지방자치

이슈와 포럼

| 여름호 | 행정체제 개편

Vol. 51
2024. SUMMER
ISSN 2671-7352



인터뷰
미래지향적 지방행정체제 개편

이슈
문제해결형 지방행정체제
개편의 필요성과 검토과제

집중조명
지방자치행정체제의 개편 논의,
어디서부터 시작할 것인가?

우수사례
노르웨이의 행정체제 개편 사례

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

나의 온 힘과 마음을 다해,
소중한 존재에 닿기 위해 뜨겁게 타올랐던 열망들이
여름의 한복판에 펼쳐져 있습니다.
해를 바라고 바라는 마음 하나로
기어이 해가 되어 현재를 비추는 해바라기들.
수천 개의 태양을 품은 우주, 함안 강주마을에서
간절히 바라면 반드시 이루어진다는
'심상사성(心想事成)'의 말씀을 듣습니다.

| 함안 강주마을 전경 |

Contents

지방자치
이슈와 포럼



2024 Summer **Vol.51**

통 권 제51호
발행인 한국지방행정연구원 원장 권한대행 주재복
편집위원회 김성주(위원장), 김주락, 김지수, 김 진, 박재희, 박진경, 선소원, 정연백, 최지민
주 소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
연락처 033-769-9999
이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니

※ 본 〈지방자치 이슈와 포럼〉의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr

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

인터뷰

06 미래지향적 지방행정체제 개편
홍준현 중앙대학교 공공인재학부 교수, 행정안전부 미래지향적 행정체제 개편 자문위원회 위원장





이슈

14 문제해결형 지방행정체제 개편의 필요성과 검토과제
최지민 한국지방행정연구원 부연구위원



집중조명

28 지방자치행정체제의 개편 논의, 어디서부터 시작할 것인가?
– 주민의 자기결정권에 입각한 자치제도 설계로부터
김찬동 충남대학교 도시자치융합학과 교수

38 미래지향적 지방행정체제 개편에 대한 몇 가지 제언
남재걸 단국대학교 행정학과 교수

44 행정체제 개편 프로세스와 갈등관리에 관한 논고
김지수 한국지방행정연구원 연구위원





우수사례

50 노르웨이의 행정체제 개편 사례
선소원 한국지방행정연구원 부연구위원



생활경제

56 탄소 '0'를 실천하면 가계에 '0'이 하나 더 붙는다



지방자치단체 탐방

58 지역의 미래를 재창조하는 투자회사 경상북도

64 '지역활성화 투자펀드' 전국 1호사업 선정된 단양군 스토리



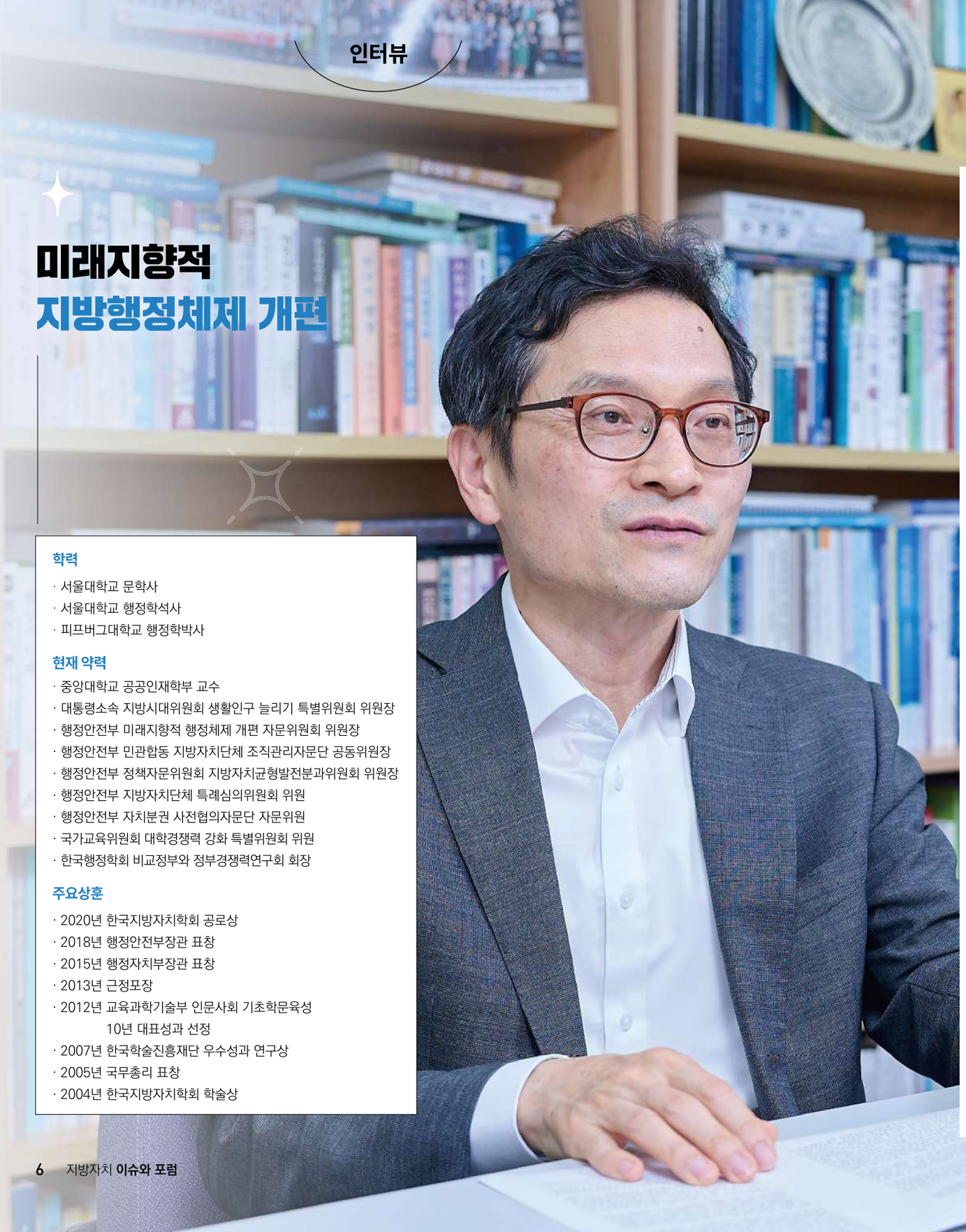
KRILA 동향

70 연구원 소식

75 2023년 연구과제 목록



미래지향적
지방행정체제 개편



학력

· 서울대학교 문학사
· 서울대학교 행정학석사
· 피프버그대학교 행정학박사

현재 약력

· 중앙대학교 공공인재학부 교수
· 대통령소속 지방시대위원회 생활인구 늘리기 특별위원회 위원장
· 행정안전부 미래지향적 행정체제 개편 자문위원회 위원장
· 행정안전부 민관합동 지방자치단체 조직관리자문단 공동위원장
· 행정안전부 정책자문위원회 지방자치균형발전분과위원회 위원장
· 행정안전부 지방자치단체 특례심의위원회 위원
· 행정안전부 자치분권 사전협의자문단 자문위원
· 국가교육위원회 대학경쟁력 강화 특별위원회 위원
· 한국행정학회 비교정부와 정부경쟁력연구회 회장

주요상훈

· 2020년 한국지방자치학회 공로상
· 2018년 행정안전부장관 표창
· 2015년 행정자치부장관 표창
· 2013년 근정포장
· 2012년 교육과학기술부 인문사회 기초학문육성 10년 대표성과 선정
· 2007년 한국학술진흥재단 우수성과 연구상
· 2005년 국무총리 표창
· 2004년 한국지방자치학회 학술상



홍준현 중앙대학교 공공인재학부 교수, 행정안전부 미래지향적 행정체제 개편 자문위원회 위원장

지역사회 구성원과 함께 지방행정체제의 미래를 설계해 대한민국의 새로운 지도를 그려갈 것

인터뷰 진행자 | 박재희 (한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장)

Q1 —— 민선 자치 30주년을 맞아 인구감소와 지방소멸 등 국가적 위기에 대응하기 위해 5월 13일 미래지향적 행정체제 개편 자문위원회(이하 미래위)가 출범하였습니다. 미래위와 중책을 맡게 되신 위원장님 소개를 부탁드립니다

미래지향적 행정체제 개편 자문위원회(이하 '미래위')는 인구감소, 지방소멸 등 급변하는 행정환경 변화에 대응하기 위해 민선자치 출범 후 30년간 큰 변화없이 유지되어 온 지방행정체제의 개편 방향을 검토하고 이를 위한 핵심과제를 발굴하여 종합적이고 체계적인 "미래지향적 행정체제 개편 권고안"을 정부에 제출하는 것이 가장 중요한 기능이라고 할 수 있습니다.

이를 위해 잠정적으로 향후 6개월 간 미래위가 운영되는데, 대략 6월 중으로 기본방향을 설정하고, 9월까지 핵심과제를 설정하고 이에 대한 추진방안을 마련하고, 10월 중으로 지역별 의견수렴을 거친 후, 11월말까지 정부에 제출할 권고안을 확정하고자 합니다. 다만, 지역별 의견 수렴 등의 과정이 길어지면 권고안 확정에 좀 더 시간이 소요될 수도 있을 것입니다.

1995년 미국에서 박사학위를 취득하고 1996년 귀국 후 지난 28년간 지방자치와 지방행정 분야 연구에 천착해온 제게 미래위에 주어진 과제는 가장 어려운 일이라고 생각합니다. 1996년 한국행정연구원에 수석연구원으로 입사한 후 제일 처음 연구책임을 맡게 된 과제가 「시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향평가」였고, 1997년에 두 번째로 연구책임을 맡게 된 과제가 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」이었습니다. 그리고 1998년에 세 번째로 연구책임을 맡게 된 과제는 「중앙사무 지방이양 추진사업의 개선 방안」이었습니다. 제가 귀국 후 책임 맡았던 초창기 연구들이 모두 미래위가 추진하고자 하는 지방행정체제 개편과 관련된 연구였다는 점에서 저 개인적으로는 정말 감회가 새롭습니다. 2000년대 들어서도 저는 정부혁신지방분권위원회에서 제주특별자치도지원특별위원회 위원을 맡아서 제주특별자치도라는 새로운 행정체제를 만들어내는데 힘을 보태고, 「행정중심복합도시의 지위 관할구역 등에 관한 연구」의 연구책임을 맡아 세종특별자치시라는 새로운 행정체제를 만드는 데 일조했습니다. 2010년대에는 아직 실현되지는 않았지만



「새만금 특별행정구역 설정방안 연구」의 연구책임을 맡아서 새로운 국토인 새만금 지역의 새로운 행정체제 구상을 했던 것도 기억에 남습니다. 이외에도 도기능 조정, 인구 100만 이상 특례시 기능 설정, 메가시티 행정체제 구상 등 다양한 행정체제 개편의 개별 과제를 다루어왔는데, 사실 이런 하나하나의 과제들도 매우 복잡한 고려 요소를 내포하고 있어서 최적의 대안을 제시하는 것이 힘든 일이었습니다. 그렇기에 이번 미래위에서 추진하는 바와 같이 미래를 내다보고 종합적인 행정체제 개편안을 도출해내는 것은 정말 풀기 어려운 고차방정식 문제의 해답을 찾는 것이 될 것입니다. 그러나 역설적으로 난제를 풀어야 한다는 점에서 저는 더 큰 흥미와 사명감을 느끼게 됩니다.

Q2 —— 1995년 7월 민선자치제 출범 이후, 인구감소·지방소멸, 행정구역과 생활구역의 불일치, 복잡한 행정수요 증가 등 행정환경의 급격한 변화가 있었으나, 행정체제는 30년간 큰 변화 없이 유지되었고, 변화하지 않는 행정체제가 주민 불편 및 지역경쟁력 저하의 원인이라는 평가도 있습니다. 행정체제와 관련하여 위원회에서 정의하고 있는 '미래지향적'은 무슨 의미인가요? 위원장님께서 생각하시는 현행 지방행정체제의 가장 큰 문제점과 행정체제 개편의 필요성에 대해서 말씀해 주십시오.

'미래지향적'이라는 용어를 정부 위원회의 이름에 공식적으로 담고 있는 경우가 흔하지는 않을 것입니다. 이는 그만큼 지방행정의 환경이 급격히 변하고 있다는 것을 의미하는 것이고, 그렇기 때문에 현재의 문제에만 초점을 맞춘 지방행정체제 개편은 단기간에 그 효용성을 잃게 될 것이라는 것을 어렵지 않게 예측할 수 있습니다. 더구나 인구적 측면에서 볼 때, 향후 20년은 이미 정해진 미래라고 볼 수밖에 없습니다. 따라서, 지방행정체제 개편은 적어도 20년 이후 미래의 모습을 예측하고 이에 걸맞는 대안을 구상해야 합니다.

그렇다면 지방행정의 환경 변화에 따른 가장 큰 문제점은 무엇일까요? 첫 번째는 국가 전체의 인구감소와 인구의 수도권 집중에 따른 지방소멸의 위험이 가중되고 있다는 것입니다. 우리나라의 총 인구는 이미 2020년 이후 순감소하기 시작해서 2041년에는 5천만 인구수가 무너질 것으로 예측되고 있습니다. 또한, 2020년부터 수도권의 인구가 비수도권의 인구보다 더 많아졌고, 이러한 변화는 향후 20년 간 지속 심화될 것으로 예측되고 있습니다. 인구의 급속한 고령화도 문제인데, 2025년에는 65세 이상 인구 비중이 20%를 넘어설 것이 확실시되고 있어 국가 전체적으로 초고령화사회로 진입하게 되고, 20년 뒤에는 고령인구 비중이 무려 37%에 달하게 될 것입니다. 반면 출산율은 지난 20년 간 급격히 저하되어 20년 뒤에는 0~14세 인구가 8%에 불과할 것으로 예측되고 있습니다. 사실 국가 전체의 인구구조 변화보다 더 심각한 것은 비수도권에서 수도권, 농촌지역에서 대도시로의 지속적인 인구 이동으로 인한 공간적 인구 편차의 심화입니다. 이미 2020년에 인구소멸지수에 따른 소멸위험 지역이 시군구 기준으로 45.9%, 읍면동 기준으로 48.3%에 달했습니다. 소멸위험 지역은 향후 20년 간 지속적으로 증가할 것으로 예측됩니다. 이러한 인구 측면에서의 대변화는 지역 주민에게 기본적인 행정서비스를 적절하게 제공하기 어려운 지방자치단체를 양산하게 될 것이고, 지역 내 인구 유지를 위해 지역 간에 불필요한 제로섬 게임 양상의 무한경쟁을 유발하고 있습니다. 인구감소 지역의 증가는 지역 주민의 삶의 질을 저해하는 것 뿐만 아니라 행정서비스 제공을 위한 공무원과 예산의 고정적 비용으로 인해 행정적 비효율을 증가시켜서 궁극적으로는 고도성장기를 지나 성장이 둔화되고 있는 국가 경제에도 큰 부담으로 작용하고 있습니다.

두 번째 문제점은 분절적 행정구역에 따른 사회적 갈등과 비용의 증가입니다. 인구가 집중되고 있는 수도권과 대도시에서는 생활권이 확장되어 가고 있음에도 불구하고 행정구역은 경직적으로 유지되고 있어 주거비용이 증가하고 광역교통 연결망의 미비로 이동에 있어서 불편이 증가하고 있습니다. 또한, 동일 생활권임에 불구하고 환경기초시설 입지 관련 지역 간 갈등이 끊이지 않고 있고 문화, 의료, 관광 시설 등에 있어서는 지역간에 불필요한 중복 투자가 발생하고 있습니다. 더 나아가서 국가정책사업을 시행함에 있어서도 지방자치단체 간 유치 경쟁이 지나치게 과열되고 새만금개발사업에서와 같이 관할권 분쟁이 격화되어 정책이 지연되고 정책효과가 감소되고 있습니다.

세 번째 문제점은 산업과 교통수단의 발달로 주민의 실질적 생활 범위가 대폭 확대되고 있는데 반해, 지방







Q3 —— 인구구조 변화, 미래 행정환경 예측, 지역 균형발전, IT 기술 발전 등 폭넓은 관점에서 행정체제 개편의 방향을 설계할 수 있을 것 같습니다. 인구·미래·지역개발·디지털 등 분야에서 행정체제 개편 방식은 어떻게 달라져야 하는지 말씀해 주십시오.

지방행정체제 개편 방식에 앞서 먼저 행정체제 개편을 통해 무엇을 추구하고자 하는 것인가, 즉 지방행정체제 개편의 비전과 목표를 명확하게 할 필요가 있습니다. 미래위에서는 잠정적으로 행정체제 개편의 비전을 "함께 그리는 미래, 대한민국의 새로운 지도"로 설정했습니다. 이는 정부 주도가 아니라 충분한 공론화를 거쳐서 주민과 함께 지방행정체제를 개편한다는 의미를 담고 있고, 동시에 이러한 행정체제 개편을 통해 새로운 대한민국을 만들어가자는 뜻도 표방하는 것입니다. 이러한 비전을 달성하기 위한 5대 목표도 잠정적으로 설정했습니다. 첫째, 전국 어디에서나 주민이 원하는 수준의 행정서비스 제공, 둘째, 인구구조 변화에 효과적으로 대응하는 행정체제 구축, 셋째, 지방소멸·수도권 집중 완화를 통한 국가균형발전 실현, 넷째, 경제·국토·산업 중장기 국가발전 정책과 연계 강화, 다섯째, 디지털 기술을 접목한 스마트 지방행정 구현이 그것입니다.

지방행정체제 개편의 과정은 현재 그리고 닥쳐올 미래의 문제를 객관적으로 확인하고 이러한 문제들을 해결해서 궁극적으로 이루어내고자 하는 목표를 달성하기 위해 최적의 대안이 무엇인지를 찾아가는 것이라고 생각합니다. 즉, 지방행정체제 개편안은 목적이 아니라 목적을 이루기 위한 수단인 것이지요. 그렇기에 행정체제 개편안을 먼저 설정해 놓고 이러한 개편안을 어떻게 실행할 것인가를 현 단계에서 논의하는 것은 섣부른 접근방식이라고 생각합니다. 무엇보다도 지방행정체제 개편의 목표를 이루기 위해 현 상황이 어떠한지, 문제가 왜 발생하고 있는지, 그리고 이러한 문제를 풀기 위한 추진 방향은 무엇인지에 대해 되도록 명확한 근거를 통해 분석하는 작업이 선행되어야 한다고 생각합니다. 사실 지방행정체제는 배타적인 주민등록인구를 기준으로 하고 있어 실제 행정수요를 반영하고 있지 못하고 있다는 것입니다. 또한, 디지털 기술의 발전으로 행정서비스 제공의 단위도 단순히 보충성의 원칙을 전통적 의미로 적용하는 것이 오히려 비효율적이게 되었다는 것입니다. 전통적 의미의 보충성의 원칙은 행정서비스의 제공은 공간적으로 주민과 좀 더 밀착해 있는 기초자치단체의 권한으로 보는 것이 우선이고, 광역자치단체는 기초자치단체가 수행할 수 없는 사무에 대하여, 그리고 중앙정부는 지방자치단체가 수행할 수 없는 경우에만 예외적인 관할권을 인정하는 것으로 보아야 한다는 의미였습니다. 그러나, 보충성 원칙의 새로운 해석은 공간적 밀착성이 아니라 주민의 입장에서 편익이 큰 경우라면 중앙정부가 직접 혹은 민관협력을 통해 행정서비스를 우선적으로 제공하고 오히려 광역자치단체나 기초자치단체는 보충적으로 행정서비스를 제공하는 경우도 가능할 수 있다는 것입니다.



