음



〈그림 3-144〉 지방자치의 주민안전 향상 기여도

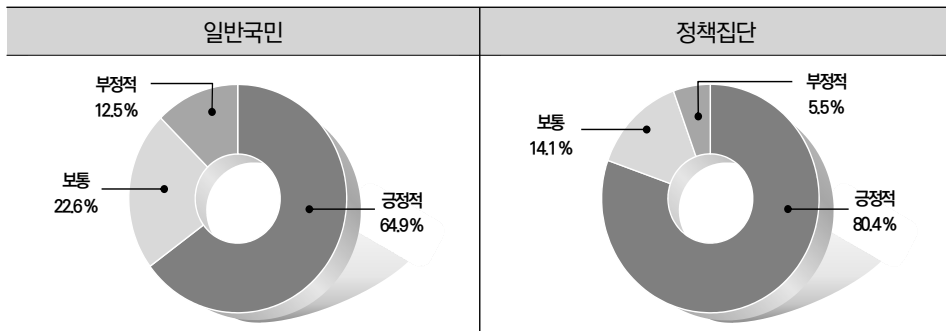


## (2) 보건 및 복지

### ① 변화인식

- 지방자치 30년 동안 보건·복지 수준의 변화에 대해 일반국민의 인식을 조사한 결과 보통 이상이 87.5%로 나타남
  - 정책집단의 경우 일반국민보다 좀 더 긍정적인 것으로 나타났는데 보통 이상이 94.5%로 나타났음

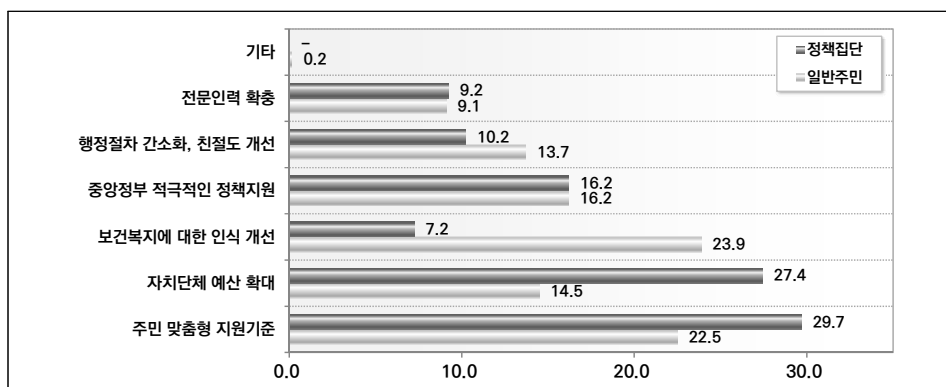
〈그림 3-145〉 보건·복지 수준 변화에 대한 인식도



## ② 긍정적 인식요인

- 일반국민이 지방자치 30년 동안 보건·복지의 수준이 긍정적으로 변화했다고 인식한 요인으로는 ‘보건·복지에 대한 인식 개선’이 23.9%로 가장 높게 나타났고, 다음이 ‘주민 맞춤형 지원기준’ 22.5%, ‘중앙정부 적극적인 정책지원’ 16.2%의 순으로 나타났음
- 정책집단의 경우는 ‘주민맞춤형 지원기준’이 29.7%로 가장 높게 나타났으며, ‘자치단체 예산 확대’ 27.4%, ‘중앙정부 적극적인 정책지원’ 16.2%의 순서로 응답하였음

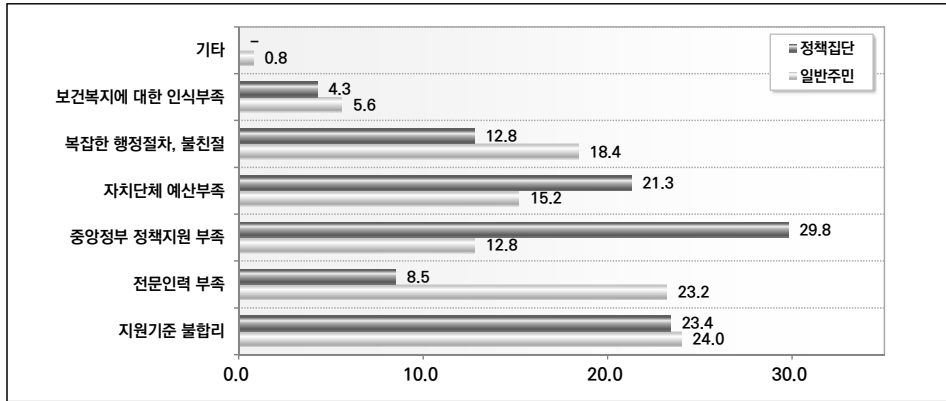
〈그림 3-146〉 보건·복지의 긍정적 변화 인식 요인



## ③ 부정적 인식요인

- 부정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 일반국민들은 ‘지원기준 불합리’를 24.0%로 가장 많이 선택하였고, 그 다음으로 ‘전문인력 부족’을 23.2%, ‘복잡한 행정절차 및 불친절’ 18.4%, ‘자치단체 예산부족’ 15.2%, ‘중앙정부 정책지원 부족’ 12.8%, ‘보건·복지에 대한 인식 부족’ 5.6%의 순으로 응답했음
- 정책집단의 경우는 ‘중앙정부 정책지원 부족’이 29.8%로 가장 높게 나타났고, 다음이 지원기준 불합리 23.4%와 ‘자치단체 예산부족’ 21.3%, ‘복잡한 행정절차, 불친절’ 12.8%의 순서로 나타났음

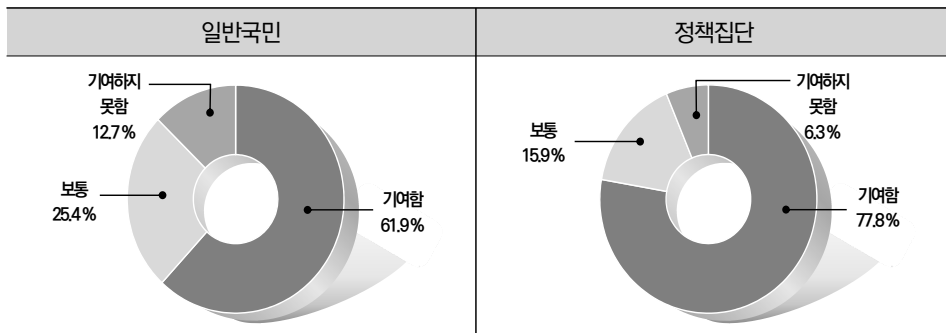
〈그림 3-147〉 보건·복지의 부정적 변화 인식 요인



④ 지방자치 기여도

- 지방자치 30년 동안 지방자치가 보건·복지 향상에 기여한 정도에 대하여 설문조사한 결과 일반국민의 경우 기여도가 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 87.3%로서 비교적 높게 나타났음
  - 정책집단의 경우는 93.7%가 지방자치가 보건·복지 향상에 기여하였거나 보통 정도로 생각하는 것으로 나타나, 일반국민보다 지방자치의 기여도에 대해 높게 평가함을 알 수 있음

〈그림 3-148〉 지방자치의 보건·복지 향상 기여도

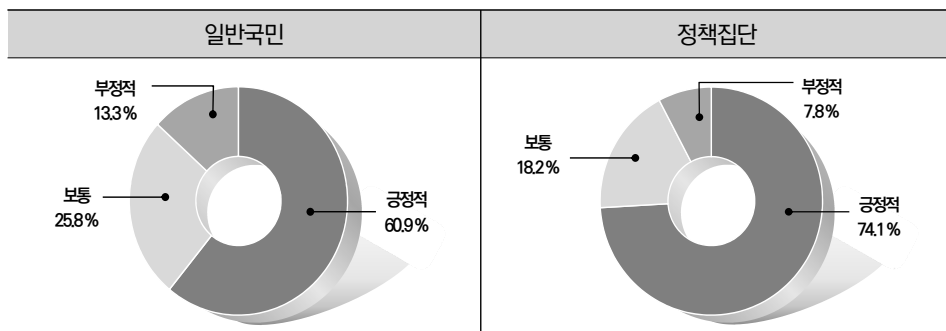


### (3) 도시·환경관리

#### ① 변화인식

- 지방자치 30년 동안 도시관리 수준의 변화에 대하여 일반국민의 인식을 조사한 결과 도시관리 부문의 변화 수준이 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 86.7%로 높은 비중을 차지하였음
  - 정책집단의 경우 92.3%가 도시관리 수준이 보통 이상으로 발전하였다고 평가하고 있는 것으로 나타남

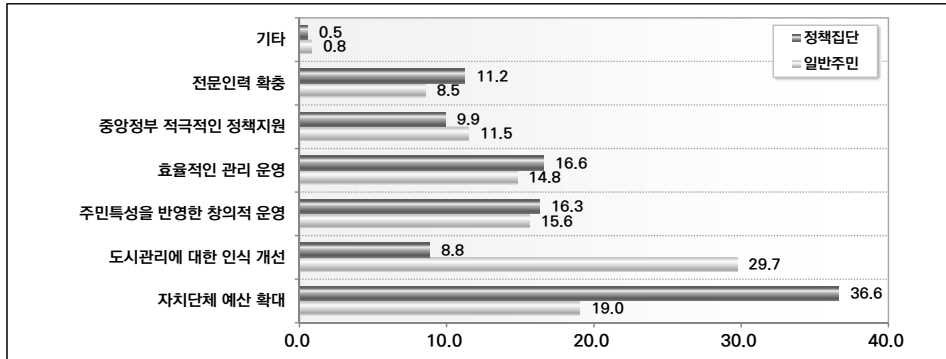
〈그림 3-149〉 도시관리 수준 변화에 대한 인식도



#### ② 긍정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 도시관리 수준이 긍정적인 변화를 보여주었다고 인식하는 원인으로는 일반국민의 경우 '도시관리에 대한 인식개선' 29.7%가 가장 높았으며, 그 다음으로 '자치단체 예산 확대' 19.0%, '주민특성을 반영한 창의적 운영' 15.6% 순으로 나타남
  - 정책집단의 경우, '자치단체 예산확대'가 36.6%로 높게 나타났으며, 다음이 '효율적인 관리운영'(16.6%)과 주민특성을 반영한 창의적 운영'(16.3%) 순으로 나타남

〈그림 3-150〉 도시관리의 긍정적 변화 인식 요인

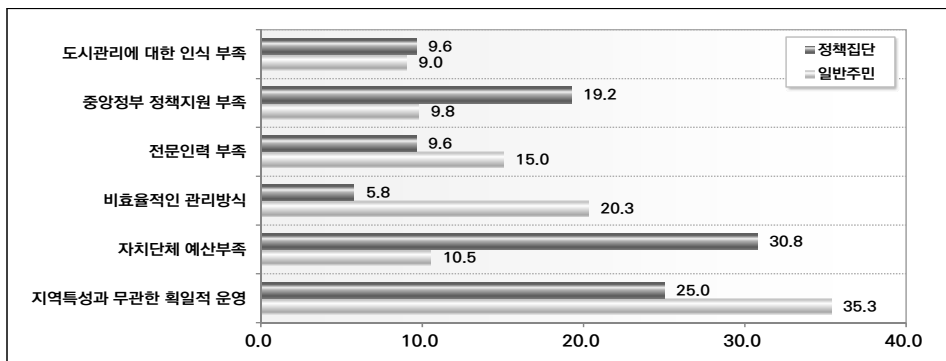


### ③ 부정적 인식요인

○ 지방자치 30년 동안 도시관리의 수준이 부정적으로 변화하였다고 인식하는 원인은 일반국민의 경우 ‘지역특성과 무관한 획일적 운영(35.3%)’, 다음으로는 ‘비효율적인 관리방식(20.3%)’, ‘전문인력 부족(15.0%)’ 등을 부정적 변화 인식 요인으로 주로 제기하였음

- 반면 정책집단의 경우 ‘자치단체 예산부족(30.8%)’이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 ‘지역특성과 무관한 획일적 운영(25.0%)’, ‘중앙정부 정책지원 부족(19.2%)’으로 응답함

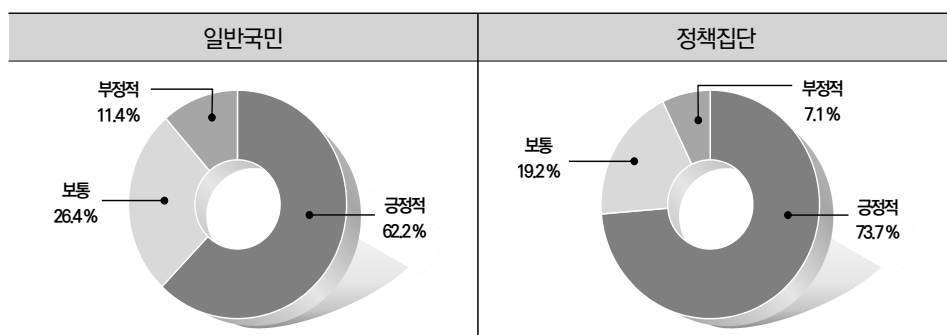
〈그림 3-151〉 도시관리의 부정적 변화 인식 요인



## ④ 지방자치 기여도

- 지방자치 30년 동안 지방자치가 도시관리 향상에 기여한 정도를 평가한 결과 기여도가 보통 이상이라고 응답한 비율이 일반국민과 정책집단 모두 88% 이상으로 상당히 높은 편으로 나타났음
- 일반국민의 경우 88.6%의 응답자가 보통 이상으로 기여했다고 응답했으며, 정책집단의 경우 92.9%가 보통 이상으로 기여했다고 응답함

〈그림 3-152〉 지방자치의 도시관리 향상 기여도

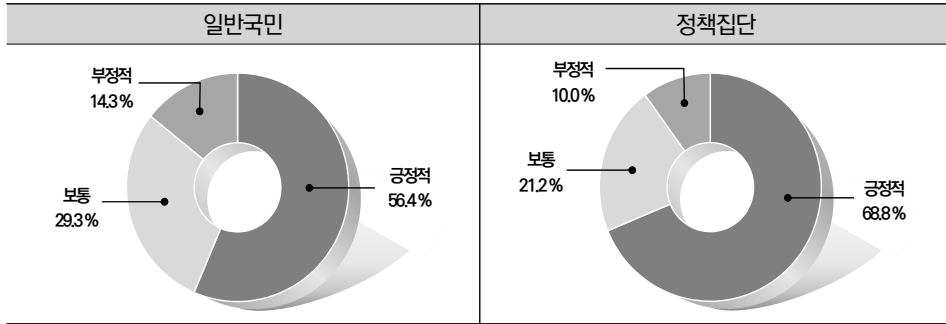


## (4) 문화·여가

## ① 변화인식

- 지방자치 30년 동안 문화·여가 수준의 변화에 대해 주민인식을 조사한 결과 문화·여가 부문의 변화 수준이 보통이상이라고 응답한 비율이 약 85.7%로 높은 비중을 차지하였으며 긍정적 응답비율은 약 56.4%, 부정적 응답비율은 약 14.3%인 것으로 나타남
- 정책집단을 대상으로 조사한 결과도 유사한 수준을 보이고 있으나, 문화·여가 부문의 변화 수준을 부정적으로 인식한 응답비율이 약 10% 수준이어서 일반국민들 보다는 다소 높게 평가하고 있는 것으로 나타남

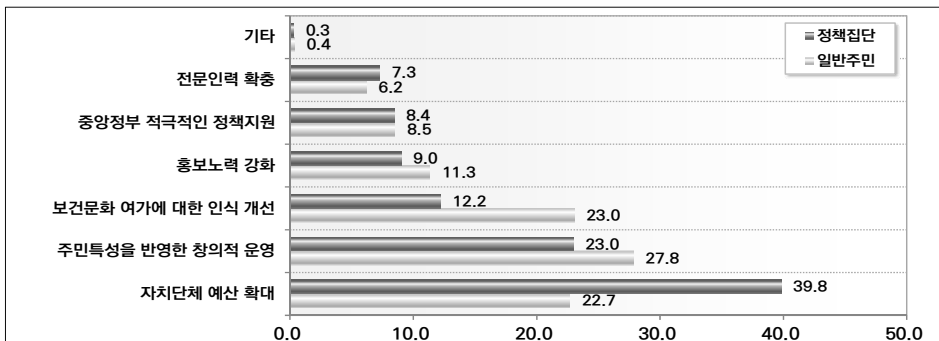
〈그림 3-153〉 문화·여가 수준 변화에 대한 인식도



② 긍정적 인식요인

- 지방자치 30년 동안 문화·여가 수준이 긍정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 일반국민은 ‘주민특성을 반영한 창의적 운영’이 27.8%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, ‘보건문화·여가에 대한 인식 개선’이 23.0%, ‘자치단체의 예산 확대’가 22.7%인 것으로 나타남
- 반면, 정책집단의 경우, 문화여가 수준이 긍정적으로 변화한 요인 1순위로 39.8%가 ‘자치단체 예산 확대’라고 응답하였으며, 다음으로 ‘주민특성을 반영한 창의적 운영(23.0%)’, ‘보건문화·여가에 대한 인식 개선(12.2%)’이라고 응답함

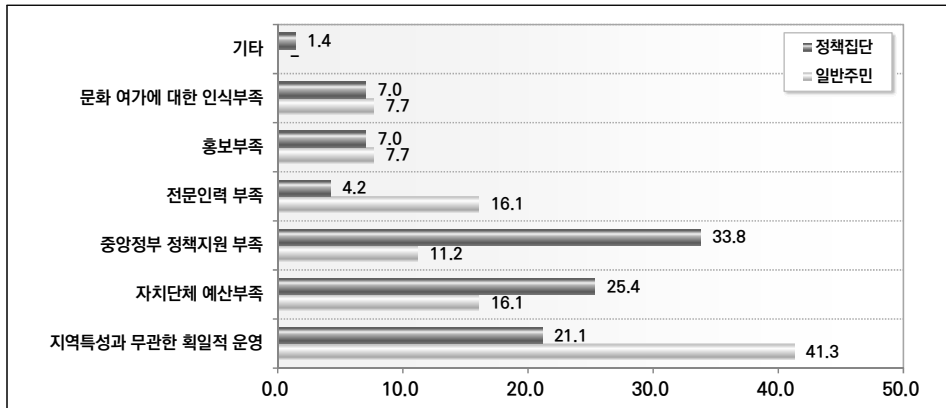
〈그림 3-154〉 문화·여가의 긍정적 변화 인식 요인



### ③ 부정적 인식요인

- 문화·여가 수준이 부정적으로 변화했다고 인식한 원인으로 일반국민은 ‘지역특성과 무관한 획일적 운영’이 41.3%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, ‘전문인력 부족’과 ‘자치단체 예산부족’은 16.1%인 것으로 나타남
  - 반면, 정책집단의 경우, 문화여가 수준이 부정적으로 변화한 요인으로 33.8%가 ‘중앙정부 정책지원 부족’을 지목하였으며, 이어서 ‘자치단체 예산부족(25.4%)’, ‘지역특성과 무관한 획일적 운영(21.1%)’으로 응답함

〈그림 3-155〉 문화·여가의 부정적 변화 인식 요인

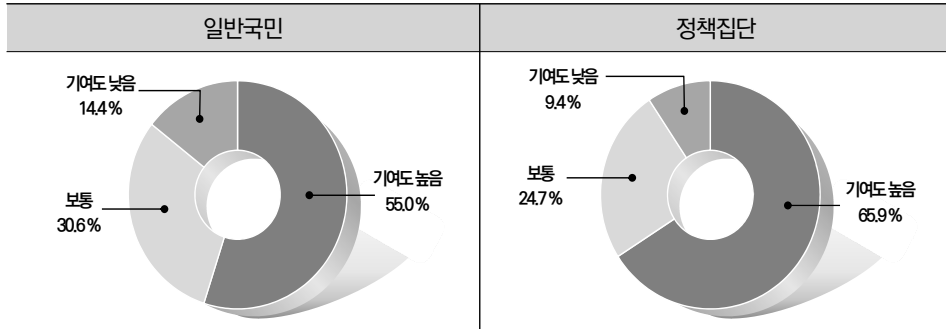


### ④ 지방자치 기여도

- 일반국민을 대상으로 지방자치 30년 동안 지방자치가 문화·여가 향상에 기여한 정도에 대해 평가한 결과 기여도가 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 85.6%로 높은 비중을 차지하였음
  - 정책집단의 경우, 지방자치가 문화여가 향상에 기여한 바가 높다고 응답한 비율이 65.9%로 일반국민 55.0%에 비해 월등히 높게 나타나고 있음



〈그림 3-156〉 지방자치의 문화·여가 향상 기여도

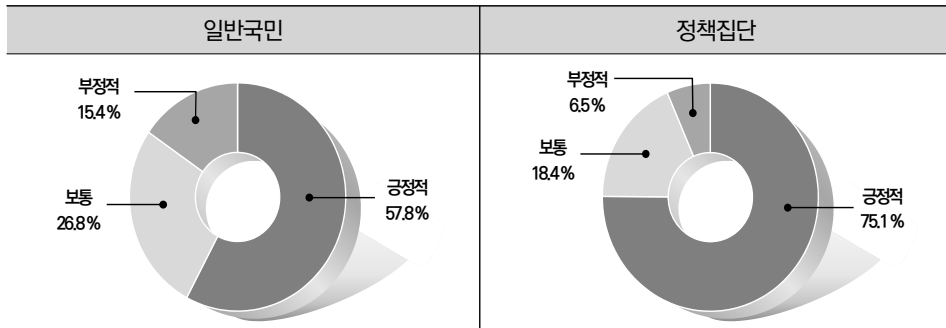


## 6) 성과 및 개선 인식

### (1) 지방자치 성과

- 지방자치 30년 동안 정치행정과 지역경제, 주민생활서비스 등을 종합적으로 고려한 지방자치의 성과에 대한 인식조사 결과에 따르면, 일반국민은 보통 26.8%, 긍정적 57.8% 등 보통 이상이라고 응답한 비율이 약 84.6%로 높은 비중을 차지하였음
  - 정책집단을 대상으로 조사한 결과에서는 보통 18.4%, 긍정적 75.1% 등 보통 이상의 응답비율이 93.5%에 달하여 지난 20년 동안 민선 지방자치의 성과를 일반주민들보다 높게 평가하고 있는 것으로 나타남

〈그림 3-157〉 민선 지방자치 20년의 전반적인 성과에 대한 인식도



## (2) 분야별 성과

- 지방자치 이후 30년 동안 보통 이상의 긍정적인 변화를 보인 분야에 대하여 조사한 결과는 일반국민과 정책집단 공통적으로 도시·환경, 문화여가, 보건·복지 등 주민생활서비스 영역을 지목하였음
- 특히, 정책집단은 지방자치가 전 분야에 걸쳐 보통 이상의 긍정적인 변화를 유도하였다는 인식을 하고 있었고, 그 밖의 영역에서는 일반국민과 정책집단 모두 변화 결과가 상대적으로 가장 뒤쳐진 분야로 지역경제를 지목하였음

〈그림 3-158〉 지방자치 전반적 성과와 분야별 변화에 대한 인지도

(단위: %)

일반국민		정책집단	
도시환경	60.90	도시환경	74.08
문화여가	56.40	문화여가	68.78
보건복지	64.90	보건복지	80.41
주민안전	58.30	주민안전	75.51
시민의식	61.00	시민의식	68.37
지역경제	38.50	지역경제	43.67
행정개혁	49.00	행정개혁	72.45
민주적 지방행정	50.30	민주적 지방행정	71.22
전반적 성과	57.80	전반적 성과	75.10

### (3) 지방자치 기여도

- 분야별 변화도와 마찬가지로 지방자치 기여도에 대해서도 일반국민은 대체로 보통 수준, 정책집단은 보통 이상 수준으로 평가하였음
  - 일반국민과 정책집단은 도시환경과 보건·복지 분야에서 지방자치 기여도를 높게 평가한 반면 지역경제 분야는 하위권으로 인식하였음

〈그림 3-159〉 지방자치의 분야별 기여도에 대한 인지도

(단위: %)

일반국민		정책집단	
도시환경	62.20	보건복지	77.76
보건복지	61.90	도시환경	73.67
시민의식	56.60	시민의식	73.27
문화여가	55.00	행정 개혁	71.84
주민안전	54.80	민주적 지방행정	71.02
행정 개혁	51.40	주민안전	70.82
민주적 지방행정	50.40	문화여가	65.92
지역경제	44.40	지역경제	50.41
전반적 성과	57.80	전반적 성과	75.10

### (4) 개선과제별 중요도

- 개선과제에 대한 조사결과 지방자치가 역점을 두어야 할 분야의 중요성에 대해서는 일반국민과 정책집단을 불문하고 매우 비슷한 인식을 보였음
  - 조사대상 집단 모두 주민안전, 지역경제 활성화, 도시관리, 주민생활서비스(보건·복지, 문화·여가 등), 주민참여 등을 앞으로 중점을 두고 개선할 분야로 제시하고 있으며, 반면에 행정개혁, 민주적 지방행정 등 정치영역

에 속하는 분야에 대하여는 상대적으로 낮은 중요성을 부여하였음

〈그림 3-160〉 지방자치 발전을 위한 개선과제별 중요도

(단위: %)

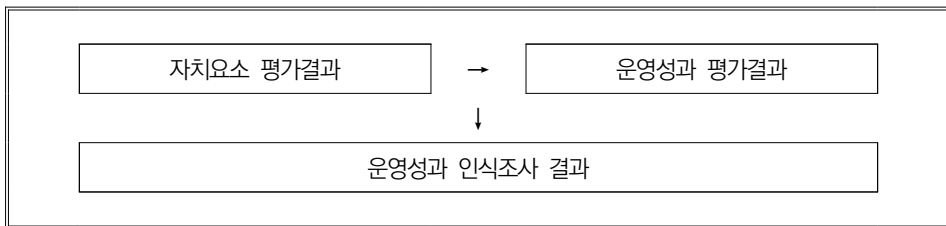
일반국민	정책집단
보건/복지 82.3	주민안전 87.8
도시관리 81.8	지역경제 86.9
환경관리 80.1	도시관리 86.3
시민참여 80.0	보건/복지 86.3
지역경제 79.3	문화/여가 86.3
주민안전 79.1	지역균형발전 85.9
지역균형발전 78.0	환경관리 82.9
문화/여가 77.9	행정개혁 79.0
행정개혁 75.1	민주적 지방행정 79.0
민주적 지방행정 68.6	시민참여 75.1

## 제5절 평가결과 종합

### 1. 평가결과 분석구조

- 전술한 지방자치 30년의 성과평가는 정책의 프로세스적 관점에서 투입과 과정, 산출 및 결과의 각 단계를 중심으로 구조화하였음
  - 따라서 투입·과정의 단계에서는 자치요소를, 산출의 단계에서는 운영성과를 그리고 결과의 단계에서는 운영성과의 인식조사 등을 평가하였음
- 상기의 평가구조에 기초하여 평가결과의 분석도 동일한 방식으로 평가내용을 정리하고자 함
  - 다만, 투입·과정의 자치요소의 평가결과와 산출의 운영성과 및 결과의 운영성과 인식조사는 기본적으로 상호 인과성에 대한 분석이 제시되어야 하나, 여기에서는 각각의 평가결과를 독립적으로 제시하는 것에 국한하고자 함

〈그림 3-161〉 평가결과의 분석구조



### 2. 평가결과 종합

#### 1) 자치요소 평가결과

- 자치요소의 평가는 지방분권과 자치역량 및 주민참여 등 3개 분야의 24개 요소에 대해 30년의 추이분석을 실시하였음

- 자치요소의 도입시기에 따라서 평가의 시점은 각기 다르나, 평가의 종점은 2020년으로 동일하게 적용하였으며, 평가결과에 따르면 1991년 이후 현재까지 대부분의 자치요소가 점진적인 확대경향을 유지하고 있는 것으로 평가되고 있음
- 다만, 정량적 평가가 단체장과 같은 일부 요소들은 평가기간의 추이분석이 가능하지 않아서 설문조사 결과로 대체하였음

〈표 3-380〉 자치요소 평가결과

구분	1991년	10년경과	20년 경과	30년 경과	비고	
지방 분권	기능배분	13.38%('94)	26.93%('02)	32.27%('13)	33.60%('19)	점진확대
	지도감독	16건	195건	55건	80건	점진확대
	자치 조직권	- 기구관리 : 점진축소 - 정원관리 : 표준정원제 - 총액인건비제 - 기준인건비제				점진확대
	의존재원	116,539억원 ( '95)	220,555억원	602,323억원	1,325,999억원	점진증가
	자주재원	243,494억원 ( '95)	370,151억원	807,122	1,058,285억원	점진증가
	재정운영	예산편성지침 폐지 등 자율성 확대				
	자치법규	46,551건	52,421건	76,020건	116,185건	점진증가
자치 역량	행정구역	시도의 증가 및 시군구의 축소				
	기관구성	분리형 기관구성(향후 기관구성 다양화)				
	단체장	단체장 역할 긍정평가(설문조사 결과)				
	지방의회	93,396건	89,189건	100,462건	126,774건	안건처리 증가
	인사역량		3,551명	6,129명	635,723명	교육훈련 증가
	조직역량	정책역량 등의 확대				
	정문화		822건	4,568건	6,288건	사업건수 증가
	행정문화	긍정적 조직문화의 확산				
	중앙-지방협력		19건	30건	13건	건의건수 증감
	지방-지방협력	10건	4건	5건	8건	사무위탁 증가
	지역산업			0.388	0.339	지니계수 감소
	인프라	56,715km	88,775km	105,565km	111,314km	도로연장 증가
	주민 참여	주민참여	주민참여제도의 확충			
시민사회			279,991명	6,310,334명	14,255,130명	자원봉사인력 증가
지역 공동체				550개	1,652개	마을기업 증가
주민참정			5건	205건	164건	감사청구 증가
지방선거		68.4%	48.9%	54.5%	60.2%	투표율 증가

## 2) 운영성과 평가결과

- 운영성과의 평가는 전술한 자치요소의 확충을 통하여 실질적으로 확보하고자 하는 지향가치인 자율성과 민주성, 다양성 및 경쟁성을 대상으로 실시하였음
  - 지방자치 30년 동안 자율성과 민주성, 다양성 및 경쟁성의 확산이 이루어지고 있으나, 만족할만한 수준에는 도달한 것은 아닌 것으로 평가되고 있음
  - 특히, 자율성은 자치권을 중심으로 점진적으로 확대되어 왔으나 자치입법권이나 자치조직권 등에서 제한적이고 자치재정권의 경우에는 중앙의 존성이 완화되지 못하고 있음

〈표 3-381〉 운영성과 평가결과

구분	결과
자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과</li> <li>- 자치권 중심의 자율성 점진적 확대경향</li> </ul>
민주성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과</li> <li>- 기초단위 중심의 주민참여 증가와 민주성 제고</li> </ul>
다양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과</li> <li>- 특례 중심의 자치제도 다양성 증가 및 기관구성 다양화 도입</li> </ul>
경쟁성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과</li> <li>- 혁신적 시책 중심의 지자체 간 경쟁구조 확산</li> </ul>

## 3) 운영성과 인식조사 평가결과

- 지방자치 30년의 운영성과에 대한 인식조사 결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 우선, 일반국민과 정책집단의 인식수준에서는 전반적으로 일반국민에 비하여 정책집단의 긍정적 평가가 나타나고 있으며, 분야별 변화도는 보건복지와 도시환경, 시민의식 등이 높은 수준임에 비하여 지역경제가 낮은 수준이고, 향후의 개선과제로는 정치행정보다는 지역경제와 주민생활서비스에 중점을 둘 필요가 있는 것으로 제시되고 있음

- 다만, 정치행정에 대해서는 변화뿐만 아니라 지방자치의 기여도와 향후 개선방향 등에서 일반국민과 정책집단간의 차이가 나타나고 있어서 상호 인식의 괴리가 존재하는 것으로 평가할 수 있음

〈표 3-382〉 운영성과 인식조사 평가결과

분야		질문항목	조사결과	
전반적 인식		지방자치 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치 인지도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 88.3%, 정책집단 : 99.6%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 필요도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 82.3%, 정책집단 : 94.9%</li> </ul> </li> </ul>	
변화 인식	정치 행정	민주적 지방행정	주민의 정책참여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 79.6%, 정책집단 : 89.6%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 80.0%, 정책집단 : 93.2%</li> </ul> </li> </ul>
			주민의견 수렴	
			지방선거 공정성	
	정치 행정	행정개혁	민원처리절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 49.0%, 정책집단 : 72.0%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 51.4%, 정책집단 : 71.8%</li> </ul> </li> </ul>
			행정정보 공개	
			지방행정 효율성	
	정치 행정	시민의식	지역주민 관심	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 61.0%, 정책집단 : 68.4%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 56.6%, 정책집단 : 73.3%</li> </ul> </li> </ul>
			공동체발전 주민노력	
			주민 참정권	
	지역경제	지역경제	지역균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 38.5%, 정책집단 : 43.7%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 44.4%, 정책집단 : 50.4%</li> </ul> </li> </ul>
지역경제				
주민생활 서비스	주민안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 58.3%, 정책집단 : 75.5%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 54.8%, 정책집단 : 70.8%</li> </ul> </li> </ul>		

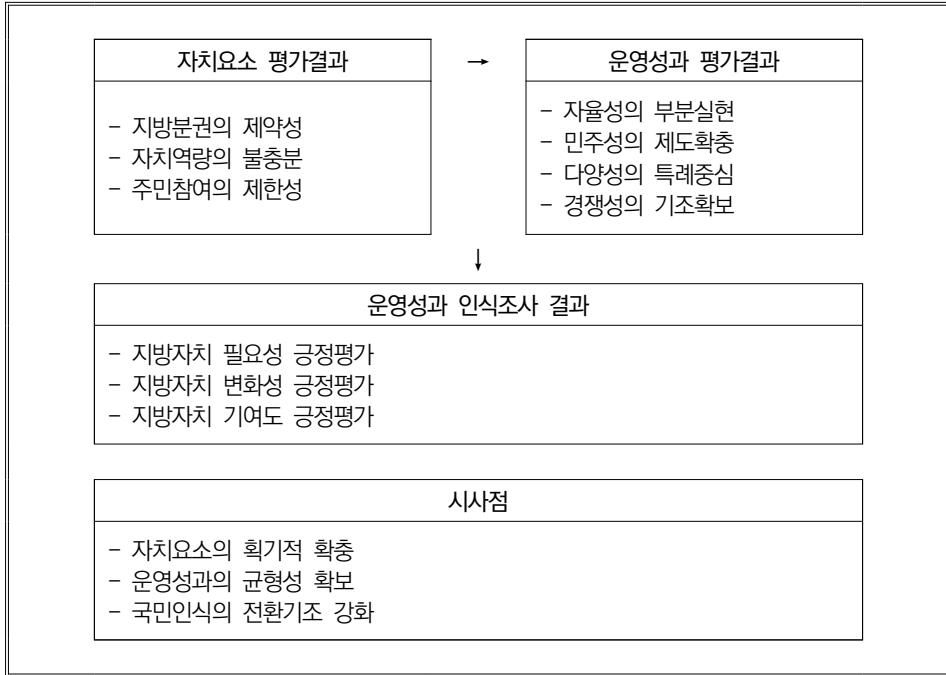


분야	질문항목	조사결과
	보건복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 64.9%, 정책집단 : 80.4%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 61.9%, 정책집단 : 77.8%</li> </ul> </li> </ul>
	도시·환경관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 60.9%, 정책집단 : 74.1%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 62.2%, 정책집단 : 73.7%</li> </ul> </li> </ul>
	문화여가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분야 변화도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 56.4%, 정책집단 : 68.8%</li> </ul> </li> <li>■ 지방자치 기여도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 55.0%, 정책집단 : 65.9%</li> </ul> </li> </ul>
지방자치 전반적 성과	전반적 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전반적 성과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 57.8%, 정책집단 : 75.1%</li> </ul> </li> <li>■ 분야별 성과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 보건복지, 시민의식, 도시환경, 주민안전, 문화여가, 민주적 지방행정, 행정개혁, 지역경제</li> <li>- 정책집단 : 보건복지, 주민안전, 도시환경, 행정개혁, 민주적 지방행정, 문화여가, 시민의식, 지역경제</li> </ul> </li> <li>■ 분야별 지방자치 기여도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 도시환경, 보건복지, 시민의식, 문화여가, 주민안전, 행정개혁, 민주적 지방행정, 지역경제</li> <li>- 정책집단 : 보건복지, 도시환경, 시민의식, 행정개혁, 민주적 지방행정, 주민안전, 문화여가, 지역경제</li> </ul> </li> </ul>
개선과제	개선과제별 중요도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개선 중요도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 : 보건복지, 도시관리, 환경관리, 시민참여, 지역경제, 주민안전, 균형발전, 문화여가, 행정개혁, 민주적 지방행정</li> <li>- 정책집단 : 주민안전, 지역경제, 도시관리, 보건복지, 문화여가, 균형발전, 환경관리, 행정개혁, 민주적 지방행정, 시민참여</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 평가결과 시사점

- 지방자치 30년의 성과평가 결과에 따르면, 지방자치의 지속적 발전을 위하여 다음과 같은 정책적 대응이 수반될 필요가 있음
  - 기본적으로 지방자치 30년 동안 자치요소의 구비와 이를 통한 운영성과의 달성을 위한 다양한 정책대응이 이루어졌고, 또한 지방자치에 대한 인식 역시 개선된 것은 분명한 것으로 나타나고 있음
- 그럼에도 불구하고, 지방자치 30년의 평가에서 나타나고 있는 성과가 충분한 기대수준을 달성하고 있는 것은 아님
  - 자치요소나 이를 통한 운영성과도 점진적인 개선방향을 유지하여 왔음에도 아직까지는 제도적 및 정책적 보완이 필요한 것으로 나타나고 있으며, 운영성과에 대한 인식조사 결과 역시 기여도 측면에서 지역경제와 같은 부분적인 부정평가가 나타나고 있음
- 상기와 같은 지방자치 30년의 성과평가 결과를 감안하면, 향후의 지방자치에 관한 정책수립에서는 다음과 같은 기초를 반영할 필요가 있음
  - 기본적으로 지방자치의 운영성과와 인식은 자치요소의 확충을 통한 결과라는 점에서 자치요소에 대한 개선정책이 일차적으로 수립되어야 하고, 더불어서 운영성과의 분야별 균형성의 확보와 지방자치에 대한 인식전환을 위한 기초를 강화할 필요가 있음

〈그림 3-162〉 평가결과의 시사점



## 제4장

# 지방자치 미래비전 수립 및 발전전략

제1절 지방자치 미래여건 분석

제2절 지방자치 미래비전 수립

제3절 지방자치 발전전략 개발

제4절 지방자치 미래비전 실행전략



## 제1절 지방자치 미래여건 분석

## 1. 미래환경 변화분석

## 1) 미래변수 도출

- 지방자치의 미래환경 변화는 지방자치의 제도와 운영에 직접적으로 영향을 미치게 될 주요 변수들로 기존의 다양한 미래변화 보고서 등에서 제시하고 있는 내용들을 중심으로 살펴 볼 수 있을 것임
  - 미래환경의 변화를 예측한 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 특화변수로 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 4-1〉 미래환경 변수도출

구분	SOCIAL	TECHNOLOGICAL	ECONOMIC	ECOLOGICAL	POLICY	변수선정
과학기술 미래비전	▸ 저출산·초고령 사회	▸ 과학기술융합 가속화(4차 산업혁명 도래)	▸ 지식기반사회 도래	▸ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	▸ 새로운 안보이슈등장	▸ 저출산고령화 ▸ 라이프스타일 ▸ 도시화심화 ▸ 과학기술융합 ▸ 저성장기조 ▸ 불균형심화 ▸ 기후변화심화
미래비전 2040	▸ 저출산·초고령 사회 ▸ 여가문화 증대 ▸ 메가시티		▸ 세계경제축의 다변화		▸ 세계경제축의 다변화	
10년후 우리나라에 중요한 10대 이슈	▸ 저출산·초고령 사회		▸ 저성장기조 유지	▸ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보 ▸ 에너지자원 고갈	▸ 세계경제축의 다변화 ▸ 북한과 안보 및 통일 문제	
과학기술 예측조사	▸ 저출산·초고령 사회 ▸ 사회불평등 ▸ 삶의질향상	▸ 과학기술융합 가속화(4차 산업혁명 도래)		▸ 에너지자원 고갈 ▸ 기후변화에 따른 안전/재난위험 증가	▸ 새로운 안보이슈	
유엔미래 보고서 2040예측	▸ 초고령사회 ▸ 삶의질향상 ▸ 메가시티 ▸ 디지털시대 ▸ 교육혁명		▸ 1인 기업시대 ▸ 지식기반사회 도래	▸ 기후변화에 따른 환경문제와 자원확보	▸ 세계통합	

## 2) 미래변수 분석

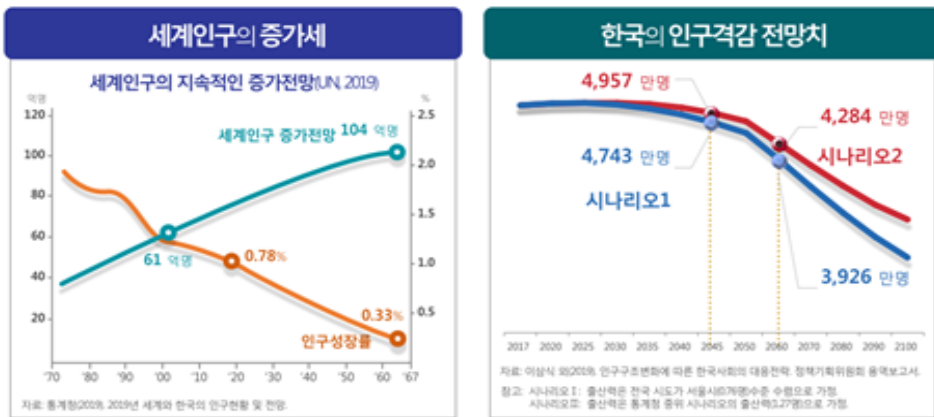
### (1) 인구특성 변화

- 인구는 행정수요의 기본변수로 인구규모의 증감에 따라서 행정의 대응수준도 상응하는 변화가 수반되어야 함
  - 예를 들면, 지방자치단체의 기구설치 범위나 정원의 산정 등도 기본적으로

로는 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 4-1〉 한국의 인구추이



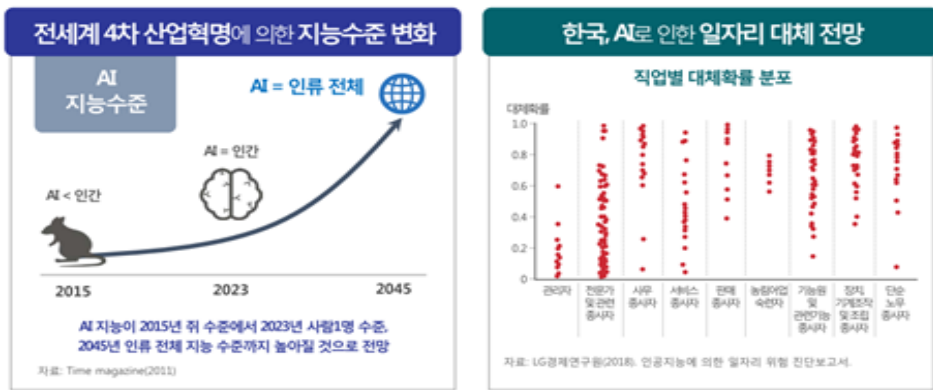
## (2) 과학기술 변화

- 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 지방자치의 운영에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음
  - 최근에 과학기술 변화의 중심적 화두로 대두되고 있는 4차 산업혁명은 2040년에 이르러 인류전체를 대체할 수 있는 인공지능으로 발전되고, 이



- 에 따라 기존의 일부 직업의 쇠퇴와 새로운 직업군이 부각될 것으로 예측되고 있음
- 뿐만 아니라 최근에 비약적으로 발전하고 있는 SNS 등은 의사소통의 방법을 변화시켜 지방자치단체의 서비스 공급방식의 전환에도 직접적인 영향을 미치고 있음

〈그림 4-2〉 과학기술 변화

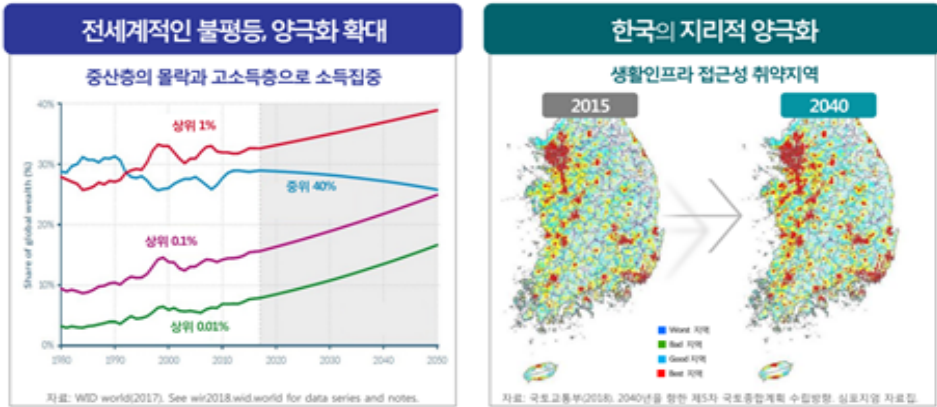


### (3) 사회구조 변화

- 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 핵심적 이슈이지만, 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 농촌 지역의 인구소멸까지도 예측되고 있음

- 뿐만 아니라 1인 가구의 증가와 직주의 분리 등이 심화되면서 생활인프라의 수요는 한층 증가할 것으로 예상되고 있음

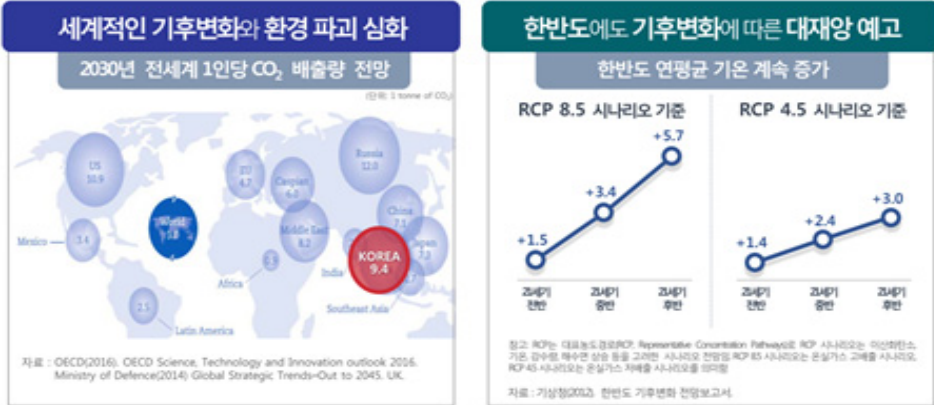
〈그림 4-3〉 공간적 양극화



(4) 기후특성 변화

- 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 등의 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 대재앙이 예고되고 있음
  - 뿐만 아니라 코로나 19 등과 같은 기존에 존재하지 않던 다수의 전염병 등으로 거주지의 분산적 형태가 나타날 가능성도 없지 않음

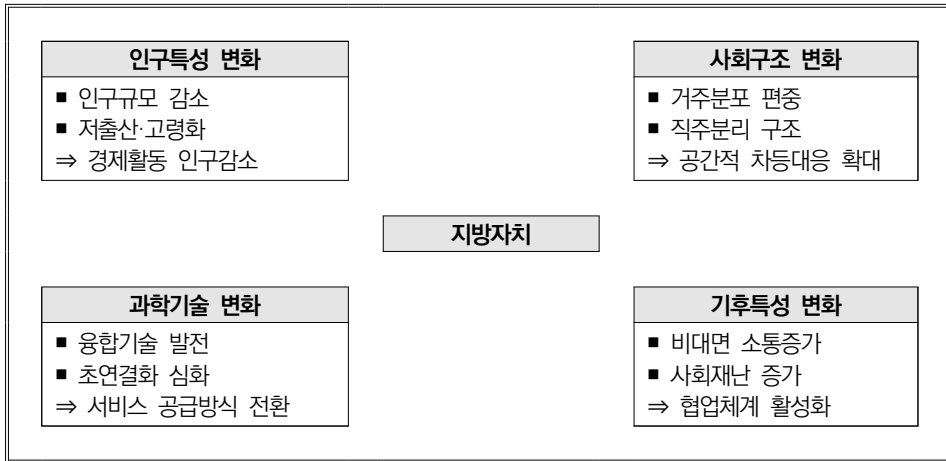
〈그림 4-4〉 기온의 상승현상



### 3) 미래환경 영향

- 상기의 인구특성과 과학기술, 사회구조 및 기후특성 등의 변수들의 변화가 초래할 영향을 살펴보면, 다음과 같이 제시할 수 있을 것임
  - 인구특성의 변화에서는 인구규모의 감소와 저출산·고령화 등으로 경제활동 인구의 지속적 감소가 예상되고, 과학기술의 변화에서는 융합기술의 발전과 초연결화의 심화 등으로 행정서비스의 공급방식이 획기적으로 전환될 것으로 전망되며, 사회구조의 변화에서는 거주분포의 편중과 직주분리의 구조 등으로 공간적 차등대응이 확대될 것으로 예상되며, 기후특성의 변화에서는 비대면 소통의 증가와 사회재난의 증가 등으로 지방자치단체 상호간의 협업체계가 강화될 것으로 예상되고 있음
- 이와 같은 각 분야의 변화와 영향으로 지방자치단체의 정책은 기존과 다른 접근이 요청될 것으로 판단됨
  - 정책의 분야별 비중에서는 인구정책과 고용정책, 균형정책 및 보건정책 등에 대한 비중이 강화될 것이고, 정책의 수행에서는 지방자치단체간 협력체계가 활성화될 것으로 전망됨

〈그림 4-5〉 미래환경의 영향구조

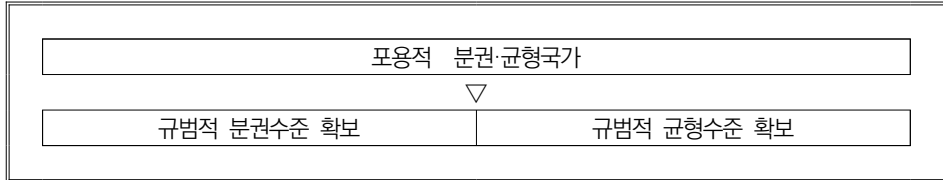


## 2. 정부정책 기조전망

### 1) 접근전략

- 정부의 정책기조는 분권적 접근과 균형적 접근이 분리되어 적용되었으나, 최근에 들어 양자간 정책의 연계성이 강화되고 있음
  - 즉, 기존에는 분권적 접근과 균형적 접근이 각기 독립적이고 분리적인 정책으로 활용되어 왔으나, 문재인 정부가 출범하면서 양자에 대한 연계성을 제고하기 위한 검토가 수반되고 있는 것임
- 상기와 같은 접근은 분권적 요소와 균형적 요소를 통합하여 지방발전의 시너지 효과를 극대화하는 포용적 접근이라는 새로운 관점을 제시하는 것임
  - 예를 들면, 분권적 접근은 지방자치단체의 특성에 기반한 자율성을 확대하는 것이고, 균형적 접근은 지방자치단체의 수준에 기반한 평등성을 강화하는 것으로서 양자간에는 기본적으로 상충하는 가치가 내재되어 있으나, 이를 포용적 관점에서 융합하여 정책간 통합을 확보하는 것이고, 향후에도 지속될 것으로 예측되고 있음

〈그림 4-6〉 정부의 정책기조



구분	포용	분권	균형
이념적 지향	공생주의	자유주의	평등주의
추구하는 가치	공정	자유	형평
실천적 전략	의도적, 포괄적	의도적, 상생적	의도적, 강제적

## 2) 분권정책 구조

- 정부의 분권정책은 기존과 달리 다원화 및 협력화의 기조로 전환되고 있는 실정임
  - 행정계층에서는 기존의 중층제의 단일구조라는 획일성에서 탈피하여 세종특별자치시와 제주특별자치도 등의 단층제 구조에서 보듯이 단층제와 중층제의 다원적 구조로 전환되고 있으며, 행정구역에서는 기초중심의 통합정책에서 대구광역시와 경상북도, 광주광역시와 전라남도 등의 통합 논의와 같이 광역단위의 통합정책이 나타나고 나아가 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 추진하는 메가시티처럼 상호협력에 대한 요구가 증가되고 있으며, 행정기능에서는 광역과 기초의 획일적 기능배분에서 특례시와 과소군 등의 특례와 같은 차등적 기능배분이 실질화하는 경향을 보이고 있음

〈표 4-2〉 정부의 분권정책 기초변화

변수	현재	미래
행정계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 획일화 구조</li> <li>- 중층제 단일구조 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다원화 구조</li> <li>- 중층제 및 단층제의 다원구조 전환</li> </ul>
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초중심 통합정책</li> <li>- 시·군통합 정책 권장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통합 및 협력 정책 전환</li> <li>- 시·군 통합정책 유지</li> <li>- 광역단위 자율통합 대응(대구·경북, 광주·전남 등)</li> <li>- 협력체제 활성화(부·울·경 메가시티 등)</li> </ul>
행정기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 획일적 기능배분</li> <li>- 광역 및 기초단위 획일적 기능배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 차등적 기능배분</li> <li>- 특례시, 과소군 등의 차등적 기능배분 정책 확대</li> </ul>

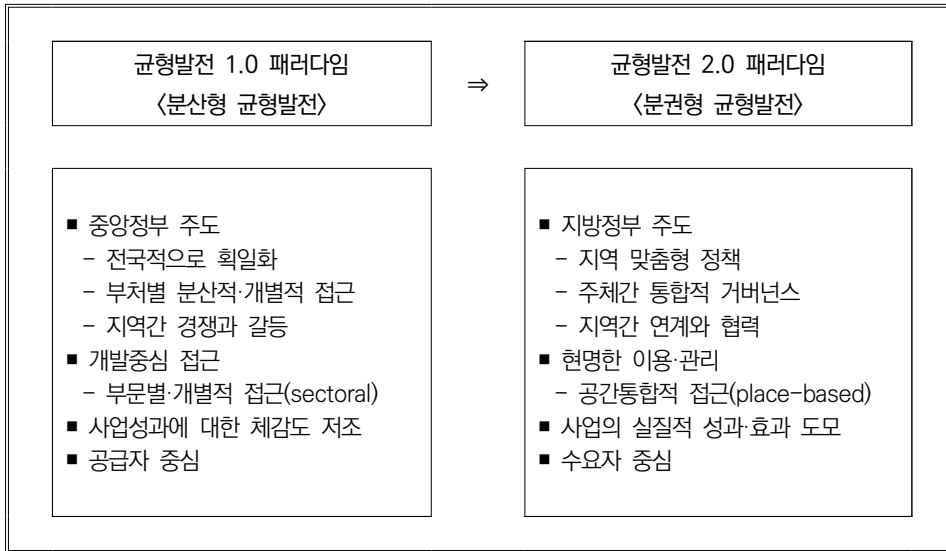


분권정책 특징 : 다원화 및 협력화 기초전환

### 3) 균형정책 구조

- 정부의 균형정책은 기존의 분산형 균형발전에서 분권형 균형발전으로 패러다임을 전환하고 있는 실정임
  - 기존의 분산형 균형발전은 중앙정부가 주도하여 전국적인 획일화와 부처별 분산적·개별적 접근 및 지역간의 경쟁과 갈등에 초점을 두어서 사업성과에 대한 국민의 체감도가 저조하였으나, 최근의 분권형 균형발전에서는 지방정부가 주도하여 지역 맞춤형 정책을 개발하고 주체간 통합적 거버넌스를 구축하며 지역간의 연계와 협력에 초점을 두어 사업의 실질적인 성과와 효과를 도모하려는 것임
  - 이러한 분권형 균형정책은 분산형 균형정책이 유지하였던 공급자 중심의 접근을 수요자 중심의 접근으로 전환한 것이기도 함

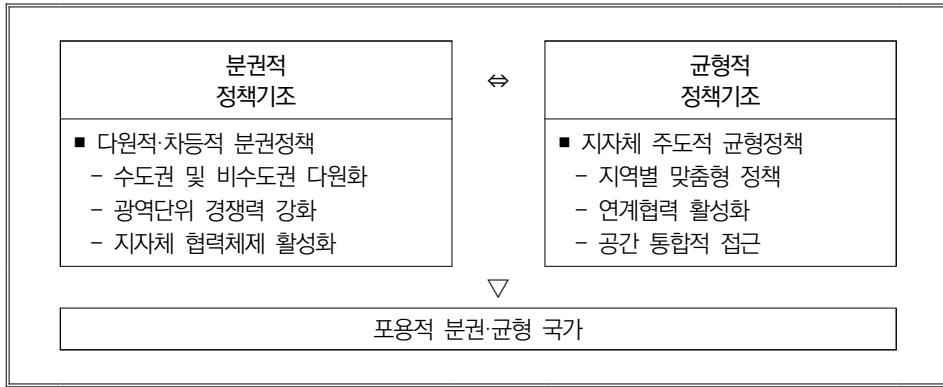
〈그림 4-7〉 정부의 균형정책 기초변화



#### 4) 정책기조 연계구조

- 정부의 분권정책과 균형정책의 기초변화는 포용적 분권·균형 국가라는 목표를 통해서 상호 연계적 구조를 형성하고 있음
  - 즉, 차등적 및 다원적 분권정책과 지자체 주도의 균형정책은 기존의 중앙 주도의 획일성을 탈피하여 지역별 맞춤형 발전정책을 기반으로 상호 연계 및 협력을 통해서 모두가 골고루 잘사는 포용국가를 달성한다는 것임
  - 특히, 이러한 분권정책과 균형정책의 연계구조는 분권이 가지는 다원성과 균형이 가지는 형평성이 상호 충돌할 수 있는 개연성을 해소하고, 정책간의 시너지 효과를 제고하는 효과도 기대할 수 있음

〈그림 4-8〉 정부의 정책기조 연계구조



### 3. 지방자치 SWOT 분석

- 기회·위협요인 그리고 강·약점요인을 매트릭스화시켜 외부적 환경의 변화와 내부적 강·약점을 통한 전략적 방향을 도출함
  - Global Trend와 선진국 격차분석 등에서 나타난 것 중 기회, 위협, 강점, 약점 요인을 선정하고 기회·위협요인과 강·약점요인을 매트릭스로 구성함
- 내부역량을 기준으로 구분되는 강점과 약점 그리고 외부환경을 기준으로 구분되는 기회와 위협을 대상으로 지방자치의 SWOT전략을 제시하면, 다음과 같음
  - SO전략으로는 자치경찰과 교육자치 및 특별지방행정기관의 개편을 통한 실질적 지방분권을 강화하고, WO전략으로는 지방자치단체의 재정능력과 조직운영 및 발전역량 등 자치역량을 확충하며, ST전략으로는 다양한 협력제도의 활용을 극대화하며, WT전략으로는 행정구역의 적정화와 더불어 제도 및 권한의 다양화를 통한 지방분권 모델의 완성에 초점을 둘 필요가 있을 것임



〈표 4-3〉 지방자치의 SWOT분석

<p style="text-align: center;"><b>내부역량</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>강 점 (Strength)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 대규모 지방자치단체의 인력전문성 및 재정력 확보</li> <li>② 지방주민의 자치에 대한 열망 증가</li> <li>③ 민주화</li> <li>④ 지방자치의 안정화 단계</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>약 점 (Weakness)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 소규모 지방자치단체의 인력 및 재정력 취약</li> <li>② 주민의 실질 지방자치권 행사가 일천</li> <li>③ 주민참여 미약</li> </ul>
	<p style="text-align: center;"><b>외부환경</b></p> <p style="text-align: center;"><b>기 회 (Opportunity)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 정부의 지방분권 추진에 대한 강력한 의지</li> <li>② 세계의 지방분권 개혁 흐름(Localization)</li> <li>③ 지식정보화 사회로의 전환</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>〈SO 전략〉</b></p> <p style="text-align: center;"><b>- 실질적 지방분권 강화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 국가경찰과 자치경찰의 역할분담에 따른 국가 전체적인 치안역량 강화를 위한 자치경찰제 내실화</li> <li>② 지역교육수요를 반영한 교육경쟁력 강화를 위한 교육자치의 내실화 추진</li> <li>③ 주민이 체감하는 분권 추진을 위한 특별행정기관 이양 추진</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>위 험 (Threat)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 지자체간의 이해관계 충돌</li> <li>② 수도권 인구집중</li> <li>③ 지방자치단체간의 재정불균형 심화 현상</li> <li>④ 중앙위주의 법제</li> <li>⑤ 불균형발전에 대한 집착</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>〈ST 전략〉</b></p> <p style="text-align: center;"><b>- 정부간 행(재)정조정제도 개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 행정협의회, 지방자치단체 조합 등 기존광역 행정협력제도 운영의 내실화</li> <li>② 특별지방자치단체 등 지자체의 협력제도의 활용 최적화</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>〈WT 전략〉</b></p> <p style="text-align: center;"><b>- 지방분권 모델의 완성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 생활권역과 행정구역이 불일치하는 인접 시·군의 자율통합을 유도</li> <li>② 지자체별 특화적 여건에 부합하는 자치제도 및 권한의 다양화를 통한 경쟁기반의 확보</li> </ul>

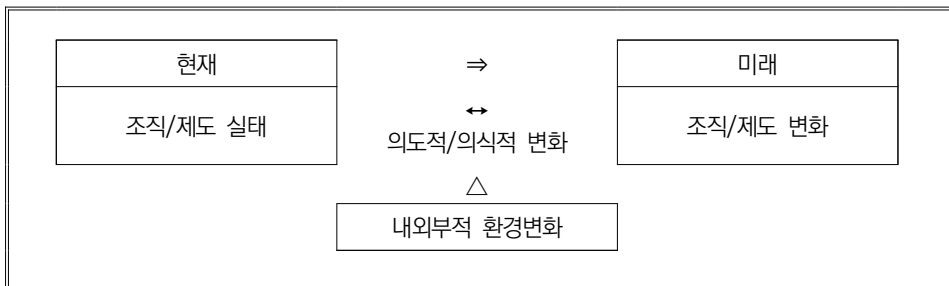
## 제2절 지방자치 미래비전 수립

### 1. 미래비전의 의의

#### 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 4-9〉 미래비전의 개념

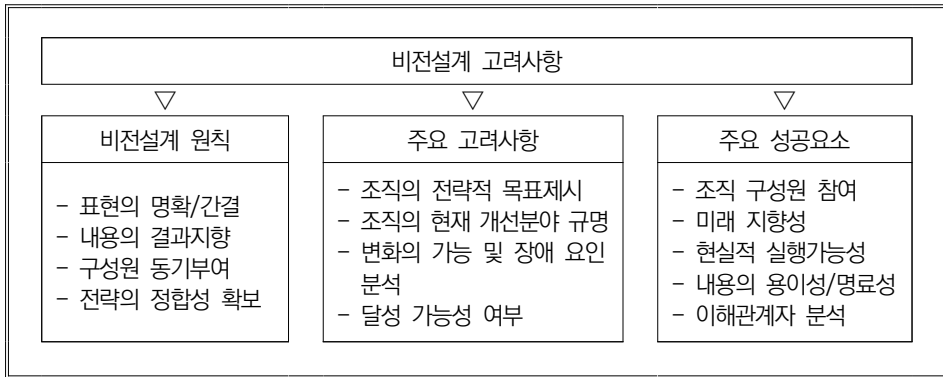


#### 2) 비전설계의 고려요소

- 비전설계에서는 비전의 내용과 추진에서 필요한 제반의 각종 요소들에 대한 검토가 필요함
  - 비전설계에서 가장 우선적으로 고려할 요소는 비전설계의 원칙으로 표현의 명확성과 내용의 결과지향성, 구성원의 동기부여, 전략의 정합성 등이 준수되어야 하고, 실제의 비전설계 과정에서는 조직의 전략적 목표제시와 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

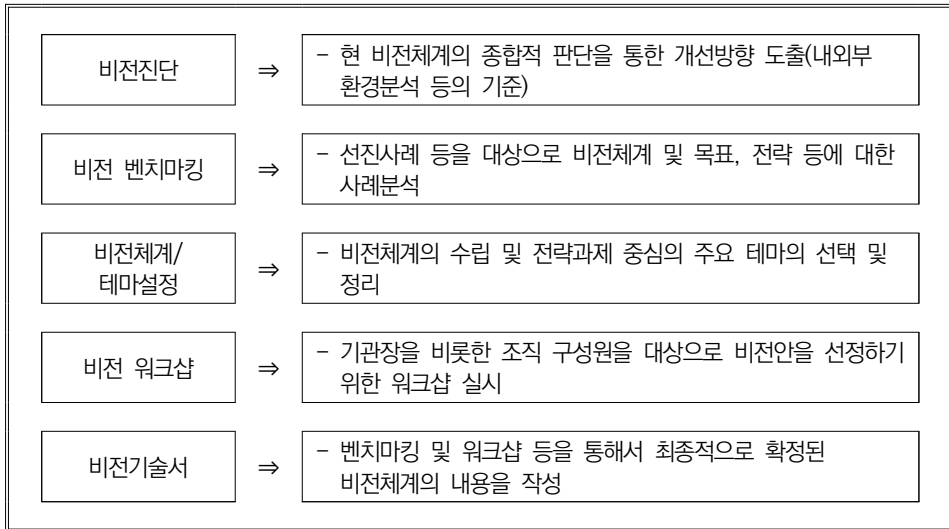
〈그림 4-10〉 비전설계의 고려요소



### 3) 비전설계의 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 4-11〉 비전설계의 절차



## 2. 역대정부의 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 4-4〉 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, 공동체정신을 바탕으로 한 사회	- 주민 삶의 질 향상 - 지방자치 역량 확대 - 지역경쟁력 강화 - 공동체 민주시민의식 제고	- 주민편의 증진 - 행정효율 제고 - 지방경쟁력 강화	- 주민과 함께하는 정부 - 다양성이 꽃피는 지역 - 새로움이 넘치는 사회
전략	- 중앙-지방정부간 권한 재배분 - 획기적 재정분권의 추진 - 지방정부의 자치행정역량 강화 - 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 - 지방정부의 책임성 강화 - 시민사회 활성화 - 협력적 정부간 관계 정립	- 권한 및 기능 재배분 - 지방재정 확충 - 자치역량 강화 - 협력 및 공감대 확산	- 강력한 지방분권 기초확립과 실천 - 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 - 주민중심 생활자치·근린자치 실현 - 미래지향적 지방행정체제 구축	- 주민주권 구현 - 중앙권한의 획기적인 지방이양 - 재정분권의 강력한 추진 - 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력체제 강화 - 자치단체의 자율성과 책임성 확대 - 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선
과제	- 사무구분체계 개선 - 중앙행정권한의 지방이양 - 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	- 사무구분체계 개선 - 중앙행정권한의 지방이양 - 특별지방행정기관 기능조정 - 교육자치제도 개선 - 자치경찰제도 도입 - 국세와 지방세의 합리적 조정 - 지방교부세제도 개선 - 지방재정의 투명성·건전성 제고 - 자치입법권 확대 - 지방의회의 전문성·자율성 강화 - 주민직접참여제도 보완 - 지방선거제도 개선 - 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단 평가 - 지방자치행정체제 정비 - 정부 및 지방자치단체간	- 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	- 주민 참여권 보장 - 속의기반의 주민참여 방식도입 - 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 - 조례 제·개정 - 주민직접방안제도 도입 - 주민소환 및 주민감사청구 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

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> <li>- 국고보조금 정비</li> <li>- 지방예산편성지침 폐지 및 보완</li> <li>- 지방채 발행승인제도 개선</li> <li>- 지방양여금제도 개선</li> <li>- 지방재정 평가기능 강화</li> <li>- 자치단체</li> <li>  복식부회계제도 도입</li> <li>- 자치단체 예산지출 합리성 확보</li> <li>- 재정운영 투명성·건전성 강화</li> <li>- 자치입법권 확대</li> <li>- 자치조직권 강화</li> <li>- 분권형 도시계획체계 구축</li> <li>- 자치단체 자체혁신체제 구축</li> <li>- 지방공무원 교육훈련 혁신</li> <li>- 지방공무원 인사제도 개선</li> <li>- 지방자치단체</li> <li>  인사공정성 제고</li> <li>- 중앙-지방간 인사교류 활성화</li> <li>- 지방의정활동 기반 강화</li> <li>- 지방선거제도 개선</li> <li>- 자치단체에 대한 감사체계 개선</li> <li>- 주민감사청구제도 활성화</li> <li>- 주민소송제도 도입</li> <li>- 주민소환제도 도입</li> <li>- 자치단체에 대한 평가제도 개선</li> <li>- 조례 제·개폐청구제 개선</li> <li>- 주민자치제도 개선</li> <li>- 자원봉사활동 장려·지원</li> <li>- 지역내 전문가의 정책과정 참여확대</li> <li>- 주민투표제도 도입</li> <li>- 중앙-지방정부간 협력체제 강화</li> <li>- 지방정부간 협력체제 강화</li> <li>- 중앙-지방, 지방간 분쟁조정기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력체제 강화</li> <li>- 분쟁조정기능 강화</li> <li>- 특별지방자치단체제도 도입·활용</li> <li>- 지방공무원 인사교류 확대 및 교육훈련제도 개선</li> <li>- 자원봉사활동 장려·지원</li> <li>- 지방분권 홍보 및 공감대 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관할구역 경계조정 제도개선</li> <li>- 주민직접참여제도 강화</li> <li>- 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합</li> <li>- 특별·광역시</li> <li>  자치구·군의 지위 및 기능 개편</li> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> <li>- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화</li> <li>- 도의 지위 및 기능 재정립</li> <li>- 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례발굴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화</li> <li>- 국세·지방세 구조개선</li> <li>- 지방세입 확충기반 강화</li> <li>- 고향사랑 기부제 도입</li> <li>- 국고보조사업 개편</li> <li>- 지방교부세 형평기능 강화</li> <li>- 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편</li> <li>- 중앙-지방 협력기구 설치·운영</li> <li>- 자치단체간 협력 활성화 지원</li> <li>- 제주·세종형 자치분권 모델 구현</li> <li>- 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개</li> <li>- 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> <li>- 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보</li> <li>- 지방공무원 전문성 강화</li> <li>- 지방재정 운영의 자율성 제고</li> <li>- 지방재정정보 공개 및 접근성 확대</li> <li>- 자치분권형 평가체계 구축</li> <li>- 자치단체 형태 다양화</li> <li>- 지방행정체제 개편방안 모색</li> <li>- 지방선거제도 개선방안 모색</li> </ul>

## 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 4-5〉 역대정부의 지방자치 비전체계 비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
설계 구조	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제	비전 ↓ 목표 ↓ 전략 ↓ 과제
설계 이념	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 지방자치 다양성 자치단체 책임성 자치단체 효율성 지역주민 참여성 자치단체 협력성

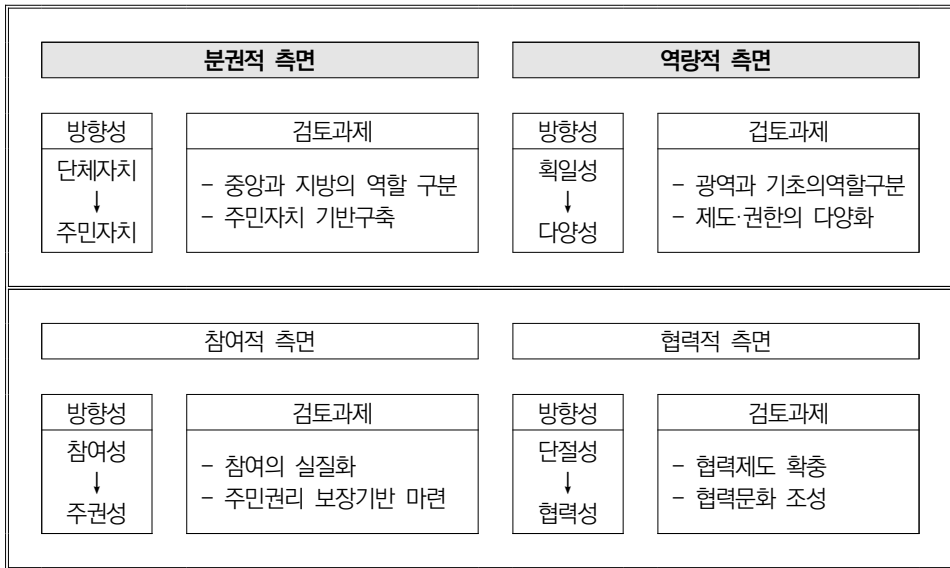
## 3. 비전체계의 수립

### 1) 지방자치 발전방향

- 지방자치 30년의 성과평가 결과를 기초로 미래환경 변화분석과 정부정책 기초전망 등을 고려하면, 지방자치의 발전방향을 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 즉, 분권적 측면에서는 단체자치에서 주민자치로, 역량적 측면에서는 획

일성에서 다양성으로, 참여적 측면에서는 참여성에서 주권성으로 그리고 협력적 측면에서는 단절성에서 협력성으로 패러다임이 전환될 필요가 있는 것임

〈그림 4-12〉 지방자치의 발전방향



## 2) 비전체계 수립

- 지방자치의 바람직한 미래모습을 설계하는 비전체계는 지방자치의 환경변화와 발전방향을 반영하여 다음과 같이 수립함
  - 즉, 2040년을 목표시점으로 “선진적 자족형 지방자치”의 실현을 비전으로 설정하고, 이를 달성하기 위한 목표와 발전전략을 설정함



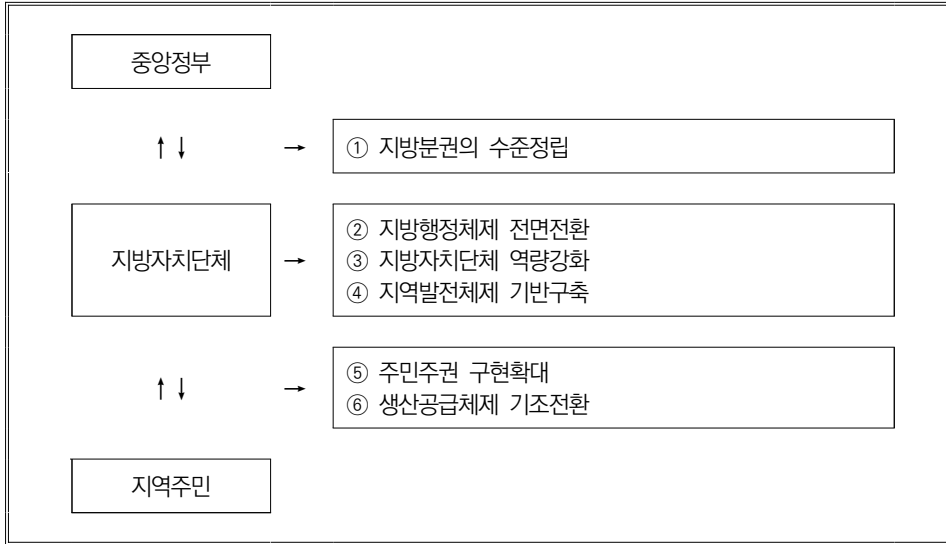
〈그림 4-13〉 지방자치 미래비전 체계

지방자치 환경변화	지방자치 발전방향
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 변화 : 인구변화</li> <li>- 기술적 변화 : 과학기술융합</li> <li>- 경제적 변화 : 저성장기조</li> <li>- 정치적 변화 : 남북통일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분권적 측면 : 주민자치 지향</li> <li>- 역량적 측면 : 다양성의 확대</li> <li>- 참여적 측면 : 주권성의 확보</li> <li>- 협력적 측면 : 협력성의 강화</li> </ul>
▽	
<b>비전</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 선진적 자족형 지방자치</li> <li>- 선진적 의미 : 국가중심적 통치체제 탈피</li> <li>- 자족형 의미 : 불균형과 환경변화 대응체제</li> </ul>
<b>목표</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민의삶 측면 목표</li> <li>- 지방자치 측면 목표</li> <li>- 자치단체 측면 목표</li> <li>- 국가경영 측면 목표</li> </ul>
<b>전략</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권 수준정립</li> <li>- 지방행정체제 전면전환</li> <li>- 지방자치단체 역량강화</li> <li>- 지역발전체제 기반구축</li> <li>- 주민주권 구현확대</li> <li>- 생산공급체제 기초전환</li> </ul>

### 3) 발전전략의 발굴

- 지방자치 미래비전의 달성을 위한 세부적인 발전전략은 다음과 같이 지방자치의 주체간 관계구조에 근거하여 수립하고자 함
  - 즉, 중앙정부와 지방자치단체의 관계에서는 지방분권의 수준정립을, 지방자치단체에서는 지방행정체제 전면전환과 지방자치단체 역량강화 및 지역발전체제 기반구축을 그리고 지방자치단체와 지역주민의 관계에서는 주민주권 구현확대와 생산공급체제 기초전환의 발전전략을 모색하는 것임

〈그림 4-14〉 지방자치 발전전략 검토



### 제3절 지방자치 발전전략 개발

#### 1. 지방분권 수준정립

##### 1) 지방분권의 의의

###### (1) 개념

- 지방분권은 접근시각에 따라서 다양하게 논의되고 있으나, 배분권한의 실현 상태의 포함여부를 기준으로 두 가지 유형으로 구분되고 있음
  - 하나는 소극적인 접근방법으로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분에 초점을 두고 있으며(Diana Conyers, 1984; Brian Smith, 1985; 김익식, 1990; 배인명, 1993; 김호섭, 2001; 최영출, 2013), 다른 하나는 적극적인 접근방법으로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분에 더하여 지방정부의 자체적인 권한행사 노력을 포함하는 것으로 간주하는 것임(Clark, 1985; 임명배, 2003; 정병걸, 2004; 홍준현·하혜수·최영출, 2006; 금창호, 2016)

〈표 4-6〉 지방분권 개념의 접근시각

구분	연구자	개념
소극적 접근: 중앙과 지방의 권한배분	Diana Conyers(1984)	- 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이 이전되는 정부구조 상의 변화
	Brian Smith(1985)	- 국가의 지리적 계층구조 상에서 권한 및 권력이 분산되어 있는 정도
	김익식(1990)	- 중앙정부와 지방정부간의 권한배분 상태
	배인명(1993)	- 중앙정부로부터 재정적 및 법적으로 자치적이고, 독립적인 정부단위의 창출 또는 강화의 권한이양만 의미
	김호섭(2001)	- 조직 내부에서의 권한위임 정도와 의사결정과 관련된 몇 가지 속성의 분배
	최영출(2013)	- 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도

구분	연구자	개념
적극적 접근: 중앙과 지방의 권한배분+배분권한 의 행사노력	Clark(1985)	- 중앙과 지방정부간 관계에서 구체적 수권의 필요없이 지방정부가 의도적이고 목표지향적으로 행사할 수 있는 주도적 권력과 중앙정부의 통제나 감독에 상관없이 지방정부가 행사하는 소극적 권력으로 구분
	임명배(2003)	- 지방자치단체가 중앙정부 간섭에서 벗어나 자주성을 가지고 독자적으로 권한을 행사할 수 있는 상황
	정병걸(2004)	- 자율성에 기반을 둔 상향적 통고
	홍준현·하혜수·최영출(2006)	- 중앙정부와 지방정부간 권한배분 정도분 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않거나 염려 없이 권한을 행사할 수 있는 정도
	금창호(2013/2016)	- 중앙정부와 지방정부의 권한배분에 더하여 이양된 권한의 행사노력까지 포함

출처: 금창호 외(2016). 지방분권 실태 진단분석: 서울특별시를 중심으로.

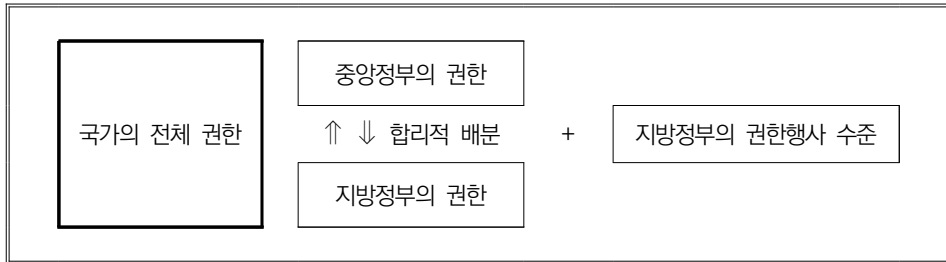
- 다만, 「지방분권특별법」 등의 실정법에서는 지방분권을 중앙정부와 지방정부간의 합리적 권한배분 상태로 규정하여 소극적 접근에 초점을 두고 있음
- 지방분권에 관한 개념을 명시적으로 규정한 「지방분권특별법」과 「지방분권촉진에 관한 특별법」 및 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」등은 지방분권을 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 조화를 이루도록 하는 것으로 간주하고 있음
  - 이는 기본적으로 지방자치의 실시초기에 중앙정부의 권한을 보다 적극적으로 지방정부에 이양하는 것에 초점을 두는 정책적 고려일 뿐 이양된 권한이 지방정부를 통해서 보다 적극적으로 행사되는 점들을 명시적으로 고려한 것은 아닌 것으로 판단됨

〈표 4-7〉 실정법의 지방분권 개념

구분	내용
「지방분권특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>
「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>
「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말함</li> </ul>
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방분권 정의</li> <li>- 지방자치분권 : 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말함</li> </ul>

- 전술한 이론적 논의와 실정법의 규정을 감안하면, 지방분권의 개념은 보다 적극적인 접근을 통해서 규정하는 것이 타당함
  - 즉, 지방분권은 기본적으로 중앙정부와 지방정부 간의 합리적이고 규범적인 권한배분을 의미하지만, 이양된 권한에 대한 지방정부의 적절한 행사를 위한 자체적인 노력까지 포괄하는 개념으로 간주하는 것이 타당함 (금창호 외, 2016)

〈그림 4-15〉 지방분권의 개념구조

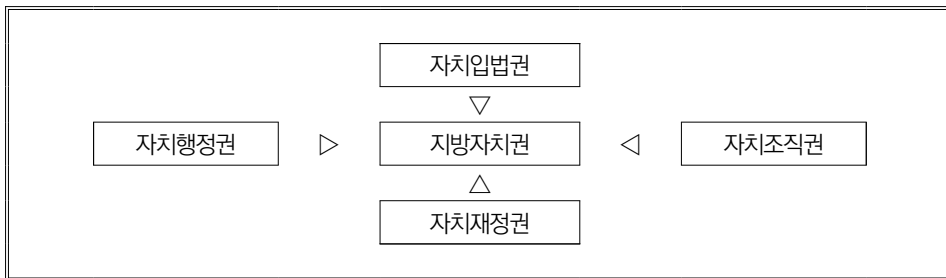


## (2) 구성요소

- 지방분권은 전술한 바와 같이 국가전체의 권한을 중앙정부와 지방정부가 적정하게 배분하는 의미를 가지고 있으며, 지방정부에 배분된 권한을 자치권으로 규정하고 있음
  - 즉, 지방분권을 통해서 지방정부의 권한으로 분류된 일련의 권한을 지방정부의 자치권으로 간주할 수 있으며, 여기에는 자치입법권과 자치조직권, 자치행정권 및 자치재정권 등이 포함되고 있음
- 자치입법권은 지방자치단체가 자치법규를 자주적으로 정립할 수 있는 권한을 의미함
  - 지방자치단체의 자치법규로 협의의 자주법은 조례만을 의미하지만, 일반적으로 조례와 규칙이 모두 인정되고 있음
- 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구와 정원, 보수 및 사무분장 등을 자신의 조례 또는 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권리를 말함
  - 자치조직권의 범위는 국가별로 달라서 영미계 국가는 상대적으로 광범위하고, 대륙계 국가는 제한적인 것이 특징이며, 한국의 경우에는 대륙계와 유사하게 대통령령 등을 통해서 특정의 조건을 부여하는 제한적 범위 내에서 인정하는 특징을 가짐
- 자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 국가의 간섭을 받지 않고 처리하는 권한을 의미함

- 자치행정권의 대상사무는 협의의 관점에서는 지방자치단체의 관할구역 안의 자치사무를 의미하고, 광의의 관점에서는 법령에 의하여 지방자치 단체에 속하는 사무로 간주되고 있음
- 자치재정권은 지방자치단체가 행정수행에 필요한 경비에 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고, 자율적으로 사용할 수 있는 권한을 말함
  - 자치재정권은 지방자치단체가 재원을 취득하기 위하여 주민에게 명령하고 강제하는 권력작용과 동시에 그 재산을 관리하고 수입 및 지출을 실행하는 관리작용을 포함하는 것임

〈그림 4-16〉 지방자치권의 구조



자치입법권	▸ 자치법규의 자율적 제·개정 권한
자치행정권	▸ 관장사무의 자율적 처리권한
자치조직권	▸ 행정기구와 정원 등의 자율적 결정권한
자치재정권	▸ 필요재원의 자율적 조달·사용 권한

출처: 금창호 외(2019). 지방분권에 따른 환경행정실태 및 사업장환경관리 방안연구.