달성하기 위한 행정체제 개편안은 오직 하나만 존재하는 것이 아니고 목표와 개편안이 일대일이 아니라 다대다로 연계될 수도 있을 것입니다. 결국 잊지 말아야 할 것은 지방행정체제 개편안이 현재와 미래의 어떠한 문제를 어떻게 해결해줄 수 있을지에 대해 논거 기반으로 제시되어야 한다는 것이지요.

Q4 —— 가령 인구구조 변화와 관련하여 대도시와 인구과소지역에서의 행정체제 개편 방식은 달라져야 할 것 같은데, 지역의 차별성을 어떻게 고려할 수 있을까요? 대도시 협력과 과소지역의 기능 조정 등에 대하여 말씀해 주십시오.

대도시와 인구과소지역이 처해 있는 주민 삶에 있어서의 문제는 같지 않을 것이기에 당연히 행정체제 개편 방식도 달라야 할 것입니다. 하지만 행정체제 개편 방식 도출의 원칙은 동일하다고 생각합니다. 대도시 지역의 인구 집중과 생활권의 확대 현상이나 인구과소지역의 인구감소와 고령화 현상에 대해 현재의 행정구역과 계층구조, 기능배분체계가 대응할 수 있는지에 대해 분석해야 하고, 주민의 관점에서 어떠한 문제가 발생하고 있는지 봐야 합니다.

대도시 행정은 많은 인구에 대한 행정서비스의 제공이 보다 신속하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 해야 하고 대도시 주변 지역으로 생활권이 확장되는 사회경제적 생활패턴의 변화를 담아낼 수 있도록 행정체계가 개편되어야 합니다. 반면 과소지역의 행정은 적은 인구에 대해서 기본적인 생활행정서비스를 효율적으로 제공할 수 있도록 해야 할 것입니다. 따라서 현재와 같은 광역자치계층과 기초자치계층 간에 획일적으로 설정된 수행 기능 배분 구조를 대도시와 과소지역 간에 차별화하는 것은 매우 중요한 행정체제 개편의 방향이 될 수 있을 것입니다. 이러한 개편은 기능 배분의 변화로 가능할 수도 있고, 어쩌면 자치행정계층 자체의 축소를 필요로 할 수도 있을 것입니다. 또한 행정구역의 물리적 통합이 필요할 수도 있을 것이고, 지방자치단체 간 연합을 통할 수도 있을 것입니다. 즉, 기능배분, 계층 축소, 구역 통합이나 연합이라는 개편 방식은 전국의 모든 지역에 획일적으로 적용되어서는 안되고, 심지어 동일 광역 권역 내에서도 다양한 방식이 지역 맞춤형으로 구상되어야 할 것입니다.

Q5 —— 행정체제 개편은 과거 수차례 논의가 있었음에도 불구하고 가시적 결과를 도출하기가 어려웠습니다. 행정체제개편에서 의미있는 성과를 얻기 위해 가장 중요한 것은 무엇입니까?

과거에 정부가 추진했던 지방행정체제 개편은 행정구역의 통합에 국한되었다고 해도 과언이 아닙니다. 또한, 전국적으로 통일된 기준을 세우고 여기에 맞춰서 일괄적인 구역통합을 하고자 했습니다. 그러나 행정통합은 단순히 복수의 지방자치단체를 하나로 합치는 것에 그치는 것이 아니라, 국회의원 선거구의 조정, 지방의원 수의 감소, 지방자치단체 조직의 대대적인 개편, 공무원 인사 체계의 변화 등 매우 다양한 이해관계가 걸려있고, 주민의 관점에서도 각종 사회단체의 변화는 물론 청사 위치의 변화로 인한 관련 상권에의 영향 등 직접적인 이해관계에 큰 변화를 주게 되고, 향후 지역개발 방향의 변화에도 민감할 수밖에 없습니다. 따라서, 이러한 변화가 가져올 유불리에 따라 지역의 여러 이해관계자 간에 찬반 대립이 격화되어 결국 지역사회의 통합된 의견을 도출하기 어려웠던 것입니다. 결국 물리적 행정통합은 통합 후 실행력을 가장 강력하게 확보하는 수단인 것은 분명하지만, 통합 과정에서의 유무형의 비용도 매우 크다는 단점도 있습니다.

그렇기 때문에 지방행정체제 개편이 성과를 내기 위해서는 먼저 현재 상황의 문제점이 무엇인지와 이러한 문제점이 향후 어떻게 더 악화될 수 있을지, 그리고 현 행정체제가 이러한 문제점에 대응하는 데 왜 취약한지에 대해 지역사회의 구성원들이 모두 분명히 인식할 수 있도록 하는 것이 매우 중요합니다. 그래야 지방행정체제 개편이 불가피하다는 것에 다수가 공감할 수 있을 것입니다. 그리고 어떠한 행정체제 개편이 필요한지에 대해 복수의 대안을 검토하고 이러한 대안에 대해 공론화의 과정을 거쳐 주민이 함께 만들어가는 것이 지역사회의 수용성을 높일 수 있는 방법이 될 수 있지 않을까 생각합니다.





Q6 —— 행정체제 개편에는 다양한 대안(기능 조정, 연계·협력 강화, 통합적 접근 등)들이 존재합니다. 이번 행정체제 개편에서 주로 검토하고자 하는 대안은 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

미래위에서는 중앙-지방, 광역-기초 간 기능 조정 및 대도시 지위에 부합하는 행정체제 설계, 광역-광역 간, 대도시-주변 지역 간, 기초-기초 간 연계·협력 강화를 위한 특별지방자치단체의 활성화, 시·도 통합, 시·군·구 통합 및 지방자치단체 간 관할구역 변경, 계층구조의 변경 등을 망라적으로 다루게 될 것입니다. 물론 이러한 개편 대안들은 획일적으로 적용되어서는 안될 것이고 지역별 문제를 가장 효율적이고 효과적으로 해결할 수 있는 방안이 강구되도록 지역맞춤형으로 설계되어야 할 것입니다.

Q7 —— 마지막으로 행정체제 개편과 관련하여 당부하시고 싶은 부분이 있으시면 말씀해 주십시오.

사실 어떠한 지방행정체제 개편안을 설계해도 모두가 만족할 수 있는 완벽한 방안은 존재하지 않을 것입니다. 그리고 때로는 지역 내에서도 지역 전체에 큰 편익을 가져다 준다 해도 그 안에서는 손해를 보는 구성원도 있을 수 있습니다. 더 나아가 국가경쟁력 확보에 큰 도움이 되는 방안이 모든 지역에 동일하게 편익을 가져다 주지 않을 수도 있을 것입니다. 그럼에도 불구하고 현재의 지방행정체제가 지속될 경우 미래에 지역 주민의 삶의 질 제고와 국가경쟁력 향상에 걸림돌이 된다면 이는 대한민국의 지속가능한 발전을 보장할 수 없을 것입니다. 또한, 궁극적으로 지방행정체제 개편안이 실행되기 위해서는 국회에서 관련 법률이 제정되어야 할 터인데, 이 과정에서 정치적 유불리에 대한 고려가 우선시 되어, 합리적인 선택이 왜곡되거나 행정체제 개편 자체가 좌초되는 일이 없기를 간절히 희망합니다.



문제해결형 지방행정체제 개편의 필요성과 검토과제



최지민 한국지방행정연구원 부연구위원



1. 검토배경 및 개념

지방행정체제 개편논의 확대

2023년말 경기도 김포시를 서울 특별시로 편입하는 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법」의 발의에 따라, 경기도 산하 서울 인접지역들의 편입논의가 확대되었다. 21대 국회종료에 따라 당시 발의된 특별법은 자동폐기되었고, 총선을 거쳐 논의가 다시 가라앉는 듯하였다. 당시 김포의 서울편입의 정확한 명칭은 타 광역의 기초자치단체가 소속 광역단체를 변경하는, 지방자치법 제5조 제2항의 지방행정체제 개편[1]의 유형 중 하나인 "구역변경"에 해당한다. 당시 김포의 편입은 서울의 확대와 국토불균형 발전이라는 우려와 함께, 22대 국회의원 총선거를 앞둔 정치적인 이벤트라고 폄훼된 측면이 있었다. 그러나 경기도의 분도논의 과정에서 그간 지속적인 정책이슈로 제기되어왔던 교통·생활권 조정을 "구역변경"이라는 수단을 통해 구조적으로 해결하려는 시도라는 점에서 현행 지방행정구역의 적정성에 대한 문제인식을 확인하였다.

1) 지방행정체제는 지방자치와 지방행정관리의 관점에서 "관할영역"(행정구역, 자치구역), 법인격인 "지방자치단체 수준"(자치계층)와 "수행기능"(사무의 처리주체)를 포괄한다. 이의 변화를 "지방행정체제 개편"이라고 하며 행정구역의 폐치분합(폐지, 설치, 분리, 통합), 구역변경, 경계조정, 명칭변경 등의 ▲행정구역의 개편과 ▲자치계층의 개편(단층제, 중층제)의 차원으로 구분된다.

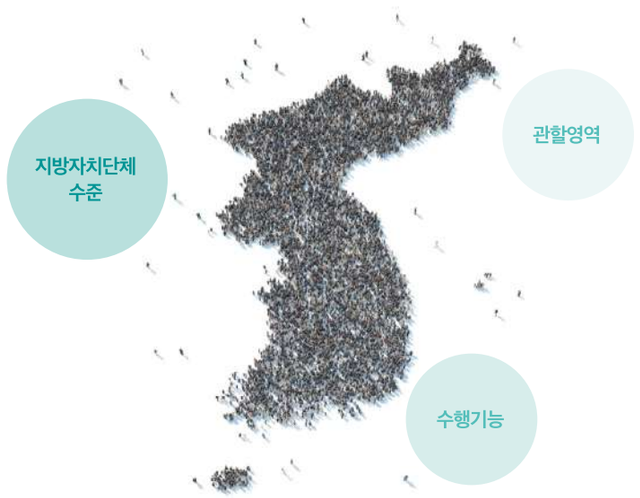
인구감소 국면에 접어든 우리나라의 변화된 환경에 현행 지방행정체제가 적합하지 않다는 문제인식하에 학계와 정부가 뜻을 모아 행정안전부 내 지방행정체제개편의 의제를 다루는 자문기구인 "미래행정체제개편위원회"가 출범하였다. 위원회 출범직후인 지난 5월 20일, 홍준표 지사의 대구-경북의 행정통합 추진발표와 이에 대해 대통령과 관계부처가 적극적 지원의사를 비추면서 이명박 정부이후 처음으로 국가전체를 대상으로 하는 지방행정체제 개편의 논의가 가시화되었다.

지방행정체제의 개념 및 유형

지방행정체제는 지방자치와 지방행정관리의 관점에서 "관할영역"(행정구역, 자치구역), 법인격인 "지방자치단체 수준"(자치계층)과 "수행기능"(사무의 처리주체)를 포괄한다. 이의 변화를 "지방행정체제 개편"이라고 하며 행정구역의 폐치분합(폐지, 설치, 분리, 통합), 구역변경, 경계조정, 명칭변경 등의 ▲행정구역의 개편과 ▲자치계층의 개편(단층제, 중층제)의 차원으로 구분된다.

우리나라 지방행정체제는 1896년 기존 조선 8도를 확대 개편하여 13도 7부 1목 329군의 골격을 형성한 후, 일제시대의 부·군·면 통합을 거쳐 1949년 건국 초기에 1특별시 9도 19시 139군·구체제가 확립되었다. 이후 체제의 큰 변화없이 유형내 통합과 조정을 거쳐 17개 광역, 226개 기초의 틀을 유지하고 있다.

지방행정체제 개편은 다음 <표-1>의 다양한 경우와 사례가 존재하는데, 그중 김포의 서울 편입은 2-2의 도의 자치시군의 특광역시 자치구 변경에, 대구-광역 통합은 4-3의 행정구역 통합에 해당한다.



〈표 1〉
지방행정체제 개편의 범위와 사례

경우		관련 국내 사례	비고
계획수립의 주체		생략	지속적 연구 필요 (「지방자치법」 §5~§10)
[2] 행정구역 변경	[2-1] 읍·면·동의 타 시·군·구 편입		
	[2-2] 도의 자치시·군 → 특·광역시 자치구	김포시의 서울특별시 편입(진행중), 군위군의 대구광역시 편입('23完)	전자는 인천·부천·시흥·김포의 메가시티 논의 연장선
	[2-3] 특·광역시 구 → 도의 자치시·자치군	비현실적	이론상 가능하나 검토 불필요
[3] 행정구역 분할·설치	[3-1] 읍·면·동 수준	생략	인구감소대응(compact city) 차원에서 선제적 논의 필요
	[3-2] 시·군·구 수준	인천시 자치구 신설(기존 자치구 분할)	폐지 후 신규 설치는 행정구역 통합과 연계 검토 필요
	[3-3] 시·도 수준	경기남도·북도 분할(진행중)	
[4] 행정구역 통합 (「지방분권 균형발전법」 §44~§61)	[4-1] 도·농복합 형태의 시·군 통합	'95.1~'14.7 청주·청원 포함 42개 도·농통합시 출범 (최근 동해·삼척, 목포·신안, 구미·칠곡, 전주·완주 논의)	최근 인구감소대응 차원에서 재논의, 군의 도농통합시 전환 논의와 연계
	[4-2] 도의 자치시(군 포함 가능) 통합 → 대도시	마산시·창원시·진해시 통합('10完)	'94 이후 도·농통합 논의와 함께 진행(함안군 일부 당초 포함). 도·농통합시와 다른 맥락으로 메가시티(특자체)에서 논의 필요
	[4-3] 광역통합 및 메가시티(특자체) 논의	부·울·경 이후 광역통합 (부산·경남)	대구·경남, 광주·전남, 세종· 대전, 접경권 등 특자체 연계 논의는 별도 진행 필요
[5] 행정계층 변경 (단층↔복층)		제주 기초지자체 폐지('06) 및 재도입 논의(진행 중)	특별자치시·도 논의와 병행 필요

자료 한국지방행정연구원(2023) 내부자료

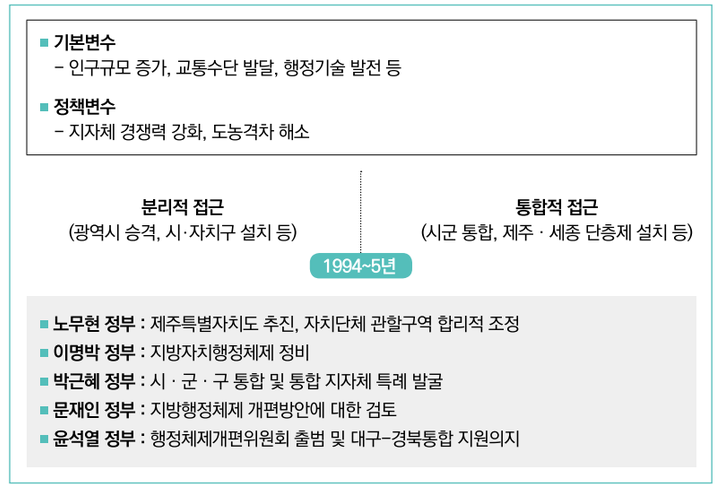
2. 지방행정체제 개편 논의의 특징

지방행정체제의 연혁

지방행정체제의 개편은 행정구역이 갖고 있는 경직성으로 인해 행정구역을 넘나드는 행정수요 대응이 어렵다는 문제점에서 출발한다. 최근들어 주민의 욕구가 다변화되고 고도화 됨에 따라 개별 지자체만으로 해결하기 어려운 민원(시·도를 달리하는 분쟁조정위원회 조정사항 축적)들이 급증하였다. 현행 지방행정체제가 주민 생활권과 행정권의 불일치하여 신속하고 광역적인 문제해결에 취약하며, 그로 인해 지역경쟁력이 저하되고 있다는 것이다.

이러한 문제인식에 근거하여 지방행정체제의 개편 노력은 역대정부에서 계속 이루어져왔다. 역대 정부의 지방행정체제 개편에 대한 주요 특징을 요약하면 다음의 <그림-1>과 같이 정리할 수 있다.

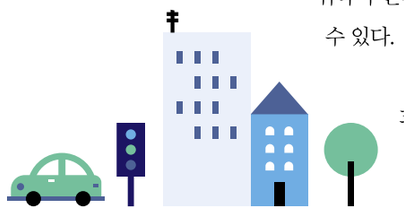
〈그림 1〉
역대정부의 지방행정체제 정책기조



출처 금창호 외(2023)

특히 1988년 지방자치법 개정을 통해 대도시행정의 특수성을 고려한 직할시(광역시)의 설치와 도의 관할권에 대한 예외 인정을 통해 광역행정의 분절성이 심화되었다는 지적이 계속제기 되어왔다. 광역시 신설 시 잔여지역으로서의 도는 사회의 다양한 중추기능 상실하게 됨에 따라 인구와 재정이 감소되었고 잔여도 및 군의 중추기능 상실에 따른 지역개발 및 경제발전의 어려움과 신생 지자체의 인프라, 서비스, 택지(용지)의 부족문제가 발생한 것이다.

이에 1995년 도농복합시 도입에 따른 다수의 시·군 단위의 통합, 2009년 광역시·도 폐지를 통한 지방행정체제 개편시도와 무산, 2010년 통합창원시 출범 2018년 부·울·경 특별지방자치단체의 설립시도와 무산, 2020년 이후 대구-경북, 대전-세종, 광주-전남 통합시도 등의 지방행정체제의 개편이 진행되거나 추진된 바 있다. 주로 통합적 접근이 주를 이루는데, 이는 법상 사무의 공동처리와 사무위탁이 존재하나 활성화되어 있지 않아 구조적인 개편을 선호한 것으로 해석할 수 있다.



과거 시·군·구 기초단위의 통합이 주를 이뤘다면, 2020년대 들어서는 광역의 경계를 넘는 초광역단위(메가시티)의 논의가 주를 이룬다. 산업구조 및 경제구조변화, 전반적인 지역침체상황, 수도권-비수도권 간

균형을 위한 초광역적 협력의 필요성이 보다 높아졌기 때문이다. 우리나라의 메가시티 논의는 인구 1,000만 이상의 거대도시를 키우자는 취지가 아니라 거점 대도시와 주변 지역을 연계하여 생활권, 경제권을 확대하는 공간 정책적 접근이다(박경현, 2022). 해당 논의에 근거하면 수도권을 제외한 중부-남부권 또는 광주-부산권 등의 3개 이상의 메가시티 구축이 가능하다.

지방행정체제에 대한 강한 선호

행정구역의 경계를 넘은 자치단체 간 연계협력은 수십 년간 지속된 행정학의 중요한 현상이자 연구주제로 주로 행정체제의 물리적 개편을 통한 연계협력의 구조 변화 시도에 집중되어 있다. 지방자치법상 다양한 행정협력방식에도 불구하고 행정구역의 변경을 통한 통합적 접근이 우세한 이유는 중앙집권형 구조에 따른 지시와 복종의 행정문화와 지역권력의 불균형, 사회적 자본의 부족으로 인해 근본적인 해결책이 되지 못한다는 인식에 기인한다. 동시에 다수의 기존 협력제도의 한계가 축적되어 있어, 확실하고 구조적인 해결책이 선호된 것이다.

사무위탁은 혐오시설을 설치할 경우에는 지역이기주의와 결합하여 지방 간 갈등의 원인이 되기도 하고, 의견 수렴절차의 미비, 관련 세부절차의 미흡, 정보공유체계 부족 등이 문제점으로 지적되었다. 아울러 조합은 각 구성 지방자치단체의 파견인력이 순환으로 근무하는 구조로 되어 있어 해당 분야의 전문성을 확보하기 어렵고, 재정 측면에서도 독자적인 재정 운영권이 없어 사업수행의 한계가 존재한다. 특히 특별지자체 출범으로 각광을 받았던 부·울·경 특별지자체의 경우, 추진 정치권력의 교체에 따른 추진동력 상실과 특행기관과의 업무중복, 지역간 헤게모니 다툼, 향후 행정통합의 걸림돌 우려로 인해 좌초된 바 있다.



지금까지의 지방행정체제 개편 논의들은 “현재의 문제에 대한 최적대안이 구조적 개편이어야 하는가”라는 질문에 명확한 답을 제시하는 데 매우 취약한 편이다. 이는 중앙집권형 자치분권형 구조적 틀 내에서, 통합을 통한 규모의 경제확보방식을 중앙정부로부터의 권한특례의 이양으로써 해결하고자 하기 때문이었다.

〈표 2〉
현행 지방자치법상 다양한 연계협력 제도

행정구역의 변경없는 유연한 방식	↔	행정구역의 변경되는 구조적 방식
개별사무의 연계	↔	종합사무의 연계
추진비용 낮음	↔	추진비용 높음

협력 수단	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치단체	지자체 통합적 접근	지자체 권한특례 (특별법 의 특례)
근거	지방자치법 제168조	지방자치법 제169~ 제175조	지방자치법 제176~ 제181조	지방자치법 제199~ 제211조	지방자치법 제5조	지방자치법 제4조, 제197조 ~제198조
내용	· 지자체 간 협의에 따른 규약을 통해 위탁사무 처리	· 2개이상 지자체 사무의 일부, 공동처리	· 2개이상 지자체 사무의 일부, 공동처리 (법인격 지위)	· 특정 목적을 위한 광역적 사무처리 규약에 근거하여 의회와 특자체 장을 구성	· 하나 이상의 지자체가 합쳐서 새로운 행정구역을 창설 · 중심도시에 인접지역의 편입 · 도·농복합 형태의 시·군 통합 · 도의 자치시(군 포함 가능) 통합 → 대도시 · 광역통합 및 메가시티 · (특자체) 논의	· 대도시, 특별자치시도 출범에 따른 권한 부여 · 세종, 제주, 50만 이상 대도시의 특례사항 부여
방식	· 지방의회의결 불필요	· 지방의회의결 불필요 · 기초협의회는 광역보고, 광역협의회는 행안부 장관승인	· 지방의회의결 필요 · 기초조합은 광역, 광역조합은 행안부 장관승인 · 2개 이상 구역을 거친 경우 행안부장관 승인사항	· 지방의회의결 필요 · 행안부장관 승인사항	· 법률제정 필요 · 분할폐치, 구역변경, 명칭변경: 지방의회 의견청취(주민투표시 생략) · 경계변경시 지방의회 과반수출석, 2/30이상 동의	· 서울, 세종, 제주: 법률에 따른 특례 · 50만 이상 특례시: 대통령령
권한	계획권, 집행권, 예산권 없음	계획권, 집행권, 예산권 없음	계획권, 집행권 제한적으로 존재	계획권, 집행권, 예산권 있음	계획권, 집행권, 예산권 있음	종전보다 더 큰 계획권, 집행권 예산권 보장
기관 설치	불필요	불필요	필요	필요	필요	-
사무 처리범위	비제한	비제한	제한	비제한	비제한	-
법적 구속성	중간	미약	중간	강력	매우 강력	-
체제 개편 비용	없음	없음	조합설립에 따른 파견인력 운용 비용, 사무관리비용 부담분	단체구성, 의회구성에 따른 인력배치, 관계법 개정	기존 광역-기초변화, 시군구 지위변화에 따른 지방세입구조, 지방재정교부제도 근본적 변화	

출처 연구진 직접 작성

3. 문제해결형 지방행정체제 개편의 개념과 방식

전제 및 논리구조

과거의 지방행정체제 개편은 행정의 효율성, 민주성, 통합성, 대응성을 목적으로 두고, 제한된 대안에 대해 적용가능한 행정가치를 추출하고, 가치들 간의 우선순위를 고려하여 최적대안을 정성적으로 선택하는 방식이었다.

이는 제안된 대안의 특징을 이해하기에는 용이하지만 대안으로 검토되지 않은 다른 대안들 간의 비교우위를 판단하기 어려웠다. 따라서 행정체제 개편이 왜 필요한지, 왜 해당 대안이 다른 대안들보다 적정한지에 대한 질문에 설득력 있게 답하기 어려웠다. 그로 인해 정치권력의 교체에 따라 개편의 추진동력이 상실되어 그간의 논의가 사장되는 현상을 반복하고 있는 것이다.

그러나 미래의 행정체제 개편은 지역의 문제를 해결하기 위한 다양한 대안들 중 가장 적합한 대안이 선택되었는지에 대한 판단이 대안마련과 선택과정에 설득력 있게 제시될 필요가 있다.

〈표 3〉
기존 연구들의
지방행정체제 개편대안
고려기준

연구자	지방행정계층	지방행정구역	
		광역단위	기초단위
지방행정연구원 (2007)	- 계층 간 통솔범위, 행정협력 용이성	- 규모경제성, 역사적 전통성, 주민편의성, 행정능률성, 주민참여용이성, 자치역량 제고, 개편비용, 개편저항성	
금창호 (2008)	- 민주성, 효율성	- 민주성, 효율성	- 면적, 인구, 수용성(역사성, 생활권), 효율성(비용/효과분석)
	- 지방자치 기본이념(민주성+효율성), 세계적 경향성(광역 확대), 정책연계성(광역경제권), 추진용이성(수용성)		
이승종 (2008)	- 효율성, 민주성, 형평성	- 시도불균형, 생활권과 불일치, 행정비효율성, 국제경쟁력 취약, 광역행정 곤란	없음
이기우 (2008)	- 효율성, 민주성	없음	- 효율성, 민주성, 역사문화성, 정체성
최영출 (2008)	- 행정효율성, 지역감정, 지역불균형	- 지역경쟁력, 지역불균형	- 행정효율성, 주민편의성, 보충성원칙
하혜수 (2008)	- 분권국가체제 구축, 국가경쟁력 강화, 정부의 대응능력, 국가균형발전	- 효율성, 주민생활권, 환경변화(교통통신발달)에 대한 대응	
행정안전부 (2010)	없음	없음	- 경쟁력 기준 - 생활·경제권과 행정구역이 일치하지 않은 지역 - 지리적으로 다른 시·군의 외곽을 둘러싸고 있는 지역 - 지역 경쟁력 강화를 위해 통합여론이 제기되는 지역 - 자족성 기준 - 인구가 과소한 지역 - 면적이 과소한 지역 - 지방세 수입으로 인건비 미해결 지역

출처 금창호(2024) 재인용

이에 행정체제의 개편목적은 환경변화에 따라 심화된 “지역문제의 해결”이라는 대전제 하에 다양한 체제개편대안 간 관계구조를 종합적으로 파악하기 위한 단계별 판단기준의 적용이 필요하다. 현재 행정안전부의 정책과제로 진행 중인 “행정환경 변화에 따른 행정구역 제도개선 연구”에서 검토 중인 사항을 소개하고자 한다.

지방행정체제 개편대안 간 연계구조

해당 연구는 지방행정체제의 개편안이 지방행정체제의 구성요소인 행정구역, 기능배분, 계층을 고려하여 개편의 대상이 되는지 여부의 판단단계와 어떠한 개편의 방식이 가장 효과적인지에 대한 선택단계를 거쳐, 지자체 입장에서 최적대안을 선택될 수 있도록 다양한 개편대안들의 관계가 설정되어야 한다고 전제한다.

먼저, 대상적격의 판단단계는 다음과 같다. 해당 지방자치단체의 당면문제를 자체적인 권한(자치권)과 역량으로 해결할 수 있는지 여부에 대해 판단하는 것이다. 지방행정은 인구감소에 따른 다운사이징이라는 공통문제와 더불어 대도시, 대도시권, 농촌 등의 지역별로 차별화된 행정수요의 대응 문제가 발생하고 있다.
대응문제를 겪고 있는 지방자치단체가 이를 해결할 대응수단을 가지지 못할때 심화되며, 그에 따른 구조적 처방으로 지방행정체제의 개편이 대안으로 모색되어야 한다. 만약 발생하는 문제상황이 관할 내에서 배타적으로 발생하며, 인근 지역과의 연계구조 하에서 발생하는 것이 아니라면 원칙적으로 행정체제 개편의 대상에 해당하지 않는다. 대상적격성 판단기준에서 가장 중요한 점은 지역이 직면하고 있는 문제의 성격과 이를 해결할 수 있는 역량의 수준이다. 지방자치단체가 직면한 지역문제를 관리할 수 있는 역량(재정, 인력, 혁신수준)을 보유하고 있는지, 이러한 역량이 시점별로 악화되고 있는지를 종합적으로 검토하여 체제개편을 적용하는 것이 타당한지에 대해 판단하는 것이다.



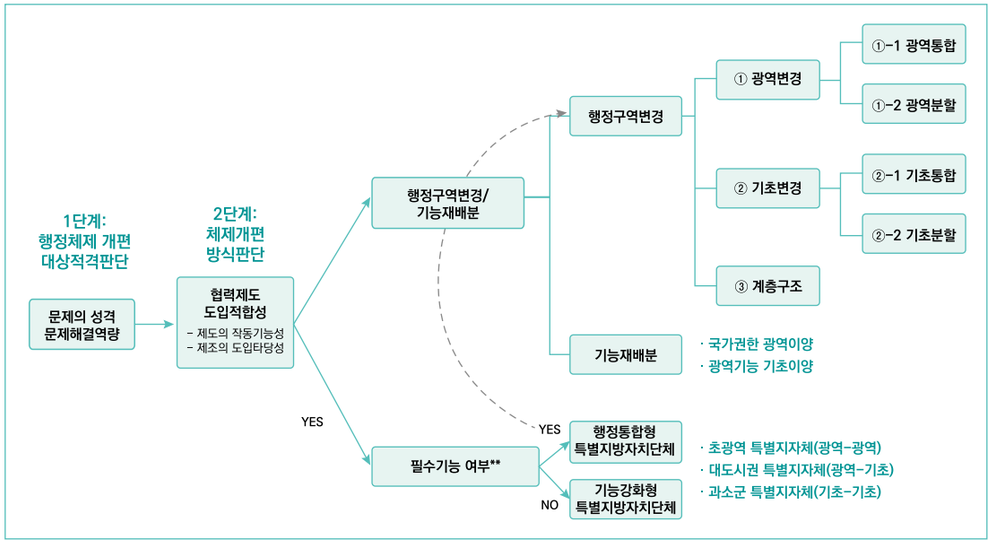
두 번째, 개편 방식의 판단단계 문제상황에 따라 최적의 대안을 선택할수 있도록 하는 과정이다. 행정체제 개편은 행정구역과 기능재배분, 계층의 문제를 아우르고 있으며 특별지방자치단체와 같이 기능의 연계협력을 통한 연성적 방식에서 행정구역의 변경이라는 구조적 방식까지 다양하다.

행정구역의 변경은 높은 비용이 발생함에 따라 비가역적 구조개편에 해당하므로 행정구역을 그대로 두는 개편방식인 특별자치단체 구성 및 기타 협력제도의 적용을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

협력제도의 적용이 적정한지에 대한 판단은 제도의 작동가능성(경로: 지역 간 연계협력 제도운용여부, 중심지-주변부 연계관계 강도, 효과:행정효과의 관할경계 직접발생, 범위:광역-기초 간 기능배분의 변경수준)과 도입타당성(지자체 간 연계협력제도를 도입하는 것이 개별 지자체에 대한 기능강화(특례부여)보다 더 타당한지 여부) 차원에서 살펴볼 수 있다. 개편방식의 판단과정을 통해 <그림 2>의 구조적 행정체제 개편(구역,기능재배분, 계층)의 방식과 초광역 기능연계중심 특별지방자치단체의 개편대안 간 연계구조를 체계적으로 조망할 수 있다.



〈그림 2〉
문제해결형 지방행정체제의 개편대안 구조



자료 전대욱 외(2024)

특히, 특별지방자치단체의 설립 시 연계하고자 하는 기능의 성격에 따라 추후 행정구역의 변경대안과 연계성을 확보하는 것이 필요하다. 특별지방자치단체가 수행하고자 하는 기능이 지자체의 존립에 핵심적인 영향을 미치는 필수기능(주민건강과 복리제공, 사회안전망확보 기능에 해당한다면 장기적으로 해당 지자체들은 현재의 자치권 유지가 현실적으로 어렵기 때문에 향후 행정통합으로 나아가는 것이 타당할 수 있다(<그림-2>의 점선표시).

각 개편대안은 다시 세부대안으로 구성될 수 있는데 이러한 개발논리는 논의시점의 문제인식에 따라 탄력적으로 달라질 수 있으므로 본고에서는 상세하게 제시하지 않았다. 다만 세부대안 개발 시 행정구역의 변경은 생활권일치를 통한 주민 삶의 질 개선, 국토의 종합적 개발, 인구감소시대에 적합한 서비스 전달체계 구축의 요소가 종합적으로 고려되어야 한다. 한편 기능배분의 경우에서도 외형적 성장과 확대지향적 개편이 아닌, 역문제해결력 신장에 부합하는 기능수행의 최적 전달구조 설계재생과 관리관점에서 합리적인 기능조정의 범위와 방식이 도출되어야 할 것이다.

4. 결론: 문제해결형 지방행정체제 개편을 위한 과제

현행 법제정비

행정구역의 변경을 개별사안에 대한 특별법 제정을 통해 추진하는 경우에 헌법 적합성, 합목적성, 체계 정당성의 문제가 발생할 수 있다(법제처, 2012). 따라서 현행 지방자치법에 대한 행정구역의 변경에 대한 법제 정비 필요(금창호·권오철, 2021) 일반법인 「지방자치법」과 특별법인 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」으로 분산된 체제의 일원화에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

아울러 현행의 「지방자치법」 등에서 행정구역의 개편과 관련된 법제는 시·군·자치구에 대해서는 구체적으로 규정되고 있으나 광역단위인 시·도에 대해서는 그러하지 못하여 광역통합의 방식과 내용을 보완하는 것 필요하다. 특히 광역단체 간 통합 시 통합광역단체의 명칭과 국가로부터의 특례의 수준에 따라 현행 지방자치단체 유형 외의 새로운 유형의 신설이 필요할 수 있다.

개편안 선택에 필요한 정보와 개편원칙의 명시화

과거 통합식 접근은 비용절감의 유의미한 성과가 일부 존재하나 기대만큼의 효과에는 미치지 못한다는 점도 주목할 필요가 있다. 비용절감의 유의미한 성과가 일부 존재하나 기대만큼의 효과에는 미치지 못한다는 분석결과가 존재한다.

특히 장기적으로 구역변경 이후 님비시설에 대한 입지, 중심부와의 지역불균형[2]이 발생할 수 있는데 기존의 통합 시 사례를 검토하여 이에 대한 대비전략을 수립하는 것이 필요하다. 핵심은 비용과 편익에 대한 형량을 따질 수 있는 정보를 구체적으로 제공하여 "개편 이슈등장-갈등확산-논의종결-피로누적"의 비생산적 담론에서 벗어나야 한다는 점이다.

지방행정체제 개편 과정의 적극적인 갈등관리 필요

지방행정체제의 개편 논의는 대상지역 내 주민의 삶에 직접적인 영향을 미치므로 논의과정과 실행단계에서 발생하는 이슈대응과 갈등관리가 매우 중요하다. 과거 행정구역 통합을 시도한 대구-경북과 광주-전남은 논의 시간이 경과할수록 지역 내 갈등이 구조화되는 양상을 보임에 따라 중장기 과제로 연기된바 있다. 논의가 진행될수록 주민의견 수렴 없는 하향식 방식이라는 비판, 추진 정치권력의 변동에 따라 달라지는 이슈라는 인식이 확산되고 주민의 낮은 관심과 공감대 확보 실패의 양상이 반복되는 것이다. 특히 행정구역변경 이후 내부 지역 간 갈등이 존재하는 경우 발생할 수 있는데, 공공시설물 및 토지에 대한 재정투자의 효과성을 제고하기 위해 중앙정부 차원에서 입지 선정에 대한 명확한 원칙제시가 필요하다는 지적(고창수 외, 2022)도 유효하다.

주민의견 수렴절차의 강화

현행법상 행정구역의 변경방식은 정부입법과 의원입법의 두 가지 방식이 존재한다. 의원입법방식은 정부입법에 비해 상대적으로 직접적인 주민의견 수렴의 절차에 소홀할 수 있어 주민의견 수렴 방식과 내용을 고민할 필요 있다.

2) 과거 광역도로부터의 광역시 분리 시에 잔여 도부에 비해 발전에 상대적으로 유리하게 배분된 불균형 사례 존재



[의원입법 추진방식]

①국회주관 공론화(국민, 정부, 지방의견수렴) → ②개편방식 확정 → ③의원입법안 제출 및 통과(개정 혹은 제정법률안) → ④ 정부의 개편 추진

[정부입법 추진방식: 국회주관 정부입법]

①국회주관 공론화(국민, 정부, 지방의견수렴) → ②국회의 개편방식 확정 및 정부입법의뢰 → ③정부검토 분석 및 개편방식 확정 → ④ 정부입법안 제출(개정 혹은 제정법률안) → ⑤국회 결정 → ⑥정부의 개편추진

[정부입법 추진방식: 통상의 정부입법]

①정부 주관 공론화(국민, 정부, 지방의견수렴) → ②정부개편안 확정 → ③정부입법안 제출 → ④국회결정→ ⑤정부의 개편추진

출처 김병국 외(2007)

행정구역 변경 외 지방자치법상 협력제도의 활성화를 위한 기반 구축

지방행정체제의 구조적 개편 만큼이나 현행 법상 존재하는 다양한 지방자치단체 간 협력제도의 활성화가 중요하다. 특히 특별지방자치단체의 활성화를 위해서는 다음의 제도개선이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 특별지자체의 설치비용, 지방교부세 보정계수를 통한 교부세 산정방식 변경, 특별교부세 지원대상포함하는 것과 과세권 이양 범위조정, 지방재정조정제도 개편(교부세·조정교부금 등), 균특회계 광역계정, 지방교육재정 교부금 변화 개편 등의 사항의 정비방향 등이다. 아울러 특행기관의 정비도 필요한데, 역대 정부의 지방분권추진 계획상 특별행정기관의 정비는 자치사무확대 측면에서의 주요한 과제였으나 소기의 성과를 거두지 못하였기 때문에 이를 고려한 기능 조정이 뒷받침 되어야 할 것이다.