### (3) 핵심쟁점

- 지방분권은 역대정부에서 핵심적인 분권정책으로 채택하여 왔으므로, 핵심 쟁점 역시 역대정부의 분권정책을 통해서 도출할 수 있음
  - 노무현 정부 이후 역대정부에서는 「분권특별법」과 분권정책을 통해서 지방분권에 대한 정부별 정책기조를 제시하고, 이를 실천하여 왔음
- 지방분권에 관한 역대정부의 정책은 전반적으로 지방자치단체의 자치권을

포괄하여 강화하는 것에 초점을 맞추어 왔음

- 다만, 자치행정권과 자치재정권에 상대적으로 높은 비중을 두는 반면에 자치조직권과 자치입법권에 대해서는 강조되지 못하였으며, 특히, 자치입법권은 「헌법」에서 조례의 입법범위가 규정되어 법률이나 정책을 통해서 권한을 확대하는 것이 현실적으로 한계가 있음

〈표 4-8〉 역대정부의 지방분권 정책비교

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권특별법」</li> <li>- 제2장 지방분권의 추진과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」</li> <li>- 제2장 지방분권의 추진과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제2장 지방분권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제2장 자치분권</li> </ul>
관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙/지방간 권한 재배분</li> <li>- 사무구분체계 개선</li> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 대도시특례제도 강화</li> <li>- 제주특별자치도 추진</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>- 지방분권화 지표개발 및 분권수준측정제도 도입</li> <li>- 자치단체 관할구역 합리적 조정</li> <li>- 지방분권특별법 제정</li> <li>■ 획기적 재정분권의 추진</li> <li>- 지방교부세 법정율 단계적 상향조정</li> <li>- 지방교부세제도 개선</li> <li>- 국세와 지방세의 합리적 조정</li> <li>- 지방세의 신세원 확대</li> <li>- 재산세와 종합토지세 과표 현실화</li> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> <li>- 국고보조금 정비</li> <li>- 지방예산편성지침 폐지 및 보완</li> <li>- 지방채 발행승인제도개선</li> <li>- 지방양여금제도 개선</li> <li>- 지방재정 평가기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 권한 및 기능 재배분</li> <li>- 사무구분체계 개선</li> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 자치경찰제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 강력한 지방분권 기초 확립과 실천</li> <li>- 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비</li> <li>- 중앙권한의 및 사무의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> <li>- 국가와 지방자치단체 간의 협력체제 정립</li> <li>■ 기타 분권</li> <li>- 자치경찰제도 도입</li> <li>- 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙권한의 획기적인 지방이양</li> <li>- 중앙-자치단체 간 사무 재배분</li> <li>- 중앙권한의 기능중심 포괄이양</li> <li>- 자치분권 법령 사전협의회 도입</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> <li>- 대도시 특례확대</li> <li>- 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>- 교육자치 강화 및 지방자치와 연계·협력 활성화</li> <li>■ 재정분권의 강력한 추진</li> <li>- 국세·지방세 구조 개선</li> <li>- 지방세입 확충 기반강화</li> <li>- 국고보조사업 개편</li> <li>- 지방교부세 형평기능 강화</li> </ul>



구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치단체 복식부기회계제도 도입</li> <li>- 자치단체 예산지출 합리성 확보</li> <li>- 재정운영 투명성·건전성 강화</li> <li>■ 기타 분권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법권 확대</li> <li>- 자치조직권 강화</li> </ul> </li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편</li> <li>■ 기타 분권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> </ul> </li> </ul>

- 상기와 같은 역대정부의 분권정책에 따르면, 향후의 지방분권 수준정립을 위한 핵심쟁점으로는 다음과 같은 내용들이 제시될 수 있을 것임
- 노무현 정부 이후 역대정부에서 다수의 분권쟁점들이 현실화되었으나, 현재시점까지 논의가 지속되고 있는 과제들이 자치입법권의 조례제정 범위확대와 자치행정권의 특별지방행정기관 정비와 교육자치와 지방자치의 통합, 자치조직권의 기구설치 및 정원기준의 폐지, 자치재정권의 재정구조의 개편 등이 그것임
  - 다만, 지방분권의 수준정립을 위해서는 보다 궁극적으로 중앙정부와 지방정부의 지위를 합리적으로 조정하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 현재와 같은 국가와 지방자치단체의 관계가 아닌 국가를 구성하는 중앙정부와 지방정부의 관계로 전환하는 것임

〈표 4-9〉 지방분권 수준정립의 쟁점과제

구분	내용
정부간 관계구조	- 중앙정부-지방정부 전환
자치입법권	- 조례제정 범위확대
자치행정권	- 특별지방행정기관 정비 - 교육자치와 지방자치 통합
자치조직권	- 기구설치 및 정원기준 폐지
자치재정권	- 재정구조의 개편

## 2) 발전목표의 설정

### (1) 정부간 관계

#### ① 정부간 관계의 의의

- 정부간 관계(IGR: Inter-Government Relations)는 지방자치의 실시를 통한 권력의 분점현상이 전제된 개념적 용어임
  - 즉, 지방자치가 실시되지 않은 단일형 정부체제에서는 명령통일의 원칙에 기초하여 정부간의 관계라는 개념 자체가 성립하지 않기 때문임
- 일반적으로 정부간 관계라는 용어는 1930년대부터 미국에서 사용되기 시작한 것임
  - 경제공황 이후 연방정부의 기능이 확대되고, 이로 인해 주정부와의 관계가 급격히 변화되면서 제기된 것임
  - 이후 1960년대에 법률 등에 공식적인 개념으로 사용되다가 1980년대 이후 보편적인 개념으로 등장한 것임
- 그럼에도 불구하고, 정부간 관계는 다수가 합의하는 명확한 개념을 형성하지는 못하였음
  - 예를 들면, 정부간 관계는 미국 연방체제 내에서 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 일어나는 상호작용과 행위의 총체라거나, 정부간 관계는 상급정부가 하급정부와 재정을 포함한 여러 가지 자원을 나누어 쓰는 재정 및 행정과정으로 간주하는 것 등이 그것임
  - 그리고 정부간 관계는 연방주의(Federalism), 정부간 관리(IGM: Inter-Government Management) 등과도 개념적 혼동을 초래하고 있는 실정임
- 이상의 논의에 기초하면, 중앙정부와 지방자치단체를 비롯한 정부간 관계는 다음과 같이 개념화할 수 있음
  - 즉, 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 발생하는 종적 관계와 동태적 과정에서 발생하는 행위와 상호작용의 형태로 규정할 수 있음

〈표 4-10〉 FED·IGR·IGM의 개념비교

구분	FED	IGR	IGM
포함단위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가-주</li> <li>· 주 상호간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가-주-지방</li> <li>· 주-지방</li> <li>· 국가-지방</li> <li>· 지방 상호간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부간 관계의 단위를 기본으로 하며, 행정연결망의 정치·공공민간부문의 혼합</li> </ul>
권한관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가가 최고권위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부간 계층질서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비계층의 연결망</li> </ul>
갈등해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법/법원/선거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장/게임/동맹</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래/협상/토론</li> </ul>
지향가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목적(임무)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관점(정책과 행정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산출물, 프로그램 결과(관리)</li> </ul>
정치요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고도의 정치(당파주의)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책결정(조정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행(문제해결)</li> </ul>
주도자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선거직의 정치인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반행정인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책전문가</li> </ul>

자료: 금창호 외(2015).

## ② 정부간 관계의 구조

- 정부간 관계에 대한 특성을 규명하기 위한 서구의 이론적 논의는 크게 연방제 국가인 미국을 대상으로 한 연구와 단방제 국가인 영국을 대상으로 한 연구로 구분됨(이승모, 2009)
  - 미국의 논의는 연방주의(Federalism)에 기초하여 정부간 관계론(Intergovernmental Relations), 정부간 관리론(Intergovernmental Management)으로 진행되어 왔음
  - 이에 비해 영국의 논의는 웨스트민스터 모형(Westerminster Model)에서 권력의존모형(Power Dependence Model)으로 변화되어 왔음
- 정부간 관계에 대한 이론과 모형은 다양하지만, 여기에서는 대표적으로 Wright가 제시한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보고자 함
  - Wright(1982)는 상태(designation), 관계(relationship), 권위(authority)를 중심으로 대등형(Coordinate model), 포괄형(Inclusive model), 중첩형(Overlapping model)으로 구분하였음
- 첫째, 대등형(Coordinate model)은 연방정부와 주정부 사이에 분명하고

확실한 경계가 있고 독자의 고유영역이 분명해 두 정부사이의 관계가 독립적이고 자율적임

- 대등형의 핵심은 1860년 미국 Iowa주 대법관 출신인 Dillon이 제시한 ‘딜론의 원칙(Dillon's Rule)’<sup>38)</sup>인데, 이 원칙은 연방정부와 주정부간 권력상의 분리를 주장하여 주정부의 독립성을 강조하면서 지방정부에 대한 주정부의 법적인 우위를 대변하는 것임
- 대등형(Coordinate model)을 채택하고 있는 국가에서는 지방정부가 원칙적으로 중앙정부로부터 분리되어 있으며, 지방정부의 기능영역은 중앙정부와 명백히 구분되어 있고 지방정부는 충분한 자율성을 가짐

○ 둘째, 포괄형(Inclusive model)은 연방정부와 주정부, 지방정부의 순으로 그 기능과 역할이 줄어드는 것을 의미하며, 자연히 국가의 권력도 연방정부에 집중되어 있음

- 1960년대 미국 상원의원이었던 Joseph Clark(1961)에 따르면, 연방정부는 국가고유의 업무를 비롯한 모든 정부업무를 담당해야한다고 하며, 따라서 행정조직이 행정수반으로부터 말단기관에 이르기까지 계층적 구조로 되어 있으므로 지방정부는 중앙정부의 일선기관화되어 그들로부터 강력한 통제와 감독을 받게 됨
- 다만, 포괄형(Inclusive model)을 채택하는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 각각 그들의 권한과 기능을 확대하기 위하여 노력하는데, Wright(1982)의 표현을 빌리면 마치 관료들의 권한다툼과 유사함

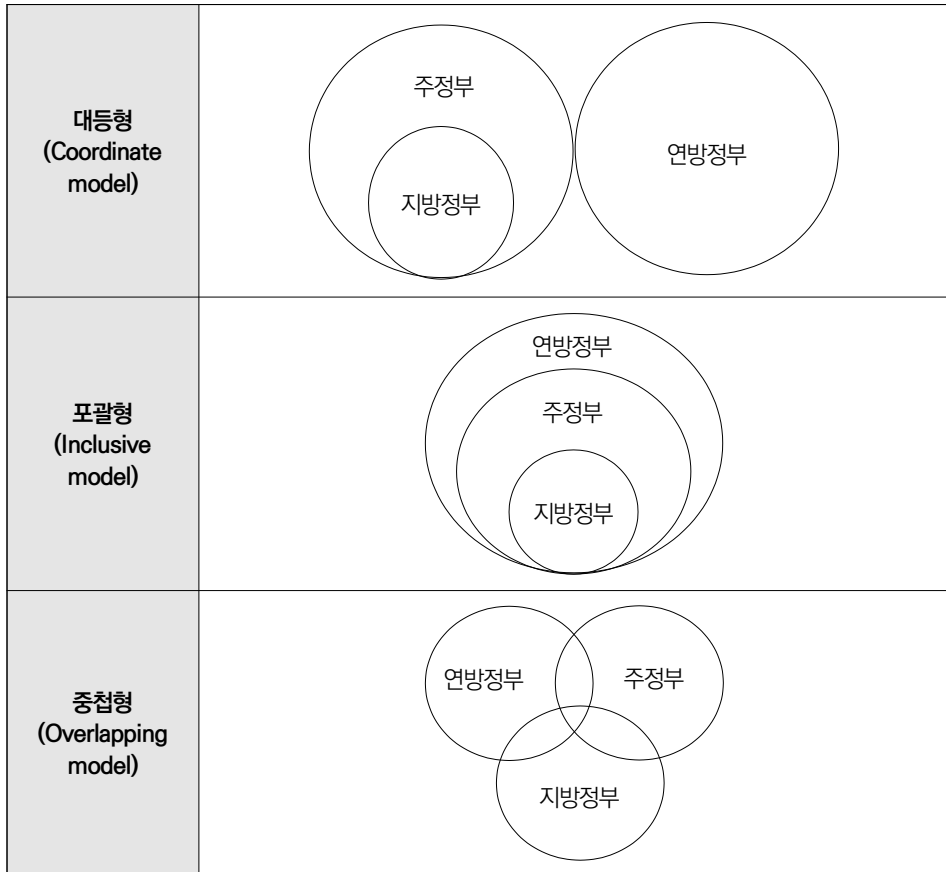
○ 셋째, 중첩형(Overlapping model)은 정부간에 영역이 중첩되어 있을 뿐 아니라 중첩된 영역을 제외한 각 정부의 고유영역의 크기 또한 작음

- 각 정부가 사용할 수 있는 권력이나 영향력은 상당히 제한적이기 때문에 협상이나 타협 등의 정책 수단이 사용되며, 주요 특징으로는 1) 제한된 권

38) 딜론의 원칙의 주요내용은 1) 지방정부는 명시적으로 부여된 권한만을 행사한다. 2) 지방정부는 주정부의 창조물에 불과하다. 3) 지방정부가 사용할 수 있는 권한(권력)은 주정부가 부여한 것 밖에는 없다. 4) 지방정부는 주의회의 의지에 대한 대리인에 불과하다(Grumm & Murphy, 1974).

- 력, 2) 상호의존성, 3) 한정된 고유 영역, 4) 협상, 5) 경쟁과 협력의 동시성 등임(Wright, 1982)
- 중첩형(Overlapping model)을 채택하고 있는 국가에서 중앙정부와 지방정부는 기능과 자원을 공유하고 있으므로 상호의존관계 또는 상호교환 관계를 가지고 있으며, 따라서 중복되는 기능과 권한사항에 관해서는 중앙정부나 지방정부가 독자적으로 처리할 수 없으며, 양자간의 협의로 처리해야함

〈그림 4-17〉 정부간 관계유형



### ③ 정부간 관계유형과 지방분권

- 지방분권의 수준은 전술한 정부간 관계유형별로 각기 다르게 나타날 것으로 전제되어 있음
  - 기본적으로 지방분권의 수준은 대등형에서 가장 높게 그리고 포괄형에서 가장 낮게 나타나며, 중첩형은 중간수준을 상정하고 있음

(표 4-11) 정부간 관계유형별 특성비교

구분	대등형	포괄형	중첩형
관계특징	상호 독립적 관계	일방적 의존관계	상호 의존적 관계
행동유형	완전자치/자율적	중앙집권적/계층적	협상
사무	자치사무 중심	위임사무 중심	자치·위임사무 연계
인사	독립적 관계	종속적 관계	상호교류 관계
재정	독립적 관계	종속적 관계	상호의존 관계
분권수준	높은 분권화	낮은 분권화	중간 분권화

## (2) 지방분권 발전목표

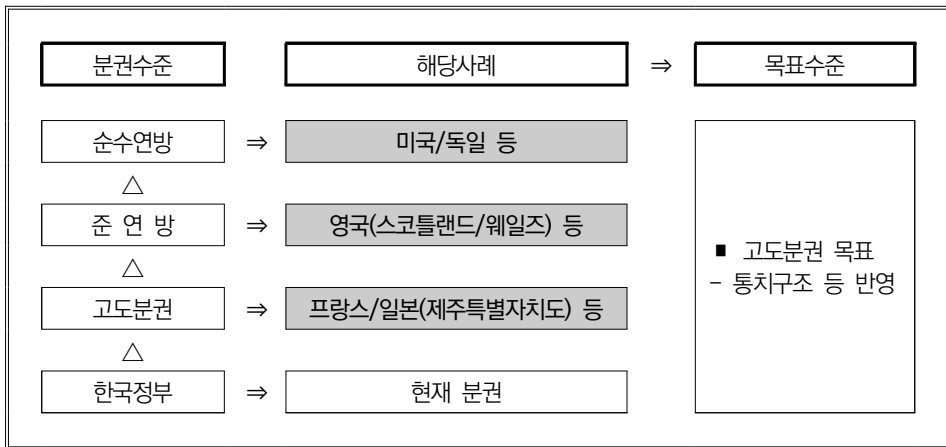
### ① 분권수준 목표

- 지방분권의 수준을 정립하기 위해서는 분권목표의 합리적 수준을 제시하는 것이 선행될 필요가 있음
  - 현실적으로 지방분권의 수준은 국가별 통치구조 등에 따라 매우 다양하게 나타나고 있으므로 우리의 제반여건에 부합하는 목표수준을 설정할 필요가 있음
- 각국의 분권수준은 대체적으로 통치구조에 따라서 고도분권과 준연방 및 순수연방 등으로 높은 수준임
  - 예를 들면, 순수연방인 미국과 독일 등이 가장 높은 분권수준을 나타내고 있으며, 그 다음이 준연방인 영국 그리고 고도분권의 일본과 프랑스 등

로 나타나고 있음

- 상기의 사례에 따르면, 우리나라의 분권수준은 고도분권인 일본과 프랑스 등의 수준을 목표로 설정하는 것이 타당함
  - 단방제 국가인 우리나라가 준연방이나 순수연방 등으로 통치구조를 전환할 가능성은 현재시점에서는 높지 않은 까닭임

〈그림 4-18〉 지방분권 유형비교



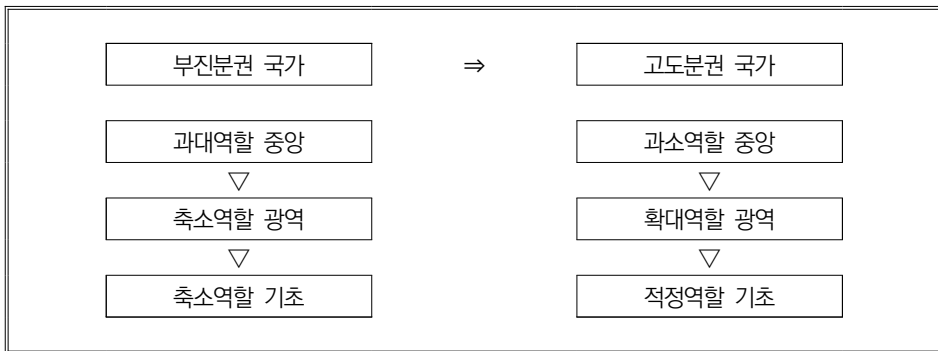
출처: 금창호 외(2019). 포용적 분권·균형 국가의 구축과 비전.

## ② 지방분권 발전목표

- 지방분권의 발전목표는 상기와 같은 고도분권의 수준에 도달하기 위하여 현행의 부진한 지방분권을 획기적으로 확대하는 것임
  - 현행의 지방분권은 기능배분 측면에서 3할 자치로 명명되듯이 집권적 구조를 형성하여 지방의 역할을 현저히 위축시키는 동시에 그에 따른 국가의 역할과증으로 전반적인 비효율성을 발생시키는 구조임
- 상기의 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방, 광역과 기초의 역할을 획기적으로 재편할 필요성이 있음

- 중앙정부의 역할을 효율화하기 위해서는 지방의 수행 효율성이 담보되는 제반의 권한이양을 촉진하고, 광역과 기초의 역할을 분명히 규정하여 상호간 중복현상을 해소하는 적정의 역할구조를 확립하는 것임

〈그림 4-19〉 중앙-지방역할 재편구조



### 3) 발전목표 달성전략

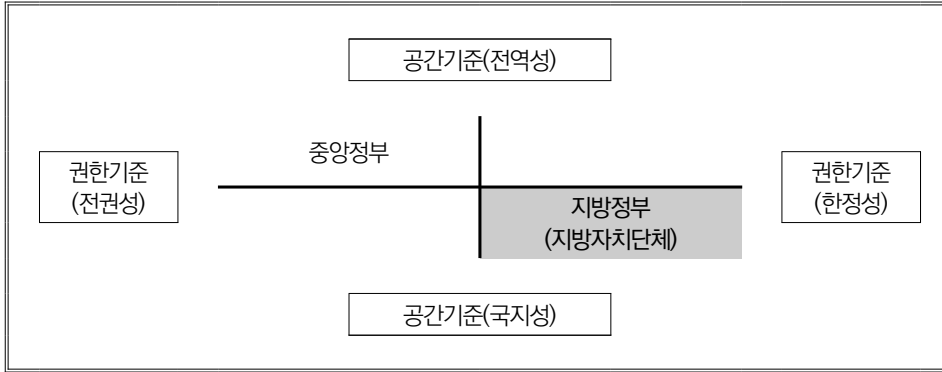
#### (1) 중앙-지방 전환

##### ① 지방정부의 개념

- 지방정부는 국가 전체의 통치구조의 일부분으로 중앙정부에 대비되는 개념으로 비교적 관점에서 접근하는 것이 필요함
  - 이에 따르면, 지방정부는 중앙정부에 대비하여 공간기준에서 특정지역에 기반하고, 권한기준에서 한정권한을 보유한다는 특징을 가지는 공권력의 주체로 규정할 수 있으며, 계층기준의 중앙정부와 지방정부가 상하관계를 가지고 있는가에 대해서는 시각의 차이가 존재함
  - 다만, 상기의 지방정부를 일본과 우리나라의 경우에는 지방자치단체라는 용어로 사용하고, 지방자치단체를 중앙정부가 아닌 국가와 대비되는 대상으로 지칭하고 있음



〈그림 4-20〉 지방정부의 개념구조



② 지방정부와 지방자치단체 개념차이 논의

- 지방자치단체와 지방정부의 개념은 논자에 따라 다소 차이가 있기도 하지만, 이를 양자의 근본적 실체의 상이로 해석하기보다는 상호 차이를 부각하기 위한 조작적 접근으로 간주하는 것이 타당함
  - 예를 들면, 영국에서 적용되는 Local Authority는 Local Government를 포함하는 지방의 다양한 행정기관 또는 단체를 의미하며, 따라서 지방자치단체를 지방정부에 비해 광의의 조작적 개념을 적용하기도 하나, 이는 Local Government를 지방자치단체로 오역한 것에서 비롯된 것으로 간주할 수도 있음

〈표 4-12〉 지방자치단체와 지방정부의 개념접근

구분	내용
이달곤 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률적으로 지역단위의 통치구조를 추상화한 개념</li> </ul> </li> <li>■ 지방정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실체로서 지방자치단체의 도구적인 측면뿐만 아니라 작동과정까지 포함하는 사회학적 개념</li> </ul> </li> </ul>
이종수 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정한 구역과 주민 및 자치권을 보유하는 광의의 통치체계</li> </ul> </li> <li>■ 지방정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회와 집행부를 중심으로 정책과 행정이 이루어지는 인력의 과정에 초점을 둔 개념</li> </ul> </li> </ul>



출처: 이종수(2002). 지방정부이론: 이론화를 위한 비교론적 분석.

### ③ 외국의 명칭활용 사례분석

- 전술한 지방정부(지방자치단체)에 대한 각국의 사례를 보면, 원칙적으로 지방자치단체는 지방정부로 표현되고 있으며, 우리나라의 명칭에 영향을 준 일본만이 지방공공단체라는 용어를 사용하고 있음
  - 다만, 일본의 경우에는 미국이나 영국과 달리 중앙정부를 내각이라는 용어를 사용함으로써 지방자치단체에 정부라는 용어의 사용이 용이하지 않았거나 독일 및 프랑스에서 Local Authority에 적용되는 명칭을 직역한 것으로 추론이 가능함

〈표 4-13〉 각국의 지방정부 명칭사용 사례

구분	중앙정부 명칭	지방정부 명칭
미국	Federal Government (National Government)	State Government Local Government
영국	British Government (Her Majesty's Government)	Local Government (Local Authority)
독일	Federal Government (Bundesregierung)	State Government (Landesregierung) Local Government (Kommunale Gebietskörperschaft)
프랑스	Central Government	Local Government (Collectivites Territoriales)
일본	내각 (중앙정부)	지방공공단체
한국	정부 (중앙정부)	지방자치단체

#### ④ 지방정부 전환검토

- 전술한 지방자치단체의 개념과 실체적 요건 및 외국사례 등에 비추어 보면, 현행의 지방자치단체의 명칭을 지방정부로 변경하는 것에 논리적 오류가 존재하는 것은 아님
  - 양자의 개념에서 다소 차이가 제시되고 있으나 이는 본질적 차이라기보다는 현재적 현상을 구분하기 위한 조작적 접근으로 해석되며, 실체적 요건에 있어서는 중앙정부와 동일한 통치적 구조를 보유하고 있으며, 외국 사례에서도 일본의 용어사용의 특성을 제외하면 통상적으로 지방정부로 해석되고 있다는 점에서 지방자치단체의 지방정부로의 개칭은 논리적으로 타당한 것으로 간주할 수 있음
  - 이와 같이 현행의 지방자치단체를 지방정부로 변경하여 국가 전체의 단위별 통치구조로 중앙정부와 지방정부를 설치하고, 양자의 관계를 기존의 국가와 지방자치단체가 아닌 중앙정부와 지방정부로 전환하는 것이 타당함

〈표 4-14〉 지방정부 명칭적용 타당성 검토

판단기준	판단내역
개념 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 차이부재</li> <li>- 지방자치단체와 지방정부의 개념차이는 현상구분을 위한 조작적 접근에 불과</li> </ul>
실체 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동일한 구성요건</li> <li>- 국가(중앙정부)와 동일한 구성요건을 갖는 실체적 통치구조</li> </ul>
외국 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 차이부재</li> <li>- 일본사례의 독특성을 감안하더라도 일반적으로 지방정부(Local Government)로 해석됨</li> </ul>

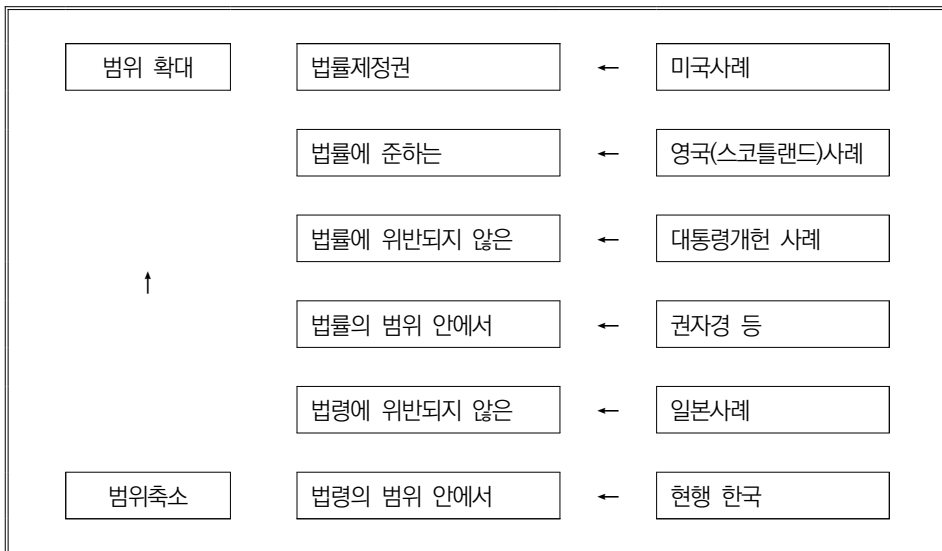
## (2) 조례제정 범위확대

### ① 검토대안

- 조례제정의 범위확대를 상위법률의 제약요건에 근거하여 접근할 경우 다양한 대안을 제시할 수 있음
  - 현행의 한국의 조례제정 범위인 「법령의 범위 안에서」를 기준으로 일본 사례인 「법령에 위반되지 않은 범위」와 권자경(2017) 등이 제시하는 「법률의 범위 안에서」, 대통령의 분권형 헌법개정에서 규정된 「법률에 위반되지 않은 범위」, 영국의 스코틀랜드에 부여된 「법률에 준하는 범위」와 미국의 「법률제정권」등이 그러한 대안의 사례들임
- 상기와 같은 조례제정의 범위는 모두 「법령의 범위 안에서」로 규정된 우리나라에 비하여 상위법률을 통한 제약이 완화된 범위를 나타내고 있음
  - 검토대안에서 나타난 주요 완화내용은 명령을 제약의 상위법률에 포함하는지와 제약기준의 범위 안과 위반되지 않은 범위 등을 근거로 완화수준을 결정하고 있음
- 다만, 분권수준 유형만을 대상으로 자치입법권의 범위를 살펴보면, 다음과 같음
  - 고도분권형의 조례제정 범위는 「법령에 위반되지 않은 범위」로 규정되

- 고, 준연방형의 조례제정 범위는 「법률에 준하는 범위」로 규정되며, 순수 연방형의 조례제정 범위는 「법률제정권 부여」로 규정되고 있음
- 특히, 고도분권형에 해당되는 일본의 경우에는 헌법에서는 「법률의 범위 안에서」로 규정하고 있음에 비하여 지방자치법에서는 「법령에 위반되지 않은」으로 규정하여 법간의 규정내용에 차이를 보이고 있음

〈그림 4-21〉 조례제정 범위확대 검토대안



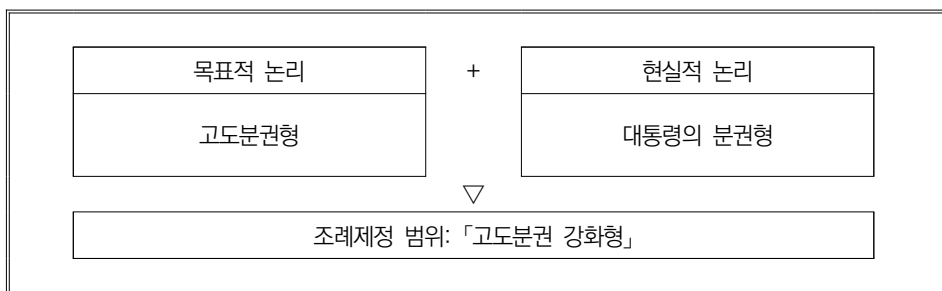
구분	고도분권형	준연방형	순수연방형
자치입법 범위내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안</li> <li>- 법령에 위반되지 않은 범위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안</li> <li>- 법률의 준하는 범위</li> <li>- 지방정부 입법사항 열거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안</li> <li>- 법률제정권 부여</li> <li>- 지방정부 입법사항 열거</li> </ul>
해당사례	일본	영국(스코틀랜드)	미국

출처: 금창호 외(2018). 지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안.

## ② 최종대안 선정

- 조례제정의 범위설정은 원칙적으로 확대되는 것이 바람직하나, 각국이 채택하는 분권수준의 유형과 연계되는 것이 일반적임
  - 상기의 분권수준 유형별 사례에서 제시된 바와 같이 분권수준의 유형이 조례제정의 범위설정에 직접적인 영향을 주고 있음
- 따라서 우리나라의 조례제정 범위도 기본적으로는 분권수준의 목표에 따라서 영향을 받는 것으로 판단할 수 있을 것임
  - 상기에서 제시한 분권수준의 목표가 어느 유형에 해당되는지에 따라서 조례제정의 적정 범위가 결정되는 것으로 판단할 수 있을 것임
- 전술한 논의에 따르면, 조례제정의 범위는 원칙적으로 「고도분권형」의 사례를 준용하되, 상향조정이 검토될 필요가 있음
  - 고도분권형의 대표적 사례인 일본의 경우 헌법의 규정을 준용하더라도 「법률의 범위 안에서」이나 대통령의 분권형 헌법개정에서는 「법률에 위반되지 않은 범위」로 제안하고 있기 때문에 고도분권형에 근거를 하되, 보다 강화된 확대범위를 검토할 필요가 있음

〈그림 4-22〉 조례제정 범위확대 대안채택



### (3) 특별지방행정기관 정비

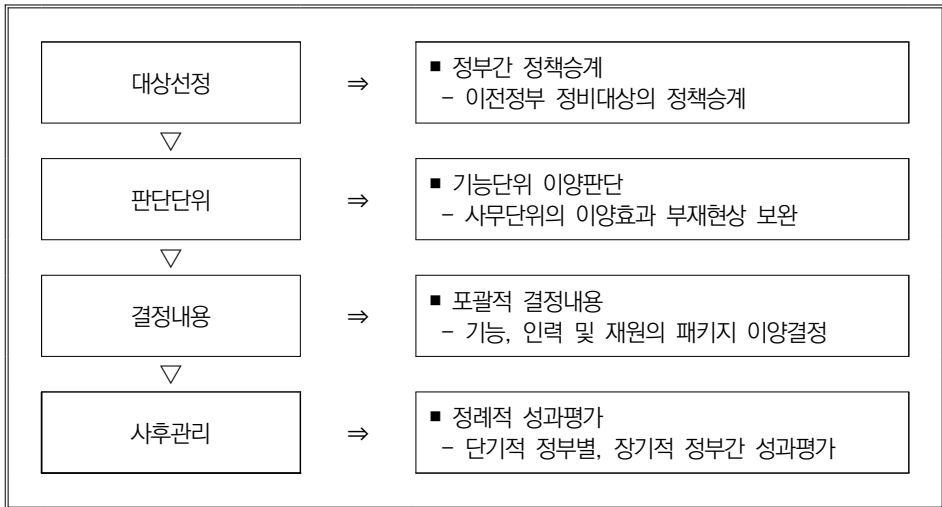
#### ① 정비 필요성

- 특별지방행정기관은 지방자치단체와 마찬가지로 국가의 사무를 지역적 차원에서 처리하는 행정기관의 일종임
  - 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따르면, 특별지방행정기관은 국가의 특정한 중앙행정기관에 소속되어 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 지방행정기관을 말함
- 이처럼 지역을 중심으로 종합적 행정을 수행하는 지방자치단체와 기능을 중심으로 제한적 행정을 수행하는 특별지방행정기관의 이원적 구조로 인해 다양한 문제점이 초래되어 왔음
  - 지역단위의 중복행정에 따른 인력과 예산의 낭비와 수요자의 행정서비스 이용에 따른 혼란 등이 발생되고, 특별지방행정기관의 남설에 따라 이러한 문제는 증폭되어 왔음
- 이에 따라 지방자치의 실시이후 역대정부에서 특별지방행정기관의 정비를 주요 분권정책의 하나로 채택하여 왔으나, 뚜렷한 성과를 확보하지 못하였음
  - 역대정부에서 추진된 특별지방행정기관 정비실적은 노무현 정부에서 제주특별자치도에 이관한 7개 분야와 이명박 정부에서 위임형식으로 국도하천을 비롯한 3개 분야의 일부기능을 이관한 것을 제외하면, 사실상 전무한 것으로 평가되고 있음
- 따라서 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책을 분석하고, 그 결과에 기초하여 보다 효과적인 대안을 마련할 필요가 있음
  - 역대정부의 특별지방행정기관 정비정책에 대한 한계를 보완하기 위한 다각적인 정비정책의 수립을 통해서 지역단위에서 발생되고 있는 비효율을 해소할 필요가 있음

② 특행정비 접근전략

- 특별지방행정기관의 정비정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 전체 프로세스를 대상으로 과정별 개선대책이 수립될 필요가 있음
  - 대상선정에서는 정부별 정책승계를, 판단단위에서는 기능단위의 전환을, 이양결정에서는 인력과 재원이 수반되는 패키지 결정을, 사후관리에서는 정례적 성과평가 등이 검토될 필요가 있음

〈그림 4-23〉 특별지방행정기관 정비정책 개선구조



출처: 금창호(2017). 특별지방행정기관 정비방향.

③ 대상선정의 합리화

- 특별지방행정기관의 정비정책을 개선하기 위한 우선적 검토사항은 정비대상의 합리적 선정을 도모하는 것임
  - 역대정부의 정비정책에서 나타나는 한계의 하나가 정부별 정비대상의 차별화이며, 이는 특별지방행정기관 정비정책의 연속성을 확보하지 못하는 결과를 초래함



- 따라서 특별지방행정기관의 정비정책은 원칙적으로 개별정부를 초월하는 관점에서 접근하는 전략이 수반될 필요가 있음
  - 예를 들면, 이전정부에서 정비대상으로 제외한 특행기관은 정비대상에 포함시키지 않음으로써 대상선정부터 다시 정비 프로세스를 반복하는 시행착오를 회피할 필요가 있음

〈표 4-15〉 정비대상의 합리화 방법

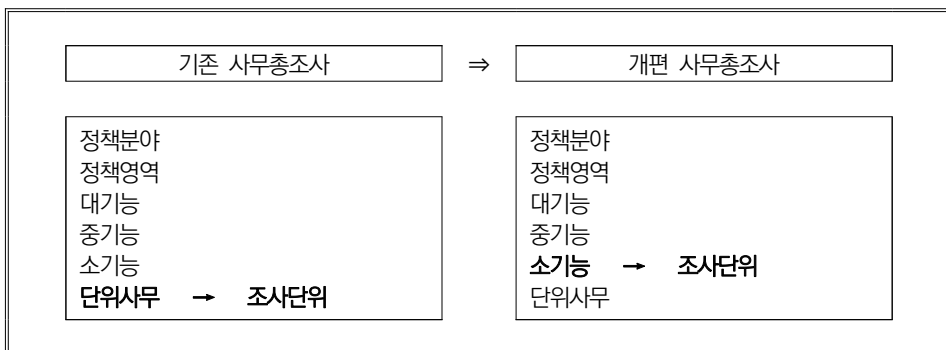
구분	정비대상	현행정부
김대중 정부 (3개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 병역자원관리</li> <li>- 통계관리</li> <li>- 국유림관리</li> <li>- 환경보전</li> </ul>	
노무현 정부 (6개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업</li> <li>- 국도하천</li> <li>- 해양항만</li> <li>- 지방노동</li> <li>- 식의약품</li> <li>- 지방환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정비대상 채택                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업</li> <li>- 국도하천</li> <li>- 해양항만</li> <li>- 지방노동</li> <li>- 식의약품</li> <li>- 지방환경</li> </ul> </li> </ul>
이명박 정부 (8개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업</li> <li>- 국도하천</li> <li>- 해양항만</li> <li>- 지방노동</li> <li>- 식의약품</li> <li>- 지방환경</li> <li>- 산림</li> <li>- 보훈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정비대상 제외                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림(노무현 정부 제외)</li> <li>- 보훈(노무현 정부 제외)</li> <li>- 통계(노무현/이명박 정부 제외)</li> </ul> </li> </ul>
박근혜 정부 (9개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업</li> <li>- 국도하천</li> <li>- 해양항만</li> <li>- 고용노동</li> <li>- 식의약품</li> <li>- 지방환경</li> <li>- 산림</li> <li>- 보훈</li> <li>- 통계</li> </ul>	

구분	정비대상	현행정부
문재인 정부 (6개 분야)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업</li> <li>- 국도하천</li> <li>- 해양항만</li> <li>- 지방환경</li> <li>- 지방노동</li> <li>- 식의약품</li> </ul>	

#### ④ 판단단위의 전환

- 특별지방행정기관의 정비과정에서 이양여부의 결정단위를 단위사무에서 기능으로 전환하는 것임
  - 기존의 정비정책에서 이양여부의 판단기준을 단위사무 중심으로 적용함으로써 기능단위의 연계성으로 인한 판단의 곤란성과 더불어 이양효과가 반감되는 결과를 초래하였음
- 따라서 이양판단의 용이성과 더불어 이양효과를 제고하기 위해서는 단위사무를 포괄하는 상위의 기능단위를 중심으로 이양여부를 판별하는 방식을 적용하는 것임
  - 이를 위해서는 기존의 사무총조사 등의 기초자료 작성에서 기능단위의 조사를 실시하여 특별지방행정기관의 정비과정에 제공하는 보완적 작업이 수행될 필요가 있음

〈그림 4-24〉 특별지방행정기관 이양판별 단위전환



⑤ 결정내용의 포괄화

- 특별지방행정기관의 정비효과를 제고하기 위해서는 이양결정의 내용을 확대할 필요가 있음
  - 기존의 정비정책은 기본적으로 단위사무에 국한된 이양여부를 결정함으로써 사무수행에 필요한 인력 및 재원의 동시이양이 수반되지 못하여 지자체의 수용의지를 약화시켰음
- 따라서 특행정비에 따른 이관기능의 효율적 수행을 담보할 뿐만 아니라 지방자치단체의 수용성을 제고하기 위해서는 인력과 재원의 동시이관에 대한 대책이 사전에 명확히 수립될 필요가 있음
  - 이를 위해서는 이관기능에 대한 직무분석 등을 통해서 현행의 기준인건비와 광특회계 등에서 인력과 재원의 이관내용을 반영할 필요가 있음

〈표 4-16〉 지방분권촉진위원회의 제시대안

- 제시대안
  - 지자체에서 가장 큰 어려움으로 호소하였던 예산지원 특히 특별회계를 통한 예산지원에 인건비가 전혀 책정되어 있지 않았던 문제점을 해결하기 위해 총액인건비에 기능이관에 따른 인건비를 반영할 수 있는 제도적 개선이 필요함
  - 향후 기능이관 시 특행기관에서 이관 이전에 수행했던 지역별(시·도권역) 업무에 대한 직무분석(업무량 측정)을 통해 이관해야 할 적합한 인력, 자원, 장비를 산출·확정한 후 지자체에 이관해주는 제도적 장치의 마련이 요구됨
  - 또한, 기능이관에 따른 인력·예산·장비 산정 시 지자체별 특수성이 고려되어야 함

⑥ 사후관리의 체계화

- 특별지방행정기관의 정비정책을 개선하기 위한 대책의 하나로 사후관리의 체계화도 검토할 필요가 있음
  - 기존의 정비정책에서는 이명박 정부에서 실시한 일회적 성과평가 이외에는 특별지방행정기관의 정비정책에 대한 성과평가를 전혀 실시하지 않았음
- 따라서 정부별 또는 정부간 특별지방행정기관의 정비정책의 효과를 제고하

기 위한 정례적이고 체계적인 성과평가를 통해서 합리적 사후관리 시스템을 확보할 필요가 있음

- 특별지방행정기관의 정비정책에 대한 성과평가는 이양성과뿐만 아니라 추진체계 등도 포함하여 포괄적인 내용을 평가하되, 그 결과를 반드시 환류하여 정비정책의 시행착오를 보완하는 노력이 수반될 필요가 있음

#### (4) 교육자치와 지방자치 통합

##### ① 통합 필요성

- 현행의 지방자치는 교육 및 학예에 관한 사무를 처리하기 위하여 별도의 교육자치를 실시하고 있음
  - 즉, 「지방자치법」 제9조에 따르면 교육은 지방자치단체의 사무이나, 동법 제112조에 교육사무의 처리를 위하여 별도의 기구를 설치토록 하고 있으며, 「지방교육자치에관한법률」 제2조에 따라 교육사무를 광역자치단체의 사무로 규정하고 있음
- 이처럼 광역자치단체 차원에서 시·도지사과 시·도 교육감이 별도로 선출되고, 또한 일반행정과 교육행정간 이원적 자치구조가 형성됨으로써 교육자치를 통해 실현하고자 하는 성과 못지않게 다양한 문제점이 발생되고 있음
  - 근본적으로는 시·도지사과 시·도 교육감의 이념적 및 정치적 성향 차이에 따른 정책기조의 대립이 심각하고, 구체적으로는 다양한 정책내용을 둘러싸고 양자간 갈등이 유발되는 실정임
- 이와 같은 문제점을 해소하기 위한 정책적 대안으로 지방자치와 교육자치의 통합 또는 일원화가 시급하다는 것임
  - 물론, 역대정부에서도 궁극적으로는 지방자치와 교육자치의 통합이 완전한 지방자치의 실현이라는 정책목표를 제시하고 있으나, 다만, 지방자치와 교육자치의 조속한 통합은 현실적으로 다수의 장애가 있고, 이에 따라 단기적으로는 양자간 연계 및 협력을 강화하고, 이에 기초하여 장기적으로 지방자치와 교육자치의 통합을 실현한다는 계획임

② 교육자치의 기본구조

- 교육자치의 기본구조는 통합과 연계 및 분리의 강도에 따라서 다양한 대안들이 존재할 수 있음
  - 즉, 교육자치의 구조에서는 집행기관의 경우 통합방향일수록 자치단체 보조기관의 형태를 그리고 분리방향일수록 독립기관의 형태를 가지며, 의결기관의 경우 통합방향일수록 지방의회 상임위원회 형태를 그리고 분리방향일수록 교육위원회 형태를 갖게 되는 것이 일반적임
- 한편, 교육자치의 운영에서는 조직운영과 인사운영, 재정운영 및 법체계에 서 지방자치단체의 일반적 운영시스템의 적용여부에 따라서 통합과 분리의 수준을 결정하는 것이 타당함
  - 그리고 교육자치의 가치에서는 지방자치의 일반적 가치인 민주성과 효율성 외에 전문성의 확보수준에 따라서 통합과 분리의 수준이 결정됨
- 이처럼 구조와 운영 및 가치 등의 각 영역별로 지방자치와 교육자치의 관계 조항을 망라적으로 제시하면, 다음과 같음
  - 다만, 교육자치의 운영과 가치는 구조에 연동하여 각각의 대안이 도출될 수 있으며, 따라서 구조는 운영과 가치의 전제요건으로서의 위상을 가짐

〈표 4-17〉 교육자치의 대안구조

구분		통합 ← 연계 → 분리						
구조	집행기관	위상	자치단체 보조기관		부속기관		독립기관	
		교육장 선임방식	임명	선출	임명	선출	동시선거	분리선거
	의결기관	지방의회(소속 상임위)			교육지방의회(교육위원회)			
		완전 개방형 상임위	부분 개방형 상임위	폐쇄형 상임위	지방의회 병립형 (개방형 교육지방의회)	지방의회 독립형 (폐쇄형 교육지방의회)		

구분		통합 ← 연계 → 분리			
요 인	조직 운영	집행 기관	-교육행정기관과 그 보 조기관(국·과 등)의 집 행기관의 보조기구화 -직속기관과 소속기관 의 부속기구화	-교육행정기관과 그 보 조기관(국·과 등)의 집 행기관화 -직속기관과 소속기관의 특별행정기관화	-교육행정기관과 보조 기관(국·과 등)의 독 립적 집행기관화 -직속기관 및 소속기 관과의 연계성 강화
		대의 기관	일반지방의회에 대한 교육지방의회 조직의 흡수	일반지방의회와 교육지방의회 조직의 병립	일반지방의회에 대한 교육지방의회 조직의 독립
	인사운영	교육·교육행정 직류 학예직군(학예·편사연구 직렬) 폐지 또는 일반직 흡수		교육·교육행정 직류 학예직군(학예·편사연구 직렬) 분리	
		일반행정직과 순환보직	전문성 인정	직위분류제 유지	직위분류제 세분
	재정운영	일반회계에의 흡수	특별회계 유지	독립기관 회계	
법체계	자치단체 법인격에 통합	병존적 애매형 법인격	독립적 법인격 부여		
가 치	효율성	높음	중간	낮음	
	민주성	각 위원회 등 제도에 의해 제고 가능		높음	
	전문성			높음	

출처: 금창호 외(2011). 지방자치-교육자치 일원화 연구.

### ③ 통합대안

- 지방자치와 교육자치의 통합대안을 각 요소별로 검토하면, 다음과 같이 제시할 수 있을 것임
  - 의결기관은 위원회구성의 경우 단기적으로 교육의원 과반수를 유지하나 일반의원으로 대체하고, 의결권한 단기적으로 전결권을 부여하되 장기적으로 폐지하며, 집행기관은 교육수장을 보조기관으로 하고, 선출방식은 단기적으로 러닝메이트를 통한 직선제를 적용하되 장기적으로 임명제로 전화하며, 관할기구는 2국 체제를 기본모형으로 하되, 지방자치단체별 교육수요에 따른 탄력성을 부여하며, 인사는 교원의 경우 단기적으로 국가직을 유지하되 장기적으로 지방직으로 전환하고, 교육행정직은 교육의 전문성 확보를 전문직으로 지정하며, 재정은 수입구조는 내국세 20 이상

으로 상향 조정하고, 회계방식은 단기적으로 교육의 안정성 확보를 위해 특별회계로 운영하되, 장기적으로는 일반회계로 전환하며, 법체계는「지방자치법」으로 통합하되, 교육관련 규정을 독립적인 장으로 편제하며, 가치의 수준확보를 위해 민주성은 단위학교의 자율성 신장을 그리고 전문성은 교육전문직위의 지정이 필요함

〈표 4-18〉 지방자치-교육자치 통합대안

구분		방안
의결 기관	위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단기방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육의원 과반수 및 일반의원으로 구성</li> </ul> </li> <li>■ 중장기 방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반의원으로 구성</li> </ul> </li> </ul>
	교육의원 선출방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육의원 폐지</li> </ul> </li> </ul>
	의결권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기: 전결권 부여</li> <li>- 중장기: 전결권 폐지</li> </ul> </li> </ul>
집행 기관	조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육수장 직위 : 시·도지사-교육부지사(부시장)</li> <li>- 관할기구 : 2국 체제</li> </ul> </li> </ul>
	선출방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단기 방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도지사 - 교육부지사(부시장) 러닝메이트 직선</li> </ul> </li> <li>■ 중장기방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 동의로 시·도지사가 교육전문가 중에서 교육부지사(부시장) 임명</li> </ul> </li> </ul>
인사		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교원: 국가공무원의 신분유지(장기적으로 지방직 전환)</li> <li>- 교육행정직: 교육·학예에 관한 사무는 교육전문직을 포함 - 시설 관리는 일반 행정직 및 기능직 포함</li> </ul> </li> </ul>
재정		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수입구조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내국세의 20%이상 확충</li> </ul> </li> <li>■ 회계방식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기 : 교육비특별회계로 안정적인 교육재정 확보</li> <li>- 장기 : 일반회계로 전환</li> </ul> </li> </ul>

구분	방안
법체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치법으로 일원화</li> <li>- 교육관련 규정 독립장으로 편제</li> </ul>
가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민주성 확보방안</li> <li>- 단위학교 자율성 강화</li> <li>■ 전문성 확보방안</li> <li>- 교육전문직위 설정</li> </ul>

출처: 금창호 외(2011). 지방자치-교육자치 일원화 연구.

## (5) 기구설치 및 정원기준 폐지

### ① 검토 필요성

- 지방자치의 실시와 더불어 자치권의 하나인 자치조직권은 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 통하여 점진적으로 확대의 과정을 거쳐 왔음
  - 「지방자치법」에서 자치조직권의 근거를 규정하는 동시에 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 통하여 자치조직권을 제약하는 근거를 두어 지방행정조직의 자율성과 책임성을 적절히 조화시키는 접근을 적용하였음
- 그럼에도 불구하고, 지방자치의 전체 역사를 대상으로 보면 자치조직권의 수준은 전반적으로 확대의 기초를 유지한 것으로 평가되나, 기존의 자치조직권의 확대기초가 바람직한 수준의 달성을 의미하지는 않음
  - 지방자치단체는 자치조직권에 대해서 여전히 긍정적인 평가를 하지 않으며, 현실적으로도 해결이 필요한 과제는 많으며, 최근으로 올수록 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 구체화되면서 자치조직권의 일반적인 기초와 달리 오히려 제약으로 기능할 우려도 없지 않음



## ② 관리권한 이양분석

- 지방행정조직의 관리권한을 지방자치단체로 이양하기 시작한 것은 민선단체장 체제가 출범한 1995년부터이나, 실질적이고 본격적으로 관리권한이 이양된 계기는 2007년 총액인건비제를 준비하면서 시작된 것으로 보는 것이 타당함
  - 이는 총액인건비제의 제도취지가 인건비를 통하여 지방자치단체의 조직건전성을 확보하는 것이므로 행정기구와 관련된 다수의 승인권 등은 불필요하기 때문임
- 지방자치단체로 이양된 관리권한은 크게 기구설치권과 정원관리권으로 구분되고, 조직관리 모형에 따라서 다소의 편차가 존재하기는 하지만, 대체적으로 확대기조를 유지하여 왔음
  - 우선, 기구관리권에서는 지방자치단체 조직기구의 일부에 대해 상당부분 자율적 설치를 허용하고 있으며, 한편으로는 과도한 팽창을 막기 위해 일정부분 기준을 제시하여 책임성을 확보하고 있고, 다음, 정원관리권에서는 주어진 기준인건비 하에서 지방자치단체가 자율적으로 정원을 책정할 수 있도록 함에 따라 상당한 수준의 자율성을 확보한 것으로 보임

〈표 4-19〉 기구설치권 및 정원관리권 이양 실적

연도	항목	운영규정
1995	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1995년 7월 민선단체장 출범에 따라 자치단체별로 지역특성에 맞는 탄력적인 지방조직 개편이 나타남</li> <li>- 자치단체별로 국, 과, 계 등의 기구에 대해 법률기준 범위 내에서 지역실정에 맞게 재배치</li> </ul>
1998	구조조정을 통한 적정규모 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감축관리를 위해 지방행정조직의 유사 중복기능을 통폐합하고 한시기구 폐지</li> <li>• 한시적 업무를 담당해 온 기획단, 개발 사업단 등은 일반부서로 통폐합</li> <li>• 기획조정 및 정책개발 기능 담당 부서는 기획관리(담당)실로 통합운용</li> <li>- 광역자치단체의 국,과 : 평균 3개국 6개과씩 축소</li> <li>- 시,군,구의 행정조직 : 10만명 미만의 경우 4과 / 10~15만명 1국 3과 / 20만~30만명 1국2과/ 50만명 이상 3과/ 50만명~70만명 1국1과씩 축소</li> </ul>

연도	항목	운영규정
2004	여유기구제 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004년 7월 행자부 장관 승인 없이 탄력적으로 운용 가능한 여유기구 제 도입</li> <li>- 여유기구는 기구설치의 자율권이 제약되는 상황에서 과도기적으로 운영할 수 있도록 여유분으로 확보한 기구를 말하며, 기존의 정규기구에서 담당하기에 적절하지 않은 사무를 처리함</li> <li>- 시·도 : 1개 실·국 (3급) , 2개 과·담당관 (4급) 이내 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울특별시 및 경기도의 경우 인구 특수성을 감안하여 1과 추가</li> </ul> </li> <li>- 시·군·구 : 1개 과·담당관 (5급) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구 50만 이상의 시는 대도시 특수성을 감안하여 2개과 이내 설치 가능</li> </ul> </li> </ul>
	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004년 12월 소방방재청 출범 및 지방 재난관리조직 보강 시 각 시도·시군구 재난관리전담과 신설에 대해 재량권 허가</li> <li>- 2004년 12월 한시기구 설치 승인제도 폐지</li> <li>시도 5급 이상 기술직렬 정원조정 승인제도 폐지</li> </ul>
2005	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005년 2월 시도 5급 지방공무원 정원책정 승인제도 폐지</li> <li>행정동 설치 시 동장정원책정 승인제도 폐지</li> <li>- 2005년 10월 경기도 소방본부장 계급을 소방준감에서 소방감으로 조정</li> <li>- 2005년 10월 팀제 도입을 위한 지자체 기구정원규정 개정 명칭 개편 (실·국 → 본부·단·부 / 과·담당관 → 팀)</li> </ul>
2006	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006년 5월 경기도 소방준감 1인 정원(국가직) 배정</li> <li>실·국·본부(16개→17개), 과·담당관 수 (65개→67개) 조정</li> </ul>
	제주 특별자치도 행정직급 기준 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006년 4월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제정</li> <li>- 차등적 분권을 통한 고도의 자치 실현을 위해 보조기관·하부행정기관의 장 등 직급기준만을 기구정원규정으로 규정</li> <li>- 행정기구 설치 및 정원기준, 직속 및 하부기관, 사무분장 등은 자율적 조례로 제정</li> </ul>
2007	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도와 국을 둘 수 있는 시군구의 실·국과 국을 둘 수 없는 시군구의 과 단위 기구(이에 상응하는 소속기관 기구 포함) 즉, 지자체의 상위직 기구에 대해 이를 적절하게 관리하기 위한 설치 기준 설정- 시도와 국이 있는 시군구에서는 과 단위 이하 기구는 자율적으로 설치 가능- 국이 없는 시군구에서는 과 단위는 기준 내에서 운영하되 6급 이하 인력은 자율적으로 책정 가능</li> </ul>

연도	항목	운영규정
2014	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2014년 12월 행정기구 및 직급기준에 관련한 법령 개정</li> <li>• 인구 100만명 또는 200만명 단위의 광역시에 대해서 실·국·본부 설치 기준을 인구 50만명 단위로 세분화</li> <li>• 인구가 동일 구간에서 2년간 연속하여 상위 구간에 근접하게 증가하는 지방자치단체에 대해서 추가 기구증설 허용</li> </ul>
2015	재난대응 관련기구 설치 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015년 4월 재난안전대응과 관련한 본부 증설 및 직속 설치 허용</li> <li>• 시·도의 효율적인 재난안전대응을 위해 시·도에 재난안전 업무 담당 실·국·본부를 증설함</li> <li>• 재난에 대한 시·도지사 책임 강화를 위해 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부에 대해서 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 시·도지사 직속으로 설치할 수 있도록 함</li> </ul>
2017	행정기구 수의 자율범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체의 인구범위에 따라 획일적으로 설정하던 행정기구 설치기준을 보다 탄력적으로 조정하기 위하여 자율범위를 설정함</li> <li>• 인구 50만명 이상 100만명 미만인 시의 실·국 중 1개의 직급을 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 상향 조정</li> <li>• 지방의원 정수가 10명 이상이면서 실·국이 설치된 군은 의회사무국 설치를 허용</li> </ul>
	직급운영의 탄력성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직급기준 운영의 탄력성 제고 등(별표 6 및 별표 7 등)</li> <li>• 인구 10만명 이상 15만명 미만의 시·군·구가 본청의 실·국 1개 이상을 감축 운영하는 경우, 사업소장의 직급을 4급 일반직지방공무원으로 임명</li> <li>• 인구 10만명 이상의 시·군이 본청의 농업행정과 관련된 과와 농업기술센터를 통·폐합하는 경우 농업기술센터의 소장을 4급이나 지방농촌지도관으로 정할 수 있도록 함</li> <li>• 제주특별자치도의 자치경찰단 과장 중 1명의 직급을 자치경정에서 자치총경 또는 자치경정으로 상향 조정</li> </ul>
2018	기구설치 및 정원관리의 탄력성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018년 2월 「자치단체 기구정원규정」 개정을 통한 시도 부단체장 확대, 기구설치 및 정원관리 자율화</li> <li>• 기구정원규정(대통령령) 개정 주요 내용은 1) 정원관리 자율화, 2) 과 설치 자율화, 3) 맞춤형 조직제도 개선임</li> <li>• 정원관리 자율화: 기준인건비를 초과하는 경우 부과하던 보통교부세 감액 패널티 폐지</li> <li>• 과 설치 자율화: 인구 10만 미만 시·군에 존치하던 과 설치 상한기준 폐지 및 국 설치 허용(1~3개)</li> <li>• 맞춤형 조직제도 개선: 인구 100만 이상 대도시의 직급기준 탄력성 확대, 인구 10~15만 도농복합시 기구설치 기준 합리화 등</li> </ul>

연도	항목	운영규정
2019	시도 행정기구 체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도의 실·국·본부 추가 설치 허용(제9조의2 신설, 제40조)</li> <li>• 현행 시·도에 설치할 수 있는 실·국·본부의 수의 100분의 20의 범위에서 시·도가 자율적으로 실·국·본부 추가설치 허용</li> <li>• 추가로 설치하는 실·국·본부의 존속기간은 2년의 범위에서 조례로 정하되, 성과 평가를 통하여 존속기간 연장, 상시기구로 전환 또는 기구의 폐지를 결정하고, 시·도지사는 관련 사항을 행정안전부장관에게 통보</li> <li>• 시·도지사는 추가로 설치하는 실·국·본부에 대한 성과 평가 결과를 인터넷 홈페이지 등에 공개하고, 지방의회에 제출</li> </ul>
	기구설치 및 직급운영의 자율성 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 기구 설치 및 직급 운영의 자율성 확대(별표 1 및 별표 3)</li> <li>• 시·도별 실·국·본부의 수와 시·군·구별 실·국의 수를 각 지방자치단체가 조례로 자율적으로 정할 수 있도록 함</li> <li>• 광역시 자치구의 인구 규모에 따른 기구설치기준을 일부 확대하여, 인구 30만 이상 50만 미만인 자치구의 경우 시·군·구별 실·국의 수를 현행 최대 4개에서 5개로, 인구 50만 이상인 자치구의 경우 현행 최대 5개에서 6개로 상향조정</li> <li>• 인구 10만 미만인 시·군이 실·국을 감축하는 수만큼 과장·읍장 등을 4급 또는 5급으로 임명할 수 있도록 하는 범위를 현행 2명에서 3명으로 확대</li> </ul>

### ③ 제도변화의 특징

- 자치조직권의 기준에서 지방행정조직의 변천과정을 살펴보면, 다음과 같은 특징들이 나타나고 있음
  - 다만, 1961년의「지방자치에 관한 임시조치법」에 따른 지방자치 유보기간을 제외한 분석의 결과임
- 첫째는 자치조직권의 확대기조를 유지하되, 점진성과 급격성이 동시에 나타나고 있다는 점임
  - 2005년을 기점으로 전후의 기간은 자치조직권의 점진적 확대가 지배적이나 2005년은 급진적 확대로 평가할 수 있음
  - 예를 들면, 2005년에는 총액인건비제의 도입을 위하여 기존의 승인권을 다수 폐지하여 자치조직권의 수준을 일거에 확대하였고, 이에 비하여 다

른 기간에는 기존제도의 운영 탄력성을 강화한 것으로 자치조직권을 제약하는 제도는 그대로 존치되어 있다는 점임

- 둘째는 행정기구와 정원산정에 대한 접근이 차별적이라는 것으로, 행정기구에 대한 접근은 기본적으로 자율성을 신장하는 기조를 지속적으로 유지하여 온 것에 비하여 정원산정에 대한 접근은 합리성을 제고하는 기조를 적용하여 왔음
  - 그간의 사례들을 보면, 행정기구 설치에 관한 다수의 권한들은 폐지되거나 이양이 되어 왔으나, 정원산정에 대해서는 산정모형의 발전적 변경만 모색하고 실질적인 권한의 폐지 또는 이양은 없음
- 셋째는 자치조직권의 확대를 위한 방향성은 비교적 타당한 것으로 나타나고 있는 것으로 판단됨
  - 행정기구와 정원산정에 대한 접근방향이 초기에는 행정기구에 중기에는 행정기구와 정원산정을 통합하여 그리고 최근에서는 정원산정에 초점을 두는 변화를 보여 왔으며, 지역특성의 부합성과 조직관리의 건전성을 고려할 때 행정기구의 중요성이 상대적으로 크다는 점에서 타당한 접근방법으로 평가할 수 있음

#### ④ 조직관리 개편방향

- 자치조직권의 관점에서 지방행정조직의 관리방향은 완전한 자율성을 확보하는 것이 규범적인 목표임
  - 지방자치 선진국으로 지칭되는 대부분의 국가들이 완전한 자치조직권을 보장하고 있으며, 최근에는 일본도 마지막으로 정권관리권을 폐지하였으나, 현실적인 측면에서 보면 일거에 완전한 자치조직권의 보장이 쉽지 않으므로 장단기의 단계적이고 점진적인 발전방향을 모색하는 것이 타당함
- 우선, 단기적인 발전방향에서는 행정기구의 관리권한을 폐지하는 방안이 모색될 필요가 있음
  - 총액인건비제를 설계할 당시에도 원칙적으로 인건비를 제외한 행정기구

의 설치에 관한 모든 관리권한은 폐지 또는 이양이 목표였으나, 다만 2회의 시범실시를 통하여 행정기구의 남설을 우려하여 일부 관리권한을 존치한 것임

- 그러나 외국의 사례 등에 비추어 보면, 정원관리권을 통하여 지방자치단체의 조직 건전성을 충분히 확보할 수 있으므로, 일종의 부가적 관리권한으로 간주되는 행정기구에 대한 관리권한은 폐지하는 것이 바람직함

○ 다음, 장기적인 발전방향에서는 정원관리권도 폐지하여 완전한 자치조직권을 보장하는 것임

- 중앙정부와 지방정부의 관계가 중앙정부 중심으로 구조화되는 포괄형이 아닌 한 자치조직권은 완전한 보장이 일반적이므로, 지방자치단체의 특수한 여건에 부합하는 조직운영이 가능하도록 자치조직권은 완전히 보장하고, 자치행정권과 자치재정권 등을 활용하여 중앙정부와 지방정부의 협력관계를 구축하는 것이 필요함

○ 마지막으로, 자치조직권에 대한 제약은 근본적으로 지방자치단체의 조직 건전성에 대한 우려에 기인하고 있으므로, 단기적으로 행정기구의 관리권한을 폐지하거나 장기적으로 완전한 자치조직권을 보장하는 대안과 별개로 지방자치단체의 조직 건전성을 확보하기 위한 대안들이 검토될 필요가 있음

- 기존에도 논의된 것이기는 하지만, 지방자치단체의 자율적인 건전성 확보방안으로 조직진단의 실질화와 지방의회의 합리적 대응 및 조직관련 정보공시를 통한 시민사회의 감시 등이 체계화될 필요가 있음

## (6) 재정구조의 개편

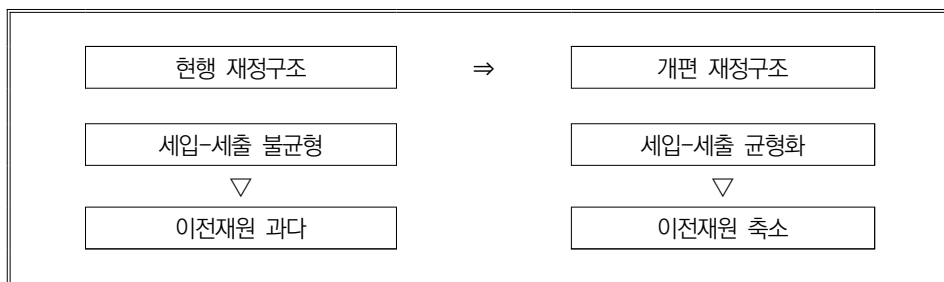
### ① 개편논리

- 재정구조의 개편은 지방의 재정적 자율성을 신장하는 것이 목표이기는 하지만, 근본적인 논리는 수행기능의 재정적 부합성을 확보하는 것에 초점이 있음
  - 재정은 기본적으로 특정의 업무를 처리하는데 필요한 비용을 의미하므로

재정규모의 적정성은 수행업무의 양을 기준으로 판단되는 것이 합리적임

- 상기의 논의에 따르면, 재정구조의 개편은 국가와 지방이 각기 수행하는 업무의 량에 부합되는 재정규모로 합리적인 배분을 도모하는 것임
  - 지방이 수행하는 업무량에 부합하지 않은 재정규모가 부여됨으로써 부족재원의 증상의존이 발생되고, 이는 결과적으로 지방자치단체의 자율성을 억제하는 기제로 작동됨
  - 따라서 지방자치단체의 업무량에 부합하는 자주적 재정규모를 확보함으로써 기본적으로 재정배분의 원리를 확보하고, 나아가 지방자치단체의 재정 자율성을 제고하기 위함임

〈그림 4-25〉 재정구조 개편구조



## ② 재정구조 개편방안

- 지방자치단체의 업무량에 부합하는 재정구조를 확보하기 위한 대안으로는 두 가지 측면에서 접근하는 것이 타당함
  - 우선적으로 지방자치단체의 업무량을 기준으로 세입과 세출의 균형을 확보하는 것이고, 다음으로 세입과 세출의 균형화에 따라서 국가의 이전재원의 비율을 축소하되 지출 경직성을 보유한 국고보조금을 대상으로 하는 것임
- 과제 1 : 세입세출 균형화
  - 지방자치단체의 업무량을 기준으로 세입과 세출의 균형을 확보하는 대

안은 현행의 재정구조와 향후의 분권수준을 동시에 반영하는 것이 합리적임

- 현행의 지방자치단체 재정구조는 국가대비 세입기준 20%와 세출기준 60%로 지자체의 업무량 기준에서 40%의 세입부족 현상을 보이고 있으며, 향후 분권수준의 확대에 따라서 세입기준의 40% 이상의 상향목표를 설정할 필요가 있음
- 따라서 단기적으로는 현행의 업무량 기준으로 세입과 세출의 균형을 위한 국가대비 세입의 60%를 목표로 하고, 중장기적으로는 분권수준이 반영된 세입기준 70%를 목표로 전환하는 것임

#### ○ 과제 2 : 이전재원 조정

- 전술한 지방자치단체의 세입과 세출의 균형화에 따라서 국가의 이전재원의 필요성은 기본적으로 감축되는 결과를 나타내게 됨
- 다만, 세원이양을 통한 세출 및 세입의 균형화는 지방자치단체간 재정격차를 심화시킬 것이므로, 이를 보완하기 위한 국가의 이전재원은 일정수준 유지될 필요가 있으나, 경직성 이전재원은 재정적 자율성을 저하시키므로 국고보조금은 원칙적으로 폐지하는 기조를 반영할 필요가 있음
- 따라서 이전재원은 지출 탄력성을 보유하고 있는 현재의 지방교부세를 유지하되 규모를 축소하고, 지방자치단체간 수평적 조정기능을 도입하는 대안설계가 필요함

〈표 4-20〉 재정구조의 개편방안

구분	내용
세입-세출 균형화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체 업무량 기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기 : 국가대비 세입비중 60% 목표</li> <li>- 중장기 : 국가대비 세입비중 70% 목표</li> </ul> </li> </ul>
이전재원 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 최소기능 설정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 : 규모축소 유지</li> <li>- 국고보조금 : 폐지</li> <li>- 수평적 조정기능 : 역교부세 등 도입 검토</li> </ul> </li> </ul>



## 2. 지방행정체제 전면전환

### 1) 지방행정체제의 의의

#### (1) 개념

- ‘지방행정체제’는 다차원적인 요소를 내포하고 있는 용어로서 ‘지방행정체제’ 개념관련 법령에서 개념을 규정하고 있음
  - 「(구)지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 “지방행정체제란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 규정하고 있으며,
  - 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 국가와의 기능조정 관계에 대하여 ‘지방자치분권’의 항목으로 분리하고, “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 정의하고 있음

〈표 4-21〉 법령상 지방행정체제의 개념 정의

#### (구) 「지방행정체제개편에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

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

#### 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

- 이러한 개념 정의에서 볼 수 있듯이 지방행정체제는 ‘계층구조’, ‘행정구역’의 문제와 함께 그 속에서 이루어져야 할 역할범위, 즉 ‘기능배분’의 문제를 포함하는 상호연계의 틀 속에서 이해
  - 이에 따라 지방행정체제에서의 주요 쟁점 역시 ‘계층구조’, ‘행정구역’ 또는 ‘기능배분’ 어느 하나의 측면에서 발생하는 것이 아니라 이들 요소가 혼재되어 나타나고,
  - 해결방안의 모색 역시 이들 요소를 복합적으로 고려하여 마련하여야 한다는 점에서 특징 보유

## (2) 구성요소 및 개편고려요인

- 지방행정체제의 구성요소는 법령상 정의에 따라 계층구조, 행정구역과 기능배분으로 구성
  - 이들 각각의 구성요소들은 설계에 있어 고려해야 할 요인이 상이한데, 계층구조의 경우 계층의 기본 속성을 고려하여 통할범위에 대한 고려가 요구되고, 행정구역의 경우 접근성, 경제성, 규모성 등 다양한 요인이 전문가들에 의하여 제기되었으며, 기능배분의 경우 중앙과 지방, 광역과 기초간 역할을 전제로 한 보충성의 원리가 주요 고려 요인으로 작용
  - 그러나 이러한 구성요소는 앞서 기술한 논리적 설계요인과 함께, 정부가 지방자치분권과 관련 정책의 기초와 맞물려 실질적 개편 성과를 창출

〈표 4-22〉 지방행정체제 구성요소별 개편 고려요인

구성요소	기본요인	정책요인
행정계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통할(통솔) 범위               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계층의 기본속성인 통솔범위를 적용</li> <li>- 기본(기초)단위의 수에 따라 단층 또는 중층 채택</li> </ul> </li> </ul>	정부의 정책기조
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 접근성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정관청 등의 접근거리 적정성 판단 (교통수단 및 행정기술의 발달로 영향성약화)</li> </ul> </li> </ul>	

구성요소	기본요인	정책요인
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규모경제를 확보하는 인구규모 적정성 판단</li> </ul> </li> <li>■ 민주성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주주의를 실현할 수 있는 적정단위</li> </ul> </li> </ul>	
행정기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보충성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙과 지방 또는 지방 간의 역할을 전제로 보충성 원리를 적용</li> </ul> </li> </ul>	

### (3) 구성요소별 운영현황

#### ① 계층구조

○ 우리나라는 제1공화국 이후 3~4계층의 계층구조(자치계층과 행정계층 포함)를 형성해 왔는데, 자치계층의 경우 제1공화국과 제2공화국 시기에만 3층제를 형성하였고, 이후에는 2층제를 유지

〈표 4-23〉 계층구조의 변화

구분	계층	지방행정계층구조				비고
		1계층	2계층	3계층	4계층	
1949 (제1·2 공화국)	3	1특별시	19시	75읍	(동·리)	도·특별시 -시군·읍면제 확립
		9도	139군, 구	1,448면		
1987	3	1특별시	57시	189읍 1,265면 1,932동	(리·통)	직할시(73) 및 군자치제(61) 도입
		4직할시	139군			
		9도	44구			
1995	3~4	1특별시	67시	(23행정구)	읍/면/동	민선자치 본격 출범
		5광역시	98군			
		9도	65자치구			

구분	계층	지방행정계층구조				비 고
		1계층	2계층	3계층	4계층	
2006	3~4	1특별시	75시	(22행정구, 2행정시)	읍/면/동	특별자치도 출범 (2006)
		6광역시	86군			
		8도	69자치구			
		1특별자치도				
현재	3~4	1특별시	75시	(26행정구, 2행정시)	읍/면/동	특별자치시 출범 (2012)
		6광역시	82군			
		1특별자치시	69자치구			
		8도				
		1특별자치도				

## ② 행정구역

- 우리나라에서 행정구역에 대한 논의가 본격적으로 확대된 것은 1990년대 중반 시군통합이 '규모의 경제'와 '행정효율성' 확보를 배경으로 추진되면서 부터임
  - 그 이전까지 우리나라의 지방행정체제 개편의 주요 내용은 '분리' 기조에 의하여 도로부터 직할시(광역시)의 분리, 읍의 시승격을 통한 분리가 주를 이룬 것과 달리,
  - 1990년대 중반이후 시군통합정책에 의하여 1995년 1월 1일 남양주시를 포함하여 34개의 통합시가 설치되었고, 동년 5월 10일 평택시를 포함한 5개 통합시가 추가로 설치되었으며, 이후에도 1998년 4월 1일 여수시, 2010년 7월 1일 창원시, 2014년 7월 1일 청주시가 통합시로 출범

〈표 4-24〉 시군통합에 의한 통합시 설치

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

- 이외 행정구역상 통합은 정부의 특별목적에 의한 단층제 적용에 따라 2006년 제주특별자치도, 2012년 세종특별자치시가 출범하면서 행정구역 조정이 이루어짐

- 2020년 전후 광역자치단체를 중심으로 행정통합 및 행정연계 등 행정구역의 광역화 등에 대한 논의가 촉발되면서 지방행정체제개편이 다시 쟁점으로 부각
  - 행정통합의 경우 대구-경북의 행정통합논의가 대표적 예이며<sup>39)</sup>, 행정연계

39) 대구광역시와 경상북도는 대구-경북 행정통합기본계획에서 그 목적을 지역의 경쟁력 강화,

의 경우 부산-울산-경남간 특별지방자치단체를 통한 연계논의<sup>40)</sup>가 추진중

### ③ 기능배분

- 기능배분의 경우 중앙과 지방간, 광역과 기초간 기능배분이 있으나, 지금까지의 기능배분의 대다수 논의는 중앙과 지방간 기능배분에 초점
  - 중앙과 지방간 기능배분은 1999년 1월 ‘지방이양추진위원회’의 설치와 함께 본격화되어, 현재 ‘지방자치분권위원회’까지 지속적인 중앙권한의 지방이양이 이루어지고 있는데, 2000년~2012년간 총 3,101건의 단위 사무가 이양사무로 추출되어 1,982건의 사무가 그동안 지방이양이 완료되었으며, 이후 중앙부처의 소극적 대응으로 미이양되고 있던 사무가 2020년 「지방일괄이양법」 제정과 함께 400개 사무 이양 추진
  - 이와 함께 ‘지방자치분권위원회’는 ‘중앙권한의 지방이양 추진계획(안)’을 마련하여, ‘제2차 지방일괄이양법 제정안’ 마련, ‘자치분권 강화를 위한 하위법령 일괄개정’ 추진, 단위사무 중심 이양에서 부처의 기능별분류체계(BRM)를 기반으로 대상사무 전체를 이양하는 기능단위 포괄적 이양방식 전환, 수요자 중심의 맞춤형 지방이양 강화 등 중앙권한의 지방이양 관련 정책 추진 중
  - 그러나 광역과 기초간 기능배분의 경우 중앙과 지방간 기능배분에 비교하여 상대적으로 활발한 논의와 성과를 만들어내지 못하고 있는 실정임

지역주민 삶의 질 제고, 국가균형발전을 주도하고 국가경쟁력을 제고하는데 있음을 제시하고 있으며, 이를 위하여 양 지역의 행정구역 통합을 필수적인 전략으로 들고 있다(대구경북 행정통합공론화위원회, 2021).

- 40) 부산광역시, 울산광역시, 경상남도는 ‘부울경 메가시티’를 통하여 다음과 같은 4개의 공동체 조성을 목적으로 제시하고 있다. ① 생활공동체(동남권 주민이 실질적인 단일 생활권을 누릴 수 있는 기반을 마련하는 것으로 교통망 구축과 교육, 안전, 건강, 먹거리 등을 공유할 수 있는 기반 조성), ② 경제공동체(동남권의 동반성장을 위한 기존 사업연계 및 신성장 산업 발굴), ③ 문화공동체(동남권의 관광 및 문화, 자연자원을 함께 즐길 수 있는 기반 마련), ④ 행정공동체(동남권 메가시티를 성공적으로 추진할 수 있는 행정체계 마련). (부산광역시·경상남도·부산연구원·울산연구원·경남연구원, 2021).

(3) 핵심쟁점

- 지방행정체제 개편과 관련하여 그간의 주요 쟁점을 보면, 계층구조의 경우 단층제와 다층제 논의, 행정구역의 경우 광역화를 통한 규모의 경제 확보 논의가 핵심적 내용이며, 기능배분의 경우 계층구조나 행정구역의 변동과 맞물려 논의가 전개
  - 지금까지의 논의 내용은 간략 전문가나 정치인들에 의하여 다양하게 제안되어 왔지만 크게 3유형으로 구분가능
  - 계층구조적 측면에서는 단층제와 다층제 논의가 있고, 행정구역적 측면에서는 기초단위중심의 통합과 광역/기초단위 모두의 통합에 초점을 맞추는가의 논의이며, 이와 달리 광역단위 자치단체의 법적지위 변경을 통한 준연방제논의가 그것임

〈표 4-25〉 지방행정체제의 기존 개편논의유형

		행정구역	
계층구조	다층제	광역(현행) 기초(통합)	광역(통합 -> 준연방제) 기초(통합)
	단층제	광역-기초 통합후 자치1층제로 구역재편	

- 각각의 논의유형에서 제기된 쟁점은 아래 표와 같이 정리할 수 있음
  - 자치1층제의 경우 광역단위와 기초단위 계층의 통합을 통하여, 계층구조를 단층제로 전환하는 것을 골자로 하는데, 이 안의 경우 기초단위 자치단체의 통합을 통한 일정규모 이상의 대도시화가 전제되어야 가능하다는 점에서 현실적 실현가능성은 낮음
  - 때문에 자치2계층을 전제로 하면서 기초단위 자치단체의 통합에 주안점을 두고, 기능배분적 측면으로 보완하고자 하는 안<sup>41)</sup>부터 광역단위구역

41) 이 안의 경우 기초단위의 자율통합을 지원하면서 광역단위와 기초단위간 기능배분을 제안, 대표적으로 홍준현(2005)의 경우 광역단위 자치단체는 광역, 조정, 지원기능을 수행하도록 하고, 이를 제외한 대민기능은 모두 기초자치단체에 이양하도록 하여 광역단위와 기초단위

의 통합을 전제한 다양한 형태의 초광역정부안이 대안으로 제시되었으며, 나아가 준연방제적 권한부여까지 대안으로 제시<sup>42)</sup>

〈표 4-26〉 지방행정체제 개편논의 주요 쟁점

구분		내용
자치1층제	계층구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단층제 전환</li> <li>- 광역계층과 기초계층을 통합하여 단일계층의 광역시 설치</li> </ul>
	행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체</li> <li>- 폐지 : 도의 폐지 및 특·광역시분할</li> <li>■ 기초자치단체</li> <li>- 전국을 40~70여개의 지방자치단체로 재편</li> <li>- 자치구 폐지</li> <li>■ 국가행정기관 설치(국가지방광역행정청)</li> <li>- 도 관장사무의 일부사무와 특별지방행정기관 관장사무의 일부사무를 통합 처리</li> </ul>
	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실질적 지방분권 실현</li> <li>- 자치경찰 도입 및 특별지방행정기관 정비 등</li> </ul>
자치2층제 / 광역(현행) 기초(통합)	계층구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행 유지</li> <li>- 광역계층과 기초계층의 자치2계층</li> </ul>
	행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체</li> <li>- 현행 유지 : 17개 광역자치단체 존치</li> <li>■ 기초자치단체</li> <li>- 행·재정력취약 자치단체를 대상으로 자율 통합 추진</li> </ul>
	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실질적 지방분권 실현</li> <li>- 자치경찰 도입 및 특별지방행정기관 정비 등</li> </ul>

의 중복기능을 정리하여야 한다고 주장함.

42) 자치2층제를 전제하면서 광역단위와 기초단위 모두의 통합을 제기하는 초광역정부안의 경우 안의 경우 신도철(2008)은 4개의 초광역정부안(서울주, 경강주(경기, 강원), 충청주(대전, 광주, 충남, 충북, 전북, 전남, 제주), 경상주(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)]을 제시하였고, 김순은(2013)은 도의 지위는 유지하면서 이등 구역을 통합한 상위의 초광역정부로 초광역지자체 1(서울특별시, 경기도, 인천시), 초광역지자체2(강원도), 초광역지자체3(대전시, 충청남도, 충청북도), 초광역지자체4(광주시, 전라남도, 전라북도), 초광역지자체5(대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도)로 제시하였으며, 이승종(2008)은 본 연구와 같이 8개 초광역권을 제시한 바 있음.



구분		내용
자치2층제 / 광역(통합) 기초(통합)	계층구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행 유지</li> <li>- 광역계층과 기초계층의 자치2계층</li> </ul>
	행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체</li> <li>- 내륙광역시와 도 통합부터 시-도, 도-도, 시-도-도 등 현재 광역단위 구역통합을 통한 상위정부, 즉 초광역정부에 의한 준연방제 수준 확보 주장 포함</li> <li>- 4개, 5개, 8개 등의 다양한 대안 제시</li> <li>■ 기초자치단체</li> <li>- 행·재정력취약 자치단체를 대상으로 자율 통합 추진</li> <li>- 전국을 100여개 기초단체로 재편 등</li> </ul>
	기능배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역단체의 기능강화</li> <li>- 경제 및 지역개발계획 등의 기능 강화</li> </ul>

○ 이상의 논의에서 볼 수 있듯이 지방행정체제 개편논의의 구성요소인 기능배분, 계층구조, 행정구역은 상호관계속에서 맞물려 있기 때문에 따로 떼어내 논의하는 것은 사실상 불가능하지만, 편의상 기존 논의들을 토대로 각각의 측면에서 주요 쟁점을 도출하면 다음과 같음

- 기능배분적 측면에서는 분권화의 수준과 고려하여 중앙과 지방간 역할관계를 규정하고, 그 다음 광역단위와 기초단위간 어떻게 기능을 배분할 것인가의 문제
- 계층구조적 측면에서 다층제와 단층제는 배타적으로 운용되는 제도인가의 문제
- 행정구역적 측면에서 지방자치단체 수준에서 통합을 통한 광역화 기초가 지속될 것인가의 문제

〈표 4-27〉 지방행정체제 개편의 쟁점과제

구분	쟁점과제
기능배분	- 중앙정부와 지방정부간, 광역단위와 기초단위간 기능배분
계층구조	- 다층제와 단층제 적용
행정구역	- 행정구역의 광역화

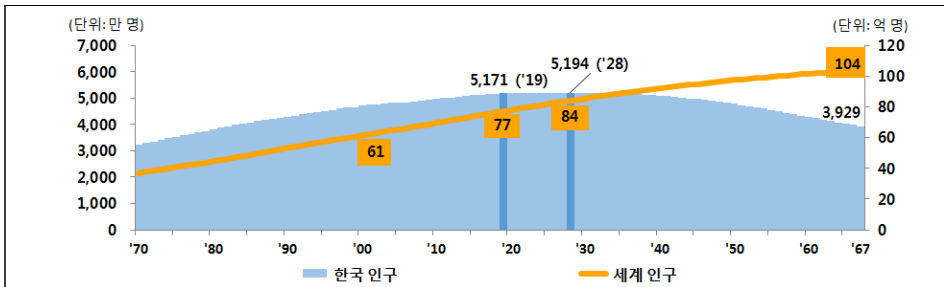
## 2) 발전목표의 설정

### (1) 지방행정체제 환경변화 전망<sup>43)</sup>

#### ① 인구감소와 지역간 인구편중 심화

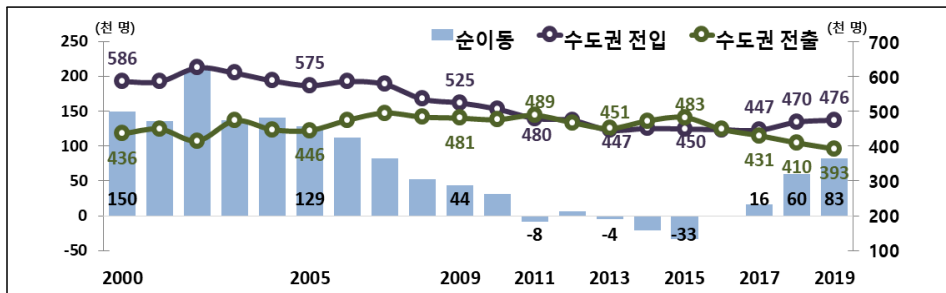
- 통계청 추계에 의하면 우리나라의 인구는 2028년까지 소폭 증가한 후 감소하여 2067년에는 3천 9백만 명에 이를 전망이다
  - 이와 함께 지역간(수도권-비수도권) 인구유출과 유입에 따른 격차 심화

〈그림 4-26〉 인구변화추계



출처: 통계청, 보도자료(2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망), 2019.9.2.

〈그림 4-27〉 수도권-비수도권간 인구유입-유출 추이



출처: 통계청, 보도자료(최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망), 2020.6.29.

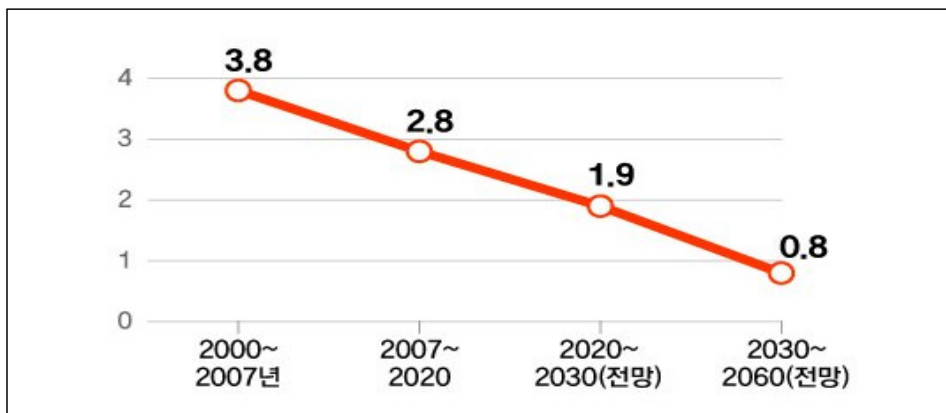
- 43) 지방행정체제 개편에 영향을 미치는 환경요인은 인구감소, 저성장 경제기조를 포함하여 사회/문화적 변화, 과학/기술의 발전은 물론 관련 정부정책기조의 변화까지 다양하지만, 가장 크게 영향을 미치는 것이 경제적 요인에 의한 것인 만큼, 본 연구에서는 경제요인의 축이 되는 인구와 경제성장기조의 변화를 중심으로 살펴보고, 이와 함께 정부정책적 변화를 검토함.

- 인구감소(특히 고령화 가속, 생산연령인구 급감)는 지역경쟁력 감소와 밀접한 영향관계를 가지는데, 특히 인구감소의 부정적 영향력이 비수도권에 집중함으로써, 비수도권의 경우 규모의 경제 논의 활발화 전망
  - 이는 후술할 경제변화와 맞물려 향후에도 지방행정체제 개편의 주요 논거로 제시될 전망

② 저성장기조의 지속

- 세계경제의 저성장 기조는 이미 다수의 전문기관들에 의하여 예측되어 왔으며, 2020년부터의 코로나19 상황은 침체 기조를 더욱 심화시키고 있는 실정임
  - OECD(2021. 11. 8 발표)는 잠재GDP성장률<sup>44)</sup>에 대한 전망치에서 2020~30년 1.9%, 2030년 이후 0.8%대로 전망되며, 이는 OECD 국가 중 가장 낮은 수치임

〈그림 4-28〉 한국의 잠재GDP 성장률 전망



출처: OECD; 중앙일보, 2021.11.9. 재인용.

44) 잠재GDP성장률은 한나라가 물가상승률을 초래하지 않으면서 달성가능한 최대의 실장률을 의미함

- 저성장기조의 심화와 함께 국내적으로 또 다른 문제는 수도권과 비수도권간 GRDP 비중차이가 심화되고 있다는 것임
  - 통계청 자료를 기초로 분석한 연구보고서에 의하면 권역별 GRDP 비중은 수도권이 1985년 43.7%에서 2018년 52.2%로 증가하여, 전국 GRDP의 절반 이상이 수도권에서 창출되고 있으며, 수도권과 함께 충청권(9.8%→12.5%)이 증가추세를 보이고 있는 반면, 그 외 권역인 동남권(18.5%→14.4%), 대경권(11.9%→8.7%), 호남권(11.0%→6.6%), 강원·제주권(5.0%→3.5%)은 모두 감소

〈표 4-28〉 권역별 지역총생산 비교

구분	1985년 실질 GRDP (백만원)	2018년 실질 GRDP (백만원)	연평균성장률 (%)
충청권	27,664,085	226,262,512	6.6
수도권	126,417,993	941,947,375	6.3
전국	278,804,522	1,814,075,680	5.8
동남권	46,149,811	265,458,581	5.4
대경권	30,514,444	157,114,098	5.1
호남권	35,180,311	159,455,159	4.7
강원/제주권	16,947,457	63,542,634	4.1

출처: 부산연구원, 산업구조 변화로 본 지역 간 불균형과 시사점, 2020.

- 이러한 상황은 인구유출과 맞물려 지역의 성장발전을 저해하는 중요한 영향요인이 되고 있는 바, 비수도권의 경우 규모의 경제를 확보하기 위한 다양한 전략의 모색이 불가피
  - 때문에 광역자치단체의 경우 이미 2020년을 전후하여 권역별로 다양한 연계/협력방안이 활발하게 논의중
  - 인구문제와 경제문제만큼 직접적이고 시급성을 가지지는 않지만, 사회관계의 변화, 과학기술의 고도화 등 역시 일정부분 향후 지방행정체제개편에 영향력을 가짐

### ③ 정책기조의 변화

- 정책기조는 자치분권과 균형개발에 대한 정부의 정책적 의지를 통하여 확인 가능함
  - 먼저 '지방자치분권위는 '2021년 자치분권 시행계획(2021.3)'에서 지방행정체제 개편을 6개 과제중 하나로 제시하면서, 2021년 추진계획으로 2020년 전후 증폭된 광역자치단체간 통합 및 분도 관련 논의를 지원할 정책방향 마련중이며, 이와 함께 2021년 전면개정된 지방자치법에 따라 신설된 특별지방자치단체와 다양한 분권강화방안의 지속적 모색은 지역발전을 위한 다양한 권한요구에 대하여 대응력 제고
  - 다음 균형발전정책에서는 수도권-비수도권 격차 심화로 균형발전전략의 지속적인 추진이 불가피하다는 전제화에서, '제5차 국토종합계획 2020-2040'은 '중앙주도-지역의존' 형태를 탈피한 '지역주도-중앙지원'의 분권형 균형발전전략 제시

〈그림 4-29〉 균형발전전략의 변화



출처: 국토부, 제5차국토종합계획 2020-2040.