참고문헌

국토연구원. 2022. 국토 특집: 균형발전을 위한 초광역협력정책 방향.
금창호. 2018. 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구. 원주: 한국지방행정연구원
금창호·권오철. 2021. 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한연구. 원주: 한국지방행정연구원
금창호·최지민 외. 2021. 광역행정체제 구축관련 정책개선 연구. 세종: 행정안전부
김대욱. 2023. 광역행정통합 정책사례연구. 「한국지방행정학보」제20권 제1호(2023. 4): 27-48
박경현. 2022. 국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성 전략. 세종: 국토연구원
한국지방행정연구원, 2023. 지방행정체제 개편에 관한 주요 내용과 쟁점, 내부자료
고창수·이환웅·김우건. 2022. 지방자치단체 행정통합의 재정적·경제적 영향분석. 세종: 한국조세재정연구원
금창호.외 2023. 제주형 행정체제 도입 등을 위한 공론화 추진연구용역. 제주특별자치도 내부자료
김병국 외. 2007. 지방행정체제 개편 연구. 원주: 한국지방행정연구원
전대욱·최인수·최지민·주희진. 2023. 미래지향적 행정구역 개편연구. 원주: 한국지방행정연구원. 연구진행 중
금창호 외. 2023. 제주형 행정체제 도입 등을 위한 공론화 추진 연구용역. 서울: 한국지방자치학회

I

지방자치행정체제의 개편 논의, 어디서부터 시작할 것인가?

: 주민의 자기결정권에 입각한 자치제도 설계로부터



김찬동
충남대학교 도시자치융합학과 교수

SPOTLIGHT



지방행정체계 개편의 논의는 거대담론이다. 최근 메가시티 논의가 있으면서, 서울특별시에 김포시를 합병하는 논의가 있더니, 구리시, 하남시 등 서울시 인근의 도시자치단체들이 교통서비스의 편의와 투자를 위하여 합병논의가 있었다. 그리고 부산과 울산, 경남이 광역연합으로서 새로운 지방자치단체를 만들려는 시도가 있었으나, 구체적인 실행단계에서는 이해관계가 조정되지 못하여 중단되고 말았다. 또 지방행정체계와 관련하여서는 풀뿌리 자치를 위하여 읍면동 계층을 새로운 자치계층으로 하여야 한다는 논의도 진행 중이다. 시간을 거슬로 올라가 보면, 광역경제권을 형성하기 위하여 5+2로의 개편논의도 있었고, 2층제 지방자치를 영국과 같이 단층제로의 변화를 해야 한다는 논의도 있었다. 또 광역시의 경우에는 자치구를 두어서 대도시지역이 2층자치를 하는 경우는 매우 예외적으로 전례가 없다는 이유로, 단층제로 바꾸어야 한다는 논의도 특별법의 지방행정체제 개편의 이슈로서 여전히 잠복되어 있는 이슈이다. 한편, 지방자치제도의 설계에서 군(郡)자치라는 것은 도시자치와 농촌형자치를 구분하는 세계적 추세에 부합하지 않는다는 주장도 있다.



즉 한국의 지방자치 역사에서도 군자치는 지방자치의 중단기에 규모의 경제와 효율적인 지방관리를 위하여 읍면자치를 폐지한 것이기에, 자치의 기본에 부합하기 위해서는 시읍면 계층을 자치계층으로 하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 이 거대담론에는 자치를 어떻게 하는 것이 실질적인 자치를 하는 것인가라는 문제와 국가의 기능을 어느 정도 지방정부와 분담할 것인가라는 분권문제, 즉 중앙-지방정부 관계의 문제도 포함되어 있는 매우 복합적인 이슈이다.

이 거대담론을 한정된 지면에서 종합적으로 다루기는 쉽지않다. 여기서는 3가지의 지방행정체제 개편에 대한 단상을 바탕으로 이 담론을 어디서부터 풀어나가야 물꼬를 잡을 것인가를 생각해보는 디딤돌로서 제안해 보고자 한다.

최근 제주특별자치도가 출범 18년을 맞이하면서, 새로운 제주형 지방자치행정체제 개편의 필요성이 논의되었다.[1] 주민자치와 지방분권을 강화하는 단계로 도약해야 한다는 것이다. 제주특별자치도는 기초지방자치단체로서의 시군을 폐지하였고, 결과적으로 지역간 불균형이 심해지고, 주민이 체감하는 행정서비스는 약화되었으며, 주민참정권도 제약되었다는 것이다. 당시 제주특별자치도는 단층화 개혁을 통하여, 한국의 복층화된 지방자치행정체제를 단층화로 개혁하여, 효율성을 높인 구조로 변혁을 추구하려하였던 것이다.

1) 김온유(2024.4.21.) 제주특별자치도 출범 18년 새로운 제주형 행정체제 필요. 머니투데이



그러나 이러한 제주특별자치도로의 주된 개편 목적이 과연 주민들의 삶의 질을 높이고, 자치역량이 높아졌는가에 대해서는 그렇지 않다는 비판도 있다. 국제자유도시로의 경제성장에 초점이 두어지면서, 지역 내 총생산이 8조에서 19조로 증가하고, 외국인 투자가 1억 달러에서 48억달러로 증가하였으며, 외국인 관광객도 530만에서 1200만으로 2배 이상 증가하여 외견상으로는 제주도가 경제적으로 발전한 것으로 보이나, 쓰레기처리문제와 교통혼잡, 하수처리등의 주민들의 삶의 질은 오히려 떨어졌다는 것이다.[2]

지방자치행정체제란 관점에서 보면, 시군 계층이 폐지되어 광역도 계층만이 남아있게 되어, 과연 이러한 광역 중심의 단층제 시스템이 과연 한국의 미래의 지방자치계층 구조로서 적합한가라는 정책문제에 대답을 찾아보아야 한다.

여기서 미래의 바람직한 지방자치계층 구조는 어떤 기준을 가지고 선택할 것인가가 숙의 공론의 중심주제가 될 것이다. 국가 경영의 효율성을 기준으로 할 것인가 아니면, 주민의 자기결정권이 존중되는 주민주권에 입각한 것인가라는 기준들 중에서 어떤 기준에 입각한 지방자치행정계층을 선택할 것인가이다.

미래의 지방자치행정체계의 개편 논의는 후자의 관점에서 미래 지방자치행정 계층의 선택을 해야 할 것이다. 주민의 자기결정권이 존중되기 위해서는 주민들의 근린생활구역에서의 지방자치가 실시되어야 할 것이고, 이점에서 과연 한국의 시군구 자치계층이란 것이 그대로 유지되어야 할 것인가라는 논의를 해보고자 한다.

주민의 자기결정권 즉 주민주권에 입각한 주민자치가 이루어지기 위해서는 시군구 계층이 아니라 시읍면자치 계층으로 제도설계가 되어야 할 것이다. 도시지역은 도시자치, 농촌지역은 읍면자치가 이루어져야 할 것이고, 근린영역에서의 자치가 가능한 곳에서부터 주민총회에 의한 주민자치가 이루어질 수 있어야 할 것이다. 그리고 여기서 말하는 주민총회에 의한 주민자치는 시민사회 영역에서 이루어지는 것으로서 정부영역으로부터 독립성을 유지할 수 있는 것이어야 할 것이다. 이러한 관점에서 제주특별자치도의 자치행정체계 개편의 방향이 어떠해야 할 것인가라는 논의를 해 본다고 하면, 읍면 계층을 주민주권에 입각한 자치계층으로 하는 것이 바람직하지 않을까하고 제안해 본다. 제왕적 도지사라는 비판을 해결하기 위해서는 시군자치계층의 복원이 아니라, 읍면자치 계층으로의 개혁에서 한국

2) KBS뉴스(2022.12.22.) 제주특별자치도 출범 16년의 명암

미래의 지방자치계층 개편의 물꼬를 만들어 나가보면 좋을 듯 하다.[3] 지방자치의 효능감을 가지게 하기 위해서라도 읍면 자치계층을 신설하는 것이 미래의 방향이다.

한국의 지방자치행정체계는 세 가지 영역을 포함하고 있다. 지방자치행정의 계층, 구역, 기능배분을 포함한다. 이것은 '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법'제2조 정의에서 규정하고 있는데, '지방행정체제란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시 광역시 도와 시 군 구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제'를 말한다고 규정하고 있다.

지방자치행정체계를 개편하여야 할 필요성은 2030년이 되면 인구감소로 인하여 군 지역이 지방자치단체로서의 지속가능성을 위협받는 '임계' 혹은 '관심'에 해당하는 곳이 급격하게 늘어나기 때문이다. 즉 2030년에는 인구 2만 명 미만의 군이 27개로 전망되고 있고, '관심'에 해당하는 지방자치단체는 73개로 증가될 예정이다. 저출산 현상이 현재와 같이 지속된다면, 69개의 군(84.1%)과 1,383개의 읍면동(39.7%)이 30년 내에 소멸할 전망이라고 한다.[4]

지방에서의 인구감소는 지역의 악순환고리로 이어지는데, 첫째는 인구감소로 인하여 지방자치단체의 세수가 감소하고, 지방의 공공서비스 공급의 저하로 이어져서, 지역매력도와 주민의 삶의 질이 저하하게 되는 악순환이 일어난다. 둘째로 지역에서의 매력도가 떨어지면 다시 인구유출과 인구감소가 가속화되는 현상이 발생한다.



3) 김익태(2022.2.14.) 풀뿌리자치와 특별자치도...읍면동자치. KBS뉴스
4) 행정안전부(2016) ; 전대욱 외(2023:23)



이렇게 되면, 이 문제를 풀어내기 위하여 인구감소 자체를 저감시키려는 완화정책을 사용하기도 하고, 인구감소의 충격을 최소화하기 위한 적응정책을 사용하기도 한다. 전자에 해당하는 것이 '인구감소지역 지원특별법'에 의하여 인구감소지역을 지정하고 인구소멸대응기금을 통한 지원정책을 사용하는 것이다. 후자와 관련되는 것이 '지역주도 및 중앙지원에 의한 분권형 균형발전 전략'을 통하여 중핵지역으로 소멸지역을 정리하고 모으는 전략이다. 이 전략은 소멸지역의 군을 인근 도시지역에 통합하는 안으로 확대될 수도 있고, 보다 규모가 큰 중핵지역을 가진 대도시권역으로 재편하여 지역권역의 발전을 위한 공간 중심성을 강화하는 방안을 생각할 수 있다. 어느 대안이든 지방자치단체를 보다 광역화하면서, 관리의 효율성을 높이기 위한 대안들이다. 특히 대도시권역의 경우, 중심된 대도시를 중심으로 메가시티지역을 형성하여, 수도권으로의 인구이동과 청년인구의 지역유출을 막아내는 방파제 역할을 하도록 하는 메가리전 계층의 신설이 될 수도 있다. 이것은 광역계층의 통합을 통하여 수도권집중을 막는 대안이라고 할 수 있다.

한편, 2021년의 지방자치법의 전면개정으로 도입된 특별지방자치단체라는 제도는 바로 이러한 대도시권역의 중심성을 확보하여 수도권으로의 인구유출을 막아내어, 비수도권과 수도권의 지역발전 격차를 줄이기 위하여 필요한 정책대안이라고 할 수 있다. 이것도 곧 메가리전이라고 하는 새로운 계층을 만들어서, 수도권으로의 인구이동을 통한 비수도권의 인구감소의 충격을 완화하기 위한 전략이다.

여기서 인구감소로 인한 지방자치행정체계의 개편과 관련하여, 기득권의 구조를 변경시키는 것은 실현가능성이 높지 않을 수 있다. 즉 광역시와 도의 통합을 한다든지, 시와 군의 통합을 한다든지 하는 것은 지방의 다양한 이해관계자들이 위기에

직면하여 자신의 기득권을 내려놓지 않는다면 통합이라고 하는 정책대안은 실현 가능성이 쉽지 않다.

통합에 관한 한국의 역사를 보더라도, 1995년에 40여 개의 시와 군이 도농통합을 한 적이 있지만, 2010년의 마산, 창원, 진해가 통합하여 창원시로 통합된 것이나 2013년의 청주시와 청원군이 통합하여 통합 청주시가 된 것은 자율통합이라고는 하지만, 통합되는 지역의 공무원들과 지방의원들의 반대가 심하였다. 또 통합으로 인하여 통합되는 지역의 고유한 문화가 사라지고, 도농격차에 따른 차별이 생길 수 있다고 하여 반대여론이 높았었다.

이 점에서 인구감소로 인한 지방소멸의 위기를 완화하기 위한 방법의 하나로 기존의 지방자치단체를 그대로 두고서 인구감소문제를 중점적으로 다루는 지방자치단체 간의 조합을 만들거나 상위의 계층을 신설하는 광역연합조직을 만드는 방법이 실현가능성 높은 광역행정의 기법이라고 할 수 있다.

또 다른 대안으로서는 기존의 기득권이 형성되어 있지 않은 읍면 계층을 자치단체화하여 새로운 자치계층을 형성하는 것도 있다. 최근 주민주권에 입각한 생활자치를 위하여 읍면 계층을 자치단체화하고 여기에 분권개혁의 초점을 두자는 대안을 제시하는 경우가 있는데, 이것은 풀뿌리 민주주의를 활성화하는 대안으로 제시되고 있기도 하다. [5]

5) 이기우(2024.3.21.) 게마인데는 국가보다 중요하다. 이로운넷



현재 윤석열정부에서는 인구감소로 인한 지방행정체제의 개편을 위하여 지역상생기반구축을 통하여 지방자치단체간의 협력강화를 전략적 방향으로 제시하고 있다(전대욱 외, 2023:28). 구체적으로는 특별지방자치단체나 지방자치단체조합 혹은 행정협의회를 활용하여 인구감소지역과 인근 지방자치단체 간의 협력제도를 활성화하도록 하는 방안이 현실적으로 가능성이 높은 것이다. 초광역에서 필요한 기능분담을 위하여, 광역행정의 기법을 사용하는 것을 현 정부는 국정과제로 선택하는 듯하다.

요컨대 지방자치행정체계의 개편은 매우 고난도의 정책이슈이다. 지방자치단체간의 통합문제나 새로운 계층의 신설, 혹은 조합이나 연합체를 구성하여 지방자치행정이 당면한 문제를 풀어내는 것인데, 어느 하나 쉬운 이슈는 아니다.

그렇지만, 현실적으로 지방자치행정체계의 개편을 담당하는 중앙정부의 입장에서는 어디에서부터인가 계층의 문제이든, 구역의 문제이든, 기능배분의 문제이든 개혁의 물꼬를 만들어가야 한다. 물꼬를 만들어 나간다는 의미에서, 특별지방자치단체를 형성하는 것에 우선순위를 두는 것이 필요하다. 2024년 7월부터 대전과 세종, 충청남북도가 하나의 특별지방자치단체를 출범하기로 되어 있다. 이 점에서 이 시도가 성공적으로 운영될 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체는 정책의 우선순위를 가지고 지원해야 할 것이다.

행정안전부는 2024년 4월 중에 미래지향적 지방행정체제 개편위원회를 출범시키기로 하였다고 한다.[6] 지방행정체제 개편 논의로서 메가시티를 어떻게 구성할 것인가라는 거시적 담론부터 시 군 구의 기초지방자치계층까지를 검토한다고 한다. 이러한 위원회를 발족한 것은 2024년 행안부 주요업무추진계획에도 포함되어 있고, 인구감소와 지방소멸이라고 하는 지방자치행정의 환경변화에 대응하기 위한 것이라고 한다.

이 위원회에서 다룰 과제로서는 지방자치단체간의 통합문제나 특별지방자치단체의 구성문제, 그리고 메가시티를 어떻게 구성할 것인가 등이 포함된 것으로 지방자치행정의 계층구조와 자치단체의 종류를 개편하는 것이라고 한다.

6) 박다혜(2024.3.15.) 메가시티 특별자치체..지방행정체제 개편 추진한다. 한겨레

지방자치행정체계의 개편은 지방자치만의 문제는 아닐 수 있다. 중앙정부의 각 부처의 정책영역은 기관위임사무제도에 의하여 지방자치단체의 정책과 중첩되기도 하고, 융합되어 있어 중앙정부 부처의 조직개편과 혁신, 그리고 기능재배분이 이루어져야 하는 문제일 수 있다.
그런데, 지방자치행정체계의 개편은 지방자치제도가 부활한지 34년만의 공론화인만큼 개편방향에 대한 기본적인 가치와 철학에 대한 선택(choice)이 먼저 논의되어야 할 것이다. 이 선택이 어떤 것이냐에 따라서 구체적인 지방자치행정체계의 계층, 구역, 기능분담의 문제가 다른 길로 진행될 수 있기 때문이다.

되돌아보면, 34년 전의 지방자치제도의 부활은 지방자치라는 헌법적 가치를 실질적으로 도입하기 위한 제도설계가 이루어지지 못한 상태에서 시군구 계층의 자치와 광역시도 계층의 자치라는 중층적 자치계층이 도입되었다. 한국의 지방자치의 역사에서 보면, 이미 1950년대에 시읍면 계층의 자치제도가 도입되어, 시읍면의회가 구성되었고, 선거로 시읍면의원들이 선출되었던 경험이 있음에도 시읍면 계층의 자치제도가 아닌, 시군구 계층의 자치제도가 복원되었던 것이다. 그런데, 주지하듯이 시군의 계층은 1961년부터 1990년까지 30년간 지방자치가 중단되었던 시기의 지방행정 계층이었다. 주민의 자기결정권을 존중하는 주권재민의 헌법정신을 실질적으로 반영하기 위한 지방자치제도라고 한다면, 보다 주민들의 근린생활 단위에서 자치(self-rule)가 가능한 지방자치 계층에 대한 숙의가 있었어야 하였을 것이다.