- 지역주도형 정책기조와 각종 제도적 지원모색은 앞서 제시한 인구나 경제문제에서 나타나는 제반문제와 맞물려 지방행정체제, 특히 광역단위의 지방행정체제 변화에 이미 직접적인 영향을 미치고 있으며, 향후 그 영향은 더 커질 것으로 전망

## (2) 지방행정체제개편의 발전목표

- 지방행정체제 개편은 이상과 같은 환경변화의 영향과 함께, 향후의 지방분권 수준에 기초하여 설계가능한 것으로 앞서 지방분권 수준정립에서 명시한 ‘고도분권’을 토대로 지방행정체제의 구성요소인 기능배분, 계층구조, 행정구역의 발전목표를 다음과 같이 설정함

〈표 4-29〉 발전목표의 설정

구분	발전목표
기능배분	- 고도분권과 광역-기초간 차별적 역할관계 구축
계층구조	- 다층제와 단층제의 유연적 적용
행정구역	- 광역단위와 기초단위의 특성으로 고려한 적정 구역관리

## 3) 발전전략

### (1) 중앙-지방간, 광역-기초간 기능배분

#### ① 고도분권국가 모형에 기초한 중앙정부-지방간 기능배분

##### ○ 기본방향

- 자치분권에 있어 중앙과 지방간 역할배분의 기본 모형은 현재 중앙-지방간 고도의 분권구조를 이루고 있는 국가의 예를 통하여 그 방향을 가늠해 볼 수 있음
- 일반적으로 분권수준이 부진한 국가의 경우 국가역할 확대와 지방역할 축소의 특징을 보여주는 반면,
- 분권기능의 고도화를 보여주는 국가의 경우 국가-지방간 역할 적정화를 보여주고 있는데, 정부구성 형태와 관계없이 기능(역할)배분에 있어 공통의 시사점을 제공

〈표 4-30〉 고도분권국가의 중앙-지방 기능배분과 규범적 기능배분 목표

구분	국가기능			지방기능		
	순수연방 (미국/독일)	준 연 방 (영국)	고도분권 (프랑스/일본)	순수연방 (미국/독일)	준 연 방 (영국)	고도분권 (프랑스/일본)
외교	○	○	○			
국방	○	○	○	○		
교육			○	○	○	○
보건복지	○	○	○	○	○	○
문화	○	○	○	○	○	○
도로교통	○ (고속)	○ (고속)	○ (고속)	○ (국도 이하)	○ (국도 이하)	○ (국도 이하)
환경	○		○	○	○	○
경제	○	○	○	○	○	○
도시개발				○	○	○
안전				○	○	○

구분	국가기능	지방기능
외교	○	
국방	○	
교육	○	○
보건복지	○	○
문화	○	○
도로교통	○ (고속)	○ (국도 이하)
환경	○	○
경제	○	○
도시개발		○
안전		○

출처: 지방자치분권위원회, 기능중심의 중앙권한 지방이양 추진방안 연구, 2018. 6.

○ 발전전략

- 우리의 미래지방행정체제 구성에 있어서도 그 출발점은 중앙-지방간 역할의 적정화에 있는 만큼, 중앙-지방간 독자의 역할 및 협력 역할을 명확한 규정은 매우 중요
- 중앙-지방간 구체적인 역할관계는 아래 표에서 제시되어 있는 바와 같이 고도분권국가의 중앙-지방간 기능배분구조를 준거로 분권정도를 지속적으로 확대해 나가야 함

- 현재 광역자치단체를 중심으로 한 광역화 기조는 중앙정부와 지방정부간 기존의 역할관계를 넘어, 특히 지역의 발전과 관련된 다양한 권한의 재배분을 요구하고 있으며, 이러한 기능배분과 권한의 확대는 현재의 광역자치단체와는 질적 내용을 달리하는 초광역정부로의 이행필요성을 제기함

## ② 광역-기초간 상호배타적 기능배분

### ○ 기본방향

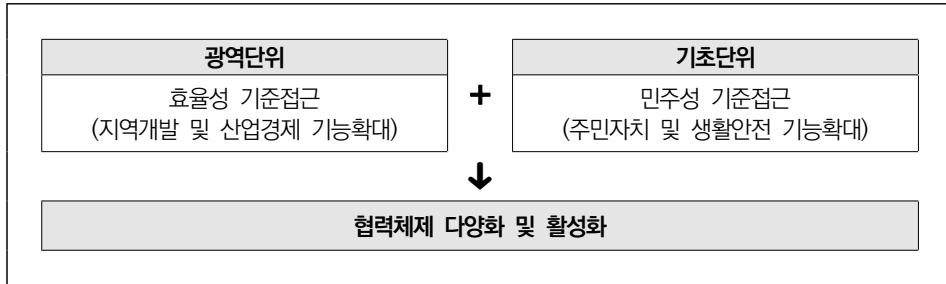
- 상기와 같이 광역단위의 초광역화를 전제하는 경우 광역단위와 기초단위의 기능수행과 역할은 상이한 가치기준의 적용 필요
- 광역단위의 경우 초광역화의 주목적을 지역개발 및 산업경제의 성장에 두고 있는 만큼, 효율성 기준이 광역단위 자치단체 역할구성의 핵심이 되고,
- 기초단위의 경우 앞서도 언급한 바와 같이 민주성과 지역고유성에 우선적 가치를 두는 만큼, 주민자치와 생활안전 등 지역주민 일상과 관련된 기능수행에 초점

### ○ 발전전략

- 이와 같이 광역단위와 기초단의 역할을 구분할 경우, 양자의 수행기능은 현재와 같은 중첩적 기능수행구조에서 상호배타적 기능수행구조로 전환될 필요가 있음
- 즉, 광역단위와 기초단위간 역할과 기능수행 관계에 있어서도 광역단위(초광역정부)의 경우 규모의 경제를 실현할 수 있는 제반 역할에 초점을 두는 반면, 기초단위 자치단체의 경우 주민의 일상과 직접적 관련성을 가지는 행정서비스 기능으로 조정
- 이를 통하여 광역단위 기초단위는 동일기능에 대한 관리/감독적 관계가 아니라 배타적 기능수행을 통한 보완적 관계로의 전환
- 이러한 기준에 의하여 앞서 규범적 중앙-지방 기능배분 모형에서 지방의 기능으로 제시된 기능 중 대표기능을 다시 광역단위와 기초단위로 구분할 경우, 아래와 같은 기능배분(예시안)이 가능



〈그림 4-30〉 광역단위와 기초단위 기능배분(예)



구분	내용	
	광역	기초
교육	대학교육	초·중등 교육
보건복지	사회서비스	위생보건
안전	경찰, 소방 등	구급 등
산업경제	산업경제 기능	
중소기업	중소기업 진흥, 중소기업 경제정책	지역 중소기업 지원활동, 지역내 중소기업 관리 등
고용노동		지역고용

(2) 지방행정체제 재편 : 유연적 계층구조와 광역-기초간 차별적 구역전략

① 초광역정부의 구축

○ 기본방향

- 지방행정체제의 개편모형은 구성요소 각각의 발전전략이 아니라 이들 구성요소가 함께 어우러져서 결과물을 만들어내는 만큼 구성요소별로 따로 떼어 논의하기에는 무리가 있음
- 특히 계층구조와 행정구역은 지방정부의 구성특징을 결정지우는 수단적 특성을 가지는 것이고, 궁극의 목적은 이러한 수단적 구성요소의 조합을 통하여 어떠한 지방의 모습을 만들어내는가에 중점이 두어져야 함
- 미래 지방의 모습은 앞서 기술한 중앙-지방간 역할관계 모형에 의하여 출발하는데, 과소역할의 중앙정부와 이에 대응하여 광역단위의 광역화에

기반한 역할 확대 및 권한 강화요구와 맞물려 현재의 광역자치단체와는 질적 내용을 달리 하는 초광역정부로의 이행 불가피

## ○ 발전전략

### (계층구조의 유연화)

- 계층구조의 경우 다층제와 단층제는 각각의 장담점을 가지고 있는바, 일의적으로 어느 것이 상대적 우월성을 갖는다고 단언하기는 어려움
- 이는 기초단위 자치단체의 규모나 여건에 따라 단층제, 아니면 다층제의 정책적 선택이 가능하기 때문임
- 현재 우리나라의 경우 기초단위 자치단체의 규모 특성상 단층제 모형의 일반화 적용은 불가능하며, 향후에도 지금의 다층제 모형을 기본으로 할 수 밖에 없는 상황이며, 국가정책적 목적의 실현을 위하여 보완적으로 단층제를 사용하는 유연화 전략의 지속이 요구됨

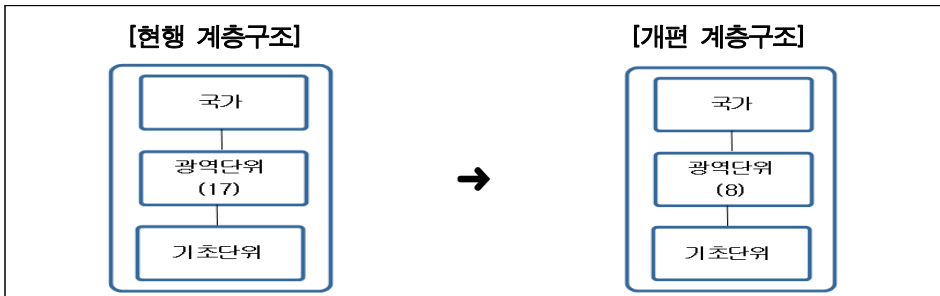
### (행정구역에 대한 광역단위의 광역화, 기초단위의 자율조정)

- 행정구역의 경우 광역단위와 기초단위 자치단체의 전략은 차별적 대응이 요구되는데, 먼저 광역단위의 경우 자원의 확보와 효과적 활용, 규모의 경제를 위하여 광역화 전략을 주요 대응방안을 모색하며, 기초단위의 경우 각각의 고유 특성을 존중하여 현행유지를 기본으로 하되, 자율적 통합 등 개편노력은 적극 지원하는 차별화 전략 필요
- 즉, 광역의 경우 광역단위의 경우 행정통합, 또는 연계 등의 다양한 방법을 통하여 광역화가 진행될 것으로 예상되지만, 광역적 연계의 유인요소가 없는 지역(예컨대 강원도)도 존재하기 때문에 광역화를 통한 초광역정부의 구성과 함께, 연계자원이 없는 광역단위에 대해서는 별도의 경제적 특례조치를 통한 '특별자치도' 지위부여 모색
- 한편 기초단위 자치단체의 경우 무리한 통합기조 보다는 지역고유성과 민주성을 우선하고, 자율통합의 경우 행정적 지원을 통하여 효과를 조장할 필요성이 제기됨

(초광역정부 모형(예시))

- 이상에서 제시한 중앙정부와 지방의 기능배분, 계층구조와 행정구역의 광역화(광역단위) 전략에 의하여 초광역정부를 모색하게 될 경우 다양한 기준에 의하여 초광역정부의 조합이 가능하겠지만, 행정구역의 경우 [연계성을 가지는 시-도간 행정통합 → 연계성을 가지는 도-도간 통합]의 순서를 통하여 주민갈등적 요소에 단계적으로 대응할 필요가 있으며, 연계 자원이 없는 강원도의 경우 접경지역의 특수성 등을 고려하여 제주특별자치도, 세종특별자치시와 같이 ‘특별자치도’ 검토 가능
- 계층구조의 경우 특정의 국가정책적 목적을 가지는 특례부여 (광역단위) 시와 특례부여 도에 대해서는 행정구역의 규모와 주민의사를 종합하여 다층제 또는 단층제를 유연적으로 적용
- 앞서의 계층구조와 행정구역 조정과정을 전제로 할 경우 아래 그림과 같이 초광역정부 구성(예시) 검토 가능

〈그림 4-31〉 미래행정체제(초광역정부) 재편모형(예)



현행 광역계층	개편 광역계층	비고
서울특별시	서울권	특례시
인천광역시	경기권	광역기능 강화
경기도		
강원도	강원권	특례도
대전광역시	충청권 (세종 현행유지 검토)	광역기능 강화
세종특별자치시		

현행 광역계층	개편 광역계층	비고
충청북도	호남권	광역기능 강화
충청남도		
광주광역시		
전라북도		
전라남도		
대구광역시	대경권	광역기능 강화
경상북도		
부산광역시	동남권	광역기능 강화
울산광역시		
경상남도		
제주특별자치도	제주권	특례도

## ② 추가 검토전략

### ○ 시-도 통합

#### (기본방향)

- 내륙 광역시와 관련 도의 통합문제는 오랜기간 광역단위 행정통합의 주요 주제가 되었고, 현재도 중요한 쟁점사항이 되고 있음
- 1950년대 중반이후 성장거점논리에 의한 대도시 육성전략은 지역사회 내 대도시와 주변 농촌부를 분리하는 정책을 도입, 1963년 1월 1일 부산 직할시를 필두로 직할시(1995년 1월 1일부터 광역시 변경) 제도 추진
- 광역시와 관련 도의 통합은 해당 자치단체들의 통합논의외에 학계에서도 지속적으로 분리의 문제점과 통합 필요성 제기
- 홍준현(2001)의 경우 도에서 광역시가 분리됨으로써 잔여도부의 다양한 문제가 유발되고 지역갈등 상황이 확대되었음을 지적하였고, 때문에 이 기우(2009)는 광역단위 자치단체의 통합을 단계적으로 추진하되, 기존 동일구역의 시-도통합을 추진하고, 다음 단계로 도/도통합을 통하여 규모의 경제를 달성할 필요가 있다는 점을 제시하였으며, 이승중(2008) 역시 초광역정부의 단계적 추진방안에서 1단계로 시-도통합 주장

(발전전략)

- 시-도간 행정통합의 문제는 지역내 자원의 효과적 활용과 규모의 경제 달성은 물론, 수도권 집중에 대응하기 위한 현실적 전략이 될 수 있다는 점에서 광역단위 행정체제개편의 우선 과제가 되고 있으나, 오랜 기간 분리를 통하여 형성된 지역간 이해관계의 차이가 존재하는 것이 현실이며, 이를 단기간에 해결하는 것은 쉽지 않을 것임
- 그러나 특히 비수도권 지역이 직면한 현재의 문제와 미래의 상황은 현재 지역간 이해관계를 넘어서는 더 큰 광역적 역할이 요구되어지고 있다는 점(시-도의 통합이 궁극적 목적이 아니라, 이를 기반으로 연계성을 갖는 도-도의 통합이 최종 목적)에서 시-도의 통합은 불가피한 선택임
- 다만 그 필요성에도 불구하고 진행과정의 지난함이나 의미있는 성과를 못내고 있는 상황을 타개하기 위해서는 사전적 단계로서 특별지방자치단체를 활용한 완충적/단계적 전략의 모색은 물론, 앞서 논의한 광역단위와 기초단위간 상호배타적 기능설계를 통하여 광역단위의 역할을 재규정하는 것 또한 시-도 통합전략과 맞물려 고려할 필요가 있음

○ 기타

(기능단위 행정구역의 적용과 활용)

- 지방행정체제 개편과 직접적 관련성은 약하지만, 향후 지방행정체제 운영과 관련하여 중요하게 검토가 요구되는 과제로 향후 발생될 다차원적 행정구역에 대한 대응과 활용 문제를 들 수 있음
- 이는 2021년 1월 지방자치법 전면개정을 통하여 특별지방자치단체의 구성과 운영이 가능해짐에 따라 종래의 전통적인 자치단체 단위의 행정구역(관할구역) 이외에 기능단위의 새로운 행정구역이 발생하게 되는 바, 행정구역을 어떻게 정의하고, 다차원적으로 그려질 행정구역을 지방행정체제의 개편과 운용과정에 어떻게 적용하고 활용할 것인가에 대한 검토 필요

(기초단위내 시-군의 명칭 일원화)

- 기초자체단체인 시와 군은 지방자치법 제정 당시부터 존재, 시와 군은 각

- 각 도시적 특성과 농촌적 특성중 어느 측면이 상대적으로 우선하는가에 따라 구분하고 있지만, 이러한 유형구분은 한국과 일본에서만 존재함
- 대다수 고도분권국가에서는 하나의 계층구조내에 우리처럼 동일한 법적 지위를 상이한 명칭의 자치체를 나누어 두지 않고, 일원적으로 운영(독일의 게마인데, 프랑스의 코뮌 등)
  - 시와 군은 동일한 법적지위로 인하여 군에서 시로의 변경 역시 법적지위 변화를 수반하지 않지만, 지역사회나 언론에서는 이를 ‘승격’이라는 이름으로 미화하여, 이를 둘러싼 지역사회내 갈등과 불필요한 비용의 낭비가 발생하고 있는 상황
  - 향후 준연방제적 성격을 가지는 초광역정부를 구상할 경우 현재와 같이 기초단위 자치단체를 그룹핑하여 명칭을 달리하는 것이 어떤 실익이 있는지, 또 우리 사회에 만연된 시와 군에 대한 차별적 인식의 전환을 위하여 무엇이 필요한가에 대하여 향후 심도 깊은 논의 필요

〈표 4-31〉 지방행정체제 개편전략

발전목표		발전전략	
기능배분	중앙-지방 기능배분	- 고도분권국가 모형에 기초한 중앙-지방 기능배분	- 초광역정부 구축
	광역-기초단위 기능배분	- 광역과 기초간 중첩적 기능배분에서 상호배타적 기능배분으로의 전환	
계층구조	유연적 계층제 적용	- 다층제를 기본으로 하되, 단층제 보완적 사용	
행정구역	차별적 구역관리 적용	- 광역단위: 초광역정부를 목표로 시-도통합, 도-도통합의 단계적 전략 모색 - 기초단위: 지역고유성과 민주성에 우선가치 부여, 자율통합 지원전략	

### 3. 지방자치단체 역량강화

#### 1) 역량의 의미

##### (1) 개념

- 역량은 개인의 능력이나 잠재적 특성 등과 같은 인적 역량을 기본적인 역량 요소로 수용하고 있으며, 또한 인적 역량을 역량의 기본요소로 수용하면서도 역량의 개념을 개인적 내적 특성으로 한정하기 보다는 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적(物的) 역량으로까지 확대하는 연구도 있음
- 역량의 개념을 행정조직의 관점에서 살펴보면, 역량은 행정조직의 기능을 효율적으로 수행할 수 있는 조직 구성원 및 조직의 능력을 의미하게 됨(이환범, 2008)
- 지방정부에 관한 역량연구에서는 ‘개인적 차원 + 조직적 차원 + 구조적 차원’ 등을 종합적으로 고려하여 수행하는 것이 바람직하다고 하면서도 일반적으로 지방정부의 역량에 논의의 초점을 두는 연구는 지방정부 내의 역량인 ‘개인적 차원 + 조직적 차원’을 역량으로 보고, 지방정부의 외부요소로서의 구조적 차원은 이들에 영향을 미치는 제약요인으로 간주하고 있음(이승중·윤두섭, 2005)

〈표 4-32〉 역량 연구의 연구자별 지표화 경향

지표화 차원 연구(기관)자	개인적 차원	조직적 차원	구조적 차원
Boyatzis(1982)	리더십, 지식, 노력, 정향성	학습조직, 제도, 부하관리, 네트워크	-
FAUI(1982)	정향성, 선호, 리더십	네트워크(시민)	지역경제, 정치구조
Bolton(1993)	리더십	전문성, 기술, 자원	인구규모, 도시규모, 서비스 수요
최봉기 외(1993)	지식, 기술, 능력, 가치/이념	기구설치, 적정인원, 적정기능, 재정력, 자치권	요구 투입과 대응

지표화 차원 연구(기관)자	개인적 차원	조직적 차원	구조적 차원
Sparrow(1996)	행동양태	지식, 기술, 자원, 고객지향	-
이승중 외(1998)	정향성, 선호, 리더십	-	네트워크
김병국 외(1999)	직무능력, 직무노력	제도, 물리적 기반정도	이념기반, 행동표출
이동기(2000)	의지, 보상, 분위기	모방, 기술	-
류지성 외(2001)	단체장 연력 및 학력	공무원수, 재정력	인구규모
이재경(2002)	지식, 기술, 태도	-	-
박우성(2002)	정향성, 가치/이념	-	-
UNFPA(2003)	인센티브, 동기, 지식, 능력	비전과 미션, 체제발전, 인적자원개발, 자원의 유통	경제성장, 정치안정, 법규의 구조, 의사결정의 분권화, 시민사회의 성숙
최영출(2003)	지식, 기술	수(volume)	-
이종수(2004)	정책행위자의 영향력	-	선호, 재정력, 네트워크, 인구규모, 도시규모

자료: 이승중·윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 한국지방자치학회보. 17(3): 5-24.

## (2) 역량의 구성요소

- 지방자치단체 차원에서의 역량은 스스로 어떤 일을 감당할 수 있는 역량을 의미하며(최봉기, 2014), 따라서 지방자치단체의 자치역량은 지방자치단체가 스스로 어떤 일을 감당할 수 있는 능력을 의미함
- 자치역량의 구성 요소와 관련하여 최길수(2005)는 자치역량 개발모형의 구성 영역을 크게 지역주민역량, 지방의정역량, 집행역량의 세 가지로 구분하고 있으며, 집행역량은 지방행정역량과 지방재정역량을 포함하는 것으로 보고 있음
- 이재성(2009)은 지방정부의 역량평가 지표를 인적역량과 물적역량으로 구분하고, 인적역량의 하위 요소로 업무능력, 의지 및 태도를 제시하고 있으며, 물적역량의 하위 요소로 재정능력, 절차적 능력, 정보화 능력을 제시하고 있음



- 최봉기(2014)는 구조 및 기능적 역량을 포함하는 내부적 자치역량의 영역으로 권력적 역량, 인적 역량, 조직 역량, 재정 역량을 제시하고 있음
- 권력적 역량으로 지방자치권 범위, 중앙통제 정도, 지방분권 수준이 포함되며, 인적 역량으로 인력확보 형태, 의지 및 태도 등이 포함되며, 조직역량으로 적정 기구설치 여부, 기구개혁 유연성 정도가 포함되며, 재정역량으로는 총체적인 재정역량, 지방정부별 재정역량이 포함됨

〈표 4-33〉 내부적 자치역량

자치역량 영역		주요 변수
권력적 역량	지방자치권 범위	- 자치입법권 - 자치행정권 - 자치조직권 - 자치재정권
	중앙통제 정도	- 지방정부에 대한 통제 - 단체장에 대한 통제 - 지방의회에 대한 통제
	지방분권 수준	- 입법분권 - 행정분권 - 사법분권
인적 역량	인력확보 형태	- 정원의 적절성 - 전문인력의 확보 - 아웃소싱
	의지/태도	- 도덕성/윤리성 - 혁신성향 - 시민지향성
조직 역량	적정 기구 설치여부	- 조직형태의 행정수요 대응성 - 조직기능의 범위와 신축성 - 조직유형과 네트워크 수준
	기구개혁 유연성 정도	- 조직개편을 위한 제도적 장치
재정 역량	총체적인 재정역량	- 재정규모 - 재정구조 - 조세구조
	지방정부별 재정역량	- 재정구조 - 재정운영의 자율성

자치역량 영역	주요 변수
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정력</li> <li>- 재정부담</li> <li>- 재정편익</li> <li>- 재정운영의 노력도</li> </ul>

자료: 최봉기.(2014). 지방분권시대에 있어서 자치역량개발에 관한 연구. 한국거버넌스학회보. 23(1): 141-165.

- 최승범(2018)은 지방자치단체 자치역량의 구성 요소로 권력구조적 자치역량과 행정구조적 자치역량으로 구분하여 제시하고 있음
- 권력구조적 자치역량은 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 지방자치권과 중앙통제로 부터의 자율성 정도를 의미함
  - 행정구조적 자치역량은 인적·조직적·재정적 차원에서 유능한 인적자원의 확보, 조직의 유연성, 재정의 자립성 등을 의미함

〈표 4-34〉 지방자치단체 자치역량의 구성요소와 세부역량

구성 요소	세부 역량	내용
권력구조적 자치역량	지방자치권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법권</li> <li>- 자치행정권</li> <li>- 자치조직권</li> <li>- 자치재정권</li> </ul>
	중앙통제 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부에 대한 통제</li> <li>- 단체장에 대한 통제</li> <li>- 지방의회에 대한 통제</li> </ul>
행정구조적 자치역량	인적 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력확보 형태</li> <li>- 의지/태도</li> </ul>
	조직 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적정기구의 설치여부</li> <li>- 기구개혁의 유연성 정도</li> </ul>
	재정 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정자립도</li> <li>- 재정자주도</li> <li>- 부채비율</li> </ul>

자료: 최승범. (2015). 광역자치단체 자치역량 강화방안. 전국시도지사협의회. 용역보고서.

- 결국 지방자치단체의 자치역량은 지방자치단체가 환경변화에 대응하여 민주적 참여와 통제를 활성화시킬 수 있는 지역주민의 시민의식 성숙도와 지방자치 권능을 효율적으로 행사할 수 있는 지방정부 구성요소의 자질을 포함하며, 이러한 구성 요소를 통해 지방자치단체가 스스로 문제를 해결하고 자신의 일을 처리해 낼 수 있는 능력을 의미함
- 앞에서 살펴본 바와 같이 지방정부의 역량에 대한 정의는 매우 다양하고 포괄적으로 나타나고 있으며, 본 연구에서는 지방정부 내의 역량을 ‘개인적 차원 + 조직적 차원’으로 보는 이승중·윤두섭, (2005)의 연구와 행정구조적 자치역량을 인적·조직적·재정적 차원에서 유능한 인적자원의 확보, 조직의 유연성, 재정의 자립성 등을 의미한다는 최승범(2015)의 연구를 바탕으로 지방정부의 역량을 조직의 내부적인 역량에 한정하여 인적역량, 조직역량, 재정역량으로 구분하여 살펴보고자 함<sup>45)</sup>

### (3) 핵심쟁점

- 지방자치 30년 동안 지방자치단체의 역량강화를 위하여 중앙정부 차원에서 다양한 제도적 노력이 있어 왔으며, 지방자치단체에서도 자체적인 역량강화 노력을 해왔음
- 현 정부에서는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’를 주요 국정 과제로 채택하고, 자치분권과 관련해서 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권을 보장하겠다는 공약을 제시하였음
  - 행정안전부에서도 지방자치권 보장을 위해 지방자치단체 자치조직권의 자율성을 확대, 중앙과 지방의 재정격차 축소, 지방이양괄법 제정, 지방자치법 전부 개정 등의 노력을 하여 왔음

---

45) 이승중·윤두섭(2005)에서 제시하는 구조적 차원의 역량과 최승범(2015)이 제시하는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 권력구조적 자치역량은 본 연구의 지방분권 수준정립 부분(제4장 제3절)에서 충분히 논의되고 있어서 본 연구에서는 제외함

- 자치분권위원회에서도 2018년 자치분권 종합계획(안)을 수립하고, 자치분권 6대 전략과 33대 과제를 제시하여 지금까지 추진하고 있음

〈표 4-35〉 자치분권 6대 전략과 33개 과제

추진전략	과제명
주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 참여권 보장</li> <li>- 숙의 기반의 주민참여 방식 도입</li> <li>- 주민자치회 대표성 제고 및 활성화</li> <li>- 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화</li> <li>- 주민투표 청구대상 확대</li> <li>- 주민참여 예산제도 확대</li> </ul>
중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙-자치단체 간 사무 재배분</li> <li>- 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양</li> <li>- 자치분권 법령 사전협의제 도입</li> <li>- 대도시 특례 확대</li> <li>- 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>- 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화</li> </ul>
재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세·지방세 구조 개선</li> <li>- 지방세입 확충 기반 강화</li> <li>- 고향사랑 기부제 도입</li> <li>- 국고보조사업 개편</li> <li>- 지방교부세 형평 기능 강화</li> <li>- 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편</li> </ul>
중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙-지방 협력기구 설치 운영</li> <li>- 자치단체 간 협력 활성화 지원</li> <li>- 제주·세종형 자치분권 모델 구현</li> </ul>
자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개</li> <li>- 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> <li>- 지방공무원 전문성 강화</li> <li>- 지방재정 운영의 자율성 제고</li> <li>- 지방재정정보 공개 및 접근성 확대</li> <li>- 자치분권형 평가체계 구축</li> <li>- 자치단체 형태 다양화</li> </ul>
지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방행정체제 개편방안 모색</li> <li>- 지방선거제도 개선방안 모색</li> </ul>

자료: 자치분권위원회(2018)

- 지방자치 30년 동안, 지방자치단체의 역량강화를 위한 다양한 노력에도 불구하고, 아직까지도 지방자치단체는 중앙정부로부터 각종 제약을 받고 있는 것이 현실이며, 지방4단체협의회 등에서는 지금까지의 자치분권 추진실적이 매우 미흡하다는 입장을 보이면서 지속적으로 지방자치권의 보장을 요구하고 있음
- 지방자치는 해당 지역의 주민이 지역의 문제를 그들의 의사와 책임 아래 처리하는 것이며, 지역사회의 공적 문제를 지역 주민이 스스로 결정할 수 있어야 하기 때문에 중앙정부의 공약처럼 획기적인 지방분권을 진정성 있게 추진하고, 지방자치단체는 스스로 자치역량을 강화해 나가야 함
- 지방자치단체의 역량을 조직의 내부적인 역량으로 한정하여 인적역량, 조직역량, 재정역량의 핵심쟁점을 도출하면 다음과 같음
- 첫째, 인적역량 강화를 위한 핵심 쟁점은 지방자치단체 공무원의 전문성 강화하는 것임
  - 지방분권화 시대를 맞아 지방자치단체의 기능과 권한이 확대되고 있으며, 정보통신기술의 발달 등으로 새로운 기술과 지식이 요구되기 때문에 이러한 시대적 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 지방공무원의 전문성을 강화하여 환경변화에 적극적으로 대응해 나갈 필요가 있음
- 둘째, 조직역량 강화를 위한 핵심 쟁점은 지방자치단체의 자체 조직관리의 효율성과 효과성을 높이는 것임
  - 향후 지방자치단체의 기구설치권과 정원관리권 등 조직관리기능이 지방자치단체로 이양될 것으로 예상되기 때문에 지방자치단체에서는 자체적으로 조직관리를 효율화 하는 등 선제적으로 조직관리 역량을 강화해 나가야 함
- 셋째, 재정역량 강화를 위한 핵심 쟁점은 지방자치단체의 자주재원 확보, 지방재정 운영의 건전성과 효율성 제고, 지방재정의 투명성 강화 등이 있음
  - 지방자치제 부활의 해인 1991년도 국세 대 지방세 비중은 77.8% 대

22.2%에서 2020년 77.3% 대 26.3%로 지방세의 비중이 다소 증가하기는 하였지만, 지방세 및 세외수입 등 자주재원의 증가라기 보다는 국고보조금 등 중앙정부 이전재원 중심으로 지방재정이 증가함

- 지방재정의 건전성은 재원부족으로 재정압박을 심하게 받거나 채무증가에 따른 상환압박을 받을 경우 재정건전성이 악화되었다고 하며, 지방자치단체의 건전한 재정운영과 관련하여서는 낭비성·선심성, 치적 중심의 재정운영은 지속화 되고 있고 정부의 사회복지 정책의 강화로 사회복지 국고보조사업이 지방자치단체의 재정상황을 고려하지 않은 채 시행되기 때문에 지방자치단체의 재정운영 경직성이 증가되고 있음
- 재정운영의 투명성은 재정운영상황의 공개와 재정운영과정의 주민참여 확대로 강화될 수 있으며, 앞으로 수요자 중심의 정보공개로 개편될 필요가 있고 또한 예산과정에 주민참여의 확대 및 의회 중심의 참여방식 운영 등 다양한 제도의 운영의 필요함

○ 지방자치단체 자치역량의 핵심쟁점인 인적역량 강화, 조직역량 강화, 재정역량 강화 등의 주요 내용은 다음과 같음

〈표 4-36〉 지방자치단체 자치역량의 핵심 쟁점과 주요 내용

역량 요소	핵심 쟁점	주요 내용
자치역량	인적역량 강화	- 지방인공무원의 전문성 제고를 통한 역량 강화
	조직역량 강화	- 지방자치단체의 자체 조직관리 역량 강화
	재정역량 강화	- 지방재정의 세입 확대에 따른 지방재정 운영의 건전성과 효율성 제고

## 2) 발전목표 설정

○ 지방자치단체의 자치역량을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 인적역량 강화, 조직역량 강화, 재정역량 강화가 필요하며, 각각의 역량강화를 위한 발전목표를 제시하면 다음과 같음

- 지방자치단체의 인적역량 강화를 위한 발전목표로는 지방공무원의 전문성 제고를 통한 정책역량 강화로 설정함
  - 지방인사의 자율성과 투명성을 강화하여 지방자치단체 스스로 지방공무원의 전문성을 강화할 수 있도록 하고, 이를 통하여 지방공무원의 기획능력 및 집행능력 등 정책역량을 강화하여야 함
- 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위한 발전목표로는 자체 조직관리 책임성 확보로 설정함
  - 지방자치단체 스스로 자체적인 상시 조직관리시스템을 구축하여 조직관리 역량을 강화하고 조직관리위원회의 기능을 실질화하여 지방자치단체의 조직관리에 대한 통제 기능을 강화해야 함
- 지방자치단체의 재정역량을 강화하기 위한 발전목표로는 지방재정의 운영의 건전성 유지와 재정집행의 효율성 확보로 설정함
  - 지방재정의 운영의 건전성 유지와 재정집행의 효율성 확보를 위해서는 자주재원의 확보가 필요하며, 아울러 지방재정의 건전성과 효율성 제고 및 재정운영의 투명성 강화가 필요함
- 지방자치단체 자치역량의 구성 요소인 인적역량, 조직역량, 재정역량을 강화하기 위한 발전목표를 종합하여 제시하면 다음과 같음

〈표 4-37〉 지방자치단체 자치역량 발전목표 종합

역량 요소	핵심 쟁점	발전목표
자치역량	인적역량 강화	지방공무원의 전문성 확보
	조직역량 강화	지방조직관리의 책임성 확보
	재정역량 강화	지방재정의 건전성 유지와 재정집행의 효율성 확보

### 3) 발전목표 달성전략

#### (1) 인적역량 강화를 위한 달성전략

##### ① 개념

- 지방공무원의 전문성은 일반적 전문성, 직업적 전문성, 공직의 전문성으로 구분하여 논의되고 있는데, 본 연구에서는 공직의 전문성에 초점을 두고자 함
  - 공직의 전문성은 정부 소관의 해당 직무 및 그와 관련된 이해관계 대상 간의 문제를 원활히 수행할 수 있는 지식, 업무수행능력, 이해조정 능력의 의미함(이은진, 2018)
- 공무원이 갖추어야 할 전문성 또는 역량은 공무원이 갖추어야 할 지식과 기술, 공무원의 공직 윤리 두 가지 차원에서 논의할 수 있음
- 첫째, 지방분권화 시대에 지방공무원이 갖추어야 할 지식과 기술은 과거 중앙집권시대나 지방자치단체도 도입의 초기와는 차이가 있음
  - 현재 지방분권 환경은 정보통신기술의 발달, 국제교류의 증대, 주민참여제도의 다양화, 지방정부의 권한 확대와 책임성 강화, 교육자치제의 확대와 자치경찰제의 도입 등으로 새로운 변화가 시작되었음
  - 따라서 지방분권 시대에 지방공무원에게 요구되는 지식과 기술은 조직의 대내외적 환경에 대한 이해와 공무원 자신의 직무와 관련된 실무적인 이해를 동시에 요구함
- 둘째, 지방분권 시대에 요구되는 공직윤리는 공인으로서 각자가 담당하는 구체적인 행정업무와 관련하여 요구되는 직업윤리임
  - 현대사회에서 공무원의 직업윤리가 강조되는 이유는 행정기능의 확대로 국민생활에 미치는 영향이 크고 공무원의 재량권 범위가 증가하고 행정권의 남용과 부정부패 방지를 장치가 필요하기 때문임



② 전문성의 구성 요소

- 공무원의 역량은 직무를 수행함에 있어서 다른 사람보다 월등한 성과를 나타내는 독특한 행동특성을 의미함
- 공무원의 역량을 강화하기 위하여 역량평가에 기초한 맞춤형 교육훈련이 필요하며, 맞춤형 교육훈련은 직위와 역량에 기초하여 필요한 교육 프로그램을 제공하는 것임
- 역량에 기초한 교육훈련의 장점은 자신의 역량평가에 기초하여 필요한 부분을 개발할 수 있고, 조직의 성과와 관련된 교육프로그램에 집중하여 자원의 효율적 이용이 가능하고, 개인별 필요역량에 대한 이해를 바탕으로 조직 전체의 협조를 이끌어 내어 결과적으로 조직의 성과를 제고할 수 있음
- 특히 4차산업혁명시대의 새로운 경향에 적응할 수 있는 공무원의 인적역량이 필요하며, 4차산업혁명시대의 등장은 지방정부 환경에도 영향을 미치기 때문에 지방정부의 새로운 역할과 기능이 요구되고 지방공무원의 역량 여기에 맞게 강화되어야 함

〈표 4-38〉 4차산업혁명시대에 필요한 인적 역량

대분류	중분류	소분류	
기본 역량	인지역량	- 유연성 - 수리성 - 창의성	- 감수성 - 시각화 능력 - 논리성
	신체역량	- 육체의 힘 - 동작의 정교성	- 정확성
일반 업무역량	업무내용 기술	- 능동적 학습능력 - 독해력 - ICT 이해	- 구술 표현력 - 작문능력
	업무처리 기술	- 경청 - 모니터링 기술	- 비판적 사고

대분류	중분류	소분류	
포괄 업무역량	사회관계 기술	- 협동 - 협상력 - 서비스 지향성	- 감성적지능 - 설득력 - 타인 교육훈련 능력
	체계적 기술	- 판단력	- 분석력
	복합적 문제해결 능력	- 복합적 문제해결 능력	- 복합적 문제해결 능력
	자원관리 능력	- 재무관리 - 인력관리	- 자원관리 - 시설관리
	전문적 기술	- 장비유지 및 보수 - 프로그래밍 - 사용자 경험 디자인	- 장비 작동 및 제어 - 품질관리 - 기술적 문제해결

자료: 신민철 외(2019.9, 재인용)

### ③ 달성전략 1: 역량기반 교훈체계 구축

#### □ 의의

- 역량에 기반을 둔 교육훈련은 조직이 필요로 하는 역량요소를 설계하고, 이를 기초로 조직구성원의 개인별 역량을 체계적으로 진단하고 부족한 역량을 보완하는 교육과정 및 교육훈련지원체계를 확립함으로써 교육훈련의 효과성을 제고하는 것을 목적으로 하는 것이며, 이를 통해 조직이 필요로 하는 핵심인재의 육성을 도모하는 동시에 개인의 성장욕구를 충족시키는 교육훈련체계임(최길수, 2020)
- 역량에 기초한 교육훈련이 갖는 유용성은 조직의 비전이나 전략과 연계된 역량모델 구축을 통해 조직성과 및 개인업무의 효율성에 영향을 미치는 지식, 기술, 태도에 초점을 맞춘 교육훈련을 체계적으로 할 수 있게 해 주고, 역량모델을 통해 피교육자 자신의 능력을 정확하게 진단하고 고성과자와의 격차를 줄이는 방안을 파악하고 자신을 위한 개발을 주도적으로 학습하게 하며, 교육훈련의 효과를 용이하게 평가하도록 도와 줌(최길수, 2020)

□ 고려 요인

- 역량체계가 구축되었다는 것은 역량을 기반으로 조직구성원에 대한 교육훈련이 가능하다는 것이며, 역량기반 교육훈련체계를 구축할 때 다음 사항을 고려하여야 함(김귀영, 2011)
- 첫째, 역량과 교육훈련가의 연계가 용이해야 되는데, 역량체계를 교육으로 구현하지 못하면 의미가 없음
- 둘째, 역량진단 및 역량개발의 용이성이 확보되어야 하는데, 역량체계에 맞추어 조직구성원의 개인적 역량진단이 가능하고 진단결과를 바탕으로 역량 교육프로그램이 연결될 수 있어야 함
- 셋째, 조직 및 직무 특성을 정확히 반영하여야 하는데, 조직구성원의 개인적 역량이 직무를 수행할 때 발현될 수 있도록 조직과 직무 특성이 반영되어야 함
- 마지막으로 직무별 및 직무계층별 역량요소가 모두 포함되어야 하는데, 역량 수준이 높아질수록 더 어려운 직무의 수행이 가능하기 때문에 직무계층과 역량수준은 연결되어야 함

④ 달성전략 2: 행정환경 변화에 대응한 교육훈련

□ 의의

- 스마트 지방정부 구현, 미래 신산업 구축 등 급변하는 환경 속에서 비판력, 창의력, 실천력, 학습 민첩성을 바탕으로 새로운 비전과 대안을 제시하는 창의적이고 융합적인 인재의 양성이 필요하며, 따라서 지방공무원에게 필요한 역량으로는 소통과 조정을 위한 관리역량, 주도적이고 능동적인 학습역량, 시민에 대한 공감 등 가성역량이 요구됨(최길수, 2020)
- 미래의 역량있는 인재를 양성하기 위해서는 첨단기술의 활용과 기계와의 협업역량 강화가 필요하며, 증강현실 기술 등 다양한 기술을 활용한 교육이 필요함(최길수, 2020)

- 또한 공직가치와 사회가치에 대한 소양을 지닌 참된 공직자의 모습을 새롭게 정립하는 과정이 필요하며, 정보화 기술을 활용해 모바일 형태의 교육으로 전환하고, 개인의 역량 차원과 가치 차원에 대한 진단과 개인별 맞춤형 교육훈련이 필요함(신민철 외, 2019)
- 혁신적 교육기법의 적극적 활용
  - 지역발전에 필요한 가치를 함양해 나가기 위해서는 단순히 가치를 전달하는 교육이 아니라 자발적인 가치공유를 유도해 낼 수 있어야 하며, 변화를 위한 가치의 재창출이 이루어지도록 교육훈련프로그램을 설계해야 함(최길수, 2020)
  - 워크숍 등 토론식 교육을 강화하고, 계층별, 부문별 가치공유 교육을 통해 상호 이해와 부서 이기주의를 극복해 나가야 하며, 스스로 필요가치를 공유하고 새로운 가치를 창출할 수 있는 능동적인 인재로 발전하는 교육훈련이 필요함
  - 최근에 정보통신기술의 발전, 민간부문의 e-learning 기법 등을 적극적으로 활용하고 온라인 학습 인프라를 구축할 필요가 있음

## (2) 조직역량 강화를 위한 달성전략

### ① 개념

- 현재의 지방자치단체 조직관리제도는 중앙정부의 획일적인 각종 상세 규정으로 인해 지방자치단체 스스로 조직과 인력을 관리할 수 있는 자율성이 결여되어 있음
- 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위해서는 기구설치와 정원관리의 전면적인 자율화가 필요하나, 지방자치단체의 조직관리 책임성에 대한 우려를 고려하여 단기적으로는 기구 및 정원관리에 관한 규제를 완화하는 신축적인 조직관리 모형으로 변화시키는 것을 고려할 수 있음(주재복 외, 2019)

- 그러나 중국적으로는 일본의 지방자치단체 조직관리제도와 마찬가지로 지방자치단체의 조직관리를 자율에 맡기는 자율적인 조직관리 모형이 바람직하며, 지방분권화시대를 맞이하여 지방의 문제는 지방 스스로 판단하고 운용하도록 하되, 그 결과에 대해서는 책임을 지도록 하는 제도적 장치의 마련에 초점을 두고, 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음
- 중앙정부의 직접적인 통제 대신 일본과 같이 조직편성권의 전면적인 조례 위임과 정원관리 및 인건비 결정의 자율성을 확대할 필요가 있으며, 지방의 자율적인 내부통제시스템이 잘 작동할 수 있도록 지방의회를 비롯하여 시민단체와 지역주민의 견제 역량을 강화할 필요가 있음
- 조직 및 인사에 관해 지방자치단체간 비교가 가능하도록 관련 정보의 공개를 의무화하고, 또한 중앙정부차원에서도 지방자치단체의 조직과 인사에 대한 주기적인 진단과 평가 등의 환류기능을 강화하고, 이러한 정보를 모두 공개하여 지방자치단체 스스로에 의한 합리적 운영을 유도하거나 재정인센티브와 연계하는 간접적·사후적·재정적 관리방안을 모색할 필요가 있음
- 결국 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위한 조직관리의 기본 방향은 주요 선진국과 같이 지방자치단체의 자기책임 하에 자율적으로 운영해 나가도록 하고, 조직 및 인력 운영에 대한 체계적인 정보 공개와 지자체간 상호 경쟁, 그리고 내부의 효율성 강화를 통한 사후적인 관리방안이 바람직하다 판단됨

## ② 조직관리의 구성 요소

- 지방자치단체의 조직관리는 본청 기구설치권, 직속기관 설치권, 정원관리권 등으로 구분할 수 있으며, 아직까지도 상당부분 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구 및 정원관리에 관한 규정’에 따르도록 되어 있음
- 지방분권의 확대에 따라 이러한 지방자치단체의 조직관리 권한이 지방으로 이양될 것이기 때문에 지방자치단체 스스로 조직관리의 역량을 강화할 필요

가 있음

- 지방자치단체 조직관리의 구성 요소에 본청 기구설치, 직속기관 설치, 정원 관리를 효율적으로 운영하기 위해서는 상시적으로 조직진단을 실시하고 조직관리위원회 운영을 내실화하여 지방자치단체 스스로 문제점과 개선방안을 도출할 수 있어야 하며, 조직관리에 대한 모든 정보를 외부에 공개하여 지방의회와 주민들에 의한 자체적인 통제가 가능해야 함

### ③ 조직역량 강화를 위한 달성전략

#### □ 상시적인 조직진단시스템 구축

- 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위해서는 상시적인 조직진단시스템을 구축되어야 하한(하동현 외, 2011)
  - 지방자치단체의 조직관리를 효율화하기 위해서는 조직의 문제점을 상시적으로 발굴하고 개선조치의 강구하는 노력이 필요하며, 따라서 지방자치단체 스스로 상시적인 자체 조직진단을 실시하도록 하고, 조직진단에서 노출된 문제점들을 개선하기 위한 전문적인 컨설팅을 스스로 받도록 하여야 함(주재복, 2019)
- 상시적인 자체 조직진단시스템을 구축하기 위해서는 조직과 인사를 통합 관리하는 기구를 설치하고, 조직관리의 실태, 문제점, 대안 등을 종합적으로 관리할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체의 자체 조직진단이 실효성을 거두기 위해서는 행정안전부에서 주기적으로 지방자치단체에 대한 메타 조직진단을 실시하여 자체 조직진단의 적절성을 분석하고, 그 결과를 통해 전체 자치단체의 조직관리 적정성을 비교 분석하여 제시함으로써 자치단체 스스로 문제점을 발견할 수 있도록 하여야 함(주재복, 2019).