그러나 이제라도 21세기 한국의 미래지향적 지방자치체제를 위한 공론화가 시작되는 만큼, 주민의 자기결정권이 존중되는 주권재민의 헌법정신을 구현하는 시읍면 계층의 지방자치제도로의 전환을 검토해야 할 것이다. 시읍면 계층이 자치계층이 되어야 하는 비교 국가적 사례로는 일본의 시정촌(市町村) 계층을 들 수 있고 미국의 기초지방정부도 뮤니시팔리티(municipality), 타운 및 타운십(town & township)은 주민자치정부라고 할 수 있다.[7]

7) 미국의 뮤니시팔리티는 19,519개(2012년)가 있고, 타운 및 타운십은 16,360개가 있다. 시는 카운티와 달리 주민자치를 위해 설립된 법인이다. 주가 인정한 자치헌장(home rule charter)에 따라 운영되고, 시민의 삶에 가장 밀접한 서비스를 제공하는데, 비상서비스, 경찰, 소방, 응급의료 같은 공공서비스, 공공시설(도로, 상하수시설 등), 공동체발전, 조닝(zoning), 삶의 질 서비스(도서관, 공원, 휴양시설, 노인복지 등)을 담당한다(이시원, 2014).

한국의 군 계층[8]은 근린생활구역을 자치계층화하여 주민의 자기결정권을 존중한다는 측면에서 군의 하위 계층인 읍면을 자치계층으로 전환하는 것을 제안한다.
그리고 도시정부의 경우 한국과 같이 자치구라는 계층을 별도로 두고 있는 경우도 매우 예외적인 것이다. 도시의 자치정부는 도시구역 자체가 하나의 자치단위로서 구성되는 것이다. 이 점에서 한국의 광역시의 자치구의 자치는 별도의 자치계층으로 하지 않는 것도 제안한다.

이렇게 되면, 한국의 기초 지방자치행정계층은 시와 읍면이 되게 될 것이고 이들을 포함하는 광역 지방자치계층은 도가 될 것이다.
여기서 미래지향적 지방자치행정계층에 대해서 다 논의할 수 없기에, 주민의 자기결정권이 존중되는 근린생활권역의 계층이 어떠해야 할 것인가라는 점만을 제시한다면, 이번 공론화과정에서 시읍면의 자치계층도입을 우선적으로 검토할 것을 제안해 본다. 이것은 한국의 주민자치회가 어떻게 제도로서의 길을 새롭게 모색해 나가는 데도 하나의 분기점이 될 수도 있다.

8) 미국의 군에 해당하는 카운티는 원래 주의 행정보조단위로서 주정책을 실행하는 기관이었으나, 20세기 중반이후 산업화와 도시화 등의 문제를 대응하기 위하여 단순한 주의 행정기관이 아닌 자치권을 가진 지방정부로 변모하였다.



참고문헌

김수연 임현 전학선 방동희. 2018. 선진국의 지방자치 체계와 재정고권의 보장. 한국지방세연구원
이시원. 2014. 자치조직권 확대방안 연구. 대한민국시도지사협의회
전대욱 권오철 김필. 2023. 인구감소대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안. 한국지방행정연구원 연구보고서2023-01

II

미래지향적 지방행정체제 개편에 대한 몇 가지 제언



남재걸
단국대학교 행정학과 교수

SPOTLIGHT



지방자치의 근본 목적은 “강한 국가를 위한 역동적 사회를 만드는 것”이다. 지방자치를 통하여 국가는 더 강해져야 하며 그러기 위해서는 지방이 사회의 다양성을 국가에 전달하는 투입기능을 수행하고, 지역사회에서 생활 민주주의를 실천하며, 국가의 독단으로부터 사회를 보호하는 견제 역할도 해야 한다. 이러한 측면에서 최근 지방시대위원회와 행정안전부 등에서 논의되는 미래지향적 지방행정체제 개편은 더 강한 대한민국을 위한, 더 역동적인 지역사회를 만드는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

더 효율적인 자치 아니면 더 민주적인 자치?

그런데 “더 강한 국가 또는 더 역동적인 사회가 무엇을 의미하는가?”라는 질문에 대한 답변은 쉽지 않다. 여기서 지방행정체제 개편의 근본 목적에 대한 고민과 갈등이 시작된다. 지방자치학자들은 일반적으로 지방자치제도의 필요성과 관련하여 효율성과 민주성을 제시한다. 더 강한 국가는 효율성과 민주성을 잘 조화되는 것을 이상적으로 상정하겠지만, 무엇이 우선하느냐는 정치적 이념이나 개인적 의견에 따라 달라질 수 있다.

돌이켜보면, 2009년 이명박 정부는 『지방자치단체 자율통합 지원계획』에 따라 18개 지역에 46개 시·군을 대상으로 행정구역 통합을 추진하였으나, 마산·창원·진해시가 통합 창원시로 출범하게 된 것이 유일한 성과였다. 당시 추진의 논리는 효율성이었다. 마산시, 창원시 및 진해시의 지방의회를 하나로 만들고, 시장도 3명을 1명으로 하여 효율적인 지방정부를 만들자는 것이었다. 기초지자체인 통합 창원시가 100만 명을 넘어서면서 “풀뿌리 민주주의가 가능한가?”와 같은 민주성의 문제는 제기되기만 했을 뿐이었다. 다시 시간을 돌려, 지방자치제가 부활한 1994·5년, 도시와 농촌이 함께 성장하는 모델을 만든다는 목적 하에 정부의 『도

농통합행정구역 개편계획』에 따라 78개 시와 군이 39개 도농통합 형태의 시로 통합되었다. 당시 지방자치제 시행을 앞두고 춘천시와 춘천군, 안동시와 안동군처럼 중심지역인 시와 이를 둘러싼 도넛 모양의 군을 통합할 필요가 있다는 논리였지만, 그 바탕에는 역시 효율성이 중심이었다.

지방이 반드시 효율성을 기준으로 개편될 필요가 있을 것인가에 대한 의문이 제기된다. 미래지향적 지방행정체제 개편은 어떠한 기준이 우선시 되어야 역동적 사회를 만들고, 강한 국가를 만들 수 있을 것인가에 대한 근본 의문을 두 번째 제언을 통해 더 살펴보자.

인구 감소 → 지방자치에 매우 적당한 인구수

두 번째 제언은 최근 미래지향적 지방행정체제 개편의 필요 논리로 가장 많이 제시되고 있는 인구 감소 시대 대응과 관련된다. 인구 감소 시대에 대응하기 위해서는 우선 인구 감소가 지방자치제도에 미치는 영향에 대한 검토가 필요하다. 인구 감소는 해당 지자체의 인구 대비 공무원 수의 변화를 유발하고, 지방세 감소로 인한 지방재정력 약화에 영향을 미친다. 한편, 인구 감소는 지역 간 불균형의 심화라는 문제를 유발한다. 지금도 존재하고 있는 수도권과 비수도권의 차별화는 더 심각해진다. 이 두 가지 문제를 동시에 해결하는 방법은 민주성과 효율성의 기준과 잣대를 달리 적용하는 방법밖에 없다. 인구 감소 지역을 효율성이라는 잣대로 통합하거나 기능을 축소하는 전략은 이른바 인구 소멸지역을 더 효율적으로 만들지는 모르지만, 더 비민주적이고 더 소외되는 지역으로 변질시킬 우려가 크다. 결국 지역 간 불균형은 더욱 심화한다는 것이다. 필자는 인구 감소가 지방자치에 미치는 가장 큰 영향은 지역 간 불균형의 심화라고 본다. 그 불균형을 어떠한 방식으로 해소할 것인가가 바로 대안이 되어야 한다.

그런데, 아이러니하게도 인구 감소 지역은 "우리나라는 기초지자체의 인구 규모가 너무 크다"라고 지난 수십 년 동안 그렇게 외치고 주장하던 지방자치학자들에게 이상적인 기초지자체가 되어가고 있다. 즉, 민주성, 지방자치와 민주주의가 아주 잘 조화될 수 있는 기반이 마련되는 것이다. 인구 감소 지역을 효율성의 차원에서 지자체를 합치거나 없애는 정책은 주의해야 한다. 그것은 인구 감소 지역을 두 번 죽이는 꼴이다. 물론, 인구 감소 지자체의 행정 슬림화 작업은 필요하지만, 풀뿌리 민주주의를 잘 실천할 수 있는 적절한 자치 공동체가 마련된다는 시각으로 살펴보아야 한다.

생활권이 아니라 경제권

세 번째 제언은 약방에 감초처럼 등장하는 행정구역 개편의 논리인 '생활권과 행정구역의 불일치'와 관련된다. 이 논리는 앞에서 말한 1994·5년 행정구역 통합, 2009년 자율통합 시에도 제기되었다. 2024년 현재, 미래지향적 지방행정체제 개편을 하려면, 생활권과 행정구역의 불일치 논리는 버려야 한다. 생활권이라는 개념이 변화했기 때문이다. 무엇이 생활권인가? 표준국어대사전에서는 생활권을 "행정구역과는 관계없이 통학이나 통근, 쇼핑, 오락 따위의 일상생활을 하느라고 활동하는 범위"로 정의한다. 전국이 일일생활권이라는 용어가 만연한 상황에서 아직도 생활권과 행정구역의 불일치라는 용어를 사용하는 것은 부적절한 논리이다. 물론 현재도 행정구역이 도넛 모양의 시와 군이 분리된 지역이나, 행정구역이 달라 불편한 일부 지역이 있지만, 미래지향적 지방행정체제 개편 논의에 중심에서 다룰 내용은 아니라고 본다.

최근 정부 논리에 적절한 용어는 경제권인듯하다. 지방시대위원회와 행정안전부에서는 경제권을 초광역이라는 용어와 함께 자주 사용하고 있다. 경제권이란 "경제 활동이 일체화된 일정한 범위 안의 지역" 또는 "경제 활동이 서로 밀접하게 연결된 일정한 범위 안의 지역"으로 정의된다. 일정한 기준에 의해 설정된 경제권과 행정구역을 일치시켜 지역을 경제적으로 더 활성화한다는 것이다. 여기서 경제권은 필연적으로 초광역이라는 용어와 연결될 것이며, 효율성의 논리로 설명될 수 있다. 따라서, 초광역 수준에서의 지방행정체제 개편은 경제권을 설정하고, 효율성의 논리로 접근하는 것이 적절할 것이다. 효율성과 경제성을 위하여 개편한다면, 광역 위에 초광역을 만드는 우를 범해서는 안 된다. 광역을 없애고 초광역을 만드는 과감한 개편을 통해 효율성과 경제성을 달성할 수 있을 것이며, 미래지향적 개편이 될 것이다.





기초지자체에 기관통합형 도입을 추진하자

다섯 번째 제언은 지방의 다양성을 추진해야 한다는 것이다. 각 지자체가 스스로 선택할 수 있는 범위를 넓혀주어야 하며, 지방의 다양한 선택은 국가 차원에서는 새로운 행정 실험이 될 수도 있다. 특히, 2021년 지방자치법 전부개정을 통하여 도입된 기관형성 다양화와 관련된 후속 입법이 없어, 관련 추진이 멈춘 상태이다. 미래지향적 지방행정체제 개편에는 각 지자체가 스스로 기관 운영 방식을 선택할 수 있도록 해야 한다.

우리나라는 중앙정부가 대통령제, 그리고 모든 지자체가 대통령제와 유사한 형태로 운영되는 기관대립형을 취하고 있다. 의원내각제의 전통이 강한 영국은 2000년 법률개정을 통하여 지방정부 단체장을 직선하는 방식을 새롭게 도입하였다. 영국의 이러한 변화의 이유는 광역단위에서 강한 리더십이 필요하였기 때문이다. 우리나라에는 영국과 정반대의 필요 논리가 제기될 수 있다. 기초지자체 단위에서 더 주민 중심적이고 민주적인 제도적 장치로 기관통합형인 의원내각제 형태를 고려해 볼 필요가 있다.



지방행정체제 개편에는 기능조정을 포함, 선거구 논의는 제외되어야!

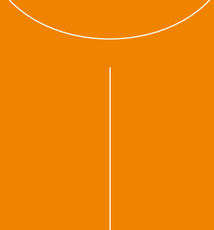
여섯 번째 제언은 지방행정체제란 무엇인가에 대한 합의가 필요하다는 것이다. 규범적이거나 이론적이고 학문적인 정의가 아니라 현재 사용하고 있는 지방행정체제란 용어가 내포하고 있는 의미에 대한 공감대가 필요하다. 현재 가장 관심이 있는 내용은 구역의 개편이며, 계층의 조정도 포함하고 있는 것으로 보인다. 그런데, 여기에 기능과 재정에 대한 논의는 찾아보기 어렵다. 기능이나 재정은 중앙정부, 광역 및 기초 상호 간 조정을 의미하며, 지방자치단체 내에서의 기능의 조정을 권유하거나 권고하는 형태의 대안 마련도 검토되는지에 관한 내용은 없다. 지방행정체제는 지방자치의 근본적인 틀과 관련된 것이므로 구역이나 계층만을 고려해서는 그릇의 크기와 색깔만 바꾸는 형국이다. 그 안에 들어갈 내용물에 대한 심도 있는 논의가 필요하다.

한편, 최근 언론에서 지방행정체제 개편에 선거구에 대한 언급을 자주 볼 수 있다. 국회의원 선거구와 지방행정체제는 전혀 다른 문제이며 이를 연관시키는 것은 변수(선거구)와 상수(행정구역)를 연결하려는 것이다. 행정구역은 한번 바꾸면 수십 년 동안 변화하지 않는 상수이지만, 국회의원 선거구는 4년마다 한 번씩 획정하는 변수이다. 변수는 별도로 두고 미래에 상수를 만드는 작업이 우선이다.



III

행정체제 개편 프로세스와 갈등관리에 관한 논고



김지수
한국지방행정연구원 연구위원

SPOTLIGHT



Ⅰ. 들어가며

행정안전부가 2024년 3월 인구감소 및 지방소멸 등에 따른 행정환경변화에 대응하기 위해 민선 자치 출범 후 30년간 유지되어 온 지방행정체제에 대한 개편을 본격화하며 민관합동으로 운영되는 “(가칭)미래지향적 행정체제개편위원회(이하 개편위)”를 설치할 것으로 내용으로 담은 주요업무추진계획을 발표했다(연합뉴스, 2024).



이와 같은 행정안전부의 구상은 그간 특례시와 특별자치도 출범, 광역연합의 탄생 등 행정환경변화에 따라 시도해 온 부분적인 행정체제 개편의 한계를 넘어, 지방자치의 새로운 시작점을 만든다는 점에서 매우 시의적절하고 의미있는 비전제시라고 평가될 수 있다. 따라서 2024년 위원회의 출범과 함께 새로운 행정체제에 대한 제언과 유형화, 그에 따른 장단점 논의가 매우 활발해 전개될 것으로 예상된다.

그런데 우리는 이처럼 중요한 행정체제 개편을 위한 프로세스의 설계에 대해 얼마나 심도있는 고민을 하고 있을까? 다른 지엽적인 제도개선과 달리 행정체제 개편이 가져올 수 있는 큰 파장과 이를 바라보는 다양한 행위자의 관점, 그리고 역사를 통해 경험해 온 행정체제 개편 절차와 갈등을 살펴보면, 우리는 행정체제 개편 프로세스를 어떻게 설계해야 할지에 대해 보다 심층적으로 고민해 볼 필요가 있다.

Ⅱ. 행정체제 개편과 갈등의 유형

일반적으로 갈등의 개념은 매우 다차원적으로 정의될 수 있기 때문에, 법령에 기반하여 공공갈등(public conflict)은 “공공정책(법령의 제·개정, 각종 사업계획의 수립·추진 등)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 비교적 제한적으로 정의된다(공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정, 이하 공공기관갈등예방규정, 대통령령 제26928호). 이와 같은 공공갈등사례에 대한 국내 연구기관 DB의 분류체계를 살펴보면, 공공갈등은 갈등의 주체별로 정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 갈등의 쟁점별로 자원갈등, 권한갈등, 이익갈등, 가치갈등, 보다 상위 차원에서는 정책갈등-입지갈등, 세부정책영역별로 환경갈등, 에너지갈등, 국방갈등 등으로도 분류될 수 있다(권경득·이광원, 2016). 즉, 하나의 공공갈등은 어떤 기준으로 분류하는지에 대한 관점에 따라 다양한 방식으로 분류될 수 있다.

따라서 행정체제 개편을 둘러싼 사회적 갈등의 유형을 분류하기 위해서는 역사적 사건을 중심으로 다음과 같은 부분을 먼저 정의할 필요가 있다. 첫째, 행정체제 개편이 무엇인가? 행정체제 개편의 범위는 현재는 폐기된 (구)「지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제11625호, 2010년 제정)」의 개념정의와 당시 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회(동법 제6조)의 심의·의결범위를 검토해볼 필요가 있다.

〈표 1〉
행정체제의 개념과 행정체제개편추진위원회의 심의·의결범위에 관한 규정

행정체제의 개념(제2조 2.)
“지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”
위원회의 심의·의결범위(제6조)
• 지방행정체제 개편의 기본계획 및 추진계획 수립에 관한 사항 • 지방자치단체 통합을 위한 기준 · 통합방안 · 조정에 관한 사항 • 국가와 지방자치단체 간, 시 · 도와 시 · 군 · 구 간의 사무 및 재원 배분에 관한 사항 • 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항 • 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무의 이양 등 자치사무 정비에 관한 사항 • 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항 • 읍 · 면 · 동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항 • 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

출처 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률(제11625호)」

<표 1>에서 볼 수 있듯이 행정체제 개편은 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제(상기 특별법 제2조 2.).”로 「지방자치법」의 개정과 관련되어 있다. 따라서 행정체제 개편과 둘러싼 갈등은 넓게보면 ‘정책갈등’으로 분류된다.



그렇다면, 행위주체의 측면에서 본다면 행정체제 개편은 어떤 공공갈등의 유형에 해당될까? 행정체제 개편은 관련 지방자치단체장과 중앙행정기관은 물론, 역사적으로 정당과 각 지역의 국회의원 등 정치인도 주요행위자로 적극적으로 등장한다. 따라서 일반주민보다는 주로 정부와 정치인이 주요 행위자로 등장하는 정부 내 관-관갈등, 때로는 선거의 이슈나 정치적 쟁점으로 확산되기도 하는 특징을 가지는 갈등이라고 볼 수 있다. 따라서 주민의 의견보다는 선거에 의해 주민으로부터 대표성을 위임받은 주민의 대표라 할 수 있는 단체장 및 지방의회의원, 국회의원 등에 의한 의사결정이 논의의 중심에 서는 경향이 있다. 즉, 선거로 선출된 주민의 대표(단체장 및 정치인)가 행정체제 개편을 아젠다로 부상시키고, 갈등과정을 거쳐 이를 법제화하는 방식으로 정책결정과정이 전개되는 것이다. 이때 주민의견수렴 절차는 존재할 수 있으나 직접적인 의사결정의 역할을 하는 것은 아니다.

그 결과 대표적인 행정체제 개편 중 하나인 지방자치단체 간 통합의 경우, 현재까지 시·군·구 등 기초자치단체 간 통합의 절차에 관하여만 법률상 ‘지방의회 의견수렴 또는 주민투표[1]에 의하도록 그 절차가 명확하게 규정되어 있는 실정이다. 따라서 최근 김포시의 서울특별시 편입이나 광역자치단체 간 통합에 관한 사회적 논의가 발생되었을 때, 구체적인 법적 절차가 무엇인지 규정되지 않은 법적 공백이 존재했다.

첫째, ① 이상적인 행정체제개편의 방향, ② 다루어야 하는 내용의 범위, ③ 대안에 대한 선호, ④ 개편의 필요성 등에 대한 의견이 달라 발생되는 ‘내용적 측면의 갈등’은 민주주의 사회에서 숙의를 통해 인식의 차이를 조정 또는 합의해 나아가야 하는 사회적 공론화의 대상이다. 갈등은 자연스러운 현상으로 오히려 건전한 민주주의 사회를 상징하기도 한다. 그러나 둘째, 앞서 언급된 법적 공백 즉, ‘절차적 측면의 갈등’은 행정체제 개편 프로세스의 불확실성이 원인이 되어 사회적 비용을 증가시키는 2차적 갈등이다. 따라서 행정체제 개편 프로세스의 모호함 또는 오류로 인해 발생될 수 있는 갈등이 무엇이고, 어떻게 개선될 필요가 있는지를 사전에 검토함으로써 갈등을 예방할 필요가 있다.

1) 2010년 처음 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률(제11625호)」 제17조에서 시·군·구의 통합시 지방의회 의견수렴 또는 주민투표 실시가 필요하다고 규정하고 있으며, 이와 같은 규정은 이후의 법개정시 특별한 변화 없이 유지되어 왔다.

Ⅲ. 갈등예방을 위한 행정체제개편 프로세스의 설계 제언

역사적으로 행정체제 개편은 대통령소속 위원회에서 결정되어 왔으며, 현재에도 대통령 소속 지방시대위원회에서 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19514호, 2023.07.04.타법개정)」에 의거 행정체제 개편과 관련된 심의·의결을 담당하고 있다.[2] 대통령 소속 행정체제개편위원회 중심의 행정체제 개편 프로세스에 대해 사회적 합의가 있기 때문에, 위원회의 권위 안에서 절차적 정당성이 인정되기 때문이다.[3]

그러나 기존의 특별법은 물론, 기존의 특별법이 여러차례의 법제·개정을 거친 뒤라 할 수 있는 현행 「지방자치법」에서도 제5조에서 "지방자치단체 구역변경이 지방자치단체를 폐지·설치·분할·통합에 해당될 때, 구역변경 또는 명칭변경에 해당될 때 지방의회 의견을 듣거나 주민투표법 제8조의 주민투표(국가정책에 관한 주민투표)를 실시한다"고만 규정하고 있다.

이에 관해 "주민투표업무매뉴얼(행정안전부, 2022)"은 "지방의회 의견수렴은 필요하나 동의가 필요한 것은 아니며, 그 의견이 기속력이 있는 것도 아니다"라고 보고 있으며, 국가정책에 관한 주민투표(주민투표법 제8조)이기 때문에 법률상 주민투표의 대상, 실시구역 등이 적용되지 않고, 결과의 구속력이 없으며 소송의 대상이 되지 못하는 자문형의 주민투표에 해당된다고 보았다.

이와 같은 규정은 단지 관할구역의 경계변경 조정신청만도 지방의회 재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3이상의 동의를 받도록 하는 「지방자치법」 제6조와 비교할 때, 지방자치단체의 폐지·설치·분할·통합에 대하여는 지방의회의 의견수렴 방식과 주민투표의 구속력 등에 관해 상대적으로 느슨하게 규정된 것이라 할 수 있다. 즉, 행정구역 통폐합과 관련된 부분에 관하여 위원회와 정부 등 전문가중심의 의사결정이 더 적절하다고 판단하였다고 해석할 수 있다.

2) 이후 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제11829호, 2013.05.28.제정)」에서는지방행정체제개편추진위원회와 지방분권촉진위원회 통합에 따라 대통령소속 지방자치발전위원회로 변경되었으며, 2018년 일부개정시(법률 제15501호, 2018.03.20. 일부개정) 자치분권위원회 신설에 따라 대통령소속 지방분권위원회로 변경되었다. 이후 현정부에서 2023년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19514호, 2023.07.04.타법개정)」을 통해 지방시대위원회 신설에 따라 대통령소속 지방분권위원회로 명칭을 변경하였다.

3) 대통령 소속 위원회의 경우, 위원회의 근거 법률에 국회는 기본계획을 토대로 지방행정체제 개편 관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야한다고 규정한다(지방행정체제 개편에 관한 특별법 제11조).

일반주민들의 이해가 어렵고, 대안별 시뮬레이션 등 전문성에 기반한 심층논의가 필요한 행정체제 개편의 대안모색을 위해 행정안전부 중심의 전문가워킹그룹의 운영은 필수불가결한 것이라고 판단된다. 따라서 행정안전부가 주도하여 전문가 중심으로 행정체제 개편 방안을 체계화 하는 (가칭)행정체제개편위원회의 운영은 특별법 기반의 행정체제 개편이 우후죽순처럼 생겨나고 있는 현시점에서 시의적절한 선택으로 보인다. 그러나 전문가 중심의 위원회가 개발한 행정체제 개편방안은 주요 이해관계자와 주민을 대상으로 충분한 공론화의 과정을 거쳐 수정 및 보완될 필요가 있다.

특히 행정구역통폐합의 경우, 이에 수반되는 사회적 영향력과 행정비용 등이 존재하기 때문에 이와 관련된 다양한 쟁점에 대해 지역사회의 공론화 프로세스를 거친 뒤, 관련 지역 주민의 주민투표를 거쳐 결정되는 절차에 관한 법제화가 검토될 필요가 있다. 행정구역통폐합의 경우 지방의회의 의견수렴만으로 결정될 경우 정치적 쟁점화되어 주민의 의견과 괴리된 결정이 될 수 있는 가능성이 있어 추후 지역 내 갈등이 발생되거나 재분리요구가 생길 수 있다.[4] 반대로 지역사회에서 균형잡힌 정보를 전체로 공론화 프로세스를 거치지 못한 채 주민투표를 통해 결정될 경우 주민이 충분한 이해를 하지 못하고 투표에 참여하여 올바른 선택을 하지 못하는 포퓰리즘이 발생되기 쉬운 쟁점이기 때문이다.[5]

따라서 향후 행정체제개편위원회의 개발안은 지방시대위원회와 긴밀한 관계속에서 지방자치단체와 주민의 공론과정을 거치는 프로세스로 설계된다면 행정체제 개편을 둘러싼 절차적 갈등을 예방할 수 있을 것으로 기대된다.

4) 시군통폐합이 된 지역 중 대부분은 여전히 지역 내에서 주민편의시설 또는 혐오시설의 입지지역을 선정하는 과정에서 지역 간 내부갈등이 존재한다.

5) 공론화 프로세스 없는 주민투표의 문제점에 관한 선행연구(김지수·정지용, 2018; 김지수·이선우, 2016; 정정화, 2012; 하승우, 2006)



노르웨이의 행정체제 개편 사례*





선소원
한국지방행정연구원
부연구위원

66

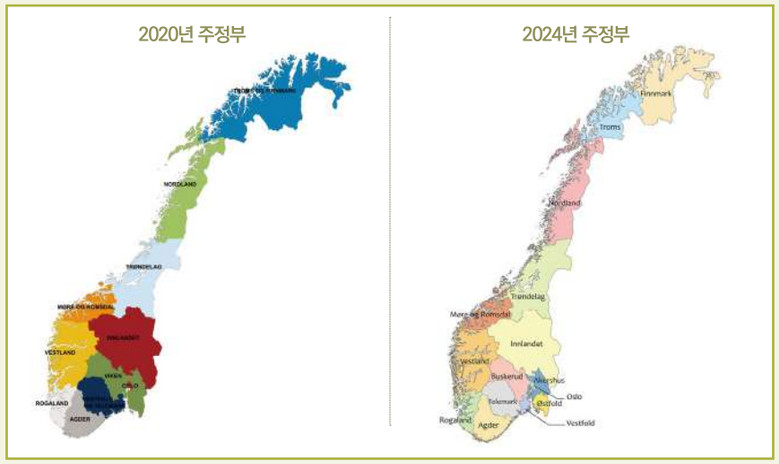
1. 소개

노르웨이는 입헌군주국이며 정부형태는 내각책임제를 따르고 있다. 노르웨이는 1837년 시민의회법이 제정되면서 본격적으로 지방자치를 시작하였다. 1976년에 지방정부 개혁이 추진되면서 fylke(주)와 Kommune(기초자치단체)로 구분하여 운영되었으며, 1992년에 이르러 지방자치법이 시행되었다. 2013년 10월 7일, common political platform을 발표하였는데 정치적 플랫폼의 8개 분야 중 하나가 "지방정부 개혁 및 지역 민주주의 활성화"였다. 2017년 노르웨이 정부는 기존의 주정부를 다른 주정부와 통합하여 11개 지역으로 개편하겠다고 밝혔으며, 2020년 1월 1일, 많은 주정부가 통합되어 19개에서 11개로 줄었으며, 2024년에는 다시 통합된 몇 개의 주정부가 분할되어 15개의 주정부가 되었다. 기초자치단체 차원에서도 행정체제 개편을 하여 많은 기초자치단체들이 통합되는 등 변화가 있었다. 노르웨이뿐만 아니라 덴마크와 그린란드, 아이슬란드도 지방자치단체의 수를 대폭 줄었으며 이러한 주정부간, 기초자치단체 간의 행정체제 개편은 최근 들어 활발해지고 있다.

노르웨이의 이런 행정개편은 한국에도 많은 정책적 함의를 준다. 노르웨이는 오랜기간 지방정부 행정개편을 위해 노력하였다. 그 결과 주정부의 변화와 기초자치단체의 변화가 일어났다. 앞으로 노르웨이의 개편 현황과 개편 과정에 대한 내용을 다루고 위와 같은 변화에 대한 학자들의 논의에 대해 다루도록 하겠다.

* Felicia Istad(Postdoctoral Research Associate, Ewha Womans University) 박사님이 제공해주신 자료를 활용하였음

2020년과 2024년 노르웨이 주정부의 행정개편



자료 Regjeringen.no (https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/, https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/)

2. 노르웨이 행정체제 개편의 시작과 진행[1)]

노르웨이는 행정체제 개편을 위해 여러 번의 보고서와 법안을 발의[2)]하였다. 2014년 4월 2일, 노르웨이의 Ministry of local government and modernisation (지방자치와 현대화부)에서 전문가로 구성된 위원회를 만들어 "좋은 도시 구조를 위한 보고서"를 발표하였다. 보고서에는 지방자치단체의 이행해야 하는 기준과 투명한 행정을 제공하기 위한 지방자치단체의 원칙과 기준에 대해 명시하였다. 지방자치단체의 권한행사에 대한 내용과 지방자치단체가 ①민주주의에서의 장(場)이 되어야 한다는 내용, ②공공서비스 제공자의 기능, ③지역커뮤니티 개발자로서의 기능이 있어야 하며, 이러한 요소들이 지방자치단체 개편 및 새로운 지방자치단체 구조를 평가할 수 있는 기준이 되어야 한다고 보았다.

2014년 7월 3일, 행정체제 관련 부서 장관은 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 합병하는 것이 적절한지를 살펴보기 위해서는 주지사 협력이 필요하다고 언급하였다. 따라서 주지사는 지방자치단체가 통합할 때, 잘 적응할 수 있는지를 평가할 수 있도록 지원하는 임무를 부여받았다. 2015년 3월 20일에는 백서를 발간하여 지방자치단체 운영에 대한 부분과 지방자치단체의 개편 시, 지방자치단체가 받을 수 있는 영향에 대해 언급하였다.

1) Regjeringen.no(정부, 부처, 국무총리실의 정보와 서비스를 대중에게 전달하는 웹사이트: https://www.regjeringen.no/no/id4/

2) https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/saksgang-kommunereformen/id2607187/

2017년 2월 22일 NTNU(Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: 노르웨이 과학기술대학교)의 경제연구센터에서 지방정부와 현대화부의 지원으로 지방 정부 개혁에 대한 연구를 수행하였다. 지방자치단체의 개편의 네 가지 목표인 ① 훌륭하고 평등한 서비스, ②통합적이고 지속 가능한 사회 개발, ③지속가능하고 재정적으로 탄력적인 지방자치단체, ④지역 민주주의의 강화에 대한 지표를 정의하였다. 이를 위해 지방자치단체 간 협력에 대한 부분과 전국의 평의원을 대상으로 한 설문조사[3], 정치인을 대상으로 한 설문조사 등에 대한 데이터를 확보하였다.

2017년 3월 17일, 지방정부 및 현대화부가 발표한 보고서 결과는 다음과 같았다. 먼저, 인구가 3000명 미만인 기초자치단체는 학교의 규모, 의료보험 적용 범위에 대한 부분이 좋았으며, 전력 수입 및 지역 정책 보조금으로 기초자치단체가 재정적 여유를 가지고 있었다. 그러나 너무 단위가 작다 보니 일부 서비스 제공에 어려움이 있었다.[4] 기초자치단체의 인구수가 너무 적으면 지방자치단체간의 공식화된 협력이 어려웠으며, 지역개발도 쉽게 진행되지 못하였다. 또한 설문조사 결과 지방자치단체가 사업에 대한 전문성이 부족하다고 응답하였다. 지역 민주주의의 경우, 규모가 작은 지방자치단체가 일부 지표에서 점수를 높게 받았으나, 그 외의 요소에서 좋은 점수를 받지 못하였다. 예를 들어, 규모가 작은 지방자치단체는 주민들의 지역 선출직 대표에 대한 신뢰, 정보 접근성 평가, 제공되는 서비스 평가 등에서 낮은 점수를 받았다. 따라서 기초자치단체 차원에서도 통합의 필요성을 살펴볼 수 있는 계기가 되었다.



자료 Wilkipedia(By Stortinget,_Oslo,_Norway.jpg: gcardinal from Norway - Stortinget,_Oslo,_Norway.jpg, CC BY 2.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=8811737)

2017년 4월 5일, Storting(노르웨이 의회)은 지방자치단체 구조에 대한 변경을 승인했으며 지방자치단체를 통합하기 위해 결의안을 채택하였다. 중앙정부는 강제 개편을 희망하는 지방자치단체를 개편하는 방안을 별도로 마련하였으며 2023년 지방자치단체 발의안을 보면 개편으로 인한 지역 보조금 부여에 대한 언급이 있다. 따라서 정부는 개편으로 인한 직접 비용을 보상하고 있으며, 공식적으로 개편이 진행될 때 교부금도 주는 형식으로 보상을 제공하고 있음을 알 수 있다.

3. 행정체제의 변화

1) 주정부의 변화

Oslo, Rogaland, Møre og Romsdal, Nordland는 변화가 없었으나 그 외 다른 주들은 큰 변화가 있었다. 개편 전에는 19개였던 주정부가 개편 이후 11개, 2024년에는 15개가 되었다.[5] 결과적으로는 행정개편으로 주정부가 19개에서 15개로 줄었다.

스웨덴 주 개편

Before 2020	After 2020	After 2024
개편된 주		
Nord-Trøndelag	Trøndelag	Trøndelag
Sør-Trøndelag		
Hordaland	Vestland	Vestland
Sogn og Fjordane		
Aust-Agder	Agder	Agder
Vest-Agder		
Vestfold	Vestfold og Telemark	Vestfold
Telemark		Telemark
Oppland	Innlandet	Innlandet
Hedmark		
Østfold	Viken	Østfold
Akershus		Akershus
og Buskerud		Buskerud
Troms	Troms og Finnmark	Troms
Finnmark		Finnmark
유지된 주		
Oslo	Oslo	Oslo
Rogaland	Rogaland	Rogaland
Møre og Romsdal	Møre og Romsdal	Møre og Romsdal
Nordland	Nordland	Nordland

3) 지방자치단체의 역량, 협력, 재무관리 등 조사

4) 예를 들어, 규모가 작은 기초자치단체의 5학년과 8학년의 국가시험에서 다른 지자체보다 낮은 점수를 받았고 아동 복지 및 정신건강과 같은 전문 서비스에 대한 역량이 낮았으며, 인력채용에도 어려움이 있었다.

5) 주 정부가 통합되고 몇 지역에서 주 정부의 공무원들과 정치인들 사이에서 주정부의 조직을 강화하기 위해서는 다시 분할해야 한다는 의견들이 많아졌으며, 그 결과 다시 분할해야 한다는 공식 결정이 내려졌다.

2) 기초자치단체의 변화

기초자치단체는 개편전에는 422개의 기초자치단체가 있었지만 개편이후에는 356개로 상당히 많은 기초자치단체가 통합되었다. 주마다 기초자치단체 수에 차이가 있지만 보통 1개에서 46개로 다양하며, 주정부 입장에서는 규모가 5만 3천km²를 넘지 않는다.



통합된 지자체 현황



자료 Regjeringen.no (https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/)

2022년 기준 주정부별 기초자치단체 수와 규모

주	인구수 (2022년 1월 기준)	기초자치단체 수	규모 (km²)
Akershus	701,565	21	5,895
Oslo	**699,827**	**1**	**454**
Vestland	641,292	43	33,871
Rogaland	**485,797**	**23**	**9,377**
Trøndelag	474,131	38	42,202
Innlandet	371,253	46	52,072
Agder	311,134	25	16,434
Østfold	304,754	12	4,004
Møre og Romsdal	**265,848**	**26**	**14,356**
Buskerud	262,911	18	14,694
Vestfold	250,862	6	2,168
Nordland	**240,190**	**41**	**38,155**
Telemark	173,970	17	15,298
Troms	167,607	21	26,198
Finnmark	74,129	18	48,633

* 볼드체는 통합이 없었던 주정부

자료 Regjeringen.no (https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/)

4. 종합

노르웨이의 지방정부가 개편을 고려하게 된 계기는 다음과 같다. 먼저, 공공서비스에 대한 수요가 증가하는 인구 고령화로 인한 복지시스템 압박과 과세의 문제가 있었다.[6] 더불어, 지역 간 새로운 이동패턴으로 시장이 확대되고 시민들의 통근패턴이 넓어져서 생활권에 대한 경계가 모호해졌다.[6]

Harbo(2015)에 따르면, 노르웨이는 이 문제에 대한 해답으로 개편을 생각하게 되었으며, 그 과정에서 통합을 하게 되면 생기는 장점과 단점에 대한 논의가 지속되었다. 지자체가 통합을 할 경우, 규모의 경제를 생각해볼 수 있는데 더 좋고 더 저렴한 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 여기서 문제는 개편하는 과정에서 생기는 비용이 증가한다는 것이다. 그러나, 장기적으로 보면 지역사회의 경제에 오히려 도움을 줄 수 있으며, 세계화에 걸맞는 체제개편이 될 수 있다.