#### □ 조직관리위원회의 운영 내실화

- 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직관리 역량을 강화해 나가야 하며, 지방자치단체가 책임성을 가지고 조직을 관

리해 나가도록 하기 위해서는 지방자치단체의 자체 조직역량이 강화되어야 함(하동현 외, 2011)

- 자체 조직관리역량을 강화하기 위해서는 먼저 지방자치단체 스스로 조직운영의 효율화를 도모하여 하며, 또한 지방 정책의 핵심적인 행위자인 지방의회, 시민사회단체, 지역주민들이 지방자치단체의 조직운영에 실질적으로 참여할 수 있어야 함(하동현 외, 2011)

- 따라서 현재 임의설치기구인 조직관리위원회(기구정원규정, 제39조)를 지방의회 의원, 시민단체 대표, 지역 전문가 등이 포함된 의무 설치기구로 하고, 이 위원회가 지방자치단체의 조직관리 전 과정에 공식적으로 참여할 수 있도록 하여야 함(주재복 외, 2019)

- 즉, 각 지방자치단체의 조직관리위원회가 지방자치단체의 기구 및 인력운영 계획의 수립단계에서부터 조직분석 및 진단 등 조직관리의 전체 과정에 참여할 수 있도록 보장되어야 함

- 일본의 경우 조직 및 인사권이 단체장에게 집중되기 보다는 독립적인 인사위원회 또는 공평위원회를 설치하여 권한을 분산시키고 있으며, 단체장이 위원회와의 협의와 조정을 통하여 조직 및 인사권을 행사하도록 하고 있음(하동현 외, 2011).

#### □ 지방조직 정보공개시스템 구축

- 지방자치단체의 조직역량을 강화하기 위해서는 지방자치단체에 대한 조직정보 공개시스템을 체계화하여야 할 필요 있음

- 현재 실시하고 있는 조직정보공개를 보다 체계화하여 자치단체 상호간 비교·평가 자료로 활용할 수 있도록 하여야 하는데, 구체적으로는 지방자치단체가 유사 지방자치단체 간 조직관리의 상호비교를 통하여 스스로 조직운영의 적정성과 효율성을 유지할 수 있도록 하여야 함(하동현 외, 2011)

- 전체 지방자치단체의 조직관리 정보가 공개됨으로써 지방의회, 지역단체,

지역주민 등이 해당 자치단체에 대한 양질의 정보를 획득할 수 있으며, 이에 근거하여 자치단체 조직관리의 적정성을 판단하고 감시 및 비판기능을 수행할 수 있을 것임

- 현재 우리나라의 지방자치단체 조직정보공개는 일반적인 조직 및 인력 현황 중심으로 운영되고 있고, 자치단체 간 상호 비교도 쉽지 않음

- 따라서 일본의 지방공공단체 급여 및 정보공표시스템의 수준으로 정보공개를 체계화하여, 지역단체나 지역주민들이 조직운영 실태를 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 하여 규모나 특성이 유사한 자치단체들이 조직정보를 공유하여 학습하고 상호 경쟁하는 장을 마련해야 함(하동현 외, 2011)

### (3) 재정역량 강화를 위한 달성 전략

#### ① 개념

- 지방재정역량과 유사한 개념으로 재정력이 있으며, 재정력은 지방자치단체가 그 기능을 수행하는데 필요한 재원을 얼마나 가지고 있는가를 의미함
- 재정역량은 물적역량의 한 요소로만 인식되는 것이 아니라 구조적·관리적·개인적 요소를 고려한 개념으로 접근해야 할 필요가 있으며, 이러한 재정역량의 접근은 지방자치단체의 효율적 재정운영을 위한 노력과 이러한 노력을 기반으로 재정지출에 필요한 재원을 확보하여 고품질의 서비스를 제공해야 한다는 접근임
- 종합적으로 재정역량은 지방세 및 세외수입의 자체재원의 확보능력 외에 주어진 재원을 효율적으로 배분하고, 건전하고 효율적으로 투명하게 운영하는 능력과 지방재정 운영을 개선하려는 노력까지 포괄될 필요가 있음

#### ② 구성 요소

- 지방자치단체 재정운영의 목표는 재정상태의 건전성 유지와 재정집행 과정 및 결과의 효율성이 확보되어야 함



- 먼저 재정상태의 건전성을 유지하고 재정운영의 효율성이 확보되어야 하는데, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 우선 지방자치단체의 권리로 자율성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 자체재원 확보가 우선시 되어야 함
- 둘째, 지방자치단체의 의무로 책임성이 확보되어야 하는데 책임성이 확보되기 위해서는 투명성 및 재정성과의 향상이 이루어져야 함
  - 즉, 지방재정운영의 최종목표는 재정건전성, 재정효율성이며, 이를 달성하기 위해서는 자주재원 확보를 통한 재정자율성이 신장되어야 하며 그에 따르는 재정책임성이 확보되어야 함
- 지방자치단체의 재정책임성 확보를 위해서는 재정운영의 투명성과 재정성과의 향상이 이루어져야 함
  - 지방자치단체의 재정투명성을 향상시키기 위해서는 재정운영 상황의 적극적인 공개와 주민참여의 폭을 넓혀야 하며, 재정성과 향상을 위해서는 재정사업에 대한 성과평가가 적극적으로 시행되어야 함
- 이러한 내용을 종합해 보면, 재정역량의 구성 요소는 자체 재원, 지방재정 운영의 건전성과 효율성, 그리고 지방재정 운영의 투명성이라고 할 수 있음

### ③ 발전전략

#### □ 자주재원 확보

##### ○ 지방세 비중 확대 전략

- 2020년의 국세 대 지방세 비중은 73.7% 대 26.3%로, 이는 재정분권 1단계에서 국세의 지방세로 이양인 지방소비세율의 인상('19년 이전 부가가치세의 11% → '20년 4%p 인상 → '20년 6%p 인상)의 결과로 볼 수 있음
- 재정분권 2단계('22~'23년)에서 지방소비세율을 4.3%p 인상하기로 되어 있어 지방소비세율이 21%에서 2023년 25.4%로 인상될 경우 조세 중 지방세의 비중은 26.3%에서 27.4%로 개선됨
- 2030년까지 지방소비세율 추가 인상, 지방소득세 확대 및 지방세 신세원

개발 등을 통해 조세 중 지방세의 비중을 40%로 확대

○ 재정자주도 확대 전략

- 일반회계 기준으로 2020년 재정자주도는 73.9%로 2023년에는 지방소비세율 인상 등으로 75%가 가능함
- 이후 지방소비세율 추가 인상 및 지방소득세 확대 및 지방교부세율 인상 등으로 2030년에 재정자주도 80% 이상 달성

□ 지방재정의 건전성과 효율성 제고

○ 재정자립도 향상 전략

- 지방자치단체의 재정자립도는 '05년 56.2% → '10년 52.2% → '15년 45.1% → '20년 50.4% → '21년 48.7%로 낮아지고 있어 지방재정 구조가 건전하지 않은 상태임
- 재정자립도 하락의 원인은 국고보조금의 증가에 의한 것으로, 국고보조금의 증가는 지방비 매칭의 부담으로 작용하기 때문에 재정운영의 경직성을 초래하고 지방특성의 정책·사업 추진을 제한함
- 이에 국고보조금을 정비하고, 그 재원을 지방세 등의 재원으로 전환할 필요성이 있음

○ 재정사업평가 강화 전략

- 현재 지방자치단체는 주요 재정사업에 대하여 성과를 평가하여 성과평가 결과를 예산에 반영하도록 하고 있으나 임의 규정임(지방재정법 제5조 제3항)
- 지방재정 운영의 효율성을 증진하기 위해서는 주요 재정사업에 대한 성과평가를 시행하고 그 결과를 예산에 반영하는 체계를 의무화할 필요가 있음

□ 재정운영의 투명성 강화

○ 주민 중심의 재정정보 공개 전략

- 지방자치단체는 지방재정공시제도 등을 통하여 재정운영상황을 주민들에게 공개하고 있으나 공급자 중심의 정보제공으로 지역주민들이 공개된 재정정보를 이해하는데 어려움이 있어 공개된 정보에 대한 관심도가 낮음
- 지방재정정보공개는 주민들에게 필요한 사항들은 이해하기 쉽게 제공해야 하며, 그 일환으로 ‘알기 쉬운 주민예산서’를 작성하여 공개할 필요가 있음
- 또한 현행의 재정공시제도로 주민에게 공개하는 내용과 방법을 주민의 입장에서 개편하여 제공해야 함

○ 주민참여예산제도 운영 전략

- 현재 주민참여예산제도는 행정부가 중심이 되어 운영하고 있으며, 이 운영방식에서 가장 큰 애로 사항은 주민의 적극적인 참여의지가 부족하여 형식적으로 운영되고 있음
- 주민참여예산제도는 지역의 특성을 고려한 다양한 방식으로 운영되는 것이 바람직하며, 그러한 차원에서 의회 중심의 주민참여예산제도를 운영할 수 있도록 주민참여 방식을 확대할 필요가 있음

(4) 달성전략 종합

- 지방자치단체의 자치역량은 외부적인 역량과 내부적인 역량으로 구분할 수 있으며, 외부적인 역량은 주로 지방자치권 등 구조적인 역량과 관련이 있으며, 내부적인 역량은 인사, 조직, 재정운영 등 운영적 역량과 관련이 있음
  - 외부적인 역량은 지방분권형 국가로의 헌법 개정, 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등 4대 지방자치권의 강화, 집행부의 지방의회에 대한 통제기능 강화 등 구조적인 측면에서의 자치역량임
  - 내부적인 역량은 지방공무원의 전문성 등 인적역량, 지방자치단체의 조직관리 능력 등 조직역량, 지방재정의 건전성과 효율성 등 재정역량을 의미함
- 본 연구에서는 지방자치단체 역량의 내부적인 요인에 해당되는 운영적 자치역량을 중심으로 발전목표와 핵심쟁점을 살펴보았음

- 핵심쟁점별 발전목표와 자치역량을 강화하기 위한 달성전략을 종합하면 다음과 같음

〈표 4-39〉 달성전략 종합

역량 요소	핵심 쟁점	발전목표	달성전략
자치역량	인적역량 강화	지방공무원의 전문성 확보	- 역량기반 교훈체계 구축 - 행정환경 변화에 대응한 교육훈련 강화
	조직역량 강화	지방조직관리의 효율성과 책임성 확보	- 상시적인 조직진단 시스템 구축 - 조직관리위원회 운영의 내실화 - 지방조직 정보공개시스템 구축
	재정역량 강화	지방재정의 건전성 유비 및 재정집행의 효율성 확보	- 자주재원 확충 - 지방재정의 건전성과 효율성 제고 - 지방재정 운영의 투명성 강화

#### 4. 지역발전체제 기반구축

##### 1) 의의

##### (1) 개념

- 지역발전체제에 대해서는 협의의 개념과 광의의 개념이 존재하는 것으로 인식이 가능함
  - 협의의 개념으로는 주체와 이들의 거버넌스, 목적을 달성하기 위한 계획과 사업, 지원하는 자원과 제도 등으로 구성
  - 광의의 개념으로는 협의의 개념에 더해서 이들을 규정하는 발전의 철학이나 가치 등까지를 포함
    - \* 일반적으로 발전의 체제는 발전을 창출하기 위한 주체와 이들의 연관성을 지칭하는 체계와 체계의 작동을 원활하게 하는 제도의 합성어로 이해할 수 있음
    - \* 여기서 정책의 추진체계(implementing system)는 정책목표를 효율적으로 달성할 수 있는 수단이며, '체계'라는 용어가 지칭하듯이 부문 및 주체 간의 연관성을 보유한 시스템적인 내용을 포함하고 있음(김현호 외, 2019).<sup>46)</sup>

- 여기서는 지역발전체제의 개념을 가치와 철학까지를 포함하는 광의의 개념으로 정의하고 접근할 것임
  - 과거 30여년간의 지역발전정책이 단순히 시책이나 사업과 이를 추진하기 위한 체계의 구성에 그치는 것이 아니라 발전을 통해 이루고자 하는 가치와 철학, 지향과 목표이 포함되어 왔기 때문임
  - 따라서 광의의 지역발전체제는 정책이 추구하는 가치와 철학, 지향과 목표뿐 아니라 시책의 내용, 이를 추진하기 위한 수단으로서의 주체와 조직, 거버넌스, 계획과 자원 등을 포함하고 있음

## (2) 의미

- 발전체제는 지역발전 추진의 방향과 그 내용의 기반이자 실체로서의 의미를 지니고 있음
  - 발전정책 추진의 철학이나 가치에서 시책의 내용, 이를 추진하기 위한 주체와 조직, 자원, 법제 등을 포함하는 토대로서의 의미를 보유하고 있음
  - 발전체제는 시책 추진의 가이드이자 내용, 수단의 의미를 보유하고 있기 때문에 이를 제대로 설정하느냐의 여부에 따라 정책의 과정은 물론이고 소기의 성과 창출도 규정하는 중요한 의미를 보유하고 있음

## (3) 구성요소

- 상위 요소
  - 지역발전이 가고자 하는 미래상이나 비전, 지역발전정책의 지향이나 가이드가 되는 철학, 가치, 방향 등으로 구성
  - 상위요소는 정책 환경의 변화, 주민과 국민 등 지역발전을 통해 달성하고자 하는 소망스러운 미래에 대한 구성원의 요구 등에 따라 변화 가능

---

46) 여기서 시스템을 '일정한 규칙으로 조직화되어 있는 요소들의 집합'으로 이해되며, 그래서 정책을 집행하기 위한 체계는 '정책 또는 사업이 집행되는 시스템'을 의미함

## ○ 정책 요소

- 시책의 내용, 계획, 이를 추진하기 위한 수단으로서의 주체나 조직, 거버넌스, 자원 등으로 상위요소를 실현하기 위한 요소로 구성됨
- 정책요소는 상위요소를 보다 구체화하기 위한 하위개념이나 상위 요소의 변화에 따른 가변성을 보유하고 있음

## ○ 제도 요소

- 지역발전 추진 정책 요소를 지원하고 근거가 되는 토대를 마련하기 위한 제도나 법률 등으로 구성
- 제도 요소는 정책 요소의 원활한 추진을 위한 토대의 기능을 수행

〈표 4-40〉 지역발전체제의 구성요소

구 분	내 용
상위 요소	• 지역발전을 규정하고 가이드하는 가치, 철학, 방향 등
정책 요소	• 정책의 틀, 정책 제반 분야의 내용 및 계획, 추진 주체나 조직, 거버넌스, 예산 및 자원 등
제도 요소	• 지역발전 정책요소의 토대와 근거가 되는 제도 및 법률 등

## (4) 핵심 쟁점

## ○ 미래 지향의 지역발전 가치설정의 문제

- 지역산업뿐 아니라 지역발전의 토대가 되는 지역발전 인프라, 아울러 이를 포괄하는 지역발전정책에 대한 가치와 지향이 사회적 합의에 따라 형성되지 못하고 정부와 시기에 따라 변화의 폭이 심했음
- 2000년대 이전은 수도권 집중 방지를 통한 발전인자의 지방분산인 균형에 정책의 가치를 두었던 데 비해 2000년대 이후는 정부에 따라 가변
- 노무현정부는 균형성, 이명박정부는 경쟁력 강화, 박근혜정부는 지역주민의 행복, 문재인 정부는 포용에 무게를 두었음
- 따라서 지역주민과 국민 대다수가 동의하는 지역발전이 추구하고 지향해

야 할 가치와 여기에 연동된 정책의 패러다임 설정이 문제가 되고 있음

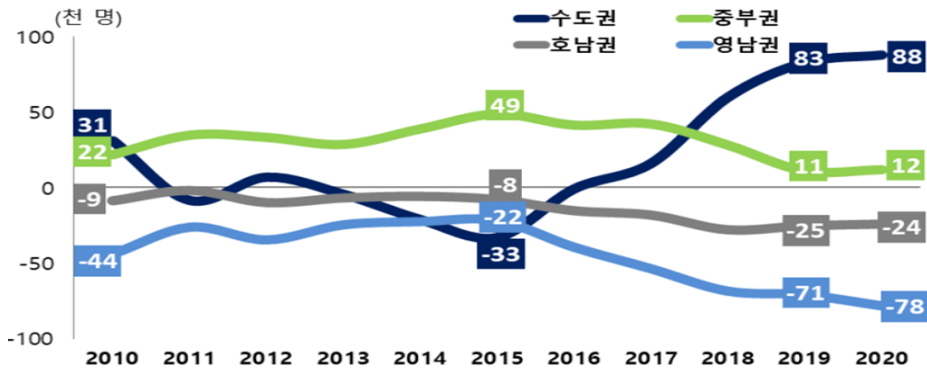
〈표 4-41〉 지역발전의 가치의 변화

구 분	2000년 이전	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
내용	• 수도권 집중 해소	• 지역간 형평성	• 지역 경쟁력 강화	• 지역 주민 행복	• 포용성 강화

○ 분권 강화와 지역간 불균형 발전 해소의 문제

- 지난 30여년 동안의 지역발전정책의 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권의 불균형 발전이 심화되는 문제를 야기
- 2021년 현재 국가 전체 인구 가운데 수도권 인구가 50.3%를 차지하고 있음
- 지역 발전 요소의 수도권 집중 심화는 수도권과 비수도권 지역 모두에게 부정적인 영향을 끼치고 있음
- \* 수도권 : 과도한 인구 및 발전인자의 집중으로 인해 주택가격 폭등, 일자리 부족 등 집적 불경제 발생
- \* 비수도권 : 상대적 박탈감 증가분 아니라 21년 지방대학 모집정원 미달, 이로 인한 지역상권 쇠락 등 연쇄적으로 부정적 파급효과를 발생시키는 문제 야기
- 최근 들어서는 공간·지역적 불균형 발전의 심화에 추가해서 공간 및 지역이 토대가 되어 사회·경제적 배제나 소외 문제까지 발생시키고 있는 상황이 일어나고 있음

〈그림 4-32〉 권역별 인구의 이동 추이



출처: 통계청, 2021

- 수도권 집중의 증대로 인한 폐해뿐 아니라 공간이나 지역이 초래하는 사회경제적 배제의 문제까지 증첩되어 있는 문제가 발생
- 이러한 문제를 야기하는 중요한 이유 중의 하나는 지방으로 권력이 분산되지 못하고 모든 권력이 중앙정부에 집중되어 있기 때문
- 따라서 분권과 지역균형발전을 어떻게 조화시키고 접맥을 시킬 수 있느냐가 중요한 쟁점이 되고 있음(김순은, 2015; 김현호, 2019; 이원섭, 2020)

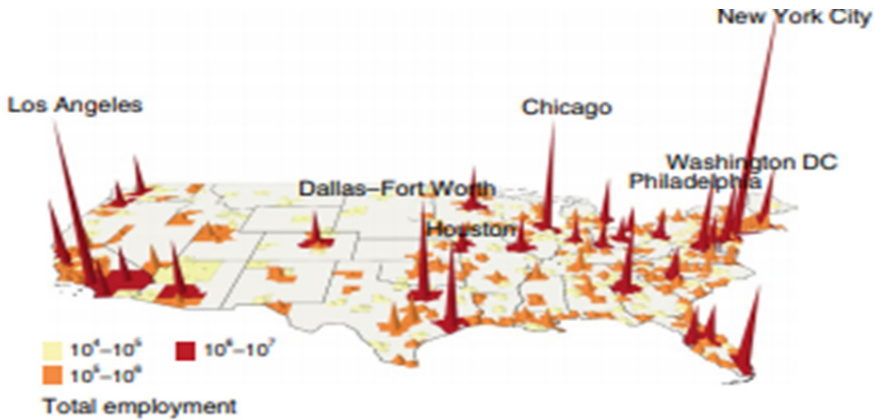
## ○ 지역산업 쇠퇴 및 일자리 창출의 위기

- 산업구조 자체가 디지털 경제로 전환됨에 따라 국토 공간상의 산업의 불균등 분포의 심화
- 특히 비수도권은 '20년대 초반은 제조업 성장에 힘입어 조선, 자동차 등 산업에 따라 경제가 활성화되었으나 이제는 상황이 점점 달라질 가능성 농후
- \* 산업의 성격 자체가 중후장대 산업에서 AI, 데이터 IoT 등에 바탕한 디지털 산업으로 전환됨에 따라 구상과 실행기능의 접합 현상이 가속되어 디지털 산업의 수도권 집중 경향이 보다 강화될 것으로 예상
- \* 디지털 산업의 특정 공간 선호 현상의 증가 : Florida(2017)의 "Winner Take All Urbanism", Billand et al.(2017)의 Complex Industries 입지의 공간 "차별성"(Spiky)의 증가



- 따라서 산업의 공간적 불균형 심화에 대응해서 비수도권 지역의 성장을 견인할 수 있는 산업을 어떻게 육성할 수 있느냐가 향후 중요한 과제로 부각

〈그림 4-33〉 디지털 경제의 공간 차별적 입지



출처: 김현호, 2021; Billand et al.(2017)

- 지역인구 감소에 따른 지방소멸 방지의 문제
  - 우리나라 인구는 국가 전체 인구의 감소, 고령화의 증가와 생산연령의 감소, 수도권 등 특정한 지역으로 인구의 집중과 지방소멸 세 가지 문제를 보유하고 있음
  - 특히, 2021년 행정안전부가 발표한 인구감소지역 89개 가운데 95.5%인 85개가 비수도권 지역에 자리하고 있음
    - \* 수도권에는 경기도의 가평, 연천, 인천의 강화, 옹진이 해당됨
  - 229개 기초 지자체 가운데 전남과 경북이 각각 16개 지역으로 가장 많으며 특히 군 지역이 대다수를 차지하고 있음
  - 2000년에 비해 2021년 발표한 89개 지역들이 전국의 인구에서 차지하는 비율은 감소하고 있어 이들 지역의 지방소멸이 점점 더 심화되고 있음을 확인할 수 있음
    - \* 21년 10월 현재 지방소멸 지역 89개의 인구는 7,983,960명으로 우리나라 총인구의 16.7%를 차지하고 있음

\* 우리나라 전체 인구 가운데 89개 지방소멸지역이 차지하는 인구의 비중도 2000년 16.7%에서 21년 12.5%로 4.2%가 줄어들고 있음

〈표 4-42〉 인구감소지역

시도	시군구
부산 (3)	• 동구 서구 영도구
대구 (2)	• 남구 서구
인천 (2)	• 강화군 옹진군
경기 (2)	• 가평군 연천군
강원 (12)	• 고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북 (6)	• 괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	• 공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	• 고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	• 강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북 (16)	• 고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	• 거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군
계	89개 지역

출처: 행정안전부 발표 자료(21.10.18)

〈표 4-43〉 우리나라 전체 인구 중 인구감소지역의 인구 비율의 변화

구분	전국(A)	인구감소지역(B)	인구감소지역비율(B/A)
2000년	47,732,558	7,983,960	16.7
2021년	51,671,569	6,465,802	12.5
증감	+3,939,011	-1,518,158	-4.2

출처: 김현호(2021)

○ 지역발전 시책 및 제도 인프라의 문제

- 삶의 질 향상, 현대적 산업의 입지 등을 위해서는 경제 주체에 대한 매력적인 지역과 공간의 창출이 대단히 중요
- 지금까지 대부분의 지역에서 삶의 질 향상을 위한 매력적인 공간을 제대로 만들지 못하는 문제점을 보유
- 아울러 현재 지역발전정책의 토대가 되는 국가균형발전특별법이 규정하고 있는 지역균형발전을 지원하기 위한 특별회계, 대통령 자문위원회(국가균형발전위원회) 중심의 추진체계 등에서도 적지 않은 한계를 보유
- 정책 추진에서도 부처의 일반회계와 차이가 없는 시책의 추진에서부터, 서초구 및 강남구까지 재원을 지원하는 특별회계의 세출 등에서도 한계를 보유

〈표 4-44〉 핵심적 쟁점의 정리

구 분	내 용
지역발전의 가치 문제	• 정책추진의 토대가 되는 지역발전의 미래가치를 무엇으로 설정할 것인가의 문제
지방분권과 지역균형발전의 관계	• 지방분권과 고르게 잘 살고 발전하는 지역을 만드는 것을 접목, 병행시키는 문제
지역산업의 쇠퇴와 일자리 창출 위기 대응	• 디지털 기술의 발달과 이들 산업의 공간적 입지의 차별성 강화 경향에 비추어 본 지역산업발전과 일자리 창출의 과제
수도권 인구집중과 지방소멸	• 서울 등 수도권 일극 집중의 심화에 따른 지방소멸을 방지해서 수도권과 지방이 상생발전할 수 있는 문제
지역발전 시책 및 제도 정비	• 매력적인 공간의 창출, 향후의 가치를 구현할 수 있는 지역발전과 관련된 시책, 제도 및 재원의 정비의 문제

## 2) 발전목표 설정

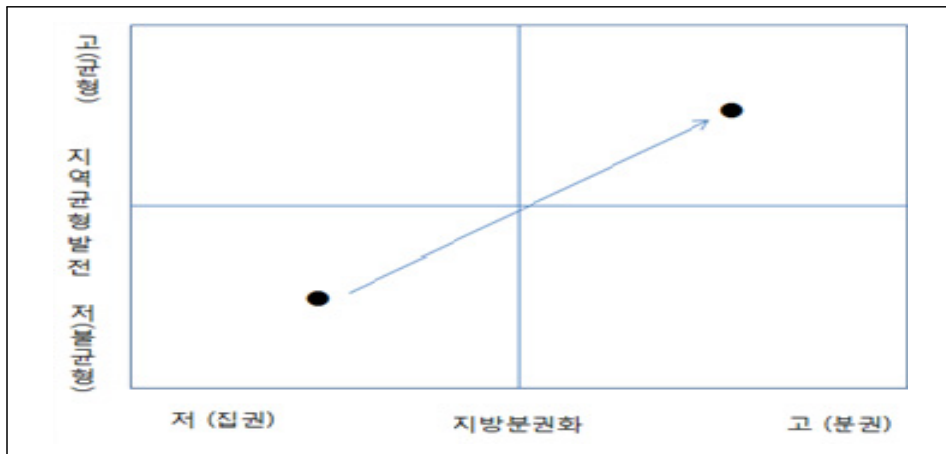
### (1) 새로운 지역발전의 가치 설정

- 지역발전의 가치는 지역발전을 추구하고자 하는 지향으로서 지역발저체제의 토대이자 바탕이 되는 위치를 차지
  - 추구하는 가치에 따라 정책뿐 아니라 정책의 내용, 추진체계, 제도 등이 구성될 수밖에 없기 때문임
- 사회가 다원화되고 개인의 가치관도 다양화됨에 따라 지역발전이 추구해야 할 미래가치 설정도 어려움이 존재
  - 사회가 다원화, 개인의 다양화, 라이프 스타일의 변화 등에 따라 이전과 같이 국가가 제시하는 지역발전의 가치에 대해서는 수용성이 낮을 수 있음
- 향후 다양하고 상반된 가치까지 인정하고 이들을 동시에 추구하는 것이 지역발전과 지역발전정책의 지배적인 현상이 될 것이며, 미래의 지역발전 가치는 이를 수용, 반영하는 것으로 변화되어야 할 것임
  - 이전과 같이 지역경쟁력, 지역간 형평성, 지역행복 등의 단일한 가치의 추구는 상당한 부분 설득력을 상실할 것으로 예측
- 향후 지역발전이 추구해야 할 가치는 혁신과 포용, 분권과 균형, 삶의 질과 행복이 될 것으로 전망
  - 혁신과 포용 : 향후의 지역발전은 지역의 성장을 견인할 수 있는 혁신을 창출할 뿐 아니라 발전의 과정이나 결과의 배분에서 배제되거나 소외된 지역이나 사람까지 배려할 수 있는 포용의 가치를 포함
  - 삶의 질 및 행복 증진 : 지역발전의 궁극적인 목적이 지역에 거주하고 있는 주민의 삶의 질을 향상시키고 행복을 증진시키는 것이라고 할 때, 삶의 질과 행복의 증진은 향후 중요하게 고려할 지역발전의 가치가 될 것임

## (2) 지방분권과 지역균형발전의 조화

- 현재까지 지방분권과 지역 균형발전의 관계에 대해서는 합치된 견해가 존재하는 것이 아님
- 양자는 서로 상충된다는 견해와 그렇지 않고 상호 조화, 병행할 수 있다는 두 가지의 견해가 존재하고 있음
  - 상충된다는 견해는 지방분권을 강화하면 지역간 균형발전의 격차는 더 커지는데 그 이유는 재정 및 투자 등에 대한 발전의 여력의 차이 때문이라고 함
  - 양자가 병행이 가능하다는 견해는 지방분권이 균형발전 격차를 확대시킬 소지는 있지만 분권을 강화하면서 균형발전을 달성할 수 있다는 관점임
- 그러나 현재 및 향후 우리 사회에서 중앙집권의 폐해로 인해 지방분권에 대한 수요는 더욱 높아질 것이며, 지역균형발전에 대한 수요 역시 증가할 것이기 때문에 이들의 지혜롭게 조화시키는 지역발전은 필수 불가결하게 달성해야 할 목표가 될 것임

〈그림 4-34〉 지방분권과 지역균형발전의 조화 및 병행

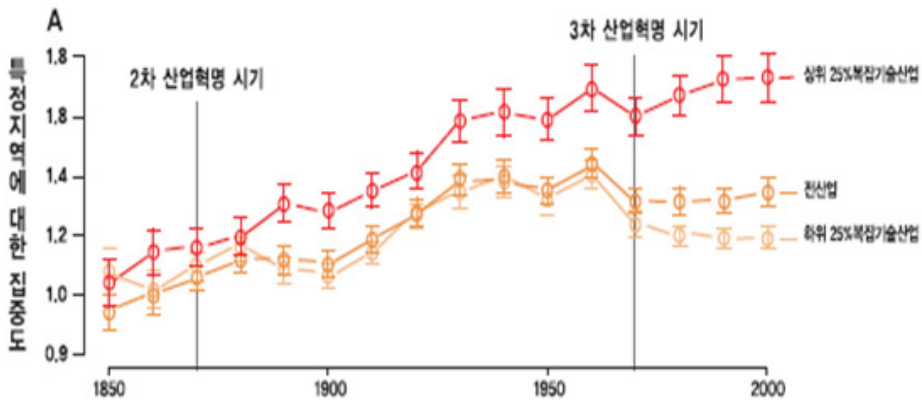


출처: 김현호(2018)

### (3) 지역산업 쇠퇴 대응 및 일자리 창출

- 모든 지역의 발전은 산업구조의 변동과 불가분의 관계를 지닐 수밖에 없는 속성을 지니고 있음
  - 산업구조와 속성이 변화되면 변화된 산업구조에 보다 유리한 입지를 제공할 수 있는 지역과 그렇지 못한 지역이 있을 수 있음
- 미래 산업구조와 속성의 변화는 미래를 주도하는 디지털 산업이 전국의 모든 지역에 고르게 분포하기 보다는 양질의 입지요소를 제공할 수 있는 특정 지역의 입지 경향이 보다 심화될 것임
  - 대표적으로 Billand et al.(2020)은 제1차, 제2차, 제3차, 제4차 산업혁명에 따라 디지털 산업 등 이른바 복잡 및 고차기술 산업의 특정지역에 집중하고 있음을 밝히고 있음
  - \* 산업 전체에 비해 2000년대 이후 상위 25%의 복잡기술산업의 집중도는 전산업의 평균보다 높아서 집중도가 증가하고 있음에 비해, 하위 25%의 복잡기술산업의 집중도는 전산업보다 낮고 그마저도 집중도가 떨어지고 있음

〈그림 4-35〉 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화(미국)



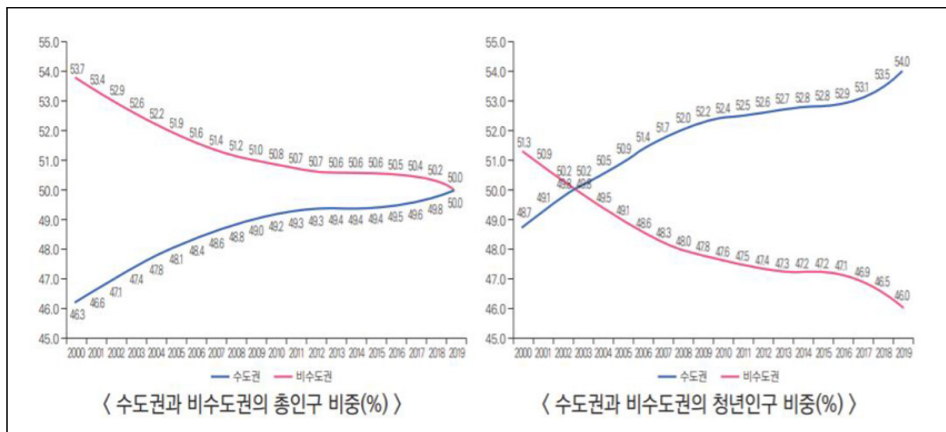
자료: Balland et al.(2020)의 자료를 재인용.

- 이런 경향에 비추어 보아 비수도권의 산업 육성의 상황이 더욱 어려워지고 있으며, 지역의 일자리 창출도 이전보다 어려워질 것으로 전망
- 따라서 향후에는 지역의 고른 산업의 육성, 특히 비수도권 지역의 산업을 육성하고 일자리를 창출하기 위한 전략의 개발과 추진에 특별한 노력을 기울여야 할 것으로 보임

(4) 수도권 인구집중과 지방소멸 대응

- 수도권의 인구집중은 2000년대 들어 조금 감소하다가 16~17년을 기점으로 다시 강화되는 추세를 보이고 있으며, 21년 10월 현재 전국 인구 가운데 50.3%가 수도권에 집중하고 있음
  - 청년의 수도권 집중은 더욱 더 심각해서 2003년경부터 수도권이 비수도권을 능가하기 시작함
  - 인구의 경우 2019년에 수도권과 비수도권이 50%를 이루었던데 비해, 청년의 경우 2003년부터 수도권이 비수도권을 능가하기 시작해서 2019년 54.0%를 차지하고 있음

〈그림 4-36〉 수도권의 인구 집중



출처: 박진경(2021)

- 수도권 인구집중은 지방대학 및 지방상권 몰락 뿐 아니라, 수도권에 주택, 일자리, 주거환경, 교통 등 다양한 부문에서 부정적인 영향을 끼칠 뿐 아니라 수도권의 출산율도 저하시켜서 결국에는 우리나라 전체 인구위기를 초래하는 문제점을 발생
  - 지방소멸→수도권 인구집중 → 수도권 생활여건 악화 → 수도권 초저출산 유발 →국가 전체 인구감소 문제 야기
- 따라서 향후의 지역발전정책은 지방소멸뿐 아니라 수도권의 인구집중도 방지해서 이로 인한 국가적 피해를 방지해야 하는 목표가 있음

#### (5) 지역발전 시책, 추진체계, 제도 정비

- 정책의 가치를 실현하는 정책의 틀 형성 뿐 아니라 기존의 잘못되거나 불명확한 정책의 내용 정비
  - 지역의 특화발전뿐 아니라 정부정책의 경우도 전국이 고루 잘 살기 위한 전략적 접근의 정책을 설계할 필요가 있음
  - 낙후지역, 특수상황지역, 지방소멸 지역 등 발전의 조건이 원천적으로 불리한 지역에 대한 시책의 설계해서 이들 지역에서 지역발전을 위한 혁신이 창출되어 형평성 있고 포용성 높은 지역발전을 달성
- 독자적인 지역의 발전에서 한걸음 더 나아가 지역간, 주체간 협력을 강화하고 내용 측면에서의 융·복합적인 정책을 추진
  - 인구감소 등으로 재원의 낭비를 방지하고 투자의 효율성을 보다 강화하는 전략을 개발, 추진
- 지방 분권적이고 실용성이 높은 추진체계를 구성
  - 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회의 제약, 부처 간 칸막이식 시책의 추진, 국가균형발전정책에 대한 세출의 개별 부처 의존 등의 문제를 해결
- 지역발전을 향상시킬 수 있는 미래지향적인 법률 제정 등 제도 개선
  - 지방소멸을 방지하기 위한 복수주소제, 지방소멸 지역 특례, 특별법 제정



등 제반 제도의 개선 필요

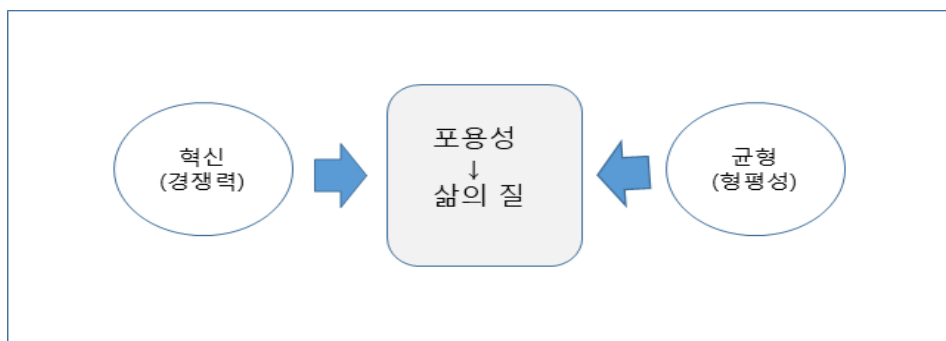
3) 발전목표 달성 전략

(1) 새로운 지역발전의 가치 및 프레임 구축

① 새로운 가치로서 혁신과 포용을 통한 삶의 질 향상

- 압축성장 과정에서 기존의 지역발전의 가치는 주민의 의사보다는 중앙정부의 일방적 제시 측면에서 설정
  - 정부에 따라 수도권 지방분산, 지역간 형평성 강화, 지역 경쟁력 강화, 주민 행복, 포용 등으로 제시되어 상당 부분 가치의 정책 수용성이 저하
- 주민의 참여와 주도에 의해 가치가 결정되고 이를 정부가 정교화 세련화 되는 참여적 방식을 통해 지역발전의 가치를 결정
  - 중앙정부 주도의 하향적 방식을 탈피하고 분권적, 자율적 방식을 채택
- 미래의 가치는 지역의 특화발전을 달성할 수 있는 혁신과 지역 주민 모두 나아가 전국의 모든 지역의 고르게 발전할 수 있는 형평성 증진을 통해 발전의 포용성과 주민의 삶의 질 향상을 추구
  - 소외되는 지역의 방지뿐 아니라 소외되는 개인의 방지 극대화 병행

〈그림 4-37〉 지역발전의 미래 가치



② 분권형 지역균형발전으로 정책 프레임 전환

- 현재까지의 중앙주도 집권형 지역발전에서 분권형 지역균형발전으로 정책의 패러다임 전환
  - 미래가치를 구현하기 위해 지역의 다양성과 자율성에 기반을 둔 정책의 추진으로 지역의 다양성에 기초한 혁신과 경쟁력의 원천을 모색
  - 지속가능한 지역발전을 도모하기 위해 분권형 균형발전 정책패러다임으로의 전환과 함께, 중앙-지방의 역할 변화
- 현재까지의 집권형, 분산형 지역발전에서 분권형 지역 균형발전으로 전환
  - 지역 특성에 적합한 다양한 혁신과 개성을 발휘해서 체감적 발전 도모

〈그림 4-38〉 지역발전의 정책패러다임의 변화



(2) 지역분권과 지역균형발전의 병행 강화

① 지방분권에 의한 지역발전 전략 전환

- 지방분권과 균형발전의 융합을 위해 기존의 지역균형발전 체계 변화
  - 중앙정부 주도의 정책추진을 지방정부 자율화하고, 중앙과 지방정부의 역할 분담에 의한 협업체제 구축
- 지역 주도의 정책추진에 대한 중앙정부의 기반 구축 및 자원 등 지원

- 지역의 자율성에 의해서 지역의 경쟁력과 삶의 질을 향상시키고, 중앙정부는 기반이 되는 인프라 등 지원, 발전의 사각지대 지원

## ② 국가의 포용성, 형평성 강화시책 추진

- 지역발전을 위한 재원의 분권화 확대와 병행해서 포용, 형평성 강화를 위한 국가의 지원 강화
  - 광역 지방정부 차원의 형평화 재원의 강화뿐 아니라 중앙정부 차원에서 전국을 대상으로 형평화 지원 시책 및 재원의 제공
    - \* EU의 결속기금(Cohesion Fund)처럼 국가 통합적 차원에서 저발전 지역에 대한 지원 강화
- 중앙부처의 개별 재원과 달리 특별한 재원은 특별한 용도에만 지출
  - 재원 지원에서부터 지역간 형평성을 고려해서 우리나라에서 최고로 발전한 지역까지 재원을 지원하고 있는 균특회계 지원의 문제점 등 해소
    - \* 현재 균특회계 재원은 서울의 서초구, 강남구 등 대부분의 자치구까지 지원

## ③ National Minimum 지원 강화

- 지역과 개인을 떠나 국민 모두가 일정한 수준의 생활여건과 삶의 질을 향유할 수 있는 시책 추진
  - 교육, 문화, 주거, 복지, 의료, 교통 등 국민과 주민에 대한 기초생활서비스 기준(Universal Service Basic)의 개발 및 제공
    - \* 영국의 Universal Service Basic : 전국의 모든 지역, 개인 누구나가 누려야 할 생활서비스 기준을 설정해서 제공