지방자치단체의 규모를 크게 하면 민주주의가 약해진다는 문제점이 있다고 보는 학자들도 있다. 지방자치단체 단위의 통합은 정치인 수의 감소를 가져오고 시민과 지방자치단체 간 거리가 증가한다는 주장이 대표적이다. [6] 오히려 단위가 큰 주정부에서 작은 기초자치단체로의 서비스 제공에 대한 이양이 가능하게 되면서 시민들에게 더 밀착된 서비스 제공이 가능해진다고 보는 학자들도 있다.

우리나라도 인구고령화와 인구가 수도권에 집중되게 되면서 많은 지방에 있는 기초자치단체들이 인구소멸 위기에 놓였다. 해당 제도를 우리나라에 적용시키기 위해서는 서비스 제공이 가능한지 배제되는 지역은 없는지에 대한 문제가 중요하다. 또한 개편을 하게 되었을 때, 개편을 위해 드는 비용이 장기적으로 의미가 있을지를 살펴보아야 한다.

99

* 노르웨이에 대한 논의는 Harbo, Lisbeth G(2015)의 기사를 참고하여 작성함

참고문헌

윤광석 외. (2016). 행정환경과 정부특성 비교연구Ⅶ: 노르웨이의 행정과 정책연구. 한국행정연구원
Harbo, Lisbeth G. (2015). A new wave of reforms sweeping over the Nordic countries?. Nordregio News 3: 1-5
https://www.regjeringen.no/no/id4/
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/
https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/

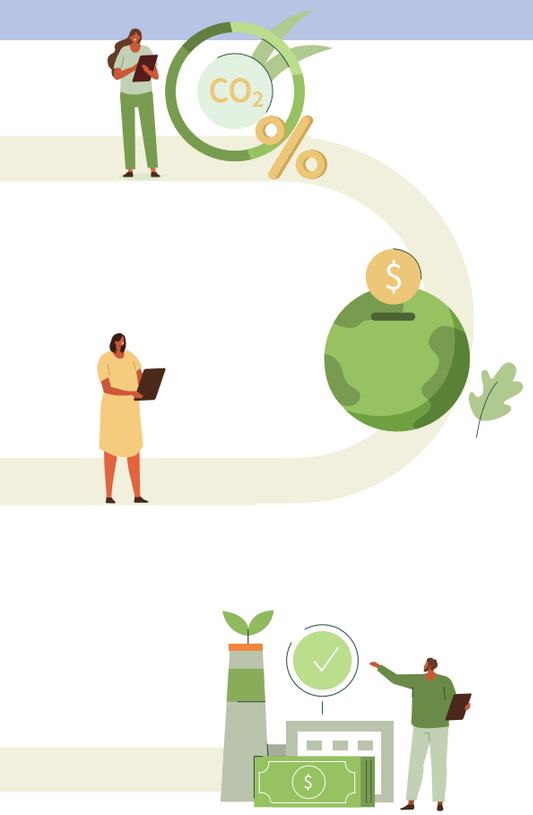
6) Harbo, Lisbeth G. (2015). A new wave of reforms sweeping over the Nordic countries?. Nordregio News 3: 1-5

탄소 '0'를 실천하면 가게에 '0'이 하나 더 붙는다

탄소중립포인트제도

글 편집실 | **참조** 탄소중립 정책포털, 탄소중립포인트 녹색생활 실천 누리집, 2050 탄소중립 참고자료집

인간은 환경적인 동물이다. 사회적 환경이 문명의 형태를 결정짓는다면, 자연적 환경은 생존의 형태를 결정짓는다. 특히 급속한 산업 발전의 후유증이라 할 수 있는 기후 문제는 인류에게 더는 물러날 곳이 없음을 체감케 한다. 이미 전 세계가 지구 살리기를 위한 탄소중립의 여정을 이어가고 있는 가운데, 생활 속 실천으로 다양한 혜택을 얻을 수 있는 제도가 있다.



탄소 악당 국가라는 오명은 옛말

'기후'는 일정한 지역에서 30년 이상의 오랜 기간 동안 나타나는 날씨의 평균적인 상태를 의미하는데, 지구온난화로 인한 변화가 가장 직접적이다. 또한 이미 전 세계에서 발생하고 있는 이상기후 현상은 그 자체로 그치지 않고 물 부족, 해수면 상승, 해양산성화, 생태계 붕괴 등 회복할 수 없는 위험을 초래하고 있다.

국제사회는 온실가스에 따른 지구온난화에 대한 심각성을 인식하고 탄소중립에 도전하고 있다. 1992년 유엔기후변화협약, 1997년 교토의정서, 2015년 파리협정을 거쳐, 2018년 채택한 IPCC(기후변화에 관한 정부 간 협의체) '1.5℃ 특별보고서'를 통해 기후저지선을 1.5℃로 설정하고 있다. 지구의 평균기온은 2℃ 상승할 경우 돌이킬 수 없는 기후변화를 초래한다.

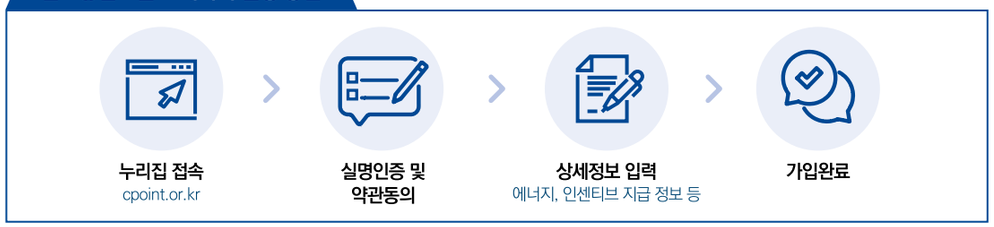
우리나라의 경우 급속한 산업화 과정을 거쳐 2000년대에 들어 전 세계 탄소배출량 10위권 국가에 이름을 올렸으며, 2010년대에 들어서면서부터는 6위로까지 올라섰다. 세계 인구 대비 탄소 악당 국가라는 불명예를 안게 된 것이다. 하지만 적극적인 탄소중립 달성 의지와 관련 정책을 통해 2020년대가 되면서부터 9위로 순위를 낮출 수 있었다. 특히 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하고, 적극적인 국민 참여를 이끌 수 있는 인센티브제를 시행하고 있다.

일상 속 탄소중립 실천이 혜택으로, '탄소중립포인트'

'탄소중립포인트 에너지'는 저탄소 녹색성장에 대한 국민의식과 온실가스 감축 및 참여 확대를 위해 운영 중인 제도이다. 가정이나 상업시설에서 전기, 상수도, 도시가스 사용량을 절감하고 감축률에 따라 탄소포인트를 부여한다. 에너지 사용량을 확인할 수 있는 계량기가 부착되어 있거나 기타 객관적인 방법으로 에너지 사용량을 확인할 수 있는 경우에 참여가 가능하다. 과거 1~2년간 월별 평균 사용량과 현재 사용량을 비교해 절감 비율에 따라 혜택을 받는 방식이다. 감축률 15%를 달성한 경우 전기는 최대 1만 5,000포인트, 상수도는 2,000포인트, 도시가스는 8,000포인트가 적립된다. 연속으로 감축한 경우에도 추가 포인트를 지급한다. 지방자치단체별로 현금, 상품권, 종량제봉투, 지방세 납부, 기부, 교통카드, 상장, 공공시설 이용 바우처 등 인센티브 사용 범위를 넓힌 것도 특징이다.

'탄소중립포인트 녹색생활 실천 제도'도 빼놓을 수 없다. 다양한 민간기업의 친환경활동을 실천한 경우 실적에 따라 인센티브를 지원한다. 대표적인 실천 방법으로는 종이영수증 대신 전자영수증 발급하기, 음식 배달 시 다회용기 선택, 세제나 화장품 구매 시 리필용기 사용하기, 차량공유 서비스 이용 시 무공해차 대여하기, 그린카드로 친환경상품 구매하기, 기후행동 1/5도 앱에서 연 4회 실천 챌린지에 참여하기 등이 있다. 실천다짐금을 통해 인센티브를 적립받게 되며, 적립포인트 현황 및 지급 현황을 홈페이지에서 확인할 수 있어 편의성을 높였다. 참여 방법은 간단하다. 누리집에서 회원가입 후 해당 정보를 입력하고, 제시된 녹색생활을 실천하기만 하면 된다.

탄소중립포인트 에너지 신청 방법



탄소중립포인트 에너지 https://cpoint.or.kr

탄소중립포인트 녹색생활 실천 방법



탄소중립포인트 녹색생활 실천 https://cpoint.or.kr/netzero

①

지역의 미래를 재창조하는 투자회사 경상북도

투자패러다임 대전환, 금융과 지방정부가 만나 새로운 변화 일으켜 주목

민간투자 활성화에 전력을 다하는 경상북도

경상북도는 지역발전을 위한 새로운 정책수단으로 투자펀드를 적극 활용해 민간투자를 활성화하겠다는 전략을 내놓았다. 2026년까지 투자펀드를 활용해 10조 원에 달하는 투자프로젝트를 추진하겠다는 것이다. 경상북도가 어떠한 이유에서 민간투자에 전력투구하고 있는지, 그 전략은 무엇인지 소개해 보고자 한다.

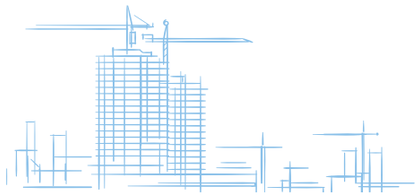
▼ 2024.1.30. 경상북도가 '민간이 주도하는 지역발전 전략'을 주제로 업무보고를 진행하고 있다.



올해 1월 경상북도 업무보고는 '저출생과의 전쟁', '민간투자 활성화 방안' 2가지 주제로 진행됐다. 현장을 가장 잘 아는 지방정부가 저출생을 극복하는 시범 모델을 만들고, 지역의 산업생태계를 완전히 바꿀 수 있도록 '민간이 주도하는 지역발전 전략'을 마련하기 위함이다.

경상북도가 PF금융 기법을 활용한 '민간투자 활성화'라는 전략을 마련하게 된 배경은 중앙정부에 의존하지 않고 지방이 주도적으로 지역발전을 위한 정책을 추진하기 위함이며 지역활성화 투자펀드 출범으로 대표되는 정부의 정책 기조 변화가 나타났기 때문이다.
중앙정부에서 기존 재정사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 정책 모델로 '지역활성화투자펀드'를 지난해 7월 발표했다. 정부재정, 소멸기금, 정책금융 등 3천억 원 규모의 모펀드를 조성해 비수도권 지역의 민간 투자사업에 최대 20% 정도를 마중물로 투자하는 역할을 하고, 지방정부는 총사업비의 1% 정도를 출자해 운영에 참여함으로써 민간의 금융과 지방정부가 정책적으로 함께할 수 있는 만남의 장이 마련된 것이다.

이처럼 투자펀드가 새로운 정책수단으로 나오게 된 배경은 기존의 재정사업이 한정된 재원으로 단발적이고 소규모 사업 중심으로 진행되다 보니 지역에 필요한 대형 프로젝트를 추진하는데 제한이 있고, 사전 행정절차, 예산확보 과정 등 장시간이 소요되다 보니 비수도권의 필수 인프라 확충에 어려움이 있었기 때문이다.



지역활성화투자펀드 전국 1호 프로젝트, 'AGAIN 1973 청년드림타워'

경상북도는 지난해 상반기 지역활성화투자펀드 제도 설계 단계에서부터 기획재정부를 포함한 '투자펀드 TF팀'과 보조를 맞췄다. 각종 법률 및 행정절차 등 지방정부가 투자펀드 프로젝트를 실행하기 위해 필요한 요건들을 공유해 왔고, 투자펀드에 적합한 프로젝트를 기획하고 민간과 협력 네트워크를 유지하며 사업을 구체화해 왔다.

그 결과, 지난 3월 지역활성화투자펀드 출범식에서 'AGAIN 1973 청년드림타워'가 전국 1호 프로젝트로 선정되었다. 청년드림타워는 노후화된 국가산단에 기업 임직원들이 정주할 수 있는 최신식 임대주택 500실 규모와 근린생활 복합시설물을 건립해 정주여건을 개선하고 청년들이 머무르고 살고 싶은 공간으로 만들기 위한 프로젝트다.

구미 국가산업단지는 1973년에 준공되어 우리나라 수출의 10% 이상을 담당하는 곳이었지만 2000년대 들어 대기업들이 수도권과 해외로 떠나며 90% 수준이던 공장가동률은 70%까지 곤두박질 치는 위기의 상황이었다. 하지만 지난해 반도체특화단지와 방위산업클러스터도 유치하며 50년만에 새로운 산업을 키울 기회를 맞았고, 그에 걸맞는 정주여건을 조성하는 것이 필수적으로 요구되었다.

현재 50년이 된 구미 1국가산단에는 첨단산업에 종사하는 청년들이 엘리베이터도 없는 40년된 아파트에 거주하고 있는 실정이다. 지난 50년 동안 산업단지를 만들어 도시를 키우고 인재를 길러냈다면,

이제는 산업단지를 새롭게 디자인해 지역을 바꾸고 사람과 일자리를 다시 불러 모아야 할 때인 것이다.

이러한 이유로 경상북도와 구미시는 당초 150억 원 정도로 기획되었던 근로자 기숙사를 1,239억 원으로 확대해 지역활성화투자펀드 대상 사업으로 만들었다. 잠만 자러 오는 40년된 아파트가 아니라 여가를 포함한 일상생활과 미래를 위한 창의적인 활동이 함께 가능한 복합생활 공간으로 재탄생시키기 위한 것이다.

경상북도와 구미시는 적극적인 수요자 역할을 맡아 1, 2층에 근로자 복지공간을 만들고 청년들이 새로운 비즈니스를 할 수 있는 복합 창업문화공간으로 조성해 나갈 예정이다. 500실 규모의 최신식 오피스텔 기숙사를 건립해 청년들에게 최첨단 산업에 어울리는 보금자리를 제공하는 것은 물론이다.

경북연구원에 따르면 '청년드림타워'를 16년간 운영 시 총 8,404억 원의 생산유발효과와 7,034명의 취업유발효과를 보이는 것으로 나타났다.

대한상의가 조사한 '수도권 기업의 지방이전 및 신증설 의향조사'에 따르면 수도권 소재 기업이 이전할 경우 39%가 인력공급이 필요하다고 답했으며, 이중 47%는 인력유치를 위한 정주여건이 필요하다고 답했다. 지방 도시에 우수 인력을 유치하기 위해 기본적인 정주여건 마련이 중요한 이유다.

'청년드림타워' 프로젝트 추진으로 주변 개발수요가 자극될 것으로 기대된다. 1호 펀드로 출범한 거주지 마련에 이어, 비즈니스 호텔도 건립해 국내외 바이어를 위한 숙박 공간과 국제회의가 가능한 컨벤션 기능을 점차 갖춰 나갈 계획이다.



▲ 2024.3.26. 이철우 경상북도지사가 지역활성화투자펀드 출범식에서 '전국 1호 펀드'로 지정된 'Again 1973 청년드림타워' 프로젝트를 소개하고 있다.

경상북도 민간투자 활성화 전략 발표

경상북도는 지난 4월 25일 민간투자활성화 전략을 발표했다. 2026년까지 '투자펀드'를 활용해 민간투자 10조 원을 유치한다는 목표 아래, 4대 중점분야 프로젝트와 이를 뒷받침할 5대 전략과제를 실행해 지역의 판을 완전히 바꿀 대형 프로젝트들을 실행하는 것을 골자로 한다.

경북이 집중하는 민간투자 4대 분야는 ▲의료복지, ▲문화관광, ▲농업, ▲산업인프라이며 지방도시가 제대로 기능을 하기 위해 필요한 투자지만 재정사업으로 하기에는 예산이 부족하고, 민간자본만으로 추진하기에는 사업성이 부족해 어려움을 겪는 분야였다.



▲ 2024.4.25. 유정근 경상북도 정책기획관이 '민간투자활성화 전략'을 브리핑하고 있다.

경북이 계획하고 있는 민간투자 프로젝트는 어떤 내용들인지, 구체적인 전략은 무엇인지 경상북도 관계자로부터 들어봤다.



▲ 'Again 1973 청년드림타워' 조감도

민간주도 의료 대전환, 1시군 1호텔 등 서비스산업 육성

의료복지 수준 향상을 위해 중입자치료기를 도입하고 공공의료원 시설 현대화로 수도권 중심의 의료 체계를 극복하는 한편, 시군마다 특색있는 호텔을 유치해 머무르고 싶은 도시로 조성한다는 계획이다.

실제, 경북의 동해안에는 4성급 이상 호텔이 거의 전무한 상황으로 관광인프라가 부족하다는 지적이 많았다. 경상북도가 올해 지역활성화 펀드 1호사업을 출범시키고 민간투자 활성화 정책을 집중해 동해안 일원은 물론 안동과 문경 등에 호텔업계와 자산운용사들의 관심이 많은 상황이다.

농업을 포함한 산업 구조 전반에 대변화 기대

민간투자로 농업을 포함한 산업 전 분야에서도 대변화가 예상된다. 지금까지 공공재정 위주로 추진되었던 스마트팜과 농산물유통 인프라들도 민간자본을 활용한 스마트팜 타운을 만들고, 대형 유통사들이 참여하는 농산물유통물류센터를 만들어 혁신한다는 계획이다.

민간이 추진하는 스마트팜 타운의 경우 재배작물을 미리 결정하고 식품기업 또는 유통업체를 포함한 구매자까지 확정하여 사업을 추진할 예정으로 알려졌다. 아울러 1호 펀드로 출범한 산업단지 근로자를 위한 기숙사는 구미산단 뿐만아니라 타 지역에도 수요가 있는 만큼 수요에 따른 규모 조정을 통해 확산해 나갈 계획이며, 동해안권 에너지인프라 확충사업 등도 '투자펀드' 대상 사업으로 추진하게 된다.



민간투자 실행을 위한 5대 전략과제

경상북도는 중점과제를 실현하기 위한 5대 전략과제로 자금, 조직, 인력, 제도, 거버넌스를 제시했다. 우선 자체 펀드인 '경북민간투자활성화 펀드'를 조성하기 위해 1천억 원 규모의 자금을 연말까지 확보할 계획이다. 재정과 민간금융이 각각 50%씩 출자하는 구조로 설계된다.

민간투자를 전담할 전문 조직체계와 인력 또한 갖출 예정이다. 민간투자 기획·운영 기능을 강화하기 위한 '민간투자 전담부서'를 신설해 오는 7월부터 운영할 계획이며, 민간투자에 금융기법을 접목하는 과제인 만큼 금융전문가를 채용하고 투자설명회, 투자분야별 전문가 워킹그룹을 구성해 상시 컨설팅 체계를 확립해 나가기로 했다.