## (3) 지역산업 육성과 일자리 창출

### ① 디지털 전환 대응 특화산업 육성

- 경제의 디지털화에 대응한 지역의 대응 필요
  - 정보기술, 데이터, 인공지능, IoT 등에 주도되는 경제의 디지털화에 대응하지 못하는 지역은 산업 경제 발전을 달성할 수 없는 상황에 대응

- 디지털화에 대응한 지역 특화산업 육성
    - 지역별로 디지털 산업 분야의 강점을 찾아 이들 분야와 관련된 산업의 특화 육성 방안 정립 및 시행
  - 시도별로 주력 목표(Target) 산업 지정
    - 우선 상위 차원에서 시도별로 디지털 목표 산업을 선정해서 육성하고 다음으로 중심도시의 목표 산업을 선정, 육성
    - \* 기초 지자체의 경우 여건이 되는 지역부터 특화산업을 선정
- ② 지역주도 지역산업 육성체계의 확립
- 부처별, 사업별 칸막이 제거
    - 산업부, 중기부, 고용부 등을 포함해서 부처별, 사업별 칸막이 구조로 추진되고 있는 지역산업 육성 구조 해소
  - 지역 주도의 통합계획 수립 및 사업 추진
    - 지역주도로 통합적인 지역산업 육성계획을 수립하고, 관련 부처와는 통합협약의 체결 및 확대
- ③ 일자리-교육 선순환 체계 구축
- 지역의 산업과 일자리 창출의 복합적 처방
    - 지역의 산업과 일자리 창출은 단순히 산업만으로는 문제해결이 불가능
    - 고용창출 주체를 중심으로 한 일자리 창출과 병행해서 이들에 종사하는 근로자의 주거, 교육 등을 동시에 제공하는 패키지 시책을 개발해서 추진
  - 공공기관의 지역 할당제 강화
    - 해당 기관에 소재하고 있는 각종 공공기관의 지역 인재 채용 할당제 강화
    - \* 혁신도시의 경우, 현재 30%에서 50%까지 상향해서 지역인재의 지방정착 유도

#### ④ 혁신적인 거점 공간의 형성

##### ○ 거점 혁신 공간의 중요성 강화에 대응

- 디지털 신기술 산업의 중요한 입지 중의 하나가 일터-삶터-놀터-쉼터 등이 결합되어 교류가 활성화되고 양질의 어메니티가 있는 지역으로 부상

\* 이들 지역은 창조적 산업에 종사하는 사람들에게 중요한 아이디어, 창의성, 발상의 전환 등을 제공해주기 때문임

##### ○ 권역 및 광역 지자체별로 거점이 되는 혁신 공간의 조성

- 1차적으로는 권역별로 수도권의 판교밸리에 필적하는 거점 혁신공간을 조성
- 2차적으로는 광역별로 지역산업 활성화의 앵커 공간이 되는 거점 혁신 공간을 조성

#### (4) 수도권 집중 및 지방소멸의 방지

##### ① 수도권에 필적하는 초광역권 발전 활성화

##### ○ 수도권 중심의 발전대 대한 대극(對極) 형성

- 수도권 인구 집중과 지방소멸을 방지하기 위해 비수도권 지역에서도 수도권에 버금가는 발전의 중심을 육성

##### ○ 2-3개 정도의 성장을 주도하는 초광역 조성

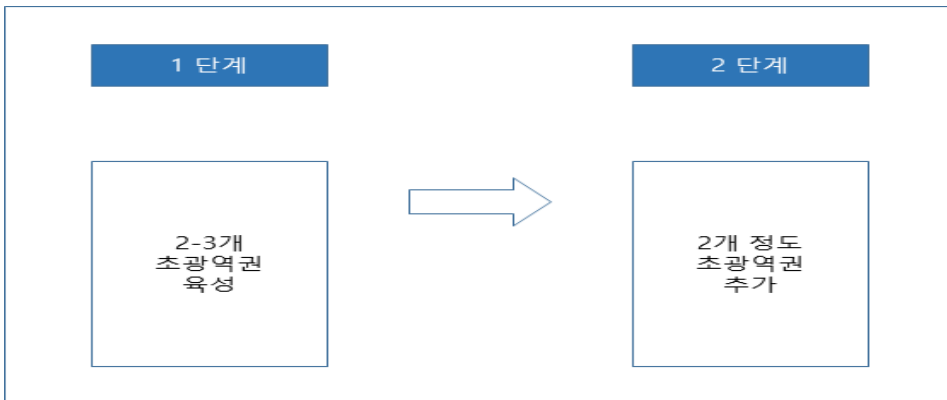
- 현재 논의되고 있는“3-2-3 메가시티 구상”은 수도권에 필적하는 초광역권 형성의 좋은 취지에도 불구하고 지역간 분산 및 나눠먹기 방식의 접근으로 실효성이 의문시되고 있음

\* 3-2-3 메가시티 구상 : 3개의 그랜드 메가시티(수도권, 충청권, 부울경권), 2개의 행정통합 메가시티(광주·전남 통합권, 대구·경북 통합권), 3개의 강소형 메가시티(강원권, 전북권, 제주권)

- 가장 시급한 수도권 집중을 방지하기 위해 부울경, 광주전남, 충청권 등 3개 정도의 초광역 성장거점을 형성

- 성공사례 창출 후 확산 및 강화
  - 국민의 합의에 의해 장기간에 걸친 선택과 집중에 의한 3개 정도의 성공 모델을 창출한 다음 몇 개 정도의 사례를 추가

〈그림 4-39〉 초광역권 육성의 단계적 구상



② 지역간 협력발전 확대 및 강화

- 인구가 감소하는 지역의 투자 여력 감소에 대응
  - 성장여건이 부족한 인구 감소지역 등의 경우 지자체 개별적인 투자는 투자효율성을 확보하기 어려운 문제에 봉착
- 지자체간의 자율에 의해 협력발전지역 권역 선정
  - 지자체의 자율적 의사에 의해 협력 및 공동발전을 도모하고자 하는 지역을 선정
  - 다수의 지자체로 구성된 성장촉진지역의 경우 광역 성장촉진권역, 지방소멸 지역의 경우 광역 지방소멸권역 형성
- 지역간 협력발전에 대한 중앙정부 지원 강화
  - EU의 INTERREG 프로그램에 필적할만한 재원을 마련하여 지원함과 동시에 필요한 경우 시책 지원도 병행

〈 EU 지역간 협력지원 프로그램의 INTERREG 〉

- Interreg 프로그램은 세부적으로 경계지역간 협력(Cross border), 초국가간 협력(Transnational), 지역간 협력(Interregional)의 3가지 유형으로 구성
- Interreg A: 경계지역간 협력(Cross border, 60 programmes)
  - Interreg cross-border 협력 프로그램은 'Interreg A'라고 알려져 있으며, Interreg A는 NUTS 3 지역들 중에서 직접 맞닿아 있거나 혹은 근접해 있는 서로 다른 지역들 사이의 협력을 지원
  - 즉 경계를 마주하고 있는 지역들 사이의 협력에 초점
  - 세부적으로 60개 프로그램으로 구성
- Interreg B: 초국가간 협력(Transnational, 15 programmes)
  - Interreg 초국가간(transnational) 협력 프로그램은 'Interreg B'라고 알려져 있으며, 더 큰 영역을 형성하는 EU 여러 국가의 지역을 포함
  - 이 프로그램은 공동의 문제를 해결하기 위한 공동 접근 방식을 통해 EU 내에서 더 나은 협력과 지역개발을 촉진하는 것을 목표로 함
- Interreg C: 지역간 협력(Interregional, 4 programmes)
  - 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램은 'Interreg C'라고 지칭하며, 세부적으로 Interreg Europe, Interact, Urbact and Espon 등 4개의 협력 프로그램을 포함
  - 지역 프로그램은 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄하는 범유럽(pan-European) 프로그램이라고 할 수 있음

③ 지방소멸 위기지역에 대한 국가 역할 강화

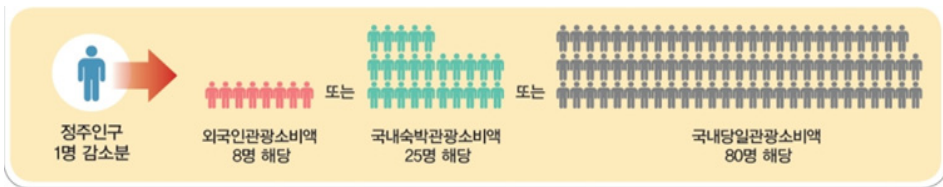
- 국가적 차원에서 연쇄적 문제를 야기하는 지방소멸 위기지역을 국가 차원에서 선제적으로 발굴하고, 예방하기 위한 지원책을 강화
  - 재정지원의 강화에 더해 라이프 스타일의 변화에 맞게 고향사랑 기부제, 복수주소제 등을 도입, 확대하여 국가적 차원의 지역살리기 프로젝트를 발굴 추진
- 다양한 유형의 지방소멸 위기지역 활성화 시책 추진
  - 경제활성화형, 관광활성화형, 보육돌봄형, 교육활성화형, 특화자원형 등 지방소멸 지역에 적합한 유형 개발

④ 관계인구를 활용한 지방소멸 위기지역 발전

○ 지역차원의 관계인구 파악 등 인프라 구축

- 정주인구 유치에 상응해서 지역의 발전을 도모할 수 있는 관계인구 유치 전략을 추진

\* 지역발전효과 : 정주인구 1인=외국인 관광객 8인=국내숙박관광객 25인=국내당일관광객 80



출처: 國土交通省 觀光廳 觀光地域振興課 2016, 2015년 국제조사인구숙박집계결과; 2015년 가계조사; 여행·관광소비동향조사자료를 기초로 함.

- 지역별로 출장, 출향, 관광, 비즈니스 등 다양한 유형의 관계인구를 파악. 분류하고 이를 DB화

○ 지역 특성화된 관계인구 창출 전략 추진

- 지역에 적합한 관계인구 창출 계획을 수립하고, 지역의 다양한 주체가 참여하는 지역주민 참여방식에 의해서 관계 인구 유치 전략을 시행

(5) 지역발전의 제도 인프라 개선

① 지역발전 추진체계 정비

○ 중앙정부 단위의 미약한 발전주체 정비

- 현재 중앙정부 단위는 대통령 자문위원회인 국가균형발전위원회가 지역 균형발전 컨트롤타워의 역할을 수행하고 있지만 예산 조직, 사업 추진 등에 대한 자율성이 제약되는 등 적지 않은 문제를 보유
- 지역균형발전 수석을 포함해서 자체적인 예산과 조직을 보유한 총괄적인 기구 설치가 필요
- 유력한 대안 중의 하나는 지역균형발전을 전담하는 행정기구를 설치하는 방안



- 자문위원회 강화
    - 행정기구의 기능을 자문하는 자문기구도 새롭게 구성하되, 현재의 중앙행정기관장 뿐 아니라 시도 지사 참여
  - 시도 단위 지역균형발전기구 구성
    - 지역발전에 대한 지방분권을 강화시키는 취지에서 시도 단위의 지역균형발전기구의 설치 및 운영
- ② 지역발전에 대한 특별회계 등 재원 및 예산 정비
- 현재의 편성주체별·지역구분별 예산 편성 탈피
    - 현재는 예산 편성의 주체인 부처에 따라 지역지원계정, 지역자율계정(시도 자율계정)을 편성할 뿐 아니라 지역에 따라 예산을 편성
    - \* 지역별 예산편성 : 성장촉진지역, 일반농산어촌지역, 도시활력지역, 특수상황지역 등
  - 정책 목표별 예산 편성으로 전환
    - 지역간 연대 및 협력의 강화, 포괄보조 지원의 강화 등의 추세에 합당하게 정책목표별 예산지원이 가능하도록 개편
    - \* 예 : 연계협력계정, 포용계정, 혁신계정, 지방소멸계정 등
- ③ 지역통합적 정책추진 거버넌스 구축
- 시책의 통합화, 융복합화에 대응
    - 지자체가 추진하는 시책의 융합, 복합화에 대응하기 위한 주체간의 거버넌스 구축
  - 시책의 통합화, 융복합화에 대응
    - 광역·기초단위 행정구역 통·폐합, 행정협의회, 특별지방행정기관 등 다양한 거버넌스의 자율적인 구성·운영을 촉진하는 한편, 중앙정부 지역실행조직의 광역적 정비와 연대 도모
    - \* 특별지방행정기관의 정비를 통해 중앙정부 기능의 지역화와 분권화 체계 구비

#### ④ 국가균형발전특별법 등 정비

##### ○ 국가균형발전특별법 명칭 및 내용 정비

- 경제, 사회, 문화, 복지 등을 망라하는 부문에 걸친 국가적인 균형발전을 도모하는 법으로 오해의 소지가 있는 “국가균형발전특별법”을 “지역균형발전특별법”으로 명칭 변경
- 행정기구로 개편되는 중앙정부 컨트롤타워의 지위 변화, 지역분권적 지역발전정책의 추진에 부합하게 법률의 내용을 개정

##### ○ 지방소멸방지특별법 제정

- 관련 법안 발의 9개, 발의 의원이 160여명에 육박하고 있음에도 국토부, 산자부, 농식품부 등 관련 부처의 이해관계에 의해 지방소멸대응특별법이 제정되고 있지 못하는 문제를 해소
- 지방소멸방지특별법을 제정하여 위기지역의 시책, 특별한 재원의 지원, 특례의 제공 등을 규정해서 위기지역 활성화를 조기에 도모

### 5. 주민주권 구현확대

#### 1) 의의

##### (1) 개념

- 2021년 1월에 전면 개정된 「지방자치법」에는 주민주권과 지방민주주의의 실현과 관련하여 상당히 중요한 의미를 지니고 있는 내용을 포함하고 있음
  - 「지방자치법」 제1조에서 ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’을 규정하는 것을 지방자치법의 목적에서 천명하고 있음
  - 또한 동법 제17제1항에서 ‘주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다’라고 명시함
- 지방자치의 핵심 원리로 강조되는 것은 바로 ‘지방민주주의’, 주민이 지방정부의 주인, 주민의 의사와 통제에 따라 지방정부가 운영된다는 의미로 ‘주민주권’을 전제로 함

- 특히, 지방자치단체의 기관구성을 결정할 수 있는 권한을 주민에게 부여한 것은 주민주권의 의미를 잘 살린 것으로 볼 수 있음
- 주민주권은 “국민국가의 헌정체제를 존중하면서 국민의 지역단위별 다원성에 토대를 두고 주민의 이름을 빌려서 주권자인 국민의 실질적 위상을 강화하려는 전략적 의미”를 지님(곽현근, 2021)
  - 아래에서는 주민주권 분야에서 다루게 될 5개 과제와 관련된 내용에 대해서도 간략하게 살펴보도록 함

## (2) 구성요소

- 자치분권 실현과 관련된 주민주권의 구성요소는 주민주권의 분야에서 다루는 과제와 밀접하게 관련되어 있음
- 주민주권 구현을 위하여 추진되어야 할 과제에 대해 학자들 간에 통일된 의견이 존재하는 것은 아님
  - 자치분권위원회에서 제시하고 있는 7개 과제를 대표적으로 들 수 있음. 7개 과제는 주민 참여권 보장, 숙의 기반의 주민참여 방식 도입, 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화, 조례 제·개정, 주민직접발안제도 도입, 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화, 주민투표 청구대상 확대 및 주민참여예산제도를 의미함
- 아래에서 기존 법률 개정을 통한 주민참여 확대에 중점을 둔 2개 과제(주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화, 주민투표 청구대상 확대)를 제외한 5개 과제를 중심으로 살펴보기로 함
- 주민 참여권 강화 차원에서의 기관구성 다양화는 현재까지 집행기능과 의결기능을 상호 독립된 기관에서 수행하던 기관분리(대립)형의 획일적인 적용에서 벗어나 기관통합형을 포함한 다양한 형태를 적용할 수 있도록 함
  - 개정 「지방자치법」에 지방자치단체 기관구성 형태의 특례에 규정을 신설함(동법, 제4조제1항)

- 속의 기반 주민참여는 일반적인 주민참여와는 달리 참여과정에서 균형잡힌 정보의 제공과 학습기회를 제공받고, 소집단 토론의 방식으로 다른 사람의 의견을 듣고 논의하는 과정을 거치도록 하고 있음
  - 속의 기반의 주민참여제도로는 시민배심원, 시나리오워크숍, 시맨패널, 공론조사, 속의적 공공참여 회의, 합의회의 타운홀 등을 들 수 있으나 하나의 표준화된 방법은 없다고 할 수 있음
- 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 근거를 두고 2013년부터 시범적으로 실시되어 2021년 8월 기준으로 820개 읍·면·동에 설치되어 있음
  - 그 설치가 의무가 아닌 자율로 되어 있고 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제29조에서 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 되어 있음
  - 지방자치법에 주민자치회의 의무적 설치를 위한 근거를 두고 주민자치회 관련 법률의 조속한 제정을 주장하는 의견이 많았음에도 불구하고 개정 「지방자치법」에 주민자치회의 설치·운영에 관한 내용은 제외되었음
- 주민조례청구는 지방자치단체장이나 지방의원이 주민들의 입법요구를 충족시키지 못하거나, 민의를 제대로 반영하지 못하는 경우에 지방자치행정에 직접 참여할 수 있는 제도임
  - 2021년 10월에 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되었으며, 이 법률의 제정으로 주민조례 청구자가 지방의회에 직접 조례안을 제출할 수 있게 되었으며, 청구에 필요한 주민서명의 요건도 크게 완화되었음
- 주민참여예산제도는 지방자치단체가 결정해 오던 예산의 일부를 주민이 직접 결정하고, 지방예산에 대해 주민이 직접 의견을 제시하는 등 대의민주주의를 보완하기 위한 제도임
  - 주민참여예산제도는 참여와 분권이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위하여 2004년 광주광역시 북구에서 최초로 도입되었으며, 2011년 「지방

재정법」 개정과 더불어 전국의 모든 지방자치단체에서 의무적으로 운영되고 있는 제도임

### 3) 핵심쟁점

#### (1) 주민 참여권의 확대

##### ① 기관구성의 다양화 방안

- 기관분리형에 기초한 기관구성이 어떤 장점과 단점을 지니고 있었는지에 대해서 많은 논의가 이루어져 왔다는 점에서 기관구성의 다양화에 대한 요구가 크게 증가함
  - 기관구성의 다양화에 대한 제도 도입에도 불구하고, 제도운명을 어떻게 해 나갈 것인지에 대한 방안이 모색되어야 함

##### ② 기관구성 관련 주민투표의 절차 및 방법 확정

- 개정된 「지방자치법」에 지방자치단체별로 기관구성 형태를 달리할 수 있으며, 이 경우에 주민투표를 실시하여 주민들의 의견을 듣도록 하고 있음
  - 그러나 구체적인 절차와 적용방법에 대해서는 새로운 규정이 마련되어야 함

##### ③ 집행부와 의결기관 간 새로운 견제와 균형 관계 설정

- 기관분리형 중심의 기관구성이 아닌 다른 형태의 기관구성이 적용될 경우 집행부와 의결기관 간의 견제와 균형이 어떻게 이루어질 수 있도록 할 것인지에 대한 제도 설계가 필요함

#### (2) 속의 기반의 주민참여 도입·운영

##### ① 속의 기반 주민참여의 체계화

- 지자체 차원의 참여기제를 살펴보면, 공청회, 주민참여감사제, 주민의견조사, 주민참여사업, 주민참여위원회 등 다양한 제도를 운영하고 있으나 속의

형 참여에 대해 명시적인 규정이 없음

- 주민참여가 단순히 주민들의 의견수렴을 위한 하나의 수단이 아닌 기속력 있는 정책결정이 되도록 하기 위해서는 숙의형 주민참여의 법적 기반 마련 및 운영의 체계화가 필요함

## ② 숙의 참여 주민의 대표성 확보

- 숙의 기반의 주민참여는 대표성 있는 지역주민들이 참여할 수 있도록 무작위추출방법 등을 활용하여 참여자를 선발하도록 해야 함
  - 숙의과정의 참여자에게 다양한 형태의 정보제공, 소통, 지원 등을 통하여 의견을 제시할 수 있도록 절차가 운영되어야 함

## ③ 숙의 기반 주민참여의 기속력 강화

- 숙의 기반의 주민참여를 통한 정책결정을 어떤 목적으로 활용할 것인가는 중요한 이슈 중의 하나임
- 국가 차원의 공론조사의 경우는 숙의 결과를 적극적으로 반영하는 사례 크게 증가하고 있으나 지방 차원에서는 숙의 결과가 정책결정의 참고자료로 활용되는 경우도 많아서 숙의 결과에 대한 법적 기속력을 어떻게 확보할 것인지에 관해서 숙의 절차의 개시 이전에 확정되어야 함

## (3) 주민조례청구의 요건 및 절차 개선

### ① 주민조례청구 요건의 적정성

- 주민조례청구 요건 차원에서 보면, 기존의 서명요건은 상당히 엄격한 것으로 판단되어 우선적으로 주민 서명수의 적정성에 대한 검토가 필요함
- 주민조례청구 요건을 광역과 기초로 구분하는 것은 너무 단순한 분류이며, 지방자치단체의 인구규모를 반영하지 못하는 한계를 지니고 있어 세분화가 필요함

## ② 주민조례청구 절차 간소화

- 주민조례청구 절차가 지나치게 복잡하여 ‘학교급식 지원 조례’와 같은 전국적인 이슈를 제외하면 이 제도의 효용성은 낮은 편임
- 주민조례청구를 위하여 반드시 거쳐야 하는 필수적 단계 이외의 불필요한 절차들은 간소화하려는 노력이 필요함

## ③ 주민조례청구 심사 기간 설정

- 주민조례청구 건에 대한 지방의회의 심사기간이 정해져 있지 않고, 이에 대한 규정도 없어서 시간이 지나면 지방의회 의원의 임기만료와 동시에 자동 폐기되고 있음
- 지방의회에서 조례제정청구를 심사할 수 있는 적정 기간의 설정과 더불어 자동 폐기의 부작용 방지에 대한 방안 모색이 필요함

## (4) 주민자치회 활성화

### ① 주민자치회의 법적 토대 강화

- 주민자치회 설치·운영에 관한 내용을 포함한 「지방자치법 전부개정법률(안)」과 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률」이 20대 국회에 제출되었으나 폐기되었음
- 주민자치회의 시범 실시에 이어 전국적인 단위에서 설치·운영되기 위해서는 「지방자치법」에 관련 규정을 신설하거나 개별 법령을 제정하는 것이 필요하다는 것에 대한 공감대 확산

### ② 주민자치회의 주요 기능 및 역할 정립

- 자치분권위원회에서 발표한 「자치분권 종합계획」에서 주민자치회의 활성화를 위한 구체적인 방안으로 첫째, 주민자치 대표기구로 주민자치회 설치

확대, 둘째, 주민참여예산 편성 시 주민자치회 의견반영, 공공시설 위·수탁 업무수행, 자치규약 제정 등의 권한 부여, 마지막으로 주민자치회 관련 제도 개선 및 활성화 방안 마련 등을 제시하고 있음

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 주민자치회 설치에 대한 근거규정을 두고 있음에도 불구하고, 주민자치회가 수행해야 할 기능과 역할을 현장에서 어떻게 정립해 나갈 것인가는 주요쟁점 중의 하나임

### ③ 주민자치회 설치·운영의 다양성

- 2013년부터 주민자치회가 시범적으로 실시되고 있음에도 불구하고 지역여건의 미반영, 획일적인 구성 등으로 비판을 받고 있음
- 행정의 최일선 현장인 읍면동에서 주민자치와 주민참여 확대를 통하여 자치분권2.0을 실현하기 위해서는 지역여건을 반영한 주민자치회를 설치하고 운영하는 것이 가능하도록 해야 함

## (5) 주민참여예산제 적용 확대 및 내실화

### ① 온라인 플랫폼 등을 통한 참여자 간 소통 및 정보교류

- 2011년에 개정된 「지방재정법」 제39조에 근거하여 모든 지방자치단체에서 실시되고 있음에도 불구하고 온·오프라인 참여 및 소통 공간이 부족한 실정임
- 지역주민들이 지방재정, 예산과정 등과 관련된 정보, 자료 등에 손쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해서는 온라인플랫폼과 같은 참여공간이 필요하며, 시간과 공간적인 제약 없이 정보 습득과 소통이 이루어질 수 있도록 하는 인프라로서의 기능을 수행해야 함

### ② 주민참여예산제 참여자의 대표성과 전문성 강화

- 주민참여예산제도를 실시한지 벌써 10여년이 되었음에도 불구하고 주민참



여예산제에 참여하고 있는 위원들의 대표성과 전문성을 어떻게 확보할 것인가는 제도의 운영과 관련된 핵심이슈 중의 하나임

- 주민참여예산제도의 성공적 정착 및 운영 활성화를 위해서 지방자치단체 차원의 방안 모색과 이러한 방안의 적용을 위한 지속적인 노력이 필요함

### ③ 주민자치조직 구성원들과의 연계성 확보

- 지역별로 다양한 유형의 주민자치조직, 각종 협의회 등이 조직되어 있으나 행정기능에 따라서 지방자치단체와 협력하는 주민자치조직들이 서로 달라서 횡단적인 차원에서의 협력이나 조정이 어려운 실정임
- 주민참여예산위원회의 위원 위촉 시 주민자치조직의 구성원들이 직·간접적으로 참여할 수 있도록 하거나 지역현안 해결에 적극적인 주민들의 참여를 확대 방안을 무엇인지에 대한 지속적인 노력이 필요함

〈표 4-45〉 주민주권 관련 핵심쟁점

구 분	내 용
주민 참여권의 확대	• 기관구성에 관한 권한을 주민에게 부여함에 따라 제도운영, 주민투표의 방법 및 절차를 어떻게 규정할 것인가에 관한 문제
숙의 기반의 주민참여 도입·운영	• 숙의형 주민참여를 위한 규정 마련, 참여주민의 대표성 확보, 숙의 결과의 지속력 확보 등에 관한 방안을 마련하는 문제
주민조례청구의 요건 및 절차 개선	• 주민조례청구 절차 간소화, 심사기간 설정 등을 반영한 법률 제정에 대응하여 지자체가 제도운영을 어떻게 활성화할 것인가의 과제
주민자치회 활성화	• 주민자치회에 관한 개별법 마련 또는 지방자치법에 관련 규정 신설에 대한 대응 및 주민자치회의 역할 정립 및 운영 활성화의 과제
주민참여예산제 확대 및 내실화	• 주민참여를 위한 온·오프라인 채널 확대, 참여자의 대표성과 전문성 확보 및 지역의 주민자치조직과의 연계성 확보에 관한 과제

## 2) 발전목표 설정

### (1) 기관구성에 대한 주민참여권 부여·강화

#### ① 기관구성 형태의 획일성 극복

- 지방자치제도의 발전 차원에서 볼 때, 지역별로 다양한 형태의 제도를 도입·운영할 필요가 있으나 기관구성 형태는 전국적으로 동일하다는 점에서 제도 운영의 획일성을 극복할 필요가 있음
  - 현재 지방자치단체의 기관구성 형태는 기관분리형이며, 집행부와 의결기관이 상호 간의 견제와 균형을 통하여 각자의 임무를 수행하고 있음

#### ② 기관구성 형태 결정에 관한 참여권 보장

- 「지방자치법」에 집행기관과 의결기관이 상호 독립된 별개의 기관으로써의 임무를 수행하도록 정하고 있으나 기관구성 형태에 대한 주민의 선택권을 부여하지 않은 한계를 벗어나 이에 관한 권한을 부여할 필요가 있음
  - 지역주민 관점에서 보면, 현재의 기관구성 형태는 중앙정부 차원에서 이미 주어진 것으로 간주할 수밖에 없었음

### (2) 속의 기반의 주민참여 활성화를 위한 기반 구축

#### ① 참여주민의 대표성 부족 및 참여 제한 문제 극복

- 주민들이 지방자치단체와 대등한 입장에서 정책과정에 참여하는 제도가 일부 운영되고 있으나 단순히 의견수렴을 위한 형식적인 절차로 인식하거나 소수의 주민만 참여하는 제도로 인식되는 한계를 극복할 필요가 있음
  - 예를 들어, 주민참여예산제, 주민-정부 간 위원회 등을 통하여 정책과정에 참여하는 경우에도 소수의 주민에 한정하거나 또는 전문가들만 참여하고 있으나 앞으로는 일반주민의 참여가 대폭 확대되어야 하며, 참여과정에 대한 공정한 관리가 필요함
- 지방자치단체에서 갈등을 예방하기 위한 목적으로 속의형 참여제도를 활용

하고 있으나 실질적인 운영방식을 명확하게 규정하지 않은 경우가 많으나 앞으로 현장에서의 실무적인 대응이 요구되는 경우 어떻게 운영할 것인지 대한 명확한 기준들이 정립해 나가야 함

② 숙의형 주민참여의 이행력 확보를 위한 제도적 장치 마련

- 정책과정에서의 주민참여가 숙의를 기반으로 한 구속력 있는 결정이 될 수 있도록 하거나 숙의 결과를 활용하는 방안에 대한 관련 법규가 미비하여 법적인 기반 정비가 필요함
  - 예를 들어, 지방자치단체 차원에서 실시하고 있는 공론조사도 지방자치단체장의 의지나 일부 혁신적인 담당공무원들의 일회성 시도에 그칠 가능성이 높아서 개선이 필요함

(3) 주민조례발안제의 요건 및 절차 개선

① 주민조례청구 요건 완화 필요

- 지역주민들이 지방자치행정에 직접 참여하도록 하여 행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 1999년 8월에 「지방자치법」 개정을 통하여 주민조례청구제도에 관련 규정을 신설하였음
- 주민조례청구제도는 19세 이상 일정 인원 이상 주민들의 연서로 지방자치단체장에게 조례의 제·개정을 청구하는 제도이나 그동안 청구요건이 너무 엄격하다는 비판이 많아서 이에 대한 검토 및 개선이 필요함

② 주민조례청구의 복잡한 절차 개선

- 주민조례 청구자는 지방자치단체장에게 조례의 제·개정을 제출하면 조례규칙심의회 등의 절차를 거친 후 지방의회에 제출하도록 되어 있는 복잡한 절차에 대한 간소화가 필요함
  - 또한, 주민조례 청구권자가 지방자치단체를 대상으로 조례안 청구 제출

시 겪게 되는 어려움에 대한 지원이나 조치가 미흡한 점은 개선이 필요함

#### (4) 주민자치회 도입·운영의 제약 및 한계 극복

##### ① 주민자치회 전면 실시를 위한 기반 구축

- 주민자치회 운영 근거로는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조~제29조를 들 수 있음
  - 동법 제29조제4항에 따르면, 행정안전부장관은 주민자치회를 시범적으로 설치·운영하는 것이 가능하나 전면적인 도입 및 확산에는 한계가 있어서 관련 법률의 제·개정이 시급한 상황임

##### ② 주민자치회 구성 시 지역별 특성 반영

- 주민자치회를 설치한 후 시범사업을 실시하고 있는 대부분의 지방자치단체가 행정안전부의 표준조례안을 활용하고 있어서 지역적 특성 반영이 미흡하나 지역의 여건이 상당히 다르다는 점에서 특성을 반영한 규정을 제정·운영할 필요가 있음
- 주민자치회는 다양한 유형(통합형, 협력형, 주민조직형 등)으로 구분할 수 있음에도 불구하고 상당수의 지방자치단체는 ‘협력형 주민자치회’ 설치·운영에 중점을 두고 있는 한계에서 벗어나야 함

#### (5) 주민참여예산제의 운영 개선

##### ① 온·오프라인 참여공간 확대

- 주민들이 개별 지방자치단체의 예산 관련 정보를 습득할 수 있는 온라인 및 오프라인 공간 및 참여 채널이 다양하지 못한 문제점 극복이 필요함
  - 온라인 참여공간 측면에서 보면, 주민들이 예산 관련 정보, 자료, 각종 통계 등을 습득하거나 직접적으로 예산 편성과정에 참여할 수 있는 온라인 플랫폼이나 웹사이트 구축이 필요함

- 온프라인 참여공간 측면에서 보면, 주민들이 정기적으로 참여할 수 있는 참여마당을 제공할 필요가 있음

## ② 지역 내 주민자치조직과의 연계성 강화

- 개별 지방자치단체에 주민자치회, 마을만들기협의회 등 다양한 유형의 주민자치조직이 있으므로 주민참여예산제도가 이러한 주민자치조직과의 실질적인 연계가 이루어져야 함
  - 즉, 개별 지방자치단체에서 활동하고 있는 주민자치조직의 구성원들이 가지고 있는 지역에 대한 각종 정보, 사업 등이 주민참여예산위원회의 예산편성과 연계되어야 주민참여예산 관련 사업이 지역현안 해결과 유기적으로 연계될 수 있음

## 3) 발전목표의 달성전략

### (1) 제도 선택에 관한 주민참여권 강화

#### ① 기관구성의 다양성 보장

- 지방자치단체는 각자가 처한 여건이 상당히 다르고, 인구, 면적 등도 지역별로 많은 차이가 있다는 점에서 선호하는 기관구성 형태가 매우 다를 수 있음
  - 개별 자치단체가 자신들에게 적합한 기관구성 형태를 선택하여 지속적으로 발전시켜 나갈 필요가 있음

#### ② 주민투표를 통한 기관구성 형태 결정

- 지방자치단체의 기관구성 형태를 결정할 수 있는 권한을 주민들에게 부여함으로써 제도 선택에 대한 참여권을 강화하게 됨
- 개정된 「지방자치법」 제4조제1항에 기관구성의 다양화에 관하여 규정하고 있으나 지금까지 구체적인 방법, 적용절차 등은 마련되지 않고 있어서 이에 방안 모색이 필요함

### ③ 집행부와 의결기관 간 새로운 방식의 견제와 균형 필요

- 기관구성 형태 선택과는 별개로 집행부와 의결기관인 지방의회 간의 견제와 균형은 반드시 필요함
  - 예를 들어, 기관분리형이 아닌 기관통합형을 선택할 경우 집행부와 지방의회 간에 새로운 방식의 견제와 균형을 위한 방안이 모색되어야 함
- 기관구성 다양화에 대한 법적인 근거 신설에도 불구하고 어떤 형태로 기관을 구성할 것인지에 대한 지역주민들의 공감대가 형성되지 않아서 주민투표 이전에 많은 정보를 제공할 필요가 있음

## (2) 속의 기반의 주민참여 운영 활성화

### ① 속의형 주민참여에 관한 법적 근거 확보

- 지역주민들의 속의 기반 주민참여를 위한 근거 확보는 첫째, 속의형 주민참여를 위한 개별 법령을 제정하는 방안, 둘째, 기존의 행정절차법에 속의형 주민참여에 대해 규정하는 방안을 들 수 있음
- 지방자치단체 차원에서는 주민참여 기본조례에 속의 기반의 주민참여에 관한 규정을 신설하는 것이 필요함
  - 기본조례에는 속의에 대한 기본 절차, 속의성 확보에 대한 원칙과 방법, 시민참여자의 대표성 확보 방안, 관련 위원회의 역할·구성·예산 등에 관한 내용을 포함할 필요가 있음

### ② 속의 기반 주민참여를 위한 지원조직 설치·운영

- 지방자치단체가 속의 기반의 주민참여제도를 운영할 전담조직을 운영하여 장기간 노하우를 축적하는 것은 속의형 참여절차가 예산의 낭비 또는 일회성 이벤트가 아닌 민주적 혁신을 가능하게 하는 기반이 될 수 있음

③ 숙의형 주민참여를 위한 역량 강화

- 숙의형 주민참여의 성패는 사실상 주민들이 현장에서 소규모 집단토론을 진행하는 과정에서 결정된다고 볼 수 있음
- 이 과정에서 사회자와 퍼실리테이터의 역량이 중요한데, 그 전문가는 소수에 불과하고 관련 국가공인 자격증이 있는 것도 아님
  - 그 결과 민간영역에서 무료교육 또는 유료교육과정이 생겨나고 있으며, 충분한 역량을 갖추지 못한 채 현장에 투입되기도 함
- 퍼실리테이터 교육과정의 정규화가 필요하며, 정부 부처 산하에 공인된 교육기관의 교육 및 실습과정을 이수한 자에 한하여 자격을 부여하는 등의 방안으로 숙의과정 진행자의 역량을 강화할 필요가 있음

④ 숙의형 주민참여를 위한 가이드라인 개발

- 지방자치단체에서의 숙의 기반 주민참여를 통하여 정책결정이 이루어지도록 하기 위해서는 실무 차원에서 활용할 수 있는 가이드라인과 체크리스트 개발이 필요함
  - 예를 들어, 실무 가이드라인의 경우 숙의형 주민참여의 이해, 법·제도, 숙의 단계(준비단계, 실행단계, 결과활용단계), 참고사항 등에 관한 내용을 포괄할 수 있어야 함

(3) 주민조례발안제의 요건 완화 및 절차 간소화

① 인구규모에 따른 주민조례청구 요건 완화

- 기존의 주민조례청구 서명요건은 광역과 기초로만 구분하였으나 「주민조례발안에 관한 법률」(2021년 10월 제정)은 주민서명의 요건을 인구 규모별로 6단계로 세분화하였음
  - 「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제1항에 인구규모별 서명요건을 규정하고 있으며, 서명요건도 과거와는 달리 상한선만 정하고 있음

## ② 주민조례청구의 절차 간소화

- 2022년부터 주민조례 청구권자는 대표자를 선정한 한 후, 대표자가 주민조례청구의 취지, 이유 등을 포함한 청구서와 주민조례청구안을 첨부하여 지방의회 의장에게 직접 제출하도록 함(동법, 제6조제1항)
  - 그 외에도 주민들이 조례안 청구 제출 시 겪게 되는 어려움을 해소하기 위하여 지방자치단체가 필요한 조치를 취하도록 의무를 부과함

## ③ 주민조례청구에 대한 실행력 확보

- 지방의회에 제출된 주민청구조례안에 대해서는 지방의회가 1년 이내에 심의·의결하도록 하였으며, 필요 시 1년 연장이 가능하도록 함(동법 제13조제1항)
- 주민이 청구한 조례안은 지방의원의 임기 만료 시 자동으로 폐기하지 않고 차기 지방의회에 한하여 심사가 지속될 수 있도록 함(동법 제13조제3항)

## (4) 주민자치회 운영 활성화를 위한 개선방안

- 주민자치회를 조속한 시일 내에 정착시키기 위해서는 그동안 운영실태를 기반으로 구체적인 개선방안을 마련할 필요가 있음

## ① 주민자치회 운영을 위한 법적 토대 마련

- 주민자치회의 전국적으로 확대하여 실시하기 위해서는 설치·운영과 관련된 법적인 토대를 마련할 필요가 있음
  - 다만, 주민자치회 관련 규정을 「지방자치법」에 새로이 신설하는 방안 또는 주민자치회에 관한 별도의 법률을 제정하는 방안에 대해서는 추가적인 검토가 필요함



## ② 주민자치회의 기능 및 역할 재정립

- 주민자치회가 지역 차원의 대표적인 주민참여기구로서의 역할을 원만하게 수행할 수 있도록 주민자치회의 역할, 담당업무 등에 관한 규정을 신설할 필요가 있음
  - 이를 위해서는 지방자치단체 차원에서 설치·운영하고 있는 유사한 주민참여기구 간의 통·폐합 또는 업무조정이 필요함

## ③ 지역특성을 반영한 주민자치회 구성 강화

- 전국적인 차원에서 볼 때, 읍·면·동의 규모, 구조, 특성 등이 상당히 다르다는 점에서 지역적 특성을 반영한 다양한 방식의 주민자치회 설치·운영이 필요함
  - 다만, 주민자치회 설치를 법인으로 정할 것인지에 대해서는 찬성과 반대 의견이 대립하고 있다는 점에서 추가적인 검토가 필요함

## ④ 주민자치회 위원선정 방식 및 절차의 명확화

- 주민자치회의 위원을 어떻게 선정할 것인지에 대해서는 공개모집 방식을 원칙으로 하되, 지역별 특성을 반영하여 민주적이고 투명한 방식으로 추진되도록 해야 함
  - 특히, 위원으로서 지켜야 할 원칙과 책임에 관한 규정도 함께 마련되어야 함

## ⑤ 지방자치단체의 행·재정적 지원 강화

- 주민자치회의 도입 및 정착을 위해서는 우선적으로 지방자치단체의 행·재정적 지원이 필요하나 지방자치단체의 과도한 중앙 의존은 주민자치회의 자율성을 제약할 수 있음
  - 따라서 자율성 확보 차원에서 주민자치회가 자체 재원을 확보할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

## (5) 주민참여예산제의 효과적인 운영방안

### ① 온·오프라인 공간 확보를 통한 주민참여 확대

- 주민참여예산제에 대한 참여 활성화를 위하여 온·오프라인 참여공간을 제공하는 것이 필요함
  - 온라인 참여공간 확보 차원에서는 우선적으로 온라인플랫폼을 구축하여 다양한 정보를 제공할 뿐만 아니라 참여자 간의 양방향 소통이 이루어질 수 있도록 해야 함
  - 오프라인 참여공간 확보 차원에서는 특정 장소에서 심도 있는 토론, 정보 교류 등이 이루어질 수 있도록 오프라인 공간이 확보되어야 함. 그리고 지역 내 특정 그룹 위주의 예산과정 참여가 되지 않도록 다양한 그룹들이 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 함

### ② 주민의 시각에서 대표성 및 전문성 확보

- 주민참여예산위원회 위원 위촉과 관련하여 대표성을 확보하기 위해서는 위원을 공개적으로 모집하되, 성별, 연령, 지역 등 다양한 요인들을 고려하여 선발될 수 있도록 해야 함
  - 소외계층을 포함하여 소규모 한계그룹에 속하는 시민들도 참여하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 지역주민들이 지방재정, 예산과정 등에 대한 전문성을 배양하기 위해서는 우선적으로 주민참여예산위원회 위원의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 위원 임기 및 연임 등을 규정할 필요가 있음
  - 또한, 주민참여예산위원회 위원들이 스스로 학습할 수 있도록 연구회를 구성하여 운영하거나 또는 필요 시 전문가의 조언과 자문이 가능하도록 주민참여예산제 컨설팅단을 구성·운영할 필요가 있음

### ③ 지역 내 주민자치조직과의 네트워킹 강화

- 지역현안을 포함하여 지역에 대해서 정확하게 알고 있고, 지역문제를 해결하기 위해서 각종 주민자치조직에서 활동하고 있는 주민들과의 네트워킹이 강화되어야 주민참여예산사업이 지역현안 해결에 기여할 수 있을 것임
  - 예를 들어, 주민자치회에 적극적으로 참여하고 있는 주민이 예산과정에도 직접 참여하거나 의견을 제시할 수 있다면 주민참여예산제도가 보다 원활하게 운영될 수 있을 뿐만 아니라 더 많은 성과를 창출할 수 있을 것임

## 6. 생산공급체제 기조전환

### 1) 생산공급체제 의의

#### (1) 개념

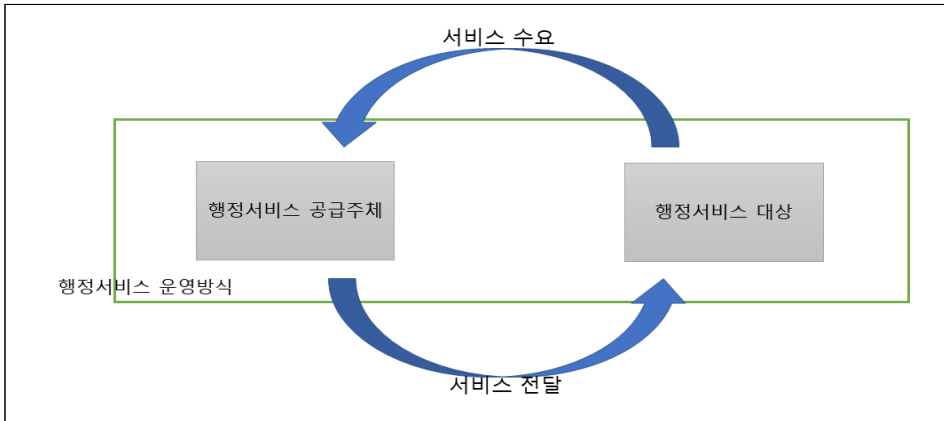
- 행정에서의 생산공급체제란 행정서비스를 공급하는 방식으로 행정은 주민에 대한 서비스 제공으로 인식하는 데에 근거를 두고 있음
  - 행정을 서비스로 보는 관점은 미국에서 태동된 신공공관리론(NPM)이 우리나라 행정에도 도입된 이후부터임
  - 그러나 이러한 관점을 시민을 서비스를 제공받는 객체로만 보는 한계가 있어 최근에는 시민을 서비스 제공의 주체로도 보는 시각으로 전환되고 있음

#### (2) 구성 요소

- 행정서비스 공급체제는 서비스 대상, 서비스 공급 주체 그리고 서비스 운영 방식 차원에서 논의될 수 있음
  - 행정서비스 대상은 행정서비스 수요를 표출하며, 행정서비스 공급주체는 행정서비스를 행정서비스 대상에게 전달하게 됨
  - 이 과정을 아우르는 행정서비스 운영방식도 하나의 요소라고 볼 수 있음

- 각 요소들의 관계는 아래 그림에서 보는 바와 같음

〈그림 4-40〉 행정서비스 생산공급체제 각 요소들 간의 관계



### (3) 핵심 쟁점

- 지방행정에서 서비스 생산공급 체제에서의 쟁점은 다음과 같음
  - 서비스 대상 차원에서는 수요자맞춤형 서비스 공급, 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급이 주요 쟁점임
  - 서비스 공급 주체 차원에서는 서비스 공급 주체의 다변화 및 민관협치가 주요 쟁점임
  - 서비스 운영 방식 차원에서는 4차산업혁명 기술 적용이 주요 쟁점임

〈표 4-46〉 생산공급체제 기초전환의 쟁점

차원	쟁점
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수요자맞춤형 서비스 공급</li> <li>▪ 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급</li> </ul>
서비스 공급 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정부간 연합(특별지방자치단체 등) 및 민관협치</li> </ul>
서비스 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4차산업혁명 기술 적용</li> </ul>

## 2) 발전목표 설정

- 이하에서는 각각의 쟁점별로 현재 상황에서의 한계와 미래환경 변화를 반영한 발전목표를 제시하고자 함

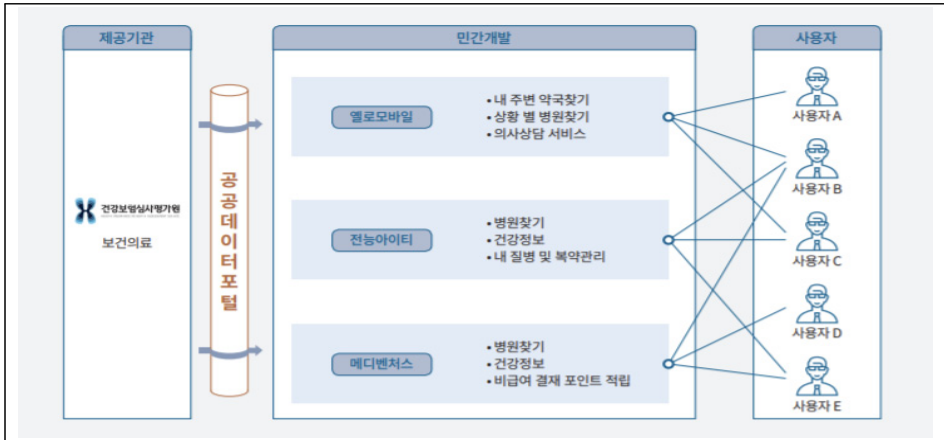
### (1) 수요자맞춤형 서비스 공급

- 수요자맞춤형 서비스 공급의 필요성
  - 지방자치 시대에는 시장논리에 따라 유권자이자, 납세자이고, 고객인 주민이 원하는 공공서비스를 효과적으로 제공하는 것이 지방행정기관의 주요 임무가 되어 수요자 중심으로 패러다임이 전환되었다고 볼 수 있음<sup>47)</sup>
  - 수요자맞춤형 서비스 공급은 박근혜정부 출범 이후 정부 3.0이라는 정부 개혁 패러다임의 주요 전략으로 중요시되어 왔으나<sup>48)</sup> 개인 단위를 대상으로 하는 복지서비스에서도 여전히 맞춤형 서비스라고 하기에는 한계가 있음
  - 이는 행정 예산상 또는 기술상의 한계로 인해 여전히 공급자 중심의 서비스 공급에 머물러 있기 때문이라고 할 수 있음
  - 그러나 최근 공공서비스에도 적용되고 있는 지능정보기술 활용을 통해 수요자맞춤형 서비스 제공의 범위와 수준을 높이는 것이 가능하게 되었음

47) 금창호 외(2020). 「지방자치 미래비전 2040 수립방안」. 한국지방행정연구원. pp. 128-129.