민간투자 활성화를 이끌 법령, 조례 등 제도적 기틀 또한 선도적으로 만들어 나간다. 지방정부의 펀드 출자 근거를 명확히 하고 메뉴판식 규제특례를 반영한 '지역 민간투자활성화 지원을 위한 특별법'을 제22대 국회에 제안해 입법화를 유도하는 한편, 특혜시비 방지, 운영 방향성 등을 포함한 '경상북도 민간투자활성화 조례'를 제정해 시·군으로 전파해 나갈 방침이다.
민·관이 협력하는 새로운 거버넌스 체계로 지역 산업 생태계를 변화시킬 원동력으로 작용할 것으로도 기대된다. 민간의 지속적 투자를 위해 지역대학과 협력해 관련 산업 인재를 양성할 계획인데, 민간이 스마트팜에 투자를 하면 소재 시군 대학에 '스마트팜학과'를 신설하고, 호텔·리조트 확산을 위해 호텔경영·관광학과 등과 인재양성 협약을 맺어 산업 전반의 생태계를 확대하는 방식이다.

민간투자 활성화, 지역의 판을 바꾸기 위한 경상북도의 과감한 도전

경상북도가 '민간투자 활성화'에 전력투구하는 이유는 기존 재정사업으로는 지역의 판을 바꿀 수 없다는 판단에서다. 지방도시가 소멸되는 것을 막기 위해서는 응급 처방이 필요한데, 기존의 재정사업은 예산확보와 사전 행정절차에 장기간이 소요되어 시급한 지방소멸 현실을 극복하기 어렵기 때문이다.

그동안 이철우 도지사는 계속해서 "지역의 판을 바꾸기 위해서는 민간투자 유치가 필수다"며, "공공에서 할 수 있는 역할을 최대한 지원해 지방정부가 스스로 주도하는 행정을 펼치자"고 강조해 왔다.

때마침, 중앙정부의 '지역활성화투자펀드'라는 새로운 정책수단이 도입된 것도 경상북도 입장에서는 반가운 이유다. 지역을 살리기 위한 경상북도의 과감한 도전이 성공의 길을 걸어가길 기대해 본다.





▲ 2024.5.2. 이철우 경북도지사가 금융관계사 등을 대상으로 진행한 투자설명회에서 경북의 민간투자 프로젝트를 소개하고 있다.

②

‘지역활성화 투자펀드’ 전국 1호 사업 선정된 단양군 스토리

‘지역활성화 투자펀드’ 전국 1호 사업으로 선정된 ‘단양역 테마파크 조성사업’

대한민국 대표 관광도시인 충북 단양군은 인구가 3만 명도 되지 않는 작은 도시이다. 비록 단양군은 인구가 점점 감소하고 있는 인구감소지역이지만, 올 1월 행정안전부와 통계청에서 발표한 단양군의‘생활인구’는 등록인구의 무려 8.6배에 달하는 27만 명으로 집계되었다.





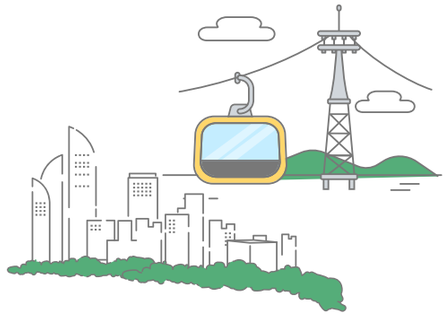
▲ 시루섬 전경

생활인구란 기존 주민등록인구 뿐 아니라 월 1회, 하루 3시간 이상 체류하는 사람까지 포함한 인구를 반영한 용어로, 단양군을 비롯한 전국 7개 인구감소지역을 지난해 4월부터 6월까지 조사한 결과인데 단양군이 조사대상 7개 인구감소지역 중 등록인구 대비 생활인구 비율이 가장 높게 나타난 것이다. 하지만 평균 체류일수는 관광유형인 단양이 월 2.4일에 불과해 통근유형인 영암군의 평균 체류일수(5.9일)보다 절반 이상 짧게 나타났다. 왜냐하면 단양군은 대부분 일회성·단발성 관광지로 구성되어 주말 혹은‘당일치기’로 단양을 찾는 관광객이 많았기 때문이다. 이에 단양군은 관광객을 사로잡을 수 있는 ‘체류형 관광단지’ 유치가 절실한 시점이었다.

한 해 천만 명의 관광객이 방문하는 ‘내륙관광 1번지’ 단양군은, 기존 단양팔경, 구인사 등 자연경관 중심의 관람형 관광지에서 2010년대 들어 만천하스카이워크, 패러글라이딩, 수상레저 등 역동적이고 젊은 관광지로 변모하고자 끊임없이 노력하고 있다. 특히 대규모 공사를 수반하는 관광 산업들은 단양군 자체 예산이나 국가 예산으로 충당하기에는 무리가 있어 민간자본의 투자 유치가 불가피한 실정이다. 이에 단양군은 이러한 관광 산업의 전략적인 민간투자 유치를 위해 토지매입을 비롯한 인·허가 등 관련 행정 절차들을 군에서 직접 해결하며 부담 리스크를 제거하며 민간투자자들을 끌어들이고 있다.

지난 3월 26일 천안시청 봉서홀에서 개최된 ‘지역활성화 투자펀드 출범식’에서 전국의 쟁쟁한 경쟁 후보 사업들을 제치고 선정된 단양군의 ‘단양역 테마파크 조성사업’은 단양역~심곡터널 구간 중앙선 폐철도 부지에 에드벤처 체험시설, 케이블카, 미디어 아트터널과 숙박시설(호텔)을 조성하는 사업이다. 본 사업은 기존 단발성·일회성 관광에서 벗어나 체류형 복합관광지로 거듭나기 위해 단양군이 2021년부터 구상했던 사업이지만,

1,000억 원 이상의 자금이 투입되는 대규모 사업이라 민간투자자도 큰 재정 부담에 쉽게 참여하지 못했고, 설상가상으로 국내 PF시장이 얼어붙으며 사업 자체가 불투명해진 상황이었다. 이때 정부의 지역활성화 투자펀드 사업 공모 발표를 전환의 발판으로 삼아 단양군은 지지부진했던 본 사업의 조속한 추진을 위해 관련기관 협의와 행정절차를 이행하며 지역활성화 투자펀드 사업 전국 공모에 도전했고 이번 26일 출범식에서 공식 선정되었다.



▼ 단양역 테마파크 조성사업 조감도



▼ 펀드 출범식에서 단양 사업을 발표하는 김명규 충북도 경제부지사





▲ 펀드 출범식 모습, 김명규 충북도 경제부지사, 김문근 군수, 윤진오 동부건설 대표

지역활성화 투자펀드 선정을 위한 단양군의 노력

'지역활성화 투자펀드'는 그동안의 국비 중심의 재정의존도가 높았던 소규모·단발성의 지역투자 한계를 극복하고, 민간과 지자체가 지역 소멸 대응을 주도하여 민간의 풍부한 역량과 자본을 활용, 각종 대규모 프로젝트를 추진할 수 있는 발판을 중앙정부 차원에서 마련하여 마중물 역할을 하는 데에 그 의미가 있다.

단양군은 정부의 지역활성화 펀드사업 추진 기조에 발빠르게 대응하여 지난해 3월부터 사업협약 체결, 관련 용역 발주와 투자설명회(IR) 개최, 관계기관 컨설팅 등 공모 심사에 필요한 제반 여건들을 갖추고 행정 절차를 신속하게 추진하여 지역활성화 투자펀드 1호 사업으로 선정될 수 있었다. 공모선정, 즉 모펀드의 투자결정은 정부와 산업은행의 개입 없이 위탁운용사 내 투자심의위원회에서 수익구조와 사업성을 철저히 분석하고 심의하기에 1호 사업으로 선정된 것은 더욱 의미가 크다고 할 수 있다.
민간투자자 입장에서도 본 사업의 사업성에 대해 정부가 보증하는 것과 다름없을뿐더러, 현재 어려운 PF 여건 속에서 훨씬 유리한 조건으로 PF 승인을 받을 수 있다는 장점이 있기 때문에 투자를 망설일 이유가 없을 것이다.

또한 단양군은 전국 최초로 지역활성화 투자펀드 특수목적법인 출자 관련 조례 제정을 추진 중인데, 군 관계자에 따르면 올해 상반기 내로 조례 제정이 확정되어 단양군이 특수목적법인과 펀드에 출자할 수 있는 기반이 조속히 마련될 것으로 전망된다.

이렇게 단양군은 단순히 지역활성화 투자펀드에 단순히 "한 번"응모해본 것이 아니라, 철저한

준비와 각고의 노력으로 이번 펀드사업에 도전한 것이다. 김문근 단양군수는 "단양군은 인구가 3만도 되지 않는 작은 도시지만 생활인구는 27만으로, 등록인구의 8.6배가 넘는 명실상부 대한민국의 대표 관광도시다"며, "이번 사업 선정으로 1,000만 관광객 시대를 넘어 2,000만 관광객 시대를 견인하고, '내륙관광 1번지'단양이 한 단계 더 도약할 수 있게 되었다"라고 말했다.



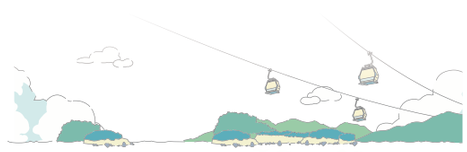


▲ 단양역 테마파크 조성사업 조감도(케이블카)

성공적인 펀드사업 추진을 위한 단양군의 포부

이번에 선정된'지역활성화 투자펀드'를 활용하여 추진하는 단양역에 호텔과 케이블카를 비롯한 각종 관광시설 조성하는 사업은 상대적으로 부족했던 고급 숙박시설(호텔)의 수요를 충족할 뿐만 아니라 본 사업과 연계하여 인근에 추진하는'시루섬 생태탐방교 건립사업','시루섬 관광레저타운 조성사업','에코순환루트 조성사업'등 단양역과 시루섬을 잇는 관광단지는 현재 도담삼봉과 고수동굴, 구경시장, 만천하스카이워크로 이어지는 기존의 단양 관광 트렌드를 우수한 지리적 여건으로 발전·계승하여 체류형 관광의 핵심 앵커시설로 자리잡을 것으로 예상된다. 또한 시루섬 부근 관광단지는 단양읍내로 집중된 관광객을 분산시킬 수 있어 주말만 되면 인산인해로 골머리를 앓던 단양읍내 시가지 주차난 문제도 일정부분 해소할 수 있을 것이다.

'지역활성화 투자펀드' 1호 사업으로 선정된 단양군은 앞으로도 이러한 대규모 민간투자사업이 정부기조에 따라 펀드 형식으로 추진될 것으로 예상하며 이번 성과에 안주하지 않고 2호 사업 발굴에도 힘을 쏟을 예정이다. 또한 지역활성화 투자펀드 뿐 아니라 중·소규모의 지방소멸대응 기금 사업을 연계, 발굴하여 이번 선정 사업과 시너지 효과를 더욱 높여나갈 계획이다.
단양군 관계자는"'지역활성화 투자펀드' 1호 사업으로 선정된 이번 사업은 이제 시작에 불과하고, 단양군의 사업이 중앙정부뿐 아니라 전국 각 지방자치단체의 이목을 한몸에 받는 만큼, 우리 군의 제반 여건들을 더욱 철저히 가다듬어 차질없이 사업을 추진할 예정"이라며, "대한민국 명실상부한 관광도시로 도약하는 우리 단양군을 응원해주시기 바란다"고 말했다.





▲ 시루섬 인근 연계관광지 개발구상도



▲ 단양군 대표 관광지

연구원 소식



2024 한국지방행정연구원-상해행정학원 공동세미나

일 시 2024년 4월 17일 ~ 4월 19일
장 소 상해행정학원
주 최 한국지방행정연구원, 상해행정학원



한국지방행정연구원-춘천시 『지방행정 선도·정책역량 강화』를 위한 업무협약 체결

일 시 2024년 4월 23일
장 소 한국지방행정연구원 다산홀
주 최 한국지방행정연구원, 춘천시



한국지방행정연구원-원주시 『원주시 지방행정 경쟁력 강화』를 위한 업무협약 체결

일 시 2024년 4월 23일
장 소 원주시청 7층 투자상담실
주 최 한국지방행정연구원, 원주시청



한국지방행정연구원-아주대학교 행정학과 『전문 인력양성 및 연구 교류를 위한 업무협약』 체결

일 시 2024년 5월 2일
장 소 아주대학교 율곡관 204호
주 최 한국지방행정연구원, 아주대학교 행정학과

연구원 소식



KRILA-GRIPS 제28회 한일지역정책연구회 개최

일 시 2024년 5월 21일 ~ 5월 22일
장 소 일본 오사카 국제컨벤션센터(그랑큐브오사카)
주 최 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학(GRIPS)



2024 한국IT서비스학회 춘계학술대회 후원

일 시 2024년 5월 30일
장 소 한국과학기술회관 국제회의실
주 최 한국지방행정연구원, 한국IT서비스학회



한국지방행정연구원 「원주시·이전공공기관 협의체」 협약 체결 및 정기회의 개최

일 시 2024년 6월 4일
장 소 원주시청 10층 대회의실



한국지방행정연구원-단양군, 인구감소 공동 대응을 위한 업무협약 체결

일 시 2024년 6월 12일
장 소 단양군청 군수실

연구원 소식



한국지방행정연구원 ‘지방소멸대응 지역경제활성화포럼’ 개최

일 시 2024년 6월 12일
장 소 단양군 평생학습센터
주 최 한국지방행정연구원, 단양군



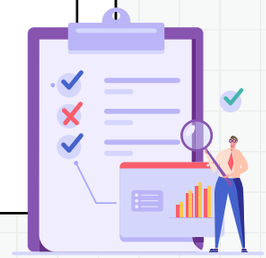
고향사랑 기부제의 성과와 활성화 방안 세미나 개최

일 시 2024년 6월 13일
장 소 국회의원회관 제2세미나실
주 최 한국지방행정연구원, 국회의원 박덕흠·한병도

2023년 연구과제 목록

기본연구과제

- 인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구
- 지방의회 자율성 제고방안에 관한 연구 : 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로
- 지방자치단체 디지털 혁신 준비도 모형 연구
- 지방자치단체 정원운영 실태분석에 기반한 맞춤형 인력관리방안
- 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구
- 재정분권 수준 측정지표 개발에 관한 연구
- 지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무 관리제도 개선방안
- 로컬브랜딩을 활용한 골목상권 육성방안
- 인구감소 위기 대응을 위한 생활권 활성화 방안
- 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안



정책과제 (I)

- (가칭)충북인구연구센터 설치타당성 및 활용방안 연구
- 맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로
- 생활인구 개념에 기반한 생활인프라 수요 분석
- 온천도시 유형화 제시 및 활성화 방안 연구
- 지방대학 권한 지방이양 대응 및 경쟁력 강화 방안
- 지방자치단체 규제개선 건의과제 분석 매뉴얼 개발연구
- 특별자치도 성과 분석 및 평가
- 특별지방행정기관 정비(중소기업, 고용, 환경, 산림분야)
- 경북연구원 경쟁력 강화 방안
- 광주광역시 재난분야 위기관리 매뉴얼 개선방안 연구
- 세종특별자치시 자체(단층제) 조직진단 기법연구
- 이북5도위원회 실질적인 역할·기능 강화 방안 연구

정책과제 (II)

- 재난·안전 중심의 읍·면·동 기능개선 모델 방안 연구
- 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석
- 지방시대 구현을 위한 지방중심형 정책지표 개발 연구: 부산광역시를 중심으로
- 강원특별자치도 고향사랑기부금 모금 활성화를 위한 추진전략 수립
- 고등교육기관 재정지원 권한 지방이양(RISE체계)에 따른 충남형 고등교육정책 기본계획 수립을 위한 연구
- 인천광역시 소상공인 전담기구 설립방안 연구
- 지방분권 강화를 위한 합리적 재원배분 및 재정확충 방안
- 지방세입 확충을 위한 지역자원시설세의 세원 발굴 연구
- 지방자치단체 데이터기반 재정정책 결정을 위한 가용재원예측 등 재정지표 및 모형 개발
- 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안
- 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안
- 경기도 다중운집 축제·행사 안전관리를 위한 소방력 운영에 관한 연구
- 경남지역의 산과 바다 자원을 활용한 관광 활성화 방안(지리산권 및 거제·통영권을 중심으로)
- 대구 업사이클 산업 활성화 전략 수립
- 도시 물순환 회복력 향상 방안 연구
- 인구감소지역 생활인구 활성화 방안 연구
- 인구감소지역 지정 지표 검토 및 개선방안
- 전라북도 인구감소지역의 산업 및 기업유치 특성 분석 연구
- 접경지역 지정 기준 검토 및 재정·규제 특례 발굴

정책이슈리포트

- 대청호 유역 주민 소득증대 방안 연구
- 서울특별시 표준 안전교육 커리큘럼 개발
- 전라남도 청년기본계획 수립을 위한 정책연구(정부 정책 및 지자체 우수사례 중심으로)
- 정책지원 전문인력 도입에 따른 임기제공무원 근무실적평가 체계 확립
- 제주 스포츠대회·전지훈련 지역경제 파급효과 분석 툴(tool) 개발
- 해오름동맹 상생협의체 발전 방안
- '광주광역시' 디지털 전환 혁신 방안
- 경남 20대 인구 유출에 대한 세부 원인 분석과 대책
- 세종형 자체조직진단 매뉴얼 개발
- 2024년 충청남도 지방세 세수 오차율 최소화를 위한 세수추계 방안
- 보통교부세 산정 수요 발굴 등 개선방안 연구
- 4차 산업시대에 부응하는 고부가가치 창출 부산 고령친화산업 발전방안
- 관계인구 개념을 활용한 전북지역 스타트업 생태계 활성화 방안
- 대구 농수산물도매시장 이전적지 개발을 위한 사례 연구
- 매입임대주택을 활용한 경기도 테마형 임대주택 공급방안
- 생활인구 특성을 고려한 지역 활성화 방안
- 충북 소방활동 분석을 통한 소방력 운영 효율화 방안



수시연구과제

- 경제·사회·환경 변화를 반영한 인구통계 연구
- 주민자치회 시범실시 운영실태 및 문제점 분석
- 초광역행정구역 제도연구
- 고향사랑기부제 활성화를 위한 제도개선 연구
- 국고보조사업 지방이양에 따른 전환사업 보전금 지원 개선방안
- 지방자치-균형발전 관련 신규 아젠다 발굴



자체연구과제

- 생성형 AI를 활용한 법령사무조사 자동화 기초 연구
- 디지털 기반 노후 시설물 안전관리 시스템 개선 및 실효성 향상 방안 연구 :
  '디지털기반 노후위험시설 안전관리시스템 구축' 사업을 중심으로
- 지자체 기반의 지역경제활동 분석을 위한 시스템 구축 연구
- 더 나은 미래를 위한 도전 – 지방소멸대응전략
- 인구감소지역 지원을 위한 지표 발굴 및 사례분석 – 생활인구 시범지역을 대상으로
- 지역균형발전을 위한 중장기 전략 연구
- 지방행정 미래 트렌드 분석 연구

지방자치
Vol.51
이슈와 포럼
| 여름호 | 행정체제 개편

www.krila.re.kr
ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원이 자치분권과 지역균형발전을 선도합니다.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원특별자치도 원주시 세계로 21 (반곡동)
Tel. 033-769-9999

표지 장소 | 경상남도 함안군 법수면 강주마을