48) 금창호·김병국(2014) 「기초자치단체의 수요자맞춤형 서비스공급 구축방안 연구」. 한국지방행정연구원. pp.1-2.

〈그림 4-41〉 보건의료빅데이터 개방·공유·활용을 통한 수요자맞춤형 서비스 제공 사례



서비스명(개발사)	빈도
하이닥(엠스클)	병원예약, 병원의사찾기, 건강지수, 헬스케어서비스, 병원이벤트
굿닥(엘로모바일)	내 주변 병원찾기, 상황별 병원찾기, 병원 이벤트 모아보기
메디라떼(메디벤처스)	생생한 병원정보, 리얼후기, 다양한 이벤트, 포인트 적립
병원찾기(전능아이티)	병원찾기, 건강정보, 내 질병 복약관리
간편약가(이비디)	고기약가 조회, 약가변경 이력조회, 처방전 스캔 및 약제비 안내

출처: 우태진(2017) 〈그림 2〉에서 인용<sup>49)</sup>

- 수요자맞춤형 서비스 공급의 최종 목표는 주민의 삶의 질과 행복 증진 그리고 사각지대 해소라고 할 수 있음
  - 신발전행정 패러다임에서 행정이 추구해야 할 신발전 목표는 궁극적으로는 주민의 행복 증진이며<sup>50)</sup> 미래사회에서는 개인주의가 더욱 더 심화된다고 할 때 서비스 대상자의 주관적 만족이 행정의 중요한 성과가 될 것임
  - 또한 국가의 주요 서비스를 공급받을 권리가 있는 주민이 서비스 공급에서 누락되지 않도록 사각지대 해소를 위해 노력하는 것은 또 다른 의미에서 국민의 행복 증진이라고 할 수 있음

49) 우태진. (2017). 보건의료빅데이터 개방 플랫폼을 통한 수요자 맞춤형서비스 제공. 「정책동향」, 11권 1호

50) 이승중(2020). 「발전행정의 새로운 지향, 신발전거버넌스」. 행정논총. 58(3): p.15

〈표 4-47〉 수요자맞춤형서비스 공급을 위한 발전목표

쟁점	현재 한계	미래 환경 변화	발전 목표
수요자맞춤형 서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>공급자 중심의 사회서비스제도 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인주의 심화</li> <li>1인 가구수 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의 삶의 질과 행복 증진 및 사각지대 해소</li> </ul>

## (2) 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급

### ○ 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급의 필요성

- 우리나라의 많은 지자체들이 인구가 감소하고 있는 상황이나 그 중에서도 젊은 층의 인구 유출이 심각하여 자연적 소멸에 이르는 지역도 상당함
- 이에 대한 문제의식은 예전부터 있었으나 이에 대한 대책은 여전히 형식적이고 표면적인 것에 불과하다는 비판을 받고 있음<sup>51)</sup>
- 생산인구의 감소로 인하여 국가경쟁력의 약화는 국가 전체적인 문제이며, 인구의 지역별 편중 특히, 수도권 편중 현상의 심화는 수도권과 지방 각각 다른 종류의 서비스 공급의 문제를 야기하고 있음
- 수도권은 수요에 대응한 공급의 부족 문제가 있다고 한다면 지방은 서비스 생산할 자원 자체의 부족이 문제임

〈표 4-48〉 인구소멸위기 지역지원 특별법안(21대 국회)

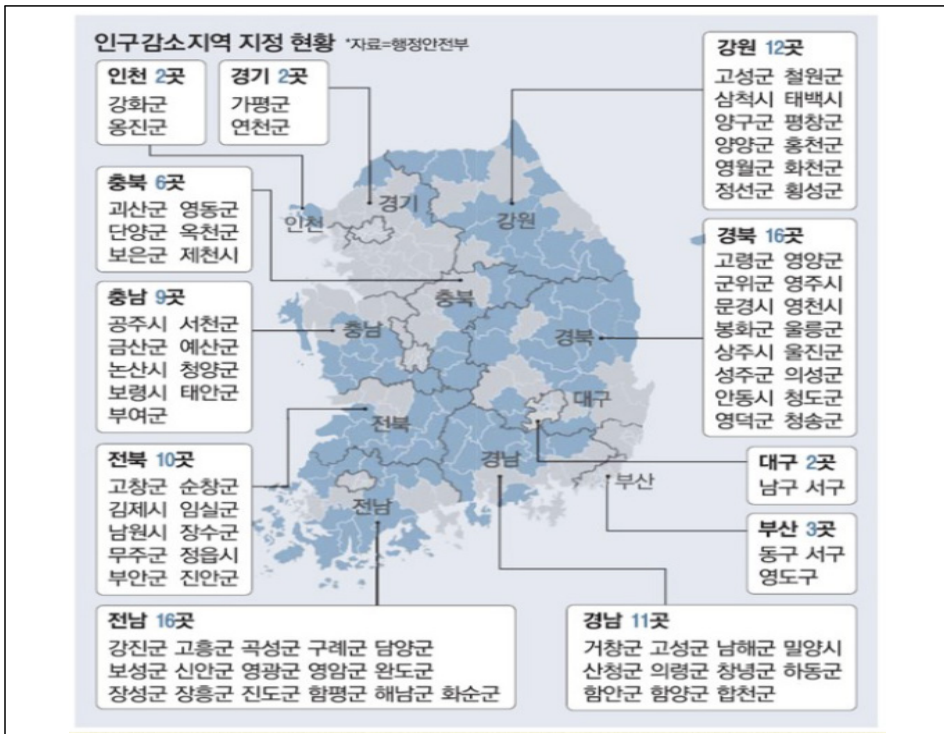
구분	적용범위
서삼석 의원('20.6.1) (인구소멸위기지역 지원특별법안)	- 인구감소율, 재정여건, 연령별·성별인구구조, 시·군·구와 행정시를 대상으로
이원택 의원('20.7.23) (지방소멸위기 지역지원을 위한 특별법안)	- 인구감소율 및 출생률, 노령인구비율 및 생산가능인구 비율, 인구평균연령, 지역면적 대비 인구비율, 재정자립도, 지역 내 총생산
배준영 의원('20.8.21) (인구감소지역 발전특별법안)	- 인구감소율 및 노령인구비율, 지역총생산, 재정자립도, 지역산업현황, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
김형동 의원(20.9.1) (지방소멸위기 지역지원 특별법안)	- 인구감소율, 연령대별 인구구조, 재정여건

51) 「저출산·고령사회 기본법」, 「국가균형발전특별법」 등을 제정하여 시행계획을 수립하였으나 오히려 인구감소와 지역소멸이 대두되고 있다는 비판이 있음(최용환, 2021)

구분	적용범위
김승남 의원('20.9.2) (지방소멸위기지역 지원특별법안)	- 인구감소율, 연령대별 인구구조, 재정여건

출처: 최용환(2021) <표 4>에서 인용<sup>52)</sup>

<그림 4-42> 인구감소지역 지정 현황(행정안전부 2021.10월 발표)



- 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급의 궁극적 목표는 장기적으로 우리나라 전체 차원에서 다중심 균형 발전이라고 할 수 있음
  - 인구소멸지역과 인구집중지역이 동시에 생존할 수 있는 전략은 무조건적인 인구 분산이 아니라 수도권 수준은 아니라 할지라도 수도권에 버금가

52) 최용환(2021). 지방소멸위기지역의 특별법 제정을 통한 행·재정적 지원방안. 「지방재정」 2021 권2호. pp. 22-45.



- 는 중심 지역을 형성하여 균형발전을 이루는 것임
- 이는 현재 메가시티 형성 전략으로 대변될 수 있으며, 우리나라에서는 ‘스마트시티’, ‘컴팩트시티’ 개념을 아우르는 전략이라고 할 수 있음

〈표 4-49〉 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급을 위한 발전 목표

쟁점	현재 한계	미래 환경 변화	발전 목표
인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인구소멸지역 대응 정책 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인구오너스 시대 도래</li> <li>▪ 인구 지역별 편중 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 다중심 균형 발전</li> </ul>

### (3) 정부간 연합 및 민관협치

- 지방행정 서비스 공급을 위한 정부간 연합 또는 민관협치의 필요성
  - 앞에서 언급한 다중심 균형발전 전략인 메가시티 형성 전략은 그간 중심적인 지방행정 단위-243개의 광역·기초 지자체-만으로는 한계가 있음
  - 내년 1월에 시행될 전면개정된 지방자치법에 의하면 정부간 연합, 구체적으로는 특별지방자치단체의 설립이 활성화될 것으로 기대됨
  - 또한 점차로 요구되는 높은 행정서비스의 수준에 부응하기 위해서는 공공자원만으로는 한계가 있으므로 민간자원의 적극적인 활용과 민관협치 전략이 필요함
- 정부간 연합 및 민관협치의 궁극적인 목표는 실질적 분권 실현을 통한 국제 경쟁력 강화라고 할 수 있음
  - 정부간 연합과 민관협치는 중앙정부 권한의 대폭적인 이양이 전제되어야 성공할 수 있으며, 이를 통해 궁극적으로 지향하는 바는 무한 경쟁 국제화 시대에 국제경쟁력 강화임

〈표 4-50〉 정부간 연합 및 민관협치를 위한 발전 목표

쟁점	현재 한계	미래 환경 변화	발전 목표
정부간 연합 및 민관협치	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지자체별 획일적 행정구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국제화 시대 무한 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화</li> </ul>

〈표 4-51〉 지방자치단체 간 협력을 위한 거버넌스 구축과 지원체계

시무공처리	시무위탁	행정협의회	지역의회	지방자치단체 조합	광역발전위원회	광역연합	특별지방자치단체	광역지방정부
<p>지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 시무의 공동처리에 관한 요청이나 시무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다.</p>	<p>지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.</p>	<p>지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있다.</p>	<p>2개 이상의 도시를 담당하는 광역의회를 구성하고 집행기관을 구성하지 않는 방안이다.</p>	<p>2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정안전부 장관의, 시·구 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체 조합을 설립할 수 있다.</p>	<p>(MB정부) 광역경제권 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 광역경제권 별로 광역경제발전위원회를 둔다</p>	<p>광역적인 사무의 처리가 바람직한 것으로 인정되는 경우 이를 위하여 설치하는 특별지방정부이다.</p>	<p>(현행) 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. (전부개정안, 정부입법) 2개 이상의 지방자치단체가 그 사무의 일부를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 관계지방자치단체를 구성원으로 새로운 광역지방정부로 통합하는 방안이다.</p>	<p>교통·통신의 발달로 경제권, 생활권, 교통권 등이 확대되고 있어 이러한 행정적 수요에 대한 광역적 대응방안 중 시·도, 또는 시·시의 행정구역을 통합하여 광역지방정부를 설치하는 것이다. 기존 지방정부를 해체하고 새로운 광역지방정부로 통합하는 방안이다.</p>
<p>제도 내용</p>								
<p>범 근거</p>	<p>지방자치법 제164조</p>	<p>지방자치법 제169조</p>	-	<p>지방자치법 제176조</p>	<p>국가균형발전특별법 제28조①</p>	-	<p>지방자치법 제199조~211조</p>	-

	사무공동처리	사무위탁	행정협의회	지역의회	지방자치단체 조합	광역발전위 원회	광역연합	특별지방 자치단체	광역지방정부
법적 지위	법인격	-	없음	-	있음	없음	특별지방자치 단체	있음(법인)	있음
	권리·의무	-	주체가 아님	-	주체	주체가 아님	주체	주체	주체
	자치권	-	없음	-	인사·재정의 일부	없음	제한된 범위	규약에 따른 공통사무	있음
	조례 제정권	-	없음	-	없음	없음	보통지방자치 단체에 준하는 권한 인정	보통지방자치단 체에 준하는 권한 인정	있음
기관 구성	의결사항 구속력	-	이주 미약	-	있음	없음	(특)강한 법적 구속력 (일)구성자 체 합의	있음 (구성자치단체 합의의 전제 조건)	있음
	의결기관	-	없음	-	조합회의	없음	광역연합의회	특별지방자치단 체 의회	의회
	집행기관	-	없음	-	있음(청·조합)	사무국	(특)광역연합 자체 행정부서 설기 (일)소규모 사무국	특별지방자치단 체장 집행기관(구성 지자체 공무원 등)	집행부
	의결기관 구성형태	-	없음	-	구성자치단체 의 장, 의원, 공무원	없음	(특)주민직선 (일)구성자 체 간선	구성 지자체 의회의 위원으로 구성	주민투표
집행기관 구성형태	-	없음	-	구성자치단체 파견공무원+자 체직원	없음	(특)사무총장 과 실국 (일)연합장과 사무국	특별지방자치단 체 의회에서 선출	주민투표	

	사무공동처리	사무위탁	행정협의회	지역의회	지방자치단체 조합	광역발견위원회	광역연합	특별지방자치단체	광역지방정부
기능수행	-	-	협의	-	단독	협의	(독)독립된 기능수행+민관 네트워크 (일)부·현 본담 형태	독립된 기능 수행(규약 의거)	단독
사례	-	대구 하수 경산 남천폐수처리장 위탁처리, 동명 하수 대구 북부하수 처리장 위탁처리	대구경북경제통합추진위, 대구경북한반리상생위, 영남권경제관계관협의회, 시도지사협의회	영국	DGFZ 지리산관광개발조합	5+2광역경제권	(일)간사이 (독)슈투트가르트 (미)미네소타 트윈시티 광역정부	국내 없음 (미)MPO, 학교특별구 등	제주특별자치도
한계점	-	-	비상설적 기구 지방의회 배제 법인격 부재	-	이력기구 취약 설립 상급기관 승인, 지방의회 동의, 독립성 취약, 재정/인사 독립성 미흡	-	-	-	통합 저항
비고	-	-	-	-	-	폐지	-	'20.12.9 (지방자치법 전부개정안 국회통과) '22.01.13 (지방자치법 전부개정안 시행)	

출처: 김순은(2017)을 바탕으로 류형철(2021) 정리<sup>63)</sup>

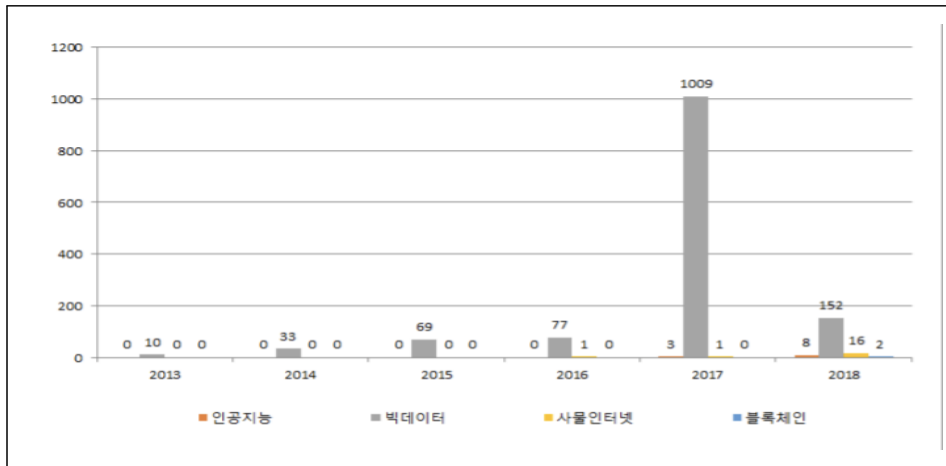
53) 내포신도시의 효율적 관리방안 모색 정책세미나 발표자료(2021.8.4.)

#### (4) 4차산업혁명 지능정보기술 적용

○ 지방행정 서비스에 있어서 4차산업혁명 기술 적용의 필요성

- 4차산업혁명 도래로 인해 최근 급격히 발전한 지능정보기술은 민간 산업에 적용되어 서비스 생산과 전달 차원에서 혁명을 이루고 있으나 공공서비스 생산과 전달에서도 적용 가능함
- 각각의 중앙부처에서 제공되는 서비스의 분절화는 행정의 칸막이에서 비롯되는데 이는 주민과의 접촉점에 있는 지방행정에서도 그대로 나타나며 행정의 낭비와 주민 차원에서의 불편으로 이어짐
- 4차산업혁명 기술의 적용으로 인해 행정의 분절화를 기술적으로 해결하면서 주민에 대한 원스톱 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대할 수 있으며, 빅데이터를 이용한 정보 분석 기술로 인해 접근성의 획기적인 향상도 도모할 수 있음

〈그림 4-43〉 지방자치단체의 지능정보기술 적용 시기 및 현황



연도	인공지능	빅데이터	사물인터넷	블록체인
2013	0	10	0	0
2014	0	33	0	0
2015	0	69	0	0
2016	0	77	1	0
2017	3	1009	1	0
2018	8	152	16	2

출처: 김정숙·이재용(2020)의 <그림 3-14>에서 인용<sup>54)</sup>

- 4차산업혁명으로 인한 지능정보기술 적용(디지털 정부)의 궁극적 목표는 효율성 및 접근성 차원에서 행정 혁신을 구현하는 것임
- 4차산업혁명 기술로 인해 행정 기술적 차원에서의 비약적인 지원을 기반으로 행정 혁신을 이룰 수 있을 것으로 기대함
  - 특히, 지능정보기술은 민원·복지서비스 분야의 혁신에 유용하게 활용될 수 있는데 수요에 대한 예측의 정확성과 대응의 신속성 그리고 투명성 향상을 가능하게 해 줌(김정숙·이재용, 2020)

〈표 4-52〉 지능정보기술별 행정서비스 혁신

구분	기술	세부 분야	행정서비스 혁신
민원 서비스	인공지능	민원, 교통, 청소, 건축, 세무	• 효율적이고 신속하며 안전한 대응
	빅데이터	민원, 청소, 환경, 교통, 전산정보, 세무	• 정보수집 및 처리 • 각종 민원서비스 수요 예측 • 정보수집 및 처리 인력 대체하여 민원서비스 질 향상
	사물인터넷	환경, 청소, 건축, 교통, 민원 및 전산정보	• 무인감시체계 구축, 거리환경 및 시설 관리, 건축물 노후도 측정, 원격 안전점검, 자율주행 지원, 스마트 횡단보도
	블록체인	민원, 전산정보, 지적, 세무	• 의료, 금융, 개인거래, 부동산 등에서 신뢰와 투명성 향상

54) 김정숙·이재용(2020). 「지능정보기술을 활용한 지방자치단체의 민원·복지서비스 혁신 방안

구분	기술	세부 분야	행정서비스 혁신
사회 복지 서비스	인공지능	취약계층 지원, 복지, 보육, 노인 및 장애인, 여성, 기초생활보장, 노인청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>로봇 기술과 결합될 때 돌봄서비스 기능</li> <li>취약계층 파악 선제적 대응</li> </ul>
	빅데이터	취약계층, 사회복지 일반, 노동, 장애인, 기초생활보장, 노인청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>분석력과 예측력 향상</li> <li>신규 수요 예측의 신속성과 정확성 향상</li> </ul>
	사물인터넷	노인 및 장애인, 취약계층, 청소년, 여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>고독사 방지, 시설생활자 안전관리, 취약계층 안전 학교 교육환경 개선</li> </ul>
	블록체인	취약계층 지원, 사회복지 일반, 기초생활 보장, 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>낙인효과, 중복수혜, 부정수급 등 문제해결</li> <li>복지바우처 발급 및 활용에서 개인정보 보호·활용</li> </ul>
보건 복지 서비스	인공지능	공공보건, 보건의료, 보건사업, 건강보험, 건강증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>원격진료, 시그널 모니터링 기기, 맞춤형 보건의료 서비스, 인공지능 돌봄로봇</li> </ul>
	빅데이터		<ul style="list-style-type: none"> <li>각종 질병 관련 정보 분석</li> <li>시민들의 약 복용, 건강보험 청구 등에서 편리성과 효율성 향상</li> </ul>
	사물인터넷		<ul style="list-style-type: none"> <li>건강관리 및 운동기기, 헬스케어산업, 원격의료 및 119구급대원 간 신속한 의사소통</li> </ul>
	블록체인		<ul style="list-style-type: none"> <li>질병 및 재난 정보의 수집에서 탈중앙화와 투명성 강화</li> <li>스마트 병원 시스템의 근간으로 활용</li> </ul>

출처: 김정숙·이재용(2020)의 <표 5-1>에서 인용

<표 4-53> 4차산업혁명 기술 적용을 위한 발전 목표

쟁점	현재 한계	미래 환경 변화	발전 목표
지능정보기술 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정의 분절화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가상현실 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정 혁신 구현(효율성 및 접근성 차원)</li> </ul>

### (5) 종합

- 생산공급체제 기초전환을 위한 각 쟁점별 발전목표를 정리하면 아래 표에서 보는 바와 같으며 각각의 발전목표는 서로 간에 상호작용하여 우리나라의 미래 발전 목표를 구성하게 됨
  - 각각의 발전목표를 종합하면 ‘효율성 및 접근성 차원에서 행정 혁신을 이루어 주민의 삶의 질과 행복을 증진하고 사각지대를 해소하며, 지역에 따라 삶의 질의 차이가 크지 않도록 다중심 균형 발전을 추구하면서 실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화하는 것’임

〈표 4-54〉 생산공급체제 기초전환을 위한 쟁점별 발전목표 종합

차원	쟁점	발전목표
서비스 대상	▪ 수요자맞춤형 서비스 공급	▪ 주민의 삶의 질과 행복 증진 및 사각지대 해소
	▪ 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급	▪ 다중심 균형 발전
서비스 공급 주체	▪ 정부간 연합 및 민관협치	▪ 실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화
서비스 운영 방식	▪ 지능정보기술 적용(디지털 정부)	▪ 행정 혁신 구현(효율성 및 접근성 차원)

### 3) 발전목표 달성전략

- 이하에서는 앞서 살펴본 발전목표를 달성하기 위한 개선전략을 구체적으로 제안하고자 함
  - 각 쟁점별 발전 목표를 달성하기 위해서는 지방 차원의 전략과 중앙 차원의 전략이 동시에 제안되어야 함
  - 지방 차원의 전략과 중앙 차원의 전략은 상호 보완적으로 작동하게 됨



(1) 수요자맞춤형 서비스 공급

- 수요자맞춤형 서비스 공급을 통해 주민의 삶의 질과 행복 증진 및 복지사각 지대 해소를 달성하기 위해서 지방 차원에서의 전략과 중앙 차원에서의 전략은 각각 다음과 같음
  - 지방차원의 전략은 최근에 제정된 데이터기반 행정기본법에서도 제시하는 바와 같이 지역의 구체적인 상황을 나타내주는 데이터를 기반으로 정책을 설계하여 예산 제약 하에서 최선의 효과를 창출하는 것임
  - 중앙차원에서의 전략은 지방에 배분한 재원에 대한 책임성은 확보하면서도 지나친 제약으로 형식적인 집행에 머무르지 않도록 권한 이양을 확대해나가는 방안을 강구하는 것임<sup>55)</sup>

〈표 4-55〉 수요자맞춤형 서비스 공급을 위한 달성 전략

쟁점	발전 목표	달성 전략	
		지방 차원의 전략	중앙 차원의 전략
수요자맞춤형 서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민의 삶의 질과 행복 증진 및 사각지대 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 데이터 기반 정책 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지자체 권한 이양 확대</li> </ul>

(2) 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급

- 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급을 통해 다중심 균형 발전이라는 목표를 달성하기 위해 지방 차원에서의 전략과 중앙 차원에서의 전략은 각각 다음과 같음
  - 지방차원의 전략은 해당 지역의 강점과 약점을 가장 잘 아는 지자체 스스로 지역 경쟁력이 무엇인지에 대한 분명히 인식하여 발전 전략을 수립하는 것인데 중앙정부에서와 민간에서 어떻게 자원을 획득할 것인지 구체

55) 국정과제 등을 근거로 하는 중앙정부 사업의 일률적인 도입 및 집행 평가는 지자체의 자원 활용 및 수요자 맞춤형 서비스 제공에 제약을 가져다 주기도 함(강영주 외, 2018)

적인 계획 수립이 필요함<sup>56)</sup>

- 중앙차원의 전략은 단기적으로는 재정적인 자립이 부족한 지자체들에 대한 특례 지원과 스스로 경쟁력을 확보하는 것이 가능하도록 하는 기타 특례-조직 특례 등-을 마련하는 것이며 장기적으로는 자원하는 지자체에 대해서 행정 통합을 지원할 수 있도록 전략 마련이 필요함<sup>57)</sup>

〈표 4-56〉 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급을 위한 달성 전략

쟁점	발전 목표	달성 전략	
		지방 차원의 전략	중앙 차원의 전략
인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 다중심 균형 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역 경쟁력에 근거한 발전 전략 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 단기적으로는 특례지원</li> <li>▪ 장기적으로는 행정통합 전략 마련</li> </ul>

### (3) 정부간 연합 및 민관협치

- 정부간 연합 및 민관협치를 통해 실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화라는 목표를 달성하기 위해 지방 차원에서의 전략과 중앙 차원에서의 전략은 각각 다음과 같음
  - 지방차원의 전략은 중앙과 타 지자체에 대한 협상력을 증진하고 민간에 대해서도 파트너십에 기반한 거버넌스를 구성할 수 있도록 인식 제고가 필요함<sup>58)</sup>

56) 지자체는 지역유형에 따른 지역발전전략을 제시하고 각 지자체 사업이 인구에 미치는 영향을 사전에 평가하는 인구영향평가제도를 도입할 필요가 있는데 박진경·김상민(2018)은 자연 감소와 사회감소가 동시에 있어 총인구 감소를 동시에 경험하는 지자체의 경우에는 노인복지 및 공동체 활성화와 청년일자리 창출을 위한 지역발전 전략을 수립할 필요가 있음을 주장하고 있음

57) ‘특례군’ 명칭 부여, 교통, 환경, 문화, 관광 등 공역자치단체로 이관 가능 발굴, 지역 여건에 맞는 행정기구 및 정원 책정 자율권 부여, 정주여건 개선을 위한 행정정책 지원, 국가균형발전특별회계 상 특례군 계정 마련 또는 지방교부세, 조정교부금 등의 개선과 국고보조금 보조율 개선 등 지방재정조정제도 개선, 「지방소멸 위기지역 지원 특별법」 또는 「인구감소지역발전특별법」 마련 등(최용환, 2021; 김정숙·이재용, 2021; 박진경·김상민, 2018)

- 중앙차원에서의 전략은 광역연합(특별지방자치단체 등) 및 메가시티 형성이 활성화될 수 있도록 각 발전 단계별 지원 전략을 마련해야 함<sup>59)</sup>

〈표 4-57〉 정부간 연합 및 민관협치를 위한 달성 전략

쟁점	발전 목표	달성 전략	
		지방 차원의 전략	중앙 차원의 전략
정부간 연합 및 민관협치	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙과 타 지자체에 대한 협상력 증진(사무위탁 활성화 등)</li> <li>▪ 민간에 대한 파트너십 인식 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 광역연합(특별지방자치단체 등) 및 메가시티 단계별 지원 전략 마련</li> </ul>

#### (4) 지능정보기술 적용

- 4차산업혁명 기술 적용을 통해 효율성과 접근성 차원에서 행정 혁신을 이루기 위해 지방 차원에서의 전략과 중앙 차원에서의 전략은 각각 다음과 같음
  - 지방차원의 전략은 한정된 재원 하에서라도 신기술의 적극적 도입과 활용을 위한 도전과 학습을 해야 하며, 또한 효과 증진을 위해서는 시민들에 대해서도 디지털 역량 강화를 위한 대책이 필요함

58) 이는 지방자치단체간 계약제도 정비를 통한 사무위탁 활성화로 나타날 수 있음. 지방자치단체간 계약을 통한 사무위탁은 절차가 까다롭지 않고 융통성을 발휘할 수 있음에도 오히려 이러한 점으로 인해 제한 요인으로 작용했고, 그 실적이 매우 미흡한 실정임(1995년 이후 27건에 불과). 그러나 이를 위해서는 지방자치단체간 계약 체결이나 규약 제정 과정에 지방의회의 관여를 제도화하고 사무위탁의 범위나 수탁사무의 집행방법, 위탁기관과 수탁기관의 권리와 책임, 필요경비의 조달방법, 분쟁발생시의 해결방안 등에 대한 제도화가 필요

59) 생활권의 광역화 추세로 인하여 현재의 기초자치단체의 행정구역을 넘어서는 보다 광역적인 행정서비스 생산과 공급에 대한 필요성의 증가는 특별지방자치단체 활성화의 근거가 됨. 이를 위해서는 유사한 행정서비스를 그룹화하여 관련된 기초자치단체가 연합하여 특별지방자치단체를 구성하는 것이 바람직함. 또한 특별지방자치단체의 민주적 통제를 확보하기 위해 구성 자치단체의 의회를 통한 특별지방자치단체의 행정체제 구성이 필요하며, 특별지방자치단체를 통해 중앙정부의 특별지방행정기관을 지방으로 이관하는 것도 고려해야 함. 이 때, 특별지방자치단체의 기관구성은 기존의 의회-집행부 분립형보다는 의회-책임행정관제의 통합형 구성이 바람직함

- 중앙차원의 전략은 신기술 적용으로 인한 행정 혁신이 과도한 규제로 담보 상태에 이르지 않고 정착될 수 있도록 규제 혁신 전략을 마련해야 함<sup>60)</sup>

〈표 4-58〉 4차산업혁명 기술 적용을 위한 달성 전략

쟁점	발전 목표	달성 전략	
		지방 차원의 전략	중앙 차원의 전략
지능정보기술적용 (디지털 정부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정 혁신(효율성 및 접근성 차원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 신기술의 적극적 도입 및 활용</li> <li>▪ 시민의 디지털 역량 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규제 혁신</li> </ul>

#### (5) 종합

- 이상의 생산공급체제 기조전환에 관한 핵심 쟁점별 발전목표 및 개선전략을 요약하면 아래 표에서 제시한 바와 같음
  - 생산공급체제 기조전환의 핵심 쟁점은 서비스 대상 차원에서는 수요자맞춤형 서비스 공급, 인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급이며, 서비스 공급주체 차원에서는 다변화 및 민관협치, 서비스 운영 방식 차원에서는 4차산업혁명 기술적용임
  - 각 쟁점별 발전목표를 제안하였고, 개선전략은 지방차원에서의 개선전략과 중앙차원에서의 개선전략을 구분하여 제시하였음
  - 각 개선전략의 실행조치 시기는 관련 법령과 함께 아래 표에서 제시하였음

60) 규제샌드박스란 사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한) 하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않고 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도를 의미함. 재외국민 대상 비대면 진료서비스 등 ICT융합 분야에서는 2021.12월 현재 124건의 규제샌드박스를 운영하고 있음. 민간분야에서 적용되는 규제샌드박스를 지자체 사업 분야에서도 적용할 필요가 있음

〈표 4-59〉 생산공급체제 기초전환을 위한 쟁점별 달성 전략 종합

차원	쟁점	발전목표	달성 전략
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>수요자맞춤형 서비스 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의 삶의 질과 행복 증진 및 사각지대 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(지방차원) 데이터 기반 정책 설계</li> <li>(중앙차원) 지자체 권한 이양 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다중심 균형 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(지방차원) 지역 경쟁력에 근거한 발전 전략 수립</li> <li>(중앙차원) 단기적으로는 특례지원, 장기적으로는 행정통합 전략 마련</li> </ul>
서비스 공급 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부간 연합 및 민관협치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실질적 분권 실현을 통한 국제경쟁력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(지방차원) 중앙과 타 지자체에 대한 협상력 증진(사무위탁 활성화 등), 민간에 대한 파트너십 인식 제고</li> <li>(중앙차원) 광역연합(특별지방자치단체 등) 및 메가시티 단계별지원 전략 마련</li> </ul>
서비스 운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>지능정보기술 적용(디지털 정부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정 혁신 구현(효율성 및 접근성 차원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(지방차원) 신기술의 적극적 도입 및 활용, 시민의 디지털 역량 강화</li> <li>(중앙차원) 규제 혁신</li> </ul>

## 제4절 발전전략 실행전략

### 1. 관련법령 개정

- 전술한 지방자치 발전전략의 쟁점과제별 추진을 위한 관련법령의 제·개정을 제시하면, 다음과 같음
  - 각 재정과제에 따라서 「지방자치법」을 비롯한 다수의 법령에 대한 개정과 더불어 일부 쟁점과제의 실행을 위해서는 새로운 법령의 제정도 필요한 것으로 판단됨

〈표 4-60〉 발전전략 실행의 관련법령 개정

구분		관련법령	
지방분권 수준정립	중앙정부-지방정부 전환	「지방자치법」제2조	
	조례제정 범위확대	「헌법」제117조 「지방자치법」제22조	
	특별지방행정기관 정비	「정부부처 소관법률」	
	교육자치와 지방자치 통합	「지방자치법」제121조 「지방교육자치에 관한 법률」제1조	
	기구설치 및 정원기준 폐지	「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」	
	재정구조 개편	「지방재정법」등	
지방행정체제 전면전환	기능배분	고도분권국가모형/광역-기초간 배타적 기능배분 모형 개발	
		지방이양기능/광역-기초간 배타적 수행기능 추출 및 법제화	「지방자치법」 제3절 ‘지방자치단체의 기능과 사무’개정
	계층구조/행정 구역	기능배분에 기초한 초광역정부 모형 개발	
		시-도통합, 도-도통합 절차 법제화	「지방자치법」광역단체 행정통합 절차 등 규정 신설
		특례도 검토 및 신설	「00특별자치도 설치법」등 제정
초광역정부 출범	「지방자치법」제2조, 제3조		

구분		관련법령	
		지방자치단체의 종류, 관할 등 개정 기타 행정구역 변경 반영 관련 법령 개정	
지방자치단체 역량강화	역량기반 교훈체계 구축	교육훈련 관련 조례 제·개정	
	행정환경 변화에 대응한 교육훈련	교육훈련 관련 조례 제·개정	
	상시적인 조직진단 시스템 구축	교육훈련 관련 조례 제·개정	
	조직관리위원회 운영의 내실화	교육훈련 관련 조례 제·개정	
	지방조직 정보공개시스템 구축	기구정원규정 개정	
	지방재정의 건전성과 효율성 제고	지방재정법 개정	
	지방재정 운영의 투명성 강화	지방재정법 개정	
지역발전체제 기반구축	미래지향적 지역발전 가치의 설정	「국가균형발전특별법」 제1조	
	분권과 지역균형발전의 조화	지방분권형 지역발전 전환	「국가균형발전특별법」 제3조
		Nationla Minimum 지원	「국가균형발전특별법」 제2조
	지역산업 육성과 일자리 창출(혁신적 거점 공간 구축)	「국가균형발전특별법」 제2조 등	
	수도권 집중 및 지방소멸 방지(지방소멸위기지역 지원 강화)	「국가균형발전특별법」 제16조의 2,3조 등 지방소멸방지특별법 제정	
	지역발전제도 인프라주민 참여권의 확대	국가균형발전위원회법적 지위전환	「국가균형발전특별법」 제22,23,26조 등
		국가균형발전특별법명칭 변경	「국가균형발전특별법」 제22조 등
지방소멸방지특별법 제정		지방소멸방지특별법 제정	
주민주권 구현확대	주민 참여권의 확대	지방자치단체의 기관구성 형태에 관한 법 제정	
	숙의 기반의 주민참여 도입·운영	「행정절차법」 제2조, 제52조 개정 또는 숙의형 주민참여에 관한 법 제정	
	주민조례청구의 요건 및 절차 개선	주민조례발안에 관한 조례 제정	
	주민자치회 활성화	「지방자치법」 개정 또는 주민자치회에 관한 법 제정	
	주민참여예산제 확대 및 내실화	「지방재정법」 제39조 개정	

구분		관련법령	
생산공급체제 기존전환	수요자맞춤형 서비스 공급	(지방차원) 데이터 기반 정책 설계 (중앙차원) 지자체 권한 이양 확대	「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률(지방이양일괄법)」 개정 등
	인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급	(지방차원) 지역 경쟁력에 근거한 발전 전략 수립 (중앙차원) 단기적으로는 특례지원, 장기적으로는 행정통합 전략 마련	「인구감소지역발전특별법(가칭)」 등 마련 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제2절 내용 개선 등
	정부간 연합 및 민간 협치	(지방차원) 중앙과 타 지자체에 대한 협상력 증진(사무위탁 활성화 등), 민간에 대한 파트너십 인식 제고 (중앙차원) 광역연합 (특별지방자치단체 등) 및 메가시티 단계별지원 전략 마련	「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제12조 등 개정
	지능정보기술 적용 (디지털 정부)	(지방차원) 신기술의 적극적 도입 및 활용, 시민의 디지털 역량 강화 (중앙차원) 규제 혁신	데이터3법 <sup>61)</sup> 에서 개인정보관련 규정 개선 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률 시행령」제16조 등 개정

## 2. 추진시기 검토

- 지방자치 발전전략의 쟁점과제별 추진시기 역시 내용에 따라서 다양하게 검토될 필요가 있음
  - 다수의 쟁점과제는 향후 5년 이내에 실행이 가능하나, 조례제정의 범위 확대는 「헌법」의 개정이 전제되어야 하는 것과 같이 일부의 쟁점과제는 10년 이상의 시기 확보가 필요한 것으로 판단됨

61) 「개인정보 보호법」, 「정보통신망법」, 「신용정보법」을 의미함



〈표 4-61〉 발전전략 실행의 적용시기 검토

구분		적용시기		
		5년	10년	15년 이후
지방분권 수준정립	중앙정부-지방정부 전환		○	
	조례제정 범위확대			○
	특별지방행정기관 정비		○	
	교육자치와 지방자치 통합			○
	기구설치 및 정원기준 폐지			○
	재정구조 개편			○
지방행정체제 전면전환	기능배분	고도분권국가모형/광역-기초간 배타적 기능배분 모형 개발	○	
		지방이양기능/광역-기초간 배타적 수 행기능 추출 및 법제화		○
	계층구조/ 행정구역	기능배분에 기초한 초광역정부 모형 개발	○	
		시-도통합, 도-도통합 절차 법제화	○	
		특례도 검토 및 신설		○
		초광역정부 출범		○
지방자치단체 역량강화	역량기반 교훈체계 구축		○	
	행정환경 변화에 대응한 교육훈련		○	
	상시적인 조직진단 시스템 구축		○	
	조직관리위원회 운영의 내실화		○	
	지방조직 정보공개시스템 구축		○	
	지방재정의 건전성과 효율성 제고		○	
	지방재정 운영의 투명성 강화		○	
지역발전체제 기반구축	미래지향적 지역발전 가치의 설정		○	
	분권과 지역균 형발전의 조화	지방분권형 지역발전 전환	○	
		Nationla Minimum 지원	○	
	지역산업 육성과 일자리 창출(혁신적 거점 공간 구축)		○	
	수도권 집중 및 지방소멸 방지 (지방소멸위기지역 지원 강화)		○	
	지역발전제도 인프라주민 참 여권의 확대	국가균형발전위원회법적 지위전환		○
국가균형발전특별법명칭 변경		○		
지방소멸방지특별법 제정		○		

구분		적용시기		
		5년	10년	15년 이후
주민주권 구현확대	주민 참여권의 확대	○		
	숙의 기반의 주민참여 도입·운영	○		
	주민조례청구의 요건 및 절차 개선	○		
	주민자치회 활성화	○		
	주민참여예산제 확대 및 내실화	○		
생산공급체제 기존전환	수요자맞춤형 서비스 공급	(지방차원) 데이터 기반 정책 설계 (중앙차원) 지자체 권한 이양 확대	○	
	인구소멸지역 맞춤형 서비스 공급	(지방차원) 지역 경쟁력에 근거한 발전 전략 수립 (중앙차원) 단기적으로는 특례지원, 장 기적으로는 행정통합 전략 마련		○
	정부간 연합 및 민간 협치	(지방차원) 중앙과 타 지자체에 대한 협 상력 증진(사무위탁 활성화 등), 민간에 대한 파트너십 인식 제고 (중앙차원) 광역연합 (특별지방자치단체 등) 및 메가시티 단계별지원 전략 마련	○	
	지능정보기술 적용 (디지털 정부)	(지방차원) 신기술의 적극적 도입 및 활 용, 시민의 디지털 역량 강화 (중앙차원) 규제 혁신	○